美國的國家利益及其對台灣的政策選擇

張 昌 吉
（國立政治大學勞工所教授）
初 國 華
（美和學院博士教師）

壹、前言

台灣的安全問題或政局穩定甚至是台海間的兩岸關係都非常受到美國的影響 [1]。但過去一段時間以來，台灣有的學界分析或媒體與民意在對如何強化「美台」關係的意見與態度上，只想到對美國的要求或美國應該要對台灣如何，卻往往忽略台灣在雙邊互動過程所應扮演的角色 [2]，這是偏頗的看法卻也容易流於一廂情願的主觀想定，其結果往往得不到台灣所想要的政策目標，例如美國前副國防部長何慕禮（John Hamre）就指出，美中目前雖在北韓問題需要加強合作，但無不是基於美國的國家利益。台灣須了解，在海峽問題之外，美國與中國有更廣泛的利益關係存在 [3]，美國不會對自己的核心利益妥協，台灣的朋友應尊重美國的利益，就像美國也尊重台灣的利益 [4]。

---

[1] Cal Clark, “The U.S. Balancing Role in Cross-Strait Relation: The Irony of Muddling Through”, *Issue & Studies*, vol.42, no.3(September 2006), pp.133.

[2] **聯合報**，2005 年，1 月，31 日。版 2。

[3] 歐巴馬總統的團隊在競選期間就有共識而認爲，美國應在各項議題上追求與中國作最廣泛與深度的接觸。中國是處理許多區域性或全球性挑戰的關鍵，例如經貿發展、反恐、氣候變遷、區域和平與安全等等。See Michelle Brooks, “China’s rise and the future of U.S.-China relations,” *America.gov*, 25 September 2008,http://blogs.america.gov/ obama/2008/09/25/china%e2%80%99s-rise-and-the-future-of-us-china-relations/

[4] **中國時報**，2004 年，4 月，2 日，版 2。

因此如何理解美國的政策立場或型塑對美國決策的認知是掌握台海情勢發展的關鍵[5]。雖然影響美國對台政策容或有許多內外在的因素，但本質上似乎可歸結爲美國的國家行爲總是受到國家利益的考量而作決定，美國的國家利益是許多美國官員與美國的兩岸問題研究者心中的重要行動依據與信念評斷的標準。本文主要從均衡點分析與極大化利益原則來模擬與探討美國的國家利益形成，並預測美國新政府的兩岸政策與對台政策。在全文結構上，首先探討美國國家利益的沿革與內涵，其次探討美國的亞洲政策與構想，第三則論述美國的亞洲政策選擇及其七個選項，第四是美國政策選擇的邏輯與預測，最後是結論。

貳、美國的國家利益

美國在亞洲有多元的國家利益（national interests）[6]，例如美國在東亞地區有貿易、投資、戰略與安全等等國家利益[7]。1993 年後，美國在柯林頓政府（Clinton Administration）時期又掀起有關國家利益的爭論，討論美國在當時最重要的國家利益諸如：（一）防止大規模殺傷武器襲擊；（二）阻止歐亞大陸出現敵對霸權；（三）防止美國邊境及公海的敵對勢力出現；（四）防止貿易、金融市場、能源供應、生態環境等全球體系的崩潰；（五）確保美國盟友安全[8]等等。其次，美國的尼克森中心於 2000 年 7 月發表「美國的國家利益」一文中，則陳述美國的重大利益如下：（一）防止、嚇阻及減少核生化武器對美國本土及海外軍事基地的攻擊；（二）確保美國盟邦的生存；（三）防止強大國家或敗弱國家對美國

---

[5] 鄭家慶，「九六台海危機：決策、教訓及展望」，**中華歐亞基金會通訊專論**，2006 年 7 月 10 日，http://www.fics.org.tw/monthly/subject.asp?sn=22。

[6] Thomas Bickford, “U.S.-China Relations: Opportunities, Risks, and the Taiwan Issue,” *Policy Brief* , Vol.10, No.2(August 2005), p.2.

[7] 趙國材，「十七大前後中共外交之總體形勢評估」，**東亞研究**，第 38 卷第 1 期，2007 年 1 月，頁 224。

[8] Zbigniew Brzezinski, "A Geostrategy for Eurasia," *Foreign Affarirs*, Vol.76. No. 5(Sep./Oct. 1997), p.51.

本土的飛彈攻擊；（四）確保全球體系的倚賴度與穩定度；（五）建立符合美國國家利益的建設性關係，特別是可能成爲競爭對手如中國或俄國等等。另外該文在與中國相關的一節中則指出，美國的利益有：（一）防止大規模武器擴散；（二）防止區域強權出現在重要地域；（三）美國仍應與中國建立建設性關係，即使它是美國在東亞的潛在性戰略對手；（四）維持台灣海峽和平；（五）中國與日本在符合美國利益的情況下，可以正常交往；（六）中國應繼續往民主與自由市場的方向走；（七）東亞市場對美國的商品、服務與投資應更開放[9]等等。其實，美國的傳統派人士經常將「基於價值觀[10]的外交政策」與「基於利益的外交政策」分開討論。他們認爲，所謂重大利益乃是直接影響到國家安全而值得動用武力的事件，例如防止美國受攻擊、防止亞洲或歐洲出現敵對霸權、防止敵對勢力接近美國邊界或控制海洋、確保美國盟邦安全等等，至於促進人權、推動民主或發展特定產業則屬較次要考量[11]。

爲要瞭解美國在台海的戰略與運作，必須探討美國在此地區的國家利益。基本上，不同時期會有不同的利益與考量，就以冷戰爲分界線則有三個時期的不同[12]：（一）冷戰初期〈1949 年至 1969 年〉：美國鑑於共產勢力擴張及對蘇聯集團採取圍堵的氛圍下，台灣的戰略價值[13]在於形成圍堵共產勢力的防線。早期在「中美共同防禦條約」下，台灣是阻止共產勢力擴張的前哨，且當台海局勢緊張時，美國都能適切提供必須的援助以嚇阻北京來改變台海現狀或軍事企圖；（二）冷戰中期〈1969

---

[9] 陳頎，「小布希政府的中國政策與兩岸關係」，**共黨問題研究**，第 27 卷第 9 期，2001 年 9 月，頁 91~92。

[10] 價值觀其實是一種模糊不定的國家利益。請閱 約瑟夫・奈伊 著，蔡東杰 譯，**美國霸權的矛盾與未來**（台北縣：左岸文化，2002 年），頁 269。

[11] 同上註，頁 268。

[12] 葛健生，「美國在兩岸復談中所扮演的角色」，**共黨問題研究**，第 27 卷第 11 期，2001 年 11 月，頁 6。

[13] 台灣地緣位置的戰略要點爲中國大陸在沿海的天然屏障，中共若要經略太平洋就必須衝出「第一島鏈」的拑制，而台灣就卡在這關鍵位置。美日的安全同盟認爲，台海兩岸問題並非只是中國的內政，對區域穩定與否也有極大影響。請閱 曹永坤，「兩岸協商談判之研究：從兩階段談判與第三方介入角色探討」，**中正大學碩士論文**，2000 年 6 月，頁 23。

