



中美关系中的台湾问题

——四十余年的回顾与思考^①

陶文钊

[内容提要]台湾问题对中美双方的意义是不一样的,但它对双方具有同样的风险:它是最有可能引发双方冲突的因素,因此中美都要十分谨慎,不能有丝毫的疏忽。中美两国在台湾问题上有共识,都主张一个中国,主张和平解决。中国的最终目的无疑是统一,是台湾回归祖国,不可能有别的选择;而最符合美国利益的状况是两岸不统、不独、不武,台湾与祖国大陆实际分离的局面无限期地继续下去。这是中美在台湾问题上最根本的分歧。美国的一个中国政策具有两面性:一方面,承认只有一个中国,台湾是中国的一部分;另一方面仍然要保持与台湾的军事关系,包括售台武器。这是引起中美关系颠簸的一个重要原因。美方一直要求中方和平解决台湾问题,中方争取和平统一,但不放弃使用非和平手段,不允许任何势力、在任何时候、以任何方式把台湾从祖国分裂出去。台湾问题是中美关系大框架中的一个问题,美国对台关系也必须在—一个中国框架内展开,美台之间只能有非官方的关系。任何试图让美国对台政策脱离—一个中国框架的做法都将引起严重的后果。

关键词:中国外交 中美关系 台湾问题 一个中国框架 美国对台售武 和平统一 反对“台独”

^① 感谢《美国研究》匿名评审专家的审读意见,文中不当之处概由作者负责。本文系上海社会科学院“—带—路”与周边合作机制创新”智库团队成果。

台湾问题本是中国的内政,但由于美国在 20 世纪 40 年代末介入中国内战,1954 年又与台湾签订了《共同防御条约》,导致台湾问题成为中美关系中的重大问题,中美三个联合公报的核心内容都是关于台湾问题的。两国关系正常化表明双方在一个中国问题上达成了基本的共识,但美国的一个中国政策与中国的一个中国原则又是有差别的。^① 大体说,从中美关系正常化以来美国历届政府基本上遵守了一个中国的承诺,但在各位总统任内、甚至同一总统任内的前后期对台政策仍然有重要调整,呈现出错综复杂的状况。

— “破冰”与正常化时期

在 20 世纪 50、60 年代的中美两国对抗中,台湾问题是一个主要的症结。尼克松政府十分清楚台湾问题对中美关系的重要性,在基辛格 1971 年 7 月和 10 月两次访华,以及尼克松 1972 年 2 月访华时都一再在台湾问题上做出承诺。1971 年 7 月 9 日,基辛格在与周恩来的第一次会谈中就表示,“关于台湾的政治前景,美国政府不支持‘两个中国’‘一中一台’的解决方案”,两岸关系的演变会朝着总理揭示的方向发展。周恩来问:“贵国政府对所谓‘台独’运动持什么态度”?基辛格回答:“美国政府不支持‘台独’”,美国政府的任何部门与‘台独’都没有关系。^② 次日,基辛格又表示,“在解决了台湾问题之后——这将在相对近期内实现——我们之间就完全没有利益冲突了”。基辛格当时认为,一旦美国停止对台湾的政治和军事支持,台湾除了接受某种形式的统一外,将别无选择。^③ 显然,基辛格是把解决台湾问题与两岸的统一当作同一概念来使用的。基辛格在 10 月再次访华时又表示,美国不支持、不鼓励台湾“独立”运动,如果中方有任何情报,表明任何美国人,不论是官员还是非官员,鼓励这样的活动,请告诉美方,美方“保证制止这种活动”。^④ 基辛格的表态使中国领

① 陶文钊:《美国“一个中国政策”》,载《探寻中美关系的奥秘》,北京·中国社会科学出版社,2014 年版。

② “Memorandum of Conversation, Kissinger and Chou Enlai,” July 9, 1971, *The Beijing-Washington Back - Channel and Henry Kissinger's Secret Trip to China: September 1970 - July 1971*, National Security Archive Electronic Briefing Book, No. 66, Document 34, Edited by William Burr, pp. 11, 13, 15, available at: <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB66/>.

③ “Memorandum of Conversation, Kissinger and Chou Enlai,” July 10, 1971, No. 66, Document 35, p. 19, available at: <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB66/>; also, Alan Romberg, *Rein in at the Brink of the Precipice. American Policy towards Taiwan and U. S. -China Relations* (The Henry Stimson Center, 2003), p. 33.

