

行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

布希連任後的兩岸政策

計畫類別：個別型計畫

計畫編號：NSC94-2414-H-032-003-

執行期間：94年08月01日至95年07月31日

執行單位：淡江大學美國研究所

計畫主持人：陳一新

報告類型：精簡報告

處理方式：本計畫可公開查詢

中 華 民 國 95 年 11 月 1 日

一、中英文摘要

本論文的主要論點就是，美中兩國在 2004 年不僅已形成防止臺灣片面改變現狀的共識，而且雙方相關的合作機制也已啟動。此一共識與合作機制固然對臺灣構成新的制約，減少臺海兩岸擦槍走火的機率，但對我國仍有若干負面衝擊。由於何謂「臺海現狀」與何謂「臺獨」的「詮釋權」已掌握在華府手上，加上北京也正翼圖分享此一「詮釋權」，因此我國的國際空間可能將面臨進一步的限縮。另一方面，多年以來華府是否會根據『臺灣關係法』出兵協防臺灣，一直是一個模糊地帶，北京也因為此一不確定的因素不敢輕易對臺動武。惟在 2004 年，此一模糊空間已遭到嚴重破壞。

關鍵字：九二共識、九二香港會談基礎、反分裂國家法、四不一沒有、臺灣關係法

Abstract

The main purpose of this article is that the United States and China have not only reached a consensus of preventing Taiwan from changing status quo unilaterally, but also started their respective cooperative mechanism. Such consensus and mechanism may help reduce the ratio of cross-strait conflict, and have had negative impact on Taiwan. Now Washington has the right to define what "status quo" is, but Beijing also tries to share such a right with the United States. Therefore, our international space may be further restrained. On the other hand, whether the United States will dispatch its troops to come to rescue Taiwan according to the Taiwan Relations Act has remained in the grey area for years. Due to such an uncertain variable, Beijing has hesitated to use its force against Taiwan. However, such a grey area was damaged in 2004.

Keywords: 1992 Consensus, 1992 Basis of Hong Kong Meeting, Anti-Secession Law, Five No's, Taiwan Relations Act, Change of Taiwan's Status Quo, Cross-Strait Peace and Stability Framework

二、緣由與目的

本研究主要目的在探討布希總統連任後對台海兩岸政策之演進與展望。本文從政治、經濟、科技、軍事以及戰略的角度來分析布希政府在亞太地區與台海兩岸的政策，探討中共與台灣對美國在本區可能作為之回應，並從中推論預測未來美中台三邊關係的可能發展。

從鮑爾訪問中共開始，布希政府可說對我國在外交上念起緊箍咒，避免台北

當局因誤判局勢而誤觸雷區。因此當執政當局提出諸如正名制憲的議題時，我們可以發現華府方面的回應可說是一次比一次快，一次比一次重。我們也看到白宮方面可說是積極透過國務院外交系統施壓，尤其連向來友我的阿米塔吉都說出了美國沒有必要防衛台灣的重話之際，未來可以想見，我國在兩岸議題上可運作的空間將受嚴重受限。布希政府已經開始以負面表列的方式，告訴台灣美國的安全承諾並非空白支票一張，美國在哪些情境下是不會有所作為的。

即便如此，未來在台海間受限的不只是我國，連自認以拉攏美國的中共，此次也吃了美國的閉門羹。北京或許在反分裂國家法出爐前先知會美國一番，也得到華府的默許，但隨著中共方面拉高反分裂國家法的音調的同時，美方卻以該法將對區域和平構成威脅，並且降低美國對於最近台灣立委選舉結果可能有助緩和兩岸緊張關係的期望。美方此舉亦突顯出雖然美中雙方在某些議題上有著共同的利益，但這並不代表中共就能趁機借題發揮。我們也看到中共外交部在該法最後是否將導致武力犯台的問題上不予回應，就是受到美方反對的影響。

在美方積極掌握台海問題的主導權下，未來兩岸的行為都將直接受到美方的約束，換言之，中共將無法以武力手段完成統一，台灣亦無法落實台獨主張。未來美中台三邊的互動，將更為明確與有限，沒有人可以任何方式片面改變台海的現況。但值得注意的是，在美國戰略清晰的政策下，我國是否能謹細慎微，不再做出衝撞美方政策底限的行為，以免擴大中共與美方共同反獨的基礎，屆時將使我國在台海間面臨更不利的情勢。

