

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 從美國的「三不」分析台北對華府的外交策略

The "Three NO's" Policy and Taipei-Washington Relations

doi:10.30390/ISC.199904_38(4).0001

問題與研究, 38(4), 1999

Issues & Studies, 38(4), 1999

作者/Author：吳玲君(Lin-Jun Wu)

頁數/Page：1-16

出版日期/Publication Date：1999/04

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.199904_38\(4\).0001](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199904_38(4).0001)



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



從美國的「三不」分析 台北對華府的外交策略*

吳 玲 君

(國立政治大學國際關係研究中心
第二研究所副研究員)

摘 要

本文旨在以台北當局於柯江會談前夕對美國採取的策略來了解台北當局策略與大環境變化之間的關係。台美關係一直是台北當局拓展對外關係及維護國家利益最重要的一環，是故台北長期以來始終以戰略價值、經濟實力及民主發展為後盾，全力經營其與美國行政部門、國會、學界和媒體的關係。一九九八年柯江高峰會議的前夕，台北是以法律與道義的承諾，及民主價值的戰略籌碼遊說美國，企圖影響柯林頓政府公布「三不」的時間或方式。然而，台北當局的策略受國際情勢的變化而有與以往不同的成效。

關鍵字：新三不、中美關係、美台關係 菜單理論

* * *

壹、前 言

一九九八年六月三十日，美國柯林頓總統在上海圖書館，發表了所謂的對台「新三不」談話，內容為「不支持一中一台或兩個中國，不支持台灣獨立，不支持台灣以國家名義加入國際組織」，此一言論立即引起各界極大的關注。^①稍後，美國政府在許多場合對此一談話作了一些補充說明，例如，柯林頓總統在路經香港時，對外表示美國政策不因公開聲明此「三不」而有任何改變；美國官員如美國在台協會理事主席卜睿哲（Richard Bush）等也一再解說「三不」並未傷害台灣利益等。^②然而，輿論

* 本文發表於中國政治學會八十八年學術研討會，台北國立政治大學企公中心，民國88年1月16日。

註① 一般稱柯林頓總統在上海所發表的「三不」為「新三不」。但事實上美國對台政策中，原本沒有「三不」，因此沒有「新三不」與「舊三不」混淆的困擾。本文的「三不」即指一九九八年柯林頓總統的「新三不」。

註② 針對柯林頓公開說「三不」，卜睿哲強調，「三不」已經是美國長期一貫的政策（早已長期存在），眾所周知，且一九九七年的柯江高峰會中已被重申，他不認為美方有任何超越以前說法的言辭。自由時報（台北），民國87年7月6日，版1。



卻以為柯林頓親口公開揭示「三不」之意義不同，即使此舉不全然代表美國對台政策的轉變，但也意味著美國在與北京的全盤交易過程中被迫對「三不」問題表態。^③對台灣而言，此次談話雖不等於發表正式公報，但是不少觀察家以為此舉將對國際社會與國際組織產生負面宣示效果，使台灣務實外交受到更大的侷限；同時也將使得華府、台北、與北京原有的三角互動關係受到負面影響，台北與北京對等談判的態勢將逐漸消失，重上談判桌的道路也將是滿佈荊棘。^④

台灣內部對所謂的「國家利益」有不同的解釋，缺乏共識，但對國家的整體利益而言，各界並非沒有交集。原則上，台灣的開拓國際活動空間，美國的信守台灣關係法，持續對台軍售及提高對話層次，都是大家樂見的發展。台美關係一直是台北當局拓展對外關係及維護國家利益最重要的一環，是故台北長期以來始終全力經營其與美國行政部門、國會、學界和媒體的關係。在對美策略方面，台灣基本上是以戰略價值、經濟實力及民主發展為後盾，試圖以各種手段及方式加強雙方的利益關係。唯受限於國際情勢的改變，台北當局的策略無法在不同的階段獲致相同的成效。冷戰以後，美國與台灣的關係在軍售與互往的等級上有明顯的改善，因此美台外交關係給予大眾的印象一直是台北當局企圖以漸進而不公開的方式徐圖發展。但是在美國對中共使用「戰略夥伴關係」後，台灣已逐漸感受在華府、台北、北京之間失去所謂的「平衡」。一九九八年柯江高峰會議的前夕，台北不斷以法律與道義的承諾，及民主價值的戰略籌碼遊說美國，企圖影響柯林頓政府公布「三不」的時間或方式。本文旨在以台北當局於柯江會談前夕對美國採取的策略來了解台北當局策略與大環境變化之間的關係。

貳、新「三不」的意義

柯林頓在上海宣布的對台「三不」政策，其中不支持台灣獨立和不支持兩個中國和一中一台的前「二不」，對台北而言，也是中華民國的基本國策，沒有特殊之處。^⑤對美國而言，早在一九七一年七月初季辛吉密赴北京與周恩來會談時，即已向中共表明美國的「二不」立場；^⑥一九七二年的上海公報中，美國表示對海峽兩岸的一個中國之說不持異議；一九八二年的「八一七公報」中，美國進一步表態，表示「無意追求兩個中國或一中一台的政策」。因此前「二不」對美中台三方來說皆屬老調重提。至於柯林頓總統「三不」中的第三項，「不支持台灣加入包括聯合國在內，以國家為單位的國際組織」來說，事實上也不是美國第一次表態。一九九四年九月七

註③ 例如：Harvey Feldman "In Clinton's China Shuffle, Taiwan Loses," *Washington Post*, July 19, 1998, p. C1; also <<http://www.taiwansecurity.org/WP-980719.htm>>.

註④ Richard Holloran, "Clinton's Turnaround on Taipei Policy," *Global Beat Issue* (Center for War, Peace and the News Media), Brief No. 40, July, 14, 1998, <<http://www.nyu.edu/globalbeat/pubs/ib40.html>>; Harvey Feldman, "In Clinton's China Shuffle, Taiwan Loses," *Washington Post*, July 19, 1998, p. 1, <<http://www.taiwansecurity.org/wp-980719>>.

