

评论 台湾 深度

从单极到多极的国际体系：佩洛西访台或将留下哪些政治遗产？

1997年美国共和党籍众议院议长金瑞契访台的背景及影响，对理解佩洛西访台有重要参考价值。



2022年8月3日，美国众议院议长佩洛西拜会台北立法院并发表讲话。图：台北市摄影记者联谊会

林子立 | 2022-08-04

佩洛西访台 台湾 评论

(林子立，台湾东海大学政治系副教授)

自从季辛吉（Henry Kissinger，基辛格）与尼克森（Richard Nixon，尼克逊、尼克松）决定联中制苏开始，美国的重要官员就开始鲜少来台访问，在这漫长的50年中，最知名的政治人物，除了2日来访的民主党籍众议院议长佩洛西（Nancy Pelosi）外，乃是众议院议长但是共和党籍的金瑞契（Newton Gingrich，金里奇）于1997访台。

若要进一步要了解，力排众议、坚持访问台湾的佩洛西将对美、中、台之双边、多边关系造成什么影响，理解金瑞契的来访背景与后续影响，显有重要参考价值。

金瑞契1997访台，北京虽不愿意但也接受

金瑞契在北京严词警告中国领导人“若中国动武，美国会防卫台湾”，不但没有恶化美中关系，反而隔年（1998）柯林顿展开中国访问，成为其8年总统任内唯一一次的访华之行。

金瑞契访台有两个主要背景。第一，1990年代国际格局是属于单极的自由主义国际秩序的建构阶段，赢得冷战胜利的美国国力正达巅峰，民主党的柯林顿（Bill Clinton，克林顿）总统刚连任不久。换句话说，美国在全球领导力正如日中天，而当时中国的GDP为9616亿美元，约莫是美国的九分之一，而且正积极寻求美国的协助，加入WTO以提升中国经济发展。

第二，1996年台湾总统李登辉竞选连任时期发生台海飞弹危机，肇因于北京不满他于1995年以访美活动凸显台湾主体性，遂于该年10月与翌年3月以军事演习向台湾外海发射飞弹，借此恐吓台湾选民、阻挠李登辉连任总统。对此，五角大厦则调动两个航空母舰战斗群进入台湾海峡，用以威慑北京的军事恫吓。在此背景下，金瑞契访台行程并没有遭遇北京太大的反弹，他在结束北京行程后，象征性转往东京再接续前往台北，但在台只停留3小时。

值得注意的是，出身乔治亚大学（University of Georgia）历史及地理学教授的金瑞契，是当时广泛受到美国选民欢迎的共和党政治人物，带领共和党在1994年期中选举重新入主睽违40年的众议院，成为未来代表共和党角逐总统大位的热门人选，北京自然对他礼遇有加，希望他的访华行程能够缓解海峡飞弹危机后美中间的紧张关系，对他坚持北京之后前往台北支持李登辉，虽不愿意也只能接受。

更重要的是，由于金瑞契有问鼎总统的企图，与当时柯林顿政府完全不同调的发言，也颇为能北京所接受，如金瑞契在北京严词警告中国领导人“若中国动武，美国会防卫台湾”，不但没有恶化美中关系，反而隔年（1998）柯林顿展开中国访问，成为其8年总统任内唯一一次的访华之行。

事实上，金瑞契旋风式访台无法改变美中合作的议程设定，以贸易自由化为诉求展开全球化布局，即便2000年由共和党籍小布希（George W. Bush，小布什）入主白宫，虽然上台之初将中国定调为战略竞争者（不同于柯林顿政府将中国视为战略伙伴），但因2001年911事件的发生，导致反恐成为美国外交政策中心，中国又转变为安全的合作者。

另一方面，当时美国政学界都普遍相信，加入WTO后的中国将拥抱市场经济，融入世界贸易体系后会逐渐改变专制政体，因此大举将投资、技术转移到中国。相对的，台湾第一次实现民主化的政党轮替，华府担心过去主张台独的民进党成为麻烦制造者。陈水扁政府就任之初即提出“四不一没有”化解北京对他台独主张的疑虑。但是中共并不愿意与民进党合作。

