

南 華 大 學

亞 太 研 究 所
碩 士 論 文

2001 年布希政府中國政策的基本架構

The Fundamental Framework of China Policy for The
Bush Administration in 2001



研 究 生：邱仁忠 撰
指 導 教 授：張亞中博士

中 華 民 國 九 十 一 年 六 月

目 錄

第一章 緒

論.....4

第一節 研究動機與目

的.....4

第二節 研究方法、範圍與架構.....6

第二章 冷戰後美國中國政策的發展與變

化.....13

第一節 美國中國政策的歷史演

變.....13

第二節 冷戰的終結和美國對華政策性質的變

化.....16

第三節 冷戰後美國中國政策的走

向.....20

第三章 影響小布希政府中國政策的因

素.....24

第一節 國際環境因

素.....27

一、蘇聯的瓦解.....27

二、「單極為主的多極體系」鬆動.....30

三、九一一事件的影響.....32

第二節 國家利益因

素.....35

一、美國國家利益政策的性質.....	35
二、小布希的國際主義.....	39
三、以「現實主義」為主的外交政策.....	42
第三節 決策者的因素.....	46
第四章 小布希政府的兩岸政策走向.....	52
第一節 小布希政府的兩岸政策.....	52
一、小布希政府的對華政策.....	52
二、小布希政府的對台政策.....	57
第二節 從「撞機事件」與「對台軍售」看美國中國政策的轉變.....	61
一、美國對華政策與對台軍售的關係.....	62
二、影響 2001 年美國對台軍售的因素.....	64
三、未來美「中」對立與競爭的程度加大.....	66
第三節「911 事件」、「四年國防評估報告」對美中台關係的影響.....	67
一、九一一事件對美中關係的影響.....	67
二、布希政府之戰略佈局與美台關係.....	74
三、反恐戰後的美中台三角關係.....	76
第四節 飛彈防禦系統與布希政府的中國政策.....	79
一、飛彈防禦系統的意義.....	79
二、飛彈防禦系統與美中台三角關係.....	82
三、飛彈防禦系統與中美關係的變化.....	84
第五章 美國中國政策的變化及發展趨	

勢.....	87
第一節 布希政府中國政策之變化	
化.....	88
一、柯林頓政府時期美兩黨政策比較及政策的實行.....	89
二、二千年總統大選時兩黨對華政策比較.....	92
三、布希政府就任後對華政策變化與不變之處.....	93
四、布希政府對華政策之考量因素.....	105
第二節 中美關係的發展以及影響變數	
數.....	106
一、關係發展.....	106
二、影響變數.....	107
第三節 美國對華政策的趨勢	
勢.....	109
第六章 結	
論	113
第一節 綜合研	
析.....	113
第二節 未來走	
向.....	116
參考書目	119

第一章 緒 論

第一節 研究動機與目的

在中華民族現代化的歷史過程中，一直伴隨著外來的壓力和影響。從鴉片戰

爭到今天，一個世紀半中國奮鬥的歷史，是一部抵抗各種外來侵略和干涉的歷史，同時也是一部不斷探索吸收國外進步影響的歷史。19世紀和20世紀上半葉西方列強和日本對中國的蹂躪和殘踏是國人無法忘記的；與北方近鄰俄羅斯的關係也是恩恩怨怨。但在中國的外交關係中，與美國的關係也許最具戲劇性，也最波瀾起伏、變幻莫測。許多意想不到的因素使這兩個偉大的國家時而朋友，時而敵人，而何時朋友，何時敵人似乎總是一個難以解開的謎。

三十年前，美國當時的總統尼克森(Richard M. Nixon) 和國務卿季辛吉(Henry A. Kissinger) 在現實國家利益考量下，敲開美中交往大門，三十年來美中關係經常於權力與利益之間糾葛，不少人常用「既愛又恨」(ambivalence) 和「鐘擺」來形容中華人民共和國成立後的美中關係，美中關係的階段性發展可劃分為全面對抗(1946-1969)、解凍(1969-1989)和風波迭起(1989-)的三個階段。¹ 1979年美國與中共建立外交關係，鄧小平旋風式地訪美，風靡了全美且擄掠了美國輿論界對中國改革開放後的觀感。然而，接著一連串事件的發展，如天安門事件、台海飛彈危機、南斯拉夫大使館誤炸和南海撞機事件等也引發了美國不滿中共政權的浪潮。無論是在冷戰後期美中聯合對抗蘇聯的戰略關係，或是冷戰結束後美國重建的全球戰略架構下，美國政府依現實利益考量，仍秉持「交往」(Engagement)政策，希望以較符合美國國家利益的方式與中共保持良好的互動關係。

美國執行對華外交政策近三十年期間，當中充滿了許多變數，兩國間存在著共同的利益及矛盾分歧。冷戰後美國已成為唯一的全球性超級強權，並希望藉由全面交往的政策，將中共政權納入美國亟欲建立的政經規範與價值觀，但是卻面對來自中共成為東亞區域強權的挑戰。中共係目前國際上僅存的共產強權，無論是在意識型態、政治制度、人權觀念上，都與美國截然不同。特別是對於台灣問題，雙方存在的歧見仍深如鴻溝，美中之間的互動情形攸關亞太政經情勢安定與

¹ 楊浩勉，〈中美關係：回顧與反思〉，《中國與世界》，第3、4、5期合刊本，(民國85年6月)，頁41。

否。²

美中雙方關係在冷戰期間即使仍存在著許多分歧與差異，但是並沒有阻礙雙方異中求同地進行合作，以維持亞洲的和平與安定。然而，隨著蘇聯的解體，冷戰時期的結束，美中兩國之間互動的變數愈難以掌握。1996年在台海危機導致兩國都有隨時動武的準備，雙方關係瀕臨於戰爭臨界點。在冷戰時期雙方都可以避開戰爭，冷戰結束後卻為台灣問題兵戎相向。台海危機過後，在美國柯林頓政府及中國「江 - 朱」政權努力下，雙方重修舊好，促使 1997 年柯、江互訪並對外宣稱美中將建立戰略夥伴關係，然而這種情形卻隨著美國第 43 屆總統小布希的就職，而有所改變。

2001 年 1 月，布希總統就任後，中美關係就歷經了日內瓦人權會議、對台軍售、武器擴散和軍機碰撞等事件，雙方關係陷入十年來最低迷的狀態，有的是雙方在傳統問題上的爭執，有的因意外所衍生的衝突，將美中關係帶入了冰點，當時北京外交界人士就認為傳統上美國政府換屆後，中美關係都會經歷的一段磨合期時間，可能會在布希任內拉得很長。³

不過，隨著以、巴衝突的擴大，印、巴的嚴重對立，以及朝鮮半島和平遲遲未有進展，美國感受到，這些問題的解決都必須有中共的配合，因此中美關係的修復已有其迫切性；2001 年 7 月，美國國務卿鮑爾訪問北京後調整國際，雙方關係即步入緩和階段。在發生九一一事件後，美國調整國際戰略，反恐成為第一要務，與阿富汗毗鄰的中共，成為美國積極拉攏的對象，這樣的國際環境，也為雙方關係的進展奠下了基石。⁴

美國總統布希更於 2002 年 2 月 21 日抵達北京訪問 2 天，而這一天恰巧也是三十年以前，尼克森總統對中國做歷史性訪問的相同一天。喬治華盛頓大學中國政策課題主任沈大偉認為，雖然時間不同，但促使布希訪問北京的邏輯卻是一

² 胡為真，《美國對華「一個中國」政策之演變》，(台北，台灣商務圖書館，2001 年 4 月)，頁 214。

³ Warren P. Strobel & Kevin Whitelaw, "Preparing to Face the World," *U.S. News & World Report*, vol.129, no.25, (December 25, 2000), pp.28-29.

⁴ 《中國時報》，民國 91 年 2 月 20 日，版 4。

樣，那就是一個與美國積極交往、與國際社會整合的中國，符合美國的利益，同時也是國際事務的穩定力量。⁵

反諷的是，在競選總統期間，布希展現對中國的強硬聲調，指中國是「戰略競爭者」，而非柯林頓政府所稱的「戰略夥伴」；公元兩千年，在波音公司演講時，布希還稱中共對內「殘忍無情」，對鄰邦「粗魯」，但 2002 年 2 月 21 日，他卻在天安門廣場上的人民大會堂，進行友好訪問，與中共領導人會面及餐敘。⁶

沈大偉也指出，布希總統現在把他的中國政策擺在尼克森、福特、卡特、雷根、老布希和柯林頓等先行者同一線上，他們所有人不管最初對中國的觀點如何，最終都回到與中國合作的邏輯上，而不是圍堵中國或對抗中國。⁷

美國與中共建交二十多年來，其對華政策，有其一貫性與矛盾性。基本上「交往」政策基調不變，即使「天安門」、「南海撞機」事件發生後，美國政府仍願意維持與中共發展交往關係。美中接觸與交往近三十年來雙方關係關係起起落落，箇中變與不變的要素為何，及未來在美國的中國政策走向如何乃為本文研究的動機與目的。

第二節 研究方法、範圍與架構

一、研究方法：

國際關係建構不易，迄今各學派仍處於爭辯階段，部分學者主張對現存的理論加以修正，以期建立新典範。分析美國學界對美、中（共）關係研究，基本上有兩種途徑。第一種為描述性，及藉由資料的蒐集、整理，並加以分析而下結論。第二種則希望運用理論模型，期能將中共研究科學化從而建構出理論。⁸但是此

⁵ David Shambaugh, "Facing Reality in China Policy," *Foreign Affairs*, vol 80, no1, (January/February 2001), pp.50-60.

⁶ 《中國時報》，民國 91 年 2 月 22 日，版 11。

⁷ 《中國時報》，民國 91 年 2 月 23 日，版 11。

⁸ 吳玉山、林文程、江水平，《後鄧時期對台灣及大陸的震盪》（台北：國家發展基金會，民國八十四年），頁 7。

類研究國際關係理論的建構誠屬不易，艾宏 (Raymond Aron)即指出：沒有任何一個社會和國際社會般，存在著價值體系互異的國家成員，再加上影響國際局勢的變數過多，一個成熟的國際關係理論實不易建立。⁹而綜觀美國外交史上常有孤立主義與國際主義，理想主義與現實主義交替的情況，主要的原因是美國立國的肇始在於追求建立一個不同於歐陸傳統的新樂園，經過兩百年的發展經驗，美國人對自己的歷史文化與生活方式十分滿意，如非必要，美國不願意參與外界的事務，也不願意外來勢力干涉自己的勢力範圍，因此美國在傳統上對外交事務常常抱持一種不得已而為之的疑慮與無奈，一種既想改造世界又想回歸桃花源不問世事的矛盾情結。因此，美國的外交決策常常在理想主義與現實主義的不同取徑中徘徊，季辛吉即曾言：制定美國外交政策的過程就是在現實主義和理想主義間尋求平衡的過程。¹⁰

美國在冷戰時期對共產蘇聯帝國所採取的「圍堵」政策，即是冷戰自由派所秉持的理想主義信念。因此研究美國對中共外交決策，有必要掌握美國學界主流派對外交決策的影響。剖析美國對中共外交決策最具影響者誠然為現實主義及新現實主義，1968年尼克森上台主政，禮聘學界現實主義大師季辛吉為國家安全顧問，開啟美國與中共交往關係。三十年來美國與中共互動交往關係，深受現實主義及新現實主義思潮主導。即使是1989年天安門事件與2001年南海撞機事件發生，美國政府仍舊以現實的國家利益為思考模式與中共保持接觸，不願對中共採取嚴重的制裁行動，或者呼應國內輿情對中共採取遏制的孤立政策。

現實主義雖然遭受諸多抨擊，但仍是西方國際政治學的主流學派之一。所持的理由很簡單，因為不管在任何時候與任何地點，多數政治家、政客或是學者，都必須從國家自身利益出發，認真實際地面對現實問題，俾能在一個競爭與相互制約的環境下處理彼此間的關係。第二次世界大戰後美國學術界及外交界的主要領導人物多數秉持現實主義，例如極富盛名的摩根索(Hans J. Morgenthau)，肯楠

⁹ Raymond Aron, *Politics and History*. (London: Transaction Books, 1984), p175.

¹⁰ Henry A. Kissinger, "Reflection on Containment", *Foreign Affairs*, vol. 73, no.3 (May-June, 1994), p118.

(George F. Kennan), 及季辛吉等人。渠等著作甚豐, 理論見解都深深地影響著美國外交理論與現實。現實主義之所以能影響到第二次大戰後美國外交政策, 著實有其冷戰時代的背景。國家利益在遭遇挑戰時, 現實主義的理念經常超越了決策者的政治理念及政黨理念, 並提供了一個美國外交決策, 特別是對中共外交決策連貫性的基礎, 政治現實主義提供美國外交決策人員觀察現實的國際局勢的觀點與外交行動的理念與基礎。¹¹

摩根索在其所著的《國際政治》(Politics Among Nations: The Struggle For Power and Peace)一書, 即針對政治現實主義做一闡述。其認為現實主義對國際政治理論的貢獻在於該主張提供了一個用「權力」(Power)界定的「利益」觀念, 摩根索認為如果沒有這項觀念, 則國際政治理論不可能存在, 因為我們無法區分政治與非政治的事實。¹²新現實主義的代表鉅著為華滋(Kenneth Waltz)所作的《國際政治理論》(Theory of International politics), 其書中引用涂爾幹(Emile Durkheim)的社會分工說明國際體系結構。華滋的理論最主要的論調為: 一個國際體系內活動的每一單元行為, 要從結構的觀點去解釋。所謂的結構有兩種意涵: 一是積極性的機能, 往往也是工具性的, 例如生物的結構之內有不同的呼吸及循環器官, 政府也有相同的單位, 這些部門發揮不同的功能, 結構因而存在。二是消極性的限制作用, 往往表示在某些條件之下會有某種結果出現。在政治的領域中, 結構對其組成份子的影響是經由兩種過程, 一是社會化、二是競爭。社會化限制和形塑社會成員的行為, 而競爭則促使成員調整其思想及行為, 最後成為一種大家共同遵守的秩序。¹³在無政府的國際體系結構之下, 每一個行為者依照理性的原則都會在政治上尋求權力平衡, 在經濟方面獨佔或保護市場。然而有部分的學者卻認為國際體系處於持續變化之中, 而非一成不變。彼等認為國際體

¹¹ 陳文賢, <美國外交政策中的現實主義因素>, 《問題與研究》, 第 32 卷第 3 期(民國 82 年 3 月), 頁 70。

¹² Hans J. Morgenthau ed., *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, (New York: Alfred A. Knopf, 1973), pp 3-15.

¹³ Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*. (Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1979), pp73-78.

系已經開始由簡入繁並產生了根本的轉變。傳統國際體系的簡單、簡潔和動態的兩極對抗架構的研究取向已經被經濟互賴時代之動態的、複雜的多極體系之研究取向所取代。不少學者如 Ruggie、Haas、Wendt、Martin 等均認為現實主義的主張太強調靜態分析而忽略了衝垮冷戰體系的社會、經濟和知識暗流的動態分析。

¹⁴Robert O. Keohane 與 Joseph S.Nye, Jr. 認為國際體系的持續發展與變遷導致了「一個相互依存的時代已經來臨了」，國際政治有逐漸轉變為複雜相互依賴 (Complex interdependence) 的趨勢。¹⁵以莫根索的傳統現實主義、華滋的現實主義結構觀念及奈伊等人主張的經濟互賴 (Economic Interdependence) 的觀點為研究途徑，應可瞭解美中關係互動與制約的關鍵點，因此本文以現實主義/新現實主義及經濟互賴理論為基礎，並採取下列二種研究方法，分別如次：

(一) 歷史研究法 (Historical Approach)

「歷史」一詞，在習慣的使用上，常常是指人類社會生活的過去；也即是指人類社會行為通過時間延續而構成的變化歷程。從廣泛的層面來說，只要是一件事物通過時間的延續變化，即就成為了歷史。而社會科學中的歷史研究，即是從個別歷史的因果關聯，去「重建過去」(The Reconstruction of The Past) 的一種工作。¹⁶並且是從事物本身、產生和發展具體的歷史過程層面，去歸納、分析、比較、研究，進而揭示它的發展規律。

由於本文雖係探討當前小布希政府的中國政策，其形成的背景、交往的關鍵過程及政策面的分析，但因必須對冷戰前後美國的中國政策做一歷史回顧，所以有必要以歷史研究法做一檢視。

(二) 文獻分析法 (Document Analysis)

¹⁴ Peter Haas, "Introduction : Epistemic Communities and International Policy Coordination," *International Organization*, vol.46, (Spring 1992), pp391-426.

¹⁵ Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, Jr. *Power and Interdependence*. (Glenview, Illinois : Scott, Foresman and Company, 1989), pp 23-29.

¹⁶ 易君博,《政治理論與研究方法》,(台北:三民書局,民國80年),頁165。

所謂文獻分析法，乃就是透過引用原始文件、官方資料及正式的學術論文，做資料的來源與分析的基礎。¹⁷本論文為深入探討美國在冷戰及後冷戰時期與當前小布希政府的對華政策，故必須歸納與分析美國官方的原始文件、或總統與發言人重要的演講與談話內容以及學術論文、評論文章，以作為此論文資料的基礎與分析的立論點，期發現美國對中共外交政策之一貫性與矛盾處，並解析個中變與不變的因素何在，俾能確實掌握美國對中共外交政策的走向。

二、研究範圍與研究架構

（一）研究範圍

本文將以 2001 年小布希總統就任後的從稱呼中共為「戰略競爭者」到後來的華府內部出現要與中共建立「建設性合作關係」，期間政策關鍵的背景因素為探討範圍，並分析這一年來美國政府中國政策的一貫性與矛盾處。因此本文時間的序列乃從 2001 年初小布希總統就任為止到 2001 年年終，這一年來美國政府的中國政策，為主要探討對象。期間有關美國政府外交決策人員及外交官員正式在國內外的不同場合中，發表對中共外交政策的正式談話。特別是在兩國間發生重大外交突發事件時，如南海撞機事件、對台軍售與九一一事件等重大變數出現，美國外交決策官員針對是否與中共持續保持交往關係的相關談話內容為主要研究分析要項。藉以分析、瞭解美國政府基於國家現實利益考量下，在遇到攸關兩國關係重大實質利益可能改變的突發事件時，對中共政策的關鍵變數為何，此為本文想欲探究的範疇。

（二）研究架構

本文研究架構共分為六章，茲分別敘述如下：

第一章，緒論係針對本論文的研究動機與目的、研究方法、範圍與架構做簡明扼要的說明；並對本文論述的概念做簡單的界定，俾釐清研究架構及受到的相

¹⁷ 吳安家，《中共史學新探》，（台北：幼獅出版社，民國 77 年），頁 384。

關限制。

第二章，主要探討冷戰期間及後冷戰時期，美國中國政策變與不變的關鍵因素及歷史背景。

第三章，乃討論影響小布希中國政策之因素為何？當然影響一國外交政策的主要因素為國際環境、國家利益考量以及人為的因素，相同的這三個因素也同時影響了小布希的中國政策運作，其間也探究老布希的理念與重要智囊團對小布希的影響。其次，也討論小布希政府的台灣政策和其團隊對中共的看法以及可能的做法。

第四章，則主要探討小布希政府的中國政策之變化，其中包括探究小布希上任以來的對中共強硬態度，到經歷南海撞機事件、對台軍售、以及九一一恐怖份子襲擊美國後的美國新政府對華政策的轉變性和其一貫性。

第五章，詳細比較小布希政府與柯林頓政府中國政策的相同與相異之處，期檢視美國政府中國政策的一致性與分歧性，並分析、比對政策變與不變的關鍵要素為何？俾能評估布希政府中國政策的走向，有助於我們明白美國對華政策的大方向與可能的軌跡。

第六章，是結論部分，歸納出本論文的研究心得與發現。

（三）資料來源與研究限制

美國的中國政策牽涉層面甚廣，除一般較常受學界關注之外交與軍事互動外，也包含兩國之間的經貿與民間社會文化交流。另外，美國在訂定對華政策考量時所受到的影響因素也很多，例如美國國內行政與立法部門之間的互動折衝、民間輿論與不同利益團體、學術智庫單位乃至於總統個人領導風格及主觀價值意識等因素都包括在內，受限於篇幅、時間的限制，無法通盤顧及，並一一加以討論，不免有不夠深入分析之憾，猶待日後繼續研究來彌補。

其次，要研究美國對華政策的決策制定，最好的方法，即是取得美國政府的官方文件做好第一手資料分析。礙於國內關於美國政府官方文件資料不易獲得，

只好轉求助於現在新興的資料來源途徑 - 「網際網路」(internet)。但是網路上文件及文章多數未附網路公佈日期，造成檢索困難。而在參考中、英文書籍及期刊上，宥於書海茫茫，不免有遺珠之憾，且外文翻譯部分，因人而異，是否忠於原意及立場公正，難免受個人主觀影響。

而對中共稱謂的問題，是本論文撰寫之時最常碰到的困擾，在本論文中，筆者將「中共」、「中國」、「中國大陸」、以及「中華人民共和國」四者視為同義，四者可互相代換，所指均是一國際法而存在的「中華人民共和國」(People's Republic of China, PRC)，當文中出現「美『中』」字眼時，例如美「中」貿易，此處之「中」亦代表中華人民共和國。但是，在筆者認知中，「中共」係一執政政權，「中國大陸」係一地理區域，「中華人民共和國」係一國家，「中國」係一個文化的、歷史的、和民族的概念。中共不等同於中國，中國大陸並不等同於中國，中華人民共和國亦不等同於中國，中華人民共和國只是中國的一部份，現實的「中國」存在著兩個分裂分治的對等政治實體，本論文之所以將這四者視為同義，完全出於行文方便，並不表示任何政治認同之意。

第二章 冷戰後美國中國政策的發展與變化

冷戰後，特別是人類進入 21 世紀之際，中、美這兩個世界大國對全球和平與發展的重要性愈亦顯示出來。近年來，美國領導人和政治家不斷宣稱中美關係是美國和世界上最重要的雙邊關係。雖然目前中美關係的走向和性質仍不十分明確，但近代以來美國對華政策的演變過程對中美關係、亞太和世界局勢影響的重要性不言可喻，值得我們對美國的這一政策自冷戰以來的發展、目前的性質和狀況及未來的遠景做一個全面的分析與判斷。

第一節 美國中國政策的歷史演變

歷史是一面鏡子。簡短回顧美國對華政策的歷史，有助於我們認識冷戰後美國中國政策的現狀和性質，展望中美關係的未來。

同中國與亞洲和歐洲等國家久遠的關係相比，中美兩國交往的歷史談不上源遠流長。兩國從 18 世紀開始交往，1784 年美國商船「中國皇后號」從紐約抵達廣州，開始了中美兩國間的通商往來。最初主要是少量的貿易、傳教等商品和人員往來。19 世紀末、20 世紀初，從宣布「門戶開放」政策到八國聯軍，美國開始參與西方對中國的侵略和干涉。因此，可以得知，西方資本主義入侵中國後，最早深入中國內地的美國勢力是商人和傳教士「兩支大軍」，前者是為了敲開中國市場的大門，後者是為了向中國人灌輸美國的價值觀。1989 年和 1900 年，美國國務卿海約翰在對華「門戶開放」政策宣言中聲稱：「美國政府的政策，是在尋求一種解決，使中國獲得永久安全與和平，保持中國的領土與行政完整，保護各邦受條約與國際法所保障的一切權利，並維護各國在各地平等公正貿易之原則」。¹⁸「門戶開放」政策的實質，是打開中國對美國的商品大門和思想大門，

¹⁸ 關中著，《論中美關係》，(台北：民主基金會，1992 年)，頁 24。

使中國成為美國在經濟和政治上的勢力範圍。¹⁹到了 20 世紀 30 年代，美國對於日本侵占中國的領土雖在道義上表示譴責，並對中國表示同情和支持，但並沒有多少實際行動。直到日本發動太平洋戰爭、襲擊珍珠港，美國對日宣戰，才開始支援中國，並同中國團結成同盟國，共同反對日本侵略者。

抗日戰爭結束後，美國的對華政策目標是將中國納入美國的勢力範圍，使之成為遏制蘇聯的戰略障地。美國外交決策者斷定中國共產黨掌握政權將與蘇聯結成緊密聯盟，於是支援國民黨政府打內戰。期間雖曾幾次試圖調解國共矛盾，並同中國共產黨有一些接觸，但在整個中國內戰中，扶蔣反共是美國對華政策的基本方針和內容。²⁰

1949 年，中華人民共和國成立前後，美國國內在辯論「誰失去了中國」的同時，對華政策有一短暫的觀望時期。在繼續同情和支持國民黨政權，不承認中華人民共和國的同時，試圖等待新中國的對外政策動向。1950 年夏，朝鮮半島戰爭爆發後，美派軍隊支援韓國，同時杜魯門總統宣佈派第七艦隊封鎖台灣海峽，阻止中國人民解放軍攻打台灣，並開始鼓吹「台灣地位未定」。之後，美國同台灣簽訂「共同防禦條約」，同台灣保持「外交關係」，並在台灣駐軍。在其後至 1979 年長達 30 年的時期內，美國奉行承認台灣國民黨政權，不承認中華人民共和國及其政府的「不承認政策」，並在 1970 年代初期以前阻撓中國加入聯合國，對華實行「封鎖」、「禁運」等反華內容的對華「遏制戰略」。簡言之，中華人民共和國成立後，美國對華政策是在政治上孤立中國，在經濟上封鎖中國，在軍事上遏制中國，兩國關係出現了長達 20 多年的嚴重對抗。²¹

1970 年代初期，國際形勢的發展變化迫使中美雙方不得不重新思考兩國關係和彼此戰略。1968 年蘇聯出兵捷克斯洛伐克，1969 年中蘇邊境武裝衝突，蘇聯戰略核力量的膨脹等形勢的發展和美蘇爭奪的加劇，使美國和中國在二戰後第

¹⁹ 傅啟學著，《三十年中美中俄關係的演變》，（台北：商務，1986 年），頁 54。

²⁰ 朱成虎，《中美關係的發展變化及其趨勢》，（南京：江蘇人民出版社，1998 年），頁 50-61。

²¹ 姜長斌主編，〈從對峙走向緩和，冷戰時期中美關係再探討〉，《美國研究》，2001 年第 1 期，頁 133-134。

一次面臨共同的安全威脅。這種戰略形勢使中美兩國第一次，甚至是唯一一次具有共同的安全和國際戰略利益，形成兩國對世界格局、力量對比和戰略形勢的戰略共識。²²與這一戰略共識相比，中美兩國間其他矛盾和分歧就成為次要的、局部的問題了。1972年2月尼克森總統訪華，中美雙方發表《上海公報》，確立反對霸權的共同立場。也就是在1970年代初，為抵禦蘇聯擴張、穩定亞太安全的共同戰略利益促使中美兩國緩和了雙方的關係。

《上海公報》發表後，中美兩國共同的戰略利益促使兩國關係繼續發展。1973年中國加入聯合國，1974年雙方在各自首都建立辦事處，雙方的貿易、人員往來不斷增加。但是，台灣問題阻礙了兩國在1972年「上海公報」發表後儘快建立外交關係，實現關係正常化。中國將台灣問題的解決作為兩國建交的核心問題，提出「斷交」（斷絕美國與台灣的所謂「外交關係」）、「廢約」（廢除美台的「共同防禦條約」）、「撤軍」（撤出美國在台灣軍事人員及設備）等原則立場，而美國遲遲不做戰略決斷。²³蘇聯在70年代後半期攻勢的增強和美國對蘇、台灣等地外交受挫，使卡特政府對蘇聯的擴張更加警覺，決定接受中國的原則立場。中美於1978年12月16日發表《建交公報》，決定自1979年1月1日起建立外交關係。

從1979年建交到1989年的10年中，中美關係整體的態勢是正面的、向前發展的。兩國的戰略共識進一步鞏固，經貿和人員往來有較大的發展，高層接觸形成制度。除台灣問題外，這一時期中美關係中問題都是局部性、戰術性的，沒有影響兩國戰略合作的大局。在這10年中，台灣問題不斷衝擊兩國的關係，但基本處在可以控制的範圍內。1982年「八一七公報」是兩國妥善處理台灣問題的一個範例，而1979年中美建交後美國國會通過的《與台灣關係法》，則是美

²² Steven W. Mosher, *China Misperceived - American Illusion and Chinese Reality*. (New York: A New Republic Book, 1990), pp.121-141.

²³ Glenn P. Hasted, *American Foreign Policy-Past, Present, Future*. (New Jersey: Prentice-Hall Inc, 1991), pp.40-42.

國中國政策兩手策略的反映，對美中關係造成長遠的影響。²⁴

回顧 1972 年的中美上海公報、1979 年建交公報和 1982 年有關台灣問題的中美「八一七」公報的簽訂過程可以看到，每當美國在對蘇關係中出現緊迫問題、需要增加對蘇聯施壓的手段時，改善對華關係的願望就明顯增強。反之，當美蘇關係緩和時，美國對中國的戰略需求減少，推進對華關係就缺乏了動力。²⁵

第二節 冷戰的終結和美國對華政策的性質變化

1989 年是中美關係又一次發生重大歷史轉折的一年。導致雙邊關係急遽下滑的直接原因固然是天安門事件之後美國對中國的制裁，但蘇聯和東歐各國在這一年發生的政治劇變，對中美關係造成的影響更為深遠。²⁶

冷戰的結束之所以造成中美關係出現本質變化的根本原因，乃是因為冷戰的終結改變了國際戰略格局和戰略態勢，改變了中美兩國關係的戰略性質。冷戰時期，特別是 1970、1980 年代，中美關係和世界上其他主要的關係一樣，是建立在美蘇和東西方對抗這樣的戰略態勢和戰略格局之上的，這是國際關係基本的出發點和立足點。美蘇是當時世界上兩個超級大國，世界形成以美國和蘇聯為首的東西兩大敵對陣營。在歐洲，這種敵對以北約（北大西洋公約組織）和華約（華沙公約組織）的對立為標誌；在亞洲，東西方對抗以 1950、1960 年代的美日為一方、蘇中為一方的態勢；在中東、非洲、拉美、美蘇和東西方對立雖不像歐、亞地區那麼明顯，但也通過一些國家傾向一方、另一些國家傾向另一方的形式表現出來。²⁷

美蘇、東西方對抗是冷戰時期國際關係的基本內容和主要特徵，²⁸也是中美

²⁴ 孫光民，〈台灣關係法中美國對台海安全之設計〉，《美國月刊》，第 11 卷第 5 期（民國 85 年），頁 57。

²⁵ 王緝思，〈美國對華政策中的「戰略大三角」〉，《美國研究》，1992 年第 2 期，頁 7-35。

²⁶ 楊浩勉，《後冷戰時期的中美關係：分析與探索》，（上海：人民出版社，1997 年），頁 196-200。

²⁷ 楚樹龍，《冷戰後中美關係的走向》，（北京：中國社會科學出版社，2001 年），頁 4。

²⁸ Charles Kegley, Jr. & Eugene Wittkopf, *American Foreign Policy-Pattern and Process*. (New York: St. Martin's Press, 1991), pp.40-41.

關係的主要依據之一。在 1960 年代末以後，中美關係最大的基礎不但是美蘇對抗、爭奪世界，而且主要的是蘇聯的軍事力量和外交政策對美國和中國的國家安全都構成了嚴重威脅，儘管對美國和中國來說，這種威脅的性質和形式並不完全相同。對美國而言，蘇聯是唯一能與美國進行最大規模軍備競賽，與美國爭奪世界，並對之形成威脅的國家；對中國，蘇聯是唯一能在中蘇邊界陳兵百萬，以包圍圈的方式形成對中國國家安全的嚴重威脅。²⁹

認為蘇聯是對各自國家安全的主要威脅是 1970、1980 年代中美兩國的戰略共識，把對付這種威脅作為美國國家戰略的重點是當時美國對華政策和中美關係的戰略基礎。與蘇聯威脅相比，當時中美在意識型態、民主、人權、台灣、貿易等方面的矛盾分歧就成為次要的問題，雙方為對付蘇聯威脅和為了兩國間的共同利益，可以容忍和管理兩國在其他方面的分歧，包括在意識型態、人權和台灣等方面的嚴重分歧。

對主要威脅的共識、對付主要威脅的共同利益等形成了 1970、1980 年代中美關係的戰略基礎，也決定了當時美國對華的「戰略合作」政策。但是隨著冷戰的結束、蘇聯威脅的淡化和消失，中美關係的戰略合作基礎就動搖了，也使美國對華政策做出重大的調整。³⁰

首先，中美兩國對世界戰略形勢、戰略格局的共識不存在了。戰略共識是戰略合作的基礎。1970、1980 年代是中美兩國唯一一次具有戰略共識的時期，也就是說，兩國對國際戰略形勢、戰略格局、世界主要矛盾、主要危險有相同或相似的認識和判斷。在這之前的 1950、1960 年代，雙方的戰略認識則完全不同。中國認為，美國在亞洲和全球的侵略擴張是亞洲和世界的主要危險；美國則認為，以蘇、中為首的「共產主義擴張」是亞洲和世界的主要威脅。因此在 1950 和 1960 年代，美國對華採取的政策是政治上孤立和打擊、戰略上包圍、經濟上

²⁹ 畢英賢，〈論中俄戰略協作夥伴關係〉，《問題與研究》，第 35 卷第 12 期（1996 年 12 月），頁 21-22。

³⁰ Harry Harding, *A Fragile Relationship-the United States and China Since 1972*. (Washington D.C.:Brookings Institution, 1992). pp.41-42.

封鎖的全面遏制政策。³¹然在 1990 年代，中美兩國對世界形勢、主要危險的認識不但沒有形成共識，而且有些認識仍是截然對立的。³²

其次，中美兩國對各自面臨的主要威脅的認識發生了變化。隨著冷戰的結束，特別是蘇聯及華約的解體，美蘇和東西對抗的國際戰略格局和戰略態勢不復存在。蘇聯解體後，以俄羅斯為首的獨聯體國家和東歐其他各國都在國內仿效西方式的民主，多黨制，普選，私有化，自由經濟的政治、經濟和社會制度，美蘇、東西方意識型態的對立消失了。在外交方面，獨聯體各國以及東歐國家都在不同時期內採取親西方的對外政策，昔日的美蘇爭奪、東西方對抗在歐洲和整個國際舞台上消失了。軍事上，美蘇兩國繼續執行以前達成的軍控協議，不斷簽定新的裁軍協定，各自削減核武器及在歐洲的常規武器及軍隊。美還通過經援、軍援等右壓形式，迫使俄羅斯、白俄羅斯、烏克蘭、哈薩克斯坦等國家放棄或銷毀核武器及戰略導彈。美俄武器不再互相瞄準對方。俄羅斯軍隊由於經費、人員困難，其軍事能力大大削弱。俄羅斯核力量雖然仍具有威脅美國及其盟國安全的能力，但威脅的意志已不復存在，威脅的能力也已遠不如以前。³³

對中國，早在 1980 年代中期開始，中蘇關係就出現了緩和。兩國開始了解決邊界問題的談判，後來發展到在邊境地區建立安全和信任措施的談判。1980 年代中期起至蘇聯解體，蘇聯對中國安全的威脅已經由主要威脅變成潛在威脅。兩國在蘇聯解體前達成的邊界協定和以後中蘇、中俄及中亞國家關係的改善，使蘇聯對中國的潛在威脅消失了。儘管俄羅斯仍有威脅中國安全的軍事能力，但邊界問題的基本解決和兩國關係的發展使俄中兩國都沒有威脅對方的意志。³⁴

對國際戰略態勢的共識和對付共同威脅的共同利益的消失，使中美在冷戰後繼續進行戰略合作失去了基礎，也使中美兩國關係的性質發生變化。兩國關係既不再是「友好的非盟國」關係，也不再是對付共同敵人的「統一戰線」或「戰略

³¹ 王緝思，《冷戰後美國的全球戰略和世界地位》，（台北：生智出版社，2001 年），頁 328。

³² 陳德民，〈九十年代中美關係探索〉，《現代國際關係》，1999 年第 9 期，頁 12-15。

³³ 楚樹龍，《冷戰後中美關係的走向》，（北京：中國社會科學出版社，2001），頁 5。

³⁴ 張雅君，〈蘇聯變局對中共的影響〉，《中國大陸研究》，第 34 卷第 11 期，頁 7。

合作」關係。³⁵

冷戰的結束使中美兩國將相互關係目標和基礎由第三方轉向雙邊關係中的對方。兩國由關注整個國際戰略格局和戰略態勢轉為關注兩國雙邊關係中的問題，中美關係的意義由主要是事關國際戰略格局的「三角關係」變為主要兩國間的雙邊關係。兩國關係不再是以共同對付蘇聯威脅的共同利益為基礎，也不再以「戰略合作」為主要內容或主旋律。因為雙方既沒有對國際形式達成共識，也沒有重大的共同利益驅使雙方繼續進行「戰略合作」，有的則是更多、更深的矛盾和分歧。³⁶

冷戰的結束對中美兩國關係的衝擊和影響很大，尤其美國在冷戰後，作為「一超」，擁有巨大的軍隊實力和發達的經濟，決定了其力圖在新的國際格局中扮演「領導者的角色」，因此，冷戰結束初期，在美國確實出現了貶低中國對美國的重要性，貶低中美關係重要性的傾向。認為，美蘇、東西方對抗已不復存在，中國是發展中國家，對美國不再具有戰略意義；美國不再需要借助中國實現在世界和亞太地區的戰略目標，美中關係對美國和世界都變得不那麼重要了。但是，中國及與中國關係不再重要論很快就由於事實的發展而不攻自破。³⁷

第一、中國是一個大國，是聯合國安理會常任理事國，是具有核能力的國家。1991年波灣戰爭是在冷戰結束或結束後不久證明中國在國際事務上不是無足輕重的一個典型事例。美國和國際社會要在波灣地區實現維護科威特主權、領土完整的目標，沒有聯合國，沒有國際上的支持與合作，包括沒有中國的支持與合作是困難的。在聯合國事務、全球防核擴散和核禁試以及打擊國際販毒等方面，都證明中國在國際事務上的地位和作用是美國所無法忽視的。³⁸

第二、中國是亞洲大國，美國也堅持認為它是「太平洋國家」。美國要在亞

³⁵ Richard Nixon, *United States Foreign Policy for the 1970's: A New Strategy for Peace.* (New York : Bantam Books, 1970), pp. 19-84.

