

小布希政府時期之美中台三角關係的 持續與變遷

蔡榮祥

國立中正大學政治系助理教授

摘 要

台海問題是全球最可能出現戰爭的引爆點之一，也是美國和中國最可能發生軍事衝突的爭論點。中國對於台灣的軍事威脅，以及中國在亞洲的影響力日漸增加的兩項客觀事實，正嚴重挑戰美國在亞洲的霸權地位。因此，對於美國來說，如何避免美中台三角關係的緊張，不僅影響台海之間的和平及穩定，也攸關美國在亞洲之霸權地位的維繫。本文最主要目的在於解釋為何小布希政府時期的美中台三角關係比先前柯林頓總統時期要更穩定，以及分析什麼因素促成美中台三角關係出現較穩定的情況。其次，本文欲探討小布希政府時期，影響美中台三角關係持續和變遷的事件和發展、美國對台安全政策背後的理性意涵、美中台三角關係的策略互動。本文主要的發現如下：第一、小布希政府時期，結合國內和國際雙元平衡的架構是促成美中台三角關係和平及穩定之最主要的驅動因素；第二、台灣之於美國的戰略利益不只是可以維護美國在亞洲的名聲利益而已，而且其也是美國維繫亞洲霸權的試金石；第三、美國支持去建構一個軍事雙重嚇阻的戰略佈局，亦即台灣對中國的直接嚇阻，以及加上美國對中國的間接嚇阻之雙重嚇阻會比美國單方面嚇阻中國對台動武更為有效；第四、美中台三角關係的現狀是一種穩定而暫時的均衡。

關鍵字：美中台三角關係、國內的雙元平衡、國際的雙元平衡、軍事的雙重嚇阻、穩定而暫時的均衡

壹、前言

自蘇聯解體以後，美國在後冷戰時期獨霸全球，成為唯一的超級強權。以目前的國際現勢來看，美國外交議程上最迫切的課題是反恐運動（九一一恐怖攻擊事件的影響）、北韓及伊朗發展核武等問題。台海議題雖然不被列在美國優先處理的問題當中，但其是全球最可能出現戰爭的引爆點（flashpoint）之一的事實，已經成為許多研究美、中、台三角關係學者的共識¹。台海的問題所牽涉層面相當廣泛，其不僅攸關台灣的未來發展，也與中國的崛起、美國在亞洲霸權地位的維繫、美中關係、美日同盟等議題相互連結。其次，在美中台三角關係的發展中，每一個國家的外交行為除了受到自身與其他兩個國家直接互動的影響以外，另外兩個國家彼此的互動也會對其發揮作用。因此，三方互動的情形相當的複雜及多變，要釐清個中的脈絡實非易事。然而，從結構上來看，美中台三角關係是由超級強權（美國）、地區霸權（中國）和民主小國（台灣）所形成。從過去三方互動的脈絡發展來看，我們可以發現美國在台海問題上常常扮演一個平衡者的角色，即使其宣稱不會介入中國和台灣之間的爭端。在美國外交考量的天秤中，中國作為一個大國確實比小國台灣更可能受到美國的重視。因此，以目前的現狀來看，美中關係的外交互動對於台灣的影響會比其他的關係（如台灣和美國的關係以及台灣和中國的關係）來得更重要。美國在這樣的結構下，如何扮演一個成功的平衡者角色？其中的分寸如何拿捏，以至於其他的兩造雙方不會出現不理性的行為或是演變成軍事衝突？以及在面對中國的崛起之後，美國如何維持其在亞洲原有的霸權地位？等是美國在台海問題上最關切的核心議題。

¹ 中國對台戰爭的可能性可以說是美國在即將來臨的世紀中最危險的威脅；沒有其他的引爆點更可能導致美國和一個大國發生戰爭，以及沒有其他意外事件能夠迫使美國去回應如此模糊不清的承諾，相關的討論請參閱Betts與Christensen（2000: 25）。

在 1995、1996 年，中國選擇在台灣外海附近試射飛彈，使得詭譎多變的美中台三角關係出現了可能引爆戰爭的緊張態勢。最後在美國派遣兩個航空母艦戰鬥群到台灣附近的海域之後，中國停止飛彈試射，台海危機宣告落幕。1995、1996 台海危機是自 1954 年台海危機以來，美中台三角關係最緊張的時刻，也是美國柯林頓總統的任期中最棘手的外交危機之一。在 2000 年小布希總統上台之後，美中台三角關係的發展雖然發生了一些零星的衝突和意外事件，但大體上是相對的和平的及穩定的。本文最主要目的在於解釋為何小布希政府時期的美中台三角關係比先前柯林頓總統時期的美中台三角關係要更穩定，以及什麼樣的結構因素促成美中台三角關係出現較穩定的狀況。其次，本文會以相當的篇幅來探討小布希政府時期，影響美中台三角關係的持續和變遷之事件與發展，以及分析美國對台安全政策的理性意涵和美中台三角關係的策略互動。就研究途徑而言，本文的取向主要是從美國的角度來分析美中台三角關係的結構和轉變，並且將焦點放在其對於台灣安全政策和美中台三角關係之策略互動的影響²。另外，本文的方法是透過歷史過程途徑來分析小布希政府時期美中台三角關係的演變。以下，將先分析小布希政府時期，影響美中台三角關係持續和變遷的事件和發展。

貳、美中台三角關係的持續和變遷

小布希政府之美中台三角關係的發展可以區分成兩個時期：從小布希總統第一任期開始到九一一事件之前，以及九一一事件之後到目前為止。以九一一作為歷史分野的主要原因在於美國外交政策的結構性轉變。九一一事件之前，美國的外交政策是以促進民主以及和平為首要任務，而九一一事件之後，則以反恐為優先解決的外交課題。在這兩個不同時期中，一

² 另外一個角度是從中國的觀點出發，來看美中台三角關係的變遷。

些重要政策的調整和發生的事件影響美中台三角關係的互動。以下將逐一分析和討論相關的政策轉變和重要事件的意涵。

一、從 2001 年 1 月到 2001 年九一一事件前的美中台三角關係

2001 年 1 月，美國小布希總統（George W. Bush）上台之初，對於中國的外交定位改弦易轍，採取與前任柯林頓總統不同的政策主張。柯林頓政府認為中國是戰略夥伴者（strategic partner），而布希政府則認為中國是戰略競爭者（strategic competitor）（Shambaugh, 2000a）。戰略夥伴者的理論基礎來自於所謂的交往政策（engagement policy）。交往政策認為，美國可以使用其戰略的優越性，從一個有利的位置來與中國進行交往，甚至是擴展美國的能力以便於鼓勵中國對於地區性的秩序採取合作的政策（Nye, 1997）。而戰略競爭者的概念則可以追溯到冷戰時期，美國對於蘇聯的圍堵政策（containment policy）。圍堵政策是由美國外交官 George Kennan 在外交事務期刊的一篇文章中，以 X 先生為化名，所提出冷戰時期美國對蘇聯之外交政策的定位。Kennan（1947: 581）提到：「很清楚地美國是不可能在可預見的未來，與蘇聯政權享有政治上的親密關係；美國在政治領域上，必須持續將蘇聯視為是一個敵人，而不是一個夥伴...相對於西方，蘇聯仍屬於較弱的一方、蘇聯的政策是具有高度彈性的、蘇聯的社會包含一些矛盾最終會弱化自己全面的潛力；這使得美國具有合理的信心，可以正當化地根據堅定的圍堵政策去對抗蘇聯」。小布希政府上任之初對於中國新的政策定位中，可以看出傳統圍堵政策的影子，認為中國是美國在戰略上的競爭者，以及美國需要透過圍堵政策來抑制中國的戰略企圖。為何美國和中國之戰略競爭關係是不可避免的？主要是因為中國的國家規模、動態發展和相對的開放給予中國有較大的能力去改變其他國家的行為、去阻止美國與其對抗、減少美國使用經濟的制裁來對抗中國的影響力、分化美國和其他工業先進國家的關係和增進自己對東亞國家影響力（Friedberg, 2000）。其次，

