

专题：新时期的中美关系

蔡英文上台以后的两岸关系

节大磊

内容提要：由于蔡英文政府至今不肯明确承认“九二共识”，两岸关系自2016年5月逐渐转冷而陷入僵局。2018年以来，美国国会和政府的一系列“亲台”举措使得两岸之间的对抗态势明显升高。目前看来，一定程度的对抗状态会持续下去，也许还会继续升高，但是台海局势尚不至于在短时间内完全失控。中国大陆应该从中华民族伟大复兴的高度看待台湾问题，在坚持战略自信的同时，继续丰富和优化战术手段，努力推进祖国统一。

关键词：两岸关系 蔡英文 特朗普政府 “九二共识”

如何处理两岸关系一直都是民进党的最大挑战之一。1996年，代表民进党参加台湾地区领导人选举的彭明敏，公开鼓吹“台独”，结果大败而归。为了2000年的选举，民进党通过了“《台湾前途决议文》”，对其“台独”立场进行了一定程度的修正，同时因为国民党自身的分裂，陈水扁得以侥幸当选。2012年，蔡英文代表民进党挑战执政的马英九，其空洞的“台湾共识”无法取得台湾人民的认可从而落选。针对此次败选，民进党的2012“大选检讨报告”明确提出，要在两岸政策上“不断强调务实与温和的路线”，“摆脱反中、锁国等错误的刻板印象”。¹ 因此在2015年再一次成为民进党的候选人之后，蔡英文一直在试图调整其两岸论述，以避免使之成为选举中的负资产。

2015年4月9日，蔡英文在民进党“中国事务委员会”第二次会议致辞时，

节大磊 北京大学国际关系学院副教授。

1 民进党：《民进党第十四届第二十次中执会新闻稿》，2012年2月22日，<https://www.dpp.org.tw/media/contents/4878>，2018年9月10日登录。有关民进党内部对两岸政策的反思，参见童振源、李晓庄主编：《面对：民进党精英的两岸未来》，台北：时报文化，2015年。

首次提到其参加此次台湾地区领导人选举的两岸政策，也就是相当模糊的所谓“维持两岸现状”。¹ 蔡英文有关两岸政策的更系统、更实质性的论述出现在她2015年6月3日在美国智库战略与国际研究中心(CSIS)的讲话中。在这次讲话中，她不仅表示要建立“具一致性、可预测且可持续的两岸关系”，并且提到了尊重“‘中华民国’现行宪政体制”以及维护过去二十多年两岸“协商和交流互动所累积的成果”。² 这次讲话基本上奠定了其未来两岸论述的基础。2016年1月21日，蔡英文在大选胜利之后接受了台湾《自由时报》的专访，进一步总结了其发展两岸关系的“政治基础”。除了之前提到的“‘中华民国’现行宪政体制”、两岸过去“协商和交流互动的成果”以及“台湾的民主原则以及普遍民意”之外，这个“政治基础”还包括“1992年两岸两会会谈的历史事实以及双方求同存异的共同认知”。³ 总体而言，蔡英文有关两岸政策的论述有朝着“九二共识”靠近的迹象，但是并没有直接、明确地承认“九二共识”及其“一中”意涵。

试探阶段（2016年5月—2016年9月）

在蔡英文胜选之后、就任之前的这段时间里，两岸双方似乎都对建立某种形式的良性互动抱有一定程度的期望。选举之后，民进党秘书长、蔡英文的核心幕僚吴钊燮赴美参加会议，特别强调两岸关系并不是选举中最重要的议题，选举结果也不意味着中国大陆的“挫败”。⁴ 与此同时，《环球时报》的社评也认为“台湾民众选蔡英文选的不是‘台独’”，此次选举不是对“两岸关系的一次打分”。⁵ 由于在“立法院”第一次取得了绝对多数，民进党在“立法院”推动“台独”议程的可能性大大增高。在这期间，蔡英文也对一些民进党内蠢蠢欲动的“台独”言行进行了或多或少的限制。在民进党“立法委员”高志鹏提出废除在“公务单位”、学校等悬挂孙中山先生遗像的规定时，蔡英文表示民进党在“立法院”的议题设定应该有“整体战略思维”，对于“政治敏感度高”或者“重大政策”议

1 朱炼：《蔡英文定调民进党两岸政策：维持现状，不挑起对立》，中国台湾网，2015年4月10日，http://www.taiwan.cn/taiwan/jxw/201504/t20150410_9543965.htm，2018年9月10日登录。

2 蔡英文：《台湾迎向挑战——打造亚洲新价值的典范》，美国战略与国际研究中心(CSIS)，2015年6月3日，https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/event/150603_Tsai_Ing_wen_transcript_chinese.pdf，2018年9月10日登录。

3 邹景雯：《九二历史事实，推动两岸关系》，《自由时报》，2016年1月21日。

4 Jaushieh Joseph Wu, “Taiwan after the KMT: Interpreting the 2016 Election,” Center for Strategic and International Studies, Washington, DC, January 19, 2016, https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/attachments/20160119_Wu_Speech.pdf，2018年9月10日登录。

