

第一章 緒論

第一節 研究動機

二十世紀的最後二十餘年中，美國著眼於本身的國家利益而積極與中共發展關係，其中的過程也一直未能單純。從一九六九年三月二日珍寶島事件引發中共與蘇聯兵戎相見後，美國急打中共牌。一九七一年美國國務卿季辛吉秘訪中國大陸後，美國總統尼克森(Richard M. Nixon)即於一九七一年七月十五日宣佈訪問中共，並於一九七二年成行，而有一九七二年二月二十八日的上海公報之簽訂，此即尼克森總統急欲與中共接觸之目的，利用北京以對抗莫斯科，使美國在限制核武及降低歐洲緊張情勢上取得優勢；¹至卡特(Jimmy Carter)總統與雷根(Ronald Reagan)總統時代，美國則是策略性的運用中共以牽制蘇聯在遠東的軍力。²

在一九八九年冷戰結束後，美國與中華人民共和國（以下簡稱中共）的關係有了長足的進步，柯林頓政府更與中共確立了美中（共）應朝向「建設性戰略夥伴關係」(Constructive, strategic partnership between China and the United States)來邁進，因為至柯林頓政府時代，中共的成長與其在亞洲的角色成了美國國家安全的首要議題。根據柯林頓第一任四年內的「美國國家安全戰略報告」(A National Security Strategy for A New Century)，柯林頓政府認為美國正處於國際安全環境對其有利的時機；因為冷戰結

¹Harry Harding, *A Fragile Relationship: the United State and China Since 1972*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1992, pp. 47-52.

²Ibid., pp. 9-13.

東、蘇聯解體後，國際局勢在根本上有了改變，此提供給美國一個可以進一步建立新格局，並尋求不同於冷戰的新夥伴關係，以建立更安全與繁榮的美國。報告中認為在二〇一五年以前並不會出現如前蘇聯一般的全球性的對手，至二〇一五年後將有幾個地區性大國可能對美國的全球霸權產生挑戰，而其中雖沒有指明但很明顯就是中共。³

再者，我們觀察柯林頓政府對中共交往的過程，可以發現柯林頓政府在第一任任內對中共之關係進行得並不順利。先是雙方對抗了近一年才走向接觸，並通過上任後首次的對中共最惠國待遇案，但在華府發出善意後卻又因台海危機使雙方瀕臨戰爭邊緣，至一九九六年七月白宮國家安全顧問雷克(Anthony Lake)訪問北京而釋放善意後才又恢復平穩，其在第二任期間對中共的態度則有明顯的轉變，從一九九八年美國與中共建設性戰略夥伴關係目標的確立到支持中共加入 WTO 及二〇〇一年 PNTR 法案的通過，如此前後兩任之間是否有其差別亦為本文研究的重點（請詳見本文第三章中之分析），為研究方便起見，本文研究分為兩項進行：

- (一) 本文嘗試將柯林頓政府兩任間的對中共外交政策輔以自尼克森總統以來的美國對中共政策，做一系列的討論與分析，以找出中共在柯林頓政府的亞太戰略中的角色，並兼論中華民國在美國與中共互動中的地位與角色；此因柯林頓政府的對中共外交政策，自始便充斥著敵對與交往兩個層面，究竟柯林頓政府所規劃的亞太戰略為何，而中共又

³The White House, A National Security Strategy for A New Century, <http://clinton2.nara.gov/WH/EOP/NSC/Strategy/>, May, 1997. 中文部分請參閱：閻學通等，《中共與亞太安全：冷戰後亞太國家的安全戰略走向》。北京：時事出版社，1999，頁 67-68，附錄三：美國白宮文件 新世紀的國家安全戰略，1997，頁 284-289。

在其中扮演何種地位，以及柯林頓政府的對中共外交政策是交往亦或圍堵。

- (二) 將美國一貫的對中共外交政策作整體性的研究，以歷史研究法的途徑作為基礎，並與柯林頓政府作一聯結，以發現究竟美國的對中共外交政策是否就此產生了轉折；並找出貫穿美國對中共外交政策的因素以及外交策略為何。並藉此研究結果對未來的美國對中共外交策略作出預測，以期找出美國與中共兩國在進入廿一世紀後的新方向。

第二節 研究方法

由於本文意欲在美國對中共外交政策中找出美國國家利益的基本原則，並以柯林頓政府兩任期間對中共外交政策作為分析之重點，因此本文在研究方法方面採用文獻分析法，利用直接或間接之原始資料，以及相關書籍、期刊、報紙等第二手資料以分析柯林頓政府對中共外交決策之內涵。又由於外交行為是國家政治系統遭遇國內外環境刺激下的反應，且各國多以其複雜的國家利益作為衡量標準。⁴因此本文期盼藉由文獻資料的蒐集與分析，以便進行更貼近決策過程與背景原貌之研究。

其中「國家利益」是不易界定的名詞，一般而言，政治和經濟學家很早就使用「利益」的概念解釋人類的政治和經濟行為。依照林碧炤博士的說法，追求經濟利益和政治權力被認為是人類的天性，問題的重點在於應該使用什麼方式加以規範，而放大到

⁴James N. Rosenau, Kenneth W. Thompson, and Gavin Boyd, eds., *World Politics: An Introduction*. New York: Free Press, 1976, p. 15.

國際政治中，權力政治也是一種國家利益調整的過程。國家不論大小，一定要追求利益以求自保或向外發展，因此為達到此目的國家必須發展工商、整軍經武和拓展外交。國家在追求利益的過程中一定會遭遇挫折，而每一國家為保護本身利益，故會造成國際社會間的衝突。⁵

國家既是以追求利益為主要目的，國家利益便是國際政治的本質，它是決定國家行為的最基本因素，但此種作為不能超越其能力的範圍；就傳統國際關係的研究而言，空洞的道德觀念不足以構成國家利益的要件，現實主義和實質權力才是國家利益的基礎。因此國家間的政治行為或外交決策必須用權力的標準去衡量，一般的道德觀念或個人的道德標準並非真正評估之依據。

在美國的國家利益方面，其成因包括其本身國內的以及外在的因素，其中有些是為適應國際間外在的情況變化，有些是依照本國的政治因素而逐漸形成的。根據國際政治學者鈕克特楠(Donald E. Nuechterlein)的分析，可將美國的長程國家利益和政策歸納為三大類，即防禦利益、貿易和商務利益（統稱為經濟利益）以及世界秩序利益，⁶茲列述如下：

（一）防禦利益：指保護美國人民、領土和機構不受潛在的外來危險之侵害。這便是通常所謂的國防利益。在美國史上，當政府和人民感覺外來的危險已逐漸產生，而且威脅到美國的安全時，它便受到不同程度的重視。

⁵林碧炤，《國際政治與外交政策》。台北：五南圖書出版公司，民 79，頁 282。

⁶Donald E. Nuechterlein, *United States National Interest in a Changing World*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1976, pp. 9-13.

(二) 經濟利益：指推行美國的國際貿易和投資，其中包括保護在國外的美國私人企業，亦可稱為國家經濟利益。它是美國歷史上最最重要的國家利益，因為地理位置使得新興的美國，在歷史上的大部份時間內，可集中其精力於貿易之發展上，而不必浪費在防禦方面。

(三) 世界秩序：指建立一個和平的國際制度，不必訴諸於戰爭即可解決爭端，使用集體安全而非單方面行動以阻止或對抗侵略。這種利益常被稱為是國際利益，自美國人民之理想主義開始影響外交政策之制定以及當二十世紀初葉，英國躋身於強權之列時，這種利益便開始佔重要之地位。此種基本利益的主要目標就是建立一個穩定的世界秩序，由強國維持和平而侵略者亦可被嚇阻。此種利益同時亦處理同盟組織及均勢等問題。

由上所述可知美國在面對利益問題而遭不同情況之威脅時，會以其感受到的不同程度去評估不同威脅對美國防禦利益、經濟利益或世界秩序利益之影響，並且會考慮使用不同的手段以保護這些利益，以避免美國國家利益的基礎遭受到其他國家的侵佔或破壞。而對於此三種基本國家利益的各種政策與行為，即構成美國所謂外交事務決策的基礎。這些國家利益的輕重緩急程度常隨政府在不同的國際事務中，因其與其他國家的互動而有不同的外交政策。

在前述的三種基本國家利益之下，鈕克特楠再依不同的利益程度劃分成四個不同的優先層級，以作為進一步界定美國政府賦予某些外交策問題的價值之基礎。因此其將美國對於國際事務的不同反應分為生存利益、緊要利益、主要利益和周邊利益，列述

如下：⁷

(一) 生存利益(survival interest)：在敵人可能採取軍事行動或國家生存遭遇威脅的情況下之任何決策均涉及生存利益。判斷生存利益的標準在於當事國是否遭遇立即或明顯的危險。依此標準則貿易、世界秩序及意識形態之利益均不涉及生存利益。

(二) 緊要利益(vital interest)：任何嚴重影響國家政治經濟和人民福祉的事項，其中最主要是對國家的安全有影響者，均可視為緊要利益。由此觀之，緊要利益和生存利益極為相似，唯一不同的是時間的急迫性。通常涉及緊要利益的事項比較不危急，政府有足夠的時間和盟國磋商，在權衡利害得失後決定政策。

(三) 主要利益(major interest)：大多數的國際問題都可能涉及國家的主要利益。其衡量的標準在於國家的經濟利益、政治穩定，人民福祉等是否受到影響。若對手國不願意以談判的方式解決，則有關問題會升高為緊要利益。大部分的經濟和意識形態爭執與糾紛均屬於主要利益。

(四) 周邊利益(peripheral interest)：不涉及國家福祉的事項則屬於周邊利益。跨國公司涉及的投資與經營問題以及民間的文化活動即為周邊利益，但在重視對外貿易或依賴貿易生存的國家，民間經濟活動顯然超越周邊利益的層次。有的視此為主要利益；有的則視為緊要利益。總而言之，從鈕克特楠的分類中可知對各國而言，國家利益都是至高無上的，而每個國家在制定外交政策時，必然會以利益為主要考慮，美國當然亦如此依循。

⁷同註 5，頁 285-286。

美國長久以來的外交政策是以現實主義(realism)為主要考量，但亦具有理想主義(idealism)的色彩，故本文的分析主要以現實主義觀點著眼於美國的外交政策。一般而言，主權國家是國際社會中的唯一角色，其圍繞國家利益與權力而不停地互動，各國為了實現自己的利益和目標可以不擇手段；此可謂現實主義的基本論點。有學者認為國際關係理論出現之後，現實主義是經歷過三次大辯論而形成的，此三大辯論即「理想主義與現實主義的辯論」、「行為學派與傳統學派的辯論」、「現實主義學派與全球主義學派的辯論」；⁸因此許多學者也努力於對現存的理論加以修正，以期強化解釋與預測之能力。

就現實主義而言，國際社會的本質是無政府狀態，國家必須追求最大權力以保障國家利益及安全。國家是國際社會的唯一行為者，各個國家皆在追求最大權力、彼此之間爭取有限的資源，因此自然會發生衝突。在競爭的過程中，它們必然會走向同盟以維持相互間的權力平衡以維持和平。所以國家的任何行為都是理性評估後的結果，並以國家利益作為最高指導原則。⁹

理想主義和現實主義兩大主流是西方國家討論國際政治主要的依據。但在歷經了辯論及相互批評討論之後都有了修正。一九七〇年代以後國際社會發生了重大變化，因為經濟與科技的快速發展，各國在交流與相互作用上不斷加強，使新的問題沒有辦法以傳統的現實主義去解釋，於是產生了新現實主義。¹⁰學者柯亨(Robert O. Keohane)將現實主義區分為傳統的現實主義及新現實

⁸Ray Maghroori, "Introduction: Major Debates in International Relations," in Ray Maghroori and Bennet Ramberg, eds., *Globalism Versus Realism: International Relations*. Boulder, CO: Westview Press, Inc., 1982, pp. 9-14.

⁹蔡政文,《當前國際關係理論發展及其評估》。台北：三民書局，民 78，頁 15-17，21。

¹⁰陳漢文,《在國際舞台上》。台北：谷風出版社，民 76，頁 175。

主義兩者。他以學者摩根索(Hans J. Morgenthau)為前者的代表，而以華滋(Kenneth N. Waltz)為後者的代表。¹¹新現實主義與傳統現實主義在基本假說及觀念方面並沒有不同之處，權力、理性假設、權力平衡、國家利益、以國家為中心，以及將國際社會是為無秩序等等都是兩者討論的主題，只是在理論建構上新現實主義較為嚴謹。¹²

新現實主義的主要理論是，國家是國際體系的基本政治單位，國際政治的分析重點是在國家間關係。現實主義學派堅持國家是主要行為者，並以外交政策分析來研究國際關係。國際社會是無秩序狀態，權力是國家必然的目標，維持國際和平有賴於體系的權力平衡。現實主義學派傾向將內政和外交分開，但新現實主義者則認為兩者間的連接性以及相互影響性不能被忽略，並強調決策過程，及談判行為等的分析，並重視國際政治經濟學。¹³並強調社會結構，參考社會學以說明人類的行為，進而幫助討論國家間的行為，其認為國家在國際社會中也有一定的角色。新現實主義者更嘗試從國際結構來分析國家的角色。¹⁴

美國國內於一九八八年亦出現過對美國國家安全的政策辯論，其中便是理想主義與國家利益至上的現實主義觀點之間的相互辯論，國家利益的議題無形中也成為美國對外政策的主題之一。因此「美中（共）關係」這個領域，多數學者仍傾向以現實主義觀點解釋之，並以新現實主義解釋經貿互動在美國與中共關

¹¹Robert O. Keohane, ed., *Neorealism and Its Critics*. New York: Columbia University Press, 1986, pp.16-18

¹²同註 9，頁 50。

¹³同註 9，頁 54-55。同註 5，頁 113。

¹⁴同註 5，頁 110，112

係中的影響。¹⁵

另外，美國在考量其在國際間的戰略利益時，亦重視地緣政治(Geopolitics)，以及馬漢(Alfred Thayer Mahan)的「海權論」；並以「海權國」自居。地緣政治學產生於二十世紀。在十九世紀，德國地理學家拉采爾(Friedrich Ratzel)率先使用「人類地理學」的概念，將地理學、人類學與政治學綜合在一起，因此產生一門新的學科，即「政治地理學」(Political Geography)。它把國家和世界當作一種「有機體」(an organism)加以看待和研究。國家被視為一種具有一定空間的有機體，也會生長、收縮和死亡，而強大的國家只有在不斷擴張中才能繼續生存。¹⁶此後地緣政治學逐步發展成為一種說明和解釋政治現象，以及地理因素的理論，其認為人類的政治行為與自然環境是息息相關的。

馬漢的「海權論」認為，誰能有效地控制海洋，誰就會成為世界強國。而要稱霸海洋，關鍵又在於對世界重要戰略海道與海峽的控制。馬漢將其結論建立在對大英帝國崛起的歷史分析。其認為，英國之所以成為當時最強大的世界帝國，原因就在於它建立了海上霸權。英國曾經控制了除巴拿馬運河以外幾乎所有的世界重要海道，包括多佛海峽、直布羅陀海峽、馬爾他、亞歷山大、好望角、麻六甲海峽、蘇伊士運河及聖羅倫斯河入口。馬漢又認為，能否取得制海權，還取決於一國所處地理位置、領土結構、疆域、人口、民族特徵以及政府形式等因素；而一國海岸線的長度和港口質量又比其領土範圍的大小更為重要，例如英國與日本的島國位置決定了它們必須發展海權力量，亦即屬於海洋國家，¹⁷

¹⁵Kenneth N. Waltz, "Structural Realism after the Cold War," *International Security*, Vol. 25, No. 1, Summer 2000, pp. 5-6.

¹⁶同註 10，頁 44-45。

¹⁷同上註，頁 45-46。

成為必須發展海權的「海權國」。

在研究途徑方面，學術界皆認為國際關係是一種不斷變化和運動的過程，外交決策與國際背景之間的反饋過程是否暢通往往直接影響到決策過程，¹⁸例如政治學者伊斯頓(David Easton)所提出之「政治系統」(political system)研究途徑便被廣泛的應用：即在開放的環境下，系統若要生存則必須應付各種刺激與壓力，並透過輸入(input)、轉化(conversion)、輸出(output)、反饋(feedback)的循環不斷在進行。¹⁹伊斯頓的政治系統運作過程認為一國之外交政策可以透過輸入、輸出和反饋的循環不斷進行，並藉由各種「輸入項群組」(clusters)之提供，以解釋國家的對外行為。²⁰他將影響外交政策的各種輸入項目分為四個因素(sources)：²¹

- (一) 系統性的因素(systemic sources)：其中包括有國家大小、地緣位置(geography)、權力結構、結盟關係以及該國的科技力(technology)。
- (二) 社會因素(societal sources)：包括經濟發展狀況、社會結構、文化歷史以及輿論反應的狀況。
- (三) 政府因素(governmental sources)：包括政治責任之運作與該國政府結構。
- (四) 領導人特質因素(idiosyncratic sources)：包括資質、經驗以及個人領導特質等。

基於以上的因素，各個國家的政府以理性所作出決策，再由

¹⁸同註 10，頁 63。

¹⁹David Easton, *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1965, pp. 24-25.

²⁰James N. Rosenau, Kenneth W. Thompson, and Gavin Boyd, eds., *World Politics: An Introduction*, p. 18.

²¹*Ibid.*, p. 18.

主要的政府單位依一定的行為模式作其主要政策行為的功能性輸出，而此政策是由政府高級官員在官僚政治體系中討價還價所得的結果。²²若將此項研究之設定置於美國的對中共外交政策上，則可用以分析美國所面臨的問題之本質，美國外交政策上的遠程目標、以及在可行的選擇方案中如何選擇以最低的代價獲得最高的利益。

美國對中共的外交政策便是以美國國家利益為引導，包含有交往與預防兩個層面。在「交往」方面包括經貿的互動、積極將中共納入國際組織、貿易與人權脫勾等等，主要目的是希望中共安定民主，不要破壞亞洲的均勢；²³在「預防」方面則是持續美國在亞洲的駐軍、加強美日安保新指針、以及持續介入臺海兩岸事務等等。並且本文所分析的重點在於柯林頓政府兩任八年間(1993-2001)的對中共外交政策；因其間的時序較長，因而本文的分析取向偏重於由國際戰略的角度入手，使用歷史研究途徑與比較研究途徑，藉由現存之歷史文件、資料等，將過去美國對中共外交政策和柯林頓政府之對中共政策作分析討論，以歸納出美國與中共互動的基本原則。

另一方面，本文將柯林頓政府的對中共外交政策之分析與形成分成三部份，其一為對於政策擬定的考量因素、其二為柯林頓政府與中共之間的互動、其三為對中共政策的制定取向；本文並將前述政策擬定的考量因素分為政治因素、經濟因素及國際因素，以作為柯林頓時期美國與中共互動最具代表性的四項事件的分析基礎。在政策擬定的考量因素中，美國的亞太戰略與國際局

²²Graham T. Allison, *Bureaucracy and Policy: Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis*. New York: RandomHouse, 1969, introduction, pp. 1-4.

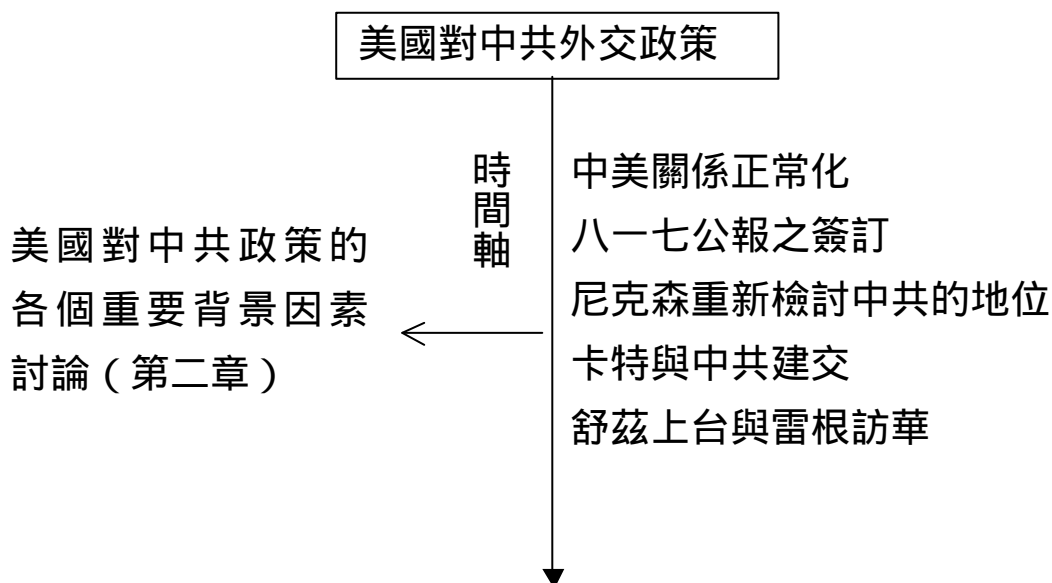
²³Richard Bernstein, and Ross H. Munro, *The Coming Conflict With China*. New York: Random House, 1997, conclusion, pp. 250-270.

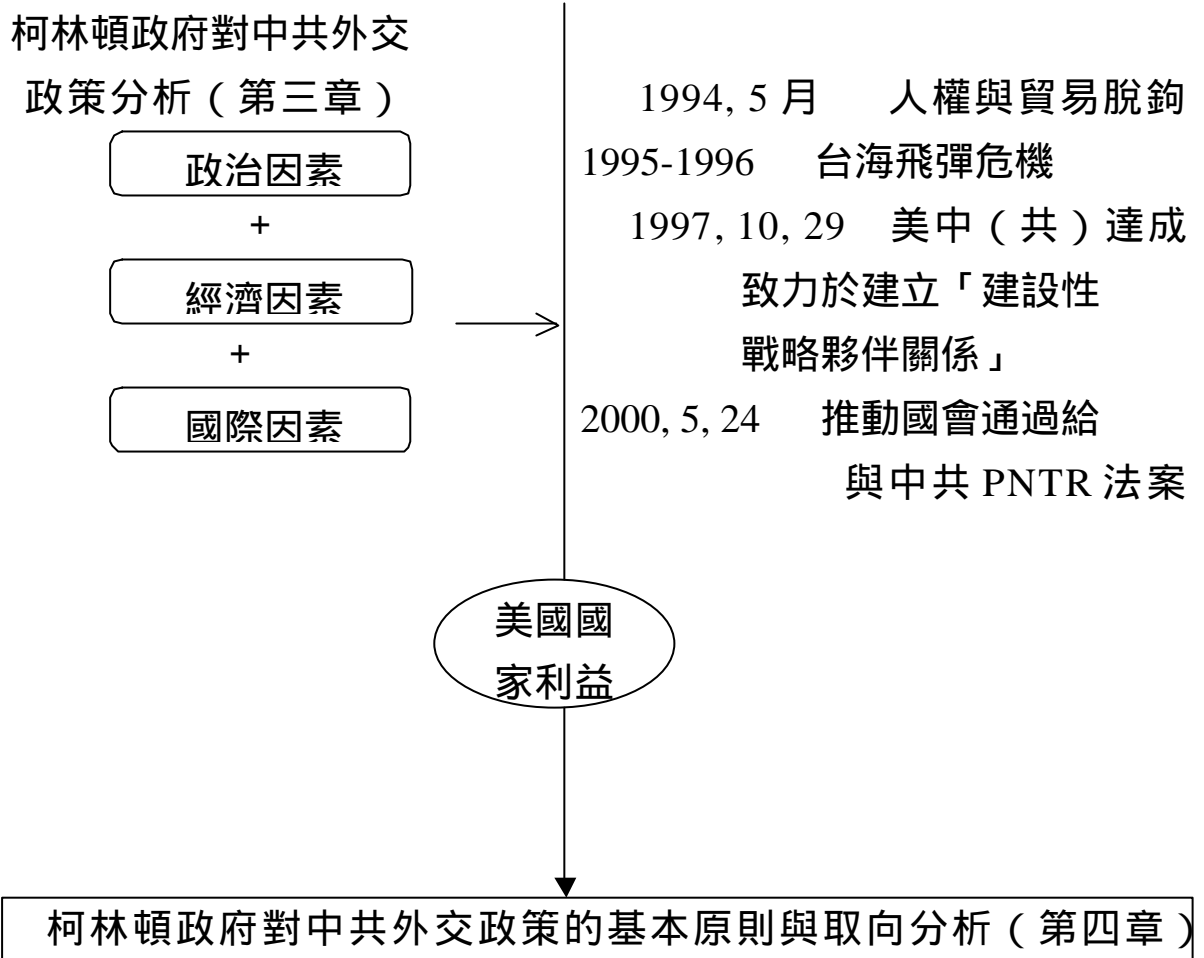
勢屬於「國際因素」；美國與中共的經貿互動、美國本身的政經結構以及美國的文化背景等屬於「經濟因素」；美國政府的運作，領導人特質及美國總統與參眾兩院之互動屬於「政治因素」。

本文第三章中即是在分析柯林頓政府對中共政策擬定的考量，以及美國對中共之政策與雙方實際的互動，並將柯林頓時期美國與中共兩國互動的幾項代表性的事件分別分析；在其第三節的部分是針對美國與中共雙方互動的過程做出歸納整理，以發現柯林頓政府對中共的外交政策取向。

此外，本文並將柯林頓政府對中共的外交政策與美國長久來對中共的外交政策做一連結，因此在第四章中便綜合以上各項分析討論美國對中共的基本利益目標，並反向突顯出美國在亞洲地區之國家利益的輪廓。基於以上之基礎，為求分析上的清晰，可以將對柯林頓政府之研究置於美國對中共外交政策的時間主軸中而成論文架構圖，圖示如下：

圖 1-1：論文架構圖





第三節 研究範圍

美國對中共外交政策自一九六〇年代末期，尼克森總統開始與中共積極互動之後，至今仍是連生波折。一九七〇年代初到一九八〇年代末是美國與中共的關係從接觸走向全面發展的階段。在此時期內，二十餘年處於敵對狀態的兩個大國從各自的國家利益出發終於互相打開大門，正式相互承認。而美國與中共關係的正式建立，在國際關係的領域中可謂極為重要的國際事件；美國

與中共關係的不斷發展也遠超過了兩國各自的利益範圍，也對美國整個世界的戰略佈局產生了重大而深遠的影響。本文論述的範圍即是在於發現美國與中共交往與互動的原始基本內涵，並以柯林頓政府兩任間戲劇性的對中共外交政策為主軸，藉由循序漸進的分析找出美國對中共外交政策的利益取向，並解釋支撐其政策取向的基本政策考量因素。

在時間的範疇方面，第二章中美國對中共外交政策背景之探討，主要由一九四九年中華人民共和國建政開始，至一九九三年老布希(George Bush)總統任滿為止，將尼克森總統與中共開始接觸，乃至一九九一年冷戰結束的期間，美國與中共間的重要互動過程作為之後分析柯林頓政府的基礎；第三章的分析對象便是以一九九三年柯林頓總統就任至二〇〇一年卸任為止，兩任間的對中共政策與事件。在第四章中則綜合第二、第三章的論述，以分析柯林頓政府在對中共政策上的設定為何。

第二章 美國對中共外交政策之回顧

第一節 美國與中共關係發展之進程

壹、中共與美國關係正常化

一九六九年尼克森總統就任之前，美國對中共採取政治孤立、經濟封鎖及軍事圍堵的冷戰時期政策。在政治上不承認中共是國際社會一分子，不承認它是一個合法政府，亦不允許它進入聯合國。在經濟上禁止美國對中共從事貿易活動，禁止美國人民前往中國大陸，並勸阻他國與中共發生經濟關係。在軍事上則防止中共軍力向外擴張，用一連串與東亞各國締結的共同防禦條約，以期圍堵中共。

一九七二年二月二十一日尼克森總統訪問中共，這是歷史上首次有美國國家元首到一個無邦交而又互相敵對的地區訪問；其主要目的不在達成具體的協議，而在求取對世界問題的共同看法，並於二月二十八日發表「上海公報」，成為之後改善兩國之間關係的基本原則，亦使中共與美國的關係進入一個新的階段。

「上海公報」不僅結束了美國與中共間二十三年的敵對，且奠定雙方實質關係發展的基礎，也開啟了美國與中共關係正常化的新頁。此後中共與美國關係的逐步改善，以及關係的逐漸正常化均是以「上海公報」的原則為依據。「上海公報」的主要內容是，對於美國與中共雙邊關係的同意、臺灣問題、和平五原則、反霸權條款、以及第三國問題，並依據公報逐漸進展兩國關係正常化。

在「上海公報」中，「台灣問題」被承認是一項長期嚴重的爭端，並包含著相當的模糊性(ambiguity)存在。²⁵美中（共）雙方原則上同意「只有一個中國，台灣是中國的一部分」，「台灣與中國間領土統一問題是中國內政問題」，「台灣問題應讓中國人民以和平方法自行解決」，同時隨著在台灣地區之「緊張局勢的緩和」，美國將逐漸撤退其在台灣之軍隊與軍事設施。雖然美國在公報上附加「隨著緊張局勢緩和」(as the tension in the area diminishes)的條件，美國已明白表示美國政府將不再干涉「台灣問題」，並且已約定自台灣撤退所有美軍。²⁶美國此種態度明顯表示已減弱對中華民國的防衛承諾。

另外，由「上海公報」的內容可以發現，美國與中共皆認為彼此的利益是相符合的，雙方均認為現實主義比意識型態更為重要。由下列中共與美國的幾點共識中，可發現當時雙方皆依現實主義考量共同利益，例如「除了亞洲外，蘇聯仍在非洲、中東、西歐等地區擴張其勢力，雙方認為牽制蘇聯對彼此均有利」；「雙方均希望防止台灣變成一獨立政府及擁有核子武器或與蘇聯接近」；「雙方均欲防止印度在南亞勢力的擴張，以免印度形成了新的威脅」；「就戰略觀點而言，雙方均急需確保亞洲局勢的安定，且避免類似韓戰、越戰等涉及雙方的軍事衝突」；「對中共而言，駐亞洲美軍並非是中共眼前威脅，反而是牽制蘇聯軍力擴張的平衡力。就美國而言，美國希望中共可扮演牽制蘇聯軍力擴張的角

²⁴ 上海公報，全文請見中華人民共和國外交部網站：<http://www.fmprc.gov.cn/chn/2261.html>，1972.2.28。

²⁵ Andrew J. Nathan and Robert S. Ross, *The Great Wall and the Empty Fortress: China's Search for Security*. New York: W.W. Norton & Company, Inc., 1997, p. 67.

²⁶ Doak A. Barnett, *U.S. Arms Sales: the China-Taiwan Tangle*. Washington D.C.: Brookings Institution, 1982, pp. 197-199.

色」等等。²⁷

自「上海公報」發表以後，至一九七八年十二月十五日卡特總統(Jimmy Carter)達成「美中(共)關係正常化」前，雙方關係雖有顯著的進展，但在此期間內，亦產生了許多的起伏與曲折。至一九七三年後半期，美中(共)雙方的密切關係因國內外的一些因素而陷入了停滯狀態，「上海公報」中所努力追求的「美中(共)關係正常化」也受到了很大的影響。至一九七六年卡特總統上台後，為了盡快達成建交的目的，卡特總統仿效尼克森前政府，在許多場合中持續與中共接觸。

一九七七年卡特繼任為美國總統，美中(共)雙方對於建交的問題又再度受到矚目。一九七七年八月，卡特總統命國務卿范錫(Cyrus Vance)前往中國大陸訪問。范錫在八月廿三日曾對美國對關係正常化的立場發表看法，其要點為，(一)卡特總統將遵循上海公報中美方的立場，即美國「認知」(acknowledge)到中國僅有一個，並承認中華人民共和國為中國之惟一合法政府；²⁸(二)美國官員基於事實之需要，將在非正式的安排下繼續留在台灣；(三)美國將撤除所有在台軍事人員。而「中美共同防禦條約」將在條約終止其條款時失效，並且要求中共不得反對美國政府在適當時候發表聲明，不得以武力解決台灣問題。²⁹

就美國而言，在一九七八年初蘇聯的一些行為，諸如拒絕對戰略武器的質量作更大幅度的裁減，以及支持越南對柬埔寨的野

²⁷Donald C. Hellmann, *China and Japan: A New Balance of Power*. Cambridge, MA: Lexington Books, 1976, pp. 268-269.

²⁸何大明譯，黎安友(Andrew J. Nathan)，陸伯彬(Robert S. Ross)著，《長城與空城記 - 中共尋求安全的戰略》。台北：麥田出版，民 87，頁 127。

²⁹李大維，《台灣關係法立法過程》。台北：風雲論壇出版社，民 85，頁 227。

心等，使得北京和華盛頓再一次感到蘇聯擴張的壓力，而中共適可牽制中蘇邊境的蘇聯軍力。因此在打「中共牌」的考量下，美國希望與中共建立更密切的關係以抗衡蘇聯的威脅，因而對雙邊的衝突願採取更彈性的態度。當然除了戰略安全的需求外，經濟利益也是不可忽略的因素，中共潛在的龐大市場也使卡特政府進一步感受到關係正常化所可能帶來的經濟利益。³⁰

就中共而言，蘇聯在中（共）蘇以及中（共）蒙邊界部署的重兵一直給予中共極大的壓力，加上越南與蘇聯的結盟使得中共陷入被夾擊的困境，因此也考慮拉攏美國以對抗之。此外，當時中共正在加速經濟發展及擴大對外經濟交往，也希望關係正常化後能夠獲得美國的資金和技術的援助。

一九七八年五月，卡特派國家安全顧問布里辛斯基(Zbigniew Brzezinski)訪問北京。美國表示，並非將中共與美國的雙邊關係視為一種暫時性的策略性的考量，而是基於長期的戰略考量，因此美國願意接受中共提出的建交三原則，同時也提出三個條件，即第一，美國將根據日本模式與台灣繼續保持經濟及文化關係；二，美國將發表一篇希望以和平解決台灣問題的聲明；三，美中（共）關係正常化後，美國將繼續向台灣出售防禦性軍事設備。³¹

中共對布里辛斯基的訪華則作出正面的回應，並於同年六月起在北京展開建交的談判。一九七八年十二月，中共第十一屆三中全會的中央工作準備會議已接近結束，鄧小平準備提交討論的經濟改革計畫及會議都獲得批准，顯示當時鄧小平已大權在握，

³⁰Harding, op. cit., pp. 66-68.

³¹Robert Ross, *China, The United States and the Soviet Union: Tripolarity and Policy Making in the Cold War*. New York: M.E. Sharpe, 1993, pp. 161-162.

因此鄧小平的意向也就與關係正常化的談判結果息息相關。在談判過程中，美方所堅持的立場是：中（中華民國）美共同防禦條約將於建交一年後自動終止，中共需同意美方堅持以和平方式使兩岸統一的立場，而美國則將繼續售予台灣武器。³²一九七八年十二月十六日美中（共）兩國共同發表「中華人民共和國和美利堅合眾國關於建立外交關係的聯合公報」，宣布建立正式外交關係。

美中（共）建交公報的主要內容有：（一）美國認知到中共關於「只有一個中國、台灣是中國的一部份」的立場，承認中華人民共和國是中國的唯一合法政府，在此範圍內，美國人民將與台灣人民繼續保持文化、商務和非官方的關係。（二）在美國與中共關係正常化之際，美國政府將會宣布立即斷絕與中華民國的外交關係，並在一九七九年四月一日以前美國的軍事力量和軍事設施將從台灣和台灣海峽完全撤出，並通知台灣當局終止中（中華民國）美共同防禦條約。（三）中共與美國於一九七九年一月一日起相互承認及建立正式外交關係，並於三月一日互派大使、建立大使館。³³

一九七九年一月一日美國與中共正式建立外交關係。其實在尼克森與福特政府時代便已存在與中共建交的可能性，只是當時皆不願意在沒有中共保證和讓步的情形下屈從於中共所堅持的建交條件，而放棄台灣的安全。然而，卡特總統上台以後，一方面接受中共三項條件（斷交、廢約、撤軍），另一方面對於美國國內的要求作了讓步和重大改變，而達成妥協。在此期間美國與中共

³²同註 21，頁 17。

³³ 美中（共）建交公報，全文請見行政院大陸委員會網站：http://www.mac.gov.tw/rpir/1_10.htm，1978.12.16。

均急於尋求加速朝向「正常化」的各種步驟，以突破與中華民國有關的種種政治障礙。³⁴

與台灣有關的問題包括許多的複雜層面。首先是台灣問題的解決方式，美國希望中共能承諾以和平的方式來解決台灣問題，但中共則堅持台灣問題是中國的內政問題，不容外人干涉，最後達成的折衷版本是，由雙方各自表述立場。因此，美國於建交後發表聲明，期待由中國人自己和平解決兩岸問題；中共則表示，使台灣回歸祖國、完成國家統一的方式完全是中國的內政，不希望受到外人的干涉。

其次雙方對於美台（中華民國）軍售亦有爭執。美國政府在建交公報發表後，公開宣佈將繼續供應台灣（中華民國）「防禦性」武器。而中共則強調，若美國在與中共關係正常化後，繼續向台灣（中華民國）出售武器，並不符合正常化的原則，也不利於和平解決台灣問題，並且將對亞太地區的和平與穩定產生不利影響。³⁵可見美中（共）雙方在台灣問題上並未達成共識。

一九七九年三月二十八、二十九日，「台灣關係法」開始在美國會中表決，參眾兩院分別以八十五對四票及三三九對五十票的懸殊差距通過，四月十日卡特總統簽字批准，中共同時表達不滿。在台灣關係法中，除了有關美國在台協會設置的規定之外，主要意義在於美國對中華民國安全的承諾及保證，其他重要內容則包括有，（一）繼續美國人民與台灣人民之間的商務、文化和其他關係；（二）表明美國決定與中華人民共和國建立外交關係，是基於

³⁴ Amos Yoder, *The Conduct of American Foreign Policy Since World War II*. New York: Pergamon Press, 1986, pp. 147-148.