註⑤ 迄今為止，中華民國的基本方針，仍是追求國家的統一，才有國統會的設立。「國統綱領」訂有達成統一的三個進程。近程為交流互惠，中程為互信合作，遠程為協商統一。

註⑥ 中國時報（台北），民國87年7月16日，版14。



日華府公布台灣政策檢討結果時，亞太事務助理國務卿羅德（Winston Lord）即已宣布此一政策。他當時的用語是：「美國不支持台灣進入聯合國」。^⑦「三不」正式出現在一九九七年十月月底江澤民訪問華府結束的次日，在國務院例行簡報會上，首席發言人魯賓（James P. Rubin）確曾表明美國「不支持一中一台、兩個中國、台灣獨立，也不支持台灣以國家身分加入國際組織」的一個中國政策。^⑧因此，所謂的「三不」從字面來看，應是政策的重述。更何況，發表的方式是口述而非聯合公報，發表的地點是在上海而不是首都北京，就外交的意義來看，美國已企圖將此政治傷害力減低。

縱然如此，台灣朝野對「三不」卻仍感到震撼不已。之所以產生不安的理由可歸納為：第一、雖然此「三不」政策並非一正式的聯合公報，但由柯林頓總統親口說出卻顯得意義不凡。不少人擔心，美國這種政策的走向會造成骨牌效應，尤其是當時江澤民訪日在即，預期產生的連環效應將對台灣外交空間的拓展十分不利。台灣自九〇年代初期推動務實外交以來，在外交拓展工作上獲致許多的突破，給予國人極大的自信心。雖然在進入世界貿易組織（WTO）與經濟合作暨發展組織（OECD）等國際組織的準備工作上面臨許多困難，但是台北當局仍持續積極推動，因此美國起頭的宣示將使原本困難重重的中華民國外交工作更形雪上加霜。^⑨外交部部長胡志強便曾坦言：「美國總統重申『三不』政策，對台灣社會心理難免造成衝擊及傷害；政府對美台關係的發展，特別是對我國務實外交形成的衝擊與影響、此刻必須重新予以審慎評估。」^⑩

第二、美國與北京的合作關係日益加深，台北當局雖再三強調，希望在不破壞美國與中共交往的前提下，以中美與台美兩條線建構兩岸與美國的所謂三角關係，但「三不」政策的聲明顯示，美國與北京的密切交往，會直接對台灣的利益造成衝擊。不論是以人權與核武問題交換，或者是其他因素造成美國在中共的壓力下作出此一聲明，在在證明了中共有其籌碼可以運用。美國與中共雙方關係的修復，最具體的訊息始於一九九六年五月十六日柯林頓總統表達了「與中國改善關係」的意願，並且重申美國將堅持「一個中國」的政策，及表示「中國與台灣的問題應以和平與法制的方式解決」；^⑪兩個月後，當時的美國國家安全局顧問雷克（Tony Lake）即赴中國大陸，展開「戰略對話」之旅；接著一九九七年十月與一九九八年六月的兩次柯江會談。在美國與中共這兩個強權逐漸靠攏的過程中，台北所扮演的角色，一方面是透過各種管道

註⑦ 羅德承認台灣在一些跨國組織像亞太經濟會議（APEC）、亞洲開發銀行（ADB）等，有角色可以扮演，所以美國要選擇性的找機會，讓台灣的声音在這類組織內可以聽到。中國時報（台北），民國 87 年 5 月 26 日，版 4。

註⑧ 星島日報（香港），1998 年 7 月 5 日，版 A7。柯林頓總統也會在一九九六年台海危機後及一九九七年柯江會後，兩度私下對江澤民表示過「三不」政策。中國時報（台北），民國 87 年 6 月 29 日，版 1。

註⑨ 王志剛指「新三不」使我加入 OECD 遭遇大阻力，盼美續予支持。中國時報（台北），民國 87 年 7 月 7 日，版 2；Also see Stephen J. Yates, "Clinton Statement Undermines Taiwan," Washington D.C., the Heritage Foundation, the Asian Studies Center, No. 538, July 10, 1998, <<http://www.heritage.org>>.

註⑩ 中國時報（台北），民國 87 年 7 月 1 日，版 4。

註⑪ Transcript: Clinton Remarks at Asian Pacific American Dinner. (Clinton: "I Want Better Relations with China." Wshington, D.C.: USIA, May 17 1996).



高度關切美方是否會有「與過去承諾完全不相符的談話」，另一方面則是對內發表新聞，表示「相信美國不會改變原有的平衡立場」。^⑫簡言之，在美國與中共逐漸合作交往的期間，台灣對於相關自身的利益，只有不確定與被動的表現。事實上，美國對中共使用「戰略夥伴關係」一詞已使台灣朝野議論紛紛。「三不」不論以任何形式呈現，對長期以來依附在美國羽翼下的台灣來說，自然會造成所謂「台灣社會的心理傷害」。

第三、一些兩岸問題觀察家察覺北京似乎已調整其原有「美國是阻撓中國解決台灣問題」的態度，而願意與美國交好，進而達到「制約台灣」的效果。^⑬就此而言，台灣外交的最大危機，是台灣始終陷於兩岸外交戰的正面衝突中，而美中關係一旦繼續進展，中共執行對台政策最有效的途徑則是透過美國的施壓來侷限台灣的自主空間。一九九六年台海危機後，在舉行柯江首度的高峰會談時，柯林頓為了向江澤民澄清其立場而主動表示美國對台的「三不」政策。因此，鼓勵兩岸談判及和平統一已成爲柯江會談後，美國與中國大陸在台灣問題上大致形成的方向與共識。雖然美國一再表示其對台政策不會改變，但是台北方面仍然感到美國是以此「三不」促使採「戒急用忍」路線的台灣，在籌碼盡失的情況下，不得不走向談判桌進行談判。^⑭事實上，從台北當局不斷公開美國官員對台的有利的談話，外交部長胡志強甚至要求來台北作簡報工作的美國在台協會理事主席卜睿哲，於其離台前把所有對台保證、政策具體公開的說一遍，即可明白美國此一「三不」政策對台灣方面造成的不安。（請參閱表一）

