

二十一世紀的台美關係

張旭成

稻江大學講座教授、前國安會副秘書長

摘要

本文重點在分析 2000-13 的美國對華政策，但也就上世紀國際權力架構與分配，國際大局的演變，和主政政黨與領導人的異動如何影響美國的亞太和中國政策加以研析。美國是亦民主國家，重視推動人權和民主化，外交在某種程度也是「內政的延長」，受到國會，企業界學界和民間輿論的影響，這些都是需要納入考慮的變數。

1949 年共產黨在中國奪權後，美中雙方缺少互信，有競爭也有對抗。基本上，美國對華政策必須因應國際社會的變化，尤其是中國崛起及其稱霸的意圖及政策。歐巴馬政府從 2010 年後執行「重返亞太」策略但多次強調不是針對中國，但北京確認為此一策略是對付中國，要圍堵和弱化中國。解放軍多年來發展和部署「反介入」（與「區域拒止」戰力對抗和遏止美國重返亞太。

美國如何評估中國的威脅及聯合友邦抗拒中國霸權主義行徑，以維護國家利益，國際和平和盟友的安全？未來，習近平和其他中國領導人，包括解放軍將領，如何追求「大國夢」和「新型大國關係」，與美國分庭抗禮將界定美中關係和美國對華政策。近年解放軍主導對美國大規模的網路攻擊，滲透美國企業，竊取政府，國防和商業情報，美中已經以另一種形式方式開戰，即所謂「資訊或信息戰爭」。

關鍵詞：經濟決定論、操作中國牌、負責任國際利害關係人、核心利益、重返亞太、新型大國關係

壹、前言

本文著重探討 21 世紀的美國對台灣政策，台灣對美政策、影響台-美關係的其他重大因素，例如，國際大環境。此階段，台主政的是民進黨的陳水扁政府和國民黨的馬英九政府；美國則經歷民主黨的柯林頓政府 (1993.1-2001.1)，共和黨的小布希政府 (2001.1-2009.1) 和民主黨的歐巴馬政府 (2009.1-)。

在台-美的互動過程，美國是「主角」，因此將討論美國的外交決策機制，國安團隊，國會和公民社會及政治文化 (如強調民主和人權)，如何影響美國對台政策。也許外交不完全是內政的延長，但台灣的對美政策，也受到國內政黨輪替，朝野政黨對抗，立法院的抵制，民間社團的監督和兩岸關係的影響。

貳、二戰後，台-美關係的回顧

一、美國多次棄台

台-美關係不是從二十一世紀才開始；本文回顧二十世紀的台-美互動，希望溫故知新，也希望說明以往關係的累積如何影響未來。

台灣澎湖因滿清政府甲午戰敗被日本打敗，簽訂馬關條約而割讓給日本，從 1895 年到 1945 年是日本的殖民地。在二次大戰期間，美國曾考慮攻佔台灣 (美麗島)，並委託官方和民間專家研究台灣的歷史人文地理、經濟、宗教和政治作為未來管理台灣的參考¹。當時，主導這個研究工作的是出身羅德島 (Rhode Island) 望族的培爾 (Claiborne Pell)²。1945 年春，盟

¹ 本作者 1964 年在紐約哥倫比亞大學進修博士學位時，曾在東亞圖書館閱讀這些研究台灣的歷史資料，獲益匪淺。

² Claiborne Pell 爾後出任該州聯邦參議員，在參議院外交委員會長期為台灣人民的人權和自由仗義執言，及批判國民黨政權戒嚴體制，親國民黨記者稱他，甘迺迪 (Ted Kennedy) 參議員和眾議院索拉茲 (Stephen Solarz) 與李奇 (Jim Leach) 二位眾議員為國會的台灣議題「四人幫」。

軍遠東統帥麥克阿瑟收復菲律賓後改變攻日的策略，採取了所謂「越島」戰略，美軍越過台灣，直接攻佔琉球。美軍攻日策略的改變，也因而改變了台灣的命運。

1945年8月15日太平洋戰爭結束後，美國政府透過麥克阿瑟將軍發佈第一道命令，授權中國戰區領導人蔣介石接收台灣，美方沒有諮詢台灣人民，也沒有考慮當時600萬台灣人民意志，就把台灣交給國民黨政權是莫大的錯失和不幸，給台灣人民帶來災難。蔣介石的代表陳儀和他的部隊1945年10月25日接收台灣，不到一年半，台灣人民目睹和充分體驗國民黨官僚和軍人貪腐、斂財和欺壓百姓的作為後，1947年2月28日爆發官逼民反的大型抗議事件，要求改革。但蔣介石卻派兵到台灣血腥鎮壓，進行屠殺和清洗，殺害台灣各界精英2萬多人。

當時在台北的美國外交官 George Kerr 副領事根據他的觀察，寫了一本專書〈Formosa Betrayed〉（被出賣的台灣，陳榮成譯，前衛出版社1991年出版），他批評美國政府對人權和台灣問題不重視，並感到遺憾。不少台灣歷史學者也認為美國政府對國民黨政府在台灣的大屠殺應該負部份責任，因為美國政府把台灣交給蔣介石，出賣了台灣人。³

1949下半年，國共內戰已近尾聲，國軍節節敗退，蔣介石和國民黨政府撤退到台灣，毛澤東所領導的中國共產黨在10月1日在北京建立「中華人民共和國」政權。當時美國一些參議員和將領曾經主張使用武力，包括佔領台灣，以防共軍渡海攻台，但被杜魯門政府拒絕。1950年初杜魯門再次堅決聲明美國不介入中國內戰的政策，並強調「美國政府不會對台灣的中國軍隊提供軍援或諮詢意見」（Tsou, 1963）。

