美国“亚太再平衡”战略下的台美关系新态势

汪曙申 *

摘　要：奥巴马政府推动“亚太再平衡”战略以来，亚太地区局势发生深刻变化，台湾对美国战略调整的意义更加受到美政策界的重视。迄今，台虽未被美直接纳入其军事战略部署当中，但马英九当局在政经领域继续向美靠拢，官方互动强化，经贸合作扩大，而一向隐蔽的台美军事合作亦得到大幅提升。在战略互需加强的情势下，台美“实质关系”经历了一个明显的上升期，其未来走向将更多地受到美“亚太再平衡”战略执行以及台湾政局演变等因素影响。

关键词：美国“亚太再平衡”战略；台美关系；两岸关系

中图分类号：D827　　**文献标识码：**A　　**文章编号：**1006-6683（2016）01-0071-09

DOI:10.13818/j.cnki.twyj.2016.01.014

奥巴马主导美国从战略上“转向亚洲”，推出“亚太再平衡”政策以来，全方位加大对亚太地区的政治、经济、军事和外交资源投入，巩固传统盟友，拓展伙伴关系，以防范和牵制中国。台湾问题一直是中美关系中的核心问题。奥巴马政府在战略调整中延续了“一个中国”政策，但为平衡大陆对台逐步上升的影响力，持续加码对台“拉拢”政策。马英九连任后继续执行对美“追随”路线，审慎迎合美国在亚太的战略部署。在中美竞争加剧态势下，台美之间的互需上升，双方“实质关系”随之强化。台美关系的下一步走向不仅与美国的战略操作相关，也将受到 2016 年台湾政局演变以及两岸关系发展的影响。

一、美“亚太再平衡”战略下台美关系新动向

近几年来，美国政学界对台湾的重视度明显提升，奥巴马政府和马英九当局对台在美“亚太再平衡”战略中角色的认知在磨合中趋同，即台美在“非官方”关系下进一步充实“实质关系”，台湾不单方面挑衅美“一个中国”政策的底线，但台应妥善平衡对美关系与两岸关系，在“亚太再平衡”战略中成为美国的经济与安全伙伴。在台对美奉行“追随”路线及美对台实施“笼络”政策的作用下，台美大幅加强政治、经济和军事各项合作，“实质关系”进入一个明显的上升期。

（一）官方实质互动强化

“前沿部署性外交”是美国“亚太再平衡”战略的重要一环。在其指导下，奥巴马政府除延续传统的对台一轨和二轨接触，还进一步提高双方官方互动的范围、层级。2011 年 12 月，美国际开发署署长沙赫（Rajiv Shah）和能源部副部长伯纳曼（Daniel Poneman）两位部长级官员访台，为 2000 年以来美访台官员层级最高的事例。2012 年 8 月，美国负责经济和商业事务的助理国务卿费尔南德斯（Jose

* **作者简介：**汪曙申，男，中国社会科学院台湾研究所台美关系研究室副主任，副研究员，博士。

基金项目：2013 年度国家留学基金资助项目（批准号：201307820013）的阶段性成果。

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

Fernandez）访台，与马英九当局商谈发展美台经济关系事宜。2014 年 4 月美环保署长麦卡馨（Gina McCarthy）率团访台，这是 2000 年以来首位美阁员级官员访台。2015 年 6 月，接任费尔南德斯的助理国务卿芮福金（Charles Rivkin）赴台活动。与此同时，奥巴马政府对台官方人士访美的尺度有所放宽。2012 年 10 月，台“国防部副部长”杨念祖访美，并破例进入美国防部办公大楼与国防部副部长卡特会谈。2015 年 7 月，始于 1997 年的台美高层安全对话机制——“蒙特瑞会谈（Monterey Talks）”，首度被安排在华盛顿召开。美前助理国务卿薛瑞福（Randall G. Schriver）称，近年来美国务院对台政策指导原则已放宽松，包括美国官员可以造访双橡园。政治关系的加强，推动台美官方互动愈趋实质化，两岸关系等重大议题成为双方常态化沟通和协调立场的对象。2013 年 8 月，“美国在台协会理事主席”薄瑞光（Raymond Burghardt）称，美会例行向台通报美中会谈情况，台亦会将其与大陆的复杂沟通情况告知美方[1]。

表 1　1979 年以来美国内阁级官员访台情况

1992 年	贸易代表希尔斯
1994 年	运输部长潘尼亚
1996 年	中小企业署长雷德
1998 年	能源部长理查德森
2000 年	运输部长斯雷德
2014 年	环保署长麦卡锡

