

# 美中關係的發展對台灣的影響 —歷史的觀察

●陳文賢／政治大學台灣史研究所教授、台灣新世紀文教基金會國際關係委員會委員

美國政學界對台美中關係的發展長久以來有一種說法，即是美中關係愈好對台灣就愈有利，美中關係摩擦對台灣則可能造成不利。但是觀諸過去台美中關係發展的歷史，1972年美國總統尼克森訪問中華人民共和國並簽署了「上海公報」，宣稱美國認知台海兩岸的中國人都認為中國只有一個，台灣是中國一部分，美國政府對此一說法不加以挑戰。這應是冷戰時代美中關係改善下來的結果，但卻不利台灣的國際地位。

又1979年美國與中華人民共和國建交時，當時如果不是美國國會的同意及推動，卡特政府是否會主動制定台灣關係法不無疑問。而美中建交應可視為是美中兩國關係大幅進展的結果，但美國政府卻與在台灣的中華民國政府斷交，同時又終止了簽署於1954年的「中美共同防禦條約」。1998年柯林頓政府與中國希望朝建立美中建設性夥伴關係的目標邁進，同一時期柯林頓總統卻在上海發表了所謂的對台「三不政策」，對台灣在國際社會追求成爲一個正常國家的目標及努力產生極大的負面影響。可見美中關係的改善會對台美關係的發展有利的說法並不能成立。

再說美中關係的摩擦是否對台美關係的發展就一定不利，亦可以一些例子來加以說明。1996年3月台灣舉行第一次總統直選，北京之前因抗議美國政府允許李登輝總統訪問其母校康乃爾大學，使中美關係產生極大的摩擦，之後中國在鄰近台灣海域舉行飛彈試射，柯林頓政府爲了避免台海兩岸「擦槍走火」導致軍事衝突及影響亞太的安定與和平，而派遣尼米茲號航空母艦戰鬥群及其後的獨立號航空母艦戰鬥群接近台灣海域，終能化解一場不必要的軍事對立及衝突。

2001年小布希總統就任不久，發生美中兩國軍機擦撞的事件，造成中國戰鬥機飛行員喪生，美國偵察機迫降海南島，飛機及人員均遭中方扣留，引發美中兩國關係的不睦。後雖和平落幕，之後布希總統在接受美國廣播公司訪問時曾說，美國將盡一切可能協助台灣防衛它自己。布希總統第一任任內也同意售予台灣包括柴油動力潛艇在內的武器，我們知道蔣介石政府時代即希望向美國購買潛水艇。而美國這些協助台灣防衛的說法及同意出售潛艇等武器是在美中關係有所摩擦時所發生。

另外美國政學界普遍認為美中關係的改善，中國對台動武的行動將會更為謹慎，也因此對台灣的安全較為有利。而這也是美國政府一再認為台灣關係法的制定，促進了台海兩岸雙贏的局面，亦即過去台灣得以進一步的發展經濟，並接著締造台灣民主化的成果，而中國則得以在同一時期也發展出令國際社會矚目的經濟發展及成長。其實這或許應也可說是三十年來美中關係的改善所形成。但是綜觀這一段美中關係改善的時期，台灣的國際空間特別是在國際社會作為一個完整國家的空間卻飽受壓縮。不像美中對立時的冷戰時代，在台灣的中華民國政府卻在聯合國擁有席位並為安全理事會的常任理事國。

儘管美國學者認為歐巴瑪政府應該追求的是美國、中國及台灣三方的共贏策略，而不是像過去通常都是一種零和遊戲。但是驗之過去的歷史，台美關係的加強會被北京認為自己也是贏方的可能性幾乎是不存在的。舉例而言，美國對台灣的軍售應是強化台美之間的安全合作關係，但北京不可能認為自己也是贏家。柯林頓總統於1998年訪問中國時在上海發表對台的所謂「三不」政策，同樣的道理，台灣也不可能認為美國向中國如此的表態台灣會是贏家。美國學者葛來儀（Bonnie S. Glasser）建議美國政府應繼續鼓勵兩岸對話尋求問題的和平解決，但是至少以目前台海兩岸關係的發展來看似乎也看不出需要美國政府的鼓勵。馬英九政府在接受「一中」之下已積極的在進行，國共論壇中國兩大政黨的高層接觸更是一例。<sup>1</sup>

過去也有美國學者認為美國對中國的政策不應該受到台灣的操弄而使美國捲入與中國的衝突之中。固然台灣在2004年及2008年兩次總統大選分別舉行的有關防衛性公投及入聯公投都被視為是台灣片面改變現狀的企圖，遭到美國布希政府的反對。但是說台灣有能力去操弄美國對中國的政策，一方面是高估了台灣在這一方面的能力及實力，一方面則是忽略了主導權及決策權仍掌握在美國本身的客觀事實。

