

台海兩岸關係的美國因素

林正義*

前言

一九七九年美國和中共建立外交關係之後，美國在「台灣關係法」架構下，與台灣維持商業、文化及其他非官方關係。同時，中共也開始對台灣採取一連串全面性的和平統戰，呼籲國民黨和共產黨展開對等談判以統一中國。另一方面，自一九八七年十一月之後，台北逐漸放寬兩岸探親及交流的限制。美國雖早在一九七二年「上海公報」就表明「由兩岸中國人自己和平來解決台灣問題」，卻無法完全自台海兩岸關係擺脫。美國同時銷售武器給海峽兩岸的政策，是否會造成台海軍備競賽？美國不希望介入台海兩岸的事務，是否因無法解決介入後所引起的種種問題？美國終止和中華民國的「中美共同防禦條約」之後，當中共對台灣採取高壓手段時，美國又如何反映它對台灣安全的嚴重關切？本文依此三個方向分為三大部分。第一部分討論美國武器銷售政策對台海兩岸關係所造成的影響。第二部分探討美國在台海兩岸和平接觸過程所扮演的角色。第三部分研判台海發生緊張局勢時，美國可能採取的策略。

一、軍售問題及台海兩岸關係

A. 美國軍售台灣政策對台海局勢的影響

卡特政府對華政策官員普遍認為中共對台灣的武力威脅不明顯，因此繼續提供武器給台灣，除了道德因素外，也想消除台灣

* 中央研究院美國文化研究所副研究員

2 台海兩岸關係的美國因素

領導人士的恐懼感。¹美國和中共建交之後，總統卡特（Jimmy Carter）與國家安全事務顧問布里辛斯基（Zbigniew Brzezinski）認為台北有可能被迫與蘇聯接近。²美國若繼續提供軍品給台灣，應可防止台北打蘇聯牌。然而，為了不妨礙剛與中共建立的外交關係，美國對台灣的軍售政策不能不特別小心。卡特總統首先凍結一九七九年這一年份美國武器銷售給台灣。一九八〇年一月，卡特政府雖宣佈出售二億八千萬美元防禦性武器給台灣，但台北所要求的十八項軍品，華盛頓只同意出售六項。台灣最想獲得的武器，例如高性能戰鬥機、魚叉型（Harpoon）艦對艦飛彈及標準型（Standard）艦對空飛彈，雖經美國三軍參謀首長聯席會議（Joint Chiefs of Staff）及國防安全助理局（Defense Security Assistant Agency）同意，但遭國務院否決。³

雖然美國政府在「台灣關係法」第三條承諾有義務「使台灣獲得數量足以維持其自衛能力的防衛物資及技術服務」，中共並沒有立刻針對美國對台軍售提出抗議。一直到前加州州長雷根（Ronald Reagan）在一九八〇年總統競選期間表示要提升與台北關係的言論出現，以及荷蘭政府不顧中共抗議仍出售兩艘潛水艇給台灣的決定，才使中共警覺到有必要立刻與雷根政府談判美國對台灣軍售問題。中共和美國先為FX戰機，再為限定一明確日期終止美國對台軍售，展開一連串的談判。

雷根總統雖贊成出售FX戰機給台灣，但他的內閣閣員除總

¹ 卡特政府國務院及參謀首長聯席會議官員的意見，請參見 U.S. Congress, Senate, Committee on Foreign Relations, *Taiwan, Hearing before the Committee on Foreign Relations*, 96th Congress, 1st Session (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1979), pp. 16, 740.

² Zbigniew Brzezinski, *Power and Principle* (New York: Farrar, Straus and Giroux, 1985), p. 218; Annex 1, p. 2.

³ U.S. Congress, Senate, Committee on Foreign Relations, *Implementation of the Taiwan Relations Act: The First Year*, A Staff Report to the Committee on Foreign Relations, 96th Congress, 2nd Session (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1980), p. 7.

統顧問密斯 (Edwin Meese) 之外，其餘均加以反對。⁴在國家安全顧問亞倫 (Richard Allen) 辭職後，國務卿海格 (Alexander Haig)、國防部長溫柏格 (Caspar Weinberger)、中央情報局局長凱西 (William Casey) 結合成一股勢力，認為出售FX戰機給台灣會使中共轉而與蘇聯改善關係，而危害到美國的全球戰略利益。他們也擔心出售FX戰機給台灣會使中共內部以鄧小平為首的親美派受到強硬派攻擊，而降低與美國的外交關係。雖然他們不認為FX戰機會改變台海的軍事平衡，卻擔心北京會反應過度而危害到台灣的安全環境，更何況台灣海峽根本沒有緊張的局勢存在。⁵

贊成出售FX戰機給台灣的美國人士認為，台灣若不能取得FX戰機，在數年之內將喪失台海區域的制空權。中共和蘇聯的緊張關係及中共四個現代化所需要的資本與技術，迫使北京不致降低與美國的外交關係。中共也沒有權利替美國決定應出售何種武器或多少數量給台灣。⁶此外，「台灣關係法」規定美國需提供台灣足夠的自衛能力 (sufficient self-defense capability)，美國總統和國會均有執行的義務。

⁴ Rowland Evans and Robert Novak, "Taiwan Turnabout," *Washington Post*, January 18, 1982, p. A11.

⁵ Alexander M. Haig, Jr., *Caveat: Realism, Reagan, and Foreign Policy* (New York: MacMillan Publishing Co., 1984), p. 208; A. Doak Barnett, *The FX Decision* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1981), pp. 36-39; *New York Times*, editorial, November 20, 1981, p. A34; *Los Angeles Times*, editorial, December 30, 1981, Part II, p. 4; 前總統卡特及副總統孟岱爾也反對賣FX戰機給台灣，因為此舉將使中共與美國產生緊張的關係並使「兩個中國」政策再度出現。請參見 *New York Times*, November 23, 1981, p. A3; December 18, 1981, p. A17; Stephen J. Solarz, "U.S., China, Taiwan," *New York Times*, July 24, 1981, p. A27.

⁶ 主張美國政府應出售FX戰機給台灣的人士及意見，請參見 *Wall Street Journal*, editorial, January 5, 1982, p. 30; Ray S. Cline, "Ronald Reagan and the Taiwan Arms Sale," *Wall Street Journal*, December

4 台海兩岸關係的美國因素

雷根總統嘗試利用科技移轉及將中共由「共黨國家」歸類到「友好但非盟那」的武器銷售名單，以換取中共默認美國出售FX戰機給台灣。⁷但是，中共的反應是對台灣主權的要求甚過於自美國取得精密科技。雖然有四分之一的美國參議員要求雷根總統出售高性能戰機給台灣，國務院、國防部和中央情報局的反對聲浪卻佔了上峯。一九八二年一月十一日，雷根政府決定不出售FX高性能戰機給台灣，但同意延長在台灣F五E的合製計劃。⁸台北和北京對於此一決定均表不滿意。

不出售FX戰機給台灣只解決美國對台軍售政策的部份難題，因為中共仍施壓美國公佈一個明確期限以完全終止對台灣的軍售。雷根政府被迫與中共又展開一連串的談判。至此時，反對出售FX戰機給台灣的人士，才要求美國政府不應該設定期限終止對台灣的武器銷售，並認為美國對台軍售與中共對台和平策略應要有聯鎖關係（linkage）。只有在此種情況下，美國才能同意逐漸減少對台軍售。⁹一九八二年八月十七日，美國與中共所發表的「八一七公報」精神就是根據此一原則。「八一七公報」的第五、六條表示：

21, 1981, p. 20; Edward N. Luttwak, "Selling Arms to Taiwan: The Sooner the Better," *Wall Street Journal*, November 3, 1981, p. 34; George F. Will, "Reagan Needs to Help Taiwan," *Washington Post*, January 10, 1982, p. D7; James J. Kilpatrick, "Let It Be Alienated," *Washington Post*, January 5, 1982, p. A15; Patrick Buchanan, "Peking Bluff Should Be Called," *Chicago Tribune*, January 9, 1982, p. 9.

⁷ *New York Times*, June 5, 1981, p. A1.

⁸ *Department of State Bulletin*, Vol. 82, No. 2059 (February 1982), p. 39.

⁹ A. Doak Barnett, *U.S. Arms Sales: The China-Taiwan Tangle* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1982), p. 61; Alexander M. Haig, *Caveat*, p. 214; Harry Harding, "Taiwan: Issue Continues to Haunt Us," *Los Angeles Times*, February 3, 1982, Part II, p. 7.