表一 外交部公布的「美官員對台之有利公開宣示」

次數	日期	宣示人士	場 合
一	4/30	國務卿歐布萊特	北京記者會及國務院事後新聞說明
二	5/12	亞太助卿陸士達	美國企業研究院（AEI）演說
三	5/14	陸士達	參院外交委員會作證
四	5/19	亞太副助卿謝淑麗	喬治華盛頓大學布魯斯金研究所研討會
五	5/20	謝淑麗	眾議院亞太小組聽證會
六	5/20	國防部助理部長坎培爾	戰略暨國際研究中心（CSIS）研討會
七	5/20	坎培爾	眾議院亞太小組聽證會
八	5/20	在台協會理事主席卜睿哲	CSIS 研討會
九	6/17	國家安全顧問柏格	柯林頓大陸行簡報
十	6/18	亞太助卿陸士達	參議院外委會聽證會

資料來源：外交部，<<http://www.mofa.gov.tw/cgi-12/28/1998bin/mofaquery/00000046,0108ac5fa6fb77cbdc>>。

註⑫ 聯合報（台北），民國87年5月1日，版2。

註⑬ 據美國國務院前情報研究局的中國問題專家譚慎格（John Tkacik）的說法，這使得江澤民得以對北京政治局表態，對付台灣最好的途徑是經過華府而不是經由打飛彈。冉亮，「兩岸關係中的美國因素」，中國時報（台北），民國87年10月18日，版15。

註⑭ John Pomfret, "China Tells Taiwan to 'Face Reality': Reunification Talks Urged," *Washington Post Foreign Service*, July 19, 1998, p. A28. <<http://www.taiwansecurity.org/wp-980710-reality.htm>>, Nov. 26, 1998.



叁、台北對華府外交策略與菜單理論

一、菜單理論

台北政府長期以來基於戰略安全等各種考量，無所不用其極地經營其與美國的友善與實質關係，然而台北的努力卻受到整個現實國際局勢變化的影響而無法獲致同等的回饋。羅索特（Bruce Russett）與史塔（Harvey Starr）曾以「菜單」（The Menu for Choice）來比喻國家外交政策的選擇空間，他們以為國際環境與國家外交政策的關係，如同我們在餐館裡享受美食時受到菜單限制的情形是相似的。^⑤在餐館中我們可以選擇我們要的食物，但是我們的選擇卻要受到菜單範圍的限制。^⑥換言之，菜單提供消費者選擇的種類，如同國際體系及國際環境給予每個國家決策者的機會，菜單的項目也就如同國際環境的各種可能限制，侷限了決策者發展的空間。雖然消費者在點菜消費時，也必須考慮口袋的鈔票，胃口大小及共同進食同伴的態度等，亦即消費者的能力、偏好及對菜單的了解程度往往會影響消費的內容，但是消費者通常只能在菜單提供的範圍內作選擇。決策者在面臨選擇時也相似，雖然決策者受制於國內外各種因素影響，但其決策空間亦與大環境的變化有絕對的關係。

二、台北對華府外交策略三部曲：從戰略牌、經濟牌到民主牌

中華民國的存在與美國有密切的關係，為了達成求生存的基本目的，台灣在不同的階段採用了不同的對美外交策略。簡單的說，在五〇與六〇年代冷戰早期，台北對美國採取的是戰略牌，其策略為強調本身的戰略地位，是美國圍堵對抗共產主義的重要資產，與美國是親密的戰略夥伴關係。而此一時期台灣的戰略價值與堅持反共的立場，使得台灣成為在美國西太平洋防線上的重要軍事基地；美國第七艦隊在台海巡弋協防保台，航空隊、軍事顧問團等也常駐在台灣；台美雙方並簽有共同防禦條約。而美國大量的軍經援助，更奠定了日後台灣經濟發展的重要基礎。^⑦

六〇與七〇年代之間，在美國為首的西方世界推動資本主義市場之際，台灣便以開發中國家的典範自居，附屬於美國的羽翼下，對抗以中共及蘇聯為主，在第三世界造成的社會主義衝擊。當我國經濟由低度開發國家，進入開發中國家，再提升至新興工業國家的同時，台灣不但以經濟開發成功國家的身分經援第三世界國家以換取外交友誼，並逐漸藉著與美國之間的密切經貿關係，培養台灣貿易產品的競爭力。在此階

註⑤ Bruce Russett and Harvey Starr, *World Politics: The Menu for Choice* (New York: W. H. Freeman and Company, 1992), p. 24.

註⑥ 例如在意大利餐館提供的是皮薩或各式的意大利麵，沒有滷肉飯或蛤仔麵線。

註⑦ 據統計，美國自一九五〇年至七〇年代末提供了三十五億美元的軍援，一九五一年至一九六五年提供了十五億美元的經濟援助。參閱于曉輝，「戰後美國對台政策的調整與演變」，*現代國際關係*，1996年第6期，頁34。



段，台灣基本上是以發展經濟來爭取生存的空間，打的是所謂的經濟牌。

與美國斷交之後，台灣關係法成爲一九七九年以後美國與台灣實質關係的法律依據。美國仍爲台灣「政治實體」生存空間最重要的守護神。八〇年代，在美國大力推動世界民主自由的聲浪中，中華民國也順應潮流，致力「由國民自由意志來決定政治形態」的民主主義的改革，一方面進行憲政，落實民主政治，另一方面也廢除戒嚴法，解決報禁與黨禁。此外，在國會進行全面改選，舉辦地方行政首長選舉。在總統直選的過程中，台灣以建立一亞洲民主模範與中國大陸的極權政權作一區隔。爲了更進一步爭取美國國會與社會的認同，符合美國的社會價值，台灣在「民主國家」的旗號下，也同時強調政府行爲的道德內涵，包括了對人權、環保意識及消費者權益的重視等。⑩此一階段，台灣主要是以民主改革爲訴求。至於經濟上，則遵循及保持以採購美國商品爲優先的最高合作原則，並不斷強調軍售與科技轉移不僅有利美國商機的增加，同時有利台北與北京談判時更佳立足點的建立。⑪

