

# “维稳防合”:美国战略调整背景下的 对台政策析论<sup>①</sup>

王伟男

(上海交通大学国际与公共事务学院副教授,台湾研究中心副主任)

自2010年以来,美国奥巴马政府高调宣示将实施名为“重返亚太”(后更名为“战略再平衡”)的全球战略调整计划,要把更多战略资源和精力从世界其他地区调配到以东亚-西太平洋地区为核心的亚太地区。无论美国进行此番战略调整的真实目的为何,有一点比较明确,那就是中国在美国此番战略调整中的位置极其重要,即便我们说主要是针对中国而来,恐怕也不为过。众所周知,美国的对台政策历来都直接服务于其对华政策,进而服务于其亚太战略和全球战略。因此,考察美国此番战略调整背景下的对台政策,有助于我们更深刻地理解奥巴马政府的对华政策、亚太战略乃至全球战略。

## 一、奥巴马政府的对台政策之迷

自奥巴马政府宣示要“重返亚太”迄今,美方在台湾问题上发出的信号

---

<sup>①</sup> 本文为中国海洋发展研究会重大项目《中国在推进海洋战略过程中的法制完善研究》(CAMAZDA201501)的阶段性研究成果。

并不一致,甚至可以说“杂乱无章”。有些信号明显是在“力挺”台湾,期待台湾在美国的战略调整中发挥重要作用;另外一些信号却显示出美国有意无意地忽视、甚至“怠慢”台湾,台湾在美国的这次战略调整中似乎可有可无。如果把这两类信号综合起来看,我们似乎很难对奥巴马政府的对台政策取向做出一个明确的判断。

例如,2011年10月4日,时任美国主管东亚与太平洋事务的助理国务卿科特·坎贝尔(Kurt Campbell)在众议院外交委员会作证时指出,与台湾保持强有力的、多方面的非正式关系,并承诺保障台海和平稳定,是美国新战略的重要组成部分;这个新战略的成功,需要美国以连贯性方式对待与台湾的非官方关系;更加强健的和多元的美台关系,不仅可以增进美国在亚太地区的经济与安全利益,也可以对美国在该地区的伙伴如何看待美国产生极大影响。坎贝尔明确指出,与台湾的安全关系是美台关系中最引人注目的部分,美国将保持对台军售,并维持长期以来与台湾牢固有效的军事关系,帮助台湾建设一支训练有素、斗志高昂、装备高效的现代化部队,来抵御恐吓和胁迫,在安全事务上增强信心与能力。

在同一场听证会上,美国国防部代理助理部长彼得·拉沃伊(Peter Lavoy)说得更具体、更直白。他认为,美国的亚太安全政策植根于“盟友、伙伴网络+美国军事存在”所构成的大框架,而美国对台安全政策是美国亚太政策的子政策。鉴于中国人民解放军“反介入与区域拒止”战力的日益壮大及两岸军事平衡向中国大陆倾斜的新变化,拉沃伊坦承,除了持续军售外,美国近年还在密切参与和指导台湾推进的防务制度化变革,帮助台湾进行军事转型,改进防务采购计划,构建不对称的战略优势,以提高“吓阻和抵御中国大陆攻击”的作战能力。<sup>①</sup>

在同年11月10日,时任美国国务卿希拉里(Hillary Clinton)在夏威夷

---

<sup>①</sup> *Why Taiwan Matters, Part II*, Hearing Before the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, One Hundred Twelfth Congress, First Session, Oct 4, 2011, Serial No. 112 - 70, pp. 20 - 28.

“东西方中心”发表题为“美国的太平洋世纪”的演说,指出亚太地区将是今后美国外交战略的重心,21世纪将是美国的太平洋世纪。她同时表示,美国奉行“一个中国”政策,致力于维持台海地区和平稳定。希拉里还罕见地强调,台湾作为美国“重要的安全与经济伙伴”,美台之间拥有“坚实的关系”。<sup>①</sup>希拉里是迄今为止把台湾议题与美国“重返亚太”战略直接联系起来进行论述的美国最高层级的行政官员。

在同一时期,美国商务部助理部长、能源部副部长、国际开发总署署长等高级官员相继访台,着力推动台美高层交流,借此显示美国对台“战略再保证”的决心。美国还继续支持台湾“有意义”地参与国际组织、商讨美台“贸易与投资框架协议”(TIFA)和台湾加入“跨太平洋伙伴关系协定”(TPP)等。在军事合作方面,美国分别在2010年1月和2011年9月宣布对台军售案,金额总计高达120多亿美元,其中包括爱国者三型反导系统、黑鹰直升机、F-16 A/B战斗机升级等内容。马英九在第二任期开始后,美台军事合作出现加速的迹象。2012年11月启用设置于台湾北部新竹县乐山基地的美制巨型早期预警雷达,2013年开始逐步部署应对中国大陆潜艇的P-3C巡逻机。<sup>②</sup>另据报道,自2012年4月起,3套经过升级的“爱国者-2”型导弹和6套“爱国者-3”型导弹开始陆续运抵并部署到台湾,但台湾军方若要进行发射试验,须征得美国同意,原因在于美方担心发射过程易被中国大陆监测并获得相关重要参数,从而影响到美国在日本、韩国及台湾打造的导弹防御网络的安全。<sup>③</sup>

美国政要的上述表态,直接把台湾议题置于美国战略调整的大背景下进行阐述,而美方的上述动作似乎也在配合美国政要的上述表态,因而在岛

---

<sup>①</sup> *America's Pacific Century*, Remarks by Hillary Rodham Clinton, Secretary of State, East - West Center, Honolulu, HI, November 10, 2011. See <http://www.state.gov/secretary/rm/2011/11/176999.htm> (上网时间:2012年1月8日)

<sup>②</sup> 《台湾安全以美国为重心》,载《参考消息》2012年6月8日,第13版。

<sup>③</sup> 《台军报告渲染大陆攻台战力 美拒台试射爱国者3型导弹》,载《参考消息》2013年9月3日,第13版。

内引发热烈反响,尤其是“独”派势力跃跃欲试,期待在美国“重返亚太”战略布局中扮演重要角色。例如,2011年11月22日,在美从事游说活动的时任民进党主席、该党“总统”候选人蔡英文就表示,“现在是建立台美间新策略伙伴关系的最佳时刻。奥巴马政府的全球战略正朝向这个方向快速前进,台湾也正在全球新情势下寻找新定位”。<sup>①</sup>

