

2021年 海峡两岸关系 蓝皮书

The Blue Paper on Cross-Strait Relations - 2021



中国海峡研究院
China Cross-Strait Academy Ltd



中国海峡研究院（香港）研究团队

目录

前言.....	2
一， 政治领域.....	3
1. 2021 年两岸政治事件梳理.....	3
2. 专题：台湾当局的防疫表现.....	7
二， 军事领域.....	13
1. 2021 年台海相关军事事件梳理.....	13
2. 专题：超高音速武器角度下的“区域拒止”与“反区域拒止”能力探讨.....	15
三， 经济因素.....	18
1. 2021 年两岸经贸事件梳理.....	18
2. 专题：2021 年台湾经济增长状况.....	18
四， 涉外因素.....	29
1. 2021 年两岸涉外事件梳理.....	29
2. 专题：再读《与台湾关系法》.....	33
五， 2021 年台海关系总结.....	37

前言

中国海峡研究院（香港）是以“立足海峡，放眼世界”为理念，并在现阶段致力于观察、研究台湾海峡两岸关系发展的民间研究机构。2021年5月，研究院正式发布“海峡两岸关系风险指数”，用事件数据分析这一国际及区域关系研究中常用的实证主义的研究方法来考察大陆和台湾的关系演变情况，并对其中的风险因素进行甄别及评估。

当然，如果仅用指数来考察两岸关系必然会存在一定遗漏，毕竟指数由指标构建而成，只有被指标涵盖的事件才会被纳入考察。这就意味着，某些事件即便对两岸关系确有重大影响，可如果不在指标涵盖的范围内，便不会被纳入评价。例如2021年5月起，台湾新一轮新冠疫情期间引发的一系列防疫及疫苗相关的事件，因为没有相匹配的指标来构建模型，就使得此类事件没能被纳入指数的考察范围。

为了弥补指数评估体系的遗漏，完善研究成果，研究院决定编写并发布《海峡两岸关系蓝皮书》，以年为周期，聚焦政治、军事、经济、涉外四大领域，对影响两岸局势的重大事件进行回顾、梳理和总结，助力大家更加全面地了解海峡两岸局势。

一，政治领域

1. 2021 年两岸政治事件梳理

1 月 5 日，大陆发布《中共统一战线工作条例》修订版。《条例》新增了“发展壮大台湾爱国统一力量，反对台独分裂活动”、“不断推进祖国和平统一进程”等表述，明确囊括了海内外的台湾人士，同时删除了“巩固深化两岸关系和平发展的政治、经济、文化、社会基础”。媒体认为，相对于旧版，新版的语气更加强硬，这是 2020 年两岸关系不断恶化的反映和结果¹。

1 月 10 日，大陆发布《法治中国建设规划（2020-2025 年）》。《规划》首次提到“一国两制”台湾方案，推进“和平统一中国”的进程。规划指出要探索给两岸和平发展达成制度性安排²。这说明大陆依然坚持“和平统一、一国两制”的政策，在执行上开始从宏大的框架向具体政策转变。

1 月 11 日，台湾当局发布新版“护照”。相对于旧版，它保留了汉字“中华民国”作为“国号”，但是它的英文表达从“Republic of China”改为了“Taiwan”，而且对“Taiwan”字体进行了放大凸显。台湾当局称，此举正是为了避免外国出入境当局混淆“台湾人”和“中国人”。可见这属于推进“法理台独”的又一个小动作，意在进一步构建台湾的“民族认同”、切断台湾同大陆的联系³。

2 月 4 日，台湾当局“陆委会”副主任邱垂正表示台湾不是中华人民共和国的一部分，“中华民国是主权国家”⁴。

2 月 10 日，美国制药厂莫得那宣布与台湾签订协议，提供 500 万剂新冠疫苗。中国大陆表示可以向台湾提供疫苗，台湾前任领导人马英九呼吁不要拒绝大陆疫苗。2 月 14 日，台湾当局“中央流行疫情指挥中心指挥官”陈时中表示暂时没有将大陆疫苗纳入候选名单⁵。台湾同时向德国药厂 BNT 寻求采购 500 万剂疫苗。2 月 17 日，媒体报道称因为“外力介入”，双方的谈判有崩溃的危险，不过德方随即表示将向台湾提供疫苗⁶。

2 月 15 日，台湾当局宣布将启动新一轮“修宪”工程。2 月 24 日，国台办表示坚决反对台

1

<https://www.dw.com/zh/%E5%8F%B0%E6%B9%BE%E6%99%BA%E5%BA%93%E5%BF%A7%E5%BF%83%E5%88%B6%E8%84%91%E6%9D%83-%E4%B8%AD%E5%9B%BD%E4%BF%AE%E8%AE%A2%E7%BB%9F%E6%88%98%E6%9D%A1%E4%BE%8B/a-56144626>

2 <https://www.bbc.com/zhongwen/simp/chinese-news-55675464>

3 <https://cn.nytimes.com/asia-pacific/20210112/taiwan-new-passport/>

4 <https://www.rti.org.tw/news/view/id/2091033>

5

<https://www.voachinese.com/a/CECC-head-says-Chinese-inoculations-are-not-an-option-for-Taiwan-20210215/5778872.html>

6

<https://www.rfi.fr/cn/%E4%B8%93%E6%A0%8F%E6%A3%80%E7%B4%A2/%E5%8F%B0%E5%8C%97%E4%B8%80%E5%91%A8/20210219-%E5%8F%B0%E6%B9%BE%E5%90%91%E5%BE%B7%E5%9B%BD%E9%87%87%E8%B4%DBnt%E7%96%AB%E8%8B%97%E6%9A%97%E6%BD%AE%E6%B1%B9%E6%B6%8C>

湾“修宪”⁷。

2月23日，台湾当局“陆委会”主任邱太三表示，大陆将“九二共识”等同于“一国两制”，台湾民众无法接受，因而两岸关系无法改善。国台办主任马晓光批评邱太三“故意扭曲、蓄意嫁接”⁸。

3月7日，中国外交部长王毅在“两会”记者会上重提一个中国原则，指出两岸必须统一。台湾当局外事部门发言人欧江安称，台湾不是中国的一部分，“中华民国台湾”是主权国家⁹。

3月25日，台湾当局“陆委会”公布最新民调，74.9%的台湾民众表示不认同“一个中国原则”的“九二共识”，88.2%反对大陆以“一国两制”实现统一，85.8%赞同“广义维持现状”，约75%的民众认为台湾当局应当在“对等尊严”的原则下与大陆对话¹⁰。

5月20日，台湾当局领导人蔡英文执政5周年。蔡英文认为5年来的政绩之一是在经济上减少了对大陆的依赖，“不用把台湾锁在中国”¹¹。

从5月中旬开始，台湾疫情突然爆发，打破了1年来“防疫模范生”的良好形象。大陆的厂商复星医药与德国BNT是合作关系，表示愿意为台湾提供疫苗。5月26日，蔡英文谴责中国大陆阻挠台湾从BNT德国原厂采购疫苗¹²。

“台北经济文化办事处”争议。台湾在香港设有台北经济文化办事处，从2018年7月起，香港要求台湾人员签署“一中承诺书”，作为核准签证的条件。2021年6月，大部分台方人员由于拒绝签署，导致签证到期后无法续签，最终只能选择撤出香港。6月21日，台湾当局“陆委会主任”邱太三指责港府“无理打压”，但又表示驻港办事处不会撤销，虽然人员缩减但是服务“不会打折”¹³。

7月1日，中国共产党举办活动纪念建党100周年，总书记习近平谈到台湾问题时强调“解决台湾问题、实现祖国完全统一，是中国共产党矢志不渝的历史任务，是全体中华儿女的共同愿望”。习近平承诺坚持“九二共识”，推动“和平统一”，但同时表示“坚决粉碎任何‘台独’图谋”¹⁴。习近平还强调“任何人都不要低估中国人民捍卫国家主权和领土完整的坚强决心、坚定意志、强大能力！”¹⁵

7月2日，台湾当局外交部门领导吴钊燮指责中国是“专制国家”，台湾是“民主国家”，表示“台湾的未来只能由人民决定”¹⁶。7月末，大陆的河南省遭遇暴雨灾害，导致超过300

⁷ http://www.xinhuanet.com/tw/2021-02/24/c_1127134009.htm

⁸

<https://www.voachinese.com/a/China-gave-cold-shoulder-to-Taiwan-s-calls-for-dialogue-20210224/5790770.htm>

⁹

<https://www.voachinese.com/a/Taiwan-tells-CCP-to-accept-Taiwan-strait-reality-20210309/5807434.html>

¹⁰

<https://www.dw.com/zh/%E6%B0%91%E8%B0%83%E8%BF%91%E4%B9%9D%E6%88%90%E5%8F%B0%E6%B9%BE%E6%B0%91%E4%BC%97%E5%8F%8D%E5%AF%B9%E4%B8%80%E5%9B%BD%E4%B8%A4%E5%88%B6/a-57003082>

¹¹ <https://newtalk.tw/news/view/2021-05-20/576733>

¹² <https://www.voachinese.com/a/Tsai-blames-China-for-blocking-vaccine-20210526/5905070.html>

¹³ <https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-57551355>

¹⁴

<https://www.voachinese.com/a/china-s-xi-pledges-reunification-with-taiwan-on-party-s-birthday/5949343.html>

¹⁵ <https://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/zhengzhi/hcm0701a-07012021050113.html>

¹⁶

人死亡，蔡英文对灾区表示慰问¹⁷。

8月中旬，阿富汗形势剧变，引发岛内“台美关系可信度”争议。美国撤军后，共和国政府崩溃，塔利班掌握政权。蔡英文对阿富汗局势发表看法，称“台湾唯一的选项就是让自己更强大、更团结、更坚定保护自己”¹⁸。8月17日，台湾当局“陆委会”副主委邱垂正表示台湾不是阿富汗，也不会成为阿富汗。台湾会“坚决巩固主权与民主制度”¹⁹。19日，美国总统拜登表示会保护台湾。20日台湾当局表达感谢²⁰。

8月27日，台湾当局通过次年预算，其中防务预算达3726亿元新台币，同比增长3%，为历年最高²¹。此前台湾防务部门提出再增加2000亿新台币的预算制造导弹，若通过，就意味着国防部编制的预算总额将高达6100亿新台币²²。

8月31日，蔡英文在“凯达格兰论坛”发言，称大陆为“邻国”²³。

9月10日，台湾当局“陆委会”发布最新民调，显示台湾87.5%的民众反对“一国两制”，85.4%的民众赞同“广义维持现状”²⁴。

9月25日，国民党党主席选举，朱立伦当选。26日，大陆领导人习近平发表贺电，希望国共两党在“九二共识”的基础上，在反对“台独”方面继续合作²⁵。

10月9日，大陆举办纪念辛亥革命110周年活动，领导人习近平表示要完成祖国统一的“历史任务”，坚持“和平统一”，但同时警告“台独”势力“从来没有好下场”²⁶。10月10日，

<https://www.dnews.com/%E5%8F%B0%E6%B9%BE/60249372/%E5%8F%B0%E5%A4%96%E9%95%BF%E6%8E%A5%E5%8F%97%E6%B3%95%E5%AA%92%E4%B8%93%E8%AE%BF%E5%BC%BA%E8%B0%83%E5%8F%B0%E6%B9%BE%E6%9C%AA%E6%9D%A5%E7%94%B1%E5%8F%B0%E6%B9%BE%E4%BA%BA%E5%86%B3%E5%AE%9A>

¹⁷

<https://www.rfi.fr/cn/%E6%94%BF%E6%B2%BB/20210721-%E5%8F%B0%E6%B9%BE%E6%80%BB%E7%BB%9F%E8%94%A1%E8%8B%B1%E6%96%87%E5%B0%B1%E5%A4%A7%E9%99%86%E9%83%91%E5%B7%9E%E6%9A%B4%E9%9B%A8%E7%81%BE%E6%83%85%E8%A1%A8%E8%BE%BE%E6%85%B0%E9%97%AE%E5%96%84%E6%84%8F>

¹⁸

<https://www.voachinese.com/a/President-Tsai-calls-for-stronger-Taiwan-in-response-to-Afghanistan-comparisons-20210818/6007331.html>

¹⁹ <https://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/gangtai/jt-08172021111040.html>

²⁰

<https://www.voachinese.com/a/Taiwan-president-thanks-Biden-for-rock-solid-support-amid-China-threats-20210820/6009987.html>

²¹ <https://tw.appledaily.com/politics/20210828/M3HYHO5UXBG4HK652ATHSV3WH4/>

²² <https://gotv.ctitv.com.tw/2021/09/1879223.htm>

²³

<https://www.dnews.com/%E4%B8%AD%E5%9B%BD/60259968/%E8%94%A1%E8%8B%B1%E6%96%87%E9%82%BB%E5%9B%BD%E8%AE%BA%E8%A2%AB%E6%8C%87%E6%8C%91%E8%A1%85%E4%B8%AD%E5%9B%BD%E5%A4%AE%E8%A7%86%E5%8F%B0%E6%B9%BE%E5%B7%B2%E6%88%90%E5%85%A8%E7%90%83%E6%9C%80%E5%8D%B1%E9%99%A9%E7%9A%84%E5%9C%B0%E6%96%B9>

²⁴

<https://www.dw.com/zh/%E5%8F%B0%E6%B9%BE%E5%AE%98%E6%96%B9%E6%B0%91%E8%B0%83875%E6%B0%91%E4%BC%97%E5%8F%8D%E5%AF%B9%E4%B8%80%E5%9B%BD%E4%B8%A4%E5%88%B6/a-59138793>

²⁵ <https://www.bbc.com/zhongwen/simp/chinese-news-58697518>

²⁶

<https://www.dnews.com/%E5%8F%B0%E6%B9%BE/60264766/%E4%B9%A0%E8%BF%91%E5%B9%B3%E4%B8%8D%E6%8F%90%E6%AD%A6%E7%BB%9F%E9%87%8A%E5%96%84%E6%84%8F%E8%94%A1%E8%8B%B1%E6%96%87%E6%B6%88%E6%9E%81%E5%9B%9E%E5%BA%94%E9%87%8D%E7%87%83%E4%B8%A4%E5%9B%BD%E8%AE%BA>

