特朗普台海政策及其走向分析

汪曙申*

【内容提要】 中美建交以来，美国将台海政策作为维护亚太局势稳定、增进战略利益的重要手段。历史上，美国台海政策发挥了稳定中美关系又提升美台实质关系的作用。特朗普上任后提出“印太”战略牵制中国崛起，对华打“台湾牌”的动因强于奥巴马时期。蔡英文当局奉行“倚美抗中”路线，将对美关系置于两岸关系之上，主动影响美国台海政策。在特朗普任内，美国如何执行“一中政策”以及“美台关系”走向，将对中美关系产生至关重要的影响。

【关键词】 特朗普 台海政策

* 汪曙申，中国社会科学院台湾研究所台美关系室副主任、副研究员、博士，主要研究台湾政治、两岸关系、美台关系。

中美建交以来，美国历届政府的台海政策基本以“一个中国政策”“双重威慑”和“双轨策略”为支柱，服从并服务于美国在亚太地区的战略利益。2016年11月特朗普当选美国新一届总统后，其对台湾问题的认知经历了一个显而易见的学习和调适过程，透露出较为明显的个人特质和“交易性”思维。在中美战略博弈加剧及美国将中国列为首要“战略竞争对手”的情况下，特朗普的台海政策走向更趋复杂。

一、特朗普对台海政策的认知

特朗普是商界出身、缺少政治历练、看重现实利益且擅长“交易艺术”的非传统共和党人，其对美国台海政策的理解和认知经历了一个调整适应过程，烙上了比较鲜明的“特朗普印记”。

第一阶段：质疑“一中政策”，操纵“挂钩”策略。特朗普在第58届美国总统竞选期间，鲜少对台湾问题提出政见。出人意料的是，2016年12月2日特朗普利用候任总统身份与台湾地区领导人蔡英文直接通电话，打破了1979年以来美国总统当选人与台湾地区领导人公开接触的“天花板”，在台湾问题和中美关系上制造了重大意外。据卜睿哲（Richard Bush）分析，“这通电话是特朗普算计好的策略的一部分”①。特朗普打破美台高层互动的限制后，在接受福克斯新闻（Fox News）采访时公开对“一中政策”提出尖锐质疑。特朗普声称：“我完全理解一个中国政策，但我不知道为什么我们非得受一中政策的约束，除非我们与中国达成涉及贸易等事项的协议。”②这番言论透露出特朗普当选之初，对台湾问题的复杂性和敏感性缺乏应有认识，且有在台湾问题上操纵“挂钩”策略的考虑，一时使外界对其偏离“一中政策”的猜疑达到最高点。

从卡特到奥巴马，美国六届政府认为“一中政策”发挥了两项重要功能：

---

① Richard C. Bush，“A One-China policy primer”，Mar. 2017，https://www.brookings.edu/research/a-one-china-policy-primer/，登录时间：2018年6月23日。

② Eric Bradner，“Trump：US doesn’t ‘have to be bound’ by ‘one China’ policy”，Dec. 12，2016，https://edition.cnn.com/2016/12/11/politics/donald-trump-china-taiwan/index.html，登录时间：2018年6月23日。

一是维持台海地区和平稳定，有效预防冲突和战争，减少台湾问题对美国的战略负担；二是长期维持美国与台湾在没有“外交”关系下的实质关系，并能够获得中美关系与美台关系的“双重提升”。因此，美国政界和学界主流都认为，奉行“一中政策”本质上符合美国国家利益。特朗普企图颠覆“一中政策”或予以交易化的处理方式，立即激起美国国内质疑和反对。2016 年 12 月美国民主党全国委员会发表声明，批评特朗普与蔡英文通话损害美国国家安全。①时任总统奥巴马在 2016 年终记者会上罕见主动阐述“一中政策”，称“一个中国的理念是中国国家概念的核心，如果想推翻这样的理解，必须彻底想清楚后果，因为中国人对待这件事的方式，不会和对待其他议题的方式一样，他们的反应可能极其重大”②。显然，奥巴马警示特朗普挑战“一个中国”的重大风险，认为在台湾问题上否定、挑衅中国核心利益不会换来其他利益的回报，反而会动摇中美关系基础。这期间，美国主流媒体也对特朗普破坏“惯例”与蔡英文通话齐声批判，抨击特朗普缺乏外交历练，采取了错误举动。

