

美国涉台政策辩论及对台军售政策走势

刘飞涛

2013-03-06 16:48:34 来源:《国际问题研究》(京)2012年4期第51~65页

【英文标题】Debates on U.S. Policy toward Taiwan and Impacts on Arms Sales

【作者简介】刘飞涛, 中国国际问题研究所美国研究部副主任、博士

【内容提要】近一个时期以来, 美国学界围绕“对台军售”问题, 就是否应改变对台湾安全义务展开新一轮政策辩论, 核心是要不要调整对台军售政策以适应中国实力的不断上升。辩论反映出美国国内对涉台政策的理性反思, 但也激起传统保守势力的强烈反弹。从近期看, 美国对台军售政策将在维持既有框架基础上寻求一些策略性的变化和调整, 但从中长期看, 选择大幅度调整对台安全义务将是大势所趋。

【关键词】美国/对台军售/“弃台派”/“拥台派”

长期以来, 中美围绕美对台军售问题争执和摩擦不断, 两国关系的稳定发展一直受到该问题的干扰和破坏, 但美国国内对坚持对台军售并无太大分歧。不过, 自2009年底以来, 美国国内质疑“对台军售”政策的声音四起, 包括少壮派学者、退役将军、资深外交官、知名中国问题专家以及著名战略思想家在内的一批学者纷纷加入, 由于他们主张调整对台军售政策, 减少对台安全承诺, 因而被贴上了“弃台派”标签。“弃台派”的兴起激起传统亲台及保守势力的强烈反弹, 他们反对修改现行对台政策, 主张进一步强化和升级美台关系, 形成了与“弃台派”针锋相对的“拥台派”。

一、“弃台派”与“拥台派”的主要辩论

“弃台派”与“拥台派”的辩论主要围绕美国继续坚持对台军售的利害得失展开, 主要议题如下:

(一)《与台湾关系法》是否已经过时

“弃台派”认为, 《与台湾关系法》已经过时, 减少对台安全承诺可换取中国在地区及全球一系列重大问题上与美合作。2009年11月, 美军参谋长联席会议前副主席欧文斯率先提出, 30年前制订的《与台湾关系法》已经过时, 对台军售已不符合美国的利益。他主张以中国大陆不再继续扩大对台短程导弹部署为条件, 宣布停止对台军售, 由此向中国展示“美国抱有推动两国关系走上一条开放、信任和友好的新道路的真切愿望”。①纽约城市大学研究院政治系博士候选人马博认为, “随着中国国力的不断增长, 美国‘放弃台湾’已是历史趋势”, 他尤其强调从技术上修正甚至是废除《与台湾关系法》完全是可行的。②曾在美国哈佛大学肯尼迪学院担任国际安全研究员的海军陆战队队员保罗·肯恩也在《纽约时报》撰文提出, 为了拯救美国经济, 奥巴马应与中国大陆进行闭门磋商, 以停止对台军售及军事援助并在2015年以前终止美台防御安排, 换取中国勾销美国欠中国的1.14万

亿美元的债务。③

“拥台派”则认为，修改《与台湾关系法》和改变美国对台安全承诺并不会使中国在美国的重大关切问题上更加合作。美国国务院前助理国务卿帮办薛瑞福在国会作证时称，“弃台论”暗示美国可拿台湾问题与中国在朝鲜和伊朗问题上做交易，但问题是中国在伊朗和朝鲜完全是根据自己的重要战略利益行事，不会与美国做交易。④美国战略与国际问题研究中心高级研究员葛来仪同样认为，在台湾问题上对华妥协不一定会让中国在其他重要问题上更加顺从，“北京在朝鲜和伊朗问题上的立场是由中国国家利益所决定的，其不会以此向华盛顿施惠。”⑤

(二) 台湾问题是否会诱发中美战争

“弃台派”认为，台湾问题是影响中美军事互信和安全合作的核心障碍，潜藏着导致中美两国发生大规模军事冲突的风险。2011年3月，乔治·华盛顿大学政治学和国际关系教授格拉泽在《外交》杂志发表“中国的崛起会导致战争吗？”一文提出，台湾问题是中美关系最明显和最具争议性的燃爆点，为避免中美两国发生重大军事冲突尤其是避免爆发核战争，美国应当“放弃对台湾的承诺，为未来几十年两国进一步改善关系扫平道路”。⑥2011年5月，中国问题专家傅立民在美国海军战争学院中国海事研究所演讲时提出，类似冷战后期的美苏竞争，美国面临着与中国进行军事竞赛的风险，不过这次取胜的将会是中国。美国在中国视为至关重要的台湾问题上挑战中国，成为中国实现最终统一的最后一个实质性障碍，“继续支持台湾将使国库空虚的美国与空前强大的中国迎头相撞。”⑦

