

美国在南海问题上对台湾当局的战略利用

——兼论特朗普政府对中美国家利益的认知偏差

李 鹏 谢银萍*

摘要：进入新世纪以来，基于护持其在亚太地区整体战略利益的考量，美国在南海问题上的态度从“有限介入”显著转为“积极介入”。特朗普时期，美国单方面将中国视为“战略竞争对手”，其对华政策中的“竞争与对抗”逻辑凸显。尤其在执政后期，在大国竞争与连任竞选双重政治意图驱动下，特朗普政府对中美两国国家利益的认知产生了严重的偏差，不惜将选举私利凌驾于美国国家利益之上，拉拢和利用台湾当局，在南海问题上挑战中国的核心利益，直接危及南海和台海地区和平稳定。今后一段时间，受制于中美战略竞争的基本态势、台海地区依然复杂严峻的局势、中美两国在南海的结构性分歧，及特朗普政府的政策遗害，中美在该地区的角力将呈现持续博弈状态，南海和台海地区紧张严峻的局势难以从根本上改变。

关键词：南海问题、国家利益；认知偏差；战略利用

中图分类号：D871.2

文献标识码：A

文章编号：1006-6683（2021）03-0022-10

DOI:10.13818/j.cnki.twyj.2021.03.003

南海诸岛是中国的固有领土。中国一向主张，南海和平稳定与地区国家的安全、发展和繁荣息息相关，与地区各国人民的福祉息息相关，实现南海地区的和平稳定和繁荣发展符合各国的共同利益。但美国作为南海地区的域外国家，出于一己私利，不断在南海挑动是非，离间地区国家同中国的关系，干扰破坏中国与东盟国家维护南海和平稳定的努力。冷战结束以来，作为非地区当事国，美国从最初“不持立场”到有限介入、积极介入直至当前改变立场性质的“选边站”，其搅动南海局势的力度已明显大于其他域内国家。在特朗普时期，南海问题被美国纳入“对华战略竞争”的重要支点，导致南海形势出现由“趋稳向好”向“动荡不安”^[1]的转折。尤其在特朗普执政后期，由于选情不利的催化，其对华战略焦虑和敌意也随之上升，美国扩大了在南海的军事及战略影响力，增强了对该地区事务的介入力度。与此同时，随着中美战略竞争的开展，美国将“台海”和“南海”作为推行“印太战略”和遏制中国的两个重点地区，南海也是“印太战略”中安全议程的核心^[2]。2016年蔡英文上台后，台湾当局加紧了与美国的勾连，在南海问题上也开始配合美国的战略需求，“台海”和“南海”出现联动效应。2020年7月13日，特朗普政府发布《美国在南海海事主张中的立场》。时任国务卿蓬佩奥再次援引2016年的“南海仲裁案”，拒绝中国在南沙群岛中的大部分岛屿以及由此衍生的12海里领海之外的水域主权主张。他高调指责中国在南海的“掠夺性世界观”和“前所未有利用这些资源而进行的霸道运动是完全非法。”^[3]台湾当局外事部门当即表示，对美方所提立场表示欢迎，对于相关国家在南海的声所主张符合国际法规范，并要求尽快将台湾纳入多边争端解决机制^[4]。台湾当局甘为美国棋子，

* 作者简介：李鹏，男，厦门大学台湾研究院院长、教授、博士生导师；谢银萍，女，厦门医学院马克思主义学院副教授，本文通讯作者。

基金项目：本文系国家社科基金重大项目“当前台海地区风险研究”（项目批准号：18VFH017）成果。

甘愿被美国利用,对台海局势和南海局势都产生了不利影响。本文通过分析特朗普政府对于南海问题的利益认知偏差及政策选择的危险性,探讨其对台湾当局战略利用的图谋及可能导致的严重后果。

一、特朗普政府对国家利益的认知偏差

(一) 美国对国家利益的认知变化

作为国际体系中的主要行为体,国家对自身利益的判断往往是外交政策制定的基础及重要依据,也是检视政策成败的基本准则。美国国家利益委员会将本国利益划分为四种类型:根本利益(vital)、极端重要利益(extremely important)、重要利益(important)、次要利益(less important)^[5]。这也是美国对利益的认知与排序的基础。在美国的政治传统中,现实主义看重权力,以国家安全为核心利益;自由主义推崇制度塑造,强调合作;而建构主义追求规范和价值共同塑造下产生的利益。虽然不同流派的国家利益观有所差异,但“国家实力”都是界定本国利益时不可或缺的重要前提。换言之,实力及实力差距在特定国际政治环境下的变化将影响到美国对自身利益的认知。这种认知不仅是客观条件带来的结果,也具有主观性。在这个层面上,美国对华决策过程中,不仅考量美国利益,也计算中国所得,对两种利益的关切对其最终决策产生影响^[6]。这些认知凸显为美国对相对获益和绝对获益的判定。绝对获益的支点在于自身所得,而相对获益的支点在于超越他国的部分,尤其是与“潜在大国或崛起国”的获益比例。