經歷了上述三階段時空與策略的變化，台北在與美國斷交後，雙方關係雖然不能與七〇年代以前相提並論，但是基本上台灣與美國仍維持著一定程度的實質合作關係，而此關係隨著國際情勢的變化與自身的努力而強化了許多。不少美國學者與官員都不得不承認台北強而有力的公關活動與長期經營的私人情誼，長久以來，在美國的國會與政府間已形成了一股支持台灣的穩定力量。⑫

一九九〇年初期，台北繼續綜合經濟牌與民主牌的多方策略，積極向美方遊說，以爭取更有利的生存空間，其努力也有了具體的成果。一九九二年美國同意售予台灣一五〇架F十六的戰鬥機，美台雙方簽署協議，同意自一九九六年開始，美國每年向台灣交付三十二架。一九九二年底，布希總統派遣美國貿易代表奚爾斯（Carla A. Hills）來台北參加中美工商聯合年會，爲一九七九年以來美國訪台的最高層級官員，對台北而言具有特別的意義。不但如此，一九九三年七月十五日美國國會參議院外委會通過國會授權法案（S1281）的修正案，包括修正了「台灣關係法」的有關內容，取消美國向台灣出售武器限制的條款。⑬此外，柯林頓政府在一九九四年檢討了美國對台政策，決定提升華府與台北的關係。同時，台灣也在美國的協助下，於一九九三年以經濟體加入亞太經濟合作會議（APEC），並企圖在美國的支持下申請加入其他非官方性質的國際合作組織。⑭一九九五年在美國國會的堅持下，行政部門不得不允許李登

註⑩ 有關中華民國生存的策略，作者感謝政大國際關係研究中心研究員嚴震生提供其未發表的論文草稿「中華民國的生存和在國際社會中角色的變遷」一文參考。嚴教授文中表示，中華民國歷經戰略、經濟與民主的生存策略後，應以建立社會福利作爲未來發展的目標。

註⑪ 台北對美國行政部門進行軍事採購最有力的辯護，一直是「台北要在擁有足夠武器的情況下，才能有充分的信心與北京進行談判」。作者曾聽胡志強部長對外國學者提及此論點。前外交部部長錢復也曾公開與私下發表過類似的談話。請參見聯合報（台北），民國87年5月6日，版3。

註⑫ Thomas W. Robinson, "America in Taiwan's Post Cold-War Foreign Relations," *The China Quarterly*, No. 148 (December 1996), pp. 1342~1350.

註⑬ 蘇格，美國對華政策與台灣問題（北京：世界知識出版社，1998），頁726。

註⑭ 例如美國學界即不計餘力的支持台灣參與第二軌道的亞太安全理事會。



輝總統訪問其母校康乃爾大學，此行也成了台灣官方對美工作中，最引以為傲的成績單。

不過，一九九八年柯江會談的前夕，台北雖然以同樣的策略希望阻止柯林頓總統的「三不」宣示，卻因為時空環境的不同，而無法更進一步地影響美國行政單位。冷戰以來台北對華府所採的策略基本上有其一貫性，但是許多大環境的改變，使得台北同樣的策略與手段產生不同的成效。

肆、柯江會談與台北對華府的策略

美國政府在柯江會議前曾一再表示沒有調整對華政策的必要，也就是基於台灣關係法和三公報建立的美中台三角關係不會有結構性的變動。然而由於各界不斷傳出風聲表示，六月柯江高峰會談，北京方面希望達成：一、要求美國在台灣問題上作出「三不」承諾；二、要求美國減少對台灣的武器供應，尤其是減少對台灣供應武器的技術含量，不得向台灣提供先進武器；三、全面取消六四事件後對北京實施的各種制裁措施；四、給予北京永久性的貿易最惠國待遇；五、在北京加入世貿組織問題上採取積極支持的態度，不要再設置障礙等五大目標。而「法新社」更是報導美國已就美台關係作出「三不」的承諾。^②台北因而在柯江會談前夕，對攸關台灣重大利益的「三不」政策與美國軍售台灣政策的變化保持高度的警覺性。

柯江會之前，台北一方面不斷積極動員有力人士與美國國會、行政部門和智庫的相關人士會談，例如海基會董事長辜振甫、僑務委員長焦仁和、新聞局長程建人等，^③立法院朝野黨派立委也在執政黨中央政策會執行長饒穎奇的組團下赴美。^④此外台北當局也透過長期合作的公關公司、親台國會議員與媒體等發表有利台灣的輿論，例如，參議員穆考斯基（Frank H. Murkowski），在華盛頓時報發表長篇文章，警告柯林頓政府絕不可犧牲台灣的利益。此外，在華府多所重要的智庫也先後舉行有關台灣問題的座談會。^⑤因此在柯林頓即將訪問中國大陸前，華府方面已不斷浮現出支持台灣的

註② 「法新社」報導表示美國國務卿歐布萊特訪問中國大陸時，在記者會後表示，中國大陸已走出六四天安門事件的陰影，美國政府有意擱置所謂的「障礙」，加速與中國大陸交往，並「暗示」美中將就台灣問題簽署第四公報。明報（香港），1998年5月1日，版A2；自由時報（台北），民國87年5月2日，版2。

註③ 在此同時，台北官員常是與北京的代表，先後出現在同一場合。例如大陸對外貿易經濟合作部副部長孫振宇前腳剛走，我新聞局長程建人後腳即來。之後來自中共軍方、外交系統的人馬，則是絡繹不絕的穿梭在華盛頓的各個角落。中共駐美大使李肇星在美國著名的智庫機構國際暨戰略研究中心（CSIS）剛就「中國觀點」發表兩岸關係的演講後，海基會董事長辜振甫幾天後立刻進行一場以「台灣觀點」為核心的兩岸關係主題演說。