④ “Memorandum of Conversation, Kissinger and Chou Enlai,” October 21, 1971, *Negotiating US-Chinese Rapprochement: New American Chinese Documentation Leading-up to Nixon's 1972 Trip*, National Security Archive Electronic Briefing Book, No. 70, Document 11, p. 13, available at: <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB70/>.

导人心中有了底,这是尼克松的“破冰之旅”得以成行的前提。

尼克松在1972年2月22日与周恩来的会谈中,一开始就确认了美方对待台湾问题的五项原则:

第一,只有一个中国,台湾是中国的一部分,美国不再发表类似“台湾地位未定”的声明;

第二,美国不曾也不会支持任何台湾“独立”运动;

第三,在美国逐渐撤出台湾时,会竭尽所能运用影响力,阻止日本进入台湾;

第四,美国支持任何和平解决台湾问题的办法;

第五,不支持台湾方面“反攻大陆”。^①

这五点是基于辛格在1971年两次访华时与周恩来总理反复讨论过的问题。但现在由总统系统地提出来,明显增强了美国承诺的力量。其中第四点实际上是要求中国放弃对台湾使用武力。周恩来明确表明,如果放弃使用武力,就会妨碍中国政府行使主权,中国政府不会接受对中国内政的干涉。

此次尼克松访华达成的最重要成果是签订《上海公报》,其中关于台湾问题是这样表述的:“美国认识到(acknowledge),台湾海峡两岸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。”基辛格后来写道,在《上海公报》中,美国和中国商定了“一个精心策划的表达方式:接受一个中国的原则,但把解决的办法留给未来。”^②在1978年12月16日发表的建交公报中重申:美国“承认(recognize)中华人民共和国政府是中国的唯一合法政府”,“承认(acknowledge)中国的立场,即只有一个中国,台湾是中国的一部分。”^③

在中美建交谈判中留下了美国对台售武这样一个棘手问题,这是由许多复杂因素造成的。但笔者认为,邓小平在当时果断拍板,中美先建交,美国对台军售问题建交以后接着谈,这个决定是符合中国的国家利益的。要一举彻底解决台湾问题实际上是不可能的。这样说的另一个佐证是美国《与台湾关系法》的出台。其中规定,台湾问题必须和平解决,“以非和平方式包括抵制或禁运来决定台湾前途的任何努力,是对西太平洋地区的和平和安全的威胁,是美国所严重关切的”,并规定,美国将继续向台湾提供防御物资和服务。^④这个关系法的出台说明,在美国政界,尤其国会里

① “Memorandum of Conversation, Nixon and Chou Enlai,” February 22, 1972, pp. 5 ~ 7; 并见阎晓萍:《中美关系正常化与台湾问题》,北京·社会科学文献出版社,2014年版,第98页。

② See Alan Romberg, *Rein in at the Brink of the Precipice*, p. 47.

③ 中华人民共和国国务院新闻办公室编:《中美关系30年》,北京·西苑出版社,2002年版,第118~120页。

④ Lester L. Wolf and David L. Simon, eds., *Legislative History of the Taiwan Relations Act* (American Association for Chinese Studies, 1982), pp. 288 ~ 289.

的亲台势力仍然相当强大。

建交后中美双方立即就美国售台武器问题进行谈判,邓小平亲自领导并参与了这场斗争,双方终于在1982年8月17日达成协议,并发表了《八·一七公报》。公报的核心内容是第六条:美国政府声明,它不寻求执行一项长期向台湾出售武器的政策,售台的武器在性能和数量上将不超过中美建交后近几年的水平,并准备逐步减少,直至最后解决。^①在公报中,美国政府做出了三项承诺:“不超过”、“逐步减少”、“最后解决”。公报虽然仍然没有最后解决美国售台武器问题,但它对美国至少是个约束,也表明,双方都不愿意让这个问题破坏中美关系的大局。在《八·一七公报》达成以后,台湾问题在近十年中不再处于中美关系的显要地位,而两国各个方面的关系,政治、经济,尤其是军事的交往大大发展起来,增强了两国关系的纽带,使之能够抵御东欧剧变、苏联解体的冲击。

