

美、中「戰略夥伴關係」下的台灣安全

◎陳國雄、蘇進強

冷戰時期的1972年開始，美國採取「聯中制俄」策略，與中國進行關係正常化，乃至1979年建立正式外交關係，1989年北京發生的天安門事件，致使美、中關係陷入低潮，繼之蘇聯崩解，國際局勢正式進入後冷戰時代，美國「聯中制俄」的戰略需求不再，美、中關係卻因人權議題、武器擴散以及貿易摩擦等歧異而持續失和。1996年台海危機期間，美國派遣兩個航空母艦戰鬥群巡弋台海附近，致使美、中關係達於冰點。其後，雙方為修補關係，美國逐步採取與中國「全面性擴大交往」政策，中國亦以「增進了解，擴大共識，發展合作，共創未來」為對美外交指導方針，盡力彌合雙方關係，遂有1997年10月江澤民訪美之行，建構所謂的美、中「戰略夥伴關係」。

所謂「戰略夥伴關係」，係後冷戰時代國家與國家之間關係的泛稱，實質關係常依協議內容而定，並非有如冷戰期間的「軍事同盟」可比。以美、中之間的「建設性戰略夥伴關係」而言，係以「雙方就各種如人權、禁止核子擴散和貿易等可能合作的議題，在一個較大的架構下，發展合作關係」為訴求，當然絕非等同於「軍事同盟」，此為必須釐清之處。

後冷戰時代的特質是「以經濟競爭替代軍事對抗」，經濟上的密切交往不但可以增加國家利益，同時有助於降低相互間的敵意，減少軍事衝突的可能性。中國乃是擁有十三億人口的大國，經濟發展之後的市場潛力不容忽視，全球性的貿易規範、環保議題、武器擴散與管制等議題，中國的缺席都無法獲致全面性解決。誠如美國國家安全顧問伯格於1997年3月27日所言：「一個穩定，政治、經濟更開放，軍事上不具侵略性的中國符合美國的利益。」；柯林頓在1997年10月24日發表「中國政策」演說時也表示，中國成為一個穩定、開放且不具侵略性，並且崇尚自由市場、政治多元和法治，而且願意和美國合作建立穩定的國際秩序的國家，如此的中國而非內向且和外界對抗的中國，深深符合美國人民的利益。柯林頓的「中國政策」訴求，希望中國成為促進世界以及區域安全與和平的一股力量，同時把中國進一步納入世界貿易體系，以「維持世界以及亞洲的和平與安定」、「禁止大規模毀滅性武器擴散的管制」、「打擊販毒和國際幫派犯罪活動」、「促使全球貿易和投資儘量自由、公平和開放」，這些都是符合美國長遠的利益。由

◎本文作者陳國雄是戰略研究專家；蘇進強是台灣時報總主筆。本文為新世紀智庫國家防衛委員會國防戰略研究小組共同意見，由陳國雄先生撰寫，本小組召集人為蘇進強。



是觀之，美國採行對中國全面性交往的政策乃是合乎美國的國家利益，而美國對中國的具體要求在於：

1 · 禁止大規模殺傷武器的擴散與管制，不以武力解決爭端，以維護世界與區域的和平與安定。

2 · 開放中國市場，掃除不公平的貿易障礙，以便平衡美、中的貿易逆差。

3 · 促進中國的人權標準，催化中國實施民主政治，以降低中國政權的威脅性格。

從中國的角度來觀察，美、中之間的擴大交往，其主要目的在於：1 · 提高中國在國際上的影響力；2 · 確保美國所提供的龐大市場；3 · 繼續獲取美國的投資及高科技；4 · 透過美國途徑解決台灣問題。

綜觀美、中全面性交往的過程中，中國提出「堅實、清楚而明確的保證」，不再協助伊朗發展民用核能發電計畫，作為美國允諾出售核能技術給中國的條件；不再出售巡弋飛彈給伊朗，也不再提供技術給伊朗改良飛彈，換取美國政府於今年3月間解除限制美商向中國輸出核能科技的禁令，美商因此即可出售價值數十億美元的核子反應爐，中國也因而得以獲取美國的核能設備與科技。

