

# 特朗普就任美国总统以来美台关系： 进展、前景与影响因素

严安林

(1.上海国际问题研究院,上海 200233; 2.两岸关系和平发展协同创新中心,福建 厦门 361005)

**摘要:** 特朗普当选并就任总统后,美国与台湾地区关系取得较大进展,特朗普与蔡英文通话,台美高层频繁往来,军事安全关系有所发展,美国国会通过一系列“友台法案”。其中原因,主要受四个因素驱使:一是在中国的发展崛起改变了中美关系基本态势背景下,美战略界“疑华”势力上升,政策界的“遏华”主张抬头;二是兼具“政治素人”与“商人思维”及“特立独行性格”的特朗普个人因素;三是美国国内的传统亲台力量在发挥重要作用;四是民进党当局加大力度迎合特朗普政府政策偏好,对美游说工作和金钱攻势发挥了相当大作用。未来美台关系的进展:在高层官员交往上可能有所突破,强化台湾地区在美“印太战略”中的地位与作用,双边经贸关系将有一定程度进展,美继续支持台湾当局参与国际组织活动。而美台关系同时面临结构性制约因素与问题,如中美关系的影响,美国与台湾地区在经贸问题上的分歧,美国与台湾地区实质关系提升存在内在阻力,特朗普政府政策的“不确定性”等。

**关键词:** 特朗普; 美台关系; 进展; 影响因素; 前景

**中图分类号:** D827.58 **文献标识码:** A **文章编号:** 1002-1590(2018)03-0001-09

DOI:10.14157/j.cnki.twrq.2018.03.001

台湾问题一直是中美关系中最重要、最敏感的问题。这不仅因为台湾问题事关中国主权与领土完整,而且关系到中国人民的民族情感。自1979年建交迄今39年的中美关系中,台湾问题一直存在,只不过在不同时期,表现形式有所不同。即使马英九执政两岸关系和平发展期间,台湾问题也依然是中美关系中的一个重要问题。特朗普就任美国总统前后,台湾问题一度成为干扰中美关系正常发展障碍性因素。

## 一、特朗普当选与就任总统后美台关系的新进展

2016年11月8日特朗普当选美国总统,2017年1月20日正式就任后,美国与台湾地区的关系得到了比较大的提升,主要是在以下几个方面:

1. 特朗普对台政策的主张对“一个中国政策”轨道有所偏离,突出表现在:一是特朗普接听蔡英文的电话。2016年12月2日,台湾地区领导人蔡英文与特朗普通话。这是一个非常严重的事件,是1979年中美建交以来的头一遭。特朗普个人可能对通话的政治敏感度认识不足,但显然有他身

作者简介: 严安林,男,上海国际问题研究院副院长,两岸关系和平发展协同创新中心教授,上海市台湾研究会会长。

边的人士在设计这件事。二是特朗普在个人推特中主张将台湾问题与中美关系中的经贸问题挂钩甚至做交易。2016年12月11日,特朗普宣称“我充分理解‘一个中国政策’,可除非我们与中国在包括贸易等其他方面达成协议,否则我不知道我们为什么非要被‘一个中国政策’束缚住。”<sup>[1]</sup>不仅如此,特朗普还主张把台湾问题与人民币汇率、朝核问题、南海问题等挂钩或“打包”,增加与中国政府讨价还价的筹码。特朗普对华政策的重点在谋求美国经贸利益,不是台湾问题和“一个中国政策”,后者是特朗普用来谈判和交易的“商品”。

2. 台美高层往来频繁,官方、半官方关系有所提升。如蔡英文派遣了由台湾地区前行政部门首长游锡堃带队的庞大团队参加特朗普的就职典礼,美国不少国会议员也频繁访问台湾。

3. 军事安全关系有所发展。一是台美军事合作提速,如特朗普于2017年6月宣布对台军售14.2亿美元,且军售武器等级有所提升;美方邀请台湾军方参与2018年美国海军“反潜猎杀操演”、观摩美军“黑镖反无人机演习”;2017年8月后,美台先后进行“蒙特利会谈”“美台国防工业会议”“美台国防检讨会谈”等军事交流。二是双方军事官员互访层级提高。三是非传统安全领域合作持续深化,美方甚至要求台方在南海问题上配合美国的政策步调以提升美、日、台三方的政策协调能力。

4. 美国国会通过一系列“友台法案”。如2017年7月14日,美国国会众议院通过《2018年财政年度国防授权法案》,要求美国国防部长在2018年9月1日前提交评估美国海军军舰停靠台湾港口的可能性报告,以及美国在夏威夷、关岛或者其他适当地点接受台湾军舰进港要求的可能性,并将里根政府时期的美方对台“六项保证”写入其中。2017年8月,美国共和党全国委员会在《支持特朗普对台军售》的涉台决议案中,鼓吹“‘与台湾关系法’和‘六项保证’是美台关系基石”。2018年1月10日,美国众议院通过“与台湾交往法案”,要求美国政府解除美台高层官员互访的限制。2月28日,美国参议院正式通过该法,并于3月5日送交特朗普签署。特朗普不顾中方多次强烈反对,于3月16日该法案自动生效前,正式签署该法案。需要指出的是,该法案是1979年中美关系正常化以来美国第一次正式通过单一立法形式要求开展美台官方往来的文件,将严重冲击中美关系的政治基础。

