

论特朗普新政府对台海局势影响的有限性^{*}

周文星 黄淑娅

〔内容提要〕美国前总统特朗普以显著优势再度当选，为中美关系带来不确定性。独特的强人执政风格与交易型思维，将凸显特朗普个人因素形塑美国对华政策的关键作用。尽管特朗普新政府难以改变既定的对台政策框架，但在台湾问题上将逆转拜登政府以“价值理性”为主、“工具理性”为辅的思维，转向遏华和谋利双重目标的“工具理性”。基于此，特朗普新政府将以交易型思维处理台湾问题，既提升与台湾地区在军事防务、核心科技等领域的合作，又以台湾问题换取中国大陆在经贸等议题上的让步。但美国内外挑战将约束特朗普新政府对台海事务的干涉方式与程度，预示美国对台海局势影响的有限性。放眼未来，中方持续增长的综合实力及其威慑力是处理台湾问题的关键所在。

〔关键词〕特朗普对台政策 台湾问题 价值理性 工具理性 有限性

〔作者简介〕周文星，南京大学国际关系学院准聘副教授、博士生导师。黄淑娅，南京大学国际关系学院硕士研究生。

当地时间2024年11月16日，习近平主席在秘鲁利马出席亚太经合组织（APEC）领导人非正式会议期间，应约同美国总统拜登举行会晤。中美元首积极评价中美战略沟通、外交安全团队对话机制的重要作用，并表达了对继续稳定双边关系的意愿。拜登还表示愿意在美国总统交接权力的过渡期与中方加强沟通对话，增进彼此相互认知，甚至希望候任总统特朗普能继承他的对华政策。^{〔1〕}然而，在11月6日美国总统选举投票日当选的前总统特朗普，始终以“抽干华盛顿的沼泽”、打倒“深层政府”（deep state）以便“让美国再次伟大”（Make America Great Again）作为其主要政治目标，这势必对美国政府的内政外交政策构成重大冲击。作为当今世界最重要的双边关系，中美关系极有可能再度遭受“特朗普冲击”。尤其是考虑到特朗普独特的政治人格与执政风格、第一任期涉台政策实践以及他近来涉台言论，即将于2025年1月上台主政的特朗普新政府，势必对美国政府对台政策及其牵动的台海

^{*} 本文系2021年度国家社科基金青年项目“美国国会立法干涉台湾问题的规律、风险与对策研究（1973—2021）”（项目编号：21CGJ047）、南京大学文科人工智能交叉研究计划（AI for HASS）专项课题资助的阶段性成果。

〔1〕 中华人民共和国外交部：《习近平同美国总统拜登在利马举行会晤》，2024年11月17日，https://www.mfa.gov.cn/zyxw/202411/t20241117_11527702.shtml，最后检索日期：2024年11月17日。

局势造成更加复杂的影响。

一、特朗普新政府对台决策的层次分析

发端于战争溯源研究的层次分析法 (level-of-analysis approach), 已成为国内外国际关系学界普遍用于分析某个国家对外政策的分析框架。这个方法也被认为是研究两岸关系、剖析美国对台政策的重要研究方法。^[1] 借助这个分析法, 可以大致辨别驱使特朗普新政府改变美国对台政策的潜在因素。在体系层次 (即国际关系结构现实主义者肯尼斯·华尔兹 [Kenneth Waltz] 所谓的“第三意象”) 和国家层次 (华尔兹所称的“第二意象”) 因素并没有发生明显变化的情况下, 特朗普个人层次 (“第一意象”^[2]) 因素可能成为美国新政府对台政策生变的更重要变量。

(一) 体系层次

在华尔兹看来, 国际体系被定义为“一组互动的单元”, 由结构和互动单元构成。^[3] 尽管国际体系被广泛地假定为处于无政府状态, 但这并不必然意味着作为互动单元的国家之间充满无序、混乱和战争; 国家也可能通过某些方式达成合作。但另一方面, 以军事与经济等硬实力为主要衡量指标的国家在体系中的相对位置, 却在很大程度上影响甚至决定主要大国的互动过程与结果。尽管中国政府一再强调“竞争不是中美关系的全部”, 反对以竞争定义全部中美关系, 甚至认为美国“以竞争之名行围堵遏制打压之实”。^[4] 但在中美两国实力逐渐接近、世界进入某些学者所称的两极格局的背景下, 中美之间的战略竞争只会进一步强化, 竞争的零和性质也会持续下去。^[5]