³⁶ Lowell Dittmer, "The Strategic Triangle: An Elementary Game-Theoretical Analysis," *World Politics*, vol. 33, no.4 (July 1981), pp.485-515.

³⁷ 陳志奇，《美國對華政策三十年》，(台北：中華日報，1990年)，頁283-284。

³⁸ President Clinton: *US.-China Relations in the 21st Century*, The White House at Work, June 11, 1998. Available from <http://www.whitehouse.gov/WH/work/061198.htm>.

太地區推行它的政治、經濟和安全利益，就不能迴避中國在亞太地區的地位、作用與影響。例如，柯林頓政府上台後，美國開始積極推行亞太經濟合作以實現美在亞太地區的經濟利益戰略。不難設想，如果沒有中國的參與，亞太地區的經濟合作如果不是不可能的，也是不完整的。在維護朝鮮半島的和平與穩定，促進柬埔寨和平進程等地區問題方面，中國也有著重大的作用和舉足輕重的影響。因此，認為中國在冷戰後無足輕重的觀點在亞太地區是無法成立的。³⁹

第三、中國經濟自 1980 年代改革開放以來獲得持續高速發展，不但國力增強，國際影響力擴大，單就對美國的利益而言，中國可以說變得對美國愈來愈重要了。美國同中國的貿易額越來越大，在中國的投資越來越多，越來越多美國人的就業依賴與中國的經貿關係；隨著兩國接觸和交往的增加，兩國有越來越多的政治、經濟、安全、法律等事務需要討論和處理，兩國之間的社會文化聯繫和人員往來等聯繫在擴大。對中國而言，當然美國在中國經濟發展和國家主權、領土完整及安全方面的利害關係也是重要的。⁴⁰

綜觀之，蘇聯瓦解後的後冷戰時期，美國「聯中制俄」的戰略需求不再，但中國經濟卻有蓬勃發展之勢，美、中之間存有經濟交往之利，但也存在著不公平交易的貿易摩擦，且中國經濟發展所夾帶的中國軍事現代化，以及中國戰略意圖的威脅性格，加上中國長期獨裁專制、違反人權的惡劣紀錄，致使美國對中國採取「經濟上交往，軍事上圍堵」的所謂「圍和」政策；⁴¹即是將政策定位在「既接觸、對話，又防範、制約」的「全面交往戰略」之上；這種（接觸、交往、對話與合作）和（矛盾、分歧、鬥爭和對抗）的兩手策略，乃是美國基於國家利益與現實因素考量下的對華戰略走向。

第三節 冷戰後美國中國政策的走向

³⁹ Ibid.

⁴⁰ 趙景芳，〈美國對華「接觸」政策的目標分析〉，《現代國際關係》，1999 年第 6 期，頁 11。

⁴¹ Zalmay Khailzad, "Copngage China", Issue Paper, Rand 1999, at <<http://www.rand.org/publications/IP/IP187/IP187.html>> See also Zalmay Khailzad et al., The United States and a Rising China Strategic and Military Implications, MR-1082-AF.Rand 1999. 並參考陳國雄，〈布希訪北京 牽動美中台關係〉，《自由時報》，民國 91 年 2 月 21 日，版 15。

回顧冷戰前以及冷戰後美國對華政策的演變過程，十分發人深省，也就是國際環境和中美兩國國內的巨大變化，曾使美國中國政策做出過多次重大調整。從二次世界大戰爆發到冷戰後期，在美國中國政策戰略中佔據主導地位的，不是擴大在中國的市場和改變中國政治發展方向這兩大目標，而是美國對抗第三國（先是日本，後是蘇聯）的安全需要。中美關係格局從抗日戰爭時期的同盟，轉變為中華人民共和國成立後的全面對抗，又演變為緩和關係以對付蘇聯威脅。在美蘇冷戰初期，美國斷定中華人民共和國為「蘇聯的附庸」，以對中國的遏制和封鎖政策代替了「門戶開放」政策。與此同時，美國領導人仍然對中國接受美國的政治價值觀抱有幻想。美國國務卿艾奇遜把希望寄託在中國的「民主個人主義」復活上。他的繼任者杜勒斯則聲稱要用和平手段「使中蘇集團內部的政府政策加速演變」，⁴²從甘迺迪到尼克森的美國領導人，都多次強調美國要用「和平演變」政策改變中國政治方向的戰略意圖。⁴³

隨著國際形式的緩和和冷戰的結束，近百年前「門戶開放政策」的原則又在美國中國政策宣言中得到重申。1996年5月17日，美國國務卿克里斯多福發表對華政策演講，聲言「中國發展成為一個安定的、開放的和成功的國家完全符合美國的利益」，「我們將支持中國完全加入和積極參加國際社會」，「尊重中國的主權，同時又維護我們自己的價值觀念和利益」。⁴⁴

相隔近百年的兩項政策宣言，表述了一以貫之的美國對華戰略思想，就是希望看到一個安定的中國，而這種安定是為了讓中國最大限度地對美國的商品和資本開放，以便按照美國的長遠經濟利益和安全利益，來影響中國的發展方向。就戰略目標而言，今天的美國政策仍然是「門戶開放」政策的繼續。⁴⁵

然而近幾十年來國際環境和美國國內的巨大變化，也使美國對華政策做出過多次重大調整。1941年12月太平洋戰場爆發後，美國與中國結成軍事同盟，共

⁴² <杜勒斯在加利福尼亞州商會的演變>，見辛燦主編，《西方政界要人談和平演變》（北京：新華出版社，1989年），頁9。

⁴³ 王緝思，《冷戰後美國的全球戰略和世界地位》（台北：生智出版社，2001年），頁280。

⁴⁴ 辛華，《美國對華政策背景資料》，（北京：新華出版社，1998年），頁2-3。

⁴⁵ 王緝思，《冷戰後美國的全球戰略和世界地位》（台北：生智出版社，2001年），頁281。

同抗擊日本侵略。戰後初期，美國的中國政策目標是將中國納入美國的勢力範圍，使之成為遏制蘇聯的戰略障地。美國外交決策者斷定中國共產黨掌握政權將與蘇聯竭誠緊密聯盟，於是支援國民黨政府打內戰。中華人民共和國成立後，美國的中國政策是在政治上孤立中國，在經濟上封鎖中國，在軍事上遏制中國，兩國關係出現了長達二十多年的嚴重對抗。1970年代初期，抵禦蘇聯擴張、穩定亞太安全的共同戰略利益促使中美兩國緩和關係，在1979年代末和1980年代初，由於美國維持與中共的戰略聯盟關係，因而美國將中共視為制衡蘇聯擴張的力量。⁴⁶但到1980年代初期以後，中蘇關係、美蘇關係分別出現了轉機，中美兩國在對付蘇聯威脅方面的相互需要已經不像1970年代那樣緊迫，台灣問題上的分歧日漸突出；然而與此同時，兩國在經濟、社會發展、教育、科技等領域的交流與合作日益發展，在某種程度上填補了戰略安全方面日益擴大的鴻溝。⁴⁷

1989年是中美關係又一次發生重大歷史轉折的一年。導致雙邊關係急遽下滑的直接原因固然是天安門事件之後美國對中國的制裁，但蘇聯和東歐各國在這一年發生的政治劇變，對中美關係造成的影響更為深遠，因為1970年代初期之後美國中國政策的主要基礎是蘇聯因素。回顧1972年的中美上海公報、1979年建交公報和1982年有關台灣問題的中美「八一七」公報的簽訂過程可以看到，每當美國在對蘇關係出現緊迫問題、需要增加對蘇聯施壓的手段時，改善對華關係的願望就明顯增強。反之，當美蘇關係緩和時，美國對中國的戰略需求減少，推進對華關係就缺乏動力。⁴⁸當蘇聯解體之後，美國中國政策的戰略基礎發生了嚴重動搖，於是台灣問題、人權問題、貿易摩擦問題等等原來不大突出的雙邊問題，不時陷入失控狀態。直到1997~1998年中美首腦互訪，兩國宣佈「致力於建設性戰略夥伴關係」，雙邊關係發展才有了一個較為穩固的基礎。⁴⁹2001年一月，

⁴⁶ 張亞中、孫國祥合著《美國的中國政策 - 圍堵、交往、戰略夥伴》,(台北:生智出版社,1999年),頁249。

⁴⁷ Michael J.Hogan.& Thomas G Patterson, *The History of American Foreign Relations*. (Cambridge University,1991).

⁴⁸ 林添貴譯,《轉向》,(台北:先覺出版社,1999年7月),頁122-123。

⁴⁹ 張亞中、孫國祥合著《美國的中國政策 - 圍堵、交往、戰略夥伴》,(台北:生智出版社,1999

小布希上台後，對中共採取強硬的態度，把中國大陸由柯林頓時期的「戰略夥伴」降格為「戰略競爭者」，造成中美關係的緊繃，直到「九一一」事件後，中美在反恐上的合作，也使布希政府體認到「讓中國整合於國際社會更符合於美國的利益」，又使得美國的對華政策回歸到積極交往的態度。

根據中美關係的歷史變化以及當前美國外交的基本趨勢，對於今天美國中國政策的戰略意圖及其在美國外交全局中所處的位置，已經可以做出較為明確的判斷了。可以說，蘇聯的消失使美國中國政策突然失去了座標，但是「門戶開放」政策所體現的長遠戰略目標 - - 使中國向美國的商品、資本和價值觀開放、反倒由於蘇聯的消失而更為清晰起來。⁵⁰也就是說，從 1930 年代末到 1980 年代末的 50 多年來中美關係由第三國（日本或蘇聯）因素來主導的局面，隨著冷戰的終結而終結。雙邊的問題開始對中美關係起主導作用。1990 年代中美關係起伏不定的「不正常」，從長遠的歷史眼光看，恰好是正常的。⁵¹因此，可以斷定的是未來美國中國政策的動向，主要取決於中美之間的摩擦與合作對於美國的根本利益產生多大程度的影響而定。⁵²

回顧冷戰後中美關係的簡單歷史不難看出：中美關係是一種既接觸、對話，又矛盾、對抗的關係，而這主要是美國政策奉行既接觸、對話，又防範、制約中國的對華戰略和政策方針的結果。

年)，頁 213。。

⁵⁰ Samuel Huntington, "American Changing Strategic Interests," *Survival*, January/February, 1991, p.6.

⁵¹ 熊志勇著，《中國與美國 - 邁向新世紀的回顧》，（河南：人民出版社，1995 年版）；劉連第、汪大為編著，《中美關係的軌跡 - 建交以來大勢縱覽》，（北京：時事出版社，1995 年出版）。

⁵² Kegley Jr. Charles W. & Eugence R Wittkopf. *American Foreign Policy-Pattern and Process*. (New York: St. Martin's Press, 1991), p.199.

第三章 影響小布希政府中國政策的因素

美國聯邦最高法院於台北時間 2000 年 12 月 13 日裁決：佛羅里達州最高法院關於總統大選選票由人工覆算的決定有違背憲法程序，應該停止。此一判決使得一場近 40 年來美國兩黨總統候選人實力最接近的選舉終於落幕，共和黨的候選人小布希在歷時 36 日的爭議中，以多出一票而跨越二百七十張選舉人票的門檻，贏得第四十三屆的白宮寶座。⁵³以最低票的差距擊敗對手的小布希，使得新總統上任後行使職權的權威大受影響，再加上國會山莊參眾兩院兩黨的差距縮小，未來國會兩黨以及國會與總統互動關係上勢必更加緊張，換言之，「妥協」一詞，將成為新政府施政方向中的關鍵因素。⁵⁴

共和黨政綱將中共定位為美國在亞洲最主要的挑戰來源，美國對中共既無惡意，亦無幻想。共和黨認知有「一個中國」的觀點，但它是建立在中共不會對台灣動武的基礎上，而有關台灣未來的全部議題必須「和平解決，並須要台灣人民所能接受」。共和黨政綱並將台灣定位為「美國長期的朋友及真正的民主政體」，值得美國強力支持，並應及時出售防禦性武器給台灣，以增加台灣安全。⁵⁵小布希在就任百日前夕向記者說明：「我認為中國方面必須聽到，我們也像歷屆政府一樣，是一個願意維護台灣關係法精神的政府」。⁵⁶如此的認知，是未來小布希政府的中國政策主要指導方針？2001 年 4 月，歷時十餘日的「中美軍機擦撞事件」以及之後的台美軍售項目，和「九一一事件」後的世界新情勢，對於未來美國新政府對兩岸關係投下了新的變數；小布希政府堅持發展「戰區飛彈防禦系統」(TMD)以及所謂戰略中心焦點移至亞太地區的初步構想與作為，是否應驗了美中已經成為名實相符的「戰略對手」，而美中台三角關係更進入一動盪不安期？不

⁵³ 中國時報，民國 89 年 12 月 14 日，版 1。

⁵⁴ 陳頌，〈小布希政府的中國政策和兩岸關係〉，《共黨問題研究》，第 27 卷，第 9 期，民國 90 年 9 月，頁 87。

⁵⁵ 林正義，美國共和、民主兩黨的中國政策政綱觀察，電子化文獻
< <http://www.dsis.org.tw/peaceforum/papers/2000-09/CST0009001.htm> >

⁵⁶ 「美國總統布希回顧就任百日及中美關係」，電子化文獻
< http://usinfo.org/sino/bush_100day-c.htm >

論是對手或是夥伴，美中雙方將有一彼此的適應期，⁵⁷新的美中台三角關係互動勢必有所變化。

視總統候選人的競選政見為未來施政的藍圖似乎過於簡化，但競選政策絕對是一項值得參考的指標。小布希在競選時的第一次外交政策演說，在中國政策方面出現了與另一位候選人高爾較大的差異。小布希認為，需尊重中共大國的地位，不會威脅中共，但亦不會讓中共不受限制的為所欲為；⁵⁸中共將是 - 「競爭對手」(strategic competitor)而不是「戰略夥伴」(strategic partner)，對於台灣，將信守對台灣人民的承諾，美國將不否認只有一個中國，但亦將「協助台灣自行防衛」。小布希基本上傾向支持「台灣安全強化法案」與支持台灣納入 TMD，並且強調萬一中共對台灣發動攻擊，他將「絕對會(definitely will)根據台灣關係法協防台灣」。⁵⁹共和黨政綱中將中共定位為美國在亞洲最主要的挑戰來源，美國對待中共既無惡意，亦無幻想。小布希重視日本，並將美日關係的強化視為優先目標。共和黨批評中共不是一個自由社會，對內壓迫政治表達，壓制宗教自由，對外使鄰國不安，擴散大規模殺傷性武器，但認為中共是轉型中的國家，仍歡迎自由富裕中國的到來。美國不認為美中的衝突是必然的，而美國也不會對中共造成威脅。⁶⁰小布希支持中共加入「世界貿易組織」，促使中共停止輸出危險高科技，但對中共改善人權的施壓將會減緩，共和黨不認為中共有權強加其意志在自由的台灣人民身上，若中共違反這些原則，在台灣沒有政治、軍事挑釁之下攻擊台灣，屆時美國將依「台灣關係法」適時予以因應及協防台灣。小布希競選時的發表的外交政綱中提及：⁶¹

美國將與在歐洲和亞洲堅強的民主盟國共事，以拓展和平，並因應轉型中的兩大強權 - 中國與俄羅斯的挑戰；促進西半球的全球民主，並與自由經濟和貿易

⁵⁷ Bush's Asian Challenge, *The Economist*, March 17th, 2000, pp.13-14.

⁵⁸ 中國時報，民國 88 年 11 月 21 日，版 1。

⁵⁹ 中央日報，民國 89 年 9 月 16 日，版 4。

⁶⁰ 同註 58。

⁶¹ <兩岸關係 - 布希當選總統後的美國兩岸政策走向>，《大陸情勢週報》，電子文獻，
< <http://www.kmptdpr.org.tw/book/php/view.php?SN=1708&SNOB=132> >

結合；遏阻大規模毀滅性武器及投射工具的擴散；推動世界貿易自由化；不實行孤立主義，美國的外交政策不能建立在畏懼上；美國不能從世界撤退。

其次，美國最優先的是戰略心臟地帶的歐亞陸塊，歐亞兩大國中共和俄羅斯正在轉型中，在他們還不確知自己未來之時，他們的意向也很難了解；如果他們成為美國的友邦，這種邦誼將對世界和平穩定有益，否則，美國追求的世界和平將無法實現。而且中共是競爭者，而非戰略夥伴關係；美國和中共打交道不應該有惡意，但也不能存有幻想；美國必須展現實力和目的，強力支持亞洲的盟邦，也就是維持美國對於嚇阻南韓的侵略及強化與日本安全關係的承諾，和擴大在盟國的戰區防禦系統。

此外，美國應該履行對台灣人民的承諾，美國不否認「一個中國」，但拒絕接受北京有統治自由人民的權利。美國將依「台灣關係法」協助台灣本身的防衛。中共將發現美國是一個自信且有意願的貿易夥伴，期盼中共加入世界自由經濟的世界一直是美國的堅持，所以美國歡迎中共加入世界貿易組織，且世貿組織也應對台灣打開大門。而美國需要區域性和全國性飛彈防禦系統，因此美國必將發展和部署飛彈防禦系統。其實中國和俄羅斯，真正的改變將來自於企業界階層和人民的興起。

由以上的外交政綱來分析，充分顯示小布希的外交理念是以國際關係中的現實主義為基礎，以美國的國家安全與商業利益為核心，強調軍事同盟與自由貿易，講求權力政治及安全秩序的維護。因此小布希對「國家飛彈防禦」(NMD)與「戰區飛彈防禦」(TMD)、美日同盟的立場十分明確，對中共及俄羅斯的看法亦較為實際，也就是分別採取政治圍堵、經濟交往的態度，並嚴密監控中共與俄羅斯的任何一方或彼此結盟動作。⁶²

而過去民主黨政綱提出「前進交往」(forward engagement)，強調在問題、威脅一出現時就予以處理，不等危機惡化。1996年2月，柯林頓總統在向國會所

⁶² 張京育，美國新政府的亞太政策與兩岸關係，電子化文獻，
< <http://www.Eurasian.org.tw/paper/paper3/pl.htm> >

提出的國家安全報告書中強調美國的戰略是經由交往與擴大(engagement and enlargement)之手段來增進國家利益，他亦特別提及美國參與國際事務的原則之一是「預防外交」(preventive diplomacy)。⁶³小布希雖不用此一名詞，但仍強調「預防外交」的重要性。小布希反對「全面禁止核試爆條約」(CTBT)，但在新的安全議程，如在海外促進法治、使全球兒童、婦女改善健康，穩定全球人口成長、減免非洲所積欠債務等，顯然在其外交政綱中較不被提及。未來，美國將集中一切力量，確保中共不會變成二十一世紀的北極熊。並基於美國國家利益，說服兩岸：和平解決台海歧見才是唯一可行途徑。此外，小布希可望比柯林頓更加重視在歐亞的民主盟友，其中包括台灣，但「一個中國」、和平解決兩岸歧見、鼓勵兩岸對話、尊重台灣人民意願的兩岸政策大格局將不致改變。同時，美國新政府將會繼續和中共發展關係，但這種發展關係的努力，意在促使中共走向更現代化的軌道，並歡迎自由富裕的中國到來。⁶⁴

相較於柯林頓時代的中國政策，小布希上台後的中國政策是單純的延續？或有其他的變化？影響一國的外交政策可由三層次來做分析，即國境之外的影響包含地理環境（國家邊境、戰略要地的距離），國際互動與國際的連結、國際體系結構；國家的特性（人口、經濟的特性、軍事的特性、政府的特性）；以及人的因素，以下就以國際環境因素，國內政治環境因素與決策者因素三方向做分析討論。⁶⁵

第一節、國際環境的因素

一、蘇聯的瓦解

冷戰後，蘇聯的解體不僅使美國對外政策上的共識不復存在，而且也剝奪了

⁶³ William J. Clinton, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*. (Washington D.C.: The White House, Feb. 1996)

⁶⁴ 同註 54，頁 90。

⁶⁵ Louis Henkin, *Foreign Affairs and the Constitution*. (New York: W.W. Norton Company, 1975), pp12-14.

中美戰略合作的基礎。一方面，冷戰的結束使得美國人如釋重負，志得意滿，勝利者的自豪和驕橫感一度瀰漫美國的輿論和媒體。另一方面，蘇聯的不戰自敗、突然的消失也使得美國人無所是從。因此，美國在冷戰後進行外交政策調整的一個重大課題，就是在新的歷史條件下如何重新界定美國的國家利益，提出美國繼續保持龐大軍備和在海外捲入的充足理由，建立外交政策上的新共識。然而要做到這一點談何容易。正如小布希政府的國家安全事務助理賴斯和其它許多美國學者都指出的，「在蘇聯的力量不復存在的情況下，美國發現要界定其（國家利益）是難上加難」。⁶⁶

建立外交政策共識的最簡單辦法，則是尋找一個真實的或塑造一個「假想敵」，冷戰後美國外交政策的調整不自覺的朝著這個方向移動。美國極力誇大所謂「流氓國家」對美國的威脅就是一個例子。美國對伊拉克、伊朗、利比亞、古巴等高姿態，不急於和他們和好，自有其戰略上的考量和需要。

但是，用一些實力羸弱的小國來塑造美國外交政策的共識，畢竟有些可笑。例如，美國宣稱建立國家飛彈防禦系統是為了對付伊拉克和北韓這樣的國家，就顯得十分牽強，而實力強大一點的假想敵，目前而言，就只有俄國和中國。這就牽涉到中國在美國冷戰後建立外交政策共識努力中所扮演的角色問題。首先，冷戰後，美國在對外政策上共識的消失也意味著在對華政策上的共識的消失，這就為那些想把中國塑造成敵人的勢力提供了空間。其次，1989年以後，中國在美國「尋找敵人」過程中的作用有了一個演變的過程。這表現在美國對中國國力和中美關係重要性估計的變化上。⁶⁷

美國做為中美雙方關係中較強的一方，總是傾向於在不同的情況下過高或過低估計中美關係的重要性的中國的實力。在1970和1980年代，美國傾向於把中國從一個地區性的國家升格為一個全球性的國家，以提高中國在戰略大三角中的份量，以保持對蘇聯的最大壓力。為了維持大三角中有利於美國的戰略平衡，美

⁶⁶ Condoleezza Rice, "Promoting the National Interest," *Foreign Affairs*, January/February, 2000, p.45.

⁶⁷ 周琪，〈冷戰後的中美關係現狀〉，《美國研究》，第9卷第4期（1995年），頁30-50。

國願意對中國在貿易、人權、科技轉讓等問題上採取較為優惠的政策。在蘇聯解體後的前幾年，美國並不想在中國身上尋找昔日蘇聯的影子。相反，由於北京天安門事件所造成的中國政治和經濟的暫時不穩定，美國認為中國也可能步上蘇聯的後塵。因此，無論從中國的外部作用或是內部的實力來看，許多美國人都認為中國在戰略上不那麼重要了。⁶⁸

1993 年開始情況有了改變。隨著世界銀行使用購買力評價方法計算 GNP 的經濟評估報告的出爐和中國經濟的持續高速增長，美國對中國在其整個外交政策中的地位進行重新評估。一方面，美國對中國戰略重要性的估計有所回升，這是 1994 年以後美國調整對華政策，中美關係有所穩定的重要原因。特別是在 1996 年台海危機之後，許多美國學者把中美關係定義為美國下世紀最重要的雙邊關係。另一方面，由於前述「敵人剝奪感」綜合症的效應，與 1970 和 1980 年代不同的是，美國傾向於從消極的方面，而不是積極的方面來看待中國綜合國力的增長。一些美國人突然發現，可以把中國作為假想敵來彌補蘇聯留下的真空。於是「中國威脅論」隨之而起。關於是否要「圍堵」中國的辯論也應運而生。中國再次變得重要了。只不過與冷戰時期相比，中國之所以重要並不是因為用它來對付威脅，而是因為它本身構成了威脅。⁶⁹

如果美國需要尋找一個大國來充當它的假想敵，中國當然是一個理想的候選國。中國是世界上最大的，也是為數不多的幾個社會主義國家之一。在社會主義處於世界性的衰退之際，中國居然屹立不動，使一些美國人感到不可思議。同時，這幾年中國的綜合國力又不斷增長。二者加起來，把中國視為冷戰後的新敵人，則有了意識型態和物質上、道義和權力上的雙重基礎。⁷⁰

因此，將中國塑造成一個新敵人的誘惑力是巨大的，但這樣做的障礙和潛在危險也是明顯的。美國的當政者非常明白，將中國認定為全面對手，雖然有助於

⁶⁸ 夏旭東、王書中，《走向二十一世紀的中美關係》，（北京：東方出版社，1996年），頁 85。

⁶⁹ 王緝思，〈遏制還是交往？評冷戰後美國對華政策〉，《國際問題研究》，第 1 期（民國 85 年），頁 1-6。

⁷⁰ 社評，〈跌宕起伏的中共與美國關係〉，《中共研究》，第 6 期 32 卷，頁 10。

消除美國外交政策的不確定性，更好地凝聚國內共識，但也可能真的製造了一個敵人，從而在戰略上付出重大代價。因為這種「敵人印象」的最大危險是它具有一種自我實現功能。一些美國有識之士反覆強調，如果中國當作美國的敵人，毫無疑問地，中國最終就會變成美國的敵人。因此，到目前為止中國，美國的政策還是在「似敵非敵」之間徘徊。將中國視為全面敵人的看法還沒有占主導地位。但是試圖這樣做的政治勢力和社會思潮卻大有市場，而且其影響有擴大的趨勢。柯林頓執政八年，美國朝野關於「中國究竟是美國的敵人，還是朋友」的爭論從未間斷過。1997 和 1998 年中美高層互訪，雙方試圖把中美關係定義為「建設性的戰略夥伴關係」，但這一定位顯然沒有得到美國國內的認可。雖然小布希及其智囊在競選期間表明美國沒有把中國看做敵人，但也明確否認中國是美國的戰略夥伴。可以預料，在布希任內，美國國內關於中國究竟是美國的敵手還是伙伴的爭論仍會延續下去，朝野尋求冷戰後外交政策共識的努力也不會終止。因此，中國在這一務中所佔的份量會越來越重。⁷¹

二、「單極為主的多極體系」漸漸鬆動

身為美國總統，小布希若與中共、俄羅斯打交道時犯了嚴重錯誤，的確可能會對美國在國際政經體系的地位造成嚴重的負面影響。柯林頓上台時所繼承的是一個蘇聯崩潰、東歐解體、冷戰結束的「單極為主的多極體系」(uni-multipolar system)。⁷²這原是一個可讓美國有更大揮灑空間的新局，很可惜柯林頓與其外交團隊卻在第一任的前兩年一直走不出去「從巴格達到北京，美國不會容忍暴君」的新誓約、「民主的擴大」以及人權、最惠國待遇的「迷思」。其結果是，柯林頓在第一任的前兩年對中國施加了莫名其妙的壓力，復在台灣與國會的雙重壓力下

⁷¹ 郝雨凡、張燕冬主編，《限制性接觸 - 布希政府對華政策走向》(北京：新華出版社，2001年)，頁 104 - 108。

⁷² Samuel P. Huntington, "America's Changing Strategic Interests," *Survival*, vol. XXXIII, no.1, January/February 1991, p.6; 陳一新，〈美國在單極為主多極政經體系中的新地位與新挑戰〉，《美國月刊》，第七卷，第二期，1992年2月，頁 4-16。

同意李登輝總統訪美，引起中共強烈反彈，造成 1996 年的台海危機。其後數年，又在中共的外交攻勢與政治壓力下，柯林頓與其外交團隊又不斷對北京做出不甚必要的讓步，一步一步向中共傾斜，甚至雙方還朝向「戰略夥伴」的關係發展。⁷³簡言之，因為柯林頓的外交政策失當，特別是對於中共政策前倨後恭，以至於「單極為主的多極體系」漸有鬆動跡象，而美國的影響力也進一步下滑。

因此，布希總統所接手的是一個已經鬆動的「單極為主的多極體系」，而若小布希上台後在外交政策的經營上出現嚴重偏差，則極可能會是已經鬆動的「單極為主的多極體系」更進一步鬆動，朝著「弱勢單極為主的多極體系」(uni-multipolar system with a weak superpower)甚至「多極為主單極式微的體系」(multi-unipolar system with a declining superpower)的方向發展。但若小布希的強勢外交政策能行之有效的話，則可能會將國際政經體系的演變扭轉為朝美國有利的方向發展。⁷⁴

布希政府的貿易代表佐立克在大選期間曾表示，布希若當選總統，將會更加重視日本，甚至希望日本能有朝一日站起來對中共說「不」。⁷⁵副助理國務卿阿米塔吉進一步表示，新政府會審慎處理國力正在上升的中共、印度與國力正在衰退中的俄羅斯等三個國家之間的複雜問題。共和黨的外交政策若能有效執行，國際體系不無可能會從目前正在鬆動的「單極為主的多極體系」進一步朝「強勢單極為主的多極體系」(uni-multipolar system with a strong superpower)發展，這也是阿米塔吉所強調的「美國保持優勢但不驕傲，在同儕中維持第一但不做到處介入的唯一超強」。⁷⁶無獨有偶地，國家安全顧問賴斯也強調說，布希將會推出一個

⁷³ Peter W. Rodman, "Overview of the Clinton Foreign Policy," Remarks prepared for the Committee Relations, U.S. House of Representatives, October 8, 1998, December 26, 2000, at <<http://www.nixoncenter.org/publications/testimony/10-8-98rodman.PDF>> 參考陳一新，〈柯林頓政府台海危機決策制定過程個案研究〉，《遠景季刊》，第一卷，第一期，2000年1月，頁87-138。

⁷⁴ 陳一新，〈從布希外交團隊與領導風格看美國外交與兩岸政策〉，《遠景季刊》，第二卷，第一期，2001年1月，頁15。

⁷⁵ 〈小布希如當選將揚棄與中共夥伴關係〉，《聯合報》，2000年9月29日，版13。

⁷⁶ Interview with Ambassador Richard Amitage, "A Republican View: Managing Relations with Russia, China, India," U.S. Foreign Policy Agenda," *Foreign Affairs*, vol. 5, no. 2, pp. 9-12.

柔和謙恭與實力的外交政策。⁷⁷ 顯然，阿米塔吉與賴斯所勾勒出的布希新政府的外交政策是非常相似的。

當然，究竟美國在布希主政期間是向上提昇，還是往下沉淪，相當程度取決於美國自己的作為以及盟國的配合。如果像曾任助理國防部長的哈佛大學教授奈伊(Joseph S. Nye, Jr.)所說能善於運用所謂的「合作權力」(cooperative power)，創造一種型式(situation)，或情境(scenario)，讓盟國自願參與投入或共襄盛舉，則美國自能狹其強大國力領導群倫，維持霸權於不墜。⁷⁸

近年來，中共隨著經濟的發展，國力也逐漸上升，是亞太地區強大的新興勢力，也形成了單極多元體系中對美國的潛在壓力，也就是領導地位的挑戰。美中雙方在亞太地區的利益有若干基本的衝突，如台海問題、南海問題、武器擴散問題等，而「美國又是唯一有能力處理及嚇阻台灣海峽出現危機的強權」。因此，雙方為了相互的利益，時而摩擦乃是必然之事。另外，就「權力移轉理論」的說法，當兩個敵對國家之政治、經濟、軍事等綜合國力呈現均勢時，戰爭的可能性會增加；而開啟戰端者通常為綜合國力較弱而又對現狀不滿的一方。依據該理論，國力發展處於過渡時期之國家最具威脅性，因為此一時期之國家特性為快速工業化與民族主義高漲，且常有對外宣示武力之意圖；並且說明戰爭源自於國際體系內成員國之間國力差距之縮小及成長速度之快慢。⁷⁹在小布希政府的眼裡，中國就是這個挑戰者。

三、九一一事件對美國的影響

九一一事件重挫了美國的聲望和權威，美國不可侵犯的神話不待「全國飛彈防禦體系」(NMD)的完成，便已被打破。美國人民不一定失去信心，但今後勢必要習慣於生活於恐懼之中，這是美國人民過去未曾有過的經驗，美國人民必須

⁷⁷ Mike Allen, "Bush Taps Rice for Security Adviser; Two Longtime Aides Names as Counselors," The Washington Post, A1; and "The 43rd President; Remarks at the Announcement of Appointments to White House Posts," The New York Times, December 18, 2000, A23.

⁷⁸ Joseph S. Nye, Jr., Bound to Lead. (New York: Basic Books, 1990), pp. 31-33, 188 & 191-195.

⁷⁹ 周煦，〈美國圍堵中共升高兩岸緊張情勢〉，《聯合報》，2001年5月20日，版15。

學習面對。

誠如國務卿鮑威爾所言，這一「歷史的巨變」必將影響美國今後的外交政策，具體的政策改變可能還要靜待「塵埃落定」，但大致的方向可能會朝下列三個方面發展：⁸⁰

第一、霸權和多邊主義調和：美國不會輕易放棄其霸權主義，但為了對付恐怖主義，美國勢必要結合主要國家結合成一廣泛的反恐怖聯盟。⁸¹北約仍將是美國此一聯盟的核心，美國在北約東擴後，亟思爭取俄羅斯及烏克蘭加入北約，此次九一一事件給了美國一個大好機會。因為美國要爭取中亞國家合作，必須借重俄羅斯的力量。俄國在這一場交易中的要價必然不低，包括加入 WTO，支持壓制車臣的恐怖份子，取消債務以及美俄軍備談判等。為了平衡美國和俄國的關係，美國與中共也需要緩和對立。但今日大戰略的三角關係是中共和俄羅斯共同對抗美國，所以美國勢必要與英、法、德、日等盟國強聯繫。在此種情形下，美國不得不在對外政策中重視多邊主義，美國對聯合國也會改變態度，這也是中共和俄國此次支持美國的條件之一。美國國會也已通過補繳積欠聯合國的會費，便是一個訊息。⁸²

美國原來的戰略重心是歐洲，中東和亞太地區，九一一事件後中亞和南亞已成為美國當前的戰略重心，美國出爐的《四年國防檢討報告》(QDR)雖把西南亞和東北亞同時列為重大利益地區，但隨著反恐怖主義行動的發展，今後中亞，南亞和中東地區勢將成為美之戰略重心。換言之，以伊斯蘭和阿拉伯國家為主的地區將成為美之重大利益所在。⁸³

第二、戰略重心轉移亞太地區：美之戰略重心轉移，牽動區域平衡的變化，以阿富汗為首的中亞將成為美國，俄國，中共的權力棋盤，其中土耳其和伊朗藉

⁸⁰ 《海峽時報》，2001年11月22日，版2。並參考電子化文獻
<<http://www.future.org.tw/csipf/press/digest901015.html>>

⁸¹ 江亦朋，〈九一一事件對美國內政外交的影響〉，《當代亞太》，2002年第1期，頁16。

⁸² 時殷弘，〈九一一事件與美國對外態勢〉，《美國研究》，2001年第4期，頁24-25。

⁸³ Cal Thomas, "Putting Moral Equivalency to Rest," *The Washington Times*, September 15, 2001; R.W.Apple, Jr., "Alley or Enemy in Global Assault," *International Herald Tribune*, September 15, 2002.

地利之便，必將水漲船高，並可左右逢源。南亞的巴基斯坦在此次美國行動中因壓對了寶，使得國際地位水漲船高，讓其宿敵 - 印度萬分吃味。在中東，一方面伊拉克可能成為下一個美國攻擊的目標，另一方面以色列立場將左右中東大局，美國如不能自製制人，中東戰爭再起的可能性甚大。尤其美國勢力進入中亞之後，整個中亞，南亞都有「中東化」的可能。⁸⁴

世事難料，二十一世紀之出歐亞大陸交會之處已成為兵家必爭之地，美國無法，也不能自拔，歐亞大陸的主要國家反而成為側翼。為了推動反恐怖主義的義戰，美國不僅要付出戰爭的代價，可能還要賠上美國的若干基本原則，如人權，民主，武器交易管制和防止核子擴散。⁸⁵

美在 2001 年 10 月 1 日發表的國防檢討告中強調今後美將以本土防衛為首要任務，但同時強調不會從世界撤退。鑑於恐怖主義的不確定性，美國今後在本土安全和防衛上勢必要花費龐大的經費和人力，如果說不影響美國海外的承諾和駐軍是不可能的事。美國人民在九一一事件的震驚和憤怒後，可能會冷靜下來思考：如果美國自己都不能保衛，還有什麼能力去保衛其他國家，美國為什麼要與回教國家為敵？文明的衝突也好，現代和落後的對立也好與美國到底有什麼關係？美國放著好日子不過，偏偏要去管中東的事，結果惹火燒身，得不償失，真是何苦來哉！⁸⁶

第三、重視本土防衛列為首務：以美國今日的力量和地位，已不可能恢復過去「光榮的孤立」，但每次美國捲入重大國際紛爭，尤其遭遇挫折之時，孤立主義的聲音總是如斯響應，揮之不去。如美國孤立主義大將布坎南(P. Buchanan)已發表「美國為帝國主義付出慘重代價」之文。美國在歷史上，「內向」(introvert)和「外向」(extrovert)是交互為用的。如果此次美國出兵阿富汗演變成曠日持久，勞而無功，美國人民不會有「耐心」支持美國政府無限期打下去的。何況，九一

⁸⁴ Adam Clymer, "Air Terrorism Said to Help Argument for Missile Shield," *International Herald Tribune*, September 15, 2001, paragraph 14.

