

# 美國與中共戰略互動下的台灣安全： 一九七〇年代以來的觀察

陳文賢

(國立政治大學國際關係研究中心  
第一所副研究員)

## 摘 要

自一九七〇年代起至東西方冷戰結束止，美國與中共的關係在有蘇聯為共同之戰略對手的情況下，台灣的安全雖未遭到中共直接的威脅，但美國卻與中華民國斷交及廢止「中美共同防禦條約」，而對台灣的安全產生深遠的影響。蘇聯解體，美國與中共的交往在沒有此一共同之戰略對手的情況下，雙方的經貿關係及其他方面的交流都比蘇聯解體前更為密切，但台灣卻經歷一九九六年三月的台海危機。本文從一九七〇年代起美國與中共關係發展演變的觀察，認為美國與中共關係的良好與否和台灣的安全並沒有必然的關係。東亞權力結構的改變或許對台灣的安全有更直接的衝擊。

關鍵詞：台灣安全、美國與中共關係、東亞權力平衡、冷戰、後冷戰

\* \* \*

## 壹、前 言

一般而言，國家安全指的是一個國家最主要利益的維護。易言之，一個國家主權的獨立、領土的完整、人民福祉及生活價值的促進此三者的維護即是攸關國家安全最高的目標。一個國家軍事力量的加強、經濟的發展、外交的運用等最高的目的，也就是在維護上述之國家安全概念中所陳述的內容。

台灣因為本身的歷史、所處的地理位置及外在國際政治的演變因素，使得台灣的安全在過去將近五十年中幾乎是與美國及中共兩大強權息息相關。例如，國共內戰，導致目前在台灣執政之中國國民黨在中國大陸的節節失利，退守台灣，國共雙方開始長期的對抗。此外，美國因二次世界大戰的關係，支援中國對日抗戰，而致最後逐步地捲入國共內戰。二次大戰結束後，蘇聯共黨的坐大，中國共產黨亦赤化大陸，美國為圍堵共產主義國家的向外擴張，在東亞亦以台灣做為圍堵共產主義擴張之一環，在

台灣的中華民國也就順理成章的成爲美國在東西方冷戰時代的東亞盟邦之一。

在東西方冷戰高漲的時代，國共雙方曾有過數次直接的軍事衝突，其中最引起美國關切的有兩次，一次是中共於一九五四年九月砲轟金門及馬祖，另一次爲一九五八年八月二十三日中共對金門與馬祖的砲擊及其後對金門的海上封鎖。後因美國的介入也終能化險爲夷。<sup>①</sup>自一九七〇年代末，中共開始執行經濟改革開放以來，台海兩岸開始有了經濟、文教等方面的接觸與交流，目前兩岸的經貿總額也超越三百億美元，台灣成爲中共的第六大貿易夥伴，<sup>②</sup>而中國大陸與香港甚至超越美國成爲台灣最大的貿易夥伴，同一時期美國與台海兩岸的經貿關係也更爲密切，貿易額也快速增加。特別是美國成爲中共在全世界第一大貿易夥伴，但是經貿關係的大幅增加，並沒有阻止了台海兩岸自一九五八年以來最大的軍事衝突危機，那即是一九九六年三月中共在台海的飛彈試射及在中國大陸東南沿海的大規模軍事演習。

中共在該次軍事演習中，在台灣海峽進行飛彈導彈演習，並在大陸東南沿海部署重兵，做渡海攻台的模擬演練，台灣的安全遭受近幾十年來未有的軍事危機，又適逢台灣舉行史無前例的總統直接民選。雖然多數的台灣民衆作息如常，政府部門亦試圖以最平靜的作爲來看待海峽對岸的軍事演習，但台灣的安全處於一危疑的情況，則殆無疑問。

惟目前台灣的安全指的是什麼呢？吾人可根據國防部的報告書，了解有關國家安全的整體內容及其優先順序。根據中華民國八十五年國防報告書所言，爲達成以和平民主方式追求國家統一的目標，「確保台澎金馬及諸外島安全，與爭取國人生存發展的國際活動空間，爲當前首要目標。」<sup>③</sup>該報告書並指出，中共可能以武力侵犯台澎金馬的行動，是「危害我們國家生存最直接、最嚴重之威脅」，因此「抗拒此種威脅、保障國家安全，就成爲當前國防最主要之課題。」<sup>④</sup>此外，八十一年度的國防報告書並將中共犯台之藉口與時機歸納爲六種情況：「(一)台灣走向『獨立』時，(二)台灣內部發生動亂時，(三)國軍戰力相對薄弱時，(四)外國勢力干預台灣內部問題時，(五)我方長期拒絕談判統一問題時，(六)我方發展核子武器時。」<sup>⑤</sup>

上述論點不外乎是基於綜合中共領導階層近年來之言論加以歸納，雖然不宜輕忽這些言論所傳達出來之訊息，唯須更深層探討的是這些中共可能犯台的時機與藉口。一九九五年七月起，中共因反彈李登輝總統的訪問美國，而陸續在台灣附近進行軍事

---

註① 有關此二次在台海的軍事危機與美國當時之嚇阻戰略的關係，參閱 Alexander L. George and Richard Smoke, *Deterrence in American Foreign Policy: Theory and Practice* (New York: Columbia University Press, 1974), chapters 9 and 12.

註② *China Trade Report* (September 1996), p. 1.

