

大国竞争与美国干涉台湾问题的新趋向^{*}

赵明昊 杨鸿嘉

【内容提要】随着美国不断推进对华战略竞争进程,其“以台制华”策略也在发生深刻演变。美国从内嵌化、军事化、多边化等维度干涉台湾问题,将台湾问题嵌入其针对中国实施的大国竞争战略,并将“以台制华”与“拉盟制华”等策略相结合,还有主张认为美国处理台湾问题的路径需从“战略模糊”走向“战略清晰”。美国宣扬所谓“2027年前大陆武统论”,推动了台湾问题的军事化,其对台政策基点向应对中美在台海地区的直接武装冲突转移,美国在台湾问题上的“武力阻统”之势愈加突出。在美国打造制衡中国的盟伴体系、深化印太和欧洲地缘板块联动背景下,台湾问题在经济、技术和意识形态等领域的多边化态势日益明显。但美国以新手段操弄台湾问题也面临局限,它难以承受与中国“破局摊牌”的巨大代价。

【关键词】台湾问题;中美关系;拜登政府;大国竞争;盟伴体系

【作者】赵明昊,复旦大学美国研究中心教授、复旦大学一带一路及全球治理研究院高级研究员;杨鸿嘉,亚洲协会政策研究所客座助理研究员。

【引用】赵明昊、杨鸿嘉:《大国竞争与美国干涉台湾问题的新趋向》,《当代美国评论》,2024年第1期,第1~24页。

* 本文系国家社会科学基金项目“百年变局下全球化进路与人类命运共同体构建研究”(项目批准号:21&ZD172)和教育部人文社科重点研究基地项目“美国科技发展变局及对华科技竞争研究”(项目批准号:22JJD810006)的成果。感谢《当代美国评论》匿名审稿专家及编辑部提出的修改意见,本文文责自负。

近年来,随着美国不断推进对华战略竞争进程,其“以台制华”策略也在发生深刻演变,这一趋势给中美关系带来严峻挑战。在大国竞争思维的主导下,美国国内政治势力对中国的认知更趋消极,一些“鹰派”国会议员希望借助在台湾问题上的政治操弄,展现其对华强硬立场。美国行政部门和立法部门在台湾问题上的互动关系出现变化,后者力图抢夺美国涉台政策的“方向盘”。^① 2020 年,美国外交关系协会时任主席理查德·哈斯(Richard Haass)等智库专家主张,美国对台政策考量需从“战略模糊”转向“战略清晰”,由此引发的相关辩论也体现了美国处理台湾问题的一系列新思维。^② 本文试图探究大国竞争背景下美国干涉台湾问题的新趋向。这里所谓的“新”,主要体现在三方面。第一,台湾问题的内嵌化。台湾问题被深深嵌入到美国针对中国实施的大国竞争战略中,这与 20 世纪 70 年代中美在缓和、接触的背景下处理台湾问题有着根本性差异。第二,台湾问题的军事化。美国通过宣扬所谓的“2027 年前大陆武统论”,显著增加了台湾问题的军事色彩,美国对台政策的基点向应对中美在台海地区的直接武装冲突转移,其在台湾问题上的“武力阻统”之势愈加突出。第三,台湾问题的多边化。在美国打造制衡中国的盟伴体系、深化印太和欧洲地缘板块联动背景下,台湾问题受到各方关注程度加深。但这一切并不能改变台湾问题是中国内政,以及台湾是中国领土不可分割的一部分的基本事实。中国需深入认识美国的政策调整,探索新形势下妥善处理台湾问题的策略方案。

一 台湾问题的内嵌化

自 20 世纪 70 年代中美关系缓和以来,美国处理台湾问题的做法体现了“战略模糊”方针,以实现维护台湾问题“现状”的目标。一方面,美国基于中

① Robert S. Burrell, John Collison, “Assessing Resistance for the Purpose of Informing International Policy,” *Expeditions with MCUP*, 2024, pp. 1–41.

② Richard Haass, David Sacks, “American Support for Taiwan Must Be Unambiguous,” *Foreign Affairs*, September 2, 2020, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/american-support-taiwan-must-be-unambiguous>.

美三个联合公报与中国大陆围绕台湾问题形成“权宜之计”(modus vivendi);^①另一方面,美国借助“与台湾关系法”等政策工具与台湾地区保持联系。曾担任“美国在台协会”主席的卜睿哲(Richard C. Bush)认为,美国对台“战略模糊”实质是一种“双重威慑”,这一政策思路旨在阻止大陆对台使用武力,同时也注重管控“台独”问题,进而降低美国卷入台海冲突的几率。^②

然而,随着2017年特朗普政府正式实施以大国竞争为导向的对华战略,美国的对台政策日益偏离“战略模糊”路径,其在对华博弈中主动打“台湾牌”的倾向上升。^③拜登政府延续了对华战略竞争这一主线,并将“以台制华”与其“拉盟制华”等策略深度捆绑。从美国立法部门的表现看,一些国会议员将台湾问题视为中美战略较量的焦点。在美国对华经贸“脱钩”、中美科技竞争、意识形态对抗等多种因素的影响下,台湾问题被更深嵌入到中美大国竞争的政策框架中。在美国政治极化不断加剧的情况下,两党围绕对华示强展开竞赛,这对台湾问题的内嵌化进程发挥了催化剂的作用。此外,美国战略界人士也在大国竞争的思维模式下重新审视台湾问题,并将其与实现对华“竞而胜之”(outcompete)的目标相关联。^④

第一,美国行政部门以大国竞争框架处理对华关系,并在处理台湾问题上存在消极言行。特朗普团队在2016年总统选举期间发布的竞选纲要中称,美国的台湾政策应公开纳入里根总统当年对台湾当局做出的“六项保证”。^⑤2016年12月,在美国政府前官员薛瑞福(Randall Schriver)、叶望辉(Stephen J. Yates)等人的推动下,特朗普在当选总统后接听了台湾地区领导人蔡英文

① Lionel P. Fatton, “Sailing Close to the Wind: Japan’s Forward Deterrence Posture Toward the Taiwan Strait,” *Asian Security*, 2024, pp. 1–19.

② Richard Bush, “The United States Security Partnership with Taiwan,” *Asian Alliances Working Paper Series Paper 7*, July 2016, pp. 1–6.

③ Michael J. Green, “Taiwan and Great Power Competition with China,” in Leah Bitounis, Niamh King, eds., *Domestic and International (Dis)order: A Strategic Response* (Washington, D. C.: The Aspen Institute, 2020).

④ Craig Cohen, Alexander Kisling, eds., “2024 Global Forecast: A World Dividing—Part I The China Challenge,” CSIS, January 25, 2024, https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/2024-01/240125_GlobalForecast_2024_ChinaChallenge.pdf.

⑤ 季烨、李雨荃:《美国对台战略模糊的清晰化及其极限:以“与台湾交往法”的出台为例》,《台湾研究》,2022年第3期,第23页。

的电话,这一举动被认为偏离了美国几十年来的政策。^① 特朗普在谈及此举时,明确将美中在贸易等领域“做交易”与“一个中国政策”问题进行了绑定。^② 特朗普政府在 2017 年 12 月发布的《美国国家安全战略》报告中将中国定位为“修正主义国家”和“对手”。时任国务卿蓬佩奥等高官秉持对华强硬立场,力图通过打“台湾牌”迫使中国大陆在相关问题上做出让步。^③ 尤其是,特朗普政府对外公布了“六项保证”的内容,即 1982 年中美围绕《八一七公报》进行谈判期间,时任美国总统里根对台湾地区领导人做出的承诺,包括美国不设定终止对台军售日期、未改变关于台湾“主权”的立场、不会施压海峡两岸进行谈判等。^④ 长期以来,“六项保证”在美国属于保密范畴,特朗普政府或有通过解密“六项保证”对中国大陆施压的意图。随着“台湾旅行法”“台湾保证法”等一系列涉台立法行动的推进,特朗普政府在台湾问题上做出诸多消极举动,如派遣内阁级官员访问台湾、升级美台军事合作等。这标志着美国“以台制华”策略在中美博弈中得到强化。^⑤

2021 年 1 月上台执政的拜登继续宣扬美中战略竞争。拜登政府将中国明确定位为“最严峻的地缘政治挑战”,并通过重塑美国盟伴体系等新策略,在经济、科技、意识形态等领域加大对华施压。^⑥ 在这一背景下,拜登政府进一步将“以台制华”做法内嵌于中美博弈,持续掏空美国“一个中国政策”。

① Damian Paletta et al., “Trump Spoke with Taiwan President in Break with Decades of U. S. Policy,” *The Wall Street Journal*, December 2, 2016, <https://www.wsj.com/articles/donald-trump-spoke-with-taiwan-president-tsai-ing-wen-1480718423>.

② “Exclusive: Donald Trump on Cabinet Picks, Transition Process,” Fox News, December 11, 2016, <https://www.foxnews.com/transcript/exclusive-donald-trump-on-cabinet-picks-transition-process>.

