

「台灣安全加強法案」與美國府會之爭

■裘兆琳／中央研究院歐美所研究員

1999年12月15日，「美國在台協會」理事主席卜睿哲（Richard Bush），在離台之記者會中表示，「台灣安全加強法案」的名稱很好聽，但是卻有危險，一旦立法成功，對台灣安全將有害無益。美國國會推動此項法案，目的在加強台灣的安全，為何美國行政當局不但反對立法，而且積極遊說國會議員以及台灣百姓，認為此法對台灣有害無益？

1999年3月24日，美國參院外委會主席赫姆斯與托里西里聯名提出「台灣安全加強法案」（S.693）；隨後眾院亦於5月18日，由共和黨黨鞭狄雷與十四位眾議員提出類似的法案（H.R.1838）。參眾兩院的議員，基於對台灣安全的關切，認為美、台在軍事上有必要建立最佳的溝通管道來預防危機，亦認為未來國會在對台軍售問題上應扮演更積極的角色，乃推動立法，進一步加強台灣的安全。

回顧過去二十年「台灣關係法」之實施情況，吾人可以發現有許多不盡理想之處，譬如在對台軍售問題上，幾乎都由美國行政部門一手掌控，國會並未能依「台灣關係法」的規定，和行政部門共同決定對台之軍售。此外，1982年美國行政部門和中共發表「八一七公報」，限制未來對

台軍售的質與量，此舉違背了「台灣關係法」；但是美國政府卻口口聲聲對中共承諾二項公報，1997年更提出對台「三不政策」，進一步損害台灣的利益。1996年的台海危機，讓國會意識到有必要進一步加強美台軍事人員的訓練與溝通管道，以便危機發生時能迅速應對。近年來中共進一步發展核武、飛彈，大量向俄國採購先進武器，並且部署飛彈基地，對台加強武嚇。而柯林頓政府的因應之道卻是和中共發展戰略夥伴關係，並對北京提出「三不」承諾，國會對行政部門的作風頗不以為然，乃提出「台灣安全加強法案」，希望給中共一項清楚的訊息——國會不會坐視其對台的威脅。

1999年10月26日，美國眾議院國際關係委員會先行投票，以三十二比六票，通過了修正版的「台灣安全加強法案」。修正版的內容刪除了原提案中最令行政部門不滿的若干項目，其中包括：（1）授權總統售予台灣特定的軍售項目，如飛彈防禦系統裝備、柴油引擎潛艇、早期預警雷達系統、神盾級驅逐艦等多項空防、海防裝備；（2）要求國防部長建立起台灣軍方與美國太平洋軍區司令部之間的直接通訊管道。

修正後的「台灣安全加強法案」雖然刪除了多項敏感的內容，但是行政部門依然強烈反對此法案，其主要的原由如下：

1. 行政部門認為此法侵犯了美國憲法賦予總統的外交決策和統帥權。此法案的第五節（a）款規定，有關對台灣提供的防禦物品或防禦服務的性質或數量的決定，若以台灣關係法以外的因素為基礎，無論是1982年8月17日和中國所簽的公報或其他類似行政命令或政策，國會都認為違反制定台灣關係法的旨意。美國行政部門向中共一再首肯「八一七公報」，當然不願意讓國會視其為違法之承諾。此外「台灣安全加強法案」要求國防部長執行強化美、台各軍種作戰訓練，以及就威脅分析、戰法、軍力計畫、作戰方式等領域進行高層軍官交流的計畫和安排。此法並要求國防部長在本法制定後180天之內，向國會相關委員會報告美國部隊和台灣部隊之間存在直接的保密通訊。國會並要求行政部門每年提出美台軍售會議之報告，詳述台灣所提之軍售內容，並敘述拒絕、延後或修改台灣要求之決策過程。國會這一連串的要求，看在行政部門的眼裏，無異是要分享總統的外交與統帥權，行政部門反對是基於外交政策之主導權。

2. 行政部門認為此法案若通過，將使美、台目前之「非官方關係」轉變為「軍事關係」，因此極力反對。當然美國行政部門另一反對的真正理由是中共強力威脅，並且不斷以加強對台武嚇的方式，挑釁台海的安全，希望藉此阻止此項法案的通過。1999年8月上旬，參院外委會就此法案舉行公聽會，中共為了彰顯此法案的不安全性，其戰機於七月下旬出動頻頻，曾二度跨越台海線，並在8月2日試射東

風三十一飛彈，令國務院頗感壓力。卜睿哲說此法案對台灣有害無益，實因擔心中共反彈，引起台海緊張。

公元二千年年初美國國會復會後，「台灣安全加強法案」可能的幾項發展為：

- （1）眾院全院投票表決此法，但是參院卻按兵不動視兩岸關係之發展而定；
- （2）參、眾二院皆採觀望的態度，但是以此法案為談判籌碼，要求行政部門審慎處理對台軍售問題，並加強和台灣之軍事合作、交流；
- （3）參、眾兩院皆投票通過，柯林頓政府投否決票，屆時將視二院投票之結果是否超過三分之二多數，決定此法案何去何從；
- （4）參、眾兩院大幅度修改法案之內容，最後立法成功；
- （5）此法案雖未立法成功，但是國會思考其他的方式，來提升台灣的安全。

美國府、會之爭與政黨之爭，在公元二千年的總統、國會改選期間，將更加溫。未來，「台灣安全加強法案」與是否給予中共永久性「正常貿易關係」待遇，都將會是府、會之爭與政黨競爭的試金石。柯林頓政府目前正盡全力阻止「台灣安全加強法案」過關，但是如果行政部門不採取一些具體的措施，增強台灣的安全，要國會輕易放棄此法的可能性不大。相對地，如果中共繼續增強對台之飛彈威脅，國會中支持此項法案的議員應會增加。畢竟國會之所以會推動此項立法，正是因為中共日增之對台威脅。中共是此項法案的真正推手，未來若其想防範此法案的通過，北京必須在兩岸關係上展現真正的和平誠意。否則，即使「台灣安全加強法案」未能過關，國會以及行政部門仍會構思其他方式，來嚇阻、因應中共對台灣之安全威脅。◎