

美国台海政策生成演进中的意识形态问题

林 红

摘 要：意识形态既是美国外交政策组成部分，也是其内驱力和目标。作为美国对华战略重要组成部分的台海政策，就体现了美国在台海地区的战略利益和意识形态动机。长期以来，美国在台海地区保持战略模糊的同时，又坚持清晰的意识形态立场，甚至在冷战后还试图通过“民主台湾”影响和改变中国大陆。近年来，美国台海政策的意识形态性有所凸显。这既是历史惯性使然，也是国际战略格局变化以及美国国内政治力量博弈的结果。台湾问题意识形态化为岛内“台独”势力借“民主”之名谋“台独”之实制造了机会，给中国外交和两岸关系带来了多重挑战，当深入研究，以妥善应对。

关键词：台湾问题；台海政策；中美关系；意识形态；价值观

作者简介：林红，中国人民大学国际关系学院教授。

中图分类号：D871.23 **文献标识码：**A **文章编号：**1006-6683 (2025) 02-0063-11

关于中美关系的传统研究常侧重于探究战略与安全因素，而鲜少对政治信仰、价值观念等观念因素的独特作用予以足够重视。但正如美国学者阿隆·弗里德伯格(Aaron L. Friedberg)所言，观念差异对国家关系有着显著影响，中美对亚太地区乃至全球发展模式的观念差异，引发和加剧了双方的战略竞争。^[1] 美国台海政策的生成演进，就不仅反映了中美之间和两岸之间力量对比的变化，也深受美国对外政策意识形态化的影响。值得注意的是，台湾作为台海战略博弈中体量最小的参与方，一方面刻意强调台湾对美国“以台制华”战略的价值，另一方面竭力凸显台湾地区与美国之间的意识形态联系。从意识形态的维度考察美国台海政策的生成演进规律及其影响，有助于理解台湾问题影响中美关系稳定发展的复杂性所在，妥善应对民进党当局借“民主”之名谋“台独”之实的分裂行径。

一、意识形态与美国外交政策的独特关联

美国政治学家迈克尔·曼(Michael Mann)认为，在现代国家的建构与成长过程中，意识形态是一种重要的国家基础权力，它塑造了国家的主权。^[2] 在政治实践中，一个国家要获得自主性权力，必须先建构自己的意识形态体系。其缘由在于，意识形态对于国家具有价值性与

[1] Aaron L. Friedberg, "Competing with China," *Survival*, Vol.60, No.3, 2018, pp.7-64.

[2] Michael Mann, "The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results," *European Journal of Sociology*, Vol.25, No.2, 1984, pp.185-213.

目的性双重意义，它不仅是实现物质性国家利益的工具，也是国家整体利益不可或缺的构成部分。就规律而言，一国的内政和外交是国家自主权的实践场域，无论是对内或对外政策，都是国家意识形态形塑的结果，必然追求并服务于国家的意识形态目标。这一规律在美国外交实践中得到了充分的体现。

美国是 20 世纪以来主导国际秩序的霸权主义大国，其对外政策从不掩饰意识形态动机，也从不错过对外展现美国文化优越感、制度优越感和道德优越感的机会。“意识形态对美国外交政策的影响是一个‘不证自明’的话题”，^[1] 它从来不是外在于美国外交政策的独立部分，而是美国内政外交的内在驱动力和国家战略的有机组成部分。美国的意识形态以自由、民主和人权等美式价值观为内容，既体现在美国的国内政治过程，更因其具有彰显和保障美国国家利益的独特作用，而成为 20 世纪以来美国主导国际政治的标志性特征。保罗·尼兹（Paul H. Nitze）曾将美国的对外政策区分为“供宣布的政策”（declaratory policy）和“供行动的政策”（action policy），注意到意识形态因素对于两者的重要作用，强调对外政策的心理或政治目的。^[2] 本质上看，美国外交政策由追求国家利益最大化的核心目标决定，同时受到定义该目标的思想观念与价值观念的规制，这是认识世界政治中的美国及其对外关系的前提。

意识形态与对外政策的关系一直是美国国内高度关注的议题。美国国内长期争论的一个问题是，意识形态是国家利益的一部分，还是实现国家利益的工具。显而易见，对国家利益的不同理解，决定了意识形态在对外政策中是目的还是工具。小施莱辛格（Arthur M. Schlesinger Jr.）认为美国的政治思想一直在自由主义与保守主义之间左右摇摆，^[3] 两种意识形态对国家利益的定义和实现路径的理解并不相同。这种差异反映到美国政党政治的实践中，民主党更倾向自由主义的外交理念，共和党更强调保守主义的外交理念，两党因而形成了不同的政策传统。前者将价值观目标视为对外政策的固定构成，更愿意推行价值观外交；后者更倾向于将价值观视为一种实现物质性国家目标的工具，更愿意推行实力外交。然而，尽管存在不同的理解，两党在意识形态与外交政策关系的认识上并没有本质区别，一方面都高度认同物质性的国家利益、战略优势和国家安全的决定性地位，相信美国主导国际政治秩序的权力取决于国家实力；另一方面均认识到意识形态因素对实现和维护整体国家利益有至关重要的影响，关注意识形态因素作用于美国追求国家利益的全过程。尽管在不同历史时期或不同政党执政时期，意识形态因素在美国对外政策中的显见程度并不一致，但是，正如历史学家迈克尔·亨特（Michael H. Hunt）所指出的，美国对外政策具有高度的意识形态情结。^[4]

