



CCSA



ASDRC

2021年 两岸关系风险指数 报告

2021年5月

中国海峡研究院（筹）
亚洲发展研究中心
厦门数聚海峡研究中心

目录

前言.....	1
一, 指数的定义.....	2
(一) 指数的定义.....	2
(二) 国内有关海峡两岸关系指数的研究回顾.....	2
(三) 国外指数研究介绍.....	2
二, 两岸关系风险指数的初步构建.....	5
(一) 指数研究的借鉴.....	5
(二) 两岸关系风险指数的初步构建.....	5
(三) 具体操作办法.....	7
三, 政治因素.....	11
(一) 台湾的大陆政策.....	11
(二) 中共历次代表大会的涉台政策和中央领导人的表态.....	16
(三) 中国历次五年计划中的涉台政策.....	21
(四) 两岸高层互访.....	23
(五) 小结.....	23
四, 军事因素.....	25
(一) 台湾当局的防务政策重点和涉大陆因素.....	25
(二) 大陆国防政策重点和涉台因素.....	29
(三) 两岸的历年军费.....	31
(四) 两岸的军事摩擦.....	35
(五) 两岸军力对比.....	36
(六) 小结.....	41
五, 经济关联.....	43
(一) 贸易.....	43
(二) 两岸投资.....	45
(三) 小结.....	46
六, 社会和舆论.....	47
(一) 两岸人员往来.....	47
(二) 两岸民意.....	48
(三) 小结.....	50
七, 外国的台湾政策和表态.....	51
(一) 美国的因素.....	51
(二) 日本和澳大利亚.....	52
(三) 小结.....	54
八, 指标赋值.....	55
九, 结论.....	57
附表 1 两岸军力对比.....	59
附表 2 两岸贸易关联.....	63
附表 3 两岸社会交流和民意.....	69
附表 4 指数赋值.....	71

前言

自上世纪中期国民党败退台湾以来，两岸关系受到域内外环境影响，出现了较为强烈的波动起伏。尤其是近些年，台湾民进党当局拒不承认两岸政治互信基础——“九二共识”，持续推动“渐进台独”、“隐性台独”和“文化台独”，甚至扬言为此“不惜一战”。种种举动都令两岸关系急转直下，为两岸关系的发展蒙上阴影。在此背景下，为了能够更直观的向公众呈现两岸关系的变化，揭示激化两岸关系的关键因子，中国海峡研究院联合多家机构推出“两岸关系风险指数”，旨在为两岸关系的历史演变和现状给出定量指标，探究和平与冲突变化趋势后的成因，为涉台研究者和决策者的工作提供相关参考。

报告分为9个部分。第一个部分介绍指数的构建，包括指数的定义、研究回顾、国外研究的借鉴；第二部分是指标的构建；第三个部分分析影响两岸关系风险的政治因素，包括两岸政策，领导人表态，重大历史事件等；第四个部分分析军事因素，包括两岸海军、空军主战力量对比，两栖投送力量对比等；第五个部分分析经济和贸易因素，包括两岸历年贸易额、贸易结构、投资额等；第六个部分分析社会交流和民意因素，包括两岸历年人员往来人次、婚配情况、台湾人的认同变化等；第七个部分分析域外国家对海峡局势的影响因素，包括美国、日本等国涉台政策、重大事件等；第八个部分是综合第二到第六部分所分析的因素，为各指标赋值；第九个部分是结论。

指数的定义

（一）指数的定义

指数（index）被广泛地应用于社会科学研究。在统计学上，广义的指数是一种相对数，可以用来度量事物的变化程度。“两岸关系风险指数”是用来度量中国大陆（以下称“大陆”）和台湾之间“关系风险”随时间变化的相对数。

“两岸关系风险”，是指两岸丧失和平，爆发军事冲突乃至大规模战争的风险。大规模战争指大陆发动的所谓“统一战争”，或者台湾当局发动的所谓“反攻复国战争”。因此“海峡两岸关系风险指数”，是用来度量大陆和台湾之间爆发军事冲突乃至大规模战争的风险随时间变化的相对数。

（二）国内有关海峡两岸关系指数的研究回顾

使用指数来研究大陆和台湾关系的变化并不是新思路，厦门经济管理学院的胡加生早在2010年就提出要构建综合性的“海峡关系指数”，以反映海峡两岸关系的变化¹。在他看来，指数研究的好处一方面是“直观”、“可度量”；另一方面是研究的可持续性：随着时间的推移而累积的大量数据，可以在图示上集中反映一段时间内海峡两岸关系的走向和趋势。遗憾的是，胡加生并没有进一步做出理论模型。

2018年厦门大学的邹振东、冯梦兰提出编制两岸关系指数²。他们建议采取“定量和定性相结合的研究方法”，综合使用“主观定权法、层次分析法、因子分析法确定各指标的权重之后，计算出两岸关系指数”。这个指标体系有3个层次，4个一级指标、23个二级指标和59个三级指标，分别反映两岸政治、经济、社会交流和舆论民意4方面的问题。在算法上，先计算次级指标，在加总求和计算总的指标，其结果就是“两岸关系指数”。不过邹振东和冯梦兰没有在理论模型的基础上计算出具体数值，没有发布指数结果。正如邹振东所说，“两岸关系的大数据研究及指数研究更是几乎空白”。

2021年4月，福建师范大学、福建省亚热带资源与环境重点实验室的李祺祥、游小珺和韦素琼在两岸指数研究上取得了实质性的进展³。他们借鉴了邹振东的指数模型，通过分析事件并赋值的方法，计算出了两岸从2000年到2018年政治、经贸和文旅3个指数，进一步综合计算出了这段时间的两岸关系指数，填补上了用指数来研究两岸关系的空白。他们的方法将在第二部分详细介绍。

（三）国外指数研究介绍

邹振东认为，在两岸关系研究中，多定性分析而少定量分析，因此有编订指数的必要性。但是在社会科学研究领域，特别是在研究两个政治体的关系时，研究人员必然面临不少“主观

¹ 胡加生.海峡关系指数初探[J].厦门科技,2010(06):20-22.

² 邹振东,冯梦兰.两岸关系指数研究初论[J].台湾研究,2018(03):67-79.

³ 李祺祥,游小珺,韦素琼.基于事件数据分析法的两岸关系测度及影响因素研究[J/OL].世界地理研究:1-19

数据”。指标有定性和定量的区分，定性指标需要转化成为数据。这是指数研究的第一大难点

国外有一些较成熟的研究成果。例如，美国智库加图研究所每年都要编订“人类自由指数”（human freedom index），然而“自由”的价值属性意味着较难测量。加图研究所为此采取了“近似拟合”的办法。与邹振东的模型类似，加图研究所也采用多层指标的方法，把自由分为2个一级指标⁴：人身自由（personal freedom）和经济自由（economic freedom）。一级指标之下又有二级指标、三级指标、四级指标、五级指标。

加图研究所为每一个四、五级指标赋值0分到10分。指标有定性指标和定量指标两种。后者带有数据，加图研究所根据一定的打分规则将它们转化成0到10的分值。如人身自由下的三级指标“凶杀率”（homicide），加图研究所参考了联合国发布的各国凶杀率数据，规定凶杀率为0赋值10分，凶杀率大于或者等于25（指每10万人中有25人遭到杀害）则赋值0分。有了一头一尾两个极端值后，其余的凶杀率数值可以依次转化成0到10的赋值。

再比如经济自由之下的三级指标政府消费（government consumption），它的数据是政府消费支出占一国总消费支出的比例。加图研究所使用最大最小值法将数据标准化成为位于区间[0,1]的值，乘以10得到赋值，分数与政府消费占比负相关。

定性指标的处理比较困难。如人身自由之下有二级指标法律保护和安全（legal protection and security），之下有三级指标法治（rule of law），之下有四级指标程序正义（procedural justice）、民事法律正义（civil justice）和刑法正义（criminal justice）。按照加图研究所的思路，研究人员可以从一个国家的程序正义、民事和刑事法律执行情况出发，研究出该国“法治”的度量。

一国司法领域的“程序正义”，看似足够具体，但实际上，这个概念的外延极其广泛，涉及诸多方面，内涵也比较抽象。研究人员要定义和度量也并不容易。

加图研究所称，在编订各国法治指数的时候，参考了智库世界司法项目（World Justice Project）的研究成果，即法治指数（Rule of Law Index）⁵。世界司法项目的法治指数模型，有9个一级指标和47个二级指标。在研究的时候，机构会发布问卷，让目标国家300位专家为每个指标赋值，在此基础上编订整体指数。这反映了把定性问题定量，把“主观”指标变成数据的研究思路。“某个国家法制程度如何”的问题被转化成了“某个专家认为该国法制程度如何”的问题。

加图研究所的指标还包括一国的民主程度。在这方面，它参考了智库“多样民主”（Varieties of Democracy）的研究成果。与世界司法项目类似，多样民主也采用了把定性问题定量的研究思路⁶。在操作上，多样民主让全球3000多位专家为每个指标赋值。如宗教自由指标，被设定为0到4共5分，0代表“政府完全不尊重宗教自由”，4代表“政府完全尊重宗教自由”。某个专家如果认为某个国家宗教自由程度较高，可以打出较高的分数，反之打出低分。需要指出，专家赋值也具有是一定的主观成分。即使是对同一个国家的同一个指标，不同的专家也可能打出不同的分数，因为他们有不同的认知与判断。但就抽象问题的定量而言，这

⁴ <https://www.cato.org/human-freedom-index/2020>

⁵ <https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-2020/methodology>

⁶

是一种相对合理的操作办法。最后加图研究所会将 0 到 4 的赋值转化为 0 到 10 的赋值作为该指标的分值。

在得到各四、五级指标的赋值后，加图研究所会计算平均数作为某个国家某年的自由指数。人身自由下有四级指标 27 个、五级指标 11 个，经济自由下四级指标 24 个、五级指标 25 个。但是人身、经济自由各占 50% 的权重，这说明每个四、五级指标所占权重不一样，加图研究所采用了加权平均数的计算方法。

报告将充分借鉴美国加图研究所、世界司法项目、多样民主的成熟指标研究成果，参考“人类自由指数”的制作方法，建立多层次的指标体系，通过一套赋值的体系，给指标赋值，最终计算出指数的结果。这是国际通行的指标制作方法。

一、两岸关系风险指数的初步构建

（一）指数研究的借鉴

用指数来描述两岸关系变迁尚属新的研究议题，然而这种研究范式在国际关系领域早已有之。虽然两岸关系并不属于国际关系，但考虑到台湾相对大陆具有一定的政治独立性，借鉴国际关系指数研究的指数研究有利于建构本项研究的指数体系。

国际关系研究中行为主义有“事件数据分析”方法，即抽取两国关系中具有一段时间内一连串的事件，给事件赋值，来研究两国关系走势。这种方法开始于1960年代，代表性的有爱德华·阿萨尔（Edward Azar）的“冲突与和平数据集”（COPDAB，1982）、查尔斯·麦克莱兰（Charles McClelland）的“世界事件互动测量”（WEIS，1976）等。

在国内，中国社科院的李少军2002年建立“冲突-合作模型”，来研究克林顿政府时期的中美关系走势⁷。清华大学的阎学通、周方银在此基础上进行了优化⁸。李祺祥、游小珺和韦素琼的研究也是使用这一套方法论。

上文指出，指标分为定量与定性两种。对于定性指标可以采用赋值分析的研究方法。阎学通提出，这种方法有5个步骤：

第一，选择数据来源

第二，整理事件

第三，给事件赋值

第四，确定事件对双边关系的影响

第五，结合事件的历史分值和本时间点赋值，确定事件的分值

对于定量指标，李祺祥等提出可以将数据标准化，消除量纲之后再赋值分析。

（二）两岸关系风险指数的初步构建

报告中的两岸和平风险指数，共有3个层级，5个一级指标、16个二级指标和38个三级指标，如表1所示。

⁷ 李少军.“冲突——合作模型”与中美关系的定量分析[J].世界经济与政治,2002(04):43-49.

⁸ 阎学通,周方银.国家双边关系的定量衡量[J].中国社会科学,2004(06):90-103+206.

一级指标	二级指标	三级指标
A政治	A1 两岸的涉对方表态	A11 台湾当局涉大陆政策
		A12 中共代表大会涉台政策和中央领导人的涉台表态
		A13 大陆历次五年计划涉台政策
A2 两岸高层互访	A21 两岸高层互访	
B军事力量	B1 两岸防务战略	B11 台湾防务政策重点和大陆因素
		B12 大陆国防政策重点和涉台因素
		B13 两岸的历年军费
	B2 两岸的军事摩擦	B22 两岸军事摩擦
	B3 两岸海军主战力量对比	B31 两岸驱逐舰数量对比
		B32 两岸护卫舰数量对比
		B33 两岸潜常规数量对比
		B34 两岸核攻击潜艇数量对比
	B4 两岸两栖投送力量对比	B41 两岸大型登陆舰数量对比
		B42 两岸船坞登陆舰数量对比
		B43 两岸两栖攻击舰（直升机航母）数量对比
		B44 两岸海军陆战队建设状况和对比
	B5 两岸空军力量对比	B51 两岸第四代战斗机对比
		B52 两岸第五代战斗机数量对比
		B53 两岸中、远程轰炸机数量对比
		B54 两岸空降兵力量对比
B6 两岸防区外打击力量对比	B61 两岸中、短程弹道导弹力量对比	
	B62 两岸巡航导弹力量对比	
B7 两岸陆军力量对比	B71 两岸第三代主战坦克对比	
B8 两岸侦查体系建设对比	B81 两岸空军预警机对比	
C经济关联	C1 两岸贸易	C11 两岸贸易金额
		C12 两岸贸易总额占大陆对外贸易总额比例
		C13 两岸贸易总额占台湾对外贸易总额比例
		C14 大陆对台湾的贸易顺差（或逆差）
C2 两岸投资	C21 两岸投资金额	
D社会和舆论	D1 两岸人员往来	D11 大陆赴台湾人次
		D12 台湾赴大陆人次
		D13 跨海峡婚姻人数
D2 两岸民意友好程度	D21 大陆居民对武统支持程度	
	D22 台湾居民对“台湾人”身份的认同程度	
E域外国家的台湾政策和表态	E1 美国	E11 美国历年对台军售金额
		E12 美国海军在台海活动情况
	E2 美国的盟友	E21 日本对台政策和表态
		E22 澳大利亚对台政策和表态

（表 1：两岸关系风险指数的指标体系）

5 个一级指标，分别是 A 政治、B 军事力量、C 经济关联和 D 社会舆论和 E 域外国家的台湾政策和表态。每个一级指标之下有各自的二级指标和三级指标。

这 38 个三级指标，有些属于定量指标，有客观数据，可以定量分析，如两岸的驱逐舰数量。有些属于定性指标，如中共历次代表大会的涉台政策。有些虽然是定量指标，但是必须作定性分析，如两岸领导人会面情况。

（三）具体操作办法

设立了模型之后，报告借鉴阎学通等学者的办法，对各指标进行赋值。

第一步，选择数据来源。报告选取两岸和外国政府机构官方网站、新闻机构、研究所、基金会等信息主体作为事件、数据的来源。

第二步和第三步，整理事件，给事件赋值。对此李少军提出“冲突-合作模型”，将双边关系事件分为冲突与合作两大类，再分别赋值。阎学通改进了这个方法，制作出赋值表，统一赋值标准。

报告模仿阎学通的做法，做出赋值表，如表 2。

	政治表态和事件		防务政策和事件		外交表态和事件
	大陆	台湾	大陆	台湾	政治效应
10	一定要解放台湾、发动战役	反攻复国，宣布法理独立，挑起军事冲突	解放台湾	攻势作战	外国军队驻扎台湾、外国支持台湾法理独立、外国支持台湾“反攻大陆”
5到9	“绝不容忍”、不能留给下一代、“不承诺放弃使用武力”、“不得已而使用武力”	“两国论”、“一边一国论”、“我们已经是一个独立的国家”，不承认“九二共识”、“不接触、不谈判、不妥协”、“反共复国”	“不承诺放弃使用武力”、“不惜一切代价”、军机绕台	发展“非对称战力”、“有效吓阻”、“重层吓阻”	外国军舰、军机出现在台湾海峡、售卖给台湾大量先进军备、和台湾签署官方协定、倾向“台独”立场的官方表态
1到4	“高度警惕”、“坚决打击”	“不独、不统、不武”	坚决维护统一	守势防御	外国表态支持台湾加入国际组织、支持台湾护照等表明政治体身份的事物
0	和平统一、一国两制	承认“九二共识”	改善和发展	追求中国统一	“一个中国”立场
-1到-4	努力促进统一大业	坚持“九二共识”，深化合作			在台湾问题上坚定支持大陆
-5到-8	争取和平解决	国统纲领			把对大陆的支持转化为政策和行动
-10	“什么问题都可以谈”	开展统一的谈判			协助中国的统一事业

(表 2: 赋值表)

本赋值表的分数从-10到10，正数代表导致风险上升的事件，负数代表导致风险下降的事件，0代表对风险没有影响的事件。10代表两岸关系破裂、风险极高、已经爆发战争或者处于战争边缘；-10代表双方极度友好。

本赋值表涵盖了政治、防务和对外事务3个方面，是本指数38个三级指标中所有定性指标（qualitative indicator）赋值的标准。

在实践中，赋值是一件困难的事情。如大陆对台湾的表态，往往首先提到“和平统一、一国两制”，然后提到“坚决打击”分裂势力。报告会按照表态力度的差异，给出1到4分而不是0分。

阎学通提出，某个指标在某个时间点的赋值是“累积”和“流动”共同作用的结果，是历史趋势叠加上现实事件引发的变化的结果。换言之，研究者需要考虑增量和存量，某个指标在前一时间点的值会影响它在本时间点的值。这就是第四步和第五步。

但这个方法不适合用来研究两岸关系的指标。阎学通直接研究的“事件”，没有进一步将事件分为政治、经济、军事事件，再分别赋值。报告的指数有5大类别的划分，单一指标往往的变化极其稳定。如果采用“累积”和“流动”法，很快就会趋近极端值。故报告在分析指标时会直接使用第三步得到的赋值。

在处理定量指标时，报告借鉴李祺祥等的办法，采用对数法数据进行标准化，以消除量纲的影响。

设*i*指标在第*j*年的值为 X_{ij} 。

$$X'_{ij} = \frac{\log_{10}(X_{ij})}{\log_{10}(\text{MAX}(X_{ij}))} \quad (\text{公式 1})$$

报告使用公式1将数据标准化为区间[0,1]内的数值，再根据数值进行赋值。标准化处理的结果，反映了数列中 x_{ij} 值与最大值的比例关系，可以直接换算成绝对值0到10的分值。即 x_{ij} 距离最大值越近，得到的分数绝对值越高，距离越远得分越低，最低赋值为0。

此时需要注意赋值的正负符号。报告参考李少军的冲突-合作模型，将某些指标列为“合作”类，赋予负分，即它们会消解风险；某些指标是“冲突”类，赋予正分，会增加风险。

合作类指标：两岸贸易金额、两岸贸易金额占双方各自外贸总额比例、两岸投资金额、大陆赴台人次、台湾赴大陆人次、跨海峡婚姻人数。

冲突类指标：所有的军力对比数据指标、两岸军费金额、两岸贸易差额（大陆贸易逆差）、大陆居民对武统支持程度、台湾居民“台湾人”身份认同程度、美国历年军售金额。

在报告中，两类指标不会重叠，不会出现“冲突类”指标赋值为负数而导致风险减少的情况。这是符合历史与现实的。如双方的防务、军队建设总会导致风险增加，程度多少而已，这是军队本身的任务和武器装备的功能决定的。

同样，如两岸贸易额是“合作类”指标，贸易额越高，表示两岸经济开放程度越高，风险越低。贸易额下降而没有中断，表示双方依旧保持一定程度的开放，对风险的消解作用减弱，但总不至于增加风险。

最后的问题是各指标的权重。李祺祥等使用熵值法，得到政治指标的权重最大，为53.49%，经贸为26.27%，文旅交流为20.24%。

熵值法通过数据序列的熵值来判断其离散程度，进一步判断信息量，然后确定权重。报告的指数使用熵值法来确定权重面临诸多困难。首先，报告研究的时间跨多较长，从1950年到

2021年。在前30年，只有政治、军事、对外事务指标参与计算，经贸、社会指标缺乏数据。其次，由于报告研究的时间跨度长，各指标权重会发生变化，熵值法无法反应这一点。

因此报告借鉴李祺祥等研究的结论，考虑到两岸关系演变的历史和现实，赋予政治、军事最多的权重、经贸、社会、对外事务次之。这样的权重比例分配，也符合现实主义流派对更加看重政治、军事等物质力量对国际关系影响力的看法。

1950年到1977年，政治权重40%，军事40%，对外事务20%。

1978年到1991年，政治40%，军事30%，对外事务20%，经贸10%。

1992年到2021年，政治40%，军事30%，对外事务20%，经贸5%，社会5%。

二、政治因素

本部分探讨影响两岸关系风险的政治因素，包括 2 个二级指标：两岸涉对方的态度和两岸的高层互访。4 个三级指标：台湾的涉大陆政策、中共代表大会涉台政策和中央领导人的涉台表态、大陆历次五年计划涉台政策和两岸高层互访。

台湾的涉大陆政策在大部分时期是抗拒统一的。当台湾当局认同“九二共识”，推动两岸交流时，台海局势就会缓和；当台湾方面要“反攻复国”，或者推动“台独”政策，与大陆敌对时，两岸风险就会上升。

自 1979 年以来，大陆对台政策较为稳定，坚持和平统一的方针（1956 年提出“和平解放”的方针）。但是由于台湾当局政策的变化和国际形势的改变，大陆的应对也会进行相应调整。

（一）台湾的大陆政策

1949 年 4 月，随着渡江战役的胜利展开，解放战争进入收尾阶段。蒋介石主导的“国民政府”最终迁往台北，两岸对峙的格局开始形成。

台湾当局的大陆政策可以分为 3 个阶段：

第一阶段从 1950 年到 1981 年，台湾当局强调“反攻复国”，屡次进犯大陆、挑起战火。

第二阶段从 1981 年到 1998 年，台湾当局放弃“反攻大陆”，但是同时坚持两岸统一。

第三阶段从 1998 年到现在，自台湾李登辉当局提出“两国论”以来，除了马英九之外，历届台湾当局领导人都在推行“台独”。大陆坚决反对“台独”，维护统一，并抓紧对台军事准备。

报告认为，台湾当局推动“反攻大陆”或者“台独”政策时，两岸冲突风险提升；台湾当局支持和平统一时，两岸冲突风险下降。代表性事件如下：

1. 1949 年“国庆纪念告全国军民同胞书”

1949 年 10 月 9 日，蒋介石在台北发布“国庆纪念告全国军民同胞书”⁹。当时解放战争正在进行，国民党虽然连续失利，但仍负隅顽抗。蒋介石称“绝不承认是根本失败了”，要继续“反共战争”，直到“光荣的胜利”。

2. 1950 年蒋介石系列表态

截至 1950 年元旦，“国民政府”在台湾站稳脚跟（以下称“台湾当局”或“台湾”），海峡两岸对峙的格局初步形成。1950 年元旦，蒋介石发布“元旦告全国军民同胞书”¹⁰，表示

⁹

http://www.ccf.org.tw/ccef001/index.php?option=com_content&view=article&id=1104:0005-68&catid=227&Itemid=256&limitstart=1

¹⁰

http://www.ccf.org.tw/ccef001/index.php?option=com_content&view=article&id=370:0001-83&catid=228&Itemid=256&limitstart=1

虽然遭受“最大的国难”，但是“国民政府”不但不能放弃，而且还要“重申信心，坚定信念”，“努力进剿”，继续“反共战争”。1月5日，蒋介石在革命实践研究院发表“国军失败的原因及雪耻复国的急务”¹¹。面对丢失大陆的失败，蒋介石没有偃旗息鼓的打算，他表示要“重建革命军队”，“**消灭共匪，收复大陆**”，把内战继续下去。当时蒋介石处于“下野”的状态，不是台湾当局的正式领导人。1950年3月，蒋介石“复职”，重新担任“总统”。蒋介石发表“复职的目的与使命”¹²，表示他的使命是“恢复中华民国，解救大陆同胞”，要“打回大陆，光复祖国”，也就是继续内战。蒋介石提出“**一年整训，二年反攻，扫荡共匪，三年成功**”的计划，加紧备战。1950年1月起，台湾当局开始为反攻大陆做军事准备。首先是整编部队，将抵台“国军”（以下称“台湾军队”，简称“台军”）整编为12个军38个师。

3. 1951年“三七五执行部”成立

1951年，台湾防务部门成立“三七五执行部”，制定反攻大陆的计划¹³。台湾防务部门制定了3个作战计划，打算利用中国人民志愿军在朝鲜作战，大陆军力虚弱的机会，在沿海地区发动登陆作战。

4. 1952年蒋介石系列表态

在蒋介石的要求下，台湾防务部门成立“五三计划”组，接替“三七五执行部”，继续制定反攻大陆的方案，这便是“五五建设计划”，该计划直到1957年才制定完成。1952年10月，国民党在台北召开第七次“全国代表大会”，蒋介石发布报告¹⁴，首先承认“国民政府”在政治、经济、军事各方面“失败”，“走到国家存亡，文化绝续的关头”。不过蒋介石不打算认输，他要在台湾“救亡图存”，“巩固台湾，反攻大陆”。这决定了当时“国民政府”的政策走向。1952年，台军再次整编部队，得到12个军28个师，并列装美援装备以充实战斗力。

5. “光”作战计划和“开案”

1953年5月，由旧日本军人组成的军事顾问团（“白团”）完成代号为“光”的反攻大陆作战计划。反攻作战预计1958年春季发动。1953年12月，台湾防务部门制定了一份整军备战、反攻大陆的计划，称“开案”。计划要求台军编练陆军4个军团共36个步兵师、4个装甲师和1个伞兵师，海军、空军采购大量装备，1955年底之前完成，然后伺机反攻大陆。由于此案耗资巨大，台湾希望得到美国援助，特别是需要向美国购买大量海军舰艇。1954年，台军第三次整编部队，向美国标准靠拢，得到2个军团、8个军、24个师。台军“精实化”、“青壮化”、“中央化”、“美式化”，战斗力得到提升。

mid=256&limitstart=1

11

http://www.ccf.org.tw/ccf001/index.php?option=com_content&view=article&id=315:0001-35&catid=161&Itemid=256&limitstart=1

12

http://www.ccf.org.tw/ccf001/index.php?option=com_content&view=article&id=1063:0005-30&catid=161&Itemid=256

¹³陈鸿献.反攻三部曲:1950年代初期国军军事反攻之研究[D].,2013.

