

特朗普政府掏空一个中国政策的危害^[1]

——兼论拜登政府的对台政策

张文宗 张 磊

【内容提要】美国的一个中国政策在维系中美关系的同时，也是阻挠中国实现完全统一的重要因素。特朗普政府在策动对华“新冷战”的过程中，试图全面抛弃该政策，如提升对台高官交往层级、改变对台军售模式，并在执政末期宣布“取消美台交往的一切限制”等。这类掏空一个中国政策的动作，服务其遏华战略，得到美国国会的支持和台湾民进党当局的配合，迫使中国政府显著加大遏制“台独”的力度，中美关系和两岸关系均持续恶化。拜登政府声称延续一个中国政策，但在美国继续实施对华全面竞争战略和美国国内亲台反华势力活跃的背景下，相关政策将使“一中”内涵更加空心化，中美围绕台湾问题的博弈将使台海形势更加复杂严峻。

【关键词】特朗普 拜登 中国大陆 台湾 美台关系

【作者简介】张文宗，中国现代国际关系研究院美国研究所所长助理；张磊，中国现代国际关系研究院美国研究所助理研究员。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2021)02-0001-17

[1] 感谢中国社会科学院荣誉学部委员、美国研究所研究员陶文钊对本文提出的宝贵意见，作者文责自负。

1979年中美建交以来,美国在台湾问题上长期奉行一个中国政策(One China policy),这个政策与我国坚持的一个中国原则(one-China principle)有本质的区别。^[1]按照美国政府的说法,美国的一个中国政策基于《与台湾关系法》和中美三个联合公报,近年来又加上了对台湾的所谓“六项保证”。综合来看,这一政策是美方渐次提出的包含一系列政策和原则的框架,主要包括:对台湾主权“不采取立场”,对台湾的安全作出承诺和对台军售;奉行所谓的“三不”政策(不支持“台湾独立”,不支持“两个中国”“一中一台”,不支持台湾加入任何必须是主权国家才能参加的国际组织),要求中国大陆放弃对台动武和寻求和平解决台湾问题;反对任何一方单方面改变台海现状;支持台湾“民主化”;支持台湾拓展“国际空间”等。这套复杂政策组合的实质是在承认中华人民共和国和世界上只有一个中国的同时,通过各种方式阻止两岸关系朝着统一的方向发展。^[2]美国历届政府和战略界主流认为,这个政策总体来说是成功的,既“阻止了战争爆发”,又“保护了台湾的安全”。在中国看来,这个政策万变不离其宗,就是以最小的成本阻止中国实现完全统一,维持台海两岸“不统、不独、不武”的现状。从老布什政府违反《八一七公报》售台150架F-16战机,到克林顿政府允许李登辉访美,从小布什政府邀请台湾所谓“国防部长”“总参谋长”访美,到奥巴马政府支持台湾以观察员身份参与世界卫生大会和国际民航组织等,中美建交以来的美国历届政府都在保持与台湾“断交”“撤军”“废约”状态的同时,给台湾以实质性的政治、经济、军事和外交支持,美国国会更是通过一系列挺台法案,使行政当局的政策合法化。

一、特朗普政府掏空一个中国政策

美国第45任总统特朗普执政四年,在行政当局亲台官员和国会挺台立法的推动下,在台湾问题上更具攻击性和冒险性,相关政策不仅严重违反

[1] 根据中国政府2000年2月发布的《一个中国原则与台湾问题》白皮书中的官方表述,一个中国原则的基本内涵是:世界上只有一个中国,台湾是中国的一部分,中华人民共和国政府是代表全中国的唯一合法政府。

[2] 陶文钊:《美国的“一个中国”政策》,载《和平与发展》2010年第6期,第19—27页。

中美三个联合公报，还妄图抛弃美国政府长期实行的一个中国政策，摆出将台湾作为“国家”对待的架势，主要表现在以下几个方面：

首先是提升与台湾当局官员的交往层级，并妄图取消“一切交往限制”。中美建交后，美台名义上维持经济和文化等非官方关系，但实质上保持着低层级的官方交流。^[1]特朗普 2016 年 11 月当选后，在右翼亲台势力的推动下与台湾当局领导人蔡英文通话，并以“总统”称呼对方，打破美国在台湾问题上的“禁忌”。执政四年中，特朗普虽然一度宣称“信守一个中国政策”（honor our One China policy），但在实践上持续掏空其“一中”内涵。^[2]2018 年 3 月特朗普签署国会通过的《与台湾交往法》，企图解禁美台所有高层官员的互访。此后，美国拉抬台湾地位的小动作不断。2019 年 5 月，美国总统国家安全事务助理博尔顿（John Robert Bolton）与台湾当局“安全会议秘书长”李大维在华盛顿会面，美台双方还决定将台湾驻美机构名称由“北美事务协调委员会”改为“台湾美国事务委员会”。2020 年 2 月，特朗普政府公然允许台湾当局候任副领导人、自称为“台独工作者”的赖清德窜访美国，后者成为美台“断交”以来访问华盛顿的台湾最高级官员。2020 年初新冠疫情在美国蔓延后，美国极力吹捧台湾的“民主抗疫经验”，借机于 8 月派卫生部长阿扎（Alex Azar）访台开展所谓“防疫外交”，9 月还派国务院三号人物、副国务卿克拉奇（Keith Krach）访台，以参加“李登辉追思会”为名商谈美台“重塑供应链”问题。克拉奇成为中美建交以来，美国

