



# 新冠疫情發生前與爆發後的台 美中三邊關係：以結構現實主 義及社會建構論進行分析\*

譚偉恩

中興大學國際政治研究所副教授

## 摘要

2020 年 1 月 30 日是傳統台美中三邊關係出現變化的一個關鍵時間點，因為源自武漢市的新型冠狀病毒肺炎(novel coronavirus pneumonia or COVID-19) 被世界衛生組織 (World Health Organization, WHO) 判定為「引起國際關注之緊急公共衛生事件」(Public Health Emergency of International Concern, PHEIC)，從而凸顯出台北當局與北京當局在公衛治理上的極大差異，以及在跨界傳染性疫病此種非傳統安全威脅下，台北和北京哪一方更加符合美國的安全與利益。本文發現，台灣的執政者在 COVID-19 疫情爆發後有機會轉換往昔受制於「身分」的守勢外交，透過自身在防疫上的優異表現去改善過往較不利於己的三方互動，甚至讓台灣成為具有攻勢價值的美國盟友。不過，本文也發現，無論台灣是否因為疫情這項因素而在公衛治理領域獲得權力的增加或與美國互動關係之提升，在三邊關係的物質結構未發生重大改變以前，台灣沒有操作社會建構論的政策空間，應該遵循結構現實主義，在三邊關係中選擇「遙遠的」強權來制衡「鄰近的」威脅，才是較有利於台灣人民安全之理性選擇。

**關鍵詞：**新冠病毒肺炎、台中美三邊關係、結構現實主義、  
社會建構論、台美關係、兩岸關係

---

\* 誠摯感謝兩位匿名審查人提供之寶貴指正和建議，協助作者克服研究盲點與思慮未周之處。惟所有文責當由作者一人承擔。



## 壹、前言

長期以來，「台美中三邊關係」被用以描述在台灣地區和大陸地區兩個處於競爭或甚至敵對的「政府」與美國官方之間的複雜互動。精確地說，除了美國這個行為者不需要特別加以區分國家和政府之外，三邊關係中的「台」與「中」都必須謹慎地被定義，方不至於在言說者之間出現同詞異義之窘境。職是之故，台灣在本文中係指純粹的地理概念，是一個島嶼（包括其周邊附屬島嶼），而在這片土地上實施有效治理的政府在 1949 年 12 月 7 日開始有相當一段時間是以中國國民黨為主體的國民政府，蔣介石是這個政府的決策核心領導人。<sup>1</sup>相較之下，「中」在文中指涉排除台灣及其周邊附屬島嶼以外的大陸地區，而在大陸地區此一地理概念之領域範圍內實施有效治理的政府是以中國共產黨為主體的人民政府，毛澤東是這個政府的權力中樞，並於 1949 年 10 月 1 日公開宣示人民政府的成立。<sup>2</sup>簡言之，1949 年之後，地理上台海峽的兩岸分別有一個政府存在，但又同時與美國官方維持程度不一的互動，經年累月逐漸形成今天許多人慣稱的「台美中三邊關係」。

上述這樣的「台美中三邊關係」有相當長一段時間被綁定在傳統國家安全與國家利益的討論中，因為當中的「台中關係」或所謂的兩岸關係涉及特定領土之主權歸屬，並且台北當局與北京當局兩個利害當事方存在爆發軍事衝突的可能。正因為如此，相關文獻近乎毫無例外地以國家（或政府）為中心開展兩岸關係的論述與研究，同時第三方強權美國的涉入也難以全然逸脫此一結構性特徵。<sup>3</sup>在這些文獻中，雖然不乏友善台灣的觀點，但普遍共同特徵是難以將台灣歸類為一個毫無爭議或正常之主權獨立國家。此種情形導致台灣的外交政策長期被限縮在以「身分」為思考的守勢作為，

---

<sup>1</sup> 蘇慶軒，「威權憲制-解釋蔣介石三連任總統的決策過程與國民黨威權政體的制度化」，*臺灣民主季刊*，第 17 卷第 3 期（2020 年 9 月），頁 51-100。

<sup>2</sup> 確切官方史料請見：新華社，「新中國檔案：1949 年開國大典」，*中華人民共和國中央政府*，[http://www.gov.cn/test/2009-08/03/content\\_1383001.htm](http://www.gov.cn/test/2009-08/03/content_1383001.htm)。

<sup>3</sup> Sheryn Lee, "The Defining Divide: Cross-Strait Relations and US, Taiwan, China Strategic Dynamics," *Security Challenges*, Vol. 7, No. 1 (Autumn 2011), pp. 79-89.



並隨著北京當局國際影響力的增加，面臨越來越多困境。然而，2020 年 1 月 30 日可能是一個改變傳統「台美中三邊關係」的關鍵時間點，因為**新型冠狀病毒肺炎**(novel coronavirus pneumonia or COVID-19)被世界衛生組織(World Health Organization, WHO)判定為引起國際關注之緊急公共衛生事件(Public Health Emergency of International Concern, PHEIC)。由於 1 月 30 日之後，COVID-19 疫情以即快的速度擴散全球且造成史上空前嚴重的衝擊，導致疫情起源國——中國——面對許多國際輿論之非難，也從而凸顯出在台灣的台北政府與在大陸地區的北京政府因應公共衛生此一非傳統安全議題之極大差異，以及在疫情帶來的嚴峻衝擊下，美國應該跟哪一方建立更多或更深之互動才會比較符合其在後疫情時代的國家安全和利益。

本文透過國際關係理論中的結構現實主義(Structural Realism)和社會建構論(Social Constructivism)分析和比較 COVID-19 疫情發生前與爆發後的「台美中三邊關係」，發現在 COVID-19 疫情衝擊下，台北當局有機會轉換往昔受制於「身分」的守勢外交，透過自身在防疫上的比較優勢，重新建構與美國和北京政府的互動，成為三邊關係中具有攻勢外交能量之一方。不幸地是，宥於現實政治(realpolitik)的阻撓，此一重新建構三邊關係的實踐可能性甚微且困難度甚高。

除上開前言的扼要說明外，本文架構依序如下：第貳部分從幾個不同面向闡釋結構現實主義和社會建構論的核心關切，藉此呈現兩種理論表面上立場分殊但實質觀點近似之情況（請見表 1）。第參部分針對 COVID-19 疫情發生前/爆發後的「台美中三邊關係」加以討論，說明何以台灣在固有三邊關係中的「身分」，隨著疫情的出現和對美國造成之重大安全衝擊而發生變化，以及這樣的變化可能帶來之影響。最後第肆部分的結論指出，身為物質性綜合力量相對最弱之行為者，台北當局在三邊關係中若依舊在乎或強調自己名義上是一個「主權獨立的國家」或具有此種身分，則能爭取到的實質利益太少；相反地，若能採用訴諸「人民為核心的安全化」觀點，有機會建構出自己在公衛安全或其它人類安全事務上優



4 新冠疫情發生前與爆發後的台美中三邊關係：  
以結構現實主義及社會建構論進行分析

*International and Public Affairs*

於北京當局的價值。可惜的是，台北當局目前一直沒有把握這樣的機會，故而很大程度上一直被合法性或代表性的迷思給綁定。

## 貳、兩大理論的對話：幾種思辯中之異與同

結構現實主義關注物質性的力量，並以此種力量在主權國家間的實際分配為據，提出自己對國家行為的解釋。<sup>4</sup>相較之下，社會建構論聚焦在抽象觀念的影響力，並將觀念的形成置於個體與社會的聯繫裡，提出「能動者—結構」(agent-structure)之說。<sup>5</sup>表面上，兩種理論的本體論(ontology)似乎南轅北轍，實際上卻沒有差異；更確切地說，結構現實主義的創始者 Kenneth Waltz 早於 1959 年的研究中清楚點出人與社會的關係，<sup>6</sup>甚至精準地闡述對於「社會」的研究難以離開對政府和人的觀察，故而要釐清國際關係為什麼反覆發生戰爭，就必須聚焦在由國家所組成的社會究竟具有什麼特質，而不是去鑽研國家的角色、它內部的經濟情況或政治形式。<sup>7</sup>

顯然，結構現實主義是宏觀性的整體思維，其理論具有社會性的考量；而社會建構論反而比較沒有處理觀念如何被呈現，以及觀念要怎麼發揮實質影響力或改變結果的問題。<sup>8</sup>

---

<sup>4</sup> Kenneth Waltz, *Theory of International Politics* (Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1979), Ch. 5.

<sup>5</sup> Alexander Wendt, "The Agent-Structure Problem in International Relations Theory," *International Organization*, Vol. 41, No. 3 (Summer 1987), pp. 335-370; Alexander Wendt, "Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics," *International Organization*, Vol. 46, No. 2 (Spring 1992), p. 395.

<sup>6</sup> Kenneth Waltz, *Man, the State, and War: A Theoretical Analysis* (New York: Columbia University Press, 1959), pp. 4-5.

<sup>7</sup> *Ibid.*, pp. 6.

<sup>8</sup> Alexander Wendt, "Collective Identity Formation and the International State," *American Political Science Review*, Vol. 88, No. 2 (June 1994), p. 385; Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), p. 35.



## 一、影響國家行為的根源：權力 vs. 觀念

符合科學(science)標準及學術定義的理論必須是一套邏輯清晰並能解釋特定現象之因果關聯性的通則化論述。<sup>9</sup>國際關係理論自然也不例外，針對主權國家或非國家行為者(non-state actors)之間的互動現象，提出因果關係上的解釋並能在反覆發生的相同或類似情況中獲得印證。<sup>10</sup>

人類對於「國際」關係的研究毫無疑問早於 1648 年《西伐利亞條約》(Treaty of Westphalia)的簽定，也就是在民族國家(nation state)這個概念出現之前，不同群體的人類就已經透過國家或近似的政治組織展開許多互動。舉例來說，西元前 221 年，位於亞洲的一個強國（秦）擊敗當時和它在同一塊土地上的其它六個國家，結束所謂的春秋戰國時代，建立大一統的帝國。<sup>11</sup>然而，在這之前，一位齊國的決策者在《管子》牧民篇這份文獻中表示，「國多財，則遠者來。地辟舉，則民留處」，<sup>12</sup>充分彰顯國家若能擁有好的經濟條件，便可吸引外人；若能適時開發土地資源，便可使百姓安居。此種治國思維反映出實物性的物質基礎乃立國之根本，雖然後人不曾將管仲上述觀點視為一種國際關係理論，但梁啟超認為管仲可謂一位優秀的政治家。<sup>13</sup>第一次世界大戰結束後，國際關係作為一門專業研究領域的必要性獲得確立，1919 年英國艾伯斯威大學(Aberystwyth University)率全球之先設立史上第一個國際政治系(the Department of International Politics)。此後，國際關係的學理研究漸漸系統化和科學化，相關的理論陸續被研究者提出，而不同派

---

<sup>9</sup> Kenneth Waltz, *Theory of International Politics* (NY: McGraw-Hill, Inc., 1979), pp. 2-7.

<sup>10</sup> 事實上，Wendt 的社會建構論也在嘗試提出有關國家行為之因果解釋，而非如有些文獻所言僅止於詮釋或不企求解決問題。

<sup>11</sup> 徐揚傑，「秦統一中國的原因探索」，*武漢大學學報*（社會科學版），第 1 期（1982 年），頁 78-83。

<sup>12</sup> 原文請參見：管仲，《管子·牧民》，*中國哲學書電子化計畫*，<https://ctext.org/guanzi/mu-min/zh>。

<sup>13</sup> 梁啟超，*管子傳*（臺北：中華書局，2019 年）。梁氏撰寫此書的背景是鴉片戰爭後對中國衰弱不振的反省。透過對管仲治國思想的考掘，他發現與西方政治學存在許多雷同，並且時間上還早約 2000 年。



6 新冠疫情發生前與爆發後的台美中三邊關係：  
以結構現實主義及社會建構論進行分析

*International and Public Affairs*

別的理论間辯論也絡繹不絕地進行思想交鋒。<sup>14</sup>

在諸多國際關係理論中，現實主義學派(the Realist School)自1919 年至今佔據了相對較多的關注及討論，無論是理論本身的發展、結合國際現勢之應用，或是與其它學派間的辯論皆然。以目前國關學界的通說理解來看，主導現實主義解釋主權國家行為或是各種世界政治現象的核心變數是權力(power)。<sup>15</sup>進一步說，現實主義非常在乎本體論上係屬於客觀有形的物質資源，因為此類資源可以轉換為各種具體的能力(capabilities)，並在真實世界的物理狀態下具有極高的務實效用。古典現實主義(Classical Realism)的學者 Hans Morgenthau 便曾指出，「權力界定利益」(the concept of interest defined in terms of power)。清楚反映出一個主權國家實際上能享有多少利益完全取決於一個國家究竟擁有多少的權力；而權力就是客觀有形物質資源的概括性界說。Morgenthau 之後的國關研究者花了不少時間與心力去研究權力，試圖給予它一個明確的定義或是得以進行衡量之標準，<sup>16</sup>但自始自終的核心顧念沒有離開過權力的多少或是權力之取得對於國家在行為上帶來的影響，尤其是在攸關安全的面向。<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> Yosef Lapid, "The Third Debate: On the Prospects of International Theory in a Post-Positivist Era," *International Studies Quarterly*, Vol. 33, No. 3 (September 1989), pp. 235-254; Stefano Guzzini, "The Ends of International Relations Theory: Stages of Reflexivity and Modes of Theorizing," *European Journal of International Relations*, Vol. 19, No. 3 (September 2013), pp. 521-541.

<sup>15</sup> Hans Morgenthau, *Politics among Nations* (NY: Alfred A. Knopf, 1948), p. 7; Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations* (Princeton: Princeton University Press, 1987), p. 305; John Vasquez, *The Power of Power Politics: From Classical Realism to Neotraditionalism* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009), pp. 317-320.

<sup>16</sup> Ray Cline, *The Power of Nations in the 1990s: A Strategic Assessment* (Lanham, MD: University Press of America, 1993); Susan Strange, *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996); Joseph S. Nye, Jr., "Soft Power," *Foreign Policy*, No. 80 (Autumn, 1990), pp. 153-171; David Baldwin, *Power and International Relations: A Conceptual Approach* (Princeton University Press, 2016).

