

## 從意識型態的角度分析柯林頓政府的台海政策

林進生

美和科技大學通識教育中心助理教授

X00002117@meiho.edu.tw

### 摘要

民主與經濟利益是美國人意識型態中的兩個核心價值，在美國外交政策意識型態的四大學派中，分別是漢彌爾頓主義與威爾遜主義的主要政策目標。冷戰結束初期，因為美國各界認為自由主義的意識型態對手已一一敗亡，正是向全球推廣民主價值的良機，而美國的經濟則正在衰退，亦亟需擴大國際社會自由經濟的領域，因此這兩種學派主導了美國的外交政策。柯林頓雖是較富理想主義色彩的民主黨人，也將推廣民主與振興經濟訂為外交政策的主要目標，但他係因經濟議題而贏得總統大選，故就任後其外交政策以經濟利益為第一優先，民主推廣則居次。

由於1990年代初期以後的中國已展現雄厚的經濟力，且又是尚待推廣民主的地區，因此柯林頓將交往中國視為亞太政策的首要目標。相形之下，台灣的經濟影響力已漸衰退，且已轉型為民主國家，在柯林頓政府的外交政策中，其重要性已遠不如中國。故柯林頓任期內，採取傾中的台海政策，並受其中國政策的影響，逐步否定台灣的國家身分。

然而，民主畢竟仍是美國的超級價值，即使是經濟利益掛帥的柯林頓政府也不能坐視民主台灣為共產中國所兼併。因此，一旦台灣有安全之虞，或台灣的民主遭受中國威脅時，美國必須介入，以面對美國的民意，並維護其國家利益。從柯林頓政權的台海政策觀知，鞏固民主、深化民主將是今後台灣維護安全的主要利器。

關鍵字：意識型態、柯林頓政府、民主、經濟、台海政策

## 壹、前言

美國民主黨傳統上就較具有人道與理想主義的色彩，1992年總統大選期間，柯林頓就是以「人權」和「推行民主」兩項議題強烈抨擊老布希總統的中國政策過於軟弱，對北京政權殘暴鎮壓西藏與1989年的天安門民主運動置若罔聞，有悖美國的傳統與信念。<sup>1</sup> 柯林頓並誓言「絕不姑息從巴格達到北京的獨裁者」。<sup>2</sup> 同一時期，台灣正加速民主化，先後在1991、1992年完成國民大會與立法院的全面改選，並於1996年在中國飛彈的威脅下完成第一次總統直選，贏得國際社會的高度評價。台灣的民主成就和中國的獨裁統治恰是截然的對比。而且，冷戰結束後，中國是全球最大的共產國家，也是美國未來在國際社會最大的競爭對手。從意識型態的角度言，在台海政策上，柯林頓政府理應支持同屬民主陣營的台灣才是。然而，柯林頓任執政八年期間，其台海政策卻是明顯傾向中國，在國際外交的舞臺上給台灣帶來了嚴重的傷害。究竟是什麼原因造成這樣的結果？莫非意識型態對其外交政策沒有發生作用？如果沒有作用，柯林頓又為何在1996年台海飛彈危機期間派出兩艘航空母艦戰鬥群分駐於台灣海峽南北兩端附近嚇阻中國？

大多數研究者習慣以現實主義的觀點，從國家利益的角度來解釋美國的外交政策。另有些從理想主義的觀點來詮釋，則多著墨於美國的自由與民主等傳統價值。本文基本上同意這些觀點，但也要指出，不論是國家利益的認定，或是自由、民主等傳統價值，其實都與意識型態息息相關，因為意識型態指出什麼是人類應該追求或拒絕的價值，也指出人類為了滿足社會、經濟與政治生活上的需要與利益而做的各種正確的技術性安排。<sup>3</sup> 而美國人之所以要追求自由與民主等傳統價值，其實也都是為了滿足生活的需要與個人與國家的利益。因此，前述問題的答案，其核心應該都在意識型態方面。基於此一思考脈絡，本文首先說明意識型態在國際關係上的作用。其次將探討美國人意識型態中的兩個主要核心價值：民主與經濟利益。這是一個較少見的觀點，因大多數研究美國外交政策的著作，都將意識型態侷限在自由、民主等政治價值上，很少涉及經濟的層面。第三部分將介紹這兩種價值觀在美國外交傳統中所發生的作用，並探討柯林頓政府的戰略觀與外交政策，及其與前述兩種價值觀的關係。第四部分則從民主與經濟利益的角度來解釋柯林頓政府八年任期中的台海政策。結論部分將指出，柯林頓政府推廣民主政治與自由經濟，符合全球化時代跨國關係日益密切的國際新形勢，以及美國要維持全球霸主地位的權力運作原則。也由於民主始終是美國人意識形態中的超級價值，只要台灣繼續深化民主，以後的美國政府即使不承認台灣的主權地位，也應不致坐視民主台灣無端遭受共產中國恣意兼併。

## 貳、意識型態與美國外交政策

### 一、意識型態與「國際體制」(international regimes)

意識型態是一套有系統的價值觀和信仰，它可以用來解釋世事、指導行動、表達思想和凝聚共識。意識型態應用於社會生活上，則可激發行動、動員群眾、解釋並使政治菁英的作為合理化。<sup>4</sup> 每個社會都有意識型態，作為形成大眾想法或共識的基礎，但社會中大多數的人通常卻未察覺到其存在。意識型態有很多不同的種類，有政治的、社會的、知識論的、倫理的……等等，至於政治意識型態，則是「一套政治信仰，它為既存或構想中的社會解釋、辯護為人所喜好的政治秩序，並為它的實現提供策略(過程、制度、計畫)」。<sup>5</sup> 因此，我們也可說，沒有意識型態就沒有政治。<sup>6</sup>

現實主義理論大師莫根索(Hans. J. Morgenthau)強調，國際政治就是權力的爭奪，<sup>7</sup> 而外交政策的目

1 蘇格，《美國對華政策與臺灣問題》(北京：世界知識，1999年)，頁666-67。

2 James Mann, *About Face: A History of America's Curious Relationship with China, from Nixon to Clinton* (New York: Alfred A. Knopf, Inc., 1998), p. 262.

3 羅慎平譯，Andrew Vincent著，《當代意識型態》(台北：五南，1999年)，頁24。

4 關中，《意識形態和美國外交政策》(台北：商務印書館，2005年)，頁2。

5 同前註，頁6。

6 同前註，頁63。

7 張自學譯，Hans. J. Morgenthau著，《國際政治學》(*Politics Among Nations*)(台北：幼獅，1990年)，頁37。

標，必須依據可資運用的各種實際與潛在的權力去界定，並以適當的方法去追求。<sup>8</sup> 在國際關係的領域裡，權力是國家互動過程中一種資源的分配、意志的對抗和能力的競賽。國家的活動必然會涉及權力，因為政治活動的本質就是權力的爭取、行使和控制。<sup>9</sup> 依權力運作的層面來看，國際體系中權力關係的相對變化有機地存在且貫穿於三個層面：意識型態面、行為面與制度面。意識型態面指位居優勢的強權國家經由理念與價值體系等思想架構的建立，去影響、制約其他弱勢(或依賴)國家的文化選擇及生活方式，亦即透過文化、價值與生活方式等世界觀的灌輸，使其他國家在深層意識中自然接受其所界定的「國際體制」。<sup>10</sup> 制度面則是指在國際體系中佔有優勢地位的國家，利用決策結構與議程<sup>11</sup>安排等「偏差動員」(mobilization of bias)<sup>12</sup>的方式，設計一套隱藏其利益安排的「國際體制」，而以「制度性偏差」建構符合其利益安排的國際體系。至於行為面，則是個別國家透過有意識且具體可見的行為來汲取國家利益。<sup>13</sup> 就此三層面來看，意識型態的層面尤具關鍵性地位。強國若能在意識型態層面建立起普世的規範系統，將可使其他國家的決策立場自然依附於其所界定的利益體系，而免除行為面與制度面的鬥爭。<sup>14</sup> 所以，從權力運作的角度來看，意識型態對強國的外交政策有極重要的影響。

一九九零年代以來，全球化的發展使國際社會中跨國性的互動關係日趨綿密，國與國的互賴程度逐漸加深，傳統現實主義者所忽視的經濟活動與其他功能性事項，也隨著國際權力結構的改變而益形重要。例如：貿易、航運、能源開採、金融等各種功能性的活動各有不同的決策過程和成員，強國要如以往般運用軍事或政治力量控制非軍事問題的結果已日益困難。<sup>15</sup> 在國際社會缺乏一個世界政府來進行全球治理的情況下，各種不同性質的「國際體制」就成為各行為者的主要規範；而強國的最佳策略就是在國際社會讓其他國家在意識型態面接受自己的價值觀，以建立起一套符合自己利益的「國際體制」。換言之，就是使其他國家的對外行為於自己所設定的意識型態標準下趨於「體制化」。就如奈伊(Joseph S. Jr. Nye)所言，隨著文化與意識型態等「軟性權力」(soft power)相對於軍事等「硬性權力」(hard power)重要性的日漸提升，一個國家若能在國際社會建立起一套結構化他國利益偏好與需求的價值體系，自然就會在國際社會擁有更大的權力。<sup>16</sup>

## 二、美國人意識型態中的的核心價值與其外交傳統

雖然大部分美國人不喜歡談意識型態，但許多著名的美國學者卻直言美國是個高度重視意識型態的

8 同前註，頁748。

9 林碧昭，《國際政治與外交政策》(台北：五南，1999年)，頁225-26。

10 **International regimes** 在國內被譯為「體制」、「典則」或「建制」，是國際關係中「新自由主義」(neoliberalism)所提出的一種概念，表示國際關係領域中對國際體系中的行為者(包含國家、官方國際組織、非官方國際組織、跨國公司以及個人等)具有約束力的某些原則(principles)、規範(norms)、規則(rules)或決策程序decision-making procedures)，其效果就如同西方民主國家的不成文法律。在國際間非軍事項目的互動關係中，**international regimes**被認為是規範國家行為的依據，其範圍超過國際法，包含法律、政治、經濟、安全、環保與通訊等不同層面。由於強國對「全球議程」的設定有特殊影響力，**international regimes**自然就反映了強國的期望與利益，自由貿易體制的建立即是一個鮮明的例證。強國的興衰若有變化，**international regimes**也會隨之改變。簡言之，**International regimes**是融合國家的權力、國家的利益、國際社會的行為規範和資訊流通而成的準則。見林碧昭，《國際政治與外交政策》，頁82-83，170；陳欣之，〈國際關係理論：對現實主義的質疑〉，張亞中主編，《國際關係總論》(台北：揚智，2003年)，頁93-95。

11 在國際體系中，行為者(包含國家、官方國際組織、非官方國際組織、跨國公司以及個人等)的互動過程中必然有討論、協商與建議，這些通稱為「政治議程」(political agenda)。「政治議程」指的不是會議的進程序，而是政治領域中被認為應給予適當注意的政治爭議。由於跨國界的活動日趨頻繁，「全球性議程」(global agenda)的概念因之形成，範圍包含了政治、經濟、社會、資源、環境和資訊等議程。見林碧昭，《國際政治與外交政策》，頁80-82。

12 每一種組織與制度都隱含特定的「偏差」(bias)，而對於相關行為者產生不同的特定利害得失關係。此一「偏差」並非指涉一種偏離 襚穉圻撤 離於真實的價值性判斷字眼，而是一種描述性的名詞，指涉相關的行為者之間的特定利害分配模式(a specific pattern of interest distribution among the related actors)。此一「偏差」的特性可說是普遍存在於各種政策、競賽規則、決策程序、各種組織與制度，甚至各種政策訴求或意識形態的主張中。所謂「偏差動員」，即指每一個理性行為者，為了追求最大的利益，都會因應不同的政經變遷，利用各種能形塑特定政策、法規或組織、制度等的行為，以體現對其較為有利的特定利害得失關係模式。亦即，透過行動或動員，而形塑某種特定偏差。

13 李文志，《後冷戰時代美國的亞太戰略》(台北：憬藝，1997年)，頁29-31。

14 同前註，頁275。

15 林碧昭，《國際政治與外交政策》，頁171。

16 Joseph S. Nye, "Soft Power," *Foreign Policy*, no. 80 (Autumn 1990).

國家，甚至就是由意識型態所建立的國家。<sup>17</sup> 美國人的政治行為其實是深受意識型態影響而不自覺。語言學家Lakoff研究過去四分之一個世紀以來雷根總統等保守派候選人勝選的因素後明白指出，政治與價值觀密不可分，政治就是選民對候選人世界觀的信任與認同。<sup>18</sup> 在對外關係上，美國亦深受意識型態的影響。自建國以來，美國就有一種「天命」(manifest destiny)的觀念，認為美國人是上帝的選民，應扮演傳道者的角色，將其卓越的道德理想與自由民主的價值傳播到全世界。<sup>19</sup> 美國兩次介入世界大戰，所憑藉的並非僅是基於現實主義的需要，以威爾遜主義為象徵的理想主義其實發揮了極大的激勵作用。冷戰時期，美國即基於意識型態的差異而制定「圍堵」蘇聯的政策。<sup>20</sup> 我們甚至可以斷言，沒有意識型態，美國就沒有冷戰時期的「圍堵」政策。美國又是個高度民主的國家，其外交政策不可能背離人民的基本信念。所以，要了解美國的外交政策就必須了解美國人的意識型態。<sup>21</sup>

