

# 台湾问题国际因素更趋复杂的根源探析： 中美关系与台湾内部结构的双重视角

严安林 洪志军

〔内容提要〕2016年5月民进党重新上台与2017年1月特朗普主政美国后，国际因素对台湾问题的影响更加复杂严峻。深层原因在于：一是美国对华战略转为以“遏制”为主，升级“以台制华”手法；二是民进党当局大肆强化“依美反陆谋独”策略，为国际势力介入与干涉台湾问题提供“借口”。特别是2021年拜登上台以来，美国对华展开新一轮“以台制华”战略，以“盟友外交”“价值外交”干涉台湾问题，构建所谓“反陆挺台”的“国际包围圈”，企图阻挠两岸统一的进程。

〔关键词〕台湾问题 国际因素 美国战略

〔作者简介〕严安林，上海国际问题研究院副院长、上海市台湾研究会会长；洪志军，上海国际问题研究院硕士研究生。

台湾问题是中国内政问题，两岸同属于一个中国已是不容否认与歪曲的历史事实和国际现实。因国共内战而形成的台湾问题在朝鲜战争爆发后，由于美国等外部国际因素的强势介入而延宕至今。近年来，正是由于国际因素不断插手台海事务，导致拥有“台独党纲”的民进党有恃无恐，持续挑衅并恶化两岸关系。而台海两岸关系紧张，又给急于企图通过打“台湾牌”遏制中国大陆发展的美国以所谓的“口实”。2017年特朗普当选美国总统及2020年新冠疫情爆发等“黑天鹅”事件，不仅加剧了美国社会政治极端化态势，也让特朗普政府借“防疫”之名大肆突破和提升美台关系。拜登主政后，又以“盟友外交”“价值外交”名义，大幅介入台湾问题，

并通过编织“保卫台湾民主价值”虚化其“以台制华”的战略意图。本文尝试从以美国为核心的国际因素与台湾地区内部结构的双重视角出发，以“国际因素对台湾问题影响更趋复杂”为研究对象，探究其形成的两大根源，即美国对华“战略竞争”的激化与美国“遏华”战略下台湾地区内部结构“拒统谋独”政策的极端化，进而探讨以美国为主的外部势力干涉台海事务的新动向和岛内分裂势力“勾连”国际势力的新趋势。

## 一、国际因素对台湾问题影响更趋复杂的要义及基本假设

### （一）台湾问题及其复杂严峻局势的产生与本质

台湾问题的产生，可以归结为两个主要因素，一是 20 世纪 40 年代中国内战中，蒋介石的国民党集团最终败退，“播迁台湾”<sup>〔1〕</sup>，并勾结美国，造成台湾问题“久拖不决”。二是中华民族弱乱，“台湾问题因民族弱乱而产生”<sup>〔2〕</sup>。1950 年在解放军谋划武力解放台湾地区之际，突逢朝鲜战争爆发，美国基于“冷战”对抗思维，不仅直接武装介入朝鲜战争，而且派遣第七舰队侵犯台湾海峡，阻碍中国国家统一进程。因此，台湾问题的产生是中国内战历史阴霾所致，是国共两党矛盾造成，也反映了新中国与美国之间的矛盾。影响台湾问题的国际因素也是几起几落，先后在 20 世纪 50、60、80、90 年代、21 世纪初以及 2016 年以来的若干个时段强烈干扰与影响台海事务。特别是 2016 年民进党再度执政后，更加赤裸裸地配合美国对华“遏制战略”并进一步升级“拒统谋独”的政策行径。蔡英文当局沉迷于外部势力会“保护台湾”的迷思，并企图不断推进“台湾问题国际化”议程。

（二）国际因素对台湾问题影响更趋复杂的主要表征

### 1. 在美国“盟友外交”与“以台制华”策略下，出手干涉台湾问题的国家数量有所增加

特朗普政府时期，美国政府出台多项涉台议案，提升美台实质性军事关系，支持台湾地区拓展所谓“国际空间”及打造“台美供应链”，重新强调台湾地区的战略意义，<sup>〔3〕</sup>并要求其盟友共同介入台海事务。拜登上台后，“盟友外交”与“以台制华”策略的双向并举更加明显，美日领导人会议、美日“2+2”、G7 峰会与外长会议中均提

及“台海和平稳定的重要性”。澳大利亚、印度、韩国、立陶宛、德国及欧洲议会等多个国家、政治行为体及国际组织也日益显露出干涉台湾问题的迹象。近年来，欧台关系也出现“实质性突破”，2020 年欧洲议会共通过 6 个所谓“友台”法案，捷克参议院议长率团“访台”，是近 30 年来欧洲国家访问台湾地区最高层级官员。2021 年，欧盟首度将台湾地区纳入“欧盟印太合作战略”共同报告，列为欧盟在“印太”地区“重要合作伙伴”。与立陶宛互设所谓“代表处”是台湾当局时隔 18 年，再度在欧洲设立所谓“代表处”。法国与荷兰国会也相继通过所谓“友台”决议。以上种种，均是影响台湾问题的国际因素更趋复杂的重要表征。

### 2. 美国政府以新冠疫情与中国大陆“破坏现状”为借口，形成多领域干涉台湾问题的“新模式”

21 世纪以来，美国在政治、经济、军事、安全等层面不断介入台海事务，并抱持“双向威慑”“战略模糊”等策略。但从特朗普到拜登，美国政府对华的“遏制战略”变得尤为强硬，策略变得更为灵活，特别是在对台政策上呈现“清晰中有模糊、模糊中有清晰”的态势，企图构建全面干涉台海事务的“新模式”，主要表现在：

一是推进与台湾地区全球产业供应链的结合，进而试图管控台湾地区的半导体产业，旨在全球半导体供应链体系及高科技领域中达到“拉台抗陆”“联台制陆”效果。特朗普政府要求台积电赴美设厂投资，拜登政府要求台积电提交内部客户数据，昭示出美国意图打造“美台供应链”的狼

〔1〕 汪毅夫：《台湾问题与研究台湾问题的立场》，香港中评网，<http://www.crntt.com/doc/1062/4/8/5/106248590.html?coluid=1&kindid=0&docid=106248590>，最后检索日期：2021 年 12 月 23 日。

