

行政院及所屬各機關出國報告

(出國類別：研究)

## 後冷戰時期中共對美外交政策 (1991-2000)

服務機關：行政院大陸委員會

出國人職稱：科長

姓名：胡喬治

出國地區：美國

出國期間：89年10月23日至11月19日

報告日期：90年4月18日

## 後冷戰時期中共對美外交政策（1991-2000）

### 中文摘要

外交政策是在分析一國的目標、左右目標抉擇的變數及達成目標的手段。後冷戰時期中共外交政策標榜獨立自主的和平外交政策，具有較少的意識形態包袱，較多的務實主義精神。顯示中共對美外交典則的轉變。

為能深入檢視後冷戰時期中共對美外交政策之持續與演變，本文除探討中共對國際環境認知的瞭解外，並將分析後冷戰時期主導中共外交的理論，探討其外交政策的內涵及對外交實踐的影響，並經由與美國交往實況的瞭解，以論證此時期中共對美外交政策之發展。

# 後

## 冷戰時期中共對美外交政策（1991--2000）

### 目次

壹、前言	1
貳、中共對美外交的內涵	3
一、後冷戰時期中共的外交政	3
二、外交政策取向、政策內涵與實踐	5
（一）外交政策取向	5
1、「新型國家關係」	5
2、「新安全觀」	6
3、「大國外交」	6
（二）政策內涵與目標	9
（三）中共對美外交行動	1 1
1、高層領導人出訪	1 1
2、雙邊貿易概況	1 2
3、對外締結雙邊條約	1 3
參、後冷戰時期中共對美外交政策作為	1 3
（一）美國對中共政策簡述	1 4
（二）中共對美外交政策作為	1 6

肆、結論與評估	1 9
一、政策的持續與策略的轉變	1 9
(一) 政策的持續面	1 9
(二) 政策的轉變面	2 0
二、政策評估	2 1

# 後冷戰時期中共對美外交政策（1991--2000）

## 壹、前言

外交政策是國際關係研究的一個主要項目，外交政策主要是在分析一國的目標、左右目標抉擇的變數及達成目標的手段。<sup>1</sup>冷戰結束後，由於國際政治與戰略環境的變化，傳統軍事手段對國家安全的意義明顯下降，而外交在維護國家安全方面則扮演更重要的作用。後冷戰時期，蘇聯解體，美國國力的衰退，區域性意識的抬頭，連帶影響中共對國際體系的認知與判斷。中共認為，以往的「兩極體系」已為「一超多強」的國際新秩序和世界新格局所取代，各國權力分配正重新調整；<sup>2</sup>在此一戰略概念下，國際體系是朝著「多極化」的方向發展，其並積極在國際間倡議「多極化世界格局」之建立。在多極化的發展趨勢下，國際衝突與合作係由大國關係所決定。同時，近年來國際戰略格局是朝「均勢穩定」方向發展。<sup>3</sup>而在亞太區域方面，中共如何因應冷戰結束後的亞太新變局，對於中共的未來及亞太局勢的發展，亦有其深遠的影響。

後冷戰時期，經濟等「軟性力量」(soft power)已成為評量國

---

<sup>1</sup> K. J. Holsti 著，龔文周、何建台譯，國際政治解析的架構(台北：龍田出版社，民國 72 年 8 月)，頁 19。

<sup>2</sup> 中共認為，相較於「單極」體系，中共可以利用世界走向「多極化」，美、歐矛盾與競爭日益擴大，獲取更多利益。參閱 Bonnie S. Glaser, "China's Security Perceptions: Interests and Ambitions," *Asian Survey*, vol. 33, NO.3 (March 1993), p.253。

<sup>3</sup> 主宰國際體系平衡的大國關係，由不明確走向明確，由不穩定走向穩定。參閱韓樺，「與大國

家能力，及國家之間競爭的重要指標。「中」美在政治制度上雖有極大的差異，但隨著中國大陸的改革開放，兩國在經濟上的互賴程度越來越高，在發展雙邊經貿關係的同時，如何抵抗來自美國的和平演變，亦為中共當局所注意的外交課題。

另中共的崛起，以及崛起後的角色和其國際行為，無疑更是影響美國對中共政策及雙邊關係的影響因素。從主、客觀的條件來看，中共的整體經濟潛力、龐大的市場，再加上原本已有的世界第三大核武實力，聯合國安理會常任理事國的政治地位，確使中共在後冷戰時期的國際社會居於更重要的地位。由於綜合國力的躍升，中共軍事實力的增強，中共成為繼蘇聯之後，美國後冷戰時期亞太戰略制定的主要戰略對手，「中國威脅論」亦同時激起各國廣泛的注意與討論。基於上述中共對國際局勢轉變的認知，如何消除國際間對中共的疑慮，建立有利於經濟發展的和平國際環境，促使了中共在外交政策上開始作了相應的變更。以此觀點，中共的外交政策更受到各界所矚目。

為能深入檢視後冷戰時期中共對美外交政策之持續與演變，本文除探討中共對國際環境認知的瞭解外，並將分析後冷戰時期主導中共外交的理論，探討其外交政策的內涵及對外交實踐的影響，並經由與美國交往實況的瞭解，以論證此時期中共對美外交政策之發展。

