

# 臺灣關係法四十週年座談會

## —— 美中關係變遷與島國生存發展

2019

3/30

10:00-12:00

台大校友會館 3B

台北市中正區濟南路一段2之1號

正值臺灣關係法四十週年前夕，  
美中關係又進入一個新階段，  
對於島國台灣的未來，  
我們不必悲觀也不敢樂觀，  
讓我們如實理解過去幾十年的台美中關係，  
然後應該提出甚麼檢討、甚麼呼籲？  
讓我們一起來思考。

# 論壇手冊



## 目錄

主題	頁數
目錄	1
說明	2
◇ TRA 與台灣戰後政治重建—理論建構的嘗試……………	王雲程 3
◇ 台灣關係法與美台關係典範的四十年變化……………	賴怡忠 5
◇ 40 Years After the Taiwan Relations Act:Time to Reflect on Past Failures and Future Policies……………	司徒文 (BILL STANTON) 13
◇ 推動台-美關係正常化……………	張旭成 27
◇ 美、中關係變遷與島國生存發展……………	徐宏馨 29

## 臺灣關係法四十週年座談會： ——美中關係變遷與島國生存發展

【時間】2019年3月30日（六）上午10：00-12：00

【地點】台大校友會館3B（台北市中正區濟南路一段2-1號）

【主辦】台灣教授協會

1972年美國透過〈上海公報〉定位了中華人民共和國、進行了美中關係正常化，可是如何定位台灣？直到1978年與中華民國斷交、1979誕生的〈台灣關係法〉才比較明確。為何透過國內法可以發揮這種對外的規範關係？為何可以出售武器給某個邦交國（宣稱是其「內部」敵對）的「一部份」？除了國家力量的展現，長期以來根據國際法原理的「台灣地位未定論」，應是不可忽視的理據。

如果我們進入歷史的細節，看看季辛吉如何和周恩來、和鄧小平談論台灣，看看尼克森如何準備犧牲台灣以交換越戰的收場，大概就不會有「美屬論」的幻想；另一方面，我們若看到1971年美國想要保住台灣在聯合國的席位卻因國民黨自己受困於一中意識型態而告失敗，看到美國國會議員在制訂〈台灣關係法〉之際所發揮的智慧和用心，也就不必有「美國霸權只為己利」的單一結論。

正值臺灣關係法四十週年前夕，美中關係又進入一個新階段，對於島國台灣的未來，我們不必悲觀也不敢樂觀，讓我們如實理解過去幾十年的台美中關係，然後應該提出甚麼檢討、甚麼呼籲？讓我們一起來思考。

【主持】陳儀深 - 中央研究院近代史副研究員

【致詞】賴振昌 - 台灣教授協會會長

【與談】王雲程 - 獨立研究者

賴怡忠 - 台灣智庫執委會委員

司徒文 William Anthony Stanto - 前美國在台協會臺北辦事處長

張旭成 - 前國安會副秘書長、美國賓州大學榮譽教授

徐宏馨 - 淡江大學日本政經研究所助理教授

## TRA 與台灣戰後政治重建—理論建構的嘗試

王雲程（獨立研究者）

與〈台灣關係法〉(TRA)有關的重要人物都確認：「其用字模糊其實是刻意的，因為它提供更大的彈性空間」（白樂崎語）；「要讓美國在日後有機會時、在不需  
要修法情況下，升級台美關係，以應對當前挑戰」（Lester L. Wolff 語）。

因為 TRA 被刻意模糊，故非常不容易理解。過去的研究途徑多為歷史途徑，探求 What happened；或者國際關係與戰略途徑，探求 What is happening。但因為前述的模糊與彈性，TRA 需要被整體解釋與理論建構，以探求 Why happened。而 TRA 的解釋，必須探討綜合如此規範之原因；且理論建構必須關照，外部環境與長期演化。

我們試著探求：外交關係中斷，為何為轉化為美國國內法？為何不是領事關係而由 corporation（AIT）來承擔此一機能？我們透過中斷、延續、轉換等幾個指標，探求時間、空間、身分，並在戰後 75 年的中長時間架構中，特別是 1979 年之後，AIT 在事件演變與環境的蛻變，如何在台灣戰後重建的歷史中接續的提供正面價值。

理論建構之暫行結論是：

- 與〈共同防衛條約〉一樣，〈台灣關係法〉是戰後美國為維持與促進台灣七十五年政治與經濟重建，使之從割離日本帝國後，向民主、自由、繁榮的「自治領地位」過渡的綜合性、監督性法律。

- Like the Sino-US Mutual Defense Treaty of 1954, Taiwan Relations Act, as a comprehensive and supervisory legal document, continues to contribute Taiwan's post-war political and economic reconstruction for over seven decades in Taiwan's transition from a Japanese territory which was separated from Japan by SCAPIN - 677, to a democratic, free and prosperous the Dominion of Taiwan or the State of Taiwan.



## 台灣關係法與美台關係典範的四十年變化

賴怡忠（台灣智庫副執行長）

供稿 2019 年 3 月 30 日台教會論壇

### 台灣關係法，規範美國與台灣人民的關係

今年是台灣關係法(Taiwan Relations Act, TRA)四十週年，也是美中建交四十週年。台灣關係法是美國國會當年因應美中建交而主動進行的國內法，以因應當美國與中華民國政府斷絕正式外交關係後，與台灣島嶼上的人民關係該如何維繫的問題。這可由台灣關係法第二條 a 款看出「由於美國總統已終止美國和臺灣統治當局（在 1979 年 1 月 1 日前美國承認其為中華民國）間的政府關係，美國國會認為有必要制訂本法：(1)有助於維持西太平洋地區的和平、安全及穩定；(2)授權繼續維持美國人民及臺灣人民間的商務、文化及其他各種關係，以促進美國外交政策的推行。」(摘自美國在台協會台灣關係法之中文參考翻譯)。

因此台灣關係法本文關注的是美國(人民)與台灣人民的各種關係。坊間有人認為美國以國內法規範美台關係，因此認為美國主張台灣是美國的一部分。這實際上是誤解。首先，美國有種種規範對外(人民)關係的國內法(如香港政策法、緬甸法等)，但不意味著立了這些法律就表示美國就主張其為美國的一部分。

更重要的是，因為台灣關係法處理的是美國(人民)與台灣人民在美中建交之後的關係，不是美國如何處理這塊土地，換句話說，當美國不再承認中華民國政府代表中國且與其斷絕外交關係後，在中華民國政府統治下的台灣人民，是不能被認為就自動被中華人民共和國政府所代表，根據新的美中關係來處理與台灣人民的關係。這表示當時的美國政府同意不讓北京政府代表台灣人民，認為台灣不是中華人民共和國的一部分。因此要另立新法以規範與台灣人民的關係。

如果與 1992 通過的香港政策法(US-Hong Kong Policy Act)相比較，這項差異就更明顯。香港政策法因應 1997 香港以一國兩制回歸中國為背景，提到承認香港特別行政區的特殊地位，對香港與中國差別對待，承認香港特區的護照等，但通篇不提其與香港人民的關係。同樣是美國國內法，台灣關係法是針對在美中建交後如何規範美台人民關係，並保障台灣人民的人權與促進民主的法律，香港政策法則是針對美國在 1997 香港回歸後美國要以什麼方式處理與香港關係的議題，與香港人民的關係較為間接。

## 台灣關係法與「轉換期」的美台關係

台灣關係法是美國國會主動立法。國會主動對外交事務立法的原因很多，根據一份由戈迪溫(Steven Goldstein)與薛瑞福合作的論文，美國國會主要是對於卡特政府建交過程刻意繞過國會感到不滿。可想而知，這份國會立法被當時的行政部門視為與中國建交的麻煩製造者，對執行這項法律態度消極。甚至據說當時卡特政府有一種聲音認為，在失去美國支持後，國民黨政府終究要與北京政府談判統一，因此台灣關係法就是個規範在統一前美台關係的法律，是個邁向統一的台美關係之過渡性安排。

事實上，這種把台灣當成隨時會消失不見的政治實體之看法，在 80 年代有不少人持此觀點。畢竟當時中國在鄧小平搞改革開放，湧進大量外資，北京還變成美國抗蘇的冷戰盟友，中國在與美國建交後也故示寬大的對台提出「和平統一、一國兩制」，呼籲通商、通郵、通航。反觀當時台灣接連出現美麗島事件，林家血案、陳文成事件等國際人權惡案，還發生去美國土地暗殺美國公民的江南案等。國民黨政府接二連三出大包，國際形象比中國共產黨不堪許多，當時國際上多認為中共是好學生，國民黨政府則是一副垂死掙扎的模樣。唯一稍強的地方，是當時還不錯的經濟表現，好到讓台灣可以晉身為亞洲四小龍。

## 美國一中政策直到 80 年代後才成形

美國對台政策的一中政策部分，由於包括了美中三公報與台灣關係法，因此就時序上來說，必須是在 1982 年八一七公報後才真正成行，這是 1971 年季辛吉搞腹瀉密訪中國外交十年以後的事了。因此真正確定的，是現在所看到的美國一中政策直到 1982 年後才出現，不是在 1971 年。

從 1972 年上海公報到 1982 年的八一七公報(也是在上海)，美國對中的戰略邏輯有很大變化，也影響對台的作為。當尼克森簽署上海公報時，他腦袋想到中國可以提供美國的是如何結束越戰。畢竟前一年季辛吉密訪中國後，美國還是在聯合國保衛中華民國的席位，也曾向中華民國政府建議雙重承認。美蘇之前還進行系列限武談判，與中合作反而可能使美蘇的和解破功(當年的國務卿羅傑斯就以此對季辛吉密訪中國深不以為然)。是到了美蘇新冷戰再起，聯中抗蘇才成為與中交往的戰略邏輯。當中國被認為可以幫美國處理期當時最關切(如越戰)，或是最重要(如對抗蘇聯)的問題時，自然提升中國對美叫價籌碼，或是美國也會主動衡量與中國的喊價能力而斟酌再三。有時候這不禁令人猜想，如果美中早些建交，是否中國可以要價的籌碼會相對更低一些。美國在對台關係的自我限制就不會那麼嚴格呢？

