

奥巴马政府时期美台安全合作的发展^①

信 强 文少彪

[内容提要]随着奥巴马政府“亚太再平衡”战略的推行,美国强势介入亚太安全事务并大力推动亚太安全合作网络的建设。在此背景下,美台军事与安全合作依循“硬体军备”出售为基础、“软体合作”提升为重点的“双轨并进”路线,取得了一系列重大进展。在传统的军备出售方面,奥巴马政府不仅在军售规模和金额方面远超前任历届政府,而且根据两岸军力发展日益失衡的现实,逐步将军售的重点调整为协助台湾当局培植和发展“不对称战力”。而在“软体合作”方面,美台不断强化双方在开展军事人员培训、举行联合军事演训、提升协同行动能力、推动高层安全对话、加强情报共享等方面的合作,使得美台安全合作进一步朝着机制化和一体化的方向发展。尤为值得注意的是,随着“美日台”三边安全对话机制的建立,三方情报合作以及技战术协同的不断加强,美台安全合作向“多边化”方向发展的趋势已显露端倪。

关键词:美国军事与外交 中美关系 美台关系 美台军售 “亚太再平衡”战略 不对称战力

奥巴马执政期间,随着中国综合国力的不断增强,中美实力差距持续缩小,中国
在外交领域积极布局,在国际舞台上特别是在亚太地区发挥的作用和影响力与日俱

^① 本文是教育部人文社会科学重点研究基地重大项目《中美战略“新边疆”的互动与博弈》(项目编号17JJDGJW003)的中期成果之一。感谢《美国研究》匿名评审专家提出的修改意见和建议,文中如有错漏,概由笔者负责。

增,深感忧虑的美国开始大力推行“亚太再平衡”战略,其中一个主要的考量就是继续主导亚太安全秩序,并进一步巩固亚太安全合作网络,以制衡中国的发展。而几乎与此同时,两岸关系则由于马英九执政后坚持“一个中国”原则,就此步入史无前例的和平发展阶段。这种“错位”发展态势一方面令美国感到“安心”,即美国不会因为台湾当局的“台独”冒险行径而被拖入台海冲突的漩涡,另一方面则令美国深感“忧心”,担心两岸关系的迅速升温可能导致美国被“边缘化”。许多美国战略界人士甚至批评奥巴马对两岸关系的进展予以“过度的称赞和鼓励”,鼓吹应通过加强美台关系,来对两岸关系的发展势头加以平衡,以维护美国在台海的战略利益。^① 在中美亚太地缘战略博弈不断升级,利益摩擦和冲突频发的背景下,奥巴马政府延续了美国一贯的“两手平衡”政策:即在基本遵循“一个中国”政策并有条件地欢迎和肯定两岸关系和平发展的同时,继续大力提升美台关系,尤其是美台军事安全合作,防止两岸关系发展过快,势头过热,走的过近,以确保美国在台海事务中的战略主动权。^②

本文试图通过对美国与台湾当局防务和军事战略资料和文献的梳理和分析,阐释在美国奥巴马政府调整亚太战略的过程中,美台在安全合作策略、合作领域、合作重点等方面所发生的新变化,以及美台安全合作模式所呈现出的新特征,从而对奥巴马执政时期美台安全合作的发展和深化形成一个较为全面系统的认知。

一 建构安全合作网络:“亚太再平衡”战略的重点

奥巴马上台执政后,美国一方面因阿富汗和伊拉克两场战争的拖累,加之受金融

① 在奥巴马执政时期,围绕美国对台政策,美国战略界甚至一度出现了自由派和保守派之间关于“弃台”和“保台”的争论,其中“弃台派”建议重新审议美国对台政策,放弃《与台湾关系法》和对台湾的“六项保证”;而“保台派”则要求维持和进一步提升美台关系,继续借助台湾问题来牵制中国大陆的迅速崛起。可参见 John Mearsheimer, “Say Goodbye to Taiwan,” *National Interest*, February 25, 2014, available at: <https://nationalinterest.org/article/say-goodbye-taiwan-9931?page=0%2C4>; Charles Glaser, “Will China’s Rise Lead to War? Why Realism Does Not Mean Pessimism,” *Foreign Affairs*, Vol. 90, No. 2, 2011, pp. 85 ~ 86; David Shambaugh, “A New China Requires a New US Strategy,” *Current History*, Vol. 109, No. 72, 2010, pp. 220 ~ 226; Ted Carpenter, *America’s Coming War with China: A Collision Course over Taiwan* (New York: Palgrave Macmillan, 2005); Bruce Gilley, “Not So Dire Strait: How the Finlandization of Taiwan Benefits US Security,” *Foreign Affairs*, Vol. 89, 2011, p. 44; William Lowther, “Pentagon Wary of PRC-Taiwan Ties,” *Taipei Times*, January 7, 2009, available at: <http://www.taipeitimes.com/News/front/archives/2009/01/07/2003433112>; Dennis V. Hickey, “U. S. Policy Toward Taiwan: Time For Change?” *Asian Affairs: An American Review*, No. 40, 2013, pp. 183 ~ 190; 阮建平:《从美国对台军售讨论看其台海政策调整》,载《现代国际关系》,2012年第3期,第9~11页;林冈:《奥巴马政府的两岸关系政策》,载《国际问题研究》,2010年第1期,第27~30页;邓凡:《马英九执政后两岸关系中的美国因素》,载《太平洋学报》,2010年第11期,第97~98页。

② Kurt Campbell, “Why Taiwan Matters?” Part II, Testimony Before the House Foreign Affairs Committee, October 4, 2011, available at: <https://2009-2017.state.gov/p/eap/rls/rm/2011/10/174980.htm>.

危机的打击,综合国力遭到严重削弱;另一方面美国也意识到,全球经济增长的动力源逐渐东移,亚太地区成为最具经济活力的地区,而其中中国凭借其经济的迅猛崛起以及军事实力的快速发展,势必会对亚太地区权力格局的演变产生深远的影响。^①基于此,美国新的战略布局被提上议事日程。2011年10月,国务卿希拉里·克林顿发表《美国的太平洋世纪》(America's Pacific Century)一文,同年11月,奥巴马在澳大利亚议会发表关于亚太政策的演讲,二者系统地阐述了美国战略转型的必要性和相关举措,包括强调美国“一直是而且将永远是一个太平洋国家”;力求结束伊拉克、阿富汗战争,并将有限的资源投向亚洲;宣称美国应积极参与高速增长且充满活力的亚洲市场;强调美国首要战略任务就是主导亚太地区安全秩序,将优先分配必要的资源以维持美国的军事存在和投射能力;积极参与和构建多边机制,强化与盟友、伙伴间的双边和多边合作等,从而确立了美国战略重心转向亚太的基调。^②

在战略重心转向亚太地区的过程中,奥巴马政府一方面加大在该地区的经济介入并拓展经济利益,包括积极推动“跨太平洋伙伴关系协定”(Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP)的签署,扩大对亚太地区的直接投资和贸易往来,以保持美国在区域经济合作的中心位置,防止中国主导亚洲经济发展格局,最终导致美国在该地区的经济角色被边缘化。^③在另一方面,为了应对中国的迅速崛起,美国将主要资源投入到军事和安全领域,通过增加在该地区的军事存在,利用既有领土主权争议介入地区安全事务,强化与该地区盟友和战略伙伴的安全合作等方式,提升美国在亚太安全事务中的话语权和影响力,以防止中国挑战美国所主导的亚太安全秩序,从而使得奥巴马政府“亚太战略框架的形成经历了一个从重视经济和外交投入转向重视安全投入的过程”。^④

① Susan Rice, “Explaining President Obama’s Rebalance Strategy,” September 5, 2016, available at: <https://medium.com/@ObamaWhiteHouse/explaining-president-obamas-rebalance-strategy-eb5f0e81f870>.

