

台灣與美國、日本關係展望

●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

台灣在政黨第二次輪替之後，國民黨重回執政，對中國的政策前提是接受「九二共識」及「一中各表」，將與北京有共通的語言及理念，兩岸關係也相對來得平穩，但台灣的主體性有多少被削弱，仍有待觀察。美國可接受台灣經由民主所產生的任何台灣政府，對民進黨與國民黨一致看待。布希總統在2008年3月22日，公開表明：台灣是亞洲及世界的民主燈塔，但這不表示美國不擔心此一燈塔是否在中國的陰影之下逐漸黯淡。

美國政府不支持「台灣獨立」，亦反對中國對台使用武力。當台灣出現獨立的路線時，小布希立即對陳水扁政府明顯畫出政治底線。美國對中國對台威脅動武，也一再指出北京對台灣的飛彈部署，有破壞台海現狀之虞。馬英九政府上台，減輕美國對台灣獨立的不安，但是，台灣對小布希政府過去幾年的談話，也需要美國政府有所澄清。柯林頓總統在2000年指出台海兩岸任何協議需有台灣人民的同意，但是小布希政府官員卻一再表明，兩岸協議需要由以和平方式，且能為兩岸人民所接受的方式加以決定。兩位美國總統的思考邏輯顯然有別。馬英九總統要「強化與美國這一位安全盟友及貿易夥伴的合作關係」，又提到「有防衛台灣安全的決心」及秉持「不統、不獨」的政策，旨在向美國保證，然而如何使美國多為台灣處境考量，更是對美工作的目標。

兩岸關係緩和是國民黨執政之下的可能局面，但是國民黨在台灣內部沒有整合之下，有多組人馬競相經營對大陸的政策。以國安會、陸委會為主的政府大陸政策團隊，正面臨國民黨黨主席吳伯雄、前主席連戰、海基會江丙坤等多頭競爭及加快腳步的催促。國民黨政府要在兩岸經貿關係上有所突破，卻吝於在台灣主權地位的表態，說明要有尊嚴和平將有較高的難度。

美國政府公開立場是支持台灣與中國和平解決，但是對中國崛起之後，是否使兩岸和平解決出現變化卻不無疑慮。美國政府對中國擊落衛星、海南島核潛艦基地、兩位數字國防經費成長等，一再表示希望有更大的透明度。美國副國務卿奈葛朋（John Negroponte）在2008年5月15日於參議院聽證會，表示：中國擴充軍備是不需要且適得其反，「中國對台部署飛彈旨在嚇阻台獨意向，但此舉反倒引發台灣的焦慮，而助長支持獨立之傾向」。2000年陳水扁總統就任時，中國瞄準台灣的彈道飛彈數約二百枚，但卸任時已超過一千三百枚。由此可見，中國對台灣的軍事解決有所準備。

根據英國詹氏防衛雜誌（2008年4月21日）、英國衛報（5月2日）披露的衛星照片，顯示中國在海南三亞建造一個大型地底潛艦和戰艦基地，將大幅增加中國在南海及台海作戰的優勢。有關此一基地的訊息在2007年加拿大「漢和防務評論」即有報導，顯現消息的可靠性。此一鄰近基地可以容納二十艘潛艦和若干水面艦進出，而不易被西方國家的間諜衛星所偵測到。一旦中國決定在台灣海峽使用武力，中國的潛艦基地將造成美國捍衛台灣的困難。

中國不僅在經濟、政治方面對台灣造成威脅，軍事的威脅也是有增未減。中國雖在飛彈部署上出現彈性調整，但未宣布放棄對台灣使用武力。兩岸和平協議雖使中國凍結對台灣飛彈的部署，但北京隨時可對台灣快速部署中共千枚以上的地對地飛彈。中國也大量對台灣部署巡弋飛彈，加上中國發展航空母艦、擁有更多的靜音基洛級潛艇、提升資訊戰戰力，將成為台灣軍事防禦上的嚴重缺口。

過去國民黨在野時對三項軍購多所掣肘，執政之後在兩岸關係緩和之下，能否重視台灣安全的國防後盾，也面臨考驗，其中，尤以潛艦最具戰力也最具爭議。民進黨政府在2006年3月向美國政府要求採購六十六架F-16C/D戰機，以反制中國飛彈及飛機的威脅。布希政府對是否出售先進戰機F-16台灣意見分歧，但主要環節在於時機的早晚。馬英九政府在財政窘困、兩岸關係出現緩和之下，能否堅持維持一支可恃戰力，必須要在項目上有優先排序。若能依國防專業考量，少受政治影響，美國與台灣的安全關係不致會出現重大的變化。

