

美國的中國政策(1949~2004)

羅際芳* · 林文清**

摘要

美國的中國政策，牽動臺海兩岸的互動，已達半世紀以上。在不同的時期，美國對中共採取了圍堵 (containment)、交往 (engagement) 或戰略夥伴 (strategic partnership) 等不同的外交策略。這些策略影響著美國對「一個中國」本質的認知，也影響著台美之間的互動。

本研究擬從美國對中國政策轉變的過程，釐清美-中-台三方之間的利害關係，藉以瞭解影響美國制定中國政策的因素。儘管中國的崛起、2008 年全球金融風暴及馬英九就任總統後的兩岸發展，對美國的中國政策，都有重要的影響，但本文宥於篇幅，先以小布希 (George W. Bush) 總統第一任任期 (2004 年) 為界，俾為後續研究的基礎。

關鍵字：中國政策、兩岸關係、台灣關係法

壹、前言

美國在第二次世界大戰後，成為全球綜合國力的首強。儘管冷戰時期以美國為首的自由世界，面臨共產主義意識形態國家的激烈競爭與對抗，美國仍不失其在國際社會的領導地位。特別是以蘇聯為首的東歐共產國家全面崩盤後的後冷戰時期¹，美國更成為世界的獨強。冷戰的結束不只代表東西對抗的和解，對某些美國人而言，也代表著歷史的終結 (the end of

* 弘光科技大學通識學院副教授

** 弘光科技大學通識學院副教授 · 通訊作者

¹ 一九八九年十一月九日柏林圍牆拆除，十二月美國前總統布希 (George H.W. Bush) 與前蘇聯總統戈巴契夫 (Mikhail Gorbachev)，在馬爾他 (Malta) 會談後，結束美蘇雙方冷戰狀態。一九九〇年一月歐洲安全會議在巴黎召開首腦會議，發表冷戰結束宣言。同年十一月歐洲國家宣告冷戰在歐洲結束。一九九一年十二月八日，獨立國協 (Community of Independent States, CIS) 簽字成立，蘇聯正式死亡。由此觀之，有學者就認為冷戰時期的真正結束，應是一九九一年十二月前蘇聯瓦解，美蘇兩強對峙局面消失起算，後冷戰時期亦於焉展開 (吳建德，1996：6~7)。本研究擬對冷戰時期與後冷戰時期作更寬鬆的解讀，從一九四五年，二次大戰結束起算，至一九八九年美蘇兩強元首會談前視為冷戰時期；其後即可視為後冷戰時期。

history)，甚至認為是西方自由民主意識形態的勝利（Fukuyama, 1989：3~18）。「西方自由民主意識形態的勝利」，在這些人眼中，其實就是美國價值的勝利。而隨著全球化（globalization）浪潮的席捲，美國的利益也或隱或現地附著在美國的價值中散佈於全世界。

然而，多元化的世界價值，並非可以任由美國定於一尊。不要說膚色、種族、政治意識形態、宗教信仰等與西方世界有不同的國家，其價值觀或利益可能與美國迥異，即便是西方世界內，北大西洋公約組織的美國盟邦，其價值觀或利益也未必能與美國一致。以國際事務之複雜，美國為推廣「西方價值」、為了維護自身的全球利益，必須對全球作戰略佈局。這種戰略佈局，某種程度必須依賴一些結盟，結盟就難免有利益的交換與互惠，至少在某些議題或利益上，也需要相互支援或尊重。無庸置疑，這就是國際政治的現實，它是以實力做後盾的。

在美國全球戰略的佈局中，除了歐洲之外，亞太地區是另一個重要的戰略據點。臺灣位於亞洲大陸的東方，是西太平洋島鏈中的一環，北可連結日本、韓國，南接菲律賓、印尼。在美國對蘇聯與中共採圍堵政策的時代，臺灣是提供美國防止共產武力逸出太平洋的一個重要基地，也是美國西太平洋防禦島鏈的中點，重要性不言可喻。但當美國採取現實主義的政策，擬藉中國牽制蘇聯時，兩岸政府在美國利益的天平上之份量，自然發生急遽的變化。中國與臺灣的國力差距，當然也是美國的重要考量。五十餘年來，美國的中國政策（或稱兩岸政策），影響著兩岸政府間的相互政策。對高度依賴美國軍事協助，以防禦中國併吞的臺灣來說，「美國因素」對於臺灣的外交政策、兩岸政策、甚至是可能牽動兩岸和平的「內政政策」，如公民投票法的制定等，更是不能不予慎重對待與考量者。

美國對外政策的訂定，顯然會受到整個國際體系變動的影響，國際體系的變動是指國際間主要國家或國家集團的變化，這種變化呈現了一元體系、二元體系及多元體系的不同分野。一元體系是指國際體系中，只有一個主要國家或國家集團；二元體系則是指國際體系中，有兩個主要國家或國家集團，並且兩者實力相去不遠。如果存在三個以上主要國家或國家集團，相互合作或競爭，則代表多元體系（Huntington, 1999：35）。由一元體系、二元體系與多元體系間的轉變，即可看出國際體系的變化。儘管美國

前總統尼克森曾提出美國、蘇聯、中國、日本與西歐所架構的五極（元）論，比起美、蘇二元對抗來說，是更穩定的國際體系（明居正，1992：16~17），但仍有學者強調二元體系才是最穩定的國際體系架構（Waltz, 1979：199~200）。

美國兩岸政策的擬訂，特別是對兩岸關係影響深遠的「一個中國」政策的變遷，當然不能不在國際體系中，尋求美國的最佳利益。一九四五年隨著二次大戰的結束，國際新體系尚待重新建構，美國的中國政策，自然需要做大方向的思考，中國內戰、韓戰與越戰等亞洲情勢的變化，無疑的也會影響美國政策的調整。冷戰期間的美蘇對峙，到前述尼克森總統五極論架構的認知，促使美國更積極地改變對中共的策略，並賦予某種期待，也是美國修正其中國政策的因素。後冷戰時期，面對新崛起的強權——中國，是否會威脅到美國獨強的領導地位，在在都會讓美國更深度地檢討其中國政策，乃至於全球佈局。因此，本研究將先以中共進入聯合國為一分水嶺，分別探討美國在中共進入聯合國前後的兩岸政策，並對後冷戰時期美國的一個中國政策加以研究。惟 2004 年台灣實施公投後的美台關係，甚至 2008 年馬英九政府上台後的兩岸政策，都衝擊著美國對中國政策的釐訂。本研究將探討至小布希總統的第一任期止，並以茲作為後續研究的基礎。

貳、中共進入聯合國前美國的兩岸政策

一、國共內戰時期的美國立場

中共學者認為，一九四五年二次大戰的結束，「美國外交決策系統便斷定，中國共產黨如掌握政權，將與蘇聯結成緊密聯盟，於是支持中國國民黨政府打內戰。其對華政策目標就是要將中國納入美國的勢力範圍，以作為遏止蘇聯的戰略障地」。在中華人民共和國建國之前的國共內戰期間，美國雖曾數次試圖調解國共矛盾，並與中國共產黨有一些接觸，但此一時期「美國對華政策的基本方針是扶蔣反共」（朱成虎，1998：50~61）。此一認知，未必是完全正確的。

事實上，東歐各國在二次大戰後，在蘇聯的控制下紛紛被赤化。共產主義急速蔓延，希臘、土耳其局勢危殆，西歐所受蘇聯的威脅與日俱增，美國總統杜魯門（David Truman, 1884~1972）遂依據肯楠（George F.

Kennan) 的報告²，採取對蘇聯作全球性圍堵的政策，於是一個以美國和蘇聯為首的二元對抗之國際體系于焉成形（明居正，1992：7；胡為真，2001：6）。中華民國與美國在二次大戰期間即為對抗日本的重要盟邦，日本戰敗後，蘇聯扶持中國共產黨與國民政府進行內戰。美國在一九四五年十一月中，制定了三位一體的政策，包括：「促使國共在華北停戰、為國民政府向東北運兵及實現中國統一」（U.S.Department of State, 1945：767~770）。同時，並派遣馬歇爾（George Catlett Marshall, 1880~1959）將軍擔任特使，本上述原則赴華調停。

就以上論述觀察，謂此一時期「美國對華政策的基本方針是扶蔣反共」，如就內戰的初期來說或屬可信。但揆諸美國的目的，無非在於希望能借重中國此一盟邦，協同遏止蘇聯共產主義的擴張，並避免中國被赤化，而增加美國在亞太地區戰略部署、圍堵蘇聯共產主義外擴的困難度。恐非大陸學者指稱，美國對華政策目標，「就是要將中國納入美國的勢力範圍」的簡單推論可以說明。

二、中華人民共和國成立初期的美國態度

中華人民共和國建國前後，儘管美國國內尚有「誰失去了中國」的辯論，但杜魯門政府很快的就將此爭論給予定調，美國政府認為國民黨政府要自負全責。是以一九五〇年一月五日杜魯門總統宣佈，不再給臺灣的國民黨政府任何援助（Chiu, 1979：Document4，215~218；Lasater, 1989：12）。這是中華民國政府及臺灣，危急存亡與是否被赤化的關鍵時刻。此時，杜魯門總統仍深信，對美國而言，不干涉中國的內部衝突才是上策。因為，「美國無意佔領福爾摩沙或中國任何其他領土，美國政府現在也無意在福爾摩沙牟取特權或建立軍事基地。因此，美國政府將不會向在福爾摩沙的中國軍隊提供軍事援助或意見，以避免捲入中國人的內部衝突」（史景遷，2001：713~714）。