意識型態的基本核心就是價值觀，也就是一般美國人習稱的「美國信條」(American Creed)中的「信條」。G.K. Chesterton說「美國是舉世唯一建基於信條的國家。此一信條被教條化、甚或神學般地明示於獨立宣言中。」<sup>22</sup> 美國人意識型態的核心價值究竟包含哪些，似乎人言言殊，<sup>23</sup> 但其中仍有些是被共同認定的。許多人都同意，在美國外交政策的傳統中，民主政治與經濟利益是兩種被普遍認定的核心價值。例如，Huntington 斷言大部分的美國人認為，外交政策的目標應反映國家的安全利益、國內主要群體的經濟利益，以及包含自由、民主、個人主義和平等主義等美國之所以為美國的政治原則與價值觀。<sup>24</sup> Kegley 和Wittkopf 指出美國的政治文化是外交政策潛在而重要的國內支持來源，而自由主義與民主則是美國政治文化的基礎。<sup>25</sup> Fukuyama則強調人權與民主價值向來就是美國外交政策傳統中的道德主義所關切的主要項目。<sup>26</sup> 事實上，經濟自由化(亦即在全球建立市場經濟)與政治民主化(亦即在全球建立自由民主體制)不但是美國傳統上用以推動外交政策的基本利益訴求，更是後冷戰時代初期美國在亞太地區的三大戰略目標中的兩項。<sup>27</sup> 美國挾其雄厚的經濟實力，在全球推動自由經濟，符合其經濟利益。在柯林頓政府八年任期中，主要就是這兩種核心價值在主導其台海政策。以下僅就此二核心價值略作說明：

### (一)經濟利益

經濟利益的追求，可說是促成美國獨立建國的一大驅力。1776年，美國人民為抗拒英帝國的橫徵暴斂而宣告獨立，其《獨立宣言》結尾部分強調「我們以自由獨立國家之地位，享有作戰、締約、聯盟及通商的權利……我們發誓同以生命、財產及信譽支持此誓言。」美國開國先賢們將財產權與政治結合在

17 美國著名的政學者Robert Dahl認為美國是個高度重視意識型態的民族，且有極高的一致性。美國大文豪Ralph Waldo Emerson則表示，別的國家是由共同的歷史建國，美國則是由意識型態(他稱之為「政治宗教」)建國。見關中，《意識型態和美國外交政策》，頁XIV。Lipset 亦指出，Ralph Waldo Emerson 與Abraham Lincoln 所謂美國的「政治宗教」(political religion) 其實就是意識形態。見Seymour M., Lipset, *Continental Divide: The Values and Institutions of the United States and Canada* (New York: Routledge, Chapman and Hall, Inc., 1990), p. 19.

18 George Lakoff, *Thinking Points: Communicating Our American Values and Vision* (New York: Farrar, Straus and Giroux, 2006), p. 8.

19 張明貴譯，恩格爾(Alan S. Engel)等著，《意識形態與現代政治》，三版(台北：桂冠，1986年)，頁47-49。關中，《意識形態和美國外交政策》，頁8-9。

20 張亞中、孫國祥，《美國的中國政策：圍堵、交往、戰略夥伴》(台北：生智文化，2000年)，頁36-39。

21 關中，《意識形態和美國外交政策》，頁VII。

22 G. K. Chesterton, *What I Saw in America* (New York: Dodd, Mead & Co., 1922), p. 7. Cited by Seymour M. Lipset, *American Exceptionalism: A Double-Edged Sword*. New York: W.W. Norton & Company, 1997). p. 31.原文為“America is the only nation in the world that is founded on a creed. That creed is set forth with dogmatic and even theological lucidity in the Declaration of Independence.”

23 例如，Lipset曾列舉反國家集權(anti-statism)、自由、平等、個人主義、民粹主義和放任經濟為美國人的主要信條，見Seymour M. Lipset, *Continental Divide*, pp. 20-26. Huntington 認為美國信條中的主要價值觀(亦即政治價值觀的核心)包含自由、平等、個人主義、民主和法治主義(the rule of law under a constitution)，見Samuel P. Huntington, *American Politics: The Promise of Disharmony* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1981), p. 14. 關中則舉個人主義、財產權(包括放任經濟)、權利至上、自由和平等，以及民主等五項為美國人的核心價值，見關中，《意識形態和美國外交政策》，頁17-35。

24 Samuel P. Huntington, “American Ideals versus American Institutions,” in G. John Ikenberry, ed., *American Foreign Policy*. 3<sup>rd</sup> ed. (New York: Addison-Wesley Longman, Inc., 1999), pp. 221& 237.

25 Charles W. Jr. Kegley and Eugene R. Wittkopf, *American Foreign Policy*. 5<sup>th</sup> ed. (New York: St. Martin's Press, Inc., 1996), pp. 257-58.

26 Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man* (New York: The Penguin Group, 1992), p. 280.

27 第三個戰略目標是多樣性防衛系統(diversity in defence，即美國與其他國家所簽訂的各種雙邊安全協定)的確保與整合。見李文志，《後冷戰時代美國的亞太戰略》，頁88。

一起，美國政府也很重視商業，並強調商業利益。<sup>28</sup> 大多數美國人民的夢想是追求個人的經濟成就，許多建國初期的清教徒移民恪守喀爾文教派的教義(Calvinism)，相信努力賺錢是上帝的旨意，財富的累積則是上帝的恩賜。十九世紀以後，美國人對財產權的重視更使美國成為一個高度發展的資本主義社會。今日，美國人以從商致富為榮，美國最受歡迎的書是教人如何致富的書。《華爾街日報》在1999年所做的一份調查顯示，有90%的美國人認為企業是值得尊敬的。對美國人而言，財產所有權不僅是物質上的成就，更是支持美國民主的有利工具。<sup>29</sup> 由此可見，經濟利益是美國意識型態中一個很重要的核心價值。

每一個國家莫不以追求國家利益為外交政策的主要目標，而經濟利益則是國家利益的要項之一。Nuechterlein曾將美國的國家利益依其重要性分為生存利益(survival interest)、緊要利益(vital interest)、主要利益(major interest)和周邊利益(peripheral interest)四個等級。經濟利益在一般情況下雖屬於「主要利益」，但若與美國有利益衝突的國家不以談判方式解決問題，則經濟利益會升高為「緊要利益」，華府的反應也會很強烈。<sup>30</sup> 因此，從1974年起美國的貿易法案就強調與其貿易伙伴間的「公平貿易」，譬如反傾銷的控告與保護其智慧財產權的「301條款」等。近年來，美國貿易代表署每年三月底均須向國會提出《各國貿易障礙報告》，並對未能有效保護美國智慧財產權或拒絕提供公平市場進入機會的貿易伙伴展開報復性措施。例如，自1991年後，美國就經常對中國祭出「特別301」條款，<sup>31</sup> 威脅要對中國輸美產品實施懲罰性關稅的方式，以報復中國未保護美國企業的智慧財產權。

## (二) 民主

對大多數美國人而言，民主是一種超級價值，是意識型態的絕對中心思想，民主的概念幾乎包含了上述其他的美國信條。<sup>32</sup> 在海外推廣民主是美國的外交傳統，此一傳統可遠溯至傑弗遜的「自由帝國」(empire of liberty)、美國人自詡的「天命」觀念，以及威爾遜(Woodrow Wilson)「要使全世界都自由」的誓言。<sup>33</sup> 多數美國政治領袖們也認為推動民主是美國的使命，即使在對外擴張的過程中採用不文明的手段也無不可，因其目的是使不幸的人享有自由與民主。<sup>34</sup> 自二次大戰結束後，美國已自許為保護自由的聖戰者。<sup>35</sup> 多數美國人也認為只有以不民主的方式所產生的領袖才會引起戰爭。<sup>36</sup> 因此，美國不但珍惜自身的民主，也盡力在國際社會宣揚、推廣民主。

自1970年代起，受到行為學派的影響，「民主和平論」開始在美國出現。<sup>37</sup> 許多美國學者紛紛主張，相較於不民主的國家，民主國家不但國內政治會較穩定，在國際上也較崇尚和平，因為民主國家的

28 例如，傑弗遜(Thomas Jefferson)說土地所有權是保障公民獨立自主而負責任地參與公共事務的唯一途徑，漢米爾頓(Alexander Hamilton)也接受這種觀念，並進一步指出，包括股票、公債等其他形式的財產權之應用，可以刺激貿易和工業化，而這也是美國想要在世界擁有權力和地位所必須具備的商業基礎。柯立芝(Calvin Coolidge)總統則說過這樣的名言：「美國人民的主要事業就是做生意。」見關中，《意識形態和美國外交政策》，頁22-25

29 同前註，頁25。

30 林碧昭，《國際政治與外交政策》(台北：五南，1999年)，頁208-09。

31 美國貿易代表署向國會提交「各國貿易障礙報告」後，並根據此報告在一個月內列出「特別301條款國家」與「306條款監督國家」。「特別301條款」係美國為改善日益惡化的經濟而於1988年的貿易法中增加的條款。該條款賦予行政部門進行「公平貿易」調查與報復的權力。「特別301條款國家」又分為「優先指定國家」(Priority Foreign Country)、「優先觀察名單」(Priority Watch List)與「一般觀察名單」(Watch List)。美國會在公告後六個月內對「優先指定國家」展開調查並進行諮商，若雙方無法達成協議，美國再決定貿易報復措施；被列為「優先觀察名單」與「一般觀察名單」的國家則不會立即面臨報復措施或要求諮商，除非美國察覺有更嚴重的違反智財保護行為。至於「306條款監督國家」則指被美國判定未遵守雙邊智財權保護協定的貿易伙伴，一旦被列為此一等級，美國即可不經由調查逕行發動貿易報復措施。

32 關中，《意識形態和美國外交政策》，頁33。

33 Steven W. Hook and, John Spanier, *American Foreign Policy Since World War II*, 15<sup>th</sup> ed. (Washington D. C.: Congressional Quarterly Press, 2000), pp. 281-82.

34 張明貴譯，《意識形態與現代政治》，頁48-49。

35 關中，《意識形態和美國外交政策》，頁68。

36 同前註，頁176。

37 「民主和平論」者根據歷史文獻及新聞事件的統計資料進行統計學的檢定分析，一般認為 Dean V. Babst於1972年發表於 *Industrial Research*, Vol.14, No.1的“A Force for Peace”是其中最早的研究。

政治文化與內部權力制衡的設計，會約束政府對其他民主國家發動戰爭。<sup>38</sup> 1980年代以後，這種論述更為蓬勃。<sup>39</sup> 因此，在1980年代初期，美國的決策者也已領悟到「民主政權比威權政體更能有效地對抗共產主義」。<sup>40</sup> 到了1990年代以後，由於柏林圍牆的倒塌與蘇聯帝國的瓦解，更使自由主義幾乎在全球找不到足以匹敵的挑戰，因為它在二十世紀的兩個主要的意識型態對手——法西斯主義與共產主義均已潰敗。自由主義的勝利與民主政治的盛行，使許多自由主義者樂觀地堅信，自由民主國家間將不再有戰爭，而通往自由之路上僅存的少數障礙將可透過聯合國、「國際貨幣基金」等國際性組織的協助一一予以克服。<sup>41</sup> 此一理論亦暗示著，推廣民主符合美國的重大利益。因為戰爭一旦減少，國際社會必然較為安定、和平與繁榮，美國就可享有隨之而來的經濟發展利益。例如，Huntington曾說，「國際社會的民主發展對美國人有特殊的利益」、「美國的未來，相當程度上是有賴於民主政治的未來。」<sup>42</sup> 因此，就政治意識型態的角度言，政治民主化也成為後冷戰初期美國在國際社會與其他國家建立聯盟的依據。<sup>43</sup>

民主與經濟利益也分別是美國外交政策中意識型態的兩個主要學派——威爾遜主義(Wilsonism)與漢彌爾頓主義(Hamiltonism)——所追求的主要價值。依Russell Mead 的觀點，從意識型態的核心價值看，美國人對外交政策的態度可分為四個學派：漢米爾頓主義、威爾遜主義、傑弗遜主義(Jeffersonism)與傑克遜主義(Jacksonism)。漢米爾頓主義者最大的特色是以經濟利益為政策思考的重心。他們的主要主張如下：第一，他們認為利益是行為的主導，故重視商業，並主張與世界各地展開貿易是美國至為重要的利益。第二、他們強力支持自由貿易，冷戰結束以後，視維持、促進一個資本自由活動的國際體系是美國外交政策的主要目標。第三、在國際秩序方面，漢米爾頓主義者深信，商業有助於維持和平，以經濟為導向的國際體制(如全球性的貿易和金融體制)能避免以安全為基礎體制的「零和問題」。威爾遜主義者認為全球秩序必須建立在民主政府和保障人權的原則上，倡導民主和防止戰爭則是他們外交政策上的兩大原則。他們在外交政策上的主要論點如下：第一、就倡導民主而言，他們主張在國外支持民主不僅是美國的道德責任，也是一種實際需要，因為民主制度能塑造較好、較可靠的夥伴——這是由於民主國家大都比較繁榮昌盛，國家的政策不太可能偏向極端路線，且能夠防範軍人干政。第二，就防止戰爭言，他們主張依循以下三種途徑進行：一為召開國際會議以追求世界和平；二為制定戰爭行為規範、限制武器的生產、銷售和使用，以降低戰爭的傷害；三為透過聯合國、國際法庭等國際組織和仲裁條約等方式以防止、替代戰爭。隨著美國實力的增強，威爾遜主義在國際社會的干預也益發廣泛，美軍在全球各地參與「民主」和「人道主義」的干預行動也日益頻繁。威爾遜主義為美國的外交政策提供非常強大的民意基礎，雖然威爾遜主義者致力追求和平，但若必要，他們也會與漢米爾頓主義者一起支持對挑戰國際

38 民主國家會導向世界和平的觀點可溯及十八世紀德國哲學家康德(Immanuel Kant)。康德於1795年所發表的論文〈永久和平〉(Perpetual Peace)中即指出，民主政府受到公民的控制，所以不會加入使其公民遭受流血與戰爭暴力的衝突，以及難以數計的資源損失。熊彼得(Joseph Schumpeter)也認為，帝國主義的擴張與戰爭只對少數的牟取暴利者、武器製造商和軍人有利，因此，沒有一個民主國家會為了追求少數人的利益而容忍高代價的帝國主義。見李西潭、陳志瑋譯，George Sørensen 著，《最新民主與民主化》(台北：韋伯，2003年)，頁121-22。

39 Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, pp. xx, 261, and 281; Bruce Russett, *Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War World* (Princeton: Princeton University Press, 1993), p. 119; Ze'ev Maoz and, Nasrin Abdolali, "Regime Types and International Conflict, 1816-1976," Yale University, *Journal of Conflict Resolution*, vol. 33, no.1 (February 1989), pp. 3- 35; Michael W. Doyle, "Liberalism and World Politics," Washington D. C.: *American Political Science Review*, vol. 80, no. 4 (December 1986), pp. 1153-55; R. J. Rummel, "Libertarianism and International Violence." Washington D. C.: *Journal of Conflict Resolution*, vol. 27 (February 1983), pp. 27-71. 不過，也有些學者並不同意。他們指出民主國家也常對不民主國家發動戰爭，見Christopher Layne, "Kant or Cant: The Myth of Democratic Peace," *International Security*, vol. 19, no. 2 (Fall 1994), pp. 5-49; Edward Mansfield and Jack Snyder, "Democratization and the Danger of War," *International Security*, vol. 20, no. 1 (Summer 1995), pp. 5-38.

