

美国战略界对台政策辩论及其影响*

周文星

[内容提要] 当前,美国战略界围绕是否坚持战略模糊政策展开新一轮对台政策辩论。主张调整模糊政策、军事介入台海冲突的“保台派”快速兴起,但遭到“弃台派”和“维持现状派”的批判。三大派别都以美国台海利益、维护美国霸权最大化为逻辑起点,但不同的工作经历、意识形态与价值观,加上中美关系与美国政府对华政策变化的影响,导致他们在对台政策上的认知差异。这种政策差异本质上体现了美国战略界对于台湾在美国对华政策中是“战略资产”还是“战略包袱”的不同评估。因其内在缺陷,“保台派”的主张不会成为美官方的正式政策,却将在某些方面修正“维持现状派”的主张,进而影响美国对台政策的走向。

[关键词] 美国 对台政策辩论 保台派 中美关系 台湾问题

[作者简介] 周文星,南京大学国际关系学院特任助理研究员、华智全球治理研究院专职研究员,主要研究中美关系、台湾问题、国际关系。

在美国民主、共和两党及白宫与国会就对华战略竞争达成共识的背景下,美国战略界正掀起新一轮对台政策大辩论。根据以往研究,美国政策辩论往往先于政府政策调整,因此关注并分析政策辩论成为观察美国政府政策走向的重要渠道。美国对台政策走向及战略界对台政策辩论对维护中国国家利益具有重要现实意义。国外已有少量文献分析美国对台政策辩论,但国内外学界尚未深入探讨辩论各方的政策差异与逻辑关联,也未考察美国政府对台政策调整与政策辩论之间的互动关系。本文以“保台派”为分析对象,通过考察这一非主流派别的兴起及其与其他派别之间的辩论,分析美国政府对台政策走向。

了预防中国大陆与台湾地区在台海爆发冲突,或者在台海已经爆发冲突的情境下,主张美方加强对台安全承诺和明确军事介入的部分战略界人士,他们致力于推动美方调整甚至放弃长期以来行之有效的战略模糊(strategic ambiguity)政策,试图推动美国对台政策走向战略清晰。^①当前,“保台派”正以空前浩大的声势再度兴起,在一定程度上归因于美国智库对外关系委员会主席、小布什时期美国国务院政策规划办公室主任理查德·哈斯与该协会研究员大卫·萨克斯2020年9月初发表在《外交》杂志官网上的文章。该文直呼美国战略模糊政策已“寿终

* 本文系2021年度国家社科基金青年项目“美国国会立法干涉台湾问题的规律、风险与对策研究(1973~2021)”(项目批准号:21CGJ047)和2021年江苏省“双创博士”项目(项目编号:JSSCBS20210049)的阶段性成果。

^① 战略模糊政策指美国政府拒绝明确阐述其在台海冲突或战争情境下可能采取的行动,一方面宣称奉行“一中”政策,但反对中国在任何情况下对台湾采取军事行动;另一方面又向台湾当局保证不会出卖其利益,但反对后者单方面改变现状,以此达到中国大陆不敢进攻台湾、台湾当局不敢宣布“法理台独”的双重威慑效果。详见 Richard C. Bush, *Untying the Knot: Making Peace in the Taiwan Strait*, Brookings Institution Press, 2005, pp.245-265.

正寝”,为了降低台海爆发战争的概率,建议华府采取战略清晰政策,以提升美军威慑力,对中国大陆武力攻台予以明确的军事回应,否则大陆将摧毁台湾的“自由民主”、获得台湾的高科技能力,其海军也将冲破第一岛链,从而影响整个西太平洋的权力格局,日韩等盟国将不再信赖美国的承诺,它们要么接纳统一后的中国而破坏与美国的同盟,要么设法发展核武器以求自卫,地区爆发战争的风险陡增。^①

哈斯和萨克斯吹响了“保台”的号角,该文一经发表便引起美国战略界不少人士的共鸣。保守派智库专家、前政府官员、国会议员及少数现役军方高层纷纷表示支持。以传统基金会、哈德逊研究所、美国企业研究所和胡佛研究所为代表的保守派智库是“保台论”的拥趸。美国企业研究所高级研究员保罗·沃尔福威茨、传统基金会亚洲研究中心主任沃尔特·洛曼等人强调台湾的重大战略价值,夸大大陆攻台的紧迫性以及因此终结美国在西太平洋霸权的严峻后果,质疑美方的“一中”政策,主张美方军事干预台海事务。^② 供职于美国空军预备役司令部、美国企业研究所及斯坦福大学的军事分析家梅惠琳有关大陆即将攻台及美国无力应对的观点,尤其加剧了美国战略界的深层焦虑。^③

在支持“保台论”的前政府官员中,前国防部长、中央情报局局长罗伯特·盖茨及退役海军上将、前北约盟军最高司令部司令詹姆斯·斯塔夫里迪斯等曾担任军事要职的官员是主要代表。他们基于中国军事实力快速增长的现状、对中美近年来在台海竞争加剧可能陷入冲突的担忧,以及中方对美军撤离阿富汗而怀疑后者战略可信度的评判,建议美国在台湾问题上向中方发出更清晰的信号。^④ 持类似观点的还有前副助理国防部长柯伯吉和美国海外军事基地中央情报局前官员大卫·绍尔,两人都认为美国必须在太平洋地区发展出与中国军力相匹配的可靠威慑力,传递“我们会防卫台湾”等强硬信号。^⑤

比较而言,多名现役高级军官罕见的“保台”言论更值得关注。在2021年3月出席参议院军事委员会听证会时,时任美国印太司令部司令、海军上将菲利普·戴维森和被提名接替戴维森担任“印太”司令部司令的约翰·阿奎利诺认为,过去40多年以