“拥台派”并不否认台湾问题是可能导致中美冲突的潜在根源，但认为，对台军售使台海保持了几十年的稳定，进一步对台军售仍将有利于维护台海和平。首先，增强台湾的防卫能力，可以增加大陆一旦武力攻台的代价，并使台湾有能力“固守待援”。其次，对台军售有助于台湾树立与大陆开展谈判的信心，一旦失去安全保障，台湾不但会停止与大陆进行谈判，而且可能会采取发展核武甚至是宣布独立等极端措施。

(三) 中国的政策是否具有“扩张性”

“弃台派”认为台湾问题是特例，在台湾问题上对华妥协不会诱使中国持续扩张。格拉泽指出，台湾问题的特殊性在于它是60多年前中国内战的遗产，“中国至今仍视台湾为其领土的一部分并把统一作为重要的政治目标”，因此不能因为台湾问题就断言中国的领土目标是扩张性的。而“如果对手的领土目标有限，答应其要求不但不会导致其得寸进尺，相反会使其对新的现状感到满足，从而降低紧张局势。”傅立民则强调，“中国并没有掌控一个由卫星国组成的帝国，没有在全球输出权力的历史，也无意向其传统的疆域之外扩张。”⑧

“拥台派”则奉行“中国威胁论”，认为在台湾问题上对华妥协将会使中国的领土要求更具“侵略性”。企业研究所高级研究员卜大年称，一国国防政策虽有其传统历史根源，但同时又是不断变化的。中国近年“核心利益”向海洋的扩展已说明这一点，对中国做出更多让步将于事无补，“抛弃维持亚洲持久和平的重要伙伴(台湾)亦将毫无意义。”⑨美国海军战争学院詹姆斯·霍尔姆斯和吉原恒淑两位副教授在《外交家》网站撰文称，“拿台湾换取中美关系的改善是个错误，野心勃勃的大国视此为饭前的开胃果而不是饭后的小甜点。”⑩美台商业协会会长韩儒伯亦在《华尔街日报》撰文鼓噪，中国军费以12.7%的速度增长是在提醒华盛顿不能忽视台湾。(11)

(四) “弃台”是否影响美国在盟国中的“信誉”

“弃台派”认为，调整对台安全义务不会使美国的“信誉”受到消极影响。格拉泽解释说，只要采取相应的防范措施，减少对台安全承诺并不会影响美国对亚洲盟国提供安全保护的信誉，比如在改变对台政策的同时，重申对亚洲其他盟国的义务，强化前沿部署，增加与盟国的联合军演及技术合作等。他尤其强调，台湾对于中美以及对于美国的亚洲盟国具有完全不同的意义，减少对台湾的承诺，并不意味着美国会减少对该地区的安全承诺。(12)凯托研究所高级研究员卡彭特则直言，台湾并非美国的“盟国”，而是安全上的“依附国”，因为过于弱小而无法对美国的安全做出多大贡献，如同美国在波罗的海和巴尔干半岛的北约盟

国，“这些所谓的盟国是安全上的债务而不是资产。”(13)

“拥台派”则强调，坚持对台安全承诺事关美国在其盟国中的政治信誉。乔治敦大学外交学院历史教授唐耐心认为，放弃台湾将会使美国承诺的可靠性受到质疑，可能会给美日同盟造成“致命打击”。薛瑞福同样认为，“弃台”将会在美国亚洲盟友中产生消极效应，“不但不会使美国把精力集中于其他条约伙伴，反而会造成美国逐步从该地区撤出、绥靖中国以及甘愿背弃朋友等印象。”(14)

