

# 911 事件改變布希政府之中國政策： 事實或迷思？

---

## The September 11 Attacks and the Change of Bush's China Policy: Fact or Myth ?

張子揚 *Chang, Tzu-Tang*

南華大學國際暨大陸事務學系助理教授兼系主任

*Assistant Professor of Department of International Studies,*

*Nan Hua University*

### 摘要 / Abstract

布希的外交政策是否為革命性創舉，又是否與柯林頓時代的政策背道而馳，這些問題已經在學界成為辯論的焦點。在各種爭議中，少有的一項共識在於 911 事件改變了布希對威脅來源的看法，也改變了他對中國的定位，把中國從原本的威脅美國利益與安全的競爭者轉而視為可以共創和平的戰略夥伴。本文主張上述看法有其謬誤，布希在 911 之前所採取的單邊主義並不適用於中國，在 911 後繼續採取的單邊主義，也不適用於中國。不論在 911 之前或之後，

即使在言語上或觀念上對中國懷有敵意，但布希在實際作為上一貫地對中國採取避免衝突的態度，本質上延續了柯林頓的中國政策，即擴大與中國的交往與合作，降低緊張關係，減少衝突。本文認為美國過去廿多年來的中國政策，在務實與偏離務實之間不斷試誤形成了一種框架，它限制了布希政府對於中國政策難有革命性的作為，而美國總統的競選模式可以解釋那些試誤為何不斷發生。

The question of whether President George W. Bush's foreign policies are a radical departure from Clinton's has been a focus of debate. One of the rare agreements is that the September 11 attacks produced an acute sense of U.S. vulnerability and forced President Bush to change his confrontational policy toward China. This paper shall argue that prior to September 11, the Bush administration had abandoned the view of China as a "strategic competitor." Bush essentially followed Clinton's China policy with minimal adjustment. The reason why Bush changed his China policy in a relatively short period of time, the paper shall argue, is the impact of U.S. foreign policy heritage and the result of trial and error.

---

**關鍵詞：**美國、外交政策、布希、中國

**Keywords:** U.S., foreign policy, Bush, China

## 壹、前言

布希 (George W. Bush) 總統在 2000 年 1 月就職前，就以我行我素的外交政策對待世界，先是 1 月表示拒將成立國際刑事法院的羅馬條約送交參議院批准，3 月宣布撤消對 1997 年京都議定書 (Kyoto Protocol) 的承諾，4 月拒絕將全面禁止核試條約 (Comprehensive Test Ban Treaty) 送交參議院，5 月宣布有意廢止 1972 年反彈道飛彈條約 (Anti-Ballistic Missile Treaty)，6 月反對聯合國種族會議中列入向奴隸道歉賠款的議程，7 月反對反槍枝走私條約和反生物戰議定書 (Anti-Germ Warfare Protocol)。911 事件後，在世界絕大多數的反對下，布希總統執意攻打伊拉克。

布希的上述單邊主義 (unilateralism) 作為，有學者認為與布希的世界觀受到傳統的現實主義影響有關：即世界是險惡的、各國為求自保而謀求自利、權力等同於國家利益、多邊合作可有可無。他們認為布希的外交政策與柯林頓時代的多邊主義 (multilateralism) 南轅北轍。<sup>1</sup>

在險惡的世界中，布希認為中國與俄羅斯、伊朗、伊拉克、北韓、和恐怖主義並列為威脅美國利益與安全的危險來源，所以在執政初期的外交政策重點之一即是把中國視為競爭者，防止中國的崛起。<sup>2</sup>直到 911 事件發生後，由於恐怖主義的威脅大增和中國表示願意協力反恐，布希轉而把恐怖份子和擁有大規模毀滅性武器的流氓國家視為美國的主要威脅，把中國視為可以共創世界和平的戰略夥伴。<sup>3</sup>

上述看法在詮釋布希對中國的定位和對中國的實際作為上，至少有三處值得商榷：第一，布希執政之初，儘管有意與柯林頓 (William J. Clinton) 的外交政策劃清界限，並且在相信美國的權力遠超過世界各強權的基礎上，以單邊主義取代柯林頓的多邊主義；但是在對中國的政策

<sup>1</sup> Ivo H. Daalder and James M. Lindsay, *The Bush Revolution: the Remaking of America's Foreign Policy* (Washington, DC: The Brookings Institution, May 2003), pp. 9-11.

<sup>2</sup> 陳一新，〈從布希的外交藍圖看美國對華政策〉，新世紀兩岸關係發展研討會論文，遠景基金會主辦，台北，2000年12月15日。

<sup>3</sup> Melvyn P. Leffler, "Bush's Foreign Policy," *Foreign Policy* 144 (September/October 2004): 26; Daalder and Lindsay, *The Bush Revolution: the Remaking of America's Foreign Policy*, p. 10.

上，布希的實際作為基本上是延續柯林頓的擴大交往政策，在貿易和奧運問題上，採取與柯林頓一致的作法，在中國人權和台灣軍售問題上採取姿態強硬、作法卻溫和的立場。第二，911 前，布希派遣外交團隊中唯一力主多邊合作的國務卿鮑爾（Colin Powell）訪華，企圖降低中美軍機擦撞後的中美緊張關係，基本上也延續了柯林頓與中國建立的 1997 年「建設性戰略夥伴關係」的對話精神。<sup>4</sup>第三，911 事件後，布希對中國的反疆獨問題和迫害人權問題，採取放任的態度，基本上延續了柯林頓 1999 年的「新世紀國家安全戰略」，把「人道與其它利益」(humanitarian and other interests) 的重要性列為次於「重大利益」(vital interests) 和「重要利益」(important interests) 之後，亦即把「美國優先」(America first) 的原則置於自由民主人權的道德原則之前。

## 貳、布希政府對中國政策：911 前

中美關係陷入緊張，據說與布希上任後的言行有關<sup>5</sup>，也據說是在 911 之後基於反恐的需要，布希才開始改善中美關係。<sup>6</sup>這種以 911 作為中美關係分界點的說法，似乎經不起考驗，茲舉以下例子說明。

一、中國定位：布希在競選期間，為了與柯林頓的中國政策有所區別，再加上為了爭取美國勞工的支持，指出中國是「戰略競爭者」，以有別於柯林頓視中國為「建設性戰略夥伴」(Constructive Strategic Partnership) 的立場。<sup>7</sup>布希對中國的立場有其根據，隨著中國的綜合國力逐漸提升，中國的崛起在長期間將挑戰美國的霸權以及美國的利益。<sup>8</sup>但是這個立場在 911 事件發生前就起

<sup>4</sup> 在「建設性戰略夥伴關係」中，中美雙方同意三項對話機制：(1) 元首定期互訪，(2) 元首間熱線，(3) 閣員互訪，就政治、軍事、安全和軍備管制議題進行磋商。

<sup>5</sup> Murray Hiebert and Susan V. Lawrence, "Dangerous Brinkmanship," *Far Eastern Economic Review* (March 15, 2001): 16.

<sup>6</sup> Melvyn P. Leffler, "Bush's Foreign Policy," pp. 24-6.

<sup>7</sup> George W. Bush, "China and Russia—Power in Transition," a speech presented at President Ronald Reagan Library, California, November 19, 1999 ([usinfo.state.gov/journals/itps/0900/ijpe/pj52bush.htm](http://usinfo.state.gov/journals/itps/0900/ijpe/pj52bush.htm) [accessed May 2004]).