## 一中政策形成時沒注意到台灣的民主化

與一中政策的最終形成時間相連繫的是，一中政策形成的時刻是在台灣民主化

發生前。台灣不少人強調美國的一中政策只是認知(acknowledge)中國宣稱台灣是中國一部分的主張，美國並沒有承認。這點當然沒錯，美國也沒有因轉換政府承認就自動認為台灣是中華人民共和國的一部分，但是 1972 年上海公報關於台灣是這麼寫的：「美國認知到海峽兩岸中國人堅持世界上只有一個中國，台灣是中國一部份的立場，美國不挑戰此一立場/對此不表示異議」。這裡面有兩個關鍵，第一是強調兩岸一中是海峽兩岸中國人的主張，二是美國不挑戰此一立場。

就第一點而言，參與起草上海公報，時任助理國務卿的葛林(Marshall Green)於其回憶錄中提到，原本海峽兩岸的人(all people on either side of the Taiwan Strait)，是他強調要加入中國人(all Chinese on either side of the Taiwan Strait)。這個強調暗示美國務院當時可能察覺到台灣內部有自認不是中國人者，不認同台灣屬於中國的主張。因此國務院會加上兩岸的「中國人」。

就第二點來說，美國雖不承認中國對台主張，但基於發展與中國關係，對中國此一立場不表示異議。加上之後美中其他兩公報的發展，使得最後的一中政策雖有美國不承認台灣屬於中華人民共和國，但卻是在當時台海兩岸政府均宣示台灣是中國一部分，以及美國不挑戰這個主張的基礎上建立。意即當時的一中政策是在美中台三方均不主動挑戰台灣是中國一部分的狀態下被維持。

眾所周知，一中政策成形時台灣還處於戒嚴，國軍莒光日教學是把台獨與共匪當成三合一敵人，當時連提到台灣意識都被懷疑是搞台獨顛覆國家，鄭南榕為了人民有主張台灣獨立的自由在被警察圍困後自焚而死。住民自決是被嚴厲壓抑的政治主張。直到九十年代民主化後，台灣人民有權決定台灣前途的主張才正式躍上檯面，並逐漸取得多數人民同意。自認不是中國人的台灣認同，也從原先的少數成為今天的絕大多數。這些是隨著台灣民主化而出現的變化，但不在當時形成一中政策的考慮中。

九十年代台灣在大步邁向民主化時，因為解嚴與民主化使得原先被壓抑的台灣認同與住民自決主張破蛹而出，成為決定台灣政治走向的主要推動力。但也因這些主張都會挑戰台灣屬於一中的立場。中國反對挑戰一中無庸置疑，而美國一中政策的制定者同樣對台灣這個趨勢感到緊張。因為基於民主價值原則，美國無法反對這個擁有民主正當性的台灣認同與住民自決對一中前提的挑戰，但又認為如果沒有一中政策，美國將無法維持台海穩定與維繫美中關係。因為這層憂慮，美國政策圈在九十年代對於有民主先生美譽的李登輝之態度往往與國會的全面擁抱不太相同，對李登輝態度持相當保留，甚至日後出任美國在台協會處長的包道格還曾說李登輝是台海穩定的麻煩製造者。這些人對於當時新起民進黨的態度更是不屑。

美國基於價值信念是無法懷疑民主，但又對基於民主正當性而成長的台灣認同對一中政策的挑戰感到芒刺在背，一中政策圈有人為此發明出「尊重一中是負責任的民主，挑戰一中的是不負責任的民主，是民粹」，意圖根本擊垮台灣認同與

住民自決的正當性。

更有人提出如下的後設解釋以說明台灣民主化過程。他們說台灣民主化的基礎是因八十年代的一中政策架構台海穩定，使蔣經國有餘裕進行政改，穩定的外在環境也帶來台灣的經濟發展並催生出中產階級。在蔣經國政改鋪下的基礎與這批在八十年代成長的中產階級，是台灣在九十年代邁向民主化的主要動力。這個解釋全然不提台灣反對運動長期扮演的角色，戒嚴時代的白色恐怖與關押也被忽略，彷彿民主化是由上而下的恩賜，還暗示民主是有錢有閒之後的玩意。

這種對台灣民主發展全然去脈絡化的解釋，固然經不起研究台灣民主化成果的檢驗，但是美國外交政策界與政治研究者涇渭分明，為了護衛外交政策而發明與實況完全相反論述的作為所在多有。只是之後變成美方為了捍衛一中政策不被挑戰，導致華府與台灣民主的內在緊張一直未解，甚至還曾因為這個緊張關係導致美國選擇支持與其國家利益完全相反的政治勢力。這個緊張現在還是很難解決，畢竟民主意謂著選擇的自由，一方面說支持自由戀愛決定婚嫁對象，但另一方面又說不可以質疑指腹為婚的合理性，這種神邏輯沒人看得懂。

## 美國台海政策在後冷戰時代進入二十五年失序期

一中政策在形成時沒關注到台灣民主的發展，以蔣家政權對台灣的定位作為規範台美中關係的前提之一，但美國也同樣沒關注到中國日後的變化方向，或者說，中國日後的變化方向與美國得期待相反。美國沒注意到台灣日後的民主化及其對一中所形成的挑戰，美國也沒注意到中國日後沒有進一步自由化，除了其國力崛起使其有意挑戰現狀，讓台海情勢再度被軍事化外，復因台灣的民主化而與台灣的對決更劇烈化。總而言之，美國在後冷戰時代的台海政策實質進入了二十五年的漂流與失序期。

1989年天安門事件導致美國對於中國的改革開放產生懷疑，認為鄧小平的十年改革竟然到後來出現鎮壓學生、工人與市民的情形。但美國並未因此改變交往政策。之後在1990當蘇聯解體，冷戰正式結束後，克林頓總統發展出強化經濟交往以帶動中國政治改革的說法，取代冷戰聯中抗蘇的戰略邏輯。此兩個不同邏輯的結論都非常一致，即美國必須持續與中國接觸，認為接觸交往可能會帶來改變，懷疑交往者被打為是有意持續冷戰體制的圍堵派。

「交往促變」的核心主張是接觸交往可能會帶來改變，而不接觸絕對不會帶來改變。交往促變的中心點是經濟交流，主張經濟交流可以帶來中產階級在中國的興起，進而使中國透過資本主義發展而邁向政治自由化。這是標準的發展理論邏輯。是習近平上任後種種改變現狀，挑戰自由主義價值，改變世界規則的作為使「交往促變論」被嚴重質疑，美國反省到與中國強化經濟交流帶來政治自由化的說法與現實發展不符，甚至過去與中國的經濟交流已經幫助中國快速崛起，成為世界第二的經濟體，進而威脅到美國的利益。這些改變使「交往促變論」快速消

風。

交往促變論主張經濟交流不能中斷，導致美國對中國違反經貿規則的作為視而不見，近年來美中貿易爭議的議題如匯率、貿易失衡、中國的出口補貼政策、以市場強迫技轉、剽竊智慧財產的作為等，在十年前就都被提出。是到了川普上台後才對這些問題嚴肅看待，不再抱怨兩句了事。但除了經濟議題外，交往促變論也提到中國是美國處理北韓核武問題的夥伴，等到中國崛起為世界強權後，加碼主張中國是處理伊朗問題、阿富汗問題、甚至是氣候變遷問題的夥伴。但是中國在這些問題的貢獻度甚低，唯一憑藉的是其在聯合國可以動用否決權，中國也是導致氣候變遷的重要原因之一。前者希望含括中國使其不要搗蛋，後者則因中國是主要的問題來源，因此解決之道就必須含納中國。中國從來都不是以作為解決國際議題主要貢獻者的身分被含括在國際治理方案中，而是安撫以使其不搗蛋，或是因為本身是問題的來源所致。

雖然過去二十五年來支撐「交往促變」論的理由有改變，但不能妨礙美中交往的要求卻持續，在這個狀況下自然把美台關係視為不能妨礙到美中關係發展，使得美台關係始終存在天花板。把美台關係服從於美中關係的邏輯在冷戰結束後持續支配華府對台政策，甚至在馬政府時代還曾出現「棄台論」，希望利用兩岸關係的和緩時機一舉放棄台灣，因為這既可使美國免於要在台灣危難時考慮是否放棄台灣的道德責難，且也有助於美中關係的正常化發展。最好笑的是，擔心美國被兩岸戰事捲入而產生的棄台論思考，竟需要在兩岸關係相對緩和時才會有放棄台灣的政治與道德空間，這樣的自我矛盾顯示了把美台關係從屬於美中關係所存在的本質性問題。

### 2013 年後，美國逐步改變對台政策的思考方向

美國這個想法在 2013 年以後逐步改變。2013 年因應台灣參與 ICAO 的需求，美國歐巴馬總統在 2013 年 7 月利用簽署支持台灣 ICAO 國際參與的場合，宣示了美國「支持台灣以觀察員身分參與以國家為會員前提的國際組織，對無須國家為會員前提的國際組織，美國支持台灣成為會員」。這個新宣示扭轉了 1998 年克林頓政府對台灣的「三不政策」，也預示了美國度台政策思考的新方向。載過去美國對台政策著重於維持台海穩定，特別是以非戰狀態定義台海穩定，但對台灣的國際參與的支持態度相對消極。當時美國提到支持台灣在世界務生組織的有意義參與，但對於參與/加入聯合國的公投明確表示不支持。自 2013 年 7 月以後，雖然還沒有改變對台灣入聯公投等的立場，但相對過去對台灣國際駁隻被打壓不聞不問，不將其視為中國對台壓迫的作為等態度，華府對中國在國際打壓台灣的作為顯示出更多的關注。

這個關注也與另一個對台思考的改變有關。美國開始強調美台關係有自己的邏輯，不依附於美中關係。強調台灣是世界上有實力的國家，本身值得被重視，更

強調台美是共享政治價值的夥伴。相對於美國與扁政府的「台美是價值同盟」說法保持距離的態度，現在是美國在各種場合主動說台灣是美國的朋友，是促進自由開放印太地區的合作夥伴。不僅顯示對台灣的重視，更顯示美方強調美台關係本身就很重要，不從屬於其他關係。證諸蔡總統在夏威夷與傳統基金會視訊會議演說中主張要從世界戰略看待台灣，台灣不是兩岸關係下的台灣，顯示美國不再把美台關係的位階放在美中關係之下。兩岸關係與中國問題固然是美台關係要關注的對象之一，但不是美台關係的全部，美台關係仍然有不屬於兩岸關係，或是美中互動的成分。

把美台關係從美中關係的束縛下解放出來，是近年來華府對台政策的本質性改變，只是國內主流分析意見在從眾不犯錯的集體潛意識下，持續傾向透過兩岸關係觀察美國對台政策，也自動把台美關係安上個美中關係的天花板，這不僅使台美合作有無法對焦的風險，也自動讓中國擁有對台美關係的發言權。台灣的戰略先機因此出現一步步的流失。