美国政界与学界反对特朗普颠覆“一中政策”或将其作为与中国谈判交易的筹码，有三方面原因。第一，认为贸然变更政策将拆毁中美关系基础，战略上的成本远高于收益，得不偿失。麦艾文（Evan Medeiros）认为，1972 年以来美历任总统选择延续“一中政策”是有充分理由的，特朗普团队不应在不确定能得到什么的情况下贸然反对。③贝德（Jeffrey Bader）称，“‘一中政策’已被视为美中关系的基础”，“把贸易和被北京视为牵涉主权的问题混为一谈，可能引发中国人愤怒反弹，使问题都恶化”。④第二，认为剧烈变更政策将把台湾“棋子化”，直接损害台湾利益以及美国对盟友的战略信誉。芮效俭（Stapleton Roy）认为，美国不要玩弄“一中政策”的模糊性，因为处理不当反而会让台湾

① Anne Gearan, “Trump speaks with Taiwanese president, a major break with decades of U.S. policy on China”, *The Washington Post*, Dec. 3, 2016, 登录时间：2018 年 6 月 23 日。

② “Press Conference by the President”, *The White House*, Dec. 16, 2016, https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/12/16/press-conference-president, 登录时间：2018 年 6 月 23 日。

③④ Mark Landler, “Trump Suggests Using Bedrock China Policy as Bargaining Chip”, *The New York Times*, Dec. 11, 2016, https://www.nytimes.com/2016/12/11/us/politics/trump-taiwan-one-china.html, 登录时间：2018 年 6 月 28 日。

付出代价。[①]卜睿哲在致特朗普的公开信中特别阐述台湾问题的复杂敏感性，称“台湾并非可交易的商品”“拿美国的‘一中政策’与中国谈判，将制造不确定性，置台湾于险境”。[②]第三，认为将台湾与朝核等问题挂钩处理的交易策略是“危险游戏”。奥巴马任内避免将台湾问题与中美其他领域问题（如南海、中东、经贸）进行捆绑处理，这在美国国内是有一定共识的。对于特朗普将“一中政策”与中美贸易和朝核问题挂钩的倾向，美国战略界多持反对态度，认为那将使中美在不同领域的问题复杂化，对中美关系和美台关系都不利。

第二阶段：回归“一中政策”，延续“双轨策略”。美国奉行“一中政策”是中美关系稳定的政治前提与核心要件。针对“特蔡通话”事件，中国政府在特朗普就职前，通过各渠道明确表态“一个中国原则是中美关系的政治基础，是不可谈判的”，“敦促美方恪守在中美三个联合公报中所作出的承诺，慎重、妥善处理涉台问题”，直接否定和反对特朗普的“交易”策略。因此，特朗普就任后，在2017年2月10日与习近平主席通电话中改变姿态，表示充分理解美国政府奉行“一中政策”的重要性，继续坚持“奉行一个中国政策”（“honor our ‘one China’ policy”）[③]。特朗普回归“一中政策”立场，降低了台湾问题对中美关系的不确定性。在美承认“一中政策”前提下，2017年4月中美元首实现海湖庄园会晤，中美关系趋稳。6月30日，特朗普政府首次通知国会向台湾出售价值14.2亿美元的军售案，其中包含台湾一直争取且带有一定进攻性的高速反辐射导弹和重型鱼雷。此次军售项目主要是奥巴马时期拟定的，特朗普在执政5个月后推出。对此，7月3日习近平主席专门与特朗普通电话，指出：“我们很重视特朗普总统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。”[④]特朗普重申，“美国政

---

① 《过度依赖美，台政经代价太大》，台湾《中国时报》，2017年4月23日，http://www.chinatimes.com/newspapers/20170423000615-260301，登录时间：2018年6月28日。

② Richard C. Bush，“An open letter to Donald Trump on the One-China policy”，Dec. 13，2016，https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2016/12/13/an-open-letter-to-donald-trump-on-the-one-china-policy/，登录时间：2018年6月28日。

③ 《习近平同美国总统特朗普通电话》，《人民日报》，2017年2月11日。

④ 《习近平应约同美国总统特朗普通电话》，中国外交部网站，http://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1474864.shtml，查询时间：2018年6月28日。

府继续坚持一个中国政策，这一立场没有变化”①。7 月 9 日，习近平在二十国集团（G20）峰会期间会见特朗普，再次强调“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”②。7 月 10 日，中国驻美大使崔天凯表示：“美方近期在台湾等问题上采取严重损害中方利益做法，中方对此坚决反对。如果任其进一步发展，将严重损害双方互信。如果形成挑衅和反制的循环，不符合任何一方利益。这样的结果应当坚决避免。如果试图借在台湾、南海等问题上挑战中国以迫使中方在朝核问题上让步，这种做法同样是破坏性的。”③这是中方首次公开驳斥特朗普在台湾问题上采取“挂钩”政策。11 月 8—10 日特朗普上台后首次访华，习近平主席在同特朗普举行会谈中再次提出：“台湾问题是中美关系中最重要、最敏感的核心问题，也事关中美关系的政治基础。希望美方继续恪守一个中国原则，防止中美关系大局受到干扰。”④对于特朗普在台湾问题上表现出来的不确定性，中国政府在中美元首外交中反复强调台湾问题的重要性和敏感性，敦促特朗普政府保持“一中政策”稳定。

