

兩岸新局勢與「台灣關係法」的新解讀

林正義*

前言

1979年「台灣關係法」制訂時，沒有預想到兩岸會和平相處且密切交流的局面。「台灣關係法」提到美中建交基於一項期待，亦即「台灣的前途將以和平方式決定」。這意味中國需以和平方式來處理台海問題。回顧台美關係30年來的發展，可分為以下三個階段。首先，在「台灣關係法」執行的第一個十年（1979-1989），台海兩岸沒有政府的正式接觸，一直到1987年台灣才片面開放探親。其次，「台灣關係法」執行的第二個十年（1989-1999），先有1991-1995年台海兩岸領導人之間透過密使協商，後有兩岸海基會、海協會在新加坡協商達成四項協議。雖然有1995-1996年台海危機，但美國在此之前出售150架F16A/B型戰機給台灣，並在飛彈危機之後，加強與台灣的國防軟體議題的合作。最後，「台灣關係法」的最大挑戰始自1999年起，也是「台灣關係法」執行的第三個十年（1999-2009）。台灣第一次政黨輪替，民進黨執政之後，在外交參與、住民共決上，尤其是全國性的飛彈公投、台灣入聯公投等一連串行動，使兩岸關係、美台關係同時陷入緊張。2008年台灣第二次政黨輪替，

兩岸關係快速緩和與改善，在不到半年就達成六項協議，幾乎是「台灣關係法」執行以來所未見，也形成美國對台政策的新變數。

中國崛起與兩岸關係的挑戰

在經濟上，台灣與中國的差距加大，尤其是中國崛起的因素，使得台灣加速依賴中國。這雖不是始自於馬英九政府，但較大的不同是，陳水扁政府在政治上，對中國採取有距離、懷疑、保留的立場。中國的經濟崛起對台灣與美國關係造成衝擊。依美國芝加哥大學教授帕貝（Robert Pape）的評估，2000年，美國的GDP佔全球31%，到了2008年降為23%，到了2013年將降為21%；同時期，2000年，中國的GDP佔全球的4%，到了2008年提升為7%，至2013年將提高到9%。若依購買力平價指數（purchasing power parity）的數據，美國（14.2兆美金）與中國（7.8兆美金）是全球最大的兩個經濟體。美中也是能源、二氧化碳排放最大的兩個國家。

中國是美國最重要的債權國，在2009年3月中旬，擁有近7396億美元的美國公債。依中國的統計，中美兩國的經

* 作者現為中央研究院歐美所研究員

貿量在2008年達到3370億美金。中國總理溫家寶表示，北京十分關注美國經濟發展、歐巴瑪政府挽救美國經濟的政策結果。北京也暗示，美國的金融體系必須接受更嚴格的監督。歐巴瑪總統則希望中國繼續購入美國公債，並出面保證美國公債的安全性。「中國人民銀行」行長周小川在2009年英國倫敦G20舉行高峰會之前，建議由「國際貨幣基金」(IMF)創設新的外匯存底制度，取代美金成為國際儲備貨幣。周小川亦表示，全球經濟危機暴露現行國際貨幣制度的缺失及風險。中國在金融風暴之下受到相對較小的衝擊，藉機要求在國際金融體系有較大的發言權。這將使得台灣要加入「世界銀行」、「國際貨幣基金」的機會出現新的變數。美中兩國的關係層面較三十年前建交時更加廣闊，美國與台灣的關係遠不如美國與中國關係那般具有全球性的戰略意涵。這些例子說明中國經濟的崛起增添美國的挑戰，也使美國對台政策多一項變數。

中國與台灣的軍力的失衡，也非始自馬英九政府。一般認為2005-2008年是台海兩岸軍事失衡的轉捩點。2009年，中國的國防經費將達到700億美金，若再加上其他隱藏性預算，至少將有1400億美金。中國軍力的成長已不再以台灣問題為限，而是以嚇阻、延遲，必要時擊退美國對台灣的軍事干預。2009年3月下旬，中國國防部長梁光烈對日本防衛大臣濱田靖一表示，中國不能永遠沒有航空母艦，而這顯示中國計畫擁有航空母艦。根據媒體的一項訊息是，中國將於2010開始建造第一艘航空母艦，到2020年將建造三艘航空母艦。美國國防部公佈的「中國軍力

報告」，指出中國有50名飛行員開始接受航空母艦載機的操作訓練。中國沒有因兩岸關係緩和，而降低針對台灣部署的飛彈數量。中國除提高對美國航空母艦的反制能力之外，也提高在東海、南海領土等爭議地區的應對能力。中國一方面在2008年底派遣海洋調查船進入釣魚台地區，一方面在2009年3月初於海南島南方75浬處，騷擾、包圍美國海軍偵察艦「無瑕號」(USS Impeccable)，迫使美國派遣「鍾雲號」驅逐艦前往護衛。中國也派遣軍艦改裝的最大漁政船到南海海域，顯示護衛200浬專屬經濟區的決心。