### **擔憂台灣是美中關係麻煩製造者想法不僅過時，而且危險**

前述把台美關係安上美中關係天花板的過時主張，有另一個副作用，就是會自動將台灣當成美中關係的麻煩製造者，因為是以如何不讓台美關係危及美中關係的邏輯下，思考美國對台政策(或是台灣對美政策)。

把台灣視為美中關係麻煩製造者，在美國對台政策的操作上衍生兩種對台相當有害的作為。第一是戰略模糊(Strategic Ambiguity)政策，第二是雙重嚇阻政策(dual deterrence)。

戰略模糊政策主張美國對台安全承諾不能太明確，否則會被台灣視為美國提供台灣一張確保其安全的空白支票，會任隨己意肆意體信中國，把美國捲入不必要的戰爭中。戰略模糊雖說要讓中國猜測美國的可能反應，但真正的目標是箝制民主台灣，因為民主台灣相較於中國是更可能的挑釁者，因此不能有明確承諾。

但戰略模糊政策搞到後來，中國已在台海發射飛彈恐嚇台灣總統選舉，還迫使台灣讓出台海控制權，逼台灣退到台海中線以東，現在更出現中國軍機軍艦肆意繞台。換句話說，在台灣什麼都沒做的情形下，台海緊張卻步步升高。這是因為戰略模糊只會誘使攻擊方在不知紅線為何的情形下，想透過行動測試守方底線，違背了透過明確底線以展現有效嚇阻的邏輯。也是因為戰略模糊是把民主台灣當成問題，不把中國當成嚇阻目標的本質。

第二，雙重嚇阻政策，是強調美國嚇阻中國武力進犯台灣，但也嚇阻台灣宣布獨立，甚至說，是要求台灣不獨以換取中國不武，美國同時嚇阻台海雙方以維持和平。

但不武是軍事行為，不獨是政治主張，不獨換取不武是將政治行動與軍事衝突

等量齊觀，演變到後來變成只要中國不對台使用武力，在台海已處於非戰狀態下，美國就將重點放在嚇阻台灣獨立。因此先天上其操作重點就會在監視台灣的政治行為。

偏偏何謂台灣獨立又沒有說明清楚，在中國持續改變對台獨的定義後，美國在自己沒對台獨有清楚的定義下，就容易將中國的台獨認知當成是自己要壓制的政治行為。因此在 90 年代是宣布台獨，到了 21 世紀除了要箝制台獨外，還出現要嚇阻「朝向台獨 moving toward Taiwan Independence」的政治行為，這包括制憲、修憲、公投、宣布領土範圍等。甚至在反對台灣制憲或是修憲後，還曾有人進一步主張台灣必須遵守一中憲法才是個尊重憲法的民主政體。當中國進一步說出不統一就是台獨後，美國才開始關注到至中國透過改變對台獨的定義，利用美國「不武不獨」的戰略等式，誘使美國主動幫北京箝制台灣的實質作為。

由於「不獨不武」在承平時代的重點就是「處理」台灣的政治行動，當中國開始掌控對台獨的定義，以及擔心其行動會被美國認知為台獨下(或是被中國形塑是台獨)，已經對台灣的民主發展出現天花板效應。換句話說，台灣民主是有限制的，對於前途的決定權是有限的，這些都已經導致對民主體制的信心問題。如果投票無法自由自在的處理台灣前途問題，台灣的发展就永遠存在是否能永續的嚴重陰影，前途的不確定導致對這個地方的未來可以如何發展的想像出不來，有能力的年輕人也會覺得前途受限制，這種鳥籠式民主會逐漸失去吸引力，特別是對年輕人來說。因不願意生活於獨裁體制下，這些有才華的年輕人選擇出走的可能性就會高很多。

## 國會是支持美台關係的關鍵穩定者

臺灣關係法四十年來，即便美國行政部門對台政策與對中政策出現這麼多變化，別是其對台政策若干作為(戰略模糊、雙重嚇阻等)不脫濃濃對台灣的不信任感，但國會始終是美台關係得以維持，甚至在川普時代大步前進的主要促進者，說美國國會是台美關係的關鍵穩定力量一點也不為過。

這個支持必須強力維持。台灣學術圈有個「國務院台灣科官員對台政策決定權高於國會議員」的迷思是不對的。不僅錯將美台事務經營者與美台關係方向促進者有角色混淆，甚至還暗含國會議員不懂複雜多變的台美關係，因此往往其好心不見得會對台美關係有利。近日台灣若干人對美國國會議員呼籲邀請蔡總統赴美演說，不先好好感謝美國議員，反而先說要根據台美關係與台灣利益再考慮考慮的說詞，可見一般。畢竟會提出條件說，就暗示了總統受邀赴美國會演說不一定符合台灣利益。這本身是非常奇怪的邏輯，也是對美國國會能力的輕視。台灣應摒除對美國體制這種似是而非的認知。

需 de-couple 美台、美中與兩岸關係，美中台三角架構已不適用

現在的川普政府出現了將美台關係與美中關係 de-couple 的變化，將美台關係從美中關係下解放出來，強調美台關係有自己的發展邏輯，是美台關係出現躍升趨勢的主要原因。當然中國改變現狀，意圖推進新的國際治理體系，挑戰自由與以規則為基礎的國際秩序也是導致美國重新估計美中與美台關係的重要原因。

這個發展也使美國不再以兩岸關係來看待與台灣的互動，蔡總統的「台灣是世界戰略的台灣，不是兩岸關係約束的台灣」，與這個認知趨勢相符合。也意味著未來美中台關係的三角架構會逐漸向美中、美台、中台(兩岸)等三個各自發展的雙邊關係移動。TRA 四十週年所看到的互動架構演變背景及其帶來的新契機，需要被嚴肅對待。

## 40 Years After the Taiwan Relations Act: Time to Reflect on Past Failures and Future Policies

台灣教授協會  
March 30, 2019



**BILL STANTON**

司徒文

Professor, National Taiwan University



## U.S. – PRC 3 Joint Communiqués (美三个联合公报) and the U.S.-Taiwan Relations Act

The Taiwan Relations Act and the “Six Assurances” were in effect unilateral U.S. clarifications and modifications of U.S. policy as conveyed in the joint communiqués.

- 1<sup>st</sup> Communiqué Feb. 28, 1972
- 2<sup>nd</sup> Communiqué Jan. 1, 1979
- The Taiwan Relations Act (TRA): Effective as of January 1, 1979; Approved Apr. 10, 1979
- 3<sup>rd</sup> Communiqué Aug. 17, 1982
- The “Six Assurances” to Taiwan July 1982

When the U.S. signed off on the 3 joint communiqués with China, it is clear that Washington envisioned a long-term cooperative relationship with China, a giant country, that would provide long-term mutually beneficial strategic, political, and economic relations.

Washington also clearly expected that Taiwan under the autocratic leadership of Chang Kai-Shek would likely wither and soon become part of greater China.

These expectations proved entirely wrong, and it is fortunate that the U.S. Congress and President Reagan intervened respectively with the TRA and the 6 Assurances to preserve and protect U.S.-Taiwan relations.

**MOREOVER, THE BASIC U.S. ASSUMPTIONS ABOUT CHINA AND TAIWAN AND POLICY JUSTIFICATIONS HAVE PROVEN TO BE WRONG AND MORE AND MORE AMERICANS NOW RECOGNIZE THAT FACT**

- 1. The geostrategic justification for U.S. relations with China -- as a means of dividing China from the Soviet Union/Russia -- was short-sighted and ultimately foolish.**
- 2. Concrete benefits of US-PRC cooperation on key issues are few, if any -- e.g. Vietnam, North Korea, Iran, Pakistan, UN votes, the South China Sea.**
- 3. The liberalization argument that economic cooperation and trade with China would positively transform China proved to be wrong.**
- 4. Bilateral trade with China may have benefitted some U.S. business sectors, but did not benefit the U.S. economy overall -- certainly not employment.**
- 5. The U.S. underestimated China's economic and political weaknesses but also greatly underestimated its future belligerence.**
- 6. The U.S. underestimated Taiwan's ability to transform itself into a prosperous and modern democracy.**

## **The Three Communiqués Are, In Fact, Relics of the Cold War**

As Dan Blumenthal and Randall Schriver pointed out in [The National Interest](#) in “Reality Check: Trump's Taiwan Call Was a Step Toward Balanced Relations” (Dec. 5, 2016): “There is, of course, a deeper and more complicated set of questions regarding the utility communiqués drafted during the Cold War when an authoritarian Taiwan still claimed to rule ‘all of China.’ A democratic Taiwan has long abandoned the claim that it represents ‘all Chinese across the Strait.’ It is hard to think of another set of relationships still governed by joint communiqués from the Cold War era.”



**PRESIDENT NIXON MEETS PREMIER ZHOU EN-LAI  
IN CHINA, FEBRUARY 21-28, 1972**

## 1. THE SHANGHAI COMMUNIQUÉ FEBRUARY 28, 1972

The 1st communiqué summarized respective U.S. and PRC views on key issues discussed by President Nixon and Premier Zhou Enlai, including Vietnam, the Korean Peninsula, India, Pakistan and the Kashmir region, and most important, Taiwan (Republic of China) and went on to say in its key passage:

“THE UNITED STATES ACKNOWLEDGES THAT ALL CHINESE ON EITHER SIDE OF THE TAIWAN STRAIT MAINTAIN THERE IS BUT ONE CHINA AND THAT TAIWAN IS A PART OF CHINA. THE UNITED STATES GOVERNMENT DOES NOT CHALLENGE THAT POSITION. IT REAFFIRMS ITS INTEREST IN A PEACEFUL SETTLEMENT OF THE TAIWAN QUESTION BY THE CHINESE THEMSELVES. WITH THIS PROSPECT IN MIND, IT AFFIRMS THE ULTIMATE OBJECTIVE OF THE WITHDRAWAL OF ALL U.S. FORCES AND MILITARY INSTALLATIONS FROM TAIWAN. IN THE MEANTIME, IT WILL PROGRESSIVELY REDUCE ITS FORCES AND MILITARY INSTALLATIONS ON TAIWAN AS THE TENSION IN THE AREA DIMINISHES.”

