

HONG KONG INSTITUTE OF ASIA-PACIFIC STUDIES

The Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies was established in September 1990 to promote multidisciplinary social science research on social, political and economic development. Research emphasis is placed on the role of Hong Kong in the Asia-Pacific region and the reciprocal effects of the development of Hong Kong and the Asia-Pacific region.

Director: Yeung Yue-man, PhD(*Chic.*), Professor of Geography

Associate Director: Lau Siu-kai, PhD(*Minn.*), Professor of Sociology

從美國調整台海政策看 中美台三角關係的前景

梁建斌
梁志華
柳 豔

香
港
亞
太
研
究
所



HONG KONG INSTITUTE OF ASIA-PACIFIC STUDIES

THE CHINESE UNIVERSITY OF HONG KONG

SHATIN, NEW TERRITORIES

HONG KONG

從美國調整台海政策看 中美台三角關係的前景

梁建斌

梁志華

柳 豔

香港中文大學

香港亞太研究所

作者簡介

梁建斌，畢業於南京大學英語系，曾任南京大學研究生院講師、上海市政府外辦，現任廣東省海外聯絡辦公室。

梁志華，畢業於中國人民大學國際政治系，曾任職北京社會科學學院，現任中山大學港澳研究中心訪問學者。

柳豔，畢業於中山大學外語系，曾任中山大學講師，現任中山大學港澳研究中心副研究員。

從美國調整台海政策看 中美台三角關係的前景

引言

二零零一年一月二十日，代表共和黨右翼保守勢力的小布希就任美國第五十四屆總統。執政不到半年，新政府在處理美中、美台關係上採取了一系列敵視中國大陸的作法，包括：利用「撞機事件」鼓動反華情緒、支援前台灣總統李登輝赴日本和美國訪問、對台軍售實現多重突破、小布希公開表示「協防台灣」、在白宮會見達賴喇嘛、允許陳水扁過境並給予「高規格禮遇」、強力推動國家導彈防禦體系（NMD）、同意台軍試射美製「愛國者」導彈等等，引起中國政府的強烈反彈。經過一段時期的「試探」，小布希的「強勢」做法略有收斂，但其改變前任政府台海政策的意圖已非常明確。本文著重分析美國新政府政策調整的背景，並對可能產生的後果及中美關係的走勢進行初步評估。

小布希政府調整台海政策的背景

小布希銳意調整台海政策是受到美國外部、內部和其個人意識形態等多方因素所影響。

首先，冷戰後國際力量格局發生變化，亞太成為對美國戰略利益具有重大影響的地區。蘇聯解體後，美國成了世界上唯

© 梁建斌 梁志華 柳豔 2001

ISBN 962-441-119-0

版權所有 不准翻印

一的超級大國。九十年代中期，美國又通過科索沃戰爭和北約東擴牢牢控制了北約，取得了歐洲的主導地位。美國決策者有足夠的理由更加關注亞太地區：經濟上，該地區在世界經濟中的比重不斷上升，是新世紀最大的投資場所和商品市場；戰略上，它佔據東北亞至波斯灣的重要海上通道，並擁有對美國極其重要的戰略能源；安全形勢上，亞太地區沒有北約模式的多邊安全機制，區域內中等強國林立，矛盾利益交織，潛藏的衝突和危機隨時可能爆發。美國朝野普遍認為：亞洲對美國國家利益的重要性與日俱增。¹

近年來，美國全球戰略重點由歐轉亞的趨勢逐漸加強。克林頓政府時期已經開始這一調整，新版《美日安保條約》和《美澳安保條約》就是企圖以美、日、澳「三角安全架構」，加強對太平洋地區的控制。二零零零年夏，美國空軍首次在美國本土之外的關島部署空對地巡航導彈，將美國針對東太平洋地區的軍事部署前移。小布希在競選時就公開表示，要建立以美日為中心的亞太安全框架，加強與韓、菲、泰、澳等國的合作。上任後，他立即命令國防部長拉姆斯斐爾德起草新的《國防報告》，放棄十年來「同時打贏兩場大規模戰爭」的作戰指標，將下一場戰爭的重點放在亞太地區。小布希政府清楚地意識到，東亞和太平洋地區既有著「巨大經濟機會」，同時又有「武裝衝突一觸即發」的危險，故美國應「無限期地」扮演「平衡地區力量」和「保證盟友安全」的角色。²