1949年底，美政府內部文件已認定共軍渡海攻台及統一全中國已不可避免，國務院訓令駐外單位向友邦淡化台灣戰略的重要性，以降低中共攻

³ 1947年夏天，美政府派遣魏德邁（Albert C. Wedemeyer）將軍率團到中國和台灣考察，他給國務卿的報告指出：「陳儀在台所為疏遠了台灣人民和〈南京的〉中央政府，很多人覺得日本在台的威權統治情形好多了。〈在全國內戰前夕〉中央政府失掉了一個好機會對中國人民和全世界展示其有能力提供一誠實和有效率的施政」。引述自 Douglas Mendel（1970: 40-44）。

佔台灣對美國利益的負面衝擊。可是，為何共軍未及時渡海攻台？其中，少為人知的是，在華南集結、準備渡海攻台的眾多解放軍，染患天疫（血吸蟲病）上吐下瀉，高燒不退，全身無力，也無藥可治，共軍一再拖延攻台時間表。退休美國官員 Kierrman（1954）在其所著 *The Fluke That Saved Formosa: A Footnote to History* 曾詳細記載此一「歷史註腳」。

二、金正成救台有功

歷史的演變充滿了未知數，往往不以人的意志為轉移。在華南、華東集結的共軍還未能渡海攻台以前，也就是整個中國局勢還未「塵埃落定」以前，北韓的金日成發動南侵，越過 38 度線，準備以武力統一韓國，因此改變了杜魯門政府放手（hands-off）台灣的政策和亞洲的歷史。1950 年 6 月 27 日，韓戰爆發兩天之後，杜魯門除了派出美國海、空軍到南韓抵抗北韓侵略之外，也同時下令第七艦隊巡邏台灣海峽，把海峽中立化，以防止中共對台灣的攻擊。

美國政府此一舉動可能只是「救」燃眉之急，應付目前軍事上和政治上的需要，來不及考慮以後長遠的影響。總之，中共反應強烈，再一次罵美帝佔領土，干涉中國內政和支持國民黨反動派。中共未能解放台灣，統一中國，乃在 1950 年 11 月大舉出兵「抗美援朝」，和美軍在朝鮮半島上兵戎相見，韓戰變成中美戰爭。

因而，台灣轉危為安，也變成美國圍堵中蘇共產集團的盟邦。雖然中共在 1954-55 和 1958 年在台海用兵，表示要解放台灣的決心，但因美軍協防，以及 1955 年生效的中美協防條約提供了戰略的屏障。

在政治上，美國為了對付北京，對國府幾乎是前嫌盡釋，把國民黨在台的威權、戒嚴體制美化為自由中國。美國並全力支持中華民國在聯合國的代表權，反對中國入會，不承認中共政權。在經濟上，美國給予可觀經濟援助，包括援款、技術轉移、人力資源教育和市場，促進台灣的經濟起飛，並創造台灣的經濟奇蹟（Jacoby, 1966: 97, 118-24, 170-71）。

美國協防台灣，嚇阻中國共軍犯台，及對台提供可觀的經援和軍援，也符合美國利益。可是美國對蔣政權的支持是有限度的。

三、圍堵，而不解放

蔣介石本來寄望美國以實際行動協助他反攻和收復大陸，卻大失所望。艾森豪總統雖標榜解放共產世界的策略，但只是口號，政策上仍延續杜魯門的圍堵（containment）策略。1958年8月共軍大舉炮轟金門，美軍提供新式武器，強力協防，第七艦隊並護航國軍補給外島船隊。更重要的，9月初國務卿杜勒斯（John Foster Dulles）嚴肅警告北京，美國不惜使用核子武器以打擊共軍犯台野心，引起北京震憾。

美方願意助台抗拒共軍進犯，但不支持蔣介石企圖反攻大陸，不同意他在金門和馬祖等外島大量駐軍（10萬以上）。

1958年10月20-23日，杜勒斯突訪台灣，迫蔣簽定『杜蔣公報』。這個公報宣示中華民國政府將以7分政治、3分軍事的力量「收復大陸」，蔣被迫同意在採取軍事行動時與美方充分諮商。實質上美方有權否決國府對大陸的軍事行動，因為美國不願被國府拉下水，與中共發生戰爭。「杜—蔣公報」發表後，台灣民間私下開始談論「反攻無望」和台灣未來的諸多議題。

四、國際大環境的衝擊

中蘇衝突在1960年以後加劇，在1969年3月雙方軍隊還在珍寶島大打出手，幾乎釀成大型的軍事衝突，中蘇同盟已名存實亡。中蘇兩國之間，蘇聯武力凌越中國之上，中方感受蘇聯之軍事威脅，因而給予季辛吉和尼克森之流，操作中國牌（play China card），在1971-72年訪問北京，打開聯中制俄之門。由於華府認為中國是美國圍堵蘇聯的重要助力，台灣戰略地位相對降低，北京在與台北爭取美方支持時占了上風。

在台灣海峽兩邊都堅持只有一個中國的原則下，卡特政府終於在1979年與台北斷交而與北京建交，承認中華人民共和國的中國政府。儘管卡特政府遷就北京「斷交、廢約、撤軍」的條件，對國民黨政權權益有傷害，但美國朝野沒有人與杜魯門和艾奇遜在1949年一樣，有放棄台灣的想法。這是因為台-美1950-1979年的合作和互動已累積寶貴的關係和利益，而美國政府、國會和民間各界也都認為美國不能放棄和必須保護這些已取得的

利益 (acquired interests)。這些利益體現在『台灣關係法』的制定。

五、『台灣關係法』彰顯國會的重要角色

1979年4月10日，卡特總統簽署國會通過的『台灣關係法』，使這個規範美國與台灣人民關係的文件成為美國法律 (law of the land)。從1979年以來，『台灣關係法』對台灣發揮了保護傘的功能，有助於防範中共武力犯台，使台灣有安全、安定的環境得以進行民主改革及發展經濟。

