

## 第四章 亞太形勢中的美中台三邊關係

2000年1月布希政府上任以至911事件的持續發展，美國已將國際體系轉變為一個真正實質的「單極為主的多極體系」，美國全球戰略、亞太戰略乃至對華政策皆有轉變。當我們從台灣所處的亞太地緣格局思考台灣的安全時，發現美中日三邊關係的基本格局中，由一個非亞太國家美國與中共的競逐，才是攸關台灣安全的直接因素，而亞太形勢中的美中台三邊關係亦復如此。以下先行回顧911前的美國兩岸政策，繼而檢視在911後美中台三邊關係的起伏，觀察美國在兩岸關係中的角色地位，對影響兩岸互動關係的消長程度。

### 第一節 911前美國兩岸政策

#### 壹、美國與兩岸關係歷史回顧

##### 一、中美建交始末

二戰期間，美國基於對抗當時的國際威脅（日本、德國）而與中華民國結盟；國共內戰期間，對華政策上呈現曖昧的態度。1950年代到1960年代，為遏制中蘇共黨勢力擴張，台灣再度成為美國結盟的對象，並發展協防關係。1969年美國總統尼克森調整美國的全球戰略，尼克森和季辛吉積極推動與中共改善關係，並對蘇聯大打中國牌，開始為「聯中制蘇」暖身；1971年美國支持中共加入聯合國，同年10月25日，聯合國大會通過第2578號決議案，由中華人民共和國取代中華民國在聯合國之中國席次，1972年完成「上海公報」，這是台海兩岸外交競爭的分水嶺。退出聯合國至1979年美國與台灣斷交這段期間，台灣堅持對中共的「三不政策」，兩岸關係沒有實質變化。1979年中美完成「建交公報」，美中雙方關係的發展邁向高峰。

1980年代隨著冷戰的結束與蘇聯政權的瓦解，中共的經濟與國力增強，逐漸成為亞太地區區域強權，對美國的利益構成新的挑戰。1980年美國國會制定「台灣關係法」。1982年雷根與中共簽署了「八一七」軍售公報。1989年「六四」天安門事件爆發，雙方關係跌到冰點。其中中共在談到美中台三邊關係時，每每訴諸「上海公報」、「建交公報」、「八一七」等三個公報，稱美國已承認中華人民共和國是代表中國的唯一合法政權，台灣是中國的一部分，美國不可支持或協助台

獨。2000 年柯林頓訪問大陸宣示「不支持台灣獨立、不支持兩個中國或一中一台、不認為台灣應該加入以主權國家為要件的國際組織」的對台「三不支持政策」，這是中共最希望聽到的保證。<sup>1</sup>

## 二、戰略模糊與戰術清晰

1992 年 10 月老布希總統宣布出售台灣 150 架 F16 戰機，此為自中美斷交以來最大軍售項目，直接破除了美中「八一七」公報的軍售限制。1994—1995 年間，美國國會通過法案宣布「台灣關係法」的位階優於「八一七」公報。美國於 90 年代穩定台海軍事平衡，所採取的基本策略為「一個中國政策、不使用武力、不進行獨立、以及兩岸用和平方式解決衝突」，一般稱這種台海安全策略為「戰略模糊」、「戰術清晰」，或為「維持現狀」政策。是美國當前在美中、美台關係中獲取最大利益的政策組合<sup>2</sup>。1996 年中共飛彈射向台灣附近，美國派遣兩個航空母艦戰鬥群表達關切；這段時期美中關係可說是處在一個長期低迷、互不信任的狀態。

## 三、中美建立戰略夥伴關係

由於中共的崛起為不可輕忽的事實，柯林頓政府以重建經濟為主軸，試圖透過積極交往政策，讓中共融入國際體系；1997 年 10 月中共國家主席江澤民與柯林頓總統於華府舉行第一次柯江高峰會，雙方決定兩國將致力於建立「建設性戰略夥伴關係(constructive strategic partnership)」，1999 年 7 月 21 日柯林頓，明確提出「一個中國」、「兩岸對話」、「台灣前途應和平解決」的「三個支柱」(three pillars)；<sup>3</sup>作為美國中國政策的基本架構。2000 年柯林頓政府強烈反對台灣安全加強法案(Taiwan Security Enhancement Act)的立法工作；同年 4 月美國拒絕銷售神盾級驅逐艦給台灣。中共成功地促使柯林頓政府約制台灣走向獨立的政策，除將中美關係由低潮帶至高峰，也將兩岸與美國之間的互動，推向另一個新階段的三邊關係。

4

<sup>1</sup> 明居正，〈美國的「三不支持」政策與我們的務實外交〉，國家暨社會安全學術研討會，國防醫學院政治作戰部主辦，1999 年 3 月 26 日。

<sup>2</sup> 楊念祖，〈從美國東亞戰略的演變看對台安全的影響〉，國家安全與軍事戰略國際學術研討會，國防大學主辦，2002 年 11 月。

<sup>3</sup> 《聯合報》，1999 年 7 月 23 日，版 3。

<sup>4</sup> 符臺興，〈美國布希政府對華（亞洲）政策剖析〉，收錄《國家安全與軍事戰略研究》，張鑄勳

## 貳、911 前布希政府的大陸政策

### 一、中共係戰略競爭者

布希政府上台前，外交團隊由鷹派組成，即強烈批評柯林頓政府的對中共政策定位「戰略夥伴」與擴大交往政策過於軟弱。1999 年 11 月布希在競選期間於加州雷根圖書館發表演說時強調，中共不是戰略夥伴（strategic partnership），而是戰略競爭者（strategic competitor）。<sup>5</sup>根據國家安全顧問萊絲在大選中所言，中共顧忌美國在亞太地區的角色，想要改變亞洲的均勢，中共已成爲美國的戰略競爭者，而非戰略合作者。<sup>6</sup>2001 年 3 月 8 日鮑爾在參議院外交委員會的證詞中進一步強調下列觀點：第一，美國不把中共當作潛在敵人，也不視爲「戰略夥伴」；第二，中共是美國的競爭者及有潛力的區域強權。<sup>7</sup>由此可知，布希團隊在執政初期對中共思維的定位。

### 二、建設性合作關係的調整

布希政府執政初期，美國與中共關係發生齟齬，而美國積極發展全國區域飛彈系統（NMD），雖然美國表示是爲了防範流氓國家如北韓、伊拉克等，但北京懷疑此舉是爲防備中共而來。此外，在美國增加對台軍售、布希會見達賴，2001 年 4 月間的「中美軍機擦撞事件」，更降到 1996 年台海飛彈危機以來的最低潮，但隨後兩國關係出現轉機。

2001 年 5 月間布希政府在經貿上宣布給予中共正常貿易待遇（NTR），對中共加入世貿組織（WTO）表示支持；並決定在中共申奧事件保持中立，未以人權理由進行杯葛。6 月美國國家安全顧問萊絲在簡報表示，美國不願在亞太自尋威脅，因此和中共建立「建設性關係」；7 月美國務卿鮑爾訪問北京時指出，布希總統希望與中共建立「建設性合作關係」。<sup>8</sup>雖然兩國在政治、軍事上迭有衝突，

---

主編（桃園：國防大學軍事學院，2001 年 10 月），頁 38-40。

<sup>5</sup> 《聯合報》，2001 年 7 月 31 日，版 13。

<sup>6</sup> Condoleezza Rice, "Promoting the National Interest", *Foreign Affairs*, Vol. 79, No.1 (Jan 2000):56.

<sup>7</sup> 吳安家，〈論小布希政府的對華政策〉，《遠景基金會季刊》，3 卷 3 期（2002 年 7 月），頁 144。

<sup>8</sup> 〈鮑威爾：美國希望與中國建立建設性合作關係〉，人民網，2001 年 7 月 28 日，  
<http://www.peopledaily.com.cn/GB/shizheng/20010738/522639.html/2003/9/23>

但由於兩國有很大共同經貿利益，因此布希政府對中共是採舉政經分離政策，<sup>9</sup>基本上政治上仍為「戰略競爭對手」，在經濟上才是所謂「建設性合作關係」。<sup>10</sup>整體而言，布希政府上台後的中國政策雖作調整，但雙方心結甚深，中共對「建設性合作關係」心存疑慮，直到 911 事件發生後又有新的轉變。

## 參、911 前布希政府的對台政策

### 一、「戰略模糊」轉向「戰略清晰」

布希的政策是在亞太地區維持一個和平的環境，而中共的意向與軍力對此具有潛在的威脅，2001 年 4 月，布希總統「竭盡所能防衛台灣」的談話，之後一再重申「台灣關係法」，使美國政府過去所強調的戰略模糊產生動搖，因此修正在兩岸間的「戰略模糊」(strategic ambiguity)，轉向「戰略明確」(strategic clarity) 的政策，仍持「戰術模糊」(tactical ambiguity) 的態度。布希在台海危機時，採取「戰略明確」的政策，即告知台海兩岸，在台灣未挑釁而遭到攻擊時，美國將 (will) 介入而不僅是可能 (may) 介入而已。美國必要時將與台灣聯軍，擊退中共的入侵 (the combination of Taiwan and US forces defeat a PLA attack on Taiwan)。<sup>11</sup> 美國雖不願介入或成為兩岸的調停人，但隨著未來可能出現的台海危機，而更加捲入台海兩岸事務，美國向中共保證台灣不獨立，另一方面向台灣保證不容中共武力犯台。另一方面，美國也扮演「背書者」，只要台海兩岸以和平的方式達成任何協議，美國均加以支持。<sup>12</sup> 在戰略清晰的角度中，強調「中共不能動武，台灣不能獨立」。<sup>13</sup>

### 二、提升軍售加強台灣防衛能力

布希政府為維持兩岸的均勢與穩定，在兩岸間採行權力平衡政策。在此前提

---

<sup>9</sup> 傅亞蘭，〈911 事件對美中台三邊關係的影響〉，《共黨問題研究》，28 卷 1 期，2002 年 1 月，頁 81。

<sup>10</sup> 徐博東，〈美國對華政策的調整及其對兩岸關係的影響〉，中國網，2001 年 8 月 10 日，<http://www.china.org.cn/chinese/TCC/haixia/50156.htm/2003/10/12>

<sup>11</sup> “Executive Summary of Report to Congress on Implementation of the Taiwan Relations Act,” December 18, 2000, 轉引自林正義，〈美中台新形勢下的台海安全戰略〉，《新世紀智庫論壇》，20 期 (2002 年 12 月日)，頁 33。

<sup>12</sup> 林正義，〈美中台新形勢下的台海安全戰略〉，頁 33。

<sup>13</sup> 楊清順、董更生摘譯，〈亞太架構下的中美關係〉，美國大西洋理事會政策建議報告，《聯合報》，民國 2001 年 7 月 23 日，版 13。

下，美國對台軍售的質量較往年大幅提高，同意出售包括 4 艘紀德級驅逐艦、8 艘柴油動力潛艇及 12 架 P-3C 獵戶座反潛機等武器，總計金額達 60 多億美元，予台灣更有效的嚇阻力量，同時不惜藉此傳達加強台灣安全和防衛的承諾，防止中共誤判美國協防台灣的決心。<sup>14</sup>但此舉令中共大為氣憤，認為美國多年來對台灣出售先進武器，一方面是干涉中共內政阻撓中國統一，一方面是令台灣有恃無恐，增長分裂情勢。<sup>15</sup>

布希總統這次軍售，有戰略上的考量，其中柴油動力潛艦對中共會產生一定的嚇阻作用，但是布希總統並沒有同意出售台灣要求的四艘「神盾級」驅逐艦、高速反輻射飛彈（HARM），目的在降低對台軍售的戰略攻擊性，<sup>16</sup>同時認為對台軍售，具有維持台海軍力平衡，符合美國國家戰略利益，確保亞太地區的和平穩定。<sup>17</sup>布希總統就任初期的對華政策明顯的傾向台灣，<sup>18</sup>除包括對台軍售的突破性發展外，台灣 2000 年總統大選，政權和平轉移，顯示出台灣民主更向前邁進，2001 年 5 月陳總統過境紐約，美國打破往例給予中華民國元首高規格的禮遇等。