⁸⁵ 電子化文獻<<http://www.atimes.com/china/CI26Ad01.html>>

⁸⁶ 關中，〈911 事件對美外交政策的影響〉，《中央日報》，民國 90 年 10 月 17 日，版 9。

一事件對恐怖主義來說，也許只是牛刀小試，更危險的破壞可能還會發生，因為如今，高科技易於取得，輸送管道更為有效，對若干國家來說，對美國作戰太昂貴也太危險，只有恐怖行動可以威脅和制裁美國。除了核子武器，還有化學武器，如「沙林」(Sarin)毒氣，還有生物武器，更嚴重的還有電腦病毒戰爭等，因此美國今後努力的方向是全力加強其本土的安全防禦。⁸⁷

其次，九一一事件提供了中美改善關係的一個契機，由於預防和打擊針對美國的恐怖主義是美國政府和民眾首要的任務，⁸⁸使得中美間的矛盾降低，但美國的兩岸政策有其一貫堅守的基本原則，中共協助美國對抗恐怖主義，美國不會為了短期利益而犧牲大原則，因此目前看來美國的中國政策應不致有太大的變動。

89

第二節 國家利益的因素

追求民主、經濟繁榮是美國這個多元化社會所追求的中心價值。從傳統早期的外交政策，包括孤立主義、門羅主義、中立政策及擴張政策，到二次大戰後的集體安全政策、區域安全政策與經濟援助政策，均能清楚的了解美國的外交政策成形多受到「國家利益」的影響。

一、 美國國家利益之政策性質

美國在蘇聯未瓦解前，國家利益與國家安全兩個名詞似乎比較容易解釋、下定義。因為前蘇聯不是一個傳統的全球性與美國競爭的國家，而是以全世界社會主義來進行改變市場與民主制度。既然前蘇聯的競爭壓力對美國減少了，相對的，在國家利益與國家安全的威脅也減少了。美國在此時又面對一個巨大的資訊科技革命，以知識為本的產業改變了原有的經濟動力。一個新經濟的產生，帶來資本財投資的競爭，使美國成為創造利益而同時又是獲取利益的國家。

⁸⁷ Michael Vatikiotis, Ben Dolven and David Murphy, "Terror Throws Us Together." *Far Eastern Review*, November 1, 2001.

⁸⁸ 時殷弘，〈陳水扁就職兩年 美情結相隨〉，《中國時報》，民國 91 年 5 月 18 日，版 11。

⁸⁹ 傅亞蘭，〈九一一事件對美中台三邊關係的影響〉，《共黨問題研究》，第 28 卷第 1 期（民國 91 年 1 月），頁 82。

美國既然已是世界唯一超強國，而世界各國又正朝向經濟發展與經濟開放，也有些國家試圖將民主與經濟成長分開，也有些國家仍然以過去的仇恨作為國家現代化進行的動力。在這樣一個環境下，美國必須在制定對外政策上維持一定的紀律與原則，不能設法去討好所有的人，所有的利益團體。

根據布希新政府的外交團隊達成共識後所提出來的「外交政策必須符合國家利益優先順序」為：

第一、保證美國的軍事力量足以防止戰爭，展現實力，在嚇阻失效時能為維護國家利益而戰。第二、經由自由貿易與穩定的國際貨幣制度促使經濟成長與政治開放，對全世界所有認同這些原則的國家，包括西半球在內，該地區已太久被忽視為美國利益的重要地區。第三、重新建立與認同美國價值的盟邦堅強緊密的關係，共同分擔促進和平、繁榮、自由的責任。第四、集中美國精力與大國維持全面關係，特別是俄國與中國，因為這些大國能夠塑成國際政治體系的性質。第五、對於流氓國家與具有敵意國家的威脅，無論是恐怖主義或是發展大型殺傷力武器者，美國必須果斷處理。⁹⁰

在九一一事件發生後，美國國家利益優先的順序是加強軍備，保護本土，並打擊恐怖份子，我們也可看出美國為保衛美國本土並打擊支持恐怖份子的國家 - 阿富汗，可謂全國上下，同仇敵愾，戮力已赴，而終達成殲敵致勝的目標，之外，布希總統於 2001 年 1 月就職後的第一個走訪的國家就是墨西哥，第二個是加拿大，都是西半球內的近鄰盟邦，然後出席魁北克的「美洲高峰會議」，所談的都是自由貿易、經濟成長、政治開放等，並創導建立全美洲自由貿易區(FATT)。布希總統可以說是完全忠實採納外交團隊特別是安全顧問賴斯博士的政策建議。⁹¹所以，從以上的美國國家利益優先順序可以看到布希總統在其任內必定會以北美、南美、中美地區的盟邦為優先順序，予以合作方式，經由自由貿易來促使經

⁹⁰ 陳明著，《布希新政府之兩岸政策走向》(台北：遠景基金會，2002年)，頁 30-31。

⁹¹ Eliot Cohen, "Defending America un the Twenty-first Century," *Foreign Affairs*, March/April 2000, p41.

濟成長、政治開放。事實上也是美國新政府的「新門戶開放」政策。⁹²

布希新政府的主軸理念可用三個字涵蓋：自由(freedom)、市場(markets)與和平(Peace)，布希政府團隊認為在第二次大戰後，美國追求的國家利益促使全球繁榮與民主，所以新政府可以在追求美國的國家利益，同時促進全球繁榮與民主。這種理念與政策的推動有一個絕對的先決條件，那就是權力(Power) - 強大的軍事力量與強大的經貿力量。⁹³

布希總統認為很多美國人對於「權力」這個字眼，這個理念往往感到不易接受，但是政治就是「權力政治」，也因此對國際法的理念也很淡薄。國際間的規範、法律、條約也不是完全符合美國國家利益的，如「京都議定書」(Kyoto Protocol) 在布希政府的認定，如果中國以及開發中國家有豁免權，就是不符合美國國家利益。同樣理由，國家安全顧問賴斯博士認為，《全面禁止核試爆條約》(Comprehensive Test Ban Treaty)對美國國家利益來說也不符合。自 1992 年美國就自動終止核試，但是全世界其他國家並未如此做，所以美國在必要時仍應考慮恢復核試。總之，布希認為美國受到國際條約與國際法的約束也必須符合國家利益。

2001 年 5 月 1 日布希在華盛頓國防大學演講宣佈推動全國飛彈防禦系統(NMD)的部署，也可以說明確地表示美國雖然與當時的蘇聯簽署了反彈道飛彈條約(ABM)，而且該反彈道飛彈條約明訂禁研發飛彈防禦網；但布希認為美國雖然受到國際條約的約束，但也必須符合目前的國家利益。顯然他認為當前的美國國家利益受到威脅，而對美構成安全威脅的不是俄羅斯，而是流氓國家。⁹⁴

布希政府的外交團隊具有相當明顯的特色，那就是不諱言美國的價值觀。不但如此，更大膽地表示美國的價值觀是值得全球值得接受的，因為世界忽略了價值的功能，特別是人權的價值民主的價值。

雖然美國的價值觀可以行走天下，但也不能忽視那些不接受美國價值的國

⁹² George W. Bush, "A Speech at Simi Valley, California on November 19,1999," <http://www.georgewbush.com/News/speeches/1999_intl.html>

⁹³ Jonathan D.Pollack, :*The Changing Political-Military Environment: Noreast Asia*", <http://www.rand.org/publications/MR?MR1315?MR1315.appa.pdf>.

⁹⁴ 《中央日報》，民國 90 年 6 月 15 日，版 10。

家。布希在 2001 年 5 月 1 日國防大學演說中，提到東西冷戰時期只有前蘇聯等少數國家擁有核武，但如今有更多國家擁有核武及化學武器，甚至還對外輸出這類毀滅性武器(WMD)，「他們恨我們的朋友和盟邦，我們的價值和民主」。布希雖提到的是流氓國家，但有能力對外輸出類毀滅性武器及相關科技的只有俄羅斯與中國大陸，無怪乎令人聯想到，這是美國新政府的新圍堵戰略。布希總統及外交團隊想圍堵的當然是俄、中兩國。⁹⁵

布希對美國國防的重視是近代少見的美國總統。雷根時代建軍成績輝煌，到了民主黨柯林頓時代，國防預算減至最低，但在海外駐軍卻是最多次的時期。賴斯博士曾經很不客氣地批評柯林頓總統是五十年來派兵海外最多的政府，連海地政變美國也派兵，這對「國家利益」如何解釋？布希新政府團隊在未接受政權前就已有共識，那就是重新重視國防優先，建立一支 21 世紀的軍力，而不是延續冷戰時期的軍力。布希上任後即要求國防部長倫斯斐徹底檢討國防軍力，其中重點在：美軍必須具備能力足夠應付亞太地區具有敵意的兵力、中東地區具有敵意的兵力、波斯灣地區具有敵意的兵力及歐洲地區具有敵意的兵力。總統的國家安全顧問、國防部長、國務卿、甚至副總統錢尼一致認為，朝鮮半島、台灣海峽、伊拉克、科索伏都是美國國軍未來可能面對衝突，展現力量、維持和平的地區。只要與美國重大利益能連結上，美國總統就應動用這支特別的工具來維護。⁹⁶

布希總統與新政府團隊已有共識 - 美國可以運用權力，追求國家利益。美國在執行這些政策時必將與具有共同價值理念的國家一起合作。在保證美國軍事力量展現實力足以嚇阻對美國具威脅或敵意的國家方面，布希已經要求國防部長倫斯斐全面重新檢討美國軍事部署，而且已宣佈將構建全國飛彈防禦體系。這就是以國家利益至上為優先，而不惜對反彈道飛彈條約的失信以及可能冒犯俄、中、甚至於盟邦。布希政府之所以如此，因為他們相信果沒有安全的飛彈防禦網以及高標準高品質的軍力，其他國家利益就談不上了。與盟邦建立緊密關係，與西半

⁹⁵ 《中央日報》，民國 90 年 6 月 7 日，版 10。

⁹⁶ Zalmay Khalizad, David Oeletsy eds. *The United States and Asia: Toward a New U.S. Strategy and Force Posture*. Available from <http://www.rand.org/publications/MR/MR1315/>.

球地區，北、中、南美洲國家共同建立超級自由貿易區，進而促進全球繁榮，自由、和平都需要美國強大的軍力與強大的經濟力量作為後盾；與大國維護平衡的關係，特別是俄、中兩國更需要強大的軍力與經貿力量作為工具；對付具敵意的流氓國家，嚇阻恐怖主義及防止毀滅性武器擴散，所依賴的就是美國強大的軍力與經濟力量。⁹⁷

美國過去不會刻意去拉攏印度，只會對巴基斯坦保持權力平衡的關係。如今，為了美國國家利益，美印發展關係是為了圍堵中共。過去美國不會公開表態對台灣的友善，如今為了國家利益至上，不惜讓中共不舒服。過去美國不會公開指責武器科技設備輸出的國家，現在為了美國國家利益，對任何國家在協助製造毀滅性武器，一定要果斷面對並予懲罰。依照布希政府團隊國家利益至上的指導原則，如果伊拉克又想蠢動，倫斯斐必然在取得布希總統同意後立即轟炸巴格達。如果中共繼續在其沿海增加飛彈部署，而且如果是以美國為目標，美國就會全力推動全國飛彈防禦系統(NMD)，並將日本、台灣、南韓涵蓋在內，並且會特別加強美日安保關係，甚至不阻撓日本的軍力恢復，對台灣出售更多先進軍備，甚至給予訓練、維護軍援。⁹⁸

綜合上述，布希新政府在外交政策中國家利益至上的作法，就是國家利益放在第一位，至於協議或條約的義務及承諾，盟邦的批評，或是國際的不諒解，對手國的反彈及關係惡化等等因素，權衡之下，只要違反「重大國家利益」，全都變成「次要」。至於布希新政府對於中國的態度，由上述我們可以得知，美國重視中國的潛在市場，亦希望中國朝向更開放及民主的方向前進，但對於這個日漸強大的區域政權，深怕其以武器擴散及製造台灣海峽的危機來危害美國的國家利益，因此美國新政府仍將對中共採取「圍和」政策。

二、小布希政府的國際主義

布希新政府的（新國際主義），理念上由總統的國家安全顧問賴斯博士，依

⁹⁷ 《中央日報》，6月7日，版10。

⁹⁸ 秦朝英，〈論國家利益 - 生存與發展需求〉，《戰略與管理》，1998年6期，頁38。

據美蘇冷戰結束後，戰略上機會的移轉，使美國傳統主張的市場經濟與民主政治所受到競爭的威脅得以舒緩。繼之而來的是資訊技術與知識工業革命性的變遷，改變了經濟動力的基礎核心，使美國經濟日益增長，也連帶使美國在外交上的影響力隨之增長。因此，美國必須把握時機的轉換，善用美國得天獨厚的資源、人力、科技、工業、軍事力量，再走向經濟全球化的過程時透過企業商務、自由貿易，發揮美國經濟與外交的核心影響力，並已超強軍事力量為後盾。在戰略上可以有競爭者，在商貿上沒有敵人。⁹⁹

小布希政府主要成員，特別是國家安全團隊，包括副總統錢尼，甚至於可以說以他為首並不誇張。美國的外交政策長期戰略目標是追求和平、安全、自由，但是美國新政府明顯的強調在未來幾年中，必須緊抓住經濟與安全的基本面中可能產生的「動力」。也就是說，美國與其戰略夥伴國家需要將世界各大陸地區（美、歐、亞）連結在一個全球經濟體制內，如此才能獲取經濟整合的利益，並能同時應對資本主義所產生無可避免的壓力。

新政府團隊重要成員有一個共同的想法，20世紀中，和平並未因緊密的經濟結合而有保障。所以，美國必須主導改變中的大國關係，加強盟邦關係，維持不容置疑軍事優勢，特別是對危險的政權。大體而言，這就是美國新政府的國際主義。在做法上，可以從新政府對經濟、貿易、商務、金融的重視以及與軍事安全連結關係來分析。¹⁰⁰

美國新政府在企業主宰的理念上，企業股東的價值觀上特別重視，也相信這些連帶的價值皆受到世界各國政府的重視。美國私人企業力量巨大，並具有磁鐵般的吸力。但是，美國政府尚未利用這項精力無窮的巨無霸力量來變換其他促使美國國力增強的因素。相反的，增長與市場失衡讓美國成了最大的貿易負債國。美國政府認為雖然美國市場大都開放給全世界各國，但相對的，很多國家的市場卻不開放給美國。美國新政府認為全世界每一個國家都應該接納時代潮流的改

⁹⁹ “A Distinctly American Internationalism.” Speech delivered at Reagen Presidential Library, Simi Valley, California, November 19, 1999.

¹⁰⁰ 《亞洲時報》，2001年3月20日。電子化文獻<<http://www.atimes.com/China/CCAd02.html>>

變，讓全世界人民都能發揮能力與才華來改進生活，增進健康，打開自由的大門。任何政府如果企圖讓時空倒流，走回頭路，即使是善意的，也會傷害人民的福祉。

政府與社會應當協助人民來改善，適應新的改變並得以獲利。從這樣的觀點理念來看，一個具建設性，成功的美國外交政策就必須在國內保持優異的教育，以減低稅付來獎勵勤奮工作與風險企業，保障儲蓄與退休金。布希新政府雖然不能說每一個成員都是共和黨，但基本上是共和黨組成的政府，執政理念，政治哲學、施政重點都是在美國兩黨政治體制中屬保守主義。其特色是基於人是創造財富，使生命健康，生活幸福的始作俑者，也是主宰者。政府的存在就是要建立政治機制，經濟環境，使每個人的活力與創造力發揮到極至，自然回饋到自己、他人、社會、國家。¹⁰¹

因此小布希新政府可以說是重商主義的政府，也就是說非常重視個人的經濟潛力，企業磁力。商業貿易的自由交流，市場的自由開放都將促進自由民主的良性循環。因此，小布希政府認為美國需要一個戰略經濟，一個結合區域共同協議與發展全球規則的開放經濟。將拉丁美洲與亞太地區連接起來，美國應該推動自由貿易協約，單獨與各國簽訂，也可以同時與區域數個國家一起簽訂。這些策略必須涵蓋面廣，從農業產品到電子商務都可以包括在內，關稅需要再減，美國應對創新企業予以支持，促使各國降低行政障礙，讓服務業能進入全球市場，特別是能源、航空、金融、娛樂等方面。美國認為可以透過 WTO 來促使經濟貿易自由化，只有貿易障礙的消除，才能更自由化，才會使貿易進出量更快速增加，而商業交易量的增加等於就業率的增加，就業率的增加就是人民財富的增加，生活幸福的增加。¹⁰²

小布希政府的外交政策理念中經濟的比重相當大。認為如果國能將各主要區域經濟體連接起來，就可以發展地緣政治議題。進一步將拉丁美洲、歐洲、東亞，經濟整合起來自然會支持美國的安全承諾。經濟相互依存是建立夥伴關係緊密的

¹⁰¹ 陳明著，《布希新政府之兩岸政策走向》（台北：遠景基金會，2002年），頁17-19。

¹⁰² 同上註，頁18。

最佳方法。

因此，美國新國際主義的藍圖就是重商主義，市場開放、自由貿易、經濟整合，拉近貧富差距，促進世界和平的國際主義。這個藍圖也就是美國政治與經濟的大原則，只有促進全球各國開放市場，才有開放的社會，開放的社會就有資訊交流、理念交流的自由，私人企業才能得到全面發展。如此才能加快經濟成長，更多的中產階級產生，社會就會更多自由，更多民權。聽起來很容易讓人想到歷史上著名的「門戶開放」與重商主義就是美國新政府所重視的國際主義。

雖然如此，小布希政府的國際主義仍有其國際趨向與現實主義的哲理堅持，那就是：主張國際主義者可以抗衡狹隘的保護主義與孤立主義。此外，國際主義者必然促使美國承諾開放，創造多元社會和諧的動力，建立共同目標以保障自由及權力。¹⁰³

隨者全球化的影響，美國與中共之間的經貿互賴益形密切，雙方貿易額從 1990 年的 118 億美元，增加到 1997 年的 490 億美元。美國已成為中共第二大貿易夥伴（僅次於日本），中國大陸是美國的第四大貿易夥伴；¹⁰⁴而小布希政府似乎又是重商主義者的俱樂部，因此，雙方經貿關係的增加合作趨勢，是不變的。

三、以「現實主義」為主的外交政策

柯林頓政府上台時，由於受到「歷史終結論」和「文明衝突論」的影響，曾經在外交上高舉理想主義的旗幟，但就像柯林頓的許多前任一樣，以道德主義為標籤的美國外交政策從來是不能持久的，美國的外交政策很快就不得不面對國際政治的現象，這最典型的是表現在柯林頓的中國政策上。在宣佈將中國的貿易最惠國待遇和人權掛鉤只不過一年之後，柯林頓就於 1994 年決定將兩者脫鉤，柯林頓外交現實主義的一面浮上台面。這一現實主義到第二任內表現得更加明顯，此一傾向可以從柯林頓的外交班底做了重大的調整看出端倪。雷克、克里斯多福

¹⁰³ Amos Perlmutter, "Realism on Track", *The Washington Post*, December 21, 2000.

¹⁰⁴ 參見《中國經濟時報》，1998 年 6 月 25 日，版 1。

以及負責遠東和太平洋事務的助理國務卿羅德等理想主義色彩較濃的外交官相繼去職，代之以國家安全事務助理柏格、國務卿歐布萊特、國防部長科恩等更加現實主義的官員。國務卿歐布萊特雖然人權民主不離口，但是她的外交政策理念基本是現實主義的，她認為自己的外交哲學是「實用的理想主義」。柯林頓新現實主義外交的一個典型表現，就是試圖維護美國的戰略利益和世界人權衛士形象之間取得一種平衡，對大國和美國有重要戰略意義的國家如中國、沙烏地阿拉伯、埃及，美國的人權外交是有限度的，戰略和地緣政治的考慮最終會佔上風。1996年台海危機之後，美國的中國政策中，戰略和經濟的考慮顯然壓倒了道德和價值的考慮。

就職一年多的小布希政府的外交政策，根據已經發表的言論來看，將會繼續朝著「新現實主義」的方向移動，同時也會對柯林頓的「新干涉主義」做適當的調整，使之成為「有限的國際主義」。總的來說，共和黨外交政策的主流和美國一部份民眾冷戰後孤立主義心態比較吻合，即主張在蘇聯解體之後，美國對世界事務的捲入做一定程度的收縮，更能維護美國的重大利益，這一點會在小布希政府中有更好的表現。一般而言，小布希的外交政策會有以下的一些特徵呈現。

第一、共和黨的外交政策會比較強調傳統的權力政治和地緣政治。在共和黨的外交政策辭典，最重要的詞語不是「民主化」、「全球化」、「相互依賴」，而是「權力」、「國家利益」和「聯盟」，這也是共和黨和民主黨理念上的重大差異。國家安全事務助理賴斯說，美國不應當對「權力政治」、「權力平衡」這些字眼不舒服。¹⁰⁵另一個布希競選時的主要外交政策顧問佐立克提出的共和黨外交政策五大目標之一，就是必須以「對權力的尊重」為基礎。¹⁰⁶從權力政治出發，共和黨強調大國在國際關係中的重要性，認為美國不能忽視和孤立大國。

第二、小布希及其外交謀士認識到美國雖然是世界上的唯一超強，但它的實力也不是沒有限度的。因此，美國的外交政策必須確保重點，而不是全面開花。

¹⁰⁵ Condoleezza Rice, "Promoting the Interest," *Foreign Affairs*, January/February, 2000, p47.

¹⁰⁶ Robert Zoellick, "A Republican Foreign Policy," *Foreign Affairs*, January/February, 2000, p69.

用國家安全事務助理賴斯的話來說，「美國的外交政策不能事無巨細，大小通吃」(cannot be anything for anybody)，¹⁰⁷而是要有明確的重點。小布希在競選演說中反覆強調歐洲、遠東、中東是美國外交的戰略重點。

第三、正是因為美國的能力是有限的，在對外軍事捲入上也就不能有求必應。共和黨對柯林頓政府熱衷的所謂「人道主義干涉」很不以為然，賴斯認為美國的軍隊不是一支民事警察，也不是政治仲裁者，軍隊主要是用來保衛美國的重大國家利益的，用來遏制和打贏戰爭的，不能做為世界的國際報警台來使用。¹⁰⁸雖然美國不能完全排除「人道主義干涉」，但這種干涉只能偶而為之，不能成為慣例。

第四、對美國的外交而言，共和黨主張要加強和鞏固美國的軍事聯盟體系，而不是依靠像聯合國那樣的多邊國家組織和機制，美國不能把多邊外交和條約本身當作目的。一些多邊條約如「全面禁止核試驗條約」和「京都議定書」。即使對人類社會有利，如果不符合美國的利益，美國也必須反對。美國對世界的事務也不能單獨干涉，必須加強和盟國的關係來對付潛在的敵人。

第五、在國際經濟政策上，共和黨主張確保世界自由貿易體系和穩定的國際貨幣金融體系，認為促進自由貿易是美國國家利益的重大組成部分。一般而言，共和黨也不主張將貿易和其他美國外交政策的非經濟目標掛鉤。相反，自由貿易本身就能促成像俄國和中國這樣的國家進一步走向開放和自由。

小布希政府外交政策的基本傾向也會在不同程度上影響其中國政策的調整。首先必須指出的是，小布希在競選期間對柯林頓對中國政策的批評遠不如柯林頓對老布希中國政策的攻擊那麼激烈，中國政策也沒有成為美國大選中的一個主要問題，這表明美國的中國政策會有一定的連續性。如前所述，柯林頓政府後期的中國政策已經從理想主義搖擺到現實主義，交往和圍堵並重，小布希政府預料會持續這一走向。但是，小布希政府和柯林頓政府對中國的基本看法還是有一些重要的區別。從現實主義出發，共和黨也認識到處理好俄國、中國這樣一些大

¹⁰⁷ Condoleezza Rice, "Promoting the Interest," *Foreign Affairs*, January/February, 2000, p46.

¹⁰⁸ *Ibid.*, p.53.

國的關係，是美國外交在 21 世紀面臨的重大挑戰。但與柯林頓政策不同的是，共和黨並沒有將俄國和中國政治制度的不同區別開來，而是將兩個國家相提並論，認為他們都在發展當中，¹⁰⁹都不是美國的「戰略夥伴」，但是現在也尚未是美國的敵人，而是所謂的「戰略競爭者」。賴斯宣稱中國是一個有著尚未解決的重大利益的大國，在台灣等問題上，中國不是一個維持現狀的國家。光就這一點，中國就不是美國的「戰略夥伴」。¹¹⁰這種看法，是和「圍堵」論的觀點相一致的。

那麼如何對付中國這一個「戰略競爭者」呢？柯林頓的國家安全事務助理柏格提出了美國中國政策的一個根本問題：美國只是要為中國的國際行為定出一個可以接受的界限，還是也要試圖影響中國國內的發展？¹¹¹從已經發表的言論來看，共和黨政府會比較傾向於把前者而不是後者作為自己的政策目標，賴斯等人認識到，儘管美國不喜歡甚至仇視中國的政治制度，但美國要影響中國這樣的大國的國內的政治發展能力是有限的。從這一立場出發小布希政府對華政策將更多的從中國的國際行為是否符合美國的國家利益來考量，而不是以美國的政策是否有利於促進中國的人權和民主為首要目標。因此，在具體政策上，和柯林頓政府初期相比，小布希政府會重視安全而不是人權問題。小布希政府在對華政策上有可能做出較大調整的問題如對台軍售，NMD 和 TMD，都和安全問題有關。換言之，小布希政府更關心的不是中國國內一些持不同政見者的命運，而是臺海兩岸軍力平衡，中國戰略核力量發展的長遠目標和透明度等等。¹¹²

另一方面，就中美關係的重要性而言，雖然從地緣政治出發，小布希重視和中國的關係，但他可能會重視與盟國的關係。在遠東地區，這就意味著美國可能會調整中國和日本在美國東亞戰略中的相對地位。共和黨一直認為柯林頓的亞洲政策重中國，輕日本，這是本末倒置，美國應當逐步讓日本在東亞安全中擔當更

¹⁰⁹ Robert Zoellick, "A Republican Foreign Policy," *Foreign Affairs*, January/February, 2000, p.75.

¹¹⁰ Condoleezza Rice, "Promoting the Interest," *Foreign Affairs*, January/February, 2000, p.57.

¹¹¹ Samuel Berger, "A Foreign Policy for the Global Age," *Foreign Affairs*, November/December, 2000, p.27.

¹¹² Kurt M. Campbell, "Edging Taiwan in From the Cold", *Washington Post*, Apr 25, 2001, <http://taiwansecurity.org/2001/WP-042501-3.htm>.

多的責任，應當加強與日本和韓國協調來對付中國和北韓。像柯林頓時代美國總統訪問中國長達一個星期而不願意在日本停留的事情絕不能再發生。小布希政府抬日抑華的政策傾向，從他的外交政策班子中多「日本通」少「中國通」就可見端倪。¹¹³

第三節 決策者的因素

由於小布希在競選初期接受訪問竟然回答不出四個情勢緊張地區的領袖的名字來看，顯示小布希對外交及國際事務的不熟悉，至少與其父親前布希總統在外交事務表現的亮眼有段差距。不過，小布希的外交團隊多為前布希時代的外交幹才，因此討論小布希的對華政策，前總統布希的政策與其外交團隊的思維也是相當重要之人的因素。

在前布希總統「世界新秩序」中的中共是一個在蘇聯解體後的另一個威脅美國國家安全的新興勢力，尤其是其保守的共產主義及「六四事件」中的人權迫害者的形象，更是令布希政府不安。但在另一方面，中共的戰略性角色亦擴及到一般國際事務，如波灣戰爭中的「中」美的合作，以及美國希望中共能扮演東亞地區的領導者，降低兩韓的危機與柬埔寨問題的和平解決，因此，在若干方面而言，中共對於美國有一定的重要性。布希政府時代，與中共的關係一直有著軍售、人權、經貿與禁止核武擴散的問題，但事實證明，即使美國極力否認以「和平演變」的方式推翻中共的政權，但布希政府以漸進方式，持續與中共接觸，輸入民主、自由的概念，以及堅持給予中共最惠國待遇持續打開中國大陸市場，來促進中共邁入市場經濟，轉型成為一個溫和、理性及改革的中共政權是其對華政策的主要基調。¹¹⁴可以預期的，老布希對小布希的影響一部份將反射到美國的對華政策。

眾所週知，小布希總統較乏外交經驗與歷練，個人僅具不足兩任德州州長的從政經驗，而且在此之前主要在德州從事商業活動。因此，並不意外的，在競選

¹¹³ *The Washington Post*, December 18, 2000. 參考電子化文獻<<http://www.nautilus.org/napsnet/>.

¹¹⁴ 張雅君，〈理想主義下布希對中共政策的困境〉，《美國月刊》，民國82年1月，第七卷第一期，頁46-57。也請參考蔡瑋，〈論新世界秩序下的美國對中共政策〉，《美國月刊》，民國81年1月，第七卷第一期，頁22-27。

期間以及在就任之後，布希對外交政策的論述，主要仰賴外交幕僚群提供的觀點與支援，在加上小布希一向較注重處理原則而非細節的決策風格，未來在外交領域，其所屬的外交核心幕僚，必將扮演重要的角色。¹¹⁵以下是他們的背景介紹：

116

一、副總統錢尼（Richard B. Cheney）

副總統錢尼在新政府的外交角色相當重要與令人側目。布希父子兩代都對錢尼倚賴最深。錢尼於 1968 年擔任國會助理，即一路受到聯邦眾議員與後來出任國防部長倫斯斐得提拔，使他在 34 歲就出任福特總統的白宮幕僚長。在卡特與雷根政府時期，他連續擔任好幾屆聯邦眾議員，立法與議事技巧嫻熟，大力支持過雷根的「戰略防禦主動」(Strategic Defense Initiative,SDI) 或稱「星戰」(Star War) 計劃，也就是現在「全國飛彈防禦」系統的前身。在老布希執政時，他出任美國國防部長，在波灣戰爭中居功厥偉。¹¹⁷這次大選期間，小布希本來請他尋找副總統候選人，結果卻乾脆請他出馬。他不僅在擔任副手一職上與小布希分進合擊，極為稱職，且在佛州計票爭議中和前國務卿貝克合作無間，制定策略。他一共參與五屆政府的交接，是華盛頓的所謂「圈內人」。¹¹⁸它在接受「美國有線電視網」(CNN) 訪問時表示，在大選期間堅稱中共為「競爭對手」而非「戰略夥伴」並力主部署「全國飛彈防禦」(National Missile Defense) 系統，同時也希望能和中共、俄羅斯發展良好關係。¹¹⁹在外交、國防與國家安全事務上，錢尼獲得布希的充分授權，無疑將扮演馬首是瞻的靈魂人物。

二、國務卿鮑威爾（Colin Powell）

¹¹⁵ 中國時報，民國 89 年 12 月 14 日，版 11。

¹¹⁶ 參考鄭瑞耀，美國新政府外交人事佈局與政策走向，電子化文獻，
<<http://www.dsis.org.tw/peaceforum/syposium/2001-01/CST0101001.htm>>

¹¹⁷ Robert D. Novak, "Tapping Cheney," *The Washington Post*, July 27, 2000, A23; "Enter Mr. Cheney," (editorial) *The Washington Post*, July 26, 2000, A26; <最有錢的副總統錢尼主導交接大事>，《聯合報》，2000 年 12 月 22 日，版 11。

¹¹⁸ "The Bush Foreign Policy Team," (editorial) *The New York Times*, December 16, 2000, A18.

¹¹⁹ 陳宜君，<錢尼抨擊小柯中國政策前後矛盾，指小布希願與北京發展良好關係>，《明日報》，2000 年 12 月 19 日，at <http://www.ttimes.com.tw/2000/12/19/goobal_news/200012190067.html>.

國務卿鮑威爾是美國軍界聞人，生於 1937 年紐約市，乃亞買加移民之子。1958 年畢業於紐約市立學院，並以在校期間加入預備軍官受訓，展開軍旅生涯。1962 年起曾先後兩次進入越南參與越戰，1971 年獲喬治華頓大學企管碩士，隔年被選上白宮訪問學者。1977-80 年擔任副國防部長助理，1983-86 年任國防部長溫柏格資深助理，1987-88 為雷根任命國家安全顧問，以及 1989-93 年擔任老布希參謀首長主席，其間在波灣戰爭指揮聯軍獲得大勝。1993 年退役離開政府，從事社會公益活動，1997 年出任「青年聯盟」主席，以及在此次大選期間曾扮演小布希外交顧問成員的角色。鮑氏在被任命為國務卿後隨即表示，美國將本著實力維護國家利益，將強力支持盟邦與友邦，反對從事大量毀滅性武器擴散和進行恐怖主義的國家。美國將追求全國飛彈防禦（NMD）計畫，並將與盟邦與其他相關國家磋商此一問題。

鮑威爾於三月七日首次以國務卿身分出席眾議院國務卿身分出席國際關係委員會聽證會時，曾云：「美國沒有把中共當作敵人，也不希望中共變成敵人；中共不是美國的戰略夥伴，而是貿易夥伴，同時是區域的競爭者」。由此可以略窺鮑威爾對中共的態度。¹²⁰

三、國家安全顧問賴斯（Condoleezza Rice）

新任國家安全顧問賴斯（Condoleezza Rice）是位黑人女性教授，生於 1955 年阿拉巴馬州，19 歲丹佛大學政治系學士，隔年聖母大學政治學碩士，24 歲丹佛大學政治學博士。1981 年進入史丹佛大學政治系任教，1986 年至華府參加參謀首長聯席會的核武戰略規劃，1989-91 年受國家安全顧問史考克羅(Brent Scowcroft)之邀，擔任國家安全會議蘇聯和東歐事務的主任，1991 年重返史大，1993-99 年擔任該校副校長。賴斯在 1995 年老布希的提議下開始認識布希，1998 年雙方互動增強，彼此在外交原則上有共同的想法，兩者皆持世界權力平衡觀，

¹²⁰ 陳頌，〈小布希政府的中國政策和岸關係〉，《共黨問題研究》，第 27 卷，第 9 期，民國 90 年 9 月，頁 93。

主張強化美國軍力、削減海外承諾、以及注重強權政治。¹²¹賴斯是小布希競選時期主要外交政策顧問和發言人，曾領導一個八人外交小組，提供小布希建言。賴斯個人的專長在武器管制、和俄國暨東歐事務，她主張採行「獨特的美國國際主義」，適度但有效的干預海外；¹²²建立飛彈防禦系統，以為技術問題可以克服，同時認為美國不應該扮演世界唯一警察的角色，應由其他國家共同分擔。她批評柯林頓政府在海外用兵頻繁，指美國並非 119，隨叫隨到。

她在任現職前曾於《外交事務季刊》(Foreign Affairs)上發表文章，指出：「中共是亞太地區安全的潛在威脅，是美國的戰略競爭者，不是戰略夥伴」；但亦強調在遏止中共權力及野心之際美國應繼續尋求與中共的合作，但是當雙方利益衝突時，美國應勇於面對之。¹²³

四、國防部長倫斯斐(Donald H. Rumsfeld)

新任國防部長倫斯斐(Donald H. Rumsfeld)，是資格比錢尼、鮑威爾還要老的共和黨四朝元老。在做了四任聯邦眾議員之後，倫斯斐接受尼克森總統的徵召，出任「經濟機會署」主任，多次提拔錢尼。在尼克森因水門事件下台前，倫斯斐轉任美國駐北約代表。繼任的福特總統邀請他出任白宮幕僚長，又邀其入閣擔任國防部長。¹²⁴1998年柯林頓政府任內，他以國會授權成立的跨黨派委員會主席身份，提出飛彈威脅的評估報告，推翻了中央情報局先前的報告。中情局報告認為，美國在2010年以前不致遭到飛彈威脅。然而，他的跨黨派委員卻以無異議的結論指出，伊朗、北韓與伊拉克都有能力對美國發動突襲，現有方式（出口管制和外交制裁）已無法因應，唯有發展全國飛彈防禦系統才是可行方法。在提名倫斯斐出任國防部長時，小布希表示美國國防目標之一就是「保衛人民及盟邦，

¹²¹ 同上註。

¹²² 《聯合報》，2000年12月4日，版13。

¹²³ Condoleezza Rice, "Promoting the Interest," *Foreign Affairs*, January/February, 2000, pp.46-47, pp.56-57.

¹²⁴ "Return Engagement of Defense," (editorial) *The New York Times*, December 29, 2000, A32; "A Scound Tour," *The Washington Post*, December 29, 2000, A32.

