

特朗普第二任期对台政策前瞻

孙冰岩 *

摘 要：2024 年美国总统大选中，特朗普在台湾问题上的“反传统”言论引发美国传统外交建制派的广泛关注，他们推测若特朗普再次执政或将大幅调整美国长期奉行的挺台政策传统。然而，基于对特朗普第一任期与拜登政府时期美国对台政策的延续性分析，结合特朗普外交安全团队的人员构成及其决策模式研判，本文认为在特朗普第二任期内，美国对台政策将更多被纳入对华战略竞争框架而非“美国优先”视阈。从战略层面来看，美国在涉台核心问题上将保持高度的政策延续性：继续推行掏空和模糊“一个中国政策”的具体举措，扩大对台军售规模并强化对台“军事协防”承诺，同时通过施压与拉拢相结合的方式推动盟友介入台湾问题。在政策执行层面，或将呈现对台决策协调混乱有所增加、白宫与国会行动协同性增强、“以台制华”策略的实施频率提升等特征。值得注意的是，特朗普政府会适度淡化“价值观外交”在对台政策中的比重，但此类调整仅属于战术层面的微调，不会动摇美国在战略层面延续既有对台政策传统的基本格局。

关键词：特朗普政府；台湾问题；美台关系；中美关系

中图分类号：D822.371.2 **文献标识码：**A **文章编号：**1006-6683 (2025) 01-0036-12

DOI:10.13818/j.cnki.twyj.2025.01.003

2024 年 11 月，共和党总统候选人特朗普以明显优势击败民主党候选人哈里斯，当选美国第 47 任总统。特朗普再次当选后，大部分媒体与政策专家认为特朗普将兑现竞选承诺，在外交领域执行其历来坚持的“美国优先”（America First）政策。^[1]在对台政策领域，特朗普发表的言论同样具有明显的“反传统”色彩。美国外交建制派担心，若特朗普积极兑现其涉台竞选承诺，美国历来坚持的援台挺台政策传统可能被大幅修正，美台关系可能出现大幅倒退，而且中国可能会基于美台关系变化而加速对台政策调整，导致台海局势发生不利于美国的变局。^[2]

本文认为，提出“反传统”对台政策主张的特朗普上台后并不会引起美国对台政策“传统”的逆转式变化，不会导致美台关系的大幅后退。特朗普政府确实打算以“美国优先”原则为指导，对美国传统的自由国际主义战略进行调整，但美国的对台政策很可能不会被纳入特朗普对自由国际主义战略的调整框架中。特朗普政府的对台政策将更加明显地体现出美国对台政策的

* 作者简介：孙冰岩，男，博士，国际关系学院国际政治系讲师。

基金项目：本文系国家社科基金重大项目“百年变局下全球化进路与人类命运共同体构建研究”（项目批准号：21&ZD172）阶段性成果。

延续性,而非特朗普个人政策主张影响下的变革性。导致特朗普政府对台政策难以出现变革性的根本原因在于,在美国坚定地将中国定位为战略竞争对手并不断升级战略进攻烈度的结构性背景下,美国的对台政策会优先被纳入美国对华战略竞争而非特朗普“美国优先”的视阈下考量,更何况对华战略竞争和“美国优先”议程都包含加大对华战略进攻力度的政策指向。^[3]因此,在同时推进对华战略竞争与“美国优先”议程的情况下,特朗普政府很可能会延续美国的“以台制华”政策传统,在拜登政府对台政策的基础上继续深化美台合作、加固美台关系。与此同时,特朗普政府的对台政策也会因政策团队组成、决策模式、议题优先性等因素的变化,使美国“援台挺台”的政策执行方式、政策议题重点出现不同于拜登政府的变化。

一、美国对台政策的延续性传统

中美竞争格局下,“以台制华”已成美国政府的战略共识,不会轻易随政府更迭而改变。自特朗普第一任期到拜登政府,美国在对台政治表述、外交与军事政策方面的延续性越来越明显,并可能延续至特朗普第二任期,成为其未来对台政策的基调。