<sup>17</sup> David Baldwin, *ibid.*



相較之下，社會建構論是一個十分年輕的國際關係理論，<sup>18</sup>同時對於世界政治的理解與上述現實主義學派存在許多明顯的差異。最被廣泛引用和討論的文獻是北美學者 Alexander Wendt 一系列相關著作，視國際關係中的國家間互動為一種「社會現象」，而社會是由不特定多數的「個體」和由個體結合而成之「整體」共同組成，所以國際關係是一種個體能動者(agent)與整體社會結構(structure)的交織或共構。在這樣的理解下，有形的物質因素雖然確實發揮著影響力，但無形的非物質因素——觀念——也同樣具有影響力。<sup>19</sup>易言之，國際關係同時擁有兩種結構，一種是物質結構(material structure)，一種是觀念結構(ideational structure)。Wendt 認為，如果物質結構可以對國家的行為有所影響，那觀念結構就會對國家的認知（世界觀）有所影響，同時國家的認知又反饋給所存在的國際社會，導致某一種觀念結構的強化或弱化，故而能動者和結構之間是一種相互建構的連動狀態，而非如同強調物質本體論的結構現實主義所言，是一種體系結構制約個別國家行為的情況。<sup>20</sup>基於這樣的觀點，社會建構論將「觀念」作為解釋世界政治的核心變數，不同行為者之間觀念的趨同(convergence)或分殊(divergence)決定了彼此主觀上給予對方的「身分」，而不同的身分判定決定了一個行為者要用什麼模式與對方進行互動。<sup>21</sup>

## 二、一元論或二元論？

從上述結構現實主義和社會建構論對於何種變數（權力或觀念）較能解釋國家行為與世界政治的立場差異可知，兩種理論背後隱藏著一項哲學性思辯，即權力與觀念之間究竟是一物兩面的關係，或是根本就可以加以二分或區隔？

---

<sup>18</sup> Jeffrey Checkel, "The Constructive Turn in International Relations Theory," *World Politics*, Vol. 50, No. 2 (January 1998), pp. 324-348.

<sup>19</sup> 但這也是本文作者對社會建構論最大的質疑，因為這個理論一直沒有說明清楚，究竟「觀念」要怎麼發揮或產生影響力。請對照和參閱本文的註釋 8。

<sup>20</sup> Alexander Wendt, "The Agent-Structure Problem in International Relations Theory," pp. 336-338.

<sup>21</sup> Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics*, Ch. 6.



對於這個問題本文認為必須逸脫「有形」和「無形」的思考窠臼；毋寧，不宜存在唯有形者方屬物質性權力，而凡無形者必為非物質性觀念這樣的二元式理解。理由在於：(1)國關研究者仍尚未對「權力」這個用語形成高度共識，因此「權力」在不同語境下的使用可能存在差異性指涉，<sup>22</sup>即有時是單純的物質性力量（例如：核彈頭的數量）、有時係指實際在某事件上發揮之影響力大小、有時則指涉與地理條件相關之資源豐富程度。<sup>23</sup>這些不同面向的「權力」並非全然都是有形的；以風力來說，看不見也抓不著，但可以感覺其存在並可透過一定技術的協助將風力轉換為電能，而電能對一國經濟發展至關重要，不可能被認為是非物質性的觀念。(2)無形或有形都是一種物質(matter)呈現於世界的形式，所以無形並不同於不存在，並且所謂的「無形」通常僅是人類肉眼不易查覺。以氣味為例，雖然不可見也無具象形體，但透過嗅覺則可以感受，進而證明其存在與否；同時氣味分子的數量和活動速度會左右人類對於氣味濃淡的感受。因此，觀念本身是非物質的，在沒有訴諸任何行動以前必然是無形的；但權力本身可以有形的，也可以是無形的（當人類肉眼不得見或其它感官無法覺查時）(3)非物質性觀念的抽象性（無形）經常被人們誤解，因為觀念也有不同的呈現形式，單純在心中未經言語或書寫表達出來的是「純粹觀念」，而透過影像、聲音或符號加以呈現的則是「具體觀念」。真正本體論上屬於無形且非物質性的觀念僅限於人類心中全然未加以表達的那些思想，除此之外，任何觀念一旦透過某種方式轉換為得以自心中輸出的資訊時，觀念的純然抽象性就會有所變化。舉例來說，以聲音表達出來的觀念會有聲量大小的差異，而聲量的強弱毫無疑問是一種權力或能量的彰顯。又如單純口述出來的觀念比起經由錄音或是以文字記載下來的觀念，自然是後面兩者的延續能量較佳（保存效果較好）。

---

<sup>22</sup> David Baldwin, *Power and International Relations*, supra note 16, pp. 2-10.

<sup>23</sup> Michael Barnett and Raymond Duvall, "Power in International Politics," *International Organization*, Vol. 59, No. 1 (January 2005), pp. 39-75.



由以上說明可知，權力與觀念之間的分野並非簡單的一元或二元問題。事實上，權力存在許多不同的類別，有形的物質性權力是一種類別，人眼或感官不可覺查的「無形物質性權力」也是一種類別。至於觀念，除非未經轉換永留心中的那一種，可以和物質性權力完全二分，否則一旦訴諸任何表現方式加以呈現的觀念，均會與權力產生交集，差別僅在於此種觀念與權力合一的情況下，有些觀念呈現的權力強度比較高或容易被人所覺查，而有些則否。

### 三、過程和結果的邏輯排列及事實組合

現實主義學派非常關注權力，深信權力界定了行為者在世界政治中的利益範疇，因此將權力視為一種工具。相較之下，社會建構論在乎觀念，不斷在論述中反覆強調每個單獨個體均屬於社會中的一部分，彼此間具有相互主觀的認知與被認知關係。<sup>24</sup>然而，值得注意的是，文獻中被提出討論的任何一種觀念最後無不需要獲得實踐或加以表達，也就是任何成為被研究的「觀念」均不可能是那種純粹永留於心的情況。<sup>25</sup>準此，不論是強調權力的現實主義學派，還是重視觀念的社會建構論，都一定是結果論的支持者，<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> 在過去五至六年的時間裡，國關學界開始有論者聚焦於「關係」(relationality or Guanxi)的研究，並提出關係理論(relational theory)來闡述「關係」的形成、變動，以及組成，如何在本體論上影響國家的行為。參考：Yaqing Qin, “A Relational Theory of World Politics,” *International Studies Review*, Vol. 18, No. 1 (March 2016), pp. 33-47; Tze Ern Ho, “The Relational-Turn in International Relations Theory: Bringing Chinese Ideas into Mainstream International Relations Scholarship,” *American Journal of Chinese Studies*, Vol. 26, No. 2 (October 2019), pp. 91-106.

<sup>25</sup> 當一種「觀念」能夠被原創者以外的其他他人所研究時，必然是已經用某種形式呈現於外部世界的「觀念」。誠如本文所述，任何「觀念」只要被呈現於「外」，一定是藉助某種客觀存在之物質作為載體，可能是被人眼睛所見的一個動作，也可能是被人耳朵所聽到的一種聲音，或是其它。無論如何，「觀念」的原創者除非將自己的思想永留心中，不與自己以外的任何人分享，否則一旦將「觀念」表達出來，就毫無例外會透過「物質」，而「物質」的呈現必然涉及權力。

<sup>26</sup> 除非今天社會建構的學者放棄證明自己主張的某種觀念、價值或規範是「存在的」或「有用的」，否則即便是研究非國家行為者的社會建構論者，也都無法逸脫結果論。例如：Karin Bäckstrand, Jonathan Kuyper, Björn-Ola Linnér and Eva Lövbrand, “Non-state Actors in Global Climate Governance: From Copenhagen



10 新冠疫情發生前與爆發後的台美中三邊關係：  
以結構現實主義及社會建構論進行分析

**International and Public Affairs**

兩者的差別在於對導致結果的過程（包含一開始的原因）應如何去理解，存在不同的陳述。為能清楚說明這項差別，本文擬透過（表 1）的方式將兩種理論可能存在之邏輯上排列情況及事實上會出現的組合加以呈現。

表 1：兩大理論在「過程」與「結果」上的邏輯排列及事實組合

	邏輯上的排列		事實上 的組合	說明
	過程	結果		
現實主義	有形	有形	✓	此類型為國際關係中的常態，也是最易被人所觀察到的類型，因此爭議較少。實例如鴉片戰爭中的英國；英國為了打開中國市場的門戶而發動武裝戰爭（過程），最終獲勝並實踐其目的（結果）。
	有形	無形	✓	當結果為「無形」時，除非是那種完全不能被人類感官所知覺的情況，基本上都仍有方法可以證明其存在。因此結果的「無形」不等於結果的「不出現」。例如：人道干涉力量的介入讓一國內戰停止，外部勢力介入的過程一定是客觀可見的，但因為最終阻止了內戰，結果上呈現的情況是沒有任何武裝衝突發生，會給人一種無形的錯覺。但事實上，較人道干涉前更多的人民安全地存活下來就是具體的結果。（筆者按：或許也可以理解為「和平」或「無衝突」狀態的出現為一種「有形」之結果，而將之歸類為第一種排列情況）
	無形	有形	✓	以隱匿、間接、不具形體或難以被查覺的方式呈現或施展權力，但達成十分具體之結果。例如：以教育輸出的方式影響目標國的公眾認知（軟權力的主張者多半是在討論此種情況）。

to Paris and Beyond,” *Environmental Politics*, Vol. 26, No. 4 (2017), pp. 561-579；早期提出跨國倡議網絡「迴力鏢模型」的建構主義學者也同樣不例外，只不過是用語上把「權力」改為「壓力」(pressure)，詳見：Margaret Keck and Kathryn Sikkink, *Activists Beyond Borders: Advocac Networks in International Politics* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1998), p. 13. 事實上，嘗試以「威脅平衡論」對「權力平衡論」進行補充的研究者，最後在其論述中也無法克服有形的物質力量才是最根本與始終存在的自變項，並且左右著中小型國家對於「威脅」的判定。詳見：Stephen Walt, *The Origins of Alliances* (Ithaca: Cornell University Press, 1987), p. 161 & p. 165.



	無形	無形	?	本文目前找不到確切的真實例證來反映此種邏輯上存在的排列樣態。事實上，殊難想像一國僅透過教育輸出就能阻止另一國的內戰或武裝衝突。
社會 建 構 論	有形	有形	✓	以美國為首的西方國家積極地推廣民主價值（但此種價值的推廣必然是透過一些載體，絕不可能是虛無的純粹觀念型價值），並促成特定國家或特定區域的民主化（「化」是一種轉變的過程，既然有所變化，一定是能被客觀查覺）。
	有形	無形	✓	貿易自由化（尤其是出口類型的）或市場經濟的觀念在已開發國家的宣揚之下成為一種主流價值，但在某些共產國家的法律中此種結果並不明顯，但經濟的運作方式已然有所調整、修正或轉變。 <sup>27</sup>
	無形	有形	✓	無論何黨執政，台灣一直沒有發動修改現行《憲法》（或增修條文）的法律過程，但在客觀的結果面上，國人已然越來越具有本土意識或所謂的台灣認同。（筆者按：此一邏輯排列中「過程」的無形其實是指法律上沒有出現確切的修法行為；然而，在傾向法理台獨的行為之外，政府部門已有不少實際行為清楚地顯示，傾向將台灣「國家化」 <sup>28</sup> ）
	無形	無形	?	本文目前找不到確切的真實例證來反映此種邏輯上存在的排列樣態。

資料來源：作者自製。

<sup>27</sup> 一個比較具體的例子可參考：Yasheng Huang, *Capitalism with Chinese Characteristics: Entrepreneurship and the State* (Cambridge: Cambridge University Press, 2008), pp. 1-7.

<sup>28</sup> 實例如：現任外交部長赴立法院進行的第九屆第八會期外交業務報告（網址：<https://www.mofa.gov.tw/News.aspx?n=16&sms=82>）；據此份報告的內容，外交部長表示，中國在國際上「持續擴大對臺灣打壓進逼，企圖消滅我們國家的主權，以及限縮臺灣在國際上的生存空間」、「聖露西亞總理查士納(Allen Chastanet)等友邦正副元首即將訪臺祝賀我國國慶」、「美國防部最近發表之「印太戰略報告」中，將臺灣列為持續強化夥伴關係之國家」，類此表述均間接透露外交部長將「台灣」與主權國家緊密聯繫在一起，而非以「中華民國」作為報告內容的用語。然而，從外交部的官方網站可知，這個行政機構的正式全稱是中華民國外交部，而不是台灣外交部（雖然英文全稱中有以括號加註的方式呈現 Taiwan）。此外，以目前有和我國建立正式國際法上邦交關係的國家為例，其在雙邊條約中係以「中華民國」稱呼我國，「台灣」同樣只是括號中的加註，同時我方的締約代表也是以「中華民國」為銜稱，「台灣」是括號加註（詳見：《中華民國（臺灣）政府與貝里斯政府航空服務協定》，網址：[https://no06.mofa.gov.tw/mofatreatys/Result.aspx?tysubject\\_c=&tysubject\\_e=&tysubject\\_o=&tycountry\\_c=&tycountry\\_e=&tyeffectivedate=&tyeffectivedateE=&tysigneddate=2016/01/01&tysigneddateE=2020/12/31&start=Y&tykeyword=&Order=Signing&tyclass=](https://no06.mofa.gov.tw/mofatreatys/Result.aspx?tysubject_c=&tysubject_e=&tysubject_o=&tycountry_c=&tycountry_e=&tyeffectivedate=&tyeffectivedateE=&tysigneddate=2016/01/01&tysigneddateE=2020/12/31&start=Y&tykeyword=&Order=Signing&tyclass=)）。



12 新冠疫情發生前與爆發後的台美中三邊關係：  
以結構現實主義及社會建構論進行分析

*International and Public Affairs*

依據社會建構論代表學者 **Wendt** 的說法，結構現實主義對於過程是忽略的，因為忽略了過程，所以結構現實主義者只看到客觀上無政府狀態此一現象存在之結果，並將其想定為一種劇本（霍布斯式的），進而推論主權國家在這種劇本的無政府狀態中如何行為與互動。<sup>29</sup>相較之下，社會建構論是關注過程的，認為不同的互動過程會產生不同的無政府狀態劇本（**Wendt** 是以「文化」來形容）。因此，社會建構論在結果面比結構現實主義更能呈現無政府狀態的多樣性，也就是在霍布斯式的無政府狀態外，還可以有其它的可能性。此種觀點的確十分具有啟發性，提醒世人思考或進一步釐清是否無政府狀態必然只有一種劇本。<sup>30</sup>詳言之，無論能動者之間的相互認知或身分判定為何，都無法逸脫彼此視對方為敵人的結果；還是說無政府狀態是一個依變項，具有變化性，會隨著能動者間相互認知的改變而調整彼此互動的方式，從而形成敵我關係以外的其它關係，例如競爭者或朋友。**Wendt** 舉了一個頗值思考的例子，即美蘇對峙的兩極體系是在 1991 年才結束，若是按結構現實主義的邏輯，國際體系中的權力分配發生變化，體系中的結構隨之改變，從而影響了行為者（主權國家）的行為。然而，美蘇兩強的行為在 1989 年就已經出現變化，但當時國際體系的結構還是兩極。

31

對於上述 **Wendt** 提出的觀點和質疑，本文認為有兩點應予澄清。首先，結構現實主義的確是一種非常重視結果的理論，但所謂的「結果」並不是一個固定不變的常數。進一步說，「結果」有的時候是指確保國家在武裝衝突中生存下來的結果，有的時候是指如何透過參與區域整合來改善國家經濟發展水準的結果。「結果」等同於是國家所欲追求的利益或實踐之目標，不同的利益或目標就必然會有方法上的區別。因此，方法是多樣的，是一個過程，它本身是什麼不重要，能不能為一個國家實現所欲追求的利益或目標才是重點。此外，安然生存永遠都是必不可缺且讓其它利益或目

<sup>29</sup> Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics*, op. cit., pp. 313-314.

