

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 美國政府對中共最惠國待遇案所持立場

doi:10.30390/ISC.199505_34(5).0004

問題與研究, 34(5), 1995

Wenti Yu Yanjiu, 34(5), 1995

作者/Author：蔡瑋

頁數/Page：41-52

出版日期/Publication Date：1995/05

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.199505_34\(5\).0004](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199505_34(5).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



美國政府對中共最惠國待遇案 所持立場

蔡 瑋

(國立政治大學國際關係研究中心副研究員)

壹、前 言

談「中」、美最惠國待遇案，中共、美國都是當然的主角。但是由於政權屬性不同的關係，中共表現在外的是口徑一致，團結對抗來自美國的壓力，^①可是美國方面表現的則是相當的多元、複雜，柯林頓政府的政策固然可能不同於布希政府，國會的立場或許也和行政當局有所出入。

既然美國不同的政府（administration）、不同的機構可能對中共的最惠國待遇案持有不同的看法，本文就希望透過有系統的研究，按照時間的順序，及政府的替換過程來了解美國行政當局對中共最惠國待遇案所持的立場。因此，舉凡政策的發展、變化過程，政策調整的國內、國外原因都將含括在內。

貳、美國政府的一貫政策

一、布希政府時期

一九八九年「六四天安門事件」的慘狀透過美國有線電視網（CNN）及其他電子媒體的轉播，^②立刻引起了世人的廣泛關切，國際輿論對於中共竟然仍以五十年代的辦事方式處理八〇年代末期的群眾事件咸表不可思議，^③許多國家相繼對中共加以制裁。素來以反映美國民意及監督政府的美國輿論和國會，更是群情激忿的要求美國政府立刻採取措施，制裁中共。

布希總統本人於六月五日下午對中共進行制裁，布希所宣布的措施包括：(1)停止

註① 不管由理論和實務上來看，中共內部對於如何處理、應對來自美國有關最惠國待遇和人權掛鉤的壓力一定有不同的立場。強硬派、保守派固然可能有不同意見，不同的單位之間，如外交、經貿及安全、警政單位也可能因為職掌相異而有不同看法，黨、政機構也可能因為屬性的差異而有歧見。但是表現在外的是，中共仍然立場一致、態度一貫強硬。此一現象所代表的意涵值得另文加以研究。

註② 六四事件之所以被西方電子媒體詳實的報導、記錄下來，其中有不少的歷史的偶然因素在內，並非一項有計畫的行動。請參考 *The Washington Post*, May 21, 1989, p.A32.

註③ Richard Bernstein, "Why the Crackdown?" *The New York Times*, June 27, 1989, p.A6.

對中共的所有武器出售，包括政府對政府，以及民間的商業出售在內；(2)停止美國和中共間軍事人員的交換訪問；(3)關於中國大陸留美學生要求延長居留的申請，將優予考慮；(4)經由紅十字會對在鎮壓行動中受傷的學生和民眾，提供醫藥及人道援助；(5)在中國大陸局勢明朗化之前，繼續檢討美國與中共間的雙邊關係。^④稍後，布希再下令禁止美國高級官員與中共人員的互訪與接觸。

六月、七月間美國國會先後通過了一些決議案，其中七月十四日參院通過的法案觸及了中共的最惠國待遇案，法案中建議政府檢討是否繼續給予中共最惠國待遇，國會的立場已相當鮮明，可是布希基於現實國家利益的考慮，不惜抗拒來自國會的壓力。布希堅決不肯對中共實施全面性的經濟制裁，不願取消中共的最惠國待遇，也不肯以召回美國駐中共大使李潔明（James Lilley）的方式來進一步表達美國的不滿。

六月二十六日，國務卿貝克（James Baker）在美國亞洲學會上的一篇講詞最能反應布希政府的政策。貝克在這篇名為「太平洋新伙伴關係：未來的架構」的講詞中強調，美國不能因為對於中共暴行的深惡痛絕而忽略了必須促使中共改變的這個事實。他說：「過去二十年來所苦心建立的美中關係一旦瓦解，對我們和中國人民都沒有好處」，因此「我們在對挫折採取反應時，必須出之以刺激進步，而非扼殺進步的方式為之」。^⑤

六月二十七日，布希總統在接受紐約時報的訪問時表示，沒有什麼事情可以改變他和中共維持關係的決定，如果不與中共維持關係，這將是執行美國外交政策的一種非常不好的作法，因此他將抗拒來自國會的壓力，不對中共採取進一步的制裁行動。他說，中共就是因為和美國及其他西方國家維持關係的結果才在經濟上採取了某種程度的開放，並讓人民享有更多的表達自由，所以他無意取消中共的最惠國待遇，也無意和其他國家一起對中共採取經濟制裁措施。^⑥

