



政策選擇的建議

●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），第十一章，（台北：台灣新世紀文教基金會，2018年5月），頁329-364。

我們對國際法律問題的思維——即使是最困難棘手——也必須尊重根本原則取得平衡。本書所提出的政策建言，其根本來自新港國際法學派的理論與精神。因此，政策建言的目標，不但是要促進台灣人民的利益，而且也要促進美國、中國、亞太地區，甚至全世界的利益。秉持這些目標，本章提供特別的政策選擇的建言——綜合考慮上面所討論的現在情況、過去的發展趨勢、影響發展趨勢的因素，及將來可能的發展，強調全體人類共同的利益——尤其是人性尊嚴與人類安全的大目標。

下面所提的建言，首先針對美國與台灣的決策者及政治精英，因為他們最可能面對及考慮此建言。進一步，在此所提出的原則與目標同樣可適用於中國的政局。中國的決策者，運用他們在全球互相連結的世界成員之角色，最好採取對台灣親善的政策，維持亞太地區的和平與安全，或者，更狹義一點，為避免昂貴的代價及不利的軍事或外交衝突，所引來傷害中華人民共和國本身。本章許多建言已經好好思考而有廣泛的支持，這些建言由學者、政治活躍份子及其他支持者所構思所提倡推廣。其他的建言則富有新鮮及創造性的思維，把握正在發展的條件。

壹、增進台灣－美國的貿易，透過雙邊的協定以及台灣參與加入為跨太平洋夥伴協定（TPP）的成員

台灣海峽是世界最繁忙的交通水道之一，每日有好幾百艘的商船及民用飛機通過。台灣貿易的據點包括高雄，一個重要的區域性港口，基隆、花蓮及台中。由1952年到2014年，台灣的對外貿易由三億三百萬美元增加為五千七百五十億美元。外國在台灣的直接投資額，在2012年初為二千二百零八億美元，使台灣成為全世界外來投資第二十一個最受歡迎的國家。作為一個海島國家，台灣依靠與外國貿易追求經濟的繁榮福祉。海島經濟必須與日益增加的人口同步發展，以保持高度的生活品質。貨物及服務的輸出供給所需的外匯，同時，輸入滿足種種國內消費者與企業的需要。外來投資提供經濟擴展所需的資本與其他資源。假使沒有鉅額的貿易與投資，台灣的經濟成長很可能會停滯，

造成惡果。強大的經濟實力也會幫助提升其他領域的影響力，例如國防及外交。

目前，有兩個相互關聯的趨勢正在威脅台灣長期的經濟安全。第一是對中國日漸增加的依賴。陳水扁總統在位時，台灣採取了一系列的改革，促進台海雙邊的互動。在金門與馬祖的住民獲准直接前往中國。台灣與中國大陸間有關間接及有限的航行在2003年與2005年獲得批准。最重要的是，於2001年，解除了五十年來雙方貿易與投資的禁令。馬英九總統將陳總統的政策進一步推展。馬總統之時，回復在1990年代中停頓的海基會與海協會雙方的會商談判，簽訂了二十多個雙邊協定，涵蓋很多項目。里程碑包括：解除台灣與中國直航的禁令，放鬆遊客來往的限制，以及簽訂雙邊的《海峽兩岸經濟合作架構協定》（以下簡稱ECFA）。今日，中國向台灣採購電氣設備、塑膠、能源與其他工業產品。而中國目前是台灣最大的貿易夥伴，占台灣輸出的40%。大約有一百萬台灣人在中國工作，而且每年有數千的台灣學生到中國留學。中國是台灣第一位的旅客來源。這個成長特別令人驚奇，想想，中國在二十年前僅是台灣第二十大貿易夥伴。

第二個趨勢是台灣參與雙邊及多邊貿易協定的弱勢。就數字來看，台灣的貿易在過去的二十年間有真大的增加。由1992年的一千八百億美元增加到2012年的六千五百億美元。¹這個成長主要可歸功於亞太區域經濟的發展。台灣是供應電子晶片及其他高科技部分品重要的來源，對地區製造供應鏈非常重要。台灣輸出的85%只由十五個貿易夥伴所使用所累積，其中十一個是位於太平洋地區。同時，台灣全球的貿易總額自2000年以來已降低30%。²然而，除ECFA之外，台灣並沒有參加區域性的主要貿易協定，而且缺少與其他大貿易國的雙邊條約。

一、雙邊貿易

台灣三大的貿易夥伴是中國（包括香港）、美國與日本。2008年，中國超越美國，成為台灣最大的貿易夥伴，雙方每年總貿易額達到一千億美元之多。目前，台灣與美國的貿易額占不到台灣對外貿易額的10%。自2000年代初，台灣與東協國家的貿易量已由每年的五億美元增加為六十億美元。

雙邊的貿易與投資協定是促進經濟成長的重要工具。雙邊投資條約（通稱BITs）界定保護投資、科技與外國夥伴貢獻當地經濟其他資源的標準。台灣與其他二十四個國家簽訂雙邊投資條約；但是，目前只有十五個仍然有效。台灣與八個國家簽訂自由貿易協定（參閱表11.1）。台灣與新加坡及紐西蘭在2013年簽訂。到了2014年初，由於協定的結果，紐西蘭對台灣的輸出增加30%以上，台灣成為紐西蘭出口的第八大市場。在同一時期，台灣對紐西蘭的出口約增加20%。³

表11.1、2015年，台灣自由貿易與雙邊投資條約

2015年台灣自由貿易協定	
國家	簽訂之年
巴拿馬Panama	2009
瓜地馬拉Guatemala	2009
尼加拉瓜Nicaragua	2009
薩爾瓦多和洪都拉斯El Salvador and Honduras	2009
新西蘭New Zealand	2013
新加坡Singapore	2013

資料來源：中華民國外貿局。

2015年台灣雙邊投資條約	
國家	簽訂之年
新加坡Singapore	1990
巴拿馬Panama	1992
巴拉圭Paraguay	1992
菲律賓Philippines	1992
馬來西亞Malaysia	1993
越南Vietnam	1993
奈及利亞Nigeria	1994
泰國Thailand	1996
哥斯大黎加Costa Rica	1999
多明尼加共和國Dominican Republic	1999
薩爾瓦多El Salvador	1999
瓜地馬拉Guatemala	1999
馬其頓Macedonia	1999
印度India	2002
聖文森及格瑞那丁St. Vincent and the Grenadines	2009

資料來源：聯合國貿易發展會議（UNCTAD）。

台灣最重要的對外貿易協定，是與中國簽訂的《海峽兩岸經濟合作架構協定》。ECFA於2010年9月生效，其目的是為減少台海雙邊貿易的限制。馬總統強調，台灣簽訂ECFA將為台灣與美國及東協國家締結自由貿易協定鋪路。但是，這些益處至今還沒有實現。同時，ECFA雖然促進了台灣與中國之間經濟活動，貿易增加的好處並沒有平等分配到社會各階層。如前所強調，台灣行政院研考會2011年的報告發現「那些有大資本的人由ECFA獲利，但是經濟上的下層階級要付出代價」。⁴

2013年6月，台海雙邊簽署《海峽兩岸服務貿易協定》（CSSTA），開放中國與台灣雙方服務業的交易。⁵正如前面的章節所描述，立法院因為人民激烈的反對並沒有批准這個服貿協定。國民黨立委沒有經過適當審查的程序要強力立法通過，乃導致2014年的太陽花運動。運動的領導人強烈反對日益對中國的依賴，顯示，為匆匆促成經濟的整合，將因而失去台灣主權的恐懼。馬氏為自己邀功，發展台海兩岸的經濟關係，而沒有正視最根本與困難的政策問題。⁶許多台灣人表示關切，馬總統在整個過程中傷害台灣的主權。

