

FOREIGN STRATEGY

交往與促變

——柯林頓政府對中共的外交戰略

王高成◆著



交往與促變：柯林頓政府 對中共的外交戰略

王 高 成 著

五南圖書出版公司 印行



五南

凝煉知識・品味閱讀

國家圖書館出版品預行編目資料

交往與促變:柯林頓政府對中共的外交戰略 / 王高成著.

-- 初版, -- 臺北市: 五南, 2005 [民94]

面; 公分

參考書目: 面

含索引

ISBN 957-11-3858-4 (平裝)

1. 美國 - 外交關係 - 中國

578.522

94001234

1PK8

交往與促變：柯林頓政府對中共的外交戰略

ISBN 957-11-3858-4

作者 王高成(23.4)

編輯 鍾嬌慧

發行人 楊榮川

總編輯 王秀珍

主編 王俐文

出版者 五南圖書出版股份有限公司

地址 台北市大安區(106)和平東路二段339號4樓

電話：(02)2705-5066 傳真：(02)2706-6100

台中駐區辦公室 台中市中區中山路6號

電話：(04)2223-0891 傳真：(04)2223-3549

高雄市駐區辦公室 高雄市新興區中山一路290號

電話：(07)2358-702 傳真：(07)2350-236

網址 <http://www.wunan.com.tw>

電子郵件 wunan@wunan.com.tw

劃撥帳號 01068953 戶名：五南圖書出版股份有限公司

法律顧問 財團法人資訊工業策進會科技法律中心

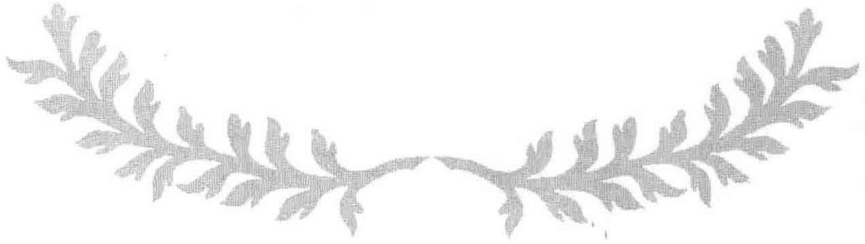
出版日期 2005年 3月初版一刷

2006年 4月初版二刷

定價 新臺幣 480 元

※版權所有・欲利用本書全部或部分內容，必須徵求本公司同意※

謹將此書獻給我最敬愛的
父親與母親，1921-2001



自序

本書的目的在於探討柯林頓政府時期美國對中共的外交戰略。之所以選擇這個題目做研究，主要是不論就理論與政策的角度而言，柯林頓政府對中共的外交戰略均很重要。冷戰的結束代表著國際政治上一個重大的轉變，老布希政府雖然開啓了後冷戰的時代，但是柯林頓政府才是冷戰結束至今美國任期最久的行政部門，其如何解讀及因應冷戰結束後的國際變化，推動美國的全球與對中共的戰略，對於往後國際政治與美中關係的發展，均有著長遠的影響。其次，美國與中共是兩個對台灣利益有重大影響力的國家，其互動關係值得吾人重視。第三，我在美國攻讀博士學位時，主修的是國際關係，對於國際關係及外交政策理論較為熟稔，自然想運用所學對自己所關心的議題做研究。

本書所採用的主要理論依據是肯尼士·華茲（Kenneth Waltz）的新現實主義論。雖然華茲的理論自建立後，即不斷的遭受到新自由制度主義與建構主義的批評與挑戰，但個人以為，冷戰的結束代表著國際政治從兩極轉入「一超多強」的格局，係一國際體系的轉變，正好可以運用華茲所強調的國際體系權力結構論的觀點，研究及解釋後冷戰時期美國的外交政策與美中的互動關係。除此之外，在實際進行研究後，個人亦發現美國經濟發展的考量與中共對美國所構成的威脅程度降低，均是影響柯林頓政府對中共外交戰略的重要因素，遂一併納入討論，就理論的意義而言，前者是屬於國際/國內兩層次互動的探討，後者則是屬於威脅平衡論的觀點。

