

兩岸關係中的 美國因素

陳建民／著



兩岸關係中的 美國因素

陳建民／著

兩岸關係中的美國因素 / 陳建民著. --一版.

--臺北市：秀威資訊科技，2007[民 96]

面；公分.--(社會科學類；AF0054)

參考書目：面

ISBN 978-986-6909-79-5 (平裝)

1. 兩岸關係 2. 美國 - 外交關係 - 中華民國

3. 美國 - 外交關係 - 中國

578.522

96010625



社會科學類 AF0054

兩岸關係中的美國因素

作 者 / 陳建民

發行人 / 宋政坤

執行編輯 / 黃姣潔

圖文排版 / 黃莉珊

封面設計 / 李孟瑾

數位轉譯 / 徐真玉 沈裕閔

圖書銷售 / 林怡君

法律顧問 / 毛國樑 律師

出版印製 / 秀威資訊科技股份有限公司

台北市內湖區瑞光路 583 巷 25 號 1 樓

電話：02-2657-9211 傳真：02-2657-9106

E-mail：service@showwe.com.tw

經銷商 / 紅螞蟻圖書有限公司

台北市內湖區舊宗路二段 121 巷 28、32 號 4 樓

電話：02-2795-3656 傳真：02-2795-4100

<http://www.e-redant.com>

2007 年 6 月 BOD 一版

定價：410 元

• 請尊重著作權 •

Copyright©2007 by Showwe Information Co.,Ltd.

自序

回顧過去台海兩岸關係發展的歷史，可以明顯發現在諸多的因素之中，美國一直具有影響兩岸互動的決定性作用，而華府所扮演的角色不外乎是一種兩岸之間權力平衡者的角色。對台灣而言，國家安全的威脅最主要是來自中共，因此，中共與美國權力均勢之消長對台灣安全的影響攸關至鉅；無疑地美國的對華政策亦會隨著兩岸關係的發展而有所調整。

作者曾於民國八十年間在外交部北美司服務，深刻體會外交工作的重要性，並深覺美國在兩岸關係發展過程中所扮演的角色至關重要，更加深了撰寫本書的動機和興趣。本書從一九七〇年代前後美國的對華政策出發，進而探討冷戰與後冷戰時期美國在兩岸關係發展過程中的角色，藉以發掘美國和中共之間的戰略互動對台灣安全上的影響。

生於金門，長於金門，在台灣歷經許多求學和就業的階段之後，作者又回到家鄉，服務於國立金門技術學院，在諸多教學科目之中，兩岸關係一直是作者經年接觸的學科，因此在教學之餘，也能多方蒐集相關資料挹注本書的內容。本書之得以完成，特別要感謝所有支持與鼓勵我的人，惟身處離島偏遠地區，在資料的取得方面較為不易，若有謬誤或疏漏，尚請各界先進不吝賜正，文責當由作者自負。

作者

陳建民 謹識

中華民國九十六年四月

前言

溯自中（共）美建交前的一九七二年以來，台北—華府—北京之間，逐步建立起一種微妙的三角運作架構。檢視過去數十年台海兩岸互動，美國無疑扮演著最重要的第三者角色，美國因素不僅在兩岸關係中舉足輕重，也直接影響到台灣的安全。

回顧過去台海兩岸關係發展的歷史，可以明顯的發現，在諸多的國際因素中，華府、北京、台北相互間的關係演變，一直具有影響台海兩岸互動的決定性作用，而美國在台海地區所實施的是一種權力平衡的政策。有鑑於此，本書針對美國與中共之戰略互動，及其歷史發展過程做觀察，藉以發現美國對台海兩岸影響的重大因素，期使對今後的台灣安全提供有效的預判策略。