美國與世界各國中，有好幾十個的雙邊投資條約。美國與二十六個國家保持自由貿易協定，而正在談判《跨太平洋夥伴協定》（TPP）的成立，這是亞太區域性的自由貿易協定。儘管有長期的戰略關係，美國與台灣既沒有自由貿易協定，也沒有雙邊貿易協定。這並不表示台灣領導人對此沒有興趣。美國的決策群猶豫，因為，一方面顧慮美國－中國的關係，另一方面，美台之間，就美國牛肉輸出台灣以及智慧財產權的持續爭執。⁷還好，在美國有日漸增大的聲音，要求與台灣簽訂貿易與投資條約。2011年，參議員李伯曼（Joseph Lieberman），主張簽訂美台自由貿易協定，強調「目前，台灣與中國的貿易關係，可以說比美國－台灣的貿易關係更為自由」。

美國－台灣自由貿易協定的進展緩慢。1994年，美國與台灣簽訂《貿易暨投資架構協定》（TIFA），建立雙方討論談判貿易問題的架構。但是，《貿易暨投資架構協定》的談判在2009年至2012年中斷，台灣食物安全政策造成對美國牛肉輸入的限制。雙方於2013年回復談判，之後的會談在許多議題中，把焦點放在台灣對智慧財產權的保護及輸入美國農產品的問題上。2015年10月，在台北舉行的會談，其議題包括台灣期望加入TPP的問題。《貿易暨投資架構協定》的討論談判，普遍被認為是兩國最後簽訂自由貿易協定的先聲。

加強美國－台灣的關係是戰略上的必需，就亞太地區相對的權力結構，會有重要的影響。美國與台灣應繼續《貿易暨投資架構協定》的磋商，進而談判雙邊的自由貿易協定。台灣也應該與亞太地區其他較大的貿易夥伴，談判簽訂貿易協定事宜。台灣的企業界應當尋求，在發展中國家的機會，創造對台灣產品的需求，促成新製造中心獲得立足之地，充分利用台灣生產的各種部分品、零件。更為重要的是，台灣的政治決策者必須正視民眾所關心的事項，避免製造足以破壞國家主權的依賴性。

台灣的政策決策者，有義務保護及促進國內選民的利益。但是，他們必須繼續採取合理的步驟措施，回應美國關切的事項，尤其那些足以阻礙貿易與投資關係健全發展的台灣法規與貿易限制。雙邊協定的機會將提供台灣一個強的誘因，採取在許多經濟領域合乎常識的改革。同時，美國的談判者，也應對台灣改革的努力採取瞭解協調的態度觀點。美國是台灣最重要的歷史性貿易夥伴，可提供平衡中國的力量。台灣的決策者千萬不可失去與美國建立堅強雙邊關係的機會，以平衡日益生長的台灣—中國關係。就美國而言，不可失去好機會，與台灣達成互利的協定，保持一直以來對台灣的影响力。

二、多邊貿易

多邊貿易協定提供國家集團在一個自由貿易區域，採取關於商品與服務交換的一致規則。貿易協定能夠透過個別貿易的正規化、開拓商品與服務的新市場、簡化關稅及其他造成貿易壁壘措施等，形成公平的競爭環境。這種協定也能導致區域貿易集團的形成，以促進會員國在全球經濟中能更有效競爭。自由貿易協定的例子包括由世界貿易組織（WTO）、北美自由貿易協定（NAFTA）、東協自由貿易區（AFTA），以及中歐自由貿易協定（CEFTA）等等。

最重要且影響力最大的多邊貿易協定，是世界貿易組織。世界貿易組織於1995年成立，取代已經過時的、1947年《關稅暨貿易總協定》（GATT）。世界貿易組織提供一個架構，讓一百六十多個會員之間從事貿易協定的談判。總而言之，世貿組織的會員約占有世界貿易的95%，世貿組織也提供一個爭端解決的機制，解決會員之間由世貿組織協定所引起的爭端。中華民國以前是《關稅暨貿易總協定》的一個簽署國。2002年1月，台灣成為世貿組織的第一百四十四個會員，其名稱為台澎金馬特別關稅區。台灣加入是在中國於2001年12月加入世貿組織後的一個月。自那時候開始，台灣經濟的成長極大，國內總生產額約增加35%，而對外貿易則增加一倍以上。

世貿組織仍然是世界最重要的貿易協定，但是，在最近的二、三十年，區域性貿易協定的數目大為增加。區域性協定通常比全球性協定較容易談判，而且由於地理上相互的鄰近性，比較能配合會員國的需要，共同去面對類似的經濟挑戰。東協自由貿易區——其會員國包括汶萊、柬埔寨、印尼、寮國、馬來西亞、緬甸、菲律賓、新加坡、泰國與越南——是亞太最重要的區域組織。東南亞國協與中國及印度已分別簽有貿易協定。實際上，中國—東協自由貿易協定的簽約通過，是促成中國與台灣簽訂ECFA的一個因素。台灣的政策制定者擔心，區域的競爭者與中國之間的貿易會相對的取得有利地位，因為他們的產品將不需要與台灣產品被課同樣的關稅——凸顯台灣被排除在區域性貿易協定之外的危險性。

在近年，最重要、最受注目的多邊貿易協定是期待中的《跨太平洋夥伴協定》（TPP）。TPP起源於紐西蘭、智利、新加坡及汶萊，在2006年所締結的自由貿易協定，

現在正由美國與太平洋十一個國家談判中。這十一個國家包括澳大利亞、加拿大、新加坡、汶萊、紐西蘭、智利、墨西哥、日本、馬來西亞、秘魯與越南。TPP準會員國合起來約占全世界經濟總產量的40%。TPP尋求會員間統一的規定，以促進多項企業的貿易與投資。TPP常常與建議中的《區域全面經濟夥伴關係協定》（RCEP）做比較，相提並論。《區域全面經濟夥伴關係協定》如果完成，將包括東協的國家，以及印度、日本、南韓、紐西蘭與中國。

2012年，馬總統設定，要在2020年以前加入TPP的目標。2013年，台灣的經濟部考慮台灣加入TPP潛在的利益。其報告略稱：

「國際貿易中心的統計顯示十一個TPP會員在2012年占台灣貿易的23.43%，假使以十二個會員國（包括日本）計算，台灣的貿易額將增加到40.10%，凸顯TPP對台灣外貿的影響，不容低估忽視」。⁸

為加入TPP，台灣像任何要加入協定的國家，須與TPP現有的會員談判遵守TPP標準的必要措施。台灣在TPP的會籍將需要得到其他會員國的批准。台灣已經得到美國官員的支持。同時，布魯金斯東亞政策研究中心，在2014年報告的結論是：台灣參加TPP將有益於夥伴關係的會員，讓他們與亞洲一個優先的經濟體來往，連帶也可獲得ECFA的益處。

美國應該促成台灣與跨太平洋貿易夥伴關係的經濟整合，支持台灣在TPP的會籍。美國能夠進行與台灣要加入TPP的雙邊談判，並且對其他會員行使影響力，使台灣能順利加入協定。2015年6月，美國國會授予歐巴馬總統「快道的權力」（fast-track authority）去完成全部的談判，再將整個完成的貿易協定提交國會作簡單多數決。由於立法否決的威脅已經解除，通過TPP的可能性大增，而總統談判TPP的實力大增。美國正處於一個有利的地位倡導早日將台灣納入TPP之中。這應該不會比幫助台灣加入WTO更難——當時美國扮演了一個中心重要的角色。同時，台灣應當努力加入其他區域性貿易協定，包括東協自由貿易區以及《區域全面經濟夥伴關係協定》。

貳、促進官方與非官方的接觸，增加雙方在各階層的相互瞭解

與台灣保持正式外交關係的國家數目已由二十世紀中葉的一百多國降至今日的二十一國（加上教廷）。自1970年代起，台灣與許多國家建立非官方的關係，採取靈活的安排，縱使台灣能夠維持重要有意義的交往，但仍是受高度限制的國際存在。

雖然，世界大多數的國家認知某種形式的一個中國政策，阻礙台灣發展全面外交關係的可能性，但是，台灣繼續透過實際上的大使館、領事館與辦事處，與大約六十個國家保持官方的或非官方的關係。在美國，台灣維持台北經濟文化代表處（TECRO）（之前，用北美事務協調處之名稱）。TECRO是美國在台協會（AIT）的相對名稱。美國在

