

拜登对华战略中的对台政策：战略定位与战略竞争

李义虎*

摘要：拜登政府实行什么样的对华政策及对台政策，是海峡两岸和国际极为关注的问题。对拜登对华政策与对台政策的研判应集中在“战略定位”和“战略竞争”两大方面，而非仅孤立关注“战略竞争”；对这两大方面的把握，需要放在一个合理的分析框架中加以说明，即：要弄清“战略竞争”的性质和特点，必须首先弄清拜登对中国所做的“战略定位”，因为“战略定位”决定“战略竞争”；正是在对华定位为“战略竞争对手”的前提下，拜登政府要与中国“高强度的战略竞争”或“最严峻的战略竞争”。同时也要区别“战略竞争”在拜登语境下与在特朗普语境下究竟有何异同。而研判美国对台政策，首先需要弄清美国对华政策，中美关系大框架仍然是制约、甚至决定美台关系的基础和前提。

关键词：拜登；对华政策；对台政策；战略定位；战略竞争

中图分类号：D822.58

文献标识码：A

文章编号：1006-6683(2021)03-0001-09

DOI:10.13818/j.cnki.twyj.2021.03.001

拜登实行什么样的对华政策及对台政策，是海峡两岸和国际极为关注的问题。数月来，拜登及其团队在谈到中美关系时频繁使用“战略竞争”一词，拜登、布林肯等在重要场合的政策性讲话、白宫发布的《临时国家安全战略指南》，以及美国总统与外国首脑会谈所发表的联合声明，很多都是围绕着这个关键词做出阐述；同时，国内学界集中讨论很多的也是中美“战略竞争”。本文认为，对拜登对华政策与对台政策的研判应集中在“战略定位”和“战略竞争”两大方面，而非仅孤立关注“战略竞争”；对这两大方面的把握，需放在一个合理的分析框架中加以说明，即：要弄清“战略竞争”的性质和特点，必须首先弄清拜登对中国所做的“战略定位”，因为“战略定位”决定“战略竞争”，正是在对华定位为“战略竞争对手”的前提下，拜登政府要与中国进行“高强度的战略竞争”或“最严峻的战略竞争”。与此同时，也需区别“战略竞争”在拜登语境下与在特朗普语境下究竟有何异同。而研判美国对台政策，首先需要弄清美国对华政策，中美关系大框架仍是制约、甚至决定美台关系的基础和前提。

一、拜登对中国的战略定位：“最严峻的战略竞争对手”

要辨析拜登对中国的战略定位，先要弄清特朗普的对华定位是否仍然有效？2017年底到2018年前几个月，特朗普政府对中国做出新的战略定位，锁定中国为“战略竞争对手”和“修正主义国家”。^[1]完成这一战略定位经历了推出三个战略报告和一个文件（“对华战略方针”）的“充足”过程，其结论被认为是两党、府会、战略精英和社会多数的“共识”，是政治极化严重态势中的“最大公约数”，换言之，在偏保守的美国这已是“政治正确”。拜登上台后，在几次重要讲话涉及中国定位时，拜登使用

* 作者简介：李义虎，男，北京大学台湾研究院院长、教授、博士生导师。

基金项目：本文系2019年度国家社科基金重大项目“‘一国两制’台湾方案研究”（项目批准号：19ZDA129）成果。

了“战略竞争对手”、“最严峻的战略竞争对手”等措辞，布林肯国务卿强调中美是“对抗性与竞争性的关系”，^[2]中国是“本世纪世界最大的地缘政治考验”，^[3]白宫公布的《临时国家安全战略指南》则将中国说成是“唯一有综合实力、挑战美国所建立的国际体制”的竞争者。^[4]当然，拜登、布林肯等表示“在符合美国利益的情况下也准备与中国合作”，例如在气候变化等领域。^[5]

从“战略竞争对手”和“修正主义国家”的双定位到“最严峻的战略竞争对手”，尽管表述有所改变，但美国对中国的战略定位、特别是战略意图的本意并无实质性调整，而是有着较强的延续性。这不仅因为拜登及其团队在讲话和文章背后透露出的政策导向，而且更因为：首先，形塑其对华战略定位的基础性、结构性条件没有发生任何变化。中国的实力增长与美国的相对衰落，促使美国从负面评估中国崛起，认定中国是其霸权的主要挑战者。特别是，去年中国国力的逆势成长和疫情的偶然性影响，使中国GDP从占美国60%多些悄然发展到70%以上，超过苏联和日本成为百年来GDP总量最接近美国的国家；如果中国顺利步入2035年远景规划，中美实力将很快进入综合指标80%对比的快速变化期（按多个战略分析机构预测，2030年左右中国GDP可能超过美国），这意味着中美实力对比的错肩期、交替期，也就是双方关系最为敏感的阶段还未到来、但即将到来。因此，在拜登执政期间，中美之间的结构性矛盾不会消失，反而会进一步突出。拜登去年一篇文章就认定“中国代表了一种特殊的挑战”，而在美国国务院首次发表的外交政策讲话中，他强调中国在经济、强制性外交、少数民族政策、知识产权和全球治理五个方面对美构成巨大威胁。^[6]拜登国安团队则多次表示中国是美国的最重要竞争者，甚至是“与美国匹敌的威胁”（pacing threat）。布林肯干脆说特朗普对中国的定位没有问题，只是其政策操作的切口有问题。^[7]