<sup>8</sup> 相關論述見：周煦，《冷戰後美國的東亞政策（1989-1997）》（台北：生智，1999）；王良能，《中共崛起的國際戰略環境》（台北：唐山，2000）；王緝思，《冷戰後美國的全球戰略和世界地位》（台北：生智，2001）。

了變化，國務卿鮑爾在 2000 年 7 月訪華後，包括鮑爾、國家安全顧問萊斯（Condoleezza Rice）、和國防部長倫斯斐（Richard Rumsfeld）在內的政府高層官員，均公開表示不再用「競爭者」來定位中國。有關這個定位轉變的原因，他們均表示中美關係極為複雜，既有競爭也有合作，過度簡化的定位，無法反映中美關係現實的多面性，「比較明智的作法是不要以一個詞語界定中美關係」。<sup>9</sup>這種用語的轉變，反映出布希政府已經在戰略思想上有所改變，避免把中國逼成敵人，因而重視中美關係的改善，企圖除掉布希的競選語言所形成的外交政策包袱。

二、軍機擦撞：2001 年 4 月發生中美軍機擦撞，導致中國戰鬥機墜毀，美國偵察機被挾持，迫降落海南島，布希打電話給江澤民遭拒接，最後布希低調處理，對擦撞事件以及喪生的中國飛行員表示遺憾，中國以釋放人機返美作為回報。儘管軍機擦撞事件使得美軍把解放軍當成假想敵，兩軍形成對峙的局面也隱然成形，但是布希勉力維持現狀與不希望此事影響中美關係的意圖至為明顯。

三、台灣問題：中美軍機擦撞事件後不久，有觀察家預料布希會以軍售台灣報復中國，結果布希於 4 月底宣布同意出售八艘柴油潛艦給台灣，但卻表示不會售予台灣配備先進遠程雷達系統的神盾級驅逐艦（Aegis），神盾是中國較反對的軍售項目，顯示布希在處理中美關係的審慎與克制。兩天後他在電視上接受訪問表示要「全力幫助台灣自衛」(do whatever it took to help Taiwan defend herself)，這項說法引起中國高度關切。但布希在受訪後當天就改變他的說法，表示中美關係的原則不變，避免了一場衝突。<sup>10</sup>在台灣問題上，美國所一貫堅持的原則是「一個中國」和「兩岸的未來應以和平方式解決」，而軍售台灣的目的在於維持現狀，避免兩岸因軍力失衡而令一方認為有機可趁進而採取冒進的作法。布希政府對兩岸的政策，基本上也延續這個路線，避免美國捲入台海衝突。

<sup>9</sup> 鮑爾與倫斯斐的話見於“China is ‘Strategic Competitor’ No More,” *Agence France Presse*, July 30, 2001；萊斯的話見於“U.S. Seeks a Flexible Pact to Replace ABM Treaty,” *Washington Times*, August 2, 2001.

<sup>10</sup> Daalder and Lindsay, *The Bush Revolution: the Remaking of America's Foreign Policy*, p. 16.

四、中國人權：美國國務院在 2001 年 2 月下旬發表中國人權報告，指出中國人權情況惡化，迫害法輪功、少數民族、地下教會、以及政治異議人士。<sup>11</sup>布希政府並於同年 4 月在日內瓦向聯合國人權委員會年會提出譴責中國違反人權案。<sup>12</sup>但是美國並未積極動員支持這項譴責案，因為美國當時根本沒有常駐聯合國的代表，該職位從布希上台後即告懸缺，而且美國的譴責中國提案不但沒有獲得友邦的支持，甚至連美國本身競選連任人權委員會席位的企圖也告失敗，使得美國自 1947 年聯合國人權委員會成立以來，首度被排除在該委員會之外。<sup>13</sup>

五、貿易關係：儘管美國批評中國迫害人權，除了天安門事件後的武器禁運以外，並沒有其它具體制裁中國的措施，而布希即使在美國國會部分議員和國際非政府組織的關切中，依舊像柯林頓一樣，2001 年 5 月再度把永久正常貿易關係地位（Permanent Normal Trade Relations）授予中國一年，並未接受部分國會議員把貿易與人權問題掛勾的主張。

六、北京奧運：北京爭取 2008 年奧運主辦權的事，於 2001 年進入緊鑼密鼓階段，7 月 13 日就會做出決定，國際人權組織呼籲國際奧林匹克委員會要求北京提出書面保證，如果北京獲選，採訪奧運的各國媒體可以四處採訪，並且不得因政治、種族、或宗教因素歧視記者與參賽者，但這項呼籲遭到國際奧會漠視。<sup>14</sup>國際人權非政府組織遂向美國施壓，雖然美國國務院的諮詢機構「國際宗教自由委員會」（Commission on International Religious Freedom）公開表示反對北京主辦奧運，認為奧運在中國舉辦會違背奧會憲章所明訂的促進全世界普遍尊重基本道德原則以及維護人類尊嚴等目的，但是布希政府官方的立場則是低調處理，表示不會干預選拔過程，<sup>15</sup>使得北京順利取得主辦權。

<sup>11</sup> U.S. Department of State, *China Country Report on Human Rights Practices for 2000* ([www.humanrights-usa.net/reports/china.html](http://www.humanrights-usa.net/reports/china.html)[February 2001]).

<sup>12</sup> U.S. Department of State, *Situation of Human Rights in China: Resolution as Tabled at the 57<sup>th</sup> Session of the UN Commission on Human Rights*, April 11, 2001 ([www.state.gov/g/drl/rls/2294.htm](http://www.state.gov/g/drl/rls/2294.htm)[accessed May 2001]).

<sup>13</sup> Colum Lynch, "U.S. Loses Seat on U.N. Rights Body," *Washington Post*, May 4, 2001, p. A1.

<sup>14</sup> Human Rights Watch, *Questions & Answers: China and the Olympic Games 2008* ([www.hrw.org/backgrounder/asia/q&a-china0305.htm](http://www.hrw.org/backgrounder/asia/q&a-china0305.htm) [March 2001]).

<sup>15</sup> Bruce Gilley, "It's Winning That Counts," *Far Eastern Economic Review* (June 14, 2001): 30.

七、雙邊對話：北京獲得奧運主辦權後兩周，國務卿鮑爾於2001年7月28日率領代表團前往北京，一方面是為布希總統參加當年10月在上海舉行的亞太經濟合作會議鋪路，另一方面也是為改善美中關係而努力。此行有兩點值得注意，一是代表團的成員以防止武器擴散和人權事務的官員為主，這種組成意味著鮑爾有意藉由加強雙邊對話，化解雙方歧見，以期改善美中關係，而非一頭認定中國不可能改變。鮑爾在北京訪問結束時宣佈，美中雙邊人權對話將重新展開。<sup>16</sup>這項對話原本在1999年5月南斯拉夫首都貝爾格勒中國大使館被北大西洋公約組織部隊誤炸後而中斷。雖然鮑爾的宣布並未伴隨復談的時間表，但能夠獲得中國方面口頭同意復談，至少表示雙方都有意透過加強對話改善關係。<sup>17</sup>

八、武器擴散：在911之前，美國國務卿鮑爾以及參議院外交關係委員會主席拜登（Joseph Biden, 德拉州民主黨）分別於同年7月及8月訪華時，都曾與中國領導人談到武器擴散的議題，但中美雙方沒有達成共識。9月1日，布希政府逕自宣布制裁中國冶金設備公司（China Metallurgical Equipment Corp），該公司違反柯林頓政府在2000年11月與中國達成的導彈技術不擴散協議，私自對巴基斯坦出口導彈零件及技術。布希政府除了取消該公司與美國的所有合同外，還擴及不再核發許可證給美國企業使用中國的火箭發射衛星和對中國提供衛星技術。<sup>18</sup>這也是布希上台八個月以來對中國的唯一制裁。

### 參、布希政府對中國政策：911後

布希上台後，由於輕忽柯林頓政府移交政權時對反恐急迫性的忠告，又由於上台後在外交政策上所採行的一連串單邊主義措施，致使布希政府在911

<sup>16</sup> David Murphy, "Behind the Smiles," *Far Eastern Economic Review* (August 8, 2001): 19.

<sup>17</sup> 復談時間表直到事隔一年之後才敲定，中國外交部長唐家璇在汶萊參加東南亞國協會議，在會場外與鮑爾會談，表示願意在2002年底之前，重開中美雙邊人權對話。詳見"Chinese Foreign Minister: Human Rights Dialogue with United States Will Resume," *Associated Press*, July 31, 2002 (story.news.yahoo.com/news?tmpl=story&u=/ap/20020731/ap\_wo\_en\_ge/china\_us\_2 [accessed January 2003]).

<sup>18</sup> 〈中國公司否認出口導彈技術〉，《BBC中文網》，2001年9月3日，(news.bbc.co.uk/hi/chinese/news/newsid\_1522000/15229422.stm [accessed May 2004]).