40 Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman, University of Oklahoma Press, 1992), p. 284.

41 Jack Snyder, *From Voting to Violence* (New York and London: W.W. Norton and Company, Inc., 2000), pp. 16-17.

42 Samuel P. Huntington, *The Third Wave*, p. 29.

43 李文志，《後冷戰時代美國的亞太戰略》，頁271。

秩序的國家發動戰爭。<sup>44</sup>

此二學派主導了二十世紀末美國的外交政策。他們被劃歸為「全球主義」學派，認為冷戰的結束，提供了一個建立全球新秩序的契機，而美國外交政策的根本任務則是建構全球的秩序。威爾遜主義者認為，新形勢有利於傳播民主，建立反侵略與保障人權的國際共識。他們希望在全球各地達成此一目標，在亞洲地區就是使共產主義徹底潰敗，並增加民主政權。對漢米爾頓主義者來說，美國正應利用此一獨特的機會，以建立全球性的貿易和金融體制，「北美自由貿易協定」(North American Free Trade Agreement, NAFTA)<sup>45</sup>與「世界貿易組織」(World Trade Organization, WTO)等區域性與全球性機構的成立就是他們的成就。老布希總統和柯林頓總統都是堅定的全球主義者，直到1990年代末期，「全球主義學派」才漸衰退。<sup>46</sup>

## 參、柯林頓政府的戰略觀與外交政策

長期以來，在美國的對外關係上都有理想主義與現實主義的路線爭辯。現實主義者視國際政治為權力政治，依據國家利益與權力平衡來制定外交政策；理想主義則被認為是以意識型態來看世界，將維護價值觀視為外交政策的最高原則。<sup>47</sup>柯林頓總統是民主黨人，因此，在國家安全戰略與外交政策上也深受意識型態因素的影響。

### 一、「交往與擴大」的戰略觀

從二次大戰以來，美國的戰略設計者即以大戰略的視野來規畫各個時期的全球戰略，並以簡要的概念來涵蓋戰略的要旨。冷戰時期，美國為了對抗共產主義在全球的擴張，所採取的大戰略即是「圍堵」。到了1990年代初期，蘇聯瓦解、國際間貿易保護主義日益昌盛，全球的權力及利益結構也出現了新的形勢。由於全球性軍事對抗的可能性大為降低，已形成的世界經濟區域化及其所衍生出的區域間互動，遂成為支配後來國際局勢發展的主要力量，經濟發展也成為各國所強調的重點工作。<sup>48</sup>另一方面，自1980年代以來即告困窘的國內經濟也使美國無法繼續依賴強大的軍力作為解決國際衝突的唯一憑藉。因此，柯林頓執政後，即改以「擴大」(enlargement)取代冷戰時期「圍堵」的全球戰略。「擴大」意指擴大全球自由市場與民主政治的領域，而企圖將復甦經濟、推展民主與強化國家安全共冶於一爐。基於此一戰略，柯林頓政府執政後，即積極增強以自由民主與市場經濟為主的國際多邊體制功能，企圖使美國扮演國際社會主流價值體系與遊戲規則的制訂者，以奠定美國不可動搖的全球霸主地位。<sup>49</sup>1994年柯林頓政府提出《一九九四年國家戰略安全報告》(1994 National Security Strategy Report)，並進一步勾勒出「交往與擴大」(engagement and enlargement)的國際安全戰略。「交往」政策意指美國應積極地與相關國家、地區打交道(尤其是商業活動方面)以擴大民主社會與自由經濟的領域。

44 依Russell Mead的觀點，傑克遜主義者認為，必須有民主的社會，資本主義和企業才能繁榮昌盛。然而，民主卻像一株脆弱的植物，既難成長，更不易繁殖。因此，他們較重視在國內捍衛民主，而非向海外擴展民主。外交政策上，他們最反對戰爭，因為戰爭不但會帶來仇恨，而且會使國家支出龐大的經費，並增強中央政府的力量，最後可能腐蝕美國的民主政府而危及其國內的民主。整體而言，他們在外交政策上能嚴格界定國家利益，然後制定適當戰略來加以捍衛。傑克遜主義者則認為，國際社會混亂無序，美國必須全副武裝，高度警戒，外交政策應狡猾機靈，強硬有力，無須侈談仁義道德，必要時應先發制人。他們主張美國不需為道德因素而打仗，應以國家利益為前提，一旦國家安全受威脅，就應奮力一戰。傑克遜主義者頗有民粹主義的色彩，最不尊重國際法與國際慣例。傑克遜主義者在外交政策上的另一特點是強烈重視國家榮譽，連帶也要求美國應遵守承諾。他們不擅於為某一特定政策作出長期承諾，然而，一旦做出，則必堅持到底，故他們堅定支持越戰。此外，美國一旦對外發動戰爭，除非依照傑克遜主義者的條件，否則美國就不會善了。因此，美國的外交政策有時會讓人覺得好戰、帶有牛仔色彩。引自關中，《意識形態和美國外交政策》，頁98-118。

45 1989年，美國和加拿大簽署了《美加自由貿易協定》(North America Free Trade Agreement)。1991年2月5日，美、加、墨三國總統同時宣布從同年6月開始就一項三邊自由貿易協定正式展開談判。1992年8月12日，三國簽署了《北美自由貿易協定》。該協定決定自生效之日起在15年內逐步消除貿易壁壘、實施商品和勞務的自由流通，以形成一個擁有3.6億消費者，每年國民生產總值超過6萬億美元的全球最大自由貿易集團。1994年1月1日，該協定正式生效。

46 關中，《意識形態和美國外交政策》，頁118-20。

47 張亞中、孫國祥，《美國的中國政策》，頁36；關中，《意識形態和美國外交政策》，頁63。

48 李文志，《後冷戰時代美國的亞太戰略》，頁20-21。

49 同前註，頁68-71。

## 二、外交政策的支柱：經濟與民主

1993年1月13日，甫經柯林頓提名為國務卿的克里斯多福(Warren Christopher)在參議院的聽證會上首次宣稱新政府將以發展經濟、加強軍事力量與支持民主運動為外交政策的三大支柱。<sup>50</sup>《一九九四年國家戰略安全報告》進一步將安全、經濟與民主定為美國外交政策的三大支柱。就「民主」而言，報告中指出「增進美國在全球的利益，其最佳辦法就是在全球各地增加民主社會與自由經濟」；因為，「民主國家較不可能威脅我們的利益，較可能與我們合作以因應安全威脅，並促進永續發展」。至於「經濟」，該報告則說，「美國必須在國內維持旺盛的經濟，才能在海外強大。另一方面，國內經濟的復甦則有賴於全球經濟的成長與整合。」<sup>51</sup>事實上，早在1993年9月，柯林頓在聯合國發表演說時，即已宣稱「我們的最高目標就是擴大、強化以市場經濟為基礎的民主國家所組成的國際社會」。<sup>52</sup>同一時期，克里斯多福與國家安全顧問雷克(Anthony Lake)也重複類似的論點。<sup>53</sup>1995年3月2日，克里斯多福在眾議院撥款委員會的聽證會上亦表示，美國的外交戰略是由四個基本原則所推動，其中兩項即是：(一)美國必須建立足以促進經濟安全與國際安全合作的制度；(二)美國必須繼續支持民主與人權。<sup>54</sup>克里斯多福的證詞不但勾勒出柯林頓政府「交往與擴大」的國際安全戰略，亦凸顯出經濟與民主在其外交政策中的核心地位。

很明顯地，柯林頓政府「交往與擴大」政策的目標就是擴展民主與自由經濟這兩項美國價值。就擴展民主而言，如前所述，在冷戰結束初期，「民主和平論」在美國大行其道。在這樣的氛圍下，柯林頓的外交政策也深深地受到此一理論的影響。事實上，柯林頓早在競選總統初期，就曾在喬治城大學(Georgetown University)發表演說表示，民主國家在外交與經貿關係上都是比較可靠的夥伴，對世界和平也較不會有威脅。<sup>55</sup>至於「經濟」此一外交支柱，其實與美國的國內需求息息相關。在1980年代時，美國的經濟明顯衰退，許多民意調查顯示民眾對美國經濟的前景惴惴不安。<sup>56</sup>從1990年中葉起，美國更陷入戰後第九次的經濟衰退。此後兩年，美國經濟持續惡化，到1992年的大選年更是嚴重，失業率在1992年至1993年下半年高達7%，國債則高達四兆多美元。<sup>57</sup>老布希總統雖因1991年波斯灣戰爭的勝利而聲望大漲，卻因國內經濟不景氣而無法在1992年連任。有鑑於此，柯林頓上任後的首要之務即是振興美國的經濟。此外，也因冷戰結束，舉世已無任何國家足以挑戰美國的獨霸地位，整頓經濟順理成章地成為柯林頓的當務之急。

對民主價值的推廣，正是威爾遜主義者的特色；對自由經濟的重視，則符合漢米爾頓主義者的訴求。這兩種理念的匯流，也反映出冷戰結束之初，全球主義者主導美國外交政策的現象。因此，這兩個學派的主張也深深地影響到柯林頓政府的台海政策。

## 三、經濟重於民主

值得注意的是，如果「民主」與「經濟」二支柱本身出現衝突的時候，究竟要如何取捨？事實

50 US Department of State's Office, *International Information Programs (IIP), Public Diplomacy Query (PDQ)*. "Statement at Senate Confirmation Hearing"(19930125), Warren Christopher at his confirmation hearing before Senate Foreign Relations Committee, 13 January 1993.

51 Statement by President Clinton and White House fact sheet of 21 July 1994. See US Department of State's Office, *IIP, PDQ*, "Text: National Security Strategy Report Released," 1 August 1994.

52 Charles W. Jr. Kegley and Eugene R. Wittkopf, *American Foreign Policy*, pp.72-80.

53 Anthony Lake 說：「我們最根本的安全利益在於民主與市場改革的擴大與鞏固。」Warren Christopher 表示：「在俄國推廣民主與市場改革是我們在國家安全方面所能做的最聰明而花費最小的投資。」見Charles W. Jr. Kegley and Eugene R. Wittkopf, *American Foreign Policy*, pp. 72-73.

54 另外兩項為：一、美國必須擔任世界領袖的角色；二、美國必須與全球其他主要強權維持良好、有效的關係。見US Department of State's Office, *IIP*, "Christopher: US Foreign Policy Driven by Four Principles." Remarks by Secretary of State Warren Christopher before the House Appropriations Committee regarding the State Department's fiscal 1996 budget. (950302), 2 March 1995.

55 Strobe Talbott, "Democracy and the National Interest," in G. John Ikenberry, ed., *American Foreign Policy: Theoretical Essays*. 3<sup>rd</sup> edition (New York: Addison-Wesley Longman, Inc. 1999), pp. 299-300.