〔2〕 习近平：《在纪念辛亥革命 110 周年大会上的讲话》，新华网，[http://www.news.cn/politics/leaders/2021-10/09/c\\_1127941568.htm](http://www.news.cn/politics/leaders/2021-10/09/c_1127941568.htm)，最后检索日期：2021 年 12 月 23 日。

〔3〕 陶文钊：《特朗普时期美国对台湾政策》，《台湾历史研究》2021 年第 1 期，第 74—87 页。

子野心。

二是以中国大陆“破坏现状”为由，提升与台湾当局的“军事安全互动与合作”层级，企图筑牢所谓“第一岛链”防线，对中国大陆形成“军事威慑和围堵”之势。2017年以来，美方“一方面对台军售的政策进行一系列调整，包括实现对台军售‘常态化’，决策程序的‘便捷化’及在售台武器性能上增加‘攻击性武器’种类等，另一方面将台湾纳入‘印太’安全战略框架，强化美台防务的深度融合”<sup>〔1〕</sup>。2021年，美国在台军事人员数量已从2018年10人提升到32人。同时，美国参、众两院通过“2022年度国防授权法案”，要求邀请台湾地区参与“环太平洋联合军演”。

三是升高与台湾当局的所谓“官方”交往层级，不断推进“非官方关系官方化”。2020年，时任美国卫生部长阿扎窜访台湾地区，被视为1979年以来访台层级最高的美国政府官员；2021年美国总统政权交接前夕，时任国务卿的蓬佩奥宣布取消国务院对台“官方”来往限制；2022年初，台湾地区副领导人赖清德借参加洪都拉斯总统就职典礼“过境”美国，与美国众议院议长佩洛西进行视频会谈，在洪都拉斯与美国副总统哈里斯“站立交谈”等一系列活动，均被蔡英文当局视为“特大外交成果”。此外，美方还大肆展开“议员外交”，2021年以来，美国议员访台人数高达14人。第117届美国国会近一年来提出“友台”议案达到51案，远超上届国会的32案。

四是试图虚化“一个中国政策”，借机帮助台湾当局拓展所谓“国际空间”。特朗普政府时期，高调签署“与台湾交往法”（Taiwan Travel Act）和“台湾‘邦交国’国际保护与加强倡议法案”

（Taiwan Allies International Protection and Enhancement Initiative Act, TAIPEI Act），并提升“与台湾关系法”和“对台六保证”的作用，“加速虚化‘一个中国政策’，不断以逼近中国底线的方式升级美台实质性关系，企图修正甚至解构‘一个中国政策’”<sup>〔2〕</sup>。2021年10月，美国国务院亚太助卿华自强接连公开声称“中国大陆误用联大2758号决议”“支持台湾有意义参与联合国”等，试图掏空美国历届政府所坚持的“一个中国政策”，炮制所谓“一中一台”的“既定政治现实”，为台湾当局“国际参与”提供便利。特别是美国利用所谓“台湾民主价值”“台湾成功抗疫经验”等，纠集盟友构建“支持台湾参与WHO”“支持台湾加入CPTPP”等所谓“反国际统一战线”。

### 3. 美国尝试强推对台湾社会的改造

拜登政府将以往“经济手段为主、政治手段为辅”的对台布局，调整为更具综合性和整体性的“友台”“挺台”及“改造台湾社会”策略，并妄图扩充台湾社会内部的“拒统谋独”力量。2021年底，在美国政府大力运作下，台湾地区“反莱猪公投”彻底失败。民进党采取的“对美一边倒”政策，进一步强化了台湾地区与美国的“深度捆绑”，民进党当局完全成为美国在台湾地区的“代理人”。进而，“亲美爱台”“美国保护台湾”似乎也成为台湾社会“政治正确”的“重要风向标”。

（三）国际因素对台湾问题影响更趋复杂的基本假设：一种“由外而内”的思考

根据彼得·古勒维奇（Peter Gourevitch）从国际因素中探寻国内政治原因理论中的“颠倒的

〔1〕 信强：《特朗普政府时期美台安全合作的变化》，《美国研究》2021年第5期，第102—116页。

〔2〕 汪曙申：《特朗普政府的对台政策及其影响》，《美国研究》2021年第5期，第117—134页。

第二种设想”研究视角，其提出了“国际因素不仅是国内政治的原因，更是后者的结果”“国际因素作为自变量对于因变量的国内政治，除了理念和意识形态因素之外，还包括国家间权力的分配和国际经济活动和财富的分配两条基本路径”。<sup>〔1〕</sup>台湾问题是中国的内政问题，但影响台湾问题的国际因素复杂化现象的再现，背后则是美国为主导的“零和博弈”思维对中国国家核心利益进行干涉和侵犯行为，以及台湾岛内分裂势力在外部势力唆使下鼓噪“台独”势力冲击所致。国际因素作用于内部政治，主要包括三个路径：一是国家间权力的分配，或称国际体系结构，较大幅度地集中于国家间的安全关系；二是国际经济活动和财富的分配，反映在当今国际关系则是国际经济贸易关系；三是国际领域的观念和意识形态的影响，表现为如今西方国家所界定的“民主”与“威权”意识形态和制度的划界。根据安全、经济和意识形态三个研究路径，以竞争与合作为维度，可划分为强安全竞争或合作、强经济竞争或合作、强意识形态竞争或合作六个类型。本文尝试结合彼得·古勒维奇提出的“从国际因素看国内政治”的视角与国际因素影响台湾问题更趋复杂的现象，探析海峡两岸严峻紧张局势的深层因素。