在冷战大背景下，美国的外交政策在国家利益最大化的战略目标指导下，将其“反共产主义”的意识形态融贯到冷战战略和争夺国际主导权的全球战略中。纵观 20 世纪以来意识形态在美国外交实践中起伏隐现的历程，有三个规律清晰可见。首先，美国外交政策的意识形态目标从来没有发生改变。自由主义与保守主义两大理念根源于美国早期的历史与政治文化，它们之间

[1] 参见王立新：《意识形态与美国外交政策：以 20 世纪美国对华政策为个案的研究》，北京：北京大学出版社，2007 年版。

[2] Paul H. Nitze, “Atoms, Strategy and Policy,” *Foreign Affairs*, Vol.34, No.2, 1956, p.188.

[3] Michael Mann, “The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results,” *European Journal of Sociology*, Vol.25, No.2, 1984, pp.185-213.

[4] Michael H. Hunt, *Ideology and US Foreign Policy*, Yale University Press, 1987, p.171.

虽有分歧,但却维持了自由、民主和人权的价值观共识,构成了美国的主流政治哲学,影响着不同时期美国政府的外交政策。冷战时期的地缘政治斗争和现实利益争夺是美国外交政策的基本内容,但冷战的意识形态斗争也是其中不可或缺的部分。王立新认为美国对外战略受到冷战意识形态的长期影响,而为冷战意识形态奠基的是三套价值观念,即建立在自由主义基础上的“反共产主义”和“输出民主”的理想;从民族主义衍生出来的“国家伟大”、全球责任和“自由世界领袖”信念;源自种族主义的文化等级观念与东方主义偏见。^[1]这三套观念异常牢固,冷战后仍影响着美国的外交政策与实践。

其次,美国外交政策的意识形态操作具有差异性。对于价值观相同的发达国家,美国致力于建立战略上和理念上的盟友或伙伴关系,利用价值观共识强化盟伴关系;对于价值观不同的落后国家或地区,美国借助经济援助、投资贸易等方式输出民主价值观,宣扬所谓“民主和平论”、“贸易和平论”,推动相关国家或地区的所谓“政治转型”;对于俄罗斯、中国等价值观冲突的战略对手,坚持战略遏制与防范措施,同时发动意识形态战争,力图全面压倒竞争对手。根据约瑟夫·奈(Joseph Nye)的软实力理论,意识形态建构和扩散对于提升国家软实力有重要意义,美国的外交政策要得到其他国家的认可和配合,就需要“富有吸引力的观念,确定政治议程、决定讨论框架的能力,并能够影响他者的偏好”。^[2]而在无法吸引、说服相关国家接受这套意识形态时,美国为了维护国家利益和保持战略优势,则力图在意识形态上打击、压服和污名化对手。

再次,美国外交政策中的意识形态因素具有目的性与工具性的双重功能。沃尔特·希克森(Walter L. Hixson)认为冷战的实质在“冷”本身,意味着两大阵营之间没有硝烟的意识形态战争,因为与军事对抗的“热战”相比,意识形态对抗和文化思想斗争才是影响冷战进程和结果的决定性因素。^[3]冷战结束后,经济全球化推动了各国对资本、市场和经济利益的追逐。而受到新现实主义理念的影响,美国政界很少有人会将民主人权等价值目标看得比维护美国经济、安全等现实利益更重要,但是他们也没有忽视意识形态因素的极端重要性,而是强调要将国家利益和价值观结合起来。^[4]尽管自由主义倾向于将意识形态视为国家利益的一部分,是外交政策的目标,而保守主义重视实力政治,将意识形态视为实现国家利益的工具,但是自由派与保守派、民主党与共和党的最大差异不过是将意识形态对国家利益的目的性和工具性意义摆在不同的位阶。就此而言,特朗普“美国优先”政策和拜登“价值观外交”的区别不过是策略性差异而已。

基辛格认为,外交政策作风最矛盾的国家非美国莫属,在日常的外交活动中没有比美国更务实的国家,也没有任何一国像美国那样一厢情愿地认定自己的价值观放诸四海而皆准。^[5]这种矛盾性来自理想主义与现实主义两种行动逻辑对美国外交的深刻影响。为美国外交政策提供观念支撑的意识形态是一个由“自由、民主、公民权利、三权分立、政教分离、私有财产不可

[1] 王立新:《美国的冷战意识形态:内容和作用》,《史学集刊》,2011年第5期,第3页。

[2] Joseph Nye, “Soft Power,” *Foreign Policy*, No.80, Autumn 1990, p.166.