年至 1982 年〉：1969 年中蘇共發生珍寶島衝突而分裂，美國在冷戰初期的圍堵政策因之有修正的必要，中共遂成爲美國拉攏的國家，這使台灣的戰略地位略顯下降。尼克森總統於 1972 年訪問北京並簽署「上海公報」，以聯合中共來牽制蘇聯。1979 年，美國與中共建交以及台北與華盛頓斷交後，「三公報一法」遂成爲華府對台海兩岸的政策架構。這時美國在兩岸的利益在於以聯合中共圍堵蘇聯的勢力擴張，而台灣雖然戰略地位減低但仍可作爲美國對中共的戰略牽制，這從美國通過「台灣關係法」似乎得到證明[14]；（三）冷戰末期〈1982 年至冷戰結束〉：中共自 1982 年與蘇聯逐漸和解並確定獨立自主的外交方針，且蘇聯自戈巴契夫(Gorbachev)上台後也與西方的關係趨於緩和，因此美國以中共圍堵蘇聯的戰略價值略顯降低，而經濟因素則逐漸升高爲中美關係的主要因素，至於台灣則仍維持在牽制中共的戰略地位等角色[15]。基本上，美國的戰略考量是國家利益在不同時期的具體顯現。

1950 與 1960 年代，美國的對台利益主要在安全方面，台灣是圍堵共產主義擴張的前哨。在 1970 年代，當中蘇共分裂時，華府則視中共爲圍堵蘇聯而具有戰略價值的夥伴，更勝於是台灣海峽的對峙敵人[16]。自那時起，美國的在台利益主要在貿易、經濟與非官方關係。經由台灣關係法，華府亦承諾其在台灣的安全利益，但主要關切仍在維持西太平洋的和平與穩定。於是台海安全與有限軍售台灣以維台海和平情勢，已是美國在此地區維持經濟與軍事利益的安全要件[17]。關於對台軍售及其相關政策，在美國國內是存有分歧意見的，有些是反共的有些是親共的[18]。

---

[14] John Tkacik 也指出，在 1979 年制定台灣關係法時，美國國會已相信避免中國控制台灣是美國明顯的利益。See John Tkacik ,“America’s Stake in Taiwan,” *The Heritage Foundation*, January 11, 2007, http://www.heritage.org/Research/AsiaandthePacific /upload/bg_1996.pdf

[15] 葛健生，「美國在兩岸復談中所扮演的角色」，頁 6。

[16] “Baker supports US policy of strategic ambiguity on Taiwan,” *The Straits Times*, April 19, 1996, p.4.

[17] Jesoph Nye,“Relations with China A Critical Challenge for the U.S.,” *AIT, EPF 306*, December 13, 1995.

[18] 目前傾向反共的美國利益團體有新聞界、人權組織、宗教團體、主張貿易保護的勞工團體和中小企業等等。其中，軍工企業爲阻止美國政府削減軍費，經常向新聞界

基本上，美國國務院基於長期與一貫的對華政策考量，一向對臺灣的態度較消極，亦即絕不主動生事。不僅軍售如此，其他如元首出訪與過境也如此，台灣參與國際社會等議題更是如此。此外，來自學界的中國研究學者，或稱之爲親中派的中國通〈紅軍〉，但事實上他們是基於追求「美國國家利益最大化」的立場而作出「向中國傾斜」，很難想像他們會背棄國家利益而對政府與輿論界提建言。以對台軍售而言，他們「重中輕臺」，主要是認爲對台軍售將危害中美關係；而美國支持對臺軍售，則主要來自國會的參眾兩院、國防部、輿論界和部份學者、智庫的親臺派的中國通〈藍軍〉，用「親臺派中國通」來形容也不很貼切，他們仍基於追求「美國國家利益最大化」立場出謀劃策。基本上，國會的參眾兩院、國防部、輿論界和部份學者或智庫，對目前兩岸的軍備失衡趨勢感到憂慮，因而表明將依臺灣關係法提供臺灣必要的防禦武器，以確保美國在東亞的重要利益[19]。

美國的國家利益雖有其本質要素但總會隨不同政府而有不同的側重點，例如 1994 年 6 月，柯林頓簽署外交關係授權法案（Foreign Relations Authorization Act）其中第 531 條就宣佈台灣關係法高於「八一七公報」[20]；又如布希政府的對台政策就明顯的與柯林頓政府的立場不同，例如他對台灣的安全防衛就由模糊策略（strategic ambiguity）走向戰略清晰（strategic clarity）的傾向。[21]。因而，美國的歷任總統總會形成具有獨特色彩的政策風貌，例如美國在冷戰時期的杜魯門主義（Trumanism），係由杜魯門總統確立美國在全球範圍內對抗蘇聯的基本立場，此政策影響美國對外關係將近半個世紀，其後如 20 世紀五Ｏ年代

透露中共軍售的消息。另外，在大陸市場誘惑下，美國商界經常也扮演北京的說客，而美國行政部門的中國事務官員、經貿部門和部分軍方人士則屬於親中共團體。請閱 **中國時報**，1997 年 10 月 6 日，版 3。

[19] 葛健生，「美國在兩岸復談中所扮演的角色」，頁 15。

[20] 林文程，「 美中台關係與台海安全」，**新世紀智庫論壇**，第 31 期，2005 年 9 月 30 日，頁 59。

[21] Peter Brookes, “U.S.-Taiwan Defense Relations in the Bush Administration,” *The Heritage Foundation*, November 14, 2003, http://www.heritage.org/Research/AsiaandthePacific/hl808.cfm

的艾森豪主義（Eisenhowerism），六Ｏ年代的尼克森主義（Nixsonism），八Ｏ年代的卡特主義（Carterism）以及後來的雷根主義（Reaganism）；再就是九Ｏ年代的柯林頓主義（Clintonism）[22]，而恐怖攻擊則催生了「布希主義」（Bushism）。所謂布希主義就是美國的國家利益至上，可不顧及其他國家反應，如有必要美國可單獨採取軍事行動，而以更強硬與保守的態度來追求美國的國家利益。本質上，這些主義都是根據當時的特殊環境並基於國家利益的內涵而提出的。芝加哥大學的米夏摩（John Mearsheimer）指出，到十九世紀末，美國已建立地區霸權，冷戰時代相繼出現的圍堵政策、杜魯門主義、大舉報復政策和尼克森主義等等皆屬防禦性，其目的在阻止共產主義擴張，但美國從來沒有像布希主義這樣採取主動攻擊、尋找敵人的強權態勢[23]。可見美國的歷屆總統在捍衛國家利益的立場雖然一致，但表現的方式也主要依當時情境而表現的很特別。

總之，美國的國家利益總是美國對台政策的指導原則與基礎，例如柯林頓政府的對華政策可歸納爲三大支柱：一個中國、兩岸對話、不使用武力解決爭端。長久以來，美國的兩岸政策或對台政策就是兩岸問題能否和平解決，這是美國的根本利益。對美國來說，追求和平與穩定的目標總是反映在總體國家安全戰略與國家利益上。在戰略方面，安全與穩定的亞洲既可提供貿易、投資以及經濟發展以走向繁榮，這是符合美國與區域間相關國家的共同利益[24]。

參、傳統上美國的亞洲政策與構想

美國崛起於國際事務是一、二次世界大戰之後的事。從此逐漸形成

---

[22] Dennis Van Vranken Hickey, Taiwan Security in the Changing International System (Boulder,Co.: Lynne Rienner Publishers,1997), p.40.