56 Steven W. Hook and John Spanier, *American Foreign Policy Since World War II*, p. 272.

57 蘇格，《美國對華政策與臺灣問題》，頁159。

上這也是美國外交政策上常會引人質疑的問題。1960年代和1970年代，美國在多明尼加和智利曾為了維護美國的經濟利益而推翻當地的民主政府。<sup>58</sup> 同樣的，柯林頓的外交政策也是以經濟為重心，他對經濟的重視，遠非政治與軍事所能及。<sup>59</sup> 1993年1月18日，柯林頓在喬治城大學對外國使節團演講時指出，美國的外交政策將建立在三個支柱的基礎上，其中第一支柱為美國自身的經濟安全，第二支柱為重新塑造美國的軍事力量，第三為擴展民主價值觀。同年2月26日，柯林頓在美利堅大學的演講中再度強調，美國實現其國際目標的第一個步驟是「改善美國經濟」，第二個步驟是「使貿易成為國家安全的首要因素」。<sup>60</sup> 由此可見，柯林頓本人是將經濟問題視為外交政策的第一要務。國務卿克里斯多福亦曾揚言：「無論以往的國務卿是如何地僅處理武器控制這類高度科學性的議題，我將置經濟議題於我們外交政策中無可替代的首要地位。」<sup>61</sup> 柯林頓就任後，首先成立了一個與「國家安全會議」相當的「國家經濟會議」(National Economic Council)，並授其商業、勞工暨財政部長史無前例的權力去制定美國的外交政策。此一機構的成立，充分說明了柯林頓政府對經濟的重視程度。<sup>62</sup> 其財政次長 Lawrence H. Summers甚至宣稱：「維護國家安全與經濟繁榮是一切可行的外交政策的兩大支柱」。<sup>63</sup>

在柯林頓政府高度重視經濟的政策下，美國的經濟確有起色：財政赤字連續四年下跌，外貿出口則大增，經濟成長率上升，通貨膨脹率則下降。經濟上的成果，讓柯林頓在1996年競選連任時的國內各項民調中一路領先，並順利獲勝。<sup>64</sup> 到了1998年，經濟成長率已達3.8%，財政上出現了近二十九年來的首次盈餘，高達700餘億美元；而1.6%的通貨膨脹率與4.5%的失業率則雙雙創下三十年來的最低紀錄。<sup>65</sup> 這樣的成就自然加深了柯林頓政府重視經濟利益的信念。

從戰略的角度言，柯林頓將經濟安全視為首要目標也有其背景因素。首先，隨著冷戰結束、蘇聯解體、國際間日益興盛的貿易保護主義，與WTO的成立，全球的權力及利益結構已出現迥異於昔的戰略形勢。支配國際局勢發展的主要力量已由過去全球性的政治意識型態與軍事的結盟轉為區域間政治經濟力量的對應關係。其次，由於冷戰結束，安全問題也成為區域問題的一部分，並與經濟問題相結合。第三，經濟實力日益強大而與美國在國際社會展開權力競逐關係的西歐和日本，在政治上都和美國採取相同的意識型態。美國若想維持全球的霸權地位，必須加強其經濟力量。<sup>66</sup> 第四、由於全球化的結果，在全球社會緊密連結下，許多問題的處理也打破了國內外的分際。振興經濟不但解決了美國內部多年的困境，也有助於鞏固其世界領導的地位。就如《一九九四年國家戰略安全報告》所言，「美國必須在國內維持旺盛的經濟，才能在海外強大。另一方面，國內經濟的復甦則有賴全球經濟的成長與整合。」

實務上亦顯示柯林頓政府的外交政策是「經濟第一」，1994年決定繼續給予中國最惠國待遇，<sup>67</sup> 就是一個鮮明的例子。1994年5月26日，柯林頓宣布，雖然中國在人權改善方面並未全部符合他一年前行政命令中的規定，但他還是決定繼續給予中國最惠國待遇，並且同意以後年年延長而不附加條件。<sup>68</sup> 此

58 1960年，多明尼加的民選領袖包士(Juan Bosch)計劃採行國家主義經濟政策以促進經濟發展，因此舉將違背美國在該國的經濟利益，當包士政府面臨軍事政變危機時，甘迺迪政府選擇支持威權的軍事獨裁者。1970年智利總統大選，受到左翼人民聯盟(Popular Unity)支持的阿萊德(Salvador Allende)當選。因阿萊德的經濟政策有損美國在智利的經濟利益，美國政府在選舉期間及支持阿萊德的對手。選後，美國政府更積極涉入支持反對阿氏的智利軍方與其他的地方反對派，最後導致阿氏敗亡，皮諾契特(Augusto Pinochet)在軍事政變中奪權，使智利陷入十五年之久的高壓獨裁統治。見李西潭、陳志瑋譯，《最新民主與民主化》，頁140-41。

59 關中，《意識形態和美國外交政策》，頁161。

60 蘇格，《美國對華政策與臺灣問題》，頁67。

61 Charles W. Jr. Kegley and Eugene R. Wittkopf, *American Foreign Policy*, p. 75.

62 Steven W. Hook and, John Spanier, *American Foreign Policy Since World War II*, p. 276; Charles W. Jr. Kegley and Eugene R. Wittkopf, *American Foreign Policy*, p. 369.

63 Charles W. Jr. Kegley and Eugene R. Wittkopf, *American Foreign Policy*, p. 74.

64 財政赤字在一九九零年代初期為2,900億美元，至1996年時為1,073億美元；外貿出口則從1991年的4,169億美元增至1996年的5,810億美元；經濟成長率為4.2%，通膨率則降為2.1%。見蘇格，《美國對華政策與臺灣問題》，頁650。

65 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：商務，2001年)，頁183。

66 李文志，《後冷戰時代美國的亞太戰略》，頁21-23。

67 美國國會1980年首度批准卡特總統賦予中國最惠國待遇。由於中國是共產國家，須受《傑克遜vs.范尼克》修正案的約束，總統須每年正式核定延續優惠，而國會則有權批駁總統的決定。從1980年到1989年，國會都未經辯論就予批准。自1990年天安門事件以後，國會連續三年都提案限制中國必須改善人權狀況才同意給予最惠國待遇。見林添貴譯，《轉向》，頁338-39。

68 林添貴譯，《轉向》，頁456-57。

一政策的大逆轉顯示，當美國的商業利益有受損之虞時，柯林頓政府就不再堅持人權與民主的理念。此後，柯林頓政府的中國政策出現了一個觀點：即使中國政府不夠民主，美國仍須與中國交往，因為美國必須維護自己的經濟利益。<sup>69</sup>

由此可見，柯林頓政府顯然是將經濟利益的追求置於推廣民主之上。其實，若從國家利益的角度來看，推廣民主的終極目標之一也是在經由民主國家的增加以擴展自由經濟的領域，進而促使美國企業在全球各地獲取商業利益。但是這種目標的達成卻是曠日耗時，無法立竿見影，遠不如直接從經濟方面下手來得直接、迅速、有效。因此，「經濟第一」就是理所當然之舉了。況且，在柯林頓的重商政策下，美國經濟大有起色，這樣的成果自然益發堅定柯林頓政府「經濟第一」的外交政策。柯林頓政府的台海政策，就是建立在這種「經濟第一」的思維基礎上。

## 肆、柯林頓政府的台海政策

柯林頓政府的台海政策大體上是傾向中國，並可歸納成以下四個重點：第一，全面交往中國；第二，確立「一中政策」；第三，否定台灣國家身分，第四，維護台灣民主與安全。這些措施也都深受經濟利益與民主兩種核心價值所影響。

### 一、全面交往中國

1993年1月13日，克里斯多福在其任命聽證會上公開陳述，柯林頓政府的中國政策「是要透過鼓勵這個偉大而重要的國家內部經濟、政治自由化的力量使中國全面性地由共產主義和平演變為民主國家。」<sup>70</sup>此一聲明宣告了柯林頓政府中國政策的主軸與首要目標——經由市場經濟與民主制度的推廣，將中國和平演變成一個民主政體。1995年7月25日美國副亞太助理國務卿魏德曼(Wiedemann)在參院進一步作證指出，柯林頓政府要致力於將中國整合於國際社會，使其遵守國際規範。他並強調，與中國貿易是一個將美國價值與觀念灌輸到所有中國人意識裡的最佳管道。<sup>71</sup>這些言論，完全符合該政府「擴大」的全球戰略觀與體制化他國對外行為的外交策略。

基於此一目標與前述的戰略觀和外交政策的思維，柯林頓政府於1993年9月制訂了一個「全面交往」(comprehensive engagement)中國的戰略。此一戰略認為美國應與一個穩定、開放而富裕的中國發展、維持建設性的關係才能獲致最佳的國家利益；與中國持續發展經濟、文化關係則是促進中國民主化的最佳途徑。<sup>72</sup>為達此目標，柯林頓政府主張與中國在各種議題上展開全面性的交往，以謀求兩國的利益，減少雙方歧異的範圍，<sup>73</sup>並奠定未來互信、合作與穩定的基礎。<sup>74</sup>柯林頓並在其《一九九五年國家安全戰略報告》(1995 National Security Strategy Report)中進一步強化此一戰略的立論，且將中國定位為美國在東亞地區落實前述「交往與擴大」戰略的主要目標。<sup>75</sup>此後多年，柯林頓政府經常公開表示對中國採取的是「全面交往」的政策，<sup>76</sup>最後並要發展出雙方的「建設性戰略夥伴關係」(constructive strategic relationship)。

1997年10月29日，柯林頓與訪美的江澤民發表共同聲明，表達雙方在各方面合作的決心，並表示

69 同前註，頁460-61。

70 Warren Christopher at his confirmation hearing before Senate Foreign Relations Committee, 13 January 1993. See US Department of State's Office, *IIP, PDQ*, "Statement at Senate Confirmation Hearing" (19930125).

71 US Department of State's Office, *IIP*, "Text: Wiedemann: US Set On Comprehensive Engagement with China."

72 Strobe Talbott, "Democracy and the National Interest," p. 306.

73 US Department of State's Office, *IIP*, "Text: Wiedemann: US Set On Comprehensive Engagement with China."

74 根據國防部主管國際安全事務的助理部長 Joseph Nye，至少有七個重大理由使美國必須在有關安全方面的議題交往中國。見 US Department of State's Office, *IIP*, "Nye: US Pursues Engagement with China (Text: Nye before Senate panel 10/11/95)," 13 October 1995.

75 The US Department of Defence, *The United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region*, 27 February 1995.

76 例如，1995年4月，在與中國副總理錢其琛於紐約舉行的聯合記者會中，克里斯多福即作此表示。見 US Department of State's Office, *IIP*, "Transcript: Comprehensive engagement in U.S.-China relations - Sec. of State Warren Christopher, Chinese Foreign Minister Qian Qichen, Apr. 17, 1995." 1996年11月20日，柯林頓訪問澳洲，於澳洲國會公開表示，「更深入的與中國交往」、「維持強大的盟邦、與「擴大民主的國際社會」是美國外交政策的三大目標。見 US Department of State's Office, *IIP*, "Text: Clinton 11/20 Remarks to Australia Parliament (Cooperation needed to combat threats to Asia's prosperity) (3990)," 20 November 1996.

「雙方共同致力於建立美中『建設性戰略夥伴關係』」。為實現此一目標，雙方還同意要「在美中三個聯合公報的原則基礎上處理兩國關係。」<sup>77</sup> 美中「建設性戰略夥伴關係」的建立有兩個重要的意義：首先，雖然此一「建設性戰略夥伴關係」是指外交政策上的共同合作，並非軍事同盟，但它標誌著美中兩國的關係又向前邁出一大步。因為，自雷根總統上任以來，美國就已降低中國在戰略上的價值，雷根與布希政府期間，美中之間只有非戰略的「建設性關係」。<sup>78</sup> 1996年11月21日，克里斯多福甚至還曾表示，「夥伴關係」一詞只能用於美國與日本、英國之間，美、中之間還達不到「夥伴關係」的地步。<sup>79</sup> 其次，它已將台海問題升高至落實美中關係的核心地位。<sup>80</sup> 換言之，美中關係與美台關係可能將會出現零和的現象，對台灣而言自是十分不利。

全面交往中國的政策目標就是使中國成為一個經濟自由、政治民主的國家，並融入國際社會、遵守國際規範，以增進美國的國家利益。這一點既符合威爾遜主義者的主張——以民主政府和保障人權建立全球秩序，並在亞洲地區促使共產主義徹底潰敗，也呼應了漢米爾頓主義者所強調的重點——促進一個資本自由活動的國際體系，並透過經濟為導向的「國際體制」來避免兩國之間在國家安全方面出現零和的問題。同時，這種運用意識形態而獲取國家利益的策略，也符合全球化時代強國權力運作的原則。

## 二、確立「一中」政策

由於美國在1972年的《上海公報》中第一次正式表示美國「認知」(acknowledges)「台海兩岸的中國人都認為全世界只有一個中國」，有人認為這是美國「一中政策」的起源。然而，簽署《上海公報》之後，美國其實仍在遂行自1950年代以來就已逐步推動的「兩個中國」或「一中一台」的政策。1973年5月，美中雙方在對方首都設立聯絡辦事處，任命大使級人員為辦事處主任，並各自賦予對方工作人員外交豁免權。季辛吉認為，辦事處就是事實上的大使館。周恩來也表示，除了名義不同外，代表處根本就是雙方的大使館(embassies in all but name)。<sup>81</sup> 由於美台雙方當時仍有正式外交關係，美中互設具官方性質的辦事處，其實就是在實施「兩個中國」或「一中兩府」的政策。<sup>82</sup>

自1979年美中建交後，美國雖然一再表示承認中華人民共和政府是唯一合法的中國政府，但直到柯林頓政府執政前，不但美中三公報內並無所謂的「一中政策」(one-China policy)這一外交詞彙，各屆政府的文件、聲明與高層官員的正式談話也極少出現「一中政策」一詞。<sup>83</sup> 但自柯林頓政府助理國務卿羅德(Winston Lord)在一封「有欠考慮」的信中使用此一術語後，「一中政策」從此成了固定的外交詞彙。<sup>84</sup> 1994年9月7日，國務院提出《對台政策檢討》(Taiwan Policy Review)報告，即再三表示美國將繼續維持其「基本的一中政策」(fundamental one-China policy)。此一論述如同半正式宣告美國「一中政策」

77 *Joint US-China Statement*, October 29, 1979.