[3] Walter L. Hixson, *Parting the Curtain: Propaganda, Culture, and the Cold War, 1945-1961*, Macmillan Publisher Ltd, 1997, pp.223-226.

[4] 席来旺:《美国的决策及其中国政策透析》,北京:九州出版社,1999年版,第248页。

[5] [美]亨利·基辛格著,顾淑馨、林添贵译:《大外交》,海口:海南出版社,1997年版,第2页。

侵犯为基础的市场经济、宪法至高无上的法治”^[1] 等内容组成的核心价值观体系，美国人对这一价值体系深信不疑，并希望得到全世界的认可和效仿。有学者认为，“观察美国人的意识形态不是在他们谈论国内政治的时候，而是在谈论国际政治的时候”。^[2] 一直以来，美国民众和美国政府倾向于在国际事务中以靠近或远离自由民主作为价值判断的标准。这说明以自由民主价值观为核心的意识形态始终是美国外交的出发点，它在美国对华政策尤其是台海政策中有着清晰的表现。

二、美国台海政策中的意识形态因素及其内外动力

美国的台海政策在其生成演进的历程中始终受到意识形态因素的驱动，这是不争的历史事实。长期以来，美国在台海地区保持战略模糊的同时，却坚持高度清晰的意识形态立场。特别是随着中国实力和影响力的提升、中美战略竞争的复杂化长期化，台湾问题在美国台海政策中的战略价值和意识形态价值同时上升。美国凸显意识形态因素在台海政策中的作用，是实现台湾战略价值最大化的需要，在政策上可以理解为台湾问题意识形态化的长期趋势。美国的台海政策将现实利益目标与意识形态目标捆绑，是国际政治与国内政治这两个政治过程中多元力量相互作用的结果。

从国际政治的视角来看，全球战略格局与中美关系的变迁是台湾问题意识形态化的外部推力。台湾问题意识形态化不是近期突发形成的，而是美国台海政策的本质面向，在不同历史时期的对华战略中或隐或显地存在。19 世纪末 20 世纪初，比其他西方列强更晚来到中国的美国为了争夺中国市场，提出了利益均沾、机会平等的“门户开放”政策，这一政策为美国将自己与欧洲列强区分开来提供了道德辩护，美国据此宣称自己是唯一一个对中国“没有领土和利益野心”的国家。在中美关系的早期历史中，美国对建立所谓“中美特殊关系”的意识形态动机从来不加掩饰，声称对中国人民有着“道义上的责任感”。然而，20 世纪 50 年代初，当中国的国共内战在美国的公然干预下演变为台湾问题时，美国又戏剧性地转而表示“美国人对台湾人民有着一种道义上的责任感”。^[3] 事实上，台湾问题形成以来，在风云变幻的冷战时期和后冷战时期，中美关系时远时近，有对抗有合作，但是意识形态问题和价值观因素始终是一个显性的存在，确定了不同时期美国台海政策的基本底色。

冷战时期美国对台湾的主要目标事实上与贸易、投资和文化交流无关，美国关心的是如何在冷战对抗前线部署一个“自由民主政体”。因此，“在整个冷战时期，美国鼓励台湾沿民主化路线演化”。^[4] 中美建交前的上世纪五六十年代，美国的台海政策以“反共冷战”为主轴，经

[1] 黄平、倪峰：《美国问题研究报告（2011）：美国的实力与地位评估》，北京：社会科学文献出版社，2011 年版，第 50 页。

[2] 章百家：《中美关系的演变、教训及影响未来的新因素》，《中美聚焦》，2019 年 3 月 29 日，<http://cn.chinausfocus.com/foreign-policy/20190329/38127.html>。

[3] 郝雨凡、张燕冬：《无形的手——与美国中国问题专家点评中美关系》，北京：新华出版社，2000 年版，第 278 页。

[4] John W. Garver, *Face off China: the United States and Taiwan's Democratization*, The University of Washington Press, 1997, pp.163-164.

历了从“反共压倒一切”到“反共”与“民主化”改革并重的政策调整,从容忍、默许国民党当局的独裁统治到开始提出“民主化”的政治改革要求,“遏制共产主义扩张”的意识形态斗争与“民主自由”的价值观改造成为这一时期台海政策的双重核心。上世纪七八十年代的台海政策适应了美国冷战战略的调整,随着中国从对手变成伙伴,台湾的角色也从对抗工具变成了演变工具。尽管冷战意识形态斗争的“反共”色彩并没有完全褪去,但是输出美国价值观、通过改造台湾进而影响中国大陆成为美国台海政策的重要目标。

