

评论 国际 深度

## 美国中期大选特稿：面对2024后的台海危机，美对台的“战略模糊”还能持续吗？

或者我们应该停止问“美国是否协防”的问题了。



2020年7月6日，一架“超级大黄蜂”战斗机在停泊南中国海的列根号航空母舰降落。摄：Samantha Jetzer/U.S. Navy via AP/达志影像

特约撰稿人 李可心、李爱铮 | 2022-11-07

（李可心、李爱铮：美国台湾观测站共同编辑）

今日（11月8日）为美国中期选举（台译：中期选举）日，35席参议员、435席众议员，以及36个州长席位都将面临改选。由于中期选举更聚焦于国内议题以及党派角力，加上美国对台态度具有跨党派支持，抗中政策亦有民意基础支撑，多数分析皆认定台美关系深化与正常化的走向已为长期趋势，就算国会大幅换血也将延续，选举对美国外交政策的影响不大。然而，如考虑此场选举同为 2024 年美国第 47 届总统选举前哨战，以及在中共二十大后备受讨论的中共“攻台时程”，这场选举对台海意义便非同小可。端传媒访问了几位专攻台海问题的智库学者，除了讨论近期广受关注的攻台时程，也探究第 47 届美国总统可能面临的台海局势——在中共胁迫上升之际，台湾和美国能如何合作及准备？

## 第 47 届美国总统将面对怎样的台海情势？

在此次中期选举中，由川普支持的候选人在共和党的各州参众议员初选取得重大胜利，然而如此的优势是否能在全国性大选中延续？这将是川普个人以及共和党策略人士衡量 2024 候选人的重大指标。而对民主党而言，即将年过八十的拜登，是否将作为民主党 2024 候选人？这次选举也将是一大衡量基准，了解选民对于该位总统与民主党当前执政策略的接受度。在美国两党策略人士关注著中期选战，考虑总统推派人选时，中国国家领导人习近平则在中共二十大将领导班子全面代换为忠诚下属，显示极权与个人独裁的发展方向。此外，习近平更将“反台独”写入中共党章，让国际更加关注且担忧习近平个人对台湾议题的态度与他的“攻台时程”。

综观目前提出的“攻台时程”，2021年三月，时任美国印太司令部司令、海军上将戴维森（Admiral Philip Davidson）在国会听证会上表示，中国计划在未来6年具备侵台能力的说法，让2027年的时间点被称为“戴维森窗口”，然而今年十月戴维森参加智库大西洋理事会（Atlantic Council）的会议时，表示不排除更早进犯台湾的可能性；美国中央情报局（CIA）局长伯恩斯（William Burns）10月初接受哥伦比亚广播公司新闻网（CBS News）专访时则警告，习近平已指示解放军在 2027 年前做好武力犯台的准备；而美国国务卿布林肯的答案较为模糊，布林肯十月中在史丹佛大学与前国务卿莱斯（Condoleezza Rice）对谈中，表示中国当局正在“大大加快”实施吞并台湾的计划。台湾方面，国防部长邱国正则在 10 月 6 日于立法院首访时，研判2025年中共将具备全面犯台能力，并指出该年解放军攻台的成本与损失将降至最低水平。

若深究 2027 与 2025 的时间点，可以发现背后原因皆是对解放军军力的评估。不过在战略上，能力不代表意图，两种概念虽相关但需个别分析。大西洋理事会全球中国中心助理主任（Assistant Director of Atlantic Council's Global China Hub）廖彦棻（Kitsch Liao）在面对美国台湾观测站的访问时提醒，除了从军力恐量风险，延续性亦是重要考量点。廖彦棻表示：“（中共攻台）打赢了又如何？延续性有多长，如果经济仍不好，权力基础是否进一步被削弱？”，此外廖彦棻更提供解度中共对台的另一角度，指出

北京可能想“避免”而非欲“解决”台湾议题。



2022年7月26日，台湾苗栗，士兵在岸边进行军事演习。摄：Lam Yik Fei/Bloomberg via Getty Images

的确，好不容易在二十大巩固个人权力的习近平，在中国国内问题上升的同时，为何会刻意给自己添更多的麻烦呢？俄罗斯总统普京在发动乌俄战争后，因俄军表现不如预期，削弱了自己的权力与国际地位。而相较于入侵大陆国家的乌克兰，跨海攻下岛国的台湾是更加严峻的军事考验。虽然从修辞上来说，习近平对台湾表现出有增无减好战态度，这也许是他用来争取国家和政党支持的意识形态叙事。在武力犯台的成本与失败率极高的情况下，台湾也许只是习近平唤起民族情绪的议题，在短期内也只会持续以“灰色地带策略”(grayzone coercion) 的形式，对台施加政治、经济和军事上的压力。