③ Richard C. Bush, “The Trump Administration’s Policies Toward Taiwan,” Brookings, June 5, 2019, <https://www.brookings.edu/articles/the-trump-administrations-policies-toward-taiwan/>.

④ “H. Con. Res. 88 – Reaffirming the Taiwan Relations Act and the Six Assurances as Cornerstones of United States-Taiwan Relations,” 114th Congress, May 2016, <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-concurrent-resolution/88/text/eh>.

⑤ Gerry Shih, Lily Kuo, “Trump Upsets Decades of U. S. Policy on Taiwan, Leaving Thorny Questions for Biden,” *The Washington Post*, January 13, 2021, https://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/trump-biden-taiwan-china/2021/01/13/1bbadee0-53c0-11eb-acc5-92d2819a1ccb_story.html.

⑥ “National Security Strategy,” The White House, October 2022, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>.

2021年1月,拜登团队邀请台湾当局“驻美代表”萧美琴参加总统就职典礼;2月,时任美国国务院亚太事务助理国务卿金圣(Sung Kim)与萧美琴在美国国务院会晤,打破以往台湾地区官员不能进入美国国务院内活动的限制;国务卿布林肯2021年曾在两个场合将台湾称作“国家”;^①5月,美国国务院在其官网一度删除“美国不支持‘台独’”和“台湾是中国的一部分”等内容。^②拜登政府在界定美国“一个中国政策”时,将“与台湾关系法”放在中美签署的三个联合公报之前,并将“六项保证”纳入其中。截至2024年1月,拜登四次对媒体表示,如果中国大陆选择“进攻”台湾,美国将“协防”或“以军事手段保护”台湾。虽然白宫方面会在拜登每次发布这类言论后紧急予以澄清,强调美国的“一个中国政策”没有改变,但这并不足以平息外界对美国涉台政策的疑虑。美国战略与国际研究中心高级研究员约翰·谢奥斯(John Schaus)指出,拜登在2022年5月访日期间表示要“以军事手段保护台湾”的言论,颠覆了过去40年里美国政府的对台政策。^③外交关系协会研究员戴维·萨克斯(David Sacks)称,拜登“协防”台湾言论同他提到的“台湾独立与否取决于其自身决定”,足以被视为美国对台政策的重大转变。^④

第二,美国立法部门从国内政治、政党竞斗层面发力,加深了台湾问题与中美大国竞争的嵌合程度。2017年以来,美国国会议员的对华认知和政策立场出现显著的负面变化,国会在很大程度上成为美国对华战略竞争的策源地。^⑤

① Bonnie S. Glaser et al., “Taiwan and the True Sources of Deterrence,” *Foreign Affairs*, Vol. 103, January/February 2024, <https://www.foreignaffairs.com/taiwan/taiwan-china-true-sources-deterrence>.

② Eduardo Baptista et al., “China Rebukes U.S. for Changing Taiwan Wording on State Department Website,” Reuters, May 10, 2022, <https://www.reuters.com/world/china-slams-us-changing-taiwan-wording-state-department-website-2022-05-10/>.

③ John Schaus, “Biden’s Taiwan Position Is Not an Accident,” CSIS, May 27, 2022, <https://www.csis.org/analysis/bidens-taiwan-position-not-accident>.

④ David Sacks, “While Pledging to Defend Taiwan from China, Biden Shifted on Taiwan Independence. Here’s Why that Matters,” Council on Foreign Relations, September 22, 2022, <https://www.cfr.org/blog/while-pledging-to-defend-taiwan-china-biden-shifted-taiwan-independence-heres-why-matters>.

⑤ Ely Ratner, “Blunting China’s Illiberal Order: The Vital Role of Congress in U.S. Strategic Competition with China,” Center for a New American Security, January 29, 2019, https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Ratner_01-29-19.pdf.

两党议员比拼对华强硬度,将操弄台湾问题作为主要抓手,^①力图与行政部门抢夺涉台政策的“方向盘”。美国众议院中国问题特别委员会刻意在国会山进行台海冲突兵棋推演,借此渲染紧张态势,在美国国内围绕施压中国展开战略动员。^② 这表明美国内政因素对台湾问题的搅动更加显著,美国行政和立法部门在台湾问题上的相互制衡关系发生深刻变化,立法部门的不负责举动加大了台湾问题从中美关系中的“热点”变为“爆点”的风险。

在美国国内政治日益极化的背景下,两党争斗势必阻碍中美两国政府处理台湾问题的努力。一些共和党议员批评拜登政府对华软弱,试图塑造只有共和党才能有力应对“中国威胁”的公众认知,以达到“一石二鸟”的目标:既令中国承受压力,也让拜登政府难堪。^③ 这些议员对台湾问题的历史经纬缺乏了解,同与中国对话毫无兴趣,其关注点在于借助台湾问题彰显对华强硬立场,宣扬中美意识形态对立,推动美国加大对华军事遏压。2022 年 8 月,佩洛西不顾中方强烈反对执意窜访台湾。据美国媒体透露,拜登和美国军方并不赞成佩洛西的访台决定。^④ 这体现出行政部门和立法部门在台湾问题上的“默契”趋弱。佩洛西在《华盛顿邮报》发表的文章,公然使用“外交关系”描述美国 and 台湾地区之间的交往。^⑤ 正如美国智库德意志马歇尔基金会高级研究员葛来仪(Bonnie Glaser)等人所言,佩洛西的做法侵蚀了美国政府的信誉,削弱了中方对美国审慎处置台湾问题的信心。^⑥ 佩洛西访台的背后是美国国

① Hoo Tiang Boon, Hannah Elyse Sworn, “Strategic Ambiguity and the Trumpian Approach to China-Taiwan Relations,” *International Affairs*, Vol. 96, No. 6, 2020, pp. 1487-1508.

② Jacquelyn Schneider, “What War Games Really Reveal: Outcomes Matter Less than Who Pays and Who Plays,” *Foreign Affairs*, December 26, 2023, <https://www.foreignaffairs.com/united-states/what-war-games-really-reveal>.

③ Maeshima Kazuhiro, “US Politics and Foreign Policy After the 2022 Midterm Elections: Perspective from Japan,” *Asia-Pacific Review*, Vol. 30, No. 1, 2023, pp. 123-138.

④ Seung Min Kim, “Biden: Military Say a Pelosi Taiwan Trip ‘Not a Good Idea’,” *The Associated Press*, July 20, 2022, <https://apnews.com/article/russia-ukraine-biden-beijing-nancy-pelosi-taiwan-c2f23ad7108853d33b6d41456eb4d0c5>.

⑤ Nancy Pelosi, “Nancy Pelosi: Why I’m Leading a Congressional Delegation to Taiwan,” *The Washington Post*, August 2, 2022, <https://www.washingtonpost.com/opinions/2022/08/02/nancy-pelosi-taiwan-visit-op-ed/>.

⑥ Bonnie S. Glaser, Zack Cooper, “Nancy Pelosi’s Trip to Taiwan Is too Dangerous,” *The New York Times*, July 28, 2022, <https://www.nytimes.com/2022/07/28/opinion/china-us-taiwan-pelosi.html>.

会日益升温的“挺台”热潮。近年来,参议院外交关系委员会主席梅嫩德斯(Bob Menendez)、共和党籍参议员格雷厄姆(Lindsey Graham)等数十位美国议员访问台湾。他们推进的“台湾政策法案”“台湾伙伴关系法案”等包含将“驻美国台北经济文化办事处”(TECRO)更名为“台湾代表处”、赋予台湾地区“非北约重要盟友”地位、设立“台湾安全协助倡议”等条款,部分条款已被纳入《2024 财年国防授权法》。^① 美国议员宣扬借此加大对中国大陆的威慑,但实际上这只会强化中国对美方以“一中一台”替换“一个中国”的认识。

第三,美国战略界着眼实现对华“竞而胜之”的目标,围绕如何处理台湾问题展开了激烈辩论。布鲁金斯学会约翰·桑顿中国中心主任何瑞恩(Ryan Hass)、战略与国际研究中心高级研究员白明(Jude Blanchette)认为,美国仅依靠硬实力无法在台海问题上实现有效威慑,需要将台湾问题置于中美竞争的大框架以及更长的时间线上进行审视,通过综合运用军事、经济、外交等多种手段,维护台海地区的和平稳定。^② 在中美军事力量差距缩小等因素的影响下,很多美国专家对政府在台湾问题上坚持“战略模糊”提出质疑,认为这种做法难以对大陆形成有效威慑,主张实施“战略清晰”。外交关系协会前主席理查德·哈斯等认为,过去 40 年来“战略模糊”帮助美国阻止了台海地区爆发冲突,但现在已不再适用,原因有二:一是美国的威慑效果在中国大陆不断增强的综合实力面前降低;二是台湾当局单方面宣布“独立”的可能性很小。美国应放弃“战略模糊”,在军事方面给予台湾地区“毫不含糊”的支持,以阻止大陆“武统”。^③ 但一些美

① “Chairman Menendez Announces Historic Inclusion of Taiwan Legislation in Annual Defense Bill,” United States Senate Committee on Foreign Relations, December 7, 2022, <https://www.foreign.senate.gov/press/dem/release/chairman-menendez-announces-historic-inclusion-of-taiwan-legislation-in-annual-defense-bill>.