研究國際政治和外交政策的理論甚多，但是有關中美關係的研究理論卻付諸闕如。尤其學者在研究美、中（共）、台三角關係時常缺乏適當的理論基礎。對台灣而言，國家安全的主要威脅來自中共，因此中共與美國之間權力均勢之消長與變化對台灣安全的影響攸關至鉅。準此，權力平衡理論用來探究美國與中共之互動關係，不失為一重要的基礎理論。是以本書採用權力平衡理論作為研究理論，對於瞭解美中之戰略互動，以及美國因素對兩岸關係以及台灣安全的影響，應有極大的裨益。

本書研究結果發現美國在台海兩岸錯綜複雜的關係中，其政策因人、因時而異。惟美國的對華政策乃是基於全球權力平衡以及台海權力平衡的戰略為考量，此為不變的原則。美國與中共的戰略互動變化

多端，對台灣安全產生不確定性的影響，但是美國與中共的關係良好與否，和台灣的安全並沒有必然的關係。此外，美國在台利益的改變，對台灣的國際生存空間有較為不利的影響。後冷戰時期，東亞的權力結構對台灣安全確有直接的影響。今後唯有在美、中（共）、台三方的良好互動與權力平衡基礎之下，台灣安全才能獲致最佳的保障。

目次

自序	i
前言	iii
第一章 緒論	1
第一節 前言	1
第二節 研究理論	7
第三節 名詞界定	14
第四節 相關研究與基本假設	21
第二章 美國對華政策的基本原則	25
第一節 現實利益的對華政策	25
第二節 美國在兩岸的平衡者角色	34
第三節 小結	42
第三章 一九七〇年代的美中戰略互動	45
第一節 美國對華政策的轉變	45
第二節 戰略互動下的衝擊	50
第三節 美中建交對台灣安全的影響	62
第四節 小結	72
第四章 解構冷戰時期的美中戰略互動	75
第一節 戰略大三角關係的轉變	75
第二節 美中戰略互動本質的變化	82
第三節 「八一七公報」與台灣安全	92
第四節 小結	103

第五章 冷戰後美中戰略互動的變化	107
第一節 「六四事件」的衝擊	107
第二節 蘇聯瓦解對美、俄、中共關係的影響	120
第三節 美中的戰略變化	126
第四節 小結	143
第六章 後冷戰時期東亞的權力平衡結構	147
第一節 美國在亞太地區的新戰略	147
第二節 美、中、日在亞太地區的權力平衡	160
第三節 東亞新局勢與台灣安全	174
第四節 小結	184
第七章 後冷戰時期美中戰略關係之發展與挑戰	189
第一節 一九九六年台海飛彈危機的衝擊	189
第二節 「建設性戰略夥伴關係」的構建	207
第三節 「三不政策」之確立與台灣安全	217
第四節 「和平解決」台灣問題的政策	232
第五節 「兩國論」的衝擊和影響	236
第六節 合作與競爭的戰略關係	255
第八章 小布希時期的對華政策	283
第一節 小布希政府的國家安全戰略	283
第二節 小布希政府亞太戰略架構下的對華政策	286
第三節 美中互動與台灣安全	290
第九章 結論	295
主要參考資料	317

第一章 緒論

第一節 前言

自從一九四九年中共建政至一九七九年中（共）美建交，由於東西方冷戰以及韓戰、越戰的因素，美國與中共是處於敵對的狀態。這段期間美國視台灣為夥伴，以共同對付中共。冷戰期間美國亦視台灣為一艘永不沈沒的航空母艦以及戰略夥伴。一九六〇年代之後，由於國際事務發生重大變化，使得美國不得不重新評估其在亞洲的戰略地位。基於美國在全球負擔龐大的責任，導致國力和經濟日漸式微，又因美國面臨越戰的壓力，中共遂成為美國心目中用來和蘇聯抗衡的重要角色。美國於是興起新的亞洲戰略構想，那就是減少其在亞洲的軍事行動，同時也要維持其在亞洲的利益，在此條件之下，中共便成了美國退出越戰之後，能夠維持亞洲權力平衡的重要力量。為了共同對抗蘇聯，美國與中共進一步戰略合作，並於一九七九年建立正式外交關係，兩國的戰略互動邁入一個新的里程。

