

美臺雙邊政經與軍事合作進程(2000-2014) —不對等合作下的限制與發展

胡聲平

(南華大學國際事務與企業學系助理教授)

摘 要

美臺關係具不對等及非官方之特性，這兩項特性限制美臺政經與軍事合作。本文建構美臺不對等合作的理念型運作流程，提出評估美臺合作的質性與量化指標。評估發現馬政府時期美臺政經與軍事合作，優於扁政府任內。本文指出，若臺灣挑戰美國政策底線、限制，或抗拒美國要求，將使美臺關係倒退。本文發現，美臺政治合作最易受負面影響；美臺經濟合作居次；在美國的戰略利益考量下，美臺軍事合作最不易受影響。

關鍵詞：美臺關係、臺灣關係法、美臺政治合作、美臺經濟合作、美臺軍事合作

壹、前言

美中臺三角關係中，美臺這組雙邊關係具有兩項特性：一是美臺關係屬於小國（中華民國臺灣）對大國（美國）的依賴關係；二是美臺關係是美國唯一用國內法所維繫的雙邊關係。第一項特性自韓戰爆發後延續至今，美臺政經與軍事合作在本質上是臺灣對美國依賴下的

不對等合作，美臺關係從屬於美國國家利益及戰略考量。第二種特性自美臺斷交後延續至今，美國以《臺灣關係法》(*Taiwan Relation Act*)維繫美臺非官方關係，此模式對美臺關係產生許多限制，這些限制亦出於美國國家利益與北京壓力考量。

這兩項特性下，美國對美臺的政經與軍事合作，單方面劃設底線或限制，或對臺灣提出強制性要求，如果臺灣自制或配合，或美方基於戰略考量，則美國可能放寬這些限制，進而提升美臺關係；反之，若臺灣不配合或抗拒美國的限制或要求，甚至挑戰美國底線，則可能造成美臺關係緊張及倒退。回顧韓戰爆發後至今的美臺關係史，雙方因歧見而導致關係不睦的情況並不罕見，¹最近一次臺灣挑戰美國政策底線，造成美臺互信下降、關係緊張並倒退，發生在陳水扁政府（以下簡稱扁政府）時期。² 2008年馬英九政府（以下簡稱馬政府）上任後，致力於修補美臺互信，配合美國要求，以提升美臺關係。

另外，美臺關係亦受雙方國內政治影響。由於臺灣積極經營，美國國會內部有支持中華民國的強大力量，從早期的「中國遊說團」(*The China Lobby*)到最近的「臺灣連線」(*U.S. Congressional Taiwan Caucus*)，³都不遺餘力支持臺灣；另一方面，臺灣民主化後，內部政治因

1. 李洪波，《美台矛盾研究(1949-2008)》（北京：世界知識出版社，2014年），頁484-512。

2. Kerry Dumbaugh, "Underlying Strains in Taiwan-U.S. Political Relations," *CRS Report for Congress*, RL33684, April 20, 2007, pp. 1-33, *Congressional Research Service*, <fas.org/sgp/crs/row/RL33684.pdf>; 劉復國，〈台灣推動公民投票對美台關係的影響〉，林碧炤、林正義主編，《美中台關係總體檢：台灣關係法30年》（臺北：巨流圖書公司，2009年），頁80-110。

3. 美國聯邦眾議院的「臺灣連線」成立於2002年4月，參議院的「臺灣連線」成立於2003年9月，成員包括民主及共和兩黨議員，請見 Scott L. Kastner & Douglas B. Grob, "Legislative Foundation of U.S.-Taiwan Relations: A New Look at the Congressional Taiwan Caucus," *Foreign Policy Analysis*,

素亦成為影響美臺關係的重要變數。

本文採取歷史及比較研究途徑探究兩項問題：第一，自扁政府至馬政府時期，美臺政治、經濟及軍事合作，有何種發展與變化？第二，在美臺政治、經濟及軍事合作中，那種合作最易受到負面影響？本研究將從三個方向進行：(1)探討臺灣對美國依賴下的不對等合作如何運作；(2)美國在美臺關係上，對臺灣有哪些底線、限制或要求；(3)提出質性及量化指標評估美臺合作發展。

經由歷史及比較途徑來研究美臺關係的發展，可長期觀察美方對臺政治底線、限制、經濟要求及軍事限制是否有所變化，並具有四項意義：(1)判斷在美方眼中臺灣的戰略價值；(2)評估美方所承受的北京壓力；(3)檢視美國對臺灣政策配合度的評價及對臺灣的支持程度；(4)評斷美臺總體合作關係的升與降。

此外，必須說明本文的研究限制。影響美臺關係的因素眾多，例如國際戰略、美中競爭、美臺國內政治、北京壓力及兩岸關係等各種因素，均可能對美臺關係的提升或倒退造成影響。本文受限於篇幅，選擇從美臺雙邊合作進程的角度切入進行討論，並不代表此項因素可全盤決定美臺雙邊關係的升與降，亦不代表其他因素不重要。

貳、美臺不對等合作運作流程與評估美臺合作的指標

本節建構美臺不對等合作的「理念型」(ideal type)運作流程；並提出評估美臺政治、經濟與軍事合作的質性與量化指標。⁴

Vol. 5, Issue 1, January 2009, pp. 57-72。

4. 本研究同時從政治、經濟及軍事等三個層面評估美臺關係，主要目的是希望較全面評估美臺關係，並非代表三個層面可等量齊觀。本研究認為在實際運作上，美臺三個層面關係中，軍事最重要、政治次之、經濟第三；同時，美國只有在政治層面上設下「一個中國」的政策底線，且此一底線大致維持穩定，至於在經濟及軍事層面並未設下政策底線。因此，本文所提出的各項指

一、美臺不對等合作的運作流程

若以美國為政策發動者，則美臺不對等合作的運作流程大致如下圖 1，美國行政部門考量美國戰略利益與北京壓力，以及國內政治等因素，制訂其對臺政策（包括底線、限制或強制性要求）；臺灣的行政部門獲悉美國對臺政策後，亦要考量臺灣的戰略利益與北京壓力，以及國內政治等因素，決定其回應政策。

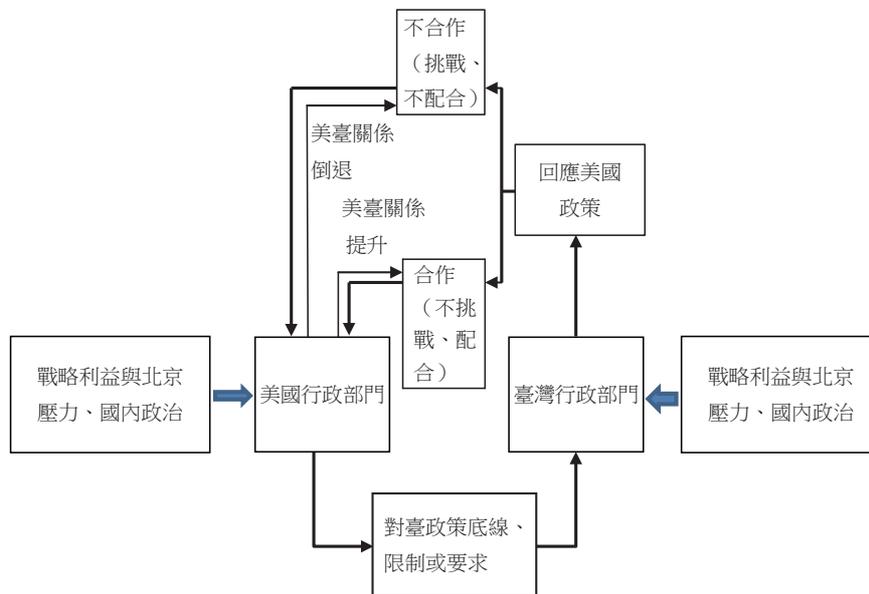


圖 1 美臺不對等合作運作流程圖（以美國為政策發動者）

資料來源：作者自行繪製。

- 說明：1. 「→」為流程線。
 2. 「→」為影響方向線。
 3. 「→」為回饋線。

標，可跨用於扁政府與馬政府時期。

臺灣回應政策選項有兩種，一是合作，二是不合作。若選擇合作，臺灣實際作為又可分為兩種，一是自我克制（不挑戰美國政策底線或限制），二是配合（接受美國政策底線、限制或要求）；若選擇不合作，臺灣實際作為亦可分為兩種，一是不自我克制（挑戰美國政策底線或限制），二是不配合（不接受美國的政策底線、限制或要求）。⁵

臺灣決定回應政策後，運作流程回到美國行政部門。臺灣選擇合作的情況下，則可能維繫美臺關係現況，亦可能提升美臺關係；反之，若臺灣選擇不合作，則可能導致美臺關係倒退。

若以臺灣為政策發動者，美國對臺灣政策（非強制性要求）的回

5. 本研究提出的「美臺不對等合作運作流程」係屬「理念型」建構，故盡可能考量邏輯上所有可能性，因此挑戰與不配合在本文中有三項差異：第一項差異是強度不同；客觀而言，挑戰的強度要高於不配合。第二項差異在於顯示決策者主觀意志上不同，挑戰意味臺灣的決策者主動表達對美方底線、限制或要求的不滿，且不願意遵守，並採取措施意圖突破美國所劃設的底線、限制或抗拒美方要求。第三項差異在於所導致的後果不同，臺灣決策者如果主動挑戰美方政策底線，由於事關美國重大利益，將使美臺關係嚴重倒退。其中，「不配合」有三種可能情況：(1)是臺灣的決策者主觀上消極不作為或抵制美方的限制或要求；(2)可能是臺灣的決策者雖主觀上有意配合美方的限制或要求，但是受限於國內政治因素，如立法院的牽制，而無法配合限制或要求；(3)可能是臺灣的決策者對美方部分配合、部分不配合。而不配合的第一種型式，由於臺灣決策者未採取積極主動作為，在此情況下，對美國所設政策底線不產生任何影響，美方不必採取任何行動，反而若是臺灣消極不配合美國政策限制或要求，雖不涉及美國重大利益，卻可能反而使美臺關係倒退。不配合的第二種型式，則是臺灣決策者有意配合美國限制或要求，但為國內政治所牽制，故無法配合，如此亦會影響美臺關係，但影響程度視其情節輕重而定。若臺灣決策者採取第三種型式之不配合，則是要視決策者不配合的部分是主動或被動，以及是否涉及美國重大利益，若是主動，將使美臺關係倒退，反之則否。

應亦有合作（同意臺灣要求）或不合作（拒絕臺灣要求）兩種可能，若美國同意臺灣要求，臺灣只能積極配合美國政策予以回報；若美國拒絕臺灣要求，臺灣只能接受或是繼續向美提出要求（請見圖 2）。