中國和美國有不同的世界觀、分歧的戰略利益³、對比的政治系統、情報彼此不共享以及脆弱的軍事關係（Shambaugh, 2000a）。

當然，美國對於中國不可能採取像過去全面圍堵蘇聯的立場，特別是在經濟層面的議題上。例如，美國的企業社群因為在中國有重要的投資，因而抵抗朝向圍堵政策的轉移，使得美國的外交政策出現在企業社群方面朝向追求經濟交往和軍事社群方面朝向追求戰略競爭之間的二元分歧（Christoffersen, 2002: 373）。亦即，在經濟議題層次上，美國需要採取與中國持續交往的政策，以獲取相關的經濟利益。在中國極力吸收外資發展經濟的時刻，美國成為其中相當重要的投資者。同時對於美國來說，中國低廉的勞工勢力也提供美國相對的比較利益。因此，小布希政府的中國政策是一種混合交往和圍堵的一種有限的交往（limited engagement）。國際政治學者 Gill Bates 認為交往是一種過程而不是政策目標，他主張美國的中國政策應該不是全面的圍堵或是擁抱中國，應該是一種混合交往和圍堵的一種有限的交往（limited engagement）。這種說法接近目前布希政府的中國政策立場（Bates, 1999）。除了政策定位的調整之外，美中關係所發生的事件也會影響美中台三角關係的互動。在小布希政府就任初期，美國與中國曾經發生影響美中關係互動的 EP-3 偵察機事件。

EP-3 偵察機事件發生於 2000 年 4 月 1 日。一架美國 EP-3 偵察機在南中國海執行任務時，與中國的殲八戰機發生碰撞。中國的駕駛員因而喪生，而偵察機的二十四名人員則緊急迫降在中國的海南島，並遭到中國方面的留置。在美國和中國幾次的外交斡旋之後，EP-3 的機組人員順利返回美國。EP-3 偵察機事件不僅使得美中關係出現短暫的緊張狀態，同時也影響美國國內對於中國的認知和觀感。對於一些美國人士來說，這個經驗顯示靈活

³ David Shambaugh (2000a: 99) 談到，雖然北京聲明它將不會尋求支配或是擴大其霸權在亞太地區時，但是中國對於目前美國支配的亞太地區之安全的建構一定會感到不舒服；中國政府，特別是軍方，不會傾向容忍美國無限地在這個地區的軍事佈局和戰略的優勢；這是兩國的基本差異，雖然特別的摩擦點存在於台灣、日本和韓國、飛彈的防禦，以及也許是南中國海。

的外交可以解決複雜的問題，但是 EP-3 事件更強化了美國國內一些認為中國是美國的一個危險以及是一個需要進行對抗的敵人之觀點（Lieberthal, 2002: 6）。更重要的是，美中關係的意外衝突事件也牽動到美台關係的互動。美國和中國短暫的緊張關係，某種程度反而拉近美國和台灣之間的合作關係。具體的例證是美國在 2001 年 4 月 24 日宣布批准自 1992 年以來，最大宗的軍售給台灣（Carpenter, 2005: 125）。除了具體批准對台軍售的行動之外，美國總統在公開場合的一些談話同樣地也反映出了美國欲維持一個對中國和對台灣的政策平衡（Sutter, 2003）。

2001 年 4 月 25 號，小布希總統接受美國電視台 ABC 早安美國的主持人 Charles Gibson 訪問被問到，假如台灣被中國攻擊時，美國是否有義務防衛台灣。他回答說：「是的，我們有義務」。Gibson 接著問，以美國整體的軍事力量？總統回答：「將採取一切可能的措施幫助台灣防衛她自己」（Whatever it took to help Taiwan defend herself）（Romberg, 2003: 196）。這種說法改變了美國過去對於台灣發生軍事衝突時，美國本身如何回應的戰略性模糊（strategic ambiguity）立場，而成為戰略性清晰（strategic clarity）的方針。然而，這種戰略清晰的方針並不意謂著美國將無條件的防衛台灣，特別是當台灣採取單邊的行動去改變現狀或是追求獨立時。如布希總統後來在接受 CNN 的專訪說：「我確切的希望台灣遵守一個中國原則、宣佈台灣獨立不符合一個中國的政策、我們將會與台灣一同努力宣佈台灣獨立不會發生、以及針對這個議題，我們需要一個和平的解決方式」⁴。將布希總統前後的兩種說法放在一起衡量，可以歸納出一種所謂有條件的戰略性清晰之立場。亦即，美國對於台海問題的主要基調是和平解決，不希望中國或台灣之任何一方破壞台海和平的現狀，而且美國在台灣未實踐獨立以及中國仍選擇武力攻擊台灣的情況下，才會協防台灣。

這種有條件的戰略性清晰之外交方針對於美中台三角關係有何影響？一些學者談到，小布希政府的政策，比先前美國總統的外交政策更能夠支

⁴ 請參閱 CNN International, April 25, 2001。

持美國關於在台灣的重要利益，而且同時與中國維持經貿的關係，沒有嚴重的干擾美國與中國的關係（Sutter, 2002）。另外，在小布希政府任內，為何美國和中國的關係是自 1989 年天安門事件之後最好的時期，主要的原因有兩點：第一、中國認為與台灣的經濟整合會有利於中國的統一立場，因此時間在中國這一邊；第二、美國對台海的問題所採取的立場是雙重嚇阻（a double deterrence）：一方面嚇阻中國使用武力；另一方面使中國相信美國不鼓勵或是保護台灣獨立（嚇阻台灣實踐獨立）⁵。

除了那些因素之外，另一個更重要的因素是美、中、台三方的國內平衡。首先，在美國方面，這種戰略方針不會因為向台灣或是中國一方過度的傾斜而遭致支持台灣民主或是支持與中國加強合作之人士的全面攻擊。換句話說，使得不同陣營的支持力量得到一種平衡。在美國過去的經驗中，當行政部門過度向中國傾斜時，國會或是一些媒體會進行猛烈的抨擊或制定相關的平衡政策來加以反擊。當行政部門求取對台灣和中國戰略清楚的平衡立場時，反對的力量較不容易找到施力點作全面性的攻擊。對於中國而言，政權中的鴿派人士⁶（soft-liners）可以美國堅定的防衛台灣立場和絕對優勢的軍事力量來勸阻鷹派人士（hard-liners）不要進行以武力恐嚇台灣的行動，同時鴿派人士也以美國願意持續與中國加強經濟合作和堅守一個中國政策（one China policy）的立場來說服，或是取信於主張對台灣動武的鷹派或是軍方人士。對於中國的鷹派人士來說，美國堅定而清楚的立場使其不會對於美國有條件之下防衛台灣的決心感到懷疑，因此維持一種內部的平衡。對於台灣來說，一方面可以增加台灣的國家安全，嚇阻中國犯台的可能性，確保台灣民主和經濟政體的存續；另一方面台灣也無法單邊地改變目前的現狀，例如宣佈台獨或是以公民投票方式實踐獨立。整個來看，美國維持一個平衡者的立場（balancer），同時制止台灣和中國採取挑釁的行為，最符合美國在台灣海峽的和平解決立場，同時美國可以避免捲

⁵ 相關的討論請參閱Christensen（2003）、Yang（2006）。

⁶ 這裡我們指涉所謂中國內部主張短期內不以武力解決台灣問題的人士。

入台灣海峽的戰爭或是與中國進行決戰。

二、九一一事件之後到目前的美中台三角關係

九一一恐怖攻擊事件之後，反恐成為美國首要的外交職志。在這種的戰略思維下，美國需要調整全球的戰略佈局，以及尋求其他大國對於反恐行動的支持和合作。在亞洲方面，美國積極拉攏中國加入反恐行列，其中特別需要中國協助斡旋北韓的核武問題。也就是說，在以反恐為優先目標的情況下，美國欲改善與中國的關係，藉此尋求中國在重要議題上的支持和合作。實際上，美國和中國的合作關係只是短期的結盟關係，長期的議題設定上，並沒有使得美、中關係從戰略的競爭者（strategic competitor）變成安全的合作者（security collaborator）（Yang, 2003）。然而，中國利用美國欲拉攏中國反恐的時機，希望小布希政府對於台灣問題可以採取像柯林頓總統時期所支持的三不政策（不支持台灣加入聯合國、不支持台灣獨立以及不支持兩個中國）。但是美國官員堅持，美國尋求中國支持反恐行動與美國和台灣的關係沒有任何的連結（Van Vranken Hickey, 2003: 474）。美國前國務次卿 Richard Amitage 談到：「中國錯誤的假定反恐戰爭和伊拉克的戰爭可以使他們在台灣問題上獲得報酬，亦即美國可能會在台灣問題上讓步，但這種事情將不會發生」（Van Vranken Hickey, 2003: 474）。美國的回應使得中國想要藉由支持美國反恐的實際行動來要求美國對於台灣問題讓步的想法破滅。同時，這也突顯美國對於中國和台灣問題之脫勾處理的立場。總的來看，九一一恐怖攻擊事件之後，美國需要與中國維持合作的關係，但另外一方面不因此以台灣的利益作為合作的交換條件。

