

美國與台灣的關係

●陳隆志／台灣新世紀文教基金會董事長

編按：本文轉載自陳隆志著，陳隆志、陳盧千壽譯，《美國、台灣、中國的關係：國際法與政策觀點》（*The U.S.- Taiwan- China Relationship in International Law and Policy*）（New York: Oxford University Press, 2016），第六章，（台北：台灣新世紀文教基金會，2018年5月），頁155-199。

美國與台灣的关系在過去的一世紀曾經歷重大的變遷。在日本殖民統治台灣期間，美國在台灣的利益有限。但是，第二次世界大戰結束，中國國民黨軍代表盟國占領台灣時，台灣成為美國一個主要關切的問題。美國軍隊與外交官很快就駐在台灣，與中華民國政權密切合作，以確保日本人撤退後台灣領土的安全以及權力和平安定的轉移。在中國內戰戰敗後，蔣介石決定將中國國民黨政權遷移台灣，加上韓戰的爆發，台灣乃成為美國在太平洋政策的一個焦點。在卡特（Jimmy Carter）總統於1978年決定與中華人民共和國建立正常的外交關係後，美國遵照《台灣關係法》與台灣人民建立非正式的關係，並設立「美國在台協會」（American Institute in Taiwan，簡稱AIT或在台協會），以執行前美國大使館的部分功能。在1980年代及1990年代，美國支持促成台灣動人注目的民主轉型。台灣繼續是美國在亞太地區一個主要戰略及貿易的夥伴。今日，台灣與美國兩個國家保持建立在共同崇尚的民主、自由與人權價值之密切友好關係。

壹、在台灣關係法以前的美台關係

一、1940年代及1950年代美台關係

美國在第二次世界大戰後，亞洲局勢動盪不安時，介入台灣。1942年，當時仍控制中國大陸的中華民國政府片面宣布要收回台灣與澎湖——日本在1895年馬關不平等條約非法奪取而殖民的領土；1943年，美國羅斯福（Franklin Roosevelt）總統考慮這個結果，同意將此建議列入《開羅宣言》，表示日本由中國所奪取的領土應該歸還中華民國的意向。但是，大戰結束後，根據《馬關條約》的條款，台灣在國際法上仍然是日本的領土殖民地。美國乃以太平洋區域主要戰勝占領國的身分控制台灣，而將占領行政事宜委託中華民國代為處理。鑒於台灣的戰略重要性，美國領導階層認為台灣絕對不可淪入敵對國家手中，是極其重要的。在1941年與1942年，美國國防部陸海空部門以及國務院的官員，對有關如何處理台灣的將來，進行「備忘錄建議」之爭。這些官員對於台灣的法律地位及美國為解決此問題應扮演之角色，有紛歧不同的意見。有些人希望將美國介入的



角色儘量減少，以避免捲入中國國民黨與中國共產黨日益劇烈的中國內戰。其他的人則認為台灣是重要的戰略資產，是美國在太平洋區域重要的據點。

韓戰的爆發解決了這個問題。當中國內戰達到高峰時，杜魯門（Harry S. Truman）總統與艾奇遜（Dean G. Acheson）國務卿曾主張「美國認為台灣是中國的一部分，所以不支持中華民國政府或干涉中國內戰」。¹他們明顯的理由是相關領土紛爭在中國大陸開始，所以是中國內政問題，須由中國人自己去解決。這個不干涉政策很快就被放棄，因為1950年6月在朝鮮半島發生敵對的軍事衝突後戰略的現況完全改觀。杜魯門急速派遣美國第七艦隊將台灣海峽中立化，阻止國共雙方跨越海峽互相軍事攻擊，一直到太平洋區域恢復和平與安定。

1953年艾森豪（Dwight Eisenhower）總統上任之後，解除蔣介石採取軍事行動的禁令，而且下令第七艦隊停止台灣海峽中立化的任務。當年2月，艾森豪任命藍欽（Karl Rankin）為駐中華民國的大使。艾森豪對台灣的做法，與杜魯門要「與中國國民黨政府保持外交距離」²的政策不同。艾森豪政府利用台灣海峽緊張的情勢（其部分理由是，中國國民黨政權要反攻大陸、光復大陸所造成），要向同時正在參加韓戰的共產中國施加壓力。在冷戰時期環繞台灣的國際緊張情勢繼續升高。中共—蘇聯關係尚未惡化分裂之前，蘇聯的基本政策是支持共產中國的戰略利益。蘇聯共產黨領導人赫魯雪夫（Nikita Khrushchev）支持共產中國對台灣的主張，而且警告艾森豪總統，美國對共產中國的攻擊將被視為對蘇聯的攻擊。美國官員謹慎小心，避免助長蔣介石的聲勢，防止造成更大規模的軍事衝突。基於這種考慮，金門與馬祖起初並不包括在美國承諾防衛台灣的範圍內。美國政府擔心因為兩個離島的軍事衝突，可能造成後續大規模的戰爭，甚至使用核子武器的大衝突。

第一次台海危機發生在1954年9月，當中共炮攻金門、馬祖兩個戰略地位重要的島嶼，它們的位置接近中國的福建沿海。在炮攻之前，中華民國就已加強上述兩離島的防衛部署，駐有七萬人的部隊。這個危機促使美國與中華民國在1954年12月簽訂《共同防禦條約》；根據該條約，美國承諾防衛台灣（福爾摩沙）與澎湖以及「雙方同意決定的其他領土」。1955年1月29日，在批准條約以前，美國國會通過「福爾摩沙決議」（Formosa Resolution），並進一步授權艾森豪總統，台灣萬一遭受來自共產中國的攻擊，可「動用美國的軍隊」來保護台灣及「相關據點與領土」。在1955年，艾森豪總統與杜勒斯（John Foster Dulles）國務卿為了緩和台灣海峽的緊張情勢，開始「尋求與中華人民共和國締結一個雙邊協定，各自承諾不使用武力」來解決包括台灣問題的政治爭議。³雖然這些努力，最後並沒有成功，但是美國取得蔣介石及中華民國放棄使用武力的承諾，強調改以政治的手段與方法達到光復大陸的目標。⁴

共產中國與國民黨中國之間的爭鬥在1950年代繼續下去。第二次外島的危機發生在1958年當中共再次發動攻擊金門與馬祖，以期奪取該兩島。這個行動促使美國擴大對兩



外島防衛的承諾，在金門布置榴彈炮，對中國大陸進行炮轟。同時，提供中華民國空軍響尾蛇空對空飛彈。根據報導，中共領導人對美國堅決的意志與行動感到驚訝，乃放棄再次奪取兩外島的企圖。⁵在第二次台海危機之後，中共乃採取在每月的奇數日炮轟金門的政策。中國國民黨政權則選在偶數日給予炮轟的回應。這種隔日交換炮火的禮尚往來，用來象徵中國共產黨政權與中國國民黨政權內戰繼續存在。同時，中華民國繼續占領金門與馬祖作為擁有全中國的理由。國共雙方於1958年在金門與馬祖互相炮轟，成為1960年美國總統大選期間，甘迺迪（John F. Kennedy）與尼克森（Richard Nixon）雙方陣營政策辯論的一個熱題。在總統候選人的電視辯論時，甘迺迪被問到美國在遠東地區的防衛線是不是包括金門與馬祖在內，他的回答是美國的協防承諾責任不應超過台灣。另外，尼克森陣營反駁，對甘迺迪不願防衛金門與馬祖加以抨擊，而且強調任何領土都不應該放棄給中共。

二、美國－台灣關係在1960年代與1970年代

在1960年代，甘迺迪與詹森（Lyndon B. Johnson）政府就台灣問題的焦點放在聯合國的脈絡架構之下。甘、詹兩個政府都認為中國與台灣實際上是二個分別不同的國家，乃努力尋求如何使中華民國（ROC）與中華人民共和國（PRC）都能同時參加聯合國。但是，蔣介石強烈反對這一方面的提議——正如眾所知，他堅持「漢賊不兩立」——愛國好漢與叛國賊沒有同屬共存的餘地。1971年聯合國大會通過第2758號決議，這個問題才得到解決。如第一章所述，在1960年代末期，尼克森政府的官員與中華人民共和國的領導人物開始談判，為美中雙方關係正常化鋪路。鑒於中共與蘇聯的分裂，尼克森總統尋求與中共建立密切的關係，以孤立蘇聯。尼克森政府乃修正其長期以來對台灣國際法律地位仍然未定的立場，轉而開始主張台灣問題應由中國人自己去和平解決。1971年，季辛吉（Henry Kissinger）擔任國家安全事務總統特別助理，秘密訪問中國，踏出終結美國孤立中共政策的第一步。

1971年7月15日，中國與美國政府同時宣布尼克森將訪問中國。1972年2月27日尼克森正式訪問中國，為期一週的訪問行程結束時，雙方簽署《上海公報》（Shanghai Communiqué）。美國第一次宣稱：

所有在台灣海峽雙方的中國人認為只有一個中國，而台灣是中國的一部分。
美國並不挑戰這個立場。美國政府肯定台灣問題由中國人自己和平解決之利益。⁶

同時，在聯合國內，中共集結一群友好的國家支持由中華人民共和國取代中華民國，成為聯合國的中國代表。在聯合國大會投票之前，美國曾努力要保持中華民國在聯合國大會，而容納中華民國與中華人民共和國同為聯合國會員，但沒有成功。1971年10月25日，聯大通過第2758號決議，決定：



…回復中華人民共和國的所有權利，承認其政府為中國在聯合國唯一的合法代表，同時，將蔣介石的代表逐出他們非法占有的聯合國及所有相關組織之席次。⁷

在1970年代末期，美國與台灣的关系出現惡化。卡特在1977年成為美國總統時，下定決心要完成尼克森未竟的工事。也就是說，他不但要與北京建立外交關係，而且要終止與台北官方的關係；同時，卡特也承諾將美軍由台灣撤離。在美國與中共磋商談判的最後階段，白宮並沒有告知在台北的中華民國政府，唯恐中國國民黨政府及其美國國會的朋友們會破壞美中關係正常化的過程、工事。1978年12月，卡特正式宣布要終止與中華民國的外交關係，而與中華人民共和國建立正常化的關係。

貳、1979年以來台灣關係法的實施運用

如第五章所述，雖然美國官員一般都同意與中華人民共和國建立外交關係的需要，但是卡特政府的做法卻觸怒了許多國會議員。早在1977年前，美國國會就美中正常化的議題曾舉行聽證會，當時許多議員均認為華盛頓與中共磋商談判，國會應該扮演較大的角色。同時，國會議員們也擔心「白宮送交國會要釐定將來與台灣建立非正式關係的立法草案，並不足以保護台灣或美國的利益」。⁸ 1979年1月29日，美國與台灣終止外交關係二十八日後，參議員邱池（Frank Church）向參議院提出S.245的法案，其標題為台灣授權規定。同日，查布勞基（Clement J. Zablocki）眾議員在眾議院提出H.R.1614的法案，是與S.245相伴隨的提案。這個提案要提供日後美國與台灣人民保持商業、文化與其他非官方關係的法律架構。這個提案最後改名為《台灣關係法》，並獲得民主、共和兩黨壓倒性的支持——1979年3月28日眾議院以339比50通過，而參議院則於1979年3月29日以85比4通過。1979年4月10日，經卡特總統簽署後，《台灣關係法》成為美國的法律。

