

特朗普政府台海政策的“确定性”与“不确定性”

邵育群 季伊昕

〔内容提要〕2016年12月，美国候任总统特朗普与台湾地区领导人蔡英文通电话，并通过“推特”挑战美国政府的“一中”政策。由此，“不确定性”被认为是特朗普政府台海政策的一个重要特征。本文对其上任一年以来的台海政策进行了评估，认为特朗普政府的台海政策并未脱离自卡特政府以来美国历届政府坚持的“一中”政策框架，具有内在逻辑性、一致性与“确定性”。其“不确定性”除了来源于特朗普作为非传统政治人物的个人因素，更多的来自于美国亚太战略及对华战略尚未定型，以及美国内政，特别是府会关系的“不确定性”。

〔关键词〕特朗普政府 台海政策 “确定性” “不确定性”

〔作者简介〕邵育群，上海国际问题研究院台港澳研究所所长；副研究员季伊昕，上海国际问题研究院台港澳研究所助理研究员。

2016年12月，美国候任总统特朗普与台湾地区领导人蔡英文通电话，并通过“推特”挑战美国政府的“一中”政策，对中美关系和两岸关系都造成了严重的冲击，台湾问题重新回到中美关系的焦点位置。各界普遍认为，即将上台的美国新总统台海政策具有高度“不确定性”。目前，特朗普已正式入主白宫一年有余，其台海政策有了进一步发展。总体来看，其政策基本没有偏离自卡特政府以来美国历届政府台海政策的大框架，体现出较强的确定性与延续性。本文试图在对特朗普政府台海政策主要内容和特点进行评估的基础上，提出其政策“确定性”和“不确定性”的形成原因，为对其后续政策发

展的预测提供参考。

一、特朗普政府台海政策的主轴

特朗普政府台海政策的主轴首先就是避免使台湾问题成为中美关系的主要议题。特朗普入主白宫后，其实际执行的对华政策与外界预期有较大不同。中美关系的开局相对平稳。特朗普政府在安全问题上主要关注朝核问题，要求中国加大对朝鲜的制裁力度以迫使朝鲜重回谈判桌；在经贸问题上双方已经通过“百日计划”的执行获得了一些“早期收获”，^{〔1〕}外界担心的贸易战并未打起来。很明显，特朗普政府的关注重点不是台湾问题，且并不想因台湾问题影响其他重要议程。

〔1〕 商务部新闻发言人孙继文2017年6月22日表示，中美经济合作百日计划已达成10项早期收获成果，双方在农产品贸易、金融服务、投资和能源等领域达成共识，目前正在进行后续成果磋商，有望取得更多务实成果。来源：《商务部：中美“百日计划”早期收获落实进展顺利》，中华人民共和国中央人民政府网，2017年6月22日，http://www.gov.cn/xinwen/2017-06/22/content_5204601.htm。最后检索日期：2017年8月26日。

其次，“一个中国”政策有空洞化的趋势。虽然特朗普总统两次在与习近平主席的通话中表示充分理解美国政府奉行“一中”政策的高度重要性，并将坚持奉行“一中”政策，但正如美国相关涉台研究学者所言，美国政府表示坚持“一中”政策和具体执行“一中”政策是两件事。^{〔1〕}目前，美国两党共识是面对日益强大的中国大陆，美国应强化与台湾的交流，如提高官员互访层级、增加出售防御武器的项目并签署美台自由贸易协定等，而这些都是“一中”政策空洞化的具体表现。在此背景下，特朗普总统在“做交易”思维定式的指导下，很可能通过在两党具有共识的台海政策上做妥协，以换得国会或外交建制派在其他政策议题上的支持。

