

# 美国对台湾事务的影响:现状与走向<sup>\*</sup>

吴心伯

[内容提要]自1990年代中期以来,美国增强了对台湾事务的介入力度,美国因素对台湾当局的两岸政策走向和岛内政局的演变产生了越来越大的影响,台湾问题的“美国化”趋势明显。本文总结了美国影响台湾当局两岸政策走向的基本模式,剖析了美国影响岛内政局演变的3个主要案例,展望了美国对台湾事务影响的发展趋势。

[关键词]美国 台湾 两岸政策 岛内政局

[作者简介]吴心伯,复旦大学美国研究中心副主任、教授、博导,国际关系与公共事务学院副院长,主要从事中美关系、亚太问题研究。

自1990年代中期以来,由于台湾岛内政治生态变化、两岸关系紧张以及美国对华战略调整,美国对台湾事务的介入越来越深、越来越频繁,美国因素对台湾当局的两岸政策走向和岛内政局演变产生了越来越大的影响。是什么原因导致美国重新介入台湾问题?美国是如何影响台湾当局的两岸政策走向和岛内政局演变的?在岛内政局发生积极变化的背景下,美国影响台湾事务的趋势又将如何?本文拟就这些问题进行分析。

## 一、美国重新介入台湾事务的原因

1979年中美建交、美台断交之后,美国与台湾之间的官方联系与交往一度降到最低限度,双边军事合作仅限于“武器销售”和“情报交换”两个领域。对于台湾内部事务,除了卡特政府时期基于“人权外交”考虑曾对台湾的人权状况和取消戒严表示关切外,华盛顿甚少介入岛内政治。但是从1990年代中期开始,美国对台湾问题的关注和兴趣逐渐上升,介入力度不断增强,美国因素对台湾事务的影响越来越大。从岛内看,台湾民主化和本土化给岛内政治造成了两大后果:一是出现了统独两大势力的政治角逐,对政治权利的争夺成为岛内政治的核心问题;二是两岸政策成为岛内首要的政策聚焦点,两岸

政策主张成为区分两大政治势力的主要依据。简言之,台湾岛内政治最核心的问题就是谁掌握政权以及如何处理两岸关系,而美国对台湾事务的影响也恰恰体现在这两方面。

导致美国越来越多地介入台湾问题的原因主要有三。首先是台独势力的抬头挑战着台海稳定。台湾民主化和本土化的后果是台独势力的抬头,两岸关系成为岛内政治力量博弈的重要角力点。从李登辉开始,台独势力开始以各种方式推进台独日程,谋求单方面改变台海现状,而台湾海峡也因此结束了自20世纪80年代初以降的相对平静状态,紧张和危机不断出现。台海局势的紧张挑战着美国在台湾问题上“不统、不独、不战”原则的底线,迫使美国频频介入灭火。尽管台独势力坐大与美国的支持分不开,但从自身国家利益考虑出发,华盛顿又不得不在紧要关头勒紧缰绳,以免局势失控。

其次是岛内政治生态的变化。台湾的民主化和本土化使岛内政治结构从一元化走向二元化,出现了基本上以统独划线的泛蓝和泛绿两大政治势力的角逐,从而给外部因素施加影响提供了更大的空间。

<sup>\*</sup> 本文是教育部人文社科重点研究基地重大项目“冷战后中美关系的新态势与新格局研究”(项目批准号:05JJOJGW038)研究成果的一部分。

由于美国通过《与台湾关系法》扮演着台湾保护者的角色,泛蓝和泛绿在政治角逐中都试图争取美国的支持,“挟美自重”,美国也因此成为影响蓝绿力量对比的关键因素,这一点在台湾的选举政治中表现得尤为明显。对华盛顿而言,通过影响岛内政治力量的平衡,可以更有效地实现其在台湾海峡和亚太地区的战略意图。

第三是冷战后美国在亚太地区的战略需要。在20世纪70、80年代中美苏战略大三角的框架中,美国视中国为友好的非盟国,美国不需要“以台制华”,在台湾问题上的战略利益下降,对台湾事务的介入力度也因之大为降低。冷战结束后,在中国崛起的大背景下,美国视中国为潜在的战略对手,有意借助各种政治和军事手段对中国进行战略牵制。基于这一战略考虑,从克林顿政府后期开始,尤其是小布什执政以来,美国重新“发现”台湾的战略价值,再次打起“以台制华”的战略牌。在此背景下,华盛顿通过介入台湾问题来发挥“台湾牌”在美国亚太战略和对华战略中的作用。