事件發生後，急於尋求舉世的反恐支持，以穩定世界秩序，並進而鞏固美國岌岌可危的霸權地位，因此令國際人權組織擔心美國會爲了反恐而支持威權政權、置人權於不顧。而中國的表態支持反恐，也令國際人權組織擔心中國會表面上支持反恐戰爭，骨子裡卻是趁機打擊新疆維吾爾自治區的獨立運動。在爭取中國反恐與保障中國人權之間，布希的中國政策勉力維持著一種平衡，一方面希望借助中國在中亞的勢力，打擊恐怖主義，另一方面希望透過一些行動，彰顯美國對中國人權的重視不會因爲反恐而稍減。可是事實證明，911 之後布希對中國的政策，與在 911 之前相較，基本上並無重大變化，布希仍延續著柯林頓的中國政策，即擴大交往、改善關係、象徵性促進人權、實質利益掛帥等，茲舉以下例子說明。

一、中國定位：911 之前，布希政府即已不再把中國定位爲「戰略競爭者」，至於改定位爲何，則並未明說，但從布希政府對中國的實際作爲來看，擴大交往、改善關係是中美關係的主軸。而 911 之後，中國立即表態支持反恐，據報導布希政府爲此考慮把中國列爲反恐的潛在夥伴，同時爲了加強與中國交流反恐情報，將要求在北京設立美國聯邦調查局的辦事處，並以解除在天安門事件之後對中國實施的武器禁運制裁作爲交換條件，第一步將出口黑鷹(Black Hawk)直昇機的零件給中國，用以汰換中國在 1980 年代向美國購買的黑鷹直昇機已經老舊的零件。<sup>19</sup>結果報導中的預測都沒有實現，2001 年 10 月布希趕赴上海參加亞太經濟合作會議高峰會之便，與江澤民就反恐協商，但結果只與江澤民達成一項程序性共識，即建立「中美中長期反恐交流與合作機制」。<sup>20</sup>反恐問題使得中美雙方對話頻繁，也使得布希政府把對美國安全主要威脅的來源轉移到恐怖主義，但中美雙方的關係並沒有因爲反恐而獲得實質改善。布希在與江澤民的聯合記者會中表示要與中國建立「建設性關係」(constructive

<sup>19</sup> "US May Waive China Sanctions," *Washington Post*, October 17, 2001, p. A01.

<sup>20</sup> 截至 2004 年 6 月止雙方共舉行了四次反恐磋商，第一次於 2001 年 12 月在北京舉行，第二次於 2002 年 6 月在華盛頓舉行，第三次於 2003 年 2 月在北京舉行，第四次於 2004 年 6 月在華盛頓舉行，雙方只有第三次磋商在金融反恐方面達成具體協議，雙方同意在這方面進行情報交流。



relationship)<sup>21</sup>，雖然比起柯林頓與中國建立的「建設性戰略夥伴關係」少了「戰略夥伴」的字眼，但布希也強調要與中國建立「坦誠、建設性、合作」(candid, constructive and cooperative)的關係，顯示布希正走向柯林頓的中國政策。

二、中國入世：布希 2001 年在上海的記者會，除了表達對中國的善意之外，也送給中國一份禮物，他即席表示支持中國加入世界貿易組織，理由是「中國的繁榮進步有賴中國融入國際組織的規則與規範，就長期而言，經濟自由與政治自由會攜手出現」。<sup>22</sup>布希的說法與柯林頓要求國會授予中國永久正常貿易關係地位的說法如出一轍，而支持中國加入世貿也是柯林頓的既定政策。

三、人權問題：國務卿鮑爾在 2001 年 7 月底訪問北京表示美中雙方人權對話將重新展開後並未立即提出復談時間表，國務院發言人包潤石 (Richard Boucher) 於當年 10 月 4 日表示，美中人權對話將於 10 月 9 日至 11 日在華盛頓展開，美方將由主管民主、人權、勞工事務的助理國務卿克雷諾 (Lorne Craner) 主談，中方將由外交部國際司司長李保東率團。<sup>23</sup>在人、時、地都明確的情況下，此事卻因美國於 10 月 7 日向阿富汗開戰而被擱置。外界揣測布希政府可能覺得美國正在尋求各國支持，此時不宜對中國提出改善人權及釋放政治犯的要求，以免節外生枝，妨害布希政府的當務之急。而國務院往年在 10 月初就會公布的各國宗教自由報告，也因為有所耽擱，而遭致外界質疑美國有意放水。<sup>24</sup>

結果出人意外，布希先是在上海舉行的亞太經濟合作會議的企業領袖會議上明白指出，反恐行動不應被用來掩飾對少數民族的迫害，讓與會的中國商業領袖尷尬，接著在與江澤民會談中，也再度提出以上看法。<sup>25</sup>然後，有關中國的宗教自由報告終於在 10 月 26 日出爐，內容也嚴厲指責中國的宗教自由比一

<sup>21</sup> "Remarks by President Bush and President Jiang Zemin in Press Availability," October 19, 2001 ([www.yale.edu/lawweb/avalon/sept\\_11/president\\_066.htm](http://www.yale.edu/lawweb/avalon/sept_11/president_066.htm) [accessed May 2002]).

<sup>22</sup> Ibid.

<sup>23</sup> U.S. Department of State, *Sino-U.S. Human Rights Talks* (Taken Questions at Daily Press Briefing by Office of the Spokesman, October 4, 2001, [www.state.gov/pa/prs/ps/2001/5242.htm](http://www.state.gov/pa/prs/ps/2001/5242.htm)).

<sup>24</sup> Murray Hiebert, "A Flawed Policy," *Far Eastern Economic Review* (October 25, 2001): 30.

<sup>25</sup> Alex Frew McMillan, "Cold Shoulder for Bush's Comments," *CNN.com*, October 20, 2001, ([www.cnn.com/2001/WORLD/asiapcf/east/10/20/bush.shanghai/index.html](http://www.cnn.com/2001/WORLD/asiapcf/east/10/20/bush.shanghai/index.html) [accessed May 2002]).

年前更為惡化。<sup>26</sup> 布希對中國人權的關切還反映在人口問題上，根據非政府組織「人口研究所」(Population Research Institute)的指控，聯合國人口基金(UNFPA)將原本用來防止意外懷孕、防止意外懷孕導致的墮胎、防止婦女因懷孕而患病或死亡、及防止嬰幼兒夭折的資源，用來幫助中國大陸政府進行婦女的強迫墮胎和節育，導致布希於2002年1月下令暫時不把國會的3400萬美元撥款送交給聯合國人口基金。<sup>27</sup>半年後，布希政府正式宣布把這筆佔聯合國人口基金年度預算百分之12的鉅款，改撥給美國國際開發總署(Agency of International Development)。<sup>28</sup>

布希對人權問題的強硬態度還反映在他的2002年1月國情咨文演說中，他表示，美國無意強行推行其文化，但將永遠支持有關人類尊嚴、法治、限制國家權力、尊重婦女、私有財產制、言論自由、司法正義、與宗教自由的要求。<sup>29</sup>當布希於2002年2月第二度訪問中國時，根據布希訪華隨行記者的報導，布希在不公開會談中，敦促江澤民與梵蒂岡和非官方宗教團體展開對話，正視宗教迫害的問題，之後他在清華大學演講時，也提到信仰自由的重要性。<sup>30</sup>而在中美聯合記者會中，布希也公開鼓勵中國擴大政治自由和宗教自由。<sup>31</sup>

布希政府還先後促成西藏民族音樂學者阿旺曲培、香港聖經走私者黎廣強、與西藏服刑最久的政治犯晉美桑波(Jigme Sangpo)獲釋。<sup>32</sup>此外，布希政府還支持「國際聲援西藏運動」(International Campaign for Tibet)參加2002年8月在南非舉行的聯合國「世界永續發展高峰會」(World Summit on

<sup>26</sup> U.S. Department of State, *International Religious Freedom Report: China* (October 26, 2001); available from <http://www.state.gov/g/drl/rls/irf/2001/5752.htm>

<sup>27</sup> "Bush Puts Hold on U.S. Support of UNFPA," *U.S. Newswire*, January 15, 2002, (story.news.yahoo.com/news?tmpl=story&u=/020115/180/y134.html&printer=1 [accessed May 2002]).

