

臺灣關係法

過去與未來十年

金秀明
胡祖慶 編譯

10

五南圖書出版公司印行

臺灣關係法

——過去與未來十年

金秀明
胡祖慶

編譯

五南圖書出版公司 印行

ISBN: 957-11-0243-1

譯序

1

譯
序

——九七九年中美斷交之後，美國國會所制定通過的台灣關係法便成了規範雙方政府、商務和安全關係的根本法規。十年以來，美國和台灣就在台灣關係法的基礎上，成功地維持了良好的非官方關係。

有感於國內還沒有一本專書詳細檢討關係台灣生存發展既深且鉅的台灣關係法，譯者乃摘取「美國與海島中國」(America and Island China)和「台灣關係法——十年來的執行成果」(Taiwan Relations Act: A Decade of Implementation)兩書當中的專文，輯譯成「台灣關係法：過去與未來十年」一書，全書涵括台灣關

係法的基本精神、歷史背景，以及美台之間的安全、政府和經濟關係，讀者可從其間一窺近十年來中美關係和台灣關係法執行情形的全貌。

本書的得以完成，首先要感謝學妹秀明的戮力以赴，分擔了相當部分的翻譯工作。外交部劉志攻先生慨借「台灣關係法」一書，也是本書得以早日完成的關鍵，在此一併致謝。當然，林碧炤和蘇起兩位恩師多年來的苦心教誨，世敏永不鬆懈的鞭策，以及「五南」楊榮川董事長的大力支持，更是我譯書的最大動力。個人永銘在心。

譯者才疏學淺，錯誤漏失之處在所難免，尚祈師長先進不吝指正。

胡祖慶 謹識

譯序

1

譯
序

——九七九年中美斷交之後，美國國會所制定通過的台灣關係法便成了規範雙方政府、商務和安全關係的根本法規。十年以來，美國和台灣就在台灣關係法的基礎上，成功地維持了良好的非官方關係。

有感於國內還沒有一本專書詳細檢討關係台灣生存發展既深且鉅的台灣關係法，譯者乃摘取「美國與海島中國」(America and Island China)和「台灣關係法——十年來的執行成果」(Taiwan Relations Act: A Decade of Implementation)兩書當中的專文，輯譯成「台灣關係法：過去與未來十年」一書，全書涵括台灣關

目次

1

目
次

譯序

- 1……………基本精神
- 21……………歷史背景(一)
- 33……………歷史背景(二)
- 65……………政府關係
- 97……………安全關係(一)
- 137……………安全關係(二)
- 193……………商務關係(一)
- 215……………商務關係(二)
- 251……………台灣關係法

——過去與未來十年

11

基本精神

一九七八年十二月十五日，美國總統卡特宣布與中共建交，並於翌年元旦正式生效，在這項建交聲明當中，卡特難掩得意之情地表示，經過七年「關係正常化」過程，美國終於水到渠成地和中共建立正式外交關係，他相信這正符合美國和中共雙方的利益，對這位花生總統而言，這的確是令人興奮和驕傲的一刻。

不過，卡特的自吹自擂顯然沒有得到國會的認同，一場大的風暴也就在所難免，從卡特承認中共為「中國唯一合法政權」那刻開始，他已經給美國外交史寫下史無前例的一頁。在此之前，美國不曾與任何友邦斷絕外交關係。加上卡特的秘密外交玩得太不高明，使得美國國會決心透過國內立法的程序和受到背棄的中華民國政府訂立「事實上的」(de facto)國際條約。

事實證明，台灣關係法是現代外交史上絕無僅有的特例。美國和中華民國即依據這項法案維持了直接的非官方關係，此外，值得注意的是，在這整個外交決策過程當中，美國國會

也破天荒地處處站在主動的地位。在國會的強勢作為下，卡特自鳴得意的外交傑作（承認中共）黯然失色。台灣關係法實行之初確實讓人有方向不清的感覺。不過，經過十年的試煉，台灣關係法證明它可以成功地處理中美之間的法律、政治、外交、商務和安全關係。

遺憾的是，直到今天為止，很少有人了解台灣關係法背後的利害關係和政治因素。大多數人都弄不清楚台灣關係法擺平了多少重要問題。同時他們也都忽略了在台灣關係法這框框當中，中美雙方的政府和民間團體都表現出極大的彈性來調整彼此之間的關係，因此我們覺得有必要從政治和政策這兩個角度回顧台灣關係法的制定過程和實行情形，同時審慎地評估它未來可能的發展方向。

本書所要討論的是中美雙邊關係在過去十年中有那些重大的變化。例如，我們想要知道中美兩國的政府和民間團體是如何適應這獨一無二的法律和外交關係，其所引發的種種改變又造成那些問題和轉機；台灣關係法對中美兩

國的外交政策造成那些限制，對於其他國家又產生何種影響。除了找出造成改變的基本因素之外，作者還試圖掌握中美關係未來的發展方向，這時候我們不免要面對一些尖銳的問題。例如，我們要問台灣關係法是否已經為中美關係打下紮實的發展架構；國際政治經濟情勢的變化是否已經使台灣關係法有修改的必要。

以下我們將從政治、經濟、外交和安全關係等方面來討論台灣關係法的相關問題及執行成效。為了使讀者有比較清楚的認識，我們打算先就美國與中共建交的背景和台灣關係法誕生的經過做個簡單的介紹。