IT IS NO SURPRISE THAT THIS CENTRAL STATEMENT IN THE 1972 SHANGHAI COMMUNIQUÉ HAS NO FACTUAL BASIS

“THE UNITED STATES ACKNOWLEDGES THAT ALL CHINESE ON EITHER SIDE OF THE TAIWAN STRAIT MAINTAIN THERE IS BUT ONE CHINA AND THAT TAIWAN IS A PART OF CHINA.”

– While it was certainly true that the *Governments* of both the ROC and the PRC in 1972 maintained there was only one China and that Taiwan was part of it, no one asked or cared what the people on either side of the Strait thought.

– In 1972 there were clearly many people in Taiwan who did not hold that position, and most people in China were probably too worried about getting their next meal to give the issue any thought.

## 2. THE 2ND COMMUNIQUÉ (On the Establishment of Diplomatic Relations) JANUARY 1, 1979

In the 2nd communiqué the United States recognized that the government of the People's Republic of China as the sole legal government of China. In addition, the United States government declared that it would end formal political relations with the Republic of China ("Taiwan") while preserving economic and cultural ties.

**“THE GOVERNMENT OF THE UNITED STATES OF AMERICA ACKNOWLEDGES THE CHINESE POSITION THAT THERE IS BUT ONE CHINA AND TAIWAN IS PART OF CHINA.”**



## The U.S. So-Called “one-China” Policy is Not China’s “One-China Policy” or “One-China Principle.”

1<sup>st</sup> Communiqué:

- “THE UNITED STATES **ACKNOWLEDGES** THAT ALL CHINESE ON EITHER SIDE OF THE TAIWAN STRAIT MAINTAIN THERE IS BUT ONE CHINA AND THAT TAIWAN IS A PART OF CHINA.”

2<sup>nd</sup> Communiqué:

- “THE GOVERNMENT OF THE UNITED STATES OF AMERICA **ACKNOWLEDGES** THE CHINESE POSITION THAT THERE IS BUT ONE CHINA AND TAIWAN IS PART OF CHINA.”

-- Washington intentionally did not use the English word "recognizes," as China had wished, but the Chinese version of the text used 成仁 (chéng rén) which can also be translated as: “to admit, to concede, or to recognize.”

-- But in English “to acknowledge the Chinese position” does not mean to accept, concede, admit, or agree with it.

**I MAY ACKNOWLEDGE THAT YOU THINK I AM CRAZY BUT THAT DOES NOT MEAN I AGREE WITH YOU!**

The Taiwan Relations Act, Responding to the 2<sup>nd</sup> Communiqué,  
Stresses that ANY SOLUTION MUST BE PEACEFUL, and RESPECT HUMAN RIGHTS

KEY PROVISIONS  
ON ENSURING  
TAIWAN'S  
SECURITY



- TO MAKE CLEAR THAT THE U.S. DECISION TO ESTABLISH DIPLOMATIC RELATIONS WITH THE PRC RESTS UPON THE EXPECTATION THAT THE FUTURE OF TAIWAN WILL BE DETERMINED BY PEACEFUL MEANS;
- TO CONSIDER ANY EFFORT TO DETERMINE THE FUTURE OF TAIWAN BY OTHER THAN PEACEFUL MEANS, INCLUDING BY BOYCOTTS OR EMBARGOES, A THREAT TO THE PEACE AND SECURITY OF THE WESTERN PACIFIC AREA AND OF GRAVE CONCERN TO THE UNITED STATES; ...
- NOTHING CONTAINED IN THIS ACT SHALL CONTRAVENE THE INTEREST OF THE UNITED STATES IN HUMAN RIGHTS, ESPECIALLY WITH RESPECT TO THE HUMAN RIGHTS OF ALL THE ... INHABITANTS OF TAIWAN. THE PRESERVATION AND ENHANCEMENT OF THE HUMAN RIGHTS OF ALL THE PEOPLE ON TAIWAN ARE HEREBY REAFFIRMED AS U.S. OBJECTIVES.

MEANWHILE, THE U.S. WILL PROVIDE TAIWAN WITH THE ARMS  
NEEDED TO RESIST FORCE OR OTHER FORMS OF COERCION

-- TO PROVIDE TAIWAN WITH ARMS OF A DEFENSIVE CHARACTER, AND TO MAINTAIN THE CAPACITY OF THE UNITED STATES TO RESIST ANY RESORT TO FORCE OR OTHER FORMS OF COERCION THAT WOULD JEOPARDIZE THE SECURITY, OR THE SOCIAL OR ECONOMIC SYSTEM, OF THE PEOPLE ON TAIWAN.

-- THE U.S. WILL MAKE AVAILABLE TO TAIWAN SUCH DEFENSE ARTICLES AND DEFENSE SERVICES IN SUCH QUANTITY AS MAY BE NECESSARY TO ENABLE TAIWAN TO MAINTAIN A SUFFICIENT SELF-DEFENSE CAPABILITY.

-- THE PRESIDENT AND THE CONGRESS SHALL DETERMINE THE NATURE AND QUANTITY OF SUCH DEFENSE ARTICLES AND SERVICES BASED SOLELY UPON THEIR JUDGMENT OF THE NEEDS OF TAIWAN. ... SUCH DETERMINATION OF TAIWAN'S DEFENSE NEEDS SHALL INCLUDE REVIEW BY U.S. MILITARY AUTHORITIES IN CONNECTION WITH RECOMMENDATIONS TO THE PRESIDENT AND THE CONGRESS.



-- THE PRESIDENT IS DIRECTED TO INFORM THE CONGRESS PROMPTLY OF ANY THREAT TO THE SECURITY OR THE SOCIAL OR ECONOMIC SYSTEM OF THE PEOPLE ON TAIWAN AND ANY DANGER TO THE INTERESTS OF THE U.S. ARISING THEREFROM. THE PRESIDENT AND THE CONGRESS SHALL DETERMINE, IN ACCORDANCE WITH CONSTITUTIONAL PROCESSES, APPROPRIATE ACTION BY THE UNITED STATES IN RESPONSE TO ANY SUCH DANGER.



### 3. THE 3<sup>rd</sup> JOINT COMMUNIQUE, AUGUST 17, 1982 Also Known as the August 17 Communiqué

The 3<sup>rd</sup> Communiqué was Secretary of State Alexander Haig's effort to calm PRC anger over continued U.S. arms sales to Taiwan. Haig strongly believed in the importance of a strategic relationship with China, wanted to promote U.S.-PRC military relations, and cared little about Taiwan. President Reagan eventually fired him over this and other issues. According to the Communiqué, the U.S. Government "does not seek to carry out a long-term policy of arms sales to Taiwan, that its arms sales to Taiwan will not exceed, either in qualitative or in quantitative terms, the level of those supplied in recent years since the establishment of diplomatic relations between the United States and China, and that it intends gradually to reduce its sale of arms to Taiwan, leading, over a period of time, to a final resolution."

-- After signing off on the Communiqué, President Reagan who had little trust in PRC promises, filed a secret reservation with the National Security Council, to document his interpretation of the communiqué:

"The US willingness to reduce its arms sales to Taiwan is conditioned absolutely upon the continued commitment of China to the peaceful solution of the Taiwan-PRC differences. And this is a permanent imperative of US foreign policy. The quantity and quality of the arms provided Taiwan [will] be conditioned entirely on the threat posed by the PRC. Taiwan's defense capability relative to that of the PRC will be maintained."

### THE SIX ASSURANCES: A U.S. Effort Proposed by Taiwan to Counter the 3rd Communiqué

In 1982, during negotiations for this Communiqué on arms sales to Taiwan, the Taiwan government presented the U.S. with six points that it proposed the U.S. use as guidelines in conducting U.S. - Taiwan relations. According to John Holdridge, then-Assistant Secretary of East Asian Affairs, the U.S. agreed to these points, conveyed this to Taiwan, and in late July 1982 informed the Congress of the agreement.

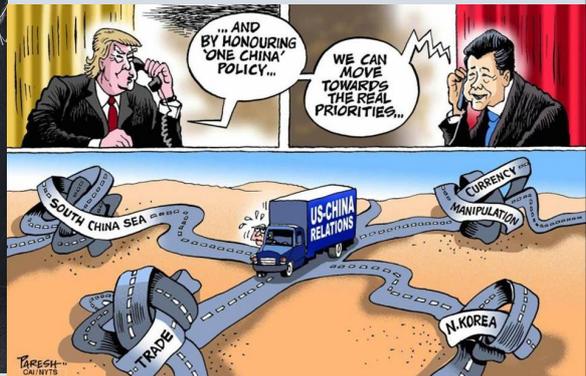
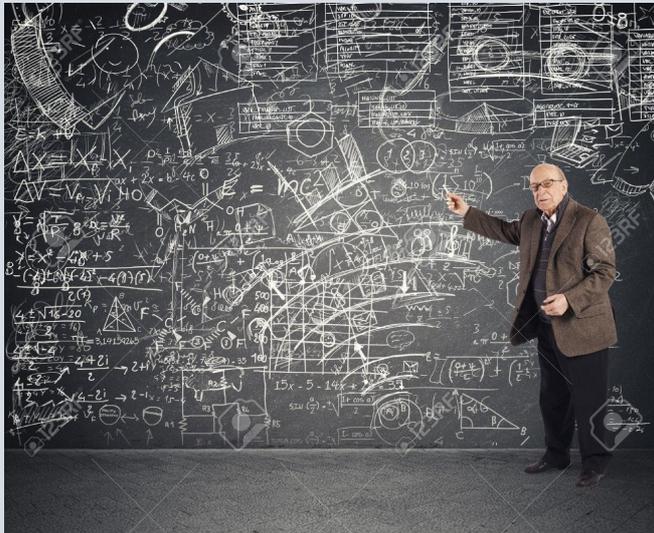
The U.S. House of Representatives passed a resolution on May 16, 2016, giving the first formal U.S. wording the Six Assurances by more or less adopting how former Assistant Secretary Holdridge expressed them in 1982:

1. "[We] did not agree to set a date certain for ending arms sales to Taiwan";
2. "[W]e see no mediation role for the United States" between Taiwan and the PRC;
3. "[N]or will we attempt to exert pressure on Taiwan to enter into negotiations with the PRC";
4. "[T]here has been no change in our longstanding position on the issue of sovereignty over Taiwan";
5. "We have no plans to seek" revisions to the Taiwan Relations Act; and,
6. The August 17 Communiqué, "should not be read to imply that we have agreed to engage in prior consultations with Beijing on arms sales to Taiwan."