## 二、美国影响台湾当局两岸政策的方式

从上世纪90年代中期以来,在以李登辉、陈水扁为首的台独分裂势力的操控下,台湾当局以各种方式推进台独议程,美国也不断介入以影响台湾当局的两岸政策,防止台海局势失控。到小布什政府执政时期,美国基本上形成了调控台海政策的一整套手段。据曾任职于布什政府的官员透露,美国在处理台海问题时,对两岸均有一个“逐渐升高”的反应模式。美对台施加影响的基本方式有七。

其一,通过既有管道沟通。美台断交后,双方交往渠道主要是“美国在台协会台北代表处”和“北美事务协调委员会”(1994年改名为“台北经济文化代表处”)。当华盛顿要表达对台湾当局涉及两岸关系言行的关切时,一般都会采取“双管齐下”的方式,既通过美国在台协会台北代表处与台湾当局直接联系,又由国务院与“台北驻美经济文化代表处”接洽,让他们将美方的意见反馈给台北。但这一手段也会出现问题,如2002年包道格(Douglas Paal)出任台北办事处处长后,陈水扁当局认为其对民进

党不够友好,对他传达的有关美国政府立场的信息不以为然。与此同时,以副总统切尼办公室和国防部为代表的亲台派也屡次向台湾表示,包氏并不能真正代表布什政府的立场,只有积极发展美台军事关系的五角大楼才真正反映布什政府的对台意图。由此一来,台北办事处对台交涉的公信力就大大削弱了。

其二,派遣特使施压。如果美方认为通过既有沟通管道无法有效转达美方关切,或认为有必要升高与台湾的接触层次,华盛顿就会派遣特使访台,与台湾当局最高领导人直接沟通。1998年7月李登辉发表“两国论”后,克林顿政府就派遣美国在台协会理事主席卜睿哲(Richard Bush)赴台,向台北转达美方关切,并向台湾当局陈述了美国两岸政策的四个因素,即“一个中国”原则、《台湾关系法》、支持两岸对话、和平解决分歧。陈水扁上台后,不断挑战台海稳定的底线,布什政府也多次派遣特使赴台。例如,陈水扁在2003年秋天着眼于2004年台湾大选而推动“公投”,布什在当年12月初派国家安全委员会亚洲事务高级主任莫健(James F. Moriarty)赴台,向陈水扁施加压力。2006年初,陈水扁祭出“废统”这一招后,布什又派国安会亚洲事务主任韦德宁(Dennis G. Wilder)、国务院台湾事务协调处处长夏千福(Clifford A. Hart, Jr.)前往台湾,与陈水扁会面并表达美国“严重关切、无法接受、不予支持”的立场。但总体看来,美派遣特使赴台的效果并不佳。据一位曾多次作为布什总统特使访台的官员透露,他每次向陈水扁表达美方关切时,陈水扁总是为自己辩护。他还抱怨说,尽管他向陈水扁明确传达美国的立场,却不清楚对方是否准确理解了美国传递的信息,因为陈就像是一只“暗箱”。事实上,从“公投”到“废统”,尽管布什都派出了特使,却没有达到制约陈水扁的目的。

其三,公开放话予以警告和施压。在与陈水扁打交道的过程中,华盛顿逐渐认识到,陈水扁真正在

2006年11月笔者在华盛顿的访谈记录。

刘宏:“‘终统’:美国态度之变”,《国际先驱导报》,2006年3月3-9日,第8版。

2006年11月笔者在华盛顿的访谈记录。

乎的是来自岛内的政治压力,美国私下向他施压作用甚微,因此美国在必要时必须选择公开方式,直接诉诸台湾民众,让民众觉得当局的行为已经损害了对台湾至关重要的台美关系,促使他们对陈水扁施加舆论压力,从而迫使其作出改变。比如2003年底在“公投”问题上,美国在采取包括派遣特使等私下施压手段无效后,由布什总统在欢迎温家宝总理访美的仪式上,公开批评陈水扁蓄意改变台海“现状”的行为,这是美国领导人少有的针对台湾当局的严厉批评,对岛内民意形成很大冲击,在此情况下,陈水扁虽坚持举行“公投”,但不得不对“公投”议题作出重大调整,放弃了其中过于挑衅性的成分。而且,部分地由于美方的强力反对,台湾民众对“公投”反应冷淡,最后导致“公投”无效。2007年,陈水扁提出推动台湾“入联公投”,美方在私下劝阻无效后,决定直接诉诸台湾民众。8月28日,美国常务副国务卿内格罗蓬特(John D. Negroponte)主动接受凤凰卫视专访,明确指出:“我们反对这类公投的概念,因为我们将此举视为台湾宣布独立的一步,也朝向改变台海现状。”鉴于凤凰卫视在海峡两岸拥有不少观众,美方此举显然就是要把它对于台湾“入联公投”的立场直接告知台湾民众。9月11日,美国助理国务卿帮办柯庆生(Thomas J. Christensen)在年度“美台国防工业会议”上发表讲话,全面阐述了美国反对台湾“入联公投”的立场,这是美国又一次在“公投”问题上诉诸台湾民众。柯庆生坦言:“……我方已别无他法,只好向台湾人民直接表达我方观点。他还罕见地发出呼吁:“如果这项公投最后依然举行,相信台湾理性、明智的公民也会看穿这套说词,明白这项公投不符合他们的利益,会根本伤害台湾对外关系。”12月6日,柯庆生主动召集在华盛顿的台湾媒体,就“入联公投”与美台关系进行座谈。柯庆生再次批评“入联公投”旨在单方面改变台海现状,也违背了陈水扁当年所作“不推动统独公投”的承诺。他还强调说,任何使台湾更强大和更安全的举措都对美国有利,也对台湾人民有利,而任何危及台湾和平与稳定的举措都有悖于美国利益,也有悖于台湾人民的利益。柯庆生的这一举动等于直接借助台湾媒体向台湾民众发出了不

