



中国人民大学“211工程”建设成果

中国国际战略研究系列丛书

两岸“外交战”

——美国因素制约下的
国际涉台问题研究



黄嘉树 林 红 著



“中国研究”系列丛刊

中国国史国际史研究系列丛刊

两岸“外交战”

——美国因素下的
国际涉台问题研究

黄惠群 著

台北：亚太关系学刊社

中国国际战略研究系列丛书

两岸“外交战”

——美国因素制约下的 国际涉台问题研究

黄嘉树 林 红 著

图书在版编目(CIP)数据

两岸“外交战”:美国因素制约下的国际涉台问题研究/黄嘉树,林红著.
北京:中国人民大学出版社,2007
(中国国际战略研究系列丛书)
ISBN 978-7-300-08016-1

I. 两…

II. ①黄…②林…

III. ①台湾问题-研究②对外政策-研究-中国

IV. D618 D820

中国版本图书馆CIP数据核字(2007)第051134号

中国国际战略研究系列丛书

两岸“外交战”——美国因素制约下的国际涉台问题研究

黄嘉树 林红 著

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街31号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242(总编室)

010-62511398(质管部)

010-82501766(邮购部)

010-62514148(门市部)

010-62515195(发行公司)

010-62515275(盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京宏伟双华印刷有限公司

规 格 148 mm×210 mm 32开本

版 次 2007年5月第1版

印 张 10.5 插页1

印 次 2007年5月第1次印刷

字 数 280 000

定 价 28.00元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

1949年以来，中国发生了根本变化，中国的国际地位和在国际事务中的影响力不断上升，尤其是改革开放后，经济的持续高速增长使中国成为近二十年来最有生机的国家之一，中国的外交战略选择和外交行为模式也随之受到世人关注。在后冷战时代，中国已成为各国尤其是亚太国家考虑外交政策时不能忽视的主要因素，各国政要和外交决策部门基于各自的利益考虑以不同的方式处理他们的对华关系，以不同的目光打量着日新月异的中国和它的内政外交。

在中国曾经和正在面临的诸多问题中，台湾问题是最棘手的一个，拖至今日仍未解决；同时，它也是外部世界最感迷惑和反应最复杂的问题。本书关注的正是中国外交进程中的涉台问题、特别是由于台湾因素的介入而导致的中国外交格局的复杂化与相应的对策选择。本书希望达到两个目的，一是就中国外交中涉及台湾问题的争端和事件整理出一个历史性和全面性的研究框架，为此，它的研究视野将涵盖1949年以来中国外交发展历程中的各个阶段，以及每个阶段所发生的涉台问题；二是对台湾的对外诉求和对外行为作仔细区隔和分析，着重解析90年代以来，全球化挑战下台湾“务实外交”路线的演变，两岸在国际舞台上相

互较量的基本态势以及由此引起的中国外交战略的再思考。在中国外交涉台问题的整体视域中，中美关系无疑占据最突出、最重要的位置，但鉴于研究中美关系与台湾问题的著述已有很多，本课题的主要内容中将不直接涉及美国因素，而是将此因素背景化。这样的选择是希望拓宽观察视野和变换思考习惯，以求对相关问题的研究能更深入、更系统，并为开拓外交新思维提供参考。



一、冷战结束后的国际环境 与台湾问题的凸显

苏联解体后，冷战宣告结束，全球政治进入后冷战时期，世界政治经济结构面临重组。就国际格局而言，两极对抗体系崩溃，以美国为唯一超强的单极多元体系（uni-multi polar world）正式开启。在这全新的体系中，各国的外交关系重新调整，意识形态对外交的影响降低，各国开始利用全新的机会与空间、依据各自的国家利益来决定外交政策，国际关系充满了不确定性。^①

然而，不确定的国际形势中却有一个确定的主题，即经贸事务成为了国际间的主要议题。由于两极对抗不复存在，军事及传统安全让位于经济发展和民生改善，发展经济、提升实力成为各国的第一要务。这种普遍的关注带来了全球性的经济乃至其他事务的合作潮流，更改变了衡量一国国际地位与外交影响力的指标，即经济实力对比逐渐取代军事实力对比，从而排定了各国在国际体系中的序列。

两岸可以说都得益于也受制于这一既确定又不确定的国际格

^① See Samuel P. Huntington: "America's Changing Strategic interests", *Survival*, Vol. 33, No. 1, 1991, p. 6.