上世纪 90 年代冷战的结束使美国相信“西方的自由民主已经取得最终胜利,再没有什么意识形态力量可以挑战西方的自由民主”,^[1]开始将“扩大和加强以市场为基础的民主制共同体”^[2]视为压倒一切的目标。为此,美国将推广民主价值观与主导国际体系这两个战略目标相联结,确立了自由国际主义的全球战略和亚太战略。克林顿时期的对华接触政策就是基于自由国际主义理念而设计的,目的就是通过接触,突出民主与人权主题,影响和引导中国接受符合美国利益及其价值偏好的国际规则与规范。在美国对华政策的演进历程中,台湾被认为是最能牵制中国战略注意力、最能体现价值观外交实施效果的“盟友”。在美国看来,台湾在对华接触和“和平演变”方面可以发挥特殊作用,因为台湾在地缘、族群和文化等方面都有便利条件,尤其是台湾的“民主化”改革是按照美国模式进行的,无论是政治制度、经济模式还是价值观念,都有深刻的美国印迹,“所谓‘台湾经验’也可以说是‘美国经验’,通过台湾对大陆的渗透是实现美国和平演变战略的最佳途径”。^[3]因此,美国希望“民主台湾”继续在美国对华战略中扮演一个符合美国利益和美国价值的关键角色。

进入 21 世纪以来,美国国内出现了对中国崛起威胁美国战略安全的普遍担忧,要求检讨自由国际主义战略和对华接触政策的声音越来越大。“在放弃接触政策的大背景下,美国政府在意识形态上针对中国的目标不再是逐渐改变,而主要是竞争,甚至是打击和削弱。”^[4]在以遏制中国为目标战略调整过程中,美国对台湾的战略定位进行了重新界定,基本方向是将台湾导入新的对华遏制战略中。奥巴马政府帮助台湾建立了所谓“全球合作及训练架构”平台(GCTF),提升了台湾与其他国家的实质关系,强化了台湾与这些国家之间在“民主、自由、人权”等价值观领域的合作。拜登政府的台海政策在目标上强调地缘政治价值与意识形态价值并重,在策略上利用“盟伴关系”和“价值观同盟”推动台湾问题不断“国际化”和意识形态化,将台湾问题卷入“自由民主世界”与“敌对威权大国”之间的战略竞争,成为美国对华竞争的战略资产和意识形态工具。总体而言,国际政治格局和中美关系的变迁促使美国不断调整国际战略和对华政策,意识形态在其中仍然具有目的性和工具性的双重意义,既是美国台海政策极其重要的固定构成部分,也是实现美国台海战略目标的重要手段。

从国内政治的角度来看,美国国内政治过程中的力量博弈是台湾问题意识形态化的内部动力。外交是内政的延续,一国外交政策的首要目标是争取国家利益最大化,而何为国家利益实

[1] 刘靖华:《霸权的兴衰》,北京:中国经济出版社,1997年版,第73页。

[2] Tony Smith, *American's Mission: The United States and the Worldwide Struggle for Democracy in the Twentieth Century*, Princeton University Press, 1994, p.311.

[3] 林宏宇:《冷战后美国调整对台湾政策的背景透析》,《世界经济研究》,1997年第1期,第56页。

[4] 节大磊:《意识形态与中美战略竞争》,《国际政治科学》,2020年第2期,第99页。

质上由国内政治过程所决定，这就是人们常说的“外交政策始于国内”。^[1]事实上，美国的台海政策“内政化”从“与台湾关系法”出台时已经开始，从那时起，美国国内政治因素就成为推动台湾问题意识形态化的关键动力。近年来中国国家实力和国际影响力的不断提升，使美国国内的紧张与忧虑激增。加上两国本就存在的政治制度和意识形态的巨大差异，以及右翼民粹主义保守思潮在美国的盛行，美国国内对华的负面舆论增多。美国的对华政策包括台海政策的“内政化”趋势更为明显，成为既影响美国国内利益分配，也关乎政治价值观的重大议题。^[2]

美国国内政治过程是一个多元利益主体互动博弈的复杂过程，在以下三方面国内力量的综合作用下，美国台海政策的意识形态性持续凸显。从公众舆论来看，美国民意对台湾海峡两岸的认知反差较大，意识形态的考虑更具目的性意义。近年来，受到政府政策和媒体宣传的影响，美国普通民众对台湾始终保持着高度同情和道义支持，而对中国大陆的疑忌和负面观感则有所增高。意识形态因素在美国公众的对台态度中远超过经济、贸易或文化因素，他们对台湾怀有好感的重要原因是美台之间的价值观链接。美国民众相信忠于美国价值观对于台海政策至关重要，因为“美国对台湾的态度代表着美国对其外交政策的核心价值观，即民主、自由和市场经济的决定性考验。”^[3]在普通民众看来，“放弃台湾”不仅意味着削弱“民主世界”的力量，更意味着放弃美国的道义责任。由于意识形态上的亲近感，美国公众对台湾的高度认同多年来没有明显变化，2005 年的一份民调显示，美国公众对台湾的好感率为 73%，美国意见领袖对台湾的好感率则高达 91%。^[4]2021 年 8 月，美国“芝加哥全球事务委员会”的民调发现，如果大陆武力攻台，高达 52% 的美国公众支持美国出兵“协防台湾”。^[5]这是历史上首次有超过半数的美国公众做如此表态，既折射出美国公众对“民主台湾”的道德化想象，也反映了美国国内“反华亲台”情绪的高涨。因此，当美国政府出于战略利益考虑而与中国接近时，必须充分顾及美国民众对台湾的意识形态好感。“当决定政策的白宫认为可以牺牲台湾时，国会等其他政府部门、普通民众均不同意”。^[6]同样，美国国会和政府所通过的一系列刻意提升美台实质关系的法案或行政命令，与此种习惯性倒向台湾的国内舆论也不无关系。