首先,在对台政治表述方面,特朗普与拜登在延续美国“一个中国政策”表述框架的基础上,通过语言细节的表述调整不断模糊其“一个中国政策”的具体立场。特朗普第一任期内,在坚持奥巴马政府时期“一个中国政策”的基础上,对“一个中国政策”的政治表述做出调整,更频繁地将美国坚持“一个中国政策”与“与台湾关系法”、中美三个联合公报和对台“六项保证”置于白宫和国会涉台文件的同一段落中并列表述。拜登政府对特朗普调整美国“一个中国政策”政治表述的做法予以继承,将调整后的表述方式常规性运用于拜登政府的官方对台政策文件中。^[4]在特朗普修正对台政治表述的政策基础上,拜登政府还加速推动国际社会对联合国大会第2758号决议的歪曲性认知,试图在国际层面强化“台湾主权未定论”。^[5]

其次,特朗普与拜登都将拉拢更多美国盟友加入挺台国际平台作为扩展台“外交空间”的主要方法。第一任期的特朗普政府高度重视扩展旨在提升台“外交空间”的“全球合作暨训练架构”(Global Cooperation and Training Framework),曾通过外交利诱与施压手段拉拢更多美国盟友加入该架构。^[6]拜登政府延续了该议程,并采取更多外交施压与利诱行动拉拢澳大利亚、加拿大加入该架构。为进一步扩展台“外交空间”,拜登政府还在2021年发起“美台国际组织工作组会议”,以推动更多美国盟友参与包含台湾的“国际合作平台”。^[7]

再次,在对台军售方面,特朗普与拜登都坚持不断提升对台军售数量、拓宽对台军售机制的延续性政策。第一任期的特朗普延续了奥巴马政府的对台军售政策,并在此基础上实现美国对台军售的常规化,在4年内向台湾出售180亿美元的军备。拜登政府延续了特朗普政府常规化的对台军售政策,并在此基础上不断拓展美对台军售的新渠道,拓宽美台军事合作新机制。为拓展对台军售渠道,拜登政府将“外国军事融资”(FMF)计划与“总统提取权”(PDA)纳入美对台军援渠道。^[8]为拓宽美台军事合作机制,拜登政府启动美台特种部队、海警之间的常规性训练合作项目,启动台军与美国国民警卫队的联合演习等军事合作项目。^[9]

二、特朗普第二任期对台政策决策模式

本届特朗普政府的对台政策团队主要由特朗普本人及其核心外交、安全政策成员组成。在特朗普的核心外交、安全政策团队中,总统国家安全事务助理迈克·华尔兹(Mike Waltz)、国务卿马可·鲁比奥(Marco Rubio)、国防部长皮特·赫格塞斯(Pete Hegseth)、副部长埃尔布里奇·科尔比(Elbridge A. Colby)、中情局长约翰·拉特克利夫(John Ratcliffe)将在对台决策方面发挥主要作用。^[10]从特朗普对台政策团队的成员组成看,特朗普本人与其任命的决策成员在对台政策认知方面存在明显差距。^[11]这种认知差异可能会导致特朗普治下的白宫出现两种对台决策模式。

