

# 本文章已註冊DOI數位物件識別碼

## ▶ 美國中共戰略夥伴關係對我國國防安全之影響

The Influence of Sino-American Strategic Partnership Relations upon  
Taiwan's National Defense

doi:10.30390/ISC.199802\_37(2).0001

問題與研究, 37(2), 1998

Issues & Studies, 37(2), 1998

作者/Author：陳永康(Yeong-Kang Chen);翟文中(Wen-Chung Chai)

頁數/Page：1-20

出版日期/Publication Date：1998/02

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.199802\\_37\(2\).0001](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199802_37(2).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



# 美國中共戰略夥伴關係對我國 國防安全之影響

陳永康

(海軍總部上校組長)

翟文中

(海軍總部少校參謀)

## 摘 要

「中」美戰略性夥伴關係的建立奠基於雙方不同的戰略考量。此一關係揭開了雙方在「高層政治」議題上更為廣泛的交流，為中共提供了一個更為制式的機制，使其能適時對美方施壓，進而影響美國的對台軍售與安全承諾。

為有效因應「中」美建立戰略性夥伴關係而來的各項衝擊，中華民國必須整合政治、外交及軍事諸般手段，包括：模糊政策的實踐、第二軌外交的參與以及國防政策的再確認等，藉由這些不同手段的運用，方能在安全環境日益不利的狀況下，尋求自處之道，確保國家安全。

**關鍵詞：**中共、美國、中共與美國、戰略性夥伴關係、反圍堵、擴大與交往、台灣關係法、八一七公報、台灣國防安全

\* \* \*

## 壹、前言

一九九七年十月二十七日至十一月四日，中共國家主席江澤民赴美展開為期九日的訪問行程。十月二十九日，江澤民與美國總統柯林頓於華府進行高峰會議並發表聯合聲明。該份聲明雙方已就下列議題達成協議，這些議題包括了「高層對話和磋商」、「能源和環境合作」、「經貿關係」、「和平核合作」、「防擴散」、「人

權」、「法律合作」、「兩軍關係」與「科技、教育和文化交流」等。<sup>①</sup>尤其重要者，該份聲明強調：「兩國元首決定，『中』美兩國通過增進合作，對付國際上的挑戰，促進世界和平與發展，共同致力於建立『中』美建設性戰略夥伴關係。為實現這一目標，雙方同意，從長遠的觀點出發，在『中』美三個聯合公報的原則基礎上處理兩國關係。」<sup>②</sup>此項聲明不僅將改變「中」美間的互動關係，同時亦將對北京、台北與華府的外交政策產生深遠影響。尤有甚者，由於「中」美關係的日漸密切，將使東亞的權力平衡產生「結構性」改變，未來東亞安全環境的變遷與重組，「中」美關係實為關鍵性因素。

中共是中華民國國家安全的最大威脅，美國又是中華民國防禦武器的主要供給者。因此，「中」美建立戰略性夥伴關係，對我國國防安全的衝擊不可等閒視之。尤有甚者，中華民國三軍部隊長期以來使用美式裝備並接受美方訓練，在戰略思維、兵力運用、組訓編裝與後勤維修上深受美方影響。在中「美」積極發展戰略性夥伴關係的情況下，雙方極可能進行更為廣泛的軍事交流。若然，則國軍現行的武器性能與戰術構想極易為中共所知悉。面對此種不利態勢，在國防事務上我們應提早規畫、妥為因應，如此方能為國家安全提供強而有力的保障。

本文首先對「中」美雙方發展戰略性夥伴關係的背景進行分析，主要目的在說明後冷戰時期「中」美發展戰略性夥伴關係的緣起及考量。隨後將論述「中」美戰略性夥伴關係的意涵及展望，內容在論證雙方對戰略性夥伴關係的認知與看法。最後，探討「中」美戰略性夥伴關係對我國國防安全可能帶來之衝擊，同時亦就「台灣關係法」、「八一七公報」對我國國防安全的保障進行探討。結語部分將歸納先前各部分所得的論點，論述中華民國在國防安全上努力的方向，希望藉政治、外交及軍事諸般手段的運用，能有效化解此事件對我國國防安全的衝擊，以維台海地區的穩定和平。

## 貳、「中」美簽署戰略性夥伴關係的背景

一九七九年一月一日，「中」美正式建立外交關係。在迄今長達十餘年的時間中，雙方不斷地為人權問題、台灣主權、智慧財產權與最惠國待遇等議題，發生嚴重對立。「中」美間唯一的外交成就，應是雙方一九八二年共同簽署的「八一七公報」，該公報主要目的在促使美方逐年降低對台軍售，直至全然終止。因此，「中」美建交的大部分時間中，雙方並未發展出緊密的外交關係。當初兩國之所以建交，主要基於共同對抗蘇聯的戰略考量。換言之，「中」美建交是兩國基於戰略考量與安全認知所促成的結果。當前，欲深入瞭解「中」美戰略性夥伴關係的建立，同樣地必須對中共與美國後冷戰時期的戰略思維與安全考量有所瞭解，如此方能以宏觀的視野思索此問題，所得的推論也才有較高的信度。

註① 「中美發表聯合聲明」，人民日報（北京），一九九七年十月三十一日，版一、六。

註② 同前註；「中美致力建立建設性伙伴關係」，文匯報（香港），一九九七年十月三十一日，版 A 五。

## 一、美方戰略考量

冷戰結束後，國際體系由美蘇對抗的「二元體系」走向「多元體系」。美國基於現實考量，一方面逐漸放棄世界警察的角色；另一方面，又不願國際體系走向全面不結盟的「鬆散與脫韁」(messy and uncontrollable)狀態。<sup>③</sup>由於國際安全環境的遽變，冷戰時期曾為美國大戰略的「圍堵」政策已不再適用，這種情況下，美國必須研擬一套嶄新的戰略以為因應。孤立主義(Isolationism)、集體安全(Collective Security)、選擇性介入(Selective Engagement)及美國霸權主導(Primacy)等概念同時被提出討論，相關爭辯也由布希政府執政時期一直延續至柯林頓就任總統後的前兩年。<sup>④</sup>

一九九三年九月，美國總統國家安全事務助理雷克(Anthony Lake)指出，後冷戰時期的美國大戰略概念應是「由圍堵過渡至擴大」(From Containment to Enlargement)。<sup>⑤</sup>一九九四年七月，柯林頓總統依據「一九八六年高華德—尼古拉斯國防部重組法」(Goldwater-Nichols Defense Department Reorganization Act of 1986)第六〇三條規定，向國會提出「擴大與交往」(Enlargement and Engagement)的國家安全戰略，用以因應後冷戰時期的國際新環境。<sup>⑥</sup>此後，「擴大與交往」就成為美國後冷戰時期外交政策與軍事行動的指導。

其後，美國國防部據此精神制頒了「東亞太平洋區域的美國安全戰略」(United States Security Strategy for the East Asia Pacific Region)及「美國軍事戰略」(National Military Strategy of the United States of America 1995)，兩者均明白地指出美國將藉由「交往」的方式、牽制競爭者的主動防衛策略，用以建構軍事安全的平衡結構，擴大美國的價值觀，最終達成經濟繁榮的目標。<sup>⑦</sup>

註③ Mackubin Thomas Owens, "Towards A Maritime Grand Strategy: Paradigm for A New Security Environment," *Strategic Review*, Spring 1993, p. 11.

註④ Barry R. Posen and Andrew L. Ross, "Competing U.S. Grand Strategies," quoted in Naval War College (NWC) Force Planning Faculty, ed., *Force Planning and Strategy* (Newport, R. I.: Naval War College Press, 1995), pp. 115~134.

註⑤ *Ibid.*, p. 115.

註⑥ Don M. Snider, *The National Security Strategy: Documenting Strategy Vision* (Carlisle Barracks: U. S. Army War College, 1995), pp. 10~11; *Reorganization of the Department of Defense: Hearings before the Investigations Subcommittee of the Committee on Armed Services House of Representatives Ninety-ninth Congress Second Session* (Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, 1987), pp. 1115~1116.

註⑦ William J. Perry, *United States Security for the East Asia-Pacific Region* (Washington, D. C.: Department of Defense Office of International Security Affairs, 1995), p. 3; John M. Shalikashvili, *National Military Strategy of the United States of America 1995* (Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, 1995), Executive Summary, pp. i~iii; William J. Perry, *Annual Report to the President and Congress* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1996), p. 2; Joel J. Sokolsky, "Great Ideals and Uneasy Compromises: The United States Approach to Peacekeeping," *International Journal*, Vol. 50, No. 2 (Spring 1995), pp. 266~293.