第三，不愿为两岸关系和平发展的政治基础背书，只推两岸和平稳定。蔡英文当局自上任以来，不承认“九二共识”和认同其核心意涵，破坏了两岸关系和平发展的政治基础；与此同时又反复对外界表示，希望保持两岸沟通和协商管道，指责大陆方面拒绝与其对话。对此，中国大陆不断表示希望台湾当局回到“九二共识”的共同政治基础上来，以此显示恢复两岸联系沟通机制的诚意。^{〔2〕}特朗普政府在此问题上的立场与台湾当局一致，对大陆反复强调的两岸关系和平发展的政治基础视而不见，只笼统地表示两岸必须保持和平稳定，并要求大陆调整立场，尽早与台湾当局开始对话。特朗普政府对巴拿马与台湾“断交”并与大陆建交一事的处理，鲜明地

反映出它在此问题上的立场。^{〔3〕}特朗普政府只推两岸和平稳定，不问和平发展的政治基础，其根本原因是美国与中国大陆在台海的利益不同，对两岸关系“现状”的定义不同，美国只求两岸不战。

第四，不接受中国大陆对蔡英文搞“变相台独”的定义。大陆方面认为，蔡英文当局不断在岛内加强本土论述、淡化两岸连结，在“转型正义、尊重多元”的旗号下，放任和助推“去中国化”和“台独”分裂活动。如在“立法院”推动升格当地少数民族语言、取消遥祭黄帝陵仪式、“12年国教社会领域课程纲要草案”宣称将原本以汉人为主轴的史观改为重点放在台湾近500年脉络，并把高中历史的中国史列入东亚史，构建以“台湾为主体的下一代史观”等举动，都清晰透露蔡英文当局纵容乃至支持“去中国化”的意图，步伐虽缓，但方向明确就是“台湾独立”。然而，美国政府并不接受大陆对蔡英文当局力推“柔性台独”和“渐进台独”的判断与定性，始终坚持蔡英文不是陈水扁，其政策不具挑衅性，也并未挑战两岸关系“现状”。^{〔4〕}

二、特朗普政府台海政策的主要内容

为牵制中国大陆崛起，谋求其在西太平洋地区战略利益的最大化，美国多年来利用两岸间的固有矛盾，深度介入台湾海峡。随着全球化深入发展，中美两国在全球很多地区与领域中发展出复杂的竞争与合作关系，这是美国政府思考与制

〔1〕 作者于2017年6月在纽约参加了由美国外交政策全国委员会主办的关于两岸关系的研讨会，在会议上，相关美方学者表达了这一观点。

〔2〕 《国台办新闻发布会辑录（2017年4月26日）》，中共中央台办、国务院台办网站，2017年4月26日。http://www.gwyth.gov.cn/xwfbh/201704/t20170426_11754546.htm。最后检索日期：2017年8月26日。

〔3〕 《巴拿马断交，美反对两岸片面改变现状》，台湾：“中央”通讯社，2017年6月14日，<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201706140009-1.aspx>，最后检索日期：2017年8月26日。美国国务院发言人诺尔特（Heather Nauert）在新闻简报会上说：美国已知巴拿马总统宣布终止与台湾的“外交关系”，美国敦促所有相关方展开有成效的对话，避免升高紧张或破坏稳定的举动。美国持续反对两岸任何一方片面改变台海现状的行为。

〔4〕 Staff writer with CNA, “Lack of Cross-strait Dialogue a Concern: AIT,” Taipei Times, June 15, 2017, <http://www.taipeitimes.com/News/taiwan/archives/2017/07/15/2003674598>。最后检索日期：2017年8月26日。

定台海政策的宏大背景。以此视角出发的美国台海政策的核心关切是，在打“台湾牌”的同时，美国能否避免与中国大陆发生军事冲突和对抗，能否有效管控危机，并促进双方在其他重要问题上的合作，使这一世界上最重要的双边关系得以平稳顺利推进。这一思维是美国积累多年外交经验的成果，谨慎而细致，使美国台海政策具有较高的确定性和稳定性。特朗普政府上台后，其台海政策的主要内容与其前任的政策几乎完全相同，表现出高度的确定性。

首先，继续奉行“一个中国”政策，并以此作为发展中美关系的起点。特朗普在候任期间公开质疑“一个中国”政策，引发各界震惊，并直接冲击中美关系的发展。因此，“一中”政策成为特朗普政府首先必须确认的内容，并以此作为发展中美关系的起点。2017年2月10日，习近平主席与特朗普总统通电话，特朗普总统在电话中强调其充分理解美国政府奉行“一个中国”政策的高度重要性，并表示美国政府奉行“一个中国”政策。^{〔1〕}

