

## 學術論文

# 析論冷戰後美國國家安全戰略對中共思維

---

## Analyzing the U.S. National Security Strategy Thinking to the PRC after the Cold War

曹雄源 *Hsiung-Yuan Tsao*  
國防大學管理學院少將院長  
*Commandant of Management College*  
*National Defense University*

### 摘要 / Abstract

依據柯林頓與小布希政府「國家安全戰略」報告，其主要聚焦於三大核心目標：提升安全、促進經濟繁榮與促進民主。本文試從國際政治主流理論檢視其戰略的意涵，以及分析美國柯林頓及小布希政府對中共的安全戰略觀。從美國的觀點而言，安全是至關重要的利益，而經濟繁榮則有利於美國及其它國家的穩定，在經濟繁榮的基礎上，各國政府則可促進民主的改革。因此，美國對中共的安全戰略，就是聚焦在此三大面向。例如，在安全的層面，美國一方面希望中共軍事的透明化；另一方面則期望兩岸能經由對話與談判解決彼此歧見。在經濟繁榮的層面，美國希望中共遵守自由、開放貿易體系的規範；同時也呼籲中共要承擔國際社會更大的責任。在民主的層面，美國則是敦促中共在民主、自由、宗教與人權更大的開放。簡

言之，美國國家全戰略對中共的思維，有其模式可循，包括持續要求中共軍事的透明、廣續強化雙邊貿易及解決兩國貿易逆差的問題，同時要求中共政治的改革。

According to the President William Clinton and President George W. Bush's National Security Strategy, they focus on three core objectives: enhancing security, promoting prosperity, and promoting democracy. This paper tries to explore the two presidents' security perspectives to the PRC, at the same time, to explore its strategic implication in terms of the theory of international politics. From U.S. perspective, security is the vital interest, and economic prosperity is helpful to stabilize the U.S. and the other countries. Based on the economic prosperity, the countries can facilitate their democratic reforms. Therefore, the U.S. security strategy to the PRC concentrates on these three dimensions. For example, on the security front, the U.S. expects the PRC's military can be more transparent on the one hand, it also expects that both sides across the Taiwan Strait can solve their disputes via dialogues and negotiations on the other. On the economic front, the U.S. wishes the PRC adherence to the freedom and open trade system, simultaneously; the U.S. also appeals the PRC to assume more responsibility in the international community. On the democratic front, the U.S. urges the PRC can be more open on the democracy, religious belief, and human rights. Simply speaking, the U.S. national security strategy thinking to the PRC has its pattern, including asking the PLA military transparency, strengthening the bilateral trade, solving trade deficit and calling on political reform.

---

**關鍵字：**國家安全戰略、安全、經濟繁榮、民主、中華人民共和國

**Keywords :** National Security Strategy, Security, Economic Prosperity, Democracy, People's Republic of China

## 壹、前言

冷戰時期，美國大戰略所反應的思維即是擴大對前蘇聯的圍堵，然而，在前蘇聯瓦解後，世界變得更為多元與複雜。因此，美國「國家安全戰略（National Security Strategy, NSS）對東亞的思維，<sup>1</sup>因冷戰結束所產生的巨變而有所調整。尤其，中共在改革開放政策的影響下，經濟獲致驚人的發展，已成為東亞與全球的主要行為體。面對新時代的來臨，美國「國家安全戰略」需要對安全趨勢之「常與變」（what has changed and what has not）有更深層的瞭解，並充分掌控此趨勢的機會與歷史所遺留的危險。<sup>2</sup>美國前總統老布希（George H. W. Bush）認為二十世紀是一個充滿驚奇與具有許多令人不願回顧往事的時代，<sup>3</sup>故需要提出一個周延與全面的戰略，使美國免於受到攻擊的威脅。本文試圖藉由美國柯林頓與小布希總統時期「國家安全戰略」，分從安全、經濟繁榮與民主等三個面向檢視此戰略對中共之戰略思維。

## 貳、國家安全戰略的理論意涵

美國「國家安全戰略」所揭示的三大核心目標：安全、經濟繁榮與民主，此三者所展現的意涵與國際政治理論：新現實主義、新自由主義與民主和平理論核心概念相輝映，以下簡要闡述美國「國家安全戰略」三項核

---

<sup>1</sup> 國家安全戰略(National Security Strategy)指「the art and science of developing, applying, and coordinating the instruments of national power (diplomatic, economic, military, and information) to achieve objectives that contribute to national security」，亦稱「國家戰略」(national strategy)或「大戰略」(grand strategy)。See Department of Defense, *Dictionary of Military and Associated Terms 1998*, p.303, available online at: [http://www.bits.de/NRANEU/others/jp-doctrine/jp1\\_02%2898%29.pdf](http://www.bits.de/NRANEU/others/jp-doctrine/jp1_02%2898%29.pdf)

<sup>2</sup> The White House, *National Security Strategy of the United States 1991*, p.1, available online at: <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/nss/nss-0891.htm>

<sup>3</sup> Ibid., p.2.

