

美国对台政策的模糊与清晰^①

节大磊

[内容提要] 本文建立了一个政治—安全以及宣示性政策—操作性政策两个维度的分析框架,希望可以借此更为细致地梳理分析美国对台政策。在特朗普和拜登政府时期,美国的对台政策在政治层面的宣示性政策、政治层面的操作性政策、安全层面的宣示性政策、安全层面的操作性政策四个方面都有明显的调整。相对而言,两届政府的操作性政策调整的程度要大于宣示性政策。仅就宣示性政策而言,特朗普政府在政治层面的宣示性政策的动作较多,而拜登政府(尤其是拜登总统本人)在安全层面的宣示性动作更明显。美国对台政策调整的最主要原因,一是其认为中国大陆对中国台湾地区使用武力的能力和意图都在上升,二是美国对台湾地区的战略思维正在悄然发生变化。美国对台政策的调整为推进祖国统一制造了障碍,但是决定两岸关系走向、实现祖国完全统一的最关键因素是国家的发展进步。

关键词:美国军事与外交 中美关系 台湾问题 美国对台政策 特朗普政府 拜登政府

近些年来,美国国内围绕其对台政策不断进行所谓“战略模糊”和“战略清晰”的辩论。但是美国的对台政策有多重层面,很多时候辩论的对象具体是关于哪一层面的“清晰”或者“模糊”,并不总是完全清楚。厘清美国的对台政策,也许需要一个更

^① 本文的部分内容曾经在 2022 年 10 月的北京大学国际关系学院教师午餐会以及 2023 年 4 月的清华大学战略与安全研究中心的“战略清晰”论坛陈述,感谢郭洁、左希迎、汪曙申、孙成昊等在座学者的批评指正,也感谢《美国研究》匿名审稿专家的修改建议,文责自负。

加精细的分析框架。在现实层面上,2016年5月以来,民进党当局拒不接受一个中国原则,歪曲否定“九二共识”,导致两岸关系不断恶化。特朗普政府上台后不久,执意将中国视为主要战略竞争对手,持续在台湾问题上进行挑衅。拜登政府尽管声称“奉行一个中国政策,不支持‘台独’”,但是另一方面也在不停虚化、掏空一个中国原则。外部势力干涉成为推进中国统一进程的突出障碍,而挫败外来干涉图谋需要全面准确地把握美国对台政策及其调整的方向和程度。

美国的对台政策自身有一定的复杂性。比如,在2017年初,特朗普公开质疑一个中国政策之际,美国布鲁金斯学会资深研究员、东亚政策研究中心前主任卜睿哲(Richard C. Bush)撰写了长达20多页的《一个中国政策入门》,试图说明美国的一个中国政策的来龙去脉。^①另外,美国国内在台湾问题上的“杂音”相当多。白宫之外的国会议员、军事将领、前政要、大学和智库的学者专家、媒体评论员等常常竞相发声。同时,其发声的意图也不尽相同:有些是相对客观的分析,有些是为了推进自身的政策议程,有些是为了影响国内外舆论,有些则纯粹是为了曝光度,等等。众多“杂音”的存在也增加了准确把握美国对台政策的挑战性。

鉴于此,本文有如下三个目的:一是建立一个以政治——安全以及宣示性政策——操作性政策的两个维度的分析框架,希望可以借此更为细致地梳理分析美国对台政策;二是利用此分析框架从政治层面的宣示性政策、政治层面的操作性政策、安全层面的宣示性政策、安全层面的操作性政策四个方面梳理美国对台政策的延续和调整,重点放在特朗普和拜登政府时期;三是分析近些年美国对台政策调整的两个基本原因:认为中国大陆对台湾地区使用武力的能力和意图都在上升,以及美国对台湾地区的战略思维的悄然变化。

一 美国对台政策的一个分析框架

本文将美国的对台政策的主要内容分为政治层面和安全层面。当然,美国的对台政策还包括经济、文化等其他内容,但是毫无疑问政治和安全层面是其中最重要、最敏感的。在中美关系实现正常化的过程中,中方提出的“断交、废约、撤军”三原则中,“断交”属于政治层面,“撤军”属于安全层面,“废约”则兼具政治和安全双重意涵。另外,本文借鉴了有关核战略文献里的宣示性政策(declaratory policy)和操作性

^① Richard C. Bush, “A One-China Policy Primer,” *East Asia Policy Paper 10*, Center for East Asia Policy Studies at Brookings, March 2017, available at: <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2017/03/one-china-policy-primer-web-final.pdf>, 2023. 5. 22.

政策(operational policy)的概念,^①由此得出如表1所示的一个2×2的分类方式。政治层面的宣示性政策是指美国的“外交承认”以及对台湾“地位”的立场。政治层面的操作性政策则是指美台双方接触的层级、地点和场合、美国在官方文件中对台湾的指称方式以及美国对所谓台湾的“国际空间”问题的言行。安全层面的宣示性政策是指美国是否公开表示对台湾承担无条件或有条件的安全承诺,这也是美国国内时不时围绕着“战略模糊”争论的核心问题。安全层面的操作性政策则是指美国的军售、美台双方的军事交流、对话及演训,也包括美军在西太平洋地区的军事部署和态势。

表1 美国对台政策的一个分析框架

	宣示性政策(declaratory policy)	操作性政策(operational policy)
政治层面	外交承认 台湾“地位”	双方接触的层级、地点、场合 官方文件对台湾的指称方式 对台湾“国际空间”的言行
安全层面	公开承诺	对台军售 双方的军事交流、对话及演训 在西太平洋地区的军事部署和态势

资料来源:笔者自制。

当然,这几种不同类型的政策之间也存在一定的联系。首先,在政治层面,宣示性政策对操作性政策有统领作用,也就是说有无正式的外交承认和外交关系应该决定双方的交往的方式。另外,操作性政策对宣示性政策也具有反作用,如果前者不符合后者的程度较高,则会削弱后者的权威性。其次,在安全层面,宣示性政策和操作性政策可以被看作美国对台安全承诺的不同表现形式。一般说来,安全承诺可以通过“自缚双手”“沉没成本”以及展示军力来实现。^②“自缚双手”通过公开宣示安全承诺增加背弃承诺的政治成本,从而提高承诺的可信度。公开宣示的安全承诺可以通过领导人声明、立法、条约等不同形式进行。美国国内一些声音呼吁的所谓“战略清晰”属于“自缚双手”的方式。“沉没成本”则是通过前期的高成本的投入以显示承诺的可靠。美国对台军售、双方的军事交流、对话及演训均可归为“沉没成本”一类。

① 感谢中国人民大学国际关系学院吴日强教授和中共中央党校(国家行政学院)国际战略研究院副院长樊吉社教授提供的思路和相关文献。

② 相关文献参见 James D. Fearon, “Signaling Foreign Policy Interests: Typing Hands Versus Sinking Costs,” *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 41, No. 1 (1997), pp. 68 ~ 90; Matthew Fuhrmann, and Todd S. Sechser, “Signaling Alliance Commitments: Hands-Typing and Sunk Costs in Extended Nuclear Deterrence,” *American Journal of Political Science*, Vol. 58, No. 4 (2014), pp. 919 ~ 935; Brian Blankenship, and Erik Lin-Greenberg, “Trivial Tripwires? Military Capabilities and Alliance Reassurance,” *Security Studies*, Vol. 31, No. 1 (2022), pp. 92 ~ 117。

展示军力则是展示自身具备应对相关作战场景的实力和部署,以证明履行承诺的能力。美国增强在西太平洋地区的军事部署属于此类。最后,政治层面和安全层面也相互关联。假设双方存在外交承认或相互承认主权地位,则加强安全承诺更加顺理成章。另外,若双方存在正式的安全条约,则在某种程度上也意味着一种外交承认。

美国对台安全层面的政策还有两点复杂性需要说明。第一,美国对台安全层面的政策会影响到台湾自身在军费开支、军队结构、军事战略等方面的安全政策。比如说,美国一直担心加强对台安全承诺会不会使得台湾压低军费开支,在安全上搭美国的“便车”。第二,尽管美国可以在对台安全层面的宣示性政策上采取清晰政策,但是美国的对台安全承诺不可能绝对清晰化,因为安全承诺是一项关于未来的政策,在需要它被兑现之前是不可能被证明的。换句话说,即使美国领导人公开表明对台无条件安全承诺,这也仅仅是宣示性政策上的清晰化,履行承诺的不确定性依然存在。这与政治层面的宣示性政策不一样,因为外交承认是即时生效的。

二 政治层面的宣示性政策

就政治层面的宣示性政策而言,自中美关系正常化以来,美国历届政府都表明坚持其一个中国政策。卜睿哲提到,基辛格曾在 70 年代采用过“一个中国原则”的说法。但是,美国政府自 20 世纪 80 年代开始使用“一个中国政策”的表述方式。^① 无论名称如何,中美三个联合公报毫无疑问都应当是一个中国政策的基础。但是,中美建交不久,美国国会和行政部门就单方面炮制了“与台湾关系法”,以美国国内立法的形式,做出了许多违反中美建交公报和国际法原则的规定。^② 从历史上看,美国历届政府在表述一个中国政策时,对于是否提及“与台湾关系法”及其与三个联合公报的次序不尽一致。如表 2 所示,老布什政府和克林顿政府在谈到一个中国政策时,基本上都只提到中美三个联合公报;小布什政府则常同时提到三个联合公报和“与台湾关系法”,但是也都会把三个联合公报前置。奥巴马政府则对“与台湾关系法”时提时不提;自身发言时会提到“与台湾关系法”,但是在两个《中美联合声明》中,只提到三个联合公报。^③

① Richard C. Bush, “A One-China Policy Primer,” *East Asia Policy Paper 10*, Center for East Asia Policy Studies at Brookings, March 2017, available at: <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2017/03/one-china-policy-primer-web-final.pdf>, 2023. 5. 22.

② 国务院新闻办公室:《台湾问题与中国统一》,1993 年 9 月 1 日, http://www.gwyth.gov.cn/zt/zyzsl/baipishu/201101/t20110118_1700018.htm, 2023. 5. 22.

③ 当然,由于是“联合”声明,中方也绝对不会接受其内容包含“与台湾关系法”。

特朗普政府在一个中国政策的表述上不是很统一,但是一个现象是“六项保证”开始以较高的频率出现。特朗普政府还特意于2019年8月和2020年7月分别解密了与“六项保证”相关的一份里根政府的内部备忘录和两份电报。^①助理国务卿史达伟(David R. Stilwell)在2020年8月31日则将美国的一个中国政策表述为以“与台湾关系法”、中美三个联合公报以及“六项保证”为指导,不仅提到中国坚决反对的“与台湾关系法”和“六项保证”,而且将“与台湾关系法”置于三个联合公报之前。具有讽刺意味的是,史达伟的这个说法成为日后拜登政府的标准表述方式。这些情况明显是美国在一个中国政策方面的倒退。

表2 冷战后美国历届政府一个中国政策的表述方式^②

美国政府	人物	时间	表述方式
老布什政府	老布什总统	1989年2月25日	【老布什总统访华,在北京的欢迎宴会】“我们仍然坚定地坚持构成我们关系基础的三个联合公报中提出的原则。”

① 所谓“六项保证”的大致内容早已为人所知,但是其原始内容一直未曾正式公开。

② Congressional Research Service, “China/Taiwan: Evolution of the ‘One China’ Policy; Key Statements from Washington, Beijing, and Taipei,” January 5, 2015, available at: https://www.everycrsreport.com/files/20150105_RL30341_6a250771f574e01575c1cc9fa15c71f92858e44.pdf, 2023. 5. 22; the White House, “Remarks by President Obama and President Xi of the People’s Republic of China in Joint Press Conference,” September 25, 2015, available at: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/09/25/remarks-president-obama-and-president-xi-peoples-republic-china-joint>, 2023. 5. 22; the White House, “Readout of the President’s Call with President Xi Jinping of China,” February 9, 2017, available at: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/readout-presidents-call-president-xi-jinping-china/#:~:text=The%20two%20leaders%20discussed%20numerous,various%20issues%20of%20mutual%20interest>, 2023. 5. 22; U. S. Senate Committee on Foreign Relations, Nomination of Hon. Mike Pompeo to be Secretary of State, April 12, 2018, available at: <https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/S.%20HRG.%20115%20339%20Pompeo1.pdf>, 2023. 5. 22; the White House, “Remarks by Vice President Pence on the Administration’s Policy Toward China,” October 4, 2018, available at: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-administrations-policy-toward-china/>, 2023. 5. 22; David R. Stilwell, Remarks at the Heritage Foundation, August 31, 2020, available at: <https://www.ait.org.tw/remarks-by-david-r-stilwell-assistant-secretary-of-state-for-east-asian-and-pacific-affairs-at-the-heritage-foundation-virtual/>, 2023. 5. 22; The White House, “Readout of President Biden’s Virtual Meeting with President Xi Jinping of the People’s Republic of China,” November 16, 2021, available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/11/16/readout-of-president-bidens-virtual-meeting-with-president-xi-jinping-of-the-peoples-republic-of-china/>, 2023. 5. 22; Antony J. Blinken, “The Administration’s Approach to the People’s Republic of China,” May 26, 2022, available at: <https://www.state.gov/the-administrations-approach-to-the-peoples-republic-of-china/>, 2023. 5. 22; the White House, *National Security Strategy*, October 2022, available at: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>, 2023. 5. 22.

