



1979年後台美關係的回顧與展望

●張國城／台北醫學大學通識教育中心教授

1979年1月1日，美國撤銷了對中華民國的外交承認，之後通過《台灣關係法》，賦予美國與台灣關係的定位、內容及界線。到了2018年12月，美國聯邦參議院及眾議院分別以一致同意方式通過《亞洲再保證倡議法案》（Asia Reassurance Initiative Act of 2018, ARIA），完成國會立法程序。《亞洲再保證倡議法案》將台灣納入印太戰略一環，重申美對台安全承諾、支持定期軍售及依據《台灣旅行法》鼓勵美國資深官員訪台。究竟這四十年來，台美關係在台灣關係法下如何定位，和印太戰略有何互動，是本文所要討論的。

台灣關係法的主要內容與限制

《台灣關係法》明定美國對台灣的安全負有一定程度的義務，該法規定美國應當：

- 維持及促進美國人民與台灣之人民間廣泛、密切及友好的商務、文化及其他各種關係；並且維持及促進美國人民與中國大陸人民及其他西太平洋地區人民間的同種關係；
- 表明西太平洋地區的和平及安定符合美國的政治、安全及經濟利益，而且是國際關切的事務；
- 表明美國決定和「中華人民共和國」建立外交關係之舉，是基於台灣的前途將以和平方式決定這一期望；
- 任何企圖以非和平方式來決定台灣的前途之舉 — 包括使用經濟抵制及禁運手段在內，將被視為對西太平洋地區和平及安定的威脅，而為美國所嚴重關切；
- 提供防禦性武器給台灣人民；
- 維持美國的能力，以抵抗任何訴諸武力、或使用其他方式高壓手段，而危及台灣人民安全及社會經濟制度的行動。



- 指示總統如遇台灣人民的安全或社會經濟制度遭受威脅，因而危及美國利益時，應迅速通知國會。總統和國會將依憲法程序，決定美國應付上述危險所應採取的適當行動。

上述條款的第一項限縮了美國對台灣的关系，給予美國國務院將台美關係「非官方」化的最有力依據。這當然也是「一中政策」（One China Policy）的產物。

第二項雖然強調美國對台海和平的態度，但是同時也將台灣和中華人民共和國牽連在一起。雖然在外交語言中，這段話有暗示如果台灣前途不能以和平方式解決，則美國可能終止與中華人民共和國建立外交關係。但是這是四十年前時空下的產物，今日美國大概已不可能和中華人民共和國終止外交關係。

上述條款的最後一項是美國對台安全保障的最明顯規定，但是仍以「危及美國利益」為前提，因此保障的效力不如正式的同盟條約。因此，台灣必須密切注意「美國利益」為何？由於台灣沒有國際組織會籍，無法在國際場合以實際投票方式支援美國，所以，必須利用其他手段至少要讓台灣不能自外於美國利益之外。

印太戰略與台灣的定位

在《台灣關係法》以外，美國戰略的變化也在為台灣的安全提供挑戰及機會。特別是最新出爐的「印太戰略」（Indo-Pacific Strategy）。

近年來，美國開始轉變其亞太戰略，從歐巴馬時代的重返亞洲轉變至川普的「印太戰略」最早提出印太戰略構想的國家應該是日本。2007年，日本首相安倍晉三在印度國會演說時，建議日本、美國、印度、澳洲等國，建立「亞太民主聯盟」的印太戰略對話。最早形諸正式政策宣示應是在2017年10月18日，時任美國國務卿提勒森（Rex Tillerson）在華府智庫戰略暨國際研究中心（CSIS）發表演說，當時他表示「川普政府尋求明確強調日本、澳洲與印度的「自由與開放的印度洋—太平洋地區」，並公開質疑中國的誠信。這個概念源自於日本首相安倍晉三2012年提出的「鑽石戰略」（Strategic Diamond），以美、日、印、澳四大海洋民主強權同盟網，維護太平洋和印度洋的安全。

2017年12月18日，白宮發表《美國國家安全報告》（*National Security Strategy of the United States of America*），其中正式提出「……修正型大國，例如中國和俄羅斯，採取技術、宣傳和脅迫等方式試圖塑造一個與我國利益和價值觀對立的世界。……地區獨裁者擴散恐怖，威脅鄰國，發展大規模毀滅性武器……因此我們（美國）將確保世界關鍵地區的實力平衡繼續有利於美國：印度—太平洋，歐洲，以及中東。……儘管美國尋求繼續與中國進行合作，但中國正在利用經濟上的誘惑和懲罰、施加影響的行動以及潛在的軍事威脅來讓其他國家聽從其政治和安全議程。中國的基礎設施投資和貿易戰略強化



