

## 第三章 冷戰時期美國對中共之國家戰略

### 第一節 雷根時期美國亞太戰略環境分析

雷根在 1981 年時上台，面臨自卡特 (Jimmy Carter) 執政末期所形成的新冷戰形勢。卡特總統就任後一直以尼克森、福特 (Gerald R. Ford) 政府時期對蘇聯所採取的和解政策。當時美國正面臨棄守和過度擴張之間選擇的關鍵時刻。<sup>1</sup> 尼克森處理與蘇聯的關係不得不採取「低盪」(détente) 的戰略設計，<sup>2</sup> 在此一戰略設計下，中共的重要性被加以突顯，也改變了美國對華戰略的整體佈局。由於冷戰因素的影響，在雷根時期的美國對中共國家戰略基本上仍是偏向以軍事安全為主的戰略架構，並開始強化美國與中共雙方經貿與文化的交流作為。

使美國與中共的關係強化的主因，即是蘇聯勢力在太平洋地區急速的擴張。自 1970 年代以後，蘇聯對於亞太地區戰略地位的重視程度提高，因此不斷加強其在亞太地區的軍力部署力量。陸軍軍力由 1970 年代的 22 個師，至雷根時期暴增至 53 個師；在海軍方面，蘇聯的太平洋艦隊實力無論是在艦數或噸位上，已經大於美國的太平洋第七艦隊，也使太平洋艦隊成為蘇聯四個艦隊中最強大的一支；<sup>3</sup> 蘇聯在西伯利亞東部設有 SS-20 型彈道飛彈發射基地，射程涵蓋東亞及東南亞地區；蘇聯的長程轟炸機飛

<sup>1</sup> Henry Kissinger, 林添貴、顧淑馨譯, 大外交 (Diplomacy), 頁 953。

<sup>2</sup> 所謂低盪戰略有六項重點：(1) 美國必須與蘇聯展開一連串具體談判；(2) 在談判中，美國不能使議題個別化，而必須將議題聯結一起；(3) 美國必須與蘇聯敵人——中共建立進一步關係，以牽制蘇聯；(4) 美國必須減少海外軍事承諾或介入，意即所謂的尼克森主義；(5) 以戰術升級來掩護戰略撤退；(6) 不使官僚體系介入低盪決策過程。詳參閱林正義，「美國國家安全政策」收錄於何思因主編，美國 (台北：政治大學國際關係研究中心，民 83 年)，頁 526。

<sup>3</sup> 蘇聯太平洋艦隊在當時約有 835 艘艦艇，其中兩艘「基輔級」反潛航空母艦，441 艘為水面戰艦，140 艘為潛艦，其中有 70 艘為核子動力潛艦，詳參閱 Paul Dibb, "The Soviet Union as Pacific Military Power", Pacific Defense Reporter, Vol. X (November, 1984), p. 21; Danis Warner, "The Fleets that Gorshkov Built", Pacific Defense Reporter, Vol. XI (March, 1986), p. 34, 轉引自林岩哲，「美國在亞太地區的戰略部署」，問題與研究，第廿六卷第一期 (民 75 年 10 月)，頁 6。

行半徑能夠遠達斐濟與東加，甚至遠達紐西蘭。<sup>4</sup>另外蘇聯擴建位在越南的金蘭灣軍港，使其獲得在太平洋地區唯一的溫水港。<sup>5</sup>金蘭灣軍港對於蘇聯在亞太地區擴展勢力的意義重大，因為金蘭灣軍港可以作為蘇聯太平洋艦隊的前進基地，對太平洋艦隊進行補給與空中支援。<sup>6</sup>蘇聯對於亞太地區的軍事部署急遽增加，其目的有二：<sup>7</sup>一是希望能夠繼越南之後，將南太平洋地區劃為蘇聯的勢力範圍，進而切斷美國與澳洲及印度洋的聯繫；二是南極條約將於 1991 年失效，蘇聯企圖以南太平洋地區作為其「進出」南極大陸的據點。<sup>8</sup>

然而美國此時對於南太平洋的戰略部署卻出現嚴重危機。紐西蘭工黨在 1984 年執政後，其新總理朗奇（David Lange）奉行非核政策，除在 1985 年時拒絕美國傳統動力驅逐艦「布坎南號」（Buchanan）訪問紐西蘭，也取消美紐之間的軍事情報共享與訓練安排。<sup>9</sup>迫使雷根政府於 1986 年 8 月宣佈中止了三十五年美澳紐公約組織聯盟條約下對紐西蘭的軍事義務承擔（military obligations）。<sup>10</sup>這項決定對於美國在南太平洋的戰略部署是一項沉重的打擊，因為如果紐西蘭可以要求不准美國攜帶核彈頭的武器載台（軍艦、戰機）進入，並成立「非核區」，可能會引發美國在西歐、日本、南韓等地盟國的效法。<sup>11</sup>同時美國的全球戰略是以核攻擊、核反擊為中心，

<sup>4</sup> Douglas Evans, "Rocking the Boat in Choppy Seas", *The Times* (June 24, 1985), p.12.

<sup>5</sup> 蘇聯太平洋艦隊原本是以海參威為活動基地，但是海參威一年之中遇冬季即有與北海艦隊基地斯莫稜斯克及莫曼斯克一樣海港結冰的問題，不利於部隊訓練及艦隊活動，因此蘇聯才對於越南的金蘭灣軍港極有興趣。

<sup>6</sup> "U.S. Pacific Command Lists S. Pacific as Area of Concern", *The China News*, September 8, 1986, p.A2.

<sup>7</sup> 楊清順，「蘇俄亟思染指南太平洋」，*聯合報*，民國七十四年九月十三日，版四。

<sup>8</sup> 南極條約全文為「南極海洋生物資源保育公約」，主要是規範國際合作方式保育南極海洋生物資源並尊重南極條約之條款及由所有在南極水域從事研究或漁獲活動國家之積極參與；承認南極條約之諮商國對於保護和保存南極環境之主要責任等規範，1980 年 5 月 20 日由各國有權簽署之代表於坎培拉簽署，有關南極條約全文，詳參閱 <http://www.twsquid.org.tw/漁業法規/國際漁業組織公約/南極海洋生物.htm>。

<sup>9</sup> 張和蘊，「從美紐爭執看美澳紐聯盟的危機」，*問題與研究*，第廿四卷第八期（民 74 年 5 月），頁 70~77。

<sup>10</sup> Robert Lindsey, "U.S., in Talks with Australia, Bars Defense of New Zealand", *The New York Times*, August 12, 1986, p.A10.

<sup>11</sup> 張和蘊，「美澳紐聯盟的分裂與蘇聯對南太平洋的滲入」，*問題與研究*，第廿六卷第一期（民 75 年 10 月），頁 12。

盟國的反核政策如果成為一種風潮，美國將無法在海外進行軍事活動。<sup>12</sup>

雷根面對蘇聯的擴張，其作法強調武力的重要性，藉由軍事的安全援助、經濟援助、外交手段來達到其政治目的。<sup>13</sup>雷根在 80 年代中期提出對抗蘇聯核武軍力擴張的對抗方案－戰略防禦機先（Strategic Defense Initiative, SDI），也就是後來俗稱的「星戰計劃」，變相違反美蘇兩國於 1972 年所訂訂的反彈道飛彈條約（Anti-Ballistic Missile Treaty）的協議內容，造成雙方衝突的主因。<sup>14</sup>SDI 除了迫使蘇聯不得不增加軍事研發軍費，使其已經積弊不振的經濟更受打擊，卻也使美國政府本身軍費支出大幅增加，對美國國內經濟造成一定的影響。（美蘇國防負擔率請見表 4-1）

表 4-1 美蘇國防負擔率比較（1960-1984）

國名	項目	1960	1970	1980	1984
蘇聯	GNP（億美元）	3,871 (35%)	7,708 (47%)	15,368 (59%)	19,650 (55%)
	國防費（億美元）	480	925	1,337	2,948
	國防負擔率（%）	12.4	12.0	8.7	15.0
	人口（億人）	2.2	2.4	2.7	2.7
美國	GNP（億美元）	11,111 (100%)	16,363 (100%)	26,104 (100%)	35,460 (100%)
	國防費（億美元）	1,000	1,309	1,540	2,128
	國防負擔率（%）	9.0	8.0	5.9	6.0
	人口（億人）	1.8	2.0	2.3	2.3
發表機關		SIPRI（斯德哥爾摩國際和平研究所）			JCS（美國聯合參謀本部）