5. 台美贸易关系有所升温。自台湾地区被美国列入16个对美贸易逆差对象后,蔡英文当局“驻美代表处”就主动向美国商务部提交报告,说明台美贸易逆差的成因。为了迎合特朗普提出的“美国优先”“公平贸易”诉求,蔡当局加大对美采购,如2017年9月,台湾“农委会”副主委黄金城组团赴美签署总额约30亿美元的农产品采购意向书。蔡英文还指派前经济部门负责人何美玥组团赴美参加“选择美国”投资高峰论坛,推动台商投资美国。蔡英文当局拟通过解禁美猪进口台湾以提升台美投资与贸易框架协议(TIFA)。

## 二、美台关系升温的深层背景与原因

特朗普当选与上台后美国与台湾地区关系的升温,既有特朗普个人理念与政府政策主张的因素,更有美国政治社会结构演变与中美关系结构性矛盾的大背景,具体说主要受到以下因素驱使:

1. 中国的发展崛起改变了中美关系的基本态势与格局,美国战略界“疑华”势力上升,政策界对华“遏制”主张抬头。美国害怕中国的崛起,正如傅高义所指出“现在美国还没有习惯另外一个国家势力这么大。”<sup>[2]</sup>在美国政策界主流看来,近年来形势的发展,不仅中美关系中既有的结构性矛盾没有得到解决,而且还产生了新的“对抗性”矛盾。由此,首先是美国对华政策中“台湾牌”的作用上升,台湾问题成为美国对华政策的重要筹码。一方面美国需要强化同盟体系制衡中国,另一

方面强调美对台政策必须重视“台湾人民的意愿”。其次是“美国亏欠台湾论”应势而生。美国政策界的主流对台相对比较友好,对台湾当局处境持“同情”态度,一直认为奥巴马执政8年,美国“亏欠台湾”,从而同情蔡英文与民进党。如美国的全球台湾研究所执行所长萧良其2017年8月24日于美国《国家利益》双月刊网站刊文,鼓吹美国需要制定一项面向21世纪的台湾战略“六项保证”以及发表的其他文件是1982年,而局势今非昔比,需要在原来保证的基础上作出新的保证。文章认为:维护台湾的“民主制度”是美国的一项重大利益,美国不会支持大多数“自由台湾民众”不支持的结果,美国也不会与中华人民共和国“共同处理”台湾问题,这对于调整框架以在21世纪增进美台关系都是非常必要的。

总体而言,因为美国战略界不少人士对于中国崛起的担忧,不仅其情绪会影响中美关系,而且其可能的政策选择是大打“台湾牌”。如特朗普曾经的首席战略师史蒂夫·班农(Steve Bannon)就认为美国及西方精英阶层过去几十年所犯的一个“最根本的错误”就是“以为随着中国越来越繁荣,它会变得更为开放和民主”。<sup>[3]</sup>甚至有评论者指出:美国国内有关对待中国的共识已经由“鼓励与中国进行接触”转向“对中国进行报复与抵制”。<sup>[4]</sup>

2. 特朗普个人因素。作为兼具“政治素人”与“商人思维”“特立独行性格”的总统,特朗普个人因素在美国的对外政策包括对华政策中发挥了比较大的影响。有学者把特朗普个人因素视为一种“确定性”,特朗普“个人的特质将直接决定着其实现目标过程中的风格、偏好以及局限性”。<sup>[5]</sup>首先是特朗普个人对于台湾问题在中美关系中敏感性的认识存在不足,认为“一个中国政策”是可以谈判的。这直接影响了其当选后的台海政策主张与行为,“蔡特通话”与特朗普在推特上提出“一中”政策与中美经贸挂钩等,都是这种思维的反映。其次是商人重利轻义的交易性格,让某一时段在某一问题上进行交易的可能性增大,从而也给了台湾方面推动并达成交易的空间。最后是特朗普领导风格——“抓大放小”,抓其关心的事项,不关心其无意关心的事项,因此易产生对相关重要政策的忽视甚至漠视,从而让行政部门或传统对台友好力量或有一定权力的“有心人士”,如薛瑞福等,拥有发挥个人影响力的空间,在处理台海政策尤其是对台事务时的“自由裁量权”增大,进而出台各种“友台”“利台”的政策动作来鼓励与支持“台独”,特别是当政策界主流产生“亲台”与“友台”倾向时,某一部门如国防部的部门政策可能上升为美国政府的政策而出台。