美國政府非常重視它與中（共）國的關係，並重申，它無意侵犯中（共）國的主權和領土完整，無意干涉中（共）國的內政，也無意執行「兩個中國」或「一中一台」的政策。美國政府理解並欣賞一九七九年一月一日中（共）國發表的告台灣同胞書和一九八一年九月三十日中（共）國提出的九點方針中所表明的中（共）國爭取和平解決台灣問題的政策。台灣問題上出現的新形勢為解決中（共）美兩國在美國售台武器問題上的分歧提供了有利的條件。

考慮到雙方的上述聲明，美國政府聲明，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，並經過一段時間尋致最後的解決。在作這樣的聲明時，美國承認中（共）國關於徹底解決這一問題的一貫立場。¹⁰

「八一七公報」發佈之後，美國參議院司法委員會分權小組召開一連串聽證會，並發表綜合報告，指出「八一七公報」與「台灣關係法」有牴觸之處。參議員葛倫（John Glenn；民主黨，俄亥俄州）、普瑞斯勒（Larry Pressler；共和黨，南達科達州）、赫姆斯（Jesse Helms；共和黨，北卡羅萊納州）、辛姆斯（Steven D. Symms；共和黨，愛達荷州）、高華德（Barry Goldwater；共和黨，亞利桑那州）、伊斯特（John P. East；共和黨，北卡羅萊納州）及眾議員查布勞基（Clement J. Zablocki；民主黨，威斯康辛州）等人，批評雷根政府對中共做了下列讓步，如限期出售武器給台灣，並在武器的質

¹⁰ *Department of State Bulletin*, Vol. 82, No. 2067 (October 1982), p. 20.

與量設下限制。¹¹司法委員會分權小組主席伊斯特參議員認為「八一七公報」是一項「最不幸及不智」的政策，並要求雷根政府發佈行政命令以闡釋公報的明確意義。在這種情況下，國務院不得不作了下列說明：「八一七公報」既非一項國際性協定，也不是條約；在國際法上，它對華盛頓及北京均沒有拘束力，它的內容條款只是說明美國未來政策的方向。國務院並認為「八一七公報」的發佈是在總統的行政特權範圍之內，在憲法上並沒有侵犯國會的權力。美國銷售武器給台灣的政策仍應以「台灣關係法」為遵循準則。¹²

由於「八一七公報」在文字上有模糊不清之處，使雷根政府在解釋及做法上有些彈性，並縮小「八一七公報」和「台灣關係法」之間的差異。雷根政府認為：一、美國逐漸減少賣武器給台灣的步驟應該取決於中共和平解決台灣問題的態度。¹³若中共改

¹¹ U.S. Congress, Senate, Committee on Foreign Relations, *U.S. Policy Toward China and Taiwan, Hearing before the Committee on Foreign Relations*, 97th Congress, 2nd Session, August 17, 1982 (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1982), pp. 3, 6, 19; U.S. Congress, House of Representatives, Committee on Foreign Affairs, *China-Taiwan: United States Policy, Hearing before the Committee on Foreign Affairs*, 97th Congress, 2nd Session, August 18, 1982 (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1982), p. 2; U.S. Congress, Senate, Committee on the Judiciary, Subcommittee on Separation of Powers, *Taiwan Communique and Separation of Powers, Hearing before the Subcommittee on Separation of Powers of the Committee on the Judiciary*, 97th Congress, 2nd Session, September 17 and 27, 1982 (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1983), pp. 1, 4, 19.

¹² *Taiwan Communique and Separation of Powers, Hearing*, p. 95; *U.S. Policy toward China and Taiwan, Hearing*, p. 13.

¹³ 雷根總統的意見，請參見 *New York Times*, August 18, 1982, p. A1; *Human Events*, Vol. 43, No. 9 (February 26, 1983), p. 19; 國務卿舒茲的意見，請參見 *Department of State Press Release*, No. 54, February 18, 1983.

變和平解決台灣問題的立場，美國沒有必要以誠意去施行公報內容。二、雖然美國賣給台灣的武器有質與量的限制，國務院向國會保證會把通貨膨脹係數和科技因素列入考慮。中共兵力佈署、軍事能力及台海兩岸局勢也將是美國軍售台灣的決定因素。¹⁴三、「八一七公報」指出美國無意無限期出售武器給台灣，但東亞及太平洋助理國務卿何志立（John H. Holdridge）及其繼任者伍佛維茲（Paul D. Wolfowitz）在國會作證時均表示：對台灣軍售沒有設定一個終止日期，在出售武器給台灣之前也不和中共諮商。¹⁵

儘管中共抗議，雷根政府在對台軍售的做法上仍表現了相當的彈性。雷根政府首先依通貨膨脹係數調整對台軍售數額，例如一九八三年美國政府決定出售八億美金防禦性軍品給台灣，而此一數值超過以往任何一年的數額。依此八億美元上限，雷根政府再決定每年減少二千萬美元軍品數額，直到台海兩岸中國人解決他們的問題為止。在武器品質上，一九八三年七月雷根政府決定賣AIM七F雷達控制的麻雀型（Sparrow）空對空飛彈及標準型艦對空飛彈給台灣。一九八四年六月，美國國防部宣佈出售十二架C一三〇軍用運輸機給台灣。這些武器系統都是台灣國防建制前所未有，卡特政府更曾拒絕出售標準型飛彈給台灣。¹⁶

雷根政府也逐漸用科技移轉代替軍品實售以迴避「八一七公報」規定，並彌補美國售台武器數量上的遞減。雷根政府拒絕出售FX戰機給台灣，卻同意由三家國防工業公司如通用動力

¹⁴ *U.S. Policy toward China and Taiwan, Hearing*, p. 22.

¹⁵ U.S. Congress, Senate, Committee on the Judiciary, Subcommittee on Separation of Powers, *Taiwan Communique and Separation of Powers, Part II, Hearing before the Subcommittee on Separation of Powers of the Committee on the Judiciary*, 98th Congress, 1st Session, March 10, 1983 (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1983), p. 11.

¹⁶ *New York Times*, July 16, 1983, p. A24; June 20, 1984, p. A6; *Washington Post*, July 24, 1983, p. A23.

(General Dynamics)、加雷特(Garret)、李爾西格(Lear Siegler)以科技移轉協助台灣設計高性能戰機。一九八六年，美國政府也同意格魯門(Grumman)公司提供精密電子儀器設備，改善台灣海軍S-2A及S-2E型反潛偵察飛機的搜索能力。¹⁷

中共認為若美國持續銷售武器給台灣，會使台北更不願讓海峽兩岸進行接觸。由台北逐漸開放的大陸政策可看出中共此項評估的謬誤。台灣在外交上日益受孤立的同時，若不能繼續獲得美國所提供的武器與技術，就不可能有那般信心來處理大陸政策。這種結果不見得對中共有利。美國對台灣的武器銷售政策應建立在不阻擾美國和中共關係的前提，及建立在中共和平解決台灣問題的基礎上。美國對台軍售所採取的姿態雖低，但維持台灣足夠的自衛能力，對台灣海峽局勢的穩定卻有相當幫助。

B. 美國軍售中共政策對台海局勢的影響

雷根政府銷售武器給台灣的彈性解釋與做法減輕了「八一七公報」對台灣安全的危害，美國和中共逐漸加強的軍事合作卻又造成台北的不安全感。儘管主張與中共軍事合作的美國人士知道此種舉動會造成亞洲國家的不安，他們認為若僅提供有限並經謹慎選擇過的武器項目給中共，將使亞洲國家的不安降至最低。¹⁸

¹⁷ *Washington Post*, April 25, 1986, p. A32; Taipei CNA, August 9, 1986, in *Foreign Broadcast Information Service, China* (hereafter *FBIS-China*), August 11, 1986, p. V3.

