

# 台海问题中的美国因素

林 冈

上海交通大学国际与公共事务学院教授、博导

〔关键词〕 台海问题、两岸立场、美国政策、和平统一

〔摘要〕 在台海问题上，美国政策是一个关键因素。它的政策底线是台湾问题必须由海峡两岸的中国人和平解决，对统“独”结果持开放态度。其对台湾问题的解决思路主要受两个因素的影响，即中美关系状况和两岸关系状况。

〔中图分类号〕 D822.371.2 〔文献标识码〕 A 〔文章编号〕 0452 8832(2009)1 期 0031—06

〔完稿日期〕 2008 年 11 月 30 日

## 一、海峡双方与美国对两岸关系的政策取向

在中美建交之初，中国政府即发表了《告台湾同胞书》，第一次明确提出了和平统一祖国的方针，同时保持对台使用武力的政策选项。20 世纪 90 年代以来，军事力量逐渐成为祖国大陆“反独”、“防独”的依托，而非“迫和促统”的手段。2004 年中国政府首次提出在“一个中国”的原则下，两岸正式结束敌对状态，建立军事互信机制，构建和平稳定和发展的框架。2007 年胡锦涛总书记在“十七大”报告中进一步阐述了这一主张，提出以构建两岸关系和平发展框架为现阶段的主要政策目标，以和平统一为两岸关系未来发展的最终目标。

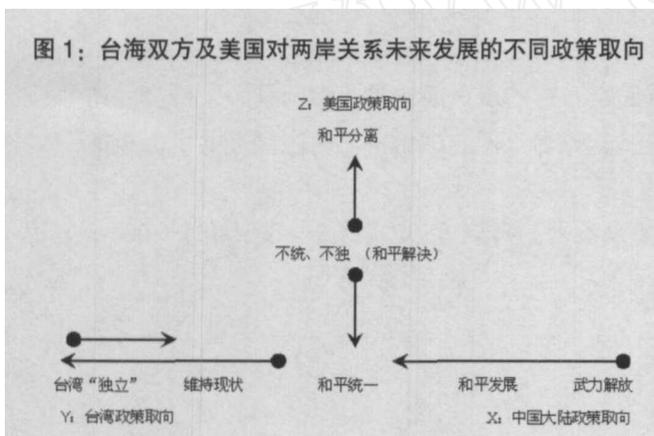
台湾地区在蒋经国统治时期，放弃了军事“反攻大陆”的迷思，提出以“三民主义统一中国”为政治目标，对祖国大陆的和谈要求采取“不妥协、不谈判、不接触”的“三不”政策，维持偏安一隅的现状。李登辉从高喊“自由、民主、均富统一

中国”到公开将两岸关系界定为“特殊的国与国”关系，朝两岸分离的方向迈进；陈水扁为代表的民进党政权推行激进“台独”路线，使两岸关系呈现周期性的危机。马英九上台后，认同中华民族，承认“九二共识”，以促进两岸经济、文化交流为近期目标，以实现两岸和解休兵为中期目标，所采取的是“不统、不独、不武”的中间路线。

美国对两岸关系发展及台湾问题的最终解决以和平为最高原则，在理论上不排除和平统一或和平分离选项。但在不同时期表现为对两岸和平统一前景的认可或对和平分离可能性的测试。在中美关系正常化之初，美国将“一个中国”原则与“和平解决”原则并列，作为其政策的核心，对中国和平统一的前景，基本持正面态度，但对两岸政治和谈又采取“不鼓励、不介入、不调停”的“三不”政策，以维持台海“不统、不独、不战、不和”的局面。进入 20 世纪 90 年代后，美国将“一个中国”政策置于“和平解决”原则之下。在 70、80 年代，美方的“和平解决”基本上是“和平统一”的同义语；到 90 年代后，美方已将“和平解决”刻意詮

释为既包括和平统一,也包括和平分离。与此同时,它大幅提升美台关系。1995—1996年台海危机后,美国开始鼓励两岸进行政治和谈,反对台湾单方面改变现状,其政策目标由“不统、不独、不战、不和”微调为“不统、不独、不战”。美国之所以鼓励两岸对话,是担心两岸一旦发生战争将给美国带来政策上的选择困境,也是因为两岸内部和彼此关系的演变,为台湾问题的和平解决增添了新的变数。三方对两岸关系未来发展的不同政策取向由下图可见:

图 1: 台海双方及美国对两岸关系未来发展的不同政策取向



如图 1 所示, X 轴代表中国大陆对两岸关系未来发展的政策取向,即以和平发展为现阶段目标,以和平统一为最终导向,脉络清晰。Y 轴代表台湾对两岸关系未来发展的政策取向,较为模糊。在 90 年代中期以前,台湾当局一方面以统一为远程目标,一方面又以两岸的制度差异作为拒统的理由,实际上是徘徊于统一和维持现状之间;20 世纪 90 年代中期以后,它在分离的道路上渐行渐远。2008 年台湾二次政党轮替后,大陆政策始向维持现状的方向回摆。Z 轴代表美国对两岸关系未来发展的政策取向,即以和平解决为最高原则,以“不统、不独”为政策的中心点,而游离于和平统一与和平分离之间。

## 二、美国曾接受中国和平统一原则

在中美关系走向正常化之初,特别是从 1972 年到 1982 年,美国出于“联中制苏”的战略需要,对中国政府追求国家统一的立场表示尊重和理解,

实际上接受中国和平统一的前景。

1971 年 7 月 9 日,周恩来总理对来访的美国国家安全顾问基辛格表示,台湾是中国领土不可分割的一部分,最终必须回归祖国的怀抱。基辛格表示美国不主张以“两个中国”或“一中一台”作为台湾政治前途的解决方案,并说一旦美国决定从台湾撤军,停止对台湾的政治支持,台湾除了接受某种形式的统一外,将别无选择。可见,美方在中美关系“解冻”之初,即同意台湾“回归”中国。同年 10 月,在回答周恩来关于美国对台湾地位的政策立场时,基辛格明确表示美国鼓励在一个中国的框架内和平解决台湾问题。<sup>[1]</sup>

在上述语境下,周恩来在 1972 年 2 月同共和党总统尼克松的会谈中提到,“你们希望和平解决台湾”,“我们只能说争取和平解放台湾。为什么说‘争取’呢?因为这是两方面的事。我们要和平解放,蒋介石不干怎么办?”<sup>[2]</sup>在周恩来看来,美方所使用的“和平解决”字眼,与中方的“和平解放”,实属同一概念,故在谈话中,没有区别使用这些文字。当时双方的争执点是美方“关心”台湾问题的和平解决,中方表示无法承诺(但可以希望并且争取)采取和平方式。这里的和平解决实乃和平统一同义语。如果和平解决也包括和平分离选项的话,上述对话就失去了逻辑意义。

1972 年中美签署上海联合公报后,尼克松曾对时任台湾“驻美大使”沈剑虹表示,美国的立场是台湾问题应该由两岸和平解决;美国无意干涉,既不会敦促台湾违背自身意愿与北京展开协商,也不会提供任何建议或方案。但是当被问及美国对台湾问题的和平解决有无时间表时,尼克松又答之以“两年”,或“三、五年”。虽然美国反对中方采取武力方式统一台湾,也不愿意迫使台北与北京和谈,但对台湾问题在三、五年内和平解决,还是有预期心理准备的。与中美关系走向正常化相伴随的是,美国收回“台湾地位未定论”的立场,在台湾未来的解决方案上,未排除了“两个中国”或“一中一台”的选项。基辛格在 20 世纪 70 年代初的会谈中,还多次使用“和平统合”这一概念指涉未来安排。

美国对两岸和平统一的心理认可,在民主党总

统卡特任内续有展现。1978年5月美国国家安全事务顾问布热津斯基访华期间,对邓小平谈到美国希望台湾问题和平解决时表示,“一个中国终将成为现实”。<sup>[3]</sup>同年12月美国驻华联络处主任伍德科克在回应邓小平提议在实现中国和平统一方面,美国可以尽相当的力量,至少不要起反向作用时表示,美国在一年后继续对台军售不会影响中国的统一进程,反而有助改变美国人民对中国的态度,从而有利中国的最终重新统一。<sup>[4]</sup>伍德科克的说法是否符合逻辑姑且不论,但他对中国统一的前景殆无疑义。当时美方的意图显然是以接受中国未来统一,换取中方在军售问题上的让步。中美发表建交公报后,双方分别发表声明。美方重申由中国人自己和平解决台湾问题符合美国的利益。中方则指出,“解决台湾回归祖国、完成国家统一的方式,这完全是中国的内政。”两个声明的相同点是美方所说的“解决台湾问题”,即中方所说的“解决台湾回归祖国、完成国家统一”的问题;不同点是美方强调和平方式,中方强调台湾问题的解决方式属于中国的内政。