素來被中共視為「中國友人」的美國前政界人物，如季辛吉、尼克森等人也曾在這期間先後訪問中國大陸，其中尤以尼克森十月間的大陸之行特別值得重視。十月二十八日，尼克森以私人身分應中共之邀，前往大陸進行為期六天的訪問活動。尼氏此行係以「發掘事實真相」為名，具有半官方親善大使的意味，也兼具為布希政府傳達訊息，提供參考意見的作用。

尼氏訪問期間，曾與中共各級領袖，如鄧小平、李鵬、楊尚昆、錢其琛等人舉行會談。尼克森強調，儘管美國與中共對天安門事件存有「巨大而不可溝通的歧見」，而雙方關係確實也是處於一個最嚴重的情況之中，但是雙方仍應共同努力，治療創傷，改善關係，彼此都應拋棄意識形態上的差異，以戰略關係為重，使雙方的關係恢復正常和成長。^⑦

註④ *The Washington Post*, June 7, 1989, p.A21.

註⑤ 轉引自青年日報，台北，民國七十八年六月二十八日，版三。

註⑥ Bernard Weinraub, "Bush Seeking Way to Circumvent Court's Decision on Flag Burning", *The New York Times*, June 27, 1989, p.A1.

註⑦ 星島日報，香港，一九八九年十一月一日，版二。

尼氏觀點一如往昔，反映的仍是他一貫的戰略層次的考慮，追求的是更高的美國國家利益。尼克森事後曾向白宮提出有關大陸之行的備忘錄，表明了他對六四事件後「中」、美關係的看法及未來雙邊關係的展望。布希總統後來在記者會上表示，尼克森的大陸之行是有建設性的作用，而其所提簡報內容有助布希對大陸情勢的進一步了解。^⑧

另外一項更能透露美國政府意向的行動是，布希總統曾在七月及十二月秘密派遣其國家安全顧問史考克羅（Brent Scowcroft）及副國務卿伊戈伯格（Lawrence Eagleburger）前往中國大陸訪問，白宮此一行動一經媒體揭露之後，曾引來國會及輿論的強烈抨擊，認為美國政府不但違反了禁止與中共高級官員互訪的規定，還作出了錯誤的示範，但是布希政府仍然為其行為提出辯護，表示對中共的日漸開放深具信心。

一九九〇年五月，布希在宣布繼續無條件授予中共最惠國待遇之前，曾與國會共和黨議員協調，希望獲得彼等的支持。五月二十四日，布希正式宣布有關決定，其說辭一如以往。白宮強調，布希的決定符合「中」、美兩國人民的利益，最惠國待遇並非特殊的安排，而是國與國之間展開貿易和經濟往來的需要。^⑨布希的決定後來雖在國會中遭到挑戰，但仍順利過關，並未造成太大困擾。

一九九一年，布希於五月初開始暗示，他仍將循例延長中共的最惠國待遇。布希表示雖然中共在人權方面的改善不如人意，但是「中斷所有接觸，或在經濟上迫使他們屈服，不是影響他們改變的辦法。」「因此我認為，我們和中共維持合理的關係是重要的」，布希強調，在雙方關係緊張之際，尤其應該和中共保持一些合理的關係，這才合乎美國的國家利益。^⑩

布希在談話中並具體的舉出中共在波斯灣危機中的合作為例，藉此說明美國政府理性處理與中共關係所獲得的合理「回報」。從美國的立場來看，中共的安理會常任理事國的身分使北京擁有舉足輕重的地位，由於中共的棄權才使得聯合國授權對伊拉克動武的決議獲得通過，中共的行為已給足了美國面子。既然如此，布希也希望藉最惠國待遇案來回饋中共的善意。^⑪

五月二十九日，布希正式通知國會循例繼續授予中共最惠國待遇，但是為了緩和國會及輿論的反對聲浪，美國政府也同時宣布，禁止出售高性能超級電腦和與飛彈及人造衛星有關的設備、技術給中共。對布希而言，他的決定是「超乎政治的，是好的外交政策」。^⑫或許，布希的考慮是一項正確的外交決定，但是好的外交政策並不必

註⑧ 大公報，香港，一九八九年十一月八日，版二。

註⑨ "Excerpts from Bush's News Session on China's Trade Status with U.S.," *The New York Times*, May 25, 1990, p.A12.

註⑩ 聯合報，台北，民國八十年五月一日，版九。

註⑪ 同註⑩，及Andrew Rosenthal, "Bush Backs China Trade Status, Reopening Conflict over Rihts," *The New York Times*, May 16, 1991, p. A1.

註⑫ Andrew Rosenthal, "Bush Renewing Trade Privileges for China, but Adds Missile Curbs," *The New York Times*, May 28, 1991, p.A1.

