

蔡英文“维持现状”政策及美国的立场分析

汪曙申*

摘要：“维持现状”政策是蔡英文两岸论述的重要内容，旨在照应岛内“不愿统不敢独”的社会民意，寻求美国对民进党执政的信任与支持。蔡执政后不承认“九二共识”，推行“渐进台独”政策，事实上单方面改变了两岸关系现状。大陆从政治、经济、外交和军事上全面巩固一个中国原则，加剧蔡当局执政困境。在中美战略竞争加大的背景下，美国接受蔡的“维持现状”政策，大力维护民进党执政地位。

关键词：蔡英文；“维持现状”；美国立场

中图分类号：D827

文献标识码：A

文章编号：1006-6683(2019)04-0047-08

DOI:10.13818/j.cnki.twyj.2019.04.005

2016年5月蔡英文执政后，提出所谓“维持现状”的两岸政策，实质上是拒不承认体现一个中国原则的“九二共识”，利用全面执政地位推行一种“事实台独”路线。蔡英文的政策未能延续马英九执政时构建的两岸良性互动现状，直接导致了两岸对立对抗，“维持现状”政策的困境日益加深。本文着重探讨蔡英文“维持现状”政策的涵义与策略，进一步分析美国的政策立场，为观察两岸关系和台美关系提供一些借鉴。

一、蔡英文“维持现状”政策的内涵与策略

在台湾问题上，如何认识和界定两岸关系现状是一个十分重要但也是有关各方存在分歧的议题。对两岸关系现状的界定攸关台湾问题的根本性质和两岸关系的政治属性，也就是海峡两岸是一个国家内部的关系还是相反。当然，从现象上看，两岸关系现状涉及到政治、经济、军事、对外关系、民间社会等各个层面，表现为和平、冲突或是战争的状态。但理解和认知两岸关系现状，最核心的是对两岸关系性质的把握，长期以来有关各方在这一点上的立场是影响两岸局势的关键因素。

认识蔡英文“维持现状”政策的缘起和变化，有必要回溯蔡执政前的两岸政策论述。2008年5月蔡英文首次当选民进党主席，此后在马英九第一任期内，蔡主导下的民进党极力抵制国民党的两岸开放政策，包括强力反对“九二共识”，渲染两岸开通直航的政治军事风险，抵制两岸洽签经济合作框架协议（ECFA），甚至以街头游行和抗争干扰破坏两会会谈等。蔡英文在李登辉和陈水扁执政时曾参与台湾对外经贸谈判和主管两岸事务，在两岸关系上有一定的政策论述能力。2012年蔡英文参选台湾地区领导人失败后，为了争取岛内中间选民的支持，化解台湾社会对民进党处理两岸关系能力的质疑，策略性调整两岸政策，确立了“维持现状”的基本论述。蔡英文一开始将“维持现状”的主张解释为，维持台湾自由民主的生活方式和既有的“宪政”体制，以及两岸维持和平稳定的发展关系。2015年6月，蔡英文以台湾地区领导人参选人的身份，在美国智库战略与国际研究中心（CSIS）演讲中表示，“我

* 作者简介：汪曙申，男，博士，中国社会科学院台湾研究所台美关系室主任、副研究员。

承诺建立具一致性、可预测且可持续的两岸关系”，“领导人在决策时必须考量社会的共识，而台湾内部已有了广泛的共识，就是维持现状”，“在‘中华民国’现行宪政体制下，依循普遍民意，持续推动两岸关系的和平稳定发展”^[1]。这是蔡英文首次较系统地阐述“维持现状”政策的涵义。在这种调整下，蔡英文基本概括承受了马英九任内达成的两岸协议，同时将两岸关系现状和它的政治基础予以分割处理。在两岸关系定位问题上，蔡英文使用模糊表述为寻求现状的稳定创造条件，回避“两岸同属一个中国”这一核心内涵。2016年台湾地区领导人选举中，两岸政策成为影响国民党和民进党竞选的关键议题。国民党要求蔡英文说清楚“维持两岸关系现状”政策中的“现状”内涵，“是不是目前在‘中华民国宪法’架构下，不统、不独、不武的现状与‘九二共识，一中各表’之下的两岸和平发展”^[2]。对此，蔡英文始终以“遵守现行宪政体制”这一论述作答，不直接碰触到两岸关系的性质问题。2015年11月7日两岸领导人在新加坡会面，双方对体现一个中国原则的“九二共识”这一两岸关系共同政治基础进行了再确认，等同于国共两党和两岸执政当局将“九二共识”列为两岸关系现状的重要组成部分，当时蔡英文和民进党大动作抵制和反对。这反映出，蔡英文对海峡两岸在2008—2016年期间构建形成的两岸关系新现状有选择地利用，在关于现状的核心问题上，拒不承认“九二共识”。2016年5月20日蔡英文上台执政，在两岸政策的言语阐述上有所调整，仍不接受和承认“九二共识”及其核心意涵。

