

# 台美關係的限制與改進

林正義\*

## 前言

台灣與美國關係主要的變數與限制是中共，但台灣對美政策也有值得檢討之處。美國對台政策隨著民進黨總統當選人陳水扁而出現微妙的變化。美國在一九九九年七月台北提出「特殊的國與國關係」之後，分派不同特使先後至台海兩岸進行溝通與了解；在二〇〇〇年三月台灣總統大選之後，亦分派特使至台北與北京；而這說明台灣本身的因素也會影響到台海兩岸、美中（共）、美台、美中（共）台的各組關係。美國與台灣利益有交集點，亦有分歧點。一般而言，交集點大於分歧點，但是若我方不能了解分歧點所在，而一味要求美方，將導致事倍功半或美方反彈的後果。台美雙方的交集點，包括：一、均企盼維持台灣民主及自由經濟制度，反對台灣在中共體制未改變的情形之下，遭中共社會主義兼併；二、均期待維持台海兩岸軍事均勢，台灣海峽和平及穩定，不願因台海問題造成亞太區域不安；三、均對中共政權走向有和平演變的期待，不希望見到中國大陸發生嚴重動盪，導致難民四處流竄；四、均期盼台灣能在亞太區域經濟、金融體系扮演較積極、有影響力的角色；五、均期待南海和平及穩定，反對任何國家軍力大幅擴張或使用武力解決南海島礁主權爭議。然而，台美雙方也有一些分歧點，難以克服，包括：一、美國不支持我方尋求加入聯合國的活動，對台灣提升國際地位有所保留，唯恐使美國被捲入中、台之間的衝突；二、美國對我方彈性看待「一個中國」及想突破「一個中國」即「中華人民共和國」的限制，十分謹慎及

---

\* 本文作者為中央研究院歐美研究所所長。

疑慮，並警告我方尋求國際角色時，應以「一個中國」為念，不支持台北提出「特殊的國與國關係」；三、美國不同意出售潛艦給我方。美國對我方是否加入東北亞「戰區飛彈防禦」體系，亦採模糊立場（不公開表明納入或排除）。美國反對在台海危機時，事前公開美方所可能採取的軍事行動，寧可保持「戰略性模糊」的立場；四、美國對我方高層首長訪美仍多所限制，對雙方部長級經濟對話制度化，仍無意推動。

## 壹、台美關係的限制

### 一、「一個中國」的限制

柯林頓總統親自介入一九九四年九月「美國對台政策調整」，在一九九五年五月同意李登輝總統訪美及一九九六年三月派遣兩艘航空母艦作戰群至台海地區的決定。他的政府官員卻扭曲過去美國政府對「一個中國」認知的立場，由原來只認知兩岸中國人或中共對「一個中國」的主張，轉變為美國奉行「一個中國」政策。美國原來只堅持「台灣問題」和平解決的原則，不支持任何解決「台灣問題」的特定方案（一國兩制或特殊的國與國關係）及結果（中國統一、台灣獨立或維持台海現狀），但柯林頓政府卻轉變為「三不支持」的政策，不支持「一中一台」、「兩個中國」，也不支持「台灣獨立」，及台灣加入聯合國。<sup>1</sup>儘管柯林頓之後的美國總統不會改變「一個中國」立場，但經歷台海危機之後，已重新解釋「一個中國」。依美國前國務卿克里多福（Warren Christopher）的說法，北京和平解決「台灣問題」是「一個中國」的基礎與前提。美國雖支持中共成為穩定、開放及成功發展的國家，

---

<sup>1</sup> “Transcript: President, First Lady on China in 21<sup>st</sup> Century,” *USIS Washington File*, June 30, 1998.

支持中共全面融入國際社會，但同時也警告：在透過對話和接觸來解決與中共的分歧時，也毫不猶豫地採取必要行動保護美國利益。<sup>2</sup>柯林頓政府決定派遣兩艘航空母艦至台海附近，以因應飛彈演習危機，就是最好的例子。

在一九九七、一九九九年港澳主權相繼移轉之後，美國觀察香港、澳門是否能平穩過渡移轉。若中共違反中英香港聯合聲明，而香港人權又明顯遭受箝制及出現動盪不安，美國國會及媒體攻訐的焦點將是「一國兩制」的適用性。若中共卯盡全力使香港澳門平穩過渡、經濟繼續繁榮，美國內部可能出現「一國兩制」適用於解決台灣問題的遊說壓力。台灣與美國雖然都期盼香港、澳門能維繫繁榮，但「一國兩制」絕對不能適用於台灣，主要的原因是台灣與香港、澳門的地位十分不同。台灣在維持自由民主制度、台海航行自由、南海和平、亞太區域經濟繁榮等所扮演的角色，符合國際社會及美國利益。港、澳主權移轉沒有取得該地居民自決，但柯林頓政府對台灣前途的解決則有不同的看法。在二〇〇〇年二月二十一日，中共發表「一個中國的原則及台灣問題」白皮書之後，柯林頓總統表示「北京和台灣之間的問題必須和平解決，並獲得台灣人民同意 ( assent )」。<sup>3</sup>在台北提出「特殊的國與國關係」之後，柯林頓總統提出三個支柱，即「一個中國」、和平對話、不以武力解決兩岸爭端。<sup>4</sup>美國雖表明「一個中國」原則，不支持台北的新立場，但在台海兩岸對話的部分，美國亦表示：美國不調停，因為兩岸有足夠的創造力自行解決其問題；美國拒絕對任何一方施壓，讓其被迫接受違背自己利益的安排；兩岸之間的安排需相互可接受，不能一方施壓於他方；由於台灣

---

<sup>2</sup> Warren Christopher, "American Interests and U.S.-China Relationship," *U.S. Department of State Dispatch*, Vol. 22, No. 22 (May 27, 1996), pp. 264-267.

<sup>3</sup> "Transcript: Clinton Urges Business to Support China WTO Deal," *USIS Washington File*, February 24, 2000.

<sup>4</sup> "The President's News Conference, July 21, 1999," *Weekly Compilation of Presidential Documents*, Vol. 35, No. 29 (July 26, 1999), p. 1440.