其次，所谓“战略竞争”仍将主要反映在国际秩序上，中美不可避免就此“高端竞争”。本文认为，特朗普政府对华定位中曾经使用的“修正主义国家”比“战略竞争对手”用语更严重、内涵更深刻，^[8]因为它涉及到的就是国际秩序问题，即中美对待国际秩序的态度和做法及其在其中的地位。特朗普认为中国是美国主导的国际秩序的挑战者，必须实行全面遏制、极限施压。拜登执政后，这个问题并没有消失，依旧真切存在，必然促使其对华政策在内嵌逻辑上予以充分反映。其实，拜登所谓“战略竞争对手”、“要与中国进行高强度的竞争”等说法，就仍凸显着国际秩序问题的重要性，其多个政策性讲话及与盟国首脑所发表的联合声明也几乎刻意突出国际秩序问题。当然，拜登与特朗普在这方面有两点区别：第一，在维护国际秩序中美国霸权的手段上，特朗普迷信单边主义和霸凌打压做法，不断退群毁约，忽视与疏远盟国，实际上削弱了美国的领导地位和战略信誉；拜登则在上任伊始重返世卫组织和巴黎协定，高扬多边主义旗帜，恢复盟友关系并重建盟国体系，这必然强化美国在国际秩序中的领导地位。第二，更重要的是从国际秩序构成要素来看，两人的侧重明显有别。我们知道，国际秩序包括三要素即结构（实力）、规则和价值，国际秩序之争是这三个方面的综合性竞争。特朗普对华定位表明他首先关注实力结构，他发动贸易战、经济战、科技战乃至采取极限施压的做法，首先打压的是对手的力量，所谓“美国第一”实际上是要保证自己实力的优先地位。而拜登和民主党更注重国际秩序中的规则和价值，奥巴马曾说绝不让中国掌握规则制定权，拜登则更不会示弱，强硬要求中俄遵守“基于规则的国际秩序”；其在慕尼黑安全会议、G7等的讲话就着意以重拾领导力、“捍卫共同价值观”为基本诉求，而四国峰会、美日首脑会晤的联合声明更强调“地区与国际秩序的意义”。^[9]总之，特朗普使用“修正主义国家”，并把中国说成是这样的国家；拜登强调“国际秩序”，并把中国说成是“对国际秩序的威胁”，因此，在对华定位上两人是没有差别的。从特朗普到拜登，对中国崛起带来的结构性影响及其对规则、价值的争夺因素都存在，但拜登更注重后者，特朗普注重前者，今后中美对后者的竞争将是重点。从相当意义上讲，对国际秩序中规则 and 价值的“战略竞争”属于“高端竞争”，具有长期性和根本性，越往后越会成为“巅峰对决”，因此，拜登对中国如何定位不会脱离这个背景和趋势。

再次，国内政治因素发挥溢出作用，尤其是特朗普遗产不断作祟，会使拜登的内外施政受到较大牵制和影响，对华定位很难改变或重来。多年来，尽管政治极化严重，在多数议题上国内存在尖锐对立，但美国两党、府会、社会最大的共识是中国实力增长已经构成威胁，对华政策需要采取更强硬的立场。“对中国强硬是使美国这个两极分化的国家团结起来的原因。我们在政治上是两极化的，但在中国问题上我们不存在两极化”。再有，特朗普对华政策遗产仍有较强惯性。有人说拜登国安团队很多是奥巴马的“老人”，因此认为拜登政府是奥巴马政府的继承者，但实际情况是拜登不得不承载着特朗普对华政治遗产。正如一位前政要所说，“拜登对中国政策的调整，势必将建立在特朗普时代的基础之上——事实上，对华政策的彻底改变，可能正是特朗普政府留给美国最大的政治遗产”。^[10]拜登上台可能给恶化中的中美关系提供一个止损点，但并不会是自然增长点；中美关系仍将在很大程度上受制于国会立法、两党共识、民众情绪、特朗普遗产等国内因素。