其次，中國國力迅速增長，勢必對美國在亞太地區的「安全利益」構成直接挑戰。改革開放以來，中國經濟保持了持續二十二年的高速增長。根據美國新興市場夥伴合作公司的預測，如果中國繼續維持目前的成長率，再過四分之一世紀，中國的國內生產總值將佔全球的 26%，超過美國躍居世界最大的經濟體。³ 中國日益增長的政治、經濟影響，引起美國右翼反華勢力的極大憂慮，進而開始製造所謂「中國威脅」的假象，

指中國像「十九世紀的德國」，「是一個迅速崛起日益強大，因而感到不向外擴張便不能繼續生存的國家」，呼籲要「在羽翼尚未豐滿時加以遏制」。⁴

在維護國家統一方面，大陸堅持反對一切形式的「台獨」，始終對「台獨」勢力保持強大的政治和軍事壓力。特別是二零零零年三月十八日，代表民進黨的陳水扁上台執政後，大陸方面堅持「一個中國」原則，加緊針對「台獨」的軍備建設和軍事部署。此舉更加深了美國國內「鷹派」政客和學者的恐懼，擔心中國將取代俄羅斯成為歐亞大陸的新興大國，進而威脅到美國在亞太地區的「安全利益」。蘭德公司日前發表的研究報告，就建議美國重新安排東南亞駐軍，以使美軍能夠進入協防台灣的港口和空軍基地。⁵ 小布希政府的許多高級顧問都在公開場合呼籲增強與日本的關係，加強對台灣的支援，以制衡中國在亞洲的影響，⁶ 美國五角大樓純估司（Office of Net Assessment）司長、未來學家安德魯·馬歇爾在戰略評估報告《2025 年的亞洲》中更是斷言：無論是強是弱、是穩定還是動蕩，中國都將成為美國在亞太地區的最大威脅，因為「穩定、強大的中國將不斷挑戰亞洲的現狀，而動蕩不安、相對較弱的中國也是危險的，其領導人也許會通過對外軍事冒險來鞏固權力。」國防部長拉姆斯斐爾德也私下表示，撕毀一九七二年美蘇《反彈道導彈條約》，部署 NMD，主要是針對中國。⁷

其三，台灣對美國具有極其重要的地緣戰略價值，「以台制華」是美國亞太戰略的重要組成部分。無論是冷戰期間還是冷戰後，美國都從未放棄把台灣作為抗衡中國大陸的「不沉的航空母艦」。台灣是美國保持亞太地區軍事存在的重要環節，其地緣戰略價值體現在：（一）它是美國包圍中國大陸的「西太平洋島鏈部屬」的重要組成部分；（二）控制了台灣，向北可以聯結日韓，向南可以懾制東盟，支援波斯灣和印度洋的美軍艦隊，向西可以扼守中國大陸鄰近海域出入口；（三）台灣

海峽是疏通日本到東南亞和中東能源產地的重要國際水道，也是俄羅斯北方艦隊南下的必經之路。為保持美國在亞太地區的戰略優勢，遏制中國力量的擴張，美國歷屆政府和戰略決策者都非常重視「以台制華」，盡量維持兩岸不統、不獨、不戰、不和的局面。美國自一九九三年以來的官方文件，包括《國家安全戰略報告》、《國防報告》、《日美安保條約》等，都明確把台海視作冷戰後亞太地區主要的「不穩定因素」。

為充分發揮台灣作為遏制中國大陸前哨基地的作用，美國新政府部分官員和國會政客強烈主張改變克林頓政府時期的「模糊戰略」，以海峽軍力平衡開始向大陸方面傾斜為理由，積極支援向台灣出售更多、更先進的武器裝備，稱此舉將會「增加和平解決海峽兩岸分歧的可能性。」⁸

其四，擴展美式民主自由理念，符合美國的長遠利益。很多美國民眾對所謂「美國價值」——即美式的政治經濟制度和民主自由思想，有著狂妄的自信和傳教士般的熱情。「捍衛」或「輸出」這種價值一直是美國「理想主義」政客的追求，也是構成冷戰期間和冷戰後美國對外干涉行動的意識形態基礎。保守的美國政客公開主張：「促進民主和人權的普遍價值，是美國外交政策的一個基本成分——從長遠來說，也許是最重要的部分。」⁹

美國的政治精英中，許多人認為台灣的政治經濟制度和民主自由理念與美國一脈相承，屬於美國的「模範學生」。他們把二零零零年台灣「變天」看成是「中國有史以來第一次和平而民主的權力過渡」，¹⁰標誌著「美國價值」的又一次勝利。參議院外交事務委員會共和黨資深議員理查德·盧格就稱讚台灣在「確立市場、民主選舉、公民自由和穩定的政府機制等方面，都取得了引人注目的進步」，堅持「美國有道義上的責任」支援這些「面對困難甚至險境而信仰自由的人民。」¹¹與此形成對照，大陸方面一直拒絕接受西方式的民主，堅持走有

