



国际战略研究简报

International and Strategic Studies Report

第19期

2008年7月1日

北京大学国际战略研究中心主办

Center for International and Strategic Studies, Peking University

国民党上台后美国对台政策的走向

北京大学国际战略研究中心主任 王缉思

今年3月22日台湾大选揭晓后，美国官方的态度是“松了一口气”，认为美前一阶段反对“入联公投”的举措得当，防止了两岸关系紧张局势的出现。5月20日国民党正式上台后，美政府内外都在密切关注两岸关系的最新发展，研讨对台政策调整。

一、不同的对华政策思想

从近一段时间美国政府的表态和思想库的争论来看，对于未来美国对华政策的设想，政府内外形成了“稳健派”和“强硬派”两种不同的思路 and 观点。在思想库中，“稳健派”多为在历届美国政府中负责对华政策的前官员，如贝德、卜睿哲、包道格、容安澜等，“强硬派”主要代表人物则包括薛瑞福、卜大年等，现多在保守派思想库中任职。

“稳健派”认为，尽管中国的政治体制不会改变，但改革开放的总趋势值得肯定。美国应当“两面下注”，在对华合作中施加压力和影响。“稳健派”不赞成搞反华联盟孤立中国，而主张建立以美国为主导但有中国参与的多边安全机制。“稳健派”强调，多年来美国以“维持现状”为着眼点的对台基本方针维护了美国利益，稳定了对华关系，有利于美国的“反恐”大局，未来也无须改变方向。马英九当选对美国有利。对台政策只需随着形势的变化做一些微调，促进两岸缓和关系，以便减轻对美国在西太平洋的军事压力。

“强硬派”认为，一个日益强大的中国对美国构成长远威胁。美国对华政策

的基点应当是防范和牵制。按照“强硬派”的思路，布什政府当前的对亚洲政策和对台政策都过于“迁就”中国大陆。马英九虽然亲美，但还有某种“中国情结”，国民党同时掌握行政权和“立法院”多数，将不利于美国操纵。因此，未来美国政策不应当以“维持现状”为目标，而应当向鼓励台湾“民主化”倾斜，以民进党牵制马英九，甚至不惜制造一些新的两岸矛盾，保持某种紧张，使台湾当局不得不更加靠拢美国。

二、美国对台政策的调整方向

未来美国对台政策的思路，将以上述“稳健派”的观点为主，但也会受到“强硬派”思想的干扰和影响，出现一定的摇摆。未来几年的政策目标，一是维持两岸关系的基本稳定，以免干扰美国全球战略；二是提升美台关系，加强双方政策协调，扭转两岸力量对比中台湾的颓势。其主要调整方向，是从前一段时间以防止“台独”势力挑衅大陆为重点，转向支持台湾当局向大陆“抬高身价”、要求大陆减轻军事压力为重点。政策调整可能表现在以下几个方面：

1、在表示“欢迎两岸改善关系”的同时，提升美台政治关系，加强美台政策协调，以防两岸关系的发展超过美台关系。胡锦涛主席最近指出“台湾形势出现了积极变化”，先后会见了萧万长、连战、吴伯雄等人，提出两岸“建立互信、搁置争议、求同存异、共创双赢”的十六字方针。布什政府对此表示欢迎，也对5月20日之后两岸关系的进展不持异议。马英九在当选后立即表示希望访美，遭到美方婉拒，是布什本人做出的决定。布什政府也没有派“重量级人物”参加马的就职典礼。这都说明目前美国在处理对台关系方面比较谨慎。

但是，美方急于修补前几年被陈水扁损害的美台关系，已经开始研究今后提升美台政治关系的几种方案，比如建立非正式高官磋商机制，或邀请台湾“内阁成员”一级的官员访美。美方还表示，马英九就职后如有过境美国的需要，美方将依照惯例，以“方便、舒适、安全、尊严”的原则加以接待，而且接待规格肯定要高于陈水扁。过境可能安排在如阿拉斯加、旧金山这样的地点，并会见美国高级官员，讨论政策议题。但是，马英九近期内访问华盛顿的可能性可以基本排除。

在插手两岸事务方面，一些美方人士几年前就提出了所谓“中程协议”的方案，即台海两岸达成“和平协议”，在几十年内搁置主权争议，维持现状，放弃使用武力。马英九上台后，可能又会有美国人提出类似的“和平框架”，试探大陆方面的反应。还有的美国人支持马英九的所谓“互不否认”设想，即大陆不否认“中华民国”的存在，台湾不否认中华人民共和国。不少美国人都提出，在改善两岸关系方面，大陆要“先走一步”，对“中华民国”的名称应该“给个说法”。他们声称，



今年12月台湾的地方选举之后，民进党可能夺回一些阵地，同时布什也即将离任。如果这一段时间大陆不采取一些积极措施，可能会错过良机。

同时，美政府内外的对华“强硬派”已经开始对两岸关系转暖表示担忧。有的国防部官员担心一旦两岸统一，美售台武器最终会落入大陆之手。还有人说，马英九最近要求布什政府推迟通知美国国会批准向台湾出售价值110亿美元军事装备的计划，是把两岸关系置于台美关系之上（国民党当局不得不就此作出公开澄清）。“强硬派”还要求美国政府重申台湾对美国的战略价值和“台湾地位未定论”，以牵制两岸就统一前景进行对话。

