

# 增强两岸治理韧性的政策选择研究

黄清贤 郭舒雅

**摘要：**地缘政治博弈的加剧、台湾内部认同结构的分化与两岸社会融合发展的需求相互掺杂、交织对冲，使两岸治理的推进面临多重难题。立足于两岸治理“三重张力”的现实情境，通过对治理环境的深刻洞察，创新提出两岸关系和平发展需依据“干预弱化—认同建构—融合涌现”的非线性传导路径，削弱“台独分裂叙事”的结构性影响，建构两岸治理韧性，以实现两岸治理的“政策性推进”这一核心理论命题。通过对该命题进行假设拆解，验证了外部势力对于两岸事务的干预强度与台湾社会认同极化程度呈正相关；台湾内部民生保障水平对认同极化具有负向调节作用，民生改善可有效削弱外部干预对民众认同极化的负面影响。同时，两岸经济、社会、文化等多维融合，能够建立消解外部干预的保护屏障，进而显著增强两岸治理韧性。基于此，提出有关两岸治理策略，以期促进两岸治理困局的破解，推进两岸融合发展进程。

**关键词：**两岸关系；融合发展；治理韧性；外部干预；内部认同

**作者简介：**黄清贤，南开大学周恩来政府管理学院教授、博士生导师，南开大学周恩来政府管理学院台湾政治研究中心主任；郭舒雅，南开大学周恩来政府管理学院博士生，南开大学周恩来政府管理学院台湾政治研究中心研究助理

**基金项目：**教育部哲学社会科学研究专项“党的二十届三中全会精神研究”（项目编号：25JD20175）阶段性成果；南开大学亚洲研究中心资助课题“中国式现代化背景下的两岸融合发展问题研究”（项目编号：AS2512）阶段性成果

**中图分类号：**D618

**文献标识码：**A

**文章编号：**1006-6683（2025）06-0005-12

## 引言

台湾问题是我国国家治理体系中，兼具历史纵深与现实复杂性的核心议题，也是中华民族伟大复兴进程中必须解决的历史任务。观察台湾问题的变迁过程，不难看出，该问题交织着国际政治权力竞逐、“台独”势力煽动的认同对立，以及两岸融合发展战略需求等复杂因素。

随着地缘政治博弈加剧、全球化浪潮遭遇逆流，在国际反华势力的操弄之下，台湾问题“外部化”风险陡增。加上“台独”分裂势力经年累月以两岸制度差异为叙事，操弄“去中国化”议题，两岸民众社会信任赤字持续扩大，不仅提升了两岸治理的难度，也对两岸关系的和平发展、融合发展产生了复杂影响。面对中华民族伟大复兴事业现实需求，建构两岸治理韧性、释放对台

治理效能,推进两岸共同事务合作治理,<sup>[1]</sup>具有重要意义。

中国作为超大规模的国家,具备为解决台湾问题提供结构性支撑的强大整合能力与治理优势。围绕两岸治理,学界研究成果颇丰,但大多数成果偏重于某单一环境或矛盾框架内的分析,缺乏对两岸治理复杂环境的系统化阐释。事实上,两岸治理要实现从被动的短期危机应对模式,到长久的韧性发展模式的转型,必须突破外部势力干预与“台独”分裂势力阻挠的双重桎梏,形成政府公权力引领与两岸民间社会共同参与的治理模式。

立足外部干预、“台独”分裂活动和两岸融合发展“三重张力”的现实情境,我们提出“干预弱化—认同建构—融合涌现”的治理韧性生成命题,旨在通过弱化外部政治行为的负向干预影响,深化两岸经济、社会、文化联结,消解“台独分裂叙事”,鼓励民间社会的创新与探索,促进韧性的两岸治理长效机制的生成,为破解两岸治理难题、推动祖国统一进程,提供兼具学理与实践的参考方案。

## 一、两岸治理面临的“三重张力”

要破解两岸治理难题、建构韧性长效机制,必须先深刻洞察、全面复盘两岸治理面临的复杂境遇。当前,外部政治势力的频繁干预、台湾地区认同结构的分化变迁,与两岸融合发展的内生需求相互拉扯、形成对冲,持续塑造两岸治理的现实环境,构成了两岸治理必须直面的“三重张力”。

### (一) 外部干预:两岸治理的外生性扰动源

台湾问题属于中国内战的历史遗留问题,但长期以来一直被卷入国际政治格局的博弈之中。以美国为首的西方国家,是影响两岸关系稳定发展的外生性扰动源,“以台制华”甚至成为一些国家遏制我国发展的重要“砝码”。

从历史视角审视,美国政府一贯以自身利益为核心,根据中美实力的发展变化调整其在台湾问题上的政治态度。解放战争时期,当国民党败局已定时,美国曾提出由“联合国托管台湾”构想,后又以所谓“中立化”为幌子,提出“台湾地位未定论”;<sup>[2]</sup>中美建交后,美国开始选择“有条件地不介入”台湾事务,<sup>[3]</sup>对台战略模糊政策逐步成型。随着中国发展步伐的不断加快和国家实力的不断增强,美国对台战略模糊政策开始摇摆,转而出现战略清晰迹象。<sup>[4]</sup>

