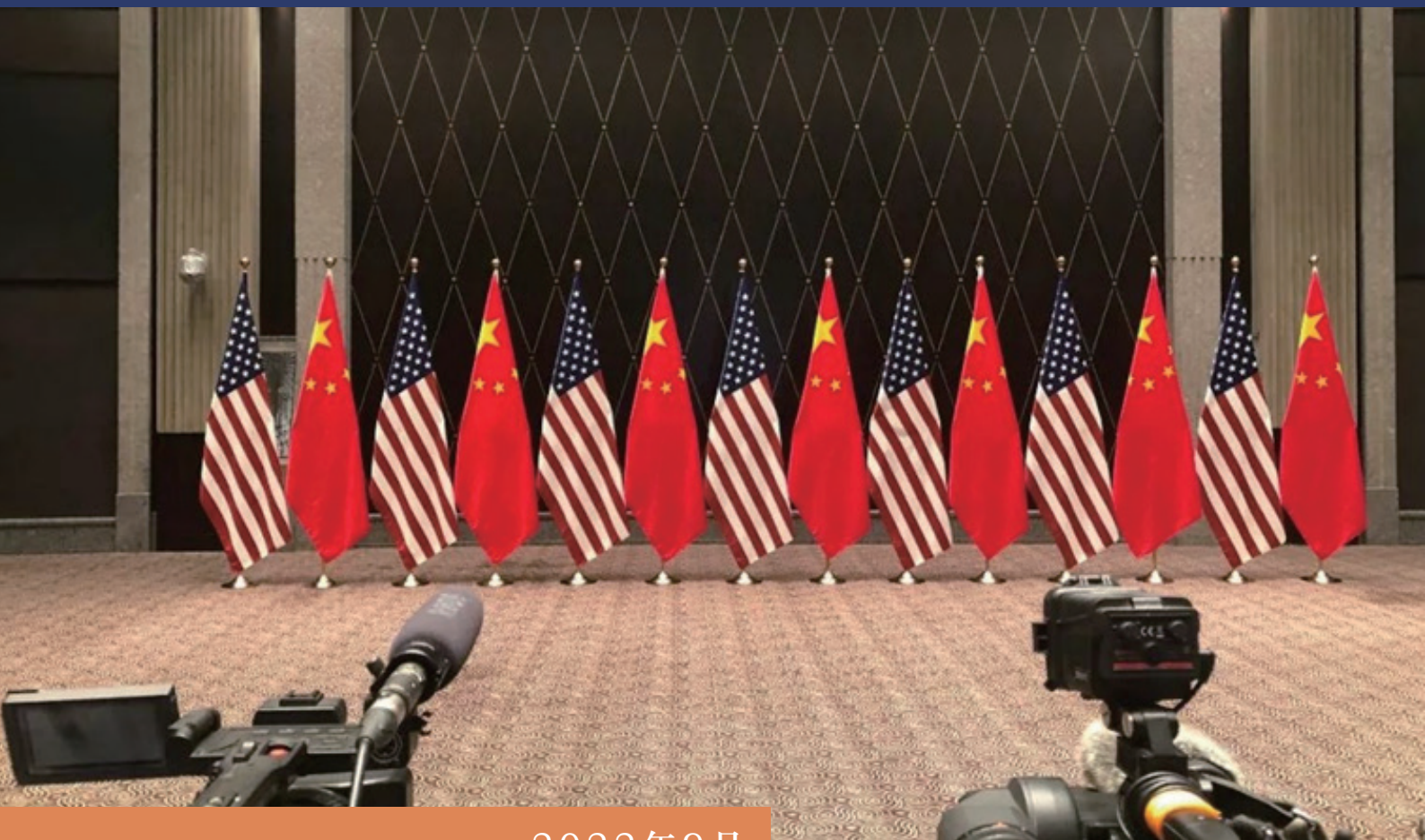




上海國際問題研究院

SHANGHAI INSTITUTES FOR INTERNATIONAL STUDIES



2022年9月

中美围绕台湾问题的 信号释放与“行动—反应”

——一项初步研究

邵育群 施道安 吴蕊思 傅瑞珍 季伊昕 艾莉

中美围绕台湾问题的 信号释放与“行动—反应” ——一项初步研究

邵育群 施道安 吴苑思 傅瑞珍 季伊昕 艾 莉

A Special Report of the Shanghai Institutes for International Studies

China-US Signaling, Action-Reaction Dynamics on the Taiwan Question :

A Preliminary Examination

Shao Yuqun, Andrew Scobell, Wu Chunsi
Carla Freeman, Ji Yixin, Alison McFarland

©本报告版权归上海国际问题研究院所有

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced or transmitted in any form or by any means without permission in writing from the Shanghai Institutes for International Studies.

Please direct inquiries to:

Shanghai Institutes for International Studies

上海国际问题研究院

联系方式

地 址：上海市徐汇区田林路195弄15号

邮政编码：200233

联系电话：+86-21 54614900

传 真：+86-21 64850100

<http://www.siiis.org.cn>

目 录

| | |
|-------------------|----|
| 序 言 | 1 |
| 一、观 点 | 3 |
| 二、分 析 | 8 |
| 三、政策启示 | 13 |
| 上研院团队的结论 | 15 |
| 附录：中美“行动—反应”动态时间表 | 16 |
| 后 记 | 22 |

作者介绍

邵育群 上海国际问题研究院台港澳研究所所长

施道安 美国和平研究所中国项目杰出研究员

吴莼思 上海国际问题研究院国际战略研究所所长

傅瑞珍 美国和平研究所中国项目资深研究员

季伊昕 上海国际问题研究院台港澳研究所助理研究员

艾 莉 美国和平研究所研究分析员

关于上海国际问题研究院

上海国际问题研究院成立于 1960 年，是隶属于上海市人民政府的高级研究机构和知名智库。我院的主要任务是：以服务党和政府决策为宗旨，以政策咨询为方向，通过对当代国际政治、经济、外交、安全的全方位研究，为党和政府决策提供有力的智力支持；通过与国内外研究机构和专家学者的合作交流，增强我国的国际影响力和国际话语权，提升国家的软实力。多年来，我院一直被国内外权威机构评为中国最重要的国际问题和中国外交智库之一。

上海国际问题研究院下设六个研究所和六个研究中心，分别是：全球治理研究所、外交政策研究所、世界经济研究所、国际战略研究所、比较政治和公共政策研究所、台港澳研究所；美洲研究中心、亚太研究中心、俄罗斯中亚研究中心、西亚非洲研究中心、欧洲研究中心、海洋与极地研究中心。我院还有八个研究平台，分别是：中国特色大国外交理论与实践研究中心、世界政党与政治研究中心、中国与南亚合作研究中心、网络空间国际治理研究中心、“一带一路”与上海研究中心、上海民间外交研究基地、中日关系研究中心和国际传播中心。此外，我院还是上海市国际关系学会和上海国际战略问题研究会的机构会员。