¹⁸ U.S. Congress, Senate Committee on Foreign Relations, *The Implementations of U.S.-China Military Cooperation, A Workshop Sponsored by the Committee on Foreign Relations, United States Senate and the Congressional Research Service, Library of Congress*, 97th Congress, 1st Session (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1981), pp. iv, v. Cf. U.S. Congress, House of Representatives, Committee on Foreign Affairs, *Changing Perspectives on U.S. Arms Transfer Policy, Report Prepared for the Subcommittee on International Security and Scientific Affairs of the Committee on*

主張提供軍品和科技給中共的美國人士，主要目標是想藉中共來遏止蘇聯向外擴張，所以考慮的重點集中在莫斯科可能的反應。美國約翰霍普金斯大學（Johns Hopkins University）國際關係研究院的中國研究講座教授包大可（A. Doak Barnett）卻指出：軍售中共將使台灣向美國提出「難以拒絕的要求」（irresistible demands），而迫使華盛頓必須同時軍售台海兩岸以保持雙方的軍力平衡。¹⁹俄亥俄州州立大學（Ohio State University）教授藍普頓（David M. Lampton）則認為軍售中共將使美國直接捲入中國人內部的鬥爭。²⁰

一九八五年，美國國會對售予中共首批政府與政府間軍事銷售（Foreign Military Sales）的軍火彈藥工廠交易並未表示反對。但到了一九八六年，第二批政府間軍售售予中共殲八型戰機電子導航設備交易送請國會同意時，就引起部份參、眾議員的反對。參議員如高華德、華若普（Malcolm Wallop；共和黨，懷俄明州）、穆考斯基（Frank H. Murkowski；共和黨，阿拉斯加州）、赫姆斯，眾議員如柯特（Jim Courter；共和黨，紐澤西州）、坎普（Jack Kemp；共和黨，紐約州）、西詹德（Mark D. Siljander；共和黨，密西根州）、索羅門（Gerald Solomon；共和黨，紐約州）等人，不但擔心美國軍售中共可能引起台灣安全問題，也提出各種方法阻止行政部門進一步對中共軍售。例如，密西根州眾議員西詹德在一九八六年眾議院外交委員會亞太小組聽證會上表示：若雷根政府出售電子導航儀器給中共，行政部門應該要提供F十六或F二〇等型戰機給台灣。²¹北卡

Foreign Affairs, U.S. House of Representatives, by the Congressional Research Service, Library of Congress, 97th Congress, 1st Session (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1981), pp. 87-93.

¹⁹ *The Implementations of U.S.-China Military Cooperation*, p. 103.

²⁰ David M. Lampton, "Misreading China," *Foreign Policy*, No. 45 (Winter 1981-82), pp. 109-12.

²¹ U.S. Congress, House of Representatives, Committee on Foreign

羅萊納州參議員赫姆斯在參議院外交委員會提出決議案，反對雷根政府出售電子導航儀器給中共的決定。赫姆斯認為此項交易會使得中共殲八型戰機成為全天候戰機，而嚴重威脅到台灣F五E戰機防禦台灣海峽的能力。²²赫姆斯參議員所提出的決議案以一比十四被否決，但參議院外交委員會公佈一封給雷根總統的信件，提醒雷根政府：

- 一、此項交易不能增加台灣及其他東亞非共國家的安全威脅；
- 二、此項交易只侷限於幫助中共提高對付蘇聯和越南的合法自衛能力；
- 三、此項交易不能改變台海兩岸軍事能力現狀。²³

參議院外交委員會同意此項交易的主要原因，是此批電子儀器設備為一九七〇年代科技，當中共殲八型戰機在一九九〇年後完成配備時，該項科技已有十五年以上的歷史。然而，美國同時提供軍品給台海兩岸政權將造成三角關係的微妙變化。即使美國不提供最先進的科技給中共，美國對中共的任何軍品交易都會使台北有莫名的不安全感，進而要求美國採取彌補的措施。在這種情況下，美國可能被迫違反一九八二年與中共所簽訂的「八一七

* *Affairs, Implementation of the Taiwan Relations Act, Hearing and Markup before the Committee on Foreign Affairs and Its Subcommittee on Human Rights and International Organizations and on Asian and Pacific Affairs*, 99th Congress, 2nd Session (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1987), p. 53.

²² *Congressional Quarterly Weekly Report*, Vol. 44, No. 15 (April 12, 1986), p. 789; No. 18 (May 3, 1986), p. 968; *Prohibiting the Sale of Integrated Avionics System Kits to the People's Republic of China*, Senate Report, 99th Congress, 2nd Session (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1986); pp. 6-8.

²³ *Prohibiting the Sale of Integrated Avionics System Kits to the People's Republic of China*, p. 3.

公報」精神，因為此一公報規定美國銷售台灣的軍品在質與量上必須有所設限。若要維持台海兩岸軍力平衡，美國只有在質方面，透過第三國友邦出售精密武器給台灣，或透過科技移轉代替軍品實售；在量方面，增加國防工業公司對台灣的商業銷售方式（commercial sales），以彌補逐年遞減的政府間軍品銷售量。

若中共認為美國軍售台灣會使台北拖延和平統一談判的時機，那麼中華民國未嘗不能視美國軍售中共會增強中共對台用兵的能力，並降低中共以非武力手段解決台灣問題的意願。美國和中共軍事合作之後，台北轉而要求美國出售更多或更精密的武器系統，除可維持台海軍力平衡，同時也將提高中共對台用武所需付出的代價。若中共執意對台灣採取非和平手段，勢必要向美國或其他國家取得更精密武器系統。在權力與安全困境（power-security dilemma）原則下，台灣海峽上一場小型的軍備競賽，並非完全不可能。美國參議院外交委員會了解到軍售中共問題的複雜性，在一九八六年達成下列原則，提醒行政部門決定軍售中共武器項目時：

- 一、不能影響美國與台灣的关系，尤其是當中（共）美軍品交易項目，包括海軍艦艇時；
- 二、不能改變台海雙方的軍力平衡；
- 三、不能使中共有機會利用美國敏感科技於防禦目的之外；
- 四、不能使台灣因此而加速其軍事現代化腳步或要求美國提供更精密的武器；
- 五、不可使美國高級科技落到不可靠的國家或組織，造成危險的後果；
- 六、不能讓美國與中共的軍事合作關係超過政治關係的進展。²⁴

²⁴ *Ibid.*, p. 4.

二、美國對台海兩岸和平接觸所堅持的立場

美國同時軍售台灣與中共，只是影響台海兩岸關係的部份因素。美國在「中國統一」或「台灣獨立」問題及在兩岸接觸過程所採取的態度亦有重要的影響性。現階段美國對海峽兩岸接觸的基本立場是：一、採取「一個中國」原則，反對「台灣獨立」；二、強調重點是台灣問題的和平解決（peaceful resolution），而非中國和平統一（peaceful reunification）；三、鼓勵台海兩岸直接接觸，但不做和談調停者。

A. 從「兩個中國」及「一中一台」到「一個中國」原則

韓戰爆發後，一九五〇年六月二十七日，總統杜魯門（Harry Truman）宣佈：「台灣未來地位必須等到太平洋地區恢復安全和对日和約簽訂後再行決定；或由聯合國予以考慮」。²⁵美國政府這種台灣地位未定的說法，除了想排斥中共對台灣主權的宣稱，也想保留美國或聯合國日後在台灣問題上的發言權。一直到一九七二年「上海公報」，尼克森（Richard M. Nixon）政府聲明它「認知台灣海峽任何一方的中國人都堅持只有一個中國，而台灣是中國的一部份」，才使台灣地位未定的說法告一段落。²⁶從一九五〇年至一九七二年，美國內部認為台灣地位未定，所以對華政策徘徊在「兩個中國」或「一中一台」。美國行政當局傾向於接受以國民黨或共產黨為主體的「兩個中國」，學術界則傾向於促成一個以中共為主體及另一個以台灣人民為主體的「一中一台」。

中共攫奪一江山島之後，一九五五年一月十九日，總統艾森

²⁵ Harry S. Truman, *Memoirs*, Vol. 2, *Years of Trial and Hope* (Garden City, N.Y.: Doubleday, 1956), p. 339.

²⁶ *China: US Policy Since 1945* (Washington, D.C.: Congressional Quarterly, 1980), p. 324.