进入 21 世纪后,美国通过频频出台涉台法案、推动台湾“参与国际组织”、对台兜售武器等方式,<sup>[5]</sup>不断挑战一个中国原则,试图将台湾问题作为中美博弈的重要场域。<sup>[6]</sup>同时,与日本、

[1] 刘国深、郭剑峰:《两岸共同事务合作治理的动力、机制与前景》,《台湾研究》2022 年第 1 期,第 32 页。

[2] 冯琳:《朝鲜战争前后美国对“托管台湾”态度的演变》,《近代史研究》2019 年第 2 期,第 128-140 页。

[3] 李宝田:《中美竞争下特朗普政府对台湾地区政策:动因与机制研究》,硕士学位论文:厦门大学,2019 年,第 1-86 页。

[4] 季烨、李雨荃:《美国对台战略模糊的清晰化及其极限:以“与台湾交往法”的出台为例》,《台湾研究》2022 年第 3 期,第 22-30 页。

[5] 陶文钊:《中美关系中的台湾问题——四十余年的回顾与思考》,《美国研究》2018 年第 4 期,第 23-33 页。

[6] 赖华夏、马舒腾:《以叙事侵蚀法理:美国推动台湾参与国际组织的策略解构》,《美国研究》2025 年第 2 期,第 98-114 页。

澳大利亚通过议题联合介入、国内制度疏通、双边短板补足、三边同盟构筑、实战演练导向等路径,美国加紧推动涉台安全协作。<sup>[1]</sup>

在政治扰动层面,外部势力常通过官员“常态化互访”、拓展台湾“国际空间”等手段,推动台湾问题的“国际化”。在经济制约层面,利用经济施压、贸易限制、技术封锁等方式,干扰两岸正常的经贸合作。如美国“芯片与科学法案”就鼓动台资企业脱离中国大陆市场,进而切断两岸产业链联系。<sup>[2]</sup>在舆论控制层面,外部势力极力构建信息茧房,传播“中国威胁论”、“台湾主体性”等虚假叙事,<sup>[3]</sup>煽动两岸社会对立情绪。

美国等外部势力的干预,成为两岸治理的重要变量。在相当长时期内,外部势力对“台独”多表现为隐性支持;随着中美战略博弈的激化,其干预手段趋向公开化。这种动态变化对于两岸治理提出了更高挑战,需要采取有效手段加以应对。

## (二) 认同疏离:“台独”分裂势力操弄民众认同结构嬗变

两岸治理的深层根基在于人心认同,而当下台湾社会在两岸关系问题上,却面临着认同分化风险。正向引领民众的认同心理结构,成为两岸治理必须面对的问题。需要指出的是,台湾民众对于两岸关系的认同分化并非偶然,而是“台独”分裂势力蓄意操弄与恶意激化矛盾的直接结果,其目的是从内部瓦解两岸统一基础。对此,我们可从三个维度进行分析。

在政治认同层面,“台独”分裂势力通过选举政治与政党轮替,在台湾社会制造认知分化。<sup>[4]</sup>民进党频繁通过选举动员以及“公投”等手段,大肆强化“台湾主权”,将统“独”议题彻底工具化,<sup>[5]</sup>扭曲台湾民众对两岸关系的正确认知,造成台湾民众立场向“泛独”与“泛统”两极分化,导致两岸政治互信缺失,“九二共识”等重要政治基础面临被虚化的风险。

在文化认同层面,民进党当局一方面将所谓“本土文化”与中华文化对立起来,通过“文化去中国化”构建“台湾文化主体性”;<sup>[6]</sup>另一方面,通过教育场域的意识形态渗透实施“文化霸权”策略,疏离台湾民众的两岸文化亲缘与认同。从李登辉时期的“教育改革”到蔡英文时期的“课纲微调”,持续淡化台湾青年群体的中国认同、中华文化认同,削弱两岸同胞的情感联系。

社会认同层面的分化,源于信息不对称与认知偏差的双重作用。“台独”分裂势力依托媒体霸权构建信息茧房,选择性放大两岸差异与矛盾,刻意过滤积极信息,叠加民生领域的争议性问题,加剧台湾民众对大陆的认知偏差,煽动对立情绪。这种信息操控策略不断拉开两岸社会心理距离,使得台湾民众对大陆的社会认同出现整体性偏移。

[1] 张仕荣、冯晨曦:《美日澳涉台安全合作新动向:路径、态势与制约》,《台湾研究》2023年第2期,第24-34页。

[2] 史九领、洪永森、刘颖:《美国〈2022年芯片与科学法案〉对我国相关产业的影响与对策》,《中国科学院院刊》2024年第2期,第379-387页。

[3] 吴雨薇:《十八大以来关于美国的“中国威胁论”研究》,硕士学位论文:北京外国语大学,2023年,第1-77页。

[4] 祝捷、陈文菊:《台湾地区政党轮替内生规律探析》,《台湾研究》2021年第4期,第16-24页。

[5] 王艺桦:《政党极化态势下台湾地区国、民两党“对外政策”的同质性研究》,《台湾研究》2024年第1期,第87-97页。

[6] 张嘉馨、郑振清:《族群文化政策与地缘政治倾向:台湾当局利用“原住民”构建“台湾主体性”的文化政策分析》,《台湾研究》2022年第6期,第100-110页。