要支持“入联公投”的号召。美国在与陈水扁私下沟通无效后选择诉诸台湾民众,是因为华盛顿相信自己塑造台湾民意的能力。柯庆生称,美国了解民主社会的政治,知道台湾民众在乎美国的立场,所以美国的言辞会对台湾民众产生实际影响。因此,美国在处理台湾问题时,“言辞就是行动”。

其四,在联合国作出反应。台独势力为推进其台独日程,打着“扩大国际生存空间”的旗号谋求国际支持。美国在私下警告、公开放话等努力无效的情况下,还拥有一张对台湾施压的王牌,这就是在联合国作出反应。1999年李登辉推出“两国论”后,没有按照美方的要求收回“两国论”,克林顿政府认为有必要进一步向台湾当局施加压力。当年9月15日,第54届联大总务委员会在讨论是否将一些国家代表关于“台湾参与联合国”提案列入大会议程时,美、英、法三个安理会常任理事国打破往年在这种场合一向保持沉默的做法,公开发言重申“一个中国”立场,其中美国代表霍尔布鲁克(Richard Holbrook)在发言时重申中美三个联合公报的精神,并希望台湾海峡两岸通过对话解决分歧。毫无疑问,美国的这种不同寻常之举向台湾当局发出了不同寻常的信息。

其五,通过降低过境待遇予以惩罚。陈水扁上台后,几乎年年过境美国,通过“过境外交”为台湾张目,同时也为自己在岛内捞取政治资本,而美国对其过境安排也颇能反映出美方与台湾当局关系的状况。布什执政之初,为表示对台湾的支持,对陈水扁过境美国大开绿灯,致其过境待遇不断提高,过境时间不断延长,过境活动越来越多,过境地点由西部转到东部。2003年11月,陈水扁过境纽约,其待遇之高为历次过境安排之最。然而好景不长。2006年初陈水扁废除“国统会”和“国统纲领”,违背了他作出的“四不一没有”承诺,美国对陈水扁的疑虑上

“凤凰专访美副国务卿:美视入联公投为宣布台独,” [http://news.phoenixtv.com/taiwan/1/200708/0828\\_351\\_204336\\_shtm1](http://news.phoenixtv.com/taiwan/1/200708/0828_351_204336_shtm1)

Thomas J. Christensen, “A Strong and Moderate Taiwan,” Speech to U. S. - Taiwan Business Council, September 11, 2007, <http://www.state.gov/p/eap/rls/m/2007/91979.htm>

Thomas Christensen, “Roundtable Briefing with Taiwan Media,” Washington DC, December 6, 2007, <http://www.state.gov/p/eap/rls/m/2007/96691.htm>

柯庆生2008年1月21日在复旦大学美国研究中心座谈时的发言。

升,认为其政治信用出了问题。为表示对陈水扁的不满,在2006年5月陈水扁到中美洲活动需要过境美国时,布什政府只同意陈来回在阿拉斯加作短暂停留,不允许其到美国本土活动,这是陈水扁上台以来过境美国待遇最差的一次。陈水扁恼羞成怒,破天荒地决定往返均不过境美国。2007年6月,陈水扁正式提出推动台湾“入联公投”,再次引起美方不满。8月下旬,陈水扁前往中美洲“邦交国”活动,美国只允许其在阿拉斯加过境,而且不能过夜。美方通过上述安排惩罚了陈水扁“废统”和推动“入联公投”之举,更向他发出了警告:不可冒险推进法理台独、蓄意制造台海紧张局势。

