

当代美国国会研究系列丛书



“半自主”国会 与台湾问题：

美国国会外交行为模式

信 强 著



复旦大学出版社

“半自主”国会 与台湾问题：

美国国会外交行为模式

信 强 著

图书在版编目(CIP)数据

“半自主”国会与台湾问题:美国国会外交行为模式/信强著.
—上海:复旦大学出版社,2005.4
(当代美国国会研究丛书)
ISBN 7-309-04400-2

I. 半… II. 信… III. 台湾问题-外交政策-研究-美国
IV. D871.20

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 018628 号

“半自主”国会与台湾问题:美国国会外交行为模式
信 强 著

出版发行 复旦大学出版社

上海市国权路 579 号 邮编 200433

86-21-65118853(发行部) 86-21-65109143(邮购)

fupnet@fudanpress.com http://www.fudanpress.com

责任编辑 黄文杰

总 编 辑 高若海

出 品 人 贺圣遂

印 刷 上海江杨印刷厂

开 本 787×960 1/16

印 张 23.25 插页 2

字 数 416 千

版 次 2005 年 4 月第一版第一次印刷

书 号 ISBN 7-309-04400-2/D·275

定 价 35.00 元

如有印装质量问题,请向复旦大学出版社发行部调换。

版权所有 侵权必究

目 录

导言 国会外交视野中的台湾问题：问题的提出 与分析的路径·····	1
第一节 引言：台湾何以成为“问题”？·····	2
第二节 打开黑箱：解读美国外交决策·····	10
第三节 “二元民主”架构下的国会外交权·····	18
第四节 “麻烦制造者”：国会外交与美台 决策·····	28

第一部分 国会外交的结构性解读之一： 正式制度结构视角

第一章 “理性 vs 激情”：国会两院结构与美台 决策·····	37
第一节 参众两院的结构性差异·····	39
第二节 制衡中的合作：两院协商机制·····	51
第三节 理性战胜激情：以《与台湾关系法》的 制定为例·····	55

第二章 “决策的风向标”：国会领袖结构与美台 决策·····	62
第一节 国会领袖结构透析·····	62
第二节 协调与管理：国会领袖的“柔性” 权力·····	75
第三节 刚柔并济：国会领袖如何影响美台	

决策？	81
第三章 “僭越的”委员会：国会委员会结构与美台决策	93
第一节 权力的漂移与消长：国会委员会制度的演进	94
第二节 “法律制造工厂”——委员会功能分析	102
第三节 “领导”外交立法：国会外交事务委员会与对台决策	108
第四章 从“中国帮”到“台湾帮”：国会议员与美台决策	120
第一节 “以国会为业”：国会议员决策行为探析	121
第二节 理性与利益：国会议员在台湾问题上的决策动机	125
第三节 从“中国帮”到“台湾帮”：亲台议员与国会对台决策	134
 第二部分 国会外交的结构性解读之二： 非正式制度结构视角	
第五章 “国会的耳目”：国会附属委员会与美台决策	151
第一节 国会附属委员会与正式委员会的结构性差异	153
第二节 “监视中国”：国会“中国问题委员会”成立探因	155
第三节 国会附属委员会与对台决策：以“美中安全评估委员会” 为例	160
第六章 幕后的推手：国会非正式议员组织与美台决策	172
第一节 国会非正式议员组织的发展沿革	172
第二节 国会非正式议员组织的功能分析	176
第三节 国会“台湾连线”个案研究	179
第七章 逆动的暗流：国会“蓝军”助理与美台决策	194
第一节 国会“隐形政府”：国会助理制度	195
第二节 国会助理制度的发展和队伍的膨胀	198
第三节 国会“蓝军”助理的崛起及其对美台决策的影响	203