美國明知中共因蘇聯扶植而坐大，對蘇聯既已有「作長期鬥爭的準備」，為何在關鍵的時刻，對華政策卻又採觀望的態度？或許我們可從一

² 肯楠（George F. Kennan）時為美國駐蘇聯的年輕外交官，一九四六年二月在莫斯科（Moscow）拍發了一份著名的「長電報」（Long Telegram），內容備述蘇聯共產主義意識形態及其民族主義混合後的擴張本質，建議美國必須準備和蘇聯作長期的鬥爭，而圍堵與對抗，自然是必然的唯一選擇（Kennan, 1969:666~709）。

九四九年八月五日，美國國務卿艾奇遜（Dean Acheson）將中國內戰失敗歸咎於國民政府，所發表的白皮書中窺出些許端倪。白皮書中認為，以中國博大的文明（profound civilization）與民主的個人主義（democratic individualism）終將為中國推離外國的桎梏，因此表示美國對所有這種可能的發展應予鼓勵（U.S.Department of State, 1949：16~17）。顯然在當時美國的認知中，中國這樣的文明古國，是不會和蘇聯一樣，成為天生不可妥協的民族與共產混合的擴張主義者的（張亞中、孫國祥，1999：49）。因此，美國企圖藉此對中共表達善意，也希望能得到中共正面的回應，甚至能與美國攜手圍堵蘇聯。就此以觀，在中國內戰的後期、中共建政之初，美國根本就有意放棄國民政府，轉而對中共產生不切實際的期待，若非韓戰適時爆發，歷史恐怕會有不同的紀錄。

三、韓戰爆發後的美國政策

一九五〇年六月二十五日韓戰發生，中共的參戰，不僅使美國擬藉中共圍堵蘇聯的戰略構思遭到挫敗，中國與蘇聯的締結盟約，更讓美國對韓戰有不同于中國國共內戰的思維³。之前，美國都以中國內政問題看待國共的戰爭，韓戰的爆發，卻讓美國理解為「在美國贊助下成立的弱國，突然受到共黨大國撐腰的武力侵略」，它不再是韓國或朝鮮的內政問題，北韓的行動似乎已是「共產主義在亞洲發動總攻勢的一部分」（陶涵，2000：216）。換言之，美國已經體認到共產主義赤化世界的國際性目標。如果任命共黨大國在他國扶植共產主義團體、製造武裝鬥爭，以奪取國家政權，終將危害到民主社會的基本價值與共同利益。有鑒於此，聯合國安理會不但否決了讓中共取代臺灣在聯合國代表中國席次的提議，並通過了對北韓侵略行為的譴責案。美國及其聯合國盟邦出兵援助南韓，也取得了國際法

³ 中共與蘇聯簽訂「中蘇友好同盟條約」的時間是一九五〇年二月十四日，四個多月後韓戰爆發（北韓背後有中蘇共的支持乃人盡皆知者），韓戰名義上或可稱之為國家統一戰爭，屬於一國之內政範疇。但若以民主與共產鬥爭的角度觀察，南韓若被北韓併滅，非僅是南韓的不幸，更是人類政治現代化過程中的重大挫敗，影響層面相當深遠。二次大戰前，德國的希特勒制定了紐倫堡法案，危及了猶太人的生命安全，當時國際社會採取姑息政策，將侵犯人權視為內政問題，導致希特勒大肆撲殺猶太人。二次大戰後國際社會不再將侵犯人權的問題視為內政問題，而以人類共同關切的問題觀之，希望藉由國際力量，給予人權受侵犯者有效的人道救援。民主與共產鬥爭的問題，亦可作如是觀。因此，韓戰引起美國與其民主體系盟邦，跳脫出內政的思維予以新的定位。

法理上的正當性。

韓戰的爆發，從國際體系的角度觀察，它使遠東與歐洲的命運結合起來（Art, 1989：138）。因為，如前所述，共產主義的侵略目標是世界性的。它的本質與民主體系社會中自由多元的本質很難相容，因此對抗共產主義的擴散，也必須作全球的思維。既然期待中共協同圍堵蘇聯的思考，此刻暫已不能成立，則立即協防臺灣，以確保美國從阿留申群島以降的西太平洋島弧防線，不致產生缺口——此一缺口會明顯的威脅到美國亞太戰略的佈局及太平洋區域的安全——就變得刻不容緩。

一九五〇年六月二十七日，也就是韓戰爆發後的第三天，美國第七艦隊奉命協防臺灣，杜魯門總統的這項決定，象徵著美國的兩岸政策、特別是對台政策之大轉向（胡為真，2001：9~10；Lasater, 1989：13~14），此種轉向改變了「美國普遍認為國民政府將撐不過一九五〇年」（陳毓鈞，1996：69）的觀點。到了一九五四年年底，中華民國與美國更進一步簽訂了「中美共同防禦條約」，在條約中明定：「美國將承擔防衛臺灣及其它雙方都認為必須防衛的領土」⁴。這項條約不但使臺灣內部得以安定並休生養息，在國際社會，也確實維繫了中華民國在聯合國的中國代表權，直到一九七一年。而「中美共同防禦條約」也直到一九七九年，美中建交後的當年底才自動失效。

總括來看，兩岸分治之初，美國其實有意放棄中華民國政府，而寄希望於中共政權，但中蘇共協力在幕後推動的韓戰，讓美國理解到協防臺灣的戰略價值。韓戰初期，擔任美軍遠東戰區最高統帥的麥克亞瑟（Douglas MacArthur）將軍就曾指出，蘇聯如在臺灣建立軍事基地，等於獲得一支極為低廉費用即可維持的新的艦隊。臺灣對蘇聯完成其進攻戰略極為理想

⁴ 中美共同防禦條約尚有秘密換文，其中明確的規定，美國的義務僅限於防衛台澎，並且國民政府軍隊，對大陸採取任何大的軍事行動，事先都須得到美國的同意（U.S.Department of State, 1952~1954：929）。「美國的義務僅限於防衛台澎」而不及于金門、馬祖，是因為美國當時猶有「臺灣中立化」或「臺灣地位未定」的考量，此一考量主要是希望能封阻中共對臺灣主權的主張，避免國共在台海再燃戰火（陳毓鈞，1996：70）；「國民政府軍隊，對大陸採取任何大的軍事行動，事先都須得到美國的同意」的換文，基本上仍是延續杜魯門總統派遣第七艦隊協防臺灣時的雙重效用，第一、避免臺灣被赤化；第二、阻止臺灣進軍大陸（U.S. Department of State, 1950：157~161）。本質上，乃是在避免美軍捲入台海的戰火。

(U.S. Department of State, 1950: 161~165)。基於此種戰略思考，在往後的二十餘年，美國政府便承認臺灣的中華民國政府是唯一代表中國的合法政府。它是美國在遠東的重要盟友，地位僅次於日本與南韓（陶涵，2000：221）。美軍的協防與臺灣軍事防衛力量對中共的相對優勢，使臺灣成爲圍堵共產主義的堡壘，也是「一艘不沉的航空母艦」。

四、聯合國中國代表權的競爭

儘管美國在兩岸政策上支持臺灣的中國代表權，但美國也從未放棄與中共建立友好關係的念頭，因爲美國從未認真的認爲中共與蘇聯的本質是一致的。一九六九年中共與蘇聯發生珍寶島事件（中共研究雜誌社，1970：伍之 2~伍之 8），導致雙方交惡。當年十月一日中共邀請美國作家史諾（Edger Snow）到天安門參加中國國慶，這是中共向美國發出一個清晰而強烈的（友善的）訊息，惟當時美國並沒有感覺到此一訊息的意義與微妙（資中筠，1994：631）。但同年十二月，美中雙方在波蘭首府華沙（Warsaw），恢復了外交的接觸。從此開啓了美中關係的新局面，也導致了美國兩岸政策的正式轉向，間接致使臺灣在聯合國中國代表權競爭的失敗與日後的美台斷交。

一九四九年十一月十五日，中共總理周恩來致電聯合國，要求聯合國取消中華民國參加聯合國的一切權利，並將中華民國自安全理事會中開除，同時由中華人民共和國取代之⁵。十一月二十五日，聯合國第四次大會第一委員會開會時，蘇聯集團國家便對中華民國的代表資格提出質疑，而與美國等承認中華民國代表權的國家發生爭議，這是聯合國第一次對中國代表權發生爭論。韓戰爆發後由於中共的參戰，使美國堅定的反對中共入會，更加表達承認在臺灣的中華民國政府代表全中國。一九五一年五月十八日美國助理國務卿魯斯克（Dean Rusk）就宣稱：「我們不能承認北京中共政權，它是蘇聯的一個殖民政府，它不過是一個幅員較大的斯拉夫滿州國而已。它不是中國政府，也不是中國人民的政府。所以它沒有資格在國際社會代表中國人民說話」⁶。往後的每屆聯合國大會，蘇聯、印度或阿爾

⁵ 見〈外交部長周恩來要求取消所謂「中國國民政府代表團」參加聯合國的一切權利致聯合國秘書長電〉，載於《中華人民共和國對外關係檔集》（1949~1950）第一集，（北京：世界知識出版社），1957年出版，頁85~86。