（二）美国会挺台能量放大

美国国会长期介入涉台事务，主要方式包括通过专门的涉台法案或决议案；在“国防授权法”、“对外关系授权法”等法案中夹杂涉台事项；议员单独或联合致函美国总统，要求行政部门就涉台事项表达立场；召开听证会，要求行政部门官员（一般是负责亚太事务的助理国务卿、副助理国务卿）出席作证，邀请涉台学者报告台海形势和美台关系等。近几年来，随美中矛盾上升，国会运用立法监督权介入行政部门对台决策的力度加强。

据统计，截止 2014 年 10 月，美联邦众议院“台湾连线”共有 155 位众议员参与，占全部 435 位众议员的 36%；参议院“台湾连线”成员共 25 位，占比 25%；二者均呈现跨党派特征，活动能量大。2011 年，众议院外交事务委员会 7 年来首次举办“台湾为何重要”（Why Taiwan Matters）听证会，这一举动意味国会恢复在台湾事务上的积极性[2]。薄瑞光也表示，近年来美国参众两院议员访台次数增多，显示国会对台湾的兴趣和注意力复苏[3]。2013 年 6 月，国会通过支持台湾成为国际民航组织（ICAO）观察员的法案，同年 7 月由奥巴马签署成为法律。2013 年 8 月，众议院外交事务委员会通过“2013 年对台政策法案”，其内容涉及美应鼓励美台“内阁官员互访”，允许双方官员在所有美国政府部门办公室会面，要求美国行政部门同意台湾驻美机构悬挂“中华民国国旗”，接受台湾关于 F-16C/D 的采购意向书并售台潜艇。美国会明确将《与台湾关系法》视为美台“经济、安全及贸易关系的柱石”。在 2014 年 4 月《与台湾关系法》立法 35 周年期间，国会以提出法案、决议案和给总统写信等方式密集表达对台湾的支持。2014 年 9 月，众议院外交事务委员会主席罗伊斯（Ed Royce）等 29 名议员致函国务卿约翰·克里（John Kerry），声称台湾从 1994 年克林顿政府发表“台湾政策检讨”（Taiwan Policy Review）以来已建立强劲和多元的民主，当前需进行新一轮全面性的台湾政策检讨[4]。2014 年 12 月，参议院和众议院相继通过“海军舰艇移转法案”（S.1683-Naval Vessel Transfer Act of 2013），授权美国总统向台出售四艘佩里级导弹护卫舰。2013 至 2014 年，美国会研究服务处（Congressional Research Service）发表多份涉台政策报告，其中均提到，美国并未承认中华人民共和国对台湾的主权宣示，也未承认台湾是主权国家，美国的政策是认为台湾的地位未定[5]。上述报告还将里根政府时期

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

的对台“六项保证”视作除美中三个联合公报、《与台湾关系法》之外的第五份美对台政策指导性声明。近两年来，国会亲台势力不断向美行政部门施压，称奥巴马政府若一味在发展对台关系上自我设限，将会削弱美台互动交流和美国在台湾问题上的影响力。2014 年 11 月美国中期选举后，共和党获得参议院和众议院主导权，更利于国会通过挺台法案和决议案，在涉台事务上立法权对行政权的干预能力扩大。

（三）经济咨商平台提升

近几年来，美大力推动经济外交以及台实施多元化经贸政策促进了台美经济关系。据统计，2014 年台湾超过印度和沙特阿拉伯成为美国第十大贸易伙伴，美国仅次于中国大陆、日本为台湾第三大贸易伙伴。在机制化建设上，“贸易暨投资架构协定”（Trade and Investment Framework Agreement, TIFA）是美国与贸易伙伴对象签署框架性贸易协定的重要形式，也是美对外签订自由贸易协议（FTA）的前置架构。台美于 1994 年 9 月签署 TIFA，搭建起双方经贸高层咨商管道，从 1995 年至 2007 年共召开六次会议，对话层级逐步由局长级提升至次长级。2013 年 3 月，在因美国牛肉进口争议停办 6 年以后，第 7 届台美 TIFA 会议在台召开并发表“国际投资共同原则”和“ICT 服务贸易原则”2 项共同声明，成立投资工作小组和技术性贸易障碍工作小组。2014 年 4 月，第 8 届台美 TIFA 会议在华盛顿召开，马英九当局代表向美方报告台推动加入跨太平洋伙伴关系协定（TPP）的制度改革情况，并表达希望成为美在推动亚太经济整合中的建设性伙伴。目前，TIFA 成为台美双方最重要的经贸高层咨商管道，也是解决双边贸易争议、推动贸易和投资合作的主要平台。

