

布什政府对台政策浅析

许安结

〔内容提要〕布什执政初期,其对台政策在“协防”台湾、对台军售、“一个中国”等六大方面,做出了向台湾当局倾斜的较大调整。然而,九一一事件发生后,在国内外形势变化、中美关系改善和岛内“台独”升级等多种因素交织作用下,布什政府不得不再次进行调整,使其对台政策基本上回归到其前任政府的基调上。而且,因陈水扁“法理台独”的冒险行为触犯了美国的国家利益,布什政府还主动采取了一些反制措施,对岛内分裂活动起到了一定的遏制作用。

关键词:美国外交 布什政府 对台政策

奥巴马执政以来,有关人士都在密切关注中美关系的走向,预测、判断美国对华政策可能出现的变化。最敏感的核心问题——台湾问题就是重要的聚焦点。因此,回顾和研究上届美国政府对台政策,对于研究和把握中美关系的发展有所助益。小布什政府的对台政策曾一度背离作为中美关系政治基础的三个联合公报,使两国关系险象横生。然而,在九一一事件爆发、台湾陈水扁当局的“台独”分裂活动日益威胁台海地区和平与稳定,以及中国在国际事务中的地位日益突显等因素交织作用下,布什政府的对台政策重又回归到尼克松以来6届美国政府的基本政策上来,而且在其后期,随着陈水扁“台独”分裂活动更为挑衅和冒险,出于美国的国家利益,布什政府还主动采取了一些反制措施,为稳定台海局势做了一些有益之事,这在美国涉台事务中是不多见的。本文拟对布什政府对台政策演变的背景、调整过程及政策的主要内容等问题进行探讨。

一 新保守主义、“火神团队”与布什政府的对台政策

学界大多认为,布什政府的内外政策有着强烈的“新保守主义”色彩。至于布什

总统是否是新保守主义者,学界存在不同看法,多数人认为他是在九一一事件之后才“主动地接受了新保守主义的观点”。¹

西方学者把美国现今的新保守主义思潮追溯到 20 世纪 60 年代,最初是民主党人的一批知识分子认为民主党对前苏联“过于软弱”、对反正统文化过于迁就,于是与民主党分道扬镳。他们崇尚武力、热衷霸权(但冠以“仁慈霸权”的美名)、奉行我行我素的单边主义。他们认为美国是“无与伦比”的大国,肩负着向全世界推行“仁慈霸权”的特殊使命。为此,美国必须重整军备,使任何一个国家都无法与其媲美,要将“邪恶”政权从地球上赶走。²新保守主义重要代表人物、美国《旗帜周刊》(*Weekly Standard*)前主编威廉·克里斯托尔(William Kristol)说过:“这个世界没有选择,要么由我们领导,要么是一片混乱。这不是要在美国霸权 and 美好的多边世界之间进行选择,而是在我们和一个十分危险的世界之间进行选择……美国必须进行干涉,否则全球局势很快变得更糟。”³他与另一位新保守主义派主要代表人物罗伯特·卡根(Robert Kagan)于 1996 年发表了一篇题为《走向里根主义外交政策》的文章,充分传达出新保守主义派保持美国在世界的军事干预和当仁不让的领导地位的外交政策思想。⁴

1997 年,为了影响国家政策的制定,他们成立了一个新智库——“美国新世纪计划”。该智库发表的“原则声明”声称,其任务是“提出美国应当充当全球领导者的理由和征集对美国全球领导的支持”,强调“里根政府成功的基本因素”是建立“一支强大的军队”,时刻准备应对“当前和未来的威胁”。⁵在其章程上签名的有 25 人,其中 7 人后来成为布什政府的重要成员,包括副总统切尼(Dick Cheney)、国防部长拉姆斯菲尔德(Donald Rumsfeld)、副国防部长沃尔福威茨(Paul Wolfowitz)、助理国防部长罗德曼(Peter Rodman)、副总统国家安全顾问利比(I. Lewis Libby)等人。⁶

新保守派对中国的看法是,中国是冷战后美国在国际社会中的主要对手,对美态度也充满不信任和敌视,因此主张对中国采取遏制、影响和最终寻求改变北京的政策。⁷例如,2001 年 4 月,在获悉中美撞机事件最终以美方的致歉函而平息后,卡根

¹ 周琪:《“布什主义”与美国新保守主义》,《美国研究》2007 年第 2 期,第 10、12 页。

² 许世铨:《激荡中的台湾问题》,北京·九州出版社,2007 年版,第 142 页。有关新保守主义的理念及演变过程可参阅斯蒂芬·哈尔珀、乔纳森·克拉克:《美国为什么单干:美国新保守主义派与全球秩序》(邵崇忠等译),沈阳·辽宁教育出版社,2007 年版,第 130-150 页。

³ 樊尚·韦若尔载于法国《新观察》周刊的文章,转引自 2003 年 5 月 28 日《参考消息》,第二版。

⁴ Robert Kagan and William Kristol, “Toward a Neo Reaganite Foreign Policy,” *Foreign Affairs*, Vol. 75, July-August, 1996, pp. 18, 20, 23.