来的模糊政策虽有效地维持了台湾“目前的地位”,但中国大陆可能在未来6年甚至在更快的时间内武力攻台,建议美国政府“常规性地重新审议这些(对台)政策”,并通过成立耗资数十亿美元的“太平洋威慑倡议”等方式提升美军对中国的威慑力。^⑥

美国国会反华与亲台传统根深蒂固,参众两院主要通过涉台立法的形式持续介入对台政策过程,成为“保台派”的重要旗手。共和党议员最近又接连发起了多项主张军事介入台海事务的法案。参议员乔什·霍利和众议员迈克·加拉格尔提出了“2021年台湾防卫法案”,呼吁美国陆海空三军阻止中国大陆“入侵”台湾。众议员盖伊·瑞森绍尔提出

① Richard Haass and David Sacks, “American Support for Taiwan Must Be Unambiguous,” <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/american-support-taiwan-must-be-unambiguous>. (上网时间:2021年8月26日)

② Paul Wolfowitz, “The Korean War’s Lesson for Taiwan,” <https://www.wsj.com/articles/the-korean-wars-lesson-for-taiwan-11602628554>; Walter Lohman, “America’s Precarious ‘One China’ Policy,” <https://www.heritage.org/asia/commentary/americas-precious-one-china-policy>. (上网时间:2021年6月22日)

③ Oriana S. Mastro, “The Taiwan Temptation: Why Beijing Might Resort to Force,” *Foreign Affairs*, Vol. 100, No. 4, July/August 2021, pp.58-67; Rachel E. Odell, Eric Heginbotham, Bonny Lin, David Sacks, Khari Templeman and Oriana S. Mastro, “Strait of Emergency? Debating Beijing’s Threat to Taiwan,” *Foreign Affairs*, Vol. 100, No. 5, September/October 2021, pp.216-229.

④ “Transcript: A Conversation with Robert M. Gates,” <https://www.washingtonpost.com/washington-post-live/2021/03/01/transcript-conversation-with-robert-m-gates/>; James Stavridis, “Four Ways a China-U.S. War at Sea Could Play Out,” <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2021-04-25/u-s-china-sea-war-could-spread-to-japan-australia-india>; Joseph Bosco, “After Abandoning Afghanistan, Biden Urgently Needs Clarity on Taiwan,” <https://thehill.com/opinion/international/568100-after-abandoning-afghanistan-biden-urgently-needs-clarity-on-taiwan?rl=1>. (上网时间:2021年8月27日)

⑤ Elbridge A. Colby, “America Can Defend Taiwan,” <https://www.wsj.com/articles/america-can-defend-taiwan-11611684038>; David Sauer, “The US Cannot Allow China to Think It Will Abandon Taiwan,” <https://thehill.com/opinion/national-security/565618-the-us-cannot-allow-china-to-think-it-will-abandon-taiwan?rl=1>. (上网时间:2021年8月27日)

⑥ Mallory Shelbourne, “Davidson: China Could Try to Take Control of Taiwan in ‘Next Six Years,’” <https://news.usni.org/2021/03/09/davidson-china-could-try-to-take-control-of-taiwan-in-next-six-years>; Mallory Shelbourne, “Military Takeover of Taiwan is Top Concern for INDOPACOM Nominee Aquilino,” <https://news.usni.org/2021/03/23/military-takeover-of-taiwan-is-top-concern-for-indopacom-nominee-aquilino>. (上网时间:2021年8月28日)

了“防止台湾遭侵略法案”，授权总统在台湾遭受大陆军事袭击时使用军事力量“保台”。两项法案凸显国会重视台湾在地缘政治与科技贸易方面的价值，强调美国与台湾在文化、价值与民主层面维持密切关系的重要性，认为阻止台湾遭受大陆军事“威胁”攸关美国的战略信誉。

“保台派”的政策主张同时遭到了“弃台派”和“维持现状派”的批判与反击。其中，致力于维持台海“不统、不独、不战、不和”现状的“维持现状派”是美国官方政策的拥护者，该派人数最多、成员构成最多元，主要由拜登当局国安团队核心成员、前政府官员、自由派智库专家和高校学者组成，他们从不同角度为模糊政策辩护，同时驳斥清晰政策可能引发的重大风险。国务卿安东尼·布林肯、总统国家安全顾问杰克·苏利文、白宫国家安全委员会“印太”事务协调员库尔特·坎贝尔、美国国家情报总监艾薇儿·海恩斯、参谋长联席会议主席马克·米利、国防部长劳埃德·奥斯汀等现任行政部门官员都坚持既有政策，但评估政策的侧重点不尽相同。坎贝尔和海恩斯倾向于强调“保台论”的缺陷与风险，认为清晰政策可能刺激中国大陆更快对台采取军事行动，美国的介入将使台海冲突快速升级，进而根本性地摧毁全球经济。海恩斯还警告称，改变模糊政策会刺激台湾强化其“独立”倾向，也将招致大陆的军事反应。坎贝尔建议深化美台关系，但强调在危机时刻更应与中方建立互信、确保沟通。^① 布林肯和苏利文更侧重于运用美方惯用的两手策略，恢复因中国军事实力崛起而削弱的美方威慑力。他们一方面主张基于美方“一中”政策，通过常态化对台军售、深化美台实质关系，向台湾当局发出美方坚守“承诺”的再保证信号；另一方面对大陆针对美台勾连采取的军事反制行为感到“切实的担忧”，警告中方任何试图改变现状的举措都将是“严重的错误”。^② 因此，当拜登从阿富汗慌忙撤军导致外界担忧台湾可能被“抛弃”时，苏利文立刻作出措辞强硬的表态，声称美国对盟友与伙伴的“承诺”神圣不可侵犯，“相信我们对台湾的承诺与以往的一样牢固”。^③ 现役军方高层更侧重于以解放军是否具备攻台能力作为评判改变政策与否的主要标准。在

