

美国对台湾政策变化的动因及方向

牛新春

一、影响美对台政策的三大主要因素

从美台关系的历史演变看,影响美台关系的因素纷繁复杂,从国际格局、双边关系到美中双方的国内政治及台岛内政治,甚至任何一方的领导人变更,都会对美台关系产生影响。分析 1949 年以来的美对台政策可以看出,美对中国大陆的战略定位、对台湾的意识形态认同、台海局势这三大因素左右着美对台政策的大局。政府高级官员更迭、个别决策人物的个人认知和国内政治斗争等因素也曾发挥过重要作用,但多是暂时的、不连续的,或者是在上述三大背景下发挥作用的。相比较而言,前述三大因素是基础性的、战略性的决定因素。当三个因素无一例外地有利于台湾时,美就会严重向台倾斜。当三个因素的指向相互冲突时,美对台政策往往是矛盾的。有的时候,某一个因素的重要性特别突出,但是无论三个因素的重要性如何变化,每个因素的影响始终是存在的,总是在发挥作用。

二、当前美对台政策

从美对华战略定性角度看,新时期的美对台政策始于“9·11 事件”。“9·11 事件”后美对华政策调整和陈水扁“台独”举措挑起两岸局势紧张几乎发生在同一时段,这两大因素都对台湾不利。“9·11 事件”后美重新评估对华政策,对中国的战略价值进行了再认识。美对华政策从“中国威胁论”向“利益攸关方”逐渐转变,中国的战略价值大大提升。2001 年至今,随着中国国力的增强,中国对美政治、经济和安全上的利益关系越来越重要,没有中美两国的合作,很难应对未来的挑战。最初,美国只在全球反恐、阿富汗战争、伊拉克战争、伊朗核问题和朝核问题等议题上需要中国,最近几年美国逐渐认识到,几乎在所有的問題上都离不开中国的合作。从国际金融危机、美国国债销售、全球气候变

化到对非洲的经济援助、亚太安全,传统的、非传统的各类议题,中美双方都有共同利益。

“利益攸关方”的战略定位承认中国已经是国际体系的一员,同美国拥有共同利益,但是,美国对于中国能否成为一个“负责任的成员”没有信心。美国副国务卿佐利克指出,“难以预料中国将如何运用其力量,将导致美国及其他国家做好两手准备处理对华关系。”因此,“利益攸关方”实质上仍是冷战结束以来美国一直对华实行的“两手政策”,一方面积极开展对华合作,另一方面防范中国崛起,即所谓的“两面下注”政策。

“接触”+“防范”的对华政策是中美战略互不信任的根本原因。奥巴马的外交团队深刻意识到了这一问题的重要性,早在竞选期间就提出,美国应当“调整地区和全球性国际组织,让它们能反映出中、印等崛起中国家的实力变化,照顾这些国家日益广泛的利益需求。对于这些国家转型过程中出现最坏前景的可能性,要避免过早地采取两面下注的防范措施。”

2009年11月奥巴马访华前,美国方面在这个问题上做足了功课,试图在对华战略定位问题上有所突破。9月24日,美国副国务卿斯坦伯格在“新美国安全中心”就中美关系发表专题演讲,提出了“战略保证”的概念,称美国保证欢迎中国的崛起,不会采取行动遏制中国,同时中国要保证其崛起不以美国及其盟国的利益为代价。

“战略保证”概念试图取代佐利克提出的“利益攸关方”,突破美“两面下注”政策的负面影响,减少中美之间的战略猜疑。然而,由于“战略保证”概念缺乏具体的落实措施,本身过于含糊,难以界定,因此并没有被美国政府所采纳。11月6日,美国国家安全委员会亚洲部资深主任贝德在布鲁金斯学会就奥巴马亚洲行发表演讲,在谈到中美关系时,贝德强调了“战略互信”的重要性,并表示“信任和信心需要通过语言和行动来建立,它们不会自然而然地产生”。11月14日,奥巴马在东京就美国的亚洲政策发表演说,称在21世纪一个国家的国家安全和经济发展不再以另一个国家的利益为代价,权力之间不再是零和游戏,国家之间不再需要担心对方的成功。奥巴马强调,美国欢迎中国在国际舞台上发挥更大的作用,美国不会寻求遏制中国。

11月17日《中美联合声明》发表,中美“双方认为,培育和深化双边战略互信对新时期中美关系发展至关重要。”在双方讨论中,中方表示,中国始终不渝走和平发展道路,始终不渝奉行互利共赢的开放战略,致力于推动建立持久和平、共同繁荣的和谐世界。美方重申,美方欢迎一个强大、繁荣、成功、在国际事务中发挥更大作用的中国。美方表示,美国致力于与其他国家共同努

力应对所面临的最困难的国际问题。中方表示,欢迎美国作为一个亚太国家为本地区和平、稳定与繁荣作出努力。双方重申致力于建设二十一世纪积极合作全面的中美关系,并将采取切实行动稳步建立应对共同挑战的伙伴关系。至此,双方通过语言来建立“信任和信心”的工作似乎告一段落。

