

奥巴马政府的两岸关系政策

林 冈

上海交通大学国际与公共事务学院教授、博导

〔关键词〕 奥巴马政府、两岸关系、政策

〔提 要〕 美国新政府对台海政策的总体目标仍然是维持两岸关系的现状，即不统不独。美国支持两岸关系改善，其底线是台湾不走向统一的不归路。随着中美关系和两岸关系的积极发展，美国对台海政策积极面将增多，致力于营造三赢局面。

〔中图分类号〕 D822.271.2 〔文献标识码〕 A 〔文章编号〕 0452 8832(2010)1 期 0027—05

〔完稿日期〕 2009 年 11 月 20 日

一、有限度支持两岸关系的持续改善

奥巴马政府在改善美中关系的同时，乐见台海两岸关系的正常发展。美国国家安全委员会亚太事务资深主任贝德主张美国“积极与中国接触、合作，谨慎处理台湾问题”。常务副国务卿斯坦伯格重申，美国欢迎两岸关系改善。^[1] 美国在两岸关系改善后仍继续鼓励双方对话的原因在于两岸关系的危机根源尚未根除，甚至可能由于一些意外事件而再度萌生。同时，自20世纪90年代中期海峡危机以来，推动两岸对话已成为美国政府的一项重要政策，形成了某种政策惯性。民主党的策士、克林顿政府时期的“美国在台协会”主席卜睿哲和国安会亚太事务主任李侃如都是当年力主两岸签署“中程协议”的政策专家，他们的思路很可能影响到奥巴马政府的政策取向。在这些因素的作用下，奥巴马政府将鼓励两岸进一步改善关系，通过协商寻求和平解决歧见。

根据以往经验，美国鼓励两岸和谈的力度，跟台海危机的程度成正比，即两岸关系越是紧张，美国就越有可能加强对台北的“促谈”努力。美国对两岸举行政治谈判的态度，从20世纪80年代的

“不鼓励、不介入、不调停”，到90年代中期后的积极鼓励，主要就是担心两岸政治分歧的加剧，可能导致一场军事冲突。为避免日后的两难选择即要么卷入两岸战争，要么置身事外，而调整了对台政策。在两岸关系走向缓和后，美国可能难以再像当年那样力推“中程协议”，也不会骤然改变鼓励两岸对话的政策。尽管美国部分人士担心马英九上台后两岸关系好得有点过头，但美国的主流意见是，和不久前两岸危险的紧张关系相比，正面的发展比负面的要好许多，且美国的决策者已经有太多的国际事务需要操心，不希望两岸可能爆发任何冲突或危机。因此，美国并不担心两岸关系走得太近，而愿意看到两岸持续加强对话和交流，以促进台海的和平与稳定。

美国支持两岸关系改善的前提是两岸关系的改善不能影响到美台关系的同步提升。奥巴马在2008年大选期间的外交政策顾问麦艾文指出，如果将来两岸问题得到和平解决，美国将予以强烈支持，只要这不会对美国在东亚的权力产生急剧的负面影响。^[2] 也就是说，两岸关系的发展不能以妨害美台关系为代价，不能超出美国的掌控范围，否则，美国就有可能采取新的对策。

