

制衡视角下美国“以台制华”的逻辑、路径及困境

巴殿君 韩铭洋 冯冠

摘要:当前,美国“以台制华”政策在军事、经济 and 价值观领域呈现出显著的多重制衡特征。外部结构压力、国内战略共识和台湾当局态度共同构成影响美国“以台制华”行为的主要因素。尽管特朗普政府抑或拜登政府具体制衡手段存在不同侧重,但始终意在通过操弄台海局势,实现制衡中国崛起、最大化自身利益的图谋。两届政府对台政策有着显著的延续性,呈现出从双向平衡到单向制衡、软制衡和硬制衡兼施、内部制衡与外部制衡并举的特征和走势。然而,这一政策的实施面临严重掣肘,美国制衡意愿与制衡能力的失调、盟友对涉台问题的谨慎有限配合、台湾岛内不同战略选择间的博弈。这一制衡与反制衡的互动加剧中美两国间的不确定性,对双边关系的未来发展产生深远影响。

关键词:中美关系;台湾问题;“以台制华”

作者简介:巴殿君,吉林大学东北亚研究中心副主任,匡亚明学者卓越教授,博士生导师;韩铭洋,吉林大学东北亚研究院博士研究生;冯冠,吉林大学东北亚研究院博士研究生。

基金项目:本文系国家社科基金重点项目“日本国家安保战略重大调整对我影响及对策研究”(项目批准号:23AGJ007)阶段性成果。

中图分类号: D51

文献标识码: A

文章编号: 1006-6683 (2025) 02-0074-12

纵观半个多世纪美国对台政策的演变过程可知,美国对台政策从属于美国对华战略,是其重要组成部分,并随其需要而调整。但不论如何变化,美国对台政策难以超越“以台制华”的冷战思维。2016年特朗普当选美国总统后,将台湾问题置于“中美全球战略竞争”的大框架下,挤压中国在“印太地区”的发展空间。拜登执政以来加速“印太战略”对华战略制衡节奏,以“切香肠”的外交战略来抵御中国在“印太地区”的影响力,“以台制华”的力度持续上升。对美国“以台制华”政策进行深入探究,解构其以台湾为棋子对华制衡的逻辑、路径及趋向,对应当前严峻、现实且紧迫的地缘政治挑战将具一定参考价值。

一、美国“以台制华”的基本逻辑

美国“以台制华”政策不仅展现了世界上最大发达国家与最大发展中国家之间的博弈与较量,更透露出多层次的政治逻辑与策略考量。外部结构压力、国内政治过程和台湾当局态度共同构成影响美国“以台制华”行为的主要因素。

（一）国际局势变化的结构性影响

21 世纪以来，中国综合国力不断上升、国际影响力不断提高，美国对外掌控力下降，中美实力差距缩小。作为霸权国，美国开始对中国的和平崛起产生威胁认知和制衡倾向。台湾在美国对华战略中的价值凸显，美国“以台制华”的倾向上升，制衡强度增大。

首先，中美相对实力差距逐渐缩小。权力转移论认为，“国际秩序是国家间实力对比的反映”，在美国看来，中美实力差距缩小可能导致美国主导下的自由主义国际秩序重构。在经贸领域，2018 年美国发动对华贸易战后，中国出口增速短期内大幅下降，但 2020 年旋即快速回升。经合组织调查数据显示，2023 年中国制造业产值占全球的 35%，具断崖式领先优势，排名第二的美国占比则为 12%。^[1] 在科技创新领域，中国在 AI、5G 等领域通过“中国制造 2025”、“互联网+”等方式，实现科技创新水平迅速提升。2024 年 7 月联合国下属的世界知识产权组织发布报告，中国的生成式人工智能专利申请量在 2014 至 2023 年间超过 3.8 万件，是排名第二的美国的六倍。^[2] 在国防领域，中国人民解放军加速推进现代化进程，六代战机、东风-21D 等新型装备极大强化了中国的区域拒止 / 反介入能力。对此美国战略界认为，美军在第一岛链内对中国的封锁已非常脆弱，并呈现从第一岛链撤至第二岛链的整体部署特征。

其次，美国难以凭一己之力遏制中国，不得不依靠盟友力量展开对华围堵。美国以意识形态为名，联合西方国家构筑起制衡中国的利益联盟。一方面，在美国的鼓动下，北约首次在战略文件《北约 2022 战略概念》中将中国视为利益、安全和价值观“威胁”，将中俄新时代全面战略协作伙伴关系与乌克兰危机进行恶意联系性解读，以此为借口将自身战略视野向“印太地区”拓展。另一方面，美欧加大在台湾问题上的战略协调。2021 年 6 月时任美国总统拜登在北约峰会上要求北约盟友在必要时协助美军“协防台湾”，尽管欧洲国家普遍不愿介入，但最终在美国的威逼利诱下通过公报形式做出妥协。2024 年 9 月美欧发表联合声明，针对台湾海峡的和平与稳定指手画脚，甚至鼓励台湾地区“参与国际组织”。^[3]

其三，台湾在美国对华制衡战略中“小棋子大杠杆”的角色日趋凸显。在美国对华全面战略竞争不断加剧的背景下，美国政府对台湾的战略定位悄然变化，由上个世纪 90 年代初的“强有力、非官方的、实质性关系”，调整为保持防务合作的“主要区域伙伴”，促使台湾从“交易筹码”升级为“战略资产”。美国还声称要保障台湾海峡免受“军事侵略”。2022 年俄乌冲突爆发及持续发酵，对美国各界的对台政策认知产生重大冲击，“保台派”在美国受到更多关注和追捧。诸多美国当局高官纷纷向国际社会释放美国“军事协防台湾”话语的信号；国会两党议员联合致信拜登，将俄乌冲突与台湾问题相提并论，要求将台湾地区纳入美国“印太战略”框架。

（二）美国国内政治博弈的进程性影响

国内政治对外交政策的形成与执行过程有着显著影响。美国“以台制华”政策实施背后不仅仅是国际环境的变迁，更有着复杂的国内政治运作过程。近年来，对中国进行战略制衡已经

[1] “China is ‘World’s Sole Manufacturing Superpower’ with 35% of Global Output,” *Geopolitical Economy Report*, <https://geopoliticeconomy.com/2024/01/31/china-world-manufacturing-superpower-production/>.