美国政府在制定对华政策时, 深受上述体系层次的结构影响。最具标志性的做法, 是特朗普政府 2017 年底发布的其任内首份《美国国家安全战略》(National Security Strategy of the United States of America) 报告将中国贴上“战略竞争者”标签, 主张美国采取“全政府”方式应对所谓“中国威胁”。^[6] 在这种极具对抗性的战略思维的指导下, 特朗普第一任期几乎以不可逆的方式推动了中美关系的重构, 以往两国长期在事关双边利益与多边利益的战略合作急剧减少, 取而代之的是在经贸投资、金融科技、政治外交、涉台涉港等领域持续强化的战略竞争。自 2021 年上台主政近四年以来, 拜登政府不仅没有改变其前任错误的对华认知, 反而以竞争、合作、对抗的所谓“三分法”^[7] 应对中国挑战, 即在符合美国利益的前提下就某些议题与中国进行对话与合作, 同时在核心科技、军事安全等领域与中国展开竞争和对抗。在当前的体系层次的结构约束之下, 即将上台主政的特朗普新政府大概

[1] 周文星、林冈:《两岸关系研究中的层次分析问题》,《台海研究》,2019年第2期,第46—54页。

[2] 有关“意象”的讨论, 详见: Kenneth N. Waltz, *Man, the State, and War: A Theoretical Analysis* (New York, NY: Columbia University Press, 1959) .

[3] Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (Reading, MA: Addison-Wesley Publishing Company, 1979), pp. 39-41.

[4] 中华人民共和国外交部:《2023年9月1日外交部发言人汪文斌主持例行记者会》,2023年9月2日, https://www.fmprc.gov.cn/fyrbt_673021/jzhsl_673025/202309/t20230901_11136944.shtml, 最后检索日期: 2024年11月18日。

[5] 阎学通:《2019年开启了世界两极格局》,《现代国际关系》,2020年第1期,第6—8页。

[6] The White House, *National Security Strategy of the United States of America* (Washington, D. C.: The White House, December 2017) .

[7] The White House, *Interim National Security Strategic Guidance* (Washington, D. C.: The White House, March 2021) .

率会延续既定的对华战略竞争框架。

回顾美国过去数十年以来的对华政策与对台政策可知，美国政府往往根据中美关系范式的变化而相应地调整其对台政策。^{〔1〕} 面对当前已然进入战略竞争与对抗范式的中美关系，特朗普新政府必然一如特朗普第一任期和拜登政府，加紧挖掘、夸大和利用台湾的所谓地缘战略价值，深化与台湾地区在多个层面，尤其是军事安全与防务层面的关系，大打“台湾牌”，企图“以台制华”，实现两岸永久和平分离、扰乱中华民族伟大复兴的目的。值得一提的是，2022年乌克兰危机的迅速升级以及俄乌战场的形势演变，对国际政治经济局势造成了深远影响。^{〔2〕} 危机也加剧了美国政治精英的对华威胁认知，强化了美国政府以更大力度干涉台海事务的趋势。在美国对台湾政策“乌克兰化”的趋势下，俄乌冲突将始终是美国干涉台湾问题的重要外部变量。^{〔3〕}

（二）国家层次

美国对华政策也受到来自所谓“第二意象”的国家内部层次诸多因素的深刻影响。拜登政府之所以以相当程度继承特朗普政府的对华政策，甚至在核心科技、国际盟友协调等方面有进一步强化遏华的趋势，主要在于美国国内日益显现的对华强硬“统一战线”。这一战线既由美国府（行政当局）会（国会）、智库等精英群体组成，也包括普通大众。随着十多年以来主张对华强硬成为美国政府与社会的“新共识”，干涉事关中国核心利益的台湾问题似乎成为美国政府以极小成本获取较高收益的“理性之举”。

首先是美国联邦政府“以台制华”意愿的极大提升。美国国会以空前力度和规模干涉台湾问题，是近年来美国政府对台政策的重大变化趋势之一。对美国国会涉台立法提案的实证研究发现，自2017年以来，美国参议院和众议院立法干涉我国台海事务力度之大、速度之快、规模之广，皆为1979年中美建设以来之最。^{〔4〕} 在对华战略竞争加剧、俄乌冲突持续的背景下，美国参众两院议员势必发起更多涉台立法提案，尤其是抬升与台湾地区的军事安全与防务合作，以应对来自中国大陆日益增长的军事威慑力。除了涉台立法动议，美国国会也会继续推动与台湾当局的所谓互访，包括众议院议长、两院相关常设小组委员会主席、资深议员等领袖率团窜访台湾，以及邀请台湾当局及相关部门负责人审美。

