# 美国“台北法案”的内容、影响与应对

汪曙申
（中国社会科学院　台湾研究所，北京　100083）

**摘　要：**“台北法案”是特朗普政府继“与台湾交往法”后通过的第二项涉台专项“法律”，也是迄今为止美国最全面支持台湾当局维系所谓国际空间、干预中国国家统一的一部法案。它反映出在中美关系新形势下，美国将台湾地区视为对华博弈的“战略资产”，及其为“台独”国际活动背书的政治目的。从“台北法案”的立法内容、旨意和影响看，特朗普政府将寻求突破传统“一中政策”的框架，相关法案出现将中国台湾地区“准国家化”“同盟化”的趋向，为美国行政部门调整对台政策提供了依据。“台北法案”体现了美国国会涉台立法活动新趋势。中国要从国家总体战略出发，针对台海形势及外部干预形态的变化，综合采取政策措施予以应对。

**关键词：**“台北法案”；美国国会；涉台立法；台湾问题；中美关系

**中图分类号：**D871.2　**文献标识码：**A　**文章编号：**2096-3378（2020）05-0060-08

特朗普上台后，美国调整国家安全战略，将与中俄的大国竞争作为首要战略任务，强力实施对华遏制政策。在中美大国博弈背景之下，中国台湾地区在美国国家安全战略中的地位加强，成为美国“印太战略”的组成部分。强化与台湾地区的实质关系是美国国内跨党派的共识。美国国会推动与台湾地区相关法案的力度随之显著增大，企图以立法手段促进美国“一中政策”的调整，将涉台政治、军事和对外关系的一些敏感问题列入立法范畴，破坏中美关系政治基础。“台北法案”是美国第 116 届国会通过的重点涉台法律，它与中美关系及我国台湾地区所谓“国际空间”问题密切相关，深入分析其成法过程、内容及影响，有助于进一步细致地观察美国涉台立法的新特点与动向。

## 一、“台北法案”成法的过程、内容与原因

“台北法案”是在特朗普上台后中美战略竞争加剧、蔡英文上台后两岸关系转向对抗的背景下产生的，反映了美国国会对我国台湾地区参与所谓“国际活动”问题的长久关注与鼓动。2016 年 5 月上台的蔡英文当局拒绝承认体现两岸同属一个中国的“九二共识”，之前 8 年海峡两岸基于“九二共识”政治互信和协商谈判处理台湾地区国际参与问题的路径由此中断。大陆方面为维护国际社

DOI：10.13946/j.cnki.jcqis.2020.05.008

**作者简介：**汪曙申，中国社会科学院台湾研究所台美关系研究室主任、副研究员。

**引用格式：**汪曙申．美国“台北法案”的内容、影响与应对［J］．统一战线学研究，2020（5）：60-67.



(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

会一个中国格局，对台湾地区所谓“邦交国”以及参与国际组织（主要是联合国专门机构等政府间国际组织）的政策进行了调整。2016 年 12 月，圣多美和普林西比成为蔡英文上台后第一个与台湾当局“断交”的国家。2017 年 6 月，巴拿马宣布“弃台”。2018 年 5 月，多米尼加、布基纳法索相继与台湾当局“断交”；8 月，萨尔瓦多也宣布“弃台”。蔡英文当局不能再继续参与世界卫生大会（WHA）和国际民航组织大会（ICAO）[①]，联合国专门机构不再安排拒绝承认“九二共识”的台湾当局代表参与正式大会。

随着中美关系面临新形势，所谓台湾地区涉外空间问题获得美国国会越来越多的关切。美国亲台派认为，以立法方式维系台湾地区“国际存在”的力度应更大。2018 年 9 月，美国共和党参议员加德纳、卢比奥和民主党参议员马基、梅嫩德斯在参议院提出所谓“台湾‘邦交国’国际保护与加强倡议法案”（英文缩写为“TAIPEI Act”，简称“台北法案”）。由于当时第 115 届国会任期仅剩下数月，该案未能通过。2019 年第 116 届国会成立后，美国参议院外交委员会亚太小组主席加德纳、参议员卢比奥、柯宁、库恩斯，再次提出“台北法案”。众议员柯蒂斯、麦考尔领衔在众议院也提出类似提案。2019 年是台湾地区“大选”年，美国为支持蔡英文连任而介入台湾地区政治的程度很深。处于南太平洋地区的所罗门群岛和基里巴斯与台湾当局“断交”，增大了美国国会推动“台北法案”的动力。2019 年 9 月，“台北法案”在美国参议院外委会过关；10 月 29 日，参议院院会快速将其表决通过。2020 年 3 月 4 日，美国众议院稍作修改后即表决通过“台北法案”；3 月 26 日，特朗普将之签署生效。