是民主政體，兩岸之間的任何安排，最終需為台灣人民所接受（ultimately have to be acceptable to the Taiwan public）；美國將支持兩岸自願達成的安排結果。<sup>5</sup>柯林頓政府的看法是中國統一不能用強迫的方式達成。美國無意施壓台北必須與北京進行統一談判，也不接受中共以武力來逼迫台灣與中國統一。

## 二、美國對台軍售的限制

在一九九六年三月台海危機之後，美國與中共關係恢復的優先性以軍事接觸為主。六月，美國國防次長史洛坎（Walter Slocombe）；九月，美軍太平洋總司令普理赫（Joseph Prueher）；十月，美國武器管制暨裁軍總署候倫（John Holum）中央情報局長道奇（John Deutch）；十一月，國防次卿戴維斯女士（Lynn Davis）等人，相繼密集訪問中國大陸。一九九七、一九九八年美中（共）建立「建設性戰略伙伴關係」、兩軍加強合作，可見美國非常重視與中共的安全戰略接觸。美國除想了解中共人民解放軍在鄧後中共權力變局及在台海危機中所扮演的角色，亦期待中共軍事活動能透明化及禁止輸出「大規模殺傷性武器」（WMD）至不穩定的地區。

就北京而言，美國要求中共限制輸出「大規模殺傷性武器」，正是中共要求美國停止出售先進武器給台灣的交換籌碼。中共官員利用各種與美方會晤管道，如柯江高峰會、「亞太經合會」的「經濟領袖會議」、「東協區域論壇」部長年會、美中（共）「國防諮商會談」等，要求美國凍結或減少對台軍售。過去北京的說辭是美國對台軍售會阻礙中國統一、干涉中國內政，現在的論調加上「危及中國安全」、「威脅亞太及全球和平與穩定」及「增加台海使用武力的可能性」。<sup>6</sup>中共牽制美國對台軍售的手段，除了在「大規模殺

---

<sup>5</sup> “Text: AIT Director Burghardt Dec.17 on Asia-Pacific Security,” *USIS Washington File*, December 17, 1999.

<sup>6</sup> 請見《一個中國的原則及台灣問題》白皮書，國務院台灣事務辦公室，北京，二〇〇二年二月二十一日。

傷性武器」,「飛彈科技管制體」(MTCR)議題採取不合作之外,北京亦藉對外輸出更多傳統武器、向俄羅斯採購先進武器系統、不向聯合國登錄其對外軍售資料等來掣肘美方。中共也威脅美方不要讓對台軍售危及雙方的「戰略伙伴關係」,影響到台海兩岸對話的機會。

雷根政府在一九八二年七月給台北的六點保證之一是,美國對台軍售之前不與中共磋商取得協議。柯林頓政府正面臨此一挑戰。若一九九六年七月美國國家安全顧問雷克在訪問北京時,向中共允諾一九九六年之內不會對台灣有新的軍售案;一九九八年三月美國武器管制暨裁軍總署署長侯倫在北京提及與中共磋商對台軍售,對台北是一項警訊。<sup>7</sup>台灣向美國要求採購潛艦、中程空對空飛彈(AMRAAM)、P3型長程反潛機、「神盾級」驅逐艦,並探詢與美方「戰區飛彈防禦」(TMD)合作的可能性。<sup>8</sup>其中,以TMD系統引起中共最大的擔憂,反對也最強烈。隨著台海兩岸僵局持續,中共增加對台飛彈部署,美國內部出現一些不利對台軍售。例如,一九八二年八一七公報之前對台灣的六點保證,已因時空環境變化,有必要予以修正;美國對台軍售使台灣更加有恃無恐,不顧中國歷史、地理鄰近因素而自行其是;美國若協助台灣部署TMD,中共會採取相應軍事措施,造成兩岸軍備競賽,台灣不可能獲勝,卻使中共武力更加強大;美國可能因台灣有更強防禦能力及抗拒能力,而更容易捲入台海軍事衝突,兩岸真正和平是談判、對話,而非憑藉軍事平衡。<sup>9</sup>

### 三、美台對中共戰略歧見

---

<sup>7</sup> “Transcript: March 26 John Holum Beijing Press Conference,” *USIS Washington File*, March 27, 1998.

<sup>8</sup> Philip Finnegan, “Longer Reach of China’s Weapons Worries Taiwan,” *Defense News*, Vol. 15, No. 5 (February 7, 2000), pp.1, 19.

<sup>9</sup> Chas. W. Freeman, Jr., “Preventing War in the Taiwan Strait,” *Foreign Affairs*, Vol. 77, No. 4 (July / August 1998), p. 11.

美國「外交關係協會」曾提出十項「有條件與中共交往」原則，包括：不片面採取攻擊性武力；和平解決領土爭端；尊重國家主權；公海航行自由；適度軍力增加；軍事力量透明化；不擴散「大規模殺傷性武器」；經貿投資市場開放；合作解決跨國問題；尊重人權。<sup>10</sup>「外交關係協會」亦建議美國政府對東協國家提供軍事科技、訓練，並與東亞國家有明顯的安全「分工合作」及財務分擔。柯林頓政府已採納「外交關係協會」所提與中共定期舉行高層及高峰會議的建議，同時也接受提議，加強對中共週邊國家軍力協助以嚇阻中共可能的威脅。「有條件與中共交往」的兩條路線是在經濟上將中共融入國際經貿體系，但在安全上要防止一個敵對性中共的出現。由美國在一九九六年加強與日本、澳洲的防衛合作，一九九八年與菲律賓達成「部隊到訪協定」(Visiting Forces Agreement)，可看出柯林頓政府實際上採取對中共「有條件交往」的政策。但是，柯林頓與江澤民在一九九七年、一九九八年互訪，建立「建設性戰略伙伴關係」，雙方歧見雖沒有就此消失，但在「九項框架」之下，美中(共)關係的頻密交往卻易使台灣的重要性更形下降。<sup>11</sup>

部分美國智庫人士認為預測中共將成為「多層面的區域競爭對手」(multidimensional regional competitor)，在中國大陸臨海與邊境具有海上卻敵、競取空中優勢的能力，不僅對亞太駐留美軍具遠程打擊的威脅，對美國資訊優勢形成挑戰，更可以核武威脅美國本土。因此，美國對中共需採取第三條路，即「圍和」(congagement)的政策。美國除繼續與中共「交往」，使其融入國際體系規範之外，亦需對中共的挑釁有「圍堵」的準備，使北京

---

<sup>10</sup> James Shinn (ed.), *Weaving the Net: Conditional Engagement with China* (New York: Council on Foreign Relations Press, 1996), p. 12.

<sup>11</sup> "Text: 10/29 Joint U.S.-China Statement," *USIS Washington File*, October 29, 1997.

