

### 第三章 美國的兩岸政策及其影響

美國在第二次世界大戰後，成爲全球綜合國力的首強。儘管冷戰時期以美國爲首的自由世界，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。特別是以蘇聯爲首的東歐共產國家全面崩盤後的後冷戰時期<sup>1</sup>，美國更成爲世界的獨強。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 history），甚至認爲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的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，美國爲推廣「西方價值」、爲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，美國的兩岸政策之變與不變，影響著兩岸政府之間的相互政策，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，都是不能不予慎重對待與考量的因數。因此，本章擬就美國兩岸政策的演變，探討美國因素對兩岸關係，及對臺灣制定公民投票法的可能影響。

---

<sup>1</sup>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，有學者就認爲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爲冷戰時期；其後即可視爲後冷戰時期。

## 第一節 美國的一個中國政策之變遷與影響

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，促使美國更積極的改變對中共的策略，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的檢討其中國政策，乃至於全球佈局。本節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。

### 第一項 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) 遂依據肯楠 (George F. Kennan) 的報告<sup>2</sup>，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焉成形成 (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** 隨著馬歇爾調停的失敗，中共在國共戰爭中逐步取得優勢，終至獲得全面的勝利，一九四九年十月一日，中華人民共和國正式在北京宣佈建國。而中國國民黨所領導的中華民國政府，則渡過臺灣海峽到一九四五年日本無條件投降後，歸還給中華民國的領土——臺灣，繼續執政，並期待能光復大陸。兩岸也從此開啓了中國代表權的競爭。

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

<sup>2</sup>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)。

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<sup>3</sup>。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。如果任令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

---

<sup>3</sup> 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。

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」<sup>4</sup>。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(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, 使臺灣成為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, 因為美國從未認真的認為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, 唯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<sup>5</sup>。十一月二十五日, 聯合國第四次大會第一委員會開會時,

<sup>4</sup> 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。

<sup>5</sup> 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案集》(1949~1950)第一集, (北京: 世界知識出版社),

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」<sup>6</sup>。往後的每屆聯合國大會，蘇聯、印度或阿爾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<sup>7</sup>，甚至公開討論「兩個中國」的可能性<sup>8</sup>，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<sup>9</sup>，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。

## 第二項 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,

---

1957年出版，頁85~86。

<sup>6</sup> U.S. Department of States Bulletin, May 28, 1951, p.847。

<sup>7</sup> 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。

<sup>8</sup> 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）。

<sup>9</sup> 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。

1917~1963) 總統上任後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「聯合制中」，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<sup>10</sup>，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<sup>11</sup>。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

<sup>10</sup> 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)。

<sup>11</sup> 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。

歧見<sup>12</sup>。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<sup>13</sup>，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（Oksenber, 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

<sup>12</sup> 一九五五年八月一日至一九五七年年尾，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）。

<sup>13</sup> 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）。



總統的親中政策，且頻頻釋出對台的善意<sup>14</sup>，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爲關切的軍售問題，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」<sup>15</sup>，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，成爲美國對臺灣保障的底限，爲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，

<sup>14</sup> 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）。

<sup>15</sup> 雷根政府的「六項保證」將在本章下一節論述。

兩岸民間的交流自此陸續展開，此時美國的立場是「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<sup>16</sup>。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。

### 第三項 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

---

<sup>16</sup> 中共因應天安門前學生的民主運動，所發佈的戒嚴，是自一九八九年五月二十一日至一九九〇年一月十日止。

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，也在布希總統「世界新秩序」的構想內。一九九〇年伊拉克入侵科威所造成的波斯灣危機，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。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, 1991a: 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，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，2000a）。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」乃成爲美國國內及其它民主國家廣泛討論的議題<sup>17</sup>。

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<sup>18</sup>。

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

<sup>17</sup> 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）。

<sup>18</sup> 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。

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為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<sup>19</sup>：

**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。

---

<sup>19</sup> 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>

## 第二節 美國的一個中國政策中之基本架構

美國與中共簽署的三個聯合公報，基本上都是冷戰期間美國企圖「聯中制蘇」的產物，這是基於美、蘇、中戰略大三角的需求。臺灣關係法的制定，則是維繫美、中、台戰略小三角的必要措施。三個聯合公報的部分用語，其實非常含混，甚至與臺灣關係法內容相互抵觸，但這卻給予了美國，充分的自我解釋與自由裁量的彈性空間。論者即指出，美國官員如將美國對台政策的基礎，視為「三個聯合公報與臺灣關係法」，則必定是親中國的；反之，如認為是「臺灣關係法與三個聯合公報」，則無疑的是親臺灣的（Bellochi, 1999：21）。顯然，美國官員對於美國的一個中國政策，表面上是以三個聯合公報與臺灣關係法為其基本架構，然而對美國政府而言，其間確有相當寬廣的可操作性。

本章第一節已論及，在一九八二年美國與中共簽署第三公報，也就是「八一七公報」前一個月，雷根總統已向臺北方面傳遞了重要的「六項保證」，這六項保證雖未由美台雙方正式形諸文字，但揆諸二十餘年來，美、台間的此一默契確實存在。本節在論及美國的一個中國政策之基本架構時，除了論述美國與中國間一九七二年的「上海公報」、一九七九年的「建交公報」與一九八二年的「八一七公報」等三項重要檔案及臺灣關係法，此「三報一法」對美、中、台三角關係的影響外，也將針對雷根總統對台「六項保證」的關鍵地位，一併述及。

### 第一項 美國與中國的三個聯合公報

一、上海公報 一九七二年在美國國家安全事務助理季辛吉博士，數度穿梭於美國與中國間的秘密外交下，美國總統尼克森終於成功的踏上了中國大陸，同年二月二十八日，尼克森總統與中共總理周恩來簽署了著名的「上海公報」。公報內容中與美、中、台三角關係較具關鍵性的文字摘錄如次<sup>20</sup>：

甲項 中美兩國的社會制度和對外政策有著本質的區別。但是，雙方同意，各國不論社會制度如何，都應根據尊重各國主權和領土完整、不侵犯別國內政、平等互利、和平共處的原則來處理國與國之間的關係。國際爭端應在此基礎上解決，而不訴諸武力和武力威脅。美國和中華人民共和國準備在它們的相互關係中實行這些原則。

考慮到國際關係的上述原則，雙方聲明：

乙項、中美兩國關係走向正常化是符合所有國家的利益的；

丙項、任何一方都不應該在亞洲 - 太平洋地區謀求霸權，每一方都反對任

<sup>20</sup> 摘錄文字中，每段起始如有「甲、乙、丙、丁、戊、己、庚、辛」等各項之標記者，為本研究便於敘述所加。引文參考（張亞中、孫國祥，1999：351~358）。

何其他國家或國家集團建立這種霸權的努力；

丁項、任何一方都不準備代表第三方進行談判，也不準備同對方達成針對其他國家的協議或諒解。

戊項、雙方回顧了中美兩國之間長期存在的嚴重爭端，中國方面重申自己的立場：臺灣問題是阻礙中美兩國關係正常化的問題；中華人民共和國政府是中國的唯一合法政府；臺灣是中國的一個省，早已歸還祖國；解放臺灣是中國內政，別國無權干涉；全部美國武裝力量必須從臺灣撤走。中國政府堅決反對任何旨在製造「一中一台」、「一個中國、兩個政府」、「兩個中國」、「臺灣獨立」和鼓吹「臺灣地位未定」的活動。

己項、美國方面聲明：美國認識到（acknowledges）在臺灣海峽兩邊的所有中國人都認為只有一個中國，臺灣是中國的一部分。美國政府對這一立場不提出異議。它重申它對於中國人自己和平解決臺灣問題的關心。考慮到這一前景，它確認從臺灣撤出全部美國武裝力量和軍事設施的最終目標。在此期間，它將隨著這個地區緊張局勢的緩和，逐步減少在臺灣的武裝力量和軍事設施。

庚項、雙方同意，它們將透過不同渠道保持接觸，包括不定期地派遣美國高級代表前來北京，就促進兩國關係正常化進行具體磋商，並繼續就共同關心的問題交換意見。

辛項、雙方希望，這次訪問的成果將為兩國關係開闢新的前景。雙方相信，兩國關係正常化不僅符合中美兩國人民的利益，而且會對緩和亞洲及世界緊張局勢作出貢獻。

在上述的公報內容中，有幾個重點訊息值得我們關注，並進一步析論：

（一）、雙方已獲得了關係正常化的共識 美、中雙方雖都表示尊重彼此的差異性，並願本著和平共處的原則解決爭端，這是美中之間相互關係的基礎（見甲項）。然而，從雙方反霸的聲明中，清晰可見，合作對抗蘇聯才是雙方共同的基礎與最高利益所在（見丙項）。儘管季辛吉日後解釋，美國絕非狹義的打中國牌（The China card）、採「聯中制蘇」的單向思考，且在美、蘇、中戰略大三角的策略運用上，美國其實應站在三角中的協調地位，與兩國都維持良好的關係。同時，也應利用蘇、中之間的敵對，使兩邊都向美國討好，美國自能居中坐收漁翁之利（Kissinger, 1979：763~770）。但此時此刻，美中關係的正常化，才是最符合美、中兩國的利益與世界的利益的（見乙項與辛項）。因此，雙方將維持暢通的管道，繼續磋商雙方關係正常化的具體措施（見庚項），但並不包括代表第三方進行談判，也不準備同對方達成針對其他國家的協議或諒解（見丁項）。

(二) 雙方取得各自表述、各取所需的諒解 對於中共所謂「一個中國」的原則及對臺灣問題所持的立場(見戊項),美方表示已經「認識到」(acknowledge)。但中共卻據此引申,表示堅決反對任何旨在製造「一中一台」、「一個中國、兩個政府」、「兩個中國」、「臺灣獨立」和鼓吹「臺灣地位未定」的活動,美方對此,則未予回應(張亞中、孫國祥,1999:59)。無疑的,這是一種藉由各自表述、各取所需的方式,所達成的諒解。實際上,在「上海公報」簽署之前,尼克森總統已向周恩來總理承諾了美國對台的若干原則,其中包括:只有一個中國,臺灣是中國的一部分。尼克森同時認為,只要行政部門控制好官僚體系,就不會有類似「臺灣地位未定論」的聲明。他也私下保證,美國不會也不會支持臺灣獨立運動,而且將在能力所及的範圍內勸阻日本,使其不進入臺灣,也不鼓勵日本支持台獨<sup>21</sup>。據此,論者即指出,「上海公報」解決了自一九五〇年代美國所主張「臺灣地位未定」的問題。