二 20世纪90年代

20世纪90年代是中美关系重新正常化的时期。由于苏联解体、冷战结束,先前两国关系解冻和正常化的战略基础不复存在,需要重新厘定中美关系的基础。观察20世纪90年代前半期的台湾问题,有两个背景值得注意。第一,在东欧剧变的大背景下,20世纪90年代初在美国占主流的看法是“中国崩溃论”。克林顿政府在第一任期前两三年对中国施加了很大压力,试图迫使中国改变政策取向。在相当时间的磨合之后,经过中方有理、有利、有节的斗争,美方才重新调整政策。从1996年年中起,美方致力于稳定和改善中美关系,克林顿政府前期和后期的对台政策也有较大的调整。第二,在20世纪80年代后期台湾社会实行了多种模式的民主化和本土化转型,包括多党制、言论自由、直选“立法委员”等,美国政界和舆论界认为这种发展是符合美国价值观的,台湾在美国的形象得到改善,进一步增强了美国政界同情、支持台湾的势力。^②在这样的背景下,台湾问题又从后台走到了前台,引起中美关系的颠簸。

20世纪90年代前期主要发生了三件事情。第一,1992年美国对台转让F-16

① 中华人民共和国国务院新闻办公室编:《中美关系30年》,第120页。在公报达成前几个星期,美方为了减少公报在台湾可能引起的震动,向台湾做出了“六项保证”:没有同意设定终止对台军售的日期;没有同意在对台军售前事先与中国政府商量;不充当台湾与大陆之间的调停人;没有同意修改《与台湾关系法》;没有改变对台湾主权的立场;不对台湾施加压力,促其与大陆进行谈判。中美关系报告编辑小组主编:《中美关系报告,1981~1983》,台北美国文化研究所,1984年版,第129页。

② Martin Lasater, *The Changing of the Guard: President Clinton and the Security of Taiwan* (Boulder: Westview Press, 1995), p. 223.

战斗机。此次军售出于三个原因。首先,国内政治的需要,布什在竞选中选情堪忧,要通过军售来创造就业岗位,获得家乡州得克萨斯州的支持,F-16战斗机的生产线恰恰在该州;其次,政府中保守派如防长理查德·切尼(Richard Cheney)、副防长沃尔·福威茨(Paul Wolfowitz)、助理防长李洁明(James Lilley)的大力推动;再次,军工利益集团的竭力争取。布什在宣布决定前紧急约见中国驻美大使朱启帧,向他表示,军售完全为了选举的需要,不是政策有什么改变,并承诺,如果他得以连选连任,一定做些事情对中国来进行补偿。^①事后,国家安全事务助理布伦特·斯考克罗夫特(Brent Scowcroft)又对朱启帧进行解释。中国政府当然不会接受这样的说法,并进行了严正的交涉。但中方确实也考虑到了美国国内政治因素,而且当时布什总统正在奋力抵制国会中要求断绝对华最惠国待遇的压力,因此中方没有采取更多实际行动进行反制。

第二,1994年对台政策审议。中美关系正常化后,美台之间只保持民间关系、“非官方关系”,对双方的交往自然有许多限制。1994年克林顿政府对这些规定进行了一次审议,主要修改是:将台湾驻美代表处由原来的“北美事务协调委员会”更名为“台北经济文化代表处”(在华盛顿),设在美国各地的称为“台北经济文化处”;允许经济和技术层面的高官互访(但要个案审批),与台湾建立副内阁级的经济对话;允许台湾领导人在出访途中在美过境;不支持台湾加入由主权国家组成的国际组织,但支持在这些组织中“让台湾的声音能被听到”,并支持台湾加入并非以主权国家为前提的国际组织,如世界贸易组织。^②此次审议在一定程度上提升了美台关系,但却引起了各方的不满和批评。中国政府提出了强烈抗议。一些亲台的国会议员认为调整“具有化妆品性质”。^③调整也远未满足台湾方面的胃口,李登辉抱怨说:“如此微小的调整,是无法摆正美在亚太地区应有的角色”,希望克林顿政府“明天能跨出一大步”。^④

第三,给李登辉发放访美签证。1995年克林顿政府允许台湾领导人李登辉“以私人身份”参加康奈尔大学校友会活动,冲击了“一个中国”的底线,给中美关系造成了伤害。访问提升了李登辉在台湾的人气和1996年的选情被关注度,台湾方面的伎俩似乎得逞了。但它却给美台关系带来了负面影响。本来,台湾官员承诺访问完全

① 笔者对朱启帧大使的采访,2002年4月15日。

② “Taiwan Policy Review,” Statement before the Senate Foreign Relations Committee by Winston Lord, September 27, 1994, available at: https://www.eapasi.com/uploads/5/5/8/6/55860615/appendix_74_--_u.s._taiwan_policy_review__i_1994_.pdf.