5 社评：“台湾民众选蔡英文选的不是‘台独’”，《环球时报》，2016年1月16日，<http://opinion.huanqiu.com/editorial/2016-01/8394097.html?referer=huanqiu>，2018年9月10日登录。

题应该有更多的内部讨论,事实上间接表达了反对。¹在民进党多位“立法委员”提出所谓“两国论”版本的“《两岸协议监督条例》”草案后,蔡英文通过民进党中央要求撤回。²另一方面,蔡英文和吴钊燮也都公开表示中国大陆在这个时期保持着相当大程度的善意和克制。³

在2016年5月20日众所瞩目的就职演说中,首先,蔡英文进一步明确提到了“《中华民国宪法》”和“《两岸人民关系条例》”。⁴“《中华民国宪法》”“增修条文”提到的“为因应国家统一前之需要”,以及“《两岸人民关系条例》”所称的“台湾地区”和“大陆地区”都有明确的“一中”涵义。其次,蔡英文也表明要捍卫“中华民国的主权和领土”,并且提及了“东海及南海问题”。但是,蔡英文依然没有明确承认“九二共识”,以及直接回答大陆和台湾地区的关系属于何种性质的关键问题。对于蔡英文的就职演说,大陆的涉台专家以“有调整、不满意、观其行”“有所靠近、回避实质、有待观察”等进行评价。⁵中共中央台办、国务院台办也明确表示,蔡英文的讲话在两岸关系性质这一根本问题上态度“模糊”,“没有明确承认‘九二共识’和认同其核心意涵”,“没有提出确保两岸关系和平稳定发展的具体方法”,因此是“一份没有完成的答卷”。⁶这样的表态既明确重申了“九二共识”对于维护两岸关系和平发展的政治基础的地位,又为蔡英文继续与大陆相向而行留下了一定空间。

在蔡英文即将就职前不久,台湾能否继续参加2016年5月的世界卫生组织(WHO)大会成了一个横亘在两岸之间的第一个挑战。自2009年以来,在两岸“九二共识”的政治基础之上,台湾以“中华台北”的名义和观察员的身份连续参与了世卫组织大会。2016年的世卫组织大会将在蔡英文上台后的5月23日开始举行,而发出邀请函和确认参会则需要在马英九政府下台前完成。5月6号,台湾方面收到世卫组织秘书处的邀请函。与往年的邀请函不同的是,此次的邀请函专门提及了联合国大会第2758号决议、世卫大会的第25.1号决议及其体现的

1 陈慧萍:《废国父遗像?蔡:提案要有整体战略》,《自由时报》,2016年2月25日, <http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/961580>, 2018年9月10日登录。

2 新华社:《“两岸协议监督条例”草案,蔡英文下令撤回“两国论”版本》,2016年3月15日, http://www.xinhuanet.com/tw/2016-03/15/c_128800569.htm, 2018年9月10日登录。

3 《蔡英文:感受对岸释出善意》,《壹周刊》,2016年1月18日, <https://www.nextmag.com.tw/realtimenews/news/33429793>, 2018-09-10; Jaushieh Joseph Wu, “Taiwan after the KMT: Interpreting the 2016 Election”。

4 蔡英文:《“中华民国第14任总统”蔡英文女士就职演说》,2016年5月20日, https://www.mac.gov.tw/News_Content.aspx?n=106241E966C563C0&sms=949FB8518BAC220E&s=995E17A883743E06, 2018年9月10日登录。

5 任成琦:《大陆专家学者评析蔡英文讲话——回避“九二共识”何来诚意和善意?》,《人民日报》(海外版),2016年5月23日第3版;《大陆学者纵论两岸形势:我们有战略自信》,中国新闻网,2016年5月24日, <http://www.chinanews.com/tw/2016/05-24/7880747.shtml>, 2018年9月10日登录。

6 新华社:《中共中央台办、国务院台办负责人就当前两岸关系发表谈话》,2016年5月20日, http://www.xinhuanet.com/tw/2016-05/20/c_1118904201.htm, 2018年9月10日登录。

“一中原则”。蔡英文当局在表明“以2758号决议文为基础的一中原则”和“台湾参与世卫组织大会”之间并无关联之后，选择派新政府的“卫生福利部长”与会。¹正如国台办发言人所言，这次安排体现了大陆方面“继续维护两岸关系和平发展的真诚愿望”，也是“大陆方面释放的善意”。但是如果今后两岸关系的政治基础“遭到破坏”，“上述安排将难以为继”。²事实上，两岸之间的国台办与陆委会的联系沟通机制、海协会与海基会的协商谈判机制因为“九二共识”政治基础的失去而随即陷入停摆。³大陆游客赴台旅游的人数也在蔡英文正式就职后大幅下降，以至于生意惨淡的台湾旅游业者在9月12日即举行了一场抗议活动。⁴