二、拜登语境下“战略竞争”的含义及特点

拜登及其幕僚频繁使用的“战略竞争”一词，主要交错表达四种意思：一是中国是“最严峻的竞争对手”，但不是“敌人”，俄罗斯才是“主要敌人”；二是中国是美国的“主要威胁”、“最大的地缘政治考验”，中美要进行“最激烈的战略竞争”和“高强度的战略竞争”，但美国不跟中国进行冷战；三是跟盟国多次说到中国是“国际秩序的威胁”；四是拜登本人表示“在符合美国利益的情况下也准备与中国合作”。由此，大致形成拜登语境下的“战略竞争”，其中比较显眼的形容词有“严峻”、“激烈”、“长期”、“高强度”。那么，在这些形容词遮掩下的“战略竞争”究竟有什么核心含义和特点，又与特朗普语境下的“战略竞争”有什么异同？虽然拜登政府的全球战略包括对华政策仍在搭建，但历数拜登、布林肯等多次重要讲话及白宫文件可看出：拜登所说“战略竞争”的根本目标是要继续保持美国的霸权地位，包括在同盟体系中的霸主地位，在国际组织等多边框架中的领导地位，对国际规则与价值的主导地位。总的来讲，就是美国仍然要掌控国际秩序，如果遇到“战略竞争对手”，美国要在“战略竞争”中取胜。

在此之下，拜登语境下的“战略竞争”表现出两个突出的特点：

第一是“高”。拜登对中国展开的“战略竞争”将集中在高位阶、高政治领域，而不是简单的“全方位、全政府”极限施压。特朗普政府从2018年发起贸易战，在2020年对中国实行极限施压，包括采取经济脱钩、科技断链、政治敌视、文旅禁限等极端做法，但主要集中在进出口贸易、企业运营、人文交流项目、入境旅游等低位阶、低政治领域，明显表现出“低”的特点。虽然后来也扩展到意识形态、价值观等高政治领域，但基本是蓬佩奥在乱打一气，特朗普似乎兴趣不大。与这种“低”有别，拜登所要进行的“战略竞争”更多是在高位阶、高政治领域进行的。这主要体现在两个方面：一是紧盯高经济、高科技问题。在经贸领域，拜登会接收特朗普的部分遗产，但这方面的“战略竞争”不会再简单诉诸贸易战，而是更多通过贸易规则、协议承诺、多边框架来施压。所谓“高经济”更包括监督与干预对手国内经济与贸易体制的结构性改革，与盟国一道重组供应链等。在这方面将以谈判与打压并举。而在科技问题上，拜登认为科技竞争是保持美国长期战略优势的核心，特别是高科技领域是中美“大国竞争”的决定性场所。因此，美国不仅严格限制对华高科技出口及中国投资高科技领域，而且不排除实行高科技领域对华脱钩。但与特朗普断崖式的科技断链不同，拜登的高科技脱钩将是有选择的、部分的，因为站在美国国家利益的立场，只有在高科技关键领域实行脱钩，才能把中国限制在产业链、技术链的低端，这是保持美国世界霸权的重要手段。二是突出高政治议题。民主党一向强调价值观因素，看重人权与民主议题，民主党在国际上力推“人权外交”，也擅长搞颜色革命。拜登两位重量级幕僚坎贝尔和沙利文曾撰文认定“中国最终对美国的意识形态挑战将超过前苏联”。^[11]拜登竞选期间就屡对

中国的新疆政策、香港政策和西藏政策进行攻击,年初以来他多次表示上任第一年将召集全球民主峰会,聚集世界民主国家,制定共同的国际议程。这个由美国倡导的民主同盟被普遍认为有针对中国的意味,可能是“灯塔”效应的滥觞。拜登政府还曾专门声明要“将人权置于美国外交政策核心”,继续在国际政治中推行民主党的传统神主牌。由此可以预见,拜登政府在相关高政治议题上对中国的攻击性会更强,中美战略竞争中的价值观之争可能升高。

第二是“巧”。拜登所要进行的“战略竞争”将集中在重点领域,打出组合拳,制造“蝴蝶效应”。拜登团队实施“更加精巧的大国竞争战略”是针对特朗普的。特朗普推动的“大国竞争”以霸凌粗暴为基调,动辄使用加税、要钱、封杀企业、抓扣人员、禁限往来等低级手法。而拜登喜欢的竞争方式与此有很大不同,从某种意义上讲,方式的不同也很重要。拜登与中国、俄罗斯等大国所要进行的是“精准、灵巧的竞争”,通过提高战略信誉、控制竞争成本、优化利益来护持自己所主导的国际秩序。