美国长期主张其“一中政策”不同于中国的一中原则。特朗普政府继续奉行“双轨策略”，利用美国对“一中政策”的定义权和解释权，提升美台实质关系。蔡英文当局不承认体现一个中国原则的“九二共识”，等同于单方面破坏两岸关系的政治基础，导致两岸对抗性升高以及台湾国际活动空间限缩。⑤美国政界与学界却认为中国大陆对台湾采取“胁迫性”政策，主张美国给予台湾相应的“补偿”，这已表现在特朗普执政后的美台关系上。如 2017 年 5 月台湾在连

① 《习近平应约同美国总统特朗普通电话》，中国外交部网站，http://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1474864.shtml，查询时间：2018 年 6 月 28 日。

② 《习近平会见美国总统特朗普》，中国外交部网站，http://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1476455.shtml，登录时间：2018 年 6 月 28 日。

③ 《驻美国大使崔天凯出席第七次中美民间战略对话并致辞》，中国外交部网站，http://www.fmprc.gov.cn/web/dszlsjt_673036/t1476930.shtml，登录时间：2018 年 6 月 28 日。

④ 《习近平同美国总统特朗普举行会谈》，新华网，2017 年 11 月 9 日，http://news.xinhuanet.com/2017-11/09/c_1121930637.htm，登录时间：2018 年 6 月 28 日。

⑤ 如 2016 年台湾申请参与国际民航组织大会被拒，2016 年 12 月圣多美和普林西比与台湾“断交”，2017 年和 2018 年台湾被排除参与世界卫生大会，2017 年 6 月巴拿马、2018 年 5 月多米尼加、布基纳法索分别无预警地与台湾“断交”等事件。

续 8 年参加世界卫生大会后首次被拒，美国安排时任卫生和公众服务部长汤姆·普赖斯（Tom Price）与台湾“卫生福利部部长”陈时中在日内瓦举行“双边会谈”，以显示对台湾参与国际组织的同情和支持。2017 年美国派员赴台参加“汉光演习”后，又首次允许台海军陆战队的一个排赴夏威夷，与美国太平洋司令部海军陆战队协同训练，显示美台军事关系继续强化。2018 年 4 月美国务院签发对台转移出售潜艇制造技术的“营销核准证”（marketing license），在支持台“潜艇自造”计划上迈出重要步骤。2018 年 5 月，在台被继续排除参加世卫大会后，美国进一步加大对台支持力度，卫生和公众服务部长亚历克斯·阿扎（Alex Azar）与台代表陈时中“双边会谈”，力挺蔡当局以“台湾”名义、观察员身份参与世卫大会。这些都显示，特朗普政府在台海事务上采取鲜明的“双轨策略”，且重心放在提升美台关系方面。

二、特朗普台海政策的特点

美国台海政策框架有一定延续性，不管谁执政都很难从根本上颠覆和推翻。但也应看到，特朗普对美国国家利益的认知和排序不同于民主党及传统共和党人，在对外政策上崇奉“以实力求和平”原则，优先服务国内经济和安全问题，更偏向核心支持者诉求，也更敢于打破现状，以谈判交易方式谋取最大利益。这投射在台海政策上，呈现出以下特点。

（一）将台湾问题作为对华政策筹码的意图明显

奥巴马执政时美国未将台湾直接纳入“亚太再平衡”战略，主要利用两岸关系和平发展的氛围，逐步且显著提升了美台实质关系。共和党强烈批判奥巴马政府弱化了台湾在美国对外战略中的地位，主张美国不能为了对华关系而向一中原则靠拢，应更强调美“一中政策”的独立性和自定义能力。为此，2016 年 7 月 19 日，共和党通过新党纲，第一次将里根时期的对台“六项保证”纳入。2017 年 8 月，共和党全国委员会又通过涉台决议案，强调《与台湾关系法》和“六项保证”是美台关系的基石，声称将继续与蔡英文当局一起支持将“六

