

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 九一一事件後美國對中共政策的調整

U.S. China Policy after September 11

doi:10.30390/ISC.200305_42(3).0004

問題與研究, 42(3), 2003

Issues & Studies, 42(3), 2003

作者/Author：許志嘉(Chih-Chia Hsu)

頁數/Page：79-102

出版日期/Publication Date：2003/05

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200305_42\(3\).0004](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200305_42(3).0004)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼 (Digital Object Identifier, DOI) 的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



九一一事件後美國對 中共政策的調整*

許志嘉

(銘傳大學大傳系助理教授)

摘 要

九一一事件後，美國政府改變全球戰略佈局，反恐戰爭成為美國全球戰略最優先的議題，為了因應全球戰略的改變，美國也調整了中國政策內容。布希政府初期將中共定位為「戰略競爭者」，中美軍機擦撞事件後，布希政府將中美關係方向調整為「建設性合作關係」，但一直未具體落實，直到九一一後，美國調整對中共政策，與中共加速落實建設性合作關係，並積極尋求中共合作反恐，中共也表達善意，從政策宣示到實際行動，支持美國的反恐戰爭。

九一一事件提供美國加速改善與中共關係的契機，雙方進行多次高層交流，布希總統兩度造訪大陸，中美並恢復軍事交流，雙方互動密切。雖然雙方在合作反恐基礎上改善關係，但中美關係仍存有根本的差異，在人權問題、武器擴散、台灣問題、飛彈防禦系統等議題上，美國並未因為尋求中共支持反恐而有所退讓。

與此同時，美國因為攻擊阿富汗而將影響力深入中亞，在軍事戰略上進一步擴及影響力到中共的西方邊境。反應在兩岸關係上，布希總統雖重申堅持一個中國政策，但仍多次發言強調支持台灣，顯示美國並不因為爭取中共反恐而在台灣問題上做出犧牲台灣的政策讓步。

總體而言，九一一事件促使美國調整全球戰略，短期內有效改善中美關係，但長期而言中共與美國的關係仍有歧見，在兩岸關係上，美國將更積極維護台海和平，避免爆發區域衝突，影響美國的全球戰略部署。

關鍵詞：九一一、中美關係、中國政策、反恐

* * *

* 作者特別感謝國科會經費補助，及兩位匿名審查人的寶貴意見。



壹、前言

蘇聯解體與東歐共黨國家民主化之後，美國儼然成爲一九九〇年代後冷戰（post cold war）時期的唯一超強。①美國經濟總產值佔全球四分之一，國防支出排名世界第一，比排名第二至八位的國家所有國防經費支出總和還多，地緣上有太平洋及大西洋兩大洋的天然屏障，過去十多年來，美國人對於不須支付過多代價，就能夠達成外交目標深具信心。②與此同時，美國一直認爲，後冷戰時期國際安全的主要衝突是種族和波士尼亞（Bosnia）、索馬利亞（Somalia）、科索沃（Kosovo）等地區的內部衝突，而未將反恐主義當作主要的外交政策利益。③

然而，九一一恐怖攻擊事件，對美國這種政策思維模式形成了極大的挑戰。

二〇〇一年九月十一日，賓拉登（Osama bin Laden）領導的蓋達組織（al-Qaeda）發動挾持民航飛機，自殺式攻擊美國紐約雙子星大廈及國防部，造成雙子星大廈倒塌，引起舉世震驚。

後冷戰時期唯一超強美國本土的這次恐怖攻擊事件，可說是美國建國以來，本土受到外來大規模攻擊的首例，而且，利用民航客機撞擊指標性建築物，也是首次出現的恐怖攻擊行動。

九一一恐怖攻擊事件，改變了美國政府的施政方針。小布希（George W. Bush）政府初期施政重點是在內政，外交政策的重心則是置於持續推動北約（NATO）東擴、巴爾幹半島駐軍、重申對俄羅斯及中共的外交政策、進一步推動經濟全球化等議題，九一一事件以後，反恐戰爭成爲小布希政府最重要的議題。④

對美國而言，後冷戰初期維繫的和平環境受到挑戰，反恐戰爭成爲美國優先戰略目標，美國政府必須採取各種步驟，動員各種人力資源、財政資源、道德資源和政治資源，以增強預防另一波恐怖攻擊、嚇阻恐怖攻擊，並進行報復的能力。⑤在反恐戰爭部署的動員過程中，爭取國際社會的支持，是其中很重要的一項，因此，九一一事

註① 後冷戰時期國際體系看法仍有不同見解，部分認爲已成爲美國爲首的單極體系（以美國樂觀學者爲代表），部分認爲處於邁向多極的過渡性質（以中共官方與大陸學者爲代表），但多數都認爲美國是後冷戰時期的唯一超強。參閱：William C. Wohlforth, "The Stability of a Unipolar World," *International Security*, Vol. 24, No.1(Summer 1999), pp. 5~41; David Wilkinson, "Unipolarity without Hegemony," *International Studies Review*, Vol. 1, Issue 2 (Summer 1999), pp. 141~172; 張蘊嶺主編，21世紀：世界格局與大國關係（北京：社會科學文獻出版社，2001年），前言。

註② Stephen M. Walt, "Beyond bin Laden: Reshaping U.S. Foreign Policy," *International Security*, Vol. 26, No. 3 (Winter 2001/02), p. 58.

註③ Ashton B. Carter, "The Architecture of Government in the Face of Terrorism," *International Security*, Vol. 26, No. 3 (Winter 2001/02), p. 5.

註④ Stephen M. Walt, "Beyond bin Laden: Reshaping U.S. Foreign Policy," p. 56.

註⑤ Philip B. Heymann, "Dealing with Terrorism: An Overview," *International Security*, Vol. 26, No. 3 (Winter 2001/2002), p. 24.



件所帶來的衝擊，不只改變美國外交政策的優先順序，同時，也迫使美國重新思考外交戰略，以因應反恐戰爭這項新的最高戰略目標。

反應在外交政策上，爲了打贏這場反恐戰爭，美國最重要的工作是必須儘可能爭取盟邦，不論這些盟邦是積極行動支持或是在背後默默支持，美國需要建立全世界各國盟友，共同對付恐怖組織。^⑥全球戰略的調整，影響美國亞太政策的調整，同時也使美國對中共的政策造成影響。

二〇〇一年四月中美軍機擦撞事件使雙方關係陷入低潮，在九一一事件的衝擊下，美國因應全球戰略的調整，對中共政策進行何種相對性的調整，值得吾人深入觀察，而這樣的調整，對中美關係及兩岸關係又將造成何種影響，也是研究亞太安全與發展的重要課題，本文希望透過官方文件的分析，以及實際的外交作爲，探討九一一事件後美國對中共政策的走向，及其對中美關係的影響。

貳、九一一事件前布希政府對中共的政策

柯林頓（Bill Clinton）政府時期，美國對中共採行「戰略夥伴」與「全面交往」的政策，中共與美國建立「建設性戰略夥伴關係」，美國政府希望透過全面交往，協助中共融入國際社會，促進中共的經濟改革，進一步使中共扮演國際社會建設性角色，最終促使中共成爲民主國家。^⑦柯林頓政府更明確提出中國政策的三大支柱：堅持一個中國，堅持對話，不應該使用武力，^⑧作爲美國中國政策的基本架構。

美國的中國政策，向來具有戰略性模糊，柯林頓的中國政策在一定程度上是向中共傾斜，但在強調與中共建立建設性戰略夥伴關係，並推動擴大交往政策的同時，美國仍然堅持和平對話解決兩岸問題。^⑨也就是說，在追求美國國家利益的前提下，柯林頓政府將中共定位爲「戰略夥伴關係」，期盼和平演變中共的同時，也保持台海兩岸的和平。

然而，柯林頓政策的這種中美關係定位與擴大交往政策，在美國總統大選期間，受到共和黨的強烈批評，小布希總統在競選期間，明白反對柯林頓政府的戰略夥伴關係定位，一九九九年十一月，小布希在競選期間於加州雷根圖書館發表演說時強調，中共不是戰略夥伴（strategic partnership），而是戰略競爭者（strategic competitor）。^⑩

註⑥ Barry R. Posen, "The Struggle against Terrorism: Grand Strategy, Strategy, and Tactics," *International Security*, Vol. 26, No. 3 (Winter 2001/02), p. 51.

註⑦ David Bachman, "The United States and China: Rhetoric and Reality," *Current History* Vol. 100, No. 647 (September 2001), pp. 257~258.

註⑧ "President Clinton on the 'Three Pillars' of Policy Toward Taiwan," cited from Shirley A. Kan, *China/Taiwan: Evolution of the "One China" Policy-Key Statements from Washington, Beijing, and Taipei* (CRS Report for Congress, March 12, 2001), p. 42.

