

從布希外交團隊與領導風格看美國外交 與兩岸政策

陳 一 新

(淡江大學美國研究所教授兼所長)

摘 要

本論文主要是想從美國新任總統布希 (George W. Bush) 和其外交團隊成員的互動以及他過去的領導風格來看新政府的外交與兩岸政策。筆者將從布希如何在其外交團隊成員影響之下以及如何從輔選老布希 (George Bush)、擔任德州州長期間和自己參選總統的過程中吸取、累積外交事務的經驗，從而形成他自己的國際觀與一套宏觀的美國外交政策。至於本論文的主旨則是：布希在 2000 年大選期間的全球戰略與外交政策似乎姿態相當高，對中共好像不假辭色，對我國則看來較為友善；惟在入主白宮之後，他可望會推出一個揉合謙恭與力量的全球戰略與外交政策，對兩岸的政策也可望逐漸朝國際現實靠攏。要言之，布希競選期間所發表的言論，有些固然可以作為觀察他未來推動外交政策的重要參考，當然也不可盡信。惟從其外交團隊人事部署對照其競選期間的言論，倒是可以據以推論出某些外交政策的主軸，包括推動使美國在國際體系中維持優勢，但不輕易介入國際衝突、偏亞重歐、部署飛彈防禦系統、對兩岸維持一個大致平衡的政策等。

關鍵詞：外交團隊、領導風格、國際政經體系、大國外交、偏亞重歐、全國飛彈防禦系統、戰區飛彈防禦系統、美國對華政策

壹、前言

與現代大多數美國總統不太一樣的是，新任美國總統布希 (George W. Bush) 很少邁出美國國門。因此，和曾經出任美國駐聯合國大使、駐北京聯絡處主任、中央情報局局長、歷任美國副總統、總統並經常出國訪問、外交經驗豐富的老布希 (George Bush) 相比，布希是有點欠缺國際觀，對外交政策更不在行。大選期間，老布希說服當年一些為自己效力的老將舊臣輔佐布希，對他惡補外交政策，讓他也能在媒體之前侃侃而談國際事務，但有時仍不免荒腔走板。

不過，從擔任德州州長的經驗來看，布希本來就是授權型的領導人。因此，只要他用對了人，自有外交團隊在平時設計美國全球戰略，在危機時刻提出決策選項供其選擇。如今老布希手下的舊人與共和黨一些老將紛紛新官上任，位居要津。可以預料的是，至少在布希總統第一任期內的外交政策，會相當程度受到老布希、副總統錢尼 (Richard Cheney)、國務卿鮑爾 (Colin Powell)、國家安全顧問賴斯 (Condoleezza Rice)、國防部長倫斯斐 (Donald Rumsfeld) 四人所組成的外交團隊的影響。此外，前國務次卿左立克 (Robert B. Zoellick)、前國防部次長伍夫維茲 (Paul Wolfowitz)、前助理國防部長阿米塔吉 (Richard Armitage) 等人也將會常受到布希的諮詢。

本論文的研究目的是從布希與其外交團隊成員的互動以及他過去的領導風格來看新政府的外交與兩岸政策。筆者將從布希如何在其外交團隊成員影響之下以及如何從輔選老布希、擔任德州州長期間和自己參選總統的過程中吸取外交事務的經驗，從而形成他自己的國際觀與一套宏觀的美國外交政策。

至於本論文的主旨則是：布希總統在大選期間的全球戰略與外交政策似乎姿態相當之高，對中共好像不假辭色，對我國則看來較為友善；惟他在入主白宮之後可望推出一個揉合謙恭與力量的全球戰略與外交政策，使美國繼續得以維持優勢但又不致傲慢，在兩岸問題上預

期也將逐漸朝國際現實靠攏。在下文，筆者就針對布希和其外交團隊成員的關係與互動、布希過去的領導風格和他們對大國外交與美國在國際體系地位、美國的歐亞政策、介入海外衝突的條件、發展飛彈防禦系統，以及對兩岸政策的看法，來探討布希入主白宮後外交政策與對兩岸政策的可能變化。

貳、布希與外交團隊主要成員互動良好

在外交團隊為首的錢尼、鮑爾、賴斯、倫斯斐四人之中，布希父子兩代都對錢尼倚賴最深。錢尼於 1968 年擔任國會助理，即一路受到聯邦眾議員與後來出任國防部長倫斯斐的提拔，使他在三十四歲就出任福特總統的白宮幕僚長。在卡特與雷根政府時期，他連續擔任好幾屆聯邦眾議員，立法與議事技巧嫻熟，大力支持過雷根的「戰略防禦主動」(Strategic Defense Initiative, SDI)或稱「星戰」(Star War)計畫，也就是現在「全國飛彈防禦」(National Missile Defense)系統的前身。在老布希主政時，他出任美國國防部長，在波灣戰爭中居功厥偉。¹這次大選期間，布希本來請他尋找副總統候選人，結果卻乾脆請他出馬。他不僅在擔任副手一職上與布希分進合擊，極為稱職，且在佛州計票爭議中和前國務卿貝克合作無間，制定策略。他一共參與五屆政府的交接，是華盛頓的所謂「圈內人」。²他在接受「美國有線

1. Robert D. Novak, "Tapping Cheney," *The Washington Post*, July 27, 2000, A23; "Enter Mr. Cheney," (editorial) *The Washington Post*, July 26, 2000, A26; 洪嘉麗，〈錢尼 最完美的二號人物〉，《中國時報》，2000 年 12 月 14 日，版 3；〈錢尼 政壇老兵鋒芒外露〉，《中國時報》，2000 年 12 月 15 日，版 10；〈最有權的副總統錢尼主導交接大事〉，《聯合報》，2000 年 12 月 22 日，版 11。

2. "The Bush Foreign Policy Team," (editorial) *The New York Times*, December 16, 2000, A18; Jim Hoagland, "Bush's Real Priority isn't Taxes," *The Washington Post*, December 21, 2000, A33.

電視網」(CNN)訪問時表示，在大選期間堅稱中共為「競爭對手」(competitor)而非「戰略夥伴」(strategic partner)並力主部署「全國飛彈防禦」系統的布希，其實希望能和中共、俄羅斯發展良好關係。³在外交、國防與國家安全事務上，錢尼獲得布希的充分授權，無疑將扮演馬首是瞻的靈魂人物。

布希在提名鮑爾出任美國第一位黑人國務卿時，將鮑爾與美國最偉大軍人政治家之一的馬歇爾將軍相提並論。早在1980年代雷根政府時期，時任國家安全顧問的卡路奇(Frank Carlucci)即拔擢鮑爾為其副手，後來鮑爾更升任雷根總統的國家安全顧問，也曾出任老布希政府的聯合參謀首長會議主席，當時他的文職上司就是國防部長錢尼。其聯合參謀首長會議主席的任期在柯林頓政府時期還延續了兩年，因此可算是四朝元老。⁴事實上，鮑爾出任國務卿的事早在布希當選半年前左右即已敲定，也可見布希對他的信任。⁵在發表接受國務卿提名演說時，鮑爾宣稱美國將與俄羅斯和中共合作，不會把他們當作「潛在的敵人」，但也不會視之為「戰略夥伴」，而是把他們看作是正在尋求自己方向的國家。他指出，美國會堅決與盟國並肩對抗尋求大規模毀

3. 陳宜君，〈錢尼抨擊小柯中國政策前後矛盾，指小布希願與北京發展良好關係〉，《明日報》，2000年12月19日，at <http://www.ttimes.com.tw/2000/12/19/global_news/200012190067.html>.

4. Steven Mufson, "In Powell, Bush Finds A Seasoned Warrior," *The International Herald Tribune*, December 18, 2000, p.1; Jane Perlez, "A Soldier-Statesman in Marshall's Image, Mixing Strength with Caution," *The International Herald Tribune*, December 18, 2000, p.8; "The 43rd President: Remarks at Announcement of Powell's Nomination as Secretary of State," *The New York Times*, December 17, 2000, Section 1, p.51; and "Colin's Powell's Message," (editorial) *The Washington Post*, December 19, 2000, A26.

