

美国“外交助台”新模式 与中国涉台外交的应对

童立群

(上海国际问题研究院 台港澳研究所,上海 200233)

摘要: 本文分析了美国“外交助台”新模式的主要表现及特征。该模式以美国“府会合力”为基础,采取直接干涉第三方国家/地区/组织的对台和两岸政策的方式,为台湾方面背书,帮助台湾当局免于被“断交”,帮助台湾当局扩大“国际空间”、参与国际组织活动等。美国“外交助台”新模式带动了美台关系的全方位升级,对中国涉台外交工作提出了严重挑战。中国涉台外交工作需要进一步重视美国因素带来的复杂影响。

关键词: 涉台外交; 美台关系 “外交助台”

中图分类号: D871.2, D618 **文献标识码:** A **文章编号:** 1002-1590(2020)05-001-10

DOI:10.14157/j.cnki.twrq.2020.05.001

美国在台湾“国际空间”问题上的立场是观察美国对台湾地区政策(以下简称“美国涉台政策”)以及美国与台湾地区关系(以下简称“美台关系”)的重要视角,也是中国(对美)涉台外交中需要处理的敏感问题。纵观中美关系发展的历史,从美国国内政治的视角观察,美国涉台政策的形塑、决定、执行常常在行政部门与国会之间有一种微妙的平衡。国会是“亲台”大本营,美国国会参众两院长期以来存在着有一股同情和支持台湾当局的强大势力。国会议案影响到总统及其掌控的行政部门之对华政策、涉台政策;同时行政部门往往会基于国家整体利益考虑,而对国会及议员的行为予以劝阻和制衡,发挥“刹车闸”作用。此外总统及执政党更替也影响到美国涉台政策的变化。

从历史经验来看,以往美国对台湾拓展“国际活动空间”采取“既支持又限制的做法”,具有双重性。^[1] 具体而言,即行政部门基于一个中国原则,对台湾方面的举动有所约束;国会则不断出台涉台法案,支持台湾的“国际参与”。以美国国会支持台湾加入世界卫生组织 WHO 为例,多年来国会大部分议案对行政部门不具备约束力,只起到制造声势的效果,^[2] 而行政部门对此议题基本保持缄默。

随着美国涉台政策的调整 and 变化,其在台湾“国际空间”议题上的既有行为模式已经改变,“外交助台”新模式逐渐浮出水面。新模式的产生,基于在此议题上形成了“府会合力”:一是行政部门角色发生变化,由过去“制衡”国会过激行为,变成如今的“助攻”,甚至“主攻”角色。二是国会在美国涉台决策过程中的影响力上升。过去国会虽时有破坏性举动,但总体并未掀起太大风浪,如今国会“亲台”势力不断壮大并形成所谓“跨党派共识”,敦促行政部门持续、深入升级美台关系。国会涉台议案破坏性急剧加重。

在上述背景下,美国“外交助台”采取了哪些与过去不同的新的行动准则,“外交助台”新模式

基金项目:2019年度国家社科基金一般项目“台湾当局对美游说研究”(19BZZ109)

作者简介:童立群,女,上海国际问题研究院台港澳研究所副研究员。

对中国涉台外交产生了什么样的影响,中国对美涉台外交将如何应对,均是值得探讨的重要课题。

一、美国“外交助台”新模式:表现及特征

(一) 美国行政部门积极主动涉入“外交助台”

美国“外交助台”新模式的特征首先体现在行政部门的态度和行为上。美国行政部门在台湾“国际空间”议题上,一改曾经顾及中美关系的做法,不再针对性地重申一个中国政策,反而表现出前所未有的挑衅姿态,其表态公开、负面、频繁,且默许、甚至支持国会“亲台”言行,并将“外交助台”当作一项切实政策去落实和执行。

一是美国行政部门粗暴干涉他国涉台政策。美国公然关切台湾当局的“邦交”状况,并试图有所作为。以美国干涉所罗门与台湾“断交”为例,美驻巴布亚新几内亚、所罗门及图瓦卢的大使格雷(Catherine Ebert Gray)与所罗门总理索格瓦雷(Manasseh Sogavare)交涉,表达美国“支持所罗门与台湾的良好关系”。格雷向所罗门提到了美国“千禧挑战合作”援助计划,暗示其如与北京建交,将影响该国在计划中的评比,敦促所罗门不要与台湾“断交”。^[3]所台“断交”前,美国副总统彭斯(Mike Pence)被传将亲自出马,在联合国会晤所罗门总理索格瓦雷,劝说所罗门与台湾保持“邦交”关系。不仅如此,美国还动员盟友澳大利亚、新西兰对所罗门展开游说,用增加援助加以诱惑。这一系列动作揭示了美国行政部门的一个重要态度:不惜通过干涉别国内政来帮助台湾维持所谓的“邦交”。

二是美国行政部门与台湾当局合体“固邦”。主要手法有:①合体开展对外援助。例如,美台组成联合商贸代表团赴圣卢西亚,以采购为名,对圣卢西亚施以经济援助。^[4]②合体办会、参会。2019年美台以“2+X”模式共同举办了首届“太平洋对话论坛”。该论坛由美国牵头,联合澳大利亚、新西兰、日本和台湾等“南太五大援赠者”共建所谓“区域协调机制”,包括台外事机构负责人吴钊燮、美副助理国务卿孙晓雅(Sandra Oudkirk)、“美国在台协会”台北办事处处长郦英杰(William Brent Christensen)以及马绍尔驻台代表艾芮琼(Neijon Rema Edwards)等共同出席。会上,自称“代表总统特朗普和国务卿蓬佩奥”出席这次论坛的孙晓雅鼓吹,美国将“坚定支持台湾与太平洋岛国关系”。^[5]③合体参加“外交”活动。例如美国携台湾官员共同会见了马绍尔群岛和帕劳的驻美官员;“美国在台协会”台北办事处处长郦英杰高调出席台方为所罗门外长举行的晚宴等。美台官员共同与台“友邦”同框谈论合作,意在传达美国“外交助台”的讯息。