表 2　近 7 年台美货物贸易额（单位：亿美元）

	台对美出口	台自美进口	台顺差额
2008 年	363.261	249.263	113.998
2009 年	283.621	184.856	98.765
2010 年	358.468	260.500	97.968
2011 年	414.052	259.325	154.727
2012 年	388.607	243.375	145.232
2013 年	379.399	254.722	124.677
2014 年	405.717	268.357	137.360

数据来源：Foreign Trade Division, U.S. Census Bureau

前国务卿希拉里·克林顿（Hillary Clinton）曾提出支撑美“亚太再平衡”战略的六大要素，其中包括“扩大贸易和投资”[6]。奥巴马政府为解决贸易和财政等失衡问题和提升就业率，于 2010 年提出“出口倍增计划”（National Export Initiative），在启动“选择美国”（Select USA）投资倡议后明确将台湾列为重点市场。目前，美国是台湾最大的直接投资来源地，截至 2014 年 1 月美对台投资总额累积达 230 亿美元。马英九当局为支持奥巴马的经济政策，以扩大台对美投资来联结台美经贸关系，于 2013 年、2015 年两度派出庞大代表团赴美参加“选择美国投资高峰论坛”。台美已将签署投资协议（BIA）作为推动实现贸易自由化的重要步骤，并通过 TIFA 下的投资工作小组展开洽谈。迄今双方仍存在一些障碍，包括扩大美国猪肉、牛肉对台出口争议。由于 2012 年“美牛事件”重创马英九施政，2014 年 11 月“九合一”选举国民党遭受重挫，加之 2016 年“大选”因素，台湾方面在上述争议上妥协的空间被限缩。美内部虽有将美猪议题与 BIA 脱钩的声音，但奥巴马政府尚未改变谈判策略。台美围绕投资协议的谈判结果，成为影响双方经贸关系的重要因素。

（四）提升“不对称”战力成军事合作重点

台美一致认为，海峡两岸军事力量对比持续向中国大陆倾斜，大陆快速发展的军力将增强其在台海冲突或战争中反外力介入的能力，从而降低大陆对台动武门槛和削弱美战时援台能力。对此，台美

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

双方形成共识，认为台湾应重点运用“不对称”和“创新”思维提升防卫能力。2014 年 4 月，美助理国务卿拉塞尔在国会听证会上称，“对台湾而言，充分投入建设专业化军事力量比以往更加重要，以运用不对称、创新和其它防御优势阻止可能的胁迫和侵犯企图。”[7] 也有美国学者提出，台湾需要发展自身的反介入和区域拒止力量 [8]。

近些年来美对台军事安全支持主要体现在：一是对台军售。2010 年 1 月，奥巴马政府宣布向台出售“黑鹰”直升机、“爱国者 –3”反导系统、扫雷艇等总额近 64 亿美元的武器装备，创下近十年来新高。2011 年 9 月，美宣布价值 58.5 亿美元的对台军售计划，包括为台湾升级 F–16A/B 战斗机，售台军用飞机零配件并提供有关训练项目。2015 年 12 月 16 日，奥巴马政府通知国会总额 18.31 亿美元的对台军售案，含 2 艘退役的佩里级导弹护卫舰，1 套猎雷舰战斗系统等。马英九任内美对台军售总额达 200 亿美元以上，为近 20 年来最高；平均每年军售额达 25.1 亿美元，远超李登辉、陈水扁执政时的 13.5 和 10.5 亿美元。二是支持台潜艇自造计划。美亲台势力一直鼓励台湾加强反舰导弹、陆基巡航导弹和柴电潜艇等“不对称战力”建设。因潜艇对台发展“不对称战力”具有重要价值，马英九当局已采取“军购与自造”并行政策，对外向美争取关键零组件和技术支持。美若提供协助，重点将放在向台提供主机、战斗系统等关键装备，以及派遣技术顾问有针对性地协助台解决问题。三是扩大对台军事高层交往及军事培训和情报信息领域的合作。美台虽无联合军演，但军事安全关系逐步朝整合方向发展，软件交流比例明显增加。2013 年 8 月，薄瑞光称，美国对台售武只是支持台湾最受公众关注的一面，此外还有军事训练和信息共享等更多方面 [9]。2014 年 6 月，美国 2049 计划研究所研究员伊安·伊斯顿（Ian M. Easton）在国会美中经济安全审查委员会听证会上称，2013 年美军访台人数超过 2000 人，比 2012 年增加逾 500 人；众多美国军事人员赴台湾学习中国语言和文化，美军还参与协助台湾发展高度专业化军事技能的各种计划 [10]。2015 年 5 月，美军首次邀请台湾军方参加太平洋司令部两栖领导人研讨会（PALS），并观摩美军登陆作战演练。同月，美方还罕见公布台“参谋总长”严德发、“海军司令”李喜明赴夏威夷参加美军太平洋司令部司令交接活动，将以往只做不说的安全交流公开化，对外传递双方军事合作关系紧密的信号。