5. Dan Balz, "Gen. Election Strategy?" *The Washington Post*, July 19, 2000, A7.

滅性武器的國家，並贊成部署「全國飛彈防禦」系統。⁶

另一位則是資格比錢尼、鮑爾還要老的共和黨四朝元老、獲提名為國防部長的倫斯斐。在做了四任聯邦眾議員之後，倫斯斐接受尼克森總統的徵召，出任「經濟機會署」主任，多次提拔錢尼。在尼克森因水門事件下台前，倫斯斐轉任美國駐北約代表。繼任的福特總統邀請他出任白宮幕僚長，又邀其入閣擔任國防部長。⁷1998年在柯林頓政府任內，他以國會授權成立的跨黨派委員會主席身份，提出飛彈威脅的評估報告，推翻中央情報局先前的報告。中情局報告認為，美國在2010年以前不致遭到飛彈威脅。然而，他的跨黨派委員會卻以無異議的結論指出，伊朗、北韓與伊拉克都有能力對美國發動飛彈突襲。在提名倫斯斐出任國防部長時，布希表示美國國防目標之一就是「保衛人民及盟邦，使他們不受飛彈威脅」，並說對倫斯斐領導的委員會所提出的評估報告印象至為深刻。⁸另一項讓倫斯斐脫穎而出的原因則是，他不僅公職經驗豐富，曾經領導過五角大廈，而且還在民間企業界擔任要職，具有經營大企業的歷練。⁹本來布希只考慮提名倫斯斐出

6. "The 43rd President: Remarks at Announcement of Powell's Nomination as Secretary of State," *The New York Times*, December 17, 2000, Section 1, p.51.

7. "Return Engagement of Defense," (editorial) *The New York Times*, December 29, 2000, A20; "A Second Tour," *The Washington Post*, December 29, 2000, A32; Thomas E. Ricks, "For Defense, Cheney's Mirror Image: Pentagon Will See Elder Stateman and Power Players in Rumsfeld," *The Washington Post*, December 29, 2000, A1.

8. "The 43rd President: Comments by Bush and Rumsfeld on Selection for the Secretary of Defense," *The New York Times*, December 29, 2000, A18; 劉屏，〈倫斯斐重掌五角大廈 NMD 上路〉，《中國時報》，2000年12月30日，版11；〈美新任國防部長倫斯斐回鍋〉，《聯合報》，2000年12月30日，版10。

9. Eric Schmitt and Elaine Sciolino, "To Run Pentagon, Bush Sought Pr-

任中情局局長，後因兩派國防部長人選相持不下，加上布希對倫斯斐有關飛彈威脅的評估報告印象良好，才使他在最後關頭得以出線。

賴斯是美國歷史上第一位獲得提名出任國家安全顧問的非裔女性。布希在提名她出任早就內定的這項職務時，形容她不僅是一位有才氣的人，也是一位有經驗的人，並說她是一位好的管理人才，他相信她的判斷，美國將會發現她是一位智者。與鮑爾和倫斯斐相比，她接受國家安全顧問提名的演說就顯得相當低調，只講一些諸如「目前是美國外交政策最好的時代，因為現在是市場經濟與民主都在擴展的時代，我們的價值正受到全世界的肯定，但也是充滿重大挑戰的時代」之類比較不著邊際的話。¹⁰當然，在四人為主的外交團隊中，錢尼、鮑爾、倫斯斐都可算是賴斯的前輩，她自然要謙虛一點。十五歲就進入丹佛大學的賴斯，師事於第二任柯林頓政府國務卿阿布萊特之父柯貝爾(Josef Korbel)，從此專研國際關係與蘇聯、東歐事務。取得博士學位後，她在史丹佛大學任教時，即嶄露頭角，備受各方注意。1980年代中期，在福特政府國家安全會議供職的史考克羅(Brent Scowcroft)於史丹佛大學與教授的一場餐會中，即發現她談起軍控問題時語驚四座，言之有物，而留下深刻印象。當史考克羅獲老布希提名出任國家安全顧問時，第一個就打電話邀請她擔任國家安全會議中負責蘇聯、東歐事務的官員。她在任內曾為如何處理後冷戰時期的世界問題向老布希獻策，並在蘇聯領導人戈巴契夫(Mikhail S. Gorbachev)改

oven Manager with Muscle," *The New York Times*, January 1, 2001, A1; Mathew Lee, "Doubts Await Bush Security Team," *The China Post*, January 2, 2001, p.4; 陳世欽，〈布希選國防部長，著重經營幹才〉，《聯合報》，2001年1月2日，版11。

10. Mike Allen, "Bush Taps Rice for Security Adviser; Two Longtime Aides Named as Counselors," *The Washington Post*, A1; and "The 43rd President: Remarks at the Announcement of Appointments to White House Posts," *The New York Times*, December 18, 2000, A23.

革蘇聯體制與放鬆對東歐國家控制之際，向蘇聯與東歐保證美國會支持它們自由化的努力。在這次大選期間，她負責組織一個代號為「火神」(The Vulcans)的八人外交政策顧問小組為布希惡補外交政策，以應付號稱對國際事務瞭若指掌的民主黨總統候選人高爾(Al Gore)。¹¹ 她的博士論文曾被批評為罔顧事實，過於相信對方的宣傳與散佈的假情報，但經過政壇上的實際歷練之後，她已是一位學經歷俱佳的學者型決策人士了。

從布希外交團隊主要成員的人事安排可以看出以下幾個特色：

首先，大部分人選都是老布希或共和黨的舊臣，與布希家族淵源深厚，與布希互動良好。例如，錢尼為共和黨四朝元老，內政、國會、國防歷練完整，對布希父子兩代忠心耿耿，老成謀國。鮑爾先後輔佐雷根、老布希，並因任期未完還在柯林頓麾下服務過，國防與國家安全方面經歷完整，如今出將入相，自會戮力以赴。賴斯也曾為老布希效過力而甚受賞識，在大選期間一直是布希的左右手，擔任國際問題與外交政策顧問，如今實至名歸，更能發揮所長。倫斯斐雖非老布希的舊臣，但卻是共和黨的元老，這次重掌五角大廈，與其飛彈威脅的評估報告深受布希重視不無關係。正如國家安全顧問賴斯指出，由布希親自點將所組成的這支外交團隊，應該是一個很好的組合。在這個以四員大將為主的外交團隊中，其中一些人曾經共事過，將會好好推動布希的外交議程。¹² 由於外交團隊主要成員都相互熟識，有助於默契與共識的形成。

11. Steven Mufson, "For Rice, A Daunting Challenge: Adviser Must Steer Leader Whose Foreign Policy Outlook Is in Progress," *The Washington Post*, December 18, 2000, A1; 〈美國國家安全顧問，非裔女性賴斯出線〉，《聯合報》，2000年12月18日，版11；魏鏞，〈賴斯 現實主義的政策規劃者〉，《聯合報》，2000年12月20日，版15。

12. 同註10。

其次，外交團隊為首的錢尼、鮑爾、賴斯、倫斯斐都是國際事務嫺熟、外交經驗豐富的政壇老手。布希自己容或有適應、調整的問題，但是他們這批華府內圈人卻能立即進入情況，沒有新手上路的問題。這樣一來，在他們的調教之下，布希對外交政策應該很快即進入狀況。即使布希對國際問題一時之間仍無法完全掌握，新政府的外交政策也不會有調適的問題。¹³

第三，布希外交團隊的主要成員都是務實的新現實主義者，是摩根索(Hans J. Morgenthau)一脈相承的信徒。布希當選之後，錢尼與鮑爾即不再強調「競爭對手」，並發表願與中、俄合作、發展良好關係的言論。¹⁴惟在此同時，他們也強調美國不會退縮以及會部署「全國飛彈防禦」系統的決心。這顯示他們都不是意識型態掛帥；他們尊重國際現實，但卻堅持以實力為原則。

第四、布希的外交人事安排也足見巧思。例如，錢尼與鮑爾可能在海外用兵有一些歧見。鮑爾在以前對處理國際危機就態度審慎，現在擔任國務卿勢將更是如履薄冰；錢尼雖老成持重但在這方面卻則較為積極，正可以補鮑爾之不足。在部署「全國飛彈防禦」系統方面，錢尼與鮑爾較具彈性，而賴斯與倫斯斐則較為堅持。¹⁵如此，在國際事務與外交政策上，布希就常有至少兩種以上的意見供其參考選擇，不致偏聽一面之辭。另外，在輩份的安排上，布希也用過心思。例如，縱然錢尼、鮑爾、賴斯在一些問題上可能有不同意見，但由於鮑爾、

13. David Ignatius, "Transition to the 21st Century," *The Washington Post*, December 31, 2000, B7; Edwin Chen, "The Presidential Transition; Rumsfeld Gets Unexpected Nod for Defense Post," *Los Angeles Times*, December 29, 2000, A1.