豪 (Dwight D. Eisenhower) 在記者會上表示：美國政府時常研究承認國民黨及共產黨各自獨立成為國家的可能性，也歡迎聯合國能安排金門、馬祖離島停火的協議。²⁷一九五五年八月之後，美國和中共先後在日內瓦及華沙舉行大使級談判，雙方除了利用此一管道解決台灣海峽危機外，也作為未建立外交關係前的接觸之門。甘迺迪 (John F. Kennedy) 及詹森 (Lyndon B. Johnson) 政府傾向於採取「兩個中國」政策，國務卿魯斯克 (Dean Rusk) 明白表示只要中共放棄敵視美國及武力侵略，美國就願意改善雙方的關係。²⁸一九六九年八月，尼克森政府的首任國務卿羅吉斯 (William P. Rogers) 更曾表示美國應當承認「在台灣的中華民國及在大陸的共產中國是既存事實」。²⁹

美國政府認為「兩個中國」方案不但可解決海峽兩岸在聯合國的代表權，也可阻止中共以武力或法律途徑對台灣宣稱主權。對台北而言，承認中華民國的國家多過於承認「中華人民共和國」，而「兩個中國」方案需要中華民國政府撤出金門及馬祖等離島兵力，放棄反攻大陸及中國唯一合法政府的立場，同時和中共在聯合國與會。一九五〇及一九六〇年代，樂見「兩個中國」的國際環境存在，而此一方案可使台灣日後避免內戰威脅及外交孤立，台北卻斷然予以拒絕。對北京而言，加入聯合國及使台灣「回歸祖國」指日可等。此時中共雖反對「兩個中國」方案，卻沒有能力加以阻止。當中共進入聯合國及「上海公報」發佈之後，美國政府才摒棄「兩個中國」方案。

一九五〇及一九六〇年代，主張「一中一台」的美國學者不

²⁷ *New York Times*, January 20, 1955, p. A3; Arthur Dean, "United States Foreign Policy and Formosa," *Foreign Affairs*, Vol. 33, No. 3 (April 1955), pp. 360-375; *New York Times*, September 16, 1982, II, p. 10.

²⁸ *China: US Policy Since 1945*, p. 319.

²⁹ *New York Times*, August 9, 1969, p. 3; *Department of State Bulletin*, Vol. 61, No. 1575 (September 1, 1969), p. 179.

在少數。一九五九年，康隆協會（The Colon Association）在美國參議院外交委員會的贊助下，發表美國對亞洲政策報告書，加州柏克萊大學（University of California, Berkeley）教授施伯樂（Robert A. Scalapino）建議美國政府和其盟邦及中立國家議商四點計劃：一、允許中共加入聯合國；二、承認「台灣共和國」（Republic of Taiwan）；三、允許「台灣共和國」在聯合國大會有席位；四、擴充安全理事會常任理事國名額，包括中共、印度及日本。³⁰波爾斯（Chester Bowles）在出任甘迺迪政府副國務卿之前，也建議台灣以獨立的「中台國」（Sino-Formosan Nation）加入聯合國。³¹一九六〇年十一月，哈佛大學教授費正清（John K. Fairbank）認為「台灣獨立」似乎是「唯一能避免美國捲入並能結束中國人內戰的辦法」。³²其他主張「台灣獨立」的美國學者如卡爾（George Kerr）、孟德爾（Douglass Mendel）、孟斯那（Maurice Meisner）、賴世和（Edwin O. Reischauer）及懷丁（Allen Whiting）等，則認為國民黨政權應自金、馬外島撤出，並舉行公民投票，使台灣人民有機會自己決定是否獨立。³³

隨著中共逐漸在國際社會扮演強權角色，美國政府與學界開

³⁰ U.S. Congress, Senate, Committee on Foreign Relations, *United States Foreign Policy, Compilation of Studies, Prepared under the Direction of Committee of Foreign Relations*, 86th Congress, 2nd Session, Vol. 1 (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1960), pp. 549-51.

³¹ Chester Bowles, "The 'China Problem' Reconsidered," *Foreign Affairs*, Vol. 38, No. 3 (April 1960), pp. 480-82.

³² John K. Fairbank, *Communist China and Taiwan in United States Foreign Policy*, The Brien McMahon Lectures, The University of Connecticut, November 21, 1960, p. 9.

³³ George Kerr, *Formosa Betrayed* (Boston: Houghton Mifflin Company, 1965); Mark Mancall, ed., *Formosa Today* (New York: Praeger Publishers, 1964); Douglass Mendel, *The Politics of Formosan Nationalism* (Berkeley: University of California Press, 1970), p. 182.

始修正「一中一台」的論調。美國與中共的「上海公報」、「建交公報」及「八一七公報」，表明了美國政府採取「一個中國」的原則。在全球戰略觀點之下，美國聯中共以制蘇聯的戰術運用，更使得「兩個中國」及「一中一台」的論點煙消霧散。不但如此，美國政府及學術界愈來愈明顯表示反對「台灣獨立」的立場，以免中共可能對台灣採取武力手段，而使美國陷入進退兩難的局面。即使連美國政府向來所強調的「人民自決」原則，都怕它一旦運用到台灣人民身上，可能引來不良的後果。雷根政府國務院官員想把參議員派爾（Claiborne Pell；民主黨，羅得島州）在一九八三年提出的「台灣前途決議案」中「不受脅迫，依在台灣人民可以接受的方式」等字眼加以剔除。雷根政府擔心此一決議案會使美國和中共的關係惡化，故表示參議員派爾的決議案違反行政當局的政策。³⁴早年撰寫「康隆報告」中國政策部份的施伯樂教授亦表示：現階段「建立台灣共和國將冒中共報復的危險，而且在主要國家間獲得非常有限的支持」。³⁵長期在其社論支持台灣人民自決權利的紐約時報（*New York Times*），也逐漸了解到「一個中國」可解除台灣海峽的緊張關係。³⁶

B、台灣問題必須和平解決

自艾森豪政府與中共在日內瓦進行大使級談判以來，要求中共不以武力解決台灣問題，一直是美國歷任行政當局努力的方向

³⁴ U.S. Congress, Senate, Committee on Foreign Relations, *The Future of Taiwan, Hearings before the Committee on Foreign Relations*, 98th Congress, 1st Session, November 9, 1983 (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1984), pp. 4, 10; *New York Times*, November 29, 1983, p. A1.

³⁵ Robert Scalapino, "Asia's Future," *Foreign Affairs*, Vol. 66, No. 1 (Fall 1987), p. 97.

³⁶ *New York Times*, October 31, 1970, p. 28; *New York Times*, January 4, 1975, p. 22; 請比較 *New York Times*, January 18, 1988, p. A18.

。第一次台海危機爆發後，在一九五六年一月日內瓦談判，美國承諾「在不損害單獨和集體自衛的固有權利情況下，不在台灣地區或其他地區訴諸威脅或武力」，並要求中共作同樣的承諾。中共認為美國堅持在台灣地區有單獨和集體自衛權利，是企圖保持在台灣的美軍基地，並阻止中共「解放台灣」。然而，只要美國政府同意和中共在兩個月內舉行外交部長會談，中共同意「透過和平談判，解決兩國之間在台灣地區的爭端，而不訴諸武力。」美國國務卿杜勒斯（John Foster Dulles）認為兩個月期限含有最後通牒之意，而且美國和中共在沒有外交關係的情況下，若進行外長會議實有所不妥，故予以拒絕。³⁷

第二次台海危機發生後，美國在華沙會談建議中共放棄對金門和馬祖行使武力，並保證不利用金、馬對岸及其他大陸沿岸地區來從事敵對行動。美國政府也承諾放棄在金、馬地區使用武力，或用金、馬來攻擊或從事對大陸沿岸地區的敵對行動。³⁸美國在一九五八年這項離島非軍事化或中立區的建議，基本上是以金、馬兩島為籌碼，免除將來再度為金、馬冒一場核子戰爭的危險。中共認為它與美國之間無停火的問題，美國應該自台灣及離島撤出。中華民國則認為離島非軍事化有損權益，不作任何退讓。到了一九七六年，哈佛大學教授孔傑榮（Jerome Alan Cohen）尚且為文，建議美國下一任行政當局促使台海地區設置海空領域和平區，禁止國、共雙方使用武力。³⁹

一九五八年台海危機降低期間，美國國務卿杜勒斯認為中華

³⁷ *Department of State Bulletin*, No. 34 (January 30, 1956), p. 167; Kenneth T. Young, *Negotiating with the Chinese Communists: the United States Experiences, 1953-1967* (New York: McGraw-Hill, 1968), pp. 414-417.

³⁸ Morton H. Halperin, *The Taiwan Straits Crisis of 1958* (Santa Monica: Rand Corporation Research Memorandum, 1966), p. 451.