若仅从上述表象来看,美国似乎确实已把台湾当作实施“重返亚太”战略的一颗重要棋子。但也有另外一些重要事实并不支持这个结论。奥巴马政府发表于2010年5月1日的《国家安全战略》报告中,只在短短的一句话里提到台湾:“我们将继续鼓励中国大陆和台湾之间关系的缓和”。<sup>②</sup>在希拉里发表上述演讲的前一个月,即2011年10月11日,她先在美国《外交政策》杂志上发表同样题为“美国的太平洋世纪”的文章,总体内容与她上述演讲基本一致,但只字未提台湾。在此后美方公布的正式文件中,也极少出现台湾的身影。尤其值得注意的是,在2012年1月5日由美国国防部发表的题为《维护美国的全球领导地位:21世纪国防的优先事项》(战略界人士称之为美国的“新军事战略指南”)的重要文件,同样对台湾只字未提。台湾在美国的新军事战略、特别是在“空海一体战”与“联合作战介入概念”方面可以扮演何种角色,在美国官方无论是白宫、国务院还是国防部的政策宣示中,都没有给予明确阐释。美国官方在提到加强与亚太地区盟友的关系、或要求该地区盟友发挥配合作用时,经常提到日本、韩国、澳大利亚、泰国、菲律宾等传统盟友,台湾却总是“榜上无名”。作为最具指标意义的美国对台军售,事前一个公认的观察指标是,若美国不顾中国大陆强烈反对,向台

---

<sup>①</sup> “蔡英文:面对大陆崛起 台湾美国更须紧密合作”,<http://taiwan.huanqiu.com/news/2011-11/2198856.html>(上网时间:2012年2月6日)

<sup>②</sup> *National Security Strategy*, May 2010, The White House, p43.

湾出售台方强烈要求的更先进的 F-16 C/D 战机,那么预示着台湾确实将在美国“重返亚太”战略布局中扮演重要角色。但最终结果是美国仅答应对台方的 F-16 A/B 战机进行升级,而非出售全新的 F-16 C/D 战机,显示出美国在对台军售问题上似乎存在某种顾虑。

前述其他事态如美台高层来往、美方支持台湾参与国际组织、商讨美台 TIFA、对台有限军售等举措,其实并无新意,因为在奥巴马上任之前,美台之间的上述多数互动议题业已存在。此外,台湾迄今并未获准加入 TPP 谈判,更多的是台湾内部在探讨加入的可能性,充其量是在试探美国的态度,而美国不置可否。上述事实让谨慎的观察家们对战略调整背景下的美国对台政策难下定论。

进入 2012 年以来,东亚海域形势日益严峻,大陆、台湾与日本三方围绕钓鱼岛问题的博弈犹如一出高潮迭起的大戏。两岸之间关于要不要联手保钓的争论、大陆与日本的公务船在钓鱼岛海域的对抗、台湾与日本的公务船互射水炮的戏剧性场面、事先并不被看好但最终取得重大突破的台日渔业谈判,都成为这出大戏的重要片断。2013 年 5 月 9 日,又发生菲律宾公务船在台菲争议海域射杀台湾渔民的恶性事件,台菲关系一度恶化。然而,就在本文即将搁笔之时,又传来台湾当局与菲律宾签署渔业协定的消息。日本与菲律宾都是美国在西太平洋地区的盟国,而台湾也是美国事实上的盟友。而且,无论是钓鱼岛争端,还是台菲渔业冲突,美国的身影都清晰可见。但美国具体在其中扮演了什么角色,采取了什么动作,尤其是美台之间、美国与日本和菲律宾之间如何互动,就成为我们观察美国战略调整背景下对台政策的两个难得案例。此外,美国在南海问题上也不断向台湾当局施压,通过非正式管道要求台湾当局“澄清”南海 U 形线的法律地位为何。在对台军售问题上,美国一方面向台湾当局出售武器,另一方面对所出售武器的性

能又严格把关。还有,美国对台政策是其对华政策和亚太战略的组成部分,美国的对华政策和亚太战略如何,从根本上决定着美国的对台政策。因此我们还可以从美国对华政策的视角,检视其对台政策。

通过观察与思考,笔者把现阶段的美国对台政策归纳为“维稳防合”。其中的“维稳”含义是,美国希望台湾在亚太地区扮演维持区域稳定、首先是维护美国亚太同盟体系稳定、而非“麻烦制造者”的角色。此外,维护台海地区的稳定也是美国对华战略目标之一,对台政策也要为这个目标服务。如果台湾的行为违背美国的这个“维稳”愿望,美国就会通过相关渠道或措施加以制止。“防合”的含义是,美国要防止台湾在一系列区域安全议题上与中国大陆合作,特别是防止在东海和钓鱼岛问题以及南海海上争端议题上与中国大陆合作,同时也要防止两岸在政治互信、尤其是军事互信议题上的实质性合作。下文首先通过考察美国在台日、台菲海域争端中的作用,试对上述命题进行验证,然后通过对美国对华政策的考察,来验证美国对两岸关系的真实态度。

## 二、美国对台日钓鱼岛争端的干预

台湾当局历来都是钓鱼岛争端中的重要一方。在该争端产生以来的相当长时期里,台湾当局的立场甚至比大陆官方还要强硬,但由于台湾当局与日本之间实力悬殊,无法采取与其强硬立场相对应的行动。在李登辉和陈水扁当政时期,台湾当局主要出于分裂主义目的,在钓鱼岛主权立场上大幅退缩,甚至提出“钓鱼岛属于台湾,但不属于中国”的“台独”立场。马英九上任后,台湾当局在很大程度上恢复强硬姿态,这表现在台湾当局多次在台北和东京对日强硬交涉,两次因为钓鱼岛问题而召回驻日代表,还迫使日本就“联合号”事件(2008年6月)向台湾当事人道歉并赔偿,甚至发生台日双