尼克森總統不但要控制好美國的官僚體系,使其言論與行為不致出格,還要設法勸阻日本,使其對兩岸的觀點符合中共的需求。有美國總統私下贈送如此大方的見面禮,中共當然必須相對節制,好讓尼克森總統不致受到美國國內親台輿論的撻伐,以便日後雙方能夠繼續開展正面的關係。而在上海公報簽署後,美國政府卻向中華民國駐美大使沈劍虹表示,美國政府仍將關注臺灣問題的和平解決,並且強調美國在公報中只稱「臺灣是中國的一部分」,並未說是「中國的一省」,可見美國對臺灣的承諾仍是不變的(沈劍虹,1982:85~100)。

美國政府對臺灣方面的上述解釋,當然是兩手策略,而且有其虛實的兩面。就虛的方面而言,美方企圖以此說法安撫臺灣當局,避免臺灣在美、中建交大業尚未底定之前「橫生枝節」<sup>22</sup>,憑添美國政府處理兩岸關係的困擾與麻煩;另就實的方面來說,美國確實並未「承認」臺灣是中國的一省或一部分,美方採「認識到」的說辭,實際上是為美國留下許多可以迴旋的空間,而中共因可以自由表述,也暫時獲得所需的部分,雙方都為未來的發展,預留了無限可能的環境。

(三) 宣告美國將以「和平解決臺灣問題」為美國兩岸政策的底限 台海兩岸以和平的方式解決臺灣問題,既可避免美國子弟因介入台海戰爭而犧牲,又可藉由「和平解決臺灣問題」的主張,為美國政府對海峽兩岸所有的作為或不作為,提供彈性解釋的空間。美方聲明「從臺灣撤出全部美國武裝力量和軍事設施」為美國最終的目標,這當然將視這個地區的緊張局勢是否已有緩和而定(見己項),

<sup>21</sup> “Memorandum of Conversation, Feb. 22, 1972, Peking” Nixon – Zhou Talks, Document 2, p.5。

<sup>22</sup> 一九七二年上海公報簽署時,就美國國內的輿論而言,與中共關係的改善,會嚴重影響美國反共外交的正當性。同時,也會遭到美國內部友台人士與民眾的強烈反對。況且當時美、台之間尚有邦交及諸多正式與非正式關係,如不設法安撫臺灣,「徐圖美中建交大業」,臺灣方面可著力的方式甚多,如遊說親台國會議員向行政部門施壓等,都有可能讓美、中關係「橫生枝節」。



中國如擬藉由武力解放臺灣，勢必造成此一地區的緊張，自然不符合美國「和平解決臺灣問題」的政策，這也將影響美方撤除在台武裝力量和軍事設施的速度。

從以上的論述可知，「上海公報」的簽署，對美、中兩國來說都是雙方關係進展的一大步，雙方至少都取得了對蘇聯警告的有力憑藉，也使蘇聯備感壓力。這使美國在美、蘇二元對抗的國際體系中，有機會獲得更大的優勢；中共更可藉此提高國際地位，並舒緩來自蘇聯的沉重壓力，同時更獲得與美國談判臺灣歸屬問題的優勢，一舉而數得；臺灣則成了最大的輸家，只能儘快設定停損點，勉力而爲了。

**二、建交公報** 美、中「上海公報」簽訂後，雙方合作關係日見加強。對抗蘇聯既是彼此最迫切、最主要的共同議題，因此雙方不但交換對抗蘇聯的構想，也進行實質的軍事與情報的交流，美國更提供技術給中共。季辛吉甚至向尼克森總統報告，美中雙方已成爲「心照不宣的盟國」(tacit allies) (Mann, 1999: 63)。可以說，在反蘇的共同目標上，美國與中國已成爲秘密的軍事同盟了 (傅建中, 1999: 173~176)。因此，美、中建交，就成了雙方關係正常化、交往公開化與合作制度化的充分條件了。然而，臺灣問題卻是美中建交路途上的最大障礙。

季辛吉曾經向周恩來表示，美國希望能和中國建立外交關係，但困難在於美國不能馬上就和臺灣切斷關係。這有幾個理由，而這些理由全部都和美國國內情勢有關 (傅建中, 1999: 167)。季辛吉所謂的「國內情勢」，當然有部分是就美國國內反共與親台的氛圍而言<sup>23</sup>。而另一方面，中共堅持美中建交應採毛澤東所定調的「日本模式」<sup>24</sup>。「日本模式」的要點有三，即承認中華人民共和國政府是中國的唯一合法政府；與臺灣當局斷交、廢約並終止一切官方關係；中國默認日本和臺灣當局建立非官方機構，以維持兩方的商業和文化關係 (楊新一, 2000: 231)。然而在當時，美國要與臺灣斷交，在其國內就已有相當大的阻力，更遑論棄臺灣安危於不顧之廢約、撤軍與停止對台軍售等思考。而事實上，臺灣在美國全球戰略構思中，恐怕還有其一定的戰略小三角價值。因此，終尼克森總統與福特總統的任期，美中建交之說固然甚囂塵上，但卻仍欠東風。

一九七七年卡特就任美國總統，在國務卿范錫 (Cyrus Vance) 與國家安全事務顧問布里辛斯基 (Zbigniew Brzezinski) 的擘劃下，經多次與中共談判後，認定

<sup>23</sup> 一九七四年十一月，季辛吉訪問中國與鄧小平會談時，就曾坦言：「美國有一些團體，傳統上很支持臺灣。靠你們的合作，我們才能解除親臺灣的這些勢力」(聯合報編譯組譯, 2000, 234)。事實上，即便到了美中建交階段，這些親臺灣的勢力，在美國國內仍有其一定的影響力。

<sup>24</sup> 「日本模式」的說法，最早出自於一九七三年，季辛吉與毛澤東會晤時毛澤東的主張。毛澤東對季辛吉說：「只要你們和臺灣斷絕外交關係，貴我兩國就可能解決外交關係的問題。那就是說，像我們和日本的做法一樣。至於我們和臺灣的關係，那很複雜，我不相信(可以)和平轉變」(聯合報編譯組譯, 2000, 234)。自此，「日本模式」就成爲中共對於美中建交之前提的統一說法了。

中共對於「日本模式」的立場無可動搖，而決定放棄美國曾經多方考量，對臺灣傷害較小的「一中一台」或「與中國建交，仍在臺灣設立領事館或辦事處」之構思，積極推動美中建交事宜<sup>25</sup>。一九七八年十二月十五日晚間（臺北時間為十二月十六日上午），美國總統卡特與中共國家主席華國鋒，分別在華盛頓與北京發表了美國與中國的「建交公報」<sup>26</sup>。

美、中「建交公報」中宣示，兩國將於一九七九年一月一日起，互相承認並建立外交關係。美國承認（recognizes）中華人民共和國政府是中國的唯一合法政府。在此範圍內，美國人民將同臺灣人民保持文化、商務和其他非官方關係。同時，美、中兩國再次強調在「上海公報」中，雙方一致同意的各項原則。這些原則包括：

甲項、雙方都希望減少國際軍事衝突的危險。

乙項 任何一方都不應該在亞洲 - 太平洋地區以及世界上任何地區謀求霸權，每一方都反對任何其他國家或國家集團建立這種霸權的努力；

丙項、任何一方都不準備代表第三方進行談判，也不準備同對方達成針對其他國家的協議或諒解。

丁項、美國認識到（acknowledges）<sup>27</sup>中國的立場，即只有一個中國，臺灣是中國的一部分。

戊項、雙方認為，兩國關係正常化不僅符合中美兩國人民的利益，而且有助於亞洲和世界的和平。

最後，雙方同意於一九七九年三月一日互派大使並建立大使館。關於美、中「建交公報」的意義及其影響，茲分述如下：

（一）「建交公報」由於只涉及美、中兩國的建交事宜，所使用的篇幅與牽涉的層面都較「上海公報」限縮許多。特別是在非關台海兩岸議題的部份，除了宣示兩國對降低國際軍事衝突的期望（見甲項）外，只重申「上海公報」中雙方反霸權（共同對抗蘇聯）的共同立場（見乙項）；但值得注意的是，「建交公報」中，雙方反霸的範圍，已從「上海公報」的「亞洲—太平洋地區」擴及到「世界上任何地區」。我們或許可以推論，美國在全球戰略的思考上，已注意到了中國的重要性與威脅性，中國的影響力將不再局限於地區性或區域性。

<sup>25</sup> 布里辛斯基認為，及早與中國建交係基於兩個主要考量：第一、加速遠東地區的安定；第二、強化美國與蘇聯在全球的競爭力，讓莫斯科知道自制和互惠的價值（Brzezinski, 1983：196）。而根據一九七七年六月，美國國務院所作的「第二十四號總統政策檢討備忘錄」（Policy Review Memorandum 24）中，已明確建議總統採「日本模式」與中國進行雙方關係正常化的建交準備

<sup>26</sup> 美中建交公報內容引自（張亞中、孫國祥，1999：359~360）。

<sup>27</sup> 中共在中文版的公報中，將「acknowledges」譯成「承認」。

(二) 在和臺灣有關的兩岸議題上，美方重申「認識到」(acknowledges) 中國的立場，即世界上只有一個中國，臺灣是中國的一部分(見丁項)。但因美國已經「承認」(recognizes) 中華人民共和國政府是中國的唯一合法政府，中華人民共和國政府已然已是中國唯一的代表，「臺灣是中國的一部分」在意涵上是否會被解讀為「臺灣是中華人民共和國的一部分」，難免引人疑慮(特別對臺灣來說)。再加上中國在「建交公報」的中文版上，直接將「acknowledges」寫成「承認」，美方也未表示異議，有學者即指出，這是「美國的讓步、中共的成功」(張亞中、孫國祥，1999：60)。

