

从美国亚太安全战略看布什政府对台政策

吴心伯 (上海复旦大学美国研究中心教授 博士)

[内容提要] 本文认为, 布什政府亚太安全战略误判了亚太地区和两岸关系的形势, 并犯了把台湾问题美国化的历史错误。要解开美国对台政策的死结, 华盛顿应该修正其亚太地区秩序观, 摒弃传统的霸权和均势思维, 放弃那种把中国看作是一个不可避免的对手的宿命论观点。中国和美国这两个太平洋大国应当就各自在亚太地区的意图和各自的地区秩序观开展一系列开放的有建设性的对话, 以增进相互了解, 减少对对方战略意图的误判。

[关键词] 布什政府 亚太安全战略 对台政策

布什政府入主白宫以来, 台湾问题再次成为观察美国对华政策的试金石。克林顿政府——尤其在其第二任期内——主张同一个崛起的中国交往的最佳办法是进行建设性的接触, 以使中国融入国际社会并把它转变为一个在地区事务和国际事务中的合作伙伴, 而台湾问题的和平解决则有助于美国实现上述战略目标。克林顿不仅在 1997 年江泽民主席访美期间表示希望台湾问题越早解决越好, 而且在 1998 年的中国之行中公开阐述美国对台“三不”政策。克林顿政府同时也对台海两岸恢复对话表现出积极的姿态。布什政府则从现实主义的思维出发, 惟恐中国的力量上升将改变亚太地区的力量对比, 挑战美国利益, 因而主张“在通过经济往来推动中国国内转变的同时, 遏制中国的力量和安全上的野心”。台湾则被视为其实现这一目标的一张有用的牌。尽管布什政府对华政策的总体原则还在摸索变化中, 但是越来越多的迹象显示华盛顿将会在台湾问题上对中国采取一种局部遏制的政策。

重新发现台湾的战略价值

从历史的角度看问题, 美国对台湾战略重要性的认识随着其亚太地区战略的变化而变化。在 20 世纪 50 - 60 年代, 美国亚太地区战略的主要任务之一是遏制中国, 因而台湾被视为美国在远东“不沉的航空母舰”。70 年代, 随着中美走向和解, 美国亚太地区战略的重点调整为利用“中国因素”来牵制苏联

在亚洲的扩张。在此背景下, 台湾对美国的战略重要性大为下降, 华盛顿中断了同台北的外交关系, 并承诺要奉行“一个中国”政策。但是随着冷战终结, 国际格局的重大变化, 以及中国的崛起, 美国的右翼势力又在重新发现台湾的战略价值。在他们看来, 这一价值主要体现在两方面。首先, 作为全球唯一的超级大国和在亚太地区占支配地位的国家, 美国致力于维持亚太现有的安全秩序, 而台海两岸的分离状态则是当前亚太安全格局中一个重要的组成部分。中国统一台湾的努力被视为是对现状的挑战, 美国因此不得不在这一“关键”问题上显示自己的强硬立场以阻止中国的“野心”。其次, 长远而言, 美国在亚太地区所面临的最重要的安全挑战将是中国力量上升所引起的力量对比的变化。但是只要台湾独立于北京, 中国相当一部分力量和资源的增长就会被台湾问题消化和吸收, 这将有效地防止中国拥有在该地区同美国展开地缘政治竞争的能力。

上述观点在 2001 年 9 月五角大楼发表的“四年防务评估报告”中得到充分反映。报告中把“东亚滨海区”(包括台湾) 定义为对美国利益至关重要的一个地区, 其潜台词是: 台湾是美国军事势力范围的一

Condoleezza Rice, “Promoting the National Interest” *Foreign Affairs*, Vol 79 (January/February, 2000), p. 57.

Harry Harding, “Contending American Views of the Asian Security Order,” paper presented to the international symposium on Security Affairs, sponsored by the National Institute for Defense Studies, Tokyo, January 24 - 25, 2001.

部分,而不是中国的一部分。这一逻辑最后推论出的结果必然是维持台海现状符合美国在东亚的根本利益。同时,报告还指出“在亚洲维持稳定的均势是一个复杂的任务。一个有着可观资源的军事竞争者有可能会在该地区出现”。除了日本,中国是所有亚洲国家中最符合这一描述的,而日本作为美国的盟友这一事实显然使中国成了唯一的可能性。尽管布什政府中的一些官员已经改变了竞选时把中国作为美国的“战略竞争者”这一说法,但“四年防务评估报告”又一次延续了共和党内的“鹰派”思想,即认为中国是美国潜在的对手。

