

台海和平穩定互動架構的美國角色

林正義 / 中央研究院歐美研究所研究員、台灣新世紀文教基金會國際關係委員會委員

前言

2003年1月1日，陳水扁總統首度提到：海峽兩岸有必要將「建立和平穩定的互動架構」，做為兩岸共同努力的目標。2004年2月3日，陳總統進一步闡述此一架構的具體內容。之後二個多月，布希政府主管東亞事務助理國務卿柯立金（James Kelly）在眾議院聽證會上表示，兩岸在沒有政治對話的情況下，美國鼓勵兩岸直接三通、人員增加往來、尋求「信心建立措施」（CBMs）等雙邊「相互再保證機制」（mutual reassurance mechanisms）的建立。5月17日，中共國台辦發表「七項前景」聲明，提議：「恢復兩岸對話與談判，平等協商，正式結束敵對狀態，建立軍事互信機制，共同構造兩岸關係和平穩定發展的框架」。美中台難得在「和平穩定的互動架構」概念上有第一次的交集，美國在此一架構上可能扮演何種角色值得關切。

壹、美國角色及其可能變化

美國政府對兩岸關係緩和的看法，約有以下五點。一、台海透過任何管道，在不預設前提（不要因「一個中國」原則而動

彈不得）下，儘早恢復對話。二、一個安全、自信的台灣，會更加有能力與中共進行政治互動及對話，但台灣不能將美方的支持，用來抗拒與中共的對話。三、針對台海兩岸恢復對話，北京不能略過台灣民選的執政當局，直接找反對黨或民間團體。四、兩岸在沒有政治對話的情況下，美國鼓勵兩岸儘可能利用所有管道、場合進行對話，尤其是能反映執政當局立場的非官方「第二軌道」安全對話。五、台灣對兩岸三通及經貿往來是否會掏空台灣經濟，應有更大的信心，降低不必要的疑慮。

若布希政府繼續執政，美國雖樂見兩岸恢復協商，但不致施壓台北與北京談判，類似「中程協議」（interim agreement(s)）的說法應會加以避免。過去四年，布希政府至多只有呼籲北京把握機會，利用兩岸加入「世界貿易組織」（WTO）及陳水扁總統二次「五二〇」就職演講的有利氣氛進行兩岸協商。布希政府對扁政府不接受「一個中國」為復談的前提，由不公開評論，到隱然接受台北的立場。布希政府雖未重複柯林頓總統對台灣的「三不政策」，但一再重申其中的「一不」--「不支持台灣獨立」。

若民主黨總統凱瑞（John Kerry）上

台，凱瑞及其可能的國務卿、國家安全顧問人選，或民主黨政府過去策士的意見，就值得台灣小心謹慎。凱瑞不支持「台灣獨立」及其對台灣舉行防禦性公投的立場，與布希總統近似。凱瑞對「一個中國，兩種制度」（one China, two systems）是否可提供台海兩岸協商的一種方案，在2000年3月與2004年1月6日，有截然不同的立場。在2000年，他認為「台灣不是香港或澳門，『一中兩制』不是兩岸恢復協商的好起點，北京需接受此一事實，要有更創造性的想法」。¹ 然而，2004年，他卻表明：解決「兩岸問題」之方式，未來應繼續應仿照美國對香港與澳門所持之「一中兩制」立場。² 若再加上前民主黨政府的一些官員如布里辛斯基（Zbigniew Brzezinski）、奈伊（Joseph Nye, Jr.）、謝淑麗（Susan Shirk）等人曾經提過的「一國三制」或「一國多制」構想，就不難理解何以北京期待凱瑞能夠勝選。

若凱瑞成為下一任美國總統，可能進入民主黨政府的人士在過去對台海兩岸的看法，將形成對台灣的新挑戰。例如，前美國駐聯合國大使郝爾布魯克（Richard Holbrooke）在2002年1月初，提議美國與中共簽署一份「第四聯合公報」。前助理國務卿陸士達（Stanley Roth）、前國家安全會議主管東亞事務的資深主任李侃如（Kenneth Lieberthal），也曾提出「中程協議」的建議。前國防部長培利（William Perry）則積極推動兩岸互信機制的「第二軌道」對話。一旦凱瑞當選，民主黨新政府的外交政策，會極接近柯林頓政府的路線，對布希總統同意出售給台灣的軍售，應會依承諾繼續提供，不致有重大的翻轉，但主張台海兩岸要有一個穩定架構

的聲音，卻一定會比較強烈。

五二〇陳總統就職演說提到：「唯有兩岸致力於建設與發展，協商建立一個動態的和平穩定互動架構，共同確保台海的現狀不被片面改變，並且進一步推動包括三通在內的文化經貿往來，才能符合兩岸人民的福祉與國際社會的期待」。其中，中共由過去拒斥兩岸「信心建立措施」到願意接受兩岸建立軍事互信機制，是中共新領導人踏出的重要關鍵一步。北京在軍事威脅之外，不提「一國兩制」，又提議：共同構造兩岸關係和平穩定發展的框架，既是回應台灣長期以來的呼籲，也順便回應美國的要求。