(三)「建交公報」中只重申「上海公報」中，雙方不準備代表第三方進行談判(見丙項)與兩國關係正常化有助於亞洲和世界的和平(見戊項)等宣示或期許的空泛之詞，卻未有隻字片語，對美方長久以來所堅持的「和平解決臺灣問題」之立場，作再確認，臺灣當局及全世界友台人士無不關切。對此，卡特總統在宣讀完美、中「建交公報」後，隨即發表一篇聲明指出，「美國深信，臺灣人民將有一個和平與繁榮的未來。美國繼續關心臺灣問題的和平解決，並期望臺灣問題將由中國人自己和平的加以解決」(梅孜，1996：139)。美國堅持臺灣問題應和平解決的信念，由「上海公報」的明文刊載，改為由美方在美、中「建交公報」後單獨發表聲明。對美國來說此一信念實質上或許並沒有改變，就中國來看或許也不過是形式上的勝利，對局外的國家而言更有可能是一種風向的指標，但對臺灣來說卻不免有信心上的考驗。總之，臺灣是否能夠避免在武力的威脅下，作非自由意志的選擇，只能看美方的意志或美方是否有其他實質的做法而定了。

(四) 美台斷交，使得中美共同防禦條約，將在一九七九年年底自動失效。臺灣的安全如何維繫？自然會引起各方關注。前述「臺灣問題應和平解決」的前提，當然在於臺灣是否能夠擁有足夠的自我防衛力量，才能遏止某些以武力解決爭端的企圖。針對於這一點，卡特總統在宣佈美、中「建交公報」後舉行的記者會中指出，美國將繼續運送給臺灣美國已經許諾的(軍售)專案，或者已經有了契約的部分。一九七九年以後如果必要，而且情況合理的話，將會出售臺灣一些選擇性的武器；美國將會給臺灣購買防衛性武器的門路，並且在節制性的基礎上，促進和平，而不是阻礙和平(陳志奇，1981：411~416)。中共國家主席華國鋒在北京發表中、美「建交公報」後的記者會中則表示：「美方在談判中曾提到正常化後，美方將繼續向臺灣出售武器，這不符合兩國關係正常化的原則，不利於和平解決臺灣問題，對亞太地區的安全和穩定也將產生不利的影響。這就是說，我們之間有不同的觀點、有分歧但我們還是達成了公報」(李大維，1996：19；劉達第，1996：1~3)。

華國鋒的說辭，顯然缺乏說服力。美台斷交後，美國只會給臺灣購買有選擇性的防衛性武器，這些武器對亞太地區其他國家或中共來說，又怎會造成威脅或

產生不利的影響？充其量不過讓中共對台動武的念頭，形成較多的顧忌而已。臺灣有足夠自保的能力，中共才可能排除對臺灣以武逼降的思考，而改採和平演變的思維。只要中共放棄用兵動武的強權心態，亞太地區自然能獲得安全和穩定的秩序。華國鋒的說法與中共的推論，無疑是倒果為因的。美、中兩國在國際體系大環境的考量下，彼此都有其不得不建交合作的需求，但對於美國軍售臺灣以確保和平解決臺灣問題的認知，卻有明顯的歧異，但也只有暫時存異求同，雙方才能取得建交的最大公約數。

**三、八一七公報** 美國軍售臺灣問題是「建交公報」談判時，為避免美中雙邊關係正常化的影響而暫時擱置的。但中共始終認為美國軍售臺灣，將無法和平解決臺灣問題。中共的邏輯是：美國執意繼續賣武器給臺灣，臺灣將不肯坐上談判桌，如果臺灣的軍事力量大到足以永遠拒絕與大陸談判，就意味著北京必須使用武力「收復」臺灣。鄧小平由是質疑，這種情形發生時怎麼可能符合美國利益，又怎麼能夠和平解決臺灣問題<sup>28</sup>（聯合報編譯組譯，2000：325）。

一九八一年雷根總統上臺，美國的親台勢力升高。雷根政府表示將繼續以每年七到八億美元的規模，出售武器給臺灣。高華德（Barry Goldwater）與赫姆斯（Jess Helms）等聯邦國會議員數十人，也聯名致函雷根總統，要求售予臺灣更精密的FX戰機，使中共感到事態嚴重（陳毓鈞，1997：280），必須有所反應。事實上，在一九八一年元月，荷蘭政府決定出售臺灣兩艘潛艦時，中共即以「荷蘭侵犯中國主權並干預內政」（沈呂巡，1986：46）為由，召回中國駐荷蘭大使，並將中、荷關係降為代辦關係，用意即在警告美國及世界各國，中國對軍售臺灣不可轉圜的強硬立場。

再觀一九七九年一月一日美、中正式建交時，中共由全國人大常委會發表了「告臺灣同胞書」，呼籲臺灣當局以民族利益為重，攜手共同完成中國統一的使命，同時也宣佈中國人民解放軍，自即日起停止對金門等島嶼的炮擊（梅孜，1996：21~23），藉此向美國與臺灣釋放「和平解決臺灣問題」的「善意」。同年九月三十日，中共人大委員長葉劍英也發表「關於臺灣回歸祖國、實現和平統一的方針政策的談話」，除重申爭取和平統一祖國的大政方針外，也具體的提出九點統一的政策（俗稱之為「葉九條」）。無論中共真正的意圖為何？這兩次談話，都可對外形塑中國已揚棄以武力解放臺灣的外貌。但這些「善意」都無法阻止美

---

<sup>28</sup> 中共的邏輯根本不值一駁。無論古今中外的歷史都可證明，只有實力對等的雙方，才有平等的談判。雙方實力懸殊的談判，弱勢的一方註定要接受屈辱或被施捨。臺灣如果不具軍事實力作為談判的後盾，除了任令中共擺佈外，又有何談判餘地？中共應該正視的是，兩岸的問題是制度的問題，是民主自由或專制獨裁的生活方式的選擇問題，中共如果能夠放棄一黨專政的獨裁體制，使中國大步邁向自由化、民主化的生活方式，何愁臺灣不上談判桌？中共（大國）不思檢討與自省，只把眼光放在臺灣（小國）自我防衛的武器上，是權力的傲慢與墮落，它的眼光恰好投射了它的心態，只想利用強權實踐弱肉強食的叢林法則罷了。若此，臺灣又怎能不做適度防衛的自我武裝？臺灣維持自保起碼的實力，也是為全體中國人留下一線民主自由的希望。

國軍售臺灣的決心，中共乃改弦易轍，積極向美交涉，要求定下停止對台軍售的時間表。

一九八一年十月，中國外交部部長黃華向美國國務卿海格（Alexander M. Haig）提出一份正式外交檔案，要求美國分階段停止對台軍售，而且必須訂定確定的終止日期，而在此之前，美國對台軍售不得超過卡特政府時期的水準，且必須逐年減少至完全終止。黃華並表示希望與美國談判，如果美國拒絕，中國將降低雙方關係的層次，並召回駐美大使，同時限海格在一周內答復（Mann, 1999：123~124；Haig, 1984：210）。美方感覺事態嚴重，不敢掉以輕心，雙方因此再度開啓談判與交涉。最後美國不但取消了FX 戰機售台的計畫，雙方並於一九八二年八月十七日簽訂了美中間的第三份聯合公報，是即「八一七公報」。

「八一七公報」內容共九項，除了重申「上海公報」與「建交公報」的雙方共識外，最主要的部分是關於美國軍售臺灣的問題。爲此，中國強調臺灣問題是中國內政問題，中國政府將秉持「告臺灣同胞書」與「葉九條」的大政方針，爭取「和平統一祖國」，及爲爭取和平解決臺灣問題作最大的努力。而美國政府基於非常重視它與中國的關係，故而重申（張亞中、孫國祥，1999：377~380）：

甲項、美國無意侵犯中國的主權與領土完整、無意干涉中國的內政，也無意執行「兩個中國」或「一中一台」的政策。美國政府理解並欣賞一九七九年一月一日中國發表的「告臺灣同胞書」，和一九七九年九月三十日中國提出的九點方針中，所表明的中國爭取和平解決臺灣問題的政策。臺灣問題上出現新的形式，也爲解決美、中兩國在美國售台武器問題上的分歧，提供了有利的條件。

乙項、美國政府聲明，它不尋求執行一項長期向臺灣出售武器的政策，它向臺灣出售的武器在性能和數量上，將不超過美、中建交後近幾年供應的水平。他準備逐步減少對臺灣出售武器，並經過一段時間導致最後的解決。在做這樣的聲明時，美國認識到<sup>29</sup>（acknowledge）中國關於徹底解決這一問題的一貫立場。

丙項、為了使美國售台武器這個歷史留下的問題，經過一段時間最後得到解決，兩國政府將盡一切努力，採取措施，以利於徹底解決這個問題。

綜觀「八一七公報」中關於軍售的問題，美國固然表示將在質量上作出限制，並準備逐步遞減售台數量，以導致一段時間後的最終解決（見乙項），而爲達此目的，願與中國政府盡一切努力，採取可能的措施，以創造可達成此目的的條件

<sup>29</sup> 此處中國所發佈的中文版仍是將「acknowledge」寫成「承認」。

(見丙項)。但美國也將上述的作為，設定在中國將以和平方式解決臺灣問題的基礎上(見甲項)。美國亞太事務助理國務卿何志立(John Holdridge)向美國參議院外交委員會作證時就指出：「我們今後在向臺灣出售武器方面所採取的行動，是以中國在解決它與臺灣分歧方面，繼續採行和平政策為前提。我們沒有理由認為中國會改變該項政策方針，但是如果它們真的改變，我們當也可以重新研究我們的立場」。而對於軍售的期限，何志立也表示：「我們並未同意，為結束向臺灣出售武器，確定一個肯定的日期，公報中包含關於美國將來向臺灣出售武器的政策聲明，既沒有減少美國武器的出售，也沒有為停止美國的武器出售確定時間表」(中美關係報告編輯小組，1984：144~159)。

可見美、中雙方雖然針對美國軍售臺灣問題簽署了另一份公報，但對於公報的內容仍是各說各話、各自闡述。除了象徵雙方對於彼此互賴與合作的需求之積極意義外，「八一七公報」實質的意義有限。也可以說，「八一七公報」並未超越「上海公報」與「建交公報」的共識範圍。即就公報中關於美國售台武器將逐步遞減的說法，美方的態度仍是以「和平解決臺灣問題」的前提，作為掐住中國動武的金箍咒。因此，對於「八一七公報」，與其說是消極的削弱臺灣的防衛能力，倒不如說是美國積極與強烈的「期待」中國放棄對台使用武力，可能更接近美國的兩岸政策之本質。