项保证”作为美台发展关系的必要指导。[①]该决议文甚至将“六项保证”逐条列出，鼓励美台之间含现役将级军官的高层军事交流，要求美国对台持续出售包括常规潜艇在内的精密防御武器。在亲台势力压力下，国务卿提名人蒂勒森在当时参议院任命听证会上也将“六项保证”和“与台湾关系法”并列重申。为强化美台关系，国会在《2018 年国防授权法》中列入“六项保证”的文字，2017 年 12 月 12 日特朗普签字批准后“六项保证”首次被写进美国法律文件。同样，在亲台势力推动《与台湾交往法》的立法过程中，特朗普不仅未表示反对，还于 2018 年 3 月 17 日主动签署该法案。这显示，面对国会亲台派高涨，特朗普为巩固执政，有照顾国会对台立场的需要，同时顺势积累在台湾问题上的筹码。在 2018 年朝核问题峰回路转、中美贸易摩擦扩大的形势下，特朗普政府持续营造升级美台关系的氛围，操作台湾议题在朝核和经贸问题上保持对中国的压力。特朗普主观上有将台湾“筹码化”的考虑，将台湾问题作为对华议价的工具，这一点与奥巴马时期有着显著的区别。

（二）提升美台军事安全关系的动能增大

特朗普重视加强美国在大国竞争中的军事领先优势，继续增加国防经费预算，将军事力量向亚太地区移防，强化与亚太盟国军事安全关系。美台军事关系在奥巴马执政时即以“切香肠”方式升级，特朗普执政后声势进一步上涨。从国会立法看，第 114 届国会通过、奥巴马签署的《2017 年国防授权法》，其中第 1284 条明列提升美台军事人员交往层级，首次提出美国国防部应实施美台资深军事将领和防务官员对话交流。该法案提到，互动交流计划地点包括美国与台湾两地，“资深军事将领”指现役将级军官，“资深官员”指任职于国防部的助理部长及更高级官员。[②]《2018 年国防授权法》中的涉台条款进一步升级，第 1259 条以“国会意愿”（Sense of Congress）的形式提出美国对台军售正常化、

---

① “Resolution Reaffirming Strong Support For The Republic of China（Taiwan）”，Republican National Committee，https://prod-cdn-static.gop.com/media/documents/Taiwan_Resolution.pdf，登录时间：2018 年 6 月 12 日。

② “Sense of Congress on military exchanges between the United States and Taiwan（sec. 1284）”，*National Defense Authorization Act For Fiscal Year 2017*.

邀请台湾军事力量参加美国“红旗”等军演、考虑重建美台军舰互访的可行性与适当性、在西太平洋实施美台双边海军演练等内容。①该条款对美国行政部门不构成必须要执行的法律约束力，但违背中美三个联合公报规定，为扩大美台军事合作开了“绿灯”。从国防部门看，2017 年和 2018 年，美国国防部长詹姆斯·马蒂斯（James Mattis）在新加坡香格里拉对话会议上连续强调美国对台军售，称美国基于《与台湾关系法》致力于提供台湾必要的防御装备。②奥巴马执政时期的副助理国防部长邓志强（Abraham Denmark）称，马蒂斯传递的信号是“台湾是美国亚洲战略的一部分”③。2017 年 8 月，美台在夏威夷举行高层军事安全对话——“蒙特利会谈”，台湾直接向美方提出采购 F-35B 战机和潜艇关键技术。2018 年 5 月由台湾国防产业发展协会和美台商会主导的首届“台美国防产业论坛”在高雄召开，洛克希德·马丁、雷神等美军工企业代表参加，美台加强防务产业合作。在特朗普任内，美台关系中的军事因素会进一步凸显。

（三）强调以“美国优先”原则处理美台经济关系

在经济政策上，特朗普政府对内大幅减税，恢复实体经济，增加就业机会；对外提出“公平贸易”概念，扩大出口和减少贸易赤字，减少全球化对美国的冲击。特朗普曾点名中国大陆和台湾、韩国、墨西哥抢走美国人的就业机会，也一度将台湾纳入操纵汇率的观察名单。从本质上讲，特朗普奉行的贸易保护主义与台湾坚持多元、开放的对外经贸政策存在冲突。台湾对美国存在逾百亿美元的贸易顺差，特朗普政府关切美台贸易失衡问题，批评台湾对美国牛肉和猪肉产品设立贸易障碍，要求台湾开放美国猪肉并扩大美国牛肉进口。对于特朗普推行“美国优先”政策，蔡英文当局迎合特朗普执政偏好，通过加大对美

① “Sec. 1259. Strengthening the defense partnership between the United States and Taiwan”, *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2018*.

② “Mattis vows to keep selling Taiwan weapons”, *Taipei Times*, Jun. 4, 2017, Page 3.