[2] 《产权组织：中国生成式人工智能专利申请量居全球首位》，UN News, <https://news.un.org/zh/story/2024/07/1129716>.

[3] 《美国与欧盟关于就中国对话和印太磋商的联合声明》，美国驻华大使馆, <https://china.usembassy-china.org.cn/zh/joint-press-release-on-the-u-s-eu-dialogue-on-china-and-indo-pacific-consultations/#:~:text=>.

成为美国两党和府会之间“罕见的”战略共识，形成较高的国家一致性，美国通过对台政策制衡中国的倾向不断增强。

当前民主党和共和党竞相表态支持“以台制华”。两党内部，32%的民主党人认为台海局势的紧张直接关切美国利益，40%的共和党人持类似观点。^[1]两党在运用“台湾牌”过程中催生一种特殊态势的博弈逻辑，即通过“以台制华”政策展示出对华强硬态度：共和党人为转移国内矛盾焦点，在“以台制华”议题上采取强硬立场以获取政策红利；而民主党则积极跟进，加码打“台湾牌”。

共和党在运用“台湾牌”时，更重视维系自由主义霸权，以此表达对“中国威胁论”的抵制。特朗普第一任期内，其强硬的对华“新冷战”制衡政策，打破了美国在台湾问题上长期奉行的“一个中国”政策。特朗普第一任期虽一度宣称恪守中国外交红线，但其在外交实践中持续掏空“一个中国”政策的内涵。其在第一任期签署“台湾盟友国际保护与强化倡议法”，试图帮助台湾稳定“外交”。其还将台湾纳入“印太战略”，在“印太战略报告”中称台湾为“国家”，并视之为“美国在‘印太地区’可靠、有能力和天然的伙伴”^[2]。2018年12月，美国会通过“亚洲再保证倡议法”，从法律上确保台湾纳入美国“印太战略”。

民主党运用“台湾牌”时会向国内问题迁移，以“霸权守成国”视角做出修正主义战略的调整。拜登执政后，不断抬高美国对台政策的“政治定位”，进而加大制衡中国的政治筹码。其充分利用国会“亲台势力”，将“与台湾关系法”置于中美三个联合公报之前，试图通过“2022台湾政策法案”等涉台立法，着力掏空“一个中国”政策。2023年2月，美国众议院金融服务委员会、外交事务委员会表决通过“2023年台湾冲突阻遏法”、“2023年不歧视台湾法”、“保护台湾法”和“台湾保证落实法”，公然表达对台湾当局的支持。^[3]

综合看来，美国“以台制华”政策是美国国内“反华”、“恐华”情绪等多重因素共同作用的结果：政策上，美政府和国会以国家安全之名采取前所未有的强硬措施对抗中国；舆论上，媒体大肆渲染中国威胁，加深公众对华负面印象；民意上，调查数据印证了美国人对中国好感骤降、敌意上升的趋势；而政客们的言论和倡议又不断将这种情绪推向高潮；法律法规与政府战略推动“反华”氛围。从国会高歌猛进的“抗中”法案，到政府限制对华技术资本流动、强化对盟友的联合抗衡，这些举措均将中国刻画成主要威胁。在国内政治语境下，“对华强硬”与“以台制华”几乎成为“政治正确”，营造出一种全民警惕中国的氛围。

（三）台湾当局“倚美”的反应性影响

在美国对中国采取制衡行为的复杂战略框架中，台湾当局对美国的战略反应尤为关键。自蔡英文当选为台湾地区领导人以来，民进党当局拒不接受一个中国原则和“九二共识”，将“倚美谋独”与美国的“以台制华”相互勾连，两岸之间的制度化沟通和协商谈判机制暂停，导致

[1] “The ‘Taiwan Card’ in US Domestic Politics,” *The Diplomat*, <https://thediplomat.com/2022/10/the-taiwan-card-in-us-domestic-politics/>.

[2] “A Free and Open Indo-Pacific Advancing a Shared Vision,” The Department of Defense, <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/11/Free-and-Open-Indo-Pacific-4Nov2019.pdf>.

[3] “The US House of Representatives’ Two Committees Voted Unanimously to Pass Four Pro-Taiwan Bills to Deter China’s Invasion of Taiwan,” Voice of America, <https://www.voachinese.com/a/us-house-committees-passed-legislations-to-support-taiwan-and-deter-chinese-invasion-20230228/6984473.html>.