在中美战略竞争的大背景下,现实主义的国家利益观在美国政府的对华决策中占据主导地位。特朗普时期,美国将中国视为“挑战者”、“战略竞争者”,并以“全政府”方式展开全方位竞争。两国较量从贸易战、科技战、人才战向外交战蔓延至军事安全领域。面对中国整体实力不断崛起的趋势,美国对中国的意图和目标深感隐忧,也对其在全球和区域中霸权地位的护持更加敏感。面对中国这样一个在制度、文化、意识形态迥然不同但具有交错复杂的经贸人文关系的对手,美国对自身国家利益的关注焦点不可避免落在本国的“相对获益”上。美国在中国打交道的过程中,在维护自身的国家利益的同时,是尊重还是挑战中国的国家利益,特别是中国的核心利益,将直接影响到中美关系的稳定发展。

(二) 美国政府对南海利益的认知偏差

在同一个国家,不同领导人对国家利益的认知并不完全一致,但有一些核心意涵并不随着政党和领导人的更迭而变化。美国在南海问题上的利益认知,必须将其放在美国整体外交战略的大框架中来分析。美方学者认为,其“南海利益”主要包含三部分:与海上通道息息相关的经济利益;与盟友和其他安全伙伴密切关联的防卫利益;对权力和全球影响力的平衡利益^[7]。在“海上通道”问题上,“航行自由权利”长期是美国全球外交战略的核心部分,其安全意义远超经济所得。同时,凭借东南亚地区的联盟体系,美国认为其早已在西太平洋建立和维护了“一张绵密的安全网络(a dense network of security)^[8]”并且以强大的军事实力提供地区安全。更为关键的是,在南海地区,最重要且抽象的利害关系在于维护(或不维护)由美国政权所支持的“以规则为基础”的区域性秩序。二战结束之后,美国借助现有这套国际体系向来占据全球秩序的领导角色,这种态势与其国家利益,制度、价值观密切相关。从这个层面上看,美国在南海地区的国家利益关系着其霸权地位的护持。无论在全球或区域秩序中,霸权护持自然占据美国对外政策认知的顶端。在中美战略竞争趋于长期化的严峻形势下,“护持霸权地位”成为美国最高的国家利益^[9]。

过去很长一段时间,美国的南海政策秉持“五不”原则:对主权争议不选边站队、反对妨碍航行自由、

反对单方面改变现状、反对以历史依据提出主权声索、反对以双边谈判的形式协商解决南海争端^[10]。但随着美国亚太战略的调整和中美关系的变化,美国的立场从最初的“相对中立”,到奥巴马时期兼具渐进性和针对性的“大幅度修正”,从“有限介入”到“积极介入”乃至特朗普执政中后期的“实质介入”^[11]。在奥巴马后期,美国在南海问题上对中国的立场已经有了较大幅度的调整,进入了“为了反对中国而反对”的阶段^[12],这无疑为中美两国在南海的共处理下隐患。在当时的美国政治氛围下,美方政策界虽然已经开始对传统的对华政策有所异议,对于中国是否将在亚洲展开秩序之争也保持警惕,但从整体而言,在奥巴马时期,美国对华政策主逻辑尚未发生质变。在南海问题上,美国对中国的基本还是采取制衡手段为主。“成本强加”是其核心策略,旨在避免与中国发生正面大规模冲突的前提下,通过外交、政治、军事等综合手段增加中国在南海的博弈成本,抵消影响力^[13]。在此期间,由菲律宾挑起“南海仲裁案”使得南海问题重新引起较大纷争。美国对中国的立场也进入了质变前的积累阶段。2016 年 7 月,时任美国国务卿科尔比针对“仲裁案”的结果发表声明,认为“该决定对中国和菲律宾均具有法律约束力。为争端地区的行为设定标准,并最终解决其根本性争端而不受胁迫或使用武力^[14]”。美国对菲国的偏袒显然本质上等同于对中国的打压和反对。

特朗普上任以后,“大国竞争”理念重回美国外交政策重心。在此逻辑下,美国国内两党对华的威胁认知与日俱增,其利益认知开始出现偏差。基于大战略需要,美国有意逐步恢复了南海所谓的“航行自由行动”,政策强硬和“偏袒”趋势逐步增强。但在该时期,朝核等问题分散了其政策焦点,南海议题尚未列入特朗普政府的核心位置。2017 年底,美国《国家安全战略报告》出炉,将中国视为“竞争对手”,预示着特朗普政府在南海问题上对中国的立场进一步质变的可能大为增加。出于大国竞争的需要,美国越来越无视中国在南海地区的核心利益,加大了“航行自由行动”的力度。特朗普所推崇的“有原则的现实主义”指导下的外交政策使得美国在南海的“军事化”行为更加突出,这也符合特朗普本身“以实力求结果”的执政风格。在此期间,美国与中国在南海的竞争手法也逐步偏移了奥巴马时期的“制衡”或“以增加成本的遏制”,而逐步走向了强硬的“推回”意图。美国日趋将中国在南海的合法活动视为“威胁”行为和对“无意将南海军事化”承诺的违反^[15]。与此同时,在美国政策界,“战争”与南海问题关联的担忧议题逐步出现。