(五) 两岸进一步靠拢是否确定无疑

“弃台派”认为，美台疏远与海峡两岸进一步接近不可避免。2010年1月，波特兰州立大学政治学系助教季礼在《外交》杂志发表“不太可怕的海峡：台湾‘芬兰化’如何有益于美国国家安全”一文，认为台湾目前的发展正走向“芬兰化”，也就是说，“为打消大陆对台湾妨碍其实现地区军事和商业抱负的担忧，台湾将会选择‘中立’而不是充当美国的战略盟友”，因此美国应当改变把台湾视为战略和军事基地的现行政策。(15)今年年初，美国前总统国家安全顾问布热津斯基同时抛出了支持“弃台论”的两枚重磅炸弹。他在《外交政策》杂志发表“八个地缘政治濒危物种”一文提出，“美国的衰落会加剧台湾的脆弱性，使台北的决策者更容易受到来自中国大陆的直接压力，更容易被经济成功的中国所吸引。这种情况至少可能加快海峡两岸的统一，并会以有利于中国大陆的不平等条款实现。”(16)同时，他还在《外交》杂志发表“平衡东方，升级西方”一文强调，鉴于中国权力的不断上升，以及海峡两岸社会联系的大幅扩展，台湾不可能无限期地回避与中国大陆建立一种更加正式的关系。他建议台湾可在“一国多制”的基础上与大陆重新联合起来。

“拥台派”则认为，尽管自马英九执政以来，两岸局势趋缓，经济融合进一步加快，但两岸关系的政治前途并不确定。戴维森学院政治学教授任雪莉承认，台湾内部已经形成共识，即深化与大陆接触不仅不可避免，而且是人心所向。但与此同时，“台湾人也比以往更加重视政治自治和不一样的身份认同”。(17)卜大年则声称，“没有台湾人愿意生活在中国共产党的统治之下”，如果改变台湾“事实独立的地位”，“许多台湾人将会选择离开台湾，亚洲将失去一个重要的经济引擎”。(18)美国卡内基国际和平基金会副会长包道格则谨慎地认为，随着马英九第二任期的开始，两岸关系比以往60年任何时候都要稳固，但这并不意味着两岸仍会采取“大的步骤进一步改善关系”，“限定抱负和降低期待的时刻”已经来临。(19)总之，在“拥台派”看来，两岸关系的未来充满变数，现在讨论调整对台政策为时尚早。

(六) “弃台”是否有悖美国的价值观准则

“弃台派”强调外交中的价值观准则应从属于美国国家安全的利益要求。格拉泽等学者从现实主义立场出发，强调国家安全利益优先，对价值观准则问题着墨不多。他虽然承认支持包括台湾在内的世界范围的自由、民主制符合美国的重大利益，这也是美国坚持对台安全承诺的有力依据，但他强调，追求价值观利益的前提是，它们不会给美国的国家安全利益带来严重威胁。

“拥台派”则认为，“弃台”有悖美国外交的传统价值准则。台湾在没有外部干预和流血冲突的条件下实现民主转型，标志美国在世界范围内鼓励民主化政策的成功，因此美国对台政策是检验美国外交是否忠于“民主、自由以及市场经济”等价值准则的试金石。迈阿密大学政治系教授金德芳在国会作证时称，“把一个民主国家抛弃给人权纪录非常恶劣的极权政府将是对美国所代表的所有价值原则的背弃。”(20)

二、辩论的影响

美国对台政策辩论兴起并不断扩大的直接背景是，中美两国在对抗2008年国际金融危机的过程中“同舟共济”，形成了超过以往的相互依存关系；中国经济实力持续上升，GDP总量于2010年超过日本成为仅次于美国的第二大经济体。而美国经济在经历衰退之后复苏一直乏力，国外面临伊拉克和阿富汗战争困局，财政出现巨额赤字，以至于美国国内兴起了关于“美国是否已经衰落”的讨论。

“弃台派”从现实主义力量对比的视角出发，认为中美实力对比的相对变化，提供了美国重新审视中美关系和调整对台政策的决定性外部环境。布鲁金斯学会资深研究员迈克尔·奥汉隆认为，由于中国军事力量的上升及武器系统的技术进步，美国的霸权及优势地位在下降，美军已不可能像以往在靠近中国海岸二三十英里的地方作战而不受任何惩罚。因而他提出的问题是，“美国‘防卫台湾’的战略还能够支撑10年或20年吗？”(21)可见，美国已经切身感受到中国因实力持续上升而形成的现实影响力。美国涉台政策辩论在中美实力对比发生微妙变化的背景下兴起、扩大，并产生广泛的政治影响。