心目標與國際政治三個理論之間的意涵。

首先，美國「國家安全戰略」在安全的層面強調國土防衛、國家飛彈防禦、反制情報蒐集、打擊恐怖主義、反制大規模毀滅性武器、重要基礎設施防護、國家安全緊急應變、打擊毒品走私與其它國際犯罪、小規模應變行動與主要戰區的作戰等傳統安全的重要性；非傳統安全則強調環境與健康的重要性。就新現實主義而言，國際體系既屬無政府狀態，每一個國家就必須採自助行為以獲得安全。華爾茲（Kenneth N. Waltz）曾謂：「在國際無政府狀態下，每一個單位體，必須依恃他們所能用的手段與有利的安排。華氏進一步指出每一個國家都會策劃符合其國家利益的做法，而這些做法旨在達成國家的目標與保持國家的安全。」<sup>4</sup>此外，華氏認為國際無政府體系的中心特徵即為權力政治（power politics），而安全與生存則為國家最關切的事項。渠除指出戰爭是大國最主要的問題，並力陳和平與安全是大國國際關係的主要任務。<sup>5</sup>再則，新現實主義提出相對獲益（relative gains）的概念，傑克森與索仁森（Robert Jackson and Georg Sorensen）則以淺顯例子加以說明：「我竭盡所能做到最好，但前提是別人不能超越我。例如，美國未來經濟成長為 10%，而中共未來的經濟成長則為 10.3%。」<sup>6</sup>從相對獲益的觀點言，這樣的結果令美國難以接受，故美中兩國的合作難以達成。<sup>7</sup>從新現實主義的視角檢視美國「國家安全戰略」，吾人可發現如何確保國家安全與達成國家目標，永遠都是美國追求的目標，不論是國土防衛或消弭可能危害國家安全所採取的重要手段，可看出其戰略體現新現實主義的意涵。

其次，美國「國家安全戰略」在經濟繁榮方面，聚焦於加強金融協調、提升開放的貿易體系、提升競爭力、保持技術優勢、擴大外銷與對高敏技術

<sup>4</sup> Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (New York: McGraw-Hill, 1979), pp.111-113.

<sup>5</sup> Robert Jackson and Georg Sorensen, *Introduction to International Relations: Theories and Approaches* (New York: Oxford University Press, 2003), p.85.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p.128.

<sup>7</sup> 曹雄源，《戰略解碼：美國國家安全戰略的佈局》（台北：五南圖書，2013年），頁48。

的管制、保證能源供應無虞，尤其在全球化日愈緊密的時代，使經濟與安全更分不開，因此，美國國內的經濟繁榮與海外繁榮已是息息相關。就新自由主義而言，該主義雖分享新現實主義國際結構無政府的三個核心假設：國際政治處於無政府狀態、各行爲者均有自助的傾向與各行爲者的能力不同。<sup>8</sup>其有別於新現實主義強調在無政府狀態合作的難度，新自由主義學者提出不同於新現實主義學者的主張，例如，基歐漢(Robert O. Keohane)認爲經由國際組織會員制，國家可以顯著強化他們利益的概念，以擴大合作的領域，依照組織的規則行事，不僅能勸阻對國家狹隘利益的追求，同時也能弱化國家主權的意涵與訴求。<sup>9</sup>基歐漢進一步指出即使在國際結構無政府，國家仍可透過機制(regime)，經由協調方式處理共同困境，<sup>10</sup>找到相互利益與合作基礎。此外，基歐漢與奈伊(Joseph Nye)提出「複合依賴(complex interdependence)概念，強調迥異於相互依存(interdependence)的概念，渠等指出兩個重要觀點，一是國家間之關係已不是只有國家單一個體的關係，國家之間的關係是經由許多行爲體與政府部門，在各個不同層次所互動而成。其二是在國家之外有一個由個人與團體所組成的互動關係。所以此種「複合依賴」的關係很明顯隱含著國家間更爲友善與合作的關係。<sup>11</sup>再則，新自由主義提出絕對獲益(absolute gains)的概念，傑克森與索仁森也以舉例加以說明：「竭盡所能做好自我，別人做得比我好也無妨。例如美國未來十年經濟成長爲 25%，而中共經濟成長高達 75%。」<sup>12</sup>從絕對獲益角度觀之，中共的高度經濟發展並不會降低美國的合作意願。<sup>13</sup>

---

<sup>8</sup> 廖舜右、曹雄源，〈現實主義〉，收錄於張亞中編，《國際關係總論》(台北：揚智，2009年)，頁 47。

<sup>9</sup> Scott Burchill, "Introduction," in Scott Burchill et al. eds., *Theories of International Relations* (London: Palgrave, 2001), p.39.

<sup>10</sup> Arthur Stein, "Coordination and Collaboration," in David Baldwin ed., *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate* (New York: Columbia University Press, 1993), p.43.

<sup>11</sup> Jackson and Sorensen, *op cit.*, pp.114-15.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p.128.