特朗普一改候任期间的盲动与冒进，迅速回归美国政府在此议题上的核心政策话语和政策框架。短短两个月时间，特朗普的台海政策经历了由挑战到尊重的转变，其根本原因在于，通过短期磨合，特朗普对中美关系已初步具备清晰与务实的认知，即“一个中国”是中国处理与其他国家关系的核心，具高度敏感性，不可讨价还价，遑论交易。美国有理由坚持“一中”政策，因为

它具有历史性基础，会带给美国更多安全和地区稳定。^{〔2〕}

其次，继续要求两岸对话，以防止误判，保持台海稳定与和平。对于两岸关系和平发展进程，美国始终抱持矛盾而谨慎的心态，既担心两岸协商谈判会边缘化美国，损及自身利益；又希望两岸维持对话沟通以缓和紧张局势，从而维护亚太地区和平稳定。如果说奥巴马政府在马英九时期担心两岸“走得太近”，签署“两岸和平协议”，那么在蔡英文上台后，也就是第二任期的最后一年里，奥巴马政府一直采取要求两岸继续对话的政策，美方认为对话有助于防止信息沟通不畅与误判，有利于保持台海稳定与和平。特朗普上任后，美国政府基本延续了这个政策，在巴拿马宣布与台湾“断交”，并与大陆建交后，美国国务院发言人表示，美国敦促相关各方进行有成效对话，避免采取激化局势和破坏稳定的动作。^{〔3〕}继续要求两岸对话沟通，这点在特朗普台海政策中非常明确。

第三，继续对台军售。特朗普当选后，外界普遍猜测认为，他上任就会宣布被奥巴马政府拖延的对台军售案。但出乎意料的是，特朗普政府并未急于宣布。美国国内普遍认为，特朗普为获得中国大陆在朝核问题上的帮助，故意拖延了对台军售。为此，不满的声音频出。众议院外交事务委员会主席爱德华·罗伊斯多次强调美国应该保持根据“与台湾关系法”和“六项保证”对台

〔1〕《习近平同美国总统特朗普通电话》，中国外交部，2017年2月10日，<http://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1437404.shtml>。最后检索日期：2017年8月26日。

〔2〕沈丁立：《“一中”不是给中国的恩惠》，香港：中美聚焦网站，2017年2月21日，<http://cn.chinausfocus.com/foreign-policy/20170221/12896.html>。最后检索日期：2017年8月26日。

〔3〕Department Press Briefing, June 13, 2017, <https://www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2017/06/271723.htm>。最后检索日期：2017年8月26日。

湾做出的承诺,以保持台海的和平与稳定。^[1] 参议院外交关系委员会东亚小组主席科里·加德纳(Cory Gardner)也表示支持对台军售。^[2] 美国长期从事台海研究的学者卜大维(David Brown)撰文表示,特朗普政府必须马上批准对台军售。^[3] 2017年6月29日,特朗普行政当局通知国会将出售给台湾价值13.6亿美元的武器,这些项目将分别用于台“基德级”驱逐舰、F-16战机和“剑龙级”潜艇等作战平台配备的电子战与精确制导弹药进行升级。

第四,继续支持台湾参与相关国际组织的活动,但层级与力度有限。2017年5月22日,第70届世界卫生大会(WHA)在日内瓦举行。中国大陆多次强调,在台湾参与国际组织活动的问题上,必须按照“一个中国”原则处理。特朗普政府延续了前几届美国政府的政策,支持台湾以观察员身份参加世卫大会。从实际情况看,美国在台湾参加世卫大会议题上实际支持的层级与力度都较有限,美国官方“挺台”的最高层级