[23] **聯合報**，2002 年，8 月，21 日，版 3。

[24] **中國時報**，2000 年，7 月，15 日，版 3。

美國的亞洲政策與構想。基本上，對外政策的上位概念必源於國內的某種政策信念與構想，而這又都是受到國家利益的追逐所驅動。在美國的亞洲政策或戰略構想上，以下介紹「圍堵政策」與「扇形架構」，來掌握美國亞洲政策與思維的脈絡。

一、美國對外政策的三派思想

美國的國家利益經常是反應在美國的對外政策上。面對 21 世紀的美國國家戰略，相關的討論主要可分三個學派而其觀點為：（一）孤立主義（Isolationism）：其精神與內容可溯及美國首任總統華盛頓以及「門羅主義」（Monroe Doctrine）。孤立主義認為美國除經濟關係之外，應儘量避免介入海外政治並避免與任何國家締結同盟，也拒絕給予任何國家予政治或軍事承諾。美國對自由民主的最大貢獻並非來自締約與參戰，而是建設美國成為民主政治的楷模，並認為在後冷戰時期，美國應大規模裁減軍備與撤退海外駐軍，而將解決國際爭端的重責交給聯合國處理；（二）國際主義（Internationalism）：1949 年 4 月 4 日，美國與西歐盟邦在華府簽定「北大西洋公約」，這行動被視為美國外交政策的革命也開啓冷戰時期東、西方的對抗。國際主義學派亦從此成為美國外交政策的主流。國際主義認為，冷戰結束後，美國成為唯一超強，美國不僅應繼續駐軍海外且應利用此機會，依美國的價值與理念來重建國際的政治與經濟秩序。美國在道德使命驅使下，也可能促成「新干涉主義」（New Interventionism）的興起，因而產生美國對外的人道援助及派軍介入國際紛爭等行動；（三）新現實主義（Neo-realism）：此路線是介於孤立主義與國際主義之間，它強調美國對國際事務應有選擇性的參與，應利用美國遠離歐亞大陸爭端的地理特性以及海洋隔絕的天然優勢，而師法 18、19 世紀的英國，只在其他國家之間培養權力的平衡與均勢，而美國則扮演權力平衡者角色[25]。自廿一世紀以來，美國的國力相對衰落，美國將不願也不可能再採取積極的國際主義，而新現實主義恰可在此二極「孤

[25] 林文程，「後冷戰時期美國的國家安全戰略」，**美國月刊**，第 8 卷第 6 期，1993 年 6 月，頁 9~11。

立、國際」之中取得平衡或折衷，並保持美國外交政策的彈性，亦即美國的外交目標雖可能較傾向於國際主義及以美式價值觀如民主政治、自由貿易等等來建構國際新秩序，但在作法上則會向孤立主義稍作修正，例如在「美日安保條約」要求日本負擔部份軍費、在介入南斯拉夫爭端則藉由「北大西洋公約組織」共同派兵等等。其次，美國在依其價值觀建構國際新秩序的同時，追求美國的國家利益是其外交政策目標的一體兩面。其實，延續美國的全球領導地位應是當前最重要的美國利益[26]。

二、美國在亞洲的圍堵政策

美國在亞洲有兩次戰略圍堵[27]。一次是冷戰時期，美國對蘇聯集團包括中國在內的圍堵戰略或政策，這可從美國的「國家安全委員會第 68 號文件」（NSC-68）得到證實。至於後冷戰時期，則可視爲美國第二次單獨的對中國進行圍堵。雖然美國官方從未承認圍堵中國，但美國對中國採取的是「軟圍堵」[28]。這種軟圍堵與冷戰時代的圍堵有所不同，亦即只圍堵中共對區域安全的威脅與擴大，而非意識型態的隔絕。故在圍堵時仍容許經濟與文化層面的往來，甚至鼓勵經濟與軍事合作，只要這些往來與合作能降低中共對區域安全與穩定的威脅。雖然美國官方否認有圍堵的存在而稱之爲「積極接觸」（active engagement），但「軟圍堵」與「積極接觸」的說法只是一體的兩面[29]。林正義認爲，雖然柯林頓政府不採取圍堵與孤立中國的政策，但執行的卻是「既交往又圍堵」或公開講交往卻暗地作圍堵準備[30]，杭亭頓的「文明衝突論」也被中國學者

---

[26] 同上註，頁 12~13；Joseph Nye 亦持此觀點以爲，美國的利益是維持其領先地位。請閱 約瑟夫・奈伊 著，蔡東杰 譯，**美國霸權的矛盾與未來**，頁 268。

[27] 蔡美美，「美國圍堵戰略：冷戰、後冷戰與九一一的比較」，**淡江大學碩士論文**，2003 年 6 月，頁 15。

[28] 陳毓鈞，**中美台風雲錄**（台北：海峽學術，2001 年），頁 201；陳毓鈞，「TMD 北京疑懼華府、台北新盟約」，**中央日報**，1999 年 3 月 9 日，版 2。

[29] 蕭全政，「海陸爭霸中的兩岸關係」，**國策期刊**，第 134 期，1996 年 3 月 16 日，網路版。

[30] Richard Bernstein & Ross Munro 著，許綬南 譯，**即將到來的中美衝突**（台北：麥田，1997 年），導讀頁 5。

視爲美國將對中國實行軟圍堵的重要論證[31]。中共報紙也有軟圍堵的說法而指出，美國新戰略內容之一就是利用亞洲國家來牽制中國，如今美國已不可能在亞洲各地駐軍來對中國作冷戰式的圍堵。有國際分析指出，近年隨美日與印度的聯繫加強，中國週邊已逐漸形成一個從印度到日本，而由美國帶頭的「弧形包圍圈」[32]。中國學者閻學通則認爲，圍堵政策的基本內容是在每項與美國重大利益有關的問題上，對中國施加壓力，以聯合中國的週邊國家重新建立圍堵中國向外發展的包圍圈，其內容有四：（一）美國與中國週邊的主要國家建立安全聯盟體系，如與越南和印度建立安全同盟、延長美日軍事同盟、以及與俄國建立戰略同盟；（二）顛覆中國政權，這包括支持反中國的力量以及破壞中國政治穩定；（三）在人權問題上，對中國施壓；（四）或從軍事上與經濟上，對中國禁運[33]等等。