<sup>13</sup> 曹雄源，前引書，頁 48。

故從新自由主義的視角檢視美國「國家安全戰略」，吾人得知透過合作可以擴大美國的經濟發展，而要確保美國產品的外銷，必須要建立公平的貿易機制，「世界貿易組織」的建立即是在經濟繁榮之大戰略下，逐步推展而成，在此制度下基於平等互惠與協調合作的方式，促進美國海內外的發展，故可看出經濟繁榮戰略具體落實新自由主義的精神。

最後，美國「國家安全戰略」致力推動全球的民主，威信其主要著眼於民主理論的意涵，民主和平理論挑戰新現實主義的三個主要假設：現實主義對於國際合作的悲觀、現實主義以體系因素解釋國際事務與現實主義的實證立場。多數民主和平理論研究者發現民主國家並非較其它非民主國家更愛好和平，在民主國家與非民主國家的戰爭中，民主國家反而可能是戰爭的發動者。<sup>14</sup>民主和平理論並非爭論民主國家不會与其它非民主國家發生戰爭，其主要爭論點為民主國家與民主國家不會發生戰爭。<sup>15</sup>例如康德（Immanuel Kant）在其《永久和平》（Perpetual Peace）乙書曾說：「民主國家的憲法會防止政府領導人發動戰爭，因為領導人欲發動戰爭必須經由人民同意。」<sup>16</sup>多伊（Michael Doyle）則舉證當代五十個民主國家在一百五十年中並未彼此征戰。<sup>17</sup>此外，多氏提出為何民主國家可以和平共處的問題，渠以康德古典自由學派的理論為基礎，指出三個要素可以使民主國家之間能和睦相處，一是植基於和平解決衝突的國內政治文化；二是民主國家持有共同的道德價值，而這樣的態度也轉嫁於民主社群的國際關係；三是民主國家的和平經由經濟合作與相互依賴而強化。<sup>18</sup>歐文（John Owen）、魯塞特（Bruce Russett）、歐尼爾（John O'neal）三位學者則指出，民

---

<sup>14</sup> Walter Carlsnaes, Thomas Risse and Beth A. Simmons, *Handbook of International Relations* (London: Sage, 2003), p.359.

<sup>15</sup> Jackson and Sorensen, *op cit.*, p.120.

<sup>16</sup> James Dougherty and Robert Pfaltzgraff, *Contending Theories of International Relations: A Comprehensive Survey* (New York: Longman, 2001), p.314.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p.315.

<sup>18</sup> Jackson and Sorensen, *op cit.*, p.121。另見：曹雄源，前引書，頁 68。

主的文化與規範模式認為民主的社會厭惡戰爭，因為人民將會投票反對戰爭。<sup>19</sup>在民主和平理論的導引下，美國認為全世界民主的國家越多，則國際越能保持穩定與和平，民主的國家絕不允許恐怖主義的滋長與生存，民主的國家對於任何的爭端，將會透過談判等和平方式來解決彼此的歧見。因此，美國樂於運用外交援助，促使威權國家的轉型與鞏固。其中第三波民主化成功的典範：臺灣與南韓，更是美國外交援助最成功的案例。所以，吾人從美國以外交援助促進各國民主轉型與鞏固的戰略，亦可清楚洞悉其踐履民主和平理論的意涵。

### 參、柯林頓政府之國家安全戰略與對中共思維

柯林頓政府在其 1995 年「接觸與擴大的國家安全戰略」開宗明義便說明此戰略足以肆應新的時代，從新的機會與威脅觀之，其中心目標即：一是以部隊應戰與有效率海外部署之能力，提升美國的安全；二是支撐美國的經濟復甦；三是促進海外的民主。<sup>20</sup>



圖一：美國國家安全戰略三項核心目標

<sup>19</sup> Carlsnaes, Risse and Simmons, *op cit.*, p.359.

<sup>20</sup> The White House, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement 1995*, p.i, available online at: <http://history.defense.gov/resources/nss1995.pdf> ; *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement 1996*, p.i, available online at: <http://history.defense.gov/resources/nss1996.pdf>

簡言之，安全、經濟繁榮與民主是美國「國家安全戰略」的三個核心目標（如上圖一），以下將聚焦於此三個核心目標，檢視柯林頓政府對中共之「國家安全戰略」。

### 一、提升安全

中共自改革開放後，吸引國外資金的投資，對其整體經濟發展產生決定性的影響。在經濟高度成長的支撐下，亦有助於中共人民解放軍國防預算的獲得，得利於國防預算的挹注，已大力提升其整體軍事力量。依據中共 1995 年國防白皮書所揭，中共整體國防預算為六百億人民幣，較 1994 年成長 14.59%。<sup>21</sup>柯林頓政府「國家安全戰略」曾提及，由於中共潛在的經濟實力與可觀的軍事力量，如何讓中共不會成為區域安全威脅，是一件相當重要的課題。為達此目標，美國支持中共參與區域安全組織，以向其鄰國保證與降低鄰國對安全的憂心。美國也擴大與中共之雙邊安全對話，以及尋求禁止大規模毀滅性武器（*weapons of mass destruction, WMD*）向流氓國家擴散的進一步合作。此外，美國與中共應對有關環境及健康威脅等挑戰的對話也已經展開。<sup>22</sup>

當中共在本區崛起之際，美國期望中共可以擔當區域議題更為重要的角色，同時美國認為一個穩定、開放與強大的中共，對美國及其在本區的友邦與盟邦都是重要的。因為，一個穩定與開放的中共將更容易與他國進行合作，對於區域和平，也更能提供具體的貢獻，並能尊重其人民的權益與利益，故一個政治穩定與安全的中共即是美國的利益。<sup>23</sup>此外，在柯林頓總統第二任期的中期，美中關係大為改善，例如，中共國家主席江澤民在 1997 年訪問美國，渠也是在過去十二年來首次進行國是訪問（*state visit*）

<sup>21</sup> ROC Ministry of National Defense, *National Defense Report 1996* (Taipei: Li Ming Cultural Enterprise, 1996), p.37.