三是美国行政部门积极支持台湾参与国际活动。2020年新冠肺炎疫情发生后,美国在宣布退出世界卫生组织的情况下,却向世卫组织施压,大力支持台湾加入世卫组织,全力配合民进党当局进行防疫的政治操作。美驻日内瓦联合国大使布伦伯格(Andrew Bremberg)首次公开表示,世卫组织应“直接与台湾公卫机关合作”。^[6]“美国在台协会”在其官方社交媒体上启动“世界卫生大会倒数计时”系列发文,并刻意拉日本挺台参与世界卫生大会。美国国务卿蓬佩奥(Mike Pompeo)则发表声明“谴责世卫组织将台湾排除在外”,攻击世卫组织总干事谭德赛。^[7]此外,美国还积极邀请台湾参加由美国主导的“国际组织”。2020年2月,由美国国务院发起的“国际宗教自由联盟”成立,台湾当局作为“出钱又出力”的最配合支持者,成为该组织的“观察员”。

四是美国行政部门将其援助政策与台湾“外交”挂钩。美国行政部门以援助政策为砝码,试图对相关国家对外政策施加影响。所罗门与台“断交”后,美国对所罗门采取惩罚措施,彭斯取消与所罗门总理的会面,美国国际开发署亚洲局代理副局长史蒂尔(Gloria Steele)出席众议院外交委员会的预算听证会,在回应该署是否会在2020财政年度向所罗门提供资金的问题时称,“正在重新评估目前对所罗门群岛的承诺”。^[8]国务卿蓬佩奥在联合国大会上兜售“中国威胁论”,并宣布将在已有的3,650万美元援助之外,对南太平洋岛国增加6,500万美元援助。美国国务院还表示,会逐渐

改善在南太平洋国家“一馆兼辖多国”的模式,将在斐济、巴布亚新几内亚、密克罗尼西亚联邦、马绍尔群岛及帕劳等国派驻更多人员。^[9] 白宫国家安全委员会还专门设立了负责太平洋岛国事务的官员职位。2019年12月,美国宣布加入太平洋地区基础设施集团(PRIF)。国务院发布的新闻稿称,加入该集团会使美国每年向太平洋岛屿地区提供的3.5亿美元援助得到更好的利用。^[10] 总之,“抗衡中国”、替台湾“固邦”成为美国对南太平洋岛国援助政策的一个重要考量。

五是美国行政部门提升了与台湾当局的“外交”互动。尽管美国重申其一个中国立场没有变化,但已经有不胜枚举的例子显示,美国行政部门的涉台政策越来越大胆,越来越偏离一个中国路线。2020年1月,蓬佩奥最快公开祝贺蔡英文连任成功。^[11] 此后,“美国在台协会”主席莫健、多位参众议员、前任政府高官纷纷通过视频表示祝贺,美国现任助理国务卿史达伟和副国家安全顾问博明也加入祝贺的行列。对于企业组织中台湾的名称问题,美国行政部门称其立场为:任何政府皆不得针对企业如何向其顾客展示资讯施加政治标准。^[12] 2020年2月,赖清德窜访美国的消息也引起了关注。当时赖清德作为台湾地区准副领导人,身份敏感,其在美行程集中在华盛顿,不仅进入白宫会见官员,还参加了“国家祈祷早餐会”等。2020年8月,美国卫生与公共服务部部长亚历克斯·阿扎尔(Alex Azar)率团抵达台湾访问。2020年9月,美国副国务卿克拉齐(Keith Krach)访台,这是1979年台美“断交”以来,访台层级最高的美国内阁官员。正是美国行政部门主动作为,提升了与台湾当局的“外交”互动。

(二) 美国国会及“亲台”议员升级“外交助台”

在美国国会“挺台”达到空前力度的大背景下,美国国会竭尽所能强化美台关系,各类涉台议案达到高峰,“亲台”议员的言行远远突破了传统上国会对台湾“国际空间”议题的干涉程度,所采取的手段举措也更具破坏性。“亲台”议员与台湾当局进行“破格”的互动,媒体也通常极度关注。这些都从客观上推动美国“外交助台”新模式的形成。

一是推出更高效力涉台国际活动的相关法案。美国国会涉台国际活动相关法案,很多不再是象征性行动,而是内容、条款十分具体,频率、数量十分广泛,约束力、法律层级相对较高的法案。

表1 第116届、117届国会提出的涉台国际活动相关法案

名称	编号	提出日期	提出人	状态
“2018年台湾国际参与法草案”(115届)	S.2962	2018年5月24日	共和党参议员加德纳(Cory Gardner)和民主党参议员马基(Edward J. Markey)跨党派提案	正式提出
“台湾盟友国际保护与强化倡议法案”(简称“台北法案”,115届和116届)	S.3406	2018年9月4日	参议员加德纳、卢比奥(Marco Rubio)等4人	正式提出
	S.1678 ^[13]	2019年9月26日	参议员加德纳	正式提出
“要求美国国务卿研究策略协助台湾地区重获世界卫生组织(WHO)观察员资格及其他之法案”(116届)	H.R.353 ^[14]	2019年1月23日	众议员约霍(Yoho)	众议院通过
	H.R.237 ^[15]	2019年3月14日	众议员约霍	正式提出
	S.249 ^[16]	2019年6月3日	参议员殷荷菲(James Inhofe)	正式提出
“表达美国支持台湾在世界各地的外交联盟之法案”(“台北法案”众议院版本,116届)	H.R.4754 ^[17]	2019年10月18日	众议员匡希恒(John R. Curtis)	总统签署
“台湾特使法案”	H.R.5535	2019年12月23日	众议员夏伯特(Steve Chabot)	正式提出