78 基於以下幾點原因，雷根政府不再強調中國的戰略關係，而強調在經濟、政治與文化等各種非軍事方面長期、持久和建設性的關係。首先，1979年的中越戰爭讓中國發現自身武力的不足與現代化的急迫性，中國遂於1980年起尋求降低與蘇共的緊張關係，並於1982年宣布改採戰略獨立的自主性外交路線，逐漸放棄聯美制蘇的戰略。其次，一方面蘇聯已在1980年取得越南金蘭灣海軍基地，其遠東艦隊力量日益強大，對美國而言，中國的大陸軍牽制蘇軍的戰略價值也日趨下降。第三，自1970年代起，美國在亞太海洋戰略線上的幾個盟邦經濟已迅速成長，國力也日益增強。因此，從1982年起，美國又回到1950年代的海洋戰略設計，並逐漸放棄聯中制蘇的政策，而其亞太戰略也改以美日安保條約為主軸。第四，1989年12月，美蘇兩國在「馬爾他高峰會議」中正式宣告雙方關係的全面解凍，連帶地緩和南北朝鮮問題與東普塞問題，進一步弱化中國牽制蘇聯與協助美國解決區域衝突的戰略價值。

79 Warren Christopher, *In the Stream of History* (Stanford: Stanford University Press, 1998), p. 514.

80 張亞中、孫國祥，《美國的中國政策》，頁211。

81 Henry A. Kissinger, *Years of Upheaval* (London: George Weidenfeld & Nicolson Ltd, 1982), pp. 61-62

82 胡為真，《美國對華「一個中國」政策之演變》，頁59。

83 筆者迄今僅找到的一次是老布希總統在1992年9月2日於德州沃斯堡(Fort Worth)通用公司演講時曾說：「我們信守承諾——我們的『一中政策』，我們承認中華人民共和國是中國唯一合法的政府。」(We keep our word: our one-China policy, our recognition of the PRC as the sole legitimate government of China.) Remarks to General Dynamics Employees in Fort Worth, Texas, September 2, 1992, in *Public Papers of the Presidents: Administration of George Bush 1992* (Washington D. C.: US Government Printing Office, 1994), p. 1470. 轉引自林蔚，〈美國的外交以及兩岸緊張的源頭〉，譚慎格(John J. Tkacik, Jr.)編，《重估「一個中國」政策：美國學界、政界對一中政策的挑戰》，譯自John J. Tkacik, Jr. ed., "Rethinking One China" (台北：群策會，2005年)，頁41。

84 林蔚(Arthur Waldron)，〈美國的外交以及兩岸緊張的源頭〉，頁41。

時代的來臨。<sup>85</sup> 此後，柯林頓政府動輒宣稱「一中政策」，其後小布希政府亦然，甚至國際社會也形成「一中政策」的共識。由於柯林頓政府並未釐清美國「一中政策」與中國「一中原則」的差異，一般人極易誤認美國已接受中華人民共和國的立場，同意台灣是其一部分，這對台灣自然是一個很大的傷害。柯林頓政府顯然打破了美方長期以來的立場，把北京的「一中原則」轉換成美國的「一中政策」。<sup>86</sup>

### 三、否定台灣國家身分

從1950年以來，美國對台灣的國際地位問題，基本上是採取未定論的政策。整個1970年代的美、中談判建交過程中，美國國務院的國際法律師一直小心翼翼地維持此一立場。<sup>87</sup> 在1979年的美、中《建交公報》以及1982年的《八一七公報》中，美國均表示「承認」(recognize)北京政府是全世界唯一合法的中國政府，但僅表示「認知到」(acknowledge)中方的立場——台灣是中國的一部分。由於連續兩次在同一份外交文件上出現這種文字用語的差異，許多學者與職業外交官指出，美國是刻意以間接的方式表達並不承認台灣是中國的一部分。<sup>88</sup> 另一方面，《台灣關係法》中的許多條文則把台灣視同一個國家或外國政府，<sup>89</sup> 而美國的司法系統也在許多訴訟的判決中採取相同的立場。<sup>90</sup> 且因《台灣關係法》確認美國法律適用台灣就如適用其他國家一般，<sup>91</sup> 許多學者斷言，美國國會事實上是把台灣當成一個國家。<sup>92</sup> 其實，如果美國政府承認台灣是中國的一部分，則美國從與中國建交以後就不能干預中方處理「台灣問題」，更不能要求必須和平解決兩岸爭議，因為國際法上是允許一國政府以武力解決內部問題。<sup>93</sup>

85 張亞中、孫國祥，《美國的中國政策》，頁144。

86 林正義，〈特殊國與國關係之後美國對臺海兩岸的政策〉，《政治科學論叢》，專刊(台北：台大政治系，1999年)，頁106。

87 林蔚(Arthur Waldron)，〈美國的外交以及兩岸緊張的源頭〉，頁40。

88 Dennis V. Vranken Hickey, "The Election of Chen Shui-bian and Its Impacts on US policy towards Taiwan." Paper delivered at the 42<sup>nd</sup> Annual Meeting of the American Association for Chinese Studies, University of San Francisco, 27-29 October 2000, "Note 1". In *Taiwan Security Research* at <http://www.taiwansecurity.org/IS/Hickey-1000.htm>; Harvey Feldman, "A Primer on US Policy towards the 'One-China' Issue: Questions and Answers," Washington D. C.: Heritage Foundation, Background, no. 1429, 12 April 2001. Available at <http://www.heritage.org/Research/AsiaandthePacific/BG1429.cfm>.

另外，在中文版的1972年《上海公報中》，中方將「acknowledge」翻譯成「認識到」，但在1979年的建交公報中則將其翻譯成「承認」。由於簽署時美方並未提出異議，有人認為美方已在台灣議題上屈從中方。翌月，參議院外交關係委員會討論卡特政府所擬的台灣法案時，議員提出此一問題。當時作證的副國務卿Warren Christopher向委員會保證，美國政府僅遵照英文版而非中文版(Chiu, 1991: 9)。原資料見*Taiwan Enabling Act, Report of the Committee on Foreign Relations, United States Senate Together with Additional Views on S. 245, 96th Congress, 1<sup>st</sup> Session, Report 96-7* (Washington D. C.: US Government Printing Office, 1979), p. 9. 引自Chiu Hungdah, "The *Taiwan Relations Act* and Sino-American Relations," in Jaw-Ling Joanne Chang, ed., *ROC-USA Relations, 1979-1989*, p. 46.

89 1979年4月所制定的《台灣關係法》第4條(b)項(1)款中明白規定：「當美國法律中提及外國、國家、政府或類似實體，或與這些字樣有關時，應包括台灣在內，且這些法律亦應適用於台灣。」中國學者劉豐名指出，這一條文事實上是把台灣視為一個國家，而臺灣當局則是一個政府。見劉豐名，《現代國際法綱要》(北京：群眾出版社，1982年)，頁8。該法第4條(b)項(3)款之(a)又說：「美國對台灣缺乏外交關係或承認，並不消除、剝奪、修改、拒絕或影響以前或以後台灣依據美國法律所獲得的任何權利及義務(包含但不限於因契約、債務關係及財產權益而發生的權利義務)」。同條(a)項與(c)項分別規定，「美國法律將繼續對台灣適用，就像1976年1月1日之前美國法律對台灣適用的情形一樣」、「國會同意美國和(美國在1979年1月1日前承認為中華民國的)台灣當局所締結的一切條約和國際協定(包含多國公約)，至1978年12月31日仍然有效者，將繼續維持效力，直至依法終止為止。」這些條文其實就是將1979年以前的中華民國所擁有的主權地位轉移給台灣。此外，《台灣關係法》第4條(b)項(7)款又規定：「台灣依據美國法律在美國法律中起訴或應訴的能力，不應因欠缺外交關係或承認而被剝除、剝奪、修改、否定或受任何影響。」根據國際法，一個國家若不承認另一個國家，則後者在前者國內法院就不具訴訟的能力或資格。此一條款事實上已規定美國的法律系統承認台灣為一個國家、政府或類似的實體。見周煦，〈台灣關係法的回顧與檢討〉，《理論與政策》，12卷，4期(台北，1998年)，頁16。

90 例如，在1996年的「強斯對台灣」(Chance v. Taiwan)與1997年的「台灣對北加州聯邦地方法院」(Taiwan v. US Dist. Court for Northern District of Cal.)兩案中，美國法院均援引1976年的《外國主權豁免法》(The Foreign Sovereign Immunities Act of 1976)，將台灣定位為外國，不受其他政治因素的影響。見胡為真，《美國對華「一個中國」政策之演變》，頁202-03。

91 Andrew J. Nathan, and Robert S. Ross, *The Great Wall and the Empty Fortress: China's Search for Security* (New York: W.W. Norton & Company, Inc., 1997)，頁67。

92 陳隆志，〈臺灣的國際法地位〉，《新世紀論壇》，7卷，台北，新世紀文教基金會，1999年9月；陳荔彤，〈臺灣主體論〉(台北：元照，2002年)，頁28；周煦，同前註；John F. Copper, *Taiwan: Nation-state or Province?* 2<sup>nd</sup> edition (Boulder, Colorado: Westview Press Inc., 1996)，頁162；Ralph N. Clough, *Reaching Across the Taiwan Strait: People-to-People Diplomacy* (Boulder, Colorado: Westview Press, Inc. 1993), p. 182；Ralph N. Clough, "US Policy toward the PRC and Taiwan," in Maysing H. Yang, ed., *Taiwan's Expanding Role in the International Arena* (New York: M. E. Sharpe, Inc., 1997), p. 118.

93 黃昭元，〈兩國論的憲法分析：憲法解釋的挑戰與突破〉，黃昭元編，《兩國論與臺灣國際定位》(台北：學林)，頁22。

由上可知，以前的美國政府或國會，從未明白否定台灣的主權地位，而是採取模糊的政策。所謂「一中」，只不過表示美國在任何時候都只承認一個政府代表中國，<sup>94</sup> 與台灣的地位問題毫不相干。然而，柯林頓政府卻自1994年起就逐漸醞釀「三不」政策來否定台灣的主權地位，<sup>95</sup> 柯林頓並於1998年6月在上海宣稱：「我們不支持台灣獨立、不支持『兩個中國』或『一中一台』、不認為台灣應參加以國家為成員的國際組織。」<sup>96</sup>

柯林頓的「三不」政策迥異於1972年《上海公報》以來美國歷任政府在台灣地位上的立場，形同把美國的政策從「認知」改變為「接受」北京的「一中原則」。此一政策不但違反《台灣關係法》，<sup>97</sup> 也明顯地偏離了美國以往在美三中公報與《台灣關係法》中精心設計出的「雙重嚇阻」——防止海峽兩岸各自做出危害台海安定的舉動，改變了美方長期以來的中立立場，等於是替北京背書而同時驚擾台灣，結果「只會惡化而不會減低台海緊張的情勢。」<sup>98</sup>

為什麼柯林頓政府會採取「三不」政策來嚴重傷害同屬民主陣營的台灣？如前所述，柯林頓政府重視經濟利益遠甚於民主價值。尤其是在其第二任期中，許多側重中國市場經濟利益的人紛紛被延攬為其重要幕僚。<sup>99</sup> 而「三不」政策醞釀的過程中，中國的經濟已出現了兩個現象：第一是驚人的成長與令人憧憬的未來。從1994年到1998年，中國每年GDP的成長率分別為12.6%、10.5%、9.6%、8.8%與7.8%。<sup>100</sup> 到了1995年時，若按照匯率換算法，中國的經濟規模已居全球第七位；若按照購買力平價折算法，則居全球第二。第二則是中國與世界各國的經濟互動愈來愈密切。到1998年時，其對外貿易總值已佔國民生產總值的42%左右。外商在中國的投資總額也逐年劇增，在1979至1993年間，中國每年利用外資協議額和實際利用外資額的平均值分別為47.96億與28.88億美元；而1993至1998年間的每年平均值則分別是925.80億與499.04億美元，分別增長了19.30倍和16.28倍。<sup>101</sup> 至1998年底，中國累計外資金額已達2,673億美元。至於美中雙邊經貿關係，也急遽成長。依中國統計，至1997年底，美商到中國投資的項目已達24,666個，協議的美商投資金額為406億美元，實際利用的美資為175億美元。美中雙邊貿易額於1997年達490億美元，為1979年雙方建交時的二十倍。到1998年，美國是僅次於日本的中方第二大貿易夥伴，中國則是美方第四大貿易夥伴。<sup>102</sup>

貿易的擴張與外資的增長固然可使中國透過國際分工而促進經濟發展，但也使中國愈加依賴國際經濟體系，並因而不得不重視歐美國家對中國的政策與態度而採取較為理性的因應措施。例如，中國為了加入WTO而採取的各項改革方案和市場開放措施，<sup>103</sup> 以及對美國做出保護智慧財產權的承諾，<sup>104</sup> 都是鮮

94 林蔚(Arthur Waldron)，〈美國的外交以及兩岸緊張的源頭〉，頁41。

95 柯林頓接篆之初，台灣已加速民主化進程，美國許多有台國會議員因此要求柯林頓政府檢討對台政策。1994年9月，在國會議員強大的壓力下，柯林頓政府提出《對台政策檢討》，首次以文字表明美國政府不支持台灣加入以國家地位為入會資格的任何國際組織，包含聯合國。1995年8月1日，Christopher與中國副總理兼外長錢其琛於婆羅乃見面。Christopher除強調美方將遵守「一中」政策外，也表示不支持台灣獨立或加入聯合國。此外，Christopher還請錢其琛轉交江澤民一封柯林頓的信函。函中表示美國（一）反對台灣獨立；（二）不支持兩個中國或一中一台；（三）不支持台灣加入聯合國。這是「三不」政策的首度具體呈現（見James Mann, *About Face*，頁330）。1997年10月柯林頓與江澤民在華盛頓舉行第一次高峰會後，國務院發言人Rubin在新聞記者會上發表同樣的主張。這是美國政府官員有史以來第一次公開提出「三不」政策。

96 原文為「We don't support independence for Taiwan, or two Chinas, or one Taiwan-one China. And we don't believe that Taiwan should be a member in any organization for which statehood is a requirement.」見The White House, Office of the Press Secretary, "Remarks by the President and the First Lady in Discussion on Shaping China for the 21<sup>st</sup> Century," Shanghai Library, Shanghai, People's Republic of China, June 30, 1998.