<sup>30</sup> 即成為國際關係中的常數或先驗前提。

<sup>31</sup> Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics*, op. cit., p. 314.



標有意義的首要核心前提。毋寧，生存安全是任兩國（或以上數目）要發展彼此國際關係的先決條件。<sup>32</sup>在此前提可以實現且為兩國均能同時享有之情況下，無政府狀態就不一定是國與國相互為戰或秩序混亂的情況，而是可以存在和平與秩序。反之，若生存安全此一最為優先的利益或目標無法獲得實現，或僅能有一國享有時，國與國的關係就陷入零和賽局，無政府狀態就會以衝突或失序的形勢呈現。簡言之，結構現實主義的無政府狀態從來就並非只有一種劇本，甚至應該說無政府狀態並不是現實主義學派中定義的一項「結果」；它自始自終都不是主權國家追求的利益或目標，而是一個開展國際關係理論的前提與長期存在於世界舞台的事實。<sup>33</sup>

其次，針對 **Wendt** 從體系結構的變化與國家行為間關聯性來質疑結構現實主義，本文認為是有瑕疵的。吾人不妨試想一下，閉眼騎車而導致出車禍（不是撞人、被撞，就是摔倒）的機率有多高，但此種情況下車禍的發生是人一閉眼就立即出事呢，還是比較可能在數秒或數十秒之後才發生事故呢？如果真實情況是後者的機率較高，那人們是否能說只有在這個人出車禍的當下他/她才是閉眼的呢？顯然是不行；所以閉眼騎車雖然一定會發生車禍（或機率極高），但究竟要閉多久才會發生是比較難確定的，個體的平衡感或騎車當時的周邊環境皆有可能發揮一定程度之影響。同理，1989 年美蘇兩強的行為發生了變化（閉眼）不意謂著同一年國際體系的結構就應該有所變化或應該早於兩強的行為就產生變化；而等到體系結構發生了變化，美蘇的互動也未必就立刻會發生相應的修正。此外，結構現實主義的創始者 **Waltz** 曾明確表示，他的理論是「國際政治的理論」，而非「外交政策的理論」。<sup>34</sup>結構現實主義觀察和解釋的重點是那些國家普遍都會反覆為之的行為，而非一些細微或瑣碎之特定時點的外交政策。最後，人們不該忘記美蘇兩強是冷戰期間兩極體系的「極」(polarities)，它們客觀上的行為反映

<sup>32</sup> 文獻上有學者以 *assumption* 稱之。詳見：John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (NY: W. W. Norton, 2001), p. 31.

<sup>33</sup> 同註 30。

<sup>34</sup> Kenneth Waltz, "International Politics Is not Foreign Policy," *Security Studies*, Vol. 6, No. 1 (Autumn 1996), pp. 54-55.



14 新冠疫情發生前與爆發後的台美中三邊關係：  
以結構現實主義及社會建構論進行分析

### *International and Public Affairs*

了它們自身實際所擁有之權力，而權力的分配正是國際體系呈現出什麼結構的關鍵。因此，先有美蘇行為上的改變，後有國際體系結構的變化（從兩極調整為單極），才是合乎邏輯的發展。

總的來說，結構現實主義是強調目的（結果）勝於手段（過程），它追求的目標往往很明確，是能透過物質形體來呈現之具體利益，但不排除主權國家在生存無虞的前提下偶爾會追求一些抽象或肉眼較難直觀到的利益。相較之下，社會建構論其實並沒有不在乎結果，但比起結構現實主義，過程中某種觀念的影響力有沒有被發揮出來，確實是社會建構論所關切之面向，並且認為過程中的能動者互動關係的變化會導致最終目的（或結果）跟著發生變化。然而，從（表 1）可知，社會建構論在邏輯上的排列和事實上的組合皆與結構現實主義高度相似，兩者的關鍵之別是促成結果的方法（過程）存在程度上的差異，而不是理論本身先驗性地對於物質或非物質因素的接納或排斥。

#### 四、建構之標的：方法 *or* 目的？

延續前一部分的討論，過程與結果在兩種理論的哲學思考上究竟該怎麼理解為宜？同時又要如何將它們對於國際關係的視野帶入現實生活中的台美中三邊關係？本部分擬借助適當性的邏輯(logic of appropriateness)與結果性的邏輯(logic of consequences)來加以闡述，接著於第五部分論述台美中三邊關係裡的權力與觀念、過程和結果，以及方法跟目的。

結構現實主義是以結果性的邏輯來思考，強調行為最終要能為主權國家帶來效用或至少行為的效用要大於帶來的損失；而社會建構論則是以適當性的邏輯來思考，強調行為本身的對錯或妥適與否才是關鍵，因此若結果是對己有利的，但行為本身是不適當的，將失其意義。由此可知，結構現實主義把方法與目的合併在一起思考且側重於後者，<sup>35</sup>至於方法的選擇依其所能帶來的最終效用

---

<sup>35</sup> 此種研究立場其實可以從 Waltz 將國際戰爭的原因歸結到「第三意象」(the Third Image)的論點中窺見端倪。詳言之，過程本身不包含結果，但結果一旦出現必然會有過程，這就好像個體層次不會包含國家與國際體系，但國際體系



(utility)多寡為據。<sup>36</sup>社會建構論則是把方法與目的區隔開來，儘管兩者對其來說都是重要的，但選擇與判斷上則是切割處理的，並且將方法的重要性置於目的之上。進一步說，由於每個行為者在其所存在的空間場域裡都有一個要扮演的角色，不同的角色對應不同的行為，行為表現的適當與否會決定行為者在所處場域裡的角色正當性高低；而一旦行為被判定不適當，將招致懲罰或付出相應代價。基於這樣的觀點，行為者會思考自己的行為是否符合特定場域空間裡的期待，而不是去思考行為之後的結果。舉例來說，凡人皆畏死，但消防員的角色使其明白衝入火場救人是其應有之適當行為，因此就算有葬生火海的風險，仍會義無反顧。<sup>37</sup>然而，Jack Snyder 與 Leslie Vinjamuri 透過實證研究後發現，適當性最高的國際正義制度往往最無法被執行，甚至可能招致後續更進一步的人權違反或暴力衝突；相反地，務實地考量個案中國家政治與司法制度的穩定性、侵害正義者的勢力強弱，以及國際社會中大國的態度和能發揮的影響，彈性選擇最能被履行的一種（或數種）正義制度，才是制止違法暴行的有效策略。毋寧，結果性的邏輯比適當性的邏輯更有助於目標的達成（或是損害的預防），是務實且能滿足需要的理性選擇。<sup>38</sup>

---

的出現一定是有主權國家的存在，而主權國家的構成必然是因為有人民。詳見：Kenneth Waltz, *Man, the State, and War: A Theoretical Analysis*, pp. xv-xviii.

<sup>36</sup> 學者 Ruggie 就曾以新效用主義(Neo-utilitarianism)描述現實主義。詳見：John Ruggie, “What Makes the World Hang Together? Neo-Utilitarianism and the Social Constructivist Challenge,” *International Organization*, Vol. 52, No. 4 (Autumn 1998), pp. 855-885.

<sup>37</sup> James March and Johan Olsen, “The Institutional Dynamics of International Political Orders,” *International Organization*, Vol. 52, No. 4 (Autumn, 1998), pp. 943-969；類似的觀點在國際環境法學者的文獻中也出現過。可參考：Ronald Mitchell, “Compliance Theory: Compliance, Effectiveness, and Behavior Change in International Environmental Law,” in Jutta Brunnee, Daniel Bodansky, and Ellen Hey, eds., *Oxford Handbook of International Environmental Law* (Oxford: Oxford University Press, 2007), pp. 901-903.

<sup>38</sup> Jack Snyder and Leslie Vinjamuri, “Trials and Errors: Principle and Pragmatism in Strategies of International Justice,” *International Security*, Vol. 28, No. 3. (Winter 2003/2004), pp. 5-44.



上述辯論的重點在於人們究竟應該聚焦在結果的善還是過程之正當？也就是到底是目的比較重要還是方法比較重要？結構現實主義作為一種自利型的理性選擇理論，強調世人（尤其是領導人）應將國家的生存安全列為最優先之目標，而且是無論如何都要盡力確保，使之不受損害之核心利益。在此前提下，如果過程正當或方法適當卻無法維持國家的生存，反而是一種不道德。<sup>39</sup>更白話一點說，在欠缺共主高權的無政府狀態裡，一旦讓自己國家的生存安全陷於難以挽回之險境，再多麼正確與適當的行為或過程都沒有意義，畢竟一個在地圖上消失的國家是不會被歌功頌德的，反而只會成為各國警惕之對象，盡可能避免自己重蹈覆轍。<sup>40</sup>當然，這不代表社會建構論的觀點全然是錯的，因為生存安全被現實主義學派長期強調出來的至高優越性並非無時無刻都存在於真實的國際關係中。前文曾提及，無政府狀態下國家彼此是可以形成合作關係的，相互為戰的零和賽局不是唯一劇本。<sup>41</sup>舉例來說，三個主權國家中軍力最強的 X 也最不環保，境內重工業總是在生產過程中排放廢氣。由於風向的關係，軍力較弱的 Y 與 Z 多年受到 X 所排廢氣的侵害，但礙於自身軍力不及 X，只能隱忍。若有朝一日，Y 與 Z 能達成共識，談判出具體的合作條件與抗衡 X 的方法，兩國就能利用合作後高於 X 的軍力施壓 X，要求其改善廢氣的問題。在這個虛擬的個案中，Y 與 Z 就有必要考量適當性的邏輯（即實踐目標之前的過程，應該要採取什麼方法），關注合作過程與合作方法是否妥適。進一步說，Y 與 Z 的軍力總合高於 X，兩國可以威脅使用武力來迫使 X 盡快改善廢氣問題，也可以逕行直接使用

---

<sup>39</sup> 個人層次的道德判準不應該套用在國際關係，詳見：Paul Rich, "Reinhold Niebuhr and The Ethics of Realism in International Relations," *History of Political Thought*, Vol. 13, No. 2 (Summer 1992), pp. 281-298.

<sup>40</sup> 事實上，這就是一種社會式的學習效果，讓身處於群體中的個體發現什麼樣的行為有助於自己的生存，然後透過模仿成功者的行為，提高自己在社會中面臨危難時之生存能力。結構現實主義者早在社會建構論立足於國際理論以前，就提出這樣的觀點了。詳見：Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*, *op. cit.*, pp. 74-78.

<sup>41</sup> Charles Glaser, "Realists as Optimists: Cooperation as Self-Help," *International Security*, Vol. 19, No. 3 (Winter, 1994/1995), pp. 50-90.



武力摧毀 X 的重工業，讓廢氣不再排放。兩種方法皆可達成目的，但適當性有別，之後帶來的影響也不同，怎麼選擇一個最適當的方法就是必須思量的問題。

## 五、台美中三邊關係的初步檢視

綜合以上的討論及分析，台美中三邊關係裡的台灣究竟應該是關注自己與美中兩強之間的物質性權力變化，還是觀念的異同呢？該聚焦三邊關係中對台灣生存安全的結果面影響，還是關注三方互動過程中的策略適當性？

本文認為，台灣在優先順序上應該要關注三邊關係中其它兩方於「觀念」上對台灣（或台北當局）的身分認知，其次才是彼此間「權力」的變化；同時，聚焦在互動過程中所可能導致的「結果」，而非「手段」的適當性與否。所以如此主張之理由在於：(1)有權力者才能建構觀念，三邊關係曾有相當一段期間是美國說了算，後來變成中國有能力去與美方議價，到現在美中在諸多國際或區域議題上較勁白熱化或爭奪話語權，且美方未必居於優勢。<sup>42</sup>台灣則是自 1979 年開始長期位於三邊關係中能力最弱之一方，也因此最不具有能力去建構一項觀念，進而難以影響美中任何一方的行為。此種情況導致台灣在三邊關係中長期陷於劣勢，且沒有本錢不依靠美國，更沒有能力去制衡中國。既然如此，優先關注「權力」對台灣的實益便不大，畢竟台灣極不可能是三邊關係中最有權力的一方；反之，關注自己的身分在三邊關係中有無變化，進而評估美方或中方是否於「觀念」上對台灣的認知有所調整，才是台灣該做且能做的事；(2)三邊關係的變化有多種可能，文獻上的相關討論極為豐

---

<sup>42</sup> Kurt Campbell and Ely Ratner, "The China Reckoning: How Beijing Defied American Expectations," *Foreign Affairs*, Vol. 97, No. 2 (April 2018), pp. 60-70; Aaron Friedberg, "Competing with China," *Survival*, Vol. 60, No. 3 (May 2018), pp. 7-64; Joshua Shiffrin, *Rising Titans, Falling Giants: How Great Powers Exploit Power Shifts* (Ithaca: Cornell University Press, 2018); Ryan Hass, "How China Is Responding to Escalating Strategic Competition with the US," Brookings, March 1<sup>st</sup>, 2021, via at: <https://www.brookings.edu/articles/how-china-is-responding-to-escalating-strategic-competition-with-the-us/>.



18 新冠疫情發生前與爆發後的台美中三邊關係：  
以結構現實主義及社會建構論進行分析

*International and Public Affairs*

富，<sup>43</sup>但最糟與台灣人最擔心的劇本（台灣喪失生存安全）迄今為止從來沒有發生過。

在上述(2)的情況下，台美中三邊關係一直以來都是兩個國家與三個政府的拉扯，台灣與中國大陸各自的政府雖然有很多互動（包含敵對的互動），但始終不可能撇開美國的介入，而美國介入兩岸的政策準則就是：台灣不可尋求正式的法律上獨立，而中國大陸不可以用武力征服台灣。<sup>44</sup>詳言之，所謂的美國協防台灣或「任何企圖以非和平方式來決定台灣的未來之舉—包括使用經濟抵制及禁運手段在內，將被視為對西太平洋地區和平及穩定的威脅，而為美國所嚴重關切」，<sup>45</sup>並不是美國會出兵保證台灣地區免於北京政府發動之軍事攻擊，而是美國會防止「兩國三府」的基本架構崩毀。何以如是說？有下列幾個證據可供為憑。首先，在1995年~1996年的台海危機之前，台北與北京兩個政府曾爆發過先後兩次激烈之軍事衝突，其中1954年~1955年的第一次台海危機具有關鍵性意義，因為儘管1954年12月美國和在台灣的國民黨政權簽訂了《中美相互防禦條約》(Mutual Defense Treaty between the United States of America and the Republic of China)，形成一個雙邊的軍事同盟，但事後美國並未依條約中的內容履行義務，反而是要求蔣介石接受戰敗結果，放棄台州列島並從大陳島撤離。<sup>46</sup>不過，美國當時也沒有允許北京政權進一步東侵染指金門和馬祖。

---

<sup>43</sup> 例如：Nancy Tucker, *Strait Talk: United States-Taiwan Relations and the Crisis with China* (Cambridge: Harvard University Press, 2009); Lowell Dittmer, "Washington between Beijing and Taipei: A Triangular Analysis," in Cal Clark, ed., *The Changing Dynamics of Relations among China, Taiwan, and the United States* (Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing, 2011), pp. 10-29; Yu-Shan Wu, "Strategic Triangle, Change of Guard, and Ma's New Course," in Cal Clark, ed., *The Changing Dynamics of Relations among China, Taiwan, and the United States* (Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing, 2011), pp. 30-61; David Rapkin and William Thompson, *Transition Scenarios: China and the United States in the Twenty-First Century* (Chicago: University of Chicago Press, 2013).

