

新冠疫情爆发以来台湾当局与美国关系新进展、原因及其影响前景

严安林*

摘要：新冠疫情爆发以来台美关系新进展主要表现在台美强化疫情方面互助与合作，如通过正式签署疫情合作联合声明方式提升彼此关系、蔡英文当局借助美国力量散布“台湾防疫经验”、美台官方人员通过虚拟论坛讨论台湾的抗疫与全球参与、强化美国对台湾参与国际组织活动特别是世卫大会的支持等；台美高层交往有所突破；美国国会持续通过“友台”的“台北法案”，特朗普正式签署实施；美台军事安全关系不断深化。其中原因在特朗普政府基于“以台制华”战略需要而大力推动、极大化“台湾牌”，蔡英文当局凭借“疫情高于政治”幌子积极推动及台湾社会存在发展与美国关系的社会支持基础。台美关系的进展不仅鼓励“台独”势力，影响台湾政治局势发展，而且影响到两岸关系与中美关系的健康发展，影响台海地区和平稳定。

关键词：新冠疫情；台美关系；新进展

中图分类号：D618；D827.58 **文献标识码：**A **文章编号：**1006-6683（2020）04-0010-10

DOI:10.13818/j.cnki.twyj.2020.04.002

2020年初新冠疫情突然爆发后，蔡英文当局不仅颁布系列“两岸脱钩”政策、公开发表批评大陆言论等，使本来就紧绷的两岸关系进一步趋于恶化，而且借机发展提升和美国的的关系。特朗普政府也通过支持台湾参与世卫大会、扩大台湾地区的“国际参与”，特别是发展与提升和台湾地区各方面关系，来强化“以台制华”谋略的实施，台湾当局与美国的关系在一定程度得到了较快的发展与提升。

一、新冠疫情爆发以来台美关系的新进展

（一）台美强化疫情方面的“互助”与“合作”

第一，通过正式签署疫情合作“联合声明”的方式，提升彼此关系。2020年3月18日，台湾当局外事部门主管吴钊燮与“美国在台协会”（AIT）台北办事处处长郦英杰正式签署“台美防疫伙伴关系联合声明”（以下简称“声明”），声称“为共同对抗源自中国武汉的新冠肺炎病毒，台美双方将进一步强化台美咨商与合作机制，在此伙伴关系之下将分享最佳做法，合作进行相关抗疫措施”，内容包括快筛检验试剂的研发、疫苗的研究与生产、药品的研究与生产、追踪接触者相关技术机制与科技、举行科学家与专家的联合会议、防疫医疗用品及设备的合作与交流。吴钊燮称，鉴于防疫是长期作战，

* 作者简介：严安林，男，上海国际问题研究院副院长、研究员，上海市台湾研究会会长。

为了因应未来防疫需要,进行首波台美“合作”,美方在全球缺料抢料情况下,为台湾保留每周30万件防护衣的原料,而台湾则是在产能稳定后,每周将提供美方10万片口罩。该“声明”签署,表面上是“关乎民众生命”之需,实质是借机提升双方之间“官方”关系,因为美方签署者是“半官方”身份的“美国在台协会”的处长,而台方则是以“外长”身份。民进党当局曾在1月23日公告宣布停止口罩出口,台湾民众出境一人最多只能带5盒共250个,超出部分将被充公。由于1月23日正是武汉市宣布“封城”的日子,因此,蔡当局此举极具针对性。而今台方宣布美台“合作”防疫后,台湾计划每周供应美方10万片口罩。可见台当局的“依美抗陆”的政策实质。台当局外事部门发言人欧江安表示,“外交部”、“卫福部”、“驻美代表处”及AIT、美国国务院等相关单位,透过电话会议讨论几个重要议题,主要是台美“共同抗疫合作”相关事务,透过此会议台美建立新的“战略关系”。4月9日,台当局再宣布第二波送口罩总共600万片中,再给美国100万片,且强调这100万片口罩是提供美国疫情特别严峻的州,支援第一线防疫的医护人员。“美国在台协会”为此在脸书上发文“感谢”,美国国务卿蓬佩奥也发推文表示:“在此艰难时刻,真正的朋友会互相帮助、团结一致。美国感谢台湾捐赠200万个口罩,支持我们前线的医护人员。在全球对抗新冠肺炎的战役中,台湾所展现的公开透明及慷慨大方是世界的楷模。”5月5日,台湾当局宣布启动第三波“国际人道救援”,宣布援赠欧美国家和“新南向”国家共计707万片医用口罩,其中228万片援赠美国。担任美国参议院外委会亚太小组主席的共和党参议员科里·加德纳还特别录制1分钟影片感谢,称他所在选区科罗拉多州上次分得10万片,这次还是10万片,强调台湾当局的这一慷慨之举,再次说明台湾应该获得世卫组织观察员身份。^[1]

第二,蔡英文当局借助美国力量鼓吹所谓“台湾防疫经验”。吴钊燮声称,是因为“美国在台协会”(AIT)看到这波疫情中台湾“表现优异”,因此双方“合作携手”对抗疫情。在疫病测试方面,试剂十分重要,因此AIT也和台湾的“中研院”在谈合作;疫苗也是过去就有和美方合作,台湾在这波疫情开发的追踪接触者科技,美方也认为这是可以从台湾学习的部分。因此,美方认为需要有更完整的“合作”,因此,发布台美“携手合作”声明。4月9日,吴钊燮以预录影片方式,在美国华府智库哈德逊研究所线上研讨会中发表专题演讲,介绍台湾对抗新冠肺炎疫情的经验与国际合作成果,呼吁支持台湾参与世卫组织,他强调“台湾模式”提供“民主国家”防疫更好的做法,吁请美国及各国支持台湾参与世界卫生组织,让台湾与国际社会分享成功的“抗疫经验”。^[2]