《台灣關係法》的實際效能，大部分要靠前前後後相繼相傳的總統行政團隊的盡力程度而定。《台灣關係法》及相關的三大美中公報，構成美台關係的基礎，而且自1979年以後，每一位美國總統都會多多少少肯定《台灣關係法》的重要性。但是，他們盡力履行《台灣關係法》的程度，則隨不同的總統而異。特別是在出售防衛性武器給台灣的問題上，在雷根（Ronald Reagan）總統時就出現過。下列各節要探討自1979年以來，不同的美國總統行政團隊履行《台灣關係法》主要條款的表現。

一、卡特總統（1979年至1981年）

當卡特總統簽署《台灣關係法》成為法律時，他發表簽署的聲明，證實《台灣關係法》「與我們（美國）在正常化關係與中華人民共和國政府所達成的瞭解一致」。卡特總統的聲明強調《台灣關係法》授予總統在執行該法條款時有裁量權。卡特承諾「未來行使該裁量權時，會符合我們（美國）的利益、台灣人民的福祉」以及與中華人民共和國所達成的瞭解。⁹



卡特全面性執行《台灣關係法》的條款之表現，利害參半。有些評論家認為卡特總統事先曾表示假使國會通過過於強烈支持台灣的法案，他會否決，以安撫中華人民共和國採取對台灣不利的措施。例如，卡特政府決定關閉台灣在美國的數個領事館，此舉違反《台灣關係法》第10(b) 條款，國會允准台灣保持如1979年以前「同數目的領事處及同名額的人員編制」。另一方面，卡特政府則著手進行美國在台協會的設立，而且不顧中共的抗議，又於1979年至1980年間批准八億美元的軍售給台灣，提供包括四十八架F-5E戰鬥機，空對地、反戰車與地對空等的飛彈系統。中共則以此種軍售違反了美、中第一及第二公報的規定提出強烈抗議。

美國在台協會於1979年1月16日正式登記為非營利組織。第一位理事主席是丁大衛（David Dean），任期為1979年至1986年。第一位處長是葛樂士（Charles T. Cross），任期自1979年設立時開始到卡特政府任期屆滿的1981年。丁大衛在2013年逝世之前，時常談起他在台灣的工作經驗。特別是他的回憶錄《非正式外交：美國在台協會》（*Unofficial Diplomacy: The American Institute in Taiwan*）回憶在台協會早期的運作，以及美國不承認中華民國政權之後美國在台協會對穩定美、台關係所扮演的角色。丁大衛與葛樂士兩人也成為美國政府與中華民國政府官員（包括蔣經國總統）重要的聯絡管道。

根據丁大衛的描述，美國在台協會成立之初，很多職員是志願的，工作數個月並沒有領到薪水，一直到美國政府撥款給美國在台協會。最初幾年在台協會的資源有限，同時，職員們承擔相當大的工作壓力，必須接手處理中華民國政府與美國政府雙方許多直接進行的事務，自農業到軍售全都交由美國在台協會負責處理；經過一段時間之後，美國在台協會職員們才終於處理完成自創始時所累積的重大事務。依丁大衛的說法，美國在台協會比一般正式的機關工作效率更好，乃因為非官方的特性避免了官僚的繁文縟節。此外，美國在台協會透過美國在台北商業公會的幫助，促進與台灣商界的接觸。到了1980年之後，美國與台灣雙邊的貿易大量增加，對台美關係的穩定更具信心。

1980年6月，大約在《台灣關係法》通過後一年，美國政府主計處（當初被稱為一般會計處General Accounting Office，後來改稱為Government Accountability Office，簡稱GAO）以及參議院外交委員會提出執行《台灣關係法》的報告。此二報告的共同結論是《台灣關係法》已經達成了美國與台灣人民建立非正式關係的主要目的。根據參議院的報告，美國在台協會的「表現比任何人的期待都更好」。¹⁰ 1979年以來，美國與台灣的貿易量增加百分之二十。1980年美國恢復軍售台灣總金額達到兩億八千萬美元。台灣官員已經逐漸適應對台、美非官方關係的新事實，而中共對此新現狀也大體上加以默認。總之，就美國政府決策者的眼光來看，《台灣關係法》的成功是令人矚目的。

但是，美國政府主計處與參議院外交委員會所提出的報告也批評行政部門表現過度順從中國，唯恐破壞美中關係的發展。根據美國主計處的報告發現行政部門對台灣的主要決策，並沒有充分諮詢國會議員的意見，包括批准出售防衛性武器、終止1946年所簽

署的《美台空運協定》（U.S.-Taiwan Air Transport Agreement），以便美國在台協會與台灣的「北美事務協調委員會」（Coordination Council for North American Affairs，簡稱CCNAA）接手處理的替代安排。實際上，上述這一些國務院的作法唯恐得罪中國。

雖然，美國在台協會獲得一般性的好評，但是此兩報告也發現美國在台協會及其對手北美事務協調委員會並未獲得足夠的資源。基本上，位在台北的美國在台協會所在地原本是一個軍事設施，人員的編制是典型大使館的一半，也缺乏足夠的安全與公共衛生設備。尤有進者，在台協會的職員還要依賴美國駐香港的領事館簽發非移民簽證，會計事務要靠手操作，主要是因為國務院拒絕在台協會使用美國政府在該地區的任何政府資料。在台協會的職員不但被禁止進入台灣政府辦公室參加會議，國務院也不允許許多美國官員赴台灣磋商辦理公務。此外，北美事務協調委員會辦事處雖然被允准駐在美國，但比起以前中華民國的大使館的規模則明顯縮小。參議院的報告指出這些限制均違反了《台灣關係法》第10(b) 條款的規定；該規定允准台灣維持與未撤銷承認之前同等數目的駐美辦公處所及人員。

參議院的報告也注意到，台灣正處在政治的十字路口，因為台灣內部有人呼籲中國國民黨推動民主改革。但是，要保持這個改革推進力就要靠台灣經濟的生長與安全的保障。該報告闡明：

就美國而言，挑戰就在維持平衡狀態，而最重要的，就是不採取任何會造成台灣安全危機的行動。因為，沒有這種安全感，台灣經濟的將來會受到不利的影響，而台灣走向政治改革與自由化的意願就會受到破壞。

最後，除非對台灣部分的均衡狀態能夠保持，美國對中國的政策，長期而言，成功的可能性將會微乎其微。一方的失敗，可能導致另一方的失敗。因此，一個安定與繁榮的台灣對東亞的安定以及美國的國家利益非常重要。¹¹

二、雷根總統（1981年至1989年）

雷根（Ronald Reagan）總統對中華人民共和國與台灣的想法在他擔任總統第一任時有快速的發展。早在1971年雷根當加州州長時，曾以尼克森總統代表的身分參加中華民國的雙十節。在參與美國總統大選時，他曾大力攻擊中國的共產主義，表示他當選總統之後將「提升」與台灣的關係，這個承諾被某些人解釋為要與中華民國重新建立外交關係。除此之外，雷根也公開批評卡特總統與中共關係正常化的作法，且大力為《台灣關係法》發聲支持。但是，在幕僚建議之下，雷根開始緩和對中共的語調。1980年，他派遣他的副總統候選人布希（George H. W. Bush／老布希）到北京，以期減緩中共高官的疑慮。但是，此行並無法使中國釋懷並感受雷根的善意。等到雷根就任總統後，選擇海格（Alexander Haig）為國務卿。海格是尼克森政府經驗豐富的老手，他認為在美蘇冷戰中，中國可成為美國潛在的戰略夥伴。



雷根政府的第一次外交危機在他總統就職典禮前發生。陳香梅（Anna Chennault）女士是已故陳納德（Claire Lee Chennault）將軍的遺孀，在共和黨內非常活躍，她發請帖邀請台灣的官員來美國參加總統就職典禮，其中包括台灣總統府蔣彥士秘書長。中國駐美大使柴澤民獲知此消息之後，威脅要杯葛參加總統就職典禮。總統就職典禮委員會聞訊之後，速速收回對蔣彥士的邀請，當時蔣秘書長已來到華府。最後，蔣彥士秘書長乃以感冒為藉口（一般人認為是患了「外交病」），在就職典禮舉行前二日，進入傑佛遜紀念病院住院治療。蔣氏的缺席確保了柴氏是典禮時中國唯一的代表。

美國—台灣雙邊的關係在1982年因為美中發布第三公報時再次受到衝擊。中共官員與卡特政府交涉談判時，對美國決定繼續軍售台灣表達抗議與不滿。雖然表面上，中共默認當時事實的情況，保留再談論這個議題的權利；實際上，雷根就任總統後，他們就不再隱忍要求處理。中共對於1978年以來美國增加對台灣的軍售以及預定出售Northrop FX戰鬥機給台灣一直耿耿於懷。由於中共日增的壓力，在《台灣關係法》制定的三年後，也就是1982年美國與中國正式發表第三聯合公報。兩個國家同意美國將「繼續與台灣人民保持文化、商業及其他非官方的關係」。¹²美國則再次認知（acknowledge）而非確認（affirming）中國的立場——「只有一個中國，台灣是中國的一部分」，但進一步說明美國「沒有意圖侵犯中國的主權及領土完整，或干涉中國內政，或追求『兩個中國』、或『一中一台』的政策」。至於軍售台灣，美國表示並不企求出售武器給台灣的長期政策。但是，雷根總統在其秘密備忘錄記載：

美國要削減軍售台灣的意願，絕對是以中國繼續以和平方式解決台灣—中國之糾紛為條件。大家要清楚瞭解這兩點的連結是美國外交政策永久必須履行的責任。再者，要供售台灣武器的量與質，完全要看中國對台灣的威脅度而定。就量與質而言，台灣相對於中國的防衛力量的平衡一定要保持。¹³

1998年，前在台協會處長及美國駐中國大使李潔明（James Lilley）就雷根對1982年美國與中國簽訂公報的解釋，提供他精闢的見解。根據李潔明的說法，雷根認定台灣問題將會和平解決，「假使中國變為好戰，在台灣海峽建立威脅台灣的軍事武力，雷根總統就會以違反1982年的公報內容為理由，增加對台灣的軍售」。¹⁴雷根總統的備忘錄與李潔明大使事後的回憶錄，顯示雷根總統在台灣問題未得到和平解決之前，並不會輕易放棄對台灣的軍售。