三、美國的扇形架構戰略

就美國的國家戰略而言，美國在後冷戰時期的亞洲戰略，有老布希時代的「扇形架構」（The Fan Framework）。依前國務卿貝克（James Baker）的說法，這是以美國與亞太各國的共同經濟利益爲中心所輻射出去的，而從日本、南韓、菲律賓、泰國、澳洲所構成的弧形戰略。貝克於 1991 年 11 月在東京發表演說提出扇形架構時強調，美國必須與亞太及歐洲國家保持交往，方可建立新的國際架構。他將美國與亞太國家的交往比喻爲一把折扇，這底部在北美並向西越過太平洋，折扇的核心與骨幹是「美日同盟」，向北伸展的骨幹是與南韓的同盟，向南伸展是美國與菲律賓、泰國與澳洲的同盟，而連接各骨幹的是共享的經貿利益。布希時代在亞洲地區的戰略部署可分中、南、北三條線。其中，「中線」是美日同盟的安全結構與主軸；「北線」是美國與南韓的關係，並將從以軍事聯盟爲主

---

[31] 李文志，「從對美「說不」看文明衝突：西方新統一戰線的建構與挑戰」，**國策期刊**，第 149 期，1996 年 10 月 15 日，網路版。

[32] 任毓駿、錢峰、方華，「美日拉攏印度企圖牽制中國」，**環球時報**（北京），2001 年 4 月 30 日，網路版。

[33] 閻學通，**中國崛起：國際環境評估**（天津：天津人民出版社，1998 年），頁 76。

的型態轉變成政治、國防與經濟上平等的合作關係;「南線」是美國與東南亞及澳洲的安全承諾，以及美國與東協國家間的政治、經濟與安全關係。這扇形架構也形成「亞太海洋經濟發展帶」以落實 1983 年來雷根政府所訂的戰略，即重拾並延續二次大戰期間的「列島戰略」與「新月形戰略」的政策設計。其中，對中共與北韓等陸地型的社會主義國家，美國在與「扇形架構」的各國所連結而成的「扇沿」遂成爲向社會主義國家推動「重點突破」與「和平演變」的「新圍堵線」。總之，老布希的亞太戰略是以中共等社會主義國家爲假想敵，設法將這些國家圈住，然後聯合扇形架構中的國家對社會主義國家進行「分段與切割」的突破。美國也希望藉由主導亞太政經體制以及市場經濟規則，對社會主義國家進行和平演變[34]。依地緣戰略觀點而言，美國的亞太扇形架構戰略是結合地緣突破以及政經體制的和平演變，將亞洲大陸納入美國的勢力範圍。到柯林頓時期，美國再提出「力量分享、繁榮分享、民主價值共識」等「新太平洋共同體」(New Pacific Community)，這就是美國在亞洲政策的雛形。故從長程趨勢而言，美國在廿一世紀的「脫歐入亞」戰略意圖已甚明顯。其實，爲持續與維持美國的國際領導地位，在後冷戰時期的美國亞太政策應有下列六項重點：(一) 維持核心同盟以及在亞太的軍力；(二) 防止大規模毀滅武器擴散；(三) 支持區域性安全對話；(四) 促進區域的經濟整合；(五) 推廣民主與人權價值；(六) 與亞太地區主要國家積極交往[35]。

總之，雖然近年來美國在亞洲已漸採取「多邊主義」的國際事務參與方式，然而多邊主義與圍堵政策或扇形架構其實並不衝突，甚至是有手段與目的之間的關係。然而不論圍堵政策或扇形架構戰略或多邊主義，卻都指向美國主導亞洲政經秩序與霸權的延續與意圖，這是維持美國國家利益的必然趨勢與作法。

---

[34] Baker James , “America in Asia: Emerging Architecture for a Pacific Community.” *Foreign Affairs* , vol.70, No5 (May 1991), pp.1-18.

[35] 劉曉竹，「美國對華政策新動向」，**北京之春**(北京)，第 36 期，1996 年 5 月，頁 83。

肆、美國的兩岸政策與選擇

一、美國的兩岸政策與態度

美國的對華政策是植基於對中國大陸的三公報及對臺的臺灣關係法，其中揭示「一個中國」政策、不鼓勵臺灣獨立、期望中國大陸採行和平策略解決兩岸問題等等[36]。美國的一中政策裡，美國雖承認中華人民共和國是代表中國的唯一合法政府，但什麼是一個中國政策的真實內涵，則未在細節予以說明。事實上，這些安排例如「美中三公報」、一中政策、台灣關係法等等，並沒有讓美中台三方都感到滿意，但過去數十年來對保障台灣安全、繁榮與事實獨立（de facto independence）卻極有效[37]。美國對台海爭端的解決始終採取「兩點政策」，即「和平解決」與「中國人自行解決」的主張[38]。這應是具有美國國內的孤立主義與新現實主義的對外色彩。雖然小布希政府對其內涵有小幅修正，但美國作爲後冷戰的全球霸權（hegemonic state），數十年來的台海政策自有其穩定性與一致性，因此上述兩大主軸的精神仍將維持下去[39]。相對的，美國對台灣則有「價值夥伴」與「麻煩製造者」的雙重認知；而對中國的定位則擺盪在「負責中國」與「中國威脅」之間。然而無論台海情勢有多麼複雜，但其和平與穩定既攸關美國的國家利益，則任何可能危及美國所定義的現狀之發展都不符美國利益，美國也會即時做出回應[40]。

冷戰結束後，東亞地區並未享有和緩形勢，例如朝鮮半島的危機尚在而台灣海峽更因 1996 年的中共飛彈試射使緊張升高。爲因應冷戰結束後的安全挑戰，美日兩國遂在 1996 年 4 月 17 日發佈「美日安全聯合宣

---

36 葛健生，「美國在兩岸復談中所扮演的角色」，頁 6。

37 Donald S. Zagoria, “The Taiwan Challenge,” *Asia Society*, March 31, 2004, http://www.asiasociety.org/speeches/zagoria04.html

38 吳安家，「台海兩岸關係的評估與展望」，收錄於 蔡政文編，**邁向已開發國家：中華民國政治發展**（台北：台灣大學政治系，1990 年），頁 249。

39 同上註。

40 鄭家慶，「九六台海危機：決策、教訓及展望」，**中華歐亞基金會**，2006 年 7 月 10 日，網路版。

言」，美日安保條約的主要意義有三：（一）確保美軍繼續存在日本與亞太；（二）日本在財務上援助美國的亞太軍事活動；（三）日本進一步協助美國執行亞太的安全戰略。其實，1996 年中共的台海導彈試射使美日兩國有充分理由提升戰略合作來共同對抗中國的坐大，因此「美日新防衛指針」遂應運而生，美日安保新防衛指針對台海地區應具有穩定作用，若中共有犯台意圖勢必受到牽制[41]。事實上，美國在兩岸之間是採取雙重嚇阻政策（double deterrence），亦即嚇阻中共不得使用武力以及台灣不得獨立。這政策是要換取時間（buying time）來對當前問題找出解決方案，但這解決方案目前並未出現。因爲大多數台灣人不願與威權的中國統一，至少在眼前是如此；另方面，中共領導人若放棄對台灣的主權宣示也沒辦法能存活[42]。

