2008年台海安全形势分析

孙建中

内容提要：2008年是自2000年以来台海形势变化最大的一年。台湾岛内政治进程发生重大转折，民进党失势，国民党全面掌权，两岸紧张关系明显缓和，稳定与和平逐步成为两岸关系发展的主流。但与此同时，在两岸关系中仍存在一些不稳定、不确定因素，值得关注。

关键词：台海形势　安全　2008年

一、台湾政局发生重大积极变化，“台独”势力严重受挫

台湾“立委”选举、“总统”选举和马英九上台“执政”是2008年台海局势发生重大变化的三大标志性事件。

台湾“立委”选举、“总统”选举和马英九上台“执政”是2008年台海局势发生重大变化的三大标志性事件。2008年1月12日，台湾第7届“立委”选举结束，国民党在113个席位中获得81席，占2/3多数；民进党仅赢得27席，处于少数党地位。此次选举意味深长，反映了大多数台湾民众反对“台独”和两岸对抗的心愿，预示了“总统”选举的结果。3月22日，台湾第12届“总统”选举结果揭晓，国民党候选人马英九获得765.87万张选票，得票率58.45%，民进党候选人谢长廷为544.52万张，得票率41.55%。马英九以多出对手221万余张的明显优势当选台湾“总统”。这一选举结果在很大程度上决定了未来一段时间台湾的前途和两岸关系的发展方向，意义非常重大，因为这不仅会“重新燃起北京和台北改善关系的希望”，[1]而

孙建中 解放军某部研究员。

1 “All Quiet on the Eastern Front?” *Economist*, April 12th-18th, 2008, p. 32.

且还“有利于稳定岛内政局、缓和两岸关系、突破两岸僵局。”[1]5月20日，马英九正式就任台湾“总统”，标志着陈水扁时代的结束和马英九时代的开始。上台伊始，马英九便对陈水扁的“法理台独”路线拨乱反正，确定“不统、不独、不武”为其“政府”在两岸关系问题上的总体方针，努力实现“岛内和谐、两岸和解、台海和平”的战略目标。两岸关系随之发生重大变化，在台海上空酝酿已久的潜在危机因此化解。

二、台海安全形势明显好转，稳定、和平与发展开始成为两岸关系的主流

自1949年国民党败退台湾后，两岸对抗已近60年，但这种对抗从来没有像在陈水扁执政的八年里这么激烈和严重，大有台海冲突一触即发之势。所幸的是，陈水扁只顾拼“台独”，不顾经济发展和民生的做法逐步失去民心，成为导致民进党衰落的重要原因之一。[2]基于陈水扁和民进党的惨痛教训，马英九深知，“尽管大陆对台湾是一个威胁，但也是一个机会”[3]；只有首先稳定两岸关系，与大陆和平相处，才能更好地发展台湾经济；只有发展经济，才能稳住人心，才能长期维持国民党的执政地位。此外，由于大陆是台湾重要的经济和贸易依托，两岸关系的缓和与稳定将有助于进一步推动台湾的经济发展。因此，“求稳定求发展”成为马“政府”的主要努力方向。

只有首先稳定两岸关系，与大陆和平相处，才能更好地发展台湾经济；只有发展经济，才能稳住人心，才能长期维持国民党的执政地位。

基于上述思路，马“政府”全面调整了大陆政策，主动采取措施与大陆接触，恢复海基会和海协会的协商对话，扩大两岸交流范围，缓和两岸紧张气氛。特别是，“台湾和北京都淡化了未来协商对话的政治含义”。[4]4月12日，在博鳌论坛上，胡锦涛总书记与马英九的副手萧万长成功举行会晤，标志着两岸关系良性互动的开端。11月3—7日，大陆海协会会长陈云林首次赴台与台湾海基会会长江炳坤会谈，双方签署了空运、海运、邮政与食品安全四项协议，并于12月15日正式实现了两岸“直航”，两岸和平关系进一步深化。“陈云林成功访台是跨越台湾海峡的历史性一步，标志着两岸制度化协商进入正常轨道，这不仅为两岸良性互动奠定有利基础，也将推动两岸关系迈入全新发展阶段。”[5]12月23日，来自

1 汪曙申：“岛内各界看‘3·22选举’”，《台湾周刊》，2008年第12期，第1页。

2 在国际空间拓展方面，陈水扁同样遭到惨重失败，在其“执政”的8年里，台湾失去了9个“邦交国”，“邦交国”数量从32个锐减为23个。

3 “The World According to Ma,” *Time*, August 25, 2008, p. 26.

