

美中台關係與台海安全

林文程 / 中山大學大陸研究所教授、台灣新世紀文教基金會國際關係委員會委員

壹、前言

近十年來，台灣內部之發展牽動台海兩岸關係的變化，但這些發展卻代表北京對台策略的一連串挫敗。北京對台灣一向採取和戰兩手策略，早在1956年6月周恩來在向全國人大提出的報告中，就指出解決台灣問題只有戰爭或和平兩途徑，¹只是在1970年代之前，中國的策略偏重於武力途徑，1970年代末期之後，轉為以和平手段為主軸。在1995年之前，北京在「和平統一，一國兩制」的對台方針之下，希望台海兩岸之功能性談判能夠向政治性談判過渡，最後能夠達成其統一台灣的目標，但是台灣對政治談判之抗拒，加上1995年李登輝總統突破中國之封鎖，成功地訪問其母校康乃爾大學，迫使北京片面停止海基會與海協會之事務性協商，並對台灣進行一系列之文攻武嚇。1997年年底，台灣舉行縣市長選舉，民進黨獲得之選票首次超越國民黨，讓中國意識到民進黨取得執政權的高度可能性，因此北京改變不與李登輝打交道的立場，於翌年恢復兩會之接觸。然而，李總統於1999年7月9日提出「台海兩岸是國家與國家，至少是特殊國與國關係」的定位主張，²北京再度停止兩岸的對話，並提高對台之文攻武嚇。

2000年3月，台灣再度舉行直接民選總統，北京不希望民進黨總統候選人陳水

扁先生當選的企圖昭然若揭，不僅於該年2月公佈新的對台政策白皮書，正式提出對台用武的三個時機，而且中國總理朱鎔基於投票前三天以強硬口氣威脅台灣選民不得選錯人，否則將帶來戰爭，但是台灣人民還是支持阿扁出任總統。2004年3月20日，台灣舉行歷史上第三次直接民選總統，陳水扁總統以50.1%的過半數選票連任成功。此一結果代表中國對台灣策略的另一項重大挫敗，北京雖然記取1996年及2000年強力干預台灣選舉遭挫之教訓，在2004年台灣選舉投票之前，極力自我克制，但是仍透過各種手段介入，希望讓陳總統落敗，只是所採取的是較為軟性、迂迴的作法，例如運用外交手段促使美國、法國、及日本等國反對或質疑陳總統推動公民投票，鼓勵在中國大陸之台商返台投票支持連宋，炒作所謂台商間諜案來打擊陳總統之政府，拒絕配合陳總統所推動促進兩岸交流之措施，持續台海兩岸關係之僵局等，目的均在於企圖終結陳總統政權。

陳總統連任成功在短程上是中國對台政策之再度失敗，也是北京對台中長程策略的挫敗。中共的中長程策略是外交上持續孤立台灣、政治上由內部分化台灣、軍事上不斷威脅台灣、經濟上積極吸納台灣，以培養台灣內部支持統一的力量，為台海兩岸統一製造有利的環境。此一策略雖然

產生一些效果，但是台灣人民對統獨的政治態度卻離中國的目標越來越遠。支持陳總統的選票從四年前之39.3%成長為50.1%，而且台灣人民並沒有因為台海兩岸民間互動不斷加溫而更加支持與中國統一。³

陳總統上任之後，對中國事實上釋放出許多善意，例如將經貿政策由「戒急用忍」調整為「積極開放有效管理」、建立「小三通」、有條件開放八吋晶圓赴中國大陸投資、准許對岸媒體駐台採訪、開放中國大陸觀光客來台、提出兩岸統合論、規劃兩岸直航及陸資來台方案。自陳總統於2004年5月20日開始第二任期以來，在就職演說、國慶講話、及同年11月10日召開國安高層會議所做的決議，均一再對中國釋放出善意，包括在春節台商包機問題上提出完全符合北京要求之「雙向、對飛、不中停」立場，但是卻換來北京一再的嚴厲批評。台海地區因此被一些國際觀察家視為東亞地區三大衝突引爆點中，最可能發生戰爭的一個。

究竟中國是否對台用武，或是台海兩岸關係未來可能如何演變，基本上受到三大類因素之影響，即中國本身之政經發展、台灣之政經發展、以及國際情勢之演變。其中國際情勢演變因素中，最關鍵的就是美國的立場，美國對台海兩岸的政策，影響到美中台三角關係之發展，進而影響到台海兩岸的互動及台灣的國家安全。

貳、後冷戰時期美國對中國政策之演變

蘇聯於1991年12月解體，結束冷戰時期東西對抗的兩極體系格局，也改變美國對中國之戰略思考。華府於1970年代開始推

動與中國之關係正常化，但最初美國之首要考量在於外交及安全層面，中國只是美國全球戰略佈局的一個棋子，用來制約軍力不斷壯大的蘇聯，美中改善關係就建立在對抗蘇聯的共同利益基礎上，但在東歐共產政權紛紛崩潰及蘇聯瓦解之後，中國對美國的戰略價值降低，中國成為殘存共產世界中最主要的共黨國家，變成美國想要積極改變的對象，尤其中國的國力日強，一些經濟評估報告指出中國在二十一世紀有可能超越美國成為世界上最大的經濟體，而且中國的國防預算自1989年以來，幾乎年年以兩位數字成長（2003年成長9.7%是唯一例外的一年），縱然中國威脅論在短期未來對美國而言仍非事實，長期上可能成真，況且中國的軍力對美國在東亞的盟邦已構成重大威脅，因此美國面臨如何處理中國的問題。

事實上，美國與中國關係一直處於衝突與互利交織的情況。中國是聯合國安理會五個常任理事國之一，美國要透過聯合國解決問題必須爭取中國之支持，而且中國是東亞區域強權，有關東亞區域問題需要中國合作來加以解決，防止北韓發展核武問題就是一個例子；在雙邊關係層次上，美國需要中國合作來打擊毒品、槍枝走私、及人口非法偷渡問題。此外，兩國已經互為重要貿易夥伴，2002年雙邊貿易總額高達一千五百億美元（請參閱表一）。