③ “Cross-Strait Series: The Next US-Taiwan Arms Sales”, Jun. 9, 2017, http://www.atlanticcouncil.org/events/past-events/cross-strait-series-the-next-us-taiwan-arms-sales，登录时间：2018 年 6 月 12 日。

国采购天然气、农产品等缩小美国对台贸易逆差，加强台湾作为美国经济伙伴的地位。蔡当局也希望利用“台美贸易暨投资架构协议”（TIFA）的机制，进一步推动洽签双边投资协议（BIA）或自由贸易协定（FTA），加强台美产业联结与合作。

三、影响特朗普台海政策的因素

在中美战略竞争加剧背景下，除特朗普个人特质外，美国亲台势力与蔡英文当局合流并相互配合，成为影响特朗普政府台海政策的重要变量。

（一）美国亲台势力强化台湾战略地位

亲台力量在美国政治光谱中是跨党派的，即使建制派与反建制派在诸多内外政策上存在分歧，但对提升美台实质关系的立场一致。奥巴马执政时期，一部分激进的亲台派宣扬美国应将台湾政策从对华政策中剥离出来，不能将美台关系束缚在中美关系框架之下，应更主动地推进美国与台湾的战略合作关系。特朗普上任后，这股势力对美国涉台决策的影响力上升。

一方面，特朗普近臣特别是国安会、国防部和中情局等部门负责人多为亲台的保守鹰派。这些人将中国视为美国最大的、最棘手的“战略敌手”，鼓噪中国将挑战美国霸权，认为“美台关系”因缺乏条约保证，导致台湾成为“第一岛链”的最薄弱环节，亟须强化台湾在美国安全战略中的地位。美国家贸易委员会主席彼得·纳瓦罗（Peter Navarro）曾在《国家利益》上发文，称美国绝不应当承认“一国两制”，也不要再提“一个中国政策”，批评奥巴马政府拒绝出售台湾所需、能吓阻中国的完整军备，并且提出美国协助台湾制造潜艇。①美国总统国家安全事务助理约翰·博尔顿（John Bolton）曾要求“重新检视一个中国政策”，提升台美双边关系位阶。②负责亚太事务的助理国防部长薛瑞福

① Peter Navarro, “America Can’t Dump Taiwan”, *The National Interests*, Jul. 19, 2016, http://nationalinterest.org/feature/america-cant-dump-taiwan-17040.登录时间：2018年6月6日。

② John Bolton, “Revisit the ‘One-China Policy’”, Jan. 16, 2017, https://www.wsj.com/articles/revisit-the-one-china-policy-1484611627，登录时间：2018年6月6日。

（Randall Schriver）甚至称，“美台军舰互泊符合美国所定义的‘一中政策’”①。这些把持美国涉华决策要职的保守派人士，将是影响特朗普台海政策的重要因素。

另一方面，国会成为规制和影响特朗普台海政策的重要力量。美国国会亲台力量很强，根基很深。据“台驻美代表处”统计，第115届国会中“台湾连线”成员保持稳定，参议院为30人，众议院为215人。②蔡英文当局将“充实健全美国国会友台力量”作为台湾对美工作的五大策略之一，特别是游说国会以立法、决议文、声明或向美国总统致函等方式，大力影响特朗普对台政策，防止“不确定性”。奥巴马执政时国会即通过推动涉台立法和决议案强化美台实质关系，③特朗普上台后进一步升级。如2017年国会重新提出《与台湾交往法》草案，2018年1月和2月分别在众议院和参议院“无异议”通过，3月17日被特朗普签署成为法律。《与台湾交往法》是1979年《与台湾关系法》制定以来美国第二部重要涉台法律，它以国会意愿的形式，鼓励美台所有层级官员的互访，严重挑衅中美三个联合公报。国会还连续在美国《国防授权法》中夹带涉台敏感内容，扩大美台军事安全交流合作。美国亲台势力加紧推进美台合作议程，除了阻止特朗普将台湾作为与中国交易的牺牲筹码，更是为了提升台湾在美国对外战略中的地位，全面强化美台实质关系，加大以“台湾牌”牵制中国崛起。沃尔特·罗曼（Walter Lohman）认为，对华盛顿重要的一点是清楚向北京表明，美国不会把台北当作政治谈判筹码，特朗普应公开重申对台“六项保证”，美国应推出新一轮对台军售，与台湾签署自由贸易协议。④在中美战略对抗上升的形势下，国会内部对华保守和强硬的氛围，将影响特朗普政府台海政

---

① “GOP pressures Trump on Taiwan as China issues threats”，https://www.politico.com/story/2018/02/02/china-taiwan-trump-republicans-386449，登录时间：2018年6月6日。

