

## 第四章 九一一事件後美中台三角關係

2001年9月11日基地組織挾持三架美國民航機對美國實施自殺式恐怖攻擊，導致三千人喪生，也打破美國自建國以來本土不會被攻擊的神話，<sup>1</sup>因為反恐戰爭的影響，美國開始重視多邊主義尋求國際中主要國家的支持，此一國際環境的改變，使「一超多強」的「多強」間彼此的關係產生變化，其中最值得注意的是美中關係的改善。

中國大陸與美國在撞機事件後，雖然雙方均能就全般戰略情勢考量自我克制，使事件圓滿落幕，但此一事件亦曝露出美中兩個主要強權間在現實的戰略利益下潛藏的不穩定、衝突因素，2001年7月美國國務卿鮑爾訪問北京試圖緩和撞機事件以來的緊張關係，但成效有限。九一一事件給了美中雙方一個機會，美國基於反恐的考量，需要世界上各個國家的支持，身為世界主要強權國家之一的中國大陸，更是美國爭取合作的對象，中國大陸則基於一貫的「和平穩定發展」的戰略考量，當然不會放過此一與美國合作改善關係的機會，美中關係就在這樣的背景下，從「戰略競爭對手」(strategic competitor)向「建設性合作關係」發展。

九一一事件後的國際情勢雖然使得美中關係獲得改善，但美中間複雜的結構性矛盾，卻使美中關係潛藏著不穩定的因素，美國的全球反恐戰爭不僅是考慮對恐怖主義的制壓，同時亦考量到「地區潛在對手」的預防，從美國在阿富汗清除塔利班政權後不僅不撤軍反而成立軍事基地、<sup>2</sup>加強亞太地區同盟國雙邊軍事關係、改善俄羅斯、印度、巴基斯坦關係，抵消中國大陸對中亞及南亞的影響力，凡此種種作為，均已超過反恐戰爭的範圍，顯示美國藉反恐之名，對中國大陸行圍堵之實，亦充分曝露出美中間戰略上的結構性矛盾。而九一一事件後的亞太地區主要的結盟行為仍是以美中兩國為主軸，在彼此權力平衡的考量下，形成各種形式的合縱連橫，這是構成員的權力分配結果影響了未來體系

---

<sup>1</sup>基本上九一一事件至少改寫三項世界記錄：第一、迄今最大規模的恐怖攻擊行動，在同一時間進行多目標的攻擊，立即讓美國感到措手不及無法因應，被迫關閉全國的航空交通系統，全國陷入一片恐慌。第二、自美國建國以來美國大陸第一次遭受到外國力量的直接攻擊，粉碎了兩大洋有效安全屏障的神話。第三、這也是造成死傷最為慘烈的國際恐怖事件，死亡人數超過三千人，包括來自八十個國家的國民以及紐約市三四三位消防員。“Report Outlines Coalition in Destroying Al-Qaeda,” December 20, 2001, <http://usinfo.state.gov/topical/pol/terror/0122000.html>. 轉引自吳東野、鄭端耀，《九一一事件與國際反恐》(台北：遠景基金會，民92年)，頁109。  
<sup>2</sup>美國在阿富汗鄰近九個國家成立了十三個軍事基地。詳見裘兆琳，《美中台三角關係之挑戰與國家安全》，收錄《台灣安全戰略評估 2003-2004》，丁渝洲主編(台北：遠景基金會，民93年)，頁148。

的發展，而新的體系結構反過來又影響了構成員的互動關係。

九一一事件後的美中存在既合作又競爭的關係，其中最為敏感、關鍵的就是台灣問題，台灣一直是美中在亞太地區權力競逐的核心問題，不論是中國大陸的主權問題，或是美日海權與中國大陸陸權之爭，都與台灣脫不了關係，美中關係的變化，對兩岸關係必然產生影響，九一一事件前如此，九一一事件後亦復如此，本章從九一一事件後美中在全球層次與亞太區域層次的關係變化與互動，觀察其對兩岸關係的影響。

## 第一節 全球層次中的美中關係

小布希上任初期將中國大陸定位為戰略競爭者，推翻柯林頓政府的建設性戰略夥伴關係，及至中美撞機事件、對台軍售等問題，中美關係起伏不定，雖然隨後美國藉由給予中國大陸永久正常貿易關係（Permanent Normal Relationship, PNTR）及支持中國大陸加入世界貿易組織等手段，企圖修補美中關係，但兩國間不信任的鴻溝仍在。九一一事件，給了兩國重新建構友好關係的機會，兩國基於打擊恐怖主義及分離主義的共同利益，攜手合作遂行反恐戰爭，以下從九一一事件後國際體系的變化、美國國家安全戰略的調整，探討中國大陸在美國全球反恐戰爭中的定位及角色，並觀察兩國的互動，以瞭解在九一一事件後兩國權力的變化及地位的重新調整。

### 一、九一一事件後的國際體系

九一一事件雖然未改變「一超多強」的國際體系，但美國為因應全球反恐戰爭調整其外交政策，從「單邊獨斷主義」走向「多邊串聯主義」，<sup>3</sup>美國無法以一己之力遂行全球反恐戰爭，必須藉國際體系中強權國家的協助配合，才能順利實施，此一改變使國際體系中主要強權國家相對地位產生變化，亦使體系中構成員的互動產生變化，主要變化在歐、亞二洲：

#### （一）歐洲方面：

北約東擴：2004年3月29日羅馬尼亞、保加利亞、斯洛伐克、斯洛維尼亞、立陶宛、愛沙尼亞和拉脫維亞等七國加入北約，將「歐洲的自由安全區」（Europe's zone of freedom and security）從波羅的海延伸到黑海。<sup>4</sup>北約已將東

<sup>3</sup>施子中、王文賢，《九一一事件後美中俄三角關係之演變與對我之影響》（台北：遠景基金會，民93年），頁97。

<sup>4</sup>遠景基金會，《亞太綜合安全年報 2003-2004》（台北：遠景基金會，民93年），頁15。

歐國家完全吸收，其未來是否會吸納中國大陸的週邊國家，有待觀察，但不論如何北約的擴張勢將為中國大陸西部帶來威脅，中國大陸將遭受極大的壓力。

歐盟東擴：2004年5月1日波蘭、匈牙利等10個國家加入歐盟，歐盟從15國擴大到25國，人口從3.7億增加到4.55億，<sup>5</sup>擴大後的歐盟經濟總量將超過美國，不僅成為世界上首屈一指的經濟體和獨一無二的政治體，而且將成為可與美國競爭的對手。擴大後的歐盟似乎將力爭改變冷戰時期確立的「美歐主從關係」，不但將與美國爭奪歐主導權，還要增加歐洲在全球政治和經濟事務中的發言權，無疑將加劇美歐在政治、經貿及至軍事領域的摩擦、競爭和矛盾，同時也給了中國大陸與歐盟建立密切關係，運用多極力量制衡美國霸權的機會。

## （二）亞洲方面：

美俄關係改善建立了「新型的戰略框架關係」，日本在二戰後首次派兵海外並在美國支持下積極爭取成為聯合國安理會成員，以成為所謂的「正常」國家，南亞的印度和巴基斯坦向美國靠攏，中亞國家如烏茲別克、塔吉克、土庫曼等中亞國家將軍事基地或領空提供給美國使用，甚至俄羅斯國軍隊開進阿富汗首都喀布爾，同美國軍隊一同出現在中國大陸的腹背，俄國向北約組織邁進，使得上海合作組織有被廢武功之虞，<sup>6</sup>對美中關係亦造成影響。綜合分析九一一事件後的國際體系變化，美國所建構的國際反恐聯盟對中國大陸所推動的大國外交政策造成了衝擊，此一「大國關係夥伴化、夥伴關係空心化」的轉變，<sup>7</sup>對於中國大陸長久苦心經營的大國外交，影響可謂相當不利。

## 二、九一一事件後美國國家安全戰略調整

九一一事件是在美國權力處於歷史頂峰狀態的時候發生的，也是美國本土在珍珠港事件六十年後遭受的唯一一次重大打擊，對美國的國民心理，國內政治生態、安全威脅評估都產生了極深刻而長遠的影響，從而影響到美國全球戰略的調整。此期間小布希政府陸續公布「四年期程國防檢討報告」（Quadrennial Defense Review Report, QDR）、「國家安全戰略」（National Security Strategy）、「國家軍事戰略」（National Military Strategy）、「核武態勢檢討報告」（Nuclear Posture Review Report, NPR）文件，宣示美國國家安全戰略的調整，其中最重

<sup>5</sup>遠景基金會，前揭書，頁15-16。

<sup>6</sup>陳奎德，《九一一事件與中國外交》（BBC News中文網，2001年10月17日），轉引自施子中、王文賢，《九一一事件後美中俄三角關係之演變與對我之影響》（台北：遠景基金會，民93年），頁104。

