



# 台美關係的新進展—從《台灣關係法》談起

●陳隆志／台灣新世紀文教基金會董事長

台灣海峽的和平穩定，對保持以人性尊嚴、人類安全為中心以及法治為基礎的最適當世界秩序非常重要。其中的關鍵就是台灣的獨立自主：台灣是美國印太地緣戰略佈局，圍堵中共勢力擴張的最前線、也是全球半導體高科技產業供應鏈的核心，以及世界促進民主自由與人權保障的燈塔，這些因素的累積加成使得台灣的地位動向，愈來愈受到世界各國的重視。

美國是台灣的重要友邦，對台灣的國家安全、經濟繁榮與社會的自由開放有非常的貢獻。台美關係息息相關，冷戰時期，美國採取聯中制俄的戰略，美國與中華人民共和國建交之後，台美之間雖然沒有正式外交關係，但是根據《台灣關係法》仍然維持雙邊實質關係的進行。在美中對抗愈來愈激烈的態勢下，台美關係的重新定位顯然非常重要，這是遏阻中國武力犯台，維持台海的和平穩定與印太區域永續發展的最大保證。

## 壹、冷戰時期：聯中制蘇戰略思維下的美台中關係

1945年第二次世界大戰結束，中國國民黨軍隊代表盟國軍事佔領台灣。1949年蔣介石領導的中國國民黨政權於中國內戰失敗，逃亡來到台灣，同年10月中華人民共和國成立。1950年1月，美國杜魯門（Harry Truman）總統發表不干涉台海兩岸兩個政府間衝突的聲明。但是，同年6月韓戰爆發，中國派兵支援北韓作戰，美國乃派遣第七艦隊來到台灣海峽，協助維持西太平洋地區的和平。

1954年9月中華人民共和國攻擊金門，引發第一次台海危機，美國與中華民國簽定《中美共同防禦條約》。在此時期美國承認中華民國為中國唯一合法的政府，不但支持提供經濟援助，也成立軍事顧問團，保衛台灣不受中華人民共和國的威脅。1950至1960年代期間，美國仍然支持中華民國，特別是在聯合國內，中華民國有美國支持繼續代表全中國。

### 一、1971年：聯合國大會通過2758號決議

中華人民共和國於1949年10月1日成立統治中國大陸，開啟了聯合國內中國代表權席位的爭奪戰。聯合國內中國代表權的爭議年年上演，1969年美國與中華人民共和國、蘇聯與中華人民共和國之間的關係陸續出現變化，美國尼克森（Richard Nixon）總統為了

圍堵蘇聯勢力擴張，開始拉攏中華人民共和國，思考接納北京政權的可能性。

1971年10月聯合國大會的情況出現重大變化，「中國代表權」爭奪戰進入白熱化，當時美國駐聯合國代表也就是後來當上美國總統的布希（George H. W. Bush）大使正在極力爭取各國支持，另一方面，美國總統國家安全特助季辛吉（Henry Kissinger）到中國進行秘密外交。消息曝光後，引起其他國家錯誤以為美國支持中華民國的政策發生動搖，促成1971年10月25日聯合國大會通過「容共排蔣」的第2758號決議—中華人民共和國取代中華民國成為中國唯一合法代表，在聯合國內代表中國與中國人民，並將蔣介石政權的代表驅逐出聯合國。實際上，聯大2758號決議是解決聯合國「中國代表權」的爭議，不是台灣主權的問題。聯大2758號決議的內容完全沒有提到「台灣」，中華人民共和國成立七十四年以來，連一日都沒有對台灣行使「有效控制」的統治，中國刻意扭曲聯大第2758號決議的內容，強詞奪理講「台灣是中國的一部分」，目矚金金亂講話，根本不是事實。

## 二、1971年：美中關係正常化的開始

聯大2758號決議通過後，中華人民共和國成為中國唯一合法代表，美國加速推動「聯中制蘇」的外交政策，積極尋求與中華人民共和國關係的正常化。季辛吉促成1972年2月尼克森總統訪問中國，並與周恩來簽署《上海公報》，雙方重申美、中關係的正常化符合兩國人民的利益，也有助於緩和亞洲與世界的緊張情勢。由此可見，美國原本圍堵與不承認中國的態度，已經出現根本的變化。

## 三、1979年：美、中正式建交與《台灣關係法》

1978年12月15日美、中發布《建交公報》，雙方對外宣佈建立正式外交關係。在中國的堅持下，1979年1月美國終止與中華民國的外交關係，廢止《共同防禦條約》以及美國軍隊撤離台灣。美國友台的國會議員認為不可因為與中華人民共和國建交，影響或中斷台美雙邊實質關係的延續。