[1] 相关限制尤其是指 2001 年美国国务院制定的《对台关系指导方针》，对美国政府官员与台湾的往来做出具体规定。其内容包括美国行政部门和台湾之间的“外交”往来不能在美国国务院大楼、白宫及其原行政大楼举行；包括白宫、国防部、国务院和外交事务有关的人员和其他在 14 级以上的行政部门雇员，不能参加在华盛顿举行的由台湾当局举办的双十“国庆”活动等。参见：孙岩：《台湾问题与中美关系》，北京大学出版社 2009 年版，第 306 页。

[2] 郭拥军：《颠簸的“一个中国”：特朗普对台政策初探》，载《台湾研究》2017 年第 2 期，第 15 页；侶旭：《特朗普政府对台政策演进与走向》，载《唯实》2018 年 12 月，第 93—94 页。

国务院访台级别最高的官员。特朗普 2020 年大选败选后卸任前的特殊时期，美国国务卿蓬佩奥（Mike Pompeo）妄称“台湾一直不是中国的一部分”^[1]，宣布“取消美台官员接触的所有限制”，妄图借台湾问题在中美关系上制造重大危机，并锁定继任政府强硬的反华亲台政策。^[2]

其次是对台售武常态化，并在美国的“印太战略”中给台湾比较明确的安全保障。特朗普政府改变了中美建交以来美国对台售武的“打包”模式，采取“个别审查、个别通告”原则，实现对台军售的常态化。^[3]四年内，特朗普政府对台军售达 11 笔，总金额超过 183 亿美元，超过奥巴马政府两任 8 年对台军售总额，售台武器性能上愈加先进，进攻性特点也更突出。2020 年 8 月 15 日，美国国防部正式宣布由洛克希德·马丁公司为台湾生产 66 架 F-16V 战机，这是老布什政府于 1992 年宣布售台 150 架 F-16 战机以来美国再度对台出售先进战机。美国销售的武器还包括远程反舰、防空和对地攻击导弹、多管火箭系统等，目的是将台湾武装成对抗中国大陆的“豪猪”^[4]，成为“不对称战力”强大的军事堡垒。^[5]为展现在售武上的强硬立场，

[1] “China warns of action after Pompeo says Taiwan not part of China,” November 13, 2020, <https://www.reuters.com/article/uk-china-usa-taiwan/china-warns-of-action-after-pompeo-says-taiwan-not-part-of-china-idUKKBN27T0XB>.

[2] Drees Ali, David Brunnstrom, “Pompeo lifts restrictions on U.S.-Taiwan relationship as clock runs out on Trump administration,” January 10, 2021, <https://www.reuters.com/article/us-usa-taiwan-diplomacy-idUSKBN29E0Q6>.

[3] 汪曙申：《美对台军售走向常态化？》，2018 年 9 月 27 日，<https://mil.huanqiu.com/article/9CaKrnKd3eG>.

[4] David Brunnstrom, “O'Brien speech suggests Taiwan has only itself to rely on,” October 8, 2020, <https://www.reuters.com/article/us-usa-china-taiwan-idUSKBN26T01W>.

[5] “不对称战力”指最大化地利用台湾地理结构海峡天堑的地势，不寻求与中国大陆进行大规模军事对抗，而是将资源集中于应对最主要威胁，确保台湾有足够时间等待外来救援。参见曾晓翔：《美国深度插手台湾防务制衡中国大陆》，2020 年 8 月 27 日，http://www.zhongguotongcuhui.org.cn/tylt/202004/202008/t20200827_12292533.html.

美国助理国务卿史达伟 (David R. Stilwell) 公布解密的对台湾“六项保证”^[1]，以拉抬这一承诺的地位。在实施美国“印太战略”的过程中，特朗普政府也注重发挥和提升台湾的作用。2019年6月，美国国防部出台《印太战略报告》，公然将台湾定位为“国家”，试图将对台安全承诺明晰化，并逐步将其纳入美国在地区的多边安全机制。^[2]《2020财年国防授权法》将台湾视为美国推行“印太战略”的一个重要伙伴，并表达了“加强美台防务关系”的政策立场，强调美国国防部应该加强与台军的防卫计划合作，改善协同能力，并让美国军舰定期穿越台湾海峡。^[3]《2021财年国防授权法》则从财力上支持美军“太平洋威慑倡议”，而强化台湾在第一岛链围堵中国大陆的能力是重要内容。2021年1月，特朗普政府提前解密《美国对印太地区战略框架》，声称“美国保卫包括台湾在内的第一岛链国家”。^[4]