⁶ U.S. Department of States Bulletin, May 28, 1951, p.847。

巴尼亞等親中共國家，都會提出「排臺灣納中共」的提案，而對於此一提案中我國會籍的辯護，都由美國設計與主導運作（陳毓鈞，1996：76）。

一九五〇年代中期以後，中共全力拉攏許多亞洲、非洲新興的第三世界國家，這些國家多具有反西方情結，美國在聯大為中華民國的護航，已漸感力不從心。加上美國的重要盟邦如英國、法國等早已紛紛與中共建交，並承認中共政府為中國的唯一合法政府；美國國內也有應對中國政策重新考慮的主張⁷，甚至公開討論「兩個中國」的可能性⁸，美國的兩岸政策已經面臨了新的變局。一九六九年中蘇在邊境珍寶島的武裝對峙，中共面臨蘇聯沉重的壓力，必須尋求有力的外援，美國與中共有了共同的切入點。新當選的美國總統尼克森（Richard M. Nixon），本就主張美國不應繼續孤立中共，應該和中共改善關係，而面對中蘇共的嚴重分裂，更認為此時提供了美國絕佳的機會，在兩個共產大國間扮演權力平衡的角色（Kissinger, 1979：191~194）。美國的態度似此⁹，一九七一年聯合國中國代表權的爭論也就產生了新的結論。

參、中共進入聯合國後美國的兩岸政策

一、越戰結束前後的臺灣地位

美國自一九六一年開始正式參與防衛南越，主要目的即在防止共產勢力對中南半島的擴張。甘迺迪（John F. Kennedy, 1917~1963）總統上任後

⁷ 一九六〇年四月，美國民主黨政策委員會主席鮑爾斯（Chester Bowles）發表「重新考慮中國問題的文章」，認為美國應重新評估對北京與臺北的關係，美國既要防止中共解放臺灣，也不能鼓勵臺灣反攻大陸（Bowles, 1960：Spring），當時競選總統的甘迺迪也贊成鮑爾斯的這項主張。

⁸ 蔣中正總統深慮美國「兩個中國」的做法，會影響國內軍心士氣和危及法統地位，曾指示駐美大使蔣廷黻在紐約發表聲明，反對「兩個中國」（陳志奇，1981：116~117）。蔣總統本人在一九六一年六月十三日，接受美國專欄作家李普曼（Walter Lippmann）訪問時，也聲言「兩個中國」是不明事實、不講道義、不負責任，美國不應對此事加以考慮。「兩個中國」會使中華民國的神聖使命失去基礎，不論中共是否接受「兩個中國」，這都是幫助中共消滅中華民國（陳毓鈞，1996：83）。

⁹ 一九七〇年十月六日，美國國務院主管東亞及太平洋事務助理國務卿葛林（Marshall Green）在眾院外交委員會亞太事務小組作證時表示，美國正準備大步走向承認「現實」（見 New York Times, October 7, 1970），一九七一年二月，尼克森總統在其國情咨文中，也已經直接稱呼中共的國號，美國態度的轉變，已是昭然若揭。同年底聯合國中國代表權的表決，自然呈現望風披靡之勢。

便希望與中國改善關係，這可從一九六二年六月美國與中共在華沙會談時，美國代表告知中共，美國政府將在言行上與臺灣反攻大陸政策劃清界限（陶涵，2000：291）的刻意之善意看出端倪。但因當時美國國會的反對，及中共加入越戰，使得美中雙方的立場南轅北轍，似乎難以改善雙方關係（Chiu, 1979：46）。此時，臺灣則提供美方軍事基地與設備，使美軍在臺灣可以取得後勤、維修及各類美方所需的支援（胡為真，2001：33），台美雙邊的互動可謂十分密切。

一九六四年中共核子試爆成功，中國的軍事力量大幅提升，已不容忽視。一九六六年三月，美國參議院外交委員會舉行中國政策聽證會，認為美國藉圍堵中國，以打擊共產政權的政策已經失敗，應該試圖與中國改善關係，以把中國納入國際社會為目標（Lasater, 1989：17）。可以說越戰之前或之初，美國的兩岸政策是藉維繫臺灣以圍堵中國。但是到了戰爭的中後期，美國因對蘇聯急速擴張的憂慮，加上中共軍力日趨壯大，美國的戰略便由「聯台制中」，轉變為「聯中制蘇」。此一政策的轉變，促使美國政府更積極的與中國接觸；中共因須防蘇，也需要美國的奧援，美中蘇戰略大三角的構思已然成形¹⁰，此一戰略需求，顯然更須優先於美中台戰略小三角的思維，臺灣在美國心目中的地位，自然一日不如一日，等到一九七五年越戰結束後，美中關係已有大幅度的進展，臺灣的戰略地位更加低落。美台斷交的時程，就只看美中談判的進度了。

二、美台斷交與美中建交

中華民國退出聯合國之後，國際處境益形艱困，而由於海峽兩岸政府都基於「一個中國」原則處理涉外事務，承認中共為中國唯一合法政府的國家日益增多，意味著承認中華民國的邦交國也就逐日遞減¹¹。美國總統尼克森于一九七二年二月，在與中共沒有邦交的情況下訪問北京，雙方並簽署「上海公報」，奠定了雙方進一步關係正常化的基礎。一九七七年卡

¹⁰ 美國前國務卿季辛吉在他的回憶錄「白宮歲月」中，即清楚的論及美國與共產世界的三角關係及其運作內涵（Kissinger, 1979：191~192，763~765）。

¹¹ 加拿大與義大利於一九七〇年相繼與中共建交，同時與我國斷交；一九七二年日本、西德、澳大利亞也相繼承認中共，除西德與我國當時並無邦交外，日本與澳大利亞則在與中共建交時，宣佈與我國斷絕外交關係。這些世界上重要的國家，相繼承認中共的事實，對美國與中共關係「正常化」的時程，自然不無影響。

特 (Jimmy Carter) 就任美國總統，對蘇聯的全球擴張，認為與中共建交以作為一個戰略目標，有其急迫性，卡特總統並希望與中共合作，會有利於美國與蘇聯的全球競爭 (Brzezinski, 1983: 196)；因此，一九七八年，卡特總統便公開聲明，美國承認一個中國的概念，與中國建立正式外交關係，符合美國最大利益 (卡特，1985: 229)。

中共建國以來，美中立場雖不時相左，但雙方的接觸、會談與互動，並未長期冰封，但美中關係進展最大的困境，無疑的還是雙方對於臺灣問題解決方式的歧見¹²。韓戰後，美國第七艦隊來台並對臺灣軍事援助，中共即對此表達強烈的反對，並要求美國撤出軍隊 (梅孜，1996: 1~2)。至一九七〇年止，美中一共進行了一百三十六次會談，但雙方關注的焦點顯然缺乏交集，特別在臺灣問題上，美方要求中共放棄對台使用武力，中共則要求美國撤出在臺灣及臺灣海峽的武裝力量 (王炳南，1985: 47)。一九七二年尼克森總統訪問北京，中共總理周恩來便不斷地強調：「臺灣問題是關鍵問題」(傅建中，1999: 79, 83)，雙方對此一問題的處理固然沒有共識，但在共同反霸 (抗蘇) 的需求下，暫時擱置爭議，簽訂了象徵關係更進一步的「上海公報」。

「上海公報」簽署後，美中雙方都有意加緊建交的步伐，但因中共堅持「美國必須與中華民國斷絕外交關係、廢除中美共同防禦條約以及全面撤離駐台美軍」等三項原則¹³，而暫告受阻。卡特總統就職後，決定與中共關係正常化，他認為拖延是無濟於事的 (Oksenberg, 1982: 182)，一九七八年十二月十六日，美國與中共發表「建交公報」，雙方正式於一九七九年一月一日建立外交關係。美國同意了中共的三項原則，但卻保

¹² 一九五五年八月一日至一九五七年年底，美中雙方在日內瓦舉行過七十三次會談；一九五八年金門炮戰後，同年九月雙方恢復在華沙複談，美方希望討論兩岸停火與降低台海緊張的具體措施，中國則堅持臺灣問題為中國內政問題，外國並無協商餘地，因此會談沒有結果 (Young, 1968: 164; 林文程，2000: 95~102)。

¹³ 一九七三年十一月季辛吉訪問北京時曾提出「兩個中國」或變相「一中一台」的模式，也就是美國一面和中共建交，一面卻不斷絕與臺灣之外交及軍事關係 (Tyler, 2000: 167~169)。但中共領導人毛澤東則以「日本模式」(即承認只有一個中國，完全切斷對臺北的正式外交關係，而與中共建交) 回應。一九七四年在北京，中共國務院總理鄧小平向來訪的美國國務卿季辛吉明揭，斷交、廢約及撤軍是中美關係正常化的三原則 (傅建中，1999: 154~155, 233)。