方公务船在钓鱼岛海域互射水炮的经典事件(2012年9月)。<sup>①</sup>

台湾当局的这些强硬姿态虽然在一定程度上满足了岛内多数民众的期待,但对于正在实施“亚太再平衡”战略、需要有效整合区域内同盟资源的美国来说,显然是个消极因素。众所周知,日本是美国在亚太地区最重要的战略盟友,其地位相当于大西洋地区的英国;而台湾长期以来也是美国执行对华政策和亚太战略的得力工具,2011年11月又被希拉里封为美国“重要的安全与经济伙伴”。虽然自1979年中美建交以来,美国与台湾当局之间没有“邦交”关系,但美国通过《与台湾关系法》维系着与台湾之间名义上为“民间”、实质上为官方的“准盟友”关系。如果盟友之间发生摩擦、甚至冲突,势必造成美国这个盟主的困扰,不利于同盟体系的稳定,也不利于同盟资源的整合。尤其是,如果日本压迫台湾过甚,台湾有可能与大陆产生某种形式的合作,更不利于美国对华政策和亚太战略的推行。在此情况下,美国“适时”出手,以不同形式对台日双方都施加了压力。

在对日施压上,美国一方面公开袒护日本、“敲打”中国,多次宣示钓鱼岛属于《美日安保条约》适用范围,以安日本之心;同时又担心日本把美国的上述表态当作空头支票,甚至借机扩大事态,谋取与美国战略考量不一致的私利,因而不断要求日方保持克制。2013年2月下旬日本首相安倍晋三访美时,本指望美方能在钓鱼岛问题上为日方撑腰,却遭到美方冷处理。在此前1月中旬举行的美国助理国务卿坎贝尔、美国驻日大使鲁斯、日本外务大臣岸田文雄、防卫大臣小野寺五典高级会谈中,美方明确表示,“希望日本采取安静的、富有实效的外交。……美国政府十分关注日本准备提升钓鱼岛

---

<sup>①</sup> 关于历届台湾当局在钓鱼岛问题上的立场分析及其演变,可参见王伟男:《台湾当局在钓鱼岛问题上的立场演变》,载《太平洋学报》2012年第12期,第50-59页。

防卫级别的问题,希望钓鱼岛问题尽快得到冷静处理”。<sup>①</sup>

在对台施压上,美国也毫不手软。2012年9月30日,一年一度的“美台防务工业会议”<sup>②</sup>在美国举行。会议主办方“美台商会”于9月28日会议开始前倒数第二天,才接获五角大楼和美国国务院的通知,这两个部门的助理部长级官员要么取消与会,要么“因故”无法前来,导致已有11年历史的“美台防务工业会议”首次没有美方高级官员做主旨演讲。美方此举的表面理由是“时间安排不开”,实际上与奥巴马政府对刚刚发生的台日双方公务船在钓鱼岛附近海域“打水仗”事件不满有关。美方认为台湾的行为不合适,升高了紧张局势,是不能接受的,因此取消了原定日程安排。<sup>③</sup>

2013年4月上旬,就在台日第17次渔业会谈可能陷入僵局的关键时刻,“美国在台协会”(AIT)官员向奥巴马政府提出如下极富想象力的政策分析:“一旦渔季开始,台湾渔民势必进入钓鱼岛附近海域捕鱼,台湾派‘海巡署’舰船护渔可能形成两岸实质联手‘保钓’的情况;如果台湾不主动保护渔民,让大陆的海监船成功靠近护渔,形成大陆实际管理钓鱼岛的情况,对日本的冲击不会小,且会重创马英九当局……”<sup>④</sup>这个政策分析促使奥巴马政府下决心更有力地介入到台日渔业谈判中,之后不久的4月10日便达

---

① “日媒:美国将施压日本 要求其与中国和谈”,<http://world.huanqiu.com/exclusive/2013-01/3532918.html>(上网时间:2013年3月3日)

② “美台防务工业会议”由“美国台湾商会”自2002年开始每年固定在美国举行,其参加者包括美台双方的防务官员、军工企业、学者专家及民意代表等,针对美国对台军售及双方军事交流议题开展对话。该会议的最初构想,就是希望双方防务高层间有“第二轨对话管道”,因此在正式议程之外,往往还会另外安排几场内部会议,让双方官员直接讨论核心议题,其对台湾的重要性不言而喻。

③ “不满保钓?美国高官缺席美台防务工业会议”,<http://www.taihainet.com/news/twnews/twdnsz/2012-10-02/956436.html>(上网时间:2012年10月2日)

④ “台报:美在‘台日’渔业谈判背后扮演重要角色”,《参考消息》,2013年4月13日。



成“台日渔业协议”。而2013年2月卸任的奥巴马政府负责亚太事务的前助理国务卿坎贝尔,在当年4月接受专访时首次表明,美国在钓鱼岛和南海争议问题上确实与台湾有对话,“美国给予台湾的建议是如何冷静且非常小心地处理这些问题”,<sup>①</sup>实际上佐证了美方在钓鱼岛问题上确实向台方施加过压力。

从上述“美国在台协会”向奥巴马政府提交的政策分析中我们可以发现,美国对台日双方施压的根本动因,除了防止台日关系持续紧张、维护美国亚太同盟体系的稳定外,防止两岸在钓鱼岛问题上联手合作也是重要考量之一。因为就在钓鱼岛争端日益激化的同时,海峡两岸的中国人和全球华人社会要求两岸合作“保钓”的声浪持续高涨,大陆方面频频释放善意,从民间到官方都颇为积极。台湾方面、主要是泛蓝阵营的民间舆论呼声甚高,希望马英九有关“两岸不合作”的宣示只是说说而已,只要有实际合作的动作就行,或者如有人提议的那样“明分暗合”。美国必然担心若台湾当局扛不住上述压力,真的与大陆“暗通款曲”或“貌离神合”,就可能对日本造成压力,激化台日关系,进而打乱美国的亚太战略部署,使其推行起来更加困难。因此,笔者认为,正是美国出于“维稳防合”——维护其亚太同盟体系稳定、并防止两岸在钓鱼岛问题上实现合作——的对台政策考量,要求台日双方保持克制,妥善解决相关争议。这应是台日双方最终达成协议的主要原因之一。

自2013年4月10日台日双方签署渔业协议以来,台日关系确实可以用“风平浪静”来形容。两年多来,确实再没有发生过台湾的海钓船或渔船因在钓鱼岛海域从事捕捞作业而被日本海上保安厅驱逐、撞沉、抓扣、罚款

