

## 非军事考虑：美国、中国和台湾的趋势和政策演进

(本文为美国卡内基国际和平基金会与中国改革开放论坛合作主办的“防止和解决台海冲突”国际研讨会中递交的论文，2005年4月6日)

作者：史文

译者：周扬

本篇短文评估了增强台海紧张局势和冲突的主要现象和政策，锁定了最危险的作用因素。本文还考察了美国观察家提出的避免台海冲突的各种可能的其他手段。

### 基本问题

台海局势呈现的主要危险扎根于三个根本因素：第一，岛内政治和社会正从前国民党政府的“一个中国”立场转向实际上的“一中一台”立场，这体现在所有主要政党的政策中；第二，中国完全拒绝这样的转变，并发展军事、经济和政治能力威慑或防止台湾独立；第三，美国坚持认为台湾问题的任何解决方案必须以和平方式解决，且要得到海峡两岸人民的同意，并有可能进行干预（必要的话以武力干预）阻止中国逼迫台湾就范。

这一困难情形还掺杂了另外两个因素。一是在北京和台北之间根本不存在相互信任的、可依赖的、秘密的沟通渠道。双方都认为对方不会提出或互换可以建立信任和产生新的稳定的让步——包括台海的暂时妥协。事实上，双方都叫嚷着绝对的、非此即彼的立场：北京坚持台湾是中国的一部分，台湾坚持自己是一个分开的、主权的、独立的国家。

此外，美国作为两岸对话的协调人，在一定程度上都不被两岸所信任：北京视美国为不稳定的潜在敌意的霸权主义者，维持不战、不和、不统、不独的模糊现状是其分散和遏制中国战略的重要组成部分。因此，只有那些用于削弱台独势力的美方行为才是可以接受的。台北虽然将美国视为抵制中国压力的保护伞，但同时也担心美国是潜在的背叛者，可能会利用台湾来遏制或安抚北京。所以，台湾一方面寻求美国愈来愈多的政治和军事支持，另一方面拒绝华盛顿与北京试图就台湾的地位或最终命运达成任何“谅解”。

### 现行政策

在缺乏两岸政治对话或其它信心建立机制的情况下，上述因素促使华盛顿和北京逐渐依赖各种形式的军事和政治威慑，伴随以各种口头保证，以维持台海稳定。同时，台北也在寻

求更大程度的美国政治和军事支持来抵制中国的威慑和围堵，并且似乎在减少其国内的军费开支。

总体而言，针对中国和台湾，美国在威慑和安抚之间如下寻求最佳平衡：

- 对中国：向北京确保美国不会使用其超级大国力量来鼓励台湾独立，同时威慑北京的任何导致使用武力的错误判断。
- 对台湾：向台湾确保美国不会允许违背台湾意愿的武力或强制手段，同时威慑台湾不要采取导致北京进一步走向用武力解决的单方面行动。

美国花费更多的精力威慑中国使用武力：1) 提高在危机时部署到台湾海峡的美国军力、速度和精确程度；2) 加强美国的总体国防力量，为可能的与中国的大规模冲突做好准备；3) 采取措施加强台湾的自我防卫能力。在政治领域，美国已采取越来越积极的做法威慑或反对改变（华盛顿所定义的）两岸现状的任何单边行动（如进一步不稳定化）。近年来，这些努力主要集中于限制陈水扁通过全民公决、修宪、公报、更名等手段从大陆更加独立出来。同时华盛顿通过重申其坚持《与台湾关系法》和所谓的《六项保证》继续安抚台湾。

与此同时，华盛顿还试图通过发布更加明确有力的声明来拥护中美关系的长期稳定（中美三个联合公报和反对台独）。华盛顿充分认识到避免对台动武很大程度上在于维系北京与华盛顿在外交正常化时期达成的谅解：美国承认一个中国的理念，中国承诺首先以和平方式解决台湾问题。然而，最近以来，华盛顿还表示反对北京采取它认为是不利的行动，如通过《反分裂国家法》。