② 《高硕泰：创造台美升级版伙伴关系》，台北“中央社”，2017年5月30日电。

③ 如美国会众议院外交委员会主席罗伊斯（Ed Royce）推动多项重要涉台法案，包括美国国会通过重申“与台湾关系法”和“六项保证”为“美台关系基石”的共同决议案，众议院通过授权美国总统向台湾转移“佩里级”巡防舰的法案，支持台湾以观察员身份参与世界卫生大会、国际民航组织和国际刑警组织的法案。

④ Dean Cheng and Walter Lohman，“Panama，Taiwan，China，and the U.S.：Responding to an Increasingly Hardline China”，http://www.heritage.org/global-politics/report/panama-taiwan-china-and-the-us-responding-increasingly-hardline-china，登录时间：2018年6月15日。

策走向。

（二）蔡英文当局极力构建台美“战略伙伴”关系

台湾长期迎合美国战略，争取美国台海政策朝台湾倾斜。马英九时期在两岸关系和对美关系上维持“平衡策略”，蔡英文当局则完全将“台美关系”置于两岸关系之上，通过强化台美实质关系对冲两岸关系的压力。蔡英文当局对美政策以“互信、低调、零意外”为主要原则，提出构建新的台美“战略伙伴”关系，更主动塑造和影响特朗普台海政策。

其一，大力布建对美沟通管道。在特朗普当选后，蔡英文当局通过“台驻美代表处”和美国游说组织与特朗普团队搭线，建立沟通渠道，减少“特朗普变量”对台湾的冲击。如 2016 年蔡英文当局利用传统基金会创办人埃德温·福伊尔纳（Edwin Feulner）与特朗普执政交接团队接触，并通过美国 Alston & Bird 律师事务所游说，促成蔡英文与特朗普的通话事件。该事务所特别顾问、共和党前参议员鲍伯·杜尔（Bob Dole）不仅安排“台驻美代表处”与特朗普竞选团队成员会面，还推动在共和党政纲中写入对台湾有利的表述。前白宫办公厅主任雷恩斯·普利巴斯（Reince Priebus）、前白宫首席战略顾问史蒂夫·班农（Steve Bannon）、国家贸易委员会主席纳瓦罗、总统国家安全事务助理博尔顿等特朗普侧近人士，均是台湾重要公关对象。

其二，重点强化“美台关系”基础。1979 年迄今，《与台湾关系法》是美国维系和巩固与台湾实质关系的法律基础，也是台湾通过国会影响美国对台政策的重要依据。随着中美实力缩小，台湾社会对美国长期向台出售武器、提供安全保护的信心在削弱。为此，蔡英文当局重点从法律层面巩固台美关系基础。这一方面表现在蔡英文当局推动美国对台“六项保证”政策化、文件化和法律化。美国学者迈克尔·斯旺（Michael Swain）曾指出，“六项保证”是美方政策而非法律，美国从自身国家利益考虑，必要时不排斥修改“六项保证”。[①]2017 年 5 月 30 日，蔡英文会见美国参议院外交委员会访问团时特别强调，盼美国政

① Wenzhao Tao editor, *The US Policy Making Process for Post Cold War China: The Role of US Think Tanks and Diplomacy*, China Social Sciences Press, Beijing, 2017, p.156.

府持续信守依据《与台湾关系法》和“六项保证”的对台安全承诺，这些安全承诺也在美国共和党全国党代表大会获得确认并纳入党纲。①在蔡英文当局游说和推动下，美国国会亲台议员在《2018年国防授权法》涉台部分以政策声明的方式，将“六项保证”与《与台湾关系法》并列，作为美国对台政策基石。该法虽未如共和党党纲那样将“六项保证”逐条列出，但“六项保证”字样首次入法，未来还有可能在美国法律中进一步细化，修改难度将很大。“六项保证”内容涉及美国对台军售、美国对台湾地位及两岸谈判的认知，入法后对美国台海政策影响十分深远。另一方面，蔡英文当局推动美国国会通过《与台湾交往法》后，继续游说国会抛出《台湾安全法案》《2018年亚洲再保证倡议法案》《2018年台湾国防评估委员会法案》《2018年台湾国际参与法案》，企图进一步将美国对台安全保证法律化、制度化。