第三,美台官方人员通过虚拟论坛讨论台湾的抗疫与全球参与。据美国国务院4月2日晚间透露,美台官方高级官员于3月31日举行一个网路虚拟论坛,“分享台湾抗击新冠的经验”,并讨论了如何扩大台湾在全球舞台上的参与。与会者主要有“美国在台协会”(AIT)、美国国务院、台湾“驻美经济文化代表处”(TECRO)和台湾“外交部”的高级官员,包括AIT台北办事处长邝英杰(Brent Christensen)、美国国务院国际组织局代理助卿普莱尔(Pam Pryor)、国务院亚太首席副助卿科沙普(Atul Keshap)、国务院亚太副助卿费德玮(Jonathan Fritz)、国务院国际组织局副助卿库克(Nerissa Cook)。台方参与者包括“驻美代表”高硕泰、“外交部”政务次长谢武樵、“外交部”国际组织司司长陈龙锦。讨论重点是创建论坛,与世界各国分享“成功的、受到国际赞誉的”抗击新冠疫情的“台湾模式”。与会者还讨论了恢复台湾在世界卫生大会观察员地位的问题,以及台湾与世界卫生组织之间加强协调的其他途径。美国国务院称,最近美国和台湾宣布“加强合作”,防止新冠疫情传播;与台湾和理念相近的国家合作,扩大台湾的国际参与,是这一努力的重要组成部分。不仅如此,美国卫生部长还与台当局“卫福部”官员进行电话会议。美东时间4月27日早上,美国卫生与公共服务部长阿扎(Alex Azar)与台湾“卫福部长”陈时中举行电话会议。阿扎在通话后发推特称,“今天早上我和台湾的陈部长谈了有关新冠疾病暴发的问题。我为台湾与美国分享他们的最佳实践和资源所做的努力向他表示感谢。现在,全球卫生伙伴关系比以往任何时候都更为重要,我欣赏台湾的贡献。”需要注意的是,台湾官方推特突出此次“有成果的”会谈是聚焦于台美“合作”,包含世卫组织(WHO)时,阿扎的推特

却并没有谈到美国支持台湾参与世卫组织。而台湾官方传出消息称,在这个30分钟热线通话中,阿扎“重申美国将持续全力支持台湾扩大参与WHO与全球卫生事务”。美国卫生部与台湾当局官员的接触,与环保、经贸一样,一直被美台双方视为双边官方交往中“不那么敏感的”领域,也是过去几年双边官方交往比较活跃的领域。2019年3月,美国众议员约霍致函阿扎,建议他4月访台,但阿扎尔终究没到台北,改由已经卸任的美国前卫生部长普莱斯访台。因此,此次电话会议则被台湾媒体称为双方卫生首长的“首次正式通话”。

第四,美国强化对台湾参与国际组织活动、特别是世卫大会的支持。新冠疫情使台湾当局参与世卫组织(WHO)、国际民航组织(ICAO)等国际组织的议题再次成为舆论焦点。一方面,蔡英文当局借机提出参与世卫组织(WHO)的诉求,蔡呼呼:“希望中国能善尽国际责任,让疫情公开透明,并与台湾充分共享疫情咨询”,呼吁“WHO不应因为政治的因素排除台湾,WHO要有台湾参与的空间,台湾就在全球防疫的第一线”。其言论,是希望对外引发国际社会对台湾的关注与同情,对内则渲染悲情与恐慌,再提“台湾被中国大陆打压而被排除在外”、“成为全球防疫网漏洞”等。另一方面,美国国务卿蓬佩奥在美国国会通过“台北法案”后,公开表达了支持台湾参加世界卫生大会的态度,他在30日电话新闻发布会上说,国务院将遵守该法,全力支持台湾在世卫大会上获得应有的作用。台湾外事部门通过官方脸书,“感谢”美国贯彻以具体行动支持台湾参与国际组织活动的立场,表示愿意深化与美国的全球伙伴关系,“共同捍卫自由和民主”等普世价值。5月1日,“美国在台协会”也通过脸书支持台湾以观察员身份参加世卫大会,表示美国坚信台湾在世界卫生领域扮演要角,且应以观察员的身份受邀参加将于本月召开的世卫大会,将台湾纳入世卫大会将有助于实现全民健康的目标,并帮助台湾与世界分享成功预防新冠病毒的“台湾模式”。并称,自即日起至世卫大会召开,每天都会分享脸书帖文“声援”台湾参与世卫大会及扩大台湾的国际参与。5月11日,美国参议院以“一致同意”(unanimous consent)方式通过经修正之“要求国务卿拟定策略协助台湾重获世界卫生组织观察员地位法案”(S.249)。此前美国众议院曾于2019年1月通过主旨相同的法案(H.R.353),但因为案文内容与参议院法案不完全一致,因此,众议院仍须审议参议院版本法案。