表一、美中雙邊貿易額（1988-2003年）

單位：美元

年份	美對中國出口	美自中國進口	雙邊貿易總額	美國逆差額
1989	5,807,371,217	11,988,535,499	17,795,906,716	6,181,164,282
1990	4,807,332,470	15,223,887,404	20,031,219,874	10,416,554,934
1991	6,286,832,744	18,975,797,651	25,262,630,395	12,688,964,907
1992	7,469,573,056	25,675,508,650	33,145,081,706	18,205,935,594
1993	8,767,103,939	31,534,834,137	40,301,938,076	22,767,730,198
1994	9,286,759,231	38,781,142,698	48,067,901,929	29,494,383,457
1995	11,748,446,559	45,555,431,841	57,303,878,400	33,806,985,282
1996	11,977,920,628	51,495,276,148	63,473,196,776	39,517,355,520
1997	12,805,416,498	62,551,934,280	75,357,350,776	49,746,517,782
1998	14,257,952,774	71,155,860,423	85,413,813,197	56,897,907,649
1999	13,117,677,381	81,785,929,599	94,903,606,980	68,668,252,218
2000	16,253,029,349	100,062,958,084	116,315,987,433	83,809,928,735
2001	19,234,827,272	102,280,483,580	121,515,310,852	83,809,928,735
2002	22,052,678,839	125,167,885,594	147,220,564,433	103,115,207,115
2003	28,418,493,321	152,379,235,541	180,797,728,862	123,960,742,220

資料來源：U.S. Department of Commerce (<http://www.commerce.gov>)

另一方面，兩國在雙邊、區域、及全球的層次，亦均存在嚴重的利益衝突，例如中國違反智慧財產權、對美國的巨額貿易順差（一千零三十一億美元）已成為雙方衝突的來源，此外美國一再批評中國破壞人權及限制宗教自由、希望中國推動民主化改革、和指責中國將飛彈或核武計劃轉移給流氓國家（rogue states）或是潛在衝突地區，中國則對美國之和平演變（peaceful evolution）策略充滿戒心，對美國干涉中國內政及持續對台灣銷售武器等問題深感不滿，對美國的霸權主義行徑及干涉主義行為當然不吝於批評。⁴

這種既衝突又互利的特質，使美中關係被美國學者形容是同床異夢（same bed different dreams），⁵ 或者是一種易碎的

關係（a fragile relationship），⁶ 有些學者甚至認為美中衝突即將到來。⁷ 許多中國大陸學者則認為美國與中國不可能成為真正的「友好合作伙伴」，而且認為美國已經在亞太地區重新構築對中國與俄羅斯的政治和軍事包圍圈，雙方關係存在潛在衝突的危險性。⁸ 中國大陸學者的習慣用法是中美關係好也好不到那裡，壞也壞不到那裡。美中兩國在文化、意識形態、政治體制、及國家利益上均有很大的不同，因此兩國不可能水乳交融。⁹

美國政治菁英對中國是否會對美國構成威脅，或何時會對美國構成威脅，甚至對中國軍事力量與國際地位之大小，均缺乏一致看法，¹⁰ 連帶著對美國應採取何種政策也並沒有共識，有一派主張採取「交

往政策（engagement policy）」，即在各種政策領域儘可能維持和增進對中國的關係，¹¹ 例如增加各種軍事交流、避免與中國衝突、鼓勵和支持中國參與區域性安全組織，希望藉各種交流使中國習慣於國際規範、增加中國對現存國際體系之利害關係、及促使中國開展政治民主化。例如柯林頓總統於1999年7月27日，針對眾議院通過給予中國正常貿易關係地位一年一事發表談話，表示「正常貿易關係促使中國融入全球經濟，強化中國內部市場取向改革者的地位」、「擴大貿易因工具、接觸、和觀念之擴散而促進自由，可幫助帶來更大的社會改變」。¹² 紐約人壽保險公司（New York Life）的總裁史騰伯格（Sy Sternberg）在國會作證時也表示：「中國加入WTO將大大地促進更寬廣之政治和法律改革議程」。¹³

第二派主張對中國採取「圍堵政策（containment policy）」，他們不認為中國會遵照國際規範來行為，也不認為中國可以民主化。他們指出中國縱然民主化，也會在民族主義鼓舞下而同樣好戰，因此他們主張力求減緩中國整體的經濟發展，尤其是避免提升中國的軍事能力，限制中國擴展其國際影響力，目標在於避免增加中國相對於美國的權力。¹⁴ 當第一派主張成為主流思潮時，美國希望將中國納入世界貿易組織（World Trade Organization），來促使中國遵守世界貿易體系的規範與國際法律規則，及促使中國加速內部的經濟體制改革，使中國儘速去除共產主義計畫經濟，並希望隨經濟體制改革能夠加速中國的政治自由化，以及鼓勵中國改善其人權紀錄，並提高美國影響中國行為的能力。如果是第二派的主張佔上風，則美國將採

取一切策略來防止中國強大，以免中國未來挑戰美國單極獨霸的地位。在1990年末期，美國出現第三種戰略的思維，即主張對中國既圍堵又交往的「圍和派（congagement）」，一方面繼續與中國進行交往，以鼓勵中國融入國際體系，能夠成為支持現狀的國家，但同時加強與包括台灣在內之東亞國家的安全合作關係，並針對與中國可能的衝突來部署美國的軍力。另一方面當中國違反國際規範、破壞國際和平時，也會斷然對中國採取制裁措施。¹⁵