## 肆、911 前的兩岸關係

### 一、兩岸關係緩和開展

兩岸分裂分治長達 50 餘年，自 1949 年起展開軍事對抗，直至 1987 年開放大陸探親，兩岸進入民間交流，1992 年「辜汪會談」正式開啓兩岸談判機制，當時兩岸關係有了突破性進展，從第 1 次事務性會談到第 3 次焦唐會談不滿 1 年 5 個月的期間，雙方進行了 10 次高層會談。1993 年 8 月 31 日提出「台灣問題與中國統一」白皮書，目的向世人說明中共立場。1995 年 1 月 30 日江澤民於新年茶會發表了「為促進國家統一大業的完成而繼續奮鬥」的「江八點」，為中共對台政策的綱領性文件；同年 4 月 8 日李登輝發表以「建立兩岸正常關係，塑造有利

---

<sup>14</sup> 張宗智，〈美決售我八潛四紀德艦〉，《聯合報》，民國 2001 年 4 月 25 日，版 10。

<sup>15</sup> 明居正，〈面向 21 世紀的中共外交戰略：認知與對策〉，收錄《21 世紀中國（卷二）—全球化與中國之發展》，宋國誠主編（台北：國立政治大學國際關係研究中心，2002 年 11 月），頁 238。

<sup>16</sup> 符臺興，〈美國布希政府對華（亞洲）政策剖析〉，收錄《國家安全與軍事戰略研究》，頁 45-6。

<sup>17</sup> 周祉元，〈析中共 50 年來的外交及其未來走向〉，收錄《中共建政 50 年》，中國大陸問題研究所主編（台北：正中書局，2002 年 10 月），頁 433。

<sup>18</sup> 董立文，〈美國的對華戰略調整與兩岸關係〉，國家安全與軍事戰略國際學術研討會（第三屆），國防大學主辦，2002 年 11 月。

統一形勢」的「李六條」回應。此期間，兩岸對於「一個中國」認知各說各話，兩岸一直未能出現政治性議題談判，但兩岸關係在緩和中開展。

## 二、96 年台海危機陷入低潮

1995 年 6 月李登輝獲美同意訪問母校康乃爾，發表「民之所欲，長在我心」演講，中共海協會片面宣布第二次「辜汪會談」延期，並強烈抗議美國政府同意李的訪美，進而引發 1996 年台海危機，中共隨即以文攻武嚇打擊台灣，更進行連串的軍事演習，台灣積極備戰，美國出動航母嚇阻兵力，形成台海危機，兩岸關係陷入低潮。<sup>19</sup>

## 三、特殊國與國關係陷入僵局

1998 年「辜汪會晤」兩岸關係出現轉機，但 1999 年 7 月 9 日李登輝接受德國之音專訪，發表「特殊國與國關係」的「兩國論」後，<sup>20</sup>中共將原定汪道涵訪台行程無限期延展，兩岸原有對話及事務性談判終止，中共激烈批判並運用軍事演習結合大國外交，壓制台灣的主張。美國為防事態擴大，柯林頓於 7 月 21 日記者會中強調對華政策的「三個支柱」(three pillars)；江澤民則強調對台政策是「和平統一、一國兩制」，但如有外國勢力干預或台灣獨立，則不放棄使用武力。台灣被視為麻煩製造者，兩岸自此進入「一個中國原則」問題的僵局。

## 四、相對平穩與相對僵持

### (一)相對僵持－「一個中國」

2000 年 2 月 21 日中共於台灣總統大選前提出「一個中國原則與台灣問題」白皮書，其中透露三個訊息：台灣選民不能選出有台獨傾向的總統、不能允許台灣問題再無限期的拖下去、台灣不要過分期待美國的援助；並重新界定對台動武的條件，以三個「如果」，成為對台用兵的假設<sup>21</sup>，並強調「一個中國」是對台政

<sup>19</sup> 《聯合報》，1996 年 3 月 20 日，版 9。

<sup>20</sup> 1999 年 7 月 9 日，李登輝接受德國之音 (Deutsche Welle) 專訪時，表示北京與台北是「特殊國與國關係」，媒體即簡稱「兩國論」，相關專訪詳見 [http://www.dsis.org.tw/database/china\\_taiwan/lee\\_two\\_states.htm](http://www.dsis.org.tw/database/china_taiwan/lee_two_states.htm)；行政院大陸工作委員會網站，<http://www.mac.gov.tw/index1.htm>

<sup>21</sup> 三個「如果」：台灣發生台獨、外國勢力來台、台灣一直延遲談判統一。「一個中國的原則與

策的基礎。

2000年5月20日陳水扁總統就職演說，強調在中共不對台動武前提下，在任內「不獨立、不更改國號、不推動兩國論入憲、不推動統獨公投、也沒有廢除國統綱領及國統會」之「四不一沒有」的基本政策，並善意表示樂與中共當局有足夠的智慧與創意為「未來一個中國的問題」來共同因應。<sup>22</sup>2000年7月，陳總統提出「92精神」取代「92共識」，強調92共識是沒有共識的共識，刻意迴避「一個中國」問題。新政府對於兩岸關係定位，一方面是出善意化解中共壓力，另一方面，從實際互動層次拒絕中共對「一個中國」的詮釋。<sup>23</sup>

## (二)相對平穩－經貿交流穩定成長

2001年元旦陳總統提出更具善意的統合論，呼籲中共放棄武力威脅，共同尋求「政治統合的新架構」<sup>24</sup>，2001年5月28日外交出訪中南美洲友邦，發表「不挑釁、不錯估情勢、不為棋子、非零合遊戲、不放棄努力改善兩岸關係」等新「五不政策」，<sup>25</sup>並於民進黨贏得國會選舉勝利及兩岸先後進入世界貿易組織後，復宣示「改善兩岸關係誠意與善意不改變、經發會有關兩岸議題必定貫徹與落實、擱置爭議先經貿統合談起」等三項「不改」的兩岸關係政策，不斷的主動發表善意，建構兩岸平穩關係架構。

中共於陳總統就職演說後表示「聽其言，觀其行」。兩岸關係的實情，面臨表面上所謂「相對平穩」背後，存在實際上「相對僵持」的局面。<sup>26</sup>但在相對僵持的背後，新政府於2000年12月公布金門及馬祖試行「小三通」以具體回應中共三通的要求，相關兩岸貿易、台商到大陸投資及人民的交流呈現穩定成長。

## 第二節 911 後的美中關係

911事件發生改變了美國全球戰略佈局的優先性，美國的戰略目標從過去以

---

台灣問題」白皮書，參閱 <http://www.future-china.org.tw/links/plcy/ccp200002.htm/2003/8/23>

<sup>22</sup> 〈總統五二〇就職演說〉，行政院大陸委員會編《政府大陸政策重要文件》（台北：行政院大陸委員會，2002年9月），頁1-7。

<sup>23</sup> 許志嘉，〈政黨輪替後兩岸關係發展〉，《全球政治評論》，2期（2003年4月），頁95。

<sup>24</sup> 《中國時報》，2001年1月1日，版1。

<sup>25</sup> 《聯合報》，2001年5月29日，版2。

<sup>26</sup> 吳文琳〈50多年來中共對台政策〉，收錄《中共建政50年》，中國大陸問題研究所主編（台北：正中書局，2002年10月），頁684。

國家為主要對象，轉變為恐怖組織。建構全球反恐聯盟的大戰略下，中共成為美國積極爭取的重要目標之一。在打擊恐怖主義戰爭中，中共與美國有共同利益，利用時機重建中美雙方關係。中共與美國「既合作又競爭」的戰略關係將是未來數十年國際政治主要議題的焦點所在。<sup>27</sup>

## 壹、911 後美國的中國政策

### 一、落實建設性合作關係

911 後美國對中共態度已趨軟化，布希總統在 2001 年 10 月參加在上海亞太經合會（APEC）非正式領袖會議，藉機改善與中共關係。2002 年 2 月 17 至 22 日，布希總統分別造訪了日本、韓國及中共。在日本發表演說時說：「中共是一個大國，美國將予以尊重」、「美日共同歡迎中共成為一個穩定、繁榮及與週遭國家和平相處的國家」，美國將成為中共的貿易夥伴，但也繼續宣揚普世的民主價值。由布希的演說可以看出，美國已肯定中共在亞太地區的重要角色，美國無意與之為敵，美國將持續經貿交流，並傳達民主人權理念。<sup>28</sup>在與江澤民會談後，達成雙方發展「建設性合作關係」，兩國並將建立「高層戰略對話機制」，並加強官員互訪。至此布希澈底揚棄了所謂中共是「戰略競爭者」的說法。<sup>29</sup>

### 二、加強反恐合作關係

2002 年 10 月中共國家主席江澤民至美國德州牧場，布希與江澤民會面後記者會中表示，彼此間尚存有歧見，但仍將加強合作。由於美國在 8 月間已將中共最感頭痛的東突組織列為恐怖組織名單之中，並宣布凍結其資產；因此，江澤民在高峰會上對反恐作出更強硬的宣示，中共要的是對東突組織舉起反恐大旗，華盛頓要的是中共堅定的加入反恐聯盟，雙方各取所需，使中美以「反恐」為基礎的互動關係進一步提升。<sup>30</sup> 2002 年 5 月中共國家副主席胡錦濤獲邀訪美，雙方同

---

<sup>27</sup> 明居正，〈面向 21 世紀的中共外交戰略：認知與對策〉，收錄《21 世紀中國（卷二）—全球化與中國之發展》，頁 249。

<sup>28</sup> 王高成，〈從小布希東亞之行看美國亞太戰略〉，《遠景基金會季刊》，3 卷 3 期（2002 年 7 月），頁 95-6。

<sup>29</sup> 陳頌，〈布江北京高峰會前後的中美關係〉，《共黨問題研究》，28 卷 6 期（2002 年 6 月），頁 11。

<sup>30</sup> 陳一新，〈從江澤民訪美及亞太經合會之行看美「中」台三邊關係〉，《共黨問題研究》，28 卷 11 期（2002 年 11 月），頁 2。

意恢復軍事交流，2002 年 12 月新上任的美軍太平洋軍區總司令法戈前往中共訪問，美中雙邊恢復年度性國防諮商會議，2003 年 9 月美國兩艘軍艦訪問中共南海艦隊駐地湛江港。<sup>31</sup>2003 年 10 月中共國防部長兼軍委會副主席曹剛川赴美訪問，雙方關係的改善因反恐而取得具體的發展。

中美雙方在 1 年多便舉行 3 次高峰會，雙方交流從外交部門進一步擴大到各個部門。2003 年上半年因 SARS 問題使美中雙方高層互訪暫時中斷，在 6 月 SARS 緩和後，布希與首次以「國家元首」身分出訪的胡錦濤在 G-8 會議會面，布希並邀請胡儘早至美國訪問，在布胡峰會中，雙方表示要發展進一步合作性關係。<sup>32</sup>從會後美國國務院官員對中共協助促成美中北韓三邊會談，不斷表示高度讚美，中美已存在相當程度的合作與諒解。美國國務卿鮑爾在 9 月初於喬治華盛頓大學的演講中曾指出，美中關係目前處於 30 年來最好時期。<sup>33</sup>

## 貳、911 後中共的美國政策

### 一、政策宣示支持反恐

2001 年 9 月 11 日江澤民在 911 事件當天晚上致電布希表達慰問之意，9 月 12 日更直接與布希通電話，表示譴責恐怖行動，並願提供救援協助，還強調「願意與美方和國際社會加強對話，展開合作，共同打擊一切恐怖主義暴力活動。希望兩國外長和兩國常駐聯合國代表團加強磋商與合作。」9 月 21 日中共外交部長唐家璇會見布希總統與國務卿鮑爾，雙方並達成在反恐怖主義領域展開磋商和合作的共識。10 月在上海舉行的亞太經合會非正式領袖會議上，江澤民與布希會面時便表示，反對一切形勢的恐怖主義是中共的一貫立場，2002 年 2 月雙方在北京見面，江澤民再次重申此項立場。從形式的外交政策宣示來看，中共對於 911 事件後，支持美國反恐，採取合作的態度。

### 二、「聯美制獨」

---

<sup>31</sup> “U.S. Navy Guided-Missile Ships Visit China,” *People’s Daily*, September 23, 2003.  
[http://english.peopledaily.com.cn/200309/23/print20030923\\_124712.html/2003/10/3](http://english.peopledaily.com.cn/200309/23/print20030923_124712.html/2003/10/3)

<sup>32</sup> “Hu Jintao, Bush to Further Develop Constructive relations of Cooperation,” *People’s Daily*, June 4, 2003. [http://english.peopledaily.com.cn/200306/02/eng20030602\\_117571.shtml/2003/10/12](http://english.peopledaily.com.cn/200306/02/eng20030602_117571.shtml/2003/10/12)

<sup>33</sup> “Powell: U.S., China Ties at 30-Year High,” Associated Press, September 6, 2003.  
<http://www.herald-sun.com/nationworld/14-388819.html/2003/10/30>