二、台灣的戰略地位與回應

美台之間維持穩固（solid）與合作關係對雙方都有利[43]。對美國而言，台灣可作爲美國與中共交往的踏板，亦可作爲圍堵中共的前哨。倘以「穩台海則亞太可保，失台海則不戰而危」來形容亦不爲過[44]。對台灣而言，美國則是維持自身安全與經濟繁榮的重要支柱。事實上，臺海情勢的危險性早已是美國決策圈的頭痛問題。在後冷戰期間，中共與美國的關係起伏不定，臺灣的內部情勢也日益多變。面對這變局，「三公報」與臺灣關係法[45]似乎不足以因應挑戰。1998年柯林頓總統提出「三不政策」試圖暫時

---

[41] 楊永明，「美國亞太安全戰略之理論分析」，**美歐季刊**，第 12 卷第 3 期，1995 年冬季號，頁 35-37。

[42] Donald Zagoria, “The Taiwan Challenge,” *Asia Society*, March 31, 2004, http://www.asiasociety.org/speeches/zagoria04.html

[43] Erich Shih, “ The Conduct of U.S.-Taiwan Relations 2000-2004,” *The Brookings Institution*, June 8, 2009, http://www.brookings.edu/papers/2004/10taiwan_shih.aspx

[44] 黃介正，「美國台海安全戰略：政治與軍事分析」，收錄於 裘兆琳 編，**中美關係專題研究：1998~2000**（台北：中研院歐美所，2002 年），頁 123。

[45] 美國國會於 1979 年，在卡特總統的反對與中國大陸的抗議下，通過了台灣關係法（Taiwan Relation Act），該法雖是美國的國內法但卻規範美國與另一個國家的關係，台灣關係法的內容包括美國維持台灣安全的承諾。請閱 張旭成，「加強台、美、日戰略對話與安全合作」，**台灣安保協會**，2002 年 8 月 17 日，http://www.wufi.org.tw/tjsf/parris01.htm.

穩定兩岸情勢。隨後美國官方再丟出「中程協議」的風向球，鼓勵兩岸經由對話而達成避免衝突的臨時協議[46]。正如時任美國助理國務卿的陸士達（Stanley Roth）所言：中程協議只是刺激台海兩岸有較創造性的思考，它並沒有具體內容也沒有對兩岸的任何一方施加壓力。由於台海情勢的詭譎加上長久以來，美國的對台政策似乎沒有長遠與清楚的目標[47]。因此，美國只能一步接一步著眼於短期的因應與考量，使其兩岸政策不致失控而符於國家的政策與利益。

半個世紀以來，影響美國兩岸政策的重要因素有兩個：（一）中國因內部發展而表現於外的對美政策，亦即美國的兩岸政策會受到中國對美政策的影響；（二）美國在世界局勢發展中，對亞太地區的戰略利益詮釋與衡量。這兩因素是彼此影響的[48]。雖然美國的兩岸政策有其一致性與延續性，例如布希政府的政策立場可視爲是先前共和黨政府政策的「再回收」（recycling）[49]。然而，這一致性卻有兩個層面，一是指對台政策的原則與主軸將維持一致；另一層面是指，重要政策的轉變對後續的影響也具有一致性[50]。小布希總統也曾說：我認爲中國必須聽到，我們像其他歷屆政府一樣，是個願意維護臺灣關係法精神的政府。不過人們也應注意到，我的政府也是一個堅決支持一個中國政策的政府。我們期望任何分歧都能和平解決。對我來說，政策確實沒有任何變化。這是其他歷屆總統說過的，我也將繼續這樣說[51]。

在非民主中國的情況下，美國最重要的國家利益是維持西太平洋的

---

[46] 高朗，「美現實主義外交下的兩岸政策」，**中國國民黨國政評論**，December 18, 2000，http://www.npf.org.tw/particle-140-1.html

[47] 宋學文，「廿一世紀美中台三角關係的持續與轉變」，**戰略與國際研究**，第 3 卷第 3 期，2001 年 7 月，頁 107~108。

[48] 胡爲真，**美國對華「一個中國」政策之演變**（台北：商務印書館，2001 年 2 月），頁 212。

[49] Peter Brookes, “U.S.-Taiwan Defense Relations in the Bush Administration,” *The Heritage Foundation*, November 14, 2003, http://www.heritage.org/Research/AsiaandthePacific/hl808.cfm

[50] 楊永明，「美國正壓縮對台政策」，**中國時報**，2004 年 10 月 27 日，A15 版。

[51] Nancy Tucker, *Dangerous Strait:The US-Taiwan-China Crisis*(New York: Columbia University Press, 2005), pp.272.

戰略態勢而台灣是重要的一環。台灣是亞太的重要力量亦即美國在台灣的利益是超過經濟性、政治性、軍事性以及策略領域的。在地緣優勢上，台灣是美國的虛擬盟邦（virtual ally）[52]。美國學者甚至有較激進的看法以爲，兩岸間的某種政治聯合（political union）都不利於美國的利益。台灣是美國在亞太地區地緣策略與結構的重要元素[53]。其實，對美國而言台海議題是微妙與複雜的。美國對台海軍事危機或防衛台灣是沒有堅定而明確的角色。相對的，台灣則要以行動展示與美國展開合作的準備，並採行下列措施：（一）在針對我國與美加強合作關係的誠意、穩定兩岸關係的善意、維護區域安全與商貿利益的決心等議題，擬妥「對美政策指導綱領」來表明我國的積極立場，以免美方誤解或懷疑我國政策的穩定性；（二）我國應統一規劃政府官員與智庫相關人士的配套參訪，以多管道、分階層、跨領域方式，積極與美國行政部門、國會議員與民間意見領袖溝通聯繫，以提供未來政策作參考；（三）針對美國對我政策的事先溝通、知會、協調或建議，我方除審慎接受之外也應提出相應要求，共同建構更高層級的制度化溝通管道；（四）透過智庫外交、學術外交等方式，以我民間智庫與美國的重要智庫建立策略聯盟，定期進行資訊交換或共同進行研究計畫，以利我國預先研判美國政策的走向[54]。

三、美國兩岸政策的七種選擇

1979年中美建交後，美台仍維持經濟與安全關係包括防衛武器出售與服務。但1979年後，中國大陸與台灣都在進行政治轉型（political transformations），這使美國的決策者對這兩個政府都面臨困難的政策選擇。美國的對台政策處於複雜狀況而有細微差異[55]。尤其當中國崛起，美

---

[52] John Tkacik,“America’s Stake in Taiwan,” *The Heritage Foundation*, January 11, 2007, http://www.heritage.org/Research/AsiaandthePacific/upload/bg_1996.pdf

[53] *Ibid*.