(二) 台美高层交往有所突破

第一,台湾当局候任副领导人赖清德“访美”。2020年2月5日(当地时间)下午,赖清德在访问团顾问萧美琴、“驻美代表”高硕泰与代表处政治组组长赵怡翔陪同下进入美国国安会晤谈70分钟。当天,赖清德还会晤了美国众议院议长佩洛西和参议员科宁。6日早上,赖清德出席美国“全国祈祷早餐会”,聆听美国总统特朗普和副总统彭斯演讲。出席美国“全国祈祷早餐会”是此次赖清德以“个人身份”访问华府的重点行程之一。美国“全国祈祷早餐会”由美国国会主办,并由基督教组织联谊基金会组织,每年2月第一个星期四在华盛顿希尔顿酒店举行。通常有3500人参加,其中包括来自100多个国家和地区受邀者。根据白宫提供的消息,今年早餐会与会者包括特朗普、彭斯,白宫国安顾问奥布莱恩,以及国务卿蓬佩奥、美国防部长埃斯珀等9位内阁部长,超过两百位美国国会参、众议员参加。2月7日赖清德展开在华府最后一个拜访行程——在哈德逊研究所与美国智库专家学者见面一个多小时。包括卜睿哲(Richard Bush)、何瑞恩(Ryan Hass)、史博丁(Robert Spalding)、王晓岷(Robert Wang)、黑考特(Scott Harold)、石明凯(Mark Stokes)、费学礼(Rick Fisher)、博斯科(Joseph Bosco)、马明汉(Michael Mazza)、马翊庭(Tiffany Ma)、谭慎格(John Tkacik)等参与,其中许多人是前政府官员,不少人是“亲台派”。美国国务院台湾协调处长蓝莺(Ingrid Larson)和“美国在台协会”执行主任罗瑞智(John Norris)也加入。卜睿哲接受媒体访问时表示,不愿意称“这是1979年以来最高层访问”的特别说法,因为“人们所说的是错的”。他说,此次访问给了“赖院长”一个机会看望许多老朋友,同时也在他就任新职务前,与特朗普政府官员交换看法,这是有用的事情。鲍尔亚洲集团资深主任马翊庭说,会谈谈到了美台关系等话题。问赖清德此访意义何在?她说:“有任何台湾高

层代表来美国,都有意义。”亲台色彩明显的前美国防部官员博斯科称赖清德“令人印象深刻,很有见解,有政治家风度”。赖清德以“当选副总统”身份来访很好,希望有朝一日赖清德能以“副总统”身份来美,也希望蔡英文能以“总统”身份来访,到美国会演讲,与特朗普见面。赖清德一行8日离开华府前往纽约,与侨界见面后返回台湾。此行,尽管赖清德采取了“低调”、“非官方”形式,但因为赖个人身份及台湾当局“驻美代表处”全程陪同安排,无疑是具有官方性质的交流活动,且是1979年以来台湾地区候任副领导人首访美国,首次参加“全国祈祷早餐会”,首次与美方智库交流。

第二,美国国防部前印太事务助理部长薛瑞福访台。2月19日薛瑞福在“台湾国防研究院”就美台关系进行演讲时表示,美国与台湾关系非常不一样,虽常有人说美台关系不是联盟,但美台之间存在“台湾关系法”,尽管美国每一任总统对台湾都有不同看法,但都仍遵循“台湾关系法”此一美国国内法,美国对台关系建立于美国的国家安全利益及美国与台湾的共同价值,这个看法深植于美国各党派。所以,假如“台湾面对中国的军事挑战”,美国在过去都做出相应反应,如1995、1996年的“飞弹危机”,及1957、1958年“台海危机”。他表示,过去三年美台关系实质增进,特朗普签署“台湾旅行法”,这些作为都显示台湾并不是美国与中国的谈判筹码,且美国协助台湾建立“国防”体系,不只是美国的策略,也是美国两党共识。而美国未来到底会支持台湾多久,则取决于台湾自己,但目前美国会继续坚定支持台湾。他相信中国不会贸然对台发动战争,因为在美国可能介入及帮助台湾下,台湾对中国是一个很难攻击的目标。但解放军未来若认为有足够能力,为维护其“一国两制”体系,就有可能对台采取较激进作为,所以美台要密切合作,避免让解放军产生它有这个能力的错误认知。

第三,民进党当局主要官员在会晤莫健时鼓吹美台“建交”。“美国在台协会”(AIT)主席莫健(Amb. James F. Moriarty)一行5人于3月初访台。5日,蔡英文会见莫健,感谢美国众议院在415票赞成、0票反对下通过“台北法案”,期盼台美能够签署双边贸易协议,共同为印太区域的和平稳定发展贡献力量。莫健表示台美关系除了长久商业战略伙伴、合作关系外,还拓展到技术、人道关怀等,称台美关系就是“休戚与共、共存共荣”。同日,“立法院长”游锡堃则是再度建议莫健未来继续协助台美签订“自由贸易协定”(FTA),并考虑检讨与台湾间“正式外交关系”。因为游锡堃日前会见AIT台北办事处处长郦英杰时曾表达希望“台美建交”,但郦英杰当面没有回应。游锡堃表示,希望美方可以继续支持台湾加入WHO。莫健回复,美方一直都有在协助台湾加入更多国际组织,未来也将持续全力帮忙。他保证会竭尽所能地推动台美关系更加紧密,特别是在经贸领域的成长,因为“两国”都有着开放透明的市场机制。双方就台湾在“印太战略”地位、美国协助台湾扩展台湾国际空间等议题交换意见。