本書的撰寫，自蒐集資料開始，至最後完稿付梓，共花了三年多的時間，中間因平日的教學，及近一年多來擔任學校的行政工作，均延誤了寫作的進度。回想過去無數個研究撰寫的日子，在工作終日拖著疲憊的身軀離開研究室時，迎面而來的已是淡水的落日餘暉，或是觀音山上滿天的星光，正所謂「為伊消得人憔悴，衣帶漸寬終不悔」，如今本書終於得以出版問世，心中也甚覺快慰。本書的順利完成，需要感謝許多人的協助。首



先必須感謝本校美研所陳一新教授，他曾對本書的研究架構與理論觀點提出許多寶貴的指正與建議，在本人漫長的撰寫過程中，更經常給予精神上的鼓勵，使我得以在公私事務繁忙之餘仍寫作不輟，終至完成本書。其次，要感謝本所及美研所所有曾協助蒐集資料及打字的研究生，包括陳維浩、呂華維、周睦謹、李啓民、陳國龍、周淑平、王群豪、蔡孟育、余一銘、余家哲、夏鎮中、陳麒安、董致麟、常鳳台、鄭琬羽及彭子倫諸位同學。我尤其要感謝余家哲同學，若無他在最後階段細心而有效率地整理本書的參考書目及名詞索引，本書的完稿恐怕又要拖延一段時日。第三，要感謝好友政大外交系系主任李明教授的介紹，將本書交由五南圖書公司出版。在此也要一併感謝五南圖書公司的李純聆、王俐文及鍾媽慧三位同仁，費心協助本書的出版與編排。第四，要感謝淡江大學給予學校同仁一個自由而優越的學術環境，使本人得以有效地進行研究工作。本所諸位同仁的專長與平日的切磋，亦有助於個人智識的成長。最後，要感謝內人雅玲的辛苦持家，使我能無後顧之憂專心寫作，嘉瑄及嘉瑋的活潑可愛則是我在工作辛勞之餘精神快樂的泉源。

本書的完成，代表個人近幾年來在學習及研究上的心得，希望能對國內學界在國際關係與外交政策理論、美國的外交政策及中美關係等領域的研究上有些許幫助。所謂「文章千古事，得失寸心知」，對於本書的撰寫，自問已是盡心盡力，然由於才學有限，必然仍有許多的盲點與疏漏之處，尚祈國內的先進與同好，不吝予以批評指教，俾使本書品質更加提升，個人學識更為增進，並為未來的研究奠定更好的基礎。

王高成 謹識

民國九十四年一月十四日

於淡江大學國際事務與戰略研究所

Contents

自序

第一章 緒論

第一節 研究目的、途徑與方法	001
第二節 文獻檢討	004
第三節 研究範圍與章節安排	018

第二章 理論回顧與分析架構

第一節 美國外交政策的主要理論	021
第二節 本書的分析架構	039
第三節 小結	055

第三章 柯林頓政府的外交決策環境

第一節 「一超多強」的國際權力結構	057
第二節 東西陣營意識型態對抗的終結	062
第三節 經濟全球化的增強	066
第四節 衰退的國內經濟環境	075
第五節 小結	080

第四章 柯林頓政府的全球、亞太及中國戰

第一節 冷戰後美國全球戰略的大辯論	083
第二節 柯林頓政府的全球戰略	090

第三節	柯林頓政府的亞太戰略	101
第四節	柯林頓政府的中國戰略	114
第五節	小結	127

第五章 美中的政治關係(一)： 「全面交往」戰略的推動與波折

第一節	「全面交往」戰略的提出與初步實踐	129
第二節	「建設性戰略夥伴關係」的推動	138
第三節	核武竊密案與《考克斯報告》	158
第四節	中共使館被炸事件	165
第五節	小結	169

第六章 美中的政治關係(二)：台灣問題

第一節	柯林頓政府初期的對台政策	171
第二節	李登輝訪美與美中關係生變	176
第三節	飛彈演習與美國航艦干涉	181
第四節	美中修補關係及「三不」的提出	185
第五節	兩國論風波與預防外交	191
第六節	小結	198

第七章 美中的政治關係(三)：人權爭議

第一節	人權政策的歷史及文化背景	201
-----	--------------	-----

Contents

第二節	經濟施壓	206
第三節	人權對話	214
第四節	國際壓力	218
第五節	西藏人權問題的爭議	221
第六節	小結	224

第八章 美中的軍事及安全關係

第一節	軍事交流及其影響	227
第二節	美日安保同盟的強化及影響	245
第三節	戰區飛彈防禦系統的爭議與影響	255
第四節	大規模毀滅性武器擴散的控制	262
第五節	小結	268