使他們不受飛彈威脅」，因此對於倫斯斐領導的委員會所提出的評估報告印象至為深刻，¹²⁵這也是倫斯斐被提名的主因。倫氏一般被外界歸類為外交政策的鷹派，社會政策保守派，屬於典型共和黨保守主義者。

根據上述，在三方因素交互影響下，預測小布希政府今後將採取「務實路線」的對華政策，而所謂「美中建設性戰略夥伴關係」將被揚棄，取而代之則是「合作性的交往加上有節制的競爭」。即美中之間「既聯合又鬥爭」的本質仍然不變。事實上，以美國在國際現勢的現況、國家安全與國家利益以及人為的影響因素來看，小布希未來的中國政策及兩岸關係演變極有可能是：¹²⁶

第一、小布希總統在未來若要美國保持一超強的地位，對於區域強權興起將會予以遏止。美國仍不願讓出亞太地區的主導權，因此將與亞洲盟邦日本做緊密的軍事結合，共同嚇阻中國不當情勢的發展，形成「重亞輕歐」的政策變化。¹²⁷尤其是美中軍機擦撞事件與中國的「堅持道歉說」之後，更讓美國小布希新政府體會到中國的麻煩與難纏。這種隨時發生的可能性挑戰，使得美國擔心一旦中共在毫無預警的情況下，對台灣採取軍事行動。這種軍事冒進措施將嚴厲的考驗美國在亞洲和世界上的「信用」。可以預見，小布希政府將會比以前柯林頓政府以派遣兩支航空母艦戰鬥群，作為回應中共對台武力挑釁的展示更為明確而堅定的行動。並在對台軍售以及「表面上」對付流氓國家的「戰區飛彈防禦體系」的議題上多加著墨。

第二、今後，小布希政府將會揚棄「美中戰略夥伴關係」，並不再重申柯林頓總統與 1998 年在上海所提出的「三不政策」，但在符合美國利益為前提下的幾項議題，如朝鮮半島的議題尤其是針對美國在朝鮮半島駐軍的議題、「彈導飛彈

¹²⁵ “The 43rd President: Comments by Bush and Rumsfeld on Selection for the Secretary of Defense,” The New York Times, December 29, 2000, A18; 劉屏，〈倫斯斐重掌五角大廈 NMD 上路〉，《中國時報》，2000 年 12 月 30 日，版 11；〈美新任國防部長倫斯斐回鍋〉，《聯合報》，2000 年 12 月 30 日，版 10。

¹²⁶ 「小布希政府未來的政策動向預測」座談會，電子化文獻，
<<http://www.future-china.org.tw/csipf/activity/mt891220.htm>>

¹²⁷ George W. Bush, “A Distinctively American Internationalism,” a speech at Simi Valley, California on November 19, 1999, <<http://www.georgewbush.com/News/Speeches/1999intl.html>>

技術擴散」與遵照「飛彈技術管制規範」的議題，或者是大陸市場開放的議題等，美國仍會主動與中國合作。¹²⁸

第三、針對美國準備在東亞地區部署「戰區飛彈防禦系統」的議題，小布希傾向於加強與日本的合作，以共同發展在東亞地區的反彈導飛彈體系。台灣是否納入此反彈導飛彈體系的運作，則將視中國的態度而定。

¹²⁸ 陳頌，〈小布希政府的中國政策和岸關係〉，《共黨問題研究》，第 27 卷，第 9 期，民國 2001 年 9 月，頁 94。

第四章 小布希政府的兩岸政策走向

第一節、小布希政府的兩岸政策

共和黨候選人喬治布希(George W.Bush)，自 2001 年 1 月 20 日上任以來，利用美國單超獨霸地位，以單邊主義推行其外交安全政策，聲稱推行重視中美關係和堅持「一個中國」的立場，但在實際處理對華關係時突出「強硬和對抗」的一面，在對待兩岸關係時明顯偏向台灣，從而使中美關係面臨新的嚴峻考驗。小布希政府調整美國對華政策既有近因也有深層的因素。

一、小布希政府的對華政策

(一) 小布希政府中國政策的基本立場

柯林頓與布希都認為美國應和中共建立建設性的雙邊關係，但他們對中共的看法是有相當程度的差異。柯林頓與北京建立「戰略對話」，視中共為「戰略夥伴」，在「特殊國與國關係」導致台海危機時，柯林頓一通電話向中共表態，更讓北京領導人窩心不已。雙方關係雖非水乳交融，但至少存著基本的互信。¹²⁹

然而，在布希陣營方面，伍佛維茲、佐立克、阿米塔吉、賴斯女士等人卻對柯林頓的中共政策不敢苟同。佐立克與阿米塔吉均對中共市場自由化的發展表示歡迎，但都不同意將中共視為「戰略夥伴」。¹³⁰伍佛維茲指出：「我認為中國是未來幾十年美國外交政策最嚴肅的挑戰。」他同意中共是一個崛起的強權，這也是

¹²⁹ 陳一新，〈從布希外交團隊與領導風格看美國外交與兩岸關係〉，《遠景季刊》，第二卷，第一期，2001 年 1 月，頁 25。

¹³⁰ 〈小布希如當選將揚棄與中共夥伴關係〉，《聯合報》，2000 年 9 月 29 日，版 13。

美國應該面對的事實，但他不同意親「中」派過分誇大中共的能力。他表示，中共有求於美國者，絕對比美國有求於中共者為多。¹³¹

在 2000 年 1、2 月號《外交事務》期刊中，賴斯女士曾撰文抨擊柯林頓的對華政策。在這篇題為「國家利益」的文章中，她說，柯林頓對中共的政策不僅破壞了亞洲的安定，也損及美國與台灣的关系，對美國利益構成威脅的行為，華府要勇於向北京挑戰。她進一步指出：「中共不是一個甘於維持現狀的強權，它曾企圖改變亞洲的權力平衡，趁機坐大。光是這一點就足以證明他們是美國的戰略對手，不是柯林頓政府所謂的戰略合作夥伴。再加上他們和伊朗、巴基斯坦合作擴散彈道飛彈技術，構成的安全問題已經昭然若揭。...合作固然值得追求，但雙方利益發生衝突時，我們絕對不要怯於和北京對抗。」¹³²顯然，在北京未以具體作為顯現已接受國際規範以前，她對中共的看法是相當負面的。

在大選進入尾聲時，她參加紐約一個智庫「外交關係協會」的座談會，對中共仍維持與以前相同的觀點。在發言時，她認為北京已對華府構成兩方面的問題。一方面，中共在北韓、巴基斯坦擴散武器方面的所作所為，證明中共是憎惡華府在亞洲擴張勢力；另一方面，中共又積極擴展軍力，使台海成為美、中潛在安全衝突點，讓華府為之憂心不已。¹³³

在競選期間，顯然受到賴斯、佐立克、阿米塔吉等人的影響，布希本人也不斷釋出美國會將中共視為「競爭對手」，而非「戰略夥伴」的訊息。與柯林頓一樣，小布希也認為與中共發展「永久正常貿易關係」，以及讓中共進入「世界貿易組織」，將中共納入世界經貿體系都是政治上正確的事。但是布希在選舉期間也指出，美國在亞洲的首要盟邦是日本，而非中共，而且美國要拉攏的是亞洲其他的盟國。在加州的一場演說中，布希明白指出，中共是一個競爭對手，而不是一個戰略夥伴，美國固然不必帶著「惡意」與中共交往，但卻不能存著「幻想」。

¹³¹ 張宗智，〈伍佛維茲：布希中國政策的旗手〉，《聯合報》，2000年12月18日，版13。

¹³² Condoleezza Rice, "Promoting the Interest," *Foreign Affairs*, vol.54, January/February, 2000, pp.54-60.

¹³³ 傅依傑，〈賴斯：台海是中美潛在安全衝突點〉，《聯合報》，2000年12月4日，版13；孫陽明，〈賴斯：北京應棄武，台北亦不得獨立〉，《聯合報》，2000年12月18日，版11。

不過，在布希確定當選美國第 43 任總統後，國務卿鮑威爾與副總統錢尼決定將布希陣營內部視北京為競爭對手，不利美國與中共交往的趨勢扭轉過來。在發表接受國務卿提名的演說中，鮑威爾表示美國將與俄羅斯和中共合作，不會把他們當作「潛在的敵人」，但也不會視之「戰略夥伴」，而是把他們看做是正在尋求自己方向的國家。¹³⁵副總統錢尼在接受美國有線電視網(CNN)訪問時則宣稱，在大選期間堅稱中共為「競爭對手」而非「戰略夥伴」並力主部署「全國飛彈防禦系統」的布希，其實希望能和中共、俄羅斯發展良好關係。¹³⁶他們兩人一副很有默契的樣子，三言兩語就將北京領導人最聽不入耳的「競爭對手」輕輕化解。不過，就在一片對美、中關係樂觀聲中，布希提名倫斯斐出任他的國防部長，又使整個情況為之改變。倫斯斐一向對中共持鷹派立場，在 1998 年他擔任跨黨派委員會主席所提出飛彈威脅的評估報告中，不僅認為伊朗、北韓與伊拉克都有能力對美國發動飛彈突襲，更對中共的軍事動向感到憂心不已。在他出任國防部長後，可望對目前國防部情報局中國事務部門內充斥「中國不具威脅」的流行看法提出矯正。¹³⁷至少，他需要有關亞太地區特別是中共的正確情報，才能做出正確的決策。

儘管鮑威爾與錢尼先後發表美國要與中共合作與發展良好關係的講話為布希新政府緩頰；但布希在選舉期間不願將北京視為「戰略夥伴」而將中共當作「競爭對手」的談話，以及布希外交團隊其他成員對中共的不同看法，仍為兩國關係帶來陰影。因此，在未來一段時間內，華府與北京可能會有一段「磨合期」，也即雙方會相互試探對手的真正意向與政策底線，為期可能需持續一段時間。另

¹³⁴ “Inside the Mind of Bush’s Foreign Policy Czar,” *Business Week*, February 23, 2000 at <http://www.businessweek.com/bwdaily/dnflash/feb2000/nf00223a.htm?scriptFramed>

¹³⁵ “The 43rd President: Remarks at Announcement of Powell’s Nomination as Secretary of State,” *The New York Times*, December 17, 2000, Section 1, p.51.

¹³⁶ 陳宜君，〈錢尼抨擊小柯中國政策前後矛盾，指小布希願與北京發展良好關係〉，《明日報》，2000 年 12 月 19 日，at http://www.ttimes.com.tw/2000/12/19/goobal_news/200012190067.html。

¹³⁷ John Deuth, “An Agenda for Mr. Rumsfeld,” *The Washington Times*, January 1, 2001, A23; 劉屏，〈倫斯斐將矯正中國非威脅論〉，《中國時報》，2000 年 12 月 30 日，版 11。

外，布希在大選期間經中共視為「競爭對手」的立場可能會影響北京與華盛頓的經貿合作，畢竟不論在理論與實際上政治與經濟都是很難分得開的。

一個由布希主要智囊如「決策本質」(Essence of Decision)一書作者愛里森(Graham T. Allison)、曾任老布希國家安全顧問的史考羅(Brent Scowcroft)、賴斯女士與阿米塔吉等人所組成的「美國國家利益委員會」(The Commission on America's National Interests)對兩黨總統候選人提出政策建議報告。在這份艾里森與布萊克威爾(Robert Blackwill)擔任主要執筆人的政策報告中，他們建議，美國在東亞必須和潛在戰略對手中共建立「有益的」關係。值得注意的是，該項建議的優先順序是列為攸關美國生死存亡最重大的國家利益之一。¹³⁸由此可見，即使賴斯女士與阿米塔吉等比較將中共視為「問題學生」的外交智囊，也贊成或至少不反對與北京建立「有益的」關係。

(二) 小布希政府對中國的基本策略

小布希在競選期間及上台以來的一些官方說法及其所重用的國防、外交幕僚的背景觀察，布希政府在外交政策與戰略佈局上，似乎有意圖顯他與柯林頓在風格上的不同，在實質目標上，共和黨政府的傳統一向是傾向傳統「現實主義」，對安全問題的關注程度大於經濟，¹³⁹強調美國當前最大的國家利益乃在維持全球優勢領導與戰略平衡。在設定國家整體戰略時，首先需確定對美國構成威脅的可能來源。戰略目標則在於確保友邦及盟國的安全，其次則是力求勸阻可能與美國為敵的國家化敵為友，第三點則是嚇阻敵國威脅並抗衡敵方威逼，最後若嚇阻無效，則力求擊敗敵國。¹⁴⁰

根據美國評估，未來美國最大的威脅將主要來自於亞洲，而且很明顯的將主要是中共，而非俄羅斯，因此，小布希政府最重要的戰略轉變及在將外交及戰略

¹³⁸ Robert Ellsworth, Andrew Goodpaster and Rita Hauser, America's National Interests, a Report from The Commission on America's National Interest, July 2000, at

<http://www.nixoncenter.org/publications/monograph/nationalinterests.htm>

¹³⁹ John Gershman, "The George W. Bush Administration and East Asia," Foreign Policy in Focus

<http://www.foreignpolicy-infocus.org/commentary/0012asia-body.html>.

¹⁴⁰ < 倫斯斐確認美國防戰略四原則 >，《中國時報》，2001年6月16日，版11。

重心從歐洲移向亞洲。¹⁴¹冷戰時期，美國聯合中共，目的在制衡另一個更大的威脅「蘇聯」，如今俄羅斯一蹶不振，已不足以對美國構成威脅，反之，中共的崛起卻可能對美國形成挑戰，兩國在戰略上變為處在競爭地位。¹⁴²如何妥善處理與中共的關係，即成為美國外交政策中的最優先事項。綜合言之，布希政府的中國政策，主要有三個重點：一、中共已取代俄羅斯，成為美國全球遏阻戰略的首要目標，¹⁴³且不論基於國際結構因素或是過去與中共的交往經驗，未來中共與美國都極不容易維持「夥伴關係」，而較可能是競爭對手，但美國並未公開將中共列為敵人；¹⁴⁴二、由於中共未來可能成為美國的競爭對手，美國在亞太的政策重心將著重在經營與盟邦（如日本、韓國）的關係上；¹⁴⁵三、對台政策改變。調整原本的「戰略模糊」策略¹⁴⁶（及強調「不獨、不武」(no independence, no use of force)，同時不明示當中共對台動武時，美國將如何作為）。與中共交往，但不能忽略台灣的安全與福祉，仍堅持一個「中國原則」，但不再刻意強調「三不」。

造成布希政府中國政策轉向的最重要原因是，中共對美國懷有嚴重敵意：中共一方面提高國防預算，加強向俄羅斯的武器採購，一方面在東南沿海加強部署兵力，並將目標瞄準台灣。面對來自中共潛在升高的威脅與軍事競爭，小布希亟欲在上台之出即清楚地讓中共明白美國立場，表明美國是有「實力」並且有「決心」要捍衛亞太區域安全。如美國新任國防部長倫斯斐所言，「歷史顯示，示弱意招致敵人挑釁，美國必須展現國防實力，並佐以嚇阻手段，才能成功維護世界的和平與穩定」，¹⁴⁷在展現實力方面，美國重申優勢軍力的重要性，¹⁴⁸建構全國

¹⁴¹ Kurt M. Cambell, "The Cusp of Stategic Change in Asia," *Orbis*(Summer 2001),pp.371-385 < 亞太地區 美國戰略新要塞 >，《中國時報》，2001年4月17日，焦點新聞。

¹⁴² 高朗，<美現實主義外交下的兩岸政策>，《國政評論》，2000年12月18日。

¹⁴³ John Barry, "A New Pacific Strategy: Washington is evolving a deterrence theory for China," *Newsweek*, May 7, 2001 < <http://taiwansecurity.org/Newa/2001/Newsweek-050/01.htm>>.

¹⁴⁴ "George W. Bush on China," *Issues 2000: Every Presidential Candidates' View on Every Issue* <http://www.issues2000.org/George-W-Bush.htm>; John Barry, "A New Pacific Strategy—Washington is evolving a deterrence theory for China," *op.cit.*

¹⁴⁵ < 亞洲重要盟邦 是日本非中共 >，《聯合新聞網》，2000年11月7日。

¹⁴⁶ Brett V. Benson and Emerson M. Niou, "Comprehending Strategic Ambiguity: US Policy Toward Taiwan Security," < <http://taiwansecurity.org/IS/IS-Neou-0400.htm>>.

¹⁴⁷ "Bush Picks Rumsfeld for Defense," *CNSNews.com*, December 20, 2000 < <http://www.newsmax.com/archives/articles/2000/12/28/131246.shtml>>

¹⁴⁸ William Safire, "Octogenarian Futurist," *The New York Times*, Op-Ed, April 16, 2001.

飛彈防禦體系與戰區飛彈防禦體系，並且發展遠程軍事能力，以便一旦世界上任何地區發生衝突，美國部隊能快速部署。¹⁴⁹在展現決心方面，美國必須讓中共明白，錯估情勢將導致戰爭，中共若以武力犯台，美國將竭盡所能的幫助台灣自衛。

150

可以說，小布希上台之初的戰略佈局隱然是從「將中共視做敵人」此一觀念出發的，¹⁵¹其基本假設在於，不論未來中共國力強弱，中美關係都將出現結構摩擦，按「中共如果穩定、強大，勢將對亞太地區的權力平衡形成衝擊；另一方面，如果中共變得不穩定或衰弱，則中共的外交政策極可能變得冒進危險」。¹⁵²即不論未來中共國力朝什麼方向發展及中共對美國的戰略意圖是否帶有敵意，中共皆將成為最大的競爭對手與威脅來源，¹⁵³因此美國必須「做最壞的打算，做最好的準備」，事先加以防範。¹⁵⁴與柯林頓政府相較，未來美國的中國政策將可說是更向圍堵政策傾斜的「圍合」政策，提昇軍力將是建立威信，應付日益升高的中共威脅的基礎。不管中共及其他盟邦的看法如何，受到當前「有備無患」的思維導引，美國有意加強嚇阻與防禦能力，建立強大、有效、及現代化的軍事武力，¹⁵⁵以化解中共對美國可能造成的威脅。簡言之，布希政府的中國政策將有三個主軸，一是提高本身的戰力，做好「先發嚇阻」與「先發圍堵」的準備，建立飛彈防禦系統，發展高科技武器；其次是擴大與亞洲盟邦的軍事關係；第三則是加強對台灣的承諾。

二、小布希政府的對台政策

（一）小布希政府對台灣問題的看法

多年以來，美國政府、美國輿論、美國媒體、美國智庫，凡是與美國國家安

¹⁴⁹ <美國戰略矛頭轉向亞洲>，《南方都市報》，2001年4月4日。

¹⁵⁰ “Text: Bush on ABC’s ‘Good Morning America,’” *The Washington Post*(on the web), April 25,2001.

¹⁵¹ John Gershman, “We Have Seen the Enemy, and It Is China,” *Foreign Policy in Focus*
<<http://www.foreignpolicy-infocus.org/commentary/0105chinaenemy-body.html>>

¹⁵² Uwe Parpart, “Bush’s lone military superpower vision,” *Asia Times on Line*, February 16,2001.

¹⁵³ Thomas J. Christensen, “Posing Problems without Catching Up: China’s Rise and Challenges for U.S.Security Policy,” *International Security*, vol.25, no.4 (spring 2001), pp.5-40.

¹⁵⁴ Avery Goldstein,op.cit.

¹⁵⁵ <箝制北京布希擬擴軍備>，《中央日報》，2001年6月24日，大陸新聞版。

全聯得上關係的機構、組織、學者、官員、專家都能取得共識 - - 對中國、對台灣、對美國、對東亞，沒有比台海問題更具危機性，但是一時無法解決，對未來的發展也不樂觀，因為這個問題所牽連不單是美國或是東亞區域問題，而是北京與台北內部政治問題。長期以來，美國政策立場是基於三大原則：一個中國、和平解決、兩岸對話。¹⁵⁶雖然從尼克森政府、卡特政府、老布希政府、柯林頓政府都極力維持兩岸不走向動武的衝突，但形勢走向卻是：信任度少，衝突性增加。

布希新政府當然瞭解台海是一枚不定時炸彈，甚至於老布希的顧問群仍然不時地提醒新政府國安團隊，台海危機如處理不好，就是火藥庫。布希總統本人除了對台灣具個人因素、家庭因素的感情認識外，對台灣在中國政策中所含爆炸性的成份，歷史背景及政治敏感度、複雜性等重要元素瞭解不深，其他國安團隊重要成員如錢尼、鮑威爾、倫斯斐雖對台灣並不陌生，但對台灣在美國對中國政策中所牽連的重大元素也不十分熟悉深入。因此，當布希新政府迄今尚未提出一個整體的中國政策時，最優先要做的就是：試圖減低臺海兩岸的緊張關係與促使台灣與中國的交往，以避免對台灣自由、繁榮與安全的威脅。從美國政府的立場而言，無論是民主黨或共和黨執政，任何解決台灣兩岸問題的方式皆須分兩大階段漸進；台灣與中國談判，一旦開始可能延續數十年也未可知，唯一可知數就是這種談判不能強求，必須順勢發展；第二階段是在兩岸取得最終協議後可建立一種「鬆型的結合」，而不是較正式的「統合」型態，重要的是必須維護台灣人民的權利自由來選擇政治與經濟體制。從客觀現實來衡量，中國大陸與台灣之間的關係與地理位置，台灣的長久安全如沒有中國善意談判後，正式關係的建立將是非常困難。¹⁵⁷

在美國政府的立場來講，不能告訴北京或台北應該怎麼做，而且也不宜公開擔任兩岸間斡旋者的角色。但是布希新政府至少可以在兩岸政策上設計一套減低緊張，增加互信，促進對話的執行策略為重心方向。在這方面，布希總統的右手，

¹⁵⁶ 楊浩勉，〈中美關係面臨考驗〉，《美國研究》，2001年第2期，頁27。

¹⁵⁷ 陳明著，《布希新政府之兩岸政策走向》，（台北：遠景基金會，2002年），頁85-86。

國家安全顧問賴斯博士並不深入，國安會雖有多位一時之選的亞洲問題，東亞問題專家，但沒有真正深入的中共與台灣問題專家，當然最好是她本人能具備這方面深厚的背景與實務經驗，因為她個人在職務上將是影響布希總統最深的幕僚。就整體而言，賴斯與布希的理念幾乎一致，對台灣的政策上都代表美國在整體立場上非常重視台灣的安全。台灣對美國國家利益的重要是因為台灣象徵典型民主與市場經濟發展的結果。布希新政府在基本立場上必然是遵循美國長期以來的一個中國政策的承諾，而兩岸關係的解決留待未來北京與台北自己來處理。但是布希新政府對台灣政策有一個先決條件，要求兩岸任何一方都不應向對方挑釁，尤其是中國屬大國，更應放棄使用武力來處理台海問題。總統的國家安全顧問是同意延續柯林頓總統對中國的三不政策。換言之，台海必須維持和平。¹⁵⁸

事實上，布希新政府中國政策戰術是明確的，但是策略尚未形成，根據華府著名中國問題專家何漢理(Harry Harding)表示，布希政府目前並無明顯的中國政策策略，是因為內部三派對中共的戰略見解嚴重分歧。如果布希新政府外交團隊與國安團隊中對中國政策的策略有戰略上的分歧，那麼對台灣政策的策略也必然有分歧，正說明了中國政策與台灣政策都仍在評估辯論中，尚未發展定型的基本策略，原則有了，方向也大致底定，應對戰術外交必然是有了，所缺的是外交與國安團隊成員中的共識——一中一台的戰略構想與未來的走向。¹⁵⁹一中一台是美國已經定調的基本政策；戰略構想則因總統個人理念與國安團隊成員的背景、歷練、經驗、學術不同而異；至於一中一台的未來走向也必然不會是絕對的而是相對的，也就是相對於美國國家利益，國際政治環境的演變而隨勢而形。

（二）小布希政府對台灣的基本策略

經過數個月來得討論、辯論、分析、認定，布希總統任命的主管亞太事務助理國務卿 James Kelly，於 2001 年 6 月 14 日在國會眾議院作證實宣示了美國對

¹⁵⁸ 同上註，頁 86。

¹⁵⁹ 同上註，頁 89-90。

台海、兩岸關係的政策。其中最重要的政策指標共有三項：第一、兩岸應恢復直接對話；第二、應從經濟議題著手；第三、應加強彼此了解以增進互信。美國重要的官員，特別是國務院助理國務卿及以上的官員，由於在職務上都有制定政策的權力，在體制上決策都是由下而上，助卿的任命往往在聽證會時表達重要的政策走向或原則性的政策內容。凱利(James Kelly)在做證時特別指出：「中共不是美國的敵人，美國希望與北京政府維持建設性的關係，而且中國目前已站在走向與美國互惠道路的主導地位，因此，也敦促中國不要在施壓與恐嚇台灣，應該轉變向台灣人民取得好感。中國持續在台海部署飛彈，顯然是衝著台灣與美國而來。」¹⁶⁰就是這最後一句話，將中共部署的飛彈，把台灣與美國連在一起，當然引起了台灣的欣喜，也引發了中共的警覺與憂慮。凱利(Kelly)的政策指向是緊隨著小布希得指導原則走的。布希總統主張發展「飛彈防禦系統」，主張加強對台防衛，甚至一度表示將協防台灣。就是布希總統表達了這些主張，才有對台軍售中包括了「愛國者」飛彈系統，才有半公開美國國防部派來台灣的技術協助人員參與2001年6月20日成功地試射愛國者飛彈。¹⁶¹雖說是「技術協助」，也可以假設性解釋為未來台灣納入NMD系統，也是加強對台灣防衛，更是「協防台灣」。¹⁶²

如果未來的政策走向正是如此，布希新政府對台灣政策是在變，而且是變得不小。在過去20年，美國數任總統，即使對台灣最友善的雷根總統也從未如此公開表示過對台灣的防衛「加強」或「協助」。儘管如此，也必須客觀地延判凱利如何強調對台灣的政策面，也就是說布希新政府對台灣政策「不變」的一面，最首要的當然是：兩岸歧見應以和平方式解決，台灣不應獨立以及支持一個中國原則。如果將布希總統已經表態過對台灣的立場，對台灣政策的指導方針，鮑威爾國務卿對台灣得立場與政策方向；賴斯國家安全顧問對台灣政策的認同與指

¹⁶⁰ Transcript of U.S. Assistant Secretary of State for East Asian and Pacific Affairs James A. Kelly's testimony before the Subcommittee on East Asia and the Pacific and the House Committee on International Relations on June 12, 2001. Office of International Information Programs, U.S. Department of State, Web site: <<http://usinfo.state.gov>>

¹⁶¹ 楊浩勉，〈對小布希政府對華政策的分析和思考〉，《國際問題研究》，2001年第5期，頁45-46

¹⁶² 同註152，頁95-96。

導；凱利助理國務卿對台灣政策的宣示與建議；至少可以用以下的注解來說明布希新政府對台灣政策的重點走向：

在支持「一個中國」原則之下，主張台灣不應該獨立；但支持一個「台灣政策」，.保障台灣的安全；協助台灣防衛能力，不支持台灣挑釁中國；.支持中國以和平方式解決兩岸歧見、.支持兩岸恢復直接對話並增進互信、.支持台灣加入WTO 以及其他功能性的國際組織而且對台灣的政策走向由「戰略模糊」轉為「戰略清晰」。¹⁶³

台灣問題對美國與中共而言，皆是困難而敏感的問題，多年來，美中之間在台灣問題上一直力求維持所謂的「脆弱得平衡」，美國極力避免扮演平衡者與調停人的角色，力求台海情勢維持穩定，採取的是「迴避與拖延」策略；對中共而言，台灣問題一向是最敏感、又不能鬆手的領域，所面臨的困境是既要阻止台灣向大陸的主權挑戰，卻又不願因台灣問題製造中美關係危機，故在台灣問題上，中共政策亦常呈現搖擺，再再突顯解決台灣問題的困難。¹⁶⁴事實上，對中共與美國而言，台灣問題並非兩國交往中最重要的部分，但卻是最敏感、具爭議的議題，冷戰後，美國與中共固然因為台灣問題引發兩次嚴重的危機，但事實上，中美關係的走向並不是主要受台灣問題影響，而是取決於各自的戰略利益，台灣問題只是作為重要的「干擾因素」，加劇「中」美關係的起伏與不穩定。¹⁶⁵但相反地，美中關係出現僵持，兩岸關係則勢必受到不良影響。

第二節 從「撞機事件」與「對台軍售」看美國中國政策的轉變

2001年4月1日，美國海軍電偵機EP-3C在南中國海與中共海軍殲-8機落海，EP-3C迫降海南島，美「中」之間產生嚴重摩擦。原先，美國曾經試圖要

¹⁶³ 同上註，頁96-97。

¹⁶⁴ 黎安友與陸伯彬著，何大明譯，《長城與空城記：中國尋求安全的戰略》，(台北：麥田出版社，1998年)，頁322-323。

¹⁶⁵ 劉學成、李季東主編，《中國和美國 - 對手還是夥伴》(北京：經濟科學出版社，2001年)，頁183-186。

修復該架 EP-3C 偵察機，然後飛離中國大陸。但該計劃遭到中共的反對。後來雙方協商達成的辦法是將飛機拆解後運出中國。¹⁶⁶撞機事件導致中共損失一架戰鬥機與一名飛行員。中共指責美國飛機在沒有得到允許的情況下降落在中國大陸機場。美國機組人員被扣留在中國大陸達十一天。在美國對撞機事件表示「非常抱歉」(very sorry)之後，中共方允許美國的機組人員離境，「中」美關係一度相當緊張，¹⁶⁷至 4 月下旬才暫告一段落。

「撞機事件」才落幕不久，美國總統布希卻於 2001 年的 4 月 23 日敲定年度對台軍售項目，規模之大為近年罕見，總金額可能高達 40 至 50 億元。美國暫緩出售神盾級驅逐艦，但同意出售 4 艘紀德級驅逐艦、8 艘傳統動力潛艦、12 架 P-3 反潛巡邏攻擊機，以及飛彈、魚雷、更可有效提升台灣的反潛戰力，阻絕中共的海上封鎖。同時美國並不排除將來視情況出售神盾艦給台灣。¹⁶⁸由於質與量均較以往為高，因此已引起臺海兩岸高度的關切。此回美國調整其對台軍售，是那些因素影響此種「改變」？抑或是美國在進行主軸不變的對台政策時，但在戰術上，進行一系列的微調行動？未來會對中、美、台三邊關係造成何種程度的衝擊？是我們必須要思考的方向。

一、美國中國政策與對臺軍售的關係

2001 年 1 月，美國布希新政府剛上台，在國際安全事務上，相對於前任柯林頓總統時期，呈現更加積極、主動與強勢的作為。例如，美國在波灣戰爭爆發十週年的前夕，懷疑伊拉克在進行大規模殺傷性武器的研發、不遵守聯合國南北禁航區的規定，於是針對伊拉克特定設施和建築物進行距外的飛彈攻擊行動，美國還懷疑中共協助提供精密武器，並協助伊拉克建構足以抵禦美國電子戰的地下防空光纖電纜工程，此點也埋下美國對中共的不滿心理與衝突的因子。另外，布

¹⁶⁶ *The Washington Post/ABC News Poll*, April 7, 2001; *USA Today/CNN/Gallup Poll*, April 9, 2001.

¹⁶⁷ 吳東野、張亞中、楊開煌、陳一新等著，《2001 年國際形勢與未來展望》，(台北：遠景基金會，2002 年)，頁 46。

¹⁶⁸ 陳一新，〈2001 年美中台三邊關係總檢討與未來展望〉，《2001 年國際形勢與未來展望》，(台北：遠景基金會，2002 年)，頁 169。

希政府也釋放出建構 NMD（國家飛彈防禦）與 TMD（戰區飛彈防禦）的構想，不僅引起中共與俄羅斯的強烈反彈，認為此舉會破壞冷戰以來核武平衡對峙的基礎，可能會形成新一輪的美國獨霸和其他多元權力競逐的軍事關係。其次，四月一日中共與美國的軍機擦撞事件，更是突顯了雙方權力的認知、交往與互信基礎的薄弱程度，也看出兩國間相互的政策尚在磨合期。¹⁶⁹在次事件中，美國新政府面對其所謂「戰略競爭」關係的中共，強勢的要求人、機迅速交還，相較於中共要面子的心態，差一點使得單純的軍事事件演變成為複雜的外交和政治事件。當然，透過此「意外」，也似乎牽動美國的華政策和美國在兩岸關係中的角色。¹⁷⁰

在冷戰時期，美國的亞太戰略考量在於如何約制以前蘇聯為首之共黨勢力的擴張，是故，在亞太地區則以加強第一島鏈的戰略圍堵功能，直接協防東亞重要關鍵國家，例如在韓國與日本直接駐軍，與台灣簽訂共同防禦條約，派駐軍事顧問團和第七艦隊協防台灣；及至 1960 年代末與 1970 年代初期，美國調整國際戰略，打出「以中制蘇」的戰略構想，積極和中共交往，¹⁷¹進行關係正常化工作，減輕美國在亞太的軍事負擔，而能盡其力於歐洲安全的推動，才有 1989 年柏林圍牆的倒塌、兩德統一，前蘇聯的解體，透過 1991 年的波灣戰爭，形塑以美國馬首是瞻的國際新秩序理念。世局進入後冷戰時期，而中共成為僅存的社會主義大國，更成為美國走向未來的潛在競爭對手，這些表明在結構上已造成雙方對抗的前提要件。¹⁷²

基本上，美國對華政策的主軸在 1972 年的《上海公報》、1979 年的《建交會報》和 1982 年的《八一七公報》中，都已清楚的呈現美國堅持所謂「一個中國」原則，但也在不同場合宣稱，兩岸問題必須由兩邊的中國人和平解決。而為了要達到此目標，美國非常關切台海之間的軍事平衡關係，主要是透過提供先

¹⁶⁹ *The Washington Post*, April 10, 2001.

¹⁷⁰ 張登及，〈從宏觀歷史視野解讀美「中」軍機碰撞事故〉，《共黨問題研究》，第 27 卷第 5 期（民國 90 年 5 月），頁 104。

¹⁷¹ 蘇格，《美國對華政策與台灣問題》，（北京：世界知識出版社，1998 年），頁 250。

¹⁷² 翁明賢，〈美國調整對台軍售對中、美、台三邊關係的影響〉，《共黨問題研究》，第 27 卷第 5 期（民國 90 年 5 月），頁 2。

進武器予台灣，讓台灣有能力以防禦中共的武力威嚇。但也不希望台灣據此從事大規模的攻擊行動，是故都以防禦性武器為主。雖然如此，防禦性武器的軍售並不能滿足台灣的安全需求，但美國透過此種形式上的軍事交易行為，使得台灣無形中面對中共武力犯台時的另項安全保護傘。所以，中共始終認定美國對台軍售行為是徹底的干涉中國的內政，也有鼓舞台灣走向分離主義的傾向，於是，美國對台軍售就成為測試美國對華政策的指標或試金石。¹⁷³從 1982 年中共與美國簽訂的「八一七公報」中，雙方明文約定：「美國會漸漸的減少對台灣的軍售，終至一個最後的解決」。換句話說，美國應該停止對台的武器出售。¹⁷⁴但是，1992 年，美國前總統布希宣佈對台出售 150 架先進的 F - 十六 A/B 型戰機，卻是違反「八一七公報」而行，可見得美國把對台軍售視為一項約制中共對台政策的有利籌碼。¹⁷⁵因為，在許多有爭議的軍售案中，美國都會以 1979 年的台灣關係法 (Taiwan Relation Acts) 為依歸，根據美國所認定的台海軍事情勢，來提供必要的武器于台灣。¹⁷⁶事實上，都是以美國的國家利益、亞太戰略來思考對台的軍售事宜。若再以 1999 年，美國國防部提出的一份有關「臺海兩岸軍事情勢」報告書而言，這是一篇極為詳盡的兩岸「質」與「量」的軍力分析比較，根據此份報告，兩岸在傳統武力的對比上，台灣略占「質」的優勢，尤其是未來資訊作戰的能力，若能整合民間的資訊源，就成為台灣的最大優勢；但因為中共在 1996 年的導彈試射演習，突顯出台灣缺乏有效的反飛彈防禦系統，這也成為今後十至二十年內台灣軍事戰略上的最大弱點，所以，在此報告未就強烈建議必須加強此反飛彈能力的建構。是故，1999 年之後台灣向美國採購武器的清單上，反彈道飛彈系統、神盾級導彈驅逐艦和相關的長程預警雷達和衛星通訊與資料傳輸項目，就成台灣亟力爭取的目標。但是，美國方面並不會照單全收，完全滿足台灣的需求，而是基於平衡兩岸關係的軍事面來著手，所以，每年軍售會議都是在台灣方面極度盼

¹⁷³ 陳明，《布希政府之兩岸政策走向》，(台北：遠景基金會，2001年)，頁 56-61。

¹⁷⁴ 參考電子化文獻 <<http://Stratfor.com/standard/analysis.view.php?ID=204425>>

¹⁷⁵ <美國對台軍售用意何在>，《新華網》，2001年4月1日。

¹⁷⁶ *Congressional Press Realease*, April 23, 2001.