② Jude Blanchette, Ryan Hass, “The Taiwan Long Game: Why the Best Solution Is No Solution,” *Foreign Affairs*, Vol. 102, January/February 2023, <https://www.foreignaffairs.com/china/taiwan-long-game-best-solution-jude-blanchette-ryan-hass>; Ryan Hass, Jude Blanchette, “The Right Way to Deter China from Attacking Taiwan: American Hard Power Is Not Enough,” *Foreign Affairs*, November 8, 2023, <https://www.foreignaffairs.com/china/right-way-deter-china-attacking-taiwan>.

③ Richard Haass, David Sacks, “American Support for Taiwan Must Be Unambiguous”; Raymond Kuo, “‘Strategic Ambiguity’ Has the U. S. and Taiwan Trapped,” *Foreign Policy*, January 18, 2023, <https://foreignpolicy.com/2023/01/18/taiwan-us-china-strategic-ambiguity-military-strategy-asymmetric-defense-invasion/>.

国政策界人士也对此论调提出质疑。康奈尔大学政府系教授白洁曦(Jessica Chen Weiss)指出,美国试图在对台问题上采取“战略清晰”的姿态极具风险,这一举动或让中国领导人认定美国支持“台独”,进而采取武力行动加以阻止。^① 葛来仪、兰德公司高级研究员迈克尔·马扎尔(Michael J. Mazarr)等人则批评“战略清晰”会令台湾陷入更大的战争风险,但赞同美国政府采取有力举措,让中国大陆“预见到军事行动将付出巨大代价”。^②

有美国战略界人士认为,实现国家统一是中国作为全球性大国的目标之一,美国需运用好“保证”与“威慑”两大手段,避免中美大国竞争走向武装冲突。美国国务院前官员、耶鲁大学高级研究员董云裳(Susan Thornton)认为,中方要求美方“支持中国和平统一”,体现了中方对美国阻挠统一的担忧,美国不应反对两岸通过和平协议实现统一。^③ 前国务院官员、哥伦比亚大学教授柯庆生(Thomas Christensen)等人提出,在不支持“台独”方面,美国需向中国大陆提供“可信的保证”,美国政府官员应避免发表不符合“与台湾关系法”的言论,避免采取损害美国对中国大陆保证的可信度的象征性行动;让大陆方面抱有希望,在将来某个时刻能够不诉诸武力解决台湾问题。^④ 美国企业研究所高级研究员梅惠琳(Oriana Skylar Mastro)称,美国不应该阻止两岸统一,只需确保统一“不会通过军事力量或胁迫来实现”。^⑤

① Jessica Chen Weiss, “Even China Isn’t Convinced It Can Replace the U. S.,” *The New York Times*, May 4, 2023, <https://www.nytimes.com/2023/05/04/opinion/china-us-world-order.html>.

② Bonnie S. Glaser et al., “Dire Straits: Should American Support for Taiwan Be Ambiguous?” *Foreign Affairs*, September 24, 2020, https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-09-24/dire-straits?check_logged_in=1&utm_medium=promo_email&utm_source=lo_flows&utm_campaign=registered_user_welcome&utm_term=email_1&utm_content=20231029.

③ “Watch: Northeast Asian Regional Security After APEC,” National Committee on American Foreign Policy, November 21, 2023, <https://www.ncafp.org/watch-northeast-asian-regional-security-after-apec/>.

④ Bonnie S. Glaser et al., “Taiwan and the True Sources of Deterrence”; Bonnie S. Glaser, “No, Xi Jinping Is Not About to Attack Taiwan,” *The New York Times*, October 29, 2023, <https://www.nytimes.com/2023/10/29/opinion/china-taiwan-us-war.html>.

⑤ Oriana Skylar Mastro, “This Is What America Is Getting Wrong About China and Taiwan,” *The New York Times*, October 16, 2023, <https://www.nytimes.com/2023/10/16/opinion/china-us-taiwan-war.html>.

二 台湾问题的军事化

随着中美军事实力差距的变化,美国对在西太平洋特别是台海地区维持对华有效威慑的信心下降。2019年6月,美国国防部发布《印太战略报告》称,美军对中国军队的优势遭到侵蚀,美国“遏制侵略与胁迫的能力”不断弱化。^① 何瑞恩称,20世纪下半叶,中国大陆在三次台海危机中不顾中美军事实力差距,采取坚定应对举措,彰显了以军事方式处理台湾问题的决心,如今中美军事实力差距缩小,这增加了美国决策者的忧虑。^② 考虑到台海作战的特殊性,美方尤为担心中美海空军力量对比的变化。据美方估算,美军战舰数量将从2022年的292艘缩减至2027年的280艘;解放军的战舰数量将在2025年增加到420艘,到2030年增至460艘。^③ 很多美国战略界人士相信实力决定意图,认为军事力量的提升会让中国大陆更倾向选择“武统”。2021年3月,时任美国印太司令部司令菲利普·戴维森(Philip Davidson)上将在参加国会听证会时表示,解放军计划在未来6年内(即不晚于2027年)拥有全面攻台能力。^④ 这番“大陆2027年前攻台”的论调(也被称为“戴维森窗口”)广为传播,推升了美国各界对台海地区爆发战争的担忧。

特别是在2022年2月爆发的俄乌冲突的影响下,美国对中国大陆采取“武统”方式解决台湾问题的忧虑进一步上升,其“武力阻统”的态势也越发明显。^⑤

① “Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region,” U. S. Department of Defense, June 1, 2019, <https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>.

② Ryan Hass, Jude Blanchette, “The Right Way to Deter China from Attacking Taiwan: American Hard Power Is Not Enough”.

③ “An Analysis of the Navy’s Fiscal Year 2023 Shipbuilding Plan,” Congressional Budget Office, November 2022, <https://www.cbo.gov/publication/58745>; “Report to Congress on Navy Force Structure and Shipbuilding,” U. S. Naval Institute, April 20, 2023, <https://news.usni.org/2023/04/20/report-to-congress-on-navy-force-structure-and-shipbuilding-4>.

④ “Davidson: China Could Try to Take Control of Taiwan in ‘Next Six Years’,” U. S. Naval Institute, March 9, 2021, <https://news.usni.org/2021/03/09/davidson-china-could-try-to-take-control-of-taiwan-in-next-six-years>.

⑤ Minghao Zhao, “Pelosi Syndrome Escalates Dangers,” China-US Focus, August 29, 2022, <https://www.chinausfocus.com/peace-security/pelosi-syndrome-escalates-dangers>.

在美方看来,台湾问题和平解决的前景已较为渺茫,但其无法接受“武力统一”。2023 年 4 月,美军印太司令部司令约翰·阿奎利诺(John Aquilino)宣称,美军的任务是尽力通过威慑避免“武统”,如果开打,则必须打赢。^① 辛辛那提大学教授布伦丹·格林(Brendan Green)等人认为,一旦台海危机爆发,无论结果如何,亚洲军事力量平衡都将发生重大改变;如果大陆迅速且轻松地收复台湾,就能够释放出原本的对台军事力量,追求其他军事目标,台湾的军事价值意味着美国必须阻止大陆的对台行动。^② 显然,在大国竞争思维主导下,美国正重新审视台湾的军事价值,将台湾问题的军事化作为其干涉台湾问题的重要维度,以“战情”促动“战备”,在加大对华军事遏压、升级美台军事关系、打造“武力护台”联盟等方面多管齐下。

(一) 提升美军应对台海冲突的准备

2021 年 12 月,美国国防部助理部长拉特纳(Ely Ratner)在国会举行的听证会上大谈台湾之于美国的军事战略意义,强调台湾是第一岛链的关键节点,是美国在亚太地区联盟体系的锚。^③ 美军认为,其在台海地区面临的关键挑战在于常规威慑受到中国军事现代化的侵蚀。^④ 为应对台海等区域爆发的军事冲突,美军印太司令部耗资数十亿美元,加快沿“第一岛链”构筑射程超 500 公里的中远程精确打击网络,压制中国大陆的“反介入/区域拒止”(A2AD)能力。^⑤ 美军持续优化在印太地区的前沿军力部署态势,锻造高机动、量小质精、将高

① John Feng, “China Threat Trending in ‘Wrong Direction,’ Top Pacific Commander Warns,” *Newsweek*, April 19, 2023, <https://www.newsweek.com/china-taiwan-us-war-admiral-john-aquilino-indo-pacific-command-1795312>.

② Brendan Rittenhouse Green, Caitlin Talmadge, “The Consequences of Conquest: Why Indo-Pacific Power Hinges on Taiwan,” *Foreign Affairs*, Vol. 101, July/August 2022, <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2022-06-16/consequences-conquest-taiwan-indo-pacific>.

