台美關係卅週年回顧與展望

●吳釗燮／前駐美代表、政治大學國際關係研究中心研究員

●陳雪琴、蘇芳誼／記錄整理

很高興受邀參加台灣新世紀文教基金會主辦的座談會，就我個人而言，作爲台灣駐美國的代表，雖然只有短短的十五個月，但是可以直接處理台灣與美國的關係，是一項特殊的經驗。今天很高興有此榮幸，向在座關心台灣未來發展的前輩與貴賓，分享過去駐美的外交經驗，並報告個人對台美關係發展的觀察。

個人的經驗談—封閉的外交系統與事在人為

我記得剛外派到美國時，發現台灣的外交系統自成一個官僚世界，有些同仁在我剛到任之初，建議我與基層的同仁保持距離，以維持大使高人一等的地位。但我認爲如果不能直接與駐外同仁包括基層的二等秘書、三等秘書等外交人員直接互動，將無法讓這些充滿活力與新思維的外交新銳發揮他們的長才。因此，我試著做一些可以打破這種文化的做法，但是直接與駐外二秘、三秘基層同仁接觸並不是件容易的事，召開內部會議時，大多數資淺的同仁不敢發言，就好像有一面牆擋在我面前，阻止我與他們直接溝通。後來我決定採取不同的作法，邀請同仁下班後一起喝啤酒吃比薩餅，我特別設定一項規則，要求他們不能稱呼我官銜，只准稱呼我的first name，違反者要罰喝啤酒，經過幾次的互動，大家終於打成一片，讓整個代表處的結構得以扁平化，直接聽到所有同仁的意見，也鼓舞所有駐外同仁的工作熱情。有些同仁因此變得很忙碌，但也都覺得很有成就感。

台灣整體對美外交環境並不是很好，無論是美國的政府機構或智庫，他們對台灣有很深的成見，加上美國的土地面積很大，如果自己一個人自我設限，沒有四處奔走，只會被困在華盛頓DC，無法擴大台灣在美國各處的盟友。因此，我到華府就任之後，就積極安排到美國各重要都市轄訪，拜會重要地方政界人士，並向學校與民間組織發表八十多次演說，也接受媒體八十多次的訪問，讓台灣的聲音能在美國各處傳播。台灣和美國的關係，並不是百分之百沒問題，但真正發生問題時，「事在人爲」的處理態度非常重要，無論是台灣駐美的代表或是有心促進台美外交關係的人，都要想盡辦法去解決問題。

台美關係幾個階段

2001年發生的「九一一事件」是美國近年外交政策重要的一個重要的分水嶺。不過，台灣與美國雙邊的外交關係，可以從1949年開始回溯，並歸納出幾個不同的階段：

一、從1949年～1950年韓戰發生前：1949年中華人民共和國成立，美國政府對退守台灣的蔣介石政權深感失望，打算要放棄台灣。

二、韓戰之後～1972年：1950年韓戰爆發，美國的東亞戰略作了改變，把台灣當作東亞的重要安全伙伴，除了派遣第七艦隊協防台灣與台灣簽訂共同防禦協定，並提供台灣貸款援助，這是台美關係重要的一環。

三、1972年～1979年：美國在冷戰最高峰時與蘇聯交惡，為了拉攏中國共同圍堵蘇聯勢力的擴張，美國修正東亞政策，包括對台灣的政策，1972年與中華人民共和國簽訂「上海公報」，美國積極向中國示好，逐步發展承認中華人民共和國代表中國的政策。台灣與美國從1972年到1979年正式斷交這段期間，可以說是雙方都在摸索一旦斷交後，應如何處理台美雙邊關係的階段。

四、1979年台美斷交到台灣民主化開始：1979年美國與中華人民共和國建交，取消與中華民國的共同防禦協定。當時美國卡特政府傾向採用一個比較籠統的行政命令處理台美關係，美國國會支持台灣的國會議員認為，美國政府一定要維護與台灣的傳統友誼，於是通過「台灣關係法」保障台灣與美國在無邦交關係下，妥善處理台美之間包括安全、政策等問題的關係。