望的思緒下，以雖不滿意亦不得不接受的結果收場。

二、 影響 2001 年美國對台軍售的因素

2001 年的軍售清單於四月二十三日公布，不僅是項目的種類、出售的金額，乃至其所牽動的戰略和戰術影響面均是以往軍售清單所無法比擬的。在軍售項目上，不僅打破以往的禁忌，出售八艘傳統柴油動力潛艦，更是突破美國不出售此種戰略性攻擊武器的立場；此外，尚包括十二架 P-3C 反潛機、潛射和水面發射的先進魚雷、潛射反艦魚叉飛彈、MK48 魚雷、可進行掃雷工作的 MH-53E 海龍直昇機；另外，較為重要的項目有：車載型刺針地對空飛彈、Paladin 自走砲系統和 AAV7A1 兩棲攻擊車等。¹⁷⁷當然，我國防部列優先採購的神盾艦，也正如國人所料的緩議，但也並不是表示不會出售，而愛國者三型反彈道飛彈也是因為牽扯問題較多，美國基本上是將此和中共在大陸東南沿海的飛彈部署問題掛勾，有其戰略層面的考量。整體而言，是較往年（至少從 1990 至 2000 年）有很大的突破。¹⁷⁸事實上，就台灣的立場而言，絕不能因為美國增加對台的軍售質與量，吾人就沾沾自喜，而是要從國家安全整體態勢去考量，平衡兩岸的安全關係，軍事只是一種輔助工具之一，有其必要性，但絕不是國家安全的全部。因為，就如克勞塞維茨所著「戰爭論」的主軸所說：「戰爭無非是政治以另外一種型態的延續」，亦即「戰爭」與「政治」互為「工具」與「目的」的運用，所以，吾人必先確定：國家要達到何種政治目標，在據以選擇合宜的戰爭工具，而非反其道而行，或是「工具」與「目的」的混淆不清。¹⁷⁹是故，我們要了解，美國對台軍售的主控權在美國政府，我方的影響力非常少，是美國認為中共的軍力發展已經影響到亞太的權力平衡，增加對台軍售才能穩定此戰略價值。從中共近十年來國防

¹⁷⁷ 邵宗海，〈美國對台軍售政策對兩岸關係的影響〉，《中山人文社會科學期刊》，第九卷第一期（民國 90 年 6 月），頁 3。

¹⁷⁸ 翁明賢，〈美國調整對台軍售對中、美、台三邊關係的影響〉，《共黨問題研究》，第 27 卷第 5 期（民國 90 年 5 月），頁 3。

¹⁷⁹ 傅凌譯，《新戰爭論》，（台北：時報文化出版社，1999 年），頁 51。

預算呈現兩位數字的增長、大量購買俄制先進武器，以及自 1979 年改革開放以來的經濟建設成果，已成為亞太新興的經濟大市場，是各國兵家必爭之地。擁有如此巨大潛能的中國大陸，其未來在政治與軍事上發展都是不可預知，更成為美國建構全球權力大棋盤下的強勁對手。¹⁸⁰是故，美國在此種預防性戰略的態勢，如何保持美國的「獨優」是優先的作為，而對台軍售只是其中的一種約制中共的手段。此外，美國此次的軍售項目主要是強化中華民國的制海和反封鎖能力，因此也直接點出，美國為了防堵中共的國家安全戰略步驟：從陸權走向海權的過程中，未來勢必會影響美國、日本和韓國的亞太利益，更會因中共此能力的建構，走向太平洋，更牽動全球國際戰略的結構。¹⁸¹而此新圍堵中共的戰略下，加強台灣掌控台灣海峽的能力是一種邏輯思維的自然結果，所以，潛鑑的出售是必然考量、反艦魚叉飛彈的獲得也是意料中之事。只是，如此軍售結果，在美國新亞太戰略的主軸下，對台灣是喜是憂？該是吾人認真去思考的課題。

三、 未來美「中」對立與競爭的程度加大

布希 2001 年 4 月 1 日在 ABC 電視事先錄製的「早安美國」(Good Morning, America)節目中被問及華盛頓方面是否有義務防禦台灣因應中共武力犯台時，布希表示，「是的，而且中國必須瞭解這一點」，他說，美國將會「不計一切代價」協助台灣自我防禦。此外，布希在接受華盛頓郵報專訪時指出，他將停止將近 20 年來美台年度軍售檢討會議的政策，他說，「我們已經向台灣方面清楚表達，我們不會再有這種所謂的年度檢討，我們將根據需求基礎進行會議。」布希並表示，在兩岸政策上，他將遵守美「中」台的「三報一法」架構，但會更強調以安全角度處理美「中」台關係。¹⁸²

布希政府認為，改善關係僅是手段，因此美國不必刻意迎合中共。同時強調

¹⁸⁰ Richard Bernstein and Ross H. Munro, *The Coming Conflict with China*. (New York: Alfred A. Knopf, Inc., 1997), pp.40-44.

¹⁸¹ 楊運忠，〈論布希政府對美國全球軍事戰略的重大調整〉，《當代亞太》，2001 年第 9 期。

¹⁸² 吳東野、張亞中、楊開煌、陳一新等著，〈2001 年美中台三邊關係總檢討與未來展望〉《2001 年國際形勢與未來展望》，(台北：遠景基金會)，頁 170。

改善「中」美關係，雙方均須共同努力已赴，中共也必須做出對等努力。與柯林頓政府相比較，小布希政府更傾向採取用維持兩岸軍力平衡的政策對台軍售，而且出售方式為軍種的整套系統（例如 P-3C、潛艦與紀德艦等海軍制海的三度空間系統）；且實際上廢除柯林頓的「新三不」。與老布希相較，小布希的中共政策可能更保守，因為整體氣氛有利於保守派政策，使季辛吉之流更難施加影響力，未來也將出售更多武器給台灣。此一發展對亞太地區的影響就是美「中」對立與競爭程度將加大，而美「中」在亞太地區的軍力部署也將提昇。¹⁸³

柯林頓政府比較傾向於因應整個地區形勢，而與美國國家利益做最大的平衡，並消彌區域衝突。美國對中共與其說採取「圍堵」，不如是採取「制衡」策略，因為圍堵政策有其實際上的困難。美國將傾向在 TMD 與台灣問題等議題對中共進行制衡。未來美「中」對立與競爭的程度將加大，而雙邊在亞太地區的外交與軍力部署皆將提昇。中共在外交上將更加改善與週邊國家的關係，並分化美國的影響力，與北韓的關係將更為密切。美國將強化與亞太盟友關係。美國已將戰略重心移向亞洲，不容許區域強權的出現，否則美國就會聯合該地區的次要強權對付該強權。美國已準備將印度視做亞太地區的盟邦，以與日本平行的態度與之交往。將來除了日本與印度外，美國還希望將澳洲納入防衛體系中。北京將可能避免與布希政府決裂，但是某種程度的鬥爭將不可避免。除了更加改善與週邊國家的關係外，也將持續建軍，加速由俄羅斯引進武器裝備與技術。並出售軍備到美國認為較敏感的地區，以制衡美國。¹⁸⁴

第三節「911 事件」、「四年國防評估報告」對美中台關係的影響

西元 2001 年 9 月 11 日，美國五角大廈以及紐約世貿大樓遭到暴力恐怖份子攻擊之事件，勢將對美國之全球佈局、軍事重心以及經濟層面造成重大的影響。兩岸關係之安危和美國密不可分，布希政府全力對付恐怖主義之「新戰爭」究竟

¹⁸³ 同上註。

¹⁸⁴ 同上註，頁 171。

會對美中台三角關係造成何種影響？是我們關注的焦點。

一、 九一一事件對美「中」關係的影響

震驚全球的九一一暴力恐怖事件，對中共而言含有多重意義。布希總統在競選期間以及上任初期不斷重申，美「中」之間是戰爭競爭者的關係而非戰略夥伴，2001年4月1日發生的美「中」軍機之差撞事件使得雙方關係跌至谷底。美國國防部為了因應新的戰略情勢，擬將戰略重心轉向亞洲，加強在東亞的軍事部署，並且強化與日本、澳洲和韓國的軍事結盟，這些動作均讓中共當局體會到華府以視北京為主要的挑戰來源。¹⁸⁵

為了平衡美國的影響力，中共在國際間動作頻頻。2001年6月中旬，「上海五國」之高峰會始於1996年，成員國包括中共、俄羅斯、吉爾吉斯、塔吉克以及哈薩克。2001年6月的高峰會增加了烏茲別克，成為六國，並且改名為「上海合作組織」(Shanghai Cooperation Organization)，會後共同簽署發表聯合聲明，將合作致力打擊「分裂主義、恐怖主義和極端主義」。此外六國的國防部長亦發表了一項聯合公報，重申「1972年達成的反彈道條約是全球戰略穩定的基石」，「中華人民共和國是中國的唯一合法政府，台灣是中國領土不可分割的一部份，台灣是屬於中國內政，不允許外部勢力對解決台灣問題加以干涉。...並反對任何國家企圖將台灣納入戰區導彈防禦計劃的立場」。¹⁸⁶

7月15日江澤民赴莫斯科訪問，雙方並簽署了一項「中、俄睦鄰友好合作條約」，促進兩國戰略協作夥伴關係進一步的發展。中共、俄國以及中亞諸國進一步的合作除了有加強區域合作的目的，亦有和美國較勁的意味；¹⁸⁷吾人可以從六國一致認為1972年的反導彈條約是裁軍進程發展的重要條件，並且共同反對少數國家在亞太地區部署戰區導彈防禦系統的立場可以看出端倪。

此外，2001年6月以來，中共人民解放軍在福建東山島舉行大規模陸海空

¹⁸⁵ 袁鵬，〈九一一事件與中美關係〉，《現代國際關係》，2001年第1期，頁19。

¹⁸⁶ “The Shanghai Summit”, *The New York Times*, October 18, 2001.

¹⁸⁷ 蘇浩，〈中國外交的「夥伴關係」框架〉，《中國外交》，(北京：人民大學書報資料中心)，2000年第6期，頁32。

三軍登陸作戰演習，在中共成功取得了主辦 2008 奧運的資格之後，其在東山島模擬攻台的軍演仍繼續不斷，兩岸關係基本上仍處於外弛內張的狀態。

經過數個月的磨合期，美「中」關係在 2001 年 7 月下旬美國國務院鮑威爾 (Colin Powell) 訪問大陸前夕，進入了一個新的階段。7 月 25 日，中共釋放李少民，次日又釋放高瞻與覃光廣。此外，在 2001 年 7 月 26 日，中共允許美國兩艘軍艦「守護者號」(Guardian) 以及「愛國者號」(Patriot) 訪問香港，此撞機事件以來的首次。7 月 28 日鮑威爾到北京訪問，行程雖然只有一天，但雙方就布希總統出席 2001 年 10 月在上海舉行的「亞太經合會」(APEC) 高峰會議交換了意見。此外美、中並達成協議，將舉行海上軍事安全磋商機制會議，恢復人權對話，並且就反核武擴散的問題舉行專家磋商。¹⁸⁸ 布希政府官員不再提美「中」為戰略競爭對手的字眼，而強調改善和加強兩國關係為美國外交政策的重要目標之一。國務卿鮑威爾並再度重申將繼續奉行一個中國的政策。

在九一一事件發生之前，儘管美「中」關係有逐漸緩和的跡象，但是如何來自中國的挑戰，仍是美國軍事戰略安全專家以及布希政府必須苦思的優先議題。2001 年 9 月 11 日的恐怖行動，改變了美國內政、外交原先所有的優先次序，如何打擊暴力恐怖份子，將其繩之以法，如何防止類似暴力事件再度發生，成了布希政府當前最重要的課題。

為了徹底打擊阿富汗神學士政權所扶持的賓拉登及其恐怖份子，布希政府全面動員尋求世界的合作，其中尚包括被美國指認為「流氓國家」的伊朗、敘利亞以及利比亞等國。中共與俄羅斯在聯合國擁有否決權，過去賓拉登訓練出來的恐怖份子曾在新疆與車臣造成多起爆炸事件，對九一一暴力恐怖事件頗感同身受，當然是布希政府積極爭取支持的重點國家之一。¹⁸⁹

九一一事件發生後第二天，布希總統與江澤民通熱線電話，江主席表示願意與美國在打擊恐怖主義方面進行合作。中共外長唐家璇並於 2001 年 9 月 21 日應

¹⁸⁸ 傅夢孜，〈美國外交的新調整〉，《現代國際關係》，2002 年第 1 期，頁 24。

¹⁸⁹ Paul R. Pillar, *Terrorism and U.S. Foreign Policy*. (Washington, D.C.; Brookings Institution Press, 2001), p.20.

邀到華府與布希總統、國務卿鮑威爾以及國安會顧問萊斯(Condoleezza Rice)舉行會晤，美「中」雙方的反恐怖專家隨後亦開始展開會談。唐家璇指出，打擊恐怖主義要有明確的目標，要避免傷及無辜百姓，並應該讓聯合國安理會發揮應有的重要作用。¹⁹⁰畢竟，就中共方面而言，它和美國對反恐怖主義的態度並不完全一致。中共雖然因為疆獨常受到伊斯蘭恐怖份子的支助而樂於反恐，但它也擔心中亞的戰爭會破壞整個地區的穩定，也不希望美國藉由反恐行動來壯大其超強地位。¹⁹¹而中共過去與西方和伊斯蘭國家同時發展關係，採取較為中立的立場，若中共像西方國家那樣支持美國的行動，可能會破壞它與伊斯蘭國家的關係。¹⁹²中共 2001 年 6 月才結合俄羅斯與中亞四國成立「上海合作組織」協商反恐議題，而今美國成為全球反恐怖主義的領袖，勢力亦因而深入中亞，自為中共所不樂見。

中共可以和美國分享情報和資訊，共同打擊暴力恐怖份子，增加了雙方互動的新契機，九一一事件可能替北京帶來以下正面的意義：

第一、打擊恐怖、血腥的暴力份子成了布希政府當務之急，「中國威脅」相形之下急迫性降低。中共可藉著共同打擊恐怖份子的機會，和美國修復關係。

第二、中共可以藉機爭取以美國為主之國際社會，支持其打擊疆獨、藏獨以及台獨的立場。新疆的維吾爾族有九百萬人，占中國回教人口的一半。近 20 年來維吾爾族反對漢族的示威越來越多。¹⁹³近年來維吾爾人士在阿富汗境內受賓拉登訓練，在新疆以及中國其他地方造成多起爆炸事件，頗令中共不安。過去美國對俄羅斯在車臣的鎮壓暴行曾多所批評，如今布希政府已改變語氣。要求在車臣的分離份子中止和暴力恐怖份子的關係。相對地，中共亦希望乘機要求美國為主之國際社會改變過去一貫批評中共在西藏和新疆之打壓政策。中共將疆獨、藏獨以及台獨和恐怖份子掛勾，顯然是希望順水推舟達到國際宣傳之目的。當然台獨和恐怖份子活動無任何關係，中共刻意挑撥，應不會奏效。

¹⁹⁰ 杜小京，〈中美已展開反恐合作〉，《僑報》，2001 年 9 月 22 日，版 A1。

¹⁹¹ Bonnie S. Glaser, “*Terrorist Strikes Give U.S.-China Ties a Boost*”, http://www.csis.org/pacfor/ce/0103Qus_china.html.

¹⁹² 鄭永年，〈中國對恐怖事件反應的兩難〉，《香港信報》，2001 年 9 月 25 日，版 18。

¹⁹³ 《新世界時報》(*New World Times*)，2001 年 9 月 28 日，版 6。

第三、中共打擊恐怖份子若有具體貢獻，可順勢要求美國相對的示好，其中包括解除六四天安門事件以來的經濟制裁等等。美國為了爭取巴基斯坦的協助，在 2001 年 9 月 23 日取消了對印度和巴基斯坦的軍售和經濟援助的制裁。此外，布希總統已要求國會授權，放寬軍援與武器出口的限制，以爭取他國支持打擊恐怖主義。¹⁹⁴中共當然亦希望藉機爭取美國逐步取消對其之各項制裁。

第四、中共要求美國軍事行動應遵守聯合國憲章，順勢希望布希政府回歸多元國際體系，減少採取單邊主義之政策。中共駐美公使何亞非在 2001 年 9 月 18 日表示，美國反恐怖主義的軍事行動應遵守聯合國憲章和公認的國際關係準則，美軍不應該單獨採取行動。¹⁹⁵中共認為布希政府上任以來在京都議定書、發展全國飛彈防禦系統(NMD)以及 1972 年反彈道飛彈條約(ABM Treaty)等等問題上，皆表現出美國獨霸的單邊主義作風。此次美國在打擊恐怖主義的問題上必須求取各國的支持，不能在單打獨鬥，中共希望藉機將華府拉回國際多元化的決策體系中，不再為所欲為。

中共要求美國遵守聯合國憲章，希望安理會發揮作用，即間接地向美國表其對美國的支持不是無條件的。中共在新世紀的戰略目標為結束美國獨霸的單極世界體系，希望朝多極、多元化發展，此一目標並沒有因九一一事件而有所改變。相對地，美國超強地位與形象目前正遭到前所未有的挑戰，對北京而言，九一一事件引起的危機，亦可能充滿了新的契機。

九一一恐怖事件雖有可能為中共帶來諸多有利的契機，但是美國主導的反恐怖戰亦可能對中共造成以下負面的影響：

第一、日本的軍事角色可能進一步擴充。為了支持美國反恐怖的戰役，日本政府已派遣六架 C-130H 運輸機到巴基斯坦，運送補給品給巴國難民。¹⁹⁶公元 2001 年 10 月 5 日，日本小全政府舉行內閣會議，通過「反恐怖對策特別法案」與「自

¹⁹⁴ 《世界日報》，2001 年 9 月 24 日，版 A3。

¹⁹⁵ 《橋報》，2001 年 9 月 19 日，版 A2。

¹⁹⁶ Doug Struck, "As Alliances Shift, Japan's Military Role is Wiedening," *Washington Post*, September 28, 2001, p. A30; Steven Mufson and Alan Sipress, "U.S. Gains Allies' Support for Strike," *Washington Post*, October 8, 2001, p.A10.

衛隊法修正案」，日本國會預計在 10 月底前完成立法，讓自衛隊的活動範圍不限於非戰鬥區。日本未來如果獲得對方國家同意，自衛隊亦可進入他國執行任務，其中包括對美軍運送水、燃料等物資，難民之救援、傷病兵的醫療與搜索救援等等。這兩項法案如獲通過，可以讓自衛隊避開日本非戰憲法的限制，而赴印度洋支援美軍，時間期限則為兩年。¹⁹⁷未來如有必要，可再另訂法律延長兩年。美、日再軍事行動上進一步合作因應危機，日本的軍事角色進一步強化，對中共而言都可能是個負數。

第二、美國在中亞的影響力可能隨之加強。過去數年來中共不斷加強和中亞國家的關係，除了為自身安全的需求外，亦為了爭取更多鄰國合作以便平衡美國獨霸的勢力。如今美國為了打擊在阿富汗的恐怖組織，中亞諸國之地理位置最為接近阿富汗，成為美國積極爭取合作的對象。未來美國將考慮以各種經濟、軍事以及其它方式，拉攏俄國在內之中亞國家以便共同合作打擊暴力恐怖活動。根據報導，江澤民頗為擔心美國在阿富汗扶植一親美之新政權，在烏茲別克以及塔吉克發展新據點，並且和巴基斯坦建立親美之關係。中共更憂慮在阿富汗以及烏茲別克境內之激進份子若逃亡到新疆，將會帶來新的亂源。¹⁹⁸此外，未來俄國與北約之關係亦在九一一事件發生後有所改善，未來俄國對北約東擴的立場可能有所轉變，亦不排除加入北約之可能。如此，中共在此一地區之影響力則可能隨之相對地降低，這些發展將不會是中共所樂見的結果。其次，美國在中亞若有新的據點，亦可就近監控中共在西部疆域之動向，將使中共覺得腹背受敵。

第三、美國的經濟在九一一暴力事件前，已有衰退的徵兆，如今更是雪上加霜，明春之前恐難復甦。美國的經濟強況惡化，將會影響到大陸產品輸美的數量，間接的亦會對中共經濟成長與繁榮帶來不利的影響。

第四、美國打擊恐怖份子，若成功的嚇阻，將使美國超強的領導地位更加鞏固，這亦將是中共所不樂見的。未來，在美國打擊恐怖份子的過程中，如果美國

¹⁹⁷ 陳世昌，〈美阿開戰，日本自衛隊不缺席〉，《聯合報》，民國 90 年 10 月 8 日，版 6。

¹⁹⁸ Wily Wo-Lap Lam, "Jiang Fears U.S. Foothold in Central Asia," CNN.COM, October 10, 2001. <http://taiwan.security.org/News/2001/CNN-101001.htm>.

其他之宿敵，如伊拉克等國乘火打劫製造新的紛爭，美國可能會進一步將其列為下一波軍事攻擊之目標。目前被美國國務院列為支持恐怖主義的國家包括敘利亞、伊朗、伊拉克、利比亞、北韓、蘇丹以及古巴等流氓國家，¹⁹⁹美國尤其擔心這些國家獲得製造大規模滅性武器之能力。根據美國中央情報局 2001 年 9 月的報告，從公元 2000 年 7 月到 12 月之間，中共是伊朗、利比亞、巴基斯坦及北韓等國飛彈科技和相關器材的供應國。此外，伊朗亦尋求中共幫忙其化學武器計劃，中共還對伊朗、蘇丹、巴基斯坦和其他國家輸出先進的傳統武器。²⁰⁰也因此美國在 2001 年 9 月 1 日宣佈，將對大陸的「中國冶金設備總公司」施加制裁，懲罰它運送敏感技術支援巴基斯坦的飛彈發展計劃。2000 年 11 月，中共曾經承諾全面停止飛彈出口，但是「中國冶金設備總公司」卻仍然出售大量飛彈零組件及技術給巴基斯坦，令美國十分不悅。中共表面上反對暴力恐怖活動，但是卻幫助一些支持恐怖活動的國家獲得飛彈科技與裝備。這些流氓國家一旦獲得發展大規模毀滅性武器之能力，其對美國造成之傷害恐怕將比賓拉登之恐怖組織更嚴重。也因此，未來除非中共之做法有所改變，否則美、「中」之間遲早會因核武擴散問題而關係惡化。中共外長唐家璇於 2001 年 10 月 10 日表示，中共反對美國將反恐怖戰從阿富汗延伸到其他國家。²⁰¹美國若進一步對伊拉克等支持恐怖活動的國家動武，美「中」之間的歧見亦會相對地擴大。

九一一事件對美「中」關係短期而言，由於反恐怖主義使兩國找到利益共同點，降低了原有的矛盾，提供兩國一個改善關係的機會，美國不再提中共為戰略的競爭對手，²⁰²但是美「中」之間的矛盾與衝突並沒有因此消失，NMD 問題，反核武擴散問題、台灣問題以及人權等等問題依然存在，打擊恐怖主義的共同行

¹⁹⁹ George F. Will, "War Without Precedent," *Washington Post*, October 10, 2001, p.A23.

²⁰⁰ CIA, *Unclassified Report to Congress on the Acquisition of Technology Relating to Weapons of Mass Destruction and Advanced Conventional Munitions, 1 July Through 31 December 2000*, pp.13-14. http://www.cia.gov/cia/publications/bian/bian_sep_2001.htm.

²⁰¹ "China Opposes Spread of U.S.-Led Strikes on Terror," *Reuters*, October 10, 2001. http://dailynews.yahoo.com/hx/nm/20011010/wl/attack_china_tang_dc_1.html.

²⁰² 傅亞蘭，〈九一一事件對美中台三邊關係的影響〉《共黨問題研究》，第 28 卷第 1 期（民國 91 年 1 月），頁 83。

動或可暫時將過去爭議的問題擱置，但是未來仍將會浮現。²⁰³

總之，從長遠角度觀之，美國布希政府之中國政策雖然經歷九一一事件，但其基本方針並未動搖或改變，美國若逐步走出九一一陰霾，並有效地支持打擊恐怖主義之各方勢力，美國超強的地位將更穩固。而中共不樂見美國繼續獨霸的政策不改，美「中」之間過去的爭議將再浮上檯面。

二、布希政府之戰略佈局與美台關係

九一一事件後，中共碰上了與美國改善關係的機會，由於美國戰略重心的轉移 - 今後幾年美國勢必要結合大多數國家對付恐怖主義，美國戰略重心不得不放在中亞和中東地區 - 中共和美國亞太地區對立和衝突的可能性大為減少。即使美國勢力深入中亞，為了區域平衡，俄國和中共的角色必然不能排除，就中亞本身來說，中共可平衡中亞五國與俄國的關係，也可平衡巴基斯坦和土耳其、伊朗和土耳其、伊朗的關係，這方面，美國一時可能還使不上力。²⁰⁴因此美國的反恐怖主義戰爭勢必要尋找中共的支持。

綜上所述，中亞地區今後的發展和演變，美國需要中共遠比中共需要美國要大。因此，美「中」合作對抗暴力主義，對台灣究竟有何影響，是我們所關心的問題？雖然九一一事件，不僅對美國政治、金融中心造成重創，也使全人類的心靈受到嚴重創傷。在美國發動反恐怖主義的這段期間，美國五角大廈在 2001 年 10 月 1 日如期提出「四年國防評估報告」(Quadrennial Defense Review Report)，此報告大部分的內容雖然在九一一事件發生後之新情勢做出調整。從這份國防評估報告中，大致可以看出布希政府在亞太地區之佈局以及對我方可能的影響。²⁰⁵

此項報告提出了新的國防戰略思維，舊思維著重於誰可能是敵人以及戰爭可能在哪裡發生，以威脅為基礎(threat-based)；新思維則以能力為基礎，著重於敵

²⁰³ 裘兆琳，〈「九一一事件」對美、「中」、台關係之影響〉，論文收錄於汪毓璋主編，《亞太經合會後布希政府對華政策與兩岸關係發展》(台北：兩岸交流基金會，2001年)，頁 133。

²⁰⁴ 關中，〈從 911 談起布江會後的中美關係〉《中央日報》，民國 90 年 10 月 21 日，版 6。

²⁰⁵ 裘兆琳，〈「九一一事件」對美、「中」、台關係之影響〉，論文收錄於汪毓璋主編，《亞太經合會後布希政府對華政策與兩岸關係發展》(台北：兩岸交流基金會，2001年)，頁 134。

人可能如何發動攻擊。²⁰⁶國防部長倫斯斐(Donald H. Rumsfeld)認為只是規劃未來大型的傳統戰爭已不足夠，美國必須明辨必須要具備何種能力才能嚇阻並打敗以意外、欺敵或非對稱性戰爭之方式來達成其目標之敵人。也因此，此項報告雖然提出在亞洲地區可能出現一個「具有可觀資源的軍事競爭對手」，但是卻避免明指是誰。²⁰⁷報告中並且指出，美國國防計劃轉為「以兩個特殊地區為主要目標」，一個為東北亞，另一則為西南亞。²⁰⁸眾所周知，東北亞包括中、日、韓、台，後者則包括阿富汗、巴基斯坦等國；而「可能的軍事競爭對手」則最可能是中共。

美國國防未來的第一任務是保衛美國本土，其次則為「遵守國際承諾」，包含盟邦和友邦的安全，尤其要防止歐洲、東北亞、東亞太平洋沿岸、²⁰⁹中東和西南亞這些關鍵地區受到敵意的操縱。²¹⁰未來美國全球軍事部署將著重以下四點：第一、在關鍵地區發展更多基地，使美軍擁有更大的彈性；第二、在更多國家取得臨時的軍事設施，使美國即使沒有永久性的基地，仍能進行訓練以及演習；第三、根據區域嚇阻需求，重新分配軍事力量及裝備；第四、提供足夠的動員能力，包括空運、海運、登陸以及新的後勤補級行動概念，使美軍有能力迅速進行遠距離任務，有效打擊擁有大規模毀滅性武器的敵人。

美國目前在太平洋地區部署了五個航空母艦戰鬥群，但是大都在美國本土西海岸外，真正在西太平洋的只有「小鷹號」一個航空母艦戰鬥群的數量以及延長其西太平洋駐留的時間，並且考慮增加部署導向巡弋飛彈潛艇(Guided Cruise Missile Submarines, SSGNs)，其射程將比現有部分潛艇配置之「戰斧」巡弋飛彈更遠。未來美國空軍亦將增加在太平洋、印度洋及波斯灣的基地，並確保在波斯灣及西太平洋地區加油、後勤補級等設施，以便支援在該地區之軍事行動。此外，美國將繼續維持「有能力同時打兩場戰爭並且獲勝」之一貫戰略。為了強化美國

²⁰⁶ U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*. (Washington, D.C. Department of Defense, September 30, 2001), p.5

²⁰⁷ 同上註，p.4。

²⁰⁸ 同註 25, p.17。

²⁰⁹ 從日本南部到澳洲及孟加拉灣。

²¹⁰ 同註 25，p.2。

本土防衛，布希政府將繼續大力推動飛彈防禦系統，以防範來自所謂流氓國家的飛彈突襲。

由美國國防評估報告中可以看出，九一一事件後打擊恐怖主義活動雖然成為美國內、外政策的首要之務，但是美國對亞洲安全之關切並未因之改變。為了打擊恐怖活動，西南亞成為美國國防計劃的重心之一，另外東北亞之和平、穩定仍是美國十分關切之特殊地區。未來，藏身在菲律賓、印尼和馬來西亞等地，而且和賓拉登的凱達組織(al Qaeda) 有關之恐怖份子將可能成為美國打擊的下一個目標。東北亞、西南亞與東南亞地區之和平與安全成了美國國防關注的焦點。

布希政府多次表示美國和中共合作打擊暴力恐怖活動不會犧牲台灣之利益。中共雖然曾經趁機向美國提出「停止軍售台灣」、「暫緩美台軍事交流」、「重提一國兩制」以及「主張一個中國」等等要求，但是美國並沒有同意。²¹¹美「中」關係改進並非沒有契機，只是布希政府無意以台灣之利益為交換條件。小布希政府上任以來，在對台軍售以及台灣安全議題上投注了前所未有的關切。美國防衛台海安全的決心，化暗為明、化模糊為清晰，頗令中共不安。雖然如此，中共孤立我外交空間，分化我內部團結的一貫做法將不會改變。我方仍須繼續努力，爭取美國行政以及國會對我自由民主政治體制的繼續支持。²¹²

三、反恐戰後美中台三角關係

九一一事件之後，在美國加上歐盟、俄羅斯、日本、中共的「一加四」格局下，產生了兩個大的問題。第一，美國仍然會留駐亞洲，安排亞洲的秩序。第二，中共與日本的爭霸戰已經開始了。此一事件對亞太地區的衝擊至少有以下數端：

- (一) 美國會強化對關島等軍事基地的部署，在 20 年之後將有長足的發展。
- (二) 美在現階段將暫時放下與其他大國的矛盾。美國的現任執政者具有冷戰思維，與許多大國的矛盾是華府故意挑起的。「九一一事件」之後，美國已

²¹¹ 張瑞昌，〈美阿戰火一開，我方確保國安〉，《中國時報》，民國 90 年 10 月 2 日，版 5。

²¹² 林正義，〈美國大陸反恐合，台灣頓失舞台〉，《中國時報》，民國 90 年 10 月 20 日，版 15。

暫時擱置這些矛盾，與大國合組反恐怖聯盟。

(三) 在這種情況下，美國將強化與中共的合作關係，兩國的雙邊磨擦將大幅下降，美國對中共的主導壓力也將會下降，但這種合作對中共來說未必有利。美國將繼續強化與其在亞洲最重要夥伴日本的合作關係，除了加強美日安保條約外，對日本也會有比較高的期望。²¹³

(四) 在美國與澳洲、紐西蘭的關係方面，美國向來想強化美澳紐之間的關係，可以看出澳洲有意的痕跡，這顯示美國在後面的支持。蘇聯崩解後，美國有意加強澳紐在該地區的影響力。在九一一事件後，美國必然會希望加強與澳紐的關係。

(五) 在南亞方面，美國很多地方是追隨英國的政策，如與印度是友善關係；英國拉印度與俄羅斯對抗。美國想重走回當年英國在南亞的政策，同時增強與巴基斯坦的關係。²¹⁴

(六) 美國也努力爭取印度、越南、菲律賓等國家的關係。美國此舉具有雙重目的：第一、美國本來就想對中共形成包圍圈；第二、對美國的全球戰略佈局有強化的作用。²¹⁵

美國找機會介入中亞，從哈薩克一路下來，美國原本無法插手，蘇聯崩解後，美國也曾找機會介入，但卻一直苦無機會。九一一事件給美國帶來了絕佳的機會。美國進入中亞有幾個目的：第一是戰爭目的；第二是佔據絕佳地緣位置，向東可以監視中共，向西可以監視俄羅斯；第三是最重要的目的是，美國可以佔據石油通道。美國這步棋是多目標的，極為重要。²¹⁶

在後冷戰時期，中共已經慢慢突破困境，並找回自信。九一一事件後中共的表現已經反映出北京展現了其領導的能力。早在亞太金融危機時，中共就對本區經濟產生了穩定的作用；而在小布希上台後，中共也不斷強調其在區域中

²¹³ 參考電子化文獻<<http://www.eurasian.org.tw/monthly/2001/200111.htm>>

²¹⁴ 廖宏祥，〈打擊恐怖主義美國全球策略走向〉，《中國時報》，民國 90 年 10 月 9 日，版 15。

²¹⁵ 吳東野、楊開煌、張亞中、陳一新等著，〈2001 年美中台三邊關係總檢討與未來展望〉《2001 年國際形勢與未來展望》，(台北：遠景基金會)，頁 183-184。

²¹⁶ 同上註，頁 184。

的領導角色。在中共與東協的自由貿易區方面，可視做是一種中共的「隱形領導」；北京已慢慢扮演大哥的角色，這個角色並不是安全上的，而是以潛在的市場為資源，逐漸以經濟力取代軍事力，在亞洲區扮演領導的功能。中共開始站上地區性的領導角色，但是期間仍存在許多問題，因為中共與東南亞國家經濟的合作存在競爭與重疊。由於目前中共經濟發展的潛力，所以東協與中共加強關係可以理解。不過，凡是中共作為主導角色的機制都沒有美國在內，這一點特別值得注意。²¹⁷

九一一事件創造了「中」美兩國合作的誘因，透過這種合作，雙方可以免除不確定感，並可以透過諒解的方式，使雙邊的緊張關係獲得暫時的紓解。中共當然也會掌握機會加強對美工作，使其受到的軍備競爭壓力獲得舒緩，以便盡全力發展經濟。2008年奧運是下一個要注意的點。中共如何尋求並扮演領導者的角色，值得台灣注意。²¹⁸

就未來發展來看，九一一事件後，美國積極介入亞洲，對中共來說是禍福相倚的問題。福的部分，美「中」之間的合作可能會上升；禍的部分，雖然短期內在表面上，兩國的衝突會減少，但是終究也會提昇中共的壓力，畢竟美國仍將中共視為潛在的假想敵。對台灣而言，目前情況還好，但也呈現正負兩種現象。其一是中共對美國安心後，北京的自信心會比較強，對台灣會比較寬鬆。其二是中共也可能會在其他方面增加對台灣的壓力。北京現在絕對沒有與美國對抗的意思，中共的自信心增強，相對將減低對台的壓力，但是如果台灣不按牌理出牌（如在2001年10月APEC的表現），將來可能會陷入困境。美「中」兩國未來的磨擦點在於如何重建阿國政權、「中國」是否能維持其在中亞的影響力，以及美國是否介入這個地區。大陸方面的判斷可能有兩種，一種就是只要一、兩年就可以恢復正常，而現在反恐戰爭也為美「中」兩國修好提供了一個很好的契機；但是也有一種悲觀的判斷，那就是美國不僅展現了集結盟國的

²¹⁷ 同上註，頁185。

²¹⁸ Bonnie S. Glaser, "Terrorist Strikes Give U.S.-China Ties a Boost", http://www.csis.org/pacfor/ce/0103Qus_china.html.