② Hillary Clinton, “America’s Pacific Century,” *Foreign Policy*, October 11, 2011, available at: <https://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/>; “Remarks By President Obama to the Australian Parliament,” The White House, November 17, 2011, available at: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/11/17/remarks-president-obama-australian-parliament>.

③ 周方银:《中国崛起、东亚格局变迁与东亚秩序的发展方向》,载《当代亚太》,2012年第5期,第20页;潘晓明:《TPP高标准国际贸易规则对中国的挑战及应对策略》,载《国际展望》,2015年第5期,第111页;奥巴马时期美国对亚太地区的直接投资高速增长,从502亿美元增长到881亿美元,约是小布什时期最高纪录(484亿美元)的1.8倍。在货物贸易方面,奥巴马时期美国从环太平洋地区年均进口总额为7361.5亿美元,约是小布什时期的1.4倍。数据参见:Statista, “Direct Investment Position of the United States in Asia Pacific from 2000 to 2017,” available at: <https://www.statista.com/statistics/188604/united-states-direct-investments-in-the-asia-pacific-region-since-2000/>; “U. S. Trade in Goods with Pacific Rim,” U. S. Census Bureau, available at: <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c0014.html>.

④ 吴心伯:《美国奥巴马政府的亚太战略》,载《国际问题研究》,2012年第2期,第2页;陈雅莉:《美国的“再平衡”战略:现实评估和中国的应对》,载《世界经济与政治》,2012年第11期,第67页。

2012年6月,美国国防部长莱昂·帕内塔(Leon Panetta)在“香格里拉安全对话”论坛上就美国亚太安全政策的调整做了详细的阐述,包括宣称美国军队有必要在亚太地区进行“再平衡”;强化、现代化和扩大亚太地区传统的联盟与伙伴关系,维持美国军力在该地区的存在,深化亚洲安全架构;加大资源投入,确保美国在该地区的军力投送能力,并高调声称在2020年时将美国海空军力的60%左右调整到亚太地区,由此指明了美国军事战略重心向亚太转移的方向。^① 根据这一指导方针,美国开始不断加强针对中国的军力部署,扩充和升级在亚太的前沿存在,包括在澳大利亚达尔文港轮换部署海军陆战队员;通过签署《菲美加强防御合作协议》重获菲律宾军事基地使用权;在韩国济州岛建设新的航母打击群海军基地;耗资86亿美元升级关岛海军基地;在新加坡樟宜海军基地部署新的濒海战斗舰等。^②

与此同时,美国利用地区安全危机以及领土主权争端,挑拨中国周边部分国家与中国的矛盾,并利用中国周边部分国家对中国崛起的忧虑和戒惧,借机强势介入地区安全事务,推动安全合作的拓展和深化,巩固美国在亚太地区安全架构的主导地位。例如美国利用“天安号”事件、第二次朝鲜核试验以及东海钓鱼岛争端,使美日和美韩同盟得到显著强化。而中菲和中越围绕南海岛礁主权的争议,则成为美国推动“亚太再平衡”战略的重要突破口和抓手。在美国的鼓励和支持下,菲律宾和越南等国不断在南海海域采取挑衅措施,而在遭到中国坚决回击之后,这些国家又只能转而寻求美国更大程度的介入,通过配合美国“亚太再平衡”战略,加强与美国的安全合作以获取“安全感”,从而使得南海紧张局势不断激化。通过利用地区安全争议,美国得以左右逢源,在西太平洋地区展开对中国的战略牵制和围堵。^③

伴随“亚太再平衡”战略的不断推进和地区安全形势的变化,饱受财政拮据和军费削减困扰的美国日益重视“伙伴能力建设”,加强地区安全合作网络的构建,并将

① Speech Delivered by Secretary of Defense Leon E. Panetta in Shangri-La Security Dialogue, The Department of Defense, June 2, 2012, available at: <http://archive.defense.gov/Speeches/Speech.aspx?SpeechID=1681>.

② Vince Scappatura, “The US ‘Pivot to Asia’, the China Specter and the Australian-American Alliance,” *The Asia-Pacific Journal*, Vol. 11, Issue 36, No. 3, 2014, p. 228.

③ Susan Lawrence & David MacDonald, “U.S.-China Relations: Policy Issues,” *Congressional Research Service Report*, August 2, 2012, p. 2; Hugh White et al., “It Is Time for America to Consider Accommodation With China,” *Foreign Policy*, June 8, 2015, available at: <https://foreignpolicy.com/2015/06/08/china-us-policy-rivalry-tension-great-powers-accommodation/>; Qi Dapeng & Zhang Chi, “The Changing Asia-Pacific Strategic Picture,” *Contemporary International Relations*, No. 6, 2014, pp. 22 ~ 23, 27 ~ 29; Zhu Feng, “Security Situation in China's Neighboring Regions: New Changes,” *Contemporary World*, No. 3, 2016, pp. 16 ~ 19; 周琪、齐皓:《奥巴马连任的原因及其第二任期面临的挑战》,载《美国研究》,2012年第4期,第22~26页;崔立如:《管理战略竞争:中美新关系格局的挑战》,载《美国研究》,2016年第2期,第10页;马燕坤:《地区安全困境与安全所有权:美国重返亚太的可能性分析》,载《国际展望》,2013年第3期,第78页。

之作为减轻战略负担同时继续主导亚太安全秩序以制衡中国的重要手段。^①在美国的大力推动下,一方面该地区的日、韩、澳、菲诸盟国,以及越南、印度、新加坡、印尼、马来西亚、蒙古等安全合作伙伴通过武器销售、非传统安全合作、双边联合演习、军事基地使用及军事人才培养等方式,纷纷强化了其与美国的双边军事安全合作。另一方面,部分国家以美国为轴心,通过参与联合反导系统建设、多边联合军事演习、多边安全对话和磋商机制构建、情报监视与共享、后勤服务合作等多种手段,使美国亚太同盟体系初步实现了“网络化”,亦即从原有的“轮辐结构”向网状结构转化和升级,其中尤以美日韩、美日澳、美日印三边合作为代表,其所产生的“集群效应”,使得原有的美国亚太同盟体系以及地区安全架构呈现出新的形态。^②