官员为美在台协会主席莫健(James Moriarty),且仅限于口头支持。

第五,继续在美台贸易与投资框架协议协定(TIFA)框架平台上推动美台经贸关系。根据2016年统计数据,美国对台贸易总逆差为91亿美元,逆差数额位列美国商务部与贸易代表署提出的“重大贸易逆差综合报告”第14位。^[4] 2016年10月在华盛顿举行的TIFA会议盘点了美台贸易的关切点,具体包括智慧财产权(专利)、药品、医疗器材、投资、农业以及技术性贸易障碍。^[5] 特朗普上任后高举贸易保护主义旗帜,力图减少美国对外贸易逆差。根据美国贸易代表办公室(USTR)2017年3月发布的《2017年贸易政策议程与2016年年度报告》,美国仍将出口“美猪”、“美牛”到台湾市场列为2017年的主要工作任务。^[6] 美国在台协会主席莫健在公开场合答台湾记者认为“台湾仍需做些努力”,“有些台湾已经做出的承诺,台湾应该维持;如果美国必须维持对台湾的承诺,这应该是

[1] Josh Rogin, "Taiwan Arms Deal in Limbo as Trump Courts China," The Washington Post, May 7, 2017, https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/taiwan-arms-deal-in-limbo-as-trump-courts-china/2017/05/07/37ee5654-31ba-11e7-8674-437ddb6e813e_story.html; "Remarks: Chairman Royce on Strengthening U.S. - Taiwan Ties," Press Release, June 15, 2017, <https://foreignaffairs.house.gov/press-release/remarks-chairman-royce-strengthening-u-s-taiwan-ties/>. 最后检索日期:2017年8月26日。

[2] Josh Rogin, "Taiwan Arms Deal in Limbo as Trump Courts China," The Washington Post, May 7, 2017, https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/taiwan-arms-deal-in-limbo-as-trump-courts-china/2017/05/07/37ee5654-31ba-11e7-8674-437ddb6e813e_story.html; "Remarks: Chairman Royce on Strengthening U.S. - Taiwan Ties," Press Release, June 15, 2017, <https://foreignaffairs.house.gov/press-release/remarks-chairman-royce-strengthening-u-s-taiwan-ties/>. 最后检索日期:2017年8月26日。

[3] David Brown, "Why Trump Must Approve Taiwan Arms Sales Now," The Diplomat, June 28, 2017, <http://thediplomat.com/2017/06/why-trump-must-approve-taiwan-arms-sales-now/>. 最后检索日期:2017年8月26日。

[4] 详情可参见:《被川普点名贸易逆差来源,台湾提说贴列入军购》,美国之音网站,2017年5月13日, <https://www.voachinese.com/a/us-taiwan-china-trade-20170512/3849943.html>, 最后检索日期:2017年8月26日;《全面评析台美贸易关系现状与展望:主动提出书面评论供美国撰写“重大贸易逆差综合报告”参考》,台湾“行政院”网站,2017年5月11日, http://www.ey.gov.tw/News_Content2.aspx?n=F8BAEBE9491FC830&s=E0498C733F248897. 最后检索日期:2017年8月26日。

[5] 《台美今贸易对话,经贸办:TIFA检讨会议》,台湾:“中央广播电台”,2017年7月26日, <http://news.rti.org.tw/news/detail/?recordId=359003>. 最后检索日期:2017年8月26日。

[6] 美国贸易代表处网站:2017 Trade Policy Agenda and 2016 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program, Office of the United States Trade Representative, 2017年3月发布, <https://ustr.gov/sites/default/files/files/reports/2017/AnnualReport/AnnualReport2017.pdf>. 最后检索日期:2017年8月26日。

双向的”〔1〕。在台湾寻求强化与美关系的背景下，在 TIFA 框架下向美国“低头”几乎是台湾唯一的选择。

三、特朗普政府台海政策的确定性和不确定性

从特朗普政府台海政策的主轴和主要内容来看，其政策的延续性很强，确定性很明显；即使有政策改变，也是在前任政府政策基础上的微调。之所以特朗普政府的台海政策没有如外界在其上任前预测的那样发生根本性的调整，其主要原因可以总结如下。