直至 2020 年中,“蓬佩奥演讲”宣示了特朗普政府明确的“选边站”立场,大为加强对除中国之外的声索国的明确支持,几乎全盘否定中国的合法主张及正当权利^[16]。蓬佩奥的言辞被国内多方视为其在中国南海政策上的重大立场改变。美国放弃“中立”和“模糊”,在南海问题上明确了对本国国家利益的界定。首先,无论中美竞争走向何方,美国认为其海洋自由(包括南海“航行自由权利”)的利益将长期存在,不容撼动。这种利益并不由特朗普或其他继任者所决定。其次,特朗普政府此举更在于努力反击中国从台湾问题乃至网络空间安全等多方面对其国家利益的“有预谋挑战^[17]”。第三,在秩序主导权方面,美国显然早已将南海视为护持区域领导者的重要场域,决心遏制中国在西太平洋日益增强的军事实力和影响力。有美国学者认为,蓬佩奥的声明虽与过去的政策没有根本性的突破,但却标志着美国对中国先前立场的重大澄清。它将历届政府的“政策潜台词”转为清晰化,为更有效的外交信息传递腾出空间,更是对中国在南海的行为作出的“强有力的回应^[18]”。基于特朗普政府对其南海利益认知和对中国国家核心利益的轻视或忽视,美国展现出了在军事上与中国在南海展开对抗的意图,并试图以此作为实现保障其南海利益的首要途径。

有所区别的是,美国防部前高官批评了美国自身的外交政策过度军事化问题,“希望谨慎使用,而且只在重大国家利益受到威胁时才使用”,“试图塑造他国未来并非美国军事实力的使命。^[19]”澳大利亚前高层陆克文指出,“美国此举使得中美军事紧张度陡然升温,双方对彼此的不满情绪积怨已将潜在

的双边政治关系推至历史最低点,该地区已成为一个紧张,动荡和潜在爆炸性的战场。^[20]对于特朗普政府而言,从前期选情胶着到后期与民主党拜登争夺白宫留守权甚至在下台前进行“最后的疯狂”,其团队对美国国家利益的认知产生严重偏差。这种偏差将特朗普个人的选举利益夹带甚至超越于合理的国家利益认知之上,导致在新旧政府交接期间,诸多短视、极端、消极的决策效应对中美在南海地区的博弈持续带来严峻压力,也对拜登上台后的南海政策产生惯性影响。

二、美国拉拢和利用台湾当局的主要表现

特朗普时期的美国政策摊牌并非一时之举,而是历届政府在南海问题上对中国立场变化到一定阶段的必然产物,加之其团队对美国国家利益和中国核心利益认知偏差共同催化的结果。从 2019 年“印太战略”到 2020 年旨在落实该战略的“太平洋倡议”(PDI),美国旨在加强南海军事存在进而遏制威慑中国的意图十分清晰。美国南海“选边战”只不过是此前一系列政策的加码。所有政策逻辑源于与中国对抗,护持美国亚太霸权地位。从特朗普政府对南海利益的判断可见,其更看重军事上“秀肌肉”以及对盟友和安全伙伴的再次拉拢。台湾当局长期声称与美国保持“实质关系”,多年来一直希望加入美国的“亚太再平衡”和“印太战略”。蔡英文上台后,加紧了对美国的贴靠,美国和中国台湾勾连不断加深,双方一拍即合。美国拉拢和利用台湾当局导致“台海”与“南海”出现联动效应。

(一) 拉拢台湾成为南海话语主导权的“抗中伙伴”

在南海问题上,美国一直企图联合相关国家炮制一个联合对付中国的“声索国联盟”或“话语权阵营”。蓬佩奥声称“将与东南亚盟国和合作伙伴一道,根据国际法规定的权利和义务,维护对海上资源的主权^[21]”。美国明确向地区各国发出信号,表明其将在南海问题上正面遏制中国的决心。这一变化或将使美国“与挑战中国广泛的海事主张的东南亚国家正式结盟^[22]”。美国除了希望得到东南亚相关国家的支持外,台湾当局投靠美国、抗衡大陆的政治考量使得其必然成为美国在南海构建“话语权主导权”最可利用的抓手之一。

蔡英文上台后,台湾当局维护南海“主权”的意愿和能力不断下降,反复强调“航行自由”和以“国际法”解决争端,明显带有消极性、欺骗性、斗争性和工具性等特点^[23]。有别于前几任台湾地区领导人,蔡英文不仅从未登上太平岛,且有意将南海政策的外延缩限至该岛。至蔡第二任期开始,其仅强调“实际占有”的“主权权利”趋势更加明显^[24]。在民进党全面“亲美抗中”的执政主轴下,蔡英文当局刻意淡化两岸对南海水域的传统主张,使得两岸南海合作的希望更加渺茫。当前,台当局的利益诉求在于强调“国际法”,以“独立国家”的身份参与多边争端解决机制,以快速提升台湾所谓的“国际能见度”。事实上,美国在多次公开舆论中,早已将台湾列为南海“声索方”。美国国内的“友台”声音始终在推动台湾放弃南海主张。华盛顿希望台北遵守美国所认为的国际法则,并与大陆有所区隔^[25]。有学者认为,长期以来美国在涉及台湾问题上一些“隐藏立场(hidden position)”使得其台海政策方向陷于迷茫。这样的导向固然可以与中国大陆减少摩擦,但它已成为“一种死气沉沉的仪式,是出于反思而不是需要”。美国有必要思考将有关台湾的讨论转移到更有利于美国利益和台湾本身^[26]。“南海主张权利的新国际意愿的出现为其领导权提供了机会,而美国尚未抓住^[27]”。特别是在特朗普选举中后期,急于利用南海争端实现“对抗中国、赢得选票”的极端氛围进一步使得“挺台”派意见得到更多的重视,也让拉拢台湾成为必然选择。