在中國經濟、軍事崛起之際，台海兩岸關係大幅改善，中國與台灣相互降低敵意，兩岸進入大三通的時代。這些發展對美國、日本形成外在環境的改變。雖然台灣的國防預算沒有降低，對中國的軍事威脅仍有戒心，但台海兩岸的軍力對比、台灣本身的國防轉型、建軍期程、財政能量，卻朝著對台灣不利的方向發展。台海兩岸關係改善，使歐巴瑪政府不再有被迫介入台海危機的可能性。台海兩岸關係改善，也使得美國沒有迫切的需要，依照「台灣關係法」大幅度提供防衛性武器給台灣。由於台海兩岸在經濟、政治、軍事上面臨到失衡的狀態，美國在面對中國更加有能力主導台海兩岸關係之下，難以再扮演平衡者的角色。因此，喬治城大學教授沙特(Robert Sutter)指出，美國必須重新評估它的對台政策。

美國也可能是改變台海現狀的一方

小布希政府指責過去的陳水扁總統破

壞台海現狀，但是美國在「台灣關係法」制訂之後，事實上也有多項悖離的事例。「台灣關係法」提到「美國將使台灣能夠獲得數量足以使其維持足夠的自衛能力的防衛物資及技術服務」。雷根總統在1982年的「八一七公報」對台灣軍售在質與量上的限制，明顯違反「台灣關係法」的規定。例如，美國政府在該公報聲明：「它不尋求執行一項長期向台灣出售武器的政策，它向台灣出售的武器在性能和數量上，將不超過中美建交後近幾年供應的水平，它準備逐步減少它對台灣的武器出售，並經過一段時間導致最後的解決」。這無異片面地改變了台海的現狀，令美國政府至少有十年無法出售F16戰機給台灣。「八一七公報」也使北京在美方每一次宣布對台軍售時，有理由要求美國政府必須嚴格遵守該公報。

「台灣關係法」指出：該法律「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」。但是，柯林頓總統在1994年「台灣政策評估」(Taiwan Policy Review)的調整、1998年在上海市立圖書館的談話，均公開宣示美國不支持台灣在以國家為參與資格的國際組織取得會籍。這些改變雖是政策的修正，卻也使台海現狀發生變化，引起後續性的不利影響。台灣自1990年代起尋求參與聯合國、世界衛生大會的觀察員，雖受到中國的抵制，但卻與柯林頓總統對台灣國際參與的限制，違反「台灣關係法」精神，有很大的關聯性。

「台灣關係法」規定該法任何條款「不得違反美國對人權的關切，尤其是對於台

灣地區1,800萬名居民人權的關切」，並「重申維護及促進所有台灣人民的人權是美國的目標」。但是，在民進黨執政之後，陳水扁總統在「一邊一國」、「防衛性公投」、正名運動、終止「國家統一委員會」運作、台灣入聯公投等，均面臨來自美國的阻擋與壓力，甚至美國高層官員一再表示台灣或中華民國不是主權的國家。小布希政府在對台政策上，更排除台灣適用住民共決的原則，不願意見到台灣舉行任何會引起北京反應的公投議題。

台海兩岸關係的發展，影響到美國的戰略利益。若台海兩岸緊張降低，逐漸發展在軍事領域的信心建立措施，自然衝擊到台灣內部的辯論，是否有需要向美國採購高性能武器，以抵擋降低中的中國武力威脅。北京也有理由要求美方遵守「八一七公報」，終止對台灣的軍售。美國在考慮出售對台的重大武器載台時，也增添長遠的思考，例如，這些美製武器是否最終在台灣與中國政治統合之後，而流向中國大陸。

馬英九政府在國防上傾向採取「守勢戰略」，不對中國軍事行動採取反制或報復為原則，而且對於美國海軍戰爭學院副教授莫瑞(William Murray)的論文過度重視。莫瑞主張台灣應強化民用及軍用基礎建設系統，建議台灣採取「豪豬戰略」(porcupine strategy)，同時可讓美國免於抵觸「八一七公報」。這雖提醒台灣注重「被動防禦」(passive defense)，但基本上與「台灣關係法」的精神不相符合。「台灣關係法」指出「對台灣防衛需要的判斷應包括美國軍事當局向總統及國會提供建議時的檢討報告」，最終是由美國總統和

國會來加以決定。2009年3月國防部公佈的《中華民國四年期國防總檢討》，指出：將「適量籌購下一代戰機獲得前之過渡機種」、「籌建電算機及空中加油機」、「規劃籌建潛艦」。這多少澄清了上述的疑慮。

即使有上述變數，美國國會依然在「台灣關係法」30週年之際，通過眾議院一致決議案（H. Con. Resolution 55）重申對「台灣關係法」的承諾。該決議案至少獲得125位眾議員共同連署，該法案讚揚「台灣關係法」自1979年制定以來具有維持台灣和平、安全及穩定的功用，重申該法律是美台關係的「基石」，也重申對台灣民主建構、美台強大與深化關係的支持。

建議

- 一、若國民黨政府的戰略是經由與中國改善關係，改善台灣經濟、外交處境，更需要同步、相同幅度與美國維持緊密的特別關係。
- 二、兩岸關係改變、改善，雖使台灣增加一些對美國的議價籌碼，但也可能使美國政府認為有需要對台海政策進行中長程的評估。台灣應祛除造成「漸進式統一」的印象，以符合馬英九總統「不統、不獨、不武」的宣示。
- 三、美國多數國會議員並未參與「台灣關係法」的制訂過程，台灣與美國在缺乏正式外交關係之下，對美國國會的工作面臨北京的強大競爭，需要更積極爭取美國新進議員支持「台灣關係法」。八項主張引導中國改變，應該是奔