美國無法對台灣主權的提升有任何的協助，對台灣的國際地位及參與，雖予以同情，但不會有偏離「一個中國」的政策，除非台海兩岸達成默契。馬英九政府較大的考驗是能否維持台灣從1971年退出聯合國以來，邦交國維持在二十五國上下，而不會使邦交國低於二十個。馬英九總統在就職演講呼籲兩岸「和解休兵」，並希望未來與中國「就台灣國際空間與兩岸和平協議進行協商」。這幾乎是軟性與無奈的期盼。國民黨政府能否堅持「唯有台灣在國際上不被孤立，兩岸關係才能夠向前發展」的前提，仍有待考驗。美國政府無法協助台灣有基本邦交國數目，使得台灣需要與中國協商。若美國在南太平洋、中美洲及加勒比海地區，能將台灣的外交孤立因素納入考量，多少會使北京更能務實考慮「外交休兵」的必要性。但是，若國民黨基於兩岸關係穩定而不尋求在雙邊外交上有所建樹，將喪失台灣談判的籌碼。

若台灣無法阻止邦交國的流失，繼續被排斥在聯合國及「世界衛生組織」之外，而在功能性政府間國際組織，相繼要被迫更名，將是兩岸關係侵蝕到外交關係，屆時台灣是否因有其他非政府、非政治的國際空間而自滿，進一步弱化主權地位？台灣在馬英九執政之下，政治上的威脅主要表現在外交方面，也就是中華民國或台灣主權獨立國家的地位，因自滿有國際空間的參與，而犧牲真正外交關係的建立。若台灣只能在國際享有民間實體、參與交流的地位，如此的「外交休兵」是不夠也是不智的。

北京大學中國地方政府研究院院長彭真懷建議北京與台北協商「外交休兵」，「凍結」目前的外交現狀，減少人為干擾，維護台灣尊嚴，甚至同意台灣以「中華台北」名義以觀察員加入「世界衛生組織」。台灣要先有一套戰略及戰術的配合，最重要仍是有「外交休兵」的條件，不是乞求而是實力才能達到目標。在此一過程中，美國、日本及歐盟的支持不可少。

相較於美國對國民黨政府的期待，在日本無論是政府及民間智庫就沒有那般樂觀，多少有些疑慮。1998年，江澤民未能獲得日本首相小淵惠三同意在「中日聯合宣言」，納入對台灣的「三不支持」政策。2008年，胡錦濤同樣也未能使首相福田康夫同意在「中日聯合聲明」納入「不支持台獨」的字眼。這顯示日本在台海議題上，不似美國那般輕忽敏感性。胡錦濤有意跨越中日歷史問題，聯合聲明確認兩國領導人定期互訪機制，加強雙方在人文、防務、經貿、能源以及國際事務的合作，建立中日全面推進戰略互惠關係。如何使日本願意支持美國在台海衝突時進行干預，降低日本對國民黨政府大陸政策、防衛決心的疑慮，正考驗馬英九政府。

陳水扁執政八年，美台關係有緊張，但是日台關係的提升卻是有目共睹。2005年日本給予台灣免簽證待遇，2007年台日兩國實施駕照相互承認。台日兩國人民互訪熱絡，日本支持台灣成為「世界衛生大會」觀察員。日本國會議員對台灣的好感及支持上升，自李登輝總統延續至陳水扁政府。台灣對中國的高熱度及缺少適度的警醒，不僅不利於台灣，也將使美國及日本增加潛在的不安。連胡錦濤對日本都不再強調「面向歷史」的口訣，南韓總統李明博對日本也有意沖淡不幸的歷史，若國民黨政府拘泥於日本過去歷史問題，將使台灣與日本關係面臨挑戰。

馬英九有意降低日本對國民黨執政的疑慮，美台關係因台灣不追求法律上獨立而可望恢復互信。但是，美國與日本給馬英九政府最大的挑戰是，台灣在美日中三個強國間的定位。台海兩岸關係若有改善，主體性又不會失掉，美國與日本也沒有台灣過度向中國傾斜的疑慮，將是馬英九政府的最大課題。◆