首先，美国自卡特政府以来历届政府所坚持的“一中”政策符合美国的国家利益。这是特朗普上任后其台海政策回到“一中”政策轨道上的最根本原因。或者更严谨地表述应该是，作为候任总统的特朗普试图通过打“台湾牌”抬高其上台后与中国大陆在经贸问题上的谈判筹码，这种尝试不代表奥巴马政府的政策，最终也未能成为特朗普政府的政策。因为作为总统的特朗普要考虑的是符合美国国家利益的美中关系的稳定和发展，而不仅仅是如何解决国内就业问题那么简单。

其次，美国两党在保持台海和平稳定和发展美台关系方面具有高度共识。台海和平稳定符合美国亚太利益。在此原则指导下，当陈水扁当局推动“法理台独”，挑战两岸现状时，小布什政府公开批评施压；当马英九当局认同“九二共识”，两岸进入和平发展阶段时，奥巴马政府表示欢迎；当蔡英文上台并表示不会挑衅大陆，不做第二个陈水扁时，奥巴马政府表示欢迎。与此

同时，美国视台湾为牵制中国大陆的重要战略工具，发展与台湾的全方位非官方关系，强化台湾作为战略工具的价值同样符合美国的国家利益。因此，在台湾军力再也无法对大陆形成优势，且两岸关系逐渐恶化的背景下，强化美台军事联系和军队互动以应对突发状况是美国两党都支持的政策。〔2〕而在经贸方面，发展与台湾的经贸关系不仅符合美国利益，也可以帮助台湾保持经济竞争力，因此同样得到两党的认同。特朗普虽然以“反建制”的面貌示人，但一方面台湾问题并非其关注重点，另一方面其总体外交政策仍是建制派主导，因此他在台海政策上并未挑战两党建制派的立场。

第三，两岸关系虽陷入僵局，但仍保持“冷和平”状态，美国所定义的两岸关系“现状”未被打破。蔡英文上台后不承认“九二共识”，未能明确定义两岸关系的性质，因此造成两岸联系沟通机制停摆，但特朗普政府认为蔡英文当局没有“挑衅大陆”。同时特朗普政府虽然对大陆在台湾扩大所谓“国际空间”问题上的角色不满，并认为两岸联系沟通机制停摆的主要责任在大陆，但认为大陆提出的“两岸一家亲”理念，推进两岸“融合式发展”，构建“两岸命运共同体”等政策仍致力于两岸和平发展。虽然特朗普政府认为两岸缺少沟通对话，一旦危机发生将难以管控，但在两岸关系“现状”未打破的情况下，其政策无需改变。

特朗普政府台海政策并非只有确定性和延续性，虽然从目前看来，其主要政策内容都表现出了高度的确定性和延续性，但其未来发展仍然存在不确定性。这主要体现在以下方面。

〔1〕《莫健：美对台承诺，台也应履行对美承诺》，台湾：“中央通讯社”，2017年7月12日，<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201707120045-1.aspx>，最后检索日期：2017年8月26日。

〔2〕这种做法开始于20世纪90年代中克林顿政府时期，之后历经共和党政府和民主党政府，不仅没有改变，且不断发展。详情可参见：Richard Bush, “The United States Security Partnership with Taiwan,” *Asian Alliances Working Paper Series, Paper 7, July 2016*, p. 3, <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/Paper-7v3.pdf>，最后检索日期：2017年8月26日。

首先，特朗普总统的个人特质造成的不确定性。特朗普的个人特质是各界在其刚上任，尚未推出具体政策时最为关注、批评最多的部分。特朗普是非典型政治人物，不仅从未在政府内担任过公职，而且其个人经商的经历也颇具争议。特朗普在2016年大选期间，口无遮拦，屡次突破美国政治禁忌，发表“不当”言论，且屡曝丑闻，受到美国两党外交建制派的严厉批评。特朗普上任后，通过“推特”对国际事务和外交政策发表看法，有时引发外交矛盾，有时令他国担心美国政策可能突变。两党建制派继续对其进行指责，批评其不读书，只从福克斯新闻频道获取资讯，脾气暴躁，易变，其形象令美国的软实力受损。目前，虽然其总体外交政策没有呈现较强的“反建制”色彩，但如有危机发生，总统个人的判断力、性格特质将对美国的政策回应产生决定性的影响。正是从这个意义上讲，在两岸关系逐渐恶化的背景下，如两岸间有危机发生，特朗普总统的个人反应存在较大的不确定性，并因此影响到美国政府的政策回应。