在此背景下,拜登所采取的对华政策手段和做法有可能理性温和的成分多些,行为的预期性也强些。跟特朗普极限施压乱打一气的做法不同,拜登会精心选择议题,突出重点,保证美国的主动和收益。但另一方面,他将使用多方面的手段和方法,多管齐下,很可能也难以应付。在国际关系中,民主党擅长打组合拳,可以预期拜登将在一些重点领域对华打出组合拳,而非过去的单挑。沙利文就强调要通过强有力方式同中国竞争,充分运用四大力量,即美国自身力量、盟友力量、在多边机构中的领导力和价值观。从近期拜登团队的政策行动来讲,这套组合拳已亮出了同盟牌、多边牌、价值牌、内政牌等几个套路:1、拜登强调西方同盟体系的内部团结和传统关系,美国在从事“大国竞争”时将以联盟整体之力对付中国,因而特朗普式单挑将转为群殴方式;2、美国近来重返世卫组织和巴黎协定等多边机制,希望在全球治理中发挥主导作用,并在多边框架内约束和限制中国;3、民主党的外交政策向来有强烈的价值观取向,从拜登对华政策中能够明显感觉到意识形态气息,沙利文甚至提出要与盟友进行“民主原则大合唱”;4、在打内政牌时倾向于搞“蝴蝶效应”。你关注台海时,他锁定新疆;你关注军售问题时,他玩起了棉花。你眼光向西了,他又打起了“台湾牌”。总之,是从你想不到的方向出手,对你想不到的问题下手。特别是,新疆棉花事件就是将组合拳与“蝴蝶效应”相结合的做法,希图制造经济、外交、价值观多方面的效果,影响扩及到中国的“双循环”战略和“中欧投资协定”后的中欧关系。有学者指出,跟特朗普关注现实利益相比,拜登会更看重中国国内的政策取向,从意识形态角度干预中国内部事务的冲动更强烈,有意在人权民主、劳工权益、少数民族等问题上对华施加压力;此外,在台湾、香港、新疆等纯属中国内政的问题上,其对中国的施压和干预不会减弱。

三、拜登对台政策：战略竞争下的“台湾牌”

中美关系是影响台海局势和美台关系最重要的因素,因此,拜登实行什么样的对华政策,将制约其采取什么样的对台政策。根据前面对拜登对华政策的分析,可以看出:第一,拜登强调要与中国进行“高强度的战略竞争”、“最激烈的战略竞争”,打“台湾牌”必然是其在战略上制衡中国的重要筹码和手段。第二,美台关系受制于中美关系的基本框架,拜登政府不会为台湾问题而不顾中美“战略竞争”的统筹盘算。第三,可以预期拜登将会借台海问题对中国施压,但不会重复特朗普、蓬佩奥施以乱拳的做法,而是精心选择议题与切口,使用人所不熟悉、多方面的方式和手段,制造预期外的“蝴蝶效应”,增加中国大陆应付的难度与不适感。

迄今为止,拜登及其团队就台湾问题做出过如下政策性表示,从中可以观察其对台政策的走向与要点:

第一,拜登政府表示仍然坚持一个中国政策。虽然在去年竞选期间民主党纲领只字未提一个中国,但拜登上台后即在多种场合通过不同方式表达美国将继续奉行一个中国政策。甫一上任,拜登核心幕

僚艾利森向台媒明确表示,拜登明白只有一个中国,两岸未来的发展应该以两岸人民为最大福祉,在不与北京交恶的前提下,“一个中国”这个理念是毫无异议的。“一个中国的首都在北京,并不存在台湾这个‘独立国家’,美国不会承认它,不会承认‘独立’的台湾”。^[12]随后,更直接由美国国务院发布新闻稿,表示在台湾问题上将恪守中美三个联合公报、“与台湾关系法”与对台“六项保证”所概述的长期承诺。2月3日,美国国务院发言人普莱斯在例行记者会上被问及是否仍支持一个中国政策,表示美国的政策并未改变。^[13]在多种场合,布林肯国务卿、苏利文国家安全顾问等均一再表明拜登会信守一个中国政策,在中美安克雷奇战略对话时,二位当面向中方重申了在台湾问题上坚持一个中国政策。^[14]此外,美方也明确向台湾方面传达不支持“台独”的信息,显然也在划出红线。

第二,拜登政府仍然会延续多年来美方的挺台政策,继续打“台湾牌”。虽然向外界传递坚持一个中国政策的信息是明确的,但1月以来拜登团队亦多次显露力挺台湾、保护台湾的架势,从而表明打“台湾牌”仍然是美国遏制中国大陆的重要手段。在1月23日美国国务院发布的新闻稿里,美方就要求大陆停止对台所谓军事、外交与经济“施压”,并与台湾所谓“民选代表”进行有意义对话。而拜登、布林肯等也反复提到所谓大陆“对台胁迫”、“挤压”,就此做出强硬表态。2月以来,美国打“台湾牌”趋于频繁:美国军舰多次以“自由航行”的名义穿越台湾海峡,为蔡英文当局撑腰加持。3月中旬,美日共同举行的“2+2会谈”公然插手台湾问题,共同确认所谓“台海和平的重要性”,^[15]为自2011年以来美日防长首次罕见讨论台海突发事态。^[16]3月下旬,美国在台协会与台签署“海巡合作谅解备忘录”,使美台军事合作台面化,成为明显的涉军挺台动作。4月9日,美国国务院发布新版“美台交往准则”,放宽美台官员交往限制,鼓励“双方接触”,显著提升美台交往(见面)的官方色彩。随后,由前参议员克里斯·多德和两位前常务副国务卿理查德·阿米蒂奇和詹姆斯·斯坦伯格组成的所谓“非官方代表团”访问台北。4月中旬,美日首脑会晤将涉台内容纳入“新时代的日美国际伙伴关系”联合声明,为1969年尼克松佐藤首脑会谈以来的首次。^[17]此外,美方还多次就台湾参与国际组织问题表态支持,最近在世卫组织问题上更撮合G7外长声明挺台实现“双参与”(即同时参与WHO和WHA);同时,还将启动拜登任内首次对台军售。总的来看,美国打“台湾牌”的具体手法仍不脱政治挺台、提高美台交往层级、挺台“国际空间”及对台军售等戏码。