台協會模仿1972年日本所採取的模式，當時，日本斷絕與中華民國的外交關係，但經由一個非政府性的機構與台灣保持非正式的關係。

非政府模式也適用到台灣—中國的關係。1991年，中華民國的陸委會設立非政府性的海峽交流基金會（海基會），作為國家的代表與中華人民共和國交往。中華人民共和國設立的對等機構稱為海峽兩岸關係協會（海協會）。在以前的章節中已討論過，海基會與海協會之間的會談，產生了所謂「九二共識」的迷思；依照該迷思，雙方的代表同意「一個中國」。中國領導人認為接受九二共識是繼續台海雙方和平關係的先決條件。但是，真多台灣的政治人物，包括李登輝總統與民進黨黨員，否認九二共識的存在。

美國在台協會主要是對台灣人及美國公民提供一系列的服務，以保持與促進美國人民與台灣人民廣泛、密切及友好的商業、文化及其他關係。美國在台協會是美國在台灣實際上的大使館。美國在台協會在美國華府於1979年登記為一個非營利的組織。其權限來自《台灣關係法》（TRA），對美國公民提供服務；這些服務在美國國內有效，並由指定的人員根據美國法律執行提供。這些服務包括：辦理宣誓、取錄證詞、提供公證服務，並作為已故的美國公民遺產的臨時保管人。美國在台協會提供領事服務給到台灣旅行的美國的公民個人以及在台灣尋求商業或農業協助的美國公司。現在，美國在台協會共有四個辦事處，包括在維吉尼亞州阿靈頓的總部、在台北的主要辦事處，及分布在台灣高雄與台中的二個小辦事處。根據《台灣關係法》的授權，自1979年1月1日以來，美國在台協會與駐美國的台北經濟文化代表處已經簽訂了約二百個的協定，處理一系列的事項，例如，農業、航空、環境、科學與技術合作、貿易、能源，以及智慧財產權。一開始，美國在台協會就倡導台灣人權的保護，努力幫助影響台灣民主運動的發展，以及幫助加速台灣威權戒嚴統治的結束。

美國國會對美國在台協會的撥款，每年由大約二千三百萬美元增加為三千七百萬美元以上。2009年，美國在台協會開始在台北的內湖區建築新設施。根據2000年美國在台協會設施加強法案，國會授權七千五百萬美元的建築經費。2009年，美國國務院批准提撥一億七千萬美元，建築美國在台協會的辦公大樓，是國會2000年預算的加倍以上。新設施預定於2015年底落成。

雖然美國與台灣之間是非正式關係，雙方的官員繼續經常會晤，討論雙方互相關切的重要事項。1994年美國對台灣政策的檢討報告宣稱，台灣官員將不能參加在國務院、白宮，或白宮西翼行政大樓的會議。但是，准許部長級的官員在其他官方的場域與台灣代表會晤。檢討報告擴大美國代表在台灣活動的範圍。2014年4月，台灣接待十四年來第一次美國部長級官員訪問台灣，就是能源部部長麥卡錫（Gina McCarthy），拜會馬總統，以體現美國與台灣在環保方面的合作。⁹

比較低階官員的互動，與台灣總統的會晤則有比較嚴格的限制。1994年檢討報告的

結論是台灣「高層領導人」不准訪問美國，除非是過境，而且不准在美國國土從事公開性的活動。例如，第六章所述，國務院在陳水扁總統過境美國時，嚴加限制。2006年，陳總統取消過境美國，由於美國官員拒絕他的請求在美國大陸四十八州中停留。美國准許他在阿拉斯加停留加汽油，陳總統加以拒絕。2013年台灣政策法案的建議，就行政部門對台灣高層訪問的限制，認為不合時宜。該法案的第103節要求推翻禁止高層訪問的既定政策，授權對「台灣高層領導人依適當的禮遇與尊嚴的條件下入境美國」。

一般的台灣國民前往美國很容易。美國在2012年核准將台灣列入豁免簽證入境計畫之內，准許台灣的旅客可以免美國簽證進入美國。台灣總統候選人能夠自由訪問美國。2015年6月，民進黨總統候選人蔡英文主席訪問美國十二日，拜會白宮及國務院的官員——是這樣對待台灣總統候選人的第一次。

增加美國與台灣雙邊代表接觸的機會，有象徵的與實際的重要性。美國應該取消對台灣高層官員，包括總統，訪問美國的限制。台灣總統應准予直接旅行美國處理公事，參加公開的活動，而不應受限於過境的停留。進一步，美國應該增加高層官員訪問台灣，而取消台灣代表不得在華府美國政府辦公室的限制。國會與行政部門應當繼續提供強力支持美國在台協會的工作，確保協會有充分的資源代表美國政府履行職務。

參、支持台灣加入政府性及非政府性國際組織或有意義參與

政府性國際組織提供國家或其他參與者問題討論的論壇，以促進他們共同的目標。由於國際關係日益複雜且相互依存，國際組織的數目大為增加。國際組織表現各種不同程度的專業性與複雜性。他們的焦點可包括各種價值的目標，而其工作範圍可能是雙邊性、區域性或全球性。最聞名的政府性國際組織當然是聯合國。但是，還有其他重要的組織，例如，世界貿易組織（WTO）、世界衛生組織（WHO）、國際民航組織（ICAO）、國際海底管理局（ISA）、國際能源機構（IEA）、國際原子能總署（IAEA）、經濟合作暨發展組織（OECD）、世界銀行集團，以及很多其他的。國際組織提供國家討論問題的論壇，以促進他們國民的利益及對共同的問題提出良好的解決方案。當國家被排除在國際論壇之外，他們就被否定代表他們人民觀點的機會。實際上，他們的人民就被剝奪在全球舞台發出聲音。

中華民國是早期真多國際組織的參與者，當中華民國政權流亡到台灣之後，繼續參與其中很多的組織，蔣介石領導下的中華民國政權保持聯合國的席次，主張在國際社會代表全中國。中華人民共和國進入全球性的舞台後，使蔣介石的立場難以防衛。1971年10月25日，聯合國大會通過第2758號決議，決定「回復中華人民共和國所有的權利，承認其政府代表為中國在聯合國唯一的合法代表，而且將蔣介石的代表驅逐出在聯合國及所有其他相關組織非法占據的席位」。¹⁰自從中華民國被逐出聯合國，台灣在真多其他國際組織的參與大為減少。1980年，中華民國喪失世界銀行及國際貨幣基金（IMF）的席



位——兩個國際經濟體系的重要支柱——中華民國在1940年代就參加的組織。目前，台灣參與的三十個政府性國際組織（IGOs），包括亞洲開發銀行、世界貿易組織，以及亞太經濟合作會議。此外，台灣在其他十九個政府性國際組織或其附屬機構（例如，世界衛生大會），有觀察員地位或會員身分。

台灣一向努力要擴大參與國際論壇、場域，重新加入中華民國被逐出的組織，或者第一次要參與的組織。陳水扁總統強力倡導，一個全國性的公民投票以決定台灣加入聯合國。在2007年，他以台灣之名申請加入聯合國為會員國，運用這個機會宣布台灣是一個主權獨立、愛好和平的國家，有能力與意願履行《聯合國憲章》的目標、原則及義務。2009年8月，為討好中華人民共和國，馬總統宣布他的政府將放棄每年爭取加入或參與聯合國的努力——這是十七年來第一次的大改變。

中國政府經常運用其日漸壯大的政治、軍事與經濟影響力，以排除台灣得到更多的國際承認。中國想盡辦法要將台灣逐出政府性組織，而且，更要將聯合國與其他組織的報告中提到台灣的部分加以刪除。當台灣能夠參與一個國際組織時，通常被迫冠以不是真正正確的名稱，例如，「中國，台灣」、「中國，台北」、「中國的台灣省」、或「中華人民共和國的台灣省」。台灣努力要加入《聯合國氣候變遷綱要公約》以及國際民航組織都被阻撓。2015年，中國拒絕台灣要加入新創設的亞洲基礎設施投資銀行（AIIB）的申請。