除了反恐任務的合作之外，美中兩國在經濟層面上的合作關係仍然持續的進行，甚至是深化。幾個關鍵的指標是中國在 2002 年，加入世界貿易組織（WTO）、美國目前是中國最大的出口市場、美國是外國資本投資中國的第三大國家（Economy, 2003）。強調經濟合作關係的理性基礎認為，透過

經濟的交往可以使得中國與國際社會接軌，並使其成爲一個維持現狀的大國（a status quo power）⁷。具體的證據是中國與國際經濟整合的過程中，使得中國每年以幾乎 10% 的經濟成長率的速度來擴張其經濟，成爲近三十年來世界最快速成長的國家，以及在 2005 年，中國已成爲世界第四大經濟體（Bergsten, et al., 2005）。甚至，中國與國際經濟的整合過程已經促成中國國內的政治自由化，因此美國需要持續與中國交往來推動那樣的過程（Economy, 2004）。另外一方面，美國與中國的經濟交流對於美國也造成一些有利的結果，例如低成本的中國進口貨物使得美國的消費者節省相當多的金錢（自從中國 1987 的改革開放到 2004 年，已經節省 100 億美元），以及美國的大型企業如 Boeing、Ford、General Motors、IBM、Intel、Motorola 等可以從中國購買低成本的零件來節省資源，以增加其在全球市場的競爭力（Gilboy, 2004）。從經濟的角度來看，中國已經成爲舉足輕重的世界大國。中國作爲大國可以享有重要的利益，但同時其也被要求分擔一些國際責任。從美國前國務次卿 Robert Zoellick 最近的一段談話，可以看出美國對於中國在經濟整合下的新定位。Zoellick（2005）談到：「中國是巨大的、目前正在發展中、以及將會提早影響世界；對於美國和世界來說，基本的問題是中國將如何使用其影響力？爲了回答這樣的問題，需要提出一個超越原本的開啓門戶讓中國進入國際系統之政策的時候；我們需要去促使中國在國際系統中，變成一個負責任的利害關係者（responsible stakeholder）；以及中國有責任去強化讓其成功發展的國際系統」。Zoellick 之談話的主要意涵在於，拒絕美國對於中國採取冷戰時代的圍堵政策，以及強調美國預見有一天將會出現一個真正強大和穩定的中國，但也樂意見到中國願意在世界扮演主動和建設性的角色，同時希望一個崛起的中國在國際系統中，成爲一個負責任的利害關係者，幫助解決共同的安全和經濟問題，以及減少地區和全球的緊張（Christensen, 2005a: 2-3）。整個來看，美國對於中國之外交政策的重要一端是主張與中國進行經濟交往，並且力促中國的行爲

⁷ 有關中國是維持現狀的國家的論證，請參閱 Johnston（2003）。

符合國際社會的規範和期待。美國國務次卿Zoellick的談話正是這種政策的最佳寫照。

雖然美國在反恐和經濟議題上採取與中國合作的立場，但在戰略安全方面，美國仍然設想中國是一個潛在的軍事威脅。例如，在2001年9月30日國防部所公佈的『四年期國防總檢討報告』（*Quadrennial Defense Review*）中談到，一個具有可怕的資源基礎的軍事競爭者將會出現在東亞或是東亞的沿海（Lampton, 2001: 108）。這個競爭者指的即是中國。其次，美國國防部在美國核子武器狀況評論的刊物中，討論美國在未來台灣與中國可能的軍事衝突中，如何使用核子武器的情況，以及在國家安全策略的文件上談到，美國會使用先發制人或是單邊的武力去對抗美國和國家安全所認知的威脅（Ward, 2003）。亦即，在美國的政府部門當中，特別是國防部，一直未放棄將中國視為是美國的威脅或美國的敵人。另外，反恐的議題雖然促成美國和中國強化彼此之間的合作關係，但是同時美國也持續強化與亞洲盟友的安全合作機制來抗衡中國在亞洲日益增強的影響力。例如美國持續與日本、印度、東南亞國家（新加坡、菲律賓、印尼）等加強軍事合作的機制，形成一種在地緣政治上包圍中國的佈局（Medeiros, 2005）。美國與東亞各國的合作關係源自於美國在亞洲所推動之軸心（hub and spoke）雙邊主義政策，這種政策主張透過與東亞國家雙邊的軍事合作和結盟的關係，形成一個以美國為主軸或是支配的東亞安全秩序（Ikenberry, 2004; 2005）。

在這些美國與東亞國家的雙邊關係當中，美日的同盟關係對於防堵中國在亞洲日益增加的影響力具有指標性的作用。小布希政府上台之初，便強調日本對於美國東亞政策的重要性（Lieberthal, 2002）。在九一一事件之後，美日兩國除了致力於反恐的行動之外（特別是北韓問題），更關切中國的崛起對於東亞秩序的威脅，因此積極強化雙邊軍事安全的合作機制以資因應情勢的變化（Okamoto, 2002）。甚至，美日同盟共同的戰略目標具體投射到攸關東亞和平及穩定的台海安全問題上。具體證據是在2005年2月，美日兩國於「二加二」會議（外交和軍事部長會議）中，將「鼓勵臺灣海

峽之相關議題透過對話和平解決」列為美日的共同戰略目標⁸。透過美日同盟關係的發展可以說明美國在東亞戰略安全架構的一環，以及這個架構主要的戰略核心目標－中國。

綜觀之，美國小布希政府目前對於中國的立場是採取所謂兩邊下注以避險（hedging）的策略（Medeiros, 2005）。一方面，透過經濟的合作積極與中國交往，鼓勵中國與國際系統接軌以及促使中國符合國際社會的行為規範；另一方面加強與亞洲各盟友的軍事合作關係來抗衡中國日益增加的亞洲影響力。所謂避險策略是指美國政府不願意孤注一擲於特定的一項政策，以便降低或分散可能的風險。如只策重經濟合作，可能因此會犧牲美國在亞洲的戰略利益，或是過於強調安全對抗，可能會導致美中衝突的升高，破壞彼此的經濟合作關係。美國的避險策略對於中國的東亞政策產生直接的影響。在經濟議題方面，美國的策略促成中國與東亞區域組織或是與中國周邊的國家積極進行經濟議題的對話和合作（Shambaugh, 2004/2005）。在安全議題方面，美國與亞洲各盟友軍事合作的東亞戰略促成中國積極發展睦鄰政策，改善與周邊國家的關係來抵制美國的亞洲權力或是平衡美國所領導的同盟關係（Christensen, 2006）。

小布希政府除了運用巧妙的策略來因應東亞的情勢之外，同時也要回應台灣或中國所提出的議題或具體的行動對於美中台三角關係的衝擊。相關的議題和行動有一邊一國的主張（台灣）、四不一沒有的承諾（台灣）、反分裂國家法（中國）和廢除國統會和國統綱領（台灣）等。2002年8月3號，台灣陳水扁總統對世界台灣同鄉會東京年會以視訊方式發表演說時，談到：「台灣是我們的國家，我們的國家不能被欺負、被矮化、被邊緣化及地方化，台灣不是別人的一部分；不是別人的地方政府、別人的一省，台灣也不能成為第二個香港、澳門，因為台灣是一個主權獨立的國家，簡言之，台灣跟對岸中國一邊一國，要分清楚」⁹。陳總統所提出一邊一國的言

