

# 台灣關係法對台灣民主自由體制 的影響

●李酉潭/國立政治大學國家發展研究所教授

# 壹、前言

今年是中國大陸發表《告台灣同胞書》四十週年,隨著習近平年初發表演說而來的「習五條」成為當代對台政策的綱領。其中強調與台灣各界進行民主協商來探索「一國兩制」統一台灣方案,相較於過去的「江八點」、「胡六點」,似乎更注重如何具體在台灣實施統一的配套措施,令人不免有所擔憂。

於此同時,另外一部重要的文件,即美國制定的《台灣關係法》同樣也邁入四十週年。這部在美國與中華民國結束外交關係轉而與中華人民共和國建交同年所制定的法案,儘管有些人指出此乃是為了繼續維繫美國在東亞區域利益的一環,但不可否認的是,多年來美國藉由這部法案與台灣維持了緊密的關係,並深深影響了台灣人民的生活;不僅如此,基於法案保障台灣人民的核心宗旨,美國為此付出的努力也成為台灣從威權體制走向自由民主的關鍵助力。

《台灣關係法》是如何影響台灣人民的生活並促成台灣的民主化?面對中國的步步緊逼,台灣可否借助《台灣關係法》來鞏固自身?這些都值得我們細細思索。

# 貳、《台灣關係法》對台灣民主化的影響

杭亭頓(Samuel P. Huntington)在《第三波:二十世紀末民主化浪潮》一書中所歸類的民主化原因中包含五個客觀因素、一個主觀因素,五個客觀因素裡面包括合法統治權威的衰弱、經濟發展、宗教文化變遷、外來勢力影響與滾雪球效應;主觀因素則為政治領導。台灣民主化中外來勢力的影響扮演關鍵性的角色,這是指外國政府的政策決定性地影響到一個國家的民主化。換言之,外國勢力的影響有可能扮演推動一個國家民主化相當重要的因素。

一般人可能會將1949年美國意欲放棄「台灣」的《中美關係白皮書》(後稱《白皮書》),和1979年的「『中』美斷交」視為對台灣的「背叛」。當然,將「中華民國」



等同於「台灣」,這些作為的確都是背叛。但若把兩者區別,可以清楚地發現美國過去 七十餘年來都在保衛台灣。回顧《白皮書》發表的脈絡可以發現,美國當時傾向不介入 台海爭端的原因不外乎:美國不支持中國國民黨貪腐的政權,但是中國國民黨占領台灣 已成定局,美國沒辦法將中國國民黨趕出台灣。所以美國在中國國民黨撤退來台後,一 開始還想扶植吳國楨與孫立人取代中國國民黨政權,在這些代理人都被蔣氏政權肅清 後,才改以美國自身勢力影響台美關係。

這點可從1979年所制定的《台灣關係法》觀察,其中第2條第C款規定:

本法律的任何條款不得違反美國對人權的關切,尤其是對於台灣地區一千八百萬 名居民人權的關切。茲此重申維護及促進所有台灣人民的人權是美國的目標。

Nothing contained in this Act shall contravene the interest of the United States in human rights, especially with respect to the human rights of all the approximately eighteen million inhabitants of Taiwan. The preservation and enhancement of the human rights of all the people on Taiwan are hereby reaffirmed as objectives of the United States.

#### 第15條第A款第2項規定:

「台灣」一詞將視情況需要,包括台灣及澎湖列島,這些島上的人民、公司及根 據適用於這些島嶼的法律而設立或組成的其他團體及機構,1979年1月1日以前美 國承認為中華民國的台灣治理當局,以及任何接替的治理當局〔包括政治分支機 構、機構等)。

the term "Taiwan" includes, as the context may require, the islands of Taiwan and the Pescadores, the people on those islands, corporations and other entities and associations created or organized under the laws applied on those islands, and the governing authorities on Taiwan recognized by the United States as the Republic of China prior to January 1, 1979, and any successor governing authorities (including political subdivisions, agencies, and instrumentalities thereof).