留了軍售臺灣的權力，中共雖然反對，但在建交的共同利益之大前提下，暫時擱置了此項爭議。

三、冷戰結束前的美中台局勢

（一）臺灣關係法的制定

美中建交後，部分美國國會議員對美台斷交及卡特總統在廢除中美共同防禦條約時，未與國會磋商，特別是對美國政府沒有進一步考量臺灣的安全，深表疑慮。故而分由參眾兩院通過，制定了「臺灣關係法」，將美國與臺灣間的非官方關係，以美國國內法形式固定。本法也讓美國軍售臺灣，取得了美國國內的合法性。儘管此舉使得鄧小平強烈不滿，甚至直言，「臺灣關係法」幾乎讓關係正常化形同具文（沈呂巡，1986：41），但一九七三年三、四月間，正值中共用兵「教訓」越南，而承受越南背後支持者蘇聯強大壓力之際，亟須尋求美國支持（Mann, 1999：97~99），因此不得不多所隱忍。

（二）雷根（Ronald Reagan, 1911~2004）總統時代的政策

中共對美中建交後，所遺留的美國軍售臺灣問題，一直不能釋懷。但無論上海公報或建交公報，美國都強調和平解決兩岸紛爭的前提。而雷根在大選期間，並不認同卡特總統的親中政策，且頻頻釋出對台的善意¹⁴，當他在一九八一年入主白宮後，更準備出售先進的 FX 戰機給臺灣。中共一方面在同年九月三十日，由人大常委會委員長葉劍英宣佈「關於臺灣回歸祖國的方針政策」（俗稱葉九條），不但對臺灣發出「招降」的和平攻勢，也企圖營造美方所樂見的「和平環境」，影響華府軍售戰機給臺北的態度（陳毓鈞，1997：281）；另一方面，也由國務院總理趙紫陽向美方提出，售台武器性能和數量，不超過卡特政府時期的水平，及售台武器逐年減少，直到完全停止的要求（資中筠，1994：917）。

雷根總統考量美中關係逆轉，可能促成蘇中加速修好，而影響美國戰略大三角的佈局與整體美國的利益。至此雷根政府的兩岸政策，即已確立了大方向，亦即繼續延續卡特政府的路線，爲了對抗蘇聯擴張主義，美中的戰略合作關係是十分重要的。一九八二年八月十七日，美中正式

¹⁴ 雷根在競選活動期間，數度表示選後不會拋棄朋友或盟國，甚至宣稱要與臺灣恢復官方關係（Holdridge, 1997：197~198）。

簽訂了第三份聯合公報，即「八一七公報」。公報中最值得注意的，正是美中台三方均甚為關切的軍售問題，美國表示將不尋求執行一項長期向臺灣出售武器的政策且向臺灣出售的武器在性能上和數量上，將不超過美中建交後近幾年供應的水準，美國並準備逐步減少對臺灣的武器出售，並經過一段時間尋求最後的解決（張亞中、孫國祥，1999：377~380）。此一公報表面上滿足了中共的部分需求，但實際上仍有各自表述的模糊空間。而就臺灣來說，雷根政府在「八一七公報」簽定的一個月前（七月十四日），即已向臺北傳遞了「六項保證」¹⁵，因此就公報的簽訂而言，臺灣或許輸了面子，但證諸往後的發展，實質並未有有所減損。

（三）冷戰結束前的態勢

總體而言，自美國對兩岸政策採取「務實」的觀點後，美國對中共便採取了積極交往，維持「建設性關係」的策略。在美、蘇二元對立的國際體系中，美國借著中、蘇共之間的矛盾，拉攏中共、建立戰略關係，以對抗蘇聯。在美、蘇、中戰略大三角的架構下，臺灣在美、中、台戰略小三角中的價值，其實是無法與大三角中的中國之戰略價值相提並論的。強調和平解決兩岸爭端，成為美國對臺灣保障的底限，為了美國的全球佈局及美國利益，犧牲臺灣的利益在中美談判過程中，成就美、中雙方的利益，是屢見不鮮的。臺灣需要仰賴美國，以避免被中共併吞，「忍氣吞聲、以拖待變」，在國際政治上是沒有策略中的策略。

一九八〇年代的末期，臺灣繼經濟發展具有具體成效之後，政治上也揮別了威權體制，而逐漸的與民主世界的主流脈動貼近。事實上，蘇聯與東歐共產國家也紛紛開始解體或潰敗，冷戰即將結束。中國在鄧小平的開放政策下，大陸市場吸引了全球自由世界資本家的目光，臺灣也在一九八七年開放民間赴大陸探親，兩岸民間的交流自此陸續展開，此時美國的立

¹⁵中華民國外交部在美中「八一七公報」簽署的次日，即公佈了雷根政府在一九八二年七月十四日事先向臺灣所提供的六項保證。內容如下：（外交部，1982：34）：

1. 美方不會同意設定期限停止對台的武器出售。
2. 美方不會同意對台武器銷售問題和中國進行事先磋商。
3. 美方不會同意在北京和臺北之間扮演調人角色。
4. 美方不會重新修訂「臺灣關係法」。
5. 美國並未改變其對臺灣主權問題的立場。
6. 美國不會對台施壓力，迫使其與中國進行談判。

場是「保持中立客觀、既不鼓勵、也不阻礙、更不暗示雙方對抗」(張亞中、孫國祥, 1999: 70)。在蘇聯未解體前美國始終對中國抱持著耐心與期待, 即使一九八九年中國爆發六四天安門事件, 中共執政當局利用正規軍隊, 鎮壓、殺害在天安門廣場集結, 以爭取自由民主的大學生與民眾並實施戒嚴長達七個多月¹⁶。在全球一致譴責, 美國國會通過制裁案的同時, 布希總統仍派遣密使前往北京, 要求鄧小平合作展開修補關係的工作, 甚至希望鄧小平能夠瞭解, 美國對中共的制裁不會永久, 但政治上有其必要(聯合報編譯組譯, 2000: 443)。為此, 前美國駐中國大使羅德(Winston Lord)便指出(聯合報編譯組譯, 2000: 448):

多年來, 論者一直在批評我們對待蘇聯和中國有雙重標準, 但我們對北京較寬容有兩個正當理由, 一是中國社會大體上是朝正確方向發展, 戈巴契夫以前的蘇聯則否; 二是中國對美國並未構成威脅, 中國在許多國際問題上也很有幫助, 而蘇聯則不斷擴充軍備, 行事冒進。現在這些先決條件多已不存在, 這種雙重標準的作法應該束之高閣。

美國對待蘇聯和中國確有雙重標準, 羅德企圖為過去的政策合理化, 事實上造成雙重標準的原因, 可能是理想主義與現實主義的交互使用。在羅德尚認為中國對美國並未構成威脅的時候, 殊不知後冷戰時期的來臨, 「中國威脅論」已悄然掩至。

肆、後冷戰時期美國的一個中國之政策

隨著蘇聯的瓦解, 美國成為後冷戰時期, 世界上唯一的強權, 他要如何扮演捍衛世界和平與安全的角色, 在美國國內就有不同的思維邏輯。第一種是對抗性的架構, 此一架構主張單方面使用武力的重要性; 第二種是採多邊性合作安全的方式, 強調預防外交(preventive diplomacy), 以非軍事手段防止衝突, 以調停代替戰爭, 在其他手段都失效後, 再採取集體干預(張亞中、孫國祥, 1999: 79~80)。

第一種對抗性的架構, 其理論基礎建構在, 唯有美國有能力伸張決定性的力量, 並在必要時單方面使用武力, 美國才能確保強大。美國的軍事

¹⁶ 中共因應天安門前學生的民主運動, 所發佈的戒嚴, 是自 1989 年 5 月 21 日至 1990 年 1 月 10 日止。

能力與科技優勢，是全球穩定的唯一可靠保證，它可確保美國在國際偶發事件中進行干預。事實上，有相當多的美國官方意見都支持「美國擁有強大軍備，以強制方式維護和平」的觀點（Nolan, 1994：509~510）。

第二種是採多邊性合作安全的方式，持這種主張者認為，美國無須以有限的資源與少數的支持，單獨採取軍事行動；美國應尋求國際合作或多邊合作的方式處理國際糾紛。這種策略，既可以在美國的領導下，達成美國預設的目的；也可預防爭端的擴大或武裝衝突的發生。即使最終不免需要使用武力，美國也有能力引導戰略方針，但卻由各國共同參與、共同分擔所需的耗費，以達到目的。因此，以合作促使安全的「合作性安全」（cooperative security）思維，應為美國在冷戰後「全球交往」（globe engagement）的本源（Nolan, 1994：509~510）。

上述兩種思維，其實是可以交互運用、並行不悖的。亦即對抗性的架構可以隱身在多邊性合作安全的方式中實踐。冷戰後，布希總統即提出「世界新秩序」（new world order）的構想，其內涵是，在美國的領導下，西方聯盟共同解決區域性衝突，而以美國軍力為後盾，並傳播人權、自由、民主等觀念，以改造世界（Bush and Scowcroft, 1998：362~364）。當然，穩定美中關係，將中共納入美國主導的世界秩序中，也在老布希（George H.W. Bush）總統「世界新秩序」的構想內。一九九〇年伊拉克入侵科威特造成的波斯灣危機，美國就是運用上述構想，藉由聯合國的決議，在世界各主要國家的支持下獲得勝利的。而在波斯灣的事件上，美國也得到了中國的支援，而中國一向是伊拉克武器供應國之一，這使得美國相信，經過天安門事件後的制裁，已使中國採取較為合作的態度了（Lasater, 2000：143~144）。