第四,美国助卿出席台湾当局“驻美代表处”举办“台湾之友”酒会。美国务院亚太助卿史达伟(David Stilwell)等多位美国行政部门资深官员出席于2月26日18时30分至8时举办“台湾之友酒会”,并致词。高硕泰表示,“中华民国台湾”重视与每一个友邦的情谊及合作关系,并感谢“友邦”坚定支持台湾参与国际组织,也感谢美方多次在不同场合表达支持台湾与友邦持续深化伙伴关系,乐见未来台美共同与友邦密切协调与合作,共谋互惠互利。

第五,蓬佩奥以公开声明方式祝贺蔡英文连任就职。美国东部时间5月19日,美国国务卿蓬佩奥公开发表声明,祝贺台湾地区领导人蔡英文连任“就职”。这是自1979年中美关系正常化以来,美国国务卿首度公开以国务卿身份祝贺台湾地区领导人“就职”,其行为十分恶劣,影响极其严重。因为蓬佩奥的作为已突破美国政府既有“一中”政策框架,违背了历届美国政府坚持的“一个中国”政策,是“一中”政策立场上的重大退步。蓬佩奥作为美国最重要的内阁成员和最高层级外交官,不只是个人行为,而是国务院行为,其声明就挂在国务院网站上。

(三) 美国国会持续通过“友台法案”与特朗普签署法案实施

美国国会众议院2020年3月4日通过“台北法案”,以“国会意见”的方式支持台湾“巩固邦交”,参与国际组织,推进美台经贸关系。“台北法案”(TAIPEI Act)是由参议院外委会亚太小组主席加德

纳(Cory Gardner)和共和党籍众议员匡希恒(John Curtis)分别于2019年5月和10月牵头提出的“2019年台湾盟友国际保护及加强倡议法案”(Taiwan Allies International Protection and Enhancement Initiative Act)(简称“台北法案”),4日在众议院表决时,以415票赞成、0票反对获得通过。根据众议院“国会意见”(sense of Congress),认为美国应支持台湾强化与印太地区及世界各国的“正式外交关系”及非正式伙伴关系。对于显著强化、增进或升级与台湾关系的国家,应以适当及符合美国利益方式,提升美国与该等国家经济、安全及外交交往。对于采取严重或重大行动对台湾安全或繁荣造成伤害的国家,美国行政部门应以适当并符合美国利益方式,考虑“改变与该国的经济、安全及外交接触”。法案呼吁美国行政部门利用美方影响力或其它工具,适当争取台湾在国际组织上的参与权利,支持台湾成为不以主权国家为参与资格的国际组织会员,并在其它适当组织中取得观察员身份。在经贸方面,该法案认为,强化经济关系将有助美台经济增长;美国贸易代表办(USTR)应与美国国会协商,寻求进一步增强美台经贸关系。2020年3月19日,参议院通过该法案。3月26日(美东时间)特朗普正式签署,法案生效成为法律。该法案把台湾称之为“国家”(nation),严重违反一个中国原则和中美三个联合公报,违背国际法和国际关系基本准则,干涉中国内政。外交部发言人对此表示强烈不满和坚决反对。28日,国务院台办发言人表示世界上只有一个中国,大陆和台湾同属一个中国。台湾问题是中国的内政,不容任何外来干涉。世界上180个国家同中国建交,美国早在40多年前就在一个中国原则基础上同中国建交。现在美国却签署法案阻挠其他主权国家同中国发展正常国家关系,毫无道理、自相矛盾,违背国际法和国际关系基本准则。^[3]27日,台湾当局外事部门则是发布新闻稿,称诚挚欢迎与感谢美国行政部门及国会对台湾“外交”空间、国际参与、深化台美经贸与安全关系,以及对台湾民主成就对肯定与一致支持。

(四) 美台军事安全关系不断深化

军事安全关系一直是台美关系深化的重要领域,长期以来是“只做不说”、“多做少说”,特朗普上台以来在持续进行。如2019年12月20日,特朗普签署《2020财年国防授权法案》,该法案规定美国国防部针对“美台网络安全工作组”提交可行性报告;依据“台湾旅行法”推动美台资深国防官员及将领交流;提供台湾参与实战及军事演习的机会;维持常态性派军舰穿越台湾海峡;鼓励盟友及伙伴跟进穿越行动等。2020年4月29日,美国太平洋空军司令布朗在夏威夷召开有五大洲18国空军参加的视讯防疫会议,邀请台湾及涵盖5大洲18国的空军司令讨论疫情与今后合作方式。参与视讯会议各国空军包括澳大利亚、孟加拉、文莱、加拿大、智利、法国、印尼、马来西亚、蒙古、尼泊尔、新西兰、菲律宾、韩国、新加坡、斯里兰卡、台湾、泰国、美国,以及日本航空自卫队。韩国媒体拍到“中华民国国旗”与各国并列。根据美国太平洋空军(PACAF)发布新闻稿,布朗在会中说:“如同几个月前我们面对面举行的研讨会,这次视讯会议也是本于合作因应全球挑战的共同信念。从合作到战斗,现在又经历COVID-19疫情,我们依然紧密团结。”布朗所指前次面对面会议,应该是指2019年12月2日至6日举行的太平洋各国空军司令研讨会(Pacific Air Chief Symposium)。这场视讯会议聚焦各国分享因应疫情期间做法,并期盼各国在“后疫情时代”“恢复交流与训练,以及承诺在印太地区持续保持合作。布朗说:“世局将出现很大不同,我们之间如何操作、训练与联系也将有所改变,但透过像这样的视讯交流机会串连彼此,将是确保印太地区和平安全的关键。”美国太平洋空军称,这场19国空军司令视讯会议,凸显空中力量在政府整体防疫里的灵活度与重要性,在绝佳时机点展现盟国与伙伴间的分享与团结。