中美双方对于台湾问题解决方案的磨合,在20世纪80年代初有了新的发展。里根在1980年笃定获得共和党提名竞选总统之初,曾表示要恢复与台湾的官方关系,意图测试两岸和平分离的可能性。但出于中美战略合作、联手对苏的需要,他在当选总统后迅即改弦易辙。1981年9月全国人大常委会委员长叶剑英发表和平统一中国的九条方针(叶九条)后,美国国务卿黑格公开表示赞同,甚至建议台北对之做出积极回应。1982年5月,白宫公布了早些时候里根总统致邓小平和赵紫阳的信件。在信件中,美方再次充分认可“叶九条”的意义。<sup>[5]</sup>其后,即将卸任的国务卿黑格建议里根与北京达成协议,允许美国继续对台军售,并将军售的减少与中国和平统一事业的进展相联系。<sup>[6]</sup>1982年中美“八·一七”公报明确指出,美国无意干涉中国内政,无意推行“两个中国”或“一中一台”政策;美国理解和欣赏中国政府在《告台湾同胞书》和“叶九条”中所展示的力争和平解决台湾问题的政策。<sup>[7]</sup>这就在一定程度上体现了黑格的建议。

20世纪80年代后期,由于美苏关系的缓和及中苏关系走向正常化,中美联手对付苏联的战略基础逐渐松动。在冷战结束、苏联解体后,两国联手抗苏的战略需要消失,美国对台立场开始后退。美国政府避而不谈和平统一,刻意将和平解决弹性解释为既包括两岸和平统一,也包括和平分离的中性概念,并将过去经常使用的“一个中国”原则,置于“和平解决”原则之下。它对1993年的“汪辜会谈”低调反应,不断提升美台关系,有意或无意地助长了台北当局“拒统谋独”的政策追求,导致1995—1996年的台海危机。由此可见,美国对中国和平统一的接受度,跟中美两国战略合作的需要存在正相关性。即美国越需要中方在全球事务上的战略合作,就越有可能接受中国的和平统一。

### 三、“中程协议”的推动及其后续发展

台海危机使美国认识到一个稳定的两岸关系符合美国的利益,它随之微调了“不鼓励、不介入、不调停”的既定政策,鼓励两岸展开“建设性”的政治对话,签订维持现状的“中程协议”。“中程协议”是20世纪90年代后期以来美国对台海问题政策的集中体现。

#### (一)“中程协议”的内涵

1998年初,美国密西根大学教授李侃如在出任国家安全委员会亚太事务主任之前,提出海峡两岸可通过对话协商,签署一项“台湾不独立,大陆不用武,维持现状50年不变”的“中程协议”,即建立一个为期50年的过渡性安排来处理两岸问题。这一过渡性安排的主要内容是:1.两岸关系既不是两个主权实体的关系,也不是中央政府与地方政府的关系;2.台湾明白宣示其为中国之一部分并同意不会寻求独立,中共则同意不对台湾使用武力;3.双方在国内事务与国际政策上维持各自的自治,但要受上述原则约束;4.两岸高层举行定期的会谈,以避免冲突并增进互信;5.同意以更改国名来进一步降低紧张:中华人民共和国改名为

“中国”，“中华民国”改名为“中国·台湾”。在这一协议终止时，双方可以就台湾的最终地位，亦即两岸的永久性关系问题进行谈判。<sup>[8]</sup>李侃如事后特别说明，他所说的“中程协议”没有任何既定的统“独”导向。其实，他既然建议台北明白宣示其为中国的一部分，并将“中华民国”改名为“中国·台湾”，很难说它没有包含中国未来走向统一之意。李侃如在提出“中程协议”后不久即走马上任，其建议无疑会对美国政府对台政策产生影响。

