

# 知識天地

## 平衡臺海的美國

林正義研究員（歐美研究所）

美國政府對臺海兩岸政策有「一二三四五六」的架構（一個中國、兩項前提、三大支柱、四項文獻、五點期待、六項保證）。

美國政府雖主張「一個中國」政策，但有一個前提：北京需和平解決臺海的分歧，另外，在不支持臺灣獨立的前提下，美國對臺灣提供安全的保證。柯林頓總統在 2000 年提出的臺海「三大支柱」是：「一個中國」、「兩岸對話」與「和平解決」。「四項文獻」則是一法三公報，其中，「臺灣關係法」規定美國提供臺灣足夠防禦能力，總統與國會依美國憲法程序，採取適當行動因應臺海危機。1972 年「上海公報」、1979 年「建交公報」、1982 年「八一七公報」，強調和平解決臺海問題，是美中關係正常化、美國減少對臺軍售的基礎。美國需執行「臺灣關係法」，但也要受三公報的政策指導。「五點 ABCDE 期待」是美國的希望，卻不一定能做得到，例如，兩岸協議需有臺灣人民的同意（assent）；願意擔任臺海兩岸溝通的橋樑（bridge）；希望兩岸有降低軍事誤判的「信心建立措施」（CBMs）安排；希望臺灣防衛（defense）能獨力支撐一段時間；希望兩岸關係改善是演進（evolution），而非突變。對臺灣的「六項保證」是：不修改「臺灣關係法」、不扮演兩岸之間的調停者、不施壓臺北與北京談判、不與中共協商對臺軍售、不設定對臺軍售終止時間表、對臺灣的最終法律地位沒有改變。



美國政府夾在臺灣與中國之間，究竟應兩岸平衡或永遠站在民主臺灣的一方，各有不同的支持者。美國有「臺灣關係法」，但也有與中國的「三項公報」。臺海兩岸則希望美國站在己方，批評對岸，或認為美國是偏袒另一方。例如，小布希政府在 2001 年出售潛艦、驅逐艦、長程反潛機給臺灣，表明使用一切手段協助臺灣防衛，被視為是向臺灣傾斜，但是近年來已回到較為平衡的角色。

臺海兩岸政治、軍事對峙，人員經貿往來卻熱絡，常為一個用語爭執不下。美方在政治用語上也格外謹慎。美國政府雖然承認中華人民共和國是代表中國人民的唯一合法政府，但只「認知」（acknowledge）而不是「承認」（recognize）臺灣是中國的一部分。美國有「一個中國」的「政策」，卻不是「一個中國」的「原則」，支持「和平解決」而非「和平統一」。美國不同政府官員偶而會表明支持「一個中國」原則、支持「和平統一」，但幾乎事後均加以澄清。美國對「九二共識」或「九二精神」，或兩岸提出的特定解決方案，極少採取支持立場，以免造成一方的壓力。隨著臺灣民主化、身份認同的調整及直接民主公民投票的舉行，美國對臺政策受到愈來愈多的挑戰。

2000 年陳總統保證「不進行改變現狀的獨立或統一公投」，但 2004 年「防衛性公投」之後，美國助理國務卿柯立金指出該保證是不對「主權事項進行公投」。此一談話表示美國政府對「防衛性公投」及「入聯公投」有很大的保留，若臺灣修憲涉及主權意涵，並與美國期望有落差，就不會支持。美國衍伸臺灣不能就主權議題進行公投，而非狹隘定義反對統獨公投，可能演變成美國反對任何有主權意涵的臺灣公投。

小布希政府的挑戰不只來自中國的軍事崛起，也有來自臺灣的選舉政治。美中臺各有政治的底線與考量，所採取一切作為宣稱是為維護現狀，而現狀就如同是和平，有其道德正當性。美國對於何謂臺海現狀，與臺灣、中國不盡相同。小布希政府對陳水扁總統主張臺海現狀是「一邊一國」，雖未公開批評，但指出「現狀是由美國來定義」。美國在不支持臺灣獨立的既有基礎上，也不支持美國所定義之「現狀」片面受到改變。但是，美國不願清楚說明何謂「現狀」或「紅線」，卻希望掌有詮釋權。