因瞭解得不償失而自我節制。<sup>12</sup>此一「圍和」政策建議可能在二〇〇一年美國總統大選形成辯論的焦點。但是，在柯林頓政府改變對中共的「戰略性伙伴關係」之前，台灣對美國過度向中共傾斜深感憂慮。一旦美中（共）新架構正常運作，從長程角度觀察，將對台灣構成重大壓力。台北不希望美中（共）私下直接討論與台灣相關的問題，因為隨著中（美）兩國元首、部長定期互訪與熱線聯繫的建立，北京將有更多向華盛頓施壓涉台議題的機會。例如，柯江在「特殊的國與國關係」提出之後，藉著熱線溝通，美國澄清其立場，中共表達不排除對台動武的政策。台北期待美中（共）改善關係時，美國也要「平行加強」與台灣的关系，而台海兩岸關係也應更加穩定。台北的努力在於使美、中（共）、台的關係是「均衡三角形」或「等邊三角形」，而不是呈現台北在北京之下，北京與華府直接解決「台灣問題」的兩極關係。台北對美中（共）改善關係，並沒有全部予以否定。行政院長蕭萬長表示：「倘若美方與中共改善關係有助於亞太地區的和平與安定，以及中共之改革開放與民主人權的發展，我方自樂觀其成」。我方外交部聲明中，亦對柯林頓總統在民主、自由與人權的執著，表示敬佩。<sup>13</sup>然而，自美中（共）建立「建設性戰略伙伴關係」以來，台北卻沒有明顯見到美、中（共）、台各組關係呈現出積極改善的可能性。反而，因中共堅持「一國兩制」、政治談判，美國提議「中程協議」（interim agreement），而使台北必須提出「特殊的國與國關係」說法加以防禦。

美國和中共在「海上軍事安全磋商協議」（MMCA）之下，可能使未來美國軍艦航經台灣海峽時，因中共要求美軍事先通告，而將台海劃為敏感

---

<sup>12</sup> Zalmay M. Khalizad, Abram N. Shulsky, Daniel L. Byman, Roger Cliff, David T. Orletsky, David Shlapak, and Ashley J. Tellis, *The United States and a Rising China* (Santa Monica: RAND, 1999), pp. 72-75.

<sup>13</sup> 《自由時報》，民國八十六年九月二十八日，版二；十一月四日，版四；<<http://www.mofa.gov.tw/frame23.htm>>.

海域，限制雙方海空軍行動。美國的立場是台灣海峽是公海，美國軍艦有通行自由，既不通知北京，也不通知台北。美國在一九九四年十月黃海事件（小鷹號航空母艦與中共潛艦對峙）之後，覺察到中共海軍活動日益向近洋及遠洋拓展，而必須有一套避免意外措施的機制，但相對而言，中共會就美軍在中國大陸沿海的活動，設法予以規範及限制。若美國與中共軍事交流，涉及空降、登陸、後勤等提升戰力，如美國代訓中共特戰部隊的方案，將會危及台灣的安全。一旦中共接受美軍訓練，提升技巧、戰技，對台灣極為不利。在「柯克斯報告」（Cox Report）及美國為首的北約戰機炸毀中共駐南斯拉夫大使館之後，美國國會對美中（共）軍事交流，提出更嚴格限制，而使台灣受到較少的衝擊。<sup>14</sup>

## 貳、台灣對美工作改進方向

### 一、美國對台政策的方向

#### （一）行政部門

「美國對台政策調整」同意台灣官員可至美國經濟、商務、技術性官署洽公晤談。我方外交及國防官員至美國國務院、國防部（五角大廈）洽公的限制，美方仍無意取消。<sup>15</sup>在「美國在台協會」及「台北經濟文化代表處」所主辦的美、台之間次長級經濟對話，已先後在一九九五年六月、一九九六年九月、一九九八年八月、一九九九年七月，於華府及台北先後舉辦四次。台灣積極爭取此一經濟對話，能由次長級提升至部長級，但美方則多所顧慮。然而，每年十二月的「中美工商界聯合年會」（由中美經濟合作策進會與美中經濟協會共同主辦），則有雙方部長級官員定期集會。一九九二年美

---

<sup>14</sup> Robert Burns, "Chinese General Melts U.S. Officials," AP, January 24, 2000.

<sup>15</sup> 陳一新，《斷交後的中美關係》（台北：五南圖書出版有限公司，民國八十四年），頁二八四至二九二。

國貿易代表署代表卡拉希爾斯 (Carla A. Hills) 一九九四年美國交通部長潘尼亞 (Federico Pena) 一九九六年美國聯邦中小型企業署署長雷德 (Philip Lader) 一九九八年美國能源部長李察遜 (William Richardson) 利用該聯合年會兩年一度在台主辦的機會訪台。若美方派遣部長級官員訪台能定期化，對兩國關係當有象徵性意義。

台灣駐美代表除需與美國主管亞太事務助理國務卿維持暢通聯繫管道之外，我方官員亦需與美國國家安全會議及中央情報局官員開闢經常性會晤管道。美國白宮及國務院均對我方運用遊說公司影響國會的做法有所不滿，雙方行政部門的聯繫工作應儘速恢復彼此的信任，而且宜低調、重實質。美國不允我國外交部長、國防部長訪問華府，致使台北不得不加強與國會的聯繫。

台灣提出「特殊的國與國關係」，部分原因可歸咎於美方提出的對台「三不支持」政策與台海「中程協議」的試探。柯林頓反對國會提升「台灣關係法」位階於美中(共)三個聯合公報之上，也反對美國國會於一九九九年提議的「台灣安全加強法案」(Taiwan Security Enhancement Act)。柯林頓政府在對台軍售的不力，致使美國國會有相對應的措施，也迫使美國國防部在一九九九年先後公布「台海安全情勢報告」(The Security Situation in the Taiwan Strait)、「亞太地區戰區防禦飛彈建構選擇方案」(Theater Missile Defense Architecture Options in the Asia-Pacific Region)。「台海安全情勢報告」明確指出台灣軍事劣勢的部分，除了反飛彈能力外，包括：中共配置在 Su-27 戰機的 AA-11 紅外線空對空飛彈，優於我方的 AIM-9 響尾蛇飛彈與天劍飛彈；中共潛艦戰力足以在台海四周控制航道及佈雷；中共海軍轟六 D (B-6D) 攜帶的 C-601 反艦巡弋飛彈對我方商船和軍艦將構成嚴重威脅；中共對資訊作戰(資訊戰爭、電腦戰爭、電戰、欺敵、心戰等)能力的提升，對我方造成相當壓力。此一報告明白列出中共對台至少有五種動武的方式，分別為：