在外交史上，「台灣關係法」是一大創新，也可能是史無前例。它以國內法方式規範和美國與另外一個國家的關係，而這個國家的名稱是「台灣人民」(People on Taiwan)，而不是卡特總統1978年12月才宣布與其斷交的中華民國。其實國務院最初所提出的『綜合法案』，是一個很簡單的文件，顯然企圖貶低台灣的重要性及淡化美台關係；但國會重新起草，大幅修正與強化原來提案，並加入安全條款，卡特並不真正喜歡國會通過的法案，但國會以絕大多數票數通過，可以推翻總統的否決，他不得已接受國會所釐定的規範美-台關係的指導原則。在不少專家眼中，「台灣關係法」是國會對台灣再承認 (legislative re-recognition)，因此國會認為監督和干預美-台關係於法有據，並常以台灣保護者自居。

該法案第二條乙項四款規定「任何試圖以和平手段以外之方式，包括經濟抵制或禁運，決定台灣之未來，將被認為乃對西太平洋和平與安全之一項威脅，為美國所嚴重關切」，第三條丙項並規定對在台灣人民安全之威脅，及因而對美國利益而產生之危險，「總統應立即通知國會，總統與國會應依照憲法秩序，決定美國為對抗此類危險，而採取之適當行動。」這個規定明白表示美國非常重視台灣的安全，可以說是美國政府在1955年的『中美共同一協防條約』承諾協防台灣的翻版，並於這個條約1979年底失效後，成為該條約協防功能的代替品 (functional substitute)。

本法第三條甲項規定美國應「供應台灣必要數量之防禦軍資與服務」，乙項規定總統與國會決定「此種防禦軍資與服務之性質及數量」且以「台灣防禦需要」。因此美國政府在1982年的美中『八一七公報』，承諾限制對台軍售的質與量，牴觸了「台灣關係法」。

該法第15條清楚地規定『台灣關係法』適用於中華民國在台灣統治當

局之任何繼承之統治當局，不管是那一黨執政，或用什麼國名。同樣重要的，『台灣關係法』也支持台灣人民自決的權利。參議院外交委員會主席邱契(Frank Church)說，美國不能決定台灣的命運；這個問題必須和平解決，且需考慮台灣人民的意願。參議員派爾在提到台灣人民自決權時表示，我深信台灣的未來應不受外力干預下由台灣人民決定。

『台灣關係法』第四條丁項聲明本法不得被解釋為支持排除或驅逐台灣在任何國際金融機構或任何其他國際組織之會籍之依據。因此 1990 年代柯林頓政府不支持台灣加入聯合國、世界衛生組織，及其他國際組織是違反該法的精神，台灣應要求美國國會加以糾正。

但徒法不足以自行，因歷任美國政府不原得罪北京，並未能完全落實『台灣關係法』立法宗旨，對台軍售也常加不必要之限制。例如，在 1980 年總統選舉打敗卡特的雷根，雖然對台灣友善，他的首任國務卿海格，是季辛吉的門徒。他稟持季辛吉親中的策略，誇大中國的戰略重要性，百般討好北京，並與其簽定『八一七公報』，接受北京的一中政策，並限制美國對台軍售，完全不顧雷根總統的政策觀點。雷根因而把海格罷官，並對台灣提出「六大保證」以為補償。⁴

雷根政府並排除中共的阻力，對台提供必要的防禦武器與裝備；例如以科技移轉的變通辦法，協助台灣生產經國號戰機及第二代戰艦。老布希總統在 1990 年代出售 F-16 戰機及其他新式武器給台灣，顯示『八一七公報』不能取代『台灣關係法』。

1989 年，冷戰結束後，蘇聯解體，俄國國力一落千丈，也削弱華府聯中制俄的理論基礎，但美國企業界重視中國開放改革政策帶來的商機和龐大的市場，卻成為華府決定中國政策的重大因素。因此柯林頓總統給予中國最惠國待遇，不再考慮中國惡劣「人權狀況」，並支持中國加入世界貿易

⁴ 美國的「六大保證」在 1982 年 7 月 14 日，由 AIT 處長(大使)李潔民(James Lilley)向蔣經國總統傳達；一、美國並沒有同意設下終止對台軍售的日期；二、美國沒有同意就對台軍售問題事先與中華人民共和國諮商；三、美國不會在台北與北京之間扮演調人；四、美國沒有同意修改台灣關係法；五、美國沒有同意改變對台灣主權的立場；六、美國不會施壓要求中華民國與中共談判。

組織(WTO)，亟力推動中國與世界經濟接軌。

美國政府尤其是國務院，為了對北京示好，對台灣的一些措施顯得荒謬和不合理。尤其是在1994年4月拒絕李登輝總統延長過境美國的時間，也拒絕他以個人身份訪問美國。美國媒體和國會議員對國務院的決定大加批判，說美國既然可以允許北愛爾蘭的Gerry Adams和巴勒斯坦的阿拉法特(兩人都一度被視為暴力份子)入境，為何友邦的李登輝總統(美國媒體給他Mr. Democracy封號)?許多美國人不能接受國務院的雙重標準。

儘管國民黨政府的外交部也反對李登輝訪美，他繞過外交部，逾1994年夏天透過台灣綜合研究院邀請華府的卡西迪公關公司，動員國會、媒體和人民團體的人脈和關係，對行政部門施壓；參眾兩院在1995年5月以排山倒海，幾乎是全體一致通過決議要求發放簽證給李登輝訪問母校康乃爾大學(雖然這決議沒有拘束力)(卜睿哲，2010:290)。六位兩黨參議員，其中三位曾任州長與曾任阿肯色州的柯林頓很熟悉，到白宮遊說，告知國會有意圖通過有拘束力的決議。務實的柯林頓覺悟大事不妙，終於推翻國務院先前的決定，發放簽證給李登輝總統；就如『台灣關係法』的制定一樣，國會再次採取主動和影響力，成功逼行政部門就範。