溯自中（共）美建交前的一九七二年以來，台北—華府—北京之間，逐步建立起一種微妙的三角運作架構，檢視過去數十年台海兩岸互動，美國無疑扮演著最重要的第三者角色。在美國與中共戰略巧妙的運作之間，三方對於維持「一個中國」的原則均有極大的共識，並且維持模糊而有彈性的解釋空間。在此基礎之下使得美國與中共的關係大為改善，而台灣與中共亦逐漸由對抗走向和緩與交流。回顧過去台海兩岸關係發展的歷史，可以明顯的發現，在諸多的國際因素中，

華府、北京、台北相互間的關係演變，一直具有影響台海兩岸互動的決定性作用，而美國所扮演的是一種平衡者的角色。

二十年前，當中共與美國同時宣布於一九七九年一月一日建立外交關係，吾人檢視過去二十年間的中（共）美關係發展軌跡，可以清楚地看出呈現的是一條忽高忽低的軌道。雖有交往，但摩擦不斷，也正因為彼此的政治結構與社會意識型態不同，這些現象還將繼續存在。而台灣問題在中（共）美關係發展的過程中，扮演著相當複雜的角色。雖然台灣處於關鍵性的位置，相對的也增加了兩國交往的危險性，一九九六年的台海危機致使中（共）美關係倒退即是一例。

有關台灣前途或台灣的國際地位，長久以來爭論難歇，但是一九九五年至一九九六年的台海危機與美國的反應卻指出一項事實，即台灣前途包括台灣安全在內，不單只是台灣島內的大陸政策和政治問題，它還牽動著中共的對台政策、亞太區域安全、美國對亞洲事務的介入，以及美國與中共之間的戰略互動等問題，因此是個不折不扣複雜的國際問題，同時也指出了美國居間兩岸角色的重要性。

台灣的安全在過去的歷史中，幾乎是與美國及中共兩大政權息息相關。例如第二次世界大戰爆發，美國支援中國對日抗戰，導致後來逐步捲入國共內戰，並介入國共和談及擔任調停者的角色。尤其在抗戰後期，美國迫使國共兩黨談判的態度更是明顯。¹韓戰爆發後，美國為圍堵共產主義的擴張，乃將台灣視為盟邦，以便在東亞協助圍堵蘇聯和中共，由於美國的全球戰略方針進入「圍堵政策」時期，在自由

¹ 趙建民，〈一九三五至一九四五的國共和談〉，《兩岸互動與外交競逐》（台北：永業出版社，1994年7月），頁62。另有關美國介入國共和談的角色方面，請參閱，邵宗海，《美國介入國共和談之角色》（台北：五南圖書出版公司，1995年3月）。

民主與共產極權的兩極化對峙中，中華民國成為美國在亞洲圍堵共產勢力的重要一環。正當中美合作甚殷的冷戰時期，在一九五四年七月日內瓦會議結束後，中共立即就「台灣問題」向美國挑戰。國務院總理兼外長周恩來乃於同年八月十四日發表聲明，強烈攻擊美國「霸佔台灣」，並表示決心以武力「解放台灣」。一九五四年九月三日，中共砲擊金門，造成第一次台海危機。嗣於一九五八年八月二十三日，中共再度發動砲戰，對金門、馬祖實施砲擊，並對金門實施海上封鎖，企圖以武力解決所謂的「台灣問題」，造成了第二次台海危機²，後來由於美國的介入，終於能夠化險為夷。其後，美國基於權力平衡的戰略考量，於一九七〇年代將美中（共）關係提升了一大步。在冷戰期間，台海兩岸並沒有直接的互動，然而一九八〇年代中期以降，兩岸在經濟、文教等方面開始有了接觸與交流，美國也在冷戰末期逐漸支持兩岸良性的互動。在美國的眼中，雖然冷戰仍在持續之中，但是兩岸的互動與對話有助於美國的利益。一九八七年十月十四日，台灣開放民眾赴大陸探親，兩岸交流又向前邁了一大步。雖然自中（共）美建交之後，中共立即宣布停止對金門、馬祖等外島實施砲擊，加上兩岸之後的交流日益頻繁，美國又積極促成良性互動，台海之間看似進入一平和的時代。可是在兩岸三地互動逐漸良好之際，一九九六年三月中共在台海試射飛彈，並在中國大陸東南沿海進行大規模的軍事演習，台灣安全一夕之間陷入自一九五八年以來的最大軍事衝突危機之中。