[54] 黃介正，「美國台海安全戰略：政治與軍事分析」，頁 149。

[55] Kerry Dumbaugh, “Taiwan-U.S. Political Relations:New Strains and Changes,” *CRS Report for Congress*, October 10, 2006, http://fpc.state.gov/documents/organization/74903.pdf, pp.2

國的對台政策會受到相應的挑戰[56]。由於台灣與中國的戲劇性轉變，導致美國政策需週期性檢視以探討是否合適或有修正的必要。關於美國的兩岸政策或對台政策的選擇，可有以下幾種派別：

（一）維持與確認目前的「一中政策」：該派人士認爲，美國官方的一中政策維持是很重要的架構，否則將導致「美中台」關係的鬆動與危機。該政策的改變或鬆動將傷害美國的利益，且目前的態勢可避免美國過度捲入中國與台灣的國內政治紛爭，且一中政策的棄守也可能帶來「美中」的軍事衝突；（二）放棄目前的一中政策：美國有少數的觀點認爲，基於台灣人民的民主自決權，當前美國的對台政策架構是脫離美國所強調的「全球民主」。該派人士認爲，台灣與中國大陸的情況演進，使美國當初對台灣的政策架構變的無用且不相關。一中政策當初認知到台灣是中國的一部份，但這政策已站不住腳，不再能反應台灣的真實（reality）且延遲台灣的政治地位解決。因此，一中政策需要廢棄而代之以「一中一台」政策，美國也應逐漸與台灣關係正常化。該派人士以爲，對美國而言這個政策改變的成本（cost）是最小。他們認爲，中共對台的強硬宣示只是威嚇（saber-rattling）。即使中共攻擊台灣，但美國基於政治與戰略考量應會援助台灣。至於「什麼都不作」，將傷害美國在亞洲的信譽與影響；（三）在當前架構下採取更透明的政策：上述兩項「一中」政策選擇是比較明確而穩定的，但另有一項政策選擇（alternative）是美國在對台與對中的關係中，可作逐日（day-to-day）的實質變遷。因此美國必須重新回到1970年代的對台方針，這是美國與台灣的官方接觸。在1993-1994年的柯林敦政府就重新檢視這時期的對台關係，而批准在經濟領域的雙方官員互訪與交流。對於重新檢視對台政策的人士以爲，即使1993-94年美台間有經濟交流，但也不成爲隨後布希政府所追求的目標，且由於1996年的台海飛彈危機與2005年的「反分裂法」對台敵意，都使美國的對台政策有改變與重新檢討的必要。這些改變應包括：1.與台灣更透明與公開的互動，包括雙方政府互邀；2.更高層級的互訪與交流；3.在美國政府內部作較大的協調，

[56] *Ibid*., pp.7.

包括商業、國防、財政以及其他領域，在政策議題與實質上把台灣也考慮進去；4.在非以國家身份爲必要的國際組織裡更積極的支持台灣參與，而在以國家身份爲必要的國際組織則支持台灣成爲觀察員身份；（四）在兩岸關係中，美國應扮演更積極角色：這些建議觀點以爲，美國在兩岸事務更積極是符合當前的政策架構，美國應力促中共與台灣的各黨派對話，美國在緩和與重塑台海雙方的爭議性地位仍有影響力，而兩岸的主要障礙就是彼此的對話。就雙方對話而言，台灣必須承認一中原則與九二共識，相對的則任何議題都可討論；（五）中程協議（Interim Agreement）：有些觀察家建議，美國要應用影響力促成臺海雙方達成中程協議，那將解除台海緊張也會鞏固台海現狀許多年。在理論上，中程協議是要中共勿攻擊台灣而台灣不宣佈獨立。該派支持者指出，由於兩岸政府領導人存在根深蒂固的政治障礙，因此雙方可接受的解決方案應留給未來世代，至於台海雙邊政府則應決定中程協議的架構應是什麼樣子；（六）對中共更施加壓力：另外有一派政策觀點認爲，對於中共對台的軍事威脅，美國並未對中共施加足夠壓力。美國要用更多影響力促使北京對台採取更多和解行爲與促進兩岸的對話。美國應尋求：1.降低中共對台的飛彈佈署；2.應公平對台灣各黨派進行對話；3.重新檢討「反分裂法」對台灣的政治壓力；4.更公開支持台灣的民主：另外也有政策建議指出，美國應擴大對台灣民主制度的支持。台灣的民主雖維持了穩定，但其政治弱點則傷害台灣的治理也帶來兩岸緊張與美國的麻煩。美國應提議追求台灣治理效能的改進，諸如：1.支持台灣的有限憲政改革（如國會改革或減低政府層級），以提升治理的權責相符；2.擴大美國國會與台灣立法院的直接接觸，以及協助立法院的相關改革；3.明確勸阻台灣領導人發表危及穩定的言論；4.鼓勵台灣在非主權議題的政治影響力，以及扮演民主功能的全球角色[57]。

[57] *Ibid*., p.2.

伍、美國政策選擇的邏輯與預測

綜上所述本文以為，美國的政策選擇邏輯將會依「均衡點」考量與國家利益極大化等原則作為決策標準。其實，美國自 1960 年代捲入「越戰」與之後的經濟實力下滑，再到「九一一」的恐怖攻擊以及最近的「金融海嘯」等等，國際間與學界對美國已有霸權衰退的觀點，只是美國在亞太區域仍是事實上的強權。因此，美國知名學者Joseph Nye呼籲，美國的行動應更加巧妙一些[58]。

一、 均衡點分析

Nye指出，那些主張美國應轉頭向內以避免恐怖攻擊的孤立主義者，其實並不真正瞭解當前的全球態勢；同樣的，要求美國應自定目標然後毫無忌憚施展權力的單極主義者，則可能使美國削弱自身優勢。因此，美國可以在這兩極端之間作的更好[59]。基本上這是均衡點的概念與作法。Nye也指出，傳統的重大利益其實只佔美國國家利益的三分之二，而民主與人權是剩下的三分之一[60]。當美國面對自身的國家利益並非單一性時，這種利益間的權重分配其實是跟均衡點不無關係的。就對外而言，傳統的「權力平衡論」也應視作霸權國對國際體系的均衡點操作，這是不同勢力或國家間對勢力平衡的維持與默契。二次大戰後，美國的亞太政策主導思想是維持本地區的權力平衡。但權力平衡也有兩個層次，一是在總體結構上，這是以美國為主軸而以雙邊主義為手段來發展與此地區民主國家的雙邊同盟關係。此種平衡有時可以靠美國來獨力完成，有時則需聯合另一強國以制衡第三國，1970 年代美國聯中共制蘇聯就是例證[61]。另一層面，在台海兩岸的個別區域上，美國的兩岸政策是

---

[58] 約瑟夫・奈伊 著，蔡東杰 譯，**美國霸權的矛盾與未來**，頁 276。
[59] 同前註，頁 267。
[60] 同前註，頁 280。
[61] 邱坤玄，「美日防衛合作與兩岸關係」，**中國國民黨全球資訊網**，1999 年 9 月 24 日，http://www.kmtdpr.org.tw/4/32-5.htm.