两岸关系陷入一种“冷对抗”的状态。

第一,迎合美国对华战略,谋求“民主价值观联盟”建设。当前民进党当局为迎合美国“以台制华”政策,试图寻找与“民主自治岛”价值观念相符的国家合作,通过涉外领域“以实补名”,进一步试探“实质关系”边界。^[1]2016年蔡英文提出“新南向政策”,妄图加强台湾以南包括澳大利亚、新西兰等在内的18个国家的“外交联系”。在台湾当局的支持和推动下,美国战略与国际研究中心(CSIS)发布“新南向政策:深化台湾的区域整合”报告,称“台湾的新南向政策与美国印太战略高度契合”。^[2]2025年3月,赖清德举办“新南向政策:台湾、‘印太地区’与新世界”为主题的“玉山论坛”,并提出“透过‘新南向政策’深化台湾与世界的连结”。^[3]

第二,渲染大陆军事威胁,充当美国“印太战略”先锋。拜登政府进一步加强在“印太”地区的军事部署与力量建设,通过强化安全联盟、加深军事合作以及提升政治互信等多维策略,逐步在南海、台湾及中印边境冲突等一系列安全议题上,对中国施加更大的战略压力。为配合美国,2024年5月,赖清德在其就职演说中延续蔡英文的“台独路线”,其“新两国论”进一步在蔡英文的“中华民国台湾说”基础上走得更远,将“台独”、“台湾主权”置于应对中国“威胁”的语境,渲染两岸“对抗性”。^[4]2024年9月,赖清德公开叫嚣,台湾希望与美国等“全球民主伙伴”,“透过更紧密的合作网络,持续强化结盟的力量,”共同撑起“民主保护伞”,“让民主国家免受威权扩张的威胁。”^[5]

第三,谋求与大陆经济“断链”,加入美国“民主供应链”。台湾地区领导人赖清德自称“务实台独工作者”,进一步推动实施“新南向政策”,加速“脱钩”政策,在岛内引发震动。其企图在于:一方面,促成台湾地区减少对中国大陆的“经济依赖”。早在2024年台湾地区领导人选举期间,赖清德便鼓吹包括“经济安全”、“与全球民主国家建立伙伴关系”等在内的“四大支柱”政策框架,向美国提交“投名状”。^[6]2024年7月,台湾地区经济主管部门负责人郭智辉就赖清德经济规划称,“未来将市场瞄准日韩菲地区”、“扩展在美华人市场”等方向,^[7]迎合美国对华“脱钩断链”。另一方面,民进党当局积极融入美国主导下的供应链体系。2024年6月,赖清德派遣“代表团”窜美参加“‘选择美国’经济峰会”,宣扬其经济计划,鼓噪推动“美

[1] 段磊、邓玉凡:《论“法理台独”的“国际法形态”》,《台湾研究》,2022年第4期,第18页。

[2] 李鸿阶:《RCEP对台湾当局“新南向政策”的影响研究》,《亚太经济》,2022年第1期,第128页。

[3] 《赖清德强调新南向政策+角色,提升台湾在“印太地区”与新世界的领导力》,台湾地区经济事务主管部门,2025年3月17日, <https://www.yushanforum.org/news.php?ch&id=1319>。

[4] 《台湾地区领导人发表就职演说》,台湾地区领导人办公室,2024年5月20日, <https://www.president.gov.tw/News/28428>。

[5] 《台湾地区领导人:强化全球民主伙伴结盟力量 免于“威权扩张”威胁》,台湾地区通讯社,2024年9月10日, <https://www.cna.com.tw/news/aip/202409100113.aspx>。

[6] 《驻美国使馆发言人就赖清德在〈华尔街日报〉发表错误涉台言论致信严正驳斥》,中华人民共和国驻美国大使馆,2023年7月18日, http://us.china-embassy.gov.cn/lc/t20230719_11114917.htm。

[7] 《郭智辉射双箭:美国设首座海外园区、成立大贸易商社》,台湾地区通讯社,2024年7月24日, <https://www.cna.com.tw/news/afe/202407240019.aspx>。

台供应链伙伴关系”。^[1] 2024 年 10 月, 美台举办“经济繁荣伙伴对话”, 涉及供应链合作等多个领域议题。同年 12 月, 赖清德推出“台美 21 世纪贸易倡议”, 宣布台湾对美贸易采取“高于 WTO 的服务标准”。^[2]

二、美国“以台制华”的多重路径

美国“以台制华”政策体现了一种复合型制衡战略, 旨在通过各种手段保持区域平衡, 对中国的崛起构成战略制衡。当前, 美国“以台制华”在军事、经济和价值观领域呈现显著的多重制衡特征。

(一) 军事制衡

军事制衡是指通过维持或建立一种相对平衡的军事力量, 以防止任何一方获得压倒性优势, 从而达到维护稳定或阻止冲突升级的目的。军事制衡策略关键在于通过构建一种军力上的均势状态, 避免潜在挑战方获得决定性的优势, 以此防范冲突的激化。美国“以台制华”的军事制衡主要体现在三个方面。

第一, 持续抬升对台军售水平。当前美对台军售业已是其“刺猬化”台湾的重要一环。首先, 提升美国对台军售频率。2024 年 12 月, 拜登政府完成第 19 度对台军售, 成为继特朗普第一任期之后, 在美台“断交”后宣布对台军售最多的美国总统。^[3] 其次, 大幅上扬美国对台军售质量。美国突破传统限制, 向台湾出售高端进攻性武器, 如 AIM-120C8 空对空导弹和 AGM-88 反辐射导弹, 同时支持台湾自研潜艇和舰艇等武器。台湾地区当前已拥有 141 架 F-16 战机, 预计到 2026 年将增至 207 架, 在全球拥有 F-16 战机的数量仅次于美国。最后, 美国对台军售涵盖海陆空各个武器系统。对台军售武器包括在乌克兰战争中表现抢眼的“海马斯”多管火箭炮和“毒刺”、“标枪”等便携式导弹。