<sup>12</sup> 「美澳紐聯防出現缺口」，聯合早報，1986 年 8 月 14 日，版十四。另外在 80 年代雷根上台執政初期，蘇聯在背後策動歐洲一連串的反核運動、綠色環境保護運動等，使美國在西歐部署「潘興二型」中程彈道飛彈對抗蘇聯的企圖受到阻礙，尹慶耀，「談美蘇高峰會議」，問題與研究，第廿五卷第三期（民 75 年 1 月），頁 12。

<sup>13</sup> 國內學者洪秀菊認為，雷根總統的戰略設計，是反卡特政府的，他主張美國強權，以保護美國的國家利益。為了扭轉美國頹勢，追求霸權主義，特別是經濟與軍事方面的強權。另外，雷根也推展反共產主義和反恐怖主義，目的則為強化往日的圍堵戰略，以抗衡蘇聯復甦的共產主義，並且抵擋第三世界之恐怖主義政策和反美活動。詳參閱洪秀菊，「剖析雷根主義之理論基礎」，收錄於東吳政治學報，第四期（民 84 年），頁 267~284。

<sup>14</sup> 關於星戰計劃與限武談判之探討，詳參閱李本京，「限武談判與星戰計劃－雷根政府對蘇俄政策之評析」，中華戰略學刊（民 75 年 12 月），頁 78~88。

美國對中共戰略之轉變（雷根－柯林頓時期）－從國家戰略觀點分析

資料來源：日本「國防」雜誌 1985 年 7 月號，轉引自尹慶耀，「談美蘇高峰會議」，問題與研究，第廿五卷第三期（民 75 年 5 月），頁 30。

## 第二節 雷根政府對中共之國家戰略作為

### 一、經貿發展

從雷根時期開始，美國對於中共的經濟政策方面開始有一個明確的規劃藍圖出現。杜南（Robert Downen）認為美國除考量與中共在軍事方面的關係之外，最好應著重在於幫助中共提昇其經濟水準及使其社會體系穩定，使中共增強自身實力成為亞太地區的穩定力量，同時如果中共在經濟改革方面獲得成功，對於美國及亞太區域的利益均能有一定的幫助。<sup>15</sup>同時也有學者認為美國與中共關係的發展應偏重於經濟方面，經濟成長及進行現代化的中共，不只可以成為美國重要的貿易夥伴，也能成為制衡蘇聯的穩定力量，將有助於亞洲與世界的和平與安定。<sup>16</sup>

雷根出任總統，曾設定兩大施政目標，一為改善自卡特時期即每況愈下的美國經濟，二為加強軍備對抗蘇聯。雷根執政前四年，美國的經濟成長率由卡特時代 1980 年的負百分之零點二升為 1983 年的正百分之六點一；經濟膨脹率由 1980 年的百分之十三點五降為 1983 年的百分之三點二；失業率也由 1980 年的百分之七點四降至 1984 年的百分之七點一。<sup>17</sup>但是聯邦政府預算赤字卻也逐年增加，成為日後布希政府的一大包袱。在注重國內經濟問題同時，美國也開始正視與中共之間日益增加的貿易規模。

<sup>15</sup> Robert Downen，聯合報編譯中心譯，破碎的中共牌：美國戰略中的現實或幻想（台北：聯合報社，民 73 年），頁 54。

<sup>16</sup> U. Alexis Johnson, et al., eds., China Policy for the Next Decade（Cambridge, Ma. : Oelgeschlager, Gunn and Hain, 1984），p.6，轉引自劉志攻，「論美國與中共關係的可能發展」，問題與研究，第廿四卷第五期（民 74 年 10 月），頁 7。

<sup>17</sup> 陳元，「一九八四大選年美國兩黨的經濟政策」，問題與研究，第廿四卷第一期（民 74 年 6 月），頁 44。雷根所採行的經濟政策是以「供給面經濟學派」（Supply-Side Economics）為理論基礎，強調政府應該儘量減少干預，讓市場機能儘量發揮。同時鼓勵民間企業活動，提高人民的儲蓄與工作意願，使經濟繁榮起來。

美國與中共經濟關係的發展，對世界經濟產生一定的影響。一方面，日本、歐洲經濟共同體和糧食出口國家憂慮他們在中國大陸市場所可能面臨的潛在競爭；再者，傳統以紡織品及輕工業製造品等勞工密集產品出口，來帶動經濟成長的東南亞國家，擔心美國與中共的經貿往來及中共的經貿開放政策，會改變亞洲的經濟情勢，因而重新檢討其國家經濟發展策略。<sup>18</sup>

在美國未與中共貿易正常化前，兩國的貿易狀況是不很熱絡。在 1978 年美國與中共關係正常化後，美國對中共的貿易在初期還享有順差的優勢，但是隨著兩國在經貿關係互動程度上增加，自 1983 年起即開始出現貿易逆差。（美國與中共從 1971 年至 1983 年的貿易統計見表 4-2）

表 4-2 美國與中共貿易統計（1971~1983 年）

年份	項目	中共自美國進口值（船邊交貨 FAS）	中共自美國進口佔中共總進口值百分比（%）	中共對美國出口值（海關統計值）	中共對美國出口佔中共總出口值百分比（%）	中共與美國雙邊貿易總值	中共與美國貿易佔中共外貿總值百分比（%）	貿易差額
1971		—	—	5.0 <sup>①</sup>	0.2	5.0	0.103	-5.0
1972		63.5	2.23	32.4	1.03	95.9	1.6	31.0
1973		740.2 <sup>②</sup>	14.17	64.9	1.28	805.1	7.8	675.3
1974		819.1 <sup>③</sup>	11.03	114.7	1.72	933.8	6.63	704.4
1975		303.6	4.11	158.3	2.20	461.9	3.17	145.3
1976		135.4	2.42	201.9	2.77	337.3	2.54	-66.5
1977		171.3	2.59	202.7	2.51	374.0	2.49	-31.4
1978		818.2	8.38	324.0	3.27	1,142.2	4.95	494.2
1979		1,716.5	10.94	592.3	4.35	2,308.8	7.88	1,124.2
1980		3,794.0	18.80	1,058.3	5.85	4,852.3	12.64	2,690.7
1981		3,598.6	16.68	1,895.3	8.79	5,493.9	12.74	1,703.3
1982		2,912.1	15.38	2,283.7	10.41	5,195.8	12.71	628.4
1983		2,173.3	10.78	2,244.1	10.20	4,417.2	10.47	-71.0

註：①此數值係經由第三國貿易。

②包括總值 5060 萬美元經由第三國，但未運往中共之交易。

③包括總值 1170 萬美元，經由第三國，但未運往中共之交易。

<sup>18</sup> 魏艾，「近年來美國與中共的經貿關係」，問題與研究，第廿四卷第二期（民 74 年 7 月），頁 37。

美國對中共戰略之轉變（雷根－柯林頓時期）－從國家戰略觀點分析

資料來源：China, International Trade, 1977-1978 (National Foreign

Center, December 1978), pp.11~12; Business America, (June 28, 1982), pp.3; (February 21, 1983), pp.38; (February 20, 1984), pp.39. 轉引自魏艾，「近年來美國與中共的經貿關係」，問題與研究，第廿四卷第二期（民 74 年 7 月），頁 47。