## 貳、中共對美外交的內涵

### 一、後冷戰時期中共的外交政策

過去四十多年來，中共外交理論歷經多次演變，後冷戰時期中共的外交政策係因應內外環境的轉變而逐漸形成。從外交政策的結構層次分析而言，領導者個人層次是一個非常重要的分析變項。<sup>4</sup>就時間序列而言，雙方領導人的更替，在大陸橫跨鄧小平與江澤民二位不同領導人；<sup>5</sup>在美國方面，亦包括布希、柯林頓及小布希等三位（小布希政府初上任，對中共外交政策尚未成型，故未列入本文討論內容），因不同領導人因素所導致的政策持續或轉變，顯是值得注意與觀察的面向。

其次，就政策的內涵而言，一九七〇年代末期，中共第十一屆三中全會是中共外交史上的重要轉折，鄧小平調整對外政策路線，由早期的一邊倒、兩條線、一條線，轉變成「獨立自主」，強調「和平」與「發展」。<sup>6</sup>中共認為「和平」與「發展」是貫穿世紀之交帶有全球

---

<sup>4</sup> Bruce Russett & Harvey Starr, *World Politics: The Menu for Choice* (New York: W. H. Freeman & Company, 1989), pp. 14-18.

<sup>5</sup> 1997年2月鄧小平逝世，對崇尚「人治」為實際政治體制運作主要特徵的中共政權而言，這是一個非常重要的變化。蘇紹智，中國大陸政治經濟的再認識（台北：風雲論壇出版社，民國84年），頁40-48。

<sup>6</sup> 張小明，「冷戰時期新中國的四次對外戰略選擇」，載於劉山、薛君度主編，*中國外交新論*（北京：世界知識出版社，1997年），頁1-20。與過去戰略最大不同處在於，強調國家主權與安全至上、追求國家利益優先，認為不應將社會制度的異同或意識形態的差別視為交往時的障礙，處理國際關係應「著眼於自身長遠的戰略利益」，實行全面對外開放，與世界上所有的國家建立友好關係，但不結盟。參閱于有慧，「中共的大國外交」，*中國大陸研究*第42卷第3期（88年3月），頁46-47。

性和戰略性的兩大主題，<sup>7</sup>並以此作為其外交政策的指導理論。<sup>8</sup>而「獨立自主的和平外交政策」理論依據即是「和平」與「發展」的概念，<sup>9</sup>中共官方並以「獨立自主的和平外交政策」，概括指稱自改革開放以來的中共外交政策。<sup>10</sup>

一九八九年天安門事件及一九九一年蘇聯崩潰，形勢對中國大陸極為不利，為求順應國際變局，使得中共如何在變動的國際環境下，找到立足點，猶顯重要。<sup>11</sup>在做法上，中共主張實行「全方位外交」，俾便營造有利於國內經濟發展和政治穩定的外部環境。<sup>12</sup>

至此，中共在對外關係上，交往對象已呈現輕重之別，加強與發達國家關係的重要性，尤其是加強與美國的關係，日益突出。在對美工作方面，中共對美工作在鄧小平的思想上只有概念，<sup>13</sup>而江澤民秉

---

<sup>7</sup> 高海寬，「走向新世紀的國際環境與中國外交」，劉山、薛君度主編，**中國外交新論**，（北京：世界知識出版社），1998年2月第2期，頁14。1985年6月鄧小平正式使用「和平與發展」的說法，參閱「和平與發展是當代世界的兩大問題」，**鄧小平文選**第三卷，頁105。

<sup>8</sup> 意識形態在中共政策具有相當重要的地位。對中共而言，理論是一種意識形態、一種教條，用來指導政策行為。參閱許志嘉，「後鄧小平時期中共外交政策的持續與轉變」，頁4。

<sup>9</sup> 1982年9月中共十二大，中共總書記胡耀邦首次正式揭櫫中共採行「獨立自主的對外政策」；1986年，中共總理趙紫陽在中共六屆人大四次會議，明確以「獨立自主的和平外交政策」說明中共的外交政策，並闡述其主要內容和基本原則。

<sup>10</sup> 例如田曾佩主編，**改革開放以來的中國外交**（北京：世界知識出版社，1993年），頁1；唐家璇，「在鄧小平外交思想指引下勝利前進—改革開放以來我國外交工作回顧」，**求是**，1998年第20期（1998年5月），頁33。

<sup>11</sup> 鄧小平在一九八九年九月提出「冷靜觀察、穩住陣腳、沉着應付」因應方針，之後又提出「善於守拙、決不當頭、韜光養晦、有所作為」等指導原則，此即中共所謂的「二十八字方針」，其中以「韜光養晦」為主軸，係在體認國際現實後採取的權宜措施。參閱**鄧小平文選**，第三卷，頁321、363。

<sup>12</sup> 「全方位外交」雖然主張與世界各國均保持友好關係，但實際上其包含兩大重點：一是加強與發達國家的關係；其次是發展睦鄰友好關係。參閱吳心伯，「冷戰後的國家安全與中國外交」，載於劉山、薛君度主編，前引書，頁230-231。

<sup>13</sup> 1986年9月鄧小平接受CBS訪問時說，「台灣問題」美國從來是介入的，顯示鄧小平認為外力是否介入並沒有關係，只要對大陸有益就好，但並無具體的作法加強對美工作。