上海国际问题研究院编辑出版的中文双月刊《国际展望》和英文季刊 *China Quarterly of International Strategic Studies* 已经成为国际问题研究领域的重要学术论坛。

报告简介

本报告是上海国际问题研究院（以下简称“上研院”）与美国和平研究所（以下简称“和平所”）的一项共同研究项目的成果。项目研究的是拜登政府上任十周内中美围绕台湾问题的信号释放与“行动—反应”。其中的主要发现、分析和见解都是基于对中美两国决策者与分析人员的不具名访谈得出的。第一部分“序言”由六位作者共同完成，之后的各部分如标题所示，分别由上研院三位作者与和平所三位作者撰写。ⁱ

ⁱ 本报告仅反映作者个人观点，不代表上海国际问题研究院立场。美国和平研究所不持政策立场。

报告中的观点仅为作者的看法，不代表美国和平研究所的观点。

美国和平所报告链接见：<https://www.usip.org/publications/2022/09/us-china-signaling-action>

-reaction-dynamics-and-taiwan-preliminary-examination

概要

通过关于信号传递的访谈发现，中美两国决策者和分析人员对拜登政府上任十周内发生事件的看法和解读存在很大差异。

两国对对方外交政策信号经常有不同解读，近年来这种情况的挑战性正在上升。

这种情况使得双边行动—反应的互动可能激化为一个“行动—反应”的循环和互动升级螺旋。在双边关系紧张的大背景下，任何对所释放出信号的误读都很可能导致未曾预期和不愿看到的局势升级和冲突。

尽管双方都认为很多信号并非是针锋相对的回应，但对信号所要表示的含义也常感到很困惑。

两国应保持多个沟通渠道以促进双边关系稳定、可预期的发展，定期就台湾问题进行深入对话以降低冲突的风险。

在当前两国战略互信严重不足、官方和政策研究界线下深入交流仍有诸多障碍的情况下，两国智库尤其应当克服困难，努力促进沟通、发现问题、避免误判，为中美关系稳定发展建言献策。上海国际问题研究院团队以此为初衷，与美国和平研究所团队进行了合作研究，我们在此重申两个研究团队对各自的研究成果负责，不为对方的结论背书，希望这些成果对两国决策者和政策研究界有参考价值。

Summary

- Interviews with policymakers and analysts in China and the United States regarding the signaling by both sides during the first ten weeks of the Biden administration reveal a wide gap between each side's perceptions and interpretations of events.
- Washington and Beijing frequently have different understandings of each other's foreign policy signals, a problem that has become increasingly challenging in recent years.
- Such situation contributes to a bilateral action-reaction dynamic that can intensify into an action-reaction cycle and escalation spiral. Ultimately, the misreading of signals within the broader context of a tense bilateral relationship can create significant potential for unintended escalation and unwanted conflict.
- While policymakers on both sides recognize that many signals are not tit-for-tat responses, there is often confusion about what they do signify.
- To promote a stable and predictable relationship, Beijing and Washington should maintain multiple lines of communication. Regular in-depth dialogues on the Taiwan question should be conducted to reduce the risk of conflict.
- At a time when strategic mutual trust is severely lacking and there are still many obstacles to in-depth exchanges between officials and policy research communities, think tanks in the two countries in particular should overcome difficulties, work to promote communication, identify issues, and avoid misjudgment to provide advice and suggestions for the stable development of China-US relations. With this in mind, SIIS conducted a joint study with USIP. We hereby reiterate that the two research teams are responsible for their own research results and do not endorse the conclusions of the other. We hope that these results will be a valuable reference for the two countries' policymakers and policy research communities.

序 言

近年来，中美两国都发现，解读对方的外交政策信号是颇具挑战性的一件事。误解对方的信号，可能使它们对对方的“行动”做出过度甚至错误“反应”，发展为一个“行动—反应”的循环，生成事态升级的螺旋。例如，一方采取一个特定行动，另一方没有把它解读为是对己方先前行为的反应，而认为该行动具有挑衅性。这种解读方面的挑战会无意中使双边矛盾加剧，并升级成危机乃至（或者）战争。

台湾问题始终是中美关系中最具争议性的议题。而且，台湾海峡通常被认为是中美间最有可能发生军事对抗的地点。因此，重要的是，双方准确解读对方与台湾有关的信号，以避免无心的矛盾升级和双方都不想要的冲突发生。

这个研究项目检视了拜登政府上任后的十周内（2021年1月20日至3月31日），中美间与台湾有关的政策信号及相关的“行动—反应”。选择这个时间段，是为了探讨当一位新的国家领导人上任后，双方如何解读信号，以及“行动—反应”对双边关系有何影响。

这个研究项目由上研院（SIIS）团队与和平所（USIP）团队共同设计。两个团队同时推进己方的研究工作，并在该过程中多次讨论交流。¹

本项目的两个核心研究问题：

- 中美两国的决策者解读彼此信号的准确度如何？
- 这些解读是否影响双方的“行动—反应”？如果是的，那么是如何影响的？

¹ 上研院是“隶属于上海市政府的高级研究机构和知名智库，通过对国际政治、经济、外交和安全的研究为政府决策提供咨询”，参见其网站<http://www.siis.org.cn/Introduction.jhtml>；和平所是“一个由美国国会建立的国家的、超党派的、独立的机构，致力于以下主张，即一个没有暴力冲突的世界是可能的、可行的，对美国 and 全球安全都极为重要”，参见其网站<https://www.usip.org/about>。

为回答上述问题，上研院团队和和平所团队各自准备进行一系列针对自己国家的决策者和分析人员的不具名访谈。第一项任务是制作一份包括中美双方主要行动的时间表。这个时间表由上研院团队制作，并根据和平所团队的意见进行了修订与增补（参见附录）。

上研院团队与和平所团队各自在本国进行了十多次访谈。于每一次访谈开始时，访谈人都会简要介绍本项目的背景，然后向受访者提供长为5页纸的时间表，并要求受访者仔细阅读。访谈人随后要求受访者选出其认为特别重要的事件或片段，并给出选择的理由。受访者还需指出其认为的某方发出的信号，并评估该信号是否成功。此外，受访者还需指出其认为是“行动—反应”的事件。最后，请受访者发表补充意见或提问。接下来，两个团队分别整理和分析了各自的访谈数据。而后，它们分享了汇总数据与研究的主要成果。由于本项目是基于少量在中美两国进行的访谈的探索性研究，其成果应被视为是初步的。不过，本项目的研究结果总体上与其它研究的发现是一致的。

报告将研究的主要成果分为三个部分：观点、分析和政策启示，每个部分如次标题所示，分别由上研院团队与和平所团队撰写。上研院团队在报告结论部分再次强调，在双边关系处于困难时期，中美两国智库应当克服困难，努力促进沟通、发现问题、避免误判，为中美关系稳定发展建言献策。