4 “Cross Straits,” *Economist*, November 1st-7th, 2008, p. 34.

5 李贺：“陈云林成功访台影响深远”，《台湾周刊》，2008年第42期，第3页。

大陆的大熊猫“团团”和“圆圆”正式落户台湾，开始充当两岸和平和友谊的使者。可以肯定，未来的两岸关系在双方共同努力下会更加密切，两岸交流会更加频繁，台海局势也将会更加稳定。

三、美国对华“两面下注”战略在马英九上台后丝毫未变，但其对台政策出现微调现象

只要美国对华奉行的接触加遏制战略不改变，其两岸政策就不会发生变化。

从理论上讲，只要美国对华奉行的接触加遏制战略不改变，其两岸政策就不会发生变化。长期以来，美国出于其全球战略利益考量，将中国视为主要战略竞争对手和“处于战略十字路口的国家”，对中国奉行一种相互冲突的对冲战略或“两面下注”战略，在融合的同时，进行军事围堵。美国这种对中国既借重又防范的矛盾心理在“中国因素”不断凸显的情况下更加明显，并可能“鼓励对中国崛起的力量实施有力的制衡”。[1] 在这种战略思想指导下，“以台制华”便成为美国在两岸问题上的基本政策，“不统、不独、不武，维持台海现状，确保两岸军事力量平衡”则是这种政策的基本内容，其最终目的是实现台湾现状的永久化，既不要“独立”，也不要统一，只要维持现状，因为“独立”和统一都会改变台湾现状，从而丧失充当美国牵制中国的功能，这不符合维持美国全球霸权地位的战略目标，有损美国的地缘战略利益。因此，无论是台湾还是大陆，谁想单方面改变台湾现状，都会遭到美国的反对和压制。

在陈水扁时期，由于民进党违背美国意志，执意举行“入联公投”，冲撞美国对台政策底线，导致双方矛盾加剧，美台关系趋冷。美国对陈水扁这个“麻烦制造者”的警告越来越严厉，对“台独”势力及其活动的压制越来越大，甚至与大陆联手共同遏制“入联公投”等“法理台独”行为。美国之所以这样做，是因为其国家利益和对台政策要求它必须防止“台独”势力采取过激行动，避免因失控而酿成两岸军事冲突，损害美国根本利益。

台湾“总统”选举结束后，美国面对台湾岛内政局即将发生的重大变化，首先发出了希望两岸抓住机遇、改善关系、和平解决矛盾的信息，并且表示“乐于见到两岸之间各项正面发展，一点都不担心两岸进展太快”，[2] 以表达美国在台海问题上的关切。

陈水扁的离去和马英九的上台，为美国的对台政策进行微调提供了现实依据。从目前情况看，这种微调主要表现在以下几个方面：首先，修复和改善美台关系。布什总统在马英九当选后第一时间发去贺电，期待与他进行合作。美国务