在不對等合作下，美國對臺灣的影響力要遠大於臺灣對美國的影響力，故以下討論中，以美國為政策發動者的運作流程為主，以臺灣為政策發動者的運作流程為輔。

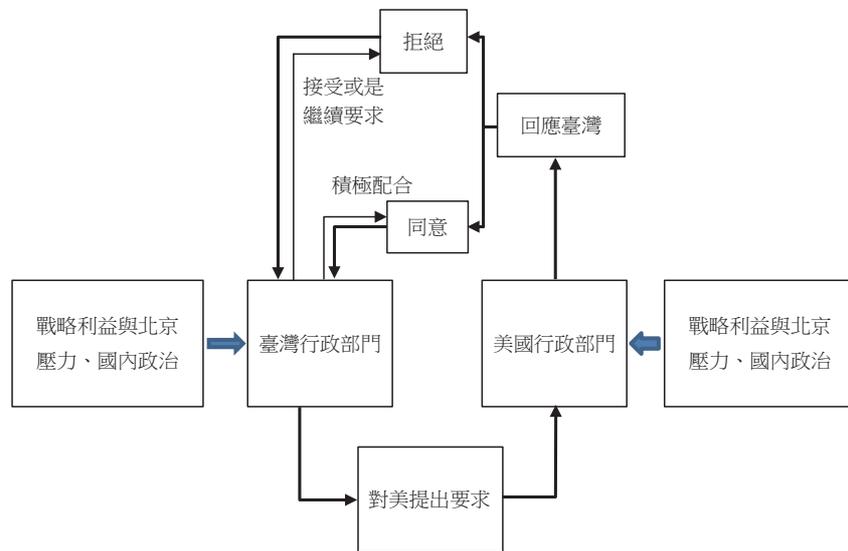


圖 2 美臺不對等合作運作流程圖（以臺灣為政策發動者）

資料來源：作者自行繪製。

說明：1. 「」為流程線。
 2. 「」為影響方向線。
 3. 「」為回饋線。

二、美國對臺限制與評估美臺合作指標

美臺斷交後，1979年4月10日美國國會通過《臺灣關係法》，以維繫美臺非官方關係，⁶這項法律劃設了美國的政策底線及雙方政治、

經濟與軍事合作的範圍。以下以此項法律為起點，提出評估美臺政經與軍事合作的量化及質化指標。

(一)政治層面

1. 政策底線與限制

美國的政策底線是「一個中國」、「不支持臺灣獨立」。⁷「不支持臺灣獨立」在1998年以前只是美國對北京的私下保證，但是1996年臺海危機後，柯林頓(William J. Bill Clinton)總統為改善美中關係，1998年6月30日在上海說出「不支持臺灣獨立；不支持兩個中國、一中一臺；不認為臺灣應當參加以國家為成員的國際組織」的三不政策（簡稱「新三不」）。⁸此舉已超越三公報並違反《臺灣關係法》，明顯向北京立場傾斜，⁹並公開宣布了美國對臺政策底線。

政治限制方面，《臺灣關係法》限制雙方官員互訪層級及進入對方官署。柯林頓政府於1994年9月公布《對臺政策檢討報告》(*Taiwan Policy Review*)，雖放寬某些限制，但是維持以下政策不變，包括：(1)奉行「一個中國」政策，繼續以美國與北京之三項公報及《臺灣關係

6. 李大維，《台灣關係法立法過程—美國總統與國會間之制衡》（臺北：風雲論壇出版社，1996年），頁1。

7. 美國尼克森(Richard Nixon)總統於1972年2月22日與中華人民共和國總理周恩來會談時，提出對臺政策五原則和不支持臺獨的保證，是美國「一個中國」原則及「不支持臺獨」政策底線的濫觴。請見傅建中，《季辛吉秘錄》（臺北：時報文化，1999年），頁37-73。

8. 胡為真，《美國對華「一個中國」政策之演變：從尼克森到柯林頓》（臺北：臺灣商務印書館，2001年），頁185；另外，根據曼恩(James H. Mann)的說法，「新三不」首出現在1995年夏天柯林頓致江澤民的密函中，請見James H. Mann, *About Face: A History of America's Curious Relationship with China, from Nixon to Clinton* (New York: Vintage Books, 1998), p. 355。

9. 胡為真，《美國對華「一個中國」政策之演變：從尼克森到柯林頓》，頁187。

法》為對臺政策的核心；(2)根據《臺灣關係法》，美國在台協會(American Institute in Taiwan, AIT)將續為處理雙方非官方關係之機構；(3)為符合雙方非官方關係，維持不允許臺方高層領袖訪美及不允許臺方外交部長及國防部長訪問華府的慣例；(4)不允臺方代表進入美國國務院、白宮及舊行政大樓洽公；(5)對臺軍售政策不改變；(6)繼續支持臺海兩岸的對話與合作；(7)美國將不支持臺灣加入以國家為會員之國際組織。¹⁰ 此項檢討結果與臺北的期待相去甚遠，¹¹ 故美臺政治關係若能突破上述政策限制，可視為美臺關係的提升。

另外，老布希(George H. W. Bush)總統在1992年12月派遣貿易代表希爾斯(Carla A. Hills)赴臺，成為斷交後第一位訪臺的內閣部長級官員。¹² 某種程度突破了雙方關係的非官方性質。是以內閣官員是否訪臺，成為日後衡量美臺關係的重要指標。

2. 評估指標

根據先前討論，本文提出五項質性指標及一項量化指標。

質性指標如下：

(1)臺灣是否挑戰美國政策底線：臺灣若配合或不挑戰美國政策底線，則美臺關係維持現狀或提升；若臺灣挑戰底線，則將導致美臺關係倒退。

10. Winston Lord, "Taiwan Policy Review," *American Institute in Taiwan*, September 27, 1994, <<http://www.ait.org.tw/en/19940927-taiwan-policy-review-by-winston-lord.html>>; 王高成，《交往與促變—柯林頓政府對中共的外交戰略》(臺北：五南圖書出版公司，2005年)，頁174。

11. 陳毓鈞，《戰爭與和平：解析美國對華政策》(臺北：環宇出版社，1997年)，頁441；胡為真，《美國對華「一個中國」政策之演變：從尼克森到柯林頓》，頁171。

12. Associated Press, "U.S. Trade Representative Visits Taiwan," *AP News Archive*, November 30, 1992, <<http://www.apnewsarchive.com/1992/U-S-Trade-Representative-Visits-Taiwan/id-e4524128593bda88821c93b3474daca2>>.

- (2)美國是否支持臺灣加入國際組織：美國支持代表關係提升，反之則否。
- (3)互訪官員層級：層級升高代表關係提升，反之則否。
- (4)總統過境美國地點與規格：美國是否允許中華民國總統過境美國，若地點好、規格高代表關係提升，反之則否。
- (5)美國政府官員涉臺發言內涵：美國官員對臺正向肯定代表關係提升，反之則否。

量化指標有一項：

- (1)美國官員訪臺頻率：頻率增加代表關係提升，反之則否。

(二)經濟層面

1. 政策要求

《臺灣關係法》授權美國行政部門維繫美臺人民間的商務、文化及其他關係，¹³故美臺發展經濟關係幾無任何限制。但自1979年以來，美國仍然對臺灣提出若干強制性要求，例如1980年代要求開放市場及新臺幣升值；1990年代要求保護智慧財產權。美國亦在國際經濟事務上提供臺灣若干協助，包括協助臺灣加入「亞洲太平洋經濟合作會議」(Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC)及「世界貿易組織」(World Trade Organization, WTO)。

臺灣亦對美國提出非強制性要求，例如要求加入美國主導的「跨太平洋夥伴協定」(Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP)，積極透過「臺美貿易暨投資架構協定」(Trade and Investment Framework Agreement, TIFA)諮商提升美臺經濟合作，並尋求簽署美臺自由貿易

13. 《臺灣關係法》第二條(a)(2)授權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。請見美國在台協會，〈台灣關係法〉，《美國在台協會》，2014年7月1日（檢索），〈<http://www.ait.org.tw/zh/taiwan-relations-act.html>〉。

協定。

此外，原本美國對兩岸經濟發展持鼓勵的態度，但是前美國國務卿希拉蕊(Hillary R. Clinton)示警，認為臺灣「必須權衡，到底要開放到什麼程度才適當，否則將會失去經濟獨立」，並提醒臺灣與中國相處時要「小心一點」，¹⁴顯示臺灣對大陸的經貿依賴，成為間接影響美臺關係的因素。

2. 評估指標

根據先前討論，本文提出兩項質性指標，一項量化指標。

質性指標如下：

- (1) 臺灣是否配合美國政策要求：若配合，則美臺關係可能維持現狀或提升，反之則否。
- (2) TIFA 諮商是否有進展：有進展表示關係提升，反之則否。

量化指標為美國對臺投資在全體對臺投資國中之排名。由於企業赴他國投資要考量投資風險及獲利，美商來臺投資，除表示對臺灣有信心且有利可圖外，亦將提升美臺經濟合作與互賴程度，提高美國在臺利益。無論是美商主動來投資，或是美商受臺灣政策吸引來臺投資，其結果都是增進美臺經濟合作，故而美商投資在全體對臺投資國中之排名，可顯示美臺經濟合作之密切程度。

由於臺灣與大陸權力不對稱，雖然臺灣有美國在軍事安全上的支持，但若在經濟上過度依賴大陸，可能迫使臺灣修正大陸政策，¹⁵對大陸採取扈從(bandwagoning)策略；此外，美國為穩定臺海情勢而鼓勵兩岸經貿往來，卻導致臺商與大陸利益更趨接近，與美國利益疏遠。¹⁶故

14. 郭奕伶，〈抉擇：越倚賴中國，台灣越脆弱〉，《商業周刊》，第1389期，2014年6月，頁58-70。

15. 吳玉山，〈權力不對稱與兩岸關係研究〉，包宗和、吳玉山主編，《重新檢視爭辯中的兩岸關係理論》（臺北：五南圖書出版公司，2009年），頁31-59。

對臺灣而言，應強化與美國的經濟合作，降低對大陸依賴，吸引美商投資臺灣是增進美臺經濟合作的重要手段，若美商投資金額在全體對臺投資國名列前茅，表示美臺經濟合作密切，反之若美商投資臺灣金額在全體外商中排名極差，則表示美臺經濟合作不密切。

(三)軍事層面

1. 政策限制

美臺斷交對美臺軍事合作產生衝擊與限制。第一項是美國對臺軍售質量受到限制：¹⁷斷交後美國根據《臺灣關係法》只能售予臺灣防衛性武器。¹⁸第二項限制來自《八一七公報》，其中表明「美國將不尋求執行一項長期向臺灣出售武器的政策，而向臺灣出售的武器在性能上和數量上將不超過中美建交後近幾年供應的水準，美國準備逐步減少它對臺灣的武器出售，並經過一段時間尋求最後的解決。」¹⁹

16. 賴怡忠，〈美中台經貿三角結構—對台灣作為以及美中台三邊政治互動的影響〉，《台灣國際研究季刊》，第8卷第3期，2012年9月，頁119-140。

17. 美臺斷交前，由於美國自尼克森總統開始採取「聯中制蘇」戰略，雖然沒有任何法律限制美國對臺軍售質量，但美國已實質將對臺軍售之質量設限，例如1974年1月美國正式生產F-16戰機後，我方立即提出購買要求，但美方始終不同意出售。美臺斷交後，《臺灣關係法》中明訂只能對臺出售防衛性武器。

18. 《臺灣關係法》第二條(b)(5)：〈提供防衛性武器給臺灣人民〉。第三條(a)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足以使其維持足夠自衛能力的防衛物資及技術服務；(b)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該包括美國軍事當局向總統及國會提供建議時的檢討報告；(c)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，採取應付上述危險的適當行動，請見美國在台協會，〈台灣關係法〉。對於此法與臺灣安全的討論，請見林郁方，〈台灣關係法對我國安全承諾之探討〉，《美歐月刊》，第9卷第5期，1994年5月，頁91-105。