不同领域的认同分化问题相互作用、耦合强化。政治认同的极化推动文化认同分化为政治斗争工具，文化认同的断裂又加剧社会认同的对立，社会认同的隔阂则为“台独”分裂势力提供滋长的环境，这种“恶性循环”使得“台独”叙事不断得到强化。若忽视两岸民众认同层面的重构，两岸治理则会面临“政策失能”与“治理失效”的风险。

### （三）融合发展：两岸关系和平发展的内生性需求

两岸融合发展的内在条件，既源于两岸地缘相近、血缘相亲、文化同源的先天禀赋，又契合于双方经济社会协同发展的内在需求。

两岸经济层面相互交织。尽管有阻碍两岸发展的内外部扰动源，但两岸产业链、供应链、价值链已经深度嵌套，市场经济力量驱动两岸企业、资本、技术持续交流与合作，构建起强大的、高度互补的经济共生关系。<sup>[1]</sup>两岸要素市场的深度融合态势，形成了难以割裂的经济纽带，这是两岸融合发展的物质基础与核心驱动力。

在社会联结层面，民间力量推动多层次社会往来，<sup>[2]</sup>正自下而上地编织成一张密集的人际交往网络。微观主体的日常互动，不断积累两岸共同的信任资源与社会资本，有利于扭转台湾民众对两岸关系的认同结构偏差，建立具有韧性的社会支持系统。

在文化交流层面，基于同文同种的优势，两岸文化交流始终保持着活力。这种文化层面的柔性整合，正持续修补“台独”分裂活动造成的认同裂痕，维系两岸同胞的文化共同体意识。但不容讳言，“台独”分裂势力与外部势力勾结设置的政治壁垒，抑制了两岸经济、社会、文化网络自组织功能的充分发挥。外力介入和台湾地区的认同分化，使台湾社会支持融合发展的正能量，一时难以突破“集体行动困境”。

外部势力干预、分离主义的抗拒与两岸融合发展需要的交互对冲，使得两岸治理的进程既面临着多重挑战，也蕴含着无限生机。如何趋利避害，挖掘出两岸治理的正能量，成为本研究的核心指向。

## 二、核心问题与研究设计

立足两岸治理的复杂现实情境，围绕“三重张力”下两岸治理韧性生成的核心议题，在系统分析治理环境的基础之上，提炼研究的核心理论命题并进行命题拆解与假设推演，通过两岸治理场域中的典型案例，增强命题的有效性与说服力。

### （一）核心理论命题的提出

基于上述对于两岸治理的复杂情境的全面解构，本研究提出核心理论命题，即两岸治理韧性的生成与治理效能的长效释放，依赖于“干预弱化—认同建构—融合涌现”三方路径的协同推进。这一命题强调，面对复杂的外部环境，两岸社会要实现深度的融合发展，必须消解外部势力干预的负向影响，正向塑造台湾民众认同，构建能够动态应对复杂挑战的治理应对机制，从而使两岸治理从短期的、即时性的危机应对，走向两岸的融合长效发展。

[1] 石正方：《两岸经济融合发展：概念界说与路径选择》，《台湾研究集刊》2020年第3期，第41-49页。

[2] 张宝蓉、金睿晓：《“后疫情时期”台湾青年来大陆交流发展的意愿研究》，《台湾研究》2024年第3期，第1-16页。

核心命题的逻辑运作原理为，两岸治理应通过弱化外部势力的干预影响，减少负向能量的输入，同时有效消解内部“台独”分裂势力，为两岸民众认同建构创造空间；通过认同建构重塑的社会心理基础与认知结构，为两岸融合发展提供民意支撑；通过激发经济、社会、文化、制度等多维度、多层次的融合，反哺外部干预的弱化效果，加强台湾民众的认同构建，逐步形成自觉抵御外部冲击、自我凝聚修复共识、持续提升治理效能的良性循环。

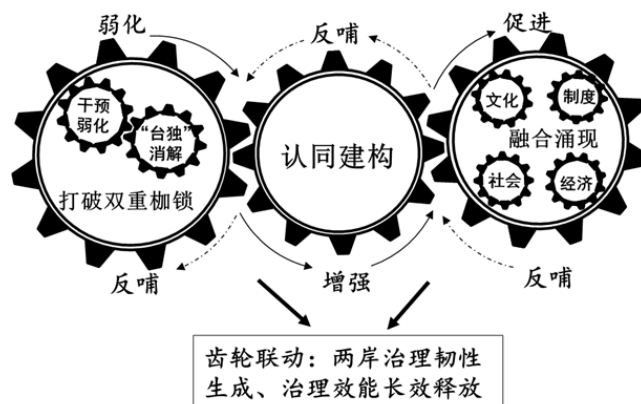


图1 两岸治理韧性生成的“齿轮联动”