註⑨ 許志嘉，「美國的一個中國政策發展」，台灣主權論述論文集編輯小組編，*台灣主權論述論文集*（台北：國史館，民國90年），頁869。

註⑩ 聯合報，民國90年7月31日，版13。



小布希總統競選期間的這項說法，被視為是對中共政策的重大改變之一，當選總統後，小布希總統對中共政策是否進行重大調整，成為各界關注的焦點。

一、小布希總統對中共的政策

小布希總統競選期間的「戰略競爭者」概念，在就職後雖未被美國政府公開闡述，但小布希政府對於柯林頓政府時期的「戰略夥伴」關係，確實進行了調整。小布希對中共政策的調整，可以從具體的政策方針和人事案看出。首先，布希政府宣布，要強化與美國在亞太地區傳統盟邦的關係，尤其是與日本的關係；其次，布希總統和國防部長倫斯斐（Donald Rumsfeld）基本上都相當支持國家飛彈防禦系統（NMD, National Missile Defense）和戰區飛彈防禦系統（TMD, Theater Missile Defense）；第三，新的政府內閣人事中，剛開始時並未任命中國專家出任重要的外交職務。^①

也就是說，小布希政府基本上並不認為中共是「戰略夥伴」，「戰略競爭者」的概念，已成為新政府初期對中美關係定位的新觀點。^②布希總統提名鮑爾（Colin Powell）出任國務卿時，鮑爾在隨後的演講中便明白表示，美國不把中共當作潛在敵人，但也不視為戰略夥伴。^③這樣的基本政策論述，符合所謂戰略競爭關係的論點。

與柯林頓政府相較，布希總統對中共的政策顯然做了基本的戰略調整，不過，這樣的調整並非將中共視為敵人。^④對布希政府而言，中共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」，中共非敵，但也不是盟友，基本上，中共是一個崛起中的戰略競爭對手。

事實上，蘇聯崩解後，美國國內就針對中共是否取代前蘇聯成為美國的競爭對手，還是只是區域的霸權問題進行許多論辯，有些學者認為，中共日益增強的實力，將對美國造成威脅；^⑤有些學者則認為，中共國力確實在提升中，但就戰略角度而言，中共的軍力仍與美國有所差距，中共對美國利益的主要威脅是在東亞安全，尤其是台灣

註① David Bachman, "The United States and China: Rhetoric and Reality," p. 259.

註② Lanxin Xiang, "Washington's Misguided China Policy," *Survival*, Vol. 43, No. 3 (Autumn 2001), p. 19.

註③ 中國時報，民國91年2月21日，版11。

註④ 美國國務卿鮑爾就任之初，在參議院公聽會就明白表示，中共不必然成為敵人，在中共前駐美大使李肇星卸任回中國大陸時，鮑爾也向他重申這項說法。"Powell Tells Beijing Envoy China is not Inevitable Foe," <<http://usinfo.state.gov/regional/ea/uschina/pwll-li.htm>>

註⑤ 主張中共將對美國全球戰略安全造成威脅，是美國戰略對手，未來雙方將可能發生衝突的最典型論述可參閱：Richard Bernstein & Ross Munro, "Coming Conflict with America," *Foreign Affairs*, Vol. 76, No. 2 (March/April 1997), pp. 18~31; Richard Bernstein & Ross Munro, *The Coming Conflict with China* (New York: Alfred A. Knopf, 1997); 其他有關中共的崛起及可能成為美國競爭者的論述，可參閱：Peter T. R. Brookes, "Strategic Realism: The Future of U.S.-Sino Security Relations," *Strategic Review* Vol. 27, No. 3 (Summer 1999), pp. 53~56; Denny Roy, "Hegemony on the Horizon? China's Threat to East Asian Security," *International Security*, Vol. 19, No. 1 (Summer 1994), pp. 149~168.



問題。^⑩

不論是何種論述，基本上，多數美國學者、專家都認為，中共已經在崛起中，「中國威脅論」的看法已在美國引起關注，至於如何因應中共這種崛起態勢，也就出現了所謂「圍堵」（containment）與「交往」（engagement）兩種中國政策觀點。

柯林頓政府採用了交往為主的對中共政策，雖然柯林頓政府也承認與中共之間有很多的差異，但與中共建立「建設性戰略夥伴關係」，試圖透過積極交往政策改變中共，讓中共融入國際體系，避免中共採取對抗政策。

小布希總統雖然未完全採用「圍堵」觀點，但對於與中共積極交往顯然不如柯林頓政府後期那樣熱衷。因此，布希政府基本上雖維持了「一個中國」的基本政策宣示，但同時也強調與日本的戰略合作，更重要的，在台灣問題方面，布希總統明白表示，台灣若遭到挑釁，美國會協助台灣自衛。^⑪從政策宣示來看，布希政府基本上將中共視為戰略競爭對手，但在其他經濟等層面的政策上，小布希政府仍然維持過去的政策，並未提出更具體及重大的改變。

對中共而言，布希政府的「戰略競爭者」提法，雖未將中共定位為敵人，但與柯林頓政府相較，中共認為，美國對中共的定位是往「敵」而非「友」的方向偏移，對中共的態度也顯得較為強硬。^⑫

在布希政府對中共定位的政策調整下，中共與美國以「建設性戰略夥伴關係」為定位的關係互動，受到了挑戰，雙方關係在布希政府初期似已不如以往密切。

二、中美軍機擦撞事件的衝擊

在布希政府強調中共潛在戰略威脅角色之際，二〇〇一年四月一日，中共殲八戰機與美國 EP-3 偵察機發生意外擦撞事件，中美兩國關係進入另一個階段。

中美軍機擦撞事件，使得美國與中共關係陷入低潮，中共損失一架飛機及一名飛行員，美國偵察機則迫降海南。針對這個突發意外事件，中共官方強調，美軍侵入領空，在中共戰機升空攔截時，偵察機突然轉向撞及中共戰機，導致戰機墜毀，^⑬中共要求，美國應承擔全部責任，做出道歉。^⑭

註⑩ 認為中共與美國實力仍有相當差距的論述可參閱：Robert S. Ross & Andrew J. Nathan, *The Great Wall and the Empty Fortress: China's Search for Security* (New York: W. W. Norton, 1997); Bates Gill & Michael O'Hanlon, "China's Hollow Military," *National Interest*, Issue 56 (Summer 1999), pp. 55~62; Thomas J. Christensen, "Posing Problems without Catching Up: China's Rise and Challenges for U.S. Security Policy," *International Security*, Vol. 25, No. 4 (Spring 2001), pp. 5~40.

註⑪ 中國時報，民國 91 年 2 月 23 日，版 1。

註⑫ 「撞機事件前後的中美關係」，環球時報（北京），2001 年 4 月 13 日，<<http://www.china.org.cn/chinese/meizhuangji/2954.ht>>; 金燦榮，「中美關係：問題與希望」，中國外交，2002 年第 1 期（2002 年 1 月），頁 34。

註⑬ 人民網，2001 年 4 月 1 日，<<http://www.peopledaily.com.cn/GB/shizheng/252/4874/4926/20010401/430634.html>>。

註⑭ 「唐家璇就美偵察機撞毀中國軍用飛機召見美駐華大使」，人民網，2001 年 4 月 4 日，<<http://www.peopledaily.com.cn/GB/shizheng/252/4874/4926/20010405/433491.html>>。



美國方面則認為，美機只是進行例行性偵察任務，並未侵入領空，布希總統要求中共立刻歸還機組成員和偵察機。^①

經過十餘天的外交協商，事件解決，美方表達措詞平和的「深刻遺憾」(deep regret)，中共則解讀為「道歉」，並歸還人機，使此次事件落幕。

軍機擦撞事件使雙方關係進入低潮，除了協商期間，雙方強硬的對話，彼此內部的對抗情緒不斷升高，中共內部反美情緒高漲，美國國會和輿論更直指中共留置機組人員，形同扣留人質，隨後倫斯斐還宣布中斷雙方軍事交流。危機結束後，布希總統隨即發表中共如果武力犯台，將保衛台灣的言論，並同意出售台灣大量武器，此外，布希總統還與西藏精神領袖達賴喇嘛進行正式會晤，美國政府更允許陳水扁總統過境美國，與紐約市長會面。^②

美國政府的種種舉措，反映出美國對軍機擦撞事件的不滿，美國政府搬出中共最在意的台灣問題，還中止雙方軍事交流，雙方關係不斷惡化，布希政府似乎一步步在實踐所謂「戰略競爭者」的中美關係定位，雙方呈現出一種近似「冷戰」的關係。

軍機擦撞事件凸顯中共與美國之間仍存在互不信任，雙方關係基礎的脆弱性。^③事件將雙方潛在的戰略緊張關係表面化，破壞了雙方長期建立的較「友善」關係，但同時也顯示，雙方必須小心應付區域的突發事件，對美國而言，美國也需要與中共展開一定程度的互動，以解決雙方之間可能出現的問題。