老布什政府	老布什总统	1992年9月2日	【关于售台150架F-16战机的决定】“我今天的决定并没有改变本届政府及其前任政府对与中华人民共和国的三个公报的承诺。我们信守诺言;我们的一个中国政策,我们承认中华人民共和国是中国唯一的合法政府。”
克林顿政府	洛德助理国务卿	1994年9月27日	【就“台湾政策审议”在参议院外交关系委员会的证词】“美国的对台政策……受1979年‘与台湾关系法’的约束。与中华人民共和国的三个公报……也构成了基础。”
克林顿政府	克里斯托弗国务卿	1996年5月17日	【“美国利益与中美关系”的演讲】“自1972年以来,两国深化接触的基础是中美三个联合公报所体现的‘一个中国’政策。”
克林顿政府	白宫	1997年10月29日	【江泽民主席访美,《中美联合声明》】“美方重申坚持‘一个中国’政策和中美三个联合公报提出的原则。”
小布什政府	小布什总统	2002年10月25日	【江泽民主席访美,与小布什总统在德州克劳福德农场会见后的记者会】“在台湾问题上,我向江主席强调,我们以三个公报和‘与台湾关系法’为基础的一个中国政策没有改变。”
小布什政府	小布什总统	2003年12月9日	【温家宝总理访美,与小布什总统会见】“美国政府的政策是一个中国,这基于三个公报和‘与台湾关系法’。”
小布什政府	小布什总统	2006年4月20日	【胡锦涛主席访美,欢迎仪式】“美国坚持我们基于三个公报和‘与台湾关系法’的一个中国政策。”
奥巴马政府	奥巴马总统;白宫	2009年11月17日	【奥巴马总统访华,与胡锦涛主席会见后的记者会】“我们的政策基于中美三个联合公报和‘与台湾关系法’……” 【奥巴马总统访华,《中美联合声明》】“美方表示奉行一个中国政策,遵守中美三个联合公报的原则。”
奥巴马政府	白宫	2011年1月19日	【胡锦涛主席访美,《中美联合声明》】“美方表示奉行一个中国政策,遵守中美三个联合公报的原则。”
奥巴马政府	奥巴马总统	2015年9月25日	【习近平主席访美,与奥巴马总统会见后的记者会】“我重申了我对基于三个公报和‘与台湾关系法’的一个中国政策的坚定承诺。”
特朗普政府	白宫	2017年2月9日	【习近平主席与特朗普总统通电话】“特朗普总统同意信守我们的‘一个中国’政策。”
特朗普政府	蓬佩奥	2018年4月12日	【参议院外交关系委员会国务卿提名听证会】“如果通过提名,我将继续支持基于中美三个联合公报、‘与台湾关系法’和六项保证的美国的一个中国政策。”

特朗普政府	彭斯副总统	2018年10月4日	【在哈德逊研究所的对华政策讲话】“我们的政府将继续尊重反映在三个联合公报和‘与台湾关系法’中的我们的一个中国政策。”
特朗普政府	史达伟助理国务卿	2020年8月31日	【在传统基金会的讲话】“近40年来,美国的政策一直以1979年的‘与台湾关系法’、华盛顿和北京三个联合公报以及1982年里根总统向台北提供的六项保证为指导。”
拜登政府	白宫	2021年11月16日	【习近平主席与拜登总统视频会晤】“拜登总统强调,美国将继续坚持以‘与台湾关系法’、三个联合公报和六项保证为指导的一个中国政策。”
拜登政府	布林肯国务卿	2022年5月26日	【布林肯对华政策讲话】“美国将继续坚持以‘与台湾关系法’、三个联合公报和六项保证为指导的‘一个中国’政策。”
拜登政府	白宫	2022年10月	【国家安全战略报告】“我们将继续坚持以‘与台湾关系法’、三个联合公报和六项保证为指导的一个中国政策。”

资料来源:笔者依据相关资料自制。

除了表述方式,宣示性政策还涉及一个中国的具体内容。世界上只有一个中国,台湾是中国的一部分,中华人民共和国是代表全中国的唯一合法政府。这是国际社会的普遍共识,也是国际关系基本准则。针对以上一个中国的完整表述,美国方面耍了花招,把外交承认和所谓“台湾地位”分别对待。中美正式建立外交关系之后,美国在承认“中华人民共和国是代表中国的唯一合法政府”方面不可能有任何模糊空间,但是在“台湾地位”方面却经常玩弄文字游戏。众所周知,在第二次世界大战后期,随着《开罗宣言》、《波茨坦公告》以及日本无条件投降,台湾和澎湖列岛重入中国版图,“台湾地位”的问题已告解决。^①但是,在朝鲜战争爆发后,美国杜鲁门政府为了继续干涉属于中国内政的台湾问题,炮制了所谓“台湾地位未定论”,对日后的美国对台政策产生了长远影响。^②

在中美关系正常化谈判过程中,尼克松总统和基辛格的私下表态一度十分接近中方立场。比如,尼克松总统在1972年2月22日会见周恩来总理的时候,提出了“五项原则”,包括承认世界上只有一个中国,台湾是中国的一部分;美方今后不会再

① 中华人民共和国国务院台湾事务办公室、国务院新闻办公室:《一个中国的原则与台湾问题》,2000年2月1日, http://www.gwytb.gov.cn/zt/zyzsl/baipishu/201101/t20110118_1700148.htm, 2023.5.22;《台湾问题与中国统一》,1993年9月1日, http://www.gwytb.gov.cn/zt/zyzsl/baipishu/201101/t20110118_1700018.htm, 2023.5.22。

② 王缉思:《论美国“两个中国”政策的起源》,载《世界历史》,1987年第3期,第33-43页。

有“台湾地位未定论”的言论；美方过去没有，今后也不会支持任何“台独”运动。^①在2月28日双方公布的《上海公报》中，美国方面声明：“美国认识到(acknowledge)，在台湾海峡两岸的所有中国人都认为只有一个中国，台湾是中国的一部分。美国政府对这一立场不提出异议。”^②相较之下，美方的私下表态更为明确直接。在1979年的《中美建交公报》中，美国“承认中华人民共和国是中国的唯一合法政府”，并再次强调，美国“承认中国的立场，即只有一个中国，台湾是中国的一部分”。^③但是，与《上海公报》不同，《中美建交公报》产生了中英文版本不完全一致的问题。关于台湾的地位，中文版是美国“承认(recognize)中国的立场…”，而英文版本则沿用《上海公报》，使用了“认识到”。^④这个中英文版本的承认/认识到的差别也延续到了1982年的《中美八一七公报》中。不过在《八一七公报》中，美国更进一步表示，“它无意侵犯中国的主权和领土完整，无意干涉中国的内政，也无意执行‘两个中国’或‘一中一台’政策。”^⑤美国已故著名台湾问题专家容安澜这样总结美国的立场：“并不积极地接受台湾是‘一个中国’的一部分的主张，但是承诺不挑战这一立场，并且尽可能与之保持一致。这意味着不支持‘两个中国’或‘一中一台’。”^⑥

1995~1996年台海危机前后，克林顿政府数次表达了针对台湾问题的“三不”政策：不支持“台湾独立”，不支持“两个中国”或“一中一台”，不支持台湾加入任何必须由主权国家才能参加的国际组织。1995年8月1日，美国国务卿克里斯托弗在文莱向钱其琛副总理兼外长转交了一封克林顿总统致江泽民主席的信，信中甚至使用了美国“反对”“台湾独立”的表述。^⑦1997年10月31日，在江泽民主席访美的过程

① “Memorandum of Conversation between Richard Nixon and Zhou Enlai,” February 22, 1972, History and Public Policy Program Digital Archive, National Archives, Nixon Presidential Materials Project, White House Special Files, President’s Office Files, box 87, Memoranda for the President Beginning February 20, 1972, available at: <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/121982>, 2023.5.22.

② 《中华人民共和国和美利坚合众国联合公报》，1972年2月28日，<https://www.mfa.gov.cn/ce/ceus/chn/zmgx/zywj/lhgb/t705065.htm>, 2023.5.22.

③ 《中华人民共和国和美利坚合众国关于建立外交关系的联合公报》，1979年1月1日，https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/bmz_679954/1206_680528/1207_680540/200011/t20001107_271737.shtml, 2023.5.22.

④ 关于出现中英文版本差别的原因和过程，参见 Alan D. Romberg, *Rein In at the Brink of the Precipice: American Policy toward Taiwan and U. S.-PRC Relations* (Washington, D. C.: The Henry L. Stimson Center, 2003), pp. 99~101.

⑤ 《中华人民共和国和美利坚合众国联合公报》，1982年8月17日，https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/bmz_679954/1206_680528/1207_680540/200011/t20001107_271740.shtml, 2023.5.22.

⑥ Alan D. Romberg, “The U. S. ‘One China’ Policy: Time for a Change?,” the 16th Annual Charles Neuhauser Memorial Lecture, the John K. Fairbank Center of Harvard University, October 24, 2007, available at: <https://www.stimson.org/2007/us-one-china-policy-time-change/>, 2023.5.22.

⑦ 钱其琛：《外交十记》，世界知识出版社，2003年版，第312页。

中,美国国务院发言人公开陈述了“三不”政策,这也是美国官方首次公开表示不支持“台湾独立”。此后,美国国务卿奥尔布赖特、国家安全事务助理伯杰也都重申了“三不”,而最为引人注目的是克林顿总统本人也在1998年6月30日访华时,在上海亲自重申了“三不”政策。1999年3月25日,助理国务卿斯坦利·罗思(Stanley Roth)在参议院作证的时候表示,“不支持台独”不代表美国政策的改变,而是与基辛格和尼克松当初对华所做的承诺一脉相承的。^①在小布什政府时期,由于陈水扁当局不断推动“台独”分裂活动,美方高官所做的“不支持台独”的表态较多。根据中方报道,小布什总统还数次表示“反对台独”。^②除此之外,小布什政府还屡次直接表示反对陈水扁当局推行的“单方面改变现状”的“台独”活动,包括小布什总统在2003年12月9日会见温家宝总理的时候的重要表态。^③2004年10月25日,小布什政府国务卿鲍威尔在接受凤凰卫视专访时,表示“只有一个中国。台湾不是独立的。它不享有作为一个国家拥有的主权”,希望两岸通过对话实现“和平统一”。^④在奥巴马政府时期,两岸关系比较平稳,因此美国很少针对“台独”表态。在2009年11月奥巴马总统访华期间,中美双方发表的联合声明提到,“双方一致认为,尊重彼此核心利益对确保中美关系稳定发展极端重要。”^⑤在美国国内和台湾岛内,都有批评者认为奥巴马政府在台湾问题上做了让步。^⑥

特朗普政府在针对“台湾地位”上的表述有了不少的倒退。美国助理国务卿史达伟在2020年8月31日的讲话中,不仅逐条重复了“六项保证”的内容,强调美国的一个中国政策不同于中国的一个中国原则,并且表示美国在对台湾的主权问题上不

① “United States-Taiwan Relations: The 20th Anniversary of the Taiwan Relations Act,” Hearing before the Committee of Foreign Relations, United States Senate, March 25, 1999, available at: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CHRG-106shrg55823/html/CHRG-106shrg55823.htm>, 2023. 5. 22.

② 中华人民共和国外交部:《江泽民主席与美国总统布什会晤》,2002年10月26日,https://www.fmprc.gov.cn/chn/pds/gjhdq/gj/bmz/1206_22/xgxw/t10881.htm, 2023. 5. 22;《胡锦涛主席会见美国总统布什》,2003年6月1日,<https://www.mfa.gov.cn/ce/cgl//chn/zt/zmgx/zyjw/t44292.htm>, 2023. 5. 22;《胡锦涛主席会见美国总统布什》,2003年10月19日,https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/ywzt_675099/zt2003_675963/htaxapec_675965/200310/t20031019_9289585.shtml, 2023. 5. 22.

③ The White House, “President Bush and Premier Wen Jiabao Remarks to the Press,” December 9, 2003, available at: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2003/12/20031209-2.html>, 2023. 5. 22.

④ Colin L. Powell, “Interview with Anthony Yuen of Phoenix TV,” October 25, 2004, <https://2001-2009.state.gov/secretary/former/powell/remarks/37361.htm>, 2023. 5. 22.

⑤ 《中美联合声明》,2009年11月17日,https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/200911/t20091117_9867933.shtml, 2023. 5. 22.

⑥ 时任美国在台协会主席的薄瑞光在2009年11月24日在台北的记者会上表示,美国在对台湾主权问题上的立场没有改变。《中美联合声明》中提到“尊重彼此核心利益”的那一段不是针对台湾问题,而是就西藏和新疆问题而言的。美国在台协会:《美国在台协会主席薄瑞光媒体圆桌会议》,2009年11月24日,<https://web-archive-2017.ait.org.tw/zh/officialtext-010926.html>, 2023. 5. 22.

持立场。^① 这形同公开声明“台湾地位未定论”。2020年11月12日,国务卿蓬佩奥更进一步,在一档广播节目中竟然罔顾历史事实和国际法,悍然声称“台湾不是中国的一部分”。事后美国国务院又退回到“不持立场”的表态。^②

拜登政府则针对“台独”做了数次积极表态。2021年11月16日、2022年3月18日以及2022年7月28日三次在与习近平主席视频会晤和通电话时,拜登总统表示不支持“台独”。^③ 布林肯也在2022年5月26日的对华政策讲话中,重申美国不支持“台独”。^④ 拜登政府还首次在美国《国家安全战略》报告中,写入不支持“台独”。^⑤ 2022年11月14日,习近平主席与拜登总统在印度尼西亚巴厘岛举行了首次面对面的元首会晤。拜登总统表示,美方坚持一个中国政策,不支持“台独”,不支持“两个中国”或“一中一台”,不寻求把台湾问题作为工具遏制中国。^⑥ 另外,拜登政府的对台表述也有消极表现。美国国务院发言人在社交媒体和记者会上强调美国的

-
- ① David R. Stilwell, Remarks at the Heritage Foundation, August 31, 2020, available at: <https://www.ait.org.tw/remarks-by-david-r-stilwell-assistant-secretary-of-state-for-east-asian-and-pacific-affairs-at-the-heritage-foundation-virtual/>, 2023. 5. 22. 值得一提的是,在对台湾主权的问题上,里根政府在1982年7月14日私下对台湾当局的保证是美国“并未同意就台湾主权问题采取任何立场”,但是1982年8月17日,美国国务院官员何志立(John Holdridge)在参议院外交委员会的公开证词以及美方提供的台方用来公开声明的版本中,相关表述是美国“未改变关于台湾主权的立场”。简而言之,里根政府对台湾的私下保证更接近“台湾地位未定论”,而当时的公开版本则更加含糊。美国“未改变关于台湾主权的立场”,也可以解读为美国没有改变认为“台湾是中国的一部分”的立场——其实这也就是朝鲜战争爆发前美国政府的立场。关于“六项保证”的解密文件,参见美国在台协会,“1982年解密电报:对台军售 & 对台各项保证”,2022年3月30日, <https://www.ait.org.tw/zhtw/six-assurances-1982-zh/>, 2023. 5. 22。亦参见 Susan V. Lawrence, “President Reagan’s Six Assurances to Taiwan,” *Congressional Research Service*, October 08, 2020, <https://sgp.fas.org/crs/row/IF11665.pdf>, 2023. 5. 22; 杨茂、牛大勇:《里根政府对台“六项保证”及其政治影响》,《台湾研究》,2018年第5期,第85~94页。
- ② Lin Chia-nan, “Taiwan Not Part of China, Pompeo Says,” *Taipei Times*, November 14, 2020, available at: <https://www.taipetimes.com/News/front/archives/2020/11/14/2003746883>, 2023. 5. 22; “U. S. Says It Takes No Position on Taiwan’s Sovereignty,” *Taipei Times*, November 16, 2020, available at: <https://taipetimes.com/News/taiwan/archives/2020/11/16/2003747000>, 2023. 5. 22.
- ③ 中华人民共和国外交部:《习近平同美国总统拜登举行视频会晤》,2021年11月16日, https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/bmz_679954/1206_680528/xgxw_680534/202111/t20211116_10448827.shtml, 2023. 5. 22; 《习近平同美国总统拜登视频通话》,2022年3月18日, https://www.fmprc.gov.cn/zyxw/202203/t20220319_10653187.shtml, 2023. 5. 22; 《习近平同美国总统拜登通电话》,2022年7月29日, https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/bmz_679954/1206_680528/xgxw_680534/202207/t20220729_10729582.shtml, 2023. 5. 22。
- ④ Antony J. Blinken, “The Administration’s Approach to the People’s Republic of China,” May 26, 2022, available at: <https://www.state.gov/the-administrations-approach-to-the-peoples-republic-of-china/>, 2023. 5. 22.
- ⑤ The White House, *National Security Strategy*, October 2022, available at: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>, 2023. 5. 22.
- ⑥ 中华人民共和国外交部:《王毅就中美元首会晤向媒体介绍情况并答问》,2022年11月15日, https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/bmz_679954/1206_680528/xgxw_680534/202211/t20221115_10975081.shtml, 2023. 5. 22。