资料来源：笔者自绘。

## （二）研究假设的提出

为验证提出的核心理论命题，立足于两岸治理面临的现实情境，根据这一理论命题逻辑运作原理，拆解提出3组研究假设，并采用质性分析方法进行检验，以深化对于核心命题的理解。

第一，当外部势力为谋求利益而介入两岸事务时，其干预行为会通过信息渗透与舆论渠道，直接影响塑造台湾民众的认知，进而导致台湾民众对大陆的认同分化。这些力量通过操控国际舆论走向、渲染强化“去中国化”和“台湾主体论”等特定议题的社交媒体叙事、放大两岸间的“负面事件”，搭建“中国威胁”或是“制度对抗”的认知框架。台湾民众频繁接触此类经过筛选和加工的信息，容易加剧对大陆的误解、疏离甚至敌意，其原有的历史记忆和身份认知被重构，进而导致整体性的社会认同朝向两极方向演变。因此，提出第一个研究假设：

H1：外部干预强度与台湾社会的认同极化程度呈正相关，而且通过信息接触频率加强中介强化效果。

第二，当台湾社会内部民生问题突出、社会公平缺失、居民幸福感大打折扣时，民众的相对剥夺感和不满情绪会受到“台独”分裂势力的刻意引导，更易于受外部势力负面叙事的影响。当然，这种干预的影响力效应，并非在所有的情境条件下都一致，而是会受到台湾内部社会环境的稀释与调节。若两岸经济规模效应较低，或者两岸经济发展成果未能惠及普通民众，便会削弱台湾民众对现有体系乃至两岸融合发展的认同。如台湾青年在低薪、高房价、发展前景黯淡等经济压力下，就更容易为分裂势力所煽动。

反之，若能切实提升民生保障水平，通过两岸经济合作、文化交流等改善民生，增强民众的获得感与幸福感，便可有效夯实社会稳定的基础。一个对生活满意、对未来有预期的个体，

其政治态度和身份认同会更趋理性与稳定，对于分裂信息的抵抗力也会更强。因此，提出第二个研究假设：

H2：岛内民生保障水平对认同极化起反向调节作用，即民生改善可有效削弱外部干预的负面影响。

第三，治理韧性的形成并非源于简单的对抗或屏蔽，而是源于系统内部形成的强大“吸附力”与“粘合力”。若两岸在经济、社会、制度维度上不断融合发展，这种紧密的互联互通便会生成一种系统性的抵御能力，自动防御外部不良行为对于两岸关系和平发展的侵蚀。

两岸在经济层面的深度融合，如产业链、供应链深度嵌套，提高了外部势力对两岸发展进行渗透瓦解行动的成本。一定时间内，这些破坏难以在某些高密度合作领域见效，且需要付出巨大经济代价。

广泛的社会融合，如婚姻、求学、就业、社区交流等，可构建广泛的跨越海峡的微观社会纽带，形成自下而上的民意基础与渐进制度融合，降低治理成本，提升两岸融合发展效能。这些多维度的融合共同作用，形成具有弹性的、能够充当抵御外部干预破坏行为与“台独”反动的“缓冲垫”和“减震器”，进而吸收、稀释“分裂叙事”的冲击，降低两岸治理系统对外部扰动的敏感性。因此，提出第三个研究假设：

H3：经济、社会、制度的多维融合深度，能够有效抵消外部干预与内部反动的负面影响，从而增强两岸治理韧性，表现为两岸发展系统对外部干预与内部反动的敏感性的降低。

### 三、研究假设验证

为检验上述假设，确保核心理论命题的成立，依据“最大相似”或“最大相异”原则，采用定性比较分析方法，选取两岸关系和平发展的相关典型案例进行验证。通过对这些案例的比较与分析，验证提出理论假设进而增强核心命题的成立。

#### （一）案例 A：ECFA 框架下两岸经贸关系韧性分析

《海峡两岸经济合作框架协议》（ECFA）在 2010 年 6 月由两岸两会签署。ECFA 是两岸关于自由贸易协议的初步框架安排，同时包含了若干早期收获计划。自实施以来，ECFA 为两岸企业和民众带来诸多实实在在的好处。

这为从两岸内部融合发展视角观察两岸关系动态变化，提供了开展研究的自然情境。可以分析 ECFA 框架下两岸经贸关系韧性发展，比较 ECFA 实施以来的两岸产业发展情况，以及不同产业领域融合深度，观察在国际政治格局演变情境中，外部干涉与内部“台独分裂叙事”对两岸治理的影响，以及民间深度融合对抵消此类负面冲击的效用。

2010 年至 2016 年间，两岸关系处于融合发展深化阶段，外部环境也相对稳定。ECFA 付诸实施后，早期收获清单中的农渔、传统制造业等领域，迅速进入降税或免税程序，<sup>[1]</sup>两岸贸易额显著增长。在这一阶段，以台湾南部农渔民为代表的群体，实际经济收益与两岸经贸合作的关联度极高，形成了紧密的利益共同体。此阶段，尽管存在着外部政治噪音，但由于经济融

