



# 当代日本与东亚研究

第2卷第8号 2018年10月

<http://jeast.ioc.u-tokyo.ac.jp/>

习近平政权第二任期的对台政策：  
“新时代”的两岸关系展望

当代日本与东亚研究会 编印



# 目次

■ 摘要.....	I
■ 论文	
前言.....	1
十九大报告：“两手策略”的延续.....	2
软手策略：〈惠台 31 条〉.....	3
硬手策略：紧缩台湾的国际空间与扩大军事压力.....	4
美国继续加强对台支持.....	5
结论.....	8
■ 附记.....	i
■ 作者简历.....	ii



## 摘要

本文的目的是探讨迎向第二任期的习近平政权对台政策的特征，笔者将透过分析十九大前后公开的政策及实际推动的政策内容，再加上美国对台政策的因素，展望第二任期延续至 2022 年为止之习近平政权的对台政策。经过本文的考察，可以将有关习近平政权第二任期的对台政策特征总结为以下三点。

第一，过去政权的延续性强烈，采取软性政策与硬性政策并进的“两手策略”。不过，软性政策具体化的〈惠台 31 条〉，由于具有吸收台湾技术及人才等优势，以利中国发展的一面，对台湾当局而言，这同等于让台湾更加依赖中国的“贫困化政策”，故而视其为警戒对象。另一方面，硬性政策则藉由政治施压，缩小台湾的国际活动空间，并增加在台湾周边的军机、军舰活动。

第二，习近平政权虽承袭了“两手策略”，却仍欠缺应达成的明确目标。例如，软硬手策略具有相互抵消的效果。中国即便打出经济怀柔政策，若同时也强化军事施压，就会让台湾提高戒心。反之，中国就算扩大军事施压，若同时也强化经济怀柔政策，就会带给台湾“应该不会动武”的印象，以致削弱威吓效果。

第三，美国特朗普政权的对台政策逐渐成为了习近平政权对台政策的强力制约因素。美国至今也曾采取了亲台湾的政策，而中国对此则会做出强烈的反弹，可是这次特朗普政权还同时采取了提高关税与限制中国企业收买美国高科技产业等措施，在与中国经济的命脉息息相关的领域对中国施压，因此中国在台湾问题上对美国难以采取强硬的态度。

当中美之间总是不断相互制裁、报复，落入关系恶化的恶性循环，所得到的结果，就是让台湾保有一定的活动空间。而且，由于中美关系的结构性转换和特

朗普政权特有的不确定性，可以预见今后两岸关系向有利于中国的方向发展的可能性极低。在这样的情况下，正意味着专心致力于处理国内外诸课题的习近平政权，并没有将台湾问题置于高优先顺位，因此台湾海峡的现状仍然难以有剧烈的变化。中国推进的“两岸关系的和平发展”道路，今后应该会更加困难。

# Abstract

This paper has pointed out the following three features of the Taiwan policy of the Xi Jinping administration in its second term.

First, the policy demonstrates its continuity from that of the past administration --- the “two-handed strategy” consisting of soft policy measures and hardline policy measures. The 31 Measures toward Taiwan embody Beijing’s soft policy to Taiwan, but at the same time are designed to take away from Taiwan its advanced technologies and competent human resources for use in the development of the Chinese mainland. Therefore, the Taiwanese government regards the package measures as equal to a kind of “beggar-thy-neighbor policy” to make Taiwan more dependent on China. Taipei is now heightening its vigilance over the measures. On the other hand, Beijing’s hardline policy is made up of efforts to narrow Taiwan’s international area of activity by mounting political pressure, and to accelerate the activities of Chinese military aircraft and naval ships around Taiwan.

Secondly, although the Xi Jinping administration has inherited the “two-handed strategy,” yet it still fails to set clear goals to achieve. For example, those soft and hardline policy measures mentioned above have the effect of offsetting each other. If Beijing launched soft economic measures but simultaneously intensified military pressure, Taiwan would be even more vigilant. If Beijing increased military pressure, but at the same time adopted conciliatory economic measures, Taiwan would get an impression that Beijing will not resort to military force, and the effect of intimidation

would be weakened. Such inconsistency gives Taiwan an impression that there is still time for her to respond.

Thirdly, while there is a continuing vicious cycle between an exchange of sanctions and retaliations and the resulting deterioration in the bilateral relations, thanks to growing U.S. support, Taiwan nonetheless manages to maintain a certain space of activity. This situation signifies that the Xi Jinping administration, absorbed with various external and internal political issues, does not place a high priority on the Taiwan issue. Changing the status quo related to the cross-Strait issue is still characterized by difficulties.