从国会运作来看，美国国会通过立法操作不断破坏“一个中国”政策，加剧台湾问题上的意识形态斗争和战略对抗。自中美建交起，国会始终是美国打“台湾牌”的重要推手，与行政部门不同的是，国会对台湾问题的干预更突出意识形态取向和价值观立场。分别成立于 2002 和 2003 年的众议院和参议院“台湾小组”（CTC 与 STC，台湾称“台湾连线”），就是美国国会干预政府对台政策的固定平台和重要机制。“台湾小组”的基本目标是提升美台关系、支持

[1] Richard Hass, *Foreign Policy Begins at Home*, Basic Books, 2012, p.31.

[2] Mohamed Younis, “Americans Continue to View China as the US’ Greatest Enemy,” Gallup, March 6, 2023, <https://new.gallup.com/poll/471494/americans-continue-view-china-greatest-enemy.aspx>.

[3] Shelley Rigger, “Why Giving up Taiwan will not Help US with China,” *Asian Outlook*, No.3, 2011, p.4.

[4] 牛新春：《美国对台湾政策变化的动因及方向》，《现代国际关系》，2010 年第 1 期，第 19 页。

[5] “For First Time, Half of Americans Favor Defending Taiwan If China Invades,” The Chicago Council of Global Affairs, August 26, 2021, <https://www.thechicagocouncil.org/research/public-opinion-survey/first-time-half-americans-favor-defendingtaiwan-if-china-invades/>.

[6] Nancy B. Tucker, *Strait Talk*, Harvard University Press, 2009, p.31.

台湾加入国际组织、树立台湾民主样板和支持台湾“独立”。^[1] 该组织持“亲台反华”的政治立场，在意识形态上强调台湾是美国在全球传播民主、人权和法治的最坚定伙伴之一。2020年5月，众议院共和党领袖凯文·麦卡锡牵头组织了“中国工作组”(China Task Force)，内部共设国家安全、技术、经济与能源、竞争力以及意识形态等五大支柱小组，其中意识形态小组的任务是以对抗中国的意识形态宣传为重点，目标是对内削弱中国在美国的宣传影响，对外捏造有关中国共产党的负面舆论。该小组是“中国工作组”中提案数最多的小组，成立一年间即提出12份涉华、涉台提案。^[2] 在国会内部亲台势力的推动下，国会频繁通过涉台法案来对华施压，全面介入台海问题的行政决策，“台湾牌”的意识形态性空前突出。

从政党政治看，意识形态因素在政党竞争中具有高度的工具性。出于全面遏制中国崛起的战略需要，美国两党均重视意识形态制衡的工具性作用，但在如何利用台湾问题制衡中国的策略方面有所差异。比如：共和党在特朗普时期将台湾推到中美战略对抗的风口浪尖，意识形态斗争更直接；民主党拜登政府则重视台湾问题的可控性和台海政策的道德化操作，通过价值观外交提升台湾制衡中国大陆的作用。尽管存在策略上的差异，两党在战略决策上却有清晰的共识。2022年10月，拜登政府发布《国家安全战略》报告，将中国界定为“最大的地缘战略挑战”，这种定位也得到了共和党政治人物的普遍赞同。^[3] 两党在政策上都致力于将台湾“堡垒化”，提高中国大陆“武统”成本，利用台湾问题进一步拖住、削弱和消耗中国。两党的参众议员在提案和访台的频率上有所差异，但在接触岛内各派政治力量、支持台湾的“自由民主价值观”等立场和行动上并无本质不同。

三、台湾问题意识形态化对中国外交和两岸关系的影响

由于价值观体系、政治制度和发展路径截然不同，美国基于利益取向的国家关系更容易受到意识形态因素的强烈作用。意识形态因素在美国台海政策中日益凸显，正在成为美国遏制中国的战略新特色，给两岸关系和中国外交带来复杂严峻的挑战。

