

美国对解决台湾问题的政策取向

【注释】本研究得到上海市浦江人才计划资助。本文在定稿过程中得到中国社会科学院美国研究所陶文钊研究员的指正，在此谨表谢意。【注尾】

林冈

〔内容提要〕美国对两岸关系的政策立场，以“不统、不独、不武”为中心点，游离于和平统一与和平分离之间。本文以美国在中美关系正常化之初对中国和平统一的正面态度和世纪之交对两岸政治和谈的敦促鼓励为例，说明美国对两岸统一、和谈的接受度，与中美之间的战略合作需求及两岸关系的紧张程度这两项变量之间存在正相关性，即美国越是需要在全球事务上与中国进行战略合作，就越有可能接受中国和平统一的政策选项；两岸关系越是紧张，美国就越有可能敦促双方进行政治对话。台湾第二次政党轮替以来两岸关系的迅速发展可能减少美国促谈的诱因，但以往两岸关系持续紧张的遗绪，中美全球战略合作的需要，国民党当局对统一诉求的淡化，以及美方部分人士对中国和平统一的开放态度，将足以抵消上述这一不利因素，并由此决定了美国在短期内不会改变乐见两岸进行政治对话的既定政策。

关键词：美国外交，中美关系 美台关系 中程协议 两岸关系

1979 年中美建交以来，美国一直与台湾维持着一种半官方、实质性的政治、经济和军事关系，一方面宣称实行“一个中国”政策，另一方面又不愿意承认台湾问题纯属中国内政，其政策底线是台湾问题必须由海峡两岸的中国人和平解决，美国对统“独”结果持开放态度。换言之，美国乐见两岸和平解决台湾问题，但未必认同中国政府的和平统一目标。

一 海峡两岸与美国对两岸关系未来发展的政策取向

在中美建交之初，中国政府即发表了《告台湾同胞书》，第一次明确提出了和平统一祖国的方针，同时保持对台使用武力的政策选项，以迫使国民党当局走向谈判桌，防止台湾分裂或外国势力介入台湾。本世纪以来，军事力量逐渐成为中国政府“反独”“防独”的依托，而非“迫和促统”的手段。2004 年中国政府首次提出在“一个中国”的原则下，两岸在正式结束敌对状态的同时，建立军事互信机制，构建和平稳定和发展的框架。2007 年胡锦涛总书记在“十七大”报告中进一步阐发了这一思路，以构建两岸关系和平发展框架为现阶段的主要政策目标，以和平统一为两岸关系未来发展的最终目标。

美国对解决台湾问题的政策取向美国研究



台湾在蒋经国统治时期，以“三民主义统一中国”为政治目标，但对祖国大陆的和谈要求采取“不妥协、不谈判、不接触”的“三不”政策，维持偏安一隅的现状。李登辉从高喊“自由、民主、均富统一中国”到公开将两岸关系界定为“特殊的国与国”关系，朝两岸分离的方向迈进；以陈水扁为代表的民进党政权继续推行“公投”、“制宪”、“正名”、“入联”等激进“台独”路线，使两岸关系呈现周期性的危机。马英九上台后，认同中华民族，承认“九二共识”，以促进两岸经济、文化交流为近期目标，以实现两岸“和解休兵”为中期目标，所采取的是“不统、不独、不武”的中间路线。

美国对两岸关系发展及台湾问题的最终解决以和平为最高原则，在理论上不排除和平统一或和平分离选项。但在不同时期表现为对两岸和平统一前景的认可或对和平分离可能性的测试。在中美关系正常化之初，美国将“一个中国”原则与“和平解决”原则并列，视为政策的核心内容。【注释】 Secretary of State George Shultz's Speech in Shanghai, March 5, 1987, in Department of State Bulletin, May 1987, p.11. 【注尾】 官方对中国和平统一的前景，基本持正面态度，但对两岸政治和谈又采取“不鼓励、不介入、不调停”的“三不”政策，以维持台海“不统、不独、不战、不和”的局面。进入 90 年代后，美国官方不再使用“一个中国”原则提法，代之以“一个中国”政策，并将其置于“和平解决”原则之下。如果说，在七、八十年代的语境下，“和平解决”基本上是“和平统一”的同义语的话，那么，到 90 年代后，美方已将“和平解决”刻意诠释为既包括统一，也包括分离的弹性概念。与此同时，华盛顿大幅提升美台关系。1995~1996 年台海危机后，美国官方开始鼓励两岸进行政治和谈，反对台湾单方面改变现状，其政策目标由“不统、不独、不战、不和”微调为“不统、不独、不战”。美国之所以鼓励两岸对话，是担心两岸一旦发生战争将给美国带来政策上的选择困境，也是因为两岸内部和彼此关系的演变，为台湾问题的和平解决增添了新的变数。三方对两岸关系未来发展的不同政策取向由下图可见：