第二, 不断加强对台军事勾连。首先, 美国深化美台“固定高层对话机制”, 加强不定期高层勾连, 提高双方在军事策略、装备采购等方面的交流频次, 将“美台战略对话”升级为“美台特殊管道会谈”和“美台政治军事对话”, 显著提升美台军事官员勾连层级。其次, 美军与台军的联合演习力度不断增加。2019 年 4 月, 美国政府首次公开宣布台湾地区空军飞行员赴美受训计划; 2023 年, 台军首次派出营级作战单位到美国参加联合训练, 提高双方军队的作战协同能力。^[4] 最后, 美国不仅强化装备输出, 还为台湾提供大量有偿军事情报, 弥补军售预算不足。美国的军事情报价值远超传统军购, 成为对台军事支持的重要组成部分。

[1] “MOEA Minister Leads Taiwanese Delegation to the US for the Select USA Summit,” International Trade Administration, <https://www.trade.gov.tw/english/Pages/Detail.aspx?nodeID=86&pid=787469>.

[2] “台美 21 世纪贸易倡议”, 台湾地区经贸谈判办公室, 2024 年 12 月 10 日, <https://www.ey.gov.tw/otn/B21909C369053525/5e9e6ce0-cf1e-4901-8a57-497dd9d9eb6b>.

[3] “Taipei Economic and Cultural Representative Office in the United States – Command, Control, Communications, and Computers Modernization,” Defense Security Cooperation Agency, <https://www.dsca.mil/press-media/major-arms-sales/taipei-economic-and-cultural-representative-office-united-states-38>.

[4] 《美首度公开 F-16 飞行员在美培训》, 台湾中时新闻网, 2019 年 4 月 17 日, <https://www.chinatimes.com/newspapers/20190417000543-260118?Chdtv>.

第三,加紧台海军事准备。首先,自“印太战略”提出以来,美国在“印太地区”加大军事基地建设,战略方向由反恐导向调整为“大国战略竞争”,并加强大规模作战能力与军事基地体系内部的张力维系。其次,为展示在台海的军事影响力,美国军舰频繁穿越台海,并扩展到空中行动。2024年2月,美国国家航空航天局(NASA)飞机以“搜集空气质量样本”等事项为由,联合韩国、菲律宾、马来西亚等国家研究人员,飞越台湾海峡上空执行任务,甚至在台湾军事基地“触地复飞”。^[1]最后,美国通过兵棋推演和军事演习模拟介入台海冲突。2023年7至8月,美军举行“红旗23-3”军演,美国国防部将中国列为首要挑战,重点模拟美军在台海危机中的远程海上作战。^[2]

(二) 经济遏制

经济遏制是美国政府对中国展开外部制衡的重要手段之一。近年来,美国将经济议题纳入国家安全范畴,将台湾问题与全球经济安全议题进行强行捆绑,不断强化与台湾地区的经贸和科技联系。

一方面,诱逼台湾降低与大陆经贸联系。当前,美国与台湾地区的政治、经济和安全往来具有极强的不对称性。2020年年底,台湾对大陆贸易总额为1951.5亿美元,占出口总额的43.8%,而对美国出口仅为对大陆出口的三分之一。^[3]2021年7月,美国重启“美台贸易与投资架构协议”(TIFA),借“美台投资及贸易谈判协定”停摆对台湾施压,在多份《年度贸易议程及上年度贸易执行报告》中批评台湾限制进口美猪、美牛和转基因食品,指责台湾农业政策为美台贸易的障碍。^[4]为迎合美国,台湾当局甚至不顾民众强烈反对,积极为含瘦肉精的“莱猪”扫清市场准入障碍。^[5]2025年1月特朗普再次就任美国总统以来,威胁对台湾商品征收高额关税,台湾当局对此表示担忧,将2025年GDP预期下调至3.14%。^[6]对此,赖清德2025年2月曾表示,台湾将增加对美国的投资和采购,从而缓解美国对台贸易压力。^[7]

另一方面,拉拢台湾加速与大陆科技脱钩。特朗普第一次执政以来,美国对华科技战不断发酵升级。台湾作为全球半导体产业链的重要一环,被美国用作遏制中国科技快速发展的“着力点”和配合美国推进“产业去中国化”的“重要伙伴”。总体上,美国通过以下两方面推动

[1] “NASA Planes Fly over Taiwan in Air-Quality Testing,” *Taipei Times*, <https://www.taipeitimes.com/News/taiwan/archives/2024/02/16/2003813635>.

[2] 《美媒：美军红旗演习模拟中美太平洋海空大战》，中国评论网，2023年8月13日，<https://bj.crntt.com/doc/1067/3/9/5/106739542.html?coluid=196&kindid=8857&docid=106739542&mdate=0813085102>。

[3] 《国台办：两岸经贸交流合作造福广大台湾同胞》，国台办网站，2020年12月16日，http://www.gwyttb.gov.cn/m/fyrbt/202012/t20201216_12312353.htm。

[4] “USTR Praises and Criticizes Taiwan in Annual Report,” *Taipei Times*, <https://www.taipeitimes.com/News/biz/archives/2020/04/02/2003733808>.

[5] “Taiwan’s Place in the Shifting Global Trade Order,” *Euroview*, <https://euroview.ecct.com.tw/category-inside.php?id=525>.

[6] “Taiwan Slightly Cuts 2025 GDP Growth Outlook Amid Trump Tariffs Concern,” *Reuters*, https://www.reuters.com/markets/asia/taiwan-slightly-cuts-2025-gdp-growth-outlook-amid-trump-tariffs-concern-2025-02-26/?utm_source=chatgpt.com.