第三,拜登对“与台湾关系法”和“六项保证”的态度十分值得注意。拜登政府在对台政策上的立场性表态,主要是恪守中美三个联合公报、“与台湾关系法”与对台“六项保证”,其中将“与台湾关系法”、“六项保证”跟中美三个联合公报放在同样重要的位置上,显示三者共同构成了美对台政策的基本框架。人们也许记得,去年民主党大会通过的政纲不再提一个中国政策,却前所未有地只提“与台湾关系法”。而从既往表态来看,拜登一直强调“与台湾关系法”的重要性,他甚至认为没有必要搞那么多立法,有一个“与台湾关系法”就够用,因为在台海局势中真正起作用的是该法。因此,除了一个中国政策,“与台湾关系法”将是影响拜登政府对台政策的关键因素。与特朗普任内通过很多涉台法案相比(如“台湾旅行法”、“台北法案”等),拜登任内的挺台动作不会将重点放在推动立法方面;当然,面对国会已经通过的诸多立法,他可以采取拿来主义的做法,因为这些立法本来就垫高了美国对台政策的法律基础,增添了对付中国的筹码,可顺手牵羊地选择性利用。与此同时,对台“六项保证”也将被提升到更重要的位置上,成为拜登政府对台政策、尤其是应对台海局势动态变化的政策依据之一。

第四,拜登、布林肯等甚至把台海问题等与国际秩序问题相勾联。拜登上台后,其对台政策一个与众不同的特点是将台湾问题及南海问题等一起上升到国际秩序高度。2月在与中方对口官员通话时,布林肯虽重申美方继续奉行一中政策,但又以“威胁口吻”强调:“确保中国为其‘破坏’印太地区稳定负起责任,包括台湾海峡与对法治国际体系的‘破坏’”。拜登政府发布的《临时国家安全指南》,认定世界权力分配正在改变和增加新的威胁,并将中国视为唯一有能力结合经济、外交、军事和技术力

量对稳定和开放的国际体系构成持久性挑战的潜在竞争对手。在此定位下,该“指南”表示“将按照美国长期的承诺,支持台湾这个领先的民主政体和重要的经济与安全伙伴”。在美日外长防长“2+2”会谈联合声明中,美日攻击中国行为与所谓“现行国际秩序”不符,并在此背景下对台湾、香港和新疆问题表示关切,颇有弦外之音。不久前美日峰会发表的联合声明声称,将共同“抵御基于规则的自由开放国际秩序面临的挑战”,“再次承诺建立不可磨灭的联盟,以基于规则的方式建立以普世价值观和共同原则为基础的地区和全球秩序,并与所有有共同目标的人合作”。在其后面一个专门段落,涉台内容跟美日对国际秩序问题的表态放在一起,并表示将“共同应对中国带来的挑战”。^[18]由此可见,拜登的新“印太战略”将台湾问题作为该地区的重要支点,该战略是按照“台海问题—印太(亚太)现状—国际秩序”的内嵌逻辑链条来提出问题和对策的。另需注意的是,在与盟国共同表达对台湾问题关切时,拜登、布林肯等多以国际秩序作为切入角度。

综合以上几点,拜登对台政策总体上显露出如下取向:

第一,美国对台政策服从于中美战略竞争的性质和需要,后者将决定美台关系和美国对台政策的基本内容。现在,中美竞合关系格局已经形成,但竞争显然大于合作,对中国崛起的结构性因素与中美社会差异的制度性因素,使拜登政府视中国为战略性威胁,是国际秩序的挑战者,也是亚太地区现状的挑战者。在此战略判定下,美国将台湾视为其亚太战略的有用棋子,是遏制和打压中国的重要筹码,充分利用台湾因素可以在与中国的战略竞争中谋求更大优势。为此,拜登上台以来,在承续以往美方“以台遏华”战略基点的前提下,将台湾纳入与中国战略竞争的布局,在政治、军事、经济、价值观等几个方面都不断做出挺台动作,借以提升自己在台海地区的威慑和影响,压缩中国的战略优势,维系自己的地区主导权。从某种意义上讲,拜登团队将台湾问题上升到国际秩序高度,恰恰意味着其是在对华战略定位与中美战略竞争的态势下规划对台政策的;而且,跟特朗普的“笔尖论”相比,将台湾问题上升到国际秩序高度,是其要与中国进行“战略竞争”的一个显著注脚,也可见问题的长期性。