美國學者認為歐巴瑪政府應該加強與台灣的关系，俾讓馬英九政府在與北京的談判時有更大的信心。例如任雪麗（Shelly Rigger）即建議歐巴瑪政府應該進一步強化與台灣的軍事合作，對於台灣欲向美國採購的F-16C/D戰鬥機也應從強化台灣的安全加以考量，如此也才能讓馬英九在推動與北京合作降低台海緊張關係的過程中有堅強的談判實力。<sup>2</sup> 問題是馬英九就任後大幅度對中國的開放似乎也不需要美國在這一方面的幫忙。馬英九政府或許更擔心軍購問題，被北京視為是一項不友善的行動時，則在推動與北京改善關係包括台海兩岸的直航，很可能就得不到北京的配合。

## 歐巴瑪政府對台灣政策的展望

從上述的論點及歷史的例子展望歐巴瑪政府未來對台灣及中國的政策，也得到幾點可加以觀察的地方。

## 美國政府對台政策的主控權

台灣任何政府沒有實力也沒有必要去操弄美中之間的关系。歷史的顯示，台灣卻是在美中關係不和諧的情況下享有較大的國際空間。陳水扁政府在2001年到2008年的外交作為讓美國政府及國際社會認為陳水扁政府是一個麻煩製造者，這幾年當中台灣失去了六個邦交國，同時也讓台美關係的互信處在低落的時刻。無論操弄與否，美國至少還是握有對台政策的主控權。

## 美國對台、中政策的基本架構不易改變

美國既然認為在一個中國、三個美中公報及台灣關係法的架構下，台海兩岸都可以和平的發展經濟及政治改革，美國應該也不必擔心會被捲入台海軍事衝突，這樣的政策應該會繼續持續下去而不會輕易加以更動。特別是美國所面對的一些重大國際問題的解決例如金融危機、北韓及伊朗核武問題等也需要中國相當程度的合作。

美國學界也有一些學者擔心馬英九政府對中國的妥協政策並未獲得北京政府的善意回應，例如台灣的國際空間是否有進一步的增加。這些學者並建議馬英九政府應該強調若台灣未獲北京政府善意回應台灣就可能採取不同的策略。問題是台灣在陳水扁政府主政之下不就採取了與中國國民黨所支持之「一中架構」的不同政策，但卻不被美國政府認同甚至被部分人士指為是麻煩製造者。<sup>3</sup>北京政府則堅持要求陳水扁政府接受「一個中國」原則，否則就不與之接觸及溝通。

美國在台協會主席薄瑞光（Raymond Burghardt）在2009年3月16日訪問台灣時指出，歐巴馬政府對於兩岸關係的改善感到欣慰。美國的中心戰略考量是以和平的方式來處理此一問題，同時也是以一種可以代表兩岸人民的同意或意志來加以處理。薄瑞光同時也表示美國政府並未如外界所言擔心兩岸關係過於密切，美國也不認為在兩岸的交往中有所謂的「紅線」存在。他也否認目前的兩岸關係威脅到美國或台灣人民的利益。

## 尋求美國政府非政治議題方面對台灣拓展國際空間的支持

在馬政府「外交休兵」之下，不太可能會有任何會被美國及中國視為片面改變現狀的作為，因此在美國所認定之兩岸關係的緩和下，馬英九政府理應可以要求並和美國磋商有關恢復經貿高層官員的互訪。甚至有關和美國之間的自由貿易問題也可進一步加以推動，畢竟台美之間的雙邊年貿易總額將近六百億美元。但遺憾的是，馬英九政府卻捨此而積極要推動與中國簽署引發朝野強烈對立的經濟合作架構協定。

此外，馬政府過去一年多在台灣民主的深化及人權保障等方面的作為，卻讓社會及關心台民主發展的國際人士感到憂心。馬政府應知，長遠來看，台灣的民主深化及人權

自由等的保障發揮才應會是台灣持續獲得美國及國際社會支持的最重要基礎，也是和中國交往及談判的最主要籌碼。

【註釋】

1. Bonnie S. Glaser, “What Ho Jintao Should Expect: Predictions about Obama Administration Policy Toward Taiwan,” PacNet, January 5, 2009, <http://www.csis.org/media/isis/pubs/pac0901.pdf>.
2. Shelly Rigger, “Needed: A Newish Policy for a Newish Taiwan Strait,” March 2009, <http://www.fpri.org/enotes/200903.rigger.newishtaiwanstrait.html>.
3. Shelly Rigger, “Needed: A Newish Policy for a Newish Taiwan Strait,” March 2009, <http://www.fpri.org/enotes/200903.rigger.newishtaiwanstrait.html>;  
Robert Sutter, “Cross-Strait Moderation and the United States - Policy Adjustments Needed,” March 5, 2009, <http://www.csis.org/media/isis/pubs/pac0917.pdf>. ◆