二、新冠疫情爆发以来台美关系取得新进展的原因

新冠疫情发生后台美关系得以获得提升原因,主要在于美国特朗普政府在疫情面前强化政治操作,

甚至蓄意“甩锅”中国、开展对华对抗的战略选择,而蔡英文当局借“疫情高于政治”积极主动推动也是重要原因。不可否认,台湾社会所存在的发展与美国各方面关系的社会支持基础也是台湾当局与美国关系得以提升的基本条件。

(一) 美国特朗普政府基于“以台制华”战略需要

基于对华战略遏制政策,美国特朗普政府大力推动与提升和台湾当局的关系,这是台美关系得以提升第一大因素。首先,台美关系提升是在美国特朗普政府恶化中美关系的大背景及美国持续对抗中国的政治需要下得以实现的。苏起认为,特朗普政府对华采取“竞争战略”或者“遏制”战略的真正关键仍是因为担忧美国全球领导权位被中国大陆挑战,甚至美国两党及行政、立法部门都支持、至少是不反对特朗普的对华遏制政策,正是因为他们都忧虑中国大陆对美国权位的挑战。至于美国有人把“竞争”归因于中美制度的不同,有人说是价值观或意识形态的差异,有人说文明的冲突,甚至有人责怪中国领导人的强势作为,有人认为是美国对中共民主转型的期待落空,等等,不一而足,这些都是“虚”的。美国特朗普政府是从地缘政治与战略需要出发,以拉拢台湾进入“印太战略”为抓手,来强化与推进“印太战略”,打造对中国的战略竞争地缘政治的主平台。正是美国特朗普政府拥有增强对华战略博弈的动因,加剧了美国与台湾当局的勾连的增多,基于防范与遏制中国大陆的发展、防范中国大陆发展后所谓“挑战”美国在全球、特别是亚太地区领导地位的需要,近几年来,美国特朗普政府加大了在涉台、涉港、涉疆、涉藏以及南海等问题上对华施压的政策力度,此次借助新冠疫情来强化与大打“台湾牌”,不过是美国特朗普政府对华遏制战略的重要一环。如2020年6月15日,美国国防部长埃斯珀就发推文称,美国将与日、韩、新西兰、澳大利亚、东南亚国家和其他太平洋岛国持续建立更紧密关系,重申“维持对民主台湾的承诺”。^[4]其次,台美关系提升也是因特朗普政府决策团队中对华鹰派人多势众的结果。如蓬佩奥就具有“反华亲台”国务卿的标签,是特朗普政府“反华”政策具体的制定者和实施者。特别是新冠疫情爆发后,蓬佩奥的工作重心就与疫情、与台湾密切相关,一度连续十几天多次发文支持台湾参加WHA,宣传台湾抗疫表现,称赞台积电到美国投资等,多次在记者会上公开肯定台湾当局表现,更以“5G国家安全三连胜”(5G National Security Trifecta)来解释美国封杀华为的举措,并称台积电到美国投资120亿美元,也是“5G国家安全三连胜”不可分割的一部分。蓬佩奥的一系列举动无疑是其反华政治立场的真实流露。不仅如此,蓬佩奥个人极端反华行为,也带动了整个美国行政当局的反华立场步步为营。正是因为蓬佩奥给蔡英文连任“就职“贺电,“美国在台协会”主席莫健、多位参众议员、前任政府高官也纷纷通过视频表示祝贺,美国现任助理国务卿史达伟和白宫副国家安全顾问波延杰也加入到这一行列中。再次,台美关系提升也是美国特朗普政府转移国内民众不满其抗疫糟糕表现、甩锅中国大陆的结果。随着美国国内新冠疫情的持续蔓延,为了转移美国国内民众视线,特朗普政府采取“甩锅”于中国的做法,不仅指责中国大陆对于新冠疫情的信息不透明,而且借疫情开展战略上全方位遏制中国的政策行为,“台湾牌”成为最好、最廉价的工具与手段。正因此,美国政府内不仅一向“亲台”的美国国会接连通过“台北法案”等,进一步加强提升美台关系的法律基础,而且以特朗普与蓬佩奥为首的行政部门借势发力,频打“台湾牌”,推升了美国与台湾当局实质关系,也进一步促使蔡英文当局加大“倚靠美国、对抗大陆”的投机决心。

(二) 蔡英文当局积极地推动与实施“对美一边倒”政策,是台美关系得以提升的第二大重要因素

第一,蔡英文当局强力推动台美关系提升的主要原因。蔡当局之所以“对美一边倒”,主要是基于以下因素的考量:一是基于推进“台独”目标的实现,需要取得国际上最大的“靠山”——美国的大力支持;二是基于回馈年初“二合一”选举中美方在各方面对蔡英文与民进党的倾力支持、助其连任;三是在蔡英文看来,疫情大流行是其发展与美国关系并以此扩大台湾国际参与的机会,从而不惜代价,强力推动。第二,蔡英文当局在抗疫问题上与美国亦步亦趋,“抗疫政治化”。一方面,蔡当局拿防疫物资、特别是口罩大做对美关系的文章。4月1日蔡英文宣布,将捐赠1千万片口罩给受疫