其次，特朗普政府对台湾在其亚太战略中的地位尚未确定。台湾在美国亚太战略中应处于怎样的地位是个附属于美国对华战略的次要问题。由于特朗普政府上台后，尚未推出成形的亚太地区战略，特别是在亚太地区的对华战略，因此，其对台湾在美国亚太战略中的地位仍未能提出成形的政策。亚太地区是中美两国互动中摩擦最多、竞争性最强，也是最容易发生冲突的区域，是中美关系中的难点。奥巴马政府在其第一任期末期推出“亚太再平衡”战略，国务卿希拉里·克林顿在《外交政策》上发表题为《美国的太平

洋世纪》的文章，指出世界的未来在太平洋，美国在从伊拉克撤军并准备结束阿富汗战争的当口，应该把战略重心转移至亚太地区。在这篇重要的文章中，希拉里提出了奥巴马政府关于如何与中国大陆在亚太互动的想法，但只字未提台湾。^{〔1〕}差不多一个月以后，希拉里在夏威夷做了名为《美国的太平洋世纪》的演讲，其中提到：“我们继续致力于‘一个中国’政策和保持台湾海峡的和平与稳定。我们和台湾——我们重要的安全和经济伙伴——之间有着强大的关系，我们为过去三年的两岸关系鼓掌，我们希望两岸关系可以继续有所进展，这样双方可以和平地解决分歧。”^{〔2〕}很明显，希拉里在第二次关于奥巴马政府“亚太再平衡”战略的阐述中提及台湾，并非真的要把台湾纳入其亚太战略中，让台湾在其中扮演某种角色，而是对国内亲台力量的安抚，对地区盟友担心美国可能牺牲“非官方盟友”以换得与中国大陆合作的回应，否则，很难解释其为何在两岸关系改善的背景中提及台湾，而且重点并非在如何与台湾这个“重要的安全和经济伙伴”合作，而是在希望两岸继续保持和平与稳定。奥巴马政府不希望让台湾在其“亚太再平衡”战略中扮演某种积极的角色，这在其后来处理中日钓鱼岛争端和南海问题中都可以看到。其主要原因主要包括两方面：一是奥巴马政府的亚太战略重在“规范”中国大陆的行为和地区政策取向，并未寻求所谓“遏制”效果，因此在发挥台湾的作用上比较谨慎，担心因此刺激中国大陆，激化中美矛盾；二是马英九当局的政策寻求两岸关系和平稳定，并在此基础上推动两岸关系进一步发展，虽然其政治上仍需要美国的支持，但在地区安全问题上与美国走得

〔1〕 Hillary Rodham Clinton, "America's Pacific Century," Foreign Policy Magazine, October 11, 2011, <https://2009-2017.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2011/10/175215.htm>, 最后检索日期: 2017年8月26日。

〔2〕 Hillary Rodham Clinton, "America's Pacific Century," Foreign Policy Magazine, October 11, 2011, <https://2009-2017.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2011/10/175215.htm>, 最后检索日期: 2017年8月26日。

太近并非其政策选项，奥巴马政府对此也有清晰的认知。

特朗普政府上台至今，其亚太地区政策和对华政策表现出明显的“以解决问题为导向”的色彩。特朗普总统访问亚洲时提出“自由、开放的印太”，但“印太”概念能否获得所需的人力、物力资源，并演变为战略，“美日澳印”四国机制能否成形，现在都难以确定，未来发展态势不明。台湾在其战略布局中处于何种地位，将如何与四国互动等问题，都不明朗。