3. 美国传统上支持台湾的力量发挥了重要作用。台湾当局长期开展对美国政党与国会,甚至行政部门如国防部、国务院等的公关游说工作。首先是美国国会因素在美国对华政策中的影响力不小。美国国会中一直存在相当大的“反华”-“反共”-“亲台”势力,是制衡美国行政部门对华外交、推动“友台”法案的主力军。如美国参议院中有五分之一以上人员是“台湾连线”成员,众议院中则有130多名议员是“台湾连线”成员,近几年来通过的一系列“友台”法案,涉及美国台海政策、美台军售、支持台湾国际参与等多个层面。如2016年12月2日,美国国会众议院通过《2017年财政年度国防授权法案》,12月8日参议院通过,第2943号法案的第1254节是“美国与台湾之间高级军事交流”。12月23日,该法案由时任总统奥巴马签署生效。该法案要求美台之间高级军事交流每年至少进行一次,并在美国与台湾两地轮流进行;同时要求国防部长等提交依据“与台湾关系法”提供台湾防御性武器的计划的说明。其次是美国利益集团特别是“军工复合体”在其中发挥一定的作用。由美国军队、军工企业与部分国会议员组成的庞大利益集团,在对台售武中拥有巨大的利益。再次是美国智库与战略界主流比较“亲台”。如2017年1月美国战略与国际问题研究中心所发布的研究报告就是典型案例。报告认为美国虽应维持“一个中国政策”,但必须加强与台湾地区的防务与经济关系,放松长期以来美台间官方和军事交流的限制,推动台湾拥有更大的“国际活

动空间”。<sup>[6]</sup>2017年3月29日,美国在台协会前理事主席卜睿哲发表长达30页的“一个中国政策”报告,建议特朗普政府对台“四不要”与“八要”:不要把台湾是中国的一部分说成是美国的立场;不要使用“一个中国原则”,而要使用“我们的一个中国政策”;不要以“一国两制”作为解决台海争端的实质方案;如果改善与台湾的双边关系符合美国利益,不要以公开挑战北京的方式来执行这些改变。“八要”是:要继续重申以和平方式及台湾人民能够接受的方式解决争端是美国的长远利益;要敦促北京和台北以弹性、耐性、创意和自制来推动两岸关系;要向北京强调主要阻碍北京达成其统一目标的不是美国对台军售,而是台湾公众反对中国政府提出的统一方案;美国要依据台湾现有以及未来中华人民共和国可能的“威胁”,提供台湾武器;要继续与台湾的“国防圈”互动以决定如何强化其吓阻能力;要在双边议题上继续深化与台湾的互动;要继续跟台湾合作,在台湾还不是会员的国际政府组织中强化台湾的角色与参与;任何有关美国对台政策的改变,无论正面或负面,要继续与台湾领导人咨商,台湾领导人自会判断是否符合其利益。<sup>[7]</sup>台湾当局与美国传统上深厚的关系,在美国台海政策中的作用不容低估,正如台湾有学者所言:1979年以来,“台湾与美国维持了一个除了正式外交关系之外,在几乎所有其他领域关系紧密的‘准盟邦’关系。”<sup>[8]</sup>

4.蔡英文当局加大力度迎合特朗普个人及其政府的政策偏好、对美游说工作、金钱攻势发挥了相当大的作用。蔡英文当局全力迎合美国,积极寻找自身定位,发挥自身在美国国会的人脉优势,花钱游说,承诺提高军事预算以强化对美武器采购。一方面是因为蔡英文当局对于特朗普的“意外当选”与上台非常着急,对在美国大选中押错宝进行补救;另一方面,蔡英文当局的内外战略是“亲美远陆”“联美抗中”,对美工作一直是台湾当局对外政策“重中之重”,花钱游说力度相当大。台湾人公共事务协会(FAPA)、美台商会等在华盛顿,特别是在美国国会具有较大影响力。台湾官方长期与美相关游说公司保持合作关系,一定程度上影响了美国政府台海政策。随着特朗普上台,蔡英文当局将推动“美国确认和强化‘六项保证’”列为对美工作重点与抓手;突出强调台美“共同利益”,表示台湾“有意愿和有能力”搞好台美关系,向美方传达“台湾绝非搭便车者”的讯息;与美方建立多重管道联系,重点是向特朗普政府展现“台湾的战略价值”,并提出“合作方案”,如台湾在南海的角色是美潜在的战略资产;发展台湾“国防”产业寻求台美军事合作等。2016年9月成立的全球台湾研究所(Global Taiwan Institute, GTI)是目前蔡英文当局在华盛顿最为活跃的新一代对美游说机构。