14. 同註 3；同註 6。

15. 閻紀宇，〈新時代新挑戰 考驗國防四巨頭〉，《中國時報》，2001 年 1 月 1 日，版 13；〈布希核心幕僚，個個都是強硬派〉，《聯合報》，2001 年 1 月 1 日，版 11。

賴斯在過去與今後都是錢尼的下屬，自然會以錢尼馬首是瞻，但錢尼也會尊重鮑爾、賴斯的專業意見。同時，倫斯斐對錢尼有知遇之恩，如今錢尼卻是倫斯斐的上司，因此他們可望相互尊重。

參、布希的領導風格與治國理念和外交政策的關聯性

布希的領導風格主要展現在長於政治而不重政策細節、善於透過溝通達成共識、兼容並蓄包容異見以及充分授權等四個方面。

首先，與老布希既長於政治也長於政策細節不同的是，布希顯然只熱衷於高來高去的政治，而對政策細節興趣缺缺。早在 1988 年為老布希助選爭取連任時，布希就從老布希與選戰策略家艾特華(Lee Atwater)學到不少吸引嬰兒潮選民和在選戰中縱橫捭闔的手段。而在老布希之下，布希也學到一套有贏有輸、有取有給的政治教育。在這些學習的過程中，布希學到如何在艱苦的選戰中找出克敵制勝的大方向與大策略，至於選舉策略的細節，他則傾向留交手下處理。在擔任德州州長與大選期間，證明他是一位不拘細節的工作主管，他不會像高爾一樣設定一大堆優先事務，他只選擇最重要的項目，然後全力以赴。¹⁶

這項領導風格的特質反映在布希入主白宮後處理美國外交政策時，就是他會只注重最重要的核心問題。強烈受到國家安全顧問賴斯的影響，他會特別重視美國與中共、日本、俄羅斯等大國的互動以及大國政治對整個國際政經體系的影響。¹⁷畢竟，在處理大國外交過程中

16. Nicholas D. Kristof, "For Bush Thrill Was in Father's Chase," *The New York Times*, August 29, 2000, A1 & A18.

17. Stan Crock, "What A Bush Foreign Policy Would Look Like," *Business Week*, December 18, 2000, p.40; "How Bush Would Lead," *Business Week*, December 18, 2000, p.31; Condoleezza Rice, "Promoting the National Interest," *Foreign Affairs*, Vol. 79, No. 1, January/February, 2000, pp.47 & 54-60; 朱邦賢，〈小布希看兩岸〉，《聯合報》，2000 年 12 月 15 日，版 11；〈考驗紛至，布希得補外交速成課〉，《中國時報》，

所產生「權力的誘惑」，是任何一位美國總統都很難抗拒的，布希以玩權術政治見長，自然會樂在其中。至於這些問題的細節，他會委請錢尼、鮑爾、賴斯、倫斯斐四人為主要的外交團隊去研究美國應如何主導國際事務的議程，再向他提出提綱挈領的報告。

其次，像雷根總統一樣，布希也以溝通見長。¹⁸在德州擔任州長期間對民意敏銳的觀察力，以及長年和德州兩黨人士周旋所累積的政治經驗，使布希培養出和不論是自己人還是對手都必需打交道的能力。在政治見解上常與布希唱反調的共和黨籍猶他州參議員海奇（Orrin Hatch）表示：「這將是一件非常吃力的工作，不過眾所周知，布希擅長此道。從他擔任德州州長以來，德州就不再是共和黨人呼風喚雨的地盤。他與民主黨人建立非常和諧的工作關係。」為了展現彌合傷口的決心與誠意，布希特別選擇在德州眾議院發表勝利演說，因為民主黨人掌握該院多數席次。在演說中，他一共用了三次「兩黨一致」（bipartisan）以及十二次「一起共同」（together），來呼籲聯邦國會兩黨議員盡棄前嫌，攜手同心迎接未來。¹⁹當然，布希能在德州與民主黨人建立良好的工作關係，主要是因為德州大多數民主黨的州參眾議員就和共和黨人一樣保守。惟在進入華府與民主黨國會議員打交道時，他還有不少意識型態的鴻溝有待跨越。²⁰

此一特質反映在他入主白宮後處理美國外交政策上，就是與他自己曾在大選期間點名抨擊為美國「競爭對手」而非「戰略夥伴」的中共展開溝通、對話。在競選時期，中共、俄羅斯因為在部署「全國飛

2000年12月21日，版11。

18. "What Mr. Bush Can Do," (Editorial) *The New York Times*, December 15, 2000, A38; 〈作風大而化之，小布希能包容異見〉，《中國時報》，2000年12月14日，版3。

19. 〈布希擅長化解對立〉，《聯合報》，2000年12月15日，版10。

20. 同註18。

彈防禦」系統問題上與美國立場相左，而希望高爾當選，對布希多所責難。另外，北京並因布希陣營外交智囊多傾向臺灣，而對布希心懷怨懟。這些誤會、誤解都需要耐心、誠意的溝通、對話才有可能慢慢化解。所幸，鮑爾與錢尼已為布希和北京與莫斯科的領導人略事緩頰。在布希確定當選後，他們先後宣稱美國將與俄羅斯和中共合作或與兩國發展良好關係。²¹這使得布希在和中共與俄羅斯的領導人打交道時不致太過尷尬。

第三，在德州州長任內與競選期間，布希證明他是一位兼容並蓄、願意容納不同異見的領導人。他的國家安全顧問賴斯指出，布希在競選期間已經型塑出他的總統領導風格，不論是聯邦政府在教育上應該扮演的角色，或是在核子武器裁減的議題上，布希的表現都反映出他願意博採眾議，容納不同的聲音。她說，布希也是一位勇於嘗試、願意挑戰現狀的領導人，他不會在政策上墨守成規或安於現狀。²²

此一領導風格上的特質反映在布希新政府的外交政策上，就是在未做出最後決策以前，他會聽取各種不同的看法。例如，在兩岸問題上，既有認為中共對美國具有敵意、絕不會「對臺灣斷了動武念頭」的賴斯，也有認為中共不是「戰略夥伴」而是「競爭對手」、主張不能背棄臺灣的伍夫維茲、阿米塔吉與左立克，更有主張兩岸應謀求「一中」共識化解僵局的鮑爾，還有要與中共發展良好關係的錢尼。²³

21.同註 14。

22.同註 18。

23. Rice, 同註 17, 頁 54-57; Interview with Ambassador Richard Amitage, "A Republican View: Managing Relations with Russia, China, India," *U.S. Foreign Policy Agenda*, Vol. 5, No. 2, pp. 9-12; Robert B. Zoellick, "A Republican Foreign Policy," *Foreign Affairs*, Vol. 79, No. 1, January/February 2000, pp. 65-67 & 69; 張宗智, 〈伍佛維茲: 布希中國政策的旗手〉, 《聯合報》, 2000 年 12 月 18 日, 版 13; 劉黎兒, 〈阿米塔吉: 牽制中共彈嚇 可能售台神盾艦及〉, 《中國時報》, 2001 年 1 月 1 日, 版

只要政策尚未決定，布希願意聽取不同的聲音。在提名倫斯斐出任國防部長後，布希指出：「鮑爾固然是一位強人，錢尼也是一位永不退縮的硬漢，但是倫斯斐與賴斯又豈是省油的燈。」²⁴但是，他也對記者補充說：「他們之間必然會有爭議，不過你們必需知道的是，一旦有爭議出現，就是我跳出來為國家利益做出必要決策的時候。」²⁵顯然，布希對他自己做為一位負起外交政策最後成敗責任的決策者，不僅充滿著信心，而且也躍躍欲試。

第四，德州經驗當然不可能在華府複製，但從布希在德州州長任內與競選期間所顯示的，他施政的模式總是先找到問題所在，再找最適當的人組織一個團隊，充分授權，對症下藥。²⁶