蔡英文在“双十”庆典上发言表示“坚持中华民国和中华人民共和国互不隶属”²⁷。

10月26日，蔡英文接受CNN采访，称大陆对台湾的威胁“与日俱增”，并确认了美国在台湾有驻军，这是1979年以来首次²⁸。

11月5日，国台办公布“台独”惩戒名单，点名苏贞昌、吴钊燮、游锡堃为“台独顽固分子”。台湾当局“陆委会”表示不接受“恐吓”²⁹。

12月18日，台湾地区举行公投，围绕“重启核四”、“反莱猪”、“公投绑大选”、“三接迁离”四项议题展开，内容涉及贸易、食品安全、公投立法、能源和环保等。国民党对四项公投均表示支持，民进党则均表示反对。当晚结果显示四项公投全部没有通过。

议题	陈述	结果	投票率	赞成票率
重启核四	是否同意核四启封商转发电？	不通过	41.09%	47.16%
反莱猪	是否同意政府应全面禁止进口含有莱克多巴胺之乙型受体素猪只之肉品、内脏及其相关产制品（简单理解为使用了瘦肉精的猪肉）？	不通过	41.09%	48.79%
公投绑大选	是否同意公民投票案公告成立后半年内，若该期间内遇有“全国性”选举时，在符合公民投票法规定之情形下，公民投票应与该选举同日举行？	不通过	41.08%	48.96%
三接迁离	是否同意中油第三天然气接收站迁离桃园大潭藻礁海岸及海域？	不通过	41.09%	48.37%

（表 1：台湾 1218 公投的议题和结果，来源：台湾“中央选举委员会”³⁰。）

²⁷

<https://www.voachinese.com/a/taiwan-won-t-bow-to-china-and-take-the-route-set-by-beijing-said-tsai-20211010/6264666.html>

²⁸ <https://edition.cnn.com/2021/10/27/asia/tsai-ingwen-taiwan-china-interview-intl-hnk/index.html>

²⁹

<https://www.dw.com/zh/%E5%9B%BD%E5%8F%B0%E5%8A%9E%E5%85%AC%E5%B8%83%E5%8F%B0%E7%8B%AC%E6%83%A9%E6%88%92-%E5%9B%BD%E6%B0%91%E4%B8%A4%E5%85%9A%E9%BD%90%E5%8F%8D%E5%AF%B9/a-59740329>

³⁰

<https://referendums.2021.nat.gov.tw/?themeld=aad5b411b067a25611f7082f8fd6807c&voteType=REF&caseType=N&dataLevel=N>

2. 专题：台湾当局的防疫表现

原文《台湾的新冠疫情和因应措施》³¹已发布在中国海峡研究院（香港）的网站上：

2021年5月新冠疫情的大规模爆发，却又再度暴露了台湾防疫体系的脆弱本质。基于台湾当局在新冠疫情中的防控表现，本文将对当前台湾公卫、防疫和医疗机构等领域存在的问题展开剖析，同时对可能存在的更深层次的问题提出思考。

1) 台湾当代疫情防控体系

2003年SARS疫情后，台湾的公共卫生体系经历了系列改革，笔者在《SARS对台湾卫生体系的冲击以及台湾的改革》一文中进行了介绍。当前台湾的公共卫生体系和疫情防控体系大体上延续了当时改革形成的框架。

2013年，台湾通过“卫生福利部组织法”，将“行政院卫生署”升级成“卫生福利部”。卫生主管部门级别的提高，体现了台湾当局更加重视公卫工作。同时原“卫生署疾病管制局”升级成为“卫福部疾病管制署”。主管部门的升级，方便公卫部门与其他部门的联络协作，有利于它在防疫工作中调动资源。此外，为了进一步完善疫情防控体系，继2003年后，台湾当局多次修改“传染病防治法”，目前使用的是2019年6月19日通过的版本。

这一版法律将传染病分为五类，SARS、白喉、伤寒、百日咳等属于第一到第三类。第四类传染病为不属于前三类，但“中央主管机关”认为引发疫情的传染病。第五类是“中央主管机关”认为可能影响民众健康的传染病。

根据这部法律，“中央主管机关”指“卫生福利部”，负责领导全台的公共卫生工作。台湾当局的内政、对外、防务、司法、教育等部门，以及地方主管机构，都需要配合“卫福部”的工作。在疫情爆发时，内政部还需要成立指挥中心，统筹防疫工作³²。

2) 截至2021年中新冠疫情在台湾的扩散情况

2020年1月20日，一名台湾商人搭飞机从武汉返回台湾后，主动上报身体不适，被机场检疫人员送入医院。1月21日，这名台商确诊“新冠肺炎”。这是台湾首例新冠肺炎确诊病例³³。截至1月28日，台湾共通报578例，确诊8例。其中第八例是台湾首例家户感染病例³⁴。1月30日，世卫组织宣布新冠疫情为“国际关注的突发公共卫生事件”。2月15日，台湾有一名患者死亡，这是台湾第一起新冠肺炎引发的死亡事件。16日，台湾累计确诊20例³⁵。

2月29日，林口长庚医院发生院内传染事件。1名病例住院后相继导致9人被传染。台湾当

³¹ <http://www.ccsa.hk/index.php?m=home&c=View&a=index&aid=223>

³² 立法院. 传染病防治法[OL]. (2019-06-19) [2021-06-30].

<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=L0050001>.

³³ 英国广播公司. 武汉肺炎：台湾首例确诊者发病后搭机返乡 台叫停武汉双向旅游团[OL]. (2020-01-22) [2021-06-30]. https://topic.udn.com/event/COVID19_Taiwan.

³⁴ 卫福部疾管署. 中央流行疫情指挥中心公布国内本土严重特殊传染性肺炎病例，卫生单位已依相关处置流程启动防治[OL]. (2020-01-28) [2021-06-30].

<https://www.cdc.gov.tw/Category/ListContent/EmXemht4IT-IRAPrAnyG9A?uaid=1T3s2mxcCjqIE0MczXRD8w>.

³⁵ 端传媒. 台湾出现首个新冠肺炎确诊死亡案例，个案无旅游史，为政府主动检出[OL]. (2020-02-17) [2021-06-30]. <https://theinitium.com/article/20200217-whatsnew-taiwan-ncov-the-dead/>.

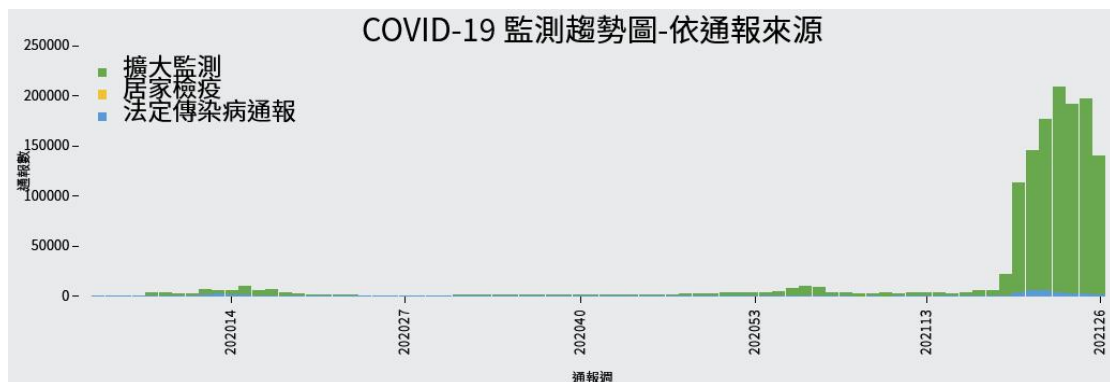
局和医院采取了严厉的防疫措施，这次事件没有恶化³⁶。2020年2月20日，“磐石号”油弹补给舰³⁷和成功级巡防舰“岳飞号”、康定级巡防舰“康定号”组成编队，参与执行“敦睦远航训练”，出访太平洋的岛国帕劳。4月9日，“磐石号”返回台湾，停泊在左营军港。18日，舰上3名实习官兵确诊新冠肺炎。截至5月4日，舰上官兵累计确诊36名。这就是“磐石号”集体感染事件，这是2020年发生在台湾的最大规模的集体感染事件。

根据美国约翰霍普金斯大学的跟踪数据，在2020年，台湾疫情最严重的是3月，每日新增病例一度超过20例。进入4月，台湾疫情开始缓和。

截至2021年1月21日，疫情在台湾爆发一周年，台湾累计确诊873人，其中境外输入病例768人，本土病例66人，死亡7人³⁸。不管是确诊人数，还是死亡人数，在世界上都属于最低的水平。直到此时，台湾是西方媒体中的防疫“模范生”。

这种大好局面一直持续到5月份。2021年5月13日，台湾新增确诊25人；14日，34人；15日，陡然增加到185人。新冠疫情突然在台湾大规模爆发。5月27日，台湾新增确诊670人，这是这一轮爆发的最高峰，此后进入缓和阶段。

截至2021年7月1日，台湾累计确诊新冠病例14,853例，死亡661人³⁹。



(图 1: COVID-19 监测趋势图。来源：“卫生福利部疾病管制署”⁴⁰。)

3) 台湾当局的防疫措施

台湾吸取了 SARS 疫情的教训，在疫情一开始就采取了严厉的防控措施。

2019 年年末，新冠病毒在武汉小规模传播。台湾网民在 PTT 上讨论武汉卫健委发布的紧急公文，引起台湾“疾管署”工作人员的注意。12月31日，“疾管署”向大陆疾控中心和世卫组织确认消息，“行政院副院长”陈其迈召开应变整備会议。同日，台湾启动边控措施，从武汉乘飞机入境台湾的旅客需要量体温。台湾的疫情防控措施初步启动。

³⁶ 报道者。“抗疫一周年”台湾 COVID-19 疆外、本土病例分析 5 大重点[OL]. (2021-01-21) [2021-06-30].

<https://www.twreporter.org/a/covid-19-taiwan-one-year-cases-analysis>

³⁷ “磐石号”油弹补给舰是台湾防务部门的一艘大型军舰，舰上有数百名官兵。

³⁸ 同 5.

³⁹ 联合新闻网.追踪台湾最新疫情看即时数据图表[OL]. (2021-06-21) [2021-07-02].

https://topic.udn.com/event/COVID19_Taiwan.

⁴⁰ 疾病管制署. COVID-19 监测趋势图-依通报来源[OL]. (2021-06-22) [2021-07-02].

<https://sites.google.com/cdc.gov.tw/2019ncov/taiwan>.

2020年1月2日，“疾管署”成立应变工作小组，让医院、诊所上报有症状、有武汉旅游史的病例。1月12日，台湾专家前往武汉了解情况。1月15日，台湾“疾管署”依照最新版“传染病防治法”，将新冠肺炎归为第五类传染病，防疫措施正式启动。1月20日，台湾当局成立“中央流行疫情指挥中心”（以下简称“指挥中心”），作为对抗疫情的最高指挥机构。

笔者在《SARS对台湾卫生体系的冲击以及台湾的改革》介绍过“指挥中心”，它的主要职能是联系“各部委”统筹防疫资源。此时台湾还没有确诊病例，指挥中心属于“三级开设”，由“疾管署署长”周志浩担任指挥官。

1月21日，指挥中心宣布台湾首位确诊病例。台湾当局领导人蔡英文召开“国安会议”，进一步统筹防疫工作。1月23日，武汉“封城”，台湾提高防疫层级，“指挥中心”二级开设，“总指挥”升级为“卫福部部长”陈时中，着手排查14天内由武汉进入台湾的人员名单（第一批1225名），协调地方管理机构，开始居家检疫工作。

1月25日，台湾当局禁止台湾旅行团赴大陆；26日，限制大陆人赴台；28日，将大陆地区标注为旅游疫情建议三级警告。2月6日，台湾当局将大陆和港、澳列为传染病二级流行地区，从大陆、港、澳回台湾的台湾人需要隔离14天。

2月10日，台湾当局暂停“大小三通”，只保留北京首都机场等5条航线，基本切断同大陆的交通联系。2月25日，台湾“立法院”通过“2019冠状病毒防治及纾困振兴特别条例”。27日，台湾再次提高防疫层级，“指挥中心”一级开设。领导依然是陈时中，副指挥官是“内政部长”陈宗彦，下设专家咨询会议，和情报、作战、后勤3大单位，领导10个小组，分管疫情监测、边境检疫、社区防疫、医疗应变、物资、研发、咨询、行政、新闻宣导和法制工作⁴¹。

新冠病人需要集中治疗，台湾当局将全台划为6个地区，设定6个应变医院，集中收治病人。后担心医疗资源不足，各县、市再设立应变医院，形成医疗网络。再后来，依靠应变医院的策略变成专责病房、就地收治的策略，同时增加采集、检验的医院，扩大覆盖面，增加检验效率。截至2020年9月22日，全台有72家“疾管署”认可的检验单位。

2月15日，台湾首次新冠病人死亡，死者生前是“白牌车司机”⁴²，“指挥中心”如临大敌，回溯他的活动轨迹，在交通、警务等部门的合作下，找出164趟载客记录，发现超过600名可能的接触人员。“指挥中心”联合村、里等基层治理机构，对这600多人实施居家隔离。警务部门配合隔离措施，警员会检查隔离人员的情况。

2月16日，“指挥中心”全面加强社区防疫工作，对14天内有出境旅游史、出现发烧等症状人员等高危人群实施监测。

仅仅依靠政府来防疫是不够的，台湾当局广泛发动民众。3月13日，“卫福部疾管署”发布《因应严重特殊传染性肺炎（COVID-19）社区防疫人力工作指引》，让台湾当局能够更好地集中资源应对疫情。

该工作指引规定台湾各直辖市、县、市政府需要盘点整合基层资源，包括村里、卫生所、社

⁴¹ 卫生福利部.走在对抗 COVID-19 的路上 记录抗疫的每个关键时刻[M].台湾：远见天下文化出版股份有限公司,2020.