如果再觀察美國在南斯拉夫內戰或科索夫（Kosovo）危機中，所展現出的強勢干預的決心與領導能力，並輔以強大的軍事力量，美國所展現的多元性綜合國力，也絕非蘇聯解體後取代其聯合國地位，且正陷於國內政經困境之俄羅斯（林文程，2001：59；鄒念祖，1992：25~26），或「經濟達成整合而政治整合是不可能達成」的歐盟（明居正，1992：30~31）所能望其項背。而最有可能與美國競爭的對手，無疑的就是中國。老布希總統的時代，已體認到在衝突解決的過程中，國際爭端不再是單一國家或少數強國單獨行動，能夠順利解決（Huntington, 1991：6；周煦，1996：3），至

少美國已不願再獨自扮演國際警察的角色。中國在美國處理國際危機時如果能夠合作，將可以減輕許多美國的負擔。所以儘管後冷戰時期「聯中制蘇」的戰略價值已經褪色，「世界新秩序」的推行，美國仍須借重中國。因此對於中共踐踏人權，出售飛彈予巴基斯坦、敘利亞及伊朗等違反武器擴散約定等情事，老布希政府卻能以睜一隻眼、閉一隻眼的方式（Mann, 1999：261~262），視若無睹，給予包容。

中國的經濟在鄧小平持續改革開放的政策指引下快速成長，世界銀行（World Bank）甚至預估到二〇一〇年時，中國大陸將超越美國，成為世界第一大經濟體（Lardy, 1994：14~18）。中國人力資源豐沛且低廉，土地遼闊、人口多，市場商機可觀，故而吸引國際資金蜂湧而入，一九九〇年代以後，中國已成為全球第三大經濟力量，不但未受一九九七年以來，亞洲金融危機與全球性經濟不景氣影響，二〇〇〇年其經濟成長更是全球之冠，軍事預算也是連續十年以兩位數激增，使一個國民所得未達八百美元的窮國，躋身全球經濟及軍事大國（阮銘，2000）。尤其中國積極進行軍事現代化工程，建立軍備、向俄羅斯購買高科技武器，其國防預算預估在二〇一二年將超越美國。尤有進者中共將核武瞄準美國，同時出售大規模毀滅性武器至利比亞、伊朗及伊拉克，在在證明中共對美國安全的直接與間接威脅（Sweet, 1997），「中國威脅論」乃成為美國國內及其他民主國家廣泛討論的議題¹⁷。

一九九三年柯林頓（Bill Clinton）接任美國總統，儘管他選前極力抨擊布希總統對中國態度的軟弱，在民主黨全國代表大會上，柯林頓發表了一項「新誓約」，宣稱「不會縱容從北京到巴格達的暴君」（聯合報編譯組譯，2000：468）。但一如雷根總統在就職後，必須面對現實的國際環境與美國利益，理想主義仍有其極限性。布希總統時代，謹守著雷根總統與中國維持「建設性關係」的策略，柯林頓總統上任後卻進一步主張與中國展開「全面交往政策」（comprehensive engagement policy）。對此，美國國務院助理國務卿羅德（Winston Lord），在一九九五年十月十一日於參議院外交委員會作證時即指出，與中國全面交往有其安全與軍事上的考量。中國

¹⁷ 根據中國大陸學者的統計，光就一九九二年初到一九九四年底，美、日、英、法等國的報刊上，先後共有七十多篇有關「中國威脅論」的文章（郭隆隆、趙念渝，1998：83）。

日趨強化的軍事力量，和它在國際上的歷史作用，將在二十一世紀，使它成爲世界上的一個主要強國。美國所面臨的挑戰，是要確保在中國發展成爲一個世界級大國的過程，能發揮建設性的作用，也就是能夠與國際社會融爲一體，並致力於遵守國際法的行爲準則。「全面交往」的政策，將有助於促使中國朝這個方向演變¹⁸。

柯林頓總統的中國政策已相當明顯，它將以全面性的擴大交往，使中國質變爲能與西方價值（或說美國價值）融合的民主國家。《紐約時報》便認爲「如果中國能走上相同的道路，世界五分之一的人口就納入了民主體系，也許會因此減少了和其他五分之四人口發生軍事衝突的危險」（紀思道、伍潔芳，1996：487）。果真如此，來自中國的威脅將全面解除。因此，要貫徹以交往促使中國改變的政策，就必須和中國維持一個穩定與和諧的關係。所以中國內部的人權問題，可以與經濟上的最惠國待遇脫鉤，避免影響雙方全面深化交往的可能關係。

一九九七年十月二十七日美中雙方更進一步建立「建設性戰略夥伴關係」（*relation of constructive strategic partnership*）。在這份《聯合聲明》中也附帶指出，爲實現此一目標（建立「建設性戰略夥伴關係」），雙方同意，從長遠的觀點出發，在美中三個聯合公報的基礎上處理兩國關係。換言之，美國遵守美中三個聯合公報，是維繫美中建設性戰略夥伴關係的基礎，「臺灣問題」已被拉高到兩國關係的最核心地位了（張亞中、孫國祥，1999：211）。

綜觀後冷戰時期，中國軍力日盛，經濟力亦扶搖直上，其對國際社會或區域安全的影響力，實不容忽視。美國有意藉交往造成中國如蘇聯般的質變，也擬藉中國的參與國際事務，此一多邊性合作安全的模式，建構「世界新秩序」，既能維持美國在全世界的領導地位，又能減輕美國的負荷。中共趁此機會將臺灣問題凸出爲美中關係發展的基本條件，企圖藉美國圈住臺灣。面對大國外交，臺灣亟思突圍之策，如申請加入聯合國等國際組織、或透過元首出訪（如李登輝總統之訪問美國康乃爾大學）等，以凸顯

¹⁸ U.S. Department of State, 95/10/11 Testimony: Winston Lord on US Policy toward China Bureau of East Asian and Pacific Affairs, Statement of Ambassador Winston Lord, Assistant Secretary of State Bureau of East Asian and Pacific Affairs, October 11, 1995 Before the Senate Foreign Relations Committee Asia and Pacific Affairs Subcommittee U.S. Policy toward China: Security and Military Considerations.

臺灣主權獨立之事實。中共則藉著美中三公報的基礎，不斷向美國進逼。一九九八年六月柯林頓總統訪問中國，雖未簽訂第四公報，但卻在上海公開表示了美國的「三不政策」。他說¹⁹：

我有機會重申我們的對台政策，即我們不支援臺灣獨立或兩個中國、一中一台，而且我們也不相信，臺灣可以在任何成員是以國家名義，為入會條件的國際組織中取得會籍，我們的政策是一貫的。

由柯林頓總統以上的談話可知，在蘇聯的對抗勢力消退後，中國已在「世界新秩序」上找到新的定位，其國際戰略價值不減反增；臺灣雖因民主化成功，其社會脈動已與自由世界的主流價值共振，但因中共對「一個中國」政策的堅持與沒有彈性，造成國際主流社會為關照中國的意志，而屈從於中國的價值論述，即便是冷戰後綜合國力獨強的美國也不例外。可以說，後冷戰時期，美國的一個中國政策，是逐步向中國傾斜的，臺灣要如何突圍或自保，除了要等待機會外，恐怕更需要智慧。

伍、小布希總統兩岸政策的演變與影響

二〇〇一年共和黨的小布希（George W. Bush）就任美國總統。共和黨表示認知有「一個中國」的觀點，但它必須建立在中國不會對台灣動武的基礎上，而有關台灣未來的全部議題必須「和平解決，並須要台灣人民所能接受」。因此，共和黨在其政綱中將台灣定位為「美國長期的朋友及真正的民主政體」，值得美國強力支持，並應及時出售防禦性武器給台灣，以增加台灣的安全²⁰。小布希就職百日前夕的談話，也秉持共和黨上述理念，向記者說：「我認為中國方面必須聽到，我們也像歷屆政府一樣，是一個願意維護台灣關係法精神的政府」²¹。美國的兩岸政策逐漸由戰略模糊轉為戰略清晰。然而「九一一事件」後，美國在全球戰略上必須以反對恐怖主義為主軸，爭取中國的支持或協助有其戰略價值，兩岸關係又產生了新的變數。我們將就「九一一事件」後美國的兩岸政策進行探討。

¹⁹ Remarks by the President and the First Lady in Discussion on Shaping China for the 21th Century, Shanghai Library, Shanghai, People's Republic of China, June 30, 1998. Available from <http://www.whitehouse.gov/WH/NEW/China/speeches.html>

²⁰ 林正義，《美國共和、民主兩黨的中國政策政綱觀察》，參見〈<http://www.dsis.org.tw/peaceforum/papers/2000009/EST0009001.htm>〉

²¹ 「美國總統布希回顧就任百日及中美關係」，參見〈<http://usinfo.org/sino/bush100day-c.htm>〉

一、小布希總統初期的兩岸政策

美國的智庫如就兩岸政策觀察，常被外界分為紅、藍二隊。儘管兩者都是以美國的利益為出發點，但對於應採用的手段卻有不同的思考。紅隊認為與中國交往，以「戰略模糊」對美國較為有利，其政策主張多親中國，常視台灣為「麻煩製造者」；藍隊則以圍堵中國為基本戰略，而認為「戰略清晰」可防止中國誤判情勢，始有利於台海的穩定，他們普遍認為具有侵略性的北京，才是麻煩製造者，故多被視為親台灣。小布希於二〇〇一年擔任美國總統，美國政府中多位重要成員，都被視為藍隊的一份子，國家安全顧問萊斯（Condoleezza Rice）就是其中的要角之一。