<sup>44</sup> 美國此一準則已清楚反映華府在身分認知上已定性台灣「不是」一個主權獨立的國家，但不允許北京當局將台灣納入其實力支配之下，成為法律上中華人民共和國政府所統治的一部分。

<sup>45</sup> 詳見：《台灣關係法》第2條2項4款。

<sup>46</sup> Iain Henry, "What Allies Want: Reconsidering Loyalty, Reliability, and Alliance Interdependence," *International Security*, Vol. 44, No. 4 (Spring 2020), pp. 45-83.



其次，自台美雙邊正式結束法律上的外交關係以來，台海間只爆發過一次軍事性質的危機，即 1995 年~1996 年的飛彈危機。然而，這場危機的警告性質遠遠大於軍事攻擊性質。<sup>47</sup>事實上，當美國決定與北京政府建立正式邦交關係後，兩岸關係的運作結構朝向避免正視客觀事實、刻意不對現狀進行釐清，以及欠缺意願去追求一個根本性的和平解決。兩岸關係在 70 年的時間軸上起伏擺盪，時好時壞，隨著不同年代、不同的國際局勢、不同的台美中三方領導人，而歷經許多微妙的戰略三角組合。在這些組合變化中，無論實際有效支配台灣政府是決定要與北京當局以較和緩的關係走得近些，還是要以較緊張的互動保持相當之距離，兩岸關係從來沒有逸脫上述「兩國三府」的運作結構。有趣的是，在「統一」這點上，無論是自詡民主開放的台灣，或是政體上仍受共產體制統治之大陸地區，都在個自的根本大法中明示對於「統一」的冀望。舉例來說，台灣的《憲法增修條文》在序言中表明：「為因應國家統一前之需要」，而北京的《中華人民共和國憲法》在序言中指出：「台灣是中華人民共和國的神聖領土的一部分。完成統一祖國的大業是包括台灣同胞在內的全中國人民的神聖職責。」顯然，自 1949 年 10 月 1 日以降，兩岸關係在許多變化中始終維持一個不變，而這個不變明示性地分別揭露在台北當局與北京當局所認可的法律中。諷刺的是，兩岸其中一方（或雙方）在實務上背離現行自己法律中所確認之現狀，試圖透過一些政治性的操作讓兩岸關係衍生出許多複雜的身分與關係想像，例如：一邊一國或一國兩制。這也就是說，兩岸關係陷入一個客觀事實（分裂國家）被刻意淡化或扭曲的情形。同時，就算我們假定(assume)「統一」是唯一可能的劇本，兩岸雙方仍有可能為了競爭誰才是「統一」後合法的唯一政府而再起爭執。因此，「統一」可以說已非物質力量較弱的台灣所欲追求之結果（既欠缺適當的方法，亦無實踐的可能）。至於訴求台灣與中國大陸完全地分離（或是中國大陸與台灣島完全地分離），也就是所謂的「獨立」劇本，則無論是台北或北京當局都還沒有任

---

<sup>47</sup> Robert Ross, "The 1996 Taiwan Strait Crisis: Lessons for the United States, China, and Taiwan," *Security Dialogue*, Vol. 27, No. 4 (December 1996), pp. 463-470.



20 新冠疫情發生前與爆發後的台美中三邊關係：  
以結構現實主義及社會建構論進行分析

*International and Public Affairs*

何一方有實際之動做，但從台中美三邊關係長期存在之結構來看，美國絕對不會允許台北當局訴求法理獨立這個選項，而北京當局礙於國內政治的考量，也幾乎不可能在短期內做出宣告大陸地區即是完整代表「中國」所有領土的政治決定，將台灣排除在「中國」之外。<sup>48</sup>

然而，有一點非常值得注意，即台灣及其周邊島嶼目前在台北政府的實際支配下完全充分滿足五個關鍵要項，<sup>49</sup>這不僅僅是香港、澳門所未及的，更非新疆維吾爾自治區或是西藏自治區所能望其項背的，同時也不是聯邦體制的民主國家，例如美國或德國中的另何一個州或是邦可以比擬的。毋寧，台灣這塊地理概念上的領域在事實上不受到北京政府的任何管轄及支配，與當今世上任何一個主權國家並無二致。這種事實上的「國家狀態」是北京決策高層所不樂見的，但毫無疑問是其一直解決不了的，且實際上已經接受之狀態。所以，台灣只要不進一步在法理上尋求獨立，兩岸陷入武裝衝突的可能性極低。不過，這種符合台灣生存安全的狀態是否也同樣符合美國的利益呢？根據《台灣關係法》(Taiwan Relations Act, Public Law 96-8 96th Congress，以下簡稱 TRA)的第 4 條(b)項 1 款，「當美國法律中提及外國、外國政府或類似實體、或與之有關時，這些字樣應包括台灣在內，而且這些法律應對台灣適用」。具體例證如：2012 年，美國國土安全部部長 Janet Napolitano 在國務卿 Hillary Clinton 主持的全球旅行暨觀光會議(Global Travel and Tourism Conference)上，正式宣佈台灣為美國免簽證計畫(Visa

---

<sup>48</sup> 然而，這個「可能性」是邏輯上可以存在的。也就是說，台北當局有沒有能力去建構北京當局的新認知，使其不再視台灣為無法分割的一部分，進而率先在國際公開場合表態，不再堅持台灣是中國的一部分，而目前的大陸地區就是中國完整的領域範圍。如果台北當局有這樣的能力（或方法），便可以不必透過台獨，建立台灣的主權國家身分。

<sup>49</sup> 一個國家的中央政府賦予其所轄領土的自治範圍雖然會因不同國家而有所異，但有五個關鍵的要項從來不曾同時存在。一旦同時存在，一國「兩制」的上限就無異於被突破，客觀事實上(*de facto*)就是「兩國」兩制，而非一國「兩制」。這五個關鍵要項分別是：首長普選制度、防護自身安全的軍力、自主的員警系統、獨立個別的關稅暨課稅領域、有國際公認市場價值或一定匯換比值的法定通貨發行。



Waiver Program) 的第 37 個參與「國」。2018 年，國務卿 Michael Pompeo 豁免包括台灣在內的 8 個國家，准許它們可暫時性的向伊朗購買原油。2019 年，國防部的《印太戰略報告》(Indo-Pacific Strategy Report) 更是直接在書面上以「國家」指稱台灣（其它同時被列名的國家包括蒙古、紐西蘭、新加坡）。顯然，在 TRA 這項美國國內法的基礎上，華府實際上是將台灣視為一個國家來對待。美國雖然在國際公法的層次上不承認台灣島上的政權為合法代表「中國」的政府，而未能與之維持法律上的正式邦交，但並沒有否定這個島上的政權存在或認定其違法；相反地，美國以國內法的方式給了台灣實質上無異於其它主權國家的地位，並和現行有效統治台灣地區的台北當局維持相當緊密的實質外交往來。<sup>50</sup> 鑑此，可以確定的是，一個不受北京政府管控但又同時不尋求法理上成為獨立國家的台灣，是符合美國利益的。但究竟符合什麼利益呢？答案是此種實質獨立狀態的台灣可以自行決定是否向美國購買軍備，不受北京當局的影響；同時，未具法理國家地位的台灣讓北京當局有理由或國內政治上的必要對之持續進行武嚇，而這樣的武嚇讓台灣海峽呈現安全狀態的不穩定，從而保障了美國持續對台灣銷售軍備之正當性和適時介入兩岸關係的各種名義。

總的來說，台美中三邊關係的存在（兩國三府的結構）最符合美國的戰略構想和國家利益，也是美國一直設法維繫的局面。對北京政府來說，這樣的三邊關係當然不是最好的劇本，但至少它因此獲得美國官方正式承認，是霸權認知中唯一擁有合法身分代表「中國」的政權。北京政府或許會希望尋求更好的三邊關係劇本，但時機顯然還沒有到來。至於三邊關係中物質力量最為弱勢的台灣，早已放棄國家統一的目標，但客觀能力上欠缺實踐法理獨立之可能性，因此僅能在美國優勢物質力量的主導下與觀念建構的身分下，接受「維持現狀」的務實選項。簡言之，無法挑戰或拒絕美國所給予台灣的模糊「身分」，接受與美方的非正式邦交關係，以實質的台美合作關係作為確保自己生存安全的方法。

---

<sup>50</sup> 譚偉恩，「邦交與斷交之外交關係研究：以 2016~2019 年的台灣及其實踐為例」，*國際與公共事務*，第 11 期（2019 年 12 月），頁 44-47。



## 參、疫情發生前與爆發後的台美中三邊關係

COVID-19 疫情發生前，三邊關係中的台灣在經貿上對中國有一定程度的倚賴，而在國防上又無法不仰仗美國的支援，加上身分被美中兩強定性，導致客觀能力和主觀身分上均位居劣勢，僅能守持現狀。然而，疫情爆發後，台灣在沒有任何國際組織及大國的幫助下，獨自且成功地展現優異的防疫成效（直到 2021 年 4 月下旬）<sup>51</sup>甚至進一步輸出口罩援助美國及若干國家作為外交策略。此一客觀情勢的變遷，加上美中在疫情發生前已然形成之競爭態勢，讓台灣在三邊關係中獲得反轉劣勢的機會，並促成一定程度之美台關係深化。

### 一、疫情前的三邊關係

#### （一）「中華人民共和國」的出現

1949 年 10 月 1 日，毛澤東宣佈中華人民共和國中央人民政府成立，<sup>52</sup>這個「成立」的客體究竟是「國家」還是「政府」？根據台灣的國防部軍事情報局和國家發展委員會檔案管理局的史料，<sup>53</sup>1937 年在毛澤東領導下的共產黨向國民政府遞交《共赴國難宣言》，將所控制的陝北地區設為陝甘寧邊區政府，作為抗戰期間的核心根據地。國民政府礙於當時對日作戰之需要，承認了陝甘寧邊區政府合法，同時將紅軍納編為第八路軍，後人多稱此段歷史為國

---

<sup>51</sup> 自 2020 年 1 月 30 日，COVID-19 疫情被 WHO 判定為「引起國際關注之緊急公衛事件」後，台灣防疫表現陸續被國際媒體及學術研究視為模範生等級，直到 2021 年 4 月 20 日兩位華航機師確診，進而引爆台灣本土感染風波前，台灣的防疫成效有為自己爭取到一些優勢。本文對於疫情與台美中三邊關係之研究，也僅以 2020 年 1 月 30 日至 2021 年 4 月 20 日為範圍，合先敘明。

<sup>52</sup> 參考：「當年今日：1949 年 10 月 1 日 中華人民共和國成立」，2013 年 10 月 1 日，[https://www.youtube.com/watch?v=2H\\_6LpSJTAs](https://www.youtube.com/watch?v=2H_6LpSJTAs)；新華社，「新中國檔案：1949 年開國大典」，中華人民共和國中央政府，網址：[http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/test/2009-08/03/content\\_1383001.htm](http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/test/2009-08/03/content_1383001.htm)。

<sup>53</sup> 詳見：「陝甘寧邊區政府」，檔案支援教學網，<https://art.archives.gov.tw/Theme.aspx?MenuID=450>。



共合作。<sup>54</sup>根據國共雙方的合作協議內容，上述邊區可由共產黨治理，因此共產黨有權設立機構，但國民政府在法律上作為當時中國的最高治權機關，堅持邊區所轄之 23 縣首長應由其任命委派，導致邊區當時的許多單位出現兩個以上隸屬不同政府的官員（例如：縣長）或組織（例如：保安隊），呈現出一種治權上的競爭與衝突。

1949 年 10 月 2 日，蘇聯率先承認了中華人民共和國政府，同年 12 月至隔年 2 月，毛澤東前往莫斯科同 Joseph Stalin 進行了談判。毛氏要求 Stalin 廢除其於 1945 年與國民政府簽定之《中蘇友好同盟條約》，並與共產黨的人民政府簽定新約。然而 Stalin 認為人民政府作為一個新政府應依國際法上的政府繼承接收國民政府所簽署的條約，而不必另外簽定一份新約。雙方在此議題上僵持不下，不過 Stalin 後來因為擔心毛氏轉而向美國靠攏，決定讓步。雙方最終交換條件，由人民政府於同年 2 月 14 日承認蒙古人民共和國獨立，蘇聯則在同一天與共產黨簽署《中蘇友好同盟互助條約》。有趣的是，重簽新約並不是毛澤東或人民政府一貫的訴求或政策；事實上，共產黨也會主張繼承國民政府時期透過條約確立之國際法上權利，但同時拒不承認那些條約中的義務。無論如何，檔案中記載的史料清楚顯示，「中華人民共和國」的出現並不屬於國際法上的新國家，而是一個新政府。

## （二）「蔣介石代表」的被逐出

從 1949 年 10 月 1 日到 1971 年的這段時間裡，國民政府（或稱中華民國政府）在國際社會的地位是一直獲得美國及其友邦的肯定和支持，因此在聯合國中的會員資格（包含安全理事會中的常任理事國席位）均不受影響。然而，聯合國大會每一年都為了「中國代表權」的問題而爭執不休，各國對於究竟應該讓遷移到台灣島上的國民政府代表「中國」，還是讓在大陸地區的人民政府（或稱中華人民共和國政府）代表「中國」，始終無法形成共識。文獻指出，當時聯合國中有會員國提議「兩個中國」作為解決「中國代表

<sup>54</sup> 陝西省檔案院、陝西省社會科學院合編，*陝甘寧邊區政府檔案選編：第十一輯*（北京：檔案出版社，1991 年）。



24 新冠疫情發生前與爆發後的台美中三邊關係：  
以結構現實主義及社會建構論進行分析

*International and Public Affairs*

權」問題的方法，但在台灣的國民政府沒有接受。<sup>55</sup>

1971年4月，美國總統 Richard Nixon 指派 Robert Murphy 擔任特使到台灣與蔣介石協商，希望說服蔣氏接受美國提出之「雙重代表權」計畫，即讓在台灣的國民政府與在大陸地區的人民政府都可以在聯合國內代表「中國」，但國民政府需同意把安全理事會常任理事國的席位讓給人民政府。對於這樣的協商內容，許多文獻記載蔣介石嚴正地予以回絕。不過，有少部分文獻指出，蔣介石同意接受美國的「雙重代表權」計畫，但他要求美國必須保證國民政府仍同時為安全理事會的常任理事國。Nixon 因為無法給予保證，雙方才沒有達成共識。台美協商未成之後，同一年9月的聯合國大會在「中國代表權」問題的局勢便發生重大轉變。一方面 Nixon 派遣國家安全顧問 Henry Kissinger 前往北京，為美中關係正常化和越戰問題進行磋商；另一方面，10月25日聯合國大會上就阿爾巴尼亞所提之議案進行表決，結果通過並做成第2758號決議，<sup>56</sup>承認中華人民共和國政府是中國在聯合國及其相關組織的唯一合法代表，並立即將蔣介石政權的代表從聯合國及其相關組織中驅逐 (expel)。