在奥巴马政府推进“亚太再平衡”战略的过程中,中美在亚太地区地缘战略博弈也持续加剧。在此背景下,台湾亦被美国视为构建亚太安全合作网络不可或缺的一环,加之台湾当局在安全领域严重依赖美国的保护和支持,因此也积极配合美国的战略调整,借机加强美台安全合作框架。在美台双方的共同推动下,美台军事与安全合作得以不断升级。

二 培植“不对称战力”:对台军售重点的调整

自1979年以来,美国对台军售主要依赖《与台湾关系法》所确定的框架,在长期的发展过程中,已经形成累进式“路径依赖”,无论两岸关系如何变迁,维持美国对台军售始终是美台安全合作的基础和重点。^③在奥巴马任内,随着两岸关系的好转,要求台湾当局通过向美国购买武器装备,展示“自我防卫”的决心,扩充和强化美台在

① 杨成:《从“战略收缩”到“伙伴能力建设”:奥巴马政府战略调整进入新阶段》,载《现代国际关系》,2010年第7期,第32页;Robert Gates, “Helping Others Defend Themselves: The Future of U. S. Security Assistance,” *Foreign Affairs*, May/June 2010, p. 4.

② 孙茹:《美国亚太同盟体系的网络化及前景》,载《国际问题研究》,2012年第4期,第40~43页;信强:《“次轴心”:日本在美国亚太安全布局中的角色转换》,载《世界经济与政治》,2014年第4期,第40~41页;任远喆:《亚太地区安全结构转型与东盟的角色》,载《国际安全研究》,2016年第2期,第37~38。

③ John Kerry, “Taiwan Has Vital Part in U. S.’ Asia-Pacific Policies,” May 8, 2015, available at: <http://focustaiwan.tw/news/aip/201505080009.aspx>; Richard Bush, “The United States Security Partnership with Taiwan,” *Asian Alliances Working Paper Series*, Brookings, July 2016, available at: <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/Paper-7v3.pdf>.

安全领域的密切合作,甚至在一定程度上成为美国欢迎两岸关系改善的前提条件。^①与其前任相比,在持续对台军售以“帮助台湾保持足够的自卫能力”的同时,奥巴马当政期间的对台军售呈现出以下两个较为显著的特征。

首先,军售规模和数额空前巨大。2010年1月,奥巴马政府宣布一次性向台湾地区出售64亿美元武器装备,包括“黑鹰”直升机、“爱国者-3”反导系统、“鱼叉”反舰导弹及扫雷舰等。虽然大多数军售项目是在小布什总统卸任前拍板同意的,也因此被戏称为“遗留武器”(legacy weapons),且不包含台湾持续求购的F-16 C/D型战斗机和柴油动力潜艇,但是此次军售不仅“在金额上创下了近十年来历史新高”,而且有别与此前“零敲碎打的分割式军售策略”,转而采取了“打包式大额军售”的形式。^②2011年9月,奥巴马政府再次宣布对台军售,协助台湾将全部145架F-16 A/B型战斗机升级为F-16 V型战机,包括安装有源电子扫描阵列雷达(Active Electronically Scanned Array Radar)及嵌入式全球定位系统等新式航电系统和设备,并延长飞行员培训项目五年,合同金额高达58.5亿美元。升级改造完成后,台湾装备的F-16 A/B战斗机的生存能力、可靠性、作战能力和效能将得到显著提升,综合性能将可与美军现役的F-16 C/D相媲美。对此,美国政府也毫不讳言地指出:“这次军售因其能够提升台湾空军的骨干能力(backbone capability),将对台湾地区的防空能力做出立竿见影的贡献。”^③时隔四年,奥巴马又于2015年12月公布第三次对台军售计划,包括两艘“佩里”级护卫舰、舰载近距离防御武器、“标枪”反坦克制导导弹、穿甲弹、战术信息分配系统等价值约18.3亿美元的武器装备。此次军售规模虽然较前有所减少,但是却呈现出“小而精”的务实特征。^④至此,奥巴马政府共计向台湾地区出售

① Nancy Bernkopf Tucker & Bonnie Glaser, “Should the United States Abandon Taiwan?” *The Washington Quarterly*, Fall, 2011, pp. 33 ~ 34; William Lowther, “US Arms Sales Must Continue: Schriver,” *Taipei Times*, August 24, 2013, available at: <http://www.taipetimes.com/News/taiwan/archives/2013/08/24/2003570468/1>; 夏立平:《奥巴马政府的台海政策及其影响》,载《美国研究》,2011年第2期,第87页;陶文钊:《奥巴马政府对台湾政策评析》,载《现代国际关系》,2013年第11期,第32页。

② Jonathan Adams, “Why US Ignores China and Sells Arms to Taiwan,” *The Christian Science Monitor*, February 18, 2010, available at: <https://www.csmonitor.com/World/Asia-Pacific/2010/0218/Why-US-ignores-China-and-sells-arms-to-Taiwan>.

③ “Background Briefing: Notification to Congress on the Sale of Arms to Taiwan, U. S. Department of State,” September 2, 2011, available at: <https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2011/09/172936.htm>.

④ Patrick Cronin & Harry Krejsa, “The Mind Games Behind Obama Arming Taiwan,” *The National Interest*, December 18, 2015, available at: <http://nationalinterest.org/feature/the-mind-games-behind-obama-arming-taiwan-14664>.

总价高达 140 亿美元的各类武器装备,金额之巨史无前例。^① 对此,马英九也公开承认:“在过去七年中,从总金额和频率上看,美国对台军售超过了 1979 年以来的任何可比时段。”^②

其次,重点协助台湾当局培植和发展“创新/不对称战力”(innovation/asymmetry capability)。鉴于大陆军事科技的飞速发展,两岸军力差距日益扩大的趋势不可逆转,美台双方均已认识到维持所谓的“两岸军力平衡”也已不复可能。为此,在奥巴马执政期间,美国开始转而鼓励台湾当局采取“不对称防御战略”,协助台湾当局提升“不对称防御能力”(asymmetric defensive capabilities),并将发展“不对称战力”作为对台军售的重点,试图以此应对两岸军力严重失衡的困境。^③ 例如 2009 年 9 月,美国负责亚太事务的助理国防部长华莱士·葛雷森(Wallace Gregson)便呼吁台湾当局寻找“具有不对称优势的领域”(areas of asymmetric advantage),通过发展可伪装的机动性武器系统等方法与大陆进行对抗。^④ 2011 年 10 月,助理国防部长彼得·拉沃伊(Peter Lavoy)在国会众议院外交委员会作证时亦明确指出:“鉴于防务资源的有限,台湾需要以不同的方式思考其计划和优先事项。持久的安全不可能只需购买数量有限的先进武器系统即可实现。台湾还必须更加关注‘不对称’概念和技术,以最大限度地发挥台湾的承受力和优势。国防部将继续协助台湾‘国防部’的转型以及辨别正确的军购优先级。”^⑤ 2013 年 10 月,时任助理国务卿帮办的梅建华(Kin Moy)在演讲时公开表示:“我们支持台湾努力发展‘创新和不对称’的能力来阻止胁迫或

① Michael Cole, “Washington’s Latest Lethal Arms Sale to Taiwan,” *The National Interest*, December 17, 2015, available at: <http://nationalinterest.org/feature/revealed-washingtons-latest-lethal-arms-sale-taiwan-14656>; “Statement before the House Foreign Affairs Committee Subcommittee on Asia and the Pacific,” A Testimony by Bonnie S. Glaser, February 11, 2016, available at: <https://docs.house.gov/meetings/FA/FA05/20160211/104457/HHRG-114-FA05-Wstate-GlaserB-20160211.pdf>.

