

# 中美關係進入考驗期

林正義 / 中央研究院歐美研究所所長、新世紀文教基金會國際關係委員會委員

中共副總理錢其琛在未獲邀請而自邀自請之下訪問美國，在行程原定3月18至21日訪問，並於3月19日會晤布希總統。在美方的堅持之下，布希總統與日本首相森喜朗先在3月19日會面，再於3月22日會見錢其琛。這看似小事，但引起中方的不悅。美國新政府在會見日本、南韓領袖之後，再與錢其琛會晤，說明美國調整其亞太安全政策的主軸。美國與中共不再是柯林頓政府才建立不久的「戰略夥伴關係」，而是「戰略競爭者」的關係。

美國與中共關係的調整，約有四個層面。第一，美國政府出現由重視經貿轉向安全的決策班子。柯林頓政府自人權與最惠國待遇脫勾之後，美中（共）關係就以經濟貿易為主導；國家安全顧問柏格（Sandy Berger）、已故商業部長布朗（Ronald Brown）在對中共的政策領導上有其地位。柯林頓在1999年10月與中共達成「世界貿易組織」入會協議，2000年5月、9月成功說服眾、參兩院分別通過對中共的「永久性正常貿易關係」（PNTR）。小布希的閣員卻明顯以處理冷戰時期國家安全的背景為主，注意的是中共綜合國力上升，對美國、台灣、亞太安全的影響。

第二、小布希政府由抑日揚中改變為抑中揚日，至少在外交班子上的人選可反映

出此點調整。以柯林頓政府為例，國家安全會議亞洲資深主任李侃如（Kenneth Lieberthal）、助理國務卿陸士達（Stanley Roth）均為中國通，他們的職務已為日本通如派特森（Torkel Patterson）、凱利（James Kelly）所取代。派特森之下有日本通葛林（Michael Green）。另外，副國務卿阿米塔吉（Richard Armitage）亦是日本通，他希望日本能在亞太安全事務扮演更積極的角色，猶如英國在歐洲扮演美國最堅強的盟邦一般。

第三、小布希政府調整柯林頓政府重視綜合性安全，轉為強調軍事安全。柯林頓政府在冷戰結束之後，將國家安全的面向由軍事轉向綜合性安全。柯林頓在白宮成立「國家經濟會議」（National Economic Council）、擴大「國家安全會議」的業務，對美軍海外用兵的立場也有較彈性的調整。美軍在海外維持和平的任務，反而因冷戰結束而更加多樣化及頻繁。小布希主張要減少美軍在海外的任務，用兵需以快速、決定性、最後一途、軍事導向為主，較長期的和平重建不是美軍的任務。小布希主張美國需重塑有打兩場「主要戰區戰爭」（Major Theater Wars）的能力，以因應波斯灣及亞太地區（尤其是台灣海峽）危機。

第四、小布希有較多親台、知台的決策班底。美國的外交決策及對台海兩岸政策，若班底的認知有異，在追求國家利益時，就會選擇不同的途徑。若柯林頓政府選擇的是對中共「全面性交往」的政策，小布希政府採取的是既圍堵又交往的「圍和」(conengagement)政策。若柯林頓政府對台海危機時美國的軍事因應，採取「戰略模糊」的政策，小布希政府較傾向採取「戰略清晰」的政策。副國務卿阿米塔吉認為「民主的台灣在美中共之間是機會，而不是問題」，他與副國防部長伍佛維茲(Paul Wolfowitz)認為只要台灣在沒挑釁之下遭中共攻擊時，美國就應明確表達一定會協防台灣。若美國對中國的政策有「紅隊」與「藍隊」，小布希政府的團隊顯然不能被歸類為「紅隊」。

美國與中共關係由「戰略夥伴」轉向「戰略競爭者」，中共為試探美國新政府的底限，將美國對台軍售提升到戰略對抗層次。其中，北京更以「戰區飛彈防禦」(Theater Missile Defense, TMD)相關武器的採購，當作首要反對的目標。中共在反對之餘，反而增加對台的地對地飛彈部署，增加近百分之十八的國防預算，協助伊拉克鋪設光纖網路系統，使至少六十位的美國國會議員再度聯名要求小布希總統出售「神盾型」驅逐艦給台灣。美國原希望中共不部署飛彈，交換不將台灣納入TMD，但中共不退反進，錢其琛甚至威脅美國若出售「神盾級」戰艦給台灣，不排除對台灣先發制人攻擊的狠話，傷害兩岸人民的感情。