2、大力协助台湾拓展“国际空间”。前几年，美国因同陈水扁闹僵而没有全力支持台湾拓展“国际空间”。预计在马英九上台后，美国将配合台湾当局在扩展“国际空间”上加大力度，如争取台湾在世界卫生组织和世界卫生大会获得“观察员”资格，以某种名义申请加入世界银行与国际货币基金组织，加入更多的国际非政府组织，向外界宣传台湾“民主价值观的成功”，同日本开展更深入的交流，等等。美方还表示，希望大陆不要再去挖台湾的二十几个“邦交国”。如果要同它们谈建交，也要事先同台湾当局沟通，避免台湾的经贸利益遭受损失。

3、以两岸关系有所缓解为借口，要求大陆减轻对台军事压力；同时继续对台军售，加强美台实质性的军事合作。估计美方将会继续提出将大陆部署的导弹撤离台湾附近地区和“冻结部署”问题，并希望大陆增加军事透明度，同台方建立危机管理和军事互信机制。还有美国人建议从两岸退役军官之间的第二轨道对话开始军方接触。

与此同时，美方可能要寻找适当机会，向台湾交付已经达成的军售交易，劝说台湾当局不因两岸关系的缓和而放弃其防务和战备。据传统基金会的谭慎格透露，美军太平洋总部最近向国防部报告称F-16C/D战斗机是台湾之“军事必需”，敦促布什政府出售。但是，据悉布什总统本人对出售F-16C/D不感兴趣，在其任内将抵制住保守派的压力，不至于批准出售。不过美方可能决定先出售直升机、“爱国者-3”型导弹等相对不太敏感的武器装备，而以F-16C/D作为同中方讨价还价的筹码。

据悉，在加强美台军事合作方面，美方还有一些秘而不宣的方案。总的思路是帮助台湾将传统的“国防战略”调整到“国家安全战略”，即加强对指挥中心、军事枢纽、电讯、电脑系统、媒体、能源和供水系统等等基础设施的保护。

4、抓住两岸经贸关系发展的契机，推进美国经济利益。美国希望国民党重新执政后，能扭转台湾经济低迷的局面，改善台湾的投资环境，促进美国等发达国家在台湾的投资。美国还希望在两岸经济合作中“分一杯羹”，如美国公司能够从货币流通中获益，避免双重征税；争取在两岸建立直航后，美国的航空公司

能够参与部分航线的运营。美方还在努力达成美台自由贸易协定。

5、继续支持台湾“民主化”，维持岛内政治“平衡”，防止国民党“一党独大”。台湾3月选举之后，美方主流观点认为，民进党失败的主要原因在于台湾经济不景气和官员腐败，而非对大陆政策的失败；促进两岸经贸交往有利于台湾经济，但台湾民众对大陆的好感并没有明显增加。在岛内经济、政治形势如此不利的情况下，民进党仍然获得42%的选票，说明台湾的两党力量对比没有发生重大变化。于是美方要求国民党当局同在野党“凝聚台湾共识”，“善待”民进党当局的前领导人，在行政当局中延揽“绿营”人物。

三、对台政策调整的局限性

对华政策问题不是美国大选的重要议题。可以预见，今明两年美国仍会将其全球战略的主要精力投入到“大中东”地区和核不扩散等问题上，而不会把中国视为主要安全威胁。

无论是谁当选美国总统，明年的美国对华政策都会有一个调整期，出现一些波折。可能出现波折的原因，一是对华决策机构大换班，不仅国安会、国务院、国防部的首脑要换，而且负责处理对华关系的一线高级官员也要换人。在新班子的磨合过程中，处理中美关系的难度增大。二是国会选举后，要出现相当多对外交事务不熟悉的新议员，他们往往存在意识形态偏见，容易受反华舆论的影响。三是今年大选过程中美国国内矛盾和经济困难暴露比较充分，而对外政策中的矛盾被暂时掩盖，明年将更多显现出来，其中也包括涉及中美关系的经贸摩擦、气候变化、军事透明度、人权等问题以及一些多边国际问题。四是新政府明年1月上台，特别是如果民主党政府上台，一定要显示同布什政府在外交上的差别，而7年多来相对稳定的对华政策就可能受到冲击。但是，由于在国际安全、经济等方面维系中美关系的主要因素没有变，中美关系的基础不会动摇。

美国对台政策一直服从、服务于对华政策，一贯坚持对两岸“分而治之”的“不武、不独、不统”的基本方针。目前布什政府对台政策的主导思想还是在两岸之间维持现状，同时加大台湾当局同大陆交往的筹码。只要中美关系的大局继续保持稳定，美国对台政策的调整幅度就是相当有限的。

编辑：刘春梅 审核：王缉思
网址：www.ciss.pku.edu.cn
邮件地址：CISS@pku.edu.cn

地址：北京 北京大学国际关系学院
电话：86-10-62756530

邮编：100871
传真：86-10-62759302