這項領導風格的特質反映在布希新政府的外交政策上，就是針對不同的國際事務議題，找出該問題的核心，再找能人建立團隊，提出政策選項。若團隊成員對選擇某一政策選項達成共識，則布希如無特別意見可能就此批准；若團隊成員對政策選項意見紛云，則他會做出最後裁決。²⁷此一決策風格與柯林頓第一任期的決策模式相彷彿，但柯林頓自己在第二任期的決策風格則出現變化，而變得更為主動、積極。

肆、以謙恭態度與實力原則處理大國關係

在處理美國與中共、日本、俄羅斯等大國的關係時，據布希的外交智囊表示，新政府將會有不同於柯林頓政府的作法。他們說，他會

13；孫揚明，〈兩岸應謀求一中共識化解僵局〉，《聯合報》，2000年12月17日，版13。

24.同註7。

25.同註9。

26.同註18。

27.同註9。

推出一個揉合謙恭與力量的外交政策，讓美國集中心力與大國發展全面的關係，使美國繼續得以領導群倫。²⁸顯然，在布希外交團隊中，雖然幾位主要成員對俄羅斯和中共的立場不盡相同，但是他們對美國應專心致力於和大國交往則具有共識。

鮑爾在發表接受國務卿提名的演說中宣稱，美國將與俄羅斯和中共合作，不會把他們當作「潛在的敵人」，但也不會視之為「戰略夥伴」，而是把他們看作是正在尋求自己方向的國家。²⁹

在發表接受提名的簡短演說中，國家安全顧問賴斯也指出，布希是一位具有非常睿智判斷力、強烈價值觀與堅守原則的領導人，也是一位不屈不撓的硬漢，關心美國並知道如何讓美國強大。³⁰稍早在競選期間，她說，美國國力經常虛擲，對盟國與像俄羅斯和中共之類的大國卻未嚴正以對，更不用說全力以赴了。她認為，柯林頓政府對俄羅斯的政策就太「羅曼蒂克」(romantic)，以致與莫斯科在限武談判上一事無成。她不認為中共的核子飛彈已對美國構成威脅，並強調說：「合作是重要的，但若我們的利益受到挑戰，我們絕對不能怯於面對北京。」³¹因此，她主張美國應與俄羅斯和中共等大國發展全面的關係，因為只有大國能型塑國際政治變化的體系。³²

副總統錢尼在接受美國有線電視網(CNN)訪問時表示，在大選期間堅稱中共為「競爭對手」而非「戰略夥伴」並力主部署「全國飛彈防禦」系統的布希，其實希望能和中共、俄羅斯發展良好關係。³³雖然「外交關係協會」(Council on Foreign Relations)主席吉爾布(Leslie

28.同註 10；同註 23。

29.同註 6。

30.同註 10。

31.同註 11。

32. Rice, 同註 17，頁 47、54-60。

33.同註 3。

Gelb)表示，當美國的廣泛價值受到挑戰時，他不確定布希的外交團隊將如何因應；但是如同 1980 年代拔擢鮑爾的前國家安全顧問卡路奇所指出的，這個團隊深知：「國際交往是事實，必需減輕正面衝擊」。³⁴ 如果當今最大的正面衝擊是來自中共與俄羅斯，則鮑爾與錢尼在布希當選後針對中共與俄羅斯的談話，已相當程度化解了大選期間因布希說中共不是美國「戰略夥伴」而引起的爭議，從而也化解了「中」、俄兩國反彈而可能對國際政經體系所帶來的負面衝擊。

身為美國總統，布希若在與中共、俄羅斯打交道時犯了嚴重錯誤，的確可能會對美國在國際政經體系的地位造成嚴重的負面影響。柯林頓上台時所繼承的是一個蘇聯崩潰、東歐解體、冷戰結束的「單極為主的多極體系」(uni-multipolar system)。³⁵ 這原是一個可讓美國有更大揮灑空間的新局，很可惜柯林頓與其外交團隊卻在第一任的前兩年一直走不出「從巴格達到北京，美國不會容忍暴君」的新誓約、「民主的擴大」以及人權、最惠國待遇的「迷思」。其結果是，柯林頓在第一任的前兩年對中共施加了許多莫名其妙的壓力，復在臺灣與國會的雙重壓力之下同意李登輝總統訪美，引起中共強烈反彈，造成 1996 年的臺海危機。其後數年，又在中共的外交攻勢與政治壓力之下，柯林頓與其外交團隊又不斷對北京做出不甚必要的讓步，一步一步向中共傾斜，甚至雙方還朝向「戰略夥伴」的關係發展。³⁶ 簡言之，

34. Jane Perlez, "A Soldier-Statesman in Marshall's Image, Mixing Strength with Caution," *The International Herald Tribune*, December 18, 2000, p.8.

35. Samuel P. Huntington, "America's Changing Strategic Interests," *Survival*, Vol. XXXIII, No.1, January/February 1991, p.6；陳一新，〈美國在單極為主多極政經體系中的新地位與新挑戰〉，《美國月刊》，第七卷，第二期，1992 年 2 月，頁 4-16。

36. Peter W. Rodman, "Overview of the Clinton Foreign Policy," Remarks prepared for the Committee on International Relations, U.S. House of

因為柯林頓的外交政策失當，特別是對中共政策前倨後恭，以致於「單極為主的多極體系」漸有鬆動的跡象，而美國的影響力也進一步下滑。

也因此，布希總統所接手的是一個已經鬆動的「單極為主的多極體系」，而若布希上台後在外交政策的經營上出現嚴重偏差，則極可能會使已經鬆動的「單極為主的多極體系」更進一步鬆動，朝著「弱勢單極為主的多極體系」(uni-multipolar system with a weak superpower)甚至「多極為主單極式微的體系」(multi-unipolar system with a declining superpower)的方向發展。但若布希的強勢外交政策能行之有效的話，則可能會將國際政經體系的演變扭轉為朝美國有利的方向發展。

布希陣營的左立克在大選期間曾表示，布希若當選總統，將會更加重視日本，甚至希望日本能有朝一日站起來大聲對中共說「不」。³⁷ 曾任國防部助理部長的阿米塔吉進一步表示，新政府會審慎處理國力正在上升中的中共、印度與國力正在衰退中的俄羅斯等三個國家之間的複雜問題。共和黨的外交政策若能有效執行，國際體系不無可能會從目前正在鬆動的「單極為主的多極體系」進一步朝「強勢單極為主的多極體系」(uni-multipolar system with a strong superpower)發展，這也是阿米塔吉所強調的「美國保持優勝但不驕傲，在同儕中維持第一但不做到處介入的唯一超強」。³⁸ 無獨有偶地，國家安全顧問賴

Representatives, October 8, 1998, December 26, 2000, at <http://www.nixoncenter.org/publications/testimony/10_8_98rodman.PDF>. 有關柯林頓總統對華政策的失當，請見陳一新，〈柯林頓政府臺海危機決策制訂過程個案研究〉，《遠景季刊》，第一卷，第一期，2000年1月（創刊號），頁87-138。

37. 〈小布希如當選將揚棄與中共夥伴關係〉，《聯合報》，2000年9月29日，版13。

38. Interview with Ambassador Richard Amitage, 同註23，頁9-12。

斯也強調說，布希將會推出一個揉合謙恭與力量的外交政策。³⁹顯然，阿米塔吉與賴斯所勾勒出布希新政府的外交政策是非常相似的。

當然，究竟美國在布希主政期間是向上提昇，還是往下沉淪，相當程度取決於美國自己的作為以及盟國的配合。如果像曾任助理國防部長的哈佛大學教授奈伊(Joseph S. Nye, Jr.)所說能善於運用所謂的「合作的權力」(cooperative power)，創造一種形勢(situation)或情境(scenario)，讓盟國自願參與投入或共襄盛舉，則美國自能挾其強大國力領導群倫，維持霸權領導於不墜。⁴⁰然而，若不能善用此一「合作的權力」，則即使美國國力再強，也會有時而窮，無以維繫優勢領導。

在國際體系的層次上，主要是大國的舞台，小國能夠著力之處即或有之，亦極其有限。像我國這樣的小國，要想在國際體系上發揮什麼很大的影響力自非易事。但是，這不代表說像小國就不需注意國際體系的發展與變化。相反地，像我國這樣的小國更需全神貫注密切注意國際體系以及體系中各個主要成員的發展與變化，才能妥為因應、趨吉避凶，擴大國家利益，或預為化解，將損失減少到最小。

伍、美國的歐亞政策

柯林頓與布希對亞洲與歐洲的看法有其相似之處，但在做法上卻可能有所不同。他們兩人都看到美國在後冷戰時期勢將受到歐洲的排擠，而決定立足北美，放眼亞洲。為因應「歐洲聯盟」的興起，柯林頓的做法是成立「北美自由貿易區」(North American Free Trade Area)，並企圖強化「亞太經濟合作會」(Asian Pacific Economic Council)。然而，他顯然將中共視為亞洲的最重要的交往對象。中共在後冷戰時期固然有一定的重要性，但是他不僅忽略了亞洲其他較小的

³⁹同註10。

⁴⁰ Joseph S. Nye, Jr., *Bound to Lead* (New York: Basic Books, 1990), pp. 31-33, 188 & 191-195.