1 朱锋：“中国和平崛起：与单极的关系”，载朱锋、罗伯特·罗斯主编：《中国崛起：理论与政策的视角》，上海人民出版社，2008年版，第52页。

2《海峡评论》社论：“马英九时代的美国对台政策”，《海峡评论》，2008年第8期，第1页。

院也表达了改善美台关系的愿望，重申将继续协防台湾。在马英九就职的当天，美国派出120人的庞大代表团前去祝贺。美台关系明显改善并迅速升温。其次，对岛内蓝绿阵营奉行“两面下注”政策。陈水扁时期，由于民进党等绿营势力推行“急独”路线，违背美国利益，美采取了“扶蓝压绿”政策。第二次“政党轮替”后，民进党处于少数派地位，绿营实力严重受损，国民党“一党独大”，台湾岛内出现蓝营“一统天下”的政治局面。美国因而将“扶蓝压绿”政策转变为“扶绿压蓝”政策，旨在帮助民进党尽快恢复元气，重新回到两大阵营势均力敌并相互牵制的政治状态中去。“未来，美国在加强与马英九及国民党关系的同时，也必将向民进党伸出援手，以避免民进党实力过度减损。”[1] 最后，美国从鼓励两岸接触、谈判转变为适度迟滞两岸关系的过快发展进程。马英九执政后，两岸经贸往来和政党接触频繁，谋求和平与稳定成为两岸共同的心愿，两岸关系迅速升温，台海安全形势明显改善。然而，两岸关系改善的速度超出了美国的期望，美担心两岸关系过于密切和台湾向大陆过度靠拢后将导致美在台海问题上影响力的下降，其结果与改变台湾现状的后果没有什么差别。正如《华盛顿时报》的一篇社论所言，“美国虽然乐见两岸关系由紧张变为舒缓，但也忧虑‘更紧密的两岸关系会把台湾进一步推向中国’”。[2] 的确，在未来一段时间里，“美国因素始终是解决台湾问题的最重要外部干扰因素，但美国因素影响的下降是必然趋势。”[3]

四、两岸军事力量结构有所变化，大陆军事优势日趋明显

为配合其大陆政策，马英九在“国防政策”方面改变了陈水扁时期奉行的进攻性战略，重新回归过去“防卫固守，有效吓阻”的防御性战略。“‘国防政策’调整后以不主动发动攻击、不攻击非军事目标为政策指导。”[4] 2009年的台湾军费预算将有所下调，“岛内媒体近日也连续报道，‘国防预算’较往年减少”，将不会超过100亿美元。[5] 马英九“政府”积极推动两岸军事交流，谋求建立“军事互信机制”，防止因误判而发生武装冲突，确保台海和平与稳定。应当说，马英九在军事上奉行的“守势战略”对于降低两岸军事对抗、进一步缓和两岸紧张气氛发挥了一定的积极作用。

然而，军事战略的改变不等于停止军事力量建设进程。马英九奉行“守势战略”并不意味着他不重视台湾军事力量建设，相反，他明确指出，“在深耕和平

1 孙升亮：“美国台海政策调整的意涵与走势”，《现代国际关系》，2008年第7期，第21页。

2 同上书，第20页。

3 郭震远：“近年来台湾问题中美国因素的变化及其影响”，徐博东主编：《台湾政局发展与两岸关系》，北京：台海出版社2008年版，第404页。

4 牧洋：“台‘国防’预算罕见下降”，《环球军事》，2008年第10期上半月版，第29页。

5 同上。

思维的同时，也不能放弃自我防卫的决心”。[1] 其实，马英九的“守势战略”不仅重视海空军力量建设，而且更加重视提升陆军防御力量的地位，并将其作为贯彻所谓“刺猬战略”的基础，因此，“守势战略”实为一种积极防御战略或者一种特殊的威慑战略，旨在通过以守为攻、以守防攻、以守遏攻的手段阻止大陆对台采取军事进攻行动。这种军事战略要求台军必须具备有效反击能力，通过发挥“以攻助防”的特别功能，让对手“吓不了（难以威慑）”、“咬不住（难以封锁）”、“吞不下（难以占领）”、“打不碎（难以消灭）”，最终放弃武力攻台的念头。为此，马英九奉行“小而精、小而强”的质量建军路线，减少兵员，提高素质和战斗力，计划将台军总兵力最终减至20万人左右，并将其打造成为支持台湾实现“战略持久”目标的重要支柱。这表明，无论是国民党执政，还是民进党当权，军事力量都是支持台湾与大陆抗衡的决定性因素，没有与大陆势均力敌的军事力量，台湾就不可能与大陆进行战略对峙。

“守势战略”实为一种积极防御战略或者一种特殊的威慑战略，旨在通过以守为攻、以守防攻、以守遏攻的手段阻止大陆对台采取军事进攻行动。

但是，“两岸的军事力量对比从几年前开始就已经严重向大陆方面倾斜”。[2] 当前，两岸军事力量对比正朝着对大陆有利的方向继续发展。[3] 2008年，台湾军费为105亿美元，大陆是581亿美元，相差5倍以上，双方在军队人数和主要武器装备上的差距更大（见表1）。