续表

名称	编号	提出日期	提出人	状态
“2020年台湾主权象征法”	S.3310	2020年2月13日	参议员克鲁兹·泰德(Ted Cruz)	正式提出
“在联合国/世卫组织终止中华人民共和国成员资格和让台湾获得充分权利之前,禁止美国向世界卫生组织提供一切分摊捐款和自愿捐款,承担作为世界卫生组织成员国的责任以及其他目的”	H.R.6945 (世卫组织)	2020年5月19日	参议员斯科特·佩里(Scott Pelley)	正式提出
	H.R.6946 (联合国)	2020年5月19日	参议员斯科特·佩里	2020年6月26日提交给亚太小组委员会

资料来源:作者自制。

“台北法案”是美国国会炮制的“外交助台”代表性法案。其背景就是国会企图阻止台湾剩下的所谓“邦交国”与台“断交”倒向北京。法案明确其目的“为表示美国对台湾在世界范围内进行‘外交活动’的支持”。综合各个版本的“台北法案”,内容主要包括:①在国际组织部分,在美国已加入的、非主权国家参加的国际组织中确保台湾的成员身份(Membership);在其他适当的国际组织中,使台湾享有观察员地位(Observer);②建议美国行政部门在所属的所有组织中的代表,利用美国的影响力主张、支持台湾的参与;③建议美国总统或总统代表在“任何美国与中国的相关双边互动场合、双边协议(包括领导人峰会和中美全面经济对话)中,表达支持台湾成为国际组织会员或观察员”的主张;④在台湾“邦交”关系部分,在“符合美方利益下”,美国应针对以严重或重大行动损害台湾“外交”关系的国家,考虑减少与其经济、安全、外交来往作为响应。^[18]

2020年3月4日,众议院以415票赞成、0票反对表决通过参议院版本的“台北法案”,^[19]3月11日参议院也以一致同意(unanimous consent)方式通过该法案,3月26日总统特朗普正式签署该法案。“台北法案”成为继“与台湾交往法”(Taiwan Travel Act)2018年3月生效之后,另一个以台湾为名的、正式成为美国国内法的法案。“台北法案”被外界认为是“台湾的‘外交’关系首度被纳入美国国内法保障”,意味着“美国不会让‘台湾零邦交国’这个状况发生”。^[20]提案人加德纳扬言,“美国将运用各种方法支持台湾在国际舞台的地位。”“这项法案向那些考虑转投中国的国家发出强烈信号,这么做是有后果的。”^[21]

此外,旨在帮助台湾“重返”世卫组织的法案也值得注意。国会议员长期鼓噪台湾参与世卫组织,过去曾多次制定专门支持台湾参与世卫组织的法案。例如2001年5月28日,美国总统小布什签署了HR428号法案,该法案要求国务卿制定一项计划以“帮助台湾成为世卫大会观察员”,而美国赴日内瓦参加世卫大会的代表团需执行这一计划,并要求国务卿为此计划向国会提交报告等。2004年6月14日,小布什再次签署S2092号法案,要求美国国务卿帮助台湾获得世卫大会观察员身份,并在每年4月1日前向国会提交相关报告。

2019年,国会议员推出了支持台湾参加世卫组织法案的新版本,内容更细致,要求更具体,与民进党当局在世卫大会上的“造势”活动更加配合。法案聚焦两个层面:①第一个层面系该法案的所谓依据,包括世卫组织的职责功能、台湾申请参与世卫组织的进程、台湾对世界卫生事业的贡献、中国大陆对台湾参与国际组织的“打压”、美国国会历史上通过的支持台湾参与国际组织的努力等五个方面;②第二个层面是该法案的核心内容,主要是对2004年6月通过的108-235公法增加两条,即在国务卿向国会提交的报告中增加“如果台湾参加世卫大会失利,国务卿此前采取的措施清单”,以及该案的生效日期。

总之,从美国国会的动作来看,国会议员正在运用手中的立法权力,逐步瓦解过去多数涉台法案没有下文、没有实效的“传统”,伺机为“外交助台”实现“法案突破”。

二是提升国会内涉台国际活动议题关注度。例如,近年来美国国会的听证会多次涉及“外交助台”相关议题。2018年8月22日,美国参议院外交委员会举行美国驻苏里南、洪都拉斯和尼加拉瓜3个中南美洲国家大使提名人听证会。会中,许多参议员对萨尔瓦多与中国建交表达“关切”,担忧会出现“骨牌效应”,要求候任大使表态。参议院外委会亚太小组主席加德纳向驻尼加拉瓜大使提名人苏利文(Kevin Sullivan)与驻洪都拉斯大使提名人帕尔米耶里(Francisco Palmieri)建议,希望两人赴任后能优先将“台湾对世界的重要性”告诉两国政府,并向两国强调“他们与台湾的关系对于他们与美国未来关系至关重要”。参议员马基声称,美国有很多筹码可以利用,可以阻止中国的进一步行动。苏利文则表示,若是任命获得批准,上任后会“敦促该国与台湾维持现有关系”。一向反华的参议员卢比奥在会上直接要求帕尔米耶里承诺上任后向洪都拉斯政府转达,若其转向北京,将会“伤害洪都拉斯与美国关系”。帕尔米耶里表示,若任命获国会同意,赴任后将立即确认“台洪关系”。^[22]