美國對中共的經貿關係主要農產品貿易及自然資源開發合作，雙方並依循 1979 年所簽定的貿易協定草簽所建立的架構進行經濟交流。<sup>19</sup> 貿易協定為雙方貿易和商業關係建立了廣泛的架構，從民航、海運、保險、專利、版權等範圍均包含。但是對於中共而言，與美國簽定的貿易協定最重要的收穫即是美國給予中共的貿易最惠國授與。<sup>20</sup> 貿易最惠國的授與使得中共產品在輸美關稅上享受許多的優惠減免，使得中共的經濟得以在逐年成長下進行穩定的改革開放。但是美國對中共的貿易最惠國待遇是必須逐年在國會予以單邊檢討，也因此中共自 80 年代中期以後對美貿易順差擴大後，貿易最惠國待遇成為每年美國與中共雙方的爭執焦點之一，而此點也成為美國國會與行政部門的衝突點，美國開始把每年對中共最惠國待遇的授與與否與其他議題掛勾，如中共人權狀況與對台關係等美國關注的焦點，迫使行政部門在某些與國會意見相左的問題上讓步。<sup>21</sup> 但是美國與中共的經貿往來，使中共得以增加其參與國際經濟的機會，也間接促使亞太地區往後經濟的蓬勃成長。

---

<sup>19</sup> 美國與中共的貿易協定全名為「美國與中共貿易協定」(Agreement Trade Relations between the United States of America and the People's Republic of China)，該協定在 1979 年於北京草簽之後，經美國行政部門送交國會批准，於 1980 年 2 月 1 日生效實施。詳參閱駐美代表處經濟組，「美國與中共貿易最惠國待遇問題 (MFN) 分析」，工業簡訊，第廿四卷第八期（民 83 年 8 月 31 日），頁 32。

<sup>20</sup> 魏艾，「近年來美國與中共的經貿關係」，問題與研究，第廿四卷第二期（民 74 年 7 月），頁 41。

<sup>21</sup> 最惠國採行方式大致有五種：（一）單邊讓渡－非互惠式單方給予優惠；（二）特定互惠－未對某些產品給予互惠；（三）簡單互惠－提供接受國已給予其他國的總體優惠；（四）無條件優惠－已給予所有國家的所有互惠將無條件自動給予第三國；（五）有條件互惠－只有第三國有特定報償才給予優惠。而美國與中共的貿易最惠國關係受制於美國 1974 年頒布的 1974 年貿易法 (Trade Act of 1974) 中第 402 條中規定，美國對於與中共的最惠國待遇須逐年探討，關於貿易最惠國形式的相關討論，詳參閱 Justus D. Doenecke, "The Most-Favored-Nation Principle", in Alexander Deconde, eds., Encyclopedia of American Foreign Policy (New York: Charles Scribner's Sons, 1978), p.603.

## 二、軍事交流

1981年6月美國國務卿海格（Alexander Haig）訪問中國大陸，與中共領導人商談共同防禦蘇聯擴張的戰略性合作，並表示美國願意以「個案方式」（Case by Case），解除美國對中共購買攻擊性武器所做的限制，同時加強兩國軍事合作。<sup>22</sup>這是美國與中共雙方正式軍事交流的一個契機之一。<sup>23</sup>1979年，美國與中共建立正式外交關係。卡特政府在與中共的建交同時，鄧小平正好在中國大陸主導改革開放，與美國關係的正常化，使中共在推行其內部本身的現代化時，獲得許多助力。因為中共需要一個穩定的外環境，藉以吸引外來的資金與技術。<sup>24</sup>在卡特時期，美國國家安全顧問布里辛斯基（Zbigniew Brzezinski）向中共保證美國不會禁止西歐的北大西洋公約盟邦向中共軍事裝備。<sup>25</sup>開始美國希望藉由強化中共軍力來對抗蘇聯的構想。

但是中共與美國的軍事交流發展初期被美國對台軍售所阻礙。在雷根政府時期，最重要的發展即是美國對於中共與台灣之間的態度。雷根執政的前兩年中，美國與中共兩國重新開始了在台灣問題方面上的談判。由於美國欲售台灣FX戰機以強化台灣的空防，汰換老舊戰機，引起中共與美國的衝突。<sup>26</sup>雙方的爭議在美『中』發表「八•一七公報」後暫時平息。「八•一七公報」的發表，結束了雷根政府上台後美國與中共因對台軍售而引

<sup>22</sup> Roy Medvedev, *China and the Superpowers* (New York: Basil Blackwell Ltd., 1986), p.132.

<sup>23</sup> Robert S. Ross, 滕繼萌校譯, *風雲變換的美中關係 (1969~1989) — 在談判中合作*, 頁 218。

<sup>24</sup> 中共在 1978 年的第十一屆三中全會決定進行經濟體制改革，對外採取開政策，因此對於西方國家外匯、資金及技術的需求更為渴望。中共與美國關係正常化之後，不但使中共減少了來自於蘇聯的威脅，同時也為中共帶來許多政治與經濟上的利益，例如解除中共在國際社會上的孤立處境；打開與西方先進國家進行經濟、貿易與科技交流的管道，獲得西方國家多方面的援助；在國際外交舞台上孤立中華民國，詳參閱張鎮邦，「中共外交政策的演變及其當前國際處境」，*中共研究*，第廿五卷第三期（民 80 年 3 月），頁 26。

<sup>25</sup> 許湘濤，「美國對中共軍售的爭論（1979—85）」，*美國月刊*，第一卷第七期（民 75 年 11 月），頁 71。

<sup>26</sup> 美國卡特政府在 1980 年決定允許諾斯羅普（Northrup）與通用動力（General Dynamic）公司商談向台灣出售先進的 FX 噴射戰鬥機。中共將此事是為美國對中共政策的直接挑戰，因為這是美國與中共雙方關係正常化之後，美國首度向對台灣軍售邁出的第一步。相關內容詳參閱 Robert S. Ross, 滕繼萌校譯, *風雲變換的美中關係 (1969~1989) — 在談判中合作*, 頁 235。

美國對中共戰略之轉變（雷根—柯林頓時期）—從國家戰略觀點分析

起的關係惡化的危機。<sup>27</sup>中共在堅持美國對台軍售讓步的動作，已經開始表明中共尋求的是美國政策的根本變化，中共希望是由美國而不是中共為促進雙方合作做出必要的妥協。國務卿海格在北京也指出，在 70 年代初促成美國與中共緩和的「戰略現實」，已經比以前更加緊迫，而美國與中共限制蘇聯機會主義的「共同決心」已經變得比以前「更加緊迫」。<sup>28</sup>

自 1981 年美國政府宣佈以「個案方式」考慮出售武器後，短短三、四年間，中共藉由商業採購名義，向美國獲得海防雷達、通訊器材、船用蒸氣渦輪引擎及 S-70C 直昇機等多項美式裝備。<sup>29</sup>並在 1985 年及 1986 年雙方軍事交流達到高峰。（詳參閱表 4-3）

表 4-3 美『中』軍事交流概況表（1985-1986）

時間	事件
1985 年 9 月	美國同意出售價值九千八百萬美元之火炮製造技術與設備給中共。
1986 年 1 月	美國與中共之艦隊在南海舉行「列隊演習」。
1986 年 3 月	美國協助中共在中國大陸建立地震測試中心，其目的在監測蘇聯內部之地下核試情形。
1986 年 4 月	美國海軍作戰司令華金士（James D. Watkins）訪問中共，並宣稱將協助中共海軍現代化，包括提供美製之反潛設備，如聲納系統、魚雷及精密新式引擎給中共。
1986 年 4 月	美國國會批准出售五億五千萬美元之電子導航設備給中共，使中共自製之「殲八」（J-8）戰機改裝成為較具威力之全天候高空攔截機。
1986 年 5 月	中共總參謀長楊得志訪問美國，就軍事合作等議題上，如美艦訪問中國大陸港口等事，與美方進行討論。
1986 年 6 月	中共簽約承諾為美發射兩顆通訊衛星。
1986 年 8 月	美國國防部長溫伯格訪問中共，考慮協助中共訓練軍隊及雙方舉行海軍聯合演習之議題討論。

<sup>27</sup> 任東來，「中美三個聯合公報和「台灣關係法」中的台灣問題」，亞洲評論，1998 年秋冬卷（總第八期），頁 46。「八·一七公報」中聲明美國不尋求執行一項長期向台灣出售武器的政策，準備逐步減少對台武器的出售，並經過一段時間導致其最後的解決，詳參閱 Joint Communiqué between the People's Republic of China and the United States of America（August 17, 1982）。