美國前國防部長培里 (William Perry) 指出：「中共是世界上人口最多的國家，其經濟規模位居全球第四位，渠為核子俱樂部的成員，復為聯合國安理會的常任理事國。這些因素使得美國決策者不得不承認，中共正逐漸成為世界主要強國。在這個過程中，無可避免地是『中』美雙方的利益時而協調，時而衝突。……吾人深信，透過健康、誠實的對話，雙方可以在彼此所見相同之處合作；在有歧見之處減少緊張——這兩者均符合雙方的共同利益。……事實上，柯林頓總統曾表示，積極交往符合『中』美雙方的戰略、經濟與政治利益。」<sup>⑧</sup>

亞太地區的安定與繁榮為美國的重大國家利益，<sup>⑨</sup>前國務卿克里斯多福 (Warren Christopher) 坦承：「柯林頓政府把維護亞太地區的安定和發展列為外交事務的優先考量，……同時亦把中共視為影響亞太未來最具關鍵性的國家」。<sup>⑩</sup>政治學者杭廷頓 (Samuel P. Huntington) 的「文明之衝突」與福瑞柏格 (Aaron L. Friedberg) 為濫觴的「中國威脅論」，<sup>⑪</sup>更把中共視為未來美國最不友善的競爭者。當前存於美國政界與學界對中共的疑慮，一如英國倫敦國際戰略研究所資深國際問題專家席格爾 (Gerald Segal) 指稱的：「就二十一世紀而言，沒有任何一項戰略性挑戰會比如何因應中共之崛起更重要的」。<sup>⑫</sup>為了遏止中共的擴張，美國的中共政策不得不從制衡的角度來設計。基於此點，美國的中共政策是建構在三項基石之上的，它們分別是深入交往、擴大美國價值以及結構性圍堵。<sup>⑬</sup>三者之中，對中共進行結構性圍堵似乎極不可行，無論就全球體系、地緣政治與集體安全角度言，美國極難有充足的條件說服亞太國家圍堵中共。<sup>⑭</sup>因此，美國所能著力者亦僅有深入交往與擴大美國價值兩者。為了擴大民主價值、傳播市場理念，美國必須藉由深入交往方能有效。因此，後冷戰時期美國中共政策的重心就是深入交往。此即為美國國防部國際安全事務助理部長奈伊 (Joseph S. Nye, Jr.) 宣稱的：「處理崛起的中共強權，柯林頓政府採行的深入交往最為得體而有效」。<sup>⑮</sup>

註⑧ William Perry, "Engagement Is Neither Containment Nor Appeasement," Speech at Washington State China Relation Council, Oct. 30, 1995, pp. 1~2. 轉引自周煦，「美國柯林頓政府的亞太安全政策」，美歐月刊，第十一卷第三期（民國八十五年三月），頁八。

註⑨ William Perry, *United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region*, pp. 3~5.

註⑩ Warren Christopher, "America's Leadership, America's Opportunity," *Foreign Policy*, No. 98 (Spring 1995), p. 12.

註⑪ Samuel P. Huntington, "The Clash of Civilization?" *Foreign Affairs*, Vol. 72, No. 3 (Summer 1993), pp. 22~49; Aaron L. Friedberg, "Ripe for Rivalry: Prospects for Peace in a Multipolar Asia," *International Security*, Vol. 18, No. 3 (Winter 1993/94), p. 16.

註⑫ *Los Angeles Times*, August 7, 1995, p. B5. 轉引自向駿，「『中國威脅論』及『新圍堵』」，美歐月刊，第十一卷第五期（民國八十五年五月），頁二七。

註⑬ 楊志誠，「後冷戰時期美國的中共政策」，美歐月刊，第十卷第十期（民國八十四年十月），頁九~十。

註⑭ 有關圍堵中共可行性的詳細分析，請參閱向駿，「『中國威脅論』及『新圍堵』」，頁三二~三五。

註⑮ Joseph S. Nye, Jr., "The Case for Deep Engagement," *Foreign Affairs*, Vol. 74, No. 4 (July/August 1995), p. 94.

藉由深入交往，美國可將自由民主的理念滲入中國大陸，有助中共內部民主化的開展。同時，透過雙方軍事高層人員的互訪，亦可建立彼此聯繫管道，有助「中」美兩國軍事透明度的提升，對減少猜疑促進互信與維持區域穩定，具有正面積極的價值。據此，「中」美建立戰略性夥伴關係無疑地是美國「擴大與交往」國家安全戰略的一環，更是美國中共政策不可或缺的基石。藉由此種柔性攻勢，美國方能有效運用政治、經濟、外交與軍事諸手段，將中共限制在區域性強權架構內，不致因其影響力的持續擴張，危及美國在亞太地區的利益。

## 二、中共戰略考量

美國與中共關係的改善，肇因於一九六九年春的「中」蘇珍寶島事件。依據美國前國務卿季辛吉（Henry Kissinger）的說法，尼克森利用此次「中」蘇邊境衝突，將美蘇兩極對抗轉化為「中」美蘇間的三角戰略關係。季辛吉認為尼克森在「中」蘇衝突事件中支持中共的此項轉變，可以說是讓美國又回到了「現實政治」世界。<sup>⑥</sup>從尼克森的「開啓中國之門」起，「中」美雙方的接觸頻仍，兩國遂於一九七二年簽署了「上海公報」，一九七八年美國與中華民國斷交，轉而承認北京為中國唯一合法政府並簽署「建交公報」，次年又終止了對台灣安全提供相當保障的「中美共同防禦條約」。

「中」美建交的一項關鍵因素，即是基於共同對抗蘇聯的戰略考量。因此，雙方在政治、外交與軍事上的合作，無不以對抗蘇聯為主要考量。一九九一年，蘇聯瓦解，為期四十餘年的冷戰宣告終結，中共在美國全球戰略上的價值不若往昔。中共也清楚地認知到冷戰結束後世界格局雖然呈現多極化，但基本上仍是「一超多強」的局面，「一超」指的就是美國，中共認為在綜合國力上，美國仍屬「超強」。<sup>⑦</sup>在此同時，美國為首的西方國家認為冷戰的結束，無疑地標示著西方自由民主與市場經濟的勝利，美國總統布希（George Bush）提出的「世界新秩序」（New World Order）即為明證。<sup>⑧</sup>這種情況下，中共自然而然地憂慮美國強制將自身的意識形態與價值體系加諸其身，進而促使中共內部和平演變。一九八九年，中共以武力鎮壓天安門民主運動，美國遂對中共實施全面性經濟制裁，其後兩國在人權問題、西藏問題、武器擴散與經貿問題上爭議不斷，雙方關係進入劍拔弩張的緊張狀態。一九九五年，美國時代週刊（*Time*）公開為文力主對中共進行圍堵。<sup>⑨</sup>這種種事件的交互影響形成了中

註⑥ Henry A. Kissinger, *Diplomacy* (New York, N.Y.: Touchstone, 1994), p. 711.

註⑦ 陳啓懋，「關於在亞太地區建立政治新秩序的探索」，*國際問題研究*（北京），一九九二年第一期（一九九二年一月），頁三。

註⑧ George Bush, "The Possibility of a New World Order: Unlocking the Promise of Freedom," *Vital Speeches of the Day*, Vol. 57, No. 15 (May 15, 1991), pp. 450~452; 莫大華，「從一九九六年台海飛彈危機檢視美國的國家安全與軍事戰略」，*美歐月刊*，第十一卷第九期（民國八十五年九月），頁五四~五六。

註⑨ Charles Krauthammer, "Why We Must Contain China," *Time*, July 31, 1995, p. 72.