中国采取多重战略意在威慑和确保：

- 对台湾：威慑台湾通过修宪、公投、更名等手段寻求或加强法律上的独立，同时逼迫、诱使或鼓励台湾民众和政治团体接受或支持“一个中国”理念。
- 对美国：加强中国作出的以所有必要手段阻止台独的承诺的可信性，威慑或使华盛顿在台海危机失败时的武力干涉手段复杂化，同时向美国保证中国继续承诺以和平手段作为最优先的解决方式。

为达到威慑目的，中国进行了系统的和日益强劲的努力获取并部署针对台湾和美国的广泛的军事能力。这包括发展短程和中程弹道导弹，第四代战斗机，高端防空系统，大幅提高指挥、控制、通信、计算机、情报和战略侦察能力，以及通过加强训练、后勤保障和军事演习全面改进操作能力。全国人民代表大会最近通过《反分裂国家法》，部分也是为了强化以“非和平手段”阻止台北实现独立的意愿。

北京的安抚和劝说工作是全方位的，不仅针对台湾、还针对美国以及亚洲甚至亚洲以外的相关大国。中国正在加强与台湾民众、政治团体和商界的纽带。这些措施的政治基础是 1995 年 1 月江泽民的六点讲话。从两岸迅猛的经济、技术和投资联系以及胡锦涛最近关于愿意

与任何台湾团体会面（只要其接受“九二”共识，则既往不咎）的声明看来，近年来这些努力获得了一定的政治动力。

这些行动伴随着更大范围的外交努力，中国遍及亚洲、俄罗斯、欧洲的外交行动旨在再次确认其它大国对“一个中国”的承诺，并对这些大国说明台湾问题的独特性，保证北京加强军事威慑的做法不预示着中国总体走向侵略性的外交立场。即便是《反分裂国家法》也被一些中国人视为向台湾和世人保证北京承诺和平解决台湾问题的努力。他们认为《反分裂国家法》不是指以武力实现统一；武力只是防止台独的最后手段。最后，北京在这一领域总体政策的主要部分则是维持与华盛顿的合作关系，以减少美国支持台湾走向独立的利益驱动，并避免出现美国对中国实行全面围堵的战略。中国还希望华盛顿保证对台湾减少军事支持。

不过总之，北京在介于威慑与安抚之间的对台政策通常主要受到国内因素的影响。而有些政策抉择（特别是有关特定类型的安抚政策）则是“不可逾越的”，因为这对任何中国领导人来说等于政治自杀。虽然对美国领导人来说程度会轻一些，但美国也有同样的问题。

陈水扁当局的政策同样涉及平衡两个潜在冲突的目标：

- 加强台湾民主、完全自治和主权实体地位，实现台湾的民族主义（如果可能的话）目标，加强与其它民主国家的政治支持。
- 保持经济增长（包括与中国大陆的广泛接触），确保和平与繁荣，加强来自美国、日本和其他大国的支持，部分通过获得可靠的军事威慑来避免与大陆发生冲突。

这些目标要求陈水扁政府要走一条精确的路线，既要确保或加强台湾的力量、尊严和事实上的独立，又要避免任何可能使美国的支持受到实质性威胁，同时还要避免台湾在大陆的高压面前过于脆弱（或避免更糟糕地刺激中国发动可能的灾难性攻击）。然而陈水扁保持这条精确线路的能力受到岛内高度分散和竞争的政治现实的严重阻碍，主要是“你死我活”的政党间竞争以及在精英和民众就民族身份和民族目标、两岸关系、以及政府架构和过程的许多根本性问题未能形成一致。为实现他的目标，陈水扁必须在维护其主张台独的核心政治基础和支持台湾当下主流公民的需求之间达成平衡。

这些内部的政治互动极大地影响（在很多情况下是破坏）了陈水扁采取一整套其它政策的决心与意愿，包括加强军事威慑、设法获得更多美国的政治支持、提高台湾独立的目标，避免和大陆发生冲突等。如此不稳定的、高压的政治环境增加了陈水扁采取引发中美危机的行动的可能性。事实上，陈水扁的政策目标，与上述美国和中国政治特点一起，构成了牵制中美的局势。