从目前来看，其亚太地区政策主要包括以下方面：一是应对热点安全问题，特别是朝核问题；二是重申对其地区盟友的安全承诺，依靠并要求地区盟友在地区安全问题上发挥更大的作用；三是退出 TPP，并在与地区主要经济体的双边经贸关系上向对方施压，寻求美国的利益最大化。其对华政策集中在解决热点的安全和经贸问题上，在朝核问题上要求中国加大对朝施压力度，迫使朝鲜重返谈判桌；在经贸问题上寻求所谓“公平”的贸易关系。

2017年年底，特朗普政府公布了其任内首份《国家安全战略》报告。该报告将中国与俄罗斯一起列为“修正主义国家”，把中国定义为“竞争者”、“对手”等。在特朗普政府强调地缘政治的背景下，在其“有原则的现实主义”（Principled Realism）指导下，这份报告的涉华部分被普遍认为显示了特朗普政府强硬的一面，即把中国视为对美国所领导的自由主义经济秩序和安全秩序的挑战，美国必须做好准备应对这一挑战。虽然报告也强调了需要和中国加强在朝核问题上的合作，但报告总体对华基调是强硬的。对特朗普政府提出的“印太”概念和出台的《国家安全战略》报告，蔡英文当局给予了积极的回应。蔡英文 12 月 12 日会

见莫健时表示，“台湾是自由印太的伙伴”，“台湾是印度—太平洋区域的自由民主社会，自然是自由开放的印度—太平洋战略中的相关者”，“我们不只愿意保卫自由、开放的共同成果，更愿意守护以法规为基础的国际秩序”。前一日晚，日本“台湾交流协会”举办“天皇誕生日庆祝酒会”，邱义仁在致辞时称，台湾若能参加“自由开放的印度洋与太平洋战略”，并获日本支持加入跨太平洋伙伴关系全面进步协定（CPTPP），将有助于促进区域繁荣。^{〔1〕}对于报告中提到台湾，民进党当局表示肯定，认为有利于强化美国对台安全承诺，有利于扩大美国“一中政策”的操作空间，也有利于化解台湾方面一直担心的“筹码说”，即特朗普政府可能为了争取与大陆方面在朝核等问题上的合作而牺牲台湾利益的说法。

未来，特朗普政府提出的“印太”概念是否会变为事实上的“印太”战略，其对华战略是否真的会以全面竞争为基调，台湾在其地区战略中将扮演什么样的角色，目前仍存在高度不确定性。如果美国国内战略界和政策界关于中国在亚太地区挑战美国主导权的认知进一步强化，特朗普政府受到外交建制派更大的压力，以加强其对华战略的竞争面，那么中美关系的竞争面将迅速扩大，如果这种情况变成事实，则特朗普政府的亚太战略必将调动更多的盟友资源，以与其对华战略形成呼应。在这种情况下，特朗普政府亚太战略将把台湾放在什么位置仍有两种选择，一是积极利用台湾，推动美台、日台安全关系发展；二是谨慎对待台湾，防止因触碰大陆核心利益而使美中关系陷入危机。值得注意的是，目前台湾岛内形势已发生变化，民进党当局的对大陆政策和和美政策与马英九时期有着本质不同，这也将

〔1〕 张云峰：《注意！为抗衡大陆，蔡英文向“自由印太”纳了投名状》，环球网，2017年12月13日，<http://taiwan.huanqiu.com/article/2017-12/11443811.html>。

是影响特朗普政府对台湾在其亚太战略中定位的重要因素。

第三，外界难以确定特朗普政府将何时、以何种形式用“台湾问题”与国会“做交易”。特朗普总统是个“内政总统”，其执政最大的挑战来自国内。为了推动其国内各项主要议程，如推翻“奥巴马医保”并推出新版医改法案、实行“禁穆令”、推动“税改”、尽快在国会通过2018财年的政府预算（其中包括特朗普总统希望建造的美墨边境隔离墙的经费）、推动基础设施建设等等，白宫必须与国会密切、顺畅地沟通、合作。从美国国内政治看，府会关系一直是约束限制美国总统权力和议程的重要因素。对于第115届国会来说，两党合作（bipartisanship）难度太大。民主党不仅对特朗普上台的“不正当性”仍然耿耿于怀，且对其执政后继续挑动民粹主义、种族主义的言行高度不满；美国国内政治极化现象在特朗普上台后进一步激化。在此背景下，国会内民主党与共和党在关键问题上的合作前景非常渺茫。与此同时，特朗普总统与国会内共和党议员的矛盾和分歧也很突出。众所周知，特朗普不是传统的共和党人，其政治理念很多地方与共和党建制派不同。重量级参议员约翰·麦凯恩在最后关头投票反对新版医改案；共和党议员坚决反对特朗普总统降低议案通过的门槛，以加快其议程在国会通过速度的要求；^{〔1〕} 共和党领导层强烈反对特朗普总统试图在2018年中期选举中用其支持的人选来取代现任共和党议员的做法，