---

<sup>①</sup> “美前高官证实美台针对东海南海岛争有对话”,《参考消息》,2013年4月16日。

等恶性事件。相反,中日之间在钓鱼岛海域的博弈从未停止,日本方面因无需再担心台湾渔船和官方船只在该海域的“非法”活动,而可以专心应对大陆渔船和执法船。此外,该协议的签署,也混淆了国际视听。它不仅使日本不费一枪一弹就化解了来自台湾一方的维权力量,还将中日之间因日本购岛和所谓的“国有化”引发的岛屿主权争议,引向渔业资源开发利用。此举可能给国际社会带来一个错觉:日本致力于维护地区稳定,台日之间十余年的渔业争端都可以通过谈判解决,以此反衬和诋毁中国大陆在钓鱼岛的维权执法行为。

对于中国大陆来说,由于台湾当局很可能降低维护钓鱼岛主权的力度,钓鱼岛争议在国际社会中的印象,可能会从原来的中国大陆、中国台湾和日本三方的争议,演变为只剩下中国大陆和日本之间的争议。台日双方通过这个协议把自己描绘成更加“热爱和平”的国际社会“模范生”,而中国大陆反而因为不肯妥协的强硬姿态而被反衬为咄咄逼人的“麻烦制造者”。<sup>①</sup>一旦形成这样的国际舆论氛围,那么日方不仅成功化解了两岸合作保钓的态势,还可能自以为站上了国际道义的制高点,因而将更加有恃无恐地集中资源和精力应对中国大陆,大陆与日本在钓鱼岛问题上的博弈将因此而更加激烈,中日关系的僵局将更加难解,中日之间在钓鱼岛问题上继续对峙的可能性增大,台日关系、台美关系、日美关系、乃至台日美三方关系却获得了一

---

<sup>①</sup> 例如,美国《基督教科学箴言报》(Christian Science Monitor)网络版就在4月10日“台日渔业协议”签署当天发表主笔社评指出,该协议“让两个亚洲民主国家得以分享双方均主张拥有的钓鱼诸岛的渔权。他们不像非民主体制的大陆,台日双方皆认同搁置敏感主权主张之智慧,寻求共同使用天然资源。中国大陆使用武力声索对钓鱼岛的主权,却造成其邻国结盟的后果”。该文网址为 <http://www.csmonitor.com/Commentary/the-monitors-view/2013/0410/A-path-to-peace-in-land-resource-disputes>

个“正向的动力”。<sup>①</sup>而这种局面正是美国亚太“再平衡”战略所需要的。

### 三、台菲海上冲突中的美国角色

在“台日渔业协议”签署一个月之际,2013年5月9日,又发生了菲律宾公务船在台菲争议海域撞坏台湾渔船“广大兴28号”、射杀渔民洪石成的恶性事件。到当年6月15日,台菲双方针对此事的调查基本完成,整个事件的轮廓基本清晰,菲律宾公务船粗暴执法、草菅人命的详细过程浮上台面。事实上,即使没有这样的调查,整个事件的是非曲直也昭然若揭:菲律宾公务船长30米、重115吨,台湾渔船长14米、排水量只有15吨;台湾渔船上有40多个弹孔,其中一人中弹身亡,菲律宾公务船无一人伤亡,双方船只上并无撞痕……菲律宾公务船野蛮执法的真相不言自明。

“广大兴28号”事件发生后,海峡两岸群情激愤。台湾当局采取了若干断然措施,包括对菲律宾最后通牒、军事演习、经济制裁、派遣调查团赴菲律宾等。大陆官方包括外交部和国台办在内,也先后发表声明,严厉谴责菲律宾的暴行,并对菲方提出严正要求。值得注意的是,岛内媒体公布的民调结果显示,如果台湾当局无所作为,有69%的岛内民众支持两岸合作直接对菲施压,只有21%的人不支持这一主张。<sup>②</sup>甚至连岛内绿营知名人士郭正亮也公开提出,为了让菲律宾道歉惩凶,台湾方面必须“敢于借力”,亦即不排除与中国大陆“明分暗合”、“分进合击”,迫使美国必须正视台菲之间的海

---

<sup>①</sup> 参见王伟男:《“台日渔业协议”的背景、内容及可能影响》,载《太平洋学报》2013年第7期,第65页。

<sup>②</sup> “86%台湾人批当局软 69%支持两岸合作施压菲”,<http://taiwan.huanqiu.com/news/2013-05/3927275.html>

域划界需求;而美国为了“离间”两岸联手,最后将不得不施压菲律宾让步。<sup>①</sup>

郭正亮的上述主张透露出两个重要信息:其一,岛内民众支持两岸合作对菲的比例确实高于支持合作对日的比例,这大概与岛内民众亲日情结比较浓厚、而对菲律宾的好感度相对较低有关;其二,与台日争端一样,美国在台菲争端中也将扮演重要角色,岛内各界期待美国能够帮助台湾“伸张正义”。第一点是对客观事实的判断与认定,疑问应该不大;第二点却包含着更多的主观因素,这里的疑问就是:美方能帮台湾“伸张正义”吗?美国能根据事情的是非曲直公平处理它的两个“小伙伴”之间的争端吗?鉴于笔者掌握的第一手资料并不充分,这里仅以美国国务院发言人针对此事的若干重要表态为例进行分析。

“广大兴 28 号”事件发生后的第二天,即 2013 年 5 月 10 日,美国官方首次对该事件作出反应。国务院发言人文特雷尔(Patrick Ventrell)在当天回答相关提问时表示:美方“知晓”(aware of)菲律宾执法船与台湾渔船相撞并导致一名台湾渔民身亡的事件;美方欢迎菲方作出的“将对整个事件进行全面、彻底调查并与台湾当局合作以查清真相”的保证;美方呼吁相关各方确保海上安全,对可能导致该地区紧张局势升级、不利于通过外交或其他和平方式解决分歧的行动保持克制。对于美方是否谴责菲律宾暴力攻击致人死亡的一再追问,这位发言人始终强调要等待一个“全面、彻底的调查结果”出炉后再说。<sup>②</sup>

---

① “郭正亮:美国为离间两岸联手将压菲律宾让步”,[http://taiwan.huanqiu.com/taiwan\\_opinion/2013-05/3931436.html](http://taiwan.huanqiu.com/taiwan_opinion/2013-05/3931436.html)