蔡英文“维持现状”政策的主要意涵和策略表现为：

（一）以所谓“现行宪政体制”作为政策基础，回避“法理一中”定位。台湾在历经七次“修宪”后，所谓的“宪政体制”中有关两岸关系的定位，主要体现在“宪法”（1946年在大陆制定）、“宪法修正案”（在“宪法”正文后增列或增修条文）、“两岸人民关系条例”、“释宪”（“司法院大法官”对“宪法”予以解释）当中。从台湾政治转型以来，“修宪”、释宪”均以“政治本土化”和“中华民国台湾化”为导向，“现行宪政体制”从法理上是“一中”架构，但已留下不同解读和阐释的空间。蔡英文主张“台湾是一个主权独立国家”，在2012年台湾地区领导人选举中抛出“中华民国是台湾、台湾是中华民国”的论述，即是对“现行宪政体制”的一种“台独式”政治解读和操作。蔡英文在2016年“5·20”就职讲话中提出“依据‘中华民国宪法’、‘两岸人民关系条例’及其他相关法律处理两岸事务”，对先前的两岸政策论述进行了修正，但是对“主权和领土范围”、台湾与“一个中国”的关系等核心问题回避闪躲，试图以一种模糊的论述维系民进党主张的“台湾事实独立”现状。民进党自成立以来不断解构台湾法律规定中蕴含的“一中”架构，蔡的“就职讲话”提到所谓“宪法”和“两岸人民关系条例”，但未在“法理一中”、“两岸一中”问题上向台湾社会和大陆方面提供一个强有力的保证。马英九执政时的两岸事务核心幕僚赵春山曾经建议蔡英文给予“补充保证”，根据“就职演讲”进一步表达“三个当然”，即“按照‘中华民国宪法’，一个中国当然不是问题；按照‘两岸人民关系条例’，两岸当然属于一国；根据上述两个当然和文件，两岸当然不是国与国关系”^[3]。但是蔡英文拒绝以负面表列的方式明确排除“一中一台”和“一边一国”的选项。

（二）以接纳“九二会谈”为缓冲，实际上否认体现一个中国原则的“九二共识”。蔡英文从2015年提出“维持现状”的两岸政策以后，试图在不承认“九二共识”前提下寻找“维持现状”的实现路径。蔡英文在2016年1月21日接受台湾《自由时报》采访时提出维持两岸关系和平稳定现状的政治基础：一是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；二是“中华民国现行宪政体制”；三是两岸过去20多年来协商和交流互动的成果；四是台湾的民主原则以及普遍民意^[4]。蔡英文在同年“就职讲话”中表示，“1992年两岸两会秉持相互谅解、求同存异的政治思维，进行沟通协商，达成若干的共同认知与谅解，我尊重这个历史事实。”^[5]2017年10月，蔡英文又称，“1992年，台方跟对岸进行香港会谈，进而开启了两岸制度化的协商，包括90年代举行了两次广受瞩目的汪辜会谈，以及2008年到2016年，两岸签署了23项协议”，民进党当局“不仅尊重这样的历史事实，

而且也概括承受两岸已经签署并且完成立法程序的各项协议”^[6]。蔡英文的策略是对两岸现状采取“选择性接受”，只承认1992年香港会谈的事实，不接受会谈达成的共识及其意涵。此后，蔡英文没有进一步依据台湾方面法律和规定，以一个中国为指向阐述两岸关系的性质。大陆方面要求民进党承认“九二共识”历史事实，认同其核心意涵，但蔡英文拒不承认“大陆和台湾同属一个中国”的论述，仅仅是以接受“九二会谈”作为“维持现状”政策的一种策略性安排。民进党在2018年11月24日台湾“九合一”地方选举大败，特别是习近平总书记在《告台湾同胞书》发表40周年纪念会上讲话之后，蔡英文的两岸政策更加强硬，公开称“我们始终未接受‘九二共识’，根本的原因就是北京当局所定义的‘九二共识’就是‘一个中国’、‘一国两制’”^[7]。蔡当局蓄意把“九二共识”混同于“一国两制”，企图利用岛内存在的“恐统”心理将“九二共识”污名化。