<sup>7</sup>行政院研究發展考核委員會，《九一一事件後美國與兩岸安策略之研究》（台北：行政院研究發展考核委員會，民92年），頁56。

要的就是國土安全優先、先發制人及新的核戰略三部份：

(一) 國土安全優先：

2001 年的「四年期國防檢討報告」指出，美國將本土防衛提升至最優先的地位，美國國防部認為：「避免美國遭到攻擊是重要的戰略基礎」，<sup>8</sup>基於這樣的戰略構想，2001 年 10 月 8 日小布希總統簽署第 13228 號總統令，成立了「本土安全辦公室」(Office of Homeland Security)，主要負責制定和調整保護美國免遭恐怖份子威脅和襲擊的國家總體戰略，並對戰略的實施情況進行監督管理，同時成立「本土安全委員會」負責就本土安全向總統提出建議，制定相關本土安全政策。2002 年 6 月 7 日小布希總統宣布成立「國土安全部」(Department of Homeland Security)，其設立有三個目標：預防恐怖份子在美國境內攻擊，減低美國受恐怖攻擊的弱處與要害，以及減少受攻擊後的損害和儘速回復正常，<sup>9</sup>其主要職能是保障公民安全防止發生恐怖行動，國土安全部還將承擔監控國境和戰略設施的職能，其編制達十七萬人，中央情報局聯邦調查局以及幾十個機構的工作人員進入該部，預算三十五億美金，是美國二十世紀以來最大的一次政府部門改組。<sup>10</sup>

另外為防範所謂流氓國家對美國本土的飛彈攻擊，2002 年 10 月 13 日美國總統小布希正式宣布退出 1972 年與蘇聯簽訂的反彈道飛彈條約 (Anti-Ballistic Missile, ABM)，<sup>11</sup>積極發展全國飛彈防禦系統 (National Missile DEFENSE, NMD)，象徵著三十年來被視為「維繫全球戰略穩定之基石」的反彈道飛彈防禦條約體制的瓦解。<sup>12</sup>美國並藉反恐戰爭之名義，將戰區飛彈防禦系統推展至亞洲盟邦，如南韓和日本，並試圖將台灣納入飛彈防禦系統中，引發中國大陸的不滿。

(二) 先發制人：

美國國防部於 2001 年提出的「四年期國防檢討報告」指出：美國的戰略思維不在於清楚界定誰是敵人，而在於敵人會如何作戰，以及具備何種威脅能力，美國的國防戰略即在於具體應付這些潛在威脅的能力與作

<sup>8</sup>黃奎博、蘇雲紫，〈九一一事件之定位及其對全球安全的影響〉，收錄《反恐戰後的美中關係與台海局勢》，中華歐亞基金會（台北：中華歐亞基金會，民 92 年），頁 34。

<sup>9</sup>吳東野、鄭端耀，前揭書，頁 129。

<sup>10</sup>劉德義、李懷義，〈新世紀美國全球戰略的調整〉，收錄《反恐戰後的美中關係與台海局勢》，中華歐亞基金會（台北：中華歐亞基金會，民 92 年），頁 66。

<sup>11</sup>劉德義、李懷義，前揭書，頁 65。

<sup>12</sup>行政院研究發展考核委員會，前揭書，頁 19。

為，即改變過去以「威脅為基礎」(threat-based) 戰略思維為「以能力為基礎」(capability-based) 的戰略思維。<sup>13</sup>2002年6月小布希總統在美國西點軍校提出先發制人的概念，此一先制攻擊的概念接近「預防戰爭」，<sup>14</sup>根據華盛頓郵報批露美國「打擊大規模毀滅性武器之國家戰略」機密版本的內容，美國政府對於即將獲得大規模毀滅性武器或足以載運該武器之長程飛彈的國家或恐怖組織，授權美軍發動先制攻擊，該政策的目的是在於避免大規模毀滅性武器零件進口，或在其完成組裝之前予以摧毀。<sup>15</sup>九一一事件後，美國的全球戰略發生了轉變，變成了把建立反恐包圍網和制止大規模毀滅性武器的擴散擺在最優先的位置，也就是說，最重要的目標必須是絕對確保不可能再對美國發動襲擊，特別是核子、化學或生物武器的襲擊，要有效達成此一目標的最佳方法就是對潛在的可能敵人採取先制攻擊。

### (三) 新的核戰略

美國發布四年期國防檢討報告，提出從過去舊的三位一體的核力量到新三位一體戰略力量轉變的新威懾戰略，舊的三位一體核力量由洲際彈道飛彈(ICBM)、潛射彈道飛彈(SLBM)和遠程核子轟炸機組成。而新三位一體的戰略力量包含進攻性打擊系統(包含核子和非核子)、防禦系統(主動和被動)、後備反應基礎三大部分，新三位一體戰略力量是將「核力量與其他軍事力量合為一體，而不是被當作一個獨立的部分來對待」，美國副國防部長費思(Douglas Feith)將其概括為新三位一體戰略報復力量：由更多樣化的核子與非核子能力以進攻與防禦能力組成。這些能力包括：核子與非核核子打擊手段(包括資訊戰手段)、被動與主動防禦(特別是飛彈防禦)以及與之相適應的軍火工業基礎設施。<sup>16</sup>

核態勢評估報告則要求最早從2002年4月開始小型核子武器的開發，這種小型核武器能夠摧毀深藏於地下的掩體和生化武器等大規模毀滅性武器核彈頭，並規定了動用核武器的三種情況：一是對付可承受核武器攻擊的重點目標，二是對付核武器或生化武器的攻擊，三是處理並應付突發緊急軍事情況，這說明了美國已經正式把核武器從原來的戰略威懾手段改變為可以使用的實戰手段，標誌著美國的核戰略思想和理論的根本轉

<sup>13</sup>行政院研究發展考核委員會，前揭書，頁18。

<sup>14</sup>蔡政修，〈九一一事件後的美國國家安全戰略：以波斯灣與北韓核子危機為例〉，《問題與研究》，43卷6期(民93年11、12月)，頁142。

<sup>15</sup>“Preemptive Strikes Part of U. Strategy Doctrine,” Washington Post, December 11, 2002, p.A01.

<sup>16</sup>劉德義、李懷義，前揭書，頁60。

變，從確保相互摧毀轉變為確保一方被摧毀。<sup>17</sup>

九一一事件後美國國家安全戰略的調整，不論是以能力為基礎的戰略思維、先發制人的攻勢戰略甚至新三位一體的核武戰略，都充分顯示其戰略上的積極性與主動性，不容許任何區域存在「潛在的戰略競爭對手」對美國構成威脅，換言之，美國在九一一事件後的國家安全戰略調整，仍然將中國大陸視為美國的主要威脅來源之一。

### 三、美國反恐戰爭中中國大陸的角色

九一一事件對美國國家安全造成重大威脅，美國為因應此一新型態的威脅調整其國家安全戰略，為了有效打擊恐怖主義，美國積極建構全球性的反恐聯盟（global coalition against terrorism），<sup>18</sup>中國大陸為主要強權國家，自然受美國到重視，美國在反恐戰爭中積極爭取中國大陸的支持，係基於下列戰略考量：

- （一）中國大陸是聯合國安全理事會成員，在聯合國的運作中具關鍵地位，美國反恐戰爭要獲得聯合國的支持與配合，自然不能忽視中國大陸在聯合國的影響力。
- （二）中國大陸藉上海合作組織（Shanghai Cooperation Organization, SCO），建立與中亞國家的非正式盟邦關係，在中亞地區具一定影響力，美國反恐戰爭中，阿富汗、哈薩克等等中亞國家的支持是反恐戰爭成敗的關鍵，能獲得中國大陸的協助，有利美國在中亞地區的反恐作為。
- （三）中國大陸為亞洲的區域強權，對區域的和平穩定有一定的影響力，尤其是在北韓核武及台灣問題上，更扮演舉足輕重的角色，美國正傾全力實施反恐戰爭，沒有能力再去處理區域衝突與爭端，極需中國大陸協助穩定亞太地區情勢，以利美國的反恐戰爭。
- （四）美國反恐戰爭是長期性的工作，需要龐大的資源與經費的支援，在美國政府預算赤字狀況下，美中間龐大的貿易金額對美國經濟的成長扮演關鍵的角色，持續與中國大陸保持經貿往來，符合美國的利益。