美国行政当局也大幅度调整对台政策。一是一改以往在台湾问题上的“守门员”角色，高度配合国会的涉台政治议程。如上文提及，美国国会近年来密集出台一系列涉台立法提案，并且最终将多项经过两院表决通过和协商一致的法案文本呈交时任总统特朗普和现任总统拜登。两位总统并没有对法案中的涉台条款提出异议，几乎采取“照单全收”的做法签署了所有涉台法案，导致涉台法案数量出现自2017年以来持续增长的势头。二是在对台政策上采取更加激进的举措，大有改变美国在台湾问题上战略模糊政策的势头。将台湾视为“独立实体”纳入美国“印太战略”、将台湾地区标注为“国家”、在下台前夕解除国务院有关美台交往的自设限制等，是特朗普第一任期对台政策的重要“遗产”。拜登

〔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，第2—21页。

〔2〕 王战、李永全、姜锋、于运全、徐明祺、冯绍雷：《俄乌冲突、全球政治经济转型及其对中国的影响》，《俄罗斯研究》，2022年第3期，第20—54页。

〔3〕 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，第14页。

〔4〕 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，第92—93页。

政府虽然主张与中国在台湾问题上加强对话和沟通，但他多次公开表达美军“协防”台湾的争议性言论，而且默许、放任甚至鼓励国会议员干涉台湾问题，延续特朗普时期行政当局对国会介入对台决策“大开绿灯”的做法，持续弱化中美三个联合公报所确立的一个中国原则。

其次是作为影响和参与美国外交政策过程的主流智库，对台政策立场近年也发生微妙变化。研究表明，自乌克兰危机升级之后，传统基金会（Heritage Foundation）、哈德逊研究所（Hudson Institute）、战略与国际研究中心（Center for Strategic & International Studies）、外交关系协会（Council on Foreign Relations）、布鲁金斯学会（Brookings Institution）、新美国安全中心（Center for a New American Security）等代表性智库，在美国与盟友伙伴加强对台合作、提升美国对台军售规模等议题上达成了高度共识，也就提升美国在台海和西太平洋对中国的威慑方面取得了较为一致的认知。^{〔1〕}哈德逊研究所和传统基金会属于保守派智库，长期与共和党维持较为紧密的联系，而布鲁金斯学会和新美国安全中心则与民主党关系密切，属于自由派智库中的佼佼者。以往这两派智库在台湾问题上都持有较为显著的分歧，但近年来在对台政策上却逐渐趋同，尤其值得关注。

最后，也是最值得引起警惕的，是美国社会对中国的认知和对美台关系的看法出现极为不利的趋势。根据美国民调公司皮尤研究中心（Pew Research Center）在2024年5月发布的调查报告，81%的美国民众对中国持负面态度，其中41%持极端消极的态度。调查显示，美国民众对华负面认知自2017年开始显著增长并呈持续上升趋势，于2023年攀升至历史之最高的83%。^{〔2〕}与之相应的，是美国民众对提升美台政治军事关系的支持。美国民调公司拉斯穆森报告（Rasmussen Reports）在2023年6月公布的民调显示，在“美国是否应正式承认台湾为一个‘独立国家’”的问题上，有64%的受访者表示赞成，仅14%表示反对。^{〔3〕}相关民调也显示，超过半数的受访美国民众支持美国政府“武装”台湾、支持台湾加入国际组织、签署美台自由贸易协定等。^{〔4〕}

（三）个人层次

一般而言，体系层次和国家内部层次是影响一国对外政策的更主要驱动因素。但相比这两个层次因素的作用，作为“第一意象”的个人层次可能成为特朗普新政府改变对台政策的关键变量。主要有以下三点原因。

一是特朗普不羁善变、逐利自我、好胜执着的政治人格特质，及其打破传统、善于欺骗和谈判、执行力强、相信直觉、追求尊重、注重利益交换等政策偏好。正如有的学者所指出的，“理解特朗普的政治人格，是理解今后美国外交的基础”。^{〔5〕}特朗普独特的个人特质、执政风格与政策偏好，将为特

〔1〕 周文星、姚寰宇：《俄乌冲突后美国主流智库对台政策认知及其影响》，《台海研究》，2023年第1期，第148页。

〔2〕 Christine Huang et al., Americans Remain Critical of China (Washington, D. C.; Pew Research Center, May 2024) .

〔3〕 Rasmussen Reports, “64% Want U.S. to Recognize Taiwan’s Independence,” June 26, 2023, https://www.rasmussenreports.com/public_content/politics/biden_administration/64_want_u_s_to_recognize_taiwan_s_independence, 最后检索日期：2024年11月18日。

〔4〕 Craig Kafura, On Taiwan, Americans Favor the Status Quo (Chicago, IL: The Chicago Council on Global Affairs, October 2024) .