中國則認為美國存在一股強大的反華勢力，導致美國採取對中國不友善的政策。不管美國如何形容其對中國政策，交往也好，或是圍和也好，北京的認知上只是軟圍堵（soft containment）或是硬圍堵（hard containment）之差別而已。北京強調一超多強走向多極化的國際格局，近年來積極參與多邊安全機制，甚至推動成立上海合作組織（Shanghai Cooperation Organization），爭取改善與周邊國家關係，推動建構與東協（Association of Southeast Asian Nations）國家建立自由貿易協定（free trade agreement），與潛在敵對國家進行信心建立措施（confidence building measures），目的除了孤立台灣之外，在於削弱美國在東亞的勢力，及瓦解美國對中國的圍堵。

美中既衝突又互利的特殊關係，使兩國關係經常出現高低起伏不定的現象。藍普頓（David M. Lampton）指出，在老布希及柯林頓政府時期，出現四個轉折點（turning points）衝擊美中關係。¹⁶ 第一個轉折點是老布希入主白宮後主張加強對中國交流，但是稍後發生的天安門事件卻

迫使美國對中國進行制裁；第二個轉折點是柯林頓上台初期將人權與是否給予中國最惠國待遇問題掛鉤；第三個轉折點是1995至1996年間台海危機及其後續發展；第四個轉折點是1999年4至11月間一些國內和國際事件所產生的聚合效用，包括中國加強打壓民主運動及取締法輪功、北大西洋公約組織（North Atlantic Treaty Organization）武力介入南斯拉夫內戰及美國誤炸中國大使館、考克斯報告（Cox Report）揭發中國竊取美國軍事科技、李登輝總統提出「兩國論」、以及美中於該年11月15日完成有關中國加入世界貿易組織的雙邊諮詢協議。這些轉折點或事件中，有一些是美國政府更替而改變對中國政策，也有一些是中國內部政經發展出現美國難以接受的情事，還有一些是雙方互動過程中浮現之互利或衝突情形，或是國際情勢發展及第三者的行為影響雙方關係。小布希當選總統又是另一個轉折點，美中關係進入低迷時期。2001年4月1日，兩國在南海上空發生的軍機擦撞事件，使雙方關係再度陷入谷底。

柯林頓上台後的第一任期對中共大致採取對抗的策略，例如譴責中共破壞人權的罪行，以中共人權狀況作為決定是否給予中共貿易最惠國待遇之依據，反對中共主辦公元兩千年的奧運會，柯林頓不顧中共的抗議接見達賴喇嘛，在公海檢查被疑運載製造化武原料前往伊朗之中共貨輪銀河號，制裁中共違反飛彈輸出管制協議的行為，延緩雙方高層官員之互訪活動。

然而，柯林頓在第二任期內則對中國改採交往政策。1997年10月，江澤民訪問美國，與柯林頓總統發表聯合聲明，兩國表示要致力於建立「建設性戰略夥伴關係

（constructive strategic partnership）」，¹⁷ 柯林頓政府不僅在台灣問題上開始向中國明顯傾斜，而且採取「揚中抑日」的做法。美國國防部長柯恩（William S. Cohen）於1998年1月19日在中國軍事科學院演講時，就提出美國在亞太地區安全戰略的三個支柱，即美國在此一地區的同盟網絡、促進討論和合作的多邊架構、及美中兩國之廣泛和深入的直接交往。¹⁸ 柯恩於2000年7月再度訪問北京，在對國防大學的演講中，又指出美國在亞太地區交往戰略的基礎之一是對中國的積極交往。¹⁹ 一位中國學者就指出在柯林頓第二任期內，中美兩軍高層接觸頻繁、專業領域的交流進一步發展、在軍備管制合作上有較大進展、及在安全和軍事信心建立措施方面取得重要進展。²⁰

布希的思維有別於柯林頓，使他在上任之初，對中國採取與柯林頓截然不同的中國政策。布希特別重視歐亞大陸的重要性，他的理念非常接近布里辛斯基（Zbigniew Brzezinski）的看法。布里辛斯基在大棋盤（The Grand Chessboard）一書中，指出歐亞陸塊是全球的中心競技場，美國的短程利益是維持歐亞陸塊的權力多元化，避免此一地區出現敵視美國的聯盟，長程上則是要防止另一超強崛起於歐亞大陸來挑戰美國。²¹ 同樣地，布希強調不允許任何強權或強權組成的聯盟主宰歐亞陸塊或威脅美國的盟友。他認為未來對美國之挑戰會來自俄羅斯與中國兩個歐亞大陸的強權，因為這兩個國家正值過渡期，很難知道他們未來的企圖，如果他們將來無法成為美國的朋友，則美國可能無法維持和平。²² 布希將中國定位為一個競爭者（competitor），而不是戰略夥

伴（strategic partner），他採取圍和政策以替代柯林頓時期之交往政策，強調美國會堅強地支持其亞洲的盟友，主張強化與日本的安全關係及擴張戰區飛彈防禦以涵蓋美國的盟邦。

布希的國家安全和外交政策團隊成員也均視中國為競爭對手，例如國家安全顧問萊斯（Condoleezza Rice）曾於2000年初，在外交事務季刊（Foreign Affairs）發表題為「促進國家利益（Promoting the National Interest）」的文章，指出中國不滿（resent）美國在亞太地區的角色，她認為中國不是一個現狀的強權（status quo power），而是一個想要將亞洲權力平衡改變為對其有利的強權，因此中國是美國的戰略競爭者而非戰略夥伴，她強調美國應追求與中國合作，但當與中國利益衝突時，絕不應畏於與中國對抗，美國必須維持強大軍力，讓中國知道對使用武力對抗美國是難以想像的。²³ 其他之重要決策成員，例如副總統錢尼（Dick Cheney）、國防部長倫斯斐（Donald Rumsfeld）等人，亦均持現實主義看法，認為一個崛起的強權必然會挑戰現狀，均是對中國的強硬派。²⁴