<sup>28</sup> "U.S. Pulls \$34 Million Family Fund," *CNN.com*, July 23, 2002, (www.cnn.com/2002/world/europe/07/23/un.population/index.html [accessed May 2002]).

<sup>29</sup> "Text of State of Union Address," *Associated Press*, January 30, 2002, (story.news.yahoo.com/news?tmpl=story&u=/ap/20020130/ap\_on\_go\_pr\_wh/state\_of\_union\_text\_5 [accessed May 2002]).

<sup>30</sup> Willy Wo-Lap Lam, "Bush in China: Friendly but no Breakthrough," *CNN.com*, February 23, 2002, (www.cnn.com/2002/WORLD/asiapcf/east/02/22/china.talks/index.html [accessed May 2002]).

<sup>31</sup> John King, "Bush and Jiang Project Stability," *CNN.com*, February 21, 2002, (www.cnn.com/2002/WORLD/asiapcf/east/02/21/king.china.otsc/index.html [accessed May 2002]).

<sup>32</sup> "'Longest-serving' Political Prisoner Freed," *CNN.com*, April 4, 2002, (www.cnn.com/2002/world/asiapcf/east/04/04/tibet.activist/index.html [accessed June 2002]).

Sustainable Development)，該組織是在美國註冊的非政府人權組織，旨在促進西藏的基本人權、宗教自由、及民族自決。在西班牙提出納入該組織參加高峰會的動議後，中國緊接著提出不處理動議，並獲得壓倒性的通過，成功地排除「國際聲援西藏運動」與會，美國駐聯合國大使尼格洛龐特在表決前曾替該組織拉票，雖然功敗垂成，但無損美國的立場。<sup>33</sup>

布希對中國人權問題的關切，基本上延續了他的父親老布希總統與柯林頓總統的一貫作風，口頭上嚴厲譴責中國，但缺乏具體的制裁配套措施。<sup>34</sup>

四、台灣問題：布希當選後，對台灣友好的言論，一度使美中關係陷入緊張，但是布希政府很快就修正其立場並且找到平衡點，對台軍售的質與量僅略增即是明證。911 之後，美國的對台政策基本不變，並未爲了需要中國協助反恐而犧牲台灣，直到 2004 年台灣總統選舉前，公投議題的出現使得兩岸關係緊張，布希擔心台灣利用美中軍事對峙，企圖從夾縫中片面改變台海現狀，而於 2003 年 12 月對發動公投的陳水扁總統提出公開警告，台美關係自此惡化。2004 年 3 月 3 日也就是距離台灣總統大選前兩週，鮑爾在傳統基金會(Heritage Foundation)演說亞洲政策，首度把柯林頓對台「新三不」<sup>35</sup>中的「不支持台灣獨立」列爲布希政府的亞洲政策綱要之一，反對台灣片面改變現狀的意味濃厚。<sup>36</sup>鮑爾在 2004 年 10 月於北京更進一步表示「台灣不是主權獨立國家」以及「兩岸的未來是和平統一」，這兩項說法已經打破美國 20 多年來對兩岸政策刻意維持的模糊空間，超越柯林頓政府的尺度，其目的在於強烈抑制台獨，以便維持現狀，避免因兩岸擦槍走火，使美國面臨干預與否的兩難困境。布希政

<sup>33</sup> Edith M. Lederer, "U.N. Committee Votes to Exclude Group Seeking Self-Determination for Tibet from Attending a U.N. Conference," *Associated Press*, February 8, 2002, (story.news.yahoo.com/news?tmpl=story&u=/ap/20020209/ap\_to\_po/un\_tibet\_china\_6 [accessed June 2002]).

<sup>34</sup> 而中國也已經習慣了美國的批評，並且以牙還牙，從 2001 年起每年 3 月固定發表「美國人權紀錄」報告書，批評美國的社會治安、種族歧視問題，以為回應。中美雙方在相互批評對方的人權不彰情況下取得象徵性平衡，而促進普遍人權在美國國家利益的界定上，重要性一向是屬於低階的，因此人權問題的齟齬並未形成中美發展實質關係的障礙。「美國人權紀錄」報告書見(<http://www.fmprc.gov.cn/chn/32125.html> [accessed June 2002]).

<sup>35</sup> 「新三不」為不支持台灣獨立、不支持兩個中國和一中一台、不支持台灣加入以主權國家為主體的國際組織。

<sup>36</sup> ([www.epochtimes.com/gb/4/3/3/n478047.htm](http://www.epochtimes.com/gb/4/3/3/n478047.htm) [accessed November 2004]).

府對於維持現狀的努力與柯林頓時期因為李登輝總統「特殊國與國關係」所引發的兩岸緊張，而於 1998 年於上海發表「新三不」的作法如出一轍。

五、武器擴散：布希政府在 911 事件後，並未放鬆中國的武器擴散問題，延續他在 911 之前的立場和柯林頓政府的政策，一貫地要求中國停止向巴基斯坦、伊朗等國輸出導彈技術。中國是巴基斯坦最大的武器供應國，巴基斯坦的核武之父曾經承認把核武技術擴散到伊朗、利比亞和北韓等布希政府認定的流氓國家。而伊朗則經由巴基斯坦和北韓輾轉取得技術，於 2004 年 8 月試射了一枚洲際中程流星三型（Shahab-3）升級型導彈，射程 1300 公里，目標涵蓋以色列與美國的中東駐軍，並且正試圖發展射程可達西歐的長程導彈。

爲了遏止武器擴散造成區域安全的威脅，布希對中國國營的軍工企業進行多次制裁，在 911 事件後就有 10 次制裁，其中比較重大的是於 2003 年 7 月以協助伊朗發展長程飛彈計畫爲由，制裁中國最大的國營武器製造商北方工業集團。這項制裁還波及批准北方工業集團出口伊朗的中國政府，同年 9 月美國引用武器出口管制法，對中國進行一系列制裁，內容包括兩年內禁止北方集團出口物品到美國、取消美國政府與中國政府有關發展導彈設備產品和技術的合約、以及取消所有與中國政府發展電子通信和軍用航行器設備的合作。<sup>37</sup>2004 年 9 月美國又制裁另一個輸出飛彈科技給伊朗的中國國營武器製造商新時代集團。

從布希上台至 911 事件發生前的 8 個月間，美國對中國的武器擴散進行了一次制裁，911 之後 3 年內卻進行了 10 次制裁<sup>38</sup>，而且所根據的是柯林頓政府對反武器擴散的政策，顯示布希政府在這方面的中國政策與柯林頓政府無異，911 事件也並未改變布希在反武器擴散方面的作爲。

六、新疆問題：911 事件發生後，中國政府隨即向美國表示支持打擊恐怖主義的行動。但是國際人權組織擔心中國表面上支持反恐戰爭，骨子裡卻是欲趁機打擊一直難以根絕的新疆維吾爾自治區的獨立運動——「東突伊斯蘭運動」（East Turkestan Islamic Movement）。

<sup>37</sup> ([www.chinesenewsweek.com/182/Globe/19033.html](http://www.chinesenewsweek.com/182/Globe/19033.html) [accessed October 2004]).

<sup>38</sup> ([www.armscontrol.org/subject/mp](http://www.armscontrol.org/subject/mp) [accessed October 2004]).