然也是好的國內政治，來自國會的壓力後來幾乎推翻了布希的決策。

一九九二年適逢美國總統大選年，一般以為布希總統在競選連任的壓力之下，亟需奧援，爭取國會及輿論的支持，應該不致於再輕易的讓中共在人權並無實質改善的情況下繼續享有最惠國待遇。但是在六月二日，天安門事件三周年的前夕，布希依然宣布讓中共無條件享有美國的最惠國待遇。白宮的理由一如過去，「如果我們希望影響中國，孤立中國就是錯的。與中國保持聯繫的建設性政策符合美國的利益」。^⑬

如同一九九一年一樣，此時，美國國會參、眾兩院的部份議員仍有很深的反中共情緒，仍然堅持要對中共的最惠國待遇案附加一些條件。事實上，美國國會後來確實也曾通過決議案，但是後來是在布希總統動用否決權的情況下才告解決。人權、軍售、貿易問題仍是美國國會不滿的重點，但是當年國會已把中共的國營企業當成施壓的對象。

二、柯林頓政府時期

一九九二年十一月，美國總統大選，來自阿肯色州的柯林頓在競選期間曾多次抨擊布希的內政、外交政策。七月間，柯林頓曾經明白表示，如果他能當選總統，美國將不會縱容由巴格達到北京的暴君。^⑭八月，柯林頓再在洛杉磯發表外交政策演說，指出在當選總統之後，他將把中共的人權、經貿、軍售等問題結合起來一起處理。^⑮簡單的說，他反對布希對中共的磕頭政策。

一時之間，外界都以為只要柯林頓當選，美國與中共在最惠國待遇案上的爭執將會轉趨激烈，中共甚至可能因此失去美國的最惠國待遇。但是，事實上的情形並非如此，柯林頓當選之後其立場就已有明顯轉變。一九九二年十二月間，他在小岩城（Little Rock）以總統當選人身分接受訪問時就已鬆口，政治人物的言論，尤其是競選期間的言論之不可盡信，由此可見一斑。

柯林頓表示，人口眾多的中國大陸市場對美國出口商品深具重要性，美國希望所有的非市場經濟國家的經濟改革能有助於全球經濟的發展，消弭國際間的緊張，如果華府基於自由經濟與人權等信念促使北京的改革若能持續有所進展，「我不認為我們需要取消其貿易最惠國待遇」。^⑯柯林頓強調，他既不願意因為政治和經濟上的原因孤立中共，也不希望美國的企業陷入混亂。^⑰

此時，柯林頓的看法已與布希政府並無太大出入。雖然他並未明言是否繼續授予中共最惠國待遇，而且全案日後還要經過新政府的全面評估，柯林頓在談話中也還隱

註⑬ Thomas Friedman, "Bush Seeks Trade Benefits for China," *The New York Times*, June 3, 1992, p.A13.

註⑭ Jim Mann, "Clinton's Tough Talk Keeps Diplomats Cuessing," *Los Angeles Times*, October 6, 1992, p. C3.

註⑮ "Prepared Remarks by Governor Bill Clinton," *World Affairs Council*, Los Angeles, CA., August 13, 1992, p.5.

註⑯ 聯合報，台北，民國八十一年十二月十六日，版一。

註⑰ 華僑日報，香港，一九九二年十二月十六日，版二。

約帶有一些先決條件，但是其談話已處處顧慮到更大的美國利益，觸及國際緊張局勢的降低，中國大陸市場的重要性等問題。若由此角度觀察，日後柯林頓政府在中共最惠國待遇案所持低調立場其實也就不足為奇了。

一九九三年一月二十日，柯林頓宣誓就任美國總統，新政府開始檢討美國和中共之間的關係。在這一段摸索、調整的階段中，美國與中共都在彼此試探對方的立場，雙方都曾放出許多複雜、甚至相互矛盾的訊息，使得外界一直仍在猜測當年的中共最惠國待遇案究竟會是怎麼樣的一個結果。其實，美國的基調已定，問題是在如何處理，好讓外界不致有太強烈的柯林頓違背競選諾言的「錯誤印象」。

果不其然，一九九三年五月二十八日，柯林頓以行政命令宣布延長一年中共的最惠國待遇，但是他也附加了七項條件，而其中有兩項是屬於強制性的。至於一年以後中共是否能夠繼續享有美國的最惠國待遇，這就得看中共是否能滿足前述七項要求。中共再度繼續享有美國的最惠國待遇。其實，柯林頓的條件在相當程度上是有點自找下台階的味道，一般對其成功的可能並不看好。