持其對歷史的使命感，希望能在任內創造或設定兩岸關係的框架，建立個人的歷史地位，在對美工作上愈顯積極，顯示其對美工作策略的改變。<sup>14</sup>

## 二、外交政策取向、政策內涵與實踐

### (二) 外交政策取向

#### 1、「新型國家關係」

獨立自主的和平外交政策所展現的特點是「獨立自主」和「真正的不結盟」。<sup>15</sup>亦即中共將擺脫毛澤東「三個世界」理論所訂下的「一條線」外交政策，不再與美蘇任一個超強結盟。<sup>16</sup>

近來中共的外交愈趨務實與彈性。儘管中共標榜獨立自主外交原則，但其認為，「新型國家關係」係後冷戰時期國際權力平衡的特色。依其定義，新型國家關係係各國利益多元化，各國根據各自利益，在不同的問題與不同的時間，與某個或某些大國進行協調。換言之，大國間已建立起一種相互信賴、又相互促進的關係，形成相互借重、又相互制約的權力結構。即具有不結盟、不對抗、不針對第三國、著眼

---

<sup>14</sup> 中共對美工作方針，從鄧小平時期提出的「冷靜觀察、沉著應付、韜光養晦、有所作為」，到江澤民時期的「增加信任、減少麻煩、發展合作、不搞對抗」(1992.11)、「擴大共識、增加信任、減少分歧、共創未來」(1997.8.13)、「加強交流、求同存異、增進共識、擴大合作」(1997.8)，顯示江時期更具積極性。

<sup>15</sup> 蘇格，「高舉鄧小平理論旗幟推進跨世紀中國外交事業」，《現代國際關係》，1997年第11期(1997年11月)，頁41。

<sup>16</sup> 許志嘉，後鄧小平時期中共外交政策的持續與轉變，頁8。

全局、面向未來之新型關係特色。<sup>17</sup>同時，這也是中共根據後冷戰時期普遍流行的各種夥伴關係，所確立的新型關係。<sup>18</sup>

## 2、「新安全觀」

後冷戰時期，國際間雖然仍存在不少潛在矛盾，且各國間為發展國力，彼此間競爭激烈，利益時有衝突。惟總體言之，國際形勢是在「大緩和、小緊張」和「總體緩和、局部動盪」中演變，<sup>19</sup>對國家安全和國際安全概念構成重大衝擊。當前國家間的競爭，已經不單是軍力上的競賽；而中共的安全利益重心從生存安全轉向以「經濟安全」為主的「綜合安全」或「新安全觀」。在這種國際大氣候的影響下，代表「新安全觀」的「綜合安全」概念順勢而生。<sup>20</sup>

一九九七年，中共與俄羅斯兩國元首在「聯合聲明」中首度共同提出「新安全觀」。「新安全觀」象徵中共「安全概念」的改變，亦提供中共外交未來發展的方向。

## 3、「大國外交」

回顧中共過去外交政策的演變，最鮮明的標誌即「反霸」。惟後

---

<sup>17</sup>于有慧，「中共的大國外交」，**中國大陸研究**第 42 卷第 3 期（88 年 3 月），頁 50。

<sup>18</sup>宮少朋、朱立群、周啟朋主編，**冷戰後國際關係**（北京：世界知識出版社，1999 年 2 月），頁 415。

<sup>19</sup>李忠誠，「年中世界形勢交流紀要」，**現代國際關係**，1995 年第 8 期，頁 2。

<sup>20</sup>「綜合安全」既強調安全內涵的綜合性，也包括實現安全目標方式和手段的多樣性。「綜合安全」作為一種安全概念、理論、戰略和政策，起源於一九七〇年代，一九九六年亞太安全合作理事會發表了「亞太安全合作理事會關於綜合與合作安全第三號備忘錄」，指出了「綜合安全」的範圍，包括軍事、經濟、政治、社會及其他問題。參閱楚樹龍、彭春豔，「冷戰後國際安全理論的發展」，**現代國際關係**，1999 年第 4 期，頁 29。

冷戰時期，中共採行「大國外交」為現階段對外關係的主要策略，係研判現階段國際體系本質所獲致的結論。中共認為，大國關係的發展與調整，將成為國際關係的主軸。鄧小平在一九九〇年時即主張與「蘇、美、日、歐打交道，搞好關係」；<sup>21</sup>中共國家主席江澤民於一九九七年中共十五大會議期間，更首次公開指出將加強發展與「發達國家」之間的關係，<sup>22</sup>此即中共實行「大國外交」的官方基礎。

中共倡議建構的各種不同名義的「夥伴關係」，不僅改變了以往的戰略意涵，也模糊了意識型態對抗的界線。自一九九七年起，美、歐、日、俄、中等強權間合縱連衡互動頻繁，紛紛建立起各種形式的「夥伴關係」。隨著中共國力增強，戰略地位日益突出，各國亦主動爭取與中共建立某種形式的「夥伴關係」。各國間雙邊「夥伴關係」的機制化，使得大國關係朝著穩定方向發展。<sup>23</sup>

中共「大國外交」的實力基礎是中共的崛起與發展。至於其與各國建立「夥伴關係」的特徵，包括：

避免軍事同盟，僅以各層面的共同利益為基礎，謀求合作。

以高層互訪的對話方式調整歧見，求同存異。

主張雙邊合作不針對第三國，不妨礙各自與其他國家的發展。<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup>鄧小平文選，第三卷，頁 359。