「腳踏兩條船」，一條船是台灣而另一條船是中國。美國站在這兩條船上要隨時注意平衡，兩船靠的太近或駛的遠都不行，以防止美國的兩岸政策難以駕馭。基本上，維持台海安定與兩岸力量的平衡攸關美國在亞太的國家利益[62]。

有論者也以為，美國是希望台海現狀永久維持，台灣領導人最好是具有分離意識而又不敢宣布獨立的人，如此才合乎美國對兩岸不戰、不和、不統、不獨的國家利益。台海關係高度緊張除影響亞太區域的安全之外，亦使美國在亞太的利益受損[63]。其次就對華政策上，美國所能作的似乎只有儘量尋求各方或本國內部的共識，以保持美國的政策彈性以及在兩岸間維持動態平衡，並設法理順（manage）兩岸關係使不致發生衝突，即使有齟齬也不致擴大以免美國被迫捲入兩岸糾紛。故持續自尼克森以來，歷任美國總統的中國政策架構是美國保持政策彈性的做法，這是在對中國大陸的「三個公報」、「臺灣關係法」及對臺灣「六個保證」[64]之間取得平衡[65]。關於此種均衡，美國經常是希望台海兩岸能在維持現狀的情況下，加強交流與對話[66]。但維持現狀的均衡並非是靜態不變的，

---

[62] 黃介正，「美國台海安全戰略：政治與軍事分析」，頁 123。

[63] 趙國材，「十七大前後中共外交之總體形勢評估」，頁 224。

[64] 美國前總統雷根於 1982 年和中共簽署「八一七公報」，公報中最為我方關切處是美國政府並不謀求對台軍售的長期政策，並稱美國對台軍售的質與量將逐年遞減。為降低台灣疑慮，雷根政府在八一七公報公佈前一個月，向台灣提出「六項保證」是：美國對台軍售不設定終止期限、美國對台軍售不事先與中共諮商、美國不扮演兩岸調人、美國不修改台灣關係法、美國對台灣主權立場不改變，也就是不承認中國對台灣的主權主張、以及美國不會向台灣施壓，壓迫台灣和北京談判。請閱 **中國時報**，2004 年 10 月 28 日，版 2。據當時面報蔣經國的李潔明自述，雷根政府提出六大保證的目的僅在表達「美國不會拋棄台灣」，這六大保證也緩解台灣對八一七公報的不安。據李潔明的說法，雷根政府對台六大保證雖寫在紙上卻沒有簽字，因此沒有來源的對象，這種空白形式也容許雙方的各自詮釋，但六大保證仍經常被美國政府引用作為對台政策的組成元素之一。請閱 **中國時報**，2004 年 10 月 28 日，版 3。

[65] 王順合，「論中共對台談判模式之結構因素分析」，**共黨問題研究**，第 28 卷第 2 期，2002 年 2 月，頁 37。

[66] 關於此種交流與對話，美國往往也會綜合考量到「一中原則」的堅持，例如前美國國務卿鮑爾（Colin Powell）在北京宣示美國不支持台獨，台灣不是主權獨立國家，美國反對任何一方片面採取影響未來和平統一的行動，並重申中國問題的解決應為雙方人民所接受，希望兩岸恢復對話等等。站在美國的立場，把台灣保持在一個既

而是具有動態意義的均衡。因此美國在不支持台獨、不使用武力的現狀下，此種維持現狀的均衡安排最符合美國的國家利益[67]。有學者指出，兩岸現狀最符美國利益的反面解釋可以是兩岸的統一並非是美國的最高利益，這主要有兩個因素：（一）自清朝末年以來，分裂的中國就是最符合列強利益的狀態；（二）美台有鉅額的軍事採購利益以維美國軍事工業混合體（military-industrial complex）以及霸權建立的經濟基礎[68]。

均衡點雖帶來政策彈性，即美國的兩岸政策強調「模糊」與「過渡」的性質而帶來政策上的迴旋與緩衝空間，但若一旦遭遇國際情勢或國內政治環境變的不能再模糊時，例如 1990 年的冷戰結束、1995 年 6 月李登輝訪美、1996 年 3 月台海危機、1999 年 7 月「兩國論」等等，或台海間有巨大的權力消長與變化時，則由「模糊與過渡」政策而來的彈性或平衡點，就會消失或鬆動。那時台海的緊張與危機就有可能再度出現。其次，就政策過渡性而言，建立在模糊默契的兩岸政策也是建立在過渡性的默契上，亦即這模糊政策不能無止境的模糊下去，當時間越長則模糊條件就越有可能發生變化，而去影響或衝擊兩岸政策賴以和平相處的默契與平衡點[69]。因此均衡點分析的政策特性是帶有短期性質的，只是目前似乎不見美國政府有更動的跡象。

二、極大化利益原則

當美國面對國家利益的多元性甚至是衝突性時，例如美國在兩岸的經濟利益與安全利益往往會處於衝突狀態，則美國應如何理順這些衝突性與大小不一的國家利益？唯一的解釋是，美國是依「極大化利益原則」來面對這些多元性與衝突性，這有幾個原因：（一）美國成爲世界超強是

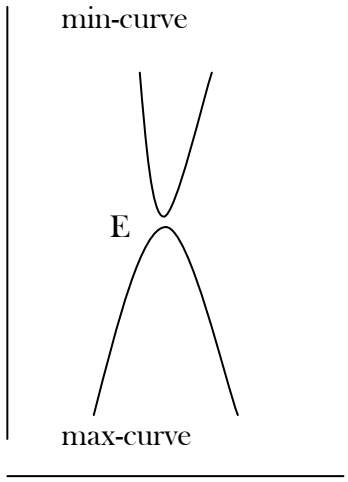
牽制中國又不真正引發戰火的位置，是最符合美國的整體利益。請閱 **中國時報**，2004 年 10 月 28 日，版 3。

[67] 邱坤玄，「美日防衛合作與兩岸關係」，**中國國民黨全球資訊網**，1999 年 9 月 24 日，http://www.kmtdpr.org.tw/4/32-5.htm.

[68] 宋鎮照，「解析中共對台談判策略和台灣因應之道」，**共黨問題研究**，第 24 卷第 7 期，1998 年 8 月，頁 23。

[69] 宋學文，「廿一世紀美中台三角關係的持續與轉變」，**戰略與國際研究**，第 3 卷第 3 期，2001 年 7 月，頁 102。

世界大戰結束與之後數十年的事，而這些多元利益也是逐漸產生或演化出來的，因此美國內部已發展出一套有效的處理方式才能維持「霸權穩定」於不墜，這方式應是極大化的利益原則；（二）美國的利益滿足過程其實是有相對性的，例如她滿足經濟利益的過程中，與其互動的貿易對手也會蒙受貿易互惠，又如美日軍事同盟，美國將之定義爲國家利益極重要的雙邊關係，但日本也受惠於「核子傘」保護等等。因此，只有極大化利益原則能維持或調和其與眾多盟邦間的利益均衡；（三）美國國內對政策會有不同觀點或有眾多的利益團體（interests group）存在，只有極大化利益原則能同時滿足這些多元的觀點與勢力，其方法應是 Joseph Nye 所說政府的行動「應更加巧妙」。相反的，如果美國無法應付利益的多元性與衝突性，則美國是不可能維持強大國力與霸權地位而存續至今。至於這些巧妙行動則應是某種均衡點的維持與操作。關於極大化利益原則與均衡點的密切關係試以下圖表示，max-curve 是最小利益最大化曲線，min-curve 是最大損失最小化曲線，這兩條曲線的思維方式也應是美國決策者（decision-maker）會面對的，即任何美國的對外政策包括兩岸政策或對台政策都是在追求國家利益的最大化，而這最大化的目的與過程同時也是「最大損失」的最小化，例如美日同盟，雖在追求美日



