

行政院國家科學委員會補助專題研究計畫成果報告

柯林頓政府的中共政策

計畫類別：個別型計畫

計畫編號：NSC 89 - 2414 - H - 032 - 015 -

執行期間：89年8月1日至90年7月31日

計畫主持人：王高成

計畫參與人員：呂華維、周睦謹、陳國龍、鄭琬羽

執行單位：淡江大學國際事務與戰略研究所

中華民國九十年十月三十一日

行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告

柯林頓政府的中共政策

The Clinton Administration's China Policy

計畫編號：NSC 89-2414-H-032-015

執行期限：89年8月1日至90年7月31日

主持人：王高成 E-Mail:Kcwang@mail.tku.edu.tw

計畫參與人員：呂華維、周睦謹、陳國龍、鄭琬羽

執行機構及單位名稱：淡江大學國際事務與戰略研究所

一、中文摘要

柯林頓政府對中共的政策係採取交往為主的策略。主要的動機在於穩定亞太的局勢及提振美國的經濟。在外交方面，柯林頓政府與中共建立「建設性的戰略伙伴關係」，雙方的元首及高級官員相互訪問，並進行對話。但在人權及台灣議題上，雙方仍有歧見。在軍事安全方面，美國藉由軍事交流以實施預防性防禦。美國反對中共的擴散大規模毀滅性武器。並以武力展示嚇阻中共在96年對台灣的飛彈演習威脅，強化美日安保合作關係，以抗衡中共的軍力擴張。在經貿方面，美國積極拓展與中共的雙邊貿易關係。柯林頓總統同意繼續予中共最惠國待遇，並支持中國加入WTO，雙方貿易額也持續增加。

關鍵詞：柯林頓政府的中共政策、全面交往、建設性戰略伙伴關係、美日防衛合作指針。

Abstract

The Clinton Administration had adopted an engagement strategy toward the PRC. This strategy was designed to stabilize the Asia Pacific security and to revive the U.S. economy. On the diplomatic front, the Clinton Administration and the PRC agreed to build a "constructive strategic relationship". Both sides agreed to cooperate on many security-related issues. However, both sides also had disputes on the issues of human rights and Taiwan. On the military and security front, the United States employed a preventive defense policy. It also opposed to China's export of mass destruction weapons. The Clinton Administration dissuaded China not to threaten Taiwan by sending tow aircraft carriers to the Taiwan Strait area. The U.S. also amended the U.S.-Japan

Guidelines for Defense Cooperation in 1997 to strengthen bilateral security cooperation. On the economic front, the Clinton Administration had endeavored to expand the bilateral economic relations with PRC. President Clinton decided to extend the Most-Favored-Nation status to China. The U.S. also support the PRC to pursue a membership in the World Trade Organization.

Keywords: the Clinton Administration's China policy, comprehensive engagement, constructive strategic relationship, the U.S.-Japan Guidelines for Defense Cooperation.

二、緣由與目的

柯林頓政府是美國在後冷戰時期至今最主要且任期最久的政府，其對中共的政策對於後冷戰時期美中關係的走向及亞太地區的安全形勢有重大的影響。美中關係的發展對於台美關係及台灣的安全又有深遠的影響。尤其是，在柯林頓總統任內美國與中共曾致力於建立「建設性的戰略伙伴關係」，在96年台海危機時，他也曾派遣航母戰鬥群至台海地區巡戈，化解了該次的危機。凡此均增加了研究柯林頓政府時期對於中共政策的必要性及重要性。本研究希望能達到如下的目的：(1) 瞭解柯林頓政府對中共政策的內容及緣由；(2) 評估該政策對於亞太地區安全情勢及美中台三邊關係的影響；(3) 台灣如何因應美國的對華政策，以增進國家的利益。