如果象报告所指出的那样,中国是美国的主要军事竞争者,台湾应该被视为是美国“势力范围”的一部分,那么这对美国的亚太安全政策又意味着什么呢?首先,华盛顿将调整美国在亚太地区的军事部署,以做好充分准备与中国进行一场大规模的军事竞争,例如增加航母部署,加强空军的应急进驻,部署更多的水面作战舰只。第二,美国将通过提供先进的武器系统和强化美台防御联系来“帮助台湾自卫”。自布什政府上台以来,华盛顿在对台军售和美台军事联系方面变得更加毫无顾忌,也更倾向于把台湾作为事实上的安全盟友。即便是在“9·11事件”后——当时一些流行的看法认为布什政府有可能以在台湾问题上的审慎态度来换取中国在反恐行动中支持——华盛顿仍然没有停止对台湾的军售和推进美台军事关系。今年3月台湾“国防部长”汤曜明访美并与布什政府高级官员会晤更是突破了中美建交以来美台军事关系的限制。这表明美台军事关系正朝着公开化、高层化和机制化的方向发展。第三,美国将进一步强化和地区盟友间的安全合作,以期形成一张更有力的战略网络来对付崛起中的中国。最近有关建立美国—日本—澳大利亚三边安全机制的设想就是一例。

应该看到,“四年防务评估报告”所反映的主要是五角大楼的意见,而未必完全代表整个布什政府的政策。但是,这绝不意味着这份报告的重要性可以被忽视。事实上,这份报告反映出的正是布什政府亚太政策中的三个显著倾向。首先是亲台倾向。为了强调这届政府的亲台立场,布什在一年中开了两个先例。2001年4月,布什公开声明“美国将采取一切必要手段帮助台湾自卫”,这是中美建交以来美国总统首次

公开作此表态。2002年2月,布什在访问北京期间公开强调“美国将继续支持‘台湾关系法’”,这是1979年以来美国领导人在访华时第一次公开作此陈述。其次,通过出售大量先进武器,发展紧密的军事关系,以及提升台湾的“国际能见度”来加强对台湾的军事和政治支持。从2001年4月高达40亿美元的对台军售,到对陈水扁在美国过境的“礼遇”,再到对台湾加入“世界卫生组织”的支持,以及汤曜明的美国之行,无不是这一趋势的反映。第三,密切关注力量崛起的中国,试图与中国在亚洲潜在的竞争者中发展紧密的防务和外交联系。过去一年多来美印关系异乎寻常的热络显然与中国因素分不开。

错误的思维

要预言美国的东亚政策会沿着上述思路走多远还为时过早,这不仅仅是因为发生了“9·11事件”,而且也取决于中国的反应和美国的亚洲盟友的态度。无论如何,从东亚而非美国的角度来看,上述思路存在着诸多谬误。

首先,美国亚太战略是建立在对地区形势的错误判断基础上的。尽管亚太地区的安全关切也许永远不会消失,但对于大多数区域成员来说,经济发展仍然是最优先和最重要的关注点。美国前国务卿乔治·舒尔茨在上个世纪80年代就曾经说过,只要亚太地区经济增长的势头得以保持,该地区的整体形势就不会出现大的问题。这一论断在今天仍然相当正确。经历了1997—1998年亚洲金融危机的冲击,目睹了持续十年之久的日本经济衰退,面对中国入世和成为“世界工厂”的前景,几乎所有的东亚国家都更致力于自身经济的发展。从汉城到曼谷,各国政府都在试图通过对内进行结构性调整,对外寻求区域经济合作来重新激活经济。尽管不时会听到对中国日渐强大的担心,但这种担心更多的还是在经济而非安全层面。相比之下,华盛顿似乎更关心安全,这主要是因为美国意欲在亚太地区维持主导地位,因而中国的崛起可能是对实现这一目标的一种挑战。从美国的角度讲,或许可以理解,但是从东亚地区的角度来看,美国的关注显然偏离了这一地区

Michael McDevitt, “The Quadrennial Defense Review and East Asia” PacNet43, October 2, 2001.

Department of Defense, United States of America, Quadrennial Defense Review, September 30, 2001 p. 4.