李登輝如願訪美，在康乃爾發表「民之所欲，長在我心」的演講，向美國和國際社會宣揚台灣的民主化、主權在民及國際參與的意願。觀察家認為他此行成功表達了他的信念，增進了他1996年3月贏得台灣有史以來第一次總統直選的勝算，但也付出了代價(卜睿哲，2010:290)。國務院官員曾再三向中國官員保證不會發簽證給李登輝，但到最後一刻變卦，不但中國外長錢其琛被逼在政治局會上自我批評，北京也召回駐華大使李道豫，以表示嚴重抗議，導致美-中關係惡化(Suettinger, 2003: Chapter 5)。1995年7-8月，人民解放軍展開報復性質的演習，對台灣外海發射多顆飛彈，逼迫國際航空和船運改道，對台灣形成封鎖。北京行為，既危害東亞和平，安全與穩定，也牴觸「台灣關係法」，國務院好像視若無睹，只發佈很低調的聲明說，中國此舉無助於亞洲的和平與安全。據華盛頓郵報的調查報告透露，柯林頓政府也為了報復李登輝操縱美國制度，利用公關公司和國會對行政部門施壓，要讓他自作自受(Gellman, 1998)。

政治學和國際關係的理性(rationality)學派一向相信決策者是理性的，可是美政府對李登輝(及陳水扁) 的情緒性反應及所做的決定否定了上述理論，也不符合美國利益。同樣糟糕的是，美政府官員表達所謂「戰略模糊」(strategic ambiguity) 的政策，不肯明說如果解放軍對台動武，美國將如何反應。這不但和「台灣關係法」牴觸，也產生反效果。這種政策混淆和誤導頭腦簡單的解放軍頭頭，加上美國政府對解放軍在 1995 年 7-8 月間發射飛彈時無關痛癢的聲明，讓他們誤解美國政策與意向，而錯估形勢，乃至於莽動妄為，掀起 1996 年 3 月間試射導彈的台海危機(Chang, 2000)。

由於國務院罔顧『台灣關係法』規定對台和中國事務錯誤百出，引起北京的文攻武嚇，處理台海危機的權責落在國防部裴利(William Perry) 身上⁵，他在 1996 年 3 月 9 日在五角大廈召集和主持應變會議，參加的包括總統的國安顧問、國務卿、亞太助卿洛德(Winston Lord)，三軍聯席會議主席和副主席，和中央情報局局長，一致通過裴利提出派遣「獨立號」和「尼米茲號」航母戰鬥群軍力到台灣水域監管解放軍行動的建議，柯林頓立即批准，並由國務卿克里斯多福(Warren Christopher) 在第二天向媒體宣布。1998 年，已退休的裴利到台灣發表演講，他私下告訴本人，1996 年 3 月 9 日的會議曾討論到各種緊急狀況，美國準備使用武力遏止共軍「假戲真做」，對台動武，忠實履行「台灣關係法」協防台灣的宗旨。

1992 年柯林頓競選總統時，曾強烈批判北京政權忽視人權，並攻訐老布希政府縱容北京的屠夫。柯就任總統後，給予中國最惠國待遇，不再考慮中國惡劣「人權狀況」，並支持中國加入「世貿」(WTO)，亟力促進中國與世界經濟接軌。柯林頓第二任為了修補美-中關係，刻意疏遠台灣和限制對台軍售，很大幅度地改變美國政策；1998 年 6 月他訪中時，在上海提出對台「三不政策」(不支持台灣獨立，不支持一中一台，和不支持台灣加入以國家為單位的國際組織)，重重傷害台灣(Nathan, 2000, 97-98)。他也故意忽視日本，過日本之門而不入，讓日本人感到美國總統刻意冷落長年的

⁵ 裴利提出新戰略觀念「預防性防衛」來形容美國處理台海危機的政策(Mann, 1998: 336-37)。

盟友。

什麼理由可以解釋柯林頓的「轉向」，一面倒傾向北京，配合其一中政策？美國的民主制度相當開放，允許各界用各種手段介入包括對總統和國會候選人政治獻金，如果兩位美國專家，Triplett 和 Timperlake 在 *Year of the Rat* (1998) 一書的調查報告可信，北京曾利用解放軍的代表，中國情報單位，印尼的華人力寶集團李文正父子，在美的中國幫派份子、廚師民主黨募款人崔亞琳及多位華人用捐款與柯林頓進行黑色交易，影響美國對台和中國的外交政策。卜睿哲分析美-台關係時曾提到台北用物資鼓勵爭取共和黨和民主黨政治人物的支持，但是他和其他學院派學者卻不提北京與柯林頓的黑色交易。

李登輝總統在 1999 年 7 月接受「德國之聲」訪問時，提出所謂「兩國論」的論述，清楚表示，中華民國在台灣是一主權國家與中華人民共和國是「國與國，至少是特殊的國與國關係」(不是中國的一省或特別行政區)。李登輝在 3 年前以 54% 台灣選票選出，他對台灣定位名正言順，引起北京激烈的反應，有些軍區軍頭甚至向中央「請戰」，要用武力遏阻台獨勢力，華府不得不插手調解。國務院一些官員毫不掩飾他們的不滿，說李總統是「麻煩製造者」，要求他收回他思考多年，並請多位學者苦心研究才達成的論述。

李總統面臨華府、北京和國民黨內部統派勢力的包圍不得不讓步。令我們感到惋惜的是，李總統在 1999 年 7 月才提出兩國論，剩下任期不到一年可說為時已晚；如果他在 1996 年 5 月 20 日就職演說時發表此一主張，他有更多時間運作，結果可能大大不同。