### 1. 第一个基本假设：强安全、强经济与强意识形态对峙的中美关系，致使两岸关系趋向于强安全和强意识形态的复杂态势

“冷战”后国际关系呈现出多极化发展趋势，而美国为了维护其世界霸权地位，对崛起的大国，

例如过去的日本和如今的中国，采取了军事安全、经济和意识形态等方面的压制手段。区别于美国对日战略集中于经济层面，如今美国政府遏制与对抗中国则显然是采取全方位与全面性的政策行为。2018年特朗普政府在其新版《国家安全战略报告》中首次将中国定位为“修正主义国家”<sup>〔2〕</sup>与“战略竞争者”。2021年拜登政府在其《国家安全战略暂行指南》中将中国定位为“唯一有综合实力、挑战美国所建立的国际体制”<sup>〔3〕</sup>的竞争者。美国政府频繁地将中国视为“最严峻的战略竞争对手”等言辞，将中美关系界定为名“竞争”、实为“对抗”的关系，正是在将中国定位为“战略竞争对手”前提下，拜登政府要与中国进行“高强度的战略竞争”或“最严峻的战略竞争”，<sup>〔4〕</sup>甚至已然呈现对华展开军事、经济和意识形态等“全面战略对抗”态势。2018年以来，特朗普政府悍然发起对华“贸易战”“金融战”和“科技战”，加大打“台湾牌”的力度。一方面，美国因素持续成为台湾问题久拖不决、阻碍中国实现国家统一历史进程的最重要因素，另一方面，美国因素对台湾岛内政治局势演进的影响力度与日俱增。特别是坚持“拒统谋独”立场的蔡英文当局对美国的依赖更为彻底。正是因为美国十分清楚“台湾是中国的核心利益”的意涵，因此将“台湾牌”作为其对华“遏制战略”的重要抓手，“台湾牌”成为美国目前“成本较低、效果较显著”的战略手段。

### 2. 第二个基本假设：强安全与强意识形态的

〔1〕 Peter Gourevitch, "The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics", *International Organization*, Vol. 32, No. 4, 1978, pp. 881-912.

〔2〕 "National Security Strategy of the United States of America", 美国白宫网站, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905-2.pdf>, 最后检索日期: 2021年12月24日。

〔3〕 "Interim National Security Strategic Guidance", 美国白宫网站, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>, 最后检索日期: 2021年12月24日。

〔4〕 李义虎:《拜登对华战略中的对台政策:战略定位与战略竞争》,《台湾研究》2021年第3期,第1-9页。

## 美国与台湾地区关系，煽动与助长台湾社会内部结构的“倚美谋独”“助美抗陆”行径

在解释国际体系对国内政治的影响时，内部联盟（Domestic Coalition）或内部结构是一个重要的传导力量。<sup>〔1〕</sup>按照标准的解释，内部结构是一个国家或地区内部的政治制度、社会结构及结合政治制度与社会结构的政策网络。<sup>〔2〕</sup>因此，根据政治制度的集中程度、社会结构多元化程度及社会组织能量和被动程度对内部结构进行划分。在古勒维奇的早期研究中，将内部结构划分为“强政府——弱社会的政府主导型内部结构”和“弱政府——强社会的社会主导型内部结构”。

与第一个假设中美国将台湾地区纳入其整体对华遏制战略相比，第二个假设的重点则侧重于美国激发台湾社会的主动性，升高对中国大陆的“离心力”，从而更具危害性。20世纪80、90年代，台湾地区启动了所谓“民主化”政治转型，美国乘机在台湾地区散播“美式民主”，并放任其恣意生长，为台湾岛内的“分离主义”提供了温床，为两岸关系和平稳定发展埋下了祸根。在“去中国化”教育环境中培养起来的所谓“天然独”或“天然不统”岛内青年世代，现已成为台湾社会中坚力量，其中中华民族认同和“中国认同”的严重缺失，造就了台湾社会呈现出“‘台独’无罪、统一无理”的怪现象。此外，美国持续对台军售和强化与台湾当局的关系，“中国大陆威胁论”在台湾岛内社会的散播和蔓延，都在致使岛

内“拒统谋独”声量不断升高。

## 二、国际因素对台湾问题影响更趋复杂的根源之一：美国对华“遏制”战略的极化

### （一）世界权力的转移

美国国际关系学者约瑟夫·奈认为：“未来的不可预测性使得权力转移成为冲突的潜在原因。”<sup>〔3〕</sup>新一轮的世界权力结构性调整随之产生，主要有两个重要特征，一是权力从发达国家开始逐步向发展中国家转移；二是从西方世界向东方世界的转移，尤其是从大西洋地区与亚太地区之间经济、军事乃至意识形态的对立看，更显而易见。

### 1. “东亚奇迹”的再造阶段发展势头明显

“东亚奇迹”的再造阶段显现出两大特点：“一是中国引领，一是合作推进”。<sup>〔4〕</sup>2020年新冠疫情爆发与2021年疫情发展的此起彼伏，世界经济发展出现严重下滑趋势，贸易保护主义抬头。中国大陆凭借治理能力和制度优势率先走出疫情阴霾，对东亚地区推进防疫抗疫、复工复产工作、实现经济正增长发挥了强劲的引领作用。有统计数据显示，2021年度中国大陆进出口规模达到了6.05万亿美元，比2020年度增长了21.4%，达到了历史新高。<sup>〔5〕</sup>根据国际货币基金组织公布的最新数据显示，2021年度亚洲新兴和发展中经济体的GDP为7.2%，新兴市场和发展中经济体的世界贸易量（货物与服务）增速为11.1%，高于发

〔1〕 Peter Gourevitch, “The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics”, *International Organization*, Vol. 32, No. 4, 1978, pp. 881—912.

〔2〕 苏长和：《跨国关系与国内政治——比较政治与国际政治经济学视野下的国际关系研究》，《美国研究》2003年第4期，第111—125页。

〔3〕 [美] 小约瑟夫·奈、[加拿大] 戴维·韦尔奇：《理解全球冲突与合作：理论与历史（第十版）》，张小明译，上海：上海人民出版社2018年8月版，第421页。

〔4〕 江瑞平：《大格局：“东亚奇迹”再造》，《东亚评论》2020年第2期，第133—167页。

〔5〕 顾阳：《2021年进出口规模首次突破6万亿美元“十四五”外贸开局良好》，《经济日报》，[http://www.gov.cn/xinwen/2022-01/15/content\\_5668288.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2022-01/15/content_5668288.htm)，最后检索日期：2022年3月15日。

达经济体的世界贸易量增速的 8.3%。<sup>〔1〕</sup> 当今世界经济发展虽然仍面临着新冠疫情病例增长、复苏进程受阻及通货膨胀上升等挑战，近年来全球经济贸易将呈现持续放缓趋势，但不容否认的是，亚洲地区及新兴经济体将是未来全球经贸增长中潜在而强大的力量。