〔5〕 尹继武、郑建君、李宏洲：《特朗普的政治人格特质及其政策偏好分析》，《现代国际关系》，2017年第2期，第15页。

朗普新政府对台政策走向注入最大的不确定性。

二是特朗普及其所在共和党在 2024 年美国大选中获得的罕见重大胜利，赋予共和党政府处理台湾问题的极大权力。在 11 月 6 日结束的大选中，特朗普横扫 7 个摇摆州，获得 312 张选举人团票（获胜须 270 张选举人团票）；共和党在国会参议院和众议院选举中也赢得多数席位；同日举行的 11 个州的州长选举中，共和党人赢得 8 个州，使共和党控制了美国 50 个州中的 27 个州。^{〔1〕} 如果再加上最高法院现任 9 位大法官中 6 位系保守派的显著优势，特朗普确实似乎成为美国历史上权力最大的总统，可谓集行政、立法、司法三权于一身。

三是特朗普在第一任期内创造了多项对台政策“先例”，第二任期可能继续力推对台政策生变。长期以来，特朗普都倾向于将台湾问题视作可以交易的议题。一个最典型的案例是，直到 2020 年 1 月达成中美第一阶段经贸协议之前，特朗普除了将对台军售作为对华“极限施压”、赚取台湾当局高额军费的政治经济手段，其处理台湾问题的方式相对仍有所克制，包括不允许其内阁官员窜访台湾以避免刺激中国。随着新冠肺炎疫情在美国快速蔓延并导致其民意支持率暴跌之后，特朗普才完全放任其鹰派内阁官员与幕僚介入台湾问题，全面升级与中国在台海事务上的博弈。

二、特朗普新政府对台政策研判

如前文分析，中美战略竞争导致美国政治精英更倾向于企图非法干涉我国台海事务，以遏制中国崛起、迟滞祖国最终统一。就此而言，研判特朗普第二任期对台政策离不开其对中国政策的总体把握。此外，鉴于体系层次和美国国家内部层次相关因素的相对确定性，结合特朗普的个性偏好、第一任期涉台政策举措、近期发表的涉台言论，以及提名的内阁官员人选，可尝试研判特朗普第二任期对台政策的可能走向与方式。

（一）特朗普新政府对华政策总体研判

综合特朗普竞选以来公开发表的涉华言论、已提名主要涉华事务内阁官员对华政策认知以及《2024 年共和党党纲》（2024 Republican Party Platform）相关表述来看，特朗普新政府极有可能继续视中国为美国最主要的“威胁”甚至“对手”，延续其第一任期内框定并经由拜登政府强化了的对华战略竞争政策，并在核心科技、经济贸易、军事防务乃至社会文化等层面对华采取更具对抗性的政策举措，改变拜登政府时期与中国既对话、合作又竞争、对抗的互动模式。

特朗普新政府对中国可能采取的主要举措包括：发起加强版贸易战“2.0”，包括可能如《2024 年共和党党纲》所建议的撤销中国的最惠国待遇、逐渐减少自中国进口生活必需品^{〔2〕}，甚至可能如特朗

〔1〕 Associated Press, “2024 Presidential Election Results,” November 24, 2024, <https://apnews.com/projects/election-results-2024/?office=P>, 最后检索日期：2024 年 11 月 24 日。

〔2〕 The American Presidency Project, “2024 Republican Party Platform,” July 8, 2024, <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/2024-republican-party-platform>, 最后检索日期：2024 年 11 月 24 日。

普承诺的对中国商品加征 60% 关税^[1]；在美国政府遏制中国高科技发展的“小院高墙”的基础上，构建一个高科技产品门类持续扩大化的“大院高墙”；以“泛安全化”为名，阻碍中美人文交流与民间往来；此外，特朗普新政府还将进一步限制中国企业对美投资，包括禁止中国公司拥有美国的房地产，特别是在军事基地等敏感地区附近的投资，以及能源和科技领域的基础设施。

总之，特朗普新政府将采取更加简单粗暴、直截了当的手段，利用美国在全球的优势地位和“武器化”思维遏制中国发展，不计后果地加速推动中美几乎在各个领域的“脱钩断链”，对未来四年的中美关系发起更大的挑战。^[2]