美國在國際社會享有很大的影響力，能夠幫助台灣參與加入一些組織。《台灣關係法》規定「本法不能被解釋為支持排除或驅逐台灣繼續其國際財經組織或其他國際組織」。1994年台灣政策檢討報告表示，美國將不支持台灣加入以國家為要件的國際組織，例如聯合國，但是，要支持台灣在不以國家為要件的國際組織有較大的參與。2000年5月，美國立法者提出HR.4444的法案，「授權要延長對中華人民共和國不歧視的待遇（通常貿易的待遇），而且要建立美國與中國關係的架構」。該法案贊同台灣本身加入世界貿易組織（WTO），聲明國會不但要遵照《台灣關係法》4(d) 項的規定，反對將台灣排除在國際組織之外，而且要促進台灣參與及加入這些組織。這個法案於2000年10月10日被簽署為法律，稱為《美國－中國關係法》。

台灣於2009年被授予世界衛生大會（WHA）觀察員的身分（名稱為「中華台北」），大部分由於美國出力與中國達成台灣參與的妥協。這是自中華民國於1971年被聯合國大會逐出後，台灣首次參與聯合國相關的組織。雖然台灣不是作為一個會員，此觀察員的邀請被視為一個大突破，經過了台灣官員多年要加入世界衛生組織的努力。2013年，歐巴馬總統與美國國會表示支持台灣參與國際民航組織（自1976年以來台灣就被排除在國際民航組織之外）。

美國應該繼續支持台灣努力達成有意義的參與國際組織，包括聯合國專門機構在

內。依據1994年台灣政策檢討報告，美國應該支持台灣加入不以國家為要件的國際組織為會員，而以國家為要件的國際組織，台灣至少被承認為觀察員。

肆、支持與鼓勵台灣持續努力，以增進民主、自由與其他人權普世價值的落實

自1980年代後期，台灣民主的演進代表二十世紀後期的一個政治高點。今日，台灣是亞太民主的一個模範，而且證明，民主的原則能夠在包涵某些中國文化特質的國家生根發展。全世界的人民愈來愈要求參加公共政策的決定。歷史的潮流是向有利民主的方向發展。支持台灣民主的繼續發展應是一個重要的目標。

2013年，海基會與海協會簽訂《海峽兩岸服務貿易協定》（CSSTA），其目的是開放雙方服務領域的貿易。服貿協定將允許銀行、健保、交通、旅行、通訊與建築業的交流，而且准許兩國國民跨台灣海峽的投資。批評者立即警告，在談判服貿協定過程缺乏透明度，而且批評馬政府將台灣的門戶大開放給中國，更沒有保護台灣持續發展的主權。這些關切在上面的章節已加以強調。

在立法院，反對的立法委員，要求仔細審查國民黨匆匆強要通過的協定。雙方同意逐條審查服貿協定，而且，舉行公聽會討論該協定對台灣經濟可能發生的後果影響。之後，於2014年3月，國民黨企圖強力使該協定通過立法，引起了強烈的反應。3月18日之夜，數百名抗議者闖入台北立法院議事廳，一群約三百名的學生、學者及公民領袖占領議事廳，展開了為期三個禮拜的太陽花運動。抗議的人群要求馬總統及國民黨立法委員，應履行一年前所同意的審查程序，再加上新立法以監督所有台海雙邊的協定。在3月23日的記者會，馬總統重申對服貿協定的支持而要求通過該協定。¹¹數十萬的人民參加3月30日反對的示威遊行，支持立法院占領者所提出的訴求。團結反對運動在世界重要都市展開，包括紐約、倫敦與巴黎，引起了國際媒體的報導，太陽花運動引起了全世界的注意。立法院的占領在4月10日和平結束，國民黨立法院院長王金平答應，先立法以監督雙邊所有協定的簽訂與施行，之後，再審查服貿協定。馬英九辯稱他對王金平對人民的承諾不知情，再度要求儘速批准服貿協定。¹² 2014年5月，馬英九的支持率降至17.9%，而評論家控訴馬政府與台灣人民的民意完全脫節。¹³根據民意測驗，半數自稱是國民黨投票人認定馬英九做總統「不及格」。¹⁴ 2014年11月，在九合一全台灣性重要、關鍵的選舉，中國國民黨慘敗。國民黨失去了人口最多的八市、縣之控制，包括台北市在內。國民黨的慘敗，導致行政院長江宜樺的下台；隨後，在選舉後不久，馬英九也辭去國民黨黨主席的職位。

「太陽花運動」的規模與影響，意義重大。該運動明確顯示，大部分的台灣人民對馬英九及國民黨政權容忍性正在大降，而許多國民對政府處理「兩岸」事務，愈來愈懷疑。太陽花運動占領立法院是台灣歷史空前的。數十個的公民與非政府組織參加反對服



貿協定的抗議。該運動點燃台灣年輕一代對他們自己國家將來的熱情。快速且明顯，太陽花運動，象徵台灣政治的非常重大轉機。2014年11月九合一全國性選舉，國民黨潰敗。2016年1月，選民將選新總統，許多觀察家期待民進黨會有真強的表現。在2015年底〔本書截止日期〕，蔡英文民進黨黨主席及該黨2012年總統候選人，顯然遙遙領先。2015年6月，國民黨提名洪秀柱，立法院副院長，為其2016年總統候選人。與馬氏相同，洪秀柱主張與中國簽訂和平協定。洪秀柱贊成台灣被中國併吞統一的立場，人民高度不能接受，她非常沒有人氣。因此，國民黨經過內鬥之後，於2015年10月，另外提名國民黨黨主席及新北市市長朱立倫為國民黨總統候選人，以取代洪秀柱。國民黨以朱代洪，希望該黨能保持總統之位，或者，至少能保持立法院大多數的席次。

過去，就台灣政治，美國一再公開表示對國民黨政權的偏好；因為，美國有些政策決策者，不正確地認為民進黨容易造成所謂兩岸的緊張情勢。美國重複苛責，陳水扁政府強調台灣獨立、挑撥中國的事實。實際上，台灣人民倚重民進黨，去抵制中國國民黨傾向依賴中國的趨勢。真大的可能，下屆的台灣總統會是民進黨黨員。美國必須同樣地支持民進黨政府。進一步，美國必須支持台灣人民，繼續表達自由的政治意志與人民自決。

伍、透過軍售及相關措施增強台灣的防禦能力

軍事衝突的威脅是台海雙邊關係的一個主題。在第一次台海危機（1954年～1955年）及第二次台海危機（1958年），雙方交換炮火。象徵性的炮火持續到1970年代。1990年代中期，第三次台海危機，中國發射飛彈到台海附近。武裝衝突整體的威脅，在過去十年減少了許多，當雙方進行外交與經濟的交往。軍事武力已不再是影響鄰國最重要的資產。台海雙方的整體盤算，有戲劇性的變化——反對使用武力解決。在金門的軍營與地下道，過去一直作為藏匿軍營及保護武器之用，現在已經成為中國觀光客愛去的所在。兩國的政治人物認識，過去苦楚的緊張情勢，應化為雙方互利的夥伴關係。

但是，千萬不要忘記，中國從來沒有宣布對台灣放棄使用武力。中國2005年的《反分裂國家法》用盡心機，要合法化對台灣使用武力。隨著中國要將軍力投射在亞太地區，人民解放軍的力量日益增大、精密。武力奪取台灣的緊急軍事衝突的威脅並沒有消失。同時，長期以來，中國、日本與台灣在東海的領土爭端，以及中國與印尼、馬來西亞、菲律賓、越南以及其他南中國海國家的領土爭端，有可能引起海戰的衝突。美國對這些衝突的結果如何，有著很強的得失利益。當其盟邦介入亞太重大武力軍事衝突之時，美國無可避免的將被捲入。

一、區域軍事的不平衡

有關台灣與中國相對軍事力量的報告並不缺乏。台灣相關軍力的分析，幾乎成為一個專業。例如，2010年國防情報局報告的結論是：台灣四百架戰鬥機有許多沒有實際的

效能。¹⁵美國國防部於2010年發現：「儘管中國與台灣正在進行和解協調關係，人民解放軍繼續發展軍力及部署飛彈瞄準台灣，導致台灣海峽雙方的軍事平衡更加惡化」。¹⁶2014年的報告發現北京提升M-9及M-11彈導飛彈部署在台灣海峽的附近，而且071型水陸兩棲船已能夠跨越台灣海峽進行海軍作戰，同時能使用在「與台灣相關的衝突」。¹⁷