## 2. 东亚地区安全秩序的冲突性升高

阎学通教授认为：“自 2008 年金融危机以来，东亚地区呈现出由美国单极向中美两极过渡的总体态势。”<sup>〔2〕</sup> 二战后，美国在东亚地区建立以双边为基础的安全同盟体系，即“轴辐体系”（Hub-and-Spokes System），而且权力格局向“多点网络结构”转变。<sup>〔3〕</sup> 冷战时期，美国持续“关心”东亚部分国家，并建立起了双边同盟关系，积极构建东亚地区的安全秩序。“冷战”后，美国政府相继与日本、韩国、澳大利亚、菲律宾和泰国签订同盟条约，其中在日、韩、澳和菲律宾建立军事基地（这里的军事基地是主要作战基地和前沿作战基地，区别于合作安全基地），其中部分同盟条约延续至今。以此为基础，2021 年美国拉拢其“印太伙伴”先后建构了美、日、印、澳的“四方安全对话”（QUAD）和美、英、澳“三方安全伙伴”（AUKUS），大幅度强化在东亚地区的军事安全布局，极力利用“多点战略”，巩固和强化在东亚地区的实质存在和影响力。

## 3. 东亚地区内意识形态之间对峙的升高

作为冷战时期的重要战略位置，美国在 20 世纪 50、60 年代就在东亚地区内构建起了“岛链战

略”，借此以防范所谓的“共产势力”扩张。如今，美国内部仍然没有跳出“冷战思维”与“岛链思维”，企图将中美关系推向“新冷战”。美国认为假使让中国突破“第一岛链”防线，其国际战略信誉将会如“多米诺骨牌”般崩塌。美国学者米尔斯海默在《不可避免的对抗——美国、中国与大国政治悲剧》一文中就写道：“中国确实存在一种‘主义’，一种可能会加剧其与美国竞争的‘主义’：民族主义。”<sup>〔4〕</sup> 他从“进攻型现实主义理论”视角看待中美关系，显然存在偏颇。但随着中美“战略竞争”的加剧，双边关系中意识形态的对抗情绪确有抬头的迹象。拜登政府上台后，重新构建其“自由民主高地”，积极在东亚地区“拉帮结派”，以形塑“西方民主同盟阵营”，无疑进一步挑起了意识形态的紧张对立。概言之，东亚地区内中国大陆的崛起和新兴经济体的群体性发展，势必加速世界权力从西方向东方转移的进程，对中国来说可能是“契机”，而美国则将其视为“危机”。

### （二）美国对华战略与政策的调整

#### 1. 美国对中国经济崛起的强烈焦虑感

一是美国对中美双方经济实力拉近及“中升美降”的趋势存有强烈的不平衡感。根据世界银行数据显示，自从 20 世纪 70 年代以来，中国大陆 GDP 增长率持续领先美国至今。进入 21 世纪后，中国大陆 GDP 增长率在 2007 年以 14.2% 再次迎来新高。金融危机爆发后，世界经济状况出现乏力，但中国大陆 GDP 增长率幅度仍然领先于美

〔1〕 国际货币基金组织（IMF）：《世界经济展望（更新）》，2022 年 1 月，第 5—6 页。

〔2〕 Yan Xuetong, “The Age of Uneasy Peace: Chinese Power in a Divided World”, *Foreign Affairs*, Vol. 98, No. 1, 2019, pp. 40.

〔3〕 包广将：《多节点结构：东亚国际秩序的转型与“轴辐体系”的困境》，《国际政治研究》2021 年第 2 期，第 42—65 页。

〔4〕 John J. Mearsheimer, “The Inevitable Rivalry: America, China, and the Tragedy of Great-Power Politics”, *Foreign Affairs*, Vol. 100, No. 6, 2021, pp. 75.



国。2020年，全球经济在新冠疫情影响下再次发生动荡与停摆，而2020年度中国大陆GDP增长率为2.3%，高于美国GDP增长率-3.6%。2021年7月，根据美国智库芝加哥国际事务委员会公布的民调显示，认为中国经济实力比美国更强的美国民众持续增加至40%。<sup>〔1〕</sup>

二是拜登政府在国内支持度严重下滑，导致其政策进一步向保守势力倾斜。现阶段美国国内经济复苏乏力、通货膨胀走高、医疗保障供给不足等治理危机，导致拜登政府的支持度持续下滑，对其今后施政成效和2022年国会选举带来严重考验。出于促使国会通过行政当局预算、执政的稳固性等需求，以及国会内民主党席次优势微弱的现实，白宫不得不向国会“反华亲台”保守势力妥协。

三是新冠疫情全美大流行导致美国社会焦虑感叠加。面对疫情给民众带来的生命健康威胁及经济损失，在部分美国政客的刻意操作下，传播疫情的始作俑者被“甩锅”给中国，造成美国民众对中国的反感度增加。2021年3月4日，美国皮尤研究中心公布民调显示：“10个美国人中有9个将中国视为竞争对手或是敌人，近半数认为美国应寻求遏制中国。”<sup>〔2〕</sup>可以说，正是因为美国政府片面、静态地看待中国发展，没有充分认识到中国经济发展对美国乃至世界经济繁荣所作出的重大贡献，从而也难以与中国真正地相互尊重、和平共处、合作共赢。

## 2. 美国将中国当成为威胁其国家安全的“假想敌”

据斯德哥尔摩国际和平研究所（SIPRI）的数据显示，2009年中国大陆军费支出以7217亿美元首次超越美国军费支出7059亿美元，此后中国大陆军费支出逐年持续上升，2019年中国大陆军事支出以18040亿美元拉开美国军费支出7317亿美元。<sup>〔3〕</sup>美国国防部《中国军事与安全发展报告2021》首次公开表示，中国大陆可能已经建立海基、陆基和空基的三位一体核打击力量，称未来五年解放军拥有的可投放核弹头可能多达700枚。<sup>〔4〕</sup>近年来，中国大陆在军事现代化、机械化及信息化等方面齐头并进，“全面深化国防和军队改革，着力解决体制性障碍、结构性矛盾、政策性障碍，迈出了强军兴军历史性步伐”<sup>〔5〕</sup>。据美国智库里根研究所2021年12月公布民调显示，来自民主、共和两党的受访者在对国家面对的安全威胁上达成共识，其中中国大陆以52%的比率在调查中居第一，相较于2018年只有21%的比例，上升近31%。<sup>〔6〕</sup>随着中国大陆在军事安全领域的发展，美国国内再次涌现出中国大陆军事发展危及其自身安全的焦虑，进而影响到美国国会及行政部门对华战略的制定。这样的看法尽管是错误的、偏颇的，但却是美国社会中客观存在的认知。其实，中国大陆军事力量的发展，根本不会对美国的安全形成“威胁”。所谓“威胁”，不过是美方