第九章 美中的經貿關係

第一節	最惠國待遇的給予	271
第二節	紡織品貿易的爭議	280
第三節	智慧財產權的爭議	283
第四節	中共加入世界貿易組織的協商	293
第五節	小結	310

第十章 結 論

第一節 全面交往戰略的效應	313
---------------------	-----

第二節 分析架構的檢證	323
-------------------	-----

附 錄 ➡

參考文獻	326
------------	-----

索 引	380
-----------	-----

Contents

圖次

圖 2-1	兩極權力結構體系下的國家互動	043
圖 2-2	多極權力結構體系下的國家互動	043
圖 2-3	單極為主的多元體系	045
圖 2-4	國際體系權力結構改變與交往戰略的因果關係	049
圖 2-5	國內經濟發展需求與交往戰略的因果關係	054
圖 2-6	交往戰略的原因與目標	055
圖 4-1	「交往與擴大」戰略構想圖	099
圖 10-1	美國國內生產總值(1993-2000)	314

表次

表 2-1	美國外交政策各分析層次之主要理論	039
表 3-1	世界主要國家綜合國力對比(1996)	059
表 3-2	六國國防力比較(1995)	060
表 3-3	六國經濟總量水準對比(1992)	061
表 3-4	全球每時期貿易關聯強度最大百分比 (1928-1990) ...	069
表 3-5	主要國家出口額占國內生產總值百分比 (經常價, 1913-1997)	069
表 3-6	跨國公司國外直接投資年成長率 (1960-1994)	071
表 3-7	主要國家國外直接投資淨值及證券投資流動占國內生 產總毛額百分比 (1970-1995)	071
表 4-1	後冷戰時期美國四大全球戰略的觀點比較	090
表 4-2	後冷戰時期美國在亞太地區的軍事交往	108

表 4-3	柯林頓政府的全球、亞太及中國戰略	126
表 7-1	聯合國人權委員會譴責中國人權狀況議案的歷次表決	221
表 9-1	美中貿易逆差統計數值對照表(1990-2000)	275
表 9-2	美國歷年外貿統計(1971-2000)	285
表 9-3	美中關於中共加入世界貿易組織雙邊協定重要內容	301
表 10-1	美國政府財政收支表(1993-2000)	315
表 10-2	美國軍事費用及其占國內總生產值比例(1993-2000)	316

第一章

緒論

第一節 研究目的、途徑與方法

冷戰的結束對國際政治的發展，產生重大的衝擊。¹美國成為唯一的全球超強，俄羅斯、中共、歐盟、日本、印度等大國則並列於世，兩強的對峙雖已不再，國際政治的走向卻仍然充滿了不測。²美國該如何扮演

1 有關冷戰結束的影響，參見 Michael J. Hogan, ed., *The End of the Cold War: Its Meaning and Implications* (New York: Cambridge University Press, 1992); Richard K. Betts, *Conflicts After the Cold War: Arguments on Causes of War and Peace* (New York: Macmillan Publishing Company, 1994); John Lewis Gaddis, "Toward the Post-Cold War World," *Foreign Affairs*, Vol. 70, No. 2 (Spring 1991), pp. 102-122; Sean M. Lynn-Jones and Steven E. Miller, eds., *The Cold War and After: Prospects for Peace- An International Security Reader* (Cambridge: The MIT Press, 1993); Robert O. Keohane, Joseph S. Nye and Stanley Hoffmann, eds., *After the Cold War: International Institution and State Strategies in Europe, 1989-1991* (Cambridge: Harvard University Press, 1993). 在本書中談及外國學者時，為了避免作者將其英文名字逕自翻譯而造成混淆，除了國內對其中文譯名已有共識者外，例如杭廷頓、季辛吉、奈伊、福山、華茲及溫特等，其餘皆以原文呈現。至於柯林頓政府官員的名字，因多數在國內媒體均曾提及，故在本書中亦以其中文譯名表述。