⁵ “Statement of Principles,” 参阅网页: <http://www.newamericancentury.org/statementofprinciples.htm>

⁶ 周琪:《“布什主义”与美国新保守主义》,第 2 页。

⁷ Robert Kagan and William Kristol, “Toward a Neo Reaganite Foreign Policy,” p. 18.

和克里斯托尔即在《旗帜周刊》上撰文表达“愤怒”之情，认为这是美国“一次彻头彻尾的国耻”，对布什政府的做法大表不满。¹ 在台湾问题上，1999年8月20日，“新美国世纪计划”与传统基金会曾共同发表了一篇“防卫台湾声明”，扬言要“力图阻遏中华人民共和国对台湾任何形式的恐吓”，并敦促克林顿政府要“毫不含糊地声明，如果出现台湾受到攻击或封锁的情况，（美国政府）将驰援台湾防卫……”。文章在结尾部分又写道，“在台湾问题上保持战略和道德上模糊的时代已经过去”。² 这在日后布什政府初期对台政策调整过程中得到了充分地体现。

虽然新保守主义者在布什政府中占据要津，特别是在国防部，对美国外交与安全政策的制定有着重要的影响，但还不能说布什的核心团队，包括副总统切尼、国务卿鲍威尔(Collin Powell)、在布什第一任期担任国家安全事务助理、第二任期担任国务卿的赖斯(Condoleeza Rice)、国防部长拉姆斯菲尔德、副部长沃尔福威茨和副国务卿阿米蒂奇(Richard Armitage)都是新保守主义者。其中鲍威尔和阿米蒂奇被认为是布什政府内相较于国防部那些人的“鸽派”或“自由派”。一般也不认为赖斯是新保守主义者。因此，美国有人为这个班底起了一个更为贴切的绰号——“火神团队”(the Vulcans)。

“火神团队”最初是人们称呼布什竞选班子中以赖斯为协调人的外交团队的。1999年，赖斯和沃尔福威茨为小布什竞选组建了一支正式的外交政策顾问团队，共有8人。除了这二人外，还包括阿米蒂奇、珀尔(Richard Perle)、扎克汉姆(Dov Zakheim)、哈德利(Stephen Hadley)、布莱克威尔(Robert Blackwill)、佐利克(Robert Zoellick)等。赖斯的家乡阿拉巴马州伯明翰市是一个钢铁工业中心，在俯瞰该城的一座山上，耸立着一尊高大的罗马火神。火神所代表的力量、强硬、坚毅和顽强的特质恰恰是赖斯团队想要向外界表达的外交理念，因此他们也把自己称为“火神”。³

与其前辈的外交决策者相比，因其成长的时代背景和职业生涯关系，“火神团队”成员的身上有着明显的军事烙印。他们的共同理念是：(1) 认为美国的军事力量至关重要，并力图凭借美国独一无二的军力勾勒出美国在国际社会中的新作用——统治

¹ Robert Kagan and William Kristol, "A National Humiliation," *Weekly Standard*, April 16, 2001, p. 11.

² The Heritage Foundation and the Project for the New American Century: "Statement on the Defense of Taiwan," August 28, 1999, 参阅网页: <http://www.newamericancentury.org/Taiwandefensestatement.htm>.

³ 有关“火神团队”的源起及个人背景参阅 James Mann, *Rise of the Vulcans: The History of Bush's War Cabinet* (New York: Viking Penguin, 2004), pp. xv, xvii, 251~252. 本文作者选用了 Mann 在书中对布什政府高官与核心幕僚的称谓。值得注意的是，切尼、鲍威尔、拉姆斯菲尔德的声望与地位显然高于竞选外交顾问小组成员，在竞选过程中当然也未直接参与到该小组负责的具体日常工作中，而是参与竞选大政方针等更重要的工作。但是，他们与严格意义上的“火神们”又有共同点，都曾在前几届共和党政府中供职，布什竞选成功后，他们又回到政府部门，而且对美国对外政策的形成发挥了至关重要的作用。

世界的超级大国；(2) 把注意力集中在传统的国家安全问题上，而把美国在国际经济中的角色留给私人企业去扮演；(3) 认为美国的实力和理想总体上对世界是有益的，不同意需要制定规则防止滥用其实力；(4) 对美国的能力和未来乐观，坚信美国并未走向衰落，应当是全球最强大的国家，不同意基辛格的想法和上世纪 80 年代末罗斯·佩罗(Ross Perot)有关美国即将走向衰落的观点。¹

基于这样的理念，“火神团队”主导的对华政策表现出明显的对抗性。赖斯在 2000 年第一期《外交》杂志上撰文称：“中国不是‘现状’国家，而是要改变亚洲的力量对比以对其有利。单单这一点就使中国成为一个战略竞争者，而不是克林顿政府曾经称之为的‘战略伙伴’……合作固然值得追求，但双方利益发生冲突时，我们绝对不要怯于和北京对抗。”²在台湾问题上，他们更突出地表现了这种强蛮的态度。由“火神团队”参与制定的共和党竞选纲领用命令式的口吻称：“我们的政策是基于这样的原则，即中国不得对台湾使用武力(must be no use of force)。我们拒不承认(deny)北京有把其统治强加给自由台湾人民的权利。一切关于台湾前途的问题必须(must)和平解决，必须经由台湾人民同意。如果中国违反这些原则进攻台湾，美国将根据《与台湾关系法》做出恰当反应。美国将帮助台湾自卫。”³