(一) 立场差异:特朗普与团队成员不同的对台政策认知

特朗普与其政策团队在对台立场方面存在明显差异,主要体现在美台军事威慑效果、美对台军售与军援、美是否承诺“协防台湾”三大核心问题上的认知分歧。

首先,特朗普本人对美国军事介入台海地区能否成功阻挠中国“武统”持怀疑态度。特朗普第一任期曾多次在白宫涉台会议上向下属官员表达其对美国军事介入台海无法取得成功的悲观看法。据特朗普的前总统国家安全事务助理博尔顿(John Bolton)回忆,特朗普曾在白宫椭圆办公室将台湾地区与中国大陆的实力差距比喻为“签字笔”和“坚毅书桌”的差距,暗示在台湾实力过于弱小的情况下,美军事介入台海不会达到预期效果。^[12]特朗普也曾在白宫会议上公开质疑美国军事介入台海地区能否取得成功:“中国距离台湾就像两英尺的距离,我们距离台湾则有 8000 英里,如果他们(指中国大陆)进攻台湾,我们什么都做不了。”^[13]与之相反,特朗普的外交、安全团队相信美国协助台湾加速“威慑”能力建设可以“成功阻挠中国对台湾的军事进攻”。国防部长赫格塞斯曾表示,台湾军队应加强战备训练并加固军事防御点,以迫使中国因考虑到巨大伤亡成本而不得不放弃军事进攻计划。^[14]国务卿鲁比奥在参议院听证会上承诺,美国将通过支持台湾军事力量发展的方式实现两岸军事实力的“均衡”(equilibrium)状态,因为增加中国军事攻台的成本是阻挠中国对台军事行动的最有效办法。^[15]总统国家安全事务助理迈克·华尔兹认为,美国要想在台湾问题上实现对中国的成功“威慑”,就应吸取美国在俄乌问题上对俄威慑的失败教训,在对台军援方面尽早采取“强硬”政策,以确保美国在台湾问题上对中国的有效“威慑”。^[16]

其次,特朗普本人对美国加强对台军援、军售的传统政策表示质疑,批评美国对台军援是没有利益回报的国际“慈善”行为。特朗普在 2024 年的竞选活动中表示,美国对台湾的军事援助不是无偿的,美国当前的对台军事援助政策表明美国实际上“与保险公司没什么两样”,台湾未来“应为我们的军事保护付款”。^[17]与特朗普的认知相反,其外交、安全团队主张美国应加大对台军援、军售力度,便利对台军援、军售机制。例如,国务卿鲁比奥曾于 2022 年在参议院提出“台湾以实力求和平法案”,要求总统对美国对台军售和军援机制进行改革,提升美对台军售和军援的行政效率。^[18]总统国家安全事务助理迈克·华尔兹曾在国会发起“台湾防卫法”的立法时呼吁:美国必须“加速武装台湾”,“现在武装台湾总比为时已晚要好”。^[19]在特朗普就职总统前,华尔兹再次公开承诺其担任总统国家安全事务助理后将加速向台湾移交 200 亿美元已支付的武器装备。^[20]

再次,特朗普本人对美国是否应明确承诺“防御台湾”这个问题持模糊态度。在第一任内,当被问道是否会采取军事行动“防卫台湾”时,特朗普模糊回答道:“中国知道我会如何做”。在2023年7月接受福克斯新闻采访时,特朗普再次拒绝就明确承诺“防卫台湾”做出清晰表态,并表示“如果我回答这个问题,那会让我处于非常不利的谈判地位。”^[21]与特朗普质疑美国明确对台“军事防御”责任的立场不同,特朗普的外交、安全团队主张美国应逐渐抛弃传统的“战略模糊”(strategic ambiguity)政策,在“军事防御”台湾问题上做出明确的承诺。例如,总统国家安全事务助理迈克·华尔兹于2023年窜访台湾时公开呼吁美国对台政策转向“战略清晰”(strategic clarity):“我真的认为我们应从战略模糊转向战略清晰,如果我们不去援助台湾,这对日本、韩国和菲律宾来说会意味着什么?”^[22]在2024年要求将加强美对台防务支持的内容纳入“国防授权法案”时,华尔兹再次表示:“我们需要逐渐偏离我们坚持数年的战略模糊政策”,因为“战略模糊”政策已被证明是失败的威慑政策;^[23]美国国防部副部长埃尔布里奇·科尔比在《华尔街日报》撰文认为,在“防卫台湾”问题上,美国不能仅依靠台湾自身的防务力量建设,而应更注重美国未来军事介入台海地区的军事能力建设。为此,美国应尽快为中美未来在台海地区可能出现的军事冲突做好准备。^[24]

(二) 决策模式:决策团队引导特朗普“以台制华”