一个中国政策与中方的一个中国原则不同,并批评中国曲解美国的政策。^①

三 政治层面的操作性政策

中美关系正常化之后,美国行政部门对于保持与台湾地区的非官方关系进行了一系列自我限制。以老布什政府 1990 年的一份内部备忘录为例:在名称上,不使用“中华民国”“国家”或者“政府”称呼台湾当局;行政机构与台湾方面的所有通信往来必须通过并以美国在台协会的名义进行;行政机构人员与台方人员的会面只能在美国在台协会或者其他非官方地点进行;行政机构人员因为工作原因前往台湾,必须获得美国国务院台湾协调处的同意,而助理国务卿、使馆参赞、总领事以及三星将官(含)以上的人员因为个人原因前往台湾,也必须得到国务院的许可。^②

1994 年,克林顿政府进行了所谓“台湾政策审议”,对美国对台交往限制进行了一定调整,主要包括:建议与台湾进行副国务卿级别的经济对话,并进行贸易和投资协议框架(TIFA)的谈判;支持台湾加入不以国家身份为前提的国际组织,在台湾无法加入的国际组织中反映台湾的声音;允许美国负责经济和技术的高级官员访台,并且不排除这些领域的内阁官员访台;允许被授权访台的美国政府官员会见台湾各级别的官员;允许台湾的“高层领导人”过境美国,但是不允许访问或者公开活动;允许美国内阁级别的官员在官方场合会见台方人员,但是白宫、国务院和老行政大楼除外;允许美国在台协会所有人员进入台湾外事部门;允许台方在美的非官方机构“北美事务协调委员会驻美国办事处”更名为“驻美国台北经济文化代表处”。^③

小布什政府时期的对台交往也有一个不常被注意到的调整。2002 年的《外交关系授权法》允许美国国务卿抽调现任的外交官到美国在台协会,而美国政府的其他

① Jonathan Chin, “U. S. Not Bound by Beijing’s ‘One China’ Principle: State Department Spokesman,” *Taipei Times*, May 22, 2022, available at: <https://www.taipetimes.com/News/front/archives/2022/05/22/2003778600>, 2023.5.22; Ned Price, “Department Press Briefing,” U. S. Department of State, May 24, 2022, available at: <https://www.state.gov/briefings/departments-press-briefing-may-24-2022/>, 2023.5.22。关于中方的回应,参见中华人民共和国外交部:《外交部发言人汪文斌主持例行记者会》,2022年5月23日, https://www.mfa.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/202205/t20220523_10691438.shtml, 2023.5.22。

② United States Department of State, “Memorandum on Taiwan Guidelines,” October 3, 1990, available at: [https://bush41library.tamu.edu/files/1999-0182-F/SO_DP_TAIWANUS_91\(3\)_333.pdf](https://bush41library.tamu.edu/files/1999-0182-F/SO_DP_TAIWANUS_91(3)_333.pdf), 2023.5.22。

③ Winston Lord, “Taiwan Policy Review: Statement before the Senate Foreign Relations Committee,” September 27, 1994, available at: <https://web.archive-2017.ait.org.tw/en/19940927-taiwan-policy-review-by-winston-lord.html>, 2023.5.22; U. S. Department of State, “Taiwan Policy: Elements Which Will Not Change,” briefing papers prepared for the visit of Under Secretary of State for Political Affairs Peter Tarnoff to China, August 1995, Digital National Security Archive.

部门在获取国务卿同意的情况下也可如此。^① 在这项调整之前,美国政府雇员必须先从政府辞职,才能到美国在台协会任职,在任职期满返回政府时,又必须被政府重新雇用。程序上的烦琐影响了美国政府雇员到美国在台协会工作的积极性,因此这项调整主要是技术性的。与此同时,允许美国政府现任官员到美国在台协会任职还是有一定的政治含义。2005年8月,美国现役军官也开始到美国在台协会工作。^② 另外,在对待台湾地区领导人过境问题上,小布什政府也在既有的“安全、舒适、便利”的基础上,增加了“尊严”。^③

总之,中美关系在1979年实现正常化之后,美国历届政府遵循与台湾地区的非官方关系的原则,对与台湾交往的方式进行了一系列的自我约束,其间虽然经历了一些调整,但是基本上维持了最重要最敏感的限制。特朗普政府则在对台交往上大做文章。2018年3月的“与台湾交往法”,鼓励美台双方高层官员的相互来往。该项法律在参众两院分别以“一致同意”和“口头表决”的方式通过,体现了提升美台关系在国会的广泛支持度。在特朗普政府末期,国务卿蓬佩奥则有疯狂之举,于2021年1月9日宣布废除了行之有年的所有对台交往限制。^④ 拜登政府上台后,于2021年4月9日由国务卿布林肯颁布了新的对台交往指针。新的指针取代了蓬佩奥的决定,但是依然大大放宽了对台交往限制。^⑤

在实践中,美国对台交往处理不当不仅会引发中国大陆的抗议,1995年6月李登辉以所谓“私人”名义访美还引发了第三次台海危机。李登辉的访问也是1979年中美关系正常化以后唯一一次台湾地区领导人到美国的所谓“访问”。除此之外,台湾地区领导人还有若干次的“过境”美国,而每次“过境”的具体地点、时间长短以及

① Public Law 107-228, *Foreign Relations Authorization Act*, Fiscal Year 2003, September 30, 2002, Sec. 326, available at: <https://www.congress.gov/107/plaws/publ228/PLAW-107publ228.pdf>, 2023.5.22.

② “Military Attache Starts Work at AIT Next Month,” *Taipei Times*, July 30, 2005, available at: <https://www.taipeitimes.com/News/front/archives/2005/07/30/2003265615>, 2023.5.22.

③ Alan D. Romberg, “Taiwan in U. S. -PRC Relations: A Strategic Perspective,” *Occasional Paper 43*, Stimson Center, December 2001, available at: <https://www.stimson.org/wp-content/files/file-attachments/OP43ARomberg.pdf>, 2023.5.22.

④ Michael R. Pompeo, “Lifting Self-Imposed Restrictions on the U. S. -Taiwan Relationship,” State Department Press Statement, January 9, 2021, available at: <https://2017-2021.state.gov/lifting-self-imposed-restrictions-on-the-u-s-taiwan-relationship/index.html>, 2023.5.22.

⑤ Ned Price, “New Guidelines for U. S. Government Interactions with Taiwan Counterparts,” State Department Press Statement, April 9, 2021, <https://www.state.gov/new-guidelines-for-u-s-government-interactions-with-taiwan-counterparts/>, 2023.5.22.

公开程度也有区别。^①除了1995年的“访问”,李登辉还分别在1994年和1997年两度“过境”夏威夷。陈水扁8年一共有18次“过境”美国,包括2001年和2003年两次风光“过境”纽约。这两次“过境”纽约打破了以往的诸多限制,陈水扁得以进行公开参访,会见美国国会议员和地方官员,甚至接受媒体采访、发表公开演讲,被台当局吹嘘为“突破”。^②但在陈水扁持续的“台独”行径导致其与美国的关系恶化之后,小布什政府明显降低了陈水扁的“过境”待遇,大部分时间只能在阿拉斯加、关岛或者美国西海岸“过境”,并且不得进行公开活动。^③马英九任内8年也曾“过境”美国19次,一共8个城市,包括2013年8月“过境”纽约。但当时两岸关系比较平稳,马英九也秉持“低调、零意外”原则“过境”。^④蔡英文于2016年5月就任以来已有13次“过境”美国。2019年7月,蔡英文去往加勒比海“友邦”期间,去程和返程分别在纽约和丹佛各停留两晚,被台当局吹嘘为“过境”美国停留时间最长的纪录。在纽约期间,蔡英文在“台北经济文化办事处”会见了“友邦”的常驻联合国代表,出席了“台美企业高峰会”,还参加了在哥伦比亚大学举行的座谈以及有少数美国国会议员参加的酒会。2023年3月底4月初,蔡英文再次“过境”美国,在洛杉矶里根总统图书馆会见了美国众议院议长麦卡锡。

另外,从1979年到特朗普政府上台前,美国一共有6位内阁级官员“访问”台湾,这些官员也都任职在经济或技术领域。在老布什政府末期的1992年底,美国贸易代表卡拉·希尔斯成为中美关系正常化之后第一位“访台”的美国内阁级官员。克林顿政府则有4位:1994年的交通部长、1996年的小企业管理局局长、1998年的能源部长以及2000年的交通部长。奥巴马政府则有2014年的环保署长“访台”。

在特朗普和拜登政府时期,美台双方的交往则有不少所谓的“突破性”的“第一次”:2019年5月,台当局“国安会秘书长”李大维与特朗普政府的国家安全事务助理博尔顿在美国的会面被称作1979年后“双方国安顾问的首度会晤”;2020年8月,美国卫生部长阿扎尔访台,并被美台双方吹嘘为“1979年以来访台层级最高的美国内

① 台湾岛内媒体认为“过境”地点可分为4个等级:第1级是华盛顿和纽约,政治敏感度高;第2级是洛杉矶和旧金山等华人聚集的城市,曝光度高;第3级是诸如迈阿密、西雅图、休斯敦等其他大城市;第4级是阿拉斯加、夏威夷、关岛等纯过境行程。崔慈悌、吴梓鎔:《过境纽约规格,未超越前几任“总统”》,《中国时报》,2019年7月12日, <https://www.chinatimes.com/newspapers/20190712000547-260118?chdtv>, 2023.5.22。

② 修春萍、刘宏:《台湾当局“过境外交”的演变与特点》,载《台湾研究》,2001年第3期,第64~70页;信强:《台湾当局“过境外交”模式浅析》,载《现代台湾研究》,2004年第5期,第34~39页。

③ 另外值得一提的是,2006年5月,陈水扁计划去“邦交国”巴拉圭和哥斯达黎加“访问”,美方只允许其在阿拉斯加的安克雷奇“过境”。陈一气之下临时决定不再“过境”美国,改往西飞,辗转经过阿联首阿布扎比和荷兰阿姆斯特丹,历经37小时才抵达巴拉圭。这次令人尴尬的行程被称作“迷航之旅”。

④ 仇佩芬:《马:过境纽约高规格》,《中国时报》,2013年8月14日, <https://www.chinatimes.com/newspapers/20130814000390~260501?chdtv>, 2023.5.22。

阁官员”；2020年9月，美国国务院主管经济增长、能源和环境的副国务卿卡拉奇借吊唁李登辉之名访台，被吹嘘为1979年之后美国国务院访台的最高级别官员；2021年1月，台当局“驻美代表”萧美琴获邀参加拜登就职典礼，被吹嘘为1979年以来台当局“第一次获得美国就职典礼筹备委员会的正式邀请”；2021年3月，美国驻帕劳大使随行帕劳总统访台，也被吹嘘为1979年之后首位美国驻外大使访台。^① 2022年8月美国众议院议长佩洛西的窜台之行则几乎引发了另一场台海危机。

就官方文件对台湾的指称方式而言，特朗普和拜登政府也倾向于更加随意地使用“国家”等具有主权意涵的名词。特朗普政府的国防部的《印太战略报告》把台湾地区和新加坡、新西兰和蒙古放在一起，并声称美国要加强与这“四个国家”（country）的伙伴关系。^② 拜登政府的国务卿布林肯也曾在2021年3月和9月的国会听证会上，两度使用“国家”（country）一词指称台湾。^③ 同时，国会通过的法案中对台湾的指称也有相似的变化。比如2020年3月成为法律的所谓“2019台北法案”称台湾是一个“自由、民主和繁荣的国家”（nation），并谬称蔡英文是“台湾总统”。^④

在台湾的所谓“国际空间”问题上，“与台湾关系法”第4条表示，该法律任何条款“均不得被解释为，美国赞成把台湾排除或驱逐出任何国际金融机构或其他国际组织。”^⑤美国也曾经在20世纪80年代帮助台湾当局保留了亚洲开发银行的会籍，并支持其在1991年和1992年分别加入亚太经合组织和世贸组织的前身——关税与贸易总协定。如前所述，克林顿政府1994年的“台湾政策审议”则明确表示，美国支

① 侯姿莹：《李大维会美国安顾问波顿，断交后首例》，“中央社”，2019年5月25日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201905250074.aspx>, 2023.5.22；美国在台协会，“美国卫生及公共服务部部长亚历克斯·阿萨尔将率团访台”，2020年8月5日，<https://www.ait.org.tw/zhtw/hhs-secretary-alex-azar-to-lead-delegation-to-taiwan-in-first-visit-by-a-u-s-hhs-secretary-zh/>, 2023.5.22；徐薇婷：《美次卿柯拉克确认访台，41年来国务院最高层级》，“中央社”，2020年9月17日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202009170005.aspx>, 2023.5.22；叶素萍：《萧美琴出席拜登就职典礼，台美断交以来首次正式获邀》，“中央社”，2021年1月20日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202101200397.aspx>, 2023.5.22；游凯翔：《断交后美大使首访台，学者：美不忌讳正式官方接触》，“中央社”，2021年3月28日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202103280211.aspx>, 2023.5.22。

② U. S. Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region*, June 1, 2019, available at: <https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>, 2023.5.22.

③ John Feng, “Pressed on ‘Chinese Aggression,’ Antony Blinken Calls Taiwan Country Again,” *Newsweek*, September 14, 2021, available at: <https://www.newsweek.com/pressed-chinese-aggression-antony-blinken-calls-taiwan-country-again-1628771>, 2023.5.22.

④ Public Law 116-135, *Taiwan Allies International Protection and Enhancement Initiative (TAIPEI) Act of 2019*, March 26, 2020, available at: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/1678/text>, 2023.5.22.

⑤ Public Law 96-8, *Taiwan Relations Act*, January 1, 1979, available at: <https://web-archiver-2017.ait.org.tw/en/taiwan-relations-act.html>, 2023.5.22.

