

美国涉台政策的变化趋势

林 冈(上海交通大学国际与公共事务学院教授、台湾研究中心主任)

DOI:10.14167/j.zjss.2015.11.008

中美两国于1979年正式建立外交关系后,美国处理涉台事务的政策,即涉台政策,便成为广义上的对华政策的一部分。中美关系和两岸关系共同形塑着美国在台湾问题上的政策思维。中美“新型大国关系”概念的提出与实践,制约着美国涉台关系的发展;两岸关系的和平发展,则使美国在摆脱了台海危机的周期性困扰后,将其涉台政策的重点由防“独”、促和、避战,转变为同步提升美台政治、经济和军事关系,以维持美国在台湾问题最终解决方式上的话语权。

在2008年5月之前两岸关系的动荡期,美方为防止两岸发生军事冲突,采取了战略清晰、策略模糊的两手并用政策,明确表示不支持台湾“独立”,反对台海任何一方单方面改变现状,以维系台海两岸“不统、不独、不战”的“冷和平”状态。2008年5月两岸关系进入和平发展时期后,美国涉台政策的重点是维系美台军事关系,增强对台军售,以提高台湾面对大陆时的抗压能力和在两岸政治对话中的筹码;支持台湾扩大国际活动空间,启动与台湾的贸易和投资协议谈判,以平衡两岸经济、文化交流迅速发展对美台关系的影响,并密切关注两岸关系和平发展的可能结果。其政策底线是美国在台湾问题上的作用不能被边缘化,两岸走向统一必须符合美方所能接受的前提条件,以保证现存的美国涉台政治、经济和军事关系不会因为两岸走向统一而受到重大的负面影响。

虽然美国主张维持台海现状,但不等于美国现行涉台政策就可以一成不变。两岸关系的和平发展,难免导致台湾问题在美国决策者和专家学者心目中地位的下降。2008年5月以来两岸关系的缓和与中美关系的磨合,为美国涉台政策勾勒出新的外部环境。对于美国的涉台政策,美国内部存在着三

种不同的意见。一是“现状派”,也算是“主流派”,主张维系台海“不统、不独、不战”的现状;二是“冷战派”,将台湾视为美国遏制中国大陆和平崛起的准同盟者;三是“弃台派”,主张美国放弃对台湾的安全承诺。虽然主张维持台海“不统、不独、不战”的现状仍是美国国内的主流声音,但随着中美实力差距的缩小与合作前景的扩大,两岸关系的和平发展及台湾总体实力的相对下降,越来越多的美方人士开始在不同程度上接受“弃台论”,其根本原因包括:中美战略合作的需要(如欧文、基里、肯恩、傅立民);避免中美为台湾而战(如卡彭特、葛雷瑟)的考量;对两岸终归要走向统一的认知(如沈大伟、普理赫、史文、沙特、麦德伟、布热津斯基、米尔斯海默)等。与美国官方在1970年代和1980年代初出于“联中制苏”战略需求而私下考虑放弃台湾不同的是,近年来公开登场的不同形式的“弃台论”只是部分人士的非官方看法,但在学术圈和媒体的曝光度反而超过当年,从而引起了各方的关注,也因此导致“现状派”和“冷战派”的批评与反弹,其论辩结果难免影响到美国涉台政策的未来发展趋势。

鉴于以往多次台海危机的历史经验,美国对两岸对话仍持鼓励态度,并且预期两岸即使展开政治对话,也只会限于商谈终结敌对状态,不可能将统一列入谈判议程。同时,美国为两岸对话设定了两条政策底线:一是美国涉台关系不会受到两岸关系和平发展的影响,二是台湾不会被迫与大陆签署和平协议,特别是以和平统一为导向的和平协议。随着“台独”现实危险性的下降,美国更担心的是大陆凭借军事优势迫使台湾接受统一,或签署有利于大陆的和平协议。这跟美国在1979年通过《与台湾关系法》防止大陆武力统一台湾的初衷倒有几分相似。近年来美国对台军售

规模不断刷新纪录的政治原因是美国不再担心“台独”的风险,更担心的是大陆凭借军事优势胁迫台北在政治上作出重大让步。但在另一方面,两岸关系的改善可能化解台湾对外购买武器的诱因,增加美方对售台高级武器的疑虑。总之,美国对台军售在可预见的将来,仍将是一个对中美关系、两岸关系和美国涉台关系具有复杂而又微妙影响的议题。