註④ 有廿餘位分屬三黨的立法委員組團赴美遊說。聯合報（台北），民國87年6月5日，版4；中國時報（台北），民國87年6月10日，版15。

註⑤ 中央日報（台北），民國87年5月2日，版2。



聲音。台北基本上是以法律與道德承諾、民主價值的戰略籌碼訴求，希望美國在與北京親善的過程中不要犧牲了台灣的「國家利益」。

一、法律與道義的承諾

一九七九年的「台灣關係法」、一九八二年美國對台的「六大保證」、以及一九九四年「對台政策檢討報告」，是此次柯江會談前後台北緊扣美國，要求其重視的幾個重要承諾。其中，「台灣關係法」記載了美國對台灣政策的目標，包括維持商業及文化關係，提供防禦性武器給台灣，以及保障人權。雖然「台灣關係法」在執行上有相當的程度是仰賴美國行政部門的善意。例如，「台灣關係法」僅規範「總統與國會應依法定程序，並完全根據其對台灣需要所作之判斷」來供應台灣安全之所需。這些文字，事實上並沒有明白規定，一定要給台灣何種武器，而是根據總統（行政部門）與國會對台灣所處形勢的認知而定。^⑦但是「台灣關係法」中，所明列之任何可以視為承諾的文字，皆是台灣經常藉以要求美國重視台灣安全與利益的最重要法律原則。但是不少台灣問題觀察員相信，美國在法律上的承諾以及一九九六年三月台灣面臨台海危機時，美國政府派遣尼米茲號與獨立號航空母艦的表現，除了代表美國對東亞國家和平與穩定的承諾及對於台海危機的表態外，主要目的就是在履行「台灣關係法」中對台灣安全的承諾。

柯江會談前夕，台灣官員與代表最常提及「台灣關係法」第四條第四款：「本法之任何條款，概不得被解釋為贊成排除或驅逐台灣在任何國際金融機構或任何其他組織之會籍之依據。」^⑧提醒美國政府重視台灣的權利，支持台灣參與國際社會。

同時，在柯江會談的前夕，一九九四年「對台政策的檢討報告」也一再被台北方面引用。台北認為柯林頓政府一再強調美國政策沒有鬆動的必要，但是，所謂的「三不」是強化了當年「對台政策檢討報告」中的第三項「於適當時機支持台灣加入不限於以國家為會員之國際組織，並設法使我在無法加入以國家為會員之國際組織中表達意見。」^⑨雖然不支持台灣加入以國家為會員國的部分，並沒有變化，但是「三不」政策中的第三不，沒有該報告中的第三項來得積極，意義也不同。台北以此要求美國需要以行動履行，才符合「政策沒有變化」的說辭，也才能使美國與兩岸交往獲得平衡。^⑩在「三不」宣示後，台北私下向美國要求的新承諾，據知至少包括：美國設法在台灣目前無法加入的國際組織（如聯合國）中，使台灣的意見獲得充分的表達；美國協助台灣加入非以國家為會員的國際組織；美國派遣適當層級的人士訪問台灣；以及美國對現有強調祕密的台美溝通管道與方式進行實質上的改善。上述提議，主要是緊扣著美國一九九四年「對台政策檢討報告」而來。

註⑦ 聯合報（台北），民國87年5月6日，版3。

註⑧ 程建人，「台灣關係法二十年與中美關係」，中央日報（台北），民國87年9月21日，版2。

註⑨ Department of States, "Adjustments to U.S. Policy toward Taiwan Explained," *Background Briefing*, September 7, 1994.

註⑩ 自由時報（台北），民國87年7月8日，版2。



有關北京將在柯江會談上，要求美國減少對台灣武器供應的問題，台北據理力爭的依據是一九八二年雷根政府對臺灣提出有關台灣軍售與台灣主權的立場等「對台六保證」：

- (一)美國未同意對台灣軍售設定結束日期；
- (二)美國未同意在對台軍售問題上與中共進行諮商；
- (三)美國將不在台北與北京之間扮演調停角色；
- (四)美國未同意修改台灣關係法；
- (五)美國未改變有關台灣主權之立場；
- (六)美國將不對中華民國在與北京進行談判時施壓。^①

此外，雖然華府與北京的「八一七公報」，一直被台北視為對台殺傷力甚強的一項文件。「八一七公報」中的第六條指出「美國政府聲明，它不尋求一項長期向台灣出售武器的政策，它向台灣出售的武器在性能和數量上，將不超過『中』美建交後近幾年的水平，它準備逐步減少對台武器的出售，並在經過一段時間獲致最後的解決。」北京也是基於此公報要求美國逐漸減少對台軍售。但是一九九八年的柯江會談前夕，華府官員曾多次提及「八一七公報」認為當初美國同意與北京簽訂「八一七」公報的前提是和平地解決台灣問題，^②將中共不動武與美國對台軍售政策視為一體兩面。美國在這個時候強調「八一七公報」的內容，除了意圖在此公報的基礎上尋求建立台海和平與穩定的長期架構，也可能是為了避免中共在美國對台軍售政策上作文章。雖然台北是否也私下要求美國以此作為交易策略不得而知，但是美國長期在台灣要求其取得北京不對台動武承諾的期盼下，在柯江會前夕，的確不斷傳出美國企圖以對台軍售問題交換北京不在台海動武的消息。

二、戰略籌碼與民主價值

一般以為，自一九九六年三月台海危機之後，美國行政部門對台灣的未來走向顯示了不確定的憂慮，其在擔心未來台海可能出現不測的預期心態下，才會出現「三不」等所謂預防外交概念的政策。^③對台灣而言，民主發展是目前其最重要的護盾。在策略上，台北不斷強調台灣政治上多元化的趨勢符合美國的價值標準，而台獨的勢力與聲音正是民主多元化社會的必然成果。美國行政部門雖然百般不願意台灣在此立場上與北京有所衝突，但正如美國華盛頓郵報表示，美國應該支持台灣，因為

註① 雷根與北京簽訂「八一七」公報時，造成「台灣關係法」對台灣的軍售保證受到嚴重傷害，因而對台北提出此「六項保證」。Harry Harding, *A Fragile Relationships: The United States and China Since 1972* (Washington: The Brookings Institution, 1992), pp. 389~390；陳一新，*斷交後的中美關係*（台北：五南圖書出版有限公司，民國84年），頁237。