第三部分 “半自主的国会”：国会 外交行为模式研究

第八章 “自主的国会”行为模式分析·····	223
第一节 重摆权力天平：国会“自主性”的复兴·····	224
第二节 “自主的权力”与“自主的国会”·····	227
第三节 非制度化行为与国会“自主性”的体现·····	252
第四节 “自主的国会”与美台决策：以国会支持台湾“参与”世界 卫生组织为例·····	262
第九章 “自制的国会”行为模式分析·····	273
第一节 “自我约束”的国会分权机制·····	273
第二节 “同室操戈”的参众两院·····	277
第三节 “自制的国会”与美台决策：以“台湾安全加强法案”的 夭折为例·····	281
第十章 “外部制衡的国会”行为模式分析·····	300
第一节 拒绝“帝王国会”：国会权力的外部制衡机制·····	301
第二节 “国会第三院”：总统否决权·····	304
第三节 “外部制衡的国会”与外交决策：以布什总统 1991 年的 立法否决为例·····	314
结语·····	329
中英文参考文献·····	334
后记·····	354

Contents

Introduction	1
How Taiwan Becomes an "Issue"?	2

Part I : Structural Analysis of Congress Diplomacy I : Formal Institutional Structure Perspective

1. "Ration <i>vs</i> Passion": Bicameral Structure and Taiwan Policy	37
2. "Vane of Policy Making": Leadership Structure and Taiwan Policy	62
3. "Transgressive" Committee: Committee Structure and Taiwan Policy	93
4. From "China Bloc" to "Taiwan Bloc": Congressmen and Taiwan Policy	120

Part II : Structural Analysis of Congress Diplomacy II : Informal Institutional Structure Perspective

5. Congressional Subsidiary Commissions and Taiwan Policy: Case Study of "US-China Economic and Security Review Commission"	151
6. Informal Congressmen Organizations and Taiwan Policy: Case Study of "Taiwan Caucus"	172

7. Congressional Staffs and Taiwan Policy: Case Study of “Blue Team” in Congressional Staffs	194
---	-----

**Part III : Semi-Self-Contained Congress: Behavioral
Patterns of Congress Diplomacy**

8. Self-Contained Congress: Case Study of Congress’s Support of Taiwan’s Entry into WHO	223
9. Self-Constrained Congress: Case Study of the Abeyance of “Taiwan Security Enhancement Bill”	273
10. Outer-Constrained Congress: Case Study of the Presidential Veto of Bush in 1991	300
Conclusion	329
Bibliography	334

导言

国会外交视野中的台湾问题： 问题的提出与分析的路径

作为当今世界举足轻重的两个大国，中美两国关

系的发展变化对东亚地区以至世界的和平与稳定具有
直接影响。在扑朔迷离、错综复杂的中美关系中，台湾
问题无疑是其中最为重要、最为敏感的核心问题。每
当在台湾问题上出现麻烦，中美关系就会随之出现动
荡，或是发生严重倒退。因此可以毫不夸张地说，台湾
问题的存在业已成为制约两国关系发展的关键所在，
台海局势的风云变幻直接影响到中美关系的阴晴交
替。正如美国前国防部长佩里所说，自从尼克松与中
国大陆于1972年签订“上海公报”以来，台湾就成为中
美改善关系的“试金石”，但同时也是双方潜在的“冲突

点”^①。

世界上只有一个中国，大陆与台湾同属一个中国，
台湾是中国神圣领土不可分割的一部分，这一点早已
成为国际社会所普遍承认和接受的原则。早在1943
年12月1日，中美英三国首脑在开罗会晤后发表《开
罗宣言》，并庄严宣告：“三国之宗旨，在剥夺日本自

① 《佩里说台湾是美中改善关系的试金石和两国潜在的冲突点》，载《参考资料》，1999年3月24日，第11—12页。

1914年第一次世界大战开始以后在太平洋所夺得或占领之一切岛屿，在使日本窃取于中国之领土，例如满洲、台湾、澎湖列岛等，归还中华民国。”^①从而以国际法的形式确认了台湾是中国领土的一部分。1945年10月25日，经历了50年日本殖民统治的台湾光复，国民党政府台湾省主席陈仪在受降仪式后郑重宣布：“从今天起，台湾及澎湖列岛正式重入中国版图，所有一切土地、人民、政事皆已置于中国政府主权之下。”^②自此台湾重回祖国怀抱。随后，包括美、英、法等国在内的世界大多数国家相继在台湾设立领事馆，再次以外交形式确认了中国中央政府对台湾的主权。

