

DOI:10.14157/j.cnki.twrq.2025.02.008

试析拜登政府推动台湾问题 “国际化”的举措及其局限

周文星,刁国轩

(南京大学 国际关系学院,江苏 南京 210023)

摘要:台湾问题“国际化”因拜登政府以空前力度大打“台湾牌”而成为一个热点议题。台湾问题“国际化”包含维持台湾的“国际存在”和推动台湾问题的“国际处置”,其历史演进的总体趋势与中美战略竞争态势密切相关。主政期间,拜登政府着力于从话语“合法性”塑造、政策立法支持、盟伴体系支撑、稳固台当局“邦交”、多元议题拓展等五个层面协同发力,力推台湾问题“国际化”,其核心动因既包括强化美国同盟管理、配合岛内民进党当局“亲美抗中”议程的短期考量,也具有旨在服务美国对华战略竞争与美国霸权护持的中长期安排。但美台诉求差异、地区内外国家对美国涉台政策的审慎立场,尤其是中国政府推进祖国统一的坚定意志与强大能力,将约束台湾问题“国际化”的未来走向。特朗普就任美国总统,也将对拜登政府力推的台湾问题“国际化”议程构成重大影响。

关键词:拜登政府;台湾问题“国际化”;中美战略竞争;美台关系;两岸关系

中图分类号:D822.371.2 **文献标识码:**A **文章编号:**1002-1590(2025)02-0001-17

基金项目:2023 年度国家社科基金重大项目“坚持和完善‘一国两制’制度体系研究”
(23ZDA120)

作者简介:周文星,男,南京大学国际关系学院副教授、博士生导师,南京大学华智全球治理研
究院、南京大学区域国别研究院研究员;

刁国轩,男,南京大学国际关系学院硕士研究生。

引言

在2021至2025年主政期间,拜登政府^①持续提升干涉我国台海事务的手段、规模与力度,其中尤以推动台湾问题“国际化”为甚。在美国政府的推动下,台湾问题“国际化”正呈现日益扩大和复杂的趋势,值得予以密切关注和研究。国内外学者基于不同的理论与政策视角,对美国推动台湾问题“国际化”的战略构想与策略布局展开了分析。有的学者从宏观层面剖析美国对台政策的“同盟化”“多边化”^②,有的从微观层面研究台湾问题的多元议题联动与“共振”^③,也有研究者分析美国助台拓展“国际空间”的策略与举措^④,但既有研究普遍缺乏系统、全面的视角,也缺少对“台湾问题‘国际化’”这一概念的明确定义和对其逻辑机理的审慎辨析。本文结合对相关官方文件、既有研究、政策动态的分析,首先辨析“台湾问题‘国际化’”的概念内涵,概述其各历史阶段的演进特征,再基于此着重剖析拜登总统2021—2025年主政期间美国政府推动台湾问题“国际化”的关键举措及其局限。

一、“台湾问题‘国际化’”的概念辨析及其历史演进

美国的持续干涉埋下了台湾问题持久化、扩散化和“国际化”的祸根,其不仅单方面协助台当局拓展所谓“国际空间”,而且煽动以其盟友国家为首的西方

① 按美国法律,拜登总统及其领衔的国务院、国防部、情报界等机构属于行政当局,与国会代表的立法部门、美国最高法院代表的司法部门,共同构成了美国联邦政府的三权分立结构。本文中的“拜登政府”泛指拜登总统自2021年1月主政至2025年1月卸任期间的美国联邦政府,包括行政当局和国会。

② 冯晨曦:《联盟管理视域下拜登政府的对台政策联动分析》,《台湾研究集刊》2022年第6期;信强:《拜登政府对台政策的嬗变与困境》,《台湾研究》2022年第3期。

③ 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;叶晓迪:《大变局下美国推动台湾问题“国际化”的逻辑》,《台湾研究集刊》2024年第4期。

④ 杨晶华:《美国在台湾地区参与国际组织问题上的立场演变——基于1949年至2022年的历史考察》,《台湾研究》2022年第4期;Brett Schaefer, “The U.S. is Right to Support Taiwan’s Participation in International Organizations”, The Heritage Foundation, January 11, 2024, <https://www.heritage.org/global-politics/report/the-us-right-support-taiwans-participation-international-organizations>, 2024-05-28.

国家蚕食一个中国原则的国际共识,导致台湾问题“国际化”成为各界密切关注的焦点议题。

(一)“台湾问题‘国际化’”的概念内涵

综合分析我国的相关官方政策、台当局与美方的政策实践以及相关研究文献,本文认为“台湾问题‘国际化’”的概念内涵应包含台湾的“国际存在”和台湾问题的“国际处置”两方面。

一方面,台湾问题“国际化”指涉台当局为了凸显其所谓“国际存在”,在美国及其盟友的默许和支持下持续深化其“国际参与”、拓展其“国际空间”。从具体内容上来说,这主要体现在台当局与其“邦交国”的交往、与非“邦交国”发展“实质关系”、参加国际组织等三个方面。^①这些方面基本上构成了台当局涉外活动的主要发力方向。从性质上来说,上述方面关涉台当局如何看待和处理两岸关系定位和统“独”议题,故而存在突出的敏感性和危险性。近年来,民进党当局沿着“倚美谋独”“倚外谋独”的路线拓展台湾“国际空间”,这与美国向台湾问题注入更多“国际因素”的逻辑不谋而合,二者企图携手推动台湾问题“超越两岸”。^②但需要指出的是,纵观两岸关系演进的不同历史阶段,台湾所谓“国际空间”的拓展并不必然导致两岸关系的紧张,关键在于台当局参与国际事务时所持有的统“独”立场。譬如,马英九当局就曾在执政8年期间不断深化台湾地区的“国际参与”,同时推动两岸关系进入和平发展的黄金时期,这主要依赖于国民党当局与大陆在坚持“两岸一中”、反对“台独”方面达成的互信基础。