② “President Ma’s Remarks at ROC (Taiwan)-US-Japan Trilateral Security Dialogue,” Office of The President of Taiwan, August 25, 2015, available at: <https://english.president.gov.tw/NEWS/4709>.

③ Michael Lostumbo, “A New Taiwan Strategy to Adapt to PLA Precision Strike Capabilities,” in *New Opportunities and Challenges for Taiwan’s Security* (Roger Cliff et al., eds., Santa Monica, Cal.: RAND Corporation, 2011), p. 135, available at: https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/conf/proceedings/2011/RAND_CF279.pdf; Abraham Denmark & Richard Fontaine, “Taiwan’s Gamble: The Cross-Strait Rapprochement and its Implications for U. S. Policy,” Policy Brief of Center for a New American Security, December 2009, p. 4, available at: https://www.files.ethz.ch/isn/110732/2009_12_Taiwan_Denmark_Dec2009_code502_policybrief2.pdf.

④ Wallace Gregson, “Remarks to the U. S. -Taiwan Business Council’s Defense Industry Conference,” September 28, 2009, available at: http://www.us-taiwan.org/reports/2009_september28_wallace_gregson_conference_keynote.pdf.

⑤ Peter Lafoy, “Testimony before House Foreign Affairs Committee,” October 4, 2011, pp. 5 ~6, available at: <http://archives-republicans-foreignaffairs.house.gov/112/lav100411.pdf>.

恐吓。”^①2015年5月,助理国务卿帮办董云裳(Susan Thornton)指出:“在安全领域,根据《与台湾关系法》,美国向台湾方面提供使其保持足够自卫所需的物品和服务。我们也支持台湾努力发展创新和不对称的能力,阻止胁迫或恐吓。”^②同年10月,助理国防部长帮办邓志强(Abraham Denmark)也建议台湾应“发展非传统和不对称作战能力”,以有针对性的建构可靠的吓阻能力。^③值得注意的是,奥巴马政府不仅鼓励台湾当局发展“不对称战力”,而且将军售政策与发展“不对称战力”挂钩,以“量身定制”的方式推动台湾防务转型。对此,美国原海军作战部长乔纳森·格林纳特(Jonathan Greenert)上将指出:“奥巴马执政时期,美国制定了‘不对称防务’的军售政策框架,这个框架基本上意味着台湾不得不依靠地理位置,专注于反登陆作战来对抗解放军两栖入侵。美国希望台湾重点购买陆基机动反舰巡航导弹、海上水雷和多筒火箭发射系统。而台湾渴望更大的作战平台,如潜艇和喷气式战斗机,这被华盛顿认为是‘象征性’或‘不现实’的。”^④具体而言,所谓“不对称战力”主要具有以下三个方面的特点,首先是防御资源集约化,即鼓励台湾利用有限的资源,寻求以较低的费效比,发展虽然技术上并非最尖端,但是机动性和生存能力更强的武器系统;其次是以防御和吓阻为目标,即构建切实有效的防御系统,大幅提升大陆攻台的难度和代价,借以吓阻和威慑大陆动武;^⑤第三是注重创新性技术与战法,通过打击对手弱点或要害,争取局部性相对优势,达成以小搏大、以寡敌众之目的。^⑥

在台湾方面而言,马英九则将陈水扁当局“决战境外”的军事战略调整为“防卫固守、有效吓阻”,力图形成所谓“一体两面”的格局,即以“基本战力为体”,以“‘常规吓阻’与‘不对称作战能力’为两面”,其目标并非是幻想击败解放军,而是试图通过提高战争的消耗与风险,使大陆对使用武力实现统一有所顾虑,从而对大陆进行

① Kin Moy, “Trends in the U. S. -Taiwan Relationship,” U. S. Department of State, October 3, 2013, available at: <https://2009-2017.state.gov/p/eap/rls/rm/2013/10/213756.htm>.

② Susan Thornton, “Taiwan: A Vital Partner in East Asia,” Remarks at the Brookings Institution, May 21, 2015, available at: <https://2009-2017.state.gov/p/eap/rls/rm/2015/05/242705.htm>.

③ 钟辰芳:《美台国防工业会议官员聚焦美台安全合作》,VOA 中文网,2015年10月6日,参见网址:<https://www.voachinese.com/a/taiwan-us-defense-policy-20151006/2993235.html>。

④ Admiral Jonathan W. Greenert, “Strengthening U. S. -Taiwan Defense Relations,” The National Bureau of Asian Research, May 2018, available at: <http://www.nbr.org/research/activity.aspx?id=863>.

⑤ John J. Mearsheimer, “RIP Taiwan?” *National Interest*, July 24, 2018, available at: <https://nationalinterest.org/blog/skeptics/rip-taiwan-26676?page=0%2C5>.

⑥ William Murray, “Revisiting Taiwan’s Defense Strategy,” *Naval War College Review* 61, No. 3, Summer 2008, available at: www.usnwc.edu/getattachment/ae650b06-a5e4-4b64-b4fd-2bcc8665_c399/Revisiting-Taiwan-s-Defense-Strategy---William-S-.aspx; William Murray, “Asymmetric Options for Taiwan’s Defense,” Testimony before the U. S. -China Economic and Security Review Commission, June 5, 2014, available at: <https://www.uscc.gov/sites/default/files/Murray%20Paper%20for%20USCC%2027%20May14.pdf>.

“有效吓阻”。在这一战略指导下,台湾逐步将“创新/不对称战力”思维嵌入其防务建设理念之中,并以发展“不对称战力”作为推进台湾军力建设与革新的重点。例如,2009年马英九当局发布的首版《四年期“国防”总检讨》便明确指出,为贯彻“防卫固守、有效吓阻”的军事战略构想,台湾应“针对敌作战重心与关键要害,发展国军‘不对称战力’,俾于遂行防卫作战时,运用有利时间与空间,瘫痪或阻滞敌攻势,击溃进犯兵力。”^①而在2013年第二版《四年期“国防”总检讨》中,发展“创新/不对称战力”进一步升级为台湾“国防政策”指导原则之一,明确要求台军“采‘创新/不对称’思维,提升联合作战效能,完善军备发展机制,以吓阻任何犯我企图。”^②此外,马英九任内发布的四版《“国防”报告书》则对于发展“创新/不对称战力”做出了更为具体、翔实和清晰的表述。例如2011年《“国防”报告书》便指出:“针对敌作战重心与关键要害,国军发展置重点于提升部队‘基本战力’及损小、效高、价廉、易行之‘不对称战力’与重要军事设施防护等作为。”^③2013年发布的《“国防”报告书》再次声称:“在大陆军事威胁下,台湾防御政策主要目的在建构‘固若磐石’之国防武力,依安全环境趋势、科技革新及战略需求,采‘创新/不对称’思维,发展‘小而精、小而强、小而巧’之精锐战力”,来应对大陆的挑战。^④而为了实现“维持基本战力、重点发展不对称战力”这一建军方针,台湾当局一方面声称要“优先自力发展关键技术及研制各式武器系统”,同时也强调要“持续向外筹购各式先进武器系统,建构符合防卫需求之现代化武力”。^⑤而其外购的首要目标,自非美国莫属。