前述柯林頓所提七項條件包括：中共必須遵守和美國在一九九二年所簽訂的有關奴工產品協議；採取自由移民政策；遵守世界人權宣言；釋放宗教性囚犯與政治犯，並且提供相關資料，保證犯人的人道待遇；允許國際人權組織探視人犯；保護西藏特有的宗教和文化遺產；允許國際電台與電視在中國大陸播放。^⑧柯林頓只把人權問題和最惠國待遇掛鉤，其他的軍售、不公平貿易均未見觸及。

柯林頓的決定受到國會的支持，中共方面覺得既然並未造成實際損害，北京也就只是循例口頭抗議一番就算了事。但殊不知柯林頓的決定只解決了當年的困難，但卻給隔年造成了更大的困擾。柯林頓明確列出七項條件要求中共配合，並且規定中共必須在相關問題上達成「全面與重大的進展」，條件明確固然有其好處，但也使得美國後來因為缺乏政策迴旋、轉圜的空間而把自己給困住了。

一九九三年八月，美國亞太助卿羅德（Winston Lord），就美國的東亞、太平洋政策發表談話，一方面為柯林頓政府對中共的政策提出辯護，強調與中共建立建設性關係的重要性，另一方面也再三期許中共就人權問題有所改善。當時羅德明確表示，「美國並不希望最惠國待遇案每年都成為影響『中』、美關係的中心議題」。^⑨

柯林頓政府——或許更正確的說，應該是美國兩任政府——的立場其實都是相當的清楚，只要中共有所配合，在人權方面稍有改善，讓美國政府能夠對內（國會、民意）、對外（美國的國際信譽）有所交待，華府就可一舉擺脫此一多年來困擾政府及雙方關係的夢魘。多年來，中共雖然不能說是對此毫無回應，但其原則不變（內政不容干預），只是技術調整的作法，也確實是把美國玩弄在股掌之間。

在一九九四年六月攤牌之前，柯林頓政府採取了許多的具體作為，要求——或者應該說是希望中共方面能夠有善意的回應，這其中包括美國國務院主管人權及人道事

註⑧ *Weekly Compilation of Presidential Documents*, Vol. 29, No.21(May 31, 1993), p.983.

註⑨ "Lord on U.S. Policy toward East Asia and the Pacific," *EPF204*, August 31, 1993, p.15.

務助理國務卿夏塔克(John Shattack)二月下旬的大陸之行,以及國務卿克里斯多福(Warren Christopher)本人三月間的大陸訪問,結果兩次訪問活動都以失敗告終,美方可謂繳羽而歸,一無所獲。

儘管美方事前、事後一再強調中共必須在人權方面有重大改變,美國才能延續中共的最惠國待遇,但中共顯然並未買帳。在克里斯多福訪問期間,北京更是乾脆大舉逮捕民運人士,其中包括王丹、魏京生等著名人士在內,中共顯然有意藉此對美表明其一貫強硬、不肯妥協的立場。中共總書記江澤民更語帶玄機的對克里斯多福「忠告」,勸美國政府要有耐心,「不能一口吃個胖子」。^②

此時,柯林頓成了自己政策及中共強硬態度的夾心餅乾,一方面美國的政策已經相當明確,中共確實未達到美國所設定的標準,華府轉圜空間相當有限,另一方面中共又一幅打死不退,堅持蠻幹到底的態度,中共對外經貿部部長吳儀甚至強稱「東方不亮西方亮,黑了北方有南方」。^③事情演變至此,華府此時的選擇已經相當有限。

雖說理論上這並不是一項零和競賽,也非全贏全輸的局面,但是美國此時要不是堅持不惜雙方關係受損,只要中共不改善人權就不無條件續惠中共的原則,要不然就只有食言自肥,基於整體國家利益的長遠考慮,自找台階,讓中共繼續無條件享有美國的最惠國待遇。事實上,美國後來選擇的是後者,只是柯林頓政府為了顏面的問題將其決定包裝得較為精緻一些罷了。

部份學者認為,當時情況的演變可能已讓美國感覺到,以最惠國待遇來對中共的人權問題施壓或許真的到了必須改絃易轍的時候了。^④果然,到了三月底時,稍早才從北京聽訓歸來的美國國務卿克里斯多福的口氣已見緩和,他說,以當時的情況看來,中共仍不合乎獲得最惠國待遇的標準,但是中共在人權紀錄上已有兩項重要指標達到「實質性的進展」。^⑤美國已開始為其政策調整預作準備。

一九九四年五月二十六日,柯林頓宣布延長中共的最惠國待遇,並且決定今後將把中共的人權問題與最惠國待遇分開處理,也就是說兩者之間今後將沒有關聯性。柯林頓在談話中也承認,中共雖然在人權的某些部份是有進展,但是仍不符合一九九三年行政命令中的標準,可是當前的問題是,「在和中國的關係裡,我們如何兼顧人權的原則及『其他重要』的美國利益」(重點強調)。^⑥