二 布什执政初期对台政策的调整

在这种思维的指导下，布什政府上台伊始即对克林顿政府的对台政策进行了大幅调整。

首先，在对台政策表述方面，布什政府力图把尼克松、克林顿等届美国政府在“防卫台湾”问题上的“战略模糊”政策改变为“战略清晰”政策。1999 年“新美国世纪计划”与传统基金会共同发表的《防卫台湾声明》可被视为一种前奏，当时布什竞选班子的重要成员阿米蒂奇、沃尔福威茨、约翰·博尔顿(John Bolton, 曾任副国务卿和常驻联合国代表)和利比都在这份声明上签了字。2000 年 2 月，布什在竞选时也曾说：“中国人要了解，如果出现军事行动，我们将帮助台湾自卫。这一点很重要。”⁴ 2001

¹ James Mann, *Rise of the Vulcans: The History of Bush's War Cabinet*, pp. xiii, xv, xvi.

² Condoleeza Rice, "Promoting the National Interests," *Foreign Affairs*, Vol. 79, No. 1, January/February, 2000, p.56.

³ Republic Party Platform of 2000, 参阅网页: http://www.presidency.ucsb.edu/site/docs/doc_platforms.php?plantindex=R2000.

⁴ David M. Lampton and Richard Daniel Ewing, "U. S.- China Relations in a Post-September 11th World," the Nixon Center, 2002, p. 75, 参阅网页: [http://www.nixoncenter.org/Monograph%20complete%202020\(PDF\).pdf](http://www.nixoncenter.org/Monograph%20complete%202020(PDF).pdf).

年4月25日,布什在庆祝其百天执政的电视采访中又再次清晰地表达了这一观点。美国广播公司的“早上好,美国”栏目主持人查尔斯·吉布森(Charles Gibson)在访谈中向布什总统提出这样的问题,“如果台湾遭到中华人民共和国的进攻,美国是否有义务保卫台湾?”布什回答说,“是的,我们会保卫的”……“将不惜一切代价协防(台湾)。”¹而这一表态离其宣布的大宗对台军售案仅隔两天。后来,在回答有线电视网(CNN)主持人约翰·金(John King)的提问时,布什虽试图以强调会继续贯彻往届政府的政策,保持政策上的连续性来冲淡上述讲话的负面影响,但上述讲话已引起了有关各方的关注。

其次,在对台军售方面,布什政府不仅加大了售台武器的数量,而且提高了所售武器装备的性能,并调整了对台军售的程序。2001年4月23日,布什政府上台仅3个月,即宣布了美国历史上最大的一次售台武器案,包括8艘柴油动力潜艇、4艘建于20世纪70年代并装备有改进型雷达系统的“基德”级驱逐舰,以及反潜飞机、反舰导弹、扫雷直升机等其他许多武器装备。虽然他推迟了批准台湾要求的最新型的“宙斯盾”驱逐舰,但同时表示会在一两年后重新考虑这个问题。美国还加强了对台军售的售后服务,并意图把台湾列入东亚的战区导弹防御体系内。

同时,布什政府还改变了美台高层防务对话的结构。自1979年后,美国每年定期在年度军售会议上审议并批准台湾购买武器的提案。但是,在批准上述一揽子军售案的短短几天后,布什政府又决定取消年度会议审议程序,将台湾作为一般对外军事装备销售(Foreign Military Sales, FMS)对象国。这意味着台湾只要有需要就可在任何时间向美国提交“对外军事装备销售请求函”(Foreign Military Sales Letters of Request, LORs)。²这对台湾当局来说是极为有利的。此举再次说明布什及其“火神团队”虽然继续支持往届政府有关一个中国的政策,但事实上在对台湾安全政策上则明显倾向台湾一边,意图将美台防务关系置于更高的水平上。

第三,在与台湾军事交流方面,布什政府除了向台湾提供数量空前的“硬件”军事装备之外,还进一步扩大了与台湾军方之间的“软件”合作。这种“软件”合作始于克林顿第二任期。布什政府实际上为台湾军队制定了全面“改革计划”,包括改造台军的作战准则、指挥管理系统、三军协同作战机制、后勤供给保障等,目的是“一旦爆发

¹ “President Bush Discusses His First 100 Days in Office,” *Good Morning America*, April 25, 2001 (transcript by ABC News).

² Ed Ross, “The Future of U. S.-Taiwan Defense Cooperation,” *China Brief Volume*, Issue 9, October 21, 2009, p. 23.