布希國家安全團隊的認知與價值觀，使布希政府上台之初的戰略之一在於防止中國崛起。藍普頓和尤恩（Richard Daniel Ewing）認為布希政府初期對中國政策具有以下共識：(1)強化與日本、南韓、菲律賓、泰國、澳洲、和紐西蘭等在太平洋地區的同盟關係；(2)漸漸將美國安全的重心從歐洲轉移到太平洋；(3)以提高對中國可能用武之嚇阻和在美國政策及增加台灣能力等途徑，來提高台灣人民的信心，以減少台海發生衝突之可能性；(4)

增進與中國的貿易關係和促使中國融入全球經濟；(5)強力反對北京轉移危險的技術和武器；(6)不顧中國關切繼續進行飛彈防禦工作。²⁵

布希國家安全團隊對中國懷有戒心及厭惡中共統治本質的認知與價值觀，加上發生軍機擦撞事件，²⁶ 導致美中關係降至谷底。然而，2001年9月11日所發生之恐怖主義分子攻擊紐約世貿大樓及華府五角大廈事件，成為美中關係的另一個轉折點。此一事件加速美國改善對中國關係之步調，因為美國的國家安全重心已經轉為國土安全（homeland security）及打擊恐怖主義，中國的潛在威脅已退居次要地位。在這之後，美國於2001年10月發動對阿富汗之戰爭，接著於2003年3月20日進行第二次伊拉克戰爭。只是伊拉克在戰後更難控制，而北韓發展核武問題卻再度浮現，這些困境增加中國對美國的籌碼，也改變美國對中國的外交態度。布希總統在國土安全受嚴重威脅，反恐怖主義作戰任務艱鉅的情況下，仍然抽出時間參加2001年10月由中國在上海主辦的亞太經濟合作會議（Asia Pacific Economic Cooperation, APEC）經濟領袖高峰會，以尋求其它APEC會員尤其是中國支持美國的反恐作戰。2002年10月，布希對來訪的江澤民表示美國尋求與中國建立「坦誠、建設性、和合作的關係（candid, constructive, and cooperative relationship）」。²⁷ 2003年12月9日，中國總理溫家寶訪問美國與布希總統見面時，布希已經以外交夥伴（partners in diplomacy）來稱呼中國。²⁸ 這些演變顯示布希政府因外在面臨艱鉅的挑戰，而調整對中國之政策。

參、後冷戰時期美台關係之發展

自1979年1月1日美國與台灣終止正式外交關係以來，美國對台灣是在「台灣關係法（Taiwan Relations Act）」，進行非官方的關係。「台灣關係法」第二條B項四款規定「任何試圖以和平手段以外之方式，包括經濟制裁或禁運，決定台灣之未來，將被認為乃對西太平洋與安全之一項威脅，為美國所嚴重關切」；第五款規定美國應「提供台灣防禦性武器」；第六款規定「維持美國之能力以抵抗任何可能危及台灣人民安全或社會經濟制度之武力行使或其它形式之強制行動。」1982年，美國就對台軍售的問題與中共進行談判期間，曾於該年7月14日透過管道向台灣做了以下六點保證：(1)未同意設定終止對台軍售的日期；(2)未同意在對台軍售之前與北京諮商；(3)不在台北和北京之間擔任調人；(4)未同意修訂台灣關係法；(5)未改變對台灣主權的立場；(6)不逼迫台北與北京進行談判。²⁹ 這六項保證是美中台三角關係架構的基礎之一。

雖然台灣與美國缺乏正式外交關係，但是基於經貿、安全、文化等共同利益，雙方關係不斷地加強。而且台灣已經成為完全民主的國家，1996年3月台灣舉行直接民選總統，象徵台灣政治民主化的完成，使台灣成為美國鼓吹民主化的模範模式，贏得美國人民的支持與同情。然而，美國之對台政策或是美台關係，受到美中關係發展及美國調整全球戰略之影響。

柯林頓上台初期，在對中共採取對抗戰略的同時，對台政策上採取一些有利於台灣的調整。例如1994年6月，柯林頓簽署「外交關係授權法案（Foreign Relations Authorization Act）」，其中第

五百三十一條宣佈台灣關係法高於八一七公報。其次，柯林頓政府於1994年9月完成對台政策的檢討，做了以下幾點改善的措施：(1)允許經濟和技術機構的美國政府高級官員訪問台灣；(2)允許台灣高層領導人必要時過境美國，但不允許他們訪問美國；³⁰ (3)同意北美事務協調委員會改名為較貼切之台北駐美國經濟文化代表處；(4)不支持台灣加入聯合國，但支持台灣加入非以國家為要件的國際組織；(5)願在「美國在台協會」的主辦下，與台灣進行副部長級的經濟對話。³¹

1994年12月，美國運輸部長潘那（Frederico Pena）訪問台灣，被台灣視為是台美關係的重大突破。柯林頓政府不允許台灣高層領袖訪問美國的政策，在國會的壓力下終告鬆動。科羅拉多州共和黨參議員布朗（Hank Brown）與伊利諾州民主黨參議員賽門（Paul Simon），對1994年的移民和國籍技術修正法案（Immigration and Nationality Technical Correction Act of 1994）提出修正條款，要求美國政府准許台灣的總統及其它高階官員訪問美國。³² 1995年5月，美國參院以九十七對一票，而眾院以三百九十六對零票的壓倒性投票，要求美國政府發簽證讓李登輝總統訪問其母校康乃爾大學（Cornell University）。這種一面倒向台灣的國會立場，使柯林頓政府堅決反對讓李總統訪問美國的堤防終於潰決。李登輝總統訪問美國是中美關係的高峰，1996年3月台海危機期間，美國派遣兩個航空母艦戰鬥群至台灣附近海域，嚇阻中共進一步對台灣的可能冒險行動。然而在這之後，隨著柯林頓政府改善對中國關係，美國對台政策呈現倒退趨勢。柯林頓於1998