因此,柯林頓決定重新延長中共的最惠國待遇,他相信,此舉將有助於大陸人權的長期進展,追求美國在中國的「其他」利益。至於有關將最惠國待遇與人權解套的決定,柯林頓的解釋是,該政策已經過時,「現在是採取新的途徑,追求我們一貫目

註② 信報,香港,一九九四年三月十七日,版二十七。

註③ 中國時報,台北,民國八十三年四月二十四日,版十一。

註④ 袁兆琳,「一九九四年柯林頓決定將人權與最惠國待遇脫鉤之決策研究:中共之談判策略」,會議論文,民國八十四年三月,台北,頁二十五。

註⑤ 中國時報,台北,民國八十三年三月三十一日,版十一。

註⑥ David Lampton, "America's China Policy in the Age of the Finance Minister: Clinton Ends Linkage," *China Quarterly*, No. 139, September 1994, p.603.

標的時候。我們需要把（和中國的）關係放在一個更大、更建設性的架構裡」。²⁹

多少是爲了維持顏面，避免國會、輿論及民意的抨擊，柯林頓還是採取了一些有限的制裁措施，諸如禁止由大陸進口槍枝及彈藥、加強自由亞洲之聲（Radio Free Asia）及美國之音（Voice of America）對中國大陸的廣播、要求美國企業界在和大陸從事商業活動的同時，兼顧美國對人權的原則等等。但是這些措施基本上已對大局不具影響力，美國在最惠國待遇案上可以說是已經完全棄守。

柯林頓的決定雖然背離了他本人在一九九三年所設下的原則，但是基本上還是獲得了美國各界的支持，國會方面並未有太過強烈的反對聲浪。輿論方面除了少數自由派的報紙，如紐約時報及華盛頓郵報曾略有微詞之外，多數還是給予支持，³⁰美國企業界更是鬆了一口氣。換句話說，美國國內觀點已變，柯林頓的決定並未給他本人帶來太多的麻煩。

事後檢討起來，我們發現，其實若就整體而言，美國行政當局，不管是布希政府、或是柯林頓政府，對中共的最惠國待遇案所持立場基本上是一致的，雙方最多只能說是有方法上的不同、觀念上的出入罷了。雖然在一九九二年的總統大選期間，布希和柯林頓曾對此議題有不同的看法，柯林頓曾經嚴詞批評布希軟弱政策的不當，但是後來的資料顯示，在柯林頓當選以後，他就改採較爲保守、周延的看法。

雖然說政治是一種藝術，需要的是妥協、折衝，在不同的時空環境之下，不同的政府、不同的領袖對於同一事情可能會有不同的考慮，絕對的堅持理想、永不妥協，並不見得就是最佳、或是唯一的選擇，政治性的決策有時很難用絕對的是非標準、或是單純的對錯來加以衡量，但是如果我們把人權當成一個較高的價值標準來看待的看，布希和柯林頓的政策都有值得檢討之處。

如果說，布希總統當初以美國現實利益爲出發點，堅持不願以最惠國待遇作爲制裁中共工具的考慮是正確的話，那麼柯林頓競選期間的激情言論或許就有待商榷；如果說，柯林頓在一九九三年勇於背離競選承諾，一九九四年更是坦然的將人權與最惠國待遇解套是對的話，那麼這是否意味著柯林頓的政治智慧或許也有不亞於、甚或超過布希之處？當然這一切都是事後的先見之明了。

參、美國政府所持理由

如今回顧這一段歷史，我們發現，在布希總統任內，中共的最惠國待遇案之所以能夠完整的維護下來，這其中主要應該歸功於行政當局的堅持（當然這其中還有其他次要的原因，如中共的遊說、技術調整政策等等），否則以一九九一、一九九二年的情況來看，若非白宮的堅決反對及動用否決權，國會必已成功的對中共施加制裁。

註²⁹ Ibid.

註³⁰ 雖然紐約時報的標題是「北京擄獲總統」，華盛頓郵報的標題是「如何打輸中國之戰，損失如何？」，但是兩報基本上還是支持柯林頓有關解套的決定。參見*International Herald Tribune*, June 1, 1994, p.8及June 2, 1994, p.8.