貳、和平架構的斡旋者、監督者與保證者角色

台灣若要有較大的信心與中共談判「和平穩定互動架構」，有數項前提需要加以滿足。一、美國依「台灣關係法」忠實履行對台灣的安全保證，只要北京相信美國不會坐視，中共軍事行動自有其限度；二、台灣在進行憲政改造工程之餘，政府本身要有強烈的意願與準備，強化國防自衛能力，認真進行兩岸各項談判的規劃；三、中共若無意減少，至少應立即停止增加對台飛彈的部署，在倡導「和平崛起論」的過程，需要有與台灣「和平解決」、「和平共處」的同一方向思考，才能取信於國際社會。

陳總統提出的「和平穩定互動架構」核心是「和平原則」，無論是「和平解決一切爭端（政治、經濟、外交、軍事，或其他任何性質的爭議）」、「武力使用的禁止」、「確保其他國家依照一般規範與慣例安全使用台灣海峽」、「不片面改變台

海現狀」等，均可使台灣的訴求得到包括美國在內的國際社會成員所接受。

在四大議題方面，較大的挑戰是那些需有台海兩岸均同意，方可進行的安排，例如：建立協商機制、互派代表常駐對岸、互設聯絡辦事處。若雙方不計形式，只顧實質接觸或協商，問題或障礙就可稍減。美國在此一過程中能扮演的角色，像是加油打氣的啦啦隊，或是不正式上場的和事佬，不可能變成談判的其中一方。台灣與中共在代表的指定（高層政治性或功能事務性代表）、會面溝通的安排（兩岸兩會制度化或採取兩會複委託協商的機制）、議題的設定（經濟先行或政經並進）等，均必須自行處理，美國無法代勞。

美國對兩岸開展深度的交流及合作，如持續經濟（三通、觀光、經貿關係之整合）、文化、科技交流，共同打擊犯罪，共同開發經濟海域，解決漁事糾紛，一向持積極鼓勵的立場。在「對等互惠交往」議題方面，如「互設聯絡辦事處，經常性的處理兩岸人民往來事務」、「給予對方人民法律上的平等保護」、「相互承認法律及司法判決，提供司法互助」，在原則方向上，有國際共同或類似普世價值的訴求，美國無法不支持，但也難以積極鼓吹或大力協助。美國在一些涉及高政治性與主權意涵的問題上，更難以使得上力。例如，兩岸在建構政治關係時，「相互承認管轄權」、「互相不阻撓外交事務之進行」及「國際組織會籍問題」，均有賴北京跳脫傳統性僵化的思考。

美國最感興趣，也較為迫切需要的議題，除了三通直航外，就是台海建立一套軍事互信機制，減低誤判及誤解機會，防止軍事衝突。台北的提議包括：非軍事區

之劃定（撤除實際作戰人員、設備及飛彈部署），提供時間及空間上的緩衝；避免軍事衝突的具體措施（軍用航空器及船舶活動範圍及遭遇時應遵循的法則）；軍事及經濟封鎖的禁止；避免因海上漁事糾紛引發軍事衝突；軍事演習之範圍及應遵循的法則；軍事人員以適當方式進行交流；設立由中立客觀人士所組成之監督委員會。除了最後一項外，美國在台灣官方研究「信心建立措施」可能利弊之前，自九〇年代中期就長期鼓勵兩岸要有軍事避險、互信、透明的安排或討論。台美在此一議題上的共識，使中共由反對到接受「信心建立措施」，可見胡錦濤掌權後對台政策已有新的思考。

美方基於台海兩岸沒有制度化協商機制，建議兩岸需要一項較穩定、可預測、溝通性的架構。在政治上，美方希望中共不要有具體時間表、不要讓台灣零邦交、超越「一國兩制」的思考。另一方面，美國希望台灣不要在台獨上挑釁、不要過度強調「三通」的可能危害。在軍事上，美方希望兩岸不要兵戎相見，兩岸軍方最好能有一套軍事預警或緊急應變機制，降低誤判、誤會。在戰略考量上，美方的提議是基於「預防外交」或危機預防，以免在事態嚴重之後，再進行危機處理。

柯林頓政府過去提出的「中程協議」，代表一組協議、諒解或協定形成基石（building blocks），來促成兩岸互信，讓雙方基於共同利益，來解決彼此間問題。它絕不僅是功能性、技術性協議而已，而是需有使兩岸維持穩定的更大架構。對美方而言，「中程協議」之前，兩岸需先對話、協商，而這一階段可能需要好幾年時間。「和平穩定互動架構」的相關具體實