同樣的中國大陸之所以支持美國反恐戰爭，也有其戰略考量：

- （一）中國大陸內部也面臨伊斯蘭教分離主義份子的暴力行動，支持美國反恐戰爭，也有助於中國大陸打擊伊斯蘭教分離主義分子的暴力行動，<sup>19</sup>尤

<sup>17</sup>劉德義、李懷義，前揭書，頁 62。

<sup>18</sup>吳東野、鄭端耀，前揭書，頁 21。

<sup>19</sup>許志嘉、許湘濤，〈九一一事件後美國與東亞大國間的關係〉，收錄《反恐戰後的美中關係與

其是若能將台獨分離主義藉由全球反恐戰爭將其定位為恐怖主義，將有助於未來台灣問題的解決。

- (二) 透過聯合國機制來解決問題，符合中國大陸向來的政策基調，一是中國大陸是聯合國安理會常任理事國，透過聯合國機制，中國大陸可發揮較大的影響力，二是透過聯合國機制，可避免美國單邊主導反恐戰爭，透過合議制，中國大陸可以與美方交換意見，表達中國大陸立場，<sup>20</sup> 使國際體系朝多極化發展，因為多極化的世界符合世界大多數人民「和平與發展」的強烈願望。<sup>21</sup>
- (三) 美國將重心放在打擊恐怖主義，使得中國大陸感受到的威脅減緩，對美國政策調整出現空間。<sup>22</sup> 同時中國威脅論不再成為主流思想，中國大陸可一方面藉機與美國改善關係，一方面增進經濟的利益與地位，進而強化其軍事能力與國際地位。<sup>23</sup>
- (六) 維持與美國穩定的關係，符合中國大陸長期之利益。

在雙方的戰略需求下，小布希總統在 2002 年 9 月的國家安全戰略報告中明白表示：九一一事件改變了美國與中國大陸的關係，美國尋求與中國大陸建立建設性關係，並在反恐戰爭和朝鮮半島穩定等議題與中國大陸有共同利益，<sup>24</sup> 而九一一事件也提供美中原本低迷的關係一個改善的機會，兩國當然不會放棄此一修補關係的良機，「建設性合作關係」成為美國政府對對中美關係的新定位，雖然不似以往的「建設性戰略夥伴關係」那般密切，但絕對比「戰略競爭者」關係友善許多，中美關係出現了合作的機會。

在美中雙方對反恐戰爭中的相互認知與需求下，美國主導了整個反恐戰爭，而中國大陸則扮演著協助的角色，但中國大陸的支持與協助並不是與美國期待的完全一致，甚至是有條件的，尤其是在台海問題上，中美關係在美國的反恐戰爭後獲得短暫性改善，但沒有改變其中的結構性與戰略性緊張的本質。<sup>25</sup>

#### 四、美國對中國政策的調整

小布希總統上任初期認為中國大陸不是戰略夥伴（strategic partnership）而

---

台海局勢》，中華歐亞基金會，（台北：中華歐亞基金會，民 92 年），頁 84。

<sup>20</sup>許志嘉、許湘濤，前揭書，頁 86。

<sup>21</sup>龐中英，〈新範式、新問題與新因素—九一一事件以來的東亞地區大國關係〉，收錄《反恐戰後的美中關係與台海局勢》，中華歐亞基金會，（台北：中華歐亞基金會，民 92 年），頁 131。

<sup>22</sup>許志嘉、許湘濤，前揭書，頁 109。

<sup>23</sup>吳東野、鄭端耀，前揭書，頁 21。

<sup>24</sup>許志嘉，《當代中國大陸外交政策與中美關係》（台北：生智，2004 年），頁 233。

<sup>25</sup>龐中英，前揭書，頁 126。

是戰略競爭者，對小布希政府而言，中國大陸不一定是現在或未來的敵人，但也不是柯林頓政府所定位的「戰略夥伴」，中國大陸非敵人，但也不是盟友，基本上，中國大陸是一個崛起中的戰略競爭對手。<sup>26</sup>美中撞機事件危機後，美中雙方體認到彼此需要小心應付區域的突發事件，兩國必須展開一定程度的互動，以解決彼此之間可能出現的問題，在這樣的背景下，2001年7月美國國務卿鮑爾訪問北京時提出要與中國大陸建立「建設性合作關係」，強調美國要在人權、貿易、禁止武器擴散等議題加強與中國大陸的對話與合作。<sup>27</sup>九一一事件後，美國在反恐的全球大戰略下，改變對中國大陸的關係，積極走向「建設性合作關係」，這種關係依鮑爾的解釋就是「在能夠合作之處合作，在有歧見之處對話，而有嚴重歧見之處，雙方讓對方明瞭歧見的根源，從而尋求解決之道」。<sup>28</sup>

小布希總統2002年2月訪問北京與北京領導人舉行高峰會，進一步確立了建設性合作關係的推動，確定雙方將加強高層戰略對話及各級別、各部門間的接觸，雙方同意在經貿、能源、科技、環保、愛滋防治、執法等領域，積極展開交流與合作；在地區經濟金融問題進行戰略對話，並於年內舉行經濟、商貿和科技三個聯委會會議。<sup>29</sup>

九一一事件後雖然美中關係由戰略競爭者向建設性合作關係調整，但弔詭是美國仍將中國大陸視為潛在的威脅，美國在2002年的核態勢檢討報告中宣稱不排除在必要時，在特定國家或區域使用核武，包括台灣峽的軍事衝突在內，<sup>30</sup>即已隱約指出中國大陸是美國立即或潛在的核威脅來源。<sup>31</sup>另外根據洛杉磯時報2002年3月9日的報導，美國國防部在1月8日提交給國會的「核態勢評估報告」中將中國、俄羅斯、朝鮮、伊朗、伊拉克、利比亞和敘利亞等七個國家明確列為美軍在緊急狀況下的核打擊目標，另外美國助理國務卿福特在2002年3月19日在參議院外交委員會關於生化武器聽證會上，列出七個令美國最擔心擁有生化武器的國家，伊拉克、伊朗、朝鮮、利比亞、古巴、俄羅斯及中國。

<sup>26</sup>許志嘉，〈九一一事件後美國對中國大陸政策的調整〉，《問題與研究》，42卷3期（民92年5月），頁82。

<sup>27</sup>鮑爾：美國希望與中國建立建設性合作關係，人民網，2001年7月28日，轉引自許志嘉，〈九一一事件後美國對中國大陸政策的調整〉，《問題與研究》，42卷3期（民92年5月），頁85。

<sup>28</sup>中國時報，民91年2月19日，版11。

<sup>29</sup>人民日報，2002年2月22日，版4。

<sup>30</sup>黃奎博、蘇雲紫，〈九一一事件之定位及其對全球安全的影響〉，收錄《反恐戰後的美中關係與台海局勢》，於中華歐亞基金會（台北：中華歐亞基金會，民92年），頁39。

<sup>31</sup>黃奎博、蘇雲紫，前揭書，頁41。



<sup>32</sup>顯見美國在與中國大陸開展「建設性合作關係」的同時，仍未忽視中國大陸的崛起對美國可能構成的威脅，也就是說九一一事件後美國與中國大陸的戰略關係擺盪在「敵人」與「夥伴」中間的「競爭與合作」關係，美中兩國仍處於「合作大於衝突、競爭大於敵對」的局面。<sup>33</sup>

#### 五、九一一事件後的美中互動

九一一事件後，小布希與江澤民分別於2001年10月、2002年2月與10月進行過三次高峰會，第一次的高峰會藉APEC在上海舉行，第二次是小布希訪問日、韓及中國的亞洲之旅，第三次江澤民前往墨西哥參加APEC順道過境訪美。在第一次高峰會中，江澤民強調願與美國發展「建設性的合作關係」，也願跟美國發展「高層戰略對話機制」，小布希則回以「坦誠性、建設性、合作性關係」(candid, constructive and cooperative)做為兩國發展的關係方向，江澤民提出增進經貿等領域合作交流，強化在主要國際與區域問題上諮商協調等主張，小布希反過來指出經濟自由與政治自由必須並行，強調反恐戰爭絕不能成為迫害少數民族的藉口，江澤民繼而宣稱希望美國打擊恐怖主義能有清楚界定之目標，並應精確打擊，避免無辜傷亡，且聯合國之角色應完全發揮。<sup>34</sup>2003年6月1日小布希與中國大陸國家主席胡錦濤在法國艾維里會談時重申他對美中關係建立開誠布公的、具有「建設性的合作關係」的構想；2004年7月8日美國國家安全顧問萊斯代表美國總統小布希訪問北京二天，就兩岸問題與北韓核武問題實施研討，<sup>35</sup>顯見雙方高層來往密切，同時合作的議題不限反恐，包含安全戰略及區域的和平穩定，充分顯示中國大陸的國際地位有所提昇，對國際體系的安全亦具相當影響力，美中之間關係隨著中國大陸地位的提昇而有所變化。