(台海)冲突,(台军)可以有效地使用美国武器,(美台)两军可以有效地协同作战”。¹《华盛顿邮报》2003年10月30日报道:“过去几乎被完全禁止访问台湾的美国军方代表,现在参与了10数个(台湾)岛内的(军事)项目,包括教学和实战训练。在制定和执行政策以及训练等所有层级,美国军官都在为台军提供咨询。此外,两军还建立了供紧急情况时联络的热线。同时数百名台湾军人在美国教育和训练。”²在布什执政后的几年间,美台军事关系在合作范围和程度上呈现出扩大与加深的态势。

第四,在一个中国政策方面,布什政府表现摇摆、含糊其辞。自尼克松总统以来,美国奉行的是一个中国的“政策”,而非中国所坚持的一个中国原则(其根本区别在于美国至今仍抱住“台湾地位未定论”不放)。布什总统在竞选期间多次提到他奉行一个中国政策,但对中国的内外政策也多有无端的指责,对台湾,如上文所述,则毫不掩饰地给予支持。

在执政初期,布什极力回避明确重申一个中国政策,回避中美之间的三个联合公报却突出《与台湾关系法》。这在他2001年10月参加上海亚太经合组织会议、2002年2月访华期间表现得都很明显。他也不再提克林顿总统1998年在上海提出的对台“三不政策”,即不支持台湾“独立”,不支持“两个中国”或“一中一台”,不支持台湾加入由主权国家组成的国际组织。2001年3月19日,美国国务院发言人鲍润石(Richard A. Boucher)在新闻简报会上说:“如果让我回顾一下‘三不政策’的历史,你可以发现原本的提法并非完全如此。今天我也无意那样说。”³

第五,在推动海峡两岸对话方面,布什政府淡化了克林顿政府时期推动对话的政策。克林顿政府曾把其对台政策概括为“三个支柱”,即一个中国、和平解决和两岸对话。为推动两岸对话,时任白宫亚太事务顾问的李侃如等人曾提出“中程协议”的建议,即在两岸“没有协议”和“最终协议”之间达成临时性安排。但是当时掌权的李登辉无意和大陆认真对话。相反,他甚至在1999年7月抛出了“两国论”,以致两岸对话无法展开。陈水扁2000年5月当政后更是明确奉行“台独”分裂路线,进一步封死了两岸对话的大门。对于陈水扁的分裂行为,布什政府初期无意对其施加对话的压

¹ David M. Lampton and Richard Daniel Ewing, “U. S.- China Relations in a Post-September 11th World,” p.129. 详情情况参阅许世铨:《激荡中的台湾问题》,第163~168页。

² John Pomfret and Philip P. Pan, “U. S. Hits Obstacles in Helping Taiwan Guard Against China,” *The Washington Post*, October 30, 2003.

³ 关于美国对一个中国政策和一个中国原则区别的看法,参阅 Alan D. Romberg, *Reinin at the Brink of the Precipice: American Policy Toward Taiwan and US-PRC Relations* (Washington, DC.: The Henry L. Stimson Center, 2003) pp.225~227.

⁴ 参阅 Alan Romberg, *Reinin at the Brink of the Precipice: American Policy Toward Taiwan and US-PRC Relations*, pp.200~202.

力,反而拿出了尘封已久的里根总统对台“六项保证”,实际上是纵容姑息陈水扁。¹

第六,在台湾官员“访问”美国方面,布什政府不仅放宽了限制,而且提高了访问的层级和待遇。中美建交后,美国承诺和台湾保持“非官方的关系”,对和台湾的人员往来设定了某些限制。但美国的右翼保守势力一直指责这些限制“冷落”了过去的“盟友”。布什政府上台后便在中外突破了这些限制,其中最严重的是大幅放宽了陈水扁 2001 年 5 月“过境”美国时的限制。克林顿政府为台湾当局领导人“过境”美国制定了所谓的“三原则”,即“舒适、安全和方便”。布什政府则把它变成了“四原则”,增加了“尊严”,具体表现在同意陈水扁在纽约和休斯敦“停留”,允许其参观纽约证券交易所,观看休斯敦的棒球比赛,并会见了 20 多名国会议员和纽约市长。这种前所未有的“待遇”使陈水扁在美国得意忘形,岛内“台独”分裂势力欢呼雀跃。2002 年 3 月,美国发给台湾“国防部长”汤耀明落地签证,让他参加在佛罗里达州召开的“美台国防工业会议”,并会晤了副国防部长沃尔福威茨和负责亚太事务的助理国务卿凯利等高级官员。台湾“国防部”的多位副部长也都在不同时间访问了美国,甚至进入五角大楼,突破了国务院原有的规定。这些做法是中美建交以来所罕见的。²

由此可见,布什政府执政初期对台政策的调整,体现了“火神团队”中新保守主义派力求改变美对台政策的目标。这种改变无疑使美对台政策朝着所谓“道德上”的清晰化迈进了一步。究其根源,是因为布什内阁把中国视为“战略竞争者,而非伙伴”,而且奉行“绝对不怯于和北京对抗”的理念,更不惜损害中美两国关系的健康发展。另外,布什执政后不久便发生的撞机事件也恶化了两国关系的大环境,加深了美国国内一些人对中国固有的敌对情绪,认定中国是“敌对力量”,导致美国国内充斥着可能的战争和对华经济报复的种种猜测。这在很大程度上影响到布什及其顾问团队对华政策的决策。

然而,九一一恐怖袭击证明了美国的战略判断是错误的。给予“台独”分裂势力军事和政治上的支持,结果使其更具挑衅性和冒险性,反而危及了地区的稳定与和平,也最终损害了美国的利益。为此,布什政府不得不对其对台政策进行再调整。

¹ “六项保证”是 1982 年里根总统在和中国签署“八·一七”公报之前向台湾当局表明立场以示安抚的私下保证,其中一项是“不对台湾施加和中华人民共和国进行谈判的压力”。参阅 Alan Romberg, *Rein in at the Brink of the Precipice: American Policy Toward Taiwan and US-PRC Relations*, pp. 134~ 137.