第二,拜登政府虽表示坚持一个中国政策,但可能继续推动一中政策的空心化。值得注意的是,拜登政府所谓仍然坚持一中政策,主要是突出强调将继续恪守中美三个联合公报,因此,它对一中政策更多是采取一种内嵌式的含蓄表达方式。美前驻华大使芮效俭指出,拜登政府已经重申了美中三个联合公报,三公报的实质是美国的一个中国政策,美国承认中华人民共和国政府是代表全中国的唯一合法政府;美国与台湾只维持非官方关系,国会制定了“与台湾关系法”,以对这种非官方关系加以规范。^[19]在此逻辑下,拜登政府虽重申一中政策,但在如何继续坚持与落实该政策时,则会延续前几届政府的一中空心化做法。这是中国大陆非常值得注意与防范之处。一方面,虽然不会像特朗普那样直接冲撞一中政策,但拜登政府极可能在一中问题上打擦边球。比如,通过今后某一特定事态或事件提高美台关系的战略定位,在高层交往、军事合作、经济关系、国际空间等问题上寻求新突破,从而逐渐蚕食与损害一中政策,使之逐渐被掏空。另一方面,在强调“与台湾关系法”和“六项保证”的情况下,二者对一中政策的冲击与抵消,更会直接为空心化趋势起到推动作用。因此,我们不要以为拜登表示坚持一中政策,并说“理解中国统一”几句好话,就感到万事大吉。实际上,一中政策的空心化将给中美关系带来新的不确定性,与其打出“台湾牌”新花样相配合,有可能收窄中美在台海问题上的处理空间。

第三,拜登政府打“台湾牌”的方式会有重要调整,“直球对决式”打法减少,但花样会增多,将偏向于制造“蝴蝶效应”。配合跟中国进行的“高强度竞争”,拜登政府将在两个方面加强与台湾的勾联合作,打出新花样的“台湾牌”。一是在内容上注重高议题合作。民主党在国际关系中重视和擅长民主、自由、人权等议题,与特朗普过分迷信实力和奉行单边主义不同,拜登重视民主价值、“国际规则”和多边主义。自1月以来,拜登及其团队在重申继续坚持一中政策的同时,多次表示要“深化与‘民主台湾’的关系”,并且在民主价值、“国际规则”等高议题逻辑链条上明显偏向于台湾方面。当拜登强调以“民主价值”联合盟友,共同对抗中国的外交、军事和经济影响力时,其中就包括了台湾。布林肯批评世

界卫生组织“排除台湾”,力挺台湾参与世界卫生大会,恰恰是因为美台要共享“民主价值”及双方“对区域和平稳定的共同承诺”。此外,跟美国要与盟国重组供应链、建立高科技联盟的战略布局相适应,美台在供应链、产业链方面的合作正在加快步伐。二是在手法上更多地玩花拳,制造“蝴蝶效应”。一方面,美国可能在一中政策上打花拳,或玩忽明忽暗之法,或从见微知著处下手,或从侧翼冲撞该政策。自拜登上台以来,美驻外官员频繁在所在国首都会见台湾驻当地官员(美驻法使馆临时代办甚至邀请台湾“驻法代表”到官邸餐叙),驻帕劳大使现身该国总统代表团访问台湾,为“美台断交”以来美驻外大使首次公开赴台;而在拜登特使克里前来上海进行中美气候变化合作会谈时,拜登亦派出三位前政要访问台北,被蔡英文当局吹嘘为“是拜登上任后首个美国访台代表团”。另一方面,虽然美国表面上不挑战一中政策,不在主权问题上冲破中国底线,但它可能从价值观角度出发,与台湾建立价值观联盟,从一个你想不到的侧面插手台湾问题。因此,在美台关系中值得关注的是双方交往的层级和水平是否提高,涉外因素是否突破“敏感区”;特别是,在从民主价值观和国际空间角度力挺台湾、侵蚀一中底线时,不排除美方利用某个(些)具体事件或某种事态搞“蝴蝶效应”。

第四,需要重视拜登政府在台海问题上如何利用“与台湾关系法”和“六项保证”的具体政策性做法。近年来,美国两党都十分强调“六项保证”的作用,拜登也会把它跟“与台湾关系法”一道作为对台政策的基础,作为干预台海局势的依据。虽然将一中政策跟“与台湾关系法”、“六项保证”三者并重并不是新鲜的做法,但拜登政府的对台政策在此框架下将表现出新的特点:一是强调对台湾的“军事保护”,防备大陆方面可能的“武统”举动。二是提升台湾的“自我防卫能力”。拜登、布林肯等反复提到大陆所谓“对台胁迫”、“挤压”,并做出强硬表态。布林肯要求大陆停止对台所谓军事、外交与经济“施压”,^[20]甚至表示面临所谓大陆武力解决“要对台湾施加军事保证”。针对解放军军机绕台行动,美方表示对台湾的承诺“坚若磐石”,将继续持续协助台湾“维持足够的防卫能力”。针对大陆对台“武统”声浪提高,布林肯则表示美将有军事布局加以阻止,“所有选项都在美国的控制范围内”。^[21]为表示对台当局的支持,拜登政府在军事上亦有所动作。根据相关报道,其上台后旋即派遣“罗斯福”号航母战斗群到南海,美空军1架U-2S高空侦察机经由台岛以东空域进入南海侦察,与台湾海岸线近距离时仅22海里;2月4日,美“麦凯恩”号导弹驱逐舰由北向南穿越台湾海峡,第七舰队仍然大致保持穿越台海一月一次的频率。而接续下来,美国为所谓“提升台湾防卫能力”实行对台军售,在数量和性能上有何进展亦须高度关注。根据拜登政府对“与台湾关系法”和“六项保证”的重视程度,值得注意的是美方在台海局势发生某种事态时的态度和反应,以及对所谓“武力攻台”问题,也就是“武统”问题的态度。正因问题敏感,中国驻美大使崔天凯年初在参加一场线上对话会时表示,美方以所谓“与台湾关系法”及“六项保证”处理台湾问题“很危险”。他指出,在事关中国主权、统一和领土完整的问题上,“中方没有任何妥协退让余地”,希望美方尊重中方核心利益,不要挑战中方的红线。^[22]