③ John Goshiko, “Clinton Taiwan Policy Is Criticized; Major Moves Would Prove Mainland China on Rights, Lawmakers Say,” *Washington Post*, September 8, 1994, A5.

④ 刘连第主编:《中美关系的轨迹:1993年~2000年大事纵览》,北京·时事出版社,2001年版,第50页。

是私人性质的、非官方的、低调的,李登辉在校友会上的讲话仅仅是对他校园生活的回忆及关于台湾的经济改革,结果李登辉的演讲是高度政治性和挑衅性的,美方感觉上了台湾的当,美台之间从此渐行渐远,助理国务卿温斯顿·洛德(Winston Lord)甚至拒绝再次会见台湾驻美代表鲁肇忠。^①这是台湾方面始料未及的。

1996年1月起,克林顿政府对过去三年的对华政策进行了一次全面检讨,并于4月形成共识。在此后的两三个月中,美国高官发表了一系列讲话,克林顿本人也在5月16日亚太裔名人的聚会中发表演讲,表示“希望改善与中国的关系”。^②稍后更明确表示:“一个稳定的、开放的、繁荣的中国,一个强大的、对自己在世界上的地位充满信心的、愿意承担作为一个伟大国家的责任的中国的出现符合我们最深切的利益”。^③从此,他的对华政策转向了稳定和改善中美关系,使两国首脑互访有了可能,实现了两国关系在冷战后的重新正常化。

但美国的亲台势力却再次出来作祟,对于两国关系的这种良性发展进行反弹,举措之一是国会炒作《加强台湾安全法案》。法案要求大大加强美台之间的军事联系,提升对台军售水平。克林顿政府的态度是明确的。助理国务卿陆士达(Stanley Roth)、助理国防部长帮办坎贝尔(Kurt Campbell)、助理国务卿帮办谢淑丽(Susan Shirk)等均到国会作证,一再表明,“《加强台湾安全法案》是不必要的,而且有着潜在的反作用”,它“不会增进对话与和平解决分歧的前景”。^④尽管如此,众议院还是于2000年2月1日通过了法案。同日,白宫发表声明予以谴责。次日,克林顿的国家安全事务助理塞缪尔·伯杰(Samuel Berger)在威尔逊国际学者中心的一次演讲中抨击法案。克林顿政府还跟一些参议员进行沟通,结果参议院没有对法案进行表决,使它成了一个废案。

三 乔治·沃克·布什时期

布什在两个任期内的对台湾政策也经历了调整,而且幅度比克林顿时期更大。

① Warren Christopher, *In the Stream of History. Shaping Foreign Policy for a New Era* (Stanford University Press, 1998), p. 287; Nancy Tucker, ed., *China Confidential. American Diplomats and Sino-American Relations, 1945 ~ 1996* (New York: Columbia University Press, 2001), p. 481.

② William J. Clinton, “Remarks at the Congressional Asian Pacific American Caucus Institute Dinner,” May 16, 1996. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, *The American Presidency Project*. available at: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=52820>.

③ William J. Clinton, “Remarks to the Australian Parliament in Canberra,” November 20, 1996. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, *The American Presidency Project*. available at: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=52265>.

④ The Embassy of the United States, ed., *Foreign Policy Backgrounder*, August 17, 1999, pp. 1 ~ 4.

第一次是提升美台关系,第二次是反对法理“台独”。很多共和党人对克林顿政府时期中美关系的改善并不认可,对《加强台湾安全法案》的挫败耿耿于怀;布什上任之初,又提出了所谓 ABC(Anything but Clinton)的政策,显得是特别亲台的总统。历任美国总统根据《与台湾关系法》都在台湾问题上保持着刻意的“战略模糊”,布什立意要让他的政策“清晰化”。在他当政百日接受美国广播公司(American Broadcast Company, ABC)采访时,当记者问到:如果台湾遭到攻击,美方是否有责任去保卫台湾,布什表示“要尽其所能协防台湾”。^①中美关系正常化以来还没有一位美国总统做过这样的表态。也是在2001年4月,布什政府宣布了售台武器大单:四艘基德级驱逐舰、八艘柴油动力潜艇、12架P-3C反潜飞机、12架扫雷直升机,54辆两栖突击装甲车等。^②其中的一些武器正是在《加强台湾安全法案》的最初稿本里开列了的。此外,台湾“防务部门”的一些高官还频繁访问美国,甚至一反常例进入五角大楼,突破了国务院的规定。布什的表态和大笔售台武器遭到美国智库的广泛批评。