图：海峡两岸及美国对两岸关系未来发展的不同政策取向

如上图所示，X 轴代表大陆对两岸关系未来发展的政策取向，即以和平发展为现阶段目标，以和平统一为最终导向，脉络清晰。Y 轴代表台湾对两岸关系未来发展的政策取向，较为模糊。90 年代中期以前，台湾当局一方面以统一为远程目标，一方面又以两岸的制度差异作为拒统的理由，实际上是徘徊于统一和维持现状之间。1990 年代中期以后，台北在分离的道路上渐行渐远。2008 年台湾二次政党轮替后，其政策始向维持现状的方向回摆。Z 轴代表美国对两岸关系未来发展的政策取向，即以和平解决为最高原则，以“不统、不独”为政策的中心点，而游离于和平统一与和平分离之间。

二美国能否接受中国和平统一？



在中美关系走向正常化之初，特别是从 1972 年到 1982 年，美国出于“联中制苏”的战略需要，对中国和平统一的前景，在心理和外交辞令层面，是予以接受的。其实，在中美刚开始酝酿两国关系走向正常化时，美方就对中国政府追求国家统一的利益，表示尊重和理解。1971 年 7 月 9 日，周恩来总理对来访的美国国家安全顾问基辛格表示，台湾是中国领土不可分割的一部分，最终必须回归祖国的怀抱。基辛格回答说美国不主张以“两个中国”或“一中一台”作为台湾政治前途的解决方案；两岸关系的政治演变很可能朝着周总理所揭示的方向发展。【注释】基辛格的原文是：As for the political future of Taiwan, we are not advocating a “two Chinas” solution or a “one China, one Taiwan” solution. As a student of history, one’s prediction would have to be that the political evolution is likely to be in the direction which Prime Minister Chou En Lai indicated to me.参阅 “Memorandum of Conversation,” July 9, 1971 (4:35 pm~11:20 pm), in William Burr, ed., *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, available at: <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB66>, p.5.【注尾】可见，美方在一开始就将“解决”台湾的政治前途问题，理解为台湾“回归”中国的问题。次日，在谈到中美共同利益时，基辛格表示，台湾问题可望在近期得到解决（within the near future），一旦美国决定从台湾撤军，停止对台湾的政治支持，台湾除了接受某种形式的统一外，将别无选择。【注释】“Memorandum of Conversation,” July 10, 1971 (12:10 pm~6:00 pm), in *ibid*, p.28; also, Alan D. Romberg, *Rein In at the Brink of the Precipice: American Policy toward Taiwan and U.S. PRC Relations*, Washington, D.C.: Henry L. Stimson Center, 2003, p.33.【注尾】这再次表明，基辛格是将解决台湾问题和两岸统一当作同一概念范畴来使用的。同年 10 月，在回答周恩来关于美国对台湾地位的政策立场时，基辛格明确表示美国鼓励在一个中国的框架内和平解决台湾问题。【注释】“Memorandum of Conversation,” October 21, 1971 (10:30 am~1:45 pm), in William Burr, ed., *Negotiating U.S. Chinese Rapprochement: New American and Chinese Documentation Leading Up to Nixon’s 1972 Trip*, National Security Archive Electronic Briefing Book No.70, available at: <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB70>, p.261.【注尾】在上述语境下，周恩来在 1972 年 2 月同共和党总统尼克松的会谈中提到，“你们希望和平解放台湾”，“我们只能说争取和平解放台湾。为什么说‘争取’呢？因为这是两方面的事。我们要和平解放，蒋介石不干怎么办？”【注释】魏史言：《尼克松访华》，载《新中国外交风云》，第 3 辑，世界知识出版社 1994 年，第 90 页，转引自陶文钊：《中美关系史》，中卷，上海人民出版社，2004 年版，第 354 页。【注尾】在周恩来看来，美方所使用的“和平解决”字眼，与中方的“和平解放”，实属同一概念，故在谈话中，没有区别使用这些文字。当时双方的争执点是美方“关心”台湾问题的和平解决，中方表示无法承诺（但可以希望并且争取）采取和平方式。这里的和平解决实乃和平统一的同义语。如果和平解决也包括和平分离选项的话，上述对谈就失去了逻辑意义。