（二）特朗普新政府对台政策可能走向

预判特朗普新政府对台政策调整的可能方向，需要回顾拜登政府 2021 年以来在台湾问题上的政策立场。拜登政府改变了特朗普第一任期尤其是执政后期在台湾问题上完全放手时任国务卿迈克·蓬佩奥（Mike Pompeo）等对华鹰派分子挑衅中国在台核心利益的做法，主张在与中国加强对话，作为防止中美划入冲突的“护栏”，同时也快速提升与台湾地区在军事防务、科技经贸、政治互动等方面的关系，特别是将台湾纳入美国主导的全球“价值观联盟”和“高科技联盟”，并以“复合型介入”等手段加速推动台湾问题“国际化”。^[3]然而，拜登总统并没有逆转美国国会自特朗普第一任期以来以空前规模与力度非法干涉我国台海事务的趋势，不仅美国涉台立法提案连年急剧攀升、涉台法律制订数量持续增加，而且纵容美国国会领袖频繁窜访台湾，一度因时任众议院议长南希·佩洛西（Nancy Pelosi）窜台而造成“第四次台海危机”。^[4]换言之，以往更加重视台湾问题的“价值理性”的民主党政府，出于“竞赢”（outcompete）中国的狭隘目的，日益采纳对台政策以“价值理性”为主、“工具理性”为辅的思维。

不同于拜登政府，特朗普本人及其对华鹰派内阁官员无疑将更重视对台政策中的“工具理性”，企图以交易型思维实现“以台制华”和谋利的双重目标。为此，特朗普新政府可能同时向中国大陆和台湾地区“极限施压”和“漫天要价”，采取简单粗暴的手段处理错综复杂、事关美国西太战略布局的台海事务。按此逻辑，如果中方在特朗普最为关心的经贸等问题上，进行灵活的策略调整甚至做出一定让步，特朗普可能约束其鹰派内阁成员在台湾问题上保持克制，避免采取冒进和挑衅性的姿态。但另一方面，特朗普新政府也可能对台施压，如要求台湾当局提升防务开支、增加对美军购，同时减少甚至暂停拜登政府期间对台无偿军援、弱化对美安全“承诺”。

[1] Marius Zaharia, “Why Trump Tariffs Pose a Bigger Threat to China’s Economy This Time,” Reuters, November 7, 2024, <https://www.reuters.com/world/china/why-chinas-economy-is-more-vulnerable-trump-tariffs-this-time-2024-11-06/>, 最后检索日期：2024 年 11 月 24 日。

[2] 陈静、周文星：《美国对华关系“武器化派”的兴起及潜在走向》，《现代国际关系》，2024 年第 8 期，第 101-120 页。

[3] 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，第 1-11 页；仇朝兵：《拜登政府执政以来美台关系的演变及走势》，《当代美国评论》，2022 年第 6 期，第 61-79 页；叶晓迪、陶嘉懿：《“复合型介入”：拜登行政当局干涉台湾问题的策略及其运作》，《闽台关系研究》，2023 年第 3 期，第 9-24 页。

[4] China Power Team, “Series: The Fourth Taiwan Strait Crisis,” China Power, November 5, 2024, <https://chinapower.csis.org/series-fourth-taiwan-strait-crisis/>, 最后检索日期：2024 年 11 月 26 日。

作出上述判断的主要根据有三。首先是特朗普第一任期处理台湾问题的交易型思维及其实践。特朗普第一任期内通过持续提升对台军售的金额、规模、频率，为美国军工利益集团增加巨额利润、创造工作岗位，同时提升美国与中国政府打交道的“筹码”，以换取中方在他更关心的贸易问题上做出实质性让步。同时，特朗普也对台当局施压，要求台积电赴美设厂、协助美国制造高端芯片。

其次是特朗普竞选美国总统前后发表的一些涉台言论。例如，2024年10月20日，特朗普在接受《华尔街日报》编辑部采访时表示，如果中国大陆试图封锁台湾地区，他将对中国大陆征收150%—200%关税，并表示他不会动用武力来阻止大陆对台湾的封锁。^{〔1〕}又如，2024年7月16日，特朗普在接受彭博社采访时表示，台湾应该向美国支付保护台湾免受中国大陆“侵害”的费用，美国“和保险公司没什么区别”，但台湾不仅“没有给美国任何东西”，反而“抢走了美国的芯片产业”。^{〔2〕}

此外，特朗普胜选后提名的内阁官员几乎都是对华鹰派人士，他们往往又具有较为浓厚的“挺台”或“亲台”倾向。例如，拟任国务卿的佛罗里达州联邦参议员马尔科·卢比奥（Marco Rubio）被称为反华“急先锋”，主张在科技交流、人文交往等领域限制与中国的接触，并通过立法提案的方式大肆干涉我国涉藏、涉疆、涉港、涉台事务，主导制订了“与台湾交往法”并多次率团窜访台湾、与台湾当局人士会面。拟任国家安全事务助理的麦克·沃尔兹（Mike Waltz）也主张美国提升军事作战能，以应对中国快速增长的军事力量，同时也公开强调台湾在高端芯片制造和全球贸易中的重要性，呼吁美国应以更大力度“支持”台湾。^{〔3〕}