這些條文說明維護台灣人權是美國所關切的目標,也明確規定美國有權力監督中華 **民國政府,對台灣的民主發展和人權狀況產生影響**。 <sup>1</sup>然而,在與美斷交的嚴峻情勢下, 初期階段蔣經國仍試圖抵抗民主化的趨勢,從而引發了1979年美麗島事件、1980年林義 雄滅門案、1981年陳文成命案、1984年江南命案、「李亞頻冤獄案」<sup>2</sup>等事件,但是美國 國會的監督加上台灣民主的抗爭之下,終究使得蔣經國政權採取一連串的自由化措施, 於1987年宣布解嚴,並開放黨禁與報禁;隨後,繼任的李登輝總統於1991、1992年推動 國會全面改選,及1996年實施總統直選,台灣成功從威權體制轉型成為主權在民的自由 民主國家。



# 參、台灣維持自由民主體制的條件

民主理論大師Robert Dahl認為,有利於民主的關鍵性條件包括:第一,軍隊和警察 控制在由選舉產生的官員手裏;其次,民主的信念和政治文化;第三,不存在強大的敵 視民主的外部勢力。當前台灣已經將軍警國家化,也有逐漸成熟的公民文化;但是不能 否認的是,台灣民主鞏固的獨特性挑戰在於一個強大的敵視民主的外部勢力,亦即來自 中國「一國兩制」統一的壓力。

我們必須體認到,民主化的過程可以有美國協助以迫使中國國民黨的專制政府妥 協,但是民主鞏固必須由該國內部承擔面對,儘管美國可以藉由《台灣關係法》關照台 灣人權發展,倘若我們無法鞏固民主、捍衛自由、維護人權,那麼更遑論期待「透過民 主化培養民主的文化,運用民主的機制解決民主的問題」,甚至過去長久經營的民主成 果,就會被中國所侵犯而自由、民主倒退。若台灣貿然接受「一國兩制」的統一,那麼 缺乏主權維護的自由、人權皆可能隨時受到侵害。

這個前車之鑑就是香港。在回歸中國並接受「一國兩制」後,當英國對香港的人權 狀況感到疑慮並擬採取動作時,中國便如此回應:「1984年的《中英聯合聲明》就中方 恢復對香港行使主權和過渡期有關安排…英方對回歸後的香港無主權,無治權,無監督 權,不存在所謂『道義責任』。」現在的香港,的確法治倒退,不僅無法爭取到真普 選,連自由、人權也搖搖欲墜。由此可見,若台灣也接受「一國兩制」統一的安排,其 命運是否會和香港一樣?

因此,台灣人民必須要體認到《台灣關係法》雖然可以保障台灣人權,但是前提在 於台灣必須鞏固主權在民的自由民主體制,才能使《台灣關係法》中美國為台灣人權的 背書得以落實。

# 肆、組建全球自由民主聯盟以保障台灣民主鞏固

想要避免台灣民主崩潰與人權發展倒退,除了美國的介入外,要解決根本問題的關 鍵在中國民主化,如何推動?本人主張組建全球自由民主聯盟。首先,台灣與「華人世 界的自由人結合」,凝聚嚮往自由民主的人士(港澳、中國海內外自由人及希望自治族 群);第二層次「協助亞洲自由」,分布在中國附近的亞洲五大自由國家(台、日、 韓、蒙古與印度)結合,幫助曾經自由、如今自由倒退的泰國、菲律賓與印尼,再度重 返自由陣營,進而帶動威權國家(如星、馬、越、緬等)有機會走向自由民主;第三層 次,全球八十六個自由民主國家組建全球自由民主聯盟以協助威權體制國家實踐民主轉 型,並幫助未來的新興民主國家完成民主鞏固。

這當中台灣民主化的經驗扮演不可或缺的角色,台灣是唯一的華人民主國家,也是 亞洲少數的民主國家,在民主化的過程被稱做「寧靜革命」,這些都是可以供其他國家



參考的經驗,更重要的是台灣在輸出民主化經驗的同時,也是自身進行民主鞏固的機 會。民主鞏固對台灣而言,是美國為主的民主勢力提供安全保障的依據,更是自身茁壯 公民社會避免外部敵視民主勢力侵略的基礎。