自己特色的社會主義道路，故被指責為「集權」和壓制「人權」。美國保守派人士不斷要求重新評價二十多年來構成美中關係基石的「一個中國政策」，以「一個小型民主社會處於槍炮威脅之下」為理由，支援美國軍售台灣抗衡大陸。¹²

其五，美國國內保守主義思潮再起，對外政策中的意識形態色彩凸顯。保守主義是美國共和黨一貫的政治標記。雷根政府曾在八十年代大力推動以放任型經濟政策、重商、反社會福利開支、反墮胎和提倡家庭倫理等為特徵的保守主義治國理念。小布希在競選期間也以正統的保守派自居，上台後立即組建起「美國現代史上最保守的一屆政府」，¹³其對外政策具有比前任更為明顯的意識形態色彩，主要表現在：

（一）充當極具保守色彩的南部軍事工業集團代理人，通過製造新的假想敵，保持高強度的武器戰備需求。小布希勝選很大程度上得力於南部軍事工業集團的支援，該集團為了獲取高額軍火利潤，一貫誇大對美國利益的「威脅」，為擴軍備戰和軍火輸出製造藉口。鑒於目前美國經濟處於衰退期，有新經濟晴雨表之稱的納斯達克指數一蹶不振，靠網路等高新技術產業刺激美國經濟的泡沫開始破滅，故小布希上台後，趁勢「回饋」支援過他的軍事工業集團，除了增加國防開支、大力推動NMD計劃外，更創記錄地批准近四十億美元的對台軍售方案，希望以擴大軍備支出刺激經濟，給面臨衰退的美國經濟注入新的活力。

（二）重用「鷹派」幕僚，奉行「美國第一」的單邊主義外交政策。小布希上台後，起用一批雷根時代的「鷹派」政客和學者負責對外決策，如副總統切尼、國防部長拉姆斯菲爾德、副部長沃爾福威茨、副國務卿阿米蒂奇、國家安全事務顧問賴斯等。這些人具有頑固的「冷戰思維」，為消除任何對美國霸權的挑戰，積極支援對外干涉行動，從廢除美蘇《反彈道導彈條約》、推進NMD，到拒絕執行《京都協定》，均表現

出強烈的「單邊主義」傾向。對待中國大陸，他們更是以意識形態劃線，企圖重施雷根時代以軍備競賽拖垮前蘇聯的故技，攻陷這一社會主義的「最後堡壘」。

對中美關係及兩岸關係的負面影響

中美建交後，維持台海現狀一直是歷屆美國政府對華、對台政策的基本目標，「不支援台獨」和「反對武力解決」是這一政策的兩個支點。美國曾在《台灣關係法》中表示：「任何企圖以非和平方式來決定台灣的前途之舉——包括使用經濟抵制及禁運手段在內，都被視為對西太平洋地區和平及安定的威脅，而為美國所嚴重關切。」小布希上台後，其台海政策正逐漸由「反對武力解決」走向「武力干預解決」，為中美台三角關係注入了危險因素，其結果必會對三角互動產生不利影響。

首先，中美互信基礎受到削弱，兩國關係將進入一段非常困難的時期。小布希政府出於維護美國亞太戰略優勢的目的，扶台抑華，短期內做出許多不利於中美關係和台海穩定的舉動。與此同時，美國國會反華聲浪再次上揚。二零零一年五月十六、十七日，美國國會相繼通過了支援台灣加入世界衛生組織法案和新的《國務院授權法案》，在支援台灣擴大國際空間的同時，更企圖在轉移武器和防衛服務時，給予台灣「等同北約主要盟國」的地位。¹⁴

小布希政府和美國國會這種明顯違反中美三個聯合公報、公開干涉中國內政的作法，已嚴重削弱了中美兩國的互信基礎。中國方面由於國際安全環境面臨嚴峻挑戰，必然做出強烈反彈。近年，越來越多的大陸智囊機構和學者都傾向認為：美國的台海政策正發生重大變化，從過去的不支援台灣獨立，轉變為不支援法理上的獨立而支援實質獨立；美國新政府敵視中國的態度，已經激發了大陸的民族主義情緒，一旦失控將會變

成「解放台灣」的決心。屆時，「和平統一」、「一國兩制」、亞太安全乃至「美中利益」都將化為泡影。¹⁵《人民網》的「強國論壇」則充滿了對美國霸權主義的憤怒聲討，呼籲不再對中美關係抱有幻想。¹⁶