因此，乃於同年4月10日通過《台灣關係法》（Taiwan Relations Act），經卡特（Jimmy Carter）總統簽署後，作為規範美國與台灣「非正式外交關係」的重要法律依據，約束美國行政、立法部門處理對台事務。《台灣關係法》是美國對台政策的主軸。主要內容包括：

- （1）《台灣關係法》表明協助西太平洋的和平、安全與穩定，符合美國的利益，也是國際社會關切的事項，授權美國政府促進美、台雙方人民之間經濟、社會與文化方面的交流；同時申明維護與促進台灣人民的人權是美國的目標。
- （2）明確表達美國決定與中國建立正式邦交關係，是基於一項期望，也就是台灣的前途必須以和平方式決定。



(3) 美國政府有義務提供台灣防禦性武器，確保台灣足夠的自衛能力；同時，維持美國的能力抵抗任何訴諸武力、或使用其他高壓的脅迫手段，危及台灣人民的安全或社會經濟制度。

(4) 任何企圖以非和平的方式，包括使用經濟抵制及禁運的手段，決定台灣的未來，將被視為對西太平洋地區和平與安全的威脅，為美國所嚴重關切。

在此特別強調，《台灣關係法》關切的對象與用詞是「台灣」、「台灣人民」與「台灣人民的人權」，而不是「中華民國」。這個轉變的意義非常重大，表面上台、美雙方雖非正式外交關係，但是詳細研究《台灣關係法》的要點，可以發現這是美國官方將「台灣」視為一個國家來看待，美國與台灣就是在這個基礎上，繼續維持雙方在商業、文化及其他實質關係的進展。

#### 四、1982年：《八一七公報》與六大保證

1982年8月17日美國雷根（Ronald Reagan）總統與中國簽署《八一七公報》，美國政府雖然同意跟隨台海局勢的緩和，在質與量逐漸減少對台灣軍售，但是引起台灣政府的反彈。最後，雷根總統在簽訂《八一七公報》前，向台灣提出「六大保證」，內容是：

- (1) 美國未同意設定終止對台軍售的日期；
- (2) 美國未同意就對台軍售議題向中華人民共和國徵詢意見；
- (3) 美國不會在台北與北京之間擔任調停人角色；
- (4) 美國沒有同意修訂《台灣關係法》；
- (5) 美國沒有改變有關台灣主權的立場；
- (6) 美國不會對台施加壓力，要求台灣與中國談判。

整合以上所述，聯大2758號決議，主要在解決聯合國內中國代表權的爭議，完全沒有提到台灣，也沒有說台灣是中國的一部分。因此，美國的「一個中國政策」（One China Policy）與中國的「一個中國原則」（One China Principle）不同。美國的「一個中國政策」接受「世界上只有一個中國」以及「中華人民共和國是中國唯一的合法代表」，對於「台灣是中國的一部分」的說法，美國始終「認知」（acknowledge）而已，從來沒有「承認」（recognize）台灣主權屬於中國。

總之，維持台海與區域的和平穩定符合美國的國家利益，四十多年來美國實質上採取「一個中國，但不是現在」（One China, but Not Now）的政策，就是以《台灣關係法》、美中三大公報作為「一個中國」政策的支柱，堅持台灣的前途必須以和平方式決定。未來台灣是不是會變為中國的一部分，由台灣人民集體意志決定。

## 貳、後冷戰時期：全球化下的美、中關係

1991年蘇聯垮台，終結美蘇兩強對抗的局面，為了因應冷戰結束國際政治局勢根本性的改變，中國領導人鄧小平以「韜光養晦」作為中國處理對外關係的基調，配合經濟全球化的潮流，推動經濟改革、開放外國投資與國際貿易，為中國經濟高速成長打下基礎。

### 一、1993～2001年：柯林頓總統

人權、經貿與交往是柯林頓（Bill Clinton）總統中國政策的主軸。1993年上任之初，成功說服國內的反對者，給予中國最惠國待遇，促成中國以發展中國家的有利身份加入世界貿易組織（WTO）。1995年柯林頓提出「交往與擴大」（engagement and enlargement）的國家戰略，強調中國融入國際體系，帶動西方民主自由的觀念與保障基本人權的價值觀順勢導入中國，促成民主化與自由化的政治改革。