三是出台法案和声明干涉他国及国际组织涉台政策。2018年8月萨尔瓦多与台湾方面“断交”,加德纳与卢比奥随即针对《2019财年国防部拨款法案》提出修正案,禁止该法案所拨款项用于援助萨尔瓦多,以回应萨尔瓦多与台湾方面的“断交”行为。加德纳称,萨尔瓦多对台湾作出“错误决定”,这将对美萨关系带来负面影响。“美国政府必须动用各种工具,对抗中国大陆对台湾的霸凌行为。”^[23]在2020年新冠肺炎疫情期间,美国众议院外交委员会主席恩格尔(Eliot Engel)等8位众议员联名致函^[24]国际民航组织(ICAO)主席夏基塔诺(Salvatore Sciacchitano)表示,持续将台湾排除在ICAO之外,“将对处理疫情构成风险”。可以说,美国国会议员兴风作浪,为“外交助台”所作的准备是无所不至的。

总的来看,美国“外交助台”新模式正在逐渐形成,它包括两个最明显的特征:一是行动主体上“府会合力”。国会与行政部门形成配合互补之势,相互照应,打出了一套相互配合、密集施压的“组合拳”。行政部门对国会“外交挺台”的冒进做法持“乐观其成”的态度,国会通过的法案则为行政部门的干涉提供了借口和理由。如此一来,国会炮制“外交助台”的相关法案及其种种挑衅行为不仅不会受到阻遏,反而可能在行政部门的默许与支持之下逐步落实。二是行动方式上干涉第三方,为台湾当局背书。美国在台方的国际活动中如影随形,直接干涉第三方国家/地区/组织的对台和两岸政策,以帮助台湾当局免于被“断交”,帮助台湾当局参与国际组织、参加国际活动,等等。当然,这两个方面的特征从始至终都不是孤立的存在,而是与美国国内政治圈反华、中美关系恶化等其他要素相互配合,共同在美国的对外政策中发挥作用。

二、美国“外交助台”新模式对中国涉台外交的影响

应该说,美国的“外交助台”新模式是系统的、深思熟虑的战略选择。特朗普上台后,在政治外交、军事安全、经贸往来等多个层面加大对台湾的支持力度。在台湾“国际活动空间”问题上,美国政界和智库学者普遍主张美国采取更为积极的立场。^[25]从近几年的实践来看,加强应对美国“外交助台”将成为未来中国涉台外交工作的重要内容。

(一) 中国涉台外交环境呈现复杂化趋势

美国在国际范围内采取与台湾“合体”的方式“助台外交”,过去两岸传统的“外交战”掺入了美国因素。美国政策立场的变化,将导致部分第三方国家/地区/组织面临“站队”和“选边”的压力,从而使中国涉台外交不得不多线“作战”,环境愈加复杂。

一是美国将“外交助台”与其亚太战略挂钩。美国将原本单纯的涉台外交活动当作与中国在

太平洋地区影响力的争夺战,有意把中美的外交战略角力延伸到其他地区。例如,所罗门群岛既是台湾在南太“友邦”中最大的国家,更是美国亚太战略布局及第二岛链的一环。美国对未能阻止所罗门与台湾方面“断交”有挫败感,进而认为中所建交导致中国在该地区的地位增强,同时冲击了美国在这个地区的传统优势。此外,美国的“外交助台”也与其推动的“印太战略”相互关联,帮助维系台湾在太平洋的“邦交”,将成为美国重塑亚太战略布局的重要一环。

二是美国将“外交助台”与其拉美战略挂钩。美国将原本单纯的涉台外交活动当作中国对其“后院”的“入侵”。美国认为,中国在拉美发起的“魅力攻势”,表面上是填补美国投资者留下的投资“缺口”,实际上却是弱化了美国在拉美的地位和影响。因此,美国的许多动作看似“挺台湾”,但更有“顾后院”的用意。首先,美国是要“提醒”那些与中国建交的国家,不要忘记他们是美国“后院”,华盛顿不会坐视不管。众所周知,2016年以来,巴拿马、多米尼加、萨尔瓦多等国都是顶住美国压力选择与中国建交。面对美国召回大使的警告,相关国家不得不积极回应。巴拿马政府发表公告称,将继续致力于在双边议程中与美国密切合作,并尊重美国召回驻上述三国大使的决定。多米尼加外长米格尔·巴尔加斯(Miguel Vargas)表示,美国召回大使只是一次外交行动,并表示多米尼加将继续与美国就双边议程中的诸多项目展开合作。^[26]其次,美国的用意在于“声东击西”,在向其他有意修正台海政策的中美洲国家喊话,特别是洪都拉斯、危地马拉、尼加拉瓜等所谓台湾“邦交国”,警示他们有必要在华盛顿与北京之间明确“选边站”。近两年来,一些被传出有意与台“断交”的国家,都以不同方式被美国警告,如共和党参议员卢比奥就曾发推文警告危地马拉。