³⁵ 韓念龍，《當代中共外交》。北京：中國社會科學出版社，1987，頁 229-230。

台灣的前途將會透過和平方式決定之期望；(三)認為以非和平的方式來決定台灣前途之任何行為，是屬西太平洋地區的和平安全的威脅，並為美國嚴重關切之事；(四)向台灣(中華民國)出售防禦性武器。³⁶因此台灣關係法的生效，使得沒有一位美國總統能夠忽視援助台灣(中華民國)的道德和法律義務，「台灣關係法」也就和「上海公報」、「建交公報」及稍後的「八一七公報」構成美中(共)台(中華民國)三邊關係的重要原則。

貳、雷根及布希總統時期與中共的關係

雷根總統時期的美中(共)關係仍不斷的增強，雖然雷根本人曾說過要將共產主義埋入歷史的灰燼，並公開譴責共產主義，但雷根個人卻親訪大陸，前國防部長溫伯格(Caspar W. Weinberger)在其回憶錄中也表示，美國在雷根時期與中共之關係，無論是政治、經濟、文化，甚至是軍事合作上，都有長足的進展。³⁷一九八二年時簽署的「八一七公報」更限制了美國對中華民國之軍售。此外，雷根時期數度拒絕中華民國購買 F-16 型戰機的要求，也與美中(共)關係之發展有關。

在中共與美國建交之初，可說是雙方的蜜月期。但是此蜜月期並未持續太久，雙方的發展在一九八〇年代開始受到挑戰。使美中(共)發展受挫的因素在於雙方意識型態及結構上所固有的分歧。在接觸之初，由於彼此互動有限，雙方的分歧容易被忽視或容忍，隨著雙方的互動增加，摩擦也就更為顯著。³⁸雷根的當

³⁶ 台灣關係法，全文請見行政院大陸委員會網站：http://www.mac.gov.tw/rpir/1_9.htm，民 68.4.10。

³⁷ 鄒念祖等譯，卡斯泊 溫伯格(Caspar W. Weinberger)著，《為和平而戰 - 五角大廈關鍵性的七年》。台北：政大國關中心，民 81，頁 246-288。

³⁸ Harding, op. cit., pp. 66-68.

選美國總統卻多少增加了雙方的歧異。這是由於雷根個人的意識型態強烈反共，再加上競選期間，屢次發表與台灣（中華民國）的重建官方關係的言論，³⁹因此引發中共的不滿，使得雷根在對美中（共）雙邊關係的穩定性和連續性形成嚴重的挑戰。

事實上，雷根政府並未反對與中共建立廣泛的戰略與經濟關係。雷根也曾經表示，中共與美國的關係對美國的長期戰略利益是重要的，而且對東亞的穩定有助益。⁴⁰但與卡特政府不同的是，雷根認為沒有必要犧牲華府與台北的關係來加強與北京的交流。

一九八一年十二月起，對台軍售談判在北京進行。美國同意對台軍售的質量不超過卡特政府時期的水準，但不同意訂出終止軍售的日期，此外，美國也希望獲得中共兩項讓步，一是聲明放棄對台使用武力，以證明美國減少對台軍售是明智的；二是要求中共重申反對蘇聯擴張，藉此把美國所作的讓步提升至範圍較廣的戰略合作上。但中共認為其對台灣擁有完全主權，因此拒絕宣布放棄武力解決台灣問題，並且堅持要求美國訂出終止軍售的時間表。⁴¹因此談判一開始便陷入僵局。

雷根的保守意識型態加上對台北的感情，使其除了接受國務卿海格(Alexander M. Haig Jr.)的建議，不出售 F-X 系列戰機予台北之外，無意在其他軍售問題上再對北京讓步。但為了避免因談判不遂而影響到美國全球性戰略，雷根主動寫信給中共領導人，希望化解雙邊歧見而強化彼此共識。⁴²

³⁹關於雷根的意識型態問題請參考黎明文化事業編譯部譯，雷根(Ronald Reagan)著，《埋藏馬列主義於歷史灰燼中》。台北：黎明文化，民 72。

⁴⁰同註 29，頁 265-266。

⁴¹Harding, op. cit., pp. 114-115.

⁴²陳毓鈞，《戰爭與和平 - 解析美國對中共政策》。台北：環宇出版社，民 86，頁 286。

一九八二年五月，雷根再派副總統布希（George Bush）訪問中國大陸，就雙方的爭議進行協商，並請布希將其信函轉交胡耀邦。布希之行的目的在說服中共相信美國的善意，讓雙方的爭執獲得緩和。⁴³最後中共與美國同意繼續談判並成功地達成妥協，並在一九八二年八月十七日發表「美國和中共關於美國向台灣出售武器的聯合公報」，⁴⁴即所謂的「八一七公報」。

「八一七公報」的主旨在討論對台軍售問題，但在此公報中，多數條文是重申「上海公報」與「建交公報」的立場。美國再次表示，承認中共為中國的唯一合法政府，並「認知」中共的立場，即只有一個中國，台灣是中國的一部份云云。雷根總統就公報發表聲明指出，「美中（共）聯合公報體現了一種雙方都滿意的處理美國向台灣出售武器這個歷史造成的問題的辦法」，這個文件「維護了雙方的原則」，「將促進美中（共）兩國政府和人民間的友好關係的進一步發展。它還將有助於進一步緩和亞太地區的緊張局勢，有助於這一地區的持久和平」。⁴⁵雷根總統也強調「與中共建立牢固而持久的關係，一直是美國政府的一項重要的對外政策目標」，這種關係是「符合美國的國家利益的重要戰略關係」。⁴⁶

表面上看來，「八一七公報」消除了中共與美國雙方對於軍售問題的爭執，對於促進雙方關係的進展有正面意義。然而雙方在公報中並未達成實質的妥協，例如在軍售的停止日期、種類和品質的規定，都過於含糊，造成雙方日後各自不同的解讀。也因此

⁴³蘇起，訪美國前亞太助卿何立志大使，《美國月刊》，第2卷，第1期，頁76.5，頁53。

⁴⁴八一七公報，全文請見行政院大陸委員會網站：http://www.mac.gov.tw/rpir/1_11.htm，民71.8.17。

⁴⁵《人民日報》，1982.8.19，版1。轉引自唐正瑞，《中美棋局中的台灣問題》。上海：上海人民出版社，2000，頁262。

⁴⁶同上註，頁262。

有學者認為該公報只是再一次以外交上的辭令來掩蓋中共與美國之間的基本分歧。但是因為中共希望繼續得到美國的資金與技術來帶動國內的發展，而美國也希望透過交流使中共持續對西方開放，避免回到蘇聯陣營；所以雙方的關係在「八一七公報」後，仍然得以進入穩定的成長。但中共方面因為中蘇共的緊張關係在一九八二年開始緩和，加上雷根對台灣(中華民國)的友好言論，使中共領導人重新考量與美國緊密的聯合關係，而逐漸改採等距的外交政策。⁴⁷

至一九八八年十一月，布希(以下稱老布希)當選美國總統。老布希的政治歷程與中共密切相關，當年美中(共)關係正常化時期，老布希出任美國駐聯合國代表；在其任內，聯合國接受了中共在聯合國的合法席位，而當時的布希正代表美國政府提出「中國雙重代表權」案。老布希自聯合國卸任後，擔任美共和黨全國委員會主席，隨後受福特總統(Gerald R. Ford)的委任，出任美國駐中共聯絡處主任。在中共一年多的時間內，老布希不僅與中共第一代領導集團有廣泛的接觸，而且與以鄧小平為核心的中國共產黨第二代領導集團建立了密切的聯繫。⁴⁸

老布希總統在雷根政府的任期內，即擔任美國副總統，並親自參與處理了許多對中共政策的決策，對美中(共)建交以來兩國關係的發展歷程非常清楚。在老布希就任美國總統後，與其前任總統一樣在發展美中(共)關係時仍面臨著如何處理美台(中華民國)關係問題，但與其前任又有所不同。一九八九年東歐劇變，冷戰結束，國際關係出現了重大調整；美中(共)蘇三角戰

⁴⁷Robert G. Sutter, *Shaping China's Future in World Affairs: the Role of the United States*. Boulder CO: Westview Press, 1996, pp. 30-32.

⁴⁸整理自唐正瑞，《中美棋局中的台灣問題》。上海：上海人民出版社，2000，頁 302-303。

略關係（或稱戰略三角）不存在，中共在美國全球戰略中的戰略地位下降，美國國內反華勢力抬頭，要求遏制中共發展的意圖越來越明顯。但是在基於地緣政治的考慮的另一批人士中，如季辛吉、奧森柏格(Michel Oksenberg)、鮑大可(A. Doak Barnett)等，仍然主張與中共繼續保持接觸，避免中共處於自我孤立的狀態，進而刺激中共在國際上採取冒進的行為。並認為不能再以過去狹隘的「戰略制衡」觀念予以衡量中共的重要性，而必須從它在區域性及全球性問題上的功能去評估。⁴⁹作為冷戰遺留下來的台灣問題，使美國國內有聲浪希望通過加強美台（中華民國）關係，以達到影響和操縱臺海兩岸局勢發展，並維持海峽兩岸的分離局面，以牽制中共的發展。

老布希總統更於一九八九年二月二十五、二十六日，以甫上台總統的身分訪問北京，顯示老布希希望運用他個人在中共問題上的經驗，進一步加強美中（共）關係。這是二次大戰以來第一位初上任便訪問亞洲的美國現任總統，而且出訪地點是中華人民共和國。此時正值中（共）蘇關係出現改善之際，老布希選擇在中（共）蘇高峰會之前訪華，一方面表示美國政府高度重視對中共關係，防止美中（共）蘇三角關係互動中的美中（共）關係低於中（共）蘇關係，另一方面老布希也想藉訪華了解中共政府處理對蘇聯和美國關係的「底牌」，從而採取措施以牽制中（共）蘇關係的發展。老布希總統的國家安全顧問斯史考克羅(Brent Scowcroft)便曾表示「此次出行使布希總統成為第一位就職後亞洲之行先於歐洲之行的美國總統，這顯示了美國新時代外交政策的重點」。⁵⁰

⁴⁹邱坤玄，蘇聯變局後美國與中共的關係，《美國月刊》，第7卷，第1期，民81.1，頁41。

⁵⁰同註40，頁303-304。

老布希在行前曾表示：「我不知道我的中國（中共）之行要向世界傳達什麼訊息。不過，容我提醒諸位，我不是個相信打蘇聯牌或中共牌的人。我國與中華人民共和國有著穩固的雙邊關係。我和包括鄧小平在內，我所即將會晤的中國（中共）領袖們都與我有私交」。⁵¹此舉充分表現出美國對中共的重視，而且戈巴契夫(Mikhail Gorbachev)在五月也將訪問北京，老布希較早與中共接觸，也可先自中共方面取得某些口頭上的承諾，或是建立新的默契。這一次訪問也是藉由老布希赴東京參加日皇裕仁的喪禮，「順道」走訪大陸而非「專程」，⁵²因此可望減少部份外界的揣測。老布希不斷表明此行並無既定議程，但在上任之初即訪問北京，顯示老布希有意進一步增強與中共之關係。

由老布希訪中（共）時發表的言論可以看出老布希對中共的重視。其在人民大會堂的歡迎宴會上，老布希首先重申美國會繼續信守三項公報的承諾，以及「一個中國」的原則；其次談到美中（共）雙方在經貿關係上的共同利益；此外老布希也強調中共與美國身為核子大國，有必要進一步進行軍事上的合作；在區域和平方面，老布希表示「中國（中共）和蘇聯改善關係的前景給人們帶來了希望，為柬埔寨(Kambodia)人民謀求自決與和平以及為朝鮮謀求穩定的努力，有可能取得新的進展」。⁵³這暗示老布希此行並非「打中共牌」，而是希望藉此重申美國對中共政策立場，以表達美國期望加強雙邊關係。

老布希政府本來認為，美中（共）關係在他訪問中共後不會出現大的波折會繼續向前發展，因此上任後的主要政策在於對蘇

⁵¹ 布希為何急於訪問大陸，〈自由時報〉，民 78.2.3，版 12。

⁵² 美國中共蘇聯的新三角遊戲，〈聯合報〉，民 78.1.28，版 2。

⁵³ 台灣問題中共尚未開口布希搶先發言，〈聯合報〉，民 78.2.26，版 3。

聯的和平演變，以促使蘇聯走向公開化和民主化。然而在一九八九年六月發生了六四事件，使得老布希政府開始重新關注起中共政局的發展。老布希政府宣布了對中共的制裁措施，中止一切政府間武器交易及對中共的商業性武器出口，中止美中（共）兩國軍隊領導人互訪，放寬對中共留美學生延長居留申請的審核，通過紅十字會對受傷人員提供人道主義及醫療援助，以及根據中共事態的發展重新研究美中（共）雙邊關係的其他問題等等。⁵⁴

但老布希政府了解，中共在國際事務中的影響力和中共政局的穩定使美國政府必須制訂明確的對中共政策。因此老布希繼續委派美國前任總統和高級官員訪問中共，一方面探索改善美中（共）關係的途徑，另一方面可藉此保持與中共政府的高層接觸。一九九一年十一月十五日至十七日，老布希政府宣布派國務卿貝克(James A. Baker III)訪問中共，並與江澤民、楊尚崑和李鵬分別會面，就共同關心的問題交換意見。貝克在記者招待會上表示，「這次訪問表明美國願意進行高層接觸，從而解決兩國之間的問題，努力保持與恢復兩國之間的關係」。中共外交部發言人也稱，「這次訪問是成功的，有助於美中（共）關係的恢復和發展」，⁵⁵也因此美中（共）關係從一九九一年底重新開始好轉。至一九九三年新任柯林頓上台後，美中（共）關係則又進入另一階段。

第二節 美國對中共外交政策重要互動之分析

壹、尼克森重新檢討中共的地位

⁵⁴ 布希強烈譴責暴行，《聯合報》，民 78.6.6，版 1。

⁵⁵同註 40，頁 320。

美國對中共關係的發展，從一九七六年十月「外交季刊」的「越戰後的亞洲」(Asia After Vietnam)一文中，即顯示了尼克森欲改善與中共關係的意願。他認為任何美國對亞洲的政策，必須掌握面對中共的現實，就長遠來看，美國不能夠將「中共」永遠拒於國際社會之外，更不能任中共滋長野心，威脅鄰邦，也不能容許他們孤立於世界上，甚至敵視世界。因此他表示，美國的目標就是在可能的範圍內，去引誘和說服中共改變。⁵⁶此時尼克森已了解到，中共與蘇聯間的各種衝突已到了危險的地步，他開始充分地利用中共，作為他外交策略的主要工具，利用中共與蘇聯這兩個巨大共黨勢力間的不和，作為阻止蘇聯軍事擴張的平衡力(counterweight)。

尼克森對中共態度的改變也可見於一九六八年他從事總統競選期中。當時他已表明「如果當選總統，必須做的第一件事，就是嘗試去與中共接觸，期能獲致中共的了解。假如在十年或十五年中，中共不參與世界事務，這個世界將不可能有所作為。」一九六八年八月九日，獲得共和黨總統候選人提名後，在一次新聞界的訪問中，他再一次提出「我們絕對不能忘記中共，我們必須找機會與它談判，如同與蘇聯一樣，我們絕不能靜坐觀變，我們必須尋求改變」。⁵⁷尼克森認為軍事兩極化是外交政策僵化的來源，因此他主張藉著建立一個多元化的世界，而把秩序奠基在多元化的政治上。

這種構想即是要求把擁有世界四分之一人口的中共，納入國際政治的體系，並擔任具有建設性的角色。上述即是尼克森所謂

⁵⁶Richard M. Nixon, "Asia After Vietnam," *Foreign Affairs*, Vol. 46, No. 1, October 1967, pp. 119-121.

⁵⁷陳紹賢，尼克森的政治賭注，《問題與研究》，第10卷，第12期，頁1-3。

的長程目標，且一元化的共產世界已因一九六〇年後半期兩個巨大共黨勢力衝突而告破裂，因此與中共改善關係的可能性較大。這也可說是尼克森改變中共政策的最大因素。自此之後美國對外政策不是以意識形態的觀點來解決國際事務，而是以國家利益、權力平衡等現實主義的角度來處理，即決定未來亞洲的局勢應在如何防止霸權策略的出現。所以，尼克森就職後所採取的行動，是為消除與中共間二十年來的敵意，甚至希望中共可能與美國親善。

一九六九年七月二十五日，尼克森在關島宣佈新亞洲政策，即所謂的「尼克森主義」(Nixon Doctrine)，暗示美國不希望「涉及與中共的主要戰爭」，且明白表示美國欲從亞洲的軍事糾紛中撤退。但尼克森想以「談判代替對抗」，且在亞洲積極推行尼克森主義；其主要是因為曠日持久的越戰及國內反戰氣氛的高漲。由於不求勝主義的作祟，美國陷入越戰的泥沼，不但在國防上弄得焦頭爛額，在國內更激發了空前的暴亂，結果詹森總統被迫放棄連任，尼克森以「修正越戰」的號召而當選。為了脫身越戰，尼克森在亞洲推行「新亞洲政策」，⁵⁸但亞洲和平最大的阻力是來自中共，故尼克森開始修正以往的中共政策，且積極謀求與中共改善關係。

當中共面對蘇聯逐漸升高的壓力和威脅時，尼克森政府構想的新政策方案證明了對中共圍堵的必要性已減少，例如對中共的「孤立與圍堵」政策、「兩個中國」政策等的構想，以及減低在中共邊界軍力的承諾。⁵⁹因此，中共體會出「尼克森主義」的逐步

⁵⁸同註 51，頁 155-156。

⁵⁹David Nelson Rowe, *U.S. China Policy*. Washington D.C.: University Professors, 1979, pp. 10-11.

軍事撤退，其實是符合他們的利益的；美國的撤退正是尼克森表示與中共友好的證明。美國自越南撤軍後，中共可以免去南邊和東邊邊境的廣大防務。所以，尼克森政府自從上台後，除一再表示願意與中共改善關係中，並採取一連串主動地，片面性的施惠措施。美國單方面地提出中南半島及中共周圍撤軍，是為了表示對中共的誠意。最明顯的，是美國決定停止第七艦隊在台灣海峽的巡邏。在此種考慮之下，尼克森政府認為與中共領導者打交道已符合了美國在東亞的利益，即認為中共是對抗蘇聯支配亞洲的防禦者。

因此，美國政府決定從亞洲撤回美軍部隊，不想再繼續捲入亞洲地區的軍事紛爭。為了與中共改善關係，美國政府表示將降低美國在亞洲的軍事角色，並願逐漸消除其與中共貿易的障礙。這種政策的目的已顯示出，美國希望在中共的協助之下，獲得從越南「光榮地撤退」或「比較體面地撤退」。此外，在美國政策制定者的構想中，未來世界和平繫於美國、蘇聯和中共三角關係。美國認為中共有將達到十億的人口，具有發展核子武力的潛力，因此開始憂慮中共的核武力量將對世界和平構成一項非常大的威脅。並且，中共與蘇聯分裂後採取的獨立外交路線，已使中共成為制止蘇聯權力迅速擴充的一個重要平衡力。美國認為與中共改善關係將可增強美國對蘇聯談判的地位，這是符合美國的利益的。

美中（共）和解的氣氛至一九七二年的「上海公報」達到頂點。和解的促成不是片面性的希望與努力，而是雙方的積極要求與共同利益的符合方能達成。關係之改善應以「國家利益」為前提，而美國與中共雙方同意和解，意味看對方的條件與本國的利益相符。

總而言之，「尼克森主義」是為了減輕在亞洲的重擔。美國對亞洲國家的條約承諾，要嚴格凍結在既有基礎上。雖然對現有條約的承諾，絕不會有所推諉，但也僅以過去已有的承諾為限度。更不再與亞洲國家簽訂新的安全協定或防衛協定，以免增加新的負擔。為避免捲入亞洲的新戰爭，尼克森一再表明，美國無意派遣部隊至亞洲任何地區，來對付當地內部共黨的顛覆及威脅。對於這種威脅，必要時，美國將提供物資、武器、顧問及技術人員，協助當事國展開對抗，但絕不是直接的以戰鬥部隊介入。這也是因應國內的反戰情緒，以順應當時美國所追求的國內與國際利益。

美國與中共建交的目的，可從雙方發表的「建交聯合公報」中的「反霸權條款」觀察得到，毫無疑問的不僅是基於對蘇聯戰略上的考慮外，亦存在了政治、經濟、軍事上的目的。

貳、卡特與中共建交

卡特政府上台之初並未將美國與中共關係正常化放在優先的地位。雖然在卡特尚未就職前，國務卿范錫就命令成立一個小組研究正常化有關問題，但卡特就任後首先注意的是美蘇第二階段限武談判、中東的和平，以及巴拿馬運河新約等問題，不希望在與中共關係正常化之問題上引起太多的爭議。另一方面，由於以往美國與中共接觸之情形都是在秘密情況下進行，新任的卡特政府人員一直到接任後才逐漸接觸到與中共進展之機密文件，因此雙方關係在開始時並非十分順利。⁶⁰

⁶⁰Cyrus Vance, *Hard Choices: Critical Years in American Foreign Policy*, New York: Simon and Schuster, 1983, pp. 75-77. 另請參考畢英賢，「蘇聯對中越共火拼的反應」，《問題與研究》，第18卷，第7期，頁76-79。

正如同尼克森及福特政府，卡特在外交上重視與蘇聯改善關係之重要性，不但認為美蘇和解對世界和平非常重要，並且強調限武談判對美國之重要性。范錫和布里辛斯基一樣，亦認為美國應發展與中共之全面關係，但他對於建交之理由及對蘇聯之態度與布里辛斯基想法不同。范錫較為重視美蘇關係，認為經由美蘇限武談判之進展，美國可以穩定美蘇關係，並且得到更廣泛的美蘇合作，對世界穩定及和平將有助益，而中共未來在世界舞台上必定將扮演重要角色，美國不應僅將之視為牽制蘇聯之工具。⁶¹只要美國能妥善地處理掉美、蘇、中共複雜的關係，則美國與中共關係之改善將對亞洲和全球權力均衡有利，但是美國應維持對蘇聯及中共等距政策(evenhanded)，避免因過於偏向中共，因為美國一旦放棄或放鬆對兩者間的均衡政策，將危及美蘇發展穩定關係的長程利益。

卡特的國家安全顧問布里辛斯基對中共在國際政治上的潛力一向給予極高的評價。在尼克森與季辛吉時代，由於季辛吉認為古典權力平衡之組成例子具有多元性，因此同盟的變遷可以補償力量的變動，於是提出「五極體系」，以維持國際體系之穩定。⁶²但布里辛斯基認為此權力平衡體系中的各種力量並非是完全平衡的，例如美蘇軍事力量大致平衡，但經濟力量卻相差頗大；日本及西歐在經濟上可以與美蘇相敵，但軍事力量卻無法相抗；中共的軍事力量可能成為一個足以抗衡的力量，可是其經濟力量卻無法並駕齊驅，因此在這五強中尋求平衡乃是一個「幻覺」。⁶³布里辛斯基認為由於尼、季所提到的五強中，實際上只有兩強能真正地發揮其在政治、軍事及經濟上之影響力，故當代國際體系依然

⁶¹Ibid., pp.78-79.

⁶²Zbigniew Brzezinski, "U.S. Foreign Policy: the Search for Focus," *Foreign Affairs*, Vol. 51, No. 4, July 1973, pp. 715-720.

⁶³Ibid., pp. 717-718.

是兩極體系，而非五極體系。⁶⁴然而因兩大國所擁有之力量並無法使用，形成了微妙的恐怖平衡，不但造成權力的癱瘓，並且強化了第三者的重要性。

因此布氏認為若美國能爭取中共加入西方陣營，將嚴重影響美蘇力量對比，更由於中（共）蘇共勢難恢復到五十年代之關係，因而加強與中共關係以維持中（共）蘇共分裂將美國有利，甚至為了安全理由，美國與中共關係之發展，包括造成中蘇共核子僵局之援助人如提供精密通信系統予中共，都對於維持美蘇關係之穩定有助益。⁶⁵除此之外，美國與中共之合作關係，不但可提高遠東地區之穩定，同時使美國在與蘇聯之全球性競爭上處於一種更有利之地位。

因此早在美國與中共建交之前，布氏即主張中共對維持世界權力平衡上極為重要，且一個強大而安全的中共對美有利。美國의中共政策應包含下列三個層次，即（一）應儘可能擴大相互間交往；（二）美國與中共在阻止蘇聯擴張上有共同戰略利益，雙方應加強意見之交換；（三）美國應儘速與中共建交，⁶⁶而之後也確實於一九七九年正式建交。

美國與中共的建交是具有意義的轉折。美國在與中共建交後，范錫依然強調美國應維持對蘇聯及中共採取等距政策，但經過中共與越南戰爭後，蘇聯與越南關係逐漸密切，而中共在戰時軍力之表現暴露出許多缺點，使得「一個安全而強大的中共」構

⁶⁴Zbigniew Brzezinski, "The Balance of Power Delusion," *Foreign Affairs*, Vol. 52, No. 7, Summer 1973, pp. 55-58.

⁶⁵Zbigniew Brzezinski, *Power and Principle: Memoirs of the National Security Adviser, 1977-1981*, pp. 195-197.

⁶⁶*Ibid.*, pp. 198-200.

想受到挑戰。布里辛斯基認為由於中共國力遠較蘇聯為弱，如美國對蘇聯及中共採取等距政策，將事實上對蘇聯有利，因此鑒於中共對美國沒有立即之軍事威脅，且在全世界許多事物上對美國有利，美國應考慮到中蘇共實質上之差異。為了維持美國與中共戰略關係，布氏甚至力阻范錫主張由美國與越南進行會談以避免越南過於靠向蘇聯的建議，並說服卡特同意由副總統孟岱爾及國防部長布朗訪問中共，並給予中共最惠國待遇。⁶⁷此使美國對蘇聯及中共政策事實上放棄了等距政策，而採取了偏向中共之政策。

參、舒茲上台與雷根訪問中共

雷根政府的對中共政策實際上是卡特政府後期時以布里辛斯基為代表的對中共政策的繼續。雷根政府第一任的國務卿海格認為中共在戰略上是世界上最重要的國家，強調「聯中(共)抗蘇」。⁶⁸但是，雷根政府聯中(共)抗蘇的政策與雷根本人強烈的反共意識並不完全一致。雷根的國家安全顧問艾倫(Richard V. Allen)對中共在美國對外政策中的作用存在著相互矛盾的看法。

一方面，蘇聯擴張的威脅和美國力量的相對衰弱，使他們重視與中共的戰略合作。但另一方面，他們在意識形態上對共產主義的反感又使他們對中共存有深刻的偏見。他們要求採取行動來改善美國與台灣的關係，改正卡特政府犧牲台灣的做法。早在競選期間，雷根即允諾要使美國與中華民國重建官方關係。但雷根在執政後因為內外壓力，不得不放棄這一政見。此後，美中(共)關係取得了一些新的進展。兩國相互增設領事館，雙方高層官員

⁶⁷Ibid., pp. 415-419.

⁶⁸聯合報編譯組譯，郇培德(Patrick Tyler)著，《中美交鋒 - 1996年台海危機的內幕》。台北：聯經出版事業，民89，頁361-362。

繼續互訪，經濟、文化與科技關係也有新的發展。

自一九八三年起，雷根政府的對中共政策也逐步有所調整。雷根政府繼續強調建立牢固與持久的美中（共）關係，和對東亞地區的穩定，以及對美國國家安全的長遠利益的重要性。一九八三年五月，雷根政府決定把中共作為美國的「非結盟的友好國家」對待，並進一步放寬了對中共技術出口限制。雷根本人也從執政初期的親台保守立場逐步向美國兩黨主流派一致支持的對中共政策靠攏。這個政策就是，既重視與中共發展穩定關係，強調美中（共）關係中的戰略利益，同時又不拋棄台灣（中華民國）。

另一方面，雷根政府對中共在美國對蘇戰略中的作用的考量發生了重要變化。一九八二年七月舒茲接替海格任國務卿，以及一九八四年四月雷根總統訪華是雷根政府調整對中共政策的轉折點。

雷根上任之初，由於雷根競選時期的親台（中華民國）言論，中共對雷根政府並未抱持樂觀期望，中共與美國的關係陷入停滯。為了突破美中（共）之間的心結，雷根於一九八二年五月五日派遣副總統布希到中國大陸進行三天的訪問。布希之行的目的是為了突破「八一七公報」的談判僵局，並向中共表達美國願與中共維持緊密關係的意願，以及希望中共瞭解中共與美國維持良好的關係，對中共的經濟及安全是有利的，不應因軍售台灣（中華民國）而削弱。⁶⁹而布希此行，成功地化解了中共的疑慮，使得「八一七公報」的談判能夠繼續，並獲得成果。

⁶⁹中美關係報告編輯小組，《中美關係報告：1981-1983》。台北：中央研究院美國文化研究所，民 74，頁 87。

一九八三年九月廿五日，美國國防部長溫伯格訪問中國大陸，與中共討論有關軍售大陸的問題。溫伯格希望能夠幫助中共軍隊現代化，以有效嚇阻蘇聯的擴張。但是中共則以獨立自主的外交政策為回應，並不願因接受軍售而依附於美方。訪問期間，溫伯格參觀了中共「北京軍區」第三師、「東海艦隊」基地及西安飛機製造廠，而中共也同意與美國進行軍事上的合作，但只是偏重於協助中共軍事訓練、後勤補給與醫療等方面。⁷⁰但這也為雙方日後的軍事人員的交流奠下基礎。而溫伯格此行也與中共敲定中共總理趙紫陽與美國總統雷根互訪的日期。⁷¹

一九八四年四月廿六日，美國總統雷根到達北京進行六天的正式訪問。這是美中（共）建交以來首位訪問中國大陸的在任美國總統，也是雷根第一次到共產國家訪問。在訪問之前，國務卿舒茲於四月十八日的記者招待會闡述此行的意義，舒茲表示，「尼克森總統打開了通往中共的道路；卡特總統實現了美中關係的正常化，而雷根總統爭取使這種關係成為穩定和全面的關係。」⁷²四月廿七日上午，雷根和中共國務院總理趙紫陽舉行會談，討論的重點在於國際情勢，包括柬埔寨、朝鮮、中美洲、中東及非洲南部的問題，範圍甚廣。隔日，則就雙方關係進行磋商，提到了台灣問題及美國對中共的技術轉移。

鄧小平於廿八日以中共中央顧問委員會主任的身分與雷根見面。而雷根此行也和中共簽訂了避免重複課稅和防止逃稅協定、文化協定執行計劃、工業科學技術情報合作議定書及草簽了和平

⁷⁰葉伯棠，〈中共與美國關係的演變 - 兼評溫伯格訪平與吳學謙訪美〉，《問題與研究》，第 23 屆，第 2 期，民 72.11，頁 10。

⁷¹中美關係報告編輯小組，《中美關係報告：1983-1985》。台北：中央研究院美國文化研究所，民 75，頁 99。

⁷²雷根訪問大陸前後美將與我交換意見，《中國時報》，民 73.4.18，版 1。

利用核能合作協定等。五月一日雷根結束訪問中國大陸行程，雖然雙方並未發表聯合公報，但如同趙紫陽在與雷根總統的會談中所言，「這次訪問再次表明，開誠布公的對話是溝通我們之間的橋樑，有助於雙方繼續探索增加相互信任的途徑，以爭取建立穩定和持久的關係」；⁷³而雷根在北京演說時也表示，「我們已達成更進一步地瞭解，兩國的制度雖有不同，但我們仍然發現雙方在和平、反對擴張主義及霸權方面的看法一致，我們發現雙方有許多共同的想法」。⁷⁴由此證明雙方皆在務實地迴避分歧，以促進雙方關係。

海格任國務卿時強調發展同中共的戰略與軍事關係，以此作為建立抗蘇聯盟的重要組成部分，和對付蘇聯在世界各地的擴張行為的重要手段，強調「聯中（共）抗蘇」；而舒茲則不贊成從策略上利用中共來影響蘇聯的行為，他認為中共是一個亞洲的主要大國，其作用主要是地區性而不是全球性的。⁷⁵他還強調美國的太平洋戰略應以日本為重點，首先依靠與日本的聯盟。⁷⁶因此雷根政府在實際上降低了中共在美國全球戰略中的作用。

雷根政府所以改變對中共作用的考量，主要由於以下原因，（一）美國認為，與一九八〇年代初期相比，美蘇力量對比出現了有利於美國的變化。由於經濟情況的好轉和軍事實力的增強，美國已恢復了在全球的主動地位，而蘇聯則日益處於被動局面。在這種形勢下，美國感到利用同中共的戰略關係來抵消蘇聯在全球力量對比中的優勢的需要逐漸減少；（二）舒茲任國務卿美國開

⁷³ 雷根分別與趙胡會談，〈中國時報〉，民 73.4.28，版 1。

⁷⁴ 雷根在平演說明白指出繁榮有賴民主自由，〈中央日報〉，民 73.4.28，版 1。

⁷⁵ 同註 82，頁 406-708。

⁷⁶ Secretary of State, "The U.S. and East Asia: A Partnership for the Future," *Address Before the World Affairs Council*, in San Francisco, on March 5, 1983, State Bulletin, Vol. 83, April 1983, pp. 31-34. 轉引自夏旭東，王書中，〈走向 21 世紀的中美關係〉，頁 30。

始調整亞太政策，其中心是強調美日聯盟的重要性和中共在亞太的地區性作用；(三)雷根政府調整對中共政策也是對中共外交政策調整作出的反應。⁷⁷

因此雷根政府對中共外交政策的調整使美中(共)關係發生了不同於一九七〇年代的新的變化。儘管雙方仍然重視美中(共)關係的戰略意義，兩國把相互關係作為對付蘇聯的手段色彩淡化。

綜觀美中(共)關係的演變，在一九八〇年代後期發生了新的重要變化。這是因為無論是一九七〇年代初期的美中(共)和解或一九七〇年代末兩國關係正常化，都是以對付蘇聯威脅的共同利益為基礎的。然而隨著一九八〇年代後期美蘇緩和的出現，中(共)蘇正常化進程的加快以及整個國際形勢的緩解，美中(共)兩國共同的戰略利益正在減少，兩國關係的基礎開始動搖。於是，美國國內對中共在戰略上對美國重要性的懷疑以及那種認為中共更多地方有求於美國的看法開始增長，其結果是促使以往兩國之間，由於共同利益而在一定程度上被掩蓋的矛盾，反而突顯出來，例如中共向第三世界國家出售武器以及在西藏問題、人口控制等等的人權問題。

第三節 冷戰時期美國對中共的因應

尼克森訪問中國大陸而結束了美國與中共雙方敵對的關係，此一發展顯然已對世界局勢發生了廣泛而深遠的影響。

⁷⁷同上註，轉引自夏旭東，王書中著，頁 31。

當時美國與中共間達成和解引起蘇聯強烈的反應，蘇聯為了對付美國與中共的聯合勢力，不得不採取更為強硬和積極的路線，以與美國及中共進行角逐。蘇聯為了取得亞洲地區的控制權，必須加緊進行戰略部署，蘇聯的此一戰略部署具體行動為，爭取印度、菲律賓、印尼、馬來西亞、緬甸等國形成一個新的反美及反中共體系。⁷⁸一九七一年八月蘇聯與印度簽訂了和平友好與合作條約，除此之外，蘇聯也加強與日本、北韓等國家之間的經濟及政治關係。

美國與中共的接近，也造成北越對中共的疑慮，也給予蘇聯可乘之機，著手爭取河內的靠攏。蘇聯為此採取兩種措施，以實際行動表示其對河內的支持。其一為一九七一年八月與北越簽署新的軍事協定，其二為一九七二至一九七三年貨品交換協定及經濟援助協定，藉著這些協定鞏固北越的國防能力；並提共北越百分之九十的現代化武器。⁷⁹

對中共而言，自然不能容許蘇聯實現此一策略計畫，必須打破蘇聯的包圍部署。當時中共為了不使越共投入蘇聯的範圍，並消除北越的疑慮，中共時時聲援中南半島的叛亂勢力。同時，中共於一九七一年九月率經濟代表團至北越訪問，雙方簽定了提供經濟軍事物資援助協定。⁸⁰一九七二年二月，兩者再訂有關中共於一九七二年內向北越無償提供軍事裝備及經濟援助協議。蘇聯認為中共有以聯合勢力來制蘇之意，並認為美中(共)「上海公報」中的措詞，即係針對蘇聯而發，頗有相約箝制蘇聯之意。也因此自從中南半島因美軍撤離而形成真空，蘇聯與中共變更加強在此

⁷⁸沈秉文，尼克森訪匪對世局之影響，《匪情月報》，第15卷，第2期，民61，頁36-37。

⁷⁹林國雄，尼克森訪匪與東南亞局勢，《匪情月報》，第15卷，第2期，民61，頁54-55。

⁸⁰同上註，頁55。

地區的競爭。

再者，當時國際間對中共的姑息主義抬頭，自稱為自由世界領導國家的美國，與敵國中共進行和解並承認其存在，從「不可改變的事實」，到已開始採取實際行動，以中共為進行談判的重要對手。美國的這種作法使國際間基於現實主義，而對中共姑息的意念益形濃厚。換句話說，中共與美國的和解使得中共在國際舞台上的地位提高，使許多國家與中共改善關係。其中如土耳其、伊朗、比利時、秘魯、黎巴嫩、冰島、墨西哥、阿根廷等國，都是在尼克森宣佈訪問中國大陸後，相繼與中共建立外交關係的。一九七一年以前，中共沒有加入聯合國，使其在國際舞台上有很多的障礙。⁸¹中共認為與美國的和解，能夠獲得許多在以往避諱承認中共的國家的支持，而且可促進與西方國家的關係。

在「上海公報」發表之後，日本政府亦深感對中共外交落後，曾表明與中共「關係正常化」的必要，而改變了原來在政治上不承認中共的政策。英國則與中共實行使節升格，及撤銷其駐中華民國的領事機構，進一步提升與中共的外交關係。馬來西亞、以色列、菲律賓等國家也與中共進行政治性的接觸。因此，尼克森訪問中共之事實，使許多國家考慮現實主義的必要性。

當時在亞洲地區形成了美國、蘇聯、中共的三角均勢關係。這一「三角關係」基本上是美蘇戰略武器的均衡，及蘇聯和中共分裂之二大因素所造成的。尼克森訪問中共，即是從均勢的觀點出發，而美國與中共的和解，即可謂肯定中共為當時世界中權力平衡的一環。美國為了避免與蘇聯、中共的戰爭，招致相互毀滅，

⁸¹關中，《美國外交與對中共政策》。台北：幼獅文化事業，民 68，頁 97-99。

所以有意放棄對抗而強調談判。

當時美國了解在與中共繼續敵對情況下與蘇聯進行和解，不但徒然給蘇聯製造從中取利的機會，且有驅使中共與蘇聯重新攜手合作的危險。因此美國利用中共與蘇聯的分裂和衝突，給予美國一有利的地位，企圖有效牽制蘇聯。另一方面，美國亦試圖與蘇聯和解，同樣欲獲得對中共有效的牽制。對中共而言，由於受蘇聯的軍事威脅日亟，借助美國來抵制蘇聯的壓力，而且可利用與美國改善關係的機會打進國際社會，建立較廣泛的政治與經濟關係，可得到進一步安全的保障。⁸²對蘇聯而言，蘇聯為了對付美國與中共的聯合制蘇政策，不僅採取更強硬和積極的路線以與美國和中共進行角逐，且不得不嘗試與兩國作某種程度的改善關係。美國與中共的和解而造成的聯合勢力，無疑使蘇聯在亞洲地區擴張軍力受到極大限制並加重了負擔。

卡特總統在尚未入主白宮之前，曾專門向季辛吉請教有關美中（共）關係正常化問題。不僅如此，卡特還特別召集有關的中共問題專家研究美中（共）關係正常化問題。經過對美中（共）關係正常化的研究和政策評估，美國政府認為美中（共）關係正常化的時機已經成熟。主要理由是：美蘇軍備競賽中，美國處於劣勢，需要藉助中共的力量對蘇聯進行牽制；中共在世界上的作用和影響日益增強，中共作為聯合國的重要一員和安理會常任理事國在處理國際事務中具有舉足輕重的作用；是時中共已結束了文化大革命的政治混亂，開始集中精力進行經濟建設，中共潛在的市場無疑對美國有著巨大的吸引力。⁸³中共與已建交的國家優先發展經貿關係，對美國更是很大的刺激，美國需要通過美中（共）

⁸²同上註，頁 98。

⁸³同註 40，頁 175。

關係正常化來推動美中（共）經濟關係的發展。

因此卡特政府上台之後極為重視與蘇聯改善關係之重要性，國務卿范錫也主張美國發展與中共關係時，不應影響美蘇關係，並表示武器管制乃是卡特政府主要目標之一，美國將繼續全力追求一項公正合理之協定；因此卡特政府初期，美國並不願與中共發展軍事關係，以免影響美蘇關係。

由於卡特與范錫的重視美蘇關係以及與蘇聯和解，希望儘快完成第二階段限武協定之簽署，因此雖然面對國內要求與中共儘快發展關係以牽制蘇聯擴張威脅之壓力，仍然不願因中共而得罪蘇聯。而蘇聯因國內農業及勞力問題嚴重，使其戰略核武發展以及在中（共）蘇及在與中歐邊界之建軍的速度減緩，美國則在經濟及科技發展能力上逐漸加強，使得權力平衡的態勢轉而對美國有利，美國已有能力嚇阻蘇聯的大規模或有限之核子侵略，蘇聯之威脅已非事實。如果美國與中共建立軍事關係以牽制蘇聯軍事力量，反而會使蘇聯感到驚慌，刺激蘇聯在亞太地區以及歐洲同時擴張軍備。因此，維持美蘇關係仍為卡特政府重要目標，美國與中共關係發展仍受很大限制。

至一九七八年，蘇聯不斷大肆擴張勢力，又加強在亞太地區之軍事力量，促使美國開始認真考慮與中共建立軍事關係的可能性。當時的國家安全顧問布里辛斯基在一九七八年二月時警告蘇聯，若在非洲利用代理人進行擴張之行為，將影響美蘇限武談判，而卡特也在同年之兩次演講中宣佈美國將發展軍事武力以保護美國之利益，顯示出卡特政府逐漸重視蘇聯擴張行動之影響並決定

對蘇聯採取較為強硬政策。⁸⁴中共則更加緊地宣傳蘇聯對世界和平的威脅，更在布里辛斯基訪問中國大陸時不時向其強調蘇聯利用和解做為掩飾其尋求全球霸權的野心，中共的地位亦隨之凸顯。

一九七八年，布里辛斯基開始主張美國應與中共建立共同防禦合作計劃，但美國國內對於是否應與中共建立安全關係仍莫衷一是。⁸⁵贊成對中共售武者認為此將加強美國與中共外交及防衛關係，可維護美國在亞洲之利益，反對美國對中共售武者則稱蘇聯對此之反應可能是對較弱之一方，即中共採取激烈之行動，影響美國在亞洲之穩定及繁榮，但蘇聯的擴張使反對派的意見漸漸式微。一九七八年十一月卡特政府正式解除以往限制西歐盟國對中共軍售之禁令，顯示美國利用中共牽制蘇聯之主張漸受重視。一九七九年四月美國國防部為布朗部長(Harold Brown)準備之「全球性傳統戰爭中亞洲之地位」(Consolidated Guidance No. 8)報告中主張，⁸⁶中共在全球權力平衡中居「樞紐之地位」，為對付蘇聯軍事力量之擴張，美國應與中共建立軍事關係，其中特別對美國與中共戰略關係提供了頗為詳盡之說明。

「全球性傳統戰爭中亞洲之地位」報告中認為，蘇聯若對中共發動攻擊，其獲勝機會極大。故一旦蘇聯與西方國家衝突，中共為求自保，勢將採取中立，使蘇聯可將其部署於亞洲之軍力調轉而對付美國及其盟國，但若能加強中共軍力，則一旦蘇聯與西方國家衝突，其在亞洲軍力將被中共牽制無法西移，對西方國家

⁸⁴Robert G. Sutter, *Chinese Foreign Policy: Developments After Mao*. New York: Praeger Publishers, 1986, pp. 67-68.