美中雙方在全球反恐的旗幟下，雖然未能完全獲得共識，但仍然積極展開交流，以彌補自小布希上任以來緊張的雙邊關係。除前述的高層互訪，召開高峰會外，雙方亦積極展開軍事交流。在江澤民訪問美國後不久，2002年底主管情報的中國大陸副總參謀長熊光楷率領軍事代表團赴美訪問，與美國國防部次長費特(Douglas Feith)舉行會談，五角大廈稱之為「諮商性國防對話」(defense consultative talks)，<sup>36</sup>同時雙方為落實兩國元首對恢復軍事交流的共識，展

<sup>32</sup>許志嘉、許湘濤，前揭書，頁107。

<sup>33</sup>遠景基金會，《亞太綜合安全年報2001-2002》(台北：遠景基金會，民91年)，頁197。

<sup>34</sup>董立文、唐開太，〈美國的對華戰略調整與兩岸關係〉，收錄《反恐戰後的美中關係與台海局勢》，中華歐亞基金會(台北：中華歐亞基金會，民92年)，頁176。

<sup>35</sup>施子中、王文賢，前揭書，頁117。

<sup>36</sup>Bill Gertz & Rowan Scarborough, "Inside the Ring: Xiong and Feith," *The Washington Times*,

開一些往來與交流：2002年11月22日，美國星座號（Constellation CV-64）航母戰鬥群訪問香港，隨後小鷹號（Kitty Hawk CV-63）航母戰鬥群亦於29日訪問香港，11月24日，美國海軍福斯號（Paul F.Foster）驅逐艦訪問青島，是美國軍艦自1986年以來第10次訪問中國大陸，<sup>37</sup>11月29日解放軍國防大學研究班代表團啟程前往美國訪問，12月6日美中海上軍事安全磋商機制海空軍事安全工作小組第二次會議在青島舉行，12月12日美軍太平洋總司令法戈（Admiral Thomas Fargo）訪問中國大陸，解放軍總參謀長梁光烈、副總參謀長熊光楷和外交部副部長李肇星分別會見法戈，訪問期間法戈還赴成都、南京、寧波和上海，參觀了解放軍的空軍、陸軍預備役和海軍部隊。美中軍事交流主要是小布希認識到，美國的反恐行動離不開中國大陸，<sup>38</sup>藉由軍事交流增進彼此瞭解以有利在反恐中的密切攜手合作。

美中關係在九一一事件後獲得改善，隨著反恐戰爭的實施，中國大陸不論是在國際體系中或美中台三角關係中的地位都因而提昇，其地位的改變，相對的影響到美中台三角關係的結構，使小布希調整上任初期向台灣的傾斜的政策，而中國大陸也逐步落實與美國共同管理台海問題的策略，構成員地位的改變，會影響其行為，同時也會對結構產生影響，在九一一事件後的美中關係的變化中再次得到驗證。

## 第二節 亞太區域層次中的美中關係

九一一事件後亞太地區權力結構雖然未改變，但因為美國的國際反恐聯盟的多邊主義影響，區域內主要國家的關係產生了變化，此一變化固然是肇因於反恐戰爭，但其深層的結構因素是各國在區域內戰略利益的複雜交集，各主要強權國家把握反恐戰爭的機會，爭相在區域合縱連橫，謀取各自的利益，企圖維持亞太地區的權力平衡，制衡立即或可能的潛在敵人，其中美國藉由反恐戰爭進行戰略布局的企圖至為明顯。本節從美國在九一一事件後美國亞太安全戰略的調整，觀察區域內主要國家相互間關係的變化，進而瞭解美中兩國在此一地區的競合。

### 一、九一一事件後美國亞太安全戰略調整

---

November 1, 2002.

<sup>37</sup>施子中、王文賢，前揭書，頁128。

<sup>38</sup>施子中、王文賢，前揭書，頁130。

九一一事件後，小布希政府對美國的亞太地區安全戰略做出一些調整，美國亞太地區的戰略目標仍在於防範崛起的中國，而把反恐及防大規模毀滅性武器的擴散則列為新的戰略重點。在手段上，美國從本土到亞太地區建構「三項支柱、兩個箭頭、一個突破」，所謂的三個支柱，是指美國強化本土防衛，調整核武戰略以及採用先制攻擊的戰略準則。兩個箭頭是持續推動與日本與澳洲之間的關係，並以軍事力量深入東南亞地區，並繼續掃蕩東南亞的恐怖主義及基地。一個突破是進駐關島，落實國防轉型，強調以軍事技術建構美國的東亞勢力，讓美軍的作戰方式，朝向以資訊為基礎、彈性、網路、高科技、去中心化、聯合作戰與全球部署的方式。<sup>39</sup>而此一戰略的調整主要是體現在改善俄羅斯關係、提升日本地位及強化盟國雙邊軍事關係三方面：

(一) 改善與俄羅斯關係：

九一一事件後亞太地區最主要的變化之一就是美國與俄羅斯改善關係，俄羅斯雖然綜合國力不如前蘇聯，但仍保有一定的軍事力量，同時對中亞及歐洲仍具影響力，同時俄羅斯亦與中國大陸積極發展雙邊關係，1996年兩國宣布建立「戰略協作夥伴關係」，2001年7月簽署「中俄睦鄰友好合作條約」，<sup>40</sup>顯示中俄關係有向同盟發展的趨勢，另2001年6月15日中國大陸、俄羅斯、哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克及烏斯別克等六國成立上海合作組織，更將這種同盟勢力範圍擴散到中亞，在中俄聯手下，一個以中俄為主的同盟體系與美日安保為主的同盟體系抗衡的權力平衡機制隱然成形。九一一事件後美國積極與俄羅斯改善關係，除基於反恐戰爭的需求外，另一深層的戰略意涵是要抵消中俄同盟的影響力。美俄關係的改善不僅使美俄間建立了「新型的戰略框架關係」(New Strategic Framework)，<sup>41</sup>同時在俄羅斯的默許之下，北約及歐盟完成了東擴，不啻是美國反恐戰爭的另一場勝利。

2002年5月24日俄羅斯總統普亭與首度來訪的小布希總統簽署了劃時代的「裁減核武協議」，雙方還發表了「美俄新關係聯合宣言」、「美俄反恐聲明」、「美俄中東局勢聲明」、「美俄銀行對話聲明」、「美俄發展經貿關係聲明」、「美俄能源合作聲明」、「美俄兩國加強人民往來聲明」及「美俄新航空協定」，這一系列協定、宣言和聲明，正式宣布美俄兩國建立「新型的戰略框架關係」(New Strategic Framework)。<sup>42</sup>首先是俄羅斯與美國展開了密切的反恐合作，同意美國

<sup>39</sup>林文程，〈近期美中台軍事關係演變及我方因應之道〉，收錄《美中台關係戰略評估 2004》，陳一新主編（台北：遠景基金會，民94年），頁1。

<sup>40</sup>施子中、王文賢，前揭書，頁78。

<sup>41</sup>阮宗澤，〈試論美俄新戰略框架關係〉，《國際問題研究》，2002年第6期（2002年9月13日），頁1。

<sup>42</sup>阮宗澤，前揭書，頁1。

的軍事力量進入中亞國家和高加索，其次是與北約建立了體現平等夥伴關係的「二十國體制」，<sup>43</sup>另外就是通過小布希訪俄，與美國簽訂了削減進攻性戰略力量之條約，並確定了雙方新型的戰略關係。<sup>44</sup>在小布希宣布退出「反彈道飛彈條約」(Anti-Ballistic Missile, ABM)之後，普亭仍表示這並不影響美、俄繼續建立新戰略關係框架。<sup>45</sup>俄羅斯與美國簽訂「裁減核武條約」的協定等於俄羅斯默許美國部署「全國導彈防禦系統」(NMD)，以及在亞洲部署「戰區導彈防禦系統」(TMD)，作為美國圍堵中國大陸的一部份。<sup>46</sup>另外俄羅斯與北約建立常設合作機制—「俄羅斯北約理事會」以及建置「二十國體制」等於俄羅斯默認北約的東擴，換言之，前蘇聯地區不再是北約的禁區，俄羅斯領導人也不再把北約視為主要安全威脅。美俄關係的改善，對中國大陸欲藉上海合作組織鞏固中亞與俄羅斯關係以抗衡美國的企圖不啻是一項挫折。