<sup>22</sup>江澤民，「高舉鄧小平理論偉大旗幟，把建設有中國特色社會主義事業推向二十一世紀——在中國共產黨第十五次全國代表大會上的報告」，求是雜誌（北京），1997 年第 18 期，頁 2--23。

<sup>23</sup>于有慧，「中共的大國外交」，中國大陸研究第 42 卷第 3 期（88 年 3 月），頁 53。

<sup>24</sup>石祿，「中共的大國外交與對台策略」，中央日報，民國 87 年 9 月 21 日，第 9 版。

在大國關係中，美國因素最為重要。為與美國合作，建立夥伴關係，中共調整其一貫堅持「反美霸權」的外交政策，否則「中」美將很難從敵對關係轉型為「夥伴關係」。中共的策略考量因素，包括：

大國間若能維持均勢平衡的關係，將有助於國際局勢穩定，此係中共發展所不可或缺的條件。

在戰略上，中共認清到美國的超強地位，在短期內無法變化，發展與世界其他大國關係，將可發揮多極制衡力量，牽制美國。<sup>25</sup>

藉由與大國發展關係，可提升本身國際地位，使美國地位相對下降，達到多極化的目的。<sup>26</sup>

最主要仍係基於經貿利益考量，以縮短中共與世界先進國家之間的距離。<sup>27</sup>

惟綜觀中共與各主要國家建立的新型夥伴關係，其內涵具有某種程度的模糊性，缺少實際合作、交往的內容。尤其在歷經科索沃戰爭及北約誤炸中共南斯拉夫大使館等事件的衝擊後，更顯示出中共與西方大國之間在「夥伴關係」上的共識只有經貿利益而已，在意識形態和價值觀上仍有明顯的分歧<sup>28</sup>。

圖藉「大國外交」的推動，將「台灣問題」定位為「中國內政」的

---

<sup>25</sup> 石沙，「多極化體系裏的中共外交」，**中央日報**，民國 87 年 11 月 26 日，第 2 版。

<sup>26</sup> 秦儀，「透視中共新安全觀均衡論」，**中央日報**，民國 86 年 12 月 26 日。

<sup>27</sup> 成章，「中國對外戰略的確立與調整」，載於劉山、薛君度主編，前引書，頁 52。

<sup>28</sup> 魯維廉，「中共新安全觀與其外交政策的關係」，**共黨問題研究**，第 25 卷第 12 期（民國 88 年 12 月），頁 63。

框架，並防堵我務實外交教的推行，擴散「三不」效應，全力封鎖我國際生存空間。

### （三）政策內涵與目標

總體而言，後冷戰時期中共外交的三大目標，包括：權力（power）、財富（wealth）及國際地位（status）。權力係影響其他政府政策及國際體系的能力；財富係經濟發展及提升大陸人民的生活水準；國際地位係贏得國際上對中共的尊重。<sup>29</sup>惟就上述外交政策取向及中共外交宣示文件所揭櫫的外交政策內涵，則可歸納為以下數端：

持續鄧小平時期的總政策方針。江澤民基本上繼承鄧小平所訂下的對外原則，將「為經濟發展創造和平、穩定和有利的國際環境」作為現階段中共對外政策的最優先目標。

以「和平共處五原則」，建立國際新秩序，積極開展多邊外交，展現參與國際社會的企圖心。在國際場合中，中共代表總不忘強調中共所提出的「和平共處五原則」，作為建立國際新秩序的基礎。

30

構築相對穩定的大國關係框架。

不斷推進祖國統一大業。強調把國家主權和安全放在第一位的說

---

<sup>29</sup> Denny Roy, *China's Foreign Relations* (London: MacMillan Press Ltd., 1998), p.215.

<sup>30</sup> 李建松、丁軍、呂祖明主編，*當代世界與中國*（天津：南開大學出版社，1996年3月），頁244-247。

法。

從政策宣示面來看，後鄧小平時期，中共高層對於外交政策並未作出重大的調整。惟就政策內涵加以審視，亦可發現有如下的不同處：

不結盟的政策取向未變但內涵有所調整。自一九九六年與俄羅斯建立「戰略協作夥伴關係」以後，中共官方雖仍提到不結盟，但內容有所改變，過去皆強調這種不結盟是不與任一超強結盟或建立戰略關係，但目前的說法則只強調不結盟，多刻意忽略不建立戰略關係的說法。<sup>31</sup>

外交政策更強調民族尊嚴與主權。一九九九年六月發生北約誤炸中共駐南斯拉夫大使館事件後，中共決策高層似乎又出現以往帝國主義瘋狂性的提法。<sup>32</sup> 體現在官方說法上，中共對霸權主義、強權政治的批判有所增強，更加強調民族尊嚴，中共外長唐家璇便提出「新干涉主義」一詞，來抨擊西方國家。<sup>33</sup> 此種以「愛國主義」為出發點的政策宣示，是否會逐漸成為中共外交政策的主要內涵，值得進一步觀察。