⁸⁵Zbigniew Brzezinski, *Power and Principle: Memories of the National Security Adviser*. New York: Farr, Straus, Giroux, 1983, pp. 419-420.

⁸⁶尹慶耀，中（共）越關係演變的戰略意義，《中共研究》，第15卷，第4期，民70.4，頁65-67。

有利。⁸⁷故當中共與蘇聯發生衝突，美國應考慮以軍力支持中共，抵抗蘇聯對中共發動攻勢，使中共保存實力，如果一旦中共力量被削弱，屆時蘇聯可減少在亞洲之防衛力量，轉而對付北約國家，故北約國家亦應協助中共抵抗蘇聯或嚇阻蘇聯以核子武器攻擊中共或對中共發動大規模傳統戰爭。

由上述分析，可見美國在布里辛斯基一九七八年訪問大陸、卡特在一九七九年鄧小平訪美，以及孟岱爾副總統(Walter Mondale)訪問中國大陸時所一再表示之「一個安全、強大的中國（中共）符合美國的利益」，完全是考慮到中共戰略地位之重要性，以及美國利用中共牽制蘇聯之構想。美國與中共建立軍事合作關係之想法也在此時表現出來，直到蘇聯入侵阿富汗之後，美國與中共軍事合作關係始開始具體化。

至雷根政府時代，蘇聯總書記布里茲涅夫(Leonid Brezhnev)一九八二年三月廿四日在塔什干(Tashkent)發表的演說中，對中共表現出極大善意。布里茲涅夫向中共表示「我們從不認為兩國間的敵對疏離是屬於正常狀態，我們從來不曾也沒有對中華人民共和國構成威脅」。⁸⁸並呼籲中（共）蘇恢復邊界談判。同年九月，中共召開第十二屆全國代表大會，除回應中（共）蘇恢復邊界談判外，胡耀邦對於蘇聯的態度作出審慎的回應，他強調實際的行動勝於言辭的表態，並進一步指出「蘇聯在中（共）蘇及中（共）蒙邊境派駐重兵」、「支持越南侵佔柬埔寨」及「武裝侵佔阿富汗」為中（共）蘇關係中的三大障礙，⁸⁹並要求蘇聯以更實際的行動來解除上述對中共的威脅。

⁸⁷同上註，頁 66。

⁸⁸蘇起，《論中蘇共關係正常化（1979-1989）》。台北：三民書局，民 81，頁 48。

⁸⁹韓念龍，《當代中共外交》。北京：中共社會科學出版社，1987，頁 453。

雖然中（共）蘇共尚未達成實際的和解，但是戰略合作是中共與美國關係正常化的基礎，因此中（共）蘇關係和緩的可能性也影響了中共與美國關係的進一步發展。而且，中共評估認為美、蘇超級大國之間的力量對比已經發生不利於蘇聯的變化，日益多極化的趨勢也有效地牽制了蘇聯和美國的力量。因此似不必要再為強化與美國的戰略關係而付出額外的代價。⁹⁰

但是中共也不得不顧慮到現實的需要，美國的資金與科技力量無疑是中共推行現代化的最大助力，使得中共不願放棄與美國的合作機會。如今蘇聯的威脅似有解除的跡象，因此中共決定拉高姿態，採取比較獨立的立場，與美國保持適當的距離，使其有較大的空間，針對不同的議題選擇是否與美國合作。⁹¹再者，獨立性的自主外交，也可避免中共捲入與其無利害關係的美、蘇爭端，對中共自身的安全與中（共）蘇共關係的正常化也有助益。所以中共與美國的關係並沒有發展出中共向蘇聯一面倒的現象。

因此，一九八二年前後中共對其外交政策作了重大調整，主要是更加強調獨立自主，不依附於任何大國或大國集團，也不與任何大國或大國集團結盟或建立戰略關係，⁹²從而在實際上改變了一九七〇年代至一九八〇年代初期那種聯美抗蘇的戰略，開始推行在美蘇兩國之間持較為平衡的政策。

中共這樣做的主要原因可歸納為四個層面，（一）自一九七〇年代末起，中共把國內工作的中心轉移到現代化建設上來，並開始實行開放與改革。為此，中共希望同美蘇兩個超級大國都保持

⁹⁰Ross, op. cit., pp. 25-26.

⁹¹許志嘉，鄧小平時代的中共外交政策，《問題與研究》，第36卷，第7期，民85.6，頁35-37。

⁹²同上註，頁36。

良好關係，以便獲得一個和平的國際環境；(二)中共看到了美蘇力量對比的新變化，認為美國在雷根領導下，正在重振國力，而蘇聯的全球影響則因面臨內外困難而下降。因此，蘇聯已不再如一九七〇年代那樣對中共的安全構成嚴重的迫在眉睫的威脅；(三)進入一九八〇年代，美蘇再度激烈對抗，中共既不必擔心美蘇聯合對付中共，又不屬捲入美蘇衝突，相反感到執行獨立自主方針將使自己在同美蘇兩國打交道時有更大的回旋空間；(四)中共外交政策的調整還反映了中共對美國的某種不滿情緒。中共把美國國會通過「台灣關係法」以及雷根總統要使美國與台灣關係升級，和雷根政府堅持向台灣出售武器等，視為美國方面在美中(共)關係上的倒退。⁹³

針對中共此種獨立自主的外交政策，美國也開始調整它與中共的戰略合作關係。由於蘇聯各方面的發展停滯不前，美國在美、蘇力量對比中佔了上風，使得華府可以在全球範圍內展示自己的實力，中共的份量自然相對地降低。接替海格的新任國務卿舒茲(George Shultz)便認為，中共只是一個區域性的大國，在全球力量的對比中，中共的影響力並不是如此重要。⁹⁴換言之舒茲並不重視北京的戰略價值，在美國的亞洲安全政策中，他較強調美日關係而非美中(共)關係；較重視經濟因素的結果，也不願為加強與中共的戰略關係而犧牲美國的其它利益。

至一九八〇年代末期，中(共)蘇的關係發生轉變。一九八八年二月時，蘇聯自中(共)蘇邊境地區大幅撤軍，並繼於一九八八年四月的日內瓦協議中，同意完全撤離阿富汗，以及戈巴契夫於一九八八年十二月七日的聯合國大會中，表達從遠東及中亞

⁹³夏旭東，王書中，《走向 21 世紀的中美關係》。北京：東方出版社，1996，頁 29。

⁹⁴Ross, op. cit., p. 28.

的撤軍計畫。此外，越南也在蘇聯的壓力下，宣布撤出柬埔寨。⁹⁵至此中共所謂得「三大障礙」獲得完全解決。戈巴契夫一九八九年五月的中國大陸之行，則象徵雙方的關係重新邁向正常化。基本上，中共依照它的條件與蘇聯達成實現關係正常化的協議，同時也沒有損害到與美國關係的穩定性。此代表著四十年以來，中共首次同時與美蘇超強維持良好的正常關係。⁹⁶

在美國方面的評估是，在戈巴契夫主政下，蘇聯對中共及美國的威脅以已減輕，也必然地削弱了中共與美國在戰略上的互賴需求。美國駐北京大使羅德(Winston Lord)於一九八六年時便表示，經濟已取代一九七〇年代地緣政治的考量，成為中共與美國雙邊關係的主要動力，美國之所以加強與中共的關係純粹是基於自身的好處，而不是為了三角遊戲。許多美國人則開始認為，就算沒有中共的參與，世界的其餘部份也能夠正常運作。⁹⁷因此不必在特定的議題上讓步以換取中共的合作。由於戰略合作是促成中共與美國關係正常化的支柱，許多人質疑在解除戰略合作後是否會損及雙邊既有的關係。事實上中共與美國聯合抗蘇的戰略需求雖降低，但在區域性的議題上仍有合作的空間，否則雙方將在外交政策上出現嚴重分歧。⁹⁸加上中共對柬埔寨的支持、中共對禁止核子擴散的立場，及中共對中東出售武器等等，皆為當時較為重要的議題。

總而言之，尼克森政府時代以來，美國對中共政策皆具有濃厚的現實主義色彩，認為世界局勢逐漸由美蘇兩極體系走向多極

⁹⁵同註 58，頁 130-135。

⁹⁶Ross, *op. cit.*, p. 29.

⁹⁷葉明德，美國與中共關係自滿尚早 - 美國駐北平大使羅德講詞，《美國月刊》，第 1 卷，第 3 期，頁 75.7，頁 53。

⁹⁸Harding, *op. cit.*, pp. 180-189.

化的發展，美國不應繼續孤立中共於國際社會之外，如果能夠使擁有世界四分之一人口的中共積極的參與國際社會，對亞太地區的安全將產生重要的影響；一個理性、開放、現代化，參與國際事務的中共才合乎美國之國家利益。站在現實主義的觀點來看，聯合中共以對抗蘇聯是合理的選擇。這是美國傳統對中共外交政策的基本原則，到了老布希時期仍然具有其解釋力，除了「打中共牌」，以及拉攏中共參與國際事務，老布希時期更有經濟因素之考慮，以中（共）美之間的雙邊貿易額成長來看，美國對此一市場的期待與依賴與日遽增。⁹⁹

⁹⁹林正義，論世界秩序下的美國對中共政策，《美國月刊》，第7卷，第1期，民81.1，頁20-21。

第三章 柯林頓政府對中共的外交政策

第一節 柯林頓政府對中共外交政策之考量

柯林頓政府的政策考量和其他各國一樣，都會受到國際與國內種種因素的影響。以柯林頓政府而言，其在美國經濟處於蕭條的環境下當選總統，美國的國力同時也在高度互賴的國際經濟中逐漸喪失優勢，不僅使美國的國力下降，也使美國在國際間的領導地位受到損害；因此美國國內的因素在柯林頓政府的對中共政策中是其決策的主軸，尤其是經濟的因素，而國際因素則是影響其決策的關鍵。

故承上所言，吾人可將柯林頓政府對中共政策的國內因素區分為受到國會、行政部門、利益團體等影響決策的「政治因素」，以及貫穿柯林頓政府對中共政策的「經濟因素」，亦為分析國內因素的重點。「國際因素」在柯林頓的決策中則屬整體背景環境的地位，也是影響美中（共）互動的關鍵因素。

壹、政治因素

依據美國憲法，總統與國會分享對外政策的決策權，總統並負責處理對外關係，各涉外行政部門和利益團體則對政府對外政策的決策施加影響與壓力。美國對外政策的決策過程即是此一複雜的過程，在執行的過程亦受到種種的制約。¹⁰⁰因此在探討政

¹⁰⁰Glenn P. Hastedt, *American Foreign Policy: Post, Present, Future*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1997, pp. 79-87.

治因素時，不能不研究柯林頓政府在其所屬政黨與國會，與各行政部門，以及與各利益團體間的關聯性。

柯林頓政府所屬的民主黨在外交政策上的特質在於理想主義色彩的濃厚，著重於強調國際上的責任，包括推崇民主制度，協助第三世界國發展經濟，及強調人權。另一特色是對外干涉的傾向比較濃厚。¹⁰¹許多對外干涉的行動皆是在民主黨政府時期，對民主黨而言，其基本信念在於若該國家對其本國人民權利都可以忽視，是不可能尊重其他國家的人民與權力的。¹⁰²

因此相較於老布希總統時期，甫上任之初的柯林頓總統則有強烈的使命感，在對外關係上有著傳播美國民主自由價值觀，以及強調人權外交。依照美國憲法國會在對外關係方面負有重大責任，總統處理外交事務的權利是受到國會兩院制約的；這種制約因素的大小則因總統所屬黨派以及個人影響力的高低而有所不同。例如在一九九四年美國期中選舉中，共和黨擊敗民主黨，在參眾兩院皆獲得多數，尤其在眾議院更是共和黨四十年來首次取得多數地位，¹⁰³柯林頓政府與共和黨國會之間的制約與爭執亦明顯的增多。

在美國國會的因素方面，美國國會在對中共關係上通常是站在制衡的角色，並且對中共關係的議題往往是兩黨互相攻擊的絕佳焦點。民主黨議員在共和黨執政時，會針對人權問題予以攻擊；共和黨議員在民主黨執政時，則常利用台灣問題牽制民主黨政府

¹⁰¹石之瑜，柯林頓的中共政策，《美國月刊》，第7卷，第12期，民81.12，頁48。

¹⁰²James Schlesinger, "Quest for a Post Cold War Foreign Policy," *Foreign Affairs*, American and the World 1992/93, p. 20.

¹⁰³美國期中選舉改寫40年紀錄，《聯合報》，民83.11.10，版1。

的對中共政策。¹⁰⁴美國國務院體系是對中共政策的主要執行者，自從一九七一年尼克森總統和季辛吉打開中共大門後，國務院就傾向於維持此一政策的一貫性，盡可能不使美中（共）關係倒退。¹⁰⁵而美國國會身為行政部門的制衡者，通常採反對政府對中共政策的立場。其中除了民意的要求和理想主義的道德成分之外，亦有前述國內政治和黨派鬥爭的成分在內。

在政府部門方面，美國外交、安全、國防、經貿等部門均直接間接參與對外政策的決策，並且是對外政策的主要執行者。美國政府部門的政策傾向亦受利益集團的影響。由於各利益集團的利益不同，其政策傾向也就不同。此外，美國政府部門也受這些部門主要人物的政治傾向和個人好惡影響，在從尼克森到老布希的歷屆美國政府的主要對外機構中，皆認為發展美中（共）關係不僅符合美國的利益，也有利於促進世界的和平與穩定，故積極推進美中（共）關係的發展。柯林頓政府的主要人物在對中共關係上則更加考慮遏制和改變中共，策略上強調交往與施加壓力相結合，而交往則是為了施加壓力。其經貿部門的核心人物比較務實，強調現實利益，主張通過促進中共的經濟改革來改變中共。

在美國政府制訂對外政策和對外關係的決策過程中，美國國內各利益集團對總統、國會以及各政府部門的影響極大，美國對中共政策的制訂和對中共關係的決策也不例外，受各利益集團的影響很深。利益團體與政府是存在一種鐵三角(Iron Triangle)關係，¹⁰⁶即利益團體、國會以及行政部門三者和政策過程中彼此發揮影響力，其存在的目的是在參與政治過程而不是取代政府當

¹⁰⁴朱成虎主編，《中美關係的發展變化及其趨勢》。南京：江蘇人民出版社，1998，頁116-117。

¹⁰⁵John Spanier, and Steven W. Hook, *American Foreign Policy: Since World War II*. Washington D.C.: Congressional Quarterly Inc., 1995, pp. 156-158.

¹⁰⁶Hastedt, op. cit., pp. 141.

局。這些利益集團根據自己經濟利益來界定國家利益和確定自己對國家戰略的態度，並根據態度的異同，進行利益集團之間的組合。

影響美國對中共政策的美國利益團體因地區和行業不同而異。就地區而言，美國西部地區比其他地區更加關心美國政府對中共之政策，也更加重視保持和發展美中（共）關係。這是因為美國西部地區在經濟上與中共市場有不可分割的聯係。美國西部地區每年要從中國大陸進口大量的商品以滿足人民日常生活的需要。與此同時，美國西部地區的企業每年要向中國大陸出口大量的商品，這種出口不僅對保持這一地區的經濟發展開起重要作用，也為這一地區提供了大量的就業機會。¹⁰⁷因此看好中國大陸市場的美國各大公司企業，特別是那些已經進入中國大陸市場或能夠進入中國大陸市場的公司和企業，都支持美國政府發展與中共的關係，它們擔心與中共關係交惡會影響其在中國大陸的利益或者影響其進入中國大陸市場。

美國的經濟利益集團主要是按照不同的工業類型來區分的，例如汽車產業集團、航空工業集團、軍事工業集團等等。按照這些工業集團在美國地理位置分布情況和現代化程度，也有人把它們區分為「東部集團」或「西部集團」，「新興產業集團」或「傳統工業集團」。¹⁰⁸利益團體在政治上要發揮功能必須要具有制衡以及分散權力中心的能力。他們影響政府決策過程比起輿論或選舉的參與要來得直接而有力量。原因在於該團體的領導階層會維護其利益，且其能夠持續而集中的進行政策遊說輸入，使該項政

¹⁰⁷同註 96，頁 120。

¹⁰⁸洪兵，《剖析美國利益》。北京：世界知識出版社，2000，頁 45。

策輸入更具有政治影響力。¹⁰⁹但有時利益團體在外交政策上所發揮的力量也不見得有效。利益團體內部有時亦會因意見分歧而無法達成一致共識或政策，或在同一議題立場敵對的利益團體間，因為彼此力量的相抗衡而無法發揮影響外交政策的力量。¹¹⁰

另外，美國國會的運作相當複雜，對利益團體而言也需要不同的遊說方式。某些國會決議案(resolution)具有法律拘束力(binding)有些則否(non-binding)；有些稱為決議案，有些稱為聯合決議案(joint resolution)，有些是共同決議案(concurrent resolution)；不同的小組委員會(subcommittee)和委員會(committee)都有提案權，其中許多提案在未進入全院討論之前即告失敗。¹¹¹成功的遊說活動是要能夠在聽證會有作證的行為。就對行政部門的活動而言，他們進行活動的對象通常是依據所訴諸的政府部門而非總統本人，而所用的手段則與國會幾無差異，但寫信的效果則不及在國會中來得有效。利益團體遊說的活動方式分成三種：接觸者(contact man)：藉由與國會成員建立一對一的關係而促進其所屬團體的利益；資訊者(informant)：在國會公開的聽證會上作證或提供許多有益於其團體利益的資訊；看守者(watchdog)：嚴格把握立法消息以便其團體見機行動。¹¹²

行政部門對此所持的意見則是因為外交政策太過於重要，因此無法由未經通知以及不穩定的公眾意識來主導世界事務。也因此行政部門的政策制訂者往往企圖忽視這些團體的影響力，而想取得外交政策制訂上的所有主控權。如果這些利益團體的行動夠

¹⁰⁹Hastedt, op. cit., pp. 79-80.

¹¹⁰Ibid., pp. 81-84.

¹¹¹各委員會間的運作與例證可再參考 Hastedt, op. cit., pp. 130-132. Thomas L. Brewer, *American Foreign Policy: A Contemporary Introduction*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1992, p. 110.

¹¹²Michael G. Roskin, Robert L. Cord, James A. Medeiros and Walter S. Jones, eds., *Political Science—An Introduction*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1997, pp. 203-205.

力，行政部門才有意願去制訂或彰顯其主張，但卻不是一昧地跟隨其主張。

貳、經濟因素

一九九二年十一月三日美國總統大選結束，柯林頓首次入主白宮。前總統老布希的外交成績有目共睹，但是對於與國內人民最迫切的經濟事務卻成就有限。柯林頓入主白宮後施政的重心先是放在國內的議題上，特別是面臨老布希總統時期所遺留下的二十多億元國債、財政赤字的經濟問題，加以該次的總統大選適逢美國經濟衰退，因此柯林頓提出經濟等內政問題，並以之成為國家安全的重點。他認為對外政策的當務之急應該是提振經濟實力，這可以由他的就職演說中幾乎完全談論內政問題看出。¹¹³

因此在柯林頓第一任任期之中首要的施政目標是重建經濟。並且柯林頓政府也擴大了傳統的國家安全的定義，把經濟問題提昇到國家安全的高度，認為國家安全不只是確保軍事安全更要確保美國的經濟安全。美國前國務卿克里斯多福(Warren Christopher)便認為「美國仍必須積極的接觸世界政治，因為這存在著真正的美國利益」。¹¹⁴他認為柯林頓外交政策係屬於孤立主義的迷思，他在參議院聽證會中便闡釋過柯林頓政府的外交政策，認為美國未來的外交政策有三大目標，一是振興國內經濟提昇全球經濟成長；二是重新調整安全部署以因應新危機；第三則要整頓外交、推廣民主，促進自由市場。¹¹⁵雖然提振國內經濟是柯林頓總統首重的一個目標，但是他對於外交政策的詮釋也並沒有忽視。柯林

¹¹³ 柯林頓就職演說全文，《聯合報》，民 82.1.21，版 2。

¹¹⁴ Hastedt, op. cit., pp. 69-70.

¹¹⁵ 衛嘉定，美國總統柯林頓之總體外交新架構，《問題與研究》，第 32 卷，第 5 期，民 82.5，頁 25-26。

頓認為冷戰後美國所繼承的是一個新的局勢，但仍舊充滿危機且內外問題密不可分，所應關注的焦點將不再是集中在共產主義擴張、核子武器毀滅上，而是全球經濟競爭、武器擴散、促進民主等問題上。

柯林頓政府認為在後冷戰時代，國家安全的主要威脅不再是與蘇俄的軍事對抗，而是在高度互賴的國際經濟中逐漸喪失競爭優勢，且競爭優勢的喪失根本地損害了美國的國力，同時也降低美國在國際事務上的領導力。並且美國應該在國內重整經濟，提高產業競爭力和生產力，在國際上領導創造國際經貿新秩序；並且只有美國繁榮起來世界經濟才能復甦，只有世界經濟復甦美國的繁榮才能持續，而美國和世界的繁榮有助於美國向外推行其民主政治和人權的價值觀。當民主政治和人權能夠推展到大多數國家，則世界和平和美國的繁榮及安全即可確保。¹¹⁶

當然安全的涵義不僅限於和平與穩定，還包括國家經濟發展所需的正常的國際經濟交往與合作的環境。經濟安全與國防安全是互相聯系的，經濟發展要有一定的國防安全做保障，經濟發展已經很難與政治及軍事安全完全分開。因為確保經濟安全是柯林頓政府施政的目標之一，柯林頓政府的外交政策、國家安全政策，貿易政策和中共政策，都以達到經濟安全為主要目標。在就職演說之前柯林頓即曾指出他的外交政策有三大支柱，即是促進美國的經濟安全，重建美國國防，以及推展民主價值。¹¹⁷在一九九三年的一份「前瞻新世紀檢討報告」(Report on the Bottom-up Review: Forces for the New Era)中，更把對美國經濟繁榮所造成的威脅稱

¹¹⁶President at American University Centennial Celebration, Office of the Press Secretary, White House, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/1993/02/19930226.html>, February 26, 1993.

¹¹⁷社論：美俄高峰會議與俄羅斯的政經困境，《聯合報》，民 82.4.7，版 2。

之為「經濟危險」(economic dangers)，與來自核武的危險同列為威脅國家安全的環境之一。¹¹⁸同年十一月份，在當年亞太經濟合作會議(Asia Pacific Economic Cooperation, APEC)中的柯江會(柯林頓與江澤民)前夕，國務卿克里斯多福表示「經濟安全」列為柯林頓政府對外策略重點之首，並由種種政策顯示，在柯林頓政府的戰略優先考量中，亞洲的重要性已超過了歐洲。¹¹⁹

一九九四年十月二十一日，國家安全顧問雷克(Anthony Lake)在哈佛大學以「美國國力與美國外交」為題的演說中，首度明白說明了他認為美國國家利益的七大優先順序。在他列舉的美國國家利益說明美國對外用武與國家重大利益之關係，其中保護重大經濟利益與保衛國土，對抗侵略，防止核武擴散等傳統國家安全議題並列：其一是防止對美國的任何攻擊；二是對抗任何可能危及世界和平的侵略行為；三則是保衛美國最重要的經濟利益；四是保護民主國家及制度。¹²⁰在一九九五年與一九九六年二月白宮所發表的「交往與擴大的國家安全戰略」(National Security Strategy of Engagement and Enlargement)中，重複說明其透過對外經貿來促進國內經濟繁榮，乃是國家安全戰略的三大支柱之一。¹²¹

在學者對構成經濟安全的四項要素的研究中，「競爭力」是柯林頓政府最為強調的。¹²²柯林頓總統基本上屬於溫和的自由主義

¹¹⁸ Les Aspin, "Report on the Bottom-up Review: Forces for the New Era," <http://www.fas.org/man/docs/bur/part02.htm>, October 1993.

¹¹⁹ APEC 柯江會晤前夕美對中共仍採強硬姿態，《聯合報》，民 82.11.17，版 7。美國欲脅亞洲制歐洲，《聯合報》，民 82.11.2，版 9。

¹²⁰ 羅德談三邊關係無新意，《聯合報》，民 82.10.30，版 2。

¹²¹ White House, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, http://www.dtic.mil/doctrine/jel/research_pubs/nss.pdf, February 1995. White House, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, <http://www.usis.usemb.se/usis/1996strategy/>, February 1996.

¹²² Joseph J. Romm, *Defining National Security: the Nonmilitary Aspects*. New York: Council on Foreign Relations, 1993, pp. 55-57.

者，主張政府應適度介入市場照顧人民的生活，提高美國的經濟競爭力是他施政的重要目標，具體而言，提高美國的經濟競爭力就是指增加美國的就業機會。而且這些就業機會能夠創造高工資高所得。柯林頓政府的經濟改革方案具有三個主要的重點，包括短期刺激景氣就業，以赤字方式來增加經濟復甦原動力，在短期內創造三十多萬個工作機會；增加公共投資，增加投資於交通，科技，環保，社區發展以及能源的經費，提供企業一個良好的投資環境，以提高長期的勞工生產力，創造高科技高工資的就業機會；第三，削減聯邦財政赤字，裁減支出項目，節省聯邦政府開支，使民間有多餘資金從事投資。¹²³柯林頓政府從多方管道來提昇美國的競爭力，最根本的是平衡財政預算，徹底解決高利率的問題和高通貨膨脹率的隱憂，提供產業一個良好的投資和經營環境。除了節省不必要的支出，削減財政赤字之外，柯林頓政府又大舉增加公共投資和鼓勵私人投資，這些投資項目大部份與提高國民的生產力有關。

另外，柯林頓總統第一任任內的經濟顧問委員會的主席泰森女士(Laura D'Andrea Tyson)和勞工部長芮奇(Robert B. Reich)皆主張產業政策。泰森把產業政策視為貿易政策的一環，主張美國政府要幫助高科技產業，使其具有貿易競爭力，並且建議積極使用三 一條款以迫使他國打開市場，對他國給予選擇性的對等措施，即除非他國市場對美國做相對程度的開放，否則美國市場也不對該國貨品開放；而美國對他國市場的要求不僅需規則導向，也要結果導向，利用反傾銷法阻止他國的高科技產品在美國市場上傾銷和別國共同討論防止某國的高科技產業在國際市場上造成

¹²³李中興，《柯林頓經濟學：振興美國經濟的新策略》。台北：來卡實業，民 86，頁 3-5。

壟斷，並以多邊談判規範政府補貼的範圍及幅度。¹²⁴例如中（共）美兩國貿易的迅速發展便顯現出雙邊的利益。對美國來說，對中共直接出口就為美國創造了約三十萬個就業機會，而對中共的進出口貿易則為美國服務業創造了上百萬個工作機會，並且逐年增加，在一定程度上緩解了美國長期居高不下的失業率。最顯著者即美國波音公司為了顯示其對中共這個巨大市場的重視，於一九九六年在北京召開董事會會議。

由於中共勞動力價格較低，其向美國出口的勞動密集型產品有助於降低美國市場這類產品的銷售價格，使美國國內消費者從中獲益，並對緩解美國的通貨膨脹起到一定的作用。按照中共的統計，一九九六年，中共從美國的進口與其進口總額的 11.6%，而美國自中共的進口佔其進口總額的 42%。¹²⁵美國是中共出口增長速度最快的市場之一，中共同也成為美國出口增長速度最快的市場之一。

一九九〇至一九九六年，美國對中共出口量更以 16% 的速度遞增，是近年來美國出口流量增長速度最快的市場之一。中共近年來之所以能夠扭轉很長時期裡連續出現貿易赤字的局面，其中一個重要原因便是對美出口遞增。¹²⁶根據中共的統計，在一九九九年時中美雙邊 4.8 億美元，比去年同期增長 12.1%；其中出口佔 419.5 億美元，較去年增長 10.5%，進口 195.3 億美元增長 15.7%；對美順差則有 224 億美元。¹²⁷而且根據針對中國大陸所作的經濟指標數據，二〇〇一年中國大陸的實質 GDP

¹²⁴何思因，《美國貿易政治》。台北：時英出版公司，民 83，頁 178-179。

¹²⁵中華人民共和國外交部網頁，中美經貿關係和經濟技術合作，<http://www.fmprc.gov.cn/chn/3602.html>。

¹²⁶同註 96，頁 217-218。

¹²⁷同註 125。

成長率達 8.2%，二 一年的預測值也有 7.8%。(見下表 3-1) 另外，一九九七年中共對美國進出口總值達 614.7 億美元，比一九九八年增長 12.1%。美國已是居日本之後的第二大貿易夥伴。其中從美國進口 195.3 億美元，增長 15.7%，淨增加 25.7 億美元。同期中共對美國出口 419.4 億美元增長 10.5%，對美出口佔全中共出口總值的比重達 21.5%，美國已成為中共最大的出口市場。¹²⁸

表 3-1：中國大陸主要經濟指標

| 項目/年 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|--------------------|-------|-------|-------|-------|
| 實質 GDP 成長率 (%) | 7.2 | 8.2 | 7.8 | 7.9 |
| 工業生產成長率 (%) | 8.5 | 10.0 | 8.8 | 9.0 |
| 失業率 (%) | 5.5 | 7.0 | 6.0 | 5.5 |
| 消費者物價上漲率 (%) | -1.0 | 0.6 | 1.3 | 2.3 |
| 出口總金額(10 億美金) | 194.7 | 249.3 | 279.5 | 320.4 |
| 進口總金額(10 億美金) | 158.5 | 212.6 | 246.6 | 291.6 |
| 貿易差額(10 億美金) | 36.2 | 36.7 | 32.9 | 28.8 |
| 經常帳餘額(10 億美金) | 15.7 | 12.4 | 7.3 | 2.2 |
| 經常帳餘額佔 GDP 之比例 (%) | 1.5 | 1.1 | 0.6 | 0.2 |

* 1999 年為實際值，2000 年為初步估計值，2001 與 2002 年為預測值。

資料來源：Economist Intelligent Unit, EIU. 轉引自《國際經濟情勢週報》，第 1369 期，民 90.5，頁 16。

¹²⁸ 美國成為我第二大貿易夥伴，第三大進口來源，《經濟日報》，大陸，2000.2.4，版 2。

參、國際因素

後冷戰時代的國際局勢是以美國為超強的多極格局 (multipolar)。在冷戰時期國際間呈現美蘇兩大超強對峙的局面，形成兩極或兩極為主的多元體系。隨著一九九一年蘇聯的解體，美國成為全球唯一的超級強國，俄羅斯雖然仍是軍事強國，但在國際間的經濟影響力已大不如前。在此同時，歐洲各國逐漸統合成歐洲聯盟 (European Union, UN)，中共也因經改而國力日強，日本憑恃本身的經濟實力，均成為國際上主要的強權，國際政治的權力結構因此而形成單極為主的多元體系 (uni-multipolar system)，¹²⁹或用中共的術語稱此為「一超多強」的國際格局。俄羅斯不易在短期內恢復強大的經濟力量而使國際政治回復到兩極體系，反之除非俄羅斯領土進一步分裂，也不至於被排除於強權之外。此一權力結構仍將延續至下一世紀。

在後冷戰時代的國際體系中，意識形態之爭正式結束，國際政治結構面臨重新改造，國與國間原有的政治軍事對抗則由經濟安全合作取代，於是美國以及亞太主要國家，對於國家安全概念紛紛擴大解釋。其中以「綜合性安全」 (comprehensive security) 與「合作性安全」 (cooperative security) 概念對美國的對中共政策具有相當程度的影響。¹³⁰綜合性安全概念指得是自八十年代起學界對於以軍事戰略為宗旨的安全研究，其認為已無法因應非軍事性因素對國家安全的挑戰於是開始重新探討界定安全概念的意涵。特別是進入後冷戰時期的國際體系，對國家安全暨國際安全概念產生很大衝擊，再次促進重新界定安全概念的需求，並進而

¹²⁹Samuel P. Huntington, "America's Changing Strategic Interests," *Survival*, Vol. 33, No. 1, 1991, p. 6.