其三，加快提升台美军事战略协作。鉴于特朗普政府对外战略中的军事因素上升，蔡英文当局试图将台湾军事防御策略与美国安全战略对接，加速提升台美军事合作水平。2017年4月蔡英文接受路透社采访时提出：“我们跟美方谈的不只是军购的问题，还有军事跟防御策略的问题，双方在这个地区的战略，在哪一些层面上我们可以做一定整合，我们自我防卫的需求跟美国在这个地区战略的看法，要经常地讨论跟沟通”，提出“F-35战斗机在战略上确实是一个有意义的项目”。②2017年台湾地区军事主管机关罕见通过媒体披露台美军事合作状况，声称“近年来由于台美逐渐累积信赖，官方接触限制已有若干放宽”，美台“转向为全方位军事交流，从部队层级官员交流、观摩演训到防卫战力评估，互动的质与量均有可观的进展”，并列举2016年美军访台“计140余案1 000余人次”，台军事人员赴美“计170余案900余人次”，“双方互动绵密热络”。③地区军事主管机关按照美国《2017年国防授权法》涉台条款，一直推动特朗普政府派遣现役将级军官和助理国防部长以上官员访台，“强化双边高层面对面的政

① 《蔡英文接见美国联邦参议院外交委员会亚太小组主席贾德纳访问团》，参见 http://www.president.gov.tw/NEWS/21377，登录时间：2018年6月17日。

② 蔡英文接受路透社专访，2017年4月27日。参见 http://www.president.gov.tw/NEWS/21258，登录时间：2018年6月12日。

③ 《美台军售热议　国防部：对美九大军售案进行中》，台湾《联合报》，2017年4月30日，https://udn.com/news/story/10930/2434385（查询时间：2018年6月12日）。

策沟通，深化双边军事合作”①。此外蔡英文当局推动包括“防务自主”的“5＋2 产业创新计划”，将加强台美防务产业整合作为双方军事安全合作的重要方向。

四、未来需要注意的问题

第一，台湾在美国在“印太战略”中的角色。十八大以来中国外交积极进取，提出“一带一路”倡议，设立亚投行（AIIB），完成南海岛礁陆域吹填，持续推动区域全面经济伙伴关系协定（RCEP）和亚太自贸区（FTAAP）等，运用中国发展的实力塑造战略态势和拓展国家利益。奥巴马执政时即抨击中国外交具“挑衅性”（aggressive），大力推动“亚太再平衡”政策对华牵制。特朗普执政后抛出“印太战略”，巩固美国在印度太平洋地区的霸权地位。美国战略界将中国看作主要的战略竞争对手，特朗普政府在首份《国家安全战略报告》中将中俄一同视为“修正主义强权”（revisionist powers），称“中俄想要塑造与美国价值观和利益对立的世界”，“中国寻求在印太地区取代美国”。②该报告将台湾问题放在“印太”章节的“军事安全”条款下表述，称“美国依据‘一个中国’政策维持与台湾的坚强关系，包括根据《与台湾关系法》的承诺，提供台湾正当防卫需求以威慑胁迫”③。奥巴马在“亚太再平衡”战略中谨慎处理台湾问题，特朗普则欲强化台湾在“印太战略”中的地位。2017 年 11 月特朗普访问亚洲抛出“印太”概念后，蔡英文即表态追随支持，称“台湾是自由开放的印度—太平洋战略中的相关者”④，主动谋求参与“印太战略”。台湾在“印太”区域特殊的地理位置、美国内对华政治氛围保守化、台湾当局对美战略的迎合参与，将激发台湾在美国“印太战略”中扮演一定角色。

第二，特朗普政府“一中政策”可能趋于空洞化。在中美战略博弈加剧情

---

① 《美台军售热议　国防部：对美九大军售案进行中》，台湾《联合报》，2017 年 4 月 30 日，https://udn.com/news/story/10930/2434385（查询时间：2018 年 6 月 12 日）。

② The White House，“National Security Strategy of the United States of America”，Dec. 18，2017，p.25.

③ Ibid.，p.47.

④ 蔡英文会见“美在台协会”理事主席莫健时的谈话，台湾“中央社”，2017 年 12 月 11 日，http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201712110296-1.aspx，登录时间：2018 年 6 月 22 日。

势下，深化美台关系在美国国内政治中成为一种“政治正确”。共和党保守派主张，美国不能把自己的“一中政策”等同于中国的一中原则，更不能继续“窄化”对“一中政策”的理解和诠释，不应该再“自我限制”（self-imposed restrictions）美国与台湾的关系。当前美国仍然控制现役军事人员访台层级，未全面放开现役将级军官入岛，也不允许台湾地区领导人、台湾地区行政管理机构负责人、台湾地区军事机构负责人和台湾地区外事部门负责人进入华盛顿特区活动。在《与台湾交往法》生效后，特朗普政府为抬高与中国在朝核、经贸等问题上的谈判筹码，或迫于国内政治压力和选举利益的需要，不排除在特定情势下对美台交往的层级“解禁”。蔡英文当局力推重启美台年度军售会议，谋求美国对台军售常态化和制度化，已得到特朗普政府响应。未来美国对台军售方式、规模和质量，国会涉台立法，都可能会出现打破现状的做法。美台从政治、军事上强化实质关系，蚕食中美三个联合公报，将使美国“一中政策”更趋空洞化。