再次是帮助台湾守住所谓“邦交国”并扩大“国际空间”。世界上只有一个中国、台湾是中国不可分割的一部分是国际社会的普遍共识，包括美国在内的180多个国家和中国建交。但对于近年来和中国大陆建交、与台湾“断交”的巴拿马、多米尼加和萨尔瓦多等国，特朗普政府采取威胁

[1] “六项保证”具体包括：一、美国未同意设定终止对台军售的日期；二、美国未同意就对台军售议题向中华人民共和国征询意见；三、美国不会在台北与北京之间担任斡旋角色；四、美国未同意修订《与台湾关系法》；五、美国未改变关于台湾主权的立场；六、美国不会对台施压，要求台湾与中华人民共和国进行谈判。参见 American Institute in Taiwan, “Declassified Cables: Taiwan Arms Sales & Six Assurances (1982),” <https://www.ait.org.tw/our-relationship/policy-history/key-u-s-foreign-policy-documents-region/six-assurances-1982/>.

[2] The Department of Defense, “Indo-Pacific Strategy Report,” July 1, 2019, <https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>.

[3] “National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2020,” <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/1790/text>.

[4] Trump White House, “The Strategic Framework for the Indo-Pacific Region,” January 5, 2021, <https://trump.whitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2021/01/IPS-Final-Declass.pdf>.

恐吓、召回大使或临时代办等方式进行施压，这实际上是在“新门罗主义”下的霸权护持。^[1]在蓬佩奥等反华政客和一批亲台议员的推动下，特朗普于2020年3月签署《台湾盟友国际保护与强化倡议法》（简称《台北法》），旨在通过惩罚与台湾“断交”的国家来帮助台湾当局稳住“邦交国”数量，使美国的相关政策具有府会一致的特征。新冠疫情流行期间，美国政府频繁抨击世界卫生组织“忽视台湾”，要求世界卫生大会重新接纳台湾为观察员。同年9月，美国常驻联合国代表克拉夫特（Kelly Knight Craft）还与驻纽约台北经济文化办事处处长李光章会面，释放出愿意帮助台湾“重返”联合国的信号。

最后是深化与台湾的供应链，尤其是高科技供应链合作。特朗普政府为打击中国的高科技产业，出台对“华为”“中芯国际”等企业的出口管制措施，干扰全球供应链。拥有先进芯片制造技术的“台积电”被美台视为战略性企业和迟滞中国半导体产业发展的棋子。迫于美国和台湾当局的压力，“台积电”不仅配合对“华为”等中国大陆企业的断供，还投巨资在美国设厂。2020年11月，美台举办首次“美台经济繁荣伙伴对话”，双方通过视频讨论了“清洁网络、5G网络和电信安全、供应链、投资审查”等议题。美方代表团由负责经济增长、能源和环境事务的副国务卿克拉奇率领，参加官员包括负责东亚和太平洋事务的助理国务卿史达伟、美国在台协会台北办事处处长郦英杰等。台湾当局经济事务主管部门负责人、科技事务主管部门负责人等与会。^[2]

综上，特朗普政府“取消美台交往的一切限制”、助台稳定“邦交国”并提升其“国际空间”、重大战略报告称台湾为“国家”等，都摆出了要实质性抛弃美国一个中国政策的架势，并采取了一些触碰中国底线的措施。

[1] 李鹏、谢银萍：《论美国对拉美三国与台湾当局‘断交’的干涉》，载《厦门大学学报》2020年第5期，第75—85页。

[2] “台媒：美称启动“台美自贸谈判”存障碍”，2021年1月13日，<http://www.cankaoxiaoxi.com/tw/20210113/2431964.shtml>。

二、特朗普政府对台政策的背景及危害

特朗普政府激进的对台政策,服务于其强硬的对华“新冷战”遏制政策,并得到“台独”势力积极配合,其“越线”和“玩火”的做法屡屡冲击一个中国原则底线,迫使中国大陆升级遏制“台独”的行动,中美关系和两岸关系均持续恶化。

首先,特朗普政府在台湾问题上的越线配合其遏制中国的战略。美国的对台政策虽然深度嵌入其国内政治,但核心还是服务于对华战略。1972年尼克松访华以来,美国对中国的战略定位经历了“准盟友”“非敌非友的伙伴”“利益攸关方”“竞争对手”等过程。上世纪50年代以来,美国对台政策的目标是阻止两岸统一,在90年代后又增加了牵制中国崛起的内容。至少从2011年奥巴马政府实施“亚太再平衡”战略开始,经过2015年前后美国国内对华政策大辩论,美国将中国作为主要对手后,其“挺台反华”的政策特征就更突出。特朗普政府明确将中国视为“战略对手”,先后出台《国家安全战略》《国防战略》和《核态势评估》等报告,从经济、科技、政治、军事和外交等各方面实施对华恶性竞争战略,这是中美建交以来美国对华政策出现的最大变化。^[1]在对华“接触时代”,美国奉行“接触加制衡”战略,台湾是其制衡中国大陆的棋子,而在中美“竞争时代”,台湾是美国遏制中国大陆的棋子。^[2]