三、結果與討論

本研究對於柯林頓政府對中共的政策有如下研究心得。

1. 柯林頓政府對中共的政策主要係基於美國國家安全及經濟復甦雙重的考慮。後冷戰時期係一新的國際局勢的開展。美國必須加以因應。柯林頓政府認為亞太地區係一重要的區域。美國有必要維繫此一地區的安全及保障國家利益。中共被視為後冷戰時期在亞太區域崛起的重要國家。柯林頓政府覺得有必要重視中共的戰略地位，需謹慎地與其打交道。其次，柯林頓總統以振興美國經濟作為任內最重要的施政目標。為了達到擴展雙邊貿易及減少國防負擔的目的，柯林頓政府遂決定採取與中共以交往為主的戰略。

2. 柯林頓總統於競選時及上任之初，對於中共之人權紀錄曾有嚴厲的批評，也擬加以箝制。因此，在其任內的前半年與中共的關係並不和諧。直到 1993 年 9 月之後，柯林頓政府對中共設定了「全面交往」的政策，在各個層面與中共進行對話與交流。此一策略的著眼點在於藉著交流與接觸，美國可以影響中共的內外政策，企圖達成「和平演變」中國的目的。

3. 在外交方面，柯林頓政府與北京政府進行各個層面高層官員的交流，包括外交、軍事、經貿及主管人權議題官員的互訪。1997 年 10 月江澤民應邀至美國做國事訪問。雙方並達成致力於建立「建設性戰略伙伴關係」的協議，同意高層領導的定期互訪，通話熱線的建立，加強能源和環境合作，拓展雙邊經貿關係，防止大規模毀滅性武器擴散，共同打擊犯罪，就建立海上安全機制進行磋商，加強保障人權。1998 年柯林頓回訪中國大陸，雙方同意核武互不瞄準對方，就各項安全及經貿議題加強對話及合作。

儘管雙方在雙邊外交關係頗有改善，但就人權及台灣問題仍存在歧見。美國持續關切中共的人權狀況，中國反批美國干涉內政，但不至於妨礙兩國實質關係的進展。中共認為台灣問題是中美關係中最核心、最敏感的議題，要求美方遵守三個聯合公報的規定。柯林頓則主張一個中國的原則、和平解決及兩岸對話是其處理台灣問題的三原則。他在 98 年訪問大陸時，說出「三不」的言詞，即「不支持台獨，不支持兩個中國或一中一台，不支持台灣加

入以國家為單位的國際組織」。然而，在 96 年台海危機時，他也派航空母艦至台海地區巡戈以迫使中共不得進一步威脅台灣的安全。實質上，他並未背離美國歷任政府對台灣安全保障的承諾。

4. 在軍事安全方面，柯林頓對中共採取「預防性防禦」政策。藉由軍事交流及亞太的駐軍，以防止中共在此一地區的軍事擴張。另一方面，柯林頓政府也藉由美日安保關係的強化，以平衡中共軍力的擴張。他在 1997 年 9 月與日本橋本政府共同公佈「美日防衛合作指針」的修訂版，強化日本在美軍於亞太地區作戰時，在後勤方面的積極協助。美日安保關係的強化，主要目的就是要對付中國在亞太地區日益成長的軍事實力而來，也宣示柯林頓政府以軍力捍衛亞太地區安全的決心。柯林頓政府也鼓勵亞太地區發展多邊的安全機制，尤其是東協區域論壇功能的強化，並樂見中共參與此論壇的對話，以規範其在亞太地區的軍事行為。柯林頓政府同時也藉由外交及軍事交流的過程，敦促中共遵守國際上防止大規模毀滅性武器的規定。

5. 在經貿方面，柯林頓政府積極促成雙方經貿關係的成長。自柯林頓總統上任後，即每年同意給予中共最惠國待遇，在 94 年之後，甚至將其與中共的人權狀況脫鉤。柯林頓總統也積極支持中共成為世界貿易組織的會員，1999 年 11 月 15 日，雙方達成中共入會的談判協議，為中共加入 WTO 掃除了最大的障礙。柯林頓政府一切的努力在於打開中國大陸的市場，擴大美國對其貿易及投資利益。