⁴²即不合法的出租车运营者，大陆称“黑车司机”。

会福利机构、公寓大楼管委会、学校、宗教团体、社区巡逻队、义务工作人员、环保团体等。地方政府需要统筹资源，招募志愿者，“组成社区防疫团队，并进行任务编组”，组织社区隔离、居家防疫，做好宣传、沟通、情报收集、心理疏导等工作。有关部门还需要确保社区生活物资充足，维持社区基本机能，协助社区维持秩序，让社区具有“自我照顾”的能力⁴³。

台湾当局使用“智慧防疫系统”对落实居家隔离、检疫的人员实施监控，推出“入境健康声明暨居家检疫电子化系统”，要求入境人员在网上填报资料。3月18日，台湾当局将“入境检疫系统”和“电子围篱智能监控系统”结合起来，通过手机定位掌握入境人员行踪。

台湾健保系统已经完全电子化，各部门的资料可以互通，民众的卫生资料、旅游史、职业史等资料可以放在一起查询。民众出现疑似病例就诊时，医护人员会将信息录入云端，告知“指挥中心”。

总而言之，台湾当局建立起了一套立体的、深入基层的、实时反映问题的防疫体系。从2020年4月到12月，台湾连续8个月没有本土案例，可见这套体系如果正常发挥作用，对防疫工作很有帮助。

2021年1月21日，“卫福部”规定“指挥中心”可以宣布台湾全岛或某个地区进入从第一到第四，共4个防疫警戒等级。根据规定，由于台湾一直有“境外移入导致之零星社区感染病例”，台湾处于第一级戒备。民众被要求在公共场合戴口罩，取消非必要大型活动，保持社交距离等⁴⁴。

直到2021年5月之前，台湾当局的这套体系在正常发挥作用。但是从5月中旬开始，疫情突然大规模爆发，这说明这套体系中的某个环节出了严重问题。

4) 2021年疫情的再次爆发和台湾当局的应对措施

2021年5月11日，台湾发生社区感染和群聚感染事件，新增7例本土病例，其中6人感染源不明。台湾当局宣布进入第二级疫情警戒。

12日疫情在台北万华区、新北芦洲区、基隆多点爆发。14日本土感染病例达29例。5月15日，“指挥中心”宣布台北、新北地区进入第三级戒备。19日，第三级戒备扩展到全台。

根据“指挥中心”的规定，一旦提升到第三级戒备，室内5人以上、室外10人以上的聚会不能举办；除了保障社会运行的必要公共服务外，其余营业和公共场合必须关闭；社区发现群聚感染事件，需要实施围堵和封锁，民众配合实施筛检。

可见，台湾当局的反应还算及时，但是台湾当局却一直没有开展一项重要工作，那就是对全台民众进行普遍筛检，以便快速锁定台湾的感染人群。

前文指出，台湾在2003年SARS疫情后，进一步强化了公共卫生体系。台湾的卫生单位和医疗机构遍布县、市和乡、里，深入基层社区。2020年新冠疫情期间，台湾当局建立了覆盖全台的检验站系统。在基层，社区、民众、警务部门都被发动参加防疫工作。总而言之，台

⁴³ 卫福部疾管署. 因应严重特殊传染性肺炎（COVID-19）社区防疫人力工作指引[OL]. (2020.03.13) [2021-06-30]. <https://www.cdc.gov.tw/File/Get/9jZe2fJ6ZYpGLpb1b1Ct9w>.

⁴⁴ 疾病管制署. COVID-19 疫情警戒标准及因应事项[OL]. (2021.01.21) [2021-07-01]. <https://www.cdc.gov.tw/Uploads/Files/05a8c38e-bdae-4d15-b073-8413488d818c.jpg>.

湾实际上具备普筛的能力，却没有实际执行。

6月14日，台湾《中国时报》发布原“卫生署疾病管制局局长”苏益仁的采访报道。苏益仁称，台湾当局在2021年5月疫情再次爆发以来，在筛检工作的执行上非常不力。在爆发社区感染和群聚感染事件的地区，也只是自愿筛检，而不是普遍筛检。苏益仁估计目前的公布的病例只是“冰山一角”，疫情的真实状况也许更加严重⁴⁵。

事实上，即使是自愿筛检出来的数据也不准确。媒体发现“卫福部长”、“指挥中心总指挥”陈时中发布的数据前后不一致。台湾当局在前期发布的每日新增病例数据偏低，在后期发布时会提升。陈时中称之为“校正回归”，说不是当局有意隐瞒，而是筛检数据“塞车”，不能即时汇报。台湾当局的信誉因此大打折扣。

5) 台湾防疫体系的问题

从2020年1月持续至今的新冠疫情在台湾呈现出一副奇怪的画面。一方面，台湾在疫情的早期迅速反应，高度重视，在2020年阻止了疫情在台湾大规模爆发。另一反面，疫情却在台湾防疫部门的眼皮底下，在2021年5月突然爆发。

这里面涉及到2个问题：台湾的防疫体系是否足以应对疫情？台湾的防疫体系是否在完全地发挥作用？

第一个答案肯定的。2020年，疫情没有大规模爆发，正是防疫体系发挥作用的结果。正如前文所述，台湾的公共卫生经过多次改革，在当代已经建立了一套多层次的防疫体系。首先，台湾的防疫工作有法可依，在“中央”和地方有体制的支持，需要调动资源的时候有制度保障。其次，依靠卫生所、社区医院、诊所，台湾的公共卫生体系覆盖基层。再次，依靠社区、村里、警务部门、内政部门的协助，和电子化的健保系统等资讯系统，台湾当局有能力掌握疑似病例、密切接触人员等重点需要关注人员的行踪，掌握疫情发展的即时动态。最后，台湾当局在历次防疫工作都有动员基层力量参与，说明台湾当局具备较强的基层管理能力与动员能力。

如果这套体系能够完全地发挥作用，那么疫情断然不会在2021年5月突然大规模爆发。可正是因为台湾当局的防疫疏忽，不仅没有进行普筛工作，还出现了基层疫情咨询的上报“塞车”情况，以至于连“总指挥”陈时中都无法掌握确切的数据，不得不靠“校正回归”来“自圆其说”。这说明第二个问题的答案是否定的，这套体系没有完全发挥作用。

事实上，2021年5月的爆发并非毫无迹象。4月，台湾华航机师被检出病毒，隔离的诺富特酒店管理不到位，工作人员马虎大意，导致聚集感染事件发生。截至5月14日，机师和酒店工作人员共37人确诊，412人被隔离。这次事件显示出台湾的防疫机制在执行层面有不少漏洞，这本应为台湾当局的“指挥中心”敲响警钟，但终究未能引起有关部门的重视。

防疫漏洞除了工作人员疏忽外还有政治因素。早在2020年6月，由蓝营主政的台湾彰化县卫生局为了排查病毒在社区的传播情况，联合台大，针对本县高危人群（防疫前线工作人员，医生、护士、警察、消防员）进行血清抗体检验。结果显示阳性率万分之8，这说明彰化县防疫工作运转良好，几乎没有社区传播的威胁。然而“卫福部”却认为台大和彰化县卫生局

⁴⁵ 中国时报.苏益仁：普筛热区 加强围堵 才能减灾[OL].（2021-06-14）[2021-07-01].
<https://www.chinatimes.com/cn/newspapers/20210614000670-260102?chdtv>.

违反“人体研究法”，不但不表彰，还要处罚。彰化县与台大只得表示遗憾。

2021年5月，由于疫情再度爆发，金门县表示要在机场设立快筛站，却遭到“卫福部”否决，已经设立的快筛站被迫拆除。如果说前一年处罚彰化县和台大还有理由，此时金门县主动加强边控的做法完全符合防疫要求，符合“卫福部”的战略部署，却仍横遭指责，这就令人无法理解了。再参考拒绝大陆疫苗，导致近千人因接种各式台当局主推疫苗而死亡的情况，不得不令人揣测，在越来越泛政治化的台湾，政治利益是不是可以凌驾防疫和民众生命财产安全之上。毫无疑问，2021年新冠疫情的大规模爆发，反映出来的绝不仅仅是台湾公共卫生体系的问题，更为关键的问题在于台湾的政治体制本身，在于民进党当局越来越极端化的政治操弄。

二，军事领域

1. 2021 年台海相关军事事件梳理

2021 年 1 月 23 日，美国“罗斯福号”航母（CVN-71）战斗群从菲律宾海经过台湾南部的巴士海峡进入南海。1 月 25 日，中国外交部表示抗议，大陆军方在东海、南海开展军事演习，出动 051B 型驱逐舰“深圳号”（167）、052B 型驱逐舰“武汉号”（169），054A 型护卫舰“衡阳号”（568）等海军主战舰艇⁴⁶。

2 月 4 日，美国驱逐舰“麦凯恩号”（DDG-56）穿过台湾海峡，这是美国总统拜登上台以来的首次。

3 月 9 日，美国印太司令部司令戴维森上将（Phillips Davison）在参议院参加听证会时表示大陆可能会在“未来 6 年”内发动武统⁴⁷。3 月 11 日，美国“约翰·芬恩号”驱逐舰（DDG-113）通过台湾海峡。

4 月 5 日，中国海军发言人表示“辽宁号”航母（016）编队在台湾附近海域演训。4 月 10 日，美国海军公布一张照片，拍摄于美国海军阿里·伯克级驱逐舰“马斯丁号”（DDG-89）的甲板。当时舰长罗伯特·布里格斯（Robert Briggs）正在凝视中国航母“辽宁号”。两舰间隔仅数千米。据报道，事发地点在中国东海⁴⁸，时间是 4 月 5 日。也有报道称事情发生在菲律宾海，时间是 4 月 4 日⁴⁹。

4 月 7 日，美国“麦凯恩号”驱逐舰（DDG-56）穿过台湾海峡。同日台湾当局宣布将年度“汉光”军演。台湾当局外事部门领导人吴钊燮表示“如果中国来袭，台湾必将奋战到底”⁵⁰。

4 月 17 日和 18 日，中国东部战区部署数十架次的轰-6K 进行长达 9 个小时的实弹演习。

5 月 18 日，美国海军驱逐舰“威尔伯号”（DDG-54）穿过台湾海峡。

6 月 17 日，台湾防务部门称与美国在台协会签署 2 项军购合约，金额分别是 96 亿新台币和 390 亿新台币，采购美制“海马士”火箭炮（M142）等武器。这些军购案还需要美国国务院审核通过⁵¹。

6 月 22 日，美国海军“威尔伯号”驱逐舰（DDG-54）穿越台湾海峡。

7 月 28 日，美国驱逐舰“本福特号”（DDG 65）穿越台湾海峡。

⁴⁶ <https://www.dw.com/zh/美国新国务卿许诺支持台湾-促北京停止施压/a-56328786>

⁴⁷

<https://www.voachinese.com/a/Davison-warns-China-could-invade-Taiwan-in-six-years-20210310/5809018.html>

⁴⁸

<https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3129122/us-navy-warns-china-were-watching-you-destroyer-shadows>

⁴⁹ <https://hk.appledaily.com/china/20210411/I0GXNQMT7FABDFOF4E6HXBL4ZM/>

⁵⁰

<https://www.dw.com/zh/%E5%8F%B0%E6%B9%BE%E5%A4%96%E9%95%BF%E5%A6%82%E6%9E%9C%E4%B8%AD%E5%9B%BD%E6%9D%A5%E8%A2%AD%E5%8F%B0%E6%B9%BE%E5%BF%85%E5%B0%86%E5%A5%8B%E6%88%98%E5%88%B0%E5%BA%95/a-57120389>

⁵¹ <https://www.bbc.com/zhongwen/simp/chinese-news-57524293>

7月26日，美国媒体报道，1年之前中国一艘民用滚装轮加入军队的两栖登陆演习。这艘排水量15560吨的轮船被用来投送05式两栖突击车⁵²。中国的军力近年来发展迅速，中国军方的目标是在2020年具备发动台海战役的能力。外国军事专家指出中国军队的问题是缺乏两栖运力，征用民船是一个解决途径⁵³。

8月2日，美国航母“卡尔·文森号”（CVN-70）从加州圣迭戈军港出发，前往印太地区进行部署。舰上部署了147攻击战斗机中队（VFA-147），装备F-35C战斗机。这是美国首次五代机中队在航母上部署。

8月4日，美国国防安全和合作局（Defense Security and Cooperation Agency）宣布美国国务院批准一批对台军售，共40套M-109A6“帕拉丁”155毫米口径自行火炮，加上附加设备和售后服务，金额7.5亿美元。一同售卖的还有20辆M992A2战地火炮弹药支援车，5辆M88A2“海格力斯”装甲维修车，先进野战火炮数据系统等（Advanced Field Artillery Tactical Data System）⁵⁴。

8月17日，大陆东部战区出动海、空战力在台湾西南、东南等海域组织联合火力突击等实兵演习。东部战区新闻发言人称这次演习是对美台勾结的一次回应⁵⁵。

8月27日，美国海军驱逐舰“基德号”（DDG-100）与海岸警卫队传奇级破冰船“孟罗号”（WMSL-755）穿越台湾海峡。

9月17日，美国海军驱逐舰“巴里号”（DDG-52）穿越台湾海峡。

10月14日和15日，美国海军驱逐舰“德威号”（DDG-105）和加拿大皇家海军哈利法克斯级护卫舰“维尼皮格号”（FFH-338）穿越台湾海峡⁵⁶。

11月17日，台湾嘉义空军基地，从美国购买的F-16V战斗机开始服役。台湾空军第四联队第二十一战术战斗机作战队全面换装20架F-16V，这是首个换装的单位。蔡英文出席仪式⁵⁷。

11月23日，美国海军驱逐舰“米留斯号”（DDG-69）穿过台湾海峡⁵⁸。

12月21日，日本自卫队报告中国海军“辽宁号”航母（016）和编队前日在冲绳岛西南315公里处的冲大东岛附近海域活动。日方表示，“辽宁号”编队16日在宫古岛和冲绳岛之间的海域，然后向西南方向航行进入太平洋。日本海自“出云号”（DDH-183）直升机护卫舰和“秋月号”（DD-115）跟踪监控中方编队⁵⁹。

⁵²

<https://news.usni.org/2021/07/26/chinese-navy-using-commercial-car-ferries-to-launch-amphibious-landing-craft>

⁵³

<https://news.usni.org/2021/07/26/chinese-navy-using-commercial-car-ferries-to-launch-amphibious-landing-craft>

⁵⁴

<https://www.defensenews.com/global/asia-pacific/2021/08/06/us-government-clears-750-million-artillery-sale-to-taiwan/>

⁵⁵ <https://www.163.com/dy/article/GHLNLBJJ0514R9OJ.html>

⁵⁶ <https://thehill.com/policy/defense/577086-us-canadian-war-ships-sail-through-taiwan-strait?rl=1>

⁵⁷ <https://www.defensenews.com/global/asia-pacific/2021/11/19/taiwan-brings-upgraded-f-16s-into-service/>