另一方面,台湾问题的“国际化”也指涉以美国为代表的西方国家通过政治声明、政策立法、军事勾连等方式,企图增加解决台湾问题的“国际因素”,通过成本强加的方式阻止中国政府和平解决台湾问题、实现祖国最终统一,亦即本文所概括的台湾问题的“国际处置”。例如:“四方安全对话(QUAD)”、七国集团(G7)首脑峰会、北约(NATO)峰会等众多以美西方国家为主要组织者的多边会议,反复鼓吹维持“台海和平稳定的重要性”;拜登执政期间美国第117届与118届国会针对中国大陆可能以非和平方式解决台湾问题的假定情境,提出一系列立法提案;美国与其印太盟友加强在台海周边地区的军事部署;等等。根据《开罗宣言》、《波茨坦公告》、联合国大会第2758号决议等国际基本准则与法律规定,以及国际社会对一个中国原则的广泛共识,任何国家都不应以任何方式与手段干涉台湾问题的最终解决,而应负责任地表现出对中国政府遏制台湾走向

① 罗豪:《两岸学者关于台湾“国际空间”问题研究综述》,《国际研究参考》2018年第1期。

② 叶晓迪:《大变局下美国推动台湾问题“国际化”的逻辑》,《台湾研究集刊》2024年第4期。

“独立”、维护主权和领土完整决心的尊重。^①美西方国家推动台湾问题“国际处置”的非法逻辑,在于刻意歪曲台湾问题纯属中国内政问题的性质,企图否定中国政府维护国家主权和领土完整的正当性与合理性。^②更危险的是,其将台湾问题塑造为攸关亚太地区和全球安全局势的“国际问题”,进而得出台湾问题不能“放任”仅由中国自主解决而应由国际社会共同决定的错误论断。美国政府的险恶用心昭然若揭,危险性后果不言自明。

(二) 台湾问题“国际化”的历史演进

如前所述,台湾问题“国际化”与该问题的产生相伴相随,其总体趋势与中美战略竞争的演进态势密切相关。纵观1949年以来台湾问题在不同时代背景下的表现特征,可将其“国际化”态势概括为以下五个历史阶段(见图1):

第一阶段是1949年至1970年前后,国民党当局在冷战对峙和美国的庇护下成为国际社会的“正式成员”,台湾问题“国际化”声势强劲。蒋介石当局在这一时期占据了中国在联合国的合法席位,同时极力拓展对外关系,促使台当局“邦交国”数量在1969年底高达70个。美国政府也鼓噪“台湾地位未定论”,与台当局签署所谓“共同防御条约”,阻止中国大陆武力解放台湾的同时阻止蒋介石“反攻大陆”。蒋介石在这一时期坚持“汉贼不两立”政策,拒绝“划峡而治”,使得台湾问题“国际化”在两岸默契之下始终没有突破一个中国原则。

第二阶段是1971年至1990年冷战结束,台当局经历“断交潮”,台湾问题“国际化”势头急剧弱化。中美在这一时期先后签署三个联合公报,奠定了中华人民共和国政府作为中国的唯一合法政府和坚持一个中国原则的共识,美方对台湾问题由“坚决保台”转向“有限弃台”。1971年联合国大会第2758号决议将台当局从联合国及其所属一切机构中驱逐出去。至1979年与美“断交”后,台当局“邦交国”数量锐减至22个。尽管蒋经国当局的“多方位外交政策”在与域外国家发展非官方“实质关系”方面取得部分进展,但无法改变台当局和台湾问题已被国际社会排斥的局面。

第三阶段是1991年至2007年,台当局在对外交往中对一个中国原则有所弱化,但总体上台湾问题“国际化”程度有限。李登辉上台后,台当局推行“务实外交”“金钱外交”政策拉拢他国,并于1999年抛出“特殊的两国论”,导致两岸

① Qiang Xin, “Anti-interference: Redoubled Focus of Chinese Mainland’s Taiwan Policy”, *China International Strategy Review*, 2023, no.5, pp.47-59.

② 中华人民共和国国务院台湾事务办公室、国务院新闻办公室:《台湾问题与新时代中国统一事业》,北京:人民出版社,2022年,第4-8页。

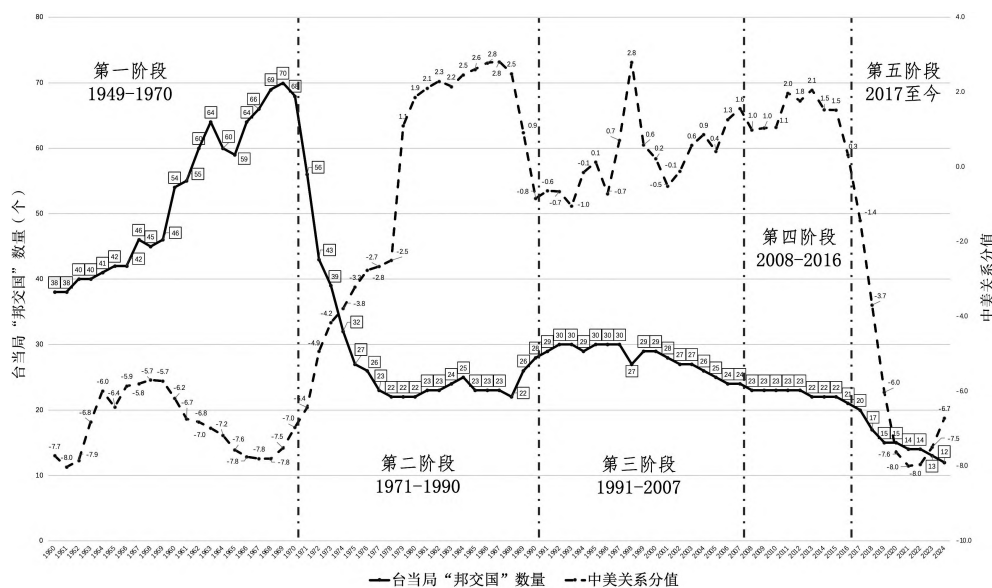


图1 1949年以来台当局“邦交国”数量及中美关系分值变化趋势

资料来源:笔者根据台湾地区涉外事务主管部门统计年报 (<https://www.mofa.gov.tw/News.aspx?n=141&sms=144>,最后访问时间:2024年10月15日)和清华大学国际关系研究院《中国与大国关系分值表(1950—2024年6月)》(<http://www.tuiir.tsinghua.edu.cn/info/1145/6141.htm>,最后访问时间:2024年10月15日)数据整理制作。