10月27日美国国防部提出《国防战略》，国防部长奥斯丁 (Lloyd Austin) 于序言直言：“中华人民共和国仍然是我国在未来数十年最重大的战略竞争者” (The PRC remains our most consequential strategic competitor for the coming decades)。两周前，白宫更在《国家安全战略》中也说到：“中华人民共和国是当前唯一一个有重塑国际秩序的意图，也逐渐有经济、外交、军事、科技实力达到这样意图的国家”。当前各界皆尝试以各项指标，推断中国攻台计划与时程，包括解放军军力、中国国内经济压力、中南海的派系斗争等，然而从俄乌战争的经验也让各界担心理性指标恐难以完全预测独裁者心理。廖



彦棻则指出，美国军事将领们针对中共攻台时间点的提出与警告，很大程度是提醒“我们需要开始准备”，他提到美国一个预算周期为五年，“你现在投注的东西（预算与防卫计划），是你 2027 年可能会看得到的，还不一定会做得出来”，然而他也坦言，检验目前的防卫能力，会发现有所不足、存在危险，“这是我们需要焦急的！”廖彦棻向美国台湾观测站解释。

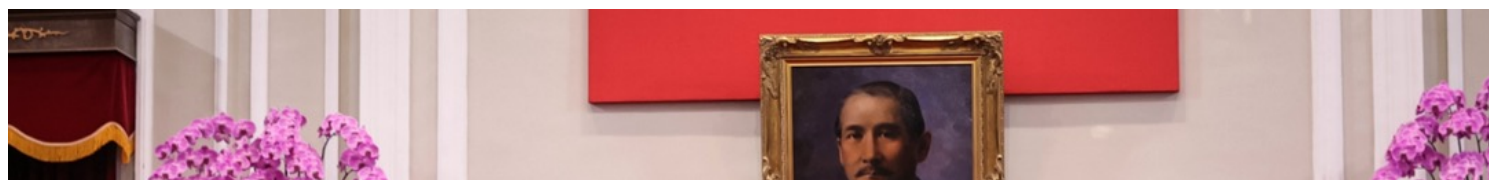
## 2024 至 2027 的台美合作考验

当前主导台美关系的方针为台美 1979 年断交后，随后签订的《台湾关系法》，该法为美国国内法，在台海防卫上明文指出，将“维持美国的能力，以抵抗任何诉诸武力、或使用其他方式高压手段，而危及台湾人民安全及社会经济制度的行动”，然而这部长期主导台美关系的美国国内法，却未保证美国在台海危机时采取行动。美国不清楚表态是否协防的政策也被称作为“战略模糊”，然而在中共威胁升高之际，美国应当持续维持“战略模糊”吗？台美又该如何加强防卫合作？

美国台湾观测站以此二问题，在过去三个月间访问了四位提供华府政策制定者对华政策分析以及建议的智库研究员，包括 2049 计划研究所（Project 2049 Institute）资深主任易思安（Ian Easton）、台湾前参谋总长李喜明，并于此一个月访问廖彦棻（Kitsch Liao）与 Center for Advanced China Research（CACR）研究员傅思齐（Daniel Fu），综合四位访问，皆认为台美应加强实际合作与往来。不过针对台美合作之间的考验，四位却给出了不同的观察与分析。

易思安指出长期的模糊政策，对台美合作的负面影响。易思安表示，日、韩、菲律宾等，与美国有互签防御条约的国家，皆有因防御条约而来的一连串实质合作，包括军演、军事部署，但由于对台湾长期的战略模糊，在不清楚是否防卫的情况下，造成防卫计划准备的困难，缺乏双方共同协调受训、相互了解，进而增加合作防卫时的风险。此外，当美国军方提出实践《台湾关系法》的工作或防卫计划时，也会被执政单位以违反一中政策为由推迟。

廖彦棻则直指战略模糊造成“沟通问题”，而且“（台美）两边互相了解的人太少”。廖彦棻表示，台美除了《台湾关系法》外，没有缔结任何军事条约，而且因为战略模糊的关系，过去台美间来往的气氛也往往弥漫“怕敏感”、“怕出事”，再加上台湾的官僚体系承袭了当年中华民国政府，是为在中国人口、面积所设计的庞大架构，导致应用于今天的台湾的话缺乏效率；决策程序也受过去党国严重影响而缺乏适当整合。在多重问题累加下，台美合作存在沟通障碍，缺乏执行与行动的信心，更没有可以在机构内传承的系统记忆（institutional memory），造成过去二十几年都在原地打转。





2022年8月3日，台湾台北，总统蔡英文与团队在总统府接见到访的美国国会众议长佩洛西。摄：Chien Chih-Hung/Office of The President via Getty Images