局。就台湾问题的凸起和中国解决台湾问题的难度增大而言，正是由于以下两股重大的国际潮流的相互配合，营造了今天台湾问题的国际氛围。

一种是非传统安全压力之下的和平主义抬头。当今世界在军事安全为核心的传统安全问题尚未得到妥善解决的情形下，又不得不面对作为全球化后果之一的非传统安全问题。沿着全球化扩张的路径，诸如环境污染、能源危机、种族冲突、非法移民、毒品走私和国际恐怖主义等非传统安全领域的问题经过漫长的积累，终于形成影响一国乃至全球安全的大问题。

这一类所谓非传统安全问题模糊了军事安全、政治安全、经济安全乃至社会安全问题的传统界限，其结果是国际安全范围的扩大，安全问题成为空前广大的跨国现象。不同国家、地区以及国际组织之间的空间距离已不再是安全的屏障或彼此隔阂、自保平安的藩篱，单边主义、强权政治和单纯军事手段已不能解决世界性的和跨国界的安全问题^①，多边主义、综合安全、合作安全逐渐成为国际流行的理念。

在这些新理念的培植下，国际和平主义日益抬头，其基本主张有二，一是主张国家间的互动应以谈判代替对抗，尤其是强调国与国之间就安全问题进行对话的重要性，谈判——和解——合作被认为是争端国家间建立良性互动的理想模式；二是重视国际组织的功能发挥，强调联合国应该充分发挥解决国际争端，促进国际合作的功能，在解决传统安全和非传统安全问题上发挥主导作用。

国际和平主义对中国而言具有两重性，一方面，它与中国关于建立和谐社会特别是和谐的国际关系的主张相辅相成，换言之，在国际领域，中国在相当多问题上的原则和立场与国际和平主义的本质是一致的。

^① 参见刘惜戈：《浅析中国同欧盟的外交与安全合作》，载《国际问题研究》，2003（6），26页。

然而另一方面，在两岸关系领域，国际和平主义对中国解决台湾问题却发生微妙的负面影响：（1）台湾当局借合作安全的提出，打着和平主义的旗号，提出合作安全要重视中小型国家的重要性，甚至非国家行为者（non-state actors）在促进国际安全上的作用^①，基本用意是想借“集体安全”，“合作安全”等新理念拓展台湾的国际活动空间，力图以参与东亚集体安全合作凸显台湾“主权”，借国际支撑抗衡中国的军事压力。（2）国际社会某些势力出于有意或无意，无限夸大和平主义的适用范围，他们不仅反对国家间用武力解决争端，也反对一国在主权范围内为反分裂而使用武力，甚至有人无视台湾问题的内政性质和台湾非国家实体的地位，提出《联合国宪章》第2条第4款关于禁止在国际关系中使用武力威胁的原则也适用于台湾的情况。^②

中国政府不会在是否承诺放弃对台湾使用武力的立场上有任何退让，但来自国际和平主义的压力也的确增加了中国政府在国际社会上应对挑战的难度。

另一种国际潮流则是传统国家主权观遭到严重挑战。当代世界的基本潮流之一是国际规范（国际法和国际伦理）超越化，它同样是全球化扩张的重要成果。所谓国际规范超越化实质上是指国家主权被超越、被侵蚀的事件越来越多，情势愈演愈烈^③，它以各式各样的新主权观为内涵，在各类人权问题、军备发展、武器输出和控制等问题上导致了规模空前的国际干预。