# 习近平政权第二任期的对台政策： “新时代”的两岸关系展望<sup>1</sup>

松田康博

（东京大学东洋文化研究所教授）

## 一、前言

2016年成立的台湾蔡英文政权，当初与中国习近平政权之间曾取得某些攸关“一个中国”之“九二共识”<sup>2</sup>“核心意义”的共识，致力维持马英九政权时期与中国当局的稳定关系。然而由于双方的努力无法趋于一致，使得双方处于官方交流中断的情况下，但也渐没有发生极度的紧张状态，这可以说是以往也未曾有过的“新常态”<sup>3</sup>。

中国撤回当初的柔软态度，不断强硬要求蔡英文政权“接受九二共识”。而蔡英文一再拒绝的同时，也持续巧妙地避免挑衅中国。蔡英文的作为对信奉“一个中国”原则的中国国内舆论而言，是难以容忍的“挑衅”，导致主张对蔡英文政权采取强硬手段的舆论高涨。

2017年10月，中国共产党举行第十九次全国代表大会（以下简称“十九大”），习近平总书记在报告（以下简称“十九大报告”）中公开发布新的对台政策，更于

---

<sup>1</sup> 所谓的两岸关系，概略而论，即意指中华人民共和国与台湾之间的关系。双方的当局秉持着彼此并非国与国之关系的原则，称彼此的关系为“台湾海峡两岸关系”，一般大多简称为「两岸关系」。再者，由于不承认对方是国家，台湾当局称中华人民共和国为“中国大陆”，或又称之为大陆；反之，中华人民共和国绝不使用台湾以国家而居的自称“中华民国”，而是以“台湾”称之，至于政府当局则是使用“台湾当局”的称呼。本文中，特别是有关引用的部分，除了上述的称呼外，还会加入一般所用的“中国”和“台湾”混用。

<sup>2</sup> “九二共识”的概念，源自1992年香港会谈中，海基会与海协会之间所交换的口头共识。虽说是共识，其内容却两岸不一。中国海协会版的定义为“在海峡两岸共同努力谋求国家统一的过程中，双方均坚持一个中国的原则”。台湾海基会版则在同样的这段话后头，再加上“但对于一个中国的涵义，认知各有不同”、“以口头声明方式各自表述”等文字。就台湾方面的定义而言，是“同意不同意”（agree to disagree）共识；但中国并非同意不同意，而是比较接近双方虽互不承认（mutual non-recognition），却也不否认对方的相异主张。包宗和，〈一个超越历史局限的两岸观：迎向‘搁置争议，追求双赢’的新路线〉，蔡朝明主编，《马总统执政后的两岸新局：论两岸关系新路向》（台北：财团法人远景基金会，2009年），页190-194。

<sup>3</sup> 可参阅松田康博，〈蔡英文政权的诞生及两岸关系的转变：“失去的机会”或“新常态的开端”？〉《当代日本与东亚研究》，第1卷第4号（2017年11月），<<http://jeast.ioc.u-tokyo.ac.jp/pdf/20171101-01-ch.pdf>>，本文中的网页均为2018年9月8日浏览。

翌年 3 月的全国人民代表大会（全人大）上发表新的人事布局，之后又发布了具体政策。

同时，所谓的中美贸易战在这段期间开始激化，美国也在这段期间开始强化对台政策，当然中国的对台政策因此受到了美国的强力牵制。

本文的目的是探讨迎向第二任期的习近平政权对台政策的特征，笔者将透过分析十九大前后公开的政策及实际推动的政策内容，再加上美国对台政策的因素，展望第二任期延续至 2022 年为止之习近平政权的对台政策。

## 二、 十九大报告：“两手策略”的延续

面对自 2016 年 5 月就任以来一再拒绝接受“九二共识”的蔡英文政权，中国国内舆论氛围趋于恶化。以迎合大众爱好的强硬发言而著名的论坛报《环球网》，便持续刊登引用中国人民解放军（以下简称解放军）现役将校发言等煽动武力统一（武统）论的报导<sup>4</sup>。不仅如此，中国社会科学院台湾研究所前所长周志怀，更于 2018 年 8 月 1 日，在公开会议上表示：“研究两岸统一时间表问题难以回避。”<sup>5</sup>一向被视为相对稳健派，且身为政权局内人的周志怀，其发言显示习近平政权的对台政策可能将转为强硬。