## (二) 提昇日本的地位：

九一一事件後美國即透過各種管道要求日本全力支持其全球反恐戰爭，而日本亦將打擊恐怖主義視為邁向正常國家的踏腳石，並進一步得以成為美國真正的平等夥伴(脫離扈從關係)的機會而充分配合。<sup>47</sup>2001年9月19日在九一一事件後不久小泉首相在內閣保安會議之後宣布日本的「支援美國」七點實施方案，其中四項是動用自衛隊配合美軍進行軍事行動，包括日本向海外派兵的敏感問題，<sup>48</sup>有趣的是中國大陸和南韓對東京擴大參與反恐戰爭的軍事涉入的反應非常低調，中國大陸外交部發言人朱邦造僅表示：「希望日本慎重行事。」<sup>49</sup>2001年10月29日日本眾議院通過「反恐特別法案」、「修正自衛隊法」及「修正海上保安廳法」等三項反恐怖配套法，允許日本自衛隊向在阿富汗進行反恐戰爭的美軍提供非戰鬥性支援，有效時間6個月，但在2002年5月及11月兩

<sup>43</sup>所謂20國體制係指2002年5月28日北約19個成員國和俄羅斯領導人在羅馬簽署有關建立北約—俄羅斯理事會的羅馬宣言，將俄羅斯與北約的19+1機制正式更名為20國機制，意謂著北約與俄羅斯將在打擊恐怖主義、防止核擴散、軍備控制、處理地區危機以及參與國際維和行動等多方面加強磋商與合作。

<sup>44</sup>李慎明、王逸舟，《2003年：全球政治與安全報告》(北京：社會科學文獻出版社，2003年)，頁25。

<sup>45</sup>中國現代國際關係研究所，《亞太戰場：世界主要力量的發展與角逐》(北京：時事，2002)，頁29。

<sup>46</sup>施子中、王文賢，前揭書，頁112。

<sup>47</sup>遠景基金會，《亞太綜合安全年報2001-2002》(台北：遠景基金會，民91年)，頁195。

<sup>48</sup>該實施案案為：1.動用日本自衛隊加強駐日美軍基地和重要設施的保安警備。2.派遣自衛隊協助美軍運送燃料、物資補給和醫療服務。3.調派自衛隊艦船到有關地區蒐集情報。4.加強出入境管制並與有關國家交換情報資訊。5.向巴基斯坦等阿富汗鄰國提供人道支援和難民救援。6.必要時調動自衛隊到巴基斯坦進行人道支援和難民救援。7.為打擊恐怖主義加強與世界各國的協調和友好合作。

<sup>49</sup>遠景基金會，《亞太綜合安全年報2001-2002》(台北：遠景基金會，民91年)，頁122。

度延長。2001年11月9日日本防衛大臣中谷元宣布將派遣兩艘驅逐艦及一艘補給船前往印度洋海域，12月16日再派遣神盾級驅逐艦前往印度，協助美國反恐行動，被視為是間接援助美國打擊伊拉克。<sup>50</sup>日本之所以如此堅定地支持美國係基於下列戰略考量：首先是北韓核武危機發生後，日本缺乏精確打擊北韓目標的軍事能力，和平憲法也一時難以突破，對美國在東亞的軍事威懾更加依賴；其次是日本是僅次於美國的第二大能源進口國，90%石油來自中東，支持美國攻打伊拉克可以保證能源安全；最後是日本企圖藉著美國攻打伊拉克的國際秩序變動，提高其國際地位。<sup>51</sup>

美日同盟是一種非常堅固的關係，雙方的關係是建立在雙方認同的標準和價值的基礎之上。2003-2004年日本不斷提及「在全球脈絡下的美日聯盟」(U.S.-Japan alliance in the global context)概念，亦即美國和日本在政治、安全、經濟和全球合作打擊恐怖主義寬廣的範圍中，建立明顯相互依賴和合作的關係。<sup>52</sup>2004年2月日本政府以人道援助和重建的名義，派出約500名自衛隊赴伊拉克，成為日本自二次大戰以來首次派兵上戰場，日本的決定獲得美國高度的讚賞和肯定，日本不再扮演以往只限於經濟和外交上的角色，出兵伊拉克展現其積極參與國際事務的決心。2003年12月日本政府正式決定在日本國土部署彈道導彈系統，並從2007年開始實施，2004年3月美國政府準備將位於美國西海岸華盛頓州路易士堡的陸軍第一軍司令部轉移到日本神奈縣的「座間基地」，<sup>53</sup>美國第一軍的主要任務是應付亞太地區發生的不測事態和衝突，駐地調整至日本其潛在戰略涵義不言可喻。同時美國對日本爭取成為聯合國安理會成員一案，<sup>54</sup>不僅給予支持還積極予以協助，顯見美國欲藉反恐戰爭協助日本提升其國際地位，以利在亞太地區制衡中國大陸。<sup>55</sup>

### (三) 強化盟國雙邊軍事關係：

為適應美國海外基地軍事戰略重點轉向增強遠端投放和機動力，美國駐

<sup>50</sup>遠景基金會，《亞太綜合安全年報 2002-2003》(台北：遠景基金會·民92年)，頁143。

<sup>51</sup>遠景基金會，前揭書，頁146。

<sup>52</sup>遠景基金會，《亞太綜合安全年報 2003-2004》(台北：遠景基金會·民93年)，頁159。

<sup>53</sup>遠景基金會，前揭書，頁169。

<sup>54</sup>日本每年負擔聯合國費用約2億8千萬美元，僅次於美國，占全部會費的19.5%，較大部份常任理事國多數倍至十數倍，小泉表示聯合國應改革行政、財務，以及修正聯合國出身國不平衡的現狀，讓日本成為聯合國安理會成員。

<sup>55</sup>依據戰略及國際研究中心(Center for Strategic and International Studies, CSIS)的研究指出日本已擁有全世界排名第四的空軍，僅次於美、英、法之後，同時日本亦擁有全球排名第三的艦隊，如果美國擁有全球第一的海軍實力，則英、日應難分伯仲同居全第二。James Kitfield, "Dragon, Eagle, and Rising Sun", 國防譯粹，第32卷第10期，民94年10月，頁61。

亞太駐軍的戰略理念開始淡化「常駐力量」，強化「進入」功能。<sup>56</sup>針對亞洲戰區內距離遙遠，美國設立基地和沿途基礎設施的密度低於其他關鍵地區的狀況，五角大廈建議駐亞太美軍力量部署必須改變單純增加美軍駐紮人數和擴大基地的傳統方式，透過締約和結盟的方式擴潛在軍事夥伴數量，確保達成額外的准入和基礎設施協定，獲得外國設施臨時使用權，並開發能夠以最低限度的戰區基地支援進行遠距離持續作戰的系統。<sup>57</sup>美軍經由相關條約和靈活的軍事合作關係，構造出軟性的基地網，首先透過在菲律賓、新加坡、印尼、馬來西亞、印度、巴基斯坦等國增加「軍事點」彌補美軍力量原有的空白點，恢復因撤軍等因素限制而削弱的軍力，擴展美軍的實際活動空間，其次，以無障礙進入的菲律賓模式，謀求有關國家成為「事實上」的美軍基地。<sup>58</sup>

在這樣的戰略思維下，九一一事件後美國與亞太地區盟邦展開一系列的軍事演習，以強化雙邊軍事關係，這些演習包括年度美、泰、新「金眼鏡蛇聯合軍事演習」，美、菲「肩並肩軍事演習」，美、韓「阿爾索伊和鷓鴣」(Reception, Staging, Onward, Movement and Integration, RSOI and Foal Eagle) 年度訓練演習，美、東南亞國家「海上戰備與訓練合作軍事演習」(Cooperation Afloat Readiness and Training, CARAT)，值得注意的是

2004年6月美軍在西太平洋海域實施「夏季脈動04」(Summer Pulse 04)演習及2004年2月600名美軍抵達菲律賓參加年度「肩並肩04」演習。「夏季脈動04」旨在檢驗美國海軍「21世紀海軍戰略—艦隊反應計畫」(Fleet Response Plan, FRP)落實情形，提高美軍與同盟國海上力量的協同作戰，最為關鍵的是，該次演習是想驗證美軍在卅天內向全球任一熱點地區同時部署至少六個航母戰鬥群，並且有另外二個航母戰鬥群可以隨時準備增援或者輪替的能力。

2004年2月600名美軍抵達菲律賓參加年度「肩並肩04」演習，雖然此次演習是美菲兩軍年度例行演習，但值得注意的是此次演習地點選擇在靠近有爭議的南沙群島與北部巴丹群島，儘管美菲一再強調只是例行演習，但美國似乎發出明顯訊息，即美國會介入南海爭端，至於巴丹群島，一旦中國大陸對台動武，儘管美國可以從日本 繩基地和韓國基地調遣軍隊，但巴丹群島卻是可以直接對中國大陸形成威嚇和最近的軍事戰略要地。

總結2003-2004美軍在西太平洋一連串的軍事演習似乎有兩大特點，一是就地理位置言，美菲演習向北移，美日演習向南移，對台灣海峽形成包圍之勢，

<sup>56</sup>U.S. Department of Defense, "Quadrennial Defense Review Report", pp.4-5 September 30, 2001.