北京長久以來一直宣稱有宗教極端勢力和暴力恐怖份子在新疆活動。新疆人口 1800 萬，維吾爾族佔 800 萬，勝過漢族的 750 萬，是新疆第一大種族。維族講維吾爾語，屬阿爾泰語系、突厥語族、使用以阿拉伯字母為基礎的拼音文字、信奉回教，與漢族的語言、文字和宗教均不相同，雙方難以融合。中共從 1949 年執政後，積極以移民和鎮壓政治異議人士來企圖同化維族，由於採取高壓統治手段，激起許多維族人以暴制暴、追求獨立。

中國當局對打擊分裂主義和宗教極端主義不遺餘力，不論異議份子採取的是否為和平手段，也不管他們從事的是否為非暴力的政治、宗教、或文化活動，甚至還有許多沒有參加分離運動的維吾爾人受到中國當局的濫捕，並以簡化的司法程序被判入獄服重刑。<sup>39</sup>

中國不但自己打擊疆獨，也聯絡周邊國家共同防範回教激進派，1996 年的「上海五國」會議與 2001 年的「上海合作組織」即是明證。從 1996 年起，北京透過「上海五國」論壇，向成員國施壓，使得流亡在中亞的維吾爾反對團體無法在該地區運作。1997 年新疆伊寧發生暴動後，吉爾吉斯與哈薩克在中國的壓力下，解散境內的維吾爾政黨、查禁維吾爾報紙、並且逮捕維吾爾戰士。1999 年哈薩克在中國政府的要求下，遣返了三名維吾爾難民。<sup>40</sup>

911 之後，中國政府指控維族團體與阿富汗塔利班政權有關連，美國出兵阿富汗後不久，中國外交部發言人孫玉璽 10 月 10 日指出，中國打擊東突恐怖勢力的努力，希望能夠成為國際合作的一部分，並且也應該獲得國際的理解與支持。但是人權組織認為北京指控新疆也遭受國際恐怖主義威脅的說法過於牽強，因為沒有證據顯示塔利班政權提供援助給新疆的維族分裂主義團體；中阿兩國邊界的山路是由反塔利班政權的「北方聯盟」所控制；被北方聯盟俘虜的維吾爾塔利班戰士表示從軍的目的是為了宗教因素（指塔利班的回教聖戰），而不是為了種族因素（指新疆維族的獨立）。<sup>41</sup>

<sup>39</sup> Human Rights Watch, "China/APEC Summit: Crackdown in Xinjiang," October 18, 2000 ([www.hrw.org/press/2001/10/xinjiang.htm](http://www.hrw.org/press/2001/10/xinjiang.htm) [accessed May 2002]).

<sup>40</sup> Ibid.

<sup>41</sup> Human Rights Watch, *China: Human Rights Concerns in Xinjiang* (October 2001); available from <http://www.hrw.org/background/asia/china-bck1017.htm>

對於東突伊斯蘭運動是否為恐怖組織之事，布希政府首度公開表態是在「中美中長期反恐交流與合作機制」下的第一次反恐磋商，由美國反恐特使泰勒將軍 (Francis X. Taylor) 於 2001 年 12 月在北京時表示美國並不認為東突伊斯蘭運動是恐怖組織，結果這次的反恐磋商，中美雙方並未達成任何具體的合作項目。

爲了落實東突與恐怖主義的關係，中國國務院新聞辦公室於 2002 年 1 月發表書面報告指出，從 1990 年到 2001 年之間，新疆發生兩百多起疆獨份子以暴力恐怖手段作亂的事件，這些事件造成 162 人被殺、440 多人受傷，意欲建立東突共和國的恐怖份子還在土耳其、哈薩克、與吉爾吉斯作亂，構成區域安全的威脅。國務院的報告更指出 911 事件主謀賓拉登給過東突分離主義者金錢和物資的援助。賓拉登於 1999 年初曾與東突伊斯蘭運動的領袖會晤，該組織的基地在南亞，獲得賓拉登的慷慨支持，並且成爲賓拉登恐怖勢力的一股重要力量。賓拉登還與中亞和西亞的恐怖組織多次謀畫如何協助新疆的東突勢力發動聖戰，目標是在新疆建立一個神聖的伊斯蘭國。<sup>42</sup>

由於美國在疆獨問題上不肯把東突與恐怖主義畫上等號，2002 年 6 月在華盛頓舉行的中美第二次反恐磋商也就無功而返。在尋求反恐合作的壓力下，布希政府決定做出些許讓步，由副國務卿阿米塔吉 (Richard Armitage) 2002 年 8 月在北京訪問時公開表示，美國已經把「東突伊斯蘭運動」列爲恐怖組織，並說中國對此表示滿意，中美雙方的反恐合作將邁前一大步。國際人權組織的調查則認爲東突接受賓拉登扶植的指控缺乏證據，並且強烈質疑美國爲了反恐犧牲了維吾爾人的人權。之後國務院發言人包潤石 (Richard Boucher) 才在華盛頓輕描淡寫地表示，東突伊斯蘭運動並未被美國列入國際恐怖組織的「優先」打擊名單，只被列入應受財務制裁的「廣泛」名單。這份廣泛名單是根據布希總統的行政命令所擬定，名單上的組織或個人在美國的資產將被凍結，美國人民也被禁止與名單上的組織或個人有金錢往來。<sup>43</sup>在美方表態後，中美雙方在

<sup>42</sup> Tamora Vidaillet, "China Links Xinjiang Separatists to Bin Laden," *Reuters*, January 21, 2002 (dailynews.yahoo.com/htx/nm/20020121/wl/attack\_china\_separatist\_dc\_1.html [accessed October 2002]).

<sup>43</sup> Tamora Vidaillet, "U.S. Puts China Muslim Group on Terrorist List," *Reuters*, August 26, 2002

2003年2月的第三次反恐磋商即達成金融反恐的協議，此事也證明了布希在2002年9月發布的「美國國家安全戰略」報告中所強調的自由與人權「原則」<sup>44</sup>仍然有適用的限制，布希在爭取像中國這樣的強權就反恐進行合作上，仍是以國家利益掛帥，與前任柯林頓時期以美國利益為優先的中國政策並無太大差異。

### 肆、政策轉變與競選模式

綜上所述，911之前與之後，布希政府對於中國的政策基本上延續柯林頓時代的路線，並未有革命性的發展。儘管布希上台時對中國在言語上表現出敵意，但在實質上與柯林頓時期的中國政策相較，並無根本性的改變。而言語上的敵意並未持續太久，早在911之前就已不再提中國是「戰略競爭者」，立場上開始接近柯林頓的中國政策；911事件的發生也並未使得布希政府的中國政策改弦更張，基本上仍延續柯林頓時期的擴大交往方針，企圖與中國改善關係，進而影響中國的戰略思想與政經情勢。

布希一上台對中國所展現出的對立態勢，不出幾個月，甚至在911之前，就已有大幅的改變，其原因值得研究。如果把可能的原因分層切入，先從國際層次的戰略觀點來看，美國對中國政策的三部曲，即「圍堵、交往、與戰略夥伴」<sup>45</sup>，是以國際體系的變遷為主軸，以現實主義來詮釋美國根據不同的國際大環境，發展出可相對應的對中國外交政策作為，以此種觀點用於解釋一種長期性的政策變遷，自有其重要的價值，但對於解釋短期的變動，也就是從布希上台到911之前的八個月內所發生的由強硬轉為溫和的變化，在國際大環境沒有劇烈變動的情況下，在解釋上缺乏說服力。

在國際大環境沒有劇烈變動的情況下，布希的改變可能必需從國內層次尋

([story.new.yahoo.com/news?tmpl=story2&cid=574&u=/nm/20020826/wl\\_nm/china\\_usa-terrorism\\_dc\\_1](http://story.new.yahoo.com/news?tmpl=story2&cid=574&u=/nm/20020826/wl_nm/china_usa-terrorism_dc_1) [accessed October 2002]).