面对两岸僵局的持续，扁政府则更加强调台湾的主体意识，并于2003年11月27日由立法院通过《公投法》，3天后陈水扁以中国在东南沿海部署近500枚飞弹瞄准台湾为由，举办“防御性公投”防卫台湾。然而此举引来小布希总统致信陈水扁，明确反对台湾推动具有挑衅意味的公投。这即是被称之为美中联合共管台湾，防止台湾改变两岸现状的任何作为。

随著美中关系不断提升，即便2012年时任总统欧巴马（Barack Obama，奥巴马）提出“重返亚洲”策略，把外交重心从中东、欧洲移往亚洲，却也因爆发全球金融风暴而无力对中国采取对抗作为。直到2016年川普（Donald Trump，特朗普）当选总统之后，美中关系才迅速恶化，不过原因并不在川普是民粹总统，而是他认为美中贸易极度失衡必须改变，他因个人对贸易本质的诠释而敲醒世人对中国看法，也堪称历史的偶然。





1997年4月2日，美国众议院议长金瑞契（左）听取台湾总统李登辉（右）的欢迎辞。摄：Eddie Shih/AP/达志影像

从单极到多极的国际体系转变

单极时代结束，多极体系呈现在美欧中俄之间，彼此错综复杂的政治对立与贸易能源互赖，完全改变过去政治经济连动的现象。

两位议长时隔25年前后访台，如今世界局势有了天翻地覆的差异，美国独霸世界的时代一去不复返，奉行新自由主义经济政策的美国经济结构逐渐转变，制造业占GDP的比重已低于服务业，除了对其他国家经济

新自由主义经济政策带来的美国红利将越来越少，制造业GDP的比重已低于服务业，除了对其他国际红利影响力下滑、且被中国取而代之外，美国业已无力维系自由主义国际秩序，此即说明单极时代的结束，多极体系呈现在美欧中俄之间，彼此错综复杂的政治对立与贸易能源互赖，完全改变过去政治经济连动的现象。易言之，各国与中国政治关系益发紧张的同时，与中国的贸易额度也节节高升。

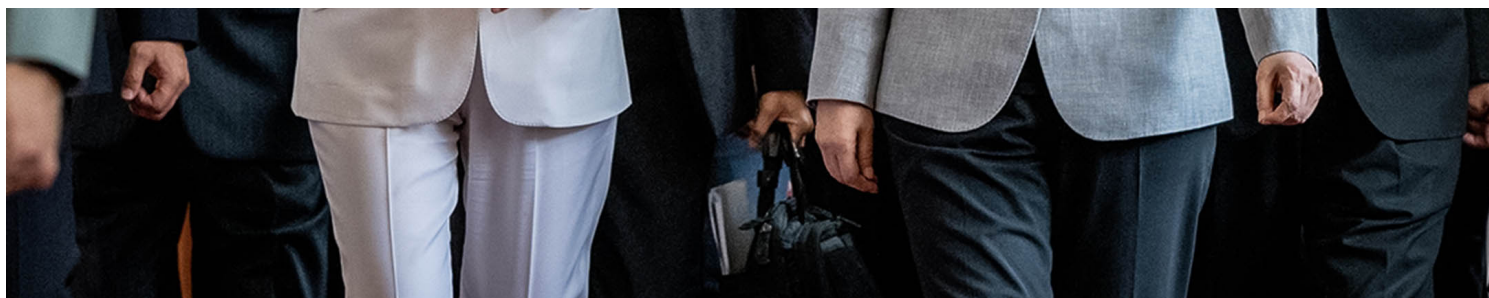
当“中国威胁”（China Threat）已成美国朝野唯一共识时，中国也已经蜕变为世界上最大的制造强国，GDP从过去只有美国的九分之一，成长到接近美国的77%（22.9 vs. 17.7兆美元），在许多国际组织的投票动员能力也已超越美国，开始挑战西方所称的“以规则为基础的国际秩序”，以中国梦、中国模式，来打造新版、更为符合中国国家利益的国际秩序。

