

# “美国在台协会”涉台活动的 历史考察（1979—2019）

王 梦 郭永虎\*

**摘要：**1979年中美建交以来，“美国在台协会”作为美台联系的法定非官方机构，主要职能是负责美国政府对台政策具体实施，联系美国与台湾当局的“非官方”交往。40年来，“美国在台协会”涉台活动的主要内容包括：积极推动美国政府对台军售，密切美台之间军事“合作”；介入台湾人权事务；对台湾实施“公共外交”；充当美国政府对台政策的“传声筒”，就两岸关系表达涉台立场；等等。“美国在台协会”极力维护美国在台利益。尽管“美国在台协会”在一定程度上反对“台独”，但同时也反对两岸任何一方单边改变两岸现状，维持“不统不独”立场。“美国在台协会”的涉台活动是对中国台湾事务的干涉，违反了中美建交公报所确立的原则精神。

**关键词：**“美国在台协会”；中美关系；台湾

**中图分类号：**D871.2

**文献标识码：**A

**文章编号：**1006-6683（2021）03-0032-10

**DOI:**10.13818/j.cnki.twyj.2021.03.004

中美建交以来，美国政府在与台湾当局保持非官方关系发展的40年历史进程中，作为维系美台关系最主要的常设机构，“美国在台协会”发挥了重要作用。“美国在台协会”40年的涉台活动对两岸局势发展产生了不容忽视的影响。从学术研究现状来看，学界对中美关系中的台湾问题的研究成果数量颇丰，可谓汗牛充栋，而对“美国在台协会”涉台活动的研究仍十分薄弱，除了个别回忆录性质的叙述，相关专题论著寥寥无几。本文拟对40年来“美国在台协会”的主要涉台活动及其影响进行初步探讨。

## 一、“美国在台协会”的创建及其职能性质

“美国在台协会”是中美建交和美台“断交”的产物。1978年12月16日，中美发表建交公报，“美利坚合众国承认中华人民共和国政府是中国的唯一合法政府。在此范围内，美国人民将同与台湾人民保持文化、商务和其他非官方关系”。<sup>[1]</sup> 这意味美台“断交”后双方的关系将由一个新的非官方机构来维系。1978年12月30日卡特总统发布指令，要求今后美国与台湾当局的关系将由一个具有法人形式的非官方机构来处理，即“美国在台协会”。1979年1月15日，美国国务卿万斯向美国公司负责人介绍，“这些关系将通过一个叫做美国在台湾协会的非盈利的和非政府的法人团体来进行。这个团体将会促进美国人民和台湾人民之间的现有关系，它将为企业家提供（以前通过官方渠道提供的）来往于美

\* 作者简介：王梦，女，华北电力大学马克思主义学院讲师；郭永虎，男，历史学博士，吉林大学马克思主义学院教授、博士生导师。

基金项目：2019年国家社会科学基金重大项目“美国国会涉台法案与研究（1979—2019）”（项目批准号：19ZDA169）；中央高校基本科研业务专项资金项目：“习近平新时代对台工作重要论述研究”（项目编号：2021MS054）。

国和台湾之间的所有商务业务和其他业务”。<sup>[2]</sup> 1月16日，美国政府宣布建立“美国在台湾协会”。由于该机构的合法性和预算拨款需要美国国会的授权和批准，卡特政府决定将其纳入美国立法范畴。美国国会在接到卡特政府草拟的“综合法案”文本后对其内容进行审议。部分议员对该协会的级别地位和名称提出异议。他们主张，由于从1973年开始中美双方通过北京联络处进行接触和交往，按照“对等”原则，美台断交后也应在台湾设“联络处”。<sup>[3]</sup> 3月7日和3月8日，美国国会参众两院议员汉弗雷和奎尔先后提议，应当以“联络办事处”取代“美国在台协会”，但上述提议遭到了美国政府和美国国会大部分议员的反对。美国国务院立场坚决，称中国不会接受“联络处”这一名称，而且台湾当局已经接受这一称谓，如果国会一再坚持设立联络处，卡特总统将启动否决权。在此期间，美国参议院通过投票搁置了该提议。众议院也以172票比181票否决了设置“联络处”的修正案。<sup>[4]</sup>

1979年4月10日，卡特总统签署“与台湾关系法”，将该机构的性质以法律的形式确立下来。该法将协会定位于一个“非营利性法人团体”或“非官方机构”，这一点从协会职员的身份属性上体现的较为明确，他们不属于美国国家公务人员。尽管标榜非官方性，但是协会与美国和国会政府关系密切，使得其非官方性质带有很大的模糊性。主要表现在：

首先，与美国国会的关系：“美国在台协会”的运作接受美国国会的监督和拨款。“与台湾关系法”规定：“美国在台协会”与台湾当局及其附属机构达成的协议，同美国政府与其他国家签署的协议一样，要履行美国国会汇报，并接受国会审查的程序。“美国在台协会”所执行的美国同台湾之间的计划和协议均由美国国会讨论，并经美国总统批准。该法还规定：美国国会参议院外交事务委员会和众议院外交关系委员会及国会其他有关委员会监督该协会的运作程序。