隨著經濟實力的增強，中共在對外關係上可能漸趨於強勢。

---

<sup>31</sup> 許志嘉，「後鄧小平時期中共外交政策的持續與轉變」，頁 16。

<sup>32</sup> 譚青山，「冷戰後的中國世界戰略思想和外交政策」，*中國大陸教學研究通訊*，第 35 期，頁 6。

<sup>33</sup> 「人民的理解與支持是搞好外交的強大後盾——採訪外交部長唐家璇」，*世界知識*，1999 年第 19 期，頁 7。

化解「中國威脅論」的疑慮。中共是後冷戰時期在亞太地區迅速崛起的新興強權，蘇聯解體使中共替代蘇聯成為西方認知新的威脅來源，國際間出於對中共實力的恐懼，因而有所謂的「中國威脅論」的產生。為遏阻「中國威脅論」的效應持續擴大，中共積極廣泛的向國際澄清「中國威脅論」，並持續派遣高層軍事領導人訪問各國，以化解各國的疑慮之外，也積極參與信心建立措施及聯合國維持和平行動，凡此皆在塑造其不稱霸與和平愛好者的形象。

在「台灣問題」上，其對美工作的思考上，中共企圖經由穩住美「中」關係，定下兩岸互動基調，期以穩定的美「中」關係限制台灣突破現狀。

### **(三) 中共對美外交行動**

除了上述外交政策取向、政策內涵的介紹外，為了解其與中共對美外交行動的關聯性，亦有必要對中共外交政策的實踐面加以探討，分析的面向，包括：高層領導人出訪、雙邊貿易概況、對外締結雙邊條約等情況，以瞭解其政策的實質與產出。

#### **1、高層領導人出訪**

高層領導人出國訪問，是檢視雙方關係是否密切的一項重要象徵指標，訪問的次數愈多，出訪人員的層級愈高，表示愈重視該國的關

係。後鄧時期，中共高層領導人出訪美國的次數仍然維持以往的水平，並沒有特殊的增加。值得注意的是，雙方高層互動的層級提升，一九九七年中共國家主席江澤民訪問美國，一九九九年四月中共總理朱鎔基訪問美國，美國總統柯林頓亦於一九九八年六月訪問大陸，對雙方的互動關係言，皆具歷史意義；而雙方所建立的「建設性戰略夥伴關係」，更是象徵雙邊關係穩定發展的具體表徵。<sup>34</sup>

## 2、雙邊貿易概況

就經濟面探討，國與國之間的貿易往來，是探討彼此經濟互動關係的重要指標。後鄧時期，中共對美國貿易額逐年穩定增加，佔中共外貿總額比例穩定增加，一九九九年甚至達到 17.03%，創下歷年來的新高，顯示雙方經貿關係越來越密切。雖然雙方經貿關係仍存在著智慧財產權、正常貿易關係（P N T R）、保護主義、貿易平衡等問題，但整體來看，雙方經貿關係還是樂觀的。<sup>35</sup>特別是，隨著一九九九年雙方達成中共加入世界貿易組織（W T O）入會協定，二〇〇〇年美國國會通過給予中共 P N T R 法案後，雙方的經貿關係可望進一步加強。

同時，相較於鄧小平時期，現階段中共似乎更願意開放與美國貿易的大門，從雙方談判多年的 W T O 入會協議終於取得妥協來看，中

---

<sup>34</sup>許志嘉，「後鄧小平時期中共外交政策的持續與轉變」，頁 18--21。

<sup>35</sup>賈慶國、湯煒，棘手的合作：中美關係的現狀與前瞻（北京：文化藝術出版社，1998年6月），



共在對美經貿政策上採取了比以往更為開放的政策，也促使了雙方貿易關係的進一步提升。<sup>36</sup>

### 3、對外締結雙邊條約

一個國家對外締結的雙邊條約，亦顯示雙方關係有積極的往來。依據中共官方統計資料顯示，一九九一年至一九九八年雙方僅簽訂十四項條約，與中共同時期對外締約的總數相較，情況並不熱絡。與前述的領導人出訪及雙邊經貿互動相較，雙方在條約的法制化互動上，彼此合作較少。

### 參、後冷戰時期中共對美外交政策作為

美國與中共在經貿、戰略安全、全球及區域問題合作及預防性國防等方面，具有共同利益。雖然雙方均承認對方的重要性，但由於彼此缺乏互信基礎，使得兩國關係時而友好、時而緊張。惟雙方關係有其既定的基調，亦有變與不變的因素存在。如美國國內對於如何維持與中共的關係，一向有「圍堵」(containment)與「交往」(engagement)兩派主張；美國的中共政策一直是在理想與現實的抉擇中求取均衡；而中共對美工作，除了「和平共處五原則」、美「中」三公報、「台灣問題」與對台軍售議題等「原則」問題不可能讓步外，

---

頁 136--167。

<sup>36</sup>許志嘉，「後鄧小平時期中共外交政策的持續與轉變」，頁 22--23。

基本上是以現實主義為取向。

為有效掌握中共對美策略之全貌，在分析上本文擬從中共與美國關切之問題為分析主軸，由其工作內容及思維的轉變，以觀察其發展及演變情形。

### （一）美國對中共政策簡述

圍堵中共一直未成為美國對中共政策的主流思維。一九八九年天安門事件，布希宣布對中共進行經濟制裁，但仍反對「孤立中國」，其認為孤立中共的政策是危險的，強調應以「持續保持交往」作為對中共的政策，支持中共改革開放，拒絕以最惠國待遇問題杯葛中共。