对于2017年11月特朗普访华,蔡英文派遣了多方人马反复与美方沟通,要求特朗普访华不得损害台湾利益。最终反馈结果是:无论是白宫、国务院还是国防部,都明确表示不会迁就中国大陆而损害台湾利益,但他们也强调不能保证特朗普个人在与习近平主席见面时一定会“按照剧本演出”,不能保证不出意外,存在“不可控”“不可知”空间。这让蔡英文对特朗普访华不敢掉以轻心,专门成立小组以为应对。蔡英文当局外事部门北美司司长陈立国称:台方已经与美国行政部门沟通,提出“三不”原则“中美领导人交往时不要以台湾为筹码”“不要牺牲台美关系”“不要有任何意外”,尤其关注是否有第四公报。<sup>[9]</sup>对于特朗普访华,台湾陆委会做了三点回应:一是“中华民国是主权国家,一年多来台湾作为亚太区域负责任的一方,坚定捍卫国家主权尊严,致力维持两岸关系和平稳定现状,符合区域各方的利益,也获得国际社会的高度肯定,我方乐见区域的和平稳定与繁荣,未来政府仍将坚定既定政策,同时呼吁中国大陆与台湾共同创造台海及区域发展新机遇”;二是“多年来,美国依据‘台湾关系法’六项保证,及支持两岸关系发展的坚定立场,这是美方对台湾安全的坚定承诺,我们也欢迎美方持续深化与扩大台美各方面的交流合作,政府将持续关注亚太整体的战略情势发展,并加强与区域各方的对话与合作”;三是两岸关系改善,是区域及台海双方共同的期待与责任所在,“与美中加强双边交流互动趋势一致,当前两岸关系的开展首重双方的理

解,这是双方共同的责任与努力的方向”。<sup>[10]</sup>应该说,蔡英文当局的游说确实发挥了一定的作用。事实上,自1949年台湾问题产生以来,在中美关系发展中,台湾“一直扮演重要的‘工具’角色”。“台湾较少直接影响美中互动,但是台湾第三方影响在美中关系中仍然扮演间接角色”,<sup>[11]</sup>包括对于特朗普的访华,美国众议院4位“台湾连线”共同主席与36位参议员就联名要求特朗普像“历任美国总统一样,公开重申‘与台湾关系法’”。而这个做法本身就是蔡英文当局“策动游说的结果”。<sup>[12]</sup>

### 三、未来美台关系的走向

2017年6月3日,美国国防部长马蒂斯在新加坡举行的“香格里拉安全对话”上声称,美国会提供台湾需要的军事装备,主要是依据“台湾关系法”,美国的“一个中国政策”没有改变。应该指出,美国的“一个中国政策”的原则立场不会变,但“一个中国政策”的具体做法会变;中美关系基本稳定的大框架不会变,但中美关系中的竞争性与斗争性不会少。正是因为这样的“变”与“不变”,未来几年美台关系可能会进一步有所提升,但总体应在有限的范围内,难以有重大的突破。

#### (一) 美台关系可能会有新的进展

未来几年美国与台湾地区的关系可能还会有所提升,将主要表现在以下方面:

1. 高层官员交往和互访将有所突破。蔡英文当局高度重视、极力推动和美国官方交往关系的提升,并对特朗普政府提出更为实质性的要求,对美工作重点可能不再要求特朗普政府在中国大陆极端在意的敏感问题上提供帮助,但期待在实质问题上提供助力。如台方学者就认为“美国不会放弃亚太战略利益下的台湾”,尤其对于台湾而言,“在中国大陆国际与军事的围堵下,很难排除美国的国际与军事方面的奥援。”<sup>[13]</sup>因此,未来可能实现美台高层直接对话,美政府高层官员公开访问台湾,会见到访的蔡英文当局高层人物,在美国主导的国际会议上邀请蔡英文当局高官参加等。

2. 强化台湾在美“印太战略”中的地位与作用。过去奥巴马政府一直避免把台湾地区拖入美国亚太同盟体系与中国大陆的竞争中,对台湾地区在该体系中的定位比较模糊,特朗普政府未来可能改变既有做法,推动蔡英文当局在其中扮演重要角色,推动台湾地区与美国的同盟国,特别是日本的合作,以此凸显该体系对于维护地区安全的重要性。这方面的进展也包括美国继续售台武器与美台在安全、情报关系上的提升。2017年12月11日,蔡英文会见美国在台协会理事主席莫健(James Moriarty)时称:台方“会在国防议题上与美国持续强化双边合作”,台湾是“‘自由开放的印度-太平洋战略’中的相关者”,“会与美国合作稳定朝鲜半岛情势,并与美国在此区域的盟友深化合作”。“相关成果显现台美关系处于前所未有的友好状态”,要推动更紧密的台美双边经贸关系,包括加强在“新南向政策”上的合作。莫健表示,美国身为印太区域的一员,确保伙伴安全相当重要,并且相信台湾的安全对于全区域的安全更是不可或缺的。美国对于台湾的支持,如同支持“与台湾关系法”般坚定。<sup>[14]</sup>蔡英文当局之所以急于谋求自身在美国“印太战略”中的位置与角色,其中一个考量因素是从特朗普2017年11月访华中得出的错误认知。特朗普访华,蔡英文当局最担心的三种情境没有出现:一是特朗普访华期间,中美之间没有签署第四公报,甚至也没有发表《中美联合声明》。由此蔡英文当局得出特朗普政府与中国政府之间分歧不小的结论。二是没有将台湾议题与中美间经贸问题、朝核问题等挂钩,即美方没有因为在自身关切与关心的重大问题上,因为需要中方配合与支持,而在台湾议题上对中方让步,台湾没有成为“筹码”或者“被牺牲”。三是特朗普没有说“反独”,甚至也没有说“不支持台独”。由此蔡英文当局认为,特朗普访华涉台议题