[7] “Taiwan Pledges to Boost US Investment after Donald Trump’s Tariff Threat,” *Financial Times*, https://www.ft.com/content/bdb5381f-786e-404b-9b24-8735bdc95265?utm_source=chatgpt.com.

台湾半导体产业“脱中融美”，实现“以台制华”和“以芯制台”的双重目标。

其一，以政策补贴诱导台湾半导体产业向美国本土转移。美国是台积电最大的客户，美国市场占台积电营收总额超过 65%。^[1]2022 年 8 月，时任美国众议院议长南希·佩洛西（Nancy Pelosi）窜访台湾地区期间，向台积电高层强调芯片对美国国家安全的重要性。^[2]2024 年 4 月，美国商务部宣布根据《芯片与科学法案》向台积电提供最高 66 亿美元的补助，推动台积电在亚利桑那州投资建厂，预计投资超过 650 亿美元，或成为该州历史上最大规模的境外项目。^[3]这一计划是拜登政府《芯片与科学法案》推进的重要内容之一，要求合作的半导体企业提供商业机密，以此换取政策补贴，进一步加强美国对全球芯片产业的控制力。

其二，推动台湾地区的半导体产业由“硅盾”转化为制华“硅矛”。“硅盾”理论认为，台湾在全球半导体产业中的关键地位使得各国为避免高科技产业链安全受威胁，而不敢在该地区引发战争。如今，美国觊觎台湾的半导体领先优势，不断推动台湾芯片问题政治化，以技术共享拉拢台湾加入“规锁”大陆的“芯片联盟”，试图将其打造为制衡中国科技崛起的“利刃”。美国意图通过芯片四方联盟（Chip 4）的专利垄断，重新安排供应链，阻止中国在半导体行业建立稳固的立足点。当前特朗普政府多次批评台湾“窃取美国的半导体生意”，强调要将芯片制造业带回美国。美国国务院还向“印太地区”发出了强烈的“遏制中国”信号，以体现美国对台湾“防卫承诺”的坚定支持。为此特朗普政府于 2025 年 2 月解冻了此前冻结的 8.7 亿美元对台军事援助资金。^[4]

（三）价值观博弈

价值观一直是美国一种低成本、高收益的对外战略工具。美国积极提升价值观因素在“以台制华”政策中的地位，在价值观层面向台湾发出“无条件支持台独”的错误信号，拉拢台湾成为美国“印太战略”对华制衡的一员，在中国大陆和台湾地区之间编造“专制”和“民主”的“政治对峙”叙事。

其一，打造台湾为“民主防线”的一环。美国正从价值观层面持续向台湾社会释放“挺台”信号，提升台湾当局在“印太地区”所谓“民主治理”中的角色，试图通过“政党互动”、“议员窜访”、“社会交往”等方式，将台湾地区打造为美国对抗所谓“威权主义”的前哨阵地和“亚洲民主样板”。2023 年 4 月，美国参议院和众议院的多名议员继佩洛西 2022 年 8 月窜访台湾后，组成跨党派代表团窜访台湾，表明美国政界对台湾跨党派的长期支持。2024 年 5 月，美国智库等团体恶意曲解联大第 2758 号决议，炮制所谓“台湾有意义参与联合国系统”叙事，2024 年 9 月美国常务副国务卿库尔特·坎贝尔（Kurt Campbell）出席联邦众议院外交委员会时公开

[1]《中美芯片产业竞争与美国对台半导体战略》，中国评论新闻网，2024 年 5 月 26 日，<https://gb.crntt.com/doc/1069/1/4/9/106914914.html?coluid=7&kindid=0&docid=106914914&mdate=0604140046>。

[2]“Pelsi Meets with Tsmc in Taiwan,” *The Washington Post*, <https://www.washingtonpost.com/technology/2022/08/03/pelosi-tsmc-meeting-lunch-semiconductors/>。

[3]《“芯片制造回流美国”进程提速！继英特尔与台积电后，三星也获美政府补贴》，*Fast Bull*, https://www.fastbull.com/cn/news-detail/3827123_1。

[4]《美解冻 8.7 亿美元对台军援资金 报道：国务院称对印太发出遏阻中国强烈信号》，*Voice of America*, https://www.voachinese.com/a/us-restored-previously-frozen-taiwan-military-aid-to-send-strong-deterrence-signal-to-china-20250224/7986626.html?utm_source=chatgpt.com。

否认联大第 2758 号决议，借此虚化掏空一个中国原则，纵容支持“台独”分裂活动，服务于遏制打压中国的险恶意图。^[1]

其二，构建支持台湾的所谓“全球民主联盟”。美国以所谓“民主”为旗号，通过召集“全球民主峰会”等一系列意识形态领域平台活动的手段，引发“印太地区”甚至世界其他国家对“威权欺负民主”的虚假政治叙事关注，加大对“台独”势力的支持力度。2021 年 12 月，美国邀请约 110 个“志同道合”国家举办所谓的“民主峰会”，其中民进党当局作为唯一未获得国际官方承认的非主权实体被邀请参加。^[2]2022 年 8 月，时任美国国会众议长南希·佩洛西（Nancy Pelosi）窜访台湾后，欧洲 25 国组成的“福尔摩沙俱乐部”（“Formosa Club”）随即发布联合声明，承诺通过定期访问等方式与台湾地区共同“捍卫民主”，确保“印太地区”的“自由与开放”。^[3]