在2001和2002年美方对陈水扁的“渐进式台独”采取了“睁一眼、闭一眼”的态度,而陈水扁却越做越出格。第一次引起布什政府不满的是他在2002年8月3日的表态。他对在东京举行的“世界台湾同乡联合会”年会发表视频讲话时说:“台湾是一个主权独立的国家……台湾跟对岸中国‘一边一国’”。^③这一说法直接对美国的一个中国政策形成了挑战,遭到美国国会、国务院发言人的批驳。

在布什政府期间,中国领导人一再提醒美方,“台湾问题对中美关系的稳定发展太重要了……‘台独’分裂势力的分裂活动是对台海地区和平稳定和中美关系发展的最大威胁”;^④“坚决反对和制止‘台独’,符合中美共同战略利益”。^⑤美方认同了中方的看法,并将它转化成了具体的政策和行动。

陈水扁为了争取在2014年连选连任,打着实施民主的幌子,祭起了“公投”的武器,扬言要在第二任期实行“修宪”,提升了两岸关系的紧张,破坏了台海的和平稳定。2003年12月9日,在与来访的温家宝总理的联合记者招待会上,布什表示美国的政策是反对台海两岸任何一方单方面改变现状,并直言不讳地批评陈水扁说:“台

① The Embassy of the United States of America, “White House Report: Bush on One-China Policy, April 25, 2001,” *Washington File*, April 26, 2001, pp. 1 ~ 2.

② 苏起:《危险边缘:从两国论到一边一国》,台北:天下远见出版公司,2004年版,第231页。这些武器和装备中,有的卖给了台湾,有的没有,如柴电潜艇。

③ 苏起:《危险边缘》,第303页。

④ 江泽民:《对当前中美关系和国际局势的几点看法》,《江泽民文选》第三卷,北京:人民出版社,2006年版,第525页。

⑤ 《胡锦涛昨晚同布什通电话》,《人民日报》2005年12月7日。

湾领导人的言行表明,他可能做出决定单方面改变现状,对此我们是反对的。”^①这个表态是布什政府对台政策再一次调整的标志。从此以后,布什政府的高官,包括国务卿康多莉扎·赖斯(Condoleezza Rice)、副国务卿内格罗蓬特(John Negroponte)、助理国务卿詹姆斯·凯利(James Kelly)、助理国务卿帮办柯庆生(Thomas Christenson)以及国安会和国务院发言人对陈水扁的批评接连不断。从中美关系正常化以来,还没有一届美国政府这样公开、直白、严厉地批评台湾领导人。在2008年3月台湾选举后四天,胡锦涛主席在与布什总统的电话中,赞赏布什和美国政府多次表示坚持一个中国政策、遵守中美三个联合公报、反对“台独”、反对“入联公投”、反对台湾加入联合国及其他只有主权国家才能参加的国际组织的明确立场,希望中美双方继续为维护台海和平稳定共同努力。^②这一时期中美两国在反对“法理台独”方面的共识对于两国关系至关重要。在布什政府时期,中美关系有长达七年半的稳定,这是建交以来最长的稳定时期。两国的共同利益主要在四个方面得到了拓展:台湾问题、朝核问题、反恐合作、经贸关系。这一时期的中美关系是双方彼此照顾和关注对方的核心利益和重大关切的范例。

四 奥巴马时期

奥巴马执政时期海峡两岸关系发生了历史性转折,走上了良性互动、和平发展的道路。民进党执政在台湾海峡掀起了惊涛骇浪。美方对国民党重新执政是比较放心和满意的。马英九在第一任期的“就职演说”中强调,他的大陆政策是“不统、不独、不武”,这正是美国的政策。美方欢迎两岸关系和平发展,在2009年11月和2011年1月发表的两份《中美联合声明》中一再进行相关表述,奥巴马政府也基本做到了这一点。但美方又担心两岸走得太近,希望两岸只谈经济,不谈政治,尤其不谈和平协定和统一问题;美方要了解两岸各种协商的具体情况;美方也继续加强美台军事关系,要求台湾提高防务费用到3%。

奥巴马政府提出并实行了亚太“再平衡”战略,但对台政策在这个战略中并未占重要地位。如在2011年的美国对台军售中,台湾求购的是F-16C/D战斗机,国会也大力推动行政当局满足台湾要求,但最后确定的是将台湾原有的F-16A/B升级,引起许多国会议员不满。美国政界和学界保守派人士批评奥巴马政府,认为对台政策

^① The Embassy of the United States of America, *Washington File*, December 10, 2003, pp. 2~3.