1972 年中美签署上海联合公报后，美国继续表示对未来中国和平统一的接受。尼克松曾对时任台湾“驻美大使”沈剑虹表示，美国的立场是台湾问题应该由两岸和平解决；美国无意干涉，既不会敦促台湾违背自身意愿与北京展开协商，也不会提供任何建议或方案。但是当被问及美国对台湾问题的和平解决有无时间表时，尼克松又答之以“两年”，或“三、五年”。【注释】The U.S. & Free China, p.109, quoted from Alan Romberg, *Rein In at the Brink of the Precipice*, p.37, ft.41.【注尾】虽然美国反对中方采取武力方式统一台湾，也不愿意迫使台北与北京和谈，但对台湾问题在三、五年内和平解决，还是有预期心理准备的。与中美关系走向正常化相伴随的是，美国收回“台湾地位未定论”的立场，在台湾未来的解决方案上，排



除了“两个中国”或“一中一台”的选项，基辛格在 70 年代初的会谈中，还多次使用“和平统一”(peaceful integration)这一概念指涉未来安排。【注释】“Memorandum of Conversation,” November 26, 1974 (3:45 pm~5:00 pm), pp.3~6, NSA 00322. Quoted from Alan Romberg, *Rein In at the Brink of the Precipice*, p.65. 【注尾】

美国对两岸和平统一的心理认可，在民主党总统卡特任内续有展现。1978 年 5 月美国国家安全事务顾问布热津斯基访华期间，对邓小平谈到美国希望台湾问题和平解决时表示，一个中国终将成为现实 (eventually one China will become a reality)。【注释】“Memorandum of Conversation,” May 21, 1978 (4:05 pm~6:30 pm), Carter Library, p.9. 【注尾】 同年 12 月美国驻华联络处主任伍德科克 (Leonard Woodcock) 在回应邓小平提议在实现中国和平统一方面，美国可以尽相当的力量，至少不要起反向作用时表示，美国在一年后继续对台军售不会影响中国的统一进程，反而有助改变美国人民对中国的态度，从而有利中国的最终重新统一 (redound to the benefit of eventual reunification)。【注释】陶文钊：《中美关系史》下卷，上海人民出版社 2004 年，第 58 页；Peking 237, “Full Transcript of December 15 Meeting with Teng,” December 15, 1978, paragraph 32, Carter Library. 【注尾】 伍德科克的说法是否符合逻辑姑且不论，但他对中国统一前景的假定 (assumption) 殆无疑义。当时美方的意图显然是以接受中国未来的和平统一，换取中方在军售问题上的让步。中美发表建交公报后，双方分别发表声明。美方重申由中国人自己和平解决台湾问题符合美国的利益。中方则指出，“解决台湾回归祖国、完成国家统一的方式，这完全是中国的内政。”【注释】《人民日报》1978 年 12 月 7 日。【注尾】 两个声明的相同点是美方所说的和平“解决台湾问题”，即中方所说的“解决台湾回归祖国、完成国家统一”的问题；不同点是美方强调和平方式，中方强调台湾问题的解决方式属于中国的内政。

中美双方对于台湾问题解决方案的磨合，在 1980 年代初有了新的发展。里根在 1980 年笃定获得共和党提名竞选总统之初，曾表示要恢复与台湾的官方关系，意图测试两岸和平分离的可能。【注释】Donald M. Rothberg, “Reagan Courts Ethnic Voice in Detroit,” *Associated Press*, May 18, 1980.【注尾】 但中美战略合作的需要，很快就使这位新任总统改弦易辙。1981 年 9 月，全国人大常务委员会委员长叶剑英发表和平统一中国的九条方针 (“叶九条”) 后，美国国务卿黑格 (Alexander Haig) 公开表示赞同，甚至建议台北对此做出积极回应。1982 年 5 月，布什副总统访问北京，带来里根总统致中国共产党主席胡耀邦的信函。信中提到美国的政策将继续以“一个中国”为原则 (based on the principle that there is but one China); 美方不允许美国人民和在台湾的中国人民 (the Chinese people on Taiwan) 之间的非正式关系削弱美国对这一原则的承诺。【注释】“Letter From President Ragan to the Chairman of the Chinese Communist Party (Hu), May 3, 1982,” in *American Foreign Policy Current Documents 1982* (Washington, DC: Government Printing Office, 1985), p.1030. 【注尾】 同时，白宫公布了早些时候里根总统致邓小平和赵紫阳的信件。在信件中，美方再次充分认可 (fully recognize) “叶九条”的意义。【注释】“Letter From President Ragan to Chinese Premier Zhan, April 5, 1982; “Letter From President Ragan to Vice Chairman of the Chinese Communist Party (Deng), April 5, 1982; in *Ibid.*, p.1029 & 1028, respectively. 【注尾】 其后，即将卸任的国务卿黑格建议里根与北京达成协议，允许美国继续对台军售，并将军售的减少与中国和平统一事业的进展相联系 (tied to progress on China’s peaceful course of reunification)。【注释】Alexander Jr. Haig, *Caveat, Realism, Reagan and Foreign Policy* (New York: Macmillan, 1984), pp.213~215. 【注尾】 1982 年中美发表“八一七”联合公报前，美方对台湾作出所谓“六项保证”，包括不对台湾施加压力，迫其与大陆进行和谈。【注释】“六项保证”的内容是：(1) 不设定终止对台军售的