⁵⁸ <https://news.usni.org/2021/11/23/destroyer-uss-milius-performs-taiwan-strait-transit>

⁵⁹

12月30日，大陆国防部新闻发言人谭克非大校在例行记者会上就民进党当局炒作“2021年全年解放军军机进入台‘西南空域’共计239天，961架次，是近年数量新高”的舆论进行回应，“当前台海局势紧张升级的根源，在于民进党当局和‘台独’分裂势力的谋‘独’挑衅和外部势力的‘以台制华’图谋……解放军实际出动飞机架次比民进党当局炒作的数量只会多、不会少。”⁶⁰

2. 专题：超高音速武器角度下的“区域拒止”与“反区域拒止”能力探讨

1949年两岸分隔以来，中国大陆不断在推进两岸融合、统一的进程，重申“和平统一、一国两制”的立场和原则，但也一直没有承诺放弃使用武力。现在，海峡两岸军力平衡的局面早已改变，台湾的军力无法构成两岸统一的阻碍，以美国为首的域外国家的军事势力才是影响海峡局面的重大军事变量，中国海峡研究院（香港）在2021年5月发布的《海峡两岸关系风险指数》中已进行详细解析。

当前，“区域拒止/反介入作战体系”和“反区域拒止”能力成为了台湾海峡博弈各方，尤其是中国大陆和美国之间重点竞争的领域。美国作为全球性霸权，需要依托“反区域拒止”的能力把势力插入海峡地区，以实现对台的火力和兵力投送。而中国大陆则在与美国多年的军事对峙过程中发展出了“区域拒止”体系。该体系是一个以近岸为基础向外海扩展的防御性作战体系，由侦查、通讯、指挥、火力投送、兵力投送等多个子系统构成，现阶段，超高速武器成为了双方重点展开角逐的关键环节。

1) 中国的超高音速武器

超高音速武器(hypersonic weapon)是指在大气层内能以超过5马赫的速度运行的武器系统。它可以是弹道导弹，如中国的东风-17型，也可以是巡航导弹，如俄罗斯的“锆石”系统。根据发射平台划分，它又可以分为陆基、空基与海基，可携带核弹头或者常规弹头。

在超高音速武器出现之前，主流的火力投送手段是以1马赫速度为分界的亚音速和超音速载具。此类武器型号类型繁多，但各国也已形成较为成熟的防御机制。以美国海军为例，提康德罗加级巡洋舰“查普林湖号”(CG-57)装备了标准2型、标准3型、标准6型中、远程防空导弹，具备反弹道导弹的防御能力；装备的增程海麻雀导弹、密集阵近防系统，则可以有效击落来袭的亚音速和超音速反舰导弹。在这类防御机制面前，传统的反舰火力投送手段的成效已大打折扣，超高音速武器由此应运而生。由于速度超过5马赫，超高音速武器具备更强的火力投送能力及较低的可防御性，更易实现作战目标。

根据美国2021年11月发布的《2021年度中国军力报告》，中国在2020年服役了第一款超高音速武器，东风-17型中程弹道导弹⁶¹。这款导弹的测试工作从2014年1月开始，截至2017年11月有9次测试。这款导弹采用公路机动发射，固体燃料，滑翔体弹头，射程约1800到2500公里，速度约5到10马赫，可以携带常规弹头或者核弹头，具备反舰能力。若报道

<https://news.usni.org/2021/12/22/chinese-carrier-group-drills-in-pacific-ocean-carl-vinson-carrier-strike-group-w-raps-up-exercise-with-australia>

⁶⁰ http://www.mod.gov.cn/shouye/2021-12/30/content_4901997.htm?isappinstalled=0

⁶¹ <https://media.defense.gov/2021/Nov/03/2002885874/-1/-1/0/2021-CMPR-FINAL.PDF>

属实，东风-17 在中国的“区域拒止”体系的构建中无疑具有重大意义。它将成为中国武器库中首款（也是目前唯一一款）美国海军无法防御的导弹武器。由于东风-17 的出现，再加上美国目前没有一款超高音速武器部署，中国在台海地区的军力对峙中已处于优势地位。

除此之外，中国正在开发的超高音速武器项目还有星空 2 号，速度预期将达到 6 马赫；东风-41 洲际弹道导弹，可以投送超高音速滑翔体；某种“部分轨道轰炸系统”（FOBS），在抵达目标区域后释放超高音速弹头，2021 年 8 月有过测试。

2) 美国的超高音速武器

美国也在加紧开发超高音速武器，但是尚没有一款武器实战部署，以下是美国各军种正在开发的几款超高音速武器⁶²。

美国海军：常规精确打击系统（CPS），预计 2025 财年开始上驱逐舰测试。

美国陆军：远程超高音速武器系统（LRHW），预计 2022 财年发射测试。

美国空军：AGM-183A 空射快速反应武器系统（ARRW），已进行过数次测试。超高音速攻击巡航导弹系统（HACW），2022 财年开始项目。

美国国防部先进计划研究局：战术推进滑翔器（TBG），2022 财年继续测试。作战火力（OpFires），尚未完成关键设计审核。超高音速吸气概念武器（HAWC），尚未完成项目审核。

以上项目中进度最快的是美国空军的 AGM-183A ARRW 系统。这款系统由洛克西德·马丁公司研发，相当于空射弹道导弹投送滑翔体弹头，速度可达 6.5 到 8 马赫，射程约 1600 公里。2021 年 4 月，ARRW 系统首次进行空射测试，但以失败告终。2021 年 7 月，美军使用一架 B-52 战略轰炸机投送 ARRW 导弹，进行第二次空射测试，不过导弹发动机未能点火，再次失败。12 月 15 日，美国空军进行第三次测试，可由于不知名的原因试射终被停止。美国空军表示会尽快开始下一次测试⁶³，并宣称将在 2022 财年实现实战部署。根据美军的介绍，这款武器可以由 B-52 轰炸机、B-1B 轰炸机、F-15 战斗机等多种空中平台投送。鉴于美国的 2022 财年已经来到（2021 年 10 月 1 日到 2022 年 9 月 30 日），这款武器的部署或将在近期进行。但是如果美军的测试再次失败，ARRW 系统的部署也许会延误到 2023 甚至 2024 财年。

进度第二快的是美国陆军的 LRHW 系统。10 月 7 日，美国陆军第一军野战炮兵 17 旅 3 团 5 营接受了第一批 LRHW，射程约 2775 公里，可能部署在关岛。这批装备包括指挥中心和发射车辆。这支部队将在 2022 财年初试射⁶⁴，2023 财年具备战斗力⁶⁵。用于弹头的超高速滑翔体（C-HGB）在 2017 年、2020 年两次成功试射⁶⁶。无论哪一种武器先部署，都标志着美军将拥有第一款实战化超高音速武器系统。

⁶² <https://sgp.fas.org/crs/weapons/R45811.pdf>

⁶³

<https://www.thedrive.com/the-war-zone/43575/third-test-of-the-air-forces-hypersonic-weapon-has-failed-like-the-ones-before-it>

⁶⁴

<https://www.defensenews.com/breaking-news/2021/10/07/dark-eagle-has-landed-us-army-finishes-equipping-first-unit-with-hypersonic-capability-minus-the-missiles/>

⁶⁵ <https://breakingdefense.com/2021/10/army-receives-first-prototype-hypersonic-hardware/>

⁶⁶

<https://www.defensenews.com/smr/army-modernization/2020/03/20/pentagons-major-hypersonic-glide-body-flight-test-deemed-success/>

美军的超高音速武器一旦部署，将对中国大陆造成严重的威胁。试想一下，LRHW 可以让美军在关岛对中国大陆目标投送火力。ARRW 系统可以由远程轰炸机投送，射程高达 1600 公里。这意味着美军的 B-52 轰炸机可以在关岛起飞，甚至在更远的澳洲、夏威夷起飞（这款飞机作战航程高达 1.4 万公里），在广袤的西太平洋上对准大陆沿海或者海上目标投送火力。导弹以 8 马赫运行，走完 1600 公里只需要不到 10 分钟，留给目标区域的预警和反应时间都极为有限。无论是对载具的拦截还是对导弹的拦截，都超过了目前中国区域拒止体系的能力范围。总而言之，超高音速武器会成为美国干涉台海局势的强大工具，这种情景是大陆不愿意看到的。

3) 小结

在中国的“区域拒止”体系与美国的“反区域拒止”体系的对抗中，超高音速武器处于重要地位。中国在 2020 年部署了第一款超高音速导弹东风-17 型，美国尚未部署类似武器。根据美方的研发进度预判，2022 到 2024 财年，美国将有机会完成 AGM-183A ARRW 和 LRHW 系统的部署。在此之前，中国的“区域拒止”体系处于优势地位，美国海军在西太平洋的活动事实上会受到极大限制，美国的航母编队只能在难以拦截的东风-17 导弹的威慑下活动。但在 ARRW 和 LRHW 系统服役之后，美国将凭借自身更加庞大、完整的作战体系优势，恢复在西太平洋的主动。这种局面是中国不愿意看到的。无论怎样，更多的超高音速武器将被研发出来，中美双方的“角力”不会因为一两款武器的部署而停止。在 21 世纪的第三个十年，这些武器将是影响双方对抗体系平衡的关键砝码。

三，经济因素

1. 2021 年两岸经贸事件梳理

1 月 22 日，台湾当局“行政院经贸谈判办公室总谈判代表”邓振中表示，台湾当局会争取与美国签订自由贸易协定，希望能够“水到渠成”⁶⁷。此前台湾已经开放从美国进口含有瘦肉精的猪肉（瘦肉精就是莱克多巴胺，含瘦肉精的猪即“莱猪”）。1 月 28 日，大陆宣布禁止进口台湾肉品。

2 月 26 日，大陆海关总署宣布暂停进口台湾产菠萝（台湾称“凤梨”），从 3 月 1 日起生效。国台办称，这是因为 2020 年的进口中多次出现“检疫性有害生物”。台湾当局领导人蔡英文号召民众“吃凤梨，挺农民”⁶⁸。事后加拿大、美国、日本、瑞士、英国、德国等国驻台湾办事机构纷纷在社交媒体帮助台湾推销菠萝，加拿大驻台北贸易办事处称台湾的产品为“自由菠萝”。台湾当局称，截至 3 月初，5 天订购量相当于在大陆 1 年的销量⁶⁹。

9 月 16 日和 22 日，中国大陆和台湾分别申请加入跨太平洋全面进展协定（CPTPP）。9 月 23 日，大陆外交部对台湾的申请表示坚决反对。

9 月 25 日，大陆宣布禁止从台湾进口释迦、莲雾，理由是这些台湾水果被介壳虫感染。这是大陆 2021 年第二次禁止台湾水果进口⁷⁰。

11 月 5 日，据媒体报道，台湾就大陆禁止进口菠萝、莲雾、释迦一事在世贸组织提起诉讼⁷¹。

11 月 22 日，上海、江苏等 5 省市针对台湾远东集团的化纤、水泥等产业展开联合执法行动。媒体称这背后有政治考量，远东集团被认为是“台独”势力的幕后“金主”，大陆不希望台资企业资助他们⁷²。

2. 专题：2021 年台湾经济增长状况

1) 2021 年台湾 GDP 增长

年 季 别	名义 GDP(百万 元新台币)	经济成长率(%)	人均 GNI 新台币 元	人均 GNI 美元
-------	--------------------	----------	-----------------	-----------

⁶⁷

<https://www.dw.com/zh/%E7%9B%BC%E6%B0%B4%E5%88%B0%E6%B8%A0%E6%88%90-%E5%8F%B0%E6%B9%BE%E4%BA%89%E5%8F%96%E4%B8%8E%E7%BE%8E%E7%AD%BE%E8%87%AA%E8%B4%B8%E5%8D%8F%E5%A%E9A/a-56312030>

⁶⁸ <https://www.bbc.com/zhongwen/simp/chinese-news-56233196>

⁶⁹ <https://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/gangtai/hx0303a-03032021063224.html>

⁷⁰ <https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202109260224.aspx>

⁷¹

<https://www.dw.com/zh/%E4%B8%A4%E5%B2%B8%E6%B0%B4%E6%9E%9C%E6%88%98%E5%BB%B6%E7%83%A7-%E5%8F%B0%E6%B9%BE%E5%90%91wto%E7%94%B3%E8%AF%89%E4%B8%AD%E5%9B%BD/a-59728151>

⁷² <https://www.bbc.com/zhongwen/simp/chinese-news-59416392>

2019 年	18 908 632	3.06	821 527	26 561
1 季	4 580 792	2.05	202 367	6 561
2 季	4 614 922	2.99	201 956	6 480
3 季	4 770 449	3.43	201 613	6 457
4 季	4 942 469	3.70	215 591	7 063
2020 年	19 798 597	3.36	863 806	29 202
1 季	4 693 881	2.99	206 492	6 842
2 季	4 721 878	0.63	205 985	6 875
3 季	5 077 078	4.31	221 752	7 514
4 季	5 305 760	5.30	229 577	7 971
2021 年	21 706 461	6.45	942 391	33 638
1 季	5 283 792	9.20	230 372	8 115
2 季	5 228 399	7.76	226 924	8 107
3 季	5 427 963	4.37	234 994	8 432
4 季	5 766 307	4.86	250 101	8 984

(表 2: 台湾 2019 年 1 季度到 2021 年 4 季度经济增长状况, 来源: 台湾“经济部”⁷³。)

2021 年台湾名义 GDP 总额 21.71 万亿新台币, 约合 7748 亿美元。

从增长率来看, 2021 年名义 GDP 增长率 6.45%, 其中 1 季度和 2 季度增长率分别是 9.2%和 7.76%, 这是数年未见的高速增长。事实上, 自台湾当局“经济部”给出最高数字的年份 2002 年以来, 6.45%都是少见的高增速。考虑到 2020 年台湾经济没有陷入衰退, 不存在“低基数”一说, 要取得 2021 年成绩并不容易。到了第 3 季度和 4 季度, 台湾 GDP 名义增速 4.37%和 4.86%, 略高于数年来的“常态”区间。经过 2 年的中、高速度增长, 台湾人均 GNI⁷⁴在 2020 年达到 29000 美元, 在 2021 年超过 3 万美元。

2) 台湾 GDP 的结构

考察 GDP 的结构有 2 个途径, 第一是按照支出法, 第二是产业结构。按照支出法 $GDP = \text{民间消费} + \text{政府消费} + \text{投资} + \text{净出口}$, 台湾的数据如下表。