因此，本研究的主旨就是，美國在亞太地區的戰略部署以及維持本區穩定與和平的決心使華府有更多彈性調整其對兩岸的政策以符合自己的國家利益，也使美國擁有更多籌碼來確保台灣海峽的安全；中共因對美採交往、溫和與彈性的政策而受惠；但台灣則因犯下戰略錯誤而使國家利益受損。此外，中共國家主席胡錦濤延續江澤民時期的路線，對美國採取「韜光養晦」的政策，又善於利用機會與美國大幅改善關係，而我國必須儘早對此做好危機損害管控，以免國家利益受損。

三、結果與討論

回顧過去四年，布希政府在對華政策上有所轉變，美國與中共之間基本結構性的矛盾與戰略利益上的衝突大於他們之間的合作。例如，軍事上，美國過去在亞洲地區的戰略部署已成功地讓中共處於不利地位，使美國有更大彈性決定何種行動（像是對台軍售）是符合自己的利益。

政治上，美國在本區的軍事戰略部署促成「民主聯盟」與布希所稱的「邪惡軸心」對壘。而在此「民主聯盟」之中，雖然我國與美國並無外交關係，但在布希總統簽署的「2003年外交授權法案」卻規定在軍售方面台灣是北約以外的主

要盟國之一。經濟上，中國崛起之經濟力量及其與東協籌組的自由貿易區進程，迫使華府必須對未來在本區建立自由貿易區做出嚴肅考慮。中共與東協籌組自由貿易區迫使我國在亞太經貿整合過程中被進一步邊緣化，但此對我國而言，既是危機，也是轉機。至少，我國不能在再將與美國簽署「自由貿易區」協定當做純政治問題來看待，而必須重新加以正視我國經貿進一步自由化、國際化與更為尊重智慧財產權的問題，進而能提高我國與美國簽訂自由貿易區協定的機會。

科技上，我們可以看到隨著中國不斷提昇其高薪科技能力的同時，北京與華府間的「資訊競賽」將勢不可免，而我國若能小心審慎不犯錯，例如不參加挑釁意味濃厚的飛彈防禦系統，而僅引進飛彈防禦系統的相關武器系統，應當可從美國提供的「資訊傘」獲利。

戰略上，布希政府在本區高姿態的戰略部署使華盛頓能對台海兩岸從「戰略模糊」改採「戰略清晰」原則。在此「戰略清晰」的政策之下，台獨主張者與北京好戰者的彈性空間都大為縮小，但在此同時，華府卻為自己留下了相當寬廣的彈性空間，在其認為適當或必要的時候，打出台灣牌或中國牌。布希總統美國在亞太地區高姿態的戰略部署以及維持本區穩定與和平的決心使美國有更多自由調整其對兩岸的政策以符合自己的國家利益。

基於布希政府官員的善意與一個友善的國會，台灣原有較佳的機會促進自己的國家利益。然而，在「走自己的路」的大轟之下，台北走上「暗獨」的道路，卻讓整個國家陷於困境。當北京認為台北的言行具挑釁性，而華府也不以為然時，只會幫助美「中」兩國化解歧見，增加彼此在台灣問題上的共識。當華盛頓與北京都利用機會改善關係的同時，台北似乎濫用了布希政府的善意，結果是促成了華盛頓與北京更容易地在台灣與其他問題上達成共識。由於自己戰略上的一些錯誤，台北現在使原本較為安全的台海戰略環境變得較不安全了。未來，台灣只有投入更多的能量、金錢與時間來挽回它所失去的。

在此局勢下，美方將從明年開始派遣現役武官駐台，美國在台協會 (AIT) 亦證實將會有美國校級現役軍官進駐，負責美台之間的軍事聯繫工作。中國外交部發言人對此則表示，北京反對美國以任何方式與台灣發展軍事關係。

表面來看，美國此一舉措與中共的反對，就好像是美中台之間不曾停過的老戲碼。惟進一步深思，美國派遣現役軍官進駐我國，固然具有補強台灣國防的作用，但更反映過去四分之一世紀，美中台三邊關係的微妙變化與民進黨政府造成美台關係不斷下降的事實，絕不能任意曲解誤導國人，認為即使台灣走向獨立，美國也會派兵協防。