(二) “印太战略”下企图推动“实质关系”盟友化

“武力的压倒性优势和武力威慑”是美国追求南海秩序的根本基础^[28]。美国南海立场改变后,“对

抗中国、塑造危机”是特朗普激化议题、转移国内矛盾、凝聚民意、拉抬选票的重要筹码。而在此过程中,台湾当局的选择和行动成为一个重要“变量”。从2019年《印太战略报告》以“国家”分类台湾列入第二层主体,到2020年《美国对华战略方针》纳入“新南向政策”及2021财年《国防授权法案》,美国明确地将台湾地区拉入了中美竞争的部署。2017年12月,蔡英文以“台湾是自由开放的印太战略的相关方”的“积极姿态”迎合美国的战略意图,并表态“可以在这个区域作出更多贡献”;2020年,美国抛弃南海“中立”,台当局表示“欢迎”,导致岛内不少舆论甚至认为提升美国和中国台湾关系的的机会更大,鼓吹“台美建交”与“南海冲突”将成为特朗普的下两张牌^[29]。整体看来,民进党一方面在南海的“主权”维护意愿持续下滑,另一方面又将在南海“领土”问题上与中国大陆的部分重叠问题视为其追求“国际主体”的羁绊^[30]。基于对台湾当局这种复杂动机的利用,美国一旦在南海地区与中国产生冲突,不排除其可能利用蔡英文当局的“态度”和“目标”,将台湾作为台海南海作为有效联动的支点,实质推进整个“印太战略”。

美国重新高调推动南海议题目的在于充分调动区域内盟友和合作伙伴的力量和资源。关于当前的对华“对抗”手段,美方智库认为华盛顿在南海问题上的政策工具显然不足,亟待“一种更严厉的回应(a tougher response)”。外交上的回击(pushback)和孤立(isolation)等损毁声誉的方法并不充分,政府必须采取更广泛的可能招致与中国发生军事对抗风险的战略,哪怕要付出代价^[31]。可见,未来的南海局势中,一旦出现擦枪走火的情况,必须严防美国将“第一岛链”与“印太部署”联动的战术发挥到极致。美媒认为,美国军方可能拥有足够战力以赢得在西太平洋与中国的战争,但缺乏足够的基地^[32]。但基于南海形势无法乐观的现实,不排除美军暗中利用太平岛,要求蔡当局以“人道救援中心及运补基地”等为由提供太平岛作为军事后援。美军亦有可能通过情报共享、军事行动合作等方式变相把台湾当做两海军事联动的重要支点。

(三) 利用台湾当局制造南海局部冲突的“其他因素”

过去几年,中美在南海地区竞争的真实性和严重性已不容置疑,双方均客观夸大了对方的能力和意图,南海成为竞争焦点之一^[33]。2020年下半年开始,特朗普团队将选举利益甚至个人私利凌驾于国家利益之上,甚至企图挑战中国的核心国家利益,企图挑起中美冲突影响选举的动作非常明显。胡波认为,在南海问题上,相比较中美两国固有的结构性差异因素,“第三方因素”或“其他因素”更应值得关注。换言之,中国大陆与某个第三方或因其他因素引发的争端或冲突而导致中美摩擦的概率更大^[34]。台湾地区可被视为第三方因素或其他因素的一种可能。在对华竞争态势已成型的现实下,美国利用第三方因素挑起外交事件刺激对手,以达到激化事件、制造动荡、诱使犯错、制造负面舆论甚至冲突的概率不能完全排除。特朗普时期,美国一方面以历年《国防授权法》、“与台湾交往法”、“亚洲再倡议保证法”等为抓手,不断推动对台军售、邀台军演、升级台湾军事能力、解绑军事人员互访空间;另一方面以《印太战略报告》、《对华战略竞争方针》等不断拉抬台湾在整个“印太战略”中的地位。这样的举动大大助长台方认为可以与美国“紧密捆绑”甚至成为“棋手”的误判。拜登上台后,各方对南海局部冲突或意外交锋的危机的忧虑并未改变。南海问题的逻辑是:“与中国具有领海冲突的国家需要美国的介入来平衡中国,美国需要这些国家来对抗中国,中国则不会因为任何原因而放弃自己的核心利益。这也是代理人战争的逻辑”^[35]。

中美均是体量庞大的对手,两国博弈无疑是一场消耗战。在此过程中,美方对中国的偏见、意识形态分歧导致的非理性情绪占据了上风。从长远判断,双方意图误判、长期对抗中的偶然失误、两军突发事故等都极易成为南海冲突的导火索。而彼时的美国亦有可能抓住台湾当局的诉求和心理,持续强化其“印太战略参与者”的认知,以各种事端将台湾推至幕前,以此刺激中国大陆,制造局部冲突。