封鎖、飛彈攻擊、奪取空權、兩棲登陸、資訊作戰等。除兩棲登陸、資訊作戰兩項之外，中共在其他用武方案，有很大的勝算。<sup>16</sup>

美國國防部在「TMD 報告」針對日本、南韓、台灣所面臨的政治、軍事威脅加以分析，討論五種（陸基低空、海基低空、陸基高空、二種海基高空）TMD 系統，指出台灣需十二套陸基低空 TMD、十一套海基低空（Navy Area Defense, NAD），但這兩種 TMD 系統均無法防禦中共中長程飛彈。因此，台灣需考慮其他三種 TMD 系統，如一套陸基高空（發射陣地外加 THAAD 雷達）可涵蓋台灣全島，其他二套海基高空 TMD 的任何一套（需一個船艦陣地外加雷達），也可涵蓋全台灣。<sup>17</sup>

柯林頓政府雖強調對台灣的「三不支持」政策，但對中共以武力威脅台灣，也採取「預防外交」（preventive diplomacy）的舉動。一九九六年三月，柯林頓總統部署自越戰以來最大的亞太軍事兵力，監視中共對台試射飛彈。二年二月在北京公布「一個中國的原則及台灣問題」白皮書之後，美國白宮發言人洛克哈特（Joe Lockhart）表示：美國拒絕（reject）中共使用武力或任何武力威脅，並「嚴重關切」中共對台文攻武嚇的威脅。洛克哈特並舉一九九六年美國派遣兩艘航空母艦至台海附近的例子，暗示中共不能誤判美國的可能反應。柯林頓總統更表明：北京與台北之間的問題必須和平解決，而且要獲得台灣人民的同意。

美國國務院發言人魯賓（James Rubin）表示中共白皮書對台灣拖延談判視為考慮動武的新說法，令人困擾，此乃「無助益的新提法」（unhelpful formulation），而威脅用武對兩岸對話有反效果（counter-productive）。副國

---

<sup>16</sup> “The Security Situation in the Taiwan Strait,” cited in <[http://www.defenselink.mil/pubs/twstrait\\_02261999.html](http://www.defenselink.mil/pubs/twstrait_02261999.html)>.

<sup>17</sup> Report to Congress on Theater Missile Defense Architecture Options in the Asia-Pacific Region, April 1999, pp. 13-14.

務卿塔波特 (Strobe Talbott) 在二月二十二日下午召見中共駐美大使李肇星，表達關切。國防部長柯恩則譏說白皮書不只有白的部分，也有黑暗的部分。柯林頓認為中共白皮書、台灣「特殊的國與國關係」都是與台灣選舉有關，不能斷定中共即將採取對台軍事行動。然而，美國中央情報局局長泰內特 (George Tenet) 則指出二〇〇〇年台海出現軍事緊張的可能性很高 (high potential)。<sup>18</sup>

美國政府內部對中共以武力威脅台灣雖有一致性立場，但在對台軍售上卻有不同的看法。一般而言，美國國家安全會議、國務院較會宏觀考慮中共的因素，但國防部則從較專業觀點來評估台灣的防禦需要，而這可從柯林頓考慮是否出售長程預警雷達、「神盾級」驅逐艦給台灣，是否以暫停對台軍售來報復台灣提出「特殊的國與國關係」，得到一些驗證。<sup>19</sup>

## (二) 國會

台灣對美國國會的遊說工作成績斐然。美國國會在「台灣關係法」、彈性解釋「八一七公報」、支持台北繼續參與「亞洲開發銀行」、支持台北加入「亞太經合會」、「世界貿易組織」、「世界衛生組織」等，都扮演積極關鍵的角色。一九九五年五月，美國眾議院以 396：0 票，參議院以 97：1 票通過決議案，敦促美國政府邀請李登輝總統訪美，迫使柯林頓政府改變決定。二

〇〇年二月一日眾議院以 341：70 票通過「台灣安全加強法案」，迫使柯林頓政府必須認真執行對台軍售。

---

<sup>18</sup> “Transcript: State Department Noon Briefing, February 22, 2000,” *USIS Washington File*, February 22, 2000; “Transcript: Secretary Cohen, French Minister Richard Media Availability,” *USIS Washington File*, February 23, 2000; “Statement by Director of Central Intelligence George J. Tenet before the Senate Select Committee on Intelligence on the Worldwide Threat in 2000: Global Relations of Our National Security,” February 2, 2000.

<sup>19</sup> Erik Eckholm with Steven Lee Myers, “Taiwan Asks U.S. Let It Obtain Top-Flight Arms,” *New York Times*, March 1, 2000.

在中共加強對美國國會遊說之後，台灣應繼續加強對新進國會議員的遊說工作。我方原來推動美國國會能通過支持台北參與聯合國的決議案，而美國眾議院國際關係委員會亦曾於一九九五年八月舉行相關的聽證會，但在台海兩岸軍事緊張出現之後，衝擊到美國國會對台灣參與聯合國的支持。一九九六年九月下旬，美國眾議院通過的決議案，只附議「歐洲議會」表達支持台灣加入功能性國際組織，而針對聯合國，也只是支持設置研究委員會探討台灣的參與問題。<sup>20</sup>在柯林頓總統於一九九八年六月表示不支持台灣加入聯合國之後，使美國國會對台灣參與國際組織的支持方向，也有所改變。台灣對美國國會遊說的重點，宜轉向爭取加入「世界貿易組織」、「世界衛生組織」及其他功能性組織，並促使參院也能通過「台灣安全加強法案」。

對台灣最重要的是，美國國會繼續支持並關切台海安全。一九九六年台海軍事緊張，美國參議院外交委員會亞太小組（二月七日）及眾議院國際關係委員會亞太小組（三月十四日），先後召開有關台海危機的聽證會，就時機而言，相當迅速及配合。在柯林頓總統決定派遣兩艘航空母艦至台海附近之後，三月十九日，眾議院通過決議案（H. Con. Res. 148），呼籲：在台灣遭受侵略、飛彈攻擊、封鎖時，美國軍力應協防台灣；三月二十一日，參議院通過決議案（S. Con. Res. 43），呼籲柯林頓政府重新評估售台軍事物資的質與量，使之足以應付逐漸升高的軍事威脅。<sup>21</sup>在台灣二代兵力陸續成軍之後，而中共又不斷向俄羅斯採購先進武器、竊取美國高科技，致使美國國會密切注意台海軍事平衡動態，但美國政府對台灣真正需要的防禦武器系統（如潛艦），仍多所保留。一九九九年，美國眾議員柯克斯（Christopher Cox；共和黨，加州）領銜的「柯克斯報告」指控中共竊取美國七種核彈頭機密，

---

<sup>20</sup> *Congressional Record*, September 24, 1996, pp. H10911-10913.