14

http://www.ccf.org.tw/ccf001/index.php?option=com_content&view=article&id=1954:0014-20&catid=175&Itemid=256&limitstart=0

6. 国民党七届五中全会和六中全会

1955年3月，国民党召开七届五中全会，蒋介石发布报告，指出台湾国民党当局必须坚持“长期抗战”，继续准备反攻大陆¹⁵。蒋介石判断第三次世界大战（即美苏全面战争）就要爆发，这是“反攻大陆”的良机。

10月，召开七届六中全会，蒋介石在闭幕式上阐述“反攻复国”的进度¹⁶。蒋介石称，国民党的军事实力相比于1949年“至少增加了10倍以上”，等待时机“对大陆发动反攻”。可见，台湾一直都在积极准备对大陆的全面战争，只要时机成熟就会发动。**海峡风险处于高位。**

7. 国民党“第八次全国代表大会”

1957年10月，国民党召开“第八次全国代表大会”（以下简称“国民党八全”），蒋介石提出，国民党八全会议的中心任务，既“**决定反攻复国的总方略**”，以“策进反攻复国计划”。¹⁷当时由于美国的反对，“开案”等反攻大陆的计划实际上无法实施，台湾当局依旧把“反攻复国”作为中心任务。

8. 武汉计划

1958年11月，蒋介石制定依靠空降兵发动反攻的“武汉计划”¹⁸。1960年改为“昆仑计划”，后被“国光计划”取代。

9. “国光计划”

1961年4月，台湾防务部门成立“**国光作业室**”，先后制定26项反攻大陆的作战计划¹⁹。从1961年开始，台湾当局策划在大陆开展特种作战的“海威行动”。1962年元旦，蒋介石发表《告全台军民同胞书》，表示“台军对反攻作战，已经有了充分准备，随时可以开始行动”²⁰。**台军按照蒋介石的指示，不断对大陆发动袭扰，两岸战火不断，风险维持在高位。**

10. 国民党“第九次全国代表大会”

1963年11月，国民党召开“第九次全国代表大会”（以下简称“国民党九全”），蒋介石主持²¹。当时大陆刚刚经历3年困难时期，而且正值中苏交恶，这些事件让台湾当局看到了

¹⁵

http://www.ccfid.org.tw/ccf001/index.php?option=com_content&view=article&id=730:0003-37&catid=179&Itemid=256&limitstart=0

¹⁶

http://www.ccfid.org.tw/ccf001/index.php?option=com_content&view=article&id=1647:0010-27&catid=179&Itemid=256&limitstart=0

¹⁷

http://www.ccfid.org.tw/ccf001/index.php?option=com_content&view=article&id=1888:0013-24&catid=182:2014-06-12-03-06-23&Itemid=256

¹⁸ 叶惠芬. 蒋中正与反攻大陆计划之制定——以 [武汉计划] 为例[J]. 国史馆馆刊, 2016(50): 147-193.

¹⁹ 林正义. 蒋介石, 毛泽东, 肯尼迪与 1962 年台海危机[J]. 远景基金会季刊, 2012(04): 63-124.

²⁰

http://www.ccfid.org.tw/ccf001/index.php?option=com_content&view=article&id=383:0001-95&catid=241&Itemid=256&limitstart=1

²¹

http://www.ccfid.org.tw/ccf001/index.php?option=com_content&view=article&id=2020:0015-24&catid=189&Itemid=256&limitstart=0

希望。蒋介石说国民党九全的任务是“策进复国建国方略”，是在反攻的前夕做政治动员，“督策反攻复国使命的完成”，也就是继续推动反攻大陆，继续把“复国”作为国民党和台湾当局最重要的事务。同时台军在加强战备，1963年11月九全期间，蒋介石视察了三军，观看了海军的“嵩山演习”²²。

11. 国民党“第十次全国代表大会”

1965年6月，蒋介石视察陆军军官学校，加紧部署执行“国光计划”。8月，“八六海战”，台军惨败。1967年12月，“国光作业室”开始缩编²³。1969年3月，国民党“第十次全国代表大会”，蒋介石主持会议。面对这几年的挫折，蒋介石依旧认为“反共斗争”与“革命复国”是国民党的首要事务²⁴。台湾当局应当利用大陆“文革”的混乱局面发动进攻。7月蒋介石接受西班牙记者采访时称“光复大陆为我最高基本国策”²⁵。

12. 国民党“第十一次全国代表大会”

1972年，“国光作业室”被裁撤。1973年11月，国民党十届四中全会，“行政院长”蒋经国宣布在5年内完成“十项建设”，即十项台湾岛内重大工程建设²⁶。台湾当局的工作中心开始转向岛内事务。1976年11月，国民党召开“第十一次全国代表大会”²⁷。这是蒋介石去世后的首次大会，由蒋经国主持。大会通过了“反共复国行动纲领”，台湾当局继续执行反攻大陆的政策。

13. 国民党“第十二次全国代表大会”

1981年3月，国民党召开“第十二次全国代表大会”（以下简称“国民党十二全”），蒋经国主持会议²⁸。国民党十二全不再提“反攻大陆”，而代之以“以三民主义统一中国”。台湾当局从此放弃通过发动大规模战争来“复国”的企图，海峡风险显著降低。大会同时通过“贯彻复兴基地民生主义社会经济建设案”，希望以经济建设和福利制度建设，把台湾作为“榜样”，达到和平演变的目的。但是蒋经国同时提出与大陆方面不接触、不谈判、不妥协（即“三不政策”），拒绝三通，“反共复国的基本国策绝不改变”。

14. 解严与“第十三次全国代表大会”

1987年7月，蒋经国发布命令，台湾地区解除戒严。1988年，国民党召开“第十三次全国代表大会”（以下简称“国民党十三全”），李登辉主持会议。国民党十三全通过了“弘扬三民主义思想案——迈向民主、均富、统一的新中国”、《中国国民党现阶段大陆政策案》，

²²

http://www.ccf.org.tw/ccef001/index.php?option=com_content&view=article&id=2078:0016-24&catid=189&Itemid=256

²³ 莱振新. 八六海战与乌坵海战之省思[J]. 海军军官 2017(36):36-49.

²⁴

http://www.ccf.org.tw/ccef001/index.php?option=com_content&view=article&id=1559:0009-38&catid=196&Itemid=256&limitstart=12

²⁵

http://www.ccf.org.tw/ccef001/index.php?option=com_content&view=article&id=681:0003-169&catid=398&Itemid=256

²⁶ <http://www1.kmt.org.tw/page.aspx?mid=74>

²⁷

<http://cnki55.sris.com.tw/refbook/ShowDetail.aspx?Table=CRFDOTHERINFO&ShowField=Content&TitleField=Title-ShowTitle&Field=OTHERID&Value=R20060511200A000018>

²⁸ <http://nrch.culture.tw/twpedia.aspx?id=3904>

提出逐渐开放两岸关系，海峡风险进一步降低²⁹。1990年，台湾当局成立海峡交流基金会³⁰、“国家统一委员会”。1991年5月，“动员戡乱时期”正式终止，台湾当局成立“行政院大陆委员会”。两岸交流开始进入加速阶段。

15. 国家统一纲领

1991年，台湾“国家统一委员会”、台湾行政部门通过《**国家统一纲领**》，这是指导台湾当局两岸政策的纲领性文件。“国统纲领”指出海峡两岸应当和平统一，“在理性、和平、对等、互惠的原则下，分阶段逐步达成”。首先是交流互惠阶段，然后是互信合作阶段，最后是协商统一阶段³¹。

16. 国民党“第十四次全国代表大会”

1993年，国民党召开“第十四次全国代表大会”。台湾当局领导人李登辉提出“建设台湾、统一中国”。两岸的对抗不是军事对抗，而是“脑力、政策来进行竞争”³²。

17. 李登辉访美

1995年6月，台湾当局领导人李登辉以私人身份访问美国康奈尔大学。李登辉提出“中华民国在台湾”的概念，台湾的“主体意识”开始公开化。

18. “两国论”

台湾当局在1998年成立“强化中华民国主权国家地位”小组，研究以冷战时期东西两德的关系来解释两岸关系。1999年，李登辉在接受德国之声采访是提出两岸“**特殊国与国关系**”的表述，即“**两国论**”。台湾当局开始公开走向“台独”³³，两岸关系趋于紧张。

19. 民进党八届二中全会

1999年，民进党召开第八次“全国代表大会”第二次会议，通过《台湾前途决议文》。会议认为台湾是“主权独立国家”，“不属于中华人民共和国”，反对“一个中国原则”与“一国两制”³⁴。这是一份“台独”的纲领性文件，在后来的民进党“执政”期间发挥指导性作用。

20. “一边一国论”

2000年，台湾“大选”，民进党上台“执政”。2002年8月，时任台湾地区领导人陈水扁表示“**台湾是一个主权独立的国家**”，两岸“一边一国要分清楚”，这就是“**一边一国论**”³⁵。

²⁹ <http://61.134.53.202:81/refbook/detail.aspx?recid=R2006060570000251&db=CRFD>

³⁰ <https://www.chinatimes.com/opinion/20180408000587-262114?chdtv>

³¹ <https://www.mac.gov.tw/MAIRC/cp.aspx?n=F368176BE5500567&s=2947BC4C3FBC8E1C>

³² <https://www.president.gov.tw/NEWS/3225>

³³ <https://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/1041547>

³⁴

<https://taiwannext.com/%E8%87%BA%E7%81%A3%E5%89%8D%E9%80%94%E6%B1%BA%E8%AD%B0%E6%96%87/>

³⁵ https://www.youtube.com/watch?v=nHlfuipK5_0

21. 废除“国统纲领”

2006年2月，陈水扁“批示同意”废除国家统一委员会，**废除国家统一纲领**³⁶。台湾当局在“台独”的道路上越走越远。

22. “不独、不统、不武”

2008年，国民党的马英九上台成为台湾地区领导人。他的两岸政策是“不独、不统、不武”，既不如李登辉、陈水扁寻求“台独”，也不走回寻求统一的道路，没有恢复“国统纲领”。马英九承认“九二共识”，强调“一中各表”，希望缓和两岸关系，发展经贸关系。³⁷

23. 蔡英文第一任期

2016年，民进党的蔡英文上台，成为台湾地区领导人。在就职典礼上，蔡英文表示要“妥善处理两岸关系”，“推动两岸关系和平稳定发展”³⁸。但是之后蔡英文继续推动“台独”。

2019年，习近平发表纪念《告台湾同胞书》发表40周年讲话，³⁹蔡英文做出回应，表示台湾“**绝不会接受一国两制**”，**不接受“九二共识”**。2020年1月，蔡英文接受BBC采访是公开表示台湾“**已经是一个主权独立的国家**”⁴⁰。在蔡英文的第一个任期，两岸关系逐渐恶化，海峡风险提升。

24. 蔡英文第二任期

2020年5月，蔡英文第二次上任台湾地区领导人。在就职典礼上，**蔡英文表示反对“一国两制”，反对“矮化台湾”**⁴¹。在谈到防务政策，**蔡英文表示要加速发展“不对称战力”，企图“以武拒统”**。

（二）中共历次代表大会的涉台政策和中央领导人的表态

1949年之后，中共第一次代表大会是1956年举行的第八次全国代表大会（以下简称“八大”）。截至2017年的中共第十九次全国代表大会（以下简称“十九大”），共有12次代表大会。1949年以来，中共重要的活动还有第七届中央委员会第二次全会（以下简称“七届二中全会”）、第十一届中央委员会第三次全会（以下简称“十一届三中全会”）等。这些会议也应当被纳入考虑。中共的领导人会在重要时刻对台湾政策表态，这也必须被纳入考虑。在这些事件中，与台湾有关的有两个部分：

第一，中共做出的有关国家发展的总路线和政策。总路线提纲挈领式的领导一切，其他所有具体政策，包括对台政策，必须符合总路线。

³⁶

https://www.mac.gov.tw/News_Content.aspx?n=9B973A5871579AC7&sms=BF6506CCD840CE97&s=67F2DB5FC007AB41

³⁷ 施正锋. 马英九政府的中國政策[C]. 中國觀察學術研討會, 台北: 連結, 2013.

³⁸ <https://www.president.gov.tw/NEWS/20444>

³⁹ <https://tw.appledaily.com/politics/20190103/CEFJSQK3L5M3GFFVGH7VIOUKXX4/>

⁴⁰ <https://www.bbc.com/zhongwen/simp/chinese-news-51116515>

⁴¹ <https://www.president.gov.tw/Page/586>

第二，直接与台湾有关的政策。1956年，毛泽东首次提出“争取和平解放台湾”。从此至今，中共和国家把“和平统一”作为处理两岸问题的基本方针。但是由于台湾当局在域外国家的帮助下长期抗拒和平统一，中共的两岸政策在执行上又有波动。每当“台独”势力上台，大陆为了维护国家统一，不得不加紧对台军事斗争准备工作。这个时候两岸风险会上升。

从七届二中全会到十九大的总路线和对台政策，以及中央领导人的涉台表态总结如下：

1. 七届二中全会

1949年3月，中共召开七届二中全会⁴²，提出歼灭盘踞在各地的国民党军队，解放全中国。3月15日，新华社发表时评《中国人民一定要解放台湾》，提出决不能容忍国民党反动派把台湾作为基地。当时新中国尚未正式建立，解放战争尚未结束，武装斗争是一切工作的中心。解放台湾、进而解放全中国是解放军的任务。

2. 金门战役

金门战役发生在1949年10月，是解放战争的一部分。当时新中国已经正式成立，解放军的任务是歼灭全部剩余的国民党军队，解放全中国。解放军进攻金门失利，未能达成战役目的。战役结束后，毛泽东指示解放军指战员认真总结经验，以后的渡海作战要避免重蹈覆辙⁴³。解放军一方面在大陆继续解放战争，另一方面准备跨海作战，解放台湾。

3. “和平解放台湾”

1956年1月，毛泽东在最高国务会议上提出准备进行第三次国共合作，争取“和平解放台湾”⁴⁴。

4. 中共第八次全国代表大会

毛泽东做开幕词⁴⁵，提出中共要团结一切力量，“为了建设一个伟大的社会主义的中国而奋斗”。刘少奇做政治报告⁴⁶，提出中共目前的任务是团结一切力量、利用一切条件，“尽可能迅速地把我国建设成为一个伟大的社会主义国家”。刘少奇提出，中国处于从资本主义到社会主义的过渡时期，中共在过渡时期的总路线是完成三大改造，“逐步实现社会主义工业化”。刘少奇还重点介绍了社会主义改造的执行情况，第一个五年计划的执行情况和取得的成就，为第二个五年计划做准备的情况。谈到台湾政策，刘少奇指出“愿意使用和平谈判的方式”来完成国家统一。只有在和平的方法彻底失败后，才“不得已而使用武力”。“八大”规定的总路线以建设为主，对台政策主要使用和平手段，海峡两岸风险降低。

5. 炮击金门

1958年8月，厦门、金门的解放军和国民党军发生大规模炮战⁴⁷。金门炮战规模很大，成果不小，毙伤国民党军7000余人。毛泽东表示“基本上还是文打”。换言之，炮战的政治意

⁴² http://www.zhongguotongcuhui.org.cn/tylt/202001/202008/t20200818_12290913.html

⁴³ 中共中央文献研究室（编）. 建国以来毛泽东文稿第一卷[M]. 北京：中央文献出版社. 1987.

⁴⁴ <https://www.fmprc.gov.cn/ce/cept/chn/zt/tai/t181589.htm>

⁴⁵ <http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64560/65452/4442004.html>

⁴⁶ <http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64560/65452/4526551.html>

⁴⁷ http://www.zhongguotongcuhui.org.cn/tylt/201904/201908/t20190822_12195334.html

义大于军事意义，这不是发动台湾战役的准备工作，中共对台湾的方针没有根本变化。

6. 中共第九次全国代表大会

1969年，中共召开第九次全国代表大会（以下简称“九大”），林彪在大会上作报告⁴⁸。当时“文化大革命”已经开始，中共的路线从生产和建设变成了“革命”和“斗争”，国内政治气氛变得紧张。对于台湾问题，1970年9月九届二中全会公报指出“一定要解放台湾”。台湾问题的本质是美帝国主义武装占领一部分中国领土，公报提出要“把反对帝、修、反的斗争进行到底”。“九大”规定的总路线以斗争为主，明确提出要解放台湾，而且没有提使用“和平手段”。这是对台湾坚持“反攻大陆”，挑起军事摩擦的反应。

7. 中共第十次全国代表大会

1973年，中共召开第十次全国代表大会（以下简称“十大”）。同“九大”一样，“十大”依然强调“斗争”⁴⁹。在国内政策方面，提出要继续深入“无产阶级文化大革命斗、批、改的任务”，国内政治气氛依旧紧张。在对外政策上，要反对“帝国主义”的“颠覆和侵略”，要“备战、备荒、为人民”，警惕帝国主义对中国可能的武装侵略。在对台湾政策上，“十大”提出“台湾一定要解放”。“十大”依旧以斗争为主，而且要求做好备战工作，国内政治气氛紧张。“十大”在台湾问题上延续“九大”的路线，提出解放台湾，没有提及“使用和平手段”。

8. 中共第十一次全国代表大会

1977年，中共召开第十一次全国代表大会（以下简称“十一大”）⁵⁰。当时“文化大革命”已经结束，国家需要确定新的方向。“十一大”政治报告的主要内容是清算“左”的错误，揭露、清算“四人帮”反党集团。在国内政策上，报告提出“巩固和发展无产阶级文化大革命的胜利成果”，继续贯彻革命路线。在对外政策上，继续“备战”，防范帝国主义的武装侵略。国内政治气氛依旧紧张。在台湾问题上，报告提出“一定要解放台湾”，延续了前两次大会的提法。总之，“十一大”提出的纲领是“革命”和“斗争”。备战和台湾工作被一同强调，“做好反侵略战争的准备，做好解放台湾的准备”，准备发动统一台湾的军事行动。

9. 十一届三中全会

1978年，中共召开十一届三中全会⁵¹。会议报告指出，中共应当把工作重心重新放到“社会主义现代化建设”上来，以“经济方面”和“技术革命方面”为工作中心，开始国内经济体制改革，不再强调“斗争”。国内政治气氛开始缓和。在对台工作方面，报告没有提“一定要解放台湾”，而是提出“实现统一大业的前景，已经进一步摆在我们的面前”，并欢迎台湾同胞做出贡献。十一届三中全会提出的政策与“十一大”相比上有了重大转变，不再提“革命”和“斗争”，以经济建设为中心，缓和国内政治气氛；不再提“备战”、“一定要解放台湾”。

10. 《告台湾同胞书》和“一国两制”的提出

⁴⁸ <http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64561/4429445.html>

⁴⁹ <http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64562/65450/4429430.html>

⁵⁰ http://fuwu.12371.cn/2012/09/25/ARTI1348541192153839_all.shtml

⁵¹ <http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64563/65371/4441902.html>

1979年1月1日⁵²，全国人大常委会发布《告台湾同胞书》，表示希望早日实现国家统一，同时强调和平，提出希望以和平方式解决台湾问题。解放军受令停止炮击金门等岛屿，有诚意地表达了和平的理念。大陆称希望结束两岸军事对峙，尽快实现通航通邮，促进两岸交流。

1979年1月，大陆领导人邓小平提出通过“一国两制”和平解决台湾问题的构想⁵³。

11. 中共第十二次全国代表大会

1982年，中共召开第十二次全国代表大会（以下简称“十二大”），提出“首要的任务是把社会主义现代化经济建设推线前进”⁵⁴。在经济体制改革的基础上，“十二大”提出“对外开放”。在对台工作方面，**提出同台湾同胞一道“努力促进祖国统一大业”**。当时台湾放弃“反攻复国”，大陆也必须释放善意。总之，中共的工作中心继续放在经济建设上，国内改革，对外开放，对台工作的提法更加稳健。

12. 中共第十三次全国代表大会

1987年，中共召开第十三次全国代表大会（以下简称“十三大”）⁵⁵。这次大会做出中国处于社会主义初级阶段的论断，生产力落后，商品经济不发达。现阶段的主要矛盾是“人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾”，阶级斗争不是主要矛盾。这要求“大力发展商品经济，提高劳动生产率”，逐步实现现代化。中国必须坚持改革和对外开放，集中力量进行现代化建设。在台湾政策上，**报告提出按照“一国两制”的原则“努力争取和平解决台湾问题”**。总之，“十三大”报告提出继续坚持改革开放，以经济建设为中心，不搞阶级斗争，国内政治气氛进一步缓和。在对台工作上明确提出“争取和平解决”。