特朗普后期,无论是美国卫生部长阿扎借“防疫交流”之名赴台;“美国在台协会”处长郦英杰陪同蔡英文前往金门参加所谓“八二三战役 62 周年”;派美驻联合国代表克拉夫特访台(后取消)等,或是其在竞选期间将“对中国强硬”议题带入辩论,均显示美方借台湾挑衅北京的政治意图十分明显。随着中美南海博弈的升级,在南海形势继续恶化的前提下,第三方因素的“站队”或其他因素的影响势必成为一个更加重要而敏感的议题。倘若民进党当局继续顽固抱守“亲美抗陆”路线甘当美方棋子,其难保成为美国制造局部冲突的最佳抓手。这无疑将给台海和南海局势带更多风险而台湾自身将陷入险地。

三、美国政府南海立场的潜在风险

(一) 中美在南海地区“擦枪走火”的风险依然存在

蓬佩奥声明之后,国内学界已对南海局势作出预警。特朗普政府的非理性,是基于右翼霸权心态打压、报复中国的重要手段,试图让南海地缘战略完全朝着美国利益的方向发展,战略焦虑转为对华敌意和恶意^[36]。客观上看,自特朗普时期开始,美国在南海地区进行新一轮地缘战略考量的意图日趋明显。以“航行自由行动”为例,这项所谓意在“挑战过度海洋主张”的行动,对于美国来说,不仅出于经济原因,更出于维护其在全球航行自由规范中的掌控者地位。根据国内权威机构统计数据,本世纪以来印太一直是该项活动的重点区域^[37]。从次数或活动派遣的设备种类来看,特朗普任内该行动的频率和烈度显著增加并在 2019 年达到一个新顶点。但美方依旧认为“航行自由行动”策略的上升并没有导致中国对南海的主张退缩,也无法软化北京的立场^[38]。

一方面,新一轮南海战略思维对峙导致中美关系的持续螺旋式下降。在国内,特朗普政府因新冠疫情治理不力、种族冲突频发加剧了国内矛盾;与此同时,特朗普后期因选举利益和国家利益捆绑的极端消极动机加剧了中美关系的恶化。特朗普甚至试图通过在南海地区制造可控局部冲突,转移国内舆论视线,塑造美国“国家威胁”和“外部敌人”,充当“战时总统”而破坏拜登的顺利就任。虽然特朗普最终离开了美国的政治舞台,但其执政时期的对华政策已经严重破坏了两国关系基础,并在南海造成了更多的动荡。目前看来,这些负面影响都难以因为特朗普个人的下台而终结。另一方面,为了维护本地区的和平稳定,中国在南海问题上仍然保持了极大的克制,但如果美方执意挑衅,制造军事紧张,中国也必须进行反制。2020 年 7 月美军近 70 架次大型侦察机在南海活动,活动频度和烈度属近年罕见^[39];8 月,美军“里根”号航母战斗群再次进入南海,这是继 7 月“双航母”在南海演习之后的延续性军事活动。此次,“里根”号还与从关岛派遣的空军 B-1B 战斗机合并进行海上联合战争训练。美军事人员当时表示,这将是“准备应对整个地区突发事件的最新例证^[40]”。进入 2021 年,在重塑盟友关系口号的催化下,除了美国自身,英、法、日、澳等传统盟国也呼应其后加强了在南海的军事存在。越南等地区声索国则趁机蠢蠢欲动,区域内小规模争端不断,给“南海行为准则(COC)”的磋商带来新一轮困难。

综上,新冠疫情的爆发为原本动荡的中美关系带来更多负面冲击,美国对华政策“竞争”内核的延续将更多地体现在南海问题的较量。特朗普政府治理疫情不力而导致的经济损失、政治分裂等依旧是拜登政府面临的巨大压力。政府是战争的主体,但在个人或执政团队私利的驱使下,推动政府发动或者参与战争的则是政府背后的各种利益集团。特朗普政府对中美竞争态势下南海问题的操纵遗留了极为消极的外交遗产且短期难以完全扭转。拜登时代,美国的“印太战略”将继续实质化推进,南海地区擦枪走火的风险将继续攀升。

（二）美“战略利益”与“台独利益”的根本冲突

前文可知，和所有国家利益的属性一样，美国南海战略利益也分轻重缓急。在中美竞争态势下，经济上、资源上的争夺并不是美国所排序的重点。在美方看来，“航行自由权利”在整个印太区域的领导权位列其国家利益排序的首位。特朗普后期，在大选情势告急的压力下，通过护持南海战略利益实现“遏制中国、打压中国”自然成为其解决国内危机、获得选票的重要途径。对于美国而言，南海“战略利益”认知的起点和终点都在于有利美国自身的考量。为了推进整个“印太战略”的实施，在台海、南海问题上，美国已强化“利用台湾”的思维，对台湾的战略“价值”进行新一轮评估，台湾在美国对华竞争版图中位置进一步凸显。特朗普不断加强对台售武的举动意在进一步武装其对华竞争“堡垒”，为美军在远离本土的军事活动提供准备。美国有意已将台湾打造成潜藏的“军事基地”或“准军事同盟”，以更有效地对中国进行遏制。而台湾天然的地缘政治优势、蔡当局“亲美抗中”的执政路线、“台独”势力的迫切诉求均被美国所利用。在美国的利益认知和维护链条中，并无任何动机是出于对台湾民众利益的保障。台海问题之于中国是无法妥协的核心利益，但之于美国仅是其对抗中国的政策工具，完全不涉及其自身国家核心或重要利益。对于台湾来说，这样的处境只会面临中美对抗恶化或缓解两种极端结果。无论是哪一种，美国为了保全自身利益或为与大陆缓解关系都可能放弃台湾，最终使得台湾陷入更被动危险的处境。