五、九一一事件爆發之後的國際體系出現變化：九一一事件發生之後，國際秩序出現變化，除了美國向阿富汗、伊拉克出兵，美國也發現北韓擁有核子武器與長程彈道飛彈，還要處理蘇丹達佛地區種族屠殺等問題，甚至中南美洲國家興起一股左派反美的勢力。觀察最近一、二年來中南美洲國家的總統選舉，因為左派反美總統獲勝，美國在該地區的影響力受到挑戰。美國面對全球的挑戰愈來愈大，但是本身的力量並沒有提升，相對中國的軍事或經濟實力則愈來愈強，美國的外交政策不得不因為全球政經環境的變化進行修正，其中包括對台灣的政策。

2006年至2008年間，外界批判民進黨政府提出廢除統一綱領、「四要」、正名和入聯公投等主張，引起美國的不滿，導致台美關係的惡化。從整體國際環境的角度，觀察美國所扮演的角色，為了處理全球性的大問題，美國並沒有餘力仔細思考台灣與中國之間的問題，對美國而言，台灣與中國之間不要發生任何衝突，就是目前最好的處理方式。假使阿扁總統真的是破壞台美關係的唯一原因，照理講陳總統已經下台了，馬政府與美國政府的關係應該大有改善才對。事實上，馬英九政府上台，台美關係並沒有大幅改善的跡象，馬總統出訪過境舊金山時，美國接待馬英九的待遇也沒有比較高；布希政府承諾要出售給台灣的武器，也沒有全部兌現賣給我們。由此可見，當前的台美關係只

是口頭形式上說好而已。因此，將台美關係惡化的主因完全歸罪於阿扁總統，這說法禁不起檢驗。

台灣關係法的規範

自1979年台美斷交後，台灣關係法對台美關係的維繫有重要的貢獻。台灣關係法被定位爲美國的國內法，美國的行政部門，從總統、國務卿等官員都必須接受台灣關係法的規範。從美國關係法的內容來看，我們對台美關係的發展要有信心，雖然台灣與美國沒有正式的外交關係，從以下四點可以看出，雙方應該維持密切的關係與互動：

第一、美國關係法第4條規定：「缺乏外交關係或承認將不影響美國法律對台灣的適用，美國法律對台灣的適用，就應像1979年1月1日之前美國法律對台灣適用的情形一樣。」任何美國的法律與外國（foreign countries）、民族（nations）、國家（states）、政府（governments）、或其他實體者（other similar entities）都適用於台灣。第4條的規範極爲詳盡，美國雖然不承認台灣爲一個國家，但美國法律的規定則把台灣視爲一個國家來處理，其中包括台美雙方沒有外交關係下，不能作爲將台灣驅逐出國際經貿或其他國際組織的基礎，幾乎不影響台灣與美國之間的正式權益。

第二、美國關係法第6條、第9條與第10條，強調台灣與美國在沒有外交關係的情形下，建立「美國在台協會（American Institute in Taiwan；AIT）」與「北美事務協調會」（Coordination Council for North American Affairs；CCNAA）作爲雙方聯絡與協調的窗口，處理雙方之間除了正式外交關係之外的所有關係。後來「北美事務協調會」改爲「台北經濟文化代表處」（Taipei Economic and Cultural Representative Office；TECRO）。雖然美國政府將台灣的代表機構視爲非官方機關，但是我們派駐的人員都是具有官方身分，美國方面派來台灣的人員，最初必須是國務院退休官員才能派駐台灣，但現在派來的人員都具有官方身份。

第三、美國關係法第2條是規範台灣與美國之間的安全關係：包括「宣布台海地區的和平與穩定是美國政治、安全、經濟的利益所在，也是國際關切（matters of international concern）的事項；清楚說明美國與中國建交是基於台灣未來將以和平方式決定的期待；若台灣的未來由非和平手段決定，包括杯葛與禁運，而威脅到西太平洋地區的和平與穩定，這是美國的重大關切事項（grave concern）；提供台灣防衛性武器；美國在西太平洋地區有排除威脅到台灣人民的安全、社會、與經濟的制度的能力」。此外，美國關係法第3條說明，美國如何提供台灣必要的武器並瞭解台灣受威脅的情況，行政部門向國會報告台灣受軍事威脅的情況，例如：美國五角大廈每一年公布中國的軍力報告，即是根據台灣關係法而來的。