一九九三年一月，柯林頓入主白宮，因其在人權與民主理念上較具理想性色彩，而對中共有諸多激烈的批評，導致雙邊關係在谷底徘徊，一九九三年九月美國調整其「建設性交往」(constructive engagement)的新政策，開始與中共進行高階人員互訪及軍事接觸。一九九四年雙邊關係得到改善，五月柯林頓政府決定將貿易與人權問題脫鉤，雙方高層往來增加，恢復軍事交往。一九九五年因李前總統訪美問題，使雙方關係再度惡化。台海危機後，「台灣問題」日益凸顯，雙方加強交往及高層互訪，進行戰略對話，其中以兩次「柯江會談」最受矚目。其間，美國國內媒體對獻金案與間諜案的報導，促使美國政府與民眾注意美「中」夥伴關係的黑暗面。一九九九年五月七

日駐南國使館被炸，<sup>37</sup>中共停止雙邊W T O談判與軍事交流，雙邊關係急轉直下，大陸內部甚至出現「不惜與美決戰」說法。

自一九九八年六月柯林頓訪問大陸後，「中」美之間因核武竊密、人權爭議、北約空襲中共駐南國使館等一連串事件而陷入困境。一九九九年七月以後雙方關係出現轉機，七月九日我提「特殊國與國關係」後，十八日柯林頓以熱線電話向江澤民表達美國的「一個中國」政策。七月二十五日美國務卿歐布萊特與中共「外長」唐家璇在新加坡舉行東協外長會議上會面，九月十一日奧克蘭A P E C柯江在使館被炸後首次高峰會奠定兩國關係趨穩基礎。「兩國論」提出促使中共有與美國改善關係的必要，美國行政部門揭示「一個中國」政策、和平解決、兩岸對話等三支柱，美、「中」領袖並以戰略高度達成協議，完成W T O入會談判，加速雙方關係回復，但彼此內部仍有暗流<sup>38</sup>。

在此期間，美國對中共政策包括：

美國希望與中共建構新的安全架構。<sup>39</sup>在多邊安全合作機制，<sup>40</sup>中

---

<sup>37</sup> 使館被炸是「中」美建交以來雙方關係第三次重要轉折，前二次分別為 1989 年天安門事件、1996 年台海危機。

<sup>38</sup> 美國前駐中共大使羅德呼籲要放棄戰略夥伴這個名詞，假定美「中」關係既有合作 cooperation，也有競爭 competition 及對抗 confrontation。見 Winston Lord, "March to the Middle", *Newsweek*, special issue, Dec.1999-Feb.2000, p.39。

<sup>39</sup> 美國議會 (American Assembly) 的報告指出，此架構涉及冷戰後新秩序的建立，包括國際經濟貿易體制、防止大規模殺傷性武器的擴散、亞太地區的穩定、乃至於全球環保問題、國際販毒與幫派問題等，都需要中共的合作，參閱「遲浩田訪問美國的評議」，*中國大陸研究*，第 40 卷，第 1 期，1997.1。

<sup>40</sup> 奈伊在 1995.12.12 在華府「亞洲協會」闡釋美國對中共政策，除傳達戰略穩定為美國奉行的最高價值，另則促使雙方戰略意識的交流，透過多邊安全機制的建立，以進行合作安全之建立，中央日報，1995.12.28。

共的態度和立場具有一定的影響力。

美國採取「預防性外交」，防範兩岸「錯估情勢」。美國於台海危機期間，提出了包括：台海兩岸克制、恢復對話及亞太國家協助斡旋等政策建議。<sup>41</sup>至於美國對台海之策略：由「戰略性模糊」到到「戰略性清晰」及「戰術性模糊」。<sup>42</sup>但由美國各界對台灣安全的發言，美國對台海之策略仍擺盪在兩者之間。

美國「一個中國」政策有向中共傾斜之趨勢。美國原本「認知」「中國人的一個中國」的立場，卻逐漸簡化為美國的「一個中國」政策。尤其是柯江會談期間，柯林頓於上海口頭宣示「三不」，對我擴展國際生存空間顯產生不利的影響。

## (二) 中共對美外交政策作為

1、深刻體認到處理「台灣問題」，必須注意到美國因素。在作法上，將「台灣問題」與「對美關係」並列考慮與解決。一九九七年，並經由「大國外交」來推動，期能藉由美國為解決「台灣問題」創造有利的條件。

### 2、中共加強對美工作

---

<sup>41</sup> 美國前助理國防部長奈伊建議台北不要在台獨、元首外交、務實外交等，再對中共挑釁。"Military's Muscle-Flexing in a Chinese Political Game," **International Herald Tribune**, March 18, 1996, p.4. 此外，白宮發言人麥克瑞 (Mike McCurry) 促請亞太地區國家採取行動，使兩岸緊張關係降溫；國防部長裴利則建議亞太地區國家的國防部長舉行定期性會議。在 1997.7.8 月美國國家安全顧問雷克訪問北京，更進一步表示不支持台灣獨立，不支持台灣加入聯合國，深盼兩岸進行對話協商，並說華府願意予以配合，聯合報，1996.7.9 日、10 日, 2 版。

<sup>42</sup> 美國國防部副助理部長坎貝爾 (Kurt M. Campbell) 在 1996.3.14 眾院聽證會則指出，美國的政

「中國遊說」的興起。此遊說雖為鬆散的組合，<sup>43</sup>各團體具有個別的利益動機，但卻同時存在共同的利益交集，即促進雙方經貿、改善中共在美的形象，中共官方亦具有壓制台灣遊說的強烈意圖。