97 《台灣關係法》第4條D項：「本法律任何條款均不得被解釋為美國贊成把台灣排除或驅逐出任何國際金融機構或其他國際組織。」(Nothing in this Act may be construed as a basis for supporting the exclusion or expulsion of Taiwan from continued membership in any international financial institution or any other organization.)

98 Andrew J. Nathan, "What's Wrong with American Taiwan Policy," Washington D. C.: *Washington Quarterly*, vol. 23, no.2 (Spring 2000), p. 102.

99 伯格(Samuel Berger)與史坦柏格分任國家安全會議顧問與副顧問，李侃如則為柯林頓總統亞洲事務的特別助理與國家安全會議主管亞洲問題的資深主任。見鄒景雯，〈李登輝執政告白實錄〉，293頁。

100 高長，〈大陸經改與兩岸經貿關係〉，修訂三版(台北：五南，2005年)，頁96。

101 林毅夫、蔡昉、李周，〈中國經濟改革與發展〉(台北：聯經，2000年)，頁191-93。

102 中國國民黨，〈大陸情勢週報〉，1290期，台北，民國八十七年七月一日，27頁。

103 高長，〈大陸經改與兩岸經貿關係〉，頁96-97。

104 林添貴譯，〈轉向〉，頁511；張亞中、孫國祥，〈美國的中國政策〉，頁281-82。

明的佐證。換言之，柯林頓意圖使中國融入國際社會並遵守國際規範的目標已見成效，如此自然加強了柯林頓政府全面交往中國的信念，並促使其繼續透過雙方頻繁的交流，以達到和平演變中國的目標，鞏固美國全球霸主的地位。

此一時期，如果美台之間的貿易關係比美中之間更為重要，或許能平衡柯林頓政府的台海政策。但比較此一時期台海兩岸各自對美的雙邊貿易(表一)，顯然台灣在經貿上對美國的重要性是相對地愈來愈低。尤其自1997年以後，美中貿易金額逐年劇增，美台之間則是起伏不定。1998年後，美中貿易總額就已遠大於美台總額，且是逐年快速擴大。「三不」政策的形成，說明了柯林頓政府為了追求從中國所獲的經濟利益，只好把台灣所代表的民主價值置於腦後。

表一 台海兩岸對美貿易總額比較

年 度	美中貿易(A)		美台貿易(B)		兩岸對美 貿易差額 (A-B)
	總金額 (萬美元)	同期增減比 (%)	總金額 (萬美元)	同期增減比(%)	
1994	3,535,460		4,237,851		-702,391
1995	4,082,956	15.55	4,717,788	11.33	-634,482
1996	4,283,798	4.92	4,683,745	-0.72	-399,947
1997	4,901,640	14.44	5,278,479	12.70	-376,839
1998	5,493,699	12.07	4,905,414	-7.07	588,285
1999	6,142,519	11.81	5,059,335	3.14	1,083,184
2000	7,446,237	21.22	5,993,964	18.47	1,452,543

資料來源：

中國資料：中華人民共和國國家統計局

台灣資料：中華民國關稅總局

再就推廣民主而言，到了1990年代中期，台灣已是典型的民主國家，完全接受了美國的政治價值觀。至於中國，則還是全球最大的共產國家，仍有極大的空間去落實「擴展民主」的目標。相形之下，中國對美國的重要性也遠大於台灣。柯林頓採取全面傾中的政策，自然有其道理。

#### 四、維護台灣民主與安全

##### (一) 維護台灣民主

然而，民主畢竟是美國人意識形態中的超級價值，柯林頓政府雖然採取全面交往中國的政策，但也不致坐視台灣的民主制度遭受威脅。1996年3月台海飛彈危機期間，在國會強大的壓力與民意的驅使下，即使柯林頓政府已在蘊釀對台「三不」政策，最後仍是不惜影響美中關係而派出兩個航母戰鬥群。2000年2月，台灣舉行第二次總統直選前，中國發布第二分對台政策白皮書《一個中國的原則與台灣問題》，宣稱台灣若無限期拖延和平統一的談判，將採取包含武力在內的一切必要措施——這是有史以來第一次將台北拒談列入北京動武的條件之一。針對北京方面的挑釁行為，白宮發言人Joe Lockhart立刻表明北京的動作若構成威脅，美國將比照1996年應付飛彈危機的模式，做出適當反應，國務院與國防部也都紛紛予以譴責。國務卿Albright甚至揚言美國政府有遵守《台灣關係法》的義務，警告北京若對台動武將面臨「最嚴重的後果」(the gravest consequences)<sup>105</sup>——這也許是美中建交二十多年來美國政府所使用的最嚴厲措辭。幾天後，柯林頓總統表示「北京與台北間的問題必須和平解決，並獲得台灣人民的同意(with the assent of the people of Taiwan)。」<sup>106</sup> 3月8日，柯林頓在Johns Hopkins University發表演講，再度強調

105 *China Times*, 4 March 2000.

106 *Taipei Times*, 26 February 2000.

此一立場。<sup>107</sup> 此後，柯林頓與其高層僚屬即不斷強調此一原則。例如，美國在台協會主席卜睿哲(Richard Bush)於5月24日在Stanford University的一場演講中即指出，美國的台灣政策有一個很重要的因素，那就是「由於台灣是一個民主國家，兩岸之間的任何安排最後都必須是台灣民眾所能接受的 (because Taiwan is a democracy, any arrangements between the two sides ultimately have to be acceptable to the Taiwan public)。」<sup>108</sup>

柯林頓政府在台灣這兩次總統大選期間的反應，充分說明了一個事實：即使是為了全面交往中國以謀求美國的經濟利益，若因此導致民主台灣無端併入共產中國，既違反其擴大民主的外交政策，也悖離美國的傳統價值，絕對難以獲得國內民意的認同。的確，一般美國人民雖然對外交無知，但認為外交政策應建立在權力與道德兩個基礎上；外交的目的既要保護美國利益，也要促進美國價值。因此，美國政治領袖們必須反應美國社會的價值觀。反之，外交政策若對社會價值觀有所疏忽，必然遭致國會、反對派，新聞界，甚至政府其他行政部門的批評。<sup>109</sup> 1995年6月李登輝成功訪美，就是一個鮮明的例證。<sup>110</sup>

李登輝的傳記中也透露出，柯林頓在第二任期之初曾召集所有閣員制定其後四年的政策，而在外交政策上的一項重點就是支持台灣的民主化。此外，柯林頓政府也於續任後向台灣高層表示，美國雖無法承認台灣為一主權國家，但在中國旁邊存在一個民主台灣則符合美國的利益。<sup>111</sup> 的確，台灣雖未必是美國的馬前卒，但一個民主台灣的存在，不但可以讓全球華人有一個要求共產中國實施民主改革的有力論據，在戰略上也有牽制中國邁向海權國家的效果，絕對有利於美國。何況2000年又是美國的總統大選年，柯林頓政府更不能不重視「民主」這一超級的美國價值。因此，除非台灣人民同意，否則柯林頓政府絕無法坐視中國以任何手段取得台灣。

柯林頓此一必須「獲得台灣人民同意」的立場也反映出美國的外交政策始終在理想主義與現實主義之間擺盪。在美國外交史上，這兩種傳統一直都是並存於美國的外交政策中而又互相競爭。當其中之一在特定時期占優勢時，另一個的影響力也不致被完全排除。即使國際情勢有利於現實主義，理想主義的準則仍然存在。這是因為美國的價值與美國的利益二者是相互滋長的，而美國人民也從未接受完全基於傳統地緣政治與權力平衡考量的外交政策。相反的，他們要國家的外交政策同時立基於理想政治與現實政治(Idealpolitik and Realpolitik)。其實，柯林頓在1992年大選期間即提出「民主的現實主義」(democratic realism)，強調把支撐美國自由主義政治文化的民主價值推廣到全世界，有助於強化美國的權力與地位。<sup>112</sup>

就如冷戰時期的其他美國政府一樣，柯林頓政府必須經常在美國的戰略利益與傳統的理想間取得協調。而這些傳統理想則是推廣自由以及貫穿所有外交政策目標及作法的民主原則。<sup>113</sup> 基於現實主義，柯林頓政府「全面交往」中國、犧牲台灣地位以尋求美國的國家利益。另一方面，基於理想主義，美國也不能接受中國對台灣的主權宣示，尤其是當台灣已經轉型為西式的民主國家以後。這就印證了現實主義者季辛吉的說法：「美國的外交政策不得不輾轉於那些譴責它無道德觀念的人，與那些批判它視十字軍式道德主義重於國家利益的人之間。」<sup>114</sup>

107 柯林頓於2000年3月8日於 Johns Hopkins大學的演講。見 US Department of State, *IIP, PDQ*, "Transcript: President Clinton on US-China Trade Relations ('America has a profound stake in what happens in China') (4670)," 8 March 2000.

108 Richard Bush, "Political Change on Taiwan and Implications for US Policy," 2000年5月24日在Stanford 大學the Shorenstein Forum for Asia Pacific Studies的演講。見<http://www.ciaonet.org/conf/aprc02/aprc02.pdf>

109 關中，《意識形態和美國外交政策》，頁XI & 59。

110 1995年初，李登輝總統計畫訪問母校康乃爾大學。消息傳出後，中國強力施壓柯林頓政府阻止李登輝成行，柯林頓政府亦再三保證，絕不發簽證給李登輝。然而，到了5月初，美國國會兩院同時提出兩項內容相同的決議案，明白指出「台灣是正在發展中的民主典範，支持外國的民主和人權符合美國國家利益，因此美國總統應立即表明歡迎李登輝訪美。」見阮銘、張怡菁，《歷史的錯誤：台美中關係探源》(台北：玉山社，2006年)，頁409。議員們並強調若行政部門忽視其決議，將進一步採取具有約束力的立法行動。許多地方政要以及全美各主要媒體社論亦紛紛表示美國政府應該同意李登輝訪問母校。面對如此沉重的壓力，柯林頓不得不屈從民意，並自圓其說表示，美國「憲法保障人民旅行的自由，美國很難合理解釋為什麼不讓一位世界公民……來美參加大學校友會活動。」又說：「中方也必須對我們的傳統、歷史與方式敏感才行。我們對李登輝到訪的價值觀已反映在國會以壓倒性多數票決結果之上。」見林添貴譯，《轉向》，頁477-79。

111 鄒景雯，《李登輝執政告白實錄》，頁284 & 287。

112 Charles W. Jr. Kegley and Eugene R. Wittkopf, *American Foreign Policy*, pp. 539-41.

113 同前註，頁74。

114 Henry A. Kissinger, *Years of Upheaval* (London: George Weidenfeld & Nicolson Ltd, 1982), p. 118.

## (二) 加強軍事協助 維護台灣安全

1996年台海飛彈危機後，柯林頓政府一方面繼續深化「全面交往」中國的政策，另一方面也開始加強台灣的安全防衛能力。首先是與台灣展開自1979年美台斷交以來的第一次有關台灣防衛需求的對話，五角大廈也針對台灣海空軍應付中國封鎖與攻擊的防衛能力進行一系列的研究，美軍官員則經常秘密造訪台灣，商討如何從事軍事改革。<sup>115</sup>

接著，柯林頓政府開始增加美國對台軍售。一項由美國「國會研究處」(Congressional Research Service)於2002年所出版的報告指出，從1993年到2000年間，台灣從美國所購得的武器共116億美元，其中40億是在1993至1997年取得。1997到2000年間則取得76億美元的武器。從1997到2000年間，台灣是美國第二大的武器輸出國。<sup>116</sup> 另一項由「美國科學家聯盟」(Federation of American Scientists)的統計也證實1996年後柯林頓政府批准更多的對台軍售(表二)。一位台灣高層官員不諱言的說，「台灣有機會購買到過去十年來一直要求美國政府出售的所有武器系統。」<sup>117</sup> 此外，美國政府也開始出售軍事軟體給台灣整合其武器系統，以提高其效能。<sup>118</sup>

依柯林頓政府的觀點，協助台灣維持自我防衛的能力既是美國法律的規定，也符合美國的利益。<sup>119</sup> 軍售台灣不僅有助於維持台海的和平與穩定，也可鼓勵兩岸對話，為促進兩岸關係鋪路。<sup>120</sup> 中國常控訴美國違反《八一七公報》逐漸減少軍售台灣的規定，<sup>121</sup> 但柯林頓政府則延續雷根政府的立場，<sup>122</sup> 堅稱美國在《八一七公報》中的聲明是「預期中國會尋求和平解決台灣問題的方法。」<sup>123</sup> 1997年柯林頓訪中期間，中方企圖將武器擴散議題與美國對台軍售掛鉤處理。但美方明白表示二者不能混為一談，美國不接受掛鉤處理，也盼中方日後勿再將此二者相提並論。<sup>124</sup>

表二 美國軍售台灣金額(1993-2000) 單位：百萬美元

會計年度	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
DCS	NA	NA	NA	21	261	172	16	130
FMS	6276	361	208	451	353	440	559	135
Total	6276	361	208	472	614	612	575	265

Source: Arms Sales Monitoring Project, The Federation of American Scientists, Washington D. C.見下址

115 Shirley A. Kan, *Taiwan: Major US Arms Sales Since 1990*, Congressional Research Service (CRS), Library of Congress, the US, 2 December 2002. 見 <http://www.fas.org/man/crs/RL30957.pdf>. John Pomfret, "In Fact and in Tone, US Expresses New Fondness for Taiwan," *Washington Post*, 30 April 2002.