② 美国国务院网站:<http://www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2013/05/209258.htm#PHILIPPINES>

在5月13日的记者会上,美国国务院另一位发言人帕萨基(Jen Psaki)在回答相关提问时稍有“进步”。她首先对这个事件表示“遗憾”,并透露“美国与台菲双方都保持着接触”。除此之外,就是对5月10日表态的复述:拒绝谴责菲律宾;对菲方的保证表示欢迎;呼吁相关各方保持克制;等待一个“全面、彻底的调查结果”。<sup>①</sup>在5月15日的记者会上,文特雷尔除重申上述观点外,还首次表示美方关注“这两个相邻民主政体、且都为美国在亚太地区亲密伙伴之间紧张局势的升级”。对于“是否认为菲方的道歉具有诚意”的提问,这位发言人以“此问题应由台湾当局来判断”简单作答。<sup>②</sup>

此后,美国国务院的表态基本上就是对上述立场的一再重复。可以看出,美国试图给外界制造一个“中立”的印象,但手法并不高明,对事件背景稍有常识的人一眼便可看出美国是在偏袒菲律宾:它根本无意谴责制造血案的凶手,对菲律宾在事后所做的“保证”一再表示“欢迎”,却没有对台湾受害者家属及时表达同情之意,却呼吁各方“保持克制”,实际上是在警告台湾当局不要“反应过度”。考虑到台湾当局在通过军事演习向菲律宾施压的过程中,其演习舰船曾遭到美国导弹观测舰的跟踪监控两个多小时,以及台湾当局护渔舰船在南海也遭到美军侦察机的低空侦察,美国在此次台菲冲突中偏袒菲律宾的基本取向已经毫无疑问。<sup>③</sup>台湾某些人期待美国能够为

---

① 美国国务院网站: <http://translations.state.gov/st/english/texttrans/2013/05/20130513147341.html#axzz2UqmcgB3H>

② 美国国务院网站: <http://translations.state.gov/st/english/texttrans/2013/05/20130515147459.html#ixzz2UqtOmnvf>

③ 虽然台湾当局“外交部”作出澄清,谓台美“互信基础稳固,沟通管道畅通”,也并未收到美方“关切护渔行动”的讯息,但我们不要忘记,台湾当局也曾针对美方高层罕见缺席2012年度“美台防务工业会议”作出“澄清”,指其与台日钓鱼岛争端无关,但后来却得到美方卸任高官的间接证实。

台湾“伸张正义”的美好愿望完全破灭。

美国为什么在处理台菲冲突中偏袒菲律宾?笔者认为可能有以下若干原因:第一,菲律宾可以向美国提供实施“重返亚太”所需的军事基地,而台湾不能;第二,菲律宾在南海争端中是敢于直接挑战中国的“马前卒”,美国要借重;第三,美菲之间存在安全同盟条约,美国不能放弃这个正式的同盟国,而美台安全关系仅由美国一家说了算的《与台湾关系法》来维持;第四,台强菲弱的客观现实,使得美国需要通过压台拉菲来保持对台菲双方的“离岸平衡”。

从“广大兴 28 号”事件发生后的美方历次表态与具体事态发展来看,美方确实希望台菲冲突不要闹大,尤其希望作为受害者一方的台湾保持克制,以免冲突升级,影响到美国亚太同盟体系的稳定。至于美方是否在私下里向台湾当局施压,阻止台湾与大陆联手对付菲律宾,目前尚无确凿证据可以证明。但可以想象得到的是,台湾比菲律宾拥有更强大的经济和军事实力,单独对付菲律宾已经绰绰有余,并无与大陆联手的客观必要。台湾当局也私下呼吁大陆不要插手此事。<sup>①</sup>在此情况下,美国其实不需要像干预台日钓鱼岛争端和渔业谈判那样,警告台湾当局不要与大陆联手对菲。美国只是担心台湾“反应过度”,让菲律宾难以承受。也就是说,在处理台菲冲突事件中,美国可能把维护其东亚同盟体系的稳定看得比防止两岸合作更重要。

就在本文即将完成之时,传来台湾当局与菲律宾签署渔业协议的消息。据台湾当局“外交部”2015年11月19日证实,“台菲有关促进渔业事务执法合作协议”历经多次协商,11月5日在台北完成签署。由于目前正值南海局势紧张之时,台菲渔业协议的签署引发外界关注。台湾媒体报道称,该

---

<sup>①</sup> “台媒呼吁警惕菲打‘一中’牌离间两岸”,《参考消息》,2013年5月17日。

协议共7条,把“避免使用暴力或不必要武力”、“建立紧急通报系统”及“建立迅速释放机制”三项已执行的双方重要共识纳入规范。台菲签署协议后,随即依据协议规定,5日召开第一次技术工作小组会议,将“1小时前通报机制”及“3日内迅速释放机制”等共识的具体执行方式纳入协议规范。也就是说,逮捕对方涉嫌盗渔船只的1小时之前,应先通报彼此渔业局、海巡署与驻外单位;如果渔船有盗渔事实而被逮捕,涉案渔船若能提出担保或支付逮捕方的法定罚款,应于3天内获释。“中央社”称,协议的另一项附件涉及各自监控海域的范围,由于双方各有立场,预定将在明年上半年召开的第二次技术工作小组会议中磋商。<sup>①</sup>

可以看出,“台菲渔业协议”首要的是避免台菲双方的冲突。对于美国来说,这自然是求之不得的,因为它可以把台菲之间类似“广大兴28号”那样的冲突事件阻止在萌芽状态,而不至于伤及台菲关系,不会让美国“过度操心”盟友之间的关系。“美国在台协会”称,“台菲渔业协议”是该区域以和平方式解决海上争议的典范。厦门大学李非研究员接受采访时说,一些大国担心台湾与大陆走得太近,会失去对大陆的牵制,于是推动台湾与菲律宾先签署渔业协议。这样的安排与其在钓鱼岛问题上,推动日本与台湾签署类似协议的策略如出一辙。李非认为,客观上,台菲突然宣布签署渔业协议也给北京增加了压力,它们应该明白,做一些惊人举措不和北京事先通气,是不利于增进彼此互信的。<sup>②</sup> 笔者认为,在美国和台湾当局、菲律宾之间,美国首先看重的是它与其盟友之间的信任,台湾当局实际上也把与美国