³⁹ Jerome Alan Cohen, "A China Policy for the Next Administration," *Foreign Affairs*, Vol. 55, No. 1 (October 1976), p. 34.

民國常利用離島對大陸採取騷擾與突擊行動，致使中共視金、馬離島如芒刺在背，所以不能單單要求中共放棄使用武力，中華民國也應該放棄使用武力。杜勒斯指出：若任何一方遭對方攻擊，放棄使用武力原則就不能適用。杜勒斯也認為放棄武力，並不表示對權利放棄要求。中共放棄使用武力，並不因此放棄對台灣主權的要求。中華民國放棄使用武力，仍可要求對大陸擁有主權。⁴⁰一九五八年的十次華沙會談，美國始終無法說服中共放棄使用武力。不公平的是杜勒斯國務卿與蔣介石總統在一九五八年十月二十三日所簽訂聯合公報上，中華民國卻被迫承諾恢復大陸人民自由的主要途徑是三民主義，而非憑藉武力。

尼克森與卡特政府在與中共談判「上海公報」及「建交公報」時，不再要求中共放棄使用武力，卻強調台灣問題必須和平解決的原則。在這項政策前提下，美國同意對台灣撤軍、斷交及毀約。雷根政府在「八一七公報」談判中，為了使中共同意以和平手段解決台灣問題，美國以在質與量上逐年降低對台軍售為交換條件。

儘管美國前總統尼克森在一九八二年曾提出「鬆懈聯邦或國協」(a loose federation or commonwealth)為「中國統一」方案；一九八五年，前總統卡特也在香港表示「香港模式」適用於解決台灣問題，但是美國官方文件從未明顯公開支持「中國統一」。⁴¹「上海公報」、「建交公報」、「八一七公報」只是表明台灣問題應由兩岸中國人用和平方法加以解決。美國政府這種立場意含台灣的前途不一定要與中國大陸統一。實際上，除了「一個中國」架構外，中共不能坐視「兩個中國」或「台灣獨立」的局面出現。美國政府的立場也排除「台灣前途應由台灣人民決定」的原則，因為在大陸的中國人對台灣問題也有發言的權利。美國強調台灣問題解決的「手段」必須是和平的，至於台灣問題和平解決的「結果」，卻不是美國所能強加干預。

⁴⁰ *New York Times*, October 1, 1958, p. 1.

⁴¹ *Time*, November 1, 1982, p. 18; 人民日報，一九八五年六月十四日，版四。

C、觸媒者角色

早在一九七一年四月，尼克森政府的國務院官員就建議國民黨和共產黨能直接談判解決台灣問題。⁴²同年八月，國務卿羅吉斯表示：台北與北京同時出席聯合國，「不但不會損及任何一方主權，也可使雙方政府有機會多多接觸及在共同問題上合作，並可使其他分裂國家了解到不管政治意見多麼分歧，均可同時加入聯合國」。⁴³一九七六年，參議員史考特（Hugh Scott；共和黨，賓州）訪問大陸後，建議台灣應直接與大陸談判及進行貿易。⁴⁴紐約時報隨後發表社論支持此一建議，以解除台海兩岸緊張關係。⁴⁵美國的中國問題專家如包大可、何漢理（Harry Harding）、高立夫（Ralph Clough）及索羅文（Richard H. Solomon）等，也都主張海峽兩岸應有多方面接觸，如此不但有助於東亞局面的穩定，也可排除美國在台海衝突時，不知要附和那一方的困境。⁴⁶

美國除了鼓勵台海兩岸直接接觸外，也想促成台北和北京加入多國參與的經濟開發計劃或國際經濟組織。出任美國在台協會台北辦事處主任之前，約翰霍普金斯大學國際關係學院教授李潔明（James R. Lilley）曾在一九八〇年建議海峽兩岸和美國、

⁴² *New York Times*, April 29, 1971, p. 4.

⁴³ *Department of State Bulletin*, Vol. 65, No. 1678 (August 23, 1971), p. 193; Henry Kissinger, *White House Years* (Boston: Little, Brown and Company, 1979), pp. 770-74.

⁴⁴ *New York Times*, August 12, 1976, p. 10.

⁴⁵ *New York Times*, August 30, 1976, p. A22.

⁴⁶ A. Doak Barnett, *U.S. Arms Sales*, p. 59; Ralph N. Clough, *Island China* (Cambridge: Harvard University Press, 1978), p. 240; Harding, "Taiwan: Issue Continues to Haunt Us"; Richard H. Solomon, "The China Factor in America's Foreign Relations: Perceptions and Policy Choices," in Richard H. Solomon, ed., *The China Factor: Sino-American Relations and the Global Scene* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1981), pp. 40-43.

日本共同合作探戡東海油源計劃。⁴⁷雷根政府嘗試使台灣在「中國台北」(Taipei, China)名義下,以完全會員國身份和中共共同出席亞洲開發銀行。假如美國能進一步以亞銀模式(一個國家,兩個席次)協助台灣重返其他國際經濟組織,使台海雙方在國際見證下進行接觸,應可逐漸減輕美國對台灣的道義責任。

一九八七年三月,國務卿舒茲(George P. Shultz)在上海的談話,明確表示美國歡迎並鼓勵台海雙方人民相互接觸及間接通商。然而,值得注意的是美國希望台海兩岸關係的改變,最好是以漸進的方式而非快速的突變。舒茲國務卿含蓄表示美國「支持一種持續、漸進(evolutionary)的過程以和平解決台灣問題,它的步伐只有台海兩岸中國人可決定,外界不能施以壓力」。⁴⁸集合專家與學者的美國大西洋委員會(The Atlantic Council)在一九八三年所提出「未來十年中國政策」報告書中,也明確指出:過多的注意力、猜疑和急迫性,對台灣與大陸漸進的關係,既不適合也毫無益處;台海雙方若採取急遽的行動,不但會有反效果也會失敗。⁴⁹

研究中國問題的美國學者基本上反對華盛頓施壓台北和中共進行和談,也反對美國政府調停(mediate)海峽兩岸關係。⁵⁰要求華盛頓介入兩岸關係的聲音不但來自中共,也來自少數美國

⁴⁷ U.S. Congress, Senate, Committee on Foreign Relations, *Taiwan: One Year after U.S.-China Normalization, A Workshop Sponsored by the Committee on Foreign Relations, U.S. Senate, and Congressional Research Service, Library of Congress*, 96th Congress, 2nd Session, June 1980 (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1980), p. 144.

⁴⁸ *Department of State Bulletin*, Vol. 87, No. 2122 (May 1987), pp. 10-11.

⁴⁹ U. Alexis Johnson, ed., *China Policy for the Next Decade* (Boston: Oelgeschlager, Gunn & Hain Publishers, 1984), p. 35.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 34. 由參加大西洋委員會「未來十年中國政策」報告書的學者綜合意見可看出。

參議員。一九七六年，共和黨參議員史考特曾要求福特總統調停台海兩岸關係。一九八一年，參議院撥款委員會主席、奧瑞岡州共和黨參議員海斐德（Mark O. Hatfield）也要求雷根總統調停台海雙方的衝突，如同當年卡特總統在以色列和埃及之間扮演調停者角色。這項建議引起中共北京週報（*Beijing Review*）的興趣，但洛杉磯時報（*Los Angeles Times*）社論及基督教科學箴言報（*Christian Science Monitor*）都持反對立場。⁵¹一九八六年九月，鄧小平向美國哥倫比亞電視網六十分鐘（*Sixty Minutes*）主持人之一的華里士（Mike Wallace）表示：希望美國鼓勵台灣與大陸進行通商、通航、通郵，使「中國統一」能早日實現。⁵²針對此種建議，美國東亞及太平洋助理國務卿西格爾（Gaston J. Sigur）在一九八六年十二月重申：美國絕不扮演調停兩岸關係的角色，因為介入只會產生反效果。⁵³

美國政府對一九四六年馬歇爾（George C. Marshall）將軍調停國、共失敗的記憶猶新。美國不介入的更重要原因是台灣問題牽扯多方利益，是否能只由國、共兩黨談判決定？台灣人民自決原則是否應當引用？美國與中共關係變化是否會影響到華盛頓對莫斯科的戰略？這些因素錯綜複雜而不能不詳加考慮。若台灣不能以完全自治的政治實體，擁有參加國際組織及對外購買武器的權利，若中共沒有宣佈放棄以武力解決台灣問題，台海雙方和平談判的可能性幾乎是零。美國政府要介入調停，除了要有台海雙方的公開邀請，也必須先排除上述和談的障礙。

一旦和談開始，美國可能必須對台海雙方施壓相互讓步以使

⁵¹ *Los Angeles Times*, August 25, 1981, p. 16; *Los Angeles Times*, editorial, September 11, 1981, Part II, p. 6; *Christian Science Monitor*, September 24, 1981, p. 1.