在中美雙方克制下，軍機擦撞事件衝突並未進一步擴大，但大陸內部人民引發的反美情緒，已清楚地反映出中美之間深層的战略衝突性，雙方如果欠缺有效的溝通與互動，很可能引發進一步衝突與危機。

軍機擦撞事件造成中美雙方危機，也確實讓中美關係跌入谷底，但也同時提供了雙方關係的轉機。到了四月底、五月初，雙方政府開始採取較和緩的態度，展示緩和雙方關係的善意。

隨後，布希政府向美國國會建議給予中共永久正常貿易關係；美國與中共完成加入世界貿易組織(WTO)最後的談判；對北京申辦奧運一事，美國政府保持中立，未依國會建議杯葛北京；中美也針對軍機擦撞事件完成最後的協商。美國一連串的「善意」舉動，化解了軍機擦撞事件帶來的衝擊，中美關係改善出現了轉機。

二〇〇一年六月，美國白宮國家安全顧問賴斯(Condoleezza Rice)在簡報時表示，美國不願在亞太區域內自尋威脅，因此努力和中國大陸建立「建設性的關係」，

註① “Bush Calls for Prompt Release of U.S. Crew, Return of Plane,” <<http://usinfo.state.gov/regional/ea/uschina/bshplane.htm>>.

註② David Bachman, “The United States and China: Rhetoric and Reality,” p. 261; 張謙，「從布希訪華看中美關係的過去與未來」，北京青年報(北京)，2002年2月21日，<<http://www.china.org.cn/chinese/HIAW/109943.htm>>。

註③ 倪世雄，「從世界格局看中美關係」，中國外交，2002年第1期(2002年1月)，頁29。



此明顯有益於亞太區域和平及安全。^{②④}針對美國一連串的善意舉動，賴斯公開強調，爲了不自尋威脅，美國已開始尋求與中共建立建設性關係，建設性關係的提法，正逐步開始成爲美國建構與中共關係定位的新架構。

同年七月，美國國務卿鮑爾訪問北京時公開表示，在中美關係定位上，他不再使用戰略競爭者形容中共，訪問北京期間，他更多次公開以「朋友」稱呼中共。^{②⑤}鮑爾更進一步指出，布希總統希望與中共建立「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共的對話與合作。^{②⑥}

從競選期間的「戰略競爭者」，到中美軍機擦撞事件後的「建設性合作關係」，布希總統對中共的定位出現了明顯的轉變，「建設性合作關係」雖然不如「建設性戰略夥伴關係」那樣具有戰略合作意義，但已比戰略競爭者概念釋出較多的善意。

「建設性合作關係」的提出，使中美之間，因爲軍機擦撞事件引發緊張，陷入低潮的關係出現轉機，美國政府這種具有善意的中美關係新架構的提出，使雙方互動出現了改善的契機。

雖然美國開始調整中美關係定位，但美國國內對於中共的崛起及可能形成的威脅仍有疑慮，美國政府雖已公開表示，中共不必然成爲美國的敵人，但仍然視中共可能對美國形成威脅。美國副國防部長伍佛維茨（Paul Wolfowitz）接受華盛頓時報訪問時便公開表示，中共「幾乎肯定」在本世紀成爲世界超級強權，且可能成爲美國的威脅。^{②⑦}伍佛維茨被認爲是美國官方「鷹派」，這樣的看法，代表美國國內對於中共潛在威脅的重要觀點。

基本上，中美軍機擦撞事件發生後，美國對中共的戰略定位有所調整，但對於中共可能的潛在威脅，仍充滿疑慮。因此，建設性合作關係的推動，原則上是要加強雙方非戰略議題的互動，並避免可能產生的衝突與危機，大陸學者徐博東便稱美國對中美關係定位是政經分離，基本上在政治上仍是「戰略競爭對手」，在經濟上才是所謂「建設性合作關係」。^{②⑧}

總體而言，美國的中國政策雖已調整，但由於雙方先前衝突帶來的不穩定關係仍未完全消解，要進一步落實改善雙邊關係，還待雙方的努力，使得中共對於所謂建立「建設性合作關係」還有疑慮。一直到九一一恐怖攻擊事件發生，美國改變了整體全球戰略佈局的優先性，改善中美關係的實質進程才進一步加快。

註②④ 聯合報，民國90年6月8日，版13。

註②⑤ 「美國不再使用戰略競爭者」，聯合報，民國90年7月31日，版13。

註②⑥ 「鮑威爾：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，<<http://www.peopledaily.com.cn/GB/shizheng/20010728/522639.html>>。

註②⑦ 「伍佛維茨預言：大陸將成超級強權並威脅美國」，民生報，民國90年8月31日，版A2。

註②⑧ 徐博東，「美國對華政策的調整及其對兩岸關係的影響」，中國網，2001年8月10日，<<http://www.china.org.cn/chinese/TCC/haixia/50156.htm>>。



叁、九一一事件後美國對中共政策的調整

一、美國全球戰略佈局的調整

從美國全球戰略來看，後冷戰時期，美國內部對於全球大戰略出現兩種不同的看法，一種是延續二次大戰結束後的「自由多邊主義」(liberal multilateralism)，強調促進以民主國家為主的國際秩序、促進開放市場、多邊機制及複雜的安全關係，是確保美國安全與利益最好的方法；另一種則是「單邊大戰略」(unilateral grand strategy)觀點，強調憑藉優勢，美國可以選擇性參與歐洲與亞洲事務，以軍事力量主導國際政治，在此觀點下，多邊合作、武器控制、集體安全的重要性便大為下降。^②

美國政府的全球戰略便受到兩種不同戰略觀點交互影響，在老布希總統和柯林頓總統任內，「自由多邊主義」主導美國政府的戰略構想，但在小布希政府官員的政策宣示中，兩種觀點都不斷出現，有些官員基本上是主張單邊主義的觀點，小布希政府的全球戰略觀可以見到更多兩種觀點交互影響。^③也就因為布希政府中，主張單邊主義的官員不少，九一一事件之前布希政府的全球戰略，受到單邊大戰略觀點的影響頗大，在布希就任的前半年，許多政策都顯示出單邊主義戰略觀。

九一一事件後，單邊大戰略觀點受到更多的挑戰，布希政府受到要求傾向多邊主義全球戰略觀點壓力。為了達到反恐戰爭的最高戰略目標，事實上，美國必須尋求世界各國對反恐戰爭的支持，美國政府開始尋求參與反恐怖戰爭的全球戰略夥伴。布希總統在二〇〇二年的國家安全戰略報告中便明白表示，美國將採取聯盟方式執行其戰略，作為有效的聯盟領導，美國需要明確的戰略優先目標、顧慮其他國家的利益，並用謙卑的態度持續與夥伴國家協商。^④為了建構全球反恐怖主義聯盟，美國政府採取自由多邊主義觀點，尋求國際社會的合作。

九一一事件改變了美國全球戰略優先性，美國的戰略目標從過去以國家為主要對象，轉變為恐怖組織。對美國而言，過去的战略威脅主要來自欲征服他國的強權，及龐大的艦隊和武力，但九一一事件之後，美國認知到最大的威脅則來自較弱小的失敗國家，及擁有毀滅性科技的少數人。^⑤九一一事件後，美國最首要的目標是要打擊賓拉登的蓋達組織，以及與蓋達組織有密切關係的阿富汗塔利班(Taliban)政權。

九一一事件後第二天，布希總統便致電多國領袖，促請共同打擊國際恐怖主義。

註② 有關美國大戰略觀點相關看法，可參閱 Barry R. Posen & Andrew L. Ross, "Competing Visions for US Grand Strategy," *International Security*, Vol. 21, No. 3 (Winter 1996~97), pp. 5~53.

註③ G. John Ikenberry, "American Grand Strategy in the Age of Terror," *Survival*, Vol. 43, No. 4 (Winter 2001~02), pp. 25~26.

註④ George W. Bush, "The National Security Strategy of the United States of America," September 2002, p. 25, <<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>>.

註⑤ Ibid, p. 1.