由於雷根(Ronald Reagan)總統在美中簽訂《八一七公報》前，對臺提出「六項保證」，²⁰美國政府亦認為公報並非法律上的國際協定，位階低於《臺灣關係法》，²¹減輕了對美臺關係的傷害。²²老布希總統於1992年9月2日在德州競選時宣布售予臺灣150架F-16戰機，²³業已違反《八一七公報》，²⁴使該公報形同具文，但北京不同意此種看法，故美國對臺軍售的質與量不但成為美中爭執焦點，亦成為觀察美臺軍事合作的重要指標。

另外，1995年7月至1996年3月的臺海危機後，柯林頓政府警覺兩岸軍力失衡，提升了美臺的軍事關係。²⁵因此評估美臺軍事合作，應以柯林頓政府時期為起點，若雙方合作超越柯林頓政府時期，即代表關係提升，反之則否。

2. 評估指標

根據先前討論，本研究提出三項質性指標，兩項量化指標。

質性指標如下：

(1)互訪層級：層級升高代表關係提升，反之則否。

19.中央研究院美國文化研究所，《中美關係報告：1981-1983》（臺北：中央研究院美國文化研究所，1984年），頁170-172。

20.錢復，《錢復回憶錄【卷二】：華府路崎嶇》（臺北：天下文化，2005年），頁213-226。

21.陳毓鈞，《戰爭與和平：解析美國對華政策》，頁288-295。

22.林正義，《台灣安全三角習題—中共與美國的影響》（臺北：桂冠圖書公司，1989年），頁215-218。

23.胡為真，《美國對華「一個中國」政策之演變：從尼克森到柯林頓》，頁154。

24.林正義，〈八一七公報後美國對台軍售政策〉，《歐美研究》，第23卷第3期，1993年9月，頁27-60。

25.唐耐心(Nancy B. Tucker)著，林添貴譯，《一九四九年後的海峽風雲實錄—美中台三邊互動關係大揭密》(*Strait Talk: United States-Taiwan Relations and the Crisis with China*)（臺北：黎明文化，2012年），頁313-316。

- (2)交流內涵：內涵及範圍擴大，代表關係提升，反之則否。
- (3)軍售質量：軍售質量提升，代表關係提升，反之則否。

量化指標如下：

- (1)交流管道數量：數量增加代表關係提升，反之則否。
- (2)對臺軍售金額：金額增加代表關係提升，反之則否。

本文提出用以評估美臺政治、經濟與軍事合作的所有質性與量化指標綜整如表 1。

表 1 評估美臺政治、經濟與軍事合作指標綜整表

面向 性質	政治	經濟	軍事
質性 指標	<ol style="list-style-type: none"> 1. 臺灣是否挑戰美國政策底線。 2. 美國是否支持臺灣加入國際組織。 3. 互訪官員層級。 4. 總統過境美國地點與規格。 5. 美國政府官員涉臺發言內涵。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 臺灣是否配合美國政策要求。 2. TIFA 諮商是否有進展。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 互訪層級。 2. 交流內涵。 3. 軍售質量。
量化 指標	<ol style="list-style-type: none"> 1. 美國官員訪臺頻率。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 美國對臺投資金額在全體對臺投資國家排名。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 交流管道數量。 2. 對臺軍售金額。

資料來源：作者自行整理。

參、美臺政經合作評估

本節採用第二節所提出的質性及量化指標評估自扁政府任內至馬政府時期的美臺政經合作。

一、美臺政治合作

(一)質的評估

1. 臺灣是否挑戰美國政策底線

扁政府多次挑戰美國對臺政治層面的底線及限制，導致美臺關係緊張且倒退。²⁶小布希(George W. Bush)總統數度派員來臺溝通，都不見效果，²⁷小布希政府曾暫停美臺溝通，²⁸造成美臺關係倒退。馬政府上臺後，配合美國對臺政治層面的政策底線或限制，致力於修補互信，²⁹有效恢復並提升了美臺關係。

2. 美國是否支持臺灣加入國際組織

扁政府任內，在2002-2004年間，小布希總統連續三年簽署法案，支持臺灣成為「世界衛生組織」(World Health Organization, WHO)觀察員，³⁰但小布希政府並不支持扁政府以「臺灣」名義加入WHO，因

26. 劉復國，〈台灣推動公民投票對美台關係的影響〉，頁80-110；胡聲平，〈民進黨國內政治考量與操作下的台美關係〉，《全球政治評論》，第22期，2008年4月，頁81-106。

27. 由於小布希總統派密使來臺會見陳總統，都無法改變陳總統挑戰美國政策底線的作為，故而美國高層官員故意將消息洩漏給當時《聯合報》駐華府特派員張宗智及《中國時報》駐美特派員劉屏，兩家報紙同一天在頭版頭條刊出此一消息，此報導當時未見諸其他任何國內外媒體。請見張宗智、林新輝，〈美派密使會扁 勸阻廢統失敗〉，《聯合報》，2006年2月22日，版A1；林淑鈴、劉屏，〈阻扁廢統 美密使碰釘子〉，《中國時報》，2006年2月22日，版A1；劉屏，〈美國安會資深主任多次訪台〉，《中國時報》，2006年2月22日，版A4。

28. 劉永祥，〈台美高層對話喊卡〉，《聯合報》，2007年9月14日，版A1。報導此新聞之記者劉永祥當時為《聯合報》駐華府特派員，消息為其獨家採訪美國匿名官員所得。

29. 中華民國外交部外交年鑑編輯委員會編，《中華民國101年外交年鑑》（臺北：中華民國外交部，2013年），頁167。

30. 中華民國外交部外交年鑑編輯委員會編，《中華民國93年外交年鑑》（臺

為這已挑戰美國政策底線。³¹ 同時，2002年起，美國開始積極支持臺灣參與其他政府間國際組織，例如「國際民航組織」(International Civil Aviation Organization, ICAO)、「國際間鑽石原石進出口認證標準諮商機制」(Kimberley Process)及「經濟合作暨發展組織」(Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD)之有關委員會。³²

馬政府時期，美國持續支持臺灣國際參與。例如2010年協助臺灣非政府組織報名參加《聯合國氣候變遷綱要公約》(United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC)締約方大會；同年八月協助臺灣成為「美洲熱帶鮪魚委員會」(Inter-American Tropical Tuna Commission, IATTC)會員，³³ 同時，在歐巴馬(Barack H. Obama)政府支持下，2009年5月，臺灣自1971年退出聯合國後，首次以觀察員身分參與隸屬聯合國周邊組織的「世界衛生組織大會」(World Health Assembly, WHA)；並於2013年9月以「客人」(guest)身分參與ICAO大會。³⁴

北：中華民國外交部，2006年），頁183-184；Shirley A. Kan & Wayne M. Morrison, "U.S.-Taiwan Relationship: Overview of Policy Issues," *CRS Report for Congress*, R41952, April 22, 2014, pp. 1-50, *Congressional Research Service*, <fas.org/sgp/crs/row/R41952.pdf>。

31. 〈美明確表態不支持台申入世衛〉，《大公網》，2007年5月10日，<<http://202.55.1.83/news/07/05/10/YM-734262.htm>>。

32. 中華民國外交部外交年鑑編輯委員會編，《中華民國92年外交年鑑》（臺北：中華民國外交部，2004年），頁226。

33. 中華民國外交部外交年鑑編輯委員會編，《中華民國99年外交年鑑》（臺北：中華民國外交部，2012年），頁150-151。

34. Shirley A. Kan & Wayne M. Morrison, "U.S.-Taiwan Relationship: Overview of Policy Issues," p. 25.

3. 互訪官員層級

自老布希總統在 1992 年派貿易代表希爾斯赴臺後，美國政府在 1994 年、1996 年、1998 年及 2000 年均派內閣部長級官員訪臺，³⁵ 然而此兩年一訪臺灣的慣例，因扁政府挑戰美國政策而中斷。馬政府時期，2014 年 4 月中旬美國環保署署長麥卡馨(Gina McCarthy)訪臺，成為 14 年來第一位美國訪臺之內閣部長級官員（請見表 3）。

4. 總統過境美國地點與規格

2001 年 5 月 21 日至 6 月 5 日，陳總統出訪中美洲，小布希政府允許其來回過境美國紐約及休士頓。³⁶ 然而，2006 年 5 月及 2007 年 10 月，陳總統兩度出訪中美洲，小布希政府都不准其專機降落美國本土，只能降落在本土以外地點，且專機不得過夜，在短暫加油後離境，³⁷ 此為扁政府挑戰美國政策所致。

馬總統上任後，自 2008 年 5 月 20 日至 2014 年 12 月底，共有十次出訪行程，七次過境美國，其中六次過境美國本土城市，一次過境關島，均在「低調、零意外」的原則下過境，³⁸ 並受到美國官方禮遇。

35. Shirley A. Kan & Wayne M. Morrison, "U.S.-Taiwan Relationship: Overview of Policy Issues," p. 16.

36. 馮克芸，〈國際媒體報導扁出訪指美禮遇將激怒中共〉，《聯合報》，2001 年 5 月 22 日，版 2。

37. 鄭任汶、李順德、盧德允，〈美准扁本土外過境 不准過夜〉，《聯合報》，2007 年 8 月 2 日，版 A4；鄭任汶，〈回程過境 薄瑞光拉扁下機 扁堅拒〉，《聯合報》，2007 年 8 月 30 日，版 A4。

38. 這七次分別為 2008 年過境舊金山、2009 年舊金山及檀香山、2010 年兩次出訪，第一次過境舊金山及洛杉磯，第二次關島、2013 年紐約及洛杉磯、2014 年兩次出訪，第一次過境洛杉磯，第二次舊金山，請見中華民國總統府，〈出訪專輯〉，《中華民國總統府》，2015 年 1 月 20 日（檢索），〈<http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=1186>〉。

5. 美國政府官員涉臺發言內涵

扁政府因挑戰美國政治層面的政策底線，美國總統及各級官員均曾有針對扁政府之負面發言。例如，2002年8月陳總統宣布「一邊一國」後，小布希總統於同年10月會見中國國家主席江澤民時，公開重申「不支持臺灣獨立」；³⁹ 2003年11月陳總統宣布推動「防衛性公投」後，同年12月9日小布希總統與中國總理溫家寶共同舉行的聯合記者會中，對陳總統提出警告，指出：「臺灣領導人的言行表明，他有可能做出決定單方面改變現狀，對此我們是反對的。」⁴⁰ 2004年陳總統雙十國慶談話引起美方不滿，⁴¹ 美國國務卿鮑爾(Collin L. Powell)在同年10月下旬訪問中國大陸接受媒體專訪時表示，「世界上只有一個中國，臺灣不是獨立的。臺灣不享有一個國家的主權，這依然是我們堅定的政策。」⁴²

39. The White House, "President Bush, Chinese President Jiang Zemin Discuss Iraq, N. Korea," *The White House*, October 25, 2002, <<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/10/20021025.html>>；張宗智，〈布江峰會布希表明美不支持台獨〉，《聯合報》，2002年10月27日，版1。

40. The White House, "President Bush Welcomes Premier of China to the White House," *U.S. Department of State Archive*, December 9, 2003, <<http://2001-2009.state.gov/p/eap/rls/rm/2003/27017.htm>>；張宗智、林寶慶，〈布希：台灣領導人可能要改變現狀〉，《聯合報》，2003年12月10日，版A1；劉屏，〈布希：反對台灣領導人改變現狀言行〉，《中國時報》，2003年12月10日，版A1。

41. 陳一新，《危機潛伏：從平衡到失衡，布希政府第一任期的兩岸政策》（臺北：博揚文化，2007年），頁320-325；孫揚明，〈扁向獨移動 美中可能共同處理台灣問題〉，《聯合報》，2004年10月20日，版A2。

42. 鮑爾上述談話的英文原文為"There is only one China. Taiwan is not independent. It does not enjoy sovereignty as a nation, and that remains our policy, our firm policy." 請見 Foxnews, "Powell: Taiwan Not Sovereign,"

馬政府上任後，美國政府行政部門對馬政府及美臺關係均予以正面肯定，無負面批評。例如，2011年11月國務卿希拉蕊在檀香山發表演說，稱讚臺灣是「重要的安全與經濟夥伴」(important security and economic partner)；⁴³ 亞太副助理國務卿梅健華(Kin Moy)於2013年10月3日發表演講，肯定美臺的重要夥伴關係；⁴⁴ 2014年4月3日，參議院外交委員會亞太小組舉行「台灣關係法立法35週年美國對台政策評估」聽證會，亞太副助理國務卿羅素(Daniel R. Russel)作證時肯定馬總統任內兩岸關係的進展。⁴⁵

(二)量的評估

扁政府任內，美國行政部門有九位官員訪臺（請見表2）。由表2可知其中多數是第一任內來訪，第二任內僅有兩位部會官員來訪，且無部長級官員，顯示小布希政府限制官員訪臺，使美臺關係呈現停滯及倒退狀態。

Foxnews, October 27, 2004, <<http://www.foxnews.com/story/2004/10/27/powell-taiwan-not-sovereign/>>。

43. Hillary R. Clinton, "On America's Pacific Century," *U.S. Department of State*, November 10, 2011, <<http://fpc.state.gov/176998.htm>>.