③ David Sacks, “Why Is Taiwan Important to the United States?” Council on Foreign Relations, June 20, 2023, <https://www.cfr.org/blog/why-taiwan-important-united-states>; Ely Ratner, “Statement by Dr. Ely Ratner, Assistant Secretary of Defense for Indo-Pacific Security Affairs Before the 117th Congress Committee on Foreign Relations,” Office of the Secretary of Defense, December 8, 2021, https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/120821_Ratner_Testimony1.pdf.

④ 左希迎:《美国对华常规威慑战略的调整》,《国际安全研究》,2022 年第 5 期,第 56~59 页。

⑤ Mallory Shelbourne, “U. S. Indo-Pacific Command Wants \$ 4.68B for New Pacific Deterrence Initiative,” U. S. Naval Institute, March 2, 2021, <https://news.usni.org/2021/03/02/u-s-indo-pacific-command-wants-4-68b-for-new-pacific-deterrence-initiative>.

科技装备与火力有效结合的快速反应部队,让潜在对手无法锁定攻击目标。^① 美军仿照 20 世纪 40 年代太平洋战争期间的“跳岛战术”,不断增加机场、港口和战略性后备基地的数量,构建更加灵活的“安全合作据点”(cooperative security location),加强燃料、弹药、设备和物资储备,以实现更大范围的作战机动。^② 在美国有关应对台海冲突的讨论中,核武器的运用也成为重要话题。^③

拜登政府进一步提高印太地区在美军全球布局中的优先级,其“一体化威慑”概念针对中国的用意颇为明显。“一体化威慑”旨在增强美军在海、陆、空、天、网、电磁频谱等战域的跨域作战能力,提升美国在台海等地区的对华军事优势。^④ 2021 年 11 月美军发布的《全球态势评估》报告提出,美军应调整全球军事部署,优先考虑太平洋地区的军力建设。^⑤ 美国在台海周边升级对华军事遏压的动作频频,航母战斗群和两栖打击群在西太平洋地区举行的演习也不断增多。^⑥ 美国国防部长劳埃德·奥斯汀(Lloyd Austin)宣称,将在印太地区打造“更具杀伤力”的部队,并将多兵种融合作战作为演训重点。^⑦

① Hailey Haux, “Air Force, Navy Exercise Dynamic Force Employment in Indo-Pacific,” U. S. Air Force, July 8, 2020, <https://www.af.mil/News/Article-Display/Article/2266002/air-force-navy-exercise-dynamic-force-employment-in-indo-pacific/>.

② Luke A. Nicastro, “U. S. Defense Infrastructure in the Indo-Pacific: Background and Issues for Congress,” Congressional Research Service, June 6, 2023, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R47589>.

③ Gregory Weaver, “The Role of Nuclear Weapons in a Taiwan Crisis,” Atlantic Council, November 22, 2023, <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/issue-brief/the-role-of-nuclear-weapons-in-a-taiwan-crisis/>.

④ “Fact Sheet: Indo-Pacific Strategy of the United States,” The White House, February 11, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/02/11/fact-sheet-indo-pacific-strategy-of-the-united-states/>.

⑤ Jim Garamone, “Biden Approves Global Posture Review Recommendations,” U. S. Department of Defense, November 29, 2021, <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/2856053/biden-approves-global-posture-review-recommendations/>.

⑥ Zaheena Rasheed, “In Bid to Counter China, US Ramps up Effort to Boost Military Ties in Asia,” Al Jazeera, December 28, 2023, <https://www.aljazeera.com/news/2023/12/28/in-bid-to-counter-china-us-ramps-up-effort-to-boost-military-ties-in-asia>.

⑦ “‘The Decisive Decade’: Remarks by Secretary of Defense Lloyd J. Austin III at the Reagan National Defense Forum,” U. S. Department of Defense, December 3, 2022, <https://www.defense.gov/News/Speeches/Speech/Article/3235391/the-decisive-decade-remarks-by-secretary-of-defense-lloyd-j-austin-iii-at-the-r/>.

2023 年 7 月,美军首次将空军的“红旗”军演与海军的“合成训练部队演习”融合,并在原本于美国内陆和海岸线附近举行的这两项演习中加入了太平洋远海训练科目。美国空军上校埃里克·温特博特姆(Eric Winterbottom)表示,此次演习是为落实美国国防部将中国定义为“步步紧逼的挑战”的规划。^① 防务媒体“战区”(The War Zone)副主编约瑟夫·特里维西克(Joseph Trevithick)称,这一演习旨在模拟美国与中国爆发冲突的场景。^② 2023 年 9 月和 10 月,美国海军和海军陆战队两次进驻距台湾约 270 公里的日本石垣岛,体现了美国在台海周边强化军事存在的决心。^③

(二) 全面深化美台军事关系

美国加紧升级对台军售、军援质量和规模,试图将台湾地区打造为大陆碰不得、打不赢、吞不下的“豪猪”,使可能爆发的台海冲突成为“拉锯战”,为美国及其盟友的干涉留出时空冗余。^④ 拜登政府已批准了 10 余轮对台军售,旨在提升台湾的“非对称战力”,其中不乏带有进攻性色彩的先进武器,如 MQ-9“死神”无人机、“哈姆”反雷达导弹。^⑤ 2022 年 4 月,时任常务副国务卿温迪·舍曼(Wendy Sherman)称,自 2009 年起,美国已向台湾地区提供总值超过

① Matthew M. Burke, “Air Force Retools Red Flag to Match Chinese Capabilities,” *Stars and Stripes*, August 10, 2023, https://www.stripes.com/theaters/asia_pacific/2023-08-09/red-flag-air-force-nellis-nevada-china-11001285.html; Sean Hetz, “Red Flag 23-3: Uniting US Armed Forces,” U.S. Air Force, August 8, 2023, <https://www.af.mil/News/Article-Display/Article/3486181/red-flag-23-3-uniting-us-armed-forces/>.

② Joseph Trevithick, “Red Flag Expands out into the Pacific with an Eye on China,” The War Zone, August 8, 2023, <https://www.twz.com/red-flag-expands-out-into-the-pacific-with-eye-on-china>.

③ Matthew M. Burke, Mari Higa, “US Navy Stop at Isolated Japanese Island Drew Okinawa Protests,” *Stars and Stripes*, September 13, 2023, <https://www.stripes.com/branches/navy/2023-09-13/ishigaki-navy-uss-pioneer-okinawa-japan-missiles-11361637.html>.

④ Edward Wong, John Ismay, “U.S. Aims to Turn Taiwan into Giant Weapons Depot,” *The New York Times*, October 5, 2022, <https://www.nytimes.com/2022/10/05/us/politics/taiwan-biden-weapons-china.html>.

⑤ Ben Blanchard, “Taiwan Military to Get \$619 Million U.S. Arms Boost as China Keeps up Pressure,” Reuters, March 2, 2023, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/taiwan-reports-21-chinese-air-force-planes-entered-its-air-defence-zone-2023-03-02/>; Lara Seligman, “U.S. Announces \$345M Weapons Package for Taiwan,” *Politico*, July 28, 2023, <https://www.politico.com/news/2023/07/28/u-s-300million-weapons-taiwan-00108811>.

300 亿美元的军售。^① 值得注意的是,拜登政府还采取“总统提取权”(Presidential Drawdown Authority)以及“外国军事融资”(Foreign Military Sales)等方式,加快对台军援步伐。^②

美国国会大力支持强化美台安全关系。众议院外交事务委员会印太小组委员会主席金映玉(Young Kim)等议员推动美国政府和军工企业加快向台湾地区交付武器,如将本来预订交付给沙特阿拉伯的“鱼叉”(Harpoon)反舰导弹优先运往台湾地区。^③ 一些议员还要求,将美国向台湾地区提供武器的范围从“防御性”武器扩大到有利于威慑解放军“侵略行为”的武器。^④ 新美国安全中心防务项目主任斯塔西·佩蒂约翰(Stacie L. Pettyjohn)指出,美国应在远程精确制导武器和水下能力方面对台进行持续投资,储备充足弹药,以在台海爆发军事冲突时确保美台两军行动和生存能力。^⑤ 未来一个时期,美国将加大向台湾当局提供反潜直升机、岸基反舰导弹、高机动多管火箭系统等先进武器的力度,支持台湾当局加快研发和制造导弹、潜艇和隐身军舰。^⑥ 美国国务院、国防部等机构将持续简化相关军售程序,推动军火企业加快交付时间。

美国还从强化美台协调机制、加大情报共享、扩展联演联训等方面,着手

① “Hearing: Restoring American Leadership in the Indo-Pacific,” U. S. House Committee on Foreign Affairs, April 6, 2022, <https://foreignaffairs.house.gov/hearings?ID=931C6B7D-23FB-4CF6-87EE-9FF85B401623>.