華府派遣現役軍官進駐美國在台協會是 25 年來第一次，中國外交部的反對也在意料之中。自美台斷交以來，從卡特政府對雙方交往的多方設限，到雷根政

府與北京簽訂八一七公報，是美台之間的低潮期。一直到 1983 年後雙方關係才漸入佳境；雷根政府協助我國發展經國號戰機，要求我國留在亞銀；老布希政府同意我國申請加入關貿總協（世貿組織前身），力助我國加入亞太經合會，臨去秋波售我 F-16 戰機；柯林頓政府調整對台政策，同意助我在國際組織發聲，在在顯示美台關係的不斷改善；直到前總統李登輝訪美後，柯林頓政府才改變對台政策，「兩國論」提出後更使雙方互信降低。

布希政府上台後視中國為「戰略競爭者」，並大舉軍售台灣，美台關係原可望從重新出發。不幸的是，「一邊一國論」的提出與陳水扁政府執意推動公投後，美台互信逐漸跌至谷底。在美台關係不斷下降的同時，美中關係卻不斷往上攀升，錢尼副總統今年四月訪問大陸與北京領導人形成防獨共識。在陳總統向對岸釋出善意的雙十演說被華府識破之後，鮑爾國務卿終於在訪問大陸時痛下重手。華府更在台灣立院改選前，對扁政府的任何大小動作都採取緊迫釘人的政策，不僅要求台北澄清「公投新憲」，不得對外館與國營企業「去中國化」，更要求民進黨立院黨團撤回「公投法修正案」，不留任何情面。

北京宣布人大常委會即將審議「反分裂國家法」後，民進黨政府反應激烈，國務院發言人反而要求台北不必過度反應。與四年前相比，布希政府對兩岸的態度已呈現天壤之別。

因此，華府派遣現役軍官駐節台北，固然不無因應中共威脅的軍事意涵，但絕不表示華府在台獨問題引發戰爭時會派兵協防台灣。為了讓台獨支持者死心，副國務卿阿米塔吉本月 10 日接受公共電視台專訪時還特別強調，根據台灣關係法，美方有義務提供台灣必要的防禦性武器，但沒有必要出兵防衛台灣。多年以來，華府是否會根據台灣關係法出兵協防台灣，一直是一個模糊地帶，北京也因此一不確定的因素不敢輕易對台動武。美國在台海間所維持的戰略模糊政策，讓美中台三邊關係在過去三十餘年來可說是維持一定的穩定態勢。即便兩岸在過去發生危機，但最後總是有驚無險，主要便是依靠美國在背後的巧妙平衡操控，使兩岸不至於兵戎相見。但從近來美方諸多反應觀之，美國在兩岸間已經開始從戰略模糊轉向戰略清晰，此一政策的結果，將使兩岸不再能藉由片面行為來產生最後的贏家。

在美臺關係不斷下降的同時，美中關係卻不斷往上攀升，錢尼副總統 2004 年 4 月訪問大陸與北京領導人形成防獨共識，其後美國官員疾言厲色警告我國始終不斷。在陳總統向對岸釋出善意的雙十演說被華府「識破手腳」後，鮑爾國務卿終於在訪問大陸時對臺灣撂下「臺灣不是獨立的」、「臺灣不享有主權」、「兩岸最終的結果是統一」等重話，一舉解構臺獨理論與事實的基礎。華府更在臺灣立院改選前，對扁政府的任何大小動作採取緊迫釘人的政策，不僅要求臺北澄清「公投新憲」，不得對外館與國營企業「去中國化」，更要求民進黨立院黨團撤回「公

投法修正案」，不留任何情面。

讓臺北感到不安的是，連任後布希總統對臺海兩岸的政策明顯出現親疏有別。北京宣佈人大常委會準備制定『反分裂國家法』後，民進黨政府反應激烈。國務院發言人包潤石不僅未對北京作出任何批評，反而要求臺海兩岸應專心致力於復談，不可採取片面強硬的立場。雖然華府表面上是要求臺海兩岸降溫自制，但是由於北京是提出『反分裂國家法』的一方，因此美方的重點顯然是要求臺北不必過度反應。

