

“战略模糊”抑或“战略清晰”： 美国台海威慑政策的挑战、调整与影响

汪曙中

【摘要】在美国涉及台海安全问题的政策架构和话语叙事当中,“战略模糊”和“战略清晰”是经常被讨论的重要概念。从特朗普执政开始,美国战略界在“协防台湾”问题上展开新一轮激烈辩论。主张“战略清晰”者认为,美国采取清晰化的“涉台防卫”政策才能够威慑中国;维持“战略模糊”者认为,台海危机并非迫在眉睫,模糊化策略仍有威慑效果。这场辩论反映出美国台海威慑能力相对下降,美国战略界重新校准对华增强威慑的方向。拜登政府综合运用“战略模糊”与“策略清晰”,加快构建“一体化威慑”体系,全面提升美国与台湾当局军事安全关系。美国台海威慑政策进入深度调整期,将持续对台海周边安全形势产生复杂影响。

【关键词】美国;“战略模糊”;“战略清晰”;台海威慑政策

【作者简介】汪曙中(1980-),男,安徽黄山人,中国社会科学院台湾研究所副所长、研究员,博士(北京100101)。

【原文出处】《闽台关系研究》(福州),2023.4.2~15

中美建交以来,威慑一直是美国台海政策的重要组成部分。其目标是长期维持两岸“不统、不独、不武”状态,使美国能够作为“离岸平衡手”介入和操纵台湾问题,在中美竞争当中寻求最大化战略收益。从台海威慑的视角看,“战略模糊”与“战略清晰”是与美国军事“协防”台湾相关联的概念话语,亦是美国数十年来介入台海安全事务采取的精巧策略。中美关系进入战略竞争为主的阶段以来,台海地区安全局势日趋恶化,拜登政府上台后提出对华增强威慑,以“一体化威慑战略”为核心,对中国政府推进国家统一进程予以更大力度吓阻、迟滞。近些年中美围绕台湾问题的激烈博弈,触发美国战略界和智库学者重新检视“战略模糊”与“战略清晰”的利弊问题,形成较为广泛的政策辩论与分析。既有辩论反映出当前美国在印太地区的威慑政策面临日益增大的挑战,拜登政府致力于推动重构台海威慑体系,与此相关的背景考察、政策调整 and 实际影响值得加以研究。

一、“战略模糊”与“战略清晰”的辩论

“战略模糊”与“战略清晰”概念是在美国台海政策的发展实践中形成的。美国研究界认为,二者概括式地反映了美国政府对于使用军事力量干预台海局势,特别是在“协防台湾”问题上的立场。现有的一些研究将“战略模糊”的探讨追溯至美国与蒋介石集团军事结盟时期。1954年,美国与台湾当局签署“共同防御条约”,当时未明确将金门和马祖纳入美国的协防范围。1955年,美国国会通过并且获得总统签署的所谓“福尔摩萨决议案”,授权美国总统必要时使用武装部队防卫台湾和澎湖群岛,未包括金门与马祖。在当时背景下,美国政府对金马地区“不表示放弃”也“不承诺防卫”,被一些学者称之为“战略模糊”的操作,其目的是避免美国因为金马问题而卷入与中国大陆的军事冲突。

1979年,美国与中国建交;同年4月,卡特政府制定“与台湾关系法”。其第2条规定,“任何企图以非和平方式来决定台湾的前途之举,……,为美国所

严重关切”；第3条规定“如遇台湾人民的安全或社会经济制度遭受威胁，因而危及美国利益时，总统和国会将依宪法程序，决定美国应付上述危险所应采取的适当行动(appropriate action)”。^[1]“与台湾关系法”对“台湾”的界定，仅包括台湾和澎湖群岛，而不包含金马地区；其授权美国总统和国会采取“适当行动”而非直接进行“军事协防”，可谓“战略模糊”在美国国内涉台法律中的表现。

中美建交后，美国从台湾地区撤军，但继续与台湾当局保持军事安全领域的实质关系。军售从此成为美国协助台湾当局“防卫”的主要手段，售武的规模、质量和频度则成为衡量美国对台“安全”支持度的重要指标。美国支持台湾实现“自我防卫”，与台海冲突或战事状态下“协防台湾”是两个不同的概念。与后者相关联的“战略模糊”或“战略清晰”，美国官方一直没有给予权威的界定和解释。^[2]1995年，李登辉访美引发了第三次台海危机，克林顿政府作出相应的军事反应，但无意从政策上宣示“协防台湾”。20世纪90年代后期，美国国会亲台议员全力推动“加强台湾安全法案”，企图在“防卫台湾”的政策上减少模糊、增加清晰，不过最终未能完成立法程序。

2000年，台湾地区首次出现政党轮替，主张“台独”的民进党执政。这使得美国在涉及“协防台湾”的问题上面临更为复杂的岛内政治生态。2001年，小布什上台之初曾表示，若台湾遭到中国大陆攻击，美国“将不惜一切代价协防台湾”。小布什以总统身份的表态被各界解读或推测为美国将拥抱“战略清晰”。但同年爆发“9·11事件”转移美国安全战略方向，以及此后陈水扁当局以“激进台独”挑战台海现状，小布什政府于是重新校准政策，继续维持“战略模糊”的立场。美国学者唐耐心(Nancy Tucker)认为“战略模糊”由此演变形成“双重威慑”，即美国一方面吓阻中国大陆对台使用武力，另一方面约束可能导致战争的“台独”行为。换言之，“战略模糊”的作用在于：使中国大陆因担心美国可能军事介入而对武力统一的行动三思而后行，使台湾方面担心美国不介入从而在“台独”问题上避免挑衅中国大陆的红线。