一、观点

这部分的内容为中方受访者的主要观点（由上研院团队总结）和美方受访者的主要观点（由和平所团队总结）。

（一）中方观点：上研院团队的主要发现

第一，中方受访者普遍表示，他们对拜登政府台海政策的看法在十周内发生了变化。2021年1月20日，他们对拜登政府的台海政策持谨慎乐观的态度，认为拜登的政策会更具可预测性，台海风险会随之下降。主要原因有两个，一是拜登总统本人外交经验丰富，不像其前任那么“不靠谱”；二是虽然美国对华采取竞争战略，其台海政策对中国的挑战从长期来看在上升，但由于拜登政府的政策不会像特朗普政府那样走极端，因此中美爆发直接冲突的危险性应会下降。但是，到2021年3月底，大部分受访者都调整了之前的看法，认为拜登政府的台海政策比预想的更加消极，台海风险在上升。一是拜登政府在台湾问题上的立场非常顽固，与中方的分歧很大；二是美方不断在发展美台“非官方”关系的名义下提升美台“官方”关系，这实际上是支持台湾当局的“渐进台独”政策；三是美方不断推进与台湾的军事安全合作。

第二，中方受访者高度重视中美两国政府主管外交官员的讲话和外交部门发布的正式新闻稿，认为这些是两国政府向对方发出的重要政策信号。如中美高官在阿拉斯加会晤时，中共中央政治局委员、中央外事工作委员会办公室主任杨洁篪的讲话，国务委员、外交部长王毅的蓝厅讲话，美国国务院1月23日的新闻稿等。有受访者特别强调，1月23日，在拜登政府尚未就很多外交政策议题发表正式声明，台海两岸并未出现热点议题，也未有互相喊话或争执的情况下，美国国务院就主动发布了针对台湾问题的声明，而且内容涉及价值观、安全承诺与所谓义务、两

岸间所谓有意义的对话等，几乎包括了美国对台政策的主要内容，这反映出该议题在拜登政府对华政策中处于优先位置。

第三，中方大部分受访者高度关注对方政府政策表述中首次出现的说法，以及美台关系中首次出现的情况，认为这是重要的政策信号。如1月23日美国国务院新闻稿中首次出现“坚如磐石”（rock solid）这个词，强调美国对台的防卫义务，意味强烈，之后拜登政府各级官员谈到台湾问题时都会使用该词。如美台首次签署海巡合作备忘录，美国驻帕劳大使首次访台等。有受访者表示，美台海巡合作备忘录是一份准军事合作协议，其内容“极为恶劣”，是美国“打台湾牌”的“实在做法”，“不仅针对台海，也针对南海”。

第四，中方受访者高度关注美国国会相关涉台议案。一是特别注意新出现的提案，二是关注提案在参众两院的流程及通过的可能性，三是关注议案通过后对行政部门的约束力。

第五，中方受访者认为，拜登政府对华政策的其它方面，如人权政策、对香港的政策、对“一带一路”倡议相关项目的态度等，不仅加大了两国之间的互不信任，且这些政策同拜登政府的台海政策是相互关联、互相补充的，是拜登政府整个对华“遏制政策”的有机组成，让中方受访者进一步确信拜登政府台海政策的实质是“以台遏华”。

第六，中方大部分受访者认为，双方有些行动虽然从时间上看紧密相连，但并非一定是对对方特定行动的回应。有些是执行例行政策，不宜做过度解读。

第七，中方受访者认为，中方在台海的军事行动是强烈的遏制“台独”的政策信号，说明中方在军事应对台湾问题上的思考在增加，底线思维在强化。关于拜登政府是否准确理解中方这一政策信号的问题上，受访者有不同观点。有的认为拜登政府和美国战略界、政策界完全理解，但仍在不断为台湾当局的“台独”政策找借口；有的认为美国战略界和政策界对中方的军事行动存在误读，而他们的意见一定程度上影响了拜登政府和美国国会的相关判断；还有的认为，中美思维模式不同，中方会对美方的政策做长时段、系统性观察，但美方通常“一事一议”，因此无法理解中方的政策信号。

第八，中方受访者高度重视美国联合“第三方”在台湾问题上发声，认为这是台湾问题“国际化”的加剧。有受访者认为，3月16日美日“2+2”声明中涉及台湾，这是首次，性质很严重，说明美日在台湾问题上会联合行动。还有受访者表示，美国对台湾在圭亚那设立“台湾办公室”的行为表示欢迎，性质恶劣，因为其不仅是美国“外交助台”的一部分，更因为圭亚那与中方有外交关系。

第九，中方受访者认为，中美双方围绕台湾问题释放的政策信号

并不局限于台湾问题，而是双方的战略试探。中方尝试以此理解拜登政府的对华战略。有受访者认为，从1月20日到3月底的情况看，拜登政府还没完全想清楚其对华战略。

第十，中方受访者认为，中美元首视频会晤或通话很重要，有利于避免双方的战略误判，有利于保持台海稳定。中美关系发展的历史清楚地告诉我们，元首会晤总在重要的、特殊的历史时刻发挥了决定性的作用。两国元首是最重要的决策者，他们互相沟通看法，交换立场，对防止两国对对方政策信号的误读、误判有特别重要的意义。

（二）美方观点：和平所团队的主要发现

虽然受访者之间存在一些分歧，但他们对时间表的分析有很高的共识。共识主要体现在五个方面：1) 时间表展示了一系列事件，不是一个“行动—反应”的循环；2) 受访者对时间表上的一些行动或声明的重要性并不清楚；3) 中国也许误读了美国的行动或声明；4) 美国对台湾的行动不取决于美中关系；5) 影响美中关系的重要事件或行动没有被包括在这个时间表中。

首先，大部分受访者认为没有多少证据表明这个时间表是一个“行动—反应”的循环。美国受访者认为，美方的行动所反映的政策决定与美国的长期政策一致，认为中国大陆加大了对台湾的压力，美国需要做出反应。与此同时，尽管受访者认为有些美方行动也许是想释放信号，以显示美国的决心，但不是所有的行动都是对中方最近的行动或声明的反应。而且受访者也都认为中方的行动比美方“更具反应性”。此外，美国受访者观察到，在一些情况下，时间表上看上去是双方的一次互动，但可能用“斗争声明（dueling statements）”来描述这次互动会更准确；尽管双方都通过发表声明做出了回应，但并不代表它们改变了自己的行为。