三、特朗普新政府对台海局势的影响与限度

特朗普更重视台湾问题对于美国的“工具理性”而忽视其“价值理性”的做法，使之更倾向于以交易型思维应对和处理台湾问题，将对台海局势造成复杂的影响。但另一方面也要注意美国内外诸多挑战对特朗普新政府对台政策调整的约束，注定了新政府对台海局势影响的局限性。

（一）特朗普新政府对台海局势的影响

在台湾问题上极具“工具理性”色彩的特朗普新政府，将对台海局势产生复杂深远的影响。

首先，特朗普新政府干涉属于中国内政事务的台湾问题无疑将增加中美关系转圜的难度，甚至不排除中美在台海爆发冲突的可能性。特朗普将台湾问题视为一个跟中国处理双边关系时可以“交易”的“筹码”，这种粗暴之举本身就是对中国内政的非法干涉，为未来四年甚至更长时间内的中美关系发展大局埋下极不稳定的因子。更重要的是，台湾问题长期被认为是诱发中美爆发直接军事冲突的唯一“燃点”。如果特朗普在第二任期内如他第一任期那般处理中美关系和台湾问题，即当中美关系发展

〔1〕 James Taranto, “Weekend Interview: Trump Tangles With the Journal’s Editors,” *The Wall Street Journal*, October 18, 2024, https://www.wsj.com/opinion/donald-trump-the-bully-with-a-heart-of-gold-2024-presidential-election-dd922dd6?mod=opinion_lead_pos5, 最后检索日期：2024年11月24日。

〔2〕 Bloomberg Businessweek, “The Donald Trump Interview Transcript,” Bloomberg, July 16, 2024, <https://www.bloomberg.com/features/2024-trump-interview-transcript/>, 最后检索日期：2024年11月24日。

〔3〕 Staff Writer, “Trump’s National Security Advisor Pick Touts Taiwan’s Importance,” *Taipei Times*, 2024-11-18, p. 2.

“不如他意”而放手鹰派内阁官员挑衅中方在台海的核心利益，任凭更多美国会议员采纳极端的反华“亲台”新举措、新方法，那么，中美在台海和西太平洋地区的对抗态势将进一步加剧，两国关系也将遭遇更大的危机和挑战。如果中美战略竞争和对抗管控不及时，其负面效应可能迅速外溢进而冲击地区发展与和平稳定，影响地区治理发展与国际秩序演进。

其次，如果特朗普相关涉台言论落实为实际政策，将怂恿民进党当局“倚美谋独”“以武拒统”的立场、升高岛内部分民众对大陆的抵触与敌对情绪，不利于两岸经济社会融合高质量发展。现任台湾地区领导人赖清德自诩为“务实的台独工作者”，自2024年5月上任以来拒绝接受一个中国原则和“九二共识”，且在岛内外顽固推动“台独”话语叙事，寄希望于美日等外部势力的“支持”。相关最新民调表明，民进党的支持者比以往更愿意“为台湾而战”，也更支持台湾当局提高防务预算，甚至不惜提高税收。^{〔1〕}可见，赖清德民进党当局相关“抗中保台”“倚美谋独”的言行，的确煽动两岸敌意、加剧岛内“离心力”，增加了台湾岛内部分民众对中国大陆的敌对情绪。这种不利的发展趋势，自然有害于两岸经济社会融合的高质量发展。

（二）特朗普新政府对台海局势影响的有限性

特朗普新政府对台湾局势的影响，因美国遭遇的以下内外挑战而存在局限。

一是台湾问题并非特朗普新政府政治议程上的优先事项。在《2024年共和党党纲》列出的20项议程中，绝大多数都旨在解决美国的内政事务，如前五项议程分别为打击非法移民、开展驱逐行动、结束通货膨胀、重振美国作为世界能源生产主导国、恢复美国制造业超级大国地位等，外交事务并非特朗普第二任期关注的议题。^{〔2〕}即使新政府关注外交事务，优先议程也应当是特朗普多次公开提及的俄乌冲突和哈以冲突，包括台湾问题在内的对华政策议题并不在特朗普优先解决的政治议程之上。

二是特朗普本人只是将台湾问题视为一个与中国大陆和台湾地区进行博弈的“筹码”，并非意在实质性地解决台湾问题。特朗普将继续他既不熟悉也不关心台湾问题的姿态，在他看来，处理台湾问题的方式与美国的“承诺”和形象并无关系。他更多地将该问题视为处理与中国关系的战略工具，以及对台湾当局“要价”的“筹码”。换言之，特朗普并不寻求与中国在台海事务上的冲突。