<sup>57</sup>Ibid., pp.4-5.

<sup>58</sup>遠景基金會，《亞太綜合安全年報2003-2004》(台北：遠景基金會·民93年)，頁23。

二是演習內容，就傳統安全方面似乎著眼於台海戰爭，美國蘭德公司曾公布一項電腦軍演的結果，美軍部署在嘉手納空軍基地的F-15C/D型戰鬥機，可使台灣對抗中國大陸的成功率超過 50%，若再增加一支航母戰鬥群的空中力量，成功率將達到 80%，因此 2004 年 7-8 月美軍七大航母戰鬥群雲集西太平洋，以驗證美軍的「艦隊緊急反應計畫」，對台灣的安全應當有所影響。<sup>59</sup>

## 二、九一一事件後美中在亞太地區的競合

在四年期國防檢討報告中，美國將維持亞太地區的權力平衡視為重要的戰略目標，而視中國大陸為可能挑戰亞太地區權力平衡的潛在勢力，並強調嚇阻（deterrence）的重要性，簡言之，雖然仍不完全放棄交往的作法，但小布希政府正逐漸加重其對中國大陸政策的圍堵成份，朝向軟硬兼施的「圍和」

（congame）對中國大陸策略，中國大陸則仍然在戰略上積極的「北聯俄羅斯、南向東協」，希望能從「南北縱向」突破美國可能形成的「東西包夾」的戰略包圍，<sup>60</sup>而九一一事件並未對此一戰略調整方向帶來結構性的影響。<sup>61</sup>

### （一）美中在東南亞的競合

美國藉九一一事件後之反恐戰爭進行戰略布局，加強在亞太的軍事存在，美國的戰略中心轉移儼然成形，美軍進駐菲律賓、中亞與南亞諸國的軍事基地，恰好是遏制了中國大陸海路與陸路的石油供應線，而美國讓日本恢復海外派兵提昇與台灣的軍事關係，與菲律賓進行「肩並肩演習」並表達進駐金蘭灣的興趣，則顯示美國有意維持第一島鏈（即由白令海峽沿日本、台灣、菲律賓的弧形島鏈）海域內的航行自由。2001 年 8 月中國大陸海軍司令員石雲生揭示江澤民要求中國大陸海軍貫徹「近海防禦」的戰略思想，顯示中國大陸在意突破第一島鏈封鎖，並力爭維護 200 海浬經濟制裁專屬區，以及奪取 1000 海浬制海權。2001 年 11 月中國大陸已完成 1.8 萬公里的海岸線（不含島嶼）全線設防工作，並於 2002 年 1 月 1 日實施「中華人民共和國海域使用管理法」顯示中國大陸的旺盛鬥志。由上述可知美國與中國大陸對於第一島鏈之部署均勢在必得，美國以全球戰略視角來處理中國大陸問題，而中國大陸向來極重視台灣的地緣戰略價值，視為走向海洋的必經通道，<sup>62</sup>美中此一地緣戰略的潛在衝突因素並未因九一一事件後雙方「建設性合作關係」而消失。

### （二）美中在中亞的競合

<sup>59</sup>遠景基金會，《亞太綜合安全年報 2002-2003》（台北：遠景基金會，民 92 年），頁 198-199。

<sup>60</sup>王崑義，〈美國反恐怖主義與國際安全—兼論 911 事件後台海兩岸的處境〉，《遠景季刊》，3 卷 2 期（2002 年 4 月），頁 17。

<sup>61</sup>行政院研究發展考核委員會，前揭書，頁 39。

<sup>62</sup>遠景基金會，《亞太綜合安全年報 2001-2002》（台北：遠景基金會，民 91 年），頁 196-197。

中俄於 2001 年簽訂「戰略協作夥伴關係」承續 1999 年密簽之「中俄全面勘分邊界條約」確立了 95% 以上的邊界劃線問題，透過中、俄、哈、吉、塔五國簽署在邊境地區加強軍事相互信任的協定，以及「上海合作組織」之成立與召開，使得中國大陸與中亞地區展開制度性的聯繫。<sup>63</sup> 上海合作組織的成立意味中俄及中亞國家的安全合作由「邊界安全與信任」模式向「地區安全合作機制」的模式轉變，<sup>64</sup> 其實，中俄兩國各有所圖，中國大陸希望與中亞各國建立反對「疆獨」之共識，俄羅斯則企圖取得中亞各國認同，不要阻攔俄羅斯剷除「車臣獨立運動」以解俄羅斯中心之痛。恐怖主義原本是中國大陸與俄羅斯及中亞四國共組上海合作組織的主要目的之一，支持反恐既符合中國大陸本身國家利益，同時，也可藉此改善與美國的關係，有利於中國大陸政局的穩定和經濟發展，美國對中國大陸支持反恐戰爭的重視，也使得中國大陸在九一一事件中，更突顯其國際地位及影響力，然而因為反恐戰爭，美國的軍隊進駐中亞，影響力進一步伸入中亞，使美國全球戰略佈局更廣，間接也就影響到中國大陸在中亞地區的地緣戰略的利益，長期來看，中國大陸與美國間的衝突正隨著反恐戰爭的合作而滋長，短期來看，這樣的合作有其利基，但就長期而言，並未改變雙方深層的戰略歧見。<sup>65</sup>

### （三）美中在南亞的競合

在南亞方面中國大陸過去積極拉攏巴基斯坦以制衡印度，雙方間密切的軍經合作，讓北京可以在南亞扮演重要的角色，然而巴基斯坦在美國的反恐戰爭中，積極尋求與美國的和解與合作，在美巴新關係影響下，中國大陸在巴基斯坦的影響力受到侵蝕，其在南亞的戰略地位亦受到衝擊，影響中國大陸「扶巴制印」的南亞戰略。<sup>66</sup> 另外小布希在 2002 年 9 月 27 日提交給美國國會的「國家安全戰略報告」中，特別把題目訂為「制定與其他主要全球權力中心的合作性行動日程」，其中所謂的「制定其他權力中心」(Other Main Centers of Global Power)，無非是指美國以外的主要國家力量，包括第一類作為美國盟國的歐洲與亞洲國家，然後才是俄羅斯、印度與中國大陸。報告把中國大陸與俄羅斯、印度併列在一起，但卻把中國大陸放在俄羅斯與印度之後，作為所謂的「全球權力中心」，顯示九一一事件後，俄羅斯與印度在美國的重要性似乎已經上升，並有逐步走向盟友關係發展的趨勢，<sup>67</sup> 這種發展是美國基於制衡中國大陸的戰略

<sup>63</sup> 遠景基金會，前揭書，頁 196。

<sup>64</sup> 施子中、王文賢，前揭書，頁 113。

<sup>65</sup> 許志嘉、許湘濤，前揭書，頁 109。

<sup>66</sup> 行政院研究考會，前揭書，頁 35

<sup>67</sup> 王崑義、李黎明，〈想像的危機：反恐時代美國的危機建構與台灣的戰略選擇〉，《遠景基金會季刊》，4 卷 2 期（2003 年 4 月），頁 85-86。



考量導致。

美國雖然在九一一事件後積極改善與中國之關係，朝建立「建設性合作關係」邁進，但這種合作關係並不是全面性的，而是有選擇性的，在全球反恐及經貿領域，基於共同的利益美中採取的是合作關係，但在全球權力結構的競逐中，雙方存在結構性的差異，中國大陸認為美國雖然是超強，但對於國際事務的處理仍應遵循聯合國的規範，意圖以「多極」制衡「單一超強」，而美國則視中國大陸為正在崛起的強權（Rising China），為了防止此一潛在對手對美國的威脅，美國雖然沒有提出對中國大陸圍堵的戰略，但九一一事件後美國在亞太地區、南亞及中亞的軍事部署，隱約已形成對中國大陸東西兩面的戰略包圍態勢，尤其是北京對美國與印度潛在的軍事同盟關係深感憂慮，因為此一關係若與美日同盟結合，美國即可配合亞洲兩大強權將中國大陸牢牢箝住，以貫徹美國的亞太安全戰略目標—「保持其主導地位與區域強權間的平衡，並防止中國大陸在區域影響力的崛起」，<sup>68</sup>事實上，美國是藉由全球反恐戰爭及全球反恐聯盟來進行其戰略布局。