## 第二項 臺灣關係法的制定及其影響

一九七九年美中建交後，美國國內對於卡特政府的批評如潮，一九八九年擔任美國總統的布希，就曾在美中建交當時批評說，卡特所接受的建交三條件與尼克森、福特時的條件並無不同。然而尼克森與福特始終拒絕接受，因為他們明白，若缺乏北京的明確保證，此三條件不過是迫使美國撤離臺灣之「卑劣的藉口」罷了(Bush, 1978)。在美國一般的輿情中，美中建交固然是政治現實的考量，但因此就背棄臺灣，或忽視臺灣的安全，則是不被認同的。國會對於行政部門故意選在國會休會期間宣佈與中國建交，同時未經徵詢國會意見，即徑行廢止「中美共同防禦條約」，卡特政府此一舉措，更令國會反彈。為回應並降低國会的反彈聲浪，並重新架構一套美台「非官方」互動模式，同時又能兼顧臺灣的安全，讓美國「和平解決臺灣問題」的兩岸政策有其可操作性，卡特總統于一九七九年一月二十六日提出了維持美台實質關係的法案，即所謂「綜合法案」。經國會參眾兩院的密集聽證、審查與修正，同年三月底經兩院分別以絕大多數通過，卡特總統遂于四月十日簽署了此一攸關日後兩岸關係與臺灣安全的「臺灣關係法」。其適用日期並回溯到一九七九年一月一日。茲對臺灣關係法的內容及其對兩岸關係之影響分述如下<sup>30</sup>。

<sup>30</sup> 本研究引用之臺灣關係法，見(李大維，1996：321~333)。

一、**無官方外交之名，卻有其實** 美台斷交後，雙方民間商業、文化各項交流仍密切進行，基於現實運作上的需求，美方成立一非營利法人名為「美國在台協會」（見台灣關係法第六條），負責執行美國政府推行或執行之有關臺灣之計畫、交易及其它關係（臺灣當局所成立的相對機構為北美事務協調會）。明白的說，就是雙方互設有實無名的地下大使館及執行事務之人員。

二、**形式上不承認我國為一國家，但實質卻是** 美國在美中三公報中宣示承認中華人民共和國是中國唯一合法的政府，同時不支持「兩個中國」或「一中一台」，而實際上臺灣關係法的第四條第二項第一款中就明示「凡美國法律提及或涉及外國、外國民族、外國國家、外國政府或類似實體時，此等各詞應包括臺灣，此等法律亦應適用於臺灣」，據此，臺灣在臺灣關係法中的地位不問可知，美國的立法部門為美國繼續介入臺灣問題執行「雙軌政策」提供了法律基礎。美國的對華政策從介入到有條件的不介入（何迪，1991：206～210），無怪乎一九七九年四月中，美國參議院外交委員會主席邱池（Frank Church）率團訪問北京時，鄧小平便對該團表達國會制定「臺灣關係法」的不滿（李大維，1996：262～263）。

三、**明揭美國執行「和平解決臺灣問題」的決心** 臺灣關係法第二條對美國的兩岸政策宣示了堅定的立場，條文中指出，美國決定與中國建立外交關係，係基於一項期望，「即臺灣之未來將以和平的方式決定之」；任何試圖以和平手段以外的方式，包括經濟制裁或禁運，決定臺灣之未來，將被認為是對西太平洋和平與安全之一項威脅，為美國所嚴重關切。因此，美國將提供臺灣防禦性武器，並維持美國之能力以抵抗任何可能危及臺灣人民安全或社會經濟制度之武力行使或其他形式之強制行動。前文述及美國國內對美中「建交公報」，美方未獲中共不對台動武的承諾即接受中共三條件，影響臺灣安全抨擊甚多，臺灣關係法則以美國國內法的形式，賦予美國對台海安全維護的合法基礎。

四、**美國保留對台軍售的權力** 美中「建交公報」雖然因雙方的自我克制，而暫時擱置了美國繼續軍售臺灣的爭議。鑒於中共並未承諾放棄以武力解決台海爭議，為保障臺灣的安全及西太平洋的穩定，臺灣關係法第三條賦予了美國政府軍售臺灣的基礎，第三條的內容如下：

甲項、為了推行本法所揭示的政策，美國將供應臺灣必要數量之防衛軍資與服務使臺灣維持足夠之自衛能力。

乙項、總統與國會應依照法定程式，並完全根據其對臺灣之需要所作之判斷，決定此種防禦軍資與服務之性質與數量。此種對臺灣防禦需要的決定，應包括美國軍事當局對總統與國會提出之建議所作之評估。

丙項、任何對在臺灣人民安全或社會經濟制度之威脅，以及因而對美國利益而產生之任何危險，總統應立即通知國會。總統與國會應依照憲法程式，決定美國為對付任何此類危險，而採取之適當行動。

從整體條文來觀察，甲項強調了美國軍售臺灣的自主性乃源自於美國對和平解決臺灣問題的基本政策。；乙項則說明美國軍售臺灣時內部評估的作業程式；丙項進一步論及除了軍售外，美國為維護臺灣安全或因臺灣安全問題所衍生的美國利益，甚至可能採取其他的「適當行動」，此一「適當行動」是否暗示著美國可能採取軍事介入的措施，條文的模糊，耐人尋味，但至少為美國保留了若干選擇的基礎。唯如果再比對一九八三年「八一七公報」中，美國對台軍售應逐年遞減，乃至於最終得到解決（停止軍售）的內容來看，「臺灣關係法」的規範與「八一七公報」的規範顯然是有出入的。本研究擬從下列二個角度析論此一矛盾。

首先，無論在美中三公報或臺灣關係法中，美國都堅持「和平解決臺灣問題」的前提，因此，中共只要違反上述前提，美國即可不受三公報的制約。從而可知，「八一七公報」是假定兩岸在和平狀態下，美國將採取的步驟；而臺灣關係法則以預防性的視野，規範美國的應對之策，兩者似乎可以不衝突。

其次，臺灣關係法為美國國內法，對美國政府有必然的拘束力，「聯合公報」（Joint Communique）固然也是政府意思的表明，在某一程度上也約束著發表「聯合公報」的國家，但如果就據此判斷是具有條約或相當於條約效力的國際協議，在國際法來看恐怕不正確（彭明敏，黃昭堂，2000：126）。換言之，如就效力或對國家的拘束力而言，臺灣關係法而應優於「聯合公報」。美國國務院法律顧問羅賓遜（Davis R. Robinson）一九八二年九月在參院作證時表示：「聯合公報並非法律上有拘束力的團隊協定，僅是一種政策聲明，是一種期望聲明；無疑的，公報本質上不能拘束未來任何總統」（陳毓鈞，1997：291）。

### 第三項 雷根六項保證對兩岸的影響

「八一七公報」簽署的次日，中華民國外交部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。



美台斷交後，臺灣的安全全賴美國的對台軍售以維繫，中共急欲斬斷臺灣命脈所繫的軍售，可想而知，一九八一年十月二十五日中國外長黃華由美國國務卿海格陪同至白宮橢圓形辦公室會見雷根總統時，即強硬且嚴厲的要求美國應提出中斷對台軍售的確切日期，並且表示如果美國在中美雙方進行交涉之際，繼續向臺灣出售任何武器，則中美關係將承受最嚴重的打擊，到時候華府當局必須為一切後果負責。海格稍後在國務院大發雷霆的向黃華回應：「沒有一位美國總統可以設定中斷軍售的確切日期。」（聯合報編譯組，2000：387～390）。對照臺灣關係法，海格的說法確有依據，但由此也可顯見中共對美國軍售臺灣之介意，及其必欲去之而後快的心情。

雷根總統的六項保證不但強化了臺灣的生存手段，也增強了臺灣長期以來對不斷演變的情勢彈性應對的能力（錢復，1999：20）。也因為有了這六項保證，「八一七公報」的象徵意義遠大於實質意義，因為只要美國有意對臺灣移轉武器，則該公報所構成的限制，事實上將變得相當有限（陳一新，1995：197～199）。

總之，在美中國際戰略的需求下，雙方有其相互的需求，中共則趁此機會，在臺灣問題上向美國步步進逼，而在中國的壓力下，美國看似節節後退，但其退守卻也是有底限的，「和平解決臺灣問題」，正是美國的底牌，在此一前提下，美國仍賦予自己對於臺灣狀態的解釋權，顯然美國並無意放棄臺灣—至少臺灣仍有其戰略小三角的價值。美中三公報對台灣生存空間的壓縮看似一次甚於一次，但美國似乎都留有另一手策略，「建交公報」後，美國制定「台灣關係法」，「八一七公報」前即對台灣釋放「雷根六項保證」，在在證明，美國的兩岸政策雖然說以「三報一法」為基本架構，但其戰略的核心價值卻永遠都是「美國利益」。

### 第三節 小布希總統兩岸政策的演變與影響

後冷戰時期，蘇聯解體，美國成爲世界獨強的態勢愈趨明朗，戰略大三角的形式丕變，美國必須重新思索中國的戰略地位。特別是中國威脅論在西方社會被普遍談論時<sup>31</sup>，美國對中國的政策雖然在主軸上仍維持其一貫性<sup>32</sup>，但在不同階段，仍能顯現其差異性，如柯林頓總統上任之初即採國務卿克里斯多福（Warren Christopher）的見解：美國對中國政策的目標是鼓勵其國內的政治、經濟自由化的力量，以向民主和平演變（Mann, 1999：276～277）。因此，美國對中國採取全面交往的政策（comprehensive engagement）。然而，美中關係愈密切，中國對國際事務介入的能力愈強，美中的矛盾也愈會被凸顯。柯林頓政府儘管曾對中國釋出「三不政策」<sup>33</sup>的善意，但到了一九九九年美國又因認清與中國存在的歧異性，而有必要將其中國政策調整爲「有限度交往」，而非全然擁抱中國（Gill, 1999：65；Tyson, 1999）。

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爲「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<sup>34</sup>。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：「我認爲中國方面必須聽到，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」<sup>35</sup>。美國的兩岸政策逐漸由戰略模糊轉爲戰略清晰。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爲主軸，爭取中國的支持或協助有其戰略價值，兩

<sup>31</sup> 一九九二年二月美國國防部對後冷戰時期，可能發生的地點，提出一份詳細的戰略計劃，其假設可能必須應付的戰爭危機有七種，其中之一即「新全球敵人」。「新全球敵人」雖未指明是那一國，但它可能透過全球競爭，威脅到美國利益（郭昕光譯，1992：4～10），中國顯然就是其中之一。主管國際安全事務助理國防部長李潔明（James, R Lilley）在新加坡第一屆亞太防務會議上，就直指，美軍繼續留在亞太地區，是因爲美國認爲那將有助於平衡及對付潛在的冒險主義及侵略者。美國費城外交政策研究院亞洲部主任門羅（Ross Munyo）更明白的說：「亞洲真正的危險乃是來自於中國」（陳毓鈞，1997：408～409），有人進而描述：「隨著經濟資源和軍事力量的增長，中國將試圖在亞洲稱霸，從而成爲近期內對美國在該地區利益的首要戰略威脅」（Harding, 1993）。