首先，台湾问题意识形态化是美国对华意识形态遏制战略的重要构成，加剧了中美关系的对抗性。21世纪以来，随着中国的综合实力和国际影响力的不断上升，美国对其国家利益和国际主导地位深感忧虑，遏制而非合作成为了美国对华战略的主轴。在小布什和奥巴马任内，捍卫美国的“民主价值观”有助于维护国家利益始终是一种十分坚定的信念。2016年特朗普上台后，在右翼民粹主义的影响下，全面否定自由国际主义所主张的对华接触政策，宣称世界重回大国竞争时代。特朗普1.0时期的外交政策以“美国优先”为核心，结合民粹主义和经济重商主义，主张通过关税、科技封锁、供应链脱钩等手段来遏制中国崛起。与此同时，受到极端保守派迈克·蓬佩奥(Mike Pompeo)和马特·波廷杰(Matt Pottinger)等推崇的意识形态对抗思维影响，特朗普1.0时期的对华政策和台海政策表现出鲜明的意识形态取向。比如，2018

[1] 孟亚波、张焱宇：《美国国会“台湾小组”简况》，《国际资料信息》，2004年第4期。

[2] 陈晓茹：《美国国会“中国工作组”》，《国际研究参考》，2021年第4期。

[3] Reshma Kapadia, “A GOP Win Could Tighten the Stance on China,” *Barron's*, November 7, 2022, <https://www.barrons.com/articles/midterm-elections-republican-democrat-china-51667597664>.

年度《美国国家安全战略》首次把中国定位为“修正主义国家”与“战略竞争者”^[1]；2020 年《美国对中国的战略方针》特别强调中美对抗实际上是制度之争、价值之争。特朗普第一任期时的国务卿蓬佩奥是推动中美意识形态斗争的“急先锋”，多次攻击中国的政治体制和中国共产党的领导，公然诬蔑“中国的经济发展没有导致拥抱民主和地区稳定，而是导致更加严重的政治压制和地区挑衅”。^[2]在此任期中，特朗普政府推动了“中国行动计划”（China Initiative）、对台军售和“与台湾交往法”等一系列举措，加剧了中美关系的结构性矛盾。

拜登政府延续了特朗普第一任期的对华战略遏制路径，但是在民主党政策传统的影响下，更为强调“核心价值优势”在对华战略中的重要地位，将价值观外交重新放回美国对华竞争的常规工具库。2020 年 3 月，国务卿布林肯在其首次外交政策演讲中表示，要将更新民主体系和重振同盟体系列为拜登的外交优先选项。^[3]拜登在题为《为何美国必须再次领导》的文章中，提出应对中国崛起最有效的方法是针对所谓的“人权”和“民主”议题与盟友和伙伴形成“反华统一战线”。^[4]在台海政策上，拜登政府不仅在地缘政治、经济与科技、“国际空间”与“国际参与”方面明确表示支持台湾当局，而且空前抬高“以台制华”中的意识形态因素，吹捧台湾是“繁荣成功的民主政体”，高度肯定美台之间拥有共同的“民主价值观”。在具体举措上，将台湾拉入所谓的“自由民主价值观同盟”，提高台湾的国际能见度；支持美台高层官员窜访，不断突破美台互动禁忌；支持台湾拓展国际活动空间，力挺台湾“有意义”地参与国际组织。

2024 年特朗普再次当选总统，延续并强化了前一个任期的保守主义政策，但搁置了拜登政府的价值观外交策略，全面凸显“美国优先”的战略目标，对全世界包括共享“民主价值观”的盟友挥动“关税大棒”，从而印证了新保守派卡根 (Robert Kagan) 此前的批评：特朗普正在将其治下的美国打造为一个“无赖超级大国”。^[5]在美台关系上，特朗普总体上没有改变美国将台湾视为中美博弈砝码的传统思维，但是更强调美台关系对实现“美国优先”的意义。特朗普在就职满月后促成了对台巨额军售合同，同时对台积电施压，要求增加 1000 亿美元的对美投资，表现出一种典型的利益导向和美国至上的保守主义政策取向。在中美关系上，继续将中国视为政治制度和价值观不可改变、实力不断逼近并有意重塑国际秩序的全面性对手，在政策上保持 2016 年以来的强硬性，尤其是将关税战的战火集中在中国身上。

其次，美国将意识形态对抗引入对华战略和台海政策，增加了中国与其他国家发展战略伙伴关系的复杂性。在强调利益与安全的国际政治中，意识形态工具是一种低成本的联盟手段和对抗武器。2021 年 3 月，拜登在就任后的首场记者会上声称，“中美在 21 世纪的竞争是民主

[1] The White House, “The National Security Strategy of the United States of America,” <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905-2.pdf>.

[2] Michael R. Pompeo, “Restoring the Role of the Nation-State in the Liberal International Order,” German Marshall Fund, <https://www.state.gov/restoring-the-role-of-the-nation-state-in-the-liberal-international-order-2/>.

[3] Blinken A., “A Foreign Policy of the American People,” <https://www.state.gov/a-foreign-policy-for-the-american-people/>.