传统的主权理论认为，主权不可分割，也不可让渡。但是，自20世纪50年代以来，这一理论并不能完全解释国际实践中的

① 参见林文程：《亚太安全体系与台湾的国家安全》，载台湾《理论与政策》，1995年冬季号，33页。

② 参见黄瑶：《禁止使用武力原则不适用于台湾海峡两岸关系》，载《台湾研究》，2003（2），23页。

③ 参见时殷弘：《中国的外部困难和新领导集体面对的挑战》，载《战略与管理》，2003（3），36页。

一些新发展。随着时代的发展，当前国际各种主权现象已十分复杂，尤其是欧盟已经拥有经济、政治、军事和外交等方面的许多超国家主权的机构和权力，传统主权理论面临挑战，而随着经济全球化进程的加快，类似欧盟成员国所进行的“主权让渡”现象在国际范围内越来越多地出现。^①借此趋势，国际上有些人别有用心地将台湾问题引入主权理论的争论中，如前美国驻华大使李洁明指责中国政府对于“国家主权”的观念已经过时，主张台湾应有“自决权”。此类主张对于“台独”势力的兴风作浪起到某种推波助澜的作用。

台湾当局迅速呼应，提出“主权阶段性分割”、“特殊两国论”、“一边一国论”之类的理论来为其分裂行径辩护。1991年8月，李登辉在两次讲话中提到，“国际新秩序关键所在”是“主权观”，并且“应该从人权为基点来探讨国家主权问题”，“尊重各地区人权的问题，包括主权的再解释，以及政治的自主，是建立世界新秩序的要件”^②。在美国的支持下，在大陆无法拒绝的台湾经济发展需要的趋势下，台湾得以加入 APEC、WTO 这样的政府间区域性组织或全球性国际组织，得到了合法地与这些组织中的成员国政府即台湾的“无邦交”国进行官方直接接触的机会和场所。台湾半个多世纪以来一直以“国家”的形态运作，其“主权”外观已经使某些国际势力感觉到它似乎就是一个“主权国家”。在未来很长时期内，国际社会普遍接受一个中国原则的大框架不会改变，因此，台湾当局重新建构主权理论以获得台湾“独立”的合法性的种种企图也难以得逞。但是，国际社会倾向于对主权的不可分割做越来越富弹性的解释，这种状况对中国的挑战是，中国对于台湾的主权诉求可能被某些外国势力弱化，歪曲甚至否定，从而增加中国解决台湾问题的难度。

① 参见黄嘉树、王英津：《主权构成研究及其在台湾问题上的应用》，载《台湾研究集刊》，2002（2），28页。

② 台湾《中央日报》，1991-08-17。

关系、确保联合国席位以及争取与新兴国家建立“邦交”。在这三项目标中，第一项由于当时中美关系处于相互敌视甚至仇视的冰点，较易达成，而后两项目标，却面临着来自中华人民共和国的日益强烈的外交压力。

1949年10月2日即中华人民共和国成立后第二天，苏联宣布承认新中国并与之建交。1950年上半年，又有缅甸、印度、锡兰、阿富汗、英国与荷兰等国承认新中国。虽然资本主义世界都在等待美国的态度明朗化，并且面临着新中国提出的“先谈判后建交”的要求，因而并未形成一个较大规模的资本主义国家的承认高潮，但是，由于美国急于摆脱“失去中国”的罪名而对台湾态度暧昧，艾奇逊的“划线讲话”中也未将台湾列入美国的西太平洋战略防卫圈，所以西方国家并未将台湾看作其亚太战略中需要认真考虑的因素。可以说，台湾在朝鲜战争前处于无援状态。在这种形势下，台湾当局不得不倡导“自立自强”的对外政策，以提升民心士气，蒋介石在训示国民党干部时表示要革除依赖外国的心理而后才能争取外援。^①

朝鲜战争的爆发给台湾当局提供了一个绝处逢生的大好机会，一方面，由于解放军搁置渡海攻台计划，国民党得到喘息机会；另一方面，由于朝鲜战争直接导致了中美的兵戎相见和两大阵营对立的白热化，使台湾当局得以恢复与美国的联盟关系。

借着朝鲜战争的转机，台湾在国际上频频出击。除了加紧改善与美国的关系，争取美国的军事与经济援助之外，还进行全方位动员，确立了以争取国际同情与援助为目标的对外路线，这一路线指导下的主要政策包括：巩固在联合国的席位，改善台美关系，阻止主要资本主义国家承认中华人民共和国政府，与亚洲国家组成远东反共阵线，恢复与日本、德国关系，争取与两岸均无外交关系的中立国家建立“邦交”关系，对已与台湾有“外交关