台灣與中國國防預算的差距日益擴大。中國現在的軍事預算大約是台灣的二十一倍。¹⁸中國的軍事支出僅次於美國。台灣力求維持適當的軍事防禦能力，但是，這個目標，遭遇經濟與政治的挑戰，愈來愈難以維持。台灣的國防預算，自1994年至2014年，由國內總生產額（GDP）的3.8%降為2%。數目停留在大約一百億美元。國民黨與民進黨都承諾要將國防預算提升到國內總生產額的3%，但迄今仍無法達到這個目標。在馬政府的前六年，平均值是GDP的2.2%。然而，台灣的國防預算達到國家預算的16%——與許多先進的經濟比起來算是高額度，但還是低於1994年的24%。¹⁹

二、在台灣關係法下的軍售

基本上，美國對台灣防衛能力的維持有真大的貢獻。在《台灣關係法》之下，自卡特總統以來，每位總統都授權軍售台灣。這些年來支持台灣軍力的每一部門，以及包括先進精密電腦通訊系統與軍事人員的訓練。雖然，自1970年代後期以來，美國沒有正式的軍隊出現在台灣，美國繼續影響台灣的軍事計畫。自1997年起，美國國防部做主人，至少每年與台灣國家安全官員在加州蒙特瑞（Monterey）舉行不公開的會談（蒙特瑞會談）。這些會談，包括討論彼此軍事的聯繫協調以及如何提供台灣最佳的防禦。美國的團隊定期訪問台灣，評估國家防衛能力的有關層面。2002年，台美兩國建立危機熱線，而且研討共同偵察中國潛水艇在海底的活動。

1980年代出售台灣武器的數量相當有限，大體上，每年約五億美元。雷根總統明確表示，美國依照第三公報減少出售武器給台灣，決定的前提是台海雙邊繼續保持和平關係。1982年8月17日，雷根簽署一個秘密的備忘錄記載：

美國願意減少軍售給台灣，其絕對的前提是中國繼續承諾以和平方法解決台灣—中國之間的紛爭。應當清楚瞭解這兩個因素的連結，是美國外交政策永久的要求。同時，要緊的是，出售台灣的武器其數量與品質完全要看中國對台灣造成的威脅而定。就質與量而言，台灣相對於中國的防衛能力必須保持。²⁰

1992年，中國天安門事件三年後，老布希（George H. W. Bush）總統出售一百五十架F-16戰鬥機給台灣。柯林頓政府八年中，授權出售台灣的武器共達八十七億美元。2001年，布希（George W. Bush）政府宣布，將結束每年美國—台灣軍售會談，由不定期持續的需求與評估取代。這個改變，是為了使整個軍售台灣的程序非政治化，但是，其後果是造成對台灣政府的需求長時間拖延。當台灣在2006年中期、2007年的早、後

期，提出買六十六架新的F-16 C/D戰鬥機時，布希政府拒絕請求。2008年中期，有些國會議員抱怨布希政府不該採取凍結軍售台灣的政策。前後，台灣提出總值一百二十億美元的軍售需求，布希政府根本沒有通知國會。2008年10月，布希總統因應國會的壓力，批准將出售六十五億美元的武器給台灣。

2011年4月，美國國會通過參議院的共同決議，表達對台灣國家安全的顧慮。²¹援引《台灣關係法》，國會議員考慮台灣所面臨的威脅。這些包括中國用《反分裂國家法》作為對台灣動武的藉口，一千六百枚以上的飛彈對準台灣，就是明顯的證據。該決議提到美國國防部發表的報告，聲稱：「儘管中國與台灣進行中的和解協調，人民解放軍繼續強化其軍力與部署飛彈對準台灣，造成台海雙邊軍事失去平衡的惡化」。²²由於上述的因素，美國國會向總統推荐「採取立即的行動補救惡化中空軍力量的不平衡...而且快速前進，將新F-16 C/D戰鬥機賣給台灣，並且提升現有的F-16 A/B戰鬥機群」。²³ 2011年8月1日，一百八十一位國會議員聯名送一封信給白宮，敦促歐巴馬總統出售先進的F-16 C/D飛機給台灣。在聯署信中，國會議員強調他們的關切：「台灣失去其防禦武器質的優異，這個優質曾發揮主要的軍事嚇阻作用」。²⁴該信進一步警告，台灣的情勢在今後十年會變成「相當危險」，假使台灣「讓其噴射戰鬥機的70%退役，而沒有新型戰鬥機替補，也沒有將現有的F-16機群升級」。²⁵直到2015年，白宮尚未批准新式F-16戰機售給台灣。

歐巴馬政府平均每年軍售二十億美元給台灣，而且通知國會到2015年中期，根據《台灣關係法》，軍售台灣總額超過一百二十億美元。2010年1月，歐巴馬政府就軍售台灣首次通知國會。這個交易，價值約六十四億美元，包括PAC-3愛國者飛彈防禦系統（這是布希政府分期軍售的後續部分）、六十架黑鷹通用直升機、高科技支持電腦系統、各種導彈，以及魚鷹級礦獵人。正如布希政府，歐巴馬總統繼續對潛艇設計計畫保持緘默，而且拒絕接受新F-16 C/D戰鬥機的需求。2011年9月，歐巴馬政府批准將台灣的F-16 A/B戰鬥機升級，售價五十三億美元，更新美國—台灣飛行員訓練計畫，以及批准出售五千二百萬美元的飛機部分品。2015年底，歐巴馬政府宣布十八億三千萬美元對台灣的軍售，立即引起中國的抗議。

潛艇是巡邏環繞台灣海域所必要，而台灣政府長期以來，就尋求美國的支持協助建立與現代化台灣潛艇艦隊。台灣目前只有四艘潛艇，其中二艘由於太舊只能供訓練之用。台灣目前正在尋求自己發展製造柴電潛艇，以對抗中國不斷增長的水下軍力。2001年4月，布希政府原則上批准台灣可獲得他國製造的潛艇。2003年4月，暫時的協議，就開啟成本及部分潛艇是否可以在台灣製造，引起爭議。布希政府敦促台灣，將焦點放在反潛戰的監視與檢測，而不是購買自己的新艦艇。2006年，有兩階段的妥協提議：第一步，台灣將支付美國以採購潛艇的設計；第二步，台灣採購及建造自己的潛艇。2008年1月，美國海軍接受台灣潛艇設計的信用狀。但事後，布希政府並沒有通知國

會履行該協議。台灣的空軍同時也敦促美國授權出售先進的戰鬥機，例如F-35，給台灣。該提案有其急迫性，在中國向俄羅斯購買Su-35戰鬥機，組成機隊之後。Su-35的雷達，據報導，能夠從四百公里外的距離，鎖定台灣過時的F-16戰鬥機。

出售武器給台灣，是美國與中國高層官員會談時的一個經常話題。2010年1月，白宮批准了一項重大的軍售，美國聲明，此一軍售是維持台灣海峽軍事平衡所必需。中國的副外交部長何亞非的回應，是由中國駐華府的大使館傳送聲明給美國國務院，表示對此軍售的憤怒，認為將危害中國的國家安全與美中關係。據報導，中國的習近平主席，於2013年6月在加州陽光莊園（Sunnylands）的高峰會時，要求歐巴馬總統停止對台灣的軍售。²⁶習近平表示，假使美國停止供應防禦性武器給台灣，中國將重新部署其沿岸部隊。

美國必須依照《台灣關係法》，繼續供應武器給台灣，以防衛台灣的國家安全。這個包括：回復布希政府所停止、每年檢討評估台灣的軍事需要的會議。自卡特政府以來，美對台軍售並不是沒有爭議。在某種情形下，台灣沒有撥款購買美國同意出售的特定武器；有時，美國拒絕台灣軍方的需求。有些美國官員擔心，存在台灣的貪腐及間諜，會危害軍事機密及高科技的盜用。同時，美國拖延供應台灣非常需要的武器，可能對中國發出不正確的信號——美國協防台灣的承諾減弱。所期待的戰鬥機及潛水艇的銷售應該要儘快完成；而且美國軍方領導人應繼續與台灣軍方領導人保持高階層的來往。

