為三十而立的「台灣關係法」注入新的活水

●裘兆琳／中央研究院歐美研究所研究員

從「台灣關係法」過去三十年的運作過程，可以看出美國行政當局對此法有極大的解釋與決定空間。「台灣關係法」的精神與內容是否真能落實，有賴台美之間的互信與充分溝通，否則稍一不慎，即可能發生不必要的倒退。以美國對台軍售爲例，1954年之「中美共同防禦條約」並沒有明載提供防禦性武器給台灣，但「台灣關係法」卻明示此項政策。雖然如此，如何界定供應「必要」數量之防禦以及「足夠」之自衛能力，以及如何因應未來可能的台海危機，美國行政當局有極大的權限。未來美國對台軍售以及安全議題仍有賴台美在戰略層次之密切溝通，進一步契合。此外，台灣朝野對軍購項目亦應有默契，免得重蹈小布希政府同意對台軍售，但我方因國內政治因素卻裹足不前之覆轍。

台美關係三十年以來的發展，雖有諸多實質的進展，但也出現過令人遺憾的倒退，包括：1982年美中「八一七公報」限制對台軍售、1994年的「對台政策檢討報告」限制台灣高層的訪問、1998年的「三不」，以及布希政府官員發表「中華民國與台灣都不是國家」等不利於台灣的言論與政策。因此，展望未來歐巴瑪政府對台的政策，還是必須記取過去的經驗與教訓。

歐巴瑪政府之美中關係發展

歐巴瑪政府上任不久，柯林頓國務卿即於2月訪中，中國外交部長楊潔篪亦於3月到華府訪問。2009年4月1日，歐巴瑪總統與胡錦濤在倫敦G20金融高峰會前舉行雙邊會談。會後美方表示，美中關係在過渡時期經歷過不甚平坦的關係，每次出現狀況，都需要一段時間來平息，但是「過渡時期已經結束了」，暗示未來美中關係將進入一個新的發展階段。歐巴瑪總統擬於今年下半年訪問中國。

國務卿柯林頓提出美國未來的外交政策以「巧實力」（smart power）與「三D」爲主，一、國防（defense）；二、外交（diplomacy）；三、發展（development），其中以外交與發展爲重點。

此外，美中之間也逐漸恢復軍事交流，2009年2月27與28日兩天，美國國防部副助理部長David Sedney至中國進行「國防政策協調會談」。美國海軍作戰部部長Gary Roughead也於4月到青島參加慶祝中國海軍建軍六十週年的慶典。過去在小布希總統任內，美、中建立「高層對話」與「經濟戰略對話」機制，歐巴瑪政府決定將兩項對話合而爲一，改爲「美中戰略暨經濟對話」，有戰略的對話，還有經濟的對話，彰顯雙邊合作層次的提高。

具體而言，美國和中國發展新的戰略暨經濟對話，除了希望合作處理金融風暴之外，還要解決伊拉克、阿富汗、伊朗、北韓、中東、能源以及氣候變遷等種種問題。未來在美中台三邊關係之發展，台美之間若沒有新的戰略利基，歐巴瑪政府恐將繼續小布希政府政策，將全力放在處理美中綿密的雙邊關係、金融危機，以及各項國際挑戰，而無暇顧及台美關係的提升。因此，我方必須及早提出新的思維，讓美國正視台灣的角色，如此才能帶動台美關係進一步地茁壯與發展。

未來台美發展的幾個思考方向

「台灣關係法」已屆三十而立之年，要使台美雙邊關係注入新的活水，建議政府應朝以下四個方向來發展：

（一）尋找更多台美互利、互補關係

過去我方經常感謝美國對台灣安全、軍售與參與國際組織之協助，但鮮少提台灣與美國自九一一事件以來的抗恐合作，這一部分美國非常重視。台灣雖然不是聯合國的成員，卻主動表達願意遵守聯合國通過十二項抗恐的各項協議。爲了共同抗恐，我行政院成立反恐辦公室，並且提出「反恐怖行動法」，立法院三讀通過「洗錢防制法」修正案。2002年台美達成「司法互助協定」，2003年我政府曾在高雄港扣留載有列管化學品的北韓貨輪。

2004年8月台美簽署「貨櫃安全計畫」聲明後，美方於2005年以及2007年分別派遣海關人員進駐高雄港以及基隆港，協助執行輸美貨櫃安全檢查。2006年台美並簽訂「大港倡議瞭解備忘錄」。我方進一步強化出口管制，防杜人口走私，國貿局增列了數百項需管制之戰略性高科技貨品清單，同時強化相關罰則。我方在抗恐議題之配合，深受美方重視。未來台美應進一步協商引渡協定，共同打擊犯罪。

