

美国的台湾政策：历史与现实

潘 锐

1999年7月以来,随着李登辉“两国论”的出笼和大陆的反击,台湾问题日渐突出,而明年3月台湾将举行“大选”更是吸引了世人的目光。由于历史原因,美国在台湾问题上具有举足轻重的地位,因而美国政府的言行尤其是台湾政策便成了各方关注的焦点,判断美国的台湾政策走向对于台湾问题尤为重要。本文试图回顾中美关系解冻前后和李登辉访美时期美国对台政策演变两个案例,从中寻觅影响和制约美国对台政策产生的因素与条件,从而为进一步分析当前与未来的美国台湾政策提供科学的基础。

一、

中美曾相互对抗达23年之久。70年代初,尼克松政府意识到,如果没有中国出力,“要建立稳定和持久的国际秩序是不可设想的”。1971年尼克松总统在堪萨斯城的讲话中更是提出了“五大力量说”,把美国、西欧、苏联、中国和日本视为本世纪最后1/3时间里决定世界前途的关键因素。除了中国本身实力之外,美国更多地着眼于战略考虑,即解除同时面对苏联和中国两个对手的状态,并为联合中国共同对付苏联作好铺垫。基辛格便直言不讳地表示:“我们需要借助于中国来加强我们在外交上的灵活性”,“对中国采取主动行动的最大的好处也许就是对苏联的影响”。因此,70年代的国际格局决定了美国对中国政策的转变,是中美关系解冻的必要条件。

然而,中美关系中的关键问题——台湾问题并未得到解决。周恩来总理在致美国政府信中强调:如果要使中国和美国之间的关系从根本上得到恢复的话,美国就必须把它的全部武装部队从台湾和台湾海峡地区撤走。而1970年1月之前所举行的134次中美大使级谈判,其主题一直是美国同台湾的关系这一难以解决的问题。这表明了台湾问题的严重性与复杂性。

中美关系解冻之前,美国的台湾政策是视台湾为遏制政策中战略联系的关键,是艘对付中国的不沉的航空母舰,是受美台共同防御条约保护的對象。与改善中美关系的考虑相联系,美国的政策目标有两:一是减少在台湾地区军事冲突的危险,避免美国因条约义务而卷入又一场战争(此时越南战争尚未结束);二则鼓励台湾维持一个独立的政治实体所需的环境,除非并直到它选择同大陆和平统一。

面对中国提出的建交三原则即美国断绝同台湾的外交关系,中止同台湾的共同安全条约,撤退驻台军事人员,美国对台政策面临三种选择:

(1) 无条件地接受中国的三个条件,建立正式外交关系。这是最明智、最合理的做法,因为它既尊重了中国的主权和人民的感情,又符合美国人民的愿望。但美国政府并不这样看。它认为无条件地接受中国的条件意味着为改善与北京的关系付出了过高的代价,并因之忽视了美国在台湾的利益。它以为对中国面临的苏联威胁之关注会加强美国同中国讨价还价的地位,它还担心中国会把美国接受这些条件看成是“美国力量和东亚影响进一步衰落的明证”。

(2) 接受三项条件,同时提出要中国接受的美国的条件,这事实上指同中国建交同台湾断交,但在台湾保留一个领事馆,并要中国承诺只能以和平的方式解决台湾问题,即放弃武力统一的手段。美国的判断是:英国 1950 年起一直在北京驻有一个以代办为首的外交使团而同时在台湾设有领馆,尽管因此中国拒绝与英国互派大使,但由于美国比英国重要得多,中国或许会接受。

(3) 部分接受中国的条件,即撤军但不废约,亦不断交。美国认为,撤军一可缓和紧张气氛,减少冲突的可能性,避免美国的军事介入,二可略为满足中国的要求,三可继续保持与台湾的官方联系,实为一石三鸟之方案。