44. Kin Moy, "Trends in the U.S.-Taiwan Relationship," *U.S. Department of State*, October 3, 2013, <<http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2013/10/213756.htm>>.

45. 唐佩君，〈美肯定馬任內兩岸關係驚人進展〉，《中央社》，2014年4月4日，<<http://www.cna.com.tw/news/aip/201404040283-1.aspx>>。

表 2 扁政府時期訪臺美國政府官員名單一覽表

編號	日期	來訪官員
1	2002年 1月 23日	貿易部助理部長賴許(William H. Lash)
2	2002年	財政部助理部長奎爾斯(Randal Quarles)
3	2002年 4月 11日	商務部次長阿多納斯(Grant Aldonas)
4	2002年 6月 5日	貿易代表署副助理貿易代表佛利曼(Charles Freeman)
5	2002年 10月	貿易代表署助理代表帕波維奇(Joseph Papovich)
6	2003年 3月 8日	國防部亞太安全處處長邵瑪莉(Mary Tighe)
7	2003年 6月 11日	疾病管制局傳染病小組領導人麥隆妮(Dr. Susan Maloney)
8	2004年 6月 18日	貿易代表署助理代表佛利曼(Charles Freeman)
9	2006年 5月 26日	貿易代表署副貿易代表巴提亞(Karan Bhatia)

資料來源：1. 編號 1、3、7、9 內容是以「美國」為關鍵字，查詢《中華民國總統府》中「總統及副總統活動紀要」整理而成。請見中華民國總統府，〈公報查詢〉，《中華民國總統府》，2015年1月20日（檢索），〈<http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=8>〉。

2. 編號 2、4、5、8 內容整理自中華民國外交部外交年鑑編輯委員會編，《中華民國 91 年外交年鑑》，（臺北：中華民國外交部，2003 年），頁 224；中華民國外交部外交年鑑編輯委員會編，《中華民國 93 年外交年鑑》，頁 182-183；中華民國外交部外交年鑑編輯委員會編，《中華民國 94 年外交年鑑》（臺北：中華民國外交部，2007 年），頁 217-218。

3. 編號 6 內容整理自盧德允，〈美國防官員抵台 檢討我飛彈防禦能力〉，《聯合報》，2003 年 3 月 11 日，版 4。

說明：《總統府公報》自 2001 年 5 月 9 日起開始增加「總統及副總統活動紀要」，在此日期前無此記錄。作者查詢《中華民國 89 年外交年鑑》及《中華民國 90 年外交年鑑》後，確定 2000 年 5 月 20 日至 2001 年 5 月 8 日期間無美國部會官員訪臺。請見中華民國外交部外交年鑑編輯委員會編，《中華民國 89 年外交年鑑》（臺北：中華民國外交部，2001 年），頁 232-233；中華民國外交部外交年鑑編輯委員會編，《中華民國 90 年外交年鑑》（臺北：中華民國外交部，2002 年），頁 213-215。

馬政府時期自 2008 年 5 月 20 日 2014 年 12 月底止，有 15 位（16 人次）美國官員訪臺（請見表 3），且有內閣部長級官員來訪，故從美國官員訪臺頻率觀察，馬政府超越扁政府，顯示美臺政治合作提升。

表 3 馬政府時期訪臺美國政府官員名單一覽表

編號	日期	來訪官員
1	2009年	空軍部副部長助理雷姆金(Bruce S. Lemkin)
2	2009年	空軍部副部長助理雷姆金(Bruce S. Lemkin)
3	2011年 6月14日	環保署助理署長蒂佩絲(Michelle Depass)
4	2011年 7月 5日	APEC 特使唐偉康(Kurt Tong)
5	2011年 9月14日	商務部助理部長庫瑪爾(Suresh Kumar)等一行
6	2011年 9月30日	住宅與都市發展部助理部長安莉葵(Sandra B. Henriquez)
7	2011年12月 2日	國際開發總署(USAID)署長拉吉夫·沙赫(Rajiv Shah)等一行
8	2011年12月13日	能源部副部長伯納曼(Daniel Poneman)等一行
9	2012年 7月18日	國務院國際信息局局長麥考爾(Dawn L. McCall)
10	2012年 7月26日	國家核子保安總署副署長克若爾(Joseph Krol)
11	2012年 8月 6日	國務院主管經濟及商業事務助卿費南德茲(Jose W. Fernandez)等一行
12	2012年 9月25日	APEC 資深官員、國務院亞太局經濟政策協調官柯夏譜(Atul Keshap)等一行
13	2012年10月31日	商務部主管國際貿易事務次長桑傑士(Francisco Sánchez)等一行(蒞臨「臺灣加入美國免簽證計畫慶祝酒會」致詞)
14	2013年 3月10日	貿易代表署(USTR)副貿易代表馬倫提斯(Demetrios Marantis)大使等一行
15	2013年 9月26日	APEC 資深官員王曉岷(Robert Wang)
16	2014年 4月14日	環保署署長麥卡馨(Gina McCarthy)訪華團一行

- 資料來源：1. 空軍部副部長助理雷姆金於2009年兩度訪臺；編號1、2內容整理自朱中博，〈美國「重返亞太」與美台軍事合作關係的發展〉，《中國國際問題研究院》，2014年2月24日，<http://www.ciis.org.cn/chinese/2014-02/24/content_6691136.htm>。
2. 編號3、4、6、10內容整理自中華民國外交部外交年鑑編輯委員會編，《中華民國100年外交年鑑》（臺北：中華民國外交部，2012年），頁177-178；中華民國外交部外交年鑑編輯委員會編，《中華民國101年外交年鑑》，頁179。
3. 其他編號則以「美國」為關鍵字，查詢《中華民國總統府》中「總統及副總統活動紀要」整理而成，請見中華民國總統府，〈公報查詢〉。

簡言之，由於馬政府配合美國政策，根據評估結果，在五項質性指標中，馬政府有四項優於扁政府，唯一的量化指標亦優於扁政府，總體顯示馬政府有效恢復美臺互信，提升美臺關係。另外，由於扁政府任內挑戰美國政策底線，故可發現除了國際參與外，其餘各項指標扁政府均呈現倒退，美臺政治合作的質性與量化指標評估及美臺關係升退綜整請見表 4。

表 4 美臺政治合作質性與量化評估及美臺關係升退綜整表

質性暨量化指標	扁政府	美臺關係升或退	馬政府	美臺關係升或退	
質性	臺灣是否挑戰美國政策底線	是	提升：無 倒退：暫停溝通	否	提升：無 倒退：無
	美國是否支持臺灣加入國際組織	是	提升：無 倒退：無	是	提升：無 倒退：無
	互訪官員層級	未有部長級官員訪臺	提升：無 倒退：中斷部長級官員訪臺	2014年4月美環保署長麥卡馨訪臺	提升：恢復部長級官員訪臺 倒退：無
	總統過境美國地點與規格	1. 2001年5-6月間，美允許陳總統過境紐約及休士頓。 2. 2006年5月及2007年10月均不准陳總統專機降落美國本土，且專機不准過夜。	提升：無 倒退：降低接待規格並限制過境地點	馬總統七次過境美國，其中六次過境美國本土城市，一次過境關島，均受到禮遇。	提升：恢復過境接待規格 倒退：無
美國官員涉臺發言內涵	負面	提升：無 倒退：對臺負面性發言	正面	提升：對臺肯定性發言 倒退：無	
量化	美國官員訪臺頻率	任內 8 位 (9 人次)	提升：無 倒退：限制官員訪臺	六年內 15 位 (16 人次)	提升：增加官員訪臺 倒退：無

資料來源：作者自行整理。

二、美臺經濟合作

(一)質的評估

1. 臺灣是否配合美國政策要求

美國經常對臺灣提出經貿上的強制性要求，若臺灣不配合，美國或以暫停官員互訪對臺灣施壓，例如扁政府任內，小布希政府認為臺灣沒有誠意解決美臺間重大經貿障礙，自 2003 年初起暫停高階經貿官員訪臺；⁴⁶或是祭出「301 條款」威脅，以迫使臺灣接受。然而，臺灣於 1990 年代中期完成民主轉型後，國內政治壓力迫使行政部門無法對美國要求照單全收。美國牛肉進口問題，是臺灣內部政治干擾美臺關係的典型案列。

扁政府任內，美牛進口問題主要卡在瘦肉精（萊克多巴胺）是否適合作為飼料添加物。由於美國的壓力，2007 年陳總統曾主張解禁瘦肉精，但因為中國國民黨、國內豬農及健康團體的反對，瘦肉精並未解禁。⁴⁷美方因而自 2007 年 7 月第六次 TIFA 諮商後，暫停雙方諮商以對臺施壓。由於美牛進口牽涉到 TIFA 復談及美臺簽署 FTA 問題，馬政府上臺後，一改在野時之立場，於 2009 年與美國簽訂議定書，同意擴大美牛進口，⁴⁸卻招致極大反彈，其後立法院修法，牴觸美臺議定書，⁴⁹使得臺灣對美之信用及形象都受到影響，美方並以延緩重開 TIFA 諮商及延緩高階官員訪臺以對臺灣施加壓力，致雙方關係倒退。

46. 張宗智，〈美暫停副助理部長層級以上經貿官員訪台〉，《聯合報》，2003 年 7 月 9 日，版 A1。

47. 朱淑娟、陳惠惠、王宏舜，〈萬蛋齊發 衛署臭頭 瘦肉精暫不解禁〉，《聯合報》，2007 年 8 月 22 日，版 A6。

48. 李順德、陳惠惠、王光慈，〈美牛公告進口〉，《聯合報》，2009 年 11 月 3 日，版 A3。

49. 李明賢、范凌嘉，〈經貿大危機 「美會抓狂」〉，《聯合報》，2009 年 12 月 30 日，版 A2。

從扁政府至馬政府，雙方對於美牛問題所持立場互換，由於中國國民黨及民主進步黨互不相讓，在扁政府及馬政府時期，美方均以延緩 TIFA 談判及行政官員訪臺對臺施壓。2012 年 7 月 25 日舉行的立法院臨時會中，中國國民黨以優勢人數通過美牛案，⁵⁰ 至此卡住美臺經濟合作之重大議題終獲解決。