重要性下降,既说明中美双方在一系列重大问题上的分歧不小,无法顾及台湾议题,也说明特朗普政府尽管承诺“继续奉行一个中国政策”,但无意在台湾问题上再向中国政府让步。由此蔡英文当局得出三个错误结论:一是美国继续支持蔡英文与民进党。因为民进党得到台湾主流民意支持,因为蔡英文的内外政策包括两岸政策,不仅符合台湾民意,也符合美国亚太战略与美国利益,从而获得特朗普政府肯定。二是美国看重台湾的战略地位与作用。无论是过去奥巴马政府“亚太再平衡”战略,还是特朗普提出的“印太战略”,台湾在美国地缘战略的角色不可或缺,而且台湾的“民主”、制度与价值和美国一致。三是美国高度重视美国与台湾间关系,不仅重视台美经贸、文化关系,而且高度重视台美政治、军事与安全关系,从而在美国对外关系议程中,美国与台湾地区关系和美国与中国大陆之间的关系并行发展,并不完全受制于中美关系的制约。

应该指出,蔡英文当局这样的评估未必完全符合事实。特朗普访华,双方没有在台湾问题上纠缠,恰恰说明双方已经达成共识,台湾问题在中美关系中回归常态,是双方关系正常发展的政治基础,本来就不是双方讨论的议题。正如台湾学者所言“台湾问题没有紧迫性,本来不应成为双方讨论的重点。”<sup>[15]</sup>台湾议题的淡化,显示出在此问题上中美双方共识增强。

2017年12月18日,美国公布特朗普政府首份国家安全战略报告后,蔡英文当局外事部门表示,美方重申对台的“安全承诺”,展现对台湾关系的支持,是正面发展,盼未来在特朗普政府的新战略架构下,持续深化台美各项合作。台湾当局外事部门北美司司长陈立国在新闻会上称,美国在安全战略报告中描述与台湾的“安全”合作关系,“显示特朗普政府充分体认台湾是美国在亚太地区重要的安全及经济伙伴”。<sup>[16]</sup>有学者提出“以结果为导向的特朗普政府在未来完全有可能利用南海问题、钓鱼岛问题、台海问题等地缘政治因素来对中国政府施压,以迫使中国在经贸领域给予美国更多的实惠。”<sup>[17]</sup>12月23日,台湾地区副领导人陈建仁、台湾当局外事部门负责人李大维在“台美日三边安全对话”研讨会上称:台湾有意愿参与美国和日本“开放且自由的印太区域”战略,希望台湾也是CPTTP中的一员。<sup>[18]</sup>

3.双边经贸关系将有一定程度的进展。基于特朗普政府“经贸优先”的政策需要,与台湾达成类似双边“自贸协定”的安排不是完全不可能,尽管难度很大。一方面,这是特朗普政府所需,经贸议题是特朗普政府对外也包括对台的优先事项,另一方面是蔡英文当局基于发展台美政治关系的需要,希望以经贸关系为“敲门砖”。当然,美方对台湾能否接受高规格标准的经贸协议开放其市场,迄今抱有较大怀疑。

4.美方继续支持台湾参与国际组织活动。在蔡英文当局的要求与美国国会“亲台”“友台”议员推动下,美国行政部门将继续声援与支持台湾参与国际组织的活动,也包括参与多边经济合作机制。

## (二) 美台关系面临结构性的制约因素与问题

1.中美关系的制约与影响。中国的发展、自身实力及对美政策,对于中美关系稳定发挥着重要的作用,也制约着美国与台湾当局关系的发展。2017年2月8日特朗普总统给习近平主席信件祝贺中国人民节日快乐,希望与中方发展建设性关系。<sup>[19]</sup>2月10日在与习近平主席通话中,特朗普强调充分理解美国政府奉行“一个中国政策”的高度重要性,强调美国政府坚持奉行“一个中国政策”。<sup>[20]</sup>从通话看,特朗普应是已回归到“一个中国政策”的正确轨道,认识到中美关系稳定发展对于美国国家利益的重要性。这其中,不仅是中国政府一贯并将继续从战略高度与长远视角看待与发展中美关系,而且特朗普政府也多次公开表达了推动构建“未来50年的中美关系”的主张。如2017年3月18日时任美国国务卿蒂勒森在访华时提及:中美“正在对决定两国未来50年关系方向的问题进行研究”。<sup>[21]</sup>特朗普政府不仅在不少全球与地区问题上需要中国政府的支持,而且,无