美国的对外政策位于国内政治和国际政治的交叉点。从国内政治的视角观察,美国的涉台政策是政党政治、白宫—国会政治、利益团体政治、媒体政治和民意政治相互激荡的产物。与此同时,政策幕僚和专家学者的意见也会在不同程度上影响到美国涉台政策的形塑、决定、执行和评估。由于美国涉台事务跟普通民众的生活关系不大,行政部门对涉台政策的影响力超过了国会,知识精英的作用也高于普通民众。美国总统在对外关系中占据着轴心位置,总统人选的更替也就难免影响到美国涉台政策的微妙变化。共和党籍的里根、小布什和民主党籍的克林顿在入主白宫之初,均不同程度地采取了对台湾较为有利的倾斜政策,而后再基于国际政治和中美关系的现实,更加重视与中国大陆的关系,反映出美国国内政治与国际政治现实之间所固有的内在张力。国内政治更多地受到利益团体、媒体和民意政治以及意识形态的影响,通过国会这一中介,影响到行政部门的对华和涉台政策;行政系统和知识精英则对国际政治的利益博弈有着更为深刻和敏感的把握。台湾当局的对美政治游说,以国会和智库为主要对象,而且从某种意义上说确实达到了一定的目的。不过,美国涉台政策的变化趋势,还同时受到美国全球战略、中美关系和两岸关系等外部因素的影响,政治公关的作用毕竟有其局限性。

从宏观的角度观察,美国在台海的利益是从属于美国在亚太地区的更大利益的,后者包括中国大陆对国际经济体系的继续参与,对西方自由国际秩序在接受,尤其是在一系列地区和全球议题上美国对中国的合作需求。美国的亚太再平衡战略、中美新型大国关系的提出和两岸关系的和平发展,对美国涉台政策的变化趋势带来了不同

方面的影响。军事安全意义上的再平衡,意味着美国难免将台湾视为隐性的同盟者。虽然美方碍于中美关系的大格局,在论及亚太再平衡战略时有意忽略台湾,但实际上早已开始重新评估台湾在美国的亚太战略布局中应有的地位。美国致力于提升美台军事交流的层次,提高售台武器的数量和质量,并告诫台湾不得在东海和南海岛屿主权争端问题上与中国大陆合作,而要与美、日等国一起对中国大陆实施再平衡战略。经济意义上的再平衡或兰普顿所谓的“合作平衡”,则意味着美国不能忽略中国大陆的角色,而必须加强中美经济和战略对话,缓和中美关系。为此,也就不存在“打台湾牌”的政治诱因,在处理对台军售等涉台政策议题上,也必须更多地考虑到大陆方面的政策立场。台湾在奥巴马政府的亚太战略布局中的明显缺席,美国在售台 F-16 战机上的变通做法,美国部长级官员迟至 2014 年 4 月才访问台湾,说明美国涉台关系毕竟是服从并服务于其全球战略和中美关系的。

在可预见的将来,随着中美在一系列重大议题上战略合作的加强,以及两岸关系的持续健康发展,台湾问题在美国决策者心目中的地位势将进一步下降,美国在台湾问题上的政策积极面可望增多。美国越是需要中方在朝鲜核问题、伊朗核问题、中东局势、乌克兰危机等传统安全与经济、金融、能源、环境、气候、反恐等非传统安全议题上与美方合作,就越有可能尊重中国政府在台湾问题上的核心利益;海峡两岸越是可能搁置争议,结束敌对状态并达成和平协议,美国就越难阻挠两岸逐渐经由经济、社会、文化的整合走向最终的政治整合之途。毕竟,中美两个大国在一系列重大议题上的利益交汇要远大于美国在台湾的既得利益,而两岸最终实现某种形式的和平统一与美国政府有关和平解决台湾问题、不支持“两个中国”、“一中一台”的政策宣示并不矛盾。事实上,越来越多的美方人士已经认识到,在中美寻求全球战略合作的新形势下,保证台海相安无事的根本途径,是积极探讨和平解决台湾问题的最终方案。为此,台湾问题的最终解决可望进一步摆脱外力的干预与影响。