其次是台灣島內「台獨」勢力受到鼓勵，大陸「和平統一」的空間受到壓縮。小布希政府此時調整台海政策，從政治上、軍事上支援台灣對抗大陸，對於陷入內外交困而不敢明目張膽推行「台獨」路線的陳水扁政府，無疑是一大刺激。台灣國防部副部長陳必照就認為，由於地緣戰略的特殊屬性，台灣勢將成為美國未來亞太戰略的重要考量因素，而台灣民主轉型成功，也是美國積極協助台灣建立必要防禦能力的主因。¹⁷島內獨派媒體及大陸委員會官員因此判斷，美國的兩岸政策開始向台灣方面傾斜。¹⁸台灣總統府也公開宣傳說，美國對台軍售，「有助於提升台灣防衛保障，強化台灣人民的信心」；美國的保台承諾將有助於台灣海峽的和平。¹⁹陳水扁在過境美國後不無得意地表示，美方的「禮遇」象徵「台美關係的昇華」。²⁰

可以預見，由於美國的支持，陳水扁使「台獨」理念政策化的圖謀將更加有恃無恐，台灣當局以拖待變、抗拒統一的心態也將更加頑固，大陸和平統一的空間正逐漸縮小。

其三是對台軍售大大增強了台灣的軍事能力，使兩岸軍事對峙更為緊張。長期以來，美國一直偏重裝備台灣空軍，增強其空防能力。小布希政府的軍售清單顯示，今後美國將重點加強台灣海軍力量，提高台軍在早期預警、突破海上封鎖及防守反擊等方面的戰力。美國軍方也在指揮、管制、通訊和情報（C³I）方面加強與台灣的合作，通過輸出相關技術和軟體，將台軍指揮系統與美軍太平洋艦隊連接起來，意在逐漸將台灣納入美國防衛體系，促成美台防衛「一體化」和「準戰略同盟」關係。六月二十日，台灣試射美製「愛國者」二型導彈，

美軍除提供靶彈外，還派遣了一個小組全程跟蹤監視。美國向台灣增售「愛國者」三型導彈，更進一步提高了美台軍事合作層次。

美台新軍火交易進一步刺激了台灣軍方「決戰境外」的決心，在短期內會較大地提高台灣軍力，故引起大陸方面的強烈關注。大陸軍方公開批評，美國提高軍售等級將導致「台獨」勢力採取日益囂張的進攻態勢，給兩岸和平帶來越來越大的威脅，表示要繼續加強以「質量建軍、科技強軍」為主軸的軍事現代化，以實際行動粉碎一切分裂企圖。²¹ 小布希政府支援台灣、提高對台軍售的動作，其結果只能是加劇兩岸軍事對峙，破壞台海穩定。

制約小布希政府台海政策的內外因素

小布希上台後，推行強勢外交，在處理台海問題和其他國際問題上，樹敵甚多。這種「鷹派」色彩濃厚的對外政策極易招致廣泛的抨擊。最新民調顯示，比起剛上任時，小布希的聲望明顯下降。顯然，新政府的戰略調整企圖將面臨重重困難。

首先，其對華強硬政策受到國內黨派政治和不同利益團體的牽制。黨派政治一直對美國的內外政策具有重大影響。共和黨溫和派參議員傑福茲退黨，使參議院的政治生態突生變化，其直接後果將造成引起很大爭議的戰區飛彈防禦體系（TMD）計劃受到國內立法程序的挑戰。民主黨重新奪回參議院一些重要委員會的控制權後，也會對小布希向台灣「傾斜」的政策有所牽制。眾議院國際關係委員會亞太小組主席里奇就批評說：美國「不應以任何方式鼓動台灣獨立，否則將因為一個非常愚蠢的理由而置數千萬人的生命於險地。」²² 基辛格也認為，美國「遏制派」力圖把台灣當成一個「獨立國家」，一個軍事前哨陣地，實際上是要廢止七十年代初以來美國的「一個中國」政策；對中國奉行冷戰遏制政策可能會使美

國在亞洲乃至全世界遭到孤立。²³ 一些知名智庫的研究人員也不無憂慮地指出：「炫耀同台灣的關係，並使中國感到不快，既不利於美中關係，也有損於海峽兩岸的關係」，「如果布希在承認台灣、放棄一個中國的政策和道路上越滑越遠，將會犯下危險的錯誤。」²⁴