2009年奥巴马执政后，同期两岸关系在“九二共识”政治基础上进入和平发展阶段，台海爆发冲突的风险大幅度降低，美国方面关于“战略清晰”的讨论趋于淡化。直至2017年共和党人特朗普上台，美国对华展开全面战略竞争与打压，加之蔡英文执政空前升高海峡两岸对抗，新的紧张局势再度激起美国对“战略模糊”与“战略清晰”的辩论。

挑起辩论的代表性学者是美国外交关系协会主席理查德·哈斯(Richard Haass)与戴维·萨克斯(David Sacks)。2020年，二者在《外交事务》发表《美国支持台湾必须战略清晰化》一文，提出“战略模糊”不再能够有效威慑中国，美国应该以总统声明的方式，表明将会对中国任何对台动武的行动作出反应。^[3]2021年，哈斯与萨克斯再次撰文阐述美国“战略清晰”应采取的配套行动，包括大规模投资美国与台湾的军事能力和韧性，联合盟友设计对华制裁机制，增大中国武力解决台湾问题的经济和政治成本等。^[4]2022年2月俄乌冲突爆发后，萨克斯声称，中国从乌克兰危机得出的判断是美国可能不愿意从军事上“保卫台湾”，美国需要出台一项战略清晰政策，将“协防台湾”明确化。^[5]总体上，主张“战略清晰”的学者大多数认为，基于权力现实主义的原则，中国的力量增长使得其采取非和平方式解决台湾问题变得越来越具有可能性。

“战略清晰”论述很快在美国政界引发回响。以亲台派国会议员为主体，如参议员林赛·格雷厄姆(Lindsey Graham)、“美中战略竞争特别委员会”主席迈克·加拉格尔(Mike Gallagher)等认为，美国的“战略模糊”已成为“战略沉默”(strategic silence)，会让中国低估美国“保卫台湾”的决心，因而中国在台湾问题上更有可能铤而走险。因此，加拉格尔建议美国进一步强化台湾的“不对称”战力，例如：出售反舰导弹、机动防空系统、水雷、无人机，提供台湾每年30亿美元的军费融资，扩大驻台美军训练台军的计划，美国军方高层定期访台交流，向台湾派驻旅级或营级的国民警卫队，恢复设立冷战时期的“美台防卫司令部”(USTDC)。^[6]特朗普政府时期的国务卿蓬佩奥、国防部长埃斯伯，卸任后也鼓吹美国的“一个中国政策”已经过时，是主张放弃“战略模糊”的共和党鹰派

代表。

在中美围绕台海博弈日益加剧的背景下,“战略清晰”问题引发美国学界和智库的热议。不少主张维持“战略模糊”的学者撰文陈述利弊,指出“战略清晰”实际上难以达到增强威慑的预期效果,反而可能会破坏台海局势的和平稳定。他们的主要理由可以归纳为以下几个方面:

其一,台海战争并非迫在眉睫。昆西国家事务研究所学者杜睿清(Rachel Esplin Odell)和麻省理工学院研究员何理凯(Eric Heginbotham)认为,对于中国统一台湾的焦虑是促使近些年美国政府削弱“一个中国政策”的原因之一,事实上台海战争并非那么迫在眉睫,局势仍然可以管控,美国应该加强台湾“自我防卫”的能力,避免向台湾作出无条件的承诺。^[7]一些美国学者认为,台湾岛内大多数民众赞成维持现状,仅有一小部分人赞成立即“独立”,中国大陆也没有放弃和平解决台湾问题的政策,武力仍是最后选项;除非被逼入墙角或者统一的窗口关闭,否则中国大陆不必要仓促行事。

其二,中国已将美国军事干预纳入考虑范畴,“战略清晰”起不到威慑效果。康奈尔大学教授白洁曦(Jessica Chen Weiss)认为,事实上中国已预期美国会介入台海冲突,美国决策者强调中国大陆如果升级对台湾的强制行动将付出代价,同时也应向台湾当局强调单方面改变台湾政治地位的努力,包括要求“法理独立”、美国“外交”承认,或其他象征着台湾与中国永久分离的措施,都将具有反效果。^[8]2022年10月,由美方中国问题专家组成的美中政策工作小组发表研究报告《避免因台湾而战》指出,美国一方面须恢复对中国的“可信威胁”,如在东亚调整军事部署,减少依赖易受攻击的航空母舰和若干大型、集中化海空基地,实行更机动、更分散、韧性更强的军事部署;另一方面向海峡两岸恢复“可信保证”,表明美方目标不是让“台湾独立”,而是维护台海稳定。^[9]报告认为中方早已预期美国将会介入台海冲突,只是不清楚美国干涉的力道与效果,“战略清晰”无助于提高对中国“威胁”的可信度。

其三,“战略清晰”恐将增大美国越线威慑的风险。国际安全问题学者迈克尔·史文(Michael Swaine)

指出,对于美国一些人来说,威慑中国的行动是没有限制的,包括呼吁在岛上部署美军、进行美台联合军事演习,甚至将台湾视作“战略资产”,这种做法存在严重缺陷和高度危险。^[10]曾任奥巴马政府国安会中国事务主任的何瑞恩(Ryan Hass)认为,美国不要把台湾当作伤害和削弱中国的战略工具,美国和台湾应稳步而谨慎地加强防御能力,确保可信的威慑,而非轻率、公开试图将台湾纳入美国针对中国的防御圈,任何关于向“战略清晰”转变的公开声明,都可能导致美国原本试图防止的政策后果。^[11]