共對美國的戰略思維假設，即認為美國對中共所為的各項行動與政策，均有意對中共進行圍堵。<sup>②</sup>

美國雖未使用軍事力量圍堵中共，但藉著資本、高科技與西方價值觀等非軍事力量對中共進行「軟圍堵」，使得中共的發展和生存空間受到相當程度制約。<sup>③</sup>此外，國際間甚囂塵上的「中國威脅論」，亦使中共當局倍感困擾。面對如此不利的態勢，中共自然必須提出相應作為以為反制。綜觀其反應可歸納為在外交上對美實施反圍堵，以及在文宣上駁斥「中國威脅論」兩類。<sup>④</sup>由此觀之，後冷戰時期中共對美的戰略思維，無疑地是以反制美國圍堵為主要考量，其目的在儘可能降低中共被美國圍堵的可能情境，以及有效防止美國將圍堵思維落實為實際的政策或戰略。

就地緣政治觀點而言，美國欲有效圍堵中共，勢必要結合中共周邊國家的力量方能達致。冷戰時期，美國憑藉的就是同東亞陸塊邊緣的海洋國家結成軍事同盟，以遏阻蘇聯共產勢力的向外擴張。為了防止相同情境出現，中共必須藉由睦鄰手段與周邊國家維持良好關係，防止其加入美國陣營對中共進行圍堵。基於此一考量，中共極力拉攏日本、北韓，更先後與新加坡（一九九〇）、汶萊（一九九一）與南韓（一九九二）建交。<sup>⑤</sup>此外，中共與毗鄰陸疆國家間的領土爭議，已逐漸在外交斡旋下化解；<sup>⑥</sup>南海島嶼的主權爭執，中共表示願意「擱置主權、和平解決、共同開發」。<sup>⑦</sup>中共藉由外交的縱橫捭闔，成功地消弭了美國同這些國家聯合起來威脅中共的企圖。

在中共成功地化解了周邊國家對其進行圍堵的可能後，中共必須打破美國主導的

註② 王緝思，「『遏止』還是『交往』？」，*國際問題研究*（北京），一九九六年第一期（一九九六年一月），頁三～五；吳炯，「評美國全面遏止中國論」，*現代國際關係*（北京），一九九六年第十一期（一九九六年十一月），頁一〇。

註③ 何頻，「美國對北京採取軟圍堵」，*中國時報*，民國八十五年二月十二日，版二。

註④ 中共反駁「中國威脅論」的文宣可見於以下各文：「危險的賭注」，*人民日報*（北京），一九九五年八月七日，版六；「中共發展有利於世界和平與進步」，*人民日報*（北京），一九九五年十二月二十二日，版一。

註⑤ Michael Richardson, "China Said to Court Asians as a Buffer Against U.S.," *International Herald Tribune*, July 24, 1991, p. 1.

註⑥ 一九九一年五月十六日，江澤民訪問蘇聯期間，「中」蘇兩國外長正式簽署了「中華人民共和國和蘇維埃社會主義共和國聯盟關於「中」蘇國界東段協定」；一九九四年九月三日，中共與俄羅斯在莫斯科簽署了「「中」俄兩國國界西段協定」；一九九六年四月二十五日，中共與俄羅斯、哈薩克、吉爾吉斯與塔吉克等國簽署了「邊境地區加強軍事領域信任協定」；一九九六年十一月二十九日，中共與印度簽署了邊界裁軍協定；以及一九七七年四月二十四日，中共與俄羅斯、哈薩克、吉爾吉斯與塔吉克在莫斯科簽署了邊界裁軍協定。這些協定對反制美國圍堵與消弭敵國疑慮具有相當價值，同時強化了中共與周邊國家的合作關係。「哈總統納扎爾巴耶夫強調『上海協定』將是歷史性協定」，*人民日報*（北京），一九九六年四月二十六日，版六；「中俄哈吉塔五國元首在上海正式簽署在邊境地區加強軍事領域信任的協定」，*人民日報*（北京），一九九六年四月二十七日，版一；「中俄最高級會晤」，*人民日報*（北京），一九九七年十一月七日，版六；「「中」俄聯合勘界進展順利」，同前註。

註⑦ 鄭叔平等編，一九九六中共年報（台北：中共研究雜誌社，民國八十五年六月），頁一～二五。

單極體系 (unipolar system)、促進國際格局多極化，以提升其在國際事務上的影響力。在這種情況下，中共對美戰略的基調，即是不斷強調雙方關係的共同利益，呼籲美國應超越意識形態和不同社會制度的分歧，而以戰略眼光看待中共的角色，以及雙方關係的發展。<sup>⑥</sup>中共為聯合國安理會的常任理事國，美國在若干全球性與區域性議題上必須爭取中共的合作與支持，方能確保美國利益。<sup>⑦</sup>基於此種認知與現實政治考量，中共巧妙地運用了既聯合又鬥爭的技倆，使「中」美關係在爭議迭起與緊張不斷的情況下，仍能進行某種程度的「建設性交往」，也消弭了美國內部強硬勢力圍堵中共的主張。<sup>⑧</sup>

一九九二年十一月，中共國家主席江澤民提出了「增加信任、減少麻煩、發展合作、不搞對抗」，做為處理「中」美關係的基本方針。一九九三年十一月十九日，中共國家主席江澤民與美國總統柯林頓在西雅圖舉行了首次高峰會晤。此後三年間，「中」美兩國領導人在雅加達、紐約與馬尼拉又分別進行了三次晤談。<sup>⑨</sup>值得一提的，在印尼茂物舉行的「亞太經合會」會議期間，江澤民向柯林頓提出了「雙方關係五原則」，並指出中共「不搞軍備對抗、不搞軍事集團、不對外擴張、不會對美國安全構成威脅」。<sup>⑩</sup>中共漸次與美國改善關係的各項作為，透露的訊息即是中共願意與美國維持良好的戰略互動，此舉不僅顯示中共對美國利益的尊重，也代表了其追求理性外交決策的努力。換言之，如果美國在人權或經貿問題上同中共對抗，或繼續對中共施以孤立或圍堵時，那麼勢將破壞「中」美雙方的關係，進而損及美國的國家利益。

由以上分析不難發現，「中」美戰略性夥伴關係的建立莫基於雙方不同的戰略考量。美方欲藉「擴大與交往」國家安全戰略制約中共的擴張，相對地中共亦「借力使力」地藉由與美方交往，企圖化解美國國內「圍堵中共」的強烈訴求。具體而言，「中」美發展戰略性夥伴關係是國際體系變遷、權力結構重組、美國價值擴張與中共「反和平演變」下的綜合產物。當然，戰略性夥伴關係亦反映出「中」美雙方對未來彼此角色的認知，以及對未來世界格局發展的期望，下文中將對此點予以探討。

### 叁、「中」美戰略性夥伴關係的意涵與展望

去年（民國八十六年）九月十三日，美國國務院負責東亞事務的助理國務卿陸士達 (Stanley Roth) 在東京明確表示，美國將和中共藉柯江會談形成「戰略性夥伴」

註⑥ 何洪澤，「用戰略眼光看待中美關係」，人民日報（北京），一九九六年二月二十八日，版四。

註⑦ 奈伊，「台海不穩定將威脅美國國家安全」，中國時報，民國八十四年十二月十四日，版三。

註⑧ Chas W. Freeman, Jr., "Sino-American Relations: Back to Basics," *Foreign Policy*, No. 104 (Fall 1996), pp. 13~15.

註⑨ 「中美關係大事回眸」，解放軍報（北京），一九九七年十月二十七日，版五；「『中』美關係重大事件（一九七一至一九九七）」，人民日報（北京），一九九七年十月二十七日，版六。

註⑩ 星島日報，一九九四年十一月十五日，版 A 二。



關係。<sup>③</sup>此語一出，立刻引起舉世關注，各國不約而同地推測中共與美國到底要建立何種型式的關係？對中共與美國互動敏感的台灣，陸氏此席話是否意味著中共與美國的關係將大為提升，進而影響到我國與美國的關係？

陸士達在記者會中指出，美方試圖與北京建立的「戰略夥伴」關係，其目的主要使「中」美兩國不要把關係建立在見解歧異的議題上（如貿易、人權與禁止核武擴散等），而是可以在一個較大的架構下尋求雙方可以共同合作的領域。換言之，依據陸氏的觀點：戰略性夥伴關係並不意味著兩國間的全面性合作，它是一種可以容忍歧異，並針對特定議題進行合作的關係。<sup>④</sup>但是，我政府各部會對戰略性夥伴（Strategic Partnership）的解讀，時而將其視為「策略夥伴」，或又將其當做「策略『聯盟』」，兩者莫衷一是，極易引發爭論。<sup>⑤</sup>因此，欲對「戰略性夥伴」一詞有所瞭解，必須由中共與美國對該詞的定義進行歸納，如此所得的結論才不致差之毫釐失之千里。

欲瞭解戰略性夥伴這個用詞，可從美國與北京建立戰略性對話著手。柯林頓總統與前國務卿季辛吉一再強調美國必須與中共進行戰略性對話，以化解歧見避免戰爭。<sup>⑥</sup>由於，戰略性對話一詞不具刺激性，因此較少引起大眾的關切。前年（民國八十五年）十一月，美國前國務卿克里斯多福訪問中國大陸時，原以「建立新世紀的夥伴關係」為題在上海復旦大學發表演說，最後由於美方內部對「夥伴」一詞意見分歧，故將「夥伴」修正為「合作」。「美『中』建立戰略夥伴」一詞最早由美國國防部主管亞太事務的助理部長坎培爾（Kurt M. Campbell）提出，其後國務卿歐布萊特在論述亞太政策時亦曾提及該詞，此次陸士達的談話祇不過是將美國對中共關係由「戰略對話」發展至「戰略夥伴」的作為公開宣示。<sup>⑦</sup>