二、台美关系提升的动因分析

自美国与中国大陆建交以来，台美关系一直受到前者关系的制约。它表现为：一是美国历届政府均坚持美中三个联合公报的精神和“一个中国”政策，在非官方关系的框架下发展对台关系；二是随着美国与中国大陆综合实力缩小，以及中国大陆主导两岸关系的能力增强，美以冲击美中关系框架的代价提升对台关系的限制进一步增多。近几年来，奥巴马政府在“一个中国”政策底线下大幅推升对台“实质关系”，存在多方面的复杂背景。

（一）“笼络”政策加码：美将台定位“伙伴关系”

随着全球经济中心东移，美国在亚太地区有着日益重要的政治、安全、经济和价值观利益。从过去 30 多年的实践看，美国在亚太地区的战略利益，以及该地区权力结构变迁对其利益现实和潜在的影响，深刻影响着美对台政策。美国与台湾 “断交”以来，国内出现多次“弃台论”，但均因未进入决策视野而偃旗息鼓。近几年台美关系内涵大幅充实，是美国与中国大陆战略竞争加剧背景下奥巴马政府加大对台“笼络”政策的直接结果。

2010 年中国超过日本跻身世界第二大经济体后，美对华政策中“防范”的一面显著加强，重点以推动“重返亚太”战略，平衡中国大陆日益扩大的影响力。2011 年 9 月，时任国务卿希拉里·克林顿发表《美国的太平洋世纪》专文，详细阐述“重返亚太”战略。2012 年 6 月，前国防部长莱昂·

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

帕内塔（Leon Panetta）在新加坡香格里拉对话会上重点阐述了“亚太再平衡”战略，特别强调美国在 2020 年要将海军战舰的 60% 部署到亚太地区。2013 年 1 月奥巴马连任后将加强与亚太安全盟友的关系作为战略实施的重要一环。按照美国务院负责东亚和太平洋事务助理国务卿丹尼尔·拉塞尔（Daniel Russell）的说法是，将美国在亚太地区的联盟关系现代化和进一步升级。近几年，美中在东海、南海、网络安全、人权问题上的矛盾凸显助推了双方战略竞争，奥巴马政府借此大幅加强与日本、澳大利亚、菲律宾、韩国等传统盟友的关系。有学者认为，美国通过构建“美国 + 盟友 + 伙伴”的关系网络，巩固了美国在地区秩序中的主导地位[11]。因台湾问题攸关中国核心利益，美尚未将台湾如日、澳等盟友那般同等纳入战略运作，而是采取了较为柔性和隐蔽的方式调动台湾的帮衬作用。目前看，奥巴马政府已明确将美台定位为“伙伴关系”。2011 年 10 月希拉里·克林顿首次公开称台湾是美国“重要的经济和安全伙伴”。同月，美众议院外交事务委员会召开“台湾为何重要”的听证会，时任助理国务卿坎贝尔（Kurt M. Campbell）称，“美国转向亚太的一个重要部分是与台湾保持强劲、多维的非官方关系”[12]。2013 年 10 月，美副助理国务卿梅健华（Kin Moy）声称美国亚太战略的关键部分，即是与台湾建立全面、持久和互惠（comprehensive, durable, mutually beneficial）关系[13]。2014 年 3 月 14 日，梅健华在出席国会听证会作证时再度称，“美国亚太再平衡政策的关键元素即强化与台湾长期友好关系。”[14]2014 年 4 月 3 日，美助理国务卿丹尼尔·拉塞尔在国会听证会上称，“强化与台湾的关系是美国对亚洲再平衡政策的重要一部分。”[15]2015 年 4 月，美国务卿克里强调，美国将持续扩大并提升与台湾坚强而多面性的伙伴关系。