[1] 中华人民共和国商务部台港澳司：《海峡两岸经济合作框架协议》，2010 年 6 月 29 日，[https://tga.mofcom.gov.cn/hxlajzhkxyECFA/xywbfbfb/art/2010/art\\_6e9e95d1aa0f4b13b14ec894cc6587a9.html](https://tga.mofcom.gov.cn/hxlajzhkxyECFA/xywbfbfb/art/2010/art_6e9e95d1aa0f4b13b14ec894cc6587a9.html)。

合带来的可感知利益十分显著,这些群体的认同结构表现出较强的韧性,对负面政治叙事的免疫力相对较高。

2016年之后,随着中美战略博弈升级,外部势力对两岸关系的干预显著增强。美国在2023年以通过“芯片与科学法案”等手段,试图重塑全球半导体供应链,这直接冲击到两岸高科技产业的深度协作。<sup>[1]</sup>2022年,因台湾部分农渔产品存在检疫问题,大陆暂停了相关产品输入。<sup>[2]</sup>2024年,国务院关税税则委员会发布关于中止《海峡两岸经济合作框架协议》部分产品关税减让的公告。<sup>[3]</sup>这一系列事件为检验研究假设提供了关键观测点。

首先是两岸融合度较高、民众间认同结构较为脆弱的领域。以农渔产品为例,其产业链相对简单,可替代性强,容易成为政治博弈的直接作用点。当大陆暂停自台湾输入相关产品时,外部势力与岛内“台独”分裂势力会通过媒体媒介迅速构建大陆对台湾的“经济胁迫”叙事,将商业问题政治化。通过社交媒体的放大效应,类似操作往往会加剧特定群体对大陆的疏离感与不信任。这验证了H1假设:外部干预与其相关信息操弄,显著加剧了特定群体的认同极化。

在两岸融合度较高且融合结构复杂的领域。例如半导体和电子信息产业,台积电在上游设计与制造环节占据优势,<sup>[4]</sup>而大陆则提供广阔的下游市场与配套工具。这些技术含量较高的产业在两岸间汇聚成高度互嵌、难以分割的产业链与价值链网络。面对美国的“脱钩”压力,尽管部分企业会被迫进行产业布局调整,但想要彻底切断与大陆市场的联系代价极高,甚至会动摇其产业根基。因此,深度嵌套的融合网络,会使得外部干预的效果大打折扣,任何试图强行切断两岸联系的行为,都将引发剧烈的产业震荡,乃至社会动荡。这充分验证了H3假设:经济、社会、制度等层面的融合深度,特别是结构复杂的网络化融合的生成,能够使得两岸关系具备强大的韧性,有效抵消分裂势力干预的负外部性。

## (二) 案例B:两岸青年就业创业平台的调节效应分析

支持台湾青年来大陆就业创业,是促进两岸经济文化合作和深化各领域融合发展的重要举措之一。台湾青年群体因在岛内面临低薪、高房价和职业发展瓶颈等困境,社会剥夺感较强,是西方霸权主义势力与“台独”分裂势力进行两岸关系负面叙事的主要目标受众。各类海峡两岸青年就业创业基地的设立,为检验台湾地区民生改善对认同极化的遏制作用,提供了观察窗口。

相较于处在上层建筑的宏大政治叙事,社会民众尤其是青年群体更注重自身的发展前景,以及生活质量能否通过两岸融合发展得到改善提升。较高的民生保障水平与生活发展前景,可有效降低分裂势力对于两岸关系发展的破坏和冲击。针对台湾地区经济长期低迷,青年人在岛内就业难、薪水低、看不到希望、精神迷茫的问题,<sup>[5]</sup>大陆积极出台相关政策,提供一系列配

[1] 李应博、王雨辰、周小柯:《矛盾与牵制:全球半导体产业链上的美台关系》,《台湾研究》2025年第2期,第50-62页。

[2] 王子旗:《当前台湾地区渔业发展瓶颈及两岸合作途径探析》,《中国评论》2023年第11期。

[3] 中华人民共和国财政部:《国务院关税税则委员会关于中止〈海峡两岸经济合作框架协议〉部分产品(第二批)关税减让的公告》,2024年5月31日, [https://www.mof.gov.cn/jrtts/202406/t20240603\\_3936307.htm](https://www.mof.gov.cn/jrtts/202406/t20240603_3936307.htm)。

[4] 张冠华:《从台积电看台湾经济面临的地缘政治风险》,《台海研究》2023年第2期,第47-58页。

[5] 齐钢:《基于浙台青年交流探索提升台湾青年国家认同路径》,《统一论坛》2025年第1期,第54-57页。

套的创业、政策咨询等服务,精准对接与回应台湾青年群体的核心发展诉求。如 2025 年在武汉举办的“千岗迎台青”实习就业专场招聘会,为台湾青年提供岗位 6875 个,涵盖教育培训、医疗健康、精密制造、现代物流、金融证券等领域,精准对接台青就业。<sup>[1]</sup>当台湾青年通过大陆平台获得切实的经济利益时,对于两岸发展的认知也会发生相应转变。