<sup>32</sup> 「三報一法」是歷任美國總統制定兩岸政策的基礎，台灣問題和平解決，軍售台灣以維持台灣自衛能力，「一個中國」政策等，是卡特總統以降，歷任總統對台政策的準則（Lasater, 2000：158）。

<sup>33</sup> 一九九七年十月，中國國家主席江澤民訪問美國，與柯林頓總統會晤。在江澤民離開華府的次日，國務院發言人魯賓（James P. Rubin）在例行性的簡報中即主動提到「三不政策」，即不支持兩個中國、不支持台灣獨立、不支持台灣加入需以國家爲入會資格的國際組織，這是美國官員第一次公開表明「三不政策」（Mann, 1999：358～359）。

<sup>34</sup> 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>>

<sup>35</sup> 「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>>

岸關係又產生了新的變數。本節擬就美國在布希總統就職前、後及「九一一事件」後的兩岸政策進行探討。

### 第一項 小布希就任之前的兩岸態勢

一九九二年老布希總統為尋求連任，以中國已自俄羅斯取得 SU-27 等高性能戰機而台灣空軍戰機多已老舊不堪，必須汰舊換新（Lasater, 2000：147～148），才能維持台灣空中優勢為由，故而同意出售台灣 150 架 F-16A/B 型戰機，打破了美國在軍售台灣的問題上將近十年的自我設限。老布希總統此舉固有選舉考量（而實際上老布希總統也未能如願連任），但其實質的意義是，美國不再像蘇聯瓦解前那樣關心北京的感受（Mann, 1999：397），能夠比較客觀的考量兩岸軍力的平衡，故而台灣關係法的重要性，自然會顯現出有其應優於「八一七公報」的必要性。顯然美國企圖轉為兩岸關係中的一個均衡者的角色；但中國卻視之為玩兩手策略（王日庠、黃仁偉，1983：76～78）。

柯林頓總統上台的初期，共同對抗大規模毀滅性核武擴散問題（林正義，1998：264～266）確定與中國採取全面交往政策，但也逐步檢討對台政策。一九九四年九月美國國務院公佈了「對台政策檢討報告」（Taiwan Policy Review）（Mann, 1999：319），儘管中國對此份報告提出強烈抗議，認為美國蓄意製造「兩個中國」、「一中一台」，但美方仍依報告結果，執行下列相關政策。

首先，是我國「北美事務協調會」，美方同意更名為「台北駐美經濟文化代表處」，雖然名稱仍只反應美台兩國的經貿文化等非官方關係（陳一新，1995：295～296），但卻更有政治實體之具體化的意義。其次，在軍售的實際層面上，美國仍持續售台防衛性武器和軟體技術移轉<sup>36</sup>，以維持兩岸的軍力平衡。再者，美國將卡特政府以來台灣高層只能過境停留不能訪美的不成文規定（陳一新，1995：291）形諸文字，並微幅提昇美台經濟及技術機構交流之層級、放寬官署洽公的標準，讓政治意味較不濃厚的閣員可以訪台（Mann, 1999：318）。這些改變，初看對台似乎有利，但實際上「不變的部份遠大於調整的部份」（裘兆琳，1994），不但中國抗議，美國國會也有不滿之聲<sup>37</sup>。

一九九五年柯林頓政府雖再三向中國保證，不發簽證給台灣的李登輝總統，

<sup>36</sup> 柯林頓政府實際執行的軍售內容包括：以愛國者飛彈為基礎的「改良型防空系統」（Modified Air Defense Systems, MADs）、魚叉地對地飛彈、針刺肩射型防空飛彈、XM 八裝甲砲車、MK-45 快砲、反電子作戰萊槍、租借三艘克諾斯（Knox）級巡邏艦及簽署提供人員訓練與軟體移轉之協議……等。（Lasater, 2000：175）

<sup>37</sup> 參議員穆考斯基（Frank Murkowski）與赫姆斯（Jeese Helms）、羅伯（Charles Robb）、布朗（Hank Brown）及塞門（Paul Simon）等即提出（S.R.270）決議案，要求行政部門提高改變幅度，該議案並在參議院外交委員會通過。（Congressional Record, 1994.9.28：S13586～13587）

但在國會參眾兩院及輿論的強大壓力下<sup>38</sup>，行政部門不得不同意了李登輝總統以私人(校友)身份訪問康乃爾大學。在台灣的中華民國總統李登輝成功赴美訪問，無論是否為私人性質，都是台灣有史以來第一位訪問美國的現任之元首

(Christopher, 1998: 287)，也顯示了美國自一九七九年以來極大程度的正式承認台灣的意味(Mann, 1999: 323)。

中共外交部在美國政府發佈同意李登輝總統赴美的新聞，不到三小時之內，即強烈的指責美國的作法是「明目張膽地製造兩個中國，一中一台的極為嚴重行爲」，並宣稱「爲了維護國家的主權，實現祖國的統一，中國政府和中國人民準備面對任何挑戰」<sup>39</sup>。從而對美國展延一系列高層會談、中斷核能管制及飛彈技術管制會談、召回駐美大使李道豫…等等一連串的報復措施，使美中關係盪到一九七九年以來的最低點(Lasater, 2000: 211)。

不唯如此，中共先於一九九五年七月廿一日至廿八日在台灣彭佳嶼海域進行軍事演習與實彈射擊。接著又在一九九六年三月八日至二十五日，台灣第一次民選總統活動期間，舉行規模更大且更臨近台灣的飛彈及三棲登陸軍事演習，意圖影響台灣選舉(胡爲真, 2001: 174)。這種大動作，不但坐實了中國威脅論的假設，也讓柯林頓政府派出獨立號(USS Independence)與尼米茲號(USS Nimitz)兩艘航空母艦戰鬥群，成爲越戰以來，美國在東南亞部署的最強大的海軍艦隊，既向亞洲的盟國提出安全保證(Mann, 1999: 336~337)，也明確向中國表達美國「和平解決台灣問題」的底限。

台海危機後，如何化解美中緊張關係，成爲美國政府當務之急<sup>40</sup>。而兩國之間的元首互訪便成爲化解對立的重要選項。一九九七年十月二十六日中共國家主席江澤民前往美國進行訪問，其後美中發表「聯合聲明」，雙方同意建立「建設性戰略夥伴關係」(constructive strategic partnership)，並在美中三個聯合公報的原則基礎上處理兩國關係(張亞中、孫同祥, 1999: 381~389)。一九九八年六月二十五日，美國總統柯林頓率團訪問中國報聘，雖未如中共所願簽定有關美國對兩岸「三不政策」的第四公報，但柯林頓總統也在與江澤民主席的會談中，重述了美國建立在三個公報基礎之上的兩岸政策，並進一步的表示美國「不支持台灣獨立或兩個中國、一中一台；也不支持台灣加入入會資格爲國家的國際組織」

<sup>38</sup> 美國眾議院以 360 比 0；參議院以 97 比 1(唯一投反對票的是路易士安那州的參議員 Bennett Johnson，他十分支持中國政府，且退休後打算到中國做生意)，懸殊的比數通過關於李登輝總統赴美的第 53 號決議案(H. Con. Res 53)。許多媒體也紛紛以社論支持，要求美國政府給李簽證訪美(Mann, 1999: 322)。

<sup>39</sup> 「中共外交部就美國同意李登輝總統訪美發表聲明全文」，台北：中國時報，1995 年 5 月 24 日，版 2。

<sup>40</sup> 1996 年 5 月 16 日柯林頓總統在一場晚宴的講演中，直截了當的說：「我要與中國改善關係」(I want better relations with China)。參見 The White House, Office of the Press Secretary, May 16, 1996, Remarks by the President at Asian Pacific Caucus Dinner.

<sup>41</sup>的「三不政策」以滿足中共。

雖然美國在台協會理事主席卜睿哲（Richard Bush）強調，「三不政策」並未傷害到台灣的利益，因為「不支持」並不等於「反對」，而是介於反對與支持之間，美國對台政策的立場仍是和平解決（Lasater, 2000：283）。但也有人認為，「三不政策」形成了未來美中台三角關係中新的「正常性」限制。美國將督促台灣儘快和中共展開對話，而不多考慮台灣人民是否接受中共所開出的條件。台灣在這一連串的三角互動中，顯然是最大的輸家，而相對於中共與美國間的「夥伴」關係，台灣對美國卻愈來愈像個「夥伴」關係，或「雇主－侍從」關係（Patron－Client relationship）。美國雖然會保護他的侍從，但更在意的是侍從是否會成爲美國與「夥伴」之間的「麻煩製造者」（trouble maker）（張亞中、孫國祥，1999：226）；也有人認為三不政策在三公報及歷任國務卿的公開聲明中均有涵蓋，這只是不同政府不同方式的表達，而政策本質卻無異（陳毓鈞，2001：5），更有人認為三不政策顯示美國的外交政策名不副實－名義上拒絕承認台灣是一個國家，但實際上卻背道而馳（Feldman, 1999：13～14）。總之，不管有多少不同的解讀，兩隻大象無論在爭鬥或嬉戲，吃虧的永遠是地上的小草，台灣正像那地上的小草。

美、中關係因雙方對台灣問題取得初步的平衡而告紓解，但兩國間並不會因此而「永結同心」，中國的人權問題、武器擴散問題、乃至於「中國威脅論」的潛在心理因素，甚至台灣推動加入國際組織的任何動作，都有可能再度引發美、中關係的緊張。

## 第二項 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，常被外界分爲紅、藍二隊。儘管兩者都是以美國的利益爲出發點，但對於應採用的手段卻有不同的思考。紅隊認爲與中國交往，以「戰略模糊」對美國較爲有利，其政策主張多親中國，常視台灣爲「麻煩製造者」；藍隊則以圍堵中國爲基本戰略，而認爲「戰略清晰」可防止中國誤判情勢，始有利於台海的穩定，他們普遍認爲具有侵略性的北京，才是麻煩製造者，故多被視爲親台灣。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，都被視爲藍隊的一份子，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