**As You Can See, the History and Substance of U.S. Agreements and Policies on Taiwan are Complicated and Cannot Be Explained by the PRC's Simple Assertion of a "One-China" Policy**

**SO WHAT CAN THE U.S. DO?**



**One Clear Step Is to Halt the Complex, Self-Imposed Restrictions Washington Lawyers Thought Up to Prove the U.S. Really Was Halting Diplomatic Relations with Taiwan**

**For Example, List of Words that Could Not be Used in Taiwan:**

TAIWAN DO'S AND DON'TS	
TERMINOLOGY	
DO USE: "Taiwan"	DON'T USE: "Republic of China"
DO USE: "Economy", "Island", "Area" or "Jurisdiction"	DON'T USE: "Country"
DO USE: "Taiwan" as an adjective	DON'T USE: "Taiwanese" (except referring to descendant of pre-49 inhabitants)
DO USE: "Taiwan Authorities"	DON'T USE: "Taiwan Government"
DO USE: "Taiwan Representatives"	DON'T USE: "Government Officials"
DO USE: "Unofficial Relations"	DON'T USE: "Diplomatic Relations"
DO USE: "Unofficial Meeting"	DON'T USE: "Official Meeting"
DO USE: "AIT Taipei"	DON'T USE: "Embassy" or "Post"
DO USE: "AIT Director"	DON'T USE: "US Ambassador"
DO USE: "AIT Consultant"	DON'T USE: "U.S. Government Official"
DO USE: "TECRO" or "Taipei Economic and Cultural Representative Office"	DON'T USE: "ROC / Taiwan Embassy"
DO USE: "TECRO Representative" or "Taiwan Representative"	DON'T USE: "ROC / Taiwan Ambassador"
DO USE: "AIT - TECRO Agreement"	DON'T USE: "Treaty"
TRAVELING TO TAIWAN	
DO USE: A blue tourist passport	DON'T USE: Official or diplomatic passports
DO GET: State Department Travel	

-- AIT Washington and CCNAA were similarly designed to serve as cut-outs from direct government contacts.

-- Restrictions on what U.S. government buildings Taiwanese diplomats can enter in some cases remain in effect.

-- In the first of many positive moves, however, in 2002 Congress passed legislation authorizing the assignment of active-duty civilian and military personnel to serve at AIT for the first time since 1979. U.S. diplomats eventually no longer had to go through the motions of having "resigned" and turning in their diplomatic passports although they could still not be used.

## MORE SIMPLE MEASURES THE U.S. COULD UNILATERALLY ADOPT

-- ELIMINATE ALL U.S. GOVERNMENT REFERENCES TO "ONE CHINA" IN ANY FORM WHEN REFERRING TO ISSUES AND POLICIES INVOLVING TAIWAN. Taiwan was never part of China and the use of "one China" which has always had different meanings and connotations for Washington and Beijing, is imprecise, inaccurate, misleading, and confusing.

-- STOP ALWAYS REFERRING TO THE "3 COMMUNIQUÉS" AS IF THEY WERE SACRED TEXTS, especially the Third Communiqué. The first is factually incorrect, and the third was effectively repudiated by the "Six Assurances" and has never been observed in any case. (Read Joseph Bosco's excellent article "Scrap the Third Communique with China, Keep the Six Assurances to Taiwan" in The Hill, Oct. 12, 2018.)

-- The U.S. policy enunciated by President Clinton -- that the U.S. would not support Taiwan's participation in any international organization for which statehood is required -- contradicts the Taiwan Relations Act and should be repudiated or at least silently dropped. See the TRA at Section 4.d. : " Nothing in this Act may be construed as



State Department Spokeswoman

a basis for supporting the exclusion or expulsion of Taiwan from continued membership in any international financial institution or any other international organization."

-- Washington should repeatedly emphasize that all of our agreements with China on Taiwan were predicated on both peaceful resolution of the cross-strait dispute and the democratic decision of the people of Taiwan, and regularly call regular attention to continuing PRC acts of intimidation and coercion against Taiwan and other neighbors.

-- Restrictions on what U.S. government buildings Taiwanese diplomats can enter in some cases remain in effect.

-- Washington should of course continue supporting the strengthening of Taiwan's defense forces and its participation in international organizations

-- Washington should initiate (but not necessarily advertise) the high-level exchanges that the Taiwan Travel Act and other legislation called for, but Taiwan should be the judge of potential risk in such actions.

-- Washington should prioritize reaching a free trade or an investment agreement with Taiwan.

-- Washington should support U.S. corporate resistance to PRC-required name changes.

Some of these measures are now being proposed in the U.S. Congress.



## Remind the PRC of Its Own Words, Such as the Following Forthright Statement of Principle in the '72 Communique to Which It Does Not Adhere

**“The Chinese side stated:** Wherever there is oppression, there is resistance. Countries want independence, nations want liberation and the people want revolution—this has become the irresistible trend of history. All nations, big or small, should be equal: big nations should not bully the small and strong nations should not bully the weak. China will never be a superpower and it opposes hegemony and power politics of any kind. The Chinese side stated that it firmly supports the struggles of all the oppressed people and nations for freedom and liberation and that the people of all countries have the right to choose their social systems according their own wishes and the right to safeguard the independence, sovereignty and territorial integrity of their own countries and oppose foreign aggression, interference, control and subversion. All foreign troops should be withdrawn to their own countries.”



## SUGGESTIONS FOR WHAT TAIWAN SHOULD DO TO ENSURE A MORE SECURE AND DEMOCRATIC FUTURE

- Advertise Taiwan's successes as well as its contributions to the world, as a means of soliciting greater public and political support from other democracies. Devote more diplomatic resources and energy to major world capitals like Tokyo, Berlin, and Washington.
- Continue to strengthen defense forces, reinstate the military draft, and increase reserve training.
- Overcome domestic obstacles to free trade agreements with the U.S. and Japan as forerunners to other FTAs.
- Counter multi-faceted PRC influence and espionage operations in Taiwan.

- Avoid unnecessary political divisions and public criticism of the Taiwan Government which China can use in its United Front tactics.
- As President Tsai has already done, to popular acclaim, stress that the PRC has made it clear that for China there are no "different interpretations" of the so-called "92 consensus." It is simply a euphemism for Unification under the "One Country, Two Systems" formula.
- Continue to discuss and seek consensus on contentious and risky issues, such as Taiwan's name, its flag, and its national anthem. But realistically bear in mind the domestic divisions over such issues and possible retaliation from the PRC, and that Washington prefers Taiwan leaders who are cautious dealing with the PRC.

## U.S. Congressional and Administrative Support for Taiwan Remains Very Strong, but Washington Policies are Not Always Predictable. Nonetheless, since 2016 the Direction of U.S. Policy toward Taiwan has been Highly Positive

-- On May 16, 2016, a House of Representatives Resolution Reaffirmed the Taiwan Relations Act (1979) and the Six Assurances (1982).

-- Dec. 23, 2016: President Obama signed into law the U.S. National Defense Authorization Act for 2017, elevating already active bilateral exchange programs to the general or flag officer level and for civilian officials to the level of assistant secretary or above.

-- In April, 2018 the U.S. reportedly granted a submarine technology license to Taiwan.

-- On June 16, 2018, a "Senior Taiwan Military Source" told Taiwan media that Taiwan and Washington had signed an agreement to share defense research.

-- On Mar. 16, 2018: the TAIWAN TRAVEL ACT was signed into law.

Congress observed that the "self-imposed restrictions that the United States maintains" on relations with Taiwan have negative consequences for the United States-1



## TAIWAN TRAVEL ACT SIGNED INTO LAW MAR. 16, 2018

### URGED THAT:

-- U.S. GOVERNMENT OFFICIALS AT ALL LEVELS, INCLUDING CABINET-LEVEL NATIONAL SECURITY OFFICIALS, AND GENERAL OFFICERS, TO TRAVEL TO TAIWAN TO MEET TAIWANESE COUNTERPARTS; and

-- ALLOW HIGH-LEVEL OFFICIALS OF TAIWAN TO ENTER THE UNITED STATES, UNDER CONDITIONS WHICH DEMONSTRATE APPROPRIATE RESPECT FOR THE DIGNITY OF SUCH OFFICIALS, AND TO MEET WITH OFFICIALS OF THE UNITED STATES, INCLUDING OFFICIALS OF FEDERAL, STATE, OR LOCAL GOVERNMENTS OF THE UNITED STATES, OR ANY HIGH-LEVEL OFFICIAL OF TAIWAN.

-- ENCOURAGE THE TAIPEI ECONOMIC AND CULTURAL REPRESENTATIVE OFFICE TO CONDUCT BUSINESS IN THE UNITED STATES, INCLUDING ACTIVITIES WHICH INVOLVE PARTICIPATION BY MEMBERS OF CONGRESS, OFFICIALS OF FEDERAL, STATE, OR LOCAL GOVERNMENTS OF THE UNITED STATES, OR ANY HIGH-LEVEL OFFICIAL OF TAIWAN.

### THE ACT ALSO STATED:

-- TAIWAN... HAS BEEN A BEACON OF DEMOCRACY IN ASIA. -- THE TAIWAN RELATIONS ACT... HAS SERVED AS AN ANCHOR FOR PEACE AND SECURITY IN THE WESTERN PACIFIC AREA.

-- THE UNITED STATES CONSIDERS ANY EFFORT TO DETERMINE THE FUTURE OF TAIWAN BY OTHER THAN PEACEFUL MEANS... A THREAT TO THE PEACE AND SECURITY OF THE WESTERN PACIFIC AREA AND OF GRAVE CONCERN TO THE UNITED STATES.

-- VISITS TO A COUNTRY BY U.S. CABINET MEMBERS AND OTHER HIGH-RANKING OFFICIALS ARE AN INDICATOR OF THE BREADTH AND DEPTH OF TIES BETWEEN THE UNITED STATES AND SUCH COUNTRY.

-- RELATIONS BETWEEN THE UNITED STATES AND TAIWAN HAVE SUFFERED FROM INSUFFICIENT HIGH-LEVEL COMMUNICATION DUE TO THE SELF-IMPOSED RESTRICTIONS THAT THE UNITED STATES MAINTAINS ON HIGH-LEVEL VISITS WITH TAIWAN.