在美国的“指导”和台湾当局的配合下,将对台军售与台湾发展“不对称战力”的方针有效对接,推动台湾军事能力建设的转型,遂成为美国对台军售的优先考量因素。^⑥根据台湾当局的发展规划,其“不对称战力”的筹备和建设主要集中在“联合制空”“联合制海”“联合地面防卫”以及发挥“纽带”作用实现三军协同的“资讯电子

① 台湾“国防部”:《四年期“国防”总检讨》,2009年3月,第47~49页。依据《台湾“国防”法》修正案,防务部门应于每任地区领导人就取后10个月内,公开向“立法院”提交“四年期防务总检讨报告”。马英九上任后,于2009年首次发布台湾《四年期“国防”总检讨》,在马英九第二任期内,于2013年发布第二份《四年期“国防”总检讨》。

② 台湾“国防部”:《四年期“国防”总检讨》,2013年3月,第22页。

③ 台湾“国防部”:《“国防”报告书》,2011年10月,第90页。

④ 台湾“国防部”:《“国防”报告书》,2013年版,2013年10月,第57页。

⑤ 《“国防”报告书》,2013年,第67页。

⑥ Patrick M. Cronin, Harry Krejsa, “The Mind Games Behind Obama Arming Taiwan,” *The National Interest*, December 18, 2015, available at: <http://nationalinterest.org/feature/the-mind-games-behind-obama-arming-taiwan-14664>.

战”四大领域,与之相应的军备采购要求也得到了美方的积极回应。^①例如在联合制海方面,虽然被视为“不对称战力”利器的常规动力潜艇未获奥巴马政府批准,但是美方同意向台湾地区出售第二代 UGM-84L“鱼叉”导弹,使得台湾的反舰能力得到大幅提高。^②2015 年 12 月,美方向台湾地区出售两艘“佩里”级导弹护卫舰并配置 13 套舰载密集阵近程防御武器系统(MK-15 Phalanx Block 1B),该武器系统能有效应付水面目标以及低空慢速目标,并进一步强化台军拦截超音速反舰导弹的能力。在联合制空方面,美国将为升级后的 F-16 A/B 战斗机(即 F-16V)换装先进的 AN/APG-83 型“可变敏捷波束雷达”(Scalable Agile Beam Radar),该雷达采用美军现役机载雷达的硬件设备和工作模式,可同时搜索、追踪并锁定多个目标,搭配美方出售的精确制导武器和空对空导弹,将大幅提高台湾空军争夺台海制空权的能力。在任务电脑和通信系统升级后,F-16V 还将换装 Link-16 数据链,从而能够与美军包括 F-35 隐形战斗机在内的各型战机协同作战。此外,F-16V 还可兼容 AGM-154C 联合防区外武器系统以及 AGM-88C 高速远程反辐射导弹,使得台湾空军将首次拥有世界先进水平的防区外空地打击能力。而美国向台湾地区出售的 114 枚“爱国者”PAC-3 型反导导弹(另有与之配套的 3 组 AN/MPQ-65 雷达装置)和 200 余枚“毒刺”单兵便携式导弹,则可以帮助台军提升其防空和反导能力。在“国土防卫”方面,美方决定对台出售 60 架 UH-60“黑鹰”直升机,30 架“阿帕奇卫士”(Apache Guardian)武装直升机,208 枚“标枪”反坦克导弹以及 769 枚无线电频射(Radio Frequency)反坦克导弹,这些空陆结合的武器均着眼于强化台军在快速反应、抗登陆和反抢滩等方面的“不对称防御能力”。而在电子战方面,美国可谓用心和着力最多,积极协助台军加强 C4ISR(指挥、控制、通信、计算机、情报、侦察、监视)能力建设,帮助台军建立“台湾集成支持系统”(Taiwan Integrated Support System),以便将台陆海空三军各自为战的指挥系统、作战平台和传感器整合至名为“博胜”的多功能信息分配系统。^③例如,2010 年 1 月美国向台湾地区出售了 35 套低容量终端多功能信息分配系统(MID/SLVT-1),2015 年 12 月又出售四套舰载低容量多功能信息分配系统(MIDS/

① 台湾“国防部”：《四年期“国防”总检讨》，2013 年 3 月，第 31～50 页。其具体举措包括：重点发展岸置机动远程精准打击火力及区域效应武器；建构多功能无人飞行载具、遥控侦猎雷载具；建置全频段电子侦查、电子反制系统及网路侦查与攻击；整建强化空投式水雷及布雷战力，阻滞敌攻台之作战节奏，争取防卫作战整備时间。Patrick Cronin, “Taiwan’s Asymmetric China Plan,” *The Diplomat*, October 8, 2011, available at: <https://thediplomat.com/2011/10/taiwans-asymmetric-china-plan/>。

② Wendell Minnick, “Taiwan’s Sub-Launched Harpoons Pose New Challenge to China’s Invasion Plans,” *Defense News*, January 6, 2014, available at: www.defensenews.com/article/20140106/DEFREG03/301060013/Taiwan-s-Sub-launched-Harpoons-Pose-New-Challenge-China-s-Invasion-Plans。

③ Shirley A. Kan, “Taiwan Major U. S. Arms Sales Since 1990,” *Congressional Research Service Report*, March 14, 2013, p. 19.