### (三) 美國的外交及立法上決定

1972年2月21日美國總統 Nixon 親自率團造訪中國大陸，美國與人民政府的雙邊關係開始邁向正式的官方互動，一個星期後雙方簽署了《美國與中華人民共和國聯合公報》(Joint Communiqué of the United States of America and the People's Republic of China)。人民政府特別於這份文件中載明，中華人民共和國「政府」是中國

<sup>55</sup> 王正華，「蔣介石與1961年聯合國中國代表權問題」，*國史館館刊*，第21期（2009年9月），頁95-150。

<sup>56</sup> 決議全文：「大會回顧聯合國憲章的原則，慮及恢復中華人民共和國的合法權利對於維護《聯合國憲章》和相關組織根據憲章所必須從事的工作是必不可缺的。承認中華人民共和國政府是中國在聯合國及其相關組織的唯一合法代表，是安全理事會五個常任理事國之一。決定恢復中華人民共和國的一切權利，承認它的政府為中國在聯合國及其相關組織的唯一合法代表，並立即把代表蔣介石政權在聯合國及其相關組織中所非法佔據的席位加以驅逐。」



的唯一合法政府，而台灣是中國的一省；台灣問題因此是中國的內政問題，外國無權也不應加以干涉，故美國軍方應將其在台灣的一切安置加以撤離。對此，美國表示認知(acknowledges)到海峽兩岸的人民都認為只有一個中國，並對台灣是中國的一部分不予提出異議。<sup>57</sup>

1978 年 12 月 15 日，美國與人民政府簽署第二份雙方的聯合公報（又稱建交公報）<sup>58</sup>美方於內容中首次承認(recognizes)「中華人民共和國政府」是中國的唯一合法政府，但在此背景下，美國人民與台灣人民仍將保持文化、商務和其它非官方關係。此外，美國認知(acknowledges)到北京當局對於一個中國和台灣是中國之一部分的立場。此份公報於 1979 年 1 月生效，人民政府透過與美國建立邦交和雙邊關係的正常化，在國際間的地位獲得提升且政權本身之合法性也因此更為國際社會所支持。然而，台灣問題並未因此份建交公報而發生明顯變化；相反地，TRA 在同一時間的生效代表美國同步以國內立法的方式建構出一個以美國利益為中心的台美中三邊關係。依據 TRA，美國總統決定終止「美國和台灣統治當局（在 1979 年 1 月 1 日前美國承認其為中華民國）間的政府關係」，但美國和「中華人民共和國建立外交關係是基於台灣的未來將以和平方式獲得解決此一期望」。據此，「任何企圖以非和平方式來決定台灣未來的舉措，包括使用經濟抵制及禁運手段在內，將被視為對西太平洋地區和平及安定之威脅，而為美國所嚴重關切」。

59

---

<sup>57</sup> 全文完整內容請參考：American Institute in Taiwan, “U.S.-PRC Joint Communiqué (1972),” February 28, 1972, <https://www.ait.org.tw/our-relationship/policy-history/key-u-s-foreign-policy-documents-region/u-s-prc-joint-communicue-1972/>.

<sup>58</sup> 全文完整內容可參考：American Institute in Taiwan, “Joint Communiqué of the United States of America and the People’s Republic of China (Normalization Communiqué),” January 1, 1979, <https://www.ait.org.tw/our-relationship/policy-history/key-u-s-foreign-policy-documents-region/u-s-prc-joint-communicue-1979/>.

<sup>59</sup> 全文完整內容請參考：American Institute in Taiwan, “Taiwan Relations Act,” January 1, 1979, <https://www.ait.org.tw/our-relationship/policy-history/key-u-s-foreign-policy-documents-region/taiwan-relations-act/>.



不過，接替 Nixon 的 Ronald Reagan 任職總統後，美國面臨嚴重的經濟問題，同時與蘇聯在國際上的競爭也更加激烈。為了分化共產集團在亞洲的勢力，美國考慮進一步優化與北京政府的關係，遂於 1982 年與時任國務院總理的趙紫陽簽訂了美中間的第三份聯合公報（一般貫稱《八一七公報》），處理美國向台灣出售武器之若干問題。美國在這份文件中除了再次表示，承認中華人民共和國政府是中國的唯一合法政府，並認知到北京當局的「一個中國」立場，以及台灣是中國的一部分。《八一七公報》中還特別聲明，「美國不尋求執行一項長期向台灣出售武器的政策，它向台灣出售的武器在性能和數量上將不超過中美建交後近幾年供應之水準，並準備逐步減少對台灣的武器出售，以期經過一段時間能使問題獲得最終的解決」。<sup>60</sup>

#### （四）權力政治下被建構的台灣「身分」

從上述（一）~（三）的說明可知，台美中三邊關係自 1949 年 10 月 1 日浮現，當時美國是三方中最強的行為者，互動上與在台灣的國民政府關係較好，所以也支持和承認當時的蔣介石政權。但隨著時間遞移，北京的人民政府獲得越來越多國際法上的政府承認，並且在聯合國大會第 2758 決議做成之後，取得代表「中國」的唯一合法權利，台灣島上的國民政府同一時間便喪失了代表「中國」的權利，<sup>61</sup>而台灣這片土地（含周邊島嶼）的歸屬陷入極度爭

---

<sup>60</sup> 全文完整內容請參考：American Institute in Taiwan, “U.S.-PRC Joint Communiqué (1982),” August 17, 1982, <https://www.ait.org.tw/our-relationship/policy-history/key-u-s-foreign-policy-documents-region/u-s-prc-joint-communicate-1982/>；應予補充說明的是，2019 年 8 月，美國官方解密了一份 1982 年 Reagan 總統在《八一七公報》簽署後提交給國務卿和國防部長的一份備忘錄。在這份解密檔中，Reagan 清楚表示美國同意減少對台軍售是「有條件的」，即必須以中國（原文是用 China）是否持續堅守其和平解決台灣與中華人民共和國差異（原文是：Taiwan-PRC differences）的承諾為前提。詳見：“File: 1982 Reagan Memo Declassified,” *Wikimedia Commons*, <https://commons.wikimedia.org/wiki/File:1982-Reagan-Memo-DECLASSIFIED.pdf>.

<sup>61</sup> 身分上變得既不是一個主權國家，也不是一個能代表主權國家的合法政府。



議且混沌不明的狀態，無論是在兩岸彼此間，還是國際關係上皆然。

值得注意的是，美國在 1949 年至 2000 年這段期間一直毫無疑問是三邊關係中最強的行為者，透過權力政治的巧妙操作，美國調整了與台灣島上政府互動的密度、方式，且藉由國際法律規範的應用，轉變了對台灣島上政府的判定。白話一點說，就是美國在外交實務上與國際規範上和北京的人民政府深化了關係，但同時透過以民間為基礎的實際互動在 TRA 的護航下與台北的國民政府低調往來。在這樣的三邊關係下，台灣島上的政府不可能從美國那兒得到任何明確之國家承認 (recognition of state) 或政府承認 (recognition of government)，<sup>62</sup>權力政治下的台灣只能默默承受美國所建構及安排的「身分」：土地所有權不明但並非無主，政府代表性不清但並非違法。相較之下，北京在三邊關係中求取的是，在它收復台灣這片土地前，台灣在國際法上不可以是任何國家的，美國雖然是唯一能涉足兩岸關係及插手台灣事務的行為者，但台灣在法律上也不是美國的。至於台灣實際上被什麼黨有效統治和治理，對北京來說只是次要問題。易言之，北京在建構國際社會產生一種認知，即台灣島上的政府既不是「中國」這個國家的合法代表，也不是任何一個獨立主權國家的合法代表（而台灣島上的政府至今也的確沒有在《憲法》層次正式表態「台灣地區」是一個國家），而是在一個「中國」原則下持續與共產黨或人民政府競爭「中國」代表權的政治實體。

總的來說，疫情前（或 1949 年 10 月 1 日至 2020 年 1 月 30 日）的台美中三邊關係是一種以現實主義權力政治為基礎的三方互動，當中相對權力最弱的台灣只能默默接受強權美國所建構和給予的身分，或許這種身分在最初並不被國民政府所樂見及真心接納，但隨著時間的累積與台美中三方反覆地不斷實踐，已完全緊實地鑲嵌在台美中三邊關係裡。在大陸地區的人民政府或許不滿意此種由美國主導和安排給台灣的身分，但顯然也接受了，此點可

---

<sup>62</sup> 陳荔彤，「國際法的承認與現實我國的法人人格」，*法學叢刊*，第 38 卷 3 期（1993 年 7 月），頁 63-76。



28 新冠疫情發生前與爆發後的台美中三邊關係：  
以結構現實主義及社會建構論進行分析

### *International and Public Affairs*

以透過人民政府與美國簽署的三份聯合公報作為證明。鑑此，2020年 COVID-19 疫情爆發前的台美中三邊關係無論是什麼類型的組合，台灣均只有一種身分，就是未能代表任何主權國家之事實上存在的政府；這個政府並不違法，但不一定能合法參與主權國家為主的國際事務。同時，這個政府所佔據和實力統轄的台灣及周邊島嶼沒有一個明確或毫無爭議的所有權歸屬。

## 二、疫情爆發後的台美中三邊關係

### (一) PHEIC 的正式發佈

2020年1月30日，WHO的秘書長Tedros Ghebreyesus宣佈COVID-19構成「國際關注之公衛緊急事件」(PHEIC)。根據《國際衛生條例 2005》(International Health Regulations 2005)，一旦秘書長對特定疫病做出確認與宣告，便有權制訂暫時性建議(但沒有拘束力)<sup>63</sup>供會員國作為防疫政策上的指引，並對國際貿易和旅遊進行必要之限制。回顧過去五次的PHEIC宣告，<sup>64</sup>並非每次WHO皆依據相同基礎做出判定。換句話說，作為治理全球衛生的一項國際制度，WHO對於客觀上有無構成PHEIC的認定尚未建立起行政上一致性之標準。<sup>65</sup>此外，PHEIC是一個非常年輕的機制，它的出現與2003年爆發的SARS疫情有關，讓WHO的會員國最終決定透過修正舊版的《國際衛生條例》來擴大PHEIC的通

<sup>63</sup> 詳見IHR 2005第12條第2項及第49條。

<sup>64</sup> 扣除2020年COVID-19，歷史上共有五次PHEIC，分別是：2009年的豬流感(Swine Flu)、2014年的小兒麻痺(Poliomyelitis)、2014年西非伊波拉(West African Ebola)、2016年茲卡(Zika)、2018-20年剛果基伍伊波拉(Kivu Ebola)。Lauren Tonti, "The International Health Regulations: The Past and the Present, But What Future?" *Harvard International Law Journal* (online journal), via at: <https://harvardilj.org/2020/04/the-international-health-regulations-the-past-and-the-present-but-what-future/>.

<sup>65</sup> 以WHO目前承擔工作任務範圍來看，要建立起這樣的標準並不容易，因為具傳染性的公衛事件在醫學上可能存在明顯不同特徵。例如，小兒麻痺與茲卡病毒便是皆會傳染，但流行病學上卻具明顯差異的公衛事件，雖然它們皆被宣告為PHEIC，卻很難在兩者中找到除了傳染性以外的共同病理特徵，同時兩者對國際公衛的風險和實害也不相同。參考：Tine Hanrieder and Christian Kreuder-Sonnen, "WHO Decides on the Exception? Securitization and Emergency Governance in Global Health," *Security Dialogue*, Vol. 45, No. 4 (2014), pp. 331-348.



報事件範圍、加強國際社會對於流行病的預警及應變，以及優化會員國對疫病的監測及應變能力。<sup>66</sup>

由此可知，IHR2005 是 WHO 會員國基於共識所達成的協定，性質上為一份國際條約，其功能是輔助 WHO 落實國際衛生治理的工作（亦有文獻說是強化全球衛生安全）<sup>67</sup>根據《WHO 組織法》(Constitution of the WHO)第 21 條和第 22 條的內容，會員國大會修訂 IHR2005 的核心目的便是為了讓這個組織能更為有效地預防及控制疫病的跨境擴散，並協助會員國將伴隨疫情而生的各種公衛風險控制在一定範圍內。而在 IHR2005 第 12 條中清楚載明，秘書長應決定一樁公衛事件是否構成 PHEIC，判斷的標準及程序如下：(1)會員國提供之資訊；(2)IHR2005 附件二提供之判斷依據；<sup>68</sup>(3)緊急事故委員會的建議；(4)科學原則、現有或能取得之科學證據、其它相關資訊；(5)對國際擴散、人類衛生、國際交通的干預等三個面向進行風險評估。

儘管有無構成 PHEIC 的決定權被賦予給秘書長，但緊急事故委員會在秘書長判定 PHEIC 的程序上扮演相當關鍵的角色。首先，它係由秘書長負責召集，職掌疫病資訊與相關建議的提供，以利於秘書長判斷發佈 PHEIC 的條件是否在客觀上已構成要件該當，以及要提出什麼樣的建議來引導會員國因應疫病。根據 IHR2005 第 48 條 1 項 a 款，緊急事故委員會應該提供它對於「是否一樁公衛事件構成 PHEIC」的觀點給秘書長參考。不過在這個條款中，沒

---

<sup>66</sup> David Fidler, "Revision of the World Health Organization's International Health Regulations," *ASIL Insights*, Vol. 8, No. 8 (April 16, 2004), via at: <https://www.asil.org/insights/volume/8/issue/8/revision-world-health-organizations-international-health-regulations>.

<sup>67</sup> 例如：Sara Davies, Adam Kamradt-Scott, and Simon Rushton, *Disease Diplomacy: International Norms and Global Health Security* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2015); Simon Rushton, *Security and Public Health* (Cambridge, MA: Polity, 2019).

<sup>68</sup> 共有 4 項：(1)事件/疾病對公衛影響之嚴重性；(2)事件/疾病是否為不尋常或難以預見；(3)事件/疾病是否具跨國散播和地理上廣泛傳染之高風險；(4)事件/疾病是否危及到應予限制國際旅遊與貿易之程度。詳見：IHR 2005 Annex 2: Decision Instrument for the Assessment and Notification of Events that May Constitute a Public Health Emergency of International Concern, via at: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/246107/9789241580496-eng.pdf>.