盟國，也將自己 1993 年剛上任時要把日本視為最主要「合作夥伴」的政策承諾拋諸腦後。⁴¹另一方面，他明知歐洲排擠美國，但對歐洲卻割捨不下，常應歐洲盟國之請在當地扮演「世界警察」或參與聯合國維持和平的任務，好像美國仍在「重歐輕亞」，或至少「歐亞並重」。

在競選期間，布希的亞洲政策似有朝「重亞輕歐」傾斜的趨勢。布希陣營主張美國自歐洲一些衝突地區或維和地區撤軍，讓歐洲國家自行處理歐洲的問題，並認為今後要更為加強與亞洲盟邦的關係，反映出一個「重亞輕歐」的政策傾向。包括布希本人在內的布希陣營外交策士在競選期間經常放話指出，美國在亞洲的首要盟邦是日本，而非中共，而且美國要拉攏的是亞洲其他的盟國。布希的外交策士左立克在大選期間表示，布希若當選總統，將會更加重視日本，甚至希望日本能有朝一日站起來大聲對中共說「不」。⁴²布希也強調，美國會強力支持亞洲的盟邦與朋友，包括堅守對南韓的承諾、強化與日本的安全關係以及履行對臺灣的安全承諾。⁴³

左立克與阿米塔吉更進一步認為，民主黨與共和黨的亞洲政策有很大的不同。第一個不同是共和黨將日本視為美國在亞洲最重要的盟邦，而民主黨卻將中共視為「戰略夥伴」。在 2000 年 1、2 月號「外交事務」(Foreign Affairs)期刊的一篇文章中，左立克嘲諷柯林頓對中

41. Edward I-hsin Chen, "The United States' Post-Cold War Policy toward the Two Sides of Taiwan Strait—A Neo-realist Perspective," in Gerrit W. Gong and Bih-jaw Lin, eds., *Sino-American Relations at a Time of Change* (Washington, D.C. & Taipei: The Center for Strategic and International Studies & The Institute of International Relations, 1994), pp. 68-74.

42. 同註 37。

43. George W. Bush, "A Distinctively American Internationalism," a speech at Simi Valley, California on November 19, 1999 at <http://www.georgewbush.com/News/Speeches/111999_intl.html>.

共與日本的區別待遇，指出柯林頓訪問北京達九天之久，卻不願在回程於東京停留一分鐘。第二個不同是共和黨將結盟作為外交政策的主軸，而民主黨卻未在亞洲盟國困難之際伸出援手。如果美國要在困難的時候依賴盟國與朋友，平時就要尊重他們對政策優先順序、個別國家利益，以及可能妥協程度的看法，並與他們在平時就要維持良好的關係，有急難時才能相互扶持。⁴⁴阿米塔吉指出，美國在日本與南韓的駐軍是亞洲安全的基石，而且二者是一體形成，不可能撤出美國在其中一地的駐軍，而留下另一處的美軍。他說，日本是美國在亞洲戰略利益之所繫，沒有日本基地的使用權，美國不可能在亞洲扮演應該扮演的角色。而任何從南韓撤出負有嚇阻北韓入侵任務的美軍之企圖，都可能成為日本民眾用來要求美軍撤出扶桑三島的理由與壓力。⁴⁵他們所說的當然是有人類以來就玩的「權力平衡」(balance of power)運用，美國如能以圓融政策處理印度與俄羅斯的問題，又能在平時就尊重以日本、南韓為主的亞洲盟邦，當能有效影響本區的權力平衡結構，對上升中的中共國力形成一定的制約。

不過，國務卿鮑爾在發表接受提名演說後的答詢中表示，美國政府會在布希就職後重新評估海外軍事部署，以確定這些部署是否得宜。布希政府打算全盤檢討美國在波士尼亞、科索沃等外國地點的軍事部署，並確定那些部署是適當的。但是，他也聲明，布希政府在調整海外美軍的部署與任務前，會先與盟國諮商。對於美國的敵人，他警告說：「我們會堅定地與盟國並肩對抗那些發展大規模毀滅性武器、遂行恐怖活動的的國家，我們不會被他們所嚇倒，我們要面對他們，與他們放手一搏。我們將以我們的力量來保障我們的利益。我們的力量來自我們的制度，民主與自由的企業制度。它來自我們的經濟實力。它來自我們的軍事實力。」⁴⁶

44. Zoellick, 同註 23；同註 38。

45. 同註 37。

顯而易見，在可見的未來，布希政府仍會重視歐洲，但今後基於國家利益考量將會較為偏重亞洲。簡言之，布希政府的歐亞政策應可稱之為「偏亞重歐」。

陸、美軍介入海外衝突的條件

柯林頓與布希對美軍介入海外衝突的問題基本上並無太大區別，若有差異也只是程度上的差異而已。根據「柯林頓主義」(Clinton Doctrine)，美國只對攸關國家利益的衝突才會派兵介入，而且沒有必勝的把握，華府也不會讓美國子弟兵到海外白白犧牲性命。⁴⁷ 只是身為國際社會唯一的超強，美國常常身不由己地捲進海外戰爭或國際衝突。

在介入海外衝突方面，布希常請教賴斯與鮑爾的意見。賴斯告訴布希，他必需以戒慎戒懼的態度來看美國海外用兵或介入國際衝突的問題。她指出，美國總統必需記住，軍力是一種特殊的工具，不是用來支持像把海珊(Saddam Hussein)趕出科威特之類的有限政治目標，而是用來迫使二次大戰時日本、德國無條件投降之類的重大政治目標。一位總統必需自問：用兵海外是否有足以克敵致勝的軍力、是否能達到預期效果，以及如何與何時撤軍？身為總統，他必需確定美軍能嚇阻戰爭、將軍力投入戰場，以及一旦嚇阻失敗，美軍能為保衛美國國家利益而戰。⁴⁸

同樣地，鮑爾也認為，軍事介入海外衝突必須符合美國的重大利益，任務與撤軍策略都要明確，至於區域性衝突最好留給區域性的強國處理。⁴⁹ 在鮑爾的調教之下，布希形成「選擇性軍事介入海外衝突」

46. 同註 6。

47. 請見陳一新，〈柯林頓主義下的美國外交政策新貌〉，《美國月刊》，第九卷，第 1 期，1994 年 1 月，頁 80-91。

48. 同註 32，頁 46 & 50-54.