〔1〕 卢伯华：《民调：愈来愈多美国人认为中国经济军事势力已超越美国》，台湾中时新闻网，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20211017002737-260409?Chdtv>，最后检索日期：2022年3月11日。

〔2〕 《民调：美国人对中国的负面看法加剧》，新加坡联合早报网，<https://www.zaobao.com/realtime/china/story20210307-1129415>，最后检索日期：2022年3月10日。

〔3〕 斯德哥尔摩国际和平研究所：《SIPRI年鉴2020军备、裁军和国际安全》，英国：牛津大学出版社2020年版，第256页。

〔4〕 于泽远：《美国防部：海基陆基空基相结合 中国或已建立三位一体核打击力量》，新加坡联合早报网，<https://www.zaobao.com/news/china/story20211105-1210373>，最后检索日期：2022年3月10日。

〔5〕 《新时代的中国国防》，中华人民共和国国务院新闻办公室网站，[www.scia.gov.cn](http://www.scia.gov.cn)，最后检索日期：2021年12月24日。

〔6〕 《调查：过半美国人认为中国是目前最大威胁》，新加坡联合早报网，<https://www.zaobao.com/news/world/story20211203-1219411>，最后检索日期：2022年3月10日。

自己吓唬自己，“太平洋足够大，容得下中美两国和平相处”，中美两国在亚太区域存在着广泛的共同利益，美方构建政治的“小圈子”及走向双方之间的对抗冲突，都无益于中美关系的健康发展。

### 3. 美国在意识形态领域大搞对中国的排他性政策

拜登政府与特朗普政府政策最大的不同点在于高举“自由民主价值”旗帜，对华政策从“贸易战、科技战、金融战及军事技术战”转向争夺和重塑“以意识形态为引领的全面战略对抗”。如美国副总统哈里斯在接受访问时声称有必要“为我们民主的完整性而战”<sup>〔1〕</sup>。执政一年多来，拜登政府接连在“新疆人权”“台湾民主”和“冬奥外交抵制”等议题上捏造谎言，插手与干涉中国内政，采取舆论战、法律战及外交战等措施，大肆散播“中国威胁论”，对中国进行全方位的攻击与抹黑。拜登个人虽一再强调“美方不寻求改变中国的体制，无意同中国发生冲突”<sup>〔2〕</sup>，但面临美国国内保守主义势力的施压，其对华政策的许诺和声明，事实上是“言多行少”，行动与表态严重不符。在“人权”“民主”等意识形态议题上持续“污名化”中国，深层意涵在于“美国不会心甘情愿地接受一个社会制度、意识形态、文化传统乃至种族都不相同的大国崛起，因此其对外政策中甚至会诉诸种族主义因素的打压、遏制、分化乃至围剿的行动”<sup>〔3〕</sup>。

（三）美国政府“抗陆挺台”战略的全面展开

#### 1. 美国行政部门把台湾问题视为对华战略的

#### “资产”

一是特朗普政府台海政策形成对拜登政府的“参照作用”。在台海政策上，特朗普虽言行不一、难以预测，但其确定性和目的性则是坚定的，即尽一切策略为美国所用。“他是有确定性的，而非人们所认为的他是不确定性的化身，只不过他的这种确定性带有很强的非理性成分。”<sup>〔4〕</sup>拜登政府继承了特朗普政府大打“台湾牌”的基本做法，强势推行“以台制华”策略；二是拜登政府在台湾问题上采取相对务实与理性的“切香肠”策略，既想利用“以台制华”以取得对抗中国大陆的优势，因而其政策基本延续了特朗普时期通过的法案及相关政治遗产，并将其纳入对华战略“工具箱”范畴，但同时又希望中美关系不会因台湾问题而完全破裂，发生强烈冲突。2021年底，中美元首视频会晤中，拜登强调“美方无意同中国发生冲突，希望台海地区保持和平稳定”；三是拜登政府利用“盟友体系”与“民主价值观”，构建“以台制华”的“国际包围圈”；四是随着拜登领导的行政部门在美国国内持续升温的“反华”民粹政治中逐渐丧失控制能力，在具体策略制定上将越来越附和国内的保守势力。

#### 2. 美国国会两党在台湾问题上形成“基本共识”，“亲台”势力进一步壮大

长久以来，美国政府不仅将台湾当局视为“老朋友”，更将其视为“美式民主”的“忠实践行者”。2021年3月，美国盖洛普民调机构发布的

〔1〕《被问到美国面临的“最大安全威胁”是什么，哈里斯回答“民主”》，环球时报网，[https://view.inews.qq.com/a/20211227A0509000?refer=wx\\_hot](https://view.inews.qq.com/a/20211227A0509000?refer=wx_hot)，最后检索日期：2021年12月24日。

〔2〕杨依军：《习近平同美国总统拜登举行视频会晤》，新华网，[http://www.xinhuanet.com/photo/2021-11/16/c\\_1128069524.htm](http://www.xinhuanet.com/photo/2021-11/16/c_1128069524.htm)，最后检索日期：2021年12月24日。

〔3〕《关于中美关系的几点思考——前驻美大使崔天凯在2021年国际形势与中国外交研讨会上讲话全文》，腾讯网，<https://news.qq.com/omn/20211224/20211224A0AN2D00.html>，最后检索日期：2021年12月25日。