三是特朗普政府内阁官员与共和党内派系之间的博弈与较量会影响新政府对台政策。尽管目前经特朗普任命的多数内阁官员为对华强硬的“亲台”分子，但这些人任命的关键因素是忠诚度而非专业性。也就是说，特朗普新政府内阁官员在处理台湾问题时需要首先迎合特朗普的偏好，这就决定了内阁官员作用的有限性。此外，“特朗普化”的共和党内部仍有不少派系，既有支持也有反对特朗普的声音，还有在处理全球事务上的孤立主义者和干涉主义者。特朗普执政团队内部也有不同的派系，这些因素都将影响特朗普新政府制定一致、持续的对台政策。

〔1〕《最新民调：近七成台湾人愿意为保卫家乡而战》，台湾《天下杂志》，2024年10月9日，<https://www.cw.com.tw/article/5132315>，最后检索日期：2024年11月20日。

〔2〕The American Presidency Project, “2024 Republican Party Platform,” July 8, 2024, <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/2024-republican-party-platform>，最后检索日期：2024年11月24日。

此外，民主党国会议员、自由派智库专家等建制派，也会掣肘特朗普新政府在台湾问题上的“出格”举动。尽管不少学者声称美国府会和两党在对华强硬问题上存在高度共识，对华政策呈现趋同倾向，但它们在具体的策略、路径和包括在台湾问题等议题上，仍然存在明显的思维差异。两党不同的对华和对台政策思维，在主流的自由派智库和保守派智库中体现得泾渭分明。^{〔1〕}简单来说，两党虽然都强调“竞赢”中国的必要性，但民主党维持与中国管控竞争、增进对话沟通，倾向于采取更加隐蔽、迂回的方式，呈现出“说一套做一套”的特点；而共和党采取更为激烈的对抗方式，表现出保守、强硬、直接的特点。这种明显的分歧意味着，特朗普上台势必会扭转拜登政府的对台政策思维，从对联盟、价值观与人权的关注，转向对军事与安全政策的侧重。^{〔2〕}但面对强大的建制派的掣肘，特朗普新政府必然难以轻易在台湾问题上作出有悖于传统的重大举动。

最后，中国相对实力的快速增长及其在台海的强大威慑力，注定特朗普新政府不可能彻底抛弃“一个中国”政策或谋求与台湾地区关系的重大突破。尽管美国内部尤其是国会拥有极为浓厚的反华“亲台”氛围，但是特朗普政府不可能谋求与台湾地区建立“外交关系”等重大突破或抛弃美国历届政府坚持的“一个中国”政策，无论该政策变得多么空洞。其主要原因在于，台湾是中国的核心利益，“一个中国”政策是中美建交的基础，美方深知台湾对于中国的极端重要性和敏感性。而台湾问题却不是美国的核心利益，因台湾问题陷入与拥核的中国陷入一场军事冲突或战争，代价极其高昂，得不偿失。美国政治精英深知，中国大陆在佩洛西窜台后实现的某种对台政策“新常态”与台海关系“新现状”，包括台海“中线”不复存在、常态化军机军舰绕台巡台、环岛围岛实弹演习，表明中国在海台对美国已具备相当威慑力。综合实力特别是军事实力的持续快速增长，是中国约束美国新一届政府对台政策的关键因素。

四、结语

特朗普在 2024 年美国总统选举、国会参众两院选举、部分州长选举中的压倒性胜利，以及最高法院保守派大法官的数量优势，为特朗普即将在 2025 年 1 月开启的第二任期赋予了极大的权力。更重要的是，在体系层次和美国国内层次因素都不利于中美关系发展的情况下，特朗普独特的个人特质、执政风格与政策偏好，将凸显特朗普新政府对台政策的“工具理性”。新政府对中国大陆和台湾同时“极限施压”和“漫天要价”的可能做法，将对台海局势造成更加复杂的影响。

对此，中方可考虑从以下方面做好充分准备。一是与特朗普团队接触沟通，尝试在双方关心的议题上找到对话甚至合作的空间，争取创造中美关系“高开”的有利局面，至少避免“低开”的不利局面。二是与美国地方政府、商界、学界、舆论界等各界保持持续沟通交流，尤其注重维持与在气候变化等议题上与中国合作抱有积极态度的民主党精英群体的联系、鼓励中国智库与美国智库专家的制度