註② 國防部助理部長坎培爾與國務院副東亞助卿謝淑麗等在一九九八年五月二十日，都曾在國會聽證會證詞中提到「八一七公報」需要在中共不動武的前題下執行。張所鵬，「美國下階段兩岸政策新訊息」，*中央日報*（台北），民國87年5月29日，版3。

註③ *聯合報*（台北），民國87年7月12日，版4。



「台灣人民過去幾十年來已發展出民主政治，美國無權否定他們決定自己未來前途的權利。」^④

另一方面，台北也以民主發展來凸顯台灣的戰略價值，在不同的場合，台灣的學者與代表團最常引用的，便是台灣民主政治的成功發展經驗是未來中國大陸發展不可避免採用的模式。台灣的民主發展，成功地打破了所謂的「亞洲價值」與「亞洲權威」論的迷思。證明了東方社會一樣可以發展民主政治，而台灣未來的希望，即在大陸民主的改革上。^⑤

美國近年來對中國的策略是與其「積極交往」，希望藉此將中國「納入世界體系」，使其遵守國際規範。主要原因乃是美國正試圖建立由其所主導的國際秩序，美國和中國大陸建立起所謂「建設性戰略夥伴關係」的目的，是爲了所謂的「和平演變」。因此，台灣在整個和平演變過程中，自有其所謂的「戰略價值」。^⑥台灣的民主自由制度是中國大陸所沒有的，北京將難以抗拒這種和平的演變。台灣民主將是美國建立所謂國際秩序、世界體系的具體外交模式。台北若欲以此來說服美國友人，對兩岸問題的最佳處理方法就是維持現狀，因爲以台灣民主化及經濟發展之成就及經驗，再加上與大陸相同的文化根源，將在美國和平演變的戰略中，擁有他國所不能及的優勢。李總統在與國外媒體的多次會面中，屢屢表示中美擁有相同的自由、民主價值體系，美國除了現實考量、經貿利益與戰略權衡外，實亦應支持堅持同等自由民主價值之國家及其精神。如果台灣地區的民主自由成就受到傷害，即是與美國之立國精神相背馳，故美國宜與台堅持共同信念並共同合作，以促使中國大陸民主自由之早日實現。因此，雖然民主發展使美國時而面臨進退兩難的戰略地位，但是民主價值的論點一直是促使美國國會與輿論在其決定對台政策時，選擇支持台灣的重要原因之一。美國必須協助台灣抗衡北京具強大威脅性的軍備擴充行動，才能使兩方得以和平地解決歧見。美國支持台灣的方法除了協助其開創國際空間外，也應設法改善本身與台灣的軍事關係，共同抗衡中國大陸的建軍威脅。否則台灣的民主將永無與有歧見的北京和平解決之日。

伍、台北的菜單

台灣當局在美的一系列運作，似乎於五月中旬柯林頓訪華前一個月時顯現「成效」。美國國會一口氣通過一系列有利台灣的提案，之後又有包括衆議長在內逾百位議員呼籲柯林頓延期訪華。因此在柯林頓的「三不」出口後，美國一些重要的新聞媒體，包括華盛頓郵報及華爾街日報已出現相當強烈的批評之聲，嚴詞批評柯林頓的新

註④ See *International Herald Tribune* (Paris), July 3, 1998, p. 6.

註⑤ *The Christine Science Monitor*, July 2, 1998, p. 12. 有關推動民意決定的政治型態與亞洲價值觀的問題，請參閱古森義久，我的台灣、我的人生——李登輝總統訪談紀要（台北：中央日報社，民國87年），頁6~18。

註⑥ 陳必照，「美不可能犧牲台灣民主」，中國時報（台北），民國87年7月4日，版2。



「三不」沒有支持民主正義的一方。因為台灣的策略原是透過加入國際組織以伸張主權，一旦柯林頓訪問北京，不僅將使台北的外交處境更加困難，也同時削弱了台北日後與北京談判的力量。^⑦柯林頓返抵國門後不久，美國參議院即以九十二對零票，壓倒性地通過一項重申支持台灣的決議案；七月二十日眾議院則再以三百九十對一票通過決議案，重申美國應履行對台軍售的義務，並籲請柯林頓要求中共公開表明不對台灣動用武力。

表二 美國國會在新「三不」前後通過的主要友台議案

時間	議案	主要內容
1998.5.19	針對第 30 號共同決議案提出修正案，參院外交委員會通過	主張國際貨幣基金修改憲章，以便讓像向台灣這種政治實體能夠成為該組織之成員。
1998.5.20	1999 年國防預算修正案，眾院通過	美國國家國家安全利益優先於商業利益，柯林頓中國行期間不應締結此類國際協定。
1998.5.20	1999 年國防預算修正案，眾院通過	防止美國飛彈設備及技術轉移至中國，以供戰略目的之用。
1998.5.20	1999 年國防預算修正案，眾院通過	禁止美國出口人造衛星至中國，包括商業用衛星及零件。
1998.5.21	共同決議案，眾院國際關係委員會亞太小組通過	要求柯林頓政府訪問北京時應促使中國政府宣布放棄武力犯台或對台灣進行武力威脅。
1998.6.4	沒有約束力共同決議案，眾院通過	促請柯林頓訪華時不要出席在天安門所舉行之歡迎儀式。
1998.6.9	第 270 號決議案，眾院通過	促請柯林頓六月下尋訪華時獲得北京承諾放棄對台用武或進行武力威脅，同時讚賞台灣近來經濟及政治民主之表現。
1998.6.10	沒有約束力共同決議案，眾院通過	促請柯林頓六月下尋訪華時要求北京承諾放棄對台用武或進行武力威脅。
1998.7.10	第 107 號及第 30 號共同決議案，參院通過	1. 促請柯林頓要求中國宣誓放棄對台用武，繼續提供台灣防禦性武器。 2. 協助台灣加入國際貨幣基金組織及其他經濟組織。
1998.7.20	第 107 號共同決議案，眾院通過	1. 確認「台灣關係法」有關對台灣的承諾，促進柯林頓要求中國放棄武力攻台。 2. 支持台灣加入國際機構。
1998.10.10	第 334 號決議案，眾院通過	台灣應以適當的方式有意義地參與世界衛生組織。
1999.4.19	第 323 號決議案，眾院通過	再次確立美國依據「台灣關係法」對台灣的承諾，依法提供台灣合法防衛所需之援助。