在實際行動上，中共也透過提供情報、促請國際合作、提供人道經援等實際行動支持美國反恐。諸如 2001 年 9 月 25 日中共與美國反恐專家，在華盛頓舉行會議，共同探討反恐問題；中共代表在聯合國會議中發言支持國際社會合作打擊恐怖主義，並配合聯合國決議，凍結恐怖主義嫌疑份子在大陸銀行的資金；在上海合作組織會議中，也表達支持打擊恐怖主義，中共把握原則性與靈活性的相對關係，努力使兩國真正建立「建設性合作關係」，使中美關係實現「第二次正常化」。<sup>34</sup>在美國對阿富汗和伊拉克戰爭過程中明顯看出，中共確實提供實質協助，最少沒有從中作梗，雙方已由國際反恐議題，得到共同合作的基礎與空間。其次，在北韓核武危機中，中共在美國與北韓之間扮演穿梭協調的角色，美國甚表滿意。

多種跡象顯示，從 2002 年中開始，中共不強出頭、不與美爭鋒，主動向美方明示願意在國際事務上和美方合作。中共體認到對美親善策略是目前處理對美關係最有效的方法，可藉以削弱布希政府內部對中共採取強硬政策的鷹派勢力，增進美方務實派的交往觀點，以及為中共本身爭取時間以加速綜合國力的發展。<sup>35</sup>布希政府自 2001 年間數次表示堅定支持台灣安全的承諾，但自從 2002 年 5 月胡錦濤訪問華府，布希政府明白表示不支持台獨後，雙邊關係更形穩定。<sup>36</sup>布希政府對台灣提出「一邊一國」冷淡對待，對「公民投票」回應沒有必要，對「制定新憲法」問題，要求陳水扁總統需遵守「四不一沒有」承諾等作為，讓中共心理感到踏實，除了強化對華府不支持台獨的信任外，並會進一步推動「聯美制獨」策略。<sup>37</sup>

## 參、長期歧見仍存

### 一、中美關係—「有限度的合作」

911 事件後中共以政策宣示支持反恐，積極與美建立關係正常化。但在中共

---

<sup>34</sup> 陸忠偉主編，《國際戰略與安全形勢評估 2002/2003》，（北京：時事出版社，2003 年 1 月），頁 269-285。

<sup>35</sup> Denny Roy, "China's Reaction to American Predominance," *Survival*, Vol.45, No.3 (Autumn 2002):57-8.

<sup>36</sup> Chris Cockel, "U.S. Opposed to Taiwan Independence: Wolfowitz," *China Post*, May 31, 2002. <http://www.taiwansecurity.org/News/2002/CP-053102.htm/2003/11/3>

<sup>37</sup> Thomas K. Christensen, "PRC Security Relations with the United States: Why Things Are Going So Well," *China Leadership Monitor*, issue 8 (Fall 2003). <http://www.chinaleadershipmonitor.org/20034/tc.html/2003/10/31>

的戰略思維上，美國在 911 事件後並未因與中共合作反恐，而放棄對中共的圍堵與防範，由於美國判斷未來幾年中共威脅大於俄羅斯，中美間的戰略競爭將比美俄戰略競爭激烈。中美之間歧見仍在，雖然 911 事件提供中美合作契機，但缺乏深厚的戰略合作基礎，雙方合作可說是一種「有限度的合作」。<sup>38</sup>諸如人權問題、台灣問題、飛彈防禦系統、經貿逆差與糾紛等議題，雙方均有爭議。

在人權問題上，近 10 餘年來，人權問題成爲美國對付中共，掌握雙邊關係主動權的議題；在台灣問題上，美國逐漸放寬美台雙方官員的互動，支持台灣加入國際組織，以提升台灣的國際地位；在飛彈防禦系統方面，中共向來反對，但態度低調反應。但中共嚴肅面對台灣如果加入美國的飛彈防禦體系，台灣將成爲美國在西太平洋軍事力量最重要組成部分，與美在朝鮮半島、日本與澳洲的軍事存在遙相呼應，<sup>39</sup>一種小型的北約組織將在亞洲出現。上述問題不僅阻礙中共統一，而且威脅中共安全，美中兩國在軍事戰略上的明爭暗鬥不難理解。<sup>40</sup>雙方歧見使得潛在的「戰略競爭關係」仍是未來雙邊關係的重要架構。

## 二、中共大戰略考量—降低歧見衝突

中美雙方磨擦與歧見之外，二者之間合作面向非常廣泛，特別在經貿方面。自 1990 至 1999 年的 10 年間，兩國貿易量由 117 億美元上升至 614 億，平均每年成長 18% 以上，雙方貿易已改變爲中共大幅順差。2000 年，美國是中共出口的第二大市場，中共是美國出口的第七大市場，雙方貿易總額約爲 650 億美元上下，佔中共對外貿易總額 17%，約和日本相當，關係之密切可想而知。而其他方面交流也是密切而頻繁，包括文化、教育、科技、體育、旅遊、新聞及官員互訪等，此種交流對中共至關重要。因中共知道自韓戰後，遭美國封鎖 20 年，無法進入國際經濟體系，此次 911 事件是難得的發展機遇期，這也就是中共面對華盛頓的壓力雖然氣憤填膺，但也只能刻意迴避，不敢輕言破裂，<sup>41</sup>以降低中美關係的衝突，這是中共在體系結構運作下大戰略的考量因素。

---

<sup>38</sup> 許志嘉，〈911 事件後美國對中共政策的調整〉，《問題與研究》，42 卷 3 期（2003 年 5、6 月），頁 98。

<sup>39</sup> 龐中英，〈中國安全環境的特點與安全戰略〉，收錄《911 後的大國戰略關係》，周榮耀主編（北京：中國社會科學出版社，2003 年 2 月），頁 303。

<sup>40</sup> 李春放，〈全球化時代的美中戰略關係：挑戰與機遇〉，收錄《911 後的大國戰略關係》，周榮耀主編（北京：中國社會科學出版社，2003 年 2 月），頁 330。

<sup>41</sup> 明居正，〈面向 21 世紀的中共外交戰略：認知與對策〉，收錄《21 世紀中國（卷二）—全球化與中國之發展》，頁 237-240。

## 第三節 911 後的美台關係

### 壹、911 後美國的台灣政策

#### 一、戰略清晰—台灣不獨、中共不武

2002 年 2 月布希東亞之行出訪日、韓、大陸，在日本國會演說時，強調「美國人民不會忘記對台灣人民的承諾」；<sup>42</sup>「一個中國」原則還是美國的政策立場，但在公開場合，布希多次提到「台灣關係法」，卻避談三個聯合公報。中共亟盼美方能在台灣問題有更偏向中共立場的表態，即使不能如當年柯林頓明白說出「三不」政策，至少也要對其表示認同。<sup>43</sup>但是在布江會後的記者會中，兩人卻各說各話。江澤民說雙方同意依一個中國的原則以解決台灣問題，而布希則強調台灣的問題應和平解決，美國將遵守「台灣關係法」所規定的責任。布希顯然不急於附和中共所堅持的一個中國原則，而較強調美國對台灣的關切及協助防禦的責任，以嚇阻中共以武力解決台灣問題。<sup>44</sup>

2002 年 10 月江澤民卸任前訪美，在會後記者會中，布希首次將三項公報與台灣關係法同時放在一「中」的架構之下，這裡的一個中國政策包含了台灣問題和平解決以及美國不支持台灣獨立。從戰略的角度來看，布希顯然有意利用三公報與台灣關係法的一中新架構，對其上任之初所主張「台灣不獨，中共不武」的「戰略清晰」賦予正式而有文件為基礎的意涵。在新的「戰略清晰」原則之下，北京與台北能夠詮釋統獨的空間相對縮小，只有華府能視時機需要而對北京打出「台灣牌」或對台北打出「中國牌」。<sup>45</sup>也就是說，布希逐漸調整了當選初期向台灣傾斜的立場，這是美國在國際反恐和區域安全情勢下的必然選擇。

#### 二、雙重嚇阻

自 1995 年台海危機以來，美國對台海安全問題立場，越來越明確。美國既

---

<sup>42</sup> 《自由時報》，2002 年 2 月 20 日，版 1。

<sup>43</sup> 王緯中，〈重申三不「點到即可」，中共不強求〉，《中國時報》，2002 年 2 月 17 日，版 3。

<sup>44</sup> 王高成，〈從小布希東亞之行看美國亞太戰略〉，頁 97。

<sup>45</sup> 陳一新，〈從江澤民訪美及亞太經合會之行看美「中」台三邊關係〉，頁 3。

要嚇阻台灣宣布「台獨」，也要嚇阻中共對台動武。美國在不支持台獨的表態，增加較清晰的談話。2002年5月中共國家副主席胡錦濤訪美，美國副總統錢尼明確指出：「美國的政策是不支持台獨與不鼓勵台獨勢力發展」，胡錦濤此行得到「美國不支持台獨」承諾，也算是一項重大成就。<sup>46</sup> 2002年5月15日受到胡錦濤訪美影響，美國副國防部長伍佛維茲（Paul Wolfowitz）在國家新聞俱樂部（National Press Club）提到，不支持台獨、無意使台灣與大陸脫離獨立；5月29日「外國新聞中心」（Foreign Press Club）提到「反對台灣獨立」造成多方揣測。然而美國仍然堅決反對使用武力強行解決。美國同時對台獨與中共動武表明更清楚的立場，有人稱之為「雙重嚇阻」，即以不協助台灣防衛來阻止台獨，以不會坐視來嚇阻中共對台動武。2002年8月美國副國務卿阿米塔吉（Richard Armitage）在北京記者會說明：美國雖「不支持台獨」，但也不公開「反對台獨」的立場。<sup>47</sup>

但若以2002年10月江澤民訪美會後記者會中，布希總統公開指出「我們（美國）不支持（台灣）獨立」，是他個人首次對台獨問題的正式表態，應與陳水扁總統在2002年8月的「一邊一國」談話不無關係，顯示美台互信一旦遭到破壞，後果就難以預料。<sup>48</sup>再於2003年10月19日，布希總統與胡錦濤在亞太經合會元首外交中，就中美關係、人民匯率、反恐、北韓及伊拉克等問題進行會談，布希在談到台灣問題時，表示堅持一個中國政策和三個聯合公報，和不支持台灣獨立的立場，<sup>49</sup>布希對台灣問題階段性的表述，已對台灣透露出警訊。為避免衝突的爆發，美國政府必須對中共和台灣實行威懾與更可靠保證的雙管齊下政策，美國堅決反對任何一方單方面改變現狀。<sup>50</sup>

從2002年提出一邊一國論，到2003年5月的公民投票，以及2003年9月的制定新憲，2003年10月陳水扁總統在接受美國華盛頓郵報訪問時，還堅定的表示台灣要走自己的路，意有所指不向美國壓力低頭。<sup>51</sup>布希政府公開呼籲陳總統要遵守「四不一沒有」承諾，要求台灣當局自我節制，同時強調美國關切兩岸和

---

<sup>46</sup> 邱坤玄，〈胡錦濤訪美的意涵與發展〉，《中共研究》，36卷5期（2002年5月），頁21。

<sup>47</sup> 林正義，〈美中台新形勢下的台海安全戰略〉，頁32-3。

<sup>48</sup> 陳一新，〈從江澤民訪美及亞太經合會之行看美「中」台三邊關係〉，頁3。

<sup>49</sup> “President Bush Meets with President of China,” Remarks by President Bush and President Hu Jintao of China, October 19, 2003.  
<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/10/20031019-6.html/2003/11/5>

<sup>50</sup> 史文（Michael Swaine），〈美中關係好轉與台灣問題〉，《戰略與管理》，3期（2003年3月），頁50。

<sup>51</sup> John Pomfret, “Taiwanese Leader Condemns Beijing, ‘One China’ Policy,” *Washington Post*, October 7, 2003. <http://www.washingtonpost.com/ac2/wp-dyn/A53227-2003Oct6.htm/2003/11/9>

平對話以增進互信機制，降低緊張情勢。<sup>52</sup>2003年10月31日陳水扁總統以私人身分過境美國紐約出訪巴拿馬，總統府利用事前專訪，過境美國期間刊出的設計，於10月30日在全美銷路第一大報「今日美國報」網站上刊出對陳總統的書面專訪，該報刊引前美國在台協會卜睿哲談話指出，陳總統最近言論有相當大成分著眼於國內政治的現實，但美國仍擔心這些言論可能升高與中共的緊張關係，陳總統這次出訪，可能正逢自布希政府上台以來，美台關係最困難時刻。<sup>53</sup>但是陳總統過境紐約受到高規格待遇，美國在台協會理事主席夏馨全程陪同，並指出布希總統係台灣的神秘守護天使，<sup>54</sup>引起中共高度的關切與抗議。<sup>55</sup>