2. TIFA 諮商是否有進展

自從美牛成為美臺經濟合作爭議後，TIFA 諮商的進展就與美牛掛鉤。扁政府任內，美臺第六次 TIFA 諮商後，美國便因美牛問題暫停後續諮商。馬政府時期，美牛問題解決後，美臺第七次 TIFA 諮商才於 2013 年 3 月 10 日於臺北舉行並取得成果；第八次諮商則在 2014 年 4 月 15 日在美國舉行。⁵¹ 美牛問題解決，使得美臺經濟合作在馬政府時期比扁政府任內提升。同時，除重啟 TIFA 諮商外，美國在 2012 年 10 月 2 日宣布，臺灣自 11 月 1 日起成為美國第 37 個免簽證國家，⁵² 美臺關係提升。

(二) 量的評估

從表 5 中可知，2000-2014 年期間，除了 2014 年外，美國對臺投資始終在全體對臺投資國家中排名前五名；這 15 年中，美國僅在 2006 年排名第五、2010 年排名第四、2014 年排名第七，其餘 12 年美國均排名前三名。其中扁政府任內美國對臺投資金額最低排名為 2006 年的第五名，其餘各年均排名第一或第二；而馬政府任內最低排名為 2014 年的第七名，其餘各年第一、第二及第三均曾出現。

50. 黃譯淵、林思慧，〈立院鬥牛 藍跑一票 綠爆內訌〉，《聯合報》，2012 年 7 月 26 日，版 A4。

51. Shirley A. Kan & Wayne M. Morrison, "U.S.-Taiwan Relationship: Overview of Policy Issues," p. 48.

52. Shirley A. Kan & Wayne M. Morrison, "U.S.-Taiwan Relationship: Overview of Policy Issues," p. 28.

表5 2000-2014年對臺投資金額前五大國家排名表

(單位：千美元)

年度	美國		日本		荷蘭		新加坡		英國	
	金額	排名								
2000	1,328,633	1	732,869	3	310,965	-	1,296,881	2	683,600	4
2001	939,820	1	684,857	2	525,563	3	239,217	5	245,393	4
2002	600,359	2	608,674	1	306,680	3	211,306	4	189,083	5
2003	686,991	2	726,072	1	274,818	4	121,560	5	33,757	-
2004	361,284	2	826,929	1	328,882	3	204,700	4	192,992	5
2005	803,754	1	724,399	2	406,381	3	146,094	4	140,636	5
2006	883,443	5	1,591,093	2	5,417,195	1	951,500	4	1,505,991	3
2007	3,147,520	2	999,633	3	6,313,591	1	172,540	-	651,386	4
2008	2,856,815	1	439,667	3	1,620,085	2	272,085	5	458,066	3
2009	264,302	3	238,961	4	991,474	1	66,216	-	885,200	2
2010	319,243	4	400,494	3	426,996	2	123,474	-	647,098	1
2011	737,829	2	444,867	4	528,975	3	830,938	1	89,826	-
2012	404,614	3	414,330	2	1,199,435	1	151,533	5	63,477	-
2013	582,719	1	408,684	2	236,900	4	206,500	5	61,758	-
2014	147,978	7	548,763	2	497,785	4	458,219	5	268,269	-

資料來源：作者整理自經濟部投資審議委員會，〈103年12月統計月報〉，《經濟部投資審議委員會》，2015年1月20日，<<http://www.moeaic.gov.tw/>>。

說明：本表僅列出過去15年曾十度以上排名前五大對臺投資國，若該國當年未進入前五名，則本表不列出排名，以「-」表示。惟2014年美國排名第七，因行文需要，特別列出排名。

整體來看，美國在過去15年中始終是臺灣重要的國外投資來源國，顯示雙方經濟合作密切。2008年後美國對臺投資絕對金額下降，這主要是受美國2008年發生之金融風暴所致，但美國對臺投資金額排名在2009年仍排名第三，與先前比較並未大幅下降，而且隨著美國經濟逐步好轉，美國對臺投資金額及排名在馬政府任內亦有逐步上升之趨勢，但2014年美國對臺投資金額及排名下降，後續要觀察這是短期現象亦或長期趨勢。表5的資訊顯示，自扁政府至馬政府，美國的排名雖在各個年度有微幅升降，但幅度非常小，是故量化指標上顯示美臺經濟合作大致是正向且密切。

總體而言，扁政府及馬政府任內，美國均因美牛問題以暫停 TIFA 諮商及延緩官員訪臺對臺施壓，造成雙邊經濟關係停滯、倒退。馬政府開放美牛後，美臺 TIFA 諮商重啟，美國宣布對臺實施免簽，雙方經濟合作恢復並提升，此外，除了 2014 年以外，過去 15 年美國對臺投資金額在全體對投資國中均排名前五名，顯示雙方經濟合作始終密切。整體而言，在三項經濟指標中，馬政府在兩項質性指標表現上優於扁政府，量化指標則是扁政府優於馬政府，是以馬政府期間美臺經濟合作總體表現優於扁政府任內。美臺經濟合作的質性與量化指標評估及美臺關係升退綜整請見表 6。

表 6 美臺經濟合作質性與量化評估及美臺關係升退綜整表

質性暨量化指標	扁政府	美臺關係升或退	馬政府	美臺關係升或退	
質性	臺灣是否配合美國的政策要求	否（迫於國內壓力）	提升：無 倒退：美國暫停 TIFA 諮商及官員訪臺	先否（迫於國內壓力）後是	提升：2012/7 後恢復官員訪臺；給予臺灣免簽；重啟 TIFA 諮商。 倒退：2009/12-2012/7 暫停 TIFA 諮商及官員訪臺。
質性	TIFA 諮商是否有進展	是	提升：無 倒退：暫停 TIFA 諮商及官員訪臺	是	提升：臺開放美牛進口後恢復 TIFA 諮商。 倒退：暫停 TIFA 諮商及官員訪臺。
量化	美國對臺投資金額在全體對臺投資國之排名	僅 2006 年排名第五，其餘各年均排名第一或第二，顯示雙方經濟合作密切。	提升：無 倒退：無	2010 年排名第四，2014 年排名第七，其餘各年第一、第二及第三名均曾出現。對臺投資金額及排名自 2009 年以來大致呈現逐步上升趨勢，顯示雙方經濟合作密切。	提升：無 倒退：無 （要注意 2014 年美對臺投資金額及排名下降是短期現象或長期趨勢）

資料來源：作者自行整理。

肆、美臺軍事合作評估

柯林頓政府任內，美臺軍方開始就「軟體」(software)展開廣泛交流，其中包括戰略(strategy)、訓練(training)、後勤(logistics)、指揮(command)及管制(control)等項目；臺灣空軍F-16戰鬥機飛行員自1997年起在美國亞利桑那州路克空軍基地(Luke Air Force Base)接受訓練；此外，美臺軍方自1997年起在加州蒙特瑞市(Monterey City)舉行軍事會談。⁵³以下以柯林頓政府時期美臺建立的軍事合作為基準，評估自扁政府至馬政府時期的美臺軍事合作。

一、質的評估

(一)互訪層級

扁政府任內，2002年3月國防部長湯耀明赴美參加會議，為美臺斷交後首例。其後扁政府不再派國防部長而改派副部長，曾以國防部副部長身分訪美者，包括：康寧祥、陳肇敏、林中斌、霍守業、柯承亨；李傑、李天羽及霍守業都曾以參謀總長身分訪美。⁵⁴此外，邱義仁曾以總統府秘書長身分訪美，⁵⁵柯承亨曾以國安會副秘書長身分訪美。⁵⁶美方則於2003年3月8日，由國防部亞太安全處處長邵瑪莉

53. Shirley A. Kan, "Taiwan: Major U.S. Arms Sales Since 1990," *CRS Report for Congress*, RL30957, August 29, 2014, pp. 1-59, *Congressional Research Service*, <fas.org/sfp/crs/weapons/RL30957.pdf>.

54. Shirley A. Kan, "Taiwan: Major U.S. Arms Sales Since 1990," p. 6; 信強, 〈表象與實質：從《台灣安全加強法》看美台軍事交流〉, 《台灣研究集刊》(廈門), 2004年第2期(總第84期), 2004年, 頁56-57。

55. 張宗智, 〈邱義仁預定25日見阿米塔吉〉, 《聯合報》, 2003年7月26日, 版A4。

56. 張宗智, 〈中共國防部長曹剛川今秋訪美〉, 《聯合報》, 2003年8月2日, 版A4。

(Mary Tighe)率團訪臺，這是當時自美臺斷交後，美國國防部赴臺訪問之最高階官員。⁵⁷

馬政府於 2008 年上任後，同年九月陳肇敏訪美，成為繼湯耀明之後，第二位在美臺斷交後赴美訪問的國防部長，其後，馬政府延續扁政府作法，在 2009-2013 年之間，均派國防部副部長赴美；林鎮夷則於 2009 年 6 月以參謀總長身分訪美。⁵⁸ 2012 年 10 月國防部副部長楊念祖進入美國國防部與副部長卡特(Ashton B. Carter)會面，事後美方將照片公開於官網上，為美臺斷交後首例。⁵⁹ 另外，國安會秘書長蘇起及胡為真均曾赴美，與美國安高層對話；美國方面，2009 年空軍部副部長助理雷姆金(Bruce S. Lemkin)兩度訪臺，其軍階為 09（空軍中將，三顆星），層級超出國務院規定美軍方訪臺官員不得超過 06（上校階，無星）。⁶⁰

從互訪層級觀察，扁、馬政府均超越柯林頓政府時期的水準，惟馬政府又比扁政府任內提升。

(二)交流內涵

自 1997 年起，臺灣空軍飛行員開始在美受訓，⁶¹ 並延續至今；此外，臺灣軍方每年均派員至美國進行考察、研習、訓練或實習，並觀摩或參加美國軍事演習。⁶² 例如 2002 年與 2004 年，臺灣空軍參加美國空軍「銀旗演習」(Silver Flag Exercise)，⁶³ 並曾參與美軍「紅旗演

57. 盧德允，〈美國防官員抵台 檢討我飛彈防禦能力〉。

58. Shirley A. Kan, "Taiwan: Major U.S. Arms Sales Since 1990," p. 7.

59. 裘兆琳、陳蒿堯，〈一九七九年以來美臺關係之演變〉，《問題與研究》，第 52 卷第 2 期，2013 年 6 月，頁 1-50。

60. 朱中博，〈美國「重返亞太」與美台軍事合作關係的發展〉。

61. Shirley A. Kan, "Taiwan: Major U.S. Arms Sales Since 1990," p. 2.

62. 朱中博，〈美國「重返亞太」與美台軍事合作關係的發展〉。

63. 信強，〈表象與實質：從《台灣安全加強法》看美台軍事交流〉，頁 53-60。

習」(Red Flag Exercise)。⁶⁴

美國國防部多次派遣小組赴臺評估臺灣軍力，包括：1999年9月派員評估臺灣空防能力；2001年9月派員評估臺灣陸軍；2002年8月派員研究博勝案；2002年11月派員評估海軍陸戰隊，以及機場與港口安全；2003年11月赴臺評估臺灣反潛能力；2007-2009年間，臺灣國防部在美方協助下進行聯合防衛能力評估；2010年美國國防部對臺灣聯合防衛轉型進行詳盡研究。⁶⁵