同时，中国大陆对于蔡英文当局“去中国化”的担忧也在与日俱增。蔡英文新政府上任的第二天，其“教育部长”就宣布废止了马英九政府2014年通过的“课纲微调”。8月1日，蔡英文在向台湾的“原住民”道歉之时，似乎把汉人与荷兰人和日本人都看作一样的“外来者”。⁵蔡英文政府推动的所谓“转型正义”也引起了中国大陆的担忧。首先，通过“不当党产处理条例”沉重打击乃至彻底清算国民党，大大削弱国民党东山再起的能力。其次，所谓的“清除威权象征”在很大程度上是“去蒋化”，最终导向“去中国化”。⁶另外，值得一提的是，在这个时期，蔡英文也错过了一次赢得更多大陆信任、改善两岸关系的机会。在2016年7月民进党第17届“全代会”召开前夕，有党代表提出把蔡英文的“维持现状”主张纳入党纲，以取代1991年的“台独党纲”、1999年的“台湾前途决议文”和2007年的“正常国家决议文”，“以符合时代需求，凝聚台湾共识，强化本党维护台海和平之稳健形象”。⁷这个提案固然离“九二共识”有一定的距离，但毕竟是处理民进党历史上的“台独党纲”和“决议文”的积极步骤。此时，蔡英文就职不久，尚且拥有较大的政治资本和权威来推动此事，但是提案却

1 王平：《面对“九二共识”，蔡英文不能再装睡》，《人民日报》（海外版），2016年5月9日第3版。

2 查文晔：《国台办：台湾方面参与世卫组织大会是在一个中国原则下做出的安排》，新华社，2016年5月6日，http://www.xinhuanet.com//2016-05/06/c_128964846.htm?from=singlemessage&isappinstalled=0，2018年9月10日登录。

3 国务院台办：《国台办：导致两岸联系沟通机制停摆的责任完全在台湾一方》，2016年6月29日，http://www.gwytb.gov.cn/wyly/201606/t20160629_11495074.htm，2018年9月10日登录。

4 徐子晴：《万名观光业者要活路，政府却还在“研拟中”》，《联合报》，2016年9月13日，<http://a.udn.com/focus/2016/09/13/24528/index.html>，2018年9月10日登录。

5 蔡英文：《代表政府向原住民道歉》，2016年8月1日，<https://www.president.gov.tw/NEWS/20603>，2018年9月10日登录。

6 任成琦：《民进党的“转型正义”是个什么鬼？》，《人民日报》（海外版），2016年4月25日第3版；王建民：《民进党推动“转型正义”的真相》，2016年6月24日，中国台湾网，http://big5.taiwan.cn/plzhx/zhjzh/zhjlw/201606/t20160624_11490881.htm，2018年9月10日登录。

7 《维持现状新党纲，绿：党代表有权提案》，《中国时报》，2016年6月16日，<http://www.chinatimes.com/cn/realtimenews/20160616003613-260407>，2018年9月10日登录。

遭到了冷处理而不了了之。整体而言,尽管对蔡英文政府有“去中国化”和“文化台独”的担忧,也还有一些诸如“雄三”导弹误射、大陆游客的“火烧车”等一些不愉快的事情发生,中国大陆在这段时期尚没有在国际空间和军事层面对台施加。

局势升温(2016年9月—2017年底)

2016年9月23日,台湾确定不能参加将于9月27日在加拿大举办的三年一度的国际民航组织(ICA0)大会,标志着蔡英文执政后的两岸关系进入到了第二个阶段。这就意味着,在不承认“九二共识”及其核心意涵的情况下,台湾的所谓“国际空间”将不可避免地受到影响。随着时间的推移,中国大陆对于蔡英文明确承认“九二共识”的期望越来越低。7月22日,蔡英文在接受美国《华盛顿邮报》采访时,针对中国大陆要求其承认“九二共识”有无限时表示,“设定期限,要求台湾政府违反民意去承受一些对方的条件,其实可能性是不大的”。¹9月18日,海协会会长陈德铭在新加坡接受采访表示对蔡英文承认“九二共识”“无法乐观”。²在未能参加国际民航组织大会后,蔡英文的态度也逐渐强硬起来。9月29日,在纪念民进党创党30周年写给民进党党员的一封信中,蔡英文号召民进党党员要“力抗中国的压力,发展与其他国家的关系”。³接下来蔡英文陆续接受美国《华尔街日报》和日本《读卖新闻》专访,提出了她的所谓“四不”:“承诺不变”,“善意不变”,但“不会屈服在压力之下”,也“不会走到对抗的老路上去”。⁴在2016年的“双十讲话”中,蔡英文重申了就职典礼上有关两岸关系的说法,也再次提到了“四不”,⁵但是她再一次错失正面承认“九二共识”,使两岸关系重回和平发展轨道的机会。这个时期,中国大陆除了担忧台

1 蔡英文:《接受美国〈华盛顿邮报〉专访》,2016年7月22日, https://www.mac.gov.tw/News_Content.aspx?n=106241E966C563C0&sms=949FB8518BAC220E&s=A10792677CA77CF4, 2018年9月10日登录。