### (二) “中程协议”的推动

虽然李侃如的建议与当年两岸高层有关结束敌对状态的说法有所交叉，但并未得到两岸的正面回应。大陆希望两岸逐渐走向统一，难以接受“50年不变”的硬性规定；台湾当局也不愿将“中程协议”视为两岸“由分治到统一”过程中的过渡安排。惟有美方旋即对“中程协议”做出积极反应，显示其对两岸举行和平对话的期盼。时任美国国务院东亚事务助理国务卿陆士达1999年3月表示，在两岸对话寻求和平解决歧异的漫长过程中，可考虑签订若干“中程协议”，持续推动对话。<sup>[9]</sup>与此相呼应，“美国在台协会”时任台北办事处处长张戴佑提出，“以两岸人民的创意，可以达成一些中程协议，也许是针对一些两岸分歧的议题采取建立互信的措施”。<sup>[10]</sup>针对台北刻意将多重事务性协商作为“中程协议”优先考虑范围的说法，时任“美国在台协会”主席的卜睿哲于同年6月强调，“中程协议”虽然不是“全面”、“一套到底”的“最终解决”方案，但必须是“可达成的、有意义的、可减低两岸紧张的”协议，意味着美国官方所谓的“中程协议”，既不是一揽子的单一协议，但也不以事务性协议为限。<sup>[11]</sup>陆士达随即对“中程协议”的含义作了解释，指出光是“技术性议题”无助于增加两岸互信和“降低紧张关系”，进一步否定了台北将“中程协议”与“事务性协商”划等号的刻意诠释。<sup>[12]</sup>

美国政府对两岸举行政治谈判和对话的态度，从20世纪80年代的消极置身事外，到90年代后期以来的积极鼓励敦促，其主要原因是担心两岸政

治分歧的加剧，可能导致一场军事冲突。届时美国将面临要么与中国大陆兵戎相见，要么袖手旁观的两难抉择。美国既不愿为了协防台湾与中国大陆开启战端，影响到中美双方在全球和地区事务上的合作，又不愿在两岸发生军事冲突时，全然置身事外，降低其国际影响力，其最好的对策自然就是鼓励两岸通过对话，化解敌意。简言之，美国敦促双方进行“建设性对话”，构建和平、稳定的关系框架，乃是台海危机加深的产物。

### (三) “中程协议”的后续发展

美台间在两岸和谈问题上的分歧，从李登辉抛出“两国论”以来，发生了一些微妙的变化。台北在公开背离“一个中国”原则和冲撞美国的“一个中国”政策后，摆出随时可以进行两岸政治谈判的姿态；祖国大陆强调政治谈判只能在“一个中国”的原则下进行。美国主张两岸官方应该无条件进行政治对话，与台北持同一立场。美国“在台协会”主席卜睿哲2002年1月在台湾政治大学国际关系研究中心演讲时表示，两岸恢复政治对话，有助于减少双方的误解和误判，营造走向永久和平的积极势头，但恢复谈判不应该设立前提条件。他还表示，美国鼓励两岸对话，但无意作为两岸争端的调停者，也无意迫使台湾与大陆对话。<sup>[13]</sup>

李侃如与约翰斯·霍普金斯大学教授蓝普顿2004年4月在《华盛顿邮报》联名撰文，指出未来数十年台海两岸显然无法就台湾问题的最终解决方案和平地达成共识，现阶段的重点是建构一个稳定的架构，并在以下几个问题上取得共识：第一，台湾可以继续宣称它是一个主权独立的国家，但不要进一步寻求法理上的独立；北京可以继续主张世界上只有一个中国，台湾是中国的一部分，但必须放弃以武力改变台湾现状的威胁；第二，北京同意台湾方面拓展其国际空间，包括台湾可以参与全球性或区域性的国际组织；第三，两岸建立军事互信机制，以降低台海发生军事冲突的潜在可能性。美国以及其他周边国家必须允诺对这项军事互信机制予以积极支持；第四，台海双方同意积极地拓展双边关系，包括政治互访；第五，在这项架构存续期

间,美日及欧盟必须保证不会承认一个宣布独立的台湾,同时视北京在未受挑衅的情况下对台用武为一项极其严重、必须立即关切的行为。<sup>[14]</sup>这种观点在相当程度上反映了美国政府的立场。对比李侃如的“中程协议”的最初版本,上述思路明显朝对台湾有利的方向倾斜。例如,原来的“一中”框架(即台湾承认为中国的一部分,“中华民国”改名为“中国·台湾”)已经变成两岸在主权问题上可以各说各话;美方虽然表示不会承认台湾的“法理独立”,但未对其持明确反对的立场,同时保留对台北的行为是否构成“法理台独”和“挑衅北京”的诠释权,谋求限制中国大陆用武力反“独”的选择空间。