¹³⁰彭錦珍，美國對『兩岸三邊』互動關係的策略運用及其『中共政策』，《復興崗學報》，第69期，民89.6，頁98-99。

興起一股熱潮。¹³¹綜合性安全主張採取非軍事手段預防衝突的發生，其安全概念的面向，超越傳統的外交、軍事政策影響，而以新的非軍事因素為主，例如：國際恐怖主義、經濟競爭、環境污染、資訊競賽等。¹³²

所謂合作性安全的概念相對於傳統的「集體安全」與「安全合作」(security cooperation)等概念最大的不同在於「合作性安全」強調的是在沒有共同敵人的情況下，依據共同的利益與需要進行安全上的合作，以確保合作者之間相互的安全。¹³³其對後冷戰時期國際關係的分析如下：一是相互依存為國際社會的基本狀態，各國利益的連結可以有效防止戰爭的發生；二是各國在互信共利的基礎上，以正式條約簽署來控制武器及消弭戰爭；三是國際組織在維護法律與秩序的角色將愈趨重要，它可提供安全議程與合作方式，防止軍事衝突。¹³⁴合作性安全的概念從政策面分析，其核心主張在於「相互保證而不是冷戰時期的相互嚇阻，其重點是軍事政策的透明化與公開化」。¹³⁵在亞太「綜合性安全」與「合作性安全」的思考下，美國對於崛起的中共，不僅不能再以軍事進行以孤立、圍堵，相對的，美國開始思考納中共為合作夥伴，擴大雙方交流合作。

至此意識型態的對立不再是衝突的主要原因。蘇聯及東歐共產政權的倒台後，以自由民主對抗共產極權為基礎的兩大陣營的

¹³¹David Baldwin, "The Concept of Security," *Review of International Studies*, Vol. 23, No. 1, 1997, p. 5.

¹³²劉復國，綜合性安全與國家安全：亞太安全概念適用性之探討，《問題與研究》，第38卷，第2期，民88.2，頁29-31。

¹³³同註122，頁98-99。

¹³⁴李文志，亞太安全體制建構的難題、方向與台灣戰略的思考，《國家政策雙周刊》，第123期，民84.10.17，頁3-4。

¹³⁵同上註，頁3-4。關於綜合性安全與合作性安全的詳細整理與比較可參閱彭錦珍，美國對『兩岸三邊』互動關係的策略運用及其『中共政策』，頁98-99。

對峙已不存在，國際衝突的原因也變得複雜化。除了原有的意識型態對抗外，更多的原因是來自於領土、種族及宗教的衝突，例如波灣戰爭、南斯拉夫的內戰、印巴衝突、及台海的飛彈危機等。學者杭廷頓(Samuel P. Huntington)甚至認為不同文明(civilizations)間的歧異，才是人類未來發生大規模衝突的主因。¹³⁶ 跨越二十世紀之後，民主政治雖已成為國際政治的主流，但未必如法蘭西斯福山(Francis Fukuyama)所謂「歷史的終結」，民主政治將放之四海而皆準，成為人類政府的終極形式。¹³⁷ 因為專制的政體仍存在於亞、非、中東及南歐國家，民主政治的普遍推展仍有待西方國家的努力。基督教文明雖然是西方多數強國的主要宗教，但亞洲的儒家及佛教價值觀以及中東的回教價值觀仍為許多國家所接受。多種文明並存未必代表不同文明之間必然產生衝突，但也意謂著衝突發生的可能性及各文明間相互溝通的必要性。

亞太地區的種族、宗教、文化及橫跨美洲、澳洲、及東亞的地緣分布，不僅存在東西方歷史與文化的衝突，區域認同感也難以建立，此分別代表西方「亞太主義」與東方「亞洲主義」的立場差異，已逐漸形成以美國和中共為首的權力競逐。¹³⁸ 並且面對快速崛起的中共，如何維持美國與中共在亞太的權力平衡已成為美國重要的戰略思考。後冷戰初期，美國經濟衰退，亞太經濟區域興起，為了落實國家利益，美國在亞太外交事務的架構中，不僅積極建立市場經濟體制，藉由雙邊及多邊貿易強化美國與亞太國家的經貿往來，更視民主為外交的實用工具，也就是藉由「西

¹³⁶Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilizations and Remaking of World Order*. New York: Simon & Schuster, 1996, p. 28.

Samuel P. Huntington, "The Clash of Civilization ?," *Foreign Affaires*, Vol. 72, No. 3, Summer 1993, pp. 22-49.

¹³⁷請參閱李永熾譯，法蘭西斯福山 (Francis Fukuyama) 著，《歷史之終結與最後一人》。台北：時報文化出版，民 82。

¹³⁸同註 126，頁 2-3。

方價值」、「美國價值」的擴展，作為其對外政策的主要訴求。再者也因為無法再負擔龐大的國防支出，而採取分段逐期自亞太地區撤兵、並引進「權力真空」(security vacuum)、「忠實掮客」(honest broker)等概念，持續介入亞太各國政經事務運作。¹³⁹

後冷戰時期亞太地區仍存在諸多不穩定因素，除了南中國海、朝鮮半島以及台灣海峽這三個可能的戰爭引爆點外，亞太國家間仍有許多尚未解決的領土與主權的爭議，加上蘇聯瓦解、美國逐漸在亞太撤兵之際，以及中共可能乘機填補亞太權力真空等的諸多因素，致使亞太國家不安全感增加。¹⁴⁰再加上後冷戰的亞太地區已是全球經濟蓬勃發展的區域之一，美國所擔心的是亞太國家，例如中共，一方面繼續經濟發展與整合，另一方又積極提昇武力。當提昇軍備與經濟合作持續發展後，則可能出現經濟發展反替區域衝突累積能量與規模，對亞太安全帶來嚴重威脅；而此也是美國一方面期望大陸經濟改革成功，卻又擔心意識型態不變的中共成為亞太霸權的原因。

第二節 柯林頓政府對中共外交政策之互動過程

後冷戰時期美中（共）關係的起伏，主要牽涉到台灣、TMD、貿易、人權等問題。諸如國際新秩序、和平演變、夥伴關係等宣言，全面交往、複合式領導、五不保證等原則，以及不對稱相依、

¹³⁹李文志，《亞太經濟合作與美國的亞太戰略》。台北：業強出版社，民 83，頁 90-92。

¹⁴⁰Denny Roy, "Hegemony on the Horizon: China's Treat to East Asia Security," *International Security*, Vol. 19, No. 1, Summer 1994, pp. 149-168.

柔性權力(soft power)、¹⁴¹第二管道、中程協議、互信機制建立等策略的運用等等，這些主導了美國與中國主流思維與運作內容，各自在審度國家利益等主客觀期待與判斷下，所作出之階段性的運作。

美國關注的穩定超強地位與重要議題上，雖然在台灣與人權問題上尚未獲得中共呼應，但在反核爆簽署、譴責印度、巴基斯坦核爆、支持朝鮮半島問題四邊會談、支持凍結北韓核子計劃、加入 WTO 協議等方面，獲得了中共相當的配合。在實質上，中共也已有接納而進入現存國際規範與組織體系的舉措。此外，中共也體察合作大於衝突、接觸甚於遏制的現實需求下，決策出現大幅的彈性，並逐步在消除其潛在威脅，建立大國地位，引進資金與技術以及防堵我對外關係等戰略目標方面有了顯著的效果。美中（共）兩國在全球化趨勢與戰略夥伴的初步獲益下，將避免衝突作為其基本策略的前提。以下即針對柯林頓總統任內對中共的重大事件作逐步之分析。

壹、柯林頓政府對中共貿易問題與人權問題的脫鉤

最惠國待遇(Most-Favored-Nation Treatment)是指簽約國對所有簽訂協約的國家或地區，保證提供已向他國提供的同等貿易機會，其目的是使原來的雙邊協議多邊化，讓各國或地區建立起貿

¹⁴¹進入廿一世紀，美國正在為其與亞太地區的政經關係找尋新的定位，並且探索美國是否可能運用其科技的優勢，建構由美國所主導的「柔性權力」(soft power)的體制。這個名辭是由奈伊(Joseph S. Nye Jr.)所提出，在奈伊的理論架構下，美國的新權利基礎應在於「議題的設定」，透過議題的設定行速競爭對手的偏好與政策選擇，進而主導彼此互動的規則。所呈現的是一種類似於霸權的「柔性強權領導」，或可簡稱為「柔性霸權」。見彭慧鸞，二十一世紀美國亞太政策的新方向 - 科技優勢下的『柔性霸權』，《美歐月刊》，第 11 卷，第 6 期，頁 85.6，頁 5-6。Joseph S. Nye, William A. Owens, "America's Information Edge," *Foreign Affairs*, March/April 1996, pp. 20-36.

易均等的機會。換言之，這是一種締約國之間的多邊性互利制度，目的在於防止對第三國的貿易歧視。¹⁴²最惠國待遇在本質上雖然是經貿事務，但是否給予最惠國待遇，給予的條件、方式和時間仍是政治性的決定。¹⁴³

一九七四年美國國會通過「傑克森 - 范尼克修正案」(Jackson-Vanik Amendment)，美國總統若發現某共產國家採取限制其本國人民移民外國之措施後，即可取消或拒絕給予最惠國待遇，反之，若其認為該共黨國家准許其人民自由移居海外，則可免除 (waiver) 該修正案之適用，但以一年為限。¹⁴⁴

一九七九年七月七日，中共與美國簽訂「中（共）美貿易協定」，規定華府及北京進口關稅、手續費及企業業務方面互給對方最惠國待遇。此協定代表了美中（共）經濟政策在正常化後，從美國視中共阻礙貿易及控制東西方貿易關係至考慮中共是個友好國家；再者，貿易協定意味著美國試圖加強新的美中（共）關係，透過經濟的聯繫、最惠國待遇的給予，使美中（共）更加接近以對付蘇聯的威脅。¹⁴⁵美國國會於一九八〇一月廿四日批准該協議，二月二日該協定正式生效。美國則依「一九七四年貿易法」(the Trade Act of 1974)的規定，逐年審核是否續予中共最惠國待遇。儘管在一九七九年的國會聽證會上，全美紡織工會、勞工聯合會及人權組織等代表等曾據理反對給予中共最惠國待遇，但在一九八〇年後期到一九八九年天安門事件的整個一九八〇年代，國會再也沒有召開過反對延續中共最惠國待遇的聽證會。最惠國

¹⁴²蔡瑋，美國與中共最惠國待遇之爭議，《美國月刊》，第6卷，第9期，民80.9，頁42。

¹⁴³蔡瑋，中共對美國最惠國待遇之反應，《美歐月刊》，第10卷，第7期，民84.7，頁25。

¹⁴⁴裘兆琳，《中美關係專題研究：1992-1994》。台北，中央研究院美國文化研究所，民85，頁184-185。

¹⁴⁵Quingshan Tan, *The Making of China Policy: From Normalization to the Post Cold War Era*. Boulder CO: Lynne Renner Publishers, 1992, pp. 56-58.

待遇的延長基本上是總統提議，國會同意的例行公事。¹⁴⁶

依美國法定程序，美國總統必須在每年的六月三日以前，以書面方式作出延長或中止給予某國最惠國待遇的決定，兩國會則會對有爭議性的國家或地區舉行一系列的聽證會，國會則在十月中旬休會前，就總統的決定進行表決或提出修正案。¹⁴⁷在天安門事件發生之前，美國總統會例行性地對中共自動延長最惠國待遇，而國會也未曾表示異議。天安門事件發生後，美國對於中共當局的行為感到震驚，許多人欲藉「最惠國待遇」來影響中共在人權方面的作為。美國國會便希望以附加條件的方式續予中共最惠國待遇，藉以要求改善其不良的人權紀錄。但是布希總統獨排眾議，認為有條件給予中共最惠國待遇並不可行，並於一九九一年五月廿四日，宣布繼續無條件給與中共最惠國待遇。

美國行政當局之所以不認同以最惠國待遇對中國大陸施壓的作法，是認為這樣只會迫使中共反彈走向孤立的道路，屆時將會損及美國的利益。¹⁴⁸若從中共與美國之間的經濟關係來觀察，雙邊的經濟互賴已經達到相當的程度而且與日俱增。據統計，中國大陸如果在一九九一年失去最惠國待遇，其貨品將被課以極高的稅率。以塑膠玩具為例，在享有最惠國待遇時，其關稅為 7%，但在最惠國待遇取消後，則必須負擔 70% 的完全稅率，增加十倍之多。根據世界銀行的估計，若失去最惠國待遇，中共對美國的出口將減少百分之四十二到九十六。¹⁴⁹中共的統計則顯示若中共喪失最惠國待遇，將有五百至六百萬的職工處於停業狀態，中國

¹⁴⁶鄧勇，美國對中共最惠國待遇紛爭的回顧與展望，《中國大陸研究》，第 26 卷，第 6 期，民 82.6，頁 67。

¹⁴⁷同註 134，頁 43。

¹⁴⁸ 418：0 制裁中共美眾院通過法案，《聯合報》，民 78.6.30，版 1。

¹⁴⁹ 赴大陸投資案，昨核准九三件，《聯合報》，民 83.5.28，版 2。

大陸將減少百億美元的外匯收入。¹⁵⁰

再者，雖然中共的國力不如美國，但中國大陸的自然與人力資源與龐大的市場，仍有相當的影響力。因此中共在外表上表現強硬，另一方面則使出懷柔的手段，不斷派出各種商業採購團赴美，並吸引美國公司到大陸投資。例如一九九一年六月，中共派出囊括六十多名成員的大型採購團，赴美採購近十億美元的商品；一九九一年五、六月間，中共「國家計劃委員會」和「經貿部」共同組團，赴美採購了十二億美元的商品；一九九二年七月至一九九三年間，中共派出的採購團向美國購買了廿一架波音飛機和一萬四千輛汽車，總額達十億美元，也與可口可樂及奇異等六大公司完成了近四十億美元的交易；一九九四年四月，再出「對外貿易經濟合作部」部長吳儀率團至美採購了六十七億美元的商品。¹⁵¹龐大的商機使得美國國會議員必須面臨來自國內利益團體所施加的壓力。

因此一九九一年十一月，美國眾議院以三一九對廿一票通過波洛西(Nancy Pelosi)議員所提之決議案，要求有條件地給予中共最惠國待遇。一九九二年二月，參議院再以五十九對三十九票通過此決議案，成為六四事件之後，美國國會首度通過有條件給予中共最惠國待遇的法案，但該法案遭布希總統否決。¹⁵²之後，眾議院再以三五七對六十一票推翻布希總統否決，但參議院的投票結果為六比三十八票，未能達到所需約三分之二決票數，無法推翻總統的否決權。¹⁵³

¹⁵⁰ 美若取消最惠國待遇，中共每年損失百億美元，《聯合報》，民 79.5.16，版 10。

¹⁵¹ 李志強，美國與中共大陸的經貿關係，《美歐月刊》，第 9 卷，第 10 期，民 83.10，頁 15-16。

¹⁵² 美參院通過有條件續延對中共最惠國待遇，票數仍無法推翻布希否決，《聯合報》，民 81.2.27，版 1。

¹⁵³ 同註 136，頁 146。

一九九三年柯林頓當選美國總統，五月廿八日柯林頓宣布續給予中共最惠國待遇一年。但為了履行其在競選時期的言論，柯林頓同時發布行政命令，要求國務卿就中共是否落實移民自由、禁止監獄勞工產品輸往美國的協議、採取步驟遵守世界人權宣言、釋改遭拘禁及扣留以非暴力方式表達政治與宗教自由的人犯、採取行動確保對監獄人犯給予人道的待遇、保護西藏特有的宗教和文化遺產、允許國際傳播進入中國大陸不受干擾等等，作出建議，以作為一九九四年是否再度給予中共最惠國待遇的依據。¹⁵⁴

在國會方面，因為自老布希政府以來多數的國會議員仍對中共的行為並不信任，而多主張對中共採取強硬對策，傾向取消給予中共最惠國待遇。但面對中共在對美國經貿及其亞洲戰略的重要性，也有部份的議員不主張以強硬的態度對待中共，認為不應該取消給予中共的最惠國地位。一九九三年四月廿二日，向來主張有條件給予中共最惠國待遇的參議院民主黨領袖米契爾(George Mitchell)及波洛西眾議員便提出「有條件續惠中共」的法案。

該法案規定同意自一九九三年七月三日至一九九四年七月三日，延長中共最惠國待遇一年，但若明年有必要加以延長，則中共必須做到以下的條件：¹⁵⁵(一)要求中共允許無限制的移民，(二)釋放可讓人接受的，因六四和其它因和平表達意見而被捕之人，(三)遵守中共與美簽署的奴工製品出口備忘錄，否則中共國營企業明年不得繼續享有最惠國待遇。以上是硬性規定的條件。其

¹⁵⁴同上註，頁 147。美總統柯林頓宣布：續予中共貿易最惠國待遇，《聯合報》，民 82.5.28，版 1。

¹⁵⁵美參眾兩院今提有條件延長中共最惠國法案，《聯合報》，民 82.4.23，版 10。

次，要求中共在一年內有整體顯著改善的條件則包括：允許中國和西藏宗教自由，停止威脅西藏文化，釋放因信仰入獄者，停止對美企業的不公貿易待遇，提供美商公平進入中國市場的機會，遵守飛彈技術管制協定，遵守中（共）英香港聯合聲明，與美國在韓戰、越戰失蹤及被俘美軍問題上合作，停止干擾「美國之音」廣播，增加國際人權、人道組織探訪監獄及出席法庭的機會等等。

這是美方首次以附加條件的方式，給予中共最惠國待遇。米契爾與波洛西議員甚至稱其為「歷史性的一天」。¹⁵⁶

至一九九四年，縱使根據國務院人權報告書，中共人權仍無實質的改進，¹⁵⁷但柯林頓政府在考量下認為，如果在中（共）美貿易關係中加入意識型態障礙，一旦雙方互相報復，則美商將可能迅速被西歐及日本廠商所取代，對於美國的經濟競爭力也有影響。依大陸學者的說法，柯林頓政府是在實際國家利益的考量下作成這項決定，柯林頓政府不得不重視中共的作用：中共經濟的增長快速，中共又是擁有核武的國家之一，在聯合國安理會亦有否決權，美國在此些方面與中共有著共同的重要利益，因此美國不能夠破壞了美中（共）關係。柯林頓總統在一九九四年五月廿六號的記者會上便表示「我相信促進中共自由事業的最佳途徑是美國加強並擴大與中共的聯繫」。¹⁵⁸因此柯林頓政府不但決定繼續給予中共最惠國待遇，並且宣布將人權問題與最惠國待遇予以分開處理，並決定一九九四年續予中共最惠國待遇，並從此與人權、貿易正式脫鉤，不再成為每年爭論的焦點。

¹⁵⁶ 大陸居美第四大貿易夥伴，《經濟日報》，台灣，民 82.5.29，版 2。

¹⁵⁷ 人權觀察年度人權報告，大陸人權較去年人權惡化，《聯合報》，民 83.12.9，版 10。

¹⁵⁸ 潘同文，繫鈴與解鈴－談最惠國待遇與人權脫鉤，《世界知識》，大陸，第 12 期，1994 年，頁 2-3。

至二〇〇一年更因為促使中共早日加入世界貿易組織(World Trade Organization, WTO)，柯林頓總統促成了提升對中共的最惠國待遇 MFN 為「永久正常貿易關係」(Permanent Normal Treat Relations, PNTR)，¹⁵⁹此部份在本節第四點中將有探討。

貳、一九九六年台海危機

後冷戰初期由於老布希總統售台 F-16 型戰機，美國經濟制裁中共，華府不提供發展技術給北京等事件，已使美國與中共關係暗藏衝突危機；李登輝總統的康乃爾之行是美中（共）對台灣問題的引爆點；一九九五年五月二日及九日，美國眾院和參院先後邀請李登輝總統訪美，柯林頓政府迫於國會巨大的壓力終於在五月二十二日宣布同意李總統訪美，中共外交部、全國人大外委會和全國政協外委會分別發表聲明向美國政府提出強烈抗議，¹⁶⁰中共國防部長遲浩田原定六月的訪美行程，以及關於核能合作的磋商亦因此而擱置。¹⁶¹

台海危機的導火線則是一九九五年六月七日李登輝總統在美國國會支持下訪問母校康乃爾大學(Cornell University)，並在康乃爾大學發表演講，強調台灣經驗並凸顯中華民國存在的事實，中共對此反應非常激烈，並於六月十七日宣布召回駐美大使李道豫。終使美中（共）台（中華民國）三邊關係昇至衝突邊緣。台海危機終因台灣（中華民國）舉辦修憲後第一屆總統民選而升溫。

隨後中共便於七月廿一日至廿六日、八月十五日至廿五日兩

¹⁵⁹ 柯林頓盼予大陸永久一般貿易關係，《經濟日報》，民 89.1.12，版 11。

¹⁶⁰ 中共抗議聲明歪曲事實，《中國時報》，民 84.5.24，版 2。

¹⁶¹ 北京高姿態反應美驚慌，《聯合報》，民 84.5.28，版 2。。

度在台灣北部彭佳嶼附近海面實施導彈試射。為避免緊張昇高，美國國務卿克里斯多福(Warren Christopher)在出席東協安全論壇時於汶來(Brunei)與中共外長錢其琛會談；克里斯多福轉交柯林頓致江澤民的親筆信函，首度表達美方「不支持台獨，不支持一中一台與兩個中國，不支持台灣成為聯合國會員」的立場。¹⁶²同年十月二十四日，在聯合國成立五十周年紀念會上，美國總統柯林頓與中共國家主席江澤民於紐約舉行第三次會晤，柯林頓重申與中共進行「建設性接觸」的基本立場。

自一九九五年底至一九九六年初，中共當局放出訊息，將持續持續其軍事壓力直至台灣（中華民國）一九九六年三月的總統大選。三月五日新華社宣布，將在三月八日至十五日進行地對地飛彈演習；這次試射中共將試射飛彈至台灣的兩大港。¹⁶³其中一區位於高雄港西方約四十七哩的方形地帶，另一區在基隆港東方約三十哩的方形地帶。第一波的飛彈在三月八日凌晨發射，其供發射三枚東風十五飛彈，兩枚命中高雄區，一枚命中基隆區。¹⁶⁴五天後的十三日早上，又有一枚東風十五命中高雄區。¹⁶⁵

一九九六年三月七日當天，中共一面對台灣進行第一波兩枚飛彈射擊，一面派高級官員劉華秋赴華府進行「新戰略對話」，並強調飛彈試射與日後的海空演習均是例行演習，美國不須過度反應。但是，對於第一枚飛彈落在台灣北端，第二枚飛彈落在台灣南端，美國認為這種交叉射擊不是例行演習，並對中共提出最後

¹⁶²蔡政修，九十年代美國對中共戰略與美『中』關係演變，《東亞季刊》，第31卷，第3期，民89，夏季號，頁86。

¹⁶³中共自八日起十五日止試射導彈，《聯合報》，民85.3.6，版1。

¹⁶⁴中共昨射三枚飛彈命中目標區，《聯合報》，民85.3.9，版1。

¹⁶⁵費學禮(Richard D. Fisher)，中共飛彈飛越台灣海峽的政治與軍事評估，引自張同瑩等著，李潔明(James R. Lilley)，唐思(Chuck Downs)著，《台灣有沒有明天？—台海危機美中台關係揭秘》。台北：先覺出版社，民88，頁210。

通牒，要求北京如果飛彈試射不停止，美國將會有所反應；如果台灣遭到攻擊，將有嚴重後果。在情勢並無緩和的跡象下，美國派遣尼米茲(Uss Nimitz)以及獨立號(Uss Independence)航空母艦開往台灣，¹⁶⁶以顯現其維護台海和平的決心。

進入三月後，中共更增加對台軍事威脅的強度與密度。從八日至十五日，解放軍在東海及南海進行飛彈試射，落點接近高雄港二十浬內。三天後中共海空軍於十二日至二十日在福建舉行實彈演習。十八日至廿五日中共陸海空三軍聯合參加的第三波軍事演習又在台海舉行，時間剛好涵蓋廿三日台灣的總統大選。三月七日美國國務卿克里斯多福對北京導彈試射一事向來訪的中共國務院外辦室主任劉華秋要求中共要「自制」。¹⁶⁷同日美國參院民主黨主席湯瑪斯(Craig Thomas)及議員穆考斯基(Frank Murkowski)並要求柯林頓總統依據台灣關係法和國會磋商解決台海危機，並主張美國重新檢討與中共的三個公報及評估台灣的武器需要。¹⁶⁸

當時國務卿克里斯多福認為中共試射飛彈是「不負責，不明智的挑釁」，中共是「在冒不必要的危險」；國防部長裴利也證實美國獨立號戰艦正在台灣附近海域監測中共飛彈試射。三月十日，國務卿克里斯多福表示，美國所遵守的一個中國政策，建立在北京對台不使用武力的前提之上。¹⁶⁹十一日，美國總統柯林頓更下令尼米茲航艦戰鬥群開往台海與獨立號會合。¹⁷⁰隨著兩岸爆

¹⁶⁶ 台灣琉球之間水域美獨立號已展開演習，《聯合報》，民 85.3.10，版 3。聯合報編譯組譯，《中美交鋒》，頁 31-35。

¹⁶⁷ 劉華秋赴美攤牌，《聯合報》，民 85.3.12，版 2。

美建議兩岸直接對話，《聯合報》，民 85.3.14，版 2。蔡政修，九十年代美國對中共戰略與美『中』關係演變，《東亞季刊》，頁 87。

¹⁶⁸ 外交部欣慰美對亞太安全表態，《聯合報》，民 85.3.8，版 4。

¹⁶⁹ 美國兩航艦將會合台灣附近海域，《聯合報》，民 85.3.12，版 1。

¹⁷⁰ 同上註，版 1。

發戰爭的可能性增加，美國一方面以實際行動向中共展示維持台海和平的決心，一方面阻止台灣繼續挑釁中共。三月十一日，在美國要求下，中華民國秘密派遣國安會秘書長丁懋時為總統特使，與美國國務院次卿塔諾夫與副國家安全顧問伯格(Samuel R. Berger)在紐約直接溝通，成為中華民國與美國兩國自一九七九年斷交以來雙方最高層級的會談。¹⁷¹三月十九日美國國防部聲稱美國航母戰鬥群前往台海的任務在於預警，確保中共明白美國在該地區的戰略利益。¹⁷²三月廿三日，中華民國之總統大選結束，此次台海危機亦隨之落幕。

台海危機之後的兩岸三邊的格局傾斜加劇，美國雖以具體行動顯示其對台灣（中華民國）的安全承諾，但事後美國卻積極修補與中共的關係。美國重申支持一個中國的政策，但必須建立在中共願意以和平解決的條件上。¹⁷³雖然美國強調台灣問題必須和平解決，但反對台灣獨立，而傾向尊重北京對國家主權的立場。亦即若非由台灣（中華民國）挑起的台海危機，美國將會嚴重關切，但若一旦出現台灣獨立，或出現兩個中國之結果，美國則可能會置身事外。

也因為中共在第三次台海危機所展現的軍事威脅，使得美國對西太平洋安全深感憂心，於是危機落幕不到一個月，柯林頓總統即飛往東京與日本首相橋本龍太郎會面，商討美日新防衛合作指針修訂事宜。美日兩國早在一九九四年即因北韓發展核武問題而考慮修改美日安保條約，但至一九九六年三月的台海危機則真

¹⁷¹同註 152，頁 87。

¹⁷² 美處台海情勢『戰略明確戰術含糊』，《聯合報》，民 85.3.20，版 3。

¹⁷³林正義，以安全戰略為主導的外交關係，《國家政策雙周刊》，第 139 期，民 85.5.28，頁 6-8。

正促使美日新防衛合作指針的修訂。這次的危機，使美國對於中共行使「軟圍堵策略」或強調「中國威脅論」的主張得到更多有力支持，¹⁷⁴致使美日在西太平洋聯盟對抗中共的態勢於焉形成，而台灣（中華民國）被納入的「周邊有事」範圍，也成了美日西太平洋的戰略防線要務。¹⁷⁵

因此一九九七年十一月對中華民國友好的美國國會認為，台灣（中華民國）在台海危機中受到中共 M 族飛彈嚴重威脅，不斷多次通過各項決議與法案，要求五角大廈研究將台灣（中華民國）納入「戰區飛彈防禦」(Theater Missile Defense, TMD)之內。¹⁷⁶其實自一九九二年九月美國政府決定向台灣（中華民國）出售一五架 F-16 型高性能戰鬥機，之後美國便繼續向台灣（中華民國）出售先進武器和軍事技術。在一九九七年十一月眾院通過的「美台（中華民國）反導彈防禦合作法案」，¹⁷⁷即責成國防部提出報告說明如何協助台灣（中華民國）發展戰區導彈防禦系統，抵禦中共導彈威脅。參眾兩院則於一九九八年七月廿日通過「財政年度國防授權法案」支持繼續出售武器給台灣（中華民國），¹⁷⁸並要求將台灣（中華民國）納入戰區導彈防禦系統(TMD)。

TMD 在美國的東亞安全戰略中將可發揮以下作用：一為保護美國在東亞的海外駐軍，進而保護美國在東亞的經貿、政治和戰略利益；二為增強美國對韓國、日本等國所提供的軍事義務，進

¹⁷⁴美國費城外交政策研究院亞洲部門主任門羅（Ross H. Munro）所作的專文「睡龍之醒」（Awakening Dragon—The Real Danger in Asia Is from China），被視為是中共威脅論的起始者。有關中共威脅論的比較請見表 3-2。

¹⁷⁵同註 122，頁 103。

¹⁷⁶美眾院通過協防台灣法案，《聯合報》，民 86.11.8，版 2。

¹⁷⁷同上註，版 2。

¹⁷⁸張亞中，孫國祥著，《美國的中共政策—交往，圍堵，戰略夥伴》。台北：生智文化事業，民 88，頁 235。

一步密切美國與東亞盟國或友好國家的安全合作關係；三為美國在東亞有可能出現的直接軍事捲入提供保護傘，擴大英國在東亞軍事行動的自由度；四為預防來自朝鮮的敵對性行為，並進一步威懾中共可能以武力來解決台灣問題；五為確立美國在東亞不可動搖的戰略力量優勢，加強東亞有關國家對美國的安全依賴，進而加大美國對東亞地區事務的影響力。¹⁷⁹總之，TMD有助於鞏固美國在東亞安全事務中所扮演的主導角色，增強和擴大其在東亞地區安全中的現有地位和作用。

值得注意的是，造成民主與共和兩黨於早期對於反飛彈政策上支持程度有別的一個基本原因是雙方對於威脅評估的認知差異，最顯著的例子是白宮曾多次引用軍方情報部門於一九九五年所作的分析即代號為 NIE95-19 (National Intelligence Estimate) 的「國家情報評估分析報告」作為政策支持依據，而該報告的內容為美國國家安全與後冷戰時期的國際形勢預測，重點是其結論部分指稱「在二〇〇一年之前美國本土並無明顯與立即的彈道飛彈威脅」。¹⁸⁰

再者，當時為共和黨所主導的國會認為，除了第三世界的中短程彈道飛彈打擊能力已對美國海外駐軍與盟邦造成極大壓力外，目前北韓所擁有與發展中的長程與洲際彈道飛彈對於美國本土的威脅亦迫在眉睫，因此要求行政部門的反飛彈政策必須更加主動積極。舉例而言，由國會參眾兩院所任命並由前國防部長倫斯斐(Donald H. Rumsfeld)所領導的特別委員會，曾於一九九八

¹⁷⁹以理，〈中共對美發展『戰區導彈防禦系統』(TMD)反應之研析〉，《中共研究》，第34卷，第7期，頁89-7，頁73。

¹⁸⁰United States General Accounting, "Office FOREIGN MISSILE THREATS - Analytic Soundness of National Intelligence Estimate 95-19," http://www.fas.org/irp/congress/1996_hr/s961204g.htm, December 4, 1996.

年八月公布一份調查報告，該報告強烈質疑軍方與情報部門嚴重低估前述國家對於美國的彈道飛彈威脅，並批評中情局所謂「有能力於特定彈道飛彈威脅（如北韓）成真前至少十年即提出正確預警」的說法是過度自我膨脹並造成行政部門誤判，事實是利比亞、北韓、伊朗與伊拉克等其他「惡棍國家」(rogue states)的彈道飛彈研發計畫均極有可能在國外（如中共與俄羅斯）的技術援助下於短期內獲得突破。¹⁸¹根據美國中情局於一九九九年公布之「二一五年前世界各國飛彈發展暨對美國的彈道飛彈威脅」的評估報告顯示，¹⁸²包括中共在內的俄羅斯、北韓、伊朗與伊拉克仍為美國所最關切的五個對象。

在後冷戰時期的舞台上，國際行為角色的多樣性已造就一與過去截然不同的安全環境，對美國而言，其威脅來源已從昔日的單一假想敵蘇聯轉變為目前的新興強權(如中共與其他第三世界國家)，其中包括：「同儕競爭者」(peer competitors—如中共與俄羅斯；「地區性挑戰者」(regional challengers)—如北韓、伊朗、伊拉克、敘利亞、利比亞、印度、巴基斯坦以及烏克蘭、哈薩克、白俄羅斯等繼承前蘇聯核武國家；「非國家或國家支持行為者」(non-state or state-sponsor actors)如恐怖份子與國際性恐怖組織。¹⁸³而國際行為角色的多元性亦意謂著今日美國安全威脅的來源已愈加分歧與複雜化。

¹⁸¹ Michael H. O' Hanlon, "Star Wars Strikes Back," *Foreign Affairs*, Vol. 78, No. 6, November/December 1999, pp. 69-70. 見李大中，後冷戰時期美國飛彈防禦策略：爭辯與邏輯，《問題與研究》，第39卷，第5期，頁89.5，頁35。

¹⁸² 李大中，後冷戰時期美國飛彈防禦策略：爭辯與邏輯，《問題與研究》，第39卷，第5期，頁89.5，頁35。

¹⁸³ Joseph C. Anselmo, "U.S. Faces Growing Arsenal of Threats," *Aviation Week & Space Technology*, February 24, 1997, p. 48. 見李大中，後冷戰時期美國飛彈防禦策略：爭辯與邏輯，《問題與研究》，頁35。

參、美國與中共戰略夥伴關係之嘗試

台海危機的落幕可謂是美中（共）關係黃金時期的開始，並導致一九九七年美中（共）戰略夥伴關係的嘗試。¹⁸⁴自一九九五年起，柯林頓政府的中共政策已開始改變以往較為偏向冷戰時期的圍堵 (containment) 政策，而為全面交往 (comprehensive engagement) 政策所取代。根據五角大廈的一份「美國東亞太平洋安全戰略報告」中指出，美國亞太戰略有三大主軸，分別是交往 (engagement)、擴大 (enlargement) 與多邊安全機制 (multilateral security initiatives)，其中擴大即是指超越傳統盟國到俄羅斯、中共與越南的交往關係。柯林頓政府的中共政策即為全面交往，因而將交往與擴大兩主軸結合成為「交往與擴大」(engagement and enlargement) 政策，或簡稱之為「交往政策」。¹⁸⁵

一九九〇年代美中（共）關係的高峰表現於雙方戰略夥伴關係的建立。此種關係的構想最初是由柯林頓政府主動於一九九三年訪問南韓時的演說中即表示的「將中共納入亞太地區新的安全與經濟架構」，並將對中共實行一項全面接觸的政策，試圖在兩國間建立一種建設性的關係。¹⁸⁶至一九九四年十一月在印尼柯江茂物(Bogor)會談中，江澤民提出美中（共）間三個聯合公報是美中（共）關係的基石，並主張增加信任、減少麻煩、發展合作、不搞對抗等友好的表態；柯林頓與江澤民在此次雅加達亞太經合會領袖會議的會晤，也加速了美中（共）關係的進一步發展。¹⁸⁷一九九五年十月柯江會談，江澤民提出兩國領導人應該從戰略角度

¹⁸⁴ 蔡政修，九〇年代美國對中共戰略與美『中』關係演變，《東亞季刊》，頁 88-89。

¹⁸⁵ 徐慶紅，中（共）美『建設性戰略夥伴關係』發展對我國的影響，《復興崗學報》，第 69 期，頁 89.6，頁 80。

¹⁸⁶ 柯林頓重申對亞太安全承諾，《聯合報》，民 82.7.11，版 9。

¹⁸⁷ 江澤民赴印尼參加 APEC 領袖會議，《聯合報》，民 83.11.14，版 17。

看待中（共）美問題，柯林頓則表示「與中共進行建設性的接觸才是唯一的選擇，美國要與中共發展建設性的夥伴關係」，¹⁸⁸無異承認中共在世界舞台上佔有重量級地位。

一九九五年十一月，柯林頓總統出席馬尼拉亞太經合會領袖會議時，與江澤民舉行第四次會談，柯林頓表示「我們願意與中共建立起一個合作夥伴關係」。¹⁸⁹一九九七年五月二十一日柯林頓宣佈繼續給予中共最惠國待遇，十月二十六日至十一月三日，中共國家主席江澤民抵美進行首次國事訪問，並於二十九日與柯林頓總統舉行高峰會並發表聯合聲明，雙方要共同致力於建立「建設性夥伴關係」。¹⁹⁰美國國務卿歐布萊特(Madeleine Albright)和錢其琛在高峰會後的記者會表示，所謂建設性戰略夥伴關係並非是同盟關係，而是雙方就共同面對的問題或挑戰，進行合作以求維持世界和平、穩定與經濟繁榮。美方首先提議使用「戰略性夥伴」一詞，中共則主張使用「建設性夥伴」。¹⁹¹最後雙方妥協，成為「建設性戰略夥伴」(Constructive Strategic Partnership)。

建設性戰略夥伴關係的建立實際上牽涉到美中（共）台（中華民國）三邊關係的互動。一九九七年十月廿六日至十一月三日江澤民訪問美國，期間除與柯林頓就雙方高層對話與磋商機制、能源與環境合作、雙邊經貿合作、和平利用核能、防止武器擴散、能源與環境合作、加強軍事關係以及擴大科技、教育和文化交流等領域取得共識或達成協議外，承認在人權問題上存有重大分

¹⁸⁸ 尹慶耀，中（共）美『建設性戰略夥伴關係』—從中共的觀點來探討，《共黨問題研究》，第24卷，第99期，民88.9，頁21-22。

¹⁸⁹ 發表聯合宣言，亞太合會部長級會議閉幕，《聯合報》，民85.11.24，版1。《中國時報》，民85.11.25，版14。

¹⁹⁰ 中共竄升的國際地位日漸鞏固，《聯合報》，民86.10.30日，版9。

¹⁹¹ 美國中共決建立建設性戰略夥伴關係，《聯合報》，民86.10.31，版1。

歧，雙方並於十月廿九日簽署聯合聲明，宣稱將共同致力於建立一建設性戰略夥伴關係。¹⁹²在聯合聲明中強調，為了實現這些目標，雙方同意在中共與美國三個聯合公報的原則基礎上處理兩國關係。