116 Shirley A. Kan, *Taiwan*, p. 5.

117 Nadia Tsao, "Strikes a Balance with Taiwan Arms Sales," *Taipei Times*, 7 November 2000.

118 Shirley A. Kan, *Taiwan*, p. 14.

119 US Department of State, *IIP*, "Text: Under Secretary Slocombe 5/7 on US Security Goals in Asia (US remains committed to Asia's prosperity, security)," 7 May 1998.

120 William Cohen, *The United States Security for the East Asia-Pacific Region* (Washington, D. C.: Department of Defense, 1998), p. 35.

121 Sec. (6) of the 1982 US-PRC *Communiqué*.

122 一九八二年八月十八日，助理國務卿何立志(John Holdridge)在眾院外委會對《八一七公報》問題作證時指出，「我們對老朋友負有義務，我們不會拋棄他們。……現在來談談文件本身，首先，必須將此文件作一整體來看，因為其中的一些政策是有連帶關係的。第二，公報中包含中國一項明確的聲明，即其基本政策是謀求以和平手段解決台灣問題(第四段)。……第三，美國關於今後向台灣出售武器的聲明(第六段)是建立在中方關於謀求和平解決台灣問題的基本政策和這些聲明所造成的新形勢(第五段)的基礎上。這些形式之所以為新，是因為中國第一次以我所談到的措詞說明它對台灣的和平政策。因此，我們今後向台灣出售武器方面所採取的行動，是以中國在解決她與台灣的分歧方面繼續執行和平政策為前提。我們沒有理由認為中國人會改變該項政策方針，但是如果他們果真改變，我們當然也須重新研究我們的立場。第四，……公報中包含關於美國將來向台灣出售武器的政策聲明既未減少美國的武器出售，也未確定美國停止軍售的時間表。美國的聲明與《台灣關係法》完全一致，我們將根據我們對台灣防衛需求所做的評估，繼續向台灣適當地出售武器。」見 *China-Taiwan: United States Policy*, Hearing before the committee on Foreign Affairs, House of Representatives, 97<sup>th</sup> Congress, Second Session, August 18, 1982 (Washington D. C.: Government Printing Office, 1982), pp. 13-15. 引自張亞中、孫國祥，《美國的中國政策》，頁64-65。

123 US Department of State, *IIP*, "Text: Under Secretary Slocombe 5/7 on US Security Goals in Asia (US remains committed to Asia's prosperity, security)."

124 鄒景雯，《李登輝執政告白實錄》，頁303。

[http://www.fas.org/asmp/profiles/sales\\_db.php?regionin=%&ctryin=tw&fy1in=1990&fy2in=2001&licin=1](http://www.fas.org/asmp/profiles/sales_db.php?regionin=%&ctryin=tw&fy1in=1990&fy2in=2001&licin=1)

註：

1. FY: 會計年度 (Fiscal Year)
2. DCS (direct commercial sales): 由企業直接與購買國家協議，但須向國務院申請輸出執照(1996年前無資料)。
3. FMS (foreign military sales): 由美國國防部所執行的政府對政府軍售協定。
4. 1993年資料包括約60億美元的150架F-16 戰機，係由老布希總統於1992年9月所批准。

此外，柯林頓總統與日本首相橋本龍太郎也在1996年4月17日聯合發表安全宣言，兩人在宣言中表示同意研究如何應付「日本周邊發生足以影響日本和平與安全的情事。」<sup>125</sup> 1997年9月23日，美日雙方並修訂了1978年的《美日安全合作指針》(1978 Guidelines for Japan-US Defence Cooperation)，雙方同意「共同防禦周邊海域以及海上的運輸線」。修訂條文也明言，「日本周邊海域對日本的和平與安全有重要影響」，兩國政府將「竭盡所能(包含外交努力)防止這些情事發生」。值得注意的是，所謂「日本週邊情事」並非「地理上的涵義，而是針對情勢而言。」<sup>126</sup> 雖然美國在表面上聲稱該指針的修訂主要是針對朝鮮半島而發，然而，所謂「周邊海域」的真實涵義就如同日本政府所主張的，包含台灣海峽在內。<sup>127</sup>

## 伍、結論

大多數美國人雖不喜歡提意識型態，但美國人卻是個意識型態很強烈的民族。民主與經濟利益是美國人意識型態中的兩個主要核心價值，兩者分別是美國外交政策兩個主要學派「威爾遜主義」和「漢彌爾頓主義」所訴求的主要目標。冷戰結束初期，一方面因為蘇聯共產政權的瓦解，意味著自由主義已找不到其他意識形態上的對手，美國有意再更進一步地將民主價值推廣到全球，另一方面則因為美國經濟正遭逢嚴重的衰退，亟須促進國際貿易以增進其利益；因此，身為民主黨人而又因經濟問題贏得總統大選的柯林頓，就制定「擴大與交往」的全球戰略，將「民主」與「經濟」視為其外交政策的主要目標。這種戰略思維，不但是立基於美國人的意識型態，也是基於國內外形勢所需，同時也符合後冷戰時期權力運作的原則。首先，美國雖已成為全球唯一超強，但其衰落的經濟已無法支撐其強大軍事之需，已無能力再單憑武力作為解決國際問題的主要後盾。其次，冷戰後全球化時代來臨，國際社會跨國關係日益密切，國家行為趨於體制化。美國欲在此新形勢中鞏固其全球霸主的地位，最佳策略就是將美國價值蘊藏在國際政經體制(regimes)中。由於柯林頓堅信「必須在國內維持旺盛的經濟，才能在海外強大」、「國內經濟的復甦有賴於全球經濟的成長與整合」，所以在其外交政策的制訂上，經濟的考量還更重於民主。

基於這樣的思維，仍在共產主義統治之下而市場潛力又無限廣大的中國，就成為柯林頓政府在亞太地區推動「交往與擴大」政策的首要目標。美國因此制定「全面交往」中國的政策，希望和平演變中國為民主的國度、自由經濟的社會。此一時期，中國因實施經改有成，經濟大幅成長，美中外貿關係日趨重要，兩國關係也更加密切，雙方終於建立「建設性戰略夥伴關係」。由於中國一直視台灣問題為美中關係最主要的核心，在全面交往中國政策的主導下，柯林頓政府的台海政策就逐漸失衡而傾向中國，並因而確立所謂的「一中」政策，發布「三不」政策，完全否定台灣的國家地位，改變美國長期以來的立場。

柯林頓政府雖因重視經濟利益而犧牲台灣的主權地位，但民主畢竟仍是美國的超級價值。而美國的民意一向就認為政府不能完全採取現實主義的外交政策，所以柯林頓政府也很難不顧民意，坐視台灣在不民主、非和平的情況下被中國兼併。一旦台灣有安全之虞時，柯林頓政府就必須履行《台灣關

125 Japan-US Joint Declaration On Security: Alliance For The 21st Century, 17 April 1996.

126 The Guidelines For Japan-US Defence Cooperation, 1978.

127 Bernice Lee, *The Security Implications of the New Taiwan* (New York: Oxford University Press Inc., 1999), p. 60.

條法》所規定的義務，協助台灣保障安全。因此，在台灣兩次總統大選期間，柯林頓政府均明確表態捍衛民主台灣。而且，自1996年以後又開始加強美台軍事交流、增售台灣武器，甚至修訂《美日安保條約》，將台海情勢列入對「日本的和平與安全有重要影響」的範圍內，成為美日雙方須共同處理的安全議題。當然，民主台灣的存在，不但符合美國推廣民主的外交傳統，戰略上也可牽制中國坐大而符合美國的利益。

經由柯林頓政府台海政策的觀察，可歸納出幾點看法：一、經濟利益與民主是美國意識型態的兩大核心價值，不論何人執政都不易改變。由於經濟利益較民主價值更能立即直接反映在國家利益上，柯林頓政府以經濟利益為優先考慮。但外交政策必須與時推移，以謀國家最大利益；所以，以後的美國總統也許未必如此。二、維持良好的美中關係，有助於全面交往中國，甚至和平演變中國，也符合美國推廣民主價值的外交傳統與其國家利益。所以，以後的美國政府應會繼續此一政策。三、鑒於中國日趨強大，在國際社會的影響力大增，只要美中之間沒有嚴重的利益衝突，未來的美國政府勢必繼續維持兩國的良好關係。在此情況下，只要台灣無立即而明顯的危險，美國的台海政策可能繼續傾向中國，尤其是在涉及國家地位的事務。四、由於台灣的民主是在美國長期保護下發展而成，美國不太可能任令中國武力兼併台灣，也不致於承認台灣是中國的一部份，否則不僅難以面對美國的民意，也會失去其他盟國對美國的信心。因此，只要台灣能鞏固、深化民主，不要推動法理獨立，美國即使繼續屈從中國，在外交領域上壓制台灣，也應不致讓中國在未獲台灣人民同意的情況下取得台灣。這也正是為什麼許多美國學者與退休官員，甚至陳水扁總統都再三強調民主是台灣最佳防衛武器的原因。

## 參考文獻

### 一、官方文件

Bush, Richard. "Political Change on Taiwan and Implications for US Policy," speech made at the Shorenstein Forum for Asia Pacific Studies, Stanford University, 24 May 2000. <http://www.ciaonet.org/conf/aprc02/aprc02.pdf>

1978 Guidelines For Japan-US Defence Cooperation. Available at <http://www.mofa.go.jp/region/n-america/us/security/guideline2.html> or at <http://usinfo.state.gov/regional/ea/easec/sccguide.htm>

Japan-US Joint Declaration On Security: Alliance For The 21st Century, 17 April 1996. See <http://usinfo.state.gov/regional/ea/easec/japnsc13.htm>

Joint US-China Statement, October 29, 1979

The White House, Office of the Press Secretary, "Remarks by the President and the First Lady in Discussion on Shaping China for the 21st Century," Shanghai Library, Shanghai, People's Republic of China, June 30, 1998.

US Department of State's Office, International Information Programs (IIP), Public Diplomacy Query (PDQ) "Statement at Senate Confirmation Hearing"(19930125), Warren Christopher at his confirmation hearing before Senate Foreign Relations Committee, 13 January 1993

\_\_\_\_\_, "Text: National Security Strategy Report Released," PDQ. 1 August 1994.

\_\_\_\_\_, "Christopher: US Foreign Policy Driven by Four Principles." Remarks by Secretary of State Warren Christopher before the House Appropriations Committee regarding the State Department's fiscal 1996 budget. (950302), 2 March 1995.

\_\_\_\_\_, Title: "Wiedemann: US Set on 'Comprehensive Engagement' with China." Remarks by State Department official Kent Wiedemann before a Senate Foreign Relations subcommittee regarding the US policy of remaining constructively engaged with China. (950725) [http://208.37.97.178/scripts/cqcgi.exe/@pdqtst1.env?CQ\\_SESSION\\_KEY=ROQDOVZNPIAD&CQ\\_QUERY\\_HANDLE=124401&CQ\\_](http://208.37.97.178/scripts/cqcgi.exe/@pdqtst1.env?CQ_SESSION_KEY=ROQDOVZNPIAD&CQ_QUERY_HANDLE=124401&CQ_)

CUR\_DOCUMENT=5&CQ\_PDQ\_DOCUMENT\_VIEW=1&CQSUBMIT=View&CQRETURN=&CQPAGE=1

\_\_\_\_\_, “Transcript: Comprehensive engagement in U.S.-China relations - Sec. of State Warren Christopher, Chinese Foreign Minister Qian Qichen, Apr. 17, 1995.” Available at [http://findarticles.com/p/articles/mi\\_m1584/is\\_n17\\_v6/ai\\_17030352](http://findarticles.com/p/articles/mi_m1584/is_n17_v6/ai_17030352)

\_\_\_\_\_, “Text: Wiedemann: US Set On Comprehensive Engagement with China,” 25 July 1995.  
[http://64.0.91.34/scripts/cqcg.exe/@pdqtest1.env?CQ\\_SESSION\\_KEY=AFTYMOBGSOAD&CQ\\_QUERY\\_HANDLE=124096&CQ\\_CUR\\_DOCUMENT=1&CQ\\_PDQ\\_DOCUMENT\\_VIEW=1&CQSUBMIT=View&CQRETURN=&CQPAGE=1](http://64.0.91.34/scripts/cqcg.exe/@pdqtest1.env?CQ_SESSION_KEY=AFTYMOBGSOAD&CQ_QUERY_HANDLE=124096&CQ_CUR_DOCUMENT=1&CQ_PDQ_DOCUMENT_VIEW=1&CQSUBMIT=View&CQRETURN=&CQPAGE=1)

\_\_\_\_\_, “Nye: US Pursues Engagement with China (Text: Nye before Senate panel 10/11/95),” 13 October 1995. Available at  
[http://208.37.97.178/scripts/cqcg.exe/@pdqtest1.env?CQ\\_SESSION\\_KEY=RKPDIUHMPIAD&CQ\\_QUERY\\_HANDLE=124380&CQ\\_CUR\\_DOCUMENT=126&CQ\\_PDQ\\_DOCUMENT\\_VIEW=1&CQSUBMIT=View&CQRETURN=&CQPAGE=6](http://208.37.97.178/scripts/cqcg.exe/@pdqtest1.env?CQ_SESSION_KEY=RKPDIUHMPIAD&CQ_QUERY_HANDLE=124380&CQ_CUR_DOCUMENT=126&CQ_PDQ_DOCUMENT_VIEW=1&CQSUBMIT=View&CQRETURN=&CQPAGE=6)