〔4〕李义虎：《特朗普执政后美国对台政策调整的特点及原因》，《台湾研究》2019年第2期，第1—8页。



最新民调显示，台湾地区跃升至美国民众好感度的第8名，72%的受访者对台湾地区抱持正面看法。<sup>〔1〕</sup>相较于美国行政部门在国防、外交领域需要考虑的影响因素众多，国会在外交与国防等问题上的视角，则主要聚焦于选民的偏好及观感，因此更为短视。特别是伴随美国社会对中国大陆的整体认知趋向不佳，态度逐渐强硬，国会会在“友台”“挺台”问题上的重视程度愈发高涨。2021年6月，美国众议员外委会亚太小组领袖、民主党籍贝拉（Ami Bera）与共和党籍夏波（Steve Chabot）联合提出“台湾和平与稳定法案”（Taiwan Peace and Stability Act），意在为台湾当局提高在“‘外交’、经济及实质空间上的支持”。<sup>〔2〕</sup>两党甚至呼吁拜登政府抛弃所谓“过时”的“一中政策”、与台湾地区“建交”等激进色彩浓厚的议案。这些无不反映出美国国会议员为了争取选票与意识形态的需求，在台海政策上“夸夸其谈”、不负责任的行径。

### 3. 美国智库、学界及利益集团持续强化“挺台”呼声

美国智库、学界等作为行政与立法部门的重要咨询机构，在相关政策及议案形成、通过和实施进程中发挥着重要的辅助作用。拜登就职前夕，美国战略与国际研究中心（CSIS）就发布报告称：“必须加强对台湾地区的支持，确保台湾地区持续安全繁荣，因为台湾地区的成功与否攸关美国重大国家利益”，“强调‘与台湾关系法’、中美三个

联合公报及‘对台六保证’，应该持续是美国对台政策的核心框架。”<sup>〔3〕</sup>而从拜登政府的对台政策实践看，未跳出上述报告勾画的政策框架，而是在“民主价值”、地缘政治、经济及“国际参与”等方面全面支持台湾当局。特别是在“军事安全”方面，2021年初美国外交关系协会（CFR）发布报告称，要“敦促美国政府申明不试图改变台湾地区地位，并与日本等盟邦协助台湾当局自卫，以实现现实战略目标、维护台海和平”<sup>〔4〕</sup>。2022年1月，美国“国家亚洲研究局”（NBR）发布的报告中，呼吁美国增加在印太地区的“安全参与”，支持更有力的“防御台湾战略”，制定在军事、经济和外交上应对台海危机的更为切实的计划，比如向台湾地区提供F-35B这类短距起降战斗机。实际上，这些智库背后，不仅隐藏着美国政府机构及其国家利益，还受到资助其运作的有关利益集团的立场驱动。例如，为缓解全球“晶片荒”问题，美国政府积极响应国内高科技利益集团诉求，要求台积电与鸿海等企业赴美设厂、上缴内部资料等，深刻反映出资本主义的逐利性。

（四）美国对华“遏制战略”对“盟友”产生的“辐射效用”

### 1. 日台关系因美国台海政策新变化的驱动而持续提升

2021年12月1日，日本前首相安倍晋三声称：“对台湾地区的武力侵犯，无论在地理上或是空间上，对日本国土都是重大的危险，日本无法

〔1〕 施施：《美国众议员提案 吁美台建交》，台湾《旺报》，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20210303000094-260301?Chdtv>，最后检索日期：2022年3月11日。

〔2〕 《对中强硬 美众议员将提交“台湾和平与稳定法案”》，台湾“中央社”，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20210617000863-260408?Chdtv>，最后检索日期：2022年3月11日。

〔3〕 卢伯华：《美智库推新政府对台政策蓝图：台湾是美国重大国家利益》，台湾中时新闻网，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/2021022005761-260409?Chdtv>，最后检索日期：2022年3月11日。

〔4〕 《防台海开展 美智库吁华府与盟邦助台自卫》，台湾“中央社”，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20210212000517-260408?Chdtv>，最后检索日期：2022年3月11日。

允许该事态的发生。台湾地区有事等同于日本有事，也等同于日美同盟有事。”<sup>〔1〕</sup> 安倍晋三的公然“挺台”，主要诱因有三：一是对美国对华强硬政策进行“表忠”；二是进一步拥抱日本右翼保守势力，以巩固自身政治声量；三是向现任岸田内阁发出警讯与压力。从安倍晋三到菅义伟，再到岸田文雄，日本政府对华政策总体上并未发生较大逆转，主要是“制衡中国为主、协调为辅”的策略。2021年12月17日，日本防务省宣布：“决定增设专责台湾问题的企划官新职，以加强应对台海紧张局势，处理不断增加的相关工作量。”<sup>〔2〕</sup> 美日同盟关系的强化、美国对华“全面战略对抗”及日本国内“反陆友台”保守势力抬头，均助推了日本政府不断公开介入与干涉台海事务。当然，日本也希望从台湾地区捞取经济利益。据台“经济部投资审议委员会”统计，2019—2020年台湾地区对日投资金额同期分别增长88.40%与440.02%，日本对台湾地区投资金额同期增长16.68%与24.12%。<sup>〔3〕</sup> 未来一段时间内日台贸易与投资热度或将持续攀升。

## 2. 欧洲与台湾当局关系在美国“抗陆”政策下继续“上行”

2021年初英国《经济学人》杂志称：“台湾，是世界上最危险的地方。”其描述，似乎成为欧洲有关国家干涉台湾问题的重要开端。拜登政府在修补与欧洲盟友间关系之际，试图拉拢欧洲各国

加入所谓“反中国统一战线”，尽管欧盟成员国的主流民意趋向是“在中美对抗中保持自身中立”的主张，<sup>〔4〕</sup> 但在欧盟中确实有一些国家“选边”站队美国来对抗中国大陆，如立陶宛。2021年9月1日，欧洲议会外交委员会通过“欧盟——台湾政治关系”报告草案及修正案，这是首份探讨欧盟与台湾当局“政治与合作关系”的报告。<sup>〔5〕</sup> 欧洲议会公然通过“挺台”报告，插手台湾问题，原因主要有二：一是欧盟作为一个整体理论上负有维护少数成员国利益的义务，二是美国的压力，因而欧盟介入台湾问题具有较强的被动性。