第四、台灣關係法第2條的最後一項，代表美國對於台灣人權的關切，重申維護台灣人民的人權是美國的政策目標。1979年的台灣社會還是處在威權戒嚴統治時期，人民是

沒有人權的，尤其1979年還發生高雄美麗島事件，整個社會的氣氛很恐怖，所以美國國會將台灣人民的基本人權訂在美國關係法之中，而且有很多國會的參議員與眾議員，經常對台灣的自由與人權問題提出關切，這對台灣社會是一個很大的鼓舞，也是促成台灣人民覺醒，積極爭取自己自由民主的關鍵。台灣人民可以享有自由與民主，其實美國的貢獻很大。我記得當時美國國會有幾位國會議員，專門修理國民黨政府，讓國民黨政府很頭痛，台灣能成爲一個民主自由的國家，這些人士的貢獻良多。另外，因爲台灣關係法促成台灣與美國各層面的關係密切往來，例如：我們有很多菁英份子都在美國接受高等教育，像今天在場的裘兆琳教授、賴怡忠博士、陳文賢教授等都是在美國接受高等教育之後，再回到台灣貢獻所長。

台美關係的重要性

一、經貿關係：雖然台灣對美國的貿易總額，不是我國或美國排名第一位，但其重要性也不可忽略。2006年之後，每年雙邊貿易額都超過六百億美元，台灣是美國第九大貿易伙伴，彼此也是投資合作伙伴，台灣在美國累積投資達八十億，美國對台灣投資總額有一百四十億美元。台灣是美國第五大農產品的消費市場，單就每人的平均消費量來看，台灣是美國農產品消費的第一名，台灣很多玉米粉、地瓜粉，甚至馬鈴薯、蘋果等大多來自美國，而台灣每年也派出農業採購團赴美，採購美國農產品而受到美國農業州的歡迎，有助於促進台美關係。

二、台灣高科技產業：台灣資訊科技的發展是台美合作的成果，1980年代台灣推動產業轉型，由美國矽谷提供資金與技術，而台灣有人才與通路，雙方合作良好，成功發展資訊科技（Information Technology；IT），奠定台灣在電腦科技產業的基礎。從以下的統計資料，可以看出台灣的IT產業執世界牛耳的地位。

台灣高科技產業在全球市場的表現

產業別	全球市場佔有率
電腦晶片	68%
微晶片測試	51%
微晶片封裝	64%
筆記型電腦	83%
PDA	73%
LCD Monitors	70%
主機板	98%
平面電漿電視	46%
數位相機	40%

三、台灣民主的成就：美國關係法第2條C款內容強調美國肯定、保護和強化所有台灣人民的人權，是美國的政策目標。1980年代台灣陸續發生陳文成命案、林義雄家血案，以及劉宜良的「江南案」，凸顯當時的中國國民黨政府忽視人民的基本人權，政府甚至主導暗殺的事件，所以雷根政府威脅停止對台軍售，強烈要求蔣經國要推動政治的民主化。在美國的外交壓力之下，再加上台灣人民的覺醒，逼迫中國國民黨政府不得不推動政治改革，才有1996年台灣舉行第一次的總統直選。很多人都認爲台灣由威權戒嚴統治轉化成爲一個民主國家，台灣人民可以選舉自己的國家領導人，是一項值得驕傲的成果。因爲台灣與美國具備相同的民主價值觀，2006年到2008年美國布希總統多次讚揚台灣的民主成就，可以作爲亞洲其它國家的參考。

四、安全方面：台灣對美國軍事採購量排名美國武器出口的二位，不只是武器交易，雙方也有密切軍事人員訓練與武器維修技術的交流。台灣國防最大的威脅是中國的飛彈，其次是潛水艇以及其他先進的戰機，台灣有必要增強軍力的現代化，因此對美的軍事採購，除了著重於對中國飛彈與潛艇的防衛，還要採購有嚇阻力量的反飛彈、反潛武器、第三代戰機、神盾級的驅逐艦等先進系統，才能抵禦中國武力的威脅。

1996年是台美安全關係的轉捩點。當時中國對台灣附近水域試射飛彈，美國認爲台灣對中國的關係很脆弱，隨時都會發生衝突，美國認爲一旦台灣與中國發生衝突，台灣的實力不足以與中國相抗衡。因此，1996年之後，台美之間積極推動多層次的安全對話，台灣國安會秘書長與美國國安會的副顧問，每年定期進行國安高層的對話，有時甚至會增加到一年兩次，另外美國方面也會派國安官員來台，其中包括雙方各軍種、軍情局官員，擴大雙方安全層級的例行對話與交流。