陸、重申台灣關係法

《台灣關係法》仍然為美國國會議員及人民所喜愛接受。1999年3月，美國國會通過兩院共同決議，紀念《台灣關係法》二十週年，而對於中國最近的軍事現代化及武器購買計畫表示關切。該決議尋求「重申美國對《台灣關係法》的承諾以及特別保證要供應正當防衛武器給台灣」。

2000年，國會審議台灣安全增進法案（TSEA）。²⁷該法案闡述為美國的國家利益要「除去模糊性，而且要明確表達美國會繼續支持台灣、其人民，以及其能力去維持民主，免於受脅迫，而其社會則免於受外來武力的使用威脅」。法案的支持者擔心，美國對台灣的立場欠缺明確性，可能會導致「不必要的誤解或美國與中國正面衝突，為西太平洋的區域安全帶來嚴重的後果」。²⁸此外，台灣安全增進法案尋求增加台灣的安全，應該透過下列的措施，包括：要求行政部門報告台灣國防的需要；在國家國防大學及其他軍事學校保留名額給台灣的軍官；增加在台協會的技術人員；增強台灣的防衛，經由綜合性訓練與人員交流；每年的報告書；以及美國與台灣的軍方直接安全機密的通訊。²⁹雖然，該法案在眾議院得到341票對70票的支持，但是，因為白宮的反對，參議院並沒有就該法案作最後的投票。

2000年，參議員貝羅伊特（Doug Bereuter）援引《台灣關係法》第6條，提議美國在台協會設施增強法案，授權撥款在台灣建設美國在台協會的新辦公大樓。³⁰該法案的調查



結果包括：美國在台協會扮演一個成功的角色「支持與增進美國與台灣的关系」，鑑於美國在台協會對此種關係的重要性，國會有「一個特別的責任確保安全與適當辦公總部的需求得到充實」。³¹國會也發現，必須提升美國在台協會的設施，以確保美國與台灣在地的職員得到適當的安全及福利。柯林頓總統於2000年5月26日簽署該法案為法律。美國在台協會的新設施預定於2015年底適當啟用。〔改為2018年6月。〕

於2009年1月所作的兩院共同決議，美國國會宣布總統應採取一個較切實的「一中一台政策」，承認「台灣為一個主權獨立的國家，與北京的共產黨政權分隔」。³²該決議甚至建議與台灣回復外交關係，並協助台灣充分參加聯合國及其他以國家為要件的國際組織。2009年3月24日，在紀念《台灣關係法》三十週年時，由國會議員柏克麗（Shelley Berkley）所提出的共同決議，獲得一百二十四位共同連署人以及國會兩院議員強力的支持。³³

美國行政部門扮演一個重要角色，強調《台灣關係法》在美、台、中三角關係的重要性。《台灣關係法》是美國的國家法律，觀察家密切注意美國總統的聲明，以確保《台灣關係法》受到應有的承認尊重。例如，2009年11月，歐巴馬總統與胡錦濤國家主席所發表的共同聲明，驚醒了許多台灣的支持者。³⁴該聲明宣稱：

歐巴馬總統在許多場合重申美方堅持一個中國政策，遵守美中的三個聯合公報，而且當談到台灣問題與其他事項時，尊重中國主權及領土完整。³⁵

這個聯合聲明未能將《台灣關係法》加入形成華府一個中國政策架構的一部分，這是自卡特政府以來的第一次。³⁶雖然歐巴馬總統在隨後的一個記者會將《台灣關係法》與三個公報並列，但是，在美中聯合聲明消失的《台灣關係法》可能「在北京的心目中，對美國要以和平方式解決台灣將來之承諾，發生懷疑」。³⁷為抒解恐懼，薄瑞光（Raymond F. Burghardt），美國在台協會理事主席，向台灣官員及反對黨領袖保證「美國對有關台灣問題的政策與立場不會改變…，美國會遵守台灣關係法，協助台灣防衛其安全，繼續軍售台灣」。³⁸

台灣海峽兩岸和平關係的維持，對台灣與中國人民以及整個世界共同體極為重要。美國的決策者應該重新肯定以及加強《台灣關係法》的目標宗旨的承諾。國會議員可用種種方式表達此承諾：以個人身分、代表國會的委員會或黨團會議（Caucus）作為證人、演講、集會、政治脫口秀的貴賓等等。作為一個民意機構，國會的一院或兩院都能夠通過沒有拘束力的決議，發表事實調查結果的聲明，以及敦促美國政策的繼續。國會可以通過法案加強《台灣關係法》的條款，或者根據《台灣關係法》採取一些行動。例如，國會可以授權售台防禦性武器，或運用其資源支持台灣參加國際組織的努力。

柒、重新評估美國的一個中國政策

美國的一個中國政策來自美中三聯合公報及《台灣關係法》，雖然這個政策超越這些文件的範圍。這個政策可追溯到尼克森總統及其幕僚在1970年代初與中國談判，在美國決定承認中華人民共和國為中國的政府之前。第一個聯合公報聲明美國「認知」（acknowledge）中華人民共和國的立場，「所有在台灣海峽兩岸的中國人都主張只有一個中國，而台灣是中國的一部分」。第二及第三公報繼續認知的模式。在冷戰時期，當採納三個聯合公報之前，美國容忍及縱容中華民國政權建立在永久性戒嚴法在台灣的恐怖統治，同時，流亡台灣的蔣介石緊抱著虛構的事實——中華民國是全中國合法的政府。自《上海公報》之後，美國採用台灣問題由台灣海峽雙方的中國人去決定的辭令。在這種權宜的外交辭令之下，美國整個的政策方案忽視了一個最根本的事實——在海島上的台灣人民絕大多數，過去以及現在，都不是中國人，而是台灣人。直到1987年解除戒嚴，在中國國民黨政權強迫性的中國化政策之下，台灣人民被禁止表達自己政治與文化的共同集體認同。一直到《台灣關係法》於1979年通過，美國政策的制定者才認識到中華民國政權與台灣人民之間的鴻溝、分隔，決定與「台灣人民」保持非正式、非官方的關係。台灣人民在民主轉型之後，進化為一股政治力量——此轉型開始於1988年在李登輝總統領導下，繼續到今日。但是，美國冷戰產物的一個中國政策還沒趕上、掌握這個事實。

1988年，柯林頓總統的「三不政策」宣布：美國（1）反對台灣獨立，（2）不支持「兩個中國」或「一中一台」，以及（3）不支持台灣加入聯合國。就某種意義來講，三不政策對台灣的行動自由比「認知」模式更加制限，因為它對台灣國家地位明示的限制否定。1999年7月，柯林頓總統對一個中國政策做下列的描述：

我們贊成「一個中國」政策…我們贊成台海兩岸的對話。長期以來美國與中國及台灣的瞭解是中、台的爭議會和平解決…假使不是如此，美國根據台灣關係法必須表達最嚴重的關切。³⁹

美國官員也曾經以「維持現狀」表達其一個中國政策。在2001年，布希總統——在承諾會盡力協防台灣之後——聲稱「宣布獨立不是一個中國政策，而我們得與台灣一起努力確保宣布獨立不會發生」。⁴⁰ 2002年3月，助理國務卿凱利（James Kelly）在一個會議中表明，布希政府會繼續遵守「六大保證」，如此暗示「美國不會調停，也不會對台灣施加壓力去上談判桌」。⁴¹ 2003年10月，國家安全顧問萊斯（Condoleezza Rice）宣稱，「任何人都不應嘗試片面改變現狀…台海兩岸的爭論必須以和平方式解決」。⁴² 兩個月後，布希總統宣布，「美國政府的政策是一個中國，建立在三公報與台灣關係法之上。我們反對中國或台灣任何要改變現狀的片面決定。台灣領導人的言行表示，他可能願意做片面改變現狀的決定——對此我們反對」。⁴³ 2004年4月，一位國務院的官員在眾議院國際關係委員會作證，「美國不支持台灣獨立，或者片面行動去改變美國所認知的