从表中可以看出，2008年两岸军事力量结构发生了一定变化。中国大陆方面：陆军人数减少15万人，步兵师减少6个，步兵旅减少9个，装甲师减少2个，装甲旅减少3个，炮兵师减少1个，坦克减少300辆，火炮减少2700门，但炮兵旅增加2个；空军轰炸机减少135架，但战斗机增加80架；海军护卫舰减少2艘，但驱逐舰增加4艘，坦克登陆舰增加1艘，中型登陆舰增加3艘，柴电攻击潜艇增加1艘，海岸导弹巡逻艇增加14艘。台湾方面：陆军步兵旅减少5个，坦克减少700辆，火炮减少1600门，但炮兵旅增加2个；海军海岸导弹巡逻艇增加1艘；空军战斗机增加60架。[4] 上述变化表明，大陆军事占据优势的基本格局不仅没有改变，而且还会不断得到加强。这种发展趋势，加之双方综合实力差距的不断拉大，将使大陆在和平解决台湾问题上拥有越来越大的主动权。在这种形势下，通过军事手段与大陆对抗对台湾显然不是一种明智的选择，

通过军事手段与大陆对抗对台湾显然不是一种明智的选择。

1 韩继承：“马英九为台海和平调整攻势战略？”《军事文摘》，2008年第10期下半月版，第64页。

2 花俊雄：“马英九上台后，美、中、台关系蠡测”，《海峡评论》，2008年第5期，第22页。

3 尽管美国国防部对中国持续扩大军费开支保持戒心，但有远见的美国人认为“中国由于周边环境险恶而有充分的理由增加军费”，甚至美国情报总监麦康奈尔也认为“任何中国政府，哪怕是民主政府，都会这么做”。参见 Andrew Moravcsik, “Washington Cries Wolf——Don't Believe the Hype: Beijing's Military Buildup Isn't as Scary as It Seems,” *Newsweek*, March 31, 2008, 27。

4 参见美国国防部《2007年中国军力报告》（英文版）。

表1 2008年台湾海峡两岸陆海空力量对比

中国大陆陆军			中国台湾陆军
	总计	其中台湾海峡地区	总计
现役军人	1250000	440000	130000
集团军	18	8	3
步兵师	19	8	0
步兵旅	24	11	8
机械化步兵师	4	1	0
机械化步兵旅	5	1	3
装甲师	9	4	0
装甲旅	8	3	5
炮兵师	2	2	0
炮兵旅	17	6	5
空降师	3	3	0
两栖师	2	2	0
两栖旅	3	3	3
坦克	6700	2800	1100
火炮	7400	2900	1600
中国大陆海军			中国台湾海军
	总计	东海舰队和南海舰队	总计
驱逐舰	29	17	4
护卫舰	45	36	22
坦克登陆舰	26	24	12
中型登陆舰	28	23	4
柴电攻击潜艇	54	32	4
核潜艇	5	1	0
海岸导弹巡逻艇	45	35	51
中国大陆空军			中国台湾空军
飞机	总计	台海地区	总计
战斗机	1630	330	390
轰炸机	620	160	0
运输机	450	40	40

资料来源：美国国防部《2008年中国军力报告》(英文版)。

因为对于台湾而言，台湾问题已经超越了军事解决的阶段而进入了政治解决的阶段。“台湾问题的核心是政治问题，必须通过政治安排，而非通过军事行动来解决。这个政治安排就是两岸签署和平协议”。[1]

五、台海局势前景虽然光明，但不稳定、不确定因素依然存在

两岸在经济上相互依存度的不断提升和双方关系出现的积极变化以及马英九基于“九二共识”而采取的大陆政策，将进一步强化台海安全局势的稳定，至少在马英九“执政”期间，两岸之间的和平与发展主流不太可能发生重大变故。值得特别注意的是，胡锦涛主席在12月31日纪念《告台湾同胞书》发表30周年大会上的讲话，对马英九的大陆政策和相关主张给予了积极和善意的回应，呼吁两岸应当尽早停止敌对状态，达成和平协议，建立军事互信机制，为大陆和台湾长期和平与稳定发展打下坚实基础。

两岸关系中还存在许多不稳定、不确定因素。

但是，我们还应清醒地看到，两岸关系中还存在许多不稳定、不确定因素，主要表现在以下几个方面：一是马英九的大陆政策存在一定变数。尽管马英九认同“一中各表”的“九二共识”，但拒绝接受“一国两制”；在两岸关系上，坚持“以台湾为主，对人民有利”的基本原则，不会与大陆谈统一问题；在“对外关系”上，继续寻求扩大国际空间。这就是说，马英九真正追求的目标是维持相对稳定的台海现状，以便待机行事。此外，马英九的“三不”政策与美国在两岸关系上的“不统、不独、不战、不和”政策高度吻合，其意图在于借助美国的力量和影响平衡大陆，以维持自身的“自立”地位。