在此竞争对立的格局之下，佩洛西与金瑞契的访台有著根本性的不同。尽管两岸关系是一样处于高度的敌对与不信任的状况，中国也已是一个军事大国，两岸各自的经济成长同时也都带来民族主义的兴起；而一方想统一，一方则想维持现状，彼此毫无让步的空间，这就让台湾成为美中对峙的冲突点。

不像北京经常高调宣称，台湾是中国不可分割的一部分且拥有主权，将统一台湾视为共产党执政正当性与合法性的来源，美国对台湾的作法则非常不同。从协助国民党在台澎金马延续中华民国的生存开始，华府早已将台湾视为是美国利益的延伸，并且不能够妨碍美国的利益。

正因如此，原本意欲放弃蒋介石政府的杜鲁门（Harry Truman）总统因为1950年韩战爆发而看见台湾的价值，需要台湾作为不沉的航空母舰防范共产势力往东南亚延伸，从而让仅有台澎金马的中华民国台湾能在联合国代表整个中国。但是随著苏联强势的在国际扩张，美国反过来需要中华人民共和国对抗苏联时，就以《台湾关系法》继续以国内法、非官方的方式，延续美国在台湾的利益。而当已经崛起的中国威胁到美国在亚洲主导地位之时，美国又怎可能将台湾拱手送给中国？





2022年8月3日，台北，总统蔡英文接见美国联邦众议院议长佩洛西。摄：陈焯 /端传媒

佩洛西或将留下什么样的政治遗产？

佩洛西的造访并没有达成期望目的，反而造成适得其反的效果，诸多媒体、学者如是分析。特别是，北京不敢报复美国，反而将一股脑的气发泄在台湾上。

美国严重的通胀打击民主党的支持度，虽然裴洛西年初已经宣布参选年底期中选举，但很可能无法续任议长。在可能最后的议长任期之内，发挥国会外交的自主权彰显美国的全球领导力与价值，应该是她为什么82岁高龄仍然活力十足的原因。人们想问的是，没有要竞逐总统大位的佩洛西，为何不顾部分媒体、学界警告战争凶险而坚持访台？检视佩洛西过去的作为，较符合逻辑且足供解释的因素大致有二：

第一，出自对日益能左右国际秩序的中国进行批判。从天安门悲剧开始，已是美国国会议员的佩洛西，1991年访问北京之际，她便在天安门广场拉黑布条“献给为中国民主事业牺牲之烈士”，被中国警方暂时拘捕后被驱逐出境。此后，她不断利用各种机会，向中国高阶领导人抗议中国人权问题，并声援西藏与香港民主活动。简言之，对中国人权的批判是她一贯的政治主张，并非跟随风潮或是呼应选举需求。

第二，很可能不再是美国第三号政治人物的佩洛西，要留下什么政治遗产给美国人民，或让国际社会记得她？那就是对于民主台湾的支持。当佩洛西证明，当中国以军事恫吓她不得访问台湾后，如果能引领西方民主国家正视民主台湾的存在——一如她访台声明“中国无法阻止世界领袖造访台湾”——打破北京以“一中原则”（one China principle）将台湾排除于国际社会之外，而造成中国对台湾主权的主张渐失正当性、合法性与国际的支持，佩洛西将成创造历史的政治人物。

当然，佩洛西的造访并没有达成上述目的，反而造成适得其反的效果，诸多媒体、学者如是分析。特别是，北京不敢报复美国，反而将一股脑的气发泄在台湾上，诸如北京宣布将以一连3日的军事演训，在台湾周遭海域划设演训区域并进行实弹射击；多架战机进入台湾防空识别区（ADIZ）并飞越台海中线；以贸易手段制裁台湾部分食品水产产业，影响层面广泛。不过，这类作为通常属于暂时性，随著议题热度不再，

或有可能朝悄然落幕的结局发展。

即便拜登政府早将中国视为竞争对手，但是就两国发生灾难性战争之风险加以管理仍然重要，否则因众议院议长访台而导致两个核武大国大动干戈显属不智。惯用“战狼式”放话威胁方式来进行宣传的中国官方与媒体，忽略当前中国最重要的是经济议题而非两岸议题。尽管欧美各国对中国制造业仍然依赖，但是由于防疫上的“清零政策”和房地产的持续低迷、拖累复苏，使得中国经济情势前景不容乐观，而以武力报复美国议长访台亦非解决中国内部问题的有效方式。