⁵² *Beijing Review*, No. 38 (September 22, 1986), p. 5.

⁵³ *Department of State Bulletin*, Vol. 87, No. 2119 (February 1987), p. 51.

談判不致於破裂。美國若同情台灣弱勢者角色而要求中共多做些讓步，將會因此而得罪中共。美國有可能大幅減少對台灣的武器銷售數量，以換取中共在某些條件上的讓步。中共會因和談而要求美國完全切斷對台灣的武器供應。台灣將發現隨著和談的進展，就愈來愈少有理由要求美國售予精密防禦性武器。在這種情況下，台北可能要求美國扮演台灣安全的保證者角色。萬一和談破裂，美國難逃代罪羔羊的命運。布希政府的東亞及太平洋助理國務卿索羅文在任職蘭德公司（Rand Corporation）研究員時，曾著文建議，除非國、共雙方已進行和談，需要美國當公證人以利協定的達成，此時尚需考慮台灣人民支持和談的程度，美國政府才能決定是否要充當調停者角色。⁵⁴

三、美國在台灣海峽衝突時可能扮演的角色

若要研判台灣海峽發生衝突時，美國會採取何種策略，可能先要探討台灣在美國防衛利益所佔的比重和美國關切台灣安全的地理範圍。然後，再依中共對台灣採取何種高壓手段，分析美國可能會有的對策。

A、美國關切台灣安全的地理範圍

一九四八年十一月，美國三軍參謀長海軍上將雷伊（William D. Leahy）在NSC三七號對台灣戰略價值評估報告中，認為大陸淪陷後，台灣對美國的戰略利益將大為提高，因為台灣能成為戰時空軍戰略基地，並且能控制鄰近的海運要道。雷伊也認為台灣若淪入不友好國家之手，在戰時將使敵人更易控制介於日本和馬來群島之間的水域，並使敵人勢力擴張到琉球及菲律賓。⁵⁵隨

⁵⁴ Solomon, "The China Factor," p. 43.

⁵⁵ *Foreign Relations of the United States, 1949*, Vol. 9, *The Far East: China* (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1974), p. 285.

著美國和中共改善關係之後，台灣在美國防衛利益的比重就逐漸降低。尤其在美國和中共建交又逐漸發展軍事合作關係之後，美國決策者及軍事分析家更有意降低台灣的戰略價值。一九七九年，美國參謀首長聯席會議主席瓊斯（David Jones）表示：當朝鮮半島發生衝突時，台灣能提供美國後勤支援的力量有限；在整個東南亞國家中，菲律賓和泰國對美國有極重要的戰略利益；台灣和其他太平洋國家相比，其戰略價值遠較不重要。⁵⁶美國國防部官員也認為即使美國在台灣有駐軍，也未必能有效遏阻蘇聯在亞太地區日益增強的海空軍力量。⁵⁷

美國反對中共以武力解決台灣問題，但美國政府是否會冒與中共關係破裂去阻止中共對台灣的軍事行動，則是一個疑問。目前美國決策者對此一問題，大致建立在三個善意的假設上。一、若台灣沒有宣佈獨立和完全與中國大陸絕裂，中共應不致於以武力解決台灣問題；二、美國和中共建交，反而有助於台灣海峽地區緊張局勢的降低；三、目前中共沒有軍事能力或政治企圖侵犯台灣。若中共不視這些假設而在台海採取高壓手段時，美國對台海安全嚴重關切的範圍是否包括金門、馬祖等離島？

一九五一年二月，美國和中華民國以換文方式達成「聯防互助協定」（Mutual Defense Assistance Agreement）。美國同意給予台灣軍援物資，以維護台灣內部安全和從事合法性自衛，但美國稍後表示軍援裝備不能移送離島。⁵⁸一直到一九五三年中期，美國參謀首長聯席會議才不再禁止台灣把美國軍援移至金、馬離島。一九五四年十二月，美國和中華民國的「中美共同防禦

⁵⁶ U.S. Congress, Senate, Committee on Foreign Relations, *Taiwan, Hearing before the Committee on Foreign Relations*, 96th Congress, 1st Session (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1979), p. 742.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 699.

⁵⁸ Morton H. Halperin, *National Security Policy-making* (Lexington, Mass.: Lexington Books, 1975), p. 31.

條約」沒有明文提到將適用於金、馬離島。杜勒斯國務卿認為若中華民國和美國共同協議後，要將防禦條約擴大適用於金、馬離島，將視為修約，必須要經參議院同意。

在「中美共同防禦條約」未批准生效之前，中共攻擊大陳島及一江山島，於是艾森豪總統向國會要求授權使用美國部隊以確保台灣、澎湖安全。這乃是「台海決議案」(Formosa Resolution)的由來。當「台海決議案」在參議院進行討論時，韓福瑞(Hubert H. Humphrey；民主黨，明尼蘇達州)、富爾布萊特(J. William Fulbright；民主黨，阿肯色州)、曼斯斐德(Mike Mansfield；民主黨，蒙他拿州)等十三位參議員主張將金、馬劃出防禦範圍之外。其他七十四位參議員則主張將金、馬包含在內。⁵⁹一九五五年的「台海決議案」並沒有明文提及金門、馬祖，然而「現正握於友好手中之有關據點及領土」，顯然把金、馬包括在「台海決議案」的防衛範圍之內。一九五八年台海危機，美國護航運補支援金門，即是根據此一決議案。部份美國人士為是否將金、馬納入防禦範圍嚴加計較，因為他們認為離島無軍事價值，而且無法防禦。他們根據地理鄰近概念(concept of proximity)，認為金、馬離島一向屬於統治中國大陸的政權，金、馬和台、澎的法律地位不同。他們最主要的顧慮是怕美國會因金、馬兩島捲入一場沒有必要的戰爭。一九七四年十月，美國國會廢止一九五五年「台海決議案」，使美國總統為了防禦台灣而在金、馬進行武力干涉的憑據消失。

美國和中共建交之後，卡特政府副國務卿克里斯多福(Warren Christopher)和國防部長布朗(Harold Brown)在參議院外交委員會作證時，表明美國防衛義務不包括金門、馬祖，至於美國賣給台灣的武器是否可用於金、馬離島防衛則不予區分。⁶⁰

⁵⁹ Dwight D. Eisenhower, *The White House Years: Mandate for Change, 1953-1956* (Garden City, N.Y.: Doubleday, 1963), pp. 468-69.

⁶⁰ *Taiwan, Hearings*, pp. 44, 62.

眾議員愛華德（Mickey Edward；共和黨，奧克拉荷馬州）在眾議院提出一修正案，建議美國與中華民國斷交後，依然對金門、馬祖的安全加以關切，卻以一百四十六票對二百五十六票遭到否決。⁶¹艾森豪政府曾嘗試說服中華民國政府自離島撤出多餘部隊。許多美國的中國問題學者如包大可、施伯樂、懷丁、辛頓（Harold Hinton）、波拉克（Jonathan D. Pollack）等，都認為台灣若不自離島撤出大量軍隊，一旦離島遭中共封鎖，離島兵力將成為中共談判的人質籌碼。⁶²這些學者認為離島兵力減少之後，反而可能使中共喪失攻擊或騷擾的動機，也可使美國和台灣免於陷入進退兩難的局面。

B、台灣遭中共攻擊、封鎖、禁運及抵制時的美國對策

美國和中共建交之後，由於卡特總統向國會提出的綜合法案缺乏有關台灣安全的條文，引起數位參議員提案加以補充。參議員甘迺迪（Edward M. Kennedy；民主黨，麻州）及克蘭斯頓（Alan Cranston；民主黨，加州）提案要求美國政府明白表示：任何武裝攻擊台灣將對該地區穩定及和平造成威脅；美國政府應該依照憲法及法律程式，應付台灣危險局勢以確保美國利益。⁶³此一決議案曾獲三十名參議員及一百多位眾議員附議。參議員高華德及狄康西尼（Dennis DeConcini；民主黨，亞利桑那州），則要求美國政府不要廢止「中美共同防禦條約」，並且在中共

⁶¹ *Congressional Quarterly Weekly Report*, Vol. 37, No. 11 (March 17, 1979), p. 437.