<sup>28</sup> Robert S. Ross，滕繼萌校譯，風雲變換的美中關係（1969~1989）—在談判中合作，頁 245。

<sup>29</sup> 胡志強，「美國與中共軍事合作面面觀」，美國月刊，第一卷第五期（民 75 年 9 月），頁 57。

資料來源：胡志強，「美國與中共軍事合作面面觀」，美國月刊，第一卷第五期（民 75 年 9 月），頁 60，筆者整理製表。

由於擔心在可見的未來，蘇聯的軍力會持續增長及其投射能力將擴展至全球，對美國國家安全及全球戰略部署將形成嚴重威脅，加之以蘇聯在中共邊界部署五十萬的兵力，使得美國認為必須重視中共牽制蘇聯軍力的價值。<sup>30</sup>美國在 1981 年向國會提出的軍備轉移政策報告中，對於美國與中共軍售及軍事交流的正反影響有一切實的評估：<sup>31</sup>

（一）正面影響

- 1、美國在未來數年仍處於戰略劣勢時，軍售可促使中共留在美國陣營，並有助於鞏固美國與中共關係；
- 2、軍售將增加中共的安全感，並減低中共在蘇聯壓力下採取較為親蘇外交政策立場的可能性；
- 3、在美國與蘇聯對抗時，密切的軍事合作關係使美國可以利用中共機場、港口等設施，而使蘇聯中亞及遠東遭到較大壓力；
- 4、在政治上，美國領袖早已在中共官員的心目中造成一種可售予中共軍備的印象，如果反其道而行將有損彼此關係，軍售乃確守美國信諾的表示；
- 5、軍備轉移可使美國玩中共牌，以促使蘇聯對美國採取積極正面性的行動，或抵償美國因蘇聯在第三世界所獲而蒙受之損失，同時軍售亦有利於美國與中共間的貿易。

（二）負面影響

- 1、中共現有核戰略武力，已經威脅到美國，如果美國在常規武力上再加以援助，中共將專注於戰略武器發展上，就長期而言，將構成對美國及其盟邦在亞洲利益之威脅；
- 2、美國與中共的軍事合作會使蘇聯增加其對中共所施加之壓力，反

<sup>30</sup> 劉志攻，「論美國與中共關係的可能發展」，問題與研究，頁 4。

<sup>31</sup> 內容詳參閱 Changing Perspectives on U.S. Arms Transfer Policy, Report Prepared for the Subcommittee on International Security and Scientific Affairs of the Committee on Foreign Affairs, U.S. House of Representatives, by the Congressional Research Service, Library of Congress (September 25, 1981), pp.87~94.

- 制及阻止中共的影響力，造成亞太地區不安；
- 3、美國與中共發展軍事關係，將抑阻蘇聯對限武之興趣，蘇聯會藉口中共的核子武力而向美國多所索求；
  - 4、對於中共與蘇聯未來在亞洲的衝突，軍備轉移將使美國偏向中共，並失去對越南及印度的獨立立場及影響力，也將使美國失去對中共行動的影響力；
  - 5、如中共政局不穩，出現對美國不友善的領導人，而美國又無法滿足中共需求，雙方關係將會倒退。

在雷根政府中期時，美國在與中共的軍事交流是適度的，雖然有總統諮詢體系意欲進一步強化美國與中共的軍事交流，以及立法部門中要求雷根加強對台灣的雙邊關係的兩股勢力拉距，但是雷根基本秉持彈性行事原則，以現實主義出發點為考量，並根植於「拉中共對抗蘇聯」的戰略構思下，儘量在美國與中共之間的關係求取一可接受的作為。

### 三、重新定位

戈巴契夫（Mikhail Gorbachev）在 1985 年 3 月初任新任蘇聯總理，開始進行蘇聯內部改革。由於蘇聯當時經濟與社會情況日壞，亟思一段喘息的時間，因此與美國欲藉由 1985 年 11 月的美蘇高峰會及其他會談進行一連串的和解措施。<sup>32</sup>同時蘇聯與中共的關係也取得一定的進展，使『中』蘇雙方緊張關係獲得一定程度的降低。<sup>33</sup>由於中共與蘇聯的關係逐步修好，美國與北平之間的「平行戰略利益」產生微妙的變化，美國對中共的信任度開始動搖，且較為謹慎。由於美國基於和蘇聯和解的必要，謹慎與中共交往以避免刺激中共是必要的。同時中共對於 70 年代的「平行戰略

<sup>32</sup> 1980 年代中末期蘇聯武器生產達臨界點，費用龐大，且均是消耗性質。加以蘇聯在阿富汗戰事的耗費，以及給予古巴、越南等附庸國的援助，對蘇聯經濟均是一項沉重的負擔。詳參閱尹慶耀，「談美蘇高峰會議」，問題與研究，第廿五卷第三期（民 75 年 1 月），頁 32。

<sup>33</sup> 1982 年蘇聯總書記布里茲涅夫（Leonid Brezhnev）在中亞烏茲別克首都塔什干發表演說，表示欲與中共改善關係，並提出四點基本立場，此可視為蘇聯與中共改善關係的契機：（一）承認在中國大陸上「存在著社會主義制度」；（二）不承認任何形式的「兩個中國概念」；（三）準備隨時就現有邊界問題繼續談判；（四）準備無條件與中共舉行談判，以改善相互關係。Pravda（真理報），1982 年 3 月 25 日，pp.6~7，轉引自畢英賢，「中蘇共高峰會晤」，問題與研究，第廿八卷第九期（民 78 年 6 月），頁 3。

利益」，處處以「第三世界」代言人自居，對於美國的國際政策贊成者少，反對者多。在這種情形下，美國與中共的關係與蘇聯就變得比 80 年代初更加複雜，三者三角關係發展不再朝向 70 年代的「聯中共制蘇聯」戰略所形成的美『中』制俄的三角關係。<sup>34</sup>

因此，在雷根執政後期的美國對中共新的國家戰略對於中共的地位略有變化，戰略制定思考主要是朝向幾點發展：<sup>35</sup>

- (一) 不再強調美國與中共的「戰略關係」，而強調「長期、持久和建設性的關係」；
- (二) 不再強調中共在全球戰略中的作用，而是重視中共在亞太地區的區域性作用。<sup>36</sup>美國已體認到中共在國際舞台具有一定程度的影響作用，但美國不應過分高估中共在全球戰略中所能發揮的作用，反而應該重視中共在亞太地區所發揮的區域性作用；
- (三) 開始注重美國與中共在各方面的全面發展交流，藉以建立與強化美國影響中共的力量。加強美國與中共之間的經濟、政治與文化交流，並以此為主，以軍事關係為輔，兩者交互配合，

<sup>34</sup> 三角關係中牽涉到的行為者有三，其互動關係為三個雙邊互動關係所構成之組合。歸納學者狄特莫（Lowell Dittmer）及其他的說法，吾人可將三角關係分為四種類型：（一）「三人同居型」（ménage à trois）：三角相互之間存在著友好的關係，但是如果其中任何兩角關係趨於密切，勢將有損第三角之利益，結果形成無任何一方滿足現狀，形成相互競爭；（二）「三角戀愛型」（romantic triangle）：一角與其他兩角間同時維持友好關係，但其他兩角呈敵對狀態。與其他兩角維持友好關係之一角居樞紐地位，可以藉增強或削弱任何一角的關係來獲得籌碼，但是這種情形使三方關係充滿不確定與不穩定因子；（三）「穩定婚姻型」（stable marriage）：兩角彼此友好，卻同時對第三角敵對。關係友好的兩角極有可能共同結盟對抗第三角，其結果不是兩極對立，便是共霸，而居於劣勢之一角為避免受到孤立，可能會試圖與其中任何一角改善關係，令原先彼此友好之兩角關係加上猜忌的因素而變得不穩固；（四）「互相敵對型」：三角之間彼此敵對，只要其中任何一角試圖與其他兩角單獨或同時改善關係，三角互動結構便會改變。有關三角關係相關探討，詳參閱 Lowell Dittmer, "The Strategic Triangle: An Elementary Game—Theoretical Analysis", *World Politics*, Vol.33, No.4 (July 1981), p.489; Gerald Segal, *The Great Power Triangle* (New York: St. Martin's Press, 1982), pp.6~7.