情严重影响国家,其中包括捐赠美国200万片。另一方面,是美方蔡当局表现来做提升美台关系的文章。4月2日,美国国安会在推特上引述路透社新闻表示:“感谢台湾民众在我们持续与冠状病毒大流行对抗之际,给予慷慨支持与合作。”美国国务院一位不具名发言人在4月1日赞扬台湾“不只是民主成功故事,更是患难时的真朋友”。事实上,中国大陆援助美国的口罩数量更多,却未见美方如何地给予“感谢”。4月23日,台美设立抗疫数位合作平台,双方并首次进行科技防疫合作,“美国在台协会”台北办事处处长酆英杰与台当局“行政院”副院长陈其迈、“政务委员”唐凤等人举行“台美防疫记者会”,称希望透过数位平台,让台美防疫专家学者一起集思广益、交流,找出科技对抗疫情的新方法。^[5]其实际做法,正是披着防疫抗疫的招牌,进行着政治性的活动。第三,蔡英文当局花大力气游说导致了美国行政部门不断“友台挺台”。蔡当局对美游说的力度与所付出各种资源较之马英九执政时代是前所未有的,游说重点不仅在传统的国会系统,而且扩及智库系统与美国国防部、国务院等行政系统。正是在民进党当局多年的游说和运作,以蓬佩奥为首美国国务院在新冠疫情爆发后,已经抛弃美国行政当局相对比较中立、客观、不过于“亲台”的传统做法,甚至转而高度“配合”和“支持”蔡英文,高调支持民进党当局。台美关系的新进展,就是与民进党当局对美“全方位”的游说工作密不可分的,是其对美游说工作的“进展”与“成果”。

(三) 台湾社会因“二合一”选举兴起的“台湾民粹主义”提供台美提升关系的社会支持基础

台湾社会一向“亲美”,“亲美”属于“政治正确”,“二合一”选举尤其将台湾社会既有的“亲美情结”推到了极致,形成“反陆抗陆”的“台湾民粹主义”浪潮,加上防控疫情需要采取“物理隔离”的举措,搭配着防疫抗疫中台湾民众自保心态的膨胀,进而视美国为“安全保护伞”、视大陆为“威胁”的社会心理弥漫整个台湾社会,且通过网络进行广泛的传播,“对抗大陆、亲近美国”成为台湾新的主流民意与政治正确。

三、台美关系新进展的影响

(一) 严重影响中美关系的健康与稳定发展

第一,台美关系的提升给稳定、合作与协调的中美关系带来巨大的挑战与不确定性。台湾问题向来是中美关系中最重要、最敏感的问题,牵动着中华民族的根本利益与中国人民的情感,但只要美方慎重处理台湾问题,完全可以不让台湾问题影响中美关系发展大局,中美关系正常化以来40年的发展历程已经证明了这一点。但如果基于对华遏制战略的需要而大打“台湾牌”,提升美台关系,尤其是不断地碰触中国政府在台湾问题上的底线,那么一定损害中美关系的稳定与健康发展,损害中国的国家利益,也损害美国的国家利益。中方对美国在对台政策方面的主要批评是美国的“一中”政策已经变得“空洞”,“美国似乎在远离它的一中政策”,特别是美国现在与台湾当局官员有“更频繁、更高级别和更公开”的会面。薄瑞光承认:“以往即便有这种会面,我们也不会公开承认”。中方也抱怨美国军舰每个月经过台湾海峡的军事行动,甚至还有科研船停泊到高雄等,这些都是“前所未有的举措”,也因此都被中方认为“极其危险”。

第二,台美关系的提升事实上改变了美国历届政府所标榜与坚持的“一个中国”政策。严重破坏中美关系发展的政治基础,对中美关系未来发展是一个严重挑战。对此切不可掉以轻心。中美双方事实上曾经在台湾问题上达成共识和妥协,中方坚持一个中国原则,美方坚持“一个中国”政策,这是中美建交并发展双边关系的政治基础。如今美方肆意改变其政策的实质内容,就是在破坏中美关系发展的政治基础。蓬佩奥等的系列政策行为可能是美国加速与台湾“正常化”关系的“探路石”,表明既是对美国国内亲台政客“美台关系正常化”的呼应,又是在切实地实践与台建立真正的“伙伴关系”,强化及制度化与台湾的结盟关系,其政策行为影响巨大、危害严重。因此,中美关系发展的真正出路

在于双方基于历史与面向未来的积极构建,以历史演进的大视野看待中美关系的新格局,审慎与妥善处理与台湾地区的关系,才是中美关系的健康稳定之道。

第三,台美关系的提升为美台继续发展实质性的官方关系铺路。实际上,美国过去曾多次给台湾当局领导人“贺电”,2012年马英九连任时,奥巴马除了亲致贺电,据传还写亲笔信给马英九(不曾曝光)。蓬佩奥“贺电”的恶劣影响在于网络时代,推特推文的快速传播,以及信息公开透明,媒体接连炒作,且直呼蔡英文为“总统”,已经非常明确表达了美方及蓬佩奥本人在台湾问题上毫无顾忌的想法,中美关系与两岸关系均发生重大变化的大背景下,这样的“贺电”无疑是美国将“台湾牌”打到极致,妄图升级中美关系对抗的表现。蓬佩奥在“贺电”中还强调:一是蔡英文有绝对的民意支持;二是台湾“民主制度是世界的典范”;三是发展“美台伙伴关系”是美国两党共识;四是美台对地区发展的看法一致。从这四点来看,美方是在为继续发展美台实质性关系、甚至“官方关系”进行造势和铺路,主要在于:一是强调美台各自内部都全力支持发展关系,没有任何政治阻力;二是强调用“民主的台湾”抵御“专制的中国”,符合美国利益和世界利益;三是美台实质关系的主要体现将集中在“印太地区”。