与廖彦棻不同，前参谋总长李喜明则表示：“（战略）模糊清晰其实没那么重要……问题在于‘战略’这两个字”。李喜明将问题聚焦于台湾缺乏大方向“战略”的事实，认为在没有战略的情况下，台美军事合作难以进行战略整合，并已造成在武器采购上的扞格，例如今年三月台湾采购的武器并未受到美国批准贩售。李喜明也同样认为当前象征性行动，如官员访问等，意义不大，他表示：“大家都知道美国很支持我（台湾）……我们需要很具体的（合作计划）”。

但在维持现时均衡下，“战略模糊”或者也有好处。例如CACR的傅思齐就倾向维持战略模糊，因为美国如果采取“战略清晰”的方针，直接承诺军事保台，可能就会造成台湾不投资自己的国防，减少军改的动力，并且让部分民进党人士往台独方向前进，因而刺激中共武力攻台。傅思齐认为，在不刺激中国的情况下，台美之间仍有很多微小、非象征性，却实质意义重大的行动可以推行，其中包括自由贸易协定、推动台湾国际组织参与、协助保住台湾邦交国等，而在防卫上，除了军售外，协助台湾补强较为欠缺的公民防卫也是可以发展的重点。

上述几位于美国政府密切来往、协助分析讨论对华政策的研究者，点出了当前美方的在台美合作上的重要担忧，综观来看，虽然各个研究员对于战略模糊政策的态度有所不同，但四位皆强调实质合作与协调的重要性。从访问中也可以得知，虽近年台美关系不断升温，并有多次象征性进展，但台美合作存在的隔阂，尤其是官僚合作与执行层面上，隔阂可能削弱对台湾与美国国家安全利益上，最基本且重要的防卫能力。

同时，如果从台湾的角度出发，“象征性”的法案并非毫无意义。象征性行为和政策确实可能“激怒”中国，



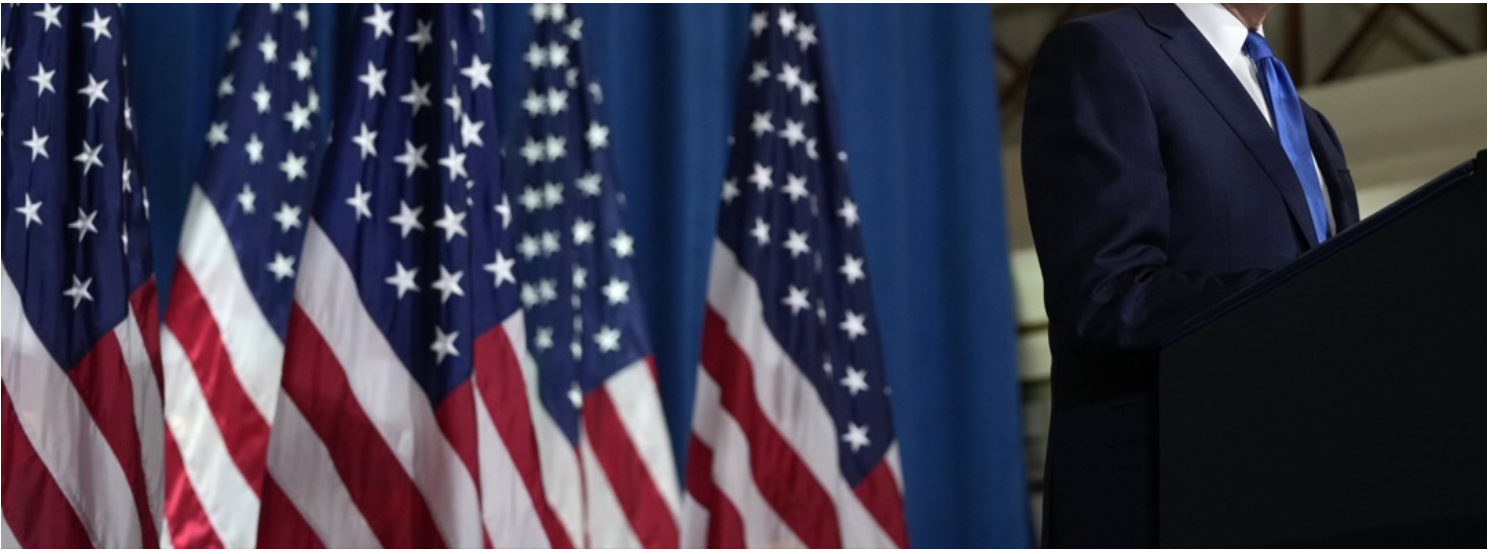
但它们同时有助于巩固台湾在国内外的身份认同。在台湾的独立地位仍存争议的情况下，正名、口头上的支持和外交交流都能使台湾获得一个正常国家的形象。这是以非正统外交手段的方式在全球形成共识。这些象征让人理解，也许台湾不是传统的‘国家’，但它的确是个独立的个体，不必排斥它，可以以正常国家对待。因此，即使美国认为“象征”(symbols)只是挑衅，台湾的决策者必须理解象征的重要性，更要在“象征”和“实质”(substance)之间找到平衡点，与此同时，降低与美方的合作隔阂、强化共同防卫，而美国台湾观测站认为，降低隔阂、提升双边沟通品质的一大重点即为“与美方共享问题意识”。