---

<sup>①</sup> 环球网:“缓解紧张局势 台菲确认签署渔业协定”,<http://msn.huanqiu.com/taiwan/article/2015-11/8016657.html>

<sup>②</sup> 环球网:“缓解紧张局势 台菲确认签署渔业协定”,<http://msn.huanqiu.com/taiwan/article/2015-11/8016657.html>

的互信置于与大陆的互信之上。美国要确保台湾当局的作为不会违背美国的战略利益,也包括不会削弱美国其他盟国(如菲律宾和日本)的地位,不会给美国的同盟战略造成“困扰”。而台湾当局要取得美国的信任,就必须与大陆保持适当的距离,不能让美国感受到两岸在合作对付美国的其他盟友。

#### 四、美国在南海问题上对台湾的压力

最近几年来,南海问题出现的一个重要事态变化,就是美国作为一个域外国家、作为争端的非直接当事国,开始以“航行自由”为名,越来越深地直接介入到南海争端中。其中一个标志性事件,就是在2015年10月27日,美国海军“拉森”号驱逐舰强行进入中国南海相关岛礁12海里以内,直接挑战中国在南海的合法权益。众所周知,中国在南海的合法权益由1947年当时的国民政府在南海划定的U形线<sup>①</sup>所界定。虽然已有学者把它定义为“历史性权利线”,也有人认为它是“岛屿归属线”,甚至还有人把它界定为“海上疆域线”,但有一点可以明确的是:这条线的产生早于《联合国海洋法公约》,根据“法不溯及既往”的原则,它的法律含义不能完全依据《联合国海洋法公约》来解释。事实上,由于东亚地区晚于欧美地区进入现代国际体系,东亚地区有着自己的传统国际互动模式,用发源于西方的现代国际法解释和解决在本质上属于历史遗留问题的东亚领海和领土争端时,我们必须把历史和现实相结合,既不能一味沉湎于历史规则,也不能一味地套用现代国际法准则。事实上,海峡两岸都坚持这种合理的主张,都认为包括海峡两

---

<sup>①</sup> 大陆学界称之为“九段线”,台湾学界称之为“十一段线”,也有学者建议统一称之为“U形线”。为避免繁琐,也由于笔者较认同“U形线”的说法,故本文以下部分如无特殊说明,称之为“U形线”。



岸在内的整个中国在 U 形线区域内拥有历史性权利。然而,正是海峡两岸的这种一致性,导致美国 and 南海周边其他当事国担心两岸在南海问题上实施或明或暗的合作。美国出于防止两岸在南海事务上开展实质性合作的目的,最近几年来通过各种途径,不断地敲打台湾当局。

2014 年 9 月,台湾“安保协会”举行“美国重返亚洲与亚太区域安全”国际研讨会,“美国在台协会”台北办事处前处长司徒文应邀出席。司徒文在会中表示,美国政府呼吁东南亚相关国家反对“九段线”主张。他在受访时进一步解释,认为台湾在南海实际占领的仅有太平岛,根据《联合国海洋法公约》亦可主张其周边 200 海里的经济海域。他认为,“这项国际法原则为国际社会普遍接受,却只有中国大陆和台湾主张‘九段线’,其他国家都认为这‘可笑又愚蠢’,完全不合理,在法理和实务上也说不通”。<sup>①</sup> 司徒文的言论是否受到美国政府的指示,不得而知,但以他的特殊身份,公开发表这种言论,确实令人怀疑背后的真实意图。

2015 年 5 月 18 日,美国智库“布鲁金斯学会”研究员郭晨熹针对台湾当局在南海问题的立场发表文章,称台湾和大陆未根据《联合国海洋法公约》和相关国际法厘清“十一段”或“九段线”的主张。该文章建议,台湾若想在南海适度开拓政治空间,首先要不回避“十一段线”主张,其次在南海问题的公共教育上谨慎处理,避免引发民族主义情绪;同时根据《联合国海洋法公约》提供太平岛适合经济生活的证据等。美国资深的亚洲问题专家葛来仪则在美国国会听证会上称,明年 1 月岛内选举前是台湾当局澄清“十一段线”意涵的机会,如果这件事将来由民进党执政后来做将令人担忧,因为

---

<sup>①</sup> 环球网:“美前在台高官:台湾应放弃可笑的南海九段线主张”,<http://taiwan.huanqiu.com/article/2014-09/5146596.html>

北京的反应一定会强烈许多。葛来仪称,美国应持续鼓励台湾当局澄清“十一段线”意涵,阐明当年划设的原因,借此要北京厘清“九段线”的意涵。针对美国学者的上述言论和所谓的“建议”,台湾当局“外交部”回应称,愿积极参与对话及合作机制,循和平方式解决纷争,以维护区域和平。<sup>①</sup>

通过卸任官员和专家学者、特别是与官方关系密切的专家学者之口,对外释放重要信息,表达不方便通过正式管道表达的主张,是美国政府一贯使用的外交手法。从上述美方前官员和学者的言论可以看出,美国政府出于台湾问题的重要性、敏感性考虑,不愿由其官员直接出面敦促台湾当局澄清其在 U 形线上的立场,却通过已经卸任的涉台官员和研究东亚问题的专家学者之口,变相地向台湾当局施加压力。虽然两岸在南海问题和 U 形线法律地位问题上并没有开展直接的合作,但双方依据的都是 1947 年国民政府的合法举措,都从历史、地理、法理、使用等角度声索合法权利,这无疑相互加强了对对方声索的合法性,构成事实上的合作关系。这对美国在该地区的其他盟国、首先是菲律宾的非法声索,构成严重挑战。美国出于防止两岸更进一步合作的考量,由其前官员和学者出手,对台湾当局提出警告,要求其澄清 U 形线的含义,就不难理解了。如果说,美国在台湾当局与日本的钓鱼岛争端上既要维持其东亚同盟体系的稳定,又要防止两岸开展实质性的合作;在台湾当局与菲律宾的渔业争端上主要着眼于维护其东亚同盟体系的稳定;那么,在日益激化的南海争端中,美国向台湾当局施压的主要着眼点,就是防止两岸开展实质性合作。