年6月29日在上海與二十多位中國大陸學者座談時，口頭表示：「不支持台灣獨立、不支持一中一台或兩個中國，不支持台灣加入以國家為要件的國際組織（以下簡稱三不支持政策）」。³³「三不支持」政策是美國對台政策退卻的一項重要象徵。

小布希總統上台後，美國與台灣的关系大大提升，2001年4月布希總統親口指出「採取一切手段，協防台灣」，同在4月布希政府宣佈大規模對台軍售案，同時改變不再逐年審查對台軍售的做法，台灣可以隨時向美國提出軍售要求。而且布希政府以具體行動包括投票支持台灣參與「世界衛生組織（World Health Organization）」，和堅定支持台灣在世界貿易組織的參與。此外，布希政府在不同場合多次讚揚台灣之民主政治成就，美台在軍事合作關係上也不斷加溫。其他改善對台關係的具體做法，包括同意國防部長赴美國訪問、副國防部長進入華訪參訪、陳水扁總統過境紐約受到高度禮遇等。然而，九一一恐怖主義攻擊行動發生之後，美國基於需要北京合作以打擊恐怖主義、處理伊拉克問題、及制約北韓發展核武之現實考量，在美中台三角關係上又逐漸向北京傾斜。例如布希政府不支持台灣舉行公投、布希總統接見中國總理溫家寶時不指名但直接批評陳總統有意改變現狀、表示不支持台灣獨立、不支持台灣正名及制定新憲法、國務卿鮑爾（Colin Powell）提出台灣不是一個獨立主權國家的說法，均是打壓台灣以向北京示好的做法。

肆、中國政經發展與台海兩岸關係

中國是台灣國家安全最大的威脅來源，

由於中國一直不放棄以武力犯台的企圖，台海兩岸關係一直無法正常發展。雖然台海兩岸之經貿往來越來越密切，雙方2003年之貿易總額將近五百億美元，據估計台商在中國大陸之投資已經超過一千億美元。民間交流越來越頻繁，平均每天前往中國大陸的台灣同胞高達一萬人次，光是定居於大上海地區的台灣同胞已經超過五十萬人，但是台海兩岸在陳總統就任以來，一直沒有任何官方的接觸，雙方的協商也一直沒有恢復，反而中國瞄準台灣的飛彈數目不斷增加，對台灣的武力威脅不斷上升，台海兩岸的政治關係不僅沒有因為經貿互動趨於密切、民間交流更加頻繁而獲得改善，反而更加惡化。

如前所述，一些國外觀察家認為台海地區具有發生戰爭的高度可能性，部分戰略專家已經擬定中國對台用武的可能情景。例如夏佩克（David A. Shalpak）等人指出，北京對台用武是先爭取制空權及制海權，然後對台灣進行轟炸及襲擊以降低台灣的抵抗力量，最後準備對台灣進行兩棲登陸作戰，他們強調這幾個階段並非截然劃分，而是可能同時進行。³⁴其他專家所提出中國對台用武之方式，尚有對台灣進行封鎖、砲擊或攻打台灣所管轄之外島、飛彈攻擊台灣本島等。³⁵

中國是否對台用武，美國的態度當然是一項關鍵因素，但是中國內部之政經發展也相當重要。中國自1978年12月舉行十一屆三中全會，決定對內改革對外開放的方針之後，經濟建設雖然取得相當程度的成果，但是也因此衍生許多政治、經濟、和社會問題。例如共產主義的價值及吸引力已經下降，北京政權對社會之控制力已經大為弱化、中產階級人數穩定成長並要求

改革的聲音、貧富差距不斷擴大、中央對地方控制力降低、官員貪污情形嚴重引起人民不滿、內陸與沿海省份發展落差不易縮小、失業人口不斷增加、國有企業改革在意識形態及競爭力上出現兩難困境、下崗工人已經造成局部地區的社會不安、農村及內陸地區勞動力過剩導致盲流亂竄、人口過多形成社會負擔等問題，挑戰中共政權繼續執政之正當性，甚至威脅中國大陸未來之穩定。另一方面，中國大陸民族主義之狂熱性有不斷上升的趨勢，而且自1989年六四天安門事件以來，軍隊在決策過程中一直擁有相當之影響力，軍隊可能迫使領導階層對台用武。

如果中國的領導人是理性的，那麼他們應該盡所有可能避免對台用武，因為對台用武將毀掉中國發展的機遇期，喪失中國成為真正強權的可能性。只是中國在世代交替之後，對台灣之敵意反而上升。北京加強打壓台灣的外交空間、升高對台灣之武器威脅，對這些不友善的舉措，台灣人民有相當深的體認，根據2002年12月的民意調查顯示，56.8%的受訪民眾認知大陸當局對我政府之敵意、40.8%認知大陸當局對台灣人民的敵意；2003年11月中旬的民調則顯示，台灣民眾認知中國政府對我政府之敵意升高到69.4%，認知中國政府對台灣人民之敵意亦升高到52.1%。中國對台敵意上升，中國新一代領導班子權力仍然不穩固可能是原因之一，但這也是中國對台灣越來越傲慢之必然現象。

2002年11月，中共舉行十六大，以江澤民為核心的第三代領導班子，象徵性地將權位交棒給以胡錦濤為核心的第四代領導班子。2003年3月，中國舉行全國人大及政協會議，確立胡溫體制，2004年10月江