在大陆工作与生活的台湾青年因对大陆社会环境、科技发展与文化氛围有亲身体验,更易打破台湾媒体对大陆刻板宣传所构成的信息茧房,重新评估和构建对大陆的正向认知。长期来看,这种基于亲身经历的认知构建,比媒体叙事更为直观,由此构建起的社会认同心理更加稳固,对两岸融合发展的政治态度更务实、温和。虽然在短时间内无法完全使其抛弃原有认同,但外部势力与“台独”分子宣传的“大陆与台湾紧密融合发展会使台湾民众利益受损”的观点往往也会不攻自破。由此可见,对于台湾民众生活状况的改善,会显著调节台湾民众对于两岸融合发展的态度,从而不易流向社会整体性“泛独”认同的极端。这也验证了假设 H2 的核心观点,即台湾社会内部民生保障水平的提升,民众生活条件的显著改善,能够有效对冲外部干预与“台独”分裂势力对认同极化的负面影响,在两岸治理中扮演“调节变量”的关键角色。

### (三) 案例 C: 福建省建设两岸融合发展示范区的综合效应检验

建设两岸融合发展示范区,是推进两岸关系和平发展和祖国统一大业的重大战略安排。<sup>[2]</sup>自中共中央、国务院 2023 年 9 月颁布两岸融合发展示范区专项政策战略部署以来,福建省通过构建以通促融、以惠促融、以情促融的实施路径,全面深化福建全域与台湾地区在经济、社会、文化等领域的深度融合。福建省两岸融合发展示范区的建设,深度展现了福建省与台湾地区经济、社会、制度的多维融合、协同运作,构建起与台湾地区深度嵌套的融合网络,是体现两岸治理韧性构建的典型案列。

自《中共中央 国务院关于支持福建探索海峡两岸融合发展新路 建设两岸融合发展示范区的意见》发布以来,福建省已先后发布四批 62 条政策措施,<sup>[3]</sup>涵盖台湾民众居留与生活便利层面,如线上换领补领台湾居民居住证、就业创业支持、台商经济与产业合作等。在全面推进两岸融合发展示范区建设进程中,支持条件好、优势突出的厦门、福州平潭等地率先试点、以点带面,构建起“福州—马祖”同城生活圈构想、“厦门—金门”基础设施的互联互通等。这超越了单纯的经济贸易往来,进一步强化经济结构与两岸融合发展的深度整合,进而形成全域融合发展新格局。

在社会融合的制度保障层面,福建省率先推出“同等待遇”政策,涵盖台湾同胞在闽就学、住房、社保等方面。这些举措大大降低了台胞融入大陆社会生活的经济成本、制度成本和心理障碍。这类政策效应会直接作用于民生改善,是假设 H2 的集中体现。

此外,福建省还致力于追寻两岸行业标准的互通互认、职业资格的直接采认等制度创新,

[1]《6875 个岗位精准对接台青就业 搭建两岸青年发展新桥梁》,中国新闻网,2025 年 5 月 23 日,<https://www.chinanews.com.cn/sh/shipin/cns/2025/05-23/news1021234.shtml>。

[2] 罗海成:《两岸融合发展示范区建设的逻辑理路和实践进路——基于“结构—过程”框架的分析》,《闽台关系研究》2024 年第 1 期,第 2-16 页。

[3]《国台办介绍福建建设两岸融合发展示范区最新进展》,新华网,2025 年 3 月 13 日,[http://www.gwyttb.gov.cn/m/zccs/yj/202503/t20250313\\_12689809.htm](http://www.gwyttb.gov.cn/m/zccs/yj/202503/t20250313_12689809.htm)。



进行两岸标准与制度的趋同探索,例如允许台湾建筑师<sup>[1]</sup>、医师<sup>[2]</sup>等专业人士在备案后即可在闽执业。这种“规则的融合”创造了一个可流通的、低在闽生活成本的共同制度空间,也是H3中制度融合维度的具体体现。

两岸融合发展示范区建设的实践表明,两岸融合发展不仅创造经济利益共赢,更重要的是构建一个跨越海峡的“社会生活共同体”。在这个共同体内,台胞的获得感、安全感和归属感得到显著提升,从而使其对“台独”分裂势力的政治操弄和舆论攻击表现出更强的“免疫力”。任何试图通过外部干预来破坏两岸关系的行为,都将会直接损害在闽台胞的切身利益,从而激发共同体内部自发的抵制和澄清。因此,福建省两岸融合发展示范区不仅是一个政策高地,更是两岸治理韧性的生成地,生动地展示了本研究核心理论命题的实践路径。

#### 四、两岸治理韧性建构的策略

研究基于“外部干预—认同建构—融合涌现”的理论框架,通过多案例的质性比较分析与验证,揭示两岸治理韧性的建构与生成并非是单一的线性过程,而是外部干预与“台独”叙事强度、岛内民众认同状态,以及两岸融合发展深度,这三者动态博弈与相互塑造的结果。基于此,本文提出具有操作性的治理策略与建议,以推动两岸治理韧性的构建与深度融合的发展。