30 新冠疫情發生前與爆發後的台美中三邊關係：  
以結構現實主義及社會建構論進行分析

*International and Public Affairs*

有進一步明列任何指標給緊急事故委員會進行判斷。在這樣的制度設計下，秘書長雖然法律形式上(*de jure*)要參考委員會提供的資訊來進行是否構成 PHEIC 之判斷，但實際上(*de facto*)委員會提供的建議可能含有公衛專業以外的考量，或者因 IHR2005 第 49 條 1 項「召集權」的影響而自始中立性欠缺。<sup>69</sup>以此次 COVID-19 被秘書長宣告為 PHEIC 的過程來看，非公衛專業的考量因素確實存在，也因此導致 PHEIC 公佈的時間點被不當遲延，造成後來疫情難以控制，全球皆受波及。舉例來說，WHO 秘書長在 1 月 30 日第三次的緊急事故委員會結束後，正式宣佈 COVID-19 構成 PHEIC（當天全球確診案例數為 7,818，有 19 個國家受到波及），但距離第一次委員會的召開僅僅相隔 8 天的時間，而在第一次委員會上秘書長堅持認為 COVID-19 不達發佈 PHEIC 的程度。何以 8 天後秘書長態度丕變，認為 COVID-19 從沒有符合 PHEIC 的要件到符合，這樣極端的認知修正理應要交代清楚其判斷原由。其次，秘書長甚至在發布 PHEIC 的新聞稿中還特別強調，宣佈 COVID-19 構成 PHEIC 並不等於對「中國」失去信心，同時他個人也毫不懷疑「中國」在資訊透明度與保護全球人民免於疫情的努力。這樣的內容實在有違國際組織的行政中立，即便 IHR2005 第 15 條規定，防疫措施之目的在於「防止或減少疫病之國際傳播及避免對國際運輸造成不必要的妨礙」，但直接以具體聲明向國際社會傳遞疫情爆發與「中國」不相關，且呼籲國際社會不要對來自「中國」的貨品進行限制或禁止本國人前往「中國」旅遊，<sup>70</sup>已明顯有行政上的偏頗。

---

<sup>69</sup> 秘書長雖然有「義務」設立緊急事故委員會，但對於委員會的組成人選及任期有一定的「決定空間」。

<sup>70</sup> 詳見：WHO, “WHO Director-General’s Statement on IHR Emergency Committee on Novel Coronavirus (2019-nCoV),” via at: [https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-statement-on-ih-emergency-committee-on-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-statement-on-ih-emergency-committee-on-novel-coronavirus-(2019-ncov)) .



## (二) 疫情在美國的失控

美國第一起確診罹患 COVID-19 的病例是在 2020 年 1 月 21 日，但直到 3 月以前，美國本土的疫情並不嚴重，全國確診人數未超過 100 例。然而，進入 3 月之後，確診數量於短短幾週內迅速從 2 位數攀升至 5 位數，先後超越疫情起源地中國及疫情重災國義大利。到了 3 月底，確診總數已逾 14 萬，死亡人數 2,398 名。<sup>71</sup>何以美國境內確診人數在一個月左右的時間內便失控性爆增？冠狀病毒本身高傳染性是一個原因，但元首輕忽疫情的態度、政府部門欠缺協調和反應慢半拍，以及國內醫療體系過度私有化的結構性問題，也同樣是關鍵性因素。此外，若干公衛和流行病學專家認為，美國沒有及時進行大規模的普篩是另一個導致疫情失控的決定因素。舉例來說，Thomas Frieden 和 Margaret Hamburg 皆認為，遲於進行普篩或拒絕普篩是使導致美國疫情迅速惡化的主因。而白宮防疫因應小組的首席醫學專家 Anthony Fauci 在出席國會聽證時也表示，無法早期對民眾施行檢測，是政府對疫情治理上的錯誤。對比德國果斷地進行全國性普篩，如果美國也能在疫情初期實施大規模檢測，就能即時發現被感染源並加以監督和隔離，進而限制 COVID-19 病毒的境內擴散。事實上，美國疾病管制和預防中心(Centers for Disease Control and Prevention, CDC)在 2020 年 1 月 7 日便已啟動「緊急事件管理系統」，並於同月下旬研發出檢測 COVID-19 的方法。<sup>72</sup>然而，食品暨藥物管理局(Food and Drug Administration, FDA)在審核時發現檢測方法有瑕疵，導致對民眾施行普篩檢測的工作大幅延宕。

---

<sup>71</sup> 詳見：World Health Organization, <https://covid19.who.int/region/amro/country/us>.

<sup>72</sup> CDC 判定 COVID-19 病毒的方式跟德國有所不同，是較為嚴格的基因序列比對程式。根據美國法律的規定，在面臨全國公衛緊急事件時，無論公私立醫療院所或實驗室均必須先向 FDA 取得授權，才能使用自行研發出來的檢測方式對疾病進行篩檢。由於這項規定的限制，美國在出現首樁 COVID-19 病例的一個月後，全國只有少數公立實驗室取得 CDC 的授權可以進行篩檢。



### （三）台灣對疫情的有效治理

從疫情爆發至 2021 年 4 月中旬以前，台灣在防疫表現上獲得國際間廣泛的肯定。<sup>73</sup>儘管與中國大陸在地理上鄰近且雙邊的貨貿與服貿往來頻繁，但因為總統大選的時間和武漢疫情發生的時間恰好有相當一部分重疊，加上台北當局利用大數據、全民健保、一級開設的中央指揮防疫系統發揮良好的治理功能，讓台灣島上的人民安然度過長達一年多的疫情危機。文獻指出，台灣因為在 2003 年受到 SARS 疫情的重創，<sup>74</sup>國家醫療政策從中習取教訓，在因應 COVID-19 疫情時非常快速地啟動防疫措施，透過全民健保卡整合民眾出入境的資料，提升疫情資訊的透明化與即時性。此外，政府有效管制和供應口罩及防疫物資，讓國民能較佳的凝聚抗疫共識和配合相關的防疫措施。<sup>75</sup>除此之外，台灣的疾病管制署於 2019 年 12 月 31 日得知武漢市爆發疫情後，便採取登機檢疫措施，並自 2020 年 1 月起陸續對大陸、港、澳等地區入境的自然人採取定期檢疫與隔離；同時，台灣地區境內的學校、賣場、餐廳、大眾運輸工具等處所也實施量測體溫、手部消毒、強制戴口罩的要求，並訂定室內 1.5 公尺和室外 1 公尺以上的社交距離規定。

值得提出說明的是，台灣在疫情上的有效治理並非透過普篩達成，此為迥異於歐美國家的實踐。究其原因，是台灣醫療保健制度中第一線的醫護人員在全民健保的不分級醫療下，直接進行實質性的篩檢。雖然，有文獻認為此種情況讓台灣的醫護人員無異於「醫奴」，但確實是讓台灣此次免於 COVID-19 重創的關鍵之一。<sup>76</sup>無論如何，台灣的防疫成效有目共睹，這是無法爭辯的事實；而

---

<sup>73</sup> 詳見：Anders Rasmussen, “Taiwan Has Been Shut Out of Global Health Discussions. Its Participation Could Have Saved Lives,” *Time*, March 18<sup>th</sup>, 2020, via at: <https://time.com/5805629/coronavirus-taiwan/>.

<sup>74</sup> 全台 346 人確診，73 人死亡，占全球病例 4.3%，死亡病例佔 10%。

<sup>75</sup> Wen-ta Chiu, et al., “Determinants of Taiwan’s Early Containment of COVID-19 Incidence,” *American Journal of Public Health*, Vol. 110, No. 7 (July 2020), pp. 943-945.

<sup>76</sup> 衛福部長陳時中在接受媒體採訪時表示，台灣其實是透過醫療人員幫大家普篩，因為台灣有症狀的人幾乎都會去看病；而這些病患必定會經過第一線的醫設人員去診斷，選出有可能染疫的民眾去進一步檢測。陳時中強調，其它國家沒辦法模仿台灣的制度，因為台灣看醫生比民眾自行篩檢來得便宜。加上台



此一具體的客觀結果源自台灣許多有形的政策（包括民眾的配合）。簡言之，疫情爆發後，台灣是以(表 1) 中有形過程與有形結果此一事實上的組合狀態，呈現自己在流行傳染性疾病上的治理能力，是屬於現實主義的實踐。即便可能有論者質疑，認為(表 1) 中社會建構論的前兩種邏輯排列組合也可以說明台灣的防疫情況，但本文要提醒讀者，社會建構論這兩種排列組合中的「過程」都是有形的呈現，而不是純粹的觀念。此外，結果的有形或無形往往只是觀察面向的區別，而非對事件本質的分歧認知；毋寧，良好的防疫結果可以從較少確診數與較低死亡率的面向切入，亦可從較多台灣人是未染疫的與台灣島內的民間活動如同沒有疫情一樣的活絡來觀察。

#### (四) 疫情下的台灣新身分與價值

台灣防治疫情的成效在過去一年多的時間裡已獲得國際社會諸多肯定，一些與國際關係或外交事務有關的專業刊物也特別介紹台灣在 COVID-19 大流行期間的政策。舉例來說，《國家利益》指出，台灣的表現值得歐洲國家支持它參與 WHO；<sup>77</sup>《涉外事務》介紹台灣如何將科技與公民參與融合，成功提升自己的防疫能力；<sup>78</sup>《經濟學人》則是透過專欄表示，WHO 不該繼續把防疫表現良好的台灣拒於組織之外，有必要正視中國對台灣參與的杯葛。<sup>79</sup>美國方面，前任國務卿 Michael Pompeo 曾在 2020 年 4 月上旬感謝

---

灣人有輕狀就偏好就醫之習慣，使得初級醫療在疫情下成為第一條防線。參考：譚偉恩、張永豪，「跨境傳染性疾病與國家醫療制度之關聯性研究：以 COVID-19 為例」，*全球政治評論*，第 74 期（2021 年 4 月），頁 111-133。

<sup>77</sup> 詳見：Katherine Schultz and Russell Hsiao, “Why Taiwan’s Coronavirus Response Shows Europe It Should Join the World Health Organization,” *National Interest*, March 31<sup>st</sup>, 2020, via at: <https://nationalinterest.org/feature/why-taiwans-coronavirus-response-shows-europe-it-should-join-world-health-organization>.

<sup>78</sup> 詳見：Jaron Lanier and E. Glen Weyl, “How Civic Technology Can Help Stop a Pandemic: Taiwan’s Initial Success Is a Model for the Rest of the World,” *Foreign Affairs*, March 20<sup>th</sup>, 2020, via at: <https://www.foreignaffairs.com/articles/asia/2020-03-20/how-civic-technology-can-help-stop-pandemic>.

<sup>79</sup> 詳見：“Let Taiwan into the World Health Organisation,” *Economist*, March 26<sup>th</sup>, 2020, via at: <https://www.economist.com/asia/2020/03/26/let-taiwan-into-the-world-health-organisation>.



34 新冠疫情發生前與爆發後的台美中三邊關係：  
以結構現實主義及社會建構論進行分析

*International and Public Affairs*

台灣捐贈美國 200 萬片口罩，以具體行動支持美國因應疫情危機。<sup>80</sup>而前國防部印太安全事務官員與現任「2049 計畫協會」的主席 Randall Schriver 也表示，台灣對抗疫情的表現已經贏得國際社會前所未有的高度支持與認同。就連民間脫口秀主持人 Seth Meyers 也在節目上公開提及台灣是一個防疫成功的國家，認為台北當局在機場檢疫、行李消毒、防疫計程車、確診案例的旅遊接觸史統整等作為上可圈可點。<sup>81</sup>

事實上，台灣在 COVID-19 被安全化(securitization)後贏得不少國際社會的正面評價，而北京當局卻因為全球疫情大流行開始疲於奔命地為維護「中國」形象而採取戰狼式外交(wolf warrior diplomacy)。<sup>82</sup>諷刺地是，此種以官方發言強烈回應或駁斥歐美國家指責的外交手段不但沒有淡化國際社會對共產黨政權掩飾疫情之反感，反進一步加深各地厭「中」情緒升溫。相較之下，台灣（或目前代表它的民進黨政府）在這次疫情中獲得了國際地位的提升，而這樣的提升主要是因為台灣讓各國看見它在公衛安全與防疫上的「價值」，進而為自己贏得有別於過往的「身分」。<sup>83</sup>不只如此，台灣的衛服部長（陳時中）在《外交家》的投書文章中指出，台灣已和日、韓、星、馬、菲、美、加、義、法、瑞、德、英、比、荷

---

<sup>80</sup> 詳見：“Pompeo Thanks Taiwan for Face Mask Donations,” *Focus Taiwan*, April 9<sup>th</sup>, 2020, <https://focustaiwan.tw/politics/202004090010>.

<sup>81</sup> 詳見：Amanda Yeo, “Seth Meyers Mocks Trump’s Plan to Slow Coronavirus with Scarves,” *Mashable*, April 3<sup>rd</sup>, 2020, <https://mashable.com/video/seth-meyers-coronavirus-donald-trump-response-scarves/>.

<sup>82</sup> Jing Zeng, “Twitter Has Become A New Battleground for China’s Wolf-warrior Diplomats,” *Guardian*, December 2<sup>nd</sup>, 2020, via at: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/dec/02/twitter-has-become-a-new-battleground-for-chinas-wolf-warrior-diplomats>

<sup>83</sup> 2020 年 5 月有一篇文章頗能反映這樣的情形，該文指出，多數國家因為不想得罪北京當局，從而損及他們與中國大陸的貿易關係，因此沒有支持台灣。而美國、歐盟、日本雖然與台灣關係密切，但實際上能支持台灣的程度也非常有限，即便最有力的美國也沒有正式承認台灣。然而，COVID-19 的爆發，讓考慮承認台灣成為美國應認真思考的事，理由在於：一方面中國對疫情的擴散負有責任，一方面疫情讓中國崛起的力道受阻。原文詳見：Hilton Yip, “It’s Time to Stop Pandering to Beijing Over Taiwan,” *Foreign Policy*, May 8<sup>th</sup>, 2020, via at: <https://foreignpolicy.com/2020/05/08/us-taiwan-china-relations-stop-pandering-coronavirus/>.