\_\_\_\_\_, “Text: Clinton 11/20 Remarks to Australia Parliament (Cooperation needed to combat threats to Asia's prosperity) (3990),” 20 November 1996. Available at  
[http://64.0.91.34/scripts/cqcg.exe/@pdqtest1.env?CQ\\_SESSION\\_KEY=VIPBFWHGSOAD&CQ\\_QUERY\\_HANDLE=124083&CQ\\_CUR\\_DOCUMENT=2&CQ\\_PDQ\\_DOCUMENT\\_VIEW=1&CQSUBMIT=View&CQRETURN=&CQPAGE=1](http://64.0.91.34/scripts/cqcg.exe/@pdqtest1.env?CQ_SESSION_KEY=VIPBFWHGSOAD&CQ_QUERY_HANDLE=124083&CQ_CUR_DOCUMENT=2&CQ_PDQ_DOCUMENT_VIEW=1&CQSUBMIT=View&CQRETURN=&CQPAGE=1)

\_\_\_\_\_, “Text: Under Secretary Slocombe 5/7 on US Security Goals in Asia (US remains committed to Asia's prosperity, security),” PDQ, 7 May 1998.  
[http://64.0.91.34/scripts/cqcg.exe/@pdqtest1.env?CQ\\_SESSION\\_KEY=VLVXKTINRMDD&CQ\\_QUERY\\_HANDLE=124348&CQ\\_CUR\\_DOCUMENT=3&CQ\\_PDQ\\_DOCUMENT\\_VIEW=1&CQSUBMIT=View&CQRETURN=&CQPAGE=1](http://64.0.91.34/scripts/cqcg.exe/@pdqtest1.env?CQ_SESSION_KEY=VLVXKTINRMDD&CQ_QUERY_HANDLE=124348&CQ_CUR_DOCUMENT=3&CQ_PDQ_DOCUMENT_VIEW=1&CQSUBMIT=View&CQRETURN=&CQPAGE=1)

\_\_\_\_\_, “Transcript: President Clinton on US-China Trade Relations (‘America has a profound stake in what happens in China’) (4670),” PDQ, 8 March 2000. Available at  
[http://64.0.91.34/scripts/cqcg.exe/@pdqtest1.env?CQ\\_SESSION\\_KEY=TGUGNUILRLCD&CQ\\_QUERY\\_HANDLE=124536&CQ\\_CUR\\_DOCUMENT=4&CQ\\_PDQ\\_DOCUMENT\\_VIEW=1&CQSUBMIT=View&CQRETURN=&CQPAGE=1](http://64.0.91.34/scripts/cqcg.exe/@pdqtest1.env?CQ_SESSION_KEY=TGUGNUILRLCD&CQ_QUERY_HANDLE=124536&CQ_CUR_DOCUMENT=4&CQ_PDQ_DOCUMENT_VIEW=1&CQSUBMIT=View&CQRETURN=&CQPAGE=1)

US Department of Defence

The United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region, 27 February 1995.

## 二、專書

中國國民黨，大陸工作會，《大陸情勢週報》，1250期，台北：1996年12月4日；1290期，1998年7月1日。

李文志，《後冷戰時代美國的亞太戰略》，台北，憬藝，1997年。

李西潭、陳志瑋譯，George Sørensen 著，《最新民主與民主化》，台北：韋伯，2003年。

阮銘、張怡菁，《歷史的錯誤：台美中關係探源》，台北：玉山社，2006年。

林毅夫、蔡昉、李周，《中國經濟改革與發展》，台北：聯經，2000年。

林添貴譯，James Mann著，《轉向：從尼克森到柯林頓美中關係揭密》，台北：先覺，1999年。

林碧韶，《國際政治與外交政策》，台北：五南，1999年。

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：商務，2001年。

高長，《大陸經改與兩岸經貿關係》，修訂三版，台北：五南，2005年。

張亞中、孫國祥，《美國的中國政策：圍堵、交往、戰略夥伴》，台北：生智文化，2000年。

張自學譯，Hans. J. Morgenthau著，《國際政治學》(Politics Among Nations)，台北：幼獅，1990年。

張明貴譯，恩格爾(Alan S. Engel)等著，《意識形態與現代政治》，三版，台北：桂冠，1986年。

- 劉豐名，《現代國際法綱要》，北京：群眾，1982年。
- 陳荔彤，《臺灣主體論》，台北：元照，2002年。
- 鄒景雯，《李登輝執政告白實錄》，台北：印刻出版，2001年。
- 關中，《意識形態和美國外交政策》，台北：商務印書館，2005年。
- 羅慎平譯，Andrew Vincent著，《當代意識型態》，台北：五南，1999年。
- 蘇格，《美國對華政策與臺灣問題》，北京：世界知識，1999年。
- Clough, Ralph N. *Reaching Across the Taiwan Strait: People-to-People Diplomacy*. Boulder, Colorado: Westview Press, Inc. 1993.
- Copper, John F. *Taiwan: Nation-state or Province?* 2nd edition. Boulder, Colorado: Westview Press Inc., 1996
- Christopher, Warren. *In the Stream of History*. Stanford: Stanford University Press, 1998.
- Fukuyama, Francis. *The End of History and the Last Man*. New York: The Penguin Group, 1992.
- Hook, Steven W. and Spanier, John. *American Foreign Policy Since World War II*. 15th edition. Washington D. C.: Congressional Quarterly Press, 2000.
- Huntington, P. Samuel, *American Politics: The Promise of Disharmony*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1981.
- \_\_\_\_\_, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, University of Oklahoma Press, 1992.
- Kan, Shirley A. *Taiwan: Major US Arms Sales Since 1990*, Congressional Research Service (CRS), Library of Congress, the US, 2 December 2002. Available at <http://www.fas.org/man/crs/RL30957.pdf>.
- Kegley, Charles W. Jr. and Wittkopf, Eugene R. *American Foreign Policy*. 5th edition. New York: St. Martin's Press, Inc., 1996.
- Kissinger, Henry A. *Years of Upheaval*. London: George Weidenfeld & Nicolson Ltd, 1982.
- Lakoff, George. *Thinking Points: Communicating Our American Values and Vision*. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2006.
- Lee, Bernice. *The Security Implications of the New Taiwan*. New York: Oxford University Press Inc., 1999.
- Lipset, Seymour M., *Continental Divide: The Values and Institutions of the United States and Canada*. New York: Routledge, Chapman and Hall, Inc., 1990.
- \_\_\_\_\_, *American Exceptionalism: A Double-Edged Sword*. New York: W.W. Norton & Company, 1997.
- Mann, James. *About Face: A History of America's Curious Relationship with China, from Nixon to Clinton*. New York: Alfred A. Knopf, Inc., 1998.
- Morgenthau, Hans. J. and Thompson, Kenneth W. *Politics Among Nations*, New York: Knopf, 1985.
- Nathan, Andrew J. and Ross, Robert S. *The Great Wall and the Empty Fortress: China's Search for Security*. New York: W.W. Norton & Company, Inc., 1997.
- Russett, Bruce. *Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War World*. Princeton: Princeton University Press, 1993.
- Snyder, Jack. *From Voting to Violence*. New York and London: W.W. Norton and Company, Inc., 2000.

### 三、單篇論文

- 李文志，〈美國的亞太戰略：地緣政治經濟學的觀點〉，許介麟、蕭全政、李文志著，《亞太經濟合作與美國的亞太戰略》，台北：業強，1994年。
- 周煦，〈台灣關係法的回顧與檢討〉，《理論與政策》，12卷，4期，台北，1998年。
- 林正義，〈特殊國與國關係之後美國對臺海兩岸的政策〉，《政治科學論叢》，專刊，台北：台大政治系，1999年。

- 林蔚(Arthur Waldron), 〈美國的外交以及兩岸緊張的源頭〉, 譚慎格(John J. Tkacik, Jr.)編, 《重估「一個中國」政策: 美國學界、政界對一中政策的挑戰》, 譯自John J. Tkacik, Jr. ed., "Rethinking One China," 台北: 群策會, 2005年。
- 黃昭元, 〈兩國論的憲法分析: 憲法解釋的挑戰與突破〉, 黃昭元編, 《兩國論與臺灣國際定位》, 台北: 學林, 2000年。
- 陳隆志, 〈臺灣的國際法地位〉, 《新世紀論壇》, 7卷, 台北: 新世紀文教基金會, 1999年9月。
- 陳欣之, 〈國際關係理論: 對現實主義的質疑〉, 張亞中主編, 《國際關係總論》, 台北: 揚智, 2003年。
- Chiu, Hungdah. "The Taiwan Relations Act and Sino-American Relations." In Jaw-Ling Joanne Chang, ed., ROC-USA Relations, 1979-1989. Taipei: Institute of American Culture, Academia Sinica, 1991.
- Clough, Ralph N. "US Policy toward the PRC and Taiwan." In Maysing H. Yang, ed., Taiwan's Expanding Role in the International Arena. New York: M. E. Sharpe, Inc., 1997.
- Cohen, William. The United States Security for the East Asia-Pacific Region. Washington, D. C.: Department of Defense, 1998.
- Doyle, Michael W. "Liberalism and World Politics." Washington D. C.: American Political Science Review, vol. 80, no. 4 (December 1986).
- Feldman, Harvey. "A Primer on US Policy towards the 'One-China' Issue: Questions and Answers." Washington D. C.: Heritage Foundation, Background, no. 1429, 12 April 2001. Available at <http://www.heritage.org/Research/AsiaandthePacific/BG1429.cfm>
- Hickey, Dennis Van Vranken. "The Election of Chen Shui-bian and Its Impacts on US policy towards Taiwan." Paper delivered at the 42nd Annual Meeting of the American Association for Chinese Studies, University of San Francisco, 27-29 October 2000. In Taiwan Security Research at <http://www.taiwansecurity.org/IS/Hickey-1000.htm>
- Huntington, Samuel P. "American Ideals versus American Institutions." In G. John Ikenberry, ed., American Foreign Policy. 3rd edition. New York: Addison-Wesley Longman, Inc., 1999.
- Kissinger, Henry. "Reflections on Containment." New York: Foreign Affairs, vol. 73, no. 3 (May/June, 1994).
- Layne, Christopher. "Kant or Cant: The Myth of Democratic Peace," International Security, vol. 19, no. 2 (Fall 1994).
- Mansfield, Edward & Snyder, Jack. "Democratisation and the Danger of War," International Security, vol. 20, no. 1 (Summer 1995).
- Maoz, Ze'ev and Abdolali, Nasrin. "Regime Types and International Conflict, 1816-1976." Yale University, Journal of Conflict Resolution, vol. 33, no.1 (February 1989).
- Nathan, Andrew J. "What's Wrong with American Taiwan Policy." Washington D. C.: Washington Quarterly, vol. 23, no.2, Spring 2000.
- Nye, Joseph S. "Soft Power," Foreign Policy, no. 80, 1990.
- Pomfret, John. "In Fact and in Tone, US Expresses New Fondness for Taiwan," Washington Post, 30 April 2002.
- Rummel, R. J. "Libertarianism and International Violence." Washington D. C.: Journal of Conflict Resolution, vol. 27 (February 1983).
- Talbot, Strobe. "Democracy and the National Interest," in G. John Ikenberry, ed., American Foreign Policy: Theoretical Essays. 3rd edition. New York: Addison-Wesley Longman, Inc. 1999.
- Tsao, Nadia. "Strikes a Balance with Taiwan Arms Sales," Taipei Times, 7 November 2000.

# **An Ideological Analysis of the Clinton Administration's Policy toward the Taiwan Strait**

Chin-sheng Lin

Assistant Professor, Center for General Education, Meiho University

Email: X00002117@meiho.edu.tw

## **Abstract**

Democracy and economic interest are two primary values of American ideology. Each respectively represents the principal goal of Hamiltonism and Wilsonism, two of the four major ideological factions in America's foreign policy. In the early 1990s when the Cold War just ended, most Americans believed that all of liberalism's ideological rivals had already failed, and that it was the best time for the US to promote democracy around the world. Meanwhile, the US had suffered a serious economic depression and it needed to expand the territory of liberal market in the international community. Under such circumstances, Hamiltonism and Wilsonism began to predominate in America's foreign policy-making. In line with this tendency, President Clinton's foreign policy thus aimed to promote democracy and to pursue economic interest. As economy was the critical factor that caused Clinton's victory in the 1992 presidential election, it became the top priority of his foreign policy.

In the meanwhile, China had already demonstrated its surprising economic strength and inviting prospect in economy, the Clinton administration's foreign policy towards East Asia thus gave priority to engaging China. In contrast with China, Taiwan's economic strength was getting weaker, the Clinton administration, therefore, adopted a pro-China policy toward the Taiwan Strait and it began to deny Taiwan's statehood.

Nevertheless, democracy has always been America's super value since it was founded. Even the pro-China Clinton administration could not merely sit by and watch Communist China to invade democratic Taiwan. In order to protect America's national interest, once Taiwan's security or democracy was threatened by China, the Clinton administration, under the 1979 Taiwan Relations Act, was obliged to intervene. Accordingly, it is expected that consolidating and deepening democracy would be the best weapon for Taiwan to protect its security in the foreseeable future.

Key words: the Clinton administration, democracy, economy, policy toward the Taiwan Strait, ideological analysis