在掏空美国“一中”政策的过程中,特朗普、共和党鹰派团队扮演了不同的角色。特朗普本人经历了一个从投机到泄愤的过程。其最初将台湾

[1] 袁鹏:《中美关系进入新阶段》,载《现代国际关系》2018年第6期,第1—24页;韦宗友:《中美战略竞争、美国“地位焦虑”与特朗普政府对华政策调整》,载《美国研究》2018年第4期,第66—72页。

[2] 叶晓迪:《美国对华战略与对台政策间的逻辑关系辨析》,载《台湾研究集刊》2018年第6期,第43—52页;何达嵩、刘相平:《大国竞争战略下特朗普政府对台政策及美台关系走势》,载《台湾研究》2019年第2期,第9—14页。

作为与中国经贸谈判的筹码，质疑为何要受一个中国政策的约束，试图迫使中方在经贸上作出更大让步。在中国的强烈反对下，其有所收敛并表示尊重一个中国。在执政后期，受美国大选、疫情失控等因素的影响，特朗普及共和党实施以反华服务于选举的政治战略，放任手下鹰派对华发动“新冷战”。2020年5月，伴随着特朗普政府出台《美国对中华人民共和国的战略方针》，其政府高官极力渲染“中共威胁”，营造“自由对抗极权”的冷战叙事^[1]，美国对台政策也更具冒险性。

特朗普政府要员，如国务卿蓬佩奥、总统国家安全事务助理奥布莱恩（Robert C. O'Brien）和博尔顿、助理国防部长薛瑞福（Randall Schriver）等保守派，头脑中充斥“协防台湾”的意念，多次释放“台湾不是中国一部分”的挑衅性信号。例如博尔顿曾多次撰文，公然声称台湾符合“国家的定义”，鼓动邀请台湾领导人到美国访问，最终全面“恢复外交承认”。^[2]薛瑞福等人早就认为中国大陆控制台湾“会剥夺美国及其盟国在战时通过重要航道的权力，并极大增强解放军在西太平洋地区的投射能力”。^[3]共和党在亲台反华上的露骨行为，通过其2012年和2016年党纲中不再提及一个中国政策，也有所表现。^[4]为发挥台湾所谓的“民主橱窗”功能，服务于对华“和平演

[1] The White House, “U.S. Strategic Approach to the People's Republic of China,” May 20, 2020, <https://china.usembassy-china.org.cn/wp-content/uploads/sites/252/U.S.-Strategic-Approach-to-The-Peoples-Republic-of-China-Report-5.24v1.pdf>.

[2] John Bolton, “The US Can Play a ‘Taiwan Card’,” January 17, 2016, <https://www.wsj.com/articles/the-u-s-can-play-a-taiwan-card-1453053872>; John Bolton, “Revisit the ‘one - China Policy’,” January 16, 2017, <https://www.wsj.com/articles/revisit-the-one-china-policy-1484611627>.

[3] Dan Blumenthal, Randall Schriver, *Strengthening Freedom In Asia: A Twenty-First-Century Agenda For The U.S. - Taiwan Partnership*, p.3.

[4] 共和党在2020年大选期间未发布党纲，而是由特朗普团队公布了在第二任期10个领域的政纲，其中以“结束对中国的依赖”为题攻击中国。See “Trump Campaign Announces President Trump's 2nd Term Agenda : Fighting For You!,” August 23, 2020, <https://www.donaldjtrump.com/media/trump-campaign-announces-president-trumps-2nd-term-agenda-fighting-for-you>.

变”，特朗普政府不仅邀请台湾当局官员参加在华盛顿召开的“促进国际宗教自由部长会议”，还授意台湾当局在岛内举办“印太区域保卫宗教自由公民社会对话会”，妄图把台湾打造成“台独”“藏独”“港独”“东突”等各种分裂势力合流及对中国实施人权外交的前哨。

可以说，特朗普政府在保守势力的推动下，认为与中国打交道时没必要受一个中国政策的限制，最后更摆出从“战略模糊”走向“战略清晰”，不惜与中国大陆断交、与台湾当局“复交”的架势。这是特朗普全政府对华竞争战略在台湾问题上的体现，与其在经贸上对华“极限施压”、科技上的“脱钩断链”、意识形态上“反共麦卡锡主义”的极端做法一致。

其次，美国国会提出和通过一批涉台法案，使特朗普政府掏空一个中国政策的危害长期化。美国国会对行政部门的监督和制衡，是其三权分立体制的重要特征。在台湾问题上，国会的意识形态色彩更浓、对台湾问题的敏感性更低、更容易受台湾当局游说势力的影响，一直扮演着比行政部门更“亲台”的角色。从冷战期间的“中国帮”议员，到长期活跃在国会的亲台议员小组“台湾连线”，国会是美国干涉台湾问题的“大本营”。根据林冈等学者的研究，从1973年到2020年3月，美国国会共提出涉台提案596项，其中议案和联合决议案307项，立法总数63项。在2001—2016年期间，国会涉台提案总数189项，年均11.8项；其中议案和联合决议案共97项，年均6.1项；成法数目23项（含涉武条款的7项），年均1.4项。从影响美国国会涉台提案的外部因素可以看出，中美关系和两岸关系越紧张，台湾对美政治游说越频繁深入，美国国会越有可能通过涉台提案，挑战白宫对华政策的基调，强化美台关系。^[1]