踐，可以是「中程協議」、「過渡協議」（modus vivendi）、「中程安排」（interim arrangement）、「和平協議」或「結束敵對狀態協議」，但絕不能是「一國兩制」的香港協議，也不能有預設「中國統一」的結局。這些類似的協議有路線圖、指標的作用，台灣與中共都必須在既有的政策基礎上有所調整，才能在維持台海現狀上，找出雙方還可增添的利益。「中程協議」或「和平協議」不是「一項最後解決」（an ultimate resolution），也可能不是「綜合性」（comprehensive）或「全部性」（total），但重點是兩岸發揮創意，自行找出解決之道。

兩岸若能達成「中程協議」，自是可建立一個可預測的架構，在幾十年之內，美國不必隨時可能被捲入台海危機。在朝鮮半島有「六邊會談」、在台海有「和平穩定互動架構」，勢將增加美國在亞太地區的主導權。美國一再強調不成為兩岸的調停者，但它分別在兩岸之間斡旋的紀錄，卻顯示它不願靜待任由危機出現，而是要主動避免危機。然而，美國在對台軍售上，勢必要隨台海局勢發展而有所調整，若可緩和台海軍備競賽，又可預防危機，將是美國在台海兩岸政策上的一大進展與突破。

「和平協議」是結果、有拘束力、具體規定，但「信心建立措施」是過程、較無拘束力、自願性、可單方片面實行。兩者可結合，在「和平協議」納入「信心建立措施」的相關規定，或將「和平協議」草案中的內容文字，提供給「信心建立措施」對話時的參考。宏觀的「信心建立措施」包括政治戰略議題，如「戰略再保證措施」（strategic reassurance measures），

而不僅是軍事互信機制。兩岸非官方學者專家要有「信心建立措施」的對話應較容易，拒絕「信心建立措施」則較無正當性。

前美國國防部長培利認為兩岸軍方應將「信心建立措施」當作急事來處理，除雙方接觸與溝通措施的建立之外，兩岸軍方應開始建立長期關係，為未來合作與協調打下基礎，而「第二軌道」對話，可協助美國增進與台海兩岸軍方的工作關係，也可使兩岸「信心建立措施」得以試驗。兩岸個別軍人在美國智庫同時學習研究早已持續多年，若再有溝通性的熱線聯繫、資訊的透明化、軍事演習事先通知等，將有助於緊張的緩和。

推進兩岸「和平穩定互動架構」，主角是台北與北京，美國只能是配角，但是否變成導演，則需視台北與北京的努力與否。美國在1982年的「六項保證」，聲明不施壓台北上談判桌，不會扮演參與兩岸談判的「調停者」（mediator），至多是唱和、鼓吹的斡旋者（good officer）。無論是共和黨或民主黨，均無意積極介入成為台海談判的一方。一旦台海雙方達成協議，美國的角色將會有重大的作用。不管是過去柯林頓總統或現任美國國家安全顧問萊斯（Condoleezza Rice）均強調「兩岸協議需有台灣人民的同意」。此外，美國做為協議的善意見證、監督、保證者，自有其正當性，因為是台北與北京一再不斷要求美國扮演公正卻略偏己方的第三者。

結論

台海兩岸均要求美國政府節制另一方的作為，而使得美國在兩岸的影響力提升。

台北要求美國嚇阻中共動用武力，北京希望美國阻止台灣走向獨立。美國顯然成為台北與北京的最主要聽眾與訴求的對象。在五二〇之後，中共外交部聲明：「敦促美方認清台灣的欺騙性」，對美國積極評價五二〇演講不以為然。這使得美國與中共對台灣內部發展及其可能的意涵，在解讀、預判上出現較大的分歧，但這不會改變中共持續向美方施壓並取得成績，分化台、美之間的關係。

台灣的民主鞏固與深化是一條繼續往前的道路，台灣的憲政改造工程，在中、美壓力之下，逆轉的可能性很小。然而，陳水扁政府為了降低中美兩國的疑慮，憲改專注在政府效能、人民福祉提升的範疇上，已展現節制與智慧。美國在日益複雜的兩岸關係上，1982年的「六項保證」愈發呈現出它的必要性。在避免台海出現危機之下，美國在兩岸之間應會繼續協助改善對話環境，鼓勵兩岸對話、協商。這將

成為美國兩黨一致的共識。經過美中台三方一番的磨合之後，在「建立軍事互信機制」、「和平穩定互動架構」上已出現相同的方向感。台海兩岸官方或兩會協商受到「一個中國」原則羈絆，但美國在「第二軌道」對話的過去基礎上，促使台海兩岸各自派出代表進行溝通，應該是再度啟動的時候。

【註釋】

1. 原文為 Taiwan is not Hong Kong or Macau, and the one China, two systems approach is a nonstarter in these negotiations. Beijing needs to accept this and think more creatively.
2. 原文為 I think the way we resolve it is to continue to push, as we did with Hong Kong, Macau and other places for a one China, two systems, and work through over the course of the future.