² 有关这方面的情况参阅许世铨:《激荡中的台湾问题》,第 151 页;陶文钊主编:《冷战后的美国对华政策》,重庆出版社,2006 年版,第 105 页;陶文钊:《2004 年台湾地方领导人选举和美国对台政策》,载《美国研究》2004 年第 4 期,第 3~ 5 页。

三 九一一事件后布什政府对台政策的再调整

九一一恐怖袭击改变了美国决策者对世界的看法,也改变了其全球战略,促使布什政府重新审视中美关系,特别是两国关系中最敏感和重要的台湾问题。在对华战略调整的大背景下,美国对台政策进行了再次调整,主要原因在于以下几点:

首先,九一一事件是美国本土首次受到恐怖袭击,彻底改变了决策者对安全战略的传统观念。国际恐怖主义势力一跃成为美国的首要敌人,反恐被列为布什政府的第一要务。要取得这场战争的胜利,美国非常需要国际社会的广泛支持与合作。中国作为一个大国和联合国常任理事国,美国需要与中国进行合作。因此,对中国这个正崛起大国进行遏制的目标,在此时已不再位居美国安全政策问题的前列。中国在美国整个反恐战略部署中的地位与作用也相应提升。美国对中国有战略需求,两国合作的前景随之扩大。

其次,中国的发展需要一个和平与稳定的国内外环境,而中美关系的稳定与良性互动对实现上述要求具有重要的战略意义。同时,两国关系的健康发展在维护两岸关系稳定及台海和平方面一直发挥着至关重要的作用。在反恐问题上,中国自身也正受其威胁,新疆发生的多起恐怖主义事件便是佐证。因此,在打击恐怖主义势力及其活动上,国际联合反恐是符合中国国家利益的。因此,中国在九一一事件后,迅速对美国合作反恐的需求做出了回应。江泽民主席致电布什总统,向美国表明中国的反恐立场,表达了合作打击恐怖主义的意愿。¹

再次,2002年10月,朝核问题再次浮出水面。在这次危机和后来的危机的处理与谈判中,中国均发挥了极为重要的“劝说”、“促谈”作用,为和平解决该问题做出了重要贡献。美方对此多次表示赞赏。2005年11月,布什总统在访华时感谢中国在朝核问题上发挥了“领导作用”。²这进一步推动了两国关系改善的进程。

最后,两岸各自政策的变化与调整也直接对布什此次对台政策的调整产生着影响。从大陆方面看,对台政策的适时调整也使得美国政府对台政策朝着更积极的方向转变。从2004年夏天开始,大陆明显把反对“台独”确定为对台工作的重点,这减

¹ 有关九一一事件对中美关系影响的论述甚丰,本文不再赘述。有关其对美台政策的影响,参阅 Qingguo Jia, "Impact of 9·11 on Sino-U. S. Relations: a Preliminary Assessment," *CNA PS Working Paper*, Brookings Institution, July 2002, 参阅网页: http://www.brookings.edu/fp/cnaps/papers/2002_qingguo.htm; Philip Yang, "From Strategic Competitor to Security Collaborator? : U. S.-China New Tri-level Strategic Relations and Taiwan Security in a Post 9/11 World," *Issues and Studies*, 39, 2003, pp. 182~193.

² 钱彤、常爱玲、廖雷:《中美领导共同会见记者》,2005年11月21日《人民日报》,第四版。

轻了美国在大陆政策目标是反“独”还是促统问题上的疑虑。从岛内看，“台独”分裂活动日益猖獗。陈水扁当局意图通过制造两岸的紧张关系来赢得选票，几次挑战美国对台政策的基础，影响了美国对华政策的调整，也对美国在该地区的核心利益构成了威胁。

九一一事件的发生，加之上述因素的共同作用，都使中美双方认定两国关系是开诚布公的、建设性关系。¹ 中美关系的明显改善与合作意愿的增强为布什政府对台政策的再次调整提供了契机。美国在处理台湾问题时不能再无视中国的核心利益，正如美国学者容安澜(Alan Romberg)所言，布什的“政治理念使他强力支持台湾，但他的政治现实主义最终软化了他对这个问题的处理”。² 此次再调整集中体现在反对陈水扁当局日益升级的“台独”冒险行径上。

布什政府对台政策的再调整主要体现在如下几个方面：

首先，在对台政策表述方面，布什政府明确表示不支持“台独”立场。2000年5月，陈水扁上台之后很快就背离了他在就职演说中所做的“四不一没有”承诺(不会宣布“台独”，不会更改“国名”，不会推动“两国论”入宪，不会推动改变现状的“统独公投”，没有撤销“国统会”和“国统纲领”的必要等)，通过更改名称等手法，采取了一系列“去中国化”行动。对陈水扁的这些分裂活动，美国初期采取了“不加评论的纵容”态度，致使他把分裂活动升级到继李登辉“两国论”之后的又一个危险点。³