註③ 國防部主編，中國民國八十五年國防報告書（台北：黎明文化事業公司，民國八十五年五月），頁五七。

註④ 同前註。

註⑤ 國防部主編，中國民國八十一年國防報告書（修訂版）（台北：黎明文化事業公司，民國八十一年五月），頁四二。

演習，及至一九九六年三月台海危機的發生，均相當明顯的說明了中共犯台的藉口與時機已超越上述六種情況。有關北京對台動武或軍演的前題，從上述幾次台海危機中，似乎已顯示出北京的策略是基於想操有對台動武的絕對解釋權，主要情勢的考量仍落在亞太局勢的變化，特別是美國與中共的戰略互動。因為中共也深知美國在台灣安全的維護上扮演相當重要的角色，而這項美國與中共戰略的互動與台灣的安全，也就是本文所主要欲探討的問題。

有謂美國與中共雙方關係交惡時，美國就會對台灣比較支持，而在美國與中共較具合作關係時，雖然美國對台灣的关系就會顯得更為謹慎，但是要讓美國犧牲太多台灣的安全利益仍會是一件相當困難的事。<sup>⑥</sup>另一方面也有論者強調，過去二十五年的歷史顯示，美國與中共關係穩定時是台灣最能繁榮與發展的時期，並謂台灣在國際上最能擁有發言分量的方法是經由與北京的合作而不是去刺激北京。<sup>⑦</sup>但是美國對台政策特別是在關係台灣的安全問題上，是否與美國與中共關係的好壞有必然的關係？本文即擬針對此，以美國與中共於一九七〇年代初期以來的戰略利益之互動歷史做為觀察對象，主要的重點將置於美國與中共關係的變化與東亞情勢的變遷，探討處此國際環境下的台灣安全。

有謂「戰略研究」宣稱是以歷史為實驗室，而歷史也正是構成戰略理論的基礎。戰略研究雖分不開歷史，但卻不等同於軍事歷史的研究。因為歷史的關係，每個時代的科技、政經、社會及文化制度與環境也都不同，百年或千年以前的歷史經驗是否與我們目前所處的環境有所切題，則不無疑問。但是若以較近的歷史做為研究的資料，則歷史就益顯其對戰略研究的適切性。<sup>⑧</sup>本文選擇以一九七〇年代起的美中戰略利益互動之歷史觀察，即是基於這一段歷史與目前美國與中共戰略利益互動所構成的連續性。而在此之前，美國對中共的主要戰略目標應是側重於對中共的圍堵。

## 貳、一九七〇年代美國與中共的戰略互動

二次戰後，美國為遏止以蘇聯為首的共黨主義擴張所採取的圍堵政策，最大的改變是在尼克森總統時代，特別是國家安全顧問季辛吉幾乎是尼克森在外交政策上最重要的策士。據季辛吉所言，這項改變主要是正視蘇聯對其國家安全也有同於美國的需求，而以現實主義觀點出發的國家利益就成為指導美國外交政策的準則，從一九七〇年起連續四年的美國總統外交政策報告，則成為推動以國家利益為中心之外交政策的

註⑥ Martin L. Lasater, *The Changing of the Guard: President Clinton and the Security of Taiwan* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1995), p. 166.

註⑦ Sam Nunn and Michael Oksenberg, "The U.S. and China: A New Consensus," *Christian Science Monitor*, November 22, 1996, p. 18.

註⑧ Martin van Creveld, "The Structure of Strategic Studies," in Desmond Ball and David Horner, eds., *Strategic Studies in a Changing World: Global, Regional and Australian Perspectives* (Canberra: The Australian National University, 1992), pp. 54~70.

指導方針。<sup>⑨</sup>

但是，尼克森政府對蘇聯的政策卻一直無法求得真正的實效，美國一方面追求與蘇聯在核子平衡上的穩定以減少核戰發生的可能性，一方面卻認為蘇聯供應武器給包括北越在內的第三世界國家與美軍對抗，在此情況下的與蘇聯謀和是毫無意義的。因此，美國認為必須採取經貿利益與蘇聯對美國關係之改善為相互聯結的掛鉤政策（linkage policy）。但是在美國國內的政治壓力下，原想藉對東西方經貿關係的鬆綁，以促使蘇聯與西方尋求較友善之關係的政策，卻演變成與干預蘇聯的猶太移民政策相聯結。<sup>⑩</sup>但此項掛鉤政策也無多大成效，一直要到美國與中共關係的改進，才逐漸迫使蘇聯在與美國的交往上有較為妥協之態度。<sup>⑪</sup>

而最主要促成美蘇關係較為妥協的國際事件，則是中共與蘇聯於一九六九年春的珍寶島邊界衝突，根據季辛吉所言，尼克森利用這次中蘇衝突事件，將兩超級強權的兩極政治轉化為美蘇中的三角戰略關係。而季辛吉並認為尼克森在中蘇衝突事件中支持中共的此一轉變，可以說是讓美國回到「現實政治」的世界來。<sup>⑫</sup>美國與中共在長期缺乏接觸，特別是中共的外交人員及官方媒體也一直批判美國為帝國主義的情況下，美國支持中共的舉動，顯現出正視美國國家利益及國際現勢的務實觀點逐漸主導了美國的新戰略布局。

從尼克森的「開啓中國之門」起，一直到八〇年代末期東西方冷戰結束及一九九一年底蘇聯瓦解前，中共一直就是在美國的全球戰略考量上的一主要國家。但是一俟美國與中共開始有進一步的戰略關係，台灣卻也同時經歷一段危疑震撼的時代，例如一九七一年中華民國被排除出聯合國，其在聯合國的席位及安全理事會常任理事國的席位均由中華人民共和國所取代。美國與中共於一九七二年簽訂上海公報，一九七八年美國與中華民國斷絕外交關係，轉而承認北京為中國唯一合法的政府並簽署建交公報，及終止對台灣安全提供相當保證的中美共同防禦條約。

從一九七一年中華民國退出聯合國起，至一九七八年美國與中華民國斷交並終止中美共同防禦條約前，這期間有關台灣的防衛仍相當程度可以從中美共同防禦條約得到保障。而中共方面，則因北有強鄰蘇聯的威脅，對台灣的行動也多少有所節制，台灣甚至不是中共在當時外交上的主要關切議題，從中共對中蘇修好所設的三條件，更可看出中共感覺來自蘇聯威脅的嚴重性，這三項條件為：一、蘇聯軍隊從阿富汗撤出；二、減少蘇聯在中蘇邊境所部署的軍隊；三、結束越南對高棉的介入。

註<sup>⑨</sup> Henry A. Kissinger, *Diplomacy* (New York, N. Y.: Touchstone, 1994), p. 711.