等國，以及歐洲疾病與防治中心建立聯繫，分享彼此有關確診個案、病患的旅遊與接觸史，以及邊境管制措施等情報。同時，也將 COVID-19 的基因排序資料上傳到「倡議全球共用所有流感資料庫」(Global Initiative on Sharing All Influenza Data)。<sup>84</sup>

由上開說明可知，台灣就算並非多數國際社會成員所承認之法律上主權國家或是欠缺能夠參與 WHO 的會員資格，也不會因此無法和其它民主國家建立防疫上的合作，或是不能將自己的防疫經驗分享給世界。相反地，台灣在這次疫情危機中展現出自己的防疫實力，且積極設法為全球防疫盡一份心力，同時很務實地在尋求各種可能性或管道與美國官方建立更多互動。<sup>85</sup>事實上，在中美貿易戰正式開打之前，美國對台灣的關心程度有限，但隨著貿易戰白熱化之後，台灣在三邊關係中的戰略重要性逐漸上升，COVID-19 疫情的爆發進一步強化這樣的重要性。儘管所謂的「一中政策」和 TRA 還是影響美國對台政策的關鍵基石，但美國此刻對台灣的需求明顯比疫情發生前來得高。不可否認，台灣需要美國的程度依舊遠大於美國需要台灣的程度，但疫情爆發後的台美互動是雙方自切斷外交關係以來難得有利於台灣的機遇期。毋寧，一旦美國確定和北京當局走向競爭，打擊與遏制中國就是華府決策者的戰略目標，而台灣就是落實這個目標的有效工具之一，並且比起其它的工具，台灣對習近平領導下的北京政府更具有殺傷力。

從結構現實主義的角度來看，疫情的發生沒有改變台美中三方的權力分配，因此美國依舊是握有三邊關係主導權的一方，而台灣則仍然處於被動的地位。但關鍵性的不同在於，台灣作為工具的屬性在美國的認知中有了調整（提升）。台灣如果能夠意識到這樣的變化，並以實際行動積極迎合美國的戰略需求，美國就會給予台

---

<sup>84</sup> 詳見：Shih-chung Chen, "Global Health Security: A Call for Taiwan's Inclusion," *The Diplomat*, April 21<sup>st</sup>, 2020, via at: <https://thediplomat.com/2020/04/global-health-security-a-call-for-taiwans-inclusion/>.

<sup>85</sup> 相關資訊可見美國在台協會的官方網站，網址：American Institute in Taiwan, "U.S.-Taiwan Joint Statement," March 18, 2020, <https://www.ait.org.tw/u-s-taiwan-joint-statement/>; American Institute in Taiwan, "Global Cooperation and Training Framework (GCTF) Programs," <https://www.ait.org.tw/our-relationship/global-cooperation-and-training-framework-programs-gctf/>.



36 新冠疫情發生前與爆發後的台美中三邊關係：  
以結構現實主義及社會建構論進行分析

*International and Public Affairs*

灣更為明確的新身分定位，即從守勢的工具變為具攻勢的工具。美台間更多合作將是可預期之發展，甚至美國會在台駐軍。不過，當美國在認知上調整對台灣的身分時，也同時意謂著美國修改了自己對北京當局的身分認知，這是否會造成「兩國三府」的傳統結構出現震盪，要視美國認知調整的程度來研判。本文認為，非傳統安全性質的威脅（例如：COVID-19）絕不會是最後一次透過病毒擴散的方式以全球為範圍且無差異性地攻擊人類社會，它帶來的各種損失不但難以用傳統國家安全的思維來因應，同時還重創世人對於過往經貿互賴與全球化的認知。在這樣一個既存秩序與生活方式面臨挑戰及變動的時刻，台灣應該盡量把握難得的契機，主動積極將自己建構為美國的制衡北京當局的工具。其次，在強調以人民為核心的安全化基礎上，為台灣地區與大陸地區的人民開拓一個公衛治理的新選擇，即在防疫成果同樣可謂績效斐然之基礎上，<sup>86</sup>展現台灣民主體制優於或至少不亞於共產黨威權政體的事實。

## 肆、結論

台中美三邊關係具有自成一格之獨特屬性，與學者 Lowell Dittmer 提出的戰略三角模型不完全相同。<sup>87</sup>在台中美三邊關係中只有兩個主權國家，但實際政治層面的運作卻是三個政府的複雜互動。台灣因為在物質力量上明顯弱於美國和大陸地區的北京政府，因此在 2020 年疫情全球大流行以前，有很長一段時間被美國

---

<sup>86</sup> 如果以「每 100 萬人中的確診數」和「致死率」來進行比較，台灣目前的成效分別是 43.88 和 0.96%；中國大陸則分別是 70.74 和 4.75%。在不考慮北京政府所提供之疫情資訊是否屬實的前提下，雙方防疫成果頗為接近。因此，文獻上不乏一種認為威權體制比民主體制更能有效防疫的論文。參考：Kelly Piazza and Kylie Stronko, “Democrats, Authoritarians, and the Coronavirus: Who is Winning at Policy Efficacy?,” *Global Policy*, June 12<sup>th</sup>, 2020, via at: <https://www.globalpolicyjournal.com/articles/health-and-social-policy/democrats-authoritarians-and-coronavirus-who-winning-policy>.

<sup>87</sup> Lowell Dittmer, “The Strategic Triangle: An Elementary Game-Theoretical Analysis,” *World Politics*, Vol. 33, No. 4 (July 1981), pp. 485-515. 這個理論模型的適用對象必須是主權獨立的國家，而 Dittmer 最初用以檢視和說明的個案是美國、蘇聯、中華人民共和國。



和北京當局定性為不具有代表「中國」之合法政府的身分。值得注意的是，台灣對美國而言具有「工具人」的價值，從華府與台北當局停止官方正式外交關係以來的諸多實踐觀之，美國仍在許多場合視台灣為一個實質(*de facto*)主權國家。當然，此種情況出現的頻率或展現的程度會受到華府和北京當局關係友好或交惡的影響，也同時與北京政府在國際舞臺上的物質影響力大小密切相關。

上述存在四十多年的台美中三邊關係隨著 COVID-19 疫情的爆發，在相當程度上扭轉了台灣長期面臨之劣勢。由於疫情擴散的速度極快，形成全球性的公衛危機，並造成諸多西方國家嚴重的經濟與人命損失。這起疫情更讓本因貿易戰而與中國陷入衝突白熱化的美國，在認知上做出調整，將台灣視為制衡北京政府的重要戰略工具。雖然，台灣無法預見美國這樣的認知調整會不會穩定地持續下去，也難以斷言此種調整會為台美關係締造出堅若磐石之軍事同盟。然而，可以確定的是，美中關係已然在疫情的爆發下更加朝向競爭多於合作，衝突大於和諧的局面，這對台灣來說絕對是一個有利之機遇期。詳言之，台灣在防疫上傑出的表現與若干可以供國際社會借鑑之治理措施證明，就算台灣現階段還不是一個正常的主權國家，已有能力在公衛治理上做得比許多正常的主權國家更好。實際證據為台灣在每 100 萬人的確診個案數為 43.88 (以 2021 年 4 月 3 日為準)，僅高於越南的 26.98，但遠低於其它防疫表現也獲得國際認可的布丹、紐西蘭、冰島、南韓等國。若改以致死率來看，台灣(0.96%)僅高於冰島(0.47%)，而低於南韓、越南、紐西蘭。<sup>88</sup>

清楚可見，在非傳統安全的公衛議題上，台灣展現出自己所具有的權力，並且這樣的權力為它帶來三邊關係中的比較優勢。此種優勢是台灣過去在三邊關係中不曾擁有過的，自然應當把握且善加利用，讓自己與美國的互動關係更形深化，進而由守勢工具的身分轉變為攻勢工具之身分。然而，令人憂心的是，身為物質性綜合

---

<sup>88</sup> 不丹因數據不完整而予以排除，相關統計數據可見：Statistics and Research: Coronavirus (COVID-19) Cases," *Our World in Data*, <https://ourworldindata.org/covid-cases>.



力量相對最弱之行為者，台北當局在三邊關係中似乎還是非常在乎或強調自己名義上是一個「主權獨立的國家」或具有此種身分，但這樣的做法並不符合美國的期待，故而能為台灣爭取到之實質利益會相當有限。<sup>89</sup>相反地，台灣若能放下對「身分」的迷思或不必要的執著，轉以訴諸「人民為核心的安全化」觀點，將非常有機會呈現出自己在公衛安全議題上優於北京當局的實際價值。可惜的是，台北當局迄目前為止，始終沒有把握這樣的機會。

任何關係中，權力相對弱勢的一方都不太可能擁有機會去建構強勢之一方，進而轉換其認知。以傳統的台美中三邊關係來看，台灣就是傳統政經軍實力居於劣勢的一方，因此極不可能成功改變美國或北京當局對台灣「身分」的認知。在此情況下，持續訴求或不放棄強調台灣的主權國家身分，實際上根本無法為台灣爭取到更多利益或安全的生存空間。或許這樣的方式在手段和過程上具有正當性，但結果對台灣並不利。身處台灣的人民及政府應該深思熟慮，明白台灣只是在與自己絕對能力相比的基準上展現了較 COVID-19 疫情發生前為優的客觀能力，並且這種能力僅僅適用於公衛領域，在與美中進行綜合實力的全面評比時，台灣的相對能力依舊還是居於劣勢。職是之故，當全球疫情逐漸退燒，美國國內疫情趨於平緩，台灣可以透過疫情來為自己提升國際地位的機遇期就會消散。此外，在美國不可能修改或廢止 TRA，同時難以預見任何美中斷交的可能性，加上台北當局依舊於自己現行有效的法律制度中載明台灣地區與大陸地區處於分裂狀態，台美中三邊關係裡「兩國三府」的互動結構就不會有任何根本性的轉變。鑑此，台灣在優先順序上應該要關注三邊關係中華府及北京當局在「觀念」上對台灣（或台北當局）的身分認知，其次則是彼此間「權力」

---

<sup>89</sup> 此點可從美國提供疫苗給台灣的意願及行動力度窺見端倪；詳言之，即便台灣於 2021 年 4 月底開始出現本土病例激增，同時駐美代表積極向美方爭取疫苗援助，美國也僅是表示「支持台灣取得疫苗的能力」（“the U.S. support Taiwan’s ability to access vaccines”）。詳見：Yimou Lee and Ben Blanchard, “Taiwan Presses U.S. Health Secretary on COVID Vaccines,” *Reuters*, May 21, 2021, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/taiwan-presses-us-health-secretary-vaccines-2021-05-21/>.



的分配；同時，台灣無論是在兩岸互動或是對美關係上，都要優先考慮可能的「結果」，而不宜去在意「手段」的適當性與否。本文的研究清楚顯示，有權力的行為者才有可能去建構觀念，去定性其它較弱行為者的身分；台灣在自己權力是三邊關係最弱的時候，就不該執意追求心中最理想的那個「身分 X」，而是應該務實地瞭解美中兩強所認定台灣該有的「身分 Y」。

儘管「身分 Y」不是我們台灣所企求或想接受的，但只要這個身分無礙於台灣人民的生存安全，就沒有否定它的必要性或急迫性。相反地，在洞悉兩強對台灣的身分定性後，我們可以遵循結構現實主義的引導，時刻留意美中雙方相對實力的消長，並在美國居於相對劣勢或制衡中國力不從心之時，凸顯台灣的「工具人」價值。甚至，本文認為，台灣應刻意讓美國陷入制衡中國的苦戰或泥沼，如此美國才會為了確保自身安全和利益而珍視台灣，進而主動積極地固化台美間的盟友關係。<sup>90</sup>

## 參考文獻

### 中文

- 「陝甘寧邊區政府」，檔案支援教學網，  
<https://art.archives.gov.tw/Theme.aspx?MenuID=450>。
- 「當年今日：1949 年 10 月 1 日 中華人民共和國成立」，2013 年 10 月 1 日，[https://www.youtube.com/watch?v=2H\\_6LpSJTAs](https://www.youtube.com/watch?v=2H_6LpSJTAs)。
- 中華民國外交部，「吳部長立法院第九屆第八會期外交業務報告」，2019 年 10 月 17 日，  
<https://www.mofa.gov.tw/News.aspx?n=16&sms=82>。

---

<sup>90</sup> Stephen Walt, *The Origins of Alliances*, *op. cit.*, pp. 148-149.



40 新冠疫情發生前與爆發後的台美中三邊關係：  
以結構現實主義及社會建構論進行分析

*International and Public Affairs*

王正華，「蔣介石與 1961 年聯合國中國代表權問題」，**國史館館刊**，第 21 期（2009 年 9 月），頁 95-150。

徐揚傑，「秦統一中國的原因探索」，**武漢大學學報**（社會科學版），第 1 期（1982 年），頁 78-83。

陝西省檔案院、陝西省社會科學院合編，**陝甘寧邊區政府檔案選編：第十一輯**（北京：檔案出版社，1991 年）。

梁啟超，**管子傳**（臺北：中華書局，2019 年）。

陳荔彤，「國際法的承認與現實我國的法人人格」，**法學叢刊**，第 38 卷 3 期（1993 年 7 月），頁 63-76。

新華社，「新中國檔案：1949 年開國大典」，**中華人民共和國中央政府**，[http://www.gov.cn/test/2009-08/03/content\\_1383001.htm](http://www.gov.cn/test/2009-08/03/content_1383001.htm)。

管仲，《管子·牧民》，**中國哲學書電子化計畫**，<https://ctext.org/guanzi/mu-min/zh>。

譚偉恩，「邦交與斷交之外交關係研究：以 2016~2019 年的台灣及其實踐為例」，**國際與公共事務**，第 11 期（2019 年 12 月），頁 44-47。

譚偉恩、張永豪，「跨境傳染性疾病與國家醫療制度之關聯性研究：以 COVID-19 為例」，**全球政治評論**，第 74 期（2021 年 4 月），頁 111-133。

蘇慶軒，「威權憲制-解釋蔣介石三連任總統的決策過程與國民黨威權政體的制度化」，**臺灣民主季刊**，第 17 卷第 3 期（2020 年 9 月），頁 51-100。

## 英文

“File: 1982 Reagan Memo Declassified,” *Wikimedia Commons*, <https://commons.wikimedia.org/wiki/File:1982-Reagan-Memo-DECLASSIFIED.pdf>.

“Let Taiwan into the World Health Organization,” *Economist*, March 26<sup>th</sup>, 2020, via <https://www.economist.com/asia/2020/03/26/let-taiwan-into-the-world-health-organisation>.

“Pompeo Thanks Taiwan for Face Mask Donations,” *Focus Taiwan*, April 9<sup>th</sup>, 2020, <https://focustaiwan.tw/politics/202004090010>.  
American Institute in Taiwan, “Global Cooperation and Training Framework (GCTF) Programs,” <https://www.ait.org.tw/our-relationship/global-cooperation-and-training-ramework->



programs-gctf/.

American Institute in Taiwan, “Joint Communiqué of the United States of America and the People’s Republic of China (Normalization Communiqué),” January 1<sup>st</sup>, 1979, <https://www.ait.org.tw/our-relationship/policy-history/key-u-s-foreign-policy-documents-region/u-s-prc-joint-communique-1979/>.

American Institute in Taiwan, “Taiwan Relations Act,” January 1<sup>st</sup>, 1979, <https://www.ait.org.tw/our-relationship/policy-history/key-u-s-foreign-policy-documents-region/taiwan-relations-act/>.

American Institute in Taiwan, “U.S.-PRC Joint Communiqué (1972),” February 28<sup>th</sup>, 1972, <https://www.ait.org.tw/our-relationship/policy-history/key-u-s-foreign-policy-documents-region/u-s-prc-joint-communique-1972/>.