² 陳毓鈞，《一個中國與台北—華府—北京》（台北：環宇出版社，1996年3月），頁16-18。

綜觀自一九七〇年代起至東西方冷戰結束為止，美國與中共的關係在有蘇聯為共同戰略對手的情況下，台灣的安全雖未遭到中共直接的威脅，但是美國卻於一九七九年與中華民國斷交，並廢止「中美共同防禦條約」，致使台灣的安全頓失所怙。冷戰後，美國與中共的戰略互動更加頻繁，雙方在無蘇聯為共同敵人的考量之下，台灣的安全亦不見得可以確保，台灣更於一九九六年遭遇了所謂的台海飛彈危機。此一連串的行為均證明了美國與中共之間的戰略互動，足以對台灣安全產生莫大的影響。

台灣的安全與美國和中共之間的互動究竟有無相關性？美國學者雷什特（Martin L. Lasater）認為，當美國與中共雙方關係交惡時，美國就會對台灣比較支持，而當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。³據此論點，顯然美國和中共關係交惡時，對台灣較為有利；但是即使美國與中共關係趨於友好時，美國對台灣的態度會趨於保守，但也不致於犧牲台灣太多的利益。另有持較為不同的看法者，例如學者蔡瑋針對中共、美國、台灣在一九四九年間的三角關係進行分析研究，其結果指出：中共和台灣及美國之間的衝突有密切的正相關。亦即，當中共和台灣及美國之間的關係不佳時，中共和另一方的衝突對抗也相對增高。同一研究的結論也指出，隨著中共對美國關係的好轉，中共與台灣衝突的程度也大為降低。⁴此外，學者龍恩（Sam Nunn）和歐森伯（Michael Oksenberg）認

³ Martin L. Lasater, *The Changing of the Guard: President Clinton and the Security of Taiwan* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1995), p.166.

⁴ 蔡瑋，〈美國對華政策之回顧與檢討——一九四九～七八〉，《美國月刊》，第1卷第7期，1986年11月，頁39-50。

為，依據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份量的方法是經由與北京的合作而不是去刺激北京。⁵基於上述學者的觀點，美國與中共之互動在對台政策上，特別是在有關台灣安全的方面，似乎有一定的相關性，但是又具有不確定之相關性。究竟美國和中共關係的好壞有無必然的關係？以及係何種相關性？基於此點動機，本研究擬針對美國與中共自一九七〇年代之後的戰略利益互動，及其歷史發展過程做為觀察和研究的對象，藉以發掘美國和中共戰略互動對台灣安全影響的軌跡，期使對今後的台灣安全提供有效的預判策略，以維護我國國家安全。

對於中美台三角關係影響最深遠的轉變，莫過於一九七〇年代的尼克森政府時期，尤其是其後華府與北京在一九七九年建立外交關係。七〇年代末期，中共基於四個現代化的考量，以及減緩來自蘇聯安全威脅的壓力，企求在對美關係上有所突破。同時美蘇兩大超強的衝突再起，美國總統卡特與國家安全顧問布里辛斯基（Zbigniew Brzezinski），企圖以「中國牌」來制衡蘇聯，基於對抗共同的敵人，雙方達成建交的協議。⁶

中共在一九七九年對台政策的重大改變，主要著眼於尋求對美關係突破的考量，而對美關係的基礎則是建立在共同對抗蘇聯的戰略利益上。⁷美國採取與中共建交的外交政策，究竟係美國的戰略利益所在

⁵ Sam Nunn and Michael Oksenberg, "The U.S. and China: A New Consensus," *Christian Science Monitor*, November 22, 1996, p.18.