註<sup>⑩</sup> 有關該時期尼克森政府與國會對給予蘇聯最惠國待遇及猶太移民問題的爭論，見 Henry Kissinger, *Years of Upheaval* (Boston: Little, Brown, 1982), pp. 246~255.

註<sup>⑪</sup> 美國從艾森豪政府及甘迺迪政府時代尋求與蘇聯的「競爭共存」(competitive coexistence)到尼克森政府時代的「合作共存」(cooperation coexistence)，均說明了美國在對蘇聯策略上的嘗試。見 John Lewis Gaddis, *The United States and the End of the Cold War: Implications, Reconsiderations, Provocations* (London: Oxford University Press, 1992), pp. 31~39.

註<sup>⑫</sup> Henry Kissinger, *Diplomacy*, p. 724.



蘇聯總理赫魯雪夫於一九六四年下台，而他的繼任者布里茲涅夫（Leonid Brezhnev）則長期主張增加國防軍費。<sup>③</sup>據美國中央情報局的估計，在一九七〇年代中，蘇聯投入的軍費就比美國多出約三千億美元，同一期間，蘇聯所造的各式各樣軍用飛機多達六千架，幾近比美國同一時期所製造之軍機多出一倍。<sup>④</sup>蘇聯在阿富汗的持續介入，同時也鞏固它在南葉門的勢力，此外，更利用伊朗與美國關係的惡化來推動伊朗的反美勢力，這些行動對美國而言，是蘇聯對波斯灣穩定的威脅。在東南亞方面，蘇聯加強使用美國於越戰期間在越南建造的海空軍設施，使得東南亞的戰略平衡產生新的局面，而越南也在強化與蘇聯之關係時，更為放手對高棉的介入並推翻中共在高棉一手扶植的政權，導致日後中共出兵「教訓」越南。

到一九七〇年代末，卡特總統任內時，也嘗試與中共發展進一步的安全關係以制衡蘇聯在國際上的勢力。時任卡特總統國家安全顧問的布里辛斯基（Zbigniew Brzezinski）即強調，美國必須在戰略的運用上略傾中共，以牽制蘇聯在東西陣線上持續拓展的戰略縱深，而中共也需要美國以平衡蘇越兩國強化關係後，對中共可能帶來的安全威脅。鄧小平於一九七九年訪問美國時，即強調中美兩國應聯合反對蘇聯霸權，其後中共更出兵「教訓」越南。<sup>⑤</sup>因此，美國放寬對中共科技輸出的限制，甚至促成當時兩國國防部長的互訪。雖然有關如何對待中國的政策，在卡特政府內亦有所爭論，例如當時國務卿范錫認為應對中蘇兩國維持等距外交，但布里辛斯基卻認為，若以蘇聯與中共比較，蘇聯的軍事力量是占上風，等距外交的意義等於是幫助較強大的一方，這並不符合美國的戰略利益。最後力主較傾向與中共發展更密切之安全關係的布氏這一方占上風，事實上，卡特總統當時也認為讓蘇聯知道美國與中共軍事關係在形成中也不是一件壞事。<sup>⑥</sup>

### 叁、一九八〇年代起美國與中共戰略互動本質的變化

自雷根總統於一九八一年上任後，即擬基於美國與中共邦交的基礎上試圖與中共發展全面性的關係以牽制蘇聯，但是前國務卿舒茲（George P. Shultz）認為，由於美國過去一直太在乎以中共來抗衡蘇聯，因此對中共的利益及其所關切的問題也就特別在意。舒茲認為，從一九七八年美國與中共建交以來的兩國關係可說是幾乎完全由北京在主導，例如，中共認定何者為美國與中共關係發展的「障礙」，而美國就會加

註③ Richard Smoke, *National Security and the Nuclear Dilemma: An Introduction to the American Experience* (New York: Random House, 1984), pp. 121~122.

註④ *Ibid.*, pp. 179~184.

註⑤ John G. Stoessinger, *Crusaders and Pragmatists: Movers of Modern American Foreign Policy*, 2nd ed. (New York: W.W. Norton & Company, 1985), p. 254.

註⑥ 有關卡特政府於一九七九年一月美中建交後，美國如何發展與北京的戰略與安全關係及其間的高層官員間的「中國政策」爭論，詳見 Zbigniew Brzezinski, *Power and Principle: Memoirs of the National Security Adviser, 1977~1981* (New York: Farrar, Straus Giroux, 1985), Chapter 11.