在十九大会上，“习近平新时代中国特色社会主义思想”（以下简称习近平思想）被写入党章（翌年 3 月亦写入宪法），其重要目标提到“人类命运共同体”，招牌政策则提到“一带一路”倡议（“丝绸之路经济带”及“21 世纪海上丝绸之路”）等野心勃勃的关键词。

不过，十九大报告<sup>6</sup>中有关台湾政策的部分，虽然也有更新些许关键词的提案，但基本政策却不见有任何改变。习近平首先提到攸关“实现祖国完全统一”、“和平统一、一国两制”及“两岸关系和平发展”等原则的关键词，强调对台政策的延续性。

不同以往的有关对台软性政策中的“两岸关系和平发展”，内容可分成以下 3 大部分进行讨论。

一是两岸的“经济社会融合发展”<sup>7</sup>，表示“尊重台湾现有的社会制度和台湾

---

<sup>4</sup> 〈解放军中将称夺台“以小时计” 台陆委会：还是希望和平〉，环球网，2016 年 12 月 19 日，<<http://taiwan.huanqiu.com/article/2016-12/9828823.html>>。

<sup>5</sup> 〈周志怀：研究两岸统一时间表难回避〉，《凤凰大参考》，No.332，2017 年 8 月 2 日，<<http://news.ifeng.com/dacankao/zhouzhihuaiyanjiuliangantongyishijianbiaowentinyihuib/1.shtml>>。

<sup>6</sup> 十九大报告内容引用出处为：习近平，〈决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利：在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告〉，《中国共产党第十九次全国代表大会文件汇编》（北京：人民出版社，2017 年），页 44-46。

<sup>7</sup> “深化两岸经济社会融合发展”的表现，并未用于十九大报告中，而是用在对于十九大报告

同胞生活方式，愿意率先同台湾同胞分享大陆发展的机遇”。

二是两岸的“心灵契合”，表示“我们将推动两岸同胞共同弘扬中华文化，促进心灵契合”表现之。

三是给予台湾同胞“与国民同等待遇”，表示“我们将扩大两岸经济文化交流合作，实现互利互惠，逐步为台湾同胞在大陆学习、创业、就业、生活提供与大陆同胞同等的待遇，增进台湾同胞福祉”。

至于对台的硬性政策，则使用了“六个任何”的方式呈现加强牵制台独的态度。报告中提及“我们有坚定的意志、充分的信心、足够的能力挫败任何形式的“台独”分裂图谋。我们绝不允许任何人、任何组织、任何政党、在任何时候、以任何形式、把任何一块中国领土从中国分裂出去！”对于台独，重申绝不宽容的立场。

所以习近平第二任期的对台政策，仍旧维持以往的“两手策略”架构，以软性政策为主要手段，有关对台独的避险（hedge）手段则采取硬性政策。这跟胡锦涛时期与台湾独立派陈水扁政权对峙之时的政策及架构并无太大的不同<sup>8</sup>。这或许是因为中国过去早已具有与台湾独立派政权正面交锋经验，才会继续维持这个架构。

十九大报告发布后，中国国内对台强硬舆论一时缓和了下来。接着在 2018 年 3 月的全人大，藉由修改宪法废止了国家主席任期限制，为政权取得充裕的时间。换言之，可推测在第二任期的 5 年期间（2017-22 年），习近平将不会强行统一台湾，而是利用第二任期和第三任期的 10 年（2017-27 年）时间来处理台湾问题。

### 三、 软手策略：〈惠台 31 条〉

全人大召开前的 2018 年 2 月 28 日，国务院台湾事务办公室与国家发展改革委员会共同发布了〈关于促进两岸经济文化交流合作的若干措施〉（通称〈惠台 31 条〉）<sup>9</sup>。国家发展改革委员会在国务院中是权限最大的经济部门，而该措施是该委员会与国务院内共 29 个部门协调后联合发布的。

〈惠台 31 条〉体现了习近平十九大报告中的软性政策“两岸关系和平发展”。该措施可分成以下 2 大部分。一是“积极促进在投资和经济合作领域加快给予台资企业与大陆企业同等待遇”（第 1-12 条），例如鼓励台资企业参与堪称投资机

---

的解释。张志军，〈党的十九大报告为对台工作指明了方向〉，国务院台湾事务办公室，2017 年 10 月 18 日，〈[www.gwytb.gov.cn/wyly/201710/t20171018\\_11854049.htm](http://www.gwytb.gov.cn/wyly/201710/t20171018_11854049.htm)〉。