2 有關後冷戰時期國際關係的走向，學者有不同的看法，有樂觀派的如法蘭西斯·福山 (Francis Fukuyama) 認為人類將走向自由民主體制，不再有全球性的衝突；也有如 Max Singer, Aaron Wildaussy, James M. Goldstein, Michael McFaul 等認為全球將分為和平的與動亂的或富裕與貧窮的地區；杭廷頓 (Samuel P. Huntington) 認為全球將呈現不同文明區塊之間的衝突；John J. Mearsheimer 等現實主義者認為將回歸到以國家為單位的全球權力競爭；以及布里辛斯基 (Zbigniew Brzezinski) 及 Daniel Partrick Moynihan 等認為，全球將陷於宗族衝突、大規模毀滅性武器擴散、恐怖主義橫行的新混亂局面。參見 Robert E. Harkavy, "Images of the Coming International System," *Orbis*, Vol. 41, No. 4 (Fall 1997), pp. 570-586; Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man* (New York: Perennial, 2002); Francis Fukuyama, "The End of History?" *National Interest*, No. 16 (Summer 1989), pp. 3-18; Max Singer and Aaron Wildaussy, *The Real World Order: Zones of Peace, Zones of Turmoil* (Chatham, N. J.: Chatham House, 1993); James M. Goldgeier and Michael McFaul, "A Take of Two Words: Core and



此一新的國際角色，以維持國際的和平與國家利益，乃成為此後歷任政府的重大挑戰，也牽動著國際政局的走勢，其中如何處理正在崛起中的中國，更是美國政府不能忽視的重大議題。³

柯林頓（William J. Clinton）總統不僅是冷戰結束後至今任期最長的一位總統，其對中共的外交更拋棄冷戰時期傳統的「圍堵」（containment）戰略，⁴改採「交往與擴大」（engagement and enlargement）的戰略，⁵甚至在第二任期內還致力於與中共建立「建設性的戰略夥伴關係」（constructive strategic partnership relations），不僅改變了美國對中共外交政策的走向，也對亞太政治與美中台三邊關係產生重大的影響，殊值研究。

本書的目的，即在於對柯林頓政府對中共的外交戰略與政策做一深入的研究，具體的目標包括：

一、運用既有的國際關係與外交政策理論建立分析架構，以從理論與

Periphery in the Post-Cold War Era," *International Organization*, Vol. 46, No. 2 (Spring 1992), pp. 467-491; Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* (New York: Simon & Schuster, 1996); John J. Mearsheimer, "Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War," *International Security*, Vol. 15, No. 1 (Summer 1990), pp. 5-56; Zbigniew Brzezinski, *Out of Control* (New York: Scribner, 1993); Daniel Partrick Moynihan, *Pandemonium: Ethnicity in International Politics* (Oxford: Oxford University Press, 1993).

3 有關中共崛起的影響及美國該如何因應，參見 Michael Brown, Owen R. Cote, Jr., Sean M. Lynn-Jones, and Steven E. Miller, *The Rise of China* (Cambridge: The MIT Press, 2000).

4 有關圍堵戰略的討論，參見 X(George F. Kennan), "The Source of Soviet Conduct," *Foreign Affairs*, Vol. 25, No. 5 (July 1947), p. 581; George F. Kennan, *Memories, 1925-1950* (Boston: Little, Brown and Company, 1957), p. 358; NSC-68, "United States Objectives and Programs for National Security," April 14, 1950 in *Foreign Relations, United States, 1950*, Vol. I, pp. 237-292; Henry Kissinger, *Diplomacy* (New York: Simon & Schuster, 1994), pp. 446-472; Kissinger, "Reflection on Containment," *Foreign Affairs*, Vol. 73, No. 3 (May/June 1994), pp. 113-130; John Lewis Gaddis, *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy* (Oxford: Oxford University Press, 1982); John C. Donovan, *The Cold Warriors* (Lexington: D.C. Heath Company, 1974).

5 Anthony Lake, "From Containment to Enlargement," *U.S. Department of State Dispatch*, Vol. 4, No. 39 (September 27, 1993), pp. 658-664.