其四,“战略清晰”对台湾政治和军事将产生复杂影响。美国戴维森大学教授任雪丽(Shelley Rigger)认为,“战略模糊”使美国保持“审慎和灵活的裁量”,“战略清晰”会让台湾更加依赖美国的“安全保护”、削弱“自主防卫”的动力。^[12]一些美国学者指出,台湾政客习惯于迎合“台独”支持者以谋取选举收益,美国实行“战略清晰”政策,恐将助长岛内“独立”势力和政客的投机冒险性。德国马歇尔基金会亚洲计划主任葛来仪(Bonnie Glaser)认为,美国在台湾海峡保持可靠的威慑,抵销中国大陆优势,需要投资先进的武器系统和发展新作战概念,而不应无条件“防卫台湾”。

目前,关于“战略清晰”与“战略模糊”辩论的焦点,在于美国采取何种策略行为、展现何种意志,才能够达到威慑中国大陆和维持台湾“事实独立”状态的目标。主张“战略模糊”的一方并不反对美国加强对台湾的军事支持,他们赞成美国调整国防战略与军事部署,在台海地区增加威慑力度。美国企业研究所防务政策专家埃里克·塞耶斯(Eric Sayers)提出“战略模糊”与“策略清晰(tactical clarity)相结合”的想法,包括采取外国军事融资的方式支持“台湾安全”,对台湾军队实施多领域军事训练计划等。^[13]主张“战略清晰”的一方则希望通过“协防台湾”的政策宣示与军事能力展现,将对华威慑吓阻的效应最大化。可以说,“战略清晰”“战略模糊”均秉持对华激烈竞争与实力主义的原则,依托威慑战略与安全政策,服务于美国的台海战略目标。

二、美国台海威慑政策面临的挑战

“战略模糊”与“战略清晰”两种主张的辩论与台

海地区安全形势有着紧密的关联,它涉及中美双方的战略意图与能力、美国对台海安全风险性质与程度的研判、美国对台湾政党两岸政策与民意走向的评估等复杂因素。在21世纪大国战略竞争背景下,美国国家安全战略朝着“以台遏华”的方向深度调整,寻求以威慑政策加强对中国大陆的牵制与吓阻。从这个意义上看,“战略模糊”和“战略清晰”成为美国台海威慑政策讨论的组成部分,反映出美国面临的一些问题与挑战。

(一)常规威慑力相对下降

中美战略竞争态势根本上取决于两国的发展状况与实力对比。40多年来,中国经济、科技和综合国力大幅提升,国防投入和军事能力取得飞跃式成长,客观上逐步缩小与美国的差距,中美两国在亚太地区竞合的战略环境发生重要变化。哈佛大学教授格雷厄姆·艾利森(Graham Allison)指出,1996年中国的军事预算为美国的1/30,2020年增至美国的1/4,近30年中国通过大规模军事建设以抵消美国的优势,取得明显成功。^[14]美国方面的研究认为,虽然中国与美国军力存在差距,但随着中国在海空力量、精确制导技术、高超音速武器、无人机,以及网络、太空、核领域的发展进步,中国军力日益成为与美国旗鼓相当的竞争者(peer competitor),如今美国在陆、海、空、天、网诸多领域面临冷战结束后最为复杂的竞争与挑战,在台海地区的传统军事优势逐渐削弱。2022年11月,美国国防部发布《2022年度中国军事和安全发展报告》,声称中国空军成为印太地区最大的空中作战力量,将严重威胁第一岛链内美国大型武器平台和核心装备的战场生存安全;中国导弹可快速覆盖西太平洋、印度洋和南海目标,DF-27导弹具备洲际打击能力,可远程打击瘫痪美军C4ISR体系。^[15]

先进制造业是现代国防工业能力的关键和基础。2008年以来,奥巴马政府提出美国再工业化,特朗普政府推行制造业回归政策,拜登上台后提出“投资美国”议程,均重视现代工业能力是美国持久保持战略竞争优势的基础。然而,冷战结束后美国经济走向金融化、虚拟化,连带影响国防工业基础与发展。2023年2月,美国国防工业协会发布年度评估

报告称,近40年来,美国国防工业的从业人员数量大幅萎缩,由1985年逾300万人降至2021年110万人;过去10年,参与国防工业基地的小企业数量下降了40%以上。^[16]在经济、技术和工业能力更加紧密联结的时代,美国制造业能力下降将制约拜登政府扩建国防工业基础的计划。同时,美国研究界认为,中国利用制造业快速发展形成的反干预和常规威慑能力,升高了位于第一和第二岛链的美国前沿基地和军事力量的脆弱性,侵蚀了美国对华威慑的可信度。美国的一些研究以海军为例,指出中国凭借强大的工业制造能力,拥有的海军舰艇数量超过美国、为世界第一,海军舰艇总吨位仅次于美国、为世界第一。前美国国防部副部长米歇尔·弗卢努瓦(Michèle Flournoy)认为,一旦中美冲突开始,美国不能再指望迅速获得空中、太空或海上优势,美国的吓阻能力已不如以往。^[17]近十年来,美国国防部、兰德公司关于台海冲突推演的多数结论是,在美国采取有效的军事介入之前,中国越来越具有能力通过武力的方式达到统一台湾的目标。^[18]对华常规威慑能力的下降,使得美国在印太地区维持军事控制的优势、维护霸权的可信度,以及在涉及台湾的“防卫”问题上,面临更大的挑战。因此,一些主张“克制”与“收缩”的美国学者,如乔治·华盛顿大学教授查尔斯·格拉泽(Charles L. Glaser)认为,美国承诺军事上“保卫台湾”将带来巨大风险,包括中美之间可能爆发常规甚至核冲突,美国应基于战略收缩的逻辑进行政策权衡,终结对台湾的承诺。^[19]