## 貳、中共的角色影響

### 一、美國對台軍售

布希政府入主白宮後，美國對台政策的變化將「戰略模糊」明確改變為「戰略清晰」。所謂「戰略清晰」自然明顯地表現向中共施加壓力，特別是增加對台軍售。而美國出售先進武器予台灣，中共認為干涉中國統一時程，增長台灣分裂心態，而來自中共的壓力經常使得對台軍售延緩或取消，軍售問題成為美國與中共最根本、最重要的爭執之一。<sup>56</sup>

2002年5月中共國家副主席胡錦濤訪美，布希在會晤中曾警告胡錦濤，如果中共持續在東南沿海部署飛彈，將迫使美國出售更多的武器給台灣。<sup>57</sup>2002年10月，江澤民訪美時主動向布希提出有關「北京凍結飛彈」換取「華府減少軍售」。隨後美方表達明確的立場，就是「對台軍售不單是針對中共部署的飛彈，而是針對台灣面臨的整體安全威脅，而且對台軍售是『台灣關係法』明文訂定，美國行政部門須據以執行。」<sup>58</sup>美國國務院亦表示：「美國對台軍售政策，沒有改

<sup>52</sup> “State Department Noon Briefing,” *U.S. Department of State, International Information Programs*, 7 October 2003. <http://usinfo.state.gov/topical/pol/conflict/03100705.htm/2003/11/7>

<sup>53</sup> 〈今日美國報事前專訪〉，《聯合報》，2003年11月1日，版A4。

<sup>54</sup> “Editorial: Taiwan’s secret angels in the US,” *Taiwan Times*, November 4, 2003. <http://www.taipeitimes.com/News/edit/archives/2003/11/04/2003074557/2003/11/20>

<sup>55</sup> “China blunt on U.S.-Taiwan stance,” *CNN.com*, November 17, 2003. <http://edition.cnn.com/2003/WORLD/asiapcf/east/11/16/taiwan.shaheen/2003/11/20>

<sup>56</sup> 〈台海評論：五角大樓為對台軍售找藉口〉，2002年7月16日。

<http://www.people.com.cn/GB/junshi/62/20020716/776929.html/2003/11/5>

<sup>57</sup> 〈布希會晤胡錦濤提出警告：中共飛彈威脅，將迫使美售台更多武器〉，《中國時報》，2002年5月4日。 <http://www.future-china.org.tw/fcn-tw/200205/2002050401.htm/2003/11/3>

<sup>58</sup> 〈中共變化球，飛彈換軍售，美堅守台海和平底線〉，《聯合報》，2002年11月22日，版2。

變，也不考慮改變」。<sup>59</sup>根據台灣國安系統的情報，比較精確的說法是江澤民以「要求停止對台軍售」換取「研究飛彈部署是否往後撤退」，對於中共撤不撤除飛彈，美台已有共識，那只是象徵意義，從軍事角度來看，現代的飛彈不只是只有短程而已，<sup>60</sup>還有長程飛彈，撤除飛彈的軍事意義並不大，美台之間的關係不會因此受到影響。進一步來說，中共的試探動作沒有實質內涵，對台的武力威脅絲毫沒有改變。<sup>61</sup>由此可知，中共對於華盛頓對台軍售一事，始終抱持高度關切的態度。

## 二、美國武力介入台海

911 後中美關係保持一種比較穩定和有利可圖的關係。但在海內外，尤其是台灣，盛傳中共至少在 2008 年之前不會攻打台灣。理由是中共剛入世，如果攻打台灣，西方國家會抵制奧運，中共將蒙受巨大經濟與國際形象的損失；但中共是否攻打台灣的最重要考量，是台灣是否宣布獨立，是否無限期拖延統一談判，以及外國勢力是否入侵台灣。<sup>62</sup>關於美國以武力介入時，中共採取可謂是「剃刀邊緣」政策，<sup>63</sup>即在海上進行海軍對峙，迫使美方自我節制。整體說來，中共認知到美國將台灣問題當作棋子，不時推前一小步，目的在於迫使中共作出一定讓步。因此中共的作法也就是畫出底線，在範圍內與美國進行針鋒相對鬥爭，但是又以不撕破臉為度。

中共認為 1995-1996 年台海危機，美國為表示對台灣的支持，派出航母戰鬥群介入，這是美國介入並干涉兩岸事務的明證。根據 1999 年美國國防部的國會授權報告結論顯示，評估台灣與中共間的軍事平衡，到 2005 年，中共將具備攻擊台灣能力，屆時中共將有 1000 枚飛彈部署在接近台灣的地方。如果美國介入中共與台灣之間的戰爭，中共會毫不猶豫的使用飛彈對美國發動攻擊。<sup>64</sup>911 事件後，中共認為中美雙方為防止台海局勢失控而導致兵戎相見雙輸局面，美國對台海兩岸的「雙重威懾」日趨明顯，並加快推動美台「準軍事同盟」的步伐，台海

<sup>59</sup> 〈美國國務院：對台軍售不考慮改變〉，《聯合報》，2002 年 11 月 23 日，版 13。

<sup>60</sup> 中共自 1995 年開始在沿海部署短程戰術導彈共四百枚，其中江西 192 枚，福建 208 枚，並以每年約 50 枚的數量持續增加，目前已有 400 枚。自由電子新聞網，2002 年 9 月 11 日。  
<http://www.libertytimes.com.tw/2002/new/sep/11/today-t1.htm>

<sup>61</sup> 〈國安系統：中共試探動作，對我威脅不變〉，《聯合報》，2002 年 11 月 22 日，版 2。

<sup>62</sup> 徐博東，〈中共對台動武可能性評估〉，收錄《世紀交鋒》，吳家恆主編（台北：時報文化，2002 年 5 月），頁 185-186。

<sup>63</sup> 明居正，〈面向 21 世紀的中共外交戰略：認知與對策〉，收錄《21 世紀中國（卷二）－全球化與中國之發展》，頁 240。

<sup>64</sup> 《聯合報》，1999 年 10 月 17 日，版 13。

的戰略對峙和軍事競賽急遽升溫。惟反恐全球議題上的共同利益具有新的戰略契合點，雙方逐步發展建設性戰略關係已成趨勢。<sup>65</sup>美台關係如何發展對於評估美國對中國政策具有指標性的意義，美國隨時會打台灣牌來牽制中共的發展，由此引發新危機的可能性是存在的。<sup>66</sup>

對美國來說，「台灣關係法」保證台灣將會有足夠的武器來防止中共武力犯台，基本目的是要提供一個嚇阻的手段來對抗中共的軍事威脅。美國國防部說，如果中共實際動武，美國的目標是使台灣在沒有外力援助的情況下保衛自己，或者退一步能自保到外力可以提供援助為止，使美國一旦決定介入，台灣和美國軍力聯合起來可以擊退中共的攻擊。<sup>67</sup>問題是台灣是否有抵抗的意志，<sup>68</sup>這會是影響美國決定干預台海危機的主要因素。

2002年2月布希在北京的記者會中仍強調美國有義務遵守「台灣關係法」，2002年3月上旬美國也同意了台灣國防部長湯曜明至佛州訪問，並與副國防部長伍夫維茲會談，伍氏則再次強調美國將盡其能力以協助台灣防衛來自中共的武力威脅。2003年10月16日美國在台協會理事主夏馨（Ms. Therese Shaheen）訪台中強調：「兩岸軍力變化與台灣安全是美國最關切、也最迫切的議題，未來如果台海發生危機，希望台灣能做到在美國派兵協助之前，自己能擋得住軍事入侵。」<sup>69</sup>美國武力介入台海是中共在美台關係的角色中所顧忌的重要因素。

### 三、防獨促統

由於美國對台灣之支持一向被視為對中共主權之直接挑戰，而在另一方面美國存心「不讓一個太強大中國崛起」，中共一直竭盡所能的弱化美國與台灣的關係。中共今日的大戰略既非「專斷」也非「合作」，相反的是採取「審慎」傾向之策略，而以台灣為例，其主要重點係在中共強烈的企圖下提高台灣對大陸市場

---

<sup>65</sup> 李春放，〈全球化時代的美中戰略關係：挑戰與機遇〉，收錄《911後的大國戰略關係》，頁329-333。

<sup>66</sup> 牛軍，〈冷戰後美國對台灣政策的演變及其原因〉，收錄《911後的大國戰略關係》，周榮耀主編（北京：中國社會科學出版社，2003年2月），頁325-7。

<sup>67</sup> 陳紫財、莫大華，〈美國介入未來台海危機影響因素分析之研究〉，《共黨問題研究》，28卷1期，頁11-3。

<sup>68</sup> Michael E. Marti（麥可·馬提），〈如何因應中共對我主權之打壓〉，我國國防安全危機預判及信心建立措施之研究學術研討會，國防部主辦，2002年11月18、19日。

<sup>69</sup> 〈夏馨：美派兵前台灣先擋住軍事入侵〉，《聯合報》，2003年10月17日，版A4。

之進入與依賴程度，以作為增加中共對台籌碼之工具。<sup>70</sup>

911 後中共對於美國反恐表示支持，雖然基於雙同利益打擊恐怖主義，特別值得注意的，2001 年 9 月 21 日，中共外長唐家璇與美國國務卿鮑爾會談後，美國媒體報導，中共提出代價換取支持反恐，指中共要求美國支持中共武力對付台灣、新疆、西藏分裂主義份子。當時人民日報報導內容指出：「唐家璇還著重闡明了中方在台灣問題上的原則立場，希望美方從戰略高度和長遠角度處理好台灣問題。鮑爾重申，美國政府繼續奉行一個中國政策，遵守三個聯合公報。」<sup>71</sup>在雙方針對反恐為主的議題會談中，中共「著重」提到與反恐無關的台灣問題，難免引起各方質疑。

此外，2004 年台灣總統大選已成為美中台三邊互動的焦點，依照美方觀察，有鑑於過去中共幫倒忙的痛苦經驗，中共官員或學者似已形成共識，將不會隨選舉起舞，會把候選人的言論視為「選舉語言」，<sup>72</sup>而且至今為止不論是在「一邊一國」或「公民投票」，中共反應都相當自制，<sup>73</sup>中共目前似乎要求美方應在「防獨」方面加強約束台灣，如同美方要求中共在北韓問題上應分擔責任一般，如果陳水扁總統利用選舉而有越軌行為，美方應扮演第一線約束者，這就是「聯美制獨」的政策傾向，中共正試圖促請布希政府從「不支持台獨」進而「反對台獨」，更進一步傾向支持兩岸的最終統一。<sup>74</sup>

## 第四節 911 後的兩岸關係

### 壹、911 後台灣的大陸政策

#### 一、大膽談話－持續發表善意

陳水扁總統上台後，積極尋求兩岸協商談判，把緩和兩岸關係作為其施政的

---

<sup>70</sup> Michael D. Swaine (卡內基國際和平基金會資深助理)，〈中共軍力淨評估〉(Net Assessment: China)，淨評估與國防決策學術研討會，淨評估與國防決策學術研討會籌備會主辦，2002 年 11 月 9 日。

<sup>71</sup> 《人民日報》，2001 年 9 月 23 日，版 2。

<sup>72</sup> 〈扁大選前談話，中共均視為選舉語言〉，《聯合報》，2003 年 10 月 4 日，版 A4。

<sup>73</sup> “China Won’t Be Taiwan’s Electioneering Tool Again,” *Strait Times*, September 13, 2003. <http://taiwansecurity.org/ST/2003/ST-091303.htm>

<sup>74</sup> 〈卜睿哲：台有新宣示，美應先被告知〉，《聯合報》，2003 年 11 月 1 日，版 A13。

重點要項之一。但有人說，陳總統雖然主張台獨，但不是基本教義派，他在就職演說已間接承認「一個中國」，但也有人說，陳總統所走的是「抗統求和緩獨」路線，不僅完全繼承李登輝路線，而且更具危險性，前陸委會主委蘇起便聲明，陳總統的大陸政策實際上是「只做不說的兩國論」。<sup>75</sup> 由於極具台獨色彩的政府主導台灣政治，一方面大幅度的倒向美國，一方面推行漸進式台獨，使中共和平統一政策受到巨大挑戰，如果台灣方面拒絕調整目前僵硬的大陸政策，不僅兩岸關係難望好轉，台海難免一戰。<sup>76</sup>