台美關係的深層問題

在台灣關係法的保障下，台灣與美國發展良好的安全合作、經濟合作、民主價值等不同面貌的伙伴關係之外，但台灣所面對的國際環境，還有許多我們要慎重思考的問題：

第一、台灣的民主仍然值得我們驕傲嗎？民主政權的和平轉移，從一個政黨到另一個政黨是正常的現象，但是台灣政黨輪替之後，卻出現民主打折扣的現象。例如：馬政府處理扁案的過程，照理講所有接受調查的資料是不能公開的，某特定週刊或特定政治人物卻可以定期公布扁案第一手的調查資訊，造成扁案尚未開始審理，某些媒體已經認定阿扁總統罪該萬死，這是政治公審而非司法審判，甚至違法更換審理扁案的法官，對阿扁總統的人權、台灣民主與司法體制的發展造成傷害。另外，民進黨政府官員沿襲以前中國國民黨執政的舊例使用特別費，結果民進黨政府官員被起訴，卻沒有起訴任何一位中國國民黨的官員，可見台灣司法不公也是台灣民主出現缺角的另一個主因。其他還有2008年陳雲林來台，上揚唱片行播放「台灣之歌」，警方不但關掉音響並拉下鐵門，也對台灣的民主自由造成負面的影響。

第二、美國面臨國際大環境的挑戰：北韓發展長程武器系統，甚至已被摧毀的反應爐還要重新組裝，對世界和平與區域穩定造成威脅。事實上，像緬甸、伊朗、蘇丹等國家的不法行爲，背後都有中國的力量支撐，表面上這些國際安全問題都是因中國而起，而美國處理這些棘手的問題，採取一樣一樣與中國談判的策略。由於國際環境的改變，中國對台灣安全的威脅也成爲美國戰略利益的挑戰，這是我們必須去思考的問題。

第三、美對台政策基礎爲不承認中對台主權聲張：雖然美國不承認台灣，但美對台政策的底線是不承認中國對台灣主權的聲張。在1982年雷根總統時代，美中簽署「八一七公報」，另外又提出對台灣的「六大保證」，其中最重要的保證是「不承認中華人民共和國對台灣主權的聲張」。話雖如此，如果我們自動放棄台灣主權，轉而承認「九二共識」、「一個中國原則」，甚至對中國開放國內機場，等於承認自己是國內航線。2008年12月31日胡錦濤的「胡六點」已清楚明白說明，無論台灣與中國在發展經濟方面，或是協助台灣推動國際參與，都以「一個中國」爲原則，強調「實現國家完成統一，是中國內部事務，不受任何外國勢力的干涉」。換句話說，中國設好「一個中國」的監牢，等著台灣進去，民進黨政府完全不接受，馬政府卻自己卻跳進去，這也是美國對台政策的一大挑戰。

第四、中國的國際法理統一戰爭：中國在國際上對台灣發動的「法律戰」，譬如2005年中國與世界衛生組織秘密簽署備忘錄（MOU），達成台灣參加世界衛生組織，必須要經過中國政府的同意。馬政府已經與中國進行談判，但雙方談什麼、談判代表是誰？台灣會不會接受這項備忘錄的條件，大家都不知道。如果馬政府承認這項備忘錄，等於承認台灣是中國的一部分。我們至今沒聽過馬政府公開宣示台灣不是中國的一部分。馬政府不出面強調台灣獨立存在的事實，並駁斥中國一再宣揚講台灣是中國一部分的說法，最後世界各國都會認爲台灣接受成爲中國的一部分。

如何強化台美關係

一、強化美國協助台灣的國際參與：美國歐巴瑪政府剛上台，對台灣問題尚無明確的表態，基於台灣關係法、與1994年所公布的Taiwan Policy Review提到，要協肋台灣人民的聲音在國際組織裡被聽聞，我們可據此來要求美國政府公開表態，公開支持台灣加入世界衛生組織等國際組織。

二、台美「自由貿易協定（FTA）」 vs. 台中「經濟合作架構協議（ECFA）」：台灣經濟如果因爲ECFA與中國完全掛勾，變成中華經濟圈、一中市場，將改變台灣主權獨立的地位，因此台灣要積極與美國合作，早日簽訂台美自由貿易協定。

三、台灣民主是美國的法律規範：我們要讓美國瞭解台灣民主機制出現問題，美國根據台灣關係法，正視台灣民主出現倒退，台灣人民的自由與人權受到迫害的事實。◆