在特朗普本人与政策团队在对台立场方面存在明显差异的情况下,特朗普政府的对台决策可能出现两种基本模式。第一种决策模式表现为,特朗普要求其政策团队必须在涉台决策方面与总统持相同的立场,即必须以筹码意识看待台湾对美国的意义,必须以交易思维处理美国对台湾的政策。在筹码意识与交易思维的影响下,特朗普政府可能会采取新的对台施压措施,以寻求美台关系的利益互惠与责任平衡状态。例如,特朗普政府可能会通过威胁停止对台军售或军援的方式,施压台湾与美国达成开放贸易、投资市场的新谈判协议,施压台湾大幅提升军费开支,以减轻美国协助“防御台湾”的军事责任。美国的外交建制派甚至担心,在筹码意识与交易思维的影响下,美台关系可能会被特朗普当作对华谈判的“筹码”而进行“交易”。据特朗普第一任期前官员回忆,第一任期的特朗普曾以中止美台关系发展为筹码,即通过阻挠美国务院、国防部出台新的“挺台”政策,要求中国在贸易及其他议题上做出让步。^[25]在第一种决策模式影响下,特朗普在防务承诺、军事援助与关税领域采取的对台施压措施会引起美台矛盾的升级,减缓美台关系的发展进度,同时也会间接有利于中美关系在议题合作与经贸谈判方面进入良性发展轨道。

第二种决策模式表现为,特朗普的政策团队可能会利用特朗普不熟悉美国对台政策背景的特点,通过政策建议引导特朗普做出符合团队对台政策目标的决策。如果特朗普坚持以筹码意识与交易思维处理对台政策,特朗普的政策团队可能在此基础上,引导特朗普做出有利于加强美台关系、加大对华施压的决策内容。如果特朗普打算对台湾采取施压措施,特朗普的政策团队可能会引导特朗普将对台施压措施作为加强美台防务关系或增加台湾防务开支的工具。例如,如果特朗普计划在经贸领域对台湾加征关税,特朗普的政策团队可能会引导特朗普通过关税威胁施压台湾当局启动与美国的投资贸易谈判,并最终达成加强美台在经贸和供应链领域合作的新协议,使美台在经济和安全利益方面的相互依赖程度更高。又如,如果特朗普计划停止对台军事援助,特朗普的政策团队可能会引导特朗普通过该措施施压,要求台当局同意将大幅增加军

费与美增加对台军事援助相绑定,从而可能通过美国增加对台军援与台增加军费两个方面来强化台本土防御能力。特朗普的政策团队甚至劝说特朗普同意以台大幅增加对美军购为条件换取美国明确对台“防御承诺”。^[26]又如,如果特朗普在处理对华关系的过程中试图将台湾作为交易“筹码”,特朗普的政策团队可能劝说特朗普将发展美台关系作为施压中国让步的筹码,而不要将牺牲美台关系作为对华让步的筹码。在特朗普政府继续加强对华战略竞争力度的背景下,中美在各议题领域的分歧和摩擦会越来越多,特朗普的政策团队会积极利用中美分歧性议题,引导特朗普将台湾问题作为施压中国在其他议题上让步的筹码。以中美贸易摩擦为例,如果特朗普发起新一轮对华贸易战并同意与中方重启经贸谈判,特朗普的政策团队可能会以谈判为契机,引导特朗普以加强美台关系为筹码施压中国在经贸谈判中让步,包括提升美台官方交往层次、增加对台军售和军事援助等。^[27]在这样的决策模式下,中美未来在重大议题上的摩擦或分歧都可能成为特朗普的政策团队引导特朗普强化美台关系的借口。届时,中美关系的稳定程度会直接影响特朗普政府强化美台关系的政策进度。