此后，尽管由于复杂的历史原因，两岸之间至今依然处于分离状态，尚未实现最后的统一，但是两岸同胞之间的分歧和争端，无疑属于中国的内政，不容任何外国政府置喙，任何别国政府也无权加以干涉。但是台湾何以会成为中美关系中一个悬而未决的“问题”？远隔重洋的美国卷入其中的动因何在？美国对台政策为什么常常因国内政治因素的干扰而摇摆不定？执掌外交大权的总统为何屡屡因国会的压力而自食其言甚至朝令夕改？这些问题的解答对于正确理解美国对台政策的制定具有重要的意义，而本章则试图对以上问题加以初步分析和探讨。

第一节 引言：台湾何以成为“问题”？

台湾何以成为一个“问题”？这一“问题”的症结何在？为何这一“问题”至今未能得到圆满的解决？只有对上述问题有了一个清醒的认识，才能为台湾问题的顺利解决创造条件。归根结底，台湾问题的实质就是如何结束两岸长达50余年的分裂状态，实现国家统一的问题。而追根溯源，这一问题的产生、发展和演变无疑与美国因素的存在与介入密不可分。早在1986年9月2日，邓小平同志在接受美国哥伦比亚广播公司记者迈克·华莱士的采访时就曾一针见血地指出：“台湾问题，美国历来是介入的。”^③正是由于美国对两岸事务的介入和粗暴干涉，严重阻挠和干扰了中国统一大业的实现，使得台湾与祖国大陆的统一至今依然是一个悬而未决的“问题”，并成

① 《反法西斯战争文献》，世界知识出版社，1955年，第163页。

② 王芸生：《台湾史话》，中国青年出版社，1978年，第94页。

③ 刘连第：《中美关系重要文献资料选编》，时事出版社，1996年，第48页。

为中美关系中最重要和敏感的战略议题。

梳理中美关系发展的历史脉络，我们不难发现美国因素在台湾“问题”的形成和发展过程中所起的消极作用。

一、“保卫台湾”与“台湾地位未定论”

1950年初，整装待发的中国人民解放军开始在福建沿海集结，准备一举消灭蒋介石集团的残余势力，解放台湾，完成祖国统一大业。但是随着朝鲜战争的爆发，杜鲁门政府决定改变“弃蒋”政策，转而全力支持蒋介石集团据守台湾，力图使台湾成为美国在远东推行遏制战略的前沿基地^①。6月27日，杜鲁门发表一份公开声明，声称：“共产主义军队对福摩萨的侵占将直接威胁太平洋地区的安全，威胁美国军队在该地区所发挥的必要而合法的作用。”随即，杜鲁门悍然命令美军第七舰队进入台湾海峡，以“制止对该地区的任何攻击行为”^②，自此迈出了美国直接干涉海峡两岸事务的第一步。杜鲁门政府的这一决定使得蒋介石集团得以仰赖美国的军事保护而苟延残喘，也使中国的统一进程被迫中断。

随后，为了把台湾打造成一艘用来控制“从海参崴到新加坡的每一个亚洲港口”的“永不沉没的航空母舰”，杜鲁门决定加大对台海局势的卷入力度，并于1950年8月批准了向台湾当局提供1.4亿美元军事援助的计划^③。9月18日，美国务院宣布向国民党当局提供包括设备、武器、大炮和弹药在内的总价值975.2万美元的首批军事援助项目^④。1951年2月9日，美国与台湾当局签署“共同防御援助协议”，决定“让‘中华民国’获得相当数量的防御台湾任何侵略的武器”，负责运送和监督使用美国援助的军事物资，并帮助训练国民党军队^⑤。同年5月1日，由蔡斯将军率领的“美国军事援助顾问团”抵达台北。此后美国的军事和经济援助开始源源不断地

① Dorothy Gorg and Waldo Heiger, *Uncertain Years: China-American Relations 1949 - 1950* (New York: Columbia University Press, 1980), p. 25.

② J·艾捷尔编：《提供……掩护和支持》，《美国赖以立国的文本》，海南出版社，2000年，第423页。

③ *Foreign Relations of United States* (以下简称FRUS) 1950, Vol. VI, pp. 391 - 392.