美国一些有影响的专家对两岸关系发展的性质

及其影响有不同看法。华府中国问题专家沙特认为,马英九在经济、外交和国防各方面对大陆的让步,确认了北京的全面主导权,形成了两岸不对称的局面。未来两岸关系发展未必符合美国利益,甚至可能出现最坏的状况,即台湾不再成为美国执行针对中国的避险(hedge)战略的盟友。一旦出现这种情况,美国可以牺牲台湾利益,直接与大陆交涉,确保美国在台海的利益不受到损害。^[3]他还认为美国长期以来在东海地区的政策目标是维持对美台有利的权力平衡,但这一平衡已经随着中国大陆对台湾影响增加而被打破。对于沙特的观点,卜睿哲和曾任职美国务院的中国问题专家容安澜联名撰文反驳。他们认为美国台海政策的目标不是维持对美台有利的权力平衡,而是维系该地区的和平与稳定。权力平衡只是实现该目标的一个方式,其他方式还包括通过外交途径化解两岸争端,鼓励两岸合作,建立良好的中美关系以及和平解决台湾问题。卜睿哲和容安澜不认为中国大陆已经打破了台海的权力平衡,并将迫使台湾在大陆的威胁下屈服。他们认为,尽管中国的军事能力在增强,但强行实施武力对中国大陆实现解决两岸60年争端的目标只会起反作用,这一点已经为大陆人士所广为认知。马英九赢得选举的诉求是,消除大陆疑虑、扩大两岸合作可以更好地保障台湾经济繁荣、国际尊严和安全。虽然上述三个目标能否实现还有待观察,但台湾选民如果认为马英九未能实现其竞选诺言,或北京的做法增加了台湾经济、政治和安全的脆弱性,完全可以运用选票对马英九予以惩罚。^[4]上述争论反映了华府政策圈对台海局势和奥巴马台海政策的不同评估,争论的焦点是两岸关系的近期发展是否已经超出了华府的掌控范围,是否需要美国出面予以阻止。奥巴马政府对“超出论”和“阻止论”显然持否定看法。奥巴马在最近访华时就明确表示,美国期待两岸加强经济、政治及其他领域的对话与互动,建立“更加积极、稳定”的两岸关系。^[5]

二、美国对两岸走向统一的政策底线

美国支持两岸关系改善的底线是两岸政治对话

不会迫使台湾走向统一的不归路。目前,美国政策圈已经开始针对两岸关系的新形势,认真思考以下五个问题。第一,如何确定美国对台海两岸关系改善的底线?第二,台海两岸已实现密切的经贸互动,下一步可能将签署和平协议提上议程。美国对此前景持何态度?第三,美国是否需要担心马政府的大陆政策走向,导致中共对台影响力的强化,并造成美国在此地区的战略利益损失?第四,倘若两岸从经贸融合进入政治性整合阶段,美对台军售与军事合作关系应如何调整?第五,当台湾与中国大陆正朝签署自由贸易协定的方向前进之际,美国是否也应该积极地考虑与台湾签署自由贸易协定?^[6]其中核心问题是,在两岸关系不断改善的形势下,如何确立美国对台政策底线,即确定如两岸最终实现某种形式的和平统一,是否符合美国的利益,以及美国应该采取何种回应措施的问题。在这个问题上,奥巴马政府的立场与其前任基本一致,即认为台湾不统不独最符合美国的利益,防止台湾走上与大陆实现统一的不归路。为此,美国为两岸统一设定了前提条件,其实质是将台湾与大陆的统一问题无限期拖下去。

美国对台湾问题的解决方案以和平为最高原则,其前提是哪任何解决方案均须获得台湾人民的同意。中美关系正常化以来,美国官方多次表示不以“两个中国”或“一中一台”作为台湾问题的解决方案,实际上等于是以“一个中国”作为台湾问题的未来解决方案。在20世纪70年代和80年代初,美国官方还多次使用“和平统一”、“和平统合”的话语,认同中国政府的统一立场。世纪之交,随着中美战略基础的重构,时任美国总统克林顿和小布什政府国务卿鲍威尔在不同场合,都曾表示美国乐见中国和平统一。美国除了坚持以和平方式解决台湾与大陆统一的先决条件外,还主张这种统一须经台湾人民认同。

奥巴马政府承袭了上述对台政策与原则。奥巴马总统访华时和胡锦涛主席在会谈后发表的《中美联合声明》指出,“互相尊重主权和领土完整是指导中美关系的三个联合公报的核心”,奥巴马还表示美国在台湾问题上坚持“一个中国”原则,欢迎“两岸和