自一九七〇年代起，美國因聯中（共）制蘇的需要開始與中共建立夥伴關係，至一九八〇年代發展為「建設性關係」；在一九九〇年代末進一步成為「建設性的戰略夥伴關係」；這雖是國際情勢變化下美國國家戰略考量的策略選擇，卻也是台海危機後，柯林頓為了修補美中（共）關係的結果。在美中（共）雙方開展「建設性戰略夥伴關係」之時，美中（共）雙方亦同時就自身利益與戰略目標，各自與其他國家從事著夥伴或結盟的關係；而中共刻意強調的「建設性」，則意在提醒美國不應在雙邊關係中的經貿、人權、台灣等問題上製造摩擦。¹⁹³

在建設性戰略夥伴關係建立之後，中共可謂已實際的掌握台灣議題的主導權。一九九八年六月柯林頓到中國大陸訪問，選擇在上海宣布了「三不政策」—不支持台灣獨立、不支持兩個中國，一中一台、不支持台灣加入以國家為主體的國際組織。這是一九九七年江澤民在訪美時所提出的「三不政策」，而柯林頓選擇在訪問中國大陸時做出回應；憑這一點可知，儘管美國行政部門一再強調柯林頓的三不政策並沒有傷害到台灣（中華民國）利益，但對台灣（中華民國）而言，美國新的對台灣（中華民國）政策是充滿不確定性的，美國國會更是抗議柯林頓未事前知會國會的「三

¹⁹² 中美聯合聲明，中華人民共和國外交部網站，<http://www.fmprc.gov.cn/chn/3605.html>，1997.10.29。施子忠，中共推動大國外交與建構夥伴關係之研析，《戰略與國際研究》，第1卷，第3期，頁86.7，頁22。

¹⁹³同註175，頁81。

不政策」是在向北京靠攏。

在中共積極與美國建立建設性戰略夥伴的考量上，因為中共雖有意打破美國獨霸的格局，但因為本身實力有限，美國主動邀約的夥伴關係就正好成為中共當時在外交上極為重要的階段性戰略思考。一些大陸學者也做過分析，認為兩國間的相互依存是與全球的依存相連的，此可使兩國間的共同利益多於衝突利益。因此在考量到國家間的合作優於競爭，共同利益大於衝突利益的外部環境與理性抉擇下，中共因而積極謀求夥伴關係的建立。

基於上述原因，對中共而言夥伴的外交關係將可以尋求本國與其他國家間潛在的共同利益，並可減低與其他國家的利益矛盾，從而將本國與其他國家的衝突性關係轉化為友好的夥伴關係，是一種積極的手段。由此可知只要相互間實際利益存在，敵人亦可成為朋友。¹⁹⁴當時的中共副總理兼錢其琛在答覆記者詢問時也補充說明了戰略夥伴的意義：「建設性戰略夥伴關係，這個用詞裡面就只要建設一個夥伴關係，不一定是現在已經成為戰略夥伴關係，而是向這個目標去努力，即使一個國家與另一個國家建立一種建設性夥伴關係，並不等於完全就是好朋友，完全結盟沒有矛盾，而是為了一個共同的目標來進行合作。」¹⁹⁵

而這樣的結盟所面臨的主要問題是，「建設性戰略夥伴關係」的概念比較模糊，其涵義和內容尚待進一步具體化。雙方對這一概念的理解與關注的重點也不盡相同。中共關心的是確定兩國關係的原則與方向，強調長遠利益，建立平等與相互尊重的關係；

¹⁹⁴陳永康，美國中共戰略夥伴關係對我國防安全之影響，《問題與研究》，第37卷，第2期，民88.2，頁9。

¹⁹⁵錢其琛說明戰略夥伴的意義，《文匯報》，香港，1997.10.31，A5。

而美國關心的是要使這種關係盡快帶來實利，在解決兩國之間的具體問題上取得進展，美國國內迄今很少有人對「建設性戰略夥伴關係」進行充分論述，一些人甚至認為由於這一概念的象徵性意義多於實質內容，因而不必過於重視它。

在美國國內建設性戰略夥伴關係尚缺乏支持基礎。美國國內在對中共政策上一直是有爭議的。近來，那種要求修改現行對中共接觸政策的呼聲增長。美國學術界有人主張對中共政策「應在交往與遏制之間尋求中間路線」。¹⁹⁶不久前美國智庫蘭德公司亦發表了一份報告，要求對中共實行一項「交往與遏制相結合」的政策。¹⁹⁷美國國內對「建設性戰略夥伴關係」的批評也一直不斷。因為像美中（共）兩個在戰略安全和價值觀上存在如此嚴重分歧的國家之間，要建立這種關係是不現實的；因此可以運用新現實主義的態度看待美中（共）關係，既可避免美國與中共敵對，又不應該對戰略夥伴關係過於樂觀。

因此現在「建設性戰略夥伴關係」所面臨的主要問題是，「建設性戰略夥伴關係」的這個概念比較模糊，其涵義和內容尚待進一步具體化。雙方對這一概念的理解與關注的重點也不盡相同。中共關心的是確定兩國關係的原則與方向，強調長遠利益，建立平等與相互尊重的關係；而美國關心的是要使這種關係盡快帶來實利，在解決兩國之間的具體問題上取得進展，且美國國內也很少有人對「建設性戰略夥伴關係」進行充分論述。

儘管美中（共）共同利益的增長正在成為兩國關係的新的基礎，但由於雙方在一系列問題上存在深刻分歧，所以迄今的小布

¹⁹⁶ 華府智庫建議，對中共兼採圍堵與合作，《聯合報》，民 88.9.11，版 13。

¹⁹⁷ 同上註，版 13。

希(George W. Bush)政府這一基礎仍然脆弱，甚至不足以牢固地支撐最終「建設性戰略夥伴關係」的建立，反而轉向「競爭關係」。

肆、美國與中共永久正常貿易關係的建立

美國給予中共永久正常貿易關係，實在是為了增進美國在中國大陸的經貿利益，並與中共加入世界貿易組織(WTO)有其直接關係。華府主張應協助台海兩岸加入 WTO，並於一九九九年十一月中旬達成美中(共)入會協議。但是由於中共本身堅持以「開發中國家」加入，與西方國家堅持的中國大陸須以「已開發國家」入會條件相左，因此中共加入 WTO 的進程便停滯不前，而受限必須在中共入會之後始能加入的台灣(中華民國)也因此仍未能入會(至二〇〇一年十一月十日中共獲 WTO 核准(adopt)入會，十二月十一日成為正式會員國，而中華民國也於十一月十一日獲准入會，二〇〇二年一月一日成為正式會員國。¹⁹⁸美國貿易代表在中共入會案獲採認後也立即表示「中國入會將會強化 WTO 的結構，中國開放廣大的市場，則將協助(中共)本身向前發展。」。

199

因此當時為了強化中共的入會條件，柯林頓總統力促國會通過給予中共「永久正常貿易關係」(PNTR)，並將此案的過關視為任期內的重要政績。一月二十七日柯林頓總統在發表其任內最後

¹⁹⁸中華民國自一九九〇年起即以「台、澎、金、馬個別關稅領域」為名提出入會申請，至一九九二年獲 WTO 之前身，關稅暨貿易總協定(GATT)的受理，並開始展開入會談判，在一九九八年元月與美國達成雙邊協議後，我國(中華民國)的談判便進展快速，至一九九九年四月結束與卅國的雙邊諮商。二〇〇一年九月十八日我國的入會議定書獲得工作小組的採認，並在十一日的部長會議中通過對台灣(中華民國)的入會案。我加入 WTO 案完成採認，《中國時報》，民國 90.11.12，版 1。

¹⁹⁹ 中共入會案順利完成採認，《中國時報》，民國 90.11.11，版 1。

一次國情咨文時，也特別要求國會今年內應儘早通過立法給予中國大陸永久性正常貿易待遇，²⁰⁰這也是柯林頓執政七年來，在國情咨文中對美中（共）關係著墨最多的一次。當時（二〇〇一年二月）正值我國總統大選，兩岸情勢緊張，國會反彈，但柯林頓總統並未改變立場。柯林頓總統並在答覆關於美國國會批准中共世界貿易組織協議的問題時表示「中共的白皮書係針對台灣選舉，不見得會有毀滅性行動，在中共沒有採取毀滅性行動的時候，而拿目前的情形當藉口去孤立中共，那將是很可怕的錯誤。」²⁰¹

二〇〇一年三月，柯林頓總統在約翰霍普金斯大學(Johns Hopkins University)發表有關給予中國大陸永久正常貿易關係演講時認為，大陸一旦加入世貿組織，中共將有更大的開放和自由，並使中共往政治改革作正確選擇。²⁰²其最主要的理由是美國市場已經對中國大陸開放，此一協議將使得中國大陸也必須對美國開放市場，並可以直接促進亞洲和平、間接推動中國大陸的改變。

而為了分享中共入會後的經濟利益，柯林頓也公開呼籲國會儘快通過給予中共永久正常貿易關係的法案。²⁰³美國國會的態度則不同，國會以台海情勢作為 PNTR 是否通過的考量，並以 PNTR 的通過作為制約柯林頓政府中共政策的籌碼。在台灣大選後，美國國家安全顧問柏格(Sammuel R. Berger)訪問北京，他更清楚的告知中共，美國國會正在表決 PNTR，暗示中共不要對台動武。²⁰⁴

²⁰⁰ 柯林頓國情咨文，促予大陸 PNTR，《聯合報》，民 89.1.29，版 13。

²⁰¹ 柯林頓：北京不見得會有毀滅性行動，《中國時報》，民 89.2.27，版 1。

²⁰² 柯林頓：大陸加入世界貿易組織中國將有更大的開放和自由，《中國時報》，民 89.3.10，版 14。

²⁰³ 柯林頓揭櫫美國新革命，《中國時報》，民 89.1.29，版 13。

²⁰⁴ 美國安顧問訪北京，《中國時報》，民 89.3.29，版 14。

二 年五月二十四日美國眾議院以二三七票對一九七票通過給予中國大陸永久正常貿易關係 PNTR，同意美國政府給中國大陸與其他大多數貿易夥伴相同的關稅待遇，並支持兩岸同時加入 WTO。美國國會亦因為要制約柯林頓政府的中共政策留下制肘，提出李文 - 畢來特修正案(Levin-Bereuter Act)的附加法案，但亦使 PNTR 得以順利通過。該修正案的內容包括：要求成立國會委員會，專門監督大陸人權、勞工權、宗教自由、民主與法治等情形；表達國會希望在大陸加入 WTO 後，台灣隨即加入的意願；加強美國對大陸的廣播；建立機制防止大陸產品對美國造成過度衝擊等。²⁰⁵此一做法自然也遭到中共的強烈抗議。

柯林頓總統的考量是，以 PNTR 的通過鼓勵中共的改革派，以緩和台海的緊張情勢，並有利於遏阻飛彈等武器擴散的問題，換言之，即以 PNTR 作為牽制中共的籌碼；美國國家安全顧問柏格亦認為這些效應會逐漸發酵呈現。²⁰⁶柯林頓總統強調，通過對中共 PNTR 是外銷了美國最有價值的東西到大陸，即「經濟自由」；並因為給予了中共正常貿易待遇並將中共帶進 WTO，有助於強化中國大陸的環保、人權、及法治，此舉是「為了美國的持續繁榮、中共的改革、世界的和平，踏出了歷史的一步」²⁰⁷。

PNTR 遂由原來低層次的單純「關稅」問題提升到宗教、人權，國家安全、「中共威脅論」、「和平演變」等經濟、國防安全、外交、國際戰略、價值額等高層次問題之爭辯；也全面性地勾起美國從自由派到保守派光譜上，各種意見領袖懷著各種錯綜複雜中共情結展開熱烈爭辯。李文 - 畢來特修正案要求成立專門監督中

²⁰⁵ 美眾院放行 PNTR 案，兩岸入會更樂觀，《經濟日報》，民 89.5.26，版 4。

²⁰⁶ 柏格：正面效應不會一夕發生，《中國時報》，民 89.5.26，版 2。

²⁰⁷ 柯林頓讚揚，美勞工團體失望，《中國時報》，民 89.5.26，版 2。

共的人權、法治、經貿之「特別委員會」之平行立法，更發揮了關鍵性效果，使商業利益躲在神聖的「特洛伊木馬」崇高正義之後，PNTR 終於順利過關。²⁰⁸此期間亦可看出柯林頓的建設性交往理念與親中(共)情結，隨著其推動 PNTR 之熱衷而與日增強。

給予中共永久性的正常貿易關係在美國國內政治上成了過去少見的現象：柯林頓獲得了共和黨的熱烈支持，卻在自己的民主黨內受到強烈杯葛，一向與民主黨站在同一陣線的工會亦全力反對，致使二十四日投票決時三分之二的民主黨眾議員投票反對給予中共永久正常貿易關係。換句話說，此項法案如未獲得共和黨的援手，則該案必將遭到封殺。民主黨與工會反對給予中共永久正常貿易關係的理由是：中共人權紀錄欠佳、工人未受到保障以及中國大陸產品傾銷美國將造成美國勞工市場不景氣等。而共和黨贊成這項法案的著眼點則是希望透過對中國大陸的市場開放，使其和西方世界作更加密切的經濟接觸，以促成中國大陸改善人權、帶動政治與社會的變革，進而走向民主化與自由化的道路，同時並在台灣問題上取得對北京的槓桿作用。

柯林頓總統認為要真正改善與提升美中(共)關係，應在經貿上擴大中共對西方的接觸與合作，使中國大陸隨著經濟的發展，市場的開放及人民生活水準的提高，進而帶動政治的改革與開明。而給予中共永久性的正常貿易關係，正是強化美中(共)以及中共和其他國家及亞太地區關係的捷徑，此項法案不僅可以消除美中(共)之間長久積存的猜忌與互疑，更能促進包括兩岸在內的亞太地區的穩定。

²⁰⁸ 眾院放行 PNTR 案，兩岸入會更樂觀，《經濟日報》，民 89.5.26，版 4。張佩珍，美國眾院通過 PNTR 對未來美『中』台關係之影響，《經濟前瞻》，第 70 卷，民 89.7.5，頁 48。

從表面上看來，中共獲得永久正常貿易關係地位之後，將可免於一年一度受美國國會審查「最惠國待遇」的麻煩，並可順理成章地進入世界貿易組織 WTO。然而就實質意義而言，此項法案的通過，是落實了近三十年前尼克森總統打開中國大陸之門的目的，那就是將中共納入國際組織體系，使其成為有建設性的世界社區的一分子。同時亦體現了雷根總統經常引述的一句名言：經貿乃是促進自由的前進戰略。美國的策略是希望經由永久正常貿易關係打開中國大陸的廣大市場，且能促成中共在經濟、政治與社會的自由化及民主化，並從而強化美中（共）雙邊關係，從密集交往中獲致亞太地區的和平以及美國的已持續獨霸的超強地位。

第三節 柯林頓政府對中共外交政策的抉擇

壹、以經貿為主的美國外交政策

冷戰結束後美國在國際間的安全形勢相對的緩和，因此經濟利益便成為一個相對重要的考量，美國的國家戰略亦轉變為新現實主義與新自由主義的結合。即柯林頓政府對中共進行以實力為基礎的「全面交往」戰略：在軍事上利用軍事力量與盟國關係遏制中共，並加強雙邊與多邊安全對話；在經濟上促使中共開放市場與建立市場競爭機制；在人權上以人權對話與經貿手段促使中共改善人權。

尤其重要的是在後冷戰時期安全的涵義已不僅限於和平與穩定這一範圍內，還包括國家經濟發展所需的正常的國際經濟交往與合作的環境。經濟安全與國家安全是互相聯系的，經濟增長的

速度更影響國防能力的強弱。經濟發展要有一定的國防安全來保障，而國防的安全又要以經濟的發展為基礎，因此經濟利益是一種安全，與國家安全有著非常緊密的關係。經濟安全領域的競爭不只使用經濟手段，已經很難與政治安全甚至軍事安全的領域完全分開。

並且柯林頓政府的中共政策並不是一貫的，而是逐漸演進而成的。自從一九八九年中共發生天安門事件後，美國的中共政策就在道德理想和政治經濟利益、意識型態和務實外交之間呈現拉鋸，白宮和國會之間也沒能形成中共政策的共識。天安門事件發生前後，前蘇聯和東歐的共產世界正在經歷民主改革，蘇聯勢力逐漸衰微，中共強權形象逐漸興起，美國面對著正在形成的國際秩序和中共演變的不確定性，其在中共政策上的搖擺不定，同時也顯示出了美國還在摸索後冷戰時期的外交政策新目標。

因此柯林頓政府的對中共政策轉而為突出美國的經濟利益，將經濟問題與美國的安全掛鉤，把振興美國經濟視為美國的主要問題，同時將經濟問題與人權等其他一些意識形態問題脫鉤，盡量減少和排除對美國經濟不利的因素。積極倡導制定建立有利於美國的世界經濟秩序和法規，藉助國際組織力量，增強自己的經濟地位，並要求其他國家出錢以分擔自己的經濟壓力。柯林頓政府經濟政策中一個明顯的特點，就是將經濟利益與其他利益聯結在一起，亦即美國並不是僅僅從經濟領域謀取其經濟利益，而是從各個領域的相互關係中去取得更多的經濟利益。

貳、交往與圍堵並行的美國對中共政策

柯林頓當選之初，美國國會兩黨都還處於天安門事件中而一

致的厭惡中共，國內對中共的政策亦仍缺乏共識。柯林頓政府甫上任，給國會的感受是他好像會改變布希的中共政策。例如在國會的提名確認聲明中，國務卿克里斯多福便曾表示柯政府的政策是在促成中共從共產主義和平演變到民主。²⁰⁹但是當上總統之後的柯林頓其實偏離了他的競選主張，而採取和布希政府相近的中共政策。在一九九三年三月柯林頓與北京作過聯繫，裡面提列了從人權、武器擴散、和貿易有關的十四項議題，暗示只要中共在這些項目上作出令美方滿意的改善，美國就可以續惠中共。其作法基本上和布希政府是一樣的，同樣是希望以低調和外交的方式敦促中共改變作法，而不願公開與中共對抗。柯林頓這麼做是希望中共能在這些項目的配合，以幫助他取信於國會，並從而制定一個務實可行的中共政策。²¹⁰

柯林頓上台後，美國的軍事目標在於提倡穩定與阻止侵略。因此美軍必須準備因應四項的重要需求：第一是美軍在與區域國家協同作戰下，有能力參與幾乎同時爆發的「兩場主要區域衝突」，並贏得勝仗；第二是美軍於平時應能維持強大的海外駐軍；第三是美軍必須能應付除了主要區域衝突外的各種作戰；第四是美軍必須能嚇阻及阻止敵人有效使用大規模毀滅性武器攻擊美國領土、部隊及盟國。²¹¹前美國國家安全顧問布里辛斯基便指出，美國是否能制止在歐亞大陸上出現一個有支配力的敵對大國，是美國獨領全球風騷的關鍵。²¹²因此，在中共意識型態與價值觀與美國大相逕庭之下，美國必須重視台灣（中華民國）在地緣政治的重要性。當中共的戰略利益還是實行現代化，中共與美國便具

²⁰⁹Robert A. Manning, "Clinton and China: Beyond Human Right," *Orbis*, Vol. 38, No. 2, Spring 1994, p. 195.

²¹⁰Ibid.

²¹¹周世雄，《國際關係—權力與制度》。台北：五南出版社，民國 89，頁 306。

²¹²林添貴譯，布里辛斯基（Zbigniew Brzezinski）著，《大棋盤 - 全球戰略大思考》。台北：立緒文化事業，民 87，頁 244-247。

有戰略合作的基礎。一旦中共的戰略目標轉為與美國競爭，而本身的專制政體又不改變時，美國與中共的衝突就難以避免，而其最可能的引爆點就是台灣（中華民國）。

綜合柯林頓上台後的美中（共）關係發展可知，美國在制訂對中共政策的過程實際上反映美國國內對如何看待中共的崛起有著不同的意見。自一九九二年美國國內也興起了「中國威脅論」的言論。支持「中國威脅論」者認為，中共的強大是國際和平與穩定最大的挑戰，也將是二十一世紀中對美國最大的挑戰；中共民族主義的興起與軍事力量的上升，將使中共填補前蘇聯與美國退出太平洋的真空；應該積極防範中共的崛起，因為中共不可能支持全部的國際現狀，應予以適度的圍堵，請見下表 3-2 之明示：

表 3-2：「中國威脅論」相關資料一覽表

| 出處 | 日期 | 主要內容 | 備註 |
|--------|---------|---|--|
| 美國政策評論 | 1992.10 | 中共在亞洲地區首次面臨到沒有嚴重威脅或敵手的局面，而它也是全球在軍事上急劇擴張的角色。因此，在後冷戰時期的今日，亞洲真正的危險來自中共的攻擊能力，而中共建立遠洋海軍，旨在將其勢力伸展到南海海域。 | 美國費城「外交政策研究院」亞洲部主任門羅（Ross H. Munro）所作的專文「睡龍之醒」（Awakening Dragon - The Real Danger in Asia Is from China） |

| | | | |
|--|---------------------|--|--|
| <p>亞洲週刊</p> | <p>1992. 12</p> | <p>中共近年來積極自前蘇聯取得先進武器，將顯著提昇北京的干預能力，甚至使其實力遠超過大陸領土以外地區的軍事能力，美國官員視中共這種新發展為「壞兆頭」。北京並視蘇聯的崩潰，以及美國自菲律賓蘇比克灣和伊拉克空軍基地的撤退，為增強其亞太地位最好的機會。</p> | |
| <p>美國時代周刊</p> | <p>1993. 5</p> | <p>近年來中共自俄羅斯購進先進武器，已引起一些東亞小國的憂慮，中共又再度萌生此一地區力量的野心；更讓人感到憂慮的是中共購買新武器所帶來的攻擊能力，而中共建立遠洋海軍，旨在將其勢力伸展到南海海域。</p> | <p>詳見該刊 1993 年 5 月號之專文：「中國—世界的下一個超強」(China: The World' s Next Superpower)。</p> |
| <p>William Overholt, <i>The Rise of China: How Economic Reform is Creating a New Superpower.</i> New York: W. W. Norton, 1994.</p> | <p>1993</p> | <p>今年來中共的經濟改革使中共快速強大。中共藉由與香港建立務實，以及具有實效的雙向關係，成功的使其經濟快速成長，並準備躍進強國之林。</p> | <p>另可參見中譯本：鄭正鈞，湯麗明譯，《中國威脅》，台北：智庫文化，民 85。</p> |

| | | | |
|---|-------------|--|---|
| <p>Samuel P. Huntington, <i>The Clash of Civilizations and the Remarking of World Order</i>. New York: Simon & Schuster, 1996.</p> | <p>1996</p> | <p>未來的世界將可能是由不同文明相互競爭與並存的秩序。亞洲將是以中國為中心的經濟共榮圈型態，並與美國及其他國家複雜互動，成為一個複雜的多極、多文明世界。</p> | <p>本書作者杭庭頓 (Samuel P. Huntington) 於一九九三年便曾提出一篇論文：“The Clash of Civilization ?”，是為本書之前身。本比較表取資料與論述更為豐富的書籍著作，以作更加完整的觀察。</p> |
| <p>Richard Bernstein and Ross H. Munro, <i>The Coming Conflict with China</i>. New York: A.A. Knopf: Distributed by Random House, 1997.</p> | <p>1997</p> | <p>中共所制定的一些目標與美國的利益直接衝突，其意圖取代美國成為亞洲第一強權，並將其勢力深入南中國海和東中國海，以便控制該區域主要航道；並使該區國家從事任何活動時必須考慮中國利益。中共勢必不再是美國的戰略友邦，而會成為一個長期的敵人。</p> | <p>另可參見中譯本：許綬南譯，《即將到來的中美衝突》，台北：麥田出版，民國86。</p> |

1. Ross H. Munro, “Awakening Dragon—The Real Danger in Asia Is from China,” *Policy Review*, No. 62, Fall 1992, pp. 10-16.
2. James Walsh, “China: The World’s Next Superpower”, *Time*, Asia Edition, May 10, 1993, pp. 15-39.
3. 《亞洲週刊》(中文版), 1992.12.6, 頁 26-28。
4. William Overholt, *The Rise of China: How Economic Reform is Creating a New Superpower*. New York: W. W. Norton, 1994.

5. Samuel P. Huntington, "The Clash of Civilization ?," *Foreign Affairs*, Vol. 72, No. 3, Summer 1993, pp. 22-49.
6. Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remarking of World Order*. New York: Simon & Schuster, 1996.
7. Richard Bernstein and Ross H. Munro, *The Coming Conflict with China*. New York: A.A. Knopf: Distributed by Random House, 1997.

資料來源：張可佳，美國對中共出售 F-16 戰機：中美關係之個案研究，碩士論文，政治大學外交學系，民 87.12，頁 205。以及作者另行補充製表。

因此，美國國內在柯林頓上台後便存在著圍堵與交往的兩種聲音，唯一相同的是，其皆以美國的國家利益為出發點。認為應圍堵中共的看法是，中共的強大將對美國及其東亞鄰國造成威脅，因此美國不應姑息中共而應嚴厲監督中共的人權狀況、武器擴散、軍備更新及經濟成長等等，可能危及美國霸權的威脅及不公平的貿易體制，並可結合東亞盟邦對中共實行圍堵，並支持中共內部的反對運動以加速中共的崩潰。²¹³而支持與中共交往者則較強調中共在區域安全以及對美國經濟利益層面的功能，所以不應孤立中共，而應積極同中共發展關係以維持亞太的穩定。並且透過採取全面交往的策略，藉由接觸促成中共改變以降低中共的侵略性，並使中共融入國際體系遵守國際規範，進而促使中共政治體制的逐漸改變，也就是所謂的「和平演變」。²¹⁴

一九九八年十二月柯林頓總統向國會提出了一個報告，重申了柯林頓政府一九九三年上台時所提出的對外政策三原則：加強

²¹³張雅君，中共對美國的戰略思維與行動：圍堵與反圍堵，《中國大陸研究》，第 14 卷，第 5 期，民 86.5，頁 22。

²¹⁴楊志誠，後冷戰時期美國的中共政策，《美歐月刊》，第 10 卷，第 10 期，民 84.10，頁 10。

美國國家安全、促進美國經濟繁榮，與推動世界的民主。其內容隨著國際局勢的變遷加入了新的策略。它強調美國要向全世界推行民主、自由的價值，包括自由市場、及人權，以影響其他國家和非國家機構的行為，實際上也就是針對世界上的社會主義國家推行「和平演變」。美國智庫蘭德公司(RAND Corporation)便不斷呼籲柯林頓政府改採「圍堵交往」政策與中共打交道，強調美國對中共保持均衡的圍堵與合作關係。²¹⁵

在美國與中共兩國元首簽署建設性戰略夥伴關係的《美中（共）聯合聲明》發表以後，北約國家正式開始向東擴展、《新美日防衛合作指針》正式簽署、美日正式開始合作研制戰區導彈防禦系統。由此可見，美國採取的這三項動作應是針對中共而來，北約的東擴，加上美日軍事同盟的加強，是柯林頓政府全球戰略的兩個主要部分，同時也是美國統治集團在軍事上從東西兩面同時制約中共擴張的戰略。因此同時擴大和加強東西兩個軍事同盟以箝制中共是柯林頓政府對中共政策中最主要的軍事戰略；輔以經貿的密切交流互動以及美國價值觀的輸出，可謂是「橄欖枝與箭並舉」的對中共政策。²¹⁶

²¹⁵ 華府智庫建議，對中共兼採圍堵與合作，《聯合報》，民 88.9.11，版 13。

Zalmay Khalilzad, *The United States and a Rising China* (RAND report, 1999)，引自蔡政修，九十年代美國對中共戰略與美『中』關係演變，《東亞季刊》，頁 94。另請見藍德公司網站，<http://www.rand.org/publications/MR/MR1082/>。

²¹⁶張海濤，《何處是“美利堅帝國”的邊界 - 1946 年以來美國對中共戰略策略史》。北京：人民出版社，2000.3，頁 339-342。

第四章 柯林頓政府對中共外交政策之 制定與延續

第一節 後冷戰時期亞太地區權力結構之分析

壹、東亞權力結構的轉變

後冷戰時期的亞太地區屬於美國超強與經濟多元的國際格局。後冷戰初期美國主導打贏波灣戰爭，但因為冷戰期間長期與蘇聯軍備競賽使國力大損，於是當柯林頓贏得總統大選，首先要解決的是內部經濟問題。而柯林頓上台後，除了積極重振美國經濟，並領導北約強力干預科索夫種族衝突，加上推動北約東擴，均使美國維持霸權國家地位。²¹⁷因此後冷戰的國際體系，美國在軍事上雖仍居於領導角色，在經濟方面則是出現俄、中（共）、德、英、日等多元併立的國際格局。

當前的國際政治體系與秩序變遷，常因研究者所持的政治立場、所用的方法或理論的不同，而有不同的結論，例如「單極」論、「多極」論、「加速走向多極化」或是大陸學者常用的「一超多強」。究其原因，美國是國際政治、經濟、軍事及文明的中心研究議題，各國如何看待美國的世界定位以及美國如何自我定位，看法紛歧。例如波灣戰爭時就便有學者認為世界格局已進入「單極時刻」(the unipolar moment)，²¹⁸認為美國將成為全世界的唯一

²¹⁷同註 168，頁 29。

²¹⁸Charles Krauthammer, "The Unipolar Moment," *Foreign Affairs*, Vol. 70, No. 1, Winter

超強國家。

「霸權體系」是由一個單一國家統治國際體系的結構。這個國家在國際社會中具有最強大的軍事和經濟實力，能夠在很大程度上影響其他國家和非國家行為體的國際行為，操縱國際體系自身的運作，安排國際進程的軌跡和方向。²¹⁹而霸權理論的一個重要假設，即霸權國是霸權體系的主要受益者。霸權國為了自身的利益，向國際社會成員提供政治秩序、軍事安全、經濟繁榮等公共財，以換取繼續維持其霸權體系的穩定。²²⁰因為霸權維持的根本條件是霸權國的實力，所以，許多國際關係理論學者把霸權國的國力和國際社會的穩定聯繫在一起，²²¹認為一個超級霸權國的存在有利於世界和平和經濟繁榮，含在安全和發展兩個領域中有積極的作用，這就是「霸權穩定理論」。

其系統的主要特點是可以維持系統的穩定與秩序，而霸權國的實力是這種系統保持穩定的根本保證。²²²但是穩定並非霸權體系的內在和天然因素。穩定是霸權國有意識地使用其軍事和經濟實力維持系統的結果。霸權國控制，影響國家和非國家行為體之間的關係。²²³一旦霸權國的地位得以確立，它就會為其自身利益，盡最大可能減少國際衝突、增強國際合作。

如果將霸權穩定理論具體化，可以發現當霸權國處於最強盛

1990/1991), pp. 23-33.

²¹⁹Robert Kohane, *After Hegemony*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1984, p. 39.

²²⁰鄭又平，黃烈修譯，Stafano Guzzini 著，《國際關係與國際政治經濟學》。台北：韋伯文化事業，民 89，頁 214-215。

²²¹Please reference: Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1987. and Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*. New York: Cambridge University Press, 1981, pp. 51-53

²²²Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*, p. 144.

²²³*Ibid.*, pp. 33-35.

時期，國際體系就相應地處於穩定狀態；若當霸權國實力開始下降，穩定狀態便會開始變化出現非穩定狀態並導致體系的崩潰。從穩定狀態到非穩定狀態的變化是相當長的一個時期，是與霸權國的與衰聯繫在一起的，一個具有無可比擬國力的超級霸權國（如目前的美國）可以維持著國際社會的穩定。

在兩極體系崩潰之後，世界開始向多極化方向發展。但是，多極化是一個長期的發展過程，世界仍將處於向多極轉變的過渡時期。在現階段，美國的綜合國力，包括其經濟和科技發展、軍事力量、政治、文化和意識形態方面的影響力、在國際組織中的支配作用等，皆遠強於任何其他國家而居世界之首。冷戰的結束使原來的兩個超級大國之一的蘇聯消失了，但另一超級大國美國不僅依然存在，而且它的力量還在繼續增長，它在經濟、科技、軍事等領域仍對大多數國家保持著優勢，甚至還在擴大。²²⁴由於美國經濟自一九九一年三月起開始復蘇，並在長時間裡保持若連續增長；特別是由於它在高科技領域始終處於領先地位，這也就是為什麼一些學者認為美國是唯一超級大國，並立論建立由美國領導的單極霸權的原因。

但是，季辛吉並不認為建立由美國領導的單極世界是現實可行的。相反的他認為雖然美國具備了作為「唯一超級大國」的條件，但並不意味著單極世界已經到來。²²⁵因為美國的主要對手蘇聯不復存在，美國在世界上失去了能促使其霸權體系內國家團結一致的強大敵人。因此美國對西方世界的凝聚力，對盟國的控制能力以及對國際事務的影響力已相對下降；特別是美國干預世界

²²⁴Richard Nixon, *Beyond Peace*. New York: Random House, 1994, p. 33.

²²⁵林添貴，顧淑馨譯，季辛吉(Henry Kissinger)著，《大外交》。台北：智庫文化，民 87，頁 1096-1097。

事務的意志和能力，也因為受國內因素的制約而受到限制。²²⁶—九八九年冷戰結束後，美國國內也缺乏對於美國的對外政策的共識與支持，在這種情況下美國較難以單憑自身的力量來實現其所有的國家目標，而必須依靠其他國家，²²⁷特別是大國的合作，才能建立與維持一種符合其利益的世界秩序。

冷戰結束，減少了世界戰爭和核戰的危險，但美國在世界上仍面臨多樣化的挑戰。經濟全球化的迅速發展促進了國家之間的合作與相互依賴，但經濟競爭與摩擦也在加劇，因此美國認為它的安全利益受到了來自多方面的威脅。這種威脅包括大規模毀滅性武器，尤其是核子武器和導彈擴散的危險，還有一些涉及美國重要戰略利益的地區中，不斷上升的民族主義與種族衝突、宗教矛盾、領土爭端等交織在一起所引起新的緊張局勢，以及一些大規模發展毀滅性武器和採用恐怖主義等手段的國家，皆直接威脅到美國的安全。²²⁸此外，俄羅斯及其他前蘇聯共和國陷入嚴重的經濟衰退，政局不穩定，以及向民主政體過渡的前景不明朗等也令美國感到憂慮。

為了應付這些潛在威脅維護美國的安全利益，美國認為加強它在歐亞兩地的安全聯盟以及與其他盟友的雙邊關係，穩定地保持它在世界主要地區的軍事存在是十分必要的。但美國也了解，其現在面臨的安全威脅大多是全球性的，並無法依靠單方面的力量解決。二次大戰結束後，美國外政策的一個重要特點是，對於通過多邊的方式以達到安全的目標越來越感興趣；正如國務卿歐

²²⁶丁永康，冷戰後美國的大戰略：建立單極霸權體系之挑戰，《美歐季刊》，第13卷，第2期，頁88，夏季號，頁165-166。

²²⁷同上註，頁166。

²²⁸同註168，頁181-183。

布萊特女士所認為的，「當今世界錯綜複雜，美國是一個強國但我們在處理國際事務時不能也不應該單獨行動」。²²⁹美國認為，它必須得到一些集團、國家和國際組織的合作。這中間包括謀求與作為安理會常任理事國的俄羅斯與中共的合作。

從東亞地區分析美國在亞洲的利益可知，美國在亞洲的經濟利益不斷在增長。美國對亞洲的貿易尤其增長最快，年度貿易額已超過五千二百億美元，其對亞洲的出口更佔美國全球出口的三分之一以上。²³⁰但另一方面，美國亦認為東亞地區存在諸多不穩定因素。這些因素包括，朝鮮半島的緊張局勢、武器擴散的危險、軍備競賽的加劇、一些東亞國家之間的領土與領海爭端、建立多邊安全機制中的困難，以及台灣問題、中共與俄羅斯的未來走向等等，其中多半與中共有關，因此要消除這些因素，一個重要問題便是在於亞太大國之間的互動，特別是美中（共）兩國能否保持一種長期穩定的關係。²³¹美國前國務卿季辛吉便指出，「美中（共）關係是亞洲穩定的關鍵，美國對亞洲戰略的關鍵就是改善美日中（共）三國的關係，隨著美中（共）關係和日中（共）關係的加強，地區穩定將會更加穩固」。²³²

另一方面，後冷戰美國成為世界上唯一的霸權，若由美國追求地位的穩固分析可知，作為一個超級強權至少要具備三個條件，即經濟實力、軍事實力，以及對世界影響力和控制力；而目前也只有美國具備這樣的條件。美國真正確立這種超級強權的地

²²⁹Madeline K. Albright, "The Testing of American Foreign Policy Form," *Foreign Affairs*, Vol. 77, No. 6, November/December 1998, pp. 50-64.

²³⁰ 今後將是亞洲的世紀，《南華早報》，香港，民 88.12.23，版 2。

²³¹同註 168，頁 190-191。

²³²同註 215，頁 1118-1124。

位是在第二次世界大戰之後。²³³雖然戰後蘇聯是另一個超級大國，但是在兩極中，無損於美國最強大國的地位。鑑於這種態勢，美國一直試圖以自己的意志和模式改造世界。一九六〇年代和一九七〇年代中期，美國曾因為越戰和世界性經濟危機的影響實力相對下降，但美國的強盛總體而言仍是比較穩固的。

冷戰結束進一步凸顯了美國的超強霸權地位。特別是自一九九〇年代以來美國的經濟持續增長，並保持高科技的優勢，因此其實力地位顯著回升較。儘管俄羅斯仍然是第二大軍事強國，擁有數量可觀的戰術和戰略核武，但是由於經濟長期負增長，並無法與美國相抗衡；而中共自改革開放政策以來，特別是一九九〇年代其經濟增長和技術進步加快，並且在亞洲金融風暴中避免了危機，因此自然成為美國在亞洲關注的焦點。

冷戰的結束是以蘇聯解體，東歐的巨變，即社會主義陣營的瓦解為分野，而作為冷戰時期相互對峙的一方，美國作為世界霸主的條件必然更加充足。海灣戰爭的勝利助長了美國要建立以其為主導的世界新秩序的決心。美國的世界戰略由三個部分組成，第一，加強盟國之間的團結，即以美日歐三邊為核心和支柱；第二，擴大民主，聯合價值觀相同的國家；第三，警惕和對付那些可能對世界秩序形成威脅和挑戰的國家，如俄羅斯，中共以及印度等。²³⁴因此亞洲可謂美國建立世界新秩序的前沿。通過維持其前沿駐軍，及加強美日同盟，來增強美國對亞太地區的制導和控制力。由此看來，一個由北約主導的歐洲，和一個由美國的世界戰略為核心的亞太，加上一個穩定的美洲，似乎已經實現了「美

²³³張春柏，陸乃聖譯，保羅甘迺迪(Paul Kennedy)著，《霸權興衰史：1500至2000年的經濟變遷與軍事衝突》。台北：五南出版社，民84，前言，頁1-8。

²³⁴Robert B. Zoellick, "21st Century Strategies of the Trilateral Countries: In Concert or Conflict?" <http://trilateral.org:9999/projwork/tfrsums/tfr53.htm>, March, 1999.