美國政府開始組建一個廣泛的國際結盟，共同對抗激進的恐怖主義組織，以及所有支持恐怖主義的政府，並開始尋求促進與俄羅斯的關係，試圖解決以色列與阿拉伯世界的衝突，調停南亞（印度與巴基斯坦）的紛爭。^③美國透過種種管道，加強與世界各國的關係，爭取他們支持反恐戰爭。

美國一方面爭取原來盟邦的支持，包括北約和西方盟邦，並加強改善與其他大國關係，包括俄羅斯與中共，同時也與阿富汗周邊國家及阿拉伯國家加強關係。在阿富汗周邊國家關係上，爲了孤立塔利班政權，美國積極拉攏與塔利班政權有邦交的阿富汗鄰邦巴基斯坦，取消對巴基斯坦的經濟制裁，還提供 5,000 萬美金的經濟援助。^④

爲了進一步爭取阿拉伯回教國家的支持，美國政府也加強對以色列施壓，力促以色列與巴勒斯坦恢復談判，小布希總統甚至公開表示，支持巴勒斯坦建國是美國的一項目標。^⑤

總體來看，在追求反恐的戰略目標下，美國積極爭取盟邦及大國的支持，緩和和其他地區的衝突，全力爭取阿富汗周邊國家及回教世界的支持，圍堵阿富汗塔利班政權和蓋達組織，建構全球的反恐聯盟。

二、中美關係定位調整的落實

在美國全球戰略與外交政策的調整，建構全球反恐聯盟的大戰略下，中共成爲美國積極爭取的重要目標之一。中共是國際社會大國，聯合國安理會常任理事國，且是阿富汗周邊國家，更重要的是，在打擊恐怖主義戰爭中，中共與美國有共同的利益，且可利用此機會重建中美雙方戰略關係的信心。^⑥

許多美國學者紛紛表達意見，認爲美國政府應利用這個機會改善與中共之間的關係，主張美國必須強調兩國在反恐戰爭中的共同利益，與亞洲人口最多，最有潛力成爲最強國家的中共加強合作。^⑦對美國而言，美國總統訪問大陸，一般都會引起內部的反彈，但在反恐優於一切的氛圍下，美國總統利用十月在上海舉行的亞太經合會（APEC）開會期間訪問中國大陸，既可與中共推動美國的全球反恐戰爭佈局架構，且可藉此機會改善與中共的關係，美國國內也不會有反對的聲浪。^⑧

註③ Harvey Sichertman, "The New Protracted Conflict: Finding a Foreign Policy," *Orbis*, Vol. 43, No. 2 (Spring 2002), p. 215.

註④ "Text: Bush Authorized Release of Assistance to Pakistan," *Washington File*, September 28, 2001, <<http://64.0.91.34/scripts/cqcgi.exe/@pdqtest1.env>>.

註⑤ "Bush Confirms U.S. Support for Palestinian State as Part of Settlement," *Washington File*, October 2, 2001, <<http://64.0.91.34/scripts/cqcgi.exe/@pdqtest1.env>>.

註⑥ Nina Hachigian and James Mulvenon, "A Chance to Get Closer to China," *Los Angeles Times*, September 27, 2001, <<http://www.rand.org/hot/opeds/092701LAT.html>>.

註⑦ James E. Goodby & Kenneth Weisbrode, "Bush Should Seize His Change to Recast U.S. Ties With China," *International Herald Tribune*, September 21, 2001, p. 10.

註⑧ David Shambaugh & Robert S. Litwak, "America and China Get a Chance to Improve Their Relations," *International Herald Tribune*, Oct. 18, 2001, p. 8.



在反恐戰略佈局下，美國政府開始更積極表達對中共的善意，主管東亞事務的助理國務卿凱利（James Kelly）在訪問北京時便強調，美國與中共在恐怖主義問題上有「共同的敵人」，合作進行打擊恐怖份子戰爭已成為雙邊關係中最優先的議題。^⑳

在國家戰略利益的需求下，美國以共同打擊恐怖主義為主軸，加強與中共的「建設性合作關係」，而這樣的建設性合作關係內容已超越原本雙方以經貿、人權、禁止武器擴散為主的合作互動，反恐戰爭成為互動主軸。反恐戰爭涉及美國戰略佈局，紐約時報便認為，為了對抗恐怖主義，九一一事件之後布希總統的主要任務之一，就是與中共發展類似「戰略夥伴」關係，並放棄「戰略競爭者」的概念。^㉑

雖然美國積極尋求在反恐議題上與中共合作，同時擴及多個層面的交往，但主要的訴求並非恢復柯林頓政府時期的建設性戰略夥伴關係，基本上還是以先前提出的建設性合作關係為主軸。

國務卿鮑爾在美國國會作證時特別強調，美國熱切希望與中共交往，雙方正建立「坦誠、建設、合作」的關係。^㉒布希總統二〇〇二年二月訪問北京時，也重申與中共建立建設性合作關係。值得注意的是，美國政府雖一再強調建立建設性合作關係，但也未以夥伴關係來期許雙邊關係發展。

有關中美關係的定位，國務卿鮑爾在接受媒體訪問時便公開表示，「我們既不用『競爭者』一詞，也不用『戰略夥伴』一詞，我覺得不能用一句話就涵蓋整個複雜的美中關係。」^㉓也就是說，對美國而言，雖然不再以戰略競爭者一詞來概括中共的定位，但也未恢復到過去的「戰略夥伴」關係定位。

事實上，從美國官方發布的文件來看，美國官方對中共仍有疑慮，美國國防部長達209頁對美國總統及國會的年度報告，以及美國中美安全回顧委員會（U.S. - China Security Review Commission）發表的二〇〇二年年度報告等兩份官方文件，基本結論都顯示「中國威脅」仍然存在。^㉔

美國國防部基本上仍視中共為潛在的軍事競爭者，國防部長倫斯斐對美國總統及國會所做的年度報告中，便以隱喻方式強調美國在亞洲地區將會出現一個軍事競爭對手（military competitor），^㉕暗指中共未來仍會成為美國的競爭對手。美國國防部年度中共軍力報告也強調，中共將美國視為未來長期的挑戰，中共加強軍費支出的主要目標是要用於潛在的台灣海峽衝突，以便台海衝突一旦爆發時，增加美國干預台海衝

註⑳ "America and China 'Face Common Enemy'," *Daily Telegraph* (UK), Oct 11, 2001, <<http://www.telegraph.co.uk/news/main.jhtml?xml=1news/zool/10/11/wisino11.xml>>.

註㉑ 「布希中國政策轉向戰略伙伴」，*中國時報*，民國90年10月1日，版2；「強固反恐聯盟布希『中國政策』轉向戰略夥伴」，*中國時報*，民國90年10月19日，版1。

註㉒ 「鮑爾：美國熱切希望與中共交往」，*中國時報*，民國91年2月7日，版11。

註㉓ 「鮑爾：中共既非戰略夥伴亦非競爭對手」，*中國時報*，民國91年2月19日，版11。

註㉔ John J. Tkacik, Jr., "Strategic Risks for East Asia in Economic Integration with China," (November 12, 2002, <<http://www.heritage.org/Research/AsiaandthePacific/WM171.cfm>>.

註㉕ Donald H. Rumsfeld, "Annual Report to the President and the Congress," <http://www.defenselink.mil/execsec/adr2002/html_files/chap1.htm>.



突的複雜性。^⑥

基本上，中共是美國在國際社會的一個合作對象，但中共作為美國潛在戰略對手的觀念並未消除，只是在九一一事件後，美國的首要戰略目標是恐怖份子，中共是美國建構全球反恐戰爭戰略佈局架構中，美國須積極合作的亞洲強權。

三、美國中國政策的持續與轉變

九一一事件後，反恐成為美國的全球戰略優先議題，美國更決定進行一場長期的反恐戰爭，相對應在中國政策上，美國政府調整中國政策的具體策略內容，以因應整體反恐戰略的需要。與此同時，美國政府仍持續中國政策的基本內容，亦即在建立「建設性合作關係」的同時，仍然持續過去中國政策的三大支柱，具體的政策持續與改變可說明如下。

(一) 建設性合作關係的落實

在反恐的全球大戰略下，美國改變對中共的關係定位，積極走向建立「建設性合作關係」，這種建設性合作關係的中國政策，依照鮑爾的解釋，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。」^⑦在這樣的架構下，美國政府加強推動雙邊的合作與對話交流，一方面促進兩邊在反恐議題的合作，另一方面，透過合作與對話交流，化解彼此的歧見，促進雙邊關係的良性發展。

在推動雙邊合作方面，二〇〇一年九月二十一日中美外長會，雙方便達成多項合作共識，在反恐議題上，雙方進行反恐怖問題專家磋商，並將在聯合國安理會加強磋商與合作。此外，在較不具政治意義的愛滋病防治方面，雙方也同意要加強愛滋病防治的國際合作。^⑧

布希總統二〇〇二年二月訪問北京時，雙方元首舉行高峰會，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、各部門之間的接觸；雙方同意在經貿、能源、科技、環保、愛滋防治、執法等領域，積極開展交流與合作；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。^⑨

對美國政府而言，九一一事件提供了美國落實與中共建立「建設性合作關係」的機會，在與反恐戰爭結合的同時，推動與中共關係的改進。整個「建設性合作關係」的政策內容，則以加強雙邊對話交流，促進除了反恐議題以外的非戰略議題的合作，強化雙邊互動。

註⑥ “Annual Report on the Military Power of the People’s Republic of China,” pp. 55~56, <<http://www.defenselink.mil/news/Jul2002/d20020712china.pdf>>.