2002年8月3日，陈水扁在向极端“台独”组织“世界台湾同乡联合会”东京年会发表的讲话中，首次正式、公开和明确地将海峡两岸说成是“一边一国”，并声称要加强“公民投票立法”，以备“有需要的时候”决定“台湾的前途、命运和现状”。⁴ 8月7日，《人民日报》随即发表新华社评论员文章《危险的挑衅》，警告说“如果台湾少数人将其分裂图谋强加给中国人民，我们决不姑息，也决不会坐视……决不会听任台湾极少数‘台独’分子肆意妄为。”⁵ 台海地区一场风暴蓄势待发，这严重干扰了美国的反恐战略。“就美国而言，陈水扁的一系列言论跨越了美国的(红)线。”⁶

在此情况下，美国政府不得不更清楚地表明其对“台独”分裂活动的立场。国家

¹ 邵宗伟：《中美首脑会见记者：江泽民强调同存异，布什称两国有许多共同利益》，2001年10月19日《中国日报》网站，参阅网页：http://www.chinadaily.com.cn/gb/doc/2001/10/19/content_11601.htm

² Alan Romberg, *Rein in at the Brink of the Precipice: American Policy Toward Taiwan and US-PRC Relations*, p. 222.

³ 参阅 Alan Romberg, *Rein in at the Brink of the Precipice: American Policy Toward Taiwan and US-PRC Relations*, p. 207; 陶文钊主编：《冷战后的美国对华政策》，第107页。

⁴ Lin Chieh-yu, “Chen Raises Pitch of Anti-China Rhetoric,” *Taipei Times*, August 4, 2002.

⁵ 《危险的挑衅：评陈水扁的分裂言论》，2002年8月7日《人民日报》，第一版社论。

⁶ Alan Romberg, *Rein in at the Brink of the Precipice: American Policy Toward Taiwan and US-PRC Relations*, p. 207.

安全委员会发言人麦科马克(Sean McCormack)多次表示,美国的“政策是一个中国政策,我们不支持台湾独立。”¹ 2002年10月,江泽民主席和布什总统在后者的克劳福德庄园会晤时,布什明确地表示了不支持“台独”的立场;² 2003年6月,胡锦涛主席和布什总统在法国埃维昂会晤时,布什总统更为明确地表达了不支持“台独”的立场。”布什在这个问题上更有分量的表态,是2003年12月9日在白宫接见来访的温家宝总理时对记者提问的回答。他说:“台湾领导人任何言论和行动,显示他有可能有意片面决定改变(台海)现状,这是我们反对的。”³ 这是美国总统第一次明确警告“台湾领导人”,也是第一次对陈水扁“台独”言行公开使用“反对”这个词,而非美国政府在公开表态中惯用的“不支持”。2004年9月30日,鲍威尔国务卿和李肇星外长会谈后在记者招待会上表示,有关台湾的议题不能忽视大陆13亿人民的心声。而此前从克林顿政府后期开始,美国仅强调台湾问题的解决需经“2300万台湾人民同意”。2004年10月25日,鲍威尔在访华期间再次公开宣称:“台湾不是独立的,它不享有国家主权。”⁴

其次,对于“入联公投”明确表达不支持态度。“台独”分裂势力利用“公民投票”为“台独”贴上了“民意”的标签,用作达到其最终分裂国家的目标的主要工具。在2004年和2008年的选举中,民进党还利用“公投绑大选”来开拓其票源。虽然两次“公投”都以失败告终,但陈水扁操弄“公投”造成“法理台独”后果是可能引爆台海冲突的十分严重问题。特别是2008年选举时陈水扁强行举办的“以台湾名义加入联合国”的“入联公投”是“谋求改变大陆和台湾同属一个中国的现状、走向‘台湾法理独立’的重要步骤,是变相的‘台独公投’,其后果‘势必严重冲击两岸关系,严重损害两岸同胞的根本利益,严重危害台海地区乃至亚太地区的和平’。”⁵ 布什政府显然领会了中国政府发出的强烈信息,认识到问题的严重性,为了维护其自身利益,主动对陈水扁的冒险行动作出了明确和强硬的表态。2007年8月28日,美国国务院常务副国务卿约翰·内格罗蓬特(John Negroponte)接受凤凰卫视独家专访时指出,推动以

¹ 新华社华盛顿2002年8月7日电:《美官员说美坚持一个中国政策》,2002年8月9日《人民日报(海外版)》,第三版。

² “Remarks by the President and Chinese President Jiang Zemin in Press Conference, Crawford, Texas, October 25, 2002,” 参阅网页: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/10/20021025.html>。

³ 《胡锦涛会见美国总统布什》,2003年6月2日新华网,参阅网页: http://news.xinhuanet.com/world/2003-06/02/content_898858.htm。

⁴ 吕鸿、任毓骏、王如君:《温家宝总理与美国总统布什举行会谈》,2003年12月11日《人民日报》,第一版。

⁵ 《扁硬推公投 美国准备一连串惩罚》,2007年7月25日中国评论通讯社,参阅网页: <http://cn.chinaneviewnews.com/crrwebapp/doc/docDetailCNML.jsp?coluid=7&kindid...>