<sup>35</sup> 王瑋主編，美國對亞太政策的演變：1776—1995（濟南：山東人民出版社，1995年），頁412~414，轉引自張亞中、孫國祥，美國的中國政策—圍堵、交往、戰略夥伴，頁53~54。

<sup>36</sup> 另外有學者認為，美國在雷根時期會將中共地位為區域性強權，乃是因為雷根政府具有強烈的僵硬意識型態和反蘇、反共色彩的外交政策，使得中共在美國的地位處於一種奇怪不明朗的狀態，再加上雷根政府當時迫切需要處理其他國際問題，以致降低了發展與中共關係的優先性，使中共淪為區域性力量，不如卡特及尼克森政府視其為重要地緣政治力量，詳參閱 Robert B. Oxnham, "U.S., China Shift Somewhere in Between Love and Hate", *Asian Wall Street Journal* (January 6-7, 1984), p.6。

從而促進無形的戰略關係。從兩國在政治、經濟與文化的交流越深入，可以使中共參與更多的國際經濟活動，使美國與中共的關係能夠長期保持，「為將來安全合作打下堅實基礎」。美國與中共雖然在許多議題上仍然存有重大歧見，但是在對於阻止當時蘇聯擴張，必須採取一致的合作態度；

（四） 現實地看待彼此間的分歧；

（五） 在與台灣的關係上，美國維持與台灣關係的現狀，並依據「台灣關係法」和美國單方面對三個公報的解釋來處理台灣問題。

總結雷根執政八年，美國對中共的關係，不管是在軍事交流及經濟交流各層面，均呈現大幅度的成長，同時也開始重視美國文化與中共民間的往來。也替接替雷根上台的新任美國總統布希政權在制定與對中共國家戰略方面，建構了一個遵循的方向，而中共的經濟在雷根執政時期得以穩定改革成長，為日後中共在亞洲金融風暴扮演穩定的角色作用，打下良好的基礎。

### 第三節 冷戰的終止與美國「世界新秩序」

布希挾雷根執政時所累積的聲望，於 1989 年接替雷根入主白宮。布希在對於亞太地區的關注仍舊持續雷根時期的觀點，著重在於蘇聯的威脅。<sup>37</sup>而蘇聯此時在戈巴契夫的帶領之下，正進行一連串的改革。戈巴契夫在 80 年代末期開始宣佈一連串的改革措施，希望改善自 80 年代開始日益惡化的政經社會情勢，其以新思維(new thinking)使得蘇聯的外交政策進行全面調整，緩和了東西方的緊張對抗情勢。然而，東歐的巨變與蘇聯的解體卻促使冷戰的結束。戈巴契夫的重建與開放政策開啟了內部政爭及民族問題，在 1989 年波蘭團結工會上台，使東歐六國政權相繼面臨挑戰，

<sup>37</sup> 蘇聯到 1990 年為止，部署在亞太的軍力仍舊十分可觀。總計 48 個步兵師、3 個砲兵師、11500 輛坦克、12500 門火炮；太平洋艦隊總數為 875 艘水面艦艇，其中潛艦 120 艘、反潛航空母艦 2 艘；海軍航空隊作戰飛機 345 架；1 個海軍陸戰隊師；空軍有戰鬥機 890 架、轟炸機 215 架、攔截機 590 架，整體兵力雖然比 80 年代略有減少，但是由於經過現代化，火力反而增加，詳參閱 Department of Defense, "A Strategic Framework for the Asian Pacific Rim: Looking Forward to the 21st Century", in AIT News Summary Files (EPF-403,04 Ap.1990), p.5。

以蘇聯為首之社會主義陣營一時之間分崩離析。1990年東西德統一，復於11月19日北約與華沙組織會員國在巴黎召開『歐洲安全會議』上簽訂『歐洲武器裁減條約』正式宣告冷戰結束<sup>38</sup>。東西雙方的互動模式開始以合作代替對抗，正式解除冷戰時期軍事上的敵對行動。緊接在1991年爆發的波斯灣戰爭，使國際政治體系進入一個動態的架構。美國體認到世界進入一個「單極時刻」(the unipolar moment)，美國即將成為世界上唯一的超強國家，對於亞太戰略即必須有所調整。<sup>39</sup>

在美國所面臨的新的國際局勢，布希開始倡導所謂的「世界新秩序」(New World Order, NWO)，取代過去的「雙重圍堵」(Double Containment)及「超越圍堵」(Beyond Containment)。<sup>40</sup>傾向務實的現實主義而非務實的理想主義，NWO的概念顯示布希重視美國面臨的國際關係、國家安全及重要資源的取得，承諾維持美國國家的穩定超過承諾對民主、自決或正義的追求。<sup>41</sup>布希所謂的「世界新秩序」定義，可以以其1991年在空軍戰爭學院的演講中得知：「世界新秩序並不是犧牲美國的國家主權，或出賣美國的利益。它是讓美國成功的一項責任，是我們與其他國家一起運作的新方式，以達成嚇阻侵略、達成穩定、繁榮以及和平。……大家共同分擔承諾，建立一套約制彼此關係，……這套原則是和平解決糾紛，團結一致對抗侵略、裁減與控制軍備、以及平等對待所有民族。」<sup>42</sup>新

<sup>38</sup> Robert J. Art, "America's Grand Strategy After the Cold War", *International Security*, Vol. 15, No. 4 (Spring 1991), p. 5.

<sup>39</sup> 美國學者克勞梭姆(Charles Krauthammer)認為在冷戰結束、東西德統一、波灣戰爭後，全世界進入以美國為唯一超強的單極體系，Charles Krauthammer, "The Unipolar Moment", *Foreign Affairs*, Vol. 70, No. 1 (Winter 1990/91), pp. 23-33. 另外按照國內學者周煦的看法，現今的國際體系顯然難以稱得上是單極體系，即使不是多元體系，也是向多元化體系過渡中，而構成該一極多元體系的成員至少包括美國、日本、中共、俄羅斯和歐盟。詳參閱周煦，「全球情勢及其對兩岸關係的影響」，*問題與研究*，第三十五卷第十期(民國85年10月)，頁3。另外華茲(Kenneth Waltz)也認為冷戰後國際體系仍然是維持兩極體系，詳參閱 Kenneth Waltz, "The Emerging Structure of International Politics", *International Security*, Vol. 18, No. 2 (Fall 1993), pp. 45-73.

<sup>40</sup> 布希總統在1989年提出所謂的「超越圍堵」，強調美國必須以強大的軍事實力當作後盾，以非軍事的手段促使以蘇聯為主的社會主義國家產生和平演變，不戰而勝，並依此進而鞏固美國的世界霸權地位。

<sup>41</sup> David S. Broder, "American Foreign Policy Needs Practical Idealism", *IHT* (July 31, 1991), pp. 4-5.

<sup>42</sup> Lawrence Freedman, "The Gulf War and the New World Order", *Survival*, Vol. XXXIII, No. 3 (May/June 1991), pp. 195-209.

秩序強調布希所認為後冷戰國際體系的變化：國際強權必須共同協調合作、分擔承諾，以便嚇阻侵略、達成穩定、繁榮以及和平解決紛爭。「世界新秩序」主要作為即：(1) 加強美國本身的國家領導，遏制美國衰退（America's decline）的現象，尤其對經濟進行強力改革，並以制約日本經濟擴張為重心；(2) 促進歐亞大陸穩定的權力均衡；(3) 確保美國在第三世界的關鍵利益，例如美國在波斯灣的石油和美國南方門戶中南美洲（包含加勒比海）。<sup>43</sup>以奈伊在其著作勢必領導（Bound to Lead）中分析 90 年代世界強權結構，美國的超強地位，使其得以運用其能力，使其他國家跟隨美國的文化及意識型態、組織規範，進而默認以美國為主導的國際體制。<sup>44</sup>（強權權力資源分析見表 4-4）

---

<sup>43</sup> 孔令晟，大戰略通論：理論體系和實際作為，頁 438。

<sup>44</sup> Joseph S. Nye Jr., Bound to Lead: The Changing Nature of American Power (New York: Basic Books, 1990), p.174.