在「中」美雙方聯合聲明建立建設性戰略夥伴關係後，美方高層人士如柯林頓總統及國務卿歐布萊特等，均未明確地闡釋此關係的意涵。<sup>⑧</sup>美方較明確的說法僅見於國務院東亞事務副助卿謝淑麗（Susan Shirk）記者會時指稱的，美國與中共建立建

註③ 聯合報，民國八十六年九月二十一日，版一。

註④ 張所鵬，「華府北京戰略夥伴風向球」，中央日報，民國八十六年九月二十五日，版二；張宗智，「美『中』更友好台北點滴在心：從戰略『對話』提升到『夥伴』關係」，聯合報，民國八十六年九月二十一日，版二。

註⑤ 九月二十四日，行政院副院長兼外交部長章孝嚴在國民黨中常會報告時指出，美國助理國務卿提出中共與美國建立「Strategic Partnership」，外界將此翻譯為「策略夥伴」關係，但事實上，此一互動並非軍事關係，而是一種「策略性對話」。翌日，章氏在立院答詢時又說「戰略」有軍事意涵，並指策略夥伴也可翻成「策略『聯盟』」，兩者說法相差懸殊，令人費解。羊曉東，「章孝嚴：中美策略聯盟並非軍事合作」，中國時報，民國八十六年九月二十五日，版二；「陸士達『戰略夥伴說』章孝嚴另有新解」，聯合報，民國八十六年九月二十四日，版二。

註⑥ 季辛吉（Henry Kissinger），梁東屏摘譯，「美中應建立戰略對話」，中國時報，民國八十六年一月二十三日，版九。

註⑦ 張聖岱，「『中』美『戰略』夥伴關係」，聯合報，民國八十六年九月二十六日，版九。

註⑧ 劉其筠，「語出何處？戰略意圖為何？」，聯合報，民國八十六年十月三十一日，版三。

設性戰略夥伴關係，「實際上是指外交政策上的共同合作，而無意於軍事結盟。因此，『戰略』一詞其實是外交政策意涵上的戰略，而非軍事意涵上的戰略」。<sup>③</sup>除謝氏之外，美國在台協會理事主席卜睿哲（Richard Bush）、亞太政策中心副主任卜道維（David Brown，前國務院台灣科長）及前美國駐北京大使李潔明（James Lilley）均表同感。<sup>④</sup>上述人員的說詞和我國政府官員的宣示並無太大出入。實際情形則不然，柯江會談中所涉及的軍事合作議題，如簽訂海洋軍事諮商協議（military maritime consultation agreement, MMCA）及擴大軍事交流等，均與軍事事務息息相關。由此可知，「中」美戰略性夥伴聲明係將軍事意涵內植於外交磋商之中的。

戰略夥伴關係是俄羅斯在國際社會中與他國交往的一種概念，以致於有些學者甚至用「夥伴關係戰略」來界定俄羅斯外交戰略的基本概念。<sup>⑤</sup>俄羅斯副總理達維多夫（O. Davydov）曾就「戰略夥伴」的前景表示意見，他指出「戰略夥伴」非指在軍事方面建立同盟，它是指兩國間加深互利的經貿合作程度，擴大技術與學術交流。<sup>⑥</sup>中共副總理錢其琛對「建設性戰略夥伴關係」釋義如下：「建設性戰略夥伴關係，這個用詞裡面就是要建設一個夥伴關係，不一定是現在已經為戰略夥伴關係，而是向這個目標去努力，即使一個國家與另一個國家建立一種建設性夥伴關係，並不等於完全就是好朋友，完全結盟，沒有矛盾了。而是為了一個共同的目標來進行合作。」<sup>⑦</sup>歸納上述說法，可知「戰略」強調的是以長遠眼光思考問題，「夥伴關係」則指一種平權、沒有主從之別的關係，既不結盟，也不針對第三國，雙方平起平坐有共同目標。<sup>⑧</sup>就此觀之，中共對建設性戰略夥伴關係的看法較為明確。尤有甚者，中共在與俄羅斯發展「建設性夥伴關係」期間，雙方對話的範圍更包括了軍事技術聯繫、軍事工業合作、不將戰略核武瞄準對方以及不率先使用核子武器等。<sup>⑨</sup>因此，中共所認知的戰略

註③ 「謝淑麗釋戰略：是外交非軍事意涵」，聯合報，民國八十六年十一月九日；版九。

註④ 卜睿哲在台北舉行的記者會上公開指出，「中」美戰略性夥伴關係並無軍事結盟的意涵，故“Strategic”或許應譯作「策略」而非「戰略」；卜道維則認為「戰略夥伴」只是柯林頓政府用盡心思出來的一個取代「全面交往」政策的名詞，實際政策則並沒有改變；李潔明以為「中」美之間並沒有使用「戰略聯盟」（strategic alliance）這個名詞，所以這不會是個軍事性的結盟關係。因此，李潔明認為「戰略夥伴」只是聽起來很好聽，內涵上無特殊新義。劉其筠，「『中』美戰略夥伴真無軍事意涵？」，聯合報，民國八十六年十一月九日，版九。

註⑤ 鄭羽，「『中』俄戰略協作伙伴關係的由來」（上），文匯報（香港），一九九七年十一月七日，版A五。

註⑥ 莫斯科華語廣播，一九九六年四月九日播出；人民日報（北京），一九九六年六月十一日，版六。以上均轉引自畢英賢，「論中俄戰略協作夥伴關係」，問題與研究，第三十五卷第十二期（民國八十五年十二月），頁二二。

註⑦ 「『中』美致力建立建設性伙伴關係」，文匯報（香港），一九九七年十月三十一日，版A五。

註⑧ 畢英賢，前引文，頁二〇～二三。

註⑨ 王承宗，「國際因素對『中』俄戰略夥伴關係之影響：從俄羅斯的觀點分析」，問題與研究，第三十六卷第八期（民國八十六年八月），頁三〇～三三。

性夥伴關係不僅具有外交政策的意涵，更具有軍事合作的可能。不論「中」美雙方對戰略性夥伴關係秉持著何種看法，但此種關係使得雙方能對軍事合作、區域安全甚或全球戰略展開「高階層、全方位」的對話，在某種意義上，這份聯合聲明稱得上是一份政治軍事文件。

明瞭「中」美雙方對戰略性夥伴關係的認知後，不難發現「戰略」一詞不僅是美方或我國政府認知的外交策略，它的意涵應如羅辛斯基（Herbert Rosinski）指稱的，它可視為「一種權力的綜合指導」（strategy as comprehensive direction of power），他指出：「『戰略』絕非僅為行動的指導，……它必須是全般性的，以便能夠控制所有一切的可能對抗行動或因素。」<sup>④</sup>雖然，「中」美雙方均未對建立戰略性夥伴關係的意圖進行闡釋，無庸置疑，彼此皆在藉此溝通管道尋求有利態勢，或擴大自身價值，或反敵對方圍堵，以保障各自的國家利益。

「中」美建設性戰略夥伴關係的確立，揭開了雙方深化「高層政治」議題的序幕。但是戰略性夥伴關係並非軍事同盟，雙方也不可能建立平行的軍事政策，加之它具有容忍歧異僅針對特定議題進行合作的特色。實際上，此種關係可能是鬆散的，也可能是緊密的。後者無異地就是軍事同盟，前者則不具任何實質意義。因此，「中」美戰略性夥伴關係的展望如何，不僅取決於國際體系的未來走向，更深受兩國在全球、區域與雙邊關係互動的影響。尤其重要的，如何化解雙方在部分議題上的歧見，實為決定「中」美戰略性夥伴關係未來發展的關鍵。

當前，「中」美雙方在人權問題、貿易問題、西藏問題、台灣問題與不率先使用核武上皆存有相當大的歧見。上述任何議題處理失當，均可能影響「中」美戰略性夥伴關係的未來發展，當中尤以台灣問題為然。多年前，前美國亞太助理國務卿索羅門（Richard H. Solomon）即稱：「美國與中共建交後懸而未決的台灣地位問題，是雙方脆弱關係的一枚定時炸彈，即使不會摧毀雙方的關係，亦足以破壞之。」<sup>⑤</sup>一九九四年四月，美國國會通過「台灣關係法」高於「八一七公報」的立法決議；一九九四年九月，柯林頓政府完成對台政策檢討報告，雙方同意「北美事務協調委員會」駐美辦事處易名為「台北經濟文化代表處」，同時放寬高層官員互訪的限制；一九九六年三月台海危機時，法規委員會主席索羅門（Gerald B. H. Solomon）與眾議員托瑞西里（Robert G. Torricelli）分別提出「共同決議案」與「台灣安全決議案」，要求美國政府採取必要行動確保台海安全；一九九七年九月，美眾議院國際關係委員會通過「美國—台灣反彈道飛彈合作法案」，敦促美政府提供台灣最新式的戰區飛彈

註④ John B. Hattendorf, "Recent Thinking on the Theory of Naval Strategy," in John B. Hattendorf and Robert S. Jordan, eds., *Maritime Strategy and the Balance of Power: Britain and America in the Twentieth Century* (London: The Macmillan Press Ltd., 1989), p. 146.