<sup>8</sup> 松田康博，〈台湾問題〉，国分良成編，〈中国の統治能力：政治・経済・外交の相互連関分析〉（慶應義塾大学出版会，2006 年），頁 309-310。

<sup>9</sup> 〈关于促进两岸经济文化交流合作的若干措施〉，国务院台湾事务办公室，〈<http://www.gwytb.gov.cn/31t/>〉。

会的“中国制造 2025”或“一带一路”建设，也鼓励台资企业将研究开发据点转移大陆，或参与政府采购等，提供多项优待措施。

二是“逐步为台湾同胞在大陆学习、创业、就业、生活提供与大陆同胞同等的待遇”（第 13-31 条）。这部分包括了十九大报告中有关“心灵契合”和“与国民同等待遇”的内容。前者包含共同振兴中华文化，放宽对台湾在电影、电视剧制作上的限制等项目。后者则包含放宽台湾医师、金融从业者、专业技术人员等在大陆就业的限制，以及鼓励台湾同胞在大陆就学、就职等多项措施。

这些政策可说是综合了国务院各部门、各委员会所提出之对台政策的组合包（package），而在这之后，如上海市等省、自治区及直辖市及其之下的行政区也发布了具地方特色的对台政策<sup>10</sup>。

〈惠台 31 条〉虽说是软性政策，但为了中国的发展，也不乏含有吸收台湾优势如人才或技术等要素在内，因此在检讨、发布这项惠台怀柔政策的同时，国务院各部门在国台办和国家发展改革委员会的协调之下，也整合了对自身有益的政策。

〈惠台 31 条〉除了内容外，其发表方式也备受瞩目。这既不是由沟通中断的两岸交流机构所发布，也不是由中国国民党和中国共产党之间的“国共平台”所发布，而是中国政府单方面所发布的政策。这显示中国今后为了避免与执政的民主进步党（民进党）有所接触，对于原本有必要与台湾协调的政策，将会以单方面决策、发布的形式来进行。

对台湾人民个人而言，〈惠台 31 条〉具有一定的吸引力。不过这项由中国单方面所发布的政策，台湾政府当局的反应严厉，决定采取措施严防技术、资本及人才的外流<sup>11</sup>。

#### 四、 硬手策略：紧缩台湾的国际空间与扩大军事压力

十九大报告中，也提及阻止台独的硬性政策。其具体实施手段如下：

首先，最明显的例子便是迫使台湾邦交国与台湾断交，转而与中国建交。马英九政权时期，基于所谓的“外交休战”，中国几乎没有采取争夺邦交国之类的行动。然而为了报复蔡英文与当选美国总统的唐纳德·特朗普（Donald J. Trump）

---

<sup>10</sup> 相关措施详情请参阅：〈上海发布实施 55 条措施努力为台企台胞提供“同等待遇”〉，中国台湾网，2018 年 6 月 4 日，<[http://www.taiwan.cn/31t/jm31/201806/t20180604\\_11961332.htm](http://www.taiwan.cn/31t/jm31/201806/t20180604_11961332.htm)>。

<sup>11</sup> 〈政院：四大面向及八大强台策略 务实因应中国大陆对台 31 项措施〉，中华民国大陆委员会，2018 年 3 月 16 日，<[https://www.mac.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=6CBDFEFA8AA3DAA3&sms=9AB62EC077F82555&s=ACCA4AF25788F6C0](https://www.mac.gov.tw/News_Content.aspx?n=6CBDFEFA8AA3DAA3&sms=9AB62EC077F82555&s=ACCA4AF25788F6C0)>。

进行电话会谈，圣多美和普林西比于 2016 年 12 月与台湾断交，紧接着在蔡英文政权成立约一年后的 2017 年 6 月，巴拿马与台湾断交。

2018 年 5 月，多米尼加共和国和布基纳法索也相继与台湾断交，转而与中国建交。这 2 次的断交，可说是针对行政院长赖清德公开发言支持台独的报复手段<sup>12</sup>。

2017 年，台湾首度没有收到直至去年都有受邀与会的世界卫生组织（WHA）邀请函。另外全球航空公司对于台湾名称的标记可能解释成台湾不属于中国一部分的作法也被盯上，以致有 44 间航线延伸至中国的航空公司遭到中国施压，要求将名称改成台湾是中国的一部分。于此，大多数的航空公司最后都将“台湾”改为“中国台湾”<sup>13</sup>。