澤民將中央軍委主席職位交給胡錦濤，完成全面性權力轉移。然而，胡錦濤仍然需要時間鞏固軍權、壯大勢力，可能要等到2007年中共十七大之召開才有可能取得對黨政軍的絕對掌控權。在十七大召開之前，胡錦濤需繼續採取低姿態，表現親民作風，累積民間聲望，但默默地將自己人馬擺到重要的位置上。對於高度敏感而短期內又難以解決的台灣問題，第四代領導班子基本上應只會江規胡隨，但為免犯錯而疏離軍隊的支持，因此對台灣問題不會趨於緩和。如果中國像一些學者所言，因內部政經問題嚴重而逐漸走向崩潰的命運，當然對台灣擺脫中國之威脅是一個契機，但是台灣必須慎防中國在衰敗的過程中，對台灣用武以轉移內部不滿之情緒。如果中國能夠順利解決所有政經和社會問題，圓了中國崛起的夢想，那麼台灣面臨中國軍事、經濟、外交、政治的壓力將大為增加。

伍、台灣安全之前景

在影響台海兩岸關係的三大類因素之中，中國未來的政經發展是否順利，中國究竟是否發展成為超強或走向分崩離析，不是台灣所能掌控。美國雖然根據台灣關係法（Taiwan Relations Act）有義務幫助台灣防衛自己，但是台灣關係法畢竟是美國的國內法，並非台美間的雙邊共同防衛條約，台灣沒有權利要求美國要派兵協防台灣。雖然台灣位居西太平洋第一島鍊的關鍵位置，對制約中國崛起、防止中國由陸權轉變成海權國家，對美國及日本非常重要。美國因其所面臨之國際困境而需要與北京合作，但是這種政策調整只是戰術性的改變，戰略上美國並沒有改變對中國

之認知。美國仍然視中共為競爭者，對中共的圍堵與防範並未鬆懈，例如美國加強對台軍事合作、強化在關島的軍事部署、將對中國的包圍圈由東亞向南亞及中亞擴張、反對歐盟解除對中共的武器禁運、在東亞地區與盟邦持續舉行聯合軍事演習均是明證。因此美國基於其國家利益之考量，應該樂於見到台灣繼續存在，在台海發生武力衝突時，美國武力介入的可能性應該很高，但是美國的決策並非台灣所能控制。台灣所較能掌控的只有台灣自身之政經發展。

在短期的未來，美國國家安全政策之最主要重心仍是在於處理伊拉克問題、打擊恐怖主義以維護本土安全、防止大規模毀滅性武器擴散及處理北韓核武問題，在這些問題上美國需要北京之合作。為了全力處理這些問題，美國不希望台海地區緊張情勢升高，希望制約台灣走向法理上（*de jure*）獨立及阻止北京對台用武，因此美國國務院負責亞太事務的助理國務卿柯立金（James Kelly）在國會作證實時，重申布希總統對溫家寶之講話，表示美國反對任何一方片面改變現狀，而且強調此一現狀是美國所界定之現狀（*status quo as we define it*）。

為了避免台海兩岸發生戰爭，美國除了制約台海兩岸之外，美國的學者與官員在九十年代末期，紛紛提出所謂中程協議（*interim agreement*）或過渡性安排（*modus vivendi*）的主張，而且這些建議是以兩岸統一作為終局安排，³⁶ 希望以台灣不獨換取中國不武。2004年4月12日，美國學者藍普頓及李侃如（Kenneth Lieberthal）在華盛頓郵報（*Washington Post*）共同發表專欄，再度提出中程協議之構想，建議

建立海峽兩岸以數十年為計算單位之長期穩定的架構。新架構應包括：(1)在協議涵蓋的時間內，台灣繼續主張本身是一個主權獨立的國家，但不追求法理上的獨立。北京繼續主張只有一個中國，且台灣是中國的一部分，但須放棄武力改變台灣地位。北京和台北應就擴大台灣國際空間的條件取得協議，包括讓台灣參與全球性和區域性國際組織；(2)北京和台北必須同意推動兩岸信心建立措施，降低發生衝突的可能性；美國和其他國家必須投入扮演適當的支持性角色。如果兩岸緊張情勢下降，美國對台軍售也應依照美國長期政策相應減少；(3)台海兩岸必須同意將新架構涵蓋的時間內逐步擴展雙方關係，包括各種政治性互訪活動，讓雙方人民能夠更加互相了解；(4)美國、日本和歐盟必須保證，至少在此架構實施期間不會承認台灣獨立，同時也將北京未遭挑釁即對台動武當作是最嚴重的問題。與1998年李坎如主張不同之處，在於兩人未提未來統獨走向，僅強調維持現況穩定，然而本質上均是希望維持台海現狀，未來如果台海情勢趨於緊張，台灣要有心理準備，類似之主張可能會再度被提出，也不能排除美國官方施壓台灣接受的可能性。

但是台灣國家安全目前所面臨的最大危機，並不在於中國之政經、外交、及軍事壓力，或是美國表示不支持甚至反對台灣獨立，或是美國在台海發生衝突時棄台灣不顧，而是在於朝野持續之惡性鬥爭、台灣內部不斷的內耗，導致民心士氣不斷下挫，軍隊不知為何而戰，社會充滿浮躁氣氛，族群融合受到傷害，人民對未來充滿不確定感，經濟發展與國家建設因此喪失契機。如果台灣不能解決這種社會分裂所

造成之自我弱化問題，將鼓勵中國對台用武，期望速戰速決來完成其統一的目標。

陸、結語

台灣2004年大選，陳總統獲得50.1%的選票，顯示本土勢力在台灣已經過半，而且泛藍陣營事實上也是逐漸向台灣本土意識靠攏。這種現象代表北京對台策略的挫敗。中國內部當然存在對台主戰的強硬派，這股勢力可能隨著北京對台策略一再受挫而上漲。中國國台辦於2004年5月17日經授權發表對台政策聲明，嚴厲指責陳總統，表示「對台獨決不容忍」，給予台灣兩條道路作選擇，一條是戰爭，另一條是「停止台獨分裂活動，承認兩岸同屬一個中國，促進兩岸關係發展」。同年5月24日國台辦再度發言否定陳總統五二一之就職演說，同年11月又批判陳總統主持國安高層會議有關台海兩岸關係之提議，顯示北京對台政策趨於強硬緊縮。