另外，從小布希總統任內開始，擴展美臺軍事交流、範圍與內容。扁政府任內，美國的作為包括：2001年美國派員觀察「漢光17號」演習，這是美臺斷交後首次有美軍方人員參與臺灣軍演；2002年美臺建立軍事熱線；2002年小布希政府要求國會授權派遣現役軍人赴臺；2003年美國國防部送交國會的文件中稱臺灣是「主要的非北約盟邦」(major non-NATO ally)；2003年4月美方派遣甫自太平洋艦隊司令一職退役的海軍上將布萊爾(Dennis C. Blair)率領美軍人員參與「漢光19號」演習，並在美臺斷交後，首度進入位在臺北市大直的衡山戰情中心；此後，從2004年「漢光20號」至2008年「漢光24號」演習，美方均由布萊爾率員參與；扁政府基於改進危機管理考量，於2006年起開始「玉山兵推」，並在2008年4月「玉山兵推」期間首度邀請美國在台協會處長楊甦隸(Stephen M. Young)參與。⁶⁶馬政府上任後，2009年6月舉行「漢光25號」演習，美方由曾任大西洋艦隊司令的退役上將奈特(Robert J. Natter)率領美軍人員觀察。⁶⁷

64. 許紹軒，〈台灣觀摩美軍演 紅旗銀旗最著名〉，《自由時報》，2010年7月30日，<<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/415388>>。

65. Shirley A. Kan, "Taiwan: Major U.S. Arms Sales Since 1990," pp. 3-4.

66. Shirley A. Kan, "Taiwan: Major U.S. Arms Sales Since 1990," pp. 5-6.

67. Shirley A. Kan, "Taiwan: Major U.S. Arms Sales Since 1990," p. 7.

簡言之，就雙方交流內涵來看，自扁政府任內至馬政府時期，其範圍及內容大致維持相同水準。

(三)軍售質量

扁政府與馬政府時期，軍售都有延遲現象。扁政府任內，小布希延緩對臺軍售，主要受到臺灣內部朝野爭議影響，立法院遲未通過軍購預算所致；⁶⁸馬政府時期，歐巴馬總統延緩對臺軍售案，是受到北京壓力所致。

儘管如此，從扁政府至馬政府時期，美國對臺軍售的質依然有所提升。扁政府任內，小布希總統於2001年4月23日，批准自柯林頓政府以來對臺最大規模軍售案。⁶⁹迄今，在馬政府時期，美對臺軍售案共三筆，一是2008年10月3日，小布希總統卸任前宣布總金額64.63億美元的六項軍售；⁷⁰第二筆則是歐巴馬政府於2010年1月30日宣布對臺五項軍售，總值為63.92億美元；⁷¹第三筆為2011年9月21日，歐巴馬任內第二次宣布對臺軍售，總金額為58.52億美元。⁷²

68. 小布希總統任內未出售八艘柴電潛艦，一是臺灣內部朝野爭議所致，二是美國海軍內部核潛艦派反對的結果，請見 Shirley A. Kan, "Taiwan: Major U.S. Arms Sales Since 1990," p. 13; Kerry Dumbaugh, "Underlying Strains in Taiwan-U.S. Political Relations," pp. 14-15; 王志鵬，〈臺灣建購潛艦的過去、現在與未來：層次分析的觀點〉，《遠景基金會季刊》，第10卷第2期，2009年4月，頁153-206。

69. 胡聲平，〈民進黨國內政治考量與操作下的台美關係〉，頁81-106。

70. 林寶慶，〈國務院將正式通知國會 對台軍售解凍〉，《聯合報》，2008年10月4日，版A4；張宗智、王光慈，〈美6武器售台 清單縮水〉，《聯合報》，2008年10月5日，版A2。

71. 王光慈、張宗智，〈歐巴馬任內首宗 美對台5軍售沒F16、潛艦〉，《聯合報》，2010年1月31日，版A1。

72. Shirley A. Kan & Wayne M. Morrison, "U.S.-Taiwan Relationship: Overview of Policy Issues," p. 14; 劉永祥、王光慈、程嘉文，〈美對台軍售 雷達、飛彈、引擎全升級〉，《聯合報》，2011年9月22日，版A4。

學者研究指出，美對臺軍售的主要目的，是維持兩岸軍力平衡及臺灣局部優勢。⁷³從小布希政府至歐巴馬政府任內對臺軍售內容來看，美國對臺軍售的質確有提升，⁷⁴以幫助臺灣因應中國大陸共軍軍力上升（請見表7）。

過去每當美國行政部門宣布對臺軍售後，北京多以強烈措辭及實際行動抗議。然而，需要注意地是在馬政府任內，北京公開宣布制裁參與對臺軍售的美國國防廠商，這是之前未曾有的情況，代表在馬政府任內北京反對美國對臺軍售之施壓手段升級。具體事例為2010年1月歐巴馬政府宣布對臺五項軍售後，北京方面立即在次日宣布延後部分美中軍事交流項目；延後國際安全、武器管制及防武器擴散的次長層級會談；並對在中國大陸有商業利益，卻參與對臺軍售的美國國防廠商，包括波音(Boeing)公司及通用電氣(General Electric，臺灣或稱奇異公司)進行制裁，以往北京對美國國防廠商採取私下警告方式，這是中方首次公開對參與對臺軍售廠商採取此種行動，⁷⁵顯示北京對美方施壓的力道加大。

73. 楊仕樂、卓慧苑，〈美國小布希政府對台軍售之分析：維持兩岸軍力平衡〉，《問題與研究》，第42卷第6期，2003年11-12月，頁81-86。

74. 雖然在北京壓力下，美國尚未同意售予臺灣F-16C/D型戰機，但是歐巴馬政府同意協助臺灣升級現役之F-16A/B型戰機，已可使臺灣空軍F-16戰力獲得質的飛躍。請見霍青，〈台出資38億美元升級F-16應對殲20威脅〉，《多維新聞網》，2012年7月26日，〈<http://military.dwnnews.com/big5/news/2012-07-26/58791500-all.html>〉。

75. Shirley A. Kan, "U.S.-China Military Contacts: Issues for Congress," *CRS Report for Congress*, RL32496, July 29, 2014, pp. 40-41, *Congressional Research Service*, 〈<https://www.fas.org/sgp/crs/natsec/RL32496.pdf>〉.

表 7 2000-2011 年美國對臺軍售武器項目及金額綜整表

(單位：億美元)

年	月	日	項目	金額
2000	3	2	升級 TPS43F 防空雷達	0.9600
	3	2	鷹式防空飛彈	1.0600
	6	7	探路者／神射手導航／標定筭艙	2.3400
	6	7	AN/ALQ-184 電子反制系統筭艙	1.2200
	9	28	M109A5 自走砲	4.0500
	9	28	AIM120C 先進中程空對空飛彈	1.5000
	9	28	RGM84L 魚叉 2 型反艦飛彈	2.4000
2001	9	28	改良型機動用戶 IMSE 通信系統	5.1300
	7	18	聯合戰術資訊分配系統 JTIDS	7.2500
	9	5	AGM65G 小牛空對地飛彈	0.1800
	10	26	標槍反裝甲飛彈發射器	0.5100
2002	10	30	軍機後勤支援備份件	2.8800
	6	4	AN/MPN-14 空中交通管制雷達	1.0800
	9	4	AAV7A1 兩棲突擊載具	2.5000
	9	4	軍機、雷達、飛彈與其他系統維修備份件	1.7400
	9	4	AIM-9M 響尾蛇空對空飛彈	0.3600
	9	4	AGM114M3 地獄火 2 型飛彈	0.6000
2003	10	11	拖式 2B 反裝甲飛彈	0.1800
	10	21	紀德級飛彈驅逐艦、標 2 飛彈、魚叉 2 型飛彈	8.7500
2003	9	24	多功能資訊分配系統 MIDS	7.7500
2004	3	30	UHF 長程預警雷達	17.7600
2005	10	25	F-16 飛行員訓練及 AIM7&9 飛彈	2.8000
2007	2	28	AIM120C 先進中程空對空飛彈／AGM65G 小牛空對地飛彈	4.2100
	8	8	AGM64L 空射魚叉 2 型反艦飛彈	1.2500
	9	12	SM2 標準 2 型防空飛彈	2.7200
	9	12	P3C 反潛機	19.6000
	11	9	愛國者 2 型飛彈升級	9.3900
2008	10	3	愛國者 3 型飛彈	31.0000
	10	3	UGM84L 潛射魚叉 2 型反艦飛彈	2.0000
	10	3	軍機備份件	3.3400
	10	3	標槍反裝甲飛彈發射器	0.4700
	10	3	E2T 鷹眼空中預警機升級至鷹眼 2000 構型	2.2500
	10	3	AH64D 長弓阿帕契攻擊直升機	25.3200
2010	1	29	愛國者 3 型飛彈	28.1000
	1	29	UH60M 黑鷹通用直升機	31.0000
	1	29	魚叉 2 型反艦飛彈	0.3700
	1	29	多功能資訊分配系統 MIDS	3.4000
	1	29	鸚鵡級獵雷艦	1.0500
2011	9	21	145 架 F-16A/B 型升級	53.0000
	9	21	臺灣 F-16 戰機飛行員在亞利桑那州路克空軍基地訓練費用	5.0000
	9	21	F-16A/B、F-5E/F、C-130H 及經國號戰機零配件	0.5200

資料來源：作者整理自 Shirley A. Kan, "Taiwan: Major U.S. Arms Sales Since 1990," pp. 58-59。

二、量的評估

(一)交流管道數量

美臺間已建立 12 項安全對話管道與機制，其中 11 項在馬政府上任前已建立，這些管道與機制具有互補性，並涉及雙方安全部門多個層級。⁷⁶除上述管道外，美臺之間還有二軌機制，包括：「美臺商業協會」(U.S.-Taiwan Business Council)主辦的「美臺國防工業會議」(U.S.-Taiwan Defense Industry Conference)，以及臺灣與美國多個智庫進行的不定期對話。⁷⁷

(二)對臺軍售金額

扁政府任內，美國對臺軍售總金額為 108.15 億多美元；馬政府時期，小布希政府於 2008 年 10 月宣布 64.63 億美元的對臺軍售；歐巴馬政府兩次對臺軍售總值共計 122.44 億美元，總計馬政府時期美國對臺軍售額達 187.07 億美元，美對臺軍金額趨勢請見圖 3。

76. Wikileaks, "Subject: United States Security Dialogues With Taiwan," *Wikileaks*, February 25, 2010, <<http://wikileaks.org/cable/2010/02/10TAIPEI195.html>>; 裘兆琳、陳蒿堯，〈一九七九年以來美臺關係之演變〉，頁 1-50。