除此之外，中国对台湾的军事施压也有所扩大。例如军机、军舰在台湾周边的行动，自 2016 年以来便急速增加。根据台湾国防部于《国防报告书》中所发表的 2016-17 年纪录，这些行动包括了航空母舰辽宁号及作战舰艇编队（4 次）、也有运输机、轰炸机、以及空中预警机及战机（26 次）<sup>14</sup>。这只不过是实际活动的一小部分。军机大多为轰炸机，其中还有运输机、空中加油机、战机等，可看出运用的幅度十分广泛。航空母舰辽宁号的活动也愈发活跃，除了平时任务外，也执行了对台的威吓任务。

## 五、 美国继续加强对台支持

不过，几乎是在同一个时期上任的美国特朗普政府将美国对中国的贸易赤字视为重大问题，开始对中国采取关税报复的措施，也就是所谓的中美贸易战。美国将中国政府发起的制造业发展战略“中国制造 2025”视为危机，因此透过美国外国投资委员会（CFIUS: Committee on Foreign Investment in the United States），从国家安全的观点出发，严格地审查中国企业对美国企业的收购<sup>15</sup>。

美国对中国的不满，在安全保障方面也在迅速地恶化。特朗普政权公布的政策文件出现了截至目前为止从未有过的强烈表现。在 2018 年 1 月公布的《国防战略报告》中，明确将中国和俄罗斯定义为“现状变更国”，并注明“中国是一方面

---

<sup>12</sup> 〈台布断交 马英九批蔡英文纵容赖清德不断讲台独〉，联合新闻网，2018 年 5 月 26 日，<<https://udn.com/news/story/6656/3163567>>。

<sup>13</sup> 〈台湾名称 44 航空全改〉，《联合报》，2018 年 7 月 26 日，第 1 版。

<sup>14</sup> 2017 National Defense Report Editorial Committee ed., *2017 National Defense Report*, Ministry of National Defense, Republic of China, March 2018, p. 44, [http://www.us-taiwan.org/reports/2017\\_december\\_taiwan\\_national\\_defense\\_report.pdf](http://www.us-taiwan.org/reports/2017_december_taiwan_national_defense_report.pdf).

<sup>15</sup> Diane Bartz, “Foreign Investment Bill Targeting China Heads for Senate Panel Vote,” *Reuters*, May 12, 2018, <https://www.reuters.com/article/us-usa-cfius-congress/foreign-investment-bill-targeting-china-heads-for-senate-panel-vote-idUSKBN1IC2MB>.

在南海对岛礁进行军事化，另一方面是一个为了胁迫邻国而采取利己的经济手段的战略竞争对手”<sup>16</sup>。中美关系逐渐朝向中美战略竞争发展，这个发展也被称为“新冷战”，在这个脉络中，特朗普政权开始快速加强了对台湾的支持。在2月份公布的美国《国家安全战略》中提到，“我们将根据我们的《一个中国》政策，维持与台湾的合作关系。也就是说，我们将为台湾提供其正当防卫所需物资，包括与台湾关系法下所确定的吓阻强制行为的约定”<sup>17</sup>，表明了继续支持台湾自卫的意向。

首先，特朗普政权的亲台态势越来越明显。2017年6月29日，特朗普政权通知国会向台湾出口总额达14亿2,000万美元的武器<sup>18</sup>。国防部长詹姆斯·马蒂斯（James Mattis）一直批评中国的对外扩张行动，并继续在发言中对向台湾出口武器予以了肯定<sup>19</sup>。

人事方面，2018年1月助理国防部长施里弗（Randall Schriver）上任，4月白宫国家安全顾问约翰·博尔顿（John Bolton）上任。前述二人均是从国家安全的角度对中国强硬，且长期以来明确表明支持台湾的政策精英人士。4月迈克·蓬佩奥（Mike Pompeo）由中央情报局局长平调就任国务卿，同样也被视为对中强硬派<sup>20</sup>。于是在特朗普政权成立1年后，集中了对台湾友好对中国严厉的主要外交、安全官员。

美国国会制定亲台法律时，特朗普政权的应对也同样值得关注。由于美国采取的是三权分立的制度，外交政策属于行政部门的职权，因此即使国会通过了制约外交的法案，行政部门也不见得一定全部买单。但是特朗普政权似乎到现在为止并未对国会的亲台法案，采取坚决的阻止行动。

2018年6月，美国参议院通过了《国防授权法2018》，但实际上该法案就是要求向国会报告台湾海军和美国海军舰艇互相访问军港的事前评估和计划（assessment and planning），以及邀请台湾军队参加美国军事活动等的内容<sup>21</sup>。众

---

<sup>16</sup> Department of Defense, *Summary of the 2018 National Defense Strategy of The United States of America: Sharpening the American Military's Competitive Edge*, January 2018, p.1, 2, <https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>.