(一)《与台湾关系法》的合理性首次遭到全面质疑，美国对台军售政策的“法理”基础受到冲击

自1979年中美建交以来，美国历届政府均强调“‘三个联合公报’和《与台湾关系法》是得到两党共同支持的‘一个中国’政策的基础，指导着美中以及美国涉台关系的发展。”(22)但事实上正是《与台湾关系法》架空了中美联合公报反复申明的“一中”原则，成为美国坚持对台军售的“法理”依据。《中美建交联合公报》开篇即明确宣布，“美利坚合众国承认中华人民共和国政府是中国的唯一合法政府。在此范围内，美国人民将同台湾人民保持文化、商务和其他非官方关系。”其后第四条原则重申，“美利坚合众国政府承认中国的立场，即只有一个中国，台湾是中国的一部分。”(23)但与《中美建交公报》同日生效的《与台湾关系法》则规定：“凡当美国法律提及或涉及外国和其他民族、国家、政府或类似实体时，上述各词含义中应包括台湾，此类法律亦应适用于台湾。”(24)这种规定实际上以国内法的形式赋予台湾“事实独立”的政治地位。

美国还通过私下的非正式承诺架空国际契约所规定的实质性义务。关于“一中”问题，美方在《八·一七公报》中重申，“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”；在军售问题上，美国政府声明，“它不寻求执行一项长期向台湾出售武器的政策，它向台湾出售的武器在性能和数量上将不超过中美建交后近几年供应的水平，它准备逐步减少对台湾的武器出售，并经过一段时间导致最后的解决”。(25)但在此之前，里根政府早对台湾做出了“六项保证”：不设定对台军售的终止期限；不修改《与台湾关系法》；不事先与大陆磋商对台军售；不在两岸之间扮演调解人；不迫使台湾与大陆谈判；不正式承认大陆对台湾的主权。(26)由以上内容可以看出，里根对台“六项保证”实际上是对《与台湾关系法》地位的再确认，表明《与台湾关系法》仍是美国维持对台安全义务、坚持对台军售的根本法律基础，也是美国持续模糊“一中”政策的重要源头之一。“弃台论”质疑《与台湾关系法》，借以反对对台军售政策表明，美国国内关于涉华、涉台的利益判断出现严重分化，长期以来一直用来为其“对台军售”政策辩护的法理基础出现了动摇。

(二)开辟了美国国内反对售台武器的舆论阵线，“拥台派”面临“两线作战”的局面

由于台湾问题是涉及中国主权和国家安全的核心利益问题，对台军售一向是中美之间最具争议性的敏感议题。每次面对中国政府的强烈抗议，美国通常通过模糊“一中”立场和曲解《八·一七公报》精神为其对台军售行为辩解。一种做法是，玩弄文字游戏，拒不承认中美联合公报申明的“一中”原则。1972年，《上海公报》对美国“一中”立场的表述是：“美国认识到(acknowledge)，在台湾海峡两边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。”其后，中文版的《中美建交公报》和《八·一七公报》在谈及“一中”政策时均改用“承认”(recognize)，但在英文版中仍然沿用“acknowledge”一词。美方据此辩称，美国“认识到”(acknowledge)中国的“一中”立场仅仅表示美国“知晓”中国的立场，因此并不意味着美国“承认”(recognize)中国的“一中”立场。

另一种做法是采取“偷梁换柱”的把戏，在军售问题上拒不履行对华承诺。《八·一七公报》第七条要求，“两国政府将尽一切努力，采取措施，创造条件，以利于彻底解决这个问题。”(27)其本来含义是，在美国逐步减少对台军售的基础上，双方进一步采取措施以彻底解决军售问题。但美方认为这里的“条件”就是美国减少对台军售的“前提条件”，包括中国大陆减少针对台湾的军力部署并承诺不以武力解决台湾问题等。包道格在批评格拉泽时曾强调指出，“对台军售造成的恶性循环是由中国大陆首先引起的，如果想要打破这个循环，首先要从大陆减少对台军事部署做起，而不是从美国如何放弃台湾做起。”(28)

但在“弃台派”看来，继续这种辩解已经不合时宜，因为现在问题的关键不是对台军售的法律依据问题，而是军售可能引起的国际政治后果及其可能对美国国家安全利益造成何种影响的问题。在“弃台派”看来，继续通过狡辩获取对台军售的合法性，不过是更清晰地暴露了美国阻挠中国实现国家统一的顽固心态。就美国切身利益而言，如果对台军售的预期伤害远远大于预期受