在两岸和谈问题上,布什总统不再强势推销隐含“一个中国”之意的“中程协议”,只是笼统地鼓励两岸无条件对话,在促谈的力度上也有所减缓。这既是因为“两国论”以来的三次台海危机,在紧张程度上不如1995—1996年那次危机,也是因为民进党当局刻意冲撞“一个中国”原则,动摇了两岸和谈的基础。

在2007年以后,民进党当局的激进台独路线走得太远,冲撞大陆对台政策底线,引起美国政府的忧虑。布什政府的对台立场开始向“中程协议”回靠,将注意力放在反对台北通过“公投”、“制宪”、“正名”、“入联”等手段单方面改变现状上,同时寄希望于国民党重新执政。与1999年春天美国国务院高官力推“中程协议”相映成趣的是,2007年下半年赖斯国务卿等政要接连发表声明,反对台北举办“入联公投”,其中许多次还是利用接受中文媒体采访之机,发表上述言论,对台湾岛内选民喊话的意味极为明显。2006年春天马英九访美期间受到高规格的接待,美国政界和学界绝大部分人士,包括保守派,都对马英九表示了强烈的偏好。与此相反,美国就“入联公投”问题,对2007年夏天访问美国的民进党“总统”候选人谢长廷提出诸多质疑和批评,并限制陈水扁过境美国的地点(只能在阿拉斯加过境)和时间(50分钟之内),还有意延缓实施对台军售的一些项目。2008年1月台湾“立法院”选举国民党大获全胜

后,国务院副助理国务卿柯庆生公开称之为台湾民主的一大胜利。同年3月马英九当选为台湾地区最高领导人后,美国国务院又作了类似的表示,透露了美国对岛内政党的政治偏好。美国的上述措施和“中程协议”的政策目标有相通之处,都是为了维持台海现状,避免军事冲突,也为两岸就结束敌对状态进行政治对话创造了较好的外部条件。

#### 四、美国对台政策走向

2008年台湾政党再次轮替后,两岸关系出现了迅速发展的局面。国民党主席吴伯雄和海基会董事长江丙坤相继率团访问大陆,取得了积极成果。美国政府对此持基本肯定态度。台湾新任领导人马英九就职后,美国国务院主管东亚太平洋事务的助理国务卿希尔指出,这是台湾海峡两岸接触的机会,呼吁两岸透过更积极的对话与密切的经贸往来,解决台海歧见。<sup>[15]</sup>这说明随着形势的发展变化,现在美方虽然不会再像当年那样力推“中程协议”,但也不会因为危机的暂时消失,而改变促谈政策。虽然台湾政局和两岸关系发生了重大变化,但美国对台海“不统、不独、不战”的政策目标、和平解决台湾问题的政策底线和促进两岸和谈的立场没有变化。在美国看来,马英九政府的温和、务实政策比陈水扁的激独路线更符合其政策目标。因为后者的激独冒险可能招致突破中国对台政策红线,使之有理由援引《反对分裂国家法》以武力反独谋统,从而彻底破灭美国的对台政策总体目标。而马英九的大陆政策中心是促进两岸政治对话以确保台海和平,而这种对话在一定时期内只是谈终结敌对状态,而不可能将统一列入谈判议题。如果说,美国在20世纪80年代对国共和谈中国统一还有所顾忌的话,那么,马英九领导下的国民党已基本排除了美方的疑虑。近年美国对国民党心存疑虑到暗中襄助,就是看准了马英九当选为台湾地区最高领导人后,不会跟大陆和谈统一。马英九的“就职演说”,不提统一,而提“不统”,符合美方的基本判断。

如上所述,美国对台湾问题的解决方案以和平

为最高原则,其前提是任何解决方案均须获得两岸人民的同意。虽然美国官方人士在后冷战时代之初,谈到台湾问题的未来解决方案时,基本上都是使用和平解决这一字眼,避而不谈美国对和平统一的态度,但随着中美战略基础的重构,美方的态度也发生了一些积极变化。如克林顿总统1998年在北大演讲时,就曾表示美国乐见中国和平统一。时任国务卿鲍威尔在2004年接受香港凤凰电视台采访时,也表示美国希望中国统一采取和平的形式。这些在一定程度上反映了美国政府最终将可能接受中国和平统一的心态。现在,不搞台独的国民党再次在台湾执政,美国尽管不愿看到中国和平统一,但一旦出现这种前景,美国也可能不会不顾一切地予以阻挠。