其次，与美国政府的关系：“美国在台协会”完全服务于美国政府，忠实履行美国政府涉台政策。美在台协会在美国国家安全委员会（NSC）和国防部、国务院相关部门指导下，负责实施美国政策，并组织美台军售会议。<sup>[5]</sup> 关于“美国在台协会”与美国政府部门的法律关系，根据众议院法案相关条款规定，美国政府可以超越通常所适用的法律直接获得“美国在台协会”的服务。关于“美国在台协会”的法律使用范畴，在依据美国总统明确指令，那些对美国政府部门所适用的各项法律同样对“美国在台协会”适用。美国参议院修正案规定，联邦政府的任何机构想要超越通常所适用的法律从“美国在台协会”获得服务，必须获得行政命令的允许。<sup>[6]</sup>

第三，“美国在台协会”主要职能。“美国在台协会”基本上执行以前“美国驻台北大使馆”除了“外交”事务之外的商务、文化任务。“美国在台协会”在其注册文件中明确标明了其职能：主要从事并推广有关慈善、教育及科学的活动。具体职能如下：1. 维系美台商业、文化或其他关系；2. 代表美国开展执行对台计划、交易等活动；3. 在上述两项原则下执行国际协定及相关安排；4. 代表美国执行原本应该由政府来履行的职责。”<sup>[7]</sup>

“美国在台协会”从最初创立时候的4人发展到现在台北办事处（AIT/Taipei）有超过450名以上的工作人员。“美国在台协会”设有“理事主席”及“台北办事处处长”职位。理事主席常驻于华盛顿哥伦比亚特区近郊的阿灵顿总部，实际在台负责人为台北办事处处长。

由“美国在台协会”的创建和职能可见，表面上看，它是为了美国在美台“断交”后发展同台湾当局经济、文化等非官方关系的需要，而实质上完全名不符实，该机构与美国政府和国会有着千丝万缕的联系，“与台湾关系法”对其地位的界定带有鲜明的政治色彩。“美国在台协会”是美台“断交”后的政治衍生物，也是前美国驻台“大使馆”的替代物，用以维系美国在台利益。

历任“美国在台协会”主席及其台北办事处处长名单

历任“美国在台协会”主席	任期	历任“美国在台协会”台北办事处处长	任期
丁大卫 (David Dean)	1979-1986	葛乐士 (Charles. T. Cross)	1979-1981
罗大为 (David N. Laux)	1986-1990	李洁明 (James R. Lilley)	1981-1984
白乐崎 (Natale Bellocchi)	1990-1995	宋贺德 (Harry E. T. Thayer)	1984-1986
邬杰士 (James C. Wood)	1996-1997	丁大卫 (David Dean)	1987-1989
卜睿哲 (Richard Bush)	1997-2002	鲁乐山 (Thpmas Brooks)	1990-1993
夏馨 (Therese Shaheen)	2002-2004	贝霖 (B. Lynn Pascoe)	1993-1996
薄瑞光 (Raymond Burghardt)	2006-2016	张戴佑 (Darryl Norman Johnson)	1996-1999
莫健 (James F. Moriarty)	2016-	薄瑞光 (Raymond Burghardt)	1999-2001
		包道格 (Douglas H.Paal)	2002-2006
		杨甦棣 (Stephen M.Young)	2006-2009
		司徒文 (William A.Stanton)	2009-2012
		马启思 (Christopher J.Marut)	2012-2015
		梅健华 (KinW.Moy)	2015-2018

资料来源：“美国在台协会”网站 <https://www.ait.org.tw/zhtw/offices-zh/taipei-zh/former-ait-directors-zh/>

## 二、20世纪八九十年代“美国在台协会”主要涉台活动

整个80年代属于协会的初创阶段，中美关系正值“蜜月期”。“美国在台协会”的活动被美国国务院严格限制。“美国在台协会”的工作直接听命于美国国务院的安排。“美国在台协会”首任驻台北办事处处长葛乐士依据《与台关系法》将涉台工作重心设定为三个领域：非官方关系、对台军售和人权问题，具体任务是：1. 避免与台湾的非官方关系影响中美关系，尽可能谨慎的取得台湾当局领导人的信任。2. 依据“与台湾关系法”拓展在台贸易和文化关系，为美国公民提供此前“使馆”的正式服务；3. 关注台湾稳定和安全，尤其关注台湾人权问题。<sup>[8]</sup>80年代，除完成此前美国驻台“使馆”的事务性工作，在台协会广泛地卷入了台湾军事、政治、文化传播等诸多领域，这一时期的主要活动包括：