其次，受访者不理解时间表上有些行动与美中关系的相关性。美国受访者认为，如果有些是北京想释放的信号，那么美方并没有把它们理解成信号。例如，受访者不理解为什么2月7-21日的渤海海峡行动被放在时间表上。因为他们认为黄海行动与台湾问题不相关。同样，受访者提出，为什么3月16日的美日“2+2”会谈被纳入时间表，但相似的事件，如美国与韩国、“七国集团”的会谈却没有纳入。此外，一些中方的行动被认为也许是释放信号，但美方并不理解这些信号的含义。例如，1月28日中国国防部（发言人）使用了“玩火者”的说法，虽然受访者明白这是（中方）常用的说法，但不清楚它想要传递的信号。同样，受访者提出，2月4日中国外交部和国台办就台湾在圭亚那设立“台湾办公室”发表了协同声明，看上去是释放信号，但他们却再次表示不理解这信号

想要传递的含义。

第三，在承认美国可能未接收到有些信号的同时，受访者认为中国也许误读了美国的行动，把一些不相关的事情联系在一起，或是看到了一些其实并不存在的信号。受访者称，这个时间表显示，中方可能误读了拜登政府上任初期行动中的“忙乱”。受访者的观察是，一届政府和下一届政府之间没有明确的分界，新政府各部门的成员需要时间逐步到位，上述活动反映的就是这种过渡。进一步看，受访者认为中方误读了美国的军事行动，像1月23日“罗斯福号”航母打击群类似的行动是很早前就已安排好的。对于时间表里放入了美国国会的行动，受访者认为，美国行政部门不和国会协调行动，也不会发起国会的行动，国会的行动主要是国内政治与民意的体现。此外，美国政府不控制媒体，时间表里的一些言论可能是官员回答记者提问时的表述，一般是即席发言。

第四，关于这个时间表是否是一个“行动—反应”的循环，受访者认为，尽管“行动—反应”的循环可能适用于中美关系中的其它议题，但“行动—反应”“不能准确表现出美国关于台湾的思考”，美国与台北的关系和美国与北京的关系是分开的。因此，不是美国对台的每个行动都是向中方发出信号，或者是对中方行动的反应。例如，一位受访者担心中国并未真正理解美国的看法，即美国认为其在发展与台湾关系上还可以做得更多；与此相反，中国认为美国的行动是破坏两岸关系，且未对台湾施加足够的压力，以使其务实地对待和解。而且，受访者们表示，台湾独立于美国行事，美国不是推动美台关系发展的唯一驱动力。

第五，受访者们有一个基本共识，即时间表中未纳入能为表中行动和声明提供重要背景的事件。受访者们表示，一些对中美关系有重要影响的事件未被放进时间表。他们认为，理解中美关系中的信号传递和反应需要超越一个特定的议题领域，因为在一个领域（或针对另一个国家）的行动会影响两国在其它政策领域内对对方的看法。双边关系更广阔的背景对两个国家的行动和认知都有影响，所以应该被考虑放入时间表。（一个领域中的一个行动可能被解读为对这个特定议题领域释放信号，但这个行动可能是对其它事情的回应。）美国如何应对中国，包括如何评估中国大陆对台湾的行动，也受到中方其它行动，如对香港、欧洲等议程的影响。受访者由此认为，中方好像没有反思自身行动，即其对台行动，以及在其它议题领域中的行动是如何影响美国的行动和认知的。

除了上述共识外，美国受访者们对时间表上的一些事件也有不同解读。一个例子是，一位受访者认为，3月9日戴维森上将在参议院军事委员会上的证词是“例行的情况介绍”。与此相反，另一位受访者坚称这对美中双方都“很重要”，因为它是美国印太司令部司令首次给出关

于中国“入侵台湾”的时间推测。另一个例子是，一位受访者提问称，为何3月25日美台海巡合作备忘录被中方认为是一个信号？而另一位受访者则认为，虽然此事并不一定会使事态升级，但它的确向中方释放了信号，即美方对美台政府可以合作的途径很关心。

二、分 析

报告这部分内容分别是上研院团队与和平所团队对双方访谈内容的分析。

（一）上研院团队的分析

1、对中美双方主要成果的比较分析

首先，双方都认为，时间表上的事件不应被完全理解为“行动—反应”的关系，与此同时，双方都对理解对方的政策信号存在许多困惑，具体表现在针对对方的某一特定行动，双方的受访者内部都有不同理解和意见分歧。例如，美方受访者对戴维森上将在国会的作证有不同理解，这种情况在中方受访者中也存在，有人认为这是很重要的政策信号，代表美国军方对大陆对台军事行动的具体看法；有人则认为这并不重要，更多代表其个人的看法。

其次，双方在如何看待美国与“第三方”的联合行动上存在巨大分歧。最显著的例子是3月16日美日“2+2”声明中涉及台湾。美方受访者问及中方特别关注此事件，却未提及美国与韩国、“七国集团”互动的的原因。站在中方的角度看，第一，3月18日美韩“2+2”声明中没有涉及台湾。第二，在本项目研究的十个星期内，拜登政府与“七国集团”未就台湾问题发表联合声明。第三，中方认为，美方对台湾问题对中日关系重要而复杂的影响缺乏敏感度和足够认识。美方受访者认为，美日共同声明只说明双方的互动仍处于开始阶段，还没有到协调具体行动阶段。这也显示出中美解读对方政策的不同处，即上研院团队在第七个“主要发现”中提及的，中方会对美方的政策做长时段、系统性观察，但美方通常“一事一议”。

第三，美国新政府上台后一段时间内的对外政策信号混乱似乎无法

避免。美方受访者认为，新政府与前任政府的政策没有一个清楚的界限，很多新政府部门的官员到位需要时间，因此，一些政策（行动）反映的是这种政府交接阶段的特点。中方因此认为，美国新政府上台后似乎无法避免对外政策信号混乱的情况发生。一是政府交接的时间长度不确定。有些重要岗位空缺的时间很长，中方不能因此理解为新政府没有推行自己的政策。二是实际上新政府上台后马上宣示了自己的政策，如1月20日美国国安会发言人艾米莉·霍恩的讲话，按一位美国受访者的分析，这是在“表达美国的政策”，这给中方的印象是，新政府并不需要官员都到位才能推出自己的政策。

2、总体分析

首先，特朗普政府的台海政策，特别是其末期的极端政策，对中方理解、判断拜登政府相关的涉台行动及政策信号有很大影响。虽然美方有评论认为，特朗普政府在执政末期推出的极端政策——如2021年1月9日国务院突然公开宣布取消美台官员交往的限制——不会产生多少实际影响，但在中方看来，这种变化是美国从尼克松政府以来坚持的一个中国政策进一步空洞化的表现，是对中美关系政治基础的巨大破坏，使中美之间本已严重的战略互信赤字进一步加大。中方因此不得不在台湾问题上做最坏打算。在此背景下，当拜登政府上台后继续在发展美台“非官方”关系的名义下提升美台“官方”关系，且进一步推动美台军事安全合作时，中方对拜登政府相关行动、政策信号的理解和判断是，虽然尚无极端政策出现，但美方现有政策信号显示，拜登政府台海政策与前任政府的政策相同，追求的仍是所谓“美台关系与中美关系的平行发展”，其中政策继续空洞化的趋势不会改变。