第四,台美关系的提升为美国政府其它部门与台湾当局发展进一步关系“松绑”。国务院作为美国外交政策的最主要制定部门和执行部门,一直以来行事谨慎,专业性较强。但由于之前一直被批评在对台政策上“自我约束”,“害怕得罪北京”,且目前被“政治野心强、专业能力差”的蓬佩奥带领,从而在突破“一个中国”政策上迈出一大步,其对政府其它部门的政策具有“示范效应”,实际上是为政府其它部门与台湾当局发展关系“松绑”。后续美台可能在经贸、军事、网络等多个领域出现更多的“实质性合作”。美国国务院在蔡英文“就职”同一天宣布,出售台湾18枚MK-48 AT重型鱼雷及相关设备,这笔军售案总价值高达1.8亿美元。美国国务院政治军事局约在2小时前在官方推特宣布授权此一军售案,1小时后又连发3条贴文,“祝贺”蔡英文展开第2任任期。

(二) 影响台湾政治局势的演变及其方向

主要表现在:其一将进一步巩固民进党在台湾地区的执政地位。不可否认,美国的政策动向对于台湾政治局势的影响不小,美国提升与台湾地区的关系,一定会被视为对于执政的民进党当局的支持,一定会被视为对于民进党当局内外政策的支持,即使这不是美国特朗普政府的政策原意,也会被民进党操作为实际上的效果就是如此,从而形成对于民进党继续执政比较有利的国际氛围与环境,冲击台湾的两党政治格局。其二,将助长“台独”势力气焰。美国基于自身战略与安全利益来提升与台湾当局的实质关系,谋取一时利益,势必会让“台独”势力误以为美国是支持其“台独”主张与行为,因为有了美国的支持,“台独”势力必将采取进一步的极端“台独”举措,甚至逆历史潮流而动,大肆推行“台独”法西斯,从而对于台湾社会的自由与民主的秩序产生相当大的负面影响。其三,将深刻影响台湾的社情民意的走向。作为一个岛屿,特别是作为经济上高度外向型与依赖国际市场的高度发达的工商业社会,台湾社会深受国际政治与经济的多重影响,特别是美国对台湾社会的影响巨大。美国的台海政策及其动向和美国的文化、思想意识,在过去70年中影响着台湾数代人的思想与观念,迄今也依然在影响着台湾青年人的观念,未来也将继续影响着台湾的社情民意走向。

(三) 严重冲击台海两岸关系的和平稳定

首先,台美关系的新发展将鼓励蔡英文当局与“台独”势力进一步地挑衅两岸关系。美国台海政策的任何举动,对于台湾社会的影响极大,对于台湾政党的内外政策的影响极大。因此,如果不能遏制住美国在“一中”政策上的后退,对于蔡英文当局与“台独”分裂势力将是一个极大的鼓舞,未来他们必将在“台独”道路上不断地走下去,进而严重威胁台海两岸和平稳定,影响中国的和平统一大业。其次,将影响中国大陆对台和平发展政策的实施及其效果。自1979年以来大陆的对台政策就是“和平统一、一国两制”,力争以和平的方式、两岸融合发展的政策,实现两岸关系的和平发展,进而实现两岸的和平统一。但在美国不断提升美台关系、进而影响台湾社会民情在统一问题上的立场,势必影

响大陆所推动的和平发展与和平统一政策的成效,影响和平统一的进程。第三,将对世界上其它国家的对华政策产生示范性作用。特别是美国的盟国很可能效仿其做法发展与台湾当局的关系,从而不利于中国政府维护国际社会“一中”框架与中国最终的和平统一。目前,美国的多个盟国,如澳大利亚、英国等国内都有较强的声音,在鼓噪调整对华政策。几乎所有盟国都认为台湾的“抗疫模式”“非常成功”,“值得学习”。同时,法国、荷兰等国家仍在对台军售问题上蠢蠢欲动,随时准备趁乱谋利。美国台海政策的举动对这些国家来说都是“信号”,如中国政府不能采取有力与有效应对,它们可能纷纷跟上,发展与台湾的实质甚至是官方关系。