益，而美国又无法在保证军售利益的情况下有效规避因此可能给美国造成的伤害，那么除了调整对台军售政策，绝无更好的选择。卡彭特就此指出，美国在对台军售政策上是在“走钢丝”，“一方面要兑现对台湾的安全承诺，同时又不愿过度激怒中国大陆。由于中国大陆一直致力于与台湾实现政治上的统一，而美国则在阻挠中国实现这一目标，试图使台湾的事实‘独立’地位永久化，由此导致中美外交关系严重紧张，某种程度上还有导致灾难性军事冲突的可能。”(29)“拥台派”既要在国际上为对台军售政策的“合法性”辩解，还要在国内为对台军售政策是否符合美国利益的“合理性”做出解释，事实上已经处在“腹背受敌”的不利地位。

(三) 国会内部赞成和反对对台军售的两种声音同时放大

一方面，对台政策辩论，尤其是“弃台论”的提出，推动了有远见和有勇气的政治家对美国坚持多年的对台军售政策进行理性的质疑和反思。2010年6月初，美国资深参议员范因斯坦在接受华尔街日报采访时直言“价值64亿美元的对台军售是个问题”，认为这是“美方的一个错误”。(30)不久，她在参院听证会上又进一步明确指出美国对台军售已经成为中美关系的“重大刺激物”，进而质问国防部长盖茨中国需要采取哪些“调整军事态势的实质性步骤，美国才会重新考虑对台军售问题”？盖茨回应称，“是否要改变对台军售，取决于国会和白宫”，因为“对台军售从根本上说是一项政治决策”。(31)同年9月，民主党参议员阿伦·史帕特在访台后向参议院提交的报告中提出对台军售对中国大陆是一个“刺激”，如果“中国大陆决定进攻台湾”，那么即使批准台湾所有的军购请求也“无法逆转局势”，因此美国应当“考虑修订对台军售政策”。(32)

另一方面，美国涉台政策辩论也引起国会“台湾连线”(Congressional Taiwan Caucus)等“亲台”势力的强烈不满和高度警惕。早在2009年3月，“台湾连线”的创建人之一、加利福尼亚州共和党议员罗拉巴克就因不满两岸关系接近而辞去“台湾连线”共同主席职务。(33)此后，随着“弃台论”的出现及持续延烧，美国国会先后于2011年6月和10月两次举行“台湾为什么重要”的听证会，迫不及待地向外界发声，并向政府施压。众议院外委会主席罗斯雷提恩直白地表示，她注意到“时下正流行一股新的绥靖主义”，“华盛顿政策圈的一些人认为接受中国崛起的现实并断绝与台湾关系的时刻已经到了”，因此听证会的举行非常“及时和必要”。(34)

除积极发声，国会亲台势力还竭力撺掇反制行动。2011年8月，超过180位议员连署致函奥巴马总统，要求批准售台F-16新型战机；参议员孔宁还以扣押对常务副国务卿伯恩斯以及助理国防部长李柏特的任命程序借以向政府施压；11月，罗斯雷提恩领衔提出《2011年台湾政策法案》(The Taiwan Policy Act of 2011)在众议院外事委员会获得通过。该法案要求美国对台政策应符合《与台湾关系法》，提出的措施包括：向台湾出售F-16C/D战机；给予台湾免签证待遇；强化国会监督行政部门执行《与台湾关系法》；提升美台阁员级官员互访以及力促美台协商自由贸易协定。直至今年5月，罗斯雷提恩在前往台湾访问之前，仍试图推动众院全面通过该法案，在台湾问题上强化国会发言权的意图十分明显。

(四) 使美国利用台湾遏制中国的战略意图昭然若揭

极具反讽意味的是，“拥台派”向“弃台派”证明台湾战略价值的过程，恰恰正是暴露美国在台湾问题上真实意图的过程。坚决反对“弃台”的葛来仪曾撰文提出，中国在军售问题上制造了五个“神话”，(35)其中第一个是“美国反对两岸关系变暖，试图通过对台军售在台湾和中国大陆之间制造新的紧张。”但同属“拥台派”的金德芳在国会作证时毫不隐讳地抱怨，“美国政策的一系列失误促使台湾向中国大陆靠近，为扭转这种趋势，美国必须尽快向台出售F-16C/D战机，取消对高级别美台官员接触的限制。”(36)