[4] Biden J. R., “Why America Must Lead Again? Rescuing US Foreign Policy after Trump,” <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-01-23/why-american-must-lead-again>.

[5] Zhao Minghao, “‘Trumpism without Trump’ to Continue Influencing US Foreign Policy,” *Global Times*, November 26, 2020, <https://www.globaltimes.cn/content/12.8151.shtml>.

与专制的竞争。我们必须向世界证明,美国民主及其民主资本主义模式仍然可行而且优于中国的制度”。^[1]出于对中国全球影响力的担忧,美国诬称中国的政治制度和发展模式是“对自由民主价值同盟的威胁”,竭力将其他西方国家拉进了对华意识形态遏制战略中。在美国的联盟体系中,亚太地区的日、澳、加,欧洲地区的英、法、德等多国都在民主联盟、战略盟伴的旗号下被卷进美国针对中国的印太战略、参与到美国在台海地区的战略部署。2021年6月,英国派遣“伊丽莎白女王号”航母打击群访问日本、新加坡等地,穿越南海。同年,日、澳、法等多国参与在东海的军事演习,法、加等国军舰效仿美国穿越台湾海峡。2021年6月的《七国集团峰会宣言》以人权问题为由指责中国,甚至首次提及台湾问题,声称“鼓励两岸问题和平解决”;^[2]欧洲议会通过《欧盟-台湾政治与合作关系》报告,将台湾纳入欧盟的“印太战略”,在台海问题上追随美国,主张提升欧台关系。这些军事行动和政治声明与其说是出于对本国、本地区战略安全的担忧,不如说是对美国打造以遏制中国为主旨的多边机制的肯定性表态。

西方国家在美国的带领下,利用价值观共识协调盟伴立场,基于意识形态偏见和西方中心主义霸权逻辑,建立“大西洋价值观联盟”、“民主国家联盟”等多边机制,以台海问题等涉华热点敏感议题为抓手,发动对华意识形态攻势。在这种集体围攻中国的战略态势下,即使有关国家从现实的国家利益和经济关系着想,希望与中国发展经济与社会关系,但是,“各国都始终保持着对中国某种程度上的政治疏离姿态,以免受到道德层面的攻击”,^[3]过度与中国示好成了政治上“不合规矩”之举,背离了所谓的政治正确与集体默契。这种以中国为“意识形态敌人”的国际政治氛围极大地阻碍了中国和西方国家发展合作共赢、相互尊重、平等包容的双边关系,增加了中国解决台湾问题、实现祖国完全统一的国际阻力和不确定性,是中国外交、全球治理和人类命运共同体实践中必须妥善应对的重大难题。

再次,台湾问题的意识形态化为岛内“台独”势力以“民主之名”谋“台独”之实制造机会,增加了“台独”分裂行为的危险性。在台海问题上,台湾本身也是一个具有能动性的博弈参与方,有可能带来难以预料战略风险。一方面,台湾有强烈意愿去主动迎合“自由民主”的价值观标准和“反共反华”的意识形态立场,建立和经营美国赞许的政治制度。20世纪80年代以来,台湾在美国施压和指导下,完成了“宪政改革”,实现了所谓“民主化”转型,最终成为了美国在亚洲树立的“民主的样板”和“具有相同价值观念的盟友”。^[4]台湾的历届领导人都将巩固与美国的战略同盟和价值观共识作为施政的重要内容。陈水扁曾声称美国与台湾地区的关系是价值同盟、民主同盟、自由同盟和人权同盟。^[5]蔡英文更是积极响应美国的价值观外交,极力将台湾塑造成美国对抗中国大陆的“民主阵营”的一员,宣称面临“大陆威胁”的台湾“正处在民主防线的最前沿”。^[6]赖清德上台后,打出所谓创建“民主产业链”的口号,强调“民主价值同盟”的重要性,企图继续在战略利益和价值认同两方面拉近与美国的联系。

[1] Hal Brands and Charles Edel, “A Grand Strategy of Democratic Solidarity,” *The Washington Quarterly*, Vol.44, No.1, 2021, p.30.

[2] Carbis Bay G7 Summit Communique, The White House, June 13, 2021.

[3] 周鑫宇:《英国对华政策新思维》,《国际问题研究》,2016年第1期,第66页。

[4] 刘佳雁、潘飞:《浅析美国对台政策的“民主困境”》,《台湾研究》,2007年第5期,第50页。

[5] 李鹏:《美国台海安全战略考虑中的理想主义与现实主义》,《台湾研究》,2005年第3期,第47页。

[6] “Tsai Delivers 2021 Address,” October 10, 2021, <https://english.president.gov.tw/NEW/6175/>.