---

<sup>①</sup> 环球网:“美介入南海引局势紧张 学者怂恿台施压九段线”,<http://mil.huanqiu.com/observation/2015-05/6479672.html>

## 五、美国对台军售视角下的对台政策<sup>①</sup>

对台军售是美国对台政策的重要组成部分。2008年两岸关系进入和平发展时期后,美国对台军售未减反增。正如郭拥军所指出的,军售问题是美国对台政策的支柱。奥巴马政府可以欢迎两岸探索建立军事安全互信机制,但肯定不会放弃对台军售。<sup>②</sup>而事实上,美国对台军售的持续存在,有害而非有利于两岸军事互信机制的建构。虽然近年来有一些美方人士鉴于两岸关系和中美关系的变化,提出应重新检讨《与台湾关系法》和对台军售政策,但尚未成为主流意见。因此,从近年来美国对台军售的实际情况,我们也可一窥战略调整背景下美国对台政策的基本样貌。

根据美国国会研究处的统计,2008年美台军售额为65亿美元,2010年为64亿美元,2011年略微下降为59亿美元。<sup>③</sup>也就是说,在马英九第一任期的4年内,美国对台军售超过180亿美元。2008年的大规模军售案是2001年以来金额最大的一次,美方的理由是挑起台海危机的民进党当局已经下台,国民党当局没有推动“台独”的问题,因此可以放心军售。另外,小布什政府即将离任,即使引起中国大陆的抗议,新政府上台后也可以修补中美关系。但2009年奥巴马入主白宫后,又于当年12月和次年1月相继宣布向台湾出售价值63.92亿美元的各类武器、技术和装备,其中包括60架黑鹰直升机、“爱国者-3”防空导弹系统、两艘翻修过的鸚级猎雷舰、12枚

---

<sup>①</sup> 本小节的写作参考了以下文献:林冈、王伟男著:《新时期的美国涉台政策及其变化趋势》,九州出版社,2015年8月,第108-118页。

<sup>②</sup> 郭拥军:《以稳为主:奥巴马如何看台湾》,载《世界知识》2009年第20期,第49页。

<sup>③</sup> Shirley Kan, “Taiwan: Major U. S. Arms Sales since 1990,” Congressional Research Service Report RL30957, October 21, 2011.

训练用的“鱼叉”导弹以及与“博胜案”有关的 C4ISR 系统。<sup>①</sup> 2011 年 9 月,奥巴马政府再次批准售台武器计划,包括主动式电子扫描数组(Active Electronically Scanned Array, AESA),为台湾升级 145 架 F-16A/B 型战斗机,更换部分战机老旧的引擎,为 F-16A/B 型战斗机提供飞行训练及后勤支持,出售 F-16A/B、IDF、F-5E/F 型战斗机和 C-130H 型运输机的配件,总额达 58.52 亿美元。连续两年大规模售台武器,总额超过 120 亿美元,是 1979 年以来前所未有的密集而大批量的军售案。在上述军售项目的驱动下,马英九在第二任期开始后,大幅推进美台军事合作。2012 年 11 月启用设置于新竹县乐山基地的美制巨型早期预警雷达,2013 年开始部署应对中国大陆潜艇的 P-3C 巡逻机,并在 2014 年初部署 3 套经过升级的“爱国者-2”型导弹和 6 套“爱国者-3”型导弹。<sup>②</sup> 但根据双方的约定,台湾军方若要进行发射试验,须征得美国同意。<sup>③</sup>

近年来,美国不顾中国大陆的坚决反对,坚持扩大对台军售,主要原因有三。首先是政治考虑。美方人士认为两岸政治关系走向缓和后,台湾不再存在走向“独立”的危险,军售不可能鼓励“台独”,也不是美国用来跟中国大陆在其他问题上讨价还价的筹码,因为美国的政策立场是不与大陆在对台军售问题上进行协商。<sup>④</sup> 此外,马英九具有安抚岛内、改善美台关系的

---

① C4ISR 是 command(指挥)、control(控制)、communication(通讯)、computer(计算)、intelligence(情报)、surveillance(监视)和 reconnaissance(侦测)七个英文单词的简写。C4ISR 系统的实质是把包括众多传感器和计算机在内的各种信息收集、获取、处理、控制、传输等设备联为一体,成为现代军队的“神经中枢”和“大脑”。美台在 C4ISR 系统上的密切合作意味着,一旦台海战火燃起,美军可能通过 C4ISR 系统直接遥控指挥台军作战,而不必亲临现场指挥。

② 《台湾安全以美国为重心》,载《参考消息》2012 年 6 月 8 日,第 13 版。

③ 《台军报告渲染大陆攻台战力 美拒台试射爱国者 3 型导弹》,载《参考消息》2013 年 9 月 3 日,第 13 版。

④ Romberg: Ma at Mid-Term: Challenges for Cross-Strait Relations (No. 33, July 2010).

政治需求,美国有必要帮助马英九;通过对台军售,显示美国与台湾坚定的政治关系,可以避免台湾在政治上受到中国大陆的胁迫。其次是军事和安全战略考虑。美方人士认为,两岸军事对峙的局面依然存在,中国大陆继续在沿海增加导弹部署,加剧了两岸军力的不平衡局面。在美方看来,中国大陆对台加强军事能力的目标有三:一是遏止“台独”;二是对台施加压力,使其接受大陆的统一条件;三是遏止、拖延或对抗美国可能向台湾提供的军事支持。<sup>①</sup>“美国在台协会”前理事主席卜睿哲认为,在台湾走向“独立”的可能性明显下降后,中国大陆虽然暂停增加沿海短程导弹的部署,但增加了巡航导弹的部署,再加上弹道导弹精确度和弹药量的提高,台湾需要继续加强其对大陆的军事威慑能力。<sup>②</sup> 第三是经济考虑。价值上百亿美元的军售项目,可以满足国内军工企业的需求,特别是在美国受到金融危机冲击、国内就业受到影响的情况下。美方人士亦承认军售可以帮助美国经济复苏,但同时强调政策考虑比商业考虑更为重要。

然而,美国对台军售也存在若干不可回避的制约条件。中美战略合作的客观存在与两岸关系的和平发展,对美国涉台军事关系提出了新的制约条件。在对台军售问题上,美方不得不更多地考虑中国大陆的核心利益和两岸和平的新格局,避免台湾因素干扰中美战略合作,在对台军售具体项目的选择上更为谨慎。2010年美国批准大批量的军售项目后,中国政府作出强烈回应,停止中美两军交流,拒绝美国国防部长盖茨在2010年亚洲之行

---

<sup>①</sup> 林冈教授对卜睿哲的访谈记录,2008年10月27日,美国华盛顿。

<sup>②</sup> Richard Bush, “Taiwan Faces Growing Threat; Communist China Undermines Rapprochement,” *The Washington Times*, September 8, 2010, at [http://www.brookings.edu/opinions/2010/0908\\_taiwan\\_bush.aspx](http://www.brookings.edu/opinions/2010/0908_taiwan_bush.aspx).