其三，塑造以民主为标杆的“国际”形象。美国不断标榜“民主”、“人权”等“美式价值观”的普世性，藉以构建干涉台湾问题“正当性”的政治话语体系。美国在多份报告中将台湾定位为“民主领先的重要的经济安全伙伴”，并对台湾的“民主治理”、“宗教自由”、“性少数群体认同”等方面予以高度肯定，称其是“亚洲人权的灯塔”，展示出“民主社会”的“开放”和“包容”。^[4]2024 年 11 月，特朗普提名担任国家安全顾问的迈克·华尔兹（Mike Waltz）提出，根据“以实力实现台湾海峡和平”促进“台湾关系法”，进而保障“民主世界”的团结。^[5]

三、美国“以台制华”的策略困境

不论是特朗普政府抑或拜登政府，尽管具体制衡手段侧重不同，但始终意在通过操弄台海局势，实现制衡中国崛起、最大化自身利益的图谋。然而，这一政策实施面临严重的策略困境。

（一）美国制衡意愿与制衡能力的失调

在美国国内经济困难、外部冲突频发、中美相互依赖的背景下，美国“以台制华”的成本正在不断上升，制衡意愿与制衡能力失调，促使台湾成为美国制衡中国崛起的“高危资产”。

其一，美国严峻的财政状况增大了其“援助”台湾的压力。新冠疫情之后，美国经济复苏缓慢，赤字不断扩大。2024 年 11 月，美国联邦政府债务高达 36 万亿美元，创历史新高。为应对国内经济压力，美对台投入总体上呈现“两头热中间冷”的态势。在美国对台军售的实际

[1]《有关美国副国务卿坎贝尔公开回应联大第 2758 号决议未提及台湾地位，以及美方致力维护台海和平稳定事项》，台湾地区对外事务主管部门，2024 年 9 月 24 日，https://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=97&s=118081。

[2]“US Invites Taiwan to its Democracy Summit China Angered,” Reuters, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/biden-administration-invites-taiwan-its-summit-democracy-2021-11-24/>.

[3]“‘MOFA’ Thanks ‘Formosa Club’ for Joint Statement Supporting Taiwan,” *New Southbound Policy Portal*, https://nsp.p.mofa.gov.tw/nsppe/content_tt.php?unit=2&post=223427&unitname=taiwantoday&postname=mofathanksfmoclubforjointstatementsupportingtaiwan.

[4]“Taiwan’s LGBTQ Progress Under Lai Ching-te: From Rhetoric to Action,” *The Diplomat*, <https://thediplomat.com/2024/06/taiwans-lgbtq-progress-under-lai-ching-te-from-rhetoric-to-action/>.

[5]“Trump Picks Pro-Taiwan Mike Waltz as National Security Advisor,” *Taiwan News*, https://www.taiwannews.com.tw/news/5969478?__cf_chl_tk=89e_Cvfm4kwIBzg.MtvKfnhJjMlrSgom0y2HOK8QPf4-1744200315-1.0.1.1-7zOT1YQVTxln8XYqiy6ro9zA4yvbqVoGLrFHwhHBcrY.

执行上, 2023 财年美国国会便未拨付授权的对台“军事援助款”, 国务院仅临时挪用 1.35 亿美元支援台湾^[1], 这使得美国很难在“以台制华”的战略中投入持续充足的资源。

其二, 局部冲突的频发, 降低了美国对台湾的关注度。除台海问题外, 近几年美国在全球范围内面临多个重要的战略挑战。特别是俄乌冲突和巴以冲突, 导致美国不得不将大量军事和外交资源调配到相关地区, 在“以台制华”战略上难以持续施加有效压力。此外, 涉台法案呈现“数量增多、成法有限”特点: 2017 年以来仅有 5 项涉台法案最终成为法律, 而此前八年也有 4 项。换言之, 涉台立法的“成果产出”并未明显上升, 大量提案停留在象征性支持层面。美国参议员乔什·霍利 (Josh Hawley) 指出, 拜登政府为应对俄乌冲突, 忽视了对台的关注, 台湾地区和乌克兰或在争夺相同的系统和相同的武器生产线, 其中“对台 190 亿美元的武器积压”便是证据。^[2]

其三, 中美两国间的相互依赖和在全球治理中的相互合作, 约束着美国通过台湾问题制衡中国形成制衡。诸多美国学界人士呼吁, 美国在推行对台政策时必须审慎考虑中国的立场和态度, 以免影响双方在其他重要问题上的合作。詹妮弗·卡瓦纳 (Jennifer Kavanaugh) 和斯蒂芬·沃特海姆 (Stephen Wertheim) 指出拜登政府时期在台湾问题上所做的出格行径, 提醒特朗普政府应当尊重中方所划下的“红线”, 并建议向公众传达, 如果中国完成统一大业, 并不会对美国构成无法估量的“风险”。^[3]

(二) 美国盟友对涉台问题的谨慎有限配合

中国在亚太地区综合影响力不断上升, 东北亚、东南亚、南亚等次区域发生结构性变化, 相关国家在涉及中国核心利益的台湾问题上仍保持谨慎态度, 大部分国家并不希望触碰一个中国原则红线, 而是期待搭乘中国式现代化快速发展的列车, 实现合作共赢。故此, 各国对华政策并非铁板一块, 而是由各国国内的经济利益格局和安全认知共同驱动, 表现出从强硬对抗到谨慎接触的多样化谱系: 如东欧国家波兰等国高度依赖美国安全保护因而对华态度偏强硬; 南欧希腊、意大利等国, 积极吸引中国投资, 对华政策更加务实务利; 英澳加等传统美国盟友则大多在安全和价值观上与美国步调一致, 但这些国家也会根据自身经济需要调整力度。

此外, 日本与韩国作为美国“印太战略”在东北亚地区的核心支点, 在涉台问题上虽然被美国有所牵引, 但是碍于对华经贸关系以及地区稳定等因素, 不会一味追随美国步伐。日本领导人始终避免公开讨论“参与台湾冲突”的议题。2024 年 11 月, 日本首相石破茂再次表示, 在台湾问题上, 日方坚守 1972 年日中联合声明的立场丝毫没有改变。^[4] 韩国总统尹锡悦 2024

[1] “Taiwan: Defense and Military Issues,” Congressional Research Service, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF12481#:~:text=provision%20of%20FMF%20,50%29%20include%20an>.