日期；(2) 不同意在对台军售前事先与中国政府商量；(3) 不充当台湾与大陆之间的调停人；(4) 不同意修改《与台湾关系法》；(5) 不改变对台湾主权的立场；(6) 不对台湾施加压力，促其与大陆进行谈判。【注尾】而“八·一七”公报中明言，美国无意干涉中国内政，无意推行“两个中国”或“一中一台”政策；美国理解和欣赏中国政府在《告台湾同胞书》和“叶九条”中所展示的力争和平解决台湾问题的政策，在一定程度上体现了黑格的建议。【注释】Joint Communique, issued by the Governments of the United States and the People's Republic of China, August 17, 1982. 【注尾】正因为和平解决是和平统一的同义语，1984年4月里根总统访华期间，不愿接受中方要求，迫使台北与大陆谈判，和平解决台湾问题。当时美国所担心的是台湾被迫与大陆和谈统一，或中国政府强行武力统一，但对统一本身则未持异议，也未将和平分离视为和平解决的另一选项。

1980年代后期，由于美苏关系的缓和及中苏关系走向正常化，中美联手对付苏联的战略基础逐渐松动。1990年代初苏东剧变后，世界进入后冷战时代，中美关系面临寻求新的战略合作基础的挑战。在这一过渡期，美国对包括两岸统一在内的中国的核心利益不再像过去那么重视，美国官方避而不谈和平统一，刻意将和平解决弹性解释为既包括两岸和平统一，也包括和平分离的中性概念，并将过去经常使用的“一个中国”原则，修正为“一个中国”政策，置于“和平解决”原则之下。与此同时，美国在1993年的“汪辜会谈”后，不断提升美台关系，有意或无意地助长了台北当局“拒统谋独”的政策思路，导致1995~1996年的台海危机。由此可以反证，美国对中国和平统一的接受度，与中美两国战略合作的需要，存在正相关性。即美国越需要中方在全球事务上的战略合作，就越有可能接受中国的和平统一。

三“中程协议”的推动及其后续发展

台海危机使美国认识到一个稳定的两岸关系符合美国在亚太地区的利益，华盛顿随之微调了对两岸和谈“不鼓励、不介入、不调停”的既定政策，鼓励两岸展开“建设性”的政治对话，签订维持现状的“中程协议”。美国对“中程协议”的推动，有违“六项保证”的意旨，在一段时期内构成了对台北的促谈压力。虽然“中程协议”与和平统一有相当距离，台北还是担心在“一个中国”框架下，进入政治谈判，可能走上统一的不归路。为化解来自中国大陆和美方的促谈压力，李登辉在1999年7月抛出“两国论”，陈水扁上台后，否认“九二共识”，在抬高谈判价码后，转而摆出愿意和谈的姿态，甚至期望华盛顿扮演启动两岸政治对话的促谈者（facilitator）和落实谈判结果的担保人（guarantor）的角色。以下以“中程协议”及其后续发展为例，分析美国在1998~2008年期间应对两岸关系危机的政策思路。

美国密歇根大学教授李侃如（Kenneth Lieberthal）首倡两岸签署“中程协议”（interim agreement），多年来在美国及两岸产生了一定的影响。1998年初，李侃如在出任国家安全委员会亚太事务资深主任之前，先后在美国对外关系委员会、台北“国策研究院”举办的学术研讨会上提出，海峡两岸可通过对话协商，签署一项“台湾不独立，大陆不用武，维持现状50年不变”的“中程协议”。其内容包括：（1）建立一个过渡的安排来处理两岸情况；（2）在这一过渡时期，两岸关系既不是两个主权实体的关系，也不是中央政府与地方政府的关系；（3）台湾明确宣示其为中国之一部分并同意不会寻求独立，中共则同意不对台湾使用武力；（4）在过渡期时，双方在国内事务与对外政策维持各自的自治，只受上述原则的拘束；（5）同意高层举行定期的会谈，以避免冲突并增进互信；（6）同意以更改国名来进一步降低紧