“台北法案”是特朗普任内继“与台湾交往法”之后第二个专门针对台湾问题的“法律”。其内容包括以下五个方面。一是提出与台湾地区的所谓“外交”关系。美国国会重申 1979 年“与台湾关系法”、2018 年“与台湾交往法”和“2018 亚洲再保证倡议法”的效力，妄称台湾地区是一个“国家”；宣称台湾地区目前与 15 个国家维持所谓“邦交”关系，与美国、澳大利亚、印度、日本和其他国家的特殊关系对加强台湾地区经济和维持其所谓“国际空间”有着重要利益。二是明确美国国会对发展与台湾地区经贸关系的意见。提出美国与台湾地区建立强劲的经济伙伴关系，对推动双方经济成长和创造就业有积极作用，美国贸易代表应与国会咨商进一步加强双方贸易和经济关系的机会。三是明确美国对台湾地区参与国际组织的政策，即应适当支持其获得所有美国参与、不以国家为成员要求的国际组织的会员身份，支持台湾当局取得其他适当国际组织的观察员地位；以适当方式指示美国在以上国际组织的代表，使用发言、投票和影响力去支持台湾当局获得会员或观察员身份；美国总统或其代表在中美领导人峰会、中美全面经济对话在内的任何双边互动接触中，表达支持台湾地区成为以上国际组织会员或观察员的立场。四是加强与台湾地区的关系。以国会意见的方式提出，美国政府应支持台湾地区“加强与印太地区及世界各国的官方外交关系及其他伙伴关系”，在适当情形及符合美国利益下，对于显著加强、增进或升级与台湾地区关系的国家，应考虑提升美国与其经济、安全和外交交往，否则即应考虑调整与其的经济、安全和外交交往。五是要求国务卿在该法成法后一年内及之后连续五年，向国会报告采取的措施。

① 2009 年至 2016 年，台湾地区以“中华台北”名义、观察员身份参与一年一度的世界卫生大会；2013 年台湾地区以“客人”身份列席每三年召开一次的国际民航组织大会。



(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

“台北法案”之所以在美国国会提出和审查通过，原因是多方面的：

其一，美国国会长期亲台的结构使然。随着美国对华战略遏制更加强硬，国会内亲台势力的能量进一步坐大，“挺台抗中”成为“政治正确”。从第 115 届、116 届国会涉台法案情况看，提案人主要是外委会、军委会的“台湾连线”成员，把持着对外政策和军事政策的立法权、监督权，在台湾问题上的话语权比较大。一旦通过委员会进入院会，国会内一般不会有对立面，法案通过的概率非常大。“台北法案”在第 115 届国会提出，是“台湾连线”重点推动的议案。新冠肺炎疫情爆发后，台湾当局被限制参与世卫组织得到美国更多关切，“台北法案”得以被快速审议并成法。

其二，台湾地区国际参与问题是美国国会针对台湾地区事务立法的长期关切，有历史经验可循，也有现实需求。台湾当局从 1993 年开始推动所谓“重返联合国”活动，1997 年起争取以观察员身份参与世卫组织活动。为支持李登辉当局谋求参与世卫组织，1999 年美国国会首次通过涉台参与世卫组织的法案并被克林顿签署。此后，2001 年至 2004 年连续四年均有支持台湾当局成为世卫大会观察员的法案被总统签署成法[①]。此类法案在涉台参与世卫组织的问题上并未取得实际效果，陈水扁当局未能以任何名义参与世卫大会。直到 2008 年 5 月国民党上台后，在“九二共识”基础上，经与大陆协商才达成台湾当局参与世卫大会的务实安排。2016 年 5 月，蔡英文上台，台湾当局不仅不能再继续参加世卫大会，所谓的“邦交国”也大幅萎缩。一些地处美国战略后院和“印太战略”地带的拉美、南太平洋国家转向与中华人民共和国建交。美国决定帮助台湾当局“固邦”以阻挡上述趋势。与之前涉台国际参与的所谓“法律”相比，“台北法案”增加了运用美国影响力维护台湾地区所谓“邦交国”的内容，体现出美国对自身战略利益的关切。