美國對台海安全局勢之評估，約可區分為兩個層面。就台海安全的層面，美國期待中共放棄使用武力、減少軍事部署、與

台灣協商「信心建立措施」，期待台灣不要宣佈「台灣獨立」或在政治、軍事上挑釁中共，亦希望台灣不要背離「一個中國」政策。就台海不安全的層面，美國擔心至2005年左右，台海兩岸軍事平衡會更加不利台灣，中共國防經費大幅增加。美國與台灣對中共增加在福建東南的地對地飛彈，尚難有效快速因應。柯林頓政府對出售「神盾級」驅逐艦的猶豫，台灣早先取消第八艘「成功級」小神盾武器系統的建造，喪失取得TMD的先機。美國對台灣能否獨力支撐中共進犯一段時間，等待美援介入，頗有疑問，而台灣是否在美國介入之前就與中共達成協議，美國國防部的模擬推演指出不無可能。自2000年起，美國開始在距離台灣二千五百公里的關島部署空射型巡弋飛彈、核潛艦，不無增強快速反應、阻止中共突破第一島鏈的準備。

美國國內對是否出售「神盾級」驅逐艦出現重大分歧。美國國會議員傾向支持，若布希政府拒絕出售「神盾級」驅逐艦給台灣，國會可能重新提出「台灣安全加強法案」(Taiwan Security Enhancement Act)。布希政府打破過去慣例，分由國務院、國防部官員向參眾兩院外交委員會助理進行對台軍售事宜的簡報。前國家安全會議官員李侃如主張暫緩出售「神盾級」驅逐艦的決定，要求兩岸進行飛彈談判及達成「信心建立措施」，若一年後未有結果，可再重新考量。「紐約時報」(New York Times)在3月21日的社論，對今年出售未立即可讓台灣成軍的「神盾級」驅逐艦，表示反對，因其降低而非強化台灣安全，但不排除日後隨中共威脅增加，重新思考出售的可能性；「華盛頓郵

報」(Washington Post)在3月25日的社論，則指出：對台軍售應以軍事而非政治做為判斷的標準，並主張對協防台灣採取「戰略清晰」的政策。

小布希對中共採取「戰略競爭者」的定位，預防中共成為二十世紀的北極熊，對台海兩岸軍事平衡、中共軍事力量提升，較以前更加密切觀察。美國對台灣海峽的政策，和平壓倒一切。小布希對台的軍售將較柯林頓總統來得寬鬆。美國雖然期待台海兩岸早日恢復協商，但不會逼迫台灣接受北京的「一國兩制」或「一個中國」的原則。任何阻止中共因國力強大而更具威脅性的作法，將成為美國政策的主軸。

美國與中共關係的調整，進入一段磨合期，兩國的關係將較為不穩定。中共對台政策也可能隨著十六大領導人繼承而變得較無彈性，美國視台灣為燙手山芋的認知也更加明確。台灣必須思考創造積極有所貢獻於國際社會的一面，證明在台海危機

時可戰、能戰、不怕戰的決心，才能夠自助人助。台海兩岸競相對外採購尖端武器，無法恢復協商，軍備競賽凌駕和平競賽，競相遊說美國爭取美國支持己方對付他方，使美國在台海兩岸的角色越來越重要。

台灣對布希政府閣員、次長、助卿等不同層級的官員名單宜早日掌握，分析他們過去的言論，尤其在對台海兩岸關係、對台軍售、對台灣外交空間等三項範疇的基本態度。同時台灣宜思索能主動牽制中共、美國的籌碼。這些籌碼不多，而它們的運用需要有完整的規劃、政策協調，才能發揮效果。1999年「特殊的國與國關係」是一個破局，在於未準備完善之前即逕予推出。台灣需爭取「輕表面、重實質」的政策演變，軍售的實質不一定是在4月揭曉，有許多技術的移轉，對台灣更有長期的裨益。