参议院听证会上，米利同意戴维森和阿奎利诺有关大陆具备攻台意图的判断，但认为大陆目前尚不具备攻台能力，台湾可以有效地阻止大陆进攻，因而否定“保台派”有关采取清晰政策的建议。^④

许多自由派智库专家也是“维持现状派”的重要代表。依据是否具有政府任职经历，可将自由派智库专家分为两类。一类是通过“旋转门”制度进入智库继续从事政策研究的前政府官员，主要代表包括美国在台协会前主席、布鲁金斯学会高级研究员卜睿哲和美国在台协会台北办事处前处长、卡内基国际和平基金会杰出研究员包道格，以及白宫国家安全委员会中国大陆、蒙古和台湾地区事务前主任、布鲁金斯学会高级研究员何瑞恩。他们批评戴维森等“保台派”夸大解放军“武统”台湾可能性和要求美国调整模糊政策的主张，指出大陆当前对台政策是反“独”而非“促统”，建议美国对台政策要超越军事威慑范畴，应更注重从符合美方“一中”政策的经济与外交层面支持台湾，同时加大力度与两岸推动建立信任措施和危机管理机制。^⑤

① “Hearing to Receive Testimony on Worldwide Threats,” https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/21-32_04-29-2021.pdf; David Brunnstrom and Michael Martina, “Strategic Clarity on Taiwan Policy Carries ‘Significant Downsides’ - U.S.,” <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/significant-downsides-strategic-clarity-over-taiwan-us-2021-05-04/>.(上网时间:2021年9月2日)

② “US Reiterates Stance on ‘Status Quo’ in Taiwan Strait,” *Taipei Times*, May 3, 2021; Joseph Bosco, “Will Biden Provide Strategic Clarity or Further Ambiguity on Taiwan?” <https://thehill.com/opinion/international/551536-will-biden-provide-strategic-clarity-or-further-ambiguity-on-taiwan>; Joseph Choi, “Blinken Warns It Would Be a ‘Serious Mistake’ for Taiwan’s Status to Be Changed ‘By Force’,” <https://thehill.com/homenews/sunday-talk-shows/547570-blinken-warns-it-would-be-a-serious-mistake-for-taiwans-status-to?rl=1>.(上网时间:2021年9月2日)

③ “Press Briefing by Press Secretary Jen Psaki and National Security Advisor Jake Sullivan, August 17, 2021,” the White House, August 17, 2021.

④ Sam LaGrone, “Milley: China Wants Capability to Take Taiwan by 2027, Sees No Near-term Intent to Invade,” <https://news.usni.org/2021/06/23/milley-china-wants-capability-to-take-taiwan-by-2027-sees-no-near-term-intent-to-invade>.(上网时间:2021年9月2日)

⑤ Richard Bush, Bonnie Glaser and Ryan Hass, “Opinion: Don’t Help China by Hyping Rise of War over Taiwan,” <https://www.npr.org/2021/04/08/984524521/opinion-dont-help-china-by-hyping-risk-of-war-over-taiwan>; Douglas Paal, “Too Much Taiwan Tension, Not Enough Management,” <https://taiwaninsight.org/2021/06/04/too-much-taiwan-tension-not-enough-management/>.(上网时间:2021年9月6日)

另一类自由派智库专家虽无正式的政府任职经验,但长期为政府提供政策咨询,主要代表包括德国马歇尔基金会亚洲项目主任葛莱仪和昆西国家事务研究所东亚项目主任迈克尔·史文。前者表达了与海恩斯类似的忧虑,认为战略清晰可能将中国逼入绝路,导致解放军下定决心攻台,而这正是美方通过威慑手段极力避免的糟糕情况。^①史文则直接驳斥梅惠琳有关大陆急切攻台以便造成既成事实这一观点的错谬,指出她提出的“有效威慑”只关注惩罚威胁,而没有作出不损害大陆核心利益的“可靠保证”,因为美国只有同时采取威慑和保证相结合的可信举措才有助于避免台海冲突。^②需要指出的是,华府自由派智库关系紧密的昆西研究所并非传统意义上的自由派智库,它秉持与卡托研究所类似的军事克制理念,推出了不少批评“保台论”的文章。

此外,也有极少数供职于保守派智库的前政府官员在改变模糊政策问题上有所保留。如上文提及的梅惠琳虽然提出诸多挑战主流政策的观点,但主张美方应“改变(对台)姿态,而非政策”,即发展兵力态势和操作计划阻止大陆对台“胁迫”行为。^③又如,特朗普总统国家安全顾问、胡佛研究所高级研究员赫伯特·麦克马斯特认为模糊政策“够用”,因为它使大陆在攻台前必须谨慎考虑美国是否会进行军事回应,有助于防止冲突的发生。^④

高校学者也有不少属于“维持现状派”。在代表性学者中,哈佛大学研究员戈迪温和戴维森学院教授任雪丽没有政府任职经历,而耶鲁大学高级研究员董云裳、乔治·华盛顿大学教授罗伯特·萨特和约翰斯·霍普金斯大学兼职讲师葛天豪则分别担任过代理助理国务卿、国务院情报与研究局中国科主任和美国在台协会台北办事处副处长。作为美国政策界主流台海问题专家,上述两类高校学者在反对“保台论”的问题上具有高度共识。任雪丽、戈迪温、萨特和葛天豪肯定模糊政策的优势,包括其具备的自由裁量权、灵活性、避免美中战争并确保美国可同时与两岸开展“工作关系”等,同时指出“保台论”恶化台海局势的重大危害,如挑衅中国大陆且限制美方行为、未来无法有效遏制“台独”势力、