## 3. 澳大利亚、印度基于对美国对华“遏制战略”的认知提升与台湾当局关系

相比欧洲国家的“助美遏中”“反陆挺台”，澳大利亚和印度的“对美一边倒”政策则更为坚定。2021年，澳大利亚和印度共同加入美国主导的“四方安全对话”（QUAD），澳大利亚并加入了“三方安全架构”（AUKUS）。两者都在美国“印太战略”中扮演“助美遏中”的“急先锋”。特别是在介入台湾问题方面，澳大利亚与美亦步亦趋，在抗疫、“民主”、经贸、高科技等领域全面开启与台湾当局的交流，包括邀请台湾外事部门负责人吴钊燮赴澳与澳前总理“访台”等，均意在挑衅中国大陆。印度方面则是企图通过提升“东进政策”与台湾当局“新南向政策”的勾连，谋求自身在地缘政治上的优势地位。2020年度印

〔1〕《安倍晋三：台湾地区有事等于日美有事》，新加坡联合早报网，<https://www.zaobao.com/news/china/story20211202-1219054>，最后检索日期：2021年12月25日。

〔2〕王嘉源：《日本外务省将新设台湾问题企划官》，台湾中时新闻网，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20211218001029-260119?Chdtv>，最后检索日期：2021年12月25日。

〔3〕《台日经济贸易概况》，“台湾日本交流关系”网站，<https://subsite.mofa.gov.tw/aeas/NewsNoDept.aspx?n=61CC97AE87C22D21&sms=516A8B4F29B6AA51>，最后检索日期：2021年12月25日。

〔4〕李海默：《透视拜登政权下美欧关系的前景》，香港中评网，<http://www.crntt.com/doc/1062/1/2/1/106212112.html?coluid=1&kindid=0&docid=106212112>，最后检索日期：2021年12月25日。

〔5〕《欧洲议会外委会通过对台草案 大陆强烈反对》，新加坡联合早报网，<https://www.zaobao.com/realtime/china/story20210902-1189457>，最后检索日期：2021年12月25日。

度与台湾地区之间贸易总额 47.97 亿美元，占台湾地区对外贸易总比重 0.7%，印度为台湾地区第 15 大贸易伙伴。澳大利亚与印度政府之所以如此积极加入“以台制华”的“包围圈”，一方面是基于美国的压力，两国在军事方面对美国的依赖性较高，另一方面是基于地缘战略的考量，澳、印两国均处于美国“印太战略”的前沿阵地，加之因与中国大陆之间存在若干争端，加速其倒向美国。

### 三、国际因素对台湾问题影响更趋复杂的根源之二：台湾地区内部结构 “拒统谋独”的扩大化

（一）外部干涉势力和“台独”分裂势力企图将“两岸尚未统一”的现状“常态化”甚至“永久化”

习近平总书记在纪念辛亥革命 110 周年大会讲话中强调祖国完全统一的历史任务一定要实现，也一定能够实现。1949 年以来，尽管台湾问题产生并延宕至今，但无论两岸关系如何动荡，必将走向统一却是历史定式。1978 年以来，中国大陆坚持推动争取祖国完全统一的大政方针，积极推动两岸关系和平发展与两岸融合发展进程。但是，以美国为首的外部势力却唆使与支持台湾当局大肆展开“拒统谋独”，对两岸同属一中的历史、法理及事实进行“切割”，极力推动目前“两岸尚未统一”的现状“常态化”甚至“永久化”。

（二）民进党当局操弄构建台湾社会“拒统谋独”“抗陆保台”情绪

相较于 2016 年 5 月再度执政初期的“克制”，2020 年 5 月蔡英文连任后，一改往日推行“隐形台独”的做法，公开“售卖”升级版“两国论”，

有恃无恐地宣扬“渐进台独”，将台湾社会拖上“拒统谋独”的战车。蔡英文改变策略的原因在于：一是民进党当局自认了解美国的对华“遏制战略”，一方面坚定而天真地认为“美国会保卫台湾”，并把美国作为其巩固执政的“保护者”，另一方面认为中国大陆是其执政地位的“最大威胁”；二是民进党当局谋“独”之心未变，包括蔡英文在内的“台独”分裂势力仍然对实现“台独”贼心不死；三是民进党当局持续加大对美国行政部门、国会以及智库的游说。正是因为民进党当局强化对美游说工作，导致美国国会提出“友台”议案之多、访台议员人数之高为历来少见。2022 年 3 月 2 日至 5 日，美国前国务卿蓬佩奥为了谋取自身政治与经济利益，窜访台湾地区。蔡英文当局不仅乐见国际因素对台湾问题的影响更趋复杂化，更是导致“复杂化”的幕后推手之一。

#### （三）台湾社会“亲美抗陆”意识渐涨

据悉，台湾地区 2022 年防务部门所属单位预算案，有 17 项逾百亿元（新台币，下同）的大型军事投资建案，总经费 8428 亿余元，若再加上特别预算、隐于机密预算的“军购案”“军事投资案”，总计“破兆元大关”。<sup>〔1〕</sup>面对台海两岸关系的严峻与僵化，民进党当局非但不寻求缓和解决之道，而是继续倒行逆施，积极配合美国升高“军购”预算，更直接公开抛出“美军在台”言论，加大“以武拒统”声量与力度。相应地，美国国会也频繁提出并通过涉台军事法案，逐步突破对台军售武器级别，反映出美国对台“军事安全”的“供给”正朝着制度化、法律化和常态化方向发展。在此基础上，台湾社会对“美国会保

〔1〕 吕昭隆：《军事投资破兆“立法院”敲警钟 财源出现警讯》，台湾中时新闻网，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20211027000379-260118? Chdtv>，最后检索日期：2021 年 12 月 26 日。

护台湾”的说法也深信不疑,“亲美抗陆”意识逐步上升,逐渐成为“政治正确”的重要“风向标”。台湾《远见》杂志民调显示,33.7%的民众认为美国会“卖武器给台湾”,19.8%认为会“派出军舰巡航”。针对台湾与中国大陆和美国关系,41%民众认为两岸是竞争对手,高达60.2%认为“台美是生意伙伴”。<sup>[1]</sup>此外,在民进党当局与美国政府“实质捆绑”状况下,国民党在对美关系上也是跟随民进党“拿香跟着拜”,推进赴美设立“国民党驻美代表处”、陆续加强与美国在台协会(AIT)、美国智库机构的互动等举措。国民党无力更无心扭转台湾社会“亲美抗陆”的氛围。