(二)威慑与保证处于失衡状态

美国研究界认为,对战略对手的有效威慑应该是“可信威胁”(credible threats)与“可信保证”(credible assurances)的组合运用,对于维持台海安全稳定,二者不可偏废。“可信威胁”一般多表现在军事领域,经济制裁、外交孤立、政治攻击等非军事手段亦有运用。在中美战略互疑升高、制度竞争加剧、安全困境加深的背景下,美国涉台政策行为意识形态化、党争化现象日益凸显,对威慑政策的影响引起美国研究界关注。白明(Jude Blanchette)与何瑞恩认为,美国需要说服中国,如果中方“克制用武”,美方将对“支持台独”保持克制,但美国对台政策变得意识形态

化,将削弱美国对华保证的可信度。^[20]康奈尔大学教授白洁曦认为,美国担忧的“武统论”和“窗口期”问题更多源于对自身军事脆弱性的评估,美国对于中国武力统一的焦虑感被显著放大,政策制定者的关键任务是在威慑和挑衅之间找到平衡点,协助台湾加强“防御”,但不应将台湾称为一个“国家”、一个“盟友”或“战略资产”。^[21]近些年来,美国政治极化与政党竞相打“台湾牌”,已严重削弱美国在“一个中国政策”上的“可信保证”。比如,特朗普政府曾在中美关系与谈判互动的重要节点公布对台军售案,打“台湾牌”对华施压。拜登政府将对台“六项保证”放入“一个中国政策”的官方表述,蓄意埋藏“台湾地位未定”的论述。政治民粹与政党逐利在美国国会涉台行为上表现得更加突出。一般而言,美国行政部门与国会在涉台政策上均发挥影响力,总统、国务院、国防部、贸易代表办公室、“美国在台协会”拥有设置政策框架、内容和执行的权力,国会以立法权、监督权、预算审查权及舆论引导力影响和规制行政部门。然而,在政党极化背景之下,美国总统和行政部门几乎难以规劝、阻挡国会议员访问台湾地区,干预、阻挡国会制定涉台法案的难度也在增大。这给美国国会操纵涉台敏感议题提供了更大空间,如近些年炒作将“驻美国台北经济文化代表处”改名为“台湾驻美代表处”,赋予“美国在台协会”官员“外交使节”身份,给予台湾“非北约盟友”地位等。

中国政府认为,台湾回归中国是二战后国际秩序的重要组成部分,台湾问题是中国核心利益中的核心,是中美关系政治基础中的基础。中国在实现国家完全统一前,始终把“台独”分裂活动和外部势力干涉视为重大安全威胁,紧密统筹反“台独”与反干涉政策。中国的政策立场是,美国政府的各个机构,包括行政、立法、司法部门都应执行美国政府承认和承诺的外交政策。美国与台湾当局实质性关系的提升,削弱了拜登政府关于奉行“一个中国政策”、不支持“台独”的可信度,美方的“保证”信号常被中方视为“口是心非”“说一套做一套”。尤其是美国对民进党当局各种分裂活动的纵容与支持,让中方对美方企图将台湾从中国永久分裂出去保持更大的怀疑和警惕。在此形势下,美国若在“协防台湾”问题

上采取“战略清晰”,会被中国政府认为美国将放弃中美建交原则,从而打破脆弱的平衡、加速引发危机和冲突。

(三)增强威慑与危机管控存在矛盾

美国提出对华增强威慑的背景是,美国精英层认为后冷战时代和美国霸权的单极时刻已经结束,21世纪大国战略竞争的核心在于“塑造未来国际秩序”,包括国际力量重塑、国际规则调整、国家制度与意识形态竞争、势力范围和区域主导权争夺等。美国首要关注的是中国战略竞争能力和地缘政治塑造力。2022年美国《国家安全战略》报告将中国确定为“唯一既有重塑国际秩序的意图,又有越来越多经济、外交、军事和技术力量来推进这一目标的竞争对手”^[22]。2022年10月27日,拜登政府公布《国防战略》报告,指出“对美国国家安全最全面且严重的威胁,是中国意图重塑亚太区域与国际体系”^[23]。美国已倾向于将“台湾安全”与印太地缘政治的变迁、美国战略信誉的维系,以及民主价值阵营的稳定相联结。中国的战略意图、能力和意志,成为美国战略界评估台海安全风险的关键要素。

美国战略界提出增强威慑的总体方向,包括推进美国国防战略调整与军事革新,提升美军整合协同与跨域作战能力,实质加强台湾当局军事能力和美台军事一体化。2020年12月27日生效的“台湾保证法”述及,“美国政府支持台湾继续追求不对称能力和概念,并敦促台湾增加‘防卫’开支,以便为其‘防卫’战略提供充足的资源”,“美国应当定期对台出售和转移防御物资,特别是在台湾军队中发展和整合不对称战力,包括水下作战能力和防空能力等”。^①2022年美国参议员卢比奥提出“通过实力促进台湾和平法案”草案,要求美国国防部对“保卫台湾”的作战计划进行年度审查,呼吁美方优先处理对台军售案,不再限制售台武器须为“防卫”的性质。^[24]为应对中美长期战略竞争,在增强威慑思维和遏华政治议程的促进下,改变台海现状、提升美台“准同盟关系”对美国政客的战略诱惑愈来愈大。拜登政府任内持续性常态化对台军售,高级别政军官员及国会议员访台不断,军机舰频繁穿越台湾海峡,无疑加大了中美构建冲突护栏、进行危机

管控的难度。

三、美国台海威慑政策的调整变化

就形势发展而言,美国认为台海威慑处于一个危险的不确定时期。^[25]拜登政府的台海威慑政策强调“有效与可信的原则”,依靠美国军事硬实力、先进科技和盟伴体系等优势,运用不对称竞争的思维,优化印太地区军事部署态势,创新作战概念与方式,以增强对华常规威慑的效能,借此规制、掣肘中国大陆对台政策。为此,美国白宫、国务院、国防部以及印太司令部采取的一系列措施,成为观察美国台海威慑政策调整变化的重要依据。