论中美双方的关系如何存在竞争,维持中美关系基本大局应该是不得不然的政策选择。因而,美方在台湾问题上,对台湾当局的支持一定也是比较有限的。美国与台湾当局的关系事实上从属于中美关系。2017年11月8-10日,特朗普正式访问中国。中国政府以“国事访问”的方式隆重接待特朗普,双方签署了2350亿美元经贸大单。中美关系大局稳定的一个重要基础正是经贸关系的“你中有我”与“我中有你”。2017年中美贸易总额3.95万亿美元,同比增长15.2%,占中国进出口总额14.2%,其中中国对美国出口2.91万亿美元,增长14.5%,自美国进口1.04万亿美元,增长17.3%,对美贸易顺差1.87万亿美元,扩大13%。

中美高层交往,特别是习近平主席与特朗普总统的私谊对于中美关系稳定发挥重要作用。正如外交部长王毅所言:2017年一年之内,习近平与特朗普三度会晤,多次通话通信,“为新时期的中美关系确定发展方向,打造对话平台,致力于在相互尊重、互利互惠基础上实现中美关系稳定发展。”<sup>[22]</sup>因此有学者认为:中美“元首、政治家的个人特质在彼此外交决策和战略互动中的影响力在加大”。<sup>[23]</sup>习近平主席与特朗普总统间保持的密切的沟通关系对于中美关系的稳定确实发挥了重要作用。其中从特朗普当选到就任,中美双方进行了多回合协商,最终特朗普政府由偏离“一中轨道”回归到“一中政策”的正确道路上,回归到中美三个联合公报的基础上。特朗普个人对于台湾问题的认识有了好的开始。2017年4月6-7日海湖庄园会晤中,据驻美大使崔天凯接受中国国际广播电台专访时透露,习近平主席与特朗普总统就中美关系中的根本性问题包括台湾问题以及其他涉及中国主权和领土完整的问题深入沟通。针对特朗普上台后首度售台武器14.2亿美元,习近平主席在2017年7月3日应约与特朗普总统的通话中强调“我们很重视总统先生重申美国政府坚持奉行‘一个中国政策’,希望美方切实按照一个中国原则和中美三个联合公报妥善处理涉台问题。”特朗普表示“我愿重申,美国政府继续坚持‘一个中国政策’,这一立场没有变化。”<sup>[24]</sup>7月8日,习近平主席在德国汉堡会见特朗普总统时再度强调“双方要尊重彼此核心利益和重大关切,妥善处理分歧和敏感问题”。<sup>[25]</sup>2017年11月9日特朗普重申“美国政府坚持奉行‘一个中国政策’。”2018年1月16日在习近平主席与特朗普总统通话中,习近平主席提出“双方要相向而行、相互尊重、聚焦合作,以建设性方式处理敏感问题,尊重彼此核心利益和重大关切,维护中美关系健康稳定发展势头。”特朗普总统表示美方高度重视对华关系和中美合作,愿同中方一道,推动双边关系取得更大发展。<sup>[26]</sup>2018年2月9日,中共中央政治局委员、国务委员杨洁篪在会见美国国务卿蒂勒森时再度阐明了中方在台湾等问题上的立场,要求美方认真对待中方关切。蒂勒森表示美方继续奉行“一个中国政策”。<sup>[27]</sup>

2. 台美经贸上的分歧不小。其实,台湾岛内市场对美开放的难度相当大,特别是在美猪进口台湾的问题上。台湾地区70%的猪肉是自产,这与台湾地区牛肉进口占比90%不同。而美方又相当在意台湾地区开放进口美猪及商标著作权等问题,甚至认为唯有民进党当局解决了这些问题,才能就双边经贸议题进行协商。尤其是特朗普政府为了满足“美国优先”的国家利益需要,对台经贸政策与立场相当强硬。莫健在接受台湾《天下》杂志时表示“我持续敦促台湾解决美国牛肉和猪肉的问题”,“我认为这对创造一个良好的贸易关系氛围很重要。”<sup>[28]</sup>美方“驻台代表”也公开表示:台湾在农业与知识产权议题上还有努力的空间。<sup>[29]</sup>同时,美国的对台政策,是基于美国自身的利益,而非台湾的利益。特别是蔡英文当局的对美工作,是将台湾的利益捆绑在美国的国家利益上,台湾成为美国国家利益的一部分。而民粹主义泛滥、经济问题泛政治化是处理美台经济关系时面临的大难题,蔡英文当局很难在经贸议题上“以拖待变”,或者难以借由其它方式来弥补与满足美方的要价。