（三）避免两岸军事冲突，维持一种降低对大陆依赖的“事实独立现状”。在蔡执政不承认“九二共识”情况下，2016年5月起国台办与“陆委会”常态联系沟通机制中止，海协会与海基会协商谈判中断，两岸关系逐步走向对立对抗，大陆趁势在经济、军事和外交等领域加大塑造台海局势。对此，蔡英文当局一方面希望维系台海“无战争”的和平状态，减轻岛内社会对民进党执政导致台海动荡的担心。陈明通认为，“蔡英文试图摆脱在‘抗衡’和‘扈从’之间做选择，改以维持两岸间的‘纳什动态均衡’作为大陆政策的战略目标，即美中台三方对台海局势现状都不满意，但勉强可以接受，这套赛局对台湾而言，是能不受大陆统治、台海处于非战争状态”^[8]。另一方面，蔡当局为维持民进党所定义的台湾“事实独立”现状，在经济政策上降低台湾对大陆的结构性和依赖性，以维护“台湾主体性”的名义说服岛内承受一定程度的两岸关系限缩。为强化民进党政策的说服力，蔡当局将两岸关系倒退片面归咎于大陆对台湾采取“胁迫政策”（如大陆赴台游客数量减少，大陆对台货物采购削减，大陆在国际上纠正涉台不当称谓等），并且采取一些对冲政策对岛内受损群体进行补偿（如扩大吸引东南亚、南亚和日本游客赴台，吸引“新南向国家”对台投资），但效果并不明显，难以弥补两岸关系恶化对台湾产生的利益损失。更显著的是，大陆军机舰穿越第一岛链及绕台巡航行动，圣多美和普林西比、巴拿马、多米尼加、布基纳法索、萨尔瓦多相继断绝与台当局“邦交”关系，台湾无法继续以务实方式参与世界卫生大会和国际民航大会等，使蔡当局“维持现状”的政策陷入困境。

（四）尽力掌控两岸政策步调，防止被“急独”势力绑架。迄今为止，蔡英文“维持现状”政策的一个方面是不直接推动“法理台独”，而是利用民进党在“立法院”的绝对优势，推动一系列阻挠和限制两岸交流对话和政治协商谈判的立法或修法。2016年5月民进党全面执政后，“深绿”势力从蛰伏状态走向台面，公开反对“维持现状”的两岸政策，要求蔡英文当局利用行政、立法和地方县市执政权加快落实“台独”的理念和主张，包括推动“正名、制宪”。在第9届“立法院”中，曾有民进党“立委”主张“两国论”版本的“两岸协议监督条例”；提案修改“两岸人民关系条例”部分条款，包括删除第一条“国家统一前”的文字表述；抛出“宪法增修条文修正草案”，去除“统一前”、“中华民国自由地区”等现行文字。作为“深绿”势力代表的“时代力量立委”抛出“两岸人民关系条例”修正草案（规定在大陆设籍或领有大陆地区护照、居住证者将失去台湾户籍）和“公民投票法”修正草案（将“领土变更案”列入“公投”适用事项）。2017年9月赖清德担任“行政院长”后，多次自称“是主张台湾独立的政治工作者，也是务实的台独主义者”。绿营政治人物回应和安抚“急独”支持者、巩固基本盘，对蔡英文当局“维持现状”政策持续带来挑战。在台湾地区政治实践中，“双重民主合法性”问题导致立法意志与行政意志相矛盾的现象一直存在。对此，蔡英文执政后兼任民进党主席，以“党政合一”的权力模式约束民进党籍“立委”，确保“立法权”配合“行政权”，以维护执政权威和政策推行。比如在处理“两岸协议监督条例”时，蔡英文曾避免采取“两国论”或“一中一台”的法律定位，以免直接冲击“维持现状”政策。2016年10月10日，蔡英文在“双十讲话”中表示，“我们的承诺不会改变，我们的善意不会改变，我们也不会因为在压力下屈服，更不会走回对抗

