

時評

美國對華政策新趨勢

The Prospect of Washington's Policy toward both Taipei and Peking in the Second Bush Administration

李登科 (Lee Deng-Ker)

國立政治大學國際事務學院院長

美國總統大選結果已揭曉，小布希總統連任成功。雖然小布希繼續入主白宮，而且共和黨也繼續掌握參眾兩院，但因內閣人事安排尚未確定，同時伊拉克問題又是最急需處理的重大優先議題，因此美國對華（對臺海兩岸）政策是否仍將維持既有政策，還是將作若干調整，仍需塵埃落定之後，才有可能完全明朗。

在另一方面，儘管重要內閣人事仍未確定，並且國內外情勢也與四年前相去甚遠，不過自 1979 年美國與中共建交以來，美國的對華政策卻有重要脈絡可循。事實上，不論是共和黨或民主黨執政，美國對華政策可說是大同小異，相差有限。

就我國而言，由於中共犯臺的軍事能力隨著中國大陸的經濟發展日益增強，再加上臺海兩岸的關係持續低迷冷淡，因此即使美國對華政策稍作調整，我國也很可能受到相當大的衝擊。

本文主要的目的是從國家利益、小布希主義、美國對華政策的持續性以及影響美國對華政策其他重要變數，對美國的臺海兩岸政策作一扼要的分析並研判未來政策走向。

一、美國的國家利益

國家利益是影響美國對華政策最重要的變數。如果美國在臺海地區沒有重要的利益，或是美國在東亞地區都沒有重要的國家利益，美國當然不會關切臺海局勢的發展。反之，如果美國在東亞有重大的國家利益，而且臺海局勢的發展攸關此項利益，美國當然不至於忽略臺海地區。

根據四年前「美國國家利益委員會」所作的報告，美國的重大國家利益包括：防止美國本土及海外駐軍遭受到核子、生物以及化學武器之攻擊；確保盟邦的生

存以及與美國共同塑造彼此均能發展的國家體系；阻止美國邊境出現敵對的強權或失敗的國家；確保重要全球體制的存在與穩定（如貿易、金融、能源供應以及生態環境等）；與美國的潛在對手（中共及俄羅斯）建立建設性的關係。列入非常重要（Extremely Important）的國家利益則包括：防止大規模毀滅性武器的使用及擴散；防止在重要地區出現區域性霸權；促進美國盟友的福祉並保護這些國家免於遭受侵略；促使各國接受國際規範以及和平解決爭端的機制；防止在重要的地區爆發重大衝突或在合理的代價下結束這些衝突；壓制恐怖主義、以及防止種族屠殺等。

從上述「美國國家利益委員會」的報告來看，美國在東亞地區至少具有兩項重大的國家利益，包括確保美國盟邦（日本、南韓等國）的生存、以及與中共建立建設性的關係，其中後一項是與臺海地區相關。至於在東亞地區的非常重要國家利益則包括：防止大規模毀滅性武器的擴散與使用、阻止出現區域性霸權、壓制恐怖主義、保護盟友免於受到侵略、以及防止爆發重大衝突等等。這幾項屬於非常重要的國家利益均與美國和臺海兩岸的關係有關。換言之，就國家利益而言，美國在東亞地區具有兩項重大利益與至少五項的非常重要國家利益，而這幾項國家利益是否能確保，又與臺海局勢息息相關。因此，只要美國的外交政策繼續取決於國家利益，美國顯然不會輕易放棄在臺海地區的地位與影響力。

二、布希主義

小布希總統在第一個任期之初，即重用「新保守主義」的外交與國家安全策略。在這些策略的規劃下，「布希主義」乃告成形。簡單來說，布希主義的主要內涵包括：第一、美國應以強大的軍事、科技與經濟力量，取得稱霸世界的地位；第二、為取得霸權，美國應採取單邊主義以及先發制人戰略；第三、對於被美國列入邪惡國家清單的國家，進行政權轉移（及予以推翻）。

根據布希主義的內涵，美國在東亞地區的外交工作重點包括阻止中共稱霸亞洲、防止北韓發展核武、以及加強與日本等傳統盟邦安全合作關係。事實上，這幾個外交重點工作都在確保美國的重大國家利益，而最終目標則是稱霸天下。

在總統大選期間，民主黨候選人凱瑞曾一再抨擊布希主義，認為該主義不僅導致美國與歐洲盟邦的嚴重爭執，而且還讓美國陷入伊拉克的困境。但在布希總統連任成功，共和黨繼續控制國會參眾兩院，以及美國主流民意呈中間偏右的保守態度下，布希總統似乎不太可能完全放棄布希主義，除非美國在伊拉克與阿富汗遭受重大挫折。而只要美國繼續採取布希主義，美國就將繼續阻止中共稱霸東亞，如此一來，美國又豈有可能讓中共支配臺灣？

三、美國對華政策的持續性

過去二十五年來，美國對華政策的主軸是堅持「美國的一個中國政策」，而主要支柱則是尼克森與周恩來共同發表的上海公報、美國與中共的建交公報、有關美國對臺軍售的八一七公報、以及臺灣關係法。在此一架構下，美國對臺海地區的基本立場是，維持臺海現狀，反抗任何一方企圖片面改變現狀。因此，美國一方面反對中共以武力犯臺的政策，一方面也不支持臺灣在「法理上」尋求獨立的作為。此外，美國也盡可能避免因為介入臺海兩岸的爭端，而與中共爆發軍事衝突。

其實從柯林頓總統在 1995 到 1996 年臺海危機期間，出動兩艘航空母艦戰鬥群到臺灣附近海域，到小布希政府對臺灣進行公投的疑慮，都可看出美國對華政策的持續性。就此而言，在小布希總統的第二任期內，顯然不會輕易改變對華政策。

四、其他影響美國對華政策的重要變數

伊拉克問題、反恐問題、及北韓核武問題，無疑地是可能影響美國對華政策的重要變數。具體來說，如果美國能順利地處理這幾個難題，美國就將進一步往稱霸世界的目標邁進。美國同時也就不必刻意拉攏中共或對中共作重要讓步。反之，如果美國無法順利解決這三大難題，美國不但將繼續設法與中共維持良好關係，而且還有可能在臺海問題上，對中共作若干讓步。理由很簡單，當美國疲於處理伊拉克、北韓以及反恐等問題時，當然不希望臺海地區出現緊張情勢。

五、未來展望

今年 11 月 9 日美國國務院主管亞太事務的助理國務卿凱利，在華府的一項座談會上指出，小布希政府在下一任任期中，其對臺政策將一如前往，不會改變。凱利並表示，他期待臺海兩岸能夠找到解決問題的方法。出席同一座談會的喬治華盛頓大學國際事務學院院長何漢理則強調說，小布希政府現在的對華政策就是海峽兩岸「任何一方均不得片面改變臺海現狀」。

凱利及何漢理的說法其實恰可印證本文的基本論點，即小布希總統在第二任任期內，不太可能改變對華的基本政策。但因中共犯臺的軍事力量逐漸增強，而美國似乎不易在短期內解決伊拉克問題、北韓核武危機，以及反恐等問題，因此，美國小布希政府更不願意見到臺海地區出現危機狀態。為防止臺海地區出現緊張或危機狀況，未來小布希政府或許將對臺海兩岸同時施壓，要求雙方自制，同時美國也有可能傾向於扮演協助兩岸恢復對話的角色。