第三，在两岸关系上美国加大声援台湾的力度。长期以来，对两岸关系根本性质的认知影响中国大陆、台湾和美国的政策。蔡英文当局拒绝接受和承认“九二共识”，首先片面改变两岸关系现状，两年多来在两岸关系上承受的压力日增。因体现一个中国原则的“九二共识”直接界定台湾问题的内政化性质，明确“台湾是中国的一部分”的地位，美国始终不愿接纳“九二共识”核心意涵。如容安澜认为，“尽管美国承认（recognizes）中华人民共和国是代表中国的唯一合法政府并与台湾保持非官方关系，但并非接受（accept）北京关于‘只有一个中国且台湾是中国一部分’的立场，华盛顿只是认知到（acknowledge）北京的立场并表示不会挑战它”①。目前看，特朗普政府虽不直接否定“九二共识”对稳定两岸关系的功能性价值，但也不会公开支持“‘九二共识’是两岸关系和平发展的政治基础”这一立场。台湾陆委会副主委林正义揭示蔡英文当局两岸策略，称“蔡英文持续维持现状，情况与陈水扁时代不同，让台湾不是受中美

① Alan D. Romberg，“Why Trump Can’t ‘Haggle’ Over The One-China Policy”，17 Dec. 2016， http://www.scmp.com/week-asia/opinion/article/2055306/why-trump-cant-haggle-over-one-china-policy，登录时间：2018 年 5 月 22 日。

合作施压的对象”①。目前美国政界与学界普遍接受蔡英文当局所谓“维持现状”政策，敦促大陆保持耐心和弹性，放任民进党“渐进台独”活动。特朗普任内，美国在两岸关系上的立场将倾向台湾方面，对蔡英文当局两岸政策及国际参与活动的支持更加实质化。

在中美竞争加大、特朗普执政风格的影响下，美国台海政策的复杂性增强。对此中国应在台湾问题上划出清晰红线，预防台海方向出现意外风险破坏中美关系和两岸关系。同时，特朗普受到美国政治体制、官僚结构及社会舆论的牵制，中国在构建中美关系的过程中可更加主动塑造特朗普台海政策，阻止美台实质关系发展。

① 《莫健：美关切两岸缺官方对话》，台湾《中国时报》，2017 年 7 月 15 日，http://www.chinatimes.com/cn/newspapers/20170715000407-260108，登录时间：2018 年 6 月 12 日。

resource of American soft power. Referring to the Soft Power theory put forward by Joseph Nye, the paper endeavors to exemplify Hollywood's construction of a Western myth narrative so as to promote Manifest Destiny and justify the extinction of the Indian race and civilization, with a celebration of the triumph of democracy and individualism. The paper also argues that although they have questioned and criticized the legendary image of the frontier, the racial relationship and other traditional themes represented by classical Westerns, the new Westerns since 1990s actually publicize the American ideology in a more realistic way. Westerns, old and new together, serve as a unique cultural attraction of America, the research on which should be of referential value to Chinese culture transmission.

[**Key Words**] soft power Westerns Western myth cultural transmission

Analysis on Trump's Taiwan Strait Policy and Its Trend

…… *Wang Shushen*

[**Abstract**] Since China and U.S. established diplomatic relations, U.S. government has been regarding Taiwan Strait policy as a significant leverage to maintain stability and to secure its strategic interests in East Asia as well. In history, U.S. Taiwan Strait policy not only improved Sino-U.S. relations but also upgraded the substantial relations between U.S. and Taiwan. Trump administration attempts to counter the rising of China by pushing forward "Indo-Pacific Strategy", and its attempt of playing Taiwan Card is stronger than that of Obama administration. Tsai Ing-wen pursues the route of "Pro-U.S. and Anti-China" which prioritizes "Taiwan-U.S. relations" over Cross-Strait relations, and Tsai administration eagers to shape Trump's Taiwan policy in favor of Taiwan. During Trump's tenure, how will U.S. implement "One China Policy" as well as the trend of "U.S.-Taiwan relations", would exert essential influence on Sino-U.S. relations.

[**Key Words**] Trump Taiwan Strait policy