戰略層面解釋何以柯林頓政府對中共採取交往的戰略與政策；

二、深入探討在柯林頓政府交往戰略下，美國對中共在政治、軍事與安全及經濟議題的政策與雙方互動關係；

三、評析柯林頓政府對中共戰略的國內外效應；

四、以美中雙方在政治、軍事與安全及經濟的互動關係，檢視本書分析架構的解釋效力。

本書係採取「歷史研究」途徑為主，以柯林頓任內美中關係的發展為背景，探討柯林頓政府對中共戰略制訂的原因、內容與影響。此外，在解釋柯林頓政府對中共採取交往戰略時，本書係以「國際體系權力結構的改變」與「國內經濟發展的需求」兩個因素為主，前者屬於「體系研究」途徑（或者結構研究途徑），⁶ 後者則屬於「政治經濟」研究途徑。⁷ 在研究

6 體系研究途徑係指探討政治體系（包括國際或國內政治體系）對其成員行為影響的研究。誠如亞歷山大·溫特 (Alexander Wendt) 所言，系統論係一整體主義的途徑 (holism)，他及肯尼士·華茲 (Kenneth N. Waltz) 皆認為系統論與結構論 (structuralism) 是一體兩面的關係。系統是由系統成員 (units 或 agents) 與系統結構 (structure) 所組成，系統係透過結構影響成員行為，故系統研究途徑亦為結構研究途徑。兩人不同之處在於對結構的內涵及作用有不同的見解。華茲認為結構應與系統成員有所區別，國際體系的結構係指「系統成員能力分配的結果」，而結構對系統成員產生限制的作用。溫特則認為國際體系結構的基礎不是物質的力量 (material forces)，而是共享的觀念 (shared ideas)，此一結構不只限制了體系成員的行為，也建構 (construct) 了其身分 (identity) 與利益，亦即結構不只有因果作用 (causal effects)，還有建構作用 (constitutive effects)。參見 Kenneth N. Waltz, *The Theory of International Politics* (New York: Random House, 1979); Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics* (New York: Cambridge University Press, 1999); Wendt, "The Agent-Structure Problem in International Relation Theory," *International Organization*, Vol. 41, No. 3 (Summer 1987), pp. 335-370; Barry Buzan, Charles Jones and Richard Little, *The Logic of Anarchy* (New York: Columbia University Press, 1993); William Clark, "Agents and Structures: Two Views of Preferences, Two Views of Institutions," *International Studies Quarterly*, Vol. 42, No. 2 (January 1998), pp. 245-270; David Dessles, "What's at Stake in the Agent-Structure Debate?" *International Organization*, Vol. 43, No. 3 (Summer 1989), pp. 441-473.

7 所謂政治經濟研究途徑，簡單而言係指分析政治和經濟間之相互關係，進一步而言可指探討市場機能運作 (market function) 和國家機關 (the state) 之互動關係，亦即結合了政治學的權力 (power) 和經濟學的利潤 (profits) 觀念之分析。參見 James A. Caporaso and David P. Levine, *Theories of Political Economy* (New York: Cambridge University Press, 1992), pp. 1-6;



方法上則採取文獻分析法。⁸

第二節 文獻檢討

有關柯林頓政府對中共外交戰略與政策的專書並不多，⁹其中或者以冷戰結束後為起點，綜論老布希與柯林頓兩任政府對中共的外交政策，¹⁰亦

Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations* (Princeton: Princeton University Press, 1987), pp. 8-11; Kendall W. Stiles and Tsuneo Akaha, eds., *International Political Economy: A Reader* (New York: Harper Collins Publishers, 1991); 宋鎮照，《發展政治經濟學——理論與實踐》（台北：五南圖書出版公司，1995年），頁4-18。

8 除了柯林頓政府公布的文件、政府官員演說及媒體訪談內容、報章雜誌的相關報導、及相關的書籍、期刊外，柯林頓本人及其政府任內的一些重要官員，如第一任國務卿華倫·克里斯多福 (Warren Christopher)、第二任國務卿瑪德琳·歐布萊特 (Madeleine Albright)、第二任國防部長威廉·裴利 (William Perry)、白宮亞洲事務資深顧問蘇葆利 (Robert L. Suettinger) 及主管人權事務的助理國務卿約翰·夏塔克 (John Shattuck) 等，都已出版回憶錄或相關著作，可供作本書部分議題研究時的直接參考資料。參見 Bill Clinton, *My Life* (New York: Alfred A. Knopf, 2004); Warren Christopher, *Chances of a Lifetime* (New York: Scribner, 2001); Christopher, *In the Stream of History: Shaping Foreign Policy for a new Era* (Stanford: Stanford University Press, 1998); Madeleine Albright, *Madam Secretary: A Memoir* (New York: Miramax Books, 2003); Ashton B. Carter and William J. Perry, *Preventive Defense: A New Security Strategy for America* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1999); Robert L. Suettinger, *Beyond Tiananmen: The Politics of U.S.-China Relations 1989-2000* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2003); John Shattuck, *Freedom on Fire: Human Rights Wars and America's Response* (Cambridge: Harvard University Press, 2003).