現狀」。⁴⁴這個期望適用於中國，也適用於台灣。2005年3月，美國國會譴責中國通過《反分裂國家法》，認為此舉是「片面改變台灣海峽的現狀」。⁴⁵

2009年，歐巴馬政府似乎回到認知的模式，宣稱美國繼續「遵循一個中國政策，且遵守三個美中聯合公報」。正如上所述，歐巴馬總統在與中國國家主席胡錦濤2009年11月的聯合記者會中聲明，沒有提到《台灣關係法》。這個省略快速就得到補正，由於台灣內外官員強烈的抗議。

作為具體的措施，美國應該重新評估一個中國政策，檢討何種改變才能適合台灣的現實狀況。同時，美國也應該放棄戰略的模糊性，而明確表明美國對台灣國際法律地位的立場。至少，美國應明確界定其所防衛的現狀是什麼。美國應考慮台灣海峽最近的發展，以檢討評估新台灣政策。自上次在1994年的美國檢討評估以來，台灣已經完成民主改革，採取成功的總統選舉程序，以及分別於2000年與2008年達成政黨輪替、行政權的和平轉移。第二次台灣政策檢討評估的倡導者已經提出許多建議，堅稱這些改變能夠「形成一個比較理性的政策程序而且可促進溝通」。⁴⁶這些建議包括：

- (1) 在工作的層次，與台灣更加透明與公開的互動，包括美國與台灣官員在美國官方政府大樓，以及邀請台灣官員參加特別活動，例如宣誓就職儀式；
- (2) 較高層美國政府官員訪問台灣，以及與相對稱台灣官員的互訪；
- (3) 就有關台灣的政策與實質問題，加強美國政府內部的協調——經常性部與部之間的會議，包括商業部、國防部、國務院、財政部等；
- (4) 更加公開與積極支持台灣參加不以國家為要件的國際組織，而且更大力支持台灣成為以國家為要件的國際組織（例如聯合國）之觀察員。⁴⁷

加強承認台灣的風潮並不限於美國。勳爵福克納（Lord Richard Faulkner），英國國會部長及男爵伍斯特（Baron of Worcester），在2012年，呼籲「英國、歐盟其他國家，以及美國，挑戰所謂的一個中國政策——該政策很不公平地阻礙台灣人民與世界其他地區建立正常友好的關係」。⁴⁸值得注意的，於2015年，英國政府將英國在台灣貿易與文化辦事處（British Trade and Cultural Office in Taiwan）改名為更具代表性的英國辦事處（British Office）。台灣外交部的聲明表示，此新名稱象徵著英－台將來關係的發展。

捌、建立與台灣正常化的外交關係

一個中國政策的繼續，與台灣已經進化為一個獨立國家的事實，大大不相符合。1978年，當卡特總統宣布斷交、不再承認中華民國政府時，許多政策制定者的期待是中華人民共和國（PRC）與中華民國（ROC）之間的爭端很快就會得到解決，而中華人民共和國將是勝利的一方。很少人預測到，台灣本身會發生重大的變化；台灣，雖然沒被

承認為一個法律上的國家，竟然會經歷巨大的經濟與政治發展。假使不是中國對台灣的主張要求，假使不是中國堅持運用大國權力政治壓制台灣的地位，台灣很可能在很多年前就已經被承認為一個獨立國家。一個中國的現實與迷思神話之間的差距愈來愈難以維持。有鑑於此，美國與其他國家應該回復對台灣的外交承認。

歐巴馬政府先後表明在外交政策場域的彈性。2014年12月，歐巴馬總統發出一個驚人的宣布，美國要與古巴政府回復外交關係，這是自1961年來的第一次。當年，歐巴馬政府與歐盟合作協調，對準俄羅斯採取針對性經濟制裁，因為俄羅斯在克里米亞違反國際性的軍事干涉行動。2015年，美國參加一群國家聯盟，談判締結劃時代的協定，以制止伊朗核子武器發展計畫。在台灣2016年總統選舉的前夕，許多觀察家注意到，美國似乎採取對民進黨比以前政府較友善的態度。2015年6月，蔡英文主席被邀請參加在白宮與國務院的會議，此種選舉前的禮遇並沒有給馬英九。在台灣由事實上的國家轉化為法律上國家的過程中，美國能夠採取一些措施協助台灣。最重要的一項是回復與台灣的正常關係。

正常化並不是一朝一夕可達成的程序。美國－古巴關係的正常化正是一個適時的例子。美國如果宣布要與台灣建立像以前正式的外交關係，很可能要一段時間就此關係的不同層面加以磋商談判，正如我們所目睹的美國－古巴重新要建交，宣布後之後續動作。正如美國與中華人民共和國的前例，美國可讓台灣在美國設立聯絡處（Liaison Office），作為將來大使館的前身。台北經濟文化代表處（TECRO），目前代表台灣與美國從事非官方關係，代表處可升級處理同樣的事務。很明顯的，美國不能繼續將台灣當作中國的附屬品。實際上，台灣是一個獨立國家，但不幸位在世界的一個危險、重要地帶。這正是美國必須採取堅強的立場，支持台灣作為一個海島國家的大道理。否則，隨著時間的推移，美國在該地帶有失去影響力的危機。台灣最終可能會別無選擇，不得不與中國結合，以保持其福祉與安全；最後，台灣人民可能有失去他們珍貴自由與民主社會國家的危險。

玖、支持在台灣舉行國際監督的公民投票，讓台灣人民決定台灣的將來

在台灣舉行公民投票的理念，在二次大戰後的頭幾年得到很多的支持。但是，韓戰的爆發，當時亞太政治的狀況使其無法實現。二次大戰結束後的七十年的現在，正是明確澄清台灣國際法地位的時候。舉行公民投票將提供台灣人民強有力的民主和平途徑，依照人民自決的根本原則，表達他們的集體意志。而且，就長期著眼，公民投票將會為台灣、美國與中國，以及整個世界社會帶來共同利益。美國支持如此的公民投票，將是以理想、民主的方式去實踐履行《台灣關係法》的中心意旨——台灣將來的問題必須以和平方式解決。

就遠大與長期的眼光來看，中華人民共和國可能會發覺公民投票是解決台灣問題可

接受的選項。其理由如下：第一、此選項直接回應美、台、中三角關係最難分難解的中心課題。第二、這個選項符合《聯合國憲章》及國際法的宗旨與原則。它將有利於共同利益——維持最起碼的世界秩序（國際和平與安全）及促進最適當的世界秩序（經濟、社會、文化、人道、人權及其他相關領域的國際合作）。公民投票將幫助建立尊重人性尊嚴與確保人類安全的世界共同體。第三、支持公民投票的選項將可為中國，在全世界與全人類眾目睽睽的公開場合之下，反映正面的形象——超越任何面子問題。這個途徑將為中國提供一個運用其軟實力與巧實力之機會，去增進中國在國際的形象與聲譽，是可尊敬的典範。相反的選項——軍事武力征服——其代價太高，結果將破壞區域與世界秩序，造成慘不堪言的後果。台灣人民已經非常習慣於自由與民主的生活。白色恐怖時代慘痛的記憶猶新，台灣人民將不再甘於受外來勢力威權壓迫的統治。所以，中國為自己的好，應該遵守《聯合國憲章》，放棄對台灣使用武力。一個有自信的強國——尤其是聯合國安全理事會的一個常任理事國——不必訴諸脅迫或暴力的手段。爭取台灣人民善意之道，是建立、發展互相尊敬、平等互惠、鄰國和平相處的關係。

經由和平與民主程序、國際可信任在台灣公民投票——無論結果如何——台灣—中國將來的關係，真可能建立在堅實的基礎上，帶來光明的前景。如此，和平與民主的經驗將會促進台灣與中國之間持久的友誼與良善的關係，尤其鑑於彼此所分享的文化、種族與歷史背景。當自由、民主的台灣國，經由公民投票得到再肯定與鞏固，其深深的意義是，台灣邁向增進民主、自由與人權保護的道路繼續增長、發展、繁榮，而免於時時擔心一個強鄰的不斷脅迫。台灣光輝的民主典範，保護與落實普世價值的自由與人權，巨大的貢獻將不限於亞太地區，而將普及全世界。最後，作為台灣的最近鄰，中國人民能夠、也應該，是台灣民主與人權經驗的第一受益人。隨著中國繼續崛起，中國人民早晚會瞭解，而且會要求，中國的偉大不能停頓在軍事力量與經濟財富。「偉大中國」的光榮應朝向二十一世紀人類社會的主流價值發展——將民主、自由、與人權的普世價值帶給中國人民。當此願景變成事實的時候——本書作者確信——中國人民將會感到作為中國人的真正驕傲與光榮。很多海外的中國人都祈求與希望，那一天會早日到來。

