「台灣安全加強法案」的意義

■林正義／中央研究院歐美所所長、新世紀文教基金會國際關係委員會委員

1999年3月，美國參議院外交委員會主席赫姆斯（Jesse Helms; 共和黨，北卡羅萊納州）與參議員托利西里（Robert Torricelli; 民主黨，新澤西州）聯合提出「台灣安全加強法案」(Taiwan Security Enhancement Act)。5月，眾議院提出類似版本，10月26日，眾院國際關係委員會以三十二票對六票通過此一法案。隨後，眾議院共和黨領袖在美國企業界壓力下，為免破壞美中（共）「世界貿易組織」最後階段談判，而決定將全院表決的時間推遲至2000年。自1979年「台灣關係法」以來，美國國會通過的決議案有支持台灣加入國際組織、呼籲協防台灣以因應台海危機、要求美國總統促使中共放棄對台動武案等等，但與台灣安全最直接相關者，卻是「台灣安全加強法案」。

1999年2月，美國國防部應美國國會的要求，提出「台灣海峽安全情勢」報告，詳細分析台海雙方軍事的優勢與劣勢之處，並預測2005年，中共除保有原先就具備的封鎖台灣海峽對外航道能力之外，將擁有空中與飛彈攻擊台灣的能力，但仍無渡海兩棲登陸台灣的勝算。「台灣安全加強法案」在三月提出，可視為補救台海軍力可能失衡的因應之道。赫姆斯指出柯林頓總統提出「三不支持」政策之後，對台軍售可能是下一個犧牲品，而為了阻止此一傾向，因此有提出「台灣安全加強法案」的必要。眾議院國際關係委員會主席吉爾曼（Benjamin Gilman; 共和黨，紐約州）則表明此一法案旨在因應中共明確拒絕放棄對台動武。

眾議院國際關係委員會通過的修訂版本是由吉爾曼與少數黨資深委員傑登遜（Sam Gejdenson；民主黨，康涅狄克州）合作完成。投贊成票的眾議員共和黨籍21位，民主黨籍11位，具有跨黨而非只有共和黨支持的意涵。「台灣安全加強法案」與「台灣關係法」相輔相成，前者更有落實後者「安全條款」與「軍售條款」的作用。兩者的關係有如1997年9月「美日防衛合作新指針」之於1960年美日安保條約。「台灣安全加強法案」約有五大部分：第一，任何有關台灣最終地位的決定，需獲台灣人民同意。這點與「美國在台協會」理事主席卜睿哲（Richard Bush）在「特殊的國與國關係」之後，一再強調兩岸「任何安排最終需獲台灣人民所接受」的立場十分接近。第二，美國需讓台灣軍官有更多赴美國軍事院校接受訓練的機會，兩國資深軍官在威脅評估、戰術準則、兵力計畫、作戰方案等，加強彼此合作交換意見。第三，行政部門應只以台灣特殊地位、日漸增加的中共威脅，來考量對台軍售，不能受「與台灣防衛需

求」無關因素的掣肘。第四，美國與台灣之間建立軍事「直接、安全的通訊」管道，以因應緊急事件，避免在危機期間兩國軍隊無法溝通協調的現象。第五，行政部門需提出三份報告，除一份有關台海安全情勢的年度報告之外，一份針對何以拒絕或延宕台灣要求採購軍品的理由，一份有關美國如何有效因應包括台灣在內的亞太危機事件。

柯林頓政府積極遊說國會議員勿支持「台灣安全加強法案」，因為「台灣關係法」已足夠顧及到台灣安全；「台灣安全加強法案」會使原已緊張的台海關係惡化；造成台海軍備競賽；違反美國總統執行外交的憲法權利；也可能使台灣在日後直接找美國國會授權要求特定的武器系統。克林頓政府意圖使此一法案成為共和黨保守派刁難行政部門、黨派利益之爭的例子。柯林頓政府成功促使眾議院國際關係委員會，刪除原先具體要求出售給台灣的武器系統如潛艦、衛星早期預警系統、中程空對空飛彈、TMD等。另一方面，助理國務卿陸士達（Stanley Roth）、副助理國防部長坎柏（Kurt Campbell）則在國會作證時，特別澄清：柯林頓政府已加強與台灣在軍事軟體上的合作，包括在戰術準則、訓練、指管通情電（C^4I）、空防、反潛、後勤等交流合作，以矯正台灣軍事備戰的缺點，協助台灣整合新戰力，及進行有效率的軍事採購。陸士達與坎柏兩人除指出計畫出售給台灣的長程預警雷達不會改變之外，亦同意考慮售台「愛國者三型」飛彈。由此可知，「台灣安全加強法案」具有鞭策、監督美國行政部門忠實執行對台軍售、關切台海安全的作用。

「台灣安全加強法案」對我安全有利，它雖可能引起美中（共）之間的緊張，但美國國會挺身為台灣安全尋求建立更鞏固基石的做法，台北理應樂見。自此一法案在參、眾議院提出之後，台北保持低姿態，表現出任由美國國會闖關的態度，但在美國的「台灣人公共事務協會」（FAPA）卻十分公開積極，號召全美各台灣人社團、年輕台美人，多次至國會山莊針對議員及其助理進行遊說。此一法案的前途未卜，即使眾議院院會通過，參議院要通過也有困難。柯林頓總統只要掌握參議院三分之一以上的議員，就足以否決此一法案。1999年10月，中共人大、台灣立法院先後赴美國國會遊說抵制或支持「台灣安全加強法案」。中共人大與美國眾議院並成立「美中（共）議會交流小組」。相較於我方行政部門的低姿態，立法院對連署的80位美國眾議員（至11月3日止）宜具函表達感謝之意。台北若過於低姿態，未有配合推動此一法案的行動，類似吉爾曼所說「中華民國國防部長唐飛在立法院有關的發言，無助於此一法案的推動」，就可能一再出現。 ◎