特朗普执政四年，美国国会通过的涉台法案数量更多、危害更大。特朗普执政期间，持续处于民主党和部分共和党建制派的猛烈攻击中，不仅受到“通俄门”“逃税门”“艳星门”“通话门”等各类调查，还被众议院两

[1] 林冈、周文星，《美国国会涉台立法的规律与发展趋势研究》，载《美国研究》2020年第3期，第35—51页。

次弹劾。为了寻求同党议员的支持，特朗普不得不对国会提出的涉台法案予以更多的尊重，基本照单全收，不动用否决权。在中美关系恶化的背景下，国会亲台势力也更加活跃，被台湾当局游说、收买的议员不断抛出“挺台”议案，且重要议案更容易获得两党议员的一致支持。信强等学者通过研究美国国会涉台议员的特点后发现，詹姆斯·英霍夫 (James Inhofe) 等一批原本就以“亲台反陆”而著称的议员变得更加活跃，史蒂夫·夏伯特 (Steve Chabot) 等曾经并不突出的亲台议员因身居要职而影响大增，约翰·科宁 (John Cornyn III)、考瑞·贾德纳 (Cory Gardner)、汤姆·柯顿 (Tom Cotton)、爱德华·马基 (Edward Markey) 等一批两党议员也都非常亲台。^[1] 特朗普执政前三年，国会涉台提案总数多达 44 项，年均提案数达 13 项以上，明显高于奥巴马时期的 9.4 项。仅第 115 届国会的涉台提案数就达到 22 项，比上届多 7 项，第 116 届国会的涉台提案达到 27 个，数量又有所上升。^[2]

特朗普政府在台湾问题上的玩火，也是其签署的涉台法案对行政部门的要求。例如，《与台湾交往法》声称“美国政府应鼓励美台‘所有层级’官员之间的互访”；美国的政策应为：允许“所有层级”的美国官员，包括内阁级国家安全、将级军官以及其他行政部门官员访问台湾并与相关官员会面；允许“台湾高级官员”进入美国并与美国官员会晤，包括国务院、国防部以及其他内阁级部门官员等。^[3] 为持续敦促行政部门落实该法，国会还在《2021 财年综合拨款法》中纳入《台湾保证法》，要求国务卿应针对国务院的“对台交往准则”等文件进行检视并予以更新，并就《与台湾交往法》执行情况及其执行产生的改变提出报告。蓬佩奥宣布“取消美台交往的一切限制”的极端做法，既是反共遏华本性的表现，也是回应国会立法

[1] 信强：《美国国会亲台势力的回潮及其影响》，载《现代国际关系》2019年第7期，第1—4页。

[2] 林冈、周文星：《美国国会涉台立法的规律与发展趋势研究》，载《美国研究》2020年第3期，第47页。

[3] *H.R. 535 - Taiwan Travel Act*, <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/535/text>.

要求。这些法案为以后美国政府持续掏空一个中国政策提供了保障，压缩了行政部门更灵活地处理中美关系的空间。

再次，民进党当局视特朗普的政策为“战略机遇”，加紧“倚美抗中”，伺机实现对美关系的“重大突破”。美国的支持使民进党当局受宠若惊、甘做马前卒，台湾成为最配合特朗普政府“印太战略”的实体。为策应美国对中国大陆的科技打压，民进党当局怂恿台商从中国大陆撤资，以减少和摆脱对“红色供应链”的依赖，谋求融入美国及其盟国打造的“蓝色供应链”。为拉近美台关系，台湾当局还不顾民众对食品安全的关切，开放瘦肉精含量超标的美国猪肉和牛肉的进口。在军事安全领域，蔡英文不仅通过军购、军演深化美台军事合作，还通过改革军队招募和训练计划整军备战，配合美国对抗中国大陆。在美国的拉拢和壮胆下，蔡英文多次鼓吹“当前美台关系有史以来最紧密”^[1]，并准备采取更具挑衅的举措。2020年9月18日在台北会见到访的美国副国务卿克拉奇时，蔡英文称“台湾有决心踏出关键的一步……将会为台美更深的合作开启新的里程碑”。

作为“两国论”的吹鼓手，蔡英文2016年在岛内执政后持续操弄“统独”议题，拒不承认“九二共识”，构建所谓守护“主权”、捍卫“民主”的叙事，不断挑衅中国大陆。特朗普的遏华战略及中美关系的恶化，被蔡英文视为“倚美反华”“借美谋独”的重要机遇。为此，蔡英文笃定台湾在美国战略棋盘中的重要性上升，认为更大胆地推动“台独”分裂活动不会被美国“约谈”和“压制”，反而会受到“奖赏”。民进党当局选择主动挑衅大陆，出台一系列限制两岸交流的政策。2019年元旦，蔡英文提出“四个必须”“三道防护网”，主动减少与大陆的联系和交流。中国国家主席习近平在《告台湾同胞书》发表40周年纪念会上做出重要讲话后，民进党当局将“九二共识”

[1] Hudson Institute, “Transcript : President Tsai Ing-wen Discusses the Diplomatic, Security, and Economic Challenges Facing Taiwan,” August 12, 2020, <https://www.hudson.org/research/16300-transcript-president-tsai-ing-wen-discusses-the-diplomatic-security-and-economic-challenges-facing-taiwan>.