## 伍、美國戰略轉變對於中國民主化的影響

美國原來希望中國的自由隨著經濟發展,可以擴展到各個領域,實現政治自由、尊 重人權。然而,現實面上,美國的希望落空更發現過去的幻想是錯誤的。美國總統川普 的對中政策已經具有明顯的「冷戰」特徵,前幾任美國政府對中國不公平貿易的口頭責 難已經升級為有增無减的貿易戰;在知識產權問題上的指控已上升為間諜偷竊,對「一 帶一路」的疑慮已經演化為中國政經模式對外擴張的認定。若局勢繼續這樣發展下去, 全球秩序必然改變。

而這場戰爭的濫觴可在2018年10月美國副總統彭斯(Mike Pence)就中國政策發表 演說突顯出來,他以一系列事實指控中共破壞現存國際秩序;另一方面,公開表彰台灣 民主,說台灣是所有華人的榜樣。彭斯的演講,不只揭開新冷戰的序幕,也指出人類如 何再往前推進的方向,即只有中國民主化才能保障世界的自由與民主。新世紀的戰爭方 式將表現為經濟戰、科技戰,2000年以後人類已經走向網路手機的時代,晶片控制一切 的時代,所以新冷戰的決戰點應該是晶片為主的科技戰。目前美國掌握的技術仍是全球 最為先進的,美國也較有希望贏得此戰,屆時美國就需要實施中國版的「馬歇爾計 畫」,藉以幫助中國和平穩健地推動民主化,這也就是組建全球自由民主聯盟最終實踐 的目標。

#### 陸、結語

《台灣關係法》是美國協助台灣民主化的重要依據,更提供美國協助台灣人權發展 的重要法源。歷史的發展我們都很清楚,在美國的協助下,台灣解除戒嚴與黨禁、報 禁,順利推動民主化,於1996年起一直被評為自由民主的國家。而現在,自由程度甚至 在「自由之家」的評比中,分數從2017年後就超越美國、法國這類的先進民主國家。<sup>3</sup>可 以說,青出於藍,而更勝於藍。

台灣儘管在外部勢力介入下順利民主化,但是在民主鞏固的階段卻面臨獨特的挑 戰,那就是台灣存在一個敵視民主的外部勢力。換言之,台灣雖然有《台灣關係法》的 保障得以順利進行民主化,但面對中共數位極權主義(digital totalitarianism)的挑戰,台 灣必須繼續民主鞏固與深化,以捍衛主權來維護自由與人權,避免未來發展走向「現在 的香港、明日的台灣」。

現在出現一個可以根本解決問題的契機,那就是新冷戰的時代來臨,藉由美國所發 動的貿易戰與科技戰讓中共極權專制自然崩潰。屆時,美國將有機會比照台灣民主化的



## 《台灣關係法》四十週年的省思

模式,介入中國民主化與人權發展,號召全球自由民主國家,共建、共治、共管中國至 少三至五年,幫助中國和平穩健地政治變遷,並順利走向民主化。若中國未來能夠順利 轉型成為自由民主體制,必然能夠帶動全球第四波民主化的浪潮,讓現有的其他威權政 體國家失去依靠而不得不民主轉型。屆時人類就可以攜手走向世界和平,並一起應對地 球環境災難的危機。

## 【註釋】

- 1. 有人認為美國的動機如下:首先,一個民主的台灣可以制衡一黨專制的中國,成為美 國推廣民主自由價值的典範;其次,台灣民主化使得台灣獨派可以牽制國民黨為主的 統派,防止他們在共產黨的滲透下,違反台灣人意願推動統一,損害美國的利益。請 參見:<a href="https://medium.com/@laichinan\_27202/台灣真實地位與民主化原因-e74dcb2449f9">https://medium.com/@laichinan\_27202/台灣真實地位與民主化原因-e74dcb2449f9</a>。
- 2. 請參考: <http://nrch.culture.tw/twpedia.aspx?id=5378>。
- 3. 請參考:<https://freedomhouse.org/report-types/freedom-world>。◆