以謹慎的處理。而這些「障礙」包括了台灣，科技轉移與貿易等。<sup>①</sup>

此外，舒茲也認為，這項讓美國認為戰略三角對美國而言是非常重要的做法，卻是對中共有利的，因為一旦美國如此認定，中共就可在所謂的「障礙」問題上逼迫美國退讓。惟當中共有更高層次的目標時，中共的高層則不會在這些障礙如「台灣問題」上花費時間。舒茲以其於一九八三年春訪問中國大陸為例提出說明，中共新上任的外交部長吳學謙在與舒茲會談時則未提「台灣問題」，並將討論的議題集中於中東、納米比亞、阿富汗及高棉等區域性問題。而舒茲與鄧小平長達三小時的會談中，鄧小平也只輕提台灣，但並未與舒茲就「台灣問題」做深入的討論，舒茲認為中共在他這次訪問中並沒有在「台灣問題」上，對美國施加更大的壓力。<sup>②</sup>不過新華社在舒茲訪問後卻為文，認為雖然中美關係因舒茲之訪問而有所改善，但是中美間互信的建立是不可能的，除非台灣問題能得到真正的解決。<sup>③</sup>也足見中共對台灣問題的運用。

美國方面固然是要借美國與中共之間的妥協，給予蘇聯在擴張軍事力量及企圖破壞全球權力平衡的作為方面有所壓力。而北京方面則希望減少蘇聯企圖執行「布里茲涅夫主義」(Brezhnev Doctrine)的對外作為，該主義宣稱蘇聯有權力藉由軍事武力來維持共產世界的團結。<sup>④</sup>及至一九八三年十二月底，美蘇兩大超強幾乎停頓了所有有關武器管制的談判，這也是美蘇兩大超強於二十五年來首次停頓了所有有關武器的談判，也顯見兩國關係惡化之深。<sup>⑤</sup>雖然雷根政府初期即視中共為可以做為平衡蘇聯的國家，事實上，中共對於美蘇兩國犧牲北京的利益而達成妥協的可能性亦深為疑慮。美國為對中共表示友好，拒絕了台灣向美國購買FX戰鬥機的要求，同時並視中共為「友好但非同盟」的這一類國家，使中共因此得以像南斯拉夫一樣從美國獲得較先進的科技轉移，包括取得可用在軍事用途上的科技<sup>⑥</sup>。

此一期間有關美國與中共戰略關係發展的障礙，中共最在意的應是美國對台的軍售問題，中共在一九八二年八月美中雙方在上海所簽署的八一七公報可說是得到相當大的進展，美國方面答應逐漸減少對台的軍售。不過美國政府強調，如果中共當局和平解決台灣問題的意向改變，則美國此項軍售政策也會改變。易言之，美國政府將對

註① George P. Shultz, *Turmoil and Triumph: My Years as Secretary of State* (New York, N. Y.: Macmillan Publishing Company, 1993), p. 382.

註② *Ibid.*, pp. 390~392.

註③ *Ibid.*, p. 392.

註④ Henry A. Kissinger, *Observations: Selected Speeches and Essays, 1982~1984* (Boston: Little, Brown and Company, 1985).

註⑤ Paul G. Lewis, "Superpower Rivalry and the End of the Cold War," in Anthony G. McGrew, Paul G. Lewis, et al., *Global Politics: Globalization and the Nation-State* (Cambridge, England: Polity Press, 1992), p. 33.

註⑥ Alexander M. Haig, Jr., *Caveat: Realism, Reagan, and Foreign Policy* (New York: Macmillan Publishing Company, 1984) pp. 194~217.

台軍售與和平解決台灣問題正式掛鉤。◎在此一問題上，季辛吉即認為，沒有任何一位美國總統在八一七公報中可能比雷根對北京做更多的讓步。◎八一七公報可以說是在美國與中共兩國為促使雙方戰略關係發展的順利，而又不損及各自對台灣所持之立場的堅持下所達成的一項妥協。但是八一七公報中的限制對台軍售問題，很明顯的與台灣關係法內所明定，美國將供應台灣足以維持其自衛能力所需要數量的防衛武器與防衛性設備的條文是相抵觸的。美國國會曾於一九九六年的國務院預算授權法案中，以附帶修正案的方式，明示以台灣關係法軍售台灣的條款取代八一七公報中的相關條文，惟遭柯林頓總統的否決。

## 肆、冷戰結束後的美國與中共的戰略關係

蘇聯的解體應是促使美國與中共戰略關係之本質改變的要因。布希主政的初期，蘇聯已不對美國構成重大的軍事威脅，美國也將其對聯合中共以抗衡蘇聯的戰略，改變為推動與中共的「建設性交往」(constructive engagement)政策以促進亞太地區的安定與和平，同時也期望中共能在有關提升國際安全之問題方面的合作。惟一九八九年六月天安門的武力鎮壓事件，使中共與西方國家的關係大幅降低。布希總統分別於一九八九年六月五日及六月二十日宣布對北京的制裁措施，包括停止美國與中共高層官員間的互訪，禁止對中共的武器銷售，並敦促國際貨幣基金會及世界銀行無限期停止對中共的貸款。蘇聯解體的事實也減弱了美國國內已建立起的與中共之交往來平衡蘇聯的共識，而人權問題又進一步弱化了這項共識。◎

一九九二年九月二日布希政府決定出售價值三十四億美元給台灣的一百五十架F-16戰鬥機，對台灣而言可以說會大幅度提高其空防能力，甚至提升台灣政府的信心及人民的心防。這項軍售決定，美國政府方面仍宣稱這是可促進台海穩定的一次軍售決定，美國認為這是繼俄羅斯出售蘇愷二十七(Sukoi-27)戰機給中國後，美國認為基於平衡台灣與中共權力關係的需要所做的軍售決定。但是此項對台軍售應也與美國經濟景氣持續低迷及美國的總統大選有關，可以說是一項以內政為主導的決定，同時這項軍售決定更超越了所謂的政黨政治，因為德州的民主黨參議員班森(Lloyd Bensten)也強力支持這項軍售台灣的決定。◎

布希這項軍售台灣的決定受到北京方面的強烈批評，認為是美國違反兩國八一七上海公報的協定，同時，中共方面更立即退出有關由中、美、英、法、蘇於一九九一年七月在巴黎召開的所謂五強對限制軍售給中東國家的會談。

註◎ George P. Shultz, *op. cit.*, p. 385.