<sup>22</sup> The White House, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement 1995*, p.29.

<sup>23</sup> The White House, *A National Security Strategy for a New Century 1997*, p.29, available online at: <http://history.defense.gov/resources/nss1997.pdf>



的中共國家最高領導人，標幟美中雙邊關係的顯著進展。柯林頓總統則於 1998 年 6 月回訪，渠亦是在 1990 年代首位進行國是訪問的美國總統，由於雙邊高層的互訪，進一步擴大與強化雙邊的關係。而兩國所舉行的高峰會，對建立美中建設性戰略夥伴關係是重要的里程碑。在柯林頓總統與江澤民國家主席 1997 年所舉行的峰會中，達成雙方在國際事務加強合作的一些具體步驟：一是建立華府與北京的總統溝通熱線，以促進直接的接觸；二是雙方國家領導人的定期互訪；三是內閣與次內閣官員在政治、軍事、安全與武器管制等議題的諮商。此外，兩國領導人也同意建立可以避免因誤解或誤判而引起之海上與空中衝突協商機制，以及進行對於人道救援與災難救援的討論。雙方領導人在 1998 年 6 月的會議中也同意持續定期的峰會，除強化雙方在安全議題的對話外，並將其對話的重點置於武器管制與不擴散等議題上。<sup>24</sup>

表一：美國對中共的六項安全目標

目標	內容
1	維持近期展開之高峰會戰略對話與其它高階官員的交流
2	透過臺海兩岸議題和平解決的方法，促進臺灣海峽的穩定
3	強化中共信守大規模毀滅性武器不擴散規範，尤其是對彈道飛彈與軍民兩用技術的管制
4	達成中共軍事較大的開放與透明
5	經由與東協論壇、亞太經合會與東北亞安全對話的積極合作，鼓舞中共在國際事務一個建設性的角色
6	經由增加聯絡與訓練，改善與中共官員的執法合作

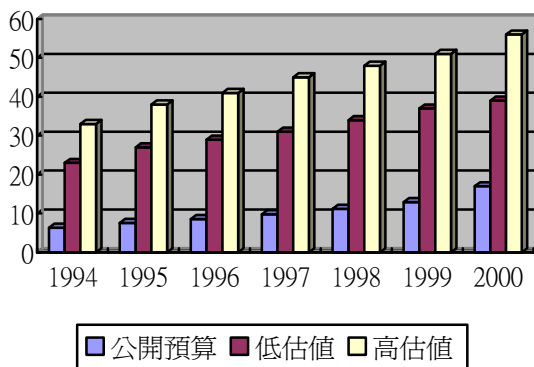
資料來源：The White House, *A National Security Strategy for a New Century 1998*, p.71.

此外，柯林頓總統也提及亞洲和平的展望與繁榮，深深依恃於中共成為國際社會負責任的成員。即使發生因美國誤炸中共駐貝爾格勒大使館的

<sup>24</sup> The White House, *A National Security Strategy for a New Century 1998*, p.70, available online at: <http://history.defense.gov/resources/nss1998.pdf>

悲劇，美國對於擴大與中共合作的政策是既有原則又務實，同時也直接處理雙方的歧見。一般而言，美國提出對中共未來的六項安全目標，包括重要官員的交流、臺海兩岸議題、武器管制、中共軍事的開放與透明、中共參與國際事務的建設性角色、執法合作，上述目標可歸納如表一。

美中雙邊關係在柯林頓政府時期雖然穩定成長，然而，在柯林頓任內最後一份「國家安全戰略」報告提醒，促進環境保護與永續發展上的合作，旨在漸漸增加美國在亞太地區的利益。同時，中共崛起成為主要強權代表的是一系列潛在的挑戰，許多中共的鄰國緊盯中共國防預算的成長與中共人民解放軍的現代化。在國際與區域聚焦於中共持續的軍力成長，中共信守多邊不擴散及武器管制與軍事透明，變得愈來愈重要。圖二所顯示的是中共人民解放軍從 1994 至 2000 年的國防預算。



圖二：1994 至 2000 年中共國防預算與高、低估值

資料來源：中華民國國防報告書，頁 40。

單位：十億美元

上述數字顯示中共人民解放軍國防預算呈現兩位數成長，例如，1995 年中共人民解放軍國防預算為 75.81 億美元，較 1993 年成長 15.64%。1998 年，中共人民解放軍之國防預算增加至 112.01 億美元，較 1997 年成長

12.84%。2000年中共人民解放軍之國防預算進一步至144.68億美元，較1999年增加15.19%。<sup>25</sup>此數字充分顯示增加之國防預算，有利其推展國防現代化，當然，由於中共人民解放軍尚有為數可觀的金額隱藏於其它項目之下，故一般對其國防預算高、低預估質約為其公開預算之三至四倍。