⁷³ <https://dmz26.moea.gov.tw/GA/common/Common.aspx>

⁷⁴ 人均 GNI 不是人均 GDP, 但是规模差不多, 而且台湾当局没有直接给出人均 GDP 数据。

年季别	GDP毛额	内部需求					外部净需求		
		合计	民间消费	政府消费	内部固定资本形成	存货增加	合计	商品及服务输出	商品及服务输入
2021年	100.00	85.06	44.69	13.52	26.03	0.82	14.94	66.32	51.38
1季	100.00	86.14	46.73	13.97	25.16	0.28	13.86	61.35	47.49
2季	100.00	83.98	43.95	12.82	25.70	1.51	16.02	67.27	51.25
3季	100.00	85.58	43.26	13.18	28.12	1.02	14.42	68.02	53.60
4季	100.00	84.55	44.83	14.06	25.14	0.51	15.45	68.41	52.96

（表 3：台湾 2021 年 GDP 构成，按照支出法，来源：台湾“经济部”。）

如表 3，台湾经济增长主要由内部需求贡献，最大的一块是民间消费，在 2021 年有 44.69%，其次是投资，有 26.03%，然后是政府消费。净出口占比 15.45%。净出口额=出口额减去进口额。如果只看出口额，在 2021 年占比高达 66.32%。总而言之，台湾经济有 2 个发动机，一个是民间消费，一个是出口贸易。

从 2021 年 1 季度到 4 季度，民间消费占 GDP 的比例有所缩减，从 46.73%到 3 季度的 43.26%，4 季度上升到 44.83%。而出口、净出口的占比则在增加。这说明在 2021 年外贸部门的增速超过消费的增速，对台湾经济的重要性增加。

年季别	GDP毛额	内部需求					外部净需求		
		合计	民间消费	政府消费	内部固定资本形成	存货增加	合计	商品及服务输出	商品及服务输入
2021年	6.45	4.55	-0.18	0.53	3.55	0.65	1.90	9.89	7.99
1季	9.20	4.37	1.32	0.62	2.96	-0.53	4.83	12.21	7.38
2季	7.76	3.30	-0.22	0.30	3.27	-0.04	4.45	12.76	8.31
3季	4.37	5.50	-2.51	0.51	5.15	2.36	-1.13	8.18	9.31
4季	4.86	4.89	0.76	0.69	2.78	0.67	-0.04	6.94	6.98

（表 4：台湾 2021 年 GDP 各构成部分对 GDP 增长的贡献，来源：台湾“经济部”。）

如表 4，2021 年台湾 GDP 毛额增速 6.45%，内部需求增长 4.55%，不及 GDP 增速，在“拖后

腿”；外部净需求 1.9%，但是出口 9.89%。可见出口部门对台湾经济增长贡献显著。2021 年 1、2 季度和 3、4 季度的经济增长有显著区别。在 1、2 季度，内部和外部需求均对 GDP 增长有相当的贡献。而到了 3、4 季度，台湾外部净需求陷入萎缩，经济增长主要靠内部需求拉动。这是因为台湾出口增速下滑，而进口增速超过出口增速。

在 1 季度，民间消费对经济增长尚有贡献，但是到了 2、3 季度，民间消费对经济增长贡献为负，到了 4 季度才恢复增长。2021 年台湾民间消费同比萎缩 0.18%。政府消费对经济增长的贡献太小，投资的贡献最大。到了 3 季度，经济增长几乎完全靠投资拉动。这个现象是否能说明消费在 2、3 季度，乃至整个 2021 年都不景气？还需要更多的数据才能回答。

按照产业结构划分，GDP=农林牧渔业产值+工业产值+服务业产值，台湾的数据如下表。

年 季 别	合计	农 林 渔 牧 业	工业					服务业						
			矿 业 及 土 石 采 取 业	制 造 业	水 电 燃 气 及 污 染 整 治 业	营 造 业	批 发 及 零 售 业	运 输 及 仓 储 业	信 息 及 通 讯 传 播 业	金 融 及 保 险 业	不 动 产 业	其 他		
2019 年	100.00	1.68	35.46	0.06	30.96	1.77	2.66	62.86	15.73	2.99	3.11	6.76	8.23	26.05
1 季	100.00	1.45	33.94	0.06	29.73	1.33	2.82	64.61	15.79	3.21	3.12	6.63	8.09	27.76
2 季	100.00	1.77	35.74	0.06	31.16	1.78	2.74	62.49	15.44	2.74	3.03	7.32	8.38	25.58
3 季	100.00	1.54	37.66	0.06	32.66	2.43	2.51	60.80	15.12	2.99	3.05	6.73	7.79	25.11
4 季	100.00	1.96	34.45	0.07	30.27	1.54	2.57	63.59	16.55	3.02	3.21	6.37	8.64	25.81
2020 年	100.00	1.59	37.12	0.06	32.07	2.09	2.89	61.29	15.38	2.80	3.07	6.74	8.21	25.10
1 季	100.00	1.53	34.70	0.07	30.11	1.51	3.02	63.77	15.40	2.72	3.09	6.96	8.23	27.38

2季	100.00	1.70	37.47	0.07	32.22	2.16	3.02	60.83	14.70	2.59	3.05	7.42	8.47	24.60
3季	100.00	1.47	39.34	0.06	33.68	2.76	2.84	59.19	14.87	2.73	2.95	6.62	7.73	24.31
4季	100.00	1.66	36.81	0.07	32.12	1.89	2.73	61.53	16.47	3.12	3.18	6.08	8.41	24.28
2021年	100.00	1.48	37.95	0.05	32.88	1.69	3.33	60.57	15.72	4.08	2.98	6.73	7.65	23.41
1季	100.00	1.52	36.52	0.06	31.49	1.64	3.34	61.96	15.51	3.63	2.94	6.67	7.66	25.55
2季	100.00	1.46	39.11	0.06	33.78	1.91	3.35	59.43	15.24	3.39	2.86	7.45	7.75	22.74
3季	100.00	1.43	39.85	0.05	34.34	2.00	3.46	58.71	14.94	4.26	2.97	6.82	7.29	22.42
4季	100.00	1.52	36.42	0.06	31.96	1.24	3.17	62.06	17.05	4.96	3.12	6.04	7.90	22.99

（表 5：台湾 2019 年 1 季度到 2021 年 4 季度 GDP 构成，按照产业结构，来源：台湾“经济部”。）

如表 5，2021 年农林牧渔业对台湾 GDP 贡献不到 2%，工业近 40%，服务业超过 60%。这表明台湾经济主要由服务业贡献。服务业与民间消费直接相关，表 5 和表 3 的数据都可以说明民间消费的作用。

在工业的各门类里面，制造业占比最大，在 2021 年占 32.88%。2021 年 1 季度到 3 季度，制造业的占比在增加，4 季度有所减少。制造业与外贸直接相关，它的走势与台湾出口的走势可以相互印证。服务业中占比最大的是“其他”，其次是批发和零售业。但是从 2021 年 1 季度到 3 季度，台湾批发和零售业的占比在下降，从 15.51%到 14.94%，但是 4 季度突然“触底反弹”，增长到 17.05%，创 2021 年高峰。这个变化趋势与表 4 中反映的民间消费在 2、3 季度不景气，在 4 季度恢复增长的趋势一致。

年季别	合计	工业						服务业						
		农林牧业		矿业及土石采取业	制造业	电力及燃气供应	营造业		批发及零售业	运输及仓储业	信息及通讯传播业	金融及保险业	不动产	其他
2019		-0.91	1.41		1.09			5.10		4.75	1.58		3.85	

年	3.06			1.56		1.90	3.20		3.59			6.52		3.20
1季	2.05	-0.23	-1.18	1.53	-1.96	3.45	2.49	5.04	2.83	3.31	0.69	4.78	-0.13	2.77
2季	2.99	-7.11	1.57	0.53	1.21	1.92	2.73	5.39	3.29	3.95	1.41	6.23	2.48	3.75
3季	3.43	-0.52	2.46	0.36	2.49	0.01	3.21	3.57	3.91	5.93	2.05	7.09	5.29	2.85
4季	3.70	4.20	2.48	4.85	2.22	2.56	4.28	6.57	4.28	5.77	2.15	7.81	7.94	3.39
2020年	3.36	-1.56	7.00	0.67	7.37	2.62	4.21	5.42	1.24	4.75	-19.48	4.73	5.78	2.73
1季	2.99	-3.34	7.24	1.32	7.85	2.90	2.06	2.58	0.78	2.01	-13.22	3.00	7.04	2.49
2季	0.63	0.54	3.98	3.21	4.06	0.37	4.32	4.01	1.33	0.17	-26.19	3.96	4.87	1.48
3季	4.31	0.67	6.63	0.18	6.56	3.22	4.95	10.07	2.14	6.46	-19.57	3.25	6.61	3.07
4季	5.30	-3.54	9.98	1.43	10.82	3.82	5.15	4.91	3.18	9.80	-19.11	8.31	4.68	3.76
2021年	6.45	-4.24	12.82	3.01	13.88	3.77	8.49	3.02	4.12	-4.57	7.64	9.96	1.88	1.29
1季	9.20	0.75	14.89	2.43	16.11	3.96	0.82	9.75	6.26	11.86	-7.09	6.74	9.90	3.64
2季	7.76	-3.49	15.55	4.07	16.92	6.26	2.64	8.47	4.24	6.02	4.74	6.88	12.74	1.72
3季	3.70	-2.33	11.84	1.39	13.06	0.91	2.98	7.14	0.90	-2.79	-13.04	9.49	9.12	0.35
4季	4.86	-10.11	9.59	3.88	10.23	3.36	8.74	2.55	1.86	-1.46	7.31	7.32	1.83	2.18

(表 6: 台湾 2019 年 1 季度到 2021 年 4 季度 GDP 各构成部分的增长状况, 来源: 台湾“经济部”)

如表 6，在 2021 年，增速最快的是工业，特别是制造业部门，在 4 个季度都维持了 2 位数的增速。这种高增速多年不见，超过了 2019 年和 2020 年大部分季度的增速。台湾制造业主要为外贸部门服务，它的高速增长与外贸部门的高速增长可以相互印证。服务业在 2021 年 1 季度和 2 季度增速较快，在 3 季度甚至开始下降，4 季度增速下降至 2.55%。批发和零售业在 2021 年增长 4.12%，但是在 3 季度一度缩减 2.79%。运输及仓储业全年不景气。这个数据能够证明 2021 年台湾经济民生部门的表现不够理想。

年 季 别	经济成长率	农林渔牧业	工 业	服 务 业
2021 年	6.45	- 0.07	4.77	1.84
1 季	9.20	0.01	5.25	3.94
2 季	7.76	- 0.06	5.78	2.57
3 季	4.37	- 0.04	4.62	- 0.42
4 季	4.86	- 0.17	3.56	1.56

（表 7：台湾 2021 年 1 季度到 4 季度 GDP 各构成部分对 GDP 增长的贡献，按照产业结构，来源：台湾“经济部”。）

如表 7，2021 年台湾经济主要由工业贡献。1 季度和 2 季度台湾的经济增长由工业和服务业共同拉动。到了 3 季度，服务业对经济贡献为负，经济单独由工业拉动。4 季度服务业“触底反弹”，由负转正。

3) 台湾的服务业在 2021 年的表现

年 月 别	批发业年增率	零售业年增率	餐饮业年增率
2021 年	15.78	3.26	- 6.37
1 月	23.26	3.74	- 15.30
2 月	7.29	12.81	23.64
3 月	12.92	12.50	25.28
4 月	22.04	18.27	37.30
5 月	26.00	3.40	- 19.21
6 月	18.00	- 13.26	- 39.94
7 月	11.23	- 9.63	- 38.83
8 月	17.17	- 4.28	- 25.65

9月	12.22	1.99	- 10.77
10月	14.31	6.65	1.41
11月	14.72	6.85	3.87
12月	12.13	3.72	7.15

（表 8：台湾 2021 年 1 月到 12 月服务业营业额增长状况，来源：台湾“经济部”。）

台湾当局给出了服务业更加详细的数据。如表 8，2021 台湾的批发业营业额增速高达 15.78%，零售业 3.26%，餐饮业陷入衰退，同比萎缩 6.37。批发业在这 12 个月几乎都保持了 2 位数的高增长，其中 5 月份增速高达 26%。零售业在 1、2 季度变现尚可，4 月增速一度高达 18.27%。但是从 6 月开始连续 3 个月负增长，可见不甚景气。台湾的餐饮业在 2 月到 4 月维持增长，5 月到 9 月衰退，6 月同比缩减 39.94%，10 月到 12 月由负转正。

台湾零售业和餐饮业在 2 季度出现衰退的时间与 2021 年台湾疫情爆发的时间是一致的。从 5 月中旬开始，台湾又一波疫情爆发，台湾当局采取严厉的防疫措施，零售业和餐饮业直接受到冲击。7 月份之后疫情已经缓解，零售业开始重新增长，但是餐饮业依然没有走出衰退。这也许能说明台湾民众受到疫情的严重冲击，民众的生活受到严重影响。表 4 中“民间消费”在 2、3 季度不景气也能反映这一点。