⁸ 《自由時報》（2005/2/19，2版）。

⁹ 中華民國總統府新聞稿（2002/8/3）（<http://www.mac.gov.tw/big5/mlpolicy/ch940813>）。

論對於美中台三角關係產生不小的衝擊。中國國務院台灣事務辦公室針對一邊一國的言論發表措辭嚴厲的聲明，認為這是陳水扁堅持台灣獨立的證明¹⁰。美國方面對此言論也提出相當程度的關切。因此，台灣方面緊急指派大陸委員會主委蔡英文赴美解釋陳總統的陳述不是推動台灣獨立，以及無論如何總統的意見陳述不必然等同於政策（Romberg, 2003: 208）。美國方面對於一邊一國言論的回應是重申其不支持（do not support）台灣獨立的立場（Romberg, 2003: 208）。持平來看，一邊一國的言論主要是針對特定團體的演講內容，並不能代表政府的政策或是立場。

實際上，影響美中台三角關係穩定與否之台灣方面的立場是陳水扁總統在兩次就職演說所提出的承諾。陳總統在 2000 年就職演說中提到：「只要中共無意對台動武，本人保證在任期之內，不會宣布獨立，不會更改國號，不會推動兩國論入憲，不會推動改變現狀的統獨公投，也沒有廢除國統綱領與國統會的問題」。這就是著名的四不一沒有的承諾。之後，在 2004 年就職演說中，陳總統重申：「公元 2000 年五二〇就職演說所揭櫫的原則和承諾，過去四年沒有改變，未來四年也不會改變」¹¹。四不一沒有承諾的核心主要是台灣不會片面的改變現狀，破壞台海的區域和平以及穩定。四不一沒有的說法與美國欲嚇阻台灣朝向獨立的戰略目標互相呼應。然而，對於台灣的承諾，中國並沒有對等的回應，甚至還制訂法律來合理化對台使用武力的手段。中國立法機關－全國人民代表大會於 2005 年 3 月 14 日通過反分裂國家法，強調台灣是中國的一部分，以及反對台灣獨立的立場。更關鍵的是在反分裂國家法第八條中談到：「台獨分裂勢力以任何名義、任何方式造成台灣從中國分裂出去的事實，或者發生將會導致台灣從中國分

htm) (2006/12/1)。

¹⁰ 相關的內容，請參閱《中國時報》（2002/8/6，頭版）。

¹¹ 請參閱中華民國總統網站（www.president.gov.tw），第十屆總統、副總統就職演說——「台灣站起來 迎接向上提升的新時代」（2005/5/20）以及第十一屆總統、副總統就職慶祝大會致詞（2004/5/20）。（<http://www.president.gov.tw/php-bin/prez/showspeak.php4?>）（2006/12/1）。

裂出去的重大事變，或者和平統一的可能性完全喪失，國家得採取非和平方式及其他必要措施，捍衛國家主權和領土完整」¹²。所謂採取非和平的方式即是在法律上允許中國於上述的情況下，可以合法使用武力對付台灣。美國對於反分裂國家法的立場，可以從國務院發言人Richard Boucher的談話看出端倪。Boucher談到：「今天，對於中國領導者決定讓全國人民代表大會通過反分裂法—這是不幸的。這項法律對於台海的和平及穩定是沒有助益的，以及因為那樣的理由美國感到不幸；他重申，反分裂法與最近兩岸關係中相對正面且和緩的趨勢相違背，這項法律只會使立場僵化；所以我們反對任何藉由非和平的手段來決定台灣未來的任何企圖，以及我們將持續鼓勵海峽兩邊要從事和平的對話來解決他們的差異」¹³。不僅美國行政部門如國務院傳達對於中國不滿的聲音，美國國會也持相同的態度。美國眾議院以四二四比四票，幾乎全體一致的通過決議案，對中國的反分裂國家法表達嚴重關切，並重申台灣前途應和平解決¹⁴。從美國行政和立法部門的反應和所用的字眼（反對、嚴重關切）可以看出美國對於中國企圖以非武力的手段改變台海現狀的嚴正立場。

中國通過反分裂國家法，對於台灣也造成重大的影響。2006年2月27日，陳水扁總統在國家安全高層會議中，認為基於主權在民的原則，和中國持續以反分裂國家法等非和平的手段意圖片面改變台海現狀後，決定將國家統一委員會「終止運作」(cease to function)，以及國家統一綱領也「終止適用」(cease to apply)¹⁵。終止國統會的運作和國統綱領的適用使得過去四不一沒有承諾中的一沒有的部分，不再適用，只剩下原先的四不原則。美國方面對於這項行為的反應是要求台灣重申過去不改變台海現狀的承

¹² 有關反分裂法的內容可以參閱中國新華網 (<http://big5.xinhuanet.com>) (2006/12/1)。

¹³ 請參閱美國國務院發言人Richard Boucher的每日簡報 (Daily Press Briefing) (2005/3/14)，相關的資料可以從<http://www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2005/43404.htm>連結獲得 (2006/12/1)。

¹⁴ 《中國時報》(2005/3/18，第2版)。

¹⁵ 《中國時報》(2006/2/28，頭版)。

諾。如美國國務院發言人Adam Ereli指出：「我今天要特別提出，陳總統重申就職演說中所提不改變台海現狀的持續承諾。而我們也強調北京有必要與台灣民選領導階層展開對話」¹⁶。美國的立場認為，不管是台灣或中國皆不能單邊的改變現狀去破壞台海的和平及穩定。這也是美國小布希政府對於台海問題的主要基調。

對於一邊一國的言論、四不一沒有的承諾、反分裂國家法、終止國統會和國統綱領等議題的分析，可以看出個別國家的單邊行動（特別是中國和台灣）如何形成美中台三角關係的壓力和緊張。美國主要的角色是要防堵台灣和中國可能採取的挑釁性言論和行為，以免擦槍走火升高成軍事的衝突和危機。雖然美國不能完全確保台海之間不會發生衝突和危機，但是透過巧妙的政策安排或戰略佈局可以有效地化解台灣和中國對於美中台三角關係所形成的壓力和困境。相較於前任柯林頓總統時期美中台三角關係，小布希政府時期的美中台三角關係是較穩定的，雖然其中仍有一些零星的衝突和脫軌事件的發生。換言之，小布希政府的政策安排和戰略佈局如何促成美中台三角關係的和平及穩定是以下主要分析焦點。小布希政府時期，美國對於美中台三角關係的戰略佈局，必須以國內的二元平衡和國際的二元平衡之連結來分析。所謂國內的二元平衡是指美國國內對於中國和台灣不同立場之間的平衡；而國際的二元平衡是指美國與中國的關係，以及美國與台灣的关系之間的平衡。這種結合國內和國際雙元平衡的架構可以說是促成美中台三角關係穩定之最主要的驅動因素。以下將從美國台海政策的平衡、美國的政策分歧來分別說明。

第一、美國台海政策的平衡。美國對於中國和台灣的政策維持平衡時¹⁷，有助於美中台三角關係的和平和穩定。假如美國向台灣過度傾斜時，可

¹⁶ 請參閱美國國務院發言人Adam Ereli的每日簡報（Daily Press Briefing）（2006/2/28），相關的資料可以<http://www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2006/62260.htm>連結獲得（2006/12/1）。

¹⁷ 國際政治學者 Philip Yang提到，美國對於台海問題已經採取一項清楚的平衡和嚇阻的雙元戰略政策；平衡的戰略政策是指美國一方面扮演平衡者的角色，經由軍售台灣和加強台灣的防衛來維持海峽兩岸的軍事平衡；另一方面美國利用與台北和北京的外交關係