其六,打军事交流与合作牌。军事关系是美台关系的核心,与台湾的军事交流与合作既体现了美国对台湾的安全承诺,也是华盛顿对台施加影响的重要杠杆。1999年7月李登辉推出“两国论”后,克林顿政府开会讨论应对措施,其间有人提议推迟向国会提交年度军售计划,因为该计划也包含了对台军售,如采取这一措施,台北方面肯定会知道这是“两国论”造成的后果。但是由于国防部和国会亲台势力的阻挠,这一提议未能通过。后来克林顿政府决定,为表示美方对“两国论”的不满,推迟美国军方“联合防空”军事小组赴台评估台湾的防空和导弹防御需求。2007年,由于不满陈水扁当局不断以“台湾名义加入联合国”等政治动作冲撞美国两岸政策底线,布什政府在国务院的建议下,搁置了向台湾出售F-16战机的交易。美方还放出风声,为避免被解读为支持陈水扁的“入联公投”,美方将不同陈水扁当局讨论这一军购案,此项交易将在台湾新的领导人上台后再启动。

其七,正式公开表示反对台独。2002年10月,布什总统在得克萨斯的克劳福德庄园与江泽民主席会晤时表示美国“反对”台独,这是布什首次作此表态,后来他在与中国领导人会晤时又多次作此表示。美方也在私下里向台湾当局表示过“反对”台独的立场。但在公开场合,美方则避免使用“反对”一词,而是表示“不支持”台独。但是作为美国对台反应模式的重要一环,美方不排除在必要时公开阐明“反对”台独的立场。2004年台湾领导人选举后布

什总统派特使赴台,向台湾当局表示,如果台湾方面有选择地听取美国公开传递的信息,或不能明确理解美国私下传递的信息,美国将公开表达它私下对台湾传递的信息,即美国“反对”台湾独立。2007年下半年,针对陈水扁执意推动台湾“入联公投”,布什政府内部就是否要在公开声明中把美国“不支持台独”的表述改为“反对台独”的表述展开了辩论,虽然最终未达成一致意见,但它显示公开宣布“反对台独”是美国一项可能的选择。如果美国采取这一行动,无异于与台独势力摊牌,将对台独势力产生“釜底抽薪”的效应。

由上可以看出,美国在牵制台湾当局两岸政策上的举措可分为施压——惩罚——摊牌“三段式”。通过既有管道私下沟通、派遣特使、公开喊话等是为了向台湾当局施压;在联合国做出反应、降低过境待遇以及打军事牌则带有惩罚性质;公开宣示“反对”台独则是最后一招,即向台独势力摊牌。美国比较经常地使用通过既有管道私下沟通、派遣特使、公开喊话等手段,但对于打军事牌、公开宣示“反对”台独则慎之又慎。美国对台军事合作是基于美国亚太战略和对华战略的需要,美不会轻易拿这个议题开刀。美国助理国务卿帮办柯庆生曾直言不讳地表示,美台在台湾当局的两岸政策上的分歧是暂时的,而美国对台湾的安全承诺是长期的,鉴于达成军售交易与实际交付武器之间存在时间差,美国为惩罚陈水扁而停止对台军售实际上影响的将是他之后的台湾当局。至于美国总统或政府高级官员公开宣示“反对”台独,则是美国手中的最后一张王牌,华盛顿更倾向于引而不发,不到万不得已不会出牌。

### 三、美国对岛内政局的影响:案例分析

以2000年陈水扁上台、长期执政的国民党下台为标志,台湾政治进入蓝绿竞争时代。在两大政治力量争夺政治权力的过程中,美国巧妙地施加影响,以使台湾岛内的政治格局符合其利益需要。

2004年5月笔者在华盛顿的访谈记录。  
前美国在台协会理事主席、布鲁金斯研究所高级研究员卜睿哲2008年5月12日给笔者的电子邮件。  
柯庆生2008年1月21日在复旦大学美国研究中心座谈时的发言。

2004年陈水扁获得连任,就与美国的支持分不开。布什政府事先在对台湾选举进行评估时,内部有两种意见,国务院鉴于陈水扁第一任期间不断在两岸关系上给美国制造麻烦,愿意看到泛蓝执政,认为泛蓝上台有助于台海局势稳定;以副总统切尼办公室、国防部和国家安全委员会为代表的另一种意见则基于“以台制华”的战略需要,希望陈水扁继续执政。由于第二种意见占了上风,在台湾大选前后,美国以各种方式支持陈水扁。2003年11月,在台湾大选的关键时刻,陈水扁过境美国,希望以“过境外交”提升其竞选资本,得到布什政府的大力配合。陈水扁不仅得以过境纽约,而且在亲台的美国在台协会理事主席夏馨(Theresa Shaheen)的支持下,在纽约安排了一系列公开活动。这使陈水扁在岛内的人气见涨。在大选前夕发生可疑的“3·19”枪击案后,陈水扁以微弱多数胜出,但这场选举的公正性受到广泛质疑。然而美国国务院发言人却在次日发表声明“恭喜台湾人民举行了一场民主的选举”,表明了美国对此次选举的认同。选举结束后,泛蓝群众走上街头抗议,台湾政局陷入混乱,在此关键时刻,美国一方面通过驻台北办事处主任包道格说服泛蓝结束抗争,另一方面又以台湾“中选会”已公告陈水扁当选为由,由白宫发表声明,祝贺陈水扁当选。美国挺扁的态度昭然若揭。