經濟因素是制約小布希台海政策的最重要因素。近年來，由於中美經貿關係迅速發展，兩國在此一領域的共同利益或相互依賴程度正不斷擴大。雙方在資源結構、產業結構、技術水平、消費水平等方面差異大，經貿關係的互補性非常突出。最新資料顯示，二零零零年美國對中國的出口增加了 24%，達到 160 億美元，目前兩國之間的貿易總額已達到 1,160 億美元。²⁵ 與中國的經濟聯繫，為 25 萬至 40 萬美國工人提供了就業機會。²⁶ 考慮到中國加入世界貿易組織後，中美之間的貿易額很可能再倍增，美國國內以工商業、進出口業、農業和零售業為主的利益群體，為其自身的利益，積極游說新政府，在很大程度上阻止了小布希惡化兩國關係的傾向。中美經濟上的互補互利，已成為維繫兩國關係的重要基礎。

在發展 NMD 問題上，美國國內的爭論從未停止過。美國前總統尼克松就認為，小布希建立導彈防護網的主要危險在於，其他國家不會認同所謂「保護美國不受流氓國家導彈攻擊的理由」，而是將此看成企圖摧毀他們受到美國先發制人的打擊後的報復能力；如果美國堅持部署 NMD，美俄兩國因「相互確保摧毀」而維持四十年之久的「恐怖平衡」就會被打破。對於美軍為加強在亞太地區的軍事力量、遏制中國大陸軍力而進行的戰略調整，不少戰略分析家和高級指揮官也公開提出批評。美軍太平洋艦隊司令布萊爾就強烈質疑有關中國威脅太平洋美軍基地的提法。²⁷ 面對種種批評，五角大樓不得不出面澄清有關美軍戰略將進行重大改變的說法，稱美軍的總體戰略改變並沒有外界猜測的那麼大。

其次，小布希政府的「單邊主義」外交政策在國際上遇到強烈抵制。在國際社會上，小布希政府的強勢外交已引起越來越多的不滿和反抗。今年上半年，美國先後被逐出聯合國人權委員會和國際麻醉品管制委員會。美歐之間在商業間諜、打擊國際逃稅行動，以及貿易補貼等問題上齟齬不斷。小布希政府自我中心的作法，受到歐洲各國的廣泛批評。²⁸

小布希政府為國內軍工團體利益，誇大威脅，片面撕毀美蘇一九七二年《反彈道導彈條約》、強力推動 NMD 的作法，受到俄羅斯和歐盟國家的抵制。俄羅斯總統普京多次表示，如果美國不顧俄方意見，執意退出《反彈道導彈條約》，發展 NMD，破壞業已形成的戰略平衡，俄羅斯將採取相應對策，將戰略核武器全面升級，包括部署多彈頭遠端導彈。為說服歐洲盟國接受美國的邏輯，小布希政府五月派出游說團穿梭於歐洲各國，試圖博取歐洲國家的「理解和支援」，結果卻沒有一個國家明確表態支援美國部署 NMD。五月二十九日結束的北約外長理事會會議，就未能像美國希望的那樣達成支援 NMD 的協定。六月，小布希又親身訪歐，同樣沒有取得預期的效果，無法消除普遍的反對聲浪。實際上，小布希政府所謂的「協商」，不過是居高臨下地「勸說」，根本無意聽從歐洲盟國的意見。對於美國以所謂對付北朝鮮導彈襲擊作為發展 NMD 的理由，歐洲盟國不以為然，認為小布希不應放棄克林頓政府時期與北朝鮮的接觸政策，並應盡量通過外交途徑解決問題。

在中美關係問題上，小布希政府的政策傾向也受到亞洲國家的反對。新加坡總理吳作棟六月中旬訪美時明確表示，亞洲國家期待中美關係可以穩定和健康發展。由於中國的國際地位日漸提高，中國的和平外交政策為廣大亞洲國家認同，美國右翼反華勢力根本沒有建立國際反華聯盟的條件，更不可能孤立中國。

其三，台灣島內有識之士出於自身安全考量，反對充當美國遏制中國大陸的棋子。儘管陳水扁當局一心指望依賴美國支援，抗拒大陸的政治、經濟、軍事壓力，但島內形勢卻並未朝著有利於「台獨」的方向發展。隨著兩岸經貿聯繫的日益密切，台灣工商界要求回到「九二共識」、取消「戒急用忍」政策、早日實現「三通」的呼聲日漸高漲，如王永慶曾呼籲回到「一個中國」主張，恢復兩岸政治談判。在野聯盟對陳水扁的壓力更是從未停止過。在此情況下，陳水扁政府不得不召開經濟發展諮詢委員會會議，以「積極開發、有效管理」取代「戒急用忍」政策。雖然李登輝為援助陳水扁渡過「執政危機」，親自籌組台灣團結聯盟，但其分裂國民黨、支援「台獨」的行動，受到黨內多數立法委員和中央委員的抵制。