再比如，其“神话”之五是：“从地缘战略的角度看，美国视台湾为‘不沉的航空母舰’，把台湾当做美国在西太平洋靠近中国大陆的战略落脚点，有助于增强美国在太平洋地区的影响。”她尤其指出，“台湾对美国的战略意义是边缘性的，美国没有一旦台海发生战争就把台湾作为基地向大陆发动军事进攻的计划。”但与葛来仪不同的是，绝大多数的“拥台派”都毫不讳言，台湾是美国在西太平洋的战略棋子。美国国防部中国科前科长石明凯坚持认为，“台湾是美国的核心利益所在，作为特别的联盟伙伴，台湾将在空海一体战理念、联合作战介入概念(JOAC)以及亚太‘再平衡’战略的实施过程中发挥轴心作用。”(37)“拥台派”的旗手薛瑞福也毫不讳言台湾对美国的战略重要性。他认为“如果中国控制了台湾海峡，一旦战争爆发，它将可以有效地阻

止美国及其盟国进入关键的海上通道”。他充满敌意地宣称，“一个人即使不相信台湾对于美国有多么重要，他肯定也会看到，如果台湾落入中国大陆手中，将使美国的利益面临潜在的危害。”(38)卜大年亦称：“如果台湾落入中国手中，中国可以通过武装台湾使日本失去战略纵深，控制南海并向太平洋进一步推进。自珍珠港事件以来，美国对太平洋的控制权将首次面临威胁。”(39)

三、对台军售政策的未来走势

“弃台论”并非真正的“弃台”，而是提出了要不要调整对台政策以适应中国崛起的问题。从美国对台政策争论可以看出，台湾问题涉美重大战略利益的看法仍占主流地位，短期内美国不会根本调整对台军售政策。

美国利用对台军售影响两岸关系发展进程，借以牵制中国和平发展的战略短期内不会发生大的变化。自冷战结束以来，美国在台湾问题一直奉行所谓“模糊战略”，其要义是既不希望两岸走得太近，也不希望因台湾问题与中国发生正面军事碰撞，而对台军售则是美国进行这种战略操纵的“有效”手段。尽管中国经济及军事实力的不断上升，使美国继续这种战略操纵的风险和难度加大，但美国认为现阶段中国的反应仍然不可能损及美国的重大利益。今年3月，美国“计划2049研究所”发布报告认为，未来中国针对美国对台军售可能采取的反制措施包括：制裁参与对台军售的美国公司；暂停两军交流；向伊朗等国出售敏感的核与导弹技术，拒绝支持联合国或其他国际组织的防扩散行动；抛售美国债券以影响美国经济。但是报告同时指出，上述反制措施的实际作用非常都有限，而反作用十分明显。该报告据此断言，“未来如果美国执行重大对台军售行动，中国的反应不可能对美国的根本利益构成任何挑战”，因此美国政府在遵守《与台湾关系法》和对台军售问题上仍然拥有“相当大的行动自由”。(40)换言之，美国认为它仍有足够的能力间接操控和影响两岸关系的互动及其发展进程。正如葛来仪所言，“中国的崛起使美国对台决策复杂化”，但她表示相信对台军售还会继续，“问题是卖什么和什么时候卖，而不是是否要卖，因为美国非常严肃地看待它的承诺，美台关系对维护美国在该地区的利益仍然至关重要。”(41)

失大于得的眼前利益评估也令美国短期内不会放弃和改变对台军售政策。

不过，“弃台论”的兴起及其背后折射的中美相对实力对比的微妙变化，也对美国逐步修正涉台政策提出了客观要求。就长远而言，美台关系及美国对台军售政策的发展将在维持总体框架的同时，呈现出局部修正或渐进突破的基本走势。

(一) 逐步回归《八·一七公报》精神将成潜在趋势

由于美国长期以来一直坚持对台军售，使《八·一七公报》精神屡遭践踏。如今，由于中美关系的重要性不断上升，在对华政策的总体框架下权衡和拿捏对台军售问题已经成为美国涉台决策的基本选择。奥巴马总统曾明确宣称“美中关系将塑造21世纪，其重要性不亚于世界上任何一对双边关系”。(42)今年5月，在第4轮中美战略与经济对话会上，克林顿国务卿将两国关系进一步定义为“美中关系是21世纪意义最重大的(the most consequential)双边关系”。(43)这充分说明美国已日益深刻地认识到中美关系的地区和全球性意义，台湾问题在美国对华接触框架中的从属性地位不言自明。去年，美国国防部长帕内塔访问印尼时曾表示，对台军售前美国曾向中国“知会”相关情况。这表明在对台军售问题上，突破里根对台“六项保证”已成既成事实。薛瑞福曾抱怨，“美国过于经常地把台湾问题看作是中美关系框架之下的子项目，在一些政府官员看来台湾是中美关系中应当‘加以管控的议题’而不是重要的‘独立’伙伴。”(44)这也从反面印证了台湾问题尤其是对台军售问题从属于美国对华接触政策的基本事实，因此就长远而言，美国在对台军售政策上逐步回归《八·一七公报》精神将是大势所趋。