② Demetri Sevastopulo, Felicia Schwartz, “Joe Biden to Ask Congress to Fund Taiwan Arms via Ukraine Budget,” *Financial Times*, August 2, 2023, <https://www.ft.com/content/9807f021-a7db-4357-8ea2-ed05cbf4ba05>.

③ Shivani Tanna, “Taiwan to Buy 400 US Anti-ship Missiles to Face China Threat - Bloomberg News,” Reuters, April 17, 2023, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/taiwan-buy-400-us-anti-ship-missiles-face-china-threat-bloomberg-news-2023-04-17/>.

④ Charles Chong-Han Wu, “The Taiwan Policy Act and the Future of U. S. -Taiwan Relations,” Stimson Center, December 13, 2022, <https://www.stimson.org/2022/the-taiwan-policy-act-and-the-future-of-u-s-taiwan-relations/>.

⑤ Stacie Pettyjohn et al., “Dangerous Straits: Wargaming a Future Conflict over Taiwan,” Center for a New American Security, June 15, 2022, <https://www.cnas.org/publications/reports/dangerous-straits-wargaming-a-future-conflict-over-taiwans>.

⑥ Paul Grant et al., “US Approves \$300 mln Support for Taiwan’s Tactical Information Systems,” Reuters, December 16, 2023, <https://www.reuters.com/world/china/us-approves-300-mln-support-taiwans-tactical-information-systems-2023-12-16/>; Phil Stewart, Idrees Ali, “How the US Is Preparing for a Chinese Invasion of Taiwan,” Reuters, January 31, 2024, <https://www.reuters.com/world/china/logistics-war-how-washington-is-preparing-chinese-invasion-taiwan-2024-01-31/>.

加强美台安全关系。第一,白宫方面升级美国政府内部涉台政策的跨部门协调程度,将“蒙特雷会谈”等多个美台沟通机制进行整合,体现了美方试图将台湾问题进一步纳入决策层管控范围的意图。^① 第二,美国着眼应对大陆多种对台战争方案,构建美台协作机制。美方认为,中国大陆至少有五种不同的对台战争计划,而台湾当局也须采取“经常战备、应急作战、全面作战”三种战备型态。美台力图在不同的战备阶段展开无缝衔接式合作,建立美台联合作战基本框架,增强台湾当局“抵抗意志”。^② 第三,美国着力强化台湾当局的情报获取与研判能力,提升美台指挥、控制、通信、情报、监控和侦察(C4ISR)系统的互操作性。^③ 第四,将台湾地区军队纳入美方主导的双边和多边军事演练安排,加大对台军特种作战部队的训练力度,增加安排台军赴美国境内基地的训练。近年来,美军特种部队已在台湾岛内加大部署并负责训练台军,训练内容涉及武装潜水破袭、高空伞降突袭等。^④

(三) 打造“武力护台”的盟伴体系

美国认识到自身军事优势的弱化,将会降低在台海实施威慑的效果。这使其更加重视发挥盟国和伙伴的作用,大力构建“武力护台”的盟伴体系。^⑤ 在这个过程中,美国通过不断渲染中国军力威胁、炒作台海冲突风险,推动盟友在对华政策上向美国紧密靠拢,进而形成多层次、网络化、嵌套式的联盟架构。换言之,美国试图将“以台制华”与“拉盟制华”深度结合,实现多维发力的目标。其具体施力点包括以下三个方面。

一是大力塑造盟伴对台海冲突风险的共同认知和政策话语。在俄乌冲突

① Keoni Everington, “US ‘Tiger Team’ Ensuring Taiwan’s Defense Against China,” *Taiwan News*, March 24, 2023, <https://www.taiwannews.com.tw/en/news/4845369>.

② Hal Brands, “How Would China Take over Taiwan? One of These 5 Strategies,” Bloomberg, November 5, 2023, <https://www.bloomberg.com/opinion/features/2023-11-05/xi-s-china-could-defeat-taiwan-and-us-with-these-5-strategies>.

③ Colin Demarest, “Bipartisan Bill Would ‘Arm Taiwan to the Teeth’ with US Cyber Tech,” C4ISRNet, April 21, 2023, <https://www.c4isrnet.com/cyber/2023/04/21/bipartisan-bill-would-arm-taiwan-to-the-teeth-with-us-cyber-tech/>.

④ A. B. Abrams, “Building a US Special Forces ‘Stealth Network’ on Taiwan,” *The Diplomat*, May 3, 2023, <https://thediplomat.com/2023/05/building-a-us-special-forces-stealth-network-on-taiwan/>.

⑤ 赵明昊:《盟伴体系、复合阵营与美国“印太战略”》,《世界经济与政治》,2022年第6期,第32~44页。

的背景下,美国以“捆绑中俄”为策略,渲染大陆“武统”台湾的选项,强化亚太地区国家对所谓“中国威胁”的认知,进而强调共同维护台海“和平稳定”的重要性。近年来,在美国与日本、韩国、澳大利亚等盟友制定的双边外交文件中,维护台海“和平稳定”屡被提及。这一政策话语也多次出现在美日韩三边对话、美日印澳“四边安全对话”机制等发表的相关声明中。^① 2022 年 11 月,拜登与日本首相岸田文雄、韩国总统尹锡悦在柬埔寨金边举行会晤,会后发表的联合声明提及“维护台湾海峡和平稳定的重要性”。2022 年 8 月,布林肯、澳大利亚外交部长黄英贤、日本外相林方正举行会晤,三方联合声明强调,“会在适用情况下(where applicable)继续秉持一个中国政策”,企图虚化一个中国原则。^②

二是与亚太地区盟友联手强化军事应对准备。在潜在的台海冲突中,日本是美国最重要的盟友,一些日本政客公然宣扬“台湾有事就是日本有事”的谬论。^③ 据《金融时报》披露,美日已经制定涉及台湾的联合作战计划。^④ 美国支持日本加强西南诸岛防卫,发展“对敌基地攻击能力”,推动日本与美合作建立“进攻基地”,打造美日联合指挥机构,共同储备弹药。美国还有意在部署陆基短程和中程导弹。此外,美日军队围绕“远征前沿基地作战”等新作战概念增强演习力度,举行颇具针对性的联合空降登陆突击演习。^⑤ 值得注意的是,美国也希望韩国在潜在的台海冲突中发挥作用,韩国则展现出将台湾问题与朝鲜半岛问题挂钩的倾向。驻韩美军前司令罗伯特·艾布拉姆斯(Robert

① 汪曙申:《美国印太战略演进与台海局势》,《台湾研究》,2023 年第 2 期,第 12~23 页。

② “U.S.-Australia-Japan Trilateral Security Dialogue,” Ministry of Foreign Affairs of Japan, August 5, 2022, <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100378981.pdf>.

③ 西本秀『台湾有事は日本有事』安倍元首相が台湾のシンボでオンライン講演』、『朝日新聞』,2021 年 12 月 1 日、<https://www.asahi.com/articles/ASPD15JM0PD1UHB101K.html>; Shinzo Abe, “Op-ed: The U.S. Must Make Clear to the World It Will Defend Taiwan Against Chinese Invasion,” *Los Angeles Times*, April 12, 2022, <https://www.latimes.com/opinion/story/2022-04-12/china-taiwan-invasion-united-states-policy-ambiguity>.

④ Demetri Sevastopulo, Kathrin Hille, “US and Japan Conduct War Games Amid Rising China-Taiwan Tensions,” *Financial Times*, June 30, 2021, <https://www.ft.com/content/54b0db59-a403-493e-b715-7b63c9c39093>.

⑤ Nicholas Royer, “U.S. Marines, Joint Partners Test Networked EABO from Japan to Hawaii,” Official Website of the United States Marine Corps, March 18, 2021, <https://www.marines.mil/News/News-Display/Article/2542205/us-marines-joint-partners-test-networked-eabo-from-japan-to-hawaii/>.

Abrams)曾公开谈及美韩“对华联合作战方案”。^①此外,美国还加紧扩大与菲律宾的军事合作,在菲北部靠近台湾的区域增加军力部署,扩建基地设施。美国持续推进的美日韩、美日菲、美日澳等“小多边”机制也有应对台海冲突的重要考量。^②

三是打造区域性防务工业供应链。美国应对俄乌冲突面临的重要挑战之一在于防务工业生产能力有限造成武装装备和弹药供给不足。^③鉴于此,美国试图推动其他盟友参与针对台湾的军事援助,通过“第三方军售”等方式深化美国盟伴体系与台湾之间的安全联系。2023 年 5 月,美国众议院外交事务委员会主席迈克尔·麦考尔(Michael McCaul)与蔡英文在里根图书馆会面时,除了强调要针对高风险、高威胁领域重新安排对台武器交付顺序外,还提出寻求推进第三方对台军售。^④一些美国议员和战略界人士提出,应将台湾地区进一步纳入美国主导的防务工业供应链,推动台湾当局以低调方式参与美日印澳“四边安全对话机制”、美英澳三边安全伙伴关系等小多边合作,研讨和制定突发情况下美国盟友对台湾进行军事和经济援助的计划。^⑤这类举

① David Choi, “Abrams’ Remarks on China Challenge ‘Very Surprising’ to South Korean Military,” *Stars and Stripes*, December 28, 2021, https://www.stripes.com/theaters/asia_pacific/2021-12-28/robert-abrams-south-korea-north-korea-china-4107058.html.