<sup>44</sup> George W. Bush, *The National Security Strategy of the United States of America* (Washington, D.C.: The White House, September 2002), p. 4; 蘇進強主編，《911事件後全球戰略評估》(台北：台灣英文新聞公司，2002)。

<sup>45</sup> 張亞中、孫國祥，《美國的中國政策：圍堵、交往、戰略夥伴》(台北：生智，1999年)。

找原因。本文主張美國總統的競選模式可以提供具有說服力的解釋。美國歷任總統候選人，爲了政黨輪替，往往對在位總統的外交政策大加撻伐。從民主黨尼克森（Richard Nixon）、共和黨卡特（Jimmy Carter）、民主黨雷根（Ronald Reagan）、共和黨老布希（George Bush）、民主黨柯林頓、到共和黨布希均可爲例，他們在競選時都對在位總統的中國政策表示不滿，原因可能是純粹打擊對手的選舉語言，也可能是因應國會的壓力或輿論的需求。從尼克森之後，新任的總統對前一任總統的中國政策都企圖修正，以期更符合美國的利益，但歷來的修正從未演變成對中國政策的逆轉和中美關係的重新界定，頂多是在前任的基礎上進行微調，因爲美國是一個開放的政治系統，制定和執行外交政策的官僚體系、總統顧問、國會、利益團體、智庫學者、和輿論都對外交政策的制定具有某種影響力，總統和行政部門很難在偏離務實後，獨排眾議逆勢操作。歷史上這種例子不勝枚舉，布希政府顯然也並非例外，茲論述於後。

## 伍、美國對中國政策的傳承

美國外交政策一向以務實和彈性著稱，即便意識型態的堅持也不敵美國利益優先的思維，這種務實的作風並非一蹴即成，而是試誤的結果。歷任政府上台之初，往往有偏離務實的作法，但經過一段時間後，往往又重回務實，茲舉例分述於後。

### 一、務實：美國優先原則

從美國對中國政策的歷史過程來看，美國政府一向是以非常務實的態度面對中國，意識型態（指民主與人權）並不是美國考量如何定位中國以及與中國如何交往的重要元素，美國的國家利益才是關鍵因素。例如當中共建國時，美國就有意承認中國，與中國建交，避免中國向蘇聯靠攏，只是毛澤東並未接受。從 1949 年中華人民共和國建國到 1968 年詹森（Lindon B. Johnson）總統任期結束，在這 20 年間，中美關係基本上處於一種衝突對立的局面，信奉馬列主



義的中共領導人毛澤東致力於提倡無產階級革命和消滅資本主義制度，在1950年的韓戰與1965年的越戰與自由世界的領導者美國兵戎相見，形成勢不兩立的態勢，美國則以圍堵策略對付中共，拒不給予中共外交承認，封殺中共進入聯合國的企圖，限制與中共經貿往來，並在西太平洋地區形成島鏈軍事同盟防止中共擴張。但是當1969年中共與赫魯雪夫（Nikita Khrushchev）領導的蘇聯爲了爭奪共產世界的領導地位，中共以馬列主義的正統自居，並把蘇聯打成修正主義，加上中蘇邊界發生珍寶島衝突，使得共產世界的兄弟之邦關係急劇惡化，地緣政治的因素導致蘇聯成爲中共的主要敵人，美國反而成爲次要敵人，中美關係因爲美中擁有共同的主要敵人而有改善的空間，阻礙美中關係改善的兩大關鍵問題——領土爭議（台灣）與意識型態（民主與人權）——在這種情況下，變得可以爲了安全合作而妥協。<sup>46</sup>

1969年就任的尼克森總統開始想辦法與中共進行祕密接觸，1971年國家安全顧問季辛吉（Henry Kissinger）密訪中國大陸後，中華民國的聯合國常任理事國席位不保，終至被迫退出，由中共取代，1972年尼克森親訪中國大陸，雙方發表上海公報，有鑑於中國表示台灣問題是阻礙中美關係正常化的關鍵問題，美國表示認知「一個中國」<sup>47</sup>和「台灣是中國的一部分」，使得雙方得以擴大多元化交往，向關係正常化邁進。儘管雙方的意識型態不同，社會制度也不同，雙方仍同意相互尊重主權，不干涉他國內政，意即美國不干涉中國是否實行民主與是否尊重人權。

同理，柯林頓1999年所提出的「新世紀國家安全戰略」，把「人道與其它利益」（humanitarian and other interests）的重要性列爲次於「重大利益」（vital interests）和「重要利益」（important interests）之後，並非是一種新看法或新作法，只不過是把「美國優先」的務實政策訴諸於官方文件並予以合理化，作爲面對媒體輿論和國會施壓時的因應準則。

## 二、偏離務實：競選、國會壓力、輿論和媒體效應

<sup>46</sup> 陳毓鈞，《戰爭與和平：解析美國對華政策》（台北：環宇，1997）。

<sup>47</sup> 胡為真，《美國對華「一個中國」政策之演變：從尼克森到柯林頓》（台北：台灣商務，2001）。

美國歷任總統候選人，爲了政黨輪替，往往對在位總統的外交政策大加撻伐。從民主黨尼克森、共和黨卡特、民主黨雷根、共和黨老布希、民主黨柯林頓、到共和黨布希均可爲例，他們在競選時均對在位總統的中國政策表示不滿，但原因不一，可能是選舉語言，也可能是因應國會或輿論的壓力，以下爲一些實例。

尼克森因水門案下台，但其對中國政策的合作基調，被繼任者福特(Gerald R. Ford)總統奉行，直到1976年卡特總統上台後，中美關係的進展才一度面臨阻礙。在民權運動、反越戰等國內政治氣氛的籠罩，以及國會的推波助瀾下，卡特開始重視「人權外交」，把人權從外交政策的邊陲地帶推向核心，意圖打破以往美國對人權具有雙重標準的積弊，在實際行動上對人權不彰的國家停止經濟援助和軍事援助，1977年至1978年有16個國家的52項貸款夭折，同時也有12個國家的軍售生變。<sup>48</sup>此外，卡特政府還公開支持非民主國家的政治異議人士與反對派、要求與侵害人權的國家進行人權對話、發表各國人權狀況的年度報告、以及迫使反共友邦走向開放與民主。卡特的人權外交招致了許多國家批評美國干涉內政，也導致了美國國內現實主義者的不滿，認爲不利於美國圍堵戰略的維繫，1978年伊朗國王巴勒維(Pahlavi)的親美政權被反美的回教基本教義派何梅尼(Ayatullah Ruhollah Khomeini)政權推翻，使得美國在波斯灣地區喪失重要據點，也造成卡特政府的人權外交被視爲一項挫敗。

繼卡特之後上台的雷根，可能與他參加過第二次世界大戰的經歷有關，競選時反共旗幟鮮明，認爲卡特與中共建交是背棄長期友邦的作爲。雷根上台後雖然並未完全揚棄卡特時代的人權外交，但他企圖挽救反共友邦的向心力，以維持冷戰時期的戰略圍堵政策，因此採取人權的雙重標準，公開批評、抵制、制裁共產主義和社會主義國家侵犯人權的作爲，同時漠視、默許、或僅私下關切反共陣營的友邦侵犯人權的事實。<sup>49</sup>雷根政府的作法，是把人權作爲冷戰的一

---

<sup>48</sup>Mark L. Schneider, "A New Administration's New Policy: the Rise to Power of Human Rights," in Peter G. Brown and Douglas MacLean eds., *Human Rights and US Foreign Policy: Principles and Applications* (Lexington: D.C. Heath and Company, 1979), p.12.

<sup>49</sup> A. Glenn Mower, *Human Rights and American Foreign Policy, the Carter and Reagan Experiences*, Vol. 7 (New York: Greenwood Publishing Co, 1987), p.109.

種工具，以敵我作為人權適用的分界，雖然在一定程度上鞏固了反共陣營的親美立場，但加劇了美國與共產主義和社會主義的意識型態鬥爭，以意識型態劃分敵友的思維，簡化了美國的政策制定方針，但也僵化了美國的作為，並且對美國形成了新的負擔，例如雷根政府對 1979 年推翻中美洲尼加拉瓜總統蘇慕莎（Anastasio Somoza Debayle）的桑定（Sandinista）政權，認定它是親蘇聯的左派，因而對它的人權狀況大加撻伐，進而採取制裁行動，並且暗中支持反桑定政府的游擊隊，造成有意遊走美蘇之間採取不結盟立場的桑定政府，由於缺乏與美國的互信，反而形成美國在中美洲的心腹大患。<sup>50</sup>