在“伙伴关系”的定位下，美为维持台海“不统、不独”的和平现状，通过“笼络”政策审慎扩大台对其战略所能发挥的“帮衬”作用。战略上，美国继续重视台湾作为第一岛链中枢的地缘价值，在鼓励两岸和平交流的同时，延缓两岸过快进入政治谈判的议程。政治和意识形态上，美国继续支持台湾自 20 世纪 80 年代政治转型以来确立的西方民主体制和价值观念，强调台湾民主化对中国大陆和香港的“示范”效应。在战略调整期，美国认识到对台湾任何道义和实质上的支持都关系其政治信誉，任何“弃台”的姿态和政策都可能被其盟友解读成美国影响力的减弱，因此将深化对台关系作为保持战略信誉的重要体现。经贸事务上，奥巴马政府继续维护和拓展美台之间长期紧密的经济关系，将台视作重要出口市场，积极吸引台扩大对美投资。军事安全上，美在亚太地区进一步巩固传统的“轴辐体系”（Hub and Spoke），引入“空海一体战”和“联合作战介入概念”，以售武（硬件）和安全合作（软件）等方式支持台湾强化防卫能力。

（二）台推行对美“追随”政策，支持亚太战略调整

马英九在第一个任期内便确立“和中、友日、亲美”的路线。“亲美”即执行对美“追随”政策，其内涵是台湾在亚太权力格局变化问题上与美具有共同的关切，除执行一贯的“低调、零意外”方针，还应以恰当的角色去务实、巧妙地响应奥巴马“亚太再平衡”战略，以强化台湾在大陆崛起过程中维护自身利益的调适能力。在推行“追随”政策时，马英九当局审慎地平衡对大陆和对美关系，希望对美战略调整提供“应有的义务”，又能确保两岸关系处于和平稳定的轨道。

马英九当局认识到，台湾若要维护自身利益，必须在大陆和美国之间寻求某种程度的政策平衡。在维护两岸关系和平发展上，海峡两岸具有明显的利益交集，这是台湾方面近年来积极推动商谈、扩大两岸交流合作的动力所在。不过，两岸关系所内含的中国内战遗留下来的冲突性因素并未完全消失，两岸互信建设因暂难逾越结构性矛盾而遭遇瓶颈，两岸关系制度化进程被包装成社会力量的“反中”势力破坏而拖延。因此，尽管马英九一再强调中国大陆既是威胁，也是机遇，其各项政策是为了减少威胁、扩大机遇，一部分岛内民众仍忧虑台湾自主性会被削弱。为平衡大陆对台影响力，稳固岛内社会对国民党执政的信心，马英九连任后在战略设计上更加重视“美国因素”。如前美国防部副部长保罗·

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

沃尔福威茨（Paul Wolfowitz）所称，马英九寻求一种双轨战略，在通过经济接触推动两岸关系常态化的同时，又以深化与美国关系平衡两岸关系[16]。

近几年台对美“追随”政策体现在以下方面：战略上，认为美国在亚太地区日趋复杂的安全形势下应强化主导地位，支持美日修订防卫合作指针、巩固同盟关系；台湾在亚太新局下应扮演负责任的利益攸关方，在两岸关系上不给美国制造麻烦，把控两岸关系发展的节奏和速度。政治和意识形态上，继续强调台美在自由、民主、人权、法治等价值上的一致性，在国际上展现“区域和平缔造者”与“人道援助提供者”的形象。经贸事务上，提升对美经济关系，支持美推动 TPP，表明台湾加入该多边自由贸易框架的决心，推动与美双边投资协定（BIA）谈判。军事安全上，寻求美国继续给予安全保障，支持其强化自我防卫能力。前“国防部长”杨念祖称，在大陆划设东海防空识别区后，美台应抓住机会之窗重置军事交流，评估台湾军事转型，同时确定双方军事安全合作的领域，以补强美国“亚太再平衡”战略[17]。在海洋问题上，马英九当局提出“东海和平倡议”和“南海和平倡议”，与日本签订“渔业协议”，与菲律宾签署双方经济海域重迭区域海上执法协议，回绝大陆方面要求加强两岸海洋事务合作的呼吁。马英九当局对美“追随”政策，对奥巴马政府和美国会进一步强化对台关系起到至关重要的作用。

（三）台美利用两岸关系改善巩固“实质关系”

陈水扁执政时期单方破坏两岸现状的政策一度损害台美互信，导致台美关系倒退。马英九执政后，将维持两岸关系和对外关系的“良性循环”，以及台湾对大陆和美国两强关系的稳定和平衡作为重要目标。马英九当局认为，推动两岸关系和平发展对台湾拓展对外关系具有正面作用，遂将“以两岸和解实现台海和平”与“以活路外交拓展台湾国际空间”结合运用。基此，马英九任内强调不会推动“两个中国”、“一中一台”或“台湾独立”，明确两岸关系不是国际关系，在“九二共识”问题上给予大陆再保证，维持两岸关系和平稳定。与此同时，马英九当局以“诚信、低调、有原则、零意外”原则推动对美关系，寻求两岸关系红利在台湾对外事务领域特别是台美关系上的“外溢”效应，这已在马英九“过境”美国安排等问题上表现出来。