77. 朱中博，〈美國「重返亞太」與美台軍事合作關係的發展〉。

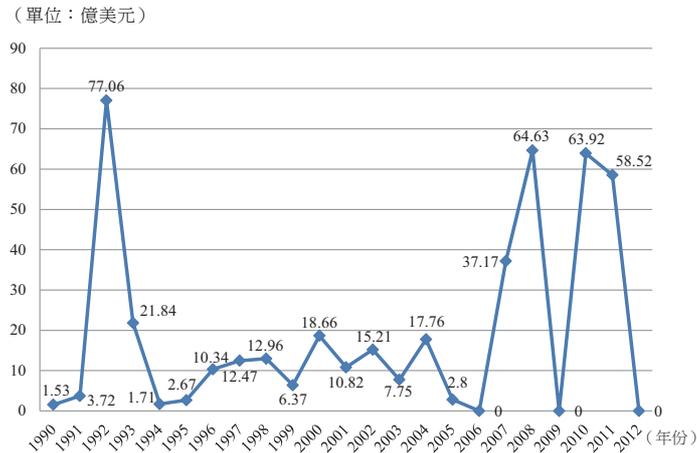


圖 3 1990-2012 年美國行政部門通知國會對臺軍售金額趨勢圖

資料來源：作者整理自 Shirley A. Kan, “Taiwan: Major U.S. Arms Sales Since 1990,” pp. 56-59。

說明：2000 年的軍售總額為 18.66 億美元，其中李登輝政府時期為 2.02 億美元，扁政府任期為 16.64 億美元；2008 年的軍售總額為 64.63 億美元，全數為馬政府就任後完成之軍售。

總體評估自扁政府至馬政府時期美臺軍事合作，在三項質性指標方面，馬政府有兩項優於扁政府，一項不分軒輊，而兩項量化指標均超越柯林頓政府時期。質的方面，無論是互訪層級及軍售質量均有提升；量的方面，交流管道數量及軍售金額，亦不斷提升。大體而言，馬政府時期的質與量又超越扁政府任內。美臺軍事合作之質性與量化指標評估及美臺關係升退狀況綜整請見表 8。

美臺軍事關係在馬政府期間優於扁政府，具有四項意義：第一，顯示美國重視臺灣的戰略價值，繼續維繫其對臺灣在軍事安全上的承諾；第二，顯示雖然中國大陸的實力不斷上升，但美國仍有能力對抗北京的壓力；第三，在美國軍事安全上的承諾下，臺灣會較有信心與中國大陸交流；第四，馬政府的成就可作為日後繼任政府對美政策的參考。

表 8 美臺軍事合作質性與量化評估及美臺關係升退綜整表

質性暨量化指標	扁政府	美臺關係升或退	馬政府	美臺關係升或退	
質性	互訪層級	1. 臺訪美： 總統府秘書長、 國安會副秘書長、 國防部長、參謀總長、 國防部副部長。 2. 美訪臺： 國防部亞太安全處處長。	提升：無 倒退：無	1. 臺訪美： 國安會秘書長、 國防部長、參謀總長、 國防部副部長。 2. 美訪臺： 空軍部副部長助理。	提升：放寬臺灣國安及軍方高層訪美限制 倒退：無
	交流培訓內涵	1. 臺空軍飛行員赴美受訓。 2. 臺軍方派員赴美考察、研習、訓練或實習，觀摩或參加軍演。 3. 美國防部派小組赴臺評估臺軍力。 4. 美方觀摩並參與臺漢光演習。	提升：無 倒退：無	1. 臺空軍飛行員赴美受訓。 2. 臺軍方派員赴美考察、研習、訓練或實習，觀摩或參加軍演。 3. 美國防部派小組赴臺評估臺軍力。 4. 美方觀摩並參與臺漢光演習。	提升：無 倒退：無
	軍售質量	小布希總統於 2001 年 4 月 23 日，批准自柯林頓政府以來美國對臺最大規模軍售案。	提升：無 倒退：暫緩軍售（受臺灣內部朝野爭議影響，立法院遲未通過軍購預算所致）。	1. 2008 年 10 月 3 日，小布希總統宣布對臺六項軍售。 2. 2010 年 1 月 30 日歐巴馬政府宣布對臺 5 項軍售。 3. 2011 年 9 月 21 日，歐巴馬政府第二次宣布對臺軍售。	提升：小布希總統批准在扁政府任內暫緩的對臺六項軍售 倒退：無
量化	軍事交流管道數量	11 項	提升：無 倒退：無	12 項*	提升：擴增交流管道 倒退：無
	軍售金額	108.15 億美元	提升：無 倒退：無	187.07 億美元	提升：增加對臺軍售金額 倒退：無

資料來源：作者自行整理。

說明：*這 12 項管道及機制中，美國國務院及美國在台協會各負責 1 項，國防部負責 10 項。其中國務院負責的「美臺政軍會談」(U.S.-Taiwan Political and Military Talks)於 2009 年 9 月 30 日至 10 月 2 日首次在美國華府召開，這是馬政府任內美臺之間所新增的溝通管道，另外 11 項則在扁政府任內或之前建立，其中美國在台協會負責「政治—軍事工作小組」(Political-Military Working Group)；美國國防部負責的 10 項管道包括：

1. 「美臺戰略對話」(U.S.-Taiwan Strategic Dialogue)，此項對話又名為「蒙特瑞會談」(Mon-

- tery Talks), 自 1997 年開始。
2. 「國防檢討會談」(Defense Review Talks, DRT), 自 2000 年開始。
 3. 「安全合作會談」(Security Cooperation Talks, SCT), 自 1995 年開始。
 4. 「將官指導團」(General Officer Steering Group, GOSG), 自 2003 年開始。
 5. 「軍種間安全合作計畫」(Service-to-Service Security Cooperation Programs and Engagement), 此項合作計畫有兩項子項目：
 - (1) 美軍每年針對臺灣的陸軍、海軍及海軍陸戰隊進行「安全援助檢討」(Security Assistance Review, SAR)。
 - (2) 美軍針對臺灣的空軍進行「安全援助管理檢討」(Security Assistance Management Review, SAMR)。
 6. 由美國太平洋艦隊司令部(USPACOM)負責執行三項會議，均是每兩年舉行一次，包括：
 - (1) 美臺陸軍的「陸偉」(“LuWei”/Powerful Army)會議，自 2003 年開始。
 - (2) 美臺海軍及陸戰隊間的「碧海」(“Bi Hai”/Blue Sea)會議，自 2004 年開始。
 - (3) 美臺空軍間的「藍天」(“Lan Tien”/Blue Sky)會議，自 2000 年開始。
 7. 「兩軍綜效會談」(Overall Usefulness of Military-to-Military Talks)。
- 上述說明資料來源請見 Wikileaks, “Subject: United States Security Dialogues With Taiwan”。

伍、結論

本文指出，美臺關係具有兩項特性，即臺灣依賴美國下的不對等合作，以及美臺關係是美國唯一用國內法所維繫的雙邊關係。在此兩項特性下，本文建構美臺不對等合作的理念型運作流程，討論美國對臺政策底線、限制或要求，並提出評估美臺政經與軍事合作的質性與量化指標。其中，政治方面有五項質性及一項量化指標；經濟方面有兩項質性指標及一項量化指標；軍事方面有三項質性指標與兩項量化指標。

根據評估結果，政治合作方面，馬政府在五項質性指標中，有四項優於扁政府，一項與扁政府不分軒輊，量化指標亦優於扁政府；經濟合作方面，馬政府兩項在兩項質性指標表現均優於扁政府，量化指標則是扁政府優於馬政府；在軍事方面，馬政府在三項質性指標上有兩項優於扁政府、一項持平，而兩項量化指標則均優於扁政府。本研究並發現，美臺政治合作最易受負面影響，經濟合作次之，軍事合作最不易受影響。政治合作最易受影響的原因，關乎美國如何表達對臺灣挑戰美國政策或是抗拒美國要求的不悅，由於政治施壓措施選項最多、彈性較大，對美國戰略利益影響最小，並可使臺灣收到明確訊

息，故美國最常採取政治手段施壓；經濟合作受影響的情況次多，美方施壓的主要手段是延緩雙方談判時程及暫停官員訪臺，但並非經濟制裁；至於軍事上的施壓最輕亦最少，主要手段是延緩軍售。

本文透過歷史及比較途徑來研究自扁政府任內至馬政府時期美臺關係的發展，可觀察到在馬政府任內：第一，美國持續重視臺灣的戰略價值；第二，雖然中國大陸實力持續上升，但美方基於其戰略考量，依然能抗拒北京壓力；第三，美國肯定馬政府配合美國政策且支持程度亦提升；第四，美臺總體合作關係朝上升趨勢發展。

總之，自扁政府至馬政府，美臺政經與軍事合作呈現提升趨勢，這是對臺灣有利的發展。根據本研究的結果推論，美國主動改變並放寬對臺政治底線，或是美國主動改變、放寬或取消對臺政治及軍事上的限制，是改善美臺關係的最快方式。從本研究分析過去 14 年的美臺關係的結果觀察，在美國戰略利益及北京壓力的考量下，美國主動改變並放寬對臺政治底線的可能性不高，而美國主動改變或放寬對臺政治及軍事上限制的可能性則比較高，且已有前例。但是，臺灣不能只求依賴美國單方面的善意，從臺灣的戰略利益考量，最佳的政策選擇是配合美國政策，透過雙邊合作，努力提升自身戰略價值，鞏固美臺關係，維持美中臺三邊關係的動態平衡。

※本論文為科技部整合型研究計畫「亞洲與歐洲整合的比較研究：兼論中國大陸的角色」（編號為 MOST101-2632-H343-002-MY3）子計畫三之部分研究成果。

（收件：2014 年 8 月 24 日，修正：2015 年 1 月 16 日，採用：2015 年 1 月 28 日）

參考文獻

中文部分

專書

- 中央研究院美國文化研究所，1984。《中美關係報告：1981-1983》。
臺北：中央研究院美國文化研究所。
- 王高成，2005。《交往與促變—柯林頓政府對中共的外交戰略》。臺北：五南圖書出版公司。
- 李大維，1996。《台灣關係法立法過程—美國總統與國會間之制衡》。臺北：風雲論壇出版社。
- 李洪波，2014。《美台矛盾研究(1949-2008)》。北京：世界知識出版社。
- 林正義，1989。《台灣安全三角習題—中共與美國的影響》。臺北：桂冠圖書公司。
- 胡為真，2001。《美國對華「一個中國」政策之演變：從尼克森到柯林頓》。臺北：臺灣商務印書館。
- 陳一新，2007。《危機潛伏：從平衡到失衡，布希政府第一任期的兩岸政策》。臺北：博揚文化。
- 陳毓鈞，1997。《戰爭與和平：解析美國對華政策》。臺北：環宇出版社。
- 傅建中，1999。《季辛吉秘錄》。臺北：時報文化。
- 錢復，2005。《錢復回憶錄【卷二】：華府路崎嶇》。臺北：天下文化。

專書譯著

- 唐耐心(Nancy B. Tucker)著，林添貴譯，2012。《一九四九年後的海峽風雲實錄—美中台三邊互動關係大揭密》(*Strait Talk: United States-*

Taiwan Relations and the Crisis with China)。臺北：黎明文化。

專書論文

- 吳玉山，2009。〈權力不對稱與兩岸關係研究〉，包宗和、吳玉山主編，《重新檢視爭辯中的兩岸關係理論》。臺北：五南圖書出版公司。頁 31-59。
- 劉復國，2009。〈台灣推動公民投票對美台關係的影響〉，林碧炤、林正義主編，《美中台關係總體檢：台灣關係法 30 年》。臺北：巨流圖書公司。頁 80-110。