^② 《胡锦涛主席同布什总统通电话》,2008年3月27日,available at: <http://politics.people.com.cn/GB/1024/7049671.html>.

是“再平衡”战略的“大漏洞”，必须予以弥补。^①但奥巴马政府没有理睬这些噪音。之所以如此，奥巴马在2016年12月16日记者招待会上的一段话也许可以说明问题。谈到当选总统特朗普与台湾的蔡英文通电话时，奥巴马指出：“对中国来说，台湾问题是他们议程中最重要的问题。一个中国的观念是他们国家观念的核心环节。如果你要结束这种观念，你就得考虑一下它的后果，因为中国对这个问题的态度与对待其他问题的态度是不同的……他们可能做出非常严重的反应。”^②可见奥巴马对台湾问题的重要性和敏感性是有所认识的。

五 特朗普时期

作为商人出身的总统，特朗普对台湾问题也许了解不多。他在竞选中很少提到台湾，但在2016年的《共和党竞选纲领》中却说得很多，其中没有说到一个中国政策和中美三个联合公报，相反，不但提了《与台湾关系法》，而且提了“六项保证”。并称台湾问题必须以台湾人民可以接受的方式和平解决，如果中国政府违反这一原则，美国就要去保卫台湾。^③

观察特朗普时期的对台政策，一个大背景是美国对华政策的深度调整。特朗普政府的《国家安全战略报告》和《国家防务战略报告》颠覆了冷战结束后美国历届政府，包括共和党和民主党政府的关于国际形势和中国的两个共识。首先，报告明确认定了地缘战略的回归：“国家之间的竞争，而非恐怖主义，已经成为美国国家安全的首要关切”，^④而美国的最主要竞争者就是中国，从而颠覆了过去20多年国际社会、也是历届美国政府的共识：冷战结束后传统的安全威胁下降，非传统的威胁上升，国际社会应联手应对非传统威胁，这是大国关系的新的基础；其次，报告明确地把中国定位为“竞争者”“修正主义国家”，颠覆了冷战结束以来历届美国政府把中国视为合

① See, for examples, Rupert Hammond-Chambers, “Make Taiwan a Part of Pivot,” April 29, 2012, available at: <http://online.wsj.com/article/SB100014240527022304050304577373723400320772.html>; Mark Stokes and Russell Hsiao, “Why US Military Needs Taiwan,” April 13, 2012, available at: <http://thediplomat.com/2012/04/13why-u-s-military-needs-taiwan/>; Thomas Mahnken, Dan Blumenthal, “Asia in Rebalance: Transforming US Military and Strategy in Asia,” June 2012, available at: https://archive.org/stream/368861-asia-in-the-balance-transforming-us-military/368861-asia-in-the-balance-transforming-us-military_djvu.txt.

② The White House, Office of the Press Secretary, “Press Conference by the President”, December 16, 2016, available at: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/12/16/press-conference-president>.

③ “The Republic Party Platform,” July 18, 2018, available at: <https://www.gop.com/the-2016-republican-party-platform/>.

④ “Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America,” available at: <https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>.

作伙伴的政策。这表明,美国对华政策正在经历建交以来的根本性调整,中美关系中竞争、博弈的一面突出了。

特朗普的对台政策还没有充分展开,但有些举措已经引起人们担忧。他在当选以后违反常例与蔡英文通电话,接受蔡英文的祝贺;在《2018 财年国防部授权法》中包含了邀请台湾参与“红旗”军演、“评估美台军舰互访的可行性”等有关涉台条款;^①特朗普在2018年3月中旬又签署了《与台湾交往法》,该法取消了美台之间官员互访的限制;“美国在台协会”驻台北办事处已经迁往新址,美国派遣了负责教育和文化事务的助理国务卿出席新馆落成典礼,国务院还在申请海军陆战队驻馆;美国国务院已经为向台湾转让制造潜艇的关键技术开了绿灯;美国国会还在鼓动美军参加台湾“汉光”军演,并企图把它列入《2019 财年国防部授权法》。种种迹象表明,美国不再将台湾作为一时一事的筹码,而是要全面升级对台关系,将台湾问题作为中美两国间长期博弈的一个重要场域。