### 第三節 美中關係對兩岸關係之影響

九一一事件後美中關係產生變化，美國將中國大陸的角色從「戰略競爭對手」調整到「建設性合作關係」，此一改變雖然沒有改變美中關係的基本結構，卻也表示美中關係某種程度的改善，中國大陸藉由與美國關係的改善及國際反恐戰爭提昇其國際地位，一方面落實其身為國際大國的責任與義務，一方面在亞太地區，藉由主導博鰲論壇的成立、提倡東協加三成立東亞自由貿易區等議題，提昇其在亞太地區的影響力，這些措施連帶的影響到兩岸關係的發展。在美國與中國大陸朝向「建設性合作關係」發展，同時中國大陸積極在亞太地區推動睦鄰外交，主導多邊對話機制，台灣在亞太地區的戰略角色相形之下受到壓縮，中國大陸在國際社會中日益國際化的結果導致台灣的被邊緣化，使台灣的戰略地位的重要性逐漸降低，加上台灣內部判斷錯誤撞衝美國的亞太安全戰略，迫使美國干預台灣的內政問題，使得中國大陸得以落實「經美國制台」政策，這些都是九一一事件後美中關係改變對兩岸關係的影響。

---

<sup>68</sup>W.R.Hawkins, "Challenging Chessboard of Asia", *Washington Times*, February 8, 2002, p.21.轉引自默漢·馬克力 (Mohan Malik), 《龍困淺灘—九一一之後中國大陸的戰術收獲與戰略損失》(Dragon on Terrorism-Assessing China's Tactical and Strategic Losses Post-September 11)(國防部史政編譯室：台北，民93年)，頁38

### 一、中國大陸的「社會化」導致台灣的「被邊緣化」

美國是將中國大陸置於美國對整個亞太地區的利益架構之下來看，美國認為一個繁榮且開放的亞太地區關係到美國經濟的穩定，而「一個穩定、開放、繁榮和強大的中國大陸對美國及美國在亞太地區的友邦及盟邦是重要的」，<sup>69</sup>柯林頓政府的亞太事務助理國務卿陸士達（Stanley O. Roth）認為：「一個虛弱及不穩的中國大陸對美國利益的威脅要比一個強大及穩定的中國來得大。」<sup>70</sup>中國大陸是否成為國際上一個穩定、開放、繁榮及愛好和平、承擔國際義務責任的國家，事實上，同美國與亞太其他國家的利益息息相關，同時美國學界也認為「未來的中國將是一個負有更大國際責任的國家，是一個將受到國際社會更大注目的國家」。<sup>71</sup>美國副國務卿佐立克（Robert Zoellick）2005年9月21日在美中關係全國委員會發表演說，試圖重新建構美對中國大陸政策的概念，並根本改變中國大陸對外政策，建議中國大陸與美國建立新夥伴關係，以攜手「共建未來的國際體系」。對中國大陸開放門戶以容其加入國際體系的作法已經到了必須超越的時候了，如今中國大陸必須成為負責任的主導國家。亦即中國大陸不應只是作為全球體系的一員，還應作為建構此一體系的設計師。<sup>72</sup>顯示美國認為中國大陸隨著其崛起應在全球扮演負責任大國的角色，也就是對全球秩序及區域的穩定貢獻心力，同時藉由這樣的過程使中國大陸與世界接軌，最後希望能達成和平演變中國大陸的目的。

不僅美國有這樣的認知，中國大陸內部亦有著相同的看法，江澤民即指出：「中國大陸在世界上的影響力必須與其國際地位、聲望相符」，<sup>73</sup>中國大陸學界亦認為：做一個負責任的大國的深刻意義在於中國大陸不僅要把自己的事情辦好，而且也要關心世界和全人類的福祉，它應該承擔更多的國際義務和責任，它應該與世界各國一道努力推動世界的和平、穩定與繁榮。<sup>74</sup>說明了中國大陸極欲成為國際體系中的具影響力及掌握主導權的強權國家之企圖，但中國大陸的企圖

<sup>69</sup>陳文賢，《柯林頓政府及布希政府的中、台政策》（台北：一橋，2002年），頁71。

<sup>70</sup>Stanley O. Roth, "Seeking a Strong and Stable China." *International Herald Tribune*, April 19, 2000. 轉引自陳文賢，《柯林頓政府及布希政府的中、台政策》（台北：一橋，2002年），頁72。

<sup>71</sup>參閱Ezra F. Vogel, ed. "Living with China, An American Assembly Book," W.W. Norton & Company, Inc., New York, 1997. 轉引自王逸舟，《全球政治和中國外交》（北京：世界知識出版社，2003年），頁44。

<sup>72</sup>遠景基金會網站，

[http://www.pf.org.tw:8080/FCKM\\_WEB/inter/research/report\\_detail.jsp?report\\_id=1166](http://www.pf.org.tw:8080/FCKM_WEB/inter/research/report_detail.jsp?report_id=1166)，2005/10/26

<sup>73</sup>于有慧，〈中共大國外交〉，《中國大陸研究》，42卷3期（民88年3月），頁45。

<sup>74</sup>曹雲華、徐善寶，〈睦鄰外交政策與中國—東盟體系〉，《中國外交》（2004年6月），頁31。

是基於國際社會多極化的世界觀，反對美國的獨霸地位，尤其是在亞太地區，中國大陸基於地緣戰略的諸多因素，決定了它必須把亞太地區作為外交的基軸。<sup>75</sup>

九一一事件後中國大陸在亞太地區主導博鰲論壇，東協加三等區域組織與論壇，企圖透過多邊對話的機制，主導亞太地區事務，而不是透過軍事強制手段來解決區域衝突，都顯見其逐漸融入國際社會中，並願意接受國際規範，進而藉由其優勢的政、軍、經力量，主導國際議題與事務，表面上是爭取國際體制的多極化，事實上是藉由多極來制衡美國超強，<sup>76</sup>但不論如何九一一事件後中國大陸藉由地位的提升，透過社會化的過程，積極成為國際社會中重要的強權是不爭的事實。這樣的過程充分顯示中國大陸在國際體系中社會化的過程，即以負責任大國的角色主導多邊機制，維護亞太地區的和平穩定，使其成為亞太地區主要的強權國家，但隨著中國大陸國際化的愈成功，台灣的生存空間相對就愈受到壓縮，其中最為關鍵的是在即將成形的東亞自由貿易區，台灣完全被排除在外，此一「邊緣化」的效應將嚴重威脅到台灣的生存。

## 二、台灣戰略地位重要性的逐漸降低

### (一) 美國對台灣關係的調整

美伊戰爭後小布希政府的兩岸政策開始轉變，由於中國大陸一再表示：中國大陸在美國所重視的重大國際問題和地區問題上，提供美國必要的支持，同時美國對台灣問題亦應有所回饋，白宮則將「不支持台灣獨立」的靜態狀態的描述修正為美國「不支持台灣走向獨立」(don't support Taiwan moving toward independence)，顯示美國開始對「台灣獨立過程」進行干預。<sup>77</sup>2001年6月1日。小布希總統與中國大陸國家主席胡錦濤會晤時，說明美國「一個中國」政策是基於三項公報、台灣關係法與「不支持台灣獨立」，表示小布希政府已將「不支持台灣獨立」納入「一個中國」政策的內涵，<sup>78</sup>2005年11月9日小布希總統在訪問亞洲前夕與亞洲媒體座談時再次重申美國的兩岸政策：一個中國、三項公報、「不支持台灣獨立」及堅持台灣關係法，<sup>79</sup>足見「不支持台灣獨立」已被小布希政府正式列入美國對華政策，且優先於台灣關係法，換言之若台灣逕行

<sup>75</sup>王逸舟，《全球政治和中國外交》（北京：世界知識出版社，2003年），頁45。

<sup>76</sup>中國大陸積極參與亞太地區組織係因為這些組織對中國大陸的觀點和影響採取開放態度，最重要的是這些組還有某些作用限制美國在亞洲的影響力。宋興洲，〈中國崛起：修正型強權或現狀型國家？〉，《全球政治評論》，11期（民94年7月），頁53-54。

<sup>77</sup>施子中、王文賢，前揭書，頁244。

<sup>78</sup>陳一新，〈美國成為強勢超強對美中台互動之影響〉，收錄《國際新形勢與美中台關係》，於陳一新主編（台北：遠景基金會，民93年），頁298-299。

<sup>79</sup>聯合報，2005年11月10日，A13版。

宣布獨立，美國並無義務履行台灣關係法的義務。美國歷任總統沒有一位接受「中華人民共和國對台灣擁有主權」的主張，就美國國內法律而言，台灣是一個主權獨立的國家，但小布希政府為討好中國大陸，以上的一貫主張已有鬆動的現象，希希政府的某些決策官員開始對北京讓步，甚至已到接受「台灣是中國的一部份」、「中國擁有台灣主權」的地步，<sup>80</sup>另外當華盛頓使用「不支持台獨」的強烈文字來取代「反對台灣獨立」的溫和文字，就已經反映出美國對台海兩岸政策的一個愈來愈清楚的中長程走向，華府也利用這項政策轉變向北京表態，華盛頓已體認到台灣政府「台灣化」、「去中國化」、「漸進式台獨」的發展與嚴重性，顯示美國對台政策已做極大的調整。