其三，扩大参与国际组织是蔡英文当局对美国游说的重要内容，推动力度很大。特朗普上台之初，蔡英文当局认识到特朗普具有不确定性，通过台“驻美代表处”、民进党驻美代表处、“台湾人公共事务会”等游说美国国会亲台势力炮制所谓“挺台议案”，影响特朗普的对台政策，防止出现对台湾地区不利的“脱轨”现象。在特朗普政府推出“印太战略”并将台湾地区纳入之后，蔡英文当局将所谓“国际空间”问题与参与“印太战略”及美国战略利益相互捆绑，以争取美国跨党派、跨府院的支持。一般而言，对国会跨党派通过的涉台相关法案，特朗普出于“政治正确”的考虑不会行使否决权。这进一步刺激了蔡英文当局对美国国会的公关工作，“台北法案”即是一项重要体现。

## 二、“台北法案”对美国介入台湾问题的意涵与影响

从长期看，美国国会推动涉台法案是为影响、规制美国行政部门的对台政策，促进和提升美国与中国台湾地区的实质关系，其背后既有政治价值观、增进美国战略利益的考虑，也有台湾当局长期对美国政治经济游说的因素。“台北法案”是美国聚焦台湾地区所谓“国际空间”问题的一项立法，对其蕴藏的含义以及带来的影响应予以客观认识和评估。

台湾地区的所谓“国际空间”问题，狭义而言，表现为台湾当局维系所谓“邦交国”、参与政府间或非政府国际组织、加入区域性经济合作机制与协定等；广义而言，还包括台湾当局拓展与大

① 这些法案包括：Public Law 107-10，May 28，2001；Public Law 107-158，April 4，2002；Public Law 108-28，May 29， 2003；Public Law 108-235，June 14，2004。



(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

陆地区建交国的实质关系，以彰显其“事实独立”地位。“台北法案”不是美国国会支持台湾地区拓展所谓“国际空间”的第一个法案，但与之前涉台国际参与类法案相比，存在诸多显著不同之处。

其一，它是美国国会首次提出综合运用政治、经济和外交影响力维护台湾当局所谓“邦交国”、支持台湾当局参与联合国专门机构的法案。之前美国涉台国际参与类法案多是专门支持台湾当局参与联合国专门机构。从立法旨意和文本内容上看，“台北法案”敦促美国政府更广泛、更深度介入涉台国际活动问题，要求美国总统和行政部门直接与中国政府交涉，并且在一定程度上将其与美国对外政策挂钩，以展现美国政府对台湾地区所谓国际存在的重视程度。

其二，在 1979 年以来美国成法的涉台法案中，“台北法案”首次将台湾地区标注为“国家”，以“总统”称呼台湾地区领导人。自 1979 年“与台湾关系法”将台湾定位为区别于中国大陆的“政治实体”以来，美国政府尽管从未正式公开表示“台湾是中华人民共和国的一部分”，不愿公开表示支持两岸统一，但也不会将台湾地区公开定位为“独立的国家”。特朗普政府上台后加快虚化“一中政策”。2019 年 6 月，美国国防部在《印太战略报告》中将台湾地区与新加坡、新西兰、蒙古并列，并将其作为美国在印太地区强化伙伴关系的对象，首次将其标注为“国家”。“台北法案”如出一辙，印证美国对台湾地区的定位出现“准国家化”的迹象。“台北法案”还在文本中使用与台湾地区的所谓“外交”关系的表述，也有彰显台湾当局具备在对外交往中行使“外交权”的意涵。台湾地区在美国国内立法和政策话语中逐步被“准国家化”，成为美国虚化“一中政策”的新特征。