⁶ 羅致政，〈台安全多邊化戰略〉，《問題與研究》，第35卷第9期，1996年9月，頁8。

⁷ 劉沛，〈中美建交以來的安全關係〉，中國社會科學院美國研究所、中華美國

抑或美國政府的行政措施，對於研究國際政治者而言都是必須從理論方面與實際現象等方面去作探討。

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。學者阿宏（Raymond Aron）就曾說：「戰略思想自每一世紀或甚至是每一歷史時期的事件所引起的問題獲得啟示。」⁸戰略研究雖分不開歷史，但卻不等同於軍事歷史的研究。目前戰略研究已逐漸和安全研究結合為一體，並發展成為國家政策研究的一環。⁹然而戰略和歷史的相關性密切，因為歷史的關係，每個時代的科技、政經、社會和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，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。¹⁰基於此，本書擬以歷史研究法，在時間範圍上，選擇較接近的歷史，亦即自一九七〇年代起的美中戰略利益互動作歷史觀察，在內容範圍上，則特別針對美國與中共在一九七九年建交之後直至冷戰時期和現階段的戰略利益互動做研究，如此較為具有歷史事件的連續性。至於七〇年代之前的美國對華政策，本研究亦簡要加以分析，以作為歸納美國對華政策的理論基礎。

學會編，《中美關係十年》（北京：商務印書館，1989年），頁53-65。

⁸ Raymond Aron, "The Evolution of Modern Strategic Thought," in Alastair Buchan, with a Foreword, *Problems of Modern Strategy* (New York: Praeger Publishers, Inc., 1970), p.25.

⁹ 莫大華，〈中華民國戰略研究之回顧與展望〉，《問題與研究》，第36卷第1期，1997年1月，頁58-59。

¹⁰ 陳文賢，〈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〉，《問題與研究》，第36卷第6期，1997年6月，頁3。

第二節 研究理論

研究國際政治和外交政策的理論有很多，但是有關中美關係的研究理論卻付諸闕如。然而欲研究美國對華政策，可以從三個面向去著手，那就是以系統為中心、以國家為中心、以及以社會為中心。這三種面向分別著重於國際體系層級、國家層級以及社會層級的研究。¹¹其中，一個國家的外交政策受到國際體系以及權力平衡理論的影響甚大。

從現實主義的觀點來看，對國際行為最有影響力的因素是安全、軍事能力、國家間的政治聯合以及實力追求和實力平衡。¹²本研究係從美國與中共戰略互動的觀點，探究其對台灣安全的影響，主要涉及軍事層面與安全層面的探討，因此從現實主義以及權力的研究著眼，較能有深入的瞭解。此外，有關戰略互動方面，牽涉實力的消長，權力平衡理論可以提供解釋的空間，又以英、美語系之分類而言，權力平衡理論屬於狹義的研究途徑範疇，¹³為現實主義學派的一環，本研究擬以以權力平衡的理論做為基礎理論來從事研究，對於解釋美國與中共戰略互動應不失為一最佳選擇。

在即將邁入二十一世紀的全球體系發展過程中，國家安全厥為人類所最關切的課題之一。如何透過聯盟（Alliance）、集體安全（Collective Security）、權力平衡（Balance of Power）或是國際統合（International Integration）等觀念和策略來維護國家安全，都是當今政策制定者所應關切和考慮的優先議題。冷戰時期美、蘇、中（共）

¹¹ Tan Qingshan, *The Making of U.S. China Policy-From Normalization to the Post-Cold War Era* (Lynne Rienner Publishers, Boulder & London, 1992), p.9.