## National Defense Authorization Act for 2019 Asia Reassurance Initiative Act of 2018

On August 13, 2018, the U.S. Congress Passed and President Trump Signed Into Law the **National Defense Authorization Act for 2019** which states “ It is the sense of Congress that— 1) the Taiwan Relations Act ... and the “Six Assurances” are both cornerstones of U.S. relations with Taiwan; 2) the United States should strengthen defense and security cooperation with Taiwan ...; 3) the United States should strongly support the acquisition by Taiwan of defensive weapons ...; 4) the United States should improve the predictability of arms sales to Taiwan...; 5) the Secretary of Defense should promote Department of Defense policies concerning exchanges that enhance the security of Taiwan...” The law also calls for the U.S. in coordination with Taiwan to conduct a comprehensive assessment of Taiwan's military forces, particularly Taiwan's reserves.

-- Respectively cleared by the Senate and House of Representatives Dec. 4 and Dec. 12, 2018, and signed into law on Dec. 31, 2018 the **Asia Reassurance Initiative Act** serves as a framework to improve U.S. leadership in Asia and demonstrate the U.S. commitment to a free and open Indo-Pacific region and rules-based international order.

-- In a dedicated section on Taiwan, the bill states that it is the policy of the U.S. to support close economic, political and security relations with Taiwan and to enforce all existing commitments consistent with the Taiwan Relations Act and the Six Assurances. The act also urges the U.S. President to conduct regular transfers of defense articles and encourage visits by high-level officials in accordance with the Taiwan Travel Act.

## Senator Gardner on Jan. 6 Said He Would Reintroduce the Proposed “Taiwan Allies International Protection and Enhancement Initiative,” or “TAIPEI” Act

-- Mandates a State Department report every 6 months on U.S. actions to reaffirm and strengthen Taiwan's international alliances around the world.

-- Authorizes the Secretary of State to supplement or reduce the appropriate diplomatic presence in the U.S. of countries identified as having taken or anticipating actions to alter formal diplomatic ties with Taiwan or otherwise downgrade relations; and to supplement or reduce the diplomatic presence of the United States in those countries

—The Secretary of State may consider the expansion, termination, or reduction of U.S. foreign assistance to countries identified as having taken, or anticipating, actions to alter or downgrade official or unofficial ties with Taiwan or otherwise downgrade relations.



Gardner voiced his intention to resubmit the legislation after PRC leader Xi Jinping threatened that Taiwan should accept unification, and reserved the right to use force to this end during a speech on Jan. 2.

## Six Republican and Democratic U.S. Senators on March 26 Proposed “The Taiwan Assurance Act” to Strengthen U.S. Ties with Taiwan to Counter PRC Coercion SLIDE 1

-- The Act “urges Taiwan to increase its defense spending in order to fully resource its defense strategy, and calls the U.S. to “conduct regular transfers of defense articles to Taiwan in order to enhance its self-defense capabilities, particularly its efforts to develop and integrate asymmetric capabilities, including undersea warfare and air defense capabilities, into its military forces.”

-- The Act calls on the Secretary of Defense to “make efforts to include Taiwanese forces in bilateral and multilateral military exercises, as appropriate; and calls for the Chief of the Liaison Affairs section (the Defense Attache’) at the American Institute in Taiwan to be a general or flag officer.

-- The Act also calls for the United States Trade Representative to resume meetings in 2019 under the U.S. and Taiwan Trade and Investment Framework Agreement with the goal of reaching a bilateral free trade agreement.



US Senator Bob Menendez, the top Democrat on the influential foreign relations committee.

## “The Taiwan Assurance Act” Part 2

-- The Act also calls for the President within 6 months of passage of the law to conduct a review of the State Department’s guidance on diplomatic practice with Taiwan, including the periodic memorandum entitled “Guidelines on Relations with Taiwan” and related documents, and reissue the guidance to executive branch agencies and offices.

-- And calls for the guidance regarding relations with Taiwan to be “crafted with the intent to deepen and expand U.S.-Taiwan relations, and be based on the value, merits, and importance of the U.S.-Taiwan relationship”; (2) “should acknowledge the reality that Taiwan is governed by a representative democratic government that is peacefully constituted through free and fair elections that reflect the will of the people of Taiwan, and that Taiwan is a free and open society that respects universal human rights and democratic values”; and should “ensure that any distinctions in diplomatic practice regarding relations with Taiwan must be consistent with the longstanding, comprehensive, strategic, and values-based relationship the U.S. shares with Taiwan, and contribute to the peaceful resolution of cross-Strait issues.”

-- Finally, within 6 months of the enactment of the law, mandates that the President submit a report to the Committee on Foreign Relations of the Senate and the Committee on Foreign Affairs of the House of Representatives that includes a description of the results of the President’s review of guidance on diplomatic practice with Taiwan, including a copy of the reissued “Guidelines of Relations with Taiwan” memorandum; and the implementation of the Taiwan Travel Act.



Cotton, Menendez, and Colleagues Introduce Taiwan Assurance Act

**THE U.S. IS BECOMING MORE FARMORE REALISTIC ABOUT CHINA,  
FARMORE UNDERSTANDING OF TAWAN'S IMPORTANCE, AND  
FARMORE FRANK ABOUT U.S. PRINCIPLES AND STRATEGIC INTERESTS**

It is clearly not in accordance with U.S. principles nor in the U.S. strategic interest, nor in the strategic interests of U.S. allies and partners in the region, to see unification of Taiwan with the PRC **UNTIL AND UNLESS** CHINA BECOMES A FREE AND DEMOCRATIC COUNTRY WHERE THE RULE OF LAW AND RESPECT FOR HUMAN RIGHTS ARE FUNDAMENTAL PRINCIPLES OF GOVERNANCE, AND THE PEOPLE OF TAIWAN WANT UNIFICATION.

Until that day comes, China has little to offer to attract most of the people of Taiwan other than business and trade.

**Meanwhile, a secure and democratic Taiwan is just as critical as peaceful cross-Strait relations for maintaining a stable and secure Asia.**

**THANK YOU!!!**



## 推動台、美關係正常化

張旭成（前國安會副秘書長、美國賓州大學榮譽教授）

2016年5、6月間，美國參眾兩院先後通過共同決議案，確認「臺灣關係法」(TRA)及1982雷根總統對台「六項保證」是美—台關係的「基石」(cornerstones)。共和黨全國代表大會7月18日通過2016年黨綱也首次列入「六項保證」，並支持適時對台出售防禦性武器，包括建造柴電潛艦科技。

歐巴馬總統執政期間偏重美-中關係，並未忠實履行「臺灣關係法」規定也未恪遵「六項保證」。因此國會，不分黨派，以「共同決議」(concurrent resolution)向行政部門強烈表達國會立場 (sense of the Congress)。

川普總統2017年1月就任後國會曾通過友台法案以強化美—台關係，但行政部門並未落實。台灣各界應適時推動台—美關係正常化。

### 要求美國檢討美、台關係

民主黨的柯林頓1993年入主白宮後，翌年曾進行美-台關係的檢討。由於國民黨政府措手不及，事前又未有所規劃，結果美國給予台灣的「優惠」可說乏善可陳，比較具體的是同意台灣在美國的代表處名稱由「北美事務協調會」(CCNAA)改為「台北經濟文化代表處」(TECRO)。檢討結果對台灣嚴重傷害的是，宣佈美國政府不支持台灣參加聯合國及其他以國家 (state) 為會員資格的國際組織。

這決定不但剝奪台灣2300萬人民的人權，嚴重傷害台灣的主權與國家利益；並且公然違反美國法律「臺灣關係法」規定。該法第四條第四項明示「本法任何條款，概不得被解釋為支持排除或驅逐台灣在……任何國際組織之會籍之依據」。

在「臺灣關係法」立法過程，筆者曾應邀出席外交委員會聽證會，參與該法之催生，詳讀參院外交委員會報告，各項會議報告及「國會紀錄」中參眾兩院議員有關該法的聲明。這些歷史文件和資料呈現國會議員關心台灣在國際組織的角色，「臺灣關係法」台灣加入國際組織的明確規定，及對台灣參與聯合國亦有明確的解釋。柯林頓政府以後，華府即排除台灣參加聯合國和其他國際組織的作為明顯牴觸和違背美國法律。台灣應提醒美國國會和行政部門加以補救，全盤檢討美—台關係。

## 美對台軍售及重視台灣安全

雷根政府與北京簽署的 1982 年「八一七公報」，曾承諾限制對台軍售的質與量，並將逐年遞減對台軍售，「經過一段時間導致最後的解決」。這違反了「臺灣關係法」明確規定美國堅決保證提供台灣「足夠的」防禦性武器的立場。雷根總統強烈不滿國務卿海格 (Alexander Haig) 親北京傷害友邦台灣而把他罷官，並對台灣提出「六項保證」，但對台灣已造成相當傷害。

柯林頓及歐巴馬政府為了避免刺激北京，常常不願意提供現代化武器給台灣，只提供過時的武器，並讓北京決定售台武器的質與量。他們不但未充分執行「臺灣關係法」也牴觸了「六項保證」。徒法不足以自行，未來美國新政府恐亦難免為討好北京而有此類作為。台灣各界，尤其是外交部和駐美代表處，應更加努力，做好國會外交的工作，呼籲國會密切注視和監督行政部門忠誠執行「臺灣關係法」及「六項保證」的規定。

## 邁向關係正常化

1979 年卡特政府切斷與中華民國外交關係，國會不顧卡特反對制訂「臺灣關係法」和 1982 年雷根總統提出「六項保證」，當時台灣仍處於國民黨一黨專制的年代，由於台灣的地緣政治重要性，美國仍提供了安全保護傘。

20 年來台灣人民推動自由民主改革，建立主權在民，「被統治者同意」(consent of the governed) 的體制。歷經三次的政權和平轉移，台灣已成為充滿活力的開放社會，深受國際輿論的肯定。美國國務院資深官員，參議院資深委員如麥肯 (John McCain)、盧比歐 (Marco Rubio)，和公民團體，如自由之家 (Freedom House) 會長，都讚譽台灣是亞太地區自由民主燈塔。既然如此，為什麼美國政府不接受台灣是一個正常的國家？台灣人民不能再容忍這種不正常的關係。

美國兩黨都認為台灣是一「事實上國家」(a de-facto state)，華府也從未承認台灣是中華人民共和國一部分。台灣新政府應籌謀如何動員台灣各界，包括立法院、智庫和公民組織，對美國政府、國會、媒體、智庫和工商團體，進行全方位的遊說和「公眾外交」(public diplomacy)。