由於意識到陳水扁「挾美抗中」的危險所在，不少台灣政界和學界有識之士紛紛站出來，提醒台灣當局不應沾沾自喜，對美國要「既有配合，也有把握」。²⁹有媒體在分析美國用意時明確指出，台灣「絕不能成為國際強權鬥爭下被無謂犧牲的棋子，或淪為軍火掮客競相販售不合宜武器的『軍火冤大頭』」，「只要台海之間開啓戰端，台灣就絕無僥倖而言。不管美方的防禦承諾多麼堅定，也不管美方販售的武器系統多麼先進，台灣均將淪為國際強權的刀下之俎。」³⁰在野黨領袖連戰和宋楚瑜也表示，如果台灣不能積極改善兩岸關係，回到「九二共識」與「一中各表」，則勢將難以避免淪為「美國對付中國的棋子」。個別民進黨智囊也坦言，台灣無法採購到足以打贏戰爭的武器。³¹

不久前，台灣的民調顯示，民眾支持「一國兩制」的比率又有上升。³²這說明島內民眾無法消除對陳水扁「台獨」路線的疑慮，對兩岸關係的前景感到困惑。

中美關係前景評估

在經歷了前一段緊張對峙的「危險期」後，中美關係近期

也出現了一些積極的跡象：雙方就「撞機」事件達成協定，小布希正式要求國會延長中國的「正常貿易關係地位」，兩國貿易代表在上海成功結束了有關中國加入世界貿易組織的談判，美國政府宣布不抵制北京申辦二零零八年奧運會，美國國務卿鮑威爾於七月訪問北京，小布希參加十月在上海舉行的亞太經濟合作組織（APEC）首腦會議。

在言辭上，美國政府官員和政界人士也開始表現出一種「全局觀念」。「撞機」事件解決後，小布希和其高級官員首次強調，儘管美國和中國在某些情況下是競爭對手，但兩國應該能為建立一種「富有成效的關係」作出抉擇。³³ 國務卿鮑威爾指出，美國的策略很明確，雖然與中國合作會有輕微的起落，但要繼續這種合作，繼續向中國顯示雙方朝美國認為正確的方向發展的好處。³⁴ 鮑威爾在訪華期間，不斷強調美國不把中國看作「敵人」，放棄使用「戰略競爭者」來形容中美關係，將中國視為美國的「朋友」。助理國務卿凱利則呼籲中美之間建立「富有成效的」、「向前看」的關係，認為從推動朝鮮半島和平穩定，到防止武器擴散和發展貿易關係，兩國之間有著共同利益，一個富有成效的、積極的關係將有利於維護這種利益。³⁵ 民主黨參議員鮑卡斯也主張用理智而不是感情來指導對中國的決策，「要分析什麼對美國的利益有利，而不是什麼對中國不利」，³⁶ 孤立中國和謀求懲罰並沒有好處，反而會威脅到美國根本的長遠利益。美國一些外交決策官員、學者也開始強調中美兩國的「共同點」，甚至認為雙方之間的共同利益遠遠超過分歧。

從最新情勢判斷，小布希政府已開始修正前一段時期向台灣傾斜的政策。受中美之間總體利益制約，兩國關係不致無限度惡化下去，更不會出現「新冷戰」的局面。儘管小布希在很多方面改變了克林頓政府時期的對華、對台政策，但目前的調整仍是策略性而非實質性的變化，總體來說還沒有突破「一個

中國」和反對台灣獨立的底線。雖然他不再聲稱建立中美「戰略夥伴」關係，但亦沒有將中國定位為「美國的敵人」，而是盡量在「夥伴」和「敵人」之間保持某種程度的平衡。中美兩國政府都顯示出重視雙邊關係的戰略性、努力管理雙邊關係的立場。江澤民主席在香港《財富》論壇上表示：中國「高度重視發展中美關係，主張從戰略高度和長遠角度看待中美關係，妥善處理分歧。」³⁷ 隨著小布希參加上海 APEC 會議，新政府的對華政策將趨於明朗。可以預計，中美關係總的發展趨勢將呈平穩態勢，如果無重大事變，中美關係將在交鋒與對話、合作與衝突的過程中逐漸形成比較安全的互動模式。