2004年12月台湾立法院选举是美国影响台湾政局的又一例证。陈水扁连任后,虽在美方压力下在“5·20”就职演说中就处理两岸关系作了一些保证,但他很快就将这些保证弃之脑后,积极推动台湾“正名”,并为通过修宪实现法理台独做准备。美方认识到,如果民进党在2004年底的立法院选举中获得多数席位,将很难阻止陈水扁推动修宪,美因而颇为担忧。美方相信,牵制陈水扁的唯一有效办法是泛蓝在立法院选举中获得多数。为此,布什政府决定公开对台湾选民施加影响。美国国务卿鲍威尔在2004年10月的北京之行中,在接受凤凰卫视采访时公开强调,“只有一个中国,台湾不是独立的。它没有作为一个国家所拥有的主权,这继续是我国的政策,是我们坚决奉行的政策”。鲍威尔的这一谈话对台湾产生重大冲击。陈水扁政府“外交部

长陈唐山承认,鲍威尔关于“台湾不是主权独立国家”的说法是“美国到目前为止最重的一句话”。此外,美国还接连阻止陈水扁当局的一系列台独举措。2004年12月初,台湾“行政院”准备讨论“公民投票法修正案”,美国国务院公开要求陈水扁解释“公投复决新宪法”,在美方的压力下,该修正案被临时撤回。与此同时,陈水扁表示要在两年内将台湾的政府企业以及驻外代表处名称中的“中国”二字删去,美国国务院发言人在12月6日回应说:“在我们看来,政府企业或驻外经济文化代表处的更名似乎会单方面改变台湾的地位。出于这种原因,我们对此举不予支持。”美方先后两度公开质疑陈水扁提出的“制宪”、“正名”,向台湾民众传递了一个强烈的信息,即美国不支持陈水扁当局的台独行为。舆论认为,这对中间选民的投票取向产生了直接影响。在12月11日举行的立法院选举中,泛蓝获得过半席位。这意味着陈水扁将无法通过立法院实现其“法理台独”的目标。对美国来说,台湾政治格局的这一结构是非常理想的,陈水扁执政意味着两岸关系将继续僵持,美国可以继续利用台湾问题来牵制中国大陆,而泛蓝控制立法院又意味着台独势力将难以突破台海现状,美国可以不用担心在近期内被卷入一场台海冲突。

在刚刚过去的2008年台湾领导人选举中,泛蓝以绝对优势获胜,虽然这主要是由于选民对陈水扁执政八年备感失望、对马英九抱有厚望,但美国因素还是再一次凸显出来。在选举之前,美国朝野主流派分析认为,如果台湾“入联公投”过关和民进党再度执政,陈水扁就有可能在任期内剩下的两个月打着民意牌,推进法理台独,从而引发台海危机。此外,美国也对陈水扁执政八年不断冲撞美国对台政策底线、制造两岸紧张局势感到厌倦,希望台湾新的

2005年5月、2006年3月笔者与台湾和华盛顿的分析家的访谈记录。

2004年7月笔者在华盛顿的访谈记录。

“Interview: Secretary of State Colin L. Powell with Anthony Yuen of Phoenix TV,” Beijing, China, October 25, 2004, <http://usinfo.state.gov/eap/Archive/2004/Oct/26-277540.html>