13. 中共第十四次全国代表大会

1992年，中共召开第十四次全国代表大会（以下简称“十四大”）⁵⁶。中共中央总书记江泽民在大会上作报告，提出90年代的任务是“加快改革开放，集中精力把经济建设搞上去”。其他工作，如精神文明建设等工作，都要围绕经济建设这个中心。在台湾问题上，江泽民提出以“一国两制”的原则“推进祖国和平统一大业的完成”。一方面坚决反对任何形式的台独，另一方面促进两岸交流和经济合作，创造条件，同国民党接触，“就正式结束两岸敌对状态、逐步实现和平统一进行谈判”。在一个中国的前提下，“什么问题都可以谈”，“找到双方都认为合适的方法”。简而言之，“十四大”继续坚持以经济建设为中心，批判“以阶级斗争为纲”的思想，国内政治气氛继续缓和。在对台工作上，继续强调“一国两制”和“和平统一”，“什么问题都可以谈”。在具体问题上强调推动两岸交流合作。当时对台湾成立“国统会”、通过《国统纲领》、主动推动两岸和解的反应。

14. 针对李登辉访美，1995年10月时任国家主席江泽民接受美国媒体采访时重强调反对“台独”的立场。江泽民提出不会承诺放弃使用武力，一旦和平的局面被破坏，中国有决心用非和平的方式解决台湾问题。

1996年3月，解放军在台湾海峡开展三军联合作战演习。时任军委副主席张万年指出大陆

⁵² <https://m.news.cctv.com/2021/03/05/ARTIbLEA5v7kAsPkQL0YpkiY210305.shtml>

⁵³ http://www.gov.cn/guoqing/2017-11/08/content_5238062.htm

⁵⁴ http://fuwu.12371.cn/2012/09/27/ARTI1348712095996447_all.shtml

⁵⁵ <http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64566/65447/4526368.html>

⁵⁶ http://fuwu.12371.cn/2012/09/26/ARTI1348641194361954_all.shtml

致力于和平统一，但是绝不承诺放弃使用武力，“如果出现外国势力干涉中国统一和台湾独立，我们将采取包括军事手段在内的一切手段，坚决维护祖国统一，捍卫国家主权和领土完整”⁵⁷。

15. 中共第十五次全国代表大会

1997年，中共召开第十五次全国代表大会（以下简称“十五大”），中共的总书记江泽民作报告⁵⁸。江泽民指出中共必须毫不动摇地坚持社会主义初级阶段的基本路线，以经济建设为中心，坚持四项基本原则，坚持改革开放，建设有中国特色的社会主义。会议提出要在社会主义条件下发展市场经济，不断解放和发展生产力，建立比较完善的社会主义市场经济体制。中共的十五大首次提出“实现中华民族的伟大复兴”。在台湾问题上，会议提出坚持实行“一国两制”，“推进祖国的和平统一”。但同时坚决反对台独分裂势力，“**不能承诺放弃使用武力**”。报告共有10个部分，其中“推进祖国和平统一”被单独列为一个部分，这说明对台（以及对香港、澳门）的工作被提高到一个重要地位，这是中共的历次代表大会以来首次。总之，“十五大”继续以经济建设为中心。在谈到对台工作时，一方面强调和平统一，另一方面以更加强烈的语言反对台独势力，这是十一届三中全会以来的首次。

16. 中共第十六次全国代表大会

2002年，中共召开第十六次全国代表大会（以下简称“十六大”），中共的总书记江泽民作报告⁵⁹。会议提出要全面贯彻“三个代表”重要思想，全面建设小康社会，“坚持以经济建设为中心，用发展的办法解决前进中的问题”。报告延续了“十五大”报告中对涉台问题的处理，将“实现祖国的完全统一”单独作为一个部分，可见中共对此十分重视。当时香港、澳门问题已经解决，“实现祖国的完全统一”的问题已经是单指台湾问题。以此为背景，在对台工作上，报告提出坚持“和平统一、一国两制”的基本方针。在一个中国的前提下，“什么问题都可以谈”，包括“台湾当局的政治地位等问题”。**同时坚决反对“台独势力”，“绝不承诺放弃使用武力”。报告还提出“台湾问题不能无限期地拖延下去”**。可见，“十六大”继续以经济建设为中心，在对台工作上一方面强调和平统一，要促进两岸的交流合作，另一方面以更加强硬的措辞反对台湾独立，并首次提出“台湾问题不能无限期地拖延下去”，换言之必须有解决台湾问题的安排和时间表。

17. 中共第十七次全国代表大会

2007年，中共召开第十七次全国代表大会（以下简称“十七大”），中共总书记胡锦涛作报告⁶⁰。在国家大政方针上，提出“继续全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化”。在对外关系上，报告强调“始终不渝走和平发展道路”，首次提出中国“奉行防御性的国防政策”，“永远不称霸，永远不搞扩张”，致力于和平解决国际争端和热点问题。台湾问题被作为单独一个部分来讨论，说明中共对台湾问题的重视程度没有改变。“十七大”依旧提出推进“一国两制”实践和“祖国和平统一大业”，同时坚决反对“台独”分裂势力。总之，“十七大”继续以经济建设为中心。在对外关系上着重强调和平的理念，这是历次代表大会没有的。在提到台湾问题上，报告没有提“绝不承诺放弃使用武力”，也没有提“台湾问题不能无限期地拖延下去”。讨论台湾问题的专题部分题目是“推进‘一国两制’实践和祖国

⁵⁷ <https://www.youtube.com/watch?v=WpofUEViLBY>

⁵⁸ http://fuwu.12371.cn/2012/09/27/ARTI1348726215537612_all.shtml

⁵⁹ http://fuwu.12371.cn/2012/09/27/ARTI1348734708607117_all.shtml

⁶⁰ http://fuwu.12371.cn/2012/06/11/ARTI1339412115437623_all.shtml

的和平统一大业”，而不是“十六大”报告的“实现祖国完全统一”。措辞的变化反映出中共看待台湾问题思路的变化，“十七大”的提法更加缓和。

18. 中共第十八次全国代表大会

2012年，中共召开第十八次全国代表大会（以下简称“十八大”），总书记胡锦涛作报告⁶¹。十八大报告提出中共“坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进，为全面建成小康社会而奋斗”。在国防和对外政策上，奉行防御性的国防政策，坚持走和平发展的道路。在台湾问题上，报告提出必须坚持“和平统一、一国两制”的方针，确保两岸关系的和平发展，为和平统一创造更充分的条件。坚持一个中国原则，反对“台独”分裂图谋。报告提出中共要继续“牢牢扭住经济建设这个中心”，国防建设是为了给经济建设提供和平发展的条件。在对台政策上，“十八大”延续了“十七大”的提法，言辞比较缓和，对应了台湾马英九上台后两岸关系改善的局面。

19. 中共第十九次全国代表大会

2017年中共召开第十九次全国代表大会（以下简称“十九大”），中共总书记习近平作报告⁶²，继续提出“以经济建设为中心”，但是只提了一次，强调的程度有所降低。**对比之下，报告反复强调实现“中华民族的伟大复兴”，要中共为实现伟大复兴而奋斗。**这说明民族复兴取代经济建设成为中共新的工作重心。在2017年，大陆的经济建设已经取得了极大的成就。民族复兴的内涵更加丰富，其中有经济的维度，也有政治等其他维度。民族复兴的必要条件是国家统一。在谈到台湾问题，“十九大”提出继续坚持“和平统一、一国两制”的方针，同时提出坚决反对“台独”，**“绝不能容忍国家分裂的历史悲剧重演”，直接针对台湾蔡英文政府的“台独”政策。**相比与改革开放以来的历次代表大会，“十九大”更加强调“民族复兴”。相对于“十八大”，“十九大”反对台独的言辞更加强硬。**这是中共对台湾蔡英文上台后推行“台独”政策所导致的日益紧张的两岸关系的反应。**

20. 纪念发表《告台湾同胞书》40周年

2019年1月2日，习近平主持了纪念《告台湾同胞书》发表40周年活动，并发表讲话⁶³。习近平强调“祖国必须统一”，国家统一是实现民族复兴的“必然要求”。**习近平指出，台湾问题不能“一代一代传下去”，言下之意必须在这一代人解决。**对于解决台湾问题的方式，习近平提出坚持和平统一的方针。习近平还对两岸进一步融合、统一之后如何治理台湾提出具体规划。同时，习近平表示坚决反对“台独”，**“不承诺放弃使用武力”。**这是“十六大”以来台湾政策的重大转向。**总而言之，随着蔡英文政府在“台独”的道路上越走越远，中共不得不用越来越强硬的姿态回应。**习近平这次对台湾问题的表态非常强硬，而且明确提出要在这一代人解决台湾问题。

（三）中国历次五年计划中的涉台政策

1. 第一个五年计划

⁶¹ http://www.12371.cn/2012/11/17/ARTI1353154601465336_all.shtml

⁶² <http://www.12371.cn/2017/10/27/ARTI1509103656574313.shtml>

⁶³ http://www.xinhuanet.com/tw/2019-01/02/c_1210028622.htm

第一个五年计划（以下简称“一五计划”）计划从 1953 年到 1957 年。1955 年 7 月，第一届全国人大第二次会议，国务院副总理李富春就一五计划作报告⁶⁴。报告的主要内容是“一五计划”的经济建设情况。

在提到农业问题时，报告仅有一处提到台湾，提出国家制定的关于粮食的计划收购和计划供应，第一个优越性就是有利于支援工业和国防建设，有利于支援“解放台湾”。这说明当时大陆依然在就发动台湾战役做准备。

2. 第二个五年计划到第六个五年计划

或没有提到台湾，或由于“文革”中断。

3. 第七个五年计划

1986 年 3 月，第六届全国人大第四次会议，国务院总理赵紫阳做关于第七个五年计划（以下简称“七五计划”）的报告⁶⁵。七五计划专门提到台湾问题，提出要按照“一国两制”推动两岸和平统一。

4. 第八个五年计划

1991 年 4 月第七届人大第四次会议通过了第八个五年计划（以下简称“八五计划”）纲要⁶⁶。“八五计划”提出要继续坚持“一国两制”的原则，推动国家“和平统一”。在措辞和提法上，“八五计划”纲要在“主要任务和重要指标”中专门讨论台湾问题，说明大陆十分重视。

5. 第九个五年计划

1996 年 3 月第八届人大第四次会议批准通过了第九个五年计划（以下简称“九五计划”）纲要⁶⁷。“九五计划”纲要两个地方提到台湾，第一是规划各区域经济发展的方向，要东南沿海地区发挥“毗邻香港、澳门、台湾”的优势，继续深化开放。这说明在九五期间，经济建设是主题，对台湾的开放是重要手段。第二，“九五计划”延续了“八五计划”对台湾问题的重视，设立专题讨论和平统一问题，继续强调和平统一。

6. 第十个五年计划计划

2001 年 3 月，第九届全国人大第四次会议批准第十个五年计划（以下简称“十五计划”）纲要⁶⁸。“十五计划”没有设立专题讨论台湾问题或者和平统一的问题，但是设立专题讨论国防建设，这是历次五年计划首次。对台湾问题的讨论被放在“国防建设”的专题之下。“十五计划”提出坚持“和平统一、一国两制”，**同时坚决“打击”分裂势力**，对台湾措辞强硬。

7. 第十一个五年规划

2006 年，第十届全国人大第四次会议批准通过了第十一个五年规划（以下简称“十一五规

⁶⁴ http://www.gov.cn/test/2008-03/06/content_910770.htm

⁶⁵ http://www.npc.gov.cn/wxzl/wxzl/2000-12/06/content_1763.htm

⁶⁶ http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2000-12/28/content_5002538.htm

⁶⁷ <http://www.71.cn/2011/0930/633081.shtml>

⁶⁸ http://www.gov.cn/gongbao/content/2001/content_60699.htm

划”）纲要⁶⁹。“十一五规划”延续了十五计划纲要的做法，没有设专题讨论台湾问题。“十一五规划”纲要没有提“和平统一”，而是在讨论国内治理的专题下（健全规划管理体制），提出推进统一大业，维护台海和平稳定。

8. 第十二个五年规划

2011年3月，第十一届全国人大第四次会议批准通过第十二个五年规划（以下简称“十二五规划”）纲要⁷⁰。“十二五规划”再次设立专题讨论台湾问题，提出坚持“和平统一、一国两制”，反对和遏制“台独”分裂活动。同时提出支持扩大两岸贸易，深化经济合作。

9. 第十三个五年规划

2016年3月，十二届全国人大第四次会议批准通过了第十三个五年规划（以下简称“十三五规划”）⁷¹。“十三五规划”再次设立专题讨论台湾问题，提出推进“祖国统一进程”。同时坚决反对“台独”。在措辞上，规划没有提“和平统一”，比以往的几个五年计划纲要的提法更加强硬。

10. 第十四个五年规划

2021年3月，第十三届全国人大第四次会议批准通过了第十四个五年规划（以下简称“十四五规划”）⁷²。“十四五规划”同样设专题讨论台湾问题，指出推进祖国统一，**高度警惕和“坚决遏制”“台独”分裂活动**。十四五规划没有提“和平统一”，相对于十三五规划，措辞更加强硬。

（四）两岸高层互访

两岸高层互访，是指大陆和台湾当局现任领导人、中共和台湾执政党现任领袖的会面。在两岸历史上，这样的高层互访只有1次，即2015年11月在新加坡的“习马会”。中共中央总书记、国家主席习近平会见台湾当局领导人马英九。双方就继续坚持“九二共识”，并在此基础上深化合作达成共识。

（五）小结

台湾的大陆政策是决定两岸关系的根本政治因素。总而言之，台湾当局的大陆政策可以分为3个阶段：

第一，从1950年到1981年，“反攻复国”。两岸关系紧张，风险位于高位。

第二，从1981年到1990年代末期，不再“反攻复国”，推动两岸和解，风险下降。

第三，从1990年代末期至今，抛出“两国论”、“一边一国论”，不断推动“台独”。

⁶⁹ http://www.gov.cn/gongbao/content/2006/content_268766.htm

⁷⁰ http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2011-08/16/content_1665636.htm

⁷¹ http://www.gov.cn/xinwen/2016-03/17/content_5054992.htm

⁷² http://www.xinhuanet.com/politics/2021lh/2021-03/05/c_1127173282.htm

第三个阶段又可以分为 3 个小阶段，分别对应李登辉、陈水扁时代，马英九时代，蔡英文时代。除了在马英九时代，台湾当局在“台独”的道路上越走越远，导致两岸风险不断提升。

大陆的台湾政策既是根据台湾的政策而做出反应，也是国内外环境变化后国家方针调整的体现，是决定两岸关系的重要因素。1979 年大陆提出用“一国两制”和平解决台湾问题的方针，后来一直坚持。由于台湾当局抗拒统一，推动“台独”，大陆随即对等推动对台军事准备，提出“不承诺放弃使用武力”，维护国家统一，确保民族复兴。蔡英文上台后，在“台独”道路上越走越远，大陆对应的以愈发强硬的姿态回应。这是海峡风险近年来逐步提升的根本原因。可见，讨论两岸风险绕不开军事因素，这是下一部分的话题。

三， 军事因素

如果说政治因素可以被用来拟合两岸高层选择和平还是战争的主观意愿问题，那么军事因素就反映了客观实力问题。只有当主观意愿和客观能力相结合，当事一方才会对海峡的关系风险有实质性影响。军事因素涉及诸多方面，报告选取了最能反映台海军事态势的 8 个二级指标。

首先是两岸的防务战略，反映了两岸军事战略的大政方针。报告会具体分析台湾、大陆的防务战略和两岸的军费对比。从历史上看，决定两岸关系的根本政治因素是台湾的大陆政策，台湾的防务政策是其大陆政策在军事上的体现。当台湾的防务政策是“攻势作战”，对应了政治上的“反攻复国”，则两岸关系紧张，风险较高。在当代，台湾的防务政策偏向防守，但是强调发展“不对称作战”力量，继续以武拒统。这也会导致风险上升。作为回应，大陆的国防政策不得不强调反对“台独”和反对分裂。

其次是两岸的军事摩擦，这是一个定性变量，是两岸关系紧张与否的体现。接下来是对比两岸军力。台湾海峡平均宽度 200 公里，这个地理特性决定了海峡的军事斗争首先是海军的斗争，报告选取了驱逐舰、护卫舰、常规潜艇、核攻击潜艇这 4 中两岸海军主战装备的数量作为反映海军实力的三级指标。在当代争夺制海权离不开空军，故需要比较两岸空军战力，报告选取四代机、五代机、中、远程轰炸机和空降兵力量对比作为反映空军实力的三级指标。跨海作战需要两栖登陆，报告主要分析两岸两栖投送力量，选取了大型登陆舰、船坞登陆舰、两栖攻击舰（直升机航母）和海军陆战队建设情况作为三级指标。

此外对两岸军力的重要方面还有防区外打击力量对比、陆军战力、侦查体系建设，报告选取了中、短程弹道导弹数量、巡航导弹数量、第三代主战坦克数量和空军预警机数量作为反映这 3 个方面的三级指标。报告认为，两岸军力约平衡，导致战争的风险就越低；反之越高。

（一） 台湾当局的防务政策重点和涉大陆因素

自李登辉时代开始，台湾当局公布《国防报告书》（以下称“防务报告书”）⁷³，向公众阐述防务战略和军队建设期情况。台湾防务部门网站上最早可查的是 1992 年版（“民国 81 年”）⁷⁴。

根据台湾 2019 年版防务报告书，台军的军事战略共经历了 6 个阶段的演变：

1949 年到 1979 年，**攻势作战**。

1979 年到 1989 年，**攻守一体**。

73

<https://www.mnd.gov.tw/PublishForReport.aspx?title=%E8%BB%8D%E4%BA%8B%E5%88%8A%E7%89%A9&Types=%E6%AD%B7%E5%B9%B4%E5%9C%8B%E9%98%B2%E5%A0%B1%E5%91%8A%E6%9B%B8%E5%B0%88%E5%8D%80&SelectStyle=%E6%AD%B7%E5%B9%B4%E5%9C%8B%E9%98%B2%E5%A0%B1%E5%91%8A%E6%9B%B8%E5%B0%88%E5%8D%80>

74

<https://www.mnd.gov.tw/PublishForReport.aspx?title=%u8ecd%u4e8b%u520a%u7269&Types=%u6b77%u5e74%u570b%u9632%u5831%u544a%u66f8%u5c08%u5340&SelectStyle=%u6b77%u5e74%u570b%u9632%u5831%u544a%u66f8%u5c08%u5340>

1989 年到 2002 年，**守势防御**。

2002 年到 2009 年，**有效吓阻、防卫固守**。

2009 年到 2017 年，**防卫固守、有效吓阻**。

2017 年至今，**防卫固守、重层吓阻**。

报告认为，台湾当局奉行“攻势作战”，或积极准备以武拒统，甚至要把战火烧到大陆时，两岸风险提升；台湾当局赞同和平统一，推行“守势防御”时两岸风险下降；而台湾当局强调“有效吓阻”，试图以武拒统时，风险重新上升。

1. 1992 年防务报告书

发布于 1992 年 2 月。报告书指出，台湾当局的“国家利益”包括“继续追求中国统一之基本国策”，但是“不再以武力追求中国统一”。对台湾的首要威胁是“中共侵犯”，但是报告判断大陆上不具备能力“犯台”。台湾当局明白，一旦台湾走向“独立”，就会导致两岸战争。台军的“战备整備”有 6 个方面：精实作战演训、争取战略纵深、增进快速反应、保存决战实力、建立吓阻武力、持续坚实战备。台军不会主动刺激台海局势恶化，但是寻求挫败大陆进攻，有效防守台湾。

2. 1994 年防务报告书

1994 年 3 月出版。报告书认为台湾面临的重大威胁是“中共的武力进犯”，台湾当局最要紧的防务目标是挫败大陆的“犯台意图”。“追求中国之和平统一”重要性降低。台湾当局判断大陆的“犯台能力”有所增强。台军采取“守势防御”的政策。“海军”和“空军”要采购、制造先进装备，确保对台海地区制空权和制海权。陆军要重视反登陆作战能力。

3. 1996 年防务报告书

1996 年 5 月出版。台湾当局继续追求“三民主义之统一的国家”。台湾当局认为对台湾最大的威胁依旧是“中共武力侵犯”。报告书认为解放军“已具备对我进行突袭之能力，对我之威胁日增”。台军采取“防卫固守、有效吓阻”的指导思想，“不挑衅、不回避”，“止战而不惧战、备战而不求战、主动而不被动”，确保台湾作为“复兴基地”的安全。报告认为台湾“吓阻”战略的本质就是以武拒统，是台湾阻挠和平统一的政治方针在军事战略上的体现。台军需要“积极筹建所需武力”，“制空、制海为优先，反封锁为首要，滩岸决胜为关键”。可见台军的预备战场在台湾的各处海滩。

4. 1998 年防务报告书

1998 年 3 月发布。台湾当局的阶段性国家目标包括“以和平方式完成国家统一”，目前面临的最严重的威胁依旧是“中共武力犯台”。因此台军的首要目标是“防范中共武力进犯于未然及战时赢得胜利”。台军的战略构想依旧是“防卫固守、有效吓阻”，“不挑衅、不回避”，保持“紧急应变”、“快速反应”的能力。从 1997 年，台湾开始裁军与提高战力的“精实案”。台湾当局认为解放军海军的两栖投送能力是一个加强师。

5. 2000 年防务报告书

2000年8月发布。台湾当局领导人抛出“两国论”后，两岸关系“进入紧张状态”，“陷入低迷”。在香港、澳门相继回归后，统一台湾有了“紧迫”性。**这次的报告书没有提台湾任何“国家统一”的目标。**台军的首要任务依旧是防范“中共武力犯台”。台湾当局认为，在台湾海峡，台湾的海军和空军依旧拥有优势。但是一旦大陆取得制空、制海权，一次性可以投送一个加强师。台军的战略构想调整为“有效吓阻、防卫固守”，“有效吓阻”，即对大陆的威慑的重要性提升。台军认为自身战斗力提高，已具备“主动”战略条件。台军需要增强“制空、制海、反登陆”的能力。

6. 2002年防务报告书

2002年7月发布。当时民进党陈水扁已经就职，台湾当局继续推行“台独”政策。在这次的报告书中，“**国家目标不再包括“国家统一”**”。台湾当局认为大陆在政治、军事、心里、经济等多方面对台湾构成威胁，“文攻武吓”，局势紧张。台军“守势防御”的战略开始转变为“积极防御”⁷⁵。台湾当局强调“预防战争”、“维持台海稳定”、“保卫国土安全的基本理念”，“有效吓阻、防卫固守”，精进“三军”战力。**台军强调“海空优势”，“逐次阻歼来犯敌军”，“歼敌于滩头及空降着陆区”**。

7. 2004年防务报告书

2004年12月发布。台湾当局认为虽然两岸局势恶化，但是短期内发展战争可能性不大。长期来看，如果“两岸军力失衡”，大陆可能发动统一战争。如果台湾军力不能有效转型，从2006年起大陆将获得台海优势，2008年两岸军力会失衡。大陆的战略是“远战速胜、首战决胜”，大陆的两栖投送力量一次性可以运输一个加强师。面对“中共军事压力”，台湾当局需要“建立国防武力，达成保卫国家安全”的目的。台军需要“现代化转型”，但是由于资金不足，进度缓慢。台军坚持“有效吓阻、防卫固守”，希望“预防战争、防止冲突”。从2004年起，台军开始推动“精进案”，整军备战，提高战力。

8. 2006年防务报告书

2006年8月发布。台湾陈水扁当局继续推行“台独”政策，大陆通过《反分裂国家法》，台湾当局认为，这意味着海峡局势进一步恶化，“更形复杂难解”。大陆军队“正在加强各项对台武备作为”，“军事威胁日益增强”。“远战速胜、首战决胜”，“速战速决制胜”。台军继续执行“积极防御”的战略，强调“有效吓阻、防卫固守”的战略构想。台军继续推动“精进案”，陆军的改革目标是“数位化、立体化、机械化”，海军“高效质精、快速部署、远距打击”，空军“早期预警、防敌奇袭、远距精确接战”。“台军联合作战指挥中心”下设立“飞弹指挥部”，负责台湾地区的反导作战。