2 沈泽玮:《陈德铭对蔡英文承认“九二共识”无法乐观》,《联合早报》,2016年9月20日, <https://www.zaobao.com.sg/special/report/politic/taiwan/story20160920-668249>, 2018年9月10日登录。

3 蔡英文:《创党30周年蔡英文主席给民主进步党党员的信》,民主进步党,2016年9月29日, <https://www.dpp.org.tw/media/contents/7634>, 2018年9月10日登录。

4 蔡英文:《接受美国〈华尔街日报〉专访:有关两岸关系谈话内容》,2016年10月4日, https://www.mac.gov.tw/News_Content.aspx?n=106241E966C563C0&sms=949FB8518BAC220E&s=C5F2BFD9BDCCAC1E, 2018-09-10; 蔡英文:《接受日本〈读卖新闻〉专访》,2016年10月6日, https://www.mac.gov.tw/News_Content.aspx?n=106241E966C563C0&sms=949FB8518BAC220E&s=0E7B91A8FBEC4A94, 2018年9月10日登录。

5 蔡英文:《出席“中华民国”中枢暨各界庆祝105年“国庆”大会:有关两岸关系谈话内容》,2016年10月10日, https://www.mac.gov.tw/News_Content.aspx?n=106241E966C563C0&sms=949FB8518BAC220E&s=6A2DC641E62C51E5, 2018年9月10日登录。

湾岛内各种形式的“去中国化”外,¹还对台湾当局对“《公民投票法》”修法高度警惕。有些修法草案包括“领土变更”等事项,具有明显的“台独”意味。尽管最终的修正案将“领土变更”和“两岸政治协议”等敏感事项排除在“公投”之外,但是由于“公投”的提案、连署及通过门槛均被大幅降低,还是给了“台独”势力利用“公投”打“擦边球”的机会。²

鉴于形势的发展,中国大陆对于两岸关系的判断也渐趋悲观。在2017年1月的对台工作会议上,俞正声强调,“2017年两岸关系和台海局势更加复杂严峻”。³在3月的两会期间,国台办主任张志军也发出严厉警告,“‘台独’之路的尽头就是统一”。⁴在此情况下,台湾在“国际空间”问题上也继续遭遇挫折。2016年11月,台湾未能参与在印尼举办的第85届国际刑警组织(INTERPOL)大会。2017年5月,台湾连续八年参加世界卫生组织大会的历史也宣告终结。2016年12月,圣多美普林西比成为了蔡英文上台以后第一个与台断交的“邦交国”。2017年6月,巴拿马也与台当局“断交”。此外,台湾在尼日利亚、厄瓜多尔、约旦、阿联酋、巴林等“非邦交国”的代表处也被迫改名。比如,台湾驻尼日利亚的“‘中华民国’商务代表团”被迫改为“台北贸易办公室”,并被尼方要求迁出首都。⁵台“外交部”也从2016年11月22日起,在其网站重启了在马英九时代八年未曾更新的“中国大陆阻挠我国际空间事例”。⁶与此同时,中国大陆在军事层面的动作也给台湾岛内的“台独”势力以极大震慑。2016年11月25日,中国空军首次实现“绕岛巡航”,并在之后使之常态化。⁷“辽宁”号及其作战舰艇编队也自2016年底开始在台湾以东海域以及台湾海峡数次行驶及穿越。

1 王建民:《蔡英文上台执政后推动“去中国化”与“文化台独”举措实录》,华夏经纬网,2017年5月27日, <http://www.huaxia.com/thpl/djpl/2017/05/5336327.html>, 2018年9月10日登录。

2 张申:《台“公投法”获通过,“独派”将打擦边球触及两岸底线》,海外网,2017年12月12日, <http://news.haiwainet.cn/n/2017/12/12/c3541093-31204604.html>, 2018年9月10日登录。“公投法”修正案于2017年12月通过。提案门槛由最近一次台湾地区领导人选举人数的5/1000降到1/10000,连署门槛由5%降到1.5%,通过门槛由“投票人数达投票权人数1/2以上,且有效投票数超过1/2以上同意”降为“有效同意票多于不同意票,且同意票达投票权人数1/4以上”,投票年龄也由20岁降为18岁。

3 查文晔:《俞正声出席2017年对台工作会议并作重要讲话》,新华社,2017年1月20日, http://www.xinhuanet.com/politics/2017-01/20/c_1120354535.htm, 2018年9月10日登录。

4 《国台办主任张志军:“台独”必定会给台湾民众带来巨大伤害》,《环球时报》,2017年3月7日, <http://lianghui.huanqiu.com/2017/video/2017-03/10268015.html>, 2018年9月10日登录。

5 《阿尔及利亚外管将改名迁馆,代表已返台》,《自由时报》,2017年6月14日, <http://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/2100127>, 2018年9月10日登录。

6 钟丽华:《“外交部”重启“中国打压我事例”网页》,《自由时报》,2016年11月23日, <http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1054905>, 2018年9月10日登录。