马英九当局这种维持现状、和平交流的务实政策，与大陆方面的两岸关系和平发展战略，共同构筑起海峡两岸稳定架构。在两岸和平交流的局面下，奥巴马政府认为台湾当局在大陆和对外政策上具有务实性和可测性，是“负责任的利益攸关方”。如美国学者罗伯特·萨特称，奥巴马政府似乎依赖马英九及其执政团队以积极的方式管理两岸关系，避免台湾重新进入本已繁多并亟待优先关注的政策议程[18]。基于对马英九大陆政策放心，并预判大陆为推动两岸关系而支持国民党执政，奥巴马政府对提升美台“实质关系”的顾虑减少。比如，美方利用近几年来大陆对台湾参与国际活动问题的政策弹性，加大对台拓展国际空间的实质性支持，包括支持台湾参与世界卫生组织、国际民航组织活动等。美方还利用两岸关系稳定带来的外溢效应升级对台军事安全合作，选择特定时间点宣布对台军售以降低大陆反弹力度，如 2011 年在台湾“大选”前对台售武被解读成奥巴马政府支持马英九连任的信号。对此，马英九多次直言不讳地称，其战略设计“使美国能同时与海峡两岸维持友好关系”[19]，“美国国务院主管两岸事务的官员一再重申，两岸关系的稳定发展，是他们与台湾维持建设性关系的重要因素”[20]。

三、台美关系走向评估

自 2008 年台湾政局发生积极变化以来，中国大陆坚定推动两岸关系和平发展战略，确保台湾问题在中美关系中稳定可控。近几年美国大力推动“亚太再平衡”战略，在对华接触的同时加强防范布局，这业已投射至美对台政策。长期看，美国战略的执行除自身大量挹注经济、军事和外交资源外，还需

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

要同盟国和伙伴对象分担责任，这将强化台美之间的政策互需，为双方关系提升创造条件。评估台美关系发展走向，应统筹考虑中国大陆与美国关系的结构性因素、台美双方的利益取向以及实施政策的能力。

（一）台对美战略加持作用有限，美对台政策不会轻易“冒进”

美中建交以来，美历届政府既坚持“一个中国”政策，又不完全将对台关系纳入美中关系框架之下处理。美国政学界主流意见认为，随着中国崛起及其周边海洋争端扩大，亚太地区不确定因素明显增多，处于稳定状态的两岸关系更符合美国利益，因此美对台政策应体现延续性，无需改变“一个中国”政策和“两面下注”策略，尚不需要公开将台湾作为推进“再平衡”战略的军事前哨，避免在台湾问题上进一步升级美中对抗的风险。尽管美国内部还会提出诸如“检讨《与台湾关系法》、减少对台湾承诺”的“弃台论”主张，但居守成位置的美国为平衡中国大陆的影响力，会继续重视台湾的战略价值，“弃台论”较难进入决策议程。过去 30 多年，美“一个中国”政策与中国大陆“一个中国”原则之间存在的差异并未缩小，美历届政府一直利用其中的模糊地带逐步松绑与台接触互动的限制。随着美中战略竞争态势的发展，美更可能会在其对台政策的两大支柱（美中三项公报和《与台湾关系法》）中选择强化后者，通过提升双方“伙伴关系”笼络和吸纳台湾，发挥台对其战略的辅助作用。

（二）经贸和军事将是台美深化关系的重要内容

美国一直是台美关系中的主导方，始终根据其利益需要调整对台政策的幅度和侧重点。经马英九当局经营，台美互信处于历史高点，双方均有拓展关系的进一步需求，美对台强化经济和军事安全还会给予适当关切。

经济上，推动对外经贸关系多元化不仅是民进党的诉求，也被马英九当局纳入决策考量。国民党、民进党在政策路径上虽存差异，但都将加入 TPP 作为强化经济体质和对美关系的重要途径。美视 TPP 为“再平衡”战略一部分，认为台若以适当名义加入可平衡对大陆的过度依赖。2014 年 6 月，希拉里就曾提醒，台湾应权衡对大陆开放的程度，找到“到此为止、不能越界”的底线，以免失去经济独立，称“失去经济独立，将会影响政治独立”[21]。美将继续鼓励台内部改革和采取更自由化的贸易政策，正面对待台加入 TPP 第二轮谈判，双方为此已分享谈判目标和标准。台美经济关系能否持续朝以 TPP 为目标的方向发展，不仅取决于奥巴马任内推动首轮谈判进展情况，也将受到台湾开放市场的决心、岛内社会共识、台美围绕贸易症结问题谈判以及两岸关系的影响。