國統治下的和平」(Pax Americana)。²³⁵

再從亞洲的主要行為國的發展趨勢分析之，大國(此指中共、美國、日本與俄羅斯四國)間的關係大致可分為兩種結構，其一是對抗關係，第二則是夥伴關係。在冷戰時期，此四國之間是一種相互影響與變動的對抗關係。先是中(共)蘇與美日對抗，後來因為中(共)蘇分裂，中共轉而為與美國、日本一起對抗蘇聯的擴張。至冷戰結束，美日繼續保持軍事同盟，但同時又與中共及俄羅斯確立了「夥伴關係」。

隨著時間的發展四國之間戰略利益的分歧和衝突逐漸加深，首先這種分歧反映在各國對於不同世界秩序的追求上。美國需要的是一個由其主導的「單極的世界秩序」，²³⁶而日本出於依附美國保護的需要，基本上會接受這樣一種秩序，但俄羅斯和中共都不會同意接受以美國為主的單極世界秩序。²³⁷俄羅斯和中共的要求也不完全一致，俄羅斯更需要一種承認其特殊地位、力量和影響力的秩序，而中共則希望提供其一發展經濟的環境和公平參與及對待的秩序。

因此從美中(共)日蘇四國的關係結構來看，無論是美日對俄中(共)壓制或忽視，還是俄中(共)向美國主導地位或美日聯盟的挑戰，都可能發生對抗。但這樣的對抗不是意識形態的對抗，而是大國之間利益衝突的發展；這種分歧也會表現在雙邊關係上。如果美國把俄羅斯視為一個對歐洲的現實的威脅，把中

²³⁵有關「美國統治下的和平」(Pax Americana)一辭，請參閱專書：Ronald Steel, *Pax Americana*. New York: The Viking Press, 1967.

²³⁶Charles Krauthammer, "The Unipolar Moment," *Foreign Affairs*, Vol. 70, No. 1, Winter 1990/1991, pp. 23-33.

²³⁷周煦，《冷戰後美國的東亞政策 - 1989-1997》。台北：生智文化事業，民 88，頁 158-159。

共作為一個潛在的威脅，則美中（共）美俄之間的對抗因素就會增加。同時如果日本也視中共為其真正的威脅，則中共的崛起便成為美日聯盟以為防備的目標，那麼不僅中（共）日關係中的對抗因素會增加，並且還會使美中（共）關係惡化。²³⁸不過儘管四國之間存在著戰略和現實利益上的矛盾與對抗，但是出於各自利益的考慮，各方都不願意也不容易發生對抗。除非中（共）俄結成聯盟與美日同盟對抗，或者任何三國聯合遏制另外一個國家，但由其各自的國家利益來考量，這樣的對抗是暫不可能出現的。

冷戰結束以後，美中（共）俄三方之間已經逐步確立了夥伴關係原則。這種原則的一個基本特徵在於尋求合作，避免對抗。美國是希望通過夥伴關係把俄羅斯和中共納入以其為主導的現行秩序，求得兩國對現行秩序的支持與合作，而中（共）俄兩國則藉這樣一種關係取得一個穩定的發展空間，這是一種互利互補的互動。因此無論是中共還是俄羅斯，其實也應是不希望與美國進行對抗競爭的，因此只要美國加強與中共與俄羅斯的互動和參與，相互合作協調，雙方的夥伴關係就能得到發展。也因此儘管各自的利益和目的並不一樣，但在穩定下追求發展的國家利益之下，各國之間反而有此國家利益的共同點，成為穩定與合作的基礎。

貳、美國與中共的互依關係

冷戰結束後，雖然在美國霸權之下沒有第二個足以匹敵的強國，但是在其系統內大國的出現，對於許多議題領域（issue area）也具有參與的能力，因此美國霸權國地位所面臨的挑戰會更多樣

²³⁸同上註，頁 159。

化，昔日的盟友可能成為競爭的對手。杭廷頓(Samuel P. Huntington)認為，美國維持國際盟主地位，攸關美國人民的福祉與安全，也攸關全世界的自由、民主、開放經濟及國際秩序之未來前途。²³⁹因此為了維護霸權的運作，美國應採取霸權穩定理論的政策，調整自身的結構，增強吸引力與保持尖端科技的領先地位。²⁴⁰美國國際政治學者奈伊(Joseph Nye)亦特別強調美國應重視加強柔性權力(soft power)，²⁴¹以鞏固美國的霸權；即指一國在國際事務中通過吸引而非強制手段達到目的的能力，即「羅致行為能力」(co-optive behavioral power)。²⁴²一般而言，柔性權力依賴柔性訴求，使其他國家同意遵守霸權國家主導的國際建制與體系。奈伊認為只要美國充分理解到本身具有的有形與無形資源，妥善加以運用並擴大其影響，如加強與盟邦關係，甚至將美國理念擴展到非盟邦，都有助於無形資源的累積。奈伊特別強調，由於美國具有資訊科技的絕對優勢(information edge)，因此勢必在二十一世紀中仍然居於領導的地位。²⁴³布理辛斯基則認為美國在軍事、經濟、技術與文化四個方面，都具備高度的優勢。²⁴⁴

若說美中（共）日俄四國在亞太地區安全問題上的最大分歧在於各自追求的安全目標上，則中共便著重於改善和穩定周邊關係，重視改善和穩定美中（共）關係，希望有一個長期的安全環境致力於經濟發展。因此美日俄中（共）四國在亞太地區有著直接的和重疊的利益。

²³⁹Samuel P. Huntington, "Why International Primacy Matters," *International Security*, Vol. 18, No. 4, Spring 1993, p. 83.

²⁴⁰Ibid., pp. 83-84.

²⁴¹Joseph S. Nye, *Bound to Lead*. New York: Basic Books, Inc., 1990, pp. 31-33.

²⁴²Ibid., pp. 34. Please reference: Joseph S. Nye and William A. Owen, "America's Information Edge," *Foreign Affairs*, Vol. 75, No. 2, March/April 1996, pp. 20-36.

²⁴³Please reference: Joseph S. Nye and William A. Owen, "America's Information Edge," *Foreign Affairs*, Vol. 75, No. 2, March/April 1996, pp. 20-36.

²⁴⁴同註 215，頁 26。以上各種學說轉引，整理自邱坤玄，霸權穩定論與冷戰後中（共）美權力關係，《東亞季刊》，第 31 卷，第 3 期，民 89，夏季號，頁 8-9。

美國是橫跨兩洋的國家，與歐洲有著特殊的關係和重大的經濟、政治和安全利益關係。但是，東亞的崛起使美國在太平洋地區的利益大幅增加，因此在美國的對外戰略中，亞洲成為舉足輕重的地位。中共與日本地處亞太，該區是其政治、經濟、安全利益的重心；俄羅斯是橫跨歐亞大陸的國家，儘管其戰略和直接利益的重點在歐洲，但是鑑於地緣政治關係和對自身利益的考慮，特別是出於對與美國、中共及日本的關係的考慮，它對參與亞太地區的事務表現出極大的興趣。這些國家所共同關注的戰略和利益是，力圖維持該地區的穩定，以及促進地區的經濟發展和繁榮。這兩點可說是穩定四國關係的基礎，也是他們賴以合作的基礎。

因此，在東亞地區，尤其是日益重要的美中（共）關係，「互賴」成為解釋國家之間關係的一個重要因素。互賴關係的發展不僅會影響國家政策的決定，而且透過互賴關係的運用去影響他國的決策，亦是一個相當重要的問題。柯亨與奈伊認為互依（interdependence）就是相互依賴（mutualdependence），即不同國家的行為者（或國家）彼此相互影響的狀態。²⁴⁵這種相互影響的關係，使得國家在進行決策時，必須要考慮外來的力量。但互賴所造成的影響並非只是增加決策的複雜性，互賴有時亦會使國家決策的內容受到限制。Keohane 與 Nye 就將互賴區分成兩極，即「敏感性互賴」（sensitivity interdependence）與「脆弱性互賴」（vulnerability interdependence），²⁴⁶以說明互賴對於國家政策的影響。

這兩種互賴關係不僅程度上有差異，其實質內涵也有相當大

²⁴⁵Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence*. New York: Harper Collins Publishers, 1989, pp. 7-9.

²⁴⁶*Ibid.*, p.11.

的不同。「敏感性互賴」是由政治架構之中所產生的交互作用，這種交互作用在政治架構不會改變的前提之下，只好改變其規則模式，包括國內及國際的規則，以應付新的情況，並反映在交流量的改變以及對於國家所造成的影響之代價。²⁴⁷許多學者在使用互賴一詞時，所強調的改變多半是來自於「交流量改變」對於政策或國家情況的影響。²⁴⁸因此，他們認為國家必須對這種的改變做出反應，而且當交流量增加時，會造成國家對於其他國家的依賴逐漸加深，同時被依賴國也會對於依賴國產生依賴，而造成一種彼此都依賴對方的狀況。

「脆弱性互賴」方面，柯亨與奈伊認為是指一個行為者應付新政策改變的能力，這種改變在新政策尚未實施之前可能就已造成損害，而是否有能力去實施新政策，更是國家能力的問題。因此，即使交流增多，國家未必重視這些交流量的發展。華茲即認為以外所強調的互賴，充其量只是說明交流量的增加，國家可以不顧這些增加，依然保有政策的自主性。²⁴⁹

在美中（共）關係中最明顯的就是經濟上的互賴。兩國之間的經濟貿易關係和利益關係會越來越緊密。美中（共）雙邊貿易根據中共的統計，在一九九九年614.8億美元，比去年同期增長12.1%；其中出口佔419.5億美元，較去年增長10.5%，進口195.3億美元增長15.7%；對美順差則有224億美元。²⁵⁰並且每當美中（共）關係緊張之時，在中共有著巨大投資和經濟利益的大集團公司就會對美國政府施加壓力，力

²⁴⁷Ibid., p. 12.

²⁴⁸David A. Baldwin, "Interdependence and Power: A Conceptual Analysis," *International Organization*, Vol. 34, No. 4, Autumn, pp. 477-481.

²⁴⁹Kenneth N. Waltz, *The International Corporation*. Cambridge, MA.: M.I.T. Press, 1970, pp. 210-221.

²⁵⁰同註 125。

促改善美中（共）關係，因為如此美國政府對中共技術交易的限制會嚴重損害美國大公司的出口利益。由此可以證明「經濟相互依存度越大，使用武力解決爭端的可能性就越小」，而且「促進地區穩定的關鍵是在於推動各國之間的經濟合作」²⁵¹因此經濟的相互依賴可說是一種潛在的機制，其雖不能完全阻止大國之間發生衝突，但是可以成為一種重要的牽制力量。

亞洲各國在經濟方面的合作主要是建立了「亞太經濟合作會議」(APEC)的區域性組織。建立這樣一個地區性合作組織符合亞太主要四國的利益需求。但各國對此區域性組織的經濟立場與地緣政治等問題上，又有明顯的差別與爭議。²⁵²日本是亞太地區經濟合作的最積極的倡導者，但日本所倡導的是一種建立在成員國自願參加這一基礎上的協作，而非正式的地區組織；美國是 APEC 的積極推動者，美國總統柯林頓在一九九三年時把 APEC 的會議層級特別提高到最高領導人出席的級別；²⁵³美國並試圖透過 APEC 來實現亞太地區的貿易和投資自由化，為美國公司開拓一個開放的市場。

在此一個開放市場和共同體裡，各主要國家的考量如下。中共保持積極參與 APEC 的態度，但是中共堅決反對建立涉及安全問題的共同體，因為其考慮到台灣問題的複雜性；俄羅斯是 APEC 的後參加者，鑑於其經濟調整和恢復上的艱難，在相當長的時間內難有積極作為，在非機制化發展方面，可能與日本和中共有更多的共同語言；而美國則希望藉由 APEC 推動地區市場、尤其是

²⁵¹ Ito Kenichi, "Japan's initiatives towards US, China and Russia," *The Japan Forum on International Relations Inc.*, April 1999, p. 11.

²⁵² 李文志，《後冷戰時代美國的亞太戰略 - 從扇形戰略到新太平洋共同體》。台北：憬藝出版，民 86，頁 103-104。

²⁵³ 同上註，頁 107。

東亞市場的開放，以強化「亞太經濟共同體」之構想的具體功能。

254

顯然各國在參與和推動 APEC 發展方面雖有共同點，但各自的目的和利益，以及實現目的的手段則有分歧。而值得注意的是如果各自的利益不能實現或者受到侵蝕，那麼他們對 APEC 的興趣就會減少。尤其是美國，如果不能達到推動亞洲市場開放的目標，那麼必然會對其參與 APEC 的態度和活動產生影響。因此 APEC 如何綜合各成員的要求及均衡各方面利益是其關鍵。同時 APEC 也是一個溝通機制，在地區關係上，透過召開高峰會議，可以達到潤滑的效果。例如每當美中（共）關係陷入低潮之時，APEC 峰會便提供領導人會面的機會。事實上，透過領導人高峰會的機制，APEC 其實已經具備了非經濟性的協調與合作功能，具有一定的地區共同體性質。從這一點來說，APEC 一個最重要的意義在於加強了亞太作為一個地區的存在，在各國之間建立了經常性的地區聯係和合作機制，使各國在互賴的程度上也相對的加深。

就美中（共）關係而言，中共的經濟改革和廣泛的參與國際經濟體系，已經使傳統的意識形態的對立發生了變化，市場經濟亦使得中美兩國之間的距離拉近。美國是世界最大的市場，而中共是一個不斷擴大的最具潛力的市場，經濟利益的需求和驅使必然會讓雙方在經貿盡力開拓機會。同時，經濟利益的加深也會對政治關係的互動產生影響。例如每當美國與中共的關係出現停滯或倒退時，美國國內的利益集團便紛紛表示意見，要求改善美中（共）關係，而美國在中共對外貿易中的巨大比率也使得中共不

²⁵⁴同上註，頁 108。

得不為抑制經貿關係的下滑作出一定的讓步。

美國的中共問題專家黎安友(Andrew J. Nathan)和陸伯彬(Robert S. Ross)便認為，「中共未來的發展，將取決於美、日、俄和中共在亞洲形成的力量結構。如果這四國相互照顧彼此的利益，幫助加強那些為國與國之間的某些關係制定規則的區域機構和全球機構，那麼，中共就會發現，它的安全存在於它與其他強權的合作之中。如果這些強權不能建立起一種基於共識的地區秩序，其結果充其量也不過是一種武裝待戰和脆弱不堪的和平。」，「(美中)權力的不對稱並沒有讓華府毫無挑戰地占據上風。美國的經濟，因進入中共的市場而獲益。有效的國際軍備控制、貿易及人權體系的發展，還有全球污染的控制，都取決於中共的合作。亞洲的穩定以及美國防衛負擔的減輕，都需要美國與中共不要針鋒相對。(雙方)合作的潛在空間是真實存在的」。²⁵⁵

第二節 美國為鞏固亞太霸權的對中共政策

壹、美國在亞太地區的國家利益

國家利益一般而言是很難界定的，不同地方的國家會有不同的利益需求。國家利益的一般定義是國際政的本質，是決定國家行為的基本因素，國家以追求利益為主要目的，權力是國家利益的基礎。國家利益又可以分為生存，緊要，主要，及周邊利益。²⁵⁶

美國作為唯一的世界超級大國，所考慮的當然是以維護自己

²⁵⁵同註 28，頁 357，142。

²⁵⁶同註 5，頁 282-285。

的權利和利益為核心。然而要維護這種利益，美國必須始終保持絕對優勢，具有主導和控制世界局勢的能力，並且能夠使其他強國或接受其領導。這裡一個關鍵是其他強國是否願意接受由美國主導的國際秩序。由此衍生的問題在於美國是否能與其他大國建立起合作的機制，以及美國能否成功的遏制新的挑戰者的崛起，尤其是中共。如果不能有效遏制新的具有挑戰性的強國的出現，那麼能否順利將其納入現有以美國主導的體系，或者對現有體系進行調整使之適應形勢的變化或新的結構。

就美國國家安全戰略而言，後冷戰時期的美國國家戰略是新現實主義為主的表現。一方面主張繼續維持美國在全球的優勢地位，一方面以多邊主義和國際建制進行領導。美國在運用權力的同時必須保持權力，並注意國際政治秩序的合法性，因此多邊協調與制度化的領導成為美國在後冷戰時期處理國際事務的主要方式。²⁵⁷而美國目前擁有的唯一超強地位也有助於美國塑造有利的國際秩序，取得他國合作以處理全球問題。

而美國對於面對中共的國家利益考量，綜合第三章的美中（共）互動過程可以歸納為下，即經濟、東北亞地區起碼的領導地位以及預防中共的發展過快。根據一九九九年「美國國家安全戰略報告」分析之，其區分美國國家利益的性質為三類：²⁵⁸（一）生死悠關的利益(vital interest)，（二）重大利益(important interest)，（三）人道利益(humanitarian interest)。所謂「生死悠關的利益」意指對美國的生存、安全與活力(survival, security and vitality)具有廣大的、凌駕一切的重要性，包括保護主權、領土、

²⁵⁷Richard N. Hass, "What to Do with American Primacy," *Foreign Affairs*, Vol. 78, No. 5, September/October 1999, pp. 37-38.

²⁵⁸White House, *A National Security Strategy for A New Century*, <http://www.fas.org/man/docs/nssrpref-1299.htm>, December 1999.

以及美國人民；防止敵對的區域聯盟或霸權出現；確保取得重要市場、能源供應與戰略資源；嚇阻或在必要時擊潰對美國盟國與友邦的侵略；確保公海、空運與宇宙航行自由，以及交通運輸生命線的安全。對於這些利益以美國的一貫原則將動員一切能力加以防衛。

美國國家利益委員會在二〇〇〇年發佈的報告中，也列出五項「攸關美國生死」的國家利益，分別是第一，防止美國本土和海外駐軍遭到核生化武器攻擊；第二，確保美國盟邦的生存；第三，防止美國邊界出現存有敵意或崩潰的國家；第四，確保國際主要貿易、金融、能源供應和環境體系的機能與穩定性；第五，與中共及俄羅斯建立創造性的關係。²⁵⁹由此可知由美國主導的世界格局不是一個靜態的格局，而是一個發展變化的動態格局。要維持這樣一種格局，美國必需付出代價，同時世界各地區的重大問題上，美國不得不與其他大國協商與合作以及支持，尤其是在亞洲美國的利益更是複雜，以下表列（表 4-1）實況即作如此顯示：

表 4-1：美國在東亞和太平洋地區的基本國家利益

| 國家利益之分類 | 政策主要內容 | 軍事戰略 |
|---------|--------------------------|---------------------------------------|
| 保持生存 | 1. 遏止核子戰爭。 2. 防止核子擴散。 | 1. 有把握消滅對方。 2. 第二擊能力。 3. 必要的均勢。 |

²⁵⁹*America's National Interest, A Report from the Commission on America's National Interest, <http://ksgnotes1.harvard.edu/BCSIA/BCSIA.nsf/media/PR7-7-00>, July 7, 2000.*

| | | |
|------|--|---|
| | | 4. 對美國有利的結局。 |
| 領土完整 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 保衛夏威夷、阿拉斯加之美國基地與領土。 2. 保護從空中和海上（可以）接近北美的通路。 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 藉由南韓與亞洲近海的基地進行前沿防禦。 2. 以海、空為主避免在亞洲捲入大量地面部隊。 3. 保護美國部署在前方的部隊以及太平洋盟國間的交通線。 |
| 經濟繁榮 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 保持、擴大貿易和投資。 2. 獲得本區天然資源。 3. 保持在海空國際航線上的自由通航。 | <ol style="list-style-type: none"> 1. (美國)海軍力量存在表示(美國)有權使用交通線。 2. 在前方駐軍以提高(美國)實力地位。 |
| 世界秩序 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 在東北亞沒有與美國為的的霸權。 2. 維持美國的信用與在本區的影響。 3. 防止在威脅美國利益的地區發生敵對行動。 4. 減少在非共黨國家中的共產黨叛亂的威脅。 5. 改進與中華人民共和國的關係，設法圓滿解決台灣問題。 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 在西太平洋保持令人信服的均勢姿態以應付意外事件。 2. 提供(左類國家)安全方面的援助。 |

資料來源：洪兵，《剖析美國利益》。北京：世界知識出版社，2000，頁156-157。

再者，藉由第三章中美中（共）互動之例與分析可知，由於美中（共）之間存在著戰略方向和戰略利益上的巨大差別，因此，如何建立以及能否建立戰略夥伴關係這一問題仍然有著很大的不確定性。²⁶⁰尤其是美國國內的反共、反華勢力仍然很強，並且有些學者試圖把中共作為意識形態的對手和潛在的敵人來加以遏制。同時中共目前是一個發展中共家和一個實力正在上升的大國，中共對美國在亞太的霸權也不會樂於接受。因此美中（共）關係便常常呈現出一種進退反復的不穩定局面。

因此無論根據那種分析方式，中共對美國國家安全的重要性都穩居前列。美中（共）關係縱不影響美國生存，也會直接影響到美國的國家安全與活力。如同美國國務院所指出，美國需要與中共維持建設性工作關係，理由在於中共在後冷戰世界扮演重要角色，中共又是世界人口最多的國家，並擁有世界第三大的領土；²⁶¹再者中共擁有核子武器，是個成長中的軍事強權，並在地區穩定扮演關鍵性的角色，同時中共為聯合國安理會五大常任理事國之一，對安理會決議有關主要多邊議題擁有否決權，包括國際維和與地區衝突的解決，而且中共正歷經非凡的經濟成長，並有希望在下個世紀初成為首要經濟強權。

美中（共）關係的發展受三個主要因素的影響和制約，第一是大國關係的因素。美國是世界上最大的和實力最強的發達國家，而中共是最大的發展中國家，一個實力正不斷上升的大國。這個特徵決定了兩國之間既需要協調合作，又存在利益衝突。最關鍵的是在中共接受美國超級大國這個事實與美國承認中共上升

²⁶⁰該議題美國新聞周刊在一九九九年十二月份的報導中，作了詳細的討論，請見 *Newsweek*, Dec. 1999, pp. 5-8.

²⁶¹“Fact Sheet: U.S.-China Relations,” released by the Bureau of East Asian and Pacific Affairs, http://www.state.gov/www/regions/eap/fs_us_china_relations.html, June 20, 1997.

的利益之間能否實現平衡。²⁶²如果美國將中共的崛起成為政策的主導，那麼遏制中共的政策就會佔上風，那麼美中（共）關係亦會出現緊張；如果中共把美國的霸權視為其發展的主要威脅，那麼中共對美政策中的對抗競爭的因素就會加強，所謂戰略夥伴關係就很難存在。相反的，如果在美國的戰略計劃中與中共進行合作的要求增加，那麼主張雙方交往(engagement)的取向就會佔上風。

就理論而言，興起中的強權本身因為權力擴張的天性與國家成長的需要，常構成國際體系中的不穩因素。²⁶³杭亭頓認為，後冷戰時期影響美國國家安全的最大變數是大規模殺傷性武器的擴散，中共在東亞的崛起也對美國民主價值與國防安全構成潛在威脅，在未來可能成為新的美國國家認同目標，並改變美國國家安全目標的優先順序。²⁶⁴美國學者陸伯彬則認為，後冷戰時期美國的全球優勢並不意味對地區擁有霸權，目前的東亞區域政治處於美國的海權與中共的陸權相抗衡的兩極狀態，至於俄羅斯與日本則各自受到地理因素限制，並無法挑戰東亞的兩極局勢。²⁶⁵因此，如何制定適當的對中共戰略以維護美國國家利益，已成為後冷戰時期美國政府外交政策最重要的挑戰之一。

因此美中（共）雙方出於國家利益的考量，中共應不會主動挑戰美國，美國仍是主導的地位。在意識形態因素方面，美國通

²⁶² Kenneth Lieberthal, "A New China Strategy," *Foreign Affairs*, Vol. 74, No. 6, November/December 1995, pp. 36-37.

²⁶³ Randall L. Schweller, "Managing the Rise of Great Power: History and Theory," from Alistair Iain Johnston and Robert S. Ross, eds., *Engaging China: the Management of an Emerging Power*. London and New York: Routledge, 1999, pp. 2-7.

²⁶⁴ Samuel P. Huntington, "The Erosion of American National Interests," *Foreign Affairs*, Vol. 76, No. 5, September/October 1997, pp. 31-32.

²⁶⁵ Robert S. Ross, "The Geography of the Peace: East Asia in the Twenty-first Century," *International Security*, Vol. 23, No. 4, Spring 1999, pp. 81-118. 整理自蔡政修，九十年代美國對中共戰略與美『中』關係演變，《東亞季刊》，頁 72-73。

常會為維護其價值觀而不惜代價，因此意識形態的因素在中美關係中一直保持著非常重要的地位。例如一九九九年美國共和黨反共議員考克斯(Christopher Cox)發表指責中共竊取美國核技術「考克斯報告」，²⁶⁶使當時的中美（共）關係降至谷底，可謂一例。

一九九〇年代，美國的全球戰略經歷了重大調整，特別是柯林頓政府上台後，這種調整加快了美國調整全球戰略的根本目的，其是為了更有效地應付冷戰後美國面臨的各種挑戰與威脅，維護美國多方面的國家利益，確保美國在世界上的主導地位。²⁶⁷為達此目的，美國認為，調整和加強因冷戰結束和共同敵人的消失而遭到削弱的聯盟制度和保持美國在世界戰略要地的軍事存在是推行美國全球戰略的根本保證，也是它與中（共）、俄兩個大國有效交往的基礎。

隨著中共國力和國際作用的增強，中美（共）關係的重要性上升，在美國全球戰略中的分量加重。美國政府日益重視對中共關係，把它視為美國對外關係中最重要的一對雙邊關係之一。美國國防部認為，中共在二〇一五年以後將成為美國的競爭對手(peer competitor)。²⁶⁸美國認為，中共走向何處將在今後幾十年裡對亞洲、美洲乃至全世界產生重大影響。歷史上，美國總是同一個貧弱的中共打交道，而現在如何對付一個迅速崛起的強大的中共已

²⁶⁶一九九九年一月底美國總統柯林頓下令對中共在美進行核武竊密行為進行調查。三月八日美國能源部長李察森(Bill Richardson)指稱，美籍華裔科學家李文和涉嫌提供包括 W88 型核彈技術在內的敏感核子技術資料給中共；五月二十五日共和黨議員考克斯(Christopher Cox)公布一份報告，指控中共曾竊取美國至少七種核武發展科技，建議對輸往的中共衛星、高速電腦等高科技產品加以嚴格規範。此事件對當時的中美關係造成一定的衝擊，是為「考克斯報告」的事件。見美國會「寇克斯報告」對行政部門的建議，《中國時報》，民 88.3.15，版 14。

²⁶⁷Samuel P. Huntington, "The Erosion of American National Interests," *Foreign Affairs*, Vol. 76, No. 5, September/October 1997, pp. 37-38.

²⁶⁸U.S. Department of Defense, *Annual Defense Report 2000*. 轉引自蔡政修，九〇年代美國對中共戰略與美「中」關係演變，《東亞季刊》，頁 72。

成為美國不得不面對的，最重要的和最富挑戰性的外交政策問題之一。

柯林頓政府承認美國能力相對衰微的現實並考量美國國內民意，採取美國領導下的多邊主義形式，對攸關美國國家利益的議題與地區進行選擇性交往或介入的政策。在多邊協調與制度化領導的方向之下，交往被定位為後冷戰時期維護美國國家安全的大戰略(*grand strategy*)，²⁶⁹它主要指涉國家政策手段的性質而無明確特定目標，而將軍事、外交、經濟、與價值領域都包括在內。

柯林頓認為唯一可以應對這個挑戰的，就是繼續推行與中共領導人及人民往來的政策。他認為，美國的長程戰略必須是鼓勵中共做正確的發展，協助中共在國內變成強盛、繁榮、開放的社會，不要分崩離析；將中共融入在武器擴散、貿易、環保及人權等方面推動全球規範的體制。並把握與中共合作的機會，同時在有歧見之處則強力維護本身的利益及價值觀。因此，柯林頓政府外交政策的主要特點可歸納為：²⁷⁰（一）通過廣泛的外交手段，對付當前和未來對美國的安全和經濟利益構成的威脅，鞏固和加強美國的全球綜合優勢，維護超級大國地位；（二）將主要精力集中於歐洲和亞洲兩大外交重點，並重視處理好與主要大國的關係，以此推動美國的全球戰略；（三）美國的外交戰略為堅持安全、經濟、民主的「三大支柱」，保持較大的延續性。

近年來，美國一直以一種矛盾的心情關注著中共的崛起。一

²⁶⁹Randall L. Schweller, "Managing the Rise of Great Power: History and Theory," from Alastair Iain Johnston and Robert S. Ross, eds., *Engaging China: the Management of an Emerging Power*. London and New York: Routledge, 1999, p. 14.

²⁷⁰ 柯林頓總統有關美國對中共大陸政策演講，*中華戰略學刊*，民國 88，秋季號，頁 193-208。轉引自尹慶耀，*柯林頓對中共問題的總結*，《*共黨問題研究*》，第 27 卷，第 3 期，頁 90.3，頁 38。

方面，美國認識到一個繁榮、穩定、強大的中共符合美國的利益。另一方面美國又擔心中共作為一個非民主政體的國家，將對美國的長遠利益構成威脅。美國也難以採取完全遏制中共的政策，因為付出的代價很高，而且較難得到所有盟國的支持。因此美國認為，對中共政策的最佳選擇是應該把中共視為國際社會中的合作夥伴。²⁷¹因此柯林頓政府提出與中共建立戰略夥伴關係，是為了加強與中共合作，同時促使中共成為一個穩定、開放和非侵略性的國家，以及一個接受自由市場、政治多元化和法治的國家。²⁷²這也是消除中共潛在威脅的最有效的辦法。

其實大部分美國學者並沒有視中共為已實現的威脅，即使批評中共最力的學者也反對對中共實行圍堵。例如已故學者席格(Gerald Segal)便認為，中共是個強大但不穩的非現狀國家，一九九五年中共出兵南海美濟礁，證明其行為不受亞太經濟互賴與東協區域安全結構的限制，因此僅僅交往中共是不夠的，美國應改採較具限制性、約束性(constraint)的政策。²⁷³季北慈(Bates Gill)也認為，美中意識形態在人權議題上的重大差異，以及中共一黨專政的政治制度，是限制雙方關係發展的主要因素；因而主張對中共實行一種「混合交往與防範的有條件交往」。²⁷⁴

關於此概念美國的智庫也曾提出相同的意見，報告中建議對大陸採取「交往及圍堵並用的政策」，以「擴展美國與大陸的經濟文化和軍事各項雙邊關係」，「以協助大陸整合進入國際社會，鼓

²⁷¹同註 168，頁 84-85。

²⁷²同上註，頁 134-135。

²⁷³Gerald Segal, "East Asia and the 'Constraint' of China," *International Security*, Vol. 20, No. 4, Spring 1996, pp. 107-130.

²⁷⁴Bates Gill, "Limited Engagement," *Foreign Affairs*, Vol. 78, No. 4, July/August 1999, pp. 65-66, 76.

勵大陸的政經改革以使其更加合作，甚至可能促成民主轉型」。²⁷⁵ 另一方面，則同時尋求限制中共軍力成長，促進區域安全合作，以加強美國與盟國的關係。

貳、美國對中共的全面交往與和平演變

冷戰結束後中共國力逐漸上升，雖然不至造成對美國直接威脅，但是由於其政治制度與價值觀與美國有重大差異，加上中共對美政策仍存在懷有戒心的鬥爭性，因此美國仍將中共視為潛在的挑戰國家。在如何對待此潛在挑戰國的問題上，雖然有人強調中共的威脅，而主張對中共採取強硬的圍堵政策，但是美國政府更強調對中共採取「全面交往」的重要性，²⁷⁶ 試圖將中共融入西方體系的運作機制，增加中共行為的透明化以及可預測性，以「預防外交」的方式防範危機的發生。

前美國總統尼克森早在一九六〇年代末期就提出此種政策的基本理念，它的基本假設可以西方政治發展理論加以說明，即促進開發中共家經濟發展，形成多數中產階級，爭求政治參與、要求法治以保障其既得利益，最終形成政治民主化，這是一種線性發展的模式，「全面交往」則是政治發展理論在國際上的運用。²⁷⁷ 嚴格而言「全面交往」只是一種概念，而不是一套完整的政策設計，它只預見中共朝向美國希望的方向發展，但是如果中共並未依此線性發展時，美國則無一套完整的對策。

一九八九年「六四天安門事件」之後，美國政府雖然公開宣

²⁷⁵ 美智庫建議，台海政策改採戰略清晰，《聯合報》，民 89.11.15，版 13。

²⁷⁶ Seyom Brown, *The Faces of Power: United States Foreign Policy from Truman to Clinton*. New York: Columbia University Press, 1994, pp. 65-70.

²⁷⁷ Richard Nixon, *Beyond Peace*. New York: Random House, 1994, pp. 17-25.

佈多項對中共的制裁措施，但是在事件後不久即祕密派遣當時的副國家安全顧問史考克羅(Brend Scowcroft)與副國務卿伊戈伯格(Lawrence Eagleburger)前往北京訪問，使雙方交往仍能持續進行。雖然美國此舉被批評為對中共過分寬容，但是美國仍然堅持只有以更多的交往才能治療交往產生的弊病，更重要的是達到改變中共的目的。²⁷⁸此舉充分顯示出美國對自我制度與價值的信心。在美國國會通過給予中共永久貿易關係之後，美國認為中共同意加入世貿組織就表示中共願意在國際體制下運作，美國的目標是持續努力引導中共加入國際建制，使中共更能接受國際建制的規範。

在中共的解讀是：「和平演變」就是指以美國為首的西方國家，通過宣傳、滲透、收買等途徑，促使中共由「社會主義」和平地轉變為「資本主義」。²⁷⁹而「和平演變」這個概念，為專制社會主義國家內部以和平方式進行制度改換的變革，也可以說是和平的革命。中共常常把西方國家對其礎國家變革的期望、鼓勵說成是和平演變。

美國對共產國家之和平演變始於一九四七年喬治肯南(George F. Kennan)在「蘇聯的行為的根源」一文中提及；一九四九年七月，當美國看到他們在中共的策略遭遇到失敗命運時，當時的國務卿艾奇遜(Dean G. Acheson)在給杜魯門總統(Harry S. Truman)的一封信中，就提出用和平演變來對付新中共。他認為「中共國內已達到一種定局」，「他們仍舊相信，中共的悠久文明和民主的個人主義終將再度勝利。中共將推翻外來制度。我認為我們

²⁷⁸同註 168，頁 97-99。

²⁷⁹ 評中共反對和平演變的策略與運用，《中共研究》，第 25 卷，第 11 期，民 80.11，頁 24-25。

應當在中共鼓勵現在或將來能促進上述目標的一切發展」²⁸⁰自此以後「和平演變」便成為民主陣營對抗共產陣營的策略之一。

後冷戰時期的美國從理論到思想觀念乃至思想感情上，都不太傾向接受世界走向「多極化」發展的解讀。這是因為蘇聯解體後，美國成了世界上唯一超級大國，它的戰略目標和戰略利益是要營造和盡可能長時期地保持它的世界領導地位，實現前述的「美國統治下的和平」(Pax Americana)，把廿一世紀變成美國的世紀。也因此美國希望在冷戰後建立一個由美國為主導的單極世界。冷戰剛結束，美國哈佛大學教授福山提出了「歷史的終結」論，聲稱隨著共產主義的垮台，「我們正在目睹的不僅是冷戰的結束，或者歷史中一個特殊階段的結束，而且是歷史的終結，即自由民主作為人類政體的最終形式在全球普及」，²⁸¹前布希總統在海灣戰爭勝利的鼓舞下，提出要按美國的價值觀建立美國主導下的世界新秩序。

隨著美國國內經濟的強勁發展在西方世界獨領風騷，美國國內某些政要人物和學者開始強調美國強權下的世界和平「帶來了一個本世紀前所未有的、在人類歷史上也罕見的國際和平和安寧時期」²⁸²其聲稱「美國的霸權是阻止和平和國際秩序免受破壞的唯一可靠的防禦手段」。²⁸³美國前國家安全顧問布里辛斯基亦表示，美國為在下個世紀內保持它的世界領導地位，必須布置一個

²⁸⁰唐仁俊，〈後冷戰時期西方國家對中共『和平演變』與中共因應策略之探討〉，《共黨問題研究》，第27卷，第2期，民90.2，頁29-30。

²⁸¹請參閱李永熾譯，法蘭西斯·福山(Francis Fukuyama)著，《歷史之終結與最後一人》。台北：時報文化出版有限公司，民82。

²⁸²*Time*, August 1996, pp. 15-16.

²⁸³William Kristol and Robert Kagan, "Toward a Neo-Reaganite Foreign Policy," *Foreign Affairs*, Vol. 75, No. 4, July/August 1996, p. 23.