的老路。这是我们对“维持现状”的基本态度^[9]。但为对冲两岸关系上的压力、安抚“独派”、维护民进党执政基础，蔡当局一方面加大以“转型正义”为名打压国民党和“统派”，包括在“立法院”制定“促进转型正义条例”，成立“促进转型正义委员会”，通过“开放政治档案”、“清除威权象征”等弱化国民党。另一方面推动修正“公民投票法”，在不敢贸然将“领土变更”、“修宪制宪”等事项纳入“公投法”适用范围的情况下，大幅降低“公投”的提案、成案和通过门槛^[10]，赋予“行政院”“公投”提案权，将公民投票年龄从20岁降至18岁。从2003年12月“公投法”颁行到2018年11月台“九合一”选举前，无一全岛性的“公投案”获得通过。2018年11月24日在降低“公投”门槛后的首次全岛性“公投”中，总共10项“公投案”中有7项获得通过，部分“公投”结果对蔡当局执政产生牵制作用。“公投”门槛降低刺激“急独”推动各种变相涉独的“公投”活动，对蔡当局掌控两岸政策带来更多挑战。2019年6月，蔡英文再次修正“公投法”，将“公投”与台湾“大选”脱钩，每两年举办一次，减少“公投”活动对民进党执政的制约。

(五)对美国保证“零意外”，强调“维持现状”政策的稳定性。从历史上看，陈水扁执政时走向“急独”路线、单方破坏两岸现状，损害了美国与民进党之间的互信，小布什政府最终加大管束“台独”活动；马英九执政时奉行“亲美和中”及“不统不独不武”政策，以对美“零意外”的做法修补并增进了台美互信和实质关系。前美国防部副部长鲁迪·德里奥（Rudy deLeon）认为，“马英九的零意外战略使北京和华盛顿有信心认为它们与台湾的互动不会导致台海危机。”^[11]蔡英文汲取民进党首次执政的教训，以“维持现状”政策照顾美国在台海地区的利益与关切。一方面，对美表示维持“一致性、可持续性、可预测性”的两岸关系，避免直接碰触“法理台独”的红线，承诺“不会成为麻烦制造者”^[12]。蔡英文称，“希望让自己变成一个常数，当这个区域其他地方发生重大事件时，不会在整个区域情势中平添变量。”^[13]2018年11月民进党在台湾“九合一”选举大败后，蔡英文在会见美国学者时仍称，“我们基本上认为，在这一次地方性的选举上，人民并没有在两岸政策的议题上做出选择，或是有重大的改变，因此我们维持现状的政策仍然不变。”^[14]另一方面，渲染大陆“改变现状”和对台采取“胁迫政策”，博取美国同情和“补偿”。卜道维（David Brown）、容安澜（Alan Romberg）等美国学者普遍认为，蔡英文不会像陈水扁那样推动“法理台独”，美国认可蔡的“维持现状”政策是理性和务实的，大陆若对民进党惩罚过度，美将对台“补偿”（包括政治、外交和军事上的支持）。特朗普执政后，蔡当局特别将两岸政策与美“印太战略”对接，以对冲在两岸关系上承受的压力。

二、美国的立场与政策

中美建交以后，美国的利益在于维持台海地区和平稳定，一个重要目标是防止台湾问题导致美国被迫卷入与中国的军事冲突或战争。台湾学者邵宗海认为，“美国、中国以及台湾，对‘台海现状’的解读都有不同：美国的现状是根据三个公报和‘与台湾关系法’，现有的两岸状态不能由任何一方单方面来改变。”^[15]美国台海政策的一项重要内容是，“对北京，这意味着对台湾不使用或威胁使用武力；对台湾，它意味着在涉及两岸关系的方方面面必须言行谨慎；对双方而言，它意味着没有任何声明和行为单方面改变台湾现状。”^[16]美国“强调维持现状的各方责任，维持现状是对两岸而言，而不单指任何一方，对两岸都应有义务和约束力”^[17]。比如，小布什政府在陈水扁加大“公投”“制宪”等“急独”政策试图改变现状时，在“一个中国政策”之外，提出“反对两岸任何一方片面改变现状”的政策，还曾表达“反对台独”的立场以警示和约束民进党的激进行动。在维系现状的情况下，美国也一向认为，“中美关系发展与深化台美关系并非互斥，而是可以并行”^[18]。如在奥巴马执政期间，两岸关系进入和平发展阶段，两岸和平、交流、合作的新现状不断构建出来，美国鼓励两岸以对话协商方式维持和平发展的现状。罗伯特·萨特（Robert Sutter）称，“奥巴马政府过去一直支持马英九的