為了緩和台灣人對三大公報的關心掛慮，雷根也將未簽名的六大保證備忘錄透過外交部次長錢復呈遞蔣經國總統。這些保證，其內容來自美國在台協會理事主席丁大衛的建議，不久就公開。內容如下：

在與中華人民共和國談判第二公報的過程中，美國：

- （1）並沒有同意定明終止軍售台灣的日子；

- (2) 並沒有同意軍售台灣事前與中國商議照會；
- (3) 不扮演台北與北京之間調解的角色；
- (4) 並沒有同意修改台灣關係法；
- (5) 並沒有改變美國有關台灣主權的立場；
- (6) 不會加壓力促使台灣與中國談判。¹⁵

雷根政府努力向台灣官員及國會議員一再保證，上述軍售台灣的減少，是以中國承諾用和平方式解決台灣爭端為條件。在聯合公報發表的隔日，助理國務卿何志立（John H. Holdridge）在國會聽證時表示減少軍售台灣符合《台灣關係法》，只要在海峽雙方關係繼續改善的脈絡下，台灣的防衛安全是不需要加以考慮。1984年，雷根訪問中國，象徵美中關係的升溫。雷根在中國再度確認六大保證的內容，給予台灣相當的支持。

就實際的運作，減少軍售台灣的政策是以1982年軍售的七億五千萬美元為非正式基準，每年大致預定減少美金二千萬元。¹⁶同時，雷根政府允准增加對台灣的科技轉移及其他安排，例如授權在台灣建造派里級海對空、反潛艇的巡防艦。在雷根政府八年執政期間，軍售台灣的總數額為十五億美元，其中包括1983年出售六十六架F-104G噴射戰鬥機、十二架C-130運輸機及格魯曼（Grumman）S-2反潛機，以及授權與台灣共同製造派里級的巡防艦，自1993年至2002年共完成八艘成為台灣海軍成功級巡防艦。1982年，本來計劃出售台灣先進的諾斯洛普（Northrop）FX（後來改名F-20），最後因故取消。替代方案則是延長既存F-5E共同生產的安排，准許台灣在地製造戰鬥噴射機。

1981年，紐約的眾議員索拉茲（Stephen J. Solarz）在國會提案對中國國民黨政府施加壓力，要求從事政治改革；他也針對國際安全與發展合作法案，提出一個修正案，要求為台灣設立有別於中國的移民簽證配額。根據美國《移民與國籍法》的規定，國務院對來自中國移民簽證的申請，每年批准不得超過二萬名的配額。自1979年美國與中華人民共和國建立外交關係以後，每年二萬名的移民簽證名額要由中國與台灣分享。台灣人過去申請美國移民簽證獲得批准的機會真大，但是，美國與中國建交之後，台灣人申請美國移民簽證，瞬間變成要與中國大陸十億名潛在的申請者競爭。所幸，在參議員甘迺迪（Edward Kennedy）的共同支持之下，修正案在眾議院與參議院獲得通過，1981年12月29日由總統簽署為法律。此後，數十萬的台灣人獲得移民到美國的機會。

在雷根政府時代，美國在台協會的處長居間維持白宮與蔣經國之間的溝通，扮演重要的角色。羅大為（David N. Laux）自1986年接任在台協會理事主席，一直到1990年為止。在雷根主政之下，1981年至1984年在台協會的處長是李潔明，1984年至1986年則是宋賀德（Harry E. T. Thayer）擔任。之後，在老布希（George H.W. Bush）總統時代，李潔明為美國駐中國的大使。而丁大衛（David Dean）於1986年前長期擔任美國在台協會的理事主席，1987年又轉任美國在台協會處長直到1990年卸任。1982年，在美中第三公

報發表之前，李潔明親身將雷根的六大保證經由外交部次長錢復呈遞給蔣經國。隨後，李潔明代表雷根總統知會中華民國，表示美國會遵照第三公報，只要中國維持台海兩岸和平的作法。

三、老布希總統（1989年至1993年）

老布希總統在1974到1975年曾是美國駐北京聯絡處的代表。他就任美國總統不到半年便發生血腥的天安門事件，迫使他對中國採取強硬的態度。老布希總統上任第一年時，提出報告強力抨擊中國違反人權及公民權的惡劣行徑。1989年4月，為悼念前中共書記長胡耀邦的逝世，中國民主運動人士要求「建立與政府及共產黨領導人就言論表達的自由、集會結社的自由以及消滅政府官員的貪污腐敗等民主改革的對話機制」。¹⁷抗議的人群最後聚集在北京的天安門廣場不散。6月3日，由中國人民解放軍領導的公安部隊進行鎮壓，以武器及坦克車驅散抗議的群眾，數以千計的抗議人士受傷或死亡。這場天安門大屠殺事件除了引來國際社會強烈的抗議與譴責，也根本上改變了美國－中國關係的發展，以及停止所有武器出口到中國。自美中關係正常化以來，美國雖然出售武器給中共的數額極為有限，但是，美國計劃要增加出售武器給中國。這些原訂出售給中國的武器項目，包括和平珍珠F-8（殲8）戰鬥機提升計畫，但是在天安門事件發生之後，不僅戰鬥機提升計畫被取消，國會也禁止出口美國製造的衛星給中國，除非中國從事政治與人權的改革。

由於蘇聯的瓦解使得俄羅斯的軍火市場對全世界開放，讓中共能夠在1991年與1992年間購買眾多進步的蘇愷（Sukhoi）Su-27戰鬥機，而台灣並沒有相對等的戰鬥機。1992年9月，老布希總統通知國會，美國政府同意出售一百五十架F-16戰鬥噴射機給台灣，總值為五十八億美金。老布希總統造訪德州的沃斯堡（Fort Worth）向通用動力公司（General Dynamics）的員工講話時，談到「出售F-16戰鬥機給台灣既有助於維持我們所關切的亞太地區之和平與安定，也符合《台灣關係法》的規定」。¹⁸老布希總統決定出售當代的F-16的戰鬥機給台灣，這是第一次，意義格外重大。這個行動激怒了中共，中共立即停止正在進行中的中東武器控制的會談。總之，老布希政府出售台灣的武器總值共達八十二億美元之多，包括遠攻飛彈（standoff missile）、一百一十輛M60 A3型戰車，以及提升F-5、F-104與C-130飛機的雷達系統。

魯樂山（Thomas Brooks）是老布希政府時期，擔任美國在台協會的處長（1990年至1993年）。白樂崎（Natale H. Bellocchi）於1990年被任命為美國在台協會理事主席；1992年，美國商議談判出售F-16戰鬥機時，白樂崎是重要的仲介人，貢獻極大。在1990年代初期老布希總統執政時，美台關係獲得深化，1992年美國貿易代表希爾斯（Carla Hills）訪問台灣，這是1979年雙邊外交關係終止以來，美國第一位正式訪問台灣的部長級官員。

四、柯林頓總統（1993年至2001年）

由於亞洲情勢的變化，使得柯林頓（Bill Clinton）政府不得不重新檢討對台灣的政策。這些變化包括廣受好評的台灣民主化的進展，大約在終止戒嚴後的十年，1996年台灣舉行首次的總統直接民選。在此同時，中國則加強步向軍事化的途徑。第三次台海危機則發生在1995年至1996年，當時中國針對台灣進行軍事演習，包括對台灣發射飛彈，以抗議李登輝總統到美國的私人訪問，而且意圖影響台灣即將到來歷史性第一次全民直接選舉總統的民主大選。

柯林頓就任總統之後，著手全面檢討美國對台灣的政策，並出版《1994年台灣政策的檢討報告》（1994 *Taiwan Policy Review*）。該檢討報告確認美國承諾透過在台協會與台灣保持非官方的關係，而且重申《台灣關係法》及三大公報將繼續是美台關係的基礎。同時，檢討報告進一步認知中國與台灣在政治與經濟上出現「情勢變遷」，需要美國提出精益求精的政策修正，以因應變化的情境並增進彼此的利益。¹⁹

柯林頓政策提議的政策改變，包括：

- （1）准許台灣最高領導人過境美國，以方便他們的旅行（個案處理）；
- （2）由美國在台協會主持下，開始次長級閣員的經濟對話，與台灣進行貿易投資架構協定（TIFA）的討論；
- （3）美國支持台灣加入不需有國家地位的國際組織為會員；
- （4）准許美國政府經濟與科技部高層官員以及國務院資深經濟與科技官員訪問台灣；
- （5）准許美國政府官員訪問台灣，得與任何層級的台灣官員會晤；
- （6）允准美國在台協會的職員，包括處長及副處長，到台灣外交部洽談公事；
- （7）允准美國經濟及科技部門部長級官員在官方的場合，會見台灣的代表及訪問者；
- （8）允准國務院負責處理經濟與科技問題的次長級及以下官員，在非官方的場所與台灣代表會談。²⁰

《1994年台灣政策的檢討報告》強調美國、台灣的關係在幾個方面仍然不變，這些包括軍售台灣。在此同時，美國也似乎在收回有關台灣利益的措施。例如檢討報告表示美國不支持台灣參加需要國家地位為要件的國際組織，例如聯合國，但是美國則力挺台灣參加不需有國家地位的國際組織為會員。一些評論家認為這種說法會破壞台灣在國際法上的地位，甚至違反雷根總統於1982年所提出的「六大保證」。儘管如此，1994年台灣政策的檢討報告被認為擴大了台灣與美國代表會談的機會。



1995年，台灣總統李登輝安排到美國進行私人訪問，其中包括參加其母校康乃爾大學研究所的同學會。白宮起初反對這一個訪問行程。但是，李總統訪問美國一事成為美國國會議員熱烈辯論的議題。1994年，美國國會通過《移民與國籍技術修正法》（Immigration and Nationality Technical Corrections Act），要求美國政府允准台灣的總統或其他高階官員「申請訪問美國，與美國聯邦或州政府官員談論有關下列的事項：（1）與台灣貿易或商業事宜，可減少美國與台灣之間的貿易逆差；（2）防止核武擴散；（3）對美國國家安全的威脅；（4）全球環境的保護；（5）瀕臨絕種生物的保護；或（6）區域性人道災難。根據此法律，只要申請人沒有違反美國《移民法》的規定，都會得到批准。

1995年3月6日，美國眾議院提案敦請柯林頓總統「儘速表示美國將歡迎李登輝總統回到母校康乃爾大學的私人訪問，也歡迎李總統停留阿拉斯加的安克拉治（Anchorage）參加『美國－台灣經濟會議』」。²¹最後投票結果，眾議院以396比0，參議院以97比1懸殊比數通過。國務院的態度乃變為溫和，雖然發出簽證給李登輝先生赴美參加同窗會，但是言明此行的訪問屬於私人的訪問，而非公務代表的行程。對於允准李登輝先生訪問美國一事，柯林頓總統特別作下列的說明：「在我們的國家憲法保障我們有旅行的權利。在美國，沒有理由去拒絕一位世界的公民參加大學的同窗會，在我們國家訪問旅行，並說出他內心要講的話」。²²