參、美國支持台灣，但不是空白支票

一、肯定台灣的民主改革

1970 年代以後，美國曾致力於改善台灣人權狀況，促進民主改革和人民的政治參與。2000 年 5 月，台灣首次政權和平轉移，民進黨的陳水扁 /

呂秀蓮贏得總統選舉，推翻國民黨政權，台灣的民主政治曾受到美國和國際社會的高度肯定。柯林頓和布希都稱讚台灣民主是亞洲的燈塔，是中國的榜樣。阿扁 2000 年 5 月 20 日就職演說，接受美方透過「美國在台協會」（AIT）理事主席卜睿哲的建議，對北京釋放善意，表達修好的立場：「只要中共無意對台動武只要中共無意對台動武，本人保證在任期之內，不會宣佈獨立，不會更改國號，不會推動兩國論入憲，不會推動改變現狀的統獨公投，也沒有廢除國統綱領與國統會的問題」⁶。民進黨內的基本教義派認為阿扁過份向中國示弱，批評他對北京讓步太多，犧牲了民進黨一向支持的原則和理想。可是北京並不領情，在他發表演說後幾個小時，國台辦發表早已擬好的聲明，指責陳水扁不接受一中原則，繼續「頑固推行『台獨』分裂政策」。⁷

2001 年 1 月入主白宮的小布希總統對阿扁務實和溫和立場很有好感，另一方面，北京蠻橫得寸進尺和充滿敵意的回應，似強化了中國是「戰略對手」的認知。因而，2001 年 4 月布希政府對台灣提供空前的大幅軍售，小布希並向媒體聲明美政府將竭盡所能協助台灣自衛。

二、反恐戰爭改變美-台、美-中關係

2001 年 9 月 11 日，恐怖份子對紐約市世貿大樓及華府五角大廈的攻擊，改變了美-中和美-台關係。布希為了打擊恐怖份子，著手改善美-中關係，把中國重新定位為反恐戰爭的「戰略伙伴」。2003 年後，北京為討好華府及操作其外交槓桿遊戲，向美國毛遂自薦，擔任六方會談的東道主（南韓、北韓、美、日、俄及中國），諮商和處理北韓去核化問題，強化了北京的國際影響力和增進中美關係。

由此可見，美國的利益是多元的，不會侷限於只支持台灣的民主；如果支持台灣與美國其他重大利益衝突牴觸時，華府的優先考慮通常不是台灣。布希的一中政策是維持台海和平與穩定；一方面反對中國動武犯台或威脅台

⁶ 「四不」是由美方建議，「一沒有」是由李登輝總統建議的。

⁷ 北京未善意回應阿扁的讓步，卜睿哲多年後私下向台灣友人就他的誤判表示歉意。

灣，另一方面也反對台灣為深化台灣的民主，舉行公投和修憲而改變台灣國內政治和法律秩序，推動台灣獨立的法制化，刺激和挑戰北京。

陳水扁總統和他身邊幕僚並不真正瞭解外交政策，也不懂對美外交的深奧與複雜性，誤以為「台灣關係法」是美國支持台灣的「空白支票」，對布希的友台有恃無恐⁸。美國深陷伊拉克和阿富汗戰爭的泥淖，其最大顧忌是台灣過份強調主權，推動台獨法制化，引起台灣中國的衝突，而被拉下水，布希因而對陳總統強烈不滿，在白宮與中國總理溫家寶會面時公開批評他欲改變台海現狀，並多次干預他內政和外交措施。

2004年4月，針對阿扁倡議修憲，美國務院主管亞太事務助理國務卿凱利在眾院國際關係委員會作證時，表達美國支持台灣修憲有一定限度，「我們仍不知道他們要用什麼方式改變；如果與我們的期望有落差，或者無法讓我們明瞭『修憲』的範圍，我們不會支援」(卜睿哲，2010：308；Chang, 2000)。

三、北京的統戰伎倆

民進黨執政期間，台-美關係不睦，還有其他因素。儘管北京未能阻擋布希政府批准對台軍售，但其高明的統戰伎倆包括利誘、唆使在野黨(國民黨、親民黨)立委連續幾年，抵制和否決阿扁政府的軍購預算，導致不諳實情的美國官員和國會議員、智庫專家誤以為阿扁政府不關心台灣的安全和國防。

由於台-美沒有正式邦交，雙方高層領導人缺少面對面溝通的管道，台北要爭取美方的諒解和支持，就沒有中國領導人的方便和優勢。也因此中美外交凌駕於台-美外交，台灣變的非常被動。

不少觀察家指出，阿扁並未任命最適當的人選到華府代表他和民進黨政府。阿扁因為國內政治的考慮，邀請國民黨政府的國防部長出任行政院長，而唐以為他大權在握，就宣布將派程建人(時任外交部長)為駐美代

⁸ 執行民進黨政府外交官員的觀點和檢討，請參考張炎憲與陳世宏(2011：182-98)和劉世忠(2010：187-211)。

表。唐此舉非常唐突，未得到美政府同意以前就宣布人選，有違外交禮節，不尊重駐在國，且外交權屬於總統，不是行政院長，阿扁顯然被唐飛綁架了，但為了唐的面子，只能將錯就錯。⁹

程建人是國民黨官僚體系出身的資深外交官，能力也不錯，但他與阿扁關係不深，不能直達天聽，不瞭解也不全力支持民進黨的理念，甚至對陳總統忠誠度不足，在緊要關頭態度動搖¹⁰。如果他未能準確傳達和解釋民進黨政府的政治與政策理念，不足為怪。阿扁未能知人善任，未能及時調整駐美代表是一錯失。吳釗燮，民進黨所派的第一位台籍駐美代表，2007年4月才到華府赴任。他的表現可圈可點，只是夕陽無限好，只是近黃昏。他任期太短，馬英九上台而離職。¹¹

肆、歐巴馬政府重返亞太策略及台灣的角色

2008年5月馬英九就任總統後，聲稱其外交政策主軸是親美、友日、和中，實際上，他是一面倒扈從中國，遠美，反日。兩岸關係高於外交的指導原則導致外交休兵，和主權流失，許多外交官員有不知為何而戰，為誰而戰的感嘆。