2001年11月，台灣宣布放寬大陸記者來台駐點採訪進一步開放，以回應中共開放台灣記者赴大陸採訪的善意；並進一步宣布開放大陸人民來台觀光，同時在經貿政策方面，同年11月正式以「積極開放、有效管理」取代戒急用忍政策，於2002年3月底同意有條件開放晶圓廠赴大陸投資。<sup>77</sup>2002年5月陳總統似有意推動新一波的兩岸和解，他在金門大膽島表示，只要中共領導人願意，有意邀請他們來大膽島喝茶談天，在接掌黨主席職務後，將推動中國事務部主任率團訪問大陸，不反對委託民間機構協助三通談判。<sup>78</sup>從政策基本意義主要希望透過持續善意的釋出，逐步突破兩岸僵局。不過兩岸和緩的氣氛很快被打破，證實了兩岸互信基礎的脆弱。

## 二、一邊一國－兩岸關係回到原點

2002年7月21日陳總統準備進一步強調與中共和解的意向時，在接任民進黨主席之際，中共選擇與台灣邦交國諾魯建交。此一外交打擊促使陳總統在演說中脫稿講出「如果我們的善意無法得到中共相對的回應，我們要認真思考是否要走自己的路。」<sup>79</sup>同年8月3日陳水扁總統向海外世台會代表演說提出「台灣跟對岸中國，一邊一國要分清楚」，<sup>80</sup>這是陳水扁就職以來首次在兩岸關係定位上出

---

<sup>75</sup> 楊憲村，〈剖析當前民進黨的大陸政策〉，收錄《世紀交鋒》，吳家恆主編（台北：時報文化，2002年5月），頁31。

<sup>76</sup> 徐博東，〈中共對台動武可能性評估〉，收錄《世紀交鋒》，頁169-170。

<sup>77</sup> 〈經發會關於鬆綁「戒急用忍」政策之相關決議〉、〈「開放大陸地區人民來台觀光推動方案」相關說明〉、〈「開放大陸地區人民來台觀光推動方案」之重點內容〉，行政院大陸委員會編《政府大陸政策重要文件》（台北：行政院大陸委員會，2002年9月），頁52-7。

<sup>78</sup> 《中國時報》，2002年5月10日，版1。

<sup>79</sup> 《聯合報》，2002年7月22日，版4。

<sup>80</sup> 《聯合報》，2002年8月4日，版1。

現中共無法接受的「傾獨」論述，隨即中共正式發言警告台灣勿錯判形勢。<sup>81</sup>

美方為避免形勢的惡化，重演 96 年台海危機，一方面由駐北京大使雷德向中共保證，布希政府的「一個中國」政策未變，另一方面則指示美國在台協會台北辦事處處長包道格向台灣方面表達美國的關切，<sup>82</sup>在美方的關切及主動溝通下，穩住了台海地區的情勢。在後續效應中，台灣方面在避免擴大衝突面的低調態度，逐步確立「一邊一國」的政治論述基調；持續推動兩岸交流的立場雖然不變，但政策開放的腳步不免受到更多來自內部與外部政治因素的干擾；中共則不再寄希望於「台灣當局」；從而一方面在政治層面上堅持「一個中國」原則的立場，另一方面在經濟層面採取更大彈性的作法，爭取台商，爭取台灣民眾。<sup>83</sup>兩岸政治形勢回到原點。

### 三、戰略模糊

2003 年 1 月，陳水扁總統於元旦新年祝詞中對中共江澤民於十六大會議報告中提出「三個可以」（結束敵對狀態、國際活動空間和台灣的政治地位）作出回應，重申「四不一沒有」承諾，兩岸可從協商和推動兩岸直航及相關經貿議題邁出第一步。<sup>84</sup>中共國台辦發言人回應，聲稱只要陳總統同意兩岸直航及兩會「92 共識」基礎上恢復對談和協商，兩岸關係就會取得實質的改善。2003 年 8 月行政院公佈「兩岸直航評估報告」，將於 2004 年大選前推動貨運直航作為準備階段，大選後進入協商，2004 年底實現直航，同時應在中共認清「一邊一國」事實，兩岸才能良性互動。<sup>85</sup>中共認為將直航和一邊一國相提並論，只是作為選舉工具，<sup>86</sup>多數人批評行政院的直航，如果有心推動，為何現在不做而要拖延到選後。<sup>87</sup>

總體來看，新政府在兩岸關係定位上採取戰略模糊政策，在具有高度政治性

---

<sup>81</sup> 《聯合報》，2002 年 8 月 6 日，版 2。

<sup>82</sup> 《聯合報》，2002 年 8 月 8 日，版 1。

<sup>83</sup> 林琳文，〈兩岸形勢的特點與變化－經濟一個中國話與政治一邊一國化〉，收錄《2002-2003 亞太情勢發展與展望》，李英明主編（台北：財團法人兩岸交流遠景基金會，2003 年 1 月），頁 276-7。

<sup>84</sup> 《中國時報》，2003 年 1 月 2 日，版 1。

<sup>85</sup> 〈台灣公佈兩岸直航評估報告〉，BBC Chinese.com, 2003 年 8 月 15 日。  
[http://news.bbc.co.uk/hi/chinese/news/newsid\\_3154000/31541752.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/chinese/news/newsid_3154000/31541752.stm)

<sup>86</sup> 王建民，〈解析陳水扁選舉策略中個兩岸關係部份〉，CHINA.com.cn, 2003 年 9 月 3 日。  
<http://202.130.245.40/chinese/2003/Sep/396871.htm>

<sup>87</sup> 〈阿扁直航談話引發台灣爭論〉，BBC Chinese.com, 2003 年 8 月 14 日。  
[http://news.bbc.co.uk/hi/chinese/news/newdid\\_3150000/31508192.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/chinese/news/newdid_3150000/31508192.stm)

議題方面，提出較符合中共期許的談話，但在較實際的政治互動問題上，在大陸政策上採取較強硬的立場。由於內部無法凝聚共識，又需應付外來的壓力，要確保兩岸和平架構，又得維持執政黨的意識形態，新政府的大陸政策遂出現看似相互矛盾的論述。<sup>88</sup>未來中共要求民進黨政府改弦易轍，認同「一個中國」，從而進行統一的政治談判，仍有實質的困難，因為中共的底線是一個中國原則，如此雙方找不到交集點，兩岸政治會談或尋求和解的機會將遙遙無期。<sup>89</sup>兩岸關係發展基本上呈現的是政治僵局仍舊，而民間交流持續增加的情勢。

## 貳、911 後中共的對台政策

### 一、「一個中國」原則論述轉變

2000 年 2 月台灣總統大選前，中共發表「一個中國原則與台灣問題」白皮書，強調「一個中國」的原則，基本涵義為「主張和堅持世界上只有一個中國，台灣是中國的一部分，中華人民共和國政府是代表全中國唯一的合法政府」，是實現和平統一的基礎和前提。2000 年 8 月 24 日中共國務院副總理錢其琛首次提出一中原則「新三段」論述：「世界上只有一個中國，大陸和台灣同屬於一個中國，中國的主權和領土完整不容分割。」<sup>90</sup>2002 年 9 月 11 日中共外長唐家璇在聯合國的辯論演說中首度公開此較具彈性的「一中新三段論」說法，2002 年 11 月江澤民將「新三句」表述方式正式列入十六大政治報告中，<sup>91</sup>確定中共現階段對台政策宣傳的基調。從字面上來看，「大陸和台灣同屬於一個中國，中國的主權和領土完整不容分割。」中共並未否認「海峽兩岸尚未統一」的事實，對台灣過去要求「對等地位」以及「承認分治事實」已漸備具體回應。<sup>92</sup>

但中共在 2002 年 2 月發表的「一個中國的原則與台灣問題」白皮書，以及「十六大」前夕發表的「台灣問題說帖」，<sup>93</sup>都稱中華民國在 1949 年已經結束歷史地位，台灣只是中共領土上的一個地方當局，中共既否定中華民國存在的事

<sup>88</sup> 許志嘉，〈政黨輪替後兩岸關係發展〉，頁 97。

<sup>89</sup> 楊憲村，〈剖析當前民進黨的大陸政策〉，收錄《世紀交鋒》，頁 86。

<sup>90</sup> 《聯合報》，2000 年 9 月 6 日，版 13。

<sup>91</sup> 《聯合報》，2002 年 11 月 9 日，版 1。

<sup>92</sup> 邵宗海，〈中共 16 大後兩岸政治關係之走向〉，中共 16 大之後內部暨國際環境評估國際學術研討會，政治大學中山人文社會科學研究所、新加坡國立大學東亞所、財團法人兩岸交流遠景基金會主辦，2002 年 12 月 18 日，頁 2-3-11。

<sup>93</sup> 《中國時報》，2002 年 11 月 8 日，版 2。

實，又要在「一個中國」原則下談台灣的政治地位，而台灣對於兩岸「一邊一國」的定位方式，更被中共認為是「兩國論」的延續，「一個中國」與「一邊一國」完全沒有交集。

## 二、政經雙管齊下—改善對台關係

2001年年底台灣的立委選舉民進黨席次大幅成長，中共不得不以務實態度調整對台政策。2002年1月24日中共副總理錢其琛在紀念「江八點」7週年前夕，錢其琛在兩岸直接三通上，提出了「歡迎廣大民進黨成員以適當身分赴大陸參訪，並願意就建立兩岸經濟合作機制聽取各界意見」，並表示「一個中國」原則不變，三通訴求不改。其中含有戰略堅持與策略轉變，堅持的部分是「一個中國」原則及「和平統一、一國兩制」的政策底線；至於轉變部分，這是代表對陳水扁政府「聽其言和觀其行」態度將畫下句點。無非中美關係已逐漸恢復正常，必須面對台灣政治現實，和民進黨政府進行某種程度的接觸，在中共權力交班前夕，可為「十六大」後的領導班子，增加靈活運用空間。<sup>94</sup>

中共在政經方面雙管齊下，卻因8月份「一邊一國」，中共關上與民進黨政府打交道的大門。而後，中共不希望兩岸政治關係的僵局影響到兩岸民間實質交流，要把兩岸政治關係與兩岸經貿文化關係分開來處理。錢其琛於2002年10月16日接受台灣媒體訪問時，提出三通與「一個中國」原則脫鉤的主張。<sup>95</sup>基本上，政黨輪替後中共對台政策的基本格局是「防獨重於促統」，中共以「92共識」與「一個中國」作為兩岸復談前提，但在明白政治問題難解前提下，為加快兩岸三通，可繞過政府部門，以民間協商方式完成。<sup>96</sup>此為中共「十六大」世代接班前夕，中共對台思維的微妙轉變，以及對台政策展現更大彈性，中共有意營造有利於江澤民對台工作成果的氣氛。<sup>97</sup>2002年10月江澤民十六大報告重申解決台灣問題，是新世紀中國三大任務之一，認為寄望於台灣人民，兩岸才有希望與和平。江澤民對台思維政策的轉變，延續到胡錦濤時代更加具體。

---

<sup>94</sup> 趙春山，〈錢其琛談話中的戰略堅持與策略轉變〉，《共黨問題研究》，28卷2期（2002年2月），頁1-2。

<sup>95</sup> 《聯合報》，2002年10月17日，版1。

<sup>96</sup> 許志嘉，〈政黨輪替後兩岸關係發展〉，《全球政治評論》，頁101-2。

<sup>97</sup> 林琳文，〈兩岸形勢的特點與變化—經濟一個中國話與政治一邊一國化〉，收錄《2002-2003亞太情勢發展與展望》，頁278。

### 三、「三個凡是」—寄望於台灣人民，

2003年3月胡錦濤參加全國人大台灣代表團審議時，就新形勢下做好對台工作發表四點意見，均是貫穿「寄希望於台灣人民」的精神。胡錦濤提出對台工作的「三個凡是」：凡是有利於台灣同胞的事，凡是有利於祖國統一的事，凡是有利於中華民族偉大復興的事，大陸都應當積極去做。「三個凡是」將是今後中共對台工作的指導方針。<sup>98</sup>中共不遺餘力爭取台灣民心，是其對台工作重點，根據中共內部分析認為，做好台灣人民工作，特別是在大陸投資、工作、求學的台灣人。另一方面，在外交上打擊台灣國際空間，讓台灣瞭解，兩岸不合談，台灣沒有外交空間可談，<sup>99</sup>迫使台灣接受中共一國兩制的統一架構。