了其地緣政治願望。中國在南海建立軍事基地的作法危害自由貿易，威脅其他國家主權，並破壞地區穩定。中國發起了一場快速的軍事現代化運動，目的在於限制美國介入該地區，以便於自己更自由地主導地區事務。儘管中國將其野心美化為互利互惠的政策，但中國的主導會破壞印太地區多數國家的主權。印太地區的國家需要美國在該地區的持續領導，這一領導由各方共同回應，尊重地區主權和獨立的地區秩序。」

之後，印度與日本在國防領域上越走越近。日本國會2017年批准「日印民用核能合作協議」，雙方在戰略領域上有更多合作，目前在無人車輛（UGV）和機器人技術等領域已有不少雙邊合作開發項目。印度方面，為了抗衡中國在區域發展勢力，也鼓勵美國、日本進入本區域，參與區域事務，日本外相河野太郎也在2018年訪問巴基斯坦、馬爾地夫和斯里蘭卡；更進一步強化參與孟加拉、緬甸事務等。

印度過去和澳洲關係平平，新德里基於「不結盟」的外交思維，向來視坎培拉（Canberra）為美國的應聲蟲。目前也願意在「印太戰略」的架構下和美國、日本加強關係。因此近年來，美、日、印、澳已多次實施聯合軍事演習和安全對話。由於美日、美澳間原本就有同盟關係和悠久深入的軍事合作，這些舉動並不意外；「印太戰略」主要是增加了印度這個新的合作夥伴。

台灣在美國「印太戰略」中的地位，或可歸納為：

（一）美國履行同盟義務的展示場

美國要鞏固「印太戰略」中的國家，首先必須讓他們看到美國是願意履行捍衛盟國義務的領導者。美國捍衛台灣的安全，有助於鞏固「印太戰略」的右翼。根據《台灣關係法》，美國對台灣的安全仍有一定承諾，持續軍售台灣維持中華民國一定的防禦能力。近年來又通過《台灣旅行法》、《2018年國防授權法案》，進一步強化台美之間的準同盟關係。可說「印太戰略」和當前美國對台的態度在邏輯上是一致的。

2018年12月，美國聯邦參議院及眾議院分別以一致同意方式通過「亞洲再保證倡議法案」（ARIA），完成國會立法程序。該法案（S. 2736）後送交白宮，美國川普總統於在2018年12月31日簽署共十三項法案，包括ARIA，使其正式生效。ARIA將台灣納入印太戰略一環，重申美對台安全承諾、支持定期軍售、並依據《台灣旅行法》鼓勵美國資深官員訪台。由於安全以外，《台灣關係法》對台美關係限制非常嚴，因此在2016年之前，台美之間的官方往來相當有限，也無法制度化。所幸在2018年《台灣旅行法》通過，給予台美關係一個突破口，未來台灣不應錯過機會，不拘泥於一定要中央閣員訪美，地方首長、立委可以盡量先行，減低美方安排難度，增加台灣在美能見度，都是積累台灣實力的有效方法。



（二）美國自由、民主價值的示範

在亞太地區，美國和總統直接民選的國家都保持良好關係。除了意識形態之外，由於「一個中國」政策，美國不能明白表示支持台灣對抗中國，因此以支持台灣的民主自由體制作為支持台灣的重要理由，而印太戰略正是強調「印太地區的國家需要美國在該地區的持續領導，這一領導由各方共同回應，尊重地區主權和獨立的地區秩序。」

（三）作為美國軍事圍堵中國的潛在隱形基地

這裡為什麼以「隱形基地」名之，因為美國對台灣沒有駐軍，台美彼此軍事合作的層級和範圍和周邊國家相比仍非常低，也沒有共同的軍事演習。雖然依據《台灣關係法》有軍售上的往來，但彼此軍事合作層次和密度就台灣所面臨的威脅仍不夠，加上台灣內部共諜極多，保防鬆弛、敵我不明，台灣對美國軍事上的價值可能逐漸淡化中。

影響台美關係演變的三大因素

一、台灣內部的民主

台灣內部的民主體制雖然保障了多元參與及多元聲音，也讓台灣的民主成就在東亞以致於全世界傳為美談，但是同時也保障了親中、反美及統一的聲浪。由於統一在台灣是可以透過各種方式進行，因此台灣目前已經成為一個對中國高度依賴的政治實體。無論是經貿、旅遊、求學……等各方面，親中、友中是台灣在國際間的政治面貌。