### 1、极力支持继续对台军售

美台“断交”后，美国政府不顾中国的反对，继续向台湾军售。根据事先与中国政府达成的协议，中美建交后美国对台军售第一年暂停，但由于1979财政年度有3个月份涵盖1978年财年之中，这意味在1978年美台达成的军售项目不受协议限制。因此，若从财政年度的连续性来看，美国对台军售的进程始终未曾间断过。中美建交前，美国对台军售主要通过驻台“大使馆”运作。1979年中美正式建交后，“美国在台协会”成为对台军售的实际操作者。美国国会1979年制定的“与台湾关系法”为对台军售提供了所谓法律依据，其中规定：美国将继续提供防卫性武器给台湾。<sup>[9]</sup>“美国在台协会”的一项主要工作是对台军售的实际运作者。据首任美国驻台协会主席丁大卫回忆，“协会必须签署所有的军品销售协议。第二年，军品销售又开始了，不得不签订新的合同。协会必须签下每一个合同”，一共签了数百份合同。<sup>[10]</sup>据统计，中美建交后的1979财年和1980财年，美台军售的数额总计约11亿美元，大概每年平均5.5亿美元左右，竟比1979年中美建交前的年均武器出售总额最高值还要高。<sup>[11]</sup>

葛乐士担任协会驻台北办事处首任处长期间，积极推动美国对台军售。他曾多次建议美国国务院向台湾当局出售高水平武器：“只有保证台湾得到F-5E型战机及其后续升级产品，否则该问题将长期困扰美国对华政策”。<sup>[12]</sup>1981至1984年李洁明接替葛乐士担任“美国在台协会”驻台北办事处第二

位处长，他也是对台军售的积极鼓吹者。李洁明力主美国向台湾提供防御性武器，明确反对结束对台军售。1982年春，中国不断对美国施压，要求美国停止对台军售，并明确具体停售日期。4月，美国国务院要求李洁明返回华盛顿协商对策。李洁明不同意停止对台军售，他在给美国国务院的电报中明确对此表示反对。在其坚持下，美国只同意削减对台军售数量，但是没为终止军售界定最后时间表<sup>[13]</sup>。1982年，李洁明还代表里根政府口头向蒋经国传达所谓“六项保证”，包括美国对台军售没有截止日期；对台军售不与北京事前协商等。<sup>[14]</sup>在做出上述保证后，美国对台军售继续进行。正是由于美国没有界定停止对台军售的具体日期，整个八十年代美国对台军售始终在进行，并且一直延续到现在。

## 2、介入台湾人权事务

80年代，“美国在台协会”还积极介入台湾人权事务，这既是迎合卡特政府在全球推行人权外交攻势，也是“与台湾关系法”所明确要求的，因为该法第2条规定：“对大约1800万全体台湾居民的人权的关心”，“维护和增进台湾全体人民的人权是美国的目标”<sup>[15]</sup>。“美国在台协会”做了大量具体的工作。据丁大卫在其自传中写到：“美国在台协会收到了大量关于人权问题的电话、访问和信件。美国在台协会还负责撰写《年度国别人权报告》的台湾部分。美国在台协会试图说服台湾当局官员，人权方面的进展对未来的美台关系至关重要。<sup>[16]</sup>“美国在台协会”对通过一些突发案件介入台湾人权事务。如1979年的“美丽岛”事件、1981年的陈文成命案、1984年的江南命案等。1979年12月10日发生“美丽岛事件”<sup>[17]</sup>，台湾当局拘捕了事件的主要组织者策划者。<sup>[18]</sup>“美国在台协会”仅在一周内就收到了812封反对审判判决的信件或卡片，“美国在台协会”对此十分重视。“美国在台协会”官员与反对派政客和嫌犯家属保持频繁接触，并向美国国会汇报事件进展信息。1980年1月，丁大卫特意从华盛顿飞抵台北，不仅接见了十八名高雄事件被逮捕人员的家属，还面见蒋经国等国民党政要，劝说其不要对涉案人员判处死刑。<sup>[19]</sup>在其多次劝说下，蒋经国保证该事件将会得到谨慎处理，大多数审判将会在民事法庭进行，也不会有人被处以死刑。<sup>[20]</sup>80年代，台湾当局面对美国不断的人权攻势，也进行了一些内部政治改革。1987年台湾当局废除了存续37年之久的戒严令，其中与“美国在台协会”的长期“督促”密不可分。

## 3、开展对台文化输出项目

卡特政府在全球推行“公共外交”政策，旨在提升美国在世界的“自由民主”国家形象，对外文化输出是公共外交战略的主要形式之一。台湾地区是美国文化输出的重要对象。“美国在台协会”在其中发挥了重要作用。在其牵头下，20多所美国大学和协会与台湾的相关机构签署了文化交流协议。“美国在台协会”台北办事处的文化与资讯部也在台湾举办各种各样的活动和节目。美国在协会还通过多种项目<sup>[21]</sup>推进美台文化交流，主要内容包括：1.通过运作美国图书、期刊和图书项目进行教育和文化交流；2.定期举办艺术表演、讲座、放映电影以及关于美国生活和社会的展览；3.发行有关美国的出版物；4.与学术交流基金会密切合作，通过教育和文化交流增进美台文化交流。<sup>[22]</sup>