*感謝助理吳竹君協助資料蒐集與製表

**本表主要在顯示一九九八年五月以來美國國會在新「三不」前後通過的主要友台議案。

註⑦ 工商時報（台北），民國 87 年 7 月 4 日，版 2。



諸如此類的聲援，顯示了台北法制承諾與民主價值的戰略籌碼在爭取華府的支持上有一定程度的效果。然而相較九〇年代初期冷戰後至李登輝總統訪美之前的成效，卻不可同日而語，台北的戰略牌、經濟牌與民主牌因時空的不同而有了不同的變化。

一、戰略牌

一般而言，中國大陸的國際影響力與綜合國力的與日俱增，是華府與北京接近乃至接觸的主要因素。一九九八年十一月美國五角大廈發表的「東亞戰略報告」中即可看出美國具有繼續保持其在亞洲之領導地位的決心。報告中提到幾個美國亞太戰略的主題，包括以日本為主要亞太安全夥伴；維持朝鮮半島的和平；以及增進與澳大利亞、泰國、新加坡的軍事合作。然而，美國持續在亞洲保持其優勢軍力，將使北京忐忑不安，指其不利於亞洲的穩定。至此，美國如何既能保持在亞洲的超強地位，又能保持與逐漸強大的中國大陸——此一在亞洲地區潛在對手的廣泛交往，在確保北京不進行軍事冒險的亞洲長期戰略上，美國最重要的挑戰業已浮現。中國大陸近些年來各方面的表現是美國必須面對的事實，中國在南亞的核武軍備競賽、潛在的中東核武軍備競賽以及中亞「十字路」問題出現後，其在國際區域安全問題上的份量更形加重。基於美國未來在亞太地區利益與權力佈局的考量，將中國納入世界體系，對中國實施經濟及軍事合作計畫，以求亞洲及世界的安定與和平，是美國的國家利益所在。^③另言之，美國主導的世界新秩序，最大的抗拒力量將來自中共，因此美方需要積極拉攏中共加入其維持世界新秩序的行列，也因此「柯江會談」已不單純涉及建立美中戰略夥伴關係，而是要建立世界新秩序的問題。從「柯江會談」的內容包括了核武、環保、解決金融危機等問題來看，中共的戰略地位已大幅提昇。這也是為何美國不分黨派的三任前總統、八位國務卿與十六位前國家安全顧問及財政部長，會在六月十七日的華盛頓郵報聯名發表公開信，重申「如果不與中共建立堅強、持久的關係，美國的外交政策將無法成功」的最重要原因之一。^④

雖然台灣就地緣政治的態勢而言，其位於亞太海洋國家與陸地國家接觸的交鋒線上，是南、北交通網絡的中點。從美國的戰略立場來看，台灣亦是海洋國家向亞洲大陸叩關的重要據點，與貫穿亞太海洋貿易與安全航線的交通樞紐。^⑤但是中美之間重要及廣闊的合作前景，相對的重要性在目前已遠超過台灣所強調的戰略價值範疇，柯江六月的高峰會也是此一事實的必然結果。雖然在一九九八年的高峰會中，美國期待達成的目標主要是貿易赤字的減少和防止武器擴散的具體協議，但是當北京一再強調台灣問題的重要性時，美國在權衡情勢後也會有所回應。

註③ 有關美國與中共親善的原因，美國國務院也有非常務實的說明，請參考<<http://www.state.gov/www/regions/eap/fs-us-china-relations.html>>, Nov. 26, 1998.

註④ “An open letter to the U.S. Congress,” *The Washington Post* (Washington D.C.), June 17, 1998, p. A8.

註⑤ 李文志，「後冷戰時代亞太安全體系發展與台灣戰略的思考」，蕭全政編，*劇變中的亞太與兩岸關係*（台北：業強，民國85年），頁77～78。



二、經濟牌

經濟因素一直是台灣務實外交的重要後援，在九〇年初期，台灣就是以經濟外交交出了令人側目的成績。^④但是，當時的成就是許多條件配合的結果，因為冷戰結束後，經濟問題是當時全球最重視的問題。而台灣九〇年代初期即因經濟的快速成長，一躍而成世界第十三大貿易國，外匯存底從一九八五年的二百二十六億美金達到一九九五年五月的一千多億美金。如此驚人的外匯存底加上高儲蓄所得，使得當時的台北信心滿滿，並趁機以九一至九六年的「六年國家發展計畫」提高國際聲望，不但提升台北國外貿易辦事處的位階，也吸引不少國外政府官員來華訪問，美國貿易代表奚爾斯即是在如此的背景下，於一九九二年年末來台北參加中美工商聯合年會。經濟的因素至今仍是台北最引以自豪之處，台灣綜合研究院透過卡西迪公關公司，一九九五年在美國廣為散發的文宣仍以經濟為主軸，強調台灣的生產總值、生長率、海外投資額、經濟地位、外匯存底，同時台灣產品如掃描器、監視器、個人電腦等的產量都是宣揚的重點。^⑤近來李總統在接見美國外賓時經常強調，由於台灣經濟基本面相當健全，政府又適時推出擴大內需的方案，並以增加政府財政支出的方式來促進經濟成長，因此預估一九九八年與次年的經濟成長率，絕對比國際貨幣基金（IMF）的預估來得樂觀，肯定台灣在亞洲金融風暴中穩健優越的表現。^⑥

不但如此，以經濟的手段遊說美國國會支持台灣的成效也未打折扣。香港大公報上曾報導，「國民黨投資事業管理委員會主任劉泰英承認美國眾議院聯名要求美國總統柯林頓取消訪華一事，是國民黨在美國的公關公司卡西迪負責策動的；他認為卡西迪『功不可沒』，因此將以一百六十五萬美元，再與卡西迪公司簽訂一年合約，為台灣在美國進行遊說活動」。^⑦