至於布希總統之所以敢於以如此強硬的態度，堅持其一貫不以最惠國待遇案來和中共對抗的政策，其中涉及幾個重要的內、外因素。首先，布希相信自己利用行政權限所進行的理性、有限制裁才是正確的方式，國會的全面立法制裁既不需要，也不可行；其次，布希了解，即使國會通過有關決議案，他仍能在法律授權的範圍之內，以否決權來推翻國會的決定——雖然他難免要為此付出一些政治代價。

另外，布希知道自己的政策基本上是相當獲得美國輿論及意見領袖（the learned elites）的支持的。就以紐約時報及華盛頓郵報而言，天安門事件之後，兩報都曾對中共發表非常強烈的譴責文字，但是兩報都在社論中對布希節制、理性的制裁措施也都表示支持。²⁷以後幾年，兩報也一再為文強調，美國應該堅持對中共不良人權紀錄的重視，但是把人權和最惠國待遇掛鉤恐怕也並非最有效的方式。²⁸

有關意見領袖的看法，素來對中共友好的尼克森、季辛吉等人的立場當然可以想見，彼等主要觀點仍是由國際戰略、美國長遠利益等角度出發，不足為奇，²⁹其他的知名中國問題專家如奧森伯格（Michel Oksenberg）、何漢理（Harry Harding）、鮑大可（A. Doak Barnett）等人也不以為把人權和最惠國待遇案等量齊觀是個正確的決定。³⁰

簡單的說，布希或許認同，美國國會的激進作法或許能夠滿足部分人士虛偽的道德優越感之外，但是並不能真正的解決問題。³¹要解決問題必須另謀方法，而正確的方法則是如他所強調的擴大接觸，積極往來，把中共儘早引入國際政治、經濟體系，然後再利用國際共同的力量，及一致的行為準則來規範、約束中共。

內部的情況如此，外在的因素又是如何？其實，白宮對此也並未有太多不同的說詞。美方主要的論點幾乎是一致的，反正美國政府肯定中共在國際舞台上的重要性，了解雙方關係如果因為最惠國待遇案惡化所可能帶來的嚴重政治及經濟性後果。也正因為如此，前後兩任美國政府都強調與中共保持建設性往來（constructive engagement）的重要性也就不足為奇了。³²

就美國政府來說，「中」、美政、經制度的不同，意識形態的出入都是一個簡單的事實，當前，北京固然仍然只是一個區域性的權力中心，但其力量卻是在成長茁壯

註²⁷ *The Washington Post*, June 23, 1989, p.A23.及"On China:Right Words, No Music," *The New York Times*, June 27, 1989, p.A22.

註²⁸ "Keep Pressing China, But Not with MFN," *The Washington Post*,轉引自*Japan Times*, May 27, 1994, p.18.

註²⁹ *The Washington Times*, June 26, 1989, p.D1,及"The Drama in Beijing," *The Washington Post*, June 11, 1989.

註³⁰ 中國時報，台北，民國八十二年三月二十日，版十一，民國八十三年三月十七日，版四，及"U.S. Stress on Rights Gives Way," *The Washington Post*, May 27, 1994, p.A28.

註³¹ 請見*The Christian Science Monitor*, July 10, 1989, p.18.

註³² "America-China Policy: Maintaining Constructive Engagement,"*Backgrounder*, November 15, 1991, p.1,and "Ending The Conclusion in U.S. China Policy," *Backgrounder*, April 18, 1994, p.7. The Heritage Foundation.另見"A National Security Strategy of Engagement and Enlargement," The White House, July 1994.

之中，中共是聯合國安理會的常任理事國，對國際事務和第三世界有一定的影響力和發言權。美國不見得同意、或是接受中共的觀點及立場，但是卻不得和北京維持相對穩定的關係。除此而外，美國別無選擇。

這裡有兩個具體的例子，其中之一是前面提過中共在一九九一年沙漠風暴（Desert Storm）戰爭中的「合作」性表現，另外一個則是一九九四年的朝鮮半島危機。許多學者指出，柯林頓當年之所以繼續授予中共最惠國待遇，並將全案與人權問題解套，其中一個重要的原因是美國需要中共的協助，以便對北韓施壓，以解決朝鮮半島的核子危機。^③

其實這個問題的答案並非單純的是否問題。筆者個人以為，這些事實只不過強化了美國政府的既定看法，使美國政府更能為其政策提出合理的解釋罷了。若由宏觀的角度來看，筆者相信，即使沒有這些外在的具體因素，美國——不管是布希、或柯林頓政府——還是會找其他的理由來繼續授予中共最惠國待遇，只不過理由可能會牽強一些，國會及輿論的反應會強烈一點罷了。

其次，再就經濟方面來看，美國政府對這方面的擔心恐怕不是全然無的放矢。如所周知，中共對美國的威脅反應一向相當強烈，北京除了由原則層面抗議美國不當干預中國內政之外，也採取了許多應對措施，其中包括分別對美國國會及政府展開遊說、赴美採購、動員周邊國家對美施壓、轉移市場、分化美國的盟邦、技術調整其對人權的立場等等。