关系急剧恶化。陈水扁上台后顽固奉行“‘外交’为‘台独’服务”的理念,大搞“烽火外交”“金元外交”,点燃与大陆方面的“外交战”。然而,从1991年至2007年,台当局“邦交国”数量却从最多时的30个(以各年年底统计数为准)跌至陈水扁下台时的23个,且陈水扁当局连续8年申请加入联合国和成为世界卫生组织成员或世界卫生大会观察员的努力均遭挫败,台“国际空间”始终受限。这与美方在这一时期,尤其是经历1996年台海危机和2001年“9·11”事件后,寻求与中国“在竞争中合作”、管控台海分歧的基本立场有关。^①小布什总统曾将陈水扁称为“麻烦制造者”,与中方共同遏制陈水扁当局的激进“台独”活动。

第四阶段是2008年至2016年,马英九当局在坚持“两岸一中”的前提下卓有成效地拓展台湾地区“国际空间”。马英九就任台湾地区领导人后,推行“活路外交”“外交休兵”理念,在坚持“两岸一中”、反对“台独”的政治基础上,稳步拓展台“国际空间”。同时,奥巴马政府致力于同两岸建立平衡关系,扩大与中

^① 齐明杰:《1949年以来台湾对外交往情况分析》,《世界知识》2018年第20期。

国大陆方面的接触并稳步提升美台联系,维持“台海现状”,在不损及美国利益的前提下乐见两岸关系和平发展。^①在此背景下,台当局维持总体稳定的“邦交国”数量,8年内仅减少1个。2009年台湾地区以观察员身份参与世卫大会,这是其自1971年以来首次“重返”联合国系统,并在此后连续7年获邀参加世卫大会。有学者认为,这一时期在两岸关系缓和的背景下,大陆方面把处理台湾方面参与“国际活动”问题纳入两岸关系和平发展进程中协调推进,出现了台湾地区参与“国际活动”和两岸关系和平发展之间的良性互动局面。^②

第五阶段是2017年至今,美国政府与民进党当局合力推动台湾问题“国际化”,侵蚀一个中国原则、鼓噪“台独”。台湾地区领导人蔡英文和美国总统特朗普先后于2016年和2017年上台,美台双方基于各自利益,日益在推动台湾问题“国际化”方面形成政策联动。民进党当局秉持“事实台独”立场以扩大台“国际参与”空间,同时又以与国际社会的“共同利益”、台湾对全球政治经济的“战略价值”为借口,致力于推动台湾问题的“国际处置”。之后的拜登政府为“竞赢”中国,通过单边介入和与盟友国家多边干涉的方式拓展台“国际空间”,同时以维持台海关系现状为名,在国际社会炒作并利用台湾问题,操弄打“台湾牌”手法。由此,台美双方联合美国相关盟伴国家多面发力,促使台湾的“国际存在”和台湾问题的“国际处置”两方面日趋升温且交互影响,推动台湾问题“国际化”朝向日益危险的方向演进,这成为现阶段台湾问题“国际化”所呈现出的新特点和新趋势。

二、拜登政府推动台湾问题“国际化”的政策举措

以拓展台湾的“国际存在”和推动台湾问题的“国际处置”为主要内容,拜登政府在多个议题领域采取多种手段推动台湾问题“国际化”,具体政策举措可以概括为五方面:话语“合法性”塑造、政策立法支持、联盟体系支撑、稳固台当局“邦交”、多元议题拓展。

(一) 塑造台湾问题“国际化”的话语“合法性”

拜登政府从价值观和话语层面凸显并歪曲台湾问题“国际化”的必要性和

^① Shirley A. Kan, Wayne M. Morrison, *U.S.-Taiwan Relationship: Overview of Policy Issues*, Washington, D.C.: Congressional Research Service, 2014, p.14.

^② 童立群:《马英九任内“务实”参与国际组织”策略:观察与评估》,《台海研究》2015年第4期。

“合法性”,将其作为推动台湾问题“国际化”的核心支柱。一方面,美国高唱“民主台湾”,夸大宣传其在意识形态和价值观层面的“价值”,将它视为美西方对抗“专制与威权主义”的前锋和“保卫自由世界的重要战略力量”。^①拜登政府此举目的之一是企图从“身份政治”的角度加速提升台当局与美国及其盟友之间“身份认同”的契合度,进而深度对接台美的多层次同盟体系。同时,美方也以此划定与所谓“非民主”的中方的“身份边界”,企图垄断话语霸权、增强两岸敌意。美国的这一策略已得到民进党当局的热切响应。例如,赖清德在“5·20”讲话中27次提及“民主”,将“民主”视为“台湾与世界的联结”,声称要“持续与民主国家结成民主共同体”。^②

另一方面,拜登政府强调“台海和平稳定”的重要性,渲染台海安全危机对区域和全球政治经济科技等方面的灾难性后果,以增加国际社会对台海事务的舆论关注度,并拉拢域外国家尤其是美国盟友借助不同手段、在不同程度上干涉中国台海事务。近年来,拜登政府多次鼓噪台海潜在冲突将导致大量人员伤亡,并“危及超过2万亿美元的全球经济活动,引发全球经济萧条”,同时给中国扣上“以武力单方面改变现状”的帽子,歪曲“中国正挑战极限……把解放军作为支持‘修正主义’目标的胁迫工具,进行更危险的活动”。^③显然,美方上述表态与做法是对“两岸同属一中”的现状的刻意曲解,通过颠倒和漠视“台独”势力挑衅在先的因果关系,将中方标签化、极端化为“战争输出者”,意在加剧台海紧张局势,为美方推行“以台制华”手法寻找借口,存在典型的“稻草人”逻辑谬误。