更重要的是，即将召开的中国共产党第二十次全国代表大会关系到习近平的第三次任期，如果与美国产生重大军事冲突而为第三任期带来变数，恐怕代价不小。进一步来看，台湾的和平与繁荣与两岸和平与繁荣划上等号，俄乌战争的例子告诉双方领导人，战争不是解决问题的方法。更何况，五角大厦也发现，只要将源源不绝的武器送入台湾，根本不需要送美国士兵亲上战场。

佩洛西停留台湾时间比金瑞契象征性的停留3小时多的多，她也符合一贯关切人权的精神造访景美国家人权博物馆，并与典型被共产党压迫代表李明哲、林荣基、与吾尔开希等人见面，扎扎实实踩了北京的痛脚。其实北京之所以恐吓佩洛西不准来台，在于她为北京眼中最具指标性的“反华代表”，然而惯于战狼外交保住乌纱帽的北京外交官们却忘了，华府官员一旦被北京恐吓而改变心意不来台湾，不就是接受中国在亚洲的霸主地位？



台美全面性合作已属常态

佩洛西访台的确使台美双边关系迈向一个新的里程碑，但实际上台美的全面性合作已属常态性。

佩洛西访台的确使台美双边关系迈向一个新的里程碑，但实际上台美的全面性合作已属常态性。美国为了台湾无法参与国际社会，甚至量身定做了“全球合作暨训练架构”，让台湾能与美、日、澳共同运用国际研习营方式，与世界各国官员进行交流。尽管短期内台湾还无法参与印太经济架构，考虑到该架构并未涉及美国国内市场开放，政治意涵还是大于经贸价值。

而对重中之重的美中关系而言，拜登政府就任之初已说明，该竞争时竞争，能合作时合作，必须对抗时就对抗，这样的基调在俄乌战争后仍然适用。不愿谴责俄罗斯的中国，依然是美、欧、日、韩、澳、纽与台湾最大的贸易伙伴，显见各国需要彼此，没有与先进国家的贸易往来，中国的经济也无以支撑。尽管如此，西方国家一再强调以规则为基础的国际秩序，内容明显与中国所称有所不同，疫情的肆虐与战争的持续，一再突显出国际组织的无能，以及通货膨胀导致的经济衰退等种种迹象表明，各国之间合作的基础非常薄弱。

面对美国整队传统民主盟友进行围堵，中国也正在建构“全球安全倡议”（Global Security Initiative），来对抗美国“不友善”的吓阻，努力对象包含金砖国家——巴西、俄罗斯、印度、中国和南非，以及沙乌地阿拉伯与阿联酋等，甚至北约国家土耳其也表示有兴趣参与。然而更多时候，这些国家的作为更像是避险策略，或是让自己保持选择的余地。如印度极为典型的代表，不因双边有巨大的地缘冲突就放弃合作可能。

在佩洛西结束19小时访台行程后，很显然地，根深蒂固不愿相信民进党政府的北京当局，持续让华府得到关键杠杆力量。北京拒绝跟民进党政府任何往来的政策，使得蔡政府别无选择，只能保握美国需要台湾的时机全力深化台美关系。

事实上，两岸不对称的权力结构，使得北京认为对台可以“以力服人”，以为造成台湾人心生恐惧，害怕战争，就能够以经促统、以武逼统。可预见的是，如果后续制裁继续扩大，恐怕换来的不是台湾人对中国的臣服，而是更加团结的抵抗外侮。

台湾是一个民主国家，对中国的作为取决于民意的项背；中国则是威权大国，对台的作为取决政治菁英对经略台湾的判断。台湾民意对中国的观感取决于北京行为是北风还是太阳？北京该是时候改弦易辙，取消军演以及灰色地带的骚扰，否则只会招来更多民主国家的国会络绎不绝的访台与挺台，坐实佩洛西的临别赠语。