9. 2008年防务报告书

发布于2008年5月，这是陈水扁政府最后一份“防务报告书”。台湾当局认为台海局势继续恶化，大陆继续准备“武力统一”。而且大陆在打造区域拒止能力，希望阻绝美国干涉台海问题。台湾当局认为“两岸军事优势已向中共倾斜”，所谓中共“军事威胁”日渐提升。台军的战略构想依旧是“有效吓阻、防卫固守”。“有效吓阻”指构建能够吓阻大陆的“国防武力”，“防卫固守”指一旦吓阻失效，台军能够发起反击、“守卫国土”。台军依照战略构想，继续推进“精进案”。三军整建“联合作战战力”，达到“**源头吓阻**”的目标，企

⁷⁵ 见2004年版台湾防务报告书P92

图消灭大陆“犯台初始战力”，这一点可以理解为将预设战场放在大陆一边。最后落脚点还是在于“滩岸歼灭作战”。

10. 2009 年防务报告书

发布于 2009 年 1 月。当时国民党马英九上台，台湾当局承认“九二共识”，报告书指出两岸局势“明显缓和”。即使国民党再度上台，台湾的防务政策也没有回到 90 年代初期，也没有重提“追求中国统一”。报告书判断两岸军力已经向大陆一方倾斜，大陆不断“致力对台军事部署”，依然对台湾的安全构成威胁。台军的军事战略构想转变为“**防卫固守、有效吓阻**”，坚持“止战而不惧战、备战而不求战”的理念，“确保国家生存与发展”。鉴于两岸军事形势的变化，“防卫固守”的重要性提高，要求台军“在战略上采取守势”，先在大陆的火力打击下生存下来，再争取有利态势。“有效吓阻”服务于“防卫固守”，“吓阻”大陆优先程度降低。这是两岸关系改善的体现。继“精进案”后，台湾当局推动“精粹案”，继续军事改革，强调反导、制空、制海、国土防御等内容。军队将缩小编制，**同时发展“非对称战力”**。

11. 2011 年防务报告书

发布于 2011 年 7 月。报告书判断“台海关系渐趋和缓”，“发生冲突的可能性大为降低”。台湾当局称大陆没有停止对台军事准备，大陆的战略从“以武反独”提升到“反独促统”。大陆没有放弃对台湾“武吓与吞并之思维”，对台湾的威胁“仍未稍减”。不过解放军两栖投送能力不足，“尚未具备全面进犯台湾本岛之作战能力”。马英九提出“两岸和解制度化”来指导台军整备工作。台军坚持“防卫固守、有效吓阻”的战略构想，“强化防御性反制能力”，构建“固若磐石”的武力，用“有效吓阻”的手段，达到“防卫固守”的目的。台军继续推进“精粹案”，在缩小编制的同时维持战力，重视“咨询电子战”、“联合制空作战”、“联合制海作战”、“国土防御作战”。台军不再提“源头吓阻”，寄希望于“泊滩岸歼灭”与“不对称作战”，战备的范围限制在台湾地区。

12. 2013 年防务报告书

发布于 2013 年十月。台湾当局指出，两岸形势继续缓和，但是大陆对台军事准备“并无显著改变”，依然是台湾“最大的威胁”。报告认为大陆“已具备对台威慑之作战能力”，已经具备“优势海、空战力”，而且继续强化，“规划于 2020 年建置完成对台用武全面性作战能力”。台湾当局意识到两岸军事差距在加大，提出一方面缓和两岸关系，尽量防止冲突。另一方面，台军继续推动“精粹”案，建立“创新/不对称”战力。台军坚持“防卫固守、有效吓阻”的军事构想，采取“守势防御”，寄希望于“歼敌于滩头”。

13. 2015 年防务报告书

发布于 2015 年 10 月。马英九时期，两岸交流活络，关系日渐缓和，但是台湾当局依然把大陆的“军事威胁”视作“首要挑战”。台湾方面认为解放军已经具备“第一岛链以西海、空域全时段监侦”能力、夺取台湾外岛、离岛的能力、夺取第一岛链以西制空权的能力、对台湾目标“遂行大规模联合火力打击与拒止外军介入台海争端”的能力，就差“完备攻台可持战力”。报告认为解放军将在 2020 年完成准备。面对“挑战”，台湾当局承认两岸军力失衡，而且台湾无法弥补与大陆的差距。台军坚持“防卫固守、有效吓阻”的军事构想，提出发展“小而精、小而强、小而巧”的战力，开发“创新/不对称”战力，构建“固若磐石”

的武力。台湾当局重视三军联合作战能力的建设，海军“争取局部海上优势”、空军“全力争取空优”，“联合截击”，期望“泊地、滩岸歼灭”。

14. 2017 年防务报告书

发布于 2017 年 12 月。2016 年蔡英文上台后，两岸关系趋于紧张，报告中不再有“缓和”等提法。台湾当局认为“中共的军事威胁”依然是“最大的安全挑战”。报告认为台湾海峡军事失衡继续加深，解放军优势继续扩大。2016 年，大陆进行军事改革，改军区为战区，突出全域、多维的联合作战思维。台湾当局认为大陆的情报监侦能力“已经涵盖第二岛链以西全境”，海军具备“抗击外军及对台湾海峡封控”的能力、陆军具备夺取台湾外岛、离岛的两栖登陆作战能力、空军具备夺取“第一岛链以西制空权”的能力。不管是对台军事准备还是区域拒止能力，解放军都上了一个层级。针对大陆的“威胁”，台军的军事战略构想改变为“防御固守、重层吓阻”，“运用重层吓阻的手段，达成防卫固守之目的”。台军强调“不对称作战思维”，要扬长避短，打击大陆的“作战重心及关键弱点要害”，除了“滩岸歼敌”，还强调“战力防护、滨海决胜”，阻止大陆“登岛进犯”，将预设战场向大陆一方推移。

15. 2019 年防务报告书

发布于 2019 年 9 月。两岸局势持续恶化，台湾当局认为大陆“军事压力日增”，“形成严峻挑战”。相比于前几年，台湾当局认为大陆进步最大的是侦察预警体系，“已具备第二岛链以西，海、空动态预警能力”，这表明大陆的区域拒止能力有了质变。台湾当局认为大陆的两栖作战能力不足以进攻台湾本岛。台军坚持“防御固守、重层吓阻”的军事战略构想，海、空军采购、自研新式装备，“利用海峡天堑、构筑多层次防御纵深”，选择决胜海域，“滨海决胜”，最后“滩岸歼敌”。

（二）大陆国防政策重点和涉台因素

2. 1998 年国防白皮书

大陆每隔几年会发布一次国防白皮书，阐述国防政策。有据可查最早的是《1998 年的中国的国防》⁷⁶。白皮书提出，大陆奉行“防御性的国防政策”，“始终把维护国家主权、统一、领土完整和安全放在第一位”。大陆要“贯彻积极防御的军事战略方针”。重点内容有 50 万大裁军、军队支援国家建设等。全篇没有提到台湾。

3. 2000 年国防白皮书

2000 年 10 月发布⁷⁷。白皮书认为和平与发展是世界的主题，亚太局势总体稳定。大陆依旧奉行防御性的国防政策，贯彻积极防御的军事战略方针，“巩固国防、抵抗侵略”。白皮书特别提到“努力用和平方法解决……历史遗留问题”。白皮书专门提到台湾问题，指出大陆解决台湾问题的基本方针是“和平统一、一国两制”，但是也没有排除“使用武力”来维护国家统一。针对当时台湾领导人李登辉抛出的“两国论”，白皮书警告称“台湾独

⁷⁶

<https://www.airuniversity.af.edu/Portals/10/CASI/documents/Admin/1998%20White%20Paper%20-%20Chinese.pdf>

⁷⁷ http://www.gov.cn/gongbao/content/2001/content_61220.htm

立”意味着“重新挑起战争”。

4. 2002 年国防白皮书

2002 年 12 月发布。大陆依旧奉行防御性的国防政策，贯彻积极防御的军事战略方针。在这份白皮书中，台湾问题的地位提升，大陆国防政策的目的之一正是“制止分裂，实现祖国统一”⁷⁸。白皮书重申“和平统一、一国两制”的基本政策，但同时表示“坚决不承诺放弃使用武力”，军队“有决心、有能力制止任何分裂行径”。

5. 2004 年国防白皮书

2004 年 12 月发布。大陆依旧奉行防御性的国防政策，贯彻积极防御的军事战略方针。白皮书首次提到，大陆要“加强以海军、空军和第二炮兵为重点的作战力量建设”。白皮书还提到要深化军队改革，“**加紧军事斗争准备**”。当时陈水扁抛出“一边一国论”。白皮书指出，“两岸关系形势严峻”。“国防政策”章节专门提到台湾，警告台湾当局，一旦“铤而走险”，制造重大“台独”事变，军队将“**不惜一切代价**”，**坚决彻底地粉碎“台独”阴谋**。

6. 2006 年国防白皮书

2006 年 12 月发布。大陆依旧奉行防御性的国防政策，贯彻积极防御的军事战略方针。海军要“逐步增大近海防御的战略纵深”，空军“加快由国土防空型向攻防兼备型转变”，第二炮兵要“逐步完善核常兼备的力量体系”。对于台湾问题，白皮书指出“反对和遏制‘台独’分裂势力及其活动”。反“台独”斗争“**复杂严峻**”，**军队要坚决维护国家统一**。在措辞上，2006 年的白皮书有所缓和，没有提“不放弃使用武力”解决台湾问题。

7. 2008 年国防白皮书

2009 年 1 月发布⁷⁹。大陆依旧奉行防御性的国防政策，贯彻积极防御的军事战略方针，“严守自卫立场，谨慎使用武力”。国防政策的第一位依旧是维护国家统一。海军按照“近海防御”的要求，建设“海空一体、适应近海防卫作战的海军装备体系”。空军要“开始由国土防空型向攻防兼备型转变”，“空地一体、攻防兼备的空军装备体系”。当时奉行“台独”路线的民进党政府已经下台，国民党上台，两岸局势缓和。白皮书称“**台海局势发生重大积极变化**”，“**两岸关系得到改善和发展**”。

8. 2010 年国防白皮书

2011 年 3 月发布⁸⁰。大陆依旧奉行防御性的国防政策，贯彻积极防御的军事战略方针。国防政策的第一位依旧是维护国家统一。海军“近海防御”，空军“攻防兼备”，二炮强调“精确打击”。大陆武装力量继续强调反对“台独”分裂势力。白皮书认为两岸关系继续好转，“达成一系列协议”。

9. 2013 年国防白皮书

⁷⁸ http://www.gov.cn/zwggk/2005-05/26/content_1384.htm

⁷⁹ http://www.gov.cn/zwggk/2009-01/20/content_1210224.htm

⁸⁰ http://www.gov.cn/jrzq/2011-03/31/content_1835289.htm

2013年4月，国务院发布《中国武装力量的多样化运用》⁸¹。大陆“始终不渝”奉行防御性的国防政策，“坚定不渝地执行”积极防御的军事战略方针。国防政策的第一位依旧是维护国家统一，第二位是“立足打赢信息化条件下局部战争”。海军“近海防御”，空军“攻防兼备”，二炮强调“精确打击”。这次白皮书提到台湾的篇幅很少。白皮书指出，“两岸关系继续呈现和平发展势头”。

10. 2015年国防白皮书

2015年5月，国务院发布《中国的军事战略》⁸²。白皮书对世界局势的判断呈现积极态度，“维护和平的力量上升，制约战争的因素增多”。大陆依旧奉行防御性的国防政策，贯彻积极防御的军事战略方针。军队要坚持“战略上的防御与战役战斗上进攻相统一”，这样的表述是以往没有的。海军的战略要求除了“近海防御”，加上“远海护卫”；空军依旧在“向攻防兼备型转变”；二炮“精干有效、核常兼备”，“平时保持适度戒备状态”。2015年，大陆启动军事体制改革。白皮书称军队要适应新形势做出调整。军事斗争的准备基点是“打赢信息化局部战争”，“突出海上军事斗争和军事斗争准备”，“坚决捍卫国家领土主权、统一和安全”。白皮书肯定了两岸关系改善的成果，“保持和平发展良好势头”。不过结合白皮书对于军改的陈述，解放对军事斗争的准备没有丝毫放松。

11. 2019年国防白皮书

2019年7月，国务院发布《新时代的中国国防》⁸³。白皮书认为国际战略格局正在发生“深刻演变”，“国际战略竞争呈上升之势”，“国际军事竞争日益激烈”，大陆面临一系列“风险挑战”。大陆依旧奉行防御性的国防政策，贯彻积极防御的军事战略方针，强调“遏制战争与打赢战争相统一”，“战略上的防御与战役战斗上进攻相统一”，比2015年的提法更进一步。维护国家统一依然就是国防政策的首要目标。海军“近海防御、远海护卫”，空军“空天一体、攻防兼备”，火箭军“核常兼备、全域慑战”。2016年民进党蔡英文政府上台，台海局势再度趋于紧张。白皮书有不少篇幅关于台湾。白皮书指出“中国必须统一，也必然统一”，并且时隔十多年重提“不承诺放弃使用武力”，“不惜一切代价”捍卫国家统一，措辞相当严厉。

（三）两岸的历年军费

军费水平是一个有枢纽作用的指标，它向上连接了国家的防务政策，是国防政策的直观体现；向下决定了军事力量的发展，是军力的物质基础。研究两岸防务政策，对比两岸军力，离不开对军费的探讨。

1950年以来，有据可查的两岸军费对比如下表2。

⁸¹ http://www.gov.cn/jrzq/2013-04/16/content_2379013.htm

⁸² <http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/2015/Document/1435161/1435161.htm>

⁸³ http://www.xinhuanet.com/politics/2019-07/24/c_1124792450.htm

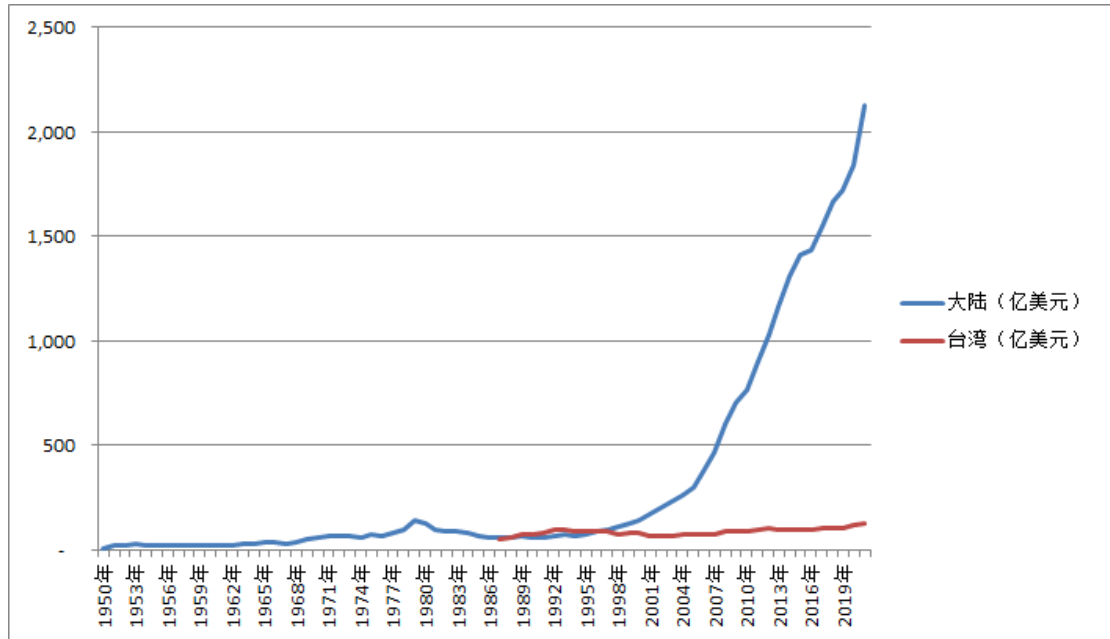
年份	大陆 (亿美元)	台湾 (亿美元)	大陆 (亿人民币)	台湾 (亿新台币)
1950年	10		28	
1951年	24		53	
1952年	26		58	
1953年	29		75	
1954年	22		58	
1955年	25		65	
1956年	23		61	
1957年	21		55	
1958年	19		50	
1959年	22		58	
1960年	22		58	
1961年	20		50	
1962年	23		57	
1963年	27		66	
1964年	30		73	
1965年	35		87	
1966年	41		101	
1967年	34		83	
1968年	38		94	
1969年	51		126	
1970年	59		145	
1971年	69		169	
1972年	71		159	
1973年	66		145	
1974年	60		133	
1975年	72		142	
1976年	68		134	
1977年	81		149	
1978年	98		168	
1979年	144		223	
1980年	130		194	
1981年	95		168	
1982年	91		176	
1983年	90		177	
1984年	82		181	
1985年	65		192	
1986年	58		201	
1987年	56	49	210	1,553
1988年	59	58	218	1,670
1989年	67	71	251	1,879
1990年	61	79	290	2,110
1991年	62	85	330	2,271
1992年	69	95	378	2,394
1993年	74	96	426	2,535
1994年	64	92	551	2,425
1995年	76	88	637	2,341
1996年	87	89	720	2,441
1997年	98	87	813	2,534
1998年	113	77	935	2,571
1999年	130	82	1,076	2,632
2000年	146	86	1,207	2,685
2001年	174	70	1,442	2,377
2002年	206	65	1,708	2,252
2003年	231	66	1,908	2,277
2004年	266	75	2,200	2,489
2005年	302	77	2,475	2,485
2006年	374	73	2,979	2,371
2007年	467	78	3,554	2,567
2008年	601	90	4,177	2,824
2009年	704	88	4,806	2,912
2010年	765	88	5,176	2,768
2011年	902	97	5,829	2,842
2012年	1029	103	6,506	3,034
2013年	1163	97	7,201	2,890
2014年	1310	96	8,082	2,914
2015年	1410	96	8,869	3,060
2016年	1434	96	9,544	3,098
2017年	1550	102	10,444	3,079
2018年	1669	105	11,070	3,159
2019年	1724	107	11,899	3,295
2020年	1840	117	12,680	3,435

(表 3: 大陆和台湾 1950 年到 2021 年的防务预算。)

表二中大陆的国防预算数据来自于新华社和国务院发布的历年预算水平。台湾的数据来自于

“行政院主计处”的数据⁸⁴。为了方便比较，报告把人民币和新台币的数值以当年的汇率平均价换算成美元币值。需要注意和说明的是，数据跨度几十年，纵向对比时，有币值变化的问题。在换算成美元时，有美元币值变化、汇率变化的问题。截至 1973 年，美国实行“布雷顿森林体系”，35 美元兑换 1 盎司黄金；1973 年以后，布雷顿森林体系解体，前后美元的性质、价值都有较大改变。这些因素为比较两岸防务费用带来困难。结合以往对两岸军费的研究，报告的方法可以反映大体图景。

第一个值得关注之处是总体趋势。随着两岸经济发展，防务预算都有一个从低到高的过程。跨越数十年的时间，大陆军费增速较快、增长显著，台湾军费增速较慢，增长不显著。



(图 1: 两岸军费水平, 1950 年到 2021 年)

如图 1 所见，从 1998 年开始，大陆军费进入指数增长阶段，曲线斜率较大。而台湾军费虽然有增加，但是变化平缓。

⁸⁴ <https://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=26269&CtNode=5389&mp=1>

年代	两岸军费差距（亿美元）
1987年	7.34
1988年	0.27
1989年	(4.73)
1990年	(17.92)
1991年	(22.83)
1992年	(26.59)
1993年	(22.32)
1994年	(27.85)
1995年	(12.04)
1996年	(2.28)
1997年	10.58
1998年	35.99
1999年	48.34
2000年	60.03
2001年	104.01
2002年	141.02
2003年	164.26
2004年	190.93
2005年	224.92
2006年	300.75
2007年	389.13
2008年	511.82
2009年	615.26
2010年	676.47
2011年	805.89
2012年	926.32
2013年	1065.49
2014年	1213.74
2015年	1313.95
2016年	1337.54
2017年	1448.52
2018年	1564.28
2019年	1616.85
2020年	1723.33
2021年	2001.41

（表 4：两岸军费差距 1987 年到 2021 年）

第二个值得关注之处两岸差别。可以看出，在 1980 年代和 1990 年代的很长一段时间，两岸军费相差无几，甚至台湾的军费水平要高于大陆的军费水平。从 2001 年开始，大陆的军费水平开始同台湾拉开差距。到了 2010 年代，大陆和台湾的军费有了上千亿美元的差别，台湾当局已经无法填平沟渠。两岸军费差别的变化过程，同两岸军力的变化过程是相互印证的。大陆军费在 21 世纪超过台湾，和海峡两岸平衡变化，大陆军力超过台湾的过程可以相互印证。

报告认为，在两岸军费差别较小的时期，海峡两岸的军力呈现平衡状态，双方都不掌握优势，发生大规模战争风险较低。当一方军费水平大幅度超过另一方，并维持较长时间，那么军费较多的一方将获得优势，海峡风险增加。

（四）两岸的军事摩擦

两岸的军事摩擦由一系列事件组成，是定性变量。1950年以来，两岸的军事摩擦大概有2个变化阶段。第一阶段，1950年代到1970年代。在第一阶段，台湾国民党当局实行“反攻复国”的政策，防务上采取“攻势作战”的战略，频频对大陆发动进攻，不断挑起两岸战火。而解放军一方面自卫反击，并收复大陆沿海的岛屿，消灭台湾当局进犯大陆的前进基地。这个阶段的重大事件有：

1950年2月“二·六轰炸”，国民党政府派出轰炸机队空袭上海，造成大规模平民伤亡。

1950年5月舟山战役，大陆收复舟山。

1954年“九·三炮战”，又叫“第一次台海危机”。

1955年1月一江山岛战役，大陆收复一江山岛。

1955年2月大陈岛战役。

1958年，“八·二三炮战”、“九·二海战”。

1963年，台湾当局开始执行“海威行动”，对大陆发动特种作战。

1965年，“八·六海战”。

频繁的冲突是两岸关系紧张的直接体现。

第二个阶段是1980年代至今。1981年，台湾当局正式放弃“反攻大陆”，不再对大陆发动军事进攻。由于大陆方面一向强调“和平统一”，两岸战火消弭，直到今日。第二个阶段又可以2015为界，大致分为2个子阶段。

第一个子阶段，双方军力势均力敌。不过由于台湾当局推行“台独”政策，1996年爆发“台海导弹危机”。

第二个子阶段，大陆掌握两岸军事优势，海军和空军不断在台湾周边区域开展训练，被台湾当局定性为“扰台”，属于军事摩擦。

2020年9月，台湾台湾防务部门发布“即时军事动态”，记录大陆军机进入台湾空域的活动。据台湾台湾防务部门称，**2020年有380次**。2021年截至4月19日，**这样的活动有多达80次**。台湾当局所言“扰台”活动最严重者，是大陆军机、军舰“绕台”。根据台湾“空军”统计，大陆军机绕台始于2015年，有4次，2016年4次，2017年多达34次、2018年13次。后来由于军机绕台“常态化”，台湾当局表示不再发布新闻。**2021年4月3日，大陆“辽宁号”航母编队绕台巡航训练**。大陆军机、军舰越来越频繁的活动，印证了当下逐渐紧张的台海局势。