(一)统合“战略模糊”与“策略清晰”

2022年7月美国总统国家安全事务助理沙利文(Jake Sullivan)在阿斯本安全论坛上表示,在台湾问题上,美国将继续保持“战略模糊”政策。现阶段,“战略模糊”赋予美国介入台海冲突的政策灵活性,也可以充当威慑政策的话语叙事。2022年版美国《国家安全战略》报告在台湾问题上的表述是:美国奉行基于“与台湾关系法”、中美三个联合公报和“六项保证”的“一个中国政策”,美国对维持台海和平稳定有着持久利益,反对任何一方片面改变现状,不支持“台湾独立”,持续支持台湾“自我防卫”。在虚化“一个中国政策”的过程中,美国强调“与台湾关系法”和“六项保证”,同时表示不支持“台独”和“反对任何一方片面改变现状”,显示拜登政府企图继续运用“战略模糊”和“双重威慑”,维持台海安全的动态平衡与稳定。与此同时,与以往美台军事关系有所区别的是,拜登政府在“涉台防卫”问题上采取“策略清晰”的做法。美国民主党、共和党均赞成印太地区是战略重心和优先战区,支持将外国军事融资计划(foreign military financing program)适用于台湾地区,加大加快对台出售或直接援助用于台岛总体“防卫”的武器装备。美国国防部以更加直接的方式对台湾当局进行军事战略、策略与战术指导,推动美台网络和电子战等跨领域联合训练。美国海军陆战队加紧调整战略战术,通过定位为“防区内部队”(Stand-In Forces),沿着第一岛链构建灵活、快速部署与行动的能力,包括在冲绳部署“海军陆战队濒海作战团”(MLR)等。可见,“战略模糊”与“策略清晰”共同构成

现阶段美国台海威慑战略的总体态势。

(二)提出构建“一体化威慑”

2022年10月,拜登政府《国防战略》报告正式提出“一体化威慑”概念,包括拒止性威慑、韧性威慑、成本强加威慑三个层面。2022年11月,美国国防部印太安全事务助理部长伊利·拉特纳(Ely Ratner)指出,“一体化威慑的目标是劝阻中方,不要认为可以利用快速和低成本的方式夺取台湾”,“拒止性威慑是美国国防战略涉及‘台湾防卫’的核心,台湾多山且布满城镇,纵深防御构成拒止性威慑的一部分”。^[26]为此,美国指导台湾当局推行以“不对称”战力为重心的“整体防卫构想”,以海空战场与岛屿防御为主,落实“刺猬”与“豪猪”战略,增大对中国大陆的“重层吓阻”效力,目的是使中国大陆解决台湾问题的成本远大于收益。^[27]美国亲台势力提出在台湾岛内储存充足的武器装备、弹药,以应对“台海有事”情况下台岛被军事封锁的可能。^[28]美国强硬派学者主张,台湾当局应该大量储备短程防空、反舰和火箭炮弹,建立强大的布雷能力。^[29]有美国学者认为,拜登政府公布新的对台“安全”援助政策,重点是武器交付速度、“不对称”能力。^[30]近些年来,美国研制的单兵反坦克“标枪”导弹、“海马斯”多管火箭炮系统、“AGM-84H”空对地导弹、陆基“鱼叉”反舰导弹、“毒刺”导弹等,加快成批量地用于“武装台湾”,射程和打击范围显著扩大。

美国研究界一些人士认为,美国需在极具竞争性的台海复杂环境中,考虑加强威慑、吓阻与介入的准备,削弱甚至逆转中国构建的“反介入和区域拒止”能力。“一体化威慑”注重整合利用美国各种力量资源,突出跨地域、跨领域、跨战争频谱的特征。美国国防部副部长凯瑟琳·希克斯(Kathleen Hicks)表示,陆地、空中、海上、网络和太空领域必须全面联结起来以形成综合威慑。针对美国在西太平洋地区的常规威慑,特朗普政府退出《中程导弹条约》后,美国防务界热衷于讨论将陆基远程常规导弹部署于第一、第二岛链的问题。2022年5月26日,布林肯在乔治·华盛顿大学演讲时称,“拜登政府正在将美国的军事投资从针对20世纪冲突的平台转向针对更远程、更难发现和更易移动的非对称系统”,“我们将协

助盟国和地区伙伴增进它们自身的非对称能力”。^[31]前美国国防部副助理部长柯尔比(Elbridge Colby)认为,将更多的远程武器(特别是反舰武器)部署在关岛、日本和菲律宾等地,有助于美国做好准备,以削弱中国两栖舰队和空中力量的第一波冲击。^[32]2023年6月2日,沙利文在美国军控倡导组织“军控协会”的年度论坛上表示,拜登政府将专注于投资“尖端非核能力”,例如可以打击“高价值目标”的高超音速导弹。^[33]近些年来,美国国防部增加采购和部署远程对地和反舰导弹,目的即在于削弱和反制中国的先进防御系统。据美国媒体报道,美国陆军研发“远程高超声速武器”(Long Range Hypersonic Weapon),可能成为美军首个投入使用的高超声速武器系统。

(三)强化盟伴协同威慑

盟友伙伴体系被美国视为“最重要的战略资产”,也是“一体化威慑”的力量倍增器。^[34]2023年2月9日,美国助理国防部长拉特纳在国会听证会上表示,美国针对中国的国防战略包括:一是增强联盟能力;二是发展更分散、更有弹性和更致命的部队态势;三是建立更强大的志同道合的盟友和伙伴网络。^[35]助理国务卿康达在参议院听证会上表示,“台海和平稳定是国际关切的重要议题,并非中国内政”,“若台海发生任何危机与冲突,对全球经济将有毁灭性影响”。^[36]弗卢努瓦认为,加强对中国的有效威慑,除了利用新的技术和作战概念,还需要评估美国盟伴对威慑战略的作用,包括制定各自的安全合作计划。