註⑦ 中國時報，民國91年2月19日，版11。

註⑧ 人民日報，2001年9月23日，版2。

註⑨ 人民日報，2002年2月22日，版4。



(二) 爭取中共支持全球反恐戰爭

爲了達成反恐戰爭的戰略目標，美國積極爭取國際社會的支持，事件發生第二天，布希總統便會與中共國家主席江澤民通電話，促請中共協助合作打擊國際恐怖主義。

除了元首電話外交之外，布希總統、國務卿鮑爾、國家安全顧問賴斯也於九月二十一日分別於往訪的中共外交部長唐家璇會面，此次會面的主要議題是探討布希總統出席上海舉行的APEC會議，以及反恐戰爭。鮑爾在會面中向唐家璇表示，美國將進行一場全面性戰爭，這場戰爭包含了財政、資訊、情報、執法，以及軍事行動的相關合作。^④雖然，會談中沒有談及詳細的合作細節，但雙方已同意共同合作打擊恐怖組織。

美國積極爭取中共認同美國反恐戰爭的合法性，同時尋求中共在相關恐怖份子情報等議題儘可能提供協助。

(三) 持續一個中國政策及對台灣安全承諾

從中共的觀點來看，台灣問題向來是中美關係的核心議題，^⑤中美關係根本差異的議題中，台灣問題一直是最重要的一項。美國尋求中共作爲反恐戰爭聯盟一員，調整對中共政策，加強與中共互動的同時，是否會在台灣問題上做讓步，引起各方的關注。

布希總統在北京與江澤民會面時公開表示，美國仍維持一個中國政策，遵守美中三個聯合公報，這是美國政府的一貫立場。他強調，美國政府在台灣問題上的立場多年來沒有改變，希望台灣問題以和平方式解決。^⑥在日本與韓國的公開演講中，布希甚至公開重申，台灣若遭到挑釁，美國會協助台灣自衛。^⑦

也就是說，在中國政策上，布希總統雖然實質落實調整與中共的關係定位，但基本上仍然持續原先向台灣傾斜的中國政策。事實上，布希政府在尋求中共協助進行反恐戰爭之際，並未在中美有關人權問題立場、禁止武器擴散、飛彈防禦系統及對台軍售等，雙方長期有爭議的議題上讓步。^⑧

註④ “Remarks by Secretary of State Colin L. Powell and Chinese Minister of Foreign Affairs Tang Jiaxuan after Their Meeting,” *U.S. Department of State Office of the Spokesman For Immediate Release*, Sep. 21, 2001.

註⑤ 中共國家主席江澤民與國家副主席胡錦濤便曾多次提到此一概念。「江澤民：台灣問題是中美最重要問題」，聯合報，民國90年3月25日，版2；「布希總統會見胡錦濤副主席就多個問題交換意見」，新華網，2002年5月2日；蘇格，*美國對華政策與台灣問題*（北京：世界知識出版社，1998年），頁810~812。

註⑥ 人民日報，2002年2月22日，版4。

註⑦ 中國時報，民國91年2月23日，版1。

註⑧ Aaron L. Friedberg, “11 September and the Future of Sino-American Relations,” *Survival*, Vol. 44, No. 1 (Spring 2002), p. 44.



肆、九一一事件對中美關係的影響

從國際政治、地緣政治等角度來看，中共在美國反恐戰爭中扮演重要地位，爭取中共的支持也是美國重要政策。在美國爭取國際社會支持反恐戰爭過程中，國際社會重要國家領袖，如法國總統席哈克（Jacques Chirac）、英國首相布萊爾（Tony Blair）、加拿大總理柯瑞強（Jean Chretien）、日本首相小泉純一郎、德國總理施若德（Gerhard Schroeder）、義大利總理柏路康（Sivlio Berlusconi）等人，都曾先後前往美國訪問，表達支持之意。^④

與美國有盟邦關係的國際社會主要強國都以行動表達支持美國反恐，俄羅斯總理普亭（Vladimir Putin）先與布希總統通電表示支持美國反恐，呼籲國際社會共同努力對付恐怖主義，連絡前蘇聯共和國領導人共同加入反恐聯盟，俄羅斯還透過開放領空進行人道援助、提供情報、提供搜救、支持阿富汗北方聯盟等具體行動，^⑤支持美國反恐。

在國際社會多數支持美國反恐的聲浪中，中共也適時提供了口頭與行動上的支持，未表達反對意見，使得雙方因為誤炸大使館及軍機擦撞事件以來的緊張低潮關係，進一步得到緩解，對雙方關係發揮了重要的影響。

一、中共的反應

對中共而言，九一一事件是改善中美關係的最好契機，此外，中共內部也面臨回教分離主義份子的暴力行動，支持美國反恐戰爭，也有助於中共打擊回教分離主義份子的暴力行動。^⑥因此，中共對美國的反恐戰爭，基本上和多數國家一樣，表達支持之意。

（一）政策宣示支持反恐

江澤民在九一一事件當天晚上便致電布希表達慰問之意，九月十二日更直接與布希通電話，表示譴責恐怖行動，並願提供救援協助之外，還強調「願意與美方和國際社會加強對話，開展合作，共同打擊一切恐怖主義暴力活動。希望兩國外長和兩國常駐聯合國代表團加強磋商與合作。」^⑦

九月二十一日，中共外交部長唐家璇會見布希總統與國務卿鮑爾，表示中共的關切，雙方並達成在反恐怖主義領域開展磋商和合作的共識。

註④ 參閱林正義，「美國因應 911 事件的危機處理」，*戰略與國際研究季刊*，第 4 卷第 1 期（2002 年 1 月），頁 112。

註⑤ 「9.11 後我們的處境：變與未變」，*世界知識*，2002 年第 1 期（2002 年 1 月），頁 37。

註⑥ Erik Eckholm, "Fearing Terror at Home, China has Practical Reason to Aid U.S.," *International Herald Tribune*, Oct. 1, 2001, p. 11.

註⑦ 中新社，2001 年 9 月 13 日，〈<http://www.chinanews.com.cn/2001-09-13/26/121787.html>〉。



十月在上海舉行的亞太經合會非正式領袖會議上，江澤民與布希會面時便表示，反對一切形式的恐怖主義是中國政府的一貫立場，二〇〇二年二月，雙方在北京二次會面時，江澤民再次重申此項立場。^⑤

在中共外交部的官方聲明中，中共強調反恐怖主義政策主要包括三點：1. 中國反對一切形式的恐怖主義活動，支持對恐怖份子進行打擊；2. 打擊恐怖份子，應以確鑿證據為基礎，行動應有明確的目標，不能傷及無辜平民；3. 應在尊重「聯合國憲章」的基礎上，加強聯合國安理會的作用。中方願意在安理會討論任何有助於打擊恐怖主義活動的建議。^⑥

從形式上的外交政策宣示來看，中共對於九一一事件後，美國爭取中共支持反恐，採取合作的政策。

(二) 實際行動提供協助

在實際行動上，中共也透過提供情報、促請國際合作、提供人道經援等實際行動，支持美國反恐。

美國務卿鮑爾曾公開表示，中共在打擊恐怖主義方面的合作，有效改善中美雙邊關係，他特別強調，中共對美國的支持主要包括：提供情報、聯合國會議發言支持美國、財政及支持亞太經合會議發表反恐怖主義聯合聲明等。^⑦

在提供情報合作方面，九一一事件發生後十天，中共外交部長唐家璇便與鮑爾達成雙方具體合作事項共識，將舉行反恐怖問題專家磋商，並在聯合國安理會加強磋商與合作。^⑧九月二十五日，中共與美國反恐專家，在華盛頓舉行會議，共同探討反恐合作問題。^⑨

在促請國際合作方面，中共代表在聯合國會議中發言表達支持國際社會合作打擊恐怖主義。^⑩在聯合國有關反對恐怖主義決議案中，中共投下支持票，並配合聯合國決議，凍結恐怖主義嫌疑份子在大陸銀行的資金。^⑪在上海合作組織會議中，中共也表達支持打擊恐怖主義；江澤民更透過電話，多次與各國領袖探討反恐怖主義事宜。

二〇〇一年十月在上海舉行的亞太經合會非正式領袖會議，是九一一事件發生後最重要的一場由元首參加的國際性會議，作為這次會議的主辦國，中共支持並協助反恐成為此次亞太經合會主要議題。

在美國積極爭取鄰近阿富汗的巴基斯坦提供基地及領空通過權，協助美軍進攻阿

註⑤ 人民日報，2001年2月22日，版4。

註⑥ 中新網，2001年9月19日，<<http://www.chinanews.com.cn/2001-09-19/26/123859.html>>。

註⑦ “Powell Credits China’s Anti-Terrorism Effort for Improved U.S. Ties,” *International Herald Tribune*, Oct. 19, 2001, p. 5.