我們的兩大訴求是 (一) 美國應檢討與自由民主台灣的關係；(二) 美一台關係正常化，雙方進行正常政治交流與軍事合作。

# 臺灣關係法四十周年座談會--美中關係變遷 與島國生存發展

報告者：徐宏馨  
淡江大學日本政經研究所  
助理教授

## 前言

- 韓戰爆發後，具體落實以美國軍事實力協防台海，同時促使美國自我約束不支持國民黨政府反攻大陸，之後在1954年簽訂『中美共同防禦條約』，以建構台灣作為第一島鏈的反共防衛線的戰略要衝。
- ▶ 一九七八年十二月十五日，美國總統卡特正式對國際社會及美國人民宣佈和中國大陸建立全面官方的外交關係，並自一九七九年一月一日起生效。
- ▶ 美國總統卡特片面宣佈終止與中華民國之外交關係，同時廢止中美「共同防禦條約」
- ▶ 在一九七九年四月十日，卡特總統也簽署了《臺灣關係法》
- ▶ 《臺灣關係法》的「總綱」寫道：本法乃為協助維持西太平洋之和平、安全與穩定，並授權繼續維持美國人民 (people of the United States) 與在**台灣人民** (people on Taiwan) 間之商業、文化及其他關係，以促進美國外交政策，並為其他目的。

## 美國在臺協會-台灣關係法

- ▶ AN ACT
- ▶ 本法乃為協助維持西太平洋之和平、安全與穩定，並授權繼續維持美國人民與在台灣人民間之商業、文化及其他關係，以促進美國外交政策，並為其他目的。
- ▶ Be it enacted by the Senate and House of Representatives of the United States of America in Congress assembled,
- ▶ 定義
- ▶ 第十五條：
- ▶ 為本法的目的
- ▶ 「美國法律」一詞，包括美國任何法規、規則、章程、法令、命令、美國及其政治分支機構的司法程序法；
- ▶ 「臺灣」一詞將視情況需要，包括臺灣及澎湖列島，這些島上的人民、公司及根據適用於這些島嶼的法律而設立或組成的其他團體及機構，1979年1月1日以前美國承認為中華民國的臺灣治理當局，以及任何接替的治理當局（包括政治分支機構、機構等）。

## 美國在臺協會-台灣關係法

- ▶ 第二條：
- ▶ 由於美國總統已終止美國和臺灣統治當局（在1979年1月1日前美國承認其為中華民國）間的政府關係，美國國會認為有必要制訂本法：
  - ▶ 有助於維持西太平洋地區的和平、安全及穩定；
  - ▶ 授權繼續維持美國人民及臺灣人民間的商務、文化及其他各種關係，以促進美國外交政策的推行。
- ▶ 美國的政策如下：
  - ▶ 維持及促進美國人民與臺灣之人民間廣泛、密切及友好的商務、文化及其他各種關係；並且維持及促進美國人民與中國大陸人民及其他西太平洋地區人民間的同種關係；
  - ▶ 表明西太平洋地區的和平及安定符合美國的政治、安全及經濟利益，而且是國際關切的事務；
  - ▶ 表明美國決定和「中華人民共和國」建立外交關係之舉，是基於臺灣的前途將以和平方式決定這一期望；
  - ▶ 任何企圖以非和平方式來決定臺灣的前途之舉 — 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；
  - ▶ 提供防禦性武器給臺灣人民；
  - ▶ 維持美國的能力，以抵抗任何訴諸武力、或使用其他方式高壓手段，而危及臺灣人民安全及社會經濟制度的行動。

## 美國在臺協會-台灣關係法

- ▶ 第三條：
- ▶ 為了推行本法第二條所明訂的政策，美國將使臺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；
- ▶ 美國總統和國會將依據他們對臺灣防衛需要的判斷，遵照法定程序，來決定提供上述防衛物資及服務的種類及數量。對臺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。
- ▶ 指示總統如遇臺灣人民的安全或社會經濟制度遭受威脅，因而危及美國利益時，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所應採取的適當行動。

## 1982年8月17日 雷根前總統的對台「六項保證」

- ▶ 內容：1. 美國不會設定停止對台軍售的日期，
- ▶ 2. 美國不會修改「台灣關係法」的相關規定，
- ▶ 3. 美國不會在決定對台軍售前和中國諮商，
- ▶ 4. 美國不會在台灣與中國間擔任調人，
- ▶ 5. 關於台灣主權，美國不會改變自身立場，這是個須由中國人自己解決的問題，且美國不會迫使台灣與中國談判，
- ▶ 6. 美國不會正式承認中國對台灣的主權。
- ▶ <http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201605170017-1.aspx>
- ▶ 美眾院通過對台六項保證訴諸文字 中央通訊社發稿時間：2016/05/17 07:06
- ▶ 1996年 台海危機時期柯林頓前總統派遣兩艘航母協防台海
- ▶ 2010年 歐巴馬總統授權繼續對台軍售

## 《台灣旅行法》（Taiwan Travel Act），是一部美國法律

- ▶ 2017年6月15日美國聯邦眾議院外交委員會亞太小組、10月12日外交委員會、2018年1月9日院會，陸續通過《台灣旅行法》草案（H.R.535）。
- ▶ 2018年2月7日及2月28日，美國聯邦參議院外交委員會、院會先後通過該草案。通過的草案已由美國國會於當地時間3月5日送交白宮，最終川普在期限的最後一天（3月16日）簽署此法案而生效，當天下午白宮發出新聞稿宣布此消息，國務院亞太副助卿黃之瀚隨即訪問台灣。
- ▶ 黃之瀚訪台報導：<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201803200234-1.aspx>
- ▶ 主要內容：《台灣旅行法》促進台美所有層級的直接對話，確保雙方關係穩定。
- ▶ 此法是續《臺灣關係法》後，另一部現行與臺灣相關的美國國內法。

美國在台協會20日表示，美國國務院東亞暨太平洋事務局副助卿黃之瀚20日至22日訪問台灣。（圖取自美國國務院網[www.state.gov](http://www.state.gov)）



## 《2019財年國防授權法案》（National Defense Authorization Act，簡稱NDAA）

- ▶ 眾議院於7月26日以359票對54票表決過關，參議院8月2日也以87票對10票通過國防授權法
- ▶ 川普總統於2018年8月14日簽署「2019財年國防授權法」（NDAA），立即生效成為法律
- ▶ 資料來源：
- ▶ 美國BBC NEWS/中文<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-45182711>
- ▶ 台灣中央通訊社<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201808020014-1.aspx>

## 《2019財年國防授權法案》（National Defense Authorization Act，簡稱NDAA）

- ▶ **法案第1257條**
- ▶ 要求美國國防部長應與台灣相關部門協商，針對台灣軍隊，特別是後備軍力進行全面評估並提出建議，以提升台灣自我防衛能力。

條文也要求美國國防部長與國務卿協商後，必須在法案頒布一年內，向國會相關委員會提交總體評估，報告美方評估與建議，以及美國的計畫，包括擴大美台高階軍事交流與聯合軍事訓練，並且支持美國對台軍售與其他軍備轉移，特別是發展不對稱作戰能力。

## 《2019財年國防授權法案》（National Defense Authorization Act，簡稱NDAA）

- ▶ 該法案第1258條，列舉出7項對台灣的「國會意見」，其中包括：
- ▶ 一、「台灣關係法」及「六項保證」都是美台關係的基石。
- ▶ 二、美國應強化與台灣的防衛及安全合作，支持台灣發展亟需的防衛軍力，以維持充足的自我防衛能力。
- ▶ 三、美國依據「台灣關係法」，應經由對外軍售、直接商售及產業合作，強力支持台灣獲得防禦性武器，並著重不對稱戰力及水面下作戰能力。
- ▶ 四、美國應確保及時檢討與回應台灣提出的軍購需求，以改善對台軍售的可預測性。
- ▶ 五、國防部長應推動國防部的交流政策，以強化台灣安全，包括推動與台灣進行實戰訓練及軍事演習的機會；依據「台灣旅行法」推動美台資深國防官員及軍事將領的交流。
- ▶ 六、美國及台灣應擴大在人道救援及救災方面的合作。
- ▶ 七、國防部長應考慮支持派遣一艘美國醫療船訪問台灣，做為年度「太平洋夥伴」任務的一部分。

## 美國總統川普的談話- (18日中央社華盛頓電)

- ▶ 台扮演重要角色！國安戰略談印太 川普強調台灣關係法
- ▶ 2017/12/19 05:25:00 中央社
- ▶ 美國總統川普今天在國安戰略中指出，美國印太區域的優先要務中，將根據「美國的一中政策」，維持美台「堅固關係」，這包含「台灣關係法」中的對台軍售承諾。
- ▶ 川普下午2時於鄰近白宮的雷根大廈發表上任以來的首份國安戰略報告，而根據白宮事先公布的報告全文，台灣在美國的印太戰略中扮演的角色，列在美國「優先要務」的「軍事與安全」下。

## 日本版「台灣關係法」的推動- 日本首相安倍晉三胞弟岸信夫作為主要推手

- ▶ 2014年2月間，由日本首相安倍晉三胞弟岸信夫擔任會長的自民黨「促進日本、台灣經濟文化交流年輕議員之會」，決定推動日本版台灣關係法，做為日本與無邦交的台灣加強關係的法律依據，當時該會由約70名國會議員組成。

## 日本版「台灣關係法」的推動- 自民黨眾議員鈴木馨祐(第4次安倍改造內閣財務副大臣)

- ▶ 日眾議員：日版「台灣關係法」兩、三年內或有進展
- ▶ 《民報》 2017-12-14 11:17
- ▶ 日本眾議員鈴木馨祐 ( Keisuke Suzuki ) 來台出席「台美日三邊安全對話研討會」，他在會中主動提到自民黨內部友台小組正在研議日本版「台灣關係法」，目前正研議該法案可能納入哪些具體項目，但受限於和平憲法規範，預料不會納入軍售內容。

## 日本版「台灣關係法」的推動- 日本政界台灣幫幕後核心人物是安倍晉三，直接推手是岸信夫

- ▶ 日版《與台灣關係法》牽動三角關係 《中時》2018/05/29
- ▶ 日本版《與台灣關係法》將是未來衝擊中日關係及兩岸關係的重要議題，該法以日本首相安倍晉三之弟岸信夫為中心繼續推動中。該法案或許難以突破「一個中國」框架，涉台武器出口等安全事項也無法納入其中，但可在官方交流、民間往來上大做文章。因此，這將成為未來日本政界台灣幫又一提升台日關係的長期努力目標。
- ▶ 台日關係政冷直接原因是食品輸台禁令遲遲沒有解除問題。此前安倍政府在蔡上台之初對此持樂觀態度，但兩年以來禁令仍未解除，這使得安倍政府非常不滿，試圖壓迫蔡當局讓步。最後，日本仍將提升台日關係，其直接推動力就是國內外台灣幫勢力支持。目前，日本政界台灣幫幕後核心人物是安倍晉三，直接推手是岸信夫。這使得日本政界台灣幫勢力呈現安倍政權化的明顯特徵，其動向直接反映安倍政府的兩岸政策走向。