萊斯在二〇〇〇年初就曾撰文指出，「中共不是一個甘於維持現狀的強權，它曾企圖改變亞洲的權力平衡，趁機坐大。光是這一點就足以證明他們是美國的戰略對手，而不是戰略合作伙伴。再加上他們和伊朗、巴基斯坦合作擴散彈道飛彈技術，構成的安全問題已經昭然若揭」。她進一步強硬的表示，與中國合作固然值得追求，但雙方利益發生衝突時，美國不要怯於和北京對抗（Rice, 2000：54～60）。她並警告：北京對華府已構成兩方面的問題。第一、中國在北韓、巴基斯坦擴散武器的所作所為，證明中國是憎惡華府在亞洲擴張勢力；第二、中國擴展軍力，使台海成為美、中潛在的安全衝突點（傅依傑，2000）。其後擔任小布希政府國防部副部長的伍佛維茲（Paul Wolfowitz）也曾表示：「我認為中國是未來幾十年，美國外交政策最嚴肅的挑戰」。他認為美國應面對「中國是正在崛起的一個強權」的事實，但卻不必過份誇大中國的能力，因為中國有求於美國者，絕對比美國求之於中國者多（張宗智，2000）。和這些幕僚一樣，小布希本人在加州的一場演說中，也直指，中共是一個競爭對手，而不是一個戰略夥伴，美國固然不必帶著「惡意」與中國交往，但也不能存著「幻想」²²。

小布希陣營對中國的敵視，在小布希上任後顯然不利於美中雙方的交往。鮑爾（Colin Powell）在接受國務卿提名的演說中表示，美國將與俄羅斯和中共合作，美國不會把他們當作「潛在的敵人」，但也不會視之為「戰略伙伴」，而是把他們看做正在尋找自己方向的國家²³。鮑爾的說法，顯然

²² “Inside the Mind of Bush’s Foreign Policy Czar”, Business Week, February 23, 2000 at < <http://www.businessweek.com/bwdaily/dnflash/feb2000/nf00223a.htm?scriptFramed>

²³ “The 43rd President: Remarks at Announcement of Powell’s Nomination as Secretary

有意緩和大選期間小布希陣營對中國不具善意的言論，但也可以明顯的看出，小布希政府已不再像柯林頓時代，與中國結為「建設性戰略伙伴關係」的「交融」狀態。

首先，小布希政府上任後即強調美國在亞太戰略夥伴將是日本，而不是中國。爲了加強東南亞島弧的防衛線，將擴大日本的和平維持與區域安全角色，同時也將強化與南韓、菲律賓、澳洲及紐西蘭的傳統聯盟關係，並逐漸將海外的兵力部署由歐洲轉往東亞與中東²⁴，藉以強化對中國的軍事圍堵。

其次，在兩岸政策上，小布希調整了美國以往「戰略模糊」的策略，而改爲「戰略清晰」(Parpart, 2001: 96~97)。小布希政府亟欲清楚的讓中國明白美國的立場，表明美國有「實力」並有「決心」要捍衛亞太地區安全的。國防部長倫斯斐(Donald H. Rumsfeld)就宣稱，「歷史顯示，示弱將招致敵人挑釁，美國應展現國防實力，並佐以嚇阻手段，才能維持世界的和平與穩定」²⁵。小布希在二〇〇一年四月一日美國 ABC 電視台播出的「早安美國」(Good Morning, America)節目中，被詢及華盛頓是否有義務協防台灣以因應中國武力犯台時，堅定的答覆：「是的，而且中國必須瞭解這一點」，他接著指出，美國將會「不計一切代價」協助台灣自我防禦。另外，小布希總統在接受華盛頓郵報專訪時也明示，他將停止將近二十年來美、台年度軍售檢討會議的政策，而根據台灣實際的需求基礎進行會議，這一點「已經向台灣方面清楚表達」。小布希並表示，他將遵守美、中、台的「三報一法」架構，但會更強調以安全角度處理美、中、台關係(吳東野等，2002: 170)。

二〇〇一年四月美中因軍機在南中國海擦撞事件，雙方關係一度緊張(吳東野等，2002: 46)。事件甫落幕，小布希總統便批准了年度軍售台灣項目，規模之大，爲近年來所罕見²⁶，特別是質與量俱見提升，較往年

of State”, *The New York Times*, December 17, 2000, Section 1, P.51

²⁴ 參見《香港：文匯報》，2001年4月16日

<<http://202.130.245.40/chinese/2001/Apr/29291.htm>>

²⁵ “Bush Picks Rumsfeld for Defense”, CNSNews.com, December 20, 2000.

<<http://www.newsmax.com/archives/articles/2000/12/28/131246.shtml>>

²⁶ 軍售項目不僅打破以往禁忌，如出售四艘紀德級驅逐艦，八艘傳統柴油動力潛艇，更突破美國不出售戰略性攻擊武器的立場。另外還有十二架 P-3C 反潛攻擊

有很大的突破（翁明賢，2001：3）。

可以說，小布希政府執政初期，在外交或國際事務的處理上，較能兼顧理想與現實兩種主義的策略，他上任後也不再提柯林頓時期的對台「三不政策」，種種跡象顯示，小布希政府親台抑中的態度，這種情形到了九一一事件後，才發生明顯的轉變。

二、九一一事件之後的兩岸政策

儘管小布希政府在上台之初，力圖微調柯林頓總統時期在兩岸政策上的親中幅度，但並不意味小布希政府已不經營美、中關係。恰好相反，中國仍是美國區域安全乃至全球佈署的合作對象。二〇〇一年七月下旬美國國務卿鮑爾訪問大陸，為小布希總統出席當年十月在上海舉行的「亞太經合會」（APEC）高峰會議交換意見的前夕，中共釋放了李少民等政治犯，並允許美國兩艘軍艦「守護者號」（Guarding）和「愛國者號」（Patriot）訪問香港。鮑爾在北京雖祇停留一天，卻與中國達成了若干協議，其中包括舉行海上軍事安全磋商機制會議、恢復人權對話及針對反核武擴散問題舉行專家磋商等（傅夢孜，2002：24），顯見雙方在軍機擦撞事件後磨合的用心。

二〇〇一年九月十一日，美國五角大廈及紐約世貿大樓受到回教恐怖份子的劫機暴力攻擊，傷亡慘重，舉世震驚。美國一向奉行前沿戰略部署，或預防性的軍事戰略安排，對於本土的軍事安全威脅，並不認為有多大的發生機率。「九一一事件」不但重挫了美國的聲望和權威，也讓美國人民必須學習生活於恐懼之中，更改變了美國內政、外交原有的優先次序。加強軍備、保護本土；打擊恐怖份子、防止暴力事件再度發生，成為小布希政府重建美國自信心，挽回美國聲望的首要課題。

為了打擊阿富汗（Islamic Emirate of Afghanistan）的神學士政權（Taliban），以及其所庇護的「九一一事件」首謀賓拉登（Osama bin Laden）之蓋達組織（al Qaeda），美國必須取得國際體系成員的合作。中共與俄羅斯是美國西方盟邦之外的軍事強國，在聯合國又享有否決權，特別是賓拉登所訓練出來的恐怖份子曾在中國新疆與俄羅斯車臣製造多起爆炸攻

機，潛射及水面發射的先進魚雷、潛射反潛魚叉飛彈、MK48 魚雷、可進行掃雷工作的 MH-53E 海龍直昇機；車載型刺針地對空飛彈、Paladin 自走砲系統和 AAV7A1 兩棲攻擊車等（邵宗海，2001：3）

擊事件，中國與俄羅斯對「九一一事件」應能感同身受。因此，成爲小布希政府積極爭取支持的重點國家 (Pillar, 2001: 20)。而從地緣政治的觀點，如果沒有中國的合作，對於阿富汗的戰爭或是對潛伏的國際恐怖組織的圍剿，都會造成極大的干擾，美國助理國務卿凱利 (James A. Kelly) 就指出，「國際恐怖主義是美國與中國的共同敵人，今後雙方必須建立長期的合作管道」 (Kelly, 2002)。

美國國務院曾列舉支持恐怖主義的國家包括敘利亞、伊朗、伊拉克、利比亞、北韓、蘇丹及古巴等爲流氓國家 (Will, 2001: A23)，美國中央情報局也曾指出，從公元二〇〇〇年七月到十二月間，中國是伊朗、利比亞、巴基斯坦及北韓等國家飛彈科技和相關器材的供應國，並且伊朗還尋求中國協助其化學武器計畫，中國更對伊朗、蘇丹、巴基斯坦及其他國家輸出先進的傳統武器²⁷。阿富汗神學士政權因庇護恐怖主義集團，而成爲美國打擊國際恐怖主義者的對象；中國提供「流氓國家」表現流氓行爲所需的後盾－武器，美國卻視中國爲「必須建立長期合作管道」的對象。美國的作法當然是雙重標準，關鍵在於國力的強弱，現實主義下的美國利益，顯然優於理想主義下的美國價值。