力量，而且有意將觸角向南亞與中亞伸展，讓中共憂心忡忡。²¹⁹

綜上所述，我們可以得知，九一一事件後，美國的外交政策進入了一個變化的階段，目前其首要目標是打擊恐怖主義，其他均為次要議題。面對此種國際情勢的變化，台灣應要有正確的認知，不能有所誤判。美國所期待的是在不損及台灣權益的前提下，與中共逐步增進關係，但仍要慎防北京以兩岸問題為籌碼來換取利益。中共與美國的關係一直在動態發展之中，兩國關係友好不見得對台灣不利，同樣的「中」美關係緊張不見得對台美關係有利，因此台灣不能一直寄望於「中」美的緊張關係中得利，也不應對美國有一廂情願式的樂觀期待。台灣應促使美國對兩岸的個別關係進行平行發展，而不要完全受限於「零和」的思維。

220

第四節 飛彈防禦系統與布希政府的中國政策

2001年12月13日小布希政府正式宣佈退出反彈道飛彈協定(ABM)，以便研飛並部署飛彈防禦系統(NMD)，²²¹就中美關係而言，使人感受到美對華政策的鐘擺又朝向對抗方向移動了一大步；除了中美兩國軍事平衡的動態發展受影響外，亞太地區的整個安全形勢必然受到巨大的影響。

一、飛彈防禦系統的意義

在美軍的定義，飛彈防禦系統是指對來襲的彈道飛彈、巡航飛彈、空對地飛彈以及艦射飛彈的攔截，使其在接近目標之前就被摧毀。所謂飛彈防禦系統是將一系列的武器系統統合起來，形成一套嚴密的防護網，保護自己的重要軍事政治經濟樞紐不被敵方飛彈攻擊。這一體系包括早期預警（天基的衛星以及地基地遠程雷達）精密識別、跟蹤定位、反導發射諸系統。是一種高度統一、快速反應、

²¹⁹ 鄭永年，〈中國對恐怖事件反應的兩難〉，《香港信報》，2001年9月25日，版18。

²²⁰ 傅亞蘭，〈九一一事件對美中台三邊關係的影響〉《共黨問題研究》，第28卷第1期（民國91年1月），頁83。

²²¹ 《聯合報》，2001年12月18日，版11。

靈活機動的武器體系。²²²

飛彈防禦系統又分為國家飛彈防禦系統(NMD)和戰區飛彈防禦系統(TMD)。如上所述，這兩種體系的運作都要依靠整套的戰略武器的支持，因此，無論是 NMD 還是 TMD 都具有戰略武器的性質。這就使 NMD 和 TMD 有別於一般性的反飛彈武器，比如，波灣戰爭中的愛國者反導飛彈是一種獨立的武器系統，主要承擔戰術反飛彈的功能。

現在人們往往有一種錯覺，即認為 NMD 和 TMD 只是在來襲飛彈飛行的半途中對其進行攔截。實際上，美軍的反飛彈定義還包括對方的陸基、空基、艦基的飛彈發射設施進行直接的打擊，有時甚至是長程打擊。因此，NMD 和 TMD 的概念設計都含有極強的攻擊性。²²³

美國人常說，現在飛彈擴散已成氣候，再加上許多世界對和平不負責任的國家擁有遠程飛彈，遲早都會對美國造成巨大威嚇。所以 NMD 和 TMD 是針對那些「無賴」國家而建的。這些無賴國家包括伊朗、伊拉克、北韓以及一些國際恐怖主義集團。日本防務人員曾經竭力地表達這樣一種觀點：假如北韓沒有在 1998 年 8 月發射大埔洞型遠程飛彈，日本也就不會如此積極地參與 TMD 的研究與開發。²²⁴在世人面前，美國和日本似乎扮演了一個被威脅者的角色。

明眼人都清楚，為防禦「無賴」國家而建立 NMD 和 TMD 實在是不太高明的說法。首先，那些所謂流氓國家擁有可以打到美國遠程導彈的指控很難站得住腳。在遙遠的未來，這也許可以成為實現。即便如此，他們也只會擁有數量有限質量拙劣的非核導彈，並不會對美國造成實質上的損傷。第二、假設這些國家的確擁有數枚可以攻擊美國的飛彈，問題是他們為什麼要攻擊美國呢？軍事戰略的意義幾乎等於零，而政治後果極為慘痛。美國是有名的有仇必報的強權國家，在其大規模的報復之下任何飛彈襲擊無異於自殺行為。第三、NMD 和 TMD 並不

²²² Ivo H. Daalde and others, "Deploying NMD: Not Whether, But How," *Survival*, vol.42, no.1, 2000, pp.6-17.

²²³ 由旭、由冀合著，〈國家導彈防禦系統與中美關係〉，《限制性接觸》，（北京：新華出版社，2001年）頁 216。

²²⁴ 王群在聯合國大學舉辦的「東亞安全的未來」研討會上的發言。東京，2000年6月24日。

能有效地保護美國本土以及美國海外駐軍受到恐怖主義分子的攻擊，因為任何這種攻擊都不太可能採用飛彈襲擊。汽車炸彈，手提箱炸彈以及人體炸彈則是更有效的手段，但耗資 600 億美元的 NMD 和 TMD 顯然無法防備這類襲擊。²²⁵所以美國人說 NMD 和 TMD 是為了防備恐怖主義分子的，那麼他們至少瞄錯了目標。

其實美國人並沒有瞄錯目標，只不過他們沒有告訴世人真正的目標是誰而已。自始至終，這個目標就非常明確，即俄羅斯和中共，而中國更是首要防備的對象。²²⁶之所以這樣說，是根據以下幾點事實。第一、美國和西方顯然對俄羅斯深具疑心，但並沒有直接的衝突，分析家們實在難以找到任何理由設想俄美兩國會進行飛彈互射。如果他們在冷戰最甚之時尚能克制住自己，在後冷戰時期，這種互射的機會就更是微乎其微。第二、美俄兩國在意識型態大致相同，地緣戰略利益的衝突的確存在，但並非無法調解。第三、俄羅斯的復甦還有很長的路要走，在這期間，它對美國的依賴是深刻的，因此與美國並不存在競爭的關係。即便是俄國復甦終成事實，也不會再次和美爭霸，因為對它並無益處。第四、NMD 的設計防導能力在數枚到數十枚之間，對俄國的上千枚導彈運載工具和彈頭而言，實在是難以有效地發揮作用。它所防禦的主要對象顯然是另有其目標了。而這個目標就是中國，這是不言而喻的。

總之，美國的飛彈防禦系統主要是針對中國的，從軍事和戰略的角度來看，美國的核屏障對付中國的核武庫是最有實效的。第一，在今後相當長的一段時間裡，NMD 和 TMD 受技術發展的限制，只能防衛小數量和零散發射的飛彈。對飽和性的襲擊，對分導多彈頭的襲擊尚無有效的辦法。而中國所擁有的洲際彈道飛彈的數量十分有限，根據英國倫敦國際戰略研究所的分析，中國人民解放軍擁有可以打到美國本土的洲際飛彈數量，只有 10 枚到 20 枚之間，這樣中國就無法對美國進行飽和式的攻擊。²²⁷另外，由於中國尚未完全掌握分導多彈頭的技

²²⁵ Peter Nan Ness, "The Danger of NMD", *Foreign Affairs*, March/April, 1999.

²²⁶ 朱明輝等編，《亞太安全戰略》，(北京：軍事科學出版社 2000)，283 頁。

²²⁷ International Institute for Strategic Studies, *Military Balance*, (London: Oxford University Press, 1992), p.30.

術，潛射飛彈技術也尚未完成，所以有效穿透反導盾牌的能力仍需要加強。也就是說，美國的反飛彈防禦系統儘管還未達到實戰的要求，但已經對中國核威嚇力量構成了釜底抽薪實質威脅，對付小額核導武庫一開始就是美國發展 NMD 和 TMD 的目的，也就是抓住了中國的戰略弱點。

二、戰區飛彈防禦與美中台三角關係

如果戰區防禦系統地部署與否是測量中美關係冷熱的溫度計，那台灣問題更是觀察中美關係長期走向的試金石，二者在許多方面都相關聯。如果中美關係走向戰略合作，台海關係就不會出現變化，台灣當局也難以獲得 TMD 的入場卷。但如果中美關係發生逆轉，台灣島內的獨立勢力就難免不會有大的舉動，而美國當局甚至有意挑動台獨勢力發難。在這種情況下，美國會非常主動的將台灣納入 TMD 的大網之中，因為到了那時候，戰爭勢必難避免，而常規飛彈將成為中國人民解放軍的首選攻擊武器。²²⁸

就目前而言，甚至是在今後相當長的一段時間裡，中美兩國，既無希望實現戰略夥伴關係，也不太有可能走向激烈的對抗，所以台灣的現狀還將維持下去，因此美國不太會在 TMD 問題上向台灣當局鬆口。當然，美國邀請台灣參與 TMD 某些項目的研發，甚至讓台灣獲得某些 TMD 研究的成果的可能性也不能完全排除。美國當局十分清楚讓台灣參入 TMD 體系的嚴重後果。首先，這會鼓勵台獨分子更大膽的推動從中國分裂的舉動，使美國失去對台海局勢的主導。第二、TMD 的開發還有遙遠的路要走。就現在技術來看，TMD 既無法攔截彈道飛彈的攻擊，對低空飛行的巡航飛彈更是束手無策，而且台灣海峽的距離對高速飛彈來說是近在咫尺，過短的預警時間極大地增加了 TMD 系統的反應難度，所以 TMD 對台灣而言將在很長的一段時間裡只不過是一張畫餅。如果讓台灣把錯覺當作現

²²⁸ You Ji, *The Armed Forces of China*, (London, New York and Sydney: Allen & Unwin and I.B. Tauris, 1999)..

實，從而在政治上挺而走險，決不符合美國近期和長期的戰略利益。²²⁹第三、事實上，台灣當局雖然渴望加入 TMD，但其政策重心並不在軍事上，而是在外交上。受美國全球戰略利益的限制，美與台在政治軍事上的交往很多無法在台前示人。TMD 可以成為一個台階，使美台的政治經濟關係更上一層。在軍事上，美國要培訓台灣軍隊，提供更多情報資料，加強與台指揮和系統操作人員的聯絡，出售更多的先進武器設施，這些都是台灣夢寐以求的。

然而，至少在今後一段時間，TMD 是台灣當局渴望而不可及的。華盛頓仍會認為與北京的戰略合作比戰略對抗更符合自己的長遠利益。只是台灣政權的更迭對美國的對華對台關係帶來了新的壓力。國民黨當政時，華盛頓、北京、台北在政策層面可以找到一個共同點，即大家都同意一個中國原則。但民進黨的上台打破了這一維繫的政策框架。華盛頓和北京必須必須要和一個以台獨為己任的總統打交道，這是一個新挑戰，更是一個出現危機的源頭。

對美國來說，挑戰根源於它有可能被拖入一場不想介入的戰爭。美中正常關係的基礎就是一個中國，堅持這個原則，兩國兵戎相見的機會接近於零。美對台關係的核心是對和平統一的原則保險，這樣台灣就能保持其分治於中國的現實。國民黨執政時，美國相對容易地玩這場魚和熊掌兼得的遊戲，《台灣關係法》除了軍售一條之外也大體上沒有更實值的意義。但陳水扁的上台會逐漸改變某些遊戲規則。首先，美國無法永遠壓制台灣當局的全民公決的主張，因為這將有背於其民主立國的精神。在一定程度上，這個新壓力會削弱美對台海局勢走向的控制力。第二、美國將被迫選擇是保衛台灣還是保衛「台獨」，這點也暴露出《台灣關係法》已脫離現實的弊端。該法在 1979 年簽定時，最主要的宗旨是防止人民解放軍台灣，那時「台獨」並不是一個問題。但自 1979 年以來，北京已經把和平統一作為對台政策的基礎，不會無原則、無目的地動武，武力威脅也僅為被動性的、回應式的。「台獨」已成為最大的戰爭根源，在這種局勢下，《台灣關係法》

²²⁹ Thomas Christensen, "Theater Missile Defence and Taiwan's Security" *Orbis*, Winter 2000, pp.79-91.

很可能成為台獨分子希望利用的免費的午餐：台獨政府主動挑起戰爭，而美國人為其流血喪命。

美國政府並非沒有意識到它在三角關係中的回旋空間已經比過去縮小了，許多有識之士疾呼政府不要在海峽對峙中成為能被台北隨意填寫的空白支票。²³⁰在台灣問題上美國一直奉行戰略模糊政策，要求談判者在北京時要使中國政府相信他們會保衛台灣；而在台北時，又要讓陳水扁政府明白他們不會在任何情況下都保衛台灣。因此 TMD 就成了如何繼續推行這種戰略模糊政策的一個鮮明注腳。是否讓台灣加入 TMD 事關中美、大陸台灣三邊關係的根本方向。在今後相當長的一段時間，台灣不太可能正式進入 TMD 營造過程。但某種參與也是不可避免的，比如，美國會向台出售高靈敏度遠程預警雷達，宙斯盾驅逐艦和愛國者三型反導導彈，這些都是 TMD 的重要組成部分。

三、飛彈防禦系統與中美關係的變化

在競選過程中，布希和高爾的對華政策乃大同小異，並無實質性的分歧，至少中國問題沒有成為競選的一個焦點。但布希在競選中所表明的一些更強硬的言辭，尤其是在台灣問題上，他所做出的承諾，明顯超出了柯林頓政府所保證的範圍。²³¹

布希一貫倡導建立一個有效的國家飛彈防禦系統。所謂有效，是指在數量規模上、技術質量上、應用範圍上，該體系都比柯林頓所考慮建立的要強大得多。他提出美軍的飛彈防禦不僅要使美國本土免遭飛彈襲擊，而且美國在歐洲的盟國以及在那裡的駐軍都能置身在反飛彈的保護傘下。布希在部署與否的問題上更持積極的態度。為此，布希政府提出，美國不應被束縛於 1972 年的《反彈道飛彈條約》，不應在 NMD 的部署上屈服於俄中兩國的壓力。如果因《反彈道飛彈條

²³⁰ Joseph Nye, "A Taiwan Deal", *Washington Post*, 8 March, 1998.

²³¹ 北國，〈美國學者認為下屆總統可能會拋棄中美「建設性戰略夥伴關係」〉，《中國評論》，2000 年 2 月號，頁 27。

約》這一冷戰時代的產物使美國無法部署 NMD 的話，布希威脅說，他將不惜單方面廢除此條約而給美國更大的活動空間和安全感。²³²

布希對全國飛彈防禦系統問題持如此霸道的立場是與他的國際安全觀緊密聯繫在一起的。與他的幾個有國防均勢背景的重要助手一樣，布希對外政策的基點是實力，尤其是軍力。在這種現實主義的外交指導下，他批評民主黨執政時，任憑美國軍力下降，以致影響到美國對全球事務領導權的可信程度。所以布希向美國選民許諾，他將重整美國軍力使美國在任何情況下都會立於不敗之地，建構國家飛彈防禦系統就是服膺於這一宏大使命的一個主要組成部分。除 NMD 外，布希還提出要大幅度增加軍費，採購最新武器系統，研制新一代高技術新概念武器。同時，他要求美軍改革軍隊編制，按照新軍事革命的發展要求，建立起更有效的快速反應部隊，以回應世界各地對美國利益可能出現的挑戰。²³³

要為加強軍力的政策找到一個合理的解釋，就要努力尋找一個對美國的「威脅」，不管這個「威脅」是現實的，還是想像中的。在這一框架中，布希的對華政策將會更加搖擺不定，因為中美兩國在國際事務中具備一些戰略共同利益，布希也強調雙邊關係中的合作空間，但他更把中國看成一個新崛起的強權，國力日益增長，軍力也日漸強大，在不久的未來，勢必要與美國爭奪亞太事務的領導權。所以，布希對中國的定位更多地偏向於競爭。在這一過程之中，他將會不斷地對北京施加壓力，對「中國的挑戰」進行堅決的回應。²³⁴

當然，布希也決不會把對華政策完全建立在競爭的框架中，因為這不符合美國自身的戰略利益。首先，中國並不想挑戰美國的戰略優勢地位，且也未具備此一能力。第二、假如中美關係朝著對抗的方向發展，亞太地區的國際關係就很難駕馭，會影響到美國在本地區的經濟利益。第三、美國的盟國也不希望看到中美關係過分地對峙，美國的盟國多數與中國有很深的經貿關係。如果中美關係出現

²³² 林宗達，《戰區飛彈防禦與台海安全》，(台北：時英出版社，2000年)，頁184。

²³³ 由旭、由冀合著，〈國家導彈防禦系統與中美關係〉，《限制性接觸》，(北京：新華出版社，2001年)，頁240。

²³⁴ 同上註，頁241。

深刻的危機，這些盟國可能會被迫站在美國這一邊，但會為此付出極大的代價，所以他們並不希望看到中美關係發生轉變，而自己被夾在中間，承受不必要的損失。因而在正常的條件下，中美關係還將在目前的軌道下移動，有衝突、有合作，挑戰無時不在，但也不會失控。

總之，美國新總統布希的決定推動全國飛彈防禦系統與戰區飛彈防禦體系的研發和部署，中美關係中又增加了一個新的焦點。兩國在這個棘手問題上缺乏通融的空間，主要是因為問題的實質是戰略利益的衝突。美國在努力爭取「絕對安全」的過程中，不會因為中國、俄羅斯的反對而放棄 NMD 的部署計劃；而中國在抗衡美國新的核壓力的過程中，也不會因為美國的反對而放棄 NMD、TMD 的部署做出適度的反應。新一輪的核彈技術競賽似乎是難以避免了。

第五章 美國中國政策之變化及發展趨勢

柯林頓政府「三不」之宣示，雖辯稱對華政策沒有改變，但是仍遭受美國內抨擊，並導致台灣李登輝總統的「特殊的國與國關係」的提出而引發兩岸之另一波緊張，此雖因美即時雙向舒緩、警告之處理得當，而未遭致如 1996 年般之台海危機，惟實已深化美國內對華政策論辯之更加分歧，且加深柯林頓政府對華政策有欠妥當之普遍認知。而美國內因此所引發深層反思，即是在動態且複雜之美、中、台兩岸三邊互動中，美國究應如何涉入兼顧兩岸需求、確保美國利益、又具主導性而不被兩岸利用、²³⁵且確時可加以收效之對華政策。

布希新政府從競選活動開始，即欲從「戰略競爭者」與「戰略夥伴」，「戰略清晰」與「戰略模糊」之區隔，安全團隊中「藍隊」成員之比例加重，且藉由指出「三不」並非與中國討論台灣問題時之固定內容，²³⁶對陳總統「不同以往」之過境禮遇、對台軍售質量提昇等個別事件，突顯與柯林頓政府對華政策之不同。而在一定程度上，此種變化亦符合美國國內之籲求。²³⁷然而竭盡所能保衛之說辭，卻引來美國國會議員抨擊、輿論之不同解讀，²³⁸且戰略競爭者之界定也已經主動去除而強調不應用一個字詞來形容整個關係，²³⁹並聲明雙方不是敵人是朋友。²⁴⁰此種似重返「平衡性」之作為，或許是因為了解現實中，美中成為親密盟友雖不太可能，但也體認成為敵人所不可承擔之代價。²⁴¹然而從競選迄今之政策宣示與實踐過程中之變化，仍可展現布希政府欲調整對華政策之努力跡象。

目前美中關係隨著小布希 2002 年的二月中國行，和官方人權對話之召開，雙方官員期盼正面關係發展之宣示，已有重返正常軌道運作之勢。²⁴²加諸美遭受

²³⁵ <http://taipei.org/teco/news/chinese/c-06-05-01/c-06-15-22.htm>

²³⁶ 2001 年 3 月 19 日，國務院發言人包潤石於國務院新聞簡報會提出。

<http://taipei.org/teco/news/chinese/c-03-20-01/c-03-20-01-16.htm>

²³⁷ Bates Gill, "contrasting vision: united states, china and world order.", U.S-China Security Review Commission, August 3, 2001, P.16.

²³⁸ 《中國時報》，2001 年 8 月 4 日，版 4。

²³⁹ 2001 年 8 月 1 日，美國新聞網 (CNN) 訪問國務卿鮑威爾之說辭。 <http://usinfo.state.gov>

²⁴⁰ <http://taipei.org/teco/news/chinese/c-07-31-01/c-07-31-01-17.htm>

²⁴¹ Bates Gill, "contrasting vision: united states, china and world order.", U.S-China Security Review Commission, August 3, 2001, P.16.

²⁴² <http://usinfo.state.gov/cgi-bin/wasfile4/display.pl?p=/products/washfile/lttest?f=01090403.elt>

恐怖主義攻擊後，中國有立場的給予支持，²⁴³及進行情報合作等，²⁴⁴更擴大了雙方未來合作之願景與進一步關係發展之可能。而儘管中國否認，²⁴⁵美國務卿鮑威爾澄清並未有交換條件，且強調美國不會為了爭取中國支持全球打擊恐怖主義行動，而做成犧牲台灣利益的任何交易，包括對台軍售，²⁴⁶然而學者仍有不同解讀，²⁴⁷台灣陳總統也公開信心喊話美國對台支持不變，²⁴⁸且強調兩岸和平共處乃人民福祉所繫。²⁴⁹而展現美中台關係之糾葛，必須多方面加以考量，否則牽一髮而動全身。

為了要深入探討布希政府對華政策之變化，因此，必須從柯林頓政府時期兩黨對華政策比較及政策實行開始，然後再藉由 1996 年競選時，兩黨黨綱所揭櫫之政策進行異同比較，並從政治、經貿、與軍事三個層面，檢視柯林頓政府之政策實踐，²⁵⁰而概定出初步之比較；接著，進行 2000 年總統大選時兩黨對華政策比較，除了 2000 年兩黨黨綱外、另加入兩黨總統候選人之重要政策宣示、及布希執政後之政策實踐，而對比出政策變化與不變之處；並從國際戰略格局、區域情勢變化、兩岸三邊互動、及美國國內因素四個方面，檢視政策變化之考量因素。其次，從政治、經貿、軍事看其關係發展趨勢，及從國內因素、區域因素、台灣因素論及影響關係發展之變數，來推論美國對華政策的趨勢，²⁵¹盼能掌握新世紀美對華政策之通盤走向。

第一節 布希政府中國政策之變化

一、柯林頓政府時期兩黨政策比較及政策的實行

為了對布希政府對華政策之變化有進一步的瞭解，首先必須將柯林頓政府時

²⁴³ <http://taipei.org/teco/cicc/news/chinese/c-09-21-01/c-09-21-01/c-09-21-01-3.htm>

²⁴⁴ <http://news.chinatimes.com.tw/chinatimes/newscontent/newscontent/0,1058,1120010928001c>.

²⁴⁵ <http://taipei.org/teco/cicc/news/chinese/c-09-21-01/c-09-21-01/c-09-21-01-2.htm>

²⁴⁶ <http://chinese.news.yahoo.com/011004/13/cppf.html>.

²⁴⁷ 《中國時報》，2001 年 10 月 4 日，版 4。

<http://www.taipeitimes.com/news/2001/09/24/print/0000104297>.

²⁴⁸ 《中國時報》，2001 年 9 月 22 日，版 3。

²⁴⁹ 《中國時報》，2001 年 10 月 4 日，版 11。

²⁵⁰ 《現代哲學論衡》，(台北，黎明文化事業公司，民國 75 年 10 月)，頁 1-38。

²⁵¹ <http://chinese.news.yahoo.com/011003/1/cnii.html>.

期的兩黨政策及實踐作一番比較，接著再討論二千年美國總統大選時，民主、共和兩黨對華之政策之異同，如此應可概括布希政府對華政策之變與不變之處。

（一）政策比較方面

民主黨的黨綱為：²⁵²在台海部署海上艦隊，以確保中國軍隊不會危害區域安全。支持穩定交往政策，以鼓勵穩定、安全、開放及繁榮之中國，且能尊重含西藏在內之人權，並參與國際社群之努力，以打擊武器擴散，遵守自由與公共貿易規則。

共和黨黨綱是：²⁵³支持中國人民經濟與與政治自由之熱望，及對西藏人權之尊重。與中國政府之關係，是基於警惕其軍事潛力、擴散行動及對人權之態度，特別是對香港方面。台灣關係法是繼續作為與中華民國台灣關係之基礎。重申對台灣安全之承諾，且關心任何藉由武力改變其現狀之威脅，且將視為是美國自己安全利益之威脅。應提供台灣自我防衛所需之物質，特別是戰區飛彈防衛，及近海巡邏潛艇。並認知台灣在全球經濟中增長之重要性，而支持其在國際組織中更大之角色。

綜合上述，我們可以得到政策異同的表格，詳見表 5-1。

（二）柯林頓政府之政策的實行

柯林頓政府政策實踐部分，主要從政治、經貿與軍事三個層面來檢視。

1. 政治上：

對中國的期許為，亞洲地區之和平與繁榮前景，是依賴於中國扮演國際社會負責任之成員。美國對中國政策是既有原則又務實的，當坦率處理分歧時，亦擴大合作領域。美國的利益是中國之國內穩定，且在其自身區域中，作為一種負責之政治及經濟影響力。雙方領導人均有責任建立一種使世界更安全、及繁榮之關係。已採取強化在國際事務上合作之步驟，透過在多邊論壇，如東協區域論壇、亞太經合會之積極合作，鼓勵中國在國際事務上更建設性角色，且強化區域安全

²⁵² 參考 1996 年 8 月 27 日民主黨競選時黨綱。<http://www.perkel.com/congress/platform.htm>.

²⁵³ Stanley O.Roth, "The United States' Asia Policy: A National Agenda, April 4, 2000.
http://www.state.gov/www/policy_remarks/2000/000404_roth_easia.html.

議題對話，而能協助解決分歧及促進區域之和平與穩定。

表 5-1 柯林頓政府時期兩黨政策異同之比較

	政策立場	異同比較
1996 總統大選，民主黨競選黨綱	對中國： 支持穩定交往政策，尊重西藏人權，及打擊武器擴散、遵守自由與公平貿易規則。 對台灣： 在台海部署艦隊，以確保區域安全。	相同之處： 均不排斥與中國之交往，且認為穩定之中國符合美國利益；要求中國重視含西藏在內之人權，應有合理待遇。
1996 總統大選，共和黨競選黨綱	對中國： 警惕中國軍事潛力、擴散行動及特別是對香港之人權之態度；支持中國人民經濟與政治自由之熱望及對西藏人權之尊重 對台灣： 台灣關係法作為雙方關係之基石；任何武力改變現狀之威脅是對美國國家安全利益之威脅；提供戰區防衛系統，極近海巡邏艇；支持台灣在國際組織中更大之角色。	相異之處： 民主黨特別提及派遣航母維持台海和平之舉；共和黨則強調中國在安全上威脅，並明白提及要提供台灣戰區飛彈防衛系統、近海巡邏潛艇、及支持台灣在國際組織中更大之角色。

資料來源：汪毓璋，《亞太經合會後，布希政府對華政策與兩岸關係》，頁 155。

對台灣的策略是，美國的一個中國政策沒有改變，對台灣之特殊國與國關係說法表達嚴重關切。美國藉由維持與台灣堅強之非官方關係，充分履行台灣關係法條款。

對兩岸關係的做法為，美國的持久利益是兩岸以和平手段解決分歧，而支持解決分歧之最好方式是兩岸對話。而假如可能，必須建立與中國之建設性關係，²⁵⁴維持三公報與台灣關係法之承諾，而此意味要發現方式，在儘早可能機會，以鼓勵雙方創造性及彈性的恢復直接對話。歡迎台灣任何有利增加兩岸關係之經貿措施。未來安全目標包括維持與中共戰略對話及高層交流，透過維持美國之一個中國政策，和平解決兩岸議題、鼓勵兩岸對話，以增強台海之穩定。

2. 經貿上：

將中國帶入全球貿易體系是美國的國家利益。中國大陸是美國貨品及服

²⁵⁴ Clinton, "A Foreign Policy for the Global Age," Dec.8, 2000.
<http://www.usinfo.state.gov/cgi-bin/washfile/display.pl?p=/products/washfil.../newsitem.shtm>.

務的主要潛在市場，必須持續與中國正常的貿易關係，以強化雙方經濟關係。藉由消除經濟活動貿易障礙及扭曲限制，以打開中國高度保護之市場。要保護智慧財產權以打擊不當侵占行為，及紡織品協議以進行公平貿易。當中國進行經濟改革時，持續促其開放市場、促進經濟改革、及協助訊息與自由工具之傳播。

3. 軍事上：

對中國的戰略為，增強中國對國際非擴散條約之遵守，特別是彈道飛彈出口管制與雙元使用科技。中國若能遵守非擴散協定，美國將解除制裁，及恢復衛星發射合作計劃。雙方已達成戰略核武互不瞄準對方之協議及認證，阻止巨大毀滅性武器擴散之共同目標。並簽署全面禁試條約，磋商飛彈管控體加入，簽署化武公約等。故雙方應建立一種務實及有效之機制，以遵守及改善透明化。並達成美國高科技出口中國之目的使用訪問（end-use visit）之協定，且持續履行此協定之談判。

對台灣的策略是，美國派遣船隻，降低中國與台灣之緊張，但反對台灣安全加強法，因為他不但是不需要，且確實會弱化台灣之安全。美國協助台灣維持自衛能力，此不但是美國法律之台灣關係法所負與之責任，亦因為此為美國的國家利益。只要台灣有防衛能力，則愈有助於和平對話之環境，因此整個區域會更穩定。假如嚇阻失敗，必須思考美國軍隊在阻止使用武力及協助台灣的角色。而區域其他國家對台灣意外事件之反應，對中國或美國都很重要。如果中國動武，美國要使其不成功，而美國的目標是台灣在沒有外力援助下可防衛自己，且若美國決定介入，則台灣與美國的武力聯合可擊敗解放軍之攻擊。²⁵⁵

二、二千年總統大選時兩黨對華政策比較

（一）民主黨政策立場

黨綱如下：²⁵⁶支持一種穩定交往之政策，以鼓勵穩定、安全、開放、及繁榮

²⁵⁵ U.S. Department of Defense, Executive Summary of Report to Congress on Implementaton of The Taiwan Relation Act, Dec.18,2000. http://www.defenselink.mil/pubs/twstrait_12182000.html.

²⁵⁶ <http://usinfo.state.gov/topical/rights/elect2000/dncplatform.htm> *Congressional Digest*, October 2000, pp.238-255.

之中國。尋求能與中國在廣泛議題上合作之方式，同時亦堅持須遵守符合國際標準之人權、自由，反對宗教迫害、鎮壓西藏、及對台灣之好戰威脅，這些議題中國均不能忽視。維持一個中國政策之承諾，但是必須以和平之手段，解決台灣與中國間之分歧。美、中關係之惡化，不但無助且有害美國國家安全利益，及美國價值之促進。要建立與中國之新關係，美亦將履行在「台灣關係法」下之責任。支持兩岸議題之解決須與台灣人民的願望一致。

高爾政策談話：有關美國軍力防衛台灣採取模糊政策，是因為我們不欲兩岸任何一方易激動者，以其目的而將美國捲入。²⁵⁷促進中國與台灣間之和平，且以增進美國價值之方式與彼等交往是美國利益。²⁵⁸美國必須維持一個中國政策之承諾，但要促進中國及台灣加強對話，且以和平手段解決彼等問題。美國要履行出售防衛性武器給台灣之責任。台灣安全加強法之推動，將造成區域安全激烈惡化之結果。當中國對台灣威脅時，美國遣航艦赴台海，此種外交會促使雙方對長期問題尋求和平解決。²⁵⁹

（二）共和黨政策立場

黨綱：²⁶⁰美國在亞洲的關鍵性挑戰是中國。中國不是自由社會，中國政府鎮壓國內政治言論，抑制宗教自由，及擴散巨大毀滅性武器，衝突不是無法避免的，且美國對中國沒有威脅。支持中國加入世貿組織，但此並非是以不尋求改善人權，及停止危險科技擴散來交換。中國是美國的戰略競爭者而不是戰略夥伴。美國了解中國之重要，但不是將中國置於其亞洲政策之中心。支持台灣加入世貿組織，世界衛生組織及其他多邊機構。否定北京有權力對自由之台灣人民施加其規則。²⁶¹

²⁵⁷ Democrat Debate in Los Angeles, Mar 1, 2000. http://www.issues2000.org/A1_Gore_China.htm

²⁵⁸ Democratic Debate in Durham NH, Jan 5, 2000. http://www.issu2000.org/A1_Gore_China.htm

²⁵⁹ Remarks to the International Press Institute, Apr. 20,

2000. <http://washingtonpost.com/wp-dyn/world/issues/foreignpolicy/indes.html>.

²⁶⁰ <http://usinfo.state.gov/topical/rights/elect2000/foreignpol.htm> *Congressional Digest*, October 2000, pp. 238-255.

²⁶¹ 同上註。

布希政策對話 - 重新定義與中國關係為競爭者，²⁶²而非戰略夥伴。支持一個中國政策，支持台灣安全加強法，支持中國、台灣加入 WTO，是促進自由之里程碑，雙方貿易均要符合全球規則，包括互相貿易，及對兩岸關係改善之期盼。²⁶³美國明白表示，中國、台灣間問題要和平解決，將執行台灣關係法，因此假如中國相較台灣非挑釁下之侵略而使用武力，則美國必須協助台灣防衛自己。²⁶⁴綜合上述，我們可以得到 5-2 的表格，詳見表格 5-2。

三、布希政府就任後對華政策變化與不變之處

(一) 政策的實行

1. 政治上

對中國關係的認知：中國是威脅體制、是共黨極權。中國未來走向尚未定型，中國會制定何種政策尚未明朗。²⁶⁵美國在一些問題上與中國有良好的合作關係，但另一些問題上卻與中國有分歧。美政府當前的目標，就是要確定在這些問題上所要達成之目的。希望擴大雙方共同點，但也不迴避在相互尊重基礎上，對雙方分歧進行坦率討論。²⁶⁶牢固與建設性之美、中關係非常重要。美將在一切可能的情況下與中國接觸、合作，同時，在一切必須情況下，與中國競爭和加以對抗。

²⁶² Remarks at Republican Debate, Los Angeles, Mar. 2,2000.

<http://washingtonpost.com/wp-srv/world/foreignpolicy/brushtaiwan.html>.

²⁶³ Speech at Boeing Plant, May 17,2000.

http://www.issues2000.org/George_W_Bush_Foreign_Policy.htm.

George W. Bush.com,Issues: Policy Points Overview, Apr.2,2000.

http://www.issues2000.org/George_W_Bush_Foreign_Policy.htm.

²⁶⁴ New York Times, P.A10, Feb 26,2000.

http://www.issues2000.org/George_W_Bush_China.htm.

²⁶⁵ 2001年7月30日，國防部長倫斯斐於砍陪拉新聞記者會。

<http://usinfo.state.gov/cgi-bin/washfile/display.pl?p=/products/washfile/latest&f=01073001.elt>.

²⁶⁶ 美國國務院國際信息局，<http://usinfo.state.gov>.

表 5-2 二千年美國總統大選時民主、共和兩黨對華政策之比較

	政 策 立 場	相 同 比 較
二 千 年 總 統 大 選 民 主 黨 競 選 黨 綱	<p>政治上：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 對中國 - 穩定交往政策，建立新關係。尋求廣範圍議題合作，但堅持普遍化標準下分歧解決。 2. 對台灣 - 支持當前一個中國政策，及台灣關係法下與台灣關係之發展。 <p>經貿上：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 對中國 - 支持加入世貿組織，及獲得美國永久正常貿易關係。 2. 對台灣 - 支持加入世貿組織。 <p>軍事上：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 對中國 - 加強全方位交流，但反對對台灣之好戰威脅。 2. 對台灣 - 遵守提供防衛性武器給台灣之責任，但是反對增強台灣與美國安全關係之台灣安全加強法。 3. 兩岸問題解決： 非常小心，不要插手台灣或中國大陸任何一方，而給台海任一方強硬派壯膽，至採取貿然行動。支持兩岸議題之和平解決須與台灣人民的願望一致。 	<p>相同之處：</p> <p>均不欲惡化與中國之關係，及強調與中國交往之重要性；支持「一個中國」政策；遵守「台灣關係法」之承諾；應持續對台灣出售及轉移武器；中國不能對台灣使用武力；台灣未來前途之和平解決，需要台灣人民之同意。</p> <p>相異之處：</p> <p>民主黨稱中國為前敵人；共和黨稱為戰略競爭者 及關鍵性之挑戰 廿</p>

<p>二 千 年 總 統 大 選 共 和 黨 競 選 黨 綱</p>	<p>政治上： 1. 對中國 - 在亞洲的關鍵性挑戰是作為競爭者之中國。中國重要，但不是美國亞洲政策之中心。 2. 對台灣 - 台灣應受到美國的堅強支持。否定北京有權力對自由之台灣人民施加其規則。</p> <p>經貿上： 1. 對中國 - 持續與中國在貿易上之交往政策，已去除貿易障礙，促進自由，以增強東亞之安全。 2. 對台灣 - 支持加入世貿組織，世界衛生組織及其他多邊機構。</p> <p>軍事上： 1. 對中國 - 中國軍力已造成挑戰，確保美國科技不會被利用。 2. 對台灣 - 遵守即時出售防衛性武器，以增強台灣安全之承諾。支持台灣安全加強法通過。</p> <p>兩岸問題解決： 認知(acknowledge)一個中國政策，但前提是台灣與中國間之任何分歧必須是和平對話來解決；且必須台灣人民同意。</p>	<p>者，及關鍵性之挑戰。共和黨對台灣安全之保證，較為明確具體，例如若中國攻擊台灣，則美國將依據「台灣關係法」適當回應；且明確指出支持台灣加入世界衛生組織、及其他多邊機構。民主黨則仍反映延續模糊政策之特點。</p>
--	---	---

資料來源：汪毓璋，《亞太經合會後，布希政府對華政策與兩岸關係》，頁 155。

而交往是基於明確、連貫、務實、負責四項基本原則。²⁶⁷

關係定位：美與中國關係困難而複雜，但美政府嚴肅對待彼此關係，且有時候不得不劃清一些界限。²⁶⁸美政府並未改變支持一個中國，不支持台獨之既定政策。²⁶⁹美國不視中國為敵人，中國在一些問題上是夥伴，但在對該地區之影響力則是一競爭對手。美國和中國關係有許多層面，不是單一用詞可涵括。亦不應用單一用詞看待每一件發生的事。²⁷⁰

關係發展：美國基於國家利益，尋求與中共之建設性關係，以促進美國之利益與價值。²⁷¹美中兩國建設性關係符合兩國人民、美國亞洲盟友及世界利益。美

²⁶⁷ 2001 年 6 月 27 日，駐中國大使雷德於參院聽證會於參院外交委員會聽證會。

<http://usinfo.state.gov>.

²⁶⁸ 2001 年布希總統接受有線電視新聞網訪問。<http://usinfo.state.gov>.

²⁶⁹ 2001 年 7 月 18 日，亞太助理國務卿凱利於國務院「國際資訊計劃」對話訪談。

<http://usinfo.state.gov/cbi-bin/washfile/display.pl?p=/products/washfile/geog/ea&f=01071903>.