7 “中华民国国防部”:《“中华民国”106年“国防报告书”》,2017年,第38页。

美国因素

2016年底,特朗普赢得总统大选给美国的“一个中国”政策和两岸关系都带来了极大的不确定性。在就职之前,特朗普先是打破惯例地与蔡英文直接通了电话,继而在电视访谈中质疑“一个中国”政策。¹2017年正式入主白宫之后,经过中美双方的密切沟通,特朗普在2月10日与习近平主席的电话中表明,美国新政府将坚持奉行“一个中国”政策。²这次通话以及随后中美元首在海湖庄园的会晤暂时稳定了两岸关系和中美关系。³

然而自2017年底以来,美国国会通过一系列“亲台”法案,不仅使中美关系受到负面影响,两岸之间的对抗态势也明显升高。首先,美国国会通过的2018财年和2019财年的《国防授权法案》很显著地增加了若干“亲台”内容。⁴“六项保证”在两项法案中都再度得到重申。⁵2018年的法案要求美国国防部长在收到台湾有关军售的请求后,必须在120天之内向国会提交一份相关报告,而2019年的法案要求美国国防部长在法案通过后的1年之内,向国会提交一份有关台湾军事防御能力的评估报告。两份法案的其他涉台内容还有诸多加强和提升美国与台湾地区军事关系的建议,包括探讨极具挑衅性的美国与台湾地区军舰互访的可能性等。⁶这些有关美国与台湾地区

自2017年底以来,美国国会通过一系列“亲台”法案,不仅使中美关系受到负面影响,两岸之间的对抗态势也明显升高。

1 Anne Gearan, Philip Rucker, and Simon Denyer, “Trump’s Taiwan Phone Call Was Long Planned, Say People Who Were Involved,” *The Washington Post*, December 4, 2016; Caren Bohan, and David Brunnstrom, “Trump Says U.S. Not Necessarily Bound by ‘One China’ Policy,” *Reuters*, December 11, 2016.

2 新华社:《习近平同美国总统特朗普通电话》,2017年2月10日, http://www.xinhuanet.com/politics/2017-02/10/c_1120444690.htm, 2018年9月10日登录; White House, “Readout of the President’s Call with President Xi Jinping of China,” February 9, 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/readout-presidents-call-president-xi-jinping-china/>, 2018年9月10日登录。

3 关于特朗普在就任前后在“一个中国”政策上的反复,参见郭拥军:《颠簸的“一个中国”:特朗普政府对台政策初探》,《台湾研究》,2017年第2期。

4 涉台内容并不是第一次出现在美国《国防授权法案》当中,但是之前的内容较少,程度较轻。

5 在这之前,“六项保证”也在2018年5月和7月出现在了参众两院的决议案以及共和党党纲中。U.S. Congress, S.Con.Res.38—A Concurrent Resolution Reaffirming the Taiwan Relations Act and the Six Assurances as Cornerstone of United States-Taiwan Relations,” July 7, 2016, <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/senate-concurrent-resolution/38>, 2018年9月10日登录; Tony Liao, and Elaine Hou, “‘Six Assurances’ to Taiwan Included in Republican Party Platform,” *Focus Taiwan*, July 19, 2016, <http://focustaiwan.tw/news/aip/201607190005.aspx>, 2018年9月10日登录。

6 U.S. Congress, H.R.2810—*National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2018*, December 12, 2017, <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/2810/text>, 2018年9月10日登录; H.R.5515—*John S. McCain National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019*, August 13, 2018, <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/5515/text>, 2018年9月10日登录。

军事关系的内容尽管不具有约束力，但势必对行政部门形成一定程度的压力。其次，2018年3月正式成为法律的《与台湾交往法》认为美国不应该在美国与台湾地区高层交往上“自我设限”，而鼓励双方高层官员互相往来。这项法律尽管在实质上对行政部门也无约束力，但是其在参众两院获得的支持同样会让美国行政部门倍感压力。¹ 在中国大陆看来，特朗普总统签署《与台湾交往法》使其生效，而不是让其在国会通过10天后自动生效，也代表了其在对台政策上的主动调整。在《与台湾交往法》生效后不久，美国国务院东亚与太平洋事务局助理国务卿帮办黄之瀚（Alex Wong）访问台湾，热情赞扬台湾在树立民主典范和维护以规则为基础的地区秩序上的角色，并强调美国的对台支持和承诺坚定不移。²

2018年4月，美国国务院批准了本国厂商通过商业渠道向台湾出售潜艇技术和零部件，此举有助于台湾的所谓“潜艇国造”计划。³ 在2017年6月任内首次批准对台军售后，特朗普政府于2018年9月再次批准新一轮对台军售。尽管此次的军售数额和项目并不突出，但是却似乎意味着美国政府正在改变过往“包裹式”的对台军售，转而采取“个案式”的更为常态化的方式。⁴ 美国国防部长马蒂斯也连续两年在新加坡的香格里拉论坛上提到美国基于《与台湾关系法》所承担的义务，并在2018年的讲话中表示“反对所有单方面改变现状”的做法。⁵ 2018年7月和10月，美国军舰两度高调穿越台湾海峡。