### 四、外交孤立、武力施壓

2001年6月，中共與台灣在歐洲的唯一邦交國馬其頓建交，2002年7月21日鼓動諾魯與我斷交，再於2003年10月11日雙十國慶後與賴比瑞亞建交，因中共對台灣採取外交孤立、圍堵的三光（把台灣邦交國挖光、把台灣的國際政治生路堵光、把台灣與中共爭對等的籌碼擠光）政策，絕非空言。<sup>100</sup>

對中共而言，對台政策一向採用「和戰兩手策略」，在2002年11月15日「十六大」完成權力核心轉移後，雖然對台政策展現出極大的「理性」，認為台海衝突是唯一可能破壞中共崛起的意外，應以發展經濟為第一要務。<sup>101</sup>惟2002年12月9日發表「2002年中國的國防」白皮書，將對台的動武的「三個如果」列入，強調中共要「以最大的誠意、盡最大的努力爭取和平統一的前景，但絕不承諾放棄使用武力」，<sup>102</sup>對江澤民在「16大」報告提出的「結束敵對狀態」純屬統戰說辭，並警告國際社會勿以任何理由介入台海問題。<sup>103</sup>

---

<sup>98</sup> 王玉燕，〈台灣大選中共選擇「理性」對待〉，《聯合報》，2003年10月6日，版A13。

<sup>99</sup> 王玉燕，〈中共低調，外交工作不含糊〉，《聯合報》，2003年10月13日，版A15。

<sup>100</sup> 嚴震生，〈賴比瑞亞非洲的馬其頓〉，《聯合報》，2003年10月13日，版A15。

<sup>101</sup> 由冀，〈中共對台政策與解放軍角色轉變〉，中共16大之後內部暨國際環境評估國際學術研討會，政治大學中山人文社會科學研究所、新加坡國立大學東亞所、財團法人兩岸交流遠景基金會主辦，2002年12月18日，頁3-2-1-16。

<sup>102</sup> 〈國防白皮書：中國有決心有能力制止任何分裂行徑〉，《中新社》，<http://news.sohu.com/98/03/news204850398.shtml/2002/12/10>

<sup>103</sup> 黃進賢，〈中共發布第四部國防白皮書〉，《中共研究》，37卷1期，頁19。

其次，武力施壓一方面要迫使台灣接受一中原則，另一方面也防止台灣走向獨立。中共國台辦常務副主任李炳才在內部會議明確指出，陳水扁和民進黨，李登輝和台聯黨的各種分裂勢力，不斷進行所謂「台灣正名」、「文化台獨」等「漸進式台獨」活動，中共會堅持「和平統一、一國兩制」、「江八點」解決台灣問題，對於 2004 年台灣大選，中共選擇「理性」對待。<sup>104</sup>從江澤民時代到胡錦濤時代，中共對台政策在手段上雖有所調整，然兩岸官方未能對「一個中國」達成共識，兩岸未來仍充滿變數。

特別在台灣公投制憲議題上，原則上美國與中共達成默契，視為台灣總統大選的選舉語言，但是隨著台灣朝野對公投統獨議題走向對決階段，中共評估公投立法與宣布「台獨」只有一步之遙，必須表態制止，不僅對美施加壓力，更升高對台灣發出抨擊與警告。根據新加坡海峽時報報導，中共回應台灣新憲公投，已經準備軍事攤牌，如美國干預，也將對付美國。<sup>105</sup>中共總理溫家寶在 2003 年 11 月 21 日接受華盛頓郵報訪問時，把台灣公投制憲定為「分裂祖國的挑釁活動」，並表示「中國人民會付出任何代價，捍衛祖國的完整」，但也不會放棄對和平的努力。<sup>106</sup>兩岸緊張形勢驟然升高。

## 參、美國的角色與兩岸政冷經熱

### 一、結構的平衡者

中共確認：「反對台灣獨立；反對武力解決」，維持台海地區的和平穩定是當前美國對台政策的「底線」。以中共現階段對台戰略安排來看，在中美台在三邊格局上，台灣的實力和政治地位僅能充當配角，維持現狀符合美國現存的利益。美國在外交上的政策選擇最終植基於國際政治的現實，中共不能無視於美國對和平解決台灣問題的關切，在特定歷史情結下台灣問題屬於強權間的權力分配。<sup>107</sup>

911 事件後，在體系中美國扮演超強的舉足輕重角色，台灣依賴美國支持維

---

<sup>104</sup> 王玉燕，〈台灣大選中共選擇「理性」對待〉，《聯合報》，2003 年 10 月 6 日，版 A13。

<sup>105</sup> 〈China readying for Taiwan showdown〉，The Strait Times, November 21, 2003.

<http://straitstimes.asia1.com.sg/topstories/story/0,4386,221083,00.html/2003/11/24>

<sup>106</sup> 〈Chinese Premier Presses U.S. on Taiwan〉，The Washington Post, November 23, 2003.

<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A6698-2003Nov22.html/2003/11/24>

<sup>107</sup> 劉國深，〈兩岸互動中的美國因素〉，《中國外交》，1 期（2003 年 1 月），頁 31-4。

持現狀。中共雖然是大國，仍然要美國一再宣示支持中共的一個中國政策。許多中共分析家認為，美國不尊重中共最重要的安全利益，特別是台灣問題，他們相信美國支持台灣的戰略考量，是將與圍堵中共的戰略聯繫在一起。因此，美國將繼續玩台灣牌。<sup>108</sup>在美國對台海兩岸戰略模糊的政策也已調整為清晰趨勢下，台灣與中共均重視美國因素，兩岸當局如何在以美國為主軸的美中台三邊矛盾與變數中，追求平衡發展，係值得深思的問題。<sup>109</sup>

在十六大後，美國對中共很大程度上會延續「圍繞反恐、爭取合作、控制衝突」政策。如果中共新領導人能很快接掌決策權力，美國與中共關係改善程度會更高，甚至在反恐戰爭結束後，願意與維持對中共較友善或較為中立的關係。<sup>110</sup>台灣提出「一邊一國」主張之後，美國重申一個中國的政策以及不支持台獨立場，並且呼籲兩岸儘早展開對話。而胡錦濤在十六大後，逐漸遵循江澤民所定調的涉台路線，提出相對程度更為柔軟的對台政策以及恢復談判的條件，對於陳水扁總統言，台北面臨的挑戰，將不只是對岸，更多部分是美國角色的影響。<sup>111</sup>

中共多次重申，「兩岸問題由中國人自行解決」，華府也多次強調「台海之間的爭議美國無意也不會介入」，但是歷經導彈事件，兩國論以及「一邊一國」風波後，所引發的台海危機，均見到美國介入兩岸要求和平解決爭端的痕跡，兩岸處理台海爭端勢必要把美國的因素考量在內<sup>112</sup>，美國扮演的「平衡者」的角色，也更加確定，<sup>113</sup>如果美國能夠積極扮演台灣與中共關係間的結構平衡角色，不僅可符合現有的對華政策，並可為美國帶來最大的利益。

## 二、兩岸關係維持現狀

儘管布希對台灣相當友好，從台海政策的調整來說，承襲美國六任總統對台

---

<sup>108</sup> 毛惠民、陳漢華，〈美國的全球戰略與中共及台灣問題〉，國家安全與軍事戰略國際學術研討會（第二屆），國防大學主辦，2001年12月11日。

<sup>109</sup> 胡鴻仁，〈從避戰走向和平統一寄望兩岸新世代領導人〉，收錄《世紀交鋒》，吳家恆主編（台北：時報文化，民國91年5月），頁10-11。

<sup>110</sup> 賴洪毅（新加坡），〈中共16大之後美國對華政策之探討〉，中共16大之後內部暨國際環境評估國際學術研討會，政治大學中山人文社會科學研究所、新加坡國立大學東亞所、財團法人兩岸交流遠景基金會主辦，2002年12月18日，頁3-2-8。

<sup>111</sup> 邵宗海，〈中共16大後兩岸政治關係之走向〉，頁2-3-12。

<sup>112</sup> 同上註，頁2-3-4。

<sup>113</sup> 林琳文，〈兩岸形勢的特點與變化—經濟一個中國話與政治一邊一國化〉，收錄《2002-2003亞太情勢發展與展望》，頁292。

海政策的架構，<sup>114</sup>布希政府仍然奉行「一個中國」政策，重申三個公報和台灣關係法，並強調美國對台海政策的最高原則是「和平解決」，至少要維持現狀，所以「大陸不動武，台灣不獨立」成爲主調，而「一中政策」與「遵守台灣關係法之相關承諾」則同時並存。

2003年10月9日美國國務院副發言人已將美方從空洞的「呼籲兩岸對話」，變成很具體的「美國願爲任何促進兩岸對話、降低緊張、增進相互了解的步驟背書（endorse），並表示歡迎」，<sup>115</sup>10月14日國家安全顧問萊絲再度明確表示，美國對台政策就是「一個中國」，基於三個公報；而美國在台灣關係法下有義務協助台灣自我防衛，強調沒有人想嘗試片面改變現狀，兩岸議題必須「和平解決」。<sup>116</sup>11月5日國務卿鮑爾在中美關係會議中就美中關係發表講話中強調，「一個中國」政策非常明確，在美中三項聯合公報和台灣關係法中得到闡述，和平解決中國與台灣的分歧問題是美國持久利益之所在。<sup>117</sup>

由於中共國台辦副主任王在希對公投制憲議題提出「台獨等於戰爭」，<sup>118</sup>美國副國務卿阿米塔吉，及國務院發言人厄立先後於11月18、19日表示，「和平解決台灣問題」是美國「一個中國」政策前提，三項公報和台灣關係法並以此前提爲基礎，美國反對（oppose）兩岸任何一方改變現狀<sup>119</sup>。而美國國務院主管兩岸事務的亞太事務副助卿薛瑞福也表示，台灣制憲公投若傾向「台獨」，美方不支持，重申堅決反對中共動武。<sup>120</sup>12月1日美國國務院發言人包潤石表示，美國反對（be opposed to）台灣舉行任何會改變台灣現狀或朝向獨立的公民投票。這

---

<sup>114</sup> 美國台海兩岸政策，約可歸納爲「一二三四五六」的架構，意即爲一個中國（政策）、二個前提（台灣不獨立、中共不動武）、三個支柱（一個中國、對話、和平解決）、四個文獻（三項公報加上台灣關係法）、五項 A（assent）B（bridge）C（CBMs）D（defense）E（evolution）的期待（兩岸任何協議須有台灣人民同意、美國可扮演台海兩岸和解的橋樑、台海兩岸有信心建立措施的安排、台灣有基本防禦能力可獨自撐一段時日、兩岸任何進展需漸進式而非革命式）、六項保證（未同意設立中止對台軍售時間、未同意對台軍售之前與北京磋商、不扮演台北與北京之間的調停者角色、未同意修改「台灣關係法」、未改變有關台灣主權的立場、不施壓台灣與北京談判）。參閱林正義，〈美中台新形勢下的台海安全戰略〉，頁31。

<sup>115</sup> 〈有助兩岸對話的步驟，美皆願背書〉，《聯合報》，2003年10月11日，版A4。

<sup>116</sup> 〈萊絲：兩岸議題需和平解決〉，《自由時報》，2003年10月16日，版6。

<sup>117</sup> Colin L. Powell, "Remarks at Conference on China-U.S. Relations," Texas A&M University College Station, Texas, November 5, 2003, U.S. Department of State. <http://www.state.gov/secretary/rm/2003/25950.htm/2003/11/10>

<sup>118</sup> "Force against Taiwan may be 'unavoidable': Beijing officials," *China Post*, 20 December, A1.