台湾当局不再进行军事和安全投资从而增加美国“协防”难度等。他们反对改变美方的模糊立场,建议继续采取当前渐进的实质性步骤提升美台关系,以强化对两岸的双重威慑。^⑤董云裳则批评“保台派”将大陆军事实力与其战略意图相混淆的错误做法,认为大陆是否“武统”台湾更取决于美国和两岸的内部发展和领导力。^⑥

与上述两派相比,建议放弃对台承诺、从台海事务彻底抽身的“弃台派”人数最少、力量最弱。该派的立场和主张与“保台派”完全对立。“弃台派”主要代表、乔治·华盛顿大学政治学与国际关系学教授查尔斯·格拉泽认为,中国快速提升的军事实力增加了美国维持其对东亚安全承诺的成本,台湾并非美国的核心利益,因台湾问题陷入与中国的“末日战争”代价太高,建议美国政府重新评估东亚承诺的优先顺序,并采纳收缩政策终止对台湾的安全承诺,从而降低中美爆发战争的风险,这最符合美

^① Michael Crowley, “U. S. Debates Strengthening Ties to Taiwan,” *The New York Times*, April 8, 2021.

^② Michael D. Swaine, “Warnings of an Imminent Chinese Invasion of Taiwan Miss the Mark,” <https://responsiblestatecraft.org/2021/06/08/how-warnings-of-an-imminent-chinese-invasion-of-taiwan-miss-the-mark/>.(上网时间:2021年9月6日)

^③ Rachel E. Odell, Eric Heginbotham, Bonny Lin, David Sacks, Kharis Templeman and Oriana S. Mastro, “Strait of Emergency? Debating Beijing’s Threat to Taiwan,” *Foreign Affairs*, Vol. 100, No. 5, September/October 2021, pp.216-229.

^④ Michael Crowley, “U. S. Debates Strengthening Ties to Taiwan,” *The New York Times*, April 8, 2021.

^⑤ Shelley Rigger, *Hearing on Deterring the People’s Republic of China Aggression toward Taiwan before the U.S.-China Economic and Security Review Commission*, United States-China Economic and Security Review Commission, 2021, pp.209-215; Steven Goldstein, “China is Getting Tough with Taiwan. How Will That Affect U. S. Policy?” <https://www.washingtonpost.com/politics/2020/10/02/china-is-getting-tough-with-taiwan-how-will-that-affect-us-policy/>; Robert Sutter, “Biden & Taiwan: Advancing a Flexible US One China Policy,” <https://taiwaninsight.org/2021/05/28/biden-taiwan-advancing-a-flexible-us-one-china-policy/>; David Keegan, “Strengthening Dual Deterrence on Taiwan: The Key to US-China Strategic Stability,” <https://www.stimson.org/2021/strengthening-dual-deterrence-on-taiwan-the-key-to-us-china-strategic-stability/>.(上网时间:2021年9月13日)

^⑥ Susan Thornton et al., “Will Beijing Invade Taiwan? A China File Conversation,” <https://www.chinafile.com/conversation/will-beijing-invade-taiwan/>.(上网时间:2021年9月8日)

国利益。^①

宣称提倡自由意志主义观念和小政府主义的卡托研究所是唯一一家坚定主张“弃台论”的美国智库。该所高级研究员、里根总统特别助理道格·班多和高级研究员泰德·卡彭特等专家多次撰文,警告美国国会与政策界正在推动的战略清晰势头助长了“保台论”,这将使美国更快陷入与中国的灾难性战争,这不仅是不值得的,而且也是美国财政、民意和军力所不允许的。^②他们认为,随着中国经济与军事实力的增长,美国无法承受中美战争的巨大代价,建议重新审视对台军售等政策举措,逐渐“放弃”台湾。^③美国海军陆战队前情报官斯科特·里特是极少数支持“弃台”的前政府官员之一,他表示中国崛起将不可避免地要统一台湾,认为在这种情况下相关方可以选择一个最具吸引力的“三赢”结果,即大陆无需打一场昂贵的战争、台湾保留一定程度的政治经济自治,美国也可从与台湾现有的经济关系中获益。^④

二

围绕美方是否继续维持可能军事介入或不介入台海冲突的政策立场,“保台派”、“弃台派”和“维持现状派”展开激烈论争。三大派别人士之所以在这个关乎美国国家利益的重要议题上产生重大分歧,主要源于前文提及的战略模糊政策,该政策始于1979年美国国会旨在规范与美台“断交”后的双边关系而制订的“与台湾关系法”。该法第二条强调“任何企图以非和平方式来决定台湾的前途之举……为美国所严重关切”,第三条则模棱两可地提出美方应对“非和平方式”的举措:“总统和国会将依宪法程序,决定美国应付上述危险所应采取的适当行动。”上述条款在美国国内法层面保障了美方介入台海冲突的可能性,不仅成为“保台派”主张美方军事介入的“法理之矛”,也成为“维持现状派”和“弃台派”发起政策反击与批判的“法理之盾”。换言之,“与台湾关系法”及其战略模糊立场构成了美国战略界三大派别不同政策立场的法理基础与思想滥觞。