6. 總之，在柯林頓政府對中共交往政策的指導下，中美雙方的關係獲得了相當幅度的進展。在外交、軍事、經貿三方面均有實質的交流成果。雙方甚至決定朝「戰略伙伴關係」邁進。中美關係的發展，使得亞太地區的安全情勢獲得確保，亞太地區在此一時期基本上以交往及合作作為各國互動的主要方式。中共的戰略地位及影響力獲得提升，其與亞太各國的關係也獲得增進。相對地，台灣地位則受到打壓，美台關係的發展遭逢壓抑。但自從 96 年的台海危機處理看來，柯林頓政府對台灣的安全仍十分在意，並做出實質的保障，其

鼓勵兩岸進行和解對話並採行預防外交，也有助於台海局勢的穩定。

四、計畫成果自評

本研究對於瞭解柯林頓政府對中共政策制定的緣由及政策內容與影響，應有一定程度助益。

但本研究仍有部分侷限之處。

1. 本研究主要以柯林頓政府的考慮為著眼點，並未將國會的角色充分納入探討此一時期中美關係的演變之中。事實上，國會的角色也很重要，例如 1995 年李登輝總統訪美，對美中關係造成嚴重破壞，原非柯林頓政府的本意，實在是迫於國會強大的壓力而同意李總統訪美。又如，美國國會議員寇克斯在 1999 年所提出的報告，指責中共竊取美國核武機密以威脅美國安全，也對中美兩國關係在柯林頓政府任內末期造成負面的影響。

2. 本研究係採取環境影響途徑，以解釋柯林頓政府對中共的政策，並未採取決策途徑加以研究。對於柯林頓政府對中共各項政策的決策考慮及討論過程，未能有第一手的資料加以評估，在解釋上不免有作者個人主觀的判斷在內，未必符合真正的決策考量。

上述兩項限制及缺憾，將有待於未來更多史實資料的獲得及研究的補充（例如探討國會在此一時期對中共政策的影響），加以匡正及強化。

五、參考文獻

中文部分

1. 李文志著，後冷戰時代美國的亞太戰略（台北：憬藝出版，民 86 年）。
2. 林添貴譯，James H. Mann 著，轉向（台北：先覺，1999）。
3. 周煦著，冷戰後美國的東亞政策（台北：生智，1999）。
4. 胡維真著，美國對華「一個中國」政策之演變（台北：台灣商務，2001）。
5. 陳一新著，斷交後的中美關係（台北：五南，民 84 年）。
6. 陳毓鈞著，戰爭與和平（台北：環宇，民 86 年）。

7. 張亞中、孫國祥著，美國的中國政策（台北：生智，1999）。

西文部分

1. Allison, Graham and Eelikow, Philip, *Essence of Decision* (New York: Addison-Wesley Educational Publishers Inc, 1999)
2. Ikenberry, G John, *American Foreign Policy: Theoretical Essays* (New York: Harper Collins College Publishers, 1996)
3. Johnston, Alastair Iain, and Ross, Robert S., eds, *Engaging China* (New York: Routledge, 1999)
4. Lampton, David M., *Same Bed, Different Dreams* (Berkeley: University of California Press, 2001)
5. Nye, Joseph S., *Bound to Lead* (New York: Basic Book, 1991)
6. Russett, Bruce, *Grasping the Democratic Peace* (New Jersey: Princeton University Press, 1993)
7. Wwartz, Kenneth, *Theory of International Politics* (New York: Newbery Adward Records, Inc., 1979)
8. *A National Security Strategy for A New Century*, The White House, 1999.
9. *The United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region*, The Defense Department, 1998.
10. *A National Security Strategy of Engagement*, The White House, 1996.
11. *The United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region*, 1995.