註◎ Henry Kissinger, *Observations*, p. 144.

註◎ James A. Baker, III, with Thomas M. Defrank, *The Politics of Diplomacy: Revolution, War and Peace, 1989~1992* (New York, N.Y.: G.P. Putnam's Sons, 1995), pp. 112~113.

註◎ William D. Hartung, *And Weapons for All* (New York, N.Y.: Harper Collins Publishers, Inc., 1994), pp. 278~279.

美國學者黎安友 (Andrew Nathan) 認為美國出售 F-16 戰機給台灣已經超出美國總統選舉這一因素，而是顯示出華盛頓對台灣政策一項更深層意義的改變。因為黎氏認為中國之對台灣的牢牢抓住，不管是文攻武嚇或是保留最後對台使用武力的選擇，均說明了北京不能坐視台灣落入任何一個非北京之友的國家的掌控，以免威脅到北京的安全。<sup>②</sup>

選舉時批評布希總統對「北京屠夫」過於軟弱的柯林頓，於一九九三年一月入主白宮之後，美中所處的世界局勢已然不變。防止核子武器擴散、飛彈科技的管制及對人權問題的關心已成為美國政府認為關係美國國家安全的最重要問題。影響美中關係最大的問題則是，美國以給予中共之最惠國待遇 (MFN) 與中共的人權紀錄相結合，亦即美國將視中共人權狀況的改善來決定是否繼續給予中共最惠國待遇，對於一直是問題重重的美國與中共的貿易問題，再與人權問題聯結無疑是雪上加霜。特別是美國國會以中共的人權狀況為由而不支持北京接辦公元二〇〇〇年的奧運會，更引起中共高層的不快，覺得對美國應持更為強硬的態度。

同時美國認為中共出售 M-11 彈道飛彈的組件給巴基斯坦，明顯違反了中共於一九九二年二月同意之飛彈科技管制協定的規定 (Missile Technology Control Regime 或 MTCR)，而宣布限制一些高科技產品輸往中共的兩年禁運，中共認為它並沒有違反 MTCR 的規定。事實上，俄羅斯已出售飛彈與核子科技給伊朗和伊拉克，但並沒有招致美國在任何方面的制裁。<sup>③</sup>

此外，一九九三年九月美國攔截中共前往伊朗的「銀河號」貨櫃輪，懷疑船上載有供給伊朗製造化學武器的原料，但卻無證據證明此一懷疑。從一九九三年美國與中共因人權及貿易問題的衝突起，一直到一九九四年五月柯林頓解除人權與最惠國待遇的掛鉤政策，此期間美國有關對中國政策之辯論及美國與中共之間的針鋒相對，台灣幾乎不是美國與中共兩國問題衝突的主要引爆因素。柯林頓與江澤民於一九九三年十一月亞太經濟合作理事會 (APEC) 於西雅圖的年會中的會談，是天安門事件後將近五年來兩國領導人的第一次會面。美國為表示善意，亦解除了部分對中共禁運的科技產品，諸如核能設施的零組件，並售予中共價值八百萬美元的氣象用的超級電腦。惟在軍事關係的發展上，最重要的可能是同年十月三十一日至十一月二日主管區域安全的助理國防部長傅利曼 (Charles Freeman) 的訪問北京，傅氏與中國人民解放軍等國防官員及代表的會談，象徵了自一九八九年天安門事件以來，美國解除禁止美國與中共高層軍事人員接觸的禁令。

有美國學者批評，柯林頓政府對美國在亞洲三大利益的追求，如安全、經濟及人權卻經常出現問題，在安全上無一顯著之構想，經濟問題的解決則停留在雙邊貿易的平衡，而在人權問題上，又將民主政治在亞洲的推動視為是解決一切問題的萬靈丹，對於美國高揚要建立一個「新太平洋社區」 (New Pacific Community) 的理想，似

註② Andrew J. Nathan, "China's Goals in the Taiwan Strait," *The China Journal*, No. 36 (July 1996), p. 89.

註③ Richard F. Staar, "Moscow's Plans to Restore Its Power," *Obis*, Vol. 40, No. 3 (Summer 1996), p. 389.



乎並未曾有建設性的途徑。<sup>②</sup>

在對台關係方面，美國於一九九四年九月重新評估對台政策，並允北美事務協調會易名為台北經濟文化辦事處。而美國運輸部長斐納（Federico Pena）的訪問台灣，更是美國與中華民國斷交後十五年來第一位內閣官員訪問台灣，結果引發中共取消對他計畫於一九九五年元月的訪問北京之行。一九九五年六月柯林頓政府更允許李登輝總統私人性質的訪問美國。美國這一連串對台較為友好的行動，卻是發生在美國與中共兩國於經貿與人權問題的爭執期間。

一九九六年三月的台海危機，可以說是美國與中共於一九六〇年代末期開始的戰略互動以來，最大的一次可能引爆雙方軍事衝突的危機。在台灣總統大選期間及中共在台海的飛彈演習，美國派出了兩艘航空母艦為主的戰鬥群，此一行動化解了一場可能一觸即發的台海戰爭。惟美國此一軍事行動更加深北京認為美國企圖圍堵中國之疑慮。