刘宏:“美国揭去‘清晰政策’最后一层纱?”《国际先驱导报》,2004年10月29日-11月4日,第8版。

李晓岗、魏静、诸矶、海碧、萧师言、谷雨:“2005年,美让‘台独’很失望”,《环球时报》,2005年12月28日,第10版。

领导人能够奉行有利于台海稳定的政策,而马英九普遍被看作是能够带来这一局面的人选。2007年12月,美国在台协会理事主席薄瑞光(Ray Burghardt)赴台,在与国民党“副总统”参选人萧万长见面时,直言美方非常担心“入联公投”过关和民进党再度执政同时发生,那将是“危机的开始”。薄、萧密谈内容随后曝光,在台湾引起震动,台湾民众也因此明了美国对此次选举的态度。在选举前,布什政府不断强调美国反对台湾“入联公投”。2008年2月26日,美国国务卿赖斯在北京表示:“美国坚持一个中国政策,反对台湾当局搞‘入联公投’,反对单方面改变台海现状。台湾‘入联公投’对任何一方都没有好处,也不应该举行。”3月13日,美军太平洋司令部司令基廷(Timothy J. Keating)在众议院军事委员会举行的听证会上表示,美国希望台湾的“公投”案不会过关,如果通过,中国方面一定会有大动作。在投票前夕的3月19-20日,美国国务院负责东亚事务的助理国务卿希尔(Christopher H. Hill)、助理国务卿帮办柯庆生、国务院副发言人凯西(Tom H. Casey)分别在不同场合明确表示反对“入联公投”。虽然美方一再表示只是反对“入联公投”,对选举结果并没有偏好,但鉴于“入联公投”是民进党所推动的,美方的强力反对事实上向台湾民众传递了这样的信息,即美国对民进党再度执政抱有疑虑。美国前国家安全委员会亚洲事务资深主任贝德(Jeffrey Bader)在选后指出,美国在选前明确表态反对“入联公投”,对台湾选情有相当的影响。“台湾选民很在意美台关系,将美国视为主要的安全保障者,他们看到美国对‘入联公投’的态度,看到这个议题使得美台关系变得复杂难测,而这不利于台湾长远利益,这是影响台湾选民的一个因素,当然最主要的因素还是他们自己评估未来希望有怎样的两岸关系。”虽然很难准确评估美国对此次台湾选举结果的影响,但从大多数中间选民倒向泛蓝的投票结果看,美国因素是发挥了作用的。

上述3个案例不仅反映了美国对台湾政局的影响力,也反映了美国对台政策内在的张力。一方面,基于战略考虑,保守派占据主导地位的布什政府需

要“以绿治台、以台制华”,确保台湾能够服务于美国亚太战略和对华战略,因此布什政府在2004年台湾选举风波陡起之际给了陈水扁关键的支持;另一方面,陈水扁不断冲撞美国对台政策底线,蓄意制造台海紧张局势,危及亚太和平与稳定,挑战美保持中美关系稳定发展和合作态势的需要,干扰美全球战略,因此布什政府需要通过岛内的政治平衡牵制陈水扁,甚至在必要(以及可能)时换马,以维护美国在对华关系中的重大利益和全球战略安排。这就是美国在2004年陈水扁连任后推动泛蓝控制立法院以及在2008年台湾大选中顺势帮助马英九上台的缘由。表面看来,美“翻手为云、覆手为雨”,实际上,其中一以贯之的基本逻辑是,让台湾服务于美利益需要,而不是让美服务于台湾的利益需要。美在岛内每一次重大政治博弈中何去何从,端赖华盛顿对美当下利益主次轻重的判断。

#### 四、美国对台湾事务影响的可能走向

美国对台湾事务的影响具有两重性。一方面,中国大陆在当前将反对台独作为阶段性对台工作当务之急的情况下,可以适当利用美国因素达到“以美制独”的目的。尼克松访华以来中美关系发展的历程表明,“不支持法理台独”是美国在台湾问题上的政策底线,在必要时,美国会出于自身利益需要制止台独分裂行为。由于美国对台湾独特的影响力,通过美国制止台独比大陆使用非军事手段阻止台独更有效。从2003年以来台湾问题的发展看,中美在遏制台独、维护台海地区稳定上是有共同利益的,也是可以合作的;另一方面,美国对台湾事务影响力的上升加剧了台湾问题的复杂性。1979年中美建交、美台断交以后,美台关系开始淡化,台湾问题开始了“去美国化”进程。随着两岸关系解冻、经贸联系与

2008年1月笔者在上海与一位来访的美国专家的谈话记录。

尹茂祥:“薄、萧密谈内容外泄震动台湾”,《台湾周刊》,2007年12月17-23日,第48期,第17页。

“杨洁篪外长与美国国务卿赖斯会谈”,2008年2月26日, <http://www.fmprc.gov.cn/chn/wjlb/zjg/bndyys/gjlb/1948/1951/410284.htm>

莫乃倩、陈依秋:“美知名学者认为马英九胜选与美国有关”,凤凰卫视,2008年3月23日, [http://news.ifeng.com/special/w2008/gjgz/200803/0323\\_2970\\_455539\\_shtm1](http://news.ifeng.com/special/w2008/gjgz/200803/0323_2970_455539_shtm1)

