

台美關係的限制與改進

■林正義／中央研究院歐美所所長、新世紀文教基金會國際關係委員會委員

台灣當務之急是讓美國了解台海軍力平衡的重要性，並先求掌握國際文宣對我的支持。國家安全會議宜統籌各部會、學者專家組成對美任務小組，研究對美各項政策事宜。

前言

美國與台灣利益有交集點，亦有分歧點。一般而言，交集點大於分歧點，但是若我方不能了解分歧點所在，而一味要求美方，將導致事倍功半或美方反彈的後果。台美雙方的分歧點，包括：一、美國不支持我方尋求加入聯合國的活動，對台灣提升國際地位有所保留；唯恐使美國被捲入中、台之間的衝突；二、美國對我方彈性看待「一個中國」及想突破「一個中國」即「中華人民共和國」的限制，十分謹慎及疑慮，並警告我方尋求國際角色時，應以「一個中國」為念，不支持台北提出「特殊的國與國關係」；三、美國不同意出售潛艦給我方。美國對我方是否加入東北亞「戰區飛彈防禦」體系，亦採模糊立場（不公開表明納入或排除）。美國反對在台海危機時，事前公開美方所可能採取的軍事行動，寧可保持「戰略性模糊」的立場；四、美國對我方高層首長訪美仍多所限制，對雙方部長級經濟對話制度化，仍無意推動。

台美關係的限制

一、「一個中國」的限制

在2000年2月21日，中共發表「一個中國的原則及台灣問題」白皮書之後，柯林頓總統表示「北京和台灣之間的問題必須和平解決，並獲得台灣人民同意（assent）」。在台北提出「特殊的國與國關係」之後，柯林頓總統提出三個支柱，即「一個中國」、和平對話、不以武力解決兩岸糾紛。其中在台海兩岸對話的部分，美國亦表明：美國不調停，因為兩岸有足夠的創造力自行解決其問題；美國拒絕對任何一方施壓，讓其被迫接受違背自己利益的安排；兩岸之間的安排需相互可接受，不能一方施壓於他方；由於台灣是民主政體，兩岸之間的任何安排，最終需為台灣人民所接受；美國將支持兩岸自願達成的安排結果。然而，柯林頓政府官員卻扭曲過去美國政府對「一個中國」認知的立場，由原來只認知兩岸中國人或中共對「一個中國」的主張，轉變為美國奉行「一個中國」政策，最後，被迫向中共承諾對台的「三不支持」政策。

二、美國對台軍售的限制

就北京而言，美國要求中共限制輸出「大規模殺傷性武器」，正是中共可要求

美國停止出售先進武器給台灣的交換籌碼。雷根政府在1982年7月給台北的六點保證之一是，美國對台軍售之前不與中共磋商取得協議。美國政府正面臨此一挑戰。隨著台海兩岸僵局持續，中共增加對台飛彈部署，美國內部出現一些不利對台軍售。例如，1982年八一七公報之前對台灣的六點保證，已因時空環境變化，有必要予以修正；美國對台軍售使台灣更加有恃無恐，不顧中國歷史、地理鄰近因素而自行其是；美國若協助台灣部署TMD，中共會採取相應軍事措施，造成兩岸軍備競賽，台灣不可能獲勝，卻使中共武力更加強大；美國可能因台灣有更強防禦能力及抗拒能力，而更容易捲入台海軍事衝突，兩岸真正和平是談判、對話，而非憑藉軍事平衡。

三、美台對中共戰略歧見

台灣對美國過度向中共傾斜深感憂慮。一旦美中（共）「戰略伙伴」新架構正常運作，從長程角度觀察，將對我方構成重大壓力。台北不希望美中（共）私下直接討論與台灣有關問題，因為隨著中（美）兩國元首、部長定期互訪與熱線聯繫的建立，北京將有更多向華盛頓施壓涉台議題的機會。美國和中共在「海上軍事安全磋商協議」（MMCA）之下，卻可能使未來美國軍艦航經台灣海峽時，因中共要求美軍事先通告，而將台海劃為敏感海域，限制雙方海空軍行動。若美國與中共軍事交流，涉及空降、登陸、後勤等提升戰力，如美國代訓中共特戰部隊的方案，將會危及台灣的安全。