^① 参见蒋介石：《蒋总统思想言论集》，第19卷，400页，台北，“中央文物”供应社，1966。

随着台湾民间社会的活动领域从本岛扩展到海外，台湾领导人的思考空间也日益由岛内、两岸走向国际，这种情况加剧了台湾问题的复杂性。表现在台湾涉外关系领域的变化是：20世纪80年代末以来，指导了台湾近四十年对外关系的以“一个中国”为指向的“汉贼不两立”策略被认为是自设藩篱、自外于国际社会的僵硬政策，台湾的主体性意识经过长期的社会培育之后，被李登辉煽动起来并赋予了政治内涵，进而台湾当局在概念上、理论上和实践上一步步修正自己，走向追求“独立”的危境。

在台湾当局对外策略转变的整个历程中，有三个阶段清晰可见，先是蒋氏父子与中国政府的“正统”之争，即中华民国政府还是中华人民共和国政府是代表全中国的“一个代表权”之争。然后是李登辉主政台湾后的所谓“双重代表权”之争，即在台湾的中华民国与在大陆的中华人民共和国这两个同时存在但又“互不隶属”的“两个中国”之争；最后是陈水扁上台后“台湾”意识的全面膨胀，变成“法人”之争，即民进党所讲的“台湾归台湾，中国归中国”或“一边一国”，都具有“独立法人资格”的“一中一台”之争。^①就当前阶段而言，不管民进党搞的“公投立宪”、“公投入世卫”等一类手段是应付政党竞争的选举工具还是实现其“台独”党纲目标的政治措施，它激荡起的社会舆论和政治氛围显然不利于维持原有的民族认同，更为台湾问题的和平解决增添了变数。

改革开放以来，中国外交的最大转变是，外交由单纯服务于国内政治革命的需要转变为也服务于国内现代化与经济建设，具体地说即是为国内经济发展创造和平稳定的国际与周边环境。在涉台外交问题上，尽管国际上传统主权观受到了冲击，和平主义抬头，“台独”势力在国际上活动频繁，但中国经过二十多年的建设，政治稳定，社会安定，经济繁荣，综合国力和国际影响力

^① 参见李家泉：《对台实行的“一国两制”的“国号”及相关问题探讨》，载《海峡评论》，2002-04（136），19页。

已有大幅度提高，极大地巩固了以一个中国原则处理台湾问题的国际主流意识。

中国政府对于台湾当局自李登辉以来的政策变动一直密切关注，希望通过两岸合作与谈判，促使两岸早日统一，在统一未能实现之前，至少要确保台湾不独立，因而“反独”成为绝不退让的底线，为捍卫这一底线，中国政府坚持和平统一、一国两制并且不承诺放弃使用武力的两手。

综观当前两岸在国际上较量的基本形势及影响，我们看到台湾问题在中国外交中扮演了一个特殊的角色。

一方面它是中国外交的困扰因素和重大挑战。由于台湾当局以分裂为政治目标，并不断在中美之间制造麻烦，使中美关系不断受到严重干扰，两国间的战略合作难度加大，而中美关系恶化会影响到中国现代化建设所需的国际环境。中国政府为维护国家统一不得不耗费大量的政治、军事和外交资源，使得本应用于国内建设和在国际上维护中国的国家利益的资源受到影响；此外，由于台湾当局采取公开分裂国家的政策，又可能为国内少数民族地区分离主义分子提供借口和示范。^①

另一方面，由于挑战的确无法回避，而台湾问题短期内难以彻底解决，台湾问题又成为了中国政府展现其国家实力、国际影响力和成熟外交的主要平台。当前中国外交中的涉台问题不外乎两大类，一类是坚决反对任何制造“两个中国”、“一中一台”和实质“台独”的分裂主张与行径，引导台湾问题向和平统一的前途发展；另一类是对台湾方面非官方的对外经贸、文化交往不持异议并提供方便，尽力保护台湾同胞在海外的合法权益，争取台湾民众，防止台湾当局混淆国际视听，从而减少中国外交的阻力，提高国际社会对中国涉台外交的理解度。中国政府对这两类问题的具体处理体现了原则性和灵活性相统一的政策特色，既展示了中国在涉台外交中占优势的国家实力和国际影响力，又表现