## 估算冲突的危险性

总体来看，台海局势的上述互动将会导致中美之间的冲突。这种冲突最可能以两种形式中的一种出现。中国会决定采取高压或彻底的武力方式逼迫台湾放弃北京认为是等同于接受

台独的某一具体或一系列的行动。在这一情况下，只有在台湾拒绝改变立场、并且美国不愿或不能支持中国的要求时，中国领导人才可能决定使用武力。中国动用武力还可能因为：1) 北京认为台湾不能就政治统一达成中国可接受的一致意见；2) 北京认为其迫使台湾统一的力量在衰退；3) 北京认为已经获得足够的军事和政治能力在武力统一方面胜出。

这两种方案中，中国使用武力必将迫使美国作出反应，进而导致一场大的危机、甚至是中美对抗。就目前看来，短期内出现任何一种方案的可能性不大，主要有两点原因提供了强烈的激励来避免台海冲突：

第一，美国和中国必将为这样的冲突付出极其高昂的代价。毫无疑问一场严重的军事、政治危机不可避免。这样的危机可能会剧烈地、无法控制地恶化，因为各方都寻求解决、中立或避免真正的军事打击，并防御潜在的攻击。形势的危险性会大大增加，美国的军事行动将被中国领导人解读为对中国核武库的威胁，而需要有力回应。进一步的危险在于台湾可能会采取导致危机恶化（不管是突发的还是事先设计好的）的行动。

这种不断升级的危机将极大损害中美利益。破坏性的军事冲突会杀死几千人并严重破坏两国经济。它还会导致亚洲出现新的冷战，并因此威胁到该地区的经济增长和稳定的中美利益。它将严重破坏重要的美国同盟国如日本，还会从根本上摧毁台湾。它还将毁灭中国政府精心设计的伟大的改革战略，即通过国际和平与合作、广泛深入的经济、政治、社会和军事接触来积累国家财富和增强国力。更糟糕的是，它还可能颠覆中国政府，造成严重的社会动乱，并将动荡扩散至其它国家。

第二，中国尤其具有强烈的理由来避免台海冲突，因为人们相信和平解决台湾问题显然有利于中国的利益。这些有利趋势包括：海峡两岸迅速增长的经济联系、文化交流、民众交往，台湾在关键市场、经济出路和资源方面日益倚靠大陆，以及顽固反对与大陆任何形式政治联合的老一辈台湾民族主义者的逝去。从长远看，这些趋势可能促使台湾放弃实现完全的主权独立，而接受一个更为务实的（希望也是更加不那么危险的）与中国大陆进行政治联合的形式。

但要巩固这些趋势必须首先满足三个条件：第一，中国必须保持经济高速增长以维系其对台湾的拉动力，承担其在亚洲日益增长的影响力，以及为加强中国对台湾的军事威慑提供资金。这将在很大程度上依赖于与欧洲、亚洲和美国维持互利互惠的政治经济纽带，以及成功处理国内全面的、富有挑战性的社会和经济问题。第二，中美关系不能恶化到美国被迫采取包围和对抗政策的地步。否则将使美国反对台湾与大陆统一，甚至放弃支持“一个中国”政策、转而拥护台独。

中国改革时期的主要战略在很大程度上是想满足这两个要求，即确保持续高速增长的条件和避免中美关系的大幅度倒退。这个战略至今已取得显著成功。不仅如此，它还得益于九一一事件之后美国战略目标的转变：从将中国视为战略竞争对手的担忧，转变为与北京保持合作关系的迫切愿望，以及避免台海发生不必要的危机，以避免美国分散投入于反恐战争的精力。从中国的角度看，这一战略有力地给予反对任何一方单方面改变现状的行动的美国政治家们以巨大的可信度。然而，随着时间的推移，北京的安全战略及其避免与美国