其次，拜登政府联合盟友与伙伴应对中国挑战的做法加大了中方对其台海政策的负面认知。联合盟友与伙伴共同应对中国挑战，是拜登政府对华战略的主要特点。其上任后不久，在与中方举行高层会晤前，国务卿布林肯和国防部长奥斯汀访问日本，并与日方举行“2+2”对话，对话的联合声明中涉及台海。在中方看来，这一举动至少说明几个问题：第一，拜登政府要让日本在台湾问题上发挥更大的作用。第二，如果拜登团队足够熟悉中国近代史，就应了解北京对中日关系和日本在台湾的殖民统治的敏感性。在北京看来，拜登政府意图让日本在涉台问题上发挥更大作用的举动要么是没有把中美关系拉回稳定轨道的意愿；要么则是拜登对华团队中根本没有真正的“中国通”，从而对台湾问题在中美关系中的敏感度和重要性缺乏清醒的认知。此外，拜登政府一面强调台湾是“一流的民主政体”，美国必须支持台湾；一面强调加强与包括越南在内的地区伙伴的合作，而越南并非美国眼中的“民主国家”。这

进一步强化了中方关于“美国是利用台湾遏制中国地缘战略影响力”的认知，所谓台湾的“民主价值”只是虚伪的说辞。

第三，双方对政策信号的解读存在较大差异，美国国内的政治斗争以及新媒体的广泛应用使两国政策信号传递和接收的过程更加复杂。政策信号有强弱之分，对政策信号的解读主观性很强，这使得两国政策信号传递和接收的过程具有无法避免的复杂性。值得注意的是，美国国内的政治斗争及新媒体的广泛应用使复杂性进一步上升。一是美国国会对外交安全政策的影响力上升，尤其是近年来美国国会对华政策同十年前相比，出现了空前一致的强硬，国会对台湾支持也空前增强，国会不断突破行政当局对美台政策的限制，加强与台湾关系，美国国会破坏两国政府在台湾问题上达成的有限共识的风险不断加大，已经引起北京的高度不安。此外，当前美国国内的政治极化、拜登政府在对内关键议程上高度有求于国会、以及由特朗普政府造成的对总统外交安全权力方面的不信任，使国会在干预美国外交安全事务方面将获得更大权力。而国会的决策方式显然与行政部门有很大不同，其释放的政策信号历来多元、模糊而且更加激进，这对于处理十分敏感和危险的台湾问题不是什么好消息。二是新媒体的广泛应用也使两国政策信号传递和接收的过程更加复杂。新媒体具有与传统媒体不同的一些特点，比如其传播速度更快，穿透国家边界的能力更强，活跃群体更年轻化以及影响两国民间舆论的作用更大等。其对于政策制定的影响——如对决策环境、决策过程的影响——很明显，但同时又缺少有针对性的研究和评估。

（二）和平所团队的分析

和平所团队在这部分中分析了美中两个团队通过访谈研究获得的发现，以回答报告开始时提出的两个问题：美中两国决策者解读彼此信号的准确度如何？这些解读是否影响了双方行动—反应的互动？如果是的，那又是如何影响的？

1、解读信号

比较两个团队的成果后，和平所团队认为，双方有两点共识。第一，两方受访者都对过度解读提出了警告，都认为时间表上的行动不完全是“行动—反应”的循环。第二，双方受访者都认为，时间表上中方或美方的一些行动或声明与整体的战略紧张局势有关，而非与台湾问题或特定的双边互动有关。但是，两个团队的访谈表明，双方受访者就如何看待和解读时间表上事件所反映出的对方战略和政策意图，所持观点相去甚远。

中方受访者认为美国的政策在拜登政府时期朝“强化与台‘官方’关系”、“支持渐进台独”方向发展，而美方受访者认为美国对台政策

保持了连续性。例如，中方受访者特别关注的拜登政府关于“坚如磐石”的表述，其传递的信号是在美国“一个中国”政策背景下，美国支持台湾的自我防卫能力，不是美国政策改变的信号。一位美国受访者称，美国国家安全委员会发言人艾米莉·霍恩在1月20日使用这个短语是“阐述美国的政策”，而非对中方的回应。美方受访者澄清，拜登政府的行动，在中方受访者看来意味着美国强化了对台湾的支持，但在美方受访者看来，这些行动与美国长期以来的对台政策是一致的，它们是美国为了应对北京威胁台北的行为以及（或者）北京窄化台湾国际空间的做法所做出的回应，是对台湾的再保证。美国官员在台北和圭亚那首都乔治敦发表的支持台湾在圭亚那开设办公室的公开言论就属于这类行动。美国受访者还认为，美国与其盟友关于台湾发生意外情况的讨论，如美日“2+2”声明中涉及台湾，是对北京对台施压的反应，与负责任的联盟行为一致。

与中方受访者得出的结论——“美日联合声明显示，它们将在台湾问题上采取联合行动”——相反，美方受访者认为两国的讨论还处于初始阶段。受访者们认为，这种认识上的差距也许是由于对政策根本不同的理解造成的，例如对“一个中国”政策的不同理解，对国际机构关于台湾的说法及其对台湾地位的含义的不同看法。

此外，双方受访者对香港在台湾问题中的角色的看法也有很大差距。美方受访者认为北京对港政策与台湾相关联，因为他们认为这个政策显示北京放弃了“一国两制”政策，且正在试图消除香港鲜明的特点。中方受访者认为，美方就近期香港形势发展的表述和行动是华盛顿“打台湾牌”以“以台遏华”，但美方受访者完全不这么看。他们认为，美国官方对中方对港行动的审查符合美国国会的要求，也与美国支持推动民主和人权的承诺相一致。

另一个分歧是双方受访者对中方军事行动的看法不同。根据上研院团队的研究发现，中方受访者对美国怎么看中方军事行动这一点是有不同意见的。有人认为美国政策界完全明白中方军事行动释放的信号；还有些人认为，美国战略和政策界对中方军事行动的误读可能影响了拜登政府对这些行动的评估。与此相反，美方受访者在讨论中方围绕台湾的军事行动时有基本共识。他们认为中方对台湾的行为越来越挑衅，军机进入台湾的“防空识别区”就是其表现之一，这帮助形成了中国正试图军事胁迫台湾的看法。美方受访者提及时间表中模糊的表述，表示军机的数量和在台湾“防空识别区”内的具体地点对美国如何解读这些军事行动都有影响。此外，当美国媒体报道了这些军机的行动后，美国政府就可能要做出回应了。即便如此，美方受访者仍强调了这些军事行动的累加效应，并表示美国正在对中方这些活动的一般模式做出反应。