军事上，给予台湾必要的安全支持在美国政策话语中一向掺杂“道义色彩”，表现为一种“政治正确”。近些年台、美对大陆“反介入”战力频表担忧，台为缓解两岸军力对比失衡，一直争取美协助其提升“不对称”军事能力。美对台军售决策虽重视评估大陆方面的反应，但仍不会放弃里根时期延续下来的对台“六项保证”。美国学者卜睿哲（Richard Bush）称，“美台安全关系包括军售和制度化的交往互动，它旨在强化台湾的政治信心和军事能力”，“对台军售能使海峡两岸互动保持在相互说服而非权力不对称的范围”。[22] 在推进“亚太再平衡”战略过程中，美内部出现关于减少美高级军官访台限制、邀请台湾参加美主导的军事演习和训练等“友台”声音。今后，台美将会以提升台湾整合创新和“不对称”战力为重点，以发展台“防卫固守、有效吓阻”能力为目标，继续扩大双方防务合作范围和程度。

（三）台湾政局演变成为影响台美关系的重要因素

2016 年“大选”攸关台湾政局走向，选后岛内及两岸形势变化都将会影响到美台互动。美与台湾当局“断交”后向来注重台海政策的延续性，未放弃以“双重威慑”来预先阻止两岸单方面改变现状，且不回避根据台对其战略和政策的理解和执行情况及时调整策略和倾向。2016 年 5 月台湾新任领导人上任后，奥巴马将步入执政末期，美也将进入总统选举季。届时，美首先将敦促台湾当局保证其利益，与大陆方面维持和平稳定关系，排除片面改变现状选项。尽管蔡英文给予维持现状的保证，美评估若

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

不接受“九二共识”的民进党重新上台，两岸在马英九任内实现 1949 年以来最为稳定与和平的状态可能有变，台海“安全困境”可能将加剧。苏起也指出，“如果台海两岸缺乏授权沟通，民进党与共产党原本的战略互疑将更加深”[23]。为避免因海峡两岸出现战争或武装冲突引发美中军事对抗，防止造成新兴大国与守成大国走向“修昔底德陷阱”，美届时会对蔡英文和民进党的实际作为留有一段观察期，美台关系则将在大陆对台政策、民进党两岸政策以及美国与中国大陆关系等因素作用下呈现新的调整。

注释：

[1] USCPF hosts panel discussion on “the Future of Taipei-Beijing-Washington Relations,” August 28, 2013, http://uscpf.org/v3/2013/08/29/taipei-beijing-washington-relations/.（查询时间：2014 年 10 月 28 日）

[2] Nancy Bernkopf Tucker, Bonnie Glaser, Should the United States Abandon Taiwan? *The Washington Quarterly*, Fall 2011, p. 29.

[3] USCPF hosts panel discussion on “the Future of Taipei-Beijing-Washington Relations,” August 28, 2013, http://uscpf.org/v3/2013/08/29/taipei-beijing-washington-relations/.（查询时间：2014 年 10 月 28 日）

[4] Shirley A. Kan, “China/Taiwan: Evolution of the ‘One China’ Policy-Key Statements from Washington, Beijing, and Taipei,” October 10, 2014, p. 5, http://fas.org/sgp/crs/row/RL30341.pdf.（查询时间：2014 年 11 月 1 日）

[5] Shirley A. Kan, Wayne M. Morrison, “U.S.-Taiwan Relationship: Overview of Policy Issues,” Congressional Research Service report, April 22, 2014, p. 4, http://fas.org/sgp/crs/row/R41952.pdf.（查询时间：2014 年 10 月 22 日）

[6] Hillary Clinton, “America's Pacific Century,” *Foreign Policy*, November 2011, p.3.

[7] Daniel R. Russel, “Evaluating U.S. Policy on Taiwan on the 35th Anniversary of the Taiwan Relations Act,” Testimony before the Senate Committee on Foreign Relations Subcommittee on East Asian and Pacific Affairs, April 3, 2014, http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2014/04/224350.htm.（查询时间：2014 年 10 月 21 日）

[8] William S. Murray, Asymmetric options for Taiwan's deterrence and defense, *Globalization and Security Relations across the Taiwan Strait : In the Shadow of China*, edited by Ming-chin Monique Chu, Scott L. Kastner, Taylor and Francis, 2014, p. 67.