American Institute in Taiwan, “U.S.-PRC Joint Communiqué (1982),” August 17<sup>th</sup>, 1982, <https://www.ait.org.tw/our-relationship/policy-history/key-u-s-foreign-policy-documents-region/u-s-prc-joint-communique-1982/>.

American Institute in Taiwan, “U.S.-Taiwan Joint Statement,” March 18<sup>th</sup>, 2020, <https://www.ait.org.tw/u-s-taiwan-joint-statement/>.

Bäckstrand, Karin, and Jonathan Kuyper, Björn-Ola Linnér and Eva Lövbrand, “Non-state Actors in Global Climate Governance: From Copenhagen to Paris and Beyond,” *Environmental Politics*, Vol. 26, No. 4 (2017), pp. 561-579.

Baldwin, David, *Power and International Relations: A Conceptual Approach* (Princeton University Press, 2016).

Barnett, Michael and Raymond Duvall, “Power in International Politics,” *International Organization*, Vol. 59, No. 1 (January 2005), pp. 39-75.

Campbell, Kurt and Ely Ratner, “The China Reckoning: How Beijing Defied American Expectations,” *Foreign Affairs*, Vol. 97, No. 2 (April 2018), pp. 60-70.

Checkel, Jeffrey, “The Constructive Turn in International Relations Theory,” *World Politics*, Vol. 50, No. 2 (January 1998), pp. 324-348.

Chen, Shih-Chung, “Global Health Security: A Call for Taiwan’s Inclusion,” *The Diplomat*, April 21<sup>st</sup>, 2020, via at: <https://thediplomat.com/2020/04/global-health-security-a-call-for-taiwans-inclusion/>.



- Chiu, Wen-Ta, et al., “Determinants of Taiwan’s Early Containment of COVID-19 Incidence,” *American Journal of Public Health*, Vol. 110, No. 7 (July 2020), pp. 943-945.
- Cline, Ray, *The Power of Nations in the 1990s: A Strategic Assessment* (Lanham, MD: University Press of America, 1993).
- Davies, Sara, Adam Kamradt-Scott, and Simon Rushton, *Disease Diplomacy: International Norms and Global Health Security* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2015).
- Dittmer, Lowell, “The Strategic Triangle: An Elementary Game-Theoretical Analysis,” *World Politics*, Vol. 33, No. 4 (July 1981), pp. 485-515.
- Dittmer, Lowell, “Washington between Beijing and Taipei: A Triangular Analysis,” in Cal Clark, ed., *The Changing Dynamics of Relations among China, Taiwan, and the United States* (Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing, 2011).
- Fidler, David, “Revision of the World Health Organization’s International Health Regulations,” *ASIL Insights*, Vol. 8, No. 8 (April 16, 2004), via at: <https://www.asil.org/insights/volume/8/issue/8/revision-world-health-organizations-international-health-regulations>.
- Friedberg, Aaron, “Competing with China,” *Survival*, Vol. 60, No. 3 (May 2018), pp. 7-64.
- Gilpin, Robert, *The Political Economy of International Relations* (Princeton: Princeton University Press, 1987).
- Glaser, Charles, “Realists as Optimists: Cooperation as Self-Help,” *International Security*, Vol. 19, No. 3 (Winter, 1994/1995).
- Guzzini, Stefano, “The Ends of International Relations Theory: Stages of Reflexivity and Modes of Theorizing,” *European Journal of International Relations*, Vol. 19, No. 3 (September 2013), pp. 521-541.
- Hanrieder, Tine and Christian Kreuder-Sonnen, “WHO Decides on the Exception? Securitization and Emergency Governance in Global Health,” *Security Dialogue*, Vol. 45, No. 4 (2014), pp. 331-348.
- Hass, Ryan, “How China Is Responding to Escalating Strategic Competition with the US,” Brookings (March 1, 2021), via at: <https://www.brookings.edu/articles/how-china-is-responding-to-escalating-strategic-competition-with-the-us/>.
- Henry, Iain, “What Allies Want: Reconsidering Loyalty, Reliability, and Alliance Interdependence,” *International Security*, Vol. 44, No. 4 (Spring 2020), pp. 45-83.



- Huang, YaSheng, *Capitalism with Chinese Characteristics: Entrepreneurship and the State* (Cambridge: Cambridge University Press, 2008).
- IHR 2005 Annex 2: Decision Instrument for the Assessment and Notification of Events that May Constitute a Public Health Emergency of International Concern, via at: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/246107/9789241580496-eng.pdf>.
- Jeffrey Checkel, "The Constructive Turn in International Relations Theory," *World Politics*, Vol. 50, No. 2 (January 1998), pp. 324-348.
- Jing Zeng, "Twitter Has Become A New Battleground for China's Wolf-warrior Diplomats," *Guardian*, December 2<sup>nd</sup>, 2020, via at: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/dec/02/twitter-has-become-a-new-battleground-for-chinas-wolf-warrior-diplomats>.
- John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (NY: W. W. Norton, 2001).
- John Ruggie, "What Makes the World Hang Together? Neo-Utilitarianism and the Social Constructivist Challenge," *International Organization*, Vol. 52, No. 4 (Autumn 1998), pp. 855-885.
- Keck, Margaret and Kathryn Sikkink, *Activists Beyond Borders: Advocac Networks in International Politics* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1998).
- Lanier, Jaron, and E. Glen Weyl, "How Civic Technology Can Help Stop a Pandemic: Taiwan's Initial Success Is a Model for the Rest of the World," *Foreign Affairs*, March 20<sup>th</sup>, 2020, via at: <https://www.foreignaffairs.com/articles/asia/2020-03-20/how-civic-technology-can-help-stop-pandemic>.
- Lapid, Yosef, "The Third Debate: On the Prospects of International Theory in a Post-Positivist Era," *International Studies Quarterly*, Vol. 33, No. 3 (September 1989), pp. 235-254.
- Lee, Sheryn, "The Defining Divide: Cross-Strait Relations and US, Taiwan, China Strategic Dynamics," *Security Challenges*, Vol. 7, No. 1 (Autumn 2011), pp. 79-89.
- Lee, Yimou and Ben Blanchard, "Taiwan Presses U.S. Health Secretary on COVID Vaccines," *Reuters*, May 21, 2021, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/taiwan-presses-us-health-secretary-vaccines-2021-05-21/>.



44 新冠疫情發生前與爆發後的台美中三邊關係：  
以結構現實主義及社會建構論進行分析

*International and Public Affairs*

- March, James, and Johan Olsen, "The Institutional Dynamics of International Political Orders," *International Organization*, Vol. 52, No. 4 (Autumn, 1998), pp. 943-969.
- Mitchell, Ronald, "Compliance Theory: Compliance, Effectiveness, and Behavior Change in International Environmental Law," in Jutta Brune, Daniel Bodansky, and Ellen Hey, eds., *Oxford Handbook of International Environmental Law* (Oxford: Oxford University Press, 2007).
- Morgenthau, Hans, *Politics among Nations* (NY: Alfred A. Knopf, 1948).
- Nye, Joseph S., Jr., "Soft Power," *Foreign Policy*, No. 80 (Autumn, 1990).
- Piazza, Kelly and Kylie Stronko, "Democrats, Authoritarians, and the Coronavirus: Who is Winning at Policy Efficacy?" *Global Policy*, June 12<sup>th</sup>, 2020, via at: <https://www.globalpolicyjournal.com/articles/health-and-social-policy/democrats-authoritarians-and-coronavirus-who-winning-policy>.
- Qin, Yaqing, "A Relational Theory of World Politics," *International Studies Review*, Vol. 18, No. 1 (March 2016), pp. 33-47.
- Rapkin, David, and William Thompson, *Transition Scenarios: China and the United States in the Twenty-First Century* (Chicago: University of Chicago Press, 2013).
- Rasmussen, Anders, "Taiwan Has Been Shut Out of Global Health Discussions. Its Participation Could Have Saved Lives," *Time*, March 18<sup>th</sup>, 2020, via at: <https://time.com/5805629/coronavirus-taiwan/>.
- Rich, Paul, "Reinhold Niebuhr and The Ethics of Realism in International Relations," *History of Political Thought*, Vol. 13, No. 2 (Summer 1992), pp. 281-298.
- Ross, Robert, "The 1996 Taiwan Strait Crisis: Lessons for the United States, China, and Taiwan," *Security Dialogue*, Vol. 27, No. 4 (December 1996), pp. 463-470.
- Ruggie, John, "What Makes the World Hang Together? Neo-Utilitarianism and the Social Constructivist Challenge," *International Organization*, Vol. 52, No. 4 (Autumn 1998), pp. 855-885.
- Schultz, Katherine, and Russell Hsiao, "Why Taiwan's Coronavirus Response Shows Europe It Should Join the World Health Organization," *National Interest*, March 31<sup>st</sup>, 2020, via at: <https://nationalinterest.org/feature/why-taiwans-coronavirus->



- response-shows-europe-it-should-join-world-health-organization.
- Shiffrin, Joshua, *Rising Titans, Falling Giants: How Great Powers Exploit Power Shifts* (Ithaca: Cornell University Press, 2018).
- Simon Rushton, *Security and Public Health* (Cambridge, MA: Polity, 2019).
- Snyder, Jack, and Leslie Vinjamuri, "Trials and Errors: Principle and Pragmatism in Strategies of International Justice," *International Security*, Vol. 28, No. 3. (Winter 2003/2004), pp. 5-44.
- Statistics and Research: Coronavirus (COVID-19) Cases," *Our World in Data*, <https://ourworldindata.org/covid-cases>.
- Strange, Susan, *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996).
- Tonti, Lauren, "The International Health Regulations: The Past and the Present, But What Future?" *Harvard International Law Journal* (online journal), via at: <https://harvardilj.org/2020/04/the-international-health-regulations-the-past-and-the-present-but-what-future/>.
- Tucker, Nancy, *Strait Talk: United States-Taiwan Relations and the Crisis with China* (Cambridge: Harvard University Press, 2009).
- Tze Ern Ho, "The Relational-Turn in International Relations Theory: Bringing Chinese Ideas into Mainstream International Relations Scholarship," *American Journal of Chinese Studies*, Vol. 26, No. 2 (October 2019), pp. 91-106.
- UN. General Assembly (26th sess., 1971), "Restoration of the Lawful Rights of the People's Republic of China in the United Nations," *United Nations Digital Library*, 1971, <https://digitallibrary.un.org/record/192054#record-files-collapse-header>.
- Vasquez, John, *The Power of Power Politics: From Classical Realism to Neotraditionalism* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009).
- Walt, Stephen, *The Origins of Alliances* (Ithaca: Cornell University Press, 1987).
- Waltz, Kenneth, "International Politics Is Not Foreign Policy," *Security Studies*, Vol. 6, No. 1 (Autumn 1996), pp. 54-55.
- Waltz, Kenneth, *Man, the State, and War: A Theoretical Analysis* (New York: Columbia University Press, 1959).
- Waltz, Kenneth, *Theory of International Politics* (NY: McGraw-Hill, Inc., 1979).



46 新冠疫情發生前與爆發後的台美中三邊關係：  
以結構現實主義及社會建構論進行分析

*International and Public Affairs*

- Wendt, Alexander, "Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics," *International Organization*, Vol. 46, No. 2 (Spring 1992), pp. 391-425.
- Wendt, Alexander, "Collective Identity Formation and the International State," *American Political Science Review*, Vol. 88, No. 2 (June 1994), pp. 384-396.
- Wendt, Alexander, "The Agent-Structure Problem in International Relations Theory," *International Organization*, Vol. 41, No. 3 (Summer 1987), pp. 335-370;
- Wendt, Alexander, *Social Theory of International Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999).
- WHO, "WHO Director-General's Statement on IHR Emergency Committee on Novel Coronavirus (2019-nCoV)," via at: [https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-statement-on-ihf-emergency-committee-on-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-statement-on-ihf-emergency-committee-on-novel-coronavirus-(2019-ncov)).
- World Health Organization,  
<https://covid19.who.int/region/amro/country/us>.
- WTO, "International Health Regulations (2005) Third Edition," January 1, 2016,  
<https://www.who.int/publications/i/item/9789241580496>.
- Wu, Yu-Shan, "Strategic Triangle, Change of Guard, and Ma's New Course," in Cal Clark, ed., *The Changing Dynamics of Relations among China, Taiwan, and the United States* (Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing, 2011).
- Yeo, Amanda, "Seth Meyers Mocks Trump's Plan to Slow Coronavirus with Scarves," *Mashable*, April 3<sup>rd</sup>, 2020,  
<https://mashable.com/video/seth-meyers-coronavirus-donald-trump-response-scarves/>.
- Yip, Hilton, "It's Time to Stop Pandering to Beijing Over Taiwan," *Foreign Policy*, May 8<sup>th</sup>, 2020, via at: <https://foreignpolicy.com/2020/05/08/us-taiwan-china-relations-stop-pandering-coronavirus/>.
- Zeng, Jing, "Twitter Has Become A New Battleground for China's Wolf-warrior Diplomats," *Guardian* (December 2<sup>nd</sup>, 2020), via at: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/dec/02/twitter-has-become-a-new-battleground-for-chinas-wolf-warrior-diplomats>.



# **The Trilateral Relationship between Taiwan, the US and China before and after the Breakout of COVID-19 Pandemic: Analyze with Structural Realism and Social Constructivism\***

Wei-En TAN

Associate Professor,

Graduate Institute of International Politics, National Chung Hsing University

## **Abstract**

On January 30<sup>th</sup>, 2020, a critical point that the traditional trilateral relationship between Taiwan, the U.S., and China has undergone an adjustment because the COVID-19 pandemic originating in Wuhan City was identified by the WHO as a Public Health Emergency of International Concern (PHEIC). This event highlights the great difference in public health governance between the Taipei and Beijing authorities, and raises the question of which one, Taipei or Beijing, is more in line with the national security and interests of the U.S. under the threat caused by transboundary infectious virus, a kind of non-traditional security issue. This paper argues that Taiwan's rulers have the chance to transfer the defensive diplomacy that has long been limited by Taiwan's 'identity' in the trilateral relationship into an offensive ally of the U.S. through its overall performance on containing the COVID-19 pandemic. However, this paper points out that regardless of whether Taiwan has gained an increase in its power of public health or an increase in its interaction with the U.S., only can Taiwan choose to rely on the U.S. and play the role as the errand ally for the American national interest in the current structure of trilateral relationship. There is no room for diplomacy based on Social Constructivism; instead, Taiwan should stand with the distant power in trilateral relationship to balance the regional power that are nearby pose a greater threat.

**Keywords:** COVID-19, Taiwan-China-U.S. Trilateral Relations, Structural Realism, Social Constructivism, Non-traditional Security

---

\* The author highly appreciates the reviewers' insightful and helpful comments on this manuscript. However, the author must take all public responsibility for the content of this paper.



48 新冠疫情發生前與爆發後的台美中三邊關係：  
以結構現實主義及社會建構論進行分析  
*International and Public Affairs*