中共加強對美宣傳及遊說。一九九六年、一九九七年唐樹備、汪道涵等人相繼赴美遊說。一九九五年十月開始，中共在國際上大肆推銷「一個中國」三段論法<sup>44</sup>，積極闡述中共的對台政策。

加強對美國國會遊說之力度與廣度。為了爭取美國最惠國待遇，中共對美國國會工作全力進行。<sup>45</sup>台海危機之後，其了解美國行政部門的權限並非絕對的。<sup>46</sup>在台海危機後，美國國會亦須重視中共對台海局勢的詮釋及反應，侷限了美國國會對台灣的支持，及影響到台北在務實外交的部分作法。<sup>47</sup>美國國會在支持台灣國際活動方面有趨緩之勢。同時，在台海危機之後，美國國會議員訪問大陸的人數明顯增加。

---

策為「戰略性清晰」及「戰術性模糊」。

<sup>43</sup> 由包括親中共的國會議員、美商團體、基金會、部分華裔人士，和中共駐美工作人員等所組成。

<sup>44</sup> 1995.10.24 江澤民在聯合國發表「共同締造一個更美好的世界」講話，拋出「世界上只有一個中國，台灣是中國領土不可分割的一部分，中華人民共和國政府是中國的唯一合法政府」的「三段論法」。自此，中共即不斷在國際場合推銷此說法。

<sup>45</sup> 1994年5月柯林頓總統將人權正式和最惠國待遇掛鉤之後，中共對國會的遊說工作更是全面地進行，並且大量邀請美國國會議員，以1993年12月至1994年1月的國會休會期間，就有將近60位國會議員到大陸實地訪問。David M. Lampton, "America's China Policy in the Age of the Finance Minister: Clinton Ends Linkage," *China Quarterly*, No.139 (September 1994), p.607.

<sup>46</sup> 中共對美國國會反中共的情緒了解甚深，自70年代中共和美國打交道以來，中共對於美國國會關係的運作以及美國國內的政治生態，已有相當程度的了解。但李總統訪美一事，強勁的「台灣遊說」能量，仍讓中共栽了個跟頭。

- 3、中共企圖將武器擴散問題與美國對台軍售掛鉤。美國透過與中共的安全戰略接觸，期使中共軍事活動透明化及禁止輸出大規模殺傷性武器，而中共則據以向美施壓停止對台軍售。<sup>48</sup>
- 4、雙方建立領導人定期性高峰會議之共識，加強戰略對話。一九九六年十一月二十四日江澤民與柯林頓在馬尼拉會面，雙方達成包括同意在一九九七年到一九九八年實現雙方領導人正式的國是訪問，<sup>49</sup>柯林頓希望同中共加強戰略對話。
- 5、推動軍事交流。一九九六年十二月中共國防部長遲浩田訪美，顯示中共軍方在西方國家活動空間已擴大。<sup>50</sup>一九九七年一月，推動校級軍官十九人組團赴美國哈佛大學 Kennedy School 學習。<sup>51</sup>
- 6、加強對美國工商業的遊說工作。中共積極改變美國政商界的態度，進行宣傳、採購與施壓。為了平息美國國會對鉅額「中」美貿易失衡之不滿，並爭取美國國會給予中共無條件之最惠國待遇，強調中共的經濟發展潛力及廣大市場，並派遣採購團及進行

---

<sup>47</sup> 如美國國會議員對支持台灣加入聯合國的行動已漸趨緩和。

<sup>48</sup> .11.19—11.21 克里斯多福訪問大陸。錢其琛希望雙方在討論武器擴散問題時，美國對台軍售亦能納入議程。

<sup>49</sup> 1996年5月克里斯多福在「外交關係協會」的中國政策演講中，即建議美國能與中共建立比較穩定的對話管道，包括定期性內閣部長層級會談和兩國領導人定期性高峰會議。1996.7.6—7.11 美國國家安全顧問雷克訪問大陸，表示希望通過高層接觸和不同層級的對話，建立建設性的正常關係。

<sup>50</sup> 雙方達成包括恢復海軍艦艇互訪、雙方高層軍事首長互訪、中共派遣上校軍官赴哈佛大學進修、制定規範以避免雙方艦隻互相追逐，及建立副部長級的定期磋商制度等協議。

<sup>51</sup> 此計畫係中共國防部長遲浩田於1996.12月間訪美，與美軍方達成的軍事交流計畫，奈伊是幕後推動的關鍵人，該計畫已於1997.1月上旬開始，目的在使二十多位中共軍官了解美國政府的

雙邊投資和貿易活動。<sup>52</sup>美國跨國企業在華府並為北京作說客。

## 肆、結論與評估

### 二、政策的持續與策略的轉變

#### (一) 政策的持續面

雖然對「中」美雙方而言，雙邊關係發展的變數雖多，合作與衝突將會不斷發生。但從中共官方宣示與實際行動的分析，後鄧時期中共外交政策基本上是持續鄧小平的基本政策路線，和平與發展仍是世界主要矛盾，「獨立自主的和平外交政策」仍是最高級的外交政策方針，「和平共處五原則」仍是對美關係的基本原則。尤其雙方在多極國際體系之下，加重「中」美雙方維護世界與區域和平、穩定的責任；「和平」與「發展」是世界主題，「中」美經濟互賴面擴大；面對上升的全球及區域問題，「中」美共同利益增加，雙方仍具有廣泛的合作基礎<sup>53</sup>。因此，後鄧小平時期中共對美外交政策基本上並未轉變，與其說政策轉變，不如說是策略轉變更為妥當。