张：中华人民共和国改名为“中国”，“中华民国”改名为“中国台湾”。在这一协议终止时，双方可以就台湾的最终地位（final status），亦即两岸的永久性关系（permanent relationship）问题进行谈判。【注释】《联合报》1998年2月10日；Kenneth G. Lieberthal, “Cross Strait Relations,” paper presented at the International Conference on the PRC after the Fifteenth Party Congress: Reassessing the Post Deng Political and Economic Prospects, Taipei, INPR and MAC, February 19~20, 1998.【注尾】李侃如事后特别说明，他所说的中程协议没有任何既定的统“独”导向。【注释】李侃如还对笔者表示，他在1998年之所以提倡“中程协议”，就是因为两岸无法就台湾的最终地位达成协议。他在2004年有关提议中的唯一变化只是不再硬性规定50年时间框架，而是视双方的意愿而定。笔者面访记录，2006年8月26日，美国华盛顿。【注尾】其实，他当年既然建议台北明白宣示其为中国的一部分，并将“中华民国”改名为“中国台湾”，很难说没有含有预期中国未来走向统一的心理取向。与此类似，美国著名中国问题专家何汉理（Harry Harding）也于1999年4月建议两岸通过对话协商，签署不排除两岸最终统一的“临时协议”（Modus Vivendi）。【注释】《世界日报》，1999年4月10日。【注尾】

虽然李侃如和何汉理的建议，与当年两岸高层有关结束敌对状态的说法，有所交叉，但他们的提议，并未马上得到两岸官方人士或学者的正面回应。唯美国政界旋即对“中程协议”做出积极反应，显示出美方对两岸举行和平对话的期盼。例如，美国国务院东亚事务助理国务卿陆士达（Stanley Roth）于1999年3月表示，在两岸对话寻求和平解决歧异的漫长过程中，可考虑签订若干“中程协议”，持续推动对话。【注释】陆士达在威尔逊国际学者中心与美国在台协会联合举办的“美台关系20年”研讨会上的主旨演讲，见《世界日报》1999年3月26日的报道。【注尾】“美国在台协会”台北办事处处长张戴佑（Darryl Johnson）也表示“中程协议”有助于两岸建立互信，处理政治分歧议题。【注释】张戴佑1999年4月9日在台北举办的“台湾关系法廿周年国际学术研讨会”上的演讲，见《世界日报》1999年4月10日的报道。【注尾】针对台北刻意将多重事务性协商作为“中程协议”优先考虑范围的说法，“美国在台协会”主席卜睿哲于同年6月强调“中程协议”的立意在于降低两岸紧张局势，不以事务性协议为限。【注释】卜睿哲于1999年6月26日在北美台湾商会年会上的演讲，见《世界日报》1999年6月28日的报道。【注尾】陆士达更明确指出，仅“技术性议题”无助于增加两岸互信、降低紧张关系，进一步否定了台北将“中程协议”与“事务性协商”划等号的刻意诠释。【注释】《世界日报》，1999年7月2日。【注尾】此外，美国一些学者也表示，台北需要国际空间的问题，应该与北京谈判协商。也有学者建议北京允许台湾加入不以国家为成员的国际组织，甚至还可通过其在国际间政府组织的影响力，修改会员标准规定，使台湾可以作为非政府成员加入。【注释】笔者对哈斯（Richard Haass）的访谈记录，1998年5月26日，华盛顿。【注尾】

美台间在两岸和谈问题上的分歧，从李登辉抛出“两国论”以来，发生了一些微妙的变化。台北在公开背离“一个中国”原则和冲撞美国的“一个中国”政策后，摆出随时可以进行两岸政治谈判的姿态，中国大陆强调政治谈判只能在“一个中国”的原则下进行，而美国则主张两岸官方应该无条件进行政治对话，与台北持同一立场。卜睿哲2002年1月在台湾政治大学国际关系研究中心演讲时表示，两岸恢复政治对话，有助于减少双方的误解和误判，营造走向永久和平的积极势头，但恢复谈判不应该设立前提条件，暗指大陆在“一个中国”原则下什么都可以谈的说法预先排除了其他谈判途径的可能性，于事无补。他还表示，美国鼓励两岸对话，但无意作为两岸争端的调停者（mediator），也无意迫使台湾与大陆对话。【注释】Richard Bush, “U.S. Taiwan Relations at the Beginning of a New Year,” speech delivered at the Institute for International Relations, Taiwan Chengchi University, January 28, 2001, available at:



<http://ait.org.tw/ait/PR/pr0209e.htm>。【注尾】李侃如与约翰斯·霍普金斯大学教授蓝普顿在2004年4月在《华盛顿邮报》联名撰文，认为未来数十年台海两岸显然无法就台湾问题的最终解决方案和平地达成共识，现阶段的重点是建构一个稳定的架构，并在以下几个问题上取得共识：（1）台湾可以继续宣称它是一个主权独立的国家，但不要进一步寻求法理上的独立；

（2）北京可以继续主张世界上只有一个中国，台湾是中国的一部分，但必须放弃以武力改变台湾现状的威胁；（3）在这个基础上，北京同意台湾方面拓展其国际空间，包括台湾可以参与全球性或区域性的国际组织；（4）北京与台北同意进行军事互信机制的建立，以降低台海之间军事冲突的潜在可能性，美国以及其他周边国家必须允诺对这项军事互信机制予以适当的积极支持；（5）北京与台北必须同意应用这项数十年的新架构，积极地拓展双边关系，包括政治互访；（6）在这项架构存续期间，美日及欧盟必须保证不会承认一个宣布独立的台湾，同时视北京在未受挑衅的情况下对台用武为一项极其严重、必须立即关切的行为。

【注释】Kenneth Lieberthal and David Lampton, “Heading Off the Next War,” *Washington Post*, April 12, 2004, available at: http://www.washingtonpost.com/wpdyn/articles/A4443_2004April.html。【注尾】对比李侃如的“中程协议”的最初版本，上述思路明显朝对台湾有利的方向倾斜。例如，原来的“一中”框架（即台湾承认为中国的一部分，“中华民国”改名为“中国台湾”）已经变成两岸在主权问题上可以各说各话（上述第一、第二条“共识”内容）；美方虽然表示不会承认台湾的“法理独立”，但未对其持明确反对的立场，同时保留对台北的行为是否构成“法理台独”和“挑衅北京”的诠释权，谋求限制中国大陆武力反“独”的自由空间。

在两岸和谈问题上，布什总统不再强势推销隐含“一个中国”趋向的“中程协议”，只是笼统地鼓励两岸无条件对话，在促谈的力度上也有所减缓。这既是因为“两国论”以来的三次台海危机，在紧张程度上不如1995~1996年那次危机，也是因为民进党当局刻意冲撞“一个中国”原则，动摇了两岸和谈的基础。【注释】三次危机指的是1999~2000年李登辉的“两国论”和陈水扁上台所导致的危机，2003~2004年台北当局“公投绑大选”所导致的危机，和2007~2008年台北推行“入联公投”导致的两岸关系的高危期。【注尾】为此，美国将注意力放在反对台北通过“公投”“制宪”“正名”“入联”等手段单方面改变现状，同时寄希望于国民党重新执政。与1999年春天美国国务院多位官员力推“中程协议”相映成趣的是，2007年下半年，美国政府高官，包括国务卿赖斯（Condoleezza Rice）、副国务卿内格罗蓬特（John Negroponte）、助理国务卿帮办柯庆生（Thomas Christensen）、“美国在台协会”主席薄瑞光（Raymond Burghard）和“台北办事处”杨苏棣（Steve Young）等人，多次发表声明，反对台北举办“入联公投”，其中许多次还是利用接受中文媒体采访的机会，发表上述言论，对台湾岛内选民喊话的意味极为明显。【注释】见《联合早报》，2007年8月29日（美副国务卿：“入联公投”是台独步骤）、9月13日（国务院高官直接向台民众喊话：美批“入联公投”是“没意义挑衅”）、11月10日（美在台协会：执意推动“入联公投”，台美互信将付代价）、12月8日（助理国务卿帮办柯庆生对台湾媒体重美反对民进党办“入联公投”）、12月12日（“美国在台协会”主席薄瑞光：“入联公投”其实是“制造麻烦”）的有关报道。【注尾】2006年春，马英九访美期间受到高规格的接待，美国政界和学界绝大部分人士，包括保守派，都对马英九表示了强烈的偏好。与此相反，美国对2007年夏天访问美国的民进党“总统”候选人谢长廷，就“入联公投”问题提出诸多质疑和批评，限制陈水扁过境美国的地点（阿拉斯加）和时间（50分钟之内），并有意延缓实施对台军售的一些项目。【注释】笔者对华府智库人士的访谈记录，2006年3月27~28日，2007年8月20日。【注尾】2008年1月，台湾“立法院”选举揭晓、国民党大获全胜后，国务院助理国务卿帮办柯庆生公开将之称为台湾民主的一大胜利。同年3月，马英九当选为台湾地区最高领导人后，美国国务院又作了类似的表示，透