## 日本版「台灣關係法」的推動- 新智庫「日美台關係研究所」( JUST )

- ▶ 日本版台灣關係法 新智庫JUST呼籲制訂 2018/12/03 中央通訊社
- ▶ 由渡邊利夫擔任理事長、前日本自衛隊將領、專家學者擔任理事、美國前官員及前將領等擔任顧問的「日美台關係研究所」( JUST，2018年4月成立)，昨天首度在東京召開研討會，主題是「台灣有事與日本的應對」。日本眾議員前防衛副大臣長島昭久、參議員中西哲到場致詞。
- ▶ 許世楷理事在報告指出，最具有影響力可阻止台灣有事(有緊急狀況)的國家就是美國，如果台灣有事，最受影響的就是日本，在台灣有事時，日本應明確的勸美國要力挺台灣，美日安保同盟要先設定防止台灣有事。

## 日本版「台灣關係法」的推動- 新智庫「日美台關係研究所」( JUST )

- ▶ 日本版台灣關係法 新智庫JUST呼籲制訂 2018/12/03 中央通訊社
- ▶ 淺野和生教授這十幾年來一直在推動日本版「台灣關係法」( 日台交流基本法 )。
- ▶ 「日台交流基本法」內容包括台日人士在通商、貿易、文化方面等的交流，以及為了亞太的安定與繁榮，日本政府可對台灣政府提供必要的資訊等。此外，也記載著日本政府應給台灣日本關係協會在日本的法人資格及職員的準外交官特權等。
- ▶ 金田秀昭理事認為，在政治、國防方面，目前日本對台灣的協助不夠充分。相對於中國對台施壓增強，美國基於國內法「台灣關係法」等加強對台灣的安保防衛，日本也應有制訂「日台交流基本法」( 暫稱 ) 的動作。
- ▶ 他指出，日台交流基本法在制訂前，應將台灣納為人道救援與災害防救合作的環西太平洋多國間海洋安保聯合訓練正式成員。
- ▶ 等日台交流基本法制訂後，應早日促成台日之間在傳統的安保領域的國防交流、物資勞務相互提供協定( ACSA )、外交國防會談等合作。而且，印太地區如果成立海洋安保聯盟，也應將台灣納為正式成員。

## 日本版「台灣關係法」的推動- 日本親台媒體《產經新聞》

- ▶ 《產經新聞》時評：日本也應制定台灣關係法 否則有損國家利益 2019/01/12
- ▶ 日本知名學者，拓殖大學顧問渡邊利夫，在親台大報《產經新聞》上發表時評，呼籲日本應效法美國，儘快制定「台灣關係法」，為台日關係提供法律基礎。

## 台灣的期待- 駐日代表謝長廷的態度

- ▶ 《自由時報》2017-11-02
- ▶ 駐日代表謝長廷今在立法院表示，台灣與日本是特別的夥伴關係，戰略上也有共同利害，正慢慢進入命運共同體關係。不過謝長廷也坦言，雙邊關係最大挑戰在於日本沒有「台灣關係法」，互動受限民間身分，現正用「堆積木」的方式，推動雙方友好關係「制度化、穩定化」。

## 台灣的期待- 《亞洲週刊》報導2018/11/19

- ▶ 隨著中國強勢崛起，東海問題也一直是中日緊張關係的根源，特別是在中共十九大上，習近平表明中國要「加速建設海洋強國」，都會直接和日本的勢力抵觸，中日關係很可能只會比過去更緊張，再加上美國也有意更進一步圍堵中國在東海、南海甚至印度洋的活動，美日同盟勢將對中國在區域霸權上有不利的影響，中日關係的緊繃，對於台灣推動日本國會在適當時刻制定「台灣關係法」有一定的助益。
- ▶ 據台灣國安高層分析，台灣如果單靠自己的實力要影響美國對台的政策，是緩不濟急，且有一定的限制，但是，「如能以日本為施力槓桿，則有事半功倍之效」。
- ▶ 《亞洲週刊》同時回顧一九九六年台海危機，當時台灣透過日本將台灣成功納入「美日安保條約」的「週邊有事法」的範圍內，顯見日本在東北亞對美國的重要性。

感謝聆聽



## 戰後台美關係大事記

彭孟濤整理·陳儀深校訂(2019年3月)

時間	大事記
1943.12.1	「開羅宣言」規定「日本自中國竊取之所有領土，例如滿洲、台灣及澎湖群島，應該歸還給中華民國」。
1950.1.5	杜魯門總統發表「不介入台灣海峽爭端」聲明，指出戰後國府依據《開羅宣言》、《波茨坦公告》接管台灣，美國及其他盟邦亦承認中國對該島行使主權。
1950.6.27	杜魯門發表「台灣海峽中立化」聲明，指出「台灣未來的地位必須等到太平洋地區恢復安全，對日本的和平條約訂立，或經聯合國審議後，才能決定」。
1951.9.8	包括日本在內的 49 國代表締結「舊金山和約」。該條約第二章領土第二條的乙項，明白規定：「日本茲放棄其對於台灣及澎湖群島之一切權利、權利名義與要求。」
1952.4.28	「中日和約」(台北和約)簽署。該條約第二條承襲了「舊金山和約」第二條的規定。
1954.12.2	「中美共同防禦條約」簽署。該條約第六條、第七條指出，美中雙方基於此條約所要防衛的中華民國領土只有台灣、澎湖，至於其他中華民國所控制的領土，則可由雙方協商同意來決定。國務卿杜勒斯在該條約簽署的新聞發表會上，指出「福爾摩沙和澎湖群島的主權問題在技術上一直沒有解決」。
1955.1.29	美國國會通過「福爾摩沙決議案」(Formosa Resolution)，授權美國總統在必要時動用軍隊保護台灣、澎湖及附屬領土。
1958.10.23	八二三砲戰期間，杜勒斯銜命訪台，針對外島防禦等問題展開會商，會後發表「蔣、杜聯合公報」，其中談到，在中華人民共和國恢復砲擊金門的情況下，金馬與台澎防衛密切相關；中華民國政府恢復大陸人民之自由使命，乃透過三民主義，而非憑藉武力。
1959.11.1	美國參議院外交委員會印製公布「康隆報告」(Conlon Report)，提議：容許共產中國進入聯合國，承認「台灣共和國」，讓它在聯合國大會得一席位，擴大安全理事會，包括印度、日本及中國應為常任理事；美國保證防衛「台灣共和國」；台灣軍隊應從各沿岸島嶼撤退。
1971.4.28	美國國務院發言人布瑞召開記者會，指出「台灣與澎湖主權是一尚待未來國際解決之懸而未決之問題。」
1971.10.25	1960 年代美國外交高層一直在研議讓「兩個中國」都進入聯合國，1971 年初更建議台北政府在本屆聯合國大會改採「雙重代表權」模式，以確保中華民國在聯合國的席位，但 10 月 25 日聯合國通過二

	七五八號決議案，驅逐蔣介石在聯合國的代表，終導致美國「兩個中國」政策瓦解。
1972.2.27	尼克森總統與周恩來總理發表「上海公報」。該公報指出，美國認識到，在台灣海峽兩邊的所有中國人都認為只有一個中國，台灣是中國的一部分。美國政府對這一立場不提出異議。它重申對由中國人自己和平解決台灣問題的關心。
1978.12.16	美國宣布與中華民國斷交，並與中華人民共和國發表 <b>建交公報</b> ，其內涵大致延續上海公報的原則，美國一方面「承認」中華人民共和國是中國唯一合法政府，另一方面則「認知」中國的立場「只有一個中國，台灣是中國的一部分」。
1980.4.10	卡特簽署「 <b>台灣關係法</b> 」，強調：任何企圖以非和平方式來決定台灣的前途之舉，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。此外也明定提供足夠防衛性武器給台灣。
1982.8.17	美國與中華人民共和國簽署「 <b>八一七公報</b> 」，但同時也向中華民國提出「六項保證」。
1996.3	台海危機期間，柯林頓政府派出「獨立號」與「尼米茲號」兩個航母戰鬥群接近台灣海域。
1998.6.30	柯林頓總統訪問中國時以口頭提出「三不政策」，亦即不支持「兩個中國」或「一中一台」、不支持台灣獨立也不支持台灣加入以國家為要件的國際組織。
2001.4.25	小布希總統接受美國電視台 ABC 訪問時，說出：「將採取一切可能的措施幫助台灣防衛她自己」(Whatever it took to help Taiwan defend herself)。
2004.10.25	<b>國務卿鮑威爾</b> 在北京接受媒體專訪時指出「台灣並非獨立的，它不享有國家主權」。
2007.8.30	白宮國安會亞太資深主任 <b>韋德寧</b> 向白宮媒體簡報時指出：台灣或中華民國目前在國際社會不是一個國家，美國政府的立場是中華民國多年來都是一個未解決，留待解決的議題。
2016.12.2	蔡英文總統致電美國總統當選人川普，通話歷時十多分鐘。
2016.12.16	歐巴馬總統在年終記者會上指出「台灣人民同意，只要能持續享有某程度上的自治，就不會逕行宣佈獨立」。
2018.3.16	川普總統簽署參眾兩院通過的「台灣旅行法」，該法案旨在促進台灣與美國間的高層級交流。
2018.8.14	川普總統簽署「2019 財年國防授權法」(NDAA)，該法案認為美國應該支持強化台灣軍力，建議推動美台聯合軍演，擴大雙方軍事交流與聯合訓練等。
2018.10.4	副總統彭斯在哈德遜研究所發表演說，譴責中國拉走三個台灣的邦交國，並提到台灣擁抱民主為所有華人展示一條更好的道路。





台灣教授協會  
Taiwan Association of University Professors

10059 台北市中正區臨沂街 25 巷 15 號 1 樓  
TEL : 02-23948797 FAX : 02-23948798  
Email : [taup@seed.net.tw](mailto:taup@seed.net.tw) 統編 : 81585171