（五）两岸军力对比

前文说过，要认识海峡两岸的关系风险，要抓住政治和军事两个关键因素类型。两岸的大政方针、领导人表态代表了两岸决策层的主观意图，军力决定了客观能力。军力的外延十分广泛，影响因素很多。鉴于海峡两岸的客观条件约束，军力问题被简化成了两岸两栖投送力量、空军力量、防区外打击力量、陆军重型主战装备实力和侦查、情报体系的对比。

台湾当局在 1950 到 1970 年代推行“反攻大陆”的政策，后来推行“防卫固守”的政策，试图以武拒统。大陆对台政策长期坚持“和平统一、一国两制”，但是绝不承诺放弃使用武力。军队长期以来没有放松对台军事准备。双方都在争夺台海的军事优势。

两岸之间隔着一条台湾海峡，平均宽度 200 公里。那么无论对于台湾还是大陆而言，台海军事斗争首先是争夺制海权，是驱逐舰、护卫舰和潜艇战力的对比，是双方海军主战力量对制海权的争夺。在当代，制海权与制空权不可分割，因此报告需要考虑两岸的空军战力对比问题，这又可以简化成双方第四代战斗机、轰炸机的对比问题。

台湾“反攻大陆”，还是守卫外岛、离岛需要两栖战力。大陆来说对台军事准备，不仅要求取得台海、台湾地区的制海权和制空权，还包括是向台湾本岛投送战力。要求考察双方的两栖投送力量，这可以简化为考察大型登陆舰和船坞登陆舰的状况、两岸海军陆战队的规模。

台湾当局发展出一些防区外打击手段，以最大限度得阻碍大陆的进展。因此报告需要考虑两岸防区外打击力量的发展，也就是中、短程弹道导弹和巡航导弹的发展状况。大陆的战略火箭军承担起了区域拒止的重任。大陆的对台军事准备还有一个重要因素，那就是防止外军干涉台海局势。

最后，不管是台湾当局“以武拒统”还是大陆惩戒“台独”势力，都会涉及到两岸陆军重型部队的决战。报告将这个问题简化为第三代主战坦克数量。

两岸军力对比，见附表 1。数据资料来自于美国历年中国军力报告⁸⁵、台湾当局防务报告书，美国国会研究所的相关报告，以及公开媒体信息整理。

两岸军力的三级指标共 16 个，报告统一处理标准：当两岸某个装备差距越大，将使风险提升；双方差距缩小，风险减少。

1. 两岸海军主战力量对比

鉴于大陆、台湾海军的历史和现状，报告选取了驱逐舰、护卫舰（台湾称“巡防舰”）、常规潜艇和核攻击潜艇四种主战装备的数量作为三级指标。在争夺台湾海峡制海权的战斗中，这 4 种军舰发挥主导作用。

两岸驱逐舰力量对比以 2000 年为界，分为两个特征明显的时期。在第一个时期，从 1950 年到 1999 年，台湾海军驱逐舰数量较多。1970 年代，双方舰队规模差距明显。大陆海军仅有 4 艘鞍山级驱逐舰，以及一艘一艘逐渐服役的 051 型。而在台湾方面，随着美国交付退役的“亚利桑那级”、“弗莱彻级”等退役军舰，台湾组成“阳字号”驱逐舰，规模超过

⁸⁵ <https://www.defense.gov/Newsroom/Publications/Search/CHina/>

20 艘。这是双方驱逐舰差别最大的时期。庞大的驱逐舰是蒋介石固守台湾的基础，也是促使台湾当局坚持推行“反攻大陆”的重要因素。

1980 年代开始，随着大陆 051 型的陆续服役，和 052 型、“现代级”等新型军舰、外购军舰的服役，大陆海军逐渐追平驱逐舰的差距。2000 年之后，大陆的驱逐舰规模反超台湾，具有优势。2021 年 4 月，大陆有现役驱逐舰 35 艘，且有 052C 型、052D 型、055 型等多种型号多艘装备了垂直导弹发射系统、相控阵雷达和自动化指挥控制系统的新型军舰，而台湾海军只剩下 4 艘美制“基德级”驱逐舰（台湾称“基隆级”），大陆海军驱逐舰数量、质量双双占据绝对优势。

两岸的护卫舰队在大部分时期是大陆占优势，大陆的舰队规模长期数倍于台湾海军。不过，在 1973 年 053 型“鹰潭号”服役之前，大陆海军护卫舰队中有大量来自于日本、英国的老旧军舰，型号杂、吨位小、战斗力差，对台湾优势不明显。1970 年代，随着国产 053 型护卫舰的服役，大陆护卫舰队质量逐渐提高。2005 年，054 型服役。2010 年代，054A 型和 056 型大量服役，大陆海军的护卫舰数量超过 100 艘，对台湾形成绝对优势。

在常规潜艇方面，大陆海军一直保持绝对优势。

1974 年，091 型“长征 1 号”（401）服役，这是大陆海军第一艘攻击性核潜艇。后来大陆发展成 093 型、093A 型等衍生型号。鉴于台湾海军至今没有持有过核潜艇，大陆海军的核潜艇部队从 1974 年起掌握绝对优势。

报告认为，在 2021 年，大陆海军主战力量具备绝对优势，能够夺取台海地区制海权。

2. 两岸两栖投送力量对比

报告选取了 4 个三级指标：大型登陆舰数量、船坞登陆舰数量、两栖攻击舰（直升机航母）数量和海军陆战队、陆军两栖部队师、旅级战斗队数量。

台湾当局在 1950 年代要“反攻大陆”，后来要防守外岛、离岛，需要运输舰和登陆舰队；大陆“不承诺放弃使用武力”解决台湾问题，登陆台湾岛需要海军的运输舰。两岸任何一方如果运力不足，即使能够夺取海峡制海、制空权，在发动大规模军事行动时也会面临重重困难。因此两岸的登陆舰、运输舰数量是反映两岸海上力量的重要指标。

现代战争对重武器有很大需求，大型登陆舰和船坞登陆舰的重要性凸现出来，报告选取这两种舰艇的数量作为指标。

第一个问题是力量对比。

首先考察大型登陆舰。两岸的大型登陆舰队力量对比趋势以 2000 年为界分为 2 个阶段。在第一个阶段，台湾当局的运输舰队规模较大，具备优势。在 2000 年之后，大陆舰队的规模赶上台湾，具备优势。到了 2021 年，大陆掌握 072 型、072A 型等多种型号大型登陆舰 30 艘，对比台湾仅有 7 艘，大陆有绝对优势。

然后是船坞登陆舰。以 2007 年为界分为两个阶段。在第一个阶段，大陆没有船坞登陆舰服役，而台湾保持个位数的登陆舰，台湾具备优势。2007 年之后，大陆 071 型船坞登陆舰开始服役，并在 2012 年数量上反超台湾。在 2021 年，大陆海军有船坞登陆舰 8 艘，具备绝对优

势。

最后是两栖攻击舰（直升机航母）。两岸长期以来都不具有这种军舰。2017年，大陆首艘075型两栖攻击舰下水，2021年4月服役。大陆掌握绝对优势。

第二个问题是是否够用。无论是台湾蒋介石当局“反攻大陆”，还是大陆发动统一战争，都需要运输千军万马渡过海峡，那么两岸持有的运输舰是否够用？**答案是否定的，对于两岸来说，两栖运力在过去长期处于不够用的状态。**

在1950、1960和1970年代，台湾当局积极谋划“反攻大陆”，但是因为海军运力严重不足，迟迟不能发动大规模战役。1953年，台湾当局制定反攻大陆的“开案”，计划一次性运送一个整编集团军实施两栖登陆。台湾海军的运力严重不足，需要新增登陆舰运力35.75万吨。以台湾海军“中海级战车登陆舰”为例，该舰单艘运力大概3500吨⁸⁶，100艘才有35万吨。这意味着登陆舰队成倍扩张，由此可见“开案”实施难度巨大。后来因为美国反对，拒绝补充台湾当局海军运力，“开案”搁浅。

1950年，大陆以缴获的10艘美制坦克登陆舰组成登陆舰队。1970年代，国产072型陆续入列，海军运力开始增长。1996年台海危机，海军仅有大型登陆舰13艘，远不足以运输足够的部队登陆台湾本岛。

台湾当局长期关注大陆海军运力。2004年之前，台湾防务报告中称大陆海军运力仅够运输一个“加强师”。2019年，台湾当局认为大陆尚不足以进攻台湾本岛。

2019年，大陆有072和各衍生型号大型登陆舰33艘、071型6艘，满载排水量共27万吨。2020年，服役072型2艘，新增4万吨，海军运力有了显著提升。台湾认为大陆到2020年具备“攻台可持战力”。2021年，1艘075型服役，新增4万吨。报告认为到了2021年，大陆海军已经具备发动台湾战役的足够的运力。

登陆需要运送部队上岸，一般来说是海军陆战队和陆军两栖部队执行登陆任务。

从趋势上来看，以1999年为界分为两个阶段。在第一个阶段，台军掌握优势。大陆长期以来没有两栖部队。1980年，大陆组建第一个陆战师。1999年，大陆组建第一个两栖师（陆军两栖师，台湾无类似部队），自此大陆的两栖战力在编制规模上超过台湾。

2015年，大陆开始军事改革，两栖部队“师改旅”，然后增加编制规模。根据美国国防部发布的历年《中国军力报告》，陆军两栖部队逐渐扩充为6个两栖旅，陆战队是8个陆战旅。从这个改革就可以看出，中央很重视两栖战力的建设，因为这是对台军事斗争准备的关键组成部分。

五角大楼《中台军力报告》认为截至2019年，大陆的两栖战力尚需训练，新形成的部队还不具备完全的作战能力。2020年10月，大陆官方媒体报道称某新组建陆战旅已经“初步具备作战能力”⁸⁷。10月13日，习近平视察驻广东的陆战队某旅，显示出对两栖战力建设的高度重视⁸⁸。习近平要求部队加强训练，“保持高度戒备状态”，锻造“精兵劲旅”。

⁸⁶ https://navy.mnd.gov.tw/AboutUs/Other_Info.aspx?ID=1&AID=30037

⁸⁷ http://www.xinhuanet.com/2020-10/05/c_1210829646.htm

⁸⁸ http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-10/13/c_1126601561.htm

报告认为，截至 2021 年，大陆的两栖战力处于绝对优势，而且至少初步具备作战能力，能够承担登陆台湾本岛的作战任务。

3. 两岸空军力量对比

报告选取 4 个三级指标：第四代战斗机数量、第五代战斗机数量、中、远程轰炸机数量，和空降兵的规模。

第四代、第五代战斗机，指以当代美国空军所提出标准划分的战后第四代、第五代喷气式战斗机。两岸第四代战斗机的代表有大陆的歼-10、歼-11、歼-16，台湾的幻影 2000、F-16 等。这是两岸空军的主力机种。两岸唯一一种现役第五代战斗机，是大陆的歼-20 战斗机。

两岸装备第四代战斗机都是在 1990 年代。在此之前，两岸大量装备第一、二、三代战斗机。它们的代表有大陆的歼-5、歼-6、歼-7，台湾的 F-104、F-5、“经国号”等型号。这些老旧机型都有一个缺陷：航程太短，无法跨越海峡之后长时间战斗。因此报告不予考虑，报告仅考虑新锐的第四、第五代战斗机。

大陆空军服役的第四代战斗机，始于 1992 年采购俄罗斯制苏-27 战斗机。从 1992 年到 1996 年，大陆获得优势。但是大陆采购的苏-27 数量少，大陆优势不显著。

从 1996 年开始，台湾空军开始列装法制幻影-2000 战斗机和美制 F-16 战斗机，所持有的第四代战斗机数量很快超过大陆空军。台湾空军获得优势，并一直保持到 2004 年。台湾本身战斗机产业不发达，无法自行研制先进战斗机。由于大陆的反派，西方国家长期以来顾忌对华关系，拒绝向台湾售卖更多先进战斗机。因此台湾的第四代战斗机机队长期得不到补充，反而由于事故而萎缩。

2019 年，美国特朗普政府不顾大陆反对，批准向台湾出售 66 架 F-16V 型战斗机。此举造成中美关系恶化，也导致两岸局势更加紧张。不过这批飞机最早 2024 年交付⁸⁹，在 2021 年，台湾空军的规模没有扩大。

在 2000 年代，大陆服役了自行研制的歼-10，并陆续服役苏-27 的国产化版本歼 11、苏-30 的国产化版本歼-16，第四代战斗机队伍逐渐壮大，在 2004 年超过台湾空军的规模。根据美国的《中国军力报告》，到了 2019 年，大陆空军第四代战斗机规模达到 800 架，这个规模已经是台湾的 4 倍，具备绝对优势。

2016 年，大陆自行研制的第五代战斗机歼-20 服役。美国《外交家》杂志 2021 年 1 月估计，大陆空军已经有 40 架歼-20⁹⁰，在海峡两岸有绝对优势。

在中、远程轰炸机方面，以 1960 年为界分为两个阶段。在第一个阶段，台湾具有绝对优势。在第二个阶段，大陆具有绝对优势。

1960 年以前，台湾空军的中、远程轰炸机有约 220 架美制 B-24、B-25 轰炸机，而大陆只有采购于苏联的 10 架图-4 型轰炸机。凭借这些飞机，台湾可以对大陆城市发动空袭。1960 年，台湾空军的中、远程轰炸机全部退役，之后再没有补充新飞机。

⁸⁹ <https://www.taiwannews.com.tw/en/news/3815244>

⁹⁰ <https://thediplomat.com/2021/01/j-20-the-stealth-fighter-that-changed-pla-watching-forever/>

1969年，大陆轰-6开始服役，陆续生产了大约230架。到今天，轰-6经过现代化改装，衍生出多种型号。2011年，轰-6K服役，可以发射空地系列精确打击武器，长剑-10型巡航导弹，具备防区外打击能力。轰-6航程长，而且从2015年起多次“绕台”飞行。一方面，这是在训练部队，检验轰炸机部队从台湾东部空域发起打击的能力。另一方面，台湾民进党当局上台后推行“台独”政策，两岸局势日渐紧张，轰炸机“绕台”也是在表明态度。

空降兵是战略空中突击力量，在跨海峡作战中的重要性不言而喻。两岸空降兵力量，从编制上来看，在1960年之前是台湾占优势，从1960年直到1999年，台湾保持2个空降师（旅）的编制，与大陆相差不大。

1999年，台湾撤销空降兵（改为乘坐直升机机动的空中骑兵旅），大陆开始掌握绝对优势。2015年军改之后，大陆的空降兵“师改旅”，然后增加编制，到了2021年有7个空降旅，战斗力大幅度提升。这说明大陆十分重视空降兵的建设。

4. 两岸防区外打击力量对比

对于两岸来说，防区外武器可以用来打击对方港口、机场、兵力集结地等重要目标，在两岸军事斗争中的位置十分重要。对于大陆来说，远程打击的弹道导弹、巡航导弹是区域拒止体系的重要组成部分，可以用来威慑外军，阻止域外势力干涉台海局势。

报告选取2个三级指标：中、短程弹道导弹和巡航导弹数量。

自1960年代开始，大陆陆续服役东风-2型、东风-3型、东风15型等多个型号的中、短程弹道导弹，在台海具有优势。但是根据公开报道，大陆早期的导弹技术落后，数量少，大陆的优势不明显。

根据美国国防部发布的《中国军力报告》，2000年开始，得益于军费的大幅度增长和导弹技术的成熟，大陆开始大规模制造、服役导弹。到了2021年，有东风-15、东风-16、东风-21D、东风-26，和搭载超高声速弹头的东风-17等多个型号约850枚。

台湾当局的弹道导弹研发计划开始晚而且规模小。据美国智库战略与国际研究中心披露，至今仅有少量“天戟”型导弹服役。在这方面，大陆处于绝对优势。

大陆自2007年开始服役长剑-10型巡航导弹，到了2021年，有长剑-10、长剑-20、长剑-100等多种型号大约300发。台湾当局自从2011年服役了雄风-2E、万剑两种型号的对陆攻击巡航导弹，数量较少。在这方面大陆具有优势。

台湾防区外打击武器虽然少，但是台湾方面却极有信心。据台湾媒体《联合报》报道，2020年9月，蔡英文前往澎湖视察台军，驻当地的台湾空军部署了万剑弹。《联合报》称，台湾空军自澎湖起飞，万剑弹射程深入大陆，可以打击大陆的机场、雷达站、军队集结地等⁹¹，体现了台军“有效吓阻”乃至“重层吓阻”的战略思想。

5. 两岸陆军力量对比

陆军装备纷繁复杂，报告仅选取一个三级指标：第三代主战坦克的数量。

⁹¹ <https://udn.com/news/story/10930/4879651>

第三代主战坦克在 1980 年代开始服役，它们的重量超过 50 吨，装备复合装甲和数字化火控系统，战斗力较老旧坦克有较大提升。国际知名型号有美制 M1 “艾布拉姆斯” 坦克。

1999 年国庆阅兵，大陆 “99 式” 坦克亮相。根据美国国防部发布的《中国军力报告》，99 式坦克 2007 年正式服役，这是迄今为止两岸装备的唯一一款第三代主战坦克。大陆官方从未公布过 99 式坦克的建造数量，媒体估计数量从数百辆到数千辆不等。报告猜测到 2021 年，大陆有 1000 辆 99 式和衍生型号坦克。

台湾至今没有一款第三代坦克服役。2019 年，美国特朗普政府批准售卖 108 辆 M1A2T “艾布拉姆斯” 坦克给台湾。这是在售卖第三代主战装备，造成中美关系继续恶化，海峡局势更加紧张。这批坦克预计 2022 年开始交付⁹²。在此之前解放军的第三代坦克具有绝对优势。

6. 两岸侦查体系对比

报告选取一个三级指标，即空军预警机队的规模。

预警机是空中的侦查、指挥、控制平台，是情报、咨询中心。预警机可以依靠所携带的雷达，在万米高空扫描数百、千公里范围，掌握大面积区域的情报，还可以指挥己方战斗机编队作战，在空中战斗（乃至海空战斗）中有及其重要的作用。

两岸长期以来都没有预警机服役。这从侧面反映了两岸的空军在很长一段时间内战斗力有限，没有了预警机，即使是先进的第四、第五代战斗机也无法发挥全部战斗力，两岸空军无法有效组织大规模空中战役。

1996 年，台湾自美国采购 4 架 E-2 “鹰眼” 预警机，至今保持规模为个位数的预警机队。大陆在 1970 年代以图-4 轰炸机为平台研制预警机（即 “空警 1 号”），但是项目最终下马。根据美国国防部发布的《中国军力报告》，自 1990 年代末，大陆空军开始服役大批预警机，有空警-200、空警-500 等型号，常年保持约 100 架的规模。大陆的预警机队有绝对优势。

对于大陆来说，预警机队是构建区域拒止体系的一个关键部分。美国发布的《中国军力报告》披露，从 1990 年代末开始，大陆开始依靠卫星、预警机、地面雷达站，构建对整个台湾地区，乃至第二岛链以西地区的即时侦查能力。台湾当局 2019 年版 “国防报告书” 认为，大陆 “已具备第二岛链以西，海、空动态预警能力”，说明大陆的体系构建工作已经完成。

大陆部署了东风-21D 等型号的导弹，可以攻击域外国家的军舰。但是现代军舰航速超过 30 节，1 分钟就可以走出数倍于自己身段的距离，在海上有较强的的机动能力。大陆的导弹部队如果不能即时掌握对方动态，发射的导弹难以命中在海上移动的目标。报告认为，自 2019 年起，大陆对第二岛链以西海域的威慑开始具备实际效果。

（六）小结

从 1950 年至今，台湾的防务战略有 6 个阶段，分别是 “攻势作战”、“攻守一体”、“守势防御”、“有效吓阻、防卫固守”、“防卫固守、有效吓阻”、“防卫固守、重层吓阻”。台湾第一个阶段的防务政策是其 “反攻复国” 的政治路线的体现。在 1950 年代到 1970 年

⁹² <https://www.taiwannews.com.tw/en/news/3783933>

代，台湾方面占据海、空军优势，不断向大陆发起军事行动，两岸军事摩擦不断。后来台湾不再进攻，在战略上趋于守势。随着大陆军力的发展，两岸军力趋于平衡，两岸不再有军事摩擦。这是两岸风险降低的体现。不过台湾的防务战略没有放弃以武拒统，台湾称“固守”、“吓阻”战略。从 1990 年代后期开始，台湾空军、海军列装大批先进装备。大陆的国防政策不得不反复提出反对“台独”分裂势力，并且加紧国防建设和对台军事斗争准备。在当代，大陆军力在台海取得压倒性优势，海、空军多次“绕台”。这是当代两岸风险位于高位的体现。

四， 经济关联

对于两岸的经济关联，报告选取了贸易和投资 2 个二级指标，共 5 个三级指标：两岸贸易金额、两岸贸易总额占大陆对外贸易总额比例、两岸贸易总额占台湾对外贸易总额比例、贸易顺差和逆差、投资金额。

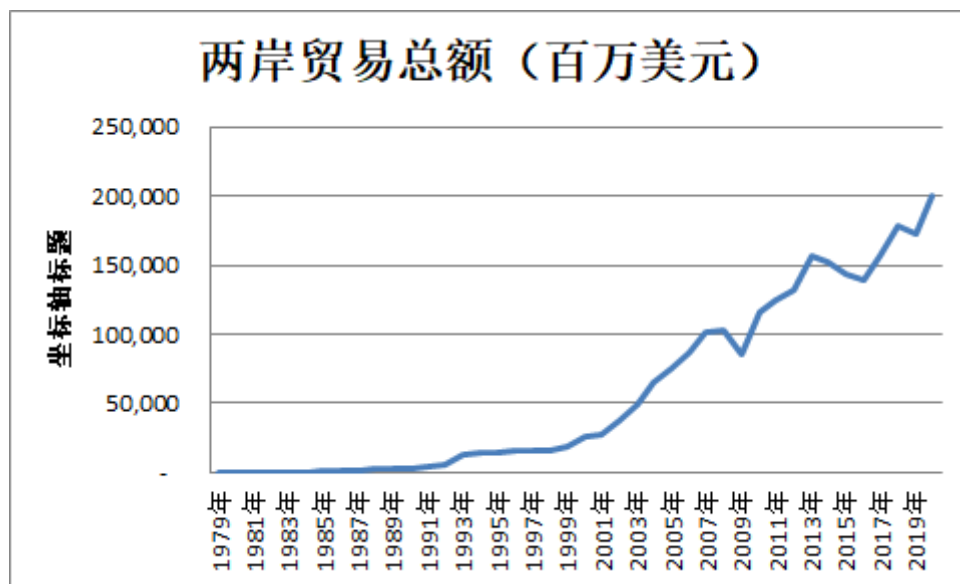
两岸贸易金额、投资金额直接反映两岸经贸往来的活跃程度。两岸贸易金额占两岸对外贸易总金额的比例，反映两岸贸易对各自的重要程度。贸易差额反映了大陆和台湾对两岸贸易的依赖程度。

报告认为，贸易往来活跃会导致两岸风险降低；反之升高。两岸贸易对大陆、台湾的重要程度提升，两岸风险会降低；反之会提升。两岸贸易如果维持平衡，差额较小，则风险较小。过大的贸易逆差本身就是摩擦的来源。

这 4 个三级指标的历年数据见附表 2，来源是大陆商务部⁹³、海关总署⁹⁴、台湾“财政部”⁹⁵、“经济部投审会”⁹⁶等官方机构。

（一） 贸易

大陆与台湾的贸易，以大陆改革开放为界，分为两个特征鲜明的时期。在第一个阶段，两岸没有贸易。在第二个阶段，两岸开放贸易，金额逐年提升。



（图 2：两岸贸易总额，1979 年到 2020 年）

如图二所示，大陆和台湾的贸易总额，在 1979 年之后，以 1999 年为界也经历了 2 个阶段。

⁹³ <http://tga.mofcom.gov.cn/article/sjzl/taiwan/>

⁹⁴ <http://www.customs.gov.cn/customs/302249/zfxgk/2799825/302274/302275/9f806879-1.html>