大多数成员的意见。

其次,布什政府对台政策立场有悖两岸关系发展的大趋势,无视台湾问题上变化着的动因。在 1979 年以前,中国大陆坚持以武力“解放台湾”、实现国家的最终统一,台湾问题主要表现为海峡两岸的军事对峙。1979 年以后,大陆方面提出了“和平统一、一国两制”的方针,呼吁两岸通过政治谈判解决分歧,台湾问题在很大程度上成了北京和台北之间的一个政治问题。陈水扁上台以后,拒绝承认“一个中国”原则,两岸政治和谈的可能性变小,但双方在经济上越来越紧密的互动却形成一种新的动力,并且从长远来看,为台湾问题的妥善解决构造了一个建设性的框架。换句话说,两岸经贸关系的发展将很有可能把台湾问题从当前的政治僵局中带出,从而找到一个以经济为驱动的、循序渐进的和平的解决方法。但是目前美国持续不断的武装台湾的努力只能加剧两岸的军事对峙,使事态陷入恶性发展的轨道,这使希望和平实现国家统一的人士感到困惑、失望和愤懑。2002 年 2 月布什访华期间,清华学生针对台湾问题的提问就是这一情绪的流露。

美方常常争辩说,对台军售是针对中国大陆发展攻台军事能力的一种反应,这种辩解其实站不住脚。因为即便中国大陆在为对付最坏的结果——即台湾要永久地从中国分离出去,或是统一只可能以武力方式达到——作准备,中国仍然没有放弃以最佳方式解决台湾问题的希望和努力。简而言之,当中国在为最好的结果而努力、为最坏的情况做准备的时候,美国应该协助最好的解决方法的实现,而努力避免最坏结果的出现。一些美国人士声称,提高对台售武的质和量,扩大美台军事联系,将有助于向北京清楚地传达华盛顿反对以武力解决台湾问题的立场。但问题是,如果中国认为自己的核心国家利益受到了威胁,这样所谓的“威慑”是否还会奏效。过去的经验显示,在这种情况下,中国会毫不犹豫地采取它认为必要的行动,哪怕这样做的代价是与美国发生冲突。另一方面,美国对台湾持续的大规模军售会给台湾发送一个非常危险的信号:不管台湾怎么做,美国都会站出来支持它。在民进党执政以后,尤其是在民进党成为岛内立法机构第一大党和陈水扁政权推行“渐进式台独”的情况下,美国的行为将使台独基本教义派更加有恃无恐。

把台湾问题美国化,是那种主张在台湾问题上对华实行局部遏制政策观点的又一错误。从 1950 年美国第七舰队进驻台湾海峡到 1972 年尼克松访华,台湾问题始终是中美对抗的象征和双边关系的症结。1972 年尼克松历史性的中国之行后,美国就试图把台湾问题定性为台海两岸而不是中美两国之间的问题。这一点在《上海公报》中表达得很清楚。美方表示,“美国认识到,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。它重申它对由中国人自己和平解决台湾问题的关心”。上述立场不仅促进了中美两国关系的发展,同时也对台海局势稳定和两岸关系改善起到了积极的作用。然而,在新的历史条件下,美国的右翼势力又试图把台湾问题重新定义为中美两国地缘政治对立的焦点,从而使该问题重新美国化。这不仅动摇了 1972 年以来双边关系最重要的基石,也把台湾问题放进了另一种截然不同的框架中,从而使事态更加复杂。此举不仅给台湾问题带来了更大的风险,而且也使美国在东亚背上了更加沉重的包袱。

如何解开美国对台政策的死结?

美国对台政策的死结源于美国决策者对亚太地区秩序的认识,而美国亚太秩序观的核心则是持久与不可动摇的美国霸权。按照“四年防务评估报告”的说法,为了达到维护霸权的目的,最重要的是“在关键地区维持令人满意的军事平衡”。这是传统的“霸权观”和“均势观”的典型体现。然而,全球化时代下权力趋于分散,使得传统的“霸权观”和“均势观”即便不是完全过时,至少也显得不那么相关。事实上,随着大国军事冲突可能性的下降,非传统安全问题的出现,以及不断增加的相互依存所导致的脆弱性,以军事力量为基础的均势变得不再重要。正如约瑟夫·奈所指出的,世界越是形成一种多层次的相互依赖格局,军事力量就越不足以决定当前世界政治在经济和跨国平台上角逐的最终结果。“与其他国家相比,美国因其拥有多样的力量资源而占优势,但当前的国际格局并不是一个美国霸权的时代。”这就要求华盛顿以一种更加现实的眼光来看

Joseph S. Nye, Jr., *Understanding International Conflicts*. Third edition. Longman, 2000. p. 219.