²⁷⁰ 2001 年 7 月 29 日，國務卿鮑威爾結束北京之行前前往澳洲的談話。

<http://taipei.org/teco/cicc/news/chinese/c-07-31-01/c-07-31-01-5.htm>.

²⁷¹ 2001 年 9 月 3 日駐印度大使布萊威爾(Robert Blacdwil)於新德里之印度工業聯盟之演說。

<http://usinfo.state.gov/cgi-bin/washfile/topic/intrel&f=0109040C>.

國希望與中共關係是一種友善關係。²⁷²美中有非常良好、堅固地工作關係，目前的氣氛非常正面，美中關係進行的非常好，希望能繼續下去。²⁷³另美與中國必須坦率對待人權與台灣之分歧，且只要美國人相信中國蓄意侵犯中國人民最基本的公開發表言論權等，美中關係就不可能發展全部潛力。²⁷⁴支持達賴喇嘛倡議與中國政府進行對話所做之不懈努力，並盼中國政府予以回應。²⁷⁵

對台灣關係認知：台灣是民主與經濟改革典範，但對大陸某些人言，可能是令人不安的範例。²⁷⁶不把台灣視為是與中國關係中之問題，而坦率看成是一個機會。且「三不」並非美國與中國討論台灣問題時之固定內容。²⁷⁷

一中架構：維持與台灣人民之非官方關係，是美國一個中國政策的基本組成部分。希望台灣支持一個中國政策，宣佈獨立不符合一個中國政策，將設法與台灣一起確保此不會發生。²⁷⁸

參與國際組織：在三報一法架構下，「世衛」等國際組織之會籍是保留給中國，但將檢討台灣在不成為會員情形下，享有充分權益。此種安排是符合美國利益的。且美國對於台灣參與國際組織之既定立場沒有改變，美國現行立場是不支持台灣參加聯合國、或其它需要以國家為入會資格的組織。²⁷⁹

兩岸關係：美方理解兩岸問題的重要性和敏感性，美政府繼續遵守一個中國政策及三個聯合公報。²⁸⁰台灣與中國之間依然緊張。將向中國明確表明美國的利益所在，包括美致力於中國與台灣分歧的和平解決，致力於對台灣關係法之承諾

²⁷² 2001年7月28日，國務卿鮑威爾於北京新聞記者會談話。

<http://usinfo.state.gov/cgi-bin/washfile/display.pl?p=products/washfile/latest&f=01073101.el>

²⁷³ 2001年9月3日，亞太駐卿凱利於馬尼拉記者會。

<http://usinfo.state.gov/cgi-bin/washfile/display.pl?p=products/washfile/latest/f=01090403.elt>

²⁷⁴ 2001年5月1日，亞太駐卿凱利於參院外交委員會亞太小組聽證會。

<http://taipei.org/teco/cicc/news/chinese/c-05-02-01/c-05-02-01-22.htm>

²⁷⁵ 2001年5月23日，布希與達賴會面後，白宮之聲明。

<http://usinfo.state.gov>

²⁷⁶ 2001年8月29日，副國防部長伍佛維茨接受訪問。

<http://taipei.org/teco/cicc/news/chinese/c-08-30-01/c-08-02-30-12.htm>

²⁷⁷ 2001年3月19日，國務卿發言人包潤石於國務院新聞簡報會。

<http://taipei.org/teco/cicc/news/chinese/c-03-20-01/c-03-20-01-16.htm>

²⁷⁸ 2001年5月16日，太平洋司令部總司令布萊爾於曼谷新聞圓桌會議。<http://usinfo.state.gov>

²⁷⁹ 2001年10月1日，國務卿發言人包潤石於國務院新聞簡報會。

<http://www.taipei.org/teco/cicc/news/chinese/c-10-02-01/c-10-02-01-15.htm>

²⁸⁰ 2001年9月21日，美國國務卿鮑威爾與中國外長唐家璇會談知立場宣示。

2. 經貿上

對中國發展的評估：中國人之潛力無窮，中國建立了自由經濟區、一些國營企業之私有化，且持續的成長需要現代的公司結構及法律體系。必須鼓勵其個人創意，及勞工流動性。而美國願意提供經驗，及支持中國經濟現代化。²⁸²一旦中國做好滿足世貿組織標準之準備，美國支持中國加入世貿組織。²⁸³

關係定位：中國是一個戰略競爭對手，但此非意味無法找到彼此能結成夥伴之領域。中國應該是美國貿易夥伴，開放中國大陸市場不僅符合美國經濟利益，也有利提倡美國的價值觀。²⁸⁴而雖不宣稱貿易將再造中國，但它有所幫助。然不預期貿易關係為美、中共關係作全面定位，並希望中國承擔其國際義務。²⁸⁵

經貿互動：與中國進行貿易與交往，不能以犧牲美國的國家利益和核心價值為代價。²⁸⁶同中國進行貿易不僅是好的經濟政策，也是好的人權政策和國家安全政策。延長中共永久正常貿易關係一年，對於香港、台灣等整個地區都有好處。而此決定並非是對中國的政策認可。而貿易議題上與中共達成之國際協定，將持續促使中國走向經濟改革、法治及商業可行之世貿協定之路。²⁸⁷

仍存爭議：實施知識產權，在中國大陸仍是個主要問題。中共對好幾家金融公司採取的立場和台灣的報導，美國感到關切，以向中方提出此事，將繼續了解其政策。²⁸⁸美與中國在 1999 年 11 月達成雙邊市場通路協議，且外國保險公司根據中國在入會文件中訂定地時間表而在中國大陸各地設立分支機構，中國應確實遵守。²⁸⁹

²⁸¹ 2001 年 6 月 12 日，亞太助卿凱利於眾院國關委員會亞太小組委員會。<http://usinfo.state.gov>.

²⁸² 2001 年 9 月 5 日，財政部長歐奈爾(Paul O'Neill)於財政部赴陸訪問新聞記者會。

<http://usinfo.state.gov/cgi-bin/washfile/display.pl?p=products/washfile/latest&f=0109050101.elt>.

²⁸³ 2001 年 5 月 1 日，亞太助卿凱利於眾院外委會亞太小組委員聽證會。<http://usinfo.state.gov>.

²⁸⁴ 2001 年 4 月 5 日，布希總統在美國報紙主編協會會議談話。<http://usinfo.state.gov>.

²⁸⁵ 2001 年 6 月 1 日，國務卿鮑威爾於華盛頓郵報撰文。<http://usinfo.state.gov>

²⁸⁶ 2001 年 6 月 27 日，駐中國大使雷德於參院聽證會於參院外委會聽證會。<http://usinfo.state.gov>

²⁸⁷ 2001 年 6 月 14 日，貿易代表署記者會。

<http://usinfo.state.gov/cgi-bin/washfile/display.pl?p=/products/washfile/econ&f=010614>.

²⁸⁸ 2001 年 9 月 6 日，國務院發言人包潤石於國務院新聞簡報會。

<http://taipei.org/teco/cicc/news/chinese/c-09-07-01/c-09-07-01-19.htm>.

對台灣在經貿上的看法：有關加入世貿組織方面，不認為中國必然要比台灣先加入世貿組織，美政府在支持台灣和中國同一會期加入世貿組織上決不軟弱。而任何想搞砸台灣入會案的做法，都會在這裡造成爆炸性問題。²⁹⁰盼世貿組織在中國加入的同一時間框架內批准台灣加入。台灣有資格成為世貿組織成員，並在國際社會發揮更大作用，享有更大國際空間，而這一點各方是有共識的。希望中國與台灣兩個經濟體加入世貿組織，能促進兩岸貿易關係之發展。²⁹¹且台灣加入世貿組織將有利於美國、和多邊貿易體制之其他成員。²⁹²

區域經貿互動方面：亞太經合會是台灣作為一個經濟實體與中國、香港在內的其他亞太經合會的經濟實體一起參加，交流意見的有用場所。美國和以往一樣期待台灣適當高級層次代表參加今年會議。²⁹³

兩岸經貿交流部分：美歡迎台灣放寬對大陸的經貿投資，認為此符合臺海兩岸利益。兩岸應不易於短期內重啟談判，但政治不應為犧牲兩岸經貿交流的阻礙，兩岸經由經貿交流才能使局勢緩和。台灣應以更積極的態度與大陸展開交流。而美國一貫立場，是不充當兩岸談判之調人。²⁹⁴

3.軍事上：

中國威脅之警覺：美國必須在亞洲維持強大武力以嚇阻中國威脅，²⁹⁵希望中國軍事活動作為具有正常透明度，俾能了解中國軍事投資是否只用於一般之正常化，還是帶有威脅性和挑釁性。故不能忽略中國可能被視為在台海出現的某些敵意行為，及台灣軍事預算減少，而中國的軍事預算增加的事實，美要盡量做到事實求是的處理這些問題。²⁹⁶中國之軍事態勢決定台灣如何看待自己面臨的軍事威

²⁸⁹ 2001年9月6日，貿易代表左立克於貿易代表署新聞聲明。

<http://taipei.org/teco/cicc/news/chinese/c-09-07-01/c-09-07-01-21.htm>.

²⁹⁰ 2001年1月30日，貿易代表左立克於參院財政委員會聽證會。

<http://www.taipei.org/teco/cicc/news/chinese/c-01-31-01/c-01-31-01-11.htm>.

²⁹¹ 2001年3月21日，鮑威爾與錢其琛在華府之聯合記者會談話。<http://usinfo.state.gov>

²⁹² 2001年9月17日，貿易代表署新聞聲明。<http://usinfo.state.gov>

²⁹³ 2001年6月6日，國務院發言人包潤石於國務院新聞簡報會。<http://usinfo.state.gov>

²⁹⁴ 2001年8月28日，在台協會台北辦事處處長薄瑞光於台北美國商會。

<http://www.taipei.org/teco/cicc/news/chinese/c-08-29-01/c-08-29-01-5.htm>.

²⁹⁵ 《中時電子報》，2001年7月26日。

²⁹⁶ 2001年3月15日，副國務卿阿米塔吉於參院外委會聽證會。<http://usinfo.state.gov>

脅，因此，鼓勵中國在兩岸期待解決雙方根本問題的過程中保持長遠眼光。

雙邊軍事交流：基本上美中軍事交流目的，在促進區域建設性對話，確保美國利益，及在台海議題方面降低誤判機率。故從軍事角度出發，美國應該繼續與中國接觸，努力尋求可能進行合作之領域。²⁹⁷美、中雙邊軍事交流不久將得到恢復，基本上雙方已使 EP-3 事件成為過去，雙方軍事交流的一些事例亦獲得批准，但目前還不是一切照做，且須考量兩國之間交流是否大致對等、交流價值及保證雙方均能從中受益等。而在試圖建立不同類型接觸中，應該採取一步接著一步、個案審查原則之過程，²⁹⁸以確定活動符合美方利益，且整體交流計劃可達到平衡與互惠。

非擴散與核武：中國對美國之全國飛彈防禦作為仍有不同意見。而美與中國討論反擴散問題，是因為美需要進一步澄清，中國是否有全國履行雙方協議全部條款之意願。²⁹⁹故將繼續要求中國履行所達成之飛彈不擴散協議，反對中國像其他國家轉移飛彈或巨大毀滅性武器相關之技術，且因中國向巴基斯坦提供飛彈科技，而給於制裁。中國亦沒有必要進一步發展核武，而不利和平與安定。³⁰⁰美國也不會撤回反對中國現代化戰略核武，而換取中國支持目前美國正研究與測試之飛彈防衛系統。³⁰¹若中國不能認真對待武器擴散問題，美、中關係就不能得到充分發展。

打擊恐怖主義：雙方同意 2001 年 9 月 11 日恐怖份子攻擊美國是國際性危機；雙方已有反恐主義領域上之合作，且未來此合作將繼續進行。而對於中國提出動武原則之事，美國表示不預期世上每一個國家，在此行動的每一階段，或每個層面都會參與我們。³⁰²

²⁹⁷ 2001 年 3 月 26 日，聯參主席謝頓於芝加哥美國中部委員會領導人午餐會。

<http://usinfo.state.gov>

²⁹⁸ 2001 年 7 月 18 日，亞太助理國務卿凱利於國務院「國際資訊計劃」對話訪談。

<http://usinfo.state.gov/cbi-bin/washfile/display.pl?p=/products/washfile/geog/ea&f=0107190>.

²⁹⁹ 2001 年 8 月 23 日，國務院代理人雷克爾於國務院新聞記者會。<http://usinfo.state.gov>

³⁰⁰ 2001 年 9 月 2 日，國安顧問賴斯於華盛頓郵報之訪問。《中國時報》，2001 年 9 月 3 日，版 1。

³⁰¹ 2001 年 9 月 5 日，國防部長倫斯斐於參院撥款國防小組委員會。

<http://taipei.org/teco/cicc/news/chinese/c-09-06-1/c-09-06-1/htm>.

³⁰² 2001 年 9 月 20 日，國安顧問賴斯於白宮新聞簡報會

區域安全維護：美對中共強調有共同利益之領域，並鼓勵中國參與地區安全合作，同時主張繼續透過外交途徑解決地區分歧，而不訴諸武力。³⁰³另一特別注意中國之軍事擴充活動是否會對美國在亞太地區的利益構成威脅，及這些擴充活動是否對台灣構成新的威脅。³⁰⁴

對台灣 - 台灣關係法之功能：美國履行與中共的聯合公報及其他義務，且同時也履行滿足台灣防衛需求之義務。³⁰⁵美將堅守台灣關係法，並要確保台灣有足以保衛其民主制度之能力。美若要履行台灣關係法所明訂及布希總統所確認的承諾，能力是綽綽有餘。因此，若中國以為可以藉武力來解決此事，就是犯了大錯誤。而與台灣保持非官方關係能夠促進兩岸會談，可使台灣有信心和安心的與中國接觸交流。雖然接觸層級有限制，但美、台軍方定期有各種不同的接觸和溝通。而國防部正從實際的觀點研究與台灣之接觸問題。另年度美華軍售會議將終止，由一種較正常關係取代，及隨時有問題可以談。

對台軍售：美國採取的是一個中國政策，美對台所需武器進行審議，確保不破壞地區平衡、屬於常規性、屬於防衛性。美軍售之決定不會在任何程度造成地區不穩定，是經過一定程序，除了與台灣當局及與美國國會磋商外，不會事先與中共諮商。美國將將不惜一切保衛台灣，防止中國進攻。並打算取消年度軍售會議，而依需要進行審議之會談。³⁰⁶另在美國與中國觸及區域議題時，台灣議題總是要項，中國不斷表明反對美對台軍售，即要求美國重申一個中國政策。³⁰⁷

戰區飛彈防禦：中國持續對台增加飛彈部署，係違反了以和平方式解決兩岸問題的承諾。且不認為恫嚇作法會獲得成功。³⁰⁸美國在考量台海軍力平衡與局勢時，中國的飛彈部署將是一個考慮因素，自然會影響美對台海平衡、穩定與其他

<http://taipei.org/teco/cicc/news/chinese/c-09-22-01/c-09-22-01-23.htm>.

³⁰³ 2001年，太平洋司令部總司令部萊爾於參院軍委會證詞。

<http://taipei.org/teco/cicc/news/chinese/c-03-28-01/c-03-28-01-18.htm>.

³⁰⁴ 2001年3月6日，國務卿鮑威爾與瑞典外長之記者會。<http://usinfo.state.gov>

³⁰⁵ 2001年1月24日，國務院發言人包潤石於國務院簡報會。<http://usinfo.state.gov>

³⁰⁶ 2001年4月24日，布希總統於美國廣播公司「早安美國」之訪問。<http://usinfo.state.gov>

³⁰⁷ 2001年6月26日，美中軍事交流報告。《中國時報》，2001年6月28日，版11。

³⁰⁸ 2001年8月29日，副國防部長伍佛維茨接受華盛頓時報訪問。

<http://taipei.org/teco/cicc/news/chinese/c-08-30-01/c-08-30-01-12.htm>.

情況之評估。而目前談是否把台灣納入戰區飛彈防禦系統尚言之過早。但美國並未考量與台灣合作發展飛彈防禦系統。目前美國的承諾是履行台灣關係法，如果台灣提出合理的要求，希望美方就某個系統提供額外的訓練與服務，美國一定會考慮。³⁰⁹

兩岸軍力評估：儘管中國提高軍事水平，但軍事力量之變化尚未使兩岸均衡力量發生重大改變。台灣軍隊保有質的優勢，中國雖能在軍事衝突中對台灣造成嚴重傷害，但中國武裝力量無法佔領台灣。美國政策確實沒有任何變化，但中國必須明白若情況需要，美將維護台灣關係法精神，而中國必須理解武力是一種選擇。³¹⁰

打擊恐怖主義：對於台灣是否可以參予打擊恐怖活動之努力，表示這個問題（台灣地位與國際參與）以談過無數次，美國有標準政策，這個政策沒有改變。

³¹¹

兩岸問題解決之現狀評估：兩岸從 1998 年起的學術、投資、經貿、文化、交流才是創造和平的過程，此過程使兩岸產生多層次互賴的緊密關係，互信亦不斷加深。³¹²因此，美不認為兩岸在未來幾年內存在衝突危機，因為兩岸領導人都不願意破壞目前台海之間脆弱和平。台海威脅程度目前已有大幅下降，中國對台灣很快獨立之擔憂已消逝，雙方正開展某種程度之交往，這是達到某種了解的小開端。在支持一個中國政策之同時，美國將幫助台灣保衛自己，期待希望任何分歧意見都能得到和平解決。³¹³中國東山島演習是例行性，看不出來有衝突的立即威脅，但美國會密切觀察。

解決方式：台灣問題在很大程度取決於中共。美兩黨之努力是避免台海衝

³⁰⁹ 2001 年 7 月 17 日，國防部發言人奎格利少將於新聞記者會。《中國時報》，2001 年 7 月 19 日，版 1。

³¹⁰ 2001 年 4 月 25 日，布希總統接受有線電視網訪問。<http://usinfo.state.gov>

³¹¹ 2001 年 10 月 1 日，國務院發言人包潤石國務院新聞簡報會。

<http://www.taipei.org/teco/cicc/news/chinese/c-10-02-01/c-08-10-02-15.htm>.

³¹² 2001 年 8 月 16 日，在台協會台北辦事處處長薄瑞光於世界和平論壇談話。

<http://taipei.org/teco/cicc/news/chinese/c-08-16-01/c-08-16-01-26.htm>.

³¹³ 同註 270。

突，最關心的是此問題和平解決。美國政府希望兩岸關係能夠向前推動。兩岸關係僵持愈久，愈可能發生問題。³¹⁴美國關心的是台灣與中國分歧的任何解決方式，是通過和平途徑且符合台灣人民意願。除非改變是海峽兩岸公開、自由、平衡的談判結果，否則美國不會容忍任何改變台灣地位的事。美國與中國間最終達成之任何協議，亦必須能為台灣人民所接受。³¹⁵

解決途徑及美國角色：美國希望兩岸盡快恢復對話，尋求以和平方式並在雙方同意下解決爭端，但兩岸對話不應有先決條件，³¹⁶且華府不會插手促兩岸恢復對話，美國不當調解人之角色。³¹⁷美國對於兩岸對話亦沒有立場，美國利益是台海歧見的任何解決方案必須是和平的，而美國相信對話是達成此一目標之最佳途徑。台灣問題若是以短程軍事手段解決，將是雙輸局面。兩岸關係的解決辦法，在於把政治對話、經濟合作、和相互諒解結合起來。³¹⁸故唯一能營造台灣持久安全的辦法，是以長時間發展出兩岸間某種政治安排，加上讓台灣感到安全和實際達到安全所需的保障和保證。³¹⁹

（二）不變之處

1. 對中國於政治上：雖視中國為亞洲關鍵性之挑戰，但重申支持「一個中國」政策、不支持台獨和立場不變。並強調與中國交往之重要性，及多層之關係而合作與分歧議題並存，故不應以單一事件破壞與中國之穩定發展。認為中國對人權之侵害，是開展雙方全部關係潛力之障礙。且將加強雙方在打擊毒品走私、防止愛滋疾病、環保及法治等方面之合作。另將繼續關注香港、澳門之民主發展。³²⁰

³¹⁴ 2001年7月6日，亞太助卿張戴佑與華府中文記者會晤。

<http://taipei.org/teco/cicc/news/chinese/c-07-06-01/c-07-06-01-20.htm>.

³¹⁵ 2001年3月15日，副國務卿阿米塔吉於參院外委會聽證會。<http://usinfo.state.gov>

³¹⁶ 2001年6月21日，亞洲事務資深主任皮特森參院聽證會。

<http://taipei.org/teco/cicc/news/chinese/c-06-22-01/c-06-22-01-18.htm>.

³¹⁷ 2001年5月1日，亞太助卿凱利於眾院外委員會亞太小組委員聽證會。

<http://taipei.org/teco/cicc/news/chinese/c-05-02-01/c-05-02-01-22.htm>.

³¹⁸ 2001年6月12日，亞太助卿凱利於眾院國關委員會亞太小組委員。<http://usinfo.state.gov>

³¹⁹ 2001年3月27日，太平洋司令部總司令布萊爾於參院軍委會證詞。

<http://taipei.org/teco/cicc/news/chinese/c-03-28-01/c-03-28-01-18.htm>.

³²⁰ 張林宏、王易譯，《外交與威嚇：美國對華戰略》（北京：新華出版社，1998年），頁69-70。

經貿上：認為中國之發展潛力無窮，定位中國是美國的貿易夥伴，將加強雙方經貿關係與投資發展，並藉由市場進入以增進美國的價值觀，此不但有助人權改善亦有利國家安全之維護。且盼經由市場趨向之經貿改革，帶來中國更大開放及減少政府對日常生活之控制。另美國將支持中國在滿足相關條件下，進入世貿組織。亦要求中國尊重雙邊及國際經貿易務，並將持續給予永久正常貿易關係。

軍事上：持續對於中國威脅之警覺，要求透明化，並遏阻中國可能對美軍事科技之竊取，及雙元科技不符申請使用目的之移轉。重視中國對俄國等之相關軍事採購計劃，對巴基斯坦、流氓國家之擴散作為，軍事現代化、戰略之發展，而可能對地區及兩岸發展之影響。雖進行檢討但亦同時強調雙邊軍事交流之重要。鼓勵中國能加入地區軍事演習及區域安全合作。持續進行對大陸沿海之偵察活動。³²¹

2. 對台灣在政治上：基於一個中國政策原則，而維持與台灣之非官方關係不變。在符合支持一個中國之政策下，與台灣一起努力以確保獨立不會發生，俾免單方面改變現有兩岸三邊之互動框架。並鼓勵台灣與中國持續進行對話，而減少衝突，且不作調人之立場如昔。

經貿上：表明反對中國破壞與延緩台灣加入世貿組織之努力，而應近同時加入，並能進一步發揮促進兩岸經貿互動之成效。支持台灣參與區域經濟組織之活動，而能與相關國家交換意見。仍重視保護智慧財產權方面，在立法與執法上的努力。並持續重視台灣經貿帶動民主之發展典範作用。

軍事上：願意在維護台灣關係法及三公報精神下，持續售台及轉移所需之武器，且此有助台灣之信心而增進兩岸對話。並表明兩岸任何分歧，需透過和平而非武力之手段解決，且強調要尊種台灣人民之意願。並以中國對台軍事威脅程度，作為對台售武之考量標準，及不會事先與中共磋商。而對台灣是否能加入美

³²¹ 汪毓璋等著，《亞太經合會後，布希政府對華政策與兩岸關係發展》，(台北：遠景基金會，2001年)，頁177。

國戰區飛彈防衛系統，仍不願明確表態。³²²

3. 兩岸問題解決：在一個中國政策之下，兩岸應加強貿易、文化交流以增加互信，並透過不設定前題之對話，尋求以和平方式加以解決，然須台灣人民同意。且美國對於對話等解決方式不事先預設立場，亦不扮演調人角色。另兩岸間某種政治安排，仍是維持台灣安全的長久之計。

（三）變化之處

1. 對中國在政治上：雖改口不定位中國為競爭者及視中國為敵而係朋友，但對中國本質描述不同，及重新區域彼此之關係，而欲有不同政策設計之考量。更重視以可對美產生之助益與成果，審查雙邊之全面關係進展。且以凸出美國利益與價值觀，來處理雙方之分歧，及藉此明確劃定運作界限。並堅稱應落實同樣要求其它國家行為妥當的準則，迫中國配合。

經貿上：雖視經貿領域是雙方能結成夥伴之領域，但與以往不同而欲更全面、有計劃之主動整合美政府與民間商貿團隊力量，施壓中國市場向美國產品開放。並明示不欲以經貿為全面關係定位，及不能犧牲國家安全與核心價值。且藉由凸出鼓勵中共持續審議和修改智財產作為，而做出能夠全面影響國際標準之經貿相關規範之修正。

軍事上：中國軍事預算增加之疑慮，及對美國與台灣利益影響之意涵。並正視中國之威脅，而欲以明確措施來加以反制。且突出防範戰略意外之實力，而不在意中國反應及隨之而來之霸權抨擊。亦不會因顧及可能引發之短期矛盾，而忽視長期中國對美國家安全潛在危險之嚴重問題，欲加以抵制。並以暫停、案例逐一檢討之方式，重新思考與中國的軍事交流政策。³²³

2. 對台灣在政治上：突出台灣之典範作用，加重對美戰略利益影響之思考比重。以私人性質而非官方活動，將「過境禮遇」與對華政策調整脫勾，而增加與美國會議員會晤空間，以避免來自中國阻力。並在國際場合，明確表態支持台

³²² 同上註，頁 178。

³²³ 同上註，頁 179。

灣加入世衛，且敦促中國與國際社會，以更接受態度看待台灣相關努力。對來訪、受邀官員層級，亦較不考量中國因素而自我設限。³²⁴

經貿上：明顯表態歡迎台灣放寬對中國之經貿投資，及強調政治不應阻礙兩岸經貿交流。並欲以具體之建議措施，強調將要通過廣泛的多邊性、地區性、和雙邊論壇之途徑，增強與地區經貿互動，並推動台灣取消歧視性之政府採購方式，及相關程序障礙，例如供級商之聯合投標，及合同條款中之負債規定等限制。且較以往落實提昇美台間經貿閣員級官員之互動。

軍事上：更堅定語氣表達對台灣防衛之責任，落實對台安全威脅審議與軍售之緊密結合，而更大彈性詮釋台灣關係法。對台軍售不同以往之質、量提升，及可能實質運作改善台灣軍隊孤立狀態，與進行聯合演訓之議，彰顯不受中國左右急欲納入區域防衛設計之跡象。且取消對台軍售年度檢討，而依需要隨時進行，而彰顯與台灣關係之「正常化」定位，並改變選舉時支持台灣加入戰區飛彈防禦系統之說詞。³²⁵

3. 兩岸問題解決：解決之設計基軸與前任政府並無不同，只是未提及「中程協議」等具體措施而已。惟就競選時之政策宣示，到目前之政策實踐，仍有些微之表象變化。例如論及兩岸應加強對話之次數增多，台灣長治久安之計仍在於和中國間之某種政治安排，歡迎台灣解除對大陸之投資限制等。³²⁶

四、布希政府對華政策變化之考量因素：

(一) 從國際戰略格局考量：在美單邊國際主義傾向之政策推動下，³²⁷中國欲以第三世界領導者地位來影響、分化國際社會而對美採取不配合立場。藉由全方位外交之推動，形式上雖係打擊台灣擴大參與國際事務之努力，但實質上更大

³²⁴ 同上註。

³²⁵ 同上註，頁 180。

³²⁶ 同上註，頁 180。

³²⁷ Steven Mufson and Mike Allen "Realism cited in a Blunt New foreign Policy", *The Washington Post*, March 23, 2001. <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A44078-2001 Mar22.html>.

之戰略企圖，是欲建構反美之政經國際聯盟。³²⁸在中國與美戰略、外交對抗已漸成形之認知下，美需要重新設計對中國之長期戰略，及主導未來關係發展之確實可行計劃。

(二) 從區域情勢變化考量：中國在台海周邊擴張勢力之作為，更突顯成為區域強權之實力，直接挑戰了美國在亞太利益。加諸相關國家權力協調概念之籲求，及彼等內部各自不同政經走向，故除需穩固既有聯盟關係，尚應發展具有包容性及強化美國領導之政策，以防止中共影響力之滲透。對台灣明確之防衛態勢，反應美係針對不同國家挑戰，將在外交上採取更多樣且彈性作為，以掌握區域主動權。

(三) 從兩岸三邊互動考量：由美政府「三不」政策之宣示到台灣「特殊國與國關係」之反應，情勢發展雖漸回歸平靜，欲也凸顯美國對華政策上平衡槓桿維持之重要性。台灣新政府上台後對兩岸維持穩定之努力，中國形式上對「一個中國」詮釋之善意釋出，美除被動的加以鼓勵及支持外，似亦可在現有實力下之某種強硬技巧之施展，及明確作為之宣示，主動尋求可運作之空間，而能規劃兩岸之良性互動。³²⁹

(四) 從美國國內因素考量：由總統大選時「前瞻性交往政策」與中國是「戰略競爭者」之論爭，到目前「競爭者與夥伴並存」之交往定位，反應美國內對華政策論辯之分歧。而有必要在目前「牽制者」、「政治現實主義者」³³⁰及「強硬自由貿易者」³³¹之不同立場間，求取平衡。換言之，排除傳統上交往與孤立之明確取捨考量，而改採經貿與安全有所區隔之對待方式，而盼最終獲得國內一致共識及施政方針。

³²⁸ 江澤民在莫斯科大學發表演說，呼籲反制美國獨霸。《中國時報》，2001年7月18日，版11。

³²⁹ 同註280，頁182。

³³⁰ Realpolitician，是屬於右翼交往之鼓吹者，認為中國是必須處理之問題，而非要抵制之威脅。而與中國建立合作網，將強化其內部改革者，而有助於掌控北韓及減少飛彈擴散。前國安顧問史考克羅夫特(Brent Scowcroft)、前國務卿季辛吉、或許國務卿鮑威爾也逐漸傾項此種看法。

³³¹ Hard-line free-trader，對於中國在貿易方面立場放軟，以鼓勵其開放。但在安全方面加強，以赫阻其民族主義。支持中國加入世貿組織，但也售台更有效武器。與中國交往，但同時加強與日本、南韓與印度之安全關係。例如副國防部長伍佛維茨(Paul Wolfowitz)、副總統錢尼及國防部長倫斯斐都是持此種看法。

第二節 美、中關係發展及影響變數

一、關係發展

(一) 政治上：美中雙方均期盼建設性且尋求合作之關係定位，應可確立。且現實利益之考量更將凸出而主導關係發展，因此展現一定程度之「要求 - 配合，施壓 - 妥協，否認 - 改善，合作 - 討價」的對比互動模式。除了人權外，雙方應不會擴大攸關彼此價值之爭論，而會置焦點於短時間個別議題之努力解決。美國持續「要求」面向之交往作為不會改變，中國在保有尊嚴下之暫時讓步亦將可期；形式上雙邊互動會逐步增強，亦會逐漸達成一些合作之具體項目，但實質上互不信任之猜忌仍將從言行中展現。

(二) 經貿上：雙方將以經貿作為關係緩衝基石，且運用為達成長期戰略目標之工具。美將不斷利用貿易逆差施壓中國更多讓步，亦會全力支持中國市場化改革，以增加宏揚自由價值觀、責任制機會，並通過美國貿易法及世貿組織解決爭端之程序與機制，對中國遵守情況進行多邊審議及框架限制。中國形式上則藉由遵循國際經貿規則的合作方式，盼能吸納更多發展所需之資金、科技，並加強與歐洲、拉美、非洲關係，而厚植與美抗衡之實力，並會努力整合區域經貿力量，以發展影響力，進而增加與美談判籌碼。

(三) 軍事上：美視兩軍交流可提高中國透明度，有助降低誤判機率而有益台海情勢穩定；中國則盼藉此瞭解美國實力與間接掌握台灣軍力動態，而能較精確評估、設計未來軍力發展。故在美主動、且互惠要求，而中國概為被動因應之基本立場下，各層級之訪問、「建立互信機制」、「多邊研討」等軍事交流，會依全面關係之發展而漸次恢復、或調整。另美仍會以雙元科技輸出管制及制裁之解除作為誘餌，持續迫中國在非擴散上之配合；中國則不會放棄在美對台軍售上之施壓，因此非擴散與對台軍售之糾結不會解除。³³²

³³² 汪毓璋等著，《亞太經合會後，布希政府對華政策與兩岸關係發展》，(台北：遠景基金會，2001

二、影響變數

(一) 從國內因素考量

1. 就美國言：美國會對於中國在人權、非擴散、貿易逆差等關注議題改善作為之不同認知，而是否通過具法律效率之議案加以制裁，另對於突發事件如間諜機事件後處理方案之堅持等；美國內對華政策辯論失衡，向中國或台灣傾斜，而可能影響政府不同施政作為；決策階層相關官員之基本立場，而反映到不同政策之設計；輿論、媒體對中國國際行為者認知及「中國威脅論」之解讀，而是否能重塑形象來改善，及反恐怖主義戰爭之發展；中國對於美選區利益之掌握等。

2. 就中國而言：對美政策；定位之重新檢討，既定對美政策方針是否改變，而思考採取對抗或合作之途徑；政府是否可充分掌握國內反美情緒之擴大，而間接引發民族主義與美式民主文化、價值之長期衝突；人士接班佈局是否順利運作，相關改革措施是否能穩定推動，而不須故意挑起衝突來轉移內部矛盾、或化解緊張；軍方等保守勢力之權力發展與掌控，是否採取冒進政策之比重增加；美台關係發展程度之不同評價，危及中國統一之不同解讀等。

(二) 從區域因素考量

1. 就東北亞言：美國對區域駐軍之可能調整，及安全承諾之一般可信度；中國軍事現代化對區域疑慮之擴大與否及爭論之因應；面對區域不穩定之威脅，日本扮演角色之應然或實然之爭論，即採取外交作為之積極或消極性質之接受度；³³³南韓在朝鮮半島和解上，與美、日政策鴻溝之化解，及單邊作為之影響；美對南韓與日本進行與中共、俄國關係發展之解讀；及北韓作為最小關鍵影響力之可能作用等。

2. 就東南亞言：中國努力整合區域政治、經貿而欲排除美影響力之作為成果；區域不同發展程度國家對中國政策之不同解讀，即不同之因應設計；美國對

年)，頁 196-197。

³³³ 2001 年 10 月 5 日，日本內閣會議通過「恐怖活動對策支援法案」，及能派遣自衛隊護衛駐日美軍基地等的自衛隊法修正案，盼能維持有效期兩年，而放寬使用武器限制、進行援助難民、後勤補給等。《中國時報》，2001 年 10 月 6 日，版 6

於區域多邊論壇之立場變化，功能評估，或重新設計、調整，而消弭中國可能漸次擴大之作用；印尼政經穩定緩步復甦過程中，對美與中國可發揮角色之重新調整、及相關定位思考；美對南海領土爭議之最終介入程度與相關國家期盼之落差等。³³⁴

（三）從台灣因素考量

1. 就政治言：民進黨政權之大陸政策走向，及為台灣全體人民之接受程度；台灣 2001 年底國會選舉，民進黨雖佔優勢，但希望維持台灣現狀，似乎仍是民意的主流；美國在形式上與實質上，對於台灣參與國際組織之具體支持作為的變化；美國盼台灣進行兩岸對話之主動程度，與施壓力度大小。

2. 就經貿言：中國對於台灣鬆綁戒急用忍政策、放寬對大陸經貿投資，開放直接通航等措施對「一個中國」政策緩壓力作為之不同認知；台灣加強與大陸經貿交流之最終自主與依賴傾向發展之不同解讀；台灣加入世貿組織，而能加以運用此國際論壇之政治利得設計作為，及加速台灣問題國際化之趨勢。

3. 就軍事言：台灣積極發展核武，或研發對大陸有致命威脅之先進攻擊性武器，而不利中國憑藉武力之威嚇政策推動；台灣加入美國戰區飛彈防禦系統，而與美共同圍堵中國之發展評估；台灣與日、美從事公開且有助提昇軍力之各項軍事交流，而衝擊中國統一之威信；台灣建立與美準軍事聯盟之關係，進而支撐台獨力量。³³⁵

第三節 新世紀的美國對華政策趨勢

美國布希政府的中國政策尚處於成形過程中，它既有對前任的繼承，也有其自身的特點。中國政策在競選中並不是辯論的焦點，說明了共和、民主兩黨總統候選人的中國政策無根本性差別，而且還表明美國朝野主流在對華政策上具有最

³³⁴ 同註 294，頁 198-199。

³³⁵ 汪毓璋等著，《亞太經合會後，布希政府對華政策與兩岸關係發展》，（台北：遠景基金會，2001年），頁 199。

初步的基本共識，即繼續實行以經貿關係為基礎的對華交往政策。

然而，綜觀上述在比較小布希與柯林頓的中國政策的相同與相異之處後，我們可以得知，當小布希當選為總統後，美國新政府對華政策在重點上已表現出與克林頓政府的明顯不同，其迄今對華政策的局部調整具有實質性意義，而呈現對華強硬和對台支持的趨勢，使得中美難以在短期內磨合。具體說來，調整主要表現在以下幾個方面：

第一，在對華關係的定位問題上強調“競爭性”。共和黨在競選綱領中明顯提出，中國是美國的戰略對手，而不是戰略夥伴。小布希政府的國家安全事務助理康多莉扎·賴斯也表示：即使同北京進行經濟交往不無道理，但中國仍是亞太地區安定的潛在威脅。它的軍事力量現在無法同美國相比。但這一情況未必永久不變。我們所知道的是，中國是個大國，還有未竟的重大利益，特別是有關台灣和南中國海問題。中國對美國在亞太地區的作用反感。這就是說，中國不是個「現狀」國家，而希望將亞洲均勢作對已有利的改變。僅就此點而言，中國就是個戰略競爭者，而不是克林頓政府一度稱之為的“戰略夥伴”。此外，中國在擴散導彈技術方面一向同伊朗和巴基斯坦合作，安全問題顯而易見。中國將儘其所能以提高自己的地位，不管是竊取核秘密還是試圖威嚇台灣。³³⁶共和黨競選綱領也指出，共和黨政府了解中國的重要性，但不會把中國置於其亞洲政策中心。³³⁷

第二，提高了對中國的防範意識，加強了圍堵措施。美國新政府上台後，在處理對華政策關係上強調對華的圍堵和防範，試圖從全球和亞太戰略的層面上早日消除中國對美國的可能挑戰。為了防止正在崛起的中國向美國挑戰，美國從全球、地區和雙邊多個層次上向中國施壓。以全球層次上講，美國加強西方內部對華政策的一致性，聯合歐日等盟國制約中國，防止中俄聯手反美。以地區層次上講，美國加強了以美日聯盟為基礎的亞太軍事安全體系，提升日本的戰略地位，利用印度制約中國，加強或延伸在東南亞國家的美國軍事存在。在雙邊關係上，

³³⁶ Condoleezza Rice, “Promoting the National Interest,” *Foreign Affairs*. January/February 2000, p56.