## 二、促進經濟繁榮

促進經濟繁榮為美國「國家安全戰略」的中心目標之一，而此種目標之達成則須立基於海內外的共同努力。由於美國經濟與安全利益越來越分不開，其國內之經濟繁榮必須植基於主動海外的接觸，美國外交的力量、保有全球無可匹敵的軍事力量與海外對其價值的吸引力，這些因素大部分有賴於美國的經濟力量。<sup>26</sup>為了達成海內外經濟繁榮的目標，一個促進海內外繁榮的政策是必須的，因此，從美國的觀點而言，一個有活力與整合的經濟政策旨在讓國內經濟井然有序，海外自由與開放的市場合作並促進永續發展。<sup>27</sup>柯林頓政府「接觸與擴大的國家安全戰略」說明支持經濟政策所必須的一些措施，包括提升美國競爭力、提高進入海外市場、北美自由貿易協定（North American Free Trade Agreement, NAFTA）、亞太經合會（Asia Pacific Economic Cooperation, APEC）、關稅暨貿易總協定烏拉圭回合談判、美日架構協議、美洲高峰會、擴大自由貿易的領域、強化總體經濟協調、提供能源安全與促進海外的永續發展、<sup>28</sup>外銷管制、美歐跨大西洋市場、經濟合作發展組織（OECD）多邊投資協議、準備二十一世紀國際經濟組織。<sup>29</sup>

美國對中共的經濟政策是使其更融入全球貿易體系，而這樣的作法顯

---

<sup>25</sup> ROC Ministry of National Defense, *National Defense Report 2002* (Taipei: Li Ming Cultural Enterprise, 1996), p.40.

<sup>26</sup> The White House, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement 1995*, p.19.

<sup>27</sup> The White House, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement 1996*, p.19.

<sup>28</sup> The White House, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement 1995*, p.21.

<sup>29</sup> The White House, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement 1996*, pp. 42-45.

然是符合美國國家利益，中共是美國貨物與服務業全球最快速成長的市場之一，美國外銷中國大陸的產品將可提供全美各地數十萬人的工作機會。<sup>30</sup> 透過消除貿易障礙與對經濟活動的限制，打開高度保護的市場，是將中共融入以市場為基世界經濟體系的重要部分。美國與中共已達成市場進入的協議，為中共加入「世界貿易組織」(World Trade Organization, WTO) 奠基。1999 年 11 月，美中達成之雙邊協議開啓中國市場，為美國人民創造工作機會，以及提升中國人民對於法治的認知，並按照國際義務發展其國內公民社會，促進中共經濟改革。美國給予中共永久正常貿易關係 (Permanent Normal Trade Relations, PNTR)，將會加速與擴大有利於此的趨勢。<sup>31</sup> 美中貿易在柯林頓政府時期快速增加，不僅是得利於美國對中共的經濟政策，而且有助於中共進一步的開放政策。依據美國統計局資料，美中雙邊貿易呈兩位數成長，1993 迄 2000 年止中共對美外貿盈餘達到 3,847.24 億美元。表二顯示美中 1993 至 2000 年貿易統計。

表二：1993 至 2000 年美中貿易統計

(單位：億美元)

國家	年份								總計	
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	1993-2000	1993-2000
美國	87.62 -227.77	92.81 -295.05	117.53 -337.89	119.92 -395.20	128.62 -496.95	142.41 -569.27	131.11 -686.77	161.85 -838.33	981.87	-3,847.24
中共	315.39	387.86	455.43	515.12	625.57	711.68	817.88	1,000.18	4,829.11	+3,847.24

資料來源：U.S. Census Bureau, "Trade in Goods (Imports, Exports and Trade Balance) with China," <http://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html>

<sup>30</sup> The White House, *A National Security Strategy for a New Century 1998*, p.74.

<sup>31</sup> The White House, *A National Security Strategy for a Global Age 2000*, p.89, available online at: <http://history.defense.gov/resources/nss2000.pdf>

### 三、促進民主

促進民主為美國「國家安全戰略」的第三根柱石，此柱石旨在增進美國的戰略利益，而有效的方式即是促進國內的繁榮，以及抑制海外的威脅。例如，該「國家安全戰略」已清楚陳述促進民主的政策是建立一個新的亞太社群，俾利支持本區的民主改革，亞洲新興民主國家將會獲得美國的強力支持，以利他們進一步鞏固及擴大民主改革。<sup>32</sup>同理，美國也試圖運用民主轉型及自由市場機制和平演化中共政權，柯林頓總統在「新世紀的國家安全戰略」提及美國將會支持亞洲人民對於民主的渴望，並促進對人權的尊崇，美國柯林頓總統第二任期對中共的國家安全戰略包括：達成人權進展的一個建設性方法、中共宗教自由與法治議題。<sup>33</sup>此外，柯林頓總統在「全球時代的國家安全戰略」重申美國促進民主與人權的優先事項包括：中共的人權進展、宗教自由與法治議題。<sup>34</sup>

### 肆、小布希政府之國家安全戰略與對中共思維

美國「國家安全戰略」係遵照 1986 年「高尼國防重組法案」第 603 款 (Section 603 of the Goldwater-Nichols Defense Department Reorganization Act) 所提出，然而如我們比較柯林頓與小布希總統的「國家安全戰略」，民主黨與共和黨政府所呈現的報告方式出入頗大。例如，9/11 恐怖攻擊之前小布希總統「國家安全戰略」的評估在許多方面與柯林頓政府頗為相似，但是在 9/11 恐怖攻擊之後小布希的安全政策評估較柯林頓政府更為獨斷與堅決。<sup>35</sup>此一改變也反映出小布希政府的「國家安全戰略」思維，例如，雖然小布希政府「國家安全戰略」並未如柯林頓政府說明其「國家安全戰

<sup>32</sup> The White House, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement 1996*, p.61.