从特朗普第一任期的对台决策模式与政策结果来看,政策团队引导特朗普以交易思维加强美台关系、以筹码意识加大对华施压决策的可能性会更大。在特朗普的第一任期,为在中美贸易谈判过程中加大对华施压力度,特朗普在政策团队的建议下采取诸多打破美国对台政策传统的“挺台”政策,包括对美国的涉台政治表述进行了明显偏离“一个中国政策”的修改;放宽台湾地区领导人“过境”美国的外交限制,取消所谓“美台官方交往限制”;在4年内向台湾出售额度空前的军事装备;^[28]在4年内签署3个国会“挺台”法案等。^[29]由此可见,特朗普未能有效控制政策团队利用其交易思维与筹码意识引导他本人处理美台关系的决策,使特朗普没有将牺牲美台关系发展作为对华贸易谈判的让步筹码。相反地,特朗普的政策团队成功利用特朗普的交易思维与筹码意识,以中美议题分歧为契机,引导特朗普通过加强美台关系的方式施压和制约中国。政策团队引导特朗普以加强美台关系的方式推进对华战略竞争,极有可能成为第二任期特朗普政府对台决策的主要模式。就此而言,特朗普的筹码意识与交易思维不仅不会伤害美台关系,反而可能成为推动美台关系全面强化的间接动力。

三、特朗普第二任期对台政策的风格特点

在对台政策继续保持延续性与对台政策“建制派”引导两大基本方向的基础上,特朗普第二任期的对台政策也会因新形势下美国对华竞争战略、团队决策风格、国内政治极化的影响而体现出新的风格与特点。

(一)“以台制华”策略的使用会更频繁

在美国持续加大对华战略竞争力度的背景下,特朗普政府将继续提升台湾议题在美国外交政策中的优先级和重要性,通过更频繁地打“台湾牌”来推进其对华战略竞争议程。在特朗普的核心外交、安全团队中,大部分官员都支持特朗普对美国传统的地缘战略进行调整,减少美国在欧洲和中东的军事部署和外交投入,增加美国在印太地区的战略军事部署与外交投入,以更高程度的资源聚焦和战略聚焦态势来推进对华战略竞争。在特朗普政府继续将战略部署重点转向印太与中国的过程中,特朗普政策团队认为,台湾应成为美国推进印太战略和对华战略

的优先议题。副总统万斯（J.D. Vance）认为，美国政府过往的全球战略更重视欧洲而非印太，更重视对乌克兰的资源投入而忽视对台湾的资源投入，但台湾对美国的战略意义要明显高于乌克兰，美国未来应将对台而非对乌军事援助作为美国战略资源的投资重点。^[30]前总统国家安全事务助理奥布莱恩（Robert C. O'Brien）认为，第二任期的特朗普政府应以全面“遏制”中国为优先战略目标，运用总体战手段全面削弱和打压中国的利益。为实现此目标，特朗普政府可以推动国会进行涉台立法、邀请台湾参加环太平洋军事演习、扩大对台军援机制，将台湾作为“遏制”中国的优先手段。^[31]总统国家安全事务助理迈克·华尔兹也认为，如果中国“控制”台湾，中国将控制全球50%的贸易，这会对美国的全球贸易霸权产生威胁。华尔兹要求美国国务院和国防部尽快制定美国加大对台外交、军事支持力度的详细计划，以阻挠中国通过控制台湾来削弱美国的全球霸权地位。^[32]因此，在全面推进对华战略竞争的背景下，台湾在特朗普政府外交议程中的优先性会继续升高，频繁打“台湾牌”极可能会成为特朗普政府对台政策的特点。