註⑤ Richard H. Solomon, "The China Factor in America's Foreign Relations," in R. H. Solomon, ed., *The China Factor: Sino-American Relation & the Global Scene* (Englewood, N. J.: Prentice Hall, 1981), p. 33.

防禦系統。⑥這些作為都曾遭中共強烈抨擊，勢將成為「中」美建立戰略性夥伴關係的障礙。

由此觀之，「中」美戰略性夥伴關係的未來仍有許多難題亟待克服，這種客觀存在的戰略關係，極難發展成如「中」俄般的「戰略協作夥伴關係」。⑦在可以預見的未來，美國仍將以「軟硬兼施」的方式約束中共，使其在軍事與安全意圖上透明化，唯國會內部的反對聲浪將對行政部門的「擴大交往」形成制約，無疑地也使「中」美戰略性夥伴的未來發展蒙上陰影。⑧同樣地，美國內部的反對聲浪亦將使中共當局憂心，認為「中」美戰略性夥伴關係祇是美國的「兩手策略」，其目的在藉由擴大交往以影響中共內外政策，進而主導「中」美關係發展的方向與深度，這種發展是中共所不願見到的。總之，「中」美戰略性夥伴關係間存在著許多矛盾，這些矛盾肇因於雙方在意識形態、價值認知與現實利益上的南轅北轍，因此短時間內極難有突破性進展。換言之，「中」美戰略性夥伴關係是雙方刻意營造親善氣氛下的產物，它的宣示意義大於實質意涵。唯一值得關切的，「中」美戰略性夥伴關係為中共提供了一個更為制式的機制，使其能藉此適時對美方施壓，當中最可能涉及的議題即是對台軍售問題，以下將對這個問題進行深入分析。

## 肆、「中」美戰略性夥伴關係對我國國防安全的影響

在「中」美建立戰略性夥伴關係並發表聯合聲明時，中共強調台灣問題是「中」美關係中最重要、最敏感的核心問題，恪守「中」美三個聯合公報的原則，妥善處理台灣問題是「中」美關係健康、穩定發展的關鍵。美方重申，美國堅持一個中國的政策，遵守「中」美三個聯合公報的原則。⑨「中」美雙方間簽署的聯合公報包括了一九七二年的「上海公報」、一九七九年的「建交公報」與一九八二年的「八一七公報」。

這三個公報的主要內容，主要在強調「中」美雙方彼此認知（acknowledge）及

註⑥ 陳邦鈺，「臺北。華府。北京的三角平衡關係：從臺灣關係法到戰區防禦合作法案」，中央日報，民國八十六年十月二日，版二；「美國—臺灣飛彈防衛合作法案（全文）」，同前註；吳玲君，「美國對中共升高軍事威脅台灣之反應」，美歐月刊，第十一卷第四期（民國八十五年四月），頁九五～一〇二。

註⑦ 戰略協作是雙方夥伴關係發展的中、遠程目標，也是一種較親密的關係。換言之，雙方可在更廣泛的議題上進行交往，在立場相近或一致的領域進一步加強合作，在立場不同的方面尋求相互諒解的途徑。

註⑧ 此類例子如眾議院授權總統得以監視、限制或禁止中共軍辦企業在美的商業活動，必要時甚至可以凍結這些公司的資產。此外，柯林頓簽署的「國防部授權法」中，尚要求美國國防部每年必須對人民解放軍的軍力提出報告。參閱「美眾院通過第八個制裁中共法案」，中國時報，民國八十六年十一月九日，版九；「美國國防部須每年做共軍軍力報告」，聯合報，民國八十五年九月二十五日，版九。

註⑨ 「中美發表聯合聲明」，人民日報（北京），一九九七年十月三十一日，版一。

承認 (recognize)：「中華人民共和國是中國唯一的合法政府」、「反對『一中一台』、『兩個中國』與『台灣獨立』」及「台灣問題是中國內政問題」等政治主張。上述三項公報中，「八一七公報」是較為特別的，它涉及了美國對台軍售問題，因此評估「中」美戰略性夥伴關係對我國國防安全影響時，必須對「八一七公報」內容審慎評估，如此方能明瞭美國在處理台灣安全問題時持有的立場。此外，「台灣關係法」中明文規定美國政府得以防衛性武器供給台灣，這項條款對阻止中共武力犯台形成某種程度的制約。當前，「中」美間展開了較以往更為廣泛的合作，但美國政府處理兩岸問題的基調仍是「三報一法」。這種情況下，「台灣關係法」與「八一七公報」仍將對台灣國防安全形成某種程度保障，這個前提是我們論述未來台灣安全議題時必須先予瞭解的。

「八一七公報」限制了美國對台軍售的質與量，該公報第六條規定：「鑒於前述『中』美雙方聲明，美國政府表示它無意追求長期對台軍售政策，美國對台軍售的質與量將不超過美國與中共建交以來的水準，同時美國有意逐年減少對台軍售，並且在一段時間之後，全然終止」。<sup>③</sup>然而，「台灣關係法」第二條B項第五款卻稱：「美國的政策是……以防衛性武器供應台灣……」；<sup>④</sup>「美國對台政策履行」(Implementation of the United States Policy with Regard to Taiwan)條款則指出：「……，美國將提供台灣足以維持自衛能力所需數量的防禦武器與勞務」、「總統與國會根據他們對台灣需求所為的判斷，再依法律程序決定供應台灣所需防禦武器與勞務的性質與數量。此種對台灣防衛需要所為的決定，應包括美國軍方所作的評估，軍方應將此種建議向總統和國會提出報告」。<sup>⑤</sup>在語意上，這兩份公報的條款似乎相互衝突，一方面宣示美國不追求長期對台軍售政策，另一方面卻表示繼續提供台灣防衛所需的武器。<sup>⑥</sup>在內容上，「台灣關係法」指稱的防禦性武器，係由美國政府片面認定，我方無置喙餘地。因此，美國依據「三報一法」處理台海兩岸議題時，對我國國防安全的影響似乎約束甚於承諾，這也是一般大眾對「台灣關係法」與「八一七公報」的普遍性認知。實際的情形是否如此，回答這個問題前，必須對「台灣關係法」的核心概念——「自我防衛」(self-defense)有所瞭解。<sup>⑦</sup>

自我防衛是一個國家在實際遭受外來武裝攻擊下所行使的相應作為，自衛措施應

註③ “U.S.-PRC Joint Communiqué, August 17, 1982,” *Weekly Compilation of Presidential Documents* (August 23, 1982), quoted in William B. Bader and Jeffrey T. Bergner, *The Taiwan Relations Act: A Decade of Implementation* (Indianapolis, Indiana: Hudson Institute/SRI International, 1989), p. 182.

註④ “Taiwan Relations Act”, April 10, 1979 (United States) P.L. 96-8, *United States Code*, Sections 3301-3316 (1982), quoted in *ibid.*, p. 168.