2、对双边互动的影响

两个研究团队的发现显示，双方在理解和认知对方行为上有巨大差异，对两国各自的行为产生了影响，尽管特定的行动并非是环环相报的。尽管美方受访者认为美国需要对中方强势的行动做出回应，上研院团队发现中方受访者认为，华盛顿正在偏离其“一个中国”政策，北京需要发出信号，即中方认为美国的政策是有威胁性的，中方必须做出回应。美方受访者认为，中国大陆对台行动源于北京愿意展示其日益增长的能力来向台湾施压；而根据上研院的报告，中方受访者认为美方对台行动是美国对华竞争战略的一个方面，即以台遏华。因此，正如一些美方受访者评论的那样，双方都认为对方在改变现状，双方也都在尝试重建现状以作为对对方行动的反应。

对对方行动的潜在驱动因素的不同看法可能使矛盾激化，增加发生危机的可能性。美方受访者称，这种情况和“先有鸡还是先有蛋？”的问题很像，很难确定谁的行动在推动对方的行动，激化了矛盾，也并不清楚是谁开始了行动—反应的循环。其结果是，美国旨在威慑中国的行动也许招来了中方的反击。

对对方行动的误读和误判也会妨碍有效沟通。很明显，双方对对方行动的解读无助于局势的稳定；一位美方受访者认为，双方好像在“各说各话”。一些想要传递的信号对方没有接收到；另一些行动被认为是信号，但它们其实并不是各方想要传递的信号；还有一些行动看上去好像是信号，但因为并不清楚它们到底是不是信号，结果是不安全感甚至是威胁感反而加重了。

三、政策启示

报告的这个部分是两个团队基于上述对中美双方观点的评估和分析，就如何改善双方在台湾问题上的互动和信号释放提出的建议。

（一）上研院团队提出的政策启示

首先，深度对话对于保持两个大国关系的稳定和可预期非常重要。不能因为一次或多次对话没有达到一方的预期效果就认为不需要对话。对话机制的建立很辛苦，但废弃则很容易。目前，两国政府间几十个对话机制停摆，不仅是浪费资源，而且对双边关系的总体稳定发展非常不利，应尽快重启相关对话机制。

其次，为了降低中美两国在台海发生冲突的风险，双方应在各层级就台湾问题进行定期深度对话。两国元首峰会具有战略意义，并不只针对台湾问题，但对防止双方误判有关键作用。除此之外，双方应尽快开启关于地区安全的战略对话和围绕台湾问题的工作层对话，并克服新冠疫情带来的困难，增加智库专家涉台的“二轨”和“一点五轨”对话。

第三，双方应高度关注公众舆论对自身及对方决策环境的影响，充分重视新媒体对决策环境的影响。信息来源多样化和“信息茧房”现象同时对民意变化产生了巨大影响，如何应对“假消息”、“信息战”，同时准确评估民意，是决策者需要高度关注的课题。

（二）和平所团队提出的政策启示

保持多线沟通和对话。就美中双边交流而言，几乎没有什么是多余的。多种甚至是互相重叠的沟通管道和对话帮助确保一方的信息和关切能被另一方知晓。现有的外交官和军方人员间的正式、非正式讨论是重要的，“二轨”和“一点五轨”对话也重要（但后者不能替代前者）。

当美中关系恶化时，上述某些管道不可避免地受到限制，甚至被全部关闭。如果有多个管道，至少其中有一些还能继续运行。

指定特定官员和渠道以传递权威信号并清楚地将此告知对方。华盛顿应和北京沟通，告知哪些官员和哪些渠道发出的是美国最权威的声明。特别要注意对声明中所使用的语句加以斟酌，并且还要对其中的用语可能被如何翻译做出预估。我们的研究显示，中方官员和分析人员很难辨别华盛顿的哪些声明和言论应该被认为是权威的。而且，信号应该由多个行为体和通过多个渠道传递，以确保对方能接收到。