##### (一) 应对外部干预的差异化策略

不同时期与环境背景下,外部势力对台湾问题的干预强度不同、干预重点不同,其作用机制与效应具有显著差异。

在较程度的外部势力干预两岸发展情境中,尤其是当一些国家围绕涉及国家安全与领土主权等核心议题进行舆论渲染时,极易触发台湾社会整体层面的“威胁”感知,大幅压缩台湾民众的认知空间,进而形成以政治边界为核心的对抗性社会认同。多数民众会在台湾地区政治氛围下,根据自身利益得失选择有利于个体发展或团体利益的工具性认同。

在外部干预强度较低或者发展环境相对宽松的情境下,台湾民众的社会认同结构则会呈现出基于文化、血缘、生活方式等多重维度的复合性特征,对于两岸融合发展的态度更具弹性与包容性,更易形成正向认同。

因此,要警惕一些国家干预两岸事务的手段与方法差异。大陆除了运用国家力量与外部势力直接博弈周旋,还要努力扩大台湾社会反“独”促统力量,支持民间社会正能量参与两岸共同事务合作治理,形成更具针对性与层次性的治理策略:

第一,完善多层次制度性协商渠道与危机管控机制。建立常态化、功能化、事务性的沟通渠道,确保即便在外部干预加剧时仍能有效处理具体议题,防止单一事件被政治化。

第二,增强产业链协同,提高经济依存度。如案例A所示,深度互嵌的产业链是抵御外部“脱钩”压力的坚实基础。因此,要从追求两岸贸易规模转向提升产业价值链质量,通过共研标准、

[1] 福建省住房和城乡建设厅:《关于做好台湾专业人士在中国(福建)自由贸易试验区内设立的建筑工程设计事务所申请资质有关工作的通知》,2015年8月26日, [https://zjt.fujian.gov.cn/ztzl/wqzt/jzfq/gzxx/201508/t20150826\\_2887044.htm](https://zjt.fujian.gov.cn/ztzl/wqzt/jzfq/gzxx/201508/t20150826_2887044.htm)。

[2] 福建省人民政府:《台湾地区医师获得大陆医师资格认定管理办法》,2021年4月2日, [https://www.fujian.gov.cn/czwjk/swjw/202104/t20210402\\_5561973.htm](https://www.fujian.gov.cn/czwjk/swjw/202104/t20210402_5561973.htm)。

共建品牌、共享市场，形成结构性的相互依存，提高外部势力干预的成本与难度。

第三，社会韧性源于基层，故应培育抗干扰能力强的民间交流网络。应大力支持去中心化、基于共同兴趣与专业需求的民间社群交往。如案例 C 所示，这类微观网络对于政治波动敏感性较低，能通过持续人际互动修复被外部负面信息操作破坏的信任基础，维系两岸关系稳定发展。

## （二）引导社会认同的包容性转型

台湾民众既有的认同状态是影响两岸融合成效的关键。在认同极化的情境下，社会信任基础薄弱，融合进程往往面临巨大的制度性障碍，融合举措也易遭到“政治化”解读，进而导致善意政策被“污名化”。在认同模糊或工具性认同主导的情境下，台湾民众对融合的态度更具实用主义色彩。此时功能性、经济性领域的融合探索，为两岸发展提供了弹性空间与可能。在认同程度较高的情境下，融合具有坚实的社会基础与内在动力，能自下而上地涌现出更深层次的合作需求，推动两岸关系向纵深发展。

可见，两岸治理的重要目标是调整台湾民众对于两岸融合发展的认知结构，避免台湾民众认同的进一步极化，在此基础上积极创造条件，通过出台规范性政策，引导民众认同向更加柔和、更具有包容性的方向演进。在政策设计时，要充分考量台湾民众的社会心理与当下的制度环境，避免单向度的政策输出，强调通过协商式的制度对接与标准共建，深入了解民众需求，确保融合成果能够被广泛共享。

再者，要聚焦两岸民众主体，夯实两岸发展互惠信任的民间基础。如案例 B 所示，应着力于创造更多让两岸民众，特别是青年群体，在共同学习、工作、生活中产生交集的场景，通过切实改善就业、住房、社会保障等民生关切，让个体在亲身经历中修正刻板印象，积累积极体验。此外，通过挖掘两岸共同拥有的文化遗产，以及共同追求的美好生活愿景，培育一种超越狭隘政治分野的、能唤醒民众认同的两岸命运共同体意识。

## （三）推进两岸融合的网络化发展

研究证实，两岸社会融合发展的程度，与其对外部干预的敏感性呈现负相关。在低融合度情境中，两岸联系脆弱，且可替代性强，这时，外部干预的放大效应十分显著，微小的外部冲击都可能引发两岸关系的剧烈波动。

中融合度情境中，两岸已形成一定的利益捆绑，此时外部干预的影响是有局限性的，其破坏效果取决于干预的具体领域与强度。

高融合度情境中，例如案例 C 所示，两岸在经济、社会、行业发展制度等层面的深度互嵌，形成了一个复杂的关系系统，任何外部冲击的能量，都会被这个网络所吸收、分散和缓冲，从而表现出强大的抗风险能力。由此可见，持续、全面深化两岸融合是提升治理韧性的根本路径。