能會引起中國的反彈。同樣地，美國向中國過度傾斜時，中國會因此認為美國較不支持台灣，而對台灣採取較強制性的行動，或是台灣認為美國不再支持台灣，選擇片面改變現狀。也就是說，美國要採取一個較平衡的立場，以避免另外兩方之不理行爲或強烈反彈。相較於前任柯林頓總統過度強調與中國積極交往的傾斜立場¹⁸，小布希政府對於中國或台灣的政策基本上維持一個較平衡的立場，一方面積極與中國進行經濟合作交流，另一方面加強與台灣的軍事合作關係。追求這種政策平衡的優點在於美國不會失去其對於中國或是台灣的影響力，亦即不會因為特別偏重一方，而使得美國失去對於另外一方的影響力。換言之，美國維繫一個介於中國和台灣的中間立場¹⁹，較能夠同時取信中國和台灣雙方，以及較能夠有效嚇阻中國或是台灣進行破壞台海現狀的挑釁行爲。更重要的是，美國也不會因為過於照顧自己的一種利益，因而損害自己的另一種利益（如經濟和安全利益的平衡）。第二、美國國內政策分歧的平衡。美國國內不同部門的政策分歧，如對於中國和台灣的對立立場，可以分別緩和台灣和中國帶給美國的壓力，使得美國在處理美中台三角關係方面有較大的彈性（國務院偏向中國、而國防部偏向台灣）。如布希政府任命一些主張與中國交往以及美中朝向更合作關係的人士擔任國務院的高級官員；另外任命一些視中國為美國未來最大的威脅以及中國是一個美國要去圍堵和弱化的國家的人士擔任國防部的官員；而國家安全會議則是扮演仲裁者而不是制訂者的角色（Lieberthal, 2002: 5）。

來表達強烈支持海峽兩岸的和平；嚇阻戰略政策是指美國反對台灣和中國之任何一方進行單邊的行動去改變現狀，相關的討論請見於Yang（2006: 11）。本文這裡所指的政策平衡與前述的觀點不同，所謂的政策平衡是指美國就不同的政策選擇與台灣或中國合作，藉此來平衡因為單一政策所可能造成對於美國利益的損害。

¹⁸ 更關鍵的是，假如美國在經濟交往政策上過度傾斜中國，再加上台灣對於中國的軍力嚴重失衡的話，美中台三角關係的均衡會嚴重的受到破壞，使得台灣同時被中國和美國孤立。這個失衡也是促成 1995、1996 台海危機的原因之一。

¹⁹ 就經濟合作方面，美國是向中國傾斜的；然而，就軍事交流而言，美國則向台灣傾斜。所謂的中間立場是指美國就不同議題選擇與台灣和中國進行不同的合作。

結合上述兩種策略來看，當中國或台灣欲尋求對於美國的影響力時，可以分別找到各自的施力點（台灣方面尋求戰略合作、中國方面尋求經濟合作）。但無論如何，中國和台灣都不能使美國的台海政策全面的反轉，傾斜於任何一方。而美國方面，可以充分運用國內的政策分歧，來化解中國和台灣對於美國的過度要求。如中國以經濟交流為籌碼要求停止對台軍售時，美國國務院可以國防部反對為由來回應中國的要求；另外一方面，台灣以中國日益增加的飛彈威脅為理由欲提升與美國軍事交流層次時，美國國防部可以國務院的反對聲音來加以回絕。因之，台灣和中國都不可能會出現贏者全拿的情形，同時美國對於台海的議題擁有較大的裁量權，比較不會受到中國和台灣所形成的決策限制之影響。以上是分析小布希政府時期美國東亞的戰略佈局，以及解釋促成美中台三角關係和平和穩定的重要原因。以下將分析美中台三角關係的另一個重要的面向——美國對於台灣的安全政策。

參、美國對台安全政策的理性意涵

至於小布希政府時期的美中台三角關係為何比柯林頓時期更為穩定，我們認為主要的原因是小布希政府在對台政策上，追求一種積極有條件的二元平衡。此政策認為美國對於台灣安全做一個清楚和有條件的承諾，可能是最符合美國利益²⁰。在實質內涵上，美國一方面以強大的軍事力量來作為防衛台灣安全的後盾，另一方面透過防衛性軍事武器的移轉讓台灣自己防衛自己。這種看法的推論基礎在於將中國界定成修正主義者²¹。中國既使在國家軍事武力和科技上無法趕上美國，但中國可以造成美國安全利益上許多的問題，特別是當北京的領導人認為有限的軍事能力和強制性的戰術

²⁰ 請參閱Christensen (2002: 20)。普林斯頓大學政治系教授Thomas J. Christensen (柯慶生) 目前擔任美國國務院東亞事務助卿，某種程度他的看法會影響美國布希政府的中國或台灣的政策。

²¹ Thomas J. Christensen (2001a: 7-8) 認為中國同時是修正主義者以及對台灣議題焦慮。

可以成為政治上有效的運用力量來對抗台灣或是美國，因此導致中國和美國之間的戰爭（Christensen, 2001a）。在中國繼續快速的發展軍備的情況之下，美國和台灣增加軍事安全合作²² 是必要的，因為唯有有效的威脅和保證雙重管道之下²³，才能使得美國對中國武力威脅台灣的嚇阻有效（Romberg, 2003: 196）。另外，美國不僅必須採取行動嚇阻中國，也要確保沒有意願支持台灣現在或是未來法理上的獨立而將中國逼入牆角（Christensen, 1996）。也就是說，在目前的東亞情勢上，美國和台灣有限度的軍事合作（出售台灣防衛性的武器）對於美國想要嚇阻中國對台的武力威脅最有效。更重要的是，美國支持台灣必須與美國在亞洲的權力投射和地位（美國在亞洲的利益）相連結，而不是美國對於台灣民主實踐的支持以及不能理所當然認為，美國會不惜一切代替台灣介入台海戰爭（Wachman, 2002）。

從這種角度出發，美國有條件的軍售台灣，雖然會引起中國的抗議和不滿，但是美國一方面在對台灣軍事武器移轉上獲得經濟利益²⁴，一方面減低美國自己在亞洲防衛上的負擔（特別是在台灣海峽），更重要的是因為台灣和中國軍事力量的暫時平衡，使得美國可以避免因中國認知台灣軍力趨於劣勢而傾向發動戰爭的情況之下，不得已被迫捲入台海的戰爭爭端。然而，國際政治學者Thomas Christensen（2001a: 13）認為是政治、認知和強制性外交，而不是太平洋的軍力平衡或是台灣中國的軍力平衡的因素將會決定中國是否採取行動，導致中美關係的衝突。基本上，我們同意上述因素（政治、認知和強制性外交）會影響中國的動武，但如果台灣和中國軍

²² Thomas J. Christensen（2001a: 35）具體建議為了增強嚇阻，美國應該移轉台灣所需要的防衛性能力以抵抗中國方面既定事實的佔領策略以及提供美國足夠時間可以代替台灣介入，假如美國選擇這樣做的話。

²³ Thomas J. Christensen（2001b: 164）提到，只有棍子和蘿蔔可能對其他人有轉變性的效果以及睿智的外交應該包含兩者而不是只有其中之一。

²⁴ 自 1988 年以來，以美元為單位的話，台灣一直是美國第二或是第三大武器輸出國也是美國在亞洲最大的顧客，超過其他與美國有盟約的國家日本、韓國和澳洲（轉引自 Goldstein & Schriver, 2001: 162）。

力嚴重失衡，中國對台動武的能力和信心會增加進而堅定其動武的決心，這可能是更重要的決定因素。對於美國來說，如何避免捲入台海戰爭²⁵又能同時維持其在亞洲既有的霸權地位是主要的戰略思考方針。美國在國家安全利益及經濟利益上的天秤維持平衡，一方面嚇阻中國對台動武，以免威脅美國作為東亞霸權的現狀，另一方面維持與中國積極交往，以鞏固美國的經濟利益。在美國無法抑制中國減少對台灣的武力威脅例如持續增加瞄準台灣的飛彈部署²⁶的情況下，這種雙重的平衡最符合美國的利益。

然而，這雙重平衡的成功與否必須建基於兩個條件。第一、美國是否可以有效安撫中國對於軍售台灣的不滿和抗議²⁷。第二、對於台灣民主化的議程如追求自主以及不能追求台灣獨立等劃定界限，以免美國在對中國嚇阻的同時，失去了對中國某種程度的信用，導致中國尋求機會和藉口來進行動武，最後美國被迫捲入戰爭。對於美國來說，這種雙重平衡政策的壓力²⁸在於中國會透過與其他議題的掛勾對於美國有限軍售台灣的立場施加壓力，而美國如何去因應這些壓力變得非常重要。另外，對於台灣方面，美國則必須有效控管台灣因應憲政改革的議程的進展與台灣獨立的關聯性，以避免緊張態勢的升高。