⁶² Jerome Alan Cohen, Edward Friedman, Harold C. Hinton, and Allen Whiting, *Taiwan and American Policy: The Dilemma in U.S.-China Relations* (New York: Praeger, 1971), pp. 91, 116; A. Doak Barnett, *China Policy: Old Problems and New Challenges* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1977), p. 31.

⁶³ *Congressional Quarterly Weekly Report*, Vol. 37, No. 5 (February 3, 1979), p. 208.

發動對台侵略時採取確保中華民國政府及人民獨立自由的行動。⁶⁴這種建議對中華民國極為友好，但未獲多數支持。參議員斐西（Charles H. Percy；共和黨，伊利諾州）提議國會承諾：中共對台灣的任何敵對行動，不但構成美國嚴重關切，也將對美國安全利益造成威脅。眾議員奎爾（Dan Quayle；共和黨，印地安那州）也在眾議院外交委員會提出類似的議案。斐西的提案以四十二票對五十票遭參議院否決；奎爾的提案則以六比十九票遭眾議院外交委員會否決。反對的議員認為提案措詞類似於一九五四年「中美共同防禦條約」，可能使美國在一場不想要也沒有必要的戰爭中被拖下水。⁶⁵經過妥協後，「台灣關係法」的台灣安全條款，大致如下：

第二條(B)美國政策如下：

- 4、任何企圖以非和平方式來決定台灣前途之舉——包括使用經濟抵制及禁運手段在內，將被視為對西太平洋地區和平及安定的威脅，而為美國所嚴重關切。
- 6、維持美國的能力，以抵抗任何可能危及台灣人民安全及社會經濟制度之武力行使或其他形式之強制行動。

第三條(C)任何對在台灣人民安全及社會經濟制度之威脅，以及因而危及美國利益時，總統應迅速通知國會。總統和國會將依憲法程序，決定美國應付上述危險而採取的適當行動。⁶⁶

⁶⁴ *Taiwan, Hearings*, pp. 346, 375.

⁶⁵ *Congressional Quarterly Weekly Report*, Vol. 37, No. 8 (February 24, 1979), p. 347; Vol. 37, No. 9 (March 3, 1979), p. 364; Vol. 10 (March 10, 1979), p. 403.

⁶⁶ *United States Code, Congressional and Administrative News*, 96th Congress, 1st Session, 1979, Vol. 1, p. 14.

根據「台海決議案」，艾森豪總統認為只有當中共對金、馬離島的攻擊構成攻打台灣本島前奏曲時，美國才能採取軍事行動。至於採取何種軍事行動或防衛那些離島，艾森豪政府不願意表明，而認為應該「讓共產黨徒猜猜看」(Keep the Communists guessing)。⁶⁷由於美國決心防衛金、馬離島的行動信號不夠明顯，未使毛澤東受到嚇阻，而使第二次台海危機再度發生。在一九五八台海危機期間，美國採取的軍事行動大致如下：加強太平洋地區軍事行動；引進台灣未曾有的先進武器系統如響尾蛇(Side-winder)空對空飛彈及八英吋榴彈砲(howitzer)；護航中華民國運補船艦突破金門封鎖。艾森豪政府甚至考慮若中共長期砲轟金門或發動空中轟炸，將有限度使用核子武器。⁶⁸此外，艾森豪政府也採取了若干政治性對策，包括直接和中共在華沙進行大使級談判；建議將台海危機提交聯合國處理；促使離島非軍事化及國、共相互放棄使用武力。

美國和中共建交之後，當中共對台灣採取武力手段時，卡特總統和參、眾議院顯然無意事先表明在何種情況下採取何種行動。但是，下列措施應當可以確定：一、美國總統及國會將會迅速有所反應，採取適當行動；二、美國將和其盟邦，尤其是與日本密切討論台海局勢；三、美國將加速武器移轉使台灣足以自衛；卡特政府並且曾考慮過下列方案以應付中共對台灣的攻擊行動：一、撤消對中共的外交承認；二、提交聯合國討論與處理；三、恢復第七艦隊在台海巡弋；四、不惜一戰。⁶⁹最後一點是卡特總統在記者追問下說溜了嘴，隨後予以更正，可見它的可能性極低。

中共直接對台灣本島採取攻擊行動的可能性很低，但中共在

⁶⁷ Dwight D. Eisenhower, *The White House Years: Waging Peace, 1956-1961* (Garden City, N.Y.: Doubleday, 1965), pp. 294-95.

⁶⁸ Halperin, *Taiwan Straits Crisis of 1958*, pp. 226, 261-64.

⁶⁹ *Taiwan Legislation, Hearings*, pp. 41, 47; *Public Papers of the Presidents of the United States, Jimmy Carter, 1979*, Vol. 1, pp. 248-49, 257.

必要時對台灣施以封鎖、禁運或抵制，則在其能力範圍之內。鄧小平向日本公明黨黨魁竹內義勝及美國國防部長溫伯格透露中共有能力封鎖台灣海峽，就是最好的佐證。⁷⁰數位美國軍事專家也認為封鎖是中共對台灣最可能採取的懲罰手段。他們認為中共兩棲作戰能力有限，採取封鎖台海所需付出的代價比兩棲攻台來得低，而來自其他國家的阻力也較小。封鎖不會使台灣產業結構受到破壞，卻可窒息台灣的外貿及經濟能力。⁷¹

卡特政府副國務卿克里斯多福在答覆眾議員索拉茲（Stephen J. Solarz；民主黨，紐約州）有關美國對中共封鎖台海的反應時，表示介於台灣和大陸之間的水域不是一國的內海，而是國際水道。若中共封鎖台灣海峽，將構成對台灣海峽航行自由及第三國航行權利的破壞。因此，美國政府將採取必要的行動並諮商國會和盟邦。⁷²若中共採取平時封鎖（*pacific blockade*）方式，依美國及英國國際法專家的看法，中共沒有權利向那些企圖突破封鎖或駛近台灣的他國船隻採取沒收。⁷³

台北認為若中共封鎖台灣海峽，那「就是全面武力戰的一個新起點」。若要使美國不被捲入或使台灣海峽免於中共封鎖，台

⁷⁰ *New York Times*, October 12, 1984, p. A8.

⁷¹ Bruce J. Esposito, "The Military Viability of Taiwan," in Jack F. Williams, ed., *The Taiwan Issue* (East Lansing, Michigan: Asian Studies Center of Michigan State University, 1976), p. 58; U.S. Congress, Senate, Committee on Foreign Relations, *Taiwan, Hearings before the Committee on Foreign Relations*, 96th Congress, 1st Session (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1979), pp. 434-35, 654; James B. Linder, "Taiwan's Troubled Security Outlook," *Strategic Review*, Vol. 8, No. 4 (Fall 1980), p. 52; David G. Muller, Jr., "A Chinese Blockade of Taiwan," *U.S. Naval Institute Proceedings*, Vol. 110, No. 9 (September 1984), pp. 51-55.

⁷² *Taiwan, Hearings*, pp. 17-18, 30.

⁷³ J.G. Starke, *Introduction to International Law* (London: Butterworths, 1984), pp. 497-98.