(二) 对台军售原则将由保持两岸军力平衡转向非对称原则

长期以来，美国一向以维持“两岸军力平衡”为借口坚持对台军售。美国国防部向国会提交的《中国军力报告》几乎每年都会强调海峡两岸军力失衡问题，比如《2009年中国军力报告》称，“自2000年以来，海峡两岸的军力平衡持续向有利于大陆的方向转移”；(45)《2012年中国军力报告》进一步明确表述为，“从人员、兵力构成、武器及军事学说的发展等方面考察，海峡两岸的军事平衡继续向有利于大陆的方向发展。”(46)应当说，上述涉华军力报告所指称的“军力失衡”一直是美国国会推动政府

启动对台军售的“有力依据”。但去年10月，代理助理国防部长拉沃伊在国会作证时指出，“由于受到国防资源制约，台湾在制定国防采购计划及优先项目时应转变思路，仅靠购买数量有限的先进武器系统不可能实现持久安全，台湾应当把注意力更多转向非对称作战概念和技术，以实现台湾持久战力和优势的最大化。”(47)拉沃伊的说法部分回答了国会议员对奥巴马政府拒绝向台湾出售F-16C/D战机的质询，同时也预示着美国对台军售将从过去强调帮助台湾确立军事优势，转向增强台湾非对称作战能力。

(三)对台军售在美对台政策中的地位将有所下降

自2008年马英九在台执政以来，海峡两岸在“九二共识”基础上的和解与接近进程加快，尤其是2010年6月两岸签订了具有里程碑意义的《海峡两岸经济合作框架协议》(ECFA)，以至于“弃台派”断言两岸进一步接近和融合的趋势不可阻挡。美国政府内部据此认定，台湾在经济上已对大陆形成“过度依赖”，必须利用政治及经济手段降低台湾对大陆的经济依赖，具体做法是力推“美国牛肉进口案”在台过关，为尽快重启美台《双边贸易和投资框架协议》(TIFA)谈判铺路。同时，美国贸易谈判代表办公室已向台发出信号，将在“适当的时间”鼓励台湾加入“跨太平洋战略经济伙伴关系协定”(TPP)。(48)美国试图通过双边及多边贸易机制的构建拉住台湾，以平衡台湾在经济上对中国大陆的依赖。美国综合运用政治及经济手段进一步强化美台关系的做法日趋明显。

总之，对待当前美国国内仍在继续的对台政策辩论，要认识和把握其现实和长远的积极含意，但也无需夸大其现实的政策影响，美国对台军售政策现阶段将在维持既有框架基本稳定的基础上，寻求一些策略性的变化和调整，但从中长期看，大幅度甚至根本性调整对台安全义务将是顺势所趋。

注释：

①Bill Owens, "America must start treating China as a friend," <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/69241506-d3b2-11de-8caf-00144feabdc0.html#axzz1tcDwu8ga>.

②马博：“‘弃台论’背后的美国对华政策分析”，载《中国评论》，2012年2月号，第35-40页。

③Paul V. Kane, "To Save Our Economy, Ditch Taiwan," <http://www.nytimes.com/2011/11/11/opinion/to-save-our-economy-ditch-taiwan.html>.

④"WHY TAIWAN MATTERS," Hearing before the committee on foreign affairs house of representatives, one hundred twelfth, U. S. Government printing office, Washington: 2011, p. 19-27. http://foreignaffairs.house.gov/hearing_notice.asp?id=1310.

⑤

Nancy Bernkopf Tucker and Bonnie Glaser, "Should the United States Abandon Taiwan?" The Washington Quarterly, Fall (4), p. 25.

⑥Charles Glaser, "Will China's Rise Lead to War?—Why Realism Does Not Mean Pessimism," Foreign Affairs, March/April 2011, Volume 90, No. 2, p87.

⑦

Chas W. Freeman Jr., "Beijing, Washington and the Shifting Balance of Prestige", <http://www.mepc.org/articles-commentary/speeches/beijing-washington-and-shifting-balance-prestige>.

(23) 《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), 见 http://news.xinhuanet.com/ziliao/2002-01/28/content_257063.htm.