20世纪90年代苏东剧变以来，国际局势发生重大变化，美国与台湾关系也随之改变。中美之间此前的战略合作基础不复存在，美国随之调整涉台政策。美国对台新政策的目标：不改变两岸现状前提下，提升台湾“国际地位”，帮助台当局参与国际活动；拓展美台经济、政治、军事等方面联系将台湾打造成美国对华遏制战略的重要基地。“美国在台协会”忠实地履行了上述方针政策。主要表现为：

首先，加强对台安全承诺。台海危机前后，“美国在台协会”向台湾当局发出了清晰的支持信号。1995年8月21日，“美国在台协会”理事主席白乐崎曾表示：如果台湾的经济、安全受到威胁或台湾海峡地区一旦发生战端，那么，美国将会遵守“与台湾关系法”之承诺采取相应措施。<sup>[23]</sup>1996年8月21日，张戴佑在就任“美国在台协会”台北办事处处长时发表讲话承诺：美国对台海安全“相当关切”，

将“尽力协防台湾海峡，维护台湾安全”。<sup>[24]</sup>

其次，与台湾当局政要频繁互访。90年代中期以来，“美国在台协会”与台湾当局官员不断通过密切接触的方式介入台湾事务。1994年10月，美国国会准备将美台高级别官员互访写入立法法案，美国参众两院分别通过《移民及国籍技术修正案》，其中相关条款规定：美国允许台湾当局高级官员访美。该修正案一经公布，“美国在台协会”驻台北办事处处长伯纳德贝霖就与李登辉进行了会晤。<sup>[25]</sup>1994年10月20日，“美国在台协会”理事主席白乐崎首次在台“外交部”与台“外交部长”钱复会面。1996年1月6日，贝霖会见钱复。11日，台“副总统”李元簇抵达洛杉矶，“美国在台协会”理事主席伍德与其短暂会谈。1999年7月14日，“美国在台协会”台北处处长张戴佑在离台前直接会见李登辉。

再次，支持向台湾出售先进的进攻性武器。1994年11月15日，“美国在台协会”台北办事发言人称：“按照《与台湾关系法》，美国向台湾提供适当的、足够的防御武器，并且将来美国仍要继续这么做。”从1990到1995年，美对台军售总额达83亿美元，台已成第二大美国武器出口地区。1999年初，“美国在台协会”理事主席卜睿哲表示：美国既向台湾出售武器系统，也提供技术支持，二者并重，旨在加强台湾地区军事能力，以使台湾能够自卫。

台海危机前后，美国涉台政策做出重大调整。1996年初，克林顿政府对美国对华政策进行了反思，表示“希望改善与中国的关系”<sup>[26]</sup>。他的对华政策转向了稳定和改善中美关系，实现两国关系在冷战后的重新正常化。在此背景下，美国涉台强硬的立场有所缓和。“美国在台协会”也积极推动两岸开展对话协商。1998年9月15日，“美国在台协会”理事主席卜睿哲表示：“我们鼓励北京和台北迅速恢复两岸建设性和实质性的对话。海峡两岸能够在彼此可接受的基础之上，形成一个可持久合作的框架。”<sup>[27]</sup>1999年2月，卜睿哲提出了关于海峡两岸关系的“五点方针”，提出解决两岸分歧的“最好方法”是进行“有意义的两岸对话”。不仅如此，在遏制“台独”问题上，“美国在台协会”也有所作为。当李登辉在1999年公然抛出“两国论”时，7月24日，卜睿哲奉克林顿总统之命专程赴台，向李登辉传达美国对台政策四个基本要素，首要要素即为：“一个中国”原则。<sup>[28]</sup>

20世纪80—90年代，“美国在台协会”以非官方身份全面参与了美国政府对台政策的实施，其中80年代是其角色定位的关键阶段。此间，“美国在台协会”完成了以“非官方”之名行“官方”之实的过渡，对台军售、干预人权事务、文化输出成为其核心目标。90年代，“美国在台协会”的活动进入一个新的阶段，俨然以美国在台“代言人”的身份介入台湾事务，完全贯彻了美国对台各项方针政策。

### 三、新世纪以来“美国在台协会”的活动进展及趋势

进入新世纪，“美国在台协会”依据美国政府各阶段（小布什、奥巴马和特朗普）的对台政策基本原则进行了一系列涉台活动。近二十年来，协会介入两岸事务的活动呈现出一些新特征。