蔡總統雖然在2018年初有嚴正的反對「一國兩制」談話，但那僅為「拒絕中國特定的政治安排」，絕非與中國為敵的明確宣示。這不能完全責怪蔡總統過於軟弱，而是台灣內部民意就沒有和中國決裂的意願和準備。不可能一廂情願地期待美國無視於此一趨勢。

二、領導者的戰略觀

雖然台灣很少有人公開認為台灣不該和美國發展良好的關係，但是實務上，一個國家所被外國認知的態度，展現在它實際的政策上；而實際的政策又是否讓美國或周邊國家認為台灣願意站在它們那一邊，目前仍不能視為必然。而這又與前面台灣的民主脫不了關係。

自2016年以來，台灣當局顯現出來的路線是以「一切訴諸民意」規避自身塑造與帶領價值的責任。就如記者，名嘴一般，只在媒體敘述理念，抒發心情，但在該堅持民主價值理念的事情上（有實權立法，或執行民主改革的事情上），又退居後方，要支持者自己去最前線跟反民主陣營對抗。對於公投這種價值決戰的重要時刻，選擇全面棄守，平添自身執政的困難。怠於決策、虛擲光陰於無意義的協商，是所謂「全面執政」不到三年就全面潰敗、人心離散的重要原因。



台灣要成為一個正常國家，無論是否正名制憲，不能在一、二任總統任期內完成是必然可理解的事。但是浪費時間在所謂改革，既不能創造新的獲利階層，又不能改變根本價值，前途多艱自在意料中。因此，美國對台的支持，多半仍流於言詞或擬議階段，對於台灣滑向統一的速度，並無具體挽回作用。

三、和平協議

中國未來可能鼓吹簽訂「和平協議」，確定兩岸關係是中國的國內事務且讓美國不再協助台灣防衛。此外，利用和平協議為餌，尋找願意和中方合作的台灣政治人物。

對於和平協議是否成局，目前（2019年3月）尚難預測，但從美國近年來對台軍售的消極，顯然美方有對台灣在更換領導者後，和中國簽訂和平協議的一定預期。

如果台灣一定要和對岸簽訂和平協議，其法律定位絕對必須先行釐清。簽約的主體究竟是一個國家內部的中央政府與交戰團體，還是兩個或多個交戰團體，抑或是兩個特殊關係的國家，或是兩個完全沒有關係的國家，一定要在國內先有共識。

此外，現有海基、海協兩會「事務性商談」模式，恐怕已不足以因應和平協議的商談。因此組建新的談判單位恐怕是當務之急。這單位必須包含對裁減軍備、限制武器等談判過程、相關限制條件、查證方式及國際相關條約實踐經驗在理論與實務上非常了解的專業談判人才。

最後，對於兩岸和平協議，應多方了解美國方面意圖，不宜認定美方一定會贊成或是反對。更不可認為台灣選出任何政治人物，都必然會得到美國約束而維持台灣現有的政治制度與生活方式。

結語

未來中方必然透過各類台灣現有體制內的合法方式，影響選舉，再利用選舉、公投的結果，於台灣內部強化台灣人對民主政治的失望；並且運用所謂「讓利」的手法，塑造對中共的認同、和對中國的依賴；以逐步接受共產黨的政治方案，完成「統一大業」。中國共產黨希望透過台灣自發性的追求統一，作為共產主義在中國的又一次偉大勝利。

台灣如何因應這種挑戰？觀察美國印太戰略的相關變化是必要之舉。

首先，釐清台灣在美印太戰略中的地位。由於在「印太戰略」中，台灣是美國履行同盟義務的展示場，因此盤點能夠協助美國的力量並適時投入，方能保持在同盟中的地位，最大程度捍衛台灣利益。

「印太戰略」中強調推動美國自由、民主價值，而台灣正是一個良好的示範。然而台灣不可以此自滿，應該警惕反民主力量的發展，以及以民主方式破壞民主的陰謀，對



此，台灣不應完全寄望美國前來保護台灣民主，或是在台灣人自己做出任何政治決定時，美國會有一條紅線可以阻擋或審核台灣政治人物的親中行動。

在「印太戰略」的軍事層次，美國在《台灣關係法》中明白規定需提供「防禦性武器」給台灣人民。因此，台灣執政者必須妥善利用此一機會。過往台灣的軍武研發，不是純然向美國購買而未要求技術部分或全部引進，導致對國內工業發展全無幫助，就是完全可向美國購得成熟裝備，但卻又自己花大錢研發的兩種極端。在沒有正式外交關係的現況下，軍購就是外交的手段，當局對此已蹉跎太久，未來發展實在未可樂觀。◆