露了美国对岛内政党的政治偏好。美国的上述措施和“中程协议”的政策目标有相通之处，都是为了维持台海现状，避免军事冲突，也为两岸就结束敌对状态进行政治对话创造了较好的外部条件。

四美国鼓励两岸和谈的政策底线

如果说，美国鼓励两岸和谈的力度与台海关系的紧张程度是成正比的话，那么，在两岸关系出现缓和的迹象后，美国是否会因为担心两岸走的太近，而对两岸和谈采取审慎态度，就成了一个值得观察的问题。

2008 年台湾政党再次轮替后，两岸关系出现了迅速发展的局面。中共中央总书记胡锦涛与国民党吴伯雄在北京的会晤，尤具指标性的意义。对此，美国一家具有保守倾向的报纸《华盛顿时报》在题为“台湾的新方向”的社论中，指出这次会晤是两岸 60 年以来最高层级的接触，美国乐见两岸关系得到缓和，但担心两岸之间更紧密的联系，将使台湾进一步向大陆倾斜。华盛顿希望维持台海现状，保存台湾的民主活力。【注释】“Taiwan’s New Direction,” *Washington Times*, May 28, 2008. 【注尾】这篇社论集中体现了美国一些保守派人士既希望两岸走向缓和，又担心彼此走得太近的矛盾心态，但未必代表共和党政府的主流意见。台湾新任领导人马英九就职后，美国国务院主管东亚太平洋事务的助理国务卿希尔指出，这是海峡两岸接触的机会，呼吁两岸透过更积极的对话与密切的经贸往来，解决台海歧见。【注释】中国评论社香港 5 月 23 日电，available at: <http://cn.chinareviewnews.com/doc/1006/5/3/8/100653823.html?coluid=7&kindid=0&docid=100653823>. 【注尾】在布什政府任内曾出任“美国在台协会”台北办事处处长的包道格，在 2008 年 6 月的一次研讨会上表示，美国在对中国的关系上，并未将台湾当成战略上的资产，反而希望台湾不要成为战略上的负担，因此美国应不至于认为两岸太亲近会对美国构成威胁。与此类似，前“美国在台协会”主席卜睿哲透露，民主党总统候选人奥巴马在祝贺马英九就职的信函中，支持马英九致力于改善两岸关系的作为，并表示未来不会改变这一立场。【注释】中国评论社香港 6 月 27 日电。【注尾】

难以想象美国对两岸和谈的积极态度会因为两岸关系的迅速发展而发生根本逆转。美国敦促双方进行“建设性对话”，构建和平、稳定的关系框架，是 1995~1996 年台海危机的产物。美国政府对两岸举行政治谈判和对话的态度，从 80 年代的消极置身事外，到 90 年代中期以来的积极鼓励敦促，其主要原因是担心两岸政治分歧的加剧，可能导致一场军事冲突。随着危机的缓解，美方很可能难以再像当年那样力推“中程协议”，但也不会因为危机的暂时消失，而改变促谈政策。这既是因为两岸关系的危机根源尚未根除，而且可能因为一些事件的激活而再度萌生，也是因为海峡危机后，推动两岸对话已成为美国政府的一项重要政策，形成了某种政策惯性。上引《华盛顿时报》的社论说明，就连美国的政治保守派人士，也持有乐见两岸关系走向缓和的基本心态。而两岸经济、文化交流的扩大，是否能导致双方政治关系的缓和，关键是通过对话，解决台湾的对外交往和两岸的军事互信问题。由于台湾内部的政治变化及中国大陆对台政策的调整，两岸政治对话，在一定时期内只是谈终结敌对状态，而不可能将统一列入谈判议题，这由马英九选后有关两岸“不统、不独、不武”的政治表述可以概见。为此，美国在实际上并不担心海峡双方可能走得太近，进而影响到美国的战略利益。