[2] “The Real Reasons for Taiwan’s Arms Backlog — and How to Help Fill It,” *War On The Rocks*, <https://warontherocks.com/2023/01/the-real-reasons-for-taiwans-arms-backlog-and-how-to-help-fill-it/#:~:text=Blinken%2C%20Sen,of%20promised%20systems%20to%20Taiwan>.

[3] “The Taiwan Fixation: American Strategy Shouldn’t Hinge on an Unwinnable War,” *Foreign Affairs*, <https://www.foreignaffairs.com/taiwan/taiwan-fixation-kavanaugh-wertheim>.

[4] “Japan’s Position on Taiwan Question Remains Unchanged Based on Japan-China Joint Communique in 1972: Japanese Pm,” *China Daily*, <https://www.chinadaily.com.cn/a/202411/16/WS67380b69a310f1265a1cdbfa.html>.

年5月表示,坚持一个中国原则,并致力于发展双边关系。就韩国总体国家利益看来,深度介入台海问题必然影响中韩经贸关系及朝鲜半岛的和平稳定,“亲美疏华”的尹锡悦政府在执政时就遭到国内强烈反对,执政末期已呈现“跛脚鸭”的状态。^[1]

最后,作为美国“印太战略”中“南锚”的澳大利亚在台湾问题上同样谨慎。澳大利亚政府明确表示,它没有向美国承诺将参与台湾冲突,以换取澳大利亚通过美英澳三边安全伙伴关系协议(AUKUS)获取核动力潜艇技术。^[2]澳大利亚总理安东尼·阿尔巴尼斯(Anthony Albanese)被指曾称“将随美国参与任何关于台湾的战争”,澳大利亚外交部长兼工党参议院领袖黄英贤旋即对此澄清,表示“鼓吹对超级大国发动战争的可能性,是澳大利亚有史以来最危险的选举策略”。^[3]可见,盟友谨慎的表态表明对美国加剧对华紧张关系的深切担忧。在这种情况下,美国不能指望其亚太地区任何长期盟友提供大量军事援助,而世界其他地区可能表示支持美国的盟友又往往缺乏足够的实力。在没有盟友支持的情况下,美国“以台制华”战略实施将变得更加困难。

(三) 台湾岛内不同战略选择间的博弈

台湾内部政治的复杂性增加了美国制定和实施有效对台政策的难度。台湾岛内不同观点对台湾地区领导人的施压会使其对美态度产生一定影响,从而对美国企图诱导台湾当局“亲美倚美”、“离中抗中”的“以台制华”举措形成间接牵制。长期以来,不同党派间、台湾岛内利益团体与台湾当局间往往无法在美国对台政策的回应上达成一致看法。民进党当局对美国政府的一味追随和扈从已经激起台湾岛内各界人士的不满,具体而言体现在以下方面。

台湾地区政党极化态势下,台湾地区政党政策出现分歧。在2024年台湾地区领导人选举中,民进党候选人只拿到约40%的选票,近60%的选民不支持民进党。^[4]作为最大的在野党,国民党主张在维持与美国良好关系的同时,注重两岸关系的和平发展,避免因过度依赖美国而导致台湾滑入两岸对抗的危险境地。民众党则采取更为灵活的对外立场,强调在美之间找到一个平衡点,认为台湾应避免在中美博弈中过度倾斜任何一方,通过多元化的对外手段,确保台湾在维护自身安全的同时,推动两岸和平对话与交流。此外,中间选民对美国政府的对台政策和民进党当局的追随态度持有不同意见,他们警告民进党“台湾不应成为美国的工具或‘棋子’”。^[5]民进党当局唯恐岛内形成怀疑美国的舆论,企图将与自身政见不同的理性讨论者冠以所谓“投降派”标签,遭到台湾社会各界的挞伐。

台湾地区民意避战,民进党“亲美”姿态受到抵制。2023年3月,台湾地区多位学者发起成立“反战声明工作小组”,主张台湾不能以牺牲自身安全为代价充当“美国霸权的跟班”,

[1] 凌胜利、姜雪:《韩国涉台政策的调整、动因与走向》,《台湾研究》,2024年第5期,第76-77页。

[2] “War With China Over Taiwan? Don’t Expect US Allies to Join,” Responsible Statecraft, <https://responsiblestatecraft.org/2023/07/17/war-with-china-over-taiwan-dont-expect-us-allies-to-join/>.

[3] 《拜登涉台言论令美国盟友陷入尴尬境地》,《纽约时报》, <https://cn.nytimes.com/world/20220525/biden-taiwan-china-australia/>.

[4] 《民进党代表不了岛内主流民意 更难挡祖国统一大势》,新华网,2024年1月23日, <https://www.news.cn/tw/20240123/1ef13376230842c28d43915a261389e6/c.html>.

[5] “US-China Economic and Security Review Commission,” https://www.uscc.gov/sites/default/files/2023-11/Chapter_5_Section_2--Taiwan.pdf.