（二）决策协调与政策执行可能更加混乱

特朗普的外交团队在政治背景方面体现出的“外来者”特色，会使特朗普政府的对台政策出现更多决策协调和政策执行方面的混乱现象。第一，由于其固有的“反建制”政治风格，特朗普在外交团队的任命思路方面也体现出明显的偏好政治“外来者”的色彩，即故意挑选不具有外交专业背景或外交经验的人员来领导美国的外交、国防与情报部门，如总统国家安全事务助理迈克·华尔兹、中情局长拉特克利夫、国家情报总监图尔茜·加巴德（Tulsi Gabbard）、国防部长皮特·赫格赛斯等人。^[33]由于特朗普的政策团队并没有丰富的行政工作经历，团队成员可能不具备娴熟领导下级部门进行对台政策执行的行政能力，导致特朗普政府在推进对台政策议程时，或出现上级部门决策与下级部门执行之间的偏差。甚至可能出现在上级部门对下级部门执行对台政策的管控有所放松时，下级部门可以采取更大的自由裁量权来强化美台关系的情况。例如，在特朗普第一任期期间，美国国务院、国防部负责对台政策的中下层官员为防止特朗普在处理对华关系时将牺牲美台关系作为对华让步的筹码，经常利用特朗普不擅长微观决策管控、不重视政策执行细节的行政风格，在不告知总统、不需要总统批准的情况下，在微观政策执行方面进行自由裁量，采取秘密强化美台关系的隐蔽行动。^[34]第二任期的特朗普及其外交团队也可能无法对下级部门的政策执行做到有效的微观管理，相似的对台决策与执行偏差情况可能再次发生。第二，由于特朗普明显缺乏就不同部门对台政策进行跨部门协调的决策意识，特朗普第二任期的不同部门在推进对台政策时很可能出现缺乏协调的政策混乱现象。例如，在特朗普第一任期期间，国家安全委员会对白宫的外交决策模式进行调整，减少国安委对外交、安全部门在对台决策方面的控制权，这导致特朗普很难对美国国务院、国防部不同的对台政策进行统一和协调。国安委在对台政策方面的“放权”模式，使特朗普政府的对台决策从总统层面被下放至内阁级官员层面，导致特朗普政府在同时处理对华关系与对台政策时缺乏有效的统一协调。在“外来者”充斥特朗普政策团队的情况下，第二任期的特朗普政府可能再次重复国安委在对台决策方面的“放权”模式，导致对台政策再次出现部门议程冲突与政策执行不协调的混乱现象。

（三）白宫与国会的对台政策更加趋同

在加大对华战略竞争与国内政治极化愈演愈烈的背景下，特朗普第二任期的白宫和国会在对台政策方面可能会越来越趋同，白宫和国会在对台政策方面进行立法与执行配合的程度会越来越高，这会使特朗普政府强化美台关系的政策执行效率继续提高。在传统的美国对台政策中，白宫和国会通常会采取战略方向相似但政策措施有所差异的“挺台”政策。国会通常会提出非常激进的“挺台”立法，但白宫通常会从管控中美关系稳定的角度出发，希望执行更加温和和渐进性的“挺台”政策。其结果是美国以往的对台政策经常出现国会立法与白宫执行之间的差异现象，甚至出现白宫对国会过激的挺台立法进行秘密阻拦或内容修正的情况。^[35]然而，在美国全政府达成对华战略竞争共识的背景下，特朗普管控中美关系稳定的积极性会明显下降，特朗普阻挠国会通过激进“挺台”法案以避免刺激中美关系的政治动机也会被削弱，国会未来通过激进“挺台”法案的可能性会明显增加。而且，在美国政治极化愈演愈烈背景下，总统主动或公开阻挠国会通过激进“挺台”法案的政治成本也在上升。例如，如果国会通过严重侵犯“一个中国政策”红线的激进“挺台”法案，特朗普阻挠该激进法案的政治尝试很可能被民主党攻击为“亲华”或“对华软弱”行为，特朗普可能会担心其“对华强硬”的政治形象受损而拒绝阻挠国会通过激进“挺台”法案。在两党内斗愈演愈烈的背景下，民主党甚至可能基于对特朗普进行最大化政治施压的考虑，故意在国会提出大量激进的“挺台”法案，迫使共和党议员为维护其“反华”形象而支持法案。在法案获得国会通过后，民主党可能将是否签署该法案的政治难题留给特朗普，施压特朗普签署严重伤害中美关系的激进“挺台”法案，为特朗普协调处理对华关系与对台政策增加新的困难。^[36]在阻挠国会通过激进涉台法案的政治意愿将继续下降的情况下，第二任期的特朗普可能在台政策方面与国会越来越趋同，导致国会在强化美台关系、助推总统侵蚀“一个中国”红线方面扮演更具进攻性的角色。