2018年5月，多米尼加和布基纳法索相继与台湾地区“断交”后，美国国务院对中国大陆的批评台面化，直指大陆在“改变台湾海峡现状”。⁶ 在8月萨尔瓦

1 严格来说，《与台湾交往法》并非是所谓“全票通过”，因为在参众两院都并未对其进行投票表决。在众议院，该法是由“口头表决”（voice vote）通过，而在参议院是按照“一致同意”（unanimous consent）程序通过。另外，在国会参众两院尚有其他正在审议中的涉台法案，如《2017台湾安全法案》（Taiwan Security Act of 2017）、《2018台湾防务评估委员会法案》（Taiwan Defense Assessment Commission Act of 2018）、《2018台湾国际参与法案》（Taiwan International Participation Act of 2018）、《2018亚洲再保证倡议法案》（Asia Reassurance Initiative Act of 2018）以及帮助台湾重获世界卫生大会观察员地位的法案等。

2 Alex Wong, “Remarks by Deputy Assistant Secretary of State Alex Wong at the American Chamber of Commerce in Taipei Hsieh Nien Fan,” March 21, 2018, <https://www.ait.org.tw/remarks-deputy-assistant-secretary-state-alex-wong-american-chamber-commerce-taipei-hsieh-nien-fan/>, 2018年11月10日登录。

3 William Hetherington, “U.S. Approves Submarine License,” *Taipei Times*, April 8, 2018.

4 Rita Cheng and Frances Huang, “U.S. Moves Toward Normal Military Sales to Taiwan: Official,” *Focus Taiwan*, October 12, 2018, <http://focustaiwan.tw/news/afav/201810120007.aspx>, 2018年11月10日登录。

5 James Mattis, “Remarks by Secretary Mattis at Shangri-La Dialogue,” June 3, 2017, U.S. Department of Defense, <https://dod.defense.gov/News/Transcripts/Transcript-View/Article/1201780/remarks-by-secretary-mattis-at-shangri-la-dialogue/>, 2018年11月10日登录；“Remarks by Secretary Mattis at Plenary Session of the 2018 Shangri-La Dialogue,” U.S. Department of Defense, June 2, 2018, <https://dod.defense.gov/News/Transcripts/Transcript-View/Article/1538599/remarks-by-secretary-mattis-at-plenary-session-of-the-2018-shangri-la-dialogue/>, 2018年11月10日登录。

6 张加：《台多断交，美国国务院：敦促中方恢复对话》，《联合报》，2018年5月2日；Chiang Chin-yeh, and Y. F. Low, “U.S. Accuses China of Changing Cross-Strait Status Quo,” *Focus Taiwan*, May 26, 2018, <http://focustaiwan.tw/news/aip/201805260003.aspx>, 2018年11月10日登录。

多与台湾地区“断交”后，美国不仅表示反对中国大陆“破坏台海稳定”，指责中国大陆对西半球国家进行“政治干预”，更史无前例地召回了美国驻多米尼加、萨尔瓦多和巴拿马的大使和外交官商讨对策。¹美国副总统彭斯在10月初的对华政策讲话中，又再度“谴责”中国大陆与以上拉丁美洲三国建交“威胁了台湾海峡的稳定”。²

美国在对台政策上的调整主要有几个方面的原因。首先，美国的对华战略发生了根本性的改变。美国国内在经历了最近几年对华政策的激烈辩论后，特朗普政府在《国家安全战略报告》中正式放弃“接触政策”，并将中国定义为“修正主义国家”和“战略竞争对手”。³美国政府上下也对中国大陆影响力的持续提升警觉不已。在这种情况下，在台湾问题上对中国强硬以及对台湾地区友善符合当下的环境和气氛。其次，对于蔡英文上台以来两岸关系的恶化，美国国内的主流看法是主要责任在中国大陆。⁴他们认为，无论是与陈水扁的激进政策相比，还是跟其在2012年竞选时期模糊的两岸论述相比，蔡英文自2015年以来的两岸论述和政策已经在岛内现实政治的制约下，最大程度地实现了与中国大陆的相向而行。再次，特朗普政府缺乏一个清晰完整的对台政策，这也给了美国政府内外的一些“亲台”人士影响其政策的空间。

对抗升高（2017年底至今）

在美国国会和政府推出一系列“亲台”举措的同时，“台独”势力也在岛内不断聒噪。台湾“行政部门”负责人赖清德多次自称“台独”工作者。⁵“台独”势力持续不断推动2020东京奥运会“正名公投”以及2019“台独公投”。⁶在这

1 The White House, “Statement from the Press Secretary on El Salvador,” August 23, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-press-secretary-el-salvador/>, 2018年11月10日登录；U.S. State Department, “U.S. Chiefs of Missions to the Dominican Republic, El Salvador, and Panama Called Back for Consultations,” September 7, 2018, <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2018/09/285792.htm>, 2018年11月10日登录。

2 The White House, “Remarks by Vice President Pence on the Administration’s Policy Toward China,” October 4, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-administrations-policy-toward-china/>, 2018年11月10日登录。