雖然如此，北京冷戰後的經濟也不斷在成長，經濟重要性逐年增加，中美加強維護國際經濟秩序的合作，也在九七年的亞洲金融風暴中有了更明顯的形式。中共堅持人民幣不貶值，加強了美國資本對大陸市場的預期利益，大陸市場符合所謂的「風險低、利率高、流動易」的投資要求。中國大陸在危機中為建立國際經濟秩序做出重大貢獻，加上日本在此次危機中沒有發揮區域內大國應有的穩定功能，更益加使得中國在亞洲事務上的發言權日漸高漲。美國加強與中國的經濟合作，遲早必須透過國際組織運作的形態，未來在北京的刻意壓縮下，台灣的選擇空間自然有限。

註④ Linjun Wu "The ROC's Economic Diplomacy After the March Crisis: Can Money Talk Again?" *Issues & Studies* (Taipei), Vol. 32, No. 12 (December 1996), pp. 53~54.

註⑤ *Backgrounder: Citations*, by The Taiwan Research Institute, Circulated by Powell Tate, Cassidy Company (1995). 參考蘇格，美國對華政策與台灣問題（北京：世界知識出版社，1998年），頁725~726。

註⑥ 李總統在接見前美國國防部部長溫柏格（Caspar W. Weinberger）時即發表過這樣的談話內容。之參見自由時報與中央日報，民國87年10月7日，版2。

註⑦ 大公報（香港），1998年7月5日，版A5。



三、民主牌

在民主牌方面，目前台灣仍是以民主發展成功的模式為主攻力量，企圖尋求國會與輿論的支持，基本上認為美國無論就法律或道德的承諾都不可能無視北京對台灣的威脅，去追求不確定的美中夥伴關係。後者能否成功固然攸關亞太和平穩定與否，但是如果美國對中國是採行和平演變的長程戰略，美國實在沒有犧牲台灣民主的必要。

然而，民主牌固然為一強而有力的籌碼，但是民主牌的優勢，在中國大陸六四天安門事件離現在已遠的情境下，已不如九〇年代初期有效。美國國務卿歐布萊特在柯江會之前就曾表示中國大陸已走出六四天安門事件的陰影，並有意擱置所謂的「障礙」而來檢討過去對中國所採取的一系列制裁行動。

九〇年代初期，美台關係有些突破，除了台北對華府無所不用其極的「外交」策略外，國際環境的改變，台灣經濟力量的吸引力，民主改革的成功，以及天安門事件，都是影響台美實質關係的重要因素。目前全球局勢已有明顯的變化，中國對美國的意義已不同以往。雖然台灣戰略、經濟與民主的策略仍全方面地在進行中，但是柯林頓總統仍不得不因應大環境的改變，而親口宣示對台之「三不」政策。

陸、結 論

「菜單」主要是比喻決策者面臨的選擇與機會是有限制的，而此種限制將明顯的影響到其抉擇方向。而如同了解餐館性質與菜單內容將有助消費者的消費品質，抉擇者亦能在了解大環境的變化與限制後，做出最有助國家儘快達到最有利目標的決定。

台灣長久以來皆在美國的影響下思考其與中國大陸及其他國家的關係。華府政策的變化，長期以來便是台灣朝野安定與恐懼的指標。台北對維持與美國實質外交關係的努力從冷戰時代的反共抗俄戰略友邦，到強調台灣關係法的優點和重要性，以及標榜中華民國乃一自由、民主、繁榮的國家。一路走來，台北始終配合著不同國際情勢下產生的不同機會與限制，選擇其自認為最有利於其安身立命的戰略。一般而言，九〇年代以後，台北對美工作的努力與方向並無明顯的變化，然而時空的不同，使華府由一九九四年台北慶幸美台關係有了突破性發展的「對台關係檢討」至如今美國總統柯林頓在中國大陸口述而造成台灣朝野震驚的「三不」政策，台北對美工作的效益，至少在表面上是有降低的意味。相對於台灣，中共則從美方獲致優厚的回報，亞太情勢、核武、金融風暴等外在的因素，使得美國在亞太的戰略中將中國的地位提升為「非常態的戰略性優先」。美國雖不願台灣的利益有所損害，但顧及其總體的利益，也逐漸在壓力下開始促成台北與北京展開對談。

台灣的自保之道，一向配合著美國外交政策整體的目標。柯林頓總統一九九七年提出的「三套雙邊關係均衡發展」，目前也得到連戰副總統的回應，表示在美國與北京交往的過程中，台灣希望美國也能平行發展與我方的關係；柯江會談後除了強調讓兩岸與美國的關係平行發展外，亦強調兩岸關係的發展。凸顯了柯江會後，台灣除了



希望與美方的關係能與中美關係平行發展外，兩岸關係也能隨之有所進展。^⑤ 台灣的外交在過去只是遵循美國默許的國際規則，在不可能改變國際現狀的情況下，掌握所有可能發展的機會而加以耕耘。對台灣來說，未來是否能順勢而為，掌握國際體系的動態，才是能掌握對外行動方向的重要準則。

* * *

(收件：88年4月2日，修正：88年5月10日，接受：88年5月18日)

註^⑤ 民國八十七年六月二十五日接受自由時報專訪時的談話，<<http://www.oop.gov.tw/news/pnesl.htm>>，民國87年9月24日；聯合報（台北），民國87年8月29日，版2。



The “Three No’s” Policy and Taipei-Washington Relations

Linjun Wu

Abstract

During his trip to mainland China, Clinton announced the “three no’s” policy as comprising official U.S. policy towards Taiwan on June 30, 1998. This paper studies Taiwan attitudes and efforts to influence Sino-US relations both during and after Clinton’s trip to mainland China. “The Menu for Choice” analogy is used to show that the choices and opportunities of Taipei’s decision makers are constrained in various ways and that constraints affect the willingness, capabilities, and effects of their performance.

Keywords : three no’s, Sino-U.S. relations, ROC-U.S. relations, the menu for choice