事实上,“保台派”的历史源头要远远早于“维持现状派”和“弃台派”。相关解密档案研究表明,

美国政府为了防止台湾这艘所谓的“不沉的航空母舰”落入中国之手,在国共内战后期不断为退守台湾的蒋介石统治集团提供军事援助,并在1950年6月朝鲜战争爆发之后武装台湾。^⑤从那时直至1979年中美建交期间30多年里,“保台派”长期主导着美国官方对台政策。随着冷战时期国际格局与中美关系的演变,以“弃台派”为主的战略界人士自20世纪60年代开始呼吁美国“放弃”台湾,主张中美结成准同盟对抗苏联。基辛格秘密访华及美国卡特行政当局与中国政府正式建交,标志着“弃台派”的阶段性胜利,“维持现状派”随着“与台湾关系法”的制订逐渐成为主流派,而“保台派”则从此前的主流派沦为日益被边缘化的非主流派。“保台派”此后多次试图发起政策辩论,但因其主张过于激进且违背官方主流思维而无法推动美方对台政策变迁。不过,“保台派”作为美国战略界的一股政治势力在过去40多年里与不时兴起的“弃台派”在左右两个完全相反的政策方向推动对台政策清晰化,不断挑战“维持现状派”垄断的官方政策话语权。

上述三大派别代表了美国战略界当前最重要的三种对台政策主张,以战略模糊和战略清晰两大分野为界分布在政策光谱的上下端,其中,“维持现状派”位于战略模糊一端,而“弃台派”和“保台派”分别位于战略清晰一端的左右两翼。尽管三大派

^① Charles L. Glaser, “Washington Is Avoiding the Tough Questions on Taiwan and the Mainland,” <https://www.foreignaffairs.com/articles/asia/2021-04-28/washington-avoiding-tough-questions-taiwan-and-china>. (上网时间:2021年7月18日)

^② Doug Bandow, “Should We Go to War for Taiwan?” <https://www.theamericanconservative.com/articles/should-we-go-to-war-for-taiwan/>; Ted G. Carpenter, “Taiwan Policy Incoherence from Both Washington and Tokyo,” https://original.antiwar.com/ted_galen_carpenter/2021/07/19/taiwan-policy-incoherence-from-both-washington-and-tokyo/. (上网时间:2021年7月19日)

^③ A. Trevor Thrall and Jordan Cohen, “Time to Rethink Arms Sales to Taiwan,” <https://www.cato.org/commentary/time-rethink-arms-sales-taiwan>. (上网时间:2021年7月26日)

^④ Scott Ritter, “Whether or Not America Should Militarily Defend Taiwan from China Is Up for Debate - Whether or Not It Could Isn't,” <https://www.rt.com/op-ed/524707-us-taiwan-china-defensible/>. (上网时间:2021年6月6日)

^⑤ 陶文钊主编:《中美关系史(上、中卷)》,上海人民出版社,2004年,第350~360页、第9~25页。

别在过去几十年以来围绕对台政策激烈论争,但三者其实持有相同的逻辑起点,即都致力于将美国在台海的利益最大化,进而巩固其霸权地位。正因如此,每当美国因应中美关系和国际格局的变化而调整其全球战略之时,战略界人士围绕相关政策的论争就尤为激烈。除了在20世纪70年代呼声较盛,“弃台派”在90年代中后期、2001年之后和2009~2014年期间也较为活跃,这三个时期分别发生了台海危机、“9·11事件”,以及中国分别超过德国和日本成为全球第三大和第二大经济体等重大事件。但“保台派”在这些时期对“弃台派”也发起了猛烈反击,“维持现状派”则始终力求平衡上述两派的左右之争,维持美方在台海事务上的微妙平衡。就当前对台政策辩论而言,“保台派”再度兴起的一个关键背景是中美战略竞争及美国加大对台湾问题的战略利用。在此背景下,战略界人士因对以下三个关键问题的差异性认知而持有不同的对台政策倾向:一是中国大陆是否愿意以及能否武力攻台?二是台湾能否抵御大陆进攻?三是美国是否应当以及能否“协防”台湾?各派人士见仁见智、相互争论,实质上体现了美国战略界对于台湾在美国对华政策与中美关系中位阶的不同认知,即台湾是美方的战略资产还是战略包袱,由此形成了旗帜鲜明的三种政策主张。

具体来说,“保台派”基于现实利益,将中国大陆视为敌人而将台湾视为战略资产,主张优先发展美台关系、积极运用“以台制华”手法,甚至为此不惜放弃“一中”政策。该派绝大多数人士坚信中国大陆已具备快速攻台的能力,并从习近平总书记有关台湾问题“总不能一代一代传下去”和基辛格有关“中国不会永远等待下去”的相关言论,以及解放军近年针对美台勾连所采取的军事反制行为,推断大陆具备随时攻台的强烈意愿。同时,他们认为台湾无法自我防御,只有美军介入才可避免台湾“沦陷”。因此,“保台派”呼吁美国政府大幅调整甚至放弃“过时的”模糊政策,在大陆对台动武前作出清晰的军事回应,阻止台海陷入冲突。“保台派”大多将台湾视为美国处理对华关系的战略资产,近年来中美贸易战与科技战之后台湾日益凸显的半导体

等核心科技优势,更强化了他们“保台”的决心。

同为战略清晰一端的“弃台派”也从现实利益角度出发,但将中国大陆和台湾分别视为朋友和战略包袱,认为台湾始终是中美战争的潜在导火索,呼吁优先发展中美关系。他们深信,面对军事实力快速崛起的解放军,美军既没有能力更没有意愿介入一场国内民众并不支持的战争,而台湾问题却攸关大陆的核心利益。“弃台派”批判“保台派”有关军事回应大陆的建议,甚至反对“维持现状派”加强对台“承诺”的做法,主张从台海事务中彻底抽身。这种观点实际上反映了两类现实主义者的立场。一类以防御性现实主义者格拉泽和进攻性现实主义者米尔斯海默为代表,前者呼吁中美围绕台湾问题进行“大交易”,既实现两国和解,又有助于美方实施战略收缩政策,^①后者则从悲观的国际关系现实主义角度,论证台湾难逃被美国“抛弃”的历史宿命。^②另一类是以卡托研究所和昆西国家事务研究所代表的军事克制者,他们主要为避免战争这一现实目标而主张“弃台”。