<sup>21</sup> *Congressional Record*, March 19, 1996, pp. H2342, 2378; March 21, 1996, pp. S2625-2626; 張旭成，《台灣外交與台灣安全》（台北：月旦出版公司，一九九七年），頁一五六。

並提出三十八項建議，其中有十六項針對美國國會本身，如：評估美國損失、改進反情報能力、嚴格管制出口、監督外國代射美國衛星等，並要求美國政府採取行動遏止俄羅斯移轉武器系統及重要軍事科技給中共。「柯克斯報告」亦指出中共自美國竊取的科技將強化北京對台動武的軍事能力。<sup>22</sup>

美國國會在李登輝總統提出「特殊的國與國關係」之後，有部分議員如參議員托利西里（Robert G. Torricelli；民主黨，新澤西州）湯姆斯（Craig Thomas；共和黨，懷俄明州）眾議員蘭托斯（Tom Lantos；民主黨，加州）等，對台北的新說法及未先知會美方，並不諒解。儘管如此，眾議院仍以絕大多數票數通過「台灣安全加強法案」，主要在於此一法案提出七點「台灣關係法」忽略的部分，如：一、任何有關台灣最終地位的決定，需獲台灣人民明確的同意；二、確認「台灣關係法」優於一九八二年八一七公報；三、美、台兩軍直接保密通訊；四、美國總統需提出對台軍售的年度報告；五、美國國防部長需提出台海安全情勢年度報告；六、美國國防部長需提出有關因應亞太地區（包括台灣在內）的緊急事故能力報告，且適時更新之；七、美國國防部長需提出美台加強聯合訓練及人員交流計畫。<sup>23</sup>

美國國會在中共人權、經貿、西藏、台灣等議題上，經常採取抵制中共的立場，更與柯林頓總統站在對立面。以一六屆美國國會為例，與中共有關的國會決議案幾乎都是批評中共，如「支持中國民主黨」（H. Con. Res. 6）、「支持一中一台」（H. Con. Res. 166）、「針對中共人權案」（S. Res. 45）、「中共信仰、意見、集會自由」（S. Res. 217）、「要求中共放棄對台用武」（H. Con. Res. 22）、「中共停止迫害法輪功信徒」（H. Con. Res. 218）、「中共加入

---

<sup>22</sup> Report of the Select Committee on U.S. National Security and Military / Commercial Concerns with the People's Republic of China, Submitted by Mr. Cox of California (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1999), p. xxxiii.

<sup>23</sup> *Congressional Record*, February 1, 2000, pp. H103-121.

世界貿易組織前需美國國會批准」( S. 743 ) 「天安門事件十週年」( S. Res. 103 ) 「台灣安全加強法案」( S. 693; H. R. 1838 ) 「強制墮胎譴責法案」( H. R. 138 ) 「台灣關係法二十週年」( S. Con. Res. 17 ) 「美澳門政策法案」( S. 1430 ) 「禁止出口衛星至中國大陸」( H. R. 281 ) 「支持世界西藏日」( H. Con. Res. 156 ) 「關切美國繼續使用巴拿馬運河」( S. Con. Res. 61 ) 等。<sup>24</sup>美國國會對中共採取較白宮、國務院強硬的立場，使得台灣有獲得較大支持的空間，而台美之間沒有正式外交關係，也迫使台灣必須爭取國會的支持。

在中共發表「一個中國的原則及台灣問題」白皮書之後，美國參、眾議院外交委員會主席赫姆斯( Jesse Helms ) 吉爾曼( Benjamin Gilman ) 均發表聲明回應。赫姆斯對中共降低犯台門檻、升高對台威脅深感關切；吉爾曼指出中共對台白皮書反映柯林頓政府已讓北京以為：美國不會遵守對台灣的道義與安全承諾。<sup>25</sup>美國國會原先較反對「台灣安全加強法案」的參議員，大多發言反對中共對台白皮書，參議員湯姆斯、凱瑞( John Kerry; 民主黨，麻州 ) 達休爾( Tom Daschle; 民主黨，南塔科達州 ) 等人，均對中共白皮書提出異議，認為不利國會通過對中共的「永久正常貿易關係」( PNTR )<sup>26</sup>

### (三) 媒體、學界與智庫

美國媒體如《紐約時報》、《華爾街日報》對一九九六年中共以飛彈威脅台灣總統大選，都以社論大力支持台北，並呼籲柯林頓派遣第七艦隊巡弋台海。<sup>27</sup>雖然美國媒體及一九九六年民主黨黨綱支持柯林頓政府派遣兩艘航空母艦至台海附近，但美國學界對此一決定卻有不同的看法。奧森柏格

---

<sup>24</sup> 請見 <<http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query>>.

<sup>25</sup> “Text: Chairman Helms, Gilman Statements on Threats Against Taiwan,” *USIS Washington File*, February 23, 2000.

<sup>26</sup> Tyler Marshall, “U.S. Condemns China’s Taiwan Warning,” *Los Angeles Times*, February 23, 2000.

<sup>27</sup> “The Bludgeoning of Taiwan,” *New York Times*, March 8, 1996, p. A30; “Bring Back the Seventh Fleet,” *Asian Wall Street Journal*, January 29, 1996, p. 6.