於美、中之間所進行的軍事交流活動，根據美國國防部高層官員的說法，其目的在於增加中國人民解放軍的透明度，設法了解中國軍事

現代化的進程，降低軍事衝突的可能性，其次，美國與中國的軍事交流也有嚇阻作用，藉著邀請中國將領參觀美軍設施、航空母艦和戰機的操演，讓中國知道一旦發生衝突將會面對何種後果，儘管中國與美國交流時有隱藏實力現象，但是過去一年半以來，美國在使中國軍事透明化和參訪「解放軍」設施方面，也已獲得「適度的成效」。

在掃除不公平貿易方面，顯然尚未達成令美方滿意的成效，美、中之間有關中國加入世界貿易組織（WTO）之貿易談判始終無法達成，根據統計顯示，美國與中國貿易逆差問題也日益嚴重，1997年度高達497億美元，直逼美國對日本的556億美元，這才是美方目前所關注的焦點，希望中國方面採取結構性改善措施，進一步降低關稅及開放市場，以符合世貿組織的入會要求，這也是中國無可迴避的頭痛議題。在此當口，美、中之間雖有人權議題的歧異，但已成為貿易談判下的玩偶，只要中國適度開放市場，並象徵性放逐「民運人士」人質，都能夠贏得美方的適度肯定。

繼去年十月江澤民訪問美國舉行「柯江高峰會」後，今年六月下旬柯林頓回訪中國之行，為美國與中國「全面性擴大交往」的必然過程。另以實際發展的情況觀察，美國自從1996年中開始發展與北京全面性交往關係以來，美國與台灣的關係非但沒有疏離，台、美關係卻

也益加密切。美國在台協會自1997年7月1日起，改變過去在香港核發簽證的作法，直接在台北核發簽證，且在赴美簽證的國籍欄註明為台灣「TAIWAN」；美國對台軍售事項均如約順利進行；去年底，國務院主管東亞事務的助卿陸士達明確表示美國與兩岸關係可以同時增進；柯林頓總統也以「最嚴重關切」的語氣，重申美國對台灣的安全承諾。在此期間，美國政府一再公開表示，美國雖然與中國進行全面性交往，但是美國與中國的交往，不會影響美國對台政策，也不會影響台、美關係，包括雙方的軍售關係。顯然，美國與中國擴大交往的過程中，並無因而降低對台關係。

儘管如此，今年3月間美國主管武器管制暨國際安全的代理國務次卿霍倫在北京表示，美國對台軍售議題將是美國和中國例行對話的一部分，其後亦傳聞美、中將於6月底柯林頓訪問北京時發表包括「停止對台軍售」的第四公報，引起台北方面的極大疑慮。針對美國改變對台軍售立場的傳聞，美國政府均先後提出否認，澄清美國現行的對台軍售仍然依據「台灣關係法」，以及「八一七公報」的相關規定制定政策，否認美國會就軍售問題和中國「事前諮詢」，柯林頓政府也重申，美國仍將繼續信守雷根政府1982年與中國簽定「八一七公報」之前，向台北方面承諾的六項保證，包括「不同意在對台軍售前，先與北京諮詢」，及「不同意設定終止對台軍售日期」等。

中國與美國發展戰略對話關係的目標之一，

就是要利用與美國的外交管道解決所謂「台灣問題」。從美國與中國進行「戰略對話」開始，北京一再將華府對台軍售與限制國際武器擴散的議題掛鉤，一方面表示願意配合停止對外輸出大量毀滅性武器，但同時也要求美國遵照「八一七公報」逐年降低對台軍售數量；美國方面的回應則千篇一律是，美國對台軍售的政策係依據「八一七公報」，以及「台灣關係法」的相關規定執行；且軍售內容只限於防禦性武器，與美國要求限制大量毀滅性武器的政策無關。

台灣與美國並無正式外交關係，但美國根據「台灣關係法」執行對台軍售，形式上雖不能視同軍事盟友關係，但其實際功能則未稍遜，何況，美國對外軍售政策乃著眼於「兵力投射」的延伸，而非僅及於商業利益，倘若美國對台軍售的程度未達足以防衛之所需，甚或終止對台軍售，即可視同美國背棄對台灣的安全承諾。因為事屬金錢交易之軍售都不願意，一旦台海爆發戰爭危機之際，當無派兵兩肋插刀之理，美國對台軍售為台灣國防安全的關鍵因素之一，美國對台軍售立場，實為考驗美國對台安全承諾的試金石，絕非誇詞。