对抗的能力将面临更大的挑战，因为中国的国力和影响力不断增长，安全困境就逐渐显现。

第三，台湾在近期和中期内不可通过走向实际上的独立而引发中美危机。尤其不能通过单方面正式化它的独立地位来激怒中国实施武力（如修宪、全民公决等）。目前陈水扁政府成功实施挑衅行为的可能性不大。陈水扁在立法院中没有足够的力量推动过激的修宪或修订公投允许公众就主权问题进行公民表决。不仅如此，在 2004 年 12 月的立法院选举中泛绿阵营意外失败，大多台湾公众表示反对陈水扁及其它台独分子极大加剧与大陆紧张关系的行为，更重要的是激起美国的驳斥和反对。

然而，人们不能忽视北京和华盛顿在短期和中期内就如何处理好台湾问题可能会产生严重的分歧。北京或许会强烈反对台北就任何政治或宪法问题进行公投，认为这样的行动将建立台湾民众的权威，使其成为台独的基础。美国可能会抵御这样的压力，认为应尊重台湾的民主进程。更广泛地来看，中国现在似乎接受美国因为反恐战争的需要而不支持台独。但是国际反恐战争并未根本改变上述台海局势的不稳定性。不仅如此，如果美国在反恐战争中取得显著进展，或反恐问题的重要性减弱，那么美国对中国作出的有关台湾问题的承诺将不再那么可信，岛内台独分子也就可能赢得更大的空间来推行台独目标。对中国来说，它可能认为自己必须进一步加强威慑能力，并采取类似于通过《反分裂国家法》之类的措施，促使台湾甚至美国的对抗行动，最终导致形势更为不稳定。

## 需要美国的更多干涉？

美国的台海政策实际上是一种“抑制行为”，意在防止遏制和冲突，同时敞开政治对话的大门寻求和平解决的途径。美国官员显然希望，通过这一努力和海峡两岸（甚至更广阔的亚洲地区）积极的政治、社会和经济的发展将给两岸带来更现代化的和相互包容，从而最终带来长期稳定和最终的解决办法。

然而由于台海之间缺乏任何朝着政治稳定方向发展的明确行动，以及上述总体上负面的趋势，有些美国观察家认为简单的“抑制行为”不足以避免冲突，也不能全面实现美国的利益。这种观点主张更加干涉型的美国政策，要么促进两岸对话、要么帮助台湾根本改变现状，并迫使北京接受台湾独立的现实。前一种观点的支持者，如李侃如(Kenneth Lieberthal)教授，认为美国应该促成将两岸关系现状锁定二十到三十年的“协议框架”，这个协议将搁置有关台湾最终地位的问题，而台独问题和使用武力问题将退出谈判桌，在可信赖的承诺基础上集中发展建立信任的对话。按照李侃如教授的观点，美国应该通过施压、劝说、以及在北京和台北之间建立秘密联系通道等方式促成这样的协议。

后一种观点的支持者认为台湾的民主化、台湾政府反对“一个中国”理念、以及中国在台湾海峡的军事建设要求美国政策采取一个根本改变。他们坚持认为应该放弃“一个中国”政策，转而承认台湾独立的“现实”，并且只能依靠军事威慑才能阻止崛起的中国对如此巨大的政策转变进行武力回应。这一观点典型地诉诸于那些以促进民主（消除专制主义）作为美国对外政策基础的意识形态保守主义者，以及某些认为美国必须阻止台湾和大陆统一以遏制中国崛起的战略现实主义者。

目前看来，毫无疑问前一种路线在主张改变美国政策的人中占了上风。然而，在目前和不久的将来，除非迫于明显的外部事件的压力，华盛顿不太可能采取什么新的台海政策。美国领导人正在集中精力处理其它更为紧急的问题，他们既没有时间、偏好、也没有资源来探讨结果未知的重大政策转变。但我们不得不发问：在大陆和台湾现行政治、经济、社会和军事形势下，就目前的台海关系、美台关系、以及美中关系看来，如果美国的政策仅仅意在维持一个模糊定义的（正在改变的）“现状”和威慑“最坏场景”（即军事冲突），这能够促使台湾海峡的长期稳定吗？在目前情况下，大陆和台湾能否扭转正在恶化的关系、转而变得彼此包容、从而达成新的稳定的暂时妥协呢？对此我表示怀疑。■

## 作者简介

史文（Michael D. Swaine）是卡内基国际和平基金会中国项目的高级研究员。