如上所述，美国对台湾问题的解决方案以和平为最高原则，其前提是任何解决方案均须获得



两岸人民的同意。虽然美国官方人士在后冷战时代之初，谈到台湾问题的未来解决方案时，基本上都是使用和平解决这一字眼，避而不谈美国对和平统一的态度，但随着中美战略基础的重构，也出现了不少例外现象。克林顿 1998 年在北大演讲时，曾脱口表示美国乐见中国和平统一。【注释】克林顿总统在演讲时表示，“中国的重新统一应当通过和平的方式来实现，美国鼓励两岸对话，以实现这一目标”（The reunification would occur by peaceful means, and we have encouraged the cross strait dialogue to achieve that）。【注尾】虽然布什 2002 年在清华大学演讲时，面对听众提问，避而不谈美国对中国和平统一的态度，但他所任命的国务卿鲍尔(Colin Powell)在 2004 年接受香港凤凰电视台采访时，却再次表示美国希望中国统一采取和平的形式。【注释】Gerrit W. Gong, “Thinking the Thinkable: George W. Bush Administration Approaches toward Taiwan and Cross Straits Relations,” in Yung Wei, ed., *US Policy toward Mainland China and the ROC on Taiwan*, Taipei: Vanguard Institute for Policy Studies, November 2002, pp.74~75. 【注尾】克林顿和鲍尔的“口误”，是否可以说明他们本人内心对中国统一不持异议，难下定论。但其他层次略低的官员的类似表示，则较为明确些。美国助理国务卿帮办谢淑丽（Susan Shirk）曾于 1999 年提出著名的“一国三制”的模式，提出以有别与香港的方式，解决台湾问题的设想。助理国务卿帮办柯庆生也曾表示，美国关心的是和平谈判的过程，而非其结果；台湾问题的解决方案取决于两岸，美国对统一与否没有立场，担心的是中方失去耐心，因急于统一而采取军事手段。【注释】Thomas Christensen, luncheon speech at an international conference on “U.S China Relations and Northeast Asian Security,” hosted by the National Committee of American Foreign Policy, November 10, 2006.【注尾】换言之，美方对中国和平统一的前景似乎不那么担心。

美国的一些政策专家对于两岸对话所可能导致的结果，同样持开放态度，但对统一的可接受性，比政府官员说得更直截了当。事实上，柯庆生在出任助理国务卿帮办前，就曾撰文指出，如果海峡双方选择和平统一，美国可能无力予以阻止。他甚至认为，两岸和平统一符合美国的利益，这是因为“美国在中国大陆的政治自由化过程中享有长期的安全与道德利益；台湾作为中国式民主样板的地位——保留在条件具备下与大陆统一的前景——可以成为推动大陆自由化的强大动力”。【注释】Thomas Christensen, “The Contemporary Security Dilemma: Deterring a Taiwan Conflict,” *The Washington Quarterly*, Vol.25, No.4, Autumn 2002, pp.16, 19~20. 【注尾】唐耐心（Nancy Bernkopf Tucker）也认为，如果海峡双方选择和平统一，美国将不持异议。【注释】Nancy Bernkopf Tucker, “If Taiwan Chooses Unification, Should the United States Care?” *The Washington Quarterly*, Vol.25, No.3, Summer 2002. 【注尾】卜睿哲在卸任“美国在台协会”主席职务后，提议海峡双方接受某种类型的邦联形式来满足各方的最低目标，北京将得到某种形式的统一，台北也将在某种国家联盟内保持其所宣称的主权地位。【注释】Richard Bush, *Untying the Knot: Making Peace in the Taiwan Strait* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press), 2005, chap.10. 【注尾】曾任美国驻华大使和“美国在台协会台北办事处处长”的李洁明（James Lilley）,也认为中国历史上不乏多国并存于华夏的例子，而欧盟模式也为不同国家的经济和政治整合，提供了很好的借鉴经验，两岸完全可以寻求双方均可接受的共存方案。【注释】笔者对李洁明的访谈记录，2005 年 10 月 21 日。【注尾】

从未来的发展趋势来看，美国鼓励两岸和谈的力度及其对中国和平统一的接受度，将主要取决于中美在全球战略方面合作的需要。今后，美国越是需要中方在朝核、伊朗、伊拉克等问题上与美方合作，就越希望海峡两岸维持相安无事的局面，也就越有可能更多地考虑到中方在台湾问题上的核心利益。以往台海危机的加深，固然曾促使美国加大对台北的“促谈”压力，但也同时导致了美台军事合作的加强，从而减少台北与大陆和谈的诱因。两岸关系的



密切，固然会引起美国一些人士的疑虑，从而对两岸和谈采取审慎态度，但只要两岸关系保持和平发展的势头，美国恐怕也只能听任双方和谈的推进，并接受其所达到的任何结果。

未来随着中美战略合作的加强和两岸关系的发展，美国是否有可能回到其在中美关系正常化之初对中国和平统一选项的认定，是值得审慎观察的。

林冈：上海交通大学国际与公共事务学院教授、博导