持台湾地区加入不以国家身份为前提的国际组织,并尽量在台湾无法加入的国际组织中积极反映台湾的声音。小布什政府推动台湾参与国际组织的力度有所增强,尤其是支持台湾以观察员身份参加世界卫生大会,并在2004年的世界卫生大会上首度投票支持台当局“友邦”的提案。^① 奥巴马政府基本上延续了前任政府的政策。^②

特朗普政府的单边主义和“退群”倾向使美国支持台湾地区参与国际组织显得颇具讽刺性。2020年5月在新冠疫情肆虐之时,美国国务卿蓬佩奥对于台湾被排除在当年的世界卫生大会之外进行了谴责,^③在台湾参与国际组织问题上,拜登政府的一个新动向则是企图曲解联合国2758号决议。2021年10月25日是联合国2758号决议通过50周年之日,拜登政府官员在这段时间动作频频。2021年10月21日,美国国务院助理国务卿帮办华自强(Rick Waters)在一场线上举行的智库会议上,批评中国大陆误用联合国2758号决议以阻止台湾当局的“有意义参与”。美国政府官员公开做出如此表态比较罕见。^④ 2021年10月26日,国务卿布林肯发表声明,呼吁其他国家加入美国行列支持台湾地区“有意义参与”联合国体系。^⑤ 除拜登政府官员,美国国会两院的两党议员以及华盛顿的智库也都发表声明和举办会议,妄图歪曲联

-
- ① 袁兆琳:《“我国”参与世界卫生组织之策略演变与美国角色分析:1997~2009》,载《欧美研究》,2010年第40卷第2期,第431~517页。
- ② Daniel R. Russel, “Overview of U. S. Policy in the East Asia and Pacific Region,” Washington, D. C., July 22, available at: <https://2009-2017-fpc.state.gov/212107.htm>, 2023.5.22.
- ③ Michael R. Pompeo, “Taiwan’s Exclusion From the World Health Assembly,” U. S. State Department, May 18, 2020, available at: <https://2017-2021.state.gov/taiwans-exclusion-from-the-world-health-assembly/index.html>, 2023.5.22.
- ④ 徐薇婷:《美副助理批中国误用2758决议,吁挺台参与联合国》,“中央社”,2021年10月22日,<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202110220005.aspx>, 2023.5.22。2007年小布什政府曾经对联合国2758号决议做出类似曲解,但是那次是针对时任联合国秘书长潘基文相关立场的反应式表态。2007年3月,台湾当局企图通过其“友邦”瑙鲁转交其所谓对《消除对妇女一切形式歧视公约》的“批准书”给时任联合国秘书长潘基文。潘基文引用联合国2758号决议予以拒收,并表示根据该决议,“联合国认为在所有方面台湾都是中华人民共和国不可分割的一部分”。据报道,美国小布什政府于2007年7月向联合国主管政治事务的副秘书长提交了一份包含九点内容的照会,表示不同意潘基文对2758号决议的解释。John J. Tkacik, Jr., “Taiwan’s ‘Unsettled’ International Status: Preserving U. S. Options in the Pacific,” *Backgrounder*, No. 2146, the Heritage Foundation, June 19, 2008, available at: <https://www.heritage.org/asia/report/taiwans-unsettled-international-status-preserving-us-options-the-pacific>, 2023.5.22。
- ⑤ Antony J. Blinken, “Supporting Taiwan’s Participation in the UN System,” Press Statement, U. S. Department of State, October 26, 2021, available at: <https://www.state.gov/supporting-taiwans-participation-in-the-un-system/>, 2023.5.22。中国驻美国大使馆以及外交部发言人对此都进行了严正批驳。中华人民共和国驻美利坚合众国大使馆:《驻美国使馆发言人就国务卿布林肯“支持台湾参与联合国系统”声明发表谈话》,2021年10月26日,http://us.china-embassy.gov.cn/chn/lcblt/sgfyrbt/202110/t20211027_10173103.htm, 2023.5.22; 中华人民共和国外交部:《2021年10月27日外交部发言人赵立坚主持例行记者会》,2021年10月27日,https://www.mfa.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/202110/t20211027_10282710.shtml, 2023.5.22。

联合国 2758 号决议。^①

最后,在特朗普和拜登政府时期,美国相较以往更加直接、积极地介入了台湾当局的所谓“邦交国”问题。2018 年 5 月,在多米尼加和布基纳法索相继与台当局“断交”后,美国国务院开始公开批评中国大陆“改变台湾海峡现状”。在 2018 年 8 月萨尔瓦多与台当局“断交”后,美国不仅表示反对中国大陆“破坏台海稳定”,指责中国大陆对西半球国家进行“政治干预”,更是史无前例地召回了美国驻多米尼加、萨尔瓦多和巴拿马的大使和外交官商讨对策。^②另外,美国政府直接施压台当局仅存的“邦交国”,要求它们“维持现状”。^③

四 安全层面的宣示性政策

美国针对台湾地区在安全层面的宣示性政策经常被描述为所谓“战略模糊”。“战略模糊”并非美国官方用语,而是专家学者的分析性概念。一般认为,“战略模

① “Senators Menendez, Inhofe Statement on Anniversary of UN Approval of Resolution 2758,” October 25, 2021, available at: <https://www.foreign.senate.gov/press/dem/release/senators-menendez-inhofe-statement-on-anniversary-of-un-approval-of-resolution-2758>, 2023.5.22; “Reps. Bera and Chabot Statement on 50th Anniversary of UNGA Resolution Recognizing the People’s Republic of China at the United Nations,” October 25, 2021, <https://bera.house.gov/media-center/press-releases/bera-and-chabot-statement-50th-anniversary-unga-resolution>, 2023.5.22。在智库方面,除了上文提到的华自强发言的美国德国马歇尔基金会于 2021 年 10 月 21 日举办的活动,全球台湾研究中心也在 2021 年 10 月 19 日举办了相关会议。在后者举办的会议上,特朗普时期的国家安全事务助理奥布莱恩发表类似谬论,表示联合国 2758 号决议没有涉及台湾的地位问题。German Marshall Fund of the United States, “UN Resolution 2758 Turns 50: Implications for Taiwan,” October 21, 2021, available at: <https://www.gmfus.org/event/un-resolution-2758-turns-50-implications-taiwan>, 2023.5.22; Global Taiwan Institute, “Taiwan’s International Space and the UN System,” October 19, 2021, available at: <https://globaltaiwan.org/events/october-19-taiwans-international-space-and-the-un-system/>, 2023.5.22。对于美方言论在国际法上的错谬之处,参见陈欣新:《台湾法律地位的国际法理据》,载《国际法研究》,2017 年第 3 期,第 37~47 页。

② 节大磊:《蔡英文上台以后的两岸关系》,载《中国国际战略评论》,2018 年(下),第 68~69 页。

③ “U. S. Official Urges Pacific Island Nations to Keep Ties with Taiwan,” *Reuters*, May 24, 2019, available at: <https://www.reuters.com/article/us-pacific-china-idUSKCN1SU0XE>, 2023.5.22; Kathrin Hille, and Christine Murray, “Honduras Becomes New Front in U. S. -China Struggle over Taiwan,” *Financial Times*, December 6, 2021, available at: <https://www.ft.com/content/e6525fbc-d4df-42e2-a4ca-5dc3d86acd39>, 2023.5.22。在美国决意与中国大陆进行全面战略竞争的态势下,美国的这些举措除了帮助台当局维持“邦交国”以外,也有同中国大陆在相关地区竞争影响力的意味。

糊”形成于20世纪70年代中美关系正常化的过程中。^①一方面,1969年尼克松政府取消第七舰队在台海的“例行性巡航”、1972年《中美联合公报》确认了美国从台湾撤军的“最终目标”、1974年福特政府废止所谓“福摩萨决议案”、1979年卡特政府废除“美蒋共同防御条约”,美国对台湾当局的安全承诺几无所存。另一方面,1979年的“与台湾关系法”却又表示,“任何企图以非和平方式来决定台湾的前途之举”,都将“为美国所严重关切”,以及“维持美国的能力,以抵抗任何诉诸武力,或使用其他方式高压手段,而危及台湾人民安全及社会经济制度的行动”。一旦台湾面临上述危局从而危及美国利益时,总统和国会应当“依据宪法程序”采取“适当行动”。^②简而言之,其中的关键词就是“严重关切”、“维持能力”和“适当行动”。“与台湾关系法”似乎又包含了一些相当模糊的对台安全承诺。^③其次,中美关系正常化后的历届美国政府都会强调“和平解决”台湾问题的重要性,也许可以被解读为一种相当模糊的安全承诺。

这种“战略模糊”政策被认为有助于实现美国的所谓“双重威慑”的目标,即一方面威慑中国大陆不要使用武力,因为美国可能会介入,另一方面威慑台湾当局不要在“台独”问题上挑衅,因为美国的承诺并非“空白支票”。^④最常为人所乐道的“战略

-
- ① 美国著名学者唐耐心(Nancy B. Tucker)认为,美国的战略模糊事实上起源于20世纪50年代第一次台海危机以及“美蒋共同防御条约”的签订。Nancy B. Tucker, *Strait Talk: United States-Taiwan Relations and the Crisis with China* (Cambridge, M. A.: Harvard University Press, 2011), pp. 14~15; 但是50年代的“模糊”主要体现在关于美国是否会防卫金门和马祖,与中美关系正常化之后的“模糊”的内容不尽一致。在“美蒋共同防御条约”的适用范围上,艾森豪威尔政府只愿意明示包括台湾和澎湖,不愿意把金门、马祖纳入其中。最终双方达成妥协,除了台湾和澎湖之外,加上了“共同协议所决定之其他领土”。1955年1月,中国人民解放军解放一江山岛,艾森豪威尔政府希望蒋当局从大陈岛撤退,同时表示愿意在此过程中协助防卫金门、马祖。但是艾森豪威尔政府不愿意公开“协防金马”的承诺,也不允许蒋当局公开。在1958年的第二次台海危机中,艾森豪威尔政府通过提供武器、护航补给以及空投物资等协助蒋当局防卫金门。另一位学者陈鼎(Dean P. Chen)认为,美国政府的“战略模糊”起源于1949年底到1950年初的杜鲁门政府时期,其中的重要原因是源自威尔逊时期的对华的自由主义外交政策。参见Dean P. Chen, *U. S. Taiwan Strait Policy: The Origins of Strategic Ambiguity* (Boulder, C. O.: First Forum Press, 2012)。
- ② Public Law 96-8, *Taiwan Relations Act*, January 1, 1979, available at: <https://web-archiver-2017.ait.org.tw/en/taiwan-relations-act.html>, 2023.5.22.
- ③ 根据“与台湾关系法”起草者之一的时任众议员莱斯特·沃尔夫(Lester Wolff)的说法,相关条款用词模糊的用意之一也是避免赋予总统在相关情景下的专断权力,保留国会届时参与决策的空间。Shirley Kan, “A Strategic Review of ‘Strategic Ambiguity’”, Global Taiwan Institute, May 19, 2021, available at: <https://global-taiwan.org/2021/05/a-strategic-review-of-strategic-ambiguity/>, 2023.5.22.
- ④ Richard Bush, “The U. S. Policy of Dual Deterrence,” in Steve Tsang (eds.), *If China Attacks Taiwan: Military Strategy, Politics and Economics* (New York, N. Y.: Routledge, 2006), pp. 35~54. 双重威慑和战略模糊是两个相互关联但不完全一样的概念。双重威慑不一定需要通过战略模糊来实现,而战略模糊适用的场景也不只是双重威慑。相关的概念和理论讨论,参见Timothy W. Crawford, *Pivotal Deterrence: Third-Party Statecraft and the Pursuit of Peace* (Ithaca, N. Y.: Cornell University Press, 2003); Brett V. Benson, *A Theory of Strategic Ambiguity: Credibility, Transparency, and Dual Deterrence*, Ph. D. Dissertation, Duke University, 2006.

模糊”的例子出现在1995~1996年台海危机时期。1995年11月,时任美国助理国防部长的约瑟夫·奈在访华期间被问到美国会对台海危机做何反应时表示,“我们不知道会做什么,因为这取决于具体情况。你们也不知道我们会做什么。”^①时任美国驻华大使的尚慕杰(James Sasser)和国防部长威廉·佩里(William Perry)在1996年初也都在不同场合做出过类似表态。^②

但是,战略模糊也从来不缺乏批评者,尤其是在1995~1996年台海危机之后。批评者都认为,“模糊性”蕴含着巨大风险,美国需要增强战略的清晰程度。战略的清晰化则有三种不同途径:一是增强对台安全承诺,甚至包括无条件的安全承诺;二是完全放弃对台安全承诺;三是条件性清晰。持第一类观点者主要是美国国会的“亲台”议员及一些所谓新保守派人士,持第二类观点的包括少数自由意志主义(libertarian)智库学者以及“弃台论”专家学者。^③持第三类观点条件性清晰者则包括数位有政府工作经验的著名国际关系学者,包括前文提到的约瑟夫·奈。其逻辑大致是,美国明确表示,如果在台湾当局没有“挑衅”的情况下,中国大陆对台使用武力,则美国一定会干预;而如果台湾当局悍然走向“法理台独”,即使中国大陆使用武力应对,美国也不会干预。^④在美国“双重威慑”的目标不变的情况下,“条件性清晰”似乎是战略模糊的最佳替代选择。但是,“条件性清晰”也面临两个重要挑战:一是其可信度,即如何表明,台湾在不同的“条件”下,有时值得美国武力干预,有时又不

① “U. S. Is Non-Committal on Defense of Taiwan,” *Tampa Bay Times*, February 7, 1996, available at: <https://www.tampabay.com/archive/1996/02/07/u-s-is-non-committal-on-defense-of-taiwan/>, 2023. 5. 22.

② S. Philip Hsu, “Reappraising the Debate and Practices of U. S. Strategic Ambiguity/Clarity in Cross-Strait Relations,” *Pacific Review*, Vol. 23, No. 2 (2010), p. 144.

③ 有关第一类观点的例子,参见 Robert Kagan, and William Kristol, “Free Taiwan,” *Washington Examiner*, July 26, 1999, available at: <https://www.washingtonexaminer.com/weekly-standard/free-taiwan>, 2023. 5. 22; Steven Mufson, “Gingrich Tells China U. S. to Defend Taiwan,” *Washington Post*, March 31, 1997, available at: <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1997/03/31/gingrich-tells-china-us-to-defend-taiwan/e6baa8f8-58fa-4119-8c0d-c936d36e9850/>, 2023. 5. 22。有关第二类观点的例子,参见 Ted Galen Carpenter, “Let Taiwan Defend Itself,” Policy Analysis, Cato Institute, No. 313, August 24, 1998, available at: <https://www.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/pdf/pa313.pdf>, 2023. 5. 22; 林冈:《“弃台论”与美国台海政策争论》,载《台海研究》,2014年第2期,第59~66页。

④ Thomas J. Christensen, “Clarity on Taiwan,” *Washington Post*, March 20, 2000, <https://www.washingtonpost.com/archive/opinions/2000/03/20/clarity-on-taiwan/017b5b74-f86c-4fc6-9ce1-22809f76881a/>, 2023. 5. 22; Thomas J. Christensen, “The Contemporary Security Dilemma: Detering a Taiwan Conflict,” *Washington Quarterly*, Vol. 25, No. 4 (2002), pp. 7~21; Joseph S. Nye Jr., “A Taiwan Deal,” *Washington Post*, March 8, 1998, available at: <https://www.washingtonpost.com/archive/opinions/1998/03/08/a-taiwan-deal/f94662ae-e649-425f-9495-2de6751d26a4/>, 2023. 5. 22.