为了最大程度地调动与整合盟伴的力量,美国将台湾问题“意识形态化”“阵营化”“国际化”,运用印太地区安全架构介入台海事务,对中国大陆进行约束和规制。拜登政府执政以来,美日、美澳、美韩、美菲及美印军事安全关系持续强化,在对华战略上加强协同与配合。^[37]其中,美日以“台海有事”为想定场景加强联合演训,进一步增强军事“联合互操作性”。2022年10月,美国海军陆战队和日本陆上自卫队进行实战联训,模拟防御日本西南岛屿的“离岛防卫作战”,强化联合吓阻力与反应能力。美菲安全关系也出现新进展,2023年2月在《加强防务合作协

议》(EDCA)框架下新增4个军事合作地点,其中一处位于靠近台湾的菲律宾卡加延省,是便于美国介入台海的前沿据点。在涉台安全事务上,调动盟伴国家对华协同威慑,成为拜登政府台海威慑政策不可或缺的布局。

四、美国调整威慑政策的影响评估

自中美建交以来,美国近几年调整台海威慑政策,其广度、深度和力度空前,后续效力和影响值得探讨。

从近期看,美国强化威慑行动加剧中美安全博弈。出于强化威慑的需要,拜登政府减少对台政策的约束和限制,将美台实质关系从“一个中国政策”的架构下逐步抽离。近几年来,美国利用对“一个中国政策”的诠释、美国国内涉台法律的构建、美台实质性关系的升级、美国盟友体系的“挺台”行动,挑战和破坏中美三个联合公报和一个中国原则的效力。2022年2月28日,国务委员兼外交部长王毅在“上海公报”发表50周年纪念大会上指出,美方应该回归一个中国原则的本源本义,恪守对中国作出的政治承诺,承担应当履行的国际义务,停止虚化掏空一个中国原则,停止纵容支持“台独”行径,停止策划“以台制华”的图谋,停止任何干涉中国内政的言行,维护台海和平稳定,维护中美关系大局。^[38]

然而,拜登政府没有停止虚化“一中政策”的做法,继续升级美台军事安全关系,加快“武装台湾”的步伐。2023年3月1日,美国宣布向台湾当局出售6.19亿美元的导弹,包括200枚中程空对空导弹。2023年7月29日,拜登政府首次使用总统特别提取权(presidential drawdown authority),向台湾当局提供3.45亿美元的军事援助,包括防务物品与服务、军事教育与培训。^[39]2023年8月23日,美国宣布向台湾当局出售5亿美元的F-16红外搜索和跟踪系统。根据美国国务院于2023年8月30日向国会发布的通报文件,拜登政府已批准首次通过“外国军事融资计划”向台湾当局提供8000万美元的军事融资贷款。由此,美国向台湾当局转移武器装备已合并采取军售、军援和军事融资贷款等多种方式。中国政府为维护国家主权,于2023年9月15日宣布对洛克希德·马丁、诺斯罗普·格鲁曼两家美国军工企业实施制

裁。而为配合台海地区威慑政策,拜登政府加大力度纠集加拿大等国家舰艇穿越台湾海峡。2023年6月3日,美国伯克级驱逐舰“钟云”号和加拿大海军“蒙特利尔”号护卫舰过航台海并公开炒作,与中方跟监警戒的军舰近距离对峙,引发意外擦撞事件的风险显著升高。拜登政府虽然提出不寻求打“新冷战”、不寻求改变中国的体制、不寻求通过强化同盟关系反对中国、不支持“台独”、无意同中国发生冲突,但持续将先进的海空军事资产部署至印太地区,在台海地区增加前沿部署和军事活动,无疑增大了中美军事猜忌和安全困境。从两岸关系看,美国对台湾当局提供“安全援助”,支持台湾自造潜艇,加速量产各式导弹,筹获各类小型、高机动性的精准打击武器,也将增加台海军事摩擦与冲突的不确定性。

从中长期看,美国威慑政策存在局限性。“竞而胜之”(out-compete)是美国“全政府”对华战略目标,当前的战略遏制和科技封锁给中国发展带来阶段性的负面影响。若从长周期的力量对比与权力格局的演变看,未来10年全球增长动力将向亚太地区转移,中国保持战略方向、定力和耐心,加大力度推进高水平对外开放,实现高质量发展和科技自立自强,推动科技创新和产业升级,以超大规模市场优势加强国际贸易与投资,决定中国经济占全球经济的比重将继续扩大。中国经济稳定发展和科技水平持续进步,将为国防和军队现代化建设提供更加丰厚的物质技术支撑。在新一轮科技革命和产业变革的带动下,太空、网络和通讯成为影响未来战场态势和战争走向的重要领域。美国“一体化威慑”战略突出极大化吓阻和规制中国大陆,很大程度上依赖于美国科技创新和新军事变革的实际成效。近些年,中国大陆在信息技术、人工智能、大数据、量子科技等领域快速发展,有利于在新兴军事技术竞争中更多地抵消美国的优势,从而为增强军事斗争主动权、有效反制外部干预台湾问题提供支撑。

一般而言,威慑政策的实际效力与战略博弈双方的意志强弱相互关联。解决台湾问题、实现祖国完全统一,是中国共产党矢志不渝的历史任务,是全体中华儿女的共同愿望,是实现中华民族伟大复兴的必然要求。中国大陆为遏制“台独”分裂活动、推