這次危機也可說是冷戰結束以來，對亞太地區之穩定可能會有相當影響的事件。中共近年來對「台灣問題」的加溫，以一九九六年三月之軍事及飛彈演習達到頂點，中共藉此希望對外展現解決台灣問題的決心，並且具有警告美日兩國勿介入此項中共認定之內政問題的意謂。但是從美國的觀點，中共意圖以軍事武力解決台海兩岸的問題，非但違背了美國與中共建交以來，所有有關台灣問題和平解決的宗旨，同時似乎也迫使美國必須履行台灣關係法有關對維持台灣安全的承諾，而更重要的是，中共的軍事行動已經到了美國必須在其戰略考量上有所反應的臨界點。

美國學者認為若從東亞國際政治的角度來解釋中共的觀點及其戰略重點，則視此次三月台海的衝突是一次東亞戰略主控權之競爭的看法，應是更勝於有關台灣與中國大陸統一的問題。美國是世界上唯一具有軍事與政治上之能力能對中共的安全構成威脅的國家，而日本則具有經濟與科技上的潛力威脅中共之安全。但事實上，中共政經發展均需目前之東亞權力安排下的穩定現狀，中共亦可說是目前東亞戰略現狀之平衡下的受益者，美國在亞太國家對美國是否持續做為一亞太強權仍有疑慮之情況下，似乎不致於對可能會破壞東亞權力平衡現狀的行動坐視不管。<sup>③</sup>

## 伍、冷戰後的東亞權力平衡

亞太地區在冷戰結束前後，面臨了所謂的「安全困境」，一方面亞太經濟的高度成長，亞太國家透過賺得的外匯去添購或更新武器，希望藉軍事武力的增加或軍備的現代化增強對國家安全的保障。但另一方面，也正因為每一國家都致力於軍事力量的加強，而無形中造成一種心理的壓力，雖然亞太國家是否稱得上在進行一場軍備競賽一直也都有所爭論，但可以確定的是，原本就一直讓冷戰後的亞太國家深深感受到的

註② Harry Harding, "Asia Policy to the Brink," *Foreign Policy*, No. 96 (Fall 1994), p. 58.

註③ Peter Van Ness, "Competing Hegemons," *The China Journal*, No. 36 (July 1996), pp. 125~128.

「不確定感」就更為加深。而一些國家在透過與同盟國關係的加強，例如美日安保條約的再次強化，及個別國家增強其嚇阻潛在敵對國家的力量，例如多數亞太國家軍備的增添及現代化，卻創造了一個讓區域內國家更覺得相對不安全的環境，也因此而陷入了現實主義者所言之主權國家間有關安全問題的「安全困境」。<sup>④</sup>

在亞太國家除了上述之外在的對「國家安全」的威脅之外，有些國家更有內部影響國家安全的不確定因素，特別是在東南亞一些國家，例如在菲律賓及印尼等國，潛伏著分離主義者因不同宗教或民族背景可能引起的衝突。緬甸、中共等國家則面臨軍事及共產政權的持續性問題，兩國的政權正因為亞太地區政、經的發展而面臨巨大的衝擊，其他諸如民族主義的興起及導引，稍有不慎亦可能引發內部的不安全等因素。

在這樣的區域安全環境之下，區域內一般中小國家無法以單獨的力量來架構一個能對亞太區域安定與和平有積極助益的環境，也因此東協國家在美國及日本的支持下，於一九九三年七月所舉行的年度東協外交部長會議上發起創立東協區域論壇（ASEAN Regional Forum），做為一個促進亞太安定的多邊組織。東協區域論壇於一九九四年在曼谷正式成立。其對話夥伴幾乎網羅了區域內的所有強權包括俄羅斯、中共及印度。雖然東協在希望提升各國國防政策及國防預算的透明化，也希望在互信基礎的建構上能有積極的做法與建樹，但是以東協區域論壇成員想避免在組織成立的初期有過於急躁的做法，分期訂定其長短期目標。因此對於目前影響亞太安全的潛在衝突地區，例如台海的安定、朝鮮半島的局勢，東協區域論壇也都未有實質的對策，特別是與潛在衝突有關的國家例如台灣與北韓都還不是該論壇的對話夥伴。

但東協區域論壇得到美國的支持，亦說明了美國於後冷戰時代追求亞太地區權力平衡的一項有別於冷戰時代之策略，亦即是加強雙邊同盟與支持多邊組織的雙重運用。除了東協區域論壇之外，亞太地區亦有其他政府性或非政府性的有關安全議題的多邊對話管道，例如成立於一九九四年的亞太安全合作理事會即為一個半官方的組織，由每一個會員國以該國內由產、官、學界所組成的全國委員會之名義加入，目的在促成一國國內經由半官方的管道來討論安全議題，一方面以其為非正式場合較適合於敏感問題的探討，一方面則因有官方人員的參與，亦較能落實決議的功能。此外，美國國防部所屬太平洋指揮部轄下之單位，亦於一九九五年籌辦在夏威夷召開的亞太安全會議。另外，前美國國防部長裴利（William Perry）亦曾提及增加亞太經濟合作理事會的功能，並使其成為有關亞太安全議題對話之多邊論壇。<sup>⑤</sup>

美國被認為在亞太地區是扮演著一個平衡者的角色，就如同十九世紀英國之於歐洲大陸一般，亞太諸國也都一直認為亞太地區的穩定與安全有賴於地區內強權的權力平衡，而美國是維持此一平衡所不可或缺的國家。前蘇聯總統戈巴契夫曾言，「美國是一太平洋強權，有關太平洋地區的合作及安全問題的解決，若沒有美國的參與，將

註④ Nicola Baker and Leonard C. Sebastian, "The Problem with Parachuting: Strategic Studies and Security in the Asia/Pacific Region," *Journal of Strategic Studies*, Vol. 18, No. 3 (1995), p. 18.