<sup>119</sup> 參閱"U.S. warns China against using force to subdue Taiwan," *Taiwan News*, 21 December, 2003, A1；〈美副卿談台海安全「不應火上加油」〉，《聯合報》，2003年11月20日，版A13。

<sup>120</sup> 〈薛瑞福：台灣制憲公投若傾向台獨，美不支持〉，《聯合報》，2003年11月22日，版A4。

是美國官方首次公開明確表示「不支持台獨公投」。<sup>121</sup>12月8日布希總統和中共總理溫家寶在白宮的記者會中指出：「美國反對（oppose）任何由台灣及中國片面改變現狀的決定，而台灣領導人最近的言論和行動，顯示可能已經決定要片面改變現狀，這也是美國所反對的。」<sup>122</sup>綜合以上美國官方說法堪稱近年來最明確的表態，已對台灣發出嚴詞警告，美國在反恐戰爭中希望台海兩岸關係穩定發展，台海兩岸維持現狀符合美國的國家利益。

### 三、兩岸政冷經熱

兩岸政治關係呈現低迷僵持狀態，但是卻未因此而限制經貿活動，事實上過去兩年經貿關係不但沒有減少反而增加。1987 開放大陸探親，兩岸貿易額 15 億餘美元，佔台灣出口比例 2.28%，2000 年兩岸貿易額上升至 312 億餘美元，佔台灣對外貿易比例 10.84%，2001 年貿易額略為下降至 278 億美餘元，佔台灣對外貿易比例 12.1%，2002 年貿易額大幅攀升至 374 億餘元，佔台灣對外貿易比例 15.93%，台灣對大陸貿易順差達 215 億餘美元，2003 年 1 至 6 月份貿易額繼續增加達 208 億餘美元，似未受到 SARS 的影響，佔台灣對外貿易比例 16.59%（見表 4-1）。而且根據大陸估計，台商透過直接或間接貿易方式，2003 年 1 至 6 月份在大陸投資已高達 302 億餘美元之多（見表 4-2）。

---

<sup>121</sup> 〈美公開反對台獨公投〉，《中國時報》，2003 年 12 月 3 日，版 A2。

<sup>122</sup> “Remarks by President Bush and Premier Wen Jiabao in Photo Opportunity,” For Immediate Release Office of the Press Secretary, December 9, 2003.  
<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/12/20031209-2.html/2003/12/10>

表 4-1：1987-2003 兩岸貿易互動演變

單位：金額(百萬美金)；比重(%)

年份	台灣對大陸 出口		台灣對大陸 進口		進出口貿易 總額		貿易順差	
	金額	佔總 出口 比重	金額	佔總進 口比重	金額	佔進出 口比重	金額	佔全球 順差比 重
1987	1226.5	2.28	288.9	0.83	1515.4	1.71	NA	NA
1988	2242.2	3.70	478.7	0.96	2720.9	2.47	NA	NA
1989	3331.9	5.03	586.9	1.12	3918.8	3.31	NA	NA
1990	4394.6	6.54	765.4	1.40	5160.0	4.23	NA	NA
1991	7493.5	9.84	1125.9	1.79	8619.4	6.20	6367.6	47.81
1992	10547.6	12.95	1119.0	1.55	11666.6	7.60	9428.6	99.63
1993	13993.1	16.47	1103.6	1.43	15096.7	9.32	12889.5	160.51
1994	16022.5	17.22	1858.7	2.18	17881.2	10.02	14163.8	183.96
1995	19433.8	17.40	3091.4	2.98	22525.2	10.46	16342.4	201.54
1996	20727.3	17.87	3059.8	3.02	23787.1	10.95	17667.5	130.18
1997	22455.2	18.39	3915.4	3.42	26370.6	11.15	18539.9	242.68
1998	19840.9	17.94	4110.5	3.93	23951.4	11.13	15730.4	265.85
1999	21312.5	17.52	4522.2	4.09	25834.7	11.12	16790.2	153.48
2000	25009.9	16.87	6223.3	4.44	31233.1	10.84	18806.3	226.31
2001	21945.7	17.86	5902.2	5.50	27847.9	12.10	16043.5	102.46
2002	29456	22.56	7947.7	7.06	37412.8	15.39	21517.3	119.10
2003,1-6 月	16001.4	23.94	4884.8	8.27	20886.2	16.59	11116.6	142.96

資料來源：行政院大陸委員會，「兩岸交流統計月報」，2003 年 6 月號。  
<http://www.chinabiz.org.tw/maz/Eco-Month/home.htm/2003/11/3>

表 4-2：1991-2003 年台商大陸間接投資金融

金融單位：百萬美元

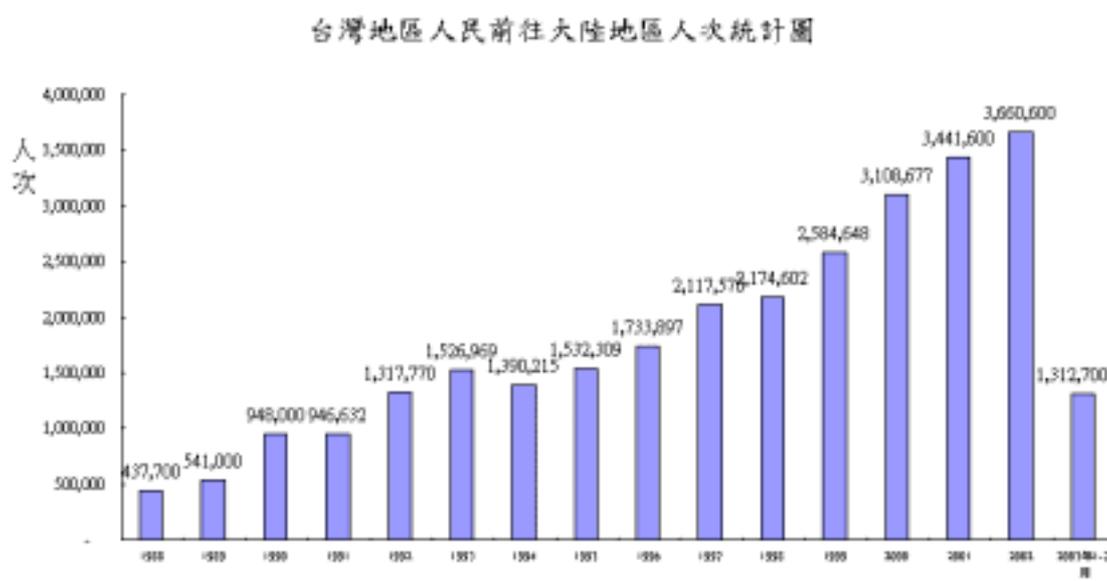
時間	台灣經濟部核准資料		大陸對外公佈資料		
	件數	金額	項目	協議金額	實際金額
1991	237	174.16	3446	2783	844
1992	264	246.66	6430	5543	1050
1993	1262	1140.37	10948	9965	3139
1994	934	962.21	6247	5395	3391
1995	490	1092.71	4778	5777	3162
1996	383	1229.24	3184	5141	3475
1997	728	1614.54	3014	2814	3289
1998	641	1519.21	2970	2982	2915
1999	488	1252.78	2499	3374	2599
2000	840	2607.14	3108	4042	2296
2001	1186	2784.15	4214	6914	2980
2002	1490	3858.76	4853	6741	3971
2003,1-6 月	961	2015.68	18877	50958	30255

資料來源：行政院大陸委員會，「兩岸交流統計月報」，2003 年 6 月號，  
<http://www.chinabiz.org.tw/maz/Eco-Month/home.htm/2003/11/3>

根據行政院陸委會統計，台灣地區人民前往大陸地區人次，已由 1988 年 437,700 人次，上升至 2002 年的 3,441,500 人次，2003 年 1 至 6 月份亦有 1,312,700

人次，大陸地區人民申請來台人次，已由 1988 年 1,283 人次，上升至 2002 年的 199,037 人次，2003 年 1 至 6 月份亦有 135,957 人次（見圖 4-1、4-2）。

圖 4-1：

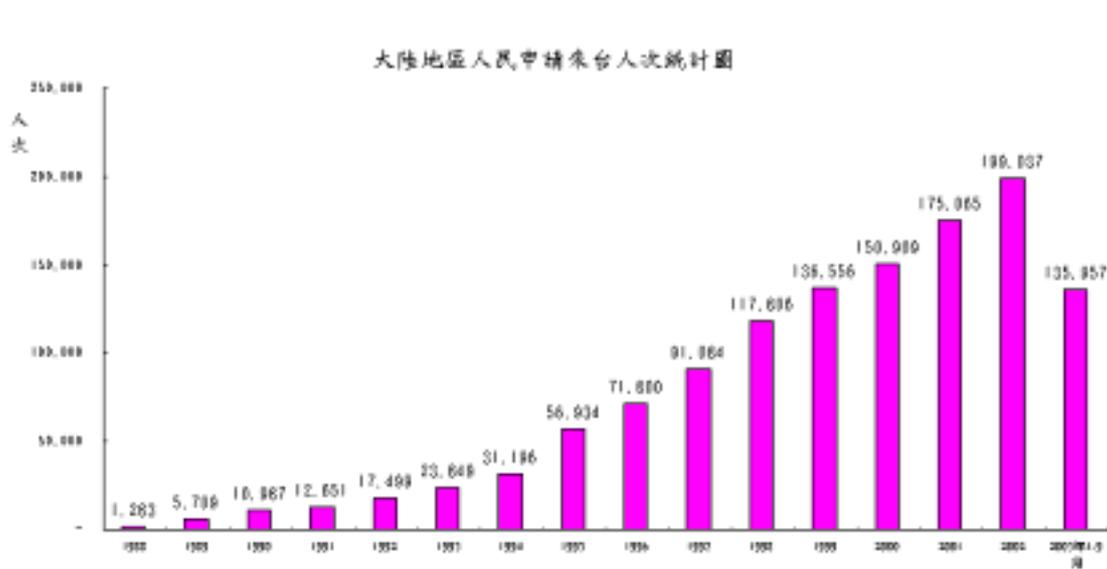


註：台灣民眾前往大陸人次以申請大陸台胞證人次計算

資料來源：行政院大陸委員會，「兩岸社會交流統計」

[http://www.mac.gov.tw/big5/statistic/ass\\_1p/a2.gif/2003/11/3](http://www.mac.gov.tw/big5/statistic/ass_1p/a2.gif/2003/11/3)

圖 4-2：

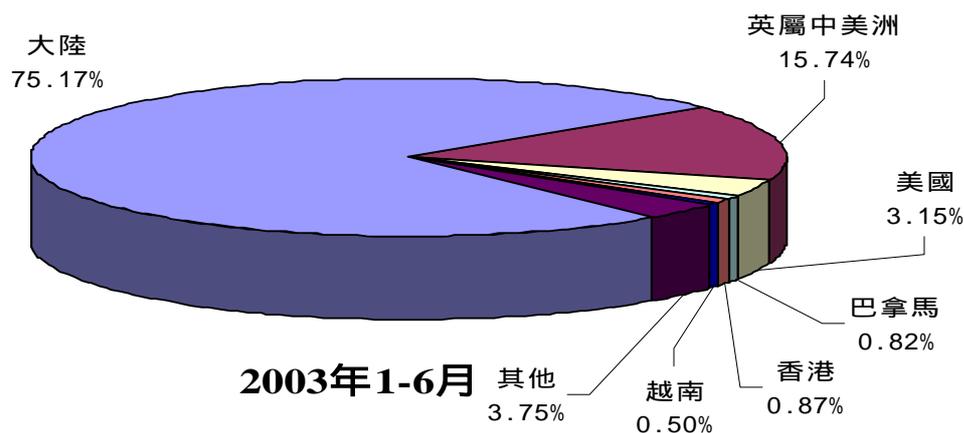


資料來源：行政院大陸委員會，「兩岸社會交流統計」

[http://www.mac.gov.tw/big5/statistic/ass\\_1p/a2.gif/2003/11/3](http://www.mac.gov.tw/big5/statistic/ass_1p/a2.gif/2003/11/3)

兩岸入世以來，雙邊經貿關係一如預期大幅成長，台灣對大陸出口及貿易順差雙創新高，台商對大陸投資亦持續成長（見圖 4-3），同時兩岸人民交流愈顯熱絡（見圖 4-4、4-5），兩岸政冷經熱情勢雖不變，中共順勢加緊經濟磁吸，並藉兩岸人民交流拉攏台灣人民情感，推動對台統一政策。

圖 4-3：2003 年 1-6 月台灣對外投資比例

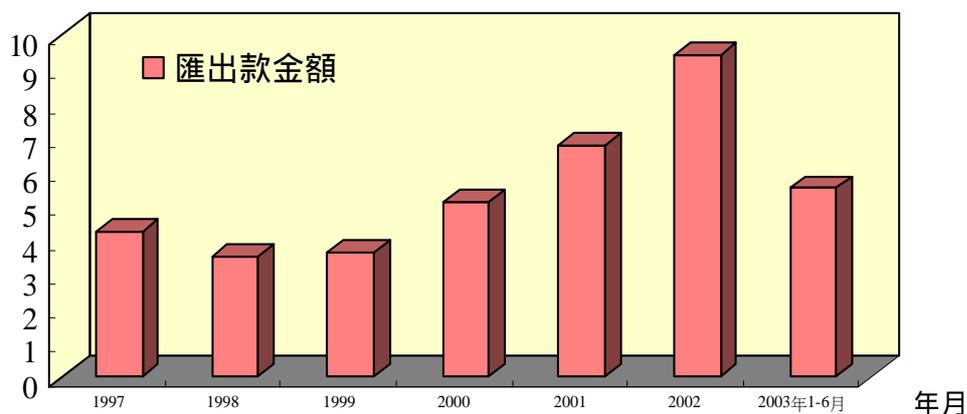


註：據經濟部投資審議會統計，2003 年 1 至 6 月我國核准對外投資（含對大陸投資）件數共計 3,410 件，金額為 68.10 億美元，其中核准赴大陸投資金額為 51.19 億美元，占我核准對外投資總額 75.17%，位居第一位。累計自 1991 年至 2003 年 6 月底止，臺商對大陸投資總核准件數 30,272 件，總核准金額達 317.28 億美元，占我核准對外投資總額的 46.57%，位居第一位。