⁹⁵ <http://web02.mof.gov.tw/njswwww/WebMain.aspx?sys=100&funid=defjsptgl>

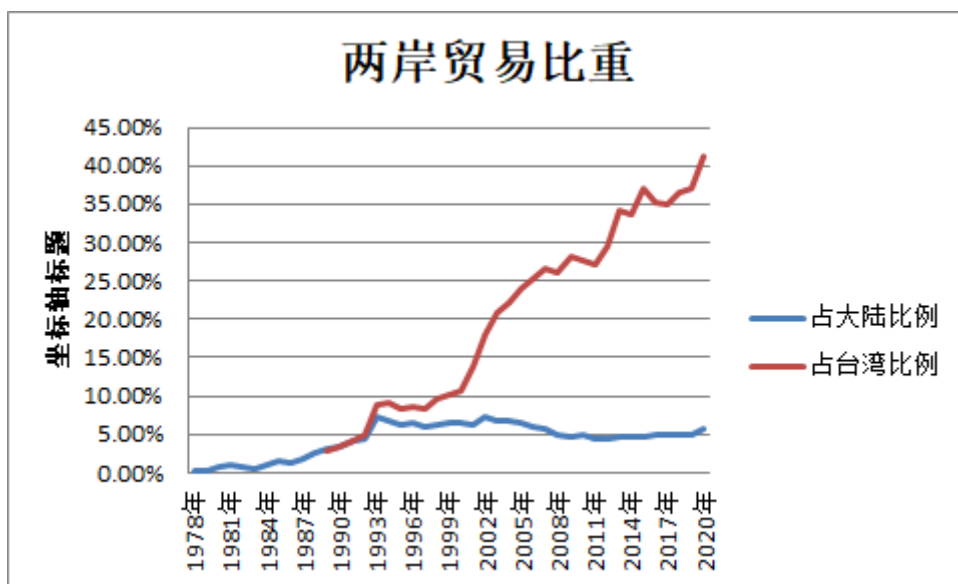
⁹⁶ https://www.moeaic.gov.tw/business_category.view?lang=ch&seq=1

在第一个阶段，两岸贸易增速较慢。在第二个阶段，两岸贸易进入指数增长，曲线斜率很大。虽然经历波折，但是总体趋势向上。

根据大陆海关总署的数据，2020年，两岸贸易总额2608亿美元，同比增长14.3%，创历史新高。大陆向台湾出口601亿美元，自台湾进口2007亿美元，同比增长9.1%和16%，均创历史新高。

报告认为，贸易额越高，对两岸风险越消除作用较大；反之较低。

两岸贸易比重，指两岸贸易总额占各自对外贸易总额的比重，从此可以看出两岸贸易在各自对外贸易中的地位。

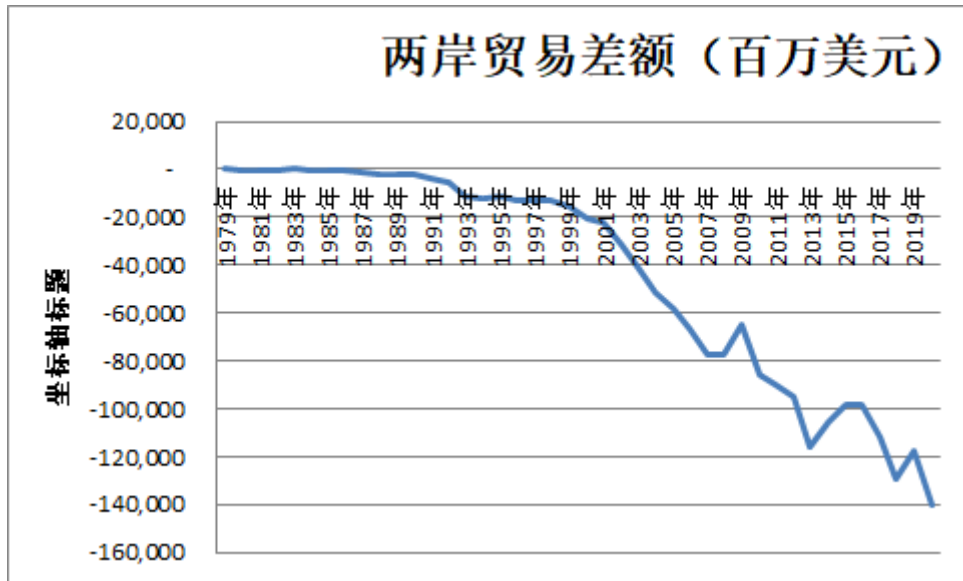


(图3：两岸贸易占各自对外贸易总额比例，1978年到2020年)

如图3所示，蓝线代表两岸贸易总额占大陆对外贸易总额比例，红线表示台湾的比例。两条曲线的走势以1993年为界分为2个阶段。在第一个阶段，两岸贸易占双方对外贸易总额差不多，而且逐年增长。第二个阶段，两条曲线的走势有了显著区别：蓝线1993年达到峰值后不再增长，在2008年之后开始下滑，围绕了5%波动；红线不断增长，连创新高。

这说明两岸贸易对各自的重要性不一样，随着各自外贸发展的走势也不一样。对于大陆而言，两岸贸易占比长期维持在5%左右，重要程度有限。对于台湾而言，两岸贸易占比越来越高，以至于2020年达到41.33%，占有超过4成。总而言之，大陆不依赖两岸贸易，但是台湾愈发依赖两岸贸易。

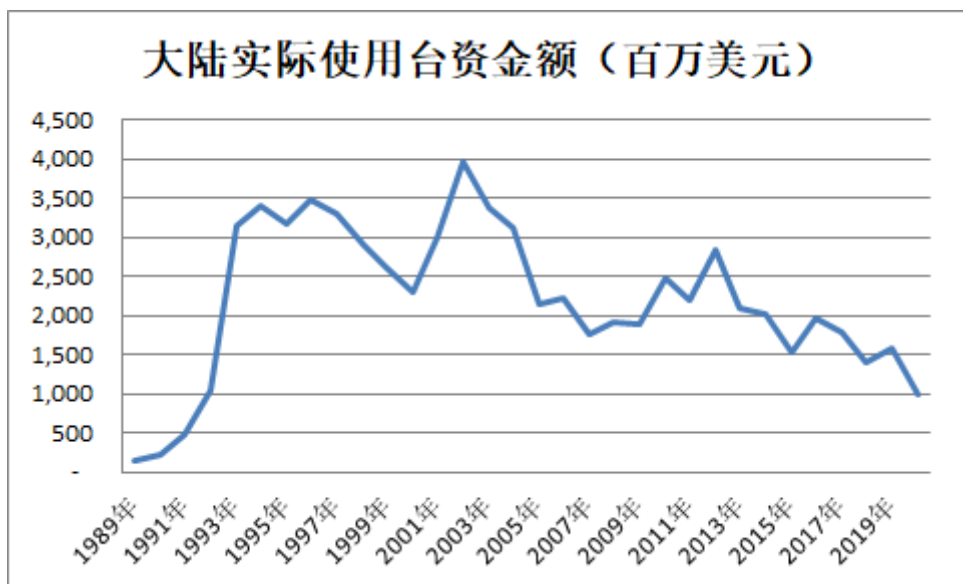
报告认为，两岸贸易占比越高，两岸风险越低。从目前的状况来看，两岸贸易占大陆的比例可以在较小程度上消除两岸风险，占台湾的比例有较大的消除作用。



(图 4: 两岸贸易差额, 1979 年到 2020 年)

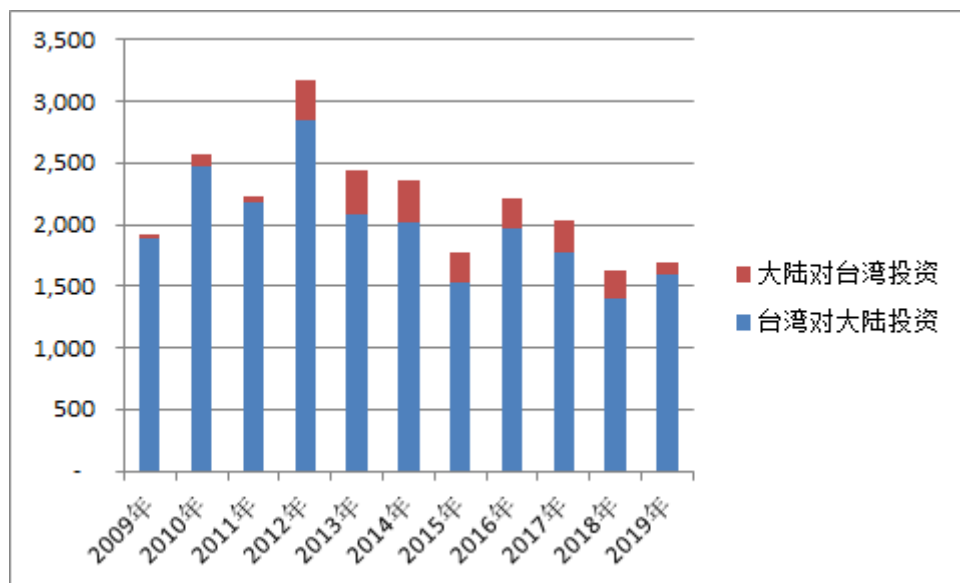
如图 4 所示, 除了在 1979 年, 大陆短暂的享有顺差外, 大陆的两岸贸易连年逆差, 额度越来越多, 连创新高, 在 2020 年是 1405.23 亿美元。这是媒体所言“大陆反哺台湾”的数据依据, 也表明台湾更加依赖大陆。贸易逆差一直以来是贸易摩擦的来源。报告认为, 随着贸易逆差上涨, 两岸风险上升。

(二) 两岸投资



(图 5: 大陆实际使用台资金额)

如图 5, 以 2002 年为界, 大陆实际使用台资金额的走势分为两个阶段。在第一个阶段, 金额逐年上涨。在第二个阶段, 金额走势向下。2020 年, 大陆实际使用台资约 10 亿美元, 回到 1992 年的水平。



(图 6: 两岸投资金额)

如图 6，加上了大陆对台湾投资金额。首先，大陆对台湾投资金额很少，仅相当于台湾对大陆投资金额的零头。其次，大陆对台湾投资在 2012 年之后也呈现下滑趋势，在 2019 年仅仅 9700 万美元。

总体而言，两岸投资首先经历了一个高速增长的阶段。在 2003 年之后，特别是 2012 年之后，两岸投资呈现萎缩的趋势，逐年愈发冷淡。两岸投资的规模并不大，这表示在投资方面，两岸开放程度有限，或者民间投资意愿有限。报告认为，投资消解风险，投资越多，消解作用越强。

(三) 小结

随着大陆改革开放，两岸开始开放贸易。从 1979 年至今，两岸贸易总额不断增长，在 2020 年达到 2608 亿美元，创历史新高。两岸投资在 1990 年代呈现快速上升的趋势，在 2000 年代达到高峰后开始下降。两岸贸易开放程度较高，而投资开放程度有限。两岸贸易占大陆外贸总额的比重一直维持在 5% 左右，占台湾外贸总额的比重一直在增长，在 2020 年达到 41.33%。这说明台湾对两岸贸易依赖程度很大。在两岸开放贸易依赖大部分年份，大陆贸易出现贸易逆差。进入 21 世纪，逆差额度不断扩大，在 2020 年是 1405.23 亿美元。总体而言，两岸经贸活动愈发频繁，这是两岸风险降低的体现。但是大陆贸易逆差过大，这又在增加两岸风险。

五， 社会和舆论

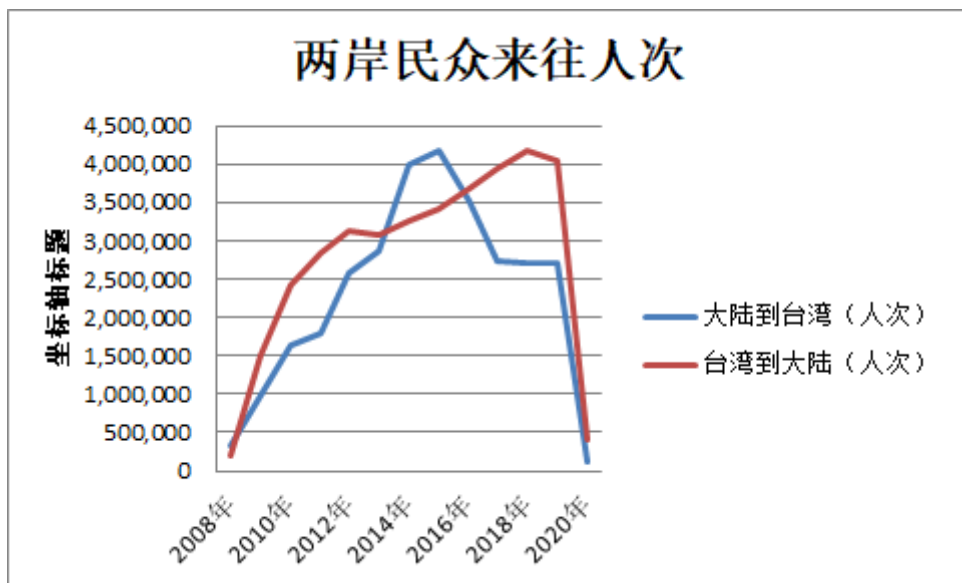
这个部分讨论影响两岸风险的社会和舆论，试图分析大陆和台湾社会、民众的交流互动，以及两岸民众对一些重大政治议题的认知，对海峡风险的影响。社会和舆论因素有 2 个二级指标，分别是两岸人员往来和两岸民意友好程度。一共有 5 个三级指标，分别是大陆赴台湾人次、台湾赴大陆人次、跨海峡婚姻人数、大陆居民对“武统”支持度、台湾居民对中国的认同程度。

前 3 个指标可以反映两岸之间社会往来的活跃程度，两岸民间来往约活跃，两岸风险越低。后 2 个指标反映了两岸各自台湾问题的认识和民意，对两岸风险有重要影响。

本部分的 5 个三级指标，资料分别来自于台湾“交通部观光局”⁹⁷、台湾“内政部统计处”⁹⁸。针对大陆居民对“武统”台湾的看法，报告选用了“武统 台湾”这个关键词在 google trends 上的数据⁹⁹，对于台湾居民的身份认同问题，报告参考了台湾政治大学选举研究中心 2021 年 1 月发布的最新研究报告¹⁰⁰。这 5 个三级指标的数据见附表 3。

（一） 两岸人员往来

台湾交通主管部门统计了自 2008 年以来来往大陆的人次数。



（图 7：两岸民众来往人次从 2008 年到 2020 年）

如图 7，大陆到台湾人次变化趋势以 2015 年为界，台湾到大陆人次以 2017 年为界，分为明显的 2 个阶段。在第一个阶段，两岸来往人次迅速增加，从数十万这个数量级增长到数百万

⁹⁷ <https://stat.taiwan.net.tw/inboundSearch>

⁹⁸ <https://statis.moi.gov.tw/micst/stmain.jsp?sys=100>

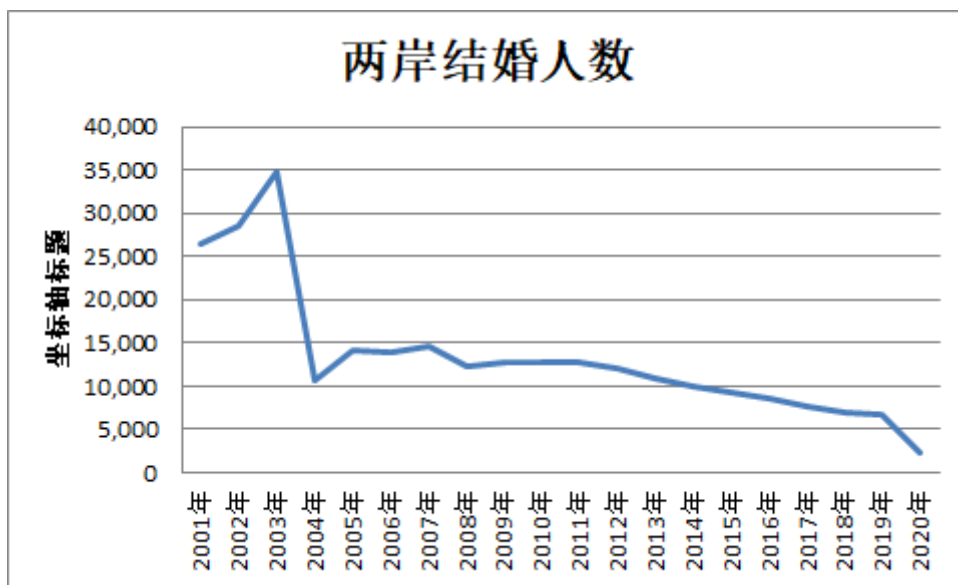
⁹⁹

<https://trends.google.com/trends/explore?date=all&geo=US&q=%E6%AD%A6%E7%BB%9F%20%E5%8F%B0%E6%B9%BE>

¹⁰⁰ <https://esc.nccu.edu.tw/PageDoc/Detail?fid=7804&id=6960>

这个数量级。在第二个阶段，两岸来往人次迅速减少，又回到数十万这个数量级。数据波动幅度很大。2020年，大陆到台湾 111,050 人次，创历史新低。台湾到大陆 414,634 人次，创自 2009 年以来新低。2020 年的新低延续了前几年的趋势，又是受疫情影响的结果。

报告认为，两岸来往人数首先可以反映两岸的开放程度和友好程度。如果两岸友好，领导层支持交流，政策比较宽松，往来人数就会增加，反之就会减少。其次，这个指标可以反映各自民众对对岸的看法。如果两岸关系友好，民众对对岸看法偏向正面，则两岸往来人数会提升，反之会下降。两岸往来人数上升，两岸风险减少。



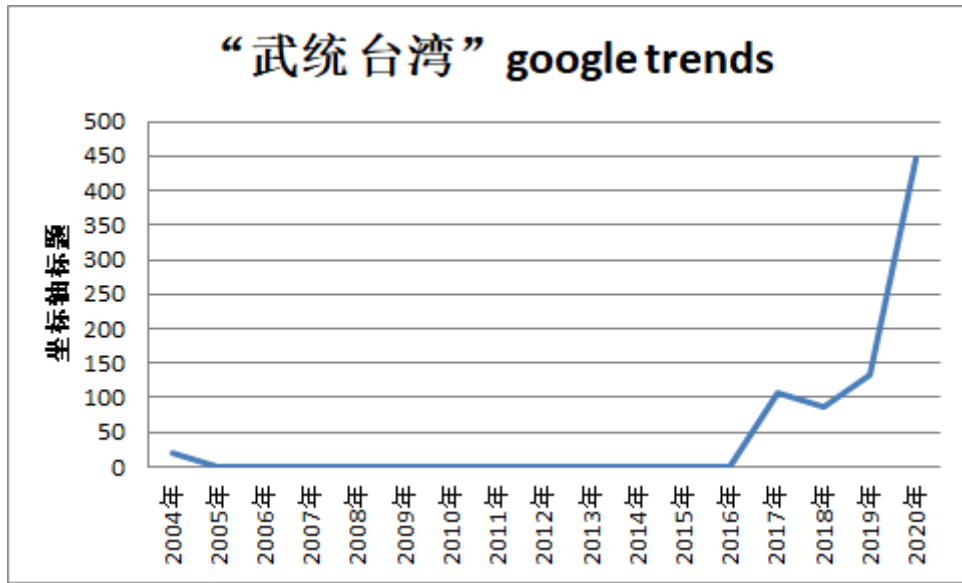
(图 8: 两岸结婚人数, 从 2001 年到 2020 年)

如图 8, 2003 年两岸婚姻登记历史新高, 同年陈水扁当局以防止假结婚之名设置“大陆配偶面谈机制”。

经历短暂的上升期后, 两岸结婚人数从 2003 年进入下降趋势, 2020 年仅 2363 人, 创有记录以来新低 (算上港澳一共 3203 人, 较 2019 年减少 61.5%)。两岸的结婚人数, 就本质上来讲, 也是一个反映两岸民众交流程度的指标, 作用跟两岸民众来往人次是一样的。报告认为, 两岸结婚人数增加, 则两岸风险降低, 反之消解两岸风险作用有限。

(二) 两岸民意

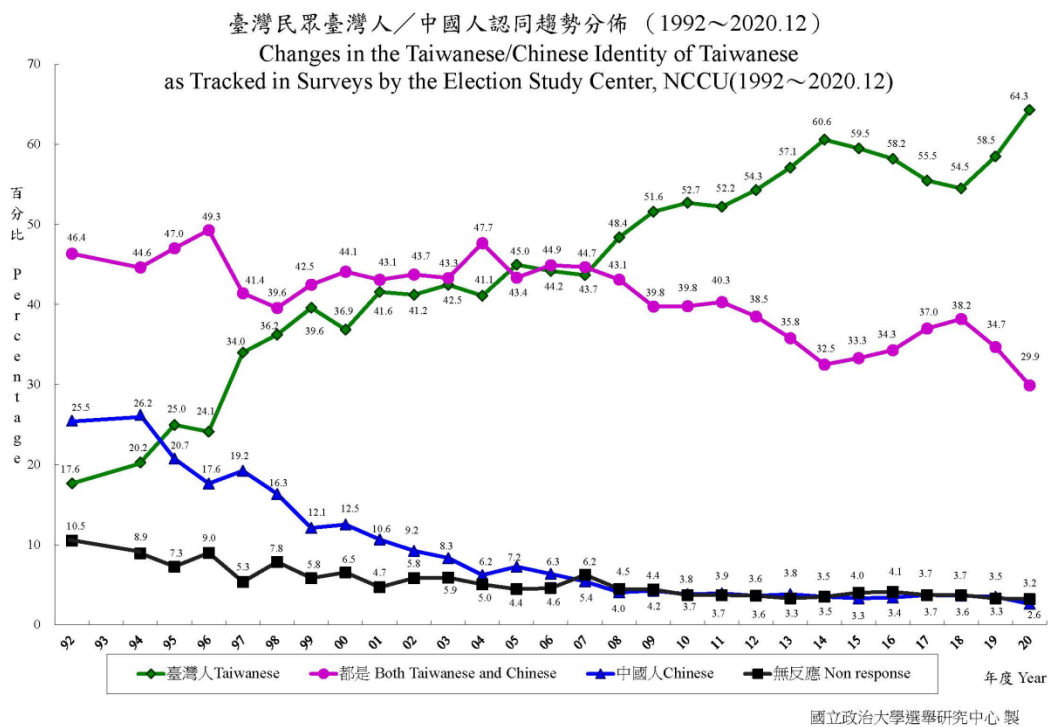
在大陆, “武统”属于敏感话题, 尚无权威机构长期的跟踪调查, 做出连续的年度民调数据, 来反映民众态度的变化。故报告选择了使用 google trends, 搜索“武统 台湾”这个关键词, 搜索范围是大陆的网路, 得到该关键词热度的变化, 以此来描述大陆民众的观点变化。



(图 9: “武统 台湾” google trends)

如图 9, “武统 台湾” 热度趋势变化以 2016 年为界分为 2 个特征明显的阶段。在第一阶段, 这个关键词没有热度, 鲜有人提及。从 2016 年开始, 这个关键词的热度开始指数增长, 逐年提升, 连创新高。

值得注意的是, “武统 台湾” 热度的变化的分界点, 正好是台湾民进党蔡英文政府上台的时间点。蔡英文上台之后推行“台独”政策, 不承认“九二共识”, 两岸关系越来越紧张, 而大陆民众也越来越多地提到“武统”, 这反应了大陆民意的变化。报告认为, “武统 台湾” 热度越低, 海峡风险越低, 反之越高。