<sup>33</sup> The White House, *A National Security Strategy for a New Century 1999*, p.38, available online at: <http://history.defense.gov/resources/nss1999.pdf>

<sup>34</sup> The White House, *A National Security Strategy for a Global Age 2000*, p.91.

<sup>35</sup> Glenn Hastedt, *American Foreign Policy* (New Jersey: Prentice Hall, 2003), p.83.

略」的三個核心目標，事實上，假如我們總結小布希政府「國家安全戰略」則會發現安全（如打擊全球恐怖主義、解除區域衝突、防止敵人大規模毀滅性武器的威脅）、經濟繁榮（透過自由市場與自由貿易激起全球的經濟成長）、民主（支持對人類尊嚴的渴望、建立民主的基礎工程），仍是其核心關切事項。<sup>36</sup>因此，本文闡明小布希政府對中共的「國家安全戰略」，仍是從安全、經濟繁榮與民主的角度切入。

### 一、提升安全

9/11 恐怖攻擊一方面改變整個二十一世紀國際戰略安全環境，而另一個引人注目的轉變則是中共的崛起，這些趨勢使得中共成為美國戰略思維的重要部分，俾促進一個穩定、和平與繁榮的亞太地區。小布希政府「國家安全戰略」提及，美國歡迎一個堅強、和平與繁榮的中共，中共的繁榮對未來發展是至關重要的。<sup>37</sup>中共的經濟發展帶動亞太的經濟發展成果，但美中不足的是中共的轉型仍未完成，在過去二十年中，中共已從貧窮與孤立中越加融入國際經濟體系，中共曾經反對全球組織，但今日其是聯合國常任理事國與「世界貿易組織」的會員國。當中共成為全球主要行為體時，其必須扮演負責任的利害關係者，以履行責任並與美國及其它國家合作，促進使其成功的國際體系，強化國際法則使其脫離世紀以來所受的經濟剝奪，擁護符合體系法則的經濟與政治標準，並且與美國及世界主要強權促成國際的穩定與安全。<sup>38</sup>假如中共仍死守舊路線，將會妨礙其追求國家的偉大，這個道理是非常清楚的。維護一個穩定的安全環境符合美國的國家利益，且美國也需要與中共合作，包括在反恐戰爭與促進朝鮮半島的穩定等。同樣地，雙方對阿富汗的問題須進行協調，以及在反恐與反民主

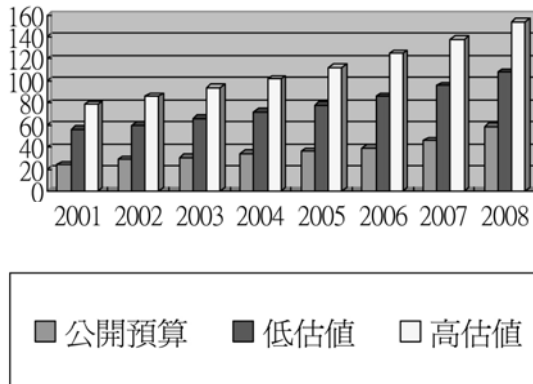
---

<sup>36</sup> The White House, *The National Security Strategy of the United States of America 2002*, piii, available online at: <http://history.defense.gov/resources/nss2002.pdf>

<sup>37</sup> *Ibid.*, p.27.

<sup>38</sup> The White House, *The National Security Strategy of the United States of America 2006*, p.41, available online at: <http://history.defense.gov/resources/nss2006.pdf>

轉型議題亦須展開全面性的對話。<sup>39</sup>雙方也分享全球化的挑戰與對其它跨國議題的關切，雙邊的利益可導引在諸如反恐、不擴散與能源安全的合作。美國將致力增加在防治疾病傳染與環境惡化的合作。<sup>40</sup>對臺海兩岸的問題，美國認為雙方有很深的歧見，美國在「臺灣關係法」(Taiwan Relations Act, TRA) 中承諾對臺灣的防衛。<sup>41</sup>中共與臺灣必須和平解決彼此的歧見，而不是任何一方實施威懾或採取單邊行動，<sup>42</sup>這是美國保持臺海穩定的兩個基本原則。



圖三：2001 至 2008 年中共國防預算與高、低估值  
資料來源：2009 年中共年度軍力報告。單位：十億美元

從以上的數字，吾人得知中共人民解放軍的預算在過去八年顯著成長，2008 年公開之國防預算近 600 億美元，較 2007 年國防預算成長 17.6%，更較 2001 年成長近兩倍。惟上述數字僅為中共官方公佈之數據，其仍有許多預算隱藏於各項目之中，美國國防部預估中共 2008 年與軍事有

<sup>39</sup> The White House, *The National Security Strategy of the United States of America 2002*, p.27.

<sup>40</sup> The White House, *The National Security Strategy of the United States of America 2006*, p.41.

<sup>41</sup> The White House, *The National Security Strategy of the United States of America 2002*, p.28.