美國視臺灣涉及變更領土範圍、更改國名等有關主權之修憲，是片面改變現狀的行為，而加以反對。在此一脈絡之下，美國不希望臺灣發表任何聲明或採取任何行動片面改變臺灣地位。臺灣的「防衛性公投」只是美國的臺灣民主難題第一步，隨後的「正名」與「入聯公投」造成另一波的美臺關係低潮。臺灣出現「入聯公投」訴求之後，

小布希政府的「臺海現狀」顯然進一步予以限縮。2007年8月，副國務卿奈葛彭迪（John Negroponte）針對臺灣「入聯公投」，公開表示反對，視之為走向宣布獨立、改變現狀的一步。

美國對中國大幅增加國防預算，擊落氣象衛星卻未事先清楚說明，對臺灣部署一千枚地對地飛彈，在2006年國防部出版的「四年期國防評估」（Quadrennial Defense Review）報告指出「中國軍備增強的速度與範圍已使區域軍力平衡至於危險境界」，美國需要增強與中國周邊盟邦的能量，提升它們的軍事能力，降低渠等的脆弱性。美國國防部官員認為，中國的軍事改革超出了傳統的陸海空範圍，擴展到太空和網路空間，對臺灣的飛彈部署，也顯示中國軍事部署跨出臺海，而且改變臺海的現狀。

中國與美國的關係已跨越單純雙方，也擴及區域或全球的合作。但是，北京在美中交往過程卻集中在「臺灣問題」，一再要求美國政府施壓臺灣。北京要求美國及其他國家與中方一起「維護臺海的和平與穩定」，反對臺獨、「防衛性公投」與「入聯公投」。中方要求美方採取具體行動，而美國對臺灣的談話很容易被解讀是受了中國的影響，或是美中要「共管臺獨」。

北京學者專家指出2003年布希與溫家寶會談是兩國「共管」的實例，甚至提議有需要將美中不明確的美中危機處理臨時性安排，變成維持臺灣海峽現狀的戰略管理。陳水扁總統注意到此一傾向與可能性，因此，在2007年3月提議美中臺三方「共管臺海」，明確反對美中「共管臺海」的概念。美國不似中國熱中於「共管臺獨」，但要求臺海兩岸不要預設任何前提（包括「一個中國」），早日進行直接對話。隨著北京日益鼓吹中美「共管臺獨」，美國認知這是中國要分享美國對臺海現狀的解釋權，進一步侷限美國的政策空間，增加對臺灣不必要的心理壓力。因此，華盛頓表明這不是一個好主意，而應回到由海峽兩岸直接協商的道路上。2007年9月，副助理國務卿柯慶生（Thomas Christensen）提到：「所謂美國與北京協調對臺政策的說法毫無根據。這種事根本不會發生。協調和合作這類字眼，完全不適用於在涉及臺灣政策的華盛頓與北京關係之中」。

美國政府對臺灣是否有獨佔臺海兩岸「和平解決」的權利，顯有不同的說法。2000年2月，臺灣總統大選之前，柯林頓總統曾強調：北京與臺北之間的問題必須和平解決，而且要獲得「臺灣人民的同意」（with the assent of the people of Taiwan）。小布希政府官員極少甚至不再重複此一保證。但是，美國國會卻透過決議案一再提醒布希政府：臺海議題必須是和平解決，而且需包括「臺灣人民的同意」。

自臺灣「防衛性公投」以來，除了對於臺海現狀的詮釋權縮緊之外，對於臺灣能否單獨決定其未來也出現不同於過去的說法，值得後續觀察。隨著臺灣民眾身分認同出現改變，美國政府不再提由「兩岸中國人」自行和平解決，而是由「臺海兩岸人民和平解決的事項」。「人民」有尊重民意與民主過程意涵，但是中國大陸的民意因素也被納入考量。美國國務院的標準制式聲明是：「支持兩岸人民均能接受的方式下，進行對話和平解決兩岸歧見」。中國國家主席胡錦濤在十七大的政治報告之中，提到：「由包括臺灣同胞在內的全中國人民共同決定」，與美國政府說法近似，但最大的不同是，胡錦濤沒有像美國政府堅持「和平解決」是臺海的唯一途徑。

#### 後記：

此文根據發表於歐美研究所主辦的「臺美中關係專題研究：2004~2007」（11月30日）研討會論文，改寫而成。歐美所一項重點研究計畫為美中臺關係，自1979年以來定期出版專書，並曾於1989、1999年「臺灣關係法」10週年及20週年，主辦國際研討會，分析美中臺關係的變化及其意涵。