值得武力干预;二是可列出的“条件”无法完全涵盖所有已知或未知的场景。^①

对战略模糊的反思和修正不仅仅停留在学界和政策界的讨论层面,似乎也时不时体现在政策层面。2001年甫一上任的小布什总统的“竭尽所能协助台湾”的说法立即引发了美国的官方政策是否由战略模糊转向战略清晰的讨论。^②但是布什政府很快就澄清政策没有改变。随着陈水扁当局与美国关系的恶化,有关布什政府转向“战略清晰”的讨论很快就销声匿迹了。2005年6月8日,小布什总统对相关问题的回答似乎十分接近“条件性清晰”的逻辑,“如果中国单方面‘入侵’,我们将根据‘与台湾关系法’的精神挺身而出。如果台湾单方面宣布独立,这种单边行为将改变美国的考量方式。”^③但是,2006年5月10日,小布什政府的副国务卿佐利克在国会作证时表示,美国不支持“台独”,因为“台独”意味着战争,并可能导致美军伤亡。^④佐利克的说法似乎又意味着即使台当局单方面走向“台独”,美国也很难完全置身事外,这与“条件性清晰”的逻辑相悖。总之,尽管战略模糊在理论和政策层面都不时受到挑战,但是其主流地位大体上仍得以延续。

2020年9月,以美国对外关系协会主席理查德·哈斯(Richard Haass)和戴维·萨克斯(David Sacks)的文章为标志,美国国内又掀起了一场针对战略模糊的大辩论。^⑤这场辩论发生在中美战略竞争日益激烈的背景下,美国看待和思考台湾问题的角度自然有所不同,对因为台湾问题而导致中美关系恶化的接受度也有所提高。

① Scott L. Kastner, “Ambiguity, Economic Interdependence, and the U. S. Strategic Dilemma in the Taiwan Strait,” *Journal of Contemporary China*, Vol. 15, No. 49 (2006), pp. 651 ~ 669; Nancy B. Tucker, “Strategic Ambiguity or Strategic Clarity,” in Nancy B. Tucker (eds.), *Dangerous Strait: The U. S. -Taiwan-China Crisis* (New York, N. Y.: Columbia University Press, 2005), pp. 186 ~ 211; Brett V. Benson, and Emerson M. S. Niou, “Comprehending Strategic Ambiguity,” 2001, available at: <https://people.duke.edu/~niou/teaching/strategic%20ambiguity.pdf>, 2023. 5. 22.

② David E. Sanger, “U. S. Would Defend Taiwan, Bush Says,” *New York Times*, April 26, 2001, available at: <https://www.nytimes.com/2001/04/26/world/us-would-defend-taiwan-bush-says.html>, 2023. 5. 22.

③ “Transcript: President Bush on ‘Your World’,” *Fox News*, June 8, 2005, available at: <https://www.foxnews.com/transcript/transcript-president-bush-on-your-world>, 2023. 5. 22.

④ Robert B. Zoellick, Testimony at the Hearing “A Resurgent China: Responsible Stakeholder or Robust Rival?” available at: Committee on International Relations, House of Representatives, May 10, 2006, http://commdocs.house.gov/committees/intrel/hfa27477.000/hfa27477_of.htm, 2023. 5. 22.

⑤ 哈斯和萨克斯于2021年12月又发表了第二篇文章,继续鼓吹“战略清晰”。Richard Haass, and David Sacks, “American Support for Taiwan Must Be Unambiguous,” *Foreign Affairs*, September 2, 2020, available at: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/american-support-taiwan-must-be-unambiguous>, 2023. 5. 22; “The Growing Danger of U. S. Ambiguity on Taiwan,” *Foreign Affairs*, December 13, 2021, available at: <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2021-12-13/growing-danger-us-ambiguity-taiwan>, 2023. 5. 22. 相关梳理参见 Charles Chong-Han Wu, “The End of Washington’s Strategic Ambiguity? The Debate Over U. S. Policy Toward Taiwan,” *China Review*, Vol. 21, No. 2 (2021), pp. 177 ~ 202; 周文星:《美国战略界对台政策辩论及其影响》,载《现代国际关系》,2022年第2期,第54~62页。

这场辩论异常激烈,参与者众多,甚至像安倍晋三这样的其他国家的政要也参与其中。^① 哈斯和萨克斯认为尽管战略模糊在历史上发挥了重要作用,但是时局有变:中国大陆对台使用武力的能力和意图都在显著增强;台湾当局冒险追求“法理台独”的风险在降低;美国威慑的可信度因特朗普的“美国优先”政策以及阿富汗撤军等事件遭到削弱。因此,只有美国明确表明,只要中国大陆对台使用武力,美国必然有所回应,才能增强和巩固美国的对华威慑,继续维持台海的和平稳定。哈斯和萨克斯的文章引发了激烈的讨论。尽管在美国国内整体“挺台”气氛浓厚的情况下,走向“战略清晰”获得了前所未有的声量,但战略模糊在政策辩论中依然享有广泛支持。批评者认为,走向“战略清晰”很可能加速中国大陆对台使用武力,鼓励台湾岛内的“台独”势力,同时增加美国盟友对被卷入台海冲突的顾虑。^② 《外交事务》在2022年11月针对战略清晰的问题询问了54位专家,反对者有39位,中立者有7位,支持者仅有8位。^③

特朗普政府基本维持了战略模糊政策。2020年8月,特朗普在接受福克斯电视台访谈时不无得意地表示,如果台海有变,中国“知道我会做什么”。^④ 事实上,战略模糊也比较契合特朗普对保持“不可预测”的偏好。2020年10月8日,特朗普政府的国家安全事务助理罗伯特·奥布莱恩(Robert O'Brien)在谈到美国对中国大陆对台使用武力时说,美国的回应应有“很多的模糊性”。^⑤ 2020年10月21日,在被问到对“战略清晰”的评价时,国务卿蓬佩奥回应道:“我们的政策没有改变。”^⑥

拜登政府是否从战略模糊走向战略清晰引发了更多的讨论。一方面,拜登政府

-
- ① 林峰、张婷鸽:《安倍擅援美国放弃对台“战略模糊”》,《环球时报》,2022年2月28日,第3版。
 - ② Bonnie S. Glaser, Michael J. Mazar, Michael J. Glennon, and Richard Haass and David Sacks, “Dire Straits? Should American Support for Taiwan Be Ambiguous,” *Foreign Affairs*, September 24, 2020, available at: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-09-24/dire-straits>, 2023.5.22.
 - ③ 被询问者以美国专家为主,也有少数其他国家的专家。“Should the United States Pledge to Defend Taiwan?” *Foreign Affairs*, November 15, 2022, available at: <https://www.foreignaffairs.com/ask-the-experts/should-united-states-pledge-defend-taiwan>, 2023.5.22.
 - ④ George Liao, “Trump Says China ‘Knows What He Will Do’ If It Invades Taiwan,” *Taiwan News*, August 24, available at: <https://www.taiwannews.com.tw/en/news/3993753>, 2023.5.22.
 - ⑤ David Brunnstrom, “U. S. Warns China Against Taiwan Attack, Stresses U. S. ‘Ambiguity’,” *Reuters*, October 8, 2020, available at: <https://www.reuters.com/article/us-usa-china-taiwan-idUSKBN26T01W>, 2023.5.22.
 - ⑥ Michael R. Pompeo, “Secretary Michael R. Pompeo at a Press Availability,” U. S. Department of State, October 21, 2020, <https://2017-2021.state.gov/secretary-michael-r-pompeo-at-a-press-availability-15/index.html>, 2023.5.22.但是蓬佩奥在卸任之后,开始鼓吹美国应当放弃战略模糊,甚至表示美国应当与台湾当局建立正式外交关系。Kevin Chen, “Pompeo Advises U. S. to Drop Strategic Ambiguity Regarding Taiwan,” *Taiwan News*, July 5, 2022, available at: <https://www.taiwannews.com.tw/en/news/4589010>, 2023.5.22; 杨孟立:《蓬佩奥:美应承认台湾是独立国家》,《中国时报》,2022年3月30日, <https://www.chinatimes.com/news-papers/20220330000360-260119?chdtv>, 2023.5.22.

自上台之后屡次表示对台承诺“坚如磐石”。^① 自从 2021 年 3 月美日 2+2 安全磋商会议以及 4 月的美日首脑会晤提及“台海和平稳定”的重要性之后,拜登政府持续拉拢盟国在双边和多边场合妄谈台海,企图推动台湾问题“国际化”。^② 当然,最为引人注目的还是拜登总统本人迄今所做的四次所谓承诺防卫台湾的公开表态。拜登总统的表态都是在特定背景下由其他问题引出的。^③ 第一次是 2021 年 8 月,背景是美国从阿富汗仓促撤军;第二次是 2021 年 10 月,背景是中国大陆试射了高超音速导弹;第三次 2022 年 5 月在东京以及第四次 2022 年 9 月的背景都是俄乌冲突。^④ 尽管白宫官员在每次事后都表示美国的政策并未改变,但是拜登的屡次表态,以及他本身对台海议题的相对熟稔,使得人们越来越难相信“口误”之说。^⑤ 因此在一定意义上,至少拜登总统本人希望在宣示性层面增强美国安全承诺的清晰度。

但另一方面,拜登政府国家安全领域的高官,包括国安会印太事务协调员坎贝尔、国家情报总监海恩斯、驻华大使尼古拉斯·伯恩斯、国家安全事务助理沙利文等

-
- ① Ned Price, “PRC Military Pressure Against Taiwan Threatens Regional Peace and Stability,” U. S. Department of State, January 23, 2021, available at: <https://www.state.gov/prc-military-pressure-against-taiwan-threatens-regional-peace-and-stability/>, 2023. 5. 22.
 - ② U. S. Department of State, “U. S. -Japan Joint Press Statement,” March 16, 2021, available at: <https://www.state.gov/u-s-japan-joint-press-statement/>, 2023. 5. 22; the White House, “U. S. -Japan Joint Leaders’ Statement; ‘U. S. -Japan Global Partnership for a New Era,’” April 16, 2021, available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/04/16/u-s-japan-joint-leaders-statement-u-s-japan-global-partnership-for-a-new-era/>, 2023. 5. 22.
 - ③ 节大磊:《“台海局势的变化及其应对”研讨会暨第七期“北阁沙龙”纪要》,《国际战略研究简报》第 127 期,北京大学国际战略研究院,2022 年 7 月 6 日。
 - ④ “Full Transcript of ABC News’ George Stephanopoulos’ Interview with President Joe Biden,” *ABC News*, August 19, 2021, available at: <https://abcnews.go.com/Politics/full-transcript-abc-news-george-stephanopoulos-interview-president/story?id=79535643>, 2023. 5. 22; the White House, “Remarks by President Biden in a CNN Town Hall with Anderson Cooper,” October 21, 2021, available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/10/22/remarks-by-president-biden-in-a-cnn-town-hall-with-anderson-cooper-2/>, 2023. 5. 22; the White House, “Remarks by President Biden and Prime Minister Kishida Fumio of Japan in Joint Press Conference,” May 23, 2022, available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/05/23/remarks-by-president-biden-and-prime-minister-fumio-kishida-of-japan-in-joint-press-conference/>, 2023. 5. 22; Scott Pelley, “President Joe Biden: The 2022 60 Minutes Interview,” *CBS News*, September 18, 2022, available at: <https://www.cbsnews.com/news/president-joe-biden-60-minutes-interview-transcript-2022-09-18/>, 2023. 5. 22.
 - ⑤ 拜登作为参议员曾经投票支持了“与台湾关系法”。2001 年,小布什总统做出“竭尽所能协助台湾”的表态之后,拜登作为参议院外交关系委员会的资深议员,在《华盛顿邮报》刊文批评小布什的言论,指出在“保留使用武力的权利”和“事先承诺防卫台湾”之间存在巨大区别。Joseph R. Biden Jr., “Not So Deft on Taiwan,” *Washington Post*, May 2, 2001, available at: <https://www.washingtonpost.com/archive/opinions/2001/05/02/not-so-deft-on-taiwan/2ad3075-ee98-4e70-9be0-5459ce1edd5d/>, 2023. 5. 22.

都陆续以不同方式表明将延续“战略模糊”。^① 甚至拜登本人在 2022 年 5 月 24 日,亦即他在东京做出涉台表态的第二天,在被问到“战略模糊”是否已经终结时,拜登回应“没有”,但是也未多做解释。国防部长奥斯汀和参谋长联席会议主席米利在被问到拜登的表态时,也闪烁其词地表示“政策没有改变”。^② 最后,值得一提的是,“台湾政策法案”的最初版本中,计划对“与台湾关系法”中的“维持美国的能力,以抵抗任何诉诸武力,或使用其他方式高压手段,而危及台湾人民安全及社会经济制度的行动”一句做出修正,删除“维持美国的能力”。如果这个企图得以实现,那几乎就等于以法律的形式确定了所谓的“战略清晰”。^③

五 安全层面的操作性政策

1979 年中美正式建交之后的相当长一段时间,美国与台湾地区之间的安全关系仅限于军售领域。^④ 1982 年中美《八一七公报》旨在解决美国的对台军售问题,但是美国刻意曲解公报内容,将减少或停止对台军售与和平解决台湾问题挂钩,持续对台出售武器。从 1983 年到 2001 年,美台之间每年春季会举行所谓的年度“军售会议”讨论对台军售。小布什政府在 2001 年 4 月宣称将取消行之有年的年度会议,转而

-
- ① David Brunnstrom, and Michael Martina, “Strategic Clarity on Taiwan Policy Carries ‘Significant Downsides’ : U. S.,” *Reuters*, May 5, 2021, available at: <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/significant-downsides-strategic-clarity-over-taiwan-us-2021-05-04/>, 2023. 5. 22; Rebecca Kheel, “Biden Spy Chief: China Would Find Change in U. S. Policy Toward Taiwan ‘Deeply Destabilizing’,” *Politico*, April 29, 2021, <https://thehill.com/policy/defense/550950-us-spy-chief-china-would-find-change-in-us-policy-toward-taiwan-deeply/>, 2023. 5. 22; Alexander Ward, and Quint Forgey, “Burns: Keep Strategic Ambiguity Toward Taiwan,” *Politico*, October 20, 2021, available at: <https://www.politico.com/newsletters/national-security-daily/2021/10/20/burns-keep-strategic-ambiguity-toward-taiwan-494785>, 2023. 5. 22; Jeffrey Goldberg, “A Russian Defeat in Ukraine Could Save Taiwan,” *the Atlantic*, July 25, 2022, available at: <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2022/07/jake-sullivan-interview-china-russia-biden-foreign-policy/670930/>, 2023. 5. 22.
- ② The White House, “Remarks by President Biden During Quad Fellowship Announcement Photo Spray,” May 24, 2022, available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/05/24/remarks-by-president-biden-during-quad-fellowship-announcement-photo-spray/>, 2023. 5. 22; Abraham Mahshie, “Biden Signals U. S. Defense of Taiwan—Pentagon Stays Mum,” *Air & Space Forces Magazine*, May 23, 2022, available at: <https://www.airandspaceforces.com/biden-signals-u-s-defense-of-taiwan-pentagon-stays-mum/>, 2023. 5. 22.
- ③ 在参议院外委会 2022 年 9 月 14 日通过的版本中,没有包含此项修正。“台湾政策法案”的部分内容最终以并入《国防授权法案》的方式成为法律。参见 S. 4428, *Taiwan Policy Act of 2022*, 117th Congress (2021–2022), available at: <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/4428/text>, 2023. 5. 22。
- ④ 关于在美国对台军售问题没有得到彻底解决的情况下,邓小平依然决定实现中美正式建交的战略考量,参见 Ezra F. Vogel, *Deng Xiaoping and the Transformation of China* (Cambridge, M. A.: the Belknap Press of Harvard University Press, 2011), pp. 332 ~ 333。