等同于“一国两制”，极力煽动岛内对“被统一”的恐惧。香港修例风波期间，民进党将“港独”、“乱港”势力的暴行建构为“民主反抗极权”的“勇武行为”，并通过公开和秘密手段予以支持，妄图借鼓动“港独”策应“台独”。2019年6月，民进党当局更炮制所谓“国安五法”，重新定义“共谍罪”适用范围，限制退役将领赴大陆，提高两岸签署政治协议门槛，延长涉密人员出境管制年限，并提高相关刑罚，以防止“敌对势力”渗透及分化。同年底，民进党当局还通过所谓“反渗透法”，规定任何人不得受渗透来源之指示、委托或资助，从事捐赠政治献金、游说、选举罢免等相关活动。这些做法打着“维护安全”的旗号，目的是切断两岸人员往来，破坏两岸关系。^[1]新冠疫情暴发后，民进党当局大搞“口罩外交”，并不顾世界卫生组织和中国大陆已经就台湾地区参与全球防疫作出技术性安排的现实，把疫情政治化，其使用“武汉肺炎”的污名化语言，攻击中国大陆“隐瞒疫情”，严重伤害大陆民众的感情，使本已脆弱的两岸关系雪上加霜。民进党2020年再次取得台湾地区政权以来，虽然口头上宣称“维持现状”，实际上继续运用政权的权力，在行政、立法、司法、文化、经济、对外活动诸方面推动所谓“中华民国台湾”的“国家化”，所谓“正名”和“修宪”也在蠢蠢欲动。

面对美国“以台遏华”和台湾当局“倚美谋独”两种势力的密切勾连，中国大陆认识到台湾被从祖国分裂出去的危险，显著加大了对“台独”势力的外交围堵和武力震慑。大陆不再坚持与马英九当政时达成的“外交休兵”默契，先后与巴拿马、多米尼加、萨尔瓦多、所罗门群岛等台湾“邦交国”建交，与布基纳法索、基里巴斯复交，将台湾“邦交国”的数量压缩至15个，严重打击了“台独”势力嚣张气焰。在对台军事斗争中，解放军以大规模、高密度的实战化演练提升战备水平和打赢能力，增加在台海的战备巡航，战机突破所谓“海峡中线”，常态化进入台湾“防空识别区”西南空域，以实际行动捍卫国家主权和领土完整。为抵消美国的军事压力，解放军对

[1] 朱穗怡：《台‘国安法’制造寒蝉效应 民进党当局搞双重标准》，2020年7月10日，<https://ishare.ifeng.com/c/s/7xzC4QbYFrr>；陈柏光：《“国安五法”修法 台陷麦卡锡主义》，2019年8月5日，<http://m.stnn.cc/pcarticle/658252>。

穿越台海支持台湾当局的美国舰机进行跟踪监视。为反制美国不断加码的对台军售，中国政府还宣布制裁为台湾生产武器的“波音防务”“洛马”“雷神”等美国军火商。

可以说，特朗普政府掏空美国一个中国政策及民进党当局的挑衅行为，将台海推向危险的战争边缘。在中国大陆的严重警告和强大威慑下，特朗普政府有所收敛，其曾在内部会议上“把中国大陆比做白宫的坚毅桌，把台湾比做笔尖”^[1]，暗示美国没有能力协防台湾；反共反华歇斯底里的蓬佩奥不得不取消了派美国驻联合国大使克拉夫特访台的行程^[2]，但特朗普政府触碰了中国大陆的底线，是中美关系全面恶化的重要原因。民进党当局以“联美、抗陆、保台”为主轴，加快整军备战步伐，配合外部势力围堵中国大陆，遭到有力反制，部分台湾学者甚至担心两岸之间已经进入“准战争状态”。^[3]相较而言，小布什时期，中美经过斗争和磨合形成共管“台独”的局面，陈水扁通过“公投”“返联”“制宪”实现“法理台独”的图谋没有得逞。奥巴马时期和马英九任内，中美关系总体稳定，美台关系提升，两岸关系也实现历史性改善，相关方实现某种程度的“共赢”。但特朗普时期，

[1] John Bolton, “The Scandal of Trump's China Policy,” June 17, 2020, <https://www.wsj.com/articles/john-bolton-the-scandal-of-trumps-china-policy-11592419564>.