结 语

回顾40多年来中美关系中的台湾问题,大致可以得出如下结论:

第一,台湾问题对中美双方是一个不对称的问题:对于中国来说,它意味着国家的主权、领土完整、民族认同和尊严,是中国的核心国家利益;对美国则远没有这样的意义。美方常说,它关系到道义和美国的信誉、对盟友和朋友的承诺,是一个政治问题,但它显然不是美国的核心利益,是一个能够加以控制、操纵和搁置起来的问题。但这个问题对双方具有同样的风险:它是可能引发双方冲突的问题,因此中美双方都要十分谨慎,不应有丝毫疏忽。

第二,中美两国在台湾问题上有共识,都主张一个中国,主张和平解决。中国的最终目的无疑是统一,是台湾回归祖国,不可能有别的选择;而最符合美国利益的状况是两岸不统、不独、不武,台湾与祖国大陆实际分离的局面无限期地继续下去。^②这是中美在台湾问题上最根本的分歧。美方常说的“和平解决”的含义几十年来是有变化的,起初它实际就是指和平统一。但到20世纪90年代,美官方避而不谈和平统一,刻意将“和平解决”弹性解释为包括和平统一、和平分离的中性概念,称美方不关注最后是和平统一还是和平分离,美方关注的是,解决的途径必须是和平的,最终

^① Section 1259, “Strengthening the Defense Partnership between the US and Taiwan,” *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2018*, available at: <https://www.congress.gov/115/crpt/hrpt404/CRPT-115hrpt404.pdf>.

^② See, for example, Alan Romberg, *Rein in at the Brink of the Precipice*, Introduction, pp. 5, 14.

的结果是两岸人民都接受的。^①

第三,美国的一个中国政策是一个两面的政策,一方面,承认只有一个中国,台湾是中国的一部分;另一方面仍然要保持与台湾的“实质性关系”,包括售台武器在内的军事关系。这是引起中美关系颠簸的一个重要原因。

第四,和平解决台湾问题是美国从 20 世纪 50 年代中美大使级会谈以来对中方不变的要求;^②中方的态度也很明确,争取和平统一,但不放弃使用非和平方式,不许任何势力、在任何时候、以任何方式把台湾从祖国分裂出去,2005 年 3 月中国制定了《反分裂国家法》,把中国人民统一祖国的意旨上升为法律。这是中方的底线。如果“台独”势力敢于铤而走险,如果美方冲撞中方的红线,那就是启动这个法律的适当时机。

第五,台湾问题是中美关系大框架中的一个问题,美国对台关系也必须在一个中国的框架之内进行处理,美台之间的关系只能是非官方的关系。任何试图让美国对台政策脱离一中框架的种种企图都是削弱、破坏中美关系的政治基础,不能不引起严重的后果。

第六,近 40 年来,美国国会里有相当大的亲台势力不断兴风作浪,每年都提出各种决议、提案,实际主张搞“一中一台”“两个中国”。当前台湾民进党当局又拒绝承认体现一中原则的“九二共识”。民进党和美国的亲台势力相互勾结、制造事端,破坏中国统一的可能性仍然存在。为了与中国进行竞争,美国试图全面提升对台关系,对此必须保持高度警惕。

陶文钊:中国社会科学院荣誉学部委员、美国研究所研究员

(本文责任编辑:李墨)

^① 当时“美国在台协会”理事主席卜睿哲一再做这样的阐述,参见 Richard Bush, “The United State Policy Regarding Taiwan,” *Chairman of the Board and Managing Director*, American Institute in Taiwan, September 15, 1998; 并见林冈:《美国对解决台湾问题的政策取向》,载《美国研究》,2008 年第 3 期,第 71 页。

^② See, for example, Alan Romberg, *Rein in at the Brink of the Precipice*, Introduction, p. 7; “U. S. Policy Regarding Taiwan,” Remark by Richard Bush, Chairman of the Board and Managing Director, American Institute in Taiwan at a Conference on “Taiwan Relations Act: the First 20 Years,” September 15, 1998. 有时则强调是台湾可以接受的,如见上述《共和党竞选纲领》。