进国家统一进程,坚持保留采取一切必要措施的选择,包括应对美国以军事手段干预台湾问题的冒险行为。中美建交后,美国历届政府保持“战略模糊”的立场,协助台湾当局“自我防卫”也不代表美国承诺“协防台湾”。从战略意志看,美国国内对于是否给予台湾无条件的安全承诺存在显而易见的分歧,在台海地区采取“增强威慑”做法,难以吓阻中国捍卫国家主权和领土完整的决心和政策。未来一个时期,随着中美战略相持阶段实力优势的转移变化,围绕台湾问题的战略意志较量将继续朝中强美弱的方向发展,美国威慑政策将面对更多的内外部掣肘与牵制。

五、结论

“战略模糊”或“战略清晰”是美国在台湾问题上的一种博弈策略和手段,也是美国平衡和干预台海的一种战略话术。美国政策界和智库围绕“战略清晰”与“战略模糊”的再辩论,源自于美国对华常规威慑力相对下降、台海安全形势日趋紧张及美国对中国国家统一进程加快的焦虑感上升。拜登政府维持“战略模糊”立场,采取“策略清晰”政策,全方位增强对华威慑。这已显著表现在美国调整国防战略和军事部署态势、拓展和强化网络化安全联盟关系、提升美国与台湾当局一体化军事合作等方面。

美国调整台海威慑政策的目标是从权力现实主义出发,通过重建美国硬实力和优势地位,对中国政府解决台湾问题、实现国家统一予以最大化威慑、吓阻与延迟,以长期维系台海两岸分立与对峙的状态。在此战略思维指导下的美国对台政策持续调整变化,其抵触、挑衅和破坏一个中国原则的各种行径,将侵蚀中美关系政治基础,给台海局势带来更多不确定因素。从中美战略竞争的长周期看,美国增强威慑需要的战略与资源成本会越来越大,台海威慑政策的有效性与局限性将受到更多关注与讨论。

注释:

①美国《2021年综合拨款法案》纳入“台湾保证法”章节,2020年12月27日成法,即Public Law 116-260。

参考文献:

[1]Public Law 96-8, Taiwan Relations Act, January 1, 1979 [EB/OL].(1979-04-10)[2023-05-10]. <https://www.congress.gov/96/statute/STATUTE-93/STATUTE-93-Pg14.pdf>.

[2]KUO R. "Strategic Ambiguity" has the U. S. and Taiwan trapped: Washington's long-held policy has outlived its usefulness[EB/OL].(2023-01-18)[2023-05-10]. <https://foreignpolicy.com/2023/01/18/taiwan-us-china-strategic-ambiguity-military-strategy-asymmetric-defense-invasion/>.

[3]HAASS R, SACKS D. American support for Taiwan must be unambiguous: to keep the peace, make clear to China that force won't stand[EB/OL].(2020-09-02)[2023-05-10]. <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/american-support-taiwan-must-be-unambiguous>.

[4]HAASS R, SACKS D. The growing danger of U. S. ambiguity on Taiwan[EB/OL].(2021-12-13)[2023-05-10]. <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2021-12-13/growing-danger-us-ambiguity-taiwan>.

[5]SACKS D. What is China learning from Russia's war in Ukraine?[EB/OL].(2022-05-16)[2023-05-10]. <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2022-05-16/what-china-learning-russias-war-ukraine>.

[6]GALLAGHER M. Taiwan can't wait: what America must do to prevent a successful Chinese "invasion"[EB/OL].(2022-02-01)[2023-05-10]. <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2022-02-01/taiwan-cant-wait>.

[7]ODELL R E, HEGINBOTHAM E. Don't fall for the invasion panic[EB/OL].(2021-08-09)[2023-05-10]. <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2021-08-09/strait-emergency>.

[8]WEISS J C. The China trap: U. S. foreign policy and the perilous logic of zero-sum competition[J]. *Foreign Affairs*, 2022 (5): 40-58.

[9]CHRISTENSEN T J, FRAVEL M T, GLASER B S, et al. How to avoid a war over Taiwan[EB/OL].(2022-10-13)[2023-05-10]. <https://www.foreignaffairs.com/china/how-avoid-war-over-taiwan>.

[10]SWAINE M D. Taiwan troubles: why Washington tolerates China's territorial flex[EB/OL].(2021-05-18)[2023-05-10]. <https://nationalinterest.org/feature/taiwan-troubles-why-washing>

ton-tolerates-china's-territorial-flex-185488?_page=0%2C1.

[11]HASS R. An American perspective on the role of Taiwan in US- China relations [EB/OL]. (2022-07-20)[2023-05-10]. https://www.brooking.edu/wp-content/uploads/2022/07/FP_20220720_role_of_taiwan_hass.pdf.

[12]RIGGER S. Testimony for the U. S.- China Economic and Security Review Commission, hearing on cross-Straits deterrence[EB/OL].(2023-05-10). https://www.uscc.gov/sites/default/files/2021-02/Shelley_Rigger_Statement_for_the_Record.pdf.

[13]SAYERS E. Ending strategic ambiguity won't help Taiwan[EB/OL].(2021-02-02)[2023-05-10]. <https://www.defenseone.com/ideas/2021/12/ending-strategic-ambiguity-wont-help-taiwan/187252/>.

[14]ALLISON G. China's PLA is a peasant army no more[EB/OL].(2021-12-20)[2023-05-10]. <https://www.defenseone.com/ideas/2021/12/chinas-pla-peasant-army-no-more/360021/>.

[15]谢文涛. 美《中国军力报告》的缘起、现状及启示[J]. 军事文摘, 2023(2): 37-41.

[16]National Defense Industrial Association. Vital signs 2023: posturing the U. S. defense industrial base for great power competition[EB/OL].(2023-05-10). <https://www.ndia.org/policy/publications/vital-signs>.