另一方面,民进党当局利用“民主”包装“台独”图谋,对美国实施道德绑架。美国将台湾问题意识形态化,极大地鼓励了台湾当局宣扬所谓台湾的民主实践和民主成就,为其“台独”目标争取美西方的认可和背书。2003 年初,陈水扁当局打着尊重主流价值和多数意见的旗号,推动“以台湾名义加入 WHO”和“入联公投”,将两岸之间的“统独矛盾”诡辩为“两岸制度之争”,不仅滋长了台湾“携民主自重”的图谋,而且以民主为借口,对美讨价还价。^[1]蔡英文上台后,以民主程序谋求“台独”目标更是变本加厉,更加重视在对美战略中附加价值观因素,加大了对美游说和宣传的力度。2021 年 10 月蔡英文在美国媒体《外交事务》上发表题为“台湾与民主之战”的文章,宣扬台湾为世界民主“做出贡献”,妄称一旦台湾被大陆统一,将“对区域和平和民主同盟体制带来灾难性后果”。^[2]历届民进党当局的亲美路线都将台湾的民主价值视为与战略价值同等重要的对美博弈筹码,在政策上都力图将美国支持“台湾民主”与支持“台湾独立”直接挂钩。事实上,正是美国将台湾问题高度意识形态化的策略运用,给了台湾当局“以小博大”的政治机会。

结 语

由于利益取向和目标追求不同,各国的意识形态存在差异是正常现象,但是如果将意识形态以某种目的性或工具性方式输入到国家的对外政策和外交实践中,无疑会加剧国家间关系的复杂性和不确定性,也未必是实现国家利益最大化的理想路径。意识形态因素在美国外交政策尤其是对华政策中发挥着独特的作用,既是一种历史惯性,也是一种现实选择。当然,意识形态作用在不同时期的凸显程度,与不同领导人对美国利益与价值、美国盟友与对手的战略判断有关。特朗普以“美国优先”为目标的右翼保守主义政策在某种程度上降低了意识形态和价值观的影响,其极具个人色彩的物质主义、利己主义操作在美国外交历史中或可视为某种个例或意外,就未来而言,美国是否会因为国家实力受到挑战或者出现实质性衰微,转而更强调维护国家利益的紧迫性和优先性,相应地弱化意识形态对外交政策的影响,还需要进一步观察。

对于中美关系而言,出于全面遏制中国的战略需要,美国不会放弃意识形态对抗,推动台湾问题的意识形态化正在成为美国的重要策略选择。近年来一系列将意识形态因素注入台海政策的做法,加大了台湾问题的复杂性,为中美关系的健康发展和中国外交的积极推进制造了不易消解的意识形态障碍,也给台湾问题和两岸关系带来复杂严峻的挑战。因此,应积极寻找有效应对和化解的策略,尤其是充分认识意识形态在美国外交政策中的独特作用,深入研究美国外交的决策规则、行为逻辑与底层思维。从美国的国家特性和外交传统来看,意识形态动机是美国对外政策中或隐匿或公开的基本构成,期待美国的台海政策完全去意识形态化是不现实的。但是,正如习近平总书记所指出的,太平洋足够大,足以容下中美两国。我应坚定地遵循中国特色大国外交理念,推动开诚布公、以诚相待、相互尊重理解的交流交往,驳斥将意识形态不同等同于意识形态对抗的错误做法。一方面保持战略定力和战略节奏,理性应对美国在中美关系和台湾问题中的意识形态操作,不被美方“带节奏”,避免被动卷入与美国的意识形态斗争;

[1] 刘佳雁、潘飞:《浅析美国对台政策的“民主困境”》,《台湾研究》,2007 年第 5 期,第 53 页。

[2] Tsai Ing-wen, “Taiwan and the Fight for Democracy,” *Foreign Affairs*, Vol. 100, No.6, 2021, pp.74-84.

另一方面，做好国际舆论工作，讲清中国的战略意图和发展路径，争取国际社会的理解与认同，使国际社会看到超越意识形态之争，实现和平发展和追求人类共同价值的必要性和可行性。

(责任编辑 金 奕)

The Ideological Issues in the Formulation and Evolution of the United States' Taiwan Strait Policies

Lin Hong

Abstract: Ideology is not only a component, but also one of the driving forces, and objectives of US foreign policy. The Taiwan Strait policy, as an important part of the US strategy toward China, reflects the US strategic interests and ideological motivations in the Taiwan Strait. For a long time, while maintaining strategic ambiguity in the Taiwan Strait, the US has adhered to a clear ideological stance, even attempting to influence and alter Chinese mainland through “Democratic Taiwan” after the Cold War. In recent years, the ideological nature of the US Taiwan Strait policy has become more pronounced. This is both a result of historical inertia and a consequence of shifts in the international strategic landscape, as well as the interplay of domestic political forces in the US. The ideologicalization of the Taiwan question has created opportunities for “Taiwan independence” forces on the island to pursue “Taiwan independence” under the guise of “democracy,” posing multiple challenges to Chinese diplomacy and cross-strait relations. This warrants in-depth study to formulate appropriate responses.

Key Words: The Taiwan Question; Taiwan Strait Policy; China-US Relations; Ideology; Values