## 脱离“美国是否协防”的问题意识

目前参议院外交委员会通过的新版《台湾政策法》草案，确实著重于双边的“实质性发展”，比较原版与通过版本，后者拿去原先较为象征性的条文，包括将“台北经济文化代表处”(Taipei Economic and Cultural Representative Office，简称 TECRO，为台湾实质大使馆)正名为“台湾办事处”(Taiwan Representative Office)，将其改为建议性质的“国会意见”(Sense of Congress)，并增加实质性的法条。例如《台湾政策法》草案提到要以“等同于主要非北约盟友的地位”对待台湾，并调整《台湾关系法》中让台湾“保持足够的自卫能力”条文，加入“实行阻止和威慑中国解放军胁迫和侵略行为的战略”，并循泰国模式建立“美台军事合作训练机制”。此外，2021 年参众两院也提出《台湾奖学金法》，计划提供美国联邦官员两年的奖学金赴台学习中文，于台湾的中央或民间机构工作，推动双方在官僚层级的交流与认识。这些发展皆证实美方已承认和试图解决台美合作的隔阂问题。不过台湾也有意识到和解决隔阂的意志吗？廖彦棻与李喜明所点出的台湾方面问题，是否也已开始著手处理、解决，须台湾民众监督与关注。

“我认为他们（美国两党）都不可能抛弃台湾”。东海大学政治系教授邱师仪表示，商场出生的川普，外交决策会趋向商人计算，民主党的拜登可能更高举理念，然而说到底，美国两党皆为现实主义导向。邱师仪援引俄乌战争，直言战略地位低于台湾的乌克兰都未受到美国抛弃，面对台湾美国也并不会抛弃。芝加哥大学的国际关系大师约翰·米尔斯海默(John Mearsheimer)在今年二月俄乌战争爆发后接受日经专访时，也以台湾对第一岛链的巨大战略价值以及美国对该地区盟友的承诺为由，回应：“我相信在中国攻击台湾的状况下，美国会协防。就是这样。”。





2022年11月2日，美国首都华盛顿，总统拜登为即将举行的中期选举拉票。摄：Alex Brandon/AP/达志影像

在拜登上任后，接连四次表态美国在中国武力犯台时将出兵协防台湾，似乎打破战略模糊走向战略清晰。虽然白宫皆随即澄清表示对台政策不变、维持既定立场，然而美国国防部长奥斯汀（Lloyd Austin）在9月30日录制、10月2日播出的美国有线电视新闻网（CNN）专访中清楚指出，拜登回应假设性问题时答案很清楚，进一步证实战略模糊已被打破。

观看台湾当前针对台美议题与国家防卫的讨论，仍旧聚焦于“美国是否出兵协防？”的议题。但美国台湾观测站认为台湾不应反复提问“美国是否协防”，而要跳脱美国协防的框架，并晋升至新的问题意识，思考台美如何合作以及深化防卫关系。从当前趋势来看，中美对抗以及台美关系的深化已为常态。由于外交政策具高度延续性，不论 2022 中期选举选出什么样的国会、对台海情势最为关键的 2024 美国总统选举将会推出什么样的候选人，美中台的三角关系在近期皆不会有太大的变动。与此同时，正在国会等待审核的《台湾政策法》已通过参议院外交委员会，虽然该法案不太可能通过本期国会，它也许会取代《台湾关系法》，未来时作为主导台美关系的基础。

从近期针对中共攻台时间点的热烈讨论，以及俄乌战争给予世界对于独裁者的提醒，当前的台海局势与中共威胁已不再允许台湾在国防战略上停滞不前，也不再允许台湾持续聚焦于表层议题的辩论，拜登政府可能为了降低中方反弹，透过白宫的澄清，持续维持表面上的“战略模糊”，不过倘若台湾也持续将问题意识聚焦于“是否协防？”以及表面论述上，如何增加台美双方的战略整合、如何推动双边军事受训与公民培训、如何解决台湾官僚问题，促进双方基层外交人员的了解与整合等长期结构性问题，恐怕难以解决，台美关系也难以朝向更深一层迈进。

“如何合作以及如何防卫？”已是前面智库研究者，以及美国国会法案正尝试解决的问题，这也应是台湾应享有的问题意识，唯有双方共享问题意识，方能进行有效的沟通，达到强化台美防御能力。