### 二、2001～2009年：小布希總統

小布希（George W. Bush）總統執政期間，因為2001年爆發九一一恐怖攻擊事件、2003年美國出兵伊拉克、再加上2008年國際金融風暴，造成美國國力的大傷害。反觀，中國經濟實力大幅提升，利用美國內外交迫反恐的時候提倡「和平崛起」，雖然表面上與美國合作進行反恐行動與維持朝鮮半島和平，但是雙方在軍事、外交與人權議題上存在著分歧，兩國關係是競爭又合作的態勢。

### 三、2009～2017年：歐巴馬總統

2009年歐巴馬（Barack Obama）總統上任，首要的挑戰就是解決2008年金融危機的問題。2008年中國主辦夏季奧林匹克運動會、2010年再主辦上海博覽會，同年經濟實力超越日本，成為世界第二大經濟體，中國崛起的氣勢愈來愈強。

在此時期，中國創立孔子學院展現中國的銳實力，倡議建立中、美「新型大國關係」，擴大中國參與主導國際事務的層面，確保中國的國家制度與安全，主權與領土完整，以及經濟與社會持續發展。同時，倡議「一帶一路」對外經濟發展總戰略，2014年帶頭創辦「亞洲基礎設施投資銀行」（AIIB），出資成立絲路基金，2016年主辦G-20領袖高峰會，2017年主辦「一帶一路」國際合作高峰論壇與金磚五國領袖高峰會。這系列以大國自居的戰略佈局，運用經貿手段降低周邊國家對中國國力崛起的疑慮，藉機建立以中國為主體與相關各國互利共生的關係。此外，中國利用「九段線」標示南海海域的主權，在南海推動島礁軍事化，鞏固中國在南海的勢力版圖。

在歐巴馬執政期間，中國國力崛起想要競逐亞太區域霸權的態勢趨於明朗。2010年美國國務卿希拉蕊（Hillary R. Clinton）發表「重返亞洲」（pivot to Asia）外交戰略，承諾美國將重心轉回亞洲，除了積極參與亞洲事務，美軍也會重返亞洲，並創立「跨太平



洋夥伴協定」(TPP)，鞏固與亞太區域盟邦合作的關係。不過，受到中東敘利亞發生內戰與「伊斯蘭國」(ISIS)勢力擴張的牽連，影響歐巴馬政府無法專心於處理亞洲事務。

2015年美國中國專家白邦瑞(Michael Pillsbury)發表《百年馬拉松》(The Hundred-Year Marathon)一書，完整闡述中國要取代美國稱霸全球的秘密戰略，宣告西方國家引導中國融入國際體系，促成中國和平演變政策的失敗。

#### 四、2017~2021年：川普總統

2017年美、中各自提出的治國藍圖，凸顯雙方存在無法化解的矛盾與衝突，也是美國真正認清中共蠻橫擴張本質的開始。

習近平於10月在中國共產黨第十九次全國代表大會上，提出「實現中華民族偉大復興的中國夢」，強調中國要成為一個國家富強、軍力強大的世界強權。習近平聯結「中國夢」與「強國夢」的旺盛企圖心，從中國國防經費不減反增，加速國防與軍隊的現代化，想要達到與美國並駕齊驅的地位，可以得到證明。尤其是中國與日本在東海、與南海各國的領土爭議，都讓亞太區域的局勢變得緊張又複雜。不只如此，中國軍機、軍艦一再出現在台灣周邊的海、空域活動。這一連串野心勃勃想要突破第一島鏈的企圖，不但給台灣的國防安全帶來極大的壓力，連帶導致日本、韓國、甚至於印度等南海周邊國家，對中國解放軍的動向也不敢放鬆。

2017年年底，川普(Donald Trump)總統在《國家安全戰略報告》中指明中國與俄羅斯是最大威脅，他們不但影響美國的安全與繁榮，而且挑戰美國在世界的霸權地位，尤其是中國推動軍事擴張的行徑與追求經濟霸權，是美國最大的「戰略競爭對手」，必須採取強硬手段，堅定捍衛美國的國家利益與核心價值。

對於美、中建交以來，失衡的國際經貿秩序，川普總統指控中國透過產品傾銷、匯率操縱與政府補貼，也強迫美國企業進行重要技術轉移、盜取美國高科技的關鍵技術、竊取智慧財產權及高價收購高科技公司等違反公平貿易的行為。2018年美國宣布對中國進口產品加徵高達25%的關稅進行反制，貿易戰正式開打，隨後又啟動金融戰，尋求美中經濟的脫鉤。