待地区秩序,采取自由主义的方式来处理亚太地区的国际政治问题。

取代“霸权观”和“均势观”的应该是“利益均衡观”。这并不是说要在各国之间达到绝对相等的利益分配,而是主张国家间应当避免挑战他方的“核心国家利益”。历史的经验与教训表明,调节好大国关系的诀窍是知道在追求国家利益时应该在何时何地明智地罢手以免产生反效果。在台湾问题上,领土完整是中国的核心国家利益,美国不应该因为对中国崛起的关注和力图维持亚太于己有利的均势而损害中国的核心国家利益。换句话说,华盛顿应该尊重中国谋求国家统一的热切愿望,避免把台湾问题看成假想中的中美地缘政治竞争的焦点。

中国可以也应该尽力帮助美国解开对台政策中的这个结。美国担心台湾回归大陆将大大提高中国在东亚的战略地位,从而对美国及其盟友的利益造成威胁。但是根据中国政府在这一问题上公开阐明的立场,统一后,台湾可以保留自己的军队,大陆不会派一兵一卒进驻台湾。这意味着统一后的中国不会象美国和日本一些评论家危言耸听的预言那样,以台湾作为战略跳板,谋求向西太平洋“扩张”。由此一来,台湾将完全从大国政治中脱离出来,获取真正的安全。

美国常常声称它在台湾问题上关注的不是达成的最终结果,而是和平的解决过程。尽管作为政策的一部分,大陆没有承诺不使用武力,并对台湾保持了一定的军事压力,但大陆也从来没有放弃过它一贯坚持的“和平统一”政策。对中国政府来说,军事力量主要是作为一种威慑,防止台湾寻求在法律上脱离中国,而不是用以实现统一的手段。如同前面所提到的,台海两岸的经济交往已经把台湾问题从高级政治带入了低级政治的领域。只要大陆有信心通过低级政治的途径去解决台湾问题,美国希望该问题和平解决的关切就会得到体现。就这一点而言,钱其琛副总理在2002年1月24日的讲话不仅反映了大陆在台湾问题上更大的弹性,同时也显示出对于和平解决这一问题的信心在增长。然而,为了使中国的“和平统一”政策保持不变,美国也应该长期和切实地恪守“一个中国”的原则,并在对台军售和美台安全关系上最大限度地克制。

从更广泛的意义上说,中国和美国这两个太平洋大国应当就各自在亚太地区的意图和各自的地区秩序观开展一系列开放的有建设性的对话。自

2001年以来,中国领导人多次表示,中国欢迎美国在亚太地区的和平与稳定方面发挥积极作用,中国无意把美国赶出东亚。勿庸讳言,由于历史和现实的原因,中国长期以来对美国在东亚的军事存在持保留态度,现在中方的上述表态,有助于澄清中国的基本立场。这应该有助于减少美国对中国变得日渐强大后,将试图把美国排挤出东亚的担心。就美国而言,在它的力量达到又一个顶峰之际,应该以理性驾驭力量。美国应当采取并向国际社会表明下述立场:谋求在国际事务中发挥领导作用而不是追求霸权,美国不企图剥夺其他国家以适当方式追求合法国家利益的权利。在对华政策方面,华盛顿应当放弃那种把中国看作是一个不可避免的对手的宿命论观点,正如詹姆斯·古德比大使所指出的:“长久以来,我们被告知中国是一个战略竞争对手,为了发展地区、甚至是全球的野心,势必要与美国在亚太地区的利益相碰撞。就是否对美国安全造成威胁而言,这一论断是夸张而且毫无意义的。现在很清楚,不管是在亚洲还是在其他地方,我们都需要一个反对恐怖主义、支持稳定的中国,而不是一个把自己视为美国科技和军备发展针对对象的中国,做到这一点并非不可能,但布什政府必须放弃同中国之间有着不可避免的冲突这一前提假设。”

尽管布什政府对华政策尚未最终定型,政府内部有关中国问题的辩论也远未结束(“9·11事件”在一定程度上搁置了关于中国问题的辩论),但一些有识之士已认识到中国对美国战略意图的严重关切,并试图从言辞上减轻中方的疑虑。布什总统2月22日在清华大学演讲时表示,“中国正在崛起,美国欢迎一个强大、和平和繁荣的中国的出现”,这是建立相互信任的一个良好开端。但是,如果中美两国要建立起真正的具有建设性和合作性的伙伴关系,还有很多实质性的东西——尤其是在台湾问题上——需要被阐明,还有许多严肃的政策承诺需要兑现。

(责任编辑:郭志红)

钱其琛:“坚持‘和平统一,一国两制’基本方针,努力推动两岸关系发展”,《人民日报》,2002年1月25日,第4版。

James E. Godby and Kenneth Wesbrode, “Bush Should Seize His Chance to Recast U. S. Ties with China” *International Herald Tribune*, September 21, 2001.

“Remarks by President Bush at Tsinghua University”, February 22, 2002, released by The White House, Office of the Press Secretary. <http://usinfo.state.gov/regional/ea/uschina/bushqinghua.htm>