由美國主導下的從裡斯本到海參威到東京的歐亞大棋局。²⁸⁴柯林頓總統在一九九七年一月發表的第二任期就職演說中公開宣稱「美國將領導一個全部由民主國家組成的世界」。²⁸⁵

總而言之，美國對中共政策的根本目標是在防止中共有朝一日成為對美國構成直接威脅和全面挑戰的國家。為此，美國試圖影響中共現行的政治制度，促使它朝美國希望的方向變化，並最終成功地將中共納入由美國主導的國際體系。美國支持中共保持改革開放的狀態，希望中共加強法制建設，加快政治改革步伐。並期待中共在推進經濟體制改革的同時，正穩步地推進政治體制改革。美國也認為中共政治改革的方向基本上是符合美國的期望的。穩步地推進政治改革和民主化建設有利於保持中共國內的穩定，因而也符合美國的利益。

第三節 美國對中共外交政策的互動因素

後冷戰時期的美國的大戰略(*grand strategy*)可以代表美國國家安全的完整思考，它包括美國的軍事戰略、經濟戰略和地緣戰略，是根本性的戰略。²⁸⁶其主要包括：美國的國家安全利益，美國的安全利益所面臨的主要威脅，利用美國的政治、經濟和軍事力量消除威脅以確保其國家安全的有效途徑等。

美國必須對中共崛起為一個亞洲超級大國的過程施加自己的影響，引導中共成為美國未來的一個夥伴，而不是一名對手，在

²⁸⁴同註 202，頁 256-261。

²⁸⁵“Inaugural Address of President William J. Clinton,” January 20, 1997, *USIS*, p.4.

²⁸⁶Christopher Layne, “From Preponderance to Offshore Balancing America’s Future Grand Strategy,” *International Security*, Vol. 22, No. 1, Summer 1997, pp. 88-89.

柯林頓政府時期更是如此。倘若做不到這一點，亞洲就會受到最大的威脅。最明顯者即為一九九六年中共向台灣附近海域發射導彈而造成的危機。柯林頓政府呼籲在美中（共）關係上奉行「接觸」的戰略，表現出所謂「預防性防禦」(Preventive Defense)的原則。²⁸⁷

美國對中共的日益強大十分警覺。冷戰時期中共被視為對付龐大蘇聯軍隊的一個籌碼。現在的情形已不這麼簡單，兩極格局解體，中共基本上已經失去美國全球戰略意義上的利用價值，加以經濟、軍事力量的增長，反而直接威脅美國在亞太地區的主導權，雙方關係將愈趨複雜化。今天的中共已自成一體，更必須另眼相看，一些學者認為中共勢必會走向與美國競爭和衝突的道路。但是中共方卻深信，若美國把中共當作敵人的結果是中共必然會成為一個敵人。

自蘇聯和東歐的解體後也加深了中共自身的疑慮。中共認為東歐和蘇聯的變局是以美國為首的西方國家長期推行和平演變政策的結果。而蘇聯解體之後，西方必然會把和平演變的對象轉移到僅存的幾個社會主義國家，中共將成為美國的首要目標。²⁸⁸因此反和平演變成為冷戰結束後中共首先面臨的迫切課題。

中共的崛起是美國以西發生的地緣戰略變化，其重要性不亞於東邊的俄羅斯探索一項冷戰後的新安全概念。美國提出的預防性防禦戰略的一個重要目標即是爭取中共在廿一世紀成為美國的安全夥伴，而不是敵人。美國政府選擇了拒絕全面限制中共勢力

²⁸⁷胡利平，楊韻琴譯，艾什頓卡特(Ashton B. Carter)，威廉姆佩里(William J. Perry)原著，《預防性防禦：一項美國新安全戰略》。上海：上海人民出版社，2000，頁 16。

²⁸⁸周琪，後冷戰的中美現狀，《歐美研究》，第 26 卷，第 4 期，頁 84.4，頁 32。

的遏制戰略。美國政策認識到中共未來進程的可塑性以及通過接觸影響中共的潛在可能。柯林頓政府內的政治輿論主流也是支持與中共接觸的。

另外，中共迅速崛起為一個經濟、政治和軍事大國也威脅到其他的太平洋大國，尤其是美國和日本的美日安保條約體系。美日間的同盟根據該條約美國在日本的駐軍為過去二十年裡亞太地區的經濟迅猛發展提供了安全與穩定的環境。雖然中共本身也得益於亞太地區的穩定，但有趣的是美日同盟和駐日美軍卻是針對中共的，是美國遏制中共政策的一個組成部分。

前美國國防部長裴利(William J. Perry)即認為後冷戰時期的國家安全戰略應以「預防性防禦」為主要策略，而塑造安全的環境則是預防性防禦的重點。²⁸⁹預防性防禦可說是軍事層面的交往戰略，除了傳統的軍事嚇阻以外，更強調以交往或介入的方式預防危機發生。預防性防禦的內容，包括美國與中共防關係的深化、穩定台海問題、交往中共的鄰國、鼓勵中共參與反擴散與其他國際安全建制等等。²⁹⁰因此美中（共）軍事交往亦成為美國對中共全面交往政策下的重要部分。

而且由冷戰結束後的發展可以發現，美中（共）雙方皆展現出現實主義的態度，在大範圍的政治、經濟和安全議題上，兩國皆願從事會談。²⁹¹而且學者的研究也顯示，冷戰結束後的中共與美國雙方對於合作的意願大過對抗，而且由於冷戰結束後的整個

²⁸⁹同註 277，導讀，頁 1-3。

²⁹⁰ 預防性防禦：美國新安全戰略，〈中國時報〉，民 88.3.12，版 2。

²⁹¹許志嘉，從『矛盾』世界觀論中共的對美政策，〈中國大陸研究〉，第 39 卷，第 6 期，民 85.6，頁 63。

環境對中共較不利，故中共的合作意願更大於美國，但是中共的讓步以不影響政權穩定為前提。

後冷戰時期的美國強調多邊主義與國際建制，也重視民主價值做為領導的基礎與理想。一九九三年當時的國家安全顧問雷克曾表示，擴展民主的意義在於擴大自由市場的民主社群(Free community of market democracies)，以取代冷戰期間的圍堵共產；一九九四年七月柯林頓總統向國會提出一份「擴大與交往」的國家安全戰略雙加文件，從此「擴大與交往」便成為美國後冷戰時期外交政策與軍事行動的指導，也成為所謂的「柯林頓主義」(Clinton Doctrine)重要的一環。之後美國前國防部國際安全事務助理部長奈伊根據該文件的精神，也發布了一九九五年的「美國東亞太平洋安全戰略報告」，²⁹²以交往和擴大做為美國在亞太地區外交政策的主軸，中共則是美國首要交往的對象。

依照美國研究機構的評估，美國的威脅來自以下幾個方面。²⁹³ 第一，是面對削減國防預算的壓力，美國越來越不情願保持前沿的軍事力量，並繼續維持與日韓的同盟；第二，美國的盟國有可能不願再為維持美國前沿軍力出錢出力，例如一九九五年日時本國內便興起強烈抨擊美日同盟和美國在日本的駐軍的聲浪。倘若日本和韓國迫於眼前的經濟困難，無力或不願繼續與美國分擔駐紮在它們領土上的美軍費用，這個問題可能會再次出現。第三，若發生一場區域性戰爭（此指南北韓的衝突）將會造成亞太地區的動盪。美國雖然在朝鮮半島及其周圍部署了強大的軍事力量，

²⁹²Douglas Brinkley, "Democratic Enlargement: the Clinton Doctrine," *Foreign Affairs*, Vol. 1, No. 106, Spring 1997, pp. 111-127.

²⁹³Ashton B. Carter and William J. Perry, *Preventive Defense: A New Security Strategy for America*. Washington D.C.: The Brookings Institution, 1999, pp. 92-103. 整理自胡利平，楊韻琴譯，艾什頓卡特（Ashton B. Carter），威廉姆佩里（William J. Perry）原著，《預防性防禦：一項美國新安全戰略》，頁 102-104。

以協助韓國制止爆發這樣一場戰爭。然而，如果朝鮮擁有了核武或它的政權因經濟崩潰垮台的話，目前讓人提心吊膽的平衡就有可能被打破。造成區域動盪的第四個潛在因素是該地區內崛起一個軍事大國威脅四鄰。有些人便認為中共必然會走上這條道路，並以一九九六年三月的台海危機為其立論基礎。

美國在亞太地區的軍事存在與盟國關係互為表裡，由於美國在東亞缺少像北約般的多邊同盟機制，因此盟國關係的重新確認與強化(reaffirmation and enhancement)已經成為後冷戰時期美國在東亞太平洋安全戰略的核心。²⁹⁴美國在既有的雙邊基礎上與亞太重要盟國如日本、南韓、澳洲等保持軍事合作關係並定期演習，有事時可以提供美國軍事介入所需的設施與後勤支援。²⁹⁵而美國重申與日、澳、韓、菲、泰等盟國的雙邊軍事安全條約關係，對不在條約範圍之內中共會產生一定的威嚇作用。

一九九七年中共國家主席江澤民對美國進行訪問後，柯林頓總統也於一九九八年六月回訪了中共。這次互訪標示著美中關係走出了一九九五至一九九六年間的低潮，關係開始解凍。儘管在一九九六年台海危機後，柯林頓政府決定加快同中共約全方位交往關係；一九九七年十一月，柯林頓和江澤民首度舉行高峰會議，雙方同意建立所謂「建設性戰略夥伴關係」。柯林頓在上海時重申表示支持「三不政策」，雙方也開始擴大軍事交流，促進雙方軍事透明化以及相互信任。²⁹⁶然而，中共同美國的關係並未因此穩定，柯林頓對中共的交往政策不斷遭到美國國會的質疑，中共也質疑美國對中共採取的是一手交往，一手遏制的兩手策略。

²⁹⁴Joseph S. Nye, "The Case of Deep Engagement," *Foreign Affairs*, Vol. 74, No. 4, July/August 1995, pp. 92-94.

²⁹⁵同註 152, 頁 76。

²⁹⁶張文木，科索沃戰爭與中共新世紀安全戰略，《戰略與管理》，第3期，民88，頁3。

最令中共疑懼不滿的是美國和日本在重新修訂的美日防衛新指針中，將日本防衛範圍涵蓋整個遠東地區，中共認為新修訂的美日安保新指針是以中共為假想敵，是一種遏制中共的軍事同盟，尤令中共疑懼的是，日本在所謂防衛指針中的所謂「周邊有事」概念始終未釐清是否包含台灣海峽在內。一九九八年後，中共又面對一連串不利環境，首先是一九九八年五月和六月，印度和巴基斯坦進行大規模地下核武試爆，不但挑戰中共在亞太的霸權地位，更對中共在南亞和西南境的安全構成嚴重威脅。年底，美國國會議員考克斯(Christopher Cox)發表「考克斯報告」指控中共盜取美國軍事科技的報告，²⁹⁷又再度使雙方關係陷入低潮。

一九九九年初中共和美國雙邊關係呈現新的緊張情勢，美國宣佈決定在亞太部署戰區導彈防禦系統(TMD)。美國不但與日本充分合作共同開發 TMD，並計畫將台海地區納入 TMD 防禦範圍內。五月時又發生了誤炸了中共駐南斯拉夫大使館的事件。²⁹⁸中共認為南斯拉夫的科索沃事件已成美國新干涉主義的典範，中共內部更擔憂美國未來將以科索沃干涉模式插手西藏和台海事務，妨礙中共的主權和領土完整以及國家統一。

因此「反霸」成為中共外交政策的規範性原則，依據中共的說法，它不是針對霸權國家，而是「反對霸權的行為」。此所謂霸權是指某些國家憑藉軍事、經濟實力的優勢在國際關係中推行強權政治，踐踏別國主權，干涉別國內政，甚至使用武力侵佔別國領土，力圖控制、支配其他國家、地區以稱霸世界的思想、政策與行為。²⁹⁹因此中共的反霸並非以推翻現存霸權為目標，而是反

²⁹⁷ 美國會『寇克斯報告』對行政部門的建議，《中國時報》，民 88.3.15，版 14。

²⁹⁸ 中國災難的幽靈重現，《中國時報》，民 88.3.15，版 14。

²⁹⁹ 邱坤玄，霸權穩定論與冷戰後中（共）美權力關係，《東亞季刊》，第 31 卷，第 3 期，民

對霸權國行使的霸權主義行為，此種性質的反霸具有兩種特色。第一，目前世界已很難再發生因為爭奪霸權的全球性戰爭；其次中共的反霸權宣示，其宣揚的成份居多，實質力量的反霸權能力則甚為缺乏，只有以提升本身的綜合國力，聯合其他大國，促成世界多極化的發展，增加大國之間的協調機制，減少美國霸權主義行為。³⁰⁰因此中共接受美國國力獨霸世界的事實，並無意願直接對美國挑戰，甚至在經濟領域仍須美國的協助與合作。

總而言之，中共的崛起是美國在西太平洋的地緣政治變化，對此美國的因應是制定一項預防性的防禦戰略。美國現在有機會在中共如何確立自己的地位，在廿一世紀的國際制度中發揮什麼樣的作用，以及美中（共）關係今後走向何方等方面施加影響。美國也期望促使中共加入聯合國「經濟社會及文化公約」(ICESCR)以及「公民及政治權利公約」(ICCPR)藉由多邊的人權建制對中共施加壓力。然而自由貿易仍是美國對中共擴大民主戰略的核心；美國支持中共參與多邊經貿組織，以促使中共朝經濟自由化與政治民主化的方向發展。³⁰¹遏制中共可能會把中共推向美國的敵方，而這正是希望能夠避免的。無論是美國還是美國在亞太地區的盟國都不太可能會推行會導致美中（共）產生衝突的戰略。

因此美國在對中共的策略上除了鼓勵中共更多地參與區域安全事務外，美國並推動中共在全球安全事務中發揮更大和更為建設性的作用。美國的主要政策即在於「促使中共參與構成全球秩序的各個組織和機構，並敦促中共在建立和加強這些組織機構中

國 89，夏季號，頁 10-11。

³⁰⁰同上註，頁 11。

³⁰¹同註 152，頁 80。

發揮作用」。³⁰²預防性防禦政策在鼓勵中共的參與，而遏制政策卻尋求限制中共。此即預防性防禦政策，也是在柯林頓時代時，美國在對中共外交策的互動中的主要指標，其明顯不同於遏制政策。

³⁰²同註 277，頁 118-119。

第五章 結論

壹、美國的基本利益目標

一九八九年冷戰結束後，美國國力世界獨霸乃是不爭的事實。綜合本文前述之分析，我們現在可以將柯林頓政府時代的美國與中共互動歸納如下：美國的最終目標在維護美國在亞洲乃至於全球的領導地位，以及其以經貿為主的諸多國家利益，並力圖將中共的勢力成功的限制在亞洲，而其用以達成此目標的策略則是：

- (一) 在經濟面，積極發揮「柔性權力」，使美國與中共之間的互動成為主導又主動；並努力採行「全面交往政策」，以期將中共的體制作根本的改變，使其更易於溝通。
- (二) 在軍事面，對西太平洋的軍事前沿採取「預防性防禦」的策略，以交往或介入的方式塑造對美國相對安全的環境。
- (三) 做好「交往與圍堵並行」的準備，在搭配前述兩項的策略下行使此最主要的大範圍策略，以期在政治、經濟、體制，與政治思想上釐清與中共的不同，使中共自然融入以美國為主的世界秩序中。

進入二十一世紀後，美國霸權除了以既有的軍事、經濟權力為基礎外，並更強調「柔性權力（霸權）」所能發揮的影響力。整體而言，美國的霸權是美國民主制度的具體反映，它具有多元、易於滲透，以及靈活的特性。³⁰³它以「柔性」的訴求推展美國的價值與制度，這將是下一世紀美國霸權維持的基本要素。在國際

³⁰³同註 202，頁 202。

上美國的國家安全戰略是以擴大與盟邦的協防範圍及合作為主，可謂要塑造美國全球霸權的主導下的區域均勢穩定，尤其在經濟方面；因此整體而言，霸權穩定論仍有其存在的價值。

當前美國的生存沒有受到任何直接的軍事威脅，也成為世界上首屈一指的軍事大國。然而，美國的生存雖沒有受到威脅，美國必然要維持其軍事大國地位，同理，美國雖已是頭號軍事強國，美國必然仍需要再防患於未然。持久和擴大的預防性防禦方案具有制止衝突的巨大潛力，因此可以成為美國安全戰略中的一項關鍵內容。

但預防性防禦只是一項對世界其他地區，如亞洲，施加影響的戰略，並不是要逼中共起而反彈的策略。美國也仍需因應足以威脅到美國與其盟國的生存，或可導致經濟上的停滯或是大規模毀滅性武器的使用。因此沒有理由認為區域性的威脅會消失，相反的，它們可能會越來越嚴重。因此，除了預防性防禦之外，美國的防禦戰略也包括了保持一支強大的軍隊，以便一旦嚇阻失效，仍有能力以最小的傷亡迅速贏得決定性的勝利。如果無法遏止中共的過度崛起，美國將認為會喪失其身為「東亞均勢維護者」的地位，如此不但會危及其國際威望與領導地位外，更可能波及亞太的區域安全，例如日本便可能增強軍力，進而與中共競爭亞太霸權的地位。³⁰⁴

依照美國智庫蘭德公司的報告，美國應與盟邦相互合作，採行既非完全依賴於交往，又非完全放棄圍堵的「混合策略」，³⁰⁵一方面藉由貿易、軍事交流及合作項目與中共交往，但也對中共民

³⁰⁴ 美在東亞勢力，已遭中共挑戰，〈聯合報〉，民 90.5.14，版 11。

³⁰⁵ 美智庫建議，對中共圍堵兼交往，〈聯合報〉，民 90.3.31，版 13。

主化及人權問題施壓、防止中共武器的擴散、以及防止中共擴張軍備。依照藍德公司的報告，認為其彈性在於，如果中共選擇在美國所主導的國際體系中合作，並且成為民主國家，那麼前述的「混合策略」便可逐漸演變成相互和解的態勢，以及成為合作夥伴。但如果中共漸漸成為美國不樂見的敵對國家，美則可以立即轉為圍堵的策略。

綜合而言，美國的基本目標是分層次的。華府最希望見到的是，一個安定但不強大，或強大但不能傷害到美國全球利益的中共，否則就進行圍堵。其次則是希望見到一個衰弱但不分裂，或分裂但未崩解的「中國」。而中共的對美政策則是所謂的江澤民提出的「十六字方針」：一九九二年的「增加信任、減少麻煩、不搞對抗、發展合作」，以及一九九七年的「擴大共識、增加信任、減少分歧、共創未來」；³⁰⁶但如果美國的態度強硬，則也可能重回鄧小平在蘇聯解體後所提出過的對美關係四不方針「不希望對抗、不挑起對抗、不害怕對抗、不迴避對抗」取而代之。但儘管一九九〇年代中共與美國雙方關係經常出現緊張狀態，兩大國之間交往的深度和廣度其實都超過一九八〇年代。

並且如本文第一章的分析，美國一向強調馬漢的海權論，並以海洋國家自居，因此非常重視公海自由與海上交通要道的掌握，以增進其遠洋軍力並確保貿易與資源運輸順暢。³⁰⁷台灣位居亞洲太平洋沿海交通要道，也是西太平洋重要的國際航道，正處於美國西太平洋防線，北起阿留申群島、中經日本、南韓、琉球、南止菲律賓、越南的重要環節中，台灣的地理位置本身就決定了

³⁰⁶ 昨接見美國眾議員訪問團 - 江澤民：『中』美宜合作，不要搞對抗，《聯合報》，民 81.12.1，版 10。江澤民披露對美新 16 字方針，《聯合報》，民 86.8.15，版 9。

³⁰⁷ Robert J. Hanks, *American Sea Power and Global Strategy*. Washington, D.C.: Pergamon-Brassey's, 1985, pp. 1-5.

它是海權的美國與陸權的中共所競爭的戰略要地，而成為冷戰期間美國圍堵政策不可或缺的一環。一旦中共掌握台海，便得以向太平洋進行擴張，並威脅中東到日本的海上運輸動脈；尤其中共尚非民主國家，中共的擴張將嚴重影響美國維持遠洋霸權的戰略利益。

美國控制世界各大海洋和所有重要的海上通道，其技術實力更是有目共睹，經濟實力更佔世界的首要地位，因此美國是一個毋庸置疑的超級大國。以美國國力的這種特殊地位，使美國無法放棄其追求全球霸權的誘惑。在冷戰之後，老布希總統便提出了「世界新秩序」的口號，繼任的柯林頓總統則運用美國的超強權力，發展出所謂的在全世界擴張民主和自由市場的擴展戰略。

因此冷戰結束後便有美國學者認為，「冷戰後的秩序實際上是第二次世界大戰期間和之後形成的西方秩序的繼續和延伸」，「美國在第二次世界大戰後領頭建立的制度沒有崩潰，其仍是世界秩序的核心。今天（美國）的任務不是發現或確定某種新秩序，而是重申舊秩序的政策和戰略」。³⁰⁸美國作為當今世界唯一的超級大國，從一九九一年以來至柯林頓時代經濟狀況發展都很良好，致使其在全球中居領先地位。再加上俄羅斯正在衰落，日本的經濟也仍處蕭條，歐洲整合也面臨著許多問題。因此也使美國希望建立一個按照美國的模式，且由民主國家組成的世界。從政治、經濟模式到意識形態，乃至價值觀念皆以美國的模式來運作；也因此中共的日漸崛起促使美國投以無限的關注。

總而言之，美國對中共政策的基本目標是在防止中共成為對

³⁰⁸John G. Ikenberry, "The Myth of Post-Cold War Chaos," *Foreign Affairs*, Vol. 75, No. 3, May/June 1996, pp. 80-91.

美國直接構成威脅和全面挑戰的國家。美國並試圖影響中國現行的政治制度，促使其朝向美國所架構的國際秩序的方向來變化，並希望在最終能成功地將中共納入由美國主導的國際體系之中。

貳、親善與交惡互替的美中（共）關係

基本上柯林頓時期的美中（共）互動是一親善與交惡互替的互動型態。由第三章的分析中我們可以發現美中（共）在互動的事例中，其過程皆是在友好之後呈現交惡，而在交惡至一定程度之後又會逐漸緩和而至友好，並在兩國關係漸趨頂點的時候又會再度「拉回」至較為溫和的交往，並再度進入突發性的危機中。

此互動模式經本文第三章第四章的分析，其原因可歸納為以下兩點：（一）美國與中共兩國的交往基礎乃是建立在美國方面的國家利益上。現階段而言，中共的經濟處於發展階段，是以發展經濟為第一要務，與美方的密切程度越高對其越有利，並因其國力可因經濟成長的同時而可鞏固其在亞洲的地位，故對中共而言對美交往的基礎其實是被動接受並且不主動排斥的。因此基於此基礎下，在中（共）美交往過於熱絡、中共高速發展的同時，美方會採取「降溫」的政策使兩國回到較為溫和的穩定交往關係。

柯林頓政府對中共人權問題與貿易脫鉤即為一例。在本文第三章的分析中，柯林頓政府在人權問題與貿易脫鉤的主要考量是在於，將此兩者分開處理可實質減輕中共國內的失業問題，以及對美出口的障礙，並可使中共因此增加近百億美元的外匯收入，使中共經濟發展的腳步可持續成長。而美國在此基本考量下的作為即是之後「交往政策」的體現，以期將中共導入西方政經體制模式之下，成為雖不至於親美但也不反美的國家，最終納入美國

亞太戰略的一成員國而非敵對國家。

（二）中（共）美兩國在交惡與衝突時的緩和點在於外交層級的高低以及經濟因素，並且柯林頓時期美國與中共兩國之交惡與衝突皆非出自中（共）美雙方而是台灣問題。例如在柯林頓任內的兩次危機：一九九六年的台海飛彈危機以及一九九九年的兩國論事件，前者起因於李登輝總統的康乃爾大學之行，後者則起因於兩國論之說，其實此兩事件是屬於前後的延續關係，但皆因於台灣。值得注意的是，飛彈危機的最高峰導致台灣（中華民國）與美國自一九七九年以來最高層級的互訪，該事件也在美國與中共高層的互相接觸與諒解後使整個事件達到緩和。由此可證明最終美國未曾脫離其「對中共的交往政策」與「柔性權力領導」的範疇，並以發展美國與中共經貿為主要考量。

由此兩點可以說明美國與中共兩國在柯林頓政府時期的互動模式：兩國間的交往是由美國主導並依賴於兩國間自身的需要與期許，期間雖然經歷衝突與危機，但其導火線基本上皆出自於外在的因素並使兩國間的衝突升高至危險的程度，最後則藉由兩國高層間的互動而成功降低兩國的歧見與爭端；而兩國間的交往進程基本上即未曾脫離美國對中共的基本策略，即透過經貿交往達到演變中共，使其的成長不至於威脅到美國的基本利益的務實思考。並且基於上述原則，當美國與中共雙方的衝突或緊張狀態可能危及到中共的經濟開放與發展時，兩國的緊張關係便會逐漸緩和下來，而這也就是柯林頓政府對中共政策的底限，凡是觸及到此底限時，即為美中（共）雙方退讓與達成協議的時機，下圖（圖 5-1）所列即為實況，並由此圖可知，柯林頓政府基本上支持美國與中共持續交往的。

圖 5-1：柯林頓政府時期美國與中共交往互動圖

| 友善 (友好) | 不友善 (交惡/危機) |
|---|--|
| | 1989 天安門事件 (布希政府時期) |
| 對中共人權與貿易脫鉤 | 1995 |
| | 1996 台海飛彈危機 |
| 與中共確立戰略夥伴關係 | 1997 |
| | 1998 |
| | 1999 兩國論事件 |
| 通過給與中共 PNTR | 2000 |
| | 2001 中美撞機事件，戰略 ↓ 競爭關係 (小布希時期) |
| 基本目標：(1) 以經貿為主的中共政策 (2) 和平解決台灣問題 (3) 持續在亞洲的前沿駐軍 | |
| 交往政策 | 遏制政策 |
| (1) 發揮柔性權力 (2) 採行全面交往策略 (3) 續與中共經貿交流 (4) 戰略夥伴關係 (5) 交往與圍堵並行 | (1) 預防性防禦的策略 (2) 維持亞洲的前沿軍力 (3) 交往與圍堵並行 |
| ↓ 將中共併入國際社會減低與中共為敵的可能性 | |

資料來源：作者自製。

總上所述，柯林頓政府的對中共政策是具有一致性的。在柯林頓上台之初對中共政策的不協調，可以視為政權轉換時的過渡，以及對競選支票的兌現。我們可以合理推測只要美國對於期許中共持續發展的基本原則不變，其美中（共）互動的基本步調便不會改變，只是在上圖 5-1 中變動程度的大小而已，並且會在友好與交惡的兩邊震盪直至達到中央的基本利益目標的平衡狀態。在小布希上台後，對中共外交政策一度向較敵對的不友善方向修正，但在其實際基本利益考量下仍未脫離基本路線，之後更公開指稱不再對中共使用「戰略競爭者」的用語。³⁰⁹至九一一恐怖攻擊事件（二〇〇一年九月十一日）之後因為反恐怖主義使得美國對中共在亞太地區的需求增加，在二〇〇一年十月上海 APEC 會議時的「布江會」（小布希與江澤民）中已修正為「建設性的合作關係」，³¹⁰此也證明美國對中共基本利益的存在。

參、變動的美中（共）台（中華民國）三角關係

美國延續性的對中共外交政策仍是以維護其國家利益為基本目標。換句話說，即以外交為手段以達成其國家利益，亦即美國的基本利益目標是不變的，而以不同的外交政策與模式達成。

若美國與中共兩國不能成功地維繫「建設性戰略夥伴關係」，取代它的一種可能是美中（共）之間變成敵對關係，即美中（共）重新陷入冷戰，甚至爆發軍事對抗；當然雙方也存在著阻止走向這種局面的國際條件，和兩國國內條件的制約。中共方面希望避免與美國對抗的基本政策不會改變，而在美國的利益考量下也不願使中共成為美國的敵人。美中（共）兩國畢竟擁有廣泛的共同

³⁰⁹ 美國不再使用『戰略競爭者』，《聯合報》，民 90.7.31，版 13。

³¹⁰ 布江會，布希：我對台灣問題立場一清二楚，《聯合報》，民 90.10.19，版 2。

利益，而且這種共同利益還將不斷擴大。尤其是美中（共）經貿合作的迅速發展和雙方在維護亞太安全與穩定方面的共同戰略利益已成為抑制美中（共）兩國走向敵對的主要因素。

另一種可能性是一些美國人曾經熱衷於談論的「競爭性關係」，即美中（共）兩國從「戰略夥伴」變成「競爭關係」。現任美國總統小布希在上台後曾在此表現出明顯立場，他公開提倡「戰略競爭關係」。雖然「競爭關係」遠不同於「敵對關係」，但因為它強調的是美中（共）之間利益的不同和存在廣泛分歧，因而無法客觀全面地反映美中（共）關係的現狀。若以此來定位美中（共）關係只會降低互信，減少合作和增加摩擦，便會使美中（共）關係出現難以預料的後果。因此，它並不符合美中（共）兩國的利益和期望，也不是其他亞太國家願意看到的。

由本文前述之分析可知小布希上台之後明顯的從柯林頓政府時代的對中共友善態度向中間修正。小布希的新政府由重視綜合性安全轉為強調軍事安全。小布希的閣員以處理冷戰時期國家安全的背景為主，較關注於美國的長程戰略，不願受到多邊主義、聯合國等的限制。並且小布希也認為美國本土遭受外來攻擊的可能性並沒有隨著冷戰結束而減少，反而更加追求建立飛彈防禦體系，例如 TMD。

目前美中（共）之間的互動是一種牽涉台灣（中華民國）的複雜的美中（共）台（中華民國）三角關係。這種結構是動態並需要長時間才能穩定的。雖然目前仍不斷有各種因素不斷交互影響，是其呈現不穩定的狀態，但以歷史的角觀察，其仍是一個漸趨於穩定的架構。

就美中（共）關係而言，中共目前仍有賴於與美國的經貿互動、科技轉移，以及亞太地區的穩定，使其可以專心發展經濟；而美國也需要中共在恐怖主義、中亞的穩定、協主解決伊朗與巴勒斯坦爭端等區域危機上，以及共謀亞太地區和平的努力；在經濟上美國也需要中國大陸的廣大市場與商機，並戮力於追求中共的民主化。因此中共與美國之間可謂是一種互利互需的關係。

在中華民國與中共的關係方面，中共與中華民國的互動則必須建立在臺海兩岸的穩定發展上。中華民國並且需要中共的市場和本身經濟的轉型，以及追求本身可突破的國際空間。反之中共也需要中華民國以平衡亞洲的均勢狀態；中共對台灣的期待則是最終能走向一國兩制，以及防止台灣的獨立等等。

而在美國與中華民國的關係上，中華民國必須依靠美國提供安全的保障、貿易以及國際地位的追求；而美國也希望中華民國在對中共的政策上能保持溫和以維持目前穩定的態勢，並能成為中國大陸的民主典範，以迫使中共的改革。

因此美中（共）台（中華民國）的關係其實是在此一三角形的互動結構下穩定運作並達到平衡的。在此一互動中，美國是以其國家利益為基本原則以追求美中（共）互動的平衡，並在互動中相互競爭，在競爭中追求進步，但此一過程卻是充滿變數。因為以美國的角度最終目的是在於維持其在亞太的霸權以及全球的主導地位，也是其基本的著眼點。在此基本思維之下，中共的高度發展與崛起便成為美國在亞太地區的潛在衝突因子，但這一因子卻又促成美中（共）兩國更大程度的自制、競賽、共存，以及相互合作。但在美中（共）兩國高度合作下的結果就是成就了亞太地區經貿更快速更大的發展，以及中共更快速的成長；如此卻

又因為中共的逐漸強大使美國擔心其成為可能挑戰美國在亞洲地位的「改變現狀國」，因此反而又替此區域累積了衝突的能量，而這也就是美國要在亞洲實踐其國家利益的困難所在。

附錄一：交往與擴大的美國國家安全戰略（節錄）

A National Security Strategy of Engagement and Enlargement

THE WHITE HOUSE
February 1996

II. Advancing our Interests Through Engagement and Enlargement

A new international era presents the United States with many distinct dangers, but also with a generally improved security environment and a range of opportunities to improve it further. The preeminent threat that dominated our engagement during the Cold War has been replaced by a complex set of challenges. Our nation's strategy for defining and addressing those challenges has several core principles that guide our policies to safeguard American security, prosperity and fundamental values. First and foremost, we must exercise global leadership. We are not the world's policeman, but as the world's premier economic and military power, and with the strength of our democratic values, U.S. engagement is indispensable to the forging of stable political relations and open trade to advance our interests.

Our leadership must stress preventive diplomacy -- through such means as support for democracy, economic assistance, overseas military presence, interaction between U.S. and foreign militaries and involvement in multilateral negotiations in the Middle East and elsewhere -- in order to help resolve problems, reduce tensions and defuse conflicts before they become crises. These measures are a wise investment in our national security because they offer the prospect of resolving problems with the least human and material cost.

Our engagement must be selective, focusing on the challenges that are most important to our own interests and focusing our resources where we can make the most difference. We must also use the right tools -- being willing to act unilaterally when our direct national interests are most at stake; in alliance and partnership when our interests are shared by others; and multilaterally when our interests are more general and the problems are best addressed by the international community.

In all cases, the nature of our response must depend on what best serves our own long-term national interests. Those interests are ultimately defined by our security requirements. Such requirements start with our physical defense and economic well-being. They also include environmental security as well as the security of our values achieved through expansion of the community of democratic nations.

Our national security strategy draws upon a range of political, military and economic instruments, and focuses on the primary objectives that President Clinton has stressed throughout his Administration:

Enhancing Our Security. Taking account of the realities of the new international era with its array of new threats, a military capability appropriately sized and postured to meet the diverse needs of our strategy, including the ability, in concert with regional allies, to win two nearly simultaneous major regional conflicts. We will continue to pursue a combination of diplomatic, economic and defense efforts,

including arms control agreements, to reduce the danger of nuclear, chemical, biological and conventional conflict and to promote stability.

Enhancing our Security

The U.S. government is responsible for protecting the lives and personal safety of Americans, maintaining our political freedom and independence as a nation and promoting the well-being and prosperity of our nation. No matter how powerful we are as a nation, we cannot always secure these basic goals unilaterally. Whether the problem is nuclear proliferation, regional instability, the reversal of reform in the former Soviet empire, international crime and terrorism, or unfair trade practices, the threats and challenges we face frequently demand cooperative, multinational solutions. Therefore, the only responsible U.S. strategy is one that seeks to ensure U.S. influence over and participation in collective decision making in a wide and growing range of circumstances.

An important element of our security preparedness depends on durable relationships with allies and other friendly nations. Accordingly, a central thrust of our strategy of engagement is to sustain and adapt the security relationships we have with key nations around the world. These ties constitute an important part of an international framework that will be essential to ensuring cooperation across a broad range of issues. Within the realm of security issues, our cooperation with allies and friendly nations includes such activities as: conducting combined training and exercises, coordinating military plans and preparations, sharing intelligence -- particularly in support of multilateral peacekeeping efforts or initiatives to contain the inimical behavior of rogue states -- jointly developing new systems to include cooperative research and development programs and controlling exports of sensitive technologies according to common standards.

The new era presents a different set of threats to our security. In this new period, enhancing American security requires, first and foremost, developing and maintaining a strong defense capability of forces ready to fight. We are developing integrated approaches for dealing with threats arising from the development of nuclear and other weapons of mass destruction by other nations. Our security also requires a vigorous arms control effort and a strong intelligence capability. We have implemented a strategy for multilateral peace operations. We have clarified rigorous guidelines for when and how to use military force in this era.

We also face security risks that are not solely military in nature. An emerging class of transnational environmental and natural resource issues, and rapid population growth and refugee flows, are increasingly affecting international stability and consequently will present new challenges to U.S. strategy. Other increasingly interconnected, transnational phenomena such as terrorism, narcotics trafficking and organized crime also have security implications both for present and long-term American policy: the destructive forces we face inside our borders often have their origins overseas in rogue nations that breed and harbor terrorists, in countries where drugs are produced and in international organized crime cartels, which are principally headquartered outside our borders; and free and open societies, in a world brought closer together by a technology revolution where information, money and people can move rapidly and easily, are inherently more challenged by these kinds of forces.

We cannot protect ourselves against drug-related crime, track down terrorists, seize international criminals or stop the flow of illegal arms or weapons-related materials

without both cooperation among the agencies within our government and the help of countries that are the origin of these forces and whose peace and freedoms are also jeopardized. That is why the President proposed new legislation and initiatives for the U.S. government last year, while also unveiling a new international proposal to work more closely with foreign governments in order to respond more effectively in fighting these forces that challenge our security from within and without.

Finally, the threat of intrusions to our military and commercial information systems poses a significant risk to national security and is being addressed.

Major Regional Contingencies

The focus of our planning for major theater conflict is on deterring and, if necessary, fighting and defeating aggression by potentially hostile regional powers, such as North Korea, Iran or Iraq. Such states are capable of fielding sizable military forces which can cause serious imbalances in military power within regions important to the United States, with allied or friendly states often finding it difficult to match the power of a potentially aggressive neighbor. To deter aggression, prevent coercion of allied or friendly governments and, ultimately, defeat aggression should it occur, we must prepare our forces to confront this scale of threat, preferably in concert with our allies and friends, but unilaterally if necessary. To do this, we must have forces that can deploy quickly and supplement U.S. forward-based and forward-deployed forces, along with regional allies, in halting an invasion and defeating the aggressor, just as we demonstrated by our rapid response in October 1994 when Iraq threatened aggression against Kuwait.

The forces the Administration fields today are sufficient, in concert with regional allies, to defeat aggression in two nearly simultaneous major regional conflicts. Programmed enhancements will sustain and strengthen that capability to meet future threats. As a nation with global interests, it is important that the United States maintain forces with aggregate capabilities on this scale. Obviously, we seek to avoid a situation in which an aggressor in one region might be tempted to take advantage when U.S. forces are heavily committed elsewhere. More basically, maintaining a 'two war' force helps ensure that the United States will have sufficient military capabilities to deter or defeat aggression by a coalition of hostile powers or by a larger, more capable adversary than we foresee today. The need to deter or defeat aggression in two theaters was demonstrated by the real prospect of near simultaneous hostilities with Iraq and North Korea in the late summer of 1994. The threat of such near simultaneous hostilities and our rapid response in reinforcing our presence and deploying additional forces showed we have a correct and realistic defense strategy. And because tomorrow's threats are less clear, a strategy for deterring and defeating aggression in more than one theater ensures we maintain the flexibility to meet unknown future threats, while our continued engagement represented by that strategy helps preclude such threats from developing in the first place.