註⑧ 人民日報，2001年9月23日，版2。

註⑨ 中新社，2001年9月28日，<<http://www.chinanews.com.cn/2001-09-28/26/126621.html>>。

註⑩ 中新社，2001年9月25日，<<http://www.chinanews.com.cn/2001-09-25/26/125581.html>>。

註⑪ Qingguo Jia, “New Priorities, New Opportunities: Sino-American Relations Since 9-11,” *Asian Perspectives*, Vol. 4, Issue 2 (Spring 2002), p. 9.



富汗之際，作為巴基斯坦長期的友邦，中共也表達支持巴基斯坦與美國合作之意。^⑤

在人道援助方面，中共向聯合國難民署緊急救援計劃，提供價值 100 萬人民幣的物資，並由中國紅十字會，透過紅十字會與紅新月會國際聯合會向阿富汗難民提供捐助。^⑥經由經濟管道，中共配合國際社會進行協助重建阿富汗政策。

二、雙方關係的主要影響

從美國中國政策的調整，再加上中共對九一一事件的善意反應，都有助於中美關係的好轉，雙方關係出現具體的改善。不過，在長期的戰略議題上，雙方重大歧見仍然沒有改變。

(一) 進行高層交流

九一一事件後，九月下旬中共外交部長唐家璇回訪華盛頓時與美方會談，除確定布希總統十月訪上海行程不變外，並達成保持兩國外交部門間經常性對話對中美關係發展具有重要意義的共識。^⑦雙方不但確定元首級的訪問，更達成外交部門經常對話的共識。

十月份，布希總統參加上海亞太經合會非正式領袖會議，對美國而言，已經發動對阿富汗戰爭，還按原訂計劃特別遠渡重洋到上海參加會議，與三年前，美國轟炸伊拉克時，柯林頓總統取消參加 APEC，布希上海之行，具有重大意義。^⑧對中共而言，美國雖以此會議爭取國際支持，但作為主辦國，布希在某種程度上表示對中共國際地位的肯定，對中國傳統重視面子外交政治心理而言，^⑨確有效改進雙邊關係。

在上海的中美高峰會中，雙方確立建立「建設性合作關係」，促進雙邊關係朝緩和方向發展。雖然，江澤民在會談上表示希望軍事行動能夠有所節制，不過，布希對於中共在第一時間就對九一一事件致電慰問，表示感謝，對於這樣的「謹慎」支持，也肯定中共站在支持美國的立場。^⑩雙方第一次高峰會，充分展現了彼此的善意。

二〇〇二年二月，布希總統二度訪問大陸，前往北京訪問，雙方舉行會談後「同意加強高層戰略對話及各級別、各部門之間的接觸，以利增進了解和互信；同意積極開展經貿、能源、科技、環保、愛滋病防治、執法等領域的交流與合作，就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。」「同意在雙向、互動基礎上加強磋商與合作，充實兩國中長期反恐交流與合作機制。」^⑪

註⑤ Charles Hutzler, "China's Economic, Diplomatic Aid to Pakistan has Played Key Role in US's War on Terror," *Wall Street Journal*, Dec. 17, 2001, p. A3.

註⑥ 中新社，2001年10月1日，<<http://www.chinanews.com.cn/2001-10-01/26/127505.html>>。

註⑦ 人民日報，2001年9月23日。

註⑧ *New York Times*, Oct. 18, 2001, p. 26.

註⑨ 參閱石之瑜，近代中國對外關係新論—政治文化與心理分析（台北：五南圖書出版公司，民國84年），第4、14章。

註⑩ *Washington Post*, Oct. 19, 2001, p. A1.

註⑪ 人民日報，2002年2月22日，版4。



二〇〇二年十月，中共國家主席江澤民訪問美國，美國總統布希與江澤民會面後舉行記者會，雙方都表示彼此間有歧見，但仍將加強合作。布希總統則表示，美國尋求與中共建立建設性合作關係，未來將通過不同級別的接觸建設這種關係，包括戰略安全問題進行對話與磋商。^②雙方都表達了合作的意願，更達成加強不同層級對話與磋商的機制，使中美以「反恐」為基礎的互動關係進一步提升。

中美雙方一年多便舉行三次高峰會，且達成若干具體協議，雙方交流從外交部門，進一步擴大到各個部門，使所謂「建設性合作關係」進一步具體化。布希總統兩次訪問中國大陸，江澤民也回訪美國，使雙方高層交流更為密切，並達成加強雙邊合作的共識，雙方還安排了中共國家副主席胡錦濤訪美，並排定美國副總統錢尼二〇〇三年春回訪大陸，中美關係進入另一階段的密切交流互動。

(二) 恢復軍事交流

中美雙方不但進行高層交流，確立雙方多層級、多部門的交流，更重要的是，在中美軍機擦撞事件後中斷的軍事交流，也在中共國家副主席胡錦濤訪美時決定恢復。

美國副國防部長伍佛維茨表示，美國希望提高與中共軍方互動的機會，兩國軍方人員交流也有助降低誤解。他強調，與中美發生軍機擦撞事件，造成雙方軍事交流關係倒退相較，美國已能在較好的基礎上，與中共進行軍事交流。雙方的軍事交流包括：美國代訓中共軍官、國防高層官員互訪、軍艦靠港訪問、互訪軍事基地。^③

二〇〇二年十月江澤民訪美後，中美雙方更進一步達成恢復中美兩軍交流的共識，^④使雙方軍事交流更加密切，雙方進行多次副國防部長層級交流磋商，甫於二〇〇二年五月上任的美軍太平洋軍區總司令法戈(Thomas B. Fargo)，也於二〇〇二年十二月前往大陸訪問。^⑤

中美軍機擦撞事件發生以來，雙方中斷的軍事交流，在九一一事件後，逐步恢復互動，隨著兩方關係的改善，美國「戰略競爭關係」思考模式似已漸不再成為主流，雙方恢復軍事交流、雙方軍事高層互訪，美國還代替中共這個潛在戰略競爭者訓練軍官，這種沒有以「戰略夥伴關係」為名的軍事互動，似乎與原先的「建設性戰略夥伴關係」接近，^⑥雙方關係的改善已取得具體的發展。

(三) 長期歧見仍存

九一一事件後，中美關係取得有效改善。不過，九一一事件對中美關係產生的效果有限，短期內確實有效改善中美關係長期低迷的氣氛，有助於改善雙邊關係，但長

註② 「江澤民主席與布希總統共同會見記者」，新華網，2002年10月27日，<http://news.xinhuanet.com/newscenter/2002-10/27/content_609450.htm>。

註③ 聯合報，民國91年6月4日，版13。

註④ 「走向世界的和平之旅—中國軍事外交呈現新局面」，新華網，2002年10月28日，<http://news.xinhuanet.com/newscenter/2002-10/28/content_610956.htm>。

註⑤ 聯合報，民國91年12月13日，版13。

註⑥ 「911後美中朝『建設性合作關係』邁進—專訪何漢理」，聯合報，民國90年12月17日，版13。



期而言，雙方基本差異仍然存在。^⑦

在人權問題、武器擴散、台灣問題、飛彈防禦系統等雙方具有根本差異的議題，美國並未因此而有所改變與讓步。

美國國務卿鮑爾在接受媒體訪問時強調，雖然美國和中共關係改善，「我們並未放棄對人權的關注，也繼續認為，假如中國真的希望和我們繼續朝這個方向走，就要採取行動處理武器擴散問題。」^⑧鮑爾多次強調，在人權、宗教自由、武器擴散等議題，美國立場並未改變。

在台灣問題方面，雖然唐家璇在訪問美國時，「著重」提到一個中國問題，不過，美國對台灣政策立場並未改變，布希總統二〇〇二年二月出訪日、韓、大陸，在日本國會演說時，強調「美國人民不會忘記對台灣人民的承諾」；^⑨在與江澤民高峰會後記者會上，布希重申美國堅持一個中國政策，遵守三個聯合公報，但也明白表示，「我們相信台灣問題應該以和平方式解決，我們也敦促雙方不要有挑釁的行爲，美國將繼續支持台灣關係法。」^⑩

在飛彈防禦系統方面，中共向來反對美國發展國家飛彈防禦系統（NMD, National Missile Defense）與戰區飛彈防禦系統（TMD, Theater Missile Defense），二〇〇一年十二月，美國宣佈退出一九七二年反飛彈條約，並繼續研發國家飛彈防禦系統，中共雖然仍表示反對立場，但基本上採取的是較緩和的態度。^⑪也就是說，在飛彈防禦系統方面，雙方的立場仍然不一致，不過，中共此時並未提出強烈的批評。

如同江澤民所言，「中美兩國國情不同，存在一些歧異是正常的。」^⑫不過，前述這些差異仍然存在，且在一定程度上，中美雙方的看法有相當大的落差，而這些歧見，仍將制約中美關係的發展，使得中美雙方長期而言，仍可能出現敵對關係。^⑬

以反恐為基礎的合作，似乎未能改變中美關係的戰略格局，從長期角度來看，雙方的歧見使得潛在的「戰略競爭關係」仍是未來雙邊關係的重要架構。

(四) 美國勢力介入中共周邊國家

中共與美國合作反對恐怖主義，短期內有助於雙方全面關係的改善和提升，但就

註⑦ Jessica T. Mathews, "September 11, One Year Later: A World of Change," *Policy Brief*, Special Edition 18 (August 2002), p. 5; Aaron L. Friedberg, "11 September and the Future of Sino-American Relations," p. 77.