三是美国将“外交助台”与其盟国战略挂钩。美国拉拢盟国共同对抗中国的涉台外交活动,从多方面制衡中国。“台北法案”特别提到美国应该协助台湾与日本、澳洲以及印太地区国家的“外交”关系。如何应对中国的影响力,已经成为美澳“2+2”会谈的主要议题。美国的盟友澳大利亚、新西兰都在“外交助台”中扮演了一定的角色。澳大利亚在太平洋地区具有重大战略与经贸利益,太平洋群岛诸国是其第一岛链。澳大利亚认为,中所建交不仅意味着澳大利亚的军事国防安全受到影响,而且澳大利亚对这些地方的控制权也受到了削弱。2019年6月,澳大利亚总理莫里森(Scott Morrison)对所罗门群岛进行访问,这是他连任总理以来的首次出访。彼时所罗门群岛与台湾的所谓“邦交”正传出不稳信号,莫里森此次出访,被广泛解读为“美国领导的鼓励台湾太平洋盟友抵制北京外交进程和承诺基础设施融资的倡议之一”,“应对岛国切断与台湾关系,投入北京怀抱的压力”。^[27]此次访问,澳大利亚宣布向所罗门群岛提供2.5亿澳元的援助。尽管澳大利亚在所台“断交”上无功而返,但不可否认,美国的盟友对“外交助台”战略的配合力度不断加深。

(二) 中国涉台外交与美国对外政策展开正面交锋

过去,在处理中美关系中的台湾问题时,双方主要在三方面展开斗争:①台美实质关系发展问题;②美国对台军售问题;③中美与第三方国家/地区/组织的涉台外交问题。在美国“外交助台”新模式攻势下,中美涉台外交中的第三类斗争和较量凸显。美国认定中国开展的涉台外交工作对美国利益造成伤害和挑战,从而将矛头对准中国。一方面,美国直接指责中国“挤压台湾的国际空间,挖走台湾外交伙伴的行为”。^[28]2019年9月,所罗门与台湾方面“断交”,美国直接表示“对北京感到失望”。^[29]另一方面,美国污蔑与台“断交”国家,如基里巴斯、所罗门群岛,都受到了“中国经济投资承诺的诱惑”。美国称,“中国‘诱使’各国与台湾‘断交’,伤害并破坏区域稳定。”^[30]在回答为何美国与中国建交却干涉他国与中国建交时,美国国务院发言人诺尔特(Heather Nauert)妄称:“与大陆发展关系的同时,美国可以和台湾保持非正式关系。”“这种关系只适用于美国,其他国家不一定有用。”^[31]2019年9月,美国国防部负责印太事务的前助理部长薛瑞福(Randall Schriver)在众议院举行的一场听证会上说,北京用各种不同的方式利诱施压,使得小国难以招架。他举例马绍尔群岛去年与中国的贸易额为22亿美元,而与美国的贸易额仅为3.11亿美元。^[32]薛瑞福还表示台湾在南太平洋地区的两个“邦交国”帕劳和马绍尔群岛都面临投向北京的压力。国务卿蓬佩奥则

毫不讳言,华盛顿将“运用各种工具不让中国大陆挖台外交墙角”。^[33]

必须看到,美国对许多国家、国际组织仍有着相当大的影响力。例如美国仍然能够依靠其霸权纠集一些国家在世卫组织为台湾“发声”。台湾地区现存的“邦交国”中,危地马拉、尼加拉瓜、洪都拉斯等中美洲国家形同美国后院,与美国保持着自由贸易协定(FTA)下密切的经贸政治关系,马绍尔群岛和帕劳也与美国关系密切。这些国家的对台和两岸政策无疑将会受到美国政策风向的影响,如果中国考虑与相关国家展开建交谈判,与美国展开正面交锋似难以避免。

(三) 中国涉台外交成果面临反复波动风险

在“外交助台”新模式下,如果美国继续对与台湾方面“断交”国家采取舆论攻势、严厉警告、打击报复、极力施压等措施,将使得相关国家政策摇摆不定、态度犹豫,导致中国涉台外交面临反复波动风险。萨尔瓦多与台湾方面“断交”后,美国国务院表示“深感失望”,称正在审视美萨关系,还指责中方“片面改变现状”,敦促中方节制,不可采取“危害台湾人民的胁迫手段”。^[34]随后白宫也罕见发表声明,批评萨尔瓦多与台湾方面中断所谓的“外交关系”,认为这一决定将“影响整个美洲区域的经济健康与安全”,并重申将“重新评估美萨关系”。^[35]2018年9月,美国国务院召回驻多米尼加大使伯恩斯坦(Robin Bernstein)、驻萨尔瓦多大使曼恩斯(Jean Manes)、驻巴拿马临时代办康若珊(Roxanne Cabra),“以了解派驻国与台湾‘断交’的决定”。^[36]之后,美国仍未放弃在当地施压,媒体报道美国驻多米尼加大使伯恩斯坦在与当地传媒餐叙时表示,多米尼加在与中国交往过程中,应注意保持对本国港口、银行业及政府信息等“战略资产”的控制。^[37]所罗门与台“断交”前,美国向国际社会明确表达美国意志,公开施压。获悉所罗门的“断交”决定后,美国官员指责所罗门的做法损害了“历史上的牢固关系”。^[38]由于美国的压力,一些国家与中国建交后态度出现了犹豫和反复。例如萨尔瓦多在新任总统上任后,传出要“重新审视与中国的外交关系”。^[39]在美国的压力下,中国需要警惕和防止已建交国家态度反复的情况发生。

总之,美国“外交助台”新模式与军事、政治等方面互动配合,共同发挥作用,构成越来越危险的美台关系。中国涉台外交已经升级为中美全面对抗的一部分,面临新压力和新挑战,需把握节奏,消化成果,量力而行。