<sup>41</sup> 白宮國家安全顧問柏格（Sandy Berger）在柯江會談後的新聞簡報中的轉述，見 <<http://www.whitehouse.gov/WH/New/China/briefinger.html>>

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」<sup>42</sup>。

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<sup>43</sup>。鮑爾的說法，顯然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。

果然，為了鞏固美國的領導地位，小布希積極推動 TMD（戰區飛彈防禦系統）與 NMD（國家飛彈防禦系統）以強化美國的防禦力量。他指出，新的世界需要新的嚇阻觀念—即攻擊與防禦力量同等重要。飛彈防禦體系是一個「新的架構」，可防禦流氓國家新形成的威脅和攻擊、強化美國的安全與世界的穩定<sup>44</sup>。美國政府雖然一再解釋，所謂流氓政府是指北韓這類國家，而並非指中國，但實際上也在防止「潛在的敵人」—中國—的心態是昭然若揭的。因此，有人推測，美國的目的可能在誘使中國走上消耗性軍備競賽，而使中國重蹈蘇聯的覆轍（魏鏞，2001）。果真如此，不管台灣是否在美國飛彈佈署的範圍之內，都能蒙受其利（張旭成，2001），因為這至少表示美國已逐漸調整其全球戰略，採取更積極的策略以嚇阻中國的崛起與可能帶來的侵略。但也有人質疑建構防禦飛彈體系，可能造成另一波的全球軍備競賽。而將台灣納入此一體系，恐怕只會增加中國的疑慮和威脅性，不見得會使台灣安全（Christensen, 2000：90）。無論如何，小布希政府執政初期，其兩岸政策確實是對柯林頓總統時代的後期向中國傾斜的現象，做了一定程度的修正。

<sup>42</sup> “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>>

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

<sup>44</sup> “Remarks by the President to Students and Faculty at National Defense University”, Washington D.C. May 1, 2001.<<http://usinfo.org/wf/010501/epf203.htm>>

美國對共產主義大國向來有圍堵政策（containment）與全面交往政策（comprehensive engagement）的爭論。一九九九年五月美國誤炸中國在南斯拉夫的大使館，雖然美國提出道歉與賠償，但對於中國軍事能力的提升更具戒心。此時，美國知名的智庫「蘭德公司」（Rand Corp.）提出了另一種對中國的政策，即圍交政策（congagement）。此一政策指出了美國對中國的兩大戰略目標：一、促使中國走向民主和國際合作；二、萬一美、中交惡時能維護美國利益。基於上述二項戰略，設計此一政策的分析家們認為，美國政府既無法也不須避免與中國在軍事、政治和經濟上交往，但交往時也不能一廂情願，必需預防並圍堵中國坐大，而危及美國利益。因此，在政策的執行上，他們建議要防止中國取得能反制美國的武器；增加美國與盟邦間的外銷管制，以限制中國獲取致命而危險的武器；同時要強化美國與東亞及東南亞盟邦的軍力，以遏阻和抵擋中國可能的侵略。這種既圍堵又交往的政策稱為「圍交政策」（Khalilzad、Bernstein、Hassell、Lempert and Godges, 1999）。小布希政府顯然就是以此一政策作為美國兩岸政策的基本理念。

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。為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<sup>45</sup>，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，而改為「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」<sup>46</sup>。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

<sup>45</sup> 參見《香港；文匯報》，2001年4月16日

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

<sup>46</sup> “Bush Picks Rumsfeld for Defense”, CNSNews.com, December 20, 2000.

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

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，為近年來所罕見<sup>47</sup>，特別是質與量俱見提升，較往年有很大的突破（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」，總總跡象顯示，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。

### 第三項 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暴炸攻擊事件，中國與俄羅斯對「九一一事件」

---

<sup>47</sup> 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，2001a：3）



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<sup>48</sup>。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爲其戰略的競爭對手（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

<sup>48</sup> 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](http://www.cia.gov/cia/publications/bian/bian_sep_2001.htm)>

鈎，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<sup>49</sup>，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<sup>50</sup>。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。

<sup>49</sup> <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。

<sup>50</sup> <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。

#### 第四節 美國對我國制定公民投票法的態度

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，不應背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。

公民投票制度是落實直接民權或國民主權理論的一種方式，它是民主價值的體現，也是美國價值的一部份，但台灣在施行此一符合「美國價值」的制度時，可能涉及美國利益，因此美國對此極表關切。無疑的，若非價值與利益衝突，對於一個極力邁向美國價值的國家，美國為何遲疑對其喝采或鼓勵？所以，本節將從美國價值與美國利益談起。

##### 第一項 美國價值

一九九〇年八月布希總統曾在國情諮文中提出「世界新秩序」（New World Order）的構想，其實質的內涵包括（Freeman, 1991：195～209）：

- 第一、美國是世界的領導者。
- 第二、在美國領導下，藉由聯合國與其他國際機構和地區組織，建立新的集體安全體系和夥伴關係。
- 第三、在世界確立西方價值觀，擴展自由市場經濟。
- 第四、將中國納入美國主導的世界體系。
- 第五、防止區域衝突，必要時不惜動用武力以維護美國在海外利益。

在布希總統的構想中，區域安全或世界集體安全與西方價值密不可分，西方價值就美國的觀點來說，其實就是美國價值的委婉語，為了維護此一美國價值，美國將在必要時動用武力以確保此項美國利益。易言之，捍衛美國價值是符合美國利益的。然而美國價值是什麼呢？其實就是人權、自由與民主等觀念（Bush and Scowcroft, 1998：362～364）。一九四七年杜魯門總統在國會兩院特別會議上發表一篇重要的演說，強調美國和蘇聯的鬥爭不是基於國家的現實利益，而是兩種不同生活方式的選擇，此一演說日後被稱為「杜魯門主義」（Truman Doctrine），他

指出<sup>51</sup>：

在當前世界歷史的關頭，幾乎每一個國家都面臨著兩種生活方式的選擇，一種生活方式建立在多數的意志基礎上，其特徵是自由體制，代議政府、自由選舉、保障個人自由、言論與信仰自由。第二種生活方式卻是以少數人的意志加在多數人為基礎。它依恃的是恐怖和壓制。控制著新聞和廣播、指定的選舉、並且壓制人身自由。

杜魯門主義其實就是在宣告民主自由體系的制度和價值觀與共產獨裁體制的對立性。杜魯門主義的信仰者將民主界定是一種「鬥爭的信仰」，他們認為保衛民主自由和鬥爭，必須在美國精英與民眾中，建立美國制度與價值觀絕對優越的信念，才能確保美國在與共產獨裁長期的對抗中，不致於失去牢固的道德基礎，進而喪失國內的支持（Schlesinger, 1948：45）。杜魯門在著名的「NSC-68號文件」之冷戰宣言中甚至倡言，要讓美國強大，不但在進行國家的生活時要重申價值信念，而且也要發展美國的政治與經濟力量。美國開國先賢的理論是，以美國作為全體人類自由的燈塔（NSC-68, 1950：241）。

不論美國開國先賢是否想過「要讓美國作為全體人類自由的燈塔」，也無需提醒美國曾在門羅主義下實施的「鎖國政策」是否也算美國開國先賢的理論之一，事實上，美國經由二十世紀初期的兩次世界大戰，取得了世界超強的領導地位，在介入國際紛爭或進行全球戰略佈署時，推廣或維護民主自由等美國價值，當然就成為美國政府自我合理化的基礎。而美國價值的認知也隨著全球化的浪潮，散佈全世界。

一九九五年美國國會通過第五十三號決議案（H. Con. Res. 53）要求柯林頓政府應批准台灣的李登輝總統赴美訪問，其中所陳述的理由之一就直指，台灣是新興民主的典範，享有新聞、選舉自由，民主穩定、人權受保障。同時，台灣在一九九四年十二月所舉行的選舉（指台灣省省長暨北、高兩直轄市市長選舉）自由而公平，美國應支持台灣人民追求民主的願望<sup>52</sup>。台灣實施民主制度，十餘年來憲法的變遷，使中央政府體制從接近內閣制傾斜到類似美式總統制的架構，不折不扣的向美國價值靠攏。不消說台灣在美、中、台三角關係中，尚有戰略小三角的價值，即就台灣實施民主憲政的成效而言，高舉民主大纛的美國如不能確保台海的和平與台灣的安全，避免台灣被中國赤化，不但不能獲得美國內部理想主義者或保守派的諒解，也無從化解日、韓等西太平洋盟邦的疑慮，更將使美軍的全球部署喪失說服力。因此，美國必須堅持「和平解決台灣問題」，一則避免美

<sup>51</sup> Public papers of the Presidents of the United States, Harry S. Truman, 1947. (Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1963)。

<sup>52</sup> 參考<<http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/c?c104:./temp/~c/04IhGgu2>>

國捲入戰爭，再則藉以確保美國介入國際事務的道德性與合理性不受質疑。

縱觀美國數十年來國家戰略的主要綱目，始終堅守「民主政治的推動」此一「德目」。一九九三年老布希總統就曾指出，美國的目標，就是要努力為這個世界建立新的秩序，各國政府要對內實行民主、寬容和經濟自由的政策，對外則承諾以和平解決不可避免的爭端，不威脅使用武力，並運用自己的道德和物質資源，促進民主與和平（理查德·恩哈思，2000：1～12）。柯林頓總統的「參與與擴展戰略」中，也認為應通過保護、鞏固和擴大民主自由市場的社會群體，並擴展民主架構，以增強美國的安全（宮少朋等，1999：86）。小布希總統的時代更強調，在全球範圍內擴大民主國家陣營，才是促進美國全球戰略利益的最佳途徑（蘇格，2001：1）。