④ Memorandum by Bell for Lemnizer, "Military Assistance to the Chinese Nationalist Forces in Formosa," 793.5 MAP/9 - 1850, RG 59, NA.

⑤ Robert Accinelli, *Crisis and Commitment: United States Policy towards Taiwan*, The University of North Carolina Press, 1996, pp. 65 - 66.

涌入台湾，美台军事联系得到了前所未有的加强。

与此同时，为了为其出兵台海，干涉中国内政寻找借口，杜鲁门政府还居心叵测地抛出了“台湾地位未定论”。1950年6月27日，杜鲁门政府发表声明，公开声称“关于福摩萨未来地位问题，要等到西太平洋地区安全局势的恢复，并且在与日本的和平条约签订以后，并考虑到联合国的意见，才能确定”^①，而在此之前，台湾地位“尚无法确定”，从而为未来美国策划“划峡而治”和“两个中国”埋下了伏笔。

二、第一次台海危机和美台《共同防御条约》

1952年入主白宫的艾森豪威尔依然奉行对华遏制战略，并将国民党当局视为“美国坚定的朋友”和远东的“反共堡垒”，试图利用台湾“达到美国西太平洋政策的总目的”，从而使美台关系得到进一步加强^②。与此同时，蒋介石集团也密谋推动与美国缔结安全同盟条约，以确保美国维持对台湾的“保护”。为了粉碎美台合谋分裂中国，对抗统一的阴谋，1954年7月，中共中央做出了“一定要解放台湾”的战略决策，并开始了新一轮的军事部署。9月3日，解放军炮轰金门，拉开了第一次台海危机的序幕。9月5日，艾森豪威尔派遣3艘航空母舰进入台湾海峡，并声称美国决定“将福摩萨作为基地，为中华民国国民党军队提供军事装备和训练以帮助保卫这些沿海岛屿”^③。1955年1月25日和28日，国会参众两院分别以410票对3票和84票对3票通过了所谓的“福摩萨决议案”，授权总统“在他认为对确保和保护台湾和澎湖列岛不受武装进攻的具体目标是必要的时候，使用美国武装部队，这项权力包括确保和保护该地区中现在在友好国家手中的有关阵地和领土，以及包括采取他认为在确保台湾和澎湖列岛的防御方面是必要的和适宜的其他措施”^④。这不仅使台澎金马被正式纳入美国的军事保护伞下，也为总统以武力阻挠大陆解放台湾和沿海诸岛开出了一张战争“空头支票”。危机的爆发促使美国政府决定加大对台湾问题的干预，以使台湾和大陆之间的分裂状态长期继续下去^⑤。12月2日，美台在华盛顿草签《共同防

① FRUS 1950, Vol. 1, p. 257.

② 转引自苏格：《美国对华政策与台湾问题》，世界知识出版社，1998年，第182页。

③ 同上书，第250页。

④ 同上书，第262页。

⑤ 王缉思：《论美国“两个中国”政策起源》，载《美台关系四十年》，人民出版社，1991年，第67页。

御条约》，条约第5条明确规定：“缔约各方承认在西太平洋地区内对缔约任何一方领土的武装进攻将危及其本身的和平与安全，并宣告将依其宪法程序采取行动，以对付这一共同危险。”^①同时，条约第7条授权美国“可以在台湾和台湾周围的海域部署陆、海、空军事力量，用来防卫台湾的安全”^②。在条约草案送交参议院审议之后，素有“条约坟场”之称的参议院此次却以极快的速度批准了该条约，3个月后，即1955年3月3日，美台《共同防御条约》正式生效。这一条约的签订标志着美台军事联盟体系的正式确立，台湾也由此成为美国在西太平洋地区建立的集体防务锁链体系中的一环。这无疑给苟延残喘的蒋介石集团吃下了一颗定心丸，也从此成为大陆解放台湾的道路上一道严重的障碍。

三、第二次台海危机与“划峡而治”