“依照需求”与台湾当局讨论军售问题。^① 小布什政府时期的另一个改变是 2003 财年的《对外关系授权法》将台湾地区在军售方面等同于“重要非北约盟友”，从而赋予其在军售时的若干便利和优惠。^②

尽管如此,小布什政府和其后的奥巴马政府的“包裹式”军售方式依然遭到美国国内“友台”势力的批评。“包裹式军售”之间的间歇期被批评者认为是行政部门“冻结”或者“延迟”对台军售。^③ 特朗普政府则打破了这种传统的对台军售方式,实行了“常态化”军售,其 4 年任期内一共 11 次宣布 20 项对台军售,总金额达到了 182.7 亿美元。^④ 拜登政府迄今为止也已进行了 9 次 12 项对台军售,总金额 35.1 亿美元。拜登政府的对台军售金额虽然目前远逊于特朗普时期,但是其密集程度有过之无不及。其次,特朗普和拜登政府的对台军售也逐渐跨越了所谓“防御性武器”的门槛,开始向台湾地区出售明显的进攻性武器。特朗普政府在 2020 年 10 月售台的 135 枚 AGM-84H/K 增程型防区外空对地导弹(SLAM-ER)、11 套“海马斯”(HIMARS)高机动性多管火箭炮系统以及 64 枚“陆军战术弹道导弹系统”(ATACMS)、100 套“鱼叉”海岸防御系统等,均可攻击 300 千米左右的中国大陆的目标。台湾军事专家认为,可以用“侦打一体、远距精准、重层吓阻、攻守兼备”来形容特朗普政府的对台军售。^⑤ 再次,近些年美国政府希望对台军售有助于台湾当局发展所谓“不对称战力”以武拒统。台湾当局于 2017 年正式提出了反映“不对称作战”思维的所谓“整体防卫构

① Dana Milbank, and Mike Allen, “Bush to Drop Annual Review of Weapons Sales to Taiwan,” *Washington Post*, April 25, 2001, available at: <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/2001/04/25/bush-to-drop-annual-review-of-weapons-sales-to-taiwan/f65586dd-a180-4768-8cdd-e5f51d1ad7ee/>, 2023. 5. 22.

② 根据美国国防部的国防安全合作局,“重要非北约盟友”地位将使台湾地区有资格“储存美国国防物品;购买贫铀反坦克弹;通过互惠协议,免除间接费用、行政费用和培训的住宿费用;将外国军事融资项目(FM-FP)的资金用于国防物品的商业租赁”等。

③ Charles Snyder, and Shih Hsiu-Chuan, “U. S. Refuses to Concede Arms Sales Freeze,” *Taipei Times*, July 19, 2008, available at: <https://www.taipetimes.com/News/taiwan/archives/2008/07/19/2003417877>, 2023. 5. 22; Shirley Kan, “Time for the U. S. to Get Clear on Taiwan Arms Sales,” *the Diplomat*, July 10, 2015, available at: <https://thediplomat.com/2015/07/time-for-the-us-to-get-clear-on-taiwan-arms-sales/>, 2023. 5. 22. 批评者认为的军售的“冻结”期包括小布什政府时期的 2004 年 3 月 30 日至 2005 年 10 月 25 日、2007 年 11 月 9 日至 2008 年 10 月 3 日以及奥巴马政府时期的 2011 年 9 月 21 日至 2015 年 12 月 16 日。

④ U. S.-Taiwan Business Council, “Taiwan Arms Sales Notified to Congress 1990-2022,” December 28, 2022, available at: <https://www.ustaiwandefense.com/taiwan-arms-sales-notified-to-congress-1990-2022/>, 2023. 5. 22.

⑤ 吴明杰:《川普十度对台军售,台海军力的再平衡》,“国策研究院文教基金会”,2020 年 11 月, <http://inpr.org.tw/m/405-1728-8533,c111.php?Lang=zh-cn>, 2023. 5. 22。

想”,但是由于各种原因推动并不顺利。^① 俄乌冲突爆发后,拜登政府以更大的力度企图利用军售倒逼台湾当局走上“不对称作战”之路。^②

如前所述,从中美关系正常化至 20 世纪 90 年代中期以前,美台军事交流极为有限。在此期间,赴台美国军官的级别不能超过上校,且其行程必须与军售有关;赴台的美国国防部的文职官员也不能超过中层管理者;严格限制双方对作战事项的讨论。^③ 1995~1996 年台海危机成为美国与台湾地区军事关系的转折点。台海危机爆发时,美方惊觉自己对台湾军方的了解甚至不如对中国人民解放军的了解,而这种情况对于应对危机或者冲突是个巨大的缺陷。^④ 于是在时任克林顿政府助理国防部长帮办的坎贝尔的推动下,美台双方开始了所谓“软件倡议”(software initiative)方面的交流,以弥补仅仅基于军售等“硬件”的美台安全关系的不足。小布什政府时期,美台安全关系又得到了相当程度的拓展。

美台双方在安全层面的对话包括始于 1997 年的所谓战略层面的“蒙特雷对话”(Monterey Talks)、“防务检讨对话”(Defense Review Talks, DRT)、将级军官指导组(General Officer Steering Group, GOSG),以及涉及美军太平洋司令部和各军种的交流等。^⑤ 台湾地区防务部门负责人汤曜明于 2002 年 3 月赴美参加台美商业协会举办的首届所谓“台美防卫高峰会”,并会见了美国国防部副部长沃尔福威茨和助理国务卿凯利。汤由此成为 1979 年之后首位访问美国的台当局防务部门负责人。2002 年 9 月,台当局防务部门副负责人康宁祥访问了华盛顿,甚至进入了五角大楼,也创下 1979 年之后的首例。其次,2001 年之后,美军也开始派遣人员观摩台当局的所谓

① “整体防卫构想”由台湾前“参谋总长”李喜明提出,参见李喜明:《台湾的胜算:以小制大的不对称战略》,联经出版公司,2022 年 9 月。关于“整体防卫构想”的进展,参见 Michael A. Hunzeker, “Taiwan’s Defense Plans Are Going Off the Rails,” *War On the Rocks*, November 18, 2021, available at: <https://warontherocks.com/2021/11/taiwans-defense-plans-are-going-off-the-rails/>, 2023. 5. 22; James Timbie, and Adm. James O. Ellis Jr., “A Large Number of Small Things: A Porchpine Strategy for Taiwan,” *Texas National Security Review*, Vol. 5, No. 1 (Winter 2021/2022), pp. 83~93.

② Lara Seligman, Alexander Ward, and Nahal Toosi, “In Letters, U. S. Tries to Reshape Taiwan’s Weapons Requests,” *Politico*, May 10, 2022, available at: <https://www.politico.com/news/2022/05/10/u-s-taiwan-weapons-request-00031507>, 2023. 5. 22.

③ Michael S. Chase, “U. S. -Taiwan Security Cooperation: Enhancing an Unofficial Relationship,” in Nancy B. Tucker (eds.), *Dangerous Strait: The U. S. -Taiwan-China Crisis* (New York, N. Y.: Columbia University Press, 2005), p. 165.

④ Kurt M. Campbell, and Derek J. Mitchell, “Crisis in the Taiwan Strait?,” *Foreign Affairs*, Vol. 80, No. 4 (2001), p. 22; Steven M. Goldstein, and Randall Schriver, “An Uncertain Future: The United States, Taiwan, and the Taiwan Relations Act,” *China Quarterly*, No. 165 (2001), pp. 162~163; Jim Mann, “U. S. Has Secretly Expanded Military Ties with Taiwan,” *Los Angeles Times*, July 24, 1999, available at: <https://www.latimes.com/archives/la-xpm-1999-jul-24-mn-59108-story.html>, 2023. 5. 22.

⑤ Susan V. Lawrence, and Wayne M. Morrison, “Taiwan: Issues for Congress,” Congressional Research Service, October 30, 2017, p. 25.

“汉光”演习。2003年4月,美军事人员甚至超越了“观摩”的层次,以“撤侨小组”的名义进驻台方的“衡山指挥所”,直接参与台方军演。^① 2004年的“汉光军演”则采用了从美国引进的计算机模拟系统。^② 再次,美国也多次派遣各类小组赴台,对台湾当局的空防、海防、陆军、指挥控制系统、军事改革等进行评估并提出改进建议。^③ 最后,美国的军事院校也对台方人员大开方便之门。根据一项统计,每年有大约400名军官在美国的军事院校和机构学习培训。^④ 总之,在小布什政府时期,美台双方已经形成包括高层对话和互访、演习观摩、战力评估、教育培训等多层次、全方位的“软件”交流。奥巴马政府继承和扩展了这些“软件”交流。时任奥巴马政府助理国务卿帮办的董云裳曾在2015年5月公开表示,美台之间的“军事交流和接触在近些年几乎翻了一倍,双方军人互动的质量也得到了提升。”^⑤

特朗普和拜登政府在美台的“软件”交流方面又有新的突破,具有了一些新的特点。首先,双方对话和交流的层级和频率进一步提高,公开程度也大大增加。就层级而言,特朗普和拜登政府的两位助理国防部长帮办克林克(Heino Klinck)和蔡斯(Michael Chase)分别于2019年和2023年访台,据报道这也是1979年之后美国国防部访台的最高级别官员。^⑥ 就频率而言,根据台方的“国防报告书”,从2018年到2019年8月,台防务部门对美有380次访问,美方则有250次访台,双方参与人数超过2700人。从2019年9月到2021年8月,一共有2799人参与了384项线下和线上的交流项目。^⑦ 就公开程度而言,2019年的所谓“台美政治军事对话”结束后,代表美国出席的助理国务卿库珀在个人推特公开与时任台方“驻美代表”高泰硕的会面照片。2020年1月,美方更是罕见地公开宣布,双方将进行新一轮的“台美政治军事对话”。^⑧ 2023年2月台美举行了层级甚高的所谓“特殊管道”对话,双方不再像以

① 张清敏:《从布什政府对台军售看美台军事关系的变化》,载《美国研究》,2004年第4期,第33页。

② Shirley A. Kan, “Taiwan: Major U. S. Arms Sales Since 1990,” Congressional Research Service, August 29, 2014, p. 7.

③ Shirley A. Kan, “Taiwan: Major U. S. Arms Sales Since 1990,” 2014, pp. 3 ~ 5.

④ Susan V. Lawrence, and Wayne M. Morrison, “Taiwan: Issues for Congress,” 2017, p. 26.

⑤ Susan Thornton, “Taiwan: A Vital Partner in East Asia,” Remarks at the Brookings Institution, Washington, D. C., May 21, 2015, available at: <https://2009-2017.state.gov/p/eap/rls/rm/2015/05/242705.htm>, 2023. 5. 22.

⑥ Keoni Everington, “Pentagon’s Top China Official Makes Surprise Visit to Taiwan,” *Taiwan News*, February 18, 2023, available at: <https://www.taiwannews.com.tw/en/news/4814006>, 2023. 5. 22.

⑦ “Ministry of National Defense” of the Taiwan Region, “National Defense Report,” 2019, 2021, pp. 152, 146.

⑧ 吕伊萱、涂钜旻、李欣芳:《美罕见公布,台美今政治军事对话》,《自由时报》,2021年1月7日, <https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1423926>, 2023. 5. 22.

往高度保密,对于媒体镜头亦不避讳。^①其次,在安全关系中敏感度更高的训练和演习方面,美台双方动作频频。据2021年10月的媒体报道,大约二十几名美国特种部队和海军陆战队成员在台湾训练当地军队,该项操作已经进行了至少一年以上。2023年初,美方计划把负责训练的在台美军扩大到100~200人。^②另据报道,台陆军将于2023年下半年首次以“营级”规模赴美交流,超越了之前的“排级”和“连级”。^③2019年11月4至8日,美台首度举办“大规模网络攻防演练”。美国在台协会代理处长谷立言称之为“前所未有的创举”。^④最后,美台企图加强在防务产业供应链方面的合作。^⑤2017年10月,刚成立不久的台湾“国防产业发展协会”与美台商会签署“合作备忘录”,旨在促进双方“国防产业”合作与交流,包括协助双方产业进入对方“国防”供应链体系。^⑥2018年5月,双方举办了第一届“台美国防产业论坛”,并在2019年、2021年、2023年在桃园、线上和台北举办了第二届、第三届和第四届论坛。俄乌冲突爆发后,美国大量军援乌克兰,国内武器产能压力陡增。据报道拜登政府因此开始考虑一项与台湾地区联合生产武器的计划,以加速对台武器交付。^⑦

此外,2022年美国参议院外委会强力推动所谓“2022年台湾政策法案”。尽管该法案最终没有整案通过,但其中很多颇具实质性的内容改头换面以所谓“强化台湾韧性法”并入了《2023年国防授权法》,并最终经拜登总统签署成为法律。“强化台湾韧性法”包括在未来五年向台湾提供每年20亿美元——总共100亿美元的无偿军事援助以及20亿美元的直接贷款;^⑧建立弹药等防务物资的区域应急储备;全面加强美台之间的军事演训;建立美台联合磋商机制;加速和优先处理对台军售;对台

-
- ① 江今叶:《台美国安会谈7小时,副国务卿及白宫官员与会》,“中央社”,2023年2月22日,<https://www.cna.com.tw/news/aip/202302220015.aspx>。
- ② Gordon Lubold, “U. S. Troops Have Been Deployed in Taiwan for at Least a Year,” *Wall Street Journal*, October 7, 2021, available at: https://www.wsj.com/articles/u-s-troops-have-been-deployed-in-taiwan-for-at-least-a-year-11633614043?mod=article_inline, 2023.5.22; Nancy A. Youssef, and Gordon Lubold, “U. S. to Expand Troop Presence in Taiwan for Training Against China Threat,” *Wall Street Journal*, February 23, 2023, available at: https://www.wsj.com/articles/u-s-to-expand-troop-presence-in-taiwan-for-training-against-china-threat-62198a83?mod=hp_lead_pos1, 2023.5.22。
- ③ 游凯翔:《史上首次:“国军”下半年将以营级部队规模赴美交流》,“中央社”,2023年2月22日,https://www.cna.com.tw/news/aip/202302220135.aspx?utm_source=substack&utm_medium=email, 2023.5.22。
- ④ 《美国和台湾地区首次演练网络攻防:回击“朝鲜等网络威胁”》,观察者网,2019年11月5日,https://www.guancha.cn/politics/2019_11_05_523989.shtml, 2023.5.22。
- ⑤ 信强:《特朗普政府时期美台安全合作的变化》,载《美国研究》,2021年第5期,第113~114页。
- ⑥ 郑崇生:《美台“国防”产业合作,首签备忘录》,“中央社”,2017年10月18日,<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201710180009.aspx>, 2023.5.22。
- ⑦ 《日经亚洲:传台美讨论联合生产武器,加强吓阻中国》,“中央社”,2022年10月19日,<https://www.cna.com.tw/news/aip/202210190332.aspx>, 2023.5.22。
- ⑧ 但是随后的《综合拨款法案》只提到了20亿美元的直接贷款,暂时没有提到无偿军事援助。