② Renato Cruz De Castro, “The Philippines’ Evolving View on Taiwan: From Passivity to Active Involvement,” *Brookings*, March 9, 2023, <https://www.brookings.edu/articles/the-philippines-evolving-view-on-taiwan-from-passivity-to-active-involvement/>; Jim Garamone, “U.S. Strengthening Deterrence in Taiwan Strait,” U.S. Department of Defense, September 19, 2023, <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/3531094/us-strengthening-deterrence-in-taiwan-strait/>.

③ Natasha Bertrand et al., “US and NATO Grapple with Critical Ammo Shortage for Ukraine,” CNN, July 18, 2023, <https://www.cnn.com/2023/07/18/politics/ukraine-critical-ammo-shortage-us-nato-grapple/index.html>.

④ Ben Blanchard, “Senior US Lawmaker Says Doing Everything Possible to Speed up Taiwan Arms Deliveries,” *Reuters*, April 7, 2023, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/senior-us-lawmaker-says-doing-everything-possible-speed-up-taiwan-arms-2023-04-07/>.

⑤ Huynh Tam Sang, Trang Huynh Le, “How Far Could the Quad Support Taiwan?” *The Diplomat*, August 2, 2022, <https://thediplomat.com/2022/08/how-far-could-the-quad-support-taiwan/>; Mallory Shelbourne, “AUKUS Agreement Will Help Deter China from Taiwan Invasion, Says Former PACOM CO,” *U.S. Naval Institute News*, March 30, 2023, <https://news.usni.org/2023/03/30/aukus-agreement-will-help-deter-china-from-taiwan-invasion-says-former-pacom-co>.

措旨在将大陆对台“突击作战”转化为“消耗战”，提升台湾当局“以拖待变”的能力，为美国及其盟伴的干预创造必要条件。

三 台湾问题的多边化

美国对华战略竞争涵盖经贸、科技和意识形态等多个领域，而且美国日益重视中美在全球治理和国际组织方面的较量。台湾问题与这些领域的中美博弈高度相关。美国试图借助供应链韧性、科技合作、应对“影响力行动”等软性议题，深化盟友与台湾地区之间的互动，维护甚至拓展台湾当局的所谓“国际空间”。^① 多边化是美国干涉台湾问题的又一新手段，其着力点主要包括加强台湾地区的对外经贸和科技联系，促进台湾当局参与国际组织，以及将台湾地区纳入美国主导的意识形态竞争。

第一，拓展台湾地区的对外经贸和科技联系。美国对华战略寻求实现“去风险”或“选择性脱钩”的目标，尤为注重在印太地区强化针对中国的地缘经济竞争，拉拢盟友共同减少对华经济依赖。在此背景下，美国大力拓展自身及盟友与台湾地区之间的经贸联系，从增强供应链韧性、应对“经济胁迫”（economic coercion）等维度实现台湾问题的多边化。^② 与此同时，台湾地区在拓展对外经贸关系方面也有较大需求，其试图借此降低两岸之间的经济依存度，从较不敏感的经贸合作入手维护台湾地区的“国际空间”，从而在与大陆的博弈中获取更多筹码。美国议员提出的涉台法案要求加强美台经济事务磋商机制，使台湾地区在美国应对供应链安全风险方面发挥更大作用。这些议员还表示，美国政府应将台湾地区纳入“印太经济框架”，助力美国深化针对中国大陆的地缘经济竞争。^③ 拜登政府宣扬构建新型布雷顿森林体系，试图以“新华盛顿共识”为主线重塑国际经济体系，积极应对来自

① Ryan Hass, Jude Blanchette, “The Right Way to Deter China from Attacking Taiwan: American Hard Power Is Not Enough”.

② Rupert Hammond-Chambers, “Current Status of U. S. -Taiwan Bilateral Relations,” US-Taiwan Business Council, December 13, 2023, <https://www.us-taiwan.org/resources/special-commentary-current-status-of-us-taiwan-bilateral-relations/>.

③ Kayleigh Madjar, “US Lawmakers Call to Include Taiwan in IPEF,” *Taipei Times*, April 1, 2022, <https://www.taipeitimes.com/News/front/archives/2022/04/01/2003775810>.

中国等对手的所谓“经济胁迫”。美国希望将台湾地区置于其主导的“经济北约”框架之中,增加台湾地区与美国盟友之间的利益依存关系,为其构建“国际支持”。^① 这一做法还有助于探索在台海地区爆发冲突的情况下对中国大陆实施“经济战”的路径和机制。近年来,美台经贸关系不断深化,双方举行多轮“经济繁荣伙伴对话”,推动在关键矿物供应链、能源转型等领域深化合作。2023 年 8 月,拜登签署了“美台 21 世纪贸易倡议首批协议实施法案”,台湾当局与美国盟友之间的经济关系也得到提升。2022 年 6 月,台湾与欧盟首次举办“台湾—欧盟经贸对话会”,并多次举办“台湾—欧盟产业对话会”。

美国的另一着力点是将台湾地区的高科技优势转化为促进台湾问题多边化的抓手,将台湾地区纳入“民主科技联盟”。台湾地区在先进制程芯片等高科技产业领域具有较强影响力,美国、欧洲、日本等西方经济体对其依赖度较高。《经济学人》杂志刊文指出,全世界最先进的芯片中有 90% 由台湾地区制造。^② 美国人工智能国家安全委员会等机构称,对台湾地区芯片产品的过度依赖,导致美国处于严重脆弱境地。^③ 在中美科技竞争背景下,美国政府要求台湾当局和相关企业配合实施针对中国大陆的出口管制,施压台湾企业赴美投资设厂。2022 年 3 月,美国提议与日本、韩国和中国台湾地区共同组建“芯片四方联盟”(Chip 4),推动在芯片供应链早期预警、先进制程芯片研发等方面加强协调。^④ 此外,美国还力图促进台湾地区更深层次地融入西方主导的

① Jude Blanchette et al., “Building International Support for Taiwan,” CSIS, February 2024, pp. 4–6, https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/2024-02/240213_Blanchette_Building_Taiwan.pdf?VersionId=HOj1uULRZ5ck1WIItHBOafWOCovmqkW5.

② “Taiwan’s Dominance of the Chip Industry Makes It More Important,” *The Economist*, March 6, 2023, <https://www.economist.com/special-report/2023/03/06/taiwans-dominance-of-the-chip-industry-makes-it-more-important>.

③ “Final Report,” National Security Commission on Artificial Intelligence, October 5, 2021, <https://www.nscai.gov/2021-final-report/>.

④ 《台经济部:美日韩台芯片联盟已于 16 日召开会议》,侨报网,2023 年 2 月 25 日,参见 <https://www.uschinapress.com/static/content/SH/2023-02-26/1079362027786473472.html>; Dashveenjit Kaur, “Is There Really a Chip 4 Alliance? Officially, It’s Still a Proposal,” *Tech Wire Asia*, January 10, 2023, <https://techwireasia.com/01/2023/is-there-really-a-chip-4-alliance-officially-its-still-a-proposal/>.

国际创新生态。^① 曾在特朗普政府担任副国务卿的基思·克拉奇 (Keith Krach) 对华长期持强硬立场。他推动建立了台湾创新与繁荣中心 (Taiwan Center for Innovation and Prosperity), 以提升台湾地区在全球科技格局中的“能见度”。^② 在美国的支持下, 欧盟也在加强与台湾地区的科技关系, 其邀请台积电等企业赴欧建立芯片生产设施, 并在 6G、机器人、人工智能、低碳能源等领域加强合作, 台湾地区还受邀参与了欧盟主导的“展望欧洲” (Horizon Europe) 科技研发计划。^③

第二, 美国试图大力拓展台湾当局在国际组织方面的活动空间。国际组织是美国推进对华战略竞争的重要战线之一。新美国安全中心研究员克里斯汀·李 (Kristine Lee) 认为, 中国提出引领全球治理等政策目标, 是有意削弱美国对国际组织的领导, 并对台湾进行“孤立”。^④ 维护台湾当局的“国际空间”特别是促进其参与国际组织的活动, 是中美涉台问题博弈的焦点之一。美国议员在其炮制的“台湾政策法案”等涉台立法中提出, 美国政府需协助台湾当局参与国际组织, 美国常驻联合国代表和驻其他有关国际组织的代表也要为台湾加大“发声”, 支持台湾当局实质性参与国际组织。尤须警惕的是, 美国针对联合国大会第 2758 号决议做文章, 企图通过对这一文件的重新阐释为台湾问题的多边化造势。葛来仪、美国大西洋理事会客座研究员庄宛桦 (Jessica Drum) 等人称, 中国对中华人民共和国政府享有在国际事务上对大陆和台湾的代表权的理解是对第 2758 号决议的“歪曲”。他们建议美国政府与“志同

① Bethany Allen-Ebrahimian, “Taiwan Sees Lessons in Ukraine,” Axios, March 29, 2022, <https://www.axios.com/2022/03/29/taiwan-ukraine-china-russia-lessons>; Michael Mazza, “The AUKUS Agreement and Its Significance for the Defense of Taiwan,” American Enterprise Institute, October 6, 2021, <https://www.aei.org/articles/the-aukus-agreement-and-its-significance-for-the-defense-of-taiwan/>.