并对特朗普总统不能持续地推动共和党的税改方案表示不满。

在两党合作基本没有可能、多数党共和党内部分歧严重、共和党领导层和总统之间的矛盾日趋公开化的情况下，白宫要顺利推动其国内议程非常困难。以此为背景，白宫为了达到其内政目的，策略选项之一就是拿具有两党共识、争议性很低的外交政策与国会做交换，以换得国会在某个国内议题上的支持。目前，华盛顿政策圈对积极推动美台关系发展有两党共识，并将其作为检验特朗普对华政策是否足够强硬的标准之一，这也是特朗普总统上任后未迅速将对台军售案通知国会而遭到批评的主要原因。2016年年底，奥巴马总统签署《2017年度国防授权法》（NDAA），法案生效。该法案首度提到“美台高层军事交流”的内容，要求美国国防部长推动美台高级军官和高级文官之间的交流，交流地点包括美国和台湾；允许美国政府“高级官员”（即助理部长及以上层级官员）和“高级军官”（即将军和舰队司令）访台。面对来自国会和中国大陆方面的压力，特朗普政府会在何时，以何种形式推动美台军事关系的实质发展存在着很大的不确定性。用具有高度两党共识的“推进美台军事关系”与国会做交换，换取其国内政治利益，对特朗普总统而言，唯一的挑战就是不对美国与中国大陆关系造成严重冲击。

（责任编辑：张笑天）

〔1〕 特朗普总统要求参议院结束“冗长发言”（*filibuster*）制度，并把大部分议案通过的票数从60票降到51票，国会两党都对此表示反对。详情可参见：Susan Davis, “Trump’s Fractured Relationship with Congress Causes GOP Dread,” NPR, August 24, 2017, <http://www.npr.org/2017/08/24/545628293/trump-s-broken-relationship-with-congress-causes-gop-dread>, 最后检索日期：2017年8月26日。详情可参见：S 2943—National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2017, 114 Congress (2015—2016), <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/senate-bill/2943/text>, 最后检索日期：2017年8月26日。

Certainties and Uncertainties of the Trump Administration's Taiwan-Strait Policy

Shao Yu-qun and Ji Yi-xin

Abstract: “Uncertainty” has been regarded as a key feature of the Trump administration's Taiwan-Strait policy since Donald Trump as President-elect had the telephone conversation with Taiwan leader Tsai Ing-wen in December 2016 and challenged on twitter the United States' long-held “one-China” policy. Based on an analysis of the Trump administration's Taiwan-Strait policy, this article finds the policy to be quite coherent, consistent and “certain” instead, and that it remains under the “one-China” policy framework adopted by all U. S. administrations since President Carter. Other than the personal character of Donald Trump as a non-traditional political figure, the “uncertainties” of his administration's Taiwan-Strait policy are mainly seen in the United States' strategies toward the Asia-Pacific and China, its internal political dynamics and, in particular, the complicated Presidential-Congressional relationship.

Keywords: Trump administration, Taiwan-Strait policy, certainty and uncertainty

Author: Shao Yuqun is Associate Researcher and Director at the Institute of Taiwan, Hong Kong and Macau Studies, Shanghai Institutes for International Studies; Ji Yixin is Research Fellow at the Institute of Taiwan, Hong Kong and Macau Studies, Shanghai Institutes for International Studies.