[17]FLOURNOY M A. How to prevent a war in Asia: the erosion of American deterrence raises the risk of Chinese miscalculation[EB/OL].(2020-06-18)[2023-05-10]. <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-06-18/how-prevent-war-asia>.

[18]MASTRO O S. Biden says we've got Taiwan's back. But do we?[EB/OL].(2022-05-27)[2023-05-10]. <https://www.nytimes.com/2022/05/27/opinion/biden-taiwan-defense-china.html>.

[19]GLASER C L. Still waiting for a serious debate on Taiwan[EB/OL].(2021-05-19)[2023-05-10]. <https://foreignpolicy.com/2021/05/19/still-waiting-for-a-serious-debate-on-taiwan/>.

[20]BLANCHETTE J, HASS R. The Taiwan long game: why the best solution is no solution[J]. *Foreign Affairs*, 2023(1): 102-114.

[21]WEISS J C. Don't panic about Taiwan: alarm over a Chinese "invasion" could become a self-fulfilling prophecy[EB/OL]. (2023-03-21)[2023-05-10]. <https://www.foreignaffairs.com/china/taiwan-chinese-invasion-dont-panic>.

[22]The White House. National Security Strategy[EB/OL]. (2022- 10- 12) [2023- 05- 10]. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>.

[23]U. S. Department of Defense. 2022 National Defense Strategy[EB/OL].(2022- 10- 27)[2023- 05- 10]. <https://media.defense.gov/2022/Oct/27/2003103845/-1/-1/1/2022-NATIONAL-DEFENSE-STRATEGY-NPR-MDR.PDF>.

[24]Rubio introduces Taiwan Peace Through Strength Act [EB/OL].(2022- 05- 03)[2023- 05- 10]. <https://www.rubio.senate.gov/public/index.cfm/2022/5/rubio-introduces-taiwan-peace-through-strength-act>.

[25]U. S. Government Publishing Office. 2021 Report to Congress of the U. S.-China Economic and Security Review Commission[EB/OL].(2023- 05- 10). https://www.uscc.gov/sites/default/files/2021-11/Chapter_4--Dangerous_Period_for_Cross-Strait_Deterrence.pdf.

[26]VERGUN D. Official says U. S. committed to Taiwan's defense[EB/OL].(2022- 11- 17) [2023- 05- 10]. <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/3221243/official-says-us-committed-to-taiwans-defense/>.

[27]GRAMM P, WICKER R. Deter China by turning Taiwan into a porcupine[EB/OL].(2022- 05- 04) [2023- 05- 10]. <https://www.wsj.com/articles/deter-china-by-turning-taiwan-into-a-porcupine-prevention-missiles-stinger-ships-strait-11651678122>.

[28]WONG E, ISMAY J. U. S. aims to turn Taiwan into giant weapons depot[EB/OL].(2022-10-05)[2023-05-10]. <https://www.nytimes.com/2022/10/05/us/politics/taiwan-biden-weapons-china.html>.

[29]MAZZA M. War over Taiwan is nowhere near inevitable [EB/OL].(2022- 10- 06)[2023- 05- 10]. <https://foreignpolicy.com/2022/10/06/china-taiwan-war-not-inevitable-path-to-peace/>.

[30]HSIAO R. Biden administration unveils new security assistance policy towards Taiwan[EB/OL].(2022-03-24)[2023-05-10]. <https://globaltaiwan.org/2022/03/vol-7-issue-6/>.

[31]BLINKEN A J. The administration's approach to the Peo-

ple's Republic of China[EB/OL].(2022- 05- 26) [2023- 06- 10]. <https://www.state.gov/the-administrations-approach-to-the-peoples-republic-of-china/>.

[32]COLBY E. America can defend Taiwan[EB/OL].(2021- 01-26)[2023-05-10]. <https://www.wsj.com/articles/america-can-defend-taiwan-11611684038>.

[33]Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan for the Arms Control Association(ACA)annual forum[EB/OL].(2023- 06-02)[2023-06-10]. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2023/06/02/remarks-by-national-security-advisor-jake-sullivan-for-the-arms-control-association-aca-annual-forum/>.

[34]The White House. Fact sheet: the Biden-Harris Administration's National Security Strategy [EB/OL]. (2022- 10- 12) [2023- 06- 10]. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/state-ments-releases/2022/10/12/fact-sheet-the-biden-harris-administrations-national-security-strategy/>.

[35]RATNER E S. Evaluating U. S.-China policy in the era of strategic competition[EB/OL].(2023- 02- 09) [2023- 06- 10]. <https://www.foreign.senate.gov/hearings/evaluating-us-china-policy-in-the-era-of-strategic-competition>.

[36]KRITENBRINK D J. Hearing on Senate Foreign Relations Committee, Subcommittee on East Asia, the Pacific, and International Cybersecurity Policy[EB/OL].(2023-05-02)[2023-06-10]. <https://www.foreign.senate.gov/hearings/fy-2024-budget-request-for-east-asia-and-the-pacific>.

[37]叶晓迪.拜登涉台政策的“同盟联动”现象:机制、举证与影响[J].闽台关系研究, 2022(1): 22-36.

[38]王毅向“上海公报”发表 50 周年纪念大会发表讲话 [EB/OL].(2022- 02- 28) [2023- 06- 10]. https://www.mfa.gov.cn/web/wjbxhd/202202/t20220228_10646168.shtml.

[39]Memorandum on the delegation of authority under Section 506(a) (3)of the Foreign Assistance Act of 1961[EB/OL]. (2023- 07- 28) [2023- 08- 10]. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2023/07/28/memorandum-on-the-delegation-of-authority-under-section-506a3-of-the-foreign-assistance-act-of-1961/>.