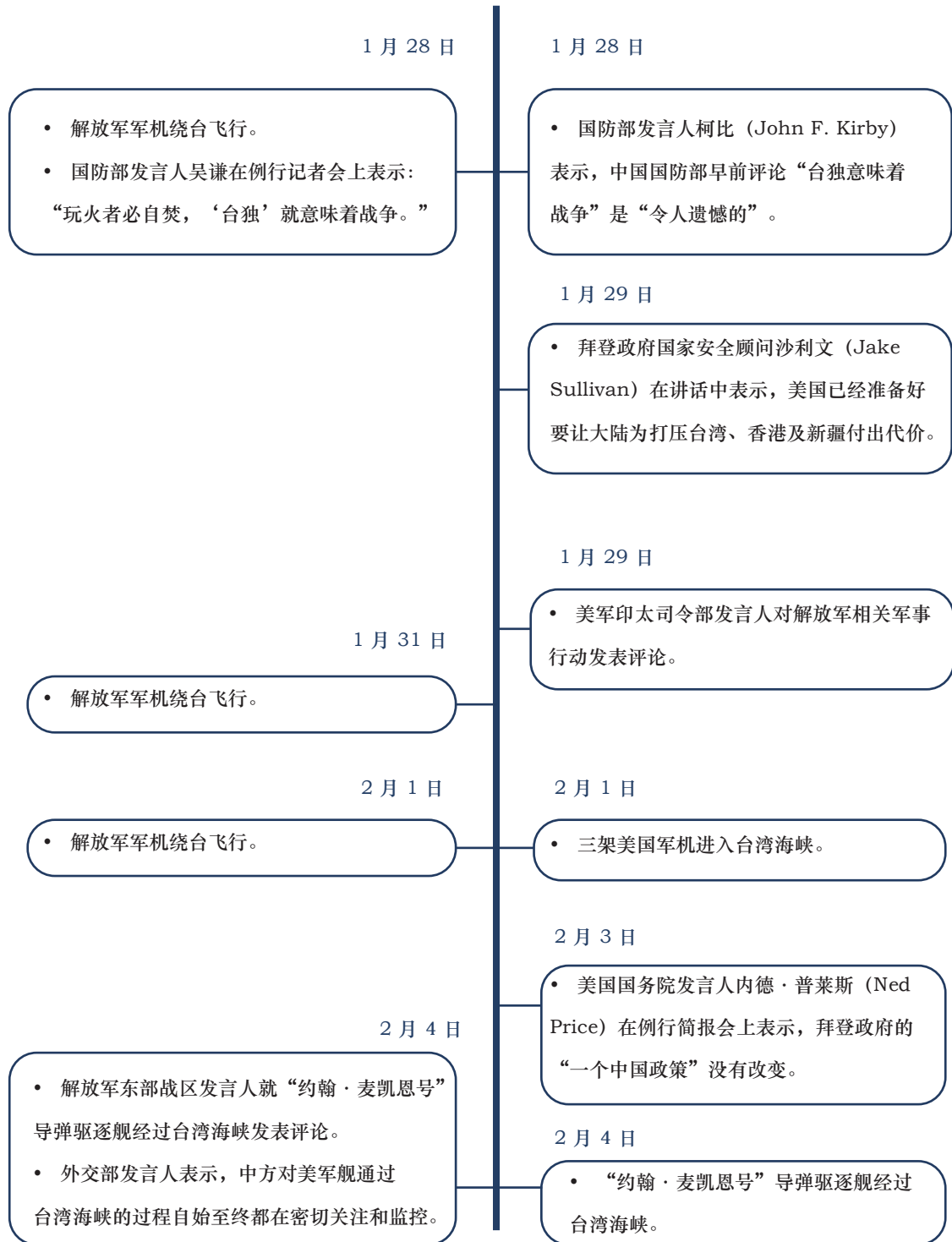
上研院团队的结论

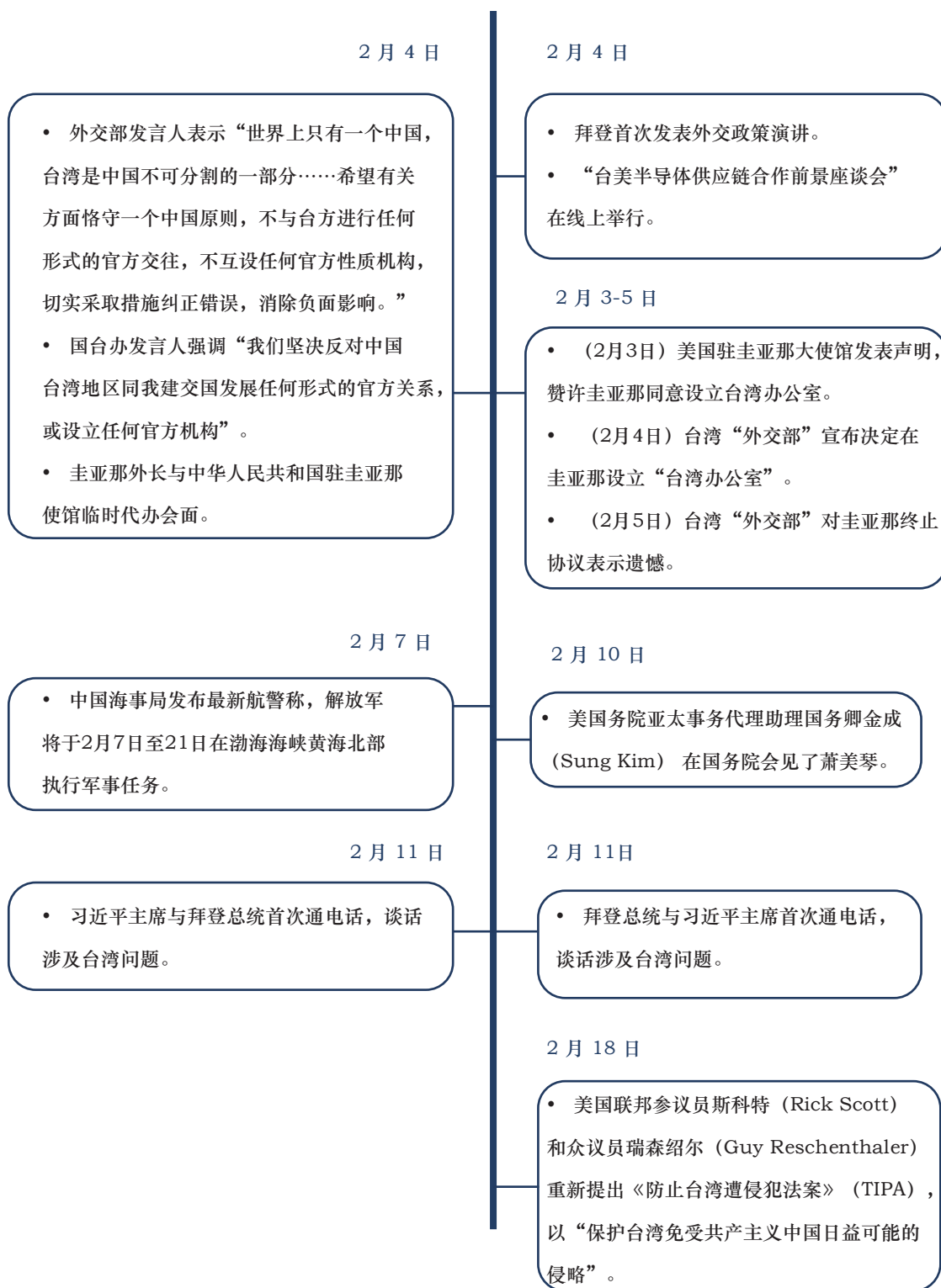
中美关系是当今世界上最重要的双边关系，台湾问题是其中最关键、最敏感的问题。50年前，中美双方秉持相互尊重、求同存异的精神，共同发表了“上海公报”，为中美关系正常化开启了大门，为妥善处理台湾问题奠定了基础。今天，我们仍然要从“上海公报”中汲取更多智慧，维护两国和平相处，尤其要避免因误判而在台湾问题上引发冲突对抗。在当前两国战略互信严重不足、官方和政策研究界线下深入交流仍有诸多障碍的情况下，两国智库尤其应当克服困难，努力促进沟通、发现问题、避免误判，为中美关系稳定发展建言献策。上海国际问题研究院团队以此为初衷，与美国和平研究所团队进行了合作研究，我们在此重申两个研究团队对各自的研究成果负责，不为对方的结论背书，希望这些成果对两国决策者和政策研究界有参考价值。