(二) 推动台湾问题“国际化”的立法支撑

自2021年拜登执政以来,美国国会延续了特朗普第一任期内积极介入行政当局对台决策的趋势。国会立法干涉中国台湾问题在多个层面出现了新的变化,突出表现为提案总数创历史之最,具有法律效力的法案、修正案与联合决议

① “Taiwan’s Presidential Inauguration”, The United States Department of State, May 19, 2024, <https://www.state.gov/taiwan-presidential-inauguration/>; “S. Res. 521 – A Resolution Commending Taiwan for Its History of Democratic Elections, and Expressing Support of Taiwan’s Democratic Institutions”, United States Congress, January 11, 2024, <https://www.congress.gov/bill/118th-congress/senate-resolution/521, 2024-06-07>.

② 相关信息参见台湾地区领导人办公室网站,2024年5月20日,<https://www.president.gov.tw/News/28428>,最后访问时间:2024年6月6日。本文所统计具体数目指赖清德在实际演讲中提及“民主”的次数,与网站公布演讲稿中提及“民主”次数存在差异。

③ “U.S. Strengthening Deterrence in Taiwan Strait”, The United State Department of Defense, September 19, 2023, <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/3531094/us-strengthening-deterrence-in-taiwan-strait/>, 2024-06-06.

案数量急剧增多,以及立法生效的涉台立法提案数量持续增多。^①更为关键的是,这些涉台立法提案与出台的法律展现出受乌克兰危机升级冲击下的“安全化”态势,为美国号召其盟伴国家在军事安全与防务合作议题上干涉台湾问题提供法律基础。例如“2022 财年国防授权法”(NDAA FY 2022)、“詹姆斯·M.英霍夫 2023 财年国防授权法”(James M. Inhofe NDAA FY 2023)、“2024 财年国防授权法”(NDAA FY 2024),以及嵌入“2024 财年国防授权法”中得以立法的“强化台湾韧性法”(Taiwan Enhanced Resilience Act),都鼓吹美国政府应提升与台当局的“防务伙伴关系”,协助台湾地区打造有效应对中国大陆的“非对称战力”。^②

此外,过去三年多时间里美国国会还企图从台湾地区的领土变更、协助台当局加入国际组织、支持涉台多边文化教育项目等低政治、去敏感议题入手,加速台湾问题的“国际化”。例如,“2022 年综合拨款法”(Consolidated Appropriations Act, 2022)和“2024 年综合拨款法”(Further Consolidated Appropriations Act, 2024)都明确规定,该法拨款不得用于制作、购买或展示任何“不准确”描绘台湾地区及台湾当局所辖岛屿或岛群和社会经济制度的地图,企图将台湾地区从中国地图中剥离出去。后一项法律还拨出不少于 400 万美元的专项资金用于支持“全球合作暨训练架构”“台湾学人计划”等项目,以深化台湾地区与美日韩等国家之间的教育文化交流。^③也有提案和法律继续就台当局“有意义地”参与国际组织发起倡议,如第 117 届国会制定的专门法律“指示(美国)国务院制定恢复台湾在世界卫生组织地位法”等。^④随着府会在涉台问题上合作的持续深化,美

① 周文星:《对华战略竞争下的美国国会涉台立法及对策思考》,《亚太安全与海洋研究》2024 年第 5 期。

② “S.1605-National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2022”, United States Congress, December 27, 2021, <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/1605/text>; “H.R. 7776 - James M. Inhofe National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2023”, United States Congress, December 23, 2022, <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/7776/text>; “National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2024”, United States Congress, December 22, 2023, <https://www.congress.gov/bill/118th-congress/house-bill/2670/text>, 2025-02-24.

③ “H.R. 2471 - Consolidated Appropriations Act, 2022”, United States Congress, March 15, 2022, <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/2471/text>; “H. R. 2882 - Further Consolidated Appropriations Act, 2024”, United States Congress, March 23, 2024, <https://www.congress.gov/bill/118th-congress/house-bill/2882/text>, 2025-02-24.

④ “S.812-A Bill to Direct the Secretary of State to Develop a Strategy to Regain Observer Status for Taiwan in the World Health Organization, and for other Purposes”, United States Congress, May 13, 2022, <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/812>, 2025-02-24.

国预计将出台更多涉台提案并制定更多法律,为美国政府推动台湾问题“国际化”提供关键的法律支撑。

(三) 打造涉台复合“大多边”盟伴体系

拜登政府将台湾问题视为重整美国全球盟伴体系的重要抓手,主要通过盟伴动员、议题嵌入、机制建构的方式打造涉台复合“大多边”盟伴体系,并以此深入推进台湾问题“国际化”。

其一是盟伴动员,即在双边层面提升美国盟友与少数伙伴国家对台海局势的“关切”并号召、施压盟国强化对台勾连。2024年以来,拜登总统在包括韩、日、德、英、意大利、立陶宛、新西兰、澳大利亚等在内的几乎所有与盟友及部分伙伴国家的双边对话与协议声明中提及台湾问题,强调“维护台海和平稳定”相关内容,部分提及支持台当局“有意义地”参与国际组织活动。在美国的施压力推下,日本、澳大利亚、欧洲等美国盟友以及印度等少数伙伴国家,持续加强与台湾地区在各方面的联系,包括以各种名目提升与台当局的实质性“政治互动”。