第五,拜登团队提出要“管控台海局势”,但并非要重复过去的“中美共管”,而是将采取“双向威慑”策略。在中美战略竞争背景下,打“台湾牌”是一个重要手段和筹码,但在台海局势动态演变中如何应对仍不能脱离其与中国进行战略竞争的需要,也不能脱离其印太战略的部署。虽然面对美国频频做出的挺台动作,蔡英文当局见猎心喜,急于主动跟美国进行“战略捆绑”,深化实质关系,企图将美国因素更深引入台海局势,但美国的战略考虑和布局更多的是着眼于自身角度。因此,拜登团队虽然表示要“管控台海局势”,但其对台政策的基调是“维持现状”,希望两岸长期保持“不统不独不武”的局面,主要目的是遏制中国大陆崛起,有效构建围堵中国大陆的包围圈。在此通盘考虑下,美国只会拿台湾当枪使、做“牌”用,并不会放任蔡英文当局和岛内“台独”势力的过激行为。同时,如上所述,对中国大陆所谓的“对台胁迫、挤压”也要适当予以“阻止”,也就是同样采取“威慑”的做法。因此,拜登幕僚提出的“管控台海局势”,实际上是针对大陆与台湾的“双重压制”,采取的是一种“双向威慑”(或“两面威慑”)的策略,既对大陆方面施加威慑,也对台湾方面加以限制,所要追求的是实现自己

战略收益的最大化和保持战略影响力。

四、拜登所面临的重大问题：战略意图与战略能力之间的失调

从中观的国际关系理论来看，^[23]一个好的、能够行得通的战略，往往要把握好战略意图与战略能力之间的关系，使之处于高度协调的状态。战略意图的设定必须有与之匹配的、合理足够的战略能力保证其实现。^[24]也就是说，战略意图必须合理，不能过高也不要自低，不能超出战略能力。确定了战略意图、包括自认为好的战略意图之后，并不意味着就能实现它。如果缺乏与之匹配、发挥支撑作用的战略能力，战略意图的落空同样是必然的。拜登对华战略定位表明其战略意图仍然是要强力遏制中国崛起，保持美国的霸权地位；为此它要与中国展开所谓的“高强度竞争”。但美国目前面临的重大问题，恰恰是其战略意图与战略能力之间已经严重失调。这可能导致两种情形的出现：一是此时最容易做出战略误判，一旦如此，必然在行动上行鲁莽之事，在结果上铸成大错；二是力有不逮造成进退失据，行动变拙。实际上，从长程的观点看，由于国力的相对衰退，加之长期以来打仗太多、战线太长、消耗过大，美国为实现战略目标所积蓄的战略能力处于退化状态，想干事却力不从心，很难保证完整实现本来的战略意图。正如最近有美国专家所分析的，即使是特朗普、拜登两届政府所热衷的印太战略，今后在军力部署、财力支撑及盟国响应方面也都有捉襟见肘之处，因而在“战略竞争”中它很难对付所谓“中国带来的挑战”。而且，拜登政府声称要“管控台海局势”，但现在的问题是它在这方面的管控能力已经大打折扣，它首先面对的是自己国内问题，其次面对的是如何“管控大国竞争”。在此情形下，美国打“台湾牌”的效果将越来越弱，其对台湾承诺的兑现能力已越来越差，而台湾方面为此付出代价越来越高。这也就是特朗普疯狂之后的“拜登困境”。

而从非常现实的意义讲，中国崛起和国家统一已是外部势力难以遏制的历史进程，无论是进行地缘遏制、政治孤立，还是实行同盟围堵乃至诉诸军事手段都无法阻止。由于中国为自己设定的战略目标是合理的，也是有限的，即：中国在发展方面的“战略意图”只是要让人民过上好日子，在超越自己的前提下实现民族复兴；同时，在台湾问题上的“战略意图”只是要维护国家主权和领土完整；因此，不用怀疑，中国现在恰恰是处在战略意图与战略能力高度匹配、相互协调的良性循环中，既不惹事也不怕事，无论在国内还是在国际上都能够集中力量做些大事。只要自己不发生颠覆性的错误，只要按照2035年远景目标规划所作部署稳中求进，中国一定能够达成自己的战略目标。两相对比而言，中国现在靠的是运之势、心之力；而对于美国来说，现在是知天易、逆天难。