49. 霍達文，〈論外交：一個重干預，一個不插手〉，《聯合報》，2000 年 10 月 27 日，版 11。

的觀點，他批評柯林頓派兵前往索馬利亞和海地，主張美軍退出巴爾幹半島，但支持美軍繼續留在北約、南韓、日本。在問及何者才是美國出兵海外或介入國際衝突的情況，他指出，第一要符合美國重大國家利益，包括美國領土遭到威脅、美國人民受到傷害、重要盟國或朋友受到威脅等；第二是任務一定要明確；第三是美軍士氣高昂、訓練紮實、裝備精良、速戰速決；第四是要能讓美軍安全撤退。⁵⁰他也反對北京以強加的方式來統治自由地區的人民，力主在必要時協助臺灣保衛自己。⁵¹

惟一旦將美國介入海外衝突的問題放在真實世界與臺灣海峽來檢驗，就立刻可以看出其中的矛盾。首先，以布希所提出兵海外的高標準來看，全世界大概沒有幾個國家或地區值得美國派兵馳援。有些也許符合了第一、第二項條件，但美國自己未必具備其他條件；其次，就第三項條件而言，若是美國捲入臺海戰爭，就不可能速戰速決。既不可能速戰速決，則美軍就很難長期維持高昂士氣，而一旦美軍士氣低落，則訓練再紮實、裝備再精良也於事無補；第三，萬一美國介入臺海戰爭，要想全身而退恐怕也不容易。因此，儘管布希表示他會在必要時協助臺灣保衛自己，但這並不同於派兵馳援協防臺灣。畢竟，「協助臺灣保衛自己」可以各種不同的形式出現。美軍真要派兵介入臺海戰爭的可能性不能說是沒有，但在實際上卻存在著高度的困難性。

這也是為什麼布希在接受臺灣媒體訪問時要特別呼籲臺灣不要走向「臺獨」，並斬釘截鐵地強調「如果臺海戰爭是臺灣挑起，美國絕不捲入；如果中共動武，美國絕不坐視。」⁵²什麼理由促使他決定從美

50. George W. Bush on Foreign Policy, *Issues 2000: Every Presidential Candidates' View on Every Issue*, at <http://www.issues2000/George_W__Bush_Foreign_Policy.htm>.

51. 同註 44。

52. 劉屏，〈小布希兩岸政策，引導鼓勵對話〉，《中國時報》，2000年11月

國長期的「戰略模糊」(strategic ambiguity)走向「戰略清晰」(strategic clearness)?的確,如果臺海戰爭是由中共所發動,美國絕不坐視,因為「根據臺灣關係法(Taiwan Relations Act, TRA),美國有義務協助臺灣防衛」。反之,如果臺海戰爭是出於臺灣走向「臺獨」之類的挑釁,美國子弟兵自然沒有義務為臺灣流血。

事實上,他提出這樣的「戰略清晰」,其原因自然是希望兩岸都能對美國不願捲入臺海戰爭的苦衷「心領神會」,其目標只是希望臺灣不要意圖僥倖、鋌而走險走向「臺獨」,中共則「根本斷了動武的念頭」。然而,布希入主白宮,中共就真的會「根本斷了動武的念頭」嗎?在這方面,布希的國家安全顧問賴斯女士的觀察也許正好可以為這個問題提供一個註腳。在一篇題為「國家利益」("Promoting the National Interests")的文章中,她說:「中共不是一個願意維持現狀的強權,它會改變亞洲的權力平衡,趁機坐大。中共將會不擇一切手段強化其地位,不管是竊取核武機密,還是恐嚇臺灣。」⁵³既然中共對臺灣不可能「根本斷了動武的念頭」,而臺灣若是挑起美、「中」矛盾或走向臺獨,卻仍心存美國會派兵馳援協防臺灣的念頭,又不免流於虛妄。因此,臺灣處理美中台三邊關係的最佳之道只有戒慎戒懼,不讓美國視為「麻煩製造者」,美國才有可能在中共無端啟釁時協助臺灣保衛自己。

柒、飛彈防禦系統與臺灣安全加強法的爭議

柯林頓與布希在「全國飛彈防禦」系統與「戰區飛彈防禦」系統的立場也絕非大家所想像的那麼南轅北轍。事實上,「全國飛彈防禦」是1996年4月間時任美國國防部長裴利(William Perry)下令將飛

6日,版13;〈高爾關切武嚇,小布希籲勿臺獨〉,《聯合報》,2000年11月5日,版3。

⁵³同註32,版54-57。

彈防禦系統從科技研發與展示的層次加速發展到今天已接近部署的層次。令人感到諷刺的是，今天中共全面反對「全國飛彈防禦」與「戰區飛彈防禦」系統，但當初裴利要求加速發展這兩套系統的原因卻是受到中共 1996 年 3 月在臺海舉行飛彈演習以及將洲際飛彈瞄準美國本土的刺激。⁵⁴ 由此可見，現在有人因為柯林頓要將是否開始初步部署這兩套系統的決定留交下任總統決定，就說他反對飛彈防禦，是不見得全然正確的。

在選戰期間，布希陣營內的左立克嚴詞批評柯林頓政府在建立「全國飛彈防禦」系統的處置不當，一方面過於遷就中共和俄羅斯的立場，另一方面卻讓盟國感到不安。他質疑道，如果美國盟國與朋友比以前更容易遭到飛彈攻擊的威脅，美國又如何改善與盟邦的關係？左立克和阿米塔吉還建議將「全國飛彈防禦」系統從重新包裝為「盟國飛彈防禦」(Allied Missile Defense)系統。賴斯早就撰文指出，為了對付具有核子飛彈攻擊能力並對美國深具敵意的「惡棍國家」(Rogue Regimes)，美國必需發展飛彈防禦系統。⁵⁵ 在紐約的「外交關係協會」(Council on Foreign Relations) 一場座談會中，賴斯表示她認為美國有能力發展具效力的飛彈防禦系統，並說她支持繼續測試，推動此案，也相信美國的科技有能力達成目標。在他們的影響之下，布希不僅主張要將飛彈防禦系統推廣到所有盟國，而且還提出一套檢驗標準，即任何飛彈系統都應具備保護美軍與協助美國盟邦有效應付「惡棍國家」發動導彈攻擊的能力。⁵⁶

54. 陳一新，〈TMD 與臺灣安全：臺北的戰略選擇與展望〉，《戰區飛彈防禦體系 (TMD) 與臺灣安全：臺北的戰略選擇在那裡？》論文集（臺北：前瞻政策基金會，1999 年 7 月），頁 1-5。

55. 同註 32，頁 60-62.

56. 2000 年 10 月 15 日，美國紐約的〈外交關係協會〉公布一份與賴斯的訪談文稿。請見傅依傑，〈賴斯：臺海是中美潛在安全衝突點〉，《聯合報》，

顯然推動「全國飛彈防禦」系統已成為新政府外交團隊成員的共識，國務卿鮑爾與國防部長倫斯斐都信誓旦旦地表示他們將全力支持部署該項系統的計畫。在發表接受提名演說後的答詢時間中，鮑爾明確指出，布希已承諾部署「全國飛彈防禦」系統。他並以有力的口吻強調：「該系統是我們戰略武力系統不可或缺的一環，跟別的國家討論美國的計畫後，我們會照原定計畫行事。」他表示，美國有必要花時間跟其他擁有戰略性攻擊武器但還不瞭解美國這項部署思維的國家談判。他說，這項談判並不容易，但前述國家必需瞭解，美國覺得該項部署最符合美國人民的利益。⁵⁷ 倫斯斐脫穎而出獲布希提名出任國防部長的主要原因之一正是因為他們在部署「全國飛彈防禦」系統的立場完全一致。事實上，正因為倫斯斐所領導的一個跨黨派委員會所提出的一份有關飛彈威脅的報告，使布希印象深刻，布希才在選戰期間大力主張部署「全國飛彈防禦」系統。在接受提名後回答俄羅斯塔斯社的問題時，倫斯斐指出：「飛彈威脅的確存在。」他補充說，大規模毀滅性武器及投擲載具正在擴散，這點毫無疑問；而有的國家正提供其他國家這類援助，使受援助國所需的研發時期大為縮短，這點也毫無疑問。⁵⁸ 由於賴斯、鮑爾與倫斯斐都立場鮮明地表態支持「全國飛彈防禦」系統的部署，加上錢尼早在雷根政府期間就贊成該系統前身的「星戰計畫」，布希更是承諾要部署該項系統；因此，布希政府在國防政策上部署飛彈防禦系統的新目標已經成形。⁵⁹ 事實上，布希在外交、國防推出這樣大堆頭的陣仗，外交團隊的四位大將清一色地支持

2000年12月4日，版13；孫揚明，〈賴斯：北京應棄武，臺北亦不得片面宣布獨立〉，《聯合報》，2000年12月18日，版11；同註44；同註52。

⁵⁷同註6。

⁵⁸同註7；同註8。

⁵⁹王景弘，〈錢尼 鮑爾 倫斯斐三大國防老將力倡 NMD〉，《聯合報》，2000年12月30日，版11；陳文和，〈華府NMD政策勢將與中俄衝撞〉，《中國時報》，2000年12月30日，版11。