（四）重军事、贸易而轻“价值观”

由于特朗普及其政策团队对美国外交政策重点的认知与民主党的外交理念存在明显差异，特朗普第二任期的对台政策会在议题优先性方面体现出不同于民主党政府的特点。如果对特朗普第一任期的对台政策与拜登政府的对台政策进行比较，可以发现特朗普政府的特点：第一，特朗普第一任期的对台军售额度明显高于拜登政府，特朗普政府在采取支持台湾的军事政策方面比拜登政府更加激进，说明特朗普更重视在军事安全领域对台湾的政策支持；^[37]第二，尽管贸易、产业议题在特朗普的外交政策框架中占有重要地位，但第一任期的特朗普政府在发展美台贸易关系方面的积极性要明显弱于拜登政府。特朗普第一任期仅与台当局发起未能延续下去的“新经济繁荣伙伴对话”（New Economic Prosperity Partnership Dialogue），而拜登政府则与台当局先后发起包含“美台 21 世纪贸易倡议”在内的 5 项经贸合作倡议。^[38]这说明特朗普政府的对台经贸政策将更重视协议带来的短期成果，如削减美国贸易赤字、增加美国半导体制造业就业。为达成这些成果，特朗普很可能会继续以加征关税为施压手段，逼迫台当局与美国达成增加对美进口、增加在美制造业投资的阶段性协议。特朗普也可能宣布停止《芯片与科学法案》下美国政府对台积电的补贴，以此施压台积电增加在美先进制程芯片工厂的投资数量，并同意将台积电当前最先进的芯片生产技术应用其在美国的工厂；^[39]第三，特朗普第一任期在扩展台所谓“国际外交空间”方面所采取的政策烈度明显低于拜登政府。在美国领导下的

联盟体系“挺台”及支持台参与国际组织方面,特朗普第一任期提出的政策倡议远不如拜登政府多,特朗普对美台“民主”共同价值观的强调远比拜登政府少,这说明特朗普更愿意从双边而非多边、利益而非价值观的角度来推动美台关系,美国对台政策的“多边主义”和“价值观”色彩会在特朗普的第二任期有所弱化。^[40]

四、特朗普第二任期对台政策前瞻

在美国对台政策体现出明显延续性特点的基础上,对拜登政府政策框架的基本沿袭,会使特朗普第二任期继续美国对“一个中国政策”与“战略模糊”原则的政策调整。然而,由于在对台政策议题的优先级方面与拜登政府存在认知差异,特朗普政府对部分涉台议题如军事、外交议题的重视程度会更高,政策推进力度会更大,对部分涉台议题如多边外交、价值观外交的重视程度会降低,政策推进力度会有所削弱。特朗普政府在具体议题领域政策推进重点的变化,可能会加速或减缓美台关系在不同具体议题领域的发展增量,但不会冲击美台关系在具体议题领域的发展存量。

首先,在继续美国对“一个中国政策”的调整方面,特朗普第二任期可能会继续宣称美国将坚持“一个中国政策”,但同时会继续坚持其第一任期对“一个中国政策”政治表述的修正内容。特朗普政府会在涉及“一个中国政策”的外交立场阐述中强化美国与中国的立场差异,强调美国的“一个中国政策”不包含美国政府对台湾主权归属问题的承认。为进一步混淆国际社会对美国“一个中国政策”的认知,特朗普政府可能会越来越频繁地推动国际社会对联大第2758号决议精神的曲解,并在涉台政治表述方面越来越多地突出台湾“主权未定论”论调。在推进美国对台“战略模糊”政策方面,特朗普第二任期可能会在“军事防卫”台湾问题上继续采取模糊态度,拒绝以官方形式承诺美国将“军事防卫”台湾。与此同时,特朗普政府也会继承拜登政府对“战略模糊”的调整政策,^[41]即通过增加对台军事援助、增加美台军事合作、增加军事介入台海地区的战备程度等可视化措施,向中方表明美国未来军事介入台海地区的“战略清晰”态势越来越明显。