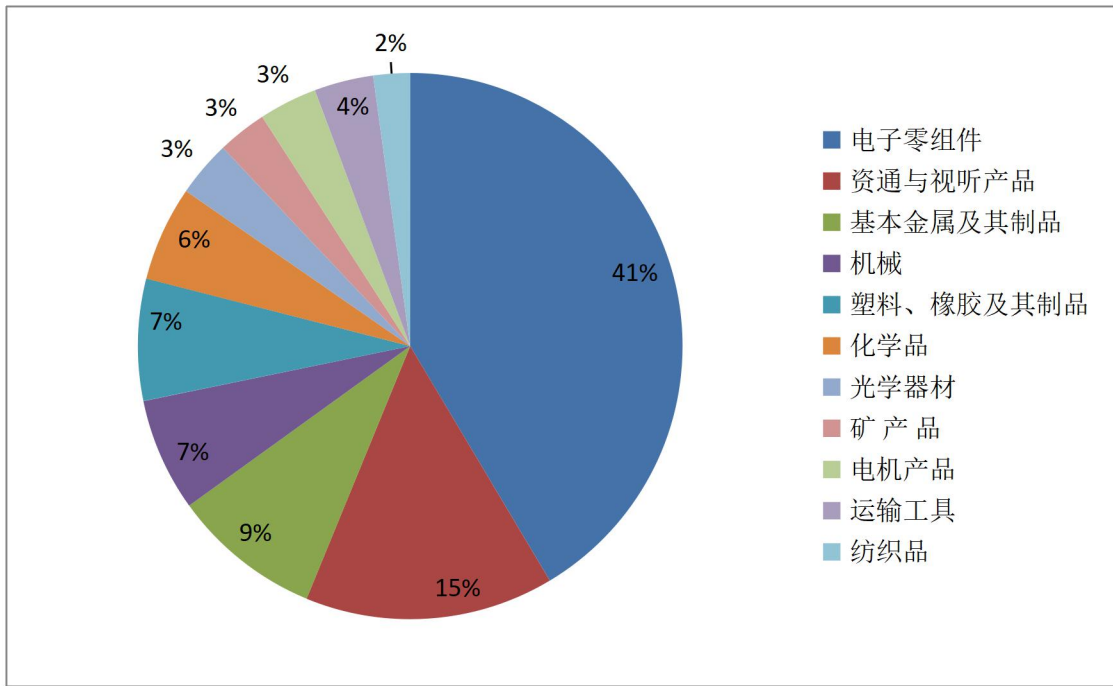
台湾批发业与零售业的增长趋势出现背离。一般而言，批发的货物会通过零售被消化掉。但是台湾出现批发高速增长而零售衰退的情况。这要么表明台湾的商家喜欢囤货，要么批发的产品没有流入台湾社会，而是通过外贸流入其他地区。

4) 台湾外贸 2021 年状况

年 月 别	贸易总值	年增率 (%)	出口贸易 总值	年增率 (%)	进口贸易 总值	年增率 (%)
2019 年	614 809	- 0.6	329 157	- 1.5	285 651	0.3
2020 年	631 274	2.7	345 126	4.9	286 148	0.2
2021 年	827 873	31.1	446 379	29.3	381 494	33.3

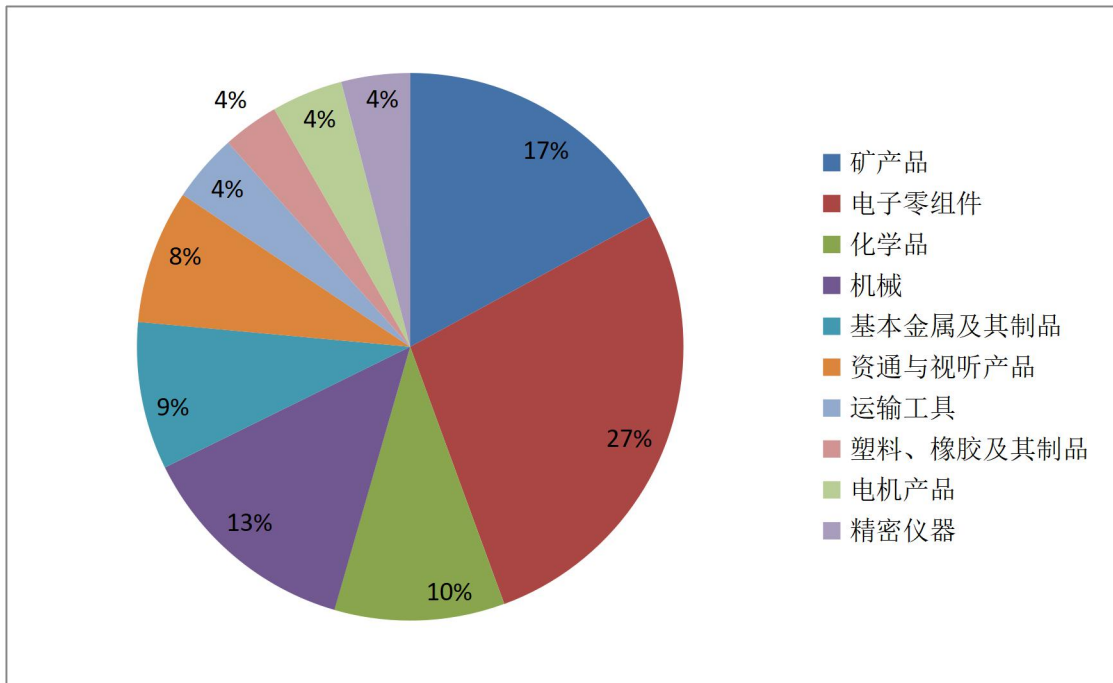
（表 9：台湾 2019 年到 2021 年贸易增长情况，单位：百万美元，来源：台湾“经济部”。）

上文指出，2021 年外贸对台湾经济增长贡献很大，与表 9 的数据可以相互印证。2019 年台湾外贸在衰退，2020 年微弱增长。2021 年则可谓相当景气的一年，外贸总额约 8279 亿美元，同比增长 31.1%。台湾的进口和出口都在高速增长，进口的增速更快，不过台湾依然保持贸易顺差月 649 亿美元。



(图 2: 台湾 2021 年出口货物结构, 来源: 台湾“经济部”。)

如图 2, 台湾 2021 年的出口货物中占比最大的是电子零组件, 占 41%, 这属于中间产品。第二是资通与视听产品, 占比 15%。然后是金属制品、机械产品、塑料产品, 占比都小于 10%。



(图 3: 台湾 2021 年进口货物结构, 来源: 台湾“经济部”。)

如图 3, 2021 年台湾进口最大宗的货物是电子零组件, 占比 27%, 然后是矿产品, 占比 17%,

机械，占比 13%。然后是化学品、基本金属制品等，占比都小于 10%。台湾进口产品中最大宗依旧属于中间产品，其次是初级产品。研究院在以往分析中曾提出台湾经济体在亚太、乃至整个世界的产业链中处于中间地位，进口初级产品、中间产品，加工成中间产品，出口到大陆的组装车间，最终转化为制成品供给全世界的消费市场。从 2021 年的数据来看，这个格局没有变化。

	总和	中国大陆及香港		大陆		香港		美国	
年 月 别	年增率	构成比	年增率	构成比	年增率	构成比	年增率	构成比	年增率
2019年	- 1.5	40.1	- 4.2	27.9	- 4.9	12.3	- 2.6	14.1	17.1
2020年	4.9	43.9	14.6	29.7	11.6	14.2	21.4	14.6	9.3
2021年	29.3	42.3	24.8	28.2	22.9	14.1	28.7	14.7	29.9
		日本		欧洲		东盟			
年 月 别		构成比	年增率	构成比	年增率	构成比	年增率		
2019年		7.1	2.1	9.0	- 4.8	16.4	- 7.2		
2020年		6.8	0.5	8.2	- 5.5	15.4	- 1.3		
2021年		6.5	24.8	8.6	36.7	15.7	32.0		

（表 10：2019 年到 2021 年台湾向主要经济体出口年增绿和构成比，来源：台湾“经济部”。）

如表 10，台湾的出口目的地份额分布高度集中，第一大货物出口目的地是中国大陆和香港，加起来占比 42.3%，其中大陆占比 28.2%。其次是东盟国家，占比 15.7%。台湾对美国出口占比 14.7%。台湾对美、日、欧、东盟的出口占比的总和与向大陆和香港占比相当，这表明台湾出口高度依赖大陆市场，而大陆市场的强劲需求是台湾 2021 年出口强势增长的主要原因。2021 年台湾货物出口增速高达 29.3%，向各个目的地的出口都经历了高速增长。其中对美国出口增速 29.9%，对东盟出口增速超 32%，对欧洲出口增速 36.7%，都超过 29.3%。这导致一个现象：台湾向美国、东盟、欧洲出口占比有所增加，对中国大陆、香港的出口占比有所减少。

	总和	中国大陆及香港		大陆		香港		美国	
年 月 别	年增率	构成比	年增率	构成比	年增率	构成比	年增率	构成比	年增率
2019年	0.3	20.5	5.9	20.1	6.7	0.4	-24.6	12.2	5.3
2020年	0.2	22.6	10.9	22.2	10.8	0.4	14.9	11.4	-6.7

2021年	33.3	22.1	29.9	21.6	29.7	0.4	39.9	10.3	20.4
		日本		欧洲		东盟			
年 月 别		构成比	年增率	构成比	年增率	构成比	年增率		
2019年		15.4	-0.2	12.8	5.6	12.2	1.2		
2020年		16.0	4.2	12.9	0.7	12.5	2.7		
2021年		14.7	22.2	12.4	28.5	12.4	31.5		

（表 11：2019 年到 2021 年台湾货物进口来源地，来源：台湾“经济部”。）

如表 11，台湾的主要进口来源地比例分布集中程度较低，中国大陆最高，占比超过 20%，美国、日本、欧盟和东盟占比在 10%到 15%的区间。2021 年台湾货物从各地的进口都在高速增长，其中来自香港的增速最高，达 39.9%，来自东盟的高达 31.5%。来自大陆、欧洲的也有接近 30%的增速。

5) 小结

2021 年台湾经济增长较快，名义 GDP 同比增长 6.45%，人均 GNI 达到 33638 美元。台湾经济有 2 个发动机，第一是民间消费，第二是外贸。在 2021 年，台湾的民间消费表现乏善可陈。在 2、3 季度，零售业、餐饮业甚至出现衰退。这说明台湾民众没有充分享受到经济增长的成果。在 2021 年，台湾外贸部门表现不错，在大陆强有力的支撑下，进口、出口都出现 2 位数高速增长，并带动了制造业的有效增长。这是台湾经济在 2021 年良好表现的主要因素。

四， 涉外因素

1. 2021 年两岸涉外事件梳理

2021 年元旦， 大选败北的特朗普政府进入最后的 20 天。1 月 9 日， 时任美国国务卿的蓬佩奥宣布解除美国访问台湾官员的自我限制。蓬佩奥称， 在过去的几十年美国为了“安抚”中国大陆， 而限制访问台湾的美国官员的级别、规格和数量的事情以后不会有了。美国驻联合国代表克拉夫特计划 1 月 13 日到 15 日访问台湾， 如果成行， 这将是 1978 年以来首位访问台湾的美国驻联合国代表。在此之前， 在 2020 年 9 月， 克拉夫特在纽约与台北经济文化办事处处长李光章会面已经被称为“历史性的”时刻。不过克拉夫特的台湾之行最终未能成行， 1 月 12 日美国国务院宣布取消所有出访计划⁷⁵。

1 月 17 日， 美国智库“外交关系委员会”发布报告称， 2021 年台海地区可能爆发军事冲突⁷⁶。1 月 20 日， 民主党的拜登政府上台。1 月 23 日， 新一任国务卿布林肯表示会支持台湾， 要求大陆停止向台湾施压， 表态美国会继续帮助台湾打造“足够的自卫能力”。布林肯还呼吁两岸双方开展“有意义的对话”。台湾外事部门对美方的表态表示感谢⁷⁷。布林肯的表态对于拜登政府的台湾政策有“定调”意义， 这表明新一届美国政府台湾政策不会有根本性改变。

2 月 4 日， 台湾当局外事部门称与圭亚那签署协议， 设立“台湾办公室”， 具备“官方代表地位”。中国大陆表示抗议并敦促圭亚那“修正错误”。不到 24 小时圭亚那宣布协议终止， 台湾当局领导人蔡英文表示遗憾⁷⁸。

2 月 10 日， 台湾当局“驻美代表”萧美琴进入美国国务院会见主管亚太事务的代理助理国务卿金成。美方表示正在深化与台湾的关系⁷⁹。

2 月 10 日， 中国领导人习近平同美国总统拜登通电话， 双方提到台湾问题。习近平表示台湾问题是中国内政， 要求美国尊重中国核心利益。拜登称大陆在台湾问题上的姿态越来越强硬， 对此表示关切⁸⁰。

2 月 22 日， 中国驻美大使崔天凯表示在“台湾”等涉及中国主权和领土完整的问题上， 中

⁷⁵ <https://www.voachinese.com/a/US-pompeo-craft-taiwan-20210112/5734802.html>

⁷⁶ <https://www.voachinese.com/a/CFR-severe-crisis-between-us-china-over-taiwan-rose-to-tier-1/5740269.html>

⁷⁷

<https://www.dw.com/zh/%E7%BE%8E%E5%9B%BD%E6%96%B0%E5%9B%BD%E5%8A%A1%E5%8D%BF%E8%AE%B8%E8%AF%BA%E6%94%AF%E6%8C%81%E5%8F%B0%E6%B9%BE-%E4%BF%83%E5%8C%97%E4%BA%AC%E5%81%9C%E6%AD%A2%E6%96%BD%E5%8E%8B/a-56328786>

⁷⁸

<https://www.rfi.fr/cn/%E6%B8%AF%E6%BE%B3%E5%8F%B0/20210205-24%E5%B0%8F%E6%97%B6%E5%86%85%E7%BF%BB%E7%9B%98%E7%9B%96%E4%BA%9A%E9%82%A3%E7%A6%81%E8%AE%BE%E5%8F%B0%E6%B9%BE%E5%8A%9E%E5%85%AC%E5%AE%A4%E5%8F%B0%E6%B9%BE%E8%A1%A8%E9%81%97%E6%86%BE>

⁷⁹

<https://www.rfi.fr/cn/%E4%B8%AD%E5%9B%BD/20210212-%E5%8F%B0%E6%B9%BE%E9%A9%BB%E7%BE%8E%E4%BB%A3%E8%A1%A8%E8%90%A7%E7%BE%8E%E7%90%B4%E8%BF%9B%E5%85%A5%E7%BE%8E%E5%9B%BD%E5%9B%BD%E5%8A%A1%E9%99%A2%E4%BC%9A%E6%99%A4%E4%BB%A3%E7%90%86%E5%8A%A9%E5%8D%BF%E9%87%91%E6%88%90>

⁸⁰ <https://www.bbc.com/zhongwen/simp/world-56021020>

方没有退让余地，必须坚守红线⁸¹。

3月4日，日本时任首相菅义伟对台湾的防疫工作表示肯定，并表示支持台湾加入世界卫生组织⁸²。

3月18至19日，中美高层战略对话在美国阿拉斯加州安克雷奇举行，中共中央外事工作办主任杨洁篪、外长王毅参加，美国国务卿布林肯、国安顾问沙利文参加。双方存在较大分歧。中方明确表示台湾问题涉及中国核心利益，没有妥协余地。美方重申坚持“一个中国政策”⁸³。