中國在短期內仍然沒有武力犯台的必勝信心，而且對台用武代價相當昂貴，會毀掉目前中國所取得之經濟成果，破壞中國未來成為真正全球強權的機會，因此在短期的未來北京會延續目前之策略，拒絕與台灣進行官方協商，但是透過美國及國際社會其他重要成員來打台灣。隨著中國國力之不斷增強，在講求現實利益的國際社會中，台灣的處境將越來越困難，但是蘇聯瓦解、波羅的海三小國脫離蘇聯而獨立、東帝汶獲得國際社會支持而獲得獨立，均是出乎意料之外，或是挑戰不可能的任務，最後獲得成功的事例，台灣的國力遠比這些小國壯大，而且台灣已經是一個獨立主權國家，未受到中國之統治，此一條件也遠比這些爭取獨立的小國優越，

因此台灣不需氣餒。

美國仍然是關係台灣國家安全之最重要的第三者，如何強化台美關係是台灣外交的重要課題。目前美國國家安全的優先考量是國土安全、打擊國際恐怖主義、穩定伊拉克情勢、及處理北韓核武問題，在這些問題上，美國需要中國之合作與支持，因此未來美國會持續加強對中國之關係，甚至會在北京的壓力下制約台灣，但是美國並未改變對中國之戰略上認知，華府與北京仍然是對方為潛在對手，雙方關係仍然是脆弱的，隨時可能因為一些突發事件而惡化。然而，美中關係如何發展、國際情勢如何演變、中國之政經情況如何調整，並非台灣所能掌控，台灣所能把握並力求改良的是自身的政經發展。如果台灣不能團結，朝野繼續激烈抗爭、嚴重內耗，那麼美國是否支持台灣已經無關緊要。

【註釋】

1. 周恩來於1956年6月28日對第一屆全國人大第三次會議所作報告，收於周恩來，《周恩來選集》，第2卷，北京：人民出版社，1984，頁202。
2. 《中國時報》，1999年7月10日，版1。
3. 2000年4月陳總統就職前的一項民意調查顯示，接受調查民眾30.2%支持維持現狀以後再決定、21.1%支持永遠維持現狀、16.2%主張維持現狀以後統一、14.6%主張維持現狀以後獨立、3.9%主張儘快宣佈獨立、2.7%主張儘快統一。如果將永遠維持現狀視為某種行事之支持獨立，那麼具有獨立思維之台灣民眾佔總人口之39.6%，具有統派思維之民眾佔18.9%，30.2%的民眾既不排斥統一，也不反對獨立，而是視情況而定。2004年7月，同樣學術機構的一項民意

- 調查顯示，具有獨立思維之台灣民眾佔總人口之40.6%，小幅度成長；具有統派思維之民眾降至13.3%，36.7%支持維持現狀以後再決定。這兩次民意調查均是由國立政治大學選舉研究中心所進行。參見 http://www.mac.gov.tw/big5/mlpolicy/pos/9307b/9307_1.gif, accessed 2004/8/13
- 4.北京對美國明示或暗示的批評，主要論點包括指責美國追求霸權主義和強權政治、仍然採取冷戰思維、擴大軍事集團威脅區域和平、對其它國家進行軍事威脅甚至武裝干涉、推動在東亞地區部署戰區飛彈防禦系統、不斷向台灣出售先進武器等，請參閱中華人民共和國國務院新聞辦公室發佈，「中國的國防」，1998年7月；中華人民共和國國務院新聞辦公室發佈，「2000年中國的國防」，2000年10月；和中華人民共和國國務院新聞辦公室發佈，「2002年中國的國防」，2000年12月。
 - 5.David M. Lampton, *Same Bed Different Dreams: Managing U.S.-China Relations 1989-2000* (Las Angeles: University of California Press, 2001).
 - 6.Harry Harding, *A Fragile Relationship: The United States and China since 1972* (Washington, D.C.: The Brookings Institute, 1992).
 - 7.See, for example, Richard Bernstein and Ross H. Munro, *The Coming Conflict with China* (New York: Vintage Books, 1998).
 - 8.例如李忠誠，「中國崛起的國際政治環境」，收於閻學通等著，《中國崛起——國際環境評估》，天津：天津人民出版社，1998年，頁241-256；呂有志，「重新審視中國的安全環境」，《國際政治》（北京），第6期，2000年6月，頁93-96。
 - 9.有關布希政府時期美中關係的相互利益與共同矛盾問題，請參閱Kerry Dumbaugh, "China-U.S. Relations: Current Issues for the 108th Congress," *CRS Report for Congress*, updated July 25, 2003.
 - 10.Thomas J. Christensen, "Posing Problems without Catching up: China's Rise and Challenges for U.S. Security Policy," *International Security*, Vol. 25, No. 4 (Spring 2001), pp. 5-40.
 - 11.Robert S. Ross, "Why Our Hardliners Are Wrong," *The National Interest*, No. 49 Fall 1997), pp. 42-51; and David Shambaugh, "Containment or Engagement of China?" *International Security*, Vol. 21, No. 2 (Fall 1996), pp. 180-209.
 - 12.引自Mark W. Frazier and Peter M. Hansen, "China's Accession to the WTO: A Candid Appraisal from U.S. Industry," in <http://www.nbr.org/publications/briefing/frazierhansen99/index.html>, accessed 2004/10/26.
 - 13.Ibid.
 - 14.對於這三派論點之分析，請參閱 Zalmay M. Khalizad et al., *The United States and a Rising China: Strategic and Military Implications* (Santa Monica: RAND Corporation, 1999), pp. 63-75; David Shambaugh, "The United States and China: A New Cold War," *Current History*, Vol. 94, No. 593 (September 1995), pp. 243-244; and Gideon Rachman, "Containing China," *The Washington Quarterly*, Vol. 19, No. 1 (Winter 1996), pp. 129-139.
 - 15.Khalizad et al., *The United States and a*