四、台美关系的发展局限与前景

(一) 台美关系未来发展受制于四方面因素

未来台美关系尽管可能还有进一步发展,也事实上也受到以下四方面因素的制约。第一,受制于中美关系大框架与美国利益的需要。随着中国大陆综合国力的不断上升,中国大陆与美国之间的差距将持续缩小,中国大陆在中美关系中起着越来越大的作用。这样,必然使美国政府在台湾问题上有所自我约束,否则将严重破坏中美关系而致使美国根本利益受损。如美国今年虽然是“全力”支持台湾参与WHA,但美国却是并不自行提案,只是支持他国提案。基于美国自身利益考虑,美国尚不敢公开放弃“一个中国”政策,如对于“台美建交”问题,美国在台协会于2020年3月10日透过发言人孟雨荷回答时表示,维持现状让台海两岸和平繁荣40年,尝试改变此现状会威胁两岸稳定。不可讳言,这个情况并不完美,但现在的美台关系是史上最好。美方认为“维持现状”让两岸社会跟经济提供和平繁荣40年,认为尝试改变此现状会威胁两岸稳定。第二,受制于国际政治的现实。国际社会的政治现实就“一个中国”的框架越来越牢固,越来越多的国家坚持“一个中国”的政策,美国单方面无法撼动国际政治的“一中”框架的现实,也难以构筑“反华包围圈”。3月27日,蓬佩奥在G7峰会上,要求把“中国武汉肺炎”写入联合声明,就受到其他六国外长的联合反对,造成联合声明难产。况且,疫情是一时的,国际政治现实是长久的。对于台湾向美英等国家捐赠1千万片口罩,中国外交部发言人华春莹1日评论道:美国国内疫情形势十分严峻,中国一些地方省市和企业纷纷向美国人民提供力所能及的帮助。如果台湾地区有能力愿意提供帮助的话,乐见其成。但我想提醒一点,如果岛内个别人想借疫情搞什么政治操弄,可能他们就得上省自重了。第三,受制于台湾地位、筹码的下降与美国“台湾牌”的成本增大。如果说在冷战时期,台湾地区是作为美国对抗中国大陆等社会主义阵营中还是比较重要的一个“同盟者”的话,那么到了中美建交,事实上就是台湾已经成为美国的一个还有一定用处的筹码,迄今也依然是筹码。未来,台湾作为筹码与“牌”的角色不会马上就消失,但“牌”的作用将是越来越小,而不是越来越重要。近些年,台湾在政治、经济、文化等各个领域全面衰退,搞“台独”的本钱事实上已经丧失了。因此“台湾牌”已经开始贬值,进而美国打“台湾牌”的成本将是越来越高,越来越不划算。第四,受制于台美之间的基本矛盾。美国不是“圣诞老人”,美国支持台湾是基于美国的战略利益,不是“做公益”。美方要求台湾当局放开进口美牛、美猪,以此作为开展台美TIFA协商的敲门砖就是一个例证。美国特朗普政府要求台湾当局参与“印太战略”,也是为了防范中国大陆挑战美国霸权,把台湾当作“马前卒”、“看门狗”,绝对不是美国要尽什么“义务”。台湾还有多少利益可以为美国所用值得各方思考。

(二) 美国特朗普政府台海政策三种可能

主要有以下三种可能前景:第一,美国坚定“挺台”并引发中美军事冲突甚至战争,解放军统一台湾。即美国在支持台湾当局的道路上“一条道走到黑”,以致引发中美之间的直接军事冲突,解放军武力统一台湾成为中国大陆唯一的政策选择,两岸武力统一成为现实。这种可能性存在,但有多大,取决于

美国政府，即“球在美国手上”。第二，美国继续“挺台”但力度有所节制，台海目前局面持续一段时间。随着中美战略博弈的不断深化，美国在对台政策可能进一步加强对台湾的政治支持、外交支持和军事安全上的支持，台美关系还会进一步发展，同时，美国与中国大陆关系也维持在基本框架内。第三，美国实施“弃台”政策与两岸和平统一得以实现。美国基于自身利益考虑，或是与中国大陆在台湾问题上达成“交易”，或是通过逐步的“弃台”政策，不再给予台湾当局军事上、安全上与政治上的支持，放手两岸和平发展与和平统一。

注释：

[1] 台湾“中央社”2020年5月5日华盛顿电。

[2] <http://bj.crntt.com/doc/1057/3/3/1/105733129.html?coluid=46&kindid=0&docid=105733129&mdate=0410114647>.

[3] https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/jzhsl_673025/t1762517.shtml.

[4] 台湾“中央社”2020年6月15日电。

[5] <http://bj.crntt.com/doc/1057/4/7/3/105747305.html?coluid=46&kindid=0&docid=105747305&mdate=0424002211>.

(责任编辑 葭言)

New Dynamics of Taiwan-U.S. Relations since the COVID-19 Outbreak: Causes and Impacts

Yan Anlin

Abstract: Taiwan-U.S. relations have manifested some new dynamics since the COVID-19 outbreak. Both sides have been working to promote their official relationship: they have issued a joint statement on strengthening cooperation and mutual help in countering the pandemic; with the U.S. encouragement, the Tsai Ing-wen authorities boast in international media about “Taiwan lessons” in preventing the pandemic; officials of both sides discuss Taiwan’s counter-COVID-19 experience and international engagement on on-line forums; and the United States have given strong support for Taiwan’s participation in activities of international organizations, in particular the World Health Assembly (WHA). More alarmingly, they have begun high-level exchanges and their military ties have been strengthened, especially after President Trump signed into law the *Taiwan Allies International Protection and Enhancement Initiative (TAIPEI) Act* on March 26, 2020. For the Trump administration, such moves would help implement its China strategy by “playing the Taiwan card”; for the Tsai Ing-wen authorities, those moves under the disguise of “concerns of the pandemic outweighing politics” are expected to win more international support for the expansion of Taiwan’s international space and its closer relationship with the United States. The new dynamics between Taiwan and the United States have not only emboldened “Taiwan-independence” forces, but also greatly impaired cross-Strait relations and Sino-U.S. relations, leading to growing tension across the Taiwan Strait. As a result, both the Sino-U.S. relationship and the cross-Strait relationship are facing more disturbance and grave risks.

Key Words: COVID-19; Taiwan-U.S. Relations; New Dynamics; Cause and Impact