3月25日，美国与台湾签订备忘录，成立海巡工作小组来协调双边政策。美国海岸警卫队和台湾海巡署将加强合作。媒体指出，这是对大陆1月份通过的《海警法》的反应⁸⁴。

3月28日，帕劳新任总统惠普斯（Surangel Whipps Jr.）访问台湾，美国驻该国大使亨尼西尼兰（John Hennessey-Niland）同行⁸⁵。

4月9日，美国国务院公布了与台湾当局对口部门进行互动的准则，“鼓励美国政府与台湾的接触，反映我们不断深化的非官方关系”⁸⁶。4月11日，美国国务卿布林肯称对大陆“侵略”台湾的行为表示“关切”⁸⁷。

4月16日，日本时任首相菅义伟访问美国，与美国总统拜登发表联合声明，其中强调“台湾海峡和平稳定的重要性”。这是1969年以来日美两国领导人首次在联合声明中提到台湾。中国驻美大使馆表示强烈反对。4月21日，菅义伟在日本议会表示对台湾的承诺“没有预设军事参与”，表示日本不会武力干涉台海局势⁸⁸。

5月4日，美国白宫印太事务官坎贝尔（Kurt Campbell）表示美国并不愿意在中国进攻时保卫台湾，美国倾向于保持现状⁸⁹。

5月7日，美国国务卿布林肯呼吁恢复台湾在世卫组织的适当地位，让台湾参加24日的世界卫生大会。但是台湾依旧没有受到邀请，这是台湾第5年没能参加世卫大会。

⁸¹ <https://www.reuters.com/article/china-stance-usa-0222-mon-idCNKBS2AM05L>

⁸² <https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202103040328.aspx>

⁸³ <https://www.chinatimes.com/realtimenews/20210320001571-260409?chdtv>

⁸⁴

<https://www.dw.com/zh/%E5%8F%8D%E5%88%B6%E4%B8%AD%E5%9B%BD%E6%B5%B7%E8%AD%A6%E6%B3%95-%E7%BE%8E%E5%8F%B0%E7%AD%BE%E6%B5%B7%E5%B7%A1%E5%A4%87%E5%BF%98%E5%BD%95/a-57009479>

⁸⁵

<https://www.rfi.fr/cn/%E6%94%BF%E6%B2%BB/20210328-%E5%B8%95%E5%8A%B3%E6%80%BB%E7%BB%9F%E8%AE%BF%E9%97%AE%E5%8F%B0%E6%B9%BE-%E7%BE%8E%E9%A9%BB%E5%B8%95%E5%8A%B3%E5%A4%A7%E4%BD%BF%E5%90%8C%E8%A1%8C>

⁸⁶ <https://www.voachinese.com/a/US-Taiwan-new-guidelines-20210409/5847532.html>

⁸⁷ <https://cn.reuters.com/article/usa-taiwan-china-0411-sun-idCNKBS2BZ012>

⁸⁸

<https://www.dw.com/zh/%E8%8F%85%E4%B9%89%E4%BC%9F%E5%86%8D%E8%B0%88%E5%8F%B0%E6%B9%BE%E6%A0%B9%E6%9C%AC%E6%B2%A1%E6%9C%89%E9%A2%84%E8%AE%BE%E5%86%9B%E4%BA%8B%E5%8F%82%E4%B8%8E/a-57276616>

⁸⁹

<https://www.dw.com/zh/%E7%99%BD%E5%AE%AB%E5%8D%B0%E5%A4%AA%E4%BA%8B%E5%8A%A1%E5%AE%98%E4%B8%8D%E4%BC%9A%E5%A3%B0%E6%98%8E%E4%BF%9D%E5%8D%AB%E5%8F%B0%E6%B9%BE/a-57430208>

6月6日，3名美国参议员乘坐空军 C-17 运输机访问台湾，表示美国将捐赠 75 万剂疫苗⁹⁰，总量后续增加到 250 万剂，并于 6 月 20 日运抵台湾⁹¹。

6月9日，日本时任首相菅义伟在讨论防疫问题时称台湾为“国家”，与澳大利亚、新西兰并列。11日，日本内阁官方长官加藤胜信表示日本的对台政策没有变，依然是基于 1972 年的《中日联合声明》⁹²。

6月22日立陶宛宣布捐赠 2 万剂阿斯特利康疫苗给台湾。台湾当局表示感谢⁹³。

6月24日，香港《苹果日报》因为资金被港府冻结而关闭，蔡英文在脸书上表示遗憾⁹⁴。

6月24日，日本防卫大臣岸信夫表示台湾的安全同日本的安全直接相关⁹⁵。25日，日本外贸大臣茂木敏充表示再捐赠 100 万剂阿斯特利康疫苗给台湾⁹⁶。28日，日本防卫副大臣中山泰秀参加美国智库哈德逊研究所的线上活动。在讨论台湾问题时，中山泰秀称台湾是一个“国家”，“我们必须加以保护”⁹⁷。

7月1日，立陶宛外交部长兰斯伯格斯宣布在台湾设立代表处。随后台湾外事部门领导吴钊燮表示会在立陶宛设立代表处。大陆表示强烈抗议，8月10日宣布召回驻立陶宛大使。

7月5日，日本副首相麻生太郎表示如果中国攻击台湾，可能引发“威胁日本国家存亡”的危机事态，日本应该行使受限的集体自卫权，“美国和日本应该共同防卫台湾”⁹⁸。

9月1日，欧洲议会外交委员会通过首个“欧盟-台湾政治关系与合作报告”，主张欧盟和台湾在“一个中国原则”下发展更加紧密的关系。欧洲议会同日通过报告修正案，建议欧盟驻台的“欧洲经济贸易办事处”改名为“欧盟驻台办事处”⁹⁹。

9月22日，日本外务大臣茂木敏充对台湾申请加入 CPTPP 表示欢迎。

10月21日，美国总统拜登参加 CNN 节目时表示如果台湾遭受进攻，美国会按照“承诺”保卫台湾。随后白宫称美国对台的长期政策没有改变¹⁰⁰。

10月26日，美国国务院发布声明，支持台湾加入联合国系统，其中列举的联合国组织有国

⁹⁰ <https://www.bbc.com/zhongwen/simp/chinese-news-57382359>

⁹¹ <https://www.bbc.com/zhongwen/trad/57559209>

⁹²

<https://www.dw.com/zh/%E7%A7%B0%E5%8F%B0%E6%B9%BE%E5%9B%BD%E5%AE%B6%E5%BC%95%E4%B8%AD%E5%9B%BD%E4%B8%8D%E6%BB%A1-%E6%97%A5%E6%9C%AC%E4%BF%AE%E6%AD%A3%E8%AF%B4%E6%B3%95/a-57854266>

⁹³ <https://udn.com/news/story/120912/5559133>

⁹⁴ <https://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/gangtai/hcm0624a-06242021055445.html>

⁹⁵

<https://www.dw.com/zh/%E6%97%A5%E9%98%B2%E5%8D%AB%E5%A4%A7%E8%87%A3%E5%8F%B0%E6%B9%BE%E5%AE%89%E5%85%A8%E7%9B%B4%E6%8E%A5%E5%BD%B1%E5%93%8D%E6%97%A5%E6%9C%AC/a-58039750>

⁹⁶ <https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202106255002.aspx>

⁹⁷ <https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202106290022.aspx>

⁹⁸ <https://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/gangtai/hcm0706a-07062021051737.html>

⁹⁹

<https://www.dw.com/zh/%E6%AC%A7%E6%B4%B2%E8%AE%AE%E4%BC%9A%E9%80%9A%E8%BF%87%E9%A6%96%E4%BB%BD%E5%AF%B9%E5%8F%B0%E6%B9%BE%E6%8A%A5%E5%91%8A-%E5%B0%86%E6%8F%90%E5%8D%87%E5%8F%8C%E8%BE%B9%E5%85%B3%E7%B3%BB/a-59056892>

¹⁰⁰ <https://edition.cnn.com/2021/10/21/politics/taiwan-china-biden-town-hall/index.html>

际民航组织和世界卫生大会¹⁰¹。

11月3日，欧洲议会代表团访问台湾，会见台湾当局领导人蔡英文。这是欧洲议会首次派出官方代表团访问台湾。来访的欧洲议员表示要学习台湾“对抗”大陆“假新闻”和“网络攻击”的经验¹⁰²。

11月16日，中国领导人习近平同美国总统拜登举行视频会议。双方讨论了台湾问题，中方重申“和平统一”的立场，但明确强调如果“台独”势力突破红线，中方“将不得不采取断然措施”。美方表示遵守以《与台湾关系法》、三个联合公报和“六项保证”为基础的对台政策¹⁰³。

11月18日，台湾外事部门称台湾驻立陶宛代表处正式挂牌运作。大陆指责立陶宛“公然违背一个中国原则”¹⁰⁴。19日，大陆外交部宣布中国和立陶宛外交关系降为代办级。

11月25日，5名美国国会议员访问台湾。密歇根州民主党众议员史多金（Ellisa Slotkin）表示中国驻美大使馆曾要求他们取消行程，但是他们坚持访问¹⁰⁵。南卡罗来纳州共和党众议员梅斯（Nancy Mace）在社交媒体上称台湾为“台湾共和国”。¹⁰⁶

12月5日，斯诺伐克经济部政务次长加莱克率团访问台湾¹⁰⁷。

12月10日，台湾受邀参加美国主办的“民主峰会”。台湾信息部负责人唐凤在线上发言时画面被切断，只剩下声音。媒体认为唐凤因为展现的亚洲地图中台湾与大陆颜色不一样，恐不符合“一个中国”原则，导致被白宫屏蔽¹⁰⁸。

12月15日，法国前议长德鲁吉（François de Rugy）率国民议会6人团访问台湾¹⁰⁹。

¹⁰¹ <https://www.state.gov/supporting-taiwans-participation-in-the-un-system/>

¹⁰²

<https://www.rfi.fr/cn/%E6%AC%A7%E6%B4%B2/20211110-%E6%AC%A7%E6%B4%B2%E8%AE%AE%E5%91%98%E6%A0%BC%E9%B2%81%E5%85%8B%E6%96%AF%E6%9B%BC-%E7%9B%BC%E6%AC%A7%E6%B4%B2%E4%B8%8E%E5%8F%B0%E6%B9%BE%E5%85%B1%E5%90%8C%E6%8A%97%E8%A1%A1%E4%B8%AD%E5%9B%BD%E5%81%87%E6%96%B0%E9%97%BB>

¹⁰³ <https://www.bbc.com/zhongwen/simp/world-59301487>

¹⁰⁴

<https://www.dw.com/zh/%E9%A9%BB%E7%AB%8B%E9%99%B6%E5%AE%9B%E5%8F%B0%E6%B9%BE%E4%BB%A3%E8%A1%A8%E5%A4%84%E6%8F%AD%E7%89%8C-%E4%B8%AD%E5%9B%BD%E6%80%92%E6%89%B9%E6%80%A7%E8%B4%A8%E6%81%B6%E5%8A%A3/a-59855426>

¹⁰⁵

<https://www.dw.com/zh/%E7%BE%8E%E5%9B%BD%E5%8E%AE%AE%E5%91%98%E8%AE%BF%E9%97%AE%E5%8F%B0%E6%B9%BE-%E4%B8%AD%E5%9B%BD%E5%A4%A7%E4%BD%BF%E9%A6%86%E8%A6%81%E6%B1%82%E5%8F%96%E6%B6%88%E8%A1%8C%E7%A8%8B/a-59941635>

¹⁰⁶

<https://tw.news.yahoo.com/%E7%BE%8E%E8%AD%B0%E5%93%A1%E6%AD%A1%E5%91%BC%E5%8F%B0%E7%81%A3%E5%85%B1%E5%92%8C%E5%9C%8B-%E4%B8%AD%E5%AE%98%E5%AA%92%E6%B0%A3%E7%82%B8%E4%BA%86-022012734.html>

¹⁰⁷

<https://www.dw.com/zh/%E6%96%AF%E6%B4%9B%E4%BC%90%E5%85%8B%E7%BB%8F%E6%B5%8E%E9%83%A8%E6%94%BF%E5%8A%A1%E6%AC%A1%E9%95%BF%E7%8E%87%E5%9B%A2%E8%AE%BF%E9%97%AE%E5%8F%B0%E6%B9%BE/a-60026064>

¹⁰⁸ <https://www.voachinese.com/a/us-taiwan-map-20211212/6351696.html>

¹⁰⁹

<https://www.rfi.fr/cn/%E6%B8%AF%E6%BE%B3%E5%8F%B0/20211215-%E6%B3%95%E5%9B%BD%E5%9B%BD%E6%B0%91%E8%AE%AE%E4%BC%9A%E7%AC%AC%E4%BA%8C%E4%B8%AA%E4%BB%A3%E8%A1%A8%E5%9B%A2%E5%88%B0%E8%AE%BF%E5%8F%B0%E6%B9%BE>

2. 专题：再读《与台湾关系法》

美国的对台政策时常给人一种自相矛盾的感觉。一方面，美国各级官员在公开场合不断表态支持“一个中国原则”，可是另一方面，美国却从未停止对台湾当局的援助和两岸关系的挑拨，不断挑战中国的底线。这种矛盾在 2021 年 12 月举办的民主峰会中集中显现了出来，一边是美国不顾中国的强烈反对，坚持邀请台湾参加；可另一边，却在台湾代表发言直播时因为担心台湾展示的中国地图不符合“一个中国原则”而直接掐断了视频信号。

这类矛盾的法律源头正是《与台湾关系法》（公法：96-8）。这部法律在 1979 年由卡特政府通过，是美国对台政策的基础¹¹⁰。它规定了美国对台湾的所谓“承诺”，也对美国政府可以采取的行动划定了界限。以下是中国海峡研究院（香港）对这部法律的文本所做的分析：

1) 美国如何认定台湾的法律地位？

《与台湾关系法》是法律文件，本应当是严肃的、清晰的、准确的，不能模棱两可。可实际情况却是，这部法律并没有用准确的语言规定台湾的法律地位。台湾究竟是一个“主权独立国家”，还是中国的一个部分？法律没有回答这个问题。

法案第四条（b）（2）款把台湾的政府称为“执政当局”（governing authorities），在 1979 年 1 月 1 日之前“承认为中华民国”（recognized as the Republic of China）¹¹¹。这条是完整的表述，它明确“承认”1979 年 1 月 1 日前“中华民国”的主权和执政地位。但在法案生效后该如何认定台湾的法律地位呢？