两岸政策，这是由于维持台海和平稳定最有利于美国的利益。”^[19] 2012年台湾地区领导人选举中，美国肯定马英九主张“九二共识、一中各表”政策，以确保台海稳定现状在符合美国利益的情况下得以延续。在2016年5月马英九卸任之前，美国曾通过负责亚太事务的国务院官员和“美国在台协会”公开放话，“美国对‘九二共识’的名词与定义没有任何立场，因为美国并未参与，也未见证相关历史。但是过去8年来，两岸在‘九二共识’基础上进行对话，使两岸关系达到前所未有的和平稳定，美国高度赞许并且认同”^[20]。可见，美国始终从自身的战略利益出发介入台海事务，采取两手策略，这一点在其对待蔡英文的两岸政策上有着突出的表现。

(一) 支持蔡当局不承认“九二共识”的“渐进台独”政策。在马英九执政时期，美国民主党政府对“九二共识”虽未直接表示支持，但对其稳定两岸关系的作用是肯定的。马英九卸任后坚持认为，“九二共识”是两岸当局间实质的“政治契约”，任一方都不能片面修正或废止，蔡当局不认同“九二共识”，是“违约在先”^[21]。大陆方面也始终坚持“九二共识”、反对“台独”是两岸关系和平发展的政治基础；不承认“九二共识”历史事实，不认同“两岸同属一中”核心意涵，就是“改变两岸关系和平发展和台海和平稳定现状”。但是美国方面认为蔡英文执政不会踩到红线，不会故意制造意外，对国共两党将“九二共识”作为两岸关系政治基础的立场不作表态，相反肯定蔡英文接受“九二会谈”历史事实及表示按照台湾法律规定处理两岸事务，认为这是蔡提供的一种解决问题的方案。2016年6月，时任“美国在台协会”主席薄瑞光(Raymond Burghardt)在接受美国之音专访时表示，“无论是辜振甫口中的‘九二谅解’或是‘九二共识’等其他表述，这跟我们没有关系，我们不应该发表意见。两岸要用什么形式对话，这是他们要解决的问题。”^[22]卜道维更直接地表示，“蔡英文在就职演说中指出，两岸可在1992年会谈的历史事实、双方既有协议，以及‘中华民国宪法’中关于两岸关系规定的基础上交往。北京原可将蔡英文的承诺解读为‘间接接受一中’，但北京决定以‘高人一等的姿态’批评蔡英文的说法是‘未完成的答卷’”^[23]。现任“美国在台协会”主席莫健(James Moriarty)也为蔡英文辩护，称蔡“遵循一个务实、和平的两岸政策”^[24]。很显然，美国不将“九二共识”作为蔡当局“维持现状”政策及两岸协商对话必须接受的前提。对民进党“台独”施政和美国的袒护，大陆方面强化“九二共识”所包含的一个中国原则立场。2017年10月18日，习近平总书记在十九大报告中指出，“体现一个中国原则的‘九二共识’明确界定了两岸关系的根本性质，是确保两岸关系和平发展的关键。承认‘九二共识’的历史事实，认同两岸同属一个中国，两岸双方就能开展对话，协商解决两岸同胞关心的问题，台湾任何政党和团体同大陆交往也不会存在障碍。”^[25] 2018年10月10日蔡英文发表“双十讲话”后，大陆回应称蔡“讲话充斥着‘两国论’的分裂谬论和针对大陆的对抗思维”。2019年1月2日，习近平在《告台湾同胞书》发表40周年纪念会上的讲话上强调，“70年来，我们秉持求同存异精神，推动两岸双方在一个中国原则基础上达成‘海峡两岸同属一个中国，共同努力谋求国家统一’的‘九二共识’”^[26]。对于大陆表达的严正立场，蔡当局高调称“台湾和中国之间不存在‘九二共识’”。美国继续维护民进党的两岸政策，2019年1月10日“美国在台协会”发言人孟雨荷(Amanda Mansour)声称，“美国已经清楚向北京表明，必须停止胁迫台湾，并与台湾民选政府恢复对话。”^[27]