台灣對美工作改進方向

一、美國對台政策的方向

我方外交及國防官員至美國國務院、國防部（五角大廈）洽公的限制，美方仍無意取消。在「美國在台協會」及「台北經濟文化代表處」所主辦的美、台之間次長級經濟對話，已於華府及台北先後舉辦四次。台灣積極爭取此一經濟對話，能由次長級提升至部長級，但美方則多所顧慮。然而，每年12月的「中美工商界聯合年會」則有雙方部長級官員定期集會。若美方派遣部長級官員訪台能定期化，對兩國關係當有象徵性意義。美國白宮及國務院均對我方運用遊說公司影響國會的做法有所不滿。美國不允我國外交部長、國防部長訪問華府，致使台北不得不加強與國會的聯繫。

柯林頓反對國會提升「台灣關係法」位階於美中（共）三個聯合公報之上，也反對美國國會於1999年提議的「台灣安全加強法案」（Taiwan Security Enhancement Act）。柯林頓政府在對台軍售的不力，致使美國國會有相對應的措施，也迫使美國國防部在1999年先後公布「台海安全情勢報告」（The Security Situation in the Taiwan Strait）、「亞太地區戰區防禦飛彈建構選擇方案」（Theater Missile Defense Architecture Options in the Asia-Pacific Region）。

美國政府內部對中共以武力威脅台灣雖有一致性立場，但在對台軍售上卻有不同的看法。一般而言，美國國家安全會議、國務院較會考慮中共的因素，但國防部則從較專業觀點來評估台灣的防禦需要，而這可從柯林頓考慮是否出售長程預警雷達、「神盾級」驅逐艦給台灣，是否以暫停對台軍售來報復台灣提出「特殊的國與

國關係」，得到一些驗證。美國國會在李登輝總統提出「特殊的國與國關係」之後，有部分議員對台北的新說法及未先知會美方，並不諒解。儘管如此，眾議院仍以絕大多數票數通過「台灣安全加強法案」。

雖然美國媒體支持柯林頓政府派遣兩艘航空母艦至台海附近，但美國學界對此一決定卻有不同的看法。美國學界及智庫愈來愈傾向明確告知台北，任何逾越台灣事實獨立的路線，不可能獲得美國支持，而因此引起的台海軍事緊張，台北也需要自己負責。基本上，美國的「戰略性模糊」政策受到媒體及學界的支持，反對的只是少數。在不是由台灣挑釁而引起的台海危機，美國媒體、學界認為就不能袖手旁觀，但對軍事介入到何種程度卻有許多模糊不清之處。美國學界及智庫對不支持台灣加入聯合國有較大的共識，大都支持台灣加入「世界銀行」、「國際貨幣基金」及其他功能性國際組織，但他們大都要求台北先與北京協商出參與的技術性細節。

《紐約時報》社論在中共對台白皮書之後，歸咎北京的舉動導致台海兩岸緊張。

《華盛頓郵報》社論指出柯林頓政府對中共的台灣主張不能再以「戰略性模糊」而應以「戰略性明確」因應。美國智庫之中較明確支持台灣立場有「傳統基金會」

（Heritage Foundation）、「美國企業研究所」（AEI），其餘大都在對中共戰略思考，置台灣於次要地位。然而，美國在蘇聯瓦解之後，出現了以美國國會助理為主的一批對中共強硬人士。在這組「藍隊」的專家雖不全以中國研究為主，但對美國的中國政策形成掣肘的作用，而促使美國政府提出「台海安全情勢報告」，並

限制美中（共）軍事交流；國會撥款設立研究中共軍事發展的中心；任命大使級官員處理西藏事務；國務院需每年發表宗教報告書；國會發動「台灣安全加強法案」，提升對台軍售的決策地位。