不同于上述两派提出的清晰主张,“维持现状派”将中国视为非敌非友,既不视台湾为战略资产也非战略包袱,同时重视台湾在现实利益与道德价值层面的重要性,主张美国政府与两岸同时交往、不可偏废。在他们看来,模糊政策仍然是最佳选项,它有效地保障了台海40多年以来的和平,最有利于维持美国台海利益的最大化。他们一方面承认大陆的军事现代化能力今非昔比,台湾可能无法抵御大陆的军事行动,但大陆仍未放弃和平统一选项,目前也不急于采取军事行动。另一方面,美国拥有足够的军事威慑能力,还可通过以经济、外交为主的手段提升美台关系进而强化其威慑力。主流战略界人士坚决反对“保台派”有关美方作出明确军事回应的主张,认为这将使大陆相信美国放弃

^① Jacques deLisle and Avery Goldstein, eds., *After Engagement: Dilemma in U.S.-China Security Relations*, Brookings Institution Press, 2021, pp.50-77; Charles L. Glaser, “A U.S.-China Grand Bargain? The Hard Choice between Military Competition and Accommodation,” *International Organization*, Vol.39, No.4, Spring 2015, pp.49-90.

^② John Mearsheimer, “Say Goodbye to Taiwan,” *The National Interest*, No.130, March/April 2014, pp.29-39.

“一中”政策,还可能诱使“台独”分子采取冒险政策,这都将逼迫大陆更早诉诸武力途径实现国家统一,损害美国利益。他们也严厉批判“弃台论”,认为该主张将危害美国在西太平洋的军事、政治与经济利益,还将对美国的战略信誉造成不可估量的冲击。不过,针对台海军力失衡的客观现实,不少人士开始主张美方进一步介入台海事务、对模糊政策进行一定程度的修正,既不支持“台独”、反对单方面改变台海现状,又极力提升与台湾的实质关系、鼓励两岸对话和加强危机管控,以提升美国对两岸的战略再保证和双重威慑力。

三大派别人士之所以在对台政策上持有不同甚至完全对立的看法,主要因素有三。一是各派人士的工作经历、意识形态与价值观等因素影响其看法。“保台派”主要由与共和党关系密切的保守派智库专家(沃尔福威茨、洛曼)、与军工利益团体关系密切的退役军官(盖茨、斯塔夫里迪斯)或现役军官(戴维森、阿奎利诺)和反华亲台的共和党议员(霍利、加拉格)构成,而“维持现状派”则以与民主党关系密切的自由派智库专家(史文、葛莱仪)、现任行政官员(布林肯、苏利文)或前行政官员(董云裳、萨特)和高校学者(戈迪温、任雪丽)为主。此外,主张战略清晰的“保台派”和“弃台派”大多是研究军事与战略问题的学者,倾向于从现实主义视角解读对台政策,而“维持现状派”几乎都是台湾问题专家,兼顾台湾的现实利益与“道德价值”。台湾当局长期对美国国会、行政当局和各大智库展开的政治游说,无疑也有助于强化部分战略界人士主张加强美台关系的立场。

二是两岸关系在一定程度上影响了美国战略界对台政策认知。蔡英文当局自2016年上台以来不遗余力地拉美日抗衡大陆,导致两岸关系陷入持续的政治僵局,“保台派”则见缝插针,主张大幅提升美台关系,“以台制华”。比较而言,当马英九2008年上台执政并力推两岸关系步入和平发展的黄金时期时,美国战略界不少人士主张“弃台”,“保台派”在当时则处于相对边缘化的地位。

三是美国对华政策与中美关系状况可谓美国战略界对台政策辩论变化的决定性影响因素。美

国政府主要基于现实利益需要制定其对华政策,对华政策直接影响战略界对台政策认知。小布什总统在“9·11”事件发生后明显改变了他此前“尽一切所能协防台湾”的立场,对华政策也由尚未付诸实践的“战略竞争”转变为携手全球反恐的“建设性合作”关系。在此背景下,当陈水扁当局在2005年顽固推行其激进“法理台独”议程时,小布什将战略模糊政策调整为具有战略清晰意味的“有条件的承诺”,美国战略界人士则撰文为小布什的政策微调背书,声称美国对台“承诺”并非空头支票。^①之后在2009~2014年期间,“弃台派”作为主力在美国战略界掀起了一轮范围较大的对台政策辩论,这与奥巴马上任后推动与中方在经济复苏、全球反恐、气候变化、反核扩散等全球重大议题上的战略合作与接触政策,从而降低台湾问题对中美关系的负面影响,具有极其紧密的内在联系。^②随着中美关系在2015年之后日益紧张,并在特朗普主政之后逐渐陷入战略竞争甚至对抗的轨道,美国战略界保守派人士重新挖掘并利用台湾制衡中国大陆的战略价值,^③“保台”随之取代“弃台”成为美国战略界对台政策辩论的主题。这再次表明,美国对华政策与中美关系变化在根本上影响美国战略界的对台政策认知,进而牵制美国对台政策辩论的动态发展。

三

在中美关系与两岸关系同步恶化的背景下,美国战略界正围绕对台政策展开激烈辩论,“保台派”队伍持续壮大,正迎来该派别过去40多年以来最为鼎盛的时期。这场政策论争对美国政府对台政策和中美关系产生了重要的影响。

美国战略界对台政策辩论促进了美国官方政策的调整。十年前极具影响的“弃台论”及其支持

^① Lin Gang, "U.S. Strategies in Maintaining Peace across the Taiwan Strait," *Issues & Studies*, Vol.43, No.2, June 2007, pp.217-236.

^② Gang Lin and Wenxing Zhou, "Does Taiwan Matter to the United States? Policy Debates on Taiwan Abandonment and Beyond," *The China Review*, Vol.18, No.3, August 2018, pp.177-206.