註⑤ Eugene Moosa, "U.S. Breaks APEC's Military Taboo," *The China Post*, November 16, 1995.

不可能以在讓太平洋內所有國家都能滿意之情況下的方式來進行。」<sup>③</sup>但是美國在東西方冷戰結束後，關閉其在菲律賓的海空軍基地，減少在亞洲的駐軍等，也逐漸影響了美國在亞太地區的影響力。在中共逐漸被認為是亞太地區新興的區域強權，甚至是具有超強之潛力的情況下，中共周遭的國家也普遍希望能與北京保持良好的關係。也因此在美國與中共的紛爭中，多不願偏向任何一方，從三月台海危機即可看出，東協國家即不願被捲入這場可能的軍事危機中。而中共的同意參加此二區域性的多邊安全組織則被認為，中共也逐漸了解到參與這些組織的活動，可做為對美國試圖運用軍力來平衡中共的一項反施壓的做法。<sup>④</sup>

東協七國，加上於一九九七年應會被同意入會的寮國、高棉及緬甸，則東協將成為一個有十個會員國的集合體，也將使東協成為有五億人口的市場。目前東協對外貿易總額超過五千億美元，已是僅次於美、日及歐盟的第四大貿易區。亞太地區的安定與和平，對東協持續的經濟發展非常重要。因此，東協想在冷戰結束後的亞太地區的安全上扮演一主要角色的企圖心，從東協區域論壇之成立已明顯地顯現出來。

東協認為其講求以制度性的方法去解決區域內的歧見，同時本身又是一個集七國的多邊組織，因此自認在亞太地區內比任何強權都更能勝任扮演一個中間的角色，來促進亞太地區有關安全問題的合作與互信的增加。例如儘管東協部分國家與中國有南海群島及東西沙群島的領土及主權的爭執，但比起美國、俄羅斯及日本而言，東協對促進亞太區域安全的做法都較不易引起中共的疑慮。而東協也再三強調中共對於亞太地區安定與和平的重要性，也因此，儘力地說服北京參與亞太安全問題的討論，而這一點，東協區域論壇已經有了初步的成效，中共已同意南海問題經由談判協商的途徑來加以解決，也同意每兩年發表一次國防白皮書等。<sup>⑤</sup>

至於被美國視為其在後冷戰時代最重要盟誼的美日同盟，在一九九六年四月的美國與日本的高峰會議中，有關美日安保條約的強化即被視為是具有多重的功能與目的。首先，美日的安全合作被視為是一股可以平衡日益增加的中共在亞太地區之影響力的力量，其次，日本一旦沒有美日安保條約及美國核子傘對日本安全的保障，則日本在面臨俄羅斯，中共、北韓等鄰邦都擁有核子武器的情況下，日本是否仍能繼續其不發展核子武器的政策，或堅持其憲法不得擁有軍備的條文，均令人懷疑。第三，美國一旦降低對日本的安全承諾，則很可能引發東亞其他美國的盟邦及友邦對美國承諾之信用的懷疑，而間接影響美國做為亞太強權的看法。

日本雖然不願意看到美國與中共關係的倒退或惡化，但是對於亞太地區之穩定可能遭受的威脅，繼而會影響日本利益的事件，日本又相當程度的必須仰賴美國在維持

註③ 引於 James Chace, *The Consequences of the Peace: The New Internationalism and American Foreign Policy* (London: Oxford University Press, 1991), p. 87.

註④ GERAL SEGAL, "How Insecure Is Pacific Asia?" *International Affairs*, Vol. 73, No. 2 (1997), p. 247.

註⑤ 東協對中國的策略，詳見 Jusuf Wanandi, "ASEAN's China Strategy: Towards Deeper Engagement," *Survival*, Vol. 38, No. 3 (Autumn 1996), pp. 117~128.

亞太地區和平與安定所採取的行動。因此，日本一方面希望美國重視其對日本的安全承諾，一方面又不希望美國太過於急進。雖然日本一直不願意美國過於公開的支持台灣，但是也有學者認為，「假如美國不繼續支持台灣的話，則整體的日本安全政策可能會崩解，畢竟台、日是沿靠中國的兩個貿易導向的民主國家，假如北京認為它可以不理會美國在台灣問題上對中國的警告，則沒有任何日本人會覺得自己是安全的。」<sup>⑥</sup>

惟美日關係的強化及美國對擴大北約組織之立場的堅持，似乎也使得北京與莫斯科的關係更為密切，俄羅斯已成為中共最重要的武器供應國，例如俄羅斯售予中共 Su-27 戰鬥機、反飛彈系統及潛艇等，兩國並希望繼續增加已年達七十億美元的經貿往來。俄羅斯總統葉爾欽於一九九六年三月訪問中共，兩國並共同聲明將朝二十一世紀的戰略夥伴關係的目標發展。而江澤民於一九九七年四月訪問莫斯科時更與葉爾欽簽署了一項「對多極世界與新世界秩序」(A Joint Declaration on the Multipolar World and a New World Order) 的聯合宣言，再次強調中俄兩國的戰略伙伴關係。這項美、中、日、俄四強間的戰略互動，對東亞的權力均勢自有其相當程度的影響，但若視美國對台軍售為造使北京與莫斯科關係更為密切的主因之一，則似乎是過於輕忽東亞的權力結構或各強權本身的戰略構想。<sup>⑦</sup>