三、中国对美国“外交助台”新模式的应对

中国涉台外交应对美国“外交助台”新模式的过程,也是不断迎接挑战的过程。只要应对处理得当,亦可从开放和正面角度去看待美国“外交助台”新模式所带来的冲击和影响。

(一) 以经贸关系为基础,着力巩固与新建交国家关系

虽然美国不断警告、干涉,也展开了实际行动,但从目前情况看,如果与中国建交带来的利好大大高于来自美国的“警告和惩罚”,也就是美国所谓的“代价和后果”在该国承受范围内,那么这些国家仍然会基于国家利益而做出正确的判断和选择。索加瓦雷出任所罗门总理后,即检讨对台“邦交”,派团赴中国考察,又组成跨党派小组,拜访与北京有外交关系的多个南太平洋邻近岛国,了解这些国家与北京建交后的发展情况。因而,所罗门对“断交”后果的判断和评估是理性的。在美国压力下,所罗门跨党派小组报告仍建议总理在9月中前与中国建交。^[40]所罗门议会投票结果是27:0,足以说明同中国建交早已是大势所趋、人心所向。对于美国的干涉,瓦努阿图总理议会秘书约翰尼·科纳伯(Johnny Koanapo)发表评论认为,“美国政府可能会失望,但不应感到意外”。对于美国广播公司(ABC)提出所罗门的决定是基于“中国7.3亿美元的基础设施融资”而做的决定,科纳伯回应“那是催化剂(catalyst),不是原因(Cause)”。^[41]从中国外交的角度看,中所顺利建交的经验,对第三方国家/地区/组织的评估具有参考价值。随着类似案例的累积和增加,必将形成某种示范效应,从而有利于中国涉台外交工作顺利开展。

必须看到,无论是争取建立新的外交关系,还是巩固与新建交国家关系,密切的贸易经济联系是重要基础。在一个广泛、有意义和富有弹性的双边经贸关系的基础上,拓展人文等其他关系,方能建立一个稳定的双边关系。从这个角度来说,将相关国家纳入“一带一路”倡议,通过重大项目合作,利用新建交国家的旅游资源,促进双方人文交流等都将是“中国涉台外交”的努力方向。

(二) 在中美博弈竞争过程中,提前布局,争取主动权

未来中国涉台外交面对的最大危险和挑战是美国行政部门将国会出台的“外交助台”法案付诸行动。对此,在中美互动过程中,中国仍然要保持与美国、特别是行政部门的密切频繁沟通,反复传达中国的立场,严肃提醒美国在台湾问题上的底线思维。此外,为应对美国国会挑衅,中国在处理中美关系过程中也要尽可能剥离涉台外交的影响,让国会涉台法案既“无用(处)”也“无意(义)”。

美国“外交助台”新模式是美国打“台湾牌”的表现形式。对美国而言,用“台湾牌”遏制中国代价最小、成本最低,且已经使用了几十年,屡试不爽。在台湾“国际活动空间”问题上,美国仍然沉迷霸权主义、单边主义、零和思维,其“外交助台”的真正动机只是为牵制北京,为的是有更多筹码勒索中国。然而,一方面,美国“外交助台”这张“牌”的成本是比较大的,因为它涉及第三方国家/地区/组织,美国要干涉他国内政和国际组织规则,需要耗费和付出的是美国自身的外交资源和国际信誉;另一方面,这张“牌”也常常被证实无效,蔡英文上任以来,台湾当局已丧失7个“邦交国”;美国宣传支持索马利兰与台湾当局互设“代表处”,自己却不承认索马利兰;美国虽鼓吹各国支持台湾参与世卫大会,但美国国务院却不愿连署支持台湾入会的提案;此外,已停开3年的“台美贸易暨投资架构协定”(TIFA)会议仍毫无复谈迹象。美国所释放的种种相互矛盾的讯息,不仅让人对美国“助台”的作用打了问号,也坐实了美国的这张“台湾牌”开始贬值,甚至无效。

(三) 准备斗争,戳破民进党当局“靠美倚美”谎言

美国“外交助台”向新模式转变,其中一个原因是得到“逢中必反”“倚美抗陆”的民进党当局的全力配合。民进党当局竭力“靠美倚美”以谋求拓展所谓“国际空间”,为美国部分政客鼓吹的“联合制华”“以台制华”战略提供了抓手。在这样的情势下,大陆要争取涉台外交更多正面的结果,戳破民进党当局所谓“靠美国帮忙”维持“邦交”、参加国际组织的说法。2020年台湾当局想借新冠肺炎疫情参加世卫组织会议,但最终失败,“以疫谋独”未能得逞,这是国际社会对美国“外交助台”的最好回应。这将会让台湾民众认识到,民进党当局在台湾“国际活动空间”问题上犯的最大错误,就是过于依靠美国所谓的“帮助”和“支持”。

总之,美国展开“外交助台”新模式,对于台湾而言,风险最大,代价最高。台湾地区的对外交往沦为美国遏制中国的工具,而中国涉台外交也在发生变化。未来,台湾的“国际空间”将愈加缩小,国际地位将更趋孤立和低落,台湾当局在两岸涉外领域将被进一步边缘化。这也是台湾当局配合美国打“台湾牌”、配合美国“外交助台”所必然承受的后果。

注释:

- [1] 冯峥《台湾“国际空间”问题中的美国因素》,《现代台湾研究》2019年第2期,第47-53页。
- [2] 邵育群《美国国会与台湾拓展国际空间的图谋——以支持台湾参加世界卫生组织为个案》,《国际观察》2003年第3期,第75-79页。
- [3] 徐蕾《所罗门群岛“邦交”不稳,台当局找美国救急》,观察者网, https://www.guancha.cn/politics/2019_09_13_517745.shtml,最后访问时间:2019年9月13日。
- [4] “Taiwan and the United States join hands to explore investment opportunities in Saint Lucia,”台湾当局驻圣卢西亚机构网站, https://www.taiwanembassy.org/lc_en/post/3178.html,最后访问时间:2019年11月8日。
- [5] [9]黄筱筠《美副助理:美坚定支持台湾与太平洋国家关系》,中国评论新闻网, <http://www.crntt.com/doc/1055/6/2/6/105562611.html?coluid=253&kindid=14790&docid=105562611>,最后访问时间:2019年10月7日。

- [6] 《美国驻日内瓦联合国大使 Andrew Bremberg 于世界卫生组织的声明》,“美国在台协会”网站, <https://www.ait.org.tw/zhtw/https-www-ait-org-tw-u-s-statement-on-public-health-emergencies-preparedness-and-response-zh/>, 最后访问时间: 2020年2月6日。
- [7] Press Statement, MICHAEL R. POMPEO, SECRETARY OF STATE. “Taiwan’s Exclusion from the World Health Assembly,” 美国国务院网站, <https://www.state.gov/taiwans-exclusion-from-the-world-health-assembly/>, May 18, 2020, 最后访问时间: 2020年8月6日。
- [8] “U.S. Interests in East Asia and the Pacific and the FY20 Budget,” 美国国会众议院听证会记录, <https://foreignaffairs.house.gov/hearings?ID=870DA1C4-7B52-4CAD-BFA4-2592DC47203A>, 最后访问时间: 2019年9月18日。
- [10] “The United States Joins the Pacific Region Infrastructure Facility To Support Infrastructure Development in the Pacific Islands,” 美国国务院网站, <https://www.state.gov/the-united-states-joins-the-pacific-region-infrastructure-facility-to-support-infrastructure-development-in-the-pacific-islands/>, 最后访问时间: 2019年11月20日。
- [11] 《美国国务卿蓬佩奥就台湾选举发表声明》,“美国在台协会”网站, <https://www.ait.org.tw/zhtw/statement-by-secretary-of-state-michael-r-pompeo-on-taiwans-election-zh/>, 2020年1月11日。
- [12] 2020年美国国务院东亚暨太平洋事务助理国务卿史达伟等官员给500强企业执行长和各州州长的联名信函。信函提到“美国政府并不会规定私人企业如何标注台湾名称”, 并已公开表达立场。
- [13] <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/1678?q=%7B%22search%22%3A%5B%22taiwan%22%5D%7D&s=9&r=8>, 最后访问时间: 2019年11月12日。
- [14] <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/353?q=%7B%22search%22%3A%5B%22taiwan%22%5D%7D&s=9&r=4>, 最后访问时间: 2019年11月12日。
- [15] <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/237?q=%7B%22search%22%3A%5B%22taiwan%22%5D%7D&s=9&r=6>, 最后访问时间: 2019年11月12日。
- [16] <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/249?q=%7B%22search%22%3A%5B%22taiwan%22%5D%7D&s=9&r=5>, 最后访问时间: 2019年11月12日。
- [17] <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/4754/titles?q=%7B%22search%22%3A%5B%22taiwan%22%5D%7D&r=10&s=9>, 最后访问时间: 2019年11月12日。
- [18] 各版本“台北法案”详见美国国会网站。最新的版本与最初版本相比, 内容有较大改变。比如最新版本删除了“授权美国政府研议调整对伤害台湾的国家的援助”等文字, 也未要求国务院提出报告。本文主要依据的是最新版本, 即 H.R.4754 中的部分内容。
- [19] 该法案最早于 2018 年 5 月由参议员加德纳、卢比奥、科宁及克里斯·孔斯联合提案 (S.3406), 二读后交付参议院外交委员会审议。2019 年 5 月 23 日, 加德纳等人重新提出该案 (S.1678), 即先后两个版本 S.3406 和 S.1678。参议院外交委员会于 9 月 25 日审议, 委员口头表决通过, 并排入参院议程表决法案。参议院于 10 月 29 日以“一致同意”方式通过。与此同时, 2019 年 10 月 18 日, 众议员匡希恒提出了众议院版本的“台北法案”(H.R.4754), 众议院外交委员会于 10 月 30 日口头表决无异议通过。
- [20] BBC 中文: 《“台北法案”获美参议会通过 台湾外交是否纳入美国保护》, <http://www.bbc.co.uk/zhongwen/simp/chinese-news-50233841>, 最后访问时间: 2019年10月30日。
- [21] 参见参议员加德纳个人网页, “Gardner, Coons, Rubio Introduce Legislation to Defend Taiwan,” <https://www.gardner.senate.gov/newsroom/press-releases/gardner-coons-rubio-introduce-legislation-to-defend-taiwan>, 最后访问时间: 2019年5月24日。
- [22] 美国国会听证会记录, 参见 <https://www.congress.gov/115/crec/2018/08/22/CREC-2018-08-22.pdf>, 最后访问时间: 2019年1月6日。
- [23] 参议员加德纳个人网页, “Gardner, Rubio Introduce Amendment to Restrict United States Funding to El Salvador,” <https://www.gardner.senate.gov/newsroom/press-releases/gardner-rubio-introduce-amendment-to-restrict-united-states-funding-to-el-salvador>, 最后访问时间: 2018年8月21日。
- [24] 2020年2月6日, 恩格尔联合众院外委会共和党籍首席议员麦考尔 (Michael McCaul)、众院外委会亚太小组主席贝拉 (Ami Bera)、众院外委会亚太小组共和党首席议员约霍 (Ted Yoho), 及众院“台湾联系”4名共同主席夏伯特 (Steve Chabot)、康诺里 (Gerry Connolly)、狄亚士-巴拉特 (Mario Diaz-Balart) 与席瑞斯 (Albio Sires) 致函 ICAO。
- [25] 袁征: 《从奥巴马到特朗普: 美国对台政策的调整与变化》, 《台湾研究》2017年第2期, 第1-11页。
- [26] 刘丽菲编译: 《台湾欲靠美国避免“零邦交国”? 外媒: 美傲慢之举反引担忧》, 《参考消息》2018年9月11日。