(四) 台湾地区“民主化”“国际化”政治转型的“外溢效应”

无论是20世纪60年代的“经济起飞”,还是80年代的所谓“民主化”“本土化”政治转型,均具有浓厚的美国因素在其中发挥作用。林冈教授在其著作中就指出:“导致台湾政治转型的关键因素是外部条件的变化。”<sup>[2]</sup>20世纪70年代末,国民党当局面临内外交困的局面——严重的“外交”挫折、“价值危机”和执政“合法性危机”,以及美国对亚洲“威权”国家与地区实现民主转型的支持。执政的国民党当局为维护其“统治体制”,不得不启动了台湾地区的“政治转型”。特别值得注意的现象是,“党外运动”及后来民进党大力推进反对国民党“威权统治”的同时,也在全盘否定“一个中国”框架。在对外关系上,从李登辉时期的“务实外交”、陈水扁时期的“烽火外交”

到马英九时期的“活路外交”,再到蔡英文“倚美外交”或称“灯塔外交”,均属于中美关系波动的“外化”表现。特别是原本中美双方在台湾问题上的缓冲空间和灰色地带,随着双方摩擦加剧以及台湾内部“分离主义”抬头而逐步被吞噬。而台湾地区在“民主化”“国际化”的政治转型中,所谓的“台湾主体性”认知也受到关注,并为“台独”分裂势力提供了“素材”。为了打破台湾地区要想真正实现“国际参与”,不可避免要走“从大陆走向世界”<sup>[3]</sup>的路径。目前美国政府正试图为民进党当局解套“一个中国”框架,推进实现两岸“一中一台”的政治格局,以拓展台湾当局的“国际参与空间”,或提升台湾当局的“国际参与”来彰显两岸的“一中一台”格局。这当然是不可能实现的。

## 四、结语

海峡两岸同属一个中国。70多年来,因为两岸尚未实现完全统一,台海事务中滋生出了许多严峻、复杂的、不可预测的因素。而以美国为首外部势力的干涉难辞其咎。台湾问题已成为中美关系中最重要、最敏感、最核心的问题,对中美关系的走向起着非常重要,甚至具有全局性的颠覆性影响。朱锋教授认为:“台湾问题是指标级的爆炸点,会令中美关系全面崩溃。如果双方因为台湾问题而军事摊牌,则两国关系过去40年积累的成果将毁于一旦。”<sup>[4]</sup>如今,国际因素对台湾问题的影响更趋复杂,并出现“台湾问题国际化”

[1] 李俊毅:《两岸开战后 美国会帮台湾吗?最新民调出乎意料》,台湾中时新闻网, <https://www.chinatimes.com/realtimenews/20211228005525-260407?Chdtv>, 最后检索日期:2021年12月30日。

[2] 林冈:《台湾政治转型与两岸关系的演进》,北京:九州出版社2010年版,第31页。

[3] 孙亚夫、李鹏等:《两岸关系40年历程(1979—2019)》,北京:九州出版社2020年10月第1版,第193页。

[4] 余东晖:《华府观察:中美合作管控台湾问题呼声再起》,香港中评网, <http://www.crntt.com/doc/1062/4/5/6/106245675.html?coluid=1&kindid=0&docid=106245675>, 最后检索日期:2021年12月26日。

甚至是“台独国际化”的苗头，主要原因是美国等外部势力的“拉力”和台湾岛内分裂势力的“推力”。以美国为代表的外部势力是国际因素对台湾问题影响更严峻复杂的“罪魁祸首”和矛盾的主要方面，而民进党当局则在美国所设定“台湾问题国际化”路径下，“唯命是从”、推波助澜。如今，台湾岛内外势力在“台湾问题国际化”议题的上蹿下跳，实质上正好证明了美国打“台湾牌”已经捉襟见肘，“台独”分裂势力面对中国大

陆稳步推进国家统一进程进入“强烈反应期”。总之，国际因素对台湾问题影响更趋复杂、并且呈现滑向“台湾问题国际化”的严峻态势，本质上符合中国国家完全统一前，即“黎明前的困难期”<sup>〔1〕</sup>的表征。因此，既要看到国际因素对台湾问题影响更趋严峻、并且在不断加深的危害性，也应看到两岸必然走向统一是大势所趋，人心所向。对此，应有充分的统一自信与战略定力！

（责任编辑：肖杨）

## Analysis of the Causes for the Increasingly Complicated Influence of International Factors on Taiwan Question: Double Perspectives of Sino-U.S. Relations and Taiwan's Internal Structure

Yan Anlin and Hong Zhijun

**Abstract:** After the DPP (Democratic Progressive Party) regained power in May 2016 and Trump took office in the U. S. in January 2017, the impact of international factors on Taiwan question has become more complex and severe. The deep-seated reasons are: first, the U. S. has shifted its strategy towards China to focus on “containment” and upgraded its tactics of “using Taiwan to contain China”; second, the DPP authorities has significantly strengthened the strategy of “relying on the U. S. to counter China and seek independence”, providing “excuses” for international forces to interfere with Taiwan question. Especially since Biden took office in 2021, the U. S. has launched a new round of “using Taiwan to contain China”, intervening in Taiwan question with “ally diplomacy” and “value diplomacy”, and constructing an “international encirclement” of “supporting Taiwan against China”, in an attempt to obstruct the process of cross-Straits reunification.

**Keywords:** Taiwan question, international factors, American strategies

**Author:** Yan Anlin is Vice President at Shanghai Institutes for International Studies, and President of Shanghai Society of Taiwan Studies. Hong Zhijun is Postgraduate student at Shanghai Institutes for International Studies.

〔1〕 段晓鲁、沈而忱：《严安林：两岸关系步上统一进程新阶段》，香港中评网，<http://www.crntt.com/doc/1062/5/0/6/106250649.html?coluid=266&kindid=0&docid=106250649&mdate=1220002729>，最后检索日期：2021年12月26日。