⁶ 《中共中央台办、国务院台办就陈水扁当局公告举办“入联公投”发表授权声明》,2008年2月3日《人民日报》,第一版。

台湾名义加入联合国的公投是错误的,美国将此举视为台湾宣布独立的一步。¹ 2007年9月11日,负责亚太事务的副助理国务卿柯庆生(Thomas J. Christensen)在“美台国防工业会议”上发表的“代表美国政府一致看法”的演讲中说:“我们并不承认台湾是一个独立国家,我们并不接受这样的辩解,即挑衅性地声称台湾独立有利于维持台海地区的现状及和平稳定……我们把这样的说法以及以台湾名义加入联合国的公投视为不必要的挑衅,它们显然不符合台湾人民或美国的根本利益。”² 使用如此明确和“强硬”的语言,这在美国政府对台湾问题的表态中也是不多见的。2008年2月,赖斯访华时,在与胡锦涛主席的会谈中表示,美方在台湾当局推动的“入联公投”问题上多次表明立场,认为“入联公投”不应举行。”

第三,在推动海峡两岸对话方面,布什政府转而支持两岸对话。2008年3月22日,台湾进行了地方领导人选举,中国国民党候选人马英九胜选,主张“台独”的民进党下台。马英九在当选次日举行的首场国际记者会上即表示将在“九二共识”的基础上,恢复“海基会”与大陆的“海协会”的对话与谈判,尽快实现两岸的直接“三通”。两岸关系出现了历史性的转折。对于两岸关系出现的这一有利于台海和平与稳定的变化,美国政府的反应是正面的,表示支持两岸对话。3月22日选举结果公布的当天,布什总统即发表声明表示:“台湾和北京有责任通过各种可用的方式进行对话,为和平与稳定创造一些根本的基础,并不采取任何单方面会改变两岸状态的举动。我相信这次选举为双方迈出新的一步以及相互接触来和平地解决分歧,提供了一个新的机会。”³

当然,美国政策的调整也非根本性的。3月25日,国务院负责台湾事务的官员史伯明(Douglas Spelman)在美中政策基金会台湾选后研讨会上提出了美方对两岸的“五项期待”:美台关系回归正轨;台湾强化军事防御;大陆降低对台湾的军事威胁;大陆尊重台湾的国际空间;海峡两岸展开实质性对话。⁴ 3月28日,美国在台协会理事主席薄瑞光(Raymond Burghardt)在台北拜会马英九时,就两岸对话问题为台湾

¹ 《凤凰专访美副国务卿:美视入联公投为宣布台独》,参阅网页:http://news.ifeng.com/taiwan/1/200708/0828_351_204336.shtml.

² Thomas J. Christensen, “Speech to U.S.-Taiwan Business Council,” United States Taiwan Defense Industry Conference (September 9-11, 2007), 参阅网页:http://www.us-taiwan.org/reports/2007_sept11_thomas_christensen_speech.pdf.

³ 钱彤、徐松:《赖斯向胡锦涛表态:美方认为“入联公投”不应举行》,参阅网页:<http://tw.people.com.cn/GB/14810/6927450.html>.

⁴ “Statement by the President on Taiwan Election,” 参阅网页:<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2008/03/print/20080322-4.html>.

⁵ “马英九胜选后 美提 五项期待 施压矛头转向大陆”, 2008年3月27日《联合早报》台北电,参阅网页:http://www.zaobao.com/special/china/taiwan/taiwan_election08.shtml

出谋划策,提出“两岸对话三阶段”的“建议”:第一阶段先处理包机和直航议题;第二阶段台湾可就两岸经济、贸易、投资等方面与北京进行协商;第三阶段再触及两岸和平协议、减少军事威胁与参与国际组织等敏感议题。¹

第四,在对台军售方面,布什政府的立场也出现缓和。为避免影响两岸关系缓和的气氛和布什总统于2008年8月出席北京奥运会开幕式,国务卿赖斯和国家安全顾问哈德利(Stephen Hadley)共同决定暂时搁置对台湾110亿美元的军售案,包括30架阿帕奇攻击直升飞机、60架黑鹰直升飞机、4套爱国者三型反弹道导弹以及8艘柴油动力潜艇的先期作业研究等项目。²

不过,这同样只是出于一时的策略考虑。6月12日,美国国务院发言人肖恩·麦科马克(Sean McCormack)在回答记者提问时表示:“(美国)政府遵守《与台湾关系法》,并非非常严肃地对待此法”。“关于向台湾出售何种武器是需要有一个政府间部门决定的程序。一旦政府间部门对军售问题做出决定,我们将通知国会,但现在还尚未到这个阶段。”³2008年10月3日,国务院副新闻发言人罗伯特·伍德(Robert Wood)宣布政府已通知国会决定价值约为64亿美元的对台军售案。他声称此举符合美国向台提供防卫武器的政策和《与台湾关系法》。⁴这是布什政府在其任期即将结束时在对台问题上采取的重要动作,但却把最后的决定权留给了继任的政府。