註⑤ *Ibid.*

註⑥ 陳文賢，「美國與中共戰略互動下的台灣安全：一九七〇年代以來的觀察」，問題與研究，第三十六卷第六期（民國八十六年六月），頁六～七。

註⑦ 孫光民，「台灣關係法中美國對台海安全之設計」，美歐月刊，第十一卷第三期（民國八十五年三月），頁五七。

與所遭外來武裝攻擊程度成比例，其目的係藉武力的運用回復到武裝攻擊前的狀態。<sup>⑤</sup>具體而言，自我防衛雖是被動作爲，但其採行的手段得隨外來攻擊之升高而升高，此種情況一如安全議題中的「螺旋升高」(spiral escalation)，其要旨乃在保障被害國在竭盡各種手段後，可以相應地提高回應方式，以確保自身的安全。<sup>⑥</sup>一九九四年四月，美國國會通過「台灣關係法」高於「八一七公報」的立法決議，表示將繼續出售台灣防禦性武器。基本而言，美國的是項做法雖然無法對台灣的國防安全提供具體承諾，但也不致於屈從中共的壓力而停止對台軍售。換言之，美國在處理對台軍售議題時具有較大的迴旋空間與處理彈性。

一九九六年三月，中共在台海舉行了代號「聯合九六」的大規模軍事演習，一時之間台海水域劍拔弩張，緊張情勢一觸即發。美國政府爲防止危機進一步升高，遂下令獨立號(USS Independence, CV62)與尼米茲號(USS Nimitz, CVN68)兩航艦戰鬥群駐留台海周邊水域。雖然，台海危機在美國兵力展示與兩岸自我節制下，終告平和落幕。但是，美國是否出兵台海的爭辯迄今仍爭論不休，在討論此一議題時，仍須對台灣關係法進行條文解讀。

「台灣關係法」第二條 B 項第四款稱：「任何試圖以非和平方式決定台灣前途之舉，包括使用抵制或禁運等手段在內，都將視爲對西太平洋地區和平及安全的威脅，而爲美國嚴重關切」、第三條 C 項指出：「任何對台灣人民的安全、社會或經濟制度的威脅，以及由此引發對美國利益所造成的任何危害，總統應通知國會。任何此類危險，總統與國會應按照憲法程序，決定美國應採取的適當行動。」<sup>⑦</sup>部分學者如詹姆斯·喬治(James George)、伍爾夫(L. L. Wolff)及賽門(D. L. Simon)等咸認上述條款中的「適當行動」，包括了撤銷對中共的外交承認、經濟制裁以及採取軍事行動。換言之，即是美國並未排除軍事介入台海之可能。<sup>⑧</sup>一九七三年通過的「戰爭權力法案」(War Power Act)，總統可在與國會「商量」後逕行在海外用兵六十天，必要時還可以再延長三十天。<sup>⑨</sup>「戰爭權力法案」使美國總統在緊急狀況下出兵台海時，在法律上不再受到任何束縛，從而增加了美國嚇阻中共台海用兵的彈性，對遏阻中共冒險具有正面積極的價值。

儘管藉由對「台灣關係法」相關條文的解讀，似乎可以認定美國不排除出兵台海

註⑤ 同前註，頁五六～五七。

註⑥ D. P. O'Connell, *The Influence of Law on Sea Power* (Annapolis, Maryland: U.S. Naval Institute Press, 1980), pp. 53~69.

註⑦ "Taiwan Relations Act", April 10, 1979 (United States) P.L. 96-8, *United States Code*, Sections 3301-3316 (1982), p. 168.

註⑧ L. L. Wolff and D. L. Simon, ed., *Legislative History of the Taiwan Relations Act* (New York: American Association for Chinese Studies, 1982), pp. 86, 87, and 141; James L. George, "China: Paper or Potential Tiger," *Naval Forces*, February 1996, p. 96.

註⑨ 林郁方，「台灣關係法對我國安全承諾之探討」，*美歐月刊*，第九卷第五期(民國八十三年五月)，頁九八～九九；林正義，「從危機處理分析布希總統的波斯灣戰爭決策」，*裘兆琳編，美國外交與危機處理*(台北：中央研究院歐美研究所，民國八十二年七月)，頁一五一～一五二。

的可能。更精確地說，「台灣關係法」是美國在「創造性模糊」(constructive ambiguity) 戰略下的設計，其目的係使兩岸政府無法明確掌握台海發生衝突時美國如何因應。<sup>①</sup>這種方式固然遏阻了雙方不必要的冒險行動，卻也極易因為雙方認知解讀的不同，徒而增加了台海兩岸衝突的可能。事實上，美國許多高層政府官員及民間智庫學者，均以爲「在經貿與戰略的比重上，北京分量遠比台北爲重，怎能期待美國會爲台灣而出兵與中共開戰？」<sup>②</sup>此外，美國過去半個世紀在東亞參戰的慘痛教訓以及美國國會對海外用兵的監督與節制，多少對美國海外用兵產生制約作用。後冷戰時期，美國海外用兵皆是打著聯合國的旗幟進行，無疑地顯示美國海外用兵趨於審慎。中共是聯合國安理會的常任理事國，加上目前美國與中共積極開展戰略性夥伴關係，一旦台海出現兵戎相見的緊張情勢，美國即使有意干預，最可能的方式應不外乎將危機透過談判予以化解。因此，中華民國建構國防安全政策時，應將美軍出兵台海排除在外，若一廂情願地針對不確定事實從事計畫，將會造成無可彌補的錯誤。

雖然，「中」美兩國建立了戰略性夥伴關係，大體而言，美國仍將依「台灣關係法」條款提供防衛性武器予台灣。即使在「八一七」公報的約束下，美國近年來仍對台灣提供了大批現代化武器，如一百五十架 F-16 戰機、魚叉攻船飛彈與 E-2T 空中預警機等，另外尚以租借方式提供我國諾克斯級 (Knox class, FF-1052) 巡防艦與新港級戰車登陸艦 (Newport class, LST-1179)，足見美國的作爲仍未背離「台灣關係法」的軍售條款。在可以預見的未來，「中」美建立戰略性夥伴關係仍不致大幅影響美國的對台軍售，美國唯有藉出售防衛性武器予台灣，才能持續維持台海兩岸的軍力平衡，亦唯有藉提升台灣自我防衛能力，方能遏阻中共的武力冒險。因此，「中」美戰略性夥伴關係不致於對台灣安全造成無法彌補的傷害，祇是台北—北京—華盛頓三者間的互動將逐漸出現不對稱發展，殊值我方關切。

伴隨中「美」戰略性夥伴關係而來的，即是雙方極有可能展開大規模的軍事合作，其面向包括了：

一、美國重新恢復對中共軍售：「中」美建交後不久，爲了共同對抗蘇聯，雙方軍事關係除了進行軍事人員交流和交換情報外，曾一度發展到軍售層次，甚至還談及未來舉行聯合軍事演習可行性的問題。一九八九年六四天安門事件後，美國爲了制裁中共，擱置一切軍售，並禁止對中共高科技的輸出。<sup>③</sup>隨著「中」美戰略性夥伴關係開展，加上歐盟解除中共軍售禁令的考量，<sup>④</sup>美國基於政治與商業的雙重考量，極有可能重啓軍售中共的大門。

註① 蔡璋，「第三次台海危機中美國的角色」，美歐月刊，第十一卷第六期（民國八十五年六月），頁三六。

註② 陳毓鈞，「台海危機與美國干預」，美歐月刊，第十卷第一期（民國八十四年一月），頁十八～十九。

註③ 林岩哲，「求同存異的美國與中共軍事關係」，美歐月刊，第十卷第七期（民國八十四年七月），頁六。

註④ 「軍售北京歐盟考慮解禁」，中國時報，民國八十六年四月十五日，版九。

二、雙方軍事人員的全面交流：一九九三年十月，美國宣布恢復與中共的高階層軍事接觸，同年十月美國助理國防部長傅立民（Charles Freeman）訪問北京三天，揭開了「中」美高層互訪的序幕。從傅立民北京之行迄今，雙方互訪的高層軍事人員包括了美方的助理國防部長傅立民、國防部次長魏斯納（Frank Wisner）、太平洋總司令拉森上將（Charles Larson）、空軍參謀長麥克裴上將（Terril McPeak）、國防部長培里（William J. Perry）、軍備管制暨裁軍總署署長霍勒姆（John Holum）、太平洋艦隊總司令麥凱上將（Richard Macke）及海軍軍令部長強森上將（Jay L. Johnson）等人。中共方面則有國防大學校長朱敦法、副參謀總長徐惠滋、參謀總長助理熊光楷、空軍司令員于振武、國防部長遲浩田以及總參謀長傅有全等人訪美。④除了高層軍官的互訪外，中共在美方贊助下每年亦有不少中階軍官赴哈佛大學甘迺迪學院進行短期研習。⑤因此，未來在美國擴大與中共交往的考量外，交流範圍將擴及高、中、低三個不同層級，交流活動亦將趨於多元化與多樣化。

三、建立更為緊密的軍事合作：為了落實柯江會議聯合聲明中的軍事合作關係，「中」美雙方必定會發展更為緊密的軍事互動關係。近年來，美國軍艦曾多次至中國大陸進行港口訪問（port visit）。一九九七年二月間，中共海軍三艘艦艇在王永國中將率隊下赴美洲訪問，這是中共海軍首次橫越太平洋至美國本土訪問，象徵的意義非比尋常。⑥同年十二月十一、二兩日，「中」美雙方於華府召開九八年雙邊軍事交流議程會議。會中對增加彼此軍事透明度、聯合軍事演習、雙方軍事將領互訪以及建立彼此互信等進行廣泛磋商。⑦一旦未來在「海洋軍事諮商協議」與「聯合軍事演習」達成共識，雙方勢必共同建立一套指揮管制及通信連絡機制。為增加彼此軍事透明度，「中」美兩國又須對「查證制度」進行會談。此類軍事議題的協商勢必擴大雙方合作的深度，中共則可藉由此管道對美提出要求或施予壓力，進而尋求其在安全議題上的有利態勢。