3 The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, December 2017.

4 Jacques deLisle, “United States-Taiwan Relations: Tsai’s Presidency and Washington’s Policy,” *China Review*, Vol. 18, No. 3, 2018, pp. 20-24; Joseph Yeh, “AIT Head Blames Cross-Strait Impasse on China,” *Focus Taiwan*, June 13, 2018, <http://focustaiwan.tw/news/acs/201806130016.aspx>, 2018年11月10日登录。

5 中评社：《赖清德再谈“台独”：“府”重申两岸关系立场》，2018年8月7日，<http://bj.cmmt.com/doc/1051/5/1/8/105151884.html?coluid=93&kindid=4030&docid=105151884>, 2018年11月10日登录。

6 Chen Wei-han, “Name Rectification Petition Gathers 4488 Signatures,” *Taipei Times*, February 6, 2018, <http://www.taipetimes.com/News/front/archives/2018/02/06/2003687144>, 2018年11月10日登录；李欣芳，苏芳禾：《“喜乐岛联盟”今成立，推明年4/6“独立公投”》，《自由时报》，2018年4月7日。

种情况下,中国大陆对于美国对台湾地区政策的调整以及台湾岛内政治的发展愈发担忧,两岸之间的对抗也由此明显升高。2018年4月和7月,中国人民解放军分别在台湾海峡和东海海域举行实弹射击军事演习。国台办和国防部也不讳言,军事演习等一系列行动针对的是“台独”分裂势力,是为了捍卫祖国主权和领土完整。¹台湾也在四个月内接二连三地损失了多米尼加、布基纳法索、萨尔瓦多等三个“盟邦”。为了更好地在国际社会上贯彻“一中原则”,中国民航局于4月25日致函44家外国航空公司,要求它们修改对台湾的称呼。²

蔡英文政府的措辞也愈发强硬。在布基纳法索与台湾地区“断交”后,蔡英文言辞激烈地表示,这些“蛮横行为”“已经挑战台湾社会的底线”,“不会再忍让”。³在2018年的“双十讲话”中,蔡英文不再重申就职典礼上有关两岸关系的说法以及“四不”,而是开篇就谴责大陆“单方面的文攻武吓和外交打压”,“伤害了两岸关系”,“严重挑战了台海和平稳定的现状”。⁴另一方面,蔡英文政府也在极力迎合特朗普政府的所谓“自由和开放”的印太战略。相对于奥巴马政府时期的“亚太再平衡”战略,特朗普政府在阐述其印太战略时,提到台湾的次数要明显更多。不仅《国家安全战略报告》在谈到印太地区的战略时提到了台湾,特朗普政府国务院和国防部的官员也都在不同场合不同程度地谈到了台湾地区在美国印太战略中可以扮演的角色。⁵

为了迎合美国的印太战略,蔡英文政府一方面强调台湾的价值和角色,一方面凸显中国大陆对于地区的威胁。2018年6月25日,蔡英文在接受法新社专访的时候,指责中国大陆想要成为区域霸权,因此希望国际社会共同“制约中国”,“减少或者遏止中国的霸权扩充”。⁶在2018年的“双十讲话”中,蔡英文再次指责中国大陆“试图挑战区域现状”,“全世界都在因应中国势力扩张”,而

1 赵博:《国台办谈解放军台湾海峡水域军演:我们有意志、信心和能力挫败任何形式“台独”》,新华社,2018年4月13日, http://www.xinhuanet.com/tw/2018-04/13/c_129850309.htm, 2018年11月10日登录;郭媛丹:《解放军东海实弹演习震慑“台独”,专家:为分裂分子“量身定制”》,《环球时报》,2018年7月18日。

2 《中国民用航空局通报相关外航网站涉港澳台信息整改情况》,中国民用航空局,2018年5月25日, http://www.caac.gov.cn/XWZX/MHYW/201805/t20180525_188212.html, 2018年7月18日登录。

3 蔡英文:《“总统”就我与布基纳法索正式“断交”发表谈话》,2018年5月24日, https://www.mac.gov.tw/News_Content.aspx?n=106241E966C563C0&sms=949FB8518BAC220E&s=96A1AF958529A1D9, 2018年11月10日登录。

4 蔡英文:《民主台湾,照亮世界》,2018年10月10日, https://www.mac.gov.tw/News_Content.aspx?n=106241E966C563C0&sms=949FB8518BAC220E&s=94672E73DBEB7FB9, 2018年11月10日登录。

5 The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, p. 47; Alex Wong, “Remarks by Deputy Assistant Secretary of State Alex Wong at the American Chamber of Commerce in Taipei Hsieh Nien Fan”; Rita Cheng, and Evelyn Kao, “American Official Deems Taiwan Partner in U.S. Indo-Pacific Strategy,” *Focus Taiwan*, <http://focustaiwan.tw/news/aip/201807190013.aspx>, 2018年11月10日登录。