平发展”,这同中国关于两岸“和平统一”的终极目标是相合的。奥巴马政府也不会放弃两岸统一须经台湾人民认同的主张。亲奥巴马政府的卜睿哲与容安澜在合撰的论文中指出,台湾所拥有的民主制度资源,决定了两岸若要实现某种形式的统一,必须取得台湾公众的广泛同意。台湾及其政府的变更,需要经过高门槛的“修宪”程序,即使民进党势力衰弱,但仍有力量阻止它认为对其不利的“修宪”议题的通过。中国大陆如果希望岛内对两岸关系的继续改善形成广泛共识,导致最终实现某种形式的统一,就应该对两岸整合与统一问题更有创意。卜睿哲认为,美国在20世纪70年代和80年代初表示接受两岸和平整合,而未强调这须尊重台湾民意,是因为当时台湾尚未民主化。现在美国对台湾最终归宿持开放立场,是因为不管是主张统一还是“独立”,都必须向台湾人民说明其好处何在并得到其认同。如果台湾最后作出走向统一的决定,美国不会加以阻拦。只有中国军队驻扎台湾,以台湾作为投放军力的基地,改变台湾政权的民主性质,才算是跨越了美国的真正红线。^[7] 总之,美国不反对有朝一日台湾同大陆实现统一,但这种统一必须以和平方式,且在台湾多数人民同意的状况下进行。尽管两岸统一可能会损害到美国若干的利益,但是对美国来说,相较于“台独”引爆美中军事冲突的风险,两岸统一的代价是可以接受的。这是台湾民进党的最大心病。

现在,两岸和平统一的问题,尚未成为美国的迫切关注。原因在于两岸政治对话在一定时期内只是谈终结敌对状态,不可能将统一列入谈判议题,两岸统一在相当长的时间内不会成为现实。基于这一基本评估,美国对两岸关系的缓和,基本上将持乐观其成的态度,同时寄希望于马英九的“不统、不独、不武”政策,竭力维持两岸关系的现状。

三、迅速修复美台关系

如果说美国政策圈对两岸最终实现某种形式的统一如何回应尚有不同考量的话,那么,对于加强美台关系,美方不同党派政府则有着高度的共识。

在布什政府期间,美国不但提高台湾最高领导人“过境”美国的规格,而且加强美台军事交流的程度,同意售台大量武器。只是因为民进党当局既执意推进“台独”,又未能根据美方的清单购买武器,致使美台关系紧张。为此,美方除了多次强烈反对台湾单方面改变现状外,寄希望于国民党重新执政,修复美台关系。

国民党重新执政后,美台关系迅速改善。奥巴马的台海政策目标包括在政治上支持马英九政府,使其有信心与北京谈判;在国际上支持台湾参与国际组织,包括支持台湾成为世界卫生组织观察员;在军事上要求北京降低对台军事部署,冻结部署或撤回沿海短程导弹,对台释放善意。虽然奥巴马总统在2009年4月初与胡锦涛主席会面时,没有提到《与台湾关系法》,但这并不表示美台关系的弱化,或台湾问题的边缘化,而是意味着随着两岸关系的缓和,华盛顿可以将美中关系和美台关系予以分别处理,不再捆绑在一起。正是基于同一考虑,美国国务卿希拉里在2009年2月访华期间,未将台湾列入双方的讨论议题。

从历史的经验看来,两岸关系处于缓和状态时,美国往往也会同步提升美台关系。例如在1993年汪辜会谈后,美国就将台湾驻美机构“北美协调会”改名为“台北经济文化代表处”,放宽对美台高层官员互访的限制等。陈水扁时期美国没有部长或副部长级官员访台的主要原因是两岸关系的持续紧张和台北对美方人士访台议题的政治炒作。在奥巴马执政时期,美国在加强与中国关系的同时,也会采取措施改善与台湾的关系,包括除了国务卿和国防部长以外,美国的农业部长、商务部长以至国土安全部长都可能访台;今后马英九过境美国可能会受到较高规格的接待,美方将尊重台北对过境地点的要求等。

对于台湾的国际活动空间问题,美方认为大陆方面应该保持台湾的现有“邦交国”数目不变,同时扩大台湾在国际组织的活动。在这一方面,应将国际组织的成员问题和参与国际活动问题区分开来。过去中国担心台北以世卫组织观察员身份为跳板,进而谋求正式加入世卫组织。但如果台北的目

的只是参与国际组织的活动,就容易找到有效的方式打消北京的疑虑,例如只允许台湾作为观察员,如果今后台湾谋求会员资格,不但不会成功,还将失去观察员的身份。因此,美国政府对于台湾要求参加联合国相关活动的努力,采取了远比以往积极的态度,如明确表示美国“强烈支持台湾在世界卫生大会获得观察员地位”。^[8]