由以上分析不難發現，「中」美戰略性夥伴關係的建立雖不致改變美國的對台軍售政策，或是對中華民國國防安全產生立即而顯著的威脅。但是，中共與美國展開全面性軍事合作，勢將對我國國防安全形成某種程度的威脅。中華民國三軍部隊由於長期使用美式裝備並接受美方訓練，在戰略思維、兵力運用、組訓編裝與後勤維修上深受美方影響，「中」美持續強化軍事交流後，中共不難藉由與美方的交往知悉國軍現行武器性能與戰術準則。此外，藉由「中」美戰略性夥伴關係的發展，中共一方面可以使用計畫性的「順序性戰略」（sequential strategy），擬訂一套長期連貫的策略，漸次削弱美方對台灣國防安全提供的承諾；另一方面，則可使用「累積性戰略」

註④ 林岩哲，前引文，頁六～八；「美國務卿和軍方歡迎傅有全時說中國不是美國的敵人而是朋友」，人民日報（北京），一九九七年八月十日，版二。

註⑤ 冉亮，「中美軍事交流矯正北京偏執」，中國時報，民國八十六年一月十二日，版九。

註⑥ 「中共海軍如期遠征」，中國時報，民國八十六年二月二十三日，版九。

註⑦ 「美「中」十一日商討明年軍事交流」，中央日報，民國八十六年十二月五日，版二；「『中』美舉行首次軍事諮商會議」，中國時報，民國八十六年十二月十二日，版九。



(cumulative strategy)，擇機在部分安全議題上打擊台灣，藉累積各單一事件成果而形成決定性的力量。這兩種戰略既不相互矛盾，也不相互排斥。相反地，它們兩者的戰略成效，經常是相互依存的。<sup>⑧</sup>因此，在考量「中」美戰略性夥伴關係對台灣國防安全可能造成的影響時，除了對「中」美軍事合作的長期走向予以考量外，更須仔細深思雙方任一各自獨立事件可能對台灣國防安全所造成的衝擊，如此才不致掛萬漏一，形成國防安全上的死角。

## 伍、中華民國國防安全的可能選擇

明瞭了「中」美戰略夥伴關係意涵及對我國國防安全的可能影響後，最後將焦點置於如何擬訂可行的策略，以確保中華民國的國防安全。中共是中華民國國防安全的最大威脅，如果以兩岸整體結構力量 (aggregate structural power) 做為衡量標準，這無疑地是一種不對稱 (asymmetry) 的對峙。<sup>⑨</sup>因此，欲求獲勝必須妥為運用策略，方能彌補在整體結構力量上所處的劣勢。固然，軍事史明白地顯示，軍事力量的相對性不是軍事工具的函數，它是敵我雙方特定脆弱性的函數。就此觀之，戰爭工具數量多寡雖不具絕對力量，但以台海兩岸軍力的未來發展而言，中華民國欲確保國防安全除了致力建軍備戰外，仍須配合政治及外交諸般手段，方能有效制止中共侵略。以下將對確保我國國防安全的可能選擇，逐一進行說明。

### 一、外交與軍事應以「戰略明確、戰術模糊」為基調

近年來，台灣由於積極開展「務實外交」，使得中共在國際場合不斷地對我打壓，不僅造成了台灣生存空間的緊縮，同時也形成了我國國防安全上的挑戰。為了抗議李總統登輝先生訪美，中共隨即對台海水域進行了一系列導彈試射以為恫嚇。台灣首次舉行總統直選前夕，中共更是集結大規模兵力於台海從事三棲作戰演習。隨著中共軍力的日益強大，使用武力遂行「政治性展示」的機會越來越多，因此如何在外交與軍事政策上不激怒中共並維持中華民國國家安全，應是我們建構國防安全的首要考量。

基於此種考量，「創造性模糊」應是吾人可以採行的策略。藉由「戰略上明確、戰術上模糊」的運作，可以使中共無法明確地預估我們的意圖，有助於拓展我們活動的空間，使台灣在籌碼不多的情況下，可以在兩岸與國際間找到更多借力使力的槓桿。即以發展核武為例，台灣所處的外在環境實已具備了發展核武國家所具的3P特

註<sup>⑧</sup> J. C. Wylie, *Military Strategy: A General Theory of Power Control* (Annapolis, Maryland: Naval Institute Press, 1989), pp. 22~27.

註<sup>⑨</sup> 整體結構力量為人口數量、土地面積、天然資源、經濟力量、科技工藝及軍事力量的總體力量。請參閱 William Mark Habeeb, *Power and Tactics in International Negotiation: How Weak Nations Bargain with Strong Nations* (Baltimore: The Johns Hopkins University, 1988), pp. 130~138.

性，<sup>①</sup>國際間也咸認台灣具有發展核武的技術，甚至已發展出核子武器。但在民國八十四年時，李總統登輝先生與行政院長連戰相繼表明：「台灣不會發展核武」、「反對發展核武遂行恐怖平衡的政策」，此舉固然有助提升國家形象，卻使我們擁有的戰略嚇阻空間為之緊縮。無可諱言地，台灣發展核子武器必然遭到國內外強大的反對壓力，甚至會引起中共與美國的制裁與報復。但是，核子武器具有的戰略平衡價值，卻可彌補台灣在傳統軍力上所處的劣勢，亦可迫使中共考量武力犯台可能遭受的報復。這種情況下，台海兩岸非戰非和的僵局更加固定化。即使台灣決定不發展核子武器，政府亦無需公開向國際社會提出保證，而應凸顯台灣無法加入區域安全對話與全球核武管制的困境，從而促使西方國家關切台灣安全的傳統軍力需求。因此，藉由核武發展的模糊立場，達到國際社會重視台灣安全的訴求，此即模糊政策的實踐，這與決定是否發展核武係兩種截然不同的思考方式。<sup>②</sup>

同樣的概念亦可運用於國防安全事務的各個不同領域，這種經過風險計算刻意為之的「創造性模糊」(constructive ambiguity of “calculated risk to mask intention”)，增加了行動的靈活與彈性，使決策者在進行政策擬訂時具有較多的選項。值得注意的，由於模糊政策極易使執行者實際運作時無所適從，造成內部共識無法凝聚，故在模糊政策實踐時必須在大方向上明確宣示，否則未蒙其利先受其害。

## 二、參與合作性安全，建立第二軌對話

中共是中華民國國家安全上的最大威脅，也是影響未來東亞區域安定的關鍵因素。但是由於區域內各國對中共威脅的認知不同，亦不可能甘冒同等風險對中共採取一致的行動，集體安全體系的建立殊無可能。<sup>③</sup>這種情況下，中華民國極難藉由集體安全機制的運作，使中共放棄武力犯台的意圖。在中華民國既非聯合國會員，同時外交空間處處受到中共打壓的環境下，「合作性安全」(cooperative security)應是強化國防安全的另類選擇。合作性安全在範圍上是多面向的，在性質上是漸進的，在內容上是包容而非排他的，在會籍上則不予限制，雖認定國家是安全系統的主要角色，卻認為非國家角色亦可扮演重要的地位，不要求正式安全機制的建立，但也不加以排除。最重要的，合作性安全強調在多邊的基礎上，建立對話習慣的價值。<sup>④</sup>

註① 3P 係指弱小 (pygmy)、被排斥的 (pariah) 與威脅妄想症的 (paranoia) 三項特質，許多國際關係研究學者經常以此三者做為指標，用以評估一國發展核武的可能性。

註② 林正義與林文程，「論我國二十一世紀的國家戰略」，蒐錄於展望公元二千年兩岸軍力平衡研討會論文集 (高雄岡山：空軍軍官學校，民國八十六年四月二十五日)，頁四〇～四四。

註③ 集體安全建立的假設可參閱 A. F. K. Organski and Jacek Kugler, *The War Ledger* (Chicago: The University of Chicago Press, 1980), p. 19.