对于台湾岛内局势而言，“台独”分裂势力的利益是借中美冲突之势，以“亲美抗陆”为代价背离两岸关系轨道，以不顾岛内民众安危为前提换取政治资本。“台独”势力认为自身可以通过升级美国和中国台湾关系减少被美国抛弃的风险，同时以“印太战略区域贡献者”身份紧密迎合美国外交战略。台湾当局甚至希望以此在中美竞争者中充当“棋手”身份，主导两岸关系走向。而特朗普政府“有原则现实主义”下的外交政策追求的仅是“以结果为导向”的单边利己选项。这种典型的交易思维将注定使得“弃台”始终在美国的保留选项之列。由于利益追求的终极目标不同，美国的南海“战略利益”和“台独利益”只能在过程中出现短暂交集，其本质存在根本性冲突。这样的冲突最终危及的必然是岛内人民的根本利益。

（三）南海局势引发台海危机的可能性

应当说，蔡英文当局的南海政策始终有“利于美国”的一面，包括在南海“主权”上的退缩、强调以“国际法”解决多边争端等。在蔡当局之前，美国对于台湾的南海政策尚存在两种考量：利用“亲美”因素、确保台海和平。换言之，美国也不希望民进党过度的政治投诚引发大陆不满，导致台海出现不稳定甚至改变现状的后果。确保台海地区不发生一场将美国拖入的军事冲突是美国长期以来在亚太地区的重要利益之一。在“美国优先”指导下的外交政策中，特朗普政府对中美竞争的利益回报近乎偏执，民进党当局“亲美抗中”思维也一度达到顶峰。蔡英文当局的高度迎合，将使得美国更加容易偏离历届政府对台海危机的顾忌和谨慎，甚至对民进党南海政策的“利美因素”更进一步加以利用。

在 2020 年国际危机组织（ICG）最新的危机观察报告中，罕见地将台湾海峡纳入“政治安全情势重大恶化地区^[41]”。蔡英文上台以来，两岸政治基础被破坏，各领域各层次的交流都受到冲击，台海局势更加复杂严峻。蔡英文当局的南海政策明显倾斜，两岸在南海问题上的立场落差越来越大，南海合作几无可能。台方试图通过迎合美国“印太战略”，借力巩固美国和中国台湾关系，将美国对中国大陆的遏制视为推进“台独”的契机。当前南海局势下，基于对美国和中国台湾关系现状的判断，面对美国的压力，台湾一方面难有太多自主权，另一方面仍有押赌心理。2020 年 8 月，中美防长就日趋紧张的台海和南海局势进行通话。中方要求美方要停止错误言行，加强海上风险管控，避免采取可能使局势升温的危险举动。美方亦表示，在两国关系紧张时，两军要保持对话磋商，管控危机，防止误判，降低风险^[42]。在特朗

普后期,美方智库认为其可能会对台湾或南海采取行动,从而引发中国的强烈反应。当时美战略界已表态无法低估特朗普政府在极端情况下选择对中国在台湾或其它问题上采取行动的可能性^[43]。而南海地区冲突一旦被美国挑起,在美台相互勾连和相互利用的背景下,台湾将无法置身事外。

四、结语

台湾问题和南海问题都是涉及到中国主权和领土完整的核心问题,也是牵涉到中国人民民族情感的重要问题。维护台海地区的和平稳定,实现南海地区的和平稳定和繁荣发展不仅符合包括台湾同胞在内的中华民族的根本利益,符合本地区各国的共同利益,也符合中美两国的长远利益。美国政府和美国领导人的对外决策要考虑到美国的国家利益无可厚非,但不能牺牲其他国家的根本利益和损害区域国家的共同利益。无论是特朗普政府还是拜登政府,其在南海地区的所作所为,美国在南海问题上对台湾当局的战略利用,向民进党当局和“台独”分裂势力发出错误信号,导致了南海局势的进一步恶化,损害了两岸同胞的根本利益,危害了台海和南海地区的和平稳定。2021 年 3 月 8 日,王毅国务委员兼外长在“两会”记者会上表示,美国等一些西方国家唯恐南海不乱,打着“自由航行”的旗号,频频来南海兴风作浪,在各种场合不时就南海问题挑拨离间。他们这样做,目的只有一个,那就是破坏南海和平,扰乱地区稳定。他还明确指出,“一个中国原则是中美关系的政治基础,是不可逾越的红线。中国政府在台湾问题上没有妥协余地,没有退让空间。”^[44]对于两岸同胞而言,认清美国在南海问题利用台湾的险恶用心、认清两岸关系发展的最终大势、认清民进党当局“亲美抗中”的可能导致的严重后果,非常重要也非常必要。