二、台灣宜調整的做法

外交部及駐美代表長期以來面臨國內各單位駐外館人員各自為政，駐美代表處內部政策執行無法有效溝通、整合問題。外交部及駐美代表處亦面對外交或僑務孰重、外交或招待國內官員、立委、監委孰重的問題。駐外代表一旦以僑務及接待國內要員為重時，對外工作勢必大打折扣。外交部在對美工作面對體制之外的壓力，如外交部對台灣綜合研究院與卡西迪（Cassidy）的簽約持保留態度，並以卡西迪破壞行情為由予以抵制。外交部需要有體制之外的競爭壓力，但能否透過溝通、協調、整合的方式，尋求外交部與台綜院之間的分工或配合，卻有許多檢討之處。在新總統陳水扁上台之後，外交部需迅速調整其原先政策說帖，配合新政府在「大陸政策與外交政策」位階的定位。由於缺乏國家安全戰略形成、整合與協調的機構，致使外交部隨不同部長而有不同的政策說辭。台灣駐美代表若不能事先知悉台北提出「特殊的國與國關係」動機，就難以反映政府的立場，一旦台北政策成形則不應有任何執行政策不力的現象。

新聞局每年對國內有「重要學術專門著作出版補助」，在此之外，是否考慮對我學者、專家在美國學術期刊、雜誌發表有關我方外交、國防、經濟、大陸政策的文章，予以經費補助。這可鼓勵國內學者專家朝提升國際學術水準發展，方可使國際社會從專業角度來增進對台灣動態的了

解。台灣與美國的經貿對話管道，除可在「貿易及投資架構協定」、「次長級經濟對話」、「中美工商聯合年會」等，進行雙邊高層經貿官員制度化溝通之外，亦可在「亞太經合會」多邊架構下，進行高層經貿、財政部長的會談。台灣唯有對美國各州、商界進行草根的遊說、採購、投資等工作，才能厚植我國對美國的外交工作基礎。

國家安全會議應提升協調整合大陸、外交、國防、經貿等事務的能力，而在對美的工作上更宜設置任務小組，由副秘書長、諮詢委員、涉美部會司長級官員等共同討論、交換資訊、分配執行相關業務。國安局駐美官員對公開及秘密相關資訊之掌握，應與外交部駐館官員密切協調。國安局與國家安全會議的聯繫工作亦應加強，人員升遷應合而為一，做一整體的考量，而非各管各的業務，不能發揮上、下游分工的功能。

結論

美國對中共的犯錯，不滿意但需忍耐，對台灣的犯錯，卻可不滿意也不需忍耐。台灣夾在美中（共）之間，應讓犯錯、不協調的空間儘量縮小，而迴旋在兩大國戰略對峙也非一件易事。國家安全會議宜統

籌各部會、學者專家組成對美任務小組，研究美國各部會、專家對台海兩岸各項議題（如TMD、中程協議、「台灣安全加強法案」、軍售等）的特定立場。台灣亦應積極鼓勵美國學者至台灣學習中文或撰寫博士論文，而對美國大學、智庫的補助，亦應嚴格評估成果，並加強與沒有接受我方贊助智庫的聯繫。

台灣的當務之急是讓美國了解台海軍力平衡的重要性，美方任何削弱台灣安全的可能做法，不僅使台北更無意願與北京協商，也會使中共更傾向以武力相要脅，而增加美國被迫以軍事介入的機會。台灣應多讓美方了解我國具體恢復兩岸對話的步驟，顯示我方政策立場底線，何者立即可行，何者不可行。我方對美方所提「中程協議」可拒絕，但對「第二軌道」、「信心建立措施」加以反對，卻無道德的正當性。在陸士達提出「中程協議」之後，雖然尚未成為美國國會、輿論接受的觀點，但若台海兩岸遲遲未走出僵局，而中共又步步進逼，美方更高層官員有可能再提「中程協議」，而對我方形成進一步壓力。我方宜在「信心建立措施」上有較大幅的改變表態，在北京之前，先求掌握國際文宣對我的支持。◎