<sup>42</sup> The White House, *The National Security Strategy of the United States of America 2006*, p.42.

關之支出界於 1,050 億至 1,500 億美元之間，<sup>43</sup>顯見其國防預算成長幅度頗大。毫無疑問地，這些用於軍事武器生產與外購之預算，有助加速解放軍各軍種的現代化。此武器包括海、陸基新型存活性高的核彈道飛彈、傳統短程彈道飛彈、新型彈道飛彈攻擊潛艦、先進俄製戰機與精準海空武器、殲 10 戰機、俄製與自製的現代化飛彈導引驅逐艦與巡防艦、兩棲登陸艦、新型長程與機動防空系統，以及提升軍人專業與素質的課程等，<sup>44</sup>這些做法有效提升解放軍傳統作戰能力與核打擊能量。

依據中華民國 2009 年國防報告書，中共沿海基地至少擁有 1,300 枚飛彈直接威脅臺灣，包括位於福建、江西與廣東之短程彈道飛彈與巡弋飛彈，當中共人民解放軍持續提升武力與發展新型武器的同時，解放軍於沿海之兵力部署也是美國與日本最主要的威脅考量。<sup>45</sup>

## 二、促進經濟繁榮

促進經濟繁榮為美國「國家安全戰略」三個主要核心目標之一，小布希政府第一任期之「國家安全戰略」曾謂：「藉由推進世界其它地區的繁榮與自由，一個堅實的世界經濟提升美國的國家安全，經由自由貿易與自由市場所支持的經濟成長，創造新的工作與較高的待遇，使得人民遠離貧窮，激勵經濟與法務的改革，並且打擊貪腐與強化自由的習性。」<sup>46</sup>中共加入「世界貿易組織」，美國與中共重要的貿易關係將因此受益，創造更多的外銷機會，亦提供美國農民與工人更多的工作機會。<sup>47</sup>

小布希政府雖批判中共人權與軍事不透明等事務，然此時期美中貿易

---

<sup>43</sup> Office of Secretary of Defense, *Annual Report to Congress: Military Power of the People's Republic of China 2009*, p.31, available online at:

[http://www.defense.gov/pubs/china\\_military\\_power\\_report\\_2009](http://www.defense.gov/pubs/china_military_power_report_2009)

<sup>44</sup> *Ibid.*, pp.32-33.

<sup>45</sup> Taipei Times, October 22, 2009.

<sup>46</sup> The White House, *The National Security Strategy of the United States of America 2002*, p.17.

<sup>47</sup> *Ibid.*, p.28.



卻快速增長，依據美國統計局資料，美中雙邊進出口顯著增加，2001 至 2008 年中共外貿盈餘共計 1 兆 4354.1 億美元，此數據為柯林頓政府時期總和之四倍。表三為美中 2001 至 2008 年雙邊貿易統計。

表三：美中 2001 至 2008 年雙邊貿易統計

(單位：億美元)

國家	年份								總計	
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2001-2008	2001-2008
美國	191.82 -830.96	221.27 -1,030.64	283.67 -1,240.68	344.27 -1,622.54	411.92 -2,022.78	536.73 -2,341.01	629.36 -2,585.06	697.32 -2,680.93	3,316.36	-14,354.1
中共	1,022.78	1,251.92	1,524.36	1,966.82	2,434.70	2,877.74	3,214.42	3,377.72	17,670.46	+14,354.1

資料來源：U.S. Census Bureau, "Trade in Goods (Imports, Exports and Trade Balance) with China," <http://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html>

### 三、促進民主

從美國的觀點而言，應對跨國的威脅將使中共在資訊處理更為開放，並促進中國公民社會的發展且提升百姓人權。同時，中共將開啓政治改革之路，允許個人較多的自由與進行鄉村層級的選舉，然而中國共產黨仍堅守一黨專政。為使中共能提供人民所需與渴望，仍然有許多的工作待完成，只有允許中國人民思考、集會與信仰自由，中共才可能尊重其憲法、國際承諾與全面實現其潛能，美國戰略旨在尋求鼓舞中共對其人民做出正確的戰略抉擇，同時美國也預防其它的可能性。<sup>48</sup>在中共民主化的檢證上，吾人可引用自由之家關於民主化進展的兩項指標：政治權力與公民自由，以判斷一個國家自由與否。依據自由之家資料，政治權力與公民自由兩者給分範圍從 1、1.5、2、2.5、3、3.5、4、4.5、5、5.5、6、6.5 至 7

<sup>48</sup> The White House, *The National Security Strategy of the United States of America 2006*, p.42.