雷根總統兩任屆滿後由老布希總統上台，他對於次要敵人伊拉克（相對於伊朗）與中國（相對於蘇聯）這兩個強國，一改雷根的作風，採取姑息它們迫害人權的態度，例如在 1989 年的六四天安門事件後，儘管老布希在口頭上嚴辭譴責中國政府使用暴力迫害學生，但基於美國的經濟與戰略安全利益，在實際上卻否決多項由國會提出的具體制裁中國的法案。1991 年底冷戰結束後，恐怖平衡瓦解，戰略安全在外交政策考量中的重要性降低，但並未提高老布希政府對人權議題的關切，1992 年美國派兵到發生嚴重飢荒的索馬利亞進行維和行動與人道救援工作，但這項行動並非出於自願，老布希政府擔心所費不貲以及美軍傷亡，唯在媒體大幅報導（CNN 效應）和聯合國祕書長蓋里（Boutros-Ghali）的周旋下，促成了老布希政府的改弦更張。<sup>51</sup>雖然老布希任內曾兩度為了人權而出兵，第一次是為了解救科威特人民，第二次是為了解救索馬利亞人，但這兩項作為都是被情勢所逼，人權對老布希政府而言，既不是道德的理想，也不是鬥爭的工具，而是一種包袱，正因為如此，美國對伊拉克，會在未竟全功的情況下撤兵；對中國的天安門事件也僅只於申誡而已，並且排除國會要求中國改善人權所提的附帶條件，繼續無條件授予中國貿易最惠國待遇（Most Favored Nation）地位。

老布希把人權問題邊緣化以及對中國友善的作為，在他競選連任時，受到

<sup>50</sup> Sara Steinmetz, *Democratic Transition and Human Rights: Perspectives on U.S. Foreign Policy* (Albany, NY: State University of New York Press, 1994), p.137.

<sup>51</sup> David P. Forsythe, "Human Rights and US Foreign Policy: Two Levels, Two Worlds," *Political Studies*, XLIII (1995): 126.

柯林頓的強烈批評，在柯林頓當選總統後，重新把人權置於外交政策的顯著地位。<sup>52</sup>在中國問題上，老布希時代否決國會將貿易最惠國待遇與中國改善人權問題掛勾的情況，到了柯林頓政府早期發生逆轉，行政部門主動提出將貿易與人權結合在一起的政策並未成功，主因是國會受到利益團體的遊說，限制了柯林頓的人權政策付諸實現，以及中國的赴美投資採購策略奏效。

### 三、拉回務實：外交政策官僚體系、智庫學界、國會與利益團體的交叉作用

當美國外交政策偏離務實時，學界會產生辯論，利益團體會出面遊說政府改弦更張，國務院官僚體系也會出現雜音，這些刺激都會在某種程度上促成決策者和其顧問的反省和反應，茲舉例如下。

卡特的外交政策挫敗，使得卡特執政的後期對人權外交轉為消極，反而對戰略外交轉為積極，爲了鞏固「聯中制蘇」的戰略，1979年與中華民國斷交，而與人權不彰的中華人民共和國建交，並且延續上海公報的立場，即美國認知中國只有一個，台灣是中國的一部分。

卡特政府的人權外交，也燃起了新現實主義（neorealism）與新保守主義（neoconservatism）對美國外交政策的大辯論，這個辯論對往後人權在外交政策的地位具有長遠的影響。卡特時代掛帥的新現實主義派，認爲反共政權的迫害人權行徑，終將造成民心喪失而導致革命，美國採取支持人權的政策可以在革命領袖的心目中留下良好的形象，造成他們在奪取政權後採取親美的立場，有利於推動美國的戰略與外交政策，以符合美國的國家利益。<sup>53</sup>但是新保守主義派則持不同的看法，雷菲佛（Ernest Lefever）認爲卡特政府得罪反共的威權友邦，是高估了美國相對於蘇聯的力量；季辛吉認爲反共友邦即使侵犯人權，也是爲了抵抗共產革命輸出、力求國內穩定所採取的非常手段；杭亭頓（Samuel P. Huntington）認爲美國如果喪失這些友邦的支持，就會喪失對它們的影響

<sup>52</sup> 陳一新，〈柯林頓主義下的美國外交政策新貌〉，《美國月刊》，第9卷，第1期，1994年1月，頁80-91。

<sup>53</sup> Steinmetz, *Democratic Transition and Human Rights: Perspectives on U.S. Foreign Policy*, pp. 9-12.

力，結果會是無法推動這些國家的民主化；寇派崔克（Jeane Kirkpatrick）認為美國不支持這些反共友邦後，它們的政權會不穩，新興的政權會以更壓迫的手段恢復秩序。<sup>54</sup>

雷根總統的上台也使得新保守主義抬頭，進而採取以敵我作為人權適用的分界。儘管雷根的反共旗幟鮮明，對中蘇共一視同仁，但是雷根政府在國務卿海格的主導及在尼克森、季辛吉、布里辛斯基「聯中制蘇」的戰略基調上，終究讓步同意美中簽署「817 公報」，規定對台軍售的質與量會逐漸減少，而對中蘇共有所區別。<sup>55</sup>

老布希競選期間，抨擊雷根時代在人權上的雙重標準，當選後初期對迫害人權的情況也的確沒有敵友之分，一律加以撻伐，一方面嚴詞譴責共產陣營的保加利亞迫害境內土耳其少數族裔，另一方面也對反共陣營的薩爾瓦多施壓，要求它停止祕密行刑隊迫害政治異議人士的行為。但是老布希的作為並未偏離務實，因為保加利亞與薩爾瓦多的共同點在於它們都沒有能力反彈，也都對美國不具有重大的利益。而在涉及重大利益時，如對伊拉克和中國，老布希則對這兩國的人權問題採取高舉輕放的做法，顯現出務實的作風，但也成為柯林頓競選時的箭靶。

柯林頓政府早期一改老布希的政策，主動提出將貿易與人權結合在一起，結果遭到國會與利益團體的反對和遊說，因而限制了柯林頓的人權政策付諸實現。接著中國從 1993 年起，派遣一系列大規模、高層次的貿易代表團前往美國採購、招商，把貿易最惠國待遇與美國的就業機會和經濟繁榮掛勾，互賴的結果導致柯林頓政府轉向老布希時代的中國政策靠攏，力圖改善雙邊關係。<sup>56</sup>

在跨國企業的強力遊說下，柯林頓有意給予中國永久正常貿易關係（PNTR）地位，以取代需由國會年年批准的貿易最惠國待遇。但是這項永久

<sup>54</sup> Ibid., pp. 6-7.

<sup>55</sup> 為了平衡八一七公報對台灣的殺傷力，雷根簽署了六項保證：美國不做兩岸的調人，不強迫台灣走向談判桌，不設定對台軍售的終止期限，不跟中共咨商對台軍售，不修改台灣關係法，以及不改變美國對台灣主權的認知。

<sup>56</sup> Donald J. Barlett and James Stack, "Most Favored Lobby," *Washington Monthly* 28, no. 12 (1996): 18-23.

正常貿易關係法案在國會受到主張改善中國人權和維護美國勞工就業機會等兩股勢力的聯手阻撓，柯林頓政府一改執政初期以祭出貿易制裁的棒槌對付中國政府迫害人權的態度，轉而主張加強中美雙邊貿易關係和擴大交往（enlargement and engagement），以影響中國採取邁向民主與市場導向的政策，進而改善中國的人權狀況以及鼓勵政治改革。

但是上述說法並不能化解眾議院內以民主黨眾議員普洛西（Nancy Pelosi）為首的反對者疑慮，他們不分黨派地反對給予北京政府胡蘿蔔，而與民主黨的柯林頓總統形成僵局。這個僵局後來由民主黨眾議員雷文（Sander M. Levin）和共和黨眾議員勃魯特（Doug Bereuter）聯手打破，他們共同提案設置一個監督中國人權的委員會，也就是後來通過永久正常貿易關係法時附帶通過的「國會暨行政部門監督中國委員會」（Congressional-Executive Commission on China），用以監督中國的人權、宗教自由、和法治的發展，每年向國會報告。這個委員會由九名眾議員、九名參議員、兩名總統指定的代表、一名國務院代表、一名勞工部代表、一名商務部代表，共 23 人組成。<sup>57</sup> 他們負責監督中國是否遵守國際公民暨政治權公約以及世界人權宣言，並且針對追求人權而被中國政府羈押的囚犯列冊。此外，永久正常貿易關係法還附帶決議行政部門成立一個工作小組，成員之一為海關署長，負責防止中國牢工和奴工產品輸美。該法同時也授權商務部長提供中國大陸有關尊重勞工權利和發展市民社會的訓練計畫和技術援助計畫。<sup>58</sup> 然而，萬一中國違反人權和勞工權時，該法沒有任何強行制裁的條款，必須回到國會提案討論或由總統主導制裁的方式，這顯示出美國國會之間以及美國國會本身，只有中國「應該」改善人權的共識，卻無「如何」趨使中國改善人權的共識。而這種理想與實踐之間的落差，是一種刻意營造出來的模糊空間，也是行政部門迴避人權問題成為阻礙中美關係改善所製造出來的煙幕彈。

在戰略安全方面，由於中國的綜合國力大幅提升，對於中國的未來動向在

---

<sup>57</sup> Miles A. Pomper, "Commissions on China Getting Down to Business," *CQ Weekly* (April 21, 2001): 865.