#### 五、2021~2023年：拜登總統

2021年拜登(Joe Biden)總統上任之後，雖然延續川普總統反中的路線，但是採取有別於川普單打獨鬥的作法。

因應中國推動「一帶一路」的國際經貿戰略，在南海島礁興建軍事化的前哨基地，拜登除了積極落實最早由日本安倍晉三前首相所提出「印太戰略」的構想，在亞洲進行軍力重新部署，並結合日本、韓國、印度、澳洲及其他亞太盟邦之力，尋求建立一個自

由與開放的印太區域。再加上，歐盟國家、加拿大等國組成國際民主同盟，與中國共產專制威權政府展開意識形態的鬥爭。

另外，美國利用科技領先的優勢，竭盡所能聯合盟國之力，強制圍堵封鎖中國取得先進晶片、關鍵的生產技術與設備，並限制美國公民到中國半導體公司服務，推動高科技供應鏈與中國脫鉤，加強「科技戰」與「晶片戰」。

### 參、台美關係的新進展

台美關係的進展，主要是以《台灣關係法》為主軸。過去四十四年來，美國遵行《台灣關係法》，維護台海的和平穩定，面對中國霸權的崛起，公然一再強調要以非和平方式決定台灣前途，這已經不是台灣或美國單獨所要面對的問題，而是印太各國與國際社會要共同面對的問題。

台灣是印太地緣政治的關鍵樞紐、全世界資通訊科技與半導體供應鏈的核心，也是全球民主自由同盟對抗專制獨裁政權擴張的最前線，台灣的走向牽動國際政局的演變，台美關係的提升是必然的。在美國國會的支持下，通過一系列對台灣友善的重要法案：《國防授權法》、《台灣旅行法》、《台灣友邦國際保護及加強倡議法》，與《台灣保證法》等。2022年烏俄戰爭的爆發，台灣安全引起美國高度的關注，國會提出《台灣政策法案》（Taiwan Policy Act）。

《台灣政策法案》是《台灣關係法》之後，美國國會要全面強化台灣安全與深化台美關係最具時效性的一項重要法案。雖然未能於今年1月美國國會換屆前通過，但是該法案中的《強化台灣韌性法》（Taiwan Enhanced Resilience Act），則被納入2023年《台灣授權法》並先行獲得通過，以加速對台軍售，直接提供軍事援助與貸款，這是1979年後台美關係前所未見的。此外，也協助台灣回應中國脅迫的行動、協助台灣參與國際組織與深化台美經貿關係等，具體展現美國對台灣戰略模糊的策略已出現變化。

在台美中關係有利台灣的狀態下，運用小國的靈巧與謀略，創造有利的新局，非常重要。反觀，台灣社會內部卻有人質疑美國協助台灣增強防衛能力與增進軍事合作的動機，並不是為了維護台海穩定，而是把台灣當作是對抗中國的馬前卒。這種「疑美論」只會降低台美互信感、傷害台灣自我防衛的意志，增加中共侵略併吞台灣的力量。

### 肆、烏俄戰爭對台灣的啟示

2022年2月俄羅斯無預警發動侵略烏克蘭的戰爭，主戰場雖然在東歐，直接衝擊歐洲區域的和平與穩定，但是烏克蘭與台灣的處境類似，提到烏克蘭，就想到台灣。國際社會非常關心，台海會不會成為下一個發生戰爭的所在？

面對野蠻中國的威脅，烏俄戰爭帶給我們最大的啟發，就是自己沒有堅定的對抗意



志，外來再多的安全援助或保護承諾都不夠保護台灣的安全。團結一致，備戰才能止戰，我們必須從自身做起，推動兵役改革，強化國防訓練內容與作戰意識，才能建設台灣成為一座對抗中國併吞攻擊的堅實堡壘。

## 伍、結論

面對中國戰狼外交橫衝直撞，中國和平崛起幻想破滅，聯手圍堵中國霸權的擴張，已是美國為首的民主同盟國家的共識。

作為民主陣營一份子的台灣，雖然在共產中國的陰影恐嚇下，但是一定可以堅強站起來。德不孤、必有鄰，面對台灣有利局勢的成形，自助、人助、天助，我們要展現正常化國家國民的意志、涵養氣度與自信心。

在台美合作互助的基礎上，爭取全面提升雙邊關係、擴大台灣的國際參與，推動台灣加入聯合國成為一個正常化的國家，並以民主自由與尊重人權的普世價值，與全世界民主同盟夥伴站在同一戰線，對抗中共專制獨裁政權的擴張，共同為印太、為世界、為人類以及為台灣帶來有公義的和平。◆