〔1〕 周文星：《美国智库对华政策的认知、根源及其应对——基于智库专家涉华研究的比较分析》，《情报杂志》，2023 年第 2 期，第 57-64 页。

〔2〕 张文宗、常方煜：《美国两党对台政策的差异及影响》，《现代国际关系》，2023 年第 12 期，第 58 页

性对话、出台实质性办法扩大和增加中美民间层面的交流和韧性，减缓特朗普新政府对华政策的冲击。三是在特朗普新政府扬言对欧盟、日本、韩国等美国传统盟友国家加征高额关税、要求盟国承担更多防务责任和义务、威胁退出更多国际条约，进而疏远美国与其盟友关系的情况下，中方可对这些国家与国际组织展开更大力度的工作，扩大国际“朋友圈”。更重要的是，中方须保持高度的战略定力，采取“以我为主”的战略谋划，坚定不移地推进高水平对外开放等国家既定大政方针与战略方向，并维持军事外交政治和舆论宣传等多种手段为一体的高度戒备，应对一切可能的风险与挑战。

需指出的是，美国实质性调整对台政策早在特朗普第一任期就已经开始，并在拜登总统任内得到强化。虽然特朗普因其不确定性而引起各方担忧，并可能以交易型思维处理台湾问题进而给台海局势造成复杂影响，但前文提及的美国内外诸多挑战，将限制特朗普在台湾问题上采取突破传统的重大举措，不大可能出台“抛弃”台湾或“外交承认”台湾当局的极端举措。比较而言，中方应密切关注并谨慎应对的是美国政府主导的可能产生深远影响的涉台风险，主要包括以非法曲解联大第 2758 号决议为主要手段力推台湾问题“国际化”、美国国会以空前力度干涉台湾问题、以助台打造“非对称战力”为目标的美台军事安全与防务关系重大升级。但放眼未来，持续增长的综合实力及其在台海形成的强大威慑力将始终是中方束缚任何一届美国政府对台政策走向的关键因素，也是中方应对台海局势的关键抓手。

（责任编辑：张笑天）

On the Limited Impact of the Second Trump Administration on the Situation Across the Strait

Zhou Wenxing and Huang Shuya

Abstract: Former U. S. President Donald Trump has been re-elected with a significant advantage, bringing uncertainty to Sino-U. S. relations. Trump's strongman leadership style and transactional approach will highlight the significance of the individual-level factors in shaping U. S. China policy. The second Trump administration is unlikely to change the established U. S. policy framework on the Taiwan region. It will, however, reverse the mainly "value rationality" oriented approach supplemented by "instrumental rationality" that President Biden has adopted while addressing the Taiwan question. Instead, it will turn to "instrument rationality" for the dual goals of deterrence of China and profit-gaining. Based on this logic, the Trump administration is more likely to address the Taiwan question with a transactional approach. It will improve U. S. cooperation with the Taiwan region in terms of military, defense and core technologies on the one hand, and utilize the Taiwan

（下转第 93 页）

encompasses the challenges posed by significant development disparities among various internal regions and the high difficulty of integration and restructuring. Currently, as we advance the process of achieving complete national reunification, it is necessary to consider the Taiwan question in the context of the fundamental national conditions of a super-large state. The complete reunification we strive for is not merely a merger of the two sides of the Taiwan Strait, but a higher level of spiritual affinity. The confrontational and antagonistic situation between the two sides of the Taiwan Strait has persisted for over 70 years, although there are many facets to its causes. In terms of the process of fully unifying the two sides of the Taiwan Strait, the process and outcome are equally important, and its essence is the integration process of a super-large state within its own territory, involving both sides of the Taiwan Strait.

Keywords: Super-Large State, National Unification Theory, Integration Reconstruction, Integrated-development, Psychological Affinity

Author: Chen Xiancai is Distinguished Professor, Doctoral Supervisor, and Director of Taiwan Research Center, Xiamen University. Jia Kaiqi is a PhD candidate at the Taiwan Research Center, Xiamen University.



(上接第 49 页)

question to negotiate with China for the latter's concessions on economy and trade. However, numerous internal and external challenges are expected to constrain the extent and manner of the Trump administration's involvement in Taiwan Strait affairs, suggesting the limitedness of U. S. impact on the situations across the Strait. In the future, the key to addressing the Taiwan question remains China's growing comprehensive strength and its deterrent capabilities.

Keywords: Trump, U. S. Taiwan policy, The Taiwan question, Instrumental Rationality, limitedness

Author: Zhou Wenxing is Tenure-Track Associate Professor and PhD supervisor at School of International Studies, Nanjing University. Huang Shuya is a master candidate at School of International Studies of Nanjing University.