其二是议题嵌入,指将涉台议题嵌入美国所主导的各个多边机制中,以“集体制衡”的方式在国际社会打“台湾牌”。^①这体现了美国利用其在盟伴体系中享有的议程设置垄断性权力,与其盟伴国家分摊“以台制华”的战略责任与成本。拜登政府持续在美日菲峰会、美日韩峰会、美英澳“奥库斯”、美日印澳“四方安全对话”等“小多边”机制,以及G7、北约等多边机制中鼓噪台湾问题。以G7为例,自2021年第47届G7英国康沃尔峰会开始,该组织已连续4年在峰会联合公报中表达对“台海和平稳定”的重视,2024年4月在意大利举行的G7外长会议、6月举行的G7首脑峰会再次强调支持台当局参与国际组织的重要性。^②

其三是机制建构,即将台当局作为重要成员纳入美国主导的现有多边机制,或邀请台当局参与组建新的多边机制,以“集团政治”为导向,以集体拉抬的方式凸显台“国际参与”的“正当性”,提升其在国际多边场合的“能见度”。例如,台当局自2021年开始连续3次获邀参加由拜登政府发起的“民主峰会”,连续5次获邀参与“哥本哈根民主峰会”,2024年5月蔡英文与赖清德甚至还在第五届“哥本哈根民主峰会”上发表视频讲话。“全球合作暨训练架构”也动作频繁,仅2024年第一季度就举办了4场研讨会和2场国际研习营,邀请包括美、日、澳、

① 林悦贤、周毅:《拜登政府对台政策主要特点、战略成因与深层影响》,《台湾研究》2023年第1期。

② 台当局对于G7外长会议联合声明重申台海和平稳定的重要性并支持台湾“有意义地”参与世界卫生组织的回应参见台湾地区涉外部门网站,2024年4月20日,https://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=95&s=117165,最后访问时间:2024年6月9日。

英、加等众多与台当局“理念相近国家”的多位官方人士参与活动。

(四) 协助民进党当局巩固“邦交”

作为台当局在国际场合传递自身立场的重要依托,自蔡英文 2016 年上任以来,台“邦交国”总量已从当时的 22 个降至 12 个。在这一背景下,美国不断施展其政治外交、金融经济、国际制度等领域的综合影响力,助台“固邦”,保护国际社会的所谓“挺台”声音。

2019 年出台的“2019 年台北法”(*Taiwan Allies International Protection and Enhancement Initiative (TAIPEI) Act of 2019*) 是美国政府近年来制定的第一项旨在“增加与已经明显提升同台湾方面关系的国家的经济、安全和外交接触”的法律。^①该法为美国政府在金融经济、外交声援等方面助台“固邦”奠定了极为关键的立法基础与制度安排。在此背景下,拜登政府通过金钱资助或经济援助的方式拉拢或惩戒相关国家。例如,2023 年初在洪都拉斯即将与台当局“断交”时,拜登政府提出计划在未来 20 年内向 3 个太平洋岛国提供 70 亿美元的经济援助,以间接惩罚对台“不友好”国家,并削弱中国在该地区不断增加的“影响”。^②2024 年 4 月、5 月,美国国会众议院外交委员会和“美中战略竞争特设委员会”相继提出“撤资中国盟友法案”等立法倡议,“禁止向某些不承认‘台湾主权’的国家提供外国援助”,并授权拨付数千万美元用于资助台当局“邦交国”,以抵制中方的所谓“胁迫”。^③

此外,美台还在台当局所谓“邦交国”开展合作项目,以期发挥台湾方面的经济科技优势,“合体固邦”。^④正如美国负责东亚和太平洋事务的助理国务卿康达(Daniel Kritenbrink)2024 年 5 月在众议院一场听证会上所指出的,承担美国对外援助的美国国际开发署(USAID)和美国国际发展金融公司(DFC)与台湾方面“国际合作与发展基金”(ICDF)在太平洋岛屿合作开展发展项目和培训,是

① “S.1678-Taiwan Allies International Protection and Enhancement Initiative (TAIPEI) Act of 2019”, United States Congress, May 23, 2019, <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/1678>, 2024-06-09.

② “U.S. Aims for Over \$ 7 Billion in Aid for 20-Year Pacific Islands Compacts”, *Reuters*, March 24, 2023, <https://www.reuters.com/breakingviews/us-aims-over-7-billion-aid-20-year-pacific-islands-compacts-2023-03-23/>, 2024-06-11.

③ Michael Nakhienhchanh, “US Lawmakers Push for Taiwan Allies Fund Act”, *Taiwan News*, May 11, 2024, <https://www.taiwannews.com.tw/news/5684360>, 2024-06-11.

④ 《第十一届第一会期“外交”业务报告》,台湾地区涉外部门网站,2024 年 5 月 30 日, <https://www.mofa.gov.tw/News.aspx?n=16&sms=82>, 最后访问时间:2024 年 6 月 11 日。

因为“台湾剩下的大多数‘外交伙伴’都在那里”。^①

(五) 拓展台湾问题“国际化”的多元议题路径

拜登政府并非旨在一蹴而就促使他国承认“法理台独”,而是通过拓展安全、经济、政治等众多议题领域并采取一系列具体的政策行动,增加更多国家对台湾问题与台海紧张局势的关注与“关切”,逐步推进并实现台湾问题“国际化”的目标。

在美国政府看来,台湾问题与“台海和平稳定”具有突出的安全性质,因此安全议题首当其冲。拜登政府将其提出的“综合威慑”构想运用于台海情境,并在美国印太框架下实施台海安全的“同盟联动”策略,通过放大与盟友间的军事协同效应强化对华威慑。^②拜登政府还协助台当局推进所谓“不对称作战”的“总体防御构想”(ODC),通过鼓动日本、澳大利亚等地区主要盟友增强与台各种形式的“安保”合作,提升台湾方面的所谓“自主防卫能力”。

鼓吹并利用台湾地区在核心科技、经贸与价值观等层面对于国际社会的所谓“多元价值”与“战略重要性”,同样也是拜登政府提升台当局“国际存在”的重要路径策略。在半导体核心科技领域,拜登政府发挥台湾地区在先进制程芯片制造上的显著优势,将台湾地区纳入美日韩台“芯片四方联盟”(Chip 4),同时支持台湾地区与他国在通信技术领域加强联系,包括协助捷克成立先进晶片设计中心、与印度企业“塔塔电子”共建晶圆厂等。在经济贸易领域,美方已从美台双边经贸层面将台湾地区置于其主导的“印太经济框架”(IPEF)这一所谓“经济北约”框架当中。^③拜登政府也致力于将台湾地区纳入多边经贸框架之中,包括多次向“跨太平洋伙伴全面进步协定”(CPTPP)2024年轮值主席国加拿大发出呼吁,支持台湾地区“入会”。^④此外,价值观、公共卫生也是拜登政府力推台湾问题“国际化”的重要议题。

^① “From 1979 to 2024: Evaluating the Taiwan Relations Act and Assessing the Future of U.S.-Taiwan Relations”, United States Congress, May 1, 2024, <https://www.congress.gov/event/118th-congress/house-event/117228>, 2024-06-16.