(二) 将“改变现状”问题归咎于大陆，加大对蔡当局帮扶力度。美国战略界认为，在中国权势不断上升背景下，需要更全面理解或评估台湾问题对美国安全、经济和政治利益的重要性。罗伯特·萨特(Robert Sutter)认为，大多数亚太国家两面下注，中美战略博弈越激烈，美国对亚太地区盟友和伙伴的战略信誉显得越重要，一个关键指标是美国处理台湾问题的决心^[28]。蔡英文执政后，2016年7月美国共和党全国代表大会公布的党纲指出，“反对两岸任何一方片面改变台海现状，关于台湾未来的所有问题，必须通过对话和平解决并且需要台湾人民同意；如果中国违反这些原则，美国将根据‘与台湾关系法’帮助台湾自卫(will help Taiwan defend itself)。”^[29]美国不仅无视蔡当局抛弃已是两岸关系现状一部分的“九二共识”，而且将台湾“邦交国”与大陆建交、大陆舰机绕岛巡航遏制“台独”，

视为“改变现状”甚至是挑战美国霸权的行为。美国白宫发表声明称,“萨尔瓦多接受中国明显干预西半球国家内政,美国对此非常关切,并将重新评估美国与萨尔瓦多的关系。”^[30]2018年10月4日,美副总统彭斯(Mike Pence)在哈德逊研究所的演讲称,“自去年以来,中国共产党已说服3个拉丁美洲国家与台湾断交,转而承认北京。这些行动威胁到台湾海峡的稳定——美国对此予以谴责。”^[31]“美国在台协会”台北办事处处长酈英杰(Brent Christensen)声称,“中国片面改变现状是有害的,破坏已促成数十年区域和平、稳定与发展的架构,美国将支持台湾对抗限制台湾适当参与国际舞台的手段。”^[32]卜道维表示,“美国应寻求理念相近的国家一起支持台湾的国际参与;强化美国对台湾军事上的支持,包括军售常态化、考虑与台湾举行联合军演;与台湾建立自由贸易协定的双边贸易谈判机制。”^[33]在具体行动上,美国从政治上强化“与台湾关系法”对台承诺,制定“与台湾交往法”、“2018亚洲再保证倡议法”及在“国防授权法”夹带涉台条款,加强美台关系的法律基础;在高层交往上突破传统“一中政策”的限制,如2019年5月美国总统国家安全事务助理博尔顿在美会见台“国安会秘书长”李大维;外交上加大维护台湾现存的“邦交国”,支持台湾参与世界卫生大会和国际民航组织活动;军事上公开强调对台出售武器符合“一中政策”,推动对台军售走向常态化,派遣军舰频繁穿越台湾海峡,对台转移潜艇制造有关技术;经济上支持台湾推动“新南向政策”以减少对中国大陆的依赖^[34]。

(三)对激进“台独”可能破坏现状采取必要的“看管”措施。台湾实现民主转型以后,政党轮替常态化,“台独”趋于活跃,岛内因素对美国台海政策的干扰增多。美国为掌控于己有利的现状,采取针对大陆与台湾的“双重威慑”政策,其中就包括预防“法理台独”可能使美国卷入台海冲突的风险。卜睿哲认为,台湾民主化大大拓宽了对台湾前途的争议范围,李登辉和陈水扁提出新的两岸政策倡议,导致北京加速军力建设以遏制分裂主义,并在威慑失败时惩罚台湾,美国意识到不能对和平想当然,台湾的行动会把美国维持和平与稳定的利益置于风险之中^[35]。蔡英文执政后两岸关系快速下滑,岛内“独派”大力施压蔡兑现“台独”政策,美国认为蔡对美保证的“维持现状”政策仍然有效,但对岛内涉及“法理台独”的动作未放弃警惕。2018年9月12日莫健在“全球台湾研究中心”年度论坛的演讲中提到,“美国的两岸政策,绝非单独针对海峡两岸的任何一方。两方都不应该单方面企图改变现状”,“当我们发现有单方面采取的行动可能会威胁现状,不论是台湾当局曾提出的入联公投提案,或是中国阻挡台湾参与全球卫生议题或民航安全议题等相关国际组织,我们都会发声”^[36]。特别是经历2018年底台湾“公投”后,美国更加注意“独派”推动的“台独公投”及其影响。卜睿哲致“喜乐岛联盟”总召集人郭倍宏等的公开信指出,郭倍宏推动的“台独公投”触及到美国国家利益,美国对防卫台湾含蓄的承诺从来不是绝对的;美国有些人认为在抵制“中国修正主义”时台湾是一个有用的资产,但这不等于给台湾或岛内政治势力片面采取行动改变现状开绿灯^[37]。随后在2019年2月13日,“美国在台协会”明确表示“这是我们长期以来的政策,我们不支持台湾独立公投”。这显示,美国对台湾方面可能“改变现状”特别是走激进“台独”路线,仍实施必要的“看管”政策。