註④ Andrew Mack, “Concepts of Security in the Post-Cold War,” *Working Paper 1993/8, Research School of Pacific Studies* (Australia: The Australian National University, 1993), p. 15. 轉引自林正義，「亞太安全保障的新體系」，*問題與研究*，第三十五卷第十二期 (民國八十五年十二月)，頁三。

由於強調建立對話的溝通管道，合作性安全除了強調官方的「第一軌」( track one ) 對話外，亦鼓勵「第二軌」( track two ) 對話。「第二軌」對話意即由學術界、政府、官方、非政府、民間團體專家以私人身分來會商共同關切的安全議題。<sup>④</sup>非官方的「第二軌」對話優點如下：(一)由於政府決策的產出為一互饋系統，非官方人員的意見有可能成為影響政府決策的關鍵因素；(二)以私人身分與會的官員可以試探其政策建議被接受的可能性，由於與會者皆為各國菁英，未來極有可能出任政府要職，與其建立私人情誼有助於日後雙方行事；(三)藉由廣泛參與此類多邊磋商會談，可產生「內化」( Internalization ) 以及「創造資訊」( Information Generation ) 的功能，進而促進各國更多的合作。<sup>⑤</sup>

據此，中華民國應儘可能利用此一管道，用以彌補我國被排除於亞太多邊安全體系之外的不利情勢，且可利用會議進行期間闡釋中華民國對亞太安全的貢獻與價值，如此方能使各國在明瞭台海安全與其自身利益關係後，將台海安全轉化為國際社會共同關切的議題，共同為維持台海的穩定與安全而努力。

### 三、建構明確清晰的國防政策

民國八十五年出版的國防報告書指稱：「國軍當前依『防衛固守』、『有效嚇阻』之政策指導，積極籌建所需武力，以確保台海安全，並針對敵情威脅、戰爭型態與國力現況，加速完成二代兵力整建，廣植後備動員力量；戰時依防衛作戰指導，藉制空、制海、反登陸等作戰方式，發揮總體戰力，達成保障國家及人民生命財產安全之目標。」<sup>⑥</sup>此後，「防衛固守、有效嚇阻」就取代了「守勢防衛」成為國防政策的指導原則。<sup>⑦</sup>

但是這項政策宣示並未為中華民國三軍兵力建構提供指引，甚至因為語意含糊，極易造成誤解。國防政策若以嚇阻為核心，必須有以下認知：(一)嚇阻是藉由施加威脅或給予報酬來制止或勸阻他方，不為己方所不願之行爲；<sup>⑧</sup>(二)嚇阻是藉由傷害他方為威脅以控制其行爲，……因此，嚇阻所為的威脅係以使用武力來防止對方首先使用武力；<sup>⑨</sup>(三)嚇阻是建立在嚇阻者 ( deterrer ) 與被嚇阻者 ( deterree ) 間的政治權力關

註④ 同前註。

註⑤ Kenneth A. Oye, "Explaining Cooperation Under Anarchy: Hypotheses and Strategies," in K. A. Oye, ed., *Cooperation under Anarchy* (Princeton: Princeton University Press, 1986), p. 11.

註⑥ 國防部「國防報告書」編纂小組，中華民國八十五年國防報告書（台北：黎明，民國八十五年五月），頁五四。

註⑦ 守勢防衛構想參見國防部「國防報告書」編纂小組，中華民國八十三年國防報告書（台北：黎明，民國八十三年五月），頁七三。

註⑧ Glenn Synder, "Deterrence: A Theoretical Introduction," in John Garnett, ed., *Theories of Peace and Security: A Reader in Contemporary Strategy Analysis* (London: Macmillan, 1970), p. 106.

註⑨ Patrick M. Morgan, *Deterrence: A Conceptual Analysis* (Beverly Hills: SAGE, 1983), p. 11; Paul K. Huth, *Extended Deterrence and the Prevention of War* (New Haven: Yale University Press, 1988), p. 15.

係，此關係具相對性且受諸多環境因素所影響，心理關係乃為其根本要素。⑩戰略學者威認能力（capability）、溝通（communication）與可信度（credibility）是達成有效嚇阻的三項要件。⑪欲以有效嚇阻做為國防政策的核心，除應具備先前的各項認知與條件外，尚須建立一支隱匿性高與打擊力強的部隊，以遂行第二擊。台灣目前的兵力組成，除了潛艦勉強稱得上是「準嚇阻武器」外，其餘武裝部隊並無達成嚇阻成功的必要條件，因此以「有效嚇阻」做為國防政策似乎力有未逮。不同於嚇阻的相對性，防衛僅具單向性。嚇阻的成敗係以有無使用武力做為區劃，任何一方率先使用武力均標示著嚇阻的失敗。防衛則不然，不管採取先制攻擊或在敵方攻擊後再予回應，本質上並無差異。因此，防衛不是一種相對關係，它是雙方的武力對抗，防衛是否成功端視戰爭勝負而定。若以防衛固守做為國防政策的核心，應儘可能將戰鬥力平均分配以確保我方有生力量的持續存在。此外，動員制度、民防編組及兵力部署等因素，亦是決定防衛固守成敗的因素。

由以上敘述不難發現，「有效嚇阻」與「防禦固守」二者所需的兵力結構差異懸殊。當前我國兵力組成皆係傳統性武力，在不具「大殺傷力武器」（weapons of mass destruction, WMD）做為嚇阻物的前提下，「有效嚇阻」為核心的軍事戰略較難建立。此外，採行嚇阻政策經常會形成敵我雙方的武器競賽，因而造成安全議題上的「螺旋升高」。由於台灣的國防資源有限，一旦發生了此種情形，除了軍事投資不具成本效益外，亦將對國家其他資源的運用造成排擠。職是之故，中華民國現階段的國防政策宜以「防禦固守」做為核心，並據此概念建構所需的兵力。這樣方能符合實際現況，並在目標、風險、資源與兵力間求取平衡，也才能建立一支平時花費無多，戰時能夠有效遂行戰鬥的武裝力量。

## 陸、結 論

「中」美戰略性夥伴關係的建立主要莫基於雙方在後冷戰時期的不同戰略考量，也是兩國全球戰略設計下的必然交集。雖然雙方在聯合聲明中宣稱，「中」美戰略性夥伴關係的建立有助於國際新秩序的建立，但在國際政治講究「自利」的前提下，未來「中」美戰略性夥伴關係的發展仍然受到許多結構性因素制約。由於彼此的利益時而協調，時而衝突，因此雙方能否開展更為廣泛的合作關係，有待後續觀察。

「中」美戰略性夥伴關係的建立，對台灣的國防安全無疑地是一項衝擊，雖然不致構成明顯而立即的威脅，但就長期來看，中共藉此獲得了一個正式機制可用以對美施加壓力。影響所及，美方在軍售台灣以及對台提供安全承諾上，必須考量中共的立

註⑩ Barry Buzan, *An Introduction to Strategic Studies: Military Technology and International Relations* (Hampshire: Macmillan, 1987), pp. 190~191.

註⑪ John Baylis, Ken Booth, John Garnett, and Phil William, *Contemporary Strategy* (London: Croom Helm, 1987), pp. 70~75.

場，這種發展將使台灣在國防安全上面臨著倍於往昔的挑戰。

由於「中」美兩國軍事交流的強度與深度日增，中華民國在國防安全上必須妥為因應，方能掌握有利態勢，確保國家的生存發展。在台海兩岸整體國力相差懸殊狀況下，中華民國必須在外交與軍事政策上藉模糊政策的實踐，尋求較大的迴轉空間；藉由第二軌非官方晤談的參與，與周邊國家建立「共通價值」，將台海問題轉化為國際社會關切的議題，彌補我國無法參與東亞安全體系的不利情勢；在建軍備戰上，應釐訂明確清晰的國防政策，再據此建構所需的國防武力，一旦中共犯台時，能藉戰鬥力擊敗敵人。唯有透過政治、外交與軍事各種力量的整合，中華民國才能在安全環境越來越惡劣的情況下，尋求自處之道，用以確保國家的生存發展。

(收件：87年1月6日，修正：87年2月23日，接受：87年2月25日)

\*

\*

\*



# The Influence of Sino-American Strategic Partnership Relations upon Taiwan's National Defense

*Yeong-Kang Chen*

*Wen-Chung Chai*

## Abstract

The establishment of Sino-American strategic partnership relations (SASPR) is an important milestone in foreign affairs between the United States and the PRC. SASPR provides a consultative mechanism for the United States and PRC in proceeding with tight political negotiations. The tense relationship between the United States and PRC is over, but other issues, such as human rights, Tibet, and Taiwan, may affect the PRC's contact with the United States. Therefore, SASPR's development remains uncertain and unpredictable. In this article, our discussion focuses on: (1)What is the background of the SASPR?; (2)what are its implications and developments?; (3)What is its influence upon Taiwan's national defense?; and (4)what will Taiwan's national defense policy be in the foreseeable future?

**Keywords:** PRC, USA, Sino-American strategic partnership relations, anti-Containment, enlargement and engagement, Taiwan Relations Act, 817 Communiqué