<sup>17</sup> The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, December 2017, p. 47, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

<sup>18</sup> David Brunnstrom and Arshad Mohammed, “U.S. Plans to Sell Taiwan about \$1.42 Billion in Arms,” *Reuters*, June 30, 2017, <https://www.reuters.com/article/us-usa-taiwan-arms-idUSKBN19K2XO>.

<sup>19</sup> Mike Yeo, “Mattis Accuses China of Acts of ‘Intimidation’ and Coercion,” *DefenseNews*, June 3, 2018, <https://www.defensenews.com/global/asia-pacific/2018/06/03/mattis-accuses-china-of-acts-of-intimidation-and-coercion/>.

<sup>20</sup> Kinling Lo, “China Hawk Mike Pompeo Tipped to Stiffen Trump’s Tough Diplomatic Line on Beijing,” *South China Morning Post*, April 13, 2018, <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy-defence/article/2141667/china-hawk-mike-pompeo-tipped-stiffen-trumps-tough>.

<sup>21</sup> “S.1519-National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2018,” Congress.Gov, <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/1519/text>.

议院也通过了同样的法案，可以预见在不远的将来，众、参两院的协调结束之后，极有可能达成强化美台军事交流和合作的法案。

在该法案的审议过程中，中国的驻美公使李克新表示强烈反对并提到了反分裂国家法，同时发言称“美国军舰抵达高雄之日就是我解放军武力统一台湾之时”<sup>22</sup>。其实即使没有该法律，也有过美国军机访问台湾的纪录。例如 2009 年 8 月台湾遭受莫拉克台风（“八八风灾”）时，美军的 C-130 运输机为支援救灾就曾到达过台湾；2015 年 4 月，美国海军陆战队的 F-18 战斗机因为故障曾在台湾的台南基地迫降<sup>23</sup>。但这次的法律所涉及的内容不是紧急事件，而是经常性的军舰停泊，因此意味着美台间的军事关系的大幅度提升。

2018 年 3 月，美国制定了“与台湾交往法（Taiwan Travel Act）”<sup>24</sup>。提案人是在 2016 年的总统选举中与特朗普竞争共和党候选人的参议院议员（佛罗里达）马可·鲁比奥（Marco A. Rubio），以及共和党众议院议员史蒂文·夏波（Steven J. Chabot）。该法并非台湾政府当局主动，而是由台湾人公共事务会（FAPA: Formosa Association for Public Affairs）推动成立的法律<sup>25</sup>。由于台湾政府当局较为重视与美国行政部门的关系，因此对于透过立法部门向行政部门施压的作为较为慎重。

该法律仅使用了允许（allow）和奖励（encourage）部长级高级官员和将级军官访问台湾和台湾高官访问美国的用词，但并未在法律上限制（bind）行政部门外交活动的规定。即使是非正式的规定，但高级官员的相互访问已经作为“政策”在行政部门之间得以实现。只是该法在全会一致同意的基础上，部分内容还将台湾标注为“国家（country）”，因此从中国的立场来看，难免被认为该法包含类似支持台湾独立的内容，政治性含意较为强烈。此次需注意的是，美国国会选择采取主动行动。今后美国国务院对台湾限制可以缓解到何种程度将成为焦点<sup>26</sup>。

美国国会把《与台湾交往法》的法案提交白宫，特朗普在没有特别附加任何强制条件下，在最后一天签署了该法案<sup>27</sup>。即使总统不在国会提交的法案签名，如果经过 10 天，法案将也将自动生效。也就是说，虽然特朗普总统一开始并没有表示对法案最积极支持的态度，但是最后他还是表明了支持该法的态度。

---

<sup>22</sup> 〈台媒消息：中国驻美公使称，美军抵高雄日，就是我军“武统”时〉，环球网，2017 年 12 月 12 日，<<http://taiwan.huanqiu.com/article/2017-12/11436230.html>>。

<sup>23</sup> Lee Chyen Yee, “U.S. Plane Lands in Taiwan to Help Mudslide Victims,” *Reuters*, August 16, 2009, <https://www.reuters.com/article/idINIndia-41787720090816>. J. Michael Cole, “US Marine F-18s Land at Taiwan Air Base, Beijing Protests,” *The Diplomat*, April 2, 2015, <https://thediplomat.com/2015/04/us-marine-f-18s-land-at-taiwan-air-base-beijing-protests/>.