结论

中美建交以来,“一个中国政策”、“双重威慑”和“双轨政策”构成美国台海政策的主要框架。近些年随着中美战略竞争加剧以及台海形势变化,美国对台海政策的重心有所调整,更加重视台湾的地缘战略价值,大力维护民进党的执政地位,极力袒护蔡英文以“维持现状”为幌子的“渐进台独”政策。美国欲掌控台海局势,预防潜在的风险,维护其所定义的台海现状,但也面临一些挑战。在中美战略博弈扩大的态势下,若中国大陆“反独遏独”举措一再被美国蓄意解读成“惩罚台湾”、“破坏区域现状或秩序”,将会刺激美保守派对华强硬立场,持续恶化中美关系,甚至可能因台湾问题酿

成中美关系的重大危机。美国不愿干预蔡当局推动“去中国化”和“渐进台独”政策，但这些活动破坏两岸关系、升高两岸对抗，特别是岛内“独派”以“民主牌”操纵涉及“台独”意涵的各种“公投”，即使是变相“台独”或打擦边球式的“公投”获得通过，都将挑战美“维持现状”的做法。蔡英文承诺对美“零意外”，但不能完全排除在选举政治需要或出现执政危机的情况下制造两岸关系危机，并可能将美国置于一种被动的境地。

注释：

- [1] “蔡英文在美国 CSIS 演说全文”，台湾《中国时报》2015年6月14日。
- [2] 马英九在视察“行政院大陆委员会”时的讲话，参见台湾当局新闻稿，2015年4月29日，<http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=131&itemid=34605&rmid=514&sd=2015/04/01&ed=2015/10/31>，访问日期：2019-06-22。
- [3] “解两岸僵局，赵春山抛3当然说”，台湾《旺报》2017年4月28日。
- [4] 蔡英文于2016年1月21日接受台湾《自由时报》专访时的讲话，台湾《自由时报》2016年1月21日。
- [5] 蔡英文2016年5月20日“就职讲话”，参见台湾当局新闻稿，<http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=131&itemid=37408&rmid=514>，访问日期：2019-07-08。
- [6] 蔡英文出席“两岸交流30年回顾与前瞻研讨会”活动讲话，参见台湾当局新闻稿，<https://www.president.gov.tw/NEWS/21718>，访问日期：2019-01-12。
- [7] 蔡英文针对习近平重要讲话说明台湾方面的立场，参见台湾当局新闻稿，2019年1月2日，<https://www.president.gov.tw/NEWS/24002>，访问日期：2019-02-02。
- [8] “陈明通：美中台维持动态均衡”，台湾《联合报》2017年10月27日。
- [9] 蔡英文发表“双十讲话”，2016年10月10日，参见台湾当局新闻稿，<https://www.president.gov.tw/NEWS/20773/>，访问日期：2019-01-12。
- [10] 据台湾“中选会”计算，“公投案”提案门槛为1800人，超过28万人联署可以成案，通过的门槛为有效同意票多于不同意票，且有效同意票达到选举人总数的四分之一以上。
- [11] Rudy deLeon, “Light Up Taiwan Puts the Spotlight on the Young Generation”, February 26, 2016, <https://www.americanprogress.org/issues/security/reports/2016/02/26/131915/light-up-taiwan-puts-the-spotlight-on-the-young-generation/>，访问日期：2019-2-14。
- [12] 2016年2月蔡英文在当选后指派负责民进党防务政策的陈文政访美沟通，表明“维持现状是民进党标榜的政策”，台湾“不会成为麻烦制造者”。台湾《自由时报》2016年2月24日。
- [13] 蔡英文接受台湾《联合报》专访，台湾《联合报》2017年5月3日。
- [14] “蔡英文接见美国外交政策全国委员会访问团”，参见台湾当局新闻稿，2018年11月30日，<https://www.president.gov.tw/NEWS/23925>，访问日期：2019-01-30。
- [15] 邵宗海：《蔡英文时代的两岸关系（2016-2020）》，台北：五南图书出版股份有限公司，2017年版，第281页。
- [16] James A. Kelly, “Overview of U.S. Policy Toward Taiwan”, Testimony at a hearing on Taiwan, House International Relations Committee, Washington, DC, April 21, 2004.
- [17] 王帆：《美国的台海维持现状政策探析》，《太平洋学报》，2005年第12期，第38页。
- [18] “梅健华：九二共识提供两岸对话基础”，台湾《中国时报》2016年4月29日。
- [19] Robert Sutter, “The Taiwan Elections: Don't Expect a US Policy Change”, PacNet, January 20, 2016, https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/publication/160120_PacNet_1608.pdf，访问日期：2019-02-09。
- [20] “梅健华：两岸关系应有耐性、弹性、创意”，台湾《中国时报》2016年6月15日。
- [21] “马英九：接受九二共识 蔡习会非不可能”，台湾《联合报》2017年11月2日。
- [22] “专访美国在台协会主席薄瑞光（中英全文）”，美国之音，2016年6月25日，<https://www.voachinese.com/a/voa-interview-burghardt-20160624/3391730.html>，访问日期：2019-2-9。
- [23] “学者认为中美在台湾议题上挑战多于机会”，《参考消息》2018年11月23日，第13版。
- [24] “回应陆挑衅说 莫健：蔡英文两岸政策务实和平”，台湾《联合报》2018年10月11日。
- [25] 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代