- [27] 《澳洲总理莫里森访所罗门群岛砸 2.5 亿! 承诺更大胆对抗中国影响力》,澳洲无忧网, <https://australia51.com/article/552F4984-9F7E-3CE1-4713-B93EC3458D88/>, 最后访问时间: 2019 年 6 月 3 日。
- [28] 美国国务院负责东亚和太平洋事务的助理国务卿戴维·R.史迪威(David R. Stilwell) 出席国会参议院听证会记录“U.S. Policy in the Indo-Pacific Region: Hong Kong, Alliances and Partnerships, and Other Issues,” <https://www.foreign.senate.gov/hearings/us-policy-in-the-indo-pacific-region-hong-kong-alliances-and-partnerships-and-other-issues>, 最后访问时间: 2019 年 9 月 18 日。
- [29] 《所罗门与台断交 美国务院: 对北京失望》,《联合早报》(新加坡) 2019 年 9 月 18 日。
- [30] 黄筱筠《台索断交 AIT 称中国诱使各国与台湾断交》,中国评论新闻网, <http://www.crntt.com/doc/1055/4/1/6/105541613.html?coluid=7&kindid=0&docid=105541613>, 最后访问时间: 2019 年 9 月 17 日。
- [31] 《美国务院发言人: 只有美国才可以与两岸发展分别不同的关系》, 搜狐网, https://www.sohu.com/a/253577319_115479, 最后访问时间: 2018 年 9 月 13 日。
- [32] “Sustaining U.S. Pacific Insular Relationships,” 美国国会听证会记录, <https://foreignaffairs.house.gov/hearings?ID=0816D136-2D98-4496-A215-3A494A96EC95>, 最后访问时间: 2019 年 9 月 26 日。
- [33] 蓬佩奥出席众议院听证会记录, “Review of the FY 2020 State Department Budget Request,” <https://www.foreign.senate.gov/hearings/review-of-the-fy-2020-state-department-budget-request-041019>, 最后访问时间: 2019 年 4 月 10 日。
- [34] 余东晖《萨尔瓦多与台“断交”美官方称正评估美萨关系》,中国评论新闻网, <http://www.crntt.com/doc/1051/6/5/1/105165183.html?coluid=93&kindid=4030&docid=105165183>, 最后访问时间: 2018 年 8 月 22 日。
- [35] 白宫网站 “Statement from the Press Secretary on El Salvador,” <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-press-secretary-el-salvador/>, 最后访问时间: 2018 年 8 月 23 日。
- [36] 张晨静《不满这三国与台“断交”, 美国下令召回大使》, 观察者网, https://www.guancha.cn/local/2018_09_08_471272.shtml, 最后访问时间: 2018 年 9 月 8 日。
- [37] 《驻多米尼加大使张润: 坚决反对美方对中多关系说三道四》, 中国驻多米尼加大使馆网站, <http://do.china-embassy.org/chn/xwdt/t1695546.htm>, 最后访问时间: 2019 年 9 月 8 日。
- [38] 《获悉所台“断交”彭斯取消与所罗门总理会面》,《联合早报》(新加坡) 2019 年 9 月 19 日。
- [39] 帅蓉《美方挑唆萨尔瓦多与台“复交” 陆慷称期待萨方“排除外来干扰”》, 参考消息网, <http://www.cankaoxiaoxi.com/china/20190315/2374556.shtml>, 最后访问时间: 2019 年 3 月 15 日。
- [40] “FRC Report on the Inquiry into the Question of severing existing ties with the Republic of China (Taiwan),” 所罗门议会网站, <http://www.parliament.gov.sb/files/committees/foreignrelations/2019/FRC%20Report%20November%202019.pdf>, 最后访问时间: 2019 年 11 月 26 日。
- [41] McGarry, Dan. “China-Taiwan: Solomon Islands switch and a ‘new normal’,” Published daily by the Lowy Institute, <http://www.lowyinstitute.org/the-interpretor/solomon-island-s-switch-and-new-normal>, 19 Sep 2019.

(责任编辑: 唐 桦)

The New Model of the US “Diplomatic Assistance to Taiwan” and China’s Response to Taiwan-related Diplomacy

Tong Liqun

Abstract: This paper makes a detailed analysis of the main performance and characteristics of the new model of the US “Diplomatic Assistance to Taiwan”. Based on the “joint efforts by the US government and the Congress”, the model adopts their policies towards Taiwan and the mainland that directly interfere with the third-party countries/regions/organizations, endorsing Taiwan so as to help avoid its diplomatic relations being “cut off”, and give backing to its participation in international organizations. On the other hand, the new model has led to the all-round upgrading of the US-Taiwan relations and posed a serious challenge to China’s Taiwan-related diplomatic work. Therefore, more attention should be paid to the complex influence brought by the US factors in our diplomatic work related to Taiwan.

Key Words: Taiwan-related diplomacy, US-Taiwan relations, diplomatic assistance to Taiwan