當然，以國家實力來說，美國作為一個超級強權對於小國台灣比大國中國作為亞洲地區強權的約束力來的大。整體來說，可以合理的推論當美

²⁵ 日前，美國正對伊拉克進行戰爭和重建的工作。雖然美國傷亡人數持續增加，並沒有使美國立刻撤軍，因此有關中國認為美國在傷亡人數增加時，一定會撤軍的認知（Christensen, 2001a），遭到挑戰。換句話說，美國的戰爭行為不一定會根據過去的模式演變，主要還是視美國總統的決心、國內政治動態以及人民的反應而定。

²⁶ 美國國防部估計，以目前的速度，中國已經部署瞄準台灣飛彈有 150 顆到 2005 年會增加到 650 顆（引自於Shambaugh, 2000b: 103）。事實上，目前中國部署瞄準台灣的飛彈已經接近八百枚。

²⁷ 對於美國回應中國最好的可能理由之一，很諷刺的是，中國一直持續增加瞄準台灣的飛彈，所以美國願意持續軍售台灣。

²⁸ Wu, Yu-shan (1996: 26-52) 在分析美中台三角關係中也提到，美國居於三角關係中的最核心角色，會面臨一方面其他兩個國家（台灣、中國）會向其討好，但同時兩個國家也會要求美國與另外一方保持距離的壓力。

國無法對中國的軍事擴張有效的約制或是中國將武器擴散給所謂的流氓國家 (rouge states) 等行為進行有效的約束時，台灣的問題或是軍售台灣就成為美國手中對抗中國的談判籌碼 (bargaining chips) 之一²⁹。因此，台灣對於美國不單純只有所謂的名聲上的利益，更關鍵的是台灣在美國東亞戰略安全的佈局下，是其在亞洲維持霸權地位，以及對抗中國崛起可能會威脅到其亞洲的霸權地位（如果這些是美國所想要達成的目標之一的話）的一個重要盟友。同時，美國如何處理台灣的問題，對於美國在東亞的其他盟友具有指標性的作用。當台灣無挑釁中國，而中國仍選擇以武力攻打台灣時，美國如果選擇不介入會使得美國的安全承諾受到其他東亞盟友的質疑。

另外，為什麼美國與台灣有限度的軍事合作會比所謂台灣單靠美國的防衛更能夠嚇阻中國動武的原因是台灣防衛力量的相對優勢可以直接降低中國對台的嚇阻或是直接動武成功的可能性。換句話說，台灣對中國的直接嚇阻，以及加上美國對中國的間接嚇阻之雙重軍事嚇阻 (a double military deterrence) 會比美國單方面對中國的嚇阻更有效。更重要的影響是，讓台灣具有相當的防衛能力可以減少美國介入台海軍事衝突的機會，以及同時降低美國與中國直接發生戰爭的可能性。如果台灣只單靠美國防衛台灣的話，可能會造成中國錯誤地假定美國在防衛台灣的決心模糊（1995、1996年中國對台試射飛彈的台海危機即是明證）。強調台灣單靠美國防衛而不需要由美國提供軍事武器的看法是所謂單邊平衡的看法，認為只要美國與中國的關係保持平衡即可，美國與台灣的关系不需要維持平衡。同時認為美國在台灣只有所謂名聲上的利益 (reputational interest)，在台灣不宣佈獨立的條件下，美國會試圖嚇阻中國對台灣使用武力，以維持美國在東亞地區安全承諾的信用 (Ross, 2002: 48-85)。這種立場的邏輯代表美國以強大優勢的軍事力量扮演防堵者的角色，防止中國以武力統一台灣，破壞東亞的和平秩序。甚至，這種看法認為目前台灣並沒有具備所謂像在冷戰初期的

²⁹ 當然，其他的籌碼可能是中國的人權、環保等問題。

軍事防線的戰略利益³⁰，所以增加軍售台灣、鞏固防衛合作以及較密切的台海外交連結會暗示美國支持正式台灣獨立，甚至會破壞美國和中國的雙邊合作（Ross, 2002: 55）。也就是說，美國只要負責嚇阻中國對台以武力謀求統一的實際行動，並不需要介入台灣對中國的軍事平衡。

然而，上述這種觀點要成立，必須建立於一個基本的假定之上。在國際政治的架構之下，中國必須是一個維持現狀的國家³¹，而不是挑戰現狀的修正主義國家。如果中國是一個所謂修正主義的國家（Christensen, 2005b; Shambaugh, 2000a），在特殊情況之下，美國對於中國的嚇阻可能會無效（特別是對台灣的議題上）。甚至，中國是一個擁有核武的國家，對於美國的嚇阻，中國有一定的籌碼來回應（Christensen, 2005b）。另外，當台灣和中國軍事失衡嚴重時³²，中國以武力統一台灣的可能性會因此升高，而且中國方面可能會以美國停止軍售台灣的行動，判斷美國對於防衛台灣的決心已經變弱。上述這些理由會導致美國對於中國軍事方面的嚇阻政策可能無法達成原先設定的期望。對於台灣也會產生在美國可能在中國攻擊台灣的情況下不一定會介入的疑慮。

雖然美國的軍事能力佔有絕對的優勢，但如果台灣、中國軍力嚴重失衡，中國對於台灣的立場將會更強硬，可能會以各種方式脅迫台灣接受一

³⁰ Ross援引美國前國務卿Dean Acheson在1950年（1月）對美國國會的聽證證詞中，談到中國佔領台灣將會使得中國的權力投射朝向沖繩島（Okinawa）推進五十海哩而已，來說明中國佔領台灣不會嚴重影響美國在東亞的戰略安全利益，請參閱Ross（2002: 55）。

³¹ Johnston以中國積極參加國際組織如WTO、中國簽署及遵守『全面測試禁止條約』（Comprehensive Test Ban Treaty）、中國雖然違反個人的政治自由和公民自由方面的人權，但是在經濟人權方面改善許多、中國沒有改變其所參加國際組織的規則之行爲和中國對於美國在亞洲的優勢並沒有抗衡的意圖等來界定中國目前是現狀主義的國家。然而，Johnston也提到中國對台灣問題的動武決心和過去針對台灣的軍事演習行爲確實是證明中國是一個維持現狀的國家的例外，相關的討論請參閱Johnston（2003）。另外，Shambaugh提到中國加入多邊組織是在符合自己的特定國家利益，而不是對國際行爲的規範有任何的承諾，請參閱Shambaugh（1996: 207）。

³² Shambaugh認為，以目前的情勢來看，大約2005年之後，中國的傳統武力將會超越台灣，假如美國沒有出售高科技的武器給台灣的話，請參閱Shambaugh（2006b）。

國兩制 (one country, two systems)³³。甚至，這樣可能會造成相反效果，促使台灣在四求無門的情況下，追求以公民投票的方式來實踐法理獨立或是直接宣佈台獨，導致中國對台動武。這些結果都不會符合美國對於海峽兩岸和平解決的立場以及美國在太平洋地區的利益。如Robert Jervis所談到嚇阻理論 (deterrence) 的核心論點，是當一個侵略者相信現狀的權力者在能力和決心上是弱的時，危險會增加 (Jervis, 1976: 58)。當中國相信台灣的軍事能力是比中國弱的時候，海峽兩岸的軍事緊張將會升高。因此，台灣海峽的軍事平衡將是決定中國是否以武力改變台海現狀的關鍵因素之一。另外，有一種觀點認為，美國軍售台灣會促成台灣和中國之間的軍備競賽 (arms race)，以及形成所謂安全兩難的困境 (security dilemma) (Yang, 2006: 221)。所謂安全兩難困境是指涉當一個國家為了自身的安全增加軍備時，常常會被其他的國家認為是對其威脅，因此也積極增加軍備來因應那樣的威脅 (Jervis, 1976)。然而，實際上，台灣和中國之間很難形成安全兩難的困境。主要的原因是，台灣並沒有攻擊中國的能力和決心。目前台灣擁有的武器和美國欲提供的武器皆屬於防衛性質，而非攻擊性質。因此，台灣要成功地攻打中國的可能性較低。同時，台灣已經放棄過去反攻大陸的使命和任務。亦即，台灣並沒有攻擊中國的決心。其次，美國軍售台灣所造成的影響，不在於促成中國和台灣的安全兩難困境，而是那樣的行動很容易被中國解讀成，美國支持台灣獨立或是保護台灣獨立。但因為美國只願意出售所謂防衛性質的武器給台灣，很難證成美國支持台灣獨立的立場。更重要的是，中國持續增加對於台灣的武力威脅可以讓美國合理化軍售台灣防衛性武器的行為。但是，假如美國提供攻擊性武器給台灣，不僅中國會認為美國支持台灣獨立，而且會真正造成中國和台灣的軍備競賽或是安全兩難的困境。簡而言之，這種有條件的軍售，可以讓美國同時完全兩項任務：第一、台灣可以因應中國持續增加飛彈威脅所帶來的壓力、第二、減低美國直接捲入台海爭端的可能性。這兩項任務也較符合美國在東