同樣不能忽視的是，美國國內反對改善對華關係的保守勢力仍有很大能量，中美關係的發展從來不是、也不可能會一帆風順。台灣問題是中美之間最重要、最敏感的問題，中美之間圍繞此一問題的鬥爭將是長期的、激烈的。兩國在貿易、人權、亞太軍事格局、導彈防禦體系等許多領域還存在分歧甚至尖銳衝突。美國在意識形態上敵視大陸的態度不可能改變。在美國決策者心目中，美國對中國的主要戰略之一是「幫助中國從一個非市場經濟的專制國家，轉變成一個政治上和經濟上更加自由的國家。」³⁸ 與此相對應，中國的國家利益則是保持自身體制的延續，建立一個統一、富強的國家，爭取政治和經濟上的充分獨立。

最後值得一提的是「九一一」事件給美國帶來的巨大衝擊，與其說這是恐怖分子長期醞釀報復美國「世界警察」欺小凌弱的突發事件，不如說這是小布希上台執政後極力渲染其保守主義、敵視中國政策的惡果。小布希上台後把戰略重點轉移至亞洲，視中國為美國的假想敵，或者說是未來最具威脅的對手。正是這樣，給恐怖分子可乘之機。「九一一」事件對中美台關係將產生重大影響。首先，這一事件給中美關係的改善提供了廣闊的空間和必要的時間保證。美國從巨大的爆炸聲中驚

醒，中國可能或者至少目前不會給其帶來威脅。美國不僅需要將戰略重心由「霸權挑戰者」中國，轉移到「國際秩序顛覆者」的恐怖主義上，而且在反恐怖主義問題上，美國也需要尋求中國的合作。可以預見，未來長時間內，中美關係會朝著一個合作、友善的方向發展，這不僅是形勢的需要，更是美國長遠利益的需要。

其次，「九一一」事件對美台關係將產生潛在的影響。小布希上台之初極力推行的「以台制華」政策將會放慢，甚至重新檢討。「九一一」事件後，中國對美國的協助，如關閉中阿邊境、限制中東國家人員入境和提供資訊等，遠勝於台灣。台灣問題既然是中美關係的最大障礙，小布希政府權衡利害，有很大可能為免得罪中國而調整美國的對台政策。

第三，從長遠觀點看，美國的落腳點仍會放在亞洲。換言之，等危機過後，美國「單邊主義」的對外政策仍會繼續。為此，中美關係未來趨勢也會隨國際形勢的發展而不斷波動，合作中有衝突，協調中有發展。但有一點可以樂觀預見，那就是衝突的成分將會減少，合作的因素將會增加。中國如能把握目前的良好時機，審時度勢採取主動，就會贏得中美關係的主動權。

注釋

1. 美國眾議院國際關係委員會主席亨利·海德 2001 年 2 月 28 日在亞洲協會的講話，引自美國國務院國際資訊局網路新聞《美國參考》。
2. 美國負責東亞和太平洋事務助理國務卿詹姆斯·凱利 2001 年 6 月 12 日在眾議院國際關係委員會東亞及太平洋事務小組委員會上的證詞，引自美國國務院國際資訊局網路新聞《美國參考》。

3. 根據前世界銀行官員、現新興市場夥伴合作公司行政總裁沙希德·賈韋德·比爾基的預測，見 2001 年 5 月 21 日《波士頓環球報》專欄作家格林韋文章，「專家預測中國將成為世界第一」。
4. 查爾斯·克勞海默，「為什麼必須遏制中國」，《紐約時報》，1995 年 7 月 31 日。
5. 轉引自新加坡《聯合早報》，2001 年 5 月 16 日。
6. 參見《遠東經濟評論》，2001 年 3 月 15 日，「危險的邊緣政策」。
7. 參見由美國西半球資源中心和政策研究所共同出版的不定期刊物《外交政策聚焦》，2001 年 5 月 10 日，約翰·格什曼，「我們看到了敵人，是中國」。
8. 民主黨參議員羅伯特·托里切利，「用宙斯盾發出信號」，《華盛頓時報》，2001 年 4 月 8 日。
9. 同注 1。
10. 參見美國布魯金斯學會東北亞政策研究中心於 2001 年 3 月出版的 2000-2001 年度《東北亞問題研究報告》。
11. 理查德·盧格，「及時擺脫模糊策略」，《華盛頓時報》，2001 年 5 月 17 日。
12. 傑西·赫爾姆斯，「保衛台灣」，《華盛頓時報》，2001 年 1 月 9 日。
13. 米爾班克和中島，「布希班子烙有『右翼』印記」，《華盛頓郵報》，2001 年 3 月 25 日。
14. 參見香港《明報》電子版，2001 年 5 月 18 日。
15. 參見新加坡《聯合早報》，2001 年 6 月 3 日；《中國評論》2001 年 6 月號。