人员交流逐步扩大,大陆处理台湾问题的主动性和自主性上升,对两岸关系发展的影响力增大,台湾问题“两岸化”。但是自1990年代中期以后,美国重新加大对台湾事务的介入,特别是小布什执政后台湾问题出现了再度“美国化”的趋势,其结果是美国对岛内政局和两岸事务的影响力上升。这一发展增加了台湾问题的复杂性,在一定程度上削弱了大陆处理两岸关系的自主性和影响力。

在泛蓝重新在台湾执政、两岸关系出现改善与发展的重大契机背景下,美国对台湾事务的影响将呈以下一些趋势。首先,美国将会继续保持对台湾事务的介入。美国在台湾问题上的重大利益决定了它不会“金盆洗手”。美国助理国务卿柯庆生坦言:“战略、道义和法律上的要求,使得美国必须继续关心台湾和它的安全。”

其次,在两岸关系出现改善机遇的情况下,美国会适度鼓励两岸恢复对话、扩大交流,以降低台海紧张局势。布什总统在2008年3月台湾领导人选举揭晓后发表的声明中称,这次选举提供了一个崭新的机会使得两岸互相展开接触以和平解决分歧,大陆和台湾应以所有可能的方式开展对话,为台海和平与稳定奠定重要基础。布什在3月26日与胡锦涛主席的通话中重申了上述立场。美国国务院台湾协调处处长史伯明(Douglas G. Spelman)在台湾选举后阐述了美未来处理台湾问题的5项政策重点,其中之一就是鼓励两岸展开有意义的对话。

第三,在新形势下,美国有可能加大对台湾的支持力度,以最大限度地获取在台湾问题上的利益,同时也对两岸关系的发展实施调节。尤其值得关注的是,美有可能加大对台军售力度。在陈水扁执政时期,由于泛蓝控制的立法院制约,美对台售武方案一直难以实现。现在台湾的行政和立法机构都由国民党主导,使得台湾对美军购的政治环境大为改善。因此史伯明在谈及美未来处理台湾问题的5项政策重点时,第一项便是美将有机会更稳定地向台湾提供军事协助。与此同时,美也将积极支持台湾谋求扩大其“国际空间”。史伯明在前述发言中称,美国会继续支持台湾参与那些不以国家为成员资格的国际组织,这是美国一直以来所持的坚定立场,美国也

会鼓励中国大陆放松对台湾国际空间的挤压。此外,美还会通过缔结美台自由贸易协定来加强对台湾的支持。陈水扁当局基于政治考虑,曾试图推动台美自贸谈判,但美方以台湾应首先考虑两岸三通为由婉拒。如果两岸三通得以实现,两岸关系获得明显改善,华盛顿很可能与台湾缔结自贸协定,以防止台湾在经济上过分依赖大陆及两岸关系发展过快。

最后,美虽然表面上声称不反对两岸以“和平、非胁迫的方式”达成的任何安排,但这并不意味着美对两岸关系的走向不持戒心。实际上,在泛蓝赢得台湾领导人选举后,美已出现了对国民党两岸政策走向的忧虑。美国国会研究部的一份研究报告警告说,台湾可能会抵制美要其增加军费开支的压力。国民党在经济利益的支配下甚至可能会与北京达成和解,最终损害美在本地区的利益。

从理论上讲,今后4-8年两岸关系的发展有3种可能。一是两岸经贸和人员交往扩大,紧张局势显著缓解,但两岸关系格局大体上维持现状;二是两岸正式结束敌对状态,达成和平协议,构建两岸关系和平发展框架,形成新的现状;三是两岸就走向和平统一达成重大共识,或正式启动和平统一进程。

那么美国对两岸关系发展的心理预期或容忍度如何呢?在2004年3月和2008年3月台湾领导人选举结束后,美国分别以白宫新闻秘书和布什总统的名义发表声明,都呼吁大陆和台湾“以所有可能的方式开展对话,为台海和平与稳定奠定重要基础”。这里“为台海和平与稳定奠定(转第46页)

Thomas J. Christensen, "A Strong and Moderate Taiwan," Speech to U. S. - Taiwan Business Council Defense Industry Conference, Annapolis, Maryland, September 11, 2007, <http://www.state.gov/p/eap/rls/m/2007/91979.htm>.

"Statement by the President on Taiwan Election," March 22, 2008, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2008/03/print/20080322-4.html>

莫乃倩、陈依秋:“美国国务院涉台官员指明美国对台五项政策重点”,凤凰卫视,2008年3月26日,[http://news.ifeng.com/taiwan/1/200803/0326\\_351\\_461134.shtml](http://news.ifeng.com/taiwan/1/200803/0326_351_461134.shtml)

Kerry Dumbaugh, "Taiwan's 2008 Presidential Election," CRS Report for Congress, April 2, 2008, p. 6.