## （二）台灣在美國亞太戰略布局中的角色

台灣在美國亞太地區安全戰略的角色，傳統上是扮演著圍堵中國大陸的功能以及作為美國與中國大陸戰略協商與談判的籌碼，而台灣問題也是美中關係中最敏感、最關鍵、最核心的問題，<sup>81</sup>多年以來，美國在兩岸關係中一直採取雙軌政策，即與北京維持正式邦交，和台北維持實質往來，這種政策被認為最符合美國的利益，在美中台三邊關係中，美國居樞紐者或平衡者的角色，是台灣與北京競相爭取的對象。針對台灣，美國自然要防止因為情勢失控而被捲入戰爭。<sup>82</sup>

台灣除了扮演圍堵中國大陸的角色外，九一一事件後美國要求台灣除了扮演制衡中國大陸的角色外，更要負責維護亞太地區的和平穩定。台灣問題一直是美中間潛在的不穩定因素，也是影響亞太地區安全的關鍵，1996年飛彈危機美中為了台灣呈現劍拔弩張的緊張態勢，幾乎引爆衝突，此一事件使中國大陸體認到從北京到台北最短距離是經由華盛頓，而美國最大的體認則是台海問題的重要性與複雜性，同時維持台海和平除了要制衡中國大陸外，台灣本身亦扮演關鍵角色，台灣不應去挑釁中國大陸，讓中國大陸有動武的理由。九一一事後，美國致力於全球反恐戰爭，積極爭取盟國成立反恐聯盟，同時亦要求各地區主要大國必須負擔地區和平穩定的責任，其主要目的是美國體認到反恐戰爭的長期性及不可預測性，以美國的資源及軍事力量要同時擔任反恐及世界警察的角色，力有未逮，極待其他國家的協助，在這樣的思維下，區域的和平穩定益顯重要，亞太地區的和平穩定不僅符合美國的利益，亦符合中國大陸的利

<sup>80</sup>*The Asian Wall Street Journal*, October 13, 2003.

<sup>81</sup>蔡政修，〈五二〇後的兩岸關係結構與兩岸政治談判前景〉，《問題與研究》，42卷1期（民92年1、2月），頁84。

<sup>82</sup>林碧炤，〈台灣安全的環境因素〉，收錄《台灣安全戰略評估 2003-2004》，丁渝洲主編（台北：遠景基金會，民93年），頁18。

益，因中國大陸將形塑國內外穩定的戰略環境視為第一優先，在雙方的共同利益下，美中對於亞太地區的穩定有著共同的戰略利益。

### （三）台灣對角色與美國政策的誤判

2002年8月3日陳水扁提出「一邊一國論」，<sup>83</sup>破壞了「兩國論」危機以來重建的美台互信，2003年陳水扁政府同意在2004年總統大選時同時辦理「核四公投」讓美國頗感困擾，另外就是美國在大力協助台灣以觀察員身分參與「世界衛生組織」未能成功後，陳水扁宣布要在2004年大選時同時舉辦「WHO公投」，使得華府認為台灣變得愈來愈捉摸不定，甚至有些失控。<sup>84</sup>2003年12月布溫會後，美台之互信基礎受到衝擊，台北拒絕了美國之要求，堅持在2004年3月辦理公投，要求北京撤除飛彈，小布希總統公開反對台灣領導人的言行，使得美台關係受損。台灣的行為尤其是公投制憲觸及華盛頓敏感的政治神經，2008建國論則更不用說，且事先未能獲得美方諒解，一意孤行更導致美國史前無例的干預，因為美國了解與中國因台灣問題而產生軍事衝突的嚴重性，所以對兩岸之間的預防外交做得更為確實，<sup>85</sup>2004年12月美國國務卿鮑爾在北京更進一步指出：「台灣不是主權獨立的國家」、「兩岸的未來是和平統一」，打破美國20多年來對兩岸政策刻意維持的模糊，<sup>86</sup>亦迫使美國調整小布希上任以來向台灣傾斜的對華政策，使得台灣在美國亞太安全戰略的戰略地位重要性相對降低。

### 三、中國大陸「聯美制台」策略的落實

從1996年飛彈危機後中國大陸即認知到「北京影響台北最短的路線是經由華盛頓」，九一一事件後，由於美中在全球反恐戰爭的合作，使美中關係獲得改善，中國大陸亦充分運用此契機，以迂迴方式透過華府對台北施壓，不僅效果顯著，且可改善國際社會對其壓迫台灣的形象，符合中國大陸的利益。例如2003年6月1日小布希總統與胡錦濤會晤時所提出的：美國一個中國政策是基於三項公報、台灣關係法與不支持台灣獨立，以及2003年6月20日華府透過各種

---

<sup>83</sup>陳水扁於2002年8月3日以視訊直播方式於世界台灣同鄉聯合會第29屆年會中致詞，提到所謂的一邊一國論，陳水扁說：「台灣是我們的國家，我們的國家不能被欺負、被矮化、被邊緣化和地方化，台灣不是別人的一部分；不是別人的地方政府、別人的一省，台灣也不能成爲第二個香港、澳門，因爲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」

<sup>84</sup>陳一新，前揭書，頁298-299。

<sup>85</sup>黃奎博，〈我國總統後美中台三邊關係發展〉，收錄《美中台關係戰略評估2004》，陳一新主編（台北：遠景基金會，民94年），頁12。

<sup>86</sup>張子揚，〈911事件改變布希政府之中國政策：事實或迷失？〉，《全球政治評論》，10期（民94年10月），頁101。

管道反對台灣進行任何形式的公投，都是此一外交政策的靈活運用，在可預見的未來，中國大陸將會持續這種「聯美制台」的政策。

#### 四、美國對台灣內政的干預

台灣實施公投屬內政問題，照理說美國無權干涉，但因公投可能衝擊兩岸關係，導致台海緊張，間接造成亞太地區的不穩定，不僅對美國反恐戰爭有所影響亦不符合美國在亞太地區的戰略利益，基於這些複雜的因素，美國決定強力介入。2003年11月下旬起，美國即已開始對台灣公投問題展開危機處理與預防外交，從要求陸委會主委蔡英文赴美解釋、並對立法院長王金平傳話不要讓「公投法」敏感條文過關、派遣白宮國安會亞太資深主任莫健訪台，並交給陳水扁一封私函，要求台灣政府在「公投法」表決時約束黨籍立委自制等，<sup>87</sup>表面上看是美國的預防外交，實際上是中國大陸「聯美制台」策略的落實與美國基於國家利益對台灣內政政策的干預。

#### 小結

九一一事件後「一超多強」的國際體系雖然並未產生結構性的改變，美國雖然受到恐怖主義的重大攻擊，對其經濟造成損失，但並不影響美國超強的地位，相反的，美國藉由全球反恐戰爭進行戰略布局，不僅增加國防預算，強化軍力，擊潰伊拉克海珊政權，掌握中東的能源，同時將軍事力量部署至中亞地區深入俄羅斯及中國大陸的後院，進一步控制了中亞地區的能源，另外美國亦加強與亞洲地區盟邦的雙邊關係，尤其是在東南亞及南亞地區獲得突破性的發展，九一一事件讓美國獲得再次擴大其勢力範圍的機會。

中國大陸在九一一事件後雖然與美國改善關係，從「戰略競爭對手」調整為「建設性合作關係」，但兩國間競爭的結構本質並未改變，但中國大陸基於創造和平穩定環境全力經濟發展的國家利益考量下，力求與美國維持「合而不固、鬥而不破」的矛盾關係，<sup>88</sup>在這樣的戰略思維下，美中關係在九一一事件後獲得大幅改善，合作成分大於競爭，此一狀況相對的對兩岸關係產生影響。

台灣未能精確掌握美中關係的變化，亦未體認到中國大陸角色的轉變，對於外部因素判斷不夠精確，企圖以撞衝美中兩國在亞太地區的利益，轉化為內

---

<sup>87</sup>陳一新，前揭書，頁314。

<sup>88</sup>邱坤玄，〈結構現實主義與中共大國外交格局〉，《東亞季刊》，30卷3期（民88年夏季號），頁33。

部政治權力鬥爭的有利因素，完全忽視新現實主義理論中構成員的差別不在其功能而在力量的大小，國際體系中大國影響力將左右小國事實，致在亞太地區的地位相對於中國大陸的積極「社會化」而被日益「邊緣化」，不僅喪失了作為美國制衡中國大陸的戰略優勢，同時迫使美國干預台灣內政，使台灣的戰略地位重要性逐漸喪失，這是美中關係改善後對兩岸關係最重要的影響。