³³⁷ 共和黨 2000 年競選綱領，新華社華盛頓 2000 年 7 月 31 日英文電。

美國多方向中國大陸施壓，提升台灣在美國戰略考慮中的地位，加強「以台制華」的一面。

第三，在共和黨內部、國會，以及媒體中存在較強的反華勢力。在柯林頓執政年代，共和黨保守勢力對其進行了猛烈的攻擊。共和黨上台執政以後，小布希總統注意整合黨內各種勢力，聯合各種力量，已達到穩定內部和爭取連任的目的。而且，小布希吸取老布希得罪共和黨右翼的教訓，特別注意同保守派的協調，突出同中國的衝突面，已強調其堅定性。美國副總統錢尼曾表示，美國新政府希望和中國保持良好關係，但是他批評柯林頓政府再對華關係問題上缺乏一致性。他指出，不應該誤導中國人，不要變來變去，美國應該在表明美國的長遠目標方面顯示連續性。他認為，「對中國人，你必須十分清楚講明我們的觀點和立場，在這種情況下他們才會做出最佳的反應。」³³⁸

第四，主張對中國的反應應該「明確而堅定」。柯林頓政府的對華政策具有某種敏感和擔心，如 1992 年柯林頓在競選時攻擊中國但後來又退縮了，將人權問題和最惠國待遇脫鉤。又如在 1995 年，柯林頓政府先是再三保證不讓李登輝訪美，後來又出爾反爾，使李登輝赴康乃爾的訪問成行，引發了 1995 - 1996 年的台海危機等。而共和黨政府則缺乏先例而傾向於作出強列反應。共和黨人認為，沒有美國人會願意同中國發生對抗，但如果中國要挑起危機，並且危機也無法避免的話，那麼美國只好奉陪。至於美國會採取什麼行動，現在誰也說不上，要根據當時的情況而定。³³⁹更為重要的是，小布希關於中美「戰略競爭關係」的競選口號正在逐步演變為對華具體政策，加大了對華施壓的力度。小布希政府還努力提升亞太地區在美國全球戰略中的地位，突顯日本等盟國作用，加強在亞太地區防範和制約中共。

第五，極力在對華政策上表現出同柯林頓政策的區別，強調不能對華「示弱」。如前所述小布希政府在外交和安全系統中安排了一批強硬派份子，如副總

³³⁸ 楊浩勉，〈中美關係面臨考驗〉，《美國研究》，第十五卷，第 2 期，2001 年 6 月，頁 27。

³³⁹ 陳毓鈞，《戰爭與和平 - 解析美國對華政策》（台北：環宇出版社，1997 年），頁 31。

統錢尼、國家安全顧問賴斯、國防部長倫斯斐組成的外交和安全班子，以「保守的現實主義」為其理念框架和基礎。在執行層面上，如副國務卿阿米塔吉、副國防部長伍佛維茲等人則在實際政策操作中突出了對華的強硬面。儘管一個國家的外交政策是由其根本的國家利益所決定，但決策者和執行者的個人作用也不應忽視。一大批具有軍事安全背景的人員進入政府，必然對美國的重大外交和安全政策發生影響，如飛彈防禦系統和台灣問題等。

第六、小布希政府由於上台不久，在同中國的磨合過程中往往顯得前後不一，顧此失彼。哈佛大學費正清東亞研究中心研究員羅斯（Robert Ross）認為，從尼克森以來，歷屆美國政府同中國的磨合期至少需要 18 個月，而柯林頓政府的第一任期的 4 年基本上都是磨合期。鑒於當前美國國內政治和中美美關係的現狀，雙方需要相當時期的磨合才能「正常」運轉。³⁴⁰不少美方人士認為，中美兩國當前的緊迫任務是建立危機處理機制，制訂遊戲規則，從而將突發事件的負面影響降至最低。

³⁴⁰ Robert Ross, "From Denial to Leadership: The Clinton Administration and China," (Monograph), April 2001, pp. 29-31.

第六章 結論

第一節 綜合研析

一、處在十字路口的中美關係

中美關係自從 1989 年以來，一直處於動盪不定的狀況中。除了政治制度不同、經濟發展水平不同、文化價值不同這些大家公認的因素之外，在國際政治布局中，蘇聯的解體，使冷戰時代的大三角戰略格局發生了根本性的改變，導致了中國在美國全球戰略中的影響力下降。而中國經濟的高速發展，國力、軍力不斷上升，也使得許多美國人擔心北京會成為美國在新世紀裏的一個強有力的挑戰者。因此，他們竭力推動美國官方對華政策傾向圍堵的方向，同時美國的各種反華的勢力團體，也積極向政府施壓。然而，美國行政當局也意識到與中國的合作對其領導國際事務至關重要。比如在聯合國安理會的投票運作中，中國的否決票可以使美國的外交努力受到重挫；在亞太地區的安全方面，兩國也共享許多平行的利益；朝鮮半島的和平與穩定離不開中國的影響；地區多邊安全機制的建立如中國缺席就形同虛設。所有這些，都讓美在制定對華政策的過程中，瞻前顧後，左右搖擺，難以形成連貫性、持續性和一定的可預見性。

這亦是美國學者和官員們為美國中國政策實質所下的定義。³⁴¹的確，美國的中國政策中存在著太多的隨意性，太容易為國內政治和國際事件所干擾，太缺乏一個長遠的指導方針，其結果就是美國行政當局長期地在交往戰略和圍堵戰略之間搖擺。從官方的語言看，交往是因為中國就在那裡，而且還會繼續在那裡，不和它交往又能怎麼辦？但交往政策的內容可以做很多解釋。美國政府常常講，交往與圍堵有很大的區別，比如美對華與美對古巴的態度和政策就有本質的不同。而美國官員告訴美國人民則說，交往的目的是促進中國的和平演變，催化中共政權的垮台；從外交的角度來說是將中國引入由西方主導的國際秩序中，遵守那裡

³⁴¹ James Schlesinger and others, *Toward Strategic Understanding Between America and China*, National Committee China Policy, *Series*, November 13, 1996.

的「國際慣例」。就中國而言，所有這些所謂的交往和圍堵的本質上區別，只不過一個是毒藥，另一個是在毒藥外面再包上一層糖衣而已。

將美國的中國政策放在一個大一點的理論框架中，其兩邊的極限分別是戰略夥伴關係和清楚的敵對關係。在中國看來，戰略夥伴關係是最佳的發展方向，如能實現，將從根本上擴大中國的外交空間，幫助兩岸關係傾向中共期待的方向發展。然而，即使柯林頓在 1998 年同意將兩國關係定位於這種關係時，美國似乎也沒有對此認真過。從美國誤炸中共駐南斯拉夫大使館和 2001 年 5 月的中美南海撞機事件，美國似乎早就已經將這個「夥伴」打入了冷宮。與此相對應的是，美國行政當局至少在目前無意把中共當做敵人來對待，畢竟將中共當敵人來對待對美國自己並沒有什麼好處。³⁴²

實際上，美國的中國政策就是避開這兩個極端，在一定範圍內，根據一定的內政外交需要不斷地擺動。在國際環境比較好的時候，在兩國經貿關係發展比較順利的情況下，在中國內政相對平和的環境中，它更多的以合作的態度對待中國。而在美國的競選政治升到一定高溫時，在台海局勢出現大的變數時，當中國和美國的外交努力在國際舞台上出現明顯衝突時，美國政府就會自然地把中國當作一個競爭者、一種威脅、甚至是一個潛在的對手。

如果美國人對中國人的態度徘徊於敵友之間，中國人對美國人的感覺則搖擺於愛恨之間。中國人佩服於美國的經濟發展程度，讚揚它在科技領域中對世界文明所做的貢獻，欣賞美國作為一個移民國家所形成的民族凝聚力，所以他們希望去美國旅遊，把子弟送到那裡去接受教育，並希望自己的國家有朝一日也能向美國那樣富有、自由、強大。然而，中國人又受不了美國人的那樣頤指氣使、那樣的強人所難、那樣的以自我為中心。中國人在經貿上遭遇美國人的蠻橫無理，在外交上感到美國人的處處擠兌，在軍事上面對美軍的巨大壓力，所有這些都使得他們在與美國人的交往中顯得十分的無奈。只有在 1995 年 5 月中國大使館被炸

³⁴² 賈慶國、由冀〈中國的重新崛起及外交戰略〉，鄭宇碩編《中國評論 1998》，（香港：中文大學出版社，1998），頁 109-136。

之後，中國人才在又愛又恨中選擇了一次恨，在美國大使館前發出的抗議聲中，宣洩了積壓已久的怨氣。³⁴³因此如何妥善處理中美關係，乃是中共領導人長時期的挑戰。

二、挑戰與機會共存

美國新政府上台以來，中美關係再次面臨考驗。而美國新政府的中國政策似乎趨於強硬，是否顯示著美國華政策根本性的變化，還需要一段時間的冷靜觀察。因此在小布希的新政府，中美關係仍是挑戰與機會並存。

從挑戰方面看，首先，美國新政府正試圖制定和實施針對中國的新戰略，一旦把中國視為美國的敵手，美國將會對中國進行全面圍堵，世界格局和亞太秩序隨之就會發生根本性轉變，從而影響到整個世界的和平與發展。其次，迄今為止的美國新政府在中美關係問題上的所作所為令人印象深刻，其中國政策趨硬、在台灣問題上親台，在實際操作上主動出擊等特點已出露端倪。共和黨新政府上台，與中國需要磨合期，以往的經驗告訴我們，磨合期容易產生摩擦。嚴峻的現實正在告訴我們，此次的磨合期也將是長期的、艱難的、甚至是痛苦的。如果無法制止兩國關係的螺旋型下降，中美關係甚至可能完全失控。再次，一些中美分歧是原則性和根本性的，作為長期負面因素，他們將長期干擾中美關係的發展。

從機會方面來看，首先，在世界政治多極化和經濟全球化的時代，中美兩國相互依存度不斷提高，這在客觀上要求了兩國進一步穩定和改善關係。進入新世紀後，中美兩國都在重新審視各自的全球戰略和相互政策，如果雙方在全球戰略、國際和地區秩序、共同利益等方面增加共識的話，那麼就可能更有力地推動關係向積極方面發展。第二、即便在困難的條件下，兩國還是有對話和合作的餘地。喬治華盛頓大學埃利特學院院長何漢理認為，在當前情況下，中美兩國都需要堅強的領導。合作關係要比競爭關係好，因為前者指出了前進的方向。而且競爭關係也都有多種形式，雖然最佳的夥伴關係一時難以做到，也要避免生死搏鬥

³⁴³ 郝雨凡、張燕冬主編，《限制性接觸 - 布希政府對華政策走向》，(北京：新華出版社，2001年)，頁 234 - 235。

式的競爭關係，爭取通過建設性競爭達成遊戲規則。再具體處理中美關係和台灣問題時，小布希政府也表現出一定的克制和餘地，如美國決定暫緩向台出售「神盾級」驅逐艦、取消年度美台軍售會議及決定 2002 年 2 月布希的北京之行等。

第三、穩定和健康的中美關係不僅符合中美兩國的利益，也符合世界各國、特別是亞太各國的利益。小布希政府派出要員到歐亞兜售飛彈防禦計劃，結果響應者寥寥。亞太國家更不願意看到中美兩大國交惡而被迫捲入，並破壞地區的安全經濟秩序。

第四、儘管中美關係困難重重，問題眾多，2002 年還可能具有改善的兩個契機，一是中國加入 WTO 之後，中美兩國經貿關係的前景將更加廣闊；二是「九一一」事件後，美國調整國際戰略，反恐成為第一要務，在中亞頗有影響力的中共，成為美國積極拉攏的對象，這樣的國際環境，也為雙方關係的進展奠下了基石。

第二節 未來走向

美國大部分的學者與智庫對於小布希總統未來在亞洲的政策咸認為不至於有明顯的變化。身為一個初期執政者，再加上小布希與前總統柯林頓都是國際主義者、自由貿易者以及兩大政黨中的中庸代表，因此，小布希與柯林頓的不同僅在於「程度，而非種類」(ones of degree, not kind)。³⁴⁴在使用武力的議題上，小布希將更為「片面主義」，但對於中共的「一個中國」立場，表示了解和支持，但亦強調台灣問題和平解決的必要性。小布希政府與中國在核武擴散的議題與人權如法輪功、西藏的問題仍將是彼此爭議所在，但兩國在經貿、環保、國際間反核子擴散與打擊恐怖主義等諸多議題上，仍具有符合彼此利益的合作空間。

就美國內部情勢而言，美國身為全世界最大的資本主義國家，兩大黨和大企業的關係一向密切，尤以共和黨更加明顯。美國參眾兩院通過給予中共「永久正成貿易關係」，便可看出美國商界對政界的影響力。從小布希上台迄今，正值美

³⁴⁴ Murray Hiebert, *The Bush Presidency: Implications for Asia*, 2001.1., <http://www.asiasociety.org/publications/update_bush.html>

國經濟成長遲緩期，不可否認的，中國大陸的市場將是美國無法不正視的。³⁴⁵小布希的當選商界出力不小，也因此小布希日後在處理對華政策時，不得不考量到美國的經濟利益。共和黨的中國政策一直是強調遵守並執行台灣關係法，因此，吾人判斷共和黨有其一致且延續的中國政策。³⁴⁶

即使如此依照上述的分析，我們仍可察覺未來小布希的中國政策走向，會有以下幾點的可能性：

一、布希新政府的國際思維乃承續傳統共和黨外交政策觀點，強調權力與國家利益的重要性，以及著重權力平衡與國際強權的政治運作。此屬於現實主義的國際政治觀點，亦是主導冷戰時期主要的國際思維。這是一個維護現狀，鞏固既有權力利益的思維模式，這也是一個反對破壞現狀，防止他國權力擴張的霸權意識型態。布希政府將視中共為挑戰美國利益的新興強權，因此中共將取代以往的蘇聯，成為二十一世紀新的主角。

二、小布希不致改變美國對中共「接觸和遏制並行」的戰略。因為接觸符合共和黨所謂的的國家利益，且保持接觸也可以達到改變中國和向中國施壓的雙重目的，相對的，中共也不會改變美國「既聯合又鬥爭」的策略，「重商主義」與「現實主義」仍主導了美國對於中共的態度。換言之，小布希在美國之「經濟的安全困境」下仍會加強與中共的經貿合作，支持一個中國政策，支持中共加入WTO，並樂意和中國發展經貿關係，持續將經貿議題與人權問題脫鉤。往後美中雙方經濟議題互動的良窳將嚴重影響未來雙方關係的發展，經濟互賴與市場需求的強度將勝過政治因素、意識型態的抗衡。

三、台灣議題將是美中關係發展最重要的障礙與變數，美中雙方戰略上的矛盾在此處充分顯現。過去冷戰期間美國為開啟與中國的接觸交往關係，曾將台灣當成利益交換的棋子。然而時過境遷，台灣卻再度成為美國的重要戰略據點「不

³⁴⁵ 林郁方，美國新政府人事佈局與政策走向對兩岸關係之影響，電子化文獻，
<<http://www.dsis.org.tw/peaceforum/sympposium/2001-01/CST0101002r.htm>>

³⁴⁶ John F. Coppet. The New U.S. Administration's Taiwan Policy, 「經濟國際化 - 兩岸經濟合作」學術研討會，民國 89 年 12 月 10 日，頁 2。

沉的航空母艦」，成為美國國會對比中國的模範樣板。美國在台灣的利益包含有軍事、經濟及政治意識型態等各個面向，因此不容許中共以武力染指台灣，否則美國在亞太地區的利益將遭遇到嚴重打擊。至於中共則視台灣議題為其全球戰略的中心，在二十一世紀最重要的戰略目標，即是以不計一切手段「拿下」台灣，統一中國。於是，台灣成為美中雙方在亞太地區戰略競逐下的樞紐，美中在台海的利益爭逐將牽動亞太及全球的穩定與繁榮。雖然布希政府也不會希望為台灣問題與中共開戰，但共和黨對台政策「清晰化」的做法，無形中又給台灣問題增添了極大的變數，雖然台灣在短期內可獲得美國對台軍售的好處，但台灣介於兩大強權之間位置，不可輕忽大國對國際事務的主導權，宜保持對敏感議題較被動的態度。

四、美國的中國政策雖是持續性的，但唯一不變的自是美國的國家利益。

美國在處理兩岸問題時都有一準則，而每一階段的對華政策宣示，都指向一個目標，意即是否符合美國國家利益。這可從美國近年來與兩岸交往時採取不同的策略與態度看出端倪。一方面美國雖然宣稱所謂「一個中國原則」；另一方面似又加強「台美軍事合作」之趨勢，如此相互矛盾之兩岸交往態勢，更加突顯美國外交係以其國家利益為軸心。任何相信透過「台美軍事合作」能加強台灣安全之想法，恐將導致北京誤判台海情勢，而我方付出昂貴的對美軍事採購代價，換來的事實是更多中共導彈瞄準與威脅。國家安全的整體防禦不僅僅是軍事層面的意涵，如何避免中共誤判引發軍事衝突，才是我方台海戰略的最高指導原則。

剖析美中關係的發展，從尼克森打開美中接觸大門起，至 1990 年國際結構發生重大轉變為止，美中雙方因有共同的敵人蘇聯，所以具有合作的戰略基礎，因此各項矛盾得以蟄伏。然而，冷戰後時空因素轉變，雙方當初戰略合作的利基消失，各項矛盾浮現，其中以台灣問題最為嚴重，於是該議題就成為美中關係最主要的障礙。實際上，美國的中國政策，自老布希時代就開始主張的交往政策，經柯林頓至小布希，就是希望尋找雙方已失落的共同利基，並設法將中國導入由美國主導的國際政經社會。檢視美國現今的中國政策，布希政府仍會繼續鼓勵中

美經貿關係，因這是他有限制性交往政策的重要主張之一，我們相信，美國應可在二十一世紀的主流價值 - 經濟的合作與競爭，取代極化的軍事對抗與鬥爭，畢竟「一師之舉，十年之蓄殫；一戰之費，累代之功盡」。因此，為消弭台海問題對美中台三方所造成的傷害，三方都應以經濟替代軍事並極力求同存異，暫時撇開意識型態的問題，彼此間積極交往。特別是台灣更應修正「戒急用忍」政策，主動與大陸交往，改變美中台三方關係中棋子的角色。由於美中在亞太戰略結構上，已有形成對峙關係的趨向。因此，台灣千萬不要認為若美中關係惡化，就可從中獲益，事實的真相是雙方關係若極遽惡化，則台灣成為兩強相爭的樞紐地位將更形突顯。因此，台灣應儘速擺脫棋子的地位，避免再次被美國出賣或者中共武力相向。並設法掌握交往的主動權，扮演美中關係的槓桿支撐點，修正目前過於傾向美國的政策，運用「以柔克剛」的精神及「以小博大」的智慧，優游兩端從中取利，如此才有希望在太平洋兩大國的夾縫中求取生存。

參考書目

壹、中文部分

一、書籍

- 王緝思，《冷戰後美國的全球戰略和世界地位》，(台北，生智出版社，2001年)。
- 何大明譯，《長城與空城計》，(台北，麥田，1998年)。
- 朱成虎，《中美關係的發展變化及其趨勢》，(南京，江蘇人民出版社，1998年)。
- 朱明輝等編，《亞太安全戰略》，(北京，軍事科學出版社，2000年)。
- 行政院新聞局，《和平之旅》，(台北，行政院新聞局，1997年)。
- 汪毓璋主編，《『亞太經合會』後布希政府對華政策與兩岸關係發展》，(台北，遠景基金會，2001年)。
- 辛燦主編，《西方政界要人談和平演變》，(北京，新華出版社，1989年)。
- 辛華，《美國對華政策背景資料》，(北京，新華出版社，1998年)。
- 吳玉山、林文程、江水平，《後鄧時期對台灣及大陸的震盪》，(台北，國家發展基金會，1995年)。
- 吳東野、楊開煌、張亞中、陳一新等著，《2001年國際形勢與未來展望》(台北，遠景基金會，2002年)。
- 吳安家，《中共史學新探》(台北，幼獅，1988年)。
- 易石博，《政治理論與研究方法》(台北，三民書局，1991年)。
- 林宗達，《戰區飛彈防禦與台海安全》(台北，時英出版社，2000年)。
- 林添貴譯，《轉向》(台北，先覺出版社，1998年)。
- 胡為真，《美國對華「一個中國」政策之演變》(台北，台灣商務圖書，2001年)。
- 周煦，《冷戰後美國的東亞政策：1989-1997》(台北，生智出版社，1999年)。
- 夏旭東、王書中，《走向二十一世紀的中美關係》(北京，東方出版社，1996年)。
- 傅啟學著，《三十年中美中俄關係的演變》(台北，商務，1986年)。
- 郝雨凡、張燕冬主編，《限制性接觸：布希政府對華政策走向》(北京，新華出版

- 社，2001年）。
- 《現代哲學論衡》（台北，黎明文化事業，1986年）。
- 黃裕美譯，《文明衝突與世界秩序的重建》（台北，聯經出版社，1997年）。
- 陳毓鈞，《戰爭與和平 - 解析美國對華政策》（台北，環宇出版社，1997年）。
- 陳明，《布希新政府之兩岸政策走向》（台北，遠景基金會，2001年）。
- 陳妙香譯，《驚蟄中國》（台北，智庫股份有限公司，1996年）。
- 賈慶國、由冀，《中國的重新崛起及外交戰略》（香港，中文大學出版，1998年）。
- 張亞中、孫國祥，《美國的中國政策 - 圍堵、交往、戰略夥伴》（台北，生智，1999年）。
- 張亞中，《兩岸主權論》（台北，生智，1998年）。
- 張林宏、王易譯，《外交與威嚇：美國對華戰略》（北京，新華出版社，1998年）。
- 張林宏、孫格勤，《挑戰中國：國家安全面臨的嚴重威脅》（北京，台海，2000年），頁34-35。
- 張蘊嶺，《合作還是對抗：冷戰後的中國、美國及日本，1997年》（北京，中國社會科學出版社，2001年）。
- 楊浩勉，《後冷戰時期的中美關係分析與探索》（上海人民出版社，1997年）。
- 楚樹龍，《冷戰後中美關係的走向》（北京，中國社會科學出版社，2001年）。
- 熊志勇，《中國與美國 - 邁向新世紀的回顧》（河南，人民出版社，1995年）。
- 《鄧小平文選》，第三集，（北京，人民出版社，1993年。）
- 劉學成、李季東主編，《中國和美國 - 對手還是夥伴》（北京，經濟科學出版社，2001年）。
- 劉達第、汪大為編，《中美關係的軌跡》（北京，時事出版社，1995年）。
- 鄭宇碩編，《中國評論》（香港，中文大學，1998年）。
- 關中，《論中美關係》（台北：民主基金會，1992年）。
- 蘇格，《美國對華政策與台灣問題》，（北京，世界知識出版社，1998年）。

二、期刊

士弓，〈要合作不要對抗〉，《海峽評論》，第 25 卷，第 3 期（民國 87 年 9 月），頁 24-28。

王緝思，〈美國對華政策中的「戰略三角」〉，《美國研究》，1992 年第 2 期，頁 7-35。

王緝思，〈遏制還是交往？評冷戰後美國對華政策〉，《國際問題研究》，第 1 期（民國 85 年），頁 1-6。

北國，〈美國學者認為下屆總統可能會拋棄中美「建設性戰略夥伴關係」〉，《中國評論》，2000 年 2 月號，頁 27。

江亦朋，〈九一一事件對美國內政外交的影響〉，《當代亞太》，2002 年第 1 期，頁 16。

社評，〈跌宕起伏的中共與美國關係：寫在美國總統訪平之前〉，《中共研究》，32 卷，頁 10。

楊浩勉，〈中美關係：回顧與反思〉，《中國與世界》，第 3、4、5 期合刊本，（民國 85 年 6 月），頁 41。

邵宗海，〈美國對台軍售政策對兩岸關係的影響〉，《中山人文社會科學期刊》，第 9 卷第 1 期（民國 90 年 6 月），頁 3。

周琪，〈冷戰後的中美關係現狀〉，《美國研究》，第 9 卷第 4 期，1995 年，頁 30-50。

姜長斌，〈從對峙走向緩和，冷戰時期中美關係再探討〉，《美國研究》，2001 年第 1 期，頁 133-135。

高朗，〈美現實主義外交下的兩岸政策〉，《國政評論》，2001 年 6 月 16 日，頁 11。

時殷弘，〈九一一事件與美國對外態勢〉，《美國研究》，2001 年第 4 期，頁 24-25。

孫光民，〈台灣關係中美國對台海安全之設計〉，《美國月刊》，第 11 卷第 5 期

- (民國 85 年), 頁 57。。
- 畢英賢, <論中俄戰略作夥伴關係>,《問題與研究》, 第 35 卷第 12 期 (1996 年 12 月), 頁 21-22。
- 袁鵬, <九一一事件與中美關係>,《現代國際關係》, 2001 年第 1 期, 頁 19。
- 秦朝英, <論國家利益 - 生存與發展需求>,《戰略與管理雜誌》, 1998 年第 6 期, 頁 28。
- 翁明賢, <美國調整對台軍售對美、中、台三邊關係的影響>,《共黨問題研究》, 第 27 卷第 5 期 (民國 90 年 5 月), 頁 2。
- 陳文賢, <美國外交政策中的現實主義因素>,《問題與研究》, 第 32 卷第 3 期 (民國 82 年 3 月), 頁 70。
- 陳一新, <美國在單極為主多極政經體系中的新地位與新挑戰>,《美國月刊》, 第 7 卷第 2 期, 1992 年 2 月, 頁 4-16。
- 陳一新, <從布希外交團隊與領導風格看美國外交與兩岸政策>,《遠景季刊》, 第 5 卷, 第 1 期, 2001 年 1 月, 頁 15。
- 陳頌, <小布希政府的中國政策和兩岸關係>,《共黨問題研究》, 第 27 卷第 9 期, 民國 90 年 9 月, 頁 87。
- 陳德民, <九十年代中美關係的探索>,《現代國際關係》, 1999 年第 9 期, 頁 12-15。
- 傅亞蘭, <九一一事件對美中台三邊關係的影響>,《共黨問題研究》, 第 28 卷第 1 期 (民國 91 年 1 月), 頁 82-83。
- 傅夢孜, <美國外交的新調整>,《現代國際關係》, 2002 年第 1 期, 頁 24。
- 張雅君, <蘇聯變局對中共的影響>,《中國大陸研究》, 第 34 卷第 11 期 (民國 85 年 11 月), 頁 49-57。
- 張登及, <從宏觀歷史視野解讀「中」美軍機碰撞事故>《共黨問題研究》, 第 27 卷第 5 期 (民國 90 年 5 月), 頁 104。
- 楊運忠, <論布希政府對美國全球軍事戰略的重大調整>,《當代亞太》, 2001

年第 9 期。

楊浩勉，〈中美關係面臨考驗〉，《美國研究》，第 15 卷，第 2 期，2001 年 6 月，頁 27。

楊浩勉，〈對小布希政府對華政策的分析和思考〉，《國際問題研究》，2001 年第 5 期，頁 45-46。

趙景芳，〈美國對華「接觸」政策的目標分析〉，《現代國際關係》，1999 年第 6 期，頁 11。

蔡瑋，〈論新世界秩序下的美國對中共政策〉，《美國月刊》，第 7 卷第 1 期（民國 81 年 1 月），頁 22-27。

蘇浩，〈中國外交的「夥伴關係」框架〉，《中國外交》，2000 年第 6 期，頁 32。

三、中文報紙與雜誌

《人民日報》

《大公報》

《文匯報》

《中央日報》

《中國時報》

《中國經濟時報》

《自由時報》

《信報》

《明日報》

《南方都市報》

《香港信報》

《僑報》

《聯合報》

《大陸情勢週報》（中國國民黨大陸研究工作會）

貳、西文部分

一、英文文件

CIA, Unclassified Report to Congress on the Acquisition of Technology Relating to Weapons of Mass Destruction and Advanced Conventional *Munitions*, 1 July Through 31 December 2000.

The White House, President Clinton: U.S.-China Relations in the 21st Century, June 11, 1998.

U.S. Department of Defense, Executive Summary of Report to Congress on Implementaton of The Taiwan Relation Act, Dec.18, 2000.
http://www.defenselink.mil/pubs/twstrait_12182000.html.

U.S. Department of State, Office of the Spokesman, “American Interest and the U.S.-China Relationship,” Address by Secretary of State Warren Christopher to the Asia Society, the Council; on Foreign Relations and the Asia Society, the Council on Foreign Relatons and the National Committee on U.S.-China Relations, May 17, 1996, Mcgraw Hill Building, New York.

U.S. Deparment of Defense, Quadrennial Defense Review Report (Washington, D.C. Department of Defense, September 30, 2001).

Bush, George W., “A Distinctively American Internationalism,” a Speech at Simi Valley, California on November19, 1999.

Ellsworth, Robert, Andrew Goodpaster and Rita Hauser, America’s National Interests, A Repoprt from The Commission on America’s National Interest, July 2000.

Hibert, Murray, The Bush Presidency: Implications for Asia, 2001.

二、英文書籍

Aron, Ramond, *Politic And History*. (London: Transaction Books,1984) .

- Bernstein, Richard and Ross H. Munro, *The Coming Conflict with China* .(New York: Alfred A. Knopf, Inc.,1997).
- Clinton, William J., *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement* (Washington D.C.:The White House, Feb.1996).
- Hasted, Glenn.P., *American Foreign Policy-Past, Present, Future*.(New Jersey: Prentice-Hall Inc,1999).
- Harding,Harry, *A Fragile Relationship-the United States and China Since 1992*.(Washington D.C.:Brooking Institution,1992).
- Hogean, Michael J, & Thomas G. Patterson, *The History of American Foreign Relations*.(Cambridge University,1991).
- Henkin, Louis, *Foreign Affairs and the Constitution*..(New York: W.W. Norton Company, 1975)
- International Institute for Strategic Studies, *Military Balance*, (London: Oxford University Press, 1992.)
- Johnston, Douglas, *Foreign Policy into the 21st Century: the U.S. Leadership Challenge*. (Washington D.C.: CSIS Press, 1996).
- Khalizad, Zalmay. &David Oeletsky eds. *The United States and Asia: Toward a New U.S. Strategy and Force Posture* (D.C.:Rand,2001).
- Metzger, Thomas A. and Ramon H, Myers, *Greater China and U.S.Foreign Policy: the Choice between Confrontation and Mutural Respect*. (San Francisco : Hoover Institution Press, Standford University,1996)
- Morgenthau, Hans J., *Politics Among Nations: the Struggle for Power and Peace*. (New York: McGraw-Hill Press,1993.)
- Mosher, Steven W., *China Misperceived - American Illusion and Chinese Reality*.(New York: A New Republic Book,1990)
- Nixon, Richard, *The United States Foreign Policy for the 1970's: A New Strategy for Peace*. (New York, Bantam Books,1970).

Nye, Joseph S. Jr., *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*. (New York: Basic Books, 1990).

Keohane, Robert O., and Nye, Joseph S. Jr., *Power and Interdependence*. (Glenview, Illinois: Scott, Foresman and Company, 1989).

Waltz, Kenneth N., *Theory of International Politics*. (MA: Addison-Wesley, 1979).

三、 英文期刊

“Bush’s Asian Challenge,” *The Economist*, March 17, 2000, pp.13-14.

Berger, Samuel, “A Foreign Policy for the Global Age,” *Foreign Affairs*, November/December, 2000, p.27.

Congressional Digest, October 2000, pp.23-25.

Congressional Press, *Realease*, April 23, 2001, pp.23-25.

Campbell, Kurt M. I, “The Cusp of Strategic Change in Asia,” *Orbis* (Summer 2001), pp.37-38.

John Barry, “A New Pacific Strategy: Washington is evolving a deterrence theory for China,” *Newsweek*, May 7, 2001

“China Oppose Spread of U.S.-Led Strikes on Terror,” *Reuters*, October 10, 2001.

Christensen, Thomas J., “Posing Problems without Catching Up: China’s Rise and Challenges for U.S. Security Policy,” *International Security*, vol.25, no.4 (Spring 2001), pp.5-40.

Christensen, Thomas, “Theater Missile Defence and Taiwan’s Security” *Orbis*, Winter 2000, pp.79-91.

Cohen, Eliot, “Defending America in the Twenty-first Century,” *Foreign Affairs*, March/April 2000, p.41.

Doyle, Michael W., “Liberalism and World Politics,” *American Political Science Review*, December 1986, pp.1151-1169.

Daalder, Ivo H. and others, “Deploying NMD: Not Whether, But How,” *Survival*, vol.42, no.1 2000, pp.6-17.

Dittmer, Lowell, “The Strategic Triangle: An Elementary Game-Theoretical Analysis,” *World Politics*, vol.33, no.4 (July, 1989).

- Gill, Bill, "Contrasting Vision, United States, China and World Order," U.S.-China Security, *Review Commission*, August 3, 2001, p.16.
- Huntington, Samuel P., "America's Changing Strategic Interest," *Survival*, vol XXXIII, no.1 (January/February 1991), p.6.
- Interview with Ambassador Richard Amitage, "A Republican View: Managing Relations with Russia, China, India," U.S. Foreign Policy Agenda," *Foreign Affairs*, vol.5, no. 2, pp. 9-12.
- "Inside the Mind of Bush's Foreign Policy Czar , " *Business Week*, February 23, 2000
- Kissinger, Henry A., "Reflection on Containment", *Foreign Affairs*, vol. 73, no.3 (May-June,1994) , p118.
- Munro, Ross H.J., "Awakening Dragon: The Real Danger in Asia is From China," *Policy Review*, no.62(1992 Fall), pp10-16.
- Ness, Peter Nan, "The Danger of NMD", *Foreign Affairs*, March/April , 1999.
- Peter, Haas, "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination," *International Organization*, vol.46, (Spring 1992), pp.23-29.
- Ross, Robert S., "Beijing as a Conservative Power," *Foreign Affairs*, (March/April 1997), p.43.
- Rice, Condoleezza, "Promoting the National Interest," *Foreign Affairs*, (January/February 2000), p.45., pp.15-39.
- Roth, Stanley O., "The United States' Asia Policy : A National Agenda, April 4,2000.
http://www.state.gov/www/policy_remarks/2000/000404_roth_easia.html.
- Rice, Condoleezza, "Promoting the Interest," *Foreign Affairs*, January/February, 2000, pp46-47 ,53 &.56-57.
- Ross, Robert, "From Denial to Leadership: The Clinton Administration and China" (*Monograph*), April 2001, pp. 29-31.
- Schlesinger, James and others, *Toward Strategic Understanding Between America and China*, National Committee China Policy *Series* November 13, 1996.

Shambaugh David, "Facing Reality in China Policy", *Foreign Affairs*, Vol.80, No1, January/ February. 2001, pp.50-60.

Strobel, Warren P. Kevin Whitelaw, "Preparing to Face the World," *U.S. News & World Report*, vol.129, no.25, December 25, 2000, pp.28-29.

Vatikiotis, Michael, Ben Dolven and David Murphy, "Tetot Throws Us Together," *Far Eastern Review*, November 1, 2001.

Walsh, James, "China: The world's Next Superpower," *Times* (Asia Edition), May 10, 1993, p.p15-39.

Zoellick, Robert, "A Republican Foreign Policy," *Foreign Affairs*, January/February, 2000, p.69.

四、 英文報紙

Asia Times

International Herald Tribune

Los Angeles Times

New York Times

Washington Post

Washington Times

參、網路資源

美國白宮 <http://www.whitehouse.gov>

美國國務院 <http://www.state.gov>

美國國防部 <http://www.defenselink.mil>

美國參議院 <http://www.senate.gov>

美國眾議院 <http://www.house.gov>

《華盛頓郵報》 <http://www.washingtonpost.com>

遠景基金會 <http://www.future-china.org>

歐亞基金會 <http://www.eurasian.org.tw>

和平論壇 <http://www.dsis.org.tw>