"Statement on Taiwan Elections," March 26, 2004, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/03/print/20040326-6.html>; "Statement by the President on Taiwan Election," March 22, 2008, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2008/03/print/20080322-4.html>

越南的国情,掌握其相关法律规定和投资要求,在投资前进行全面、深入的投资调研,选准选好投资领域、投资区域和投资方式,中国企业成功进军越南的机会将会增大。据悉,2008年,美的、格力、苏泊尔等中国家电业巨头已着手在越南投资建厂,希望在越南建立制造基地、出口基地和战略据点。

当然,越南大量吸引外国投资并成为外国投资新热点也使中国面临挑战和考验。首先,越南和中国在吸引外资方面存在一定的竞争性。中越同属由计划经济向市场经济转型的发展中国家,也都是当前亚洲最具活力和潜力的经济体,经济发展思路与模式有很大的相似性,都迫切需要并都在致力于吸引外资来带动国家经济发展,两国在引资方面存在竞争性不言而喻。

其次,越南投资环境优越势必吸引部分外资从中国大陆移师越南。中国东南沿海地区的经济发展水平要高于越南,土地成本、生活成本和教育成本等相对较高,特别是出口退税的调整、人民币升值和新劳动法的实施,大幅拉高了企业的经营成本。因此,

最近几年中国珠三角、长三角地区出现了这样一种现象,一方面,外资进入大幅减缓;另一方面,许多当地外企开始考虑向越南等国转移。比如,2006年1-8月台湾投资大陆的金额为35.9亿美元,比2005年同期减少18.3%,其中相当一部分转移到了越南。中国内陆经营成本上升也使日本、韩国等国的在华投资企业出现“逃逸”现象。

此外,中国中西部地区引资工作也会因之面临新的形势与挑战。中国中部地区的经济发展水平大致与越南相当,但西部地区则相对落后于越南。当前,这些地区同样迫切需要来自国际上和中国东部地区的大量资金,以推动地方经济发展。但在招商引资方面,中国中西部的大部分地区都很难与引资环境优越的越南进行竞争。

(责任编辑:黄丽梅)

黄汉英、詹明:“成本压力促白电企业‘出海’提速”,[http://www.gd.xinhuanet.com/fortune/2008-04/28/content\\_13089784.htm](http://www.gd.xinhuanet.com/fortune/2008-04/28/content_13089784.htm).

“越南工人工资只有中国的3/5 台商投资转向”,[http://www.singtaoweb.org/trade/200706/t20070614\\_557300.html](http://www.singtaoweb.org/trade/200706/t20070614_557300.html)

(接第19页)重要基础”是一个比较模糊的说法,既可以理解为两岸在维持现状的情况下扩大交流与合作、降低紧张局势,也可以理解为两岸达成新的现状。另一方面,美国在台协会理事主席薄瑞光在台湾领导人选举后访台,向马英九提出,两岸对话可分三阶段进行:第一阶段先处理包机议题;第二阶段处理经济、贸易、投资等经贸合作事项;第三阶段再处理两岸和平协议、减少军事对抗以及台湾的国际空间等敏感议题。这里第一、第二阶段主要是两岸在维持现状下扩大交流与合作,第三阶段则涉及达成新的现状。也就是说,美方对两岸关系走向新的安排是有期待的。

由此看来,美国对两岸关系第一个层次的发展不会有太多的保留,因为两岸局势缓和而又不改变基本格局是符合美国利益的。对于第二层次,美国将持有条件支持的态度。美国有分析家指出,两岸签订和平协议势必会导致美国对台军售和在西太平洋军事部署的调整,但是美国要确保台湾的安全、美国在该地区的军事能力以及美国对日本承担的安全

义务不被削弱。也就是说,美国在原则上不反对两岸关系达成新的现状,但要确保新的安排不会影响它的既有利益。至于两岸就和平统一达成实质性的谅解或正式启动和平统一进程,美国的政治容忍度是比较低的,至少目前看是这样。

当然,美国在台湾问题上的立场并不是一成不变的。美国的对台政策归根到底是由其对华政策决定的。从长远看,随着中美力量对比的变化,两国相互依存的上升和共同利益的扩大,美国对台政策思维也会进行调整。总体而言,两岸关系的发展有助于减少或降低中美两国在台湾问题上的摩擦,而中美关系的发展则能够为两岸关系提供一个有利的外部环境。

(责任编辑:沈碧莲)

“王金平会薄瑞光,盼助马英九访美”,[新加坡]《联合早报》,2008年3月30日。

美国布鲁金斯学会约翰·桑顿(John L. Thornton)中国研究中心主任杰夫里·贝德在2008年4月21-22日于上海召开的“中美台湾问题讨论会”上的发言。