3. 美台实质关系的提升在双方内部均存在一定的阻力。对美方而言,一是美国行政部门与国

会的对台政策步调不一。行政部门回归“一中政策”立场,强调反对单方面改变现状,支持两岸通过对话解决分歧,但美国国会则是坚定支持台湾当局,推动“六项保证法制化”。二是特朗普政府在对台军售上的商业利益考量重于战略与安全考虑,将制约美台军事合作的效果。三是特朗普政府对民进党当局虽然基本信任但也存有疑虑,如蔡英文虽然答应美方要将其“国防预算”提升到GDP总量的3%,但实际执行却存在相当大的难度。蔡英文当局内外政策所面临的矛盾与挑战也不少,包括:一是蔡英文当局既不希望自身成为华盛顿与北京交易的“筹码”,又要凸显台湾在美国“印太战略”中的地位与角色,甘愿做“棋子”。二是在台海两岸之间“维持现状”目标与不承认“九二共识”的政治基础之间的矛盾难以解决。三是蔡英文提出“维持现状”与中国大陆统一台湾目标之间的矛盾。事实上,两岸之间既没有静态的“维持现状”,即“现状”是不可能“维持”的,又面临难以维持两岸“分离现状”的实际。四是美台关系的变化与矛盾,台湾在美国对华政策中由过去的“战略筹码”变成“具体筹码”,美国已经从台湾当局的“保护者”变成“支持者”。<sup>[30]</sup>特朗普的智囊或许同情台湾,但不支持蔡英文当局在两岸问题上的挑衅举动,要求蔡英文当局对中美关系“不添乱”,坚持“维持现状”的承诺。美方担忧两岸之间因为缺少沟通管道而误判,不利于两岸关系稳定,甚至导致争端升级,从而影响美国在亚太地区的国家利益。

4.特朗普政府政策的“不确定性”。自20世纪80年代以来,美台关系最重要的基础是美国承诺“保卫台湾的民主”。而特朗普上台迄今从未强调美国民主的优越性,更遑论如小布什总统般肯定“台湾的民主与价值”。特朗普宣布美国退出跨太平洋经济伙伴协定(TPP)、特朗普不重视“民主”等意识形态,“这将导致蔡英文当局‘联美’的三管齐下的战略,即经济、价值观与安全,缺少两条腿”。<sup>[31]</sup>此外,特朗普政府的台海政策也存在不确定性。西方不少人担忧美国对台政策出现第三次转变:第一次是杜鲁门在朝鲜战争爆发之际介入台海,第二次是尼克松访华。未来是否有第三次战略性剧变,或者美国至少会弱化与台湾地区之间的关系?目前虽难定论,但美国社会中“弃台论”的出现却绝非偶然。

#### 注释:

- [1] “Trump says US not necessarily bound by ‘one China’ policy”, interviewed by Chris Wallace of Fox News, on December 11, 2016, Reuter, available at: <http://www.reuter.com/amricannews11122016/trumpsaysusnotnecessarilyboundbynechinapolicy/>.
- [2] 刘劼《中国在国际舞台上方向是对的——专访美国哈佛大学教授傅高义》,《参考消息》2015年9月10日,第11版。
- [3] 班农在日本东京的演讲《大觉醒:全世界工人阶级和中产者联合起来》,凤凰网: [http://news.ifeng.com/a/20171123/53520705\\_0.shtml](http://news.ifeng.com/a/20171123/53520705_0.shtml) 2017年11月24日查阅。
- [4] 《美对华政策趋强硬,“华盛顿共识”不复存在》,美中时报网站: <http://www.sinoustimes.com/contents/22/22996.html> 2017年11月25日查阅。
- [5] 刁大明《特朗普政府对外决策的确定性与不确定性》,《外交评论》2017年第2期,第69页。
- [6] Bonnie S. Glaser, “Managing Cross-Strait Ties in 2017: Recommendations for the Trump Administration”, Center for Strategic and International Studies, January 26, 2017, available at: <https://www.csis.org/analysis/managing-cross-strait-ties-2017>.
- [7] Richard C. Bush, “A one-China Policy Primer”, Brookings, 29 March 2017, available at: <https://www.brookings.edu/research/a-one-china-policy-primer/>.
- [8] [11] 黎宝文《台湾在美互动中的第三方影响》,财团法人两岸交流远景基金会编《远景基金会季刊》(台北)2017年第4期,第1-2页。
- [9] 徐维远《川普访中,我促勿牺牲台美关系》,《旺报》(台北)2017年10月18日,A7版。
- [10] 林敬殷、许依晨《府:期待美中积极促进区域和平》,《联合报》(新北)2017年11月10日,A2版。
- [12] [15] 郭崇伦《军售、议员挺 川普守底线》,《联合报》2017年11月10日,A2版。
- [13] 翁明贤《解构中共19大后对台双推战略及其影响》,上海市公共关系研究院、台湾战略研究学会《首届两岸