中访问大陆,使美方感受到对台军售的代价。<sup>①</sup> 美国参议员范世丹在 2010 年 6 月的一次听证会上,就将对台军售称为中美关系中“实实在在的刺激因素”(substantial irritant),并询问国防部长盖兹,在什么条件下美国才可以考虑减少或停止对台军售。<sup>②</sup>

鉴于中国大陆反对军售的基本立场,美国近年来的应对策略是在数量上放宽,在质量上有所节制。例如在上述军售清单中,就没有包括 2001 年小布什政府同意出售的柴电潜水艇,以及台湾方面近年多次提出的 F-16C/D 型战斗机。对于美国为何没有出售 F-16C/D 型战机给台湾,美台双方有不同的说法。美方认为台湾没有将这一项目编入预算,台湾当局虽然提出过要求,但没有通过美国国会和利益团体对行政部门进行政治游说,去争取这一敏感的军售项目。<sup>③</sup> 台方则认为,美国一直没有向台湾出售 F-16C/D 型战机的计划,如果台湾将其编入预算却无法兑现,这批款项就不能挪作它用。美台在这一问题上相互踢皮球,说明双方都有对外宣愿买或愿卖的政治需求,但又担心一旦出手可能会影响到中美关系或两岸关系。例如曾任“美国在台协会”台北办事处处长的包道格(Douglas Paal)就坦承,如果奥巴马总统在台湾的要求下出售 F-16C/D 型战机给台湾,就得准备为本已麻烦缠身的美中关系付出新的代价。<sup>④</sup>

---

<sup>①</sup> Craig Whitlock, “Secretary of Defense Robert Gates doesn’t get hoped – for invite from China,” *Washington Post*, June 3, 2010.

<sup>②</sup> Adam Entoes and Jim Wolf, “Senator questions arms sales to Taiwan,” Reuters, June 16, 2010.

<sup>③</sup> Robert Sutter, “Taiwan’s Future: Narrowing Straits,” *NBR Analysis* (Seattle, Washington: The National Bureau of Asian Research, May 2011), p. 14.

<sup>④</sup> Douglas Paal, “Taiwan: Doubled – Edged Victory,” *Carnegie Commentary*, November 30, 2010, at <http://www.carnegieendowment.org/2010/11/30/taiwan-double-edged-victory/21s>.

因此,笔者认为,美国对台军售政策更多地体现出奥巴马政府通过维持台海稳定来维持中美关系大局稳定的战略诉求。一方面,美国对台军售确实有助于美国继续在两岸关系中打进“楔子”,有助于美国继续利用两岸尚未统一的现实为自己的对华战略和亚太战略目标服务,而不利于中国国家统一战略目标的实现。另一方面,美国对华战略的基本面并没有恶化到1950-1971年期间对华遏制的程度;相反,在全球化的大背景下,中美之间经济上的相互依赖已经史无前例,美国在诸多重大区域和全球问题上对中国的借重已经越发明显。在这种情况下,美国政府必须在台湾问题上寻找平衡点,其对台军售在数量和性能上也必须掌握好分寸。当然,对于中国大陆来说,任何向台湾当局出售武器的行为,都是对中国国家利益的损害。

## 结束语

笔者把美国战略调整背景下的对台政策冠名为“维稳防合”,并通过分析美国在台日钓鱼岛争端和渔业谈判过程中的作用、在台菲渔业争端解决过程中的具体言行、在南海问题上对台湾当局的压力、以及美国对台军售等议题而得到验证。笔者需要强调的是,美国的对台政策直接服务于其对华政策,进而服务于其亚太战略和全球战略。“重返亚太”或曰“战略再平衡”在本质上属于美国的全球战略层面,根本目的在于重振美国在经济、政治、军事等领域的所谓“领导地位”,首当其冲的则是重振美国经济。在这个战略框架下的美国对华政策,一方面要借重以中国为龙头的亚太地区蓬勃发展态势,另一方面也要防范中国崛起为挑战美国霸权的新强权。因此,战略调整背景下的美国对华政策在本质上仍属“接触”范畴,但不是对比尔·克林顿(Bill Clinton)政府时期对华接触政策的简单延续,而是在新的全球格局、亚太形势和中美关系条件下的“超越接触”,尤其是在对华防范与军事威

慑上有所加强。<sup>①</sup>

在这个大的框架下,美国对台政策也展现出对大陆既接触合作、又防范威慑的两面性:在2012年岛内大选中支持国民党继续执政、对民进党的大陆政策表示不放心,这虽然符合中国大陆的核心利益,但首先出于美国对台政策服务于对华接触与合作的需要;维护美国亚太同盟体系的稳定,防止台湾当局在东海、南海问题上与大陆合作,防止两岸在政治与安全议题上取得进展,防止两岸实现政治上的统合,则是美国对台政策服务于对华防范与威慑的战略需要。美国的对台政策、对华政策、亚太战略与全球战略之间,存在着一种清晰的局部服务于全局的逻辑关系。我们甚至可以说,美国对台政策是其对华战略与政策基本面的一个象征性指标。如果这个指标处于稳定状态,那就说明中美关系和美国对华的基本战略也处于稳定状态。反之,如果美国大幅调整其对台政策,很可能预示着其对华战略和政策也将面临、甚至已经作出重大调整。

---

<sup>①</sup> 关于美国战略调整背景下的对华政策,可参见拙作:王伟男、周建明:“‘超越接触’:美国战略调整背景下的对华政策辨析”,《世界经济与政治》,2013年第3期,第62-75页。