最後，筆者認為我國有必要透過適當的管道讓美方尊重我國在西太平洋的政策。首先，我國有必要向美方強調，維持我國的主權國家地位，是我國一貫的政策，今後不僅不會改變，而且會以全力維護主權。國家安全會議亞太資深主任葛林曾經露骨地表示，陳總統所說「臺灣是一個主權獨立的國家」只是政治語言，美國不會為陳總統定義的「臺灣現狀」背書。與其讓美國不斷施壓，不如我國自己對美國提出自己的立場，相信美國也不致強人所難，至少也不致比目前的處境更差。

其次，我國有必要向美方保證絕不片面尋求改變臺灣現狀，但要求美方能確保中共也不片面尋求改變臺海現狀。

第三，我國有必要向美方強調，維持我國生存發展的空間是我國的權利，也希望美方在這方面從旁協助。

第四，我國有必要向美方強調，持續促進兩岸交流與和平，是我國既定的政策，惟如果情勢許可，我方也願意與大陸恢復對話與展開交流。

第五，在不影響臺海和平穩定的情況下，我方有必要向美方反映，我國將持續自美國尋求高科技武器的引進、強化與美國三軍聯合作聯合演訓、增強兩軍交流，以加強我國在一旦中共犯臺時防衛大臺灣的能力。

第六，在不影響臺海安全的情況下，我國有必要向美方反映，我國有意融入一個以美、日為主的聯合作戰架構。

第七，在美國調整全球軍力部署之後，未來美中兩國關係的走向之一雙方的衝突可能隨著全球反恐的需要而化解，兩國關係仍然可能會不時出現一些磨擦，特別是在選舉年前後，但為了解決共同的問題或是現實的需要總能及時化解。另一個走向則是美中兩國之間的戰略矛盾不但無法化解，而且日益深化，終致兵戎相見。對於前者，我國無力挑起矛盾。至於後者，我國即使挑起美中矛盾，卻很可能為兩國提供暫時化解的契機，甚至將我國定位為「麻煩製造者」，把臺灣當作共同的出氣筒。因此，最好的辦法是強化自己的經貿與科技，在美中兩國之間，

一方面爭取美國的安全承諾，另一方面在中國大陸的市場爭取一席之地。

四、計畫成果自評

(一) 全面性蒐集中英文有關布希連任後有關兩岸政策的第一手及第二資料，並檢視台灣公投、美國高級官員訪中及對兩岸有關談話，以及中共通過反分裂國家法後對美中台三邊關係的影響。

(二) 完成中文論文一篇「不再平衡的美國兩岸政策(2004年)」，發表於《台灣國際研究季刊》，第1卷第3期，2005年/秋季號，頁1-26。

(三) 預計作為研究布希對華政策的基礎研究，發展為對布希政府過去兩任的兩岸政策之多年期研究計畫基礎。

五、參考文獻

Agencies. 2004. "Bush Reiterates 'One China' Policy, TRA." Taipei Times, October 8, p. 3 (<http://www.taipeitimesw.com/News/front/archives/2004/10/08/2003206010>).

Benjamin, Daniel, and Steven Simon. 2002. "Preface," *The Age of Sacred Terror*. New York: Random House.

Brzezinski, Zbigniew. 1972. *The Fragile Blossom: Crisis and Change in Japan*. New York: Harper & Row.

Burstein, Daniel. 1988. *Yen! Japan's New Financial Empire And Its Threat To America*. New York: Simon & Schuster.

Bush, George, and Bren Scowcroft. 1998. *A World Transformed*. New York: Alfred A. Knopf.

Chen, Edward I-hsin. 2000. "Old Questions and New Challenges," in Jaw-ling Joanne Chang, and William W. Boyer, eds. *United States-Taiwan Relations: Twenty-Years After the Taiwan Relations Act*, pp. 233-40. Baltimore: School of Law, University of Maryland.