「全國飛彈防禦」系統的部署，即表示勢在必行，恐怕不是經濟力量孱弱的俄羅斯與軍事力量還不足以與美國抗衡的中共所能擋得住的。

至於「戰區飛彈防禦」系統，柯林頓與布希的看法就出入頗大。前者對於將臺灣納入「戰區飛彈防禦」系統這個問題較為顧慮中共的反應，而後者卻在大選期間主張有條件將臺灣納入，也即兩岸問題無法解決，而中共武力犯臺時，則美國必須將臺灣納入該系統之內。⁶⁰惟選戰期間的語言可以參考，不可盡信。1980年，雷根也曾說過要提供我國FX或F-16J79戰機，但是當選之後卻礙於形勢，不僅未能履行承諾，而且還和中共簽訂了限制美國軍售臺灣質與量的《八一七公報》(August 17, 1982 U.S.-PRC Arms Communique)。將來是會歷史重演，還是會在這個問題上掀起驚濤駭浪，仍有待觀察。

在選戰期間，布希曾指出若當選總統，他會支持《臺灣安全加強法》(Taiwan Security Enhancement Act)，讓台北部分人士頗為興奮，認為布希入主白宮，臺灣可以高枕無憂。布希首席外交智囊賴斯女士曾說過布希不可能支持《臺灣安全加強法》。但何以布希又確曾在公開場合說過此話？理由之一可能是，布希說他支持《臺灣安全加強法》，只是在大選期間的場面話而已；理由之二是，原提案國會議員列在《臺灣安全加強法》內要求行政部門同意出售給我國的武器項目，已在行政部門要求之下全數刪除，而且《臺灣安全加強法》內一些諸如要求國務卿、國防部長向國會報告臺海兩岸軍力平衡、對臺軍售的條款已經分散在其他法案或修正法案中；理由之三是，在布希入主白宮前，《臺灣安全加強法》將變成明日黃花，因為法案若未能在同一屆國會中通過，必須要在下一屆國會重新提案。最後一個理由是，在柯林頓總統主政時，共和黨是反對黨，自然可在該黨佔多數的國會興風作浪，找民主黨柯林頓政府的麻煩。但是，現在主客易勢，共和黨已是執政黨，又何必找自己人的麻煩，跟布希政府過不去。

60.同註 52。

捌、美國對兩岸的政策

雖然柯林頓與布希都認為美國應和中共建立建設性的雙邊關係，但他們對中共的看法是有相當程度的差異。柯林頓與北京建立「戰略對話」，視中共為「戰略夥伴」，在「特殊國與國關係」導致臺海危機時，柯林頓一通電話向中共表態，更讓北京領導人感到窩心。雙方關係雖非水乳交融，但至少存在著基本的互信。

然而，在布希陣營方面，伍佛維茲、左立克、阿米塔吉、賴斯女士等人卻對柯林頓的中共政策不敢苟同。左立克與阿米塔吉均對中共市場自由化的發展表示歡迎，但都不同意將中共視為「戰略夥伴」。⁶¹伍佛維茲指出：「我認為中國是未來幾十年美國外交政策最嚴肅的挑戰。」他同意中共是一個崛起中的強權，這也是美國應該面對的事實，但他不同意親「中」派過份誇大中共的能力。他表示，中共有求於美國者，絕對比美國有求於中共者為多。⁶²

在 2000 年 1、2 月號《外交事務》期刊中，賴斯女士曾撰文抨擊柯林頓的對華政策。在這篇題為「國家利益」("Promoting the National Interests")的文章中，她說，柯林頓對中共的政策不僅破壞了亞洲的安定，也損及美國與臺灣的關係，對美國利益構成威脅的行為，華府要勇於向北京挑戰。她進一步指出：「中共不是一個甘於維持現狀的強權，它會企圖改變亞洲的權力平衡，趁機坐大。光是這一點就足以證明他們是美國的戰略對手，不是柯林頓政府所謂的戰略合作夥伴。再加上他們和伊朗、巴基斯坦合作擴散彈道飛彈技術，構成的安全問題已經昭然若揭。……合作固然值得追求，但雙方利益發生衝突時，我們絕對不要怯於和北京對抗。」⁶³顯然，在北京未以具體作為顯現已接受

61.同註 37。

62.張宗智，同註 23。

63.同註 32，版 54-57.

國際規範以前，她對中共的看法是相當負面的。

同一期間，她在接受訪問時，還毫不保留地預測中國共產黨遲早會崩潰。作為一位現實主義者，她說她會支持「一個中國」的政策，因為美國兩黨都長期支持該政策。但是她指出：「如果經濟改革失敗，中國共產黨將會被推翻；而如果經濟改革成功，經濟自由化將帶來政治自由化。由於非此即彼，中國共產黨只是借時間苟延殘喘而已。」⁶⁴

在大選進入尾聲時，她參加紐約一個智庫「外交關係協會」的座談會，對中共仍維持與以前相同的觀點。在發言時，她認為北京已對華府構成兩方面的「問題」。一方面，中共在北韓、巴基斯坦擴散武器方面的所作所為，證明中共是「憎惡」華府在亞洲擴張勢力；另一方面，中共又積極擴展軍力，使臺海成為美、「中」潛在安全衝突點，讓華府為之憂心忡忡。⁶⁵

不過，根據曾經訪談賴斯的胡佛研究所客座研究員章嘉琳的說法，賴斯認為，中共應該要有大國的樣子，不要動不動就對臺灣島內發生的事，刺激得反應太過度。中共應隨時提醒自己，它是一個大國，全世界絕大多數國家都承認「一個中國」，對於像「兩國論」這種事，北京發表一個嚴正聲明即可，不必發動軍事演習並揚言動武，反而失去同情。至於兩岸的未來，如果中共經濟進一步開放、發展，政治體制也做一些調整，「未來兩岸的統一是不成問題的」。⁶⁶究竟何種看法才是她真正的想法，還有待她出任國家安全顧問後再做進一步

64. "Inside the Mind of Bush's Foreign Policy Czar," Business Week, February 23, 2000 at <<http://www.businessweek.com/bwdaily/dnflash/feb2000/nf00223a.htm?scriptFramed>>.

65. 同註 56。

66. 胡佛研究所客座研究員章嘉琳在 2000 年 9 月 28 日香港《信報》專欄分析賴斯對臺海兩岸的看法，引述自孫揚明，同註 56。

的觀察。

在競選期間，顯然受到賴斯、左立克、阿米塔吉等人的影響，布希本人也不斷釋出美國會將中共視為「競爭對手」，而非「戰略夥伴」的訊息。與柯林頓一樣，布希也認為與中共發展「永久正常貿易關係」，以及讓中共進入「世界貿易組織」，將中共納入世界經貿體系都是政治上正確的事。但是布希在選舉期間也指出，美國在亞洲的首要盟邦是日本，而非中共，而且美國要拉攏的是亞洲其他的盟國。在加州的一場演說中，布希明白指出，中共是一個競爭對手，不是一個戰略夥伴，美國固然不可以帶著「惡意」(ill-will)與中共交往，但卻更不能存著「幻想」(illusion)。⁶⁷

不過，在布希確定當選美國第四十三任總統後，國務卿鮑爾與副總統錢尼決定將布希陣營內部視北京為「競爭對手」、不利美國與中共交往的趨勢扭轉過來。在發表接受國務卿提名的演說中，鮑爾表示美國將與俄羅斯和中共合作，不會把他們當作「潛在的敵人」，但也不會視之為「戰略夥伴」，而是把他們看作是正在尋求自己方向的國家。⁶⁸副總統錢尼在接受美國有線電視網(CNN)訪問時則宣稱，在大選期間堅稱中共為「競爭對手」而非「戰略夥伴」並力主部署「全國飛彈防禦」系統的布希，其實希望能和中共、俄羅斯發展良好關係。⁶⁹他們兩人一副很有默契的樣子，三言兩語就將北京領導人最聽不入耳的「競爭對手」輕輕化解。不過，就在一片對美、「中」關係樂觀聲中，布希提名倫斯斐出任他的國防部長，又使整個情況為之改觀。倫斯斐一向對中共持鷹派立場，在1998年他擔任跨黨派委員會主席所提出飛彈威脅的評估報告中，不僅認為伊朗、北韓與伊拉克都有能力對美國發動飛彈突襲，更對中共的軍事動向感到憂心忡忡。在他出任國