表 4-4 1990 年主要競爭強權權力資源分析

無形的			有形的				權力資源
國際機構	普遍性的文化	國家凝聚力	科技能力	經濟力量	軍事力量	基本資源	
強	強	強	強	強	強	強	美國
中等	中等	弱	中等	中等	強	強	蘇聯
強	強	弱	強	強	弱	強	歐洲
中等	中等	強	強	強	弱	中等	日本
中等	中等	強	弱	中等	中等	強	中共

資料來源：Joseph S. Nye Jr., Bound to Lead: The Changing Nature of American Power (New York: Basic Books, 1990), p.174.

同時美國對於亞太地區的互動，在後冷戰時期更加深入。1988 年美國與亞太地區的貿易總額已達二千八百億美元，超過美國與歐洲的貿易總值。美國在亞太地區的投資總額達三百三十億美元，並且持續增加。美國與亞太地區的貿易互動，不只帶動美國國內經濟成長，也使美國增加一千

美國對中共戰略之轉變（雷根－柯林頓時期）－從國家戰略觀點分析  
七百萬個工作機會。<sup>45</sup>

#### 第四節 布希政府對中共之國家戰略作為

##### 一、政治思維及軍事歧見

蘇聯解體之後，俄羅斯雖仍保有極強大的軍事力量，但對於亞太事務已無力干預，加上美國勢力在內部經濟狀況影響下相對衰微，使亞太地區形成了一個新的『權力真空狀態』(power vacuum)<sup>46</sup>，同時美國在亞太地區的軍事部署使此種疑慮在其亞太盟國中更形加深。美國在菲律賓依「美菲軍事基地協定」所使用的蘇比克灣 (Subic Bay) 海軍基地及克拉克 (Clark) 空軍基地租約於 1991 年 9 月 16 日到期，菲律賓在當時興起的反美情結，使當時的菲律賓總統艾奎諾夫人決定在租約期滿之後不再續約，迫使美軍必須撤出菲律賓。<sup>47</sup>美國自菲律賓撤軍的影響，將使東南亞失去屏障；從西太平洋到印度洋的海上交通線，失去可以倚靠的安全防衛，使東南亞盟國欲加擔心中共勢力深入亞太地區代替前蘇聯勢力的憂慮。<sup>48</sup>

美國因應此局勢，由國務卿貝克 (James A. Baker III) 在外交事務季刊 (Foreign Affairs) 提出所謂的「扇形架構」理論為亞太安全體系的骨幹。

<sup>45</sup> W. Allen Wallis, "Overview of U.S. Trade Policy", in Department of State Bulletin, Vol. 88, No. 2141 (December 1988), p. 33.

<sup>46</sup> 所謂 power vacuum 絕非意味著「權力完全真空」，如果某一「超強權力」退出該地區，該地區至少仍還有「小國權力」之殘留，而並非該地區形成完全無權力的真空情形，也就是說，power vacuum 乃係指「權力真空狀態」之意，詳參閱林蘋蘋，美國柯林頓政府對南海爭議問題立場之研究 (1993-1996) (台北：淡江大學美國研究所碩士論文，民國 86 年 1 月)，頁 3。

<sup>47</sup> 菲律賓不同意與美國續約的主因除了反美情結之外，還有金錢因素。由於根據美菲軍事協定，美國每年必須付給菲律賓一筆可觀的租金，前總統雷根也允諾在軍事協定的最後兩年給予菲律賓九億六千兩百萬美元的援助，但是美國國會在 1990 年布希總統任內刪減，使菲律賓非常不滿，相關報導詳參閱 Rigoberto Tiglao, "Treaty Tantrums", Far Eastern Economic Review (February 22, 1990), p. 12; John McBeth, "Danger Money", Far Eastern Economic Review (May 31, 1990), p. 28.

<sup>48</sup> 美國在失去菲律賓之後，雖然仍舊可以利用帛琉和關島的基地，但是兩者距離東南亞太遠，即使美軍加強其在印度洋東南方的迪耶哥加西亞 (Diego Garcia) 島基地的設施，以比不上菲律賓基地的便利性，詳參閱顧長永，「論美軍在菲律賓的去留」，問題與研究，第廿九卷第十一期 (民 79 年 8 月)，頁 82。

「扇形架構安全體系」的主要構想有幾點：<sup>49</sup>（1）美國將繼續履行對亞太盟國的安全承諾，唯這些承諾亦將隨著盟邦與友邦增強之實力而調整，以反映新的情勢與夥伴關係；（2）支持亞太地區的民主潮流與促進經濟整合將是美國在亞太地區的主要政策目標；（3）任何一個國家之人權、國內與國際行為必須接受國際的規範；（4）美國將對亞太以中共為首的極權政府採取交往政策（a policy of engagement），例如介入中共的人權政策、推動中共的自由民主、防止核武擴散及採取自由與公平貿易等；（5）以美日聯盟為扇子之主幹，而以美韓、美國與東協、美澳關係為支幹形成所謂的「扇形架構」。復加以在波灣戰爭發生期間，莫斯科方面全力配合在美國主導下的聯合國集體行動，然而中共在初期對於美國所主導的聯合國行動卻是反應消極，甚至於在安理會上對第十二項授權會員國使用「一切必要手段」以執行有關決議的「678 號決議案」，中共也投了棄權票。<sup>50</sup>依貝克看來，蘇聯應被視為美國潛在的朋友與夥伴，而不是美國的頭號敵人。<sup>51</sup>

貝克對蘇聯的看法，其實也暗示了中共在以往因應抗俄需要的「中國牌」已經消退，美國不再強調以中共作為抗衡蘇聯的戰略聯結，而朝向雷根政府對中共的看法，也就是區域性的穩定角色。<sup>52</sup>同時，中共對於六四民運的處理，以及對第三世界的武器販售及科技轉移也使美國與中共之間的歧異更形擴大。1989 年天安門事件發生後，美國為制裁中共，下令中止美國與中共之間的高層軍事交往，擱置一切軍售，禁止高科技繼續輸至中

<sup>49</sup> James A. Baker III, "America in Asia: Emerging Architecture for a Pacific Community", Foreign Affairs, Vol. 70, No. 5 (Winter 1991/92), pp. 1~17.

<sup>50</sup> 中共初期對進攻伊拉克的行為反應消極，國內學者周煦教授認為其考量點有幾點：（一）中共以第三世界代言人自居，不願見到大國對第三世界國家動武；（二）中共憂心火上加油會增長美國霸權氣焰；（三）中共即使棄權亦可使動武案通過，不擔心遷怒美國；（四）展示中共對外獨立外交原則。詳參閱周煦，「中共在波斯灣危機中的角色：中共與美國的互動關係」，亞洲與世界月刊（民 80 年 1 月），頁 43。

<sup>51</sup> 黃椿、胡陽，「美國西太平洋地區的戰略透視」，美國研究（北京：社科院美研所第 4 期，1990 年 12 月），頁 69。

<sup>52</sup> 美國副國務卿伊格伯格（Lawrence S. Eagleburger）就認為美國初期中共視為抗衡蘇聯擴張主義的一股力量，但是隨著時間的發展，中共的戰略性角色已擴及一般性國際事務，Perry L. Wood, "The Future of U.S. - China Relations", The Christian Science Monitor (February 1990), p. 18；國務院亞太事務助理國務卿索羅門（Richard Solomon）也認為中共的角色不應該再從昔日美—中—蘇三角關係來看待，而是中共已成為新的全球及地區的權力中心之一，美國對中共的戰略角色應該從其在國際體中所扮演的角色而定，聯合報，民國七十九年二月廿四日，版十。

美國對中共戰略之轉變（雷根－柯林頓時期）－從國家戰略觀點分析

國大陸，造成兩國軍事關係的中斷。<sup>53</sup>中共為加強其軍事現代化而與美國合作的軍事計劃遂告中止，中共轉而尋求蘇聯的技術支援，也間接造成日後中共與蘇聯關係的緊密結合。<sup>54</sup>而同時中共在 80 年代開始進行國防現代化後，對於武器外銷的態度也轉趨積極。<sup>55</sup>中共的武器銷售多半是集中在南亞及中東，例如伊朗、伊拉克、巴基斯坦、南非及敘利亞等國。（中共出售武器統計詳參閱表 4-5）

表 4-5 1991 年至 1993 年中共向各國出售武器統計表

（單位：百萬美元）

東亞		
	泰國	320
	緬甸	525
中東		
	伊朗	875
	沙烏地阿拉伯	280
	敘利亞	20
南亞		
	巴基斯坦	750
	斯里蘭卡	40
非洲		
	利比亞	50
	蘇丹	100
	辛巴威	80

資料來源：World Military Expenditures and Arms Transfers (WMEAT)：1993—1994,pp.139~142.