#### （一）新世纪以来“美国在台协会”涉台立场的演变

布什上任后一改此前美国总统对两岸关系的模糊政策，对台政策指向日渐“清晰化”。2001年4月，布什在接受媒体采访时表示，如果台湾遭到攻击，美国“要尽其所能协防台湾。”<sup>[29]</sup>“美国在台协会”也与美国总统的立场保持高度一致，不断向台湾当局承诺加强美台伙伴关系。2006年5月，“美国在台协会”台北办事处处长杨苏棣在台北美国商会的演讲中表示：“美国与台湾一直以来都是亲密的伙伴，今后也会如此”。<sup>[30]</sup>2007年7月2日，“美国在台协会”美国独立纪念日酒会在台北举行，竟首次在会场上悬挂美国国旗。杨苏棣会间宣称：“美国兼顾台湾的安全需求，是台湾坚定不移的伙伴”。<sup>[31]</sup>

奥巴马执政时期，两岸关系渐趋缓和，走上良性互动的态势。美国政府的基本政策是支持两岸对

话,支持“九二共识”。“美国在台协会”积极贯彻了这一主张。2009年3月,“美国在台协会”主席薄瑞光在奥巴马第一任期内首度访台,与马英九会面时指出,两岸对话有助于避免两岸对形势的错估,美方愿看到以和平方式解决两岸分歧。<sup>[32]</sup>2015年3月,习近平就两岸关系发表重要讲话,提出四个“坚定不移”<sup>[33]</sup>，“美国在台协会”台北办事处前处长包道格呼吁台湾当局正面回应,他表示,习总书记的讲话彰显了大陆对台政策的底线是“一个中国”和“九二共识”。<sup>[34]</sup>

特朗普时期美国政府涉台政策调整,将台湾纳入“印太战略”。为此,美国与台湾当局还共同组建了“印太民主治理咨商”对话机制。“美国在台协会”也积极介入台湾事务。蔡英文上台后,台湾当局所谓“邦交国”不断与其“断交”。“美国在台协会”主席莫健将责任推卸给中国政府,指责称“片面改变现状的行动不利于台海地区稳定”,北京对台湾采取的行动不是没有后果的,美国将有针对性地进行回应。<sup>[35]</sup>

## (二) 新世纪以来“美国在台协会”主要涉台活动

### 1、继续推动对台军售

进入新世纪,美国对台军售进入一个新阶段。“美国在台协会”在美国对台军售过程中扮演着协调者的角色。2001年以来,“美国在台协会”每年都派代表参加“美台国防工业会议”。美台军售工作流程是:台湾当局每年也会与美在台协会相关人员就军售需求交换意见,并递交正式的军售清单给“美国在台协会”。收到台当局军购需求后,“美国在台协会”将美国国防部和台湾当局负责军售的机构召集在一起,双方就军购的详细情况进行磋商和谈判。美国负责防务与国际安全事务的助理国防部长办公室根据协商情况汇总形成美国国防部的基本立场。2001年布什批准的大笔售台军火被台立法机构否决。2006年10月,“美国在台协会”台北办事处处长杨苏棣甚至对军购案下最后通牒,必须在当年秋天之前通过军购案,并威胁说,美方会密切观察哪些人反对,“看谁会利用军购案搞个人的政治利益”,警告“台湾再不把握的话,将错过最好时机。”随后,针对杨苏棣的谈话,2006年12月美国国务院表示,杨苏棣代表的是美国政府的立场。<sup>[36]</sup>奥巴马政府上台后决定继续将向台湾进行新的军售。

2009年11月23日,即奥巴马访华五天后,“美国在台协会”理事会主席薄瑞光赴台重申:美对台军售政策依旧,新的对台军售只是时间问题。加强对台军售一方面体现了美国对台湾自身军事能力需求的重视,另一方面体现出台湾在美国亚太战略中的作用。<sup>[37]</sup>蔡英文正式上任后不久,薄瑞光向台明确表示:所有的对台军售基于广泛且长期的美台军事互动和台湾的长期需求,而非基于每年发生的事件。这表明美国承诺将对台军售进入常态化状态。2011年9月20日,薄瑞光宣布美国对台军售新决定,2011年美国对台军售项金额将为58.5亿美元。同年,美国政府还决定向台湾出售总金额达42亿美元的F-16A/B型战机升级配备。2017年7月,泰德·约霍针对《2018财年国防授权法案》就对台军售流程的常态化及透明化问题提出修正案,要求法案生效后美国国防部和国务院行政部门须每隔半年向众议院定期汇报台湾提出的军售要价书和美国对台军售发价书(不论是否签署)。2018年10月10日,“美国在台协会”主席莫健表示:未来对台军售的可能做法是采取逐案批准宣布的例行化,此举预示着美国对台军售程序将“回归常态化”。<sup>[38]</sup>

### 2、推动美国对台“公共外交”

进入新世纪,“美国在台协会”积极对台湾地区实施“公共外交”。加强了这一方面的机构调整与经费人员投入,旨在赢得台湾当地民众心灵、提升国际形象和加强美台关系。其中有代表性的项目有:1.“全球领袖人才参访计划”。该项目由“美国在台协会”主办,每年从台湾政界、商界和知识界遴选推荐12个名额赴美访问。经过多年经营,包括马英九在内参与者已成台湾各行各业的精英。该项目旨