^② 何达蕾、刘相平:《“综合威慑”战略视阈下拜登政府台海安全政策及其影响》,《台湾研究》2023年第4期。

^③ 相关信息参见台湾地区涉外部门网站,2023年12月6日,https://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=95&s=116088,最后访问时间:2024年6月8日。

^④ 相关信息参见台湾地区涉外部门网站,2024年3月20日,https://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=95&s=116800,最后访问时间:2024年6月10日。

三、拜登政府推动台湾问题“国际化”的局限性分析

拜登政府出于多重考量加速推动台湾问题“国际化”,但核心动因主要有三:

一是服务美国对华战略竞争目标。自台湾问题产生 70 多年以来,美国历届政府始终将该问题嵌入美国对华整体战略布局,并视美国外部安全状况尤其是中美关系范式变化态势来干涉台海事务。^① 拜登总统重视重塑美国全球盟伴体系并致力于“竞赢”中国、“再次领导世界”,加之乌克兰危机在 2022 年 2 月底突然升级,拜登政府借此推动台湾问题“国际化”获得空前强劲的发展势头^②。

二是为强化美国同盟管理注入动能。通过渲染乌克兰危机升级背景下台海爆发潜在危机对地区及全球的政治经济科技“危害”,不断引导和施压日本、澳大利亚、北约等区域内外盟友以更大力度染指中国台海事务,推动台湾问题加速“国际化”,似乎已成为拜登政府增加美国与其盟友凝聚力、加强同盟管理,进而提振美国的国际威望、护持美国霸权的“务实”之举。

三是配合民进党当局的“亲美抗中”议程。近年来,民进党当局在对美工作的大量投入和国际层面的“积极”作为,得到了美国府会各部门的“肯定”,在客观上提升了拜登政府助推台湾问题“国际化”的决心。

概言之,拜登政府推动台湾问题“国际化”,既有强化美国同盟管理、配合民进党当局“亲美抗中”议程的短期考量,也有旨在服务美国对华战略竞争及霸权护持的中长期规划。尽管拜登政府干涉台海事务势头极盛,但放眼未来,美国力推台湾问题“国际化”将不得不面临一系列限制性因素。

(一) 美台对台湾问题“国际化”的差异化诉求

作为台湾地区的两大主要政党,国民党和民进党在台湾问题上维持极为明显的趋异性,前者倾向于维持两岸关系“不统、不独、不武”现状但仍保留未来两岸统一的可能性,而后者则拒不放弃其“台独”理念与政策诉求,因此两党在推动台湾问题“国际化”方面的考量也不尽相同。除此之外,民众党在 2024 年台湾地区选举中作为不可忽视的“第三势力”代表在岛内政坛崛起,其在台湾问题

^① 周文星:《“印太战略”下美国涉台政策调整:战略清晰抑或战术清晰?》,《闽台关系研究》2022 年第 1 期。

^② 周文星:《俄乌冲突的余波:美国对台政策的“乌克兰化”及其局限》,《台湾研究集刊》2023 年第 3 期。

与两岸关系上的立场游离于蓝绿势力之间,主张在不失去台湾“自主性”的同时促进与大陆的交流,认为两岸“一家亲”比“一家仇”好,对话比对抗好。^①再加上包括亲民党、新党、中华统一促进党等在内的岛内不同程度的统派政治团体的长期存在,都表明岛内政坛并非铁板一块,民进党当局依循“台独”路线推动台湾问题“国际化”面临来自反对阵营的多重阻力。

而惯于打“台湾牌”的美国政府,则长期将台湾问题作为制衡中国的工具与抓手,其目标可进一步分为维持两岸“不统、不独、不武”的中近期目标和旨在实现两岸永久分离的长期目标。与其说拜登政府力推台湾问题“国际化”的行为逻辑是基于其在台湾问题上的政策目标与民进党当局的政策诉求暂时性地走向高度契合的方向,倒不如说是美国政府为维持上述两个不同阶段对台政策目标而作出的战略调整。换言之,尽管国民党和民进党轮流执政下的台当局始终致力于推动台湾问题“国际化”,但其政策诉求与美国的政策目标仍然存在显著差异。就现阶段而言,民进党当局和拜登政府在推动台湾问题“国际化”问题上虽总体上已形成协同发力局面,但在台湾问题上的目标差异将制约双方未来取得突破性进展的前景。

(二) 地区内外国家对美国涉台政策的审慎立场

在各国经贸利益相互交织、人文交流日益紧密的全球化背景下,世界上绝大多数国家都试图在中美之间寻求某种平衡而非盲目“选边站队”,以便与中美继续保持互利合作关系,同时避免沦为大国战略竞争的工具。因此,作为第三国的大多数国家并不会盲目跟进或认可拜登政府推动台湾问题“国际化”的步伐。正如美国学者所观察到的那样,在美国介入台湾问题上,世界上许多国家都持有完全不同的认知,甚至不少国家批评美国所扮演的角色,将其视为台海紧张局势升级的关键因素。^②即使是对于美国极力拉拢和施压的为数不多的盟伴国家来说,它们的对台政策立场往往也是综合权衡对华关系、对美关系以及评估台海局势的结果。在美国的影响下,这些国家可能倾向于以发展“实质关系”的名义在经贸联通、产业合作、参与国际组织、议员窜访等方面对台勾连,但在突破一个中国原则、作出明确“安全承诺”等重大问题上始终高度谨慎,以免加剧地区的对立与冲突。