## 陸、結 語

從一九七〇年代初期一直到一九八〇年代末期，美國與中共的戰略互動是以蘇聯為共同抗衡之對象為基礎，而在蘇聯愈擴展其勢力範圍的情形下，美國聯合中共抗衡蘇聯的戰略利益就愈一致。一些平時被認為會是美國與中共關係發展障礙的問題，例如美國與台灣的关系或者美國對中共壓制人權的批評等都會被暫時擱置一旁。但若有一方積極的想清除這些「障礙」時，則雙方也可能達成暫時彼此都可以接受的安排，例如：美國與中共的三個聯合公報及台灣關係法的達成。

在美國與中共戰略互動中，有以蘇聯為抗衡對象的時期，美國對中共展開了所謂「開啓中國之門」、「美中關係正常化」及美國與中共建交等作為。美國因需「聯中制俄」以致於對台灣的关系由正式邦交轉變為非官方的關係，而美國終止與中華民國所訂的「中美共同防禦條約」，及八一七公報中明言對台軍售的限制，更是讓台灣安全的維護雪上加霜。美國「聯中制俄」及中共「聯美制俄」使得美國與中共關係更趨好轉，但是該兩國好轉的關係卻沒有為台灣帶來相對提升的美台關係或增進台灣的安全。

註<sup>⑥</sup> Robert Dujarrie, "Thinking Strategically about East Asia: Japan and the Sino-Taiwanese Crisis," *Strategic Review*, Vol. 24, No. 4 (Fall 1996), p. 76.

註<sup>⑦</sup> 美國的中國研究專家 Robert Ross 即認為美國贊成北大西洋公約組織的擴張及對台軍售，都可能促使俄羅斯與中國形成一共同陣線。見 "Russia, China Aim to Redraw the Political Chessboard to Contain a Dominant US," *Christian Science Monitor*, April 24, 1997, p. 8.



而在冷戰結束後，當美國與中共少了蘇聯這樣一個共同的敵對國家，有關美國與中共戰略利益的重點，至少站在美國的立場，是希望透過與中共的積極交往，促使中共對國際規範的尊重以維持亞太地區與世界的安定與和平。但在這一點上，中共的看法與做法，顯然並沒有完全如美國的預期。中共以其經濟力量的漸趨強大，及逐漸從因天安門事件以來之國際負面的印象中解脫出來，加上國際間對中共的重視，特別是亞太地區國家認為中共之於區域和平與安定之維持的重要，同時中俄關係從一九九二年以來也有相當大的進展，均足以讓北京的領導人對有違中共利益的國際規約有所回應。中共反對多邊方式的解決南海群島問題即是一例。在「台灣問題」上，中共也能持續與漸進的對美國增壓。

東西方冷戰結束後至今，美國與中共大幅增加經貿的關係，但也因人權問題而產生齟齬，美國在禁止核武擴張及其他重要的國際問題上仍需要中共的合作，在此一時期內，中共認為美國企圖對其圍堵而對美反感。美國與中共各自想在亞太事務上增加其影響力，在此一美國與中共戰略競爭的時期，美國政府卻批准了售予台灣一百五十架 F-16 的戰鬥機，美國於一九九五年六月同意李登輝總統私人性質的訪問美國。美國在台灣的總統大選期間及中共密集的導彈飛彈演習時，更派遣航空母艦戰鬥群駛近台海海域，以防止台海兩岸可能爆發的軍事衝突。

基本上，美國的亞太安全政策於冷戰前與冷戰後並沒有結構性的改變，其主軸仍舊是強化美國與區域內盟邦的關係，特別是強化美日安保條約，以為美國平衡中共勢力在亞太地區發展的基力。一項與冷戰時較為不同的策略，乃是美國逐漸重視區域性的多邊組織在促進區域安定與和平上的功能。但是美國與中共兩國為增加對亞太事務的影響力而在亞太地區的較勁將亦不可免。因此，有關台灣安全的思考，固然除了加強台灣本身防衛與嚇阻的能力為最重要外，在後冷戰時代也應密切注意東亞權力均勢的變化，特別是東亞強權間的互動。此外，積極尋求成為東協區域論壇及亞太安全合作理事會等多邊區域安全組織的成員，對提升台灣的安全應亦助益良多。

基於前述的觀察，吾人似可推論，美國與中共在有共同敵對國家的戰略互動下，台灣安全或可免除在此一時期內中共對台直接的軍事威脅，但是美國對台關係的降級，實質上對台灣生存與發展的國際空間卻有深遠的影響。而美國與中共在沒有共同敵對國家之情況的戰略互動下，台灣卻似乎更易遭受中共直接的軍事威脅，一九九六年三月的台海危機是一特別明顯的例子。同時美國對台軍售問題若被與美國與中共兩國想達成的戰略利益做一聯結，則亦會影響台灣安全。因此台灣應更深化民主法治之根基與充實民主法治之內涵，使台灣成為美國在推動以關切國際人權、促進政權民主化及和平演變為主之戰略的重要夥伴，以避免台灣成為美中戰略利益競逐中的籌碼。柯林頓總統的前國家安全顧問雷克（Anthony Lake）曾列出七項攸關美國國家利益，值得美國政府動用軍事力量去加以保護的項目，而維護、促進及保衛民主政治即為其中之一。<sup>③</sup>

註③ Anthony Lake, "American Power and American Diplomacy," *The Fletcher Forum of World Affairs*, Vol. 19, No. 2 (Summer/Fall 1995), pp. 89~90.

不過，以上論述因是基於一段較短歷史的觀察，特別是冷戰結束後，美國與中共在沒有共同敵對國家情況下之戰略互動的這一段歷史，至今不過數年，這一方面的觀察，顯然仍有待持續的努力。

\*

\*

\*