<sup>24</sup> “S. 1051-Taiwan Travel Act,” Congress.Gov, <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/1051/text>.

<sup>25</sup> Mike Kuo, “Act Signals Improved Taiwan-US Relations,” *Taipei Times*, March 13, 2018, <http://www.taipeitimes.com/News/editorials/archives/2018/03/13/2003689168>.

<sup>26</sup> Shirley Kan, “What Next after the Taiwan Travel Act?,” *Taiwan Insight*, April 19, 2018, <https://taiwaninsight.org/2018/04/19/next-steps-after-trump-signed-the-taiwan-travel-act/>.

<sup>27</sup> 〈川普签署“台湾旅行法”鼓励美台各层级互访〉，《自由时报》，2018 年 3 月 17 日，<<http://m.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2368025>>。

该法才刚生效，副助理国务卿黄之瀚（Alex Wong）和商务部助理部长史宜恩（Ian Steff）就访问了台湾<sup>28</sup>。该法成立后的 2018 年 6 月 12 日，举行了美国在台协会（AIT: American Institute in Taiwan）台北办事处的新大楼竣工仪式，尽管有传闻说美国将派遣部长级高官访问台湾，但最后没有实现。不管怎么样，重要的是，美国为了台北办事处新建的漂亮大楼成为了美台关系的永久性象征<sup>29</sup>。

负责教育及文化事务的副助理国务卿玛丽·罗伊斯（Marie Royce）代表美国官方出席了仪式，并会见了蔡英文总统。其丈夫是有名的亲台派，也是曾担任众议院外交委员会主席的埃德·罗伊斯（Ed Royce）议员，因此美国派其出席仪式，也可以认为有包含美国支持台湾的象征性意义<sup>30</sup>。

台湾的国防部 7 月公布了美国第七舰队两艘驱逐舰通过台湾海峡等行动，中国的军事压力逐步增大，美国从军事上采取的行动增加了台湾面对来自中国压力的信心（reassurance）<sup>31</sup>。这代表着美国面对中国对台湾不断施加军事压力采取的对抗措施，之后就没有再看到有关中国军机与军舰频繁绕导活动的报导。

萨尔瓦多在 8 月 21 日宣布与台湾断交，和中华人民共和国建交，这是赖清德于 5 月分发言表明支持台湾独立之后第三起断交，已经超过过去对台湾进行报复的比例，不仅是萨尔瓦多，美国也召回了驻多米尼加与巴拿马的大使，表明强烈的不满<sup>32</sup>。只是还看不出来美国的施压对于台湾能否守住剩下的 17 个邦交国有没有帮助。

---

<sup>28</sup> Lawrence Chung, “Second Senior US Officials Sent to Taiwan under New Travel Act,” *South China Morning Post*, March 22, 2018, <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy-defence/article/2138500/second-senior-us-official-sent-taiwan-under-new-travel>.

<sup>29</sup> 〈蔡总统：AIT 新馆 美台关系稳固象征〉，联合新闻网，2018 年 6 月 13 日，<<https://udn.com/news/story/11311/3195593>>。

<sup>30</sup> “President Tsai Meets Marie Royce, US Assistant Secretary of State for Educational and Cultural Affairs,” Office of the President, Republic of China (Taiwan), June 13, 2018, <https://english.president.gov.tw/NEWS/5427>.

<sup>31</sup> 〈美军舰通过台湾海峡 外交部：密切注意情势发展〉，中央通讯社，2018 年 7 月 8 日，<<http://www.cna.com.tw/news/aipl/201807070207-1.aspx>>。

<sup>32</sup> “U.S. Recalls Diplomats in El Salvador, Panama, Dominican Republic over Taiwan,” *Reuters*, September 8, 2018, <https://www.reuters.com/article/us-usa-china-taiwan/u-s-recalls-diplomats-in-el-salvador-panama-dominican-republic-over-taiwan-idUSKCN1LO00N>.