<sup>58</sup> Sean D. Murphy, "U.S. Enacts Law on Normalizing Trade Relations with China," *The American Journal of International Law* 95:1 (January 2001): 145-7.

美國學界引起一場大辯論，主張中國威脅論者認為中國的崛起將會威脅美國在亞洲的霸權，並且挑戰國際現狀<sup>59</sup>；另一種論點則主張中國被沒有敵意的國際社會接納後，中國會在穩定中求發展，不挑戰國際社會的現存秩序<sup>60</sup>；第三種論點則認為中國的經濟實力帶動軍事能力的提升在可見的未來仍然有限，美國對中國應該剛柔並濟，給中國好處但同時限制它的作為，讓其成為國際社會裡負責任、可信賴的一員<sup>61</sup>。柯林頓政府在這種爭議中，採取了一種綜合的立場，與中國維持既合作又競爭的關係，將中國納入國際社會，不使中國與美國為敵，在減少美國成本的情況下借用中國的力量達成區域性的和世界性的穩定，同時覬覦中國市場所能為美國帶來的商業利益。<sup>62</sup> 基於上述立場，柯林頓在1997年與中國建立了「建設性戰略夥伴關係」，作為中美關係的主軸，大體符合前任的老布希總統的中美關係基調。

### 陸、布希政府對中國政策之轉變

布希政府上台後，在處理中國事務上所面臨的問題，包括武器擴散、人權、台灣、和中國崛起等，基本上都是既已存在的老問題。布希在上台前對柯林頓的中國政策一律予以否定，可以解釋成只是遵循一種既定的競選模式，目的是為爭取一些關鍵選票，如保守選民（道德與人權導向）和面臨就業困境選民（經濟導向）的支持，當然也可能與他個人或主要幕僚的信念有關。無論如何，布希上台後初期對中國採取強硬的立場，不致令人感到意外。但是他在短時間內

<sup>59</sup> Denny Roy, "Hegemon on the Horizon? China's Threat to East Asia Security," *International Security* 19:1 (1994): 149-168.

<sup>60</sup> Feiling Wang, "To Incorporate China: A New Policy for a New Era," *The Washington Quarterly* 21:1 (1998): 67-81.

<sup>61</sup> James Shinn, *Weaving the Net: Conditional Engagement with China* (New York: Council on Foreign Affairs Press, 1996).

<sup>62</sup> Johannes Han-Yin Chang, "China-US Relations: The Past as Looking Glass," *American Studies International* 38:2 (June 2000): 66.

即從強硬轉變為溫和，與歷屆總統的競選模式並無二致。如果布希選前對中國的立場是他的信念，那麼他的改變應該是受到刺激後的結果。

從布希上台到 911 前，可以構成刺激的因素，大概只有中美軍機擦撞事件。中國把此事視為 1999 年美軍誤炸中國駐南斯拉夫大使館事件的延續，高舉民族主義準備向美國討回公道，使中美關係陷入冰點。而美軍馳往南海營救的軍機又差點與解放軍發生空戰，更把中美關係帶入戰爭邊緣。

這個事件使得布希及其鷹派幕僚，包括萊斯和倫斯斐，認識到中國反撲的威力，以及與中國關係持續惡化對美國的利益可能會造成損害。而這個事件也使得布希政府的務實派如鮑爾，有機會說服總統轉而採取溫和的立場對待中國。<sup>63</sup>

鮑爾在中美軍機擦撞事件前，在布希政府的外交團隊內顯得格格不入，他對伊拉克、北韓、和歐洲政策的談話，往往被倫斯斐推翻。而布希本人則傾向於鷹派立場，他的單邊主義作為否定了多項國際條約或議定書，受到舉世的批評，但依然我行我素。

軍機擦撞事件的發生，從管轄權來看，國防部有權處理善後，但是布希要求國防部長倫斯斐保持緘默，要求萊斯遊說國會保持低調，讓鮑爾可以放手處理，適足以說明鮑爾對處理此事的立場被布希接受。鮑爾的處理方式和結果受到國會兩黨絕大多數議員的讚許，國會對布希上台後為化解這個重大外交危機所展現的忍耐與不卑不亢也表示肯定。<sup>64</sup>布希上台後，對外政策方面唯有對中國立場率先出現軟化的跡象，而且是在 911 之前，這個特例，很難不與中國在軍機擦撞事件的強烈反彈聯想在一起。而鮑爾對於布希的轉變，顯然也扮演了吃重的角色。

鮑爾的立場並非是一種創新，基本上是延續美國對中國政策的既定框架。從尼克森時代以來，30 多年來，美國歷任的國務卿大多數都對中國採取務實的態度，希望能拉攏中國成為美國全球戰略佈局的助力而非阻力，而這些國務

---

<sup>63</sup> Francine Kiefer, "Spy-Plane Incident Gives Boost to Powell," *Christian Science Monitor*, April 13, 2001, p. 2.

<sup>64</sup> Ibid.



卿如季辛吉、克里斯多福、海格、貝克、歐布萊特等，對中國的政策形成了一種牢不可破的框架，主要表現在三個公報和台灣關係法的建構和遵行上面。國務院的官僚體系對於這個中美關係的框架，有著基本的尊重和支持，形成一種既定的長期政策，其中或因新的情勢而做微調，但不致因為政權的更迭而有大幅的變動。

## 柒、結論

布希在中美軍機擦撞事件落幕後，對中國態度展現前所未有的克制，並未利用軍售台灣問題報復中國，在許多作法上也開始與柯林頓的政策接軌，如授予中國永久正常貿易關係地位、不反對北京申辦奧運、也不再以戰略競爭者定位中國。他的中國政策就像鐘擺一樣，從極左開始向右擺動，試圖在抑制中國擴張與改善雙邊合作關係中取得平衡。

布希從美國歷來中國政策的傳承中找到界定平衡點的依據，而這個傳承是在務實與偏離務實之間不斷試誤的結果，也是各種陣營的學者與智庫精心謀畫的藍圖，並經過外交政策官僚體系和總統顧問評估後，融合國會和輿論的需求，由歷任總統採用，並一再調整所得到的結果。從尼克森總統以降，歷任總統對前一任總統的中國政策都企圖部分修正，以期更符合美國的利益，但歷來的修正從未演變成對中國政策的逆轉和對中美關係的重新界定，頂多是在前任的基礎上進行微調，布希的例子顯然也說明了這個框架的存在與作用。

這個框架也影響著布希政府在 911 事件之前與之後的中國政策，使得布希對中國言語上的敵意並未持續太久，早在 911 之前就已不再提中國是「戰略競爭者」，實質上也開始接近柯林頓的中國政策，而 911 事件的發生也並未使得布希政府的中國政策改弦更張，基本上仍延續柯林頓時期的擴大交往方針，企圖與中國改善關係，進而影響中國的戰略思想與政經情勢。

以上證明了美中關係基本框架的存在，且不會因為美國總統的更迭或政黨的輪替而產生根本性的變化。這個框架的存在對台灣而言，使得台灣在美台三角關係中顯得施力空間有限，片面改變現狀的企圖不會撼動美國對中國的長

期政策或是使美中關係逆轉，反而只會使美國因為擔心美中關係惡化的不利後果，而向台灣施壓要求回復現狀，這也正可以解釋阿米塔吉的台灣「地雷」說，因此維持現狀會是對台灣最有利的選項。