1958年8月23日，中国人民解放军再次炮轰金门，当日，杜勒斯便发言指责大陆的行为“构成了对该地区和平的威胁”，随即美军开始部署并做好战斗准备。25日，美国国家安全委员会一致决定加强第七舰队力量和台湾防空，向台湾提供导弹和登陆艇，并在公海为国民党向金门运输给养提供护航。此后，在短短的10天时间里，艾森豪威尔政府调集重兵进入台海，在台湾海峡集结了包括7艘航空母舰、3艘重巡洋舰、40艘驱逐舰在内的100余艘军舰，并出动2000多架次飞机飞临台海上空，同时4000余名美国海军陆战队队员也在台湾登陆，准备“协防台湾”^③。8月27日，艾森豪威尔公开叫嚣：“美国将不放弃他承担的以武力阻挠中国人民解放军解放台湾的责任”，并声称“将在必要时派出美军帮助国民党军队保卫金门”^④。9月4日，艾森豪威尔政府再次发表声明，声称台澎金马同为“自由中国”范围，根据美国与台湾的《共同防御条约》和国会所通过的有关联合决议，总统已获授权保卫上述地区，而美军已做好一切准备以采取“适时而有效”的行动^⑤。同日，杜勒斯也警告大陆：美国决心保卫金门，如果解放军攻击金马，美国一

① 梅孜主编：《美台关系重要资料选编》，时事出版社，1997年，第317页。

② Chiu Hungdah, *China and Question of Taiwan: Democracy and Analysis* (NY: Praeger, 1973), pp. 236-237. 另见梅孜主编：《美台关系重要资料选编》，第317页。

③ 资中筠：《战后美国外交史》，世界知识出版社，1994年，第303页。

④ 过家鼎：《一根绞索：拴住台湾 逼走美国》，载《参考消息》，2004年8月17日，第12版。

⑤ 转引自苏格：《美国对华政策与台湾问题》，世界知识出版社，1998年，第302页。

定会武力干涉,而大陆也将是美军的攻击目标^①。在陈兵台海并对大陆发出战争威胁的同时,美国还阴谋策划两岸“划峡而治”,制造“两个中国”或“一中一台”,试图使两岸永远陷入分裂状态,最终这一阴谋因遭到两岸坚决一致的反对而破产。

四、中美建交和《与台湾关系法》的出台

20世纪70年代,美国国力因越南战争遭到了严重削弱,被迫在全球实行战略收缩。而苏联的军事实力则得到了迅猛增长,对美国的国家安全、战略利益构成了前所未有的威胁。为了借助中国大陆的力量来抗衡苏联咄咄逼人的全球扩张,卡特总统决定接受大陆提出的“断交、废约、撤军”建交三原则,并于1979年1月1日与中华人民共和国建立了正式外交关系。在建交公报中,美国政府表示“承认中国的立场,即只有一个中国,台湾是中国的一部分”。此后,“美国人民和台湾人民将在没有官方政府代表机构,也没有外交关系的情况下保持商务、文化和其他关系”^②。

然而,在中美实现关系正常化之后仅仅3个月,美国国会参众两院便悍然通过了《与台湾关系法》,并于1979年4月10日经卡特总统签署生效。该法以美国国内法的形式,做出了一系列违反中美建交公报和国际法原则的规定,严重损害了中国人民的利益,其中主要包括:1)将台湾的和平与稳定与美国的政治安全 and 经济利益相联系;2)任何对台湾的武力、禁运或联合抵制都将对西太平洋地区的稳定构成威胁,并将引起美国的极大关注;3)在未来对台安全构成威胁的事件中,总统和国会将根据宪法程序联合做出反应;4)继续向台湾提供“使其能保持足够自卫能力所需数量的防御物资和防御服务”^③。

《与台湾关系法》的出台不仅使美台之间的“准官方”关系得以维持,而且通过将美国对台售武合法化和长期化,部分地恢复了美台军事安全关系^④。

① 郝雨凡:《白宫决策——从杜鲁门到克林顿的对华政策内幕》,东方出版社,2002年,第103页。

② 梅孜主编:《美台关系重要资料选编》,时事出版社,1997年,第139页。

③ Tan Qingshan, *The Making of US China Policy: From Normalization to the Post-Cold War Era* (Boulder & London: Lynne Rienner Publishers, 1992), p. 38; Harry Harding, *A Fragile Relationship: The United States and China since 1972* (Washington D. C.: The Brookings Institute, 1992), pp. 85-98.