从未来的发展趋势来看,美国鼓励两岸和谈的力度及其对中国和平统一的接受度,将主要取决于中美在全球战略方面合作的需要。“9·11”事件后美国在新保守主义思潮的驱动下,在阿富汗、伊拉克等问题上,采取单边主义行动,企图通过先发制人的战争来改变敌对国家的政权性质,以根除恐怖主义,但未能达到预期目标,故在伊朗和朝核问题上,不得不退回到现实主义和自由国际主义的多边合作战略。今后,美国仍需要加强与中方在反恐、朝核、伊朗核、伊拉克等问题上的协调与合作,因而将更多地考虑中方在台湾问题上的核心利益。从长远看,两岸关系的密切与加强固然会引起美方一定的疑虑,使之对两岸和谈采取审慎态度,但只要两岸关系保持和平发展的势头,美国不会也恐怕难以阻碍两岸和谈的推进,并会接受其可能最终达成的积极结果。

从近期看来,美国促进两岸和谈,主要是出于维系台海“不统、不独、不战”局面的战略考虑。它既不希望两岸举行统一谈判又希望两岸达成和平协议的复杂心态,表现在一方面继续对台提供军售,使其增加与大陆相抗衡的资本;另一方面坚持反对台湾当局推动“法理独立”,鼓励两岸进行和平谈判,降低敌对状态。此一“双轨政策”既对两岸和平统一有消极影响,也在客观上对构建台海和平发展框架有一定的正面作用。未来随着中美战略

合作的加强和两岸关系的发展,美国对台海政策积极面可望增多,并可能重返其在中美关系正常化前后一个时期认可中国和平统一的立场。

注 释:

[1] Memorandum of Conversation, October 21, 1971 (10:30 am-1:45 pm), in William Burr, ed., *Negotiating U.S.-Chinese Rapprochement: New American and Chinese Documentation Leading Up to Nixon's 1972 Trip*, National Security Archive Electronic Briefing Book No. 70, online at <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NAEBB70>, p.261.

[2] 魏史言:《尼克松访华》,《新中国外交风云》,第3辑,世界知识出版社1994年,第90页,引自陶文钊,《中美关系史》中卷,上海人民出版社2004年,第354页。

[3] Memorandum of Conversation, May 21, 1978 (4:05 pm-6:30 pm), Carter Library, p.9.

[4] 陶文钊,《中美关系史》下卷,上海人民出版社2004年,第58页;Peking 237, "Full Transcript of December 15 Meeting with Teng," December 15, 1978, paragraph 32, Carter Library.

[5] "Letter From President Ragan to Chinese Premier Zhan, April 5, 1982; "Letter From President Ragan to Vice Chairman of the Chinese Communist Party (Deng), April 5, 1982; in *Ibid.*, p.1029 & 1028, respectively.

[6] Haig, *Caveat*, pp.213-215.

[7] Joint Communiqué Issued by the Governments of the United States and the People's Republic of China (August 17, 1982).

[8] 《联合报》1998年2月10日;Kenneth G. Lieberthal, "Cross-Strait Relations," paper presented at the "International Conference on the PRC after the Fifteenth Party Congress: Reassessing the Post-Deng Political and Economic Prospects," Taipei, INPR and MAC, February 19-20, 1998.

[9] 陆士达在威尔逊国际学者中心与美国在台协会联合举办的“美台关系二十年”研讨会上的主旨演讲,见《世界日报》1999年3月26日的报道。

[10] 张戴佑1999年4月9日在台北举办的“台湾关系法廿周年国际学术研讨会”上的演讲,见《世界日报》1999年4月10日的报道。

[11] 卜睿哲于1999年6月26日在北美台湾商会年会上的演讲,见《世界日报》1999年6月28日的报道。

[12] 《世界日报》,1999年7月2日。

[13] Richard Bush, "U.S.-Taiwan Relations at the Beginning of a New Year", speech delivered at the Institute for International Relations, Taiwan Chengchi University, January 28, 2001, <http://ait.org.tw/ait/PR/p0209e.htm>.

[14] Kenneth Lieberthal & David Lampton, "Heading Off the Next War," *Washington Post*, April 12, 2004. <http://www.washingtonpost.com/wpdyn/articles/A4443-2004April.html>.

[15] 中国评论社香港5月23日电, <http://cn.chinareviewnews.com/doc/1006/5/3/8/100653823.html?coluid=7&kindid=0&docid=100653823>.