其三，“台北法案”表现出维护美战略利益的考虑。“台北法案”涉及的台湾地区所谓“邦交国”和国际参与问题不是孤立存在的，而是附属于特朗普政府《国家安全战略》所定位的中美大国竞争的需要。《国家安全战略》声称一些国家开始重绘区域和全球影响力，挑战美国地缘政治优势，试图改变国际秩序。目前台湾地区所谓“邦交国”集中在太平洋岛国、中美洲和加勒比海地区，属于美国传统的地缘势力范围、战略后院。台湾地区所谓“邦交国”根据国家利益需要调整对华政策，选择“弃台就陆”，被美国战略界视为中国大陆运用经济、外交影响力谋取地缘政治利益。2018 年 10 月，美国副总统彭斯在演讲中称“中国希望将美国赶出西太平洋地区”，“试图将势力扩展到全世界各地”，拉丁美洲国家与台湾地区“断交”，转而承认北京，威胁到台湾海峡稳定[1]。

其四，“台北法案”提出进一步强化与台湾地区经贸合作关系，将其作为补偿台湾地区所谓“国际空间”缩小的一种方式。在“台北法案”立法过程中，美国国会曾将促进与台湾地区达成自由贸易协议（FTA）列入文本，但最终成法版本未将这一内容纳入，这也表现出美国立法的一种操弄。这种动作是向台湾地区展示美国要求台湾地区在开放美国农产品进口方面做出更多让步。

尽管如此，“台北法案”也存在限制性。一是它并未实质改变美国“三不政策”关于涉台国际参与的政策。克林顿政府 1998 年提出关于台湾问题的“三不政策”，其中一项即“不支持台湾加入任何必须由主权国家才能参加的国际组织”。美国奉行“一中政策”，不承认台湾地区是一个国家，不支持“一中一台”和“两个中国”，那么认为台湾地区不具有成为联合国及其专门机构正式成员的资格便顺理成章。此后，美国为补偿台湾当局，逐步将政策调整为所谓“支持台湾的声音在不能成为会员的国际组织中被听见”，支持台湾地区所谓“有意义地参与不能成为会员的国际组织活动”。美国提出的“有意义地参与”，为台湾地区通过观察员、各种功能性实体的方式参与政府间国际组



(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

织活动预留了空间。“台北法案”继续以“是否需要国家会员身份”作为涉台国际参与政策的分界，未从法律上要求美国支持台湾地区成为以主权国家为成员要件的国际组织正式会员，这意味着它未实质改变“三不政策”关于台湾地区参与国际组织的基本政策。二是它有国内法效力，但对美国总统和行政部门并无强制执行力。关于美国涉台法案的效力，学界多有讨论。台湾岛内有观点认为，“台北法案”给了美国行政部门协助或鼓吹台湾地区参与国际组织的法源及正当性，纳为其国内法也意味着美国行政部门的作为或政策必须对国会负责[2]。美国学者认为，美国国会虽“挺台”，但迄今通过的法案多为鼓励加强与台湾地区的互动，并不强制总统[3]。“这项法案是一套建议和授权，赋予总统权力，并鼓励他朝此方向迈进。”[4]就法律层面而言，“台北法案”是美国国会对总统行使对外关系权力的一种干预，其文本用语是敦促性而非强制性的，是对美国国会政策立场和意愿的法律表达，不能强制行政部门照单全收，美国行政部门能保留一定自由裁量权。这与 2018 年旨在解除美国与台湾地区官方交流限制的所谓“与台湾交往法”相同。未来，美国总统和行政部门根据形势判断和政策需要，拥有执行、部分执行或暂不实施的不同选项。

在美国加强对华遏制的背景下，“台北法案”客观上为美国政府加大介入涉台国际参与问题提供了内部依据和说辞。2020 年台湾地区参与世卫大会问题可以作为观察美国实施“台北法案”的重要案例。2020 年 1 月，新冠肺炎疫情的爆发深刻影响国际秩序和中美关系，蔡英文当局利用疫情全面“倚美抗中谋独”，炮制所谓“民主防疫”的“台湾模式”，获得特朗普政府护持。蔡英文视之为台湾当局参与世卫大会的重要机会，企图恢复台湾当局以观察员身份出席第 73 届世卫大会，并完整参与世卫组织所有会议、机制和活动。2020 年 4 月，美国卫生与公众服务部部长阿扎与台湾地区卫生管理部门负责人陈时中举行新冠肺炎疫情电话会议。5 月，美国联合日本、英国、法国、德国、新西兰、加拿大、澳大利亚等联名致函世卫组织总干事谭德塞，敦促世卫组织允许台湾当局以观察员身份参加世卫大会。5 月 19 日，美国国务卿蓬佩奥发布声明稿称，“世卫组织总干事谭德塞有法律授权，也可循先例，将台湾纳入世卫大会的各项会议及活动”[5]，恶意攻击世卫组织和中国大陆排除台湾当局参加世卫大会。5 月 18—19 日，第 73 届世卫大会以视频方式召开，美国联合加拿大、英国、法国、德国、澳大利亚、新西兰向世卫组织发出外交照会，要求接纳台湾当局成为世卫大会观察员。这些举动是“台北法案”生效后美国更大力度支持台湾当局参与世卫大会的做法。