中國強烈抗議美國政府允准李總統訪問美國的決定。中國採取報復美國的手段，首先是取消他們的官員訪美及雙邊高層的會談。中國領導人擔心李總統的訪美行將成為日後台灣總統訪問美國或過境美國的先例。雙方緊張的情勢迅速提升，導致1996年3月中國對台灣近海發射飛彈，美國則派遣獨立號與尼米茲號兩艘航空母艦到台灣近海（但不是在台灣海峽）。前美國在台協會理事主席卜睿哲（Richard C. Bush）在2005年出版的著作《台灣的未來——如何解開兩岸的爭端》（*Untying the Knot: Making Peace in the Taiwan Strait*）中，談到李登輝總統的動作可能是有計劃要將台灣被排除在國際社會一事引起世人的注意。²³同時，李登輝總統的行動表達台灣受到中國打壓的情況。

1995年至1996年的台海危機，正如奧漢隆（Michael O'Hanlon）在文章中所述，有些國會議員「對於美國既存戰略模稜兩可的政策失去耐性——根據此政策華府向台北與北京雙方表示，美國可能會幫助台灣自我防衛，但並沒有承諾會如此做」。²⁴當危機結束時，美中的關係變得相當緊張，國務院官員提出美、中雙方進行國家層級的訪問來緩和雙邊緊張的情勢。在美國與中國雙方均同意之下，很快就促成江澤民主席與柯林頓總統互訪之事。江主席於1997年10月2日至11月3日訪問美國，這是十多年來中國國家元首第一次訪問美國。柯林頓總統在與江主席開聯合記者會時，提出下列有關台灣的聲明：

亞洲安定的一個關鍵是中華人民共和國與台灣之間和平與繁榮的關係。我們重申長期以來美國對「一個中國」政策的承諾。一個中國政策不僅促成民主



在台灣蓬勃發展，同時還提供一個架構可使三層——美國與中國、美國與台灣以及台灣與中國的關係都能夠繁榮。

我告訴江主席，我們希望中國與台灣恢復跨海峽建設性的對話，以及擴大跨海峽的交流。最後，中國與台灣之間的關係要中國人自己以和平的方式決定。²⁵

事後，柯林頓總統於1998年6月回訪中國時，他在上海圖書館發表演說時提出「三不」的政策：

我有機會重申以下對台灣的政策立場——我們不支持台灣獨立、二個中國或一台一中。而且我們不相信台灣應該成為任何以國家地位為入會要件的組織之會員。²⁶

正如一位評論家指出，柯林頓總統在上海所說的話「在台灣與中國大陸共產政府爭鬥五十年之過程中，將台灣置於非常不利之地位。」²⁷尤其是美國反對台灣參加國際組織「使美國成為一個幫助中國在國際社會孤立台灣，迫使台灣屈服的共犯。」²⁸顯然，柯林頓總統的聲明違反美國既存的政策，因為《台灣關係法》明白規定美國—中華民國外交關係的終止不能解釋為支持排除或逐出台灣繼續在國際組織的會籍。2000年2月，柯林頓在美國商會的演講緩和了他「三不政策」的講法；「我們繼續反對、拒絕以武力作為解決台灣問題的工具。我們繼續要絕對明白清楚聲明，北京與台灣之間的糾紛必須以和平的方式解決，而且必須得到台灣人民的同意」。²⁹

1999年3月，美國國會通過聯合決議紀念《台灣關係法》二十週年，而且對中國近年軍事現代化與武器購買的計畫措施表示關切。該決議尋求「重申美國對《台灣關係法》的承諾、責任，並特別保證供給台灣必要合理的防禦性武器」。前美國大使及美台關係的資深專家費浩偉（Harvey Feldman）在參議院外交委員會作證時，強調「《台灣關係法》及其相關規定仍然是美國的法律」，同時呼籲美國「回到先前的政策——就台灣最後的地位不採取立場，因為，這個問題要由台海雙方談判定」。³⁰費浩偉的聲明陳述可能就是針對柯林頓總統的「三不政策」。他進一步建議美國應該「繼續要求北京放棄武力對付台灣，即使這個作法觸及中國的神經敏感點」。³¹費浩偉援引《台灣關係法》強調以和平方式決定台灣未來的重要性，這是美國決定與中華人民共和國建立正式外交關係的基本認識與期待。最後，他建議美國「就法律與實際的觀點而言，停止被動消極的態度，轉而積極支持台灣作為國際組織的會員」。³²他的結論所提到的法律義務來自「《台灣關係法》的規定，支持台灣參加國際財經組織、世界貿易組織（WTO）、以及其他國際組織作為會員」。³³總之，費浩偉堅信「北京繼續外交運作要將台灣澈底排除在國際社會之外——包括純粹是人道性組織以及技術性的組織，例如電信、航空、海運、智慧財產權的規定——這是沒有道理的，而且無法被接受的」。³⁴他堅持美國採取的政策「只顧到中國的利益，而完全沒有考慮到台灣的民主及其將來的重大利益，是不切實際的」。³⁵



在兩個月內，國會審議了「加強台灣安全法案」（Taiwan Security Enhancement Act，簡稱TSEA）。³⁶該法案如果獲得通過，將指示國防部與國務院評估台灣實際的防衛需要，並提供技術與物質方面，包括培訓、通訊、飛彈防禦與防空的支持。具體措施還包括要求行政部門報告台灣的防衛需要，在國防大學及其他培訓中心培訓台灣軍方的官員，經國防安全合作署（Defense Security Cooperation Agency）的要求，在美國在台協會增加軍方技術人員，並促進雙邊的人員訓練與交流計畫、提出年度報告，以及促進美國與台灣軍方直接的安全交流。柯林頓政府採取戰略模糊的政策，「加強台灣安全法案」表明「消除政策模糊，而清楚傳達美國要繼續支持台灣、台灣人民、他們維持其民主的能力，免受脅迫與武力攻擊」，符合美國的國家利益。³⁷該法案的支持者擔心，美國對台灣的立場不夠明確，可能如該法案所述，會導致「不必要的誤會或美國與中國之間的衝突，為西太平洋地區的安全帶來嚴重後果」。雖然TSEA在眾議院取得了341比70差距極大的投票數，但是參議院則因白宮的反對並沒有就這項法案進行最後的投票。

2000年，聯邦眾議員貝羅伊特（Doug Bereuter）列舉《台灣關係法》的第6條的內容，提出「美國在台協會設施加強法案」（American Institute in Taiwan Facilities Enhancement Act），授權撥款在台灣建設美國在台協會的新辦公大樓。³⁸根據該法案可以發現美國在台協會就「保持及加強美國與台灣的關係」上扮演了一個成功的角色，基於美國在台協會在促成美、台雙邊關係的重要性，國會有一個「特殊的責任，使得美國在台協會的安全與適當的辦公總部的需求得到滿足」。國會同時發現有必要提升美國在台協會的設施，以及提供美國與在地職員適當的安全與福祉。柯林頓總統最終於2000年5月26日簽署了美國在台協會設施加強法案成為正式法律。

在柯林頓政府時期，儘管總統發表三不政策，美國國會議員對台灣參與國際組織表現了巨大的支持。尤其是特別主張讓台灣成為世界貿易組織（WTO）成員，針對台灣加入世界貿易組織的問題，在美國第一百零六屆國會進行熱烈的辯論，有一些國會議員擔憂，中國極可能對世界貿易組織的會員國施加壓力，要求他們阻止台灣加入世界貿易組織或承認台灣是中國的一部分。美國的國會議員乃敦促柯林頓政府表達對此事的立場，並避免通過立法的結果。2000年5月，國會議員們提出H.R.4444的法案，尋求「授權給予中國非歧視待遇（正常貿易關係待遇）的延長，並在中國加入世界貿易組織之後，釐定美國與中國雙邊關係的框架」。³⁹該法案的第601條規定如下：

國會的旨意是：

- (1) 中華人民共和國加入世界貿易組織的條件與條款經世界貿易組織總理事會批准後，美國代表須立即向世界貿易組織要求世界貿易組織總理事會在同一會期第一優先考慮台灣加入世貿組織的事宜；以及

- (2) 美國應準備積極應對任何 WTO 成員在中華人民共和國加入世界貿易組織的加入條款與條件經世界貿易組織總理事會批准後，企圖阻止台灣加入世貿組織的舉動。

上述法案使用強烈贊同台灣加入世界貿易組織的語言，表明國會不但堅持《台灣關係法》第4(d) 條款的規定，反對台灣被排除在任何國際組織之外，而更進一步主張台灣參與這些組織成為會員。該法案於2000年10月10日被簽署後成為法律。

美國在柯林頓政府時期，沒有通過特別大筆的對台軍售案，在其執政八年間授權軍售台灣大約八十七億美元。1996年，柯林頓總統批准出售大約一千三百枚刺針地對空飛彈、以及七十四部復仇者飛彈發射架與九十六輛悍馬車（HMMWV）。1997年，柯林頓總統批准出售台灣二十一架AH-1W超級眼鏡蛇攻擊直升機及十三架OH-58D奇歐瓦戰士（Kiowa Warrior）武裝偵察直升機。柯林頓政府時期其他受到矚目的軍售尚包括九架CH-47SD運輸直升機、十二架C-130H運輸機以及四架E-2T預警機。在2000年，批准總值約有五億美元的軍售，用於提升台灣F-16戰機雷達定位。

柯林頓執政期間，美國在台協會涉及一件醜聞，當時美國在台協會理事主席鄔杰士（James C. Wood, Jr）是總統的親密伙伴，在1996年到1997年的任期內，遭指控涉及代表美國民主黨向台灣富有的捐助人進行政治募款。鄔杰士辭職之後，亞洲事務知名專家卜睿哲繼任理事主席，服務直到2002年。柯林頓政府時期1993年至1996年間美國在台協會處長是貝霖（B. Lynn Pascoe）、1996年至1999年美國在台協會處長是張戴佑（Darryl Norman Johnson）及1999年至2001年期間是薄瑞光（Raymond Burghardt）。薄瑞光後來升任美國在台協會理事主席。卜睿哲常常在台灣敏感的時刻被委以重任，在江澤民1997年赴美進行國事訪問以及1998年柯林頓總統後繼訪問中國時，他都代表美國對台灣領導人進行簡報。同年隨後李登輝總統宣稱台灣與中國是「國家對國家」的關係說法之後，卜睿哲更以特使身分來到台北敦促李總統緩和他的立場。2005年卜睿哲在他的大作《台灣的未來——如何解開兩岸的爭端》一書，對他長期關心處理台灣事務所得的許多教訓加以記載描述。