在美国政府决策过程中,在台湾有着经济利益的动力、电子、化学和军事工业等相关人士和“院外援华集团”积极对政府施加影响,称他们对台湾有一种“特殊的感情”,美国不能丢弃像台湾这样的盟友或“老朋友”。反共人士则仍把中国视作敌人,他们认为,不论中国是否加入联合国,不论美国是否承认中国,中国都仍将继续侵略扩张。为此,他们强烈主张把台湾作为牵制中国的工具。正由于美国国内的政治气氛尚不适合中美两国建交,相反是反共亲台,故而尼克松政府的决策乃是第三种选择,其对台政策归纳为:保约、减少经援、阻止统一、减少驻台美军和要求中国不以武力解决问题。为此,美国在《上海公报》中表示,“美国认识到,台湾海峡两边的所有中国人都认为只有一个中国,台湾是中国的一部分。美国政府对这一立场不提出异议”。这是半吞半吐地承认只有一个中国,台湾是中国的一部分,但并未说明谁代表中国,这就为美国执行第三项选择找到了借口,提供了依据。美国在公报中还表示,考虑到“由中国人民自己和平解决台湾问题的前景”,确认从台湾“撤出全部武装力量和军事设施的最终目标”。显然,美国的潜台词是只有在中国使用和平手段的前提下,它才逐步撤出其军事人员和设施。

由上述过程,我们不难发现:此次美国台湾政策的调整之基本动因是其战略利益之需要,是美国对国际格局的新认识之反映,但它受制于美国国内的政治气氛,并受到利益集团的充分影响。

二、

1995 年 5 月 22 日,美国白宫发言人突然宣布,克林顿总统已同意向李登辉发放入境签证,以使其能对康奈尔大学进行“私人访问”。这一消息立即在全世界引起很大反响。仅仅几天之前,美国国务院发言人还信誓旦旦地表示,美国只与台湾保持非官方关系,而给李登辉颁发入境签证已超过美国同台湾的非官方关系的范围。国务卿克里斯托弗 2 月间在国会作证时也明确表示李登辉访美是不能接受的,美国不会违反与中国签署的 3 个联合公报。

美国政府的这一举措是 1994 年 9 月提升美台关系后的又一次政策调整,严重损害了中

美关系,导致双边关系降至1979年建交后的最低点,并由于中国的导弹演习和美国派遣两艘航母而现实地将中美对立的可能性提了出来。

美国政府之所以出尔反尔,自食其言,其原因是多方面的。从表面上看,首先,近年来美国国内政治气候发生了不利于中国的变化,许多政治势力,例如反共的、反对计划生育的、支持台湾和西藏独立的等等,均在反对中国上找到了它们的“共同语言”。1994年中期选举中不少与台湾关系密切或者敌视中国的人物进入国会,他们在不同程度上视中国为“潜在的敌人”,其影响不容小觑。其次,台湾当局以金钱为后盾的游说活动产生了效果。据称,台湾花费1~2千万美元在美国进行游说,从而为李登辉访美铺平了道路。

然而,应该指出的是,克林顿政府允许李登辉访美具有更深层的原因与动机,其决策亦非轻易做出的。

第一,美国错误地认为,在冷战时期,美国仅仅是出于借助中国的力量来抗衡苏联的需要才降低美台关系的,如今苏联已经解体,美国在全球战略中已不再需要中国,因此该提升“冷却”多年的美台关系了。同时,美国还认为,在美中双边关系中,中国有求于美国的更多,美国只要在对台政策调整上跳“小步舞”,中国就很难作出强烈的反应,而维持台湾的现状,使中国继续处于国家分裂的状态是符合美国战略利益的。美国传统基金会关于台湾问题的报告宣称,构筑美台关系的根本原则是保持美国与海峡两岸双方的关系。它建议美国继续向台湾出售武器,以“维持台湾对中国实行军事现代化的抑制力”。对于美国来说,选择这一时机邀请李登辉访美也是颇费心机的,因为既可支持李登辉赢得1996年台湾“总统”直选,以维护美国对台湾的影响力,又能在战略上牵制和制约正在迅速崛起的中国,从而收到一箭双雕之效。