LVTS)和四台指挥控制处理器(Command and Control Processor),用于支持“台湾先进战术数据链系统”(Taiwan Advanced Tactical Data Link System)和“Link 11”型集成通信系统,以提升台湾现役六艘“佩里”级和四艘“拉法叶”级护卫舰的超视距数据链能力,以及与其他作战平台的数据共享能力。^①此外,美国一直在积极帮助台军将C4ISR系统、“爱国者”导弹系统和“监视雷达项目”(Surveillance Radar Program)加以整合,用于预警探测、目标跟踪和导弹威胁的优选,以使台湾拥有更为可靠的导弹防御能力。^②美方向台军出售的上述高科技信息技术装备,不仅能大幅提升台军的C4ISR系统性能,使台军的战斗力得到质的提升,还可以使美台两军能近乎实时地、安全地交换战术信息,为可能的“协同作战”打下基础。

三 美台“软体”安全合作的深化

虽然长期以来美台安全合作始终以军事装备硬件的销售为主导,然而诚如前任“美国在台协会”主席薄瑞光(Raymond Burghardt)所言:美国与台湾当局的“军事关系远远不止是军售,一些互动、一些军事合作并非采取以销售大量的武器装备为形式。”^③2011年10月,彼得·拉沃伊在国会作证时承认,鉴于两岸军事平衡日益向中国大陆倾斜,美国除了持续对台军售之外,近年还在密切参与和指导台湾推进国防制度化变革,助台军事转型,改进国防采购计划,构建不对称战略优势,以提高“吓阻和抵御”大陆攻击的作战能力。^④在马英九上台后,台湾当局也积极致力于巩固和扩大与美国的安全合作与军事交流,台湾“国防部”甚至在《中程施政计划(98-101年度)》中公然提出要提升双方“准同盟军事关系”,这也是自1979年以来,台湾当局首度公然以“准同盟”来定位二者军事关系。^⑤在双方的共同推动下,美台“软体”安全

① “Taiwan Advanced Tactical Data Link System (TATDLS) and Link-11 Integration,” *Defense-Aerospace*, December 16, 2015, available at: <http://www.defense-aerospace.com/articles-view/release/3/169824/taiwan-to-buy-datalink-equipment%2C-integration-and-support.html>.

② Ed Ross, “Taiwan’s Ballistic-Missile Deterrence and Defense Capabilities,” *China Brief*, Vol. 11, Issue 3, Jamestown Foundation, February 10, 2011, available at: <https://jamestown.org/program/taiwans-ballistic-missile-deterrence-and-defense-capabilities/>.

③ William Lowther, “US-Taiwan Relations Remain Robust: Burghardt,” *Taipei Times*, July 14, 2012, available at: <http://www.taipeitimes.com/News/front/archives/2012/07/14/2003537694>.

④ “Why Taiwan Matters?” Part II, Hearing Before the Committee on Foreign Affairs House of Representatives, One Hundred Twelfth Congress, First Session, October 4, 2011, Serial No. 112 - 170, pp. 20 ~ 28.

⑤ 台湾“国防部”：《台湾“国防部”中程施政计划(98至101年度)》，第8页。参见台湾发展委员会网页：<https://ws.ndc.gov.tw/Download.ashx?u=LzAwMS9hZG1pbmlzdHJhdG9yLzEwL3JlbGZpbGUvMC8xMDgyMi82ZGFmZTd0MS0yMGY3LTRhMzQtYjdmMmIjNTdhZTZhMWQ0Y2UucGRm&n=MDQt5ZyL6Ziy6Y0oLnBkZg%3D&icon=.pdf>。

合作日趋“精细化”和常态化,机制化和一体化程度也不断提高。

第一,美台军事交流更趋密切。近年来,随着两岸军事实力差距的扩大和美国售台武器技术含量不断提升,美国在对台军售的基础上更加积极加强与台湾军方的交流,尤其是加大对台军人员培训的频度和力度,以协助台军掌握售台武器性能,学习和熟悉新的战术方法等。例如2015年3月,台陆军秘密派遣一支由26人组成的侦搜排前往美国,在科罗拉多州和阿拉斯加州多个美军高寒地带基地学习作战技能,驻训时间长达半年之久。这是台陆军首度派遣完整编制的部队赴美国本土与美军演训互动,可谓美台安全合作方面的一项新“突破”。^①此外,美国也频繁派遣军事人员赴台,对台军进行指导和培训。以台湾在美方协助下建立起来的特种作战部队为例,美国每年都会派遣资深军官赴台,以年度“互动协训”的名义开展培训交流,指导台湾特战部队进行反恐、敌后作战等方面的训练,其中包括台湾陆军两栖营、陆战侦搜大队与美军“海豹”特种部队每年在澎湖水域举行的“闪光操演”(Flash Taper),以及台湾陆军航空特种作战指挥部每年与美国陆军“绿色贝雷帽”特种部队在台湾谷关山区举行的“互动操演”(Balance Taper)等。在上述联合演训中,美军均会派遣完整建制编组来台担任教官,指导台军在陆域、水域演练最新特种作战的战法,同时对台军特战部队的战力进行评估。^②总体而言,在奥巴马政府时期,美台军事人员培训合作更趋密切,次数与规格也在不断提升。诚如2015年5月董云裳在布鲁金斯学会演讲时所指出:“虽然军售是很重要部分,然而这远远不能体现我们整体的安全关系。我们的双方军事交流与接触程度在近年来得到了翻倍的上升,使得我们的成员在安全沟通的质量上得到了显著的提升。”^③例如据不完全统计,2008年,美国军方共赴台61批486人次,台湾军方访美共28批198人次。而在2013年,美方共赴台141批1154人次,台方赴美则有137批501人次,无论是批次还是人数均有大幅增长。在人员培训方面,2013年双方共执行了18项军事人才的培训项目,而2014年则暴增至35项之多。^④

第二,美台军事协同能力进一步提升。自美台“断交”后,双方名义上终止了公开的联合军事行动,但实质上以“隐性”或“半隐性”方式开展的“联合军事演训”却始终存在。例如多年来美军都会派遣由退役上将领衔的军事观摩团出席台军“汉

① 《台湾秘密派遣侦察部队赴美训练》,环球网,2015年3月11日,参见网址:http://mil.huanqiu.com/photo_china/2015-03/2766637.html。

② 洪哲政:《秘密反恐军演在台湾 台美互动与闪光操演曝光》,《联合报》,2018年3月30日,参见网址:https://udn.com/news/story/10930/3060648#story_right。

③ Susan Thornton, “Taiwan: A Vital Partner in East Asia,” U. S. Department of State, May 21, 2015, available at: <https://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2015/05/242705.htm>。

④ 张华:《美台军事交流“常态化”?》,载《世界知识》,2015年7月,第59~61页。

光”演习,对台军演习进行现场指导,迄今已经成为“常态化”安排。在奥巴马执政期间,美台联合与协同行动的能力则有了进一步的“突破”。例如2009年8月台湾“莫拉克风灾”期间,经马英九当局同意,在8月16日至23日一周时间内,美军动用驻日美军基地的KC-130运输机,以及两架由“丹佛”号两栖登陆舰搭载的MH-53E与MH-60S直升机,分别执行对台运送救灾物资和调运特种救灾车辆的任务,共计执飞75架次。这是1979年美台“断交”30年来美军首度以“人道援助”名义“重返”台湾。由于美军飞行员不熟悉台湾地形和飞行环境,台军通过派遣现役官兵登上美军飞机导航,派出军用直升机在空中引导,以及利用地面导航设施等多种方式,为美军机提供导航、转场、降落服务。^①而此类联合侦察、协作导航、军机在对方基地起降和转运等行动,事实上正是各国联合军演中传统的、重要的训练科目,美台双方以此次“人道主义救援行动”为契机,一定程度上演练和验证了两军之间的协同行动能力,其所隐含的政治与军事意涵不言而喻。尤为值得注意的是,2011年9月,奥巴马政府同意为台空军升级F-16A/B战机的项目中,包括为该机装配仅限于美国与其盟国之间使用的APX-113型敌我识别系统(Identification Friend or Foe)问询应答器,这为美台空军未来像盟军一样协调作战行为规范、采取联合军事行动预留了空间和可能。^②