---

運作與觀點，每次為期二、三個星期，中國時報，1997.1.15，2版。

<sup>52</sup> 1994年4月中共對外經濟貿易部部長吳儀率領了自建交以來15年最大規模的投資和貿易促進活動，吸引了許多美國之金融與工商界人士來參加洽談會。據「中」美貿易投資洽商團團長焦素芬表示，此次美國之行展示中國這個最大的發展中國家充滿誘惑力的巨大市場，僑報，1994.4.21,1版；1994年4月下旬中共國務院副總理鄒家華赴美為爭取最惠國待遇做最後的努力。鄒家華一行向美國電話電報公司提供了中共需要安裝數十億美元電話線的遠景，美國的石油公司亦被告知北京大量的探勘計畫，在2000年前將耗資六千億美元來建築公路、橋樑以及其他建設項目，美「中」商業協會（U.S.-China Business Council）表示，中共計劃在1993年1995年間，由國外進口價值二千億美元的裝備，包括航空、電腦、電子、資訊以及能源等項目的產品，這些正是美國競爭力最強之處。“News Analysis Views US. Commercial Interests,” FBIS (China) (March 31, 1994), p.4.

## （二）政策的轉變面

同時我們亦清楚地發現，中共對美工作，持續充實對美工作的組織與資源，對美工作觀念與作法推陳出新，顯示出其策略的演變。尤其雙方在意識型態、價值觀念和政治制度方面的分歧不會在短期消失，中共雖強調要「抓住美國」，但仍注意美國對華政策的兩面性，<sup>54</sup>堅持以兩手對兩手，顯示其對美策略的矛盾性。如中共一方面加強與美國的經貿關係，但仍維持人權政治議題的對抗，即是「兩手」交相為用的具體例證。

在此情況下，雙邊關係常出現不協調的現象。雖然雙方經貿關係愈形密切，但因為北約誤炸中共駐南斯拉夫大使館事件而出現嚴重的齟齬，中共的反應非常強烈。美國在國內人權團體的壓力下，連年在聯合國人權會議提案譴責中共。可知，「中」美與「中」俄兩種不同的「戰略關係」，因意識形態的不同，似乎已成為兩種典範，一種是中俄之間的政治關係密切，經貿關係疏遠，一種則是中美之間的經貿關係密切，政治關係待考驗。

此外，由北約誤炸中共大使館事件引發的大陸示威抗議風潮，中共日益強調民族尊嚴，併合著民族尊嚴的發酵，中共對「台灣問題」關切的重要性似在提升，亦為一甚值得注意的現象。

---

<sup>53</sup> 蘇格，美國對華政策與台灣問題（北京：世界知識出版社，1998年），pp.796-809 & pp.812-813。

<sup>54</sup> 「中」美在國家利益上存在部分衝突，主要表現在「台灣問題」和兩國力量的對比消長。



### 三、 政策評估

總體來看，後鄧小平時期中共外交政策標榜獨立自主的和平外交政策，具有較少的意識形態包袱，較多的務實主義精神。美「中」關係歷經台海危機及一九九九年台海的情勢的惡化，其間經過中共內部對台海危機的檢討，美國對華政策的討論與「一個中國」原則的演變，及中共制訂「經美政台」策略，雙方互動的架構及解決問題的機制已大致確立，彼此對各自運作的過程及互動的模式已相當的瞭解。

中共外交政策總方針之所以不變，也不能變。從國際體系層面來看，中國大陸對外貿易依存度（外貿總額佔國內生產總額的比例）已超過 35%，遠高於美、日等國，在其他方面，中共與世界的互賴情形也愈來愈高，使得的北京政府必須更具合作性、參與性。<sup>55</sup>從國際外環境角度來看，中共持續採取獨立自主外交政策實有其國際結構性的因素。<sup>56</sup>

另一方面，國內因素在雙邊關係中的作用日益突出，中共未來的對美政策很大程度會受到其國內環境的影響，<sup>57</sup>而這也是加強美「中」雙邊工作可以著力之處。就中共內部的決策機制而言，短期內中共實難出現如鄧小平一樣有足夠權威能對外交政策拍版的最高領導人，在

---

<sup>55</sup> Thomas W. Robinson, "[In]terdependence in China's Post-Cold War Foreign Relations," in Samuel Kim, ed., *China and the World: Chinese Foreign Policy Faces the New Millennium*, pp.205-206, 210-211.

<sup>56</sup> 許志嘉，「後鄧小平時期中共外交政策的持續與轉變」，頁 33-34。

<sup>57</sup> 如長期主管中共外交工作的國務院副總理錢其琛便曾明確表示，「外交是內政的延伸。」因此，

「領導集體決策模式」下，第三代領導集體核心江澤民以高舉鄧小平理論旗幟來確保政權穩定。而目前中共內部日益增長的民族主義（或稱愛國主義）情緒，委實令人擔憂，在中共十六大接班大戲即將開鑼的此時，無疑更凸顯中共內部菁英份子領導層在外交決策態度扮演角色的重要性，而此亦是影響中共在世紀之交外交政策持續與變遷的最重大因素。