9 本書在文獻檢討上僅以專書為對象，不包括期刊論文之部分。在專書的選取上亦以其專注於分析柯林頓政府（或者部分時間涵蓋）對中共的外交政策為範圍；至於該書雖論及柯林頓政府對中共的外交政策，但非其研究主題者則未包含在內，如周煦所著之《冷戰後的美國東亞政策》、李文志所著之《後冷戰時代美國的亞太戰略》及施正鋒所著之《台中美三角關係》即屬此類。至於探討本書主題的國內外期刊論文著述頗多，亦不在文獻檢討之內，例如包宗和〈影響柯林頓對華政策的正負因素〉、李明〈柯林頓政府亞太政策之展望〉、何思因〈柯林頓政府的貿易政策〉、蔡瑋〈美國續予中共最惠國待遇的理論與實際〉以及羅致政〈美國『擴展民主』戰略的理論與實踐〉等。上述專書及論文均具學術參考價值，本書將於後續各章引用及參考，在此則不加評論。

10 如 David M. Lampton, *Same Bed, Different Dreams: Managing U.S.-China Relations, 1987-2000* (Berkeley: University of California Press, 2001); Robert L. Suettinger, op. cit.; 張亞中、孫國祥，《美國的中國政策：圍堵·交往·戰略夥伴》（台北：生智文化事業有限公司，1999年）。

有綜論柯林頓與小布希兩任政府對中共與台灣的政策，¹¹ 或者向前回溯至冷戰時期，綜論歷任美國政府對中共的外交政策，僅在其中一部分論及柯林頓政府時期的作為，並且亦只涵蓋其部分的任期而已。¹² 以下僅就較具代表性者加以檢討。

藍普頓 (David M. Lampton) 的《*Same Bed, Different Dreams: Managing U.S.-China Relations, 1989-2000*》為一本兼具歷史分析與初步理論性解釋的研究。誠如作者的書名所示，其研究的時間範圍自 1989 年起至 2000 年結束，涵蓋了老布希與柯林頓兩任政府。在書中作者分析了在此一時間內美中關係的演變及重大轉折點，¹³ 以及安全、經濟與人權議題。¹⁴ 為了解釋此一段時期美中關係的演變，藍普頓亦整理出解釋的變項並將之分成三個層次 (levels)，在全球的層次上包括了國際組織及建制 (international regimes)、國際市場的運作及第三國的行為；在國內層次上包括了政府及官僚機構、國內政治、意識型態及美中兩國內部的民意；在個人層次上包括了兩國的政治及社會領袖的影響力。¹⁵ 根據這些解釋因素，作者歸納出幾項主要論述 (themes)：¹⁶

一、不論是美國或中共的決策者，均面臨了全球的及國內的兩個不同

11 如陳文賢，《柯林頓及布希政府的中、台政策：決策小組之研究途徑》(台北：一橋出版社，2002 年)；陳一新，《戰略模糊中的美中台新圖像》(台北：遠景交流基金會，2004 年)。

12 本書僅就此類書籍中，國內較具代表的專著加以檢討，如陳一新，《斷交後的中美關係，1979-1994》(台北：五南圖書出版有限公司，1995 年)；陳毓鈞，《戰爭與和平：解析美國對華政策》(台北：環宇出版社，1997 年)。

13 Lampton 認為在此段時間內，美中關係發展的重大轉折點及引發事件為 1989 年的天安門鎮壓事件、1993 及 1994 年的人權與最惠國待遇 (Most-Favored-Nation) 爭議、1995-1996 年的台海危機、1999 年一連串的國內及國外爭議 (如人權、中共駐南斯拉夫大使館被北約戰機誤炸、考克斯報告、台灣提出兩國論、以及美中完成中共加入世界貿易組織的談判)，參見 David M. Lampton, op. cit., pp. 17-63.

14 Ibid., pp. 54-155.

15 Ibid., p. 5.

16 Ibid., pp. 5-11.