^③ HooTieng Boon and Hannah Elyse Sworn, "Strategic Ambiguity and the Trumpian Approach to Mainland-Taiwan Relations," *International Affairs*, Vol.96, No.6, 2020, pp.1487-1508.

者,如今因“保台派”的快速兴起而处于边缘位置,其政策空间被后者迅速挤压。美国外交政策深受战略界影响,决策者制定一贯持续的政策往往需要综合考量不同的政策思维。“弃台派”被过度挤压进而造成左右政策失衡,自然不利于美方制定更平衡的对台政策。更重要的是,“保台派”也限制缩小了美国官方政策空间,一定程度上推动了美国对台政策的调整。正如前文所述,不少“维持现状派”已经关注并认同“保台派”的部分观点,如美方应进一步加强介入台海事务的力度,以提升其对两岸的战略再保证和双重威慑力。事实上,近年相关动向表明,美国行政与立法部门已着手调整对台政策,使之日益呈现出战略模糊、战术清晰的趋势。国会在2016年首次将过去虚实难辨的“六项保证”进行书面化表述,并将其抬升至与“与台湾关系法”同等重要地位的对台核心政策文件,同时贬低中美三个联合公报的重要性。之后,美国国家安全委员会在2019年解密了尘封近40年的“六项保证”及同样与对台军售有关的“里根秘密备忘录”,为推动对台军售常态化、强化美国对台“承诺”提供“合法性”基础。拜登上台后于2021年4月颁布了新的所谓“美台交往规则”,是继特朗普在1月离任前夕指派时任国务卿蓬佩奥解除美国政府在美台交往上“自我设限”的具体实践。拜登总统在2021年8月甚至声称将援引北约第5条集体防御承诺“协防”台湾,不免使人好奇美方是否已放弃模糊政策。美国持续提升与台湾实质关系的诸多举措,可视为对“保台派”相关主张的某种回应,这无疑加速了这一非主流派的抬头。

这场辩论还可能从两个方面直接影响美国对台政策。一是越来越多具有官方背景的战略界人士加入“保台派”队伍,不排除将在更大范围内影响美方政策调整。过去40多年以来,“保台派”主要由保守派智库专家及少数以共和党籍为主的国会议员组成。但在这次辩论中,不仅盖茨、斯塔夫里迪斯等前高级军官加入了仍在扩容的“保台派”,就连“印太”司令部最高司令阿奎利诺等现役军官也公开为“保台论”站台。不少人认为这是军方为给部门谋取更多军费开支而作出的理性决定,但鉴于他

们在美国外交政策尤其是军事决策中的关键角色,不应低估其相关涉台言行对美国对台政策的实际影响。二是“保台派”及其部分主张未来可能会得到共和党总统及其领导层的任用与重视,进而冲击政府既有的对台政策框架。拜登总统执政以来,其外交政策深受党派纷争的困扰,对台政策也因共和党议员的牵制和施压而作出部分调整,但批评者仍抨击拜登当局在台海事务上“过于软弱”。无论是特朗普,还是“特朗普化”的共和党总统在2024年入主白宫,都会增加美国政府采纳“保台论”的概率,进而重现特朗普执政时疯狂打“台湾牌”的情景。

美国战略界对台政策辩论不仅在多个方面影响了美政府对台政策,而且直接冲击了中美关系的稳定发展,甚至扰乱了其未来走向。台湾问题不仅攸关我国领土与主权完整的核心利益,还关系到全体中国人民的民族感情。历史已多次表明,如果美方能够妥善处理对华关系中这个最敏感的核心议题,中美关系大局总体上就能得以维持;反之,两国关系的发展之路难免遭遇颠簸曲折。此次辩论以再度兴起的“保台论”为主轴,各派人士为美方加大军事“保台”力度摇旗呐喊,合力推动美方“一中”政策的模糊化与“空心化”,大幅削弱中美关系的政治基础。美国对其对台政策作出了有利于台湾当局的调整,导致蔡英文当局更坚定地拒绝承认“九二共识”“两岸一中”,甚至扬言要与中国大陆“抗争到底”。面对美方进一步干涉台海事务与美台加强勾连,中国政府不得不采取必要的反制举措,但这反过来又招致美方的回击和中方新一轮反制。特朗普执政以来的几年里,中美已然陷入了这种“美方干涉—中方反制—美方回击—中方再反制”的恶性循环之中,台湾问题也已成为中美关系持续恶化的重要原因之一。

美国战略界对台政策辩论和美国政府对台政策调整存在着相互影响、彼此促进的关系。政策辩论既是对政府对台政策变化的反映,更可反过来促进官方政策的调整。但由于维持“一中”政策和不支持“台独”是美方维持台海稳定进而最大化其亚太利益的关键政策工具,美国政府未来全盘采纳“保台派”主张的概率仍然较低,主要原因在于这些

主张无法克服以下两个最明显的弊端。一是无法确保美国军事回应大陆的做法不会刺激两岸,即大陆不会更快地采取军事行动、台湾当局不会急于宣布“法理台独”。近期一项民调研究表明,基于“保台论”的战略清晰虽有助于强化美国的威慑力,但同时也会提升台湾民众对“台独”的支持进而破坏台海稳定。^①二是无法确保美国盟友与伙伴国家会参与台海冲突,增加美方胜率。相关研究认为,除了日本和澳大利亚已经摆出某种军事姿态,其他盟友伙伴都不愿意卷入中国内政事务。^②上述重大缺陷将使得“保台论”难以在可预见的未来成为美国官方政策。