在奥巴马改善中美战略关系的同时,海峡两岸也出现了1990年代中期以来最积极的变化,两岸关系持续改善,台海紧张局势迅速缓解。因此,从台海安全局势角度看,新时期的美对台政策始于2008年马英九当选“总统”。在陈水扁时代,“台独”势力实际上绑架了美国,其利用美对台的安全承诺,不断制造麻烦,美国不得不一次又一次出来灭火。2003年,陈水扁操作“防御性公报”,挑起两岸局势紧张,小布什立即给予其当头痛击。同年12月9日,小布什与温家宝总理在记者会上公开说:“我们反对中国大陆和台湾任何一方改变现状。台湾领导人的言行显示,他有可能改变现状,我们反对。”在这件事情上,是美国对中国不断增长的战略需求发挥了作用,还是台海地区的不稳定引起小布什反弹?据时任美国安会亚洲部资深主任的格林分析,是陈水扁言行引发的地区不稳定起了主要作用。马英九上台后,采取两岸和解的政策,两岸在一年多时间内共签署九个协议、一个共同声明,两岸关系出现了前所未有的缓和趋势。海峡两岸和平稳定,美国失去了介入两岸关系的动力和紧迫感。在意识形态认同方面,美对台意识形态的高度认同没有大的变化。2005年的民调显示,美国公众对台湾的好感率占73.0%,美国意见领袖对台湾的好感率则高达91%。然而,中国大陆近年来虽然没有出现美国所期望的多党民主,但是在改革开放政策的指导下,人民生活水平不断提高,政治民主化进程在探索之中,公民生活的自由度大幅提升。美国对中国的总体认同提升,尽管增长的幅度不大。因此,与上世纪90年代相比,美国对两岸政治体制认同的差距在缩小。

三、美对台政策的变化方向

中国的战略价值持续上升、美国对两岸意识形态认同的差距在缩小、台海局势相对稳定,这三大因素意味着未来一段时间内,美对台政策的变化将有利于中国大陆。至于以何种方式变化、何时变化则要取决于其他更多的因素。

首先,美对台政策将更多地考虑中国的反应和态度。由于台海局势相对稳定,美国缺乏主动改变对台政策的驱动力和紧迫感,因此中国大陆的压力将是美国对台湾政策变化的主要动力来源。在主权、军售和两岸政治谈判等重大敏感问题上,相当长一段时间内美国很难做出实质性妥协。同过去六十年一样,美国国内认同台湾意识形态、要求美国承担责任的势力仍然很强大,

仅仅出于战略利益,美国政府很难公开在现有立场上后退。但是,除了上述重大敏感问题外,在战略利益的诱导下,美国可能会在诸多方面做出妥协。例如,2009年的《中美联合声明》指出,双方强调台湾问题在中美关系中的重要性。1997年的《中美联合声明》却是这样表述的:中方强调,台湾问题是中美关系中最重要最敏感的核心问题。这一变化非常重要,因为长期以来台湾方面一再请求美国,不能同中国大陆讨论台湾问题。1997年美国不承认台湾问题对中美关系的重要性,说明美国不愿意同中国大陆讨论台湾问题。2009年的《中美联合声明》先指出,“中方强调,台湾问题涉及中国主权和领土完整”,然后又说“双方一致认为,尊重彼此核心利益对确保中美关系稳定发展极端重要。”这是一个非常有意义的推论。既然中方认为台湾问题涉及中国的主权和领土完整,那么台湾问题必然是中国的核心利益。然后,双方一致认为,要尊重彼此核心利益。这样,美国就应当尊重中方在台湾问题上的利益。这样的表述虽然没有突破美国多年来在主权、两岸政治谈判和军售等问题上的立场,但是这种微小的变化可以积少成多,慢慢就会有重要意义了,最终会形成美国对台政策的新规则。

其次,美有意推动两岸尽早启动军事互信谈判,缓减其对台军售的压力。美各级官员反复强调,美对台军售政策不会改变。然而,美在对台军售上承受的压力越来越大。一方面,中国的国防现代化步伐加速,美要保持两岸军力“平衡”,增加对台军售数量和质量的压力增大;另一方面,美国减少对台军售的压力也在增大。随着国家实力的不断增强,中国维护自身核心利益的能力也在增长,对美对台军售的容忍程度也越来越低。在台湾问题上,中国将采取更多行动,强烈要求美停止一切对台军售。事实上,在对台军售问题上奥巴马政府陷入两难境地,没有什么中间道路可走,也没有什么“巧实力”可以利用。

第三,美国可能在军售、美台官方交流方面更趋谨慎。目前在美台关系方面,台湾有六个努力方向:其一,签署台美自由贸易协定(FTA),可以先从双边投资协定着手,再到避免双重课税协定,最后完成自由贸易协定;其二,签署台美引渡协定,把在美国的台湾嫌犯引渡回台;其三,参与美方的免签证计划,将来台湾民众到美国旅游,不需要签证;其四,支持台湾的国际参与,即台湾争取参与国际民航组织(ICAO)、《联合国气候变化框架公约》(UNFCCC),希望美国像过去支持其参加世界卫生大会(WHA)一样帮助台湾;其五,期望美国能派能源、运输、商务等部门的内阁层级官员访问台北;其六,向台湾出售F-16C/D战斗机。在未来一段时间内,美国在这些问题上会谨慎行事,以免损害中美战略关系。

(摘自《现代国际关系》2010年第1期)