附录：中美“行动—反应”动态时间表

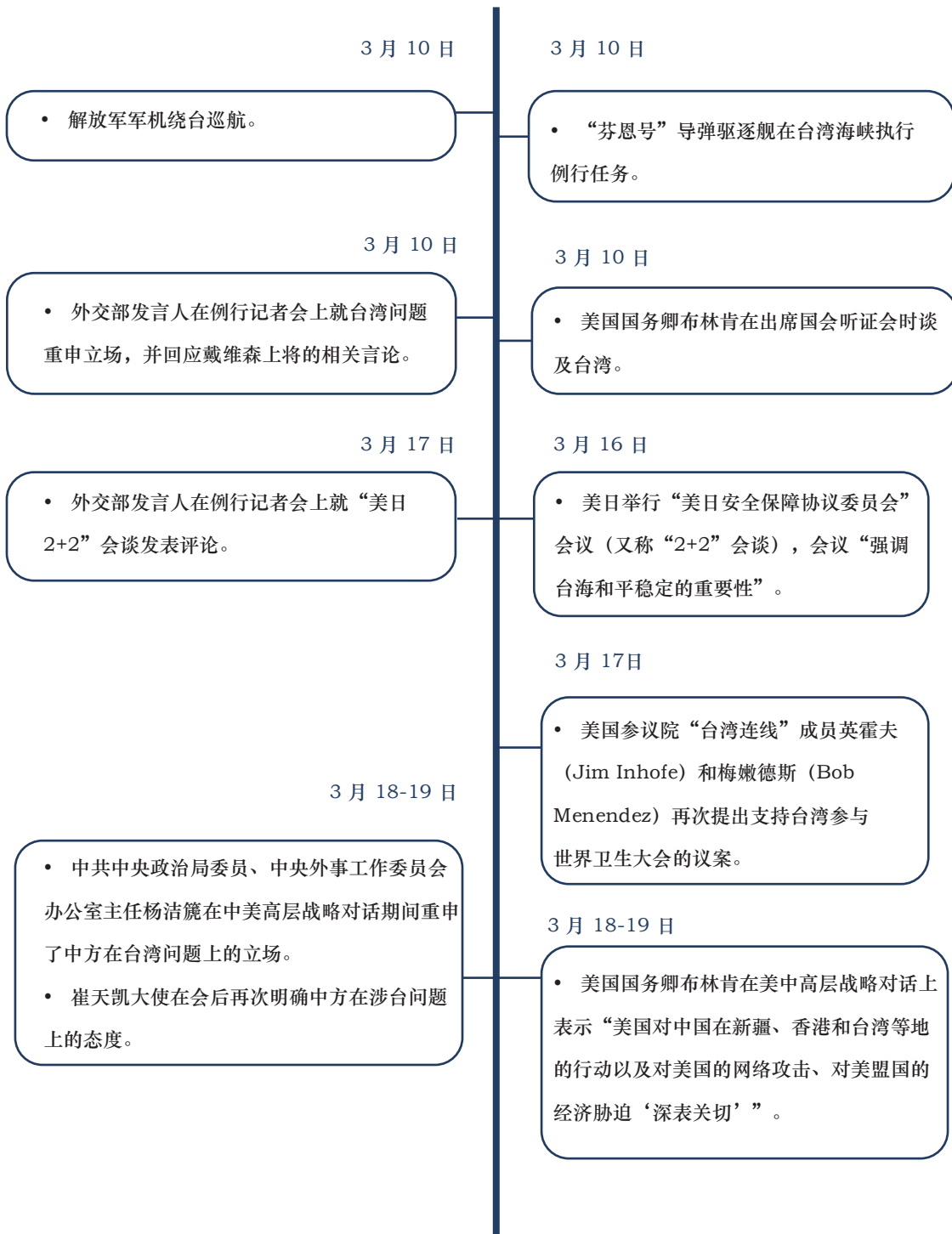
2021年1月20日-3月31日

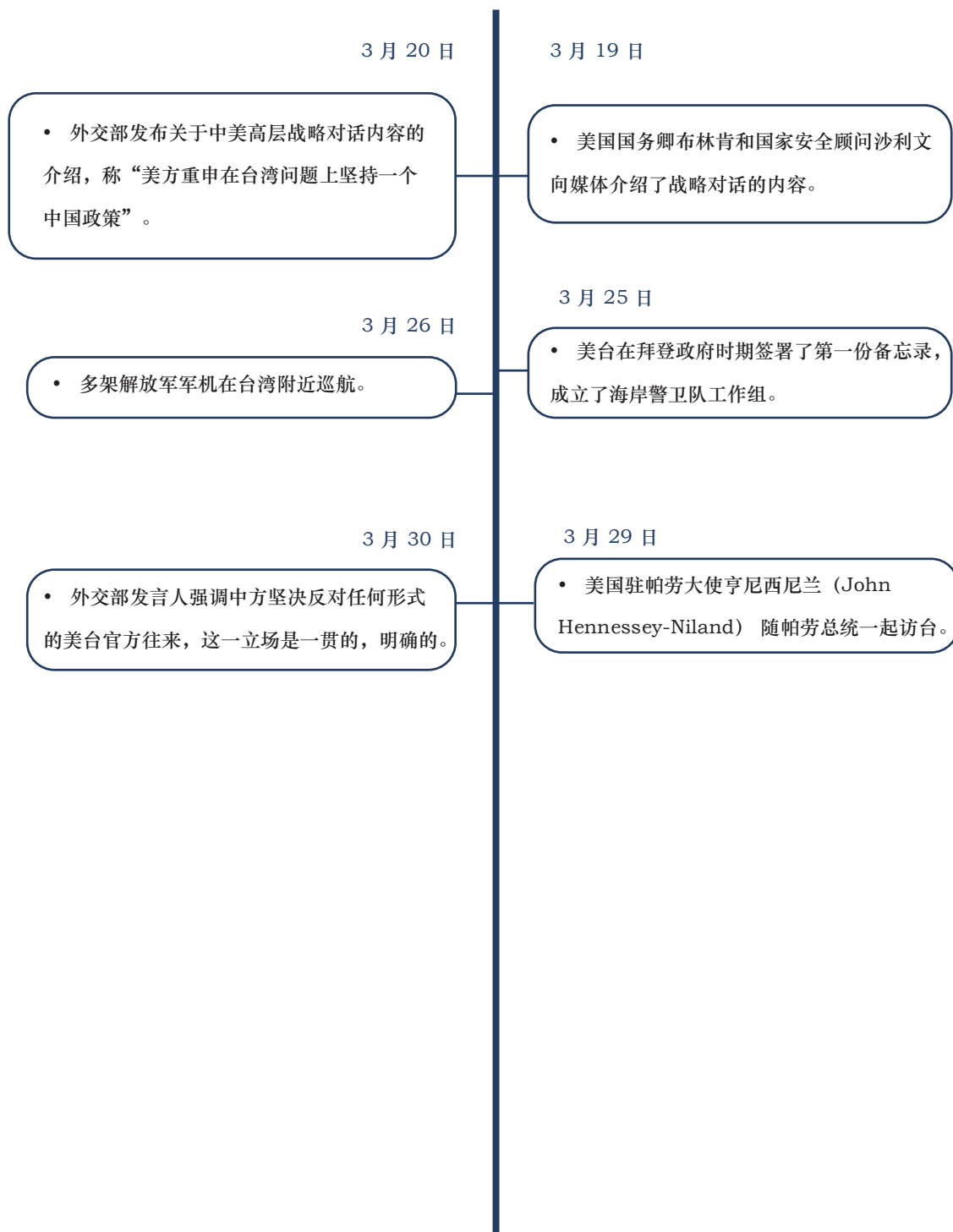












后 记

本报告的写作早在2022年8月2日至3日美国国会众议长佩罗西访问台湾之前已全部完成，因此它未纳入关于此访的讨论或分析。尽管如此，报告的作者们相信，此访及其前后一系列事件使本报告主要观点的重要性更为突出了。

©本报告版权归上海国际问题研究院所有
Please direct inquiries to:
Shanghai Institutes for International Studies

上海国际问题研究院 联系方式
地 址：上海市徐汇区田林路195弄15号
邮政编码：200233
联系电话：+86-21 54614900
传 真：+86-21 64850100