对美国制定“台北法案”及在联合国专门机构中制造“一中一台”，中国的立场是，台湾地区是中国的一部分，参与国际组织包括世卫等联合国专门机构的活动，必须按照一个中国原则处理；美国全力支持台湾当局加入世卫，严重违反一个中国原则和中美三个联合公报规定，违反联合国大会 2758 号决议和世卫大会 25.1 号决议，将防疫问题政治化，向“台独”势力发出严重错误信号。世卫组织详细说明涉台参与问题的立场：一是世卫组织是联合国下属的政府间组织，1971 年联合国决定中国席位只有一个合法代表即中华人民共和国，迄今依然有效，世卫须遵守联合国规定；二是台湾当局能否以观察员身份参与世卫大会，取决于 194 个会员国，不是世卫秘书处有权决定的。从第 73 届世卫大会涉台参与案看，美国国内立法显然无法撼动国际一个中国原则和联合国体系一个中国共识，蔡英文当局利用疫情和美国支持参与世卫大会的目标落空。特朗普执政下，美国对国际组织的影响力下降，蔡英文当局倚美拓展所谓“国际空间”的迷梦终将破灭。



(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

## 三、“台北法案”体现的美国国会涉台立法活动趋势与应对

中美关系面临新形势，美国国会涉台立法活动进入活跃期，对美国政府对台湾地区政策、两岸关系以及中美关系的消极作用凸显。“台北法案”显示美国国会涉台立法范围基本涉及政治、经济、军事、安全、国际空间等全领域，从以往更多地宣示政策立场朝着更加实质性介入的方向发展。这种趋势可能将持续一段时间，中国应坚持战略定力和底线思维，予以系统性应对，防范其对台海局势与国家发展战略可能造成的不利影响。

### （一）防范美国突破一个中国原则底线，侵吞中美关系政治基础

2018 年 3 月“与台湾交往法”正式成法后，台湾方面认为美国“一中政策”从传统的“一法三公报”走向“二法三公报”[6]。从法律层面看，美国“一中政策”蜕变程度是中美建交以后不多见的。2018 年中美经贸摩擦升级，中美关系呈现螺旋下降态势，明显刺激了美国国会涉台立法活动。2018 年 12 月，特朗普签署“亚洲再保证倡议法”，在军事安全领域将台湾地区纳入美国“印太战略”框架。2019 年 12 月通过的“2020 年国防授权法”继续掺杂涉台敏感条款，首次在其中将台湾地区领导人选举称为“台湾总统和副总统选举”[9]。2020 年 3 月通过的“台北法案”是美国与台湾当局“断交”之后首个将台湾地区视为“国家”的国内法。在这些所谓的“法律”文本中，美国将中华人民共和国与台湾地区并列使用，旨在炮制两岸是“一中一台”的定位。

2019 年 4 月，美国国会“台湾连线”创始成员夏伯特撰文声称，“需要将美国‘一个中国政策’与中国‘一个中国原则’相区分”。美国一部分保守势力也持这种立场，并从立法上给予更多体现。目前第 116 届美国国会审议中的涉台提案有：所谓“台湾使节法案”“台湾主权象征法案”“台湾防卫法案”“防止台湾遭入侵法案”等。从草案内容看，其目的在于解构美国传统“一中政策”对台湾地区定位的限制，从法律上赋予台湾地区等同于“国家”的政治、外交、军事和国际参与“权利”，更为直接地展现美国对台湾地区的所谓“安全承诺”。“2021 年国防授权法”草案提出邀请台湾地区参加“环太”军演，执行美军医疗船停靠台湾地区的任务。美国国会强化对“与台湾关系法”的监督和执行，未来是否会考虑修正、补充“与台湾关系法”是一个观察指标。