[2] Edward Wong, “U.S. Tries to Bolster Taiwan's Status, Short of Recognizing Sovereignty,” August 17, 2020, <https://www.nytimes.com/2020/08/17/us/politics/trump-china-taiwan-hong-kong.html>.

[3] 注：2020年10月24日，两岸发展研究基金会在台湾召开一场名为“化解两岸僵局可行性探讨”座谈会，台湾前陆委会副主委、中国文化大学社科院院长赵建民表示，当前两岸关系是40年来最严峻的时刻，他从八项指标评断，两岸关系已经进入“准战争状态”。第一，台湾国防部开始动员后备力量。第二，中国大陆军机频频越过“海峡中线”，显示双方休战默契已不存在。第三，大陆对台相关决策者发言日趋激烈，中国政协主席汪洋表示若台独势力挟洋自重，台海将“地动山摇”。第四，中国修改《中华人民共和国国防法》，新增发展利益受到威胁也是开战条件之一。第五，中国日前颁布香港国安法。第六，两岸之间出现军备竞赛。第七，台湾当局主动推进两岸经济脱钩。第八，台湾增加对两岸往来的限制。参见《两岸已进入准战争状态？》，2020年10月27日，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1681677382988712146&wfr=spider&for=pc>.

中美关系和两岸关系均大幅恶化，美台关系虽然得到提升，但台海兵凶战危，台湾变得更不安全。

三、拜登政府会抛弃一个中国政策吗？

民主党人拜登在 2020 年大选中击败特朗普，美国政权更替。拜登政府在党派利益、国内治理、外交理念和政策等方面与特朗普有很大不同，包括不愿和中国打冷战等，但继承了美国与中国全面竞争的战略，其对台政策相较前任既有所区别，也体现了很强的延续性。

首先，拜登重申美国的一个中国政策，主要源于其现阶段不愿和中国爆发冲突和全面对抗。台湾问题是中美关系的政治基础，中国在处理被特朗普严重破坏的对美关系时，理所当然地要求拜登政府遵守一个中国原则。国家主席习近平 2021 年 2 月在与拜登通话时指出，台湾、涉港、涉疆等问题是中国内政，事关中国主权和领土完整，美方应该尊重中国的核心利益，慎重行事。中共中央政治局委员、中央外事工作委员会委员、中央外事工作委员会办公室主任杨洁篪强调，台湾问题关乎中国的核心利益和民族尊严，牵动 14 亿中国人的民族感情，是碰不得的，否则最终只会给中美关系和美方自身利益造成严重损害。拜登本人及其外交安全团队都熟悉外交事务，对台湾问题的历史经纬及其重要性和敏感性比较了解。拜登政府的优先事项是抗击疫情、恢复经济、团结国内和应对气候变化，在国际上需要联合盟友与中国和俄罗斯竞争，因此在台湾问题上和中国摊牌或延续前任过于挑衅的政策不符合其利益。因此，在记者问及拜登政府是否支持一个中国政策时，美国国务院发言人内德·普莱斯（Ned Price）称美国的政策“没有改变”。^[1] 奥巴马时期的白宫国安会亚洲事务高级主任麦艾文等认为，对于特朗普政府“解除美台交往

[1] Ned Price, “Department Spokesperson, Department Press Briefing,” February 3, 2021, <https://www.state.gov/briefings/department-press-briefing-february-3-2021/>.

的一切限制”等做法，拜登政府不会“萧规曹随”。这一做法是特朗普政府的“一个花招”，意在激怒中国，压缩拜登在台湾问题上的空间，拜登并不会乐见此举。^[1]可以说，重申美国的一个中国政策，既是中方施压的结果，也是拜登政府国内建设优先，着眼与中国长期竞争而非短期摊牌的结果。

其次，拜登政府为与中国竞争及在国内压力下会继续发展美台关系。2021年3月，白宫发布的《国家安全战略临时指南》提出，中国是“唯一有能力整合经济、外交、军事和科技力量，对稳定和开放的国际体系构成持续性挑战的竞争者”；美国要通过投资国内、增强实力、强化与盟友伙伴的关系来和中国竞争；“支持台湾这个主要的民主政体和重要的经济与安全伙伴，符合美国的长期承诺”。^[2]这份报告表明拜登延续了前任将中国视为战略对手并开展全面竞争的政策，延续了美国“以台制华”的传统。实际上，拜登在竞选总统期间就做出过类似表态。^[3]为体现对台湾的重视，拜登方面还邀请台湾“驻美代表”萧美琴出席其就职典礼，这是1979年美台“断交”以来，首次有台湾当局“官方代表”获邀出席相关活动。美国国务卿布林肯则表示支持台湾加入世卫组织，承诺邀请台湾参与美国筹办的“全球民主峰会”，甚至一度以“国家”称呼台湾。^[4]

美国国会的立法和特朗普政府的对台政策遗产，也会推动拜登持续亲台。如果拜登迫于中方压力在“挺台”上动作迟缓，会为议员批评其对华软弱提供借口。有媒体认为，美国国会议员们的目标“是在不承认台湾为

[1] Katrina Manson, “US risks enraging China by easing limits on Taiwan relations,” January 10, 2021, <https://www.ft.com/content/debd932f-48f7-4933-a596-a4663b442002>.