( Michel Oksenberg ) 認為美國又介入到中國人的內戰；包大可 ( A. Doak Barnett ) 認為派遣兩艘而非一艘航空母艦是過度反應；高龍江 ( John W. Garver ) 則認為派遣第二艘航艦比第一艘更重要，一艘只代表象徵性、展示，二艘則是真正的實力。<sup>28</sup>

美國學界及智庫愈來愈傾向明確告知台北，任何逾越台灣事實獨立的路線，不可能獲得美國支持，而因此引起的台海軍事緊張，台北也需要自己負責。基本上，美國的「戰略性模糊」政策受到媒體及學界的支持，反對的只是少數。在不是由台灣挑釁而引起的台海危機，美國媒體、學界認為就不能袖手旁觀，但對軍事介入到何種程度卻有許多模糊不清之處。美國學界及智庫對不支持台灣加入聯合國有較大的共識，但大多支持台灣加入「世界衛生組織」、「世界銀行」、「國際貨幣基金」及其他功能性國際組織，但他們大都要求台北先與北京協商出參與的技術性細節。<sup>29</sup>

《紐約時報》在台北提出「特殊的國與國關係」之後，在其社論指出李登輝的談話不僅挑戰現狀，也是實質上主張獨立，而美國需讓台北了解不應激怒中共，以免自食惡果。但是，在中共對台白皮書之後，該報社論指出：中共若不克制將有害其利益，並歸咎北京的舉動導致台海兩岸緊張。<sup>30</sup>《華盛頓郵報》則在「特殊的國與國關係」上，採取較同情台灣的立場，指出不能因台北未依北京所願就予以指責；該報社論指出柯林頓政府對中共的台灣

---

<sup>28</sup> Michel Oksenberg, "Taiwan, Tibet, and Hong Kong in Sino-American Relations," in Ezra F. Vogel (ed.), *Living with China: U.S.-China Relations in the Twenty-first Century* (New York: W. W. Norton & company, 1997), p. 72; A. Doak Barnett, "Dangerous Dilemmas: The Unresolved Problem of Taiwan's Future," *American Foreign Policy Interests* ( August 1996 ), p. 16; John W. Garver, *Face Off: China, the United States, and Taiwan's Democratization* (Seattle: University of Washington Press, 1997), p. 103.

<sup>29</sup> Oksenberg, "Taiwan, Tibet, and Hong Kong in Sino-American Relations," p. 75.

<sup>30</sup> "New Tension over Taiwan," *New York Times*, February 23, 2000; "The Volatile Issue of Taiwan," *New York Times*, July 15, 1999, p. A22.

主張不能再以「戰略性模糊」而應以「戰略性明確」加以因應，而專欄作家威爾（George F. Will）則指責北京對台白皮書，認為美國兩黨總統參選人應以海基 TMD 部署台海附近並支持「台灣安全加強法案」。<sup>31</sup>《華爾街日報》則指出「台灣安全加強法案」並非挑釁，而是對中共一連串威脅行動的反彈，但台灣不能因此就獲得一張可激怒中共的授權狀。<sup>32</sup>

美國智庫之中較明確支持台灣立場有「傳統基金會」（Heritage Foundation）、「美國企業研究所」（AEI），其餘大多在對中共戰略思考，置台灣於次要地位。美國著名的中國通也是以研究中國大陸為主，較少專研台灣事務。李侃如（Kenneth Lieberthal）何漢理（Harry Harding）提出有關兩岸的過渡性協議或安排，刺激了美國政府的思考。然而，美國在蘇聯瓦解之後，出現了以美國國會助理為主的一批對中共強硬人士。在這組「藍隊」的專家雖不全以中國研究為主，但對美國的中國政策形成掣肘的作用，而促使美國政府提出「台海安全情勢報告」，並限制美中（共）軍事交流；國會撥款設立研究中共軍事發展的中心；任命大使級官員處理西藏事務；國務院需每年發表宗教報告書；國會研擬「台灣安全加強法案」，提升對台軍售的決策地位。<sup>33</sup>美國學界、專家在台海兩岸議題發表意見者，約有七類人士：研究中共的學者、研究台灣的學者、退休外交官（如李潔明 James Lilley、白樂崎 Matala Bellocchi）退休國會議員（如努恩 Sam Nunn、漢米爾頓 Lee Hamilton）退役將領（如馬克維登 Eric McVadon）國防部特約顧問（如白邦瑞 Michael Pillsbury）研究美國戰略的學者專家。在「藍隊」、「紅隊」對抗的過程，「紅隊」較佔上風，他們認為中共成為超級大國，美國需

---

<sup>31</sup> “China’s Threats,” *Washington Post*, February 23, 2000, p. A20; George F. Will, “The Right Response,” *Washington Post*, February 27, 2000, p. B7.

<sup>32</sup> “Affronting China,” *Wall Street Journal*, February 9, 2000.

<sup>33</sup> Robert G. Kaiser and Steven Mufson, “‘Blue Team’ Draws a Hard Line on Beijing,” *Washington Post*, February 22, 2000, p. A1.

取得其合作，否則美國會處處受到阻撓，而在「台灣問題」上，維持安全穩定重於維持現狀，故需提出一穩定架構來保持動態平衡，而非採取消極不介入的立場。

在支持台灣加強反飛彈能力及加入「戰區飛彈防禦」(TMD)的部分，除《華爾街日報》社論(1996.3.29)「傳統基金會」、共和黨一九九六年總統提名人杜爾(Bob Dole)大部分眾議員之外，另有很強的反對聲浪。<sup>34</sup>除「傳統基金會」之外，美國智庫極少有力倡出售足夠高性能武器給台灣的建議。較流行的說法是台海兩岸正從事一場軍備競賽，而且會波及到兩岸對話時程。這種說法對我國相當不利，台灣應及早防止美國與中共聯合對我方採購武器的種類設下限制。台北凸顯「中國威脅論」及中共軍力部署南移、密集演訓的相關資訊，當有助於說服美國了解我國的正當性防衛需求。

## 二、台灣宜調整的做法

### (一) 外交部

在一九九四年九月「美國對台政策調整」之後，美國已依照檢討報告與我方舉行雙邊次長級經濟對話、簽訂「貿易暨投資架構協定」、同意我駐美機構更名為「台北經濟文化代表處」。但是，柯林頓政府在我方加入國際組織方面，並無一如承諾予以協助，對我高層領袖訪美亦朝「極少、個案、從嚴」方向修正。外交部目前的工作目標如下：一、積極加強與美行政部門溝通；二、促進美國助我參與國際社會活動；三、籲請美國忠實履行對我之安全承諾；四、持續進行台、美高層官員互訪；五、加強雙邊經貿合作關係；六、加強宣揚我國民主與自由成就；七、提昇雙邊實質關係。然而，外交部在對美工作有下列數點阻力。

---

<sup>34</sup> 1997 *Congressional Quarterly Almanac*, pp. 8-40, H180; Nigel Holloway, "On the Offensive," *Far Eastern Economic Review*, May 23, 1996, p. 34.