经过调整,布什政府对台政策的立场、主要内容与具体实施基本上回到了2004年4月21日负责亚太事务的助理国务卿詹姆斯·凯利(James Kelly)在众议院国际关系委员会台湾问题听证会上所做证词的基调。在这篇长达9页的证词中,凯利详尽地陈述了美国对台政策及对两岸关系的立场。他在证词中表明了布什政府台海政策的基本出发点,即“我们最主要的关切是维持(台海地区)的和平与稳定以推行美国的利益,免除该地区的战争危险,保卫台湾的民主,以及推动中国建设性地融入全球大家庭和扩大中国的个人自由。因为美国卷入两岸冲突的可能性是非常现实的,(布什)总统知道美国人的生命受到潜在威胁。在存在不可调和分歧情况下,我们的一个

¹ “美国觉得插手介入两岸的时机来临了”,2009年10月25日《中评社》台北电,参阅网页:<http://cn.chinareviewnews.com/doc/1011/1/4/3/101114303.html?coluid=93&kindid=3311&docid=101114303>

² Glenn Kessler, “Top U.S. Officials Stalling Taiwan Arms Package,” *The Washington Post*, June 12, 2008, 参阅网页:<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/06/11/AR2008061103281.html>

³ 2008年6月12日美国国务院每日新闻发布会记录稿,参阅网页:<http://2008-2009.state.gov/r/pa/prs/dpb/2008/jun/105881.htm>

⁴ “U.S. to Sell \$ 6.4 Billion in Weapons to Taiwan,” 参阅网页:<http://www.cnn.com/2008/WORLD/asiapcf/10/03/us.taiwan.arms.deal/index.html>

中国政策反映了我们维护台海地区和平的具有约束力的承诺。”¹

根据凯利的证词, 布什政府的对台政策可概括为下列 10 项主要内容: (1) 基于美中三个联合公报和《与台湾关系法》的一个中国政策; (2) 美国和台湾保持建立在共同价值和利益基础上的坚实非官方关系, 台湾可以信赖美国的持续支持; (3) 台湾问题必须和平解决, 对台湾动武问题是美国的严重关切; (4) 根据《与台湾关系法》向台湾提供适当的防卫武器和装备, 但美国的承诺不是“空白支票”; (5) 台湾不是一个国家, 不支持台湾“独立”; (6) 反对两岸任何一方单方面地改变美国所定义的现状;² (7) 支持两岸进行“无条件的对话”, 台湾不能因有美国支持而拒绝对话, 美国根据“六项保证”也不会对台湾施加对话的压力; (8) 支持两岸加强包括实现“三通”在内的经贸往来; (9) 支持台湾“有意义地”参与国际组织, 如不能成为成员, 则以适当身份参与; (10) 两岸问题的解决必须经由两岸人民的同意。

结 论

布什执政期间对台湾政策进行了两次较为重大的调整。当然在这 8 年间由于国内外形势及两岸关系的发展变化与影响, 也相应进行了一些细微的调整, 但其对两岸关系及台海和平态势的影响与这两次相比无法同日而语。

概言之, 美国对台政策取决于美国的国家利益, 其政策是否调整取决于台湾对美国的“战略价值”是否变化。就美国而言, 台湾的“战略价值”包括两个层面, 一是安全层面的, 另一个是价值观层面的, 即台湾的“民主”。2007 年 9 月 7 日, 布什总统在亚太经济合作组织企业咨询委员会上发表演说时, 两度提到台湾, 一是“称赞”台湾的“自由和民主”的发展, 二是强调台湾是美国在亚太地区重要防卫合作关系中的一环。他说:“今天我们在澳洲、日本、韩国、泰国与菲律宾的联盟, 以及我们和新加坡、台湾、印尼等地的防卫合作关系, 为美国在亚太地区的承诺奠定基础。”³ 这充分说明, 台湾是美国亚太安全战略的一环, 也是其在中国推行“自由民主”的工具。

布什政府对台政策的调整也说明, 台湾对美国的战略价值则取决于国际形势的大背景, 取决于中美关系、两岸关系和美台关系的互动和变化, 取决于中国在国际社

¹ Distributed by the Bureau of National Information's Programs, U. S. Department of State, 参阅网页: http://lists.state.gov/archives/us_china.html.

² 凯利所给的定义是: “For Beijing, this means no use of force or threat to use of force against Taiwan. For Taipei, it means exercising prudence in managing all aspects of cross Strait relations. For both sides, it means no statements or actions that would unilaterally alter Taiwan's status.”

³ 转引自林碧韶主编:《两岸外交休兵新思维》, 台北·财团法人两岸交流远景基金会, 2008 年版, 第 137 页。

会中地位和作用。如何在这种复杂的变化中维护美国的利益才是其决策的出发点。

展望未来,由于台湾对美国仍具有上述“战略价值”,无论是现在的奥巴马政府还是未来的美国政府,无论是民主党政府还是共和党政府,其对台政策的天平都不太可能再次出现向台湾当局的大幅度倾斜,即使倾斜了也必然再调整回来,达成一种新的平衡。但与此同时,期待美国对台政策的天平大幅向大陆一方倾斜也是不现实的。不是为其核心利益所迫,美国是不会轻易放弃手中“台湾牌”的,但如何运用这张牌,则主要取决美国自身的战略需要,特别是其亚太战略需要。

许安结:中国社会科学院美国研究所助理研究员