对中国而言，有必要防止美涉台立法逾越中美关系底线的状况出现，对亲台势力利用法律手段破坏中美联合公报、制造“一中一台”的做法，予以针锋相对地批驳、纠偏。美国国会和行政部门在台湾问题上既有相互配合的需要，也有策略上的矛盾与拉扯。美国行政部门为保持对台政策的主动权，对国会涉台法案不一定会全盘接受，在某种情况下可能是约束国会涉台立法走向“极端化”的一道防火墙。

### （二）采取有力的外交政策，强化国际社会坚持一个中国原则的格局

在中美关系竞争大于合作的局面下，蔡英文当局将与美国关系“更公开化、更多元化、更制度化”作为重要目标。2020 年 1 月蔡英文连任后会见“美国在台协会”台北办事处处长郦英杰，声称台湾地区与美国之间“已从双边伙伴关系升级为全球合作伙伴”。特朗普政府对华决策体系立场相当保守。美国国防部根据“2018 年国防战略报告”将大国竞争特别是中美战略竞争作为美国国家安全首要关切[7]，在台海区域对中国大陆军事挑衅动作显著增多，军机军舰穿越台海和抵近侦察活动



(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

频繁，对大陆对台军事战略部署进行吓阻和压制。在蓬佩奥主导下，美国国务院从以往多在台湾问题上充当“刹车皮”的角色，变成升级美台关系的“发起人”。未来一个时期，台湾地区与美国对升级实质关系均有较强的战略需求，对中美关系的负面干扰甚至冲击还会存在。

同时也应看到，中美在台湾问题上的利益存在不对称性，中国综合实力和全球影响力持续扩展，具有遏制“台独”、捍卫国家主权的坚定战略决心，以及在台海周边区域军事安全控局的优势，在美国对外政策关切的朝鲜、伊朗、阿富汗等问题上也扮演重要角色。这都使美国在处理涉台敏感事务、特别是可能触碰中国战略底线的问题上，不得不考虑采取审慎的介入姿态。从这个意义上说，中美关系对美国与台湾地区的实质关系继续发挥着限制性作用。2018 年所谓“与台湾交往法”生效后，台湾政界一直期待美国政府解除台湾地区领导人访美活动的限制，主张蔡英文可以仿照李登辉模式正式访美、进入华盛顿参访，但也未成为现实。在奥巴马时期担任美国国家安全委员会亚洲事务主任的麦艾文认为，在中美关系紧张局势之下，美国决策者将台湾地区当作工具，非常危险并且不会管用，最终将损害美国支持台湾地区的目标。台湾地区有观点认为，特朗普政府对台采取“三不政策”，即不在美国与台湾地区开展具有高度“主权意涵”的官方接触，不准台湾地区所谓“官员”在美国推动“台独”、“一中一台”或“两个中国”，不对台湾地区出售具有明显攻击性的武器，台湾地区也不能研发制造类似武器[8]。美国未来对“一中政策”内涵的解释会趋于宽泛，但仍有界限：提升与台湾地区实质关系的同时，也会避免彻底打破中美战略平衡与稳定，而是倾向于切香肠、逐步突破和侵蚀一个中国原则的策略。

中国大陆应加大约束中美竞争关系之下美国升级与台湾当局政治、军事关系的冒进心理与措施；对美国切香肠策略保持持续的警惕和相对应的反制举措。2018 年 10 月，我国政府就台湾问题对美国提出“三停止一约束”，即要求美方停止与台湾官方往来和军事联系，停止向台湾出售武器，停止无理干涉那些与大陆已经或希望建交的国家，切实约束和限制“台独”势力发展[9]。中美元首及高层就台湾问题保持必要的沟通与对话，对管控潜在危机的发生具有重要作用。当前一个中国原则已成为国际社会普遍共识与国际关系准则，中国大陆完全有必要、有能力在国际双边关系和多边机制、架构、场合体现和强化一个中国原则，以对冲、抵消美国与台湾地区“实质关系”提升的负面效应。