註⑧ 聯合報，民國 91 年 1 月 10 日，版 13。

註⑨ 自由時報，民國 91 年 2 月 20 日，版 1。

註⑩ *The China Post*, Feb. 22, 2002, p. A4.

註⑪ Elisabeth Rosenthal, "China Voices Muted Distress at US Blow to ABM Pact," *New York Times*, Dec. 14, 2001, p. A15; Willy Wo-lap Lam, "China Reacts Mildly to ABM Pullout," Dec. 13, 2001, <<http://www.cnn.com>>.

註⑫ 人民日報，2002 年 2 月 22 日，版 4。

註⑬ Nicholas Khoo and Michael L. Smith, "The Future of American Hegemony in the Asia-Pacific: A Concert of Asia or a Clear Pecking Order?" *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 56, No. 1 (2002), pp. 44~46.



長期而言，由於美軍深入中亞，中共周邊國家又加入支援美軍攻擊行動行列，就戰略角度而言，將嚴重影響雙邊關係發展。

首先，由於美國對阿富汗發動戰爭，美國加強與此地區國家互動，特別是軍事合作，將影響中共與中亞及俄羅斯等國已建立的合作機制；其次，巴基斯坦與美國合作打擊恐怖主義，將使美國對巴基斯坦影響力增加，相對降低中共長期以來對巴基斯坦的影響力；第三，未來美國如果擴大反恐戰爭範圍，將戰事擴大到伊朗、伊拉克，甚或北韓，勢將引發中美關係的緊張；第四，中共對日本軍事意圖非常敏感，中共對日本軍事支持美軍反恐行動雖表達理解之意，但美日之間的軍事合作若因而擴大，中共將感威脅，而影響中美關係發展。^④

從軍事戰略來看，美軍深入中亞，中共的宿敵印度和長期盟友巴基斯坦都協助美國反恐，且與美國建立更密切互動，雖然不必然不利中共，但勢必影響中共在南亞地區的影響力。而美軍利用烏茲別克和巴基斯坦對恐怖份子開戰，事實上也意味著，美軍已經進駐到中共東西邊境最前線，取得重要戰略地位。

三、台灣問題成爲籌碼？

中共對於美國的反恐表示支持，並有實際行動支持，雖然是基於雙方共同利益一打擊恐怖主義，但美國媒體及輿論也質疑，中共利用支持反恐，換取美國在其他政策上的讓步。

對於西方媒體提出中共利用機會「要脅」美國，換取美國立場的讓步，特別是要求美國支持中共的一中政策，中共則提出反駁，強調在反恐問題上並無任何交易。^⑤

從國際政治角度來看，美國是九一一恐怖主義受害國，在美國尋求國際社會支持的過程中，必然會提出相應的條件來換取國際社會的支持，取消對印度及巴基斯坦的制裁，增加對巴基斯坦的援助，就是很典型的例子。因此，對於中共與其他國家是否提出相應的交換條件，也就自然引起媒體的質疑。

特別值得注意的是，九月二十一日，中共外長唐家璇與美國國務卿鮑爾會談後，美國媒體報導，中共提出代價換取支持反恐，指中共要求美國支持中共武力對付台灣、新疆、西藏分裂主義份子，以換取中共的支持反恐。^⑥

審視當時唐家璇與鮑爾的會談，人民日報在報導此則新聞時指出，「唐家璇還著重闡明了中方在台灣問題上的原則立場，希望美方從戰略高度和長遠角度處理好台灣問題。鮑威爾表示，美方理解台灣問題的重要性和敏感性。他重申，美國政府繼續奉行一個中國政策，遵守三個聯合公報。」^⑦

註④ Michael Swaine and Minxin Pei, "Rebalancing United States-China Relations," *Policy Brief*, No. 13 (Feb. 2002), pp. 3~4.

註⑤ 中新網，2001年9月18日，<<http://www.chinanews.com.cn/2001-09-19/26/123859.html>>。

註⑥ *International Herald Tribune*, Sep. 19, 2001, p. 1.

註⑦ 人民日報，2001年9月23日，版2。



在雙方針對反恐為主要議題的會談中，中共「著重」提到台灣問題，特別單獨提出與反恐毫無相干的台灣問題，難免引起各方質疑，中共藉此機會要求美方表態承諾堅持一中，以換取中共對美國的支持。

中共做此陳述，固然反應台灣問題確實是中共認知中的中美關係最核心的問題，但在中共表態反恐的同時，提出台灣問題，難免令人有藉機要脅的感覺。

伍、結 論

九一一事件震驚了全世界，使美國政府調整全球戰略優先性，在以打擊恐怖主義為最優先戰略目標的同時，布希政府傾向單邊主義的政策思維開始調整，在自由多邊主義戰略觀的思維下，美國積極尋求國際社會在反恐戰爭上的支持。在改變戰略目標優先性的基礎上，被美國視為潛在戰略對手的中共，成為美國爭取支持反恐的對象，在這樣的大戰略下，美國加速調整中國政策，更積極推動與中共建立「建設性合作關係」的步伐。

對美國而言，恐怖主義成了美國最重要的敵人，對中共而言，追求改革開放，需要和平的國內外環境，中共早將內部分離主義與恐怖主義視為重要的威脅，恐怖主義成為中共與美國共同的敵人，且恐怖主義攻擊無辜平民，也使中方認為有義務要譴責恐怖行為，同時，美國將重心放在打擊恐怖主義，使得中共感受到的威脅減緩，對美政策調整出現空間。^⑧中美雙方同時調整政策，合作打擊恐怖主義，使雙方「建設性合作關係」有了更明確的戰略打擊目標，促進雙邊關係的快速改善。

雖然九一一提供了中美關係改善的契機，不過，短期的合作並不代表雙方歧見也隨之改變，在人權、禁止武器擴散、台灣問題、飛彈防禦系統等議題方面，雙方仍然維持原來的看法，並未因為共同打擊恐怖主義的合作而有所改變。布希總統二〇〇二年九月的國家安全戰略報告也明白表示，九一一事件基本改變了美國與中共的關係，美國尋求與中共建立建設性關係，並在反恐戰爭和維持朝鮮半島穩定等議題方面與中共有共同利益，但布希強調，中美雙方在許多領域，如美國對台灣自我防衛的承諾、人權及禁止武器擴散問題等議題，都還有相當大的差異。^⑨

從政策的宣示及具體行動來看，九一一事件對美國政府對中共政策的最重要影響，是美國加速推動與中共建立「建設性合作關係」，美國政府釋出更多的善意，強調雙邊合作的重要性，並透過布希總統二次親訪大陸、邀請江澤民與胡錦濤訪美等高層外交互動，恢復雙邊軍事交流，改善雙方的交流與互動。在九一一事件近一周年時，美國國務副卿阿米塔吉（Richard L. Armitage）更進一步宣布，美國已將新疆地區分離主義運動組織「東土耳其斯坦伊斯蘭運動」（ETIM）列入恐怖組織名單，並凍結該組織在美國的資產。^⑩美國的這項宣示，充分顯示美國對中共支持反恐的善意回饋。

註^⑧ Qingguo Jia, "New Priorities, New Opportunities: Sino-American Relations Since 9-11," pp. 11~12.

註^⑨ George W. Bush, "The National Security Strategy of the United States of America," p. 28.