进而言之，提升两岸治理韧性的根本路径，在于持续、全面地深化两岸各领域的融合发展，将两岸深度融合发展作为抵御风险的战略手段。包括推动融合从经济领域向社会领域等多维度方向拓展，并充分发挥融合示范区的平台作用。

当前，数字化转型正驱动生产生活和治理方式发生深刻变革。两岸在信息通讯产业领域合作由来已久，这对于稳定深化两岸经贸关系，以及带动台湾地区经济发展具有重要作用，也为双方数字经济的深度合作打下坚实基础。在这些领域进行系统性的制度创新与实践，为更为广

泛的两岸融合发展积累经验、提供范例。

同时,必须重视两岸融合的网络化发展,促进两岸间多元主体。例如企业、高校、社会组织、地方县市之间,形成密集、多样的网络联系。这些社会网络,正是两岸信息传递、资源流动、信任生成的毛细血管,是治理韧性生成的重要来源和关键要素。

应同步推进两岸民众的同等待遇政策实施落地,以及共同生活圈的建设,加强两岸发展制度层面的规则衔接与标准互认,通过多维融合协同并进,全方位、多层次构建起利于两岸关系发展的韧性结构,筑牢抵御外部冲击的战略屏障。

## 结 论

两岸治理是一项系统性工程,关乎祖国统一大业。本研究从两岸治理面临的现实情境出发,在外部势力干涉、“台独”分裂势力阻挠、两岸融合发展内生需求的矛盾运动中,围绕“治理韧性何以生成”这一核心议题,提出“干预弱化—认同建构—融合涌现”的非线性传导路径。

理论拆解与多案例验证,揭示了两岸治理韧性生成的内在逻辑与实践机制,也表明台湾民众民生保障水平与生活质量的提高,可调节外部势力与“台独”分裂行径造成的台湾社会认同极化这一现象。两岸经济、社会、制度等层面的多维融合,可以形成一道抵御分裂势力的“防护墙”。换言之,本文从外部干预、内部认同与融合发展的三方面动态博弈,形成对构建两岸治理韧性的启发性思考。

从实践层面看,ECFA 框架下两岸经贸关系的韧性差异、两岸青年就业创业平台的调节效应,以及以福建省两岸融合发展示范区为代表的综合实践,皆印证本研究核心理论命题的有效性。

弱化外部干预除了国家的对外政策博弈外,还需从两岸民间社会入手,充分发挥民间社会的正功能。依托差异化策略,精准应对不同强度与类型的扰动;引导认同转型需要聚焦民生改善与民间互动,培育两岸命运共同体意识;增强治理韧性则根本依赖于两岸社会融合的深化,从经济互嵌走向制度衔接与社会共生。

当前,两岸治理仍面临地缘政治博弈加剧、“台独”分裂势力操弄等挑战,但两岸融合发展的内生需求与治理韧性的建构潜力始终存在。未来两岸治理需持续以“干预弱化—认同建构—融合涌现”为逻辑主线,抑制“台独”分裂势力的“分裂叙事”,通过制度创新、民生赋能与社会网络联结,加强两岸各领域交流合作、重建两岸民众共同历史记忆、夯实中华文化认同根基,使两岸治理从短期被动的风险因应,走向长效韧性的动态发展。在实现两岸经济高度融合发展基础上,促成两岸社会方方面面的融合发展,进而为根本性破解两岸治理困境、深化两岸融合发展、助力中华民族伟大复兴提供坚实支撑与强大力量。

(责任编辑 刘世洋)

## **A Study on Policy Choices for Enhancing the Resilience of Cross-Strait Governance**

**Huang Qingxian & Guo Shuya**

**Abstract:** The intertwined and hedging interplay between the intensification of geopolitical games, the division of identity structures within Taiwan, and the need for integrated social development across the Strait has created multiple challenges for advancing cross-Strait governance. Grounded in the real context of the “triple tension” in cross-Strait governance, and through profound insights into the governance environment, this study innovatively proposes that the peaceful development of cross-Strait relations could follow a nonlinear transmission path of “weakening intervention, constructing identity, emerging integration” to weaken the structural influence of the separatist narrative of “Taiwan independence” and construct cross-Strait governance resilience, thereby achieving the core theoretical proposition “policy-driven advancement” of cross-Strait governance. By breaking down and hypothesizing this proposition, it is verified that the intensity of external forces’ intervention in cross-Strait affairs is positively correlated with the polarization of social identity in Taiwan; the level of livelihood security within Taiwan has a negative moderating effect on identity polarization, meaning improvements in people’s livelihoods can effectively mitigate the negative impact of external intervention on identity polarization. Simultaneously, multi-dimensional integration across the economy, society, and culture might establish a protective shield against external interference, thereby significantly enhancing the resilience of cross Strait governance. Based on this, this study proposes relevant cross-Strait governance strategies, aiming to help resolve the governance predicament and advance the process of integrated development across the Strait.

**Key Words:** Cross-Strait Relations; Integrated Development; Governance Resilience; External Intervention; Internal Identity