② “Tech Diplomat Keith Krach Returns to Taiwan,” Business Wire, August 8, 2023, <https://www.businesswire.com/news/home/20230808963775/en/Tech-Diplomat-Keith-Krach>Returns-to-Taiwan>.

③ “Initiative to Promote Taiwanese Stakeholder Participation in Horizon Europe,” Agence Europe, February 28, 2023, <https://agenceurope.eu/en/bulletin/article/13131/27>.

④ Kristine Lee, “The United Nations: An Emerging Battleground for Influence,” Center for a New American Security, June 24, 2020, https://www.uscc.gov/sites/default/files/2020-06/Lee_Testimony.pdf.

道合国家”共同挑战中国对第 2758 号决议的诠释。^① 2023 年 5 月,美国众议院外交事务委员会提出“台湾国际团结法案”(Taiwan International Solidarity Act),称第 2758 号决议仅处理中国大陆在联合国体系的代表权问题,“不涉及台湾”。^② 2024 年 1 月 16 日,“美国在台协会”主席劳拉·罗森伯格(Laura Rosenberger)在回应瑙鲁与台湾“断交”一事时公然称,“联大第 2758 号决议并不决定台湾地位,不排除台湾与他国建交,也不排除台湾参与联合国体系”。^③

美国政府试图借助公共卫生、妇女赋权等议题,降低台湾地区参与相关国际组织活动的敏感性,将“政治问题”转化为“功能性问题”。2021 年 10 月,布林肯发表声明称:“在国际社会面临前所未有的的一系列错综复杂的全球性问题时,让所有利益相关者都能帮助解决这些问题极其重要。这包括生活在台湾的 2400 万人民在内。台湾在联合国系统内的有意义参与不是一个政治问题,而是一个务实的问题。”^④近年来,美台双方定期举行国际组织工作组会议。2023 年 12 月,负责处理美国与台湾地区关系事务的“美国在台协会”与“驻美国台北经济文化代表处”在华盛顿举行会议,其后发表的声明中称台湾拥有世界级的专业能力,可在全球关切的很多领域做出贡献,包括卫生、食品安全、航空绿色燃料以及加强妇女经济和政治赋权;“所有与会者都认识到与理念相近伙伴保持紧密合作的重要性,这些伙伴对于欲将台湾排除在国际社会之外的企图存在共同的关切”。^⑤

① Jessica Drun, Bonnie S. Glaser, “The Distortion of UN Resolution 2758 and Limits on Taiwan’s Access to the United Nations,” The German Marshall Fund of the United States, March 24, 2022, <https://www.gmfus.org/news/distortion-un-resolution-2758-and-limits-taiwans-access-united-nations>.

② “House Passes the Taiwan International Solidarity Act to Safeguard Taiwan’s Global Participation,” Congressman John Curtis, July 25, 2023, <https://curtis.house.gov/news/documentsingle.aspx?DocumentID=2096>.

③ Ben Blanchard, “US Decries Nauru’s ‘Unfortunate’ Ditching of Taiwan, Warns on China’s Promises,” Reuters, January 16, 2024, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/naurus-decision-break-ties-with-taiwan-unfortunate-us-official-2024-01-16/>.

④ Antony J. Blinken, “Supporting Taiwan’s Participation in the UN System,” U. S. Department of State, October 26, 2021, <https://www.state.gov/supporting-taiwans-participation-in-the-un-system/>.

⑤ “U. S. -Taiwan Working Group Meeting on International Organizations,” American Institute in Taiwan, December 14, 2023, <https://www.ait.org.tw/us-taiwan-working-group-meeting-on-international-organizations-2023/>.

在帮助拓展台湾当局的“国际空间”方面,国际民航组织和世界卫生组织是美国及其盟友的重点影响对象。国际民航组织是联合国的专门机构,负责制定国际民航规则和标准,以协调全球民航沟通,确保全球民航安全。2016年,在美国的支持下,台湾当局首次提出加入该组织的申请。^①2022年台湾当局再次提出申请。在2022年9月于加拿大召开的国际民航组织大会上,美国交通运输部部长皮特·布蒂吉格(Pete Buttigieg)公开表达对台湾加入该组织的支持,称台湾“负责管理重要空域”而应“获得有意义参与国际民航组织工作的机会”。^②世界卫生大会是世界卫生组织每年举行的重要会议。自2009年开始,台湾当局以“中华台北”名义成为该组织的观察员并得以派员参加世界卫生大会,其在2017年5月因不承认“九二共识”被取消参会资格,此后每年都会通过其“邦交国”发出重返大会的申请,但从未被批准。^③虽然有近90个国家致函世界卫生组织反对台湾地区参加世卫大会,^④但美国仍不遗余力地炒作这一话题。布林肯自2021年以来多次发文支持台湾参会,^⑤一些美国议员也对台湾参会表达支持。

第三,美国从意识形态维度推进台湾问题的多边化。2017年以来,美国在意识形态领域的对华施压力度不断加大。特朗普政府试图将中国塑造为“自由世界”的对手。拜登政府则用“民主对抗威权”的叙事界定中美竞争,并通过召集“民主峰会”等方式构建针对中国的价值观联盟。^⑥近年来,美国持

① David Sutton, “International Civil Aviation Organization Shuts out Taiwan,” *The Diplomat*, September 27, 2016, <https://thediplomat.com/2016/09/international-civil-aviation-organization-shuts-out-taiwan/>.

② Allison Lampert, David Shepardson, “Buttigieg Backs Taiwan Participation in UN Civil Aviation Body,” *Reuters*, September 27, 2022, <https://www.reuters.com/world/buttigieg-backs-taiwan-participation-un-civil-aviation-body-2022-09-27/>.

③ Chris Horton, “Blocked by China, Taiwan Presses to Join U. N. Agency’s Meeting,” *The New York Times*, May 8, 2017, <https://www.nytimes.com/2017/05/08/world/asia/taiwan-world-health-china-.html>.

④ 《外交部发言人就第75届世卫大会涉台问题发表谈话》,中华人民共和国外交部,2022年5月23日。参见 https://www.mfa.gov.cn/fyrbt_673021/dhdw_673027/202205/t20220523_10691208.shtml。

⑤ Antony Blinken, “Taiwan as an Observer in the World Health Assembly,” U. S. Department of State, May 9, 2023, <https://www.state.gov/taiwan-as-an-observer-in-the-world-health-assembly-2/>.

⑥ “Interim National Security Strategic Guidance,” The White House, March 3, 2021, pp. 19–20, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>.

续抬升台湾当局在全球特别是印太地区“民主治理”中的作用,双方构建了“全球合作暨训练架构”“美台反虚假信息和宣传的技术挑战倡议”“美台印太地区民主治理磋商”等机制。^①从意识形态角度提升台湾地区的“国际影响”,与美国等西方国家在俄乌冲突背景下高度重视认知域作战也有很大关系。美国力图通过“政党交往”“议员参访”“媒体与市民社会组织交流”等手段,将台湾地区塑造为应对所谓“威权主义”“锐实力”的前沿,增加其他国家政治人物、智库专家、媒体人士等对“威权”中国大陆“侵略”“民主”台湾问题的关注。美国战略与国际研究中心高级研究员迈克尔·格林(Michael Green)等人提出,美国应注重利用“台湾民主基金会”“东亚民主论坛”“台湾国际合作与发展基金”等具有一定官方背景的机构,加大与印度尼西亚、泰国、巴基斯坦、尼泊尔、孟加拉国以及太平洋岛国的政治性往来。^②这类举措旨在提升台湾当局和相关机构在应对虚假信息、女性平权、法律制定和司法能力建设、数字权利等方面的“国际能见度”,实现美国推进台湾问题多边化的图谋。

在美国政客宣扬中美意识形态对立并将台湾地区塑造为“自由世界”对抗中国前沿的背景下,欧洲、亚洲等地的政客在台湾问题上也采取挑衅性言行,加大与台湾地区的“议会外交”“政党外交”,彰显“自由世界”对台湾地区的支持。美国政治人士借助西方国家议会的“友台小组”或通过“福尔摩沙俱乐部”(Formosa Club)等组织,加强不同国家“挺台”议员之间的协调。^③近年来,德国国会“友台小组”和“人权委员会”组织的代表团、英国国会下议院外交事务委员会代表团等多次窜访台湾。欧洲议会副议长妮古拉·比尔(Nicola Beer)、欧洲议会友台小组主席迈克尔·加勒(Michael Gahler)等人推动制定扩大欧台议员

① Thomas Shattuck, “Expanding the Scope of the GCTF,” *Taipei Times*, March 28, 2021, <https://www.taipetimes.com/News/editorials/archives/2021/03/28/2003754619>.