67.同註44。

68.同註6。

69.同註3。

防部長後，可望對目前國防部情報局中國事務部門內充斥「中國不具威脅」的流行看法提出矯正。⁷⁰至少，他需要有關亞太地區特別是中共的正確情報，才能做出正確的決策。

儘管鮑爾與錢尼先後發表美國要與中共合作與發展良好關係的言論為布希新政府緩頰；但布希在選舉期間不願將北京視為「戰略夥伴」而將中共當做「競爭對手」的談話，以及布希外交團隊其他成員對中共的不同看法，仍為兩國關係帶來陰影。因此，在未來一段時間內，華府與北京可能會有一段「磨合期」，也即雙方會相互試探對手的真正意向與政策底線，為期可能持續數月或更久。另外，布希在大選期間將中共視為「競爭對手」的立場有可能會影響北京與華盛頓的經貿合作，畢竟不論在理論與實際上政治與經濟都是很難分得開的。布希入主白宮後，北京也知道至少在短期內雙方矛盾不易化解，自然更不希望我國在此時「插花」，挑起美「中」矛盾。⁷¹對我國而言，最好的做法就是明哲保身，不介入雙方的紛爭，更不必挑起矛盾，以免像過去幾年一樣在國際舞台上經常弄巧成拙，灰頭土臉。

除了鮑爾與錢尼先後發表美國要與中共合作與發展良好關係的言論之外，還有一些跡象也顯示布希在正式入主白宮後，其對兩岸政策可能會做出進一步的調整。

首先，一個由布希主要智囊如「決策本質」(Essence of Decision)一書作者艾里森(Graham T. Allison)、曾任老布希國家安全顧問的史考克羅(Brent Scowcroft)、賴斯女士與阿米塔吉等人所組成的「美國國家利益委員會」(The Commission on America's National Interests)

70. John Deutch, "An Agenda for Mr. Rumsfeld," *The Washington Times*, January 1, 2001, A23; 劉屏，〈倫斯斐將矯正中國非威脅論〉，《中國時報》，2000年12月30日，版11；同註7；同註8。

71. 汪莉絹，〈北京智庫警告 臺灣勿挑美中矛盾〉，《聯合報》，2000年12月7日，版13。

對兩黨總統候選人提出政策建議報告。在這份由艾里森與布萊克威爾(Robert Blackwill)擔任主要執筆人的政策報告中，他們建議，美國在東亞必須和潛在戰略對手中共建立「有益的」(productive)關係。值得注意的，該項建議的優先順序是列為攸關美國生死存亡最重大的國家利益(vital national interests)之一。而在大選期間甚受布希陣營重視的臺灣安全問題，僅成為「維持臺海與朝鮮半島和平」建議中的一部分而列在極端重要的國家利益(extremely important interests)之中。⁷²由此可見，即使賴斯女士與阿米塔吉等比較將中共視為「問題學生」的外交智囊，也贊成或至少不反對與北京建立「有益的」關係。

其次，布希的外交智囊多為老布希的中層主管，現在年齡較大也更為成熟，自然更為務實，對北京容或存有高度的戒心，但不會與中共進行像布里辛斯基(Zbigniew Brzezinski)對蘇聯那樣作意識型態的對抗。⁷³

第三，工商界一向在共和黨內具有比民主黨更大的影響力，從企業界的角度自然是最好與中共維持良好的關係，才有利商機。⁷⁴

第四，幾乎每一位美國新總統一上台，都需要經過一段實習期。⁷⁵欠缺外交經驗的布希自然更不可能例外。

72. Robert Ellsworth, Andrew Goodpaster and Rita Hauser, *America's National Interests*, A Report from The Commission on America's National Interest, July 2000, at <http://www.nixoncenter.org/publications/monograph/nationalinterests.htm>.

73. 同註 52。

74. 同註 52。

75. 請見 examples in Richard E. Neustadt, *Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*, 5th ed. (New York: Free Press, 1990).

玖、結論

除倫斯斐外，布希與其外交團隊為首的錢尼、鮑爾、賴斯都有極深的淵源。他師事錢尼、尊敬鮑爾、仰賴賴斯，也欣賞倫斯斐，與他們都有良好的互動。這些俊彥之士，大多桀驁不馴，人人都有幾把刷子，布希自信能駕御他們，認為這些智者之間存有爭議是自然現象，但只要他一出馬，就能止紛息爭，做出決策。有了這些智者的輔佐，他可望減少在華府的調適期。在他們的調教之下，他應會在不久之後即能享受國際舞台上縱橫捭闔與權力操控的樂趣。他對自己的溝通能力頗為自豪，但是否能夠通過華府與國際社會的考驗，尚有待時間證明。他自認是一位授權型的領導人，在處理國際問題或危機時，會先找到問題的核心，再找適當的人才，負責組織團隊，針對問題，對症下藥，這也只有讓真正難以解決的國際問題或危機，才可能看出有沒有真本事。

在入主白宮之後，布希與他的團隊將會推出包括揉合謙恭與力量的全球戰略與外交政策、偏亞重歐、部署飛彈防禦系統、對兩岸維持平衡政策等在內的外交政策。就美國對臺海兩岸的政策而言，儘管賴斯女士表示北京已成為華府的最大「問題」，美應確保臺海等戰略要點的穩定和平。但是我國更應認真對待布希所說「臺灣如搞獨立，美國絕不會派兵馳援」的「戰略清晰」。我國不但不應挑起美、「中」矛盾，不可做「麻煩製造者」，甚至連布希親口同意的《臺灣安全加強法》以及他傾向支持我國參與的「戰區飛彈防禦計畫」，我國也應順其自然，最多只能鴨子划水，暗中使勁。前者即使白宮不予否決，也會得罪國務院與國防部；後者則與其得其名，不如得其實。

最後，本論文要指出的是，國家沒有永遠的敵人，也沒有永遠的朋友，只有永遠的國家利益。對我國最有利的政策就是將我國的政策與美國國家利益相融合，例如美國希望兩岸復談，甚至希望兩岸達成一些中程協議，也希望我國幫助美國影響中國的「和平演變」，但過

去十年，臺灣基本上不但缺席，而且還偶而成為「麻煩製造者」，讓美國對我國產生強烈的「不信任感」。往者已矣，來者可追，布希入主白宮，我國當務之急應是積極爭取共和黨政府的信任，促使華府對兩臺海兩岸採取一個比以往更為平衡的政策。

（收件：2001 年 1 月 5 日，審查：2001 年 1 月 6 日，採用：2001 年 1 月 8 日）

The U.S. Foreign and Cross-Strait Policies from the Perspectives of George W. Bush's Leadership and Foreign Policy Team

Edward I-hsin Chen

(Professor and Director, Graduate Institute of
American Studies, Tamkang University)

Abstract

The main purpose of this essay is to explore the new U.S. administration's foreign and cross-strait policies by examining the leadership of George W. Bush and the interactions between the key members of his foreign policy team and the President. The author will analyze how Bush Jr. learned and formulated his own ideas on U.S. foreign policy under the instructions of his strategic and foreign policy advisers. His prolonged learning process started from being involved in the election campaigns for his father, assuming the position of Texas Governor and becoming the GOP's presidential candidate. As for the main theme of this paper, it is argued, that Bush could change his foreign policy after he becomes the master of the White House. The real question we should ask is to what extent he would change. Indeed, he maintained a strong stance in the U.S. global strategy and foreign policy during the Y2K presidential election, claiming that if elected he would be tough toward Beijing and commit himself to helping defend Taiwan. However, he, after being elected, will conduct a foreign policy

that combines humility with strength and maintain a realist approach toward the cross-strait relations. While we can comprehend his future foreign policy on the basis of Bush's remarks during the campaign, we cannot take his words for granted. Judging from the appointments of key members of his foreign policy team and their remarks, we can at least know the main features of his foreign policy. It includes a policy of maintaining an edge in the international community without being arrogant, a cautious but responsible intervention policy, an Asia-oriented policy mixed with a policy of maintaining both Asian and European alliances, an intransigent policy of deploying the National Missile Defense system, and a largely balanced policy toward both sides of the Taiwan Strait.

Keywords: Foreign Policy team; leadership type; international politico-economic system; great-power diplomacy; pro-Asia policy with emphasis on Europe; National Missile Defense system; Theater Missile Defense system; U. S. policy toward China