國立政治大學選舉研究中心製

（图 10：台湾人对的政治认同（百分比）变化趋势）

图 10 来自于台湾政治大学选举研究中心¹⁰¹。图中的绿线代表台湾人认同“台湾人”身份的比例，蓝线代表认同“中国人”的比例，紫线代表认同“都是”的比例。

如图所示，总体来看，台湾人对“中国人”和“都是”的认同逐年降低，对“台湾人”的认同呈上升趋势。

在 1992 年，台湾人认同“都是”的比例最高，“中国人”次之，“台湾人”最低。之后台湾人认同“台湾人”的比例迅速提升，在 1995 年超过“中国人”的比例，在 2005 年超过“都是”的比例。到了 2020 年，多达 64.3% 的民众认同自己仅仅是“台湾人”，创历史新高；29.9% 的民众认同“都是”，创新低；认同“中国人”的仅 2.6%，创新低。

当台湾民众普遍认同“中国人”与“都是”的时候，台湾当局必须顺应民意，执行与大陆友好的政策。民众观点对大陆友善，也会导致更多的社会交流。反之，当民众普遍认同“台湾人”，台湾当局就可以放手执行“台独”政策。报告认为，台湾民众对“中国人”和“都是”的认同越高，海峡两岸风险就约低；反之，对“台湾人”认同越高，风险就越高。

（三）小结

两岸人员往来是一个“钟形曲线”，先增长，后减少。2020 年两岸人员往来创新低。两岸结婚人数本就不到，也呈现下降趋势。民间来往减少是两岸风险增加的体现。

当代两岸民意都很不“友好”，大陆方面，对“武统”的讨论随着蔡英文上台越来越多。台湾方面，对“中国人”的认同创新低，只剩下个位数，而对“台湾人”身份的认同创新高，突破 6 成。这是当今两岸关系紧张的体现。

¹⁰¹ <https://esc.nccu.edu.tw/upload/44/doc/6960/People202012.jpg>

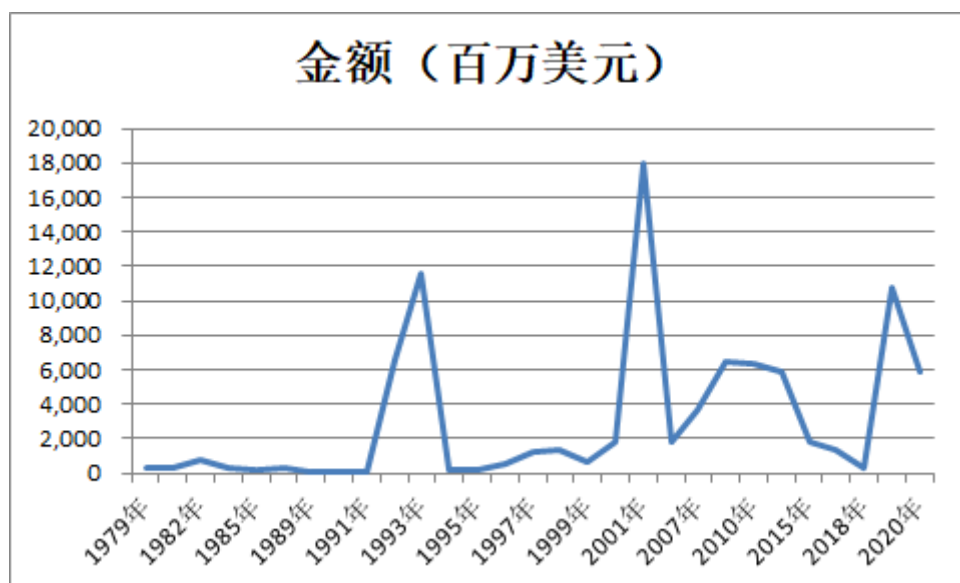
六， 外国的台湾政策和表态

这个部分讨论外国的台湾政策和表态。与台湾问题有关联的、对台海局势能够产生重大影响的首先是美国，然后是美国的亚太盟友，日本和澳大利亚。该部分选取 5 个三级指标：美国历年对台军售金额、美国海军穿越台湾海峡次数、日本对台政策和表态、澳大利亚对台政策和表态。前两者可以反映美国对台湾问题的态度，后者可以反映日本、澳大利亚对台湾的态度。从历史上讲，台湾问题产生的首要外部原因，是美国干涉中国内政，长期偏袒台湾。美国对台军售、海军穿越台海次数，能够反映美国对台干涉的程度。

（一） 美国的因素

1. 历年对台军售

美国视台湾为自身亚太利益的重要部分，自 1950 年起就悍然介入台海局势，干涉中国内政。美国介入台湾问题的形式多种多样，在 1950 年代和 1960 年代，美国不顾大陆的反，通过所谓“援助”，将大量军备交给台湾，导致台湾问题得不到解决，台海局势不断恶化。1979 年，中美正式建立外交关系。然而美国并没有放弃台湾，继续以军售的形式武装台湾当局。1979 年之后的美国对台军售，数据来自美国国会研究所对美台军售的研究报告¹⁰²和美国政府档案¹⁰³。



（图 11：美国历年对台军售金额，1979 年到 2020 年）

如图 10，从 1979 年到 2010 年，共有 3 个峰值。第一个出现在 1992 年到 1993 年，这是克林顿政府时期。当时美国政府售卖给台湾 150 架 F-16 战斗机（1996 年开始交付，1997 年开始服役），以及数百套标准 1 型、“爱国者”型防空导弹等先进装备。

第二是在小布什政府时期，2001 年美国批准售卖 4 艘基德级驱逐舰给台湾（2005 年开始交

¹⁰² <https://fas.org/sgp/crs/weapons/RL30957.pdf>

¹⁰³ <https://www.federalregister.gov>

付并服役)。第三个是特朗普政府时期，美国政府批准售卖 66 架 F-16V 型战斗机、108 辆 M1A2T “艾布拉姆斯”坦克（尚未交付）。

报告认为，美国政府的对台军售对台海风险有 2 个效应：第一，军事力量效应，即对两岸军力的影响。第二，政治效应。美国的对台军售，是在当代导致两岸关系恶化、台海局势升温最重要的外部因素。**从政治上来看，美国对台军售，只会挑起两岸矛盾，导致海峡风险进一步提升。**鉴于军事力量效应已经在报告两岸军力对比部分有所体现，该部分只考虑政治效应。

2. 美国海军在台海活动情况

1950 年，美国派第七舰队穿越台湾海峡，干涉中国内政。此后美军开始在台湾驻扎。1955 年，美国成立“协防台湾司令部”，隶属于太平洋司令部。在这个时代，美国海军在台海活动乃是常规动作。1979 年，美国同台湾断交，驻台美军撤退。1996 年，美国派出两个航母战斗群进入台湾海峡。此后随着中美关系改善，美国海军一度暂停行动。2017 年特朗普上台后，中美关系恶化，美台军舰又开始出现在台湾海峡。近年来历年次数如表 3：

时间	次数
2015年	0
2016年	0
2017年	0
2018年	3
2019年	9
2020年	13
2021年	4

（表 5：美台军舰穿越台湾海峡次数和年份，2015 年到 2021 年）

报告认为，美国军舰穿越台湾海峡是中美关系恶化的标志。穿越的次数可以反映恶化的程度。美台军舰穿越台海也会导致海峡局势紧张，穿越次数越多，海峡风险越大。

（二） 日本和澳大利亚

1. 日本

日本是美国的重要亚太朋友，和台湾关系紧密。

1952 年，台湾当局和日本签署《中日合约》¹⁰⁴。根据合约，日本同“中华民国”正式结束战争状态。日本承认“中华民国”，不承认大陆的新中国。

1969 年，日本和美国发表联合声明¹⁰⁵。美国表示会保护台湾，日本表示台湾的安全有利于日本。

¹⁰⁴

https://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=53CFB45A329E6B01&sms=8BFD8EF69DF69F75&s=6AF7BADE42537535

¹⁰⁵ <https://www.bbc.com/zhongwen/simp/world-56785182>

1971年，联合国讨论是否恢复新中国的合法席位，日本投反对票。

1972年，中国和日本正式建立外交关系¹⁰⁶。日本承认新中国，承认“一个中国”原则，单方面终止《中日合约》。

1996年“台海危机”期间，日本参议院外交委员会发布声明¹⁰⁷，表示希望两岸问题得到“和平解决”。但是同时日本表示对台湾民主制度的发展表示“欢迎”。

1998年，日本修改国内法，承认台湾的“中华民国”护照¹⁰⁸，并恢复72小时过境免签。

2002年¹⁰⁹和2004年，日本政府表态支持台湾以观察身份加入世卫组织。台湾当局外事部门对日本表示感谢¹¹⁰。

2005年，日本政府公开反对中国颁布《反分裂国家法》¹¹¹。

2011年，日台签署“投资协定”、“开放天空协定”¹¹²。

2013年，台日签署渔业协定¹¹³。

2017年，日本防卫省下属防卫研究所发布《2017年中国安全战略报告——不断变化的中台关系》。在报告中，日方称台湾为“中华民国”，称两岸关系为“两个政治实体”，引发中国方面抗议¹¹⁴。

2019年，日本外务大臣河野太郎表示支持台湾以观察员身份加入世卫组织¹¹⁵。

2020年，时任日本首相安倍晋三表示支持台湾加入世卫组织¹¹⁶。

2021年2月，日本副首相、财务大臣麻生太郎在参议院对台湾的抗疫措施表示称赞，称台湾为“中华民国”¹¹⁷。

2. 澳大利亚的对台政策和表态

¹⁰⁶ https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/wjs_6

¹⁰⁷ <https://worldjpn.grips.ac.jp/documents/texts/JPCH/19960516.O1J.html>

¹⁰⁸ https://www.mac.gov.tw/News_Content.aspx?n=3D7C9BFC4F86BF4A&sms=CDA642B408087E65&s=7C5738BA69E3BA3B#031

¹⁰⁹ https://www.mac.gov.tw/News_Content.aspx?n=3D7C9BFC4F86BF4A&sms=CDA642B408087E65&s=16AC004377136463

¹¹⁰ https://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=faeee2f9798a98fd&sms=6dc19d8f09484c89&s=e735d5b5a20e0c3f

¹¹¹ https://multilingual.mofa.gov.tw/web/web_UTF-8/almanac/almanac2005/WebPages/MICO/08/08_01_01.htm

¹¹² <https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/taiwan/pdfs/kankei.pdf>

¹¹³ https://www.bbc.com/zhongwen/simp/china/2013/04/130411_jp_tw_fishing_range

¹¹⁴ https://web.archive.org/web/20180330212619/https://www.mofa.gov.tw/Upload/WebArchive/2044/106%E5%B9%B41%E8%87%B312%E6%9C%88_%E4%B8%AD%E6%96%87.pdf

¹¹⁵ <https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2783429>

¹¹⁶ https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=80308

¹¹⁷ <https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202101300040.aspx>

1955年，澳大利亚反对恢复新中国在联合国的合法席位¹¹⁸。

1971年，联合国台湾是否恢复新中国的合法席位，澳大利亚再次投票反对。

1972年，澳大利亚同中国建交，表示承认“一个中国原则”，同台湾断绝外交往来¹¹⁹。

2017年，澳大利亚政府发布外交白皮书，表示反对中国大陆在台湾海峡地区使用“强制力”¹²⁰。

2018年，有媒体曝光所谓“台澳密约”，澳大利亚将瑙鲁国重病人士转移到台湾医治¹²¹。

2020年，澳大利亚政府祝贺蔡英文连任¹²²。澳大利亚政府也支持台湾加入世卫组织。媒体称澳洲一方面支持台湾，另一方面不希望得罪中国大陆，陷入两难境地¹²³。日本和澳大利亚都是美国在亚太地区的盟友，与台湾关系友好。两国的官方立场都承认“一个中国”原则，但是两国的政府和政客都积极在台湾问题上发声，支持台湾的各种立场。近年来，这种情况愈演愈烈，导致两国与中国大陆摩擦不断，也导致海峡风险上升。

（三）小结

美国因素是台湾问题产生的首要外部因素，美国在台湾的军事存在、美国对台军售让台湾有实力抗拒统一。2017年特朗普上台后，美国政府再次批准大规模对台军售，严重干涉中国内政，导致两岸关系更加紧张，风险上升。

美国在台海的巡航反映了美国政府对台湾问题的态度。特朗普上台后，美国海军恢复穿越台湾海峡，次数连创新高。拜登上台后，美国海军依旧延续了特朗普时代的政策。

日本和澳大利亚今年来频频表态支持台湾。正是由于“盟友”的支持，让台湾得以有恃无恐，频频打破底线，导致与大陆的摩擦。美国、日本和澳大利亚对台湾的支持，让两岸关系恶化，导致海峡风险上升。

¹¹⁸ <https://web.archive.org/web/20181109070853/http://catalog.digitalarchives.tw/item/00/47/b5/d9.html>

¹¹⁹

https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/dyz_681240/1206_681242/1207_681254/t4906.shtml

¹²⁰

<https://www.dfat.gov.au/publications/minisite/2017-foreign-policy-white-paper/fpwhitepaper/pdf/2017-foreign-policy-white-paper.pdf>

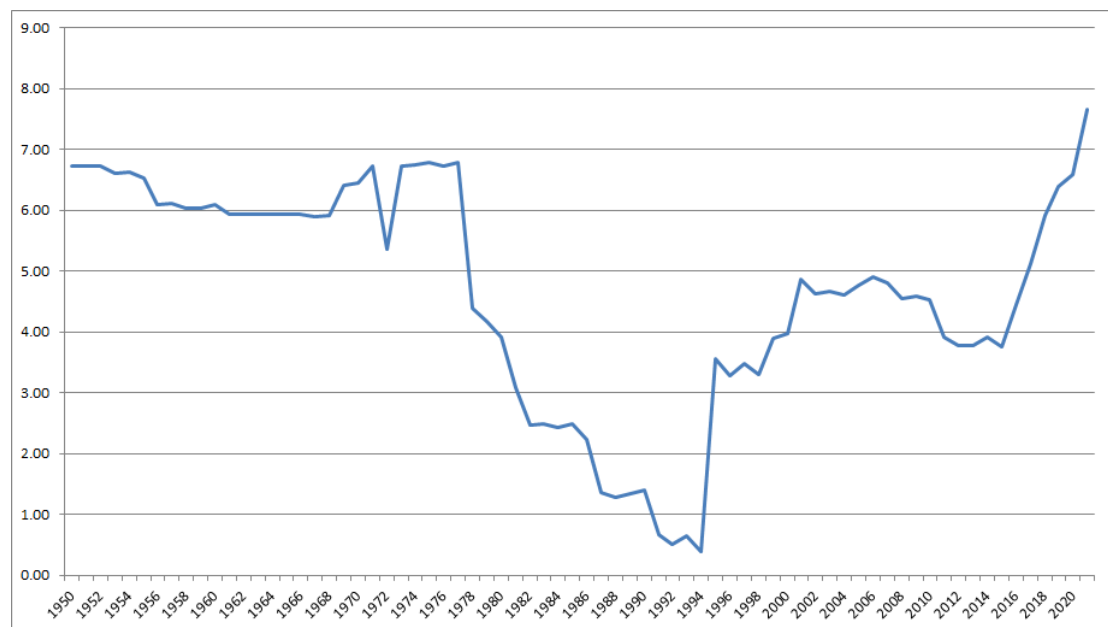
¹²¹ <https://tw.appledaily.com/headline/20180625/F7ROWUZJONNXYANF6ZOLGBUZZU/>

¹²² <https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/3039004>

¹²³ <https://www.abc.net.au/news/2020-05-01/australia-still-backs-taiwan-return-who-risky-move/12204850>

七， 指标赋值

报告已经完成对所有三级指数的分析，赋值见附表 4。



（图 12：两岸关系风险指数，1950 年到 2021 年）

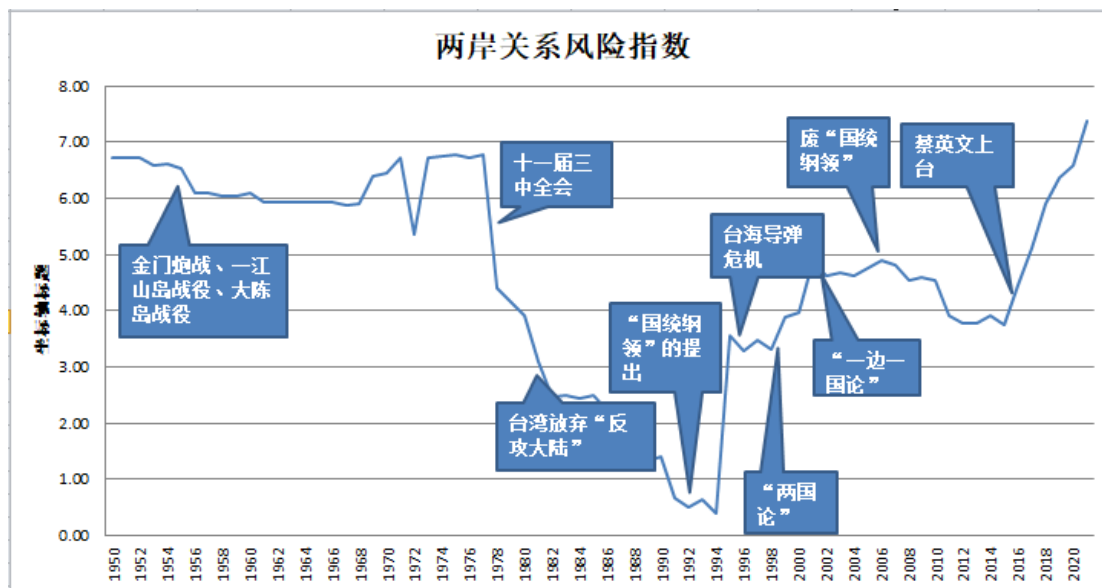
如图 11。从整体走势来讲，综合对 38 个三级指数的分析，报告认为两岸的风险呈现上升的趋势。从数据呈现上，2021 年指数创历史新高，与两岸关系现实观察的“紧张局面”匹配度一致。

从 1950 年到 2021 年的指数走势大概分为 3 个阶段：

第一阶段从 1950 年到 1977 年，指数位于高位且走势平稳。

第二阶段从 1978 年到 2015 年，指数总体上先下降，再上升。

第三阶段从 2016 年至今，指数持续上升，连创新高。



(图 13: 两岸关系风险指数与重大事件, 1950 年到 2021 年)

第一阶段正好对应台湾蒋介石时代和大陆改革开放之前的时期。台湾要“反攻大陆”，不停制造军事摩擦，两岸频繁“热战”，指数稳定在高位。图上的第一个高点在 1954 年-1955 年，对应了金门炮战、一江山岛战役、大陈岛战役等军事冲突。

到了第二阶段，台湾放弃“反攻复国”，两岸关系缓和、交流增加。大陆坚持“一国两制、和平统一”，而且“改革开放”。不过依然有风险较高的时刻。随着李登辉访美、“台海导弹危机”、“两国论”、陈水扁“一边一国论”等一系列不利于两岸关系的事件发生，风险指数上升。马英九上台后推动两岸关系缓和，风险下降，在 2015 年两岸领导人会面时达到极值低点。

在第三阶段，随着 2016 年蔡英文的上台，在“台独”道路上越走越远，指数急转直上，趋势再次扭转，达到第一阶段的高位，并创历史新高。

这说明，两岸的风险已经达到爆发冲突的历史高位。这个论断与现实的紧张气氛是一致的。

八， 结论

报告尝试构建两岸关系风险指数，共有 3 个层级，5 个一级指标、16 个二级指标和 38 个三级指标。报告尝试对每一个三级指标进行定量操作，最终计算出总体性的指数。

基于指数算法，报告发现两岸的关系风险总体上呈现上升的趋势，特别是近年来增幅较大，连创新高。指数的升高与两岸关系日益紧张的现实是符合的。

政治因素是两岸关系紧张的根本原因。从 1950 年代起，台湾当局从“反攻复国”，到推动和解，再到推动“台独”。大陆长期坚持“和平统一、一国两制”的方针，但是不得不对频繁表态反对“台独”，维护统一。

蔡英文上台后，在“台独”道路上越走越远，迫使大陆不得不以愈发强硬的姿态回应。**这是海峡风险近年来逐步提升的根本原因。**

两岸关系紧张的重要因素是军事原因。台湾的军事战略从“攻势作战”到“防卫固守、重层吓阻”，虽然放弃“反攻大陆”，但是依然在积极备战，希望以武拒统。所谓“重层吓阻”，是发展军力、威慑大陆，“吓阻”大陆维护国家统一的军事行动。

1950 年之后直到 2000 年代末期，台湾在海峡地区的海、空战力占据优势。之后台湾失去优势，但是依然不断建造、采购先进装备，发展“不对称战力”。近年来，台湾不断发展放区外打击手段，体现了“重层吓阻”战略。大陆不得不进行对台军事斗争准备。到了 2019 年，大陆完成了关键体系的构建，对台军事准备工作大体上完成。

两岸贸易额一直呈现上升趋势，反映出两岸经贸联系越来越活跃。但是大陆贸易逆差过高，这会导致风险上升。

两岸社会往来已经经过增长期，进入下降阶段。两岸民意对对方极度“不友好”，导致两岸风险上升。

美国等域外国家的表态支持台湾当局，是海峡局势恶化的外部因素。在历史上，美国驻军台湾，阻挠中国统一。在当代，美国不断向台湾当局售卖军事装备，派出军舰穿越台湾海峡，近年来次数越来越多。**这是刺激台海局势愈发紧张的首要外部因素。**日本和澳大利亚也越来越多地表态支持台湾。正是在“盟友”的支持下，台湾蔡英文政府得以有恃无恐，在“台独”道路上越走越远。

综上所述，要扭转海峡关系风险高涨的紧张局面，**首先需要台湾当局改变对待两岸问题的态度，在“九二共识”基础上切实走向推动两岸和解和友好协商的道路上去；其次需要美国等域外国家切实落实“一个中国原则”政策，不要给台湾当局任何幻想。**

如果没有这两点的改变，台海关系风险只会在已有高位上继续积累，再创新高。如今两岸风险已超越 1950 年代的高位，不同的是，大陆军力已“今时不同往日”，从官方到民间维护“一个中国原则”的态度更是空前高涨，再加上域外干预海峡问题的能力持续降低，基于此，两岸爆发激烈的军事冲突到了一个危险边缘。大陆方面已提及的“勿谓言之不预”是对两岸关系持续恶化由量变到质变的重要预警，届时，若恶果呈现，台湾当局作为最大刺激变量，不得不承担全部责任。

海峡两岸指数的构建还处于初级阶段，不少问题是显而易见的，如在定性指标通过赋值转化为定量指标的过程中如何确保科学性，各类定性指标的数据在性质上区别很大，要如何统一赋值的逻辑等。同时，鉴于两岸关系纷繁复杂，报告的综合研究肯定还有不少疏漏之处，研究团队将在今后的实践中更好的解决这些问题。