② Michael Green et al., “Enhancing Democratic Partnership in the Indo-Pacific Region,” CSIS, 2021, https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/211118_Green_DemocraticPartnership_IndoPacific.pdf?VersionId=LQ.SMoPWUe5M4J0_sYJlaNiXtJEg37aB.

③ “Celebrating Our Relationship with Taiwan,” Connecticut House Democrats, June 1, 2023, <https://www.housedems.ct.gov/node/25584>; “We Thank the Formosa Club in Europe for Issuing a Joint Statement, Expressing Concern over the Security in Taiwan Strait,” Taipei Representative Office in the EU and Belgium, August 9, 2022, https://www.roc-taiwan.org/be_en/post/14991.html.

交往的计划。^① 美国希望通过“议会外交”等举措,既实现从政治上支持台湾地区的象征性效果,也推动取得实质性政策进展,包括放松日本、澳大利亚等盟友“挺台”的国内法律限制。此外,美国还采取“定点突破”策略,如利用立陶宛在台湾问题上的挑衅言行,促使其他欧洲国家跟进“挺台”,进而推动台湾问题多边化。^②

四 结语

近年来,随着美国推行针对中国的“大国竞争”战略,美方对“以台制华”策略进行了改造升级,其重要原因在于美国力图将台湾问题与在“决定性十年”中施压中国的战略布局相互绑定。台湾问题对中美关系的搅动变得越发突出。美方对中国大陆的战略意图存在误判,大陆慑止“台独”的诸多做法被美方误读为加速走向“武统”。美国对华鹰派势力将两国围绕台湾问题的互动视为所谓“民主对抗威权”的零和博弈。台湾方面则试图利用美国对华“新冷战”带来的机会窗口推进“谋独”议程。大陆与台湾地区的“小两岸”、中国与美国的“大两岸”两者间的互动进入更为复杂敏感的新阶段,两岸之间以及中美之间的战略沟通和互信严重缺失,台湾问题于各方的严峻性显著上升。

在美国国内对华示强斗狠心态日益突出的背景下,台湾问题与中美长期博弈的胜负走向之间的联结更趋紧密。美国一些高官和国会议员认为,两岸统一将给美国的全球霸权地位带来难以接受的冲击,无论是以和平还是武力的方

① “EU Lawmaker Opens Taiwan Visit with Vow to ‘Stand Firm’ with Taipei,” *South China Morning Post*, July 19, 2022, <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3185762/eu-lawmaker-opens-taiwan-visit-vow-stand-firm-taipei>; Theodoros Benakis, “AFET Foreign Affairs Committee MEPs Travel to Taiwan for First-ever Visit,” *European Interest*, July 27, 2023, <https://www.europeaninterest.eu/afet-foreign-affairs-committee-meps-travel-to-taiwan-for-first-ever-visit/>.

② Editorial Board, “Lithuania Stood with Taiwan Against China. Europe and the U. S. Should Stand with Lithuania,” *The Washington Post*, January 29, 2022, <https://www.washingtonpost.com/opinions/2022/01/29/lithuania-stood-with-taiwan-against-china-europe-us-should-stand-with-lithuania/>; Philippe Le Corre, “The ‘Rebirth’ of Europe-Taiwan Relations: Explaining Europe’s New Balance Between Beijing and Taipei,” *Asia Society Policy Institute*, January 10, 2024, <https://asiasociety.org/policy-institute/rebirth-europe-taiwan-relations-explaining-europes-new-balance-between-beijing-and-taipei>.

式,都不能允许大陆实现与台湾地区的统一。从美方相关言行看,有理由担心美国的政策向着事实上的“一中一台”转变,历史的钟摆可能会摆向 1979 年中美正式建交之前的状态。出于打造对华战略竞争新格局、推进中美经贸和科技博弈、加强亚太和欧洲地缘板块联动等考量,美国政府赋予台湾问题更多的军事化色彩,从科技经贸、国际组织、意识形态等多个维度推动台湾问题的多边化。美国处理台湾问题的手法展现出“战略模糊、战术清晰”的特征。特别是美国在台海方向的军事威慑持续增强,欲拉拢日本、韩国、澳大利亚等盟友加大干涉台海事务,这增大了中美处理台湾问题的复杂性。

然而,美国以新手段操弄台湾问题也面临诸多局限,它难以承受在台湾问题上与中国“破局摊牌”的巨大代价。美国国内不同行为体和利益集团围绕台湾问题的争论仍会持续,主张维持“战略模糊”、增加对华“保证”、避免台海冲突的声音不容忽视,美国行政部门仍然希望避免中美在台海地区爆发严重的军事冲突。民主党籍参议员克里斯·墨菲(Chris Murphy)、共和党籍参议员兰德·保罗(Rand Paul)等人担心,如果美国采取“台湾政策法案”提出的举措,可能导致大陆加快针对台湾的“武统”进程。^①此外,国际社会已认识到美国在台湾问题上不断挑衅中国的危害性,美国盟友不愿看到台海地区爆发军事冲突。正如法国总统马克龙所言,不应跟着美国的节奏卷入台湾问题并加速这场冲突。^②即便美台采取炒作联合国第 2758 号决议等动作,也难以撼动国际上绝大多数国家支持一个中国的既定格局。对中国而言,既需要充分认识美国以新手段干涉台湾问题的严峻性和复杂性,也应保持战略定力,妥善应对美国在台湾问题上的消极言行,探索新形势下处理台湾问题的策略方案,稳步推进涉台工作战略目标的实现。

【责任编辑:孙 涵】

① Rand Paul, “Strategic Clarity on Taiwan Would Be Disastrous,” *The American Conservative*, October 3, 2022, <https://www.theamericanconservative.com/strategic-clarity-on-taiwan-would-be-disastrous/>; Jordan Williams, “Democrats Divided on Taiwan Policy Due to China Threat,” *The Hill*, September 16, 2022, <https://thehill.com/policy/defense/3645333-democrats-divided-on-taiwan-policy-due-to-china-threat/>.

② Jamil Anderlini, Clea Caulcutt, “Europe Must Resist Pressure to Become ‘America’s Followers,’ Says Macron,” *Politico*, April 9, 2023, <https://www.politico.eu/article/emmanuel-macron-china-america-pressure-interview/>.

Contemporary American Review

Vol. 8, No. 1, 2024

Abstracts

Major Power Competition and New Trends in U. S. Interference with the Taiwan Question

ZHAO Minghao, YANG Hongjia

[Abstract] As the United States continues to advance its strategic competition with China, its scheme of “using Taiwan to contain China” is also undergoing a profound evolution. The U. S. has been interfering with the Taiwan question through means of incorporation, militarization, and multilateralization, i. e. , embedding the Taiwan question within the U. S. strategy of major power competition against China, while combining it with strategies such as “using Taiwan to contain China” and “building alliances to counterbalance China”. Moreover, some U. S. analysts are calling for a shift in America’s Taiwan policy from “strategic ambiguity” to “strategic clarity”. The U. S. has been propagating the idea of “an armed reunification of Taiwan before 2027”, contributing in effect to the militarization of the Taiwan question. As the focus of Washington’s Taiwan policy shifts towards preparations for the potential armed conflict between the U. S. and China in the Taiwan Strait, America’s opposition to China’s reunification “through military force” has become more prominent. Against the backdrop of the U. S. building a system of allies and partners to counterbalance China and deepening the geostrategic linkage between the

Indo-Pacific and Europe, the Taiwan question has become increasingly multilateralized in economic, technological, and ideological spheres. However, the U. S. faces limitations in using new methods to manipulate the Taiwan question, especially as it cannot afford the catastrophic cost of a “showdown” with China.

[Keywords] Taiwan Question; China-U. S. Relations; Biden Administration; Major Power Competition; System of Allies and Partners

Evaluating the Evolution and Implications of the U. S. “China Initiative”

WAN Xiaohong, LIN Yueming

[Abstract] The “China Initiative” was an important policy formulated by the Trump administration that sought to use judicial means to build a security network incorporating America’s academia, business, intelligence and cyber information, for the purpose of containing China in technology. This initiative primarily involved legal prosecutions to hold accountable American scientists who assisted with China’s technological development. Since its inception in November 2018, hundreds of American scientists, mostly of Chinese descent, have been investigated and prosecuted. Factors contributing to the launch of this initiative include intensified U. S. strategic competition with China in recent years and deteriorating China-U. S. ties; growing American concerns about China’s “theft” of U. S. technology; and longstanding discrimination and prejudice against Chinese Americans by anti-China forces in the U. S. . The “China Initiative” has been strongly opposed and criticized by conscientious U. S. government