We will never know with certainty how an enemy might fight or precisely what demands might be placed on our own forces in the future. The contributions of allies or coalition partners will vary from place to place and over time. Thus, balanced U.S. forces are needed in order to provide a wide range of complementary capabilities and to cope with the unpredictable and unexpected. Our forces must remain ready and modern to meet future, as well as present, threats or challenges. Integral to these efforts is the development of new systems and capabilities, incorporating state-of-the-art technology and new and more effective combat organizations.

Overseas Presence

The need to deploy U.S. military forces abroad in peacetime is also an important factor in determining our overall force structure. We will maintain robust overseas presence in several forms, such as permanently stationed forces and pre-positioned equipment, deployments and combined exercises; port calls and other force visits, as well as military-to-military contacts. These activities provide several benefits. Specifically they:

- Give form and substance to our bilateral and multilateral security commitments.
- Demonstrate our determination to defend U.S. and allied interests in critical regions, deterring hostile nations from acting contrary to those interests.
- Provide forward elements for rapid response in crises as well as the bases, ports and other infrastructure essential for deployment of U.S.-based forces by air, sea and land.
- Enhance the effectiveness of coalition operations, including peace operations, by improving our ability to operate with other nations.
- Allow the United States to use its position of trust to prevent the development of power vacuums and dangerous arms races, thereby underwriting regional stability by precluding threats to regional security.
- Facilitate regional integration, since nations that may not be willing to work together in our absence may be willing to coalesce around us in a crisis.
- Promote an international security environment of trust, cooperation, peace and stability, which is fundamental to the vitality of developing democracies and free-market economies for America's own economic well-being and security.

Through training programs, combined exercises, military contacts, interoperability and shared defense with potential coalition partners, as well as security assistance programs that include judicious foreign military sales, we can strengthen the local self-defense capabilities of our friends and allies. Through active participation in regional security dialogues, we can reduce regional tensions, increase transparency in armaments and improve our bilateral and multilateral cooperation.

By improving the defense capabilities of our friends and demonstrating our commitment to defend common interests, these activities enhance deterrence, encourage responsibility-sharing on the part of friends and allies, decrease the likelihood that U.S. forces will be necessary if conflict arises and raise the odds that U.S. forces will find a relatively favorable situation should a U.S. response be required. U.S. overseas presence visibly supports our strategy of engagement, and we must continually assess the best approaches to achieving its objectives.

National Security Emergency Preparedness

We will do all we can to prevent destructive forces such as terrorism, the proliferation of weapons of mass destruction, threats to our information systems and catastrophes from within such as natural disasters, from endangering our citizens. But we must also be prepared to respond effectively if an emergency does occur in order to ensure the survivability of our institutions and national infrastructure, protect lives and property and preserve our way of life. National security emergency preparedness is imperative, and we must continue to work aggressively to ensure appropriate threat mitigation and response capabilities, including the ability to restore to normalcy elements of our society affected by national security

emergencies or disasters resulting in widespread disruption, destruction, injury or death. To this end, comprehensive, all-hazard emergency preparedness planning by all Federal departments and agencies continues to be a crucial national security requirement.

資料來源：<http://www.usis.usemb.se/usis/1996strategy/>

附錄二：新世紀的美國國家安全戰略（節錄）

A National Security Strategy

for A New Century

May 1997

I. Leadership Today For a Safer, More Prosperous Tomorrow

Challenges and Opportunities

The security environment in which we live is dynamic and uncertain, replete with numerous challenges. Ethnic conflict and outlaw states threaten stability in many regions of the world. Weapons of mass destruction, terrorism, organized crime and environmental damage are global concerns that transcend national borders. Yet, this is also a period of great promise. America's core values of representative governance, market economics and respect for fundamental human rights have been embraced by many nations around the world, creating new opportunities to promote peace, prosperity and greater cooperation among nations. Former adversaries now cooperate with us. The dynamism of the global economy is transforming commerce, culture, communications and global relations.

During the first Clinton Administration we assessed America's role in a radically transformed security environment and outlined a national security strategy to advance our interests. Our strategy highlighted that the demise of communism in the former Soviet Union brought with it unprecedented opportunities in global relations as well as a host of threats and challenges with the potential to grow more deadly in a world grown closer. This strategy took into account the revolution in technology that not only enriches our lives, but makes it possible for terrorists, criminals and drug traffickers to challenge the safety of our citizens and the security of our borders in new ways. Our strategy focused on the security implications for both present and long-term American policy raised by transnational problems that once seemed quite distant--such as resource depletion, rapid population growth, environmental degradation and refugee migration. Faced with these circumstances, we did not set objectives for separate and distinct foreign and domestic policies, but rather for economic and security policies that advance our interests and ideals in a world where the dividing line between domestic and foreign policy is increasingly blurred.

These principles continue to guide us at the beginning of the second Clinton Administration and prompt us to make some general observations about America's role in the world in which we live.

Because we are a nation with global interests, we face a variety of challenges to our interests, often far beyond our shores. We must always retain our superior diplomatic, technological, industrial and military capabilities to address this broad range of challenges so that we can respond together with other nations when we can, and alone when we must. We have seen in the past that the international community is often reluctant to act forcefully without American leadership. In many instances, the United States is the only nation capable of providing the necessary leadership for an international response to shared challenges.

The Imperative of Engagement

These observations make our strategic approach clear. First, we must be prepared and willing to use all appropriate instruments of national power to influence the actions of other states and non-state actors. Second, we must have the demonstrated will and capabilities to continue to exert global leadership and remain the preferred security partner for the community of states that share our interests. In short, American leadership and engagement in the world are vital for our security, and the world is a safer place as a result.

Underpinning that international leadership is the power of our democratic ideals and values. In designing our strategy, we recognize that the spread of democracy supports American values and enhances both our security and prosperity. Democratic governments are more likely to cooperate with each other against common threats and to encourage free and open trade and economic development--and less likely to wage war or abuse the rights of their people. Hence, the trend toward democracy and free markets throughout the world advances American interests. The United States must support this trend by remaining actively engaged in the world. This is the strategy to take us into the next century.

Implementing the Strategy

Though we must always be prepared to act alone, when necessary, or as a leader of an ad hoc coalition that may form around a specific objective, we cannot always accomplish our foreign policy goals unilaterally. An important element of our security preparedness depends on durable relationships with allies and other friendly nations. Accordingly, a central thrust of our strategy is to strengthen and adapt the security relationships we have with key nations around the world and create new structures when necessary. Examples of these efforts include NATO enlargement, the Partnership for Peace, and the commitment by the Asia Pacific Economic Cooperation (APEC) forum and the Summit of the Americas to expand free trade and investment.

At other times we must harness our diplomatic, military and economic strengths to shape a favorable international environment outside of any formal structures. This approach has borne fruit in areas as diverse as the advancement of peace in the Middle East and Northern Ireland, the elimination of nuclear weapons from Ukraine, Kazakstan and Belarus and in our support for the transformation of South Africa, and is further exemplified through our comprehensive assistance package to Russia and other New Independent States (NIS).

In implementing our strategy for a safer, more prosperous tomorrow, we are guided by the strategic priorities President Clinton laid out in his 1997 State of the Union Address:

- foster an undivided, democratic and peaceful Europe
- forge a strong and stable Asia Pacific community
- continue America's leadership as the world's most important force for peace
- create more jobs and opportunities for Americans through a more open and competitive trading system that also benefits others around the world
- increase cooperation in confronting new security threats that defy borders and unilateral solutions
- strengthen the military and diplomatic tools necessary to meet these challenges

As we stand at the edge of a new century, our national security strategy will continue to make a real difference in the lives of our citizens by promoting a world of open societies and open markets that is supportive of U.S. interests and consistent with American values. We know that there must be limits to America's involvement in the world. We must be selective in the use of our capabilities, and the choices we make always must be guided by advancing our objectives of a more secure, prosperous and free America. But we also recognize that if we withdraw U.S. leadership from the world today, we will have to contend with the consequences of our neglect tomorrow. America cannot walk away from its global interests and responsibilities, or our citizens' security and prosperity will surely suffer.

II. Advancing U.S. National Interests

As stated, the goal of the national security strategy is to ensure the protection of our nation's fundamental and enduring needs: protect the lives and safety of Americans; maintain the sovereignty of the United States, with its values, institutions and territory intact; and provide for the prosperity of the nation and its people.

We seek to create conditions in the world where our interests are rarely threatened, and when they are, we have effective means of addressing those threats. In general, we seek a world in which no critical region is dominated by a power hostile to the United States and regions of greatest importance to the U.S. are stable and at peace. We seek a climate where the global economy and open trade are growing, where democratic norms and respect for human rights are increasingly accepted and where terrorism, drug trafficking and international crime do not undermine stability and peaceful relations. And we seek a world where the spread of nuclear, chemical, biological and other potentially destabilizing technologies is minimized, and the international community is willing and able to prevent or respond to calamitous events. This vision of the world is also one in which the United States has close cooperative relations with the world's most influential countries and has the ability to influence the policies and actions of those who can affect our national well-being.

The overall health of the international economic environment directly affects our security, just as stability enhances the prospects for prosperity. This prosperity, a goal in itself, also ensures that we are able to sustain our military forces, foreign initiatives and global influence. It is that engagement and influence that helps ensure the world remains stable so that the international economic system can flourish.

We believe that our strategy will move us closer to the vision outlined above and therefore will achieve our objectives of enhancing our security, bolstering our economic prosperity and promoting democracy.

Enhancing Security

To ensure the safety of our nation, the United States will continue its integrated approach to addressing the numerous threats to our interests and preserve a full range of foreign policy tools. We must maintain superior military forces. Similarly, we must retain a strong diplomatic corps and a foreign assistance program sufficient to maintain American leadership. Our tools of foreign policy must be able to shape the international environment, respond to the full spectrum of potential crises and prepare against future threats. Our military forces will have the ability to respond to challenges short of war, and in concert with regional friends and allies, to win two overlapping major theater wars. We will continue pursuing diplomatic, economic, military, arms control, and nonproliferation efforts that promote stability and reduce the danger of nuclear, chemical, biological and conventional conflict.

Threats to U.S. Interests

The current era presents a diverse set of threats to our enduring goals and hence to our security. These threats are generally grouped into three, often intertwined, categories:

- **Regional or State-centered Threats:** A number of states still have the capabilities and the desire to threaten our vital interests, through either coercion or cross border aggression. In many cases, these states are also actively improving their offensive capabilities, including efforts to obtain nuclear, biological or chemical weapons. In other cases, unstable nations, internal conflicts or failed states may threaten to further destabilize regions where we have clear interests.
- **Transnational Threats:** Some threats transcend national borders. These transnational threats, such as terrorism, the illegal drug trade, illicit arms trafficking, international organized crime, uncontrolled refugee migrations, and environmental damage threaten American interests and citizens, both directly and indirectly. Not all of these are new threats, but advances in technology have, in some cases, made these threats more potent.
- **Threats from Weapons of Mass Destruction:** Weapons of mass destruction pose the greatest potential threat to global security. We must continue to reduce the threat posed by existing arsenals of such weaponry as well as work to stop the proliferation of advanced technologies that place these destructive capabilities in the hands of parties hostile to U.S. and global security interests. Danger exists from outlaw states opposed to regional and global security efforts and transnational actors, such as terrorists or international crime organizations, potentially employing nuclear, chemical or biological weapons against unprotected peoples and governments.

The Need for Integrated Approaches

No one nation can defeat these threats alone. Accordingly, a central thrust of our strategy is to adapt our security relationships with key nations around the world to combat these threats to common interests. We seek to strengthen cooperation with friends and allies to address these threats by, for example, denying terrorists safe havens, cracking down on money laundering and tightening intelligence cooperation

to prevent weapons proliferation, terrorist attacks and international crime.

Building effective coalitions of like-minded nations is not enough. That is why we are continuing to strengthen our own capabilities: so we can more effectively lead the international community in responding to these threats, and act on our own when we must. Our response to these threats is not limited exclusively to any one agency within the U.S. Government. National security preparedness particularly in this era when domestic and foreign policies are increasingly blurred crosses agency lines; thus, our approach places a premium on integrated interagency efforts to enhance U.S. security.

Many aspects of our strategy are focused on shaping the international environment to prevent or deter threats. Diplomacy, international assistance, arms control programs, nonproliferation initiatives, and overseas military presence are examples of shaping activities. A second element of this integrated approach is the requirement to maintain an ability to respond across the full spectrum of potential crises, up to and including fighting and winning major theater wars. Finally, we must prepare today to meet the challenges of tomorrow's uncertain future.

Shaping the International Environment

The United States has a range of tools at its disposal with which to shape the international environment in ways favorable to U.S. interests and global security. Shaping activities enhance U.S. security by promoting regional security and preventing and reducing the wide range of diverse threats outlined above. These measures adapt and strengthen alliances, maintain U.S. influence in key regions and encourage adherence to international norms. When signs of potential conflict emerge, or potential threats appear, we undertake initiatives to prevent or reduce these threats. Such efforts might aim to discourage arms races, halt the proliferation of weapons of mass destruction and reduce tensions in critical regions. Shaping activities take many forms.

.through Diplomacy

Diplomacy is our first line of defense against threats to national and international security. The daily business of diplomacy conducted through our missions and representatives around the world is a vital shaping activity. These efforts are essential to sustaining our alliances, forcefully articulating U.S. interests, resolving regional disputes peacefully, averting humanitarian catastrophe, deterring aggression against the United States and our friends and allies, creating trade and investment opportunities for U.S. companies, and projecting U.S. influence worldwide.

One of the lessons that has been repeatedly driven home is the importance--and cost effectiveness--of preventive diplomacy in dealing with conflict and complex emergencies. It is far more effective to help prevent nations from failing than to rebuild them after an internal crisis; far more beneficial to help people stay in their homes than it is to feed and house them in refugee camps; and far less taxing for relief agencies and international organizations to strengthen the institutions of conflict resolution than to heal ethnic and social divisions that have already exploded into bloodshed. In short, while crisis management and crisis resolution are necessary tasks for our foreign policy, preventive diplomacy is obviously far preferable.

Military force and the credible possibility of its use are essential to defend our vital interests and keep America safe. But force alone can be a blunt instrument, and there are many problems it cannot solve. To be most effective, force and diplomacy must complement and reinforce each other for there will be many occasions and many places where we must rely on diplomatic shaping activities to protect and advance our interests.

.through International Assistance

From the U.S.-led mobilization to rebuild post-war Europe to the more recent creation of export opportunities across Asia, Latin America and Africa, U.S. foreign assistance has helped expand free markets, assisted emerging democracies, contained environmental hazards and major health threats, slowed population growth and defused humanitarian crises. Crises are averted--and U.S. preventive diplomacy actively reinforced--through U.S. sustainable development programs that promote voluntary family planning, basic education, environmental protection, democratic governance and rule of law, and the economic empowerment of private citizens.

When combined effectively with other bilateral and multilateral activities, U.S. initiatives reduce the need for costly military and humanitarian interventions. Where foreign aid succeeds in consolidating free market policies, substantial growth of American exports has frequently followed. Where crises have occurred, actions such as the Greater Horn of Africa Initiative have helped staunch mass human suffering and created a path out of conflict and dislocation through targeted relief. Other foreign aid programs have worked to help restore elementary security and civic institutions.

...through Military Activities

The U.S. military plays an essential role in building coalitions and shaping the international environment in ways that protect and promote U.S. interests. Through means such as the forward stationing or deployment of forces, defense cooperation and security assistance, and training and exercises with allies and friends, our armed forces help to promote regional stability, deter aggression and coercion, prevent and reduce conflicts and threats, and serve as role models for militaries in emerging democracies.

Our military promotes regional stability in numerous ways. In Europe, East Asia and Southwest Asia, where the U.S. has clear, vital interests, the American military helps assure the security of key allies and friends. We are continuing to adapt and strengthen our alliances and coalitions to meet the challenges of an evolving security environment and to improve other countries' peacekeeping capabilities. With countries that are neither staunch friends nor known foes, military cooperation often serves as a positive means of engagement, building security relationships today in an effort to keep these countries from becoming adversaries tomorrow.

Deterrence of aggression and coercion on a daily basis is another crucial aspect of the military's shaping role. Our ability to deter potential adversaries in peacetime rests on several factors, particularly on our demonstrated will and ability to uphold our security commitments when they are challenged. We have earned this reputation through both our declaratory policy, which clearly communicates costs to potential adversaries, and the credibility of our conventional war fighting capability, as embodied in forces and equipment strategically stationed or deployed forward, our rapidly deployable stateside-based forces, our ability to gain timely access to critical infrastructure overseas, and our demonstrated ability to form and lead effective military coalitions.

U.S. military forces prevent and reduce a wide range of potential conflicts in key regions. An example of such an activity is our deployment to the Former Yugoslav Republic of Macedonia to prevent the spread of violence to that country.

Our armed forces also serve as a role model for militaries in emerging democracies around the world. Through modest military-to-military activities and increasing links between the U.S. military and the military establishments of Partnership for Peace nations, for instance, we are helping to transform military institutions in central and eastern Europe.

Finally, our nuclear deterrent posture is one of the most visible and important examples of how U.S. military capabilities can be used effectively to deter aggression and coercion. Nuclear weapons serve as a hedge against an uncertain future, a guarantee of our security commitments to allies and a disincentive to those who would contemplate developing or otherwise acquiring their own nuclear weapons. In this context, the United States must continue to maintain a robust triad of strategic forces sufficient to deter any hostile foreign leadership with access to nuclear forces and to convince it that seeking a nuclear advantage would be futile.

Transnational Threats

Today, American diplomats, law enforcement officials, military personnel and others are called upon to respond to assorted transnational threats that have moved to center stage with the Cold War's end. Combating these dangers which range from terrorism, international crime, and trafficking in drugs and illegal arms, to environmental damage and intrusions in our critical information infrastructures requires far-reaching cooperation among the agencies of our government as well as with other nations.

The United States will continue appropriate sharing of intelligence and information with other nations to counter terrorism, corruption and money-laundering activities, and fight drug trafficking. We will also further seek to prevent arms traders from fueling regional conflicts and subverting international embargoes and will impose additional sanctions on states that sponsor terrorism. International cooperation to combat these transnational threats will be vital for building security in the next century.

Terrorism

U.S. counterterrorism approaches are meant to prevent, disrupt and defeat terrorist operations before they occur, and, if terrorist acts do occur, to respond overwhelmingly, with determined efforts to bring the perpetrators to justice. Our policy to counter international terrorists rests on the following principles: (1) make no concessions to terrorists; (2) bring all pressure to bear on state sponsors of terrorism; (3) fully exploit all available legal mechanisms to punish international terrorists; and (4) help other governments improve their capabilities to combat terrorism.

The U.S. has made concerted efforts to deter and punish terrorists and remains determined to apprehend those who terrorize American citizens. Similarly, as long as terrorists continue to target American citizens and interests, we reserve the right to strike at their bases and attack assets valued by those who support them--a right we exercised in 1993 with the attack against Iraqi intelligence headquarters in response to Baghdad's assassination attempt against former President Bush.

Countering terrorism effectively requires day-to-day coordination within the U.S. Government and close cooperation with other governments and international organizations. We have seen positive results from the increasing integration of intelligence, diplomatic, investigative and prosecutorial activities among the Departments of State, Justice, Defense, Treasury, Transportation, and the CIA. The Administration is also working with Congress to increase the ability of these agencies to combat terrorism through augmented funding and manpower.

Placing terrorism at the top of the diplomatic agenda has increased international information sharing and law enforcement efforts. At the 1996 Lyon Summit the industrial powers joined in condemning Iran's support for terrorism and continued efforts to achieve global adoption of all current counterterrorism treaties by the year 2000. Last year Congress and the President worked together to enact the Iran-Libya Sanctions Act which will increase economic pressure on these two state sponsors of terrorism. We further seek to uncover, reduce or eliminate foreign terrorist capabilities in our country; eliminate terrorist sanctuaries; counter state-supported terrorism and subversion of moderate regimes through a comprehensive program of diplomatic, economic and intelligence activities; improve aviation security worldwide and at U.S. airports; ensure better security for all U.S. transportation systems; and improve protection for our personnel assigned overseas.

Smaller-Scale Contingencies

When efforts to deter an adversary occur in the context of a crisis, they become the leading edge of crisis response. In this sense, deterrence straddles the line between shaping the international environment and responding to crises. Deterrence in crisis generally involves signaling the United States' commitment to a particular country or interest by enhancing our war fighting capability in the theater. Forces in or near the theater may be moved closer to the crisis and other forces rapidly deployed to the area. The U.S. may also choose to make additional declaratory statements to communicate the costs of aggression or coercion to an adversary, and in some cases may choose to employ U.S. forces in a limited manner to underline the message and deter further adventurism.

The U.S. military conducts smaller-scale contingency operations to vindicate national interests. These operations encompass the full range of military operations short of major theater warfare, including humanitarian assistance, peacekeeping, disaster relief, no-fly zones, reinforcing key allies, limited strikes, and interventions. These operations will likely pose the most frequent challenge for U.S. forces and cumulatively require significant commitments over time. These operations will also put a premium on the ability of the U.S. military to work closely and effectively with other U.S. Government agencies, nongovernmental organizations, regional and international security organizations and coalition partners.

Not only must the U.S. military be prepared to successfully conduct multiple concurrent operations worldwide, it must also be prepared to do so in the face of challenges such as terrorism, information operations, and the threat or use of weapons of mass destruction. U.S. forces must also remain prepared to withdraw from contingency operations if needed to deploy to a major theater war. Accordingly, U.S. forces will remain multi-mission capable and will be trained and managed with multiple missions in mind.

At times it will be in our national interest to proceed in partnership with others to preserve, maintain and restore peace. American participation in peace operations

takes many forms, such as the NATO coalition in Bosnia, the American-led UN force in Haiti and our involvement in a multilateral coalition in the Sinai.

The question of command and control in contingency operations is particularly critical. Under no circumstances will the President ever relinquish his constitutionally mandated command authority over U.S. forces, but there may be times when it is in our interest to place U.S. forces under the temporary operational control of a competent allied or United Nations commander. This is consistent with well-established practice from the siege of Yorktown during the Revolutionary War to the battles of Operation DESERT STORM.

Preparing Now for an Uncertain Future

At the same time we address the problems of today, we must prepare now for tomorrow's uncertain future. This requires that we support shaping and responding requirements in the near term, while at the same time evolving our unparalleled capabilities to ensure we can effectively shape and respond to meet future challenges. Key to this evolution is the need to foster innovation in new operational concepts, capabilities, technologies and organizational structures; modernize our forces; and take prudent steps today to position ourselves to respond more effectively to unlikely but significant future threats.

We must continue aggressive efforts to construct appropriate twenty-first century national security programs and structures. The Quadrennial Defense Review is doing this within the Department of Defense, and the State Department and other international affairs agencies are similarly reorganizing to confront the pressing challenges of tomorrow as well as those we face today. We need to continue looking across our government to see if during this time of transition we are adequately preparing to meet the national security challenges of the next century.

It is critical that we renew our commitment to America's diplomacy-- to ensure we have the diplomatic representation required to support our global interests. This is central to retaining our ability to remain an influential voice on international issues that affect our well-being. We will preserve that influence so long as we retain the diplomatic capabilities, military wherewithal and economic base to underwrite our commitments credibly.

The United States is approaching the point where a major modernization of our military forces is required. The military procurement buys of the late-70s and early-80s permitted us to defer large-scale recapitalization of the force for over a decade. In order to maintain the technological superiority of U.S. forces, we must selectively increase modernization funding to both introduce new systems, and replace aging Cold War-era equipment as it reaches the end of its service life.

Closely related to our modernization efforts is the requirement to invest in selected research and prototype systems while monitoring trends in likely future threats. These prudent steps provide insurance against the possibility that some of our efforts to shape the international environment in ways favorable to U.S. interests do not succeed. Although such insurance is certainly not free, it is a relatively inexpensive way to manage risk in an uncertain, resource-constrained environment--that is, the risk of being unprepared to meet a new threat, the risk of developing the wrong capabilities, and the risk of producing a capability too early and having it become obsolete by the time it is needed.

The United States cannot hedge against every conceivable future threat. Instead, we should focus our insurance efforts on threats that, while unlikely, would have highly negative consequences for U.S. security and would be very expensive to counter were they to emerge. Our current research and development effort to position the U.S. to deploy a credible national missile defense system within three years of a deployment decision is an example of this approach.

Without preparing adequately today to face the pressing challenges of tomorrow, our ability to exert global leadership and to create international conditions conducive to achieving our national goals would be in doubt. Thus, we must strive to strike the right balance between the near-term requirements of shaping and responding and the longer-term requirements associated with preparing now for national security challenges in the twenty-first century.

Overarching Capabilities

Critical to our nation's ability to shape the international environment and respond to the full spectrum of crises--today and tomorrow--are technologies, capabilities and requirements to enable the continued worldwide application of U.S. national power.

Intelligence

Our intelligence capabilities are critical instruments for implementing our national security strategy. Comprehensive intelligence capabilities are needed to provide warning of threats to U.S. national security, give analytical support to the policy and military communities, provide near-real time intelligence in times of crisis while retaining global perspective, and to identify opportunities for advancing our national interests.

Today, intelligence operations must cover a wider range of threats and policy needs than ever before and work more closely with policymaking agencies. We place a high priority on preserving and enhancing those intelligence collection and analytic capabilities that provide information on states and groups that pose the most serious threats to U.S. security.

Current intelligence priorities include states whose policies and actions are hostile to the United States; countries that possess strategic nuclear forces or control nuclear weapons, other WMD or nuclear fissile materials; transnational threats; potential regional conflicts that might affect U.S. national security interests; intensified counterintelligence against foreign intelligence collection inimical to U.S. interests; and threats to U.S. forces and citizens abroad.

Intelligence support is also required to develop and implement U.S. policies to promote democracy abroad, protect the environment, identify threats to modern information systems, monitor arms control agreements, and support worldwide humanitarian efforts. The fusion of all intelligence disciplines will provide the most effective collection and analysis of data on these subjects.

Space

We are committed to maintaining our leadership in space. Uninhibited access to and use of space is essential for preserving peace and protecting U.S. national security as well as civil and commercial interests. It is essential to our ability to shape and respond to current and future changes in the international environment. Our space policy objectives include deterring threats to our interest in space and defeating hostile efforts against U.S. space assets if deterrence fails, preventing the spread of

weapons of mass destruction to space, and enhancing global partnerships with other space-faring nations across the spectrum of economic, political and security issues.

Missile Defense

We have highly effective missile defense development programs designed to protect our country, deployed U.S. forces and our friends and allies against ballistic missiles armed with conventional weapons or WMD. These programs and systems complement and strengthen our deterrence and nonproliferation efforts by reducing incentives for potential proliferators to develop or use WMD. Significantly, Presidents Clinton and Yeltsin agreed at the Helsinki Summit to maintain the ABM Treaty as a cornerstone of strategic stability, yet adapt it to meet the threat posed by shorter-range missiles a threat we seek to counter through our theater missile defense (TMD) systems. The agreement is consistent with planned U.S. TMD programs, all of which have been certified by the United States as compliant with the ABM Treaty.

Although the intelligence community does not believe it likely that any hostile state will develop an intercontinental-range missile capability that could threaten our nation in the foreseeable future, we are developing missile defense programs that position the U.S. to deploy a credible national missile defense system should a threat materialize.

Information Infrastructure

The national security posture of the United States is increasingly dependent on our information infrastructures. These infrastructures are highly interdependent and are increasingly vulnerable to tampering and exploitation. Concepts and technologies are being developed and employed to protect and defend against these vulnerabilities; we must fully implement them to ensure the future security of not only our national information infrastructures, but our nation as well.

National Security Emergency Preparedness

We will do all we can to prevent destructive forces such as terrorism, WMD use, sabotage of our information systems and natural disasters from endangering our citizens. But if an emergency occurs, we must also be prepared to respond effectively to protect lives and property and ensure the survival of our institutions and national infrastructure. National security emergency preparedness is imperative, and comprehensive, all-hazard emergency planning by Federal departments and agencies continues to be a crucial national security requirement.

Asia Pacific: Our economic strength depends on our ability to seize opportunities in the Asia Pacific region. This region is the world's fastest-growing economic area with half of the world's GDP (including the U.S., Canada and Mexico). Fully 60 percent of U.S. merchandise exports went to APEC economies in 1996 30 percent to Asian countries. U.S. initiatives in APEC will open new opportunities for economic cooperation and permit U.S. companies to expand their involvement in substantial infrastructure planning and construction throughout the region. While our progress in APEC has been gratifying, we will explore options to encourage all Asia Pacific nations to pursue open markets.

- **China:** The emergence of a politically stable, economically open and secure China is in America's interest. Our focus will be on integrating China into the market-based world economic system. An important part of this process will be opening China's highly protected market through lower border barriers and removal of distorting restraints on economic activity. We have negotiated

landmark agreements to combat piracy and advance the interests of our creative industries. We have also negotiated and vigorously enforced agreements on textile trade.

- **Japan:** The Administration continues to make progress with Asia's largest economy in increasing market access. We have reached market access agreements with Japan covering a range of key sectors, from autos and auto parts to telecommunications and intellectual property rights. While our exports to Japan are at record levels, we must now ensure that these agreements are fully implemented. We must also encourage domestic demand-led growth in Japan and further deregulation that opens more sectors of Japan's economy to competition.

We continue seeking assurances that liberalization of trade does not come at the expense of environmental protection. Our leadership in the Uruguay Round negotiations led to the incorporation of environmental provisions into the WTO Agreements and creation of the Committee on Trade and Environment, where governments continue the task of ensuring that trade and environment are mutually supportive. In addition, with U.S. leadership, countries participating in the FTAA are engaged in sustainable development initiatives to ensure that economic growth does not come at the cost of environmental protection.

資料來源：<http://clinton2.nara.gov/WH/EOP/NSC/Strategy/>

附錄三：美國國家情報評估分析報告 NIE95-19

GAO

United States General Accounting Office

**Testimony
Before the Select Committee on Intelligence, U.S. Senate**

**For release on Delivery
Expected at
9:30 a.m., EST
Wednesday,
December 4, 1996**

FOREIGN MISSILE THREATS

Analytic Soundness of National Intelligence Estimate 95-19

**Statement of Richard Davis, Director, National Security
Analysis, National Security and International Affairs Division**

GAO/T-NSIAD-97-53

Mr. Chairman, Mr. Vice Chairman, and Members of the Committee:

I am pleased to be here today to discuss our evaluation of National Intelligence Estimate (NIE) 95-19, *Emerging Missile Threats to North America During the Next 15 Years*. The details of our evaluation are contained in our August 1996 report.

In summary, we found:

- The main judgment of NIE 95-19 -- "No country, other than the major declared nuclear powers, will develop or otherwise acquire a ballistic missile in the next 15 years that could threaten the contiguous 48 states or Canada." -- was worded with clear (100 percent) certainty. We believe this level of certainty was overstated, based on the caveats and the intelligence gaps noted in NIE 95-19.
- NIE 95-19 had additional analytic shortcomings. it did not (1) quantify the certainty level of nearly all of its key judgments, (2) identify explicitly its critical assumptions, and (3) develop less likely (but not impossible) scenarios referred to as "alternative futures."

2

However, NIE 95-19 did acknowledge dissenting views from several agencies and also explicitly noted certain information the Intelligence Community does not know that bears upon the foreign missile threat.

- NIE 95-19 worded its judgments on foreign missile threats very differently than did two 1993 NIEs on related subjects that we reviewed, even though the judgments in all three NIEs were not inconsistent with each other. In general, the two 1993 NIEs pointed out unfavorable and unlikely outcomes associated with foreign missile threats to the United States more often than did NIE 95-19. Finally, the evidence in NIE 95-19 is considerably less than that presented in the two 1993 NIEs, in both quantitative and qualitative terms.

Our evaluation did not intelligence officials include whether policymakers or interfered with the NIE 95-19 process. Therefore, we have no views on this matter. Also, we did not attempt to independently evaluate foreign missile threats to the United States.

Before describing in detail what we found, I want to mention that our evaluation was significantly impaired by a lack of cooperation by several Executive Branch agencies. The Departments of Defense and State would not allow us to review

3

Their records on NIE 95-19 and instead referred us to the Director of Central Intelligence (DCI). The DCI declined to cooperate with our review. His office maintained that our review would be contrary to oversight arrangements for intelligence that the Congress has established. Therefore, we were unable to obtain the DCI's official standards (if any exist) for the essential elements of an objective NIE, review supporting documentation on NIE 95-19, or discuss the NIE with cognizant officials from the National Intelligence Council (NIC) and other agencies.

NIE 95-19 OVERSTATED CERTAINTY OF ITS MAIN JUDGMENT

The main judgment of NIE 95-19 was worded with clear (100 percent) certainty. We believe this level of certainty was overstated, based on the caveats and the intelligence gaps noted in NIE 95-19.

On the issue of certainty, in 1992 then-DCI Robert Gates opined: "While we strive for sharp and focused judgments for a clear assessment of likelihood, we must not dismiss alternatives or exaggerate our certainty under the guise of making the 'tough calls.' We are analysts, not umpires, and the game does not depend on our providing a single judgment."

4

The caveats and intelligence gaps noted in NIE 95-19 do not support the 100-percent certainty level of its main judgment. For example, at the beginning of NIE 95-19, the estimate states 'as with all projections of long-term developments, there are substantial uncertainties.' Also, NIE 95-19's Intelligence Gaps section noted several shortcomings in the Intelligence Community's collection of information on foreign plans and capabilities.

NIE 95-19 HAD ADDITIONAL ANALYTIC SHORTCOMINGS

We believe that at least five standards apply to an objective NIE. These standards were synthesized from our review of the published views of nine current and former senior intelligence officials, the reports of three independent commissions, and a Central Intelligence Agency (CIA) publication that addressed the issue of national intelligence estimating.

I would like to briefly discuss each of the five standards and how we assessed NIE 95-19 against the standards.

5

(1) *An NIE should quantify the certainty level of its key judgments by using percentages or "bettors' odds," where feasible, and avoid overstating the certainty of judgments.* NIE 95-19 did not quantify the certainty levels of any of its key judgments, except for the 100-percent certainty implied by its main judgment, previously discussed. It used unquantified words or phrases such as "probably," "sometimes," and "feasible, but unlikely."

The CIA has told its analysts to be precise in conveying the levels of confidence they have in their conclusions because policymakers and others rely on these assessments as they define and defend U.S. interests. Different people can hear very different messages from the same words, especially about probabilities, and therefore good estimates should use quantitative measures of confidence, according to a former NIC Vice Chairman. For example, a "small but significant" chance could mean one chance in a hundred to one person; for another it may mean one chance in five. Similarly, a former NIC Chairman wrote that NIEs with only words such as "possibly" are not of much help to someone trying to make an important decision. However, we recognize that some intelligence judgments may not easily lend themselves to specifying a meaningful level of confidence, using numbers.

6

(2) *An NIE should identify explicitly its assumptions and judgments.* NIE 95-19 did not explicitly identify its critical assumptions either by separately listing them in one place or by introducing them throughout the text with wording such as "we have assumed..."

Critical assumptions, also known as "linchpin assumptions," are defined by the CIA as analysts' debatable premises that hold the argument together and warrant the validity of judgments. Estimative judgments are to be defended by fully laying out the evidence and carefully explaining the analytic logic used, according to a former Deputy Director for Intelligence, CIA. Writing about NIEs, a former Vice Chairman of the NIC agreed. As a general rule, the more complex and controversial an issue, the more analytic effort is required to ensure that critical assumptions are precisely stated and well defended, according to the CIA. A good analysis will clearly identify its key assumptions so that policymakers are aware of the "foundations" of the estimate and can therefore judge for themselves the appropriateness of the assumptions and the desirability of initiating actions to hedge against a failure of one or more assumptions.

7

(3) *An NIE should develop and explore "alternative futures," less likely (but not impossible) scenarios that would dramatically change the estimate if they occurred.* NIE 95-19 did not develop alternative futures.

NIEs should "describe the range of possible outcomes, including relatively unlikely ones that could have major impact on American interests, and indicate which outcomes they think are most likely and why... The job, after all, is not so much to predict the future as to help policymakers think about the future," according to a former NIC Chairman. The CIA, then-DCI Robert Gates, and other senior NIC officials agree that NIEs should analyze alternative futures.

(4) *An NIE should allow dissenting views on predictions or interpretations.* NIE 95-19 had 12 dissents, all in the body of the estimate -- most dealt with technical issues.

According to a February 1996 statement by the current Chairman of the NIC, "The process for producing NIEs is directed particularly at ensuring presentation of all viewpoints. We do not impose consensus; in fact we encourage the many agencies that participate in NIEs to state their views and we display major differences of view in the main text. Lesser reservations are expressed in footnotes."

8

(5) *An NIE should note explicitly what the Intelligence Community does not know when the information gaps could have significant consequences for the issues under consideration.* NIE 95-19 noted information gaps at places in the estimate's text and in a separate Intelligence Gaps section. This disclosure not only helps alert policymakers to the limits of the estimate but also informs intelligence collectors of needs for further information, according to a former NIC Chairman.

DIFFEERENCES AND SIMILARITIES BETWEEN NIE 95-19 AND 1993 NIEs

NIE 95-19 worded its judgments on foreign missile threats very differently than did the two 1993 NIEs we reviewed, even though the judgments in all three NIEs were not inconsistent with each other. That is, while the judgments were not synonymous, upon careful reading they did not contradict each other.

In general, the two 1993 NIEs pointed out unfavorable and unlikely outcomes associated with foreign missile threats to the United States more often than did NIE 95-19. In our view, this could lead to a greater level of concern about missile threats to the United States.

Finally, the evidence in NIE 95-19 is considerably less than that presented in the two 1993 NIEs, in both quantitative and

9

qualitative terms. Laying out the evidence is important because it allows readers to judge for themselves how much credence to give the judgments, according to a former vice Chairman of the NIC. In quantitative terms, each of the 1993 NIEs was over three times as long as NIE 95-19. In qualitative terms, we believe the 1993 NIEs provided more convincing support for their key judgments than did NIE 95-19.

資料來源：http://www.fas.org/irp/congress/1996_hr/s961204g.htm