注释:

[1] 吴士存:“南海整发生担忧的新变化”,中国南海研究院,2020 年 7 月 14 日, http://www.nanhai.org.cn/review_c/447.html。

[2] 张洁:《地区秩序重构中的南海问题与中国的应对方略》,《东亚评论》,2020 年第 2 期,第 59 页。

[3] 美国国务卿蓬佩奥(Michael Pompeo)有关“美国在南海问题立场”的新闻发布会讲话:U.S. Position on Maritime Claims in the South China Sea,2020-07-13, <https://2017-2021.state.gov/u-s-position-on-maritime-claims-in-the-south-china-sea/index.html>。

[4] 台外事部门对蓬佩奥讲话的回应,中时电子报,2020 年 7 月 14 日, <https://www.chinatimes.com/cn/realtimenews/20200714002416-260407?chdtv>。

[5] 美国国家利益委员会:《美国的国家利益》, <https://www.belfercenter.org/sites/default/files/legacy/files/amernatinter.pdf>。

[6] 李彬:《绝对获益、相对获益与美国对华安全政策》,《中美国家利益比较》,北京:时事出版社,2004 年 6 月,第 33-34 页。

[7] Marvin Ott, The South China Sea in Strategic Terms, 2019-05-14, <https://www.wilsoncenter.org/blog-post/the-south-china-sea-strategic-terms>。

[8] Marvin Ott, The South China Sea in Strategic Terms, 2019-05-14, <https://www.wilsoncenter.org/blog-post/the-south-china-sea-strategic-terms>。

[9] 苏长和:《对外政策的国际根源—读《霸权体系与国际冲突》》,《美国研究》,2000 年第 3 期。

[10] 信强:《“五不政策”:美国南海政策解读》,《美国研究》,2014 年第 6 期,第 51 页。

[11] 陈慈航:《2009 年以来美国在南海问题上的立场变化》,“南海战略态势感知计划 SCSPi”,2020 年 7 月 16 日, <http://www.scsapi.org/zh/dfx/1589943145>。

[12] 胡波:《美国南海政策潜藏高度风险》,《中国海洋报》,2016 年 3 月 2 日,第 1 页。

[13] 赵明昊:《美国在南海问题上对华制衡的政策动向》,《现代国际关系》,2016 年第 1 期,第 32 页。

[14] John Kirby: Statement by John Kirby on Decision in the Philippines-China Arbitration, 2016-07-12, <https://www.state.gov/record/2016-07-12/2016-07-12-statement-by-john-kirby-on-decision-in-the-philippines-china-arbitration>。

kr.usembassy.gov/p_gov_071216/。

[15] Mike Pence, Remarks by Vice President Pence on the Administration's Policy Toward China, The Hudson Institute, 2018-10-04, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-administrations-policy-toward-china/>

[16] 吴士存接受中评社访谈观点:“高度警惕南海局势出现三个值得警惕的迹象”,中国评论新闻社,2020 年 8 月 1 日。

[17] Walter Lohman, Our National Interest and the South China Sea, 2019-09-09, <https://www.heritage.org/asia/commentary/our-national-interest-and-the-south-china-sea>。

[18] Gregory B. Poling, How Significant Is the New U.S. South China Sea Policy?, 2020-07-14, <https://www.csis.org/analysis/how-significant-new-us-south-china-sea-policy>。

[19] Robert Gates, The Overmilitarization of American Foreign Policy, Foreign Affairs, July/August 2020, 2020-06-02, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-06-02/robert-gates-overmilitarization-american-foreign-policy>。

[20] Kevin Rudd, Beware the Guns of August—in Asia, Foreign Affairs, 2020-08-03, <https://www.foreignaffairs.com/print/node/1126363>。

[21] 美国国务卿蓬佩奥 (Michael Pompeo) 有关“美国在南海问题立场”的新闻发布会讲话: U.S. Position on Maritime Claims in the South China Sea, 2020-07-13, July 13, 2020, <https://www.state.gov/u-s-position-on-maritime-claims-in-the-south-china-sea/>。

[22] Kevin Rudd, Beware the Guns of August—in Asia, Foreign Affairs, 2020-08-03, <https://www.foreignaffairs.com/print/node/1126363>。

[23] 张华:《台湾民进党的南海政策及其影响》,《太平洋学报》,2016 年 4 月,第 43 页。

[24] 刘喆:《南海问题的新形势与挑战—2020 年度“南海论坛”综述》,《亚太安全与海洋研究》,2021 年第 1 期,第 67 页。

[25] Michael Mazza, To Fix the South China Sea, Look to Taiwan, National Interest, 2016-01-31, <https://nationalinterest.org/feature/fix-the-south-china-sea-look-taiwan-15066>。

[26] Michael Turton, “America's Taiwan Policy: Stop Beating around the Bush”, National Interest, 2018-04-30, <https://nationalinterest.org/feature/americas-taiwan-policy-stop-beating-around-the-bush-25613>。