方的民防能力进行评估等。《2023 年国防授权法》还呼吁美台举行联合军事演习。^①总之,《2023 年国防授权法》涉台内容如若实现,会大大提升美台之间的军事关系。

最后,美国在台海周边和西太平洋地区的军力展示和部署也间接构成了其对台政策的一部分。就军力展示而言,近几年美国军舰保持着每月一次的频率穿越台湾海峡。尽管美国军舰穿越台湾海峡并非没有先例,但是近几年的穿越行动明显更加高调,更多舆论炒作。2021 年 8 月和 10 月,美国海岸警卫队和加拿大皇家海军还分别加入联合穿越台湾海峡的行动中。^② 特朗普政府末期解密的《印太战略框架》明确要求美国能够“防御”第一岛链的国家和地区,包括台湾地区。^③ 《2023 年国防授权法》也特别规定,美国要维持抵制中国大陆对台使用武力造成“既成事实”的能力。在这样的目标指引下,《2021 年国防授权法》正式创立“太平洋威慑倡议”,以加强在印太地区的防务投入。美国各军种也在积极发展新的作战概念,诸如“灵活战斗部署”(Agile Combat Employment)、“分布式海上作战”(Distributed Maritime Operations)、远征前进基地作战(Expeditionary Advanced Basing Operations)等。与此同时,美国积极与域内盟友协调,调整前沿军事部署,以达到其分布式、韧性强、能杀伤的目标。这些举措包括增加在澳大利亚的轰炸机和战斗机的轮换部署、在日本冲绳部署先进的“滨海作战团”以及增加在菲律宾的临时军事基地等。^④

六 美国对台政策调整的原因

综上所述,在特朗普和拜登政府时期,美国的对台政策在政治层面的宣示性政策、政治层面的操作性政策、安全层面的宣示性政策、安全层面的操作性政策四个方面都有明显的调整。相对而言,两届政府的操作性政策调整的程度要大于宣示性政策。仅就宣示性政策而言,特朗普政府在政治层面的宣示性政策的动作较多,而拜登政府(尤其是拜登总统本人)在安全层面的宣示性动作更明显。美国对台政策调整的最主要原因,一是其认为中国大陆对台湾地区使用武力的能力和意图都在上升,二是美国对台湾地区的战略思维正在悄然发生变化。

① James M. Inhofe National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2023, Public Law 117 ~ 263, available at: <https://www.congress.gov/117/plaws/publ263/PLAW-117publ263.pdf>, 2023. 5. 22.

② 南海战略态势感知计划:《2021 年美军南海军事活动不完全报告》,2022 年 3 月,第 16 ~ 17 页。感谢北京大学国际关系学院胡波研究员提供的相关数据。

③ The Trump administration, U. S. Strategic Framework for the Indo-Pacific, declassified in part on January 5, 2021, available at: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2021/01/IPS-Final-Declass.pdf>, 2023. 5. 22.

④ Ely S. Ratner, Statement before the 118th Congress Senate Foreign Relations Committee, February 9, 2023.

近些年来,随着中国国防和军队现代化建设不断取得成就,以及一系列反“台独”、反干涉的措施的推行,美方认为中国大陆对台湾地区使用武力的能力和意图都在明显上升,甚至产生了一定程度的焦虑感。因此,美方认为要加强对中国大陆的威慑,并推动台湾当局采取所谓“不对称”战略。但是,在以上共识的基础上,美国国内围绕几个重要问题的辩论仍在进行。第一个问题是针对可能的“动武”时间点。时任美国印太司令部司令的戴维德森(Phil Davidson)于2021年3月在参议院军事委员会作证时表示,中国大陆可能会在“未来六年”对台使用武力,由此掀起了一波关于“动武”时间点的讨论。^① 2022年10月,美国海军作战部长吉尔迪(Mike Gilday)在被问到所谓“戴维德森窗口”的时候甚至表示,2022年或者2023年都有可能是“动武”时间点。^② 2023年1月,美国空军机动司令部司令米尼汉(Mike Minihan)在一份内部备忘录中宣称,中美很可能将于2025年因为台湾问题发生冲突。^③ 但拜登总统在2022年11月的中美元首巴厘岛峰会后表示,并不认为中国大陆即将对台使用武力。^④ 美国国防部长奥斯汀(Lloyd J. Austin III)与主管政策的副部长卡尔(Colin Kahl)也都表达了与拜登相似的观点。^⑤ 参谋长联席会议主席米利(Mark Milley)以及中情局局长伯恩斯(William Burns)则表示,中国大陆希望在2027年之前具备对台

-
- ① Mallyory Shelbourne, “Davidson: China Could Try to Take Control of Taiwan In ‘Next Six Year’,” *USNI News*, March 9, 2021, available at: <https://news.usni.org/2021/03/09/davidson-china-could-try-to-take-control-of-taiwan-in-next-six-years>, 2023. 5. 22。一些美国专家也有类似观点,尽管并没有像戴维德森给出具体时间点。参见 Oriana Skylar Mastro, “The Taiwan Temptation: Why Beijing Might Resort to Force,” *Foreign Affairs*, Vol. 100, No. 4 (2021), pp. 58 ~ 67。有关不同观点,参见 Andrew J. Nathan, “Beijing Is Still Playing the Long Game on Taiwan,” *Foreign Affairs*, June 23, 2022, available at: https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2022-06-23/beijing-still-playing-long-game-taiwan?check_logged_in=1, 2023. 5. 22。
 - ② Mallyory Shelbourne, “China’s Accelerated Timeline to Take Taiwan Pushing Navy in the Pacific, Says CNO Gilday,” *USNI News*, October 19, 2022, available at: <https://news.usni.org/2022/10/19/chinas-accelerated-timeline-to-take-taiwan-pushing-navy-in-the-pacific-says-cno-gilday>, 2023. 5. 22。
 - ③ Demetri Sevastopulo, “U. S. Air Force General Predicts China Conflict in 2025,” *Financial Times*, January 28, 2023, available at: <https://www.ft.com/content/2b50ce67-bf88-4aff-bac9-eb9ac1b3b2ca>, 2023. 5. 22。
 - ④ The White House, “Remarks by President Biden in a Press Conference,” Bali, Indonesia, November 14, 2022, available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/11/14/remarks-by-president-biden-in-a-press-conference-bali-indonesia/>, 2023. 5. 22。
 - ⑤ U. S. Department of State, “Secretary Antony J. Blinken, Secretary of Defense Lloyd J. Austin III, Japanese Foreign Minister Hayashi Yoshimasa, And Japanese Defense Minister Hamada Yasukazu At a Joint Press Availability,” January 11, 2023, available at: <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-secretary-of-defense-lloyd-j-austin-iii-japanese-foreign-minister-hayashi-yoshimasa-and-japanese-defense-minister-hamada-yasukazu-at-a-joint-press-availability/>, 2023. 5. 22; Joe Gould, “China Seizure of Taiwan not ‘Imminent,’ Says Key DoD Official,” *Defense News*, February 7, 2023, available at: <https://www.defensenews.com/pentagon/2023/02/06/china-seizure-of-taiwan-not-imminent-says-key-dod-official/>, 2023. 5. 22。

使用武力的能力,并不意味着已经做出了“动武”的决定。^① 整体而言,尽管戴维德森掀起的有关“动武”时间点的讨论仍在继续,拜登政府高层最近的表态意在对此降温。

第二个问题是如何进行应对。尽管美国国内普遍认为整体上要加强对中国大陆的威慑,但是在一些具体的问题上仍然存在争论。除了前文提到的有关“战略清晰”(安全层面的宣示性政策)的争论之外,如何平衡威慑和安抚也是一大挑战。由美国加州大学圣迭戈分校的21世纪中国中心和亚洲协会的中美关系中心组织的“中美关系工作组”最近对特朗普和拜登政府的对台政策提出了一定程度的批评。这组专家认为,除了增强威慑外,美国必须向中国大陆传递可信的安抚保证,即美国并不寻求两岸的“永久性分离”,可以接受任何经由和平过程达成的结果。^②

第三个问题是台海一旦爆发冲突,冲突的可能形式和结果。布莱克威尔和泽利克认为,台海冲突应当是局部性的,除非美国或其盟国的本土遭到攻击,美国的作战计划不应当包括主动攻击中国大陆内的军事目标。相对而言,曾任特朗普政府国防部助理部长帮办的科尔比尽管也认同台海冲突的有限性和局部性,但是他却认为,把中国大陆的军事目标完全排除在打击范围之外,其所谓防卫台湾的“拒止”战略难以成功,也会让人质疑美国的决心。^③ 另外,也有一些美国学者讨论了台海的常规军事冲突升级到核武器层面的可能性。^④ 关于冲突的结果,美国的智库以及众议院新

① Sam LaGrone, “Milley: China Wants Capability to Take Taiwan by 2027, Sees No Near-term Intent to Invade,” *USNI News*, June 23, 2021, available at: <https://news.usni.org/2021/06/23/milley-china-wants-capability-to-take-taiwan-by-2027-sees-no-near-term-intent-to-invade>, 2023. 5. 22; Hope Yen, “CIA Chief: China Has Some Doubt on Ability to Invade Taiwan,” *AP News*, February 27, 2023, available at: <https://apnews.com/article/russia-ukraine-taiwan-politics-united-states-government-eaf869eb617c6c356b2708607ed15759>, 2023. 5. 22.

② The Task Force on U. S. -China Policy, “Avoiding War over Taiwan,” *Policy Brief*, Asia Society Center on U. S. -China Relations, and UC San Diego School of Global Policy and Strategy 21st Century China Center, October 12, 2022, <https://asiasociety.org/sites/default/files/2022-10/2022-avoiding-war-over-taiwan.pdf>, 2023. 5. 22。其他相似的观点,参见 Jude Blanchette, and Ryan Hass, “The Taiwan Long Game: Why the Best Solution Is No Solution,” *Foreign Affairs*, Vol. 102, No. 1 (2023), pp. 102 ~ 114; Jessica Chen Weiss, “The China Trap: U. S. Foreign Policy and the Perilous Logic of Zero-Sum Competition,” *Foreign Affairs*, Vol. 101, No. 5 (2022), pp. 40 ~ 58。

③ Elbridge A. Colby, *The Strategy of Denial: American Defense in An Age of Great Power Conflict* (New Haven, C. T.: Yale University Press, 2021), p. 171.

④ Caitlin Talmadge, “Would China Go Nuclear? Assessing the Risk of Chinese Nuclear Escalation in a Conventional War with the United States,” *International Security*, Vol. 41, No. 4 (2017), pp. 50 ~ 92。吴日强则认为,中美常规军事冲突升级到核武器层面的可能性非常小。Wu Riqiang, “Assessing China-U. S. Inadvertent Nuclear Escalation,” *International Security*, Vol. 46, No. 3 (2021), pp. 128 ~ 162。

近成立的聚焦于中美竞争的特设委员会都进行了许多推演。^①但是,正如布鲁金斯学会的欧汉龙所言,在“战术、技术、作战和战略层次有太多的不确定性”,再加上冲突升级的不同可能性,要想提前预测胜负几乎是不可能的。^②

第四个问题是俄乌冲突对台湾问题的影响。在俄乌冲突爆发后,一些美国专家和政客开始炒作俄乌冲突与台海局势的可能联动,炮制所谓“今日乌克兰,明日台湾”的类比。^③也有一些美国专家批评这种毫无根据的类比,指出中俄有很多不同之处,台湾地区与乌克兰也没有可比性,中国大陆处理台湾问题依据的是自身的政策和逻辑。^④其次,美国专家对于美国在俄乌冲突和欧洲安全上的投入是否会影响其印太战略也有争论。整体而言,重视资源有限性的专家认为美国不应被俄乌冲突牵绊过多,而重视战略信誉的专家则持相反观点,认为美国在俄乌冲突中的表现将影响其

-
- ① Mark. F. Cancian, Matthew. Cancian, and Eric Heginbotham, “The First Battle of the Next War: Wargaming a Chinese Invasion of Taiwan,” Center for Strategic & International Studies, January 9, 2023, available at: https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/230109_Cancian_FirstBattle_NextWar.pdf?VersionId=WdEUwJYWlySMP1r3ivhFolxC_gZQuSOQ, 2023. 5. 22; Ellen Knickmeyer, “Lawmakers War-Game Conflict with China, Hoping to Deter One,” Associated Press, available at: April 22, 2023, <https://apnews.com/article/china-taiwan-united-states-war-game-deterrence-a0a31285a16afedd04c2a5d9c0fc934b>, 2023. 5. 22.
- ② Michael E. O'Hanlon, “Can China Take Taiwan: Why No One Really Knows,” the Brookings Institution, August 2022, <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2022/08/Can-China-Take-Taiwan-v5.pdf>, 2023. 5. 22.
- ③ John Feng, “‘Today Ukraine, Tomorrow Taiwan’: Americans Fear China Will Copy Russia,” *Newsweek*, February 24, 2022, available at: <https://www.newsweek.com/today-ukraine-tomorrow-taiwan-americans-fear-china-will-copy-russia-1682128>, 2023. 5. 22; Fox News Staff, “Gen. Keane Wars Russia’s War on Ukraine Will Embolden China: ‘What Xi Sees Is Weakness’,” *Fox News*, February 24, 2022, available at: <https://www.foxnews.com/media/gen-jack-keane-russia-war-ukraine-china-weakness>, 2023. 5. 22; Ian Johnson, and Kathy Huang, “Why China Is Struggling to Deal With Russia’s War in Ukraine,” Council on Foreign Relations, February 25, 2022, available at: <https://www.cfr.org/in-brief/china-russia-war-ukraine-taiwan-putin-xi>, 2023. 5. 22; U. S. House Foreign Affairs Committee Majority, “Chairman McCaul: ‘Ukraine Today; It’s Going to Be Taiwan Tomorrow,’” February 26, 2023, available at: <https://foreignaffairs.house.gov/press-release/chairman-mccaul-ukraine-today-its-going-to-be-taiwan-tomorrow/>, 2023. 5. 22.
- ④ Kharis Templeman, “Taiwan Is Not Ukraine: Stop Linking Their Fates Together,” *War On the Rocks*, January 27, 2022, available at: <https://warontherocks.com/2022/01/taiwan-is-not-ukraine-stop-linking-their-fates-together/>, 2023. 5. 22; Oriana Skylar Mastro, “Invasions Are Not Contagious: Russia’s War in Ukraine Doesn’t Prestage a Chinese Assault on Taiwan,” *Foreign Affairs*, March 3, 2022, available at: <https://www.foreignaffairs.com/articles/taiwan/2022-03-03/invasions-are-not-contagious>, 2023. 5. 22; Andrew Scobell, and Lucy Stevenson-Yang, “China Is Not Russia; Taiwan Is Not Ukraine,” United States Institute of Peace, March 4, 2022, available at: <https://www.usip.org/publications/2022/03/china-not-russia-taiwan-not-ukraine>, 2023. 5. 22; Denny Roy, “What the War in Ukraine Means for Taiwan,” *PacNet*, No. 14, Pacific Forum, March 4, 2022, <https://pacforum.org/publication/pacnet-14-what-the-war-in-ukraine-means-for-taiwan>, 2023. 5. 22。关于中国外交部对所谓“今日乌克兰,明日台湾”论调的驳斥,参见中华人民共和国外交部:《2022年2月23日外交部发言人华春莹主持例行记者会》,2022年2月23日,https://www.mfa.gov.cn/web/fyrbt_673021/jzhsl_673025/202202/t20220223_10644870.shtml, 2023. 5. 22。