第二,美国从其经济利益出发,重视扩大美台经济关系。台湾是美国的第六大贸易伙伴,美台贸易逆差由于台商向大陆投资等原因而大幅下降,不再是美台贸易摩擦的重要原因;台湾的外汇储备一直位居世界前列;美国在台湾有较大的经济利益。

第三,克林顿政府允许李登辉访美还反映出美国处理对华关系的策略性变化。通过与中国的“全面接触”来改变中国的社会主义制度和政治体制是美国梦寐以求的最终目标。在以往相当长的时期内,美国政府实现这一政策目标的重要方式是打“人权牌”。但是事实证明美国的这一策略收效甚微。1994年5月克林顿政府宣布将人权问题与贸易最惠国待遇脱钩,一方面表明美国已认识到“人权牌”的作用是很有限的,另一方面也预示不甘心失败的美国可能采取新的对华策略。与1994年提升美台关系相联系,表明“台湾牌”在美国对华战略中的地位显著上升。

第四,打“台湾牌”还有助于增强美国对亚太地区的影响。亚太地区在美国全球战略中的地位不断上升,如何维持美国对这一地区的主导权是美国决策层亟待解决的重要问题。而中国是亚太地区大国,对中国的制约无疑是影响亚太地区的有效方法。美国1995年制订了《美国香港政策法》,1979年通过了《与台湾关系法》,再加上与中国的三个公报,美国已成为唯一一个与中国的三个经济实体均有“法律保障的关系”的国家。美国可通过打“台湾牌”在台湾海峡两岸之间以及正在形成之中的“大中华经济圈”内起特殊作用,从而牵制中国在亚太甚至更大范围内可能采取的不利于美国的动作。

由以上分析,在美国批准李登辉访美的决策过程中,其战略考虑居于重要地位,即随着苏联的解体,美国已不再在战略上需要中国的合作,构成中美关系的重要基础之一已不复存

在,因此,中国在美国全球战略中的地位弱化了。同时,另一重要因素极大地决定了美国的决策,这便是随着中国经济持续快速增长,中国的统一、发展与强大被视为对美国霸权的“潜在威胁”,美国官员便公开表示,“今后几十年,中国将变得越来越强大,因此,我们正在奉行一种政策,以便设法遏制这种潜在威胁。”其结果便是包括“台湾牌”在内的多种手段的运用,以达到制约中国的目标。此外,美国国内政治气候的变化特别是日趋保守化以及台湾当局的大力游说均直接导致了美国政府批准李登辉访美。然而,由于中国实力的上升和作为一个具有世界性影响的地区性大国的地位,美国在做出决策之后,还是竭力为之辩解并向中国伸出一系列橄榄枝,以避免在损害中国利益上走得过远,特别是1996年台湾危机更使美国意识到中国解决台湾问题的决心,从而把避免危机升级和中美军事对抗置于其台湾政策调整的最优先位置,因此,中国因素的制约作用十分明显。

三、

通过上述两个案例,似可判断影响当前和未来美国台湾政策的主要因素。

首先,美国的全球战略以及中国在该战略中所处的位置。冷战结束后,美国国家战略是接触与扩展战略,其战略目标在于巩固美国在世界上的领导地位,使更多的国家按照美国模式发展,其支柱在于经济安全、军事实力和促进民主。按照该战略,中国是接触对象国,尚非敌手,但有可能发展成为对手,因此,美国对华战略是介于遏制和伙伴之间的接触与交往,既支持中国向美国所希望的方向发展,又对中国任何不利于美国的行为趋势作好预防性防范,台湾问题便因之成为美国全球战略棋盘上的一个棋子,何时走、怎样走都服从于其全球战略的需要。