北認為最好的解決方法就是美國遵照「台灣關係法」中提供武器的承諾。⁷⁴雖然美國可以取消對中共提供技術和資本或關閉美國市場，以經濟制裁手段對付中共封鎖台灣海峽。但是，美國不提高中共封鎖能力或銷售反封鎖軍備給台灣才是最好的途徑。一九八六年九月，雷根政府決定改善台灣海軍S-2E偵察飛機的電子儀器設備，提供一個很好的方向。台灣需要更多的反潛火箭（ASROC）、反潛直升機及潛水艇才能強化其反封鎖能力。值得擔憂的是台灣反封鎖能力逐漸被美國售予中共的矩陣式防空砲（anti-missile gatling gun）、LM二五〇〇渦輪引擎和馬克四六型（Mark 46）反潛水雷等軍備所抵消。⁷⁵

中共除了兩棲攻擊或封鎖台灣之外，若以經濟抵制（boycott）或禁運（embargo）手段迫使台灣屈服，依「台灣關係法」，將被視為對西太平洋地區和平及安定的威脅，而為美國所嚴重關切。中共為了促進台海兩岸接觸及吸引外資與技術，現階段不大可能對台灣貨品採取經濟抵制，也不致將和台灣做生意的外國公司列為黑名單，再予以抵制。當有必要時，不能否認這兩個方案是中共可能運用的手段。

台灣禁止與中共直接貿易，而由第三國轉口和大陸進行間接貿易，減少中共用抵制手段對付台灣廠商的可能性。日本商人懼於「周恩來三原則」，擔心中共制裁那些同時與台灣做生意的日本公司，所以不得不在台灣設立傀儡公司，以不同的公司名稱營業。一九七九年，美國泛美航空公司停飛台灣以換取舊金山與上海的航線，部份是為了避免中共的經濟抵制。在制定「台灣關係法」聽證會上，卡特政府國務院官員明白表示：台灣應被視為友好國家，適用一九六九年出口行政法案（Export Administra-

⁷⁴ Taipei International Service, October 16, 1984, in *FIBS-China*, October 17, 1984, pp. V1-2.

⁷⁵ Kerry B. Dumbaugh and Richard F. Grinnett, *U.S. Arms Sales to China*, Congressional Research Service, Report No. 85-138F, July 1985, pp. 16-22.

tion Act) 的反抵制條款。當中共以經濟抵制台灣時，美國政府禁止其公民或公司與中共合作。⁷⁶美國公開其反經濟抵制的立場，不但有助於安撫與台灣、大陸做生意的日本及美國商人，也可保證台灣經濟繼續繁榮。

在「三通」的號召下，中共為了和台灣建立起通郵、通航、通商的關係，不大可能採取扣押台灣船隻或禁止台灣船隻出入大陸港口的措施。然而，中共自認它像國際組織一樣有權利，可要求各國禁運戰略物資前往台灣。中共向各國表示：出售武器給台灣不是私人生意，而是公然資助「地方當局」對抗「中央政府」的行為。

英國拒絕台灣購買地對低空的銳劍 (Rapier) 飛彈，法國和義大利拒絕台灣購買歐特馬特 (Otamat) 反艦飛彈，都和中共阻擾他國銷售武器給台灣的政策有很大的關聯。一九八一年，荷蘭不顧中共抗議而決定出售兩艘潛水艇給台灣後，中共降低與荷蘭的外交關係層次。美國對於中共此種舉動，不但未能表示嚴重關切，反而屈服於中共的壓力。例如，一九八二年一月，美國宣佈不出售FX戰機給台灣；一九八二年八月十七日與中共簽訂的「八一七公報」表明只要中共採取和平政策，美國就不會無限期出售武器給台灣。

結 論

美國對台軍售政策將台海兩岸和平接觸或武裝衝突關係連貫在一起。若海峽兩岸持續和平接觸，依一九八二年「八一七公報」，美國承諾逐年降低質與量上賣給台灣的武器。當海峽兩岸逐漸增加接觸時，美國政府可能會加速減少賣給台灣的武器數量。例如，美國卡內基國際和平基金會 (Carnegie Endowment for

⁷⁶ *Taiwan Legislation, Hearings*, p. 41; Lester L. Wolff and David L. Simon, *Legislative History of the Taiwan Relations Act* (Jamaica, N.Y.: American Association for Chinese Studies, 1982), pp. 77, 89.

International Peace) 研究員哈里遜 (Selig S. Harrison) 就認為台北的大陸政策已使台海局勢更加和緩，因而建議行政部門大幅降低對台軍售。⁷⁷假如中共不採取和平手段解決台灣問題，美國認為不但沒有必要以誠意去執行「八一七公報」內容，反而需要在相當快速時間內提高台灣的自衛能力。在中共未公開宣佈放棄以武力解決台灣問題之前，美國不應終止對台灣的武器銷售或科技移轉政策。若美國繼續軍售中共，美國就必須扮演確保台灣海峽軍事平衡者 (balancer) 的角色。美國政府也需要緩慢它與中共軍事合作的腳步，否則將加深台灣軍事現代化的急迫感，使台海兩岸從事一場小型的軍備競賽，而不利於台海局勢的穩定。

在台海兩岸和平接觸關係上，美國政府表明它願意創造、提供及鼓勵台海雙方人員增加接觸的環境。最好的做法是美國運用其影響力，在亞銀的「一國兩席」模式下，促使台灣在國際性會議、競賽及經濟組織與中共同時與會。它不但可使海峽兩岸在國際見證下，擴大雙方接觸的基礎，也可使台灣不會因外交孤立而尋求「台灣獨立」的方案。美國也可減低它單獨負擔台灣安危的道義責任。現階段，美國在兩岸和平接觸上，扮演觸媒者 (animator) 的角色，旨在使台灣問題在時間不急促的情況下，兩岸建立善意來解決雙方的爭執。美國政府表示讓兩岸中國人自行決定接觸的步伐，不壓迫台北與中共進行談判、不做雙方談判的調停工作、也不對特定的和平計劃加以支持。這些原則可看出美國不願意在台海雙方之間扮演斡旋者 (good officer) 或調停者 (mediator) 角色。一旦斡旋雙方走到談判桌，或提出談判計劃調停雙方衝突，美國不但會捲入中國人的內爭問題，也怕成為代罪羔羊。

美國政府認為台海軍事衝突不僅是中國人的內戰，也具有國際衝突的性質，是國際共同關切的問題，所以聯合國有權處理，

⁷⁷ Selig S. Harrison, "Taiwan after Chiang Ching-kuo," *Foreign Affairs*, Vol. 66, No. 4 (Spring 1988), p. 807.

美國也有義務採取必要措施。在沒有「中美共同防禦條約」及「台海決議案」的情況下，美國不可能派軍隊駐防台灣以應付中共的武裝行動。然而，美國可能運用下列手段來遏止中共的軍事挑釁，例如，加速移轉軍備供台灣自衛之用；停止對中共投資與技術移轉；凍結與中共的軍事合作計劃；加強美軍在太平洋的巡弋活動。美國政府若要不採取這些行動，它的當務之急就是一再提醒中共了解對台灣使用武力的嚴重後果。若美國表明在台海衝突時絕不坐視的決心，台海兩岸以和平方式解決台灣問題的可能性就大為提高。

THE U.S. FACTOR IN TAIWAN-MAINLAND CHINA RELATIONS

Cheng-yi Lin

Abstract

In this paper, the role of the United States in Taiwan-China relations is analyzed in its political and military dimensions. The continuing U.S. arms sales to Taiwan since the Carter Administration have been a positive influence on the security of Taiwan, but the issue has triggered much controversy between Peking and Washington. On the other hand, US technology and arms transfers to the People's Republic of China (P.R.C.) emerged in the early 1980s and caused Nationalist leaders much annoyance. Taipei criticized the August 17, 1982 Communique, but in this very document, the U.S. achieved in setting a linkage between reduction of U.S. arms sales to Taiwan and Peking's pledge to settle the Taiwan issue through peaceful means. If the U.S. desires to prevent Taiwan from seeking better quality military equipment, it is better for Washington to move slowly in its military cooperation relationship with the P.R.C.

Whether the United States should, at the request of the P.R.C. leaders, get involved in a dialogue between Taipei and Peking or stand neutral as an outsider is not an easy question for Washington to answer. The U.S. welcomes a continuing and evolutionary process toward a peaceful resolution of the Taiwan issue. Washington also tries to foster an environment for increasing human interchange between Taiwan and Mainland China. Nevertheless, the U.S. is not ready for the role of good officer or mediator to help the Chinese on both sides of the Taiwan Strait to settle their rivalries.

There is no doubt that Washington opposes any military solution to the Taiwan issue, but to what degree the United

States is willing to endanger its relations with the P.R.C. and to support Taiwan's defense against P.R.C.'s invasion is questionable. The majority of China experts and decision-makers in the United States tend to believe that the P.R.C. has acquired no military capabilities or political intentions of launching an amphibious invasion of Taiwan. However, a naval blockade, rather than an outright invasion, is broadly deemed as a possible means of bringing Taipei to its knees. A legal approach alone will not be enough to deter a possible P.R.C. naval blockade. If the United States has an interest in not seeing Taiwan fall under the Chinese Communist domination, it may be necessary for Washington to maintain, as it has done since the 1950s, the military balance in the Taiwan Strait.