在增强参与者对美国社会多样性和生活方式的吸引力，最终服务于美国对台长远策略。2. “美国教室”项目。“美国在台协会”最近开展的一个项目是“美国教室”，项目参与者包括该协会官员和台湾地区各大学的教授，影响对象是大学生。该项目主要在台湾地区高校进行，以研究美国问题、举办美国电影展等主题形式展开活动。3. 美国资料中心服务项目。该项目最早于2005年在台中市成立，此后逐渐在岛内其他地区发展，到2014年，全台地区已经有七个分支机构。资料中心以文化输出为核心，通过举办美国文化讲座、留学辅导，以及阅读推广活动，从而达到宣传美国的文化和价值观的目的。该中心将注意力集中于台湾地区的青年学生和儿童，意在培养美台“共同价值观”。

### 3、推动美台军事合作

新世纪以来，美国积极推进美台军事合作。2005年8月2日，美国突破中美建交公报有关美不在台驻留军事人员的限制，派遣陆军上校威尔纳担任“美国在台协会”台北办事处军事技术联络事务组组长，这是1979年中美建交以来美国第一次派遣现役军官驻台。2008年4月22日，台军展开“玉山08”政军兵棋推演，“美国在台协会”台北办事处处长杨苏棣首次参加并乘坐装甲车跟随陈水扁等岛内政军要员进入“圆山指挥所”。这是“美国在台协会”负责人首次参加这类推演。其实质上是借机加强美台的军事安全协作。<sup>[39]</sup>2009年6月4日，杨苏棣公开承认：台美双方虽多年不具有正式“外交”关系，但在此情况下，双方在军事上，特别是高敏感的军事领域已经有非常良好的沟通与合作机制。<sup>[40]</sup>2018年10月31日上午，新上任的“美国在台协会”台北办事处处长郦英杰举行记者会，抛出“四个增进”提升美台湾关系，强调“首个增进便是安全合作”。<sup>[41]</sup>

进入新世纪，“美国在台协会”涉台活动进入一个新阶段。布什政府时期，“美国在台协会”积极推动对台军售，不断强化对台安全承诺。奥巴马政府时期，“美国在台协会”表现相对客观积极，支持两岸对话，支持“九二共识”。特朗普时期，“美国在台协会”延续了布什的涉台立场，明确反对单方面改变两岸关系现状。新世纪以来，在参与政治活动的同时，“美国在台协会”还在台湾地区开展了广泛的公共“外交”活动。

## 四、“美国在台协会”涉台活动的影响分析

40年来，“美国在台协会”全面介入了台湾的政治军事经济文化事务，对中美关系、两岸局势、美国对台政策、台湾政局产生了多方面的影响。

首先，对台海地区稳定、两岸关系的影响。虽然“美国在台协会”在遏制“台独”方面，客观上起到一定作用，但是其对两岸稳定产生的负面影响不容忽视。主要表现在：1. 推动对台军售不利于两岸和平统一进程。40年来，协会始终是美国对台军售的支持者。美国对台军售在一定程度上增强了台湾当局的军事实力，对中国国家安全和两岸和平统一进程带来负面消极因素。“美国在台协会”通过军售帮助台湾当局发展“不对称战力”，严重损害中国主权和安全利益。2. “美国在台协会”部分负责人负面涉台言行的消极影响。从“美国在台协会”负责人发表的言行的倾向性来看，“挺台”言论比例远远多于维护两岸稳定的声音。“美国在台协会”每逢两岸重要事件，经常发表言论表达美国的立场。总体上看，其对中国政府维护两岸和平稳定，促进祖国统一的评价多为消极和片面的。

其次，对台“公共外交”的影响。“美国在台协会”在推动美台文化交流过程中发挥着旗舰作用。其开展的文化教育活动在一定程度上增进了美台民众的交流，但是其文化交流的政治功能明显。该协会在台湾民众中极力打造美国的“良好国家形象”，意在赢得台湾人民的好感，争夺台湾民心，培植有利于美国政策的公众舆论环境，服务于美国长期影响台湾民众社会心理的战略企图。

第三，对台湾政局的影响。“美国在台协会”与台湾当局不同级别的官员保持着密切联系，有着畅通的通道。该协会从80年代开始频繁介入人权事务，对蒋经国时代台湾政治“民主化”进程施加了重要影响。冷战结束后，美国通过与台湾当局政要的密切接触对台湾政局也产生了重要影响。“美国在台协会”的“非官方”性质使其可以会见台湾当局各级别的官员，它试图与两部分人联系，一是台湾当局人物和“陆委会”、“外交部”、“国防部”等，另一个则是政党负责人。双方经常以餐叙、访谈形式就美国对台政策及两岸形势交流意见，从而对台湾政治事务施加影响。该协会下设的政治组专门负责了解台湾的政情和政局，跟台湾地区的所有政党均有互动。通过这种交流互动，“美国在台协会”不仅可传达美国政府涉台立场，还可对某些台湾政要言行“纠偏”，使之回到符合美国涉台利益的轨道之上。