美國五角大廈在二〇〇一年十月一日發表了一份「四年國防評估報告」 (Quadrennial Defense Review Report)，這份報告距離九一一事件不到一個月，卻已針對恐怖暴力事件後的新情勢做出調整。報告中揚棄了以往「以威脅爲基礎」 (threat-based)，即誰可能是敵人及戰爭可能在那裡發生的舊思維，代之以「以能力爲基礎」，即著重在誰可能如何發動攻擊的新思考 (U.S. Department of Defense, 2001: 5)。報告中也指出，美國國防計劃應轉爲「以兩個特殊地區爲主要目標」。一個爲東北亞，另一則爲南亞，同時也警告，亞洲地區可能出現一個「具有可觀資源的軍事競爭對手」 (U.S. Department of Defense, 2001: 4)，報告中未挑明此一「對手」可能是誰，但國防部長倫斯斐 (Donald H. Rumsfeld) 卻意有所指的強調，美國必須明辨，必須要具備何種能力才能嚇阻並打敗「以意外、欺敵或非對稱性戰爭

²⁷ CIA, Unclassified Report to Congress on the Acquisition of Technology Relating to Weapons of Mass Destruction and Advanced Conventional *Munitions*, 1 July Through 31 December 2000, pp13~14.
<http://www.cia.gov/cia/publications/bian/bian_sep_2001.htm>

之方式來達成其目標」的敵人（U.S. Department of Defense, 2001：4）。倫斯斐的指涉其實呼之欲出，但基於反恐、反擴散的需要，美國仍需與這個「對手」或「敵人」打交道。

九一一事件暫時移轉了美國各界對「中國威脅論」的視野，美、中關係短期而言，因反恐怖主義而使兩國找到利益上的共同點，提供了兩國改善關係的機會，至少美國已不再提中國為其戰略的競爭對手（傅亞蘭，2002：83）。而對阿富汗用兵之後，美國尚要處理伊拉克、伊朗、北韓等「邪惡軸心」的若干事項。儘管中國表態支持反恐，實際上卻擬將反恐與反疆獨、反藏獨及反台獨議題掛鉤，有條件的支持美國以藉機牟利；儘管在反武器擴散或限制北韓核武議題上，中國的言行始終不一（潘錫堂，2003：826～827），但美國仍需尋求中國的支持，至少不掣肘。中國也有意藉此再度拉近與美關係，至少不再使雙方關係惡化（潘錫堂，2003：159）。在雙方各有所求的情形下，雖然雙方的矛盾與衝突並未消失，但卻可因眼前的共同利益而暫時擱置，可以預見的是，這些矛盾與衝突，未來仍將會一一浮現的（裘兆琳，2001：133）。

整體而言，美國在九一一事件後，雖然使小布希主政之初強勢的單邊主義操作，逐漸改變成與國際體系重要成員合作的多邊架構。特別在兩岸關係的運作上，對中國從原先的戰略競爭對手，再返回建設性合作關係的伙伴，但小布希政府並未因反恐戰爭、核武器擴散議題，乃至二〇〇三年三月間的對伊拉克戰爭上，需要中國的合作而犧牲台灣的利益。易言之，小布希政府對於兩岸議題顯然有其定見。中共雖曾趁機向美國提出「停止軍售台灣」、「暫緩美、台軍事交流」、「重提一國兩制」以及「主張一個中國」等等要求（張瑞昌，2001），而小布希政府卻無意以台灣的利益為交換條件。

二〇〇二年十月底中國國家主席江澤民到美國芝加哥、休士頓訪問，並與小布希總統在德州的克勞福（Crawford）農場會晤。會後，小布希向記者主動說明，「我向主席強調，我們基於三個聯合公報和台灣關係法的一個中國政策，仍然維持不變。我強調，中國和台灣必須透過對話，以達到和平解決雙方歧見」。小布希在提到「一個中國」時，首次說成「基於三個聯合公報和台灣關係法的一個中國政策」，異於美國以往給予中共的承諾是一個中國和三個公報，而給予台灣則是台灣關係法和六項保證，兩

條平行線互不交集的說法²⁸，可見小布希政府對兩岸議題定見之一斑。此種態度，即使在二〇〇三年胡錦濤接任中共國家主席後也沒有改變，二〇〇四年元月陳水扁總統宣佈三二〇和平公投的兩個題目後，美國國務院發言人包潤石就重申，美國遵守三個聯合公報及台灣關係法的承諾，維持一個中國政策，不支持兩岸任何一方企圖以片面方式解決彼此間的問題²⁹。此一說法再度彰顯了美國的兩岸政策，亦即「中國不武、台灣不獨、美國作保」的「戰略清晰」之立場（潘錫堂，2003：198），以及和平解決兩岸問題的最高指導原則。

陸、結語

季辛吉曾說，制定美國外交政策的過程就是在理想主義與現實主義間尋求平衡的過程（Kissinger, 1994a：118）。理想主義是一種對價值觀的堅持，現實主義則是對國家利益的追求，價值與利益未必都是一致的，當理想與現實衝突時，如何讓價值與利益趨於穩定的平衡狀態，確實需要高度的智慧。儘管季辛吉認為美國具有無可匹敵的美德和實力。美國對其實力，以及目標的崇高性深具信心，因而有意在世界各地為其價值作戰（Kissinger, 1994b：809）。卡特總統也曾指出，一個國家的對外政策，不應悖離其國內政治所依循的道德標準（Carter, 1994：141）。但美國的道德標準或美國價值是否可以放諸四海而皆準，俟諸百代而不惑？恐怕並不盡然，當不同國家間的不同價值體系產生矛盾或衝突時，國家利益更常是國家政策決定的依歸。

在美、中、台三角關係的處理上，美國的政策似乎呈現著某種程度的鐘擺效應。冷戰初期，台灣是美國西太平洋圍堵共產主義的防線中之一環，無論韓戰或越戰，台灣在運輸補給的地位上具有重要價值，此時美台關係非常緊密。二十世紀六、七〇年代以降，尋求中國共同對抗蘇聯，可能獲致更大效果時，美、中關係，一日千里，大幅拉近，美、台關係則相對低盪。冷戰結束，「中國威脅論」日興，美、台間雖然無法恢復正式外交關係，但互動卻漸趨頻繁，主要的原因還是在美國必須提

²⁸ <布江會談中的兩岸問題>，大陸情勢雙週報，1399 期，中國國民黨中央政策委員會編印，2002 年 10 月 30 日，頁 17~20。

²⁹ <陳水扁宣佈公投議題及近期兩岸三方關係>，大陸情勢雙週報，1429 期，中國國民黨中央政策委員會編印，2004 年 1 月 28 日，頁 20~24。

防中國坐大，雙方可能因利益衝突而交惡，屆時美國仍能藉由台灣圍堵或牽制中國；然而一旦在國際事務的處理上需要中國的協助時，台灣又可能成爲美、中關係發展上的麻煩製造者。

中國學者對於美、中關係則另有觀察，他們認爲，美國對華政策具有兩面性，但無論如何都建立在國家利益的考量上。損害美、中關係對美國本身也會產生不利的影響，也無法在美國國內獲得共識。因此，當美、中關係順利時，其密切程度是有限的；反之，當美、中關係發生爭執時，其緊張程度也是有限的，顯然雙方都不願造成局勢失控或形成全面的對抗（王力，2002：37）。如果這種觀察是正確的，那麼美、中雙方都可能基於本身的利益，將衝突擴張到最緊繃的程度，以測試對方的底限和本身可能的最大獲利，但雙方也會基於安全與利益的考量自我節制，俾使危機順利化解，避免可能的損害。杜意奇（Karl W. Deutsch），就指出（李其泰譯，1971：181），「競賽者最理性的戰略，也就是最有可能產生獲勝結果的戰略，……最理性的戰略則是最大限度的純收益者或最小限度的淨損失的戰略。」據此以觀，美、中關係的擺動與美、台關係的擺動，其擺幅自然有其有限性。美國兩岸政策的擺動，既受制於美國國家利益的思考，我們便可在美國國家利益的觀點上，看到美國對兩岸政策訂定時的制約現象，此一現象，同時也一定程度的制約了中國與台灣之間關係的發展。

參考書目

一、中文書目

中共研究雜誌社編輯委員會編，《1970 中共年報》，台北：中共研究雜誌社，1970。

王力，〈試析美國對華政策的波動期現象〉，《國際問題研究雙月刊》第4期，北京：中國外交部中國國際問題研究所 2000～2002 年，2002。

王炳南，《中美會談九年回顧》，北京：世界知識出版社，1985。

外交部編，《外交部聲明及公報彙編》（1982 年 1 月至 12 月），台北：外交部，1982。

史景遷（Jonathan D. Spence）著，溫洽湓譯，《追尋現代中國》，（The Search for Modern China），台北：時報文化出版企業股份有限公司，2001。