¹² 趙全勝，《解讀中國外交政策》（台北：月旦出版社，1999年5月），頁39。

¹³ 洪丁福，《國際政治的理論與實際》（台北：啟英文化事業公司，1996年），頁20。

的戰略大三角已隨冷戰的結束起了重大的變化。在亞太地區，由於美國及蘇聯兩極對抗的體系消失，中共及日本趁機填補權力空間，形成中（共）、美、日、俄新的權力平衡關係。無論冷戰時代抑或冷戰後的亞太局勢變化，對地處亞太地區重要戰略地位的台灣而言，權力均勢的變動均足以對台灣的安全構成影響。尤其，對台灣而言，國家安全的主要威脅來自中共，中共與美國之間權力平衡角色的變化對台灣安全的影響攸關至鉅。因此，權力平衡理論乃探究美國與中共戰略互動關係的重要理論基礎。基於此，本研究擬以權力平衡理論作為研究理論，藉以瞭解美中（共）戰略互動對台灣安全的影響。

權力平衡的觀念在國際關係學內已有相當長的歷史，然而將權力平衡做為一種國際關係的理論探討時，卻仍經常引起國際關係學者對其觀念內涵的爭論。¹⁴在國際關係理論當中歷史最久也最引人爭議的就是權力平衡理論，早在古希臘和古印度時代就曾出現權力平衡理論的雛型。十八世紀以來，權力平衡理論在西方逐漸的發展，「平衡」的概念已成為許多學科的基本概念，在國際關係的領域也不例外。由於權力平衡所包含的概念非常廣泛，因此經常因為定義模糊受到嚴厲的批判。根據哈斯（Ernst Haas）歸納的結果，權力平衡至少代表八種不同的意義。亦即：（一）任何權力分布的狀態；（二）平衡的過程；（三）霸權的建立或追求；（四）透過大國協商建立的和平與穩定；（五）不穩定的狀態甚至戰爭；（六）權力政治；（七）歷史法則；（八）決策者的指導原則。因此，克勞德（Inis Claude Jr.）才說權力平衡的毛病不是出在它

¹⁴ 陳文賢，〈從權力平衡的觀點看亞太安全〉，《問題與研究》，第三十七卷第三期，1998年3月，頁19。

缺乏內涵，而是在於它的涵義太廣。¹⁵也正因為如此，權力平衡被賦予多重意義以解釋在不同的國際體系下所呈現的權力之間的關係。國際政治學者也因而整理出相當多有關權力平衡的定義如下：¹⁶

- (一)「權力平衡即一個國家的行動，用來抑制它的鄰國以免過度擴張強大，……因為如果一個國家過於擴張，致超過某種限度，將會改變其所有鄰國的體系，……因此必須注意鄰國之間的平衡和均勢的維持。」—Fenelon，一八三五年。
- (二)「權力平衡即不管在任何國家之間，其權力均必須維持一定的均勢，也就是說，弱國不能夠被聯盟的強國所消滅。權力平衡的原則為近代歐洲歷史造成了政治上的整合。」—Stubbs，一八八六年。
- (三)「權力平衡是一種對事務的安排，使得沒有任何國家擁有絕對的主宰力量來支配其他國家。」—Vattel，一九一六年。
- (四)「權力平衡的立意在於，經由同盟的改變以及力量的抵銷，使得沒有任何國家或結盟國家，能夠坐大到足以威脅到其他國家的安全。」—Palmer & Perkins，一九五四年。
- (五)「當任何國家或集團漫無節制地勢力擴張，其他國家便會認知到這種安全上的威脅，並採取對等的手段加以回應，包括個別地或聯合起來擴張其勢力。」—Claude，一九六二年。

¹⁵ Robert L. Pfalzegraff Jr. & James E. Dougherty 原著，胡祖慶譯，《國際關係理論導讀》（台北：五南圖書出版有限公司，1993年4月），頁27。

¹⁶ Michael Sheehan, *The Balance of Power: History & Theory* (London: Routledge, 1996), p.2-4.