反正中共除了動之以情、說之以理、誘之以利之外，北京還對美國提出嚴厲的反報復威脅。白宮方面的說詞是，如果取消中共的最惠國待遇，大陸每年向美國購買六十億美元的飛機、小麥、化學產品、木材的商業機會將會失去，美國不能不將中共的反報復威脅列入考慮，如果美國一旦失去中國大陸的市場，雙方的貿易額將會降低，這將嚴重傷及美國的出口商、及投資人。另外，由於中共產品將適用較高的稅率，屆時美國的消費者也將受到波及。^④

另外，有趣的是，我們發現不論是布希、或是後來的柯林頓在談話中都提及周邊國家對白宮決定的支持。布希還曾親口表示，英國（更正確的說應該是香港）及中共的鄰國，如南韓、日本、泰國、新加坡、台灣、甚至連大陸的知識份子都一致希望美國繼續維持中共的最惠國待遇。^⑤雖然美國政府的說法與事實並無太大出入，但是各該國的立場其實仍是出於本身利益的考慮這是應該予以強調的。

基本上，前述分析反映的是布希政府的基本立場和思維方向，一九九三年柯林頓入主白宮，他所面臨的內、外情況並無太大的不同，所要考慮的因素也還是這些。所差的是國會內部強烈要求以最惠國待遇來制裁中共人權的聲浪已告減低，美國需要大陸市場的壓力加大（畢竟柯林頓獲勝的重要因素是經濟問題，他必須儘快改善美國的經濟困境），企業界及官僚體系幾乎也一致贊成徹底擺脫此一困境，這一切均使得柯

註③ 同註②。

註④ 同註⑨。

註⑤ 聯合報，台北，民國七十九年五月二十五日，版一。

林頓不得不調整政策，向現實低頭。³⁹

綜合而言，美國布希政府之所以堅持不願將人權與最惠國待遇案掛鉤，柯林頓後來甚至在中共並無具體回應的情況下，主動把人權和最惠國待遇案完全解套，其中是有內、外、政治、經濟、戰略、安全等考慮因素。這其中明顯包括了長遠的國家利益、現實的利害、輿論、民意的支持、個人的認知、中共的遊說、威脅、妥協，以及周邊國家的立場等等，終於促使美國做出最後決定，將全案在一九九四年告一段落。

肆、美國政策的整體評估

在時過境遷之後來檢討美國政策的得失，或許會有人譏為無意義的行為，但是如果由前事不忘後事之師的角度來看，檢討應該還是有懲前儆後的積極作用，至少以後可以少犯一些類似的錯誤。

整體來說，就像美國對政治民主、經濟自由的堅持一樣，我們不能認為美國對世界各地及中國大陸人權的重視是虛偽的，過去的努力是完全没有效果的，否則美國大可不必每年出版各國的人權報告，國務院也不必成立專門主管人權事務的單位，畢竟這在某種程度上反映的是美國的基本信念，及其本身制度的肯定。

當然，在六四事件之後，美國各界對中共政權暴虐無道的痛恨也不能單純的以矯情視之，美國確實曾經嘗試以不同的方法，甚或以強力施壓的方式，迫使中共改善其不良的人權紀錄。美國是所有西方國家中對中共實施制裁範圍最大、時間最久的國家，美國的苦心基本上是應該給予肯定的。

既然美國對人權的重視不能說是沒有誠意，也不只是虛偽的表態，那麼為什麼美國在和中共交手的過程中卻是一再退讓，顯得毫無章法，最後甚至可以說是搞得灰頭土臉，全盤皆輸，僅以身免？好的政策、動機並不必然會有好的結果，這是大家都知道的事實，但是除此而外，究竟是中共的政策有其獨到之處，還是美國犯了錯誤？

筆者個人以為，或許美國的錯誤應負較大的責任。美國之錯在於政策失誤在前（人權本來就不應該和最惠國待遇糾纏在一起，一個是政治問題，一個是貿易問題），不可執行在後（要選擇性的制裁中共國營企業根本無從著手），美國是既無膽識（擔心中共的報復威脅，喪失大陸的市場，雙方關係破裂），也缺能力，更無方法，結果只好對中共讓步了事。

柯林頓在一九九四年將人權與最惠國待遇案解套，基本上是個正確的政治性決定，不但解決了長期以來困擾雙方的困難，讓「中」、美關係得以正常發展，更解決了美國自己的困境，使美國政府可以不必每年五、六月間就得面臨同樣的困難，遭到民意及國會的抨擊。如果由這個角度來看，與其說是柯林頓解除了中共的困擾，不如說更是解決了美國自己的大患。