二是马英九的大陆政策具有明显的和平演变意图。马英九在其“总统”就职演说中明确指出，“两岸问题最终解决的关键不在主权争议，而在生活方式与核心价值，盼望中国大陆能走向自由、民主与均富”。[2] 马英九将两岸关系的实质归结为制度之争，意味深长，很值得思量。它表明，台湾在对自身军事实力逐步失去信心的同时，却对台湾的政治制度信心百倍，也就是说，台湾虽然在军事上不能战胜大陆，但可以在制度上占据上风。这意味着台湾对大陆的长远战略很可能发生变化，即在台湾意识到大陆实力越来越强大并可能成为新的超级大国后，继续军事对抗，寻求“独立”，无非等于死路一条。但是，如果台湾改变现行的僵硬政策，让台湾的大陆政策与美国的对华政策融合起来，通过与大陆接触和对话甚至合作，逐步推动台湾的政治制度向大陆扩散和渗透，用台湾制度改造大陆，从而可以实现以小吃大、不战而胜的战略目标。香港学者郑海麟认为，马英九的话“可作如下两种解读，一是马英九承认台湾与大陆同属于中国一部分的‘九二

1 花俊雄：“马英九上台后，美、中、台关系蠡测”，《海峡评论》，2008年第5期，第22页。

2 张麟徵：“两岸关系和平发展的前瞻——论其契机与隐忧”，《海峡评论》，2008年第8期，第56—57页。

共识'，因此，两岸在'领土主权'方面根本就没有分割，所以不存在'主权争议'。二是马英九承认两岸人民属于中华民族，目前虽然分别处于生活方式和核心价值不同的社会制度之下，但只要两岸都朝着自由、民主、均富的大道迈进，两岸将不统而统，也就不存在'主权争议'的问题"。[1]

三是"台独"势力不会停止破坏和干扰活动，民进党仍有再次上台的可能。民进党在2008年的"立委"和"总统"选举中惨败，加上受扁家弊案的拖累，"台独"势力遭到沉重打击，"台独"运动陷入低潮。但应看到，"台独"势力仍有相当的群众基础和一定的号召力，仍是台湾岛内一股不可忽视的政治力量，例如，在第7届"立委"选举中，民进党得票率为36.9%，国民党得票率是51.2%；在第12届"总统"选举中，民进党的谢长廷得票率为41.55%，国民党的马英九得票率是58.45%。虽然走入低谷，但"台独"势力不会自甘寂寞，仍然会利用各种机会破坏两岸关系，借此扩大其政治影响。所以，如果"执政"的国民党政绩不佳，逐步失去大多数民众的支持，民进党仍可能东山再起。

"台独"势力仍有相当的群众基础和一定的号召力，仍是台湾岛内一股不可忽视的政治力量。

四是美国仍会以各种方式干涉台湾问题。美国的对华战略决定了其对台政策，这种战略又决定了美国将长期介入台海事务。虽然美国乐见两岸关系改善，但并不希望双方关系过于密切，从而导致美国在台湾问题上地位的不断边缘化和影响力的不断削弱，因为这不利于其长远维持台海现状终极目标的实现。2008年10月3日，美国政府通知国会拟向台湾出售64.36亿美元的军事装备一事，不仅仅是要抵消大陆的部分军事优势，维持台海军事力量平衡，牵制大陆，更重要的是，它是在提醒海峡两岸：美国仍是影响台海事务的主要因素，大陆和台湾在解决台湾问题时不能完全抛开美国，"两岸的互动必须在美国控制中"。[2]

上述不稳定、不确定因素如果处理不好，势必影响来之不易的两岸正常关系，加剧台海局势紧张，对我经济发展、国家主权和安全构成严重威胁。

1 郑海麟："两岸问题最终解决关键不在主权争议——解读马英九的总统就职演说"，《海峡评论》，2008年第6期，第20—21页。

2《海峡评论》社论："马英九时代的美国对台政策"，《海峡评论》，2008年第8期，第1页。