【註釋】

1. See Joshua Meltzer, *Taiwan's Economic Opportunities and Challenges and the Importance of the Trans-Pacific Partnership*, BROOKINGS INSTITUTION (Jan. 2014), available at <http://www.brookings.edu/research/papers/2013/09/30-taiwan-trans-pacific-partnership-meltzer>.
2. *Id.*
3. Media Release: Taiwan-NZ Pact Attributed to Increase in Mutual Trade, New Zealand Trade and Enterprise, Dec. 5, 2014, available at <https://www.nzte.govt.nz/en/news-and-media/taiwan-new-zealand-pact-attributed-to-increasein-mutual-trade/>.

4. Su Yung-yao, *ECFA Benefiting Wealthy: Report*, TAIPEI TIMES, Mar. 27, 2011, available at <http://www.taipeitimes.com/News/front/archives/2011/03/27/2003499218>.
5. Mo Yan-chih, *Cross-Strait Service Trade Pact Signed*, TAIPEI TIMES, June 22, 2013, available at <http://www.taipeitimes.com/News/front/archives/2013/06/22/2003565371>.
6. William Wan, *Taiwan's President, Ma Ying-jeou, Plans to Expand Relations with China*, WASH. POST, Oct. 24, 2013, available at http://www.washingtonpost.com/world/taiwans-president-ma-ying-jeou-plans-to-expand-relations-with-china/2013/10/24/0e38bb7e-3cbd-11e3-b6a9-da62c264f40e_story.html.
7. Jenny W. Hsu, *Taiwan Moves to Lift Ban on Some U.S. Beef Imports*, WALL ST. J., July 25, 2012, available at <http://www.wsj.com/articles/SB10000872396390443343704577548543721324470>.
8. Republic of China Ministry of Economic Affairs, *Current Status of Taiwan's efforts in joining the Trans-Pacific Partnership (TPP)*, Mar. 25, 2013, available at http://www.moea.gov.tw/Mns/otn_e/content/wHandMenuFile.ashx?menu_id=8698.
9. John Liu, *US Cabinet-level Official to Meet Ma*, CHINA POST, Apr. 14, 2014, available at <http://www.chinapost.com.tw/taiwan/intl-community/2014/04/14/405279/US-Cabinetlevel.htm>.
10. UN General Assembly, *Resolution 2758, A/RES/2758 (XXVI)*, Oct. 25, 1971.
11. Ben Blanchard, *Taiwan Leader Says Protest-hit China Trade Pact Vital*, REUTERS, Mar. 23, 2014, available at <http://www.reuters.com/article/2014/03/23/us-taiwan-protestsidUSBREA2M03220140323>.
12. *Ma Calls for Early Passage of Services Pact Despite Wang's Pledge*, FOCUS TAIWAN, Apr. 4, 2014, available at <http://focus.taiwan.tw/news/aip/201404060009.aspx>.
13. Stacy Hsu & Rich Chang, *Separate Polls Put Ma's Approval Rate Under 18 Percent*, TAIPEI TIMES, May 14, 2014, available at <http://www.taipeitimes.com/News/front/archives/2014/05/14/2003590295>.
14. Crystal Hsu, *Trade Pact Siege: Majority Opposes Trade Agreement: Poll*, TAIPEI TIMES, Mar. 27, 2014, available at <http://www.taipeitimes.com/News/taiwan/archives/2014/03/27/2003586647>.
15. DEFENSE INTELLIGENCE AGENCY, *TAIWAN AIR DEFENSE STATUS ASSESSMENT, DIA-02-1001-028 (2010)*.
16. *See Taiwan Policy Act of 2011, H.R. Con. Res. 39, 112th Cong. (2011)*.
17. RONALD O'ROURKE, *CHINA NAVAL MODERNIZATION: IMPLICATIONS FOR U.S. NAVY*

- CAPABILITIES— BACKGROUND AND ISSUES FOR CONGRESS, CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, at 24 (2014), *available at* <https://www.fas.org/sgp/crs/row/RL33153.pdf>.
18. Rich Chang, *MND Report Highlights Threat of PRC*, TAIPEI TIMES, July 20, 2011, *available at* <http://www.taipetimes.com/News/front/archives/2011/07/20/2003508663>.
 19. *See, e.g.*, CRAIG MURRAY, TAIWAN'S DECLINING DEFENSE SPENDING COULD JEOPARDIZE MILITARY PREPAREDNESS, U.S.-CHINA ECONOMIC AND SECURITY REVIEW COMMISSION, STAFF RESEARCH BACKGROUND (June 11, 2013), *available at* http://www.uscc.gov/sites/default/files/Research/Taiwan%E2%80%99s%20Declining%20Defense%20Spending%20Could%20Jeopardize%20Military%20Preparedness_Staff%20Research%20Backgrounder.pdf.
 20. SHIRLEY A. KAN, CHINA/ TAIWAN: EVOLUTION OF THE "ONE CHINA POLICY"—KEY STATEMENTS FROM WASHINGTON, BEIJING, AND TAIPEI, CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, at 40–41 (2014), *available at* <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL30341.pdf>.
 21. H.R. Con. Res. 39, 112th Cong. (2011).
 22. *Id.*
 23. *Id.*
 24. Press Release: Menendez Urges President Obama to Expedite Sale of Military Aircraft to Taiwan, Senator Bob Menendez, May 27, 2011, *available at* <http://www.menendez.senate.gov/news-and-events/press/menendez-urges-president-obama-to-expedite-sale-of-military-aircraft-to-taiwan>.
 25. *Id.*
 26. William Lowther, *Weapons Sales to Taiwan Likely on US-China Agenda*, TAIPEI TIMES, Sept. 6, 2014, *available at* <http://www.taipetimes.com/News/taiwan/archives/2014/09/06/2003599132>.
 27. Taiwan Security Enhancement Act (TSEA), H.R. 1838, 106th Cong. (2000).
 28. *Id.*
 29. *Id.* §3-5.
 30. H.R. 3707, 106th Cong. (2000).
 31. *Id.* §2-3.
 32. H.R. Con. Res. 18, 111th Cong. (2009).
 33. H.R. Con. Res. 55, 111th Cong. (2009).
 34. Shu-Ling Ko & Hsiu-Chuan Shih, *DPP Unhappy with Obama Comments*, TAIPEI TIMES,

- Nov. 18, 2009, available at <http://www.taipeitimes.com/News/front/archives/2009/11/18/2003458788>.
35. 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>.
36. See, e.g., John Hung, *Uncle Sam Hasn't Abandoned Taiwan*, CHINA POST, Nov. 18, 2009, available at <http://www.chinapost.com.tw/commentary/the-china-post/joe-hung/2009/11/18/233200/Uncle-Sam.htm>.
37. 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.
38. *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>.
39. KAN, *supra* note 20, at 66.
40. *Id.*, at 71.
41. *Id.* at 73.
42. *Id.* at 75 n.184.
43. *Id.* at 76.
44. *Id.* at 77.
45. H.R. Con. Res. 98, 109th Cong. (2005).
46. KERRY DUMBAUGH, TAIWAN-U.S. RELATIONS: DEVELOPMENTS AND POLICY IMPLICATIONS, CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, at 18, Nov. 2, 2009, available at <https://www.fas.org/sgp/crs/row/R40493.pdf>.
47. *Id.*
48. Lord Richard Faulkner, *Time for a Fresh Start with Taiwan*, THE DIPLOMAT, Apr. 27, 2012, available at <http://thediplomat.com/2012/04/time-for-a-fresh-start-with-taiwan/2/>.◆