五、布希總統（2001年至2009年）

布希（George W. Bush）總統的第一個任期開始時，他的政府被認為是自1979年美國—台灣外交關係終止後對台灣最友好的政府。⁴⁰在2001年4月布希總統接受ABC電視網「早安美國」的專訪時，談到「假使台灣受到中國攻擊時，美國有義務使用一切手段來協防台灣」。⁴¹當天晚些時候，布希總統出現在「CNN內部政治」（CNN Inside Politics）的節目時又表示，他的政府願意「堅持《台灣關係法》的精神」，而台灣的法律地位，必須以和平的方式解決。⁴²副總統錢尼（Dick Cheney）經過四日的推敲後說：「當我們進入一個領域有一方對另一方表現日益增加的侵略態勢時，澄清表明我們實際



嚴重的關切是適當的。對美國而言，這是一個重要的步驟，我們不希望看到中國對情勢的誤判」。⁴³這些說法引起外界的猜測，布希政府有意改變柯林頓戰略模糊的政策；正如簡淑賢（Shirley A. Kan）的觀察，「美國已經改變對台灣安全的政策，或者正在準備改變對台灣獨立的立場」。⁴⁴自1979年台美官方外交關係終止以後，台灣的國防部長第一次來美訪問，進一步顯示美國政府對台灣問題承諾的加強。

在此期間，台灣與中國的緊張關係增加。2003年，陳水扁總統提倡公民投票的主題包括「是否要建立一個核子發電廠、立法委員人數減半、動員更多的資源來爭取世界衛生組織的代表權、以及台灣是否應公投要求北京除去數百枚瞄準台灣的飛彈，並承諾放棄使用武力」。陳總統的努力，引起中國官員的警告，聲稱台灣進一步的挑撥會引起中國的軍事反應，因為「就這些問題舉行全民投票意味著台灣是一個獨立的國家」。⁴⁵

在布希政府執政的過程中，美國鬆緩其對台灣地位的政策。2003年12月，中華人民共和國國務院總理溫家寶訪問美國期間，布希總統暗示未來美國對台政策的轉變。布希總統說，美國將「反對中國或台灣任何單方面改變現狀（status quo）的決定...而台灣領導人的意見與行動表明，他可能單方面做出改變現狀的決定...」。⁴⁶一位分析家描述布希總統的意見是「數十年來美國對台灣領導人最強硬的言語」。⁴⁷根據前美國大使費浩偉的說法，布希政府有關限制台灣表明國家身分地位的說法「直接違反了《台灣關係法》第4(d) 條款規定」。⁴⁸ 2003年10月19日的記者會中，布希站在胡錦濤主席旁邊，當時胡主席說「布希總統重申他的政府遵循一個中國政策、三個中美聯合公報、以及他反對台灣獨立的立場」。⁴⁹ 2004年10月25日，鮑威爾（Colin Powell）國務卿在北京鳳凰衛視（Phoenix TV）宣布「這裡只有一個中國。台灣不是獨立的。它不是享有主權的國家，這仍然是我們的政策，我們堅定的政策」。⁵⁰

布希政府自2001年至2008年前後七年期間，批准對台灣軍售大約一百五十六億美元，其中只在2003年與2005年批准對台軍售，2006年則沒有軍售。2001年布希政府宣布將結束一年一度的美台軍售談判，改由專案進行請求與審查的方式取代之。這樣做的用意是將軍售過程「去政治化」，影響所及對台灣官員提出軍售的需求造成延宕。台灣在2006年中、2007年年初與年底向美國提出購買六十六架新型F-16 C/D型戰鬥機的需求，遭到布希政府的拒絕。美國拒絕的原因包括台灣正在發展地面攻擊的巡弋飛彈，以及2007年中陳總統發起台灣申請加入聯合國為會員國的公民投票。布希政府執政的最後一年批准對台約六十五億的軍售案。⁵¹ 2008年包裹授權的軍售內容包括「升級與維修台灣現有的系統，而且提供台灣新武器，因應萬一中國人民解放軍決定由台灣西部海灘入侵，以對抗中國的地面部隊」。⁵²但是，布希政府並沒有接受提升台灣F-16 C/D戰鬥機的要求，致使一些評論者質疑布希總統對台灣的安全承諾。值得注意的是，2008年正巧也是北京奧運會與美國總統大選之年。

由潛艇戰力的消長顯示，美國態度上的猶豫深深影響台灣的防禦能力。台灣的潛艇

艦隊只有四艘，與中國相比真是相形見绌。自1995年以來，台灣國防部一再向美國提出要求購買潛艇。2001年4月，布希政府原則上批准出售潛艇給台灣，其原意是出售外國製造的潛艇給台灣。此次對台軍售總計共八艘潛艇，總值超過一百億美元以上。2003年4月，美台雙方在初步協議中，因為對計畫的啟動成本（start-up cost）以及有些船艦是否可能在台灣製造等問題爭執不下。布希政府催促台灣把重點放在反潛戰監視與檢測，以對付中國潛艇的威脅，而不是著眼於購買新船。2006年雙方達成兩個階段的協議，即第一階段台灣將支付美國設計潛艦的費用，而第二步，台灣採購與建造自己的潛艇。2008年1月，美國海軍雖然接受台灣潛艇設計的請求計畫，但是布希政府並沒有向國會提交該計畫。

在2008年中期，部分國會議員對布希政府凍結對台軍售的政策有所怨言。布希政府沒有通知國會有關對台灣的武器銷售總額超過一百二十億美元，其項目包括潛艇、PAC-3愛國者飛彈防禦系統、阿帕契（Apache）與黑鷹武裝直升機、E2-T預警機的升級、飛機零件、以及魚叉與標槍飛彈。2008年10月，美國總統布希回應國會壓力，批准尚待完成的六十五億美元軍售。其中包括提升電腦設備、強化偵測系統與飛彈防禦等軍事設備之餘，還有大量批准總值達七億兩千五百萬美元的聯合戰術情報傳送系統（JTIDS）、五十四輛AAV7A1兩棲突擊車總額達二億五千萬美元、四艘退役的紀德級（Kidd-class）驅逐艦達八億七千五百萬美元、多功能資訊分發系統共七億七千五百萬美元、兩個超高頻長程早期預警雷達共十七億美元、十二架P-3C巡邏／反潛飛機達十九億美元、一個愛國者飛彈防禦組態-2升級系統共九億三千九百萬美元、三百三十枚先進的愛國者PAC-3飛彈共三十一億美元、三十架阿帕契攻擊直升機（連同一千枚地獄火反戰車飛彈與一百七十三枚刺針飛彈）價值二十五億美元。此外，布希政府還授權銷售近十億美元的各式飛彈。總之，布希政府授權軍售台灣總值約一百五十六億美元，一年接近二十億美元。⁵³

在布希總統任內，2002年至2004年期間由夏馨（Therese Shaheen）擔任在台協會理事理事主席。夏馨辭職之後，2004年至2006年由布朗（William A. Brown）擔任代理理事主席，之後，再由薄瑞光（前美國在台協會處長）接任理事主席直到2015年。同一時間，美國在台協會的處長分別是2002年至2006年為包道格（Raymond F. Burghardt），以及2006年至2009年為楊甦棣（Stephen M. Young）。

六、歐巴馬總統（2009年至2017年）

歐巴馬（Barack Obama）政府在八年的過程中，對台灣的立場有相當的轉移。早在他的第一任期內，歐巴馬總統似乎默認中國所謂的台灣問題是其核心利益問題。但是，台海雙邊關係的改善，加上美國在戰略上向亞太地區傾斜，提供了提升美台關係的機會。台灣於2012年被美國納入免簽證計畫，在2013年歐巴馬總統又簽署了一項支持台灣成為「國際民用航空組織」（ICAO）成員的法案。在此同時，美台高層官員之間的互訪增多，而經貿洽談則多方面進行。在2015年4月，美國國務卿凱瑞（John Kerry）除了公



開宣稱，台灣是美國亞太地區戰略一個至關重要的因素，並重申支持《台灣關係法》的立場。

歐巴馬政府在剛開始時，並沒有為台灣帶來吉祥的徵兆。早在陳水扁－布希的年代，台灣的地位受到華盛頓的傷害。2009年11月，歐巴馬總統至中國進行國事訪問，與中華人民共和國主席胡錦濤發表一份的聯合聲明，讓許多台灣的支持者感到震驚。該聲明宣稱：

歐巴馬總統談到台灣問題與其他事項時，在各種場合重申，美方堅持一個中國政策，遵守中美三個聯合公報以及尊重中國主權與領土完整。⁵⁴

該聲明沒有將《台灣關係法》納入華盛頓「一個中國政策」框架的一部分，這是自卡特政府以來的第一次。雖然歐巴馬總統在隨後召開的記者會上提到《台灣關係法》與三個聯合公報並列，但是在美中聯合新聞聲明被省略，可能「增加北京心中對美國承諾以和平方式解決台灣問題的疑惑」。⁵⁵美國在台協會理事主席薄瑞光試圖緩解台灣方面的恐懼，他向台灣官員與反對派領導人提出保證，「美國對台灣相關問題的政策與立場將不會改變...美國將恪守《台灣關係法》協助台灣保衛自己的安全並繼續對台軍售」。⁵⁶

在其他領域，美國與台灣之間的友好關係並沒有受到任何影響。2009年，台灣符合美國新免簽證計畫的資格，台灣旅客將享有免簽證進入關島（Guam）與北馬里亞納群島聯邦（Commonwealth of the Northern Mariana Islands）的禮遇。2012年，台灣符合入境美國免簽證的計畫。在貿易與經濟的領域內，台灣與美國恢復《貿易暨投資架構協定》（TIFA）談判，台灣希望與美國達成雙邊投資的協定。2010年5月，美國國會提出一項決議案，鼓勵歐巴馬政府將與台灣建立自由貿易協定列為一個優先達成的目標，並指令美國貿易代表「加速談判」。⁵⁷不過，那年夏天發生台灣政府禁止美國牛肉進口的爭議之後，美國決定延後自由貿易協定談判的進度。雙方會談直到2013年才恢復而仍在進行中。

2009年，世界衛生大會（World Health Assembly，簡稱WHA）召開，台灣被准予以「中華台北」（Chinese Taipei）的名義與觀察員的地位參加。這主要歸功於美國的居中穿梭，並就台灣參與的問題與中國達成妥協。長期以來，台灣一再努力想要爭取成為聯合國正式會員國，台灣出席2009年世界衛生大會的地位雖然低於世界衛生組織（World Health Organization，簡稱WHO）的正式會員，但卻是中華民國於1971年被逐出聯合國大會之後，台灣出席聯合國附屬組織年會的第一次。台灣獲邀參與並不同於世界衛生組織的正式成員，卻是台灣政府多年努力要加入世界衛生組織的一個重大突破。歐巴馬政府不僅支持台灣努力參與國際民用航空組織，也支持「台灣無法成為會員國時，有意義參與多邊組織」的立場。⁵⁸