<sup>53</sup> 林岩哲，「求同存異的美國與中共軍事關係」，美歐月刊，第十卷第七期（民 84 年 7 月），頁 4。

<sup>54</sup> 中共在雷根時期與美國格魯曼（Grumman）公司進行合作，提昇殲八－II 型戰機計劃，以及由「中國航空技術進口公司」與格魯曼公司擬訂共同研發的「超七」（Super-7，中共殲七戰機的改良型）戰機計劃，都因為六天安門事件後宣告中止，中共因而轉向尋求與蘇聯合作，楊志恆，「中共近來對外軍事交流及對我國國防安全之影響」，國家安全學術研討會論文集（台北：政治作戰學校政治研究所，民 85 年 6 月 7 日），頁 3~5。

<sup>55</sup> Eric Hyer, "China's Arms Merchants: Profit in Command", The China Quarterly (1992), p.102.

美國與中共的爭議點最主要即為中共出售的武器許多屬於「非傳統武器」(unconventional arms)，例如中共在 1988 年將東風三型中程彈道飛彈 (CSS-3) 出售給沙烏地阿拉伯，造成以色列極大反彈。<sup>56</sup>同時在 1980 年代末期，即有傳言指出中共轉移 M-9 型及 M-11 型飛彈的相關技術與設備給巴基斯坦。<sup>57</sup>美國在 1991 年 5 月，對於中共出售飛彈給巴基斯坦的行為，給予經濟制裁的措施。<sup>58</sup>美國對於中共軍售行為的反感，乃在於美國在後冷戰時期的國家安全目標之一，即是制止核武及大量殺傷性武器 (mass destruction weapon) 擴散。但是美國對於中共的制裁是必須有程度的，1991 年底在中共表達願意恪守飛彈技術管制後，美國即取消了對中共的「高科技產品」(high technology items) 貿易限制。<sup>59</sup>考量到中共在亞太戰略地位上的影響，以及中共在美國經貿上所佔日益重要的地位，美國仍必須與中共保持一定的良好關係。

布希政府的作為，在軍事及政治上，除希望藉由不斷的接觸使中共的改革能由經濟改革漸漸朝向政治改革，而不使其孤立於國際社會外，同時必須抑制中共的軍售，以防武器擴張。同時因應菲律賓撤軍的影響，繼續加強與東南亞國家的軍事合作以減低其不安，間接警告中共企圖以武力解決南沙群島糾紛的行為。<sup>60</sup>

## 二、人權思想與經貿

---

<sup>56</sup> Richard A. Bitzinger, "Arms to Go: Chinese Arms Sales to the Third World", International Security, Vol.17, No.2, pp.89~90.

<sup>57</sup> Gordon Jacobs and Tim McCarthy, "China's Missile Sales—Few Changes for the Future", Jane's Intelligence Review (December 1992), p. 60.

<sup>58</sup> 美國對中共的經濟制裁主要有：(一) 取消出售 20 部高速電腦給中共，因為這些電腦可以分析飛彈的飛行軌道；(二) 美國的公司不准參與中共的衛星發射計劃；(三) 不准美國的公司出售任何與飛彈相關的技術給中共的長城工業公司 (China Great Wall Industry Corporation, CGWIC) 與中國精密機械進出口公司 (China Precision Machinery Import-Export Corporation) 這兩間牽涉到中共與巴基斯坦飛彈交易的公司，Bingham Kennedy, "Curbing Missile Sales: From Imposing to Negotiating China's Adherence to the MTCR", Journal of Northeast Asian Studies, Vol.25, No.1 (Spring 1996), p.60.

<sup>59</sup> The New York Times, November 18, 1991, p.A1.

<sup>60</sup> 許介麟、蕭全政、李文志合著，亞太經濟合作與美國的亞太戰略 (台北：國策中心，民 83 年 9 月)，頁 91。

1990年4月國務卿貝克宣稱，「圍堵之外，就是民主」，並說在後冷戰時期「布希總統已經界定了我們新的任務，就是要提倡與鞏固民主。」<sup>61</sup>強調提倡美國思想及文化價值觀成為美國在後冷戰時期國家戰略與國家安全利益的另一主要焦點。冷戰的勝利，東歐國家連番的民主浪潮，使美國人民對美國傳統的立國精神、政治經濟及意識型態價值觀擁有高度的自信，並認為其他國家如果實施美國的制度，也能享有與美國相同的成就。<sup>62</sup>美國與中共在文化思想上的衝突，以及美國欲藉由彰顯人權問題影響中共，在六四天安門事件後便得更加明顯。

「人權」為西方國家的傳統思想，並且於國際公約中加以規範。美國1776年在其「獨立宣言」中，確定人民有不可轉讓的權力（unalienable rights），更在其後的「人權宣言」及憲法修正中，對人身保護做出具體的規範。<sup>63</sup>可以說，人權觀念基本上是美国文化思想中的一個基本理念。<sup>64</sup>然而美國與中共在人權認知上的差距，可以從1985年鄧小平對於人權的談話得知：「什麼是人權？是多少人的人權？是多數人的人權還是少數人的人權，還是全國人民的人權？西方世界所謂的人權和我們講的人權是兩回事，觀點不同。」<sup>65</sup>

美國對於中共文化及意識型態影響，不只是需要藉由對話，甚至可以藉由傳播媒介以及與經貿議題掛勾，來達成影響中共的目的。例如美國利用「美國之音」來進行對中國大陸的廣播宣傳，在六四民運期間對中國大陸作詳盡的報導。<sup>66</sup>文化思想及意識型態影響主要是運用所有的媒介行為來修改社會期待，迪富勒及洛克赫（Melvin L. DeFleur & Sandra Ball

---

<sup>61</sup> Samuel P. Huntington, 黃裕美譯, 文明衝突與世界秩序的重建 (台北: 聯經出版事業公司, 民 86 年), 頁 260。

<sup>62</sup> 趙春山, 「美國對共產國家的現實主義政策」, 美國月刊, 第四卷第九期 (民 79 年 1 月), 頁 6~8。

<sup>63</sup> 鄒念祖, 「美國對中共的人權外交」, 問題與研究, 第廿八卷第十期 (民 78 年 7 月), 頁 2。

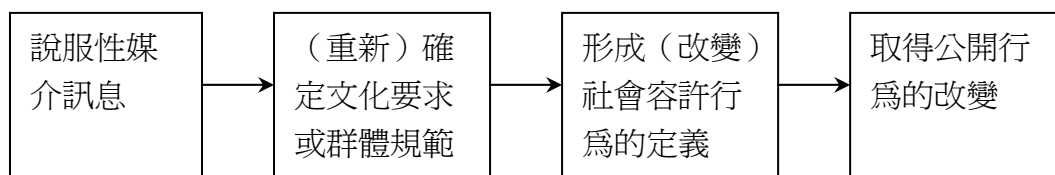
<sup>64</sup> 今日的人權包含三類基本理念: (一) 基本人權 (fundamental human rights); (二) 民權 (civil rights); (三) 公民權 (citizen rights)。詳參閱雲五社會科學大辭典 (第三冊), 政治學 (台北: 商務印書館, 民 60 年), 頁 5~26。

<sup>65</sup> 張麗華, 「關於『人權』」, 社會科學主義月刊 (1987 年 10 月), 頁 81。

<sup>66</sup> 中央日報, 民國七十六年四月十六日, 版二。

—Rokeach) 認為，這種訊息的傳達內容必須明確定義所要傳達行為的文化要求。重要的是，訊息一定要明確指出「這是社會的(新)共同認識」，藉以獲得大眾的認同。<sup>67</sup> (社會文化策略圖解參閱圖 4-6)