儘管馬政府親中、媚中，中共政權對台灣的威脅和軍事部署有增無減，包括新式彈道和巡弋飛彈已超過1,600枚。最近共軍在福建北部山區，興建水門機場，部署殲10、蘇愷30與無人攻擊機，既可針對台灣，也可反制美國和日本在東海與台灣水域的軍艦和軍機。解放軍大力建構反介入（anti-access）與區域拒止（access-denial）戰力，目的主要嚇阻和打敗美軍干預共軍武力攻台。

⁹ 羅福全的談話（張炎憲與陳美蓉，2012：105）。

¹⁰ 陳唐山的談話（張炎憲與陳世宏，2013：53）。

¹¹ 吳釗燮的回憶（張炎憲與陳世宏，2011：182-98）。

一、強化對美國心戰和統戰

2009年1月歐巴馬入主白宮後，北京卯足全力對美國各界進行政治和心戰攻勢，要求美國停止對台軍售。包括國家主席胡錦濤，副主席習近平，總參謀長陳炳德和國防部長梁光烈訪美時，無不異口同聲要求歐巴馬停止對台軍售。由於美國對台軍售和安全保障的法源是「台灣關係法」，北京用盡各種手段要搬開此一大石頭。除透過正常外交管道，北京也毫不由猶豫地利用一些不可告人的招數，例如金錢賄賂現任及卸任但仍有影響力官員。

2011年美國國會「美-中經濟暨安全檢討委員會」(US-China Economic and Security Review Commission)一項報告指出，解放軍外圍組織「中國國際友好聯絡會」(CAIFC)正利用中美退休將領交流計畫，試圖影響美國對台決策，和降低美國對解放軍積極擴軍的威脅感。該報告指出，中美雙方退休將領在2008年成立「三亞倡議」(Sanya Initiative)，作為向美方決策當局提供北京政策論述的管道。

在「三亞倡議」背後的中國國際友好聯絡會，其實是解放軍總政戰部對外聯絡部的外圍組織，領導人物是曾負責軍方情報工作，官拜副參謀長的熊光楷中將。美方負責人是以前退休的參謀首長聯席會議副主席歐文斯(Bill Owens)海軍上將，他網羅多位有頭有臉的退休將領，其中曾任太平洋總部司令和美國駐中國大使的普魯赫(Joseph Prueher)海軍上將，為北京幫襯，傳遞中方政策的主旨；即美國不應對台出售武器，並要求美國檢視「台灣關係法」及對台安全承諾。

為何歐文斯會挑戰美國兩黨政府施行多年的政策？甚至在媒體著文表示「對台軍售不是我們最大的利益」？華府智庫圈子的傳言是中國深諳「有錢能使鬼推磨」和金錢萬能的道理。退休的歐文斯創立一個私募基金到中國淘金，碰到「貴人」如熊光楷之流，短短幾年獲利甚多，所以他拼命為北京講話。華府智庫專家也指出，有解放軍背景的「華為」公司多年來一直想打進美國市場，但不得其門而入，也找歐文斯代言，讓歐擔任新公司

董事或顧問。

這幾年美國學界有多人以各種理由倡議「棄台」論¹²，似非單純學術研討。北京在美國許多大學設立孔子學院及開設講座，名義上是推廣中文和中國文化，其背後是統戰部的黑手，以學術的幌子收編美國智庫和學者，並安排退休的政府官員到美國大學擔任客座或訪問學者，廣結「善緣」。

二、美國對台軍售的戰略考慮

儘管北京百般阻撓和反對，歐巴馬政府仍在 2010-11 兩度售台防衛性武器，並同意提供 F16AB 戰機的升級，引起北京激烈抗議和抵制。除了履行『台灣關係法』的承諾，美國對台軍售也有外交和戰略的考慮。美國國安會前亞太資深官員貝德指出，美國對台軍售的三個目的：(1) 給台灣抵擋中方攻擊的力量，爭取時間等待美方救援；(2) 展現美方對台灣安全的承諾；(3) 向亞太區域盟友彰顯美國的可信度 (credibility) (Bader, 2012: 71-72)。

另一方面，華府也顧慮，北京更強烈的反應會嚴重破壞美-中關係，因而一直未答應台北要求多年和眾多每國會議員熱烈支持的 F16CD 型先進戰機，不敢跨越北京的「紅線」¹³。馬總統是否也有類似顧慮？美方人士指出，馬總統多次向美國訪賓表達取得 F16CD 的意願，但華府看透馬在演戲，因而不配合演出。美方決策人士並沒有忘記民進黨執政期間馬英九與其親信蘇起與北京裡應外合在立法院杯葛國防預算封殺對台軍售。馬執政後，歷年刪減國防預算已沒有足夠資源購買 60 架先進的 F16CD。台灣國防部也未曾向美方提出 Letter of Request - 這是軍購的第一道手續。¹⁴

¹² 請參考張旭成 (2011: 7-8) 的論述和資料。

¹³ 同上。貝德指出，兩岸軍事差距太大，要美國提供台灣足夠的防衛武器越來越不實際。因此可知美國對台提供的武器也都有高度的選擇性。

¹⁴ 根據前 AIT 理事主席白樂崎 (Nat Bellocchi, 2013)，指出台灣需要 F16CD 以加強空防，並引述非常努力為台灣爭取此項軍售的聯邦參議員柯寧 (John Cornyn) 對台灣政府不夠認真感到失望，並批評「台北的表現了令人莫名其妙的自滿」(a puzzling sense of complacency)。

三、台灣的戰略重要性

針對中國在亞太崛起大肆擴大其核心利益的主張，美國從2010年後即展開一連串「重返亞洲」(Pivot to Asia)的態勢。美國的策略包括經貿措施，主導泛太平洋伙伴貿易架構(TPP)，以強化與亞太國家的貿易和投資關係。在外交和戰略層面則亟力經營和加強與盟國(日、韓、菲、澳洲)和友邦(印尼、越南、新加坡和印度)的外交與軍事合作，及重新部署與增強在亞太地區的軍力。