第三,美台高层互动更趋公开和机制化。自冷战结束以来,美台高层安全交流互动已逐渐形成以“国家安全”“国防战略”和“军事战略”三层架构为基础的机制化交流模式,并被细分为政策交流、军售管理、学术交流、情报交流、战训交流、后勤交流、通资电交流、军备交流、防卫评估和教育训练等十大类别。^③如美国助理国务卿丹尼尔·拉塞尔(Daniel Russel)所言:“美台安全关系远远不仅限于军售,还包括为了协助台湾维持有效的自我保护能力的一系列的国防策略的咨询与交流。”^④在具体机制的建构上,美台高层安全对话渠道大致由“国家安全委员会”级别、“国防机构”级别以及军种级别三个层级构成。首先,在“国家安全战略”层面,始于1997年的“蒙特雷会谈”(Monterey Talks)可谓美台最高级别的年度安全交流机制,美方一般以国防部助理部长帮办为首,台方则以“国家安全委员会”高官领衔,每年在美国择地举行。

① 《解读美军赴台救灾背后政治与军事意义》,新浪新闻中心转载《国际先驱导报》,2009年8月20日,参见网址:<http://news.sina.com.cn/c/sd/2009-08-20/100318475139.shtml>。

② “Pentagon Details Taiwan Air Force F-16 Modernization Plan,” September 21, 2011, available at: http://defense-update.com/20110921_taiwan-air-force-modernization.html; Richard Tomkins, “Hensoldt, Leonardo Offering Mode 5 IFF Systems,” March 21, 2017, available at: http://www.spacewar.com/reports/Hensoldt_Leonardo_offering_Mode_5_IFF_systems_999.html。

③ 台湾“国防部”:《四年期“国防”总检讨》,2013年3月。

④ U. S. Department of State, “Evaluating U. S. Policy on Taiwan on the 35th Anniversary of the Taiwan Relations Act,” available at: <https://2009-2017.state.gov/p/eap/rls/rm/2014/04/224350.htm>。

2015年7月,台湾“国安会”咨询委员杨念祖率团在华盛顿与美方举行了为期两天的“蒙特雷会谈”,这是18年来该会谈首次在美国首都举行,也因此被台湾当局视为一项“展示美台互信基础”的“重大突破”。其次,在防务政策层面,美台交流机制包括年度“美台防务评估会议”(U.S.-Taiwan Defense Review Meeting)、“美台安全合作会谈”(U.S.-Taiwan Security Cooperation Talks)以及将官级指导小组会谈。其中“防务评估会议”是美台讨论年度防卫合作方向性、战略性问题的重要平台,而“美台安全合作会谈”则主要讨论与军售相关的军备技术及后续管理,以取代每年的军售谈判,将官级指导小组会谈则由双方军职人员参加,主要探讨军事作战方面的技战术合作。第三,在军种级别层面,美军太平洋司令部与台湾陆、海、空三军之间均建立有专业层面会谈机制,分别名为“陆威”“碧海”和“蓝天”会谈,旨在通过交流提升两军协同作战的能力。^① 上述互动机制在奥巴马任内不仅得到延续,且日趋常态化和机制化。

就军事高层互访而言,美台多年来形成了台湾高级防务官员和现役将领赴美交流的多种安排,包括台湾“国防部长”“参谋总长”不定期访美,以及“国防部副部长”年度访美机制。经过陈水扁时期的一段低谷期,在奥巴马上台后,美台军事高层的互访再度转趋频密,甚至取得了多项“突破”。例如2012年10月,台湾“国防部副部长”杨念祖访美期间,再度获准进入美国五角大楼,与时任美国国防部副部长艾什顿·卡特(Ashton Carter)举行会谈,并首次允许媒体对此予以公开报道。2014年,美国夏威夷州国民警卫队司令黄达民(Darryll Wong)少将获邀访台,公然违反了美军现役将领不得访问台湾的禁令。此外,2013年10月,美国太平洋舰队举行司令交接仪式,邀请台湾“海军司令”陈永康上将出席典礼。2015年5月,美军太平洋司令部及太平洋舰队同时举行新旧司令交接仪式时,更邀请台军“参谋总长”严德发及“海军司令”李喜明与会。2016年12月23日,奥巴马在卸任前夕签署《2017年度国防授权法案》,该法案再度纳入美台高级军事交流的内容,包括允许美国国防部助理部长以上级别文官与现役将官赴台交流,试图解禁美台高级军事人员交流的限制。^② 这可谓是2018年3月特朗普总统签署通过的《与台湾交往法》(Taiwan Travel Act)之先声。

总体而言,在奥巴马执政期间,美台之间不同层级的军事交流及战略安全对话不仅日趋机制化,且更加公开化,为双方开展防务交流与协商,提升美台“软体”安全合作的层级和效能提供了更多的机会和平台。

① 根据新境界文教基金会国防政策咨询小组国防政策蓝皮书第4号报告:《开启台美国防伙伴关系的新章节》,2013年6月,第11页等编制。

② NDAA For Fiscal Year 2017, Conference Report, Sec. 1284, Nov. 30, 2016, p. 549, available at: <https://www.congress.gov/114/crpt/hrpt840/CRPT-114hrpt840.pdf>.

四 美台安全合作的“多边化”发展

在力推“亚太再平衡”战略之际,奥巴马政府“认识到没有任何一个国家——无论多么强大——能单独应对全球挑战,因此,美国必须增加与关键盟国和伙伴的合作以维持和平与稳定,必须综合运用外交、发展和防务多种手段促进美国利益,美国运用其力量的方式也必须进行调整以适应新的安全环境。”^①基于此,奥巴马政府对小布什时期的“单边主义”外交政策予以了大幅调整,包括在加强传统盟国体系的同时,要求盟友分担更多的责任和义务。在台海安全问题上,奥巴马政府在强化美日同盟的基础上,也逐步构建和充实美日与台湾当局三边安全合作框架,以降低美国制衡中国的战略压力和“协防”台湾的成本。与此同时,面对中国的迅速崛起以及持续延烧的钓鱼岛争端,保守色彩浓厚的日本安倍晋三政府以“中国威胁论”为借口,一方面积极推动解禁集体自卫权,另一方面则大力深化美日同盟及军事一体化,并借机发展军备。2015年4月,美日公布新版《共同防卫合作指针》,通过以“紧急事态”取代地理范畴的“周边事态”概念,允许日本自卫队在全球范围与美军展开合作,并扮演更具进攻性的角色,从而为美日在台海安全局势上保持密切联动,加强与台湾当局的安全合作创造了条件。^②

首先,美日与台湾当局三边安全对话机制得到加强。为了应对中国大陆遏制“台独”的压力,早在陈水扁时期,美日台便已开始讨论和推动开展“三边安全磋商与合作”。2002年至2007年,美日与台湾当局三方每年都会派出大批议员、前政府高官和专家学者参加在台北、东京和华盛顿轮流举办的“美日台三边战略对话”,就安全、政治、经济等议题开展相当于“1.5轨外交”的交流和磋商,并利用这个平台来推进美日与台湾当局三边安全合作的落实。奥巴马上台后,美国开始更为积极地“促进更加紧密的台湾地区、日本和美国三方安全合作关系”,以便为“亚太再平衡”战略的展开提供助力。^③在美国的推动下,马英九当局于2011年创设了年度“台美日三边安全对话”(Taiwan-US-Japan Trilateral Security Dialogue)机制,借此搭建起一个“官、商、学”交流平台,就地区安全事务、“外交”关系和经贸合作等议题进行深度讨

① The Department of Defense, Quadrennial Defense Review Report (2010), p. 7; The Department of Defense, National Military Strategy of the United States of America: Redefining America's Military Leadership (2011), p. 1; The White House, National Security Strategy of the United States (2010), pp. 1 ~ 2.