歷來華府諸多支持台灣的聲音，呼籲美國行政部門不可因與中國擴大交往而犧牲台灣的利益，所提出美國必須堅定支持台灣安全的理由，可歸納為如下：

1 · 目前中國持續從俄羅斯所獲得的軍事裝備，未來幾年內即將掌控台灣的制空權與制海



權，倘若美國在對台政策上讓步而停止或降低對台軍售，台灣因無法繼續獲得美國高性能武器，則台灣海峽的軍事平衡勢將打破，此種情況將會鼓勵中國採取強勢作為，並誤導中國認為於必要時刻可以使用武力解決台灣問題，屆時，美國可能要花更高的代價彌補維持亞太地區的穩定。

2·基於台灣民主化的成就以及蓬勃發展的自由經濟體制，美國絕不能因為與中國發展關係而輕言犧牲台灣在政治與經濟上的成就。

3·美國對台海兩岸的「一個中國」政策，乃是基於「三個公報、一個台灣關係法」，美國的「八一七公報」限制對台軍售的前提是「和平解決台灣問題」，「台灣關係法」乃是美國的法律，其中承諾提供足夠的防衛性武器，並保障台灣的安全。自1979年以來的台海均勢，以及由「台灣關係法」、「八一七公報」等多項並存所建構的美、中、台三邊架構，並沒有任何轉變的需要。

4·美國對台停止軍售，中國會更加膽大妄為，台灣在安全方面遭受恫嚇之危疑下，可能自認被逼牆角而走向極端，台灣可能尋求其他安全支柱，或是極力研製核生化等毀滅性武器以「嚇阻」敵人侵略，台海局勢則可能朝向不幸方向發展，亞太局勢亦將因而陷入極不穩定局面。

除了上述理由之外，若以1997年9月間簽訂的「日美安保新指針」而言，冷戰時期的「日美安保條約」維持安全的範圍雖然包括菲律賓

以北、台灣、朝鮮半島等遠東地區，主要應付的安全威脅來自北韓和蘇聯，如今蘇聯已經崩解，來自俄羅斯的安全威脅已然消除，北韓也因經濟崩潰而自顧不暇，原本「日美安保條約」已足以應付來自這方面的安全危機，何需另增「日美安保新指針」來強化安全機制？

美國政府一再宣稱「日美安保體制」是美國亞太戰略的最關鍵支柱，並聲言美國在亞洲的十萬駐軍是亞太安全不可或缺的前進部署。眾所週知，亞太地區最可能爆發戰爭危機之處有三，分別是朝鮮半島、台海危機以及南海紛爭，其中可能引起台海危機及南海紛爭的戰爭發動者都是中國，「日美安保新指針」的對象不言而喻，非中國莫屬！

於此戰略架構之下，台灣長期努力的軍事武裝，也是美國的戰略儲備，一旦南海有事，或是波灣危急，駐日美軍得以順利通過台灣海峽或巴士海峽前往馳援；倘若台灣落入中國之手，一旦中國意圖稱霸南海，駐日美軍勢將難以越過台灣海峽或巴士海峽，造成軍力切割的困局，屆時美國勢力必將逐步退出亞洲。台海和平不但關乎美國的國家利益，一個不屬於中國的台灣，更是美國亞太戰略不可或缺的柱石。以亞太地緣戰略的角度觀之，台灣戰略地位的重要性無可替代。

美國與中國擴大交往的關係是基於全球戰略的考慮，希望能將北京納入國際體系的行為規範；台灣的前途與台海和平卻攸關亞太地區的安全與穩定，牽涉的是美國更大的國家利益。

美國與中國的戰略對話根本無須以犧牲台灣利益為籌碼，台灣也不是美國可以交換的籌碼。

1996年間的台海危機，美國派遣兩個航空母艦艦隊巡弋台海附近，美國政府也公開聲稱此種舉動是為了自己的國家利益，這已足以說明上述的理由。

但是，現實外交下的戰略鐘擺總是會擺動，誰能保證國家利益取向永遠不變？美、中之間的全面性擴大交往尚在起步階段，中國企圖轉變美國對台政策，短期內雖非易如刀切豆腐，長期斧鑿也絕非難如駱駝穿針。台灣的國際戰略不宜單純立基於他國的國家利益算計下，應以集體安全機制的集體安全義務，來確保自身的安全權利。然而，國際間集體安全組織的成員，必須是主權獨立的國家。因此，台灣必須以主權獨立國家的立場，致力於加入集體安全組織，共同維護台海的和平，確保台灣長遠的安全。

◎