期刊論文

- 王志鵬，2009/4。〈臺灣建購潛艦的過去、現在與未來：層次分析的觀點〉，《遠景基金會季刊》，第 10 卷第 2 期，頁 153-206。
- 林正義，1993/9。〈八一七公報後美國對台軍售政策〉，《歐美研究》，第 23 卷第 3 期，頁 27-60。
- 林郁方，1994/5。〈台灣關係法對我國安全承諾之探討〉，《美歐月刊》，第 9 卷第 5 期，頁 91-105。
- 信強，2004。〈表象與實質：從《台灣安全加強法》看美台軍事交流〉，《台灣研究集刊》（廈門），2004 年第 2 期（總第 84 期），頁 53-60。
- 胡聲平，2008/4。〈民進黨國內政治考量與操作下的台美關係〉，《全球政治評論》，第 22 期，頁 81-106。
- 郭奕伶，2014/6。〈抉擇：越倚賴中國，台灣越脆弱〉，《商業周刊》，第 1389 期，頁 58-70。
- 楊仕樂、卓慧菴，2003/11-12。〈美國小布希政府對台軍售之分析：維持兩岸軍力平衡〉，《問題與研究》，第 42 卷第 6 期，頁 67-96。
- 裘兆琳、陳蒿堯，2013/6。〈一九七九年以來美臺關係之演變〉，《問題與研究》，第 52 卷第 2 期，頁 1-50。

賴怡忠，2012/9。〈美中台經貿三角結構—對台灣作為以及美中台三邊政治互動的影響〉，《台灣國際研究季刊》，第8卷第3期，頁119-140。

官方文件

中華民國外交部外交年鑑編輯委員會編，2001。《中華民國89年外交年鑑》。臺北：中華民國外交部。

中華民國外交部外交年鑑編輯委員會編，2002。《中華民國90年外交年鑑》。臺北：中華民國外交部。

中華民國外交部外交年鑑編輯委員會編，2003。《中華民國91年外交年鑑》。臺北：中華民國外交部。

中華民國外交部外交年鑑編輯委員會編，2004。《中華民國92年外交年鑑》。臺北：中華民國外交部。

中華民國外交部外交年鑑編輯委員會編，2006。《中華民國93年外交年鑑》。臺北：中華民國外交部。

中華民國外交部外交年鑑編輯委員會編，2007。《中華民國94年外交年鑑》。臺北：中華民國外交部。

中華民國外交部外交年鑑編輯委員會編，2012。《中華民國99年外交年鑑》。臺北：中華民國外交部。

中華民國外交部外交年鑑編輯委員會編，2012。《中華民國100年外交年鑑》。臺北：中華民國外交部。

中華民國外交部外交年鑑編輯委員會編，2013。《中華民國101年外交年鑑》。臺北：中華民國外交部。

報紙

王光慈、張宗智，2010/1/31。〈歐巴馬任內首宗 美對台5軍售沒F16、潛艦〉，《聯合報》，版A1。

朱淑娟、陳惠惠、王宏舜，2007/8/22。〈萬蛋齊發 衛署臭頭 瘦肉

- 精暫不解禁〉，《聯合報》，版 A6。
- 李明賢、范凌嘉，2009/12/30。〈經貿大危機 「美會抓狂」〉，《聯合報》，版 A2。
- 李順德、陳惠惠、王光慈，2009/11/3。〈美牛公告進口〉，《聯合報》，版 A3。
- 林淑鈴、劉屏，2006/2/22。〈阻扁廢統 美密使碰釘子〉，《中國時報》，版 A1。
- 林寶慶，2008/10/4。〈國務院將正式通知國會 對台軍售解凍〉，《聯合報》，版 A4。
- 孫揚明，2004/10/20。〈扁向獨移動 美中可能共同處理台灣問題〉，《聯合報》，版 A2。
- 張宗智，2002/10/27。〈布江峰會布希表明美不支持台獨〉，《聯合報》，版 1。
- 張宗智，2003/7/9。〈美暫停副助理部長層級以上經貿官員訪台〉，《聯合報》，版 A1。
- 張宗智，2003/7/26。〈邱義仁預定 25 日見阿米塔吉〉，《聯合報》，版 A4。
- 張宗智，2003/8/2。〈中共國防部長曹剛川今秋訪美〉，《聯合報》，版 A4。
- 張宗智、王光慈，2008/10/5。〈美 6 武器售台 清單縮水〉，《聯合報》，版 A2。
- 張宗智、林新輝，2006/2/22。〈美派密使會扁 勸阻廢統失敗〉，《聯合報》，版 A1。
- 張宗智、林寶慶，2003/12/10。〈布希：台灣領導人可能要改變現狀〉，《聯合報》，版 A1。
- 馮克芸，2001/5/22。〈國際媒體報導扁出訪指美禮遇將激怒中共〉，《聯合報》，版 2。
- 黃譯淵、林思慧，2012/7/26。〈立院鬥牛 藍跑一票 綠爆內訌〉，

《聯合報》，版 A4。

劉永祥，2007/9/14。〈台美高層對話喊卡〉，《聯合報》，版 A1。

劉永祥、王光慈、程嘉文，2011/9/22。〈美對台軍售 雷達、飛彈、引擎全升級〉，《聯合報》，版 A4。

劉屏，2003/12/10。〈布希：反對台灣領導人改變現狀言行〉，《中國時報》，版 A1。

劉屏，2006/2/22。〈美國安會資深主任多次訪台〉，《中國時報》，版 A4。

鄭任汶，2007/8/30。〈回程過境 薄瑞光拉扁下機 扁堅拒〉，《聯合報》，版 A4。

鄭任汶、李順德、盧德允，2007/8/2。〈美准扁本土外過境 不准過夜〉，《聯合報》，版 A4。

盧德允，2003/3/11。〈美國防官員抵台 檢討我飛彈防禦能力〉，《聯合報》，版 4。

網際網路

2007/5/10。〈美明確表態不支持台申入世衛〉，《大公網》，<<http://202.55.1.83/news/07/05/10/YM-734262.htm>>。

中華民國總統府，2015/1/20（檢索）。〈公報查詢〉，《中華民國總統府》，<<http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=8>>。

中華民國總統府，2015/1/20（檢索）。〈出訪專輯〉，《中華民國總統府》，<<http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=1186>>。

朱中博，2014/2/24。〈美國「重返亞太」與美台軍事合作關係的發展〉，《中國國際問題研究院》，<http://www.ciis.org.cn/chinese/2014-02/24/content_6691136.htm>。

美國在台協會，2014/7/1（檢索）。〈台灣關係法〉，《美國在台協會》，<<http://www.ait.org.tw/zh/taiwan-relations-act.html>>。

許紹軒，2010/7/30。〈台灣觀摩美軍演 紅旗銀旗最著名〉，《自由

- 時報》，<<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/415388>>。
- 唐佩君，2014/4/4。〈美肯定馬任內兩岸關係驚人進展〉，《中央社》，<<http://www.cna.com.tw/news/aip/201404040283-1.aspx>>。
- 經濟部投資審議委員會，2015/1/20。〈103年12月統計月報〉，《經濟部投資審議委員會》，<<http://www.moeaic.gov.tw/>>。
- 霍青，2012/7/26。〈台出資38億美元升級F-16應對殲20威脅〉，《多維新聞網》，<<http://military.dwnews.com/big5/news/2012-07-26/58791500-all.html>>。

英文部分

專書

- Mann, James H., 1998. *About Face: A History of America's Curious Relationship with China, from Nixon to Clinton*. New York: Vintage Books.

期刊論文

- Kastner, Scott L. & Douglas B. Grob, 2009/1. "Legislative Foundation of U.S.-Taiwan Relations: A New Look at the Congressional Taiwan Caucus," *Foreign Policy Analysis*, Vol. 5, Issue 1, pp. 57-72.

網際網路

- Associated Press, 1992/11/30. "U.S. Trade Representative Visits Taiwan," *AP News Archive*, <<http://www.apnewsarchive.com/1992/U-S-Trade-Representative-Visits-Taiwan/id-e4524128593bda88821c93b3474daca2>>.
- Clinton, Hillary R., 2011/11/10. "On America's Pacific Century," *U.S. Department of State*, <<http://fpc.state.gov/176998.htm>>.

- Dumbaugh, Kerry, 2007/4/20. "Underlying Strains in Taiwan-U.S. Political Relations," *CRS Report for Congress*, RL33684, pp. 1-33, *Congressional Research Service*, <<http://fas.org/sgp/crs/row/RL33684.pdf>>.
- Foxnews, 2004/10/27. "Powell: Taiwan Not Sovereign," *Foxnews*, <<http://www.foxnews.com/story/2004/10/27/powell-taiwan-not-sovereign/>>.
- Kan, Shirley A., 2014/7/29. "U.S.-China Military Contacts: Issues for Congress," *CRS Report for Congress*, RL32496, pp. 1-83, *Congressional Research Service*, <<https://www.fas.org/sgp/crs/natsec/RL32496.pdf>>.
- Kan, Shirley A., 2014/8/29. "Taiwan: Major U.S. Arms Sales Since 1990," *CRS Report for Congress*, RL30957, pp. 1-59, *Congressional Research Service*, <fas.org/sgp/crs/weapons/RL30957.pdf>.
- Kan, Shirley A. & Wayne M. Morrison, 2014/4/22. "U.S.-Taiwan Relationship: Overview of Policy Issues," *CRS Report for Congress*, R41952, pp. 1-50, *Congressional Research Service*, <fas.org/sgp/crs/row/R41952.pdf>.
- Lord, Winston, 1994/9/27. "Taiwan Policy Review," *American Institute in Taiwan*, <<http://www.ait.org.tw/en/19940927-taiwan-policy-review-by-winston-lord.html>>.
- Moy, Kin, 2013/10/3. "Trends in the U.S.-Taiwan Relationship," *U.S. Department of State*, <<http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2013/10/213756.htm>>.
- The White House, 2002/10/25. "President Bush, Chinese President Jiang Zemin Discuss Iraq, N. Korea," *The White House*, <<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/10/20021025.html>>.
- The White House, 2003/12/9. "President Bush Welcomes Premier of China to the White House," *U.S. Department of State Archive*, <<http://2001-2009.state.gov/p/eap/rls/rm/2003/27017.htm>>.

Wikileaks, 2010/2/25. "Subject: United States Security Dialogues With Taiwan," *Wikileaks*, <<http://wikileaks.org/cable/2010/02/10TAIPEI195.html>>.

The Progress of U.S.-Taiwan Political, Economic, and Military Cooperation (2000-2014) — Constraints and Development under Unequal Cooperation

Sheng-ping Hu

(Assistant Professor, Department of International Affairs and Business,
Nanhua University)

Abstract

The two major features of the relationship between the U.S. and Taiwan are its being unequal and nonofficial. These two features constrain U.S.-Taiwan political, economic, and military cooperation. This research constructs two ideal type operational processes of U.S.-Taiwan unequal cooperation, and formulates qualitative and quantitative indicators for accessing it. By applying these indicators, this study evaluates U.S.-Taiwan political, economic and military cooperation from the time of the Chen Shui-bian administration to that of Ma Ying-jeou. The study finds that U.S.-Taiwan cooperation is much better during Ma's administration than that in Chen's. The author argues that if Taiwan challenged the U.S. policy constraints, bottom-lines or declined U.S. demands, this would lead to a setback in the relationship between the U.S. and Taiwan. This study also finds that among the various forms of cooperation, political cooperation is most easily influenced by negative factors. Economic cooperation is the

second most easily influenced form. Military cooperation is least easily influenced because of U.S. strategic interest considerations.

Keywords: U.S.-Taiwan Relations, *the Taiwan Relations Act*, U.S.-Taiwan Political Cooperation, U.S.-Taiwan Economic Cooperation, U.S.-Taiwan Military Cooperation