对于地理位置上最接近中国的美国地区盟友而言,它们的立场极为微妙。近年来,作为美国“印太战略”“北锚”的日本政府在“台湾有事就是日本有事”

^① 林冈:《台湾地区选举政治与政党重组发展前景初探——基于2024年选举结果的分析》,《闽台关系研究》2024年第2期。

^② Jude Blanchette, Ryan Hass and Lily McElwee, “Building International Support for Taiwan”, Center for Strategic & International Studies, February 13, 2024, <https://www.csis.org/analysis/building-international-support-taiwan>, 2024-06-21.

的思维引导下持续以对抗思维处理与中国关系,对台湾问题陷入“非理性的狂热”^①,但其政府立场与民众认知间存在显著差异。《朝日新闻》民调显示大多数(56%)日本民众认为日本自卫队在未来可能发生的“台海冲突”中的行动应仅限于对美军的后勤支援^②,其在军事安全领域的进一步行动也与日本国宪法中的相关条文相抵触。而作为“南锚”的澳大利亚,则在工党背景的阿尔巴内塞(Anthony Albanese)上台执政后寻求缓和与中国的紧张关系,在台湾问题的立场上更为温和谨慎。其多次重申对一个中国原则的承诺没有改变,认为应该运用外交语言解决潜在的台海冲突,而非在军事上“保卫台湾”。^③民调数据也表明,近半数(49%)民众认为澳大利亚应该在台湾问题上保持中立,主张稳定的澳中关系对澳大利亚实现“地区战略平衡”具有积极作用,这在一定程度上揭示了拜登政府对台政策“不得民心”。^④

对于寻求外交自主性的欧洲国家而言,情况更是如此。欧盟不愿意在中美之间“选边站”^⑤,而是希望保持一种灵活的“中立性”,维持独立的对华互动方式,更多地从技术安全、市场规则、价值观等方面“规范”中方行为,而不是在战略竞争和地缘政治层面打压中国^⑥。诚如法国总统马克龙所指出的,“作为美国的盟友并不意味着成为附庸”,“法国支持一个中国政策并寻求和平解决局势的办法”。^⑦在对台经贸合作上,欧盟也有所顾虑,例如相关研究指出,台当局力推“芯片外交”,希望进一步深化对欧合作伙伴关系,但欧盟以发展对华关系作为

① 王广涛:《日本介入台海事态的动因、特征及趋势》,《台海研究》2024年第2期。

② Taizo Teramoto, “Asahi Poll: 56% Want Only SDF Rear Support to U.S. in Event of Taiwan Crisis”, *Asahi Shimbun*, May 1, 2023, <https://www.asahi.com/ajw/articles/14898395>, 2024-06-21.

③ “Television Interview—Sunrise”, Prime Minister of Australia, May 26, 2022, <https://www.pm.gov.au/media/television-interview-sunrise>, 2024-11-04.

④ Elena Collinson and Paul F. Burke, “UTS: ACRI/BIDA Poll 2023”, The UTS Australia—China Relations Institute, July 11, 2023, <https://www.uts.edu.au/acri/research-and-opinion/polling/utsacribida-poll-2023>, 2024-06-21.

⑤ Josep Borrell, “The Sinatra Doctrine. How the EU Should Deal with the US—China Competition”, Istituto Affari Internazionali (IAI) Papers, September 4, 2020, <https://www.iai.it/en/pubblicazioni/sinatra-doctrine-how-eu-should-deal-us-china-competition>, 2024-11-03.

⑥ 赵光锐:《拜登政府上台后欧盟—美国的对华政策协调:动因、领域与障碍》,《德国研究》2022年第1期。

⑦ “Macron on Taiwan: ‘An Ally not a Vassal’, Says France Leader”, *BBC*, April 13, 2023, <https://www.bbc.com/news/world-europe-65258129>, 2024-06-21.

优先选项,不愿与台湾地区签订双边投资协议^①,表明拜登政府推动台湾问题“国际化”的企图面临来自盟友的诸多掣肘。

(三) 中国政府维护国家利益的坚定立场与强大能力

党的二十大报告提出新时代党解决台湾问题的总体方略,强调“坚决反对‘台独’分裂行径,坚决反对外部势力干涉,牢牢把握两岸关系主导权和主动权”。^② 2024年7月党的二十届三中全会首次提出应进一步完善涉外国家安全机制,将健全反制裁、反干涉、反“长臂管辖”机制作为健全国家安全体系、推进国家安全体系和能力现代化的重要抓手,凸显出我国坚决遏制民进党当局“倚外谋独”“以武拒统”,维护祖国统一与国家利益的坚定决心。

与此同时,我国也不断在实践层面展现出维护国家统一的能力和行动力。2022年8月2日,时任美国国会众议院议长南希·佩洛西(Nancy Pelosi)作为美国政坛“第三号人物”不顾中方的坚决反对与强烈谴责顽固窜台,在台期间发表极具挑衅性的言辞。中方对此相继采取了一系列针对性反制行动,包括在台岛周边海域空域开展空前的实战化演训、发布《台湾问题与新时代中国统一事业》白皮书,体现了遏制“台独”行径、捍卫国家主权与领土完整的决心意志与能力,显示大陆方面已牢牢把握两岸关系发展的主导权与主动权。针对新任地区领导人赖清德拒不承认两岸同属一中并谋求“台独”的行径,中国人民解放军东部战区在其“就职”3天后和发表“双十”讲话4天后分别开展“联合利剑—2024A”和“联合利剑—2024B”围岛军演,兵力规模和覆盖范围进一步扩大,实战意味愈加浓厚。除了常态化的军事威慑,大陆方面近年来持续加快完善涉台立法工作,如2024年6月“两高三部”联合发布《关于依法惩治“台独”顽固分子分裂国家、煽动分裂国家犯罪的意见》,首次将惩治“台独”上升到执行刑法等系列法律的层级。^③此外,商务部、外交部等部门也强化经济和外交制裁等工具箱,相继对干涉我国台湾问题的美国企业和高管人员进行制裁。