④ “Adjustments to the US Policy towards Taiwan Explained,” *Transcript: Background Briefing at the State Department*, September 9, 1994.

更重要的是,《与台湾关系法》的有关规定成为此后美国历届政府制定美台政策的法律基础和依据,为美国日后不断加强美台军事、政治交流与合作等一系列干涉中国内政的非法行为披上了国内法的“合法”外衣^①。

五、李登辉访美与第三次台海危机

20世纪90年代初,冷战的结束使美国登上了全球霸主的宝座,随即对其全球战略和对华政策做出调整,并开始将矛头转向综合国力日益提高的中国大陆。尽管美国出于维护亚太地区和平稳定的战略需要,对华政策依然以“接触战略”为主轴,但是与此同时,为了遏制大陆的崛起,美国国内要求在政治和军事上给予台湾更大的支持和保护的声音日益升高,企图利用台湾问题来对大陆进行打压和牵制。从20世纪90年代中期开始,在美国的怂恿和纵容之下,岛内“台独”势力沉渣泛起,并开始处心积虑地开展所谓的“务实外交”、“弹性外交”,有目的、有计划地推动拓展“台湾的国际生存空间”,在国际上制造“两个中国”或“一中一台”的假象,阴谋使两岸的分裂长期化、永久化,而台湾当局的这些倒行逆施也得到了美国一些反华政客的积极支持。1995年4月,国会两院分别以390票对0票和97票对1票的压倒多数通过了邀请李登辉访美的决议案,5月22日,克林顿不顾国际信义和大陆的强烈反对,悍然宣布允许李登辉以“私人身份”访美,当年6月,李登辉成为踏上美国领土的第一位“中华民国总统”,中美关系也自此跌入低谷。1996年3月,在所谓的台湾“总统大选”临近之际,为了震慑台独势力,解放军在福建沿海举行大规模军事演习和导弹试射。美国政府立即对此做出强烈反应,国防部长佩里甚至威胁说,一旦大陆的导弹击中台湾,“将会产生严重后果”^②。随后,为了给台湾当局撑腰打气,维护美国对台湾的“安全承诺”,克林顿于3月8日和11日先后派遣两支航空母舰战斗群陈兵台湾外海,向大陆炫耀武力,以“确保中国(大陆)在台湾海峡进行的大规模军事演习不会失控”,防止大陆发动突然袭击,解放台湾^③。19日和21日,美国会参众两院再次通过共同决议案,敦促美国政府帮助“保卫台湾”,“使之免受

① 冈栋俊、陈友：《美国对华政策50年》，广东人民出版社，2001年，第340—344页。

② 郝雨凡：《白宫决策——从杜鲁门到克林顿的对华政策内幕》，东方出版社，2002年，第643页。

③ 美新署1996年3月12日电。

中华人民共和国的入侵、导弹袭击或者封锁”^①。美国府会的上述言论和行为无疑向台湾当局传递了一个极为错误的信号,使得“台独”分子认为可以有恃无恐地依赖美国的军事保护,继续推行其分裂祖国的阴谋,而事实也证明,危机过后岛内“台独”势力的活动开始日渐猖獗。