其次,中国的崛起和发展以及中国的台湾政策。中国的崛起已是一个不争的事实,中国的经济实力按国内生产总值计算虽然只有美国的约1/9,但亚太地区任何安全问题的安排、地区格局的形成和稳定,没有中国的参与根本是行不通的。美国故而视中国为亚太地区的主要大国之一,而中国在地区经济、地区安全中的行为又直接影响着美国对中国发展方向的研判和国内舆论。中国的台湾政策更是美国关注的焦点,常被作为美国台湾政策调整的依据或借口。

第三,台湾当局的金钱外交与游说。案例二最为显著地说明了台湾方面的主动行动。积数十年游说活动之经验,台湾不仅在美国行政部门、国会中活动,而且将游说扩展到美国媒体、智囊机构和大学等重要领域,加之台湾的发展模式、民主化进程和意识形态为美国的翻版,易于争取美国国内舆论和政客支持,其结果是在美国政治往右转的条件下,国会议员“宁右勿左”,盲目支持台湾。

第四,国际局势的变化和国际格局的分化组合。案例一是中美联合反苏的需要,案例二则是前苏联解体后的结果,因此,美国台湾政策调整离不开整个世界局势演变的影响。

将这些主要因素予以归纳,实际上影响美国台湾政策调整的乃是美国因素、中国因素、台湾因素以及国际因素,它们互相作用、互相影响、互相制约,从而决定了美国台湾政策的发展方向。

美国当前的台湾政策是“模糊政策”,即克林顿总统的“三不”(不支持台湾独立、不支持两个中国或一中一台以及不支持台湾加入主权国家才能加入的国际组织)和国会的“一不”

(不以武力方式解决台湾问题)的结合,而在两岸发生冲突情况下,美国介入与否和介入的方式是不确定的、模糊的,如果因大陆主动攻击而引发,美国很可能军事介入,但如果台湾试图宣布独立而引发,美国则不会给台湾一张用美国青年的鲜血来书写的空白支票(前助理国防部长弗里曼语)。这依然是美国的官方政策。

然而,台湾因素正在启动,李登辉抛出“两国论”后的第一个月,美国方面批评李的声音居多,克林顿总统并称其为“麻烦制造者”,但随着中国批判的升温,美国又转而把注意力集中到要求中国不动武上来了,美国国会与舆论在台湾因素影响下,更是发出了无论何种原因而导致海峡两岸冲突,美国都将卷入的声音,这进一步鼓励了台湾当局投入更大的力量以图修改美国现行台湾政策,其直接结果是10月美国众院国际关系委员会通过了《加强台湾安全法案》。根据该法案,美国不仅可大量向台湾出售武器,而且可以与台军方保持密切的军事合作关系,于是,“八·一七”公报被冲破,除了美国军队不驻扎之外,实际上等于恢复了1954年的美台共同防御条约,从而破坏了中美建交的基础。但在中国因素制约下,该法案很难在参院过关,克林顿总统更是公开表示要予以否决,故而,倾向于台湾的政策调整近期内尚无可能。

美国因素亦在行动,其表现便是李侃如和罗斯的“中程协议案”,即维持台湾现状50年。台湾问题的现有框架是案例一中确立的,它既促进了中美关系的发展,也推动了台湾两岸关系的密切,因而符合三方利益。目前最迫切打破该框架的是台湾,但在尚无一个更好的且各方都能接受的新框架的情形下,为避免台海动荡甚而引发两岸兵戎相见,危及各方利益,一个无奈而必须的选择只能是维持现框架,同时通过政治谈判寻求解决问题的方案。在这一点上,中美两国的立场是相似的。

中国因素更在行动,在香港、澳门回归之后,台湾与祖国统一已是中国的重要目标。美国台湾政策任何不利于中国的改变都是中国坚决反对的。

总之,美国台湾政策的调整受制于诸多因素,只有对这些因素进行细致而科学的观察与研究,才能正确判断其政策走向。

(作者单位:上海国际问题研究所)