第四，对美国涉台政策的影响。由于美国与台湾当局已经断绝“外交”关系，“美国在台协会”成为美台联系的最重要机构。如果没有这一实体机构，美国对台政策的实施将无法“落地”。因此，该协会能否贯彻美国对台方针在一定程度上决定着美国对台政策目标的实现。特别是随着“台湾旅行法”的实施，未来美台交流的频率将会进一步增强。作为美台联系的中枢机构，“美国在台协会”在其中发挥作用的空间将进一步得到拓展。

## 五、结论

纵观“美国在台协会”的40年来活动，可以得出以下两点结论：

首先，“美国在台协会”以非官方身份全面介入了两岸关系以及美国政府对台政策的具体实施。按照“与台湾关系法”，其本职工作理应是促进发展美台经济文化上交往而非政治军事领域。然而，事实是，在进行了经贸和文化交往的同时，“美国在台协会”全面参与了台湾的政治、军事和人权事务。在美台交往过程中，该协会发挥着承上启下的作用。所谓“承上”，它执行美国政府的对台政策措施，忠实美国维护在台利益。所谓“启下”，它在“基层”与台湾当局进行全方位接触和交流。

其次，影响力及作用评价。台湾问题是中美关系的核心议题。“美国在台协会”站在执行美国对台政策的最前沿，其作用不言而喻。但是，应当客观评价其影响力，不可过高评价“美国在台协会”的影响力。因为它不是决策部门，而是执行美国对台政策的非官方机构，这决定了其对美国政府涉台政策的影响是有一定限度的。从其产生的正负影响来看，虽然协会客观上在反对“台独”和促进两岸有一定积极作用，但是其所从事的诸多涉台政治活动违反了中美建交公报精神。协会从事了大量与其身份不符的政治活动，绝非仅仅维持与台湾地区的文化、商务和其他非官方关系，远远超出了非官方性质，是对中国台湾事务的干涉，影响了中美关系的健康发展。

注释：

[1]《中美建交联合公报》，《人民日报》，1978年12月17日，第1版。

[2] 梅孜：《美台关系重要资料选编》，北京：时事出版社1996年版，第152页。

[3] Congressional Quarterly Weekly Report, v01.37, No.9, March 3, 1979, p.364.

[4] 周忠菲：《中美建交中的台湾问题》，上海：上海科学院出版社1994年版，第76、77页。

[5] Shirley A. Kan, *Taiwan: Annual Arms Sales Process*, CRS Report for Congress, June 5, 2001, p.5.

[6] 梅孜：《美台关系重要资料选编》，北京：时事出版社1997年版，第184页。

[7] 陈志奇：《美国对华政策三十年》，台北：中国日报社1981年版，第481页。

[8] Charles T. Cross, *Born a Foreigner*, Boulder Colorado: Roman and Littlefield, 1979, p. 256.

[9] Taiwan Relations Act, January 1, 1979, Public Law 96-8 96th Congress, p.2, [https://photos.state.gov/libraries/ait-taiwan/171414/ait-pages/tra\\_e.pdf](https://photos.state.gov/libraries/ait-taiwan/171414/ait-pages/tra_e.pdf)