從以上的論述可知，美國價值就是指民主的生活方式與制度，以及由民主的多元價值概念所引申的對於人權之尊重與保障。二十世紀的最後十年，由自由主義或理想主義者所發展出的「民主和平論」中的主要觀點，就指出：第一、現代化的民主國家之間很少相互（或從不）開戰；第二、轉型中的民主化國家發生戰爭的可能性較大；第三、民主國家不可避免與非民主國家之間發生戰爭（楊立明，2000：19）。現代化的民主國家，民主文化若已植基或深化，則必能尊重多元價值，包容個別差異，而透過協商的機制尋求解決衝突的途徑，特別是國家最高意思的決定，是由多數人共同參與而作成決策，且擁有決策權力者尚需接受制度化監督，因此它犯錯的機會遠低於寡頭獨裁的決策模式。所以，現代化的民主國家之間不易發生非理性的武裝軍事衝突；轉型中的民主化國家，可能因轉型未竟全功，而造成新舊勢力間的鬥爭，甚或造成對民主的反動，形成新的強人，並以民主之名行威權獨裁之實；至若民主國家與非民主國家之間，因意識型態或文化觀點的差異，很難形成真正的盟友。美、中在柯林頓總統時間成爲「建設性的戰略夥伴關係」，二〇〇一年美國國務卿鮑爾便提醒，中國不再是戰略夥伴，且不可避免的將成爲美國的敵人，中國是競爭者和潛在的區域敵手（rival）<sup>53</sup>。美、中關係起起落落，其主要原因恐怕都與民主與非民主之間的歧異有關。

台灣在解嚴以後，社會力迸放，民主多元的價值觀經多年的積蘊，一旦開放如濤濤江水急奔大海而不可遏止，而執政當局亦能審時度勢，及時回應民之所欲，主動導引這股沛然莫之能禦的民主浪潮，在民主的河道，平穩的流向民主價值的出海口。台灣這幾年來的努力，不但成爲「新興民主的典範」，更證明了擁有五千年悠久歷史文化的中國人，也能穩健的實施民主體制與人權保障制度。台灣能，中國爲什麼不能？

---

<sup>53</sup> Remarks to the National Newspaper Association “, March 23, 2001.  
<<http://www.ait.org.tw/ait/BG/bg0104e.htm>>

公民投票制度是落實國民主權理論，彌補代議制度缺失，更是彰顯民主價值的重要制度之一，不但先進民主國家多有類似制度，即使亞洲、非洲與拉丁美洲的新興民主國家亦多有實施公民投票制度的經驗。美國雖未有全國性公民投票制度，但在州或州以下層次的公民投票，幾乎全國各州都有此一制度（Zimmerman, 1986：38），公民投票不但是美國價值，更是普世價值，台灣擬實施此一制度，美國應無反對之理。加拿大魁北克省，曾於一九八〇年及一九九七年二度舉行是否獨立的公民投票，民主的加拿大以尊重、包容的民主方式贏得了魁北克民眾多數的歸心。中國大陸對台灣擬施行此一制度，忌之如洪水猛獸，除嚴詞抨擊外，並以武力威脅，更運用影響力要求美、日、歐盟等世界各民主國家表達反對或不支持的立場。台灣擬制定與實施公民投票制度，顯然已經不是價值問題，而是關乎相關國家的利益問題了。

### 第二項 美國利益

根據二〇〇一年美國國防報告書的報告，美國國防部將美國國家利益區分為攸關生存的利益、重要利益及人道性質的利益等三種（林文程，2001：69）。攸關生存的利益是指有關國家安全、社會經濟福祉與區域穩定和平的各種項目；重要利益則包括不影響國家生存，但卻間接影響國家經濟及人民福祉的情事，如國際性的環保議題；人道利益則包括民主與人權等普世價值。冷戰結束之前，美國行政部門與中國交往為重大的全球策略，因為如果能夠成功的運用聯中制蘇的戰略大三角作用，將可強化對蘇聯的圍堵，增加美國的安全。因此，美中關係的改善就變成了「攸關生存的利益」，而台灣在美國行政部門眼中的重要性自然相對降低，但是親台的部份美國人士，卻認為確保台灣的安全是屬於「人道性質的利益」，此項利益，某種程度也與美國的價值有所關連，因此透過台灣關係法和許多的決議案表達對台灣安全的保障與支持。由此可知，美國在上述三種利益之間有時會有其矛盾性。

卡特政府時代的國家安全顧問布里辛斯基（Zbigniew Brzezinski），則從地緣政治的觀點，闡論美國的兩大利益，他指出，就短期而言，美國利益是指要維持美國獨特的全球實力；長期來說，則是把這個全球獨步的實力，轉化為越來越有體制的全球合作（布里辛斯基，1998：48）。為了實現這種戰略構想，美國不但要持續發展綜合國力，以維護超強的主宰地位，同時針對挑釁的國家，美國更要擁有給予迎頭痛擊的能力。我們藉由上開論述，並從全球戰略的觀點來觀察，即可明白，美國國家利益的維護根本奠基於美國的軍事實力，它有能力覆蓋全球區域，也有足夠的力量，確保其利益的實現，更能克服獲取或維護利益的阻力。

根據上述的脈絡，我們可以發現，美國兩岸政策的釐定，不會脫離美國利益的考量，不論是生存利益、重要利益或人道利益，都將藉由強大的實力作後

盾。當然，由於利益的內涵具有多元性，所謂的「實力」也可能指武力以外的科技、經貿等他項指標。因此，美國將會透過各種實力的運作，實現其多元利益。柯林頓總統上任之初，國務卿克里斯多福（Warren Christopher）即指出，美國對中國的政策目標是鼓勵其國內政治、經濟自由化的力量，以向民主和平演變（Mann, 1999：276~277）。正因為經濟發展是政治發展的基礎，柯林頓總統先於一九九三年宣布延長中國最惠國待遇地位十二個月，並將視中國在改進人權狀況上是否取得重大進展，作為來年考量是否續予相同經濟地位的基礎（裘兆琳編，1996：371~374）。但一年之後儘管中國的人權並未改善，基於美國的商業利益與戰略利益，柯林頓政府終在人權議題上讓步，而再度延長對中國的最惠國待遇。前述商業利益是指美國在中國市場上的獲利；戰略利益則是擬藉中國的協助抑制北韓發展核武。可見美國價值此時不敵美國利益。

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需提防中國坐大，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，台灣又可能成為美、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，他們認為，美國對華政策具有兩面性，但無論如何都建位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。

事實上，影響中國與台灣之間關係發展的因素甚多，而影響美、中與美、

台關係的「美國利益」也是多元的，這些多元的利益可能反應在個別議題或個別事件的處理上，如大陸市場經濟利益的維護、反制恐怖主義活動的需求及大規模毀滅性武器擴散的制止等，由於「中國在所有的多邊議題上，握有協助或干擾美國在東亞的發言權」的實力（Lasater, 2000：77）。美國既不能忽視中國的影響力，又得防止中國破壞美國利益的反作用力，因此美國的兩岸政策會顯現出可能對中國較為傾斜的情形，是可以理解的，但台灣也非全無機會，以一九九六年台海危機而言，有學者就認為，要探討美國在台海危機中所扮演的角色，就必須探討美國在台海兩岸中的國家利益比較。台灣的優勢是美國民眾與國會，將台灣的民主化成就視為一個美國價值具體實現的成果（陳紫財、莫大華，2002：9），易言之，台灣民主政治發展的成就，顯然成為美國在東亞推展美國價值－民主－的典範，更成為了美國利益的一部份。因此，在美國國內對於美、中關係，尚有交往或圍堵的爭論之時，台灣的戰略地位始終成為美、中戰略關係高低潮擺盪間之美國的活棋，亦即美國軍售武器協助台灣充實防衛能力，在美國的戰略利益上是具有制衡中國之功能的。美國之所以要設法制衡中國，民主與共產意識型態的差異，當然是最重要的癥結點。

美國藉台灣制衡中國，並非意味美國將會為了台灣而與中國作武力對抗或衝突，美國實際要做的是預防衝突。魯賓斯坦（Richard E. Rubenstein）提出對於衝突管理的分析，必須掌握四個要點，即「衝突的利益與需求、衝突的問題與選擇，衝突代價與優先秩序及實際執行危機的升高或是妥協」（黃奎博，2002：17～18），換言之，美國的兩岸政策，將依據利益、需求、代價、順序與結果作調整，絕不墨守成規，一成不變。例如，對於兩岸主權的爭議，美國基本上採取不介入的態度，但實質上卻以和平解決台灣問題為其底限。因此，美國軍售台灣，除了作為遏止中國武力犯台的平衡工具外，也有「增強台灣信心」的作用。二〇〇一年七月，美國國務卿鮑爾在接受洛杉磯時報訪問時就指出，「我們有義務提供武器給台灣，目的是，這樣台灣會覺得安全，在這種安全的基礎上，才有與中國交往的信心」<sup>54</sup>。二〇〇二年九月美國派出軍事戰略評估代表團來台，針對台灣陸軍戰力進行評估，評估的目的在於決定軍售的內容<sup>55</sup>。可見美國軍售台灣，讓台灣具有足夠的自我防衛能力，其目的在於預防衝突，也在於提醒兩岸政府「和平解決台灣問題」的美國底限，這都是依據美國利益的思考，任何可能引起兩岸衝突的作為，都將抵觸美國的底限，也就是違反美國利益，美國當然不會坐視。台灣擬制定公民投票法的作法，在北京強烈懷疑台灣此舉之動機的情況下，是否符合美國利益，美國更不能不謹慎拿捏以對。

<sup>54</sup> 阮次山，〈鮑爾透露對台軍售的底限〉，聯合早報，2001年8月2日。

<sup>55</sup> 有學者就指出：「美國對台灣軍售，實際上是和戰力評估的結論結合起來」（丁樹範，2001：19）。



## 第三項 美國態度

二〇〇〇年五月二十日，陳水扁總統在就職演說時，針對兩岸問題指出，只要中共無意對台用武，他保證在任期之內「不會宣佈獨立、不會更改國號、不會推動兩國論入憲、不會推動更改現狀的統獨公投，也沒有廢除國統綱領與國統會的問題」<sup>56</sup>。兩岸問題自聯合國中國代表權的爭議結束後，最敏感的問題便是台灣地位的問題，進一步言，也就是台灣與中國關係的問題－台灣是否為「中國」的一部份的爭論。陳總統的就職演說中「四不一沒有」的說法，雖未能讓中共滿意，但也相當程度的穩定了兩岸之間的緊張關係<sup>57</sup>。二〇〇二年八月三日陳總統向東京世界台灣同鄉會發表視訊演說時指出，「台灣與對岸中國是一邊一國，要分清楚」，他認為對岸中國所講的一個中國原則或一國兩制，就是對台灣現狀的改變，是我們無法接受的，因此，「如果有需要，台灣現狀的改變要公民投票」<sup>58</sup>。中共國務院台灣事務辦公室發言人李維一隨即警告，一邊一國的說法是鼓吹台獨，是將台灣引向災難<sup>59</sup>。美國副國務卿阿米塔吉（Richard L. Amitage）在接受台北解釋無意改變現狀的說辭後表示，台灣需要向區域內的國家加強說明台北的兩岸政策並未改變（邵宗海，2003：126）。換句話說，維持兩岸「不武、不獨」的現狀，是美、中、台目前兩岸問題上的最大公約數。