分，<sup>49</sup>分數愈低者代表愈民主，如果一個國家得分低於 2.5 分（含），列為自由國家，2.5（不含）至 5.5 分，屬部份自由國家，分數高於 5.5（不含）則屬不自由國家，表 4 顯示中共 2001 至 2008 年政治權利的評分均為 7 分，公民自由則為 6 的評分，平均分數為 6.5 分，<sup>50</sup>從數據得知中共名列全球最不自由國家之一。

表四：中共 2001 至 2008 年自由度報告統計

中共	2002	2001	2003	2004	2005	2006	2007	2008	備考
政治權利	7	7	7	7	7	7	7	7	依據自由之家報告，中共名列全球最不自由國家之一。
公民自由	6	6	6	6	6	6	6	6	
得分	6.5	6.5	6.5	6.5	6.5	6.5	6.5	6.5	

資料來源：The Freedom House 2001-2008。

## 伍、結論

在柯林頓與小布希總統任期的十六年當中，美國致力追求三項核心目標：提升安全、促進經濟繁榮與促進民主，由於國內政策與外交政策的分野已經消失，美國如要持續保有強大的軍事力量、外交機制與全球影響力，則須復甦經濟實力。假如美國欲打開市場與為民眾創造更多的工作機會，美國也須積極與海外接觸。此外，此三項核心目標是息息相關且牽一髮而動全身，亦即如果沒有一個穩定與和平的內外環境，則經濟的改革、開放與發展無法維繫，經濟發展無法獲得保障，人民生活與工作環境將會大受影響，更不用說營造一個有利於政治改革的環境，進行民主的轉型與鞏

<sup>49</sup> The Freedom House, "Freedom in the World,"

<http://www.freedomhouse.org/report-types/freedom-world>

<sup>50</sup> The Freedom House, "China," <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2013/china>

固。所以，此三項目標實為一體的三面缺一不可。職是之故，美國對中共之戰略思維仍是縈繞在此三個核心目標。

首先，在安全的面向，美國在以下諸事項仍須獲得中共的合作保證，一是美國在阿富汗、巴基斯坦和其它區域的夥伴與中共合作，俾提升區域安全機制。二是美國與中共須進行合作，以強化六方會談機制。三是國際海洋安全與亞丁灣打擊海盜的合作，開啓美國與中共在偵察、搜索、指揮、管制、搜救、聯戰及演習的合作。四是美中雙方開始聚焦諸如公共安全、金融安全、基礎設施防護、反恐與網路安全等共同利益之合作及資訊分享。五是更多軍事對話與交流，以增進彼此在諸如國防預算、意圖與透明化等事項的瞭解。六是美中雙方應有更多具體的行動，以應對氣候變遷。七是美中均強調臺灣問題是美中關係的重要性，美國歡迎臺海兩岸和平發展，並期待雙方強化經濟、政治與其它領域的對話與互動，以建立一個正面與穩定的兩岸關係。八是美國將與中共在全球健康議題的合作，包括 A 型流感 (H1N1) 的預防、監控、報告與管制，以及愛滋、肺結核與瘧疾等之防役。故從美國「國家安全戰略」得知其戰略的論述，深富新現實主義的意涵，美國「國家安全戰略」對中共之戰略思維，仍是保有不可超越的軍事力量，並積極處理大規模毀滅性武器及打擊恐怖主義等事宜，以確保美國海內外的利益不會受到中共或其盟友的挑戰。

其次，在經濟繁榮的面向，美中雙方在有些議題必須應對，以深化雙方之經濟關係，一是美中必須設計一個長期的合作策略，以擴大貿易並逐漸強化雙邊金融穩定之經濟關係。二是美國經濟的復甦並須維持全球安全，且促進中共經濟的復甦及持續發展。三是金融危機創造美中共同合作的機會，以建立一個永續生活與發展的模式。從新自由主義合作的觀點言，吾人從美國推動經濟繁榮的戰略，可看出美國仍是保有與世界各國合作共同創造一個互蒙其利的市場，如此才能達成美國國內的繁榮繫於海外繁榮的目標，此從美國積極建構區域性經濟貿易組織或「世界貿易組織」得

到明證，未來美國之經濟繁榮戰略仍是以新自由主義合作的觀點出發，推動美國與中共經濟的發展。

最後，在促進民主面向，中共人權記錄仍是不佳，尤有甚者在其它地方更是每況愈下，中共對於西藏與新疆地區少數民族，增加對文化與宗教的嚴厲壓迫，對異議人士及申訴者強加拘留及騷擾，並且對言論自由與網路強加管制，凌虐事件在舉辦北京奧運及西藏動亂期間達於高峰。地方與國際性的非政府組織仍面臨嚴密的檢查與限制，其它嚴重侵犯人權事件，包括凌虐、威懾人犯、使用受迫人力。工人無權籌組自主工會，而法律也無法對罷工勞工提供安全保護，在人權保護措施的嚴重不足，均顯示中共在政治改革上仍有漫長的路要走。就美國推動民主的戰略言，中共為全球第二大經濟體，中共政治制度的改革與美國在本區與全球的利益息息相關。故中共政治的改革有是美國大戰略中的一個重要環節，從民主和平理論的角度，唯有中共的民主轉型，雙邊的歧見才能逐漸獲得解決，否則美中因宗教信仰、人權問題仍可能齟齬不斷。

綜言之，就美國而言，其「國家安全戰略」所述對中共的三個核心目標：提升安全、促進繁榮與促進民主，在安全的層面旨在促使中共軍事的透明化，以及建立與中共的戰略對話與協商機制。在促進繁榮方面，希望藉由降低貿易逆差與消除匯率操縱等問題，推進與中共的經貿發展。在推動中共民主發展的作為上，美國將持續與中共在宗教自由與人權維護的對話，並促使中共加快其政治改革。以上有關安全、經濟繁榮與民主的作為，均是促使中共和平演變的重要思維，期使此三個核心目標可以鼓舞中共成為一個負責任、開放、自由市場與更為透明的政權。