³³ 一國兩制目前在台灣沒有市場，原因之一是一國兩制在香港運作失敗。

亞所追求的利益。

肆、美中台三角關係的策略互動

當前美中台三角關係究竟呈現出什麼樣的結構？國際政治理論如何解釋這樣的關係，是本節討論的重點。根據國際政治之結盟理論，當一個國家面對外在威脅時，通常會選擇抗衡或是扈從兩種的方式來加入聯盟以茲因應³⁴。然而，個別國家規模的大小，也會影響其結盟策略的不同。例如，大國和大國之間的互動，除了抗衡和扈從兩種極端的方式之外，也存在相互平等對待的方式。而小國對於大國通常只能在抗衡和扈從之間作選擇。以國家實力而言，美中台三角關係是由兩個大國和一個小國所組成。在三角關係的架構中，美國對於中國所採取的策略，會影響台灣對於中國以及中國對於台灣的策略。如先前所敘述，美國目前對於中國是採取所謂的避險策略：一方面以平等互惠的方式與中國進行經濟交流；另一方面，與一些亞洲國家加強聯盟的關係來對抗中國的崛起。台灣作為一個小國，對於美國通常只能採取扈從的立場，而不太可能採取抗衡的策略。同時，美國作為一個領導的大國也希望扈從於她的小國選擇相同的策略。因此台灣對於中國的策略與美國對於中國的策略極為相似，一方面在經濟面向上，持續與中國進行交流，但另一方面在軍事安全上，選擇與中國進行抗衡的策略。另外，中國在經濟上與美國進行持續的交流，但在軍事上仍然對於台灣持續增加飛彈威脅的抗衡策略。因之，美中台三方的互動情形如下：美國透過軍事合作的機制來確保台灣的和平，以及更重要的是在防止台灣完全扈從於中國，甚至最後聯合起來抗衡美國；中國在與美國的經濟合作中獲取利益，以及運用合作作為槓杆，來要求美國制止台灣追求獨立，同時中國自身透過武力的威脅來嚇阻台灣追求獨立；台灣方面則是尋求防衛能

³⁴ 請參閱Walt（1987）。有關抗衡和扈從的中文翻譯，本文採用吳玉山教授的觀點，請參閱吳玉山（1997）。

力提升，以防止中國以武力統一或是併吞台灣，但同時台灣也需符合美國的期待，避免進行挑釁行為使得美國受到中國的施壓，甚至是導致中國動武，使得美國面臨介入與否的困境。

目前美中台三角關係的現狀³⁵，是一種暫時的均衡。這種暫時的均衡是促成三角關係的和平和穩定的主要原因³⁶，暫時均衡的特徵如下：假如台灣要追求片面的現狀的改變會面臨美國和中國的反對；同樣地，假如中國要追求片面的現狀改變也會遭致美國和台灣的反彈；美國作為三角關係中平衡者的角色，也需要維持一個巧妙的平衡，亦即透過不同政策的安排使中國和台灣認為美國不完全偏向或是傾斜於任何一方。這個由美國所主導的暫時均衡狀態與美國在台海所追求的策略目標和戰略利益是相符合的。假如美國方面選擇美中關係的強化，但意謂著美台關係因此而倒退的話，會使得美中台三角關係失去均衡。甚至，可能導致中國認為美國不支持台灣或對台採取更強制的外交或是軍事策略。然而，如果美台外交和軍事關係的過度強化，也可能會破壞美中的經濟合作關係和信任。由於中國持續增加對台灣的飛彈威脅，反而使得美國可以合理化其與台灣的軍事交流和合作。更重要的是，美台的軍事合作關係也必須視為是美國在東亞推動的軸心政策的一環。這個政策主要的策略目標是去抗衡中國在東亞競逐美國的霸權地位。綜觀之，美國巧妙維繫的平衡政策使得美中台三角關係的均衡狀態能夠維持一個較和平和穩定的態勢。

³⁵ 美中台三方對於現狀的界定完全不同。美國要維持一個和平的現狀以及警告任何會改變現狀的單邊行動；中國的現狀是堅持一個中國的政策以及台灣是中國的一部份；台灣對於現狀的定義是台灣視自己為主權獨立的國家以及拒絕任何與目前的中國政權統一的形式，相關的討論請見於Yang（2006: 216-19）。

³⁶ 相反地，一位長期關注美中台三角關係的學者認為，目前的美中台三角關係是一種僵局的現狀，而且這種現狀是不穩定的，其會在有限的緊張或衝突以及在可以接受的僵局兩者之間循環，相關的討論請參閱Goldstein（2002）。本文的觀點認為雖然現狀是會改變的，但透過策略或政策的平衡可以使得現狀達成一種促成穩定的均衡。

伍、結論

後冷戰時期東亞的權力結構出現了一項根本性變化——中國成爲一個快速崛起的大國，並且極力擴展其在亞洲的影響力，甚至已經挑戰和威脅美國在東亞的霸權地位。因之，美國欲維持其在東亞的霸權地位會面臨到幾種不同的兩難。第一個兩難是美國必須與中國進行合作以促進經濟利益，但同時需要防堵中國之戰略影響力的擴大，因而威脅美國在亞洲的霸權地位。第二個兩難是美國做爲民主理念的傳道士角色，如何防止中國以武力脅迫民主的台灣實現統一或如何和平處理台海的問題以做爲其他亞洲民主國家的典範，但同時也必須因應台灣民主化之後，欲提升其國際地位的要求。因此，美國如何在這些兩難中維持一個巧妙的平衡，對於美國在亞洲的霸權地位有關鍵性的影響。其次，台灣的安全問題是美國處理台海問題的核心。當台灣與中國出現嚴重的軍力失衡時，可能會促成中國對台動武的決心和行動。這時美國將面臨是否介入台海戰爭或與中國直接作戰的困難抉擇。透過對台軍事技術的轉移和保證可以減少美國直接介入台海戰爭的可能性。本文主要的發現如下：第一、小布希政府時期，結合國內和國際雙元平衡的架構是促成美中台三角關係和平和穩定最主要的驅動因素；第二、台灣對於美國的戰略利益不只是維護美國在亞洲上的名聲利益而已，而且是美國維持亞洲霸權的試金石；第三、美國維持一個軍事雙重嚇阻的態勢，亦即台灣對中國的直接嚇阻，以及加上美國對中國的間接嚇阻之雙重嚇阻會比美國單方面嚇阻中國對台動武更爲有效。第三、美中台三角關係的現狀是一種穩定而暫時的均衡。