作者自繪

兩國安全利益的最大化，但其與「受軍事攻擊的最大損失」的最小化狀況，這個陳述（statement）其實是一體的兩面。從賽局理論（game theory）觀點而言，只有 max-curve 與 min-curve 相交時，才是策略穩定的條件。相反的，當這兩曲線不相交，則表示所採取的政策或策略必會持續動盪直到達成均衡點（E）而後止。這似乎可說明美國的兩岸政策一直沒有清晰的立場，而持續以模糊策略作動態調整的原因，且該二曲線若未達均衡點，其原因則可能是因美國的利益最大化政策，並未同時達成兩岸政府間的一致共識，例如美國有「一中的模糊政策」，中國則有「堅定的一中原則」，而台灣則傾向「一中各表」；又如美國也曾呼籲兩岸政府勿改變美國所定義的台海現狀等等。基本上，極大化利益原則是假設美國的決策者是以「經濟人」的理性立場在作決策。

三、美國未來的兩岸政策或對台關係與預測

依均衡點分析、極大化利益原則與美國的兩岸政策七種選擇爲基礎所作的綜合觀察與研判而言，極大化利益的均衡點操作方式應是美國霸權建立的內在成因，因此改變的可能性幾乎不可能，而能改變的部份是在此原則下所作的政策或策略。其實上述的美國兩岸政策七種選項幾乎囊括「政策光譜」的所有可能，因此美國的未來動向也必是此選單（menu）之一，或在其間作出某程度的混合與搭配。依美國過去數十年的作法，是有理由相信美國應會賡續在 1996~2000 年間，美國對台安全政策所採取「被動但果決反應」的政策或態度[70]。所謂被動，是指「美國不作調人」、「中國自行解決」或「美國消極角色」等等，但這些觀點也是有「不確定概念」的成份的；至於「果決反應」應指美國會在這七選項的政策範圍作出明確反應。事實上華府應感到幸運，因爲在世界性的麻煩衝突點（trouble spots）之中，台海的兩岸政策算是相對較不費力的，這要歸功數十年來的「一中政策」，這「一中政策」既提供美國政府一個參考點

[70] 宋學文，「廿一世紀美中台三角關係的持續與轉變」，頁 102。

來評估當前的狀況，也對未來的政策提供一個遵循的方向[71]。因此似乎可肯定的說，美國未來的兩岸政策或對台關係，係以「一中政策」爲基準所作的利益極大化與均衡考量，尤其歐巴馬主政後的民主黨色彩，它有可能採取對中共傾斜的「較透明化政策」，或在必要時（如中共勢力過份凸出導致中美衝突時）扮演「積極角色」拉攏台灣來制衡中共，或甚至是「放棄一中」等等。總之，在美國極大化利益考量下，它雖是以靜態性的「一中」作基準，但仍需依台海間的權力消長或各自的內部狀況作動態的均衡調整，才有可能達到利益的極大化。然而，有一點逆向性的思考是，台海兩岸政府也可能以此七選項爲參考點而要求美國配合，例如中共在鄧小平時期是嚴禁帝國主義勢力插手「國內」的台灣事務，但之後到了江澤民後期尤其是在胡錦濤時代，則要求美國共同處理台海情勢與阻遏台獨聲浪，或透過美國來制約台灣而不直接對台「文攻武嚇」。因此台灣似乎也有空間以「主動出擊」的外交方式，以較有利的政策選項要求美國配合。畢竟，美國的霸權性與全球事務的注意力分佈，總會使美國在台海間傾向被動，但美國若有行動應該是果決的。當然啦，在兩岸關係和緩的情況下，則應轉成對美的「主動告知」或兩岸政策的透明化，以盡量符應「美台」間的國家利益。

陸、結論

自 1979 年 1 月 1 日，美國與台灣終止正式外交關係以來，美國對台灣是以台灣關係法進行非官方關係。中美建交後，美國對台灣已沒有條約性的防衛義務，僅有 1979 年的台灣關係法，它規範美國出售防衛武器給台灣，這只是關心（concerned about）的義務，關心台灣且提供必要的防禦手段但沒有義務負擔直接營救[72]。2004 年 3 月，美國國務院表示

---

[71] Erich Shih, “ The Conduct of U.S.-Taiwan Relations 2000-2004,” *The Brookings Institution*, June 8, 2009,http://www.brookings.edu/papers/2004/10taiwan_shih.aspx

[72]林文程，「 美中台關係與台海安全」，**新世紀智庫論壇**，第 31 期，2005 年 9 月 30

依台灣關係法，美國將提供台灣防禦性武器，但沒規定美軍一定要馳援台灣。在詮釋上，若中共武力犯台不是出於台灣挑釁，美國應會出兵干預；但如中共武力犯台是因台灣挑釁則美國就不會介入。然而 2007 年 12 月，國務卿萊斯（Condoleezza Rice）批評台灣的「入聯公投」是挑釁性的，就有「一旦台海有事，美國不無可能置身事外」的戰略意涵[73]。雖然美國的對外政策主要是受國家利益所驅使。然而，美國的對台政策或美台關係卻主要受到美國調整全球戰略或美中關係發展的影響[74]。數十年來，美國和兩岸的政府互動的同時，需配合其區域的安全戰略來追求美國的國家利益與目標。進入九Ｏ年代後，美國爲因應蘇聯解體等國際局勢變化，籌謀對冷戰時期的亞太政策進行調整其台海戰略亦隨之轉變，而形成以「邁向美中戰略夥伴關係」以及「維持台海和平」爲兩大主軸的安全戰略[75]。

過去一段時間以來，台灣內部曾有一股聲音以爲，基於美台間的「價值同盟」關係，無論如何，美國都會在台灣有難時伸出援手。不但前美國官員如鮑威爾（Colin Powell）與阿米塔吉（Richard Armitage）的「台灣不是主權國家說」或美國國務院所謂，若是台灣挑釁是要自我負責等等言論，都指出美國的兩岸政策或對台政策是受國家利益所制約的，並非是「價值觀」能壓倒一切，且只有當價值觀能充分體現國家利益時，才容易成爲美國政策的主流或是具有影響力的方案。其實美國的態度總是審慎的，總是要依美國的國內政治、台灣對一中政策的反應以及中國的實力消長等等因素作綜合研判才易有正確答案，因此任何的單一承諾或片面主張都可能是靠不住的。

日，頁 59。

[73]陳一新，「美國有籌碼逼扁就範嗎」，**中國時報**，2007 年 12 月 24 日，A15。

[74]林文程，「 美中台關係與台海安全」，頁 59。

[75]黃介正，「美國台海安全戰略：政治與軍事分析」，頁 124。