台灣是否美國新策略的一環？台灣能扮演什麼角色？北京政府絕不樂見台-美合作圍堵中國，一些美國智庫學者也認為華府沒有意願把台灣拉進來，馬政府也很猶豫舉棋不定，擔心台-美走的太近，刺激和得罪北京。親中的學者則主張台灣應採取平衡路線，左右逢源和兩面討好。

華府的決策者卻有不同的思考。2012年1月5日白宮宣布新防衛戰略指針後，在台的AIT官員翌日即對馬政府國安團隊簡報，此一動作所表達的意涵是：台灣也是美國的安全和經濟夥伴。

2011年秋，國務卿希拉蕊在夏威夷的一場演講上，曾把台灣如此定位。代表美國政府參加馬英九總統2012年520就職典禮的前白宮幕僚長戴利並聲明，希望美-台雙方繼續經濟、政治與安全議題的合作。美國國防部助理部長李伯特(Mark Lippert)在2013年2月27日Georgetown大學的「再平衡政策年度評估」學術研討會上指出，台灣在美國的「再平衡」策略中有其角色，美台已就台灣的適當角色及如何融入此一戰略，進行諮商(中國時報，2013/3/1)。

儘管美國學界和媒體有「棄台」論調，可是執政當局和主流輿論，包括眾多國會議員在內，仍重視台灣是安全和經濟的夥伴。他們的考慮可以歸納如下：

1. 美國歷任政府包括歐巴馬，認為台灣是亞洲的自由民主燈塔，放棄台灣將徹底摧毀美國的道德權威和國際領導地位。
2. 台灣是美國的長年夥伴，如華府放棄台灣，將破壞亞洲各國對美國的信心和信任，導致美國「重返亞洲」策略破功。

3. 美決策者充分瞭解發展美、中關係的障礙不是台灣，而是美、中對許多區域及全球性議題的歧見和衝突，美國亟需台灣這個制衡中國的重要戰略籌碼，也期待台灣有所作為。

四、台灣的角色

今後十年美國國防部預算面臨 5,000 億美元的削減，前國防部長潘尼塔敦促盟國和友邦共同負擔維護全球安全的經費。2001 年美國打進阿富汗後，民進黨政府除了捐贈 100 輛大卡車協助運補，有好幾年每年都提供 2,000 萬美元分攤反恐戰爭經費。

被認為過份傾中的馬英九政府是否願意和日本和韓國一樣，提供「在地支援」(host region support)，配合美國重返亞太的新策略？

做為國際社會反恐和反擴散的負責成員，台灣應強化防範恐怖活動和核武擴散的措施。美方多次注意到從台灣輸出的精密儀器和軍民兩用物品落入伊朗軍方，成為研發核武和飛彈的「幫凶」，要求我方杜絕制裁伊朗的漏洞，和停止或大幅減少進口伊朗石油。

在 2010 年和 2011 年，台灣出口到中國的貨物佔台灣總出口的 40% 以上，台灣對中國的投資佔對外市場的 80%，過份依賴中國市場是不智和危險的。美國在台商會，美國國會人士和智庫專家都建議台灣亟需分散市場，強化與美、日、印度的經濟合作。台-美貿易暨投資架構協定 (TIFA) 已於 2013 年 3 月上旬在台北舉行，美-台商會建議台灣應該在明年夏天正式加入 (中國時報，2013/3/13)。

但天下沒有免費的午餐，美國與台灣的 TIFA 對話及鼓勵台灣加入 TPP 都有本身利益的算計，台灣朝野必須集思廣益，理性考量台灣本身的立意和付出什麼代價。

目前，美方很擔心的一件事，台灣配合中國在釣魚台糾紛議題上，聯手對付日本。美方對馬政府是否能明辨敵友應會抱著聽其言、觀其行的態度細心審查。

伍、結論

六十年來，台海對岸的中國共產黨政權無時無刻都在圖謀併吞台灣。在 1950 年代，人民解放軍曾嘗試用武力攻占台灣，卻因美國全力協防，而未能得逞。1979 年以後，美國與中華人民共和國關係正常化，並斷絕與中華民國外交關係，但卻透過『台灣關係法』繼續提供安全保護傘，北京不敢挑戰美國，亦未能逼台灣的國民黨政府或民進黨政府進行和談，達成終極統一目標。

2008 年台灣再度政權輪替，馬英九就任總統後大力推動北京所謂「九二共識」(一中原則)，並與其隔海唱和，顯然別有用心。馬英九的兩岸政策，如 ECFA，就是在一個中國架構下所釐定推動，完全與台灣核心利益背道而馳。

台灣需要國際化，但不是一面倒向中國，而應有全球化佈局。台灣走向世界，但必須跳出國民黨與中共所設定的一中框架，堅持台灣的主體性。

台灣的外交和台-美關係攸關台灣的生存和安全，不能依賴馬政府的親中和外交休兵。台灣的本土政黨和公民團體應該是站起來走出去，向國際社會宣示台灣是世界自由民主社群的一員，重視人權和人權外交。

台灣和美國崇尚民主、自由和人權，是「價值同盟」(value alliance)，亦曾是 911 事件後反恐戰爭的伙伴。未來台灣除了要求美國恪守『台灣關係法』，共同維護台灣安全與和平，台灣應注重台-美在亞洲戰略上契合，強化安全與經濟層次的合作，和支持美國重返亞太策略。