可以预见的是,“保台派”绝不甘心退出美国战略界,在未来尤其是在中美关系面临重要历史节点时会不遗余力地推出其对台政策主张,与“维持现状

派”“弃台派”进行激烈且持久的政策辩论,以便牵制和影响美国对台政策走向。对美国政府而言,“弃台派”和“保台派”一样,目前都不大可能成为现实政策选项,更可能的趋势是在“一中”政策框架下持续提升与台湾在各个领域的实质关系。随着中国大陆综合实力的进一步增强、反制美台勾连的手段多元化及力度强化,美国政府将不得不在战略模糊和战略清晰之间继续寻求微妙的平衡。○

(责任编辑:王锦)

^① Alastair Iain Johnston, Tsai Chia-hung, George Yin and Steven Goldstein, “The Ambiguity of Strategic Clarity,” <https://warontherocks.com/2021/06/the-ambiguity-of-strategic-clarity/>. (上网时间:2021年8月6日)

^② Bonny Lin, “U.S. Allied and Partner Support for Taiwan,” <https://www.rand.org/pubs/testimonies/CTA1194-1.html>. (上网时间:2021年6月7日)

(接第28页)

四是国际政治经济竞争与地缘挑战。实现全球碳中和目标也将伴随着新一轮国际政治经济竞争。一是标准与规则之争。各国虽纷纷进入应对气候变化和发展低碳经济的快车道,但国际社会对新兴绿色低碳产业的行业认定、标准制定、规则约定、市场准入门槛等都缺乏共识。二是技术之争。未来全球将进入能源、交通、建筑等领域技术的变革时代,碳中和目标引领各国新一代技术的研发竞争。三是经贸之争。国际贸易的发展带来碳排放的区域转移问题,当前国际社会关于国际贸易中的碳排放责任问题,存在“生产者负责原则”和“消费者负责原则”之争。^①欧盟积极推动“碳边境调节机制”,恐引发新一轮贸易保护主义。四是绿色金融之争。未来国际资本投向偏好将倾向于环境保护、清洁能源等领域。截至2021年4月末,已有来自37个国家的118家金融机构采用了“赤道原则”,全球符合气候债券倡议组织(CBI)标准的绿色债券累计发行规模达到1.2万亿美元。

国际社会在追求气候中立目标的同时,也应积极争取气候政治中立,失去政治中立的气候中立将极大妨碍全球碳中和行动的顺利推进。然而,当今

气候变化问题政治化倾向日趋明显,逐渐成为一种国际政治博弈的新工具。2021年12月13日,俄罗斯动用否决权,正式否决联合国安全理事会的一项气候决议。该决议由尼日尔和爱尔兰提出,旨在把气候变化和全球安全正式联系起来,将气候变化视为全球安全威胁。俄方认为,决议将“一个科学和经济问题变成一个政治化的问题”,将安理会的注意力从冲突的真正根源上转移开,为安理会干涉地球上任何国家提供借口。^②普京称,气候议程及向碳中和过渡“不应成为不公平竞争工具”。拉夫罗夫指出,“气候变化和环境保护问题要团结国际社会而不是将其分裂”。^③国家杜马能源委员会主席扎瓦尼表示,“重要的是,引入边境碳税不会成为保护主义和歧视的工具,气候话题不会被政治化”。○

(责任编辑:吴兴佐)

^① 陈迎、巢清尘等:《碳达峰、碳中和100问》,人民出版社,2021年,第72页。

^② Россия заблокировала резолюцию по климату. США считают, что Москва «подвела мир», http://www.gazeta.ru/politics/2021/12/14_a_14313283.shtml. (上网时间:2021年12月27日)

^③ Лавров рассказал о подготовке к конференции по климату в Глазго, <https://ria.ru/20210928/lavrov-1752196705.html>. (上网时间:2021年10月8日)

accelerating, and the trend of energy electrification, energy networking and energy digitalization is increasing. At the same time, under the impact of the COVID-19, some radical and political emission reduction measures in the low-carbon transition process have also exacerbated an international energy short-term supply-demand imbalance which has resulted in soaring energy prices and electricity shortages in many countries. The ongoing global energy shortage underlines the complexity of the international energy transition, and foreshadows that the low-carbon transition process will face many energy security problems. The global energy geopolitical landscape is brewing many new changes.

Keywords: carbon neutral, international energy politics, new type of energy security, geopolitics, critical minerals, electricity security

Transformation of African Regional Development

Zhang Chun and Zhou Qiong

Abstract: Against the backdrop of COVID-19 pandemic, African regional international system is stepping into a new period of transformation due to the pandemic. At the national level, the developments of economic reconstruction, political localization, and complex security development, are pushing African countries into a period of adjustment full of uncertainties. At the regional level, governance bodies represented by the African Union (AU) are entering a new period of reform due to severe deficits in terms of governance capacity and external supports. The driving forces provided by middle powers are facing challenges in terms of sustainability. At the global level, the strategic competition between great powers provoked by the US and Europe is spreading to Africa.

Keywords: COVID-19 pandemic, Africa, international system, developmental transformation

The US Strategic Community's Taiwan Policy Debates and Their Implications

Zhou Wenxing

Abstract: The US strategic community is undertaking a new round of US Taiwan policy debates over whether to adhere to the longstanding policy of strategic ambiguity or not. The “school of defending Taiwan,” which advocates adjusting the policy of strategic ambiguity and US military intervention in any Taiwan Strait conflict, has sprung up rapidly. But it is being attacked by the “school of Taiwan abandonment” and the “school of maintaining the status quo.” Although the three schools share the same logical starting point aiming to maximize US interests in the Strait and safeguard American hegemony, their different work experience, ideology and values, especially the changing situation of China-US relations and US China policy, shaped their different policy cognition on US policy toward Taiwan.

Keywords: Taiwan policy debate, “school of defending Taiwan”, China-US relations, the Taiwan question