註³⁹ 同註²⁴，David Lampton在該文中對柯林頓政府政策轉變的過程有極為詳盡的說明。

嚴格說來，在這場美國與中共有關人權與最惠國待遇的外交角力過程中（如果我們把它視為一種鬥爭的話），與其說是中共打贏了這場戰爭，其實不如說是美國打輸了自己，柯林頓尤其是錯誤的把自己網綁（box in）起來，使其政府成了自己政策的俘虜，如果要追究責任的話，美國政府是應該有人得為此嚴重的政策失誤負起政治責任的。³⁷

其實，就像輿論及學者所說，將人權與最惠國待遇兩件截然不同的事情掛鉤，以包裹方式整批處理（不改善人權即取消最惠國待遇），採對抗方式（confrontational approach）迫使中共讓步，確實並不是一個有效的方法，美國應該以加強對話、透過外交運作等其它方法，誘使中共改善人權，當然這將是一件長期的工作。

若以亞洲發展中國家的經驗來看，人權的改善、成長是有一些先決條件，有段艱辛的過程，不可能一蹴而成。美國當前應做、能做之事就是堅持對人權原則的重視，協助、支持各國（中共也包括在內）的經濟成長，因為隨著經濟的成長必然出現中產階級，由於人們教育水準的提昇，資訊流通速度的加快，政治的民主化乃成不可避免的結果。台灣、韓國的經驗足以說明一切。

就像美國所主張的，一個民主化的國家確實少以武力解決國際間的糾紛，對內也較為尊重人權，誘使中共由量變到質變，由經濟的發展走向政治的民主，這才是最佳的對策。對中共來說，「和平演變」是一個刺激性的字眼，但是相關國家可以在不刺激中共的情況下，繼續追求此一既定的目標，而不必有所改變。或許這才是中共、台灣及美國的共同利益。

最後，在結束本節敘述之前，筆者希望強調的是，美國對人權的重視固然值得稱道，但是美國也應了解，西方的標準並非放諸四海而皆準的唯一價值觀念。就以西方的人權概念來說，西方人較重視個人的政治、司法權利，但是東方卻是較偏重於對社會整體利益的考慮，而且及於所謂的社會人權、經濟人權、和文化人權等方面。東方國家並不必然得接受對西方國家的唯一標準。³⁸

當然，筆者也不能完全同意中共的辯解之詞，中共一向強調國情及發展階段的不同，認為讓大陸十二億人口吃飽、穿暖就是最大的人權。³⁹人口確實是中共的沉重負擔，外人可以予以體諒，但是人權並不是狹義的僅指生存權而已，人權仍應有一個較高層次的標準，如集會、結社、言論、出版的自由。如果照中共的解釋，這也實在太污蔑人權這個概念及意義了。

伍、結 論

前述事實說明了美國外交在理想和現實之間的矛盾。對美國政府而言，人權固然

註³⁷ "U.S. Stress on Rights Gives Away," *The Washington Post*, May 27, 1994, p.A28.

註³⁸ 請參考Clark D. Neher, "Asian Style Democracy," *Asian Survey*, Vol.XXXIV, No.11, November 1994, 及"Japan Backs China on Rights," *International Herald Tribune*, March 22, 1994, p.5.

註³⁹ 文匯報，香港，一九九一年六月二十九日，版一。

重要，但是人權畢竟只是整體外交活動中的一個部份，如果人權議題和更重要的國家戰略、經濟、政治、或安全利益發生衝突的時候，美國必須有所抉擇，列出優先順序，維護更重要的現實國家利益的考慮當然就優於對人權的堅持了。美國政府不能像國會一樣，既不能放言高論，也不能為一時的激情所迷惑。

換句話說，當道德的訴求和國家利益能夠相結合的時候，當然不妨祭出道德的美名，以贏得世人的尊敬，但是當兩者不能結合的時候，現實利益及政治（realpolitik）自然就必須優於對抽象道德的考慮了。④這個原則不但適用於首先開始強調人權重要性的卡特政府，也同樣適用於布希、及後來的柯林頓政府。美國兩任政府在六四事件後的作為及反應，基本上反映了後來美國與中共關係發展的模式：摩擦難免，但不致破裂。

簡單的說，布希及柯林頓政府的立場是經過深思熟慮的，繼續授予中共最惠國待遇是一個痛苦的決定，白宮考慮的是長期的美國國家利益。就美國來說，政治、經濟利益是多方面、多層次的，需要由宏觀的角度來加以思考、評估。美國行政當局並非不主張對中共施壓，也不是要有意漠視中共對人權的迫害，只是白宮覺得理性、有限、節制的作法才最合乎美國的國家利益，於是它才做出了以上的決定。

*

*

*

註④ Marie Gottschalk, "The Failure of American Policy," *World Policy Journal*, Vol. 6, No.4, Fall 1989.