六、“台独”势力的壮大和美台 “准军事同盟”的建立

自 20 世纪 90 年代末以来,岛内政治生态发生显著变化,“台独”势力日益壮大,并一再挑衅大陆,导致两岸政治互动随之停摆,也使台海两岸多次陷入紧张对峙的僵局。为了实现其分裂祖国、拒统求“独”的政治阴谋,“台独”势力挖空心思地希望获得美国的政治支持和军事保护。而美国基于“以台制华(大陆)”的战略,也对台湾当局的种种倒行逆施和台独活动的日益猖獗视而不见,甚至暗中予以积极的支持和配合。例如在 2001 年刚刚上台不久的小布什总统便公然声称将“不惜一切代价协防台湾”。近年来,美国政府不顾大陆的坚决反对,在提升美台实质性关系、帮助台湾拓展“国际空间”、加强美台军事交流互动等方面动作频频。仅以近期美台军事合作为例,2004 年初,美军帮助台军部署了 10 套由美国提供的卫星监听接收系统,借助这一系统,台军可以直接与美国设在全球的数十个大型地面卫星站和 120 颗监听卫星整合联网,使台湾成为美国在亚洲继韩国之后第二个拥有“梯队系统”的中枢网点。6 月中旬,台军举行“汉光演习”,美军不仅派遣军事顾问小组进行观摩督战,而且还派出 60 名军事观察员和顾问赴台了解演习进程,帮助台军检讨缺失,协助其熟练掌握与美军相同的“战区联合作战电脑兵棋系统”,为日后两军网络连接提前热身^②。与此同时,美日还在台湾北部外海的琉球同步展开以假想解放军攻台为内容的演习,以验证美军在台海爆发军事冲突时,驻守琉球等地的美军是否能够应付战事需要^③。随着美台军事一体化程度的不断加强,美台之间业已形成了事实上的“准军事同盟”关系。

事实证明,正是由于美国对台湾当局的支持和对“台独”势力的纵容,才

① “House Passes Taiwan Defense Resolution,” AFP, March 19, 1996.

② 《台沦为美防堵中国的前沿战区》,载《亚洲周刊》(香港),2004 年 7 月 4 日。

③ 《美国围着中国搞军演 亚太局势因此而动荡》,载《太阳报》(香港),2004 年 7 月 3 日。

使岛内“台独”分子变得日益有恃无恐，从而导致台海局势紧张不断。这不仅破坏了作为中美政治关系基础的“一个中国”原则，也严重妨碍了中国统一大业的顺利完成。

纵观台湾问题的产生和演变的历史过程，我们可以发现，美国不仅是使台湾成为一个“问题”的始作俑者，并使之成为中美两国间的重大争端，也使得台湾问题的解决变得日趋复杂和艰难。正如中国政府所严正指出的：之所以会出现台湾问题，与国民党在“二战”结束后发动的内战有关，但是“更重要的是（因为）外国势力的介入”^①。可以说在相当大的程度上，没有美国的介入就不会有今天的“台湾问题”^②。在冷战时期，美国出于意识形态对立及东西方两大阵营对峙等原因，不仅主张不让台湾“落入共产党之手”，而且主张利用台湾，牵制中国，并要将台湾经营为太平洋上一艘“不沉的航空母舰”。冷战结束之后，中美两国既有矛盾，又有共同利益，但美国并未放弃其“遏止共产主义势力东扩”的战略意图，而台湾则成为其“太平洋第一岛链”防线上的最重要一环，这也就确定了美国对台政策的底线：力阻两岸统一。这既是为了保住“太平洋第一岛链”不被冲破，也是为了避免两岸四地经济融合后，中国实力大增，“威胁”美国的世界霸主地位。遵循这一霸权逻辑，中美建交之后的历任美国政府都一方面声称认同“一个中国”原则，另一方面却又以《与台湾关系法》为法理依据坚持对台售武，积极提升美台实质性关系，暗中推行不可告人的“一中一台”和“两个中国”的政策，试图使两岸不统不“独”的分裂状态永久维持下去。20世纪90年代以来，随着岛内“台独”势力的不断壮大，也为美国势力的介入提供了新的借口和动因。另一方面，中国大陆综合国力的显著提升则更加坚定了美国推行和贯彻“以台制华（大陆）”战略的决心，致使台湾至今仍是中美关系中一个悬而未决的“问题”。

台湾问题归根结底就是海峡两岸统一问题，然而，由于美国对这一本属于中国内政问题的粗暴干涉，使得两岸实现统一的进程一再遭到阻挠，这不仅导致了台海局势的持续紧张，也严重伤害了中国人民的感情，干扰了中美关系的顺利发展。而顽固奉行错误的对台政策的美国政府无疑对此负有不

① 参见1993年8月31日国务院台湾事务办公室和国务院新闻办公室发表的《台湾问题与中国的统一》，引自梅孜主编：《美台关系重要资料选编》，时事出版社，1997年，第31页。

② 《人民日报》，1986年9月8日。