圖 4-6 社會文化策略圖解



資料來源：Melvin L. DeFleur and Sandra Ball—Rokeach，杜力平譯，大眾傳播學理論 (台北：五南出版，民 82 年初版)，頁 311~330。筆者整理自繪。

在布希政府執政初期，美國國內的經濟其實是開始顯現出其沉痾不振。因為雷根執政八年期間，美國經濟表現太好，以至於外界忽略了龐大的財政赤字腐蝕整個政府財政措施的危機。美國的年度預算赤字由八百億美元暴增為一千五百五十億美元，1985 年及 1986 年兩年甚至高達兩千億美元，貿易赤字也增至六倍。美國外貿赤字的升高表示美國本土市場內需下降，也代表美國產品在海外市場的競爭力降低。<sup>68</sup>

然而 1989 年，中共發生六四天安門血腥鎮壓，震驚美國與西方世界，迫使美國對中共發動經濟制裁，美國也將政策重點轉移至中共人權及中共政權體制上。<sup>69</sup>六四天安門事件對中共的影響甚大，在經貿、旅遊及出口訂單都遭受損失。(六四天安門事件對中共經貿影響統計參見表 4-7)

<sup>67</sup> Melvin L. DeFleur and Sandra Ball—Rokeach，杜力平譯，大眾傳播學理論 (台北：五南出版，民 82 年初版)，頁 311~330。

<sup>68</sup> 趙建民，「布希政府的政策與政策環境」，問題與研究，第廿八卷第六期 (民 78 年 3 月)，頁 55。

<sup>69</sup> 張雅君，「從圍堵論剖析美國與中共的關係」，美歐月刊，第十卷第十二期 (民 84 年 12 月)，頁 24。

表 4-7 六四天安門事件對中共經貿影響統計

項目	具體影響
旅遊業	預估 1989 年中國大陸旅遊業損失將達 13 億美元，其中有 1300 家旅遊公司嚴重受損。
工業生產	1989 年 6 月份中國大陸工業生產總值減少約 30 億人民幣。
外商	六四天安門事件動亂期間至 1989 年 6 月 20 日止，獨資及合資企業人數合計約 9000 人，撤離中國大陸後只剩約一千人。
出口訂單流失	1989 年中共下半年流失訂單，總值約達百萬美元以上。
外商投資中止	廣東省東莞市有 265 個項目外商中斷或延緩投資項目的談判。

資料來源：薩公強，「六四事件對大陸經濟和中共經改的影響」，理論與政策，第四卷第一期（民 80 年 10 月），頁 74~75。筆者整理內容製表。

美國在經濟制裁中共的同時，也開始檢視美國與中共巨額的貿易逆差。在對於中共血腥鎮壓民運的不滿及經貿逆差的情形下，美國國會利用 1989 年六四天安門事件將經貿問題與人權議題掛勾，並且在對於中共政策方面，國會不再是處於被動角色，而是採取主動施壓於行政部門。美國眾議員佩洛西（Nancy Pelosi）所提的「1989 年緊急放寬中國移民法案」（Emergency Chinese Immigration Relief Act of 1989）及每年的最惠國待遇檢視，使布希政府在中共政策上面臨國會極大壓力，迫使行政部門在與中共人權議題上給予更大的施壓，希望藉以影響中共對於人權議題的讓步與改正。<sup>70</sup>

布希總統在 1991 年對於使否給予中共貿易最惠國待遇爭議上，其所採取的策略，是認同國會用貿易最惠國待遇作為一種對中共施壓的工具。但是他也指出，這種工具必須由行政部門掌握住方能有效表現，並且較有

<sup>70</sup> 裘兆琳，「天安門事件後美國府會關係演變：『1989 年緊急中國移民救濟法』個案研究」，美國研究，第十九卷第四期（民 78 年 12 月），頁 38。

彈性，例如在 1991 年 5 月布希總統派國務次卿金米特 (Robert M. Kimmit) 前往中共與其就人權、貿易及核子武器擴散問題向中共施壓。<sup>71</sup>雖然美國及西方國家對中共進行程度不同的貿易經濟制裁，但是由於中共在 80 年代實施經濟改革開放後，經濟快速成長，綜合國力大為增強，1989 年的經濟制裁並未對中共造成太大影響，中共經濟成長反而在進入 1990 年代後呈現高速成長趨勢，每年呈現百分之十幾的高經濟增長率。<sup>72</sup>中共對於加入國際體制也表現出企圖心，中共前外交部長錢其琛 1991 年在「北京週報」中曾表示：「兩個超強大國為爭奪世界霸權而激烈對抗和競爭的時代已經結束了。當世界處於一個過渡時期，舊秩序已經瓦解，但新秩序尚未形成。」<sup>73</sup>中共在冷戰後的「國際新秩序」中，也希望能在國際事務上有更大的影響力和發言權，孤立中共並不是明智之舉。布希政府也深知，中共已經變成一個深具潛力的市場，尤其是在中共必須持續改革開放、經濟增長及政權穩定的環境下，美國唯有和中共保持接觸，才能確保在中國大陸的經濟利益，這也是季辛吉 (Henry Kissinger) 所一直強調的重點。<sup>74</sup>

美國對中共人權方面除民間媒體的運用宣傳外，並隨時將此運用在經貿上，並開始附加如中共監獄人犯產品外銷、西藏獨立與人權的壓迫等。因為美國深知，基於中共的社會特性，美國對於中共的意識型態及文化思想影響一時無法達到最大的效果，但是中共迫於經貿利益與社會穩定，必定得在某些議題方面作一定程度的讓步。布希總統 1991 年在耶魯大學演講中，明確點出美國給予中共最惠國待遇的考量：「中共在亞太地區的安定，足以影響到全世界的和平與繁榮，……貿易最惠國待遇可以讓外界去影響中共。……如果把最惠國待遇當作是對中共的懲罰，勢必會影響中共的經濟，讓中共有人權上的藉口，……取消最惠國待遇也將打擊到遠東的自由

<sup>71</sup> Ding Xinghao, "Managing Sino-American Relations in A Changing World", Asia Survey, Vol. XXXI, No. 12 (December 1991), p. 163.

<sup>72</sup> 明報，1994 年 9 月 23 日，版三。中共對於國際制裁是有其限度的也有一定的認知，因為西方國家與中共的經貿關係已經是很深入，鄧小平在六四天安門事件發生不久即表示：「這件事以後，國際反應，法國早做過了頭，蘇、日還不錯，美國雖然調整了政策，但是他們早晚會回來的，中國是塊大肥肉。」聯合晚報，民國七十八年六月十三日，版三。

<sup>73</sup> 明報，1991 年 1 月 8 日，版八。

<sup>74</sup> Henry Kissinger, "Four Proposals to Get the United States and China Off Their Collision Course", International Herald Tribune (July 24, 1995), p. 9.

貿易基地－香港。……想要影響中共卻去孤立中共是錯誤的。」<sup>75</sup>

與雷根時期相比，對於布希任期中，在六四天安門事件後對於中共貿易最惠國待遇及其他議題上，與其說是美國對中共的退讓，倒不如說是美國為獲取更大的國家利益及國家戰略而與中共維持必要的合作關係，因為就現實利益而言，如果因為天安門事件就對中共實施長期經濟制裁，那麼拱手將大陸市場讓給歐日將是美國所無法承受的損失；同時為了要讓中共融入國際政治體制架構，更必須要與中共持續往來。對中共續給最惠國待遇是基於更大的經貿利益考量，與中共保持一定的關係則是區域安全上的必要作為。美國體認到不能將中共孤立起來，使其與國際體制脫節，國家戰略作為已愈加強調將中共納入國際經貿及政治體系內的企圖。同時中共為獲得西方資金與技術，也不得不與美國合作。但是共同利益下，雙方的磨擦也隨著人權及經貿議題，以及中共逐漸強大的軍事勢力在柯林頓時期擴大。

---

<sup>75</sup> “Bush Says China MFN Status Will Be Catalyst for Change”, The China Quarterly (June 1, 1991), p.1459.