② Daniel Twining, "The Taiwan Linchpin," *Policy Review* of Hoover Institution, February 1, 2013, available at: <https://www.hoover.org/research/taiwan-linchpin>.

③ Douglas Paul, "China, the U. S. and the Coming Taiwan Transition," *The Diplomat*, December 29, 2015.

论与交流。2015年8月,马英九还曾亲自出席研讨会开幕式并致辞。^①

其次,深化美日与台湾当局三方情报交流与技战术合作。情报共享始终是美台安全合作的重要内容,而对于美国而言,台湾的一个重要战略价值便在于“能提供美国在区域军事存在的设施、与美国分享经验与情报以帮助美国军队的长期创新”。^②奥巴马任期内,美台针对大陆的情报合作在原有的基础上得到进一步加强。据美方的报告指出,台湾当局利用其与大陆良好关系与频繁交流来收集解放军的“意图、行为、能力”的相关资讯,并且成功地获取了有关解放军洲际导弹、无人机与基地的相关情报。^③而美国则通过为台湾提供情报搜集装置、数据链等,以帮助其更有效地搜集中国大陆的重要军事情报,掌握军事目标周围力量配备等情况。^④尤为重要的是,在美国的主导和推动下,美日与台湾当局三方近年来在各自大肆搜集大陆军事情报的同时,更进一步加强了深层次的信息搜集和情报共享合作,刺探大陆新式装备的主要性能指标,监控大陆军事发展动态,试图在西太平洋联手打造“半月形”信息侦察和情报搜集的“强链”。^⑤其中最具代表性也最具战略价值的合作领域,首推美日与台湾当局针对中国大陆潜艇活动所构建的,以具有先进的侦察、搜索和目标识别能力的P-3C反潜巡逻机为平台的“反潜联盟”。

第三,开通军机识别码(Military Aircraft Serial Numbers)提升协同作战的能力。美日与台湾当局三方以实战为参照的军事合作其来有自,例如早在2006年,美日军事顾问便首度联袂参与台湾“汉光演习”,甚至实现了三方“联合战区级仿真系统”连线。在奥巴马时期则更上一层楼,其中一个重要突破便是三方军机识别码的开通。军机识别码一般只有在一国各军种之间以及军事盟国之间才会彼此相互开通,也是迈向协同作战的关键指标。据台湾媒体报道,1996年台海危机之后,台湾便曾向美方争取开通军用空中与海上识别码的电子讯号。2009年“莫拉克风灾”期间,美军军机频繁进出台南机场运送救灾物资,美军太平洋司令部决定将台湾正式纳入区域联合救灾体系,随后不仅美台双方开通了军机识别码的电子讯号,而且在美军的“建议”下,台湾当局与日本也开通了识别码的讯号。自此,美日台三方的军机在彼此的

① “President Ma’s Remarks at ROC (Taiwan)-US-Japan Trilateral Security Dialogue,” Office of The President of Taiwan, August 25, 2015, available at: <https://english.president.gov.tw/NEWS/4709>.

② Michael Mazza, “Taiwan’s Crucial Role in the U. S. Pivot to Asia,” American Enterprise Institute Policy Studies, July 9, 2013, available at: <http://www.aei.org/outlook/foreign-and-defense-policy/regional/asia/taiwans-crucial-role-in-the-us-pivot-to-asia/>.

③ William Lowther, “US Study Praises Taiwan’s Spy Work,” *Taipei Times*, September 24, 2014, available at: <http://www.taipeitimes.com/News/front/archives/2014/09/24/2003600437>.

④ 张卫娣:《日美军事一体化下情报共享机制的影响》,载《日本学刊》,2017年第1期,第85页。

⑤ 史坤杰:《警惕台湾和日本间军事情报交流》,2013年9月30日,参见网址:http://www.chbncet.com/pl/content/2013-09/30/content_646361.htm。

雷达银幕上将与民航客机、不明飞机的讯号有明显区隔,成为美日台三方安全合作向“网络化”升级的又一重要标志。^①

结 语

在奥巴马政府时期,为了应对中国的崛起,美国力图通过推行“亚太再平衡”战略,将其安全和外交战略重心逐步转向亚太地区,构建以美国为主导的亚太安全合作网络,以保持美国在该地区的霸权优势。作为美国亚太战略的重要组成部分,美国对台政策必然服从和服务于其对华战略,以使之最大限度地发挥制衡中国大陆的战略作用。在美国实施战略调整,加大对华制衡力度的战略背景下,美国虽然没有大张旗鼓地将台湾纳入“亚太再平衡”战略框架之内,但就此认为台湾问题在中美战略博弈过程中被“边缘化”,美国打“台湾牌”的力度有所降低则无疑是错误的认知。^②

从奥巴马政府时期美台安全合作的发展特点和态势来看,双方在具体的合作策略、合作领域以及合作重点等方面均有所调整,使得安全合作的深度和广度均得到进一步的拓展,形成了以“硬体”军售为主,“软体”安全合作为辅,并逐渐导向“多边”安全合作的综合模式。在延续大规模对台军售的同时,美台双方通过“精准”合作,以发展“创新/不对称战力”为方针,进一步优化台湾防御资源的配置,不断补齐台湾当局存在的“军力短板”。此外,通过公开的高层交流互动,低调进行的联合演训,日趋升级的协同行动,美台安全关系在“软体”合作方面也得到了显著强化,向多层次、网络化、一体化的方向不断演进。尤为值得注意的是,在美国的推动下,台湾当局与美、日两国在战略协调、情报分享、协同行动等方面也取得了一系列突破,使美日台“三边”安全与军事合作迈上了一个新的台阶。

信 强:复旦大学美国研究中心教授

文少彪:复旦大学国际关系与公共事务学院博士生

(本文责任编辑:李墨)

① 朱明:《开发军机敌我识别码,台美日形成军事同盟》,载《上报》,2017年1月1日,参见网址:http://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=9881。

② 黄日涵、张华:《台湾在美国亚太再平衡战略中的角色及其影响》,载《美国研究》,2015年第4期,第135~143页。