16 從美國調整台海政策看中美台三角關係的前景

16. 《人民網》，2001年5月14日。
17. 陳必照在中華歐亞基金會舉辦的「美國國防戰略檢討與未來台海安全」研討會上的講話，《中時電子報》，2001年5月27日。
18. 台灣《自由時報》，2001年3月31日社論。
19. 轉引自新加坡《聯合早報》，2001年5月6日。
20. 新加坡《聯合早報》，2001年6月6日。
21. 金一南，「洋武器救不了台灣」，《解放軍報》，2001年4月25日。
22. 2001年6月19日，里奇在亞洲協會午餐會上的講話。
23. 亨利·基辛格，「直面中國」，《新聞周刊》，2001年4月6日。
24. 參見《洛杉磯時報》，2001年5月21日。
25. 同注2。
26. 國務卿科林·鮑威爾，「中國貿易的希望」，《華盛頓郵報》，2001年6月1日。
27. 《紐約時報》電子版，2001年5月17日。
28. 《亞洲周刊》，2001年5月27日，第21期，「亞洲聯歐抗美是最佳選擇」。
29. 《中華日報》，2001年7月1日，「學者認為美國在台海兩岸的政策將由戰略模糊走向戰略明確」。
30. 《聯合報》，2001年5月21日評論文章，「可以運用美國的籌碼，不可淪為美國的籌碼」。
31. 顏萬進，「兩岸和平共榮的展望」，2001年4月21日在台灣綜合研究院與國際研究所主辦的「軍備競賽或和平共存：展望兩岸關係」研討會上的發言。
32. 《中央日報》，2001年7月2日社論，「『一國兩制』支援率上升的警訊」。
33. 小布希於2001年4月12日在玫瑰園的聲明，參見美國國務院國際資訊局網路新聞《美國參考》。
34. 國務卿科林·鮑威爾2001年5月3日在參議院撥款小組委員會上的講話，參見美國國務院國際資訊局網路新聞《美國參考》。
35. 助理國務卿詹姆斯·凱利2001年5月1日在參議院外交事務委員會上的證詞，以及6月12日在眾議院國際關係委員會上的證詞，參見美國國務院國際資訊局網路新聞《美國參考》。
36. 民主黨參議員馬克斯·鮑卡斯2001年5月1日在參議院的講話，參見美國國務院國際資訊局網路新聞《美國參考》。
37. 新華社2001年5月9日電。
38. 同注35。

從美國調整台海政策看 中美台三角關係的前景

摘要

小布希當選美國總統後，迎合保守勢力，奉行「單邊主義」外交政策。新政府放棄了克林頓與中國建立「戰略性夥伴」關係的立場，改變了「打贏兩場戰爭」的軍事戰略，並將軍事部署重點由歐洲轉向亞洲。

在對台政策上，小布希總統將以往的「戰略模糊」改為「戰略清晰」，公開表示「協防台灣」，實施「以台制華」戰略。這一政策調整對中美關係產生了重大影響。

但是，小布希的強硬路線面臨越來越大的壓力，開始陷入困境，其「單邊主義」外交政策受到國內外的反對。美國國內不同利益集團圍繞對華政策的爭論發生傾斜，主張與中國保持友好關係的意見佔上風。小布希政府也開始認識到維持兩個大國之間的建設性關係符合雙方的利益。

最後，「九一一」恐怖分子襲美事件促使小布希總統重新思考在更廣泛領域內與中國合作的必要性。美國台海政策將再次回到「中間路線」，未來中美關係將進一步改善。

The Future of the Triangular Relationship between China, the United States and Taiwan

Liang Jianbin

Liang Zhihua

Liu Yan

Abstract

Following his election as President, George W. Bush sought to establish himself with American conservatives by pursuing a foreign policy of "unilateralism." The new government abandoned Clinton's course of forming strategic partnerships with China and changed the emphasis of its defense strategy away from maintaining the capability to fight two simultaneous Major Theater Wars, with a drastic shift of military forces from Europe to Asia.

Bush also revised U.S. policy towards Taiwan, shifting from "strategic ambiguity" to "strategic clarity." He publicly pledged to "defend Taiwan," and spoke of "combating China with Taiwan." This trend in U.S. policy placed significant strain on Sino-U.S. relations.

However, Bush's hard-line position was immediately tested. His unilateralist moves met both domestic and international challenges. As various interest groups in America debated U.S.-China policy, opinion tended to favour maintaining friendly relations with China. The Bush administration has come to realize that a constructive relationship between the last two superpowers is in the interests of both sides.

Last but not least, the September 11 terrorist attacks on the U.S. forced Bush to think again about the need to cooperate with China in a broader way. The U.S. policy on cross-strait relations will return to the "middle line" and Sino-U.S. relations will continue to improve.