[27] Gregory Poling and Bonnie S. Glaser, How the U.S. Can Step Up in the South China Sea, Foreign Affairs, 2019-01-16, <https://www.foreignaffairs.com/print/node/1123665>。

[28] 吴士存:《中美南海博弈:利益、冲突与动因》,《亚太安全与海洋研究》,2019 年第 4 期,第 49 页。

[29] 台媒“联合新闻网”:“华府下张牌是什么?” 2020 年 7 月 27 日, <https://udn.com/news/story/12586/4733562>。

[30] Jiye Kim, Where Does Taiwan Stand on the South China Sea? National Interest, May 7, 2016-05-07, <https://nationalinterest.org/blog/the-buzz/where-does-taiwan-stand-the-south-china-sea-16099>。

[31] 前“美国在台协会”台北办事处处长司徒文 (William Stanton) 对民进党该主张的回应, 2014 年 9 月 14 日, <https://www.voachinese.com/a/taiwan-20140913/2449107.html>。

[32] Forbes, China Is Counting On Island Outposts To Project Power, But U.S. Troops Could Capture Them, 2020-08-09, <https://www.forbes.com/sites/davidaxe/2020/08/09/china-is-counting-on-island-outposts-to-project-power-but-us-troops-could-capture-them/#58ca0b4f5acb>。

[33] 胡波:《中美南海竞争的格局与趋势》,《外交评论》,2021 年第 1 期,第 24-25 页。

[34] 胡波:《中美南海竞争的格局与趋势》,《外交评论》,2021 年第 1 期,第 24-25 页。

[35] 郑永年:中美关系会糟糕到什么程度?, 新加坡《联合早报》,2020 年 1 月 14 日, <http://www.izaobao.com/mon/keji/20200114/65957.html>。

[36] 朱锋:《美国南海政策正出现危险转型》,《环球时报》,2020 年 7 月 16 日, <https://3w.huanqiu.com/a/de583b/3z4XGN0Nw5i?agt=46>。

[37] 中国南海研究院统计数据, 2019 年 4 月 4 日, http://www.nanhai.org.cn/review_c/356.html。

[38] David B. Larter, In challenging China's claims in the South China Sea, the US Navy is getting more assertive, 2020-01-05, <https://www.defensenews.com/naval/2020/02/05/in-challenging-chinas-claims-in-the-south-china-sea-the-us-navy-is-getting-more-assertive/>。

[39] 南海战略态势感知计划 (SCSPI) 数据, 2020 年 8 月 1 日, <http://www.scspi.org/zh/dfx/1596267612>。

[40] America's Navy, Ronald Reagan Returns to South China Sea, Honors Commitment to Regional Allies, Partners, 2020-08-

14, <https://www.navy.mil/Press-Office/News-Stories/display-news/Article/2314177/ronald-reagan-returns-to-south-china-sea-honors-commitment-to-regional-allies-p/>。

[41] 环球时报:《台海罕见被列为“冲突重大恶化地区”》, 2020 年 7 月 10 日, <https://taiwan.huanqiu.com/article/3yzflkrOL0g>。

[42] 新华网:“魏凤和同美国国防部长通电话”, 2020 年 8 月 6 日, http://www.xinhuanet.com/asia/2020-08/06/c_1126335515.htm。

[43] 美国台海问题专家史文(Michael Swaine)接受“中评社”访谈观点, 2020 年 8 月 8 日, http://hk.cmnt.com/doc/1058/4/6/9/105846905_4.html?coluid=93&kindid=7950&docid=105846905&mdate=0809111318。

[44] 中国政府网: 外交部部长王毅在 2021 年两会记者会上的谈话, 2021 年 3 月 8 日, <http://www.gov.cn/zhuanti/2017lh/live/foreign.htm>。

(责任编辑 党朝胜)

The US Strategically Taking Advantage from Taiwan Authorities on the South China Sea Dispute ——The Trump Administration's Biased Cognition of National Interests of China and the United States LI Peng & Xie Yin-ping

Abstract: Since the 21st century begins, based on the consideration of safeguarding the overall interests in the Asia-Pacific Region, the U.S. has significantly changed its position on the South China Sea dispute, from “a limited intervention” to “an active one”. In Trump era, the United States unilaterally regarded China as the “strategic competitor,” and thus “competition and confrontation” became the leading logic in its policy. Driven by the need in re-election campaign, plus by major powers competition, Trump administration adopted a serious deviation in the cognition of national interests, especially in the latter part. Self-interest of re-election took the lead instead of reasonable national one. In this circumstance, the United States intended to increase the role of Taiwan Authority. Furthermore, it changed its position towards China on the South China Sea dispute fundamentally, challenged the China's core interest, which has directly endangered the peace and stability in related areas. In the coming period, due to the structural conflicts between two countries and the negative legacy of Trump's policies towards China, the rivalry in the region now has been considered to be a continuous gaming state even getting tense. Severe challenges on security and stability has been raised definitely in the South China Sea and Taiwan Strait.

Key Words: The South China Sea Dispute; National Interest; Biased Cognition; Strategically Taking Advantage