卡特（Jimmy Carter），《忠於信仰》，北京：新華出版社，1985。

- 朱成虎，《中美關係的發展變化及其趨勢》，南京：江蘇人民出版社，1998。
- 吳東野、張亞中、楊開煌、陳一新等，《2001 年國際形勢與未來展望》，台北：遠景基金會，2002。
- 吳建德，《中國威脅論——後冷戰時期中共軍備之擴張》，台北：五南圖書出版公司，1996。
- 沈呂巡，《軍售問題與中共對台政策之研究》，台北：文友出版社，1986。
- 阮銘，〈新世紀的台美中三角關係〉，<http://www.inpr.org.tw/inprc/pub/journals/ml/>，2000。
- 李其泰譯，Karl W. Deutsch 著，《國際關係解析》，台北：幼獅文化事業公司，1971。
- 明居正，《國際政治體系之變遷》，台北：五南圖書出版股份有限公司，1992。
- 林文程，《中共談判的理論與實務：兼論台海兩岸談判》，高雄：麗文出版社，2000。
- 林文程，〈美國安全情勢〉，收錄於陳鴻瑜主編，《2001 台灣安全展望白皮書》，（台北：台灣綜合研究院戰略與國際研究所），2001。
- 周煦，〈全球情勢及其對兩岸關係的影響〉，台北：《問題與研究》，第三十五卷第十期，1996。
- 邵宗海，〈美國對台軍售政策對兩岸關係的影響〉，台北：《中山人文社會科學期刊》，第九卷，第一期，2001。
- 胡為真，《從尼克森到柯林頓美國對華「一個中國」政策之轉變》，台北：台灣商務印書館股份有限公司，2001。
- 紀思道、伍潔芳著，陳妙香譯，《驚蟄中國》，台北：智庫股份有限公司，1996。
- 翁明賢，〈美國調整對台軍售對中、美、台三邊關係的影響〉台北：《共黨問題研究》，第 27 卷，第 5 期，2001。
- 張宗智，〈伍佛維茲：布希中國政策的旗手〉，台北：《聯合報》，12 月 18 日，版 13，2000。
- 張亞中、孫國祥，《美國的中國政策——圍堵、交往、戰略夥伴》，台北：生智文化事業有限公司，1999。
- 張瑞昌，〈美阿戰火一開，我方確保國安〉，台北：《中國時報》，10 月 2 日，版 5，2001。

- 梅孜，《美台關係重要資料選編》（1948.11-1996.4），北京：時事出版社，1996。
- 陶涵（Jay Taylor）著，林添貴譯，《蔣經國傳》（The Generalissimo's Son: Chiang Ching-Kuo and The Revolutions in China and Taiwan），台北：時報文化出版企業股份有限公司，2000。
- 陳志奇，《美國對華政策三十年》，台北：中華日報社，1981。
- 陳毓鈞，《「一個中國」與台北—華府—北京》，台北：環宇出版社，1996。
- 陳毓鈞，《戰爭與和平—解析美國對華政策》，台北：環宇出版社，1997。
- 郭隆隆、趙念渝編著，《世紀之交之大國關係》，上海：上海教育出版社，1998。
- 傅依傑，〈萊斯：台海是中美潛在安全衝突〉，台北：《聯合報》，12月4日，版13，2000。
- 傅亞蘭，〈九一一事件對美中台三邊關係的影響〉，台北：《共黨問題研究》，第二十八卷，第一期，2001。
- 傅建中編著，《季辛吉祕錄》，台北：時報文化出版公司，1999。
- 傅夢孜，〈美國外交的新調整〉，《現代國際關係》，2002年第1期，2002。
- 裘兆琳，〈「九一一事件」對美、「中」、「台」關係之影響〉，收錄於汪毓瑋主編，《亞太經合會後布希政府對華政策與兩岸關係發展》，台北：兩岸交流基金會，2001。
- 資中筠主編，《戰後美國外交史——從杜魯門到里根》，北京：世界知識出版社，1994。
- 鄒念祖，〈新世界秩序的調整與形成〉，台北：《問題與研究》，第三十一卷第十二期，1992。
- 潘錫堂，《兩岸關係與大陸政策》，台北：新文京開發出版有限公司，2003。
- 聯合報編譯組譯，Patrick Tyler 著，《中美交鋒》（A Great Wall: Six Presidents and China），台北：聯經出版事業公司，2000。

二、英文書目

- Art, Robert J., "America's Foreign Policy", in Roy Macridis ed., *Foreign Policy and World Politics*. New Jersey: Prentice-Hall, 1989。
- Bowles, Chester, "Reconsider the China Question", *Foreign Affairs*, Spring, 1960。

- Brzezinski, Zbigniew** , *Power and Principle*. New York: Farrar, Straus, Gixoux , 1983 .
- Bush , George and Scowcroft,Brent** , *A World Transformed*. New York: Alfred A.Kmopf , 1998 .
- Carter, Jimmy** , *Why Not the Best ?* (New York : Bantam Books) .
Chiu,Hungdah. ed. , , 1994 .
- Carter, Jimmy** , *China and the Taiwan Question*. New York: Praeger Publishers , 1979 .
- Fukuyama, Francis** , “The End of History ?”, *The National Interest* Summer , 1989 .
- Holdridge, John** , *Crossing the Divide: An Insider’s Account of Normalization of U.S.-China Relation*. New York:Rowman Littlefield Publishers Inc , 1997 .
- Huntinton, Samuel P.** , “America’s Changing Strategic Interest”, *Survival*, Vol.XXXIII, No.1, Jan/Feb , 1991 .
- Huntinton, Samuel P.** , “The Lonely Superpower”, *Foreign Affairs*, Vol.78, No.2, March/April , 1999 .
- Kelly, James A.** , *President’s Trip to Asia : Outlook and policy prospects*. Remarks at the Woodrow Wilson International Center for Scholars. Washington, D.C., March 18 , 2002
(<http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2002/8820.htm>) .
- Kennan ,George F.** , “Long Telegram”from Moscow, February 22,1946, in *Foreign Relations of the United States 1946*. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office,Vol. VI , 1969 .
- Kissinger,Henry** , *White House Years*. New York: Little, Brown and Company , 1979 .
- Kissinger,Henry** , “Reflection on Containment,” *Foreign Affairs*, vol.73, no.3 (May-June) , 1994a .
- Kissinger,Henry** , *Diplomacy*. New York : Simon & Schuster , 1994b .
- Lardy, Nicholas R.** , *China in the World Economy*. Washington, D.C.: Institute for International Economics , 1994 .

- Lasater, Martin L.** , *Policy in Evolution: The U.S. Role in China's Reunification*. Boulder:Westview Press , 1989 .
- Lasater, Martin L.** , *The Taiwan Conundrum in U.S. China Policy*. Boulder:Westview Press , 2000 .
- Mann,James H.** , *About Face: A History of America's Curious Relationship with China, from Nixon to Clinton*. New York: The Century Foundation , 1999 .
- Nolan, Janne E. ed.** , *Global Engagement: Cooperation and Security in the 21st Century*, Washington, D.C.:The Brookings Institute , 1994 .
- Oksenberg, Michael** , “A Decade of Sino-American Relation”, *Foreign Affairs*, Vol.61, No.1 , 1982 .
- Parpart, Uwe** , “Bush's lone military superpower vision,”*Asia Times on Line* , February 16 , 2001 .
- Pillar, Paul R.** , *Terrorism and U.S. Foreign Policy*. Washington, D.C. : Brookings Instruction Press , 2001 .
- Rice, Condoleezza** , “Promoting the Interest”, *Foreign Affairs*, Vol.54, Jan /Feb , 2000 .
- Sweet, Stuart** , “Growth and the China Threat”,*Investor's Business Daily*, April 2 , 1997 .
- Tyler, Patrick** , *A Great Wall: Six President and China: An Investigative History*, New York: A Century Foundation Book , 2000 .
- U.S.Department of Defense** , *Quadrennial Defense Review Report*. Washington, D.C. Department of Defense , September 30 , 2001 .
- Foreign Relations of the United States (FRUS)*, Vol.7. Washington D.C.: U.S. Government Printing Office , 1945 .
- U.S.Department of State** , *United States RelationsWith China, With Special Reference to the Period 1944-1949 (The China White Paper.)* Washington D.C.: U.S. Government Printing Office , 1949 .
- U.S.Department of State** , *Foreign Relations of the United States (FRUS)*, Vol.7, Washington D.C.: U.S. Government Printing Office , 1950 .
- U.S.Department of State** , *Foreign Relations of the United States (FRUS)*,

Vol.14, Part1, Washington D.C.: U.S. Government Printing Office ,
1952~1954 。

Waltz, Kenneth , *Theory of International Politics*. Massachusetts: Addison
Wesley , 1979 。

Will, George F. , “War Without Precedent” , *Washington Post* , October 10 ,
2001 。

Young, Kenneth T. , *Negotiating with the Chinese Communists: The United
States Experience, 1953~1967* , New York: McGraw-Hill Book
Company , 1968 。

A Study of United State’s China Policy (1949~2004)

Chi-Fang Lo* , **Wen-Ching Lin,****

Abstract

Cross-strait interaction has been impacted by American Chinese policy for half century. Containment, engagement, or strategic partnership are strategies, which deeply influence American understanding for “One-China Policy” as well as the interaction between Taiwan and America, are taken by American government among different periods.

Based on the change for American Chinese policy, this research is intended to clarify the relationship among American, China, and Taiwan to understand the causes for American government to make Chinese policy. The rise of China, 2008 global recession, and the cross-strait development after President Ma’s inauguration are truly factors to affect American Chinese policy. However, this research would focus till to the first presidential term for George W. Bush (2004) in order to base the following research.

Key words: Chinese policy, Cross-strait relation, Taiwan Relation Act

* Associate Professor of General Education College, HungKuang University.

** Corresponding author, Associate Professor of General Education College,
HungKuang University.