歐巴馬政府平均每年軍售台灣約二十億美元。⁵⁹ 2010年1月歐巴馬政府首次批准出售

武器給台灣，這筆交易總價值大約六十四億美元，其中包括PAC-3愛國者飛彈防禦系統（布希政府時期後續的分期付款）、六十架黑鷹通用直升機、高科技電腦支援系統，各種飛彈、以及鶚級（Osprey-class）獵雷艦。正如布希政府的作法，歐巴馬總統繼續對潛艇設計計畫保持緘默，仍然沒有接受台灣想要新型F-16 C/D戰鬥機的要求。2011年9月歐巴馬政府批准提升台灣F-16 A/B型戰鬥機性能共五十三億美元的軍售案，更新了美國一台灣飛行員訓練計畫，並批准出售飛機零件部分共五千二百萬美元。

自2006年以來，薄瑞光一直擔任美國在台協會理事主席的職位。他在1999年至2001年曾擔任美國在台協會處長，在三位總統之下擔任美國在台協會的高層職位。在歐巴馬政府任內，2009年至2012年間美國在台協會的處長是司徒文（William A. Stanton）以及2012年至2015年為馬啟思（Christopher J. Marut）。在2015年5月曾擔任東亞副助理國務卿的梅健華（Kin W. Moy）被任命為馬啟思的接班人。美國在台協會在歐巴馬政府期間經歷持續的轉型，從2009年司徒文開始擔任處長起，致力於加強美國與台灣之間的雙邊關係，他以支持台灣更有意義參加聯合國專門機構而聞名。此外，美國在台協會選在台北市內湖區建造新設施，2009年美國國務院批准一億七千萬美元作為建造美國在台協會新辦公大樓的資金，這是2000年原來國會批准的七千五百萬美元預算的加倍以上。由此可見，美國長期留在台灣的意願，而且承諾與台灣保持商業、文化與其他關係。（美國在台協會新辦公大樓即將於2018年6月落成，正式啟用）

參、過去成功與失敗的中期評估

決策（Policy making）不是一個一次性的事情。它是階段性權威性決策的一個持續過程：資訊集研、倡導、制定、援引、適用、評估與終止。昨日作出的判決今天可能會被推翻，以應對急劇變化的條件或權力形勢。參與者，無論是團體或個人，在正式與非正式場域，在各階層的社會從事參與新政策的倡導。在公共領域作出的決策受到來自四面八方不斷的評估，因為決策者尋求滿足選民的需求，實現各種價值，為社會整體作最理想的分配。過去似乎開明與安定的體制隨著每新一代的進化觀點理念變動重塑改造。權威決策的全球構成過程的闡明，是新港國際法學派的一個特點。

決策過程的影響由美國二十世紀對台政策的發展序列清晰可見。決策者迅速改變政策，以應對亞太地區不斷變化的條件與環境。第二次世界大戰後，杜魯門總統就中國內戰採取「讓塵埃落定」（let the dust settle）的政策，但韓戰的爆發大大改變了美國的戰略考慮。三十年後，在冷戰高峰期，尼克森總統抓住機會打出牽制蘇聯的中國牌，採用《上海公報》，奠定了美國與中華人民共和國建立外交關係的基礎。1979年，卡特總統完成尼克森開始的工事，透過第二聯合公報，同意中國的要求，終止確認在台灣的中華民國政府。美國國會，其成員體認順應美國人民的廣泛觀點，回應卡特總統出人意外的宣布，通過《台灣關係法》以支持與保持美國「與台灣人民的關係，以確保亞太地區的



和平與安定」。1982年雷根總統的第三公報，提及減少出售武器給台灣。隨後，他在一份秘密的備忘錄提出澄清：「對台軍售的減少係以中國承諾繼續維持台海兩岸和平關係為前提」。

美國對台政策的制定並沒有停頓在1982年的第三公報。其政策在《台灣關係法》與三個聯合公報的架構下繼續延長發展。1989年6月4日在天安門廣場的大屠殺之後，老布希總統不僅增加對台軍售，同時也通過對中國的武器禁運，一直到今天。在柯林頓總統主政期間，美國走上與中國建設性接觸（constructive engagement）的政策，支持中國加入世界貿易組織（連同台灣），並鼓勵中國融入國際社會。1995年至1996年間發生第三次台海危機，美國派出海軍艦艇前往台灣附近，以抵制中國對台灣的侵略性軍事行動。2001年9月11日以後，美國與中國雙邊走向深化合作，同時中國日益顯耀其經濟實力。布希與歐巴馬總統鼓勵中國與台灣保持現狀，對片面走向獨立或統一的行動提出警告。2014年，馬英九總統不惜一切代價要促成台海雙邊經濟整合的政策，激起反對中國國民黨的「太陽花運動」（Sunflower Movement），造成中國國民黨選舉的慘敗。同時，中國日增的軍事力量，以及其在東海與南海作出的挑釁行為，導致歐巴馬政府提出亞太地區戰略再平衡（strategic rebalancing）的政策。

從過去的美國對台灣政策成功與失敗的中期評估發現，在很多方面已成功地實現其既定目標。但是，仍必須將變化的條件納入考慮。其中顯而易見的機會——一些是長期的，也有一些是正在發展的——可改進現有政策，以因應今日美國、台灣與亞太區域因為中國國力崛起成為一個區域性強權所帶來的挑戰。結論的部分範圍需要斟酌，具體的建議措施將在第十一章提出。

一、非官方關係

美國與台灣雖然缺乏正式外交關係的印記，但是雙方關係在深度上與內容上，與其他任何國家的關係同樣重要。透過《台灣關係法》所制定的政策，美國與台灣人民締結了密切及富有成效的關係，而且鼓勵與台灣進行重大深刻的經濟、政治、社會及文化的發展達三十多年。尤其，美國在台協會一直是主要機構促成非正式與發展富有實質的美台關係。正如前美國在台協會理事主席卜睿哲所言，美國在台協會算來「可以說是最成功的」立法的成果，因為它創立一個促使美國與台灣能夠保持發展有意義的關係的具體機制。⁶⁰根據《台灣關係法》的授權，美國在台協會與台北經濟文化代表處（Taipei Economic and Cultural Representative Office，簡稱TECRO）自1979年1月1日以來，已經締結近兩百項涉及包括農業、航空、環境、科學、與技術合作、貿易、能源、以及智慧財產權等廣泛的協議。

美國在台協會對身在台灣的美國公民提供便利的服務，例如申請國外出生證明、執行公證手續以及簽發與更新美國護照。此外，美國在台協會也允許台灣公民申請非移民

簽證赴美進行遊覽，並為那些申請美國移民簽證的人進行簽證作業。美國在台協會為了增進台灣與美國之間的貿易，透過農業貿易辦公室協助許多美國公司與協會進行產品銷售業務，將美國農產品出口至台灣。同時，協助台灣進口商尋找可靠的美國農產品供應商。美國在台協會也協助美國公司安排與台灣潛在的商業合作夥伴或政府部門召開會議，提供美國國內貿易市場的資訊，並保持供貨給台灣的美國公司之名錄。⁶¹美國在台協會透過美國文化中心舉辦藝術與文化活動，維持美國歷史與文化的資料庫，以促進文化交流。⁶²

一開始，美國在台協會作為一個台灣人權保護的倡導者。在1979年高雄事件發生之後，當時美國在台協會理事主席丁大衛鼓勵蔣經國授權對黨外運動人士以非軍事審判。蔣經國向丁大衛提出保證，只有高雄抗議集會活動的八位發起人將受到軍事審判，而其他的人則在非軍事法庭接受審判，且檢察官不會求處死刑。美國在台協會處長葛樂士在其任內集中注意力在報告台灣的人權狀況，尤其是在政治壓迫與對異議份子的迫害上。美國在台協會不僅與行動者保持聯繫，也安排被監禁的異議份子家屬與美國知名人士會面，其中包括參議員葛倫（John Glenn）。隨著時間的推移，美國在台協會致力於促成影響台灣民主運動的發展，並加速專制威權在台灣的結束。

在檢討《台灣關係法》的效果時，不可忽略美國在台協會在台灣對口組織所扮演的角色。在美國終止承認中華民國並建立了美國在台協會後，中華民國成立了「北美事務協調委員會」作為駐美國的代表機構。1994年柯林頓總統檢討對台政策之後，「北美事務協調委員會」改名為「台北經濟文化代表處」。「北美事務協調委員會」在美國的第一任處長是夏功權，他是蔣家的親密夥伴。隨著官方關係的終止，中華民國官員被迫面對在美國地位降低的狀態。除了美國與台灣之間的高層互訪停止，美國政府機構與中華民國政府代表之間的會晤，也被降級到飯店會議室及其他臨時空間進行。根據報告夏功權及其他代表受到卡特政府一些官員的懷疑，他們相信中華民國政府試圖破壞美國與中國雙方剛起步的關係。

北美事務協調委員會在華盛頓的影響力，在錢復擔任主任委員期間有很大的進展。錢復具有耶魯大學的博士學位；他上任後極力培養與美國政策制定者的關係，積極為台灣的利益對美國國會遊說。根據丁大衛的說法，錢復在華盛頓期間的表現，一開始就衝勁十足，幾乎沒有懈怠。相較於北美事務協調委員會前任的主任委員，錢復明顯受到雷根政府的禮遇，能夠會晤許多高階的官員。當錢復於1988年卸任時，有數十名美國國會議員親臨發表告別演說讚揚他，並表示敬意。

自從1995年至1996年期間發生第三次台海危機以來，台灣官員到美國訪問成為台美摩擦的根源，最早從美國發給李登輝總統旅遊簽證並允許至康乃爾大學發表演說開始。實際上，自與中華民國在1979年斷交以後，美國的政策沒有一致性。美國國務院有較大的權限管控外國旅客的簽證申請，歷屆的美國政府對台灣官員的簽證核發，大體上延續