质疑民进党当局对美国买武器、建弹药库和动员备战的要求照单全收。民进党当局之前大肆鼓噪“今日乌克兰，明日台湾”，妄图借外部势力撑腰壮胆煽动“反中抗中”，但在特朗普再次执政与泽连斯基多次会晤后，又刻意与之区隔。这种自相矛盾的行为助长岛内“疑美论”，加深台湾同胞对“棋子”必将沦为“弃子”的忧虑。2024 年底，台湾地区公众媒体关于“两岸关系年度大调查”的数据显示，超半数的民众认为赖清德不接受“九二共识”对两岸关系弊大于利，八成七的民众认为两岸有必要增进交流。^[1]

两岸经济联系紧密，“脱钩断链”推行遇阻。自 2003 年以来，中国大陆一直是台湾地区的最大贸易伙伴和最大顺差来源地。台湾先进制造业出口到中国大陆的比例从 2001 年的 24% 增长到当前的 48%，2024 年底仅福建地区利用台资已达 330 多亿美元。^[2] 因此，台湾经济界不能接受台湾当局“一味依美”对两岸经贸关系的负面影响。自 2024 年台湾地区两项选举结束以来，岛内工商界人士纷纷表达对台湾经济随着两岸关系恶化可能遭受更严重冲击的担忧。台湾商业总工会主席赖正镠将“缓解两岸紧张关系”置于其所提出的“建议优先推动政策”之首。^[3] 台湾工业总会的调查数据显示，台湾产业界对民进党当局的两岸政策满意度不及 10%，其理事长苗丰强呼吁维系并推动《海峡两岸经济合作框架协议》(ECFA)。因此，民进党的“台独”路线及赖清德的“新两国论”理念与台湾地区主流民意、两岸同胞利益相悖，尽管对两岸和平发展构成挑战，但无法从根本上改变两岸关系的基本格局和发展方向。

结 语

美国“以台制华”政策作为对台政策的核心逻辑，其演变历程始终围绕着制衡中国大陆的目标。尽管过去两届政府“以台制华”的行为手段和重点不同，但其对台政策具有显著的延续性，呈现出从双向平衡到单向制衡、软制衡和硬制衡兼施、内部制衡与外部制衡并举的特征和走势。

2024 年 11 月，特朗普再次赢得美国总统大选，共和党实现政治三连胜——入主白宫，控制美国国会两院，特朗普在第二期权力将更为集中，其在经贸和科技领域或对中国产生较为严峻的冲击，中美双边关系将经受较大考验。在台湾问题上，美国强化“以台制华”可持续威慑的新共识，要求美国在军事、经济、技术与国内政治过程中，提升内部制衡保持强大的同时，通过集体行动对中国施加影响，确保复合制衡的战略效果。这一对华政策是对过去几十年美国对华政策经验的反思和调整。它既不是冷战后期尝试通过接触来改变中国的简单延续，也不是特朗普第一任期时极端化单边主义与强硬对华政策的回归，而是试图找到一条既能拓展美国利益，又能管理好与中国关系的新道路。然而，这种“以台制华”策略以“中国大陆计划攻台”的虚构说法为借口，不仅不会带来台海地区的和平稳定，还有可能在“台独势力”与美国外部干预的双重加持下走向“擦枪走火”。

[1]《两岸关系年度大调查》，台湾联合新闻网，2024 年 10 月 16 日，<https://udn.com/news/story/7331/8295241>。

[2]《国务院台办新闻发布会辑录（2024-10-30）》，中共中央台办、国务院台办网站，2024 年 10 月 30 日，http://www.gwytb.gov.cn/m/speech/202410/t20241030_12659813.htm。

[3]《赖清德胜选 工商界：盼妥善处理两岸关系掌握新契机》，台湾联合新闻网，2024 年 1 月 13 日，<https://money.udn.com/money/story/5618/7707498>。

中国对美国“以台制华”政策反制衡策略是未来研究的一个关键领域。面对美国对台湾当局的支持，中国已表达了坚定的反对立场，并采取了系列应对措施，以维护国家主权和领土完整。这些反制措施涵盖了增强军事防御、施加对台经济和政治压力等多个方面，直接回应了美国的干预行为，展现了中国在维护自身主权和领土完整面前的决心和能力。同时，这一制衡与反制衡的互动加剧了中美两国关系走向的不确定性，对双边关系的未来发展产生深远影响。

(责任编辑 沈忠勇)

The Logic, Pathways, and Dilemmas of the United States' Policy of "Using Taiwan to Contain China": A Balance of Power Perspective

Ba Dianjun, Han Mingyang & Feng Guan

Abstract: At present, the US policy of "Using Taiwan to contain China" displays prominent features of multiple balancing strategies in the military, economic, and ideological domains. External structural pressures, domestic strategic consensus, and the stance of Taiwan authorities collectively shape the United States' actions in leveraging Taiwan against China. Despite differing emphases in specific balancing methods under the Trump and Biden administrations, both consistently manipulate the situation across the Taiwan Strait to balance China's rise and maximize US interests. The two administrations exhibit significant continuity in Taiwan-related policies, evolving from a two-way balancing approach towards unilateral balancing, employing both soft and hard balancing strategies, and combining internal and external balancing methods. Nevertheless, this policy faces significant balancing inadequacies, including a mismatch between American willingness and capacity for balancing, cautious and limited cooperation from allies on Taiwan-related questions, and competing strategic options within Taiwan itself. In response to US support for the Taiwan authorities, China has adopted a series of countermeasures. This interplay between balancing and counterbalancing strategies exacerbates uncertainties between China and the United States, profoundly impacting the future trajectory of bilateral relations.

Key Words: China-US Relations; Taiwan Question; "Using Taiwan to Contain China"