此外，我政府和民間曾經提供大量的物資，協助阿富汗重建，美國國務院副助理國務卿薛瑞福曾表示，台灣對阿富汗的協助僅次於美國與英國，名列第三。過去我們忽略凸顯台美雙方乃互利之關係，合作抗恐只是其中一環，未來我們有必要開拓台美間更多互助的關係。

（二）台美應合作走出金融危機

台美雙邊經貿關係也是非常重要的一環。台灣爲美國第九大貿夥伴，第六大農產品出口市場，美國爲我最大外資來源。過去美國是台灣第一大貿易的對象，現在已經降爲第三，不過仍然扮演著重要的角色。「台灣關係法」主旨之一是維持台美的經貿關係，過去多年來兩岸經貿關係長足進展究竟對台美關係有何影響？美方有學者專家擔心，如果中國對台灣的影響力增加，是否會對美國的利益造成影響？美國又應如何面對中國政治、經濟與軍事之崛起？

就經濟而言，我們要讓美國瞭解，台灣在全球發展自由貿易協定的浪潮下，若只能跟少數友邦簽訂自由貿易協定，未來在經濟層面將日益邊緣化。美國若不正視此事，恐有不利的戰略意涵。台美之間遲遲未簽訂自由貿易協，除了政治因素外，尚有兩個障礙。其一是關於台灣存在尊重智慧財產權的問題，2009年1月台灣已從美國的「特別三〇一」一般觀察名單除名，代表我方在尊重智慧財產權上已有具體進展；其二是過去兩岸沒有三通，但是現在兩岸已達成三通的相關協議。過去美方認爲與台灣簽訂自由貿易協定的二個障礙，目前已經逐步解除，美方應重新考量提升台美經貿更緊密發展之道。

2009年4月2日在倫敦召開二十國集團高峰會，達成了多項共識，其中包括挹注1.1兆美元給「國際貨幣基金」與「世界銀行」來協助需要幫助國家。誠如高峰會後公報所言，「全球經濟繁榮是不可分割的，責任必須經由全球各國共同承擔。」身爲亞洲四小龍的我方，雖未參加此會，但絕不能置身事外。過去台美在抗恐密切合作，未來若能攜手應對金融危機，將能進一步落實「台灣關係法」之內容與精神。此外，我應爭取美國行政部門與國會支持我方參與「國際貨幣基金」、「世界銀行」等國際金融機構，並彼此合作，走出金融風暴。

（三）爭取美國國會繼續扮演「促成者」的角色

美國國會過去在台美實質關係之提升扮演著重要「促成者」的角色。以2000年至2008年爲例，美國國會至少提出一百三十六項決議案，包括提升台美政治、軍事、經濟以及支持我方參與國際組織的諸多法案。其中有很多成爲美國國內的法律，例如：國會支持台灣參加世界衛生大會（WHA）觀察員的決議案中就有五項成爲美國國內法。

美國國會在2002年年度通過「2003年會計年度外交關係授權法」，將台灣視爲「非北約主要盟邦」，轉移防衛物資及服務。此法並要求美國總統每隔180天針對美國對台灣提供的安全協助，向國會提出報告，並與國會相關委員會諮商。此外，在布希總統任內「美國在台協會」組織架構名稱正名，現役軍人得以借調任職、公開舉辦國慶酒會，台美軍事交流、合作進一步提升，以及對台出售先進武器，國會皆扮演重要穿針引線的角色。過去三十年來，美國國會扮演不可或缺「促成者」的角色，未來是否會延續過去對民主台灣的熱情，支持台美實質關係的提升，仍有賴台美雙方進一步尋求共同的戰略利

基。

（四）台美應在戰略與安全議題上尋出新的利基

過去，台美間有高層的對話，包括台灣國安會官員及美國國安官員有秘而不宣的管道。未來雙邊對話的頻率、層級以及實質內容是否能達成更多共同的戰略利基，將影響美國對台整體戰略的評估，以及美國對台之政治、經濟以及軍事對策。

九一一事件後，美國國力雖然受到各方挑戰，但仍是民主國家的領導者。未來我方關切的議題包括購買先進戰機、參與更多的國際組織、免簽證、協商引渡協定以及自由貿易協定等等，美方能否有善意的回應，將視台美互信的建立以及在戰略層次進一步的契合。

1979年的「台灣關係法」爲台灣提供了一個較爲穩定的環境，我方得以發展經濟並帶動自由與民主的改革。外交是內政的延長，未來要提升對美關係，執政黨必須重整朝野在兩岸關係以及對美工作之共識。我方應繼續努力爭取美國朝野的支持，進一步落實「台灣關係法」的精神與內容，讓台灣能繼續在自由民主體制下生存、茁壯與發展。◆