同樣的政策。然而，在1994年柯林頓政府時期，李總統搭乘專機在檀香山落地加油，因為沒有取得國務院的入境簽證，被迫待在飛機上一個晚上。翌年，國務院在國會的壓力下，核發簽證給李總統到康乃爾訪問。布希政府上任初期，陳水扁總統被允許會見國會議員，並參加國務院的會談商議。在2003年10月陳總統過境停留紐約時，在華爾道夫飯店的大宴會廳接受由國際人權聯盟（International League of Human Rights）所頒發的人權獎，有超過一千二百名嘉賓參加，也有很多美國及國際媒體到場採訪報導。在他從巴拿馬訪問的回程，也會見了十六位美國國會議員與美國在台協會的代表，甚至還與副國務卿阿米塔吉（Richard Lee Armitage）用電話通話。2004年，陳總統過境，增加在檀香山與西雅圖的停留。隔（2005）年1月，由帛琉與所羅門群島回台灣途中，陳總統又停留關島。同年9月美國國務院允許陳總統至拉丁美洲訪問途中，路過在邁阿密停留一天，回程時則在舊金山停留。陳總統過境邁阿密時，美國國會人權小組（Congressional Human Rights Caucus）透過遠距通訊會議頒獎鼓勵。但是，在2006年，陳總統決定終止「國統會」之後，外交出訪再度受到嚴格的控制，陳總統不再被允許擴大延伸過境，未來的中途暫停地點被降級到檀香山與安克拉治。陳總統拒絕上述新的飛行路線，在未來出訪時選擇過境其他國家。2006年5月，美國國會議員唐克多（Thomas Tancredo）、羅拉巴克（Dana Rohrabacher）為此致函國務卿萊斯（Condoleezza Rice）女士，暗示這種限制與《台灣關係法》不相符合。⁶³ 2008年馬英九當選總統之後，獲得在美國過境延伸暫時停留的據點，被允許有足夠時間參加公開活動與國會議員會晤，其中包括於2015年秋天，訪問他的母校哈佛大學。

《台灣關係法》於1979年制定之後，在美國對台灣的政策上發揮極大的影響力。尤其是美國在台協會對促成非正式的美台關係成效最為顯著。但還有更多可以做的，則是加強官方與非官方的接觸，在兩國政府與社會的各個層面，增進相互的瞭解與互動。對台灣總統的旅行限制應正式取消，以便他們訪問美國時，可以提供可預測性與適當聲望。從各方面來看，美國在台協會實際上所發揮的功能等同於美國在台灣的大使館。然而，美國在台協會的成效受到阻礙則來自於對其活動的限制。美國應該盡一切可能取消與台灣官員會晤的限制。在外交與領事的優惠待遇應擴大到適當的美國在台協會與北美事務協調委員會工作人員，促使他們工作暢通無阻。最終，美國也許希望將北美事務協調委員會提升位階到聯絡辦公室的地位，正如在1970年代美國與中國雙邊關係正常化的過程中，美國對中國所做的事。

二、保存台灣的獨特地位

美國從來沒有主張中國與台灣的統一。充其量，美國總統同意不反駁中華人民共和國的「一個中國原則」，認為只有一個中國，而台灣包括在內。這種外交妥協的表現在美中三個公報的用語：美國認知（acknowledge），但不承認（recognize）中國對台灣的領土要求立場。1979年美國終止承認中華民國之後，許多美國國會議員擔心，中國最後

將壓倒台灣。失去一個長期戰略與經濟的盟友，給共產主義敵手的前景真是不可想像。《台灣關係法》的通過是給予台灣對抗中國以及處理台海關係新的信心，就是要擺脫暴力的威脅。

對許多政策制定者而言，1979年當時並沒有預料到台灣很快就經歷民主化的轉型過程，全面改造台灣社會的各個面向。如上所述華盛頓透過美國在台協會促成台灣的轉型，也對蔣經國政權施加外交壓力，確保美麗島事件的被告獲得公平審判，而在蔣經國的晚年促使他推動政治改革。這個結果是逐步創造台灣成為一個國家，展現台灣人民的有效自決，而不單是維護中國國民黨流亡政權的利益。儘管樂觀看待《台灣關係法》的制定，並沒有將這些情況條件考慮在內。令人難以想像的是，當時或現在，美國國會怎麼能夠支持終止承認像今天存在台灣的民主國家政府。因此，真正重要的是，美國的政策必須更新，以反映台灣發展進化為一個民主國家的事實。在三個聯合公報與《台灣關係法》所建立的架構，多年來只是稍稍修改。在此借用邱池參議員所說的話，目前的狀況「極為欠缺」，不足以確保台灣的民主前途——除非採取更多的措施，承認並正常化台灣的地位。

《台灣關係法》為維護台灣事實上（*de facto*）的獨立，採取的方法就是繼續銷售防衛性武器給台灣。美國國會議員認為，假使在必要時具備自我防衛能力的信心，中華民國領導人會更能夠站立起來面對中國。《台灣關係法》第2條b(5)項指明「提供防禦性的武器是美國的政策」。《台灣關係法》第3(a)條款規定，美國「將使台灣能夠獲得數量足以使其維護足夠的自衛能力的防衛性物資與技術服務」。這個決定需求的基礎乃是根據總統與國會的判斷以及美國軍事主管機關的建議而定。此外，《台灣關係法》認識到亞太地區的和平與安全攸關美國的國家利益，美國絕不容忍任何以禁運、封鎖、或其他方法孤立台灣的企圖。基於這種美國介入的威脅，使得《台灣關係法》常常被認為在功能上等同於1979年卡特政府所終止的《共同防禦條約》。

1982年，《台灣關係法》的軍售條款幾乎被雷根總統與中國簽訂的第三公報所破壞。該公報表示，美國將不會增加對台灣出售武器的數量與質量，最後終止出售武器給台灣的内容，似乎與《台灣關係法》提供防禦性武器給台灣的政策相互矛盾。對此，雷根政府辯稱，第三公報係為保持中國的善意所需，而雷根在秘密備忘錄中明確表示，減少軍售台灣的前提是兩岸和平關係的持續。何志立在國會的證詞就強調這一點。雷根總統保持了她的承諾；但是，他的繼任者，老布希總統於1989年天安門大屠殺之後的1992年批准出售一百五十架F-16戰鬥機給台灣。柯林頓總統在其任內授權軍售台灣約八十九億美元。之後，布希政府上任初期，表達對台灣安全防衛的強力支持，但事後被指控幾乎凍結對台軍售，終止美台每年軍售的定期協商，改以不定期、臨時性的會商取代。自2008年以來，美國大部分對台軍售的内容是提升之前已出售的裝備或相關的訓練服務；歐巴馬政府似乎是以淡化對台軍售來處理台海兩岸關係。至於台灣對購買潛艇與先進戰



鬥機的要求，則一直沒有兌現。

儘管馬氏政府主政期間，台海雙邊關係獲得改善，但是中國快速的軍事化與繼續將目標鎖定在統一台灣，持續危及台灣的現狀。中華民國軍方人員與美國軍事規劃人員應該密切合作，保持足夠的防禦能力，以阻止中國解放軍奪取、控制台灣的企圖。同時，美國為了維護在此地區的利益，應該投入足夠的攻擊武力，以對抗人民解放軍的阻絕。這兩個目標均屬於廣泛的區域穩定與防衛，其中包括符合國際法的規範，維持國際海域的開放以及防止東海與南海的海域被非法占有。美國可能希望將台灣納入包括由日本、韓國及其他區域戰略夥伴所組成、更廣闊的亞太地區防禦聯盟的保護傘下。

三、台灣的民主發展

《台灣關係法》自制定以來，就發揮台灣政治發展催化劑的功能。該法律並沒有聲明支持，或者概述，促進台灣民主治理的方法。儘管如此，美國為確保台灣的安全給予中華民國政權空間，加上迫切需要維持國際的支持，而得以進行廣泛的政治改革。沒有《台灣關係法》，中國國民黨政府為了降低不安全感可能就會加強對內部的鎮壓，以防止共產中國的政治干涉，正如戒嚴期間的作法。反之，在李登輝總統領導下中華民國的領導者有機會從事民主轉型，於1991年結束了《動員戡亂時期臨時條款》。《台灣關係法》第4、5、6條的規定，促使開放型的經濟得以發展，而外國投資則得到保護，民營企業得以在一個充滿活力的現代經濟中蓬勃發展。到了1990年代後期，台灣已經被確認為「亞洲四小龍」之一，與香港、新加坡、及韓國並進，這要歸功於被稱讚的經濟奇蹟。

馬英九總統的經濟依賴與中國整合的政策已經威脅到台灣經濟的進步。中國國民黨以中國為政策核心，致使台灣比其歷史的任何時期更加依賴中國，2010年通過的兩岸自由貿易協議——《經濟合作架構協議》（Economist Cooperation Framework Agreement，簡稱ECFA），允許台灣企業出走到中國造成許多台灣低技能的工人失業。根據2011年的研究發現，ECFA的受惠者大多數屬於富有的企業主，也許並不令人驚訝，他們絕大多數是與中國國民黨連結。此外，馬英九政府倡議的「海峽兩岸服務貿易協議」（Cross-Strait Service Trade Agreement，簡稱CSSTA）將使少數人得利的趨勢加劇，並可能摧毀台灣中小規模的企業，而且危及台灣在地媒體的自主性。這些協議的支持者辯稱外國投資者將因此被吸引到台灣取代去中國，同時台灣可以獲得與中國市場自由貿易的好處。但是，實際上，這些好處至今尚未在ECFA下實現。同時，台灣一直未能與其許多最大的貿易夥伴，包括美國，締結自由貿易協定。台灣經濟多年來過度集中及依賴中國，並不是真正的全球化。進一步而言，中國國民黨的政治人物推動與中國簽訂一個和平協議，乃在鞏固這一趨勢，並排除台灣法律上（de jure）獨立的主張。

在過去的十年中，隨著海峽兩岸貿易的開放，台灣經濟快速向中國傾斜。中國國民黨的經濟統合型態將促使台灣喪失獨立地位的危險。《台灣關係法》的制定者認識到美

國是唯一能夠協助台灣保持其獨特地位的國家，提供資源支持以及與台灣人民維持非官方的關係。除了歷史、軍事與政治關係之外，美國在台灣尚有重要的商業與財經利益，皆需要立法者加以保護。這方面的美台關係是無庸置疑的，也不應該被忽視。美國應該加深與台灣的經濟關係之連結，採取締結美台自由貿易與雙邊投資協定，並促使台灣納入跨太平洋夥伴關係。如此，將有利於台灣的經濟福祉——中國自身的經濟出現緩慢跡象——將加強台灣抵制中國意圖統一台灣的能量。這一項政策作為如上探討《台灣關係法》立法歷史所述，肯定將有助於《台灣關係法》之目的宗旨，而且也在三個聯合公報以及兩岸事務和平處理的範圍內。