- Rising China: Strategic and Military Implication*, pp. 63-75.
16. Lampton, *Same Bed Different Dreams*, pp. 15-63.
17. 根據國務院負責東亞暨太平洋事務助理國務卿陸士達（Stanley Roth）的說法，所謂「建設性戰略伙伴關係」代表美國與中共間具有許多共同利益存在，其中雙方只有一些合作良好，另有一些雙方需進一步加強合作，尚有一些是雙方敵對而需加以改善者。
18. “Working Together Is Best Avenue for U.S. and China,” speech delivered by Secretary of Defense William S. Cohen at the Academy of Military Sciences, Beijing, China, January 19, 1998, No. 12, Vol. 13, *DefenseLINK*, in <http://www.defenselink.mil/speeches/1998/s19980119-secdef.html>, accessed 2002/5/28
19. Secretary of Defense William S. Cohen, Address to the Chinese National Defense University, Beijing, China, July 13, 2000, *DefenseLINK*, <http://www.defenselink.mil/speeches/2000/s20000713-secdef.html>, accessed 2002/5/28
20. 夏立平「，中美安全合作與軍事交流的成果與問題」，《中國評論》，1998年12月號，頁78-85。
21. Zbigniew Brzezinski, *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostategic Imperatives* (New York: Basic Books, 1997).
22. Governor George W. Bush, “A Distinctly American Internationalism,” speech delivered at the Ronald Reagan Presidential Library, Simi Valley, California, November 19, 1999, in <http://www.georgewbush.com/speeches/foreignpolicy/foreignpolicy.asp>
23. Condoleezza Rice, “Promoting the National Interest,” *Foreign Affairs*, Vol. 79, No. 1 (January-February 2000), pp. 45-62.
24. David M. Lampton and Richard Daniel Ewing, *U.S.-China Relations in a Post-September 11th World* (Washington, D.C.: The Nixon Center, 2002), p. 3.
25. *Ibid.*
26. 2001年4月1日，一架美國EP-3偵察機與一架中國殲八II型戰機，在南海上空發生碰撞事件，殲八戰機墜海、飛行員失蹤，中國扣留迫降於南海機場之已受損的EP-3偵察機及二十四名機員，要求美國為其戰機墜海和飛行員失蹤一事道歉賠償，並保證不再對中國從事類似的情報偵察活動。美國則認為其是在公海從事合法情蒐工作，整個事件錯在解放軍飛行員之魯莽行動，美國人民認為中國將二十四名機員當作人質。此一事件雖以美國於4月11日致函中國，表示美國總統對中國飛行員犧牲生命「非常抱歉（very sorry）」，而中國於翌日釋放美國飛行員作為結束，但是雙方關係已嚴重受損。
27. Remarks by President Bush and President Jiang Zemin in press conference at the Bush Ranch in Crawford, Texas, October 25, 2002, in <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/10/print/20021025.html>, accessed 2004/2/23
28. “President Bush Welcomes Premier of China to the White House,” in <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/12/print/20031209-1.html>, accessed 2004/2/23
29. Martin L. Lasater, *The Taiwan Issue in*

- Sino-American Strategic Relations* (Boulder: Westview Press, 1984), pp. 276-277; 《自由時報》，民國86年11月1日，版4。
30. 根據羅德助理國務卿新聞記者會上的說法，高層領導人指總統、副總統、行政院長、副院長。而外交部長及國防部長不能到華府。同上註。
31. 1994年9月7日，羅德助理國務卿新聞記者會談美國全面調整對台政策，收於劉連第編，《中美關係重要文獻資料選編》，北京；時事出版社，1996年，頁386-389; Jim Mann, "US Slightly Elevates Ties with Taiwan," *Los Angeles Times*, September 8, 1994, p. 4; and Jaw-ling Joanne Chang, "How Clinton Bashed Taiwan ---and Why," *Orbis* (Fall 1995), pp. 567-568.
32. 該修正條款規定台灣的領袖可以為討論以下任一問題之目的下訪問美國；(1)可減少美台貿易赤字之台美貿易或商業問題；(2)防止核武繁衍；(3)對美國國家安全威脅的問題；(4)保護全球環境的問題；(5)保護被危害的物種（endangered species）；(6)區域人道及災難問題。 *China Post*, October 27, 1994, p. 1.
33. 柯林頓總統談話的原文如下：“I had a chance to reiterate our Taiwan policy, which is that we don't support independence for Taiwan, or two Chinas, or one Taiwan, one China. And we don't believe Taiwan should be a member in any organization for which statehood is a requirement.” Quoted in *The Washington Times*, July 1, 1998; and *The Wall Street Journal*, July 2, 1998..
34. David A. Shlapak, David T. Orletsky, and Barry A. Wilson, *Dire Strait? Military Aspects of the China-Taiwan Confrontation and Options for U.S. Policy* (Santa Monica, California: RAND Corporation, 2000), pp.8-10.
35. See, for example, Chong-Pin Lin, "The Role of the People's Liberation Army in the Process of Reunification: Exploring the Possibilities," in Richard Yang (ed.), *China's Military: The PLA in 1992/1993* (Taipei: Chinese Council of Advanced Policy Studies, 1993), pp. 161-179; and Felix K. Chang, "Conventional War across the Taiwan Strait," *Orbis*, Vol. 40, No. 4 (Fall 1996), pp.577-607.
36. 中程協議最初是由密西根大學教授李侃如（Kenneth Lieberthal）在1998年2月所提出。1999年3月，當時擔任美國國務院亞太事務助理國務卿的陸士達（Stanley Roth），指出兩岸可以簽署中程協議。過渡性安排則是喬治華盛頓大學（George Washington University）的何理漢（Harry Harding）稍後來台，在一項學術研討會上所提出。