二〇〇三年九月二十日，陳總統以民進黨黨主席身份，在該黨十七周年黨慶活動上宣稱，二〇〇六年民進黨二十周年時，將與兩千三百萬台灣人民，共同催生新憲法<sup>60</sup>。民進黨副秘書長李應元稍後雖解釋，「催生新憲法」的概念，不能用傳統的制憲或修憲來定義，只是希望未來的新憲法可以有系統地整理憲政運作不合理之處。至於國號、領土更改與否，要看民意走到那裡，不必然會涉及<sup>61</sup>。美國國務院發言人包潤石（Richard Boucher）卻迅速作出回應，他說，他不願回應「個別的選舉聲明」，但他隨後卻完整地唸出了陳水扁總統在二〇〇〇年就職演說中的「四不一沒有」裡的「四不」承諾，強烈宣示美方的態度，並表達要求陳總統信守承諾的嚴肅立場，同時更發出警告指出：「我們必須把政治上的後果，留給台灣人民（判斷）」<sup>62</sup>。

<sup>56</sup> <陳水扁總統五二〇就職演說－台灣站起來－迎接向上提昇的時代>引自（邵宗海，2001b：153～163）。

<sup>57</sup> 台灣任何一位總統的言論，除非向中共輸誠，願意接受中共「一個中國原則」的架構，否則中共都是不會滿意的。2000年總統大選民主進步黨總統候選人陳水扁當選，以該黨長期以來主張「住民自決」或「公投決定台灣前途」的立場，更令中共當局不能安枕，五二〇陳總統「四不一沒有」的就職演說至少向世界宣告，在他任內不會主動改變兩岸關係的「現狀」，此一演說具有讓中共暫時釋疑的意義。

<sup>58</sup> 陳總統談話全文參閱<<http://www.president.gov.tw/php-bin/shownews.php4>>。

<sup>59</sup> 參見台北：<中國時報>2002年8月6日，版1。

<sup>60</sup> 參見《大陸情勢雙週報》第1422期，（台北：中國國民黨中央政策委員會），2003年10月15日，頁20。

<sup>61</sup> 同前註。

<sup>62</sup> 同註60，頁20～21。

九月三十日，陳總統再度以民主進步黨黨主席的身份在民進黨中常會中闡示他所想要處理的「憲政層次」中的議題內容，並指出「最後的新憲法版本，必須經由公民投票的方式由人民直接決定之」。十月四日，陳總統與李登輝前總統共同出席「為台灣宣教暨台灣國家祈禱大會」時，共同唸出了以下的祝禱詞：「我們懇求你讓台灣國民明白自己就是台灣國的主人，亦完全掌握台灣國家的主權，建設台灣國成為真正的民主共和國<sup>63</sup>。」，陳總統也在致詞時進一步說：「催生新憲法，交給所有人民以公民投票決定，才是真正的民主，是為了建設台灣成為一個正常、完整、偉大國家的必經途徑」<sup>64</sup>。

我們不厭其煩的引述了從二〇〇三年九月二十日至十月四日之間陳總統與民主進步黨的說法及美方的發言，就是希望全面關照陳水扁總統陣營的論述，避免因斷章取義，造成對陳總統的誤解與不公平，也藉此進一步瞭解美國的態度。

第一，「催生新憲法」的說法，真如李應元副秘書長所說「不能用傳統的制憲或修憲來定義」嗎？毫無疑問，憲法應是一個動態的有機體，它必須與時俱進，以符合時代的需求。因此，憲法的變遷不但不能避免，而且有其必要性。一般而言，憲法變遷的方式除了憲政慣例的樹立與憲法的解釋外，修憲與制憲是另外二種耗費社會成本較高的選擇（羅際芳、林文清，2004：10～14）。唯若憲政慣例不足恃且憲法亦乏解釋空間時，修憲或制憲就變成不可避免的選項。除此，就比較憲法的角度觀察，恐怕還找不出成例，可以作為兌現「催生新憲法」的手段。退一萬步言，即算真有更佳策略，在一九九一年至二〇〇〇年中，民進黨為何不提出此一策略，而卻與中國國民黨在十年間合作修憲高達六次？再者，陳水扁總統於二〇〇〇年執政，四年任期中大可提出該方案以供各界參考討論。而今，卻捨此不由，僅於二〇〇四年總統大選前半年提出「催生新憲法」的大方向，而委由黨務系統解釋「不能用傳統的制憲或修憲來定義」，試問，不經制憲或修憲，新憲法從何而來？

第二，台灣處於美、中兩大之間，國家主權對內之行使具有最高性，就目前所轄區域而言，固無疑義，但國家主權對外行使之獨立性，卻始終因中共之打壓而無法運作自如。不唯如是，台灣的生存與國家安全在中共的威脅下，台灣必須仰賴美國，否則不足以自保。然而就地緣政治而言，台灣與中國毗鄰而居，台灣恐怕需要更佳和智慧，思考與中國和平相處的策略。美國為世界首強，在全球各地與中國存在有諸多的衝突與矛盾，美國尚且尋求與中國建立穩定的關係。台灣難道要與中國作長期的敵對與鬥爭？

---

<sup>63</sup> 同註 60，頁 21。

<sup>64</sup> 同註 60，頁 21。

事實上，就美國的兩岸政策觀察，「中國不武、台灣不獨」，台海兩岸維持目前穩定的架構，再經由對話、溝通，慢慢尋求兩岸的最大公約數為美國所樂見的兩岸關係。換言之，美國並不同意台海兩岸任何一方，單獨改變現狀而挑起台海的緊張或軍事衝突。中國欲以武力威迫台灣與中國統一，美國歷任總統都依「台灣關係法」對中國作出明確的警告。而現階段台灣如擬獨立，勢將迫使中國出兵，美國若為此捲入台海戰爭，根本不符合美國利益。因此，美國亦視台灣獨立的動作為片面改變現狀的作法，而不能苟同。現在的問題是中國視台灣的憲政改革為台獨的預備，美國是否作如是觀？陳水扁總統「催生新憲法」及其相關說法，當然是檢視的指標。

第三，姑不論民主進步黨執政前後，所標舉的住民自決、公民投票或建立台灣共和國等論述。僅就前述一個月間陳總統等綠營人士對「催生新憲法」與推動「公民投票」之間的說詞，即可勾勒出綠營擬藉「公民投票」激發國民主權意識，再經由國民主權的行使達到「催生新憲法」，乃至於「建立新國家」的策略。對此，美國一方面以不回應「選舉語言（聲明）」，意圖淡化此一敏感議題以安撫中國，另一方面卻又逐字逐句的唸出「四不」承諾，警告台灣不要跨越紅線，同時也提醒中共美國的底線。

質言之，公民投票制度的訂定，為民主價值的一部分，美國無由干預，如欲干預，恐亦缺乏正當性。因此，台灣當局即於二〇〇三年十二月一日公告了「公民投票法」。然而，如果公民投票的內容涉及現狀的改變，台海的穩定也就堪慮，這一點不但中共不能接受，美國也表示不能支持，甚至以反對的立場，向台灣當局示警。

二〇〇四年一月十六日陳總統宣佈了兩個和平公投的題目後，美國國務卿鮑爾指出，美方與北京、陳水扁總統都有良好的關係。美方的立場就是任何一方導致獨立的行動美國都反對<sup>65</sup>，中台雙方應該進行和解，美國的立場非常明確，美國反對單方面的行動。鮑爾進一步指出，我們希望陳水扁總統能夠改變政策，我們有這樣的責任，因為我們有台灣關係法，會繼續按照台灣關係法保護他們（台灣）<sup>66</sup>。鮑爾的說法印證了本文前面第二點的論述，但鮑爾仍然希望陳水扁總統改變「公民投票」的政策。顯然，美方也疑慮台灣實施公民投票的結果，將在未來與「催生新憲法」連結，而造成片面改變現狀的事實。

美國國務院發言人包潤石則指出，美國並不反對公投本身，美國反對的是兩

<sup>65</sup> 鮑爾的說法應具有雙面性，亦即台灣片面宣佈獨立，美國固然不能接受；中國欲以武力脅迫台灣與中國統一，而造成台灣宣佈獨立，中國的行為，就美國的觀點，也是片面「導致獨立的行動」，美國一樣不能接受。

<sup>66</sup> 參見《大陸情勢雙週報》，第 1429 期，（台北：中國國民黨中央政策委員會），2004 年 1 月 28 日，頁 20~21。

岸任何一方試圖改變現狀，無論方式是發表聲明、使用武力或舉行公投。小布希政府將以這種角度衡量台北公布的公投內容，如果美方認定這項公投是要「界定一個片面的解決方案」，就可能覺得需要講話，否則就可能不評論<sup>67</sup>。白宮發言人麥克里蘭（Scott McClellan）也聲稱，美國當然歡迎確認台灣承諾目前與未來均維持現狀的任何聲明。而小布希總統是台灣民主的堅定支持者，小布希政府不反對，也不支持公投，「不過據我們瞭解，這項擬議中公投的結果，與台灣對於維持現狀的承諾沒有關連」<sup>68</sup>。

公民投票是實現民主價值的一種方式，它符合美國價值殆無疑義。因此，美國或小布希政府並「不反對」台灣制定公投法。然而，美國政府對於一個想要實踐美國價值的國家所採取的民主形式（過程）發表這麼多的評論與警告，甚至還表達「不支持」的立場，寧非怪事？說穿了，即在於台灣當局實施公投「可能潛藏的目的」令美國疑慮與不安，因為它可能造成台海穩定現狀的改變，而損及美國利益。

麥克里蘭說美國當然歡迎確認台灣承諾目前與「未來」均維持現狀的任何聲明，此一說法也透露了美國對台灣此刻的公投議題雖已較為放心，但卻對「未來」台灣以公投「催生新憲法」的實質內涵更加關切。顯然，美國非常在意美國價值是否能夠順利的進行全球化，而美國更關切推動美國價值全球化的過程，是否會損及美國利益。台灣政府在做任何決策時恐怕不能忽略這一點。

---

<sup>67</sup> 同前註，頁 21。

<sup>68</sup> 同註 66，頁 21。