## 六、 结论

经过本文的考察，可以将有关习近平政权第二任期的对台政策特征总结为以下三点。

第一，过去政权的延续性强烈，采取软性政策与硬性政策并进的“两手策略”。不过，软性政策具体化的〈惠台 31 条〉，由于具有吸收台湾技术及人才等优势，以利中国发展的一面，对台湾当局而言，这同等于让台湾更加依赖中国的“贫困化政策”，故而视其为警戒对象。另一方面，硬性政策则藉由政治施压，缩小台湾的国际活动空间，并增加在台湾周边的军机、军舰活动。

第二，习近平政权虽承袭了“两手策略”，却仍欠缺应达成的明确目标。例如，软硬手策略具有相互抵消的效果。中国即便打出经济怀柔政策，若同时也强化军事施压，就会让台湾提高戒心。反之，中国就算扩大军事施压，若同时也强化经济怀柔政策，就会带给台湾“应该不会动武”的印象，以致削弱威吓效果。

第三，美国特朗普政权的对台政策逐渐成为了习近平政权对台政策的强力制约因素。美国至今也曾采取了亲台湾的政策，而中国对此则会做出强烈的反弹，可是这次特朗普政权还同时采取了提高关税与限制中国企业收买美国高科技产业等措施，在与中国经济的命脉息息相关的领域对中国施压，因此中国在台湾问题上对美国难以采取强硬的态度。

当中美之间总是不断相互制裁、报复，落入关系恶化的恶性循环，所得到的结果，就是让台湾保有一定的活动空间。而且，由于中美关系的结构性转换和特朗普政权特有的不确定性，可以预见今后两岸关系向有利于中国的方向发展的可能性极低。在这样的情况下，正意味着专心致力于处理国内外诸课题的习近平政权，并没有将台湾问题置于高优先顺位，因此台湾海峡的现状仍然难以有剧烈的变化。中国推进的“两岸关系的和平发展”道路，今后应该会更加困难。

## 附記

本論文是 Yasuhiro Matsuda, “The Taiwan Policy of the Xi Jinping Administration in its Second Term : An Outlook on Cross-Strait Relations in the ‘New Era,’” *Society of Security and Diplomatic Policy Studies (SSDP)*, September 2018, <<http://ssdpaki.la.coocan.jp/en/proposals/20.html>> 的全文以及 2018 年 8 月 2 日于上海国际问题研究院举办的第九届《中日关系中的台湾问题》学术研讨会上发表的〈美国特朗普政权对两岸关系的影响：从多重不确定性到战略矛盾的深化〉之部分内容的改订版之中譯稿。另外，对于在翻译论文的过程中所发现的错误，已经加以修正。感谢 *Society of Security and Diplomatic Policy Studies* 允许转载。

本论文也是日本独立行政法人学术振兴会提供的科学研究费基盘研究 A「对中依存构造化と中台のナショナリズム——ポスト马英九期台湾の国際政治経済学」(研究代表：松田康博，课题号码：16H02005) 的研究成果之一。

# 作者简介

松田 康博 Yasuhiro MATSUDA

学 历 庆应义塾大学大学院法学研究科博士课程（法学博士）

现 职 东京大学东洋文化研究所教授

研究领域 东亚国际政治、中国与台湾的政治、对外关系、安全保障、两岸  
关系

官方网页 <http://www.ioc.u-tokyo.ac.jp/~ymatsuda/ch/index.html>

电子邮件 ymatsuda@ioc.u-tokyo.ac.jp

当代日本与东亚研究 2017年8月1日创刊

出版日：2018年10月1日

出版者：当代日本与东亚研究会

编辑部：

主编：松田康博

副主编：清水 丽

副主编兼执行编辑：黄 伟修

助理编辑：魏 逸莹

## **Contemporary Japan and East-Asian Studies**

**Date of Publication: October 1, 2018**

**Publisher: Society for Contemporary Japan and East-Asian Studies**

**Editorial Office:**

**Editor in Chief: Yasuhiro MATSUDA, Ph.D**

**Vice Editor in Chief: Urara SHIMIZU, Ph.D**

**Vice Editor in Chief and Executive Editor: Wei-Hsiu Huang, Ph.D**

**Assistant Editor: Iying WEI**

# **Contemporary Japan and East-Asian Studies**

**October 1, 2018 Vol. 2 No.8**

<http://jeast.ioc.u-tokyo.ac.jp/>

## **The Taiwan Policy of the Xi Jinping Administration in its Second Term:**

**An Outlook on Cross-Strait Relations in the “New Era”**

**Edited and Published by**

**Society for Contemporary Japan and East-Asian Studies**