外交部及駐美代表長期以來面臨國內各單位駐外館人員各自為政，駐美代表處內部政策執行無法有效溝通、整合問題。外交部及駐美代表處亦面對外交或僑務孰重、結交駐在國重要人士或招待國內官員及立委、監委孰重的問題。駐外代表一旦以僑務及接待國內要員為重時，對外工作勢必大打折扣。外交部在對美工作面對體制之外的壓力，如外交部對台灣綜合研究院與卡西迪(Cassidy)的簽約持保留態度，並以卡西迪破壞行情為由予以抵制。外交部需要有體制之外的競爭壓力，但能否透過溝通、協調、整合的方式，尋求外交部與台綜院之間的分工或配合，卻有許多檢討之處。

外交部另一個該檢討的部分是對「大陸政策與外交政策」位階有不同的看法。由於缺乏國家安全戰略形成、整合與協調的機構，致使外交部隨不同部長而有不同的政策說辭。前外交部長錢復堅信「大陸政策高於外交政策」，因此他認為邦交國只是數字的問題。然而，前外交部長章孝嚴則主張兩者應相形不悖，相輔相成。台灣在進行對美工作之前，應在外交部形成一套完整、一致性的說法，不要讓美方認為務實外交純粹是台灣內部不同黨派的政治考慮，而忽略台灣外交孤立不符合聯合國憲章精神及受不公義的對待。台灣駐美代表若不能事先知悉台北提出「特殊的國與國關係」動機，就難以反映政府的立場，一旦台北政策成形，則不應有任何執行政策不力的現象。由於美國是兩岸關係動態最關心的聽眾，陸委會也涉及對美國的宣傳、溝通工作，甚至是主導的單位。如何加強外交部與陸委會在對美工作的協調、整合，或設置外交與兩岸關係整合涉外機制，應有其迫切的需要。<sup>35</sup>此一協調涉外機制可針對美國所建議的「中程協議」、「第二軌道」(track two) 對話、「信心建立措施」(confidence-building measures)，研擬各項因應方案。

台灣以外交部為主導，每年均給予美國部分大學及智庫經費補助。這項

---

<sup>35</sup> 連戰，「推動全民外交開創世紀新局」，《中央日報》，民國八十九年二月一日，版三。

「中美學術合作整體規劃與績效評估」委由政大國關中心執行評估工作，而補助經費由數萬美金至數十萬美金不等。若以城市計，外交部對華盛頓哥倫比亞特區內的智庫、大學補助最多，形成資源集中，甚至造成重疊（如某一智庫召開研討會，所能邀請的對象大多也同時獲得台北的贊助）。由於外交部駐美代表處部分官員在與密西根大學教授李侃如溝通不良，致使《紐約時報》於一九九六年四月九日刊登 Elaine Sciolino, “Taiwan's Lobbying in U.S.: Mixing Friendship and Hardball”一文，揭露李侃如未能配合台北政策而遭終止經費補助的緣由。一九九九年，外交部委請我方學者赴美智庫、大學進行短期研究，適時傳達台灣的看法，若他們能與我駐外單位有更密切的結合，當可發揮更大的功效。台灣對美遊說工作由外交部、新聞局、企業界、政黨分頭進行，應考慮及早設置一個較宏觀、具整合性的協調單位。

## （二）新聞局

新聞局在與美國新聞媒體聯繫，爭取美方報導有利中華民國政府新聞，投入相當人力與物力。新聞局曾委託美國公關公司 The Hannaford Company 代為搜集美國新聞平面媒體有關台灣的報導。此一委託早已停止，而它的工作部分由台灣駐美新聞官員及卡西迪公司所取代。隨著網路使用普遍，新聞局首創「台灣大標題」(Taiwan Headlines) 電子報紙，使國外人士能了解台灣動態，有其特色，但若將政府政策即時以英文翻譯，當可增加它被引用的頻率。近年來，新聞局積極安排將我政府首長文章刊登於美國智庫所出版的刊物上，如 *Orbis*、*Foreign Affairs*。新聞局局長常前往美國重要智庫、大學演講，闡述我國基本立場，爭取美國友人支持。新聞局時常籌組學者團赴美國、加拿大等重要研究中心，交換有關台灣民主化進程、台海兩岸關係及我方尋求加入國際組織等問題的看法。

新聞局每年對國內有「重要學術專門著作出版補助」，除此之外，是否考慮對我學者、專家在美國學術期刊、雜誌發表有關台灣外交、國防、經濟、

大陸政策的文章，予以經費補助。這可鼓勵國內學者專家朝提升國際學術水準發展，也可使國際社會從專業角度來增進對台灣動態的了解。事實上，我國外交部、新聞局贊助所召開的研討會很多，但台灣法、政學者主動投稿美國期刊的現象並不多見。

新聞局駐美官員除與美國媒體、學界聯絡外，宜隨時注意輿情，必要時以投書方式澄清或陳述我方立場。新聞局駐紐約的「中華新聞及文化中心」，英文名為“Chinese Information and Culture Center”，易為美國民眾誤以為中共的新聞文化中心，致使我方耗費巨資，又有替中共宣傳的可能性。若能改成了 Taipei Information and Culture Center 則可以讓美國民眾易於區分。該中心座落洛克斐勒中心，地段租金昂貴，而至中心劇場觀戲的每一張票價遠低於成本所需。在國家預算緊縮，我方是否仍維持此一新聞文化中心的運作方式，宜加以檢討。

### （三）國安會、國安局、國防部

在我國「國防法」第九條「總統為決定國家安全有關國防大政方針，或為因應國防重大緊急情勢，得召開國家安全會議」。自一九九六年三月台海危機以來，台美國家安全會議高層官員有多次在美國紐約會晤的紀錄。國家安全會議位階高，卻未能有效獲取各相關單位資料，致使研判上有許多提升的空間。若國家安全會議增設研究處，網羅更多地區性及功能性專家，將有效提升對美工作的成績。因此，國家安全會議應發揮協調整合大陸、外交、國防、經貿等事務的能力，而在對美的工作上更宜設置任務小組，由副秘書長、諮詢委員、涉美部會司長級官員等共同討論、交換資訊、分配執行相關業務。國安局每週於局本部有「一週要情研析」，針對美國對台、對中共政策動態，邀請學者專家出席報告。<sup>36</sup>國安局內部研析員在經歷一段時間專業