參考書目

- 卜睿哲 (Richard C Bush, 林添貴譯), 2010。《台灣的未來：如何解開兩岸的爭端》。台北：遠流。
- 中國時報, 2013。〈美：亞太「再平衡」戰略 台有其角色〉3月1日 (<http://news.chinatimes.com/politics/50207577/112013030100135.html>) (2013/5/16)。
- 中國時報, 2013。〈美台商會：台灣明夏應入 TPP〉3月13日。
- 池田維 (楊明珠、黃菁菁譯), 2010。《台灣出使記：日本、台灣、中國挑戰建立新關係》。台北：允晨文化。
- 呂秀蓮。1979。《台灣的過去與未來》。台北：拓荒者。
- 李登輝。1999。《台灣的主張》。台北：遠流。
- 施正峰。2011。《台灣涉外關係》。台北：台灣國際研究學會。
- 張旭成、拉沙特 (編) (沈玉慧譯)。1995。《如果中共跨過台灣海峽——國際間如何反應》。台北：允晨文化。
- 張旭成。2011。〈台灣外交再出發〉《新世紀智庫論壇》55期, 頁6-10。
- 張炎憲、陳世宏 (編), 2011。《吳釗燮與外交突圍》。台北：吳三連台灣史料基金會。
- 張炎憲、陳世宏 (編), 2013。《台灣主權與攻勢外交》。台北：吳三連台灣史料基金會。
- 張炎憲、陳美容 (編), 2012。《羅福全與台日外交》。台北：吳三連台灣史料基金會。
- Bader, Jeffrey A. 2012. *Obama and China's Rise*. Washington, D.C: Brookings Institutions.
- Nat Bellocchi, "A Focus on Defense A must for the Nation," *TAIPEI TIMES*, March 6, 2013, P. 8.
- Bush, Richard C. 2005. *Untying the Knot: Making Peace in the Taiwan Strait*. Washington D.C: Brookings.
- Chang, Parris H. 2000. "Lessons from the 1996 Taiwan Strait Crisis for the U.S., Japan, and Taiwan." *Harvard Studies on Taiwan: Papers of the Taiwan Studies Workshop*, Vol. 3, pp. 23-36.
- Chang, Parris H. 1999. "Lessons from Twenty Years of the Taiwan Relations Act," in Central News Agency, ed. *TRA: The First 20 Years-A Critical Review of the Taiwan relations Act*, pp. 29-49. Taipei: Central News Agency.
- Chang, Parris H., and Martin L. Lasater, eds. 1993. *If China Crosses the Taiwan Strait:*

- International Response*. Lanham, Md.: University Press of America.
- Gellman, Barton. 1998. "Reappraisal Led to New China Policy; Skeptics Abound." *Washington Post*, June 22.
- Jacoby, Neil H. 1966. *Evaluation of U.S. Economic Aid to Taiwan*. New York: Frederick Prasger.
- Kierrman, Frank, Jr. 1954. *The Fluke That Saved Formosa: A Footnote to History*. Cambridge, Mass.: Center for International Studies, MIT.
- Lee, David Tawei. 2000. *The Making of the Taiwan Relations Act*. New York: Oxford University Press.
- Mann, James. 1999. *About Face: A History of America's Curious Relationship with China, from Nixon to Clinton*. New York: Alfred A. Knopf.
- Mann, James. 2012. *The Obamians: The Struggle inside the White House to Redefine American Power*. New York, Viking.
- Mendel, Douglas. 1970. *The Politics of Formosan Nationalism*. Berkeley: University of California Press.
- Nathan, Andrew. 2000. "What's Wrong with American Taiwan Policy." *Washington Quarterly*, Spring, pp. 97-98.
- Suettinger, Robert L. 2003. *Beyond Tiananmen: The Politics of U.S.-China Relations, 1989-2000*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Triplett, William C. II, and Timperlake Edward. 1998. *Year of the Rat: How Bill Clinton Compromised U.S. Security for Chinese Cash*. Washington, D.C.: Regnery Publishers.
- Tsou, Tang. 1963. *America's Failure in China, 1941-50*. Chicago: University of Chicago Press.
- Tucker, Nancy Bernkopf. 2009. *Strait Talk: United States-Taiwan Relations and the Crisis with China*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Taiwan-U.S. Relations during the 21st Century

Parris H. Chang*

Chair Professor, Toko University, Puzih City, Chiayi County, TAIWAN

Abstract

This article seeks to explain the making of U.S. policy in the 21st century, especially during 2000-2013. It also analyzes how changes in the international system and the balance of world power, as well as changes of U.S. leaders, shape American foreign policy toward China and Asia-Pacific. Unlike other major powers, American foreign policy places exceptional emphasis on human rights and the promotion of democracy. As the U.S. polity is pluralistic and democratic, the Congress, civic groups and media participate in the deliberation of its foreign policy and help shape the policy output. Whereas the economic considerations are an important policy ingredient, the article cautions against the Marxist fallacy of “economic determinism.” Likewise, moralism (e.g. concerns for human rights) or idealism alone does not dictate U.S. policy, as policy leaders are sufficiently realistic and pragmatic to take into account many other important factors. Basically, American China policy in the 21st century is a response to China's economic and military rise. For more than a decade, China has substantially modernized and expanded its military forces and has broadened claims on its “core interests.” Beijing's quest for domination and hegemony in Asia-Pacific and the South China Sea has compelled the Obama administration to forge the “pivot to Asia” strategy, which is rebalancing U.S. military forces in the region and strengthening alliances with Japan, Korea, the Philippines and Vietnam, and providing defensive arms to Taiwan. Meanwhile, Chinese new leader Xi Jinping is calling for a new type of major power relationship, namely a parity between the world's two superpowers. In essence, Beijing is challenging the Pax Americana and intends to remake the international order in Asia-Pacific, which is to be ruled jointly by China and the U.S. Key Terms: Economic determinism; Play China card; a responsible international stakeholder; Core interests; Pivot to Asia-Pacific; a

* Professor Emeritus of Political Science, The Pennsylvania State University, and Strategic Studies and Former Deputy Secretary-General of National Security Council.

New type of major power relationship.