Chen, Edward I-hsin. 2004. "The U.S. Factor in Cross-Strait Relationship after 520," paper presented in the International Conference on U.S.-Taiwan-China Relations, sponsored by Carnegie Endowment for International Peace (CEFIP) and Cross-Strait Interflow Prospect Foundation (CSIPF) in Washington, D.C. on

- April 6, 2004, in *Taiwan at the Cross Road? Analyzing the Presidential Election*, pp. 53-68. Taipei: CSIPF.
- Chen, Melody. 2004. "US Welcomes Constructive Message." *Taipei Times*, October 11, p. 1 (<http://www.taipeitimesw.com/News/front/archives/2004/10/11/2003205418>).
- Curtis, Gerald L., ed. 1993. *Japan's Foreign Policy*. New York: M.E. Sharpe.
- Eckstein, Harry. 1975. "Case Study and Theory in Political Science," in Fred I. Greenstein, and Nelson W. Polsby, eds. *Strategies of Inquiry, Handbook of Political Science*, Vol. 7. Readings, Mass.: Addison-Wesley.
- Frey, Bruno S. 1984. *The International Political Economics*. Oxford: Basil Blackwell.
- Frey, Bruno S. 1991. "The Public Choice View of International Political Economy," in George T. Crane, and Abba Amawi, eds. *Theoretical Evolution of International Political Economy*, pp. 219-31. Oxford: Oxford University Press.
- Harding, Harry. 1992. *A Fragile Relationship: The United States and China Since 1972*. Washington, D. C.: Brookings Institution.
- Henderson, Harry. 2001. "Introduction to Terrorism," *Global Terrorism: The Complete Reference Guide*. New York: Checkmark Books.
- Kanter, Arnold, and Linton F. Brooks, eds. 1994. *U.S. Intervention Policy for the Post-cold War World: New Challenges and New Responses*. New York: W. W. Norton & Company.
- Kindleberger, Charles. 1973. *The World in Depression*. Berkeley: University of California Press.
- Lairson, Thomas D., and David Skidmore. 1993. *International Political Economy*. Orlando, Fla.: Holt, Rinehart & Winston.
- Nye, Joseph S. Jr. 1990. *Bound to Lead*. New York: Basic.
- Olson, Mancur, Jr., and Richard Zeckhauser. 1968. "An Economic Theory of Alliance," in Bruce M. Russett, ed., *Economic Theories of International Politics* pp. 25-49. Chicago: Markham.

- Oye, Kenneth A. 1986. *Cooperation under Anarchy*. Princeton: Princeton University Press.
- Packenham, Robert A. 1973. *Liberal America and the Third World*. Princeton: Princeton University Press.
- Stein, Arthur A. 1990. *Why Nations Cooperate*. Ithaca: Cornell University Press.
- Woodward, Bob. 2002. *Bush at War*. New York: Simon & Schuster.
- U.S. Government Printing Office. 2004. *Reports to Congress of the U.S.-China Economic and Security Review Commission, 108th Congress, 2nd Session (June)*. Washington, D.C.
- 中華人民共和國國務院新聞辦公室。2004。〈2004 年中國的國防〉《中國網》。
(<http://www.china.com.cn/chinese/2004/Dec/738635.htm>)。
- 徐尚禮。〈中共國臺辦：大陸沒有統一時間表〉《中時電子報》，7 月 30 日 (<http://tw.news.yahoo.com/040730/19/uizu.html>)。
- 陳一新。2004。〈錢尼訪中牽引三邊關係〉《中國時報》，4 月 18 日，A15 版。
- 陳一新。2004b。〈凱利的警告與諍言：臺海現況美國說了才算〉《聯合報》，4 月 23 日，A15 版。
- 陳一新。2004c。〈臺灣現狀誰來定義？〉《聯合晚報》，4 月 23 日，A2 版。
- 陳一新。2004d。〈萊斯如何解釋對臺軍售〉《中國時報》，7 月 9 日，A15 版。
- 張宗智。2004a。〈美不為扁定義的臺灣現狀背書〉《聯合報》，4 月 23 日，A2 版。
- 張宗智。2004b。〈反分裂法 中美微妙互動〉《聯合新聞網》，12 月 20 日 ([http://tw/news.yahoo.com/041220/15/19shg.html](http://tw.news.yahoo.com/041220/15/19shg.html))。
- 劉屏。〈不同官員對臺說重話 美政府事先協調好的〉《中國時報》，4 月 24 日，A2 版。
- 羅嘉薇。2004。〈吳昭燮：反分裂法 找藉口犯臺〉《聯合新聞網》，12 月 18 日。
(<http://tw/news.yahoo.com/041221815/19om0.html>)。