- [10] David Dean, *Unofficial Diplomacy-The American Institute in Taiwan*, Xlibris LLC, 2014, p.88.
- [11] 张睿壮:《美国向台湾出售武器的历史与现状》,《国际问题资料》,1982年第7期,第3页。
- [12] Cross, Charles T, *American Institute in Taiwan (AIT): The First Two Years, 1979-1981*, Maryland Series in Contemporary Asian Studies, Vol. 2001, Issue 2 ,pp. 109-126.
- [13] David Dean, *Unofficial Diplomacy-The American Institute in Taiwan*, Xlibris LLC, 2014, p.113-114.
- [14] The “Six Assurances” to Taiwan, Taiwan Documents Project, 台湾文件资料网, <http://www.taiwandocuments.org/assurances.htm>.
- [15] Taiwan Relations Act, January 1, 1979, Public Law 96-8 96th Congress, p.2, [https://photos.state.gov/libraries/ait-taiwan/171414/ait-pages/tra\\_e.pdf](https://photos.state.gov/libraries/ait-taiwan/171414/ait-pages/tra_e.pdf)
- [16] David Dean, *Unofficial Diplomacy-The American Institute in Taiwan*, Xlibris LLC, 2014, p.156.
- [17] 又称“高雄事件,是台湾地区党外势力策划的、与国民党当局展开的一场有组织的政治较量,台湾当局当时称之为高雄暴力事件叛乱案。
- [18] David Dean, *Unofficial Diplomacy-The American Institute in Taiwan*, Xlibris LLC, 2014, p.141.
- [19]《美在台协会发言人证实:丁大卫日前曾接见被捕暴力份子家属》,台湾《联合报》1980年1月19日。
- [20] David Dean, *Unofficial Diplomacy-The American Institute in Taiwan*, Xlibris LLC, 2014, p.154.
- [21] 主要有:国际教育研究所项目(Institute of International Education)、国际子午线之家访问项目(Visitor Program Service of Meridian House International)、外国奖学金项目(Board of Foreign Scholarships),国际交流局项目(International Communication Agency ICA);等等。
- [22] David Dean, *Unofficial Diplomacy-The American Institute in Taiwan*, Xlibris LLC, 2014, p.140.
- [23]《台美关系大事记(1995年8月—12月)》,《台湾研究》,1996年第1期,第91页。
- [24] 周新莉:《台美关系大事记(上)(1996年7~12月)》,《台湾研究》,1997年第2期,第96页。
- [25] 肖元恺:《百年之结—美国与中国台湾地区关系的历史透析》,北京:人民出版社2001年版,第247页。
- [26] William J. Clinton, *Remarks at the Congressional Asian Pacific American Caucus Institute Dinner*, May 16, 1996. Weekly Compilation of Presidential Documents, Vol.32, No. 2, p.874.
- [27] 吴心伯:《试论中美两国在台湾问题上的共识》,《太平洋学报》,2000年第6期,第66页。
- [28] 郭建平:《冷战结束后美国对台政策的新调整》,《学海》,2000年第3期,第139页。
- [29] The Embassy of the United States of America, *White House Report: Bush on One-China Policy, April 25, 2001*, Washington File, April 26, 2001, pp.1.
- [30] 李鹏:《“朋友·伙伴”意象下美国台海政策的局限》,《台湾研究集刊》,2008年第4期,第40页。
- [31] 钱文荣:《陈水扁为何不顾美国反对而坚持“入联公投”》,《和平与发展》,2007年第4期,第16页。
- [32] 曹晶莹:《浅析“新现实主义”主导下奥巴马政府的对台政策》,《世界经济与政治论坛》,2009年第4期,第84页。
- [33] 即坚定不移走和平发展道路、坚定不移坚持共同政治基础、坚定不移为两岸同胞谋福祉、坚定不移携手实现民族复兴为核心,参见《人民日报》海外版2015年3月5日,第1版。
- [34] 钟叶,陈星:《美国关注蔡英文两岸论述》,《两岸关系》,2015年第5期,第58页。
- [35] AIT 主席称召回大使表明北京行动不是没有后果, [http://www.crntt.tw/doc/1051/8/6/9/105186981\\_2.html?colu-id=93&kindid=7950&docid=105186981&mdate=0913100233](http://www.crntt.tw/doc/1051/8/6/9/105186981_2.html?colu-id=93&kindid=7950&docid=105186981&mdate=0913100233), 2018年9月13日。
- [36] 周伟:《台湾对美军购的概况、意图和影响》,《现代台湾研究》,2010年第3期,第43页。
- [37] William Lowther: US-Taiwan Relations Remain Robust, *The Taipei Times*, <http://www.taipeitimes.com/News/front/archives/2012/07/14/2003537694>, 2012年7月14日。
- [38] 信强:美国国会亲台势力的回潮及其影响,《现代国际关系》,2019年第7期,第5页。
- [39]《我规划战时保护美官员首度验证》,《中国日报》2008年4月24日。
- [40] 杨苏棣:《ECFA与TIFA相似》,台湾《联合报》2009年6月5日。
- [41] 瞿定国:《2018年台湾军事情况综述》,《现代台湾研究》,2019年第1期,第68页。

(责任编辑 党朝胜)

## **A Historical Survey of Taiwan-related Activities of the “American Institute in Taiwan” (1979-2019)**

**Wang Meng & Guo Yonghu**

**Abstract:** Since the establishment of diplomatic relations between China and the United States in 1979, American Institute in Taiwan has played an important role in the process of intervening in Taiwan affairs as a statutory unofficial institution in the United States. Its main function is to be responsible for the specific implementation of the US government’s Taiwan policy and to contact the “unofficial” exchanges between the US and Taiwan authorities. In the past 40 years, the main contents of the US-related Taiwan-related activities include: actively promoting US military sales to Taiwan, closely following US military cooperation; intervening in Taiwan’s human rights affairs; implementing “public diplomacy” on Taiwan; acting as the US government’s Taiwan policy. “Trumpet”, expressing the Taiwan-related position on cross-strait relations; and so on. The American Institute in Taiwan’s Taiwan-related position is highly consistent with the US government and strives to safeguard US interests in Taiwan. Although the American Institute in Taiwan is opposed to “Taiwan independence” to a certain extent, it also opposes any party on both sides of the strait to unilaterally change the status quo of the two sides of the strait and maintain the “reunification and independence” position. The Taiwan-related activities of the American Institute in Taiwan are interference in China’s Taiwan affairs and violate the spirit of principles established by the Sino-US communique on the establishment of diplomatic relations.

**Key Words:** American Institute in Taiwan; Sino-US relations; Taiwan