6 蔡英文:《“总统”接受法新社专访》,2018年6月25日, https://www.mac.gov.tw/News_Content.aspx?n=106241E966C563C0&sms=949FB8518BAC220E&s=9901E7EEB378C55E, 2018年11月10日登录。

台湾要建构其“不可取代的战略重要性”。¹7月18日,台湾陆委会主委陈明通在华盛顿参加国际研讨会致词时,主动引用特朗普政府《国家安全战略报告》中对中国大陆“修正主义国家”的定位以及试图改变二战以来国际秩序的指责,同时强调台湾作为印太地区自由民主的一员,可以一起“守护以法规为基础的国际秩序”。²8月30日,“外交部长”吴钊燮在台北的“印太安全对话”的致词中,列举了台湾在价值、经济和安全方面能够对于印太地区作出的贡献,并且再次提醒“台湾所面临的挑战正是对整体区域自由、开放及繁荣的最大挑战”。³

结 论

由于蔡英文政府至今不肯明确承认“九二共识”,两岸关系逐渐转冷而陷入僵局。2018年以来,美国国会和政府的一系列“亲台”举措使得两岸之间的对抗态势明显升高。目前看来,一定程度的对抗状态会持续下去,也许还会继续升高,但是台海局势尚不至于在短时间内完全失控。一方面,特朗普政府固然在强化和提升美国与台湾地区关系,但是他们也深知美国与台湾地区关系的限度。例如,2018年6月,美国在台协会台北办事处新馆落成的时候,美国只是派出了主管教育和文化事务的助理国务卿参加典礼,并没有像之前传闻那样派出国家安全事务顾问博尔顿或者其他更高层官员出席,也没有派遣海军陆战队负责新馆安全。⁴特朗普本人的交易型心态也意味着他不愿意为了台湾承受太多的代价。⁵就蔡英文政府来说,一方面不承认“九二共识”的立场依然顽固,另一方面也不太可能走上陈水扁式的激进道路。“台独”组织“喜乐岛联盟”号召民众于10月20日举行“全民公投反并吞”集会,蔡英文和民进党中央要求全党公职人员及候选人不要参与。⁶

目前看来,一定程度的对抗状态会持续下去,也许还会继续升高,但是台海局势尚不至于在短时间内完全失控。

1 蔡英文:《民主台湾,照亮世界》。

2 陈明通:《主委出席“两岸关系的机遇与挑战”国际研讨会开幕致词稿》,2018年7月18日, https://www.mac.gov.tw/News_Content.aspx?n=05B73310C5C3A632&sms=1A40B00E4C745211&s=CF5DB9210F5967B4, 2018年11月10日登录。

3 吴钊燮:《“外交部长”吴钊燮印太安全对话英文演说中译文》,2018年8月30日, <https://www.mofa.gov.tw/Upload/RelFile/662/167448/3dcd2237-3469-44b8-a01e-0e97b9f86cb8.pdf>, 2018年11月10日登录。

4 《社评:对AIT新馆落成,台当局无需兴奋》,《环球时报》,2018年6月11日。

5 根据美国著名记者鲍伯·伍德沃德的描述,在2018年1月19日的一次内部会议中,特朗普直接质问其国安团队,“我们从保护台湾中能得到什么?” Bob Woodward, *Fear: Trump in the White House*, New York: Simon & Schuster, 2018, p. 305。在美国在台协会台北新馆落成的时候,特朗普否决了有人提出的派遣更高阶官员前往台湾的三次动议。另外,特朗普也对助理国务卿帮办黄之瀚在台北未经授权大谈台(湾地区)美关系非常不满。与美国资深学者的访谈,2018年11月,北京。

6 民主进步党第十八届第八次中常会新闻稿,2018年9月19日, <https://www.dpp.org.tw/media/contents/8404>, 2018年11月10日登录。

同时，蔡英文也似乎相信其目前的策略比较有效，因此在2018年的“双十讲话”中，表示“不会贸然升高对抗，也不会屈从退让”。¹ 在2018年11月24日落幕的台湾“九合一”选举中，民进党遭遇大败。² 一方面蔡英文在岛内和党内的政治地位和权威都大大削弱，中国大陆要警惕其剑走偏锋，在日后更多诉诸统独议题；另一方面国民党在地方县市的大范围执政也为两岸恢复和扩大交流创造了条件。中国大陆应该从中华民族伟大复兴的高度看待台湾问题和推进祖国统一，在坚持战略自信的同时，继续丰富和优化战术手段。正如2018年7月习近平总书记在会见中国国民党前主席连战的时候所指出的，继续坚定不移坚持“九二共识”，反对“台独”，坚定不移扩大深化两岸交流合作，坚定不移为两岸同胞谋福祉，坚定不移团结两岸同胞共同致力于民族复兴。³

1 蔡英文：《民主台湾，照亮世界》。

2 有关选举结果，参见“中央选举委员会”，https://www.cec.gov.tw/pc/zh_TW/IDX/indexC.html，2018年11月27日登录。

3 新华社：《习近平会见连战一行》，2018年7月13日，http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2018-07/13/c_1123123044.htm，2018年11月10日登录。