註^⑩ 「阿米塔吉在北京透露東土耳其斯坦列入反恐名單」，聯合報，民國91年8月28日，版13。



在美國對中共政策的調整下，中共也以政策宣示及具體行動支持美國反恐作為回饋，短期的中美關係朝向快速改善關係的方向發展。

雖然美國調整對中共政策的推動進程，但並未根本改變中國政策，三大支柱仍是美國政府中國政策的基調，反應在對中國的戰略思維上，美國國內有關中國威脅論及中共是戰略競爭者的看法仍然存在。^①大陸「中國現代國際關係研究所」發表的「國際戰略與安全形勢」年度報告也認為，美國在九一一事件後並未因與中共合作反恐怖主義，而放棄對中共的圍堵與防範，由於美國奉行「近俄疏中」的策略，並判斷未來幾年中中共威脅大於俄羅斯，因此，中美間的戰略競爭將比美俄戰略競爭更激烈。^②

也就是說，中共與美國之間的歧見仍存，雙方的不信任感還在，雖然九一一事件提供雙方合作的契機，也有效推動雙邊關係的發展，但長期來看，這樣的合作關係似乎欠缺更深厚的戰略合作基礎，雙方的合作可說是一種「有限度的合作」。

對兩岸關係而言，美國政府既然未改變中國政策的根本方針，與中共關係的改善也僅限於短期的互訪與合作，雖然這樣的友好關係，拉近了中共與美國之間的距離，但美國並未因而調整對台政策，九一一事件後，布希政府也多次重申中國政策不變，強調美國對於兩岸對話及和平解決問題的堅持。

對美國而言，反恐戰爭是一場長期的戰爭，戰線可能延長至支持恐怖組織的所謂「邪惡軸心」國家，在這場全球性的反恐戰爭中，美國必須投入大量的人力、物力、軍事資源，以達到美國的戰略目標。

值得注意的是，美國點名的三個「邪惡軸心」——伊朗、伊拉克與北韓三個國家中，中共與北韓關係非常密切，中共可說是全球對北韓最具影響力的國家之一，在北韓發展核武器的問題上，也成為中美互動的重點。美國國務院政策計劃局長哈斯（Richard Haass）就曾表明，中共對北韓核武問題的態度與對台政策是影響中美是否進一步發展密切關係的重要議題。^③二〇〇三年一月十日，北韓宣布退出「禁止核子擴散公約」，^④隨著北韓對核武問題態度的日趨強硬，美國更希望中共扮演積極角色，對中美互動而言，北韓問題從一定角度也成了中共發展中美關係的籌碼。

與此同時，避免其他地區的衝突，免於多邊作戰，是美國的重要政策目標之一。因此，維持台海的穩定與和平對美國而言，是美國外交政策重要的一環，如何在改善與中共關係，爭取最廣泛的反恐聯盟的同時，不致犧牲亞太區域安全與盟邦的利益，則是美國政府積極維護的政策目標。對美國而言，維持台海現狀符合美國的國家利益，維持穩定的中美台關係仍將是美國中國政策的一項長期目標。

對中共而言，如果要利用美國的反恐戰爭，爭取美方在台灣問題上的重大讓步，

註① 「911後美中朝「建設性合作關係」邁進—專訪何漢理」，聯合報，民國90年12月17日，版13。

註② 聯合報，民國91年5月28日，版13。

註③ John J. Tkacik, "China Must Pressure Pyongyang," <<http://www.heritage.org/Press/Commentary/ed123102b.cfm>>.

註④ 相關發展參閱「朝鮮退出不擴散核武器條約」，新華網，<<http://www.xinhuanet.com/newscenter/cxhwt/index.htm>>。



並不符美國利益，也不太可能達成目標。對台灣而言，九一一事件使得中共與美國關係改善取得重大的助力，但中美關係改善並不必然影響台灣的安全甚或減少美國的支持。維持兩岸和平符合中美台三邊利益，是美國的重要外交政策目標，也有利於台海兩岸的發展。

在九一一事件後的全球反恐佈局中，台海任何一方試圖利用國際大環境的改變，尋求現狀的改變，顯然不符美國國家利益，也不符美國外交政策目標。九一一事件對兩岸關係最重要的影響，應該是促使美國更積極維護台海和平，避免世界其他區域爆發衝突，影響美國的全球戰略部署。

* * *

(收件：91年10月23日，修正：91年11月29日，再修正：92年1月24日，接受：92年1月28日)



U. S. China Policy after September 11

Chih-chia Hsu

Abstract

The USA government changed its grand strategy after September 11, with anti-terrorism becoming its first global strategic goal. In order to achieve this goal, the Bush government has sought to alter its policy toward China, and is now seeking China's support.

The Bush government saw China as a "strategic competitor" at first, then changed Sino-American relations to one of "constructive cooperation" after the air-plane collision accident. After September 11, the US government further improved relations with China for support. China also made anti-terrorism statements and provided practical action to support the US.

President Bush visited China twice, and China's Vice Chairman of State, Hu Jintao, also visited the USA. Sino-American relations thus seemed improved immediately after September 11. But the fundamental differences still exist, and the Bush government has not altered its policies in regard to human rights, proliferation, the Taiwan issue, and TMD. At the same time, American influence is spreading across Eurasia because of the anti-terrorism war.

In the short-run, Sino-American relations improved after 11 September. In the long term, however, the profound disagreements between the two powers still exist. For the US, maintaining cross-strait peace is an important part of its global strategy.

Keywords: 11 September; Sino-American relations; China policy; anti-terrorism



參考書目

- 石之瑜 (1995), 《近代中國對外關係新論—政治文化與心理分析》, 台北: 五南圖書出版公司。
- 林正義 (2002), 「美國因應 911 事件的危機處理」, 《戰略與國際研究季刊》, 4: 1, 108-125。
- 許志嘉 (2001), 「美國的一個中國政策發展」, 台灣主權論述論文集編輯小組編, 《台灣主權論述論文集》, 818-869, 台北: 國史館。
- 張蘊嶺主編 (2001), 《21 世紀: 世界格局與大國關係》, 北京: 社會科學文獻出版社。
- 蘇格 (1998), 《美國對華政策與台灣問題》, 北京: 世界知識出版社。
- Bachman, David (2001), "The United States and China: Rhetoric and Reality," *Current History*, 100: 647, 257-262.
- Bernstein, Richard & Ross Munro (1997), "Coming Conflict with America," *Foreign Affairs*, 76: 2, 18-31.
- Brookes, Peter T. R. (1999), "Strategic Realism: The Future of U.S.-Sino Security Relations," *Strategic Review*, 27: 3, 53-56.
- Carter, Ashton B. (2001/02), "The Architecture of Government in the Face of Terrorism," *International Security*, 26: 3, 5-23.
- Christensen, Thomas J. (2001), "Posing Problems without Catching Up: China's Rise and Challenges for U.S. Security Policy," *International Security*, 25: 4, 5-40.
- Friedberg, Aaron L. (2002), "11 September and the Future of Sino-American Relations," *Survival*, 44: 1, 33-50.
- Gill, Bates & Michael O'Hanlon (1999), "China's Hollow Military," *National Interest*, 56, 55-62.
- Heymann, Philip B. (2001/2002), "Dealing with Terrorism: An Overview," *International Security*, 26: 3, 24-38.
- Ikenberry, G. John (2001-02), "American Grand Strategy in the Age of Terror," *Survival*, 43: 4, 19-34.
- Jia, Qingguo (2002), "New Priorities, New Opportunities: Sino-American Relations Since 9-11," *Asian Perspectives*, 4: 2, 9-12.
- Kan, Shirley A. (2001), *China/Taiwan: Evolution of the "One China" Policy-Key Statements from Washington, Beijing, and Taipei*, Washington, D.C.: CRS Report for Congress.
- Khoo, Nicholas and Michael L. Smith (2002), "The Future of American Hegemony in the Asia-Pacific: A Concert of Asia or a Clear Pecking Order?" *Australian Jour-*



- nal of International Affairs*, 56: 1, 65-81.
- Mathews, Jessica T. (2002), "September 11, One Year Later: A World of Change," *Policy Brief*, 18, 1-10.
- Posen, Barry R. & Andrew L. Ross (1996-97), "Competing Visions for US Grand Strategy," *International Security*, 21: 3, 5-53.
- Posen, Barry R. (2001/02), "The Struggle against Terrorism: Grand Strategy, Strategy, and Tactics," *International Security*, 26: 3, 39-55.
- Ross, Robert S. & Andrew J. Nathan (1997), *The Great Wall and the Empty Fortress: China's Search for Security*, New York: W. W. Norton.
- Roy, Denny (1994), "Hegemony on the Horizon? China's Threat to East Asian Security," *International Security*, 19: 1, 149-168.
- Sicherman, Harvey (2002), "The New Protracted Conflict: Finding a Foreign Policy," *Orbis*, 46: 2, 215-227.
- Swaine, Michael and Minxin Pei (2002), "Rebalancing United States-China Relations," *Policy Brief*, 13, 1-7.
- Walt, Stephen M. (2001/02), "Beyond bin Laden: Reshaping U.S. Foreign Policy," *International Security*, 26: 3, 56-78.
- Wilkinson, David (1999), "Unipolarity without Hegemony," *International Studies Review*, 1: 2, 141-172.
- Wohlforth, William C. (1999), "The Stability of a Unipolar World," *International Security*, 24:1, 5-41.
- Xiang, Lanxin (2001), "Washington's Misguided China Policy," *Survival*, 43: 3, 19.