---

<sup>36</sup> 王作榮，《壯志未酬》（台北：天下文化，一九九九年），頁二四九至二五一。

訓練之後，亦會被派往我駐美文化經濟代表處。國安局駐美官員對公開及秘密相關資訊之掌握，應與外交部駐館官員密切協調。有鑑於駐外代表處公文時有外洩或遭竊聽，國安局應在通訊安全方面加強防弊。國安局官員外語能力加強對專業情報判斷有所裨益，而是否能由網際網路蒐集重要資訊，也是很迫切的課題。國安局與外交部、新聞局人員在國家安全工作調配上，應有較多的交流。國家安全會議與國安局的聯繫工作亦應加強，人員升遷應合而為一，做一整體的考量，而非各管各的業務，不能發揮上、下游分工的功能。

在對美軍事採購上，雖涉及對美關係，但向例由國防部或軍職人員主導。台灣與美國的國防戰略對話，亦是由國防部官員代表。由於美國對台軍售事關台海安全，若能由國家安全會議協調外交部、國防部、陸委會，提出更具說服性的說帖，可避免由美國片面決定出售何種武器系統給台灣的困境。國防部主導 TMD 的建案，但 TMD 不僅涉及國防，也與兩岸關係、對美關係直接關聯。台海兩岸的軍事領域「信心建立措施」亦涉及各部會與對美的文宣訴求，也不宜由國防部單獨負責，應由國家安全會議統合協調，提供新總統參考。

#### （四）經貿部門

以一九九八年為例，台灣為美國第七大進口國及第七大出口國，第六大貿易逆差國，第七大貿易伙伴（次於加拿大、日本、墨西哥、中共、德國、英國），雙邊貿易額為四百九十億美元。台美貿易額佔台灣全球貿易總額 22.7%。台灣是美國第七大出口國，中共是美國第十一大出口國。台灣是美國農產品第五大外銷市場，中共則為第八大市場。<sup>37</sup>台灣與美國的經貿對話管道，除可在「貿易及投資架構協定」、「次長級經濟對話」、「中美工商聯合

---

<sup>37</sup> 「中美經貿重要數據」，外交部北美司，民國八十八年八月。

年會」等，進行雙邊高層經貿官員制度化溝通之外，亦可在「亞太經合會」多邊架構下，進行高層經貿、財政部長的會談。美國近年來解除依據「培利修正案」對我的制裁，亦將台灣自特別三 一觀察名單除名。美國至少有三十九州與台灣結盟，十七州在台設有辦事處。無論是美國在台灣投資，或者是我在美國的投資，均有很大成長的空間。台灣唯有對美國各州、商界進行草根的遊說、採購、投資等工作，提醒美方注意台灣市場較中國大陸來得大，才能厚植我國對美國的外交工作基礎。在經建會主委代表李總統出席「亞太經合會」經濟領袖會議的前例之下，我方宜考慮讓外交、經貿首長有職務交換的經驗，最重要是外文能力、專業學識俱佳，才能發揮「經貿外交」出擊的效果。台灣與美國之間尚有人蛇偷渡案及毒品管制合作案，亟待我方法務部調查局與美國聯邦調查局進行合作，才能徹底洗刷「人蛇走私國」及「毒品轉運國」的惡名。<sup>38</sup>

## 結論

台灣在地理上無法遠離中國，在一九五四、一九五八、一九九六年台海危機，美國均被迫捲入。台灣是美國、中共三項公報上的主要議題，不管美中（共）關係改善或惡化，都對台灣造成衝擊。美國對中共的犯錯，不滿意但需忍耐，對台灣的犯錯，卻可不滿意也不需忍耐。台灣夾在美中（共）之間，應讓犯錯、不協調的空間儘量縮小，而迴旋在兩大國戰略合作或對峙均非易事。國家安全會議宜統籌各部會、學者專家組成對美任務小組，研究美國各部會、專家對台海兩岸各項議題（如 TMD、中程協議、「台灣安全加強法案」、軍售等）的特定立場。台灣亦應積極鼓勵美國學者至台灣學習中文或撰寫博士論文，而對美國大學、智庫的補助，亦應嚴格評估成果，並加強

---

<sup>38</sup> “Text: 1999 International Narcotics Report Statements of Explanation,” *USIS Washington File*, March 2, 2000.

與沒有接受我方贊助智庫的聯繫。

台灣對 TMD 宜低調處理，不需過早、過度表明我方立場，應將中共反對 TMD 的對象，導向美、日身上，而不是台灣。台北亦應加強與美國有關 TMD 研究的專家聯繫，以客觀立場研究 TMD 對我有利之處，及其防禦盲點（如對中共巡弋飛彈無法攔截），並評估對我國防預算所造成的排擠效應。台北亦應採取漸進原則，以低空 TMD（愛國者三型）為採購目標，「愛國者三型」飛彈即將於二〇一一年左右操作部署。在我方已有三套愛國者系統之後，有意增購數套，由台北擴及台中、高雄的飛彈防禦，此即為低調的做法。但是，台灣的當務之急是讓美國了解台海軍力平衡的重要性，美方任何削弱台灣安全的可能做法，不僅使台北更無意願與北京協商，也會使中共更傾向以武力相要脅，而增加美國被迫以軍事介入的機會。

柯林頓政府除緊縮「一個中國」政策彈性外，它仍延續美國原有的處理台海兩岸關係立場，如：反對台海兩岸以武力解決爭端；鼓勵台海兩岸接觸；不做台海兩岸的調停者。基本上，美國對台海兩岸關係的中心立場就是以和平手段解決「台灣問題」，而在此前提之下，才有「一個中國」的堅持。台灣應多讓美方了解我國具體恢復兩岸對話的步驟，顯示我方政策立場底線，何者立即可行，何者不可行。我方對美方所提「中程協議」可拒絕，但對「第二軌道」、「信心建立措施」加以反對，卻無道德的正當性。「第二軌道」是安全對話的世界潮流，「信心建立措施」亦同。即使我方反對「中程協議」，在反對之前，可先要求美方釐清它所要扮演的角色，甚至提出台北對美國的期待，作為我方進一步考慮「中程協議」的先決條件。在陸士達提出「中程協議」之後，雖然尚未成為美國國會、輿論接受的觀點，但若台海兩岸遲遲未走出僵局，而中共又步步進逼，美方更高層官員有可能再提「中程協議」，而對我方形成進一步壓力。我方宜在「信心建立措施」上有較大幅的改變表態，在北京之前，先求掌握國際文宣對我的支持。