[2] The White House, “Interim National Security Strategic Guidance,” March 3, 2021, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>, p.8.

[3] Joseph Biden, “More Prosperous Future For Our Families,” October 22, 2020, <https://www.worldjournal.com/wj/story/121468/4957269>.

[4] U.S. Department of State, “US secretary of state calls Taiwan ‘country’,” March 12, 2021, <https://www.taiwannews.com.tw/en/news/4148761>.

主权国家的情况下，尽可能地以处理国与国关系的方式提升美台关系”。^[1]拜登执政之初，虽然民主党控制白宫和国会两院，但该党在参议院的优势十分微弱，两党选民的分裂和势均力敌，也表明共和党能够对拜登的政策，尤其是其对华政策构成很大压力，况且两党和府会在应对中国大陆和拉抬台湾上的共识大于分歧。萧美琴称：“特朗普总统批准的一系列对台支持行动，将台美关系推升到华府与北京建交 40 多年后的最高水准。拜登政府上台至今保留了许多前任政府对台方针”。^[2]另外，美国战略界，如战略与国际问题研究中心、布鲁金斯学会等亲民主党的智库也均支持提升美台关系。相关的报告称《与台湾关系法》、美国解释的中美三个联合公报和“六项保证”，应继续成为美国对台政策的核心架构；美国应推动美台内阁和次内阁级高级官员的交流；应启动双边贸易协定试探性谈判，将台湾带入美国主导的有关出口控制、网络安全和 IT 供应链问题的多边讨论；在与中国大陆的竞争中，应制定对台湾经济影响更小的对中国大陆的技术制裁措施；加强美台“整体性防御”，降低大陆“武统”台湾的可能性，扩大美台防务对话范围，以解决中国大陆对台“非武力胁迫”；助台拓展“国际空间”，加强“美台关系”的舆论宣传等。^[3]

再次，中美围绕“一个中国”的内涵将展开持续博弈，台海形势紧张将成常态。除非中美摊牌，否则拜登政府不会与台湾“建交”，不会向台湾派驻成建制的军队，不会支持台湾加入由主权国家构成的国际组织。但美

[1] Edward Wong, “U.S. Tries to Bolster Taiwan's Status, Short of Recognizing Sovereignty,” August 17, 2020, <https://www.nytimes.com/2020/08/17/us/politics/trump-china-taiwan-hong-kong.html>.

[2] “萧美琴：拜登政府对台政策有“很多连续性”，2021年3月17日，<https://www.zaobao.com/realtime/china/story20210317-1131996>.

[3] The Center for Strategic and International Studies, “Toward a Stronger U.S.-Taiwan Relationship,” October 21, 2020, https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/201021_Glaser_Task_Force_Toward_A_Stronger_US_Taiwan_Relationship_0.pdf; The Brookings Institution, “THE FUTURE OF US POLICY TOWARD CHINA Recommendations for the Biden administration,” November 17, 2020, https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/11/FP_20201210_us_china_monograph.pdf.

国继续根据与中国的博弈情况保持和提升与台湾当局的高层往来，支持台湾稳定“邦交国”数量和拓展“国际空间”等，都是对一个中国原则的实质性损害。相关的政策和动作都必然恶化中美关系和两岸关系。尤其在安全问题上，美国对台政策从“战略模糊”到“战略清晰”的倾向十分危险。随着中国大陆遏制“台独”能力的增强，美国国内呼吁对台湾防卫承诺清晰化的声音增多。如理查德·哈斯（Richard N. Haass）等知名学者呼吁美国政府延续一个中国政策、不支持“台湾独立”，也不和台湾签署共同防御条约，但要单方面做出“台湾一旦遭受中国的攻击，美国将做出反应”的清晰承诺。^[1]同时，美国在落实“太平洋威慑倡议”的过程中，以所谓威慑中国“武统”为由加紧备战，还积极协调盟友共同牵制和威慑中国。在拜登任内首次美日外长和防长“2+2”会晤后，美日发表联合声明称“两国部长们强调维护台海和平稳定的重要性”。^[2]拜登政府还推动“美日澳印+X”机制，展现了台湾一旦有事便集体作出反应的战略态势。

不管有无防卫协定，美国一旦做出协防台湾的相关声明，相当于给予台湾明确的安全保障，这不仅严重违反中美三个联合公报和一个中国原则，也不符合《与台湾关系法》及美国的一个中国政策，必然严重动摇中美关系的政治基础，必然遭到中方的强烈反对。在台湾这个核心利益问题上，美国既无法威慑中国大陆，也无法控制拿到“空白支票”的“台独”势力，届时台海局势必然向更危险的方向发展。

【收稿日期：2021-03-20】

【修回日期：2021-04-03】

（责任编辑：张晓青）

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

[2] U.S. Department of State, “U.S.-Japan Joint Press Statement,” March 16, 2021, <https://www.state.gov/u-s-japan-joint-press-statement/>.