对于台湾安全,奥巴马政府仍将依据《对台关系法》,重申“协防”台湾的“义务”,但比其前任更注重维持传统的“模糊战略”,即声明美国的安全利益在于两岸问题的和平解决,美方无法接受中方对台实施武力攻击,但不明确说明它用何种方式“协防台湾”,并指出台湾不应期待它即使对大陆采取挑衅行动也能指望美国救援。与此同时,奥巴马政府将继续实行对台军售政策。对台军售虽然改变不了台海军力不平衡的格局,但可以拖延双方交战的时间,使美国有足够的时间做出反应。从对台大笔军火交易中获取丰厚的经济利益也是美国坚持对台军售的重要诱因。

从军事角度看,美国对台军售的目的与其说是遏阻大陆对台使用武力,不如说是防止大陆以武力为后盾,迫使台北接受大陆的统一条件。因此,即使两岸签署了和平协议,美国也难以放弃对台军售。美国认为,两岸签订和平协议不等于两岸和平统一;只要两岸未达成统一,中国势将维持阻遏“台独”的强大军力,台湾当局也有强军和强化台美安全关系及向美求售军火的需求。两岸关系的改善可能降低台湾大量购买外国武器的需要,增加美方对台出售先进的进攻性武器的顾虑,但在可预见的将来,美国不可能改变对台军售的既定政策。

四、对民进党静观其变

美国从西方民主政治的理念出发,希望民进党可以成为有力制衡国民党的反对党。奥巴马政府将持续支持台湾的“民主体系”,不会和中国合作确保国民党长期执政,因为它认为应该通过民主程序由台湾人民决定哪一个政党上台执政。在美国看来,岛内政治的理想状态是两党互相制衡,但前提

是民进党必须走中间路线,和国民党在如何捍卫台湾主权问题上找到共同点,而不是为反对而反对。但美方人士对民进党转型,普遍不看好。因为民进党的内斗远甚于国民党。虽然陈水扁的政治影响力明显下降,但台独基本教义派仍是抗衡党内中间派的强大力量,迫使党主席蔡英文采取“宁右勿中”的政策,影响了民进党的进一步转型。

美国不认同民进党有关两岸关系的最新发展将危及到美国利益的观点,而认为唯有两岸和解才能化解台海紧张,提升中美关系。“美国在台协会”主席薄瑞光2009年3月访台期间,代表美国政府充分肯定马英九上任之后实行的改善两岸关系政策,对马英九推动两岸关系大和解、大交流、大合作表示完全理解,并明确表示美方对两岸关系的现况感到放心。他说如果要问美方什么时候对两岸关系不放心,那就是2008年5月以前,即两岸中止对话、台海关系升高紧张的时期。奥巴马明确指出,两岸对话和“三通”,对促进彼此关系稳定和避免错估情势,有很大助益。^[9]在这种认知之下,民进党逢马必反的做法,只能有失反对党的风范,难为美方所接受。陈水扁的贪污案以及民进党在“立法院”的粗野表现又让民进党蒙上“贪腐党”及“暴力党”恶名,更不利于绿营得到美国新政府的支持。

民进党执政八年的历史,为美方和民进党的关系留下了阴影,短期内难以消除。民进党执政之初,布什政府曾对台湾安全予以明确承诺,表示要竭尽所能协防台湾,同意向台出售大批武器。其后,民进党当局未能强力主导通过军售案,而且不顾美方的反对,推动法理“台独”,造成民进党当局和美国官方的关系紧张。在2004年台湾“立法院”选举后,美国就开始寄希望于国民党重新执政。马英九在2008年当选的部分原因就是美国明确表示对陈水扁挑衅中国行为的不满。基于这一前车之鉴,美国对于沦为在野党的民进党,并不特别眷顾。蔡英文接任民进党主席后,于2008年9月和2009年5月两次访问美国,都没有受到美方应有的重视,就反映了美国对失势后的民进党仍持保留态度。