- 韬略论坛论文集》,第 19 页,2017 年 12 月 15 日。
- [14] 吕伊萱、苏永权《中国驻美公使呛“武统论” 莫健批不恰当》,《自由时报》(台北) 2017 年 12 月 12 日, A1 版。
- [16] 台湾地区“中央社” 2017 年 12 月 19 日台北电。
- [17] 周俊《特朗普政府的贸易政策——基于美国国内贸易政治视角的分析》,《国际展望》2017 年第 6 期,第 55 页。
- [18] 徐伟真《台湾盼加入印太、CPTTP》,《联合报》2017 年 12 月 24 日, A2 版。
- [19] 黄发红《外交部发言人: 高度赞赏特朗普对习主席和中国人民的节日祝贺》,《人民日报》,2017 年 2 月 10 日,第 3 版。
- [20] 新华社北京 2 月 10 日电《习近平同美国总统特朗普通电话》,《人民日报》2017 年 2 月 11 日,第 1 版。
- [21] Erin McPike, “Transcript: Independent Journal Review’s Sit-Down Interview With Secretary of State Rex Tillerson”. March 18, 2017, <http://ijr.com/2017/03/827413-transcript-independent-journal-reviews-sit-interview-secretary-state-rex-tillerson>, 2017 年 11 月 15 日查询。
- [22] 吴绮敏等《迈入新时代 展现新作为——外交部长王毅回顾 2017 年中国外交并展望明年工作》,《人民日报》2017 年 12 月 25 日,第 3 版。
- [23] 赵树迪、黄任望《“特朗普特质”与中美关系前景初探》,《太平洋学报》2017 年第 6 期,第 103 页。
- [24] 新华社北京 7 月 3 日电《习近平应约同美国总统特朗普通电话》,《人民日报》2017 年 7 月 4 日,第 1 版。
- [25] 杜尚泽等《习近平会见美国总统特朗普》,《人民日报》2017 年 7 月 9 日,第 1 版。
- [26] 新华社北京 1 月 16 日电《习近平应约同美国总统特朗普通电话》,《人民日报》2018 年 1 月 17 日,第 1 版。
- [27] 章念生等《杨洁篪同美国国务卿蒂勒森举行会谈》,《人民日报》2018 年 2 月 10 日,第 3 版。
- [28] 林河名《莫健: 敦促台湾解决美牛猪问题》,《联合报》2017 年 12 月 17 日, A4 版。
- [29] 林上祚《美猪议题 蔡让步? 梅建华: 类似讨论从未发生》,《联合报》2016 年 2 月 4 日, A2 版。
- [30] 纪欣《与郭震远教授对谈两岸形势》,《观察》杂志(台北) 2017 年 9 月 1 日,总第 49 期,第 20 页。
- [31] 林冈、周文星《利益与价值: 美国“弃台论”及其逻辑根源》,《第四届两岸智库学术论坛——新形势下两岸关系: 挑战与应对论文集》,中国社科院台湾研究所等,2017 年 11 月 26 日,云南,第 128 页。

(责任编辑: 张文生)

## On U.S.-Taiwan Relations since President Trump Took Office: Progress, Prospects and Influencing Factors

Yan Anlin

**Abstract:** The U.S.-Taiwan relationship has made headway since Donald Trump was elected president, as evidenced by the telephone conversation between Trump and Tsai Ing-wen, more frequent high-level exchanges and closer military security ties between Taiwan and the United States, and the passing of a series of “pro-Taiwan” bills in the U.S. Congress. The advancement of U.S.-Taiwan relations results mainly from four factors. First, due to major shifts in the balance of power between China and the United States as the mainland keeps developing at a daunting pace, the U.S. strategic and policy circles tend to adopt a doubtful and even containment stance toward China. Second, as the U.S. President, Donald Trump features a mixture of “layman of politics,” “business mentality” and “maverick personality.” Third, the traditional pro-Taiwan forces in the United States have been working more actively to influence the U.S. policy. Fourth, the Democratic Progressive Party (DPP) authorities have taken more initiatives to meet the policy needs of the Trump administration with more effective lobbying efforts and even “money offensives.” In the future, the Taiwan-U.S. relationship is likely to achieve bigger advancement in the lifting of past restrictions on high-level exchange, a bigger role attached to Taiwan in the U.S. “Indo-Pacific strategy”, certain progress in their trade relations, and more U.S. support for Taiwan’s participation in activities of various international organizations. In the meantime, the U.S.-Taiwan relationship is faced with many structural constraints and problems, including the influence of the Chinese mainland-U.S. relationship, the economic and trade disputes between Taiwan and the United States, the “uncertainty” of President Trump’s policy, as well as the inherent resistance to the enhancement of the substantive U.S.-Taiwan relationship.

**Key Words:** Trump, U.S.-Taiwan relations, progress, influencing factor, prospect