在台湾问题上的决心和承诺的可信度。^①最后,还有大量的讨论聚焦于台湾当局如何在军事层面汲取乌克兰的经验实现“以武拒统”。美国不少专家希望台湾当局能够学习乌克兰的“非对称”作战经验,但是也有专家指出,乌克兰自身付出的巨大代价以及台海不同的地理特点使得“乌克兰模式”的吸引力和可行性大打折扣。^②

美国对台政策调整的第二个主要原因是,美国对台湾地区的战略思维正在发生一定程度的变化。^③冷战结束之后,尤其是1995~1996年台海危机爆发之后,美国历届政府在台湾问题上的主要关切是“和平与稳定”,同时表明,任何经由和平过程达成的结果都可被接受。前国务委员戴秉国在回忆录中提到了2004年3月他与时任小布什政府国防部副部长沃尔福威茨的一段对话。沃尔夫威兹表示,美国并非拿台湾问题来牵制中国。事实上,美国乐见两岸以和平方式实现统一。台湾问题如果得到解决,将使美国在东亚摆脱一个重大难题和包袱。^④时过境迁,在中美战略竞争大背景下,特朗普和拜登政府都在一定程度上倾向于把台湾地区看成一种“战略资产”,或者说,认为维持“不统”的状态符合美国国家利益。^⑤尽管依旧强调“和平与稳定”的“进程”的重要性,美方似乎也越来越重视“不统”的“结果”。

-
- ① Elbridge Colby, and Oriana Skylar Mastro, “Ukraine Is a Distraction From Taiwan,” *Wall Street Journal*, February 13, 2022, available at: <https://www.wsj.com/articles/ukraine-is-a-distraction-from-taiwan-russia-china-nato-global-powers-military-invasion-jinping-biden-putin-europe-11644781247>, 2023. 5. 22; Raphael S. Cohen, “The False Choice Between China and Russia,” *The Hill*, February 21, 2022, available at: <https://thehill.com/opinion/national-security/595164-the-false-choice-between-china-and-russia/>, 2023. 5. 22; Hal Brands, “Defeating Russia Is the Best Way for the West to Defend Taiwan,” *Bloomberg*, March 31, 2023, available at: <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2023-03-31/ukraine-war-beating-russia-is-the-best-way-to-defend-taiwan?leadSource=uverify%20wall>, 2023. 5. 22; John P. Walters, “Ukraine Is No Distraction From Asia,” *Wall Street Journal*, April 4, 2023, available at: <https://www.wsj.com/articles/ukraine-is-no-distraction-from-asia-alliance-weapons-war-russia-putin-pacific-taiwan-japan-kishida-tsai-3336f0c0>, 2023. 5. 22。相关理论讨论,参见 Tongfi Kim, and Luis Simon, “A Reputation Versus Prioritization Trade-Off: Unpacking Allied Perceptions of U. S. Extended Deterrence in Distant Regions,” *Security Studies*, Vol. 30, No. 5 (2021), pp. 725 ~ 760。
- ② Andrew Erickson, and Gabriel Collins, “Eight New Points on the Porcupine: More Ukrainian Lessons for Taiwan,” *War On the Rocks*, April 18, 2022, available at: <https://warontherocks.com/2022/04/eight-new-points-on-the-porcupine-more-ukrainian-lessons-for-taiwan/>, 2023. 5. 22; Jeffrey W. Hornung, “Ukraine’s Lessons for Taiwan,” *War On the Rocks*, March 17, 2022, available at: <https://warontherocks.com/2022/03/ukraines-lessons-for-taiwan/>, 2023. 5. 22; Lara Seligman, “‘Deadly Serious’: U. S. Quietly Urging Taiwan to Follow Ukraine Playbook for Countering China,” *Politico*, May 19, 2022, <https://www.politico.com/news/2022/05/19/deadly-serious-u-s-quietly-urging-taiwan-to-follow-ukraine-playbook-for-countering-china-00033792>, 2023. 5. 22。
- ③ 这一部分的讨论主要基于 Jie Dalei, “U. S. Evolving Strategic Thinking about Taiwan,” *China International Strategy Review*, Vol. 4, No. 2 (2022), pp. 217 ~ 232。
- ④ 戴秉国:《战略对话:戴秉国回忆录》,人民出版社、世界知识出版社,2016年版,第81页。
- ⑤ 信强称之为“战略高危资产”。参见信强:《“战略高危资产”:权力格局、中美关系与台湾战略角色的嬗变》,载《台湾研究集刊》,2020年第4期,第72~83页。

相对于前任历届政府,特朗普和拜登政府的《国家安全战略报告》以及《印太战略报告》都更加凸显了台湾地区的所谓“伙伴”角色。2020年9月,卸任特朗普政府助理国防部长不久的薛瑞福赤裸裸地表示,“台湾持续的存在、生存和成功符合我们的战略利益”,在中国大陆现有制度下,“台湾被吸纳进‘一个中国’体系不符合我们的利益。”^①2021年底,拜登政府的现任助理国防部长拉特纳在参议院作证时提到,第一岛链对于区域安全以及美国在印太地区的重大利益都很“关键”,而台湾位于第一岛链的“关键节点”。同时,台湾所处的海上通道对于全球商业和能源运输也很重要。拜登政府的政策部分地是基于这些“战略性的原因”。^②拉特纳讲话的不同寻常之处在于,这是中美关系正常化以来,首位美国政府的现任高阶官员公开表示,台湾对于美国具有战略意义。美国专家保罗·希尔认为,既然拉特纳表示台湾对于美国利益和区域安全如此关键,那也就意味着美国无法接受和平统一。^③另一位著名中国问题专家史文也认为,拉特纳这个“鲁莽”的表述似乎表明,美国主要是把台湾看作“不能落入中国大陆手中的战略资产”。^④

2022年9月,美国参议院外委会通过了修正过的“2022年台湾政策法案”。法案赤裸裸地宣称,“防卫台湾”对于限制中国大陆在第一岛链和第二岛链的军事力量投射能力以及保护夏威夷、关岛和日本都十分关键。^⑤与此同时,美国政府外的专家学者也开始越来越多地谈论台湾地区的所谓战略价值。2020年10月,美国战略与国际研究中心的报告提到,台湾位于第一岛链的中间,如果两岸统一,则日本的侧翼和海上航线将会处于风险之中。^⑥战略与国际研究中心的另一位研究员林洋也指出,两岸的统一将大大增强中国大陆的力量投射能力,这将对日本和菲律宾等美国盟

① Russell Hsiao, “Fortnightly Review,” *Global Taiwan Brief*, Vol. 5, No. 18 (2020), p. 2.

② Ely Ratner, Statement at the Hearing “The Future of U. S. Policy on Taiwan,” Committee on Foreign Relations of the United States Senate, the 117th Congress, December 8, 2021, available at: https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/120821_Ratner_Testimony.pdf, 2023. 5. 22.

③ Paul Heer, “Has Washington’s Policy Toward Taiwan Crossed the Rubicon?,” *National Interest*, December 10, 2021, available at: <https://nationalinterest.org/feature/has-washington’s-policy-toward-taiwan-crossed-rubicon-197877>, 2023. 5. 22.

④ Michael D. Swaine, “U. S. Officials Signals Stunning Shift in the Way We Interpret ‘One China’ Policy,” *Responsible Statecraft*, December 10, 2021, available at: <https://responsiblestatecraft.org/2021/12/10/us-official-signals-stunning-shift-in-the-way-we-interpret-one-china-policy/>, 2023. 5. 22.

⑤ *Taiwan Policy Act of 2022*, 117th Congress, available at: <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/4428/text>, 2023. 5. 22.

⑥ Bonnie S. Glaser, Richard C. Bush, and Michael J. Green et al., “Toward a Stronger U. S. -Taiwan Relationship,” A Report of the CSIS Task Force on U. S. Policy Toward Taiwan, Center for Strategic & International Studies, October 2020, p. 4.

国的安全带来巨大影响。^① 卡内基和平基金会的阿什利·特利斯更加直接地表示,“有令人信服的理由”认为,两岸“目前的分离状态符合美国利益”。^② 最后,格林和塔尔梅奇在学术期刊《国际安全》撰文,认为从纯军事角度而言,两岸统一将极大地影响美国海军在菲律宾海的军事行动,从而改变整个区域的军事平衡。^③

总之,在中美战略竞争背景下,台湾地区对美国在经济、科技、意识形态、战略信誉等方面的价值得到了增强,中美军事实力差距的缩小似乎也让美国“重新发现”了台湾地区的军事价值。^④ 但是,上述美国对台战略思维的转变是渐进的和部分的,并非一种彻底的转变。事实上,上面提及的如史文等不少美国专家对这种转变提出了尖锐的批评。拜登政府似乎也意识到了这种转变的危险性。在2022年11月印尼巴厘岛中美元首会晤中,拜登总统表示,“不寻求把台湾问题作为工具遏制中国”。^⑤

结 论

在特朗普和拜登政府时期,美国的对台政策在政治层面的宣示性政策、政治层面的操作性政策、安全层面的宣示性政策、安全层面的操作性政策四个方面都有明显的调整。相对而言,两届政府的操作性政策调整的程度要大于宣示性政策。仅就宣示性政策而言,特朗普政府在政治层面的宣示性政策的动作较多,而拜登政府(尤其是拜登总统本人)在安全层面的宣示性动作更明显。美国对台政策调整的最主要原因,一是其认为中国大陆对台湾地区使用武力的能力和意图都在上升,二是美国对台湾地区的战略思维正在悄然发生变化。

美国的对台政策的调整为推进中国统一制造了新的障碍,不仅危害台海和平稳

-
- ① Kathrin Hille, “U. S. Shows China Its Hand on Strategic Value of ‘Unsinkable’ Taiwan,” *Financial Times*, December 29, 2021, available at: <https://www.ft.com/content/381584f6-02d6-4264-8ca0-31b223ae6b39>, 2023. 5. 22.
 - ② Asheley J. Tellis, “Renewing the American Regime: U. S. -China Competition Beyond Ukraine,” *The Marshall Papers*, September 2022, available at: https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/220912_Tellis_Renewing_AmericanRegime_0.pdf?ENW4YjBwA.RD72QrQeCenuYej7GBPIJ, 2023. 5. 22.
 - ③ Brendan R. Green, and Caitlin Talmadge, “Then What? Assessing the Military Implications of Chinese Control of Taiwan,” *International Security*, Vol. 47, No. 1 (2022), pp. 7~45.
 - ④ 美国对于台湾地区的军事价值的认识由来已久,其中最著名的是麦克阿瑟将军在1950年6月14日的一份备忘录中的“不沉的航空母舰”之说。Douglas MacArthur, “Memorandum on Formosa,” June 14, 1950, *Foreign Relations of the United States*, 1950, Korea, Volume VII, available at: <https://history.state.gov/historical-documents/frus1950v07/d86>, 2023. 5. 22. 但是至少自中美关系正常化之后,美方很少讨论和关注台湾地区的军事价值。
 - ⑤ 中华人民共和国外交部:《王毅就中美元首会晤向媒体介绍情况并答问》,2022年11月15日,https://www.fmprc.gov.cn/wjzbhd/202211/t20221115_10975081.shtml, 2023. 5. 22.

定,也影响中美关系健康稳定发展。另一方面,也要看到美国内部对于特朗普和拜登政府虚化、掏空一个中国政策依然存在争论,即使是拜登政府对于台湾问题有可能给中美关系造成颠覆性的巨大风险也有一定的认识。其次,2024年初将举行台湾地区领导人选举,如果民进党无法继续执政,则台湾当局的两岸政策可能会有调整,其对于美国“以台制华”的配合度会相应降低。当然,最重要的是,“决定两岸关系走向、实现祖国完全统一的关键因素是国家的发展进步”。^①国家的综合实力和国际影响力持续提升,则解决台湾问题的基础更雄厚、能力更强大,也更能有效粉碎“台独”分裂和外来干涉图谋。中华民族比历史上任何时期都更接近伟大复兴的目标,也更接近实现祖国完全统一的目标。

节大磊:北京大学国际关系学院副教授

(本文责任编辑:仇朝兵)

^① 国务院台湾事务办公室、国务院新闻办公室:《台湾问题与新时代中国统一事业》,2022年8月10日, http://www.gwytb.gov.cn/zt/zylszl/baipishu/202208/t20220810_12459866.htm, 2023.5.22。

Ambiguity and Clarity of the U. S. Taiwan Policy

Jie Dalei (36)

This article establishes an analytical framework to better understand the U. S. Taiwan policy along two dimensions: politico-security and declaratory-operational. During the Trump and Biden administration, all four areas regarding the Taiwan question: the politico-declaratory policy, the politico-operational policy, the security-declaratory policy, and the security-operational policy, have undergone some adjustments. Relatively speaking, the degree of adjustments is greater in the realm of operational policy than in declaratory policy. In terms of declaratory policy, the Trump administration has made more provocative moves on the political dimension, while the Biden administration (particularly President Biden himself) has pushed the envelope on the security dimension. There are two major reasons for these policy adjustments. One is that the U. S. believes that China has more capability and willingness to use force across the Taiwan Strait, and the other is that the U. S. strategic thinking about Taiwan has subtly changed to the extent that the latter is increasingly perceived as a strategic asset. Although these developments have posed challenges to the cause of reunification, the most critical factor in determining the prospect of cross-strait relations and of China's reunification is China's own continual development and progress.

Reanalysis of the Scope of Application of the Mutual Defense Treaty between the Republic of the Philippines and the United States of America

He Weibao (70)

The United States and the Philippines have long had differences on the scope of application of the Mutual Defense Treaty between the two countries. Prior to the Trump administration, in order to achieve its overall foreign policy goals, the United States deliberately remained vague on whether the treaty applied to the South China Sea region, as it did not explicitly declare that the treaty applied to the South China Sea region, and refused to include the disputed islands and reefs in the South China Sea claimed by the Philippines in the scope of the treaty. Under Trump, with major changes in the U. S. government's China strategy and South China Sea policy, the administration not only clearly announced that the Mutual Defense Treaty is applicable to the South China Sea region, but also tried indirectly to include China's two islands, Mischief Reef and Second Thomas Shoal, into the scope of the Mutual Defense Treaty. The Biden administration inherited this policy adjustment of the Trump administration. The adjustment of U. S. policy on the scope of the Mutual Defense Treaty has seriously damaged China's interests and threatened peace and stability in the South China Sea.