法案的第二条明确美国已经停止同台湾执政当局的“政府关系”，第四条（b）（5）款也指出台湾和美国“外交关系的缺失”和“美国承认的缺失”¹¹²，但在第四条（a）又强调“缺乏外交关系或承认将不影响美国法律对台湾的适用，美国法律将继续对台湾适用，就像 1979 年 1 月 1 日之前，美国法律对台湾适用的情形一样”¹¹³。这就意味着，一方面，美国“承认”美台的“外交关系”是缺失的，这就意味着无论台湾是不是“主权国家”，美国都不承认美台之间存在外交关系。另一方面，又以“美国法律对台湾适用”为借口，刻意留下了美国与台湾延续互动的空间。那么，美国与台湾究竟是何种关系呢？

《与台湾关系法》并没有用准确的法律语言对美国与台湾的关系做出定性。首先，法案仅确定了美国与台湾关系的“非明确关系”，即这种关系“不是什么”，来为它划定边界。法案规定美国 and 台湾关系不是“政府关系”，不是“外交关系”。其次，法案规定美国可以做什么。第二条规定美国需要同台湾发展“友好的商务、文化和其他关系”，美国还需要售卖给台湾军事装备，让台湾具备防御性的武力。不止于此，法律指出台海地区的稳定对美国利益至关重要，美国认定一切“用非和平手段决定台湾未来的行为”属于对西太平洋地区和平和安全的“威胁”，美国要给予“严正关切”（grave concern）。美国自身需要维持阻止用“武力或者其他任何强制手段危害台湾人民安全，或者台湾社会、经济体制”的能力，美国希望台湾

¹¹⁰ <https://www.congress.gov/bill/96th-congress/house-bill/2479/text>

¹¹¹ The President having terminated governmental relations between the United States and the governing authorities on Taiwan recognized by the United States as the Republic of China prior to January 1, 1979

¹¹² the absence of diplomatic relations between the people on Taiwan and the United States, or the lack of recognition by the United States

¹¹³ The absence of diplomatic relations or recognition shall not affect the application of the laws of the United States with respect to Taiwan, and the laws of the United States shall apply with respect to Taiwan in the manner that the laws of the United States applied with respect to Taiwan prior to January 1, 1979.

问题能够和平解决。

这种关系要如何理解？它显然不是“政府关系”，但是却类似这种关系。事实上，法案第四条（b）（1）款规定美国与其他“国家、政府或类似实体”的国内法同样适用于台湾¹¹⁴。这些法律涉及国际商贸、移民、刑事诉讼等各方面。美国与台湾的条约除了立法宣布废除外的，都继续生效。可见这部法案赋予了台湾“类同政府关系”待遇。

2) 美国在台协会是什么性质的机构？

法案第六条规定美国在台协会是“按照华府法律结成的非营利性企业”（nonprofit corporation），是“非政府实体”（nongovernmental entity），然而这个“非政府机构”需要国会立法建立，成员需要总统指派。它的经费来自于美国政府，由主管外事工作的国务院负责开支。它的作用包括处理美国总统和政府部门有关台湾的事务。

这又涉及到另一个严肃的问题，美国在台协会的工作人员是什么性质？是否属于美国政府人员，甚至“外交官员”？法案对此有相对明确的规定，称美国在台协会的工作人员不能是政府人员。如果他之前在某个政府部门工作，他在去美国在台协会之后，必须退出之前的部门。作为对比，美国驻华使领馆是美国国务院的下属机构，使领馆工作人员同时也是国务院的雇员。法律规定，某位美国政府人员去美国在台协会工作，因此被移除出原单位，如果他后来回到政府部门工作，应当把他在美国在台协会工作的时间记入工龄，并给予相应的待遇，“如同他没有被移除”。

可见美国在台协会不是“政府机构”，却在执行外事机构的职能。这个机构的工作人员不是“政府人员”，却也享受类似的待遇。

3) 美国承诺武力保护台湾吗？

《与台湾关系法》没有任何条文表示美国承诺武力保护台湾，或者可以被解读为这个意思。法案中提到美国对台湾安全关注的条文是第三条（c）款，指出如果台湾受到威胁，美国总统应当上报国会，然后决定采取“适当的措施”（appropriate action）来应对“这类危险”。

何为“适当的措施”？它包括军事手段么？结合第二条（6）款，美国自身需要维持阻止用“武力或者其他任何强制手段危害台湾人民安全，或者台湾社会、经济体制”的能力。这是否是美国对台湾的军事承诺？

研究院认为不能这样解读，所谓“适当的措施”没有指明是军事措施，所谓“能力”（capacity）也没有指明是军事能力。而且没有任何条文规定美国必须使用这种“能力”作为“适当的措施”来维护台湾的安全。

作为对比，以美国为首的北约明确规定了使用军力来“集体防卫”。《北大西洋公约》第五条¹¹⁵规定“对欧洲或者北美的一个或多个缔约国的攻击会被认定为对全体缔约国的攻击”，“每一个缔约国都会援助被进攻方”（each of them will assist the Party or Parties so attacked），会采取“一切它认为必要的手段”来应对，“包括使用武装力量”（including the use of armed force），“来恢复或者维持北大西洋地区的安全”。

¹¹⁴ Whenever the laws of the United States refer or relate to foreign countries, nations, states, governments, or similar entities, such terms shall include and such laws shall apply with respect to Taiwan.

¹¹⁵ https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm

“每一个缔约国都会援助”和“包括使用武装力量”这两个表达很关键，它们的存在构成了采取行动的条约义务，明确提出必须展开包括使用武装力量在内的行动。9/11 恐怖袭击发生之后，第五条被启动，北约联军与美军一道参加阿富汗战争。这第五条是北约“集体防卫”（collective defence）的基石，如果这个条款不存在，北约的防卫机制就是一句空话，因为所有缔约国都可以在危急时刻“合法”地袖手旁观。所谓“适当的措施”就没有规定这种条约义务，既没有规定美国在台湾发生危机必须援助台湾，更没有规定美国需要动用军队。

再以《美日安保条约》为例，它的第五条规定如果在日本管制的区域内任何一方受到攻击，缔约方会“采取行动面对共同的危险”（act to meet the common danger）¹¹⁶。所谓“采取行动”是什么意思？这个表达实际上也很模糊，但是鉴于美国在日本保留了驻军，美国在日本有多处军事基地。如果日本遭受攻击，美军很大概率会参与维护日本安全的行动。2021 年 1 月 20 日，美国国务院发布声明对《美日安保条约》做出解读和表态，称条约规定的“美国对日本防卫的承诺没有动摇”¹¹⁷。所以条约中的“采取行动”的条文被在美国官方的语境下被解读为“对日本防卫的承诺”（U.S. commitment to Japan’s defense）。

1954 年，美国与台湾当局签订的《共同防卫条约》有相同的条款，它的第五条规定如果缔约方在西太平洋地区受到攻击，缔约方需要“采取行动面对共同的危险”（act to meet the common danger）¹¹⁸。随着共同防御条约的签署，“美军协防台湾司令部”被建立起来，美国在台湾维持驻军。随着中美建交，《共同防卫条约》在 1980 年终止，司令部被撤销，美军随之撤出台湾。可见在 1954 年到 1980 年期间，美国对台湾存在某种防卫的“承诺”，与美国对日本的“承诺”类似。

研究院认为，从文本上来讲，美国对北约国家存在动用武装力量的条约义务，《北大西洋公约》的文本语义最清晰，语气最强硬。次一级的是《美日安保条约》中的“采取行动”，它不是出兵的条约义务，可以被解读为“防卫的承诺”。《与台湾关系法》中的“适当的措施”或者保持某种“能力”语义最不清晰，语气最不强硬。由于“包括使用武装力量”等关键表达的缺失，这让它们既不是条约义务，也不能被解读为“防卫的承诺”。美国对台湾曾经有类似承诺，但是在 1980 年之后终止了。所以，现阶段，美国没有承诺武力保护台湾。如果台海出现“危机”，美军既可以来，也可以不来，这完全取决于美国决策者即时的考量，而非法律要求。

小结

总而言之，《与台湾关系法》的文本表达不清，它刻意的对台湾的法律地位、美台关系性质等重要问题进行了模糊化处理，这从客观上反映了美国从未真正“承认”一个中国原则，其所谓的“一个中国政策”不过是妥协的产物。在这部法案生效时，美国与中国的关于建交联合公报已经发布，美国政府宣布“acknowledges”一个中国原则¹¹⁹。这个词的选择也反映了美国对待“一个中国原则”的态度，因为，它既可以理解为“承认”（accept as true），也可以理解为“知道”（received it），即美国“承认”或者只是“知道”中国政府的立场是“世界上只有一个中国，中华人民共和国是唯一代表中国的政府，台湾是中国的一部分”。这里的语义同样表达不清。

¹¹⁶ <https://www.mofa.go.jp/region/n-america/us/q&a/ref/1.html>

¹¹⁷ <https://www.state.gov/u-s-security-cooperation-with-japan/>

¹¹⁸ https://avalon.law.yale.edu/20th_century/chin001.asp

¹¹⁹ <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v17/d203>

《与台湾关系法》延续了中美联合公报的做法，在规定美国与台湾的关系不是“政府关系”或者“外交关系”的同时，却留足了美国可以与台湾发展广泛联系，甚至可以向台湾售卖军备的操作空间。美国在台协会不是官方机构，却执行官方机构的职能。美国虽然没有明确承诺武力保护台湾，却又强调“美国自身需要维持能力”，反对台海现状的改变。

然而正是这样一部内容被刻意模糊化处理的法案，确立了当前美台互动关系的基础，它的符号学裂痕自然会导致美国在处理台湾问题时所出现的种种自相矛盾的情况。历届美国总统都会批准对台军售，因为这是符合《与台湾关系法》的，同时又会坚决反对台湾当局单方面宣布“法理台独”，因为这将在破坏西太平洋稳定的同时，违背这部法律。美国政府可以邀请台湾代表参加活动，却又必须掐断台湾代表的直播画面，因为这有违美国对“一个中国原则”的“承认”，而掐断直播的做法不违反《与台湾关系法》。

理解了这一点后，人们可以知道美国政府能做什么，不能做什么。别看美国当前与台湾当局互动频繁，表达多变，台湾当局也应当清醒地认识到，法案为美国“合法地”对“台海危机”袖手旁观也留足了空间，切莫对美国抱有过多的幻想。

五， 2021 年台海关系总结

综上，中国海峡研究院（香港）认为 2021 年台湾海峡继续朝向不稳定的方向发展，与海峡关系风险指数做出的判断一致。中国大陆和台湾的政治关系在进一步恶化，海峡发生冲突的风险持续上升。

从政治方面来看，2021 年台湾当局在“法理台独”的道路上越走越远。1 月份台湾的新版“护照”，和 10 月份台湾当局领导人蔡英文的所谓“互不统属”都说明了这一问题。台湾当局希望通过各种手段切断同大陆的法理联系，并在公开场合不断表态台湾是“主权国家”。

在 2021 年，中国大陆在积极推动两岸融合工作。一方面，大陆的有关部门和领导人在公开场合表态坚持“和平统一、一国两制”，同时又以强硬的话语警告台湾当局和“台独”势力不可恣意妄为。另一方面，大陆也在努力推动融合的具体制度建设，为融合之后的治理做准备。

从军事领域来讲，台湾在两岸的军事对峙中处于被支配地位，而大陆和美国的对峙则占主导地位。美国在西太平洋地区常年维持 1 个航母打击群，即母港在日本横须贺“里根号”航母（CVN-76）和打击群，再加上 1 个两栖打击群，即驻扎在日本佐世保基地的“美国号”（LHA-6）和打击群。“美国号”上部署有装备 F-35B 的 VMFA-122 中队。2021 年 8 月，美国海军“卡尔·文森号”航母和打击群来到西太平洋，这艘军舰上部署装备 F-35C 战斗机 VFA-147 中队。这意味着，自 2021 年 8 月起，美国在西太平洋地区维持了 2 个航母打击群和 1 个两栖打击群的战斗力，可以投送 7 个四代机中队和 2 个五代机中队的强大舰载航空兵战力。同时美国海军几乎每个月都穿越台湾海峡，数量和频率都接近特朗普执政时的 2020 年。

作为对美国在西太平洋地区部署庞大的海、空兵力行动的应对，中国大陆打造了一套“区域拒止”体系。2020 年，东风-17 型中程弹道导弹服役，这是中国服役的首款超高音速武器。鉴于美国尚未有一款超高音速武器服役，中国在这方面暂时处于优势地位。美国正在加紧研发超高音速武器。

在经贸方向上，台湾维持了不低的经济增速。在中国大陆庞大需求的强力支撑下，台湾外贸部门增长迅速，是经济增长的主要动力，并且带动了制造业的快速增长。但民众获益有限，2021 年台湾内部需求表象不佳，民间消费不振，甚至在 2、3 季度出现衰退，这导致台湾服务业状态低迷。

2021 年前 11 个月台湾进出口总值已经超过 2020 年全年的总值，增长率高达 31.7%，这是多年未见的积极情况。这主要得益于台湾同中国大陆进出口的迅速发展，也反映了两岸经贸的热度没有因为政治的对立而减少。

最后是涉外部分。2021 年，美国、日本出现政府换届，但是它们大体上延续了先前的台湾政策。美国的拜登政府一边口头上支持“一个中国政策”，一边持续强化与台湾当局的互动。2021 年已发生多次美国高级别官员访问台湾事件。除此之外立陶宛等国家也被卷入两岸关系问题中，台海问题“国际化”的趋势有增强的风险。

研究院在分析了《与台湾关系法》的文本后认为，美国没有“保卫”台湾的明确条约义务，虽然美国政客对台湾有一些口头承诺，但这些承诺与诸如北约“集体防卫”的条约义务有显

著区别。

总而言之，在 2021 年两岸的政治关系继续恶化，军事对峙依旧存在，台湾依旧在积极寻求域外国家的支持，美国依然在给予这种支持，而两岸贸易的“逆势上涨”是海峡关系的唯一亮眼之处，台湾对大陆的经济依赖情况没有改变。中国海峡研究院（香港）希望两岸关系能够和平、友好的发展，但是它的前提是台湾当局能抛弃幻想、看清形势，毕竟，实现两岸融合是维持两岸长期和平、稳定及繁荣发展的唯一道路。