(24) "Taiwan Relations Act: United States Code Title 22 Chapter 48 Sections 3301-3316," <http://www.taiwandocuments.org/tra01.htm>.

(25) 《中华人民共和国和美利坚合众国联合公报》(八·一七公报, 1982年8月17日), http://news.xinhuanet.com/ziliao/2002-01/28/content_257069.htm.

(26) "The 'Six Assurances' to Taiwan," July 1982, <http://www.taiwandocuments.org/assurances.htm>.

(27) 同注(25)。

(28) Douglas Pall, "Accommodation Will Not Work," Foreign Affairs, July/August, Volume 90 No. 4, pp180-181.

(29) Ted Galen Carpenter, "Walking a tightrope: U. S., arms sales to Taiwan," <http://dailycaller.com/2011/07/26/walkir-a-tightrope-u-s-arms-sales-to-taiwan/?print=1>.

(30) "A Conversation With Dianne Feinstein," <http://blogs.wsj.com/chinarealtime/2010/06/06/a-conversation-with-dianne-feinstein/>.

(31) Adam Entous and Jim Wolf, "Senator questions arms sales to Taiwan," <http://www.reuters.com/article/2010/06/16/us-china-usa-taiwan-idUSTRE65F4U720100616>.

(32) William Lowther, "US senator not convinced on F-16 bid," <http://www.taipeitimes.com/News/front/print/2010/09/23/2003483586>.

(33) Nadia Tsao, "Rohrabacher to leave Taiwan Caucus position," [http://www.taipeitimes.com/News/taiwan/archives/2009/\(](http://www.taipeitimes.com/News/taiwan/archives/2009/()

(34) 同注④, p. 3-13.

(35) Bonnie S Glaser, "Debunking Myths about US Arms Sales to Taiwan," <http://csis.org/publication/pacnet-6-debunking-myths-about-us-arms-sales-taiwan>.

(36) June Teufel Dreyer, "Why Taiwan Matters," Hearing before the Committee of Foreign Affairs House of Representative [id=1310](http://www.house.gov/foreign/why-taiwan/id=1310).

(37) Mark Stokes & Russell Hsiao, "Why U. S. Military Needs Taiwan," <http://thediplomat.com/2012/04/13/why-u-s-military-needs-taiwan/>.

(38)同注④。

(39)同注⑨。

(40)“Chinese Reactions to Taiwan Arms Sales,” Project 2049 Institute, March 2012, <http://project2049.net/document>

(41)Shih Hsiu-chuan, “US experts say Taiwan a vital interest,” <http://www.taipeitimes.com/News/front/archives/2012/04/19/200353>

(42)
Barak Obama, “Remarks by the President at the U. S./China Strategic and Economic Dialogue,” [http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-uschina-strategic-and-economic-dialogue](http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/04/19/20120419-uschina-dialogue).

(43)
Hillary Rodham Clinton, “Remarks at the Strategic and Economic Dialogue U. S. Press Conference,” [http://www.state](http://www.state.gov/r/pa/prs/record/201204/20120419_120419stede.htm)

(44)同注④。

(45)“Military Power of the People’s Republic of China 2009,” [http://www.defense.gov/pubs/pdfs/China Military Power](http://www.defense.gov/pubs/pdfs/China_Military_Power_2009.pdf)

(46)“Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China 2012,” [http://www.defense.gov/pu](http://www.defense.gov/pubs/pdfs/China_Military_Power_2012.pdf)

(47)
Peter Lavoy, “Testmony before House Foreign Affairs Committee,” <http://foreignaffairs.house.gov/112/70584.pdf>.

(48)“Taiwan’s TPP Bid Linked to U. S. Beef Issue: Business Council,” Central News Agency, June 9, 2012, [http://ww](http://www.cna.gov.tw/News/NewsContent.aspx?id=1942760)
[id=1942760](http://www.cna.gov.tw/News/NewsContent.aspx?id=1942760).

责任编辑：丽萍

文档附件：

隐藏评论

用户昵称： (您填写的昵称将出现在评论列表中) 匿名

请遵纪守法并注意语言文明。发言最多为2000字符（每个汉字相当于两个字符）

0746

发表

中国社会科学院电话：010-85195999 中国社会科学网电话：010-84177865；84177869 Email: skw01@cass.org.cn

投稿邮箱：skw01@cass.org.cn 网友之声信箱：skw02@cass.org.cn 地址：中国北京建国门内大街5号

版权所有：中国社会科学院 版权声明 京ICP备05072735号