此外,还存在不利于民进党开展与美关系的两个因素,其一,陈水扁当局当年以金钱手段,在华府拉拢美国新保守主义的代表人物、前副国务卿阿米蒂奇等高官所构筑的人脉,已不起作用。奥巴马政府上台后美国政界重新洗牌,让民进党难以找到政治操作的杠杆支点。其二,在涉外关系方面,民进党坚持推行亲日政策,以此与国民党的疏日政策相阻隔。许多民进党人连同用“奶水”把民进党喂大、至今仍是“台独”精神领袖的台湾前“总统”李登辉有浓厚的日本“皇民”情结,肯定并感谢日本对台湾长达半个多世纪之久的殖民统治,指望日本支持“台独”。民进党这种亲日、媚日心态,也会影响美国与民进党的关系。

今后,随着中国的进一步强大和中美战略与经济合作的加强以及两岸关系的健康发展,美国对台海政策积极面可望增多。毕竟,中美之间的战略和经济利益要高于美国在台湾的既得利益。这决定了美国不会为支持“台独”而冒破裂中美关系、同中国进行对抗的风险。美国对两岸的政策将愈益朝着

有利于“三赢”的方向发展。

注 释:

[1] 中评社北京 2009 年 5 月 22 日电。

[2] “US unfazed by China-Taiwan ties”, *The Strait Times*, October 21, 2008.

[3] 中评社台北 1 月 30 日电。<http://cn.chinareviewnews.com/doc/1008/7/2/9/100872912.html?coluid=7&kindid=0&docid=100872912>.

[4] Richard Bush & Alan Romberg, “Cross-Strait Moderation and the United States,” *PacNet*, No.17 A (Pacific Forum CSIS, Honolulu, Hawaii: March 12, 2009).

[5] 台湾《联合报》2009 年 11 月 18 日。

[6] 《国民党中央政策会大陆情势双周报》第 1552 期,见中评社香港 2009 年 6 月 5 日讯 <http://cn.chinareviewnews.com/crm-webapp/mag/docDetail.jsp?coluid=61&docid=100987890&page=1>.

[7] Alan Romberg, “US-Taiwan Relations: Looking Forward,” paper presented at CSIS conference on US-Taiwan Relations in a New Era: Looking Forward 30 Years after the Taiwan Relations Act, April 22, 2009, Washington, DC.

[8] Alan Romberg, “Cross-Strait Relations: Ascend the Heights and Take a Long-term Perspective,” *China Leadership Monitor*, No. 27.

[9] “奥巴马高度评价马英九两岸政策,支持和解”,《中国发展门户网》,2009 年 4 月 1 日, http://cn.chinagate.cn/cooperate/2009-04/01/content_17534033.htm.

(上接第 9 页)

发展体系改革,维护发展中国家的正当权益,提高发展中国家应对各种风险的能力,促进世界经济均衡、协调、可持续发展。

第四,推进南北对话。当今世界是经济全球化的时代,发展中国家和发达国家的利益密切相关,合则共荣共赢,分则两败俱伤。因此,中国力主本着积极务实、求同存异的原则,推动南北国家建立平等、互利、合作、共赢的新型伙伴关系,加强和发展同发达国家的磋商,推动他们更多倾听发展中国家的呼声,充分运用国际社会的资源,加大对促进全球发展的投入。

第五,承担应尽义务。目前世界的许多热点问题与发展中国家的利益息息相关。新兴国家应携手合作,共同对全球事务施加积极影响,增强发展中国家的发言权。

第六,对当前国际社会应对国际金融危机采取的措施,中国重点强调要加强金融监管,反对贸易

保护主义,维护开放自由的贸易投资环境;重视发展中国家利益;全力恢复世界经济增长,防止其陷入严重衰退;加快相关改革,重建国际金融秩序。

四、结束语

新兴国家异军突起,登上国际舞台,是历史发展的必然结果,不可逆转。但是,发达国家依然是国际体系的主体,新兴国家主张改革而非打破现存的国际秩序,以适应国际形势的演变和应对国际社会面临的严峻挑战。中国作为新兴国家的主要大国,一方面不谋求主导地位,始终为发展中国家说话,永远同发展中国家同呼吸共命运,防止和避免将新兴国家从发展中国家中剥离出来;另一方面中国愿意作为发展中国家与发达国家的桥梁,在发达国家和发展中国家之间寻求共同点,保证国际体系平稳转型,实现人类达到和谐世界彼岸的宏伟目标。