資料來源：大陸台商經貿網－兩岸經濟統計月報

<http://www.chinabiz.org.tw/maz/Eco-Month/130-2003-06/130-1.doc/2003/11/16>

圖 4-4：台灣對大陸匯出款概況

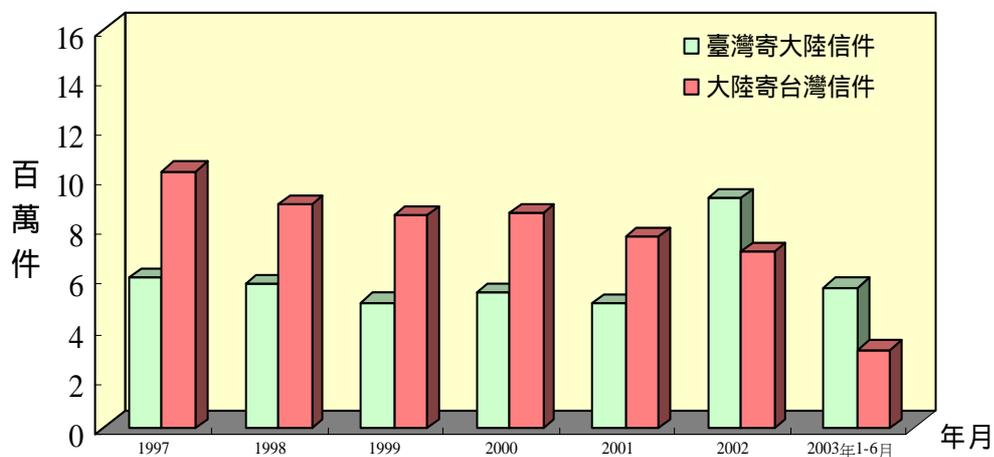


註：2003 年 1 至 6 月台灣民眾對大陸匯出款為 55,270.95 萬美元，跟上年同期相較增加 26.17%，匯出件數共計 144,678 件。

資料來源：大陸台商經貿網－兩岸經濟統計月報

<http://www.chinabiz.org.tw/maz/Eco-Month/130-2003-06/130-1.doc/2003/11/16>

圖 4-5：兩岸郵電往返概況



註：2003 年 1 至 6 月去函數量遠高於來函量，從臺灣寄往大陸信件共計 5,620,589 件，與上年同期相較，增加 35.53%。2003 年 1 至 6 月自大陸寄至臺灣信件共計 3,118,329 件，與上年同期相較減少 12.18%。

資料來源：大陸台商經貿網－兩岸經濟統計月報

<http://www.chinabiz.org.tw/maz/Eco-Month/130-2003-06/130-1.doc/2003/11/16>

## 第五節 小結

觀察 90 年代國際體系的變遷，在冷戰時期由美蘇兩強主導國際事務的運作。冷戰後，基本上是由美國主導「一超多強」的體系結構，而國際舞台上權力競逐的主要角色，已逐漸轉移至美中兩強身上。中共起初似乎有意接受這個架構並與美國維持友善甚至合作關係，但中共感覺到美國在建立一個以美國為主的國際秩序，這種壓力從老布希時期開始，到了柯林頓有所上升，等到布希上台後壓力似乎更形增加。<sup>123</sup>911 事件後，美中台三邊關係因為反恐國際情勢驟變而有所調整，由在 911 事件前向台灣的大幅傾斜，而逐漸轉向中共傾斜。基本上，美國的兩岸政策還是秉持維持現狀方式－「不統、不獨、不武」，以符合現階段美國的國家利益。而兩岸關係政冷經熱的特殊情勢將持續下去，在 2004 年總統大選後，兩岸關係走勢方可能產生變化。

### 壹、911 前美國兩岸政策

冷戰結束前後的美中關係因雙方的權力競逐呈現起伏狀態，在 1979 年中美完成建交公報，雙方關係邁向高峰，但歷經天安門事件、老布希總統軍售台灣、李登輝訪美引發的台海危機，此期間美中關係長期處於互不信任狀態；直至 20 世紀結束前，美國鑒於中共崛起戰略思維的轉變，柯林頓政府與中共建立「建設性戰略夥伴關係」的確立，使中美關係再度邁向高峰；1998 年 6 月對台的「三不政策」與 1999 年 7 月李登輝「兩國論」，也為美中關係的「台灣問題」，推向新階段的三邊關係，而台灣被視為麻煩製造者。

布希政府上台初期，美中關係因 NMD、軍機擦撞等事件陷入低潮；而其對台政策以「竭盡所能防衛台灣」，強調「台灣不獨、中共不武」的「戰略清晰」政策，並以提升軍售，以維持台海軍力平衡作法，布希政府的兩岸政策明顯傾向台灣，正逐步實現將中共視為「戰略競爭者」的主張，而後基於政經分離原則將兩國關係向「建設性合作關係」調整；相對於陳水扁上台後，刻意迴避「一中」問題，中共以三個「如果」的犯台假設，並提出「觀其言、聽其行」政策，兩岸經貿交流雖穩定成長，兩岸關係卻在相對平穩背後呈現相對僵持狀態。美中互動

---

<sup>123</sup> 明居正，〈面向 21 世紀的中共外交戰略：認知與對策〉，收錄《21 世紀中國（卷二）－全球化與中國之發展》，頁 248-9。

關係直接影響了台灣安全的發展，直至 911 事件發生促使美中互動產生微妙的轉折。

## 貳、911 後美中關係

911 事件後反恐已成為美中關係之間重大的共同戰略利益，布希總統的出訪北京可說是美中關係的一個重要轉折，布希總統爲了伊拉克與北韓問題需要中共的合作，江澤民爲尋求穩定的美中關係而訪美，美中雙方落實了建設性合作關係。而胡錦濤以國家副主席身分應邀訪美，雙方軍事交流突破而日益密切。中共在政策宣示上支持反恐，對阿富汗暨伊拉克戰爭中，對美方確實提供實質援助；而在北韓核武危機中，中共的表現也獲得美方的一致讚揚。而後，2003 年 6 月布希與首次以「國家元首」身分出訪的胡錦濤在 G-8 會議會面；12 月中共總理溫家寶出訪華府。由 911 事件兩年多，美中雙方已進行了五次的高峰會談，誠如美國國務卿鮑爾在 9 月初於喬治華盛頓大學的演講中曾指出，美中關係目前處於 30 年來最好時期。美中關係在未來仍將維持密切的互動關係。

對於中共而言，中美關係存在於「有限度的合作」，諸如在人權觀，飛彈防禦系統、經貿逆差與台灣問題上仍存有歧見，使得潛在「戰略競爭關係」依然存在，在基於大戰略考量前提下，面對華府的壓力，爲經貿利益和發展綜合國力，刻意降地雙方歧見與衝突，同時體認到對美親善是處理對美關係的最有效方法，在對台戰略思維上進一步推動「聯美制獨」策略。

## 參、911 後美台關係

911 後美國對台政策，基本上朝落實「戰略清晰」—台灣不獨、中共不武的策略；並以「雙重嚇阻」模式，既要嚇阻台灣宣布「台獨」，也要嚇阻中共對台「動武」。在美台關係中可以從布希政府的言詞表態中觀察華府對台關係的走勢，從華府視中共爲「戰略競爭者」到「合作夥伴」；從布希總統在上台之初提出「竭盡所能防衛台灣」，到布希東亞之行強調「不會忘記對台灣人民承諾」；從布希總統只說「台灣關係法」到「不支持台獨」以迄「不支持台獨的一中政策」；而後美國國防部副部長伍夫維茲稱「美國將盡能力以協助台灣自衛」，到美國在台協會理事主席夏馨強調「希望台灣在美國派兵之前，自己能擋得住軍事入侵」談話；從台灣提出「一邊一國」、「公投制憲」等議題，布希政府公開呼籲陳總統

遵守「四不一沒有」承諾，公開明確表示「反對任何一方片面改變台海現狀」、「反對台獨公投」，美台關係似走向自布希政府上台以來最困難時刻。

911 事件後為防止台海戰端，美國對兩岸「雙重威懾」日趨明顯，美國仍會打台灣牌來牽制中共的發展，其中包含提升對台軍售，並加速推動美台「準軍事同盟」的步調，美國武力介入台海是中共在美台關係中所顧忌的重要因素。布希政府明顯的要保持台海局勢的相對穩定，係布希政府對台政策的目標，避免因台灣問題而影響到美國反恐的重大利益。依照美方觀察，中共目前採取「審慎」的戰略觀，因 2004 年台灣總統大選已成爲美中台三邊互動的焦點，中共正試圖促使美國在對台政策上扮演約束者角色，從「不支持台獨」到「反對台獨」，更進一步傾向支持兩岸的統一。

#### 肆、911 後兩岸關係

911 事件後，台灣的大陸政策持續對中共發出善意訊息，在兩岸關係定位上採取戰略模糊政策，在具有高度政治性議題，提出較符合中共期許的談話，但在較實際的政治互動問題卻採取較強硬的立場。諸如一再強調「四不一沒有」政策，卻提出「一邊一國」論述，另在三通與直航問題上多所保留，要求中共認清「一邊一國」事實，兩岸才能進行良性互動。由於雙方對「一個中國」的歧見無法縮小，導致政治關係往來成爲「政治角力」的議題，中共認爲只有在台灣接受「92 共識」與「一個中國」的前提下，作爲兩岸復談前提，而台灣認爲「一個中國」只可以當作雙方討論的議題，但不能視爲談判的前提。「一個中國」與「一邊一國」完全沒有交集，兩岸僵局回到原點，兩會復談或尋求和解的機會遙遙無期。

中共於 911 事件後，以政經雙管齊下的方式企圖改善對台關係，卻因「一邊一國」論述，關上與民進黨政府交流的大門。隨後中共不希望兩岸政治關係的僵局影響到兩岸民間實質交流，提出三通與「一個中國」原則脫鉤的主張。此爲中共「十六大」世代接班前夕，中共對台思維展現更大彈性的微妙轉變。其後，江澤民十六大報告重申解決台灣問題，是新世紀中國三大任務之一，認爲寄望於台灣人民，兩岸才有希望與和平。同時將「一中新三段論」的「新三句」表述方式，正式列入十六大政治報告中，確定中共現階段對台政策宣傳的基調。而江澤民對台思維政策的轉變，延續到胡錦濤時代更加具體。胡錦濤以「三個凡是」寄望於台灣人民，藉以爭取台灣的人心。惟中共在政經雙管齊下爲改善對台關係同時，

仍續採用對台「和戰兩手策略」，以外交孤立、圍堵的三光政策，並將對台動武的「三個如果」列入「2002年中國的國防」白皮書，頻添兩岸敵對的不安因素。

觀察兩岸關係均見到美國介入的痕跡，扮演「平衡者」的角色。中共十六大後，美國對中共很大程度上會延續「圍繞反恐、爭取合作、控制衝突」政策。而胡錦濤在十六大後，將遵循江澤民所定調的涉台路線，提出更為柔軟的對台政策，對於台灣而言，台北面臨的挑戰，將不只是對岸，更多部分是美國角色的影響。911後兩岸政治關係持續呈現低迷僵局狀態，但政冷經熱情勢持續加快，中共順勢加緊經濟磁吸，作為拉攏台灣人民情感，推動對台統一政策。從江澤民時代到胡錦濤時代，中共對台政策在手段上已有所調整。中共目前似乎對處理兩岸關係更具信心並以理性對待，只要抓住台灣經濟發展的動脈，將台灣政府當局與台灣人民明顯區分，暫時性的政治訴求的紛擾不足以改變中共的對台策略，惟2004年後，台灣的選舉結果方才是中共所擔憂的。