參考文獻

- Bates, Gill. 1999. "Limited Engagement: the Need to Improve United States Relations with China." *Foreign Affairs*, Vol. 78, No. 4, pp. 65-76.
- Betts Richard K., and Thomas J. Christensen. 2000. "China: Getting the Questions Right." *National Interest*, winter, pp.17-29.
- Bergsten, C., Fred, Bates Gill, Nicholas R. Lardy, and Derek Mitchell. 2005. *China: The Balance Sheet*. New York: Public Affairs Press.
- Carpenter, Ted Galen. 2005. *America's Coming War with China*. New York: Palgrave Macmillian Press.
- Christensen, Thomas J. 1996. "Chinese Realpolitik." *Foreign Affairs*, Vol. 75, No. 5, pp. 37-52.
- Christensen, Thomas J. 2001a. "Posing Problems without Catching Up: China's Rise and Challenges for U.S. Security Policy." *International Security*, Vol. 25, No. 4, pp. 5-40.
- Christensen, Thomas J. 2001b. "China" in Richard J. Ellings, and Aaron L. Friedberg, eds. *Strategic Asia: Power and Purpose, 2001-2002*, pp. 27-69. Seattle: National Bureau of Asian Research.
- Christensen, Thomas J. 2002. "The Contemporary Security Dilemma: Deterring a Taiwan Conflict." *Washington Quarterly*, Vol. 25, No. 4, pp. 7-21.
- Christensen, Thomas J. 2003. "Optimistic Trends and Near-term Challenges: Sino-American Security Relations in Early 2003." *China Leadership Monitor*, Vol. 6(Spring), pp. 3-20.
- Christensen, Thomas J. 2005a. "Will China Become a 'Responsible Stakeholder'? The Six Party Talks, Taiwan Arms Sales, and Sino-Japanese Relations." *China Leadership Monitor*, No. 16, pp. 1-11.
- Christensen, Thomas J. 2005b. "The Contemporary Security Dilemma: Deterring a Taiwan Conflict." *Washington Quarterly*, Vol. 25, No. 4, pp. 7-21.
- Christensen, Thomas J. 2006. "Fostering Stability or Creating a Monster? The Rise of China and U.S. Policy toward East Asia." *International Security*, Vol. 31, No. 1, pp. 81-126.
- Christoffersen, Gaye. 2002. "The Role of East Asia in Sino-American Relations." *Asian*

- Survey*, Vol. 42, No.2, pp. 369-96.
- Economy, Elizabeth. 2003. "Changing Course on China." *Current History*, Vol. 102, No. 665, pp. 243-49.
- Economy, Elizabeth. 2004. "Don't Break the Engagement." *Foreign Affairs*, Vol. 83, No. 3, pp. 96-109.
- Friedberg, Aaron L. 2000. "The Struggle for Mastery in Asia." *Commentary*, Vol. 110, No. 4, pp. 17-26.
- Gilboy, George. 2004. "The Myth Behind China's Miracle." *Foreign Affairs*, Vol. 83, No. 4, pp. 33-48.
- Goldstein Steven M. 2002. "The Taiwan Strait: A Continuing Status Quo of Deadlock?" *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 15, No. 1, pp. 85-94.
- Goldstein, Steven M., and Randall Schriver. 2001. "An Uncertain Relationship; The United States, Taiwan and the Taiwan Relations Act." *China Quarterly*, Vol. 165, March, pp. 147-72.
- Ikenberry, G. John. 2004. "American Hegemony and East Asian Order." *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 58, No. 3, pp. 353-67.
- Ikenberry, G. John. 2005. "Power and Liberal Order: America's Postward World Order in Transition." *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol. 5, No. 2, pp. 133-52.
- Jervis, Robert. 1976. *Perception and Misperception in International Politic*. Princeton: Princeton University Press.
- Johnston, Alastair Iain. 2003. "Is China a Status Quo Power?" *International Security*, Vol. 27, No. 4, pp. 5-56.
- Kennan, George. (X) 1947. "The Source of Soviet Conduct." *Foreign Affairs*, Vol. 25, No. 4, pp. 566-82.
- Lampton, David M. 2001. "Small Mercies: China and America after 9/11." *National Interest*, Winter, pp. 106-13.
- Lieberthal, Kenneth. 2002. "The United States and Asia in 2001: Changing Agendas." *Asian Survey*, Vol. 42, No. 1, pp.1-13.
- Medeiros, Evan S. 2005. "Strategic Hedging and the Future of Asia-Pacific Stability." *Washington Quarterly*, Vol. 29, No.1, pp. 145-67.
- Nye, Joseph S. 1997. "An Engaging China Policy." *Wall Street Journal*, March 13.
- Okamoto, Yukio. 2002. "Japan and the United States: The Essential Alliance." *Washington Quarterly*, Vol. 25, No. 2, pp. 59-72.
- Romberg, Alan D. 2003. *Rein In at the Brink of the Precipice: American Policy Toward*

- Taiwan and U.S.-PRC Relations*. Washington, D.C.: Henry L. Stimson Center Press.
- Ross, Robert S. 2002. "Navigating the Taiwan Strait: Deterrence, Escalation Dominance, and U.S.-China Relations." *International Security*, Vol. 27, No. 2, pp. 48-85.
- Shambaugh, David. 1996. "Containment or Engagement of China? Calculating Beijing's Responses." *International Security*, Vol. 9, No. 1, pp. 180-209.
- Shambaugh, David. 2000a. "Sino-American Strategic Relations: From Partners to Competitors." *Survival*, Vol. 42, No. 1, pp. 97-115.
- Shambaugh, David. 2000b. "A Matter of Time: Taiwan's Eroding Military Advantage." *Washington Quarterly*, Vol. 23, No. 2, pp. 119-33.
- Shambaugh, David. 2004/2005. "China Engages Asia: Reshaping the Regional Order." *International Security*, Vol. 29, No. 3, pp. 64-99.
- Sutter, Robert. 2002. "The Bush Administration and U.S. China Policy Debate—Reasons for Optimism." *Issues and Studies*, Vol. 38, No. 2, pp. 1-30.
- Sutter, Robert. 2003. "Bush Administration Policy toward Beijing and Taipei." *Journal of Contemporary China*, Vol. 12, No. 36, pp. 477-92.
- Van Vranken Hickey, Dennis. 2003. "Continuity and Change: the Administration of George W. Bush and US policy toward Taiwan." *Journal of Contemporary China*, Vol. 13, No. 40, pp. 461-78.
- Wachman, Alan M. 2002. "Credibility and the U.S. Defense of Taiwan: Nullifying the Notion of a 'Taiwan Threat.'" *Issues and Studies*, Vol. 38, No. 1, pp. 200-29.
- Walt, Stephen M. 1987. *The Origins of Alliances*. Ithaca: Cornell University Press.
- Ward, Adam. 2003. "China and America: Trouble Ahead." *Survival*, Vol. 45, No. 3, pp. 35-56.
- Wu, Yu-shan. 1996. "Exploring Dual Triangles: the Development of Taipei-Washington-Beijing Relations." *Issues and Studies*, Vol. 12, No. 10, pp. 26-52.
- Yang, Philip. 2003. "From Strategic Competitor to Security Collaborator? New U.S.-China Tri-level Strategic Relations and Taiwan Security in a Post-9/11 World." *Issues and Studies*, Vol. 39, No. 4, pp. 182-93.
- Yang, Philip. 2006. "Doubly Dualistic Dilemma: U.S. Strategies towards China and Taiwan." *International Relations of the Asia Pacific*, Vol. 6, No.2, pp. 209-25.
- Zoellick, Robert. 2005. "Wither China: From Membership to Responsibility?" (<http://www.ncuscr.org/articlesandspeeches/Zoellick.htm>)(2007/3/21)
- 吳玉山。1997。《抗衡或扞從——兩岸關係新詮：從前蘇聯看台灣與大陸間的關係》。台北：正中書局。

The Continuity and Change of Washington-Beijing-Taipei Relations during the Bush Administration

Joseph Jung-hsiang Tsai

*Assistant Professor, Department of Political Science
National Chung Cheng University, Min-Hsiung, Taiwan*

Abstract

The Taiwan issue is not only a possible flashpoint for staging war in the world, but it also represents the greatest potential for conflict between two great powers (the U.S. and China). Having maintained a delicate balance between U.S. policy toward Taiwan and toward China accounts for the peace in the Taiwan Strait. The main purpose of this article is to analyze why Washington-Beijing-Taipei relations have been remarkably stable and peaceful during the George W. Bush administration. Findings indicate that the U.S. has delicately combined a domestic dualist balance with an international dualist balance, which has been the driving force behind the peaceful development of the triangular relationship during the Bush administration; Taiwan not only provides the U.S. important ground to build reputed interests there, but the country also represents an important touchstone for American strategic dominance in East Asia; constructing a military double deterrence across the Taiwan Strait has been in the best interest, strategically, for America in East Asia; the temporary equilibrium among the three states has facilitated a stability in the triangular relationship much stronger than before.

Keywords: triangular relationship, domestic dualist balance, international dualist balance, military double deterrence, temporary equilibrium