① 参见阎学通：《台湾问题需要尽早解决》，载《北京青年报》，2000-03-11。

了其日益成熟老练的外交技巧。



三、美国因素的背景化 而非边缘化

台湾问题的形成及其复杂化与美国有着密不可分的关联。美国是台湾最大的保护者和支持者。在每一次台湾命运面临转折的时候，总会出现美国人的影子。正如邓小平曾评论过的，台湾问题上，美国历来是介入的。^① 因此，今天我们讨论台湾问题离开美国因素是不客观也是不全面的，毕竟，美国因素已成为影响台湾问题的国际因素中最具决定意义的部分，而台湾问题也一直是中美关系中最重要、最敏感和最困难的问题，成为当前一个可能使中美两国发生正面冲突，乃至战争的重大问题。^② 正是基于以上考虑，学术界大都偏重于从中美关系的角度来考察台湾问题的发生和发展，来定位和解析中国外交中的涉台问题。

然而，是在中美关系之中还是在中国外交整体格局中讨论台湾问题，其涵义有很大差别。毫无疑问，美国是中国实现祖国统一的重大外部障碍，美国基于其国家利益和世界战略而制定的整体对华政策决定了美国在台湾问题上的立场和方针。但是如果就台湾问题对中国外交全局的影响而言，美国因素并不能完全涵盖由此而引起的中国外交的困扰。本书并不专门论及中美关系或美台关系，研究视角被设定为在以美国为重大制约因素的背景下，讨论其他国际力量（因素）对台湾问题的影响以及与此相关的涉台外交问题，在此美国因素只是背景化而非边缘化。这样做的基本依据有以下几点。

① 参见《邓小平文选》，1版，第3卷，169页，北京，人民出版社，1993。

② 参见杨洁勉：《世界格局中的台湾问题》，15页，上海，上海人民出版社，2002。

其一，现实中，台湾当局除了与美国保持各种复杂关系之外，还与世界上一些国家保持着官方关系、半官方关系或非官方的实质关系，这些关系并不完全是由美国因素造成的，其中有复杂的历史渊源，有密切的经贸与文化往来，有或明或暗的军售或军事合作关系，在这些关系中，有些甚至包含有明确的政治意图或者直接服务于分离分裂的目的，台湾的这种对外关系格局必然会对中国外交造成影响。

其二，就国际背景而言，中国外交中的台湾问题除了指向包括中美关系在内的双边、多边国家关系之外，还涉及如主权、治权、政府继承、国家认同、国际组织的代表权等诸多国际法律问题，在这些法律问题的形成与处理中，美国因素有时并不起直接的作用。

其三，就当前而言，在全球化的大潮中，台湾日益卷入亚太甚至全球经济体系，台湾“民主化”、“本土化”也在不断发展，在这种形势下，美国对台湾的影响是增强了还是减弱了，也是需要深入探讨的问题。美国在台湾问题上所起的作用虽然很大，甚至有人认为所谓台湾问题本质上是中美关系问题，但其实台湾问题远不是那么简单，美国的作用终究是有限的，目前的海峡两岸关系既是大陆与台湾两种对抗性因素和美国国内政治因素等三方相互作用的结果，也是美国与其他国际力量相互制约和利益交换的结果。为了自身利益及其全球战略的需要，美国不会放弃对台湾问题的影响，但也不会片面追求在台湾问题上的唯一“主导作用”^①，起码它在台湾问题上采取重大步骤时必须考虑其盟国的意见，而国际社会对美国的制约或支持，对于中国而言意义当然是大相径庭的，本书的意图之一就是要将国际社会在台湾问题上与美国的“同”和“异”之处研究得更清楚。