[9] USCPF hosts panel discussion on “the Future of Taipei-Beijing-Washington Relations,” August 28, 2013, http://uscpf.org/v3/2013/08/29/taipei-beijing-washington-relations/.（查询时间：2014 年 10 月 28 日）

[10] Before the U.S.-China Economic and Security Review Commission, hearing on China's Relations with Taiwan and North Korea, June 5, 2014, pp. 7-9, http://www.uscc.gov/sites/default/files/Easton_USCC_Taiwan_Hearing_Statement_2014.pdf.（查询时间：2014 年 11 月 2 日）

[11] 吴心伯：《奥巴马政府与亚太地区秩序》，《世界经济与政治》2013 年第 8 期，第 60 页。

[12] Kurt M. Campbell, “Why Taiwan Matters, Part II,” Testimony before the House Foreign Affairs Committee, October 4, 2011, http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2011/10/174980.htm.（查询时间：2014 年 10 月 19 日）

[13] Kin Moy, “Trends in the U.S.-Taiwan Relationship,” October 3, 2013, http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2013/10/213756.htm.（查询时间：2014 年 10 月 26 日）

[14] Kin Moy, “The Promise of the Taiwan Relations Act,” Written Statement before the House Foreign Affairs Committee, March 14, 2014, http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2014/03/223461.htm.（查询时间：2014 年 10 月 26 日）

[15] Daniel R. Russel, “Evaluating U.S. Policy on Taiwan on the 35th Anniversary of the Taiwan Relations Act,” Testimony before the Senate Committee on Foreign Relations Subcommittee on East Asian and Pacific Affairs, April 3, 2014, http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2014/04/224350.htm.（查询时间：2014 年 10 月 21 日）

[16] Paul Wolfowitz, U.S. Taiwan Policy Threatens a Face-off with China, Editorial Published in the *Wall Street Journal*, October 9, 2014.

[17] Andrew Nien-dzu Yang, Game Change in the Western Pacific Region and R.O.C.’s Self-defense Effort, *China Brief*, The Jamestown Foundation, http://www.jamestown.org/uploads/media/China_Brief_Vol_15_Issue_9_5.pdf, p. 15.（查询时间：2015 年 5 月 2 日）

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

[18] Robert Sutter, Taiwan's Future: Narrowing Straits, *NBR Analysis*, May, 2011, p. 10.

[19] 马英九接见美国夏威夷东西方中心 2015 年“亚太新闻奖助计划”记者团讲话，2015 年 4 月 28 日，参见台湾“总统府”网站新闻稿，http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=131&itemid=34598&rmid=514。（查询时间: 2015 年 5 月 3 日）

[20] 马英九接受英国广播公司（BBC）专访，2015 年 7 月 27 日，参见台湾“总统府”网站新闻稿，http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=131&itemid=35245&rmid=514。（查询时间：2015 年 7 月 28 日）

[21] 希拉里：《越依赖中国，台湾越脆弱》，参见台湾《商业周刊》网站，http://www.businessweekly.com.tw/KIndepArticle.aspx?ID=22631&pnumber=1。（查询时间：2014 年 10 月 1 日）

[22] Richard C. Bush, *Uncharted Strait: the Future of China–Taiwan Relations*, Brookings Institution Press, Washington, D.C., 2013, p. 233.

[23] 苏起：《台海可能进入危机管理期》，2015 年 8 月 2 日发表于台北论坛网站，http://www.taipeiforum.org.tw。（查询时间：2015 年 8 月 5 日）

（责任编辑 刘国奋）

New Trends in Taiwan-U.S. Relationships under the U.S.'s "Rebalancing to the Asia-Pacific" Strategy

Wang Shushen

Abstract: Since Obama administration pushes forward "Rebalancing to the Asia-Pacific" strategy, the situation in Asia Pacific region has undergone dramatic change, and the U.S. attaches more importance to Taiwan for the island's significant role in its adjustment of strategy. Though Taiwan is not directly included in the U.S. military deployment in Asia so far, Ma Ying-jeou administration continues to increase contact with the U.S. in political and economic fields, with the deepening interactions of government officials and enhancement of economic cooperation between the two sides. Furthermore, the U.S.-Taiwan military cooperation behind the scenes has been enhanced substantially. Based on mutual needs on external strategy, Taiwan-U.S. substantial relations are on the rise, and its future development will be largely influenced by the execution of the U.S.'s rebalancing strategy in the Asia-Pacific and the possible change of political situation in Taiwan in 2016.

Key Words: the U.S.'s "Rebalancing to the Asia-Pacific" strategy; Taiwan-U.S. Relationships; Cross-Strait Relations

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net