总之,对于遏制岛内外“台独”分子及其分裂行径、推进祖国统一和实现民

① 朱时宇:《印太战略视域下欧盟对台政策实践及其影响》,《厦门大学学报》(哲学社会科学版)2024年第5期。

② 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,《中国共产党第二十次全国代表大会文件汇编》,北京:人民出版社,2022年,第11页。

③ 《“两高三部”联合发布关于依法惩治“台独”顽固分子分裂国家、煽动分裂国家犯罪的意见》,中华人民共和国最高人民检察院,2024年6月21日,https://www.spp.gov.cn/xwfbh/wsfbt/202406/t20240621_657405.shtml#1,最后访问时间:2024年9月8日。

族复兴,中国政府不仅具有坚定意志与坚强决心,而且随着其军事实力与政治影响力的持续提升而具备空前强大的能力,这势必成为约束台湾问题“国际化”最具决定性的因素。

结 语

概言之,在中美大国战略竞争日趋深化的背景下,拜登政府出于“竞赢”中国、强化美国同盟管理、配合岛内民进党当局“亲美反中”的政策议程等动因,不断提升与美国盟伴国家以及民进党当局合力炒作台湾问题的力度,着力于从话语“合法性”塑造、政策立法支持、联盟体系支撑、稳固台当局“邦交”、多元议题拓展等五个方面协同发力,导致台湾问题“国际化”在台湾“国际存在”和台湾问题“国际处置”两个层面呈现出日益扩大化、复杂化的危险趋势。但鉴于美台在台湾问题“国际化”上的差异化诉求、地区内外国家的审慎与质疑立场,特别是中国政府推进祖国统一和实现民族复兴的决心意志与强大能力,美国推动台湾问题“国际化”的政策行动面临诸多限制。

2024年总统选举结果无疑也是影响美国政府推动台湾问题“国际化”议程的诸多重要不确定性因素之一。特朗普再次当选美国总统,正在对包括对华政策与涉台政策在内的美国外交政策造成极为复杂的影响。在“让美国再次伟大”的“美国优先”民粹主义旗号下,共和党政府未来4年的外交政策将充斥着孤立主义色彩,并由于特朗普极强的个人领导风格及独特偏好而呈现出浓厚的商业交易思维。回顾特朗普第一任期对台政策思维可知,既不了解台湾问题也不关心台海事务的总统,只是将台湾问题视为处理与中国政府关系的交易筹码,虽然其任内对台军售的金额、频率、武器性能等指标都发生了重大变化,但这主要是出于对华“极限施压”和为美国军工利益集团赚取巨额利益等短期现实考量,其任内台湾问题“国际化”并没有实质性发展,他的相关操作甚至被学界人士诟病为具有“弃台”之嫌。“卷土重来”且致力于改造美国内外政策的特朗普,极有可能放弃拜登政府的涉台政策议程,甚至可能将台湾问题再度纳入美国对华战略竞争的交易筹码范畴。^①在特朗普政府的主导之下,未来四年台湾问题“国际化”的演进态势将遭遇更多变数。

放眼未来,我们仍应高度警惕美西方推动台湾问题“国际化”的相关议程及其潜在风险。未来很长一段时期内美国两党政府难以在根本上调整对华战略竞

^① 周文星、黄淑娅:《论特朗普新政府对台海局势影响的有限性》,《台海研究》2024年第4期。

争框架或放弃“以台制华”手法,加之美国国会近年来正以空前激进的姿态推动涉台立法,而赖清德领导下的民进党当局也不会抛弃“倚外谋独”的幻想,因此,台湾问题“国际化”的总体趋势仍将会以不同形式、在不同程度上延续下去。就此而言,台湾问题及其“国际化”问题将始终是我们携手实现祖国完全统一与中华民族伟大复兴的历史进程中须全面统筹与着力应对的重大战略议题。

(责任编辑:季 焜)

An Analysis of the Biden Administration's Efforts and Their Limits in Promoting the “Internationalization” of the Taiwan Question

ZHOU Wenxing, DIAO Guoxuan

Abstract: The “internationalization” of the Taiwan question has become a hot topic due to the Biden administration’s unprecedented efforts to play the “Taiwan card”. The “internationalization” of the Taiwan question includes the maintenance of Taiwan’s “international presence” and the advocacy for the “international resolution”. The overall trend of its historical evolution is closely related to the strategic competition between China and U.S.. The Biden administration implemented a multifaceted strategy to promote the “internationalization” of the Taiwan question, including the construction of “discourse legitimacy”, legislative support, the mobilization of the U.S. alliance system, attempts to consolidate Taiwan’s “diplomatic allies”, and the expansion into multiple issue-areas. Their underlying motivations are driven by a combination of short-term considerations to strengthen U.S. alliance systems and align with the Democratic Progressive Party’s “pro-America and anti-China” agendas. Additionally, there are medium- to-long-term strategic objectives aimed at serving U.S. strategic competition with China and maintaining U.S. hegemony. However, several factors will constrain the future direction of the “internationalization” of the Taiwan question. These include the divergent interests between the U.S. and Taiwan authorities, the cautious stance of countries both inside and outside the region toward U.S. Taiwan policy, and, most importantly, China’s unwavering determination and formidable capabilities to advance national reunification. Additionally, the election of Donald Trump could introduce significant challenges to the U.S. agenda of “internationalization” of the Taiwan question.

Keywords: the Biden administration, the “internationalization” of the Taiwan question, China-U.S. strategic competition, U.S.-Taiwan relations, cross-Taiwan Straits relations