四、國際參與

《台灣關係法》第4(d)條款規定「本法律任何條款均不得被解釋為，美國贊成把台灣排除或驅逐出任何國際金融機構或其他國際組織」。美國國會的意見是台灣應該繼續保持其在1979年是成員的國際組織之會籍。一個更廣泛的解釋，認為台灣今後尋求加入國際組織為會員不應被排除在外。不幸的是，這些說法都不足以為台灣在國際舞台保存一個席位。自從1971年中國國民黨政權被聯合國逐出，台灣在國際論壇場域的參與急遽下降。在很短的時間內，中華民國離開了世界銀行集團（World Bank Group）與國際貨幣基金（International Monetary Fund，簡稱IMF），到1984年只剩下十個國際組織的會籍。⁶⁴台灣無數次嘗試參加聯合國，都沒有成功。其中最大原因是中國的反制，中國處心積慮要孤立台灣、將台灣排除在國際社會之外。特別是，中國利用其在聯合國內的影響力，將有關台灣參與或成為會員的問題排除在聯合國大會議程之外，儘管台灣及其友邦一再提出這個問題。假使聯合國就台灣加入聯合國的問題加以考慮，中國最後得以安全理事會常任理事國的地位否決台灣入會的申請——雖然台灣一些支持者認為：依照《聯合國憲章》第27條第3項以及《聯合國憲章》第六章及第52條的規定，中國阻礙台灣入會，將是台灣入會問題的一個爭端當事國，不能參加投票，無法否決台灣的人會申請。

美國協助台灣爭取成為部分國際組織的會員，獲得部分的成功。1994年柯林頓政府檢視美國對台政策，提出美國將「積極協助台灣成為不以國家為要件的國際組織之會員，而在台灣不可能加入成為會員的國際組織，美國將設法幫助表述台灣的心聲」。在美國協助下，台灣於2002年成為世界貿易組織的一個成員，並在2009年成為世界衛生大會（WHA）的觀察員。最近，歐巴馬總統與國會積極支持台灣參加國際民用航空組織（ICAO）。美國應該繼續協助台灣爭取有意義參加國際組織的活動，包括聯合國專門機構在內。按照1994年的對台政策檢討報告，美國應該支持台灣成為不以國家為要件的國際組織之正式會員，而且在以國家身為要件的組織，幫助台灣至少成為被承認的觀察員。

根據《台灣關係法》與三個聯合公報，美國一直遵循一個中國政策，同時鼓勵台灣與中國以和平方法解決雙方的紛爭。綜觀布希及歐巴馬政府主政下，美國一直反對由中

國或台灣採取片面行動改變台灣是事實上獨立的現狀。自二次大戰結束七十年以來，台灣已經由戒嚴被軍事占領地演進為一個充滿活力、和平與經濟發達的民主國家。假使沒有美國《台灣關係法》的支持，這種轉型可能無法發生。然而，台灣愈來愈感到自己依賴中國，在國際社會更形孤立的危險。美國政策決定者應該重申他們對《台灣關係法》目標之支持，以及保存台灣獨特政治與文化的認同。一個具體的步驟是，美國應重新檢討「一個中國政策」，評估如何改變，以符合順應台灣的現實。進一步而言，美國應當放棄對戰略模糊的依賴，改以明確澄清對台灣國際法律地位的態度立場。如以下第十一章與第十二章所述，美國及國際社會的成員們能夠，而且應該，進一步支持台灣在國際監督之下，舉行公民投票，促使台灣人民決定自己國家未來發展的途徑。

【註釋】

1. RICHARD C. BUSH, *AT CROSS PURPOSES: U.S.-TAIWAN RELATIONS SINCE 1942*, at 88 (2015).
2. *Id.* at 189.
3. *Id.* at 100.
4. *Id.* at 102.
5. *Id.*
6. United States of America–People’s Republic of China Joint Communiqué of Feb. 27, 1972, *available at* <http://www.taiwandocuments.org/communique01.htm>.
7. UN General Assembly, Resolution 2758, A/RES/2758 (XXVI), Oct. 25, 1971.
8. KERRY DUMBAUGH, *TAIWAN-U.S. RELATIONS: DEVELOPMENTS AND POLICY IMPLICATIONS*, CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, at 3 (2009), *available at* <http://www.fas.org/sgp/crs/row/R40493.pdf>.
9. U.S. Department of State, *Foreign Relations of the United States, 1977–1980*, Vol. XIII, China, Document 235, *available at* <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v13/d235>.
10. IMPLEMENTATION OF THE TAIWAN RELATIONS ACT: THE FIRST YEAR, A STAFF REPORT TO THE COMMITTEE ON FOREIGN RELATIONS, UNITED STATES SENATE at 7 (June 1980).
11. *Id.* at 4.
12. United States of America–People’s Republic of China Joint Communiqué of Aug. 17, 1982, *available at* <http://www.taiwandocuments.org/communique03.htm>.
13. SHIRLEY A. KAN, *CHINA/ TAIWAN: EVOLUTION OF THE “ONE CHINA POLICY”*— KEY

STATEMENTS FROM WASHINGTON, BEIJING, AND TAIPEI, CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, at 46 (2014), *available at* <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL30341.pdf>.

14. DUMBAUGH, *supra* note 8, at 9.
15. KAN, *supra* note 13, at 44.
16. NANCY BERNKOPF TUCKER, STRAIT TALK: UNITED STATES–TAIWAN RELATIONS AND THE CRISIS WITH CHINA 155–66 (2009).
17. H.R. Res. 178, 106th Cong. (1999).
18. KAN, *supra* note 13, at 50.
19. 1994 Taiwan Policy Review (summary reprinted by the Formosan Association for Public Affairs), *available at* <http://www.fapa.org/generalinfo/TPR1994.html>.
20. *Id.*
21. H.R. Con. Res. 53, 104th Cong. (1995).
22. Jim Mann, *Clinton Struggling to Shape Foreign Policy and America's Place in World*, L.A. TIMES, Oct. 2, 1995, *available at* http://articles.latimes.com/1995-10-02/news/mn-52459_1_foreign-policy/2.
23. *See* RICHARD C. BUSH, UNTYING THE KNOT 210 (2006).
24. Michael E. O'Hanlon, *Can China Conquer Taiwan*, BROOKINGS INSTITUTION (2000), *available at* http://www.brookings.edu/views/articles/ohanlon/2000fall_IS.pdf.
25. KAN, *supra* note 13, at 62.
26. *Id.* at 64.
27. Stephen J. Yates, *Clinton Statement Undermines Taiwan*, HERITAGE FOUNDATION, July 19, 1998, *available at* <http://www.heritage.org/research/asiaandthepacific/em538.cfm>.
28. *Id.*
29. KAN, *supra* note 13, at 69.
30. Statement of Harvey J. Feldman, Former U.S. Ambassador, Senior Fellow, The Heritage Foundation, United States–Taiwan Relations: The Twentieth Anniversary of the Taiwan Relations Act: Hearing Before Senate Committee on Foreign Relations, 106th Cong., transcript *available at* <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CHRG-106shrg55823/pdf/CHRG-106shrg55823.pdf>.
31. *Id.*
32. *Id.*



33. *Id.*
34. *Id.*
35. *Id.*
36. Taiwan Security Enhancement Act (TSEA), H.R. 1838, 106th Cong. (2000).
37. *Id.*
38. H.R. 3707, 106th Cong. (2000).
39. H.R. 4444, 106th Cong. §106 (2000).
40. Richard C. Bush III, *U.S.-Taiwan Relations: What's the Problem?*, BROOKINGS INSTITUTION, Dec. 3, 2007, available at http://www.brookings.edu/speeches/2007/1203_taiwan_bush.aspx.
41. KAN, *supra* note 13, at 71.
42. *Id.* at 64 n.169.
43. *Id.* at 71 n.172.
44. *Id.*
45. Ted Galen Carpenter, *Prospects for the Taiwan Security Enhancement* at 2, CATO INSTITUTE, Mar. 15, 2001, available at http://www.cato.org/pub_display.php?pub_id=4347.
46. KAN, *supra* note 13, at 76.
47. *Chen Stands Up to Bush*, CNN, Dec. 10, 2003, available at <http://edition.cnn.com/2003/WORLD/asiapcf/east/12/10/taiwan.us.china/index.html>.
48. See Jim Hwang, *Editorial: From the Stage to the Page*, TAIWAN TODAY, July 1, 1999, available at <http://taiwantoday.tw/ct.asp?xitem=1438&ctnode=1343&mp=9>.
49. KAN, *supra* note 13, at 76.
50. *Id.* at 79.
51. John J. Tkacik, Jr., *Taiwan Arms Sales: Less Than Meets the Eye*, HERITAGE FOUNDATION, Oct. 8, 2008, available at <http://www.heritage.org/Research/AsiaandthePacific/wm2098.cfm>.
52. *Id.*
53. SHIRLEY A. KAN, TAIWAN: MAJOR U.S. ARMS SALES SINCE 1990, CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, at 58–59 (2014), available at <https://www.fas.org/sgp/crs/weapons/RL30957.pdf>.

54. Joint Press Statement by President Obama and President Hu of China, Nov. 17, 2009, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/joint-press-statement-president-obamaand-president-hu-china>.
55. Peter Brookes, *O's China Kowtow: Punting on Security, Trade*, N.Y. POST, Nov. 19, 2009, available at http://www.nypost.com/p/news/opinion/opedcolumnists/china_kowtow_JpkM6Xk80cogXfEFsDvEUO.
56. *Taiwan Expected to Honor Beef Trade Pact*, CHINA POST, Nov. 24, 2009, available at <http://www.chinapost.com.tw/taiwan/2009/11/24/233930/Taiwan%2Dexpected.htm>.
57. William Lowther, *Taiwan-US FTA Resolution Introduced in Congress*, TAIPEI TIMES, May 10, 2010, available at <http://www.taipetimes.com/News/front/archives/2010/05/10/2003472624>.
58. See U.S. Department of State, *Taiwan's Participation in the International Civil Aviation Organization (ICAO)*, Sept. 24, 2013, <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2013/09/214658.htm>.
59. See Sam LaGrone, *Taiwan Wants to Buy U.S. Frigates Despite Chinese Objections*, USNI NEWS, Dec. 9, 2014, available at <http://news.usni.org/2014/12/09/taiwan-wants-buy-u-sfrigates-despite-chinese-objections>; Ankit Panda, *US Finalizes Sale of Perry-class Frigates to Taiwan*, THE DIPLOMAT, Dec. 20, 2014, available at <http://thediplomat.com/2014/12/usfinalizes-sale-of-perry-class-frigates-to-taiwan/>.
60. Richard C. Bush III, *Thoughts on the Taiwan Relations Act*, BROOKINGS INSTITUTION (2009), available at http://www.brookings.edu/opinions/2009/04_taiwan_bush.aspx?p=1.
61. American Institute in Taiwan, *About Us*, Commerce Section, <http://www.ait.org.tw/en/commercial-section.html>.
62. American Institute in Taiwan, *Education & Culture*, Research Information Services, <http://www.ait.org.tw/en/information-resources.html> (last visited July 18, 2011).
63. See Nadia Tsao, *U.S. Officials Protest Chen's Treatment*, TAIPEI TIMES, May 7, 2006, available at <http://www.taipetimes.com/News/taiwan/archives/2006/05/07/2003306592>.
64. *Id.*◆