注释：

[1] 美国《国家安全战略报告》和《国防战略报告》均将中国列为“修正主义国家”和“战略竞争对手”。《国家安全战略报告》就对美国国家安全利益的“主要威胁”列出三种类别，其中第一类是“修正主义国家”，中国和俄罗斯因被认为是“改变现状的国家”而列入此类。该报告同时将把中国定义为“战略竞争者”。The White House, National Security Strategy of the United States of America, December 2017, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905-2.pdf>, December 2017; <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/2017.pdf>.

[2] 香港中评社 2021年1月29日。

[3] 参考消息网转自日本共同社 2021年3月4日报道。

[4] Interim National Security Strategic Guidance, 美国白宫网站 2021年3月3日, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>.

[5] 人民网 2021年2月5日。

[6] 美国国会山日报网站 2021年2月4日报道。

[7] 华盛顿邮报和华尔街日报均有报道, Tony Blinken says ‘Trump was right in taking a tougher approach to China’, New York Post, January 19, 2021; Blinken Backs Keeping Tough China Policy, Wall Street Journal, January 20, 2021.

[8] 本文作者发现国内很早时(未判定最早)发表的一篇关于国际政治中“修正主义国家”的论文,对“修正主义国家”

的概念及中美是否“修正主义国家”作出了比较细致的分析。见袁伟华：“中国是修正主义国家吗”，国际展望 2012 年第 6 期。

[9] 相关分析可参见张洁：《美日印澳峰会加剧地区秩序博弈》，世界知识 2021 年第 7 期。而对美日首脑联合声明有关世界体系（国际秩序）及涉台内容，外交部发言人汪文斌 4 月 17 日做了相当有说服力且极有针对性的回答，见人民网 2021 年 4 月 18 日。

[10]《环球时报》2020 年 11 月 8 日。

[11] Kurt M. Campbell and Jake Sullivan, Competition Without Catastrophe: How America Can Both Challenge and Coexist With China, Foreign Affairs, Vol.98, No.5, September/October 2019, p.96.

[12] 新加坡联合早报网站 2021 年 1 月 18 日报道。

[13] 美国国务院网站 2021 年 2 月 3 日, <https://www.state.gov/briefings/department-press-briefing-february-3-2021/>.

[14] 中国外交部网站 2021 年 3 月 22 日, https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/jzhs_l_673025/t1863088.shtml.

[15] 台湾《联合报》2021 年 3 月 17 日。

[16] 台湾《中国时报》2021 年 3 月 22 日。

[17] 台湾《中国时报》2021 年 4 月 18 日。

[18] U.S.- Japan Joint Leaders' Statement: "U.S. -JAPAN GLOBAL PARTNERSHIP FOR A NEW ERA", 美国白宫网站 2021 年 4 月 16 日, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/04/16/u-s-japan-joint-leaders-statement-u-s-japan-global-partnership-for-a-new-era/>.

[19] 香港中评社 2021 年 2 月 4 日。

[20] 美国国务院网站 2021 年 1 月 23 日, <https://www.state.gov/briefings/department-press-briefing-january-23-2021/>.

[21] 台湾《联合报》2021 年 2 月 2 日。

[22] 中国台湾网 2021 年 1 月 28 日。

[23] 根据层次分析法，在国家层次建立自变量与因变量关系，并进行演绎分析和逻辑验证的理论，应该属于中观国际关系理论。

[24] 关于国际关系理论中“战略意图”与“战略能力”间的关系问题，可参见倪世雄等：《当代西方国际关系理论》，复旦大学出版社 2001 年，第 134 页。

（责任编辑 党朝胜）

Biden's Policy toward Chinese Taiwan under the Background of Strategic Positioning and Strategic Competition with China

Li Yihu

Abstract: What kind of policy toward Mainland and Taiwan will be pursued by the Biden administration is an issue of great concern to both sides of the Taiwan Strait and the international community. The research and judgment of this issue should focus on “strategic positioning” and “strategic competition”, rather than only focusing on “strategic competition” in isolation. A reasonable analytical framework is: to clarify the nature and characteristics of “strategic competition”, we must first clarify Biden's “strategic positioning” for China, because “strategic positioning” determines “strategic competition”. It is on the premise that China is positioned as a “strategic competitor” that Biden administration wants to carry out “high-intensity strategic competition” or “the most severe strategic competition” with China. At the same time, there is a need to distinguish between “strategic competition” in Biden's context and that in Trump's. To judge the US policy towards Taiwan, we should first make clear the American policy toward China, because the framework of Sino-US relations is still the basis and precondition of restricting or even deciding the US-Taiwan relations.

Key Words: Biden's China policy; Biden's Taiwan policy; Strategic Positioning; Strategic Competition