**（三）创新政策思维，更加有效“遏独促统”**

有别于激进路线的“法理台独”，蔡英文当局推动以“台湾事实独立”为核心的“渐进台独”政策，包括全面推动“修法台独”，制定所谓“国安五法”（“刑法”“国家安全法”“国家机密保护法”“两岸人民关系条例”等），强力推动所谓“反渗透法”过关，“以法拒统”的力度前所未有，阻断两岸协商谈判实现统一的路径（未来两岸政治性协议需要经过台湾地区立法部门双审议、高门槛“公投”）。萨特认为，台湾地区对美国推行“印太战略”至关重要，美国不担心蔡英文利用美国的支持寻求陈水扁式的“台独”政治目的。2020 年 7 月，台湾政治大学选举研究中心发布的民调显示，台湾人认同比例上升为 67%，偏向“独立”立场比例为 27.7%，均创下新高[10]。台湾认同政治的这种变化强化了蔡英文当局推进“台独”路线的野心。“台北法案”增强了岛内“台独”势力对联手美国维护台湾地区所谓“邦交国”和扩大所谓国际参与空间的想象。在美国护持“台独”、台湾地区“主体意识”升高的情况下，美国国会层出不穷的涉台立法将进一步刺激蔡英文当局“修



(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

法台独”。今后四年，民进党推动“修宪”“公投”等变相“法理台独”的风险增大。

中国大陆要有预判和应对之策。一方面要立足长远，保持必要的战略定力。决定两岸关系走向的关键因素，是祖国大陆的发展进步。这需要沿着既定两岸融合发展路线，通过继续扩大开放和稳健发展增强对台湾地区的影响力，妥善区分“台湾主体”意识与“台独”意识，积极引导岛内民意支持两岸关系和平发展。台湾民意是多元的，也是多层次的。两岸融合发展政策既要与中国大陆新一轮对外开放深度结合，从中寻找深化两岸经济社会文化交流合作的路径，也要注意分辨、照顾复杂敏感的岛内民意，将解疑释惑与增进两岸社会信任的工作统一起来。另一方面，要坚持底线思维，妥善应对风险挑战。大陆方面可以通过涉台政治、经济、外交和军事等综合手段，展示维护国家主权和领土完整的战略意志和能力，威慑和遏制民进党推动“台独”活动的企图。根据维护两岸关系和平发展和推进国家统一进程的战略需要，对构成“法理台独”的事态和表现形式进一步研究，划出更清晰、可辨识的政策红线，充分发挥“以法遏独”的震慑作用。

**参考文献：**


[1] Remarks by Vice President Pence on the Administration’s Policy Toward China [EB/OL]. (2018-10-04) [2020-07-12]. https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-administrations-policy-toward-china/.

[2] 刘仕杰. 台湾的国际参与及盟邦关系首度被写进美国国内法有何重要性？[EB/OL]. (2020-06-28) [2020-07-12]. https://www.thenewslens.com/article/133102.

[3] Richard C. Bush. What Taiwan can take from Mike Pence’s speech on China [EB/OL]. (2018-10-12) [2020-07-08]. https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2018/10/12/what-taiwan-can-take-from-mike-pences-speech-on-china/.

[4] 罗曼. 如何看待台湾的“邦交国”[N]. 自由时报，2019-10-13.

[5] Michael Pompeo. Taiwan’s exclusion from the World Health Assembly [EB/OL]. (2020-05-18) [2020-07-12]. https://www.state.gov/taiwans-exclusion-from-the-world-health-assembly/.

[6] 黄介正. 当美国的一中迈向“二法三公报”[N]. 中国时报，2018-03-20.

[7] Summary of 2018 National Defense Strategy of the U.S. [R/OL]. (2020-07-04) [2018-01-19]. https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf.

[8] 黄奎博. 特朗普政府对台的三不政策 [N]. 联合报，2019-07-22.

[9] 美打台湾牌 陆抛三停止一约束 [N]. 旺报，2018-10-09.

[10] 岛内最新民调宣称：“台湾人认同”为67%，创历年新高 [EB/OL]. (2020-07-04) [2020-07-12]. https://baijiahao.baidu.com/s?id=1671273271227276222&wfr=spider&for=pc.


责任编辑：孙德魁



(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net