表大会上的报告》，北京：人民出版社，2017年10月第1版，第56页。

[26] 习近平：为实现中华民族伟大复兴 推进祖国和平统一而共同奋斗——在《告台湾同胞书》发表40周年纪念会上的讲话，2019年1月2日。

[27] “美促北京与台湾恢复对话”，台湾《中国时报》2019年1月11日。

[28] Robert Sutter, “In Reviewing US China Policy, Consider Taiwan”, October 13, 2017, <https://japan-forward.com/in-reviewing-us-china-policy-consider-taiwan/>, 访问日期：2019-02-16。

[29] “2016 Republican Party Platform”, <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/2016-republican-party-platform>, 访问日期：2019-06-30。

[30] “Statement from the Press Secretary on El Salvador”, August 23, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-press-secretary-el-salvador/>, 访问日期：2019-06-30。

[31] “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/>, 访问日期：2019-06-30。

[32] “酆英杰：中国试图片面改变现状有害，美国会挺台”，台湾“中央社”，2018年8月23日。

[33] “学者认为中美在台湾议题上挑战多于机会”，《参考消息》2018年11月23日，第13版。

[34] 2016年2月时任美副助理国务卿董云裳(Susan Thornton)在国会表示，“台湾希望加入区域经济整合，分散贸易，不要过度依赖单一经济体，美国支持这样的战略目标。”

[35] Richard Bush, “Why Assurances Matter in U.S.-Taiwan Relations”, August 29, 2018, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2018/08/29/why-assurances-matter-in-u-s-taiwan-relations/>, 访问日期：2019-06-30。

[36] “美国在台协会”主席莫健在“全球台湾研究中心”年度论坛的演讲，2018年9月12日，AIT正式资料编号：OT-1826。

[37] Richard Bush, “An Open Letter to Mr. Kuo Pei-hung and His Colleagues”, February 11, 2019, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2019/02/11/an-open-letter-to-mr-kuo-pei-hung-and-his-colleagues/>, 访问日期：2019-02-16。

(责任编辑 党朝胜)

Analysis on Tsai Ing-wen’s Policy of “Maintaining the Status Quo” And U.S. Stance Wang Shushen

Abstract: The policy of “maintaining the status quo” is an important part of Tsai Ing-wen’s discourse on cross-Strait relations, which is mainly for catering to those Taiwanese who support the status of “no reunification and no independence”, and seeking U.S. trust and support for the DPP administration. Tsai administration does not recognize the “1992 consensus” but promotes “incrementally independent Taiwan” policy, and in fact Tsai has changed the “status quo” of cross-Strait relations unilaterally. Mainland China consolidates the one China principle from political, economic, diplomatic and military fields, which has deepened the predicaments of Tsai administration. In the background of increasing Sino-U.S. strategic competition, U.S. endorses the policy of “maintaining the status quo” by Tsai administration and makes an effort to defend the DPP’s ruling status.

Key Words: Tsai Ing-wen; Policy of “Maintaining the Status Quo”; U.S. Stance