附表 1 两岸军力对比

年份	大陆															台湾																		
	攻								空							攻					中 短 程 巡 代 主													
	常 型		大 型		船 坞		两 栖		空 降		四 代		五 代		空 军			中 短 程		巡 航		第三 代		中 短 程		巡 代 主								
	驱 逐 舰	护 卫 舰	核 潜 艇	登 陆 舰	登 陆 舰	攻 击 舰	两 栖 步 兵 师 (旅)	陆 战 师 (旅)	降 伞 师 (旅)	战 斗 机	战 斗 机	中 远 程 轰 炸 机	预 警 机	中 短 程 导 弹	导 弹	航 空 母 舰	巡 航 导 弹	导 弹	克 隆 导 弹	驱 逐 舰	护 卫 舰	核 潜 艇	登 陆 舰	登 陆 舰	攻 击 舰	陆 战 旅 (师)	降 伞 旅 (旅)	战 斗 机	战 斗 机	中 远 程 轰 炸 机	预 警 机	导 弹	导 弹	克 隆 导 弹
1950	0	11	0	0	10	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8	11	0	0	15	0	0	2	1	0	0	220	0	0	0	0
1951	0	11	0	0	10	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8	10	0	0	15	0	0	2	1	0	0	220	0	0	0	0
1952	0	11	0	0	10	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8	10	0	0	15	0	0	2	1	0	0	220	0	0	0	0
1953	0	14	0	0	10	0	0	0	1	0	0	10	0	0	0	0	0	0	8	11	0	0	15	0	0	2	1	0	0	220	0	0	0	0
1954	4	15	2	0	10	0	0	0	1	0	0	10	0	0	0	0	0	0	10	11	0	0	19	0	0	2	1	0	0	220	0	0	0	0
1955	4	17	2	0	10	0	0	0	1	0	0	10	0	0	0	0	0	0	10	10	0	0	20	0	0	2	1	0	0	220	0	0	0	0
1956	4	19	2	0	10	0	0	0	1	0	0	10	0	0	0	0	0	0	10	8	0	0	18	0	0	2	1	0	0	220	0	0	0	0
1957	4	19	2	0	10	0	0	0	1	0	0	10	0	0	0	0	0	0	10	8	0	0	20	0	0	2	1	0	0	220	0	0	0	0
1958	4	19	2	0	10	0	0	0	1	0	0	10	0	0	0	0	0	0	10	7	0	0	27	0	0	2	1	0	0	220	0	0	0	0
1959	4	19	2	0	10	0	0	0	1	0	0	10	0	0	0	0	0	0	11	2	0	0	26	0	0	2	1	0	0	220	0	0	0	0
1960	4	19	10	0	10	0	0	0	1	0	0	10	0	0	0	0	0	0	11	3	0	0	26	1	0	2	1	0	0	220	0	0	0	0
1961	4	19	10	0	10	0	0	0	3	0	0	10	0	0	0	0	0	0	11	3	0	0	27	1	0	2	1	0	0	0	0	0	0	0
1962	4	19	10	0	10	0	0	0	3	0	0	10	0	0	0	0	0	0	10	3	0	0	27	1	0	2	1	0	0	0	0	0	0	0
1963	4	19	10	0	10	0	0	0	3	0	0	10	0	0	0	0	0	0	10	3	0	0	27	1	0	2	1	0	0	0	0	0	0	0
1964	4	19	10	0	10	0	0	0	3	0	0	10	0	0	0	0	0	0	10	3	0	0	27	1	0	2	1	0	0	0	0	0	0	0

1965	4	18	10	0	10	0	0	0	0	3	0	0	10	0	0	0	10	5	0	0	27	1	0	2	1	0	0	0	0	0	0	0
1966	4	19	10	0	10	0	0	0	0	3	0	0	10	0	20	0	0	10	9	0	0	27	1	0	2	1	0	0	0	0	0	0
1967	4	20	10	0	10	0	0	0	0	3	0	0	10	0	20	0	0	10	13	0	0	27	1	0	2	2	0	0	0	0	0	0
1968	4	21	10	0	10	0	0	0	0	3	0	0	10	0	20	0	0	12	13	0	0	27	1	0	2	2	0	0	0	0	0	0
1969	4	22	10	0	10	0	0	0	0	3	0	0	11	0	20	0	0	12	13	2	0	27	1	0	2	2	0	0	0	0	0	0
1970	4	22	10	0	10	0	0	0	0	3	0	0	20	0	20	0	0	16	13	2	0	29	1	0	2	2	0	0	0	0	0	0
1971	5	22	20	0	10	0	0	0	0	3	0	0	50	0	40	0	0	20	12	2	0	29	1	0	2	2	0	0	0	0	0	0
1972	5	21	20	0	10	0	0	0	0	3	0	0	80	0	40	0	0	22	12	2	0	29	1	0	2	2	0	0	0	0	0	0
1973	5	22	20	0	10	0	0	0	0	3	0	0	110	0	40	0	0	23	12	2	0	29	1	0	2	2	0	0	0	0	0	0
1974	7	21	20	1	10	0	0	0	0	3	0	0	140	0	40	0	0	21	9	2	0	29	1	0	2	2	0	0	0	0	0	0
1975	8	20	20	1	10	0	0	0	0	3	0	0	150	0	40	0	0	24	9	2	0	29	1	0	2	2	0	0	0	0	0	0
1976	9	21	20	1	10	0	0	0	0	3	0	0	150	0	40	0	0	19	9	2	0	29	1	0	2	2	0	0	0	0	0	0
1977	10	24	20	1	10	0	0	0	0	3	0	0	150	0	40	0	0	22	9	2	0	29	2	0	2	2	0	0	0	0	0	0
1978	10	25	20	1	10	0	0	0	0	3	0	0	150	0	40	0	0	23	9	2	0	29	2	0	2	2	0	0	0	0	0	0
1979	10	27	20	1	4	0	0	0	0	3	0	0	150	0	40	0	0	23	10	2	0	29	2	0	2	2	0	0	0	0	0	0
1980	12	30	40	2	5	0	0	0	1	3	0	0	150	0	40	0	0	22	10	2	0	29	2	0	2	2	0	0	0	0	0	0
1981	12	30	40	2	5	0	0	0	1	3	0	0	150	0	40	0	0	24	10	2	0	29	2	0	2	2	0	0	0	0	0	0
1982	14	29	40	2	6	0	0	0	1	3	0	0	150	0	40	0	0	24	10	2	0	29	2	0	2	2	0	0	0	0	0	0
1983	15	28	40	2	6	0	0	0	1	3	0	0	150	0	40	0	0	26	10	2	0	29	2	0	2	2	0	0	0	0	0	0
1984	17	28	40	3	6	0	0	0	1	3	0	0	150	0	40	0	0	26	10	2	0	28	2	0	2	2	0	0	0	0	0	0
1985	17	31	40	3	6	0	0	0	1	3	0	0	150	0	40	0	0	26	10	2	0	28	3	0	2	2	0	0	0	0	0	0
1986	17	32	40	3	6	0	0	0	1	3	0	0	150	0	40	0	0	24	10	2	0	28	2	0	2	2	0	0	0	0	0	0
1987	18	37	40	4	6	0	0	0	1	3	0	0	150	0	40	0	0	24	10	3	0	27	2	0	2	2	0	0	0	0	0	0
1988	18	38	40	4	6	0	0	0	1	3	0	0	140	0	40	0	0	24	10	4	0	27	2	0	2	2	0	0	0	0	0	0
1989	19	36	40	4	6	0	0	0	1	3	0	0	140	0	40	0	0	24	10	4	0	27	2	0	2	2	0	0	0	0	0	0
1990	18	36	40	5	3	0	0	0	1	3	0	0	170	0	100	0	0	24	10	4	0	26	2	0	2	2	0	0	0	0	0	0

1991	18	36	40	5	3	0	0	0	1	3	0	0	200	0	100	0	0	24	10	4	0	21	2	0	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0
1992	17	36	40	5	4	0	0	0	1	3	24	0	230	0	100	0	0	24	10	4	0	21	2	0	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0
1993	16	37	40	5	5	0	0	0	1	3	24	0	230	0	100	0	0	24	14	4	0	21	2	0	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0
1994	17	35	40	5	7	0	0	0	1	3	24	0	230	0	100	0	0	24	15	4	0	17	2	0	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0
1995	17	35	40	5	10	0	0	0	1	3	24	0	230	0	100	0	0	22	19	4	0	16	2	0	2	2	0	0	0	4	0	0	0	0
1996	18	35	40	5	13	0	0	0	1	3	48	0	230	0	100	0	0	22	19	4	0	16	2	0	2	2	0	0	0	4	0	0	0	0
1997	18	35	40	5	14	0	0	0	1	3	48	0	230	0	100	0	0	23	22	4	0	15	2	0	2	2	32	0	0	4	0	0	0	0
1998	18	37	40	5	14	0	0	0	2	3	50	0	230	0	100	0	0	22	20	4	0	13	2	0	2	2	159	0	0	4	0	0	0	0
1999	19	40	40	5	14	0	0	1	2	3	50	0	230	90	100	0	0	21	22	4	0	13	3	0	2	2	204	0	0	4	0	0	0	0
2000	20	41	40	4	16	0	0	1	2	3	55	0	230	90	100	0	0	10	21	4	0	13	2	0	2	0	204	0	0	4	0	0	0	0
2001	21	41	40	4	17	0	0	1	2	3	55	0	230	90	350	0	0	7	21	4	0	13	2	0	2	0	203	0	0	4	0	0	0	0
2002	21	43	40	4	18	0	0	2	2	3	55	0	230	90	450	0	0	7	21	4	0	13	2	0	2	0	203	0	0	4	0	0	0	0
2003	21	43	40	4	22	0	0	2	2	3	151	0	230	90	500	0	0	7	21	4	0	13	2	0	2	0	203	0	0	4	0	0	0	0
2004	23	43	40	4	26	0	0	2	2	3	270	0	230	90	670	0	0	5	22	4	0	13	2	0	3	0	203	0	0	4	0	0	0	0
2005	25	47	51	6	27	0	0	2	2	3	270	0	230	90	750	0	0	4	22	4	0	13	2	0	2	0	203	0	0	6	0	0	0	0
2006	28	47	50	5	27	0	0	2	2	3	295	0	230	90	915	0	0	5	22	4	0	13	2	0	2	0	203	0	0	6	0	0	0	0
2007	29	45	53	5	27	1	0	2	2	3	385	0	230	100	1050	50	200	4	22	4	0	13	2	0	3	0	203	0	0	6	0	0	0	0
2008	28	49	54	5	27	1	0	2	2	3	410	0	230	100	1110	150	200	4	22	4	0	13	2	0	3	0	202	0	0	6	0	0	0	0
2009	26	49	54	6	27	1	0	2	2	3	435	0	230	100	1135	200	200	4	22	4	0	13	2	0	3	0	202	0	0	6	0	0	0	0
2010	26	51	54	6	27	1	0	2	2	3	435	0	230	100	1075	200	200	4	22	4	0	11	2	0	3	0	202	0	0	6	0	0	0	0
2011	26	53	49	5	27	2	0	2	2	3	435	0	230	100	1075	200	200	4	22	4	0	9	2	0	2	0	202	0	0	6	50	0	0	0
2012	26	50	48	5	27	3	0	2	2	3	565	0	230	100	1100	200	200	4	22	4	0	8	2	0	3	0	202	0	0	6	50	0	0	0
2013	24	57	49	5	27	3	0	2	2	3	565	0	230	100	1100	200	200	4	22	4	0	8	1	0	3	0	200	0	0	6	50	0	0	0
2014	24	67	51	5	27	3	0	2	2	3	565	0	230	100	1200	200	200	4	22	4	0	8	1	0	3	0	200	0	0	6	50	0	0	0
2015	27	72	53	5	29	3	0	2	2	3	565	0	230	100	1200	200	200	4	22	4	0	8	1	0	2	0	200	0	0	6	50	50	0	0
2016	28	82	57	5	33	4	0	2	2	1	565	12	230	100	1200	200	200	4	21	4	0	8	1	0	2	0	199	0	0	6	50	50	0	0

2017	29	91	54	5	33	4	0	5	7	6	600	12	230	100	1200	200	500	4	23	2	0	8	1	0	2	0	198	0	0	6	50	100	0
2018	32	95	47	5	33	5	0	5	6	6	600	20	230	100	1200	270	1000	4	23	2	0	8	1	0	2	0	197	0	0	6	50	100	0
2019	35	94	50	6	33	6	0	6	8	7	800	30	230	100	850	300	1000	4	22	2	0	7	1	0	3	0	197	0	0	6	50	100	0
2020	35	111	50	6	30	8	0	6	8	7	800	40	230	100	850	300	1000	4	22	2	0	7	1	0	3	0	196	0	0	6	50	100	0
2021	38	119	50	6	30	8	1	6	8	7	800	40	230	100	850	300	1000	4	22	2	0	7	1	0	3	0	196	0	0	6	50	100	0

附表 2 两岸贸易关联

	大陆同台湾 进出口总额 (百万美元)	大陆向台湾 出口总额(百 万美元)	大陆自台湾 进口总额(百 万美元)	两岸贸易差 额	大陆货物贸 易进出口额 (百万美元)	台湾总额 (百万美元)	占大陆大陆 外贸总额比 重	占台湾外贸 总额比重	大陆批准台 资项目	实际使用台 资(百万美 元)	大陆企业赴 台投资金额 (百万美元)
1950 年					1,130						
1951 年					1,960						
1952 年					1,940						
1953 年					2,370						
1954 年					2,440						
1955 年					3,140						
1956 年					3,210						
1957 年					3,100						
1958 年					3,870						
1959 年					4,380						

1960 年	3,810
1961 年	2,940
1962 年	2,660
1963 年	2,920
1964 年	3,470
1965 年	4,250
1966 年	4,620
1967 年	4,160
1968 年	4,050
1969 年	4,030
1970 年	4,590
1971 年	4,840
1972 年	6,300

1973年					10,980	
1974年					14,570	
1975年					14,750	
1976年					13,430	
1977年					14,800	
1978年	46	46	-		20,638	0.22%
1979年	77	56	21	35	29,330	0.26%
1980年	311	76	235	-159	38,136	0.82%
1981年	459	75	384	-309	44,022	1.04%
1982年	278	84	194	-110	41,606	0.67%
1983年	248	90	158	-68	43,616	0.57%
1984年	553	128	425	-297	53,549	1.03%
1985年	1,101	116	985	-869	69,602	1.58%

1986年	955	144	811	-667	73,846		1.29%			
1987年	1,516	289	1,227	-938	82,653		1.83%			
1988年	2,721	479	2,242	-1,763	102,784		2.65%			
1989年	3,484	587	2,897	-2,310	111,678	118,568	3.12%	2.94%	540	155
1990年	4,043	765	3,278	-2,513	115,436	121,929	3.50%	3.32%	1,103	220
1991年	5,793	1,126	4,667	-3,541	135,634	139,038	4.27%	4.17%	1,735	470
1992年	7,410	1,120	6,290	-5,170	165,525	153,471	4.48%	4.83%	6,430	1,050
1993年	14,395	1,462	12,933	-11,471	195,703	162,151	7.36%	8.88%	10,948	3,140
1994年	16,320	2,240	14,080	-11,840	236,621	178,383	6.90%	9.15%	6,247	3,390
1995年	17,880	3,100	14,780	-11,680	280,864	215,204	6.37%	8.31%	4,847	3,160
1996年	18,980	2,800	16,180	-13,380	289,881	218,307	6.55%	8.69%	3,184	3,470
1997年	19,838	3,396	16,442	-13,046	325,162	236,500	6.10%	8.39%	3,014	3,290
1998年	20,500	3,869	16,631	-12,762	323,949	215,241	6.33%	9.52%	2,970	2,920

1999年	23,477	3,950	19,527	-15,577	360,630	232,273	6.51%	10.11%	2,499	2,600	
2000年	30,533	5,039	25,494	-20,455	474,297	288,321	6.44%	10.59%	3,108	2,300	
2001年	32,340	5,000	27,339	-22,339	509,651	234,279	6.35%	13.80%	4,214	2,980	
2002年	44,647	6,586	38,061	-31,476	620,766	248,550	7.19%	17.96%	4,853	3,970	
2003年	58,364	9,004	49,360	-40,356	850,988	278,602	6.86%	20.95%	4,495	3,380	
2004年	78,304	13,544	64,759	-51,215	1,154,554	351,114	6.78%	22.30%	4,002	3,120	
2005年	91,230	16,550	74,680	-58,131	1,421,906	381,035	6.42%	23.94%	3,907	2,150	
2006年	107,832	20,733	87,099	-66,366	1,760,438	426,708	6.13%	25.27%	3,752	2,230	
2007年	124,487	23,460	101,027	-77,567	2,176,175	465,922	5.72%	26.72%	3,299	1,770	
2008年	129,215	25,877	103,338	-77,461	2,563,255	496,069	5.04%	26.05%	2,360	1,900	
2009年	106,222	20,501	85,720	-65,219	2,207,535	378,038	4.81%	28.10%	2,555	1,880	37
2010年	145,413	29,674	115,739	-86,064	2,974,001	525,829	4.89%	27.65%	3,072	2,480	94
2011年	160,018	35,109	124,909	-89,800	3,641,864	589,687	4.39%	27.14%	2,639	2,183	52

2012年	168,981	36,777	132,204	-95,426	3,867,119	571,646	4.37%	29.56%	2,229	2,847	332
2013年	197,039	40,634	156,405	-115,771	4,158,993	575,330	4.74%	34.25%	2,018	2,088	349
2014年	198,284	46,277	152,007	-105,731	4,301,527	587,714	4.61%	33.74%	2,318	2,018	335
2015年	188,097	44,892	143,204	-98,312	3,953,033	508,999	4.76%	36.95%	2,962	1,537	244
2016年	179,088	40,241	138,847	-98,606	3,685,557	508,418	4.86%	35.22%	3,517	1,963	247
2017年	199,939	43,979	155,961	-111,982	4,107,138	572,736	4.87%	34.91%	3,464	1,772	266
2018年	226,243	48,643	177,600	-128,957	4,622,415	618,846	4.89%	36.56%	4,911	1,391	231
2019年	228,122	55,109	173,013	-117,903	4,577,891	614,844	4.98%	37.10%	5,252	1,587	97
2020年	260,806	60,142	200,664	-140,523	4,646,257	631,066	5.61%	41.33%	5,105	1,000	58.1 (截至7月)

附表 3 两岸社会交流和民意

时间	大陆到台湾 (人次)			台湾到大陆 (人次)	两岸结婚人数	“武统 台湾” google trends	台湾人对的政治认同 (百分比)		
	探亲 and 观光	求学	总计	总计			台湾人	中国人	都是
1992 年							17.6	25.5	46.4
1993 年									
1994 年							20.2	26.2	44.6
1995 年							25	20.7	47
1996 年							24.1	17.6	49.3
1997 年							34	19.2	41.4
1998 年							36.2	16.3	39.6
1999 年							39.6	12.1	42.5
2000 年							36.9	12.5	44.1
2001 年					26,516		41.6	10.6	43.1
2002 年					28,603		41.2	9.2	43.7
2003 年					34,685		42.5	8.3	43.3
2004 年					10,642	19	41.1	6.2	47.7
2005 年					14,258	0	45.0	7.2	43.4
2006 年					13,964	0	44.2	6.3	44.9
2007 年					14,721	0	43.7	5.4	44.7
2008 年	151,812	1,216	329,204	188,744	12,274	0	48.4	4	43.1
2009 年	610,447	3,975	972,123	1,516,087	12,796	0	51.6	4.2	39.8
2010 年	1,332,124	8,259	1,630,735	2,424,242	12,807	0	52.7	3.8	39.8

2011年	1,410,007	9,060	1,784,185	2,846,572	12,800	1	52.2	3.9	40.3
2012年	2,077,809	3,366	2,586,428	3,139,055	12,034	1	54.3	3.6	38.5
2013年	2,322,783	6,644	2,874,702	3,072,327	10,829	0	57.1	3.8	35.8
2014年	3,456,982	11,906	3,987,152	3,267,238	10,044	0	60.6	3.5	32.5
2015年	3,506,751	19,064	4,184,102	3,403,920	9,322	0	59.5	3.3	33.3
2016年	2,913,131	25,191	3,511,734	3,685,477	8,673	0	58.2	3.4	34.3
2017年	2,155,655	28,672	2,732,549	3,928,352	7,634	106	55.5	3.7	37
2018年	2,104,129	28,984	2,695,615	4,172,704	6,944	86	54.5	3.7	38.2
2019年	2,111,739	28,368	2,714,065	4,043,686	6,698	133	58.5	3.5	34.7
2020年	47,291	5,405	111,050	414,634	2,363	446	64.3	2.6	29.9

	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	
B11 台湾防务政策重点和大	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	9	9	9	9	9	9	9	9	9	6	6	6	6	6	
B12 大陆国防政策重点和涉	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	
B13 两岸的历年军费	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	
B22 两岸军事摩擦	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	0	0	0	0
B31 两岸驱逐舰数量对比	2	2	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	3	4	5	5	4	4	2	3	4	3	2	3	2	3	2	2	
B32 两岸护卫舰数量对比	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	1	0	1	1	1	1	1	1	1	2	2	1	1	1	2	
B33 两岸潜常规数量对比	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	3	3	3	3	3	3	3	3	3	7	7	7	7	7	7	
B34 两岸核攻击潜艇数量对比	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	3	3	3	3	5	5	
B41 两岸大型登陆舰数量对比	1	1	1	1	3	3	2	3	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	7	7	7	7	7	7	7	7	7	9	9	9	8	8	8	8	
B42 两岸船坞登陆舰数量对比	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2	4	
B43 两岸两栖攻击舰（直升机航母）数量对比	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
B44 两岸海军陆战队建设状况对比	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
B51 两岸第四代战斗机对比	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
B52 两岸第五代战斗机数量对比	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
B53 两岸中、远程轰炸机数量对比	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	3	4	5	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	
B54 两岸空降兵力量对比	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	2	2	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
B61 两岸中、短程弹道导弹对比	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
B62 两岸巡航导弹力量对比	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
B71 两岸第三代主战坦克对比	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
B81 两岸空军预警机对比	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
军事指数	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	3	3	3	2	2	2	2	
权重	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40	30	30	30	30	30	30	30	

		1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985					
E	E11 美国历年 对台军售金额	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	7	7	7	7	7	7	7	
	E12 美国军舰 穿越台海次数	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	/	/	/	/	/	/	/			
	E21 日本对台 政策和表态	/	/	/	9	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	7	7	9	0	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/		
	E22 澳大利亚 对台政策和表	/	/	/	/	/	/	9	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	9	0	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/		
	外交指数	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	9	9	9	3	10	10	10	10	10	10	10	9	7	7	7	7	7	7		
	权重	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20		
	外		1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021				
		E11 美国历年 对台军售金额	7	7	7	7	7	7	8	9	8	7	7	7	7	7	9	9	7	7	7	7	7	7	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	7	7	9	9	9
		E12 美国军舰 穿越台海次数	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	7	9	9	9	
		E21 日本对台 政策和表态	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	2	/	2	/	/	4	/	4	4	/	/	/	/	/	6	/	7	/	/	/	/	/	/	4	4	8				
E22 澳大利亚 对台政策和表		/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	3	7	/	4	/				
外交指数		7	7	7	7	7	7	8	9	8	7	5	7	5	7	7	9	7	7	6	6	7	7	8	8	8	8	7	8	8	8	8	8	8	8	5	7	7	7	9		
权重		20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20		
两岸关系 风险指数			1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985				
			6.73	6.73	6.73	6.60	6.62	6.52	6.09	6.11	6.04	6.04	6.09	5.93	5.93	5.93	5.93	5.93	5.93	5.89	5.91	6.41	6.46	6.73	5.36	6.73	6.76	6.78	6.73	6.78	4.55	4.27	4.05	3.25	2.60	2.62	2.63	2.68				
			1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021				
	2.43	1.60	1.58	1.58	1.65	0.95	0.66	0.86	0.60	3.70	3.43	3.54	3.35	3.90	3.97	5.13	4.93	5.04	4.82	4.97	5.10	4.99	4.71	4.79	4.79	4.14	4.11	4.05	4.21	4.06	4.74	5.37	6.14	6.59	6.58	7.21						