美國和中共的「關係正常化」本身就是一件相當曲折離奇的事，美國政府在進行此事的時候，感受也是格外的複雜，因為一旦美國承認中共是中國唯一的合法政府，就必須斷絕她和中華民國之間的正式外交關係，而長久以來，中華民國一直是美國的「忠實盟邦」。不過，當時美國決策者認為基於地緣政治的考慮，美國必須和中共建立較為緊密的外交關係，即使

與中華民國斷交也是在所不惜。

美國以為和中共建交可以獲得許多政治、經濟和安全方面的好處。除了兩蒙其利之外，美國還可以利用中共來牽制蘇聯。所以從一九七〇年以後，美國便逐步改善她和中共之間的關係。尼克森和季辛吉都認為美國應該同時和蘇聯及中共改善關係，並且避免蘇聯、中共走得太近。如此，美國才能在這三邊關係中居於優勢地位。

在卡特宣布與中共建交的幾個小時前，他打電話給尼克森，感謝他在一九七二年率先訪問中國大陸，重新打開中國的門戶。的確，美國和中共建交，尼克森和季辛吉居間的穿針引線功不可沒。尼克森曾經說過：

在未來幾十年當中，中共肯定會一步步地發揮潛質，提昇國力。在這段期間，我們應該想點辦法調教她，否則美國就有可能與人類史上最強悍的敵人發生衝突。

不過，尼克森也很清楚另外一回事，那就是：

我們不可能放棄台灣人民，我們肯定台灣有權繼續做為一個獨立國家。

職是之故，當尼克森和周恩來簽署上海公報的時候，他念念在茲的就是「想要在二十年內把台灣問題凍結起來，全力追求雙方的平行利益」。如果毛澤東的話可信，台灣問題並不重要：

台灣是小問題，我們應該把眼光放在全世界。中國等一百年以後再統一也不要緊。

果真如此，尼克森和季辛吉便打算全力一搏，先達成美國和中共的地緣戰略目標，領土爭執則放在一旁。

到了卡特政府上台之後，他認為美國和中共建交的時機已經宣告成熟。不過，真要他這麼做，他又有點猶疑，而不得不採取偷偷摸摸的方式來進行。更令人費解的是，卡特根本不打算壓迫中共保證台灣的安全不受威脅，卡特之所以會有這種表現，說穿了是受到別的因素影響。

當卡特入主白宮的時候，他決定布里辛斯基擔任他的國家安全顧問，布里辛斯基是個自信勃勃的人，同時也非常希望趕快實現美國和中共之間的關係正常化，他表示：

只要讓蘇聯多注意一下我們的中國政策，我們和蘇聯之間就會少些問題。

就這點而言，布里辛斯基和季辛吉有很大的不同，季辛吉希望和蘇聯中共維持等距外交，布里辛斯基則主張聯中（共）制蘇。在他看來時間非常寶貴，特別是美國已經爲了巴拿馬運河條約問題把和中共建交的時間表延後到

一九七八年的春天。布里辛斯基確信他有辦法完成建交的使命。他曾經表示：

當我和中共官員進行接觸之後，我才知道我是完成這項任務的不二人選，因為中共領導階層只信任我一個，同時也認同我的戰略構想。

然而，國務卿范錫並不同意布里辛斯基的看法。他認為就戰略力量而言，「中共還算不上是強國」，此外，

玩中共牌一直是件非常危險的事。特別是當美蘇戰略武器限制談判(SALT)正處於關鍵性的時刻，我們實在不應該節外生枝。

范錫同時也表示：

卡特旁邊的人（特別是布里辛斯基）太

急著和中共關係正常化，甚至已經到了不惜犧牲台灣人民幸福的地步。

由於范錫和布里辛斯基之間有這麼大的意見差距，因此，卡特一開始在處理「關係正常化」問題的時候還算是戒慎戒懼，他曾經在一九七八年春天向布里辛斯基表示：

我們不應該像尼克森和季辛吉那樣猶疑不前，但也得謹慎從事，以免得罪美國人民。

不過，在布里辛斯基的堅持下，卡特的腳步愈來愈快，等到一九七八年五月布里辛斯基訪問大陸的時候，卡特便指示他告訴中共領導人說：「美國已經打好了主意。」一直到六個月之後，也就是卡特宣布和中共建交的前幾個小時，美國國會才知道布里辛斯基的訪問居然已經有這麼重大的結果。

在卡特決心和中共建交之後，剩下的就是

要排出一個執行的時間表。前面提到，巴拿馬運河條約在國會所耗的時間超出了卡特政府的預期，同時造成大多數國會議員強烈地反對卡特政府的整體外交政策，正如卡特所說：

在巴拿馬運河問題獲得解決之前，我不打算再在中國問題上採取任何行動。高華德這些參議員長久以來一直是台灣的忠實朋友，如果我輕舉妄動的話，他們很可能在運河問題的表決中投下反對票。

原本我們以為巴拿馬運河條約可望在一九七七年秋天塵埃落定，不料一直到一九七八年國會開議的時候正反雙方還處於僵持不下的局面。在這種情況下，我們根本沒有多餘的精力來處理中國問題。

跟著卡特做了兩個關鍵性的決定：