^① 卢晓衡：《中国对外关系中的台湾问题》，61页，北京，经济管理出版社，2002。



四、研究方法论与基本结构

本书力图突破问题描述的层次，寻求一种既有历史纵深感，又有完整的分析层次和议题面向的讨论框架。在具体的研究方法上，将从历史分析的角度切入探讨，遵循历史与逻辑相统一，分析与综合相统一的辩证法原则，对国际背景中的中国涉台外交问题进行结构梳理，就台湾问题给中国外交带来的问题和挑战进行对策性研究和互动分析，通过考察中国涉台外交的决策与行为模式，探究其原则性与现实性相结合的思想精髓。本书希望做到既有微观考察又有宏观分析，既有战术性思考又有战略性判断，从而拓展对中国外交与台湾问题的理解深度与广度。

本书的研究主题是分析以美国插手台湾问题为背景的国际大环境中，中国外交如何应对台湾问题在不同时期尤其是李登辉时期以来所提出的问题与挑战，从而对中国外交中的涉台问题进行整体定位。因此我们首先需要将视野投注到中国对外关系发展的整个历程，对台湾问题的出现和变迁进行历史梳理、现状总结和走向预测，从而为主题的研究提供宏观的历史背景和国际背景，这也是第一、二章的主要内容。

第三、四章将讨论冷战结束后台湾发展对外关系的理念演进和实践中的“新招式”等问题，比较蒋经国时期、李登辉时期以至陈水扁上台以来台湾当局从“一个中国”到“一边一国”的转变过程，分析其策略方式的不同选择，尤其是对 90 年代以来台湾方面推动“务实外交”的几种重大实践方式——高层外访、“金钱外交”、“全民外交”等进行深入辨析。

第五至十章将重点描述和解析两岸 90 年代以来的国际较量的基本态势，将按四个层次勾画台湾的“外交格局”，分析这些关系的实质及其在台湾对外关系中的地位，判定台湾方面的基本意图以及影响相关国家外交判断的因素。同时，将专门分析台湾

当局发展与政府间、非政府间国际组织关系的基本策略与具体行为，分析当前国际社会与台湾发展关系的趋势与特点。

结语对中国涉台外交进行总体环境评估。内容包括：简单展示中国涉台外交的主要成就，归纳和梳理由台湾对外行为所引起的中国外交问题的类型，在总体上分析涉台外交的基本定位问题，并对中国涉台外交的未来发展与政策调整提出思考方向。

最后，需要强调说明的是：本书的研究主题是两岸在国际舞台的斗争与较量，必然要涉及台湾的对外关系。台湾当局在1971年以前不仅得到很多国家的正式“外交”承认，而且长期占据中国在联合国的合法席位，到今天台湾当局对外仍然以“国家”形态运作，也还有24个国家给予它“外交承认”，这是我们从中国对外关系的视野审视台湾问题时无法回避的，而台湾问题的复杂性也正在于此。事实上，本书大部分地方已尽量用“台湾的对外政策”、“对外关系”等表述来取代直接使用“台湾外交”之类的提法。然而在部分事实性陈述中仍不得不使用台湾“外交”或“两岸‘外交战’”等概念，为表达不承认其合法性，凡出现此类提法时都加上引号。为谨慎起见，作者查阅过国内已出版的大量的论文和著作，在涉及与本书相同主题时，这些出版物都是用同样的处理方法。在此，作者郑重提示：尽管书名和书中部分地方使用了两岸“外交战”、台湾“外交策略”或“务实外交”等词语，但绝不代表承认所谓台湾“外交”的合法性，敬请读者留意。

序 言	1
第一章 “革命外交”中的台湾问题（1949—1971）	1
一、“解放台湾”——革命战争的最后目标	1
二、“汉贼不两立”——台湾当局的基本立场	5
三、国际社会对台湾问题的最初反应	9
四、从“和平解放”到“一纲四目”——中国对台政策的调整	23
第二章 “与西方握手”——“大三角”背景下的台湾问题（1971—1991）	28
一、国际环境变迁与中国对台政策的第二次调整	28
二、台湾当局的国际处境及其对外策略的调整	36
三、七八十年代的国际对台关系	42
第三章 冷战结束后的台湾问题	48
一、国际环境变化对中国解决台湾问题的新挑战	48
二、岛内政治经济的变迁与两岸关系的进展	55
三、台湾当局对外理念与政策的变化	59
四、冷战后台湾当局的“外交布局”与“外交体系”	75