其次,由于特朗普的政策团队高度重视军事议题在对台政策中的优先性,尤其主张美国对台军援的优先性应高于对乌军援,^[42]特朗普政府第二任期的美台军事关系可能会继续提升。在施压台湾扩充军费方面,特朗普政府可能会以对台军援为施压筹码,要求台湾将防务开支比例提升至5%至10%。^[43]在扩展深化美对台军援机制方面,特朗普可能会借助国会立法,建立更多提升美国对台军事装备移交效率的“快车道”机制。在美售台军事装备的性能和类别方面,特朗普的政策团队可能会劝说特朗普放开美售台武器装备的性能限制,向台湾出售杀伤力更大、进攻性更强、技术性能更先进、战术类别更多样的武器装备。^[44]在美台军事合作机制方面,特朗普政府可能会完全继承拜登时期扩展的美台军事合作机制成果,并在现有合作机制基础上拓展美台军事演习的内容和规模。

再次,由于特朗普的政策团队希望通过升级美台“外交”规格来进一步掏空“一个中国政策”,特朗普第二任期在提升美台“外交”规格方面也可能采取新的措施。特朗普政府可能会再次放开美国国务院对美台官方交往限制,允许更高级别的政府官员窜访台湾,对美国国会议员未来的

窜台规模和行程不进行干预性控制，通过行政或立法支持的方式加强美台地方政府之间的关系建设。然而，由于特朗普及其团队对拜登政府的“多边主义”外交路径持反对态度，特朗普政府通过国际平台或联盟体系扩展台“国际空间”的外交方式可能会发生变化。特朗普政府可能会更重视通过双边或小多边方式推动扩展台“国际空间”，对通过“全球民主峰会”等美式价值观平台扩大台湾在国际上的影响力不再感兴趣。

最后，尽管特朗普在竞选期间对美国的盟友提出批评，特朗普第二任期通过调整美国与盟友的联盟关系，施压盟友在军事和安全领域更多介入台海地区的可能性会更大。在重新调整美国与盟友联盟责任分工的过程中，特朗普政府可能会以美国的安全保证承诺为施压筹码，要求北约、日本、韩国、菲律宾等盟友在军事和安全政策方面更多介入台海地区。特朗普政府可能会要求这些盟友加强与台湾的军事合作关系，如与台当局建立军事对话机制或协助台加强防务产业建设；^[45] 特朗普政府可能会要求盟友增加在台海地区的军事活动频率，如增加军机、军舰通过台湾海峡的频率，增加在台海地区与美军的军事演习频率；特朗普政府还可能会要求盟友加强对美军未来介入台海地区的军事准备的政策配合力度，尤其是要求日本、菲律宾在靠近台湾本岛周边岛屿的军事基地建设方面，为美军未来介入台海地区的武器部署、物资投送、作战配合和后勤保护提供军事基建方面的支持。^[46]

结 语

尽管特朗普在竞选时提出的涉台政策言论具有明显的“反建制”外交色彩，但在美加速对华战略竞争推进的大背景下，美国的对台政策会始终与美国的对华战略高度关联，且会始终受到美国对华政策的结构性影响。在这样的结构性背景下：第一，特朗普的“反建制”立场并不会影响特朗普政府在对台政策框架方面对美国传统对台政策方向的延续，美国“亲台挺台”的政策方向不会因特朗普的“反建制”政治风格而被逆转；第二，特朗普的交易思维和筹码意识可能不仅不会弱化美台关系，反而会被其安全外交团队利用和引导，将强化美台关系作为中美谈判的施压工具和对华战略竞争的进攻筹码，使中美关系的稳定程度更明显地影响到美台关系的进展；第三，特朗普政策团队的“外来者”特点会削弱特朗普政府对台决策的协调性，使中美关系因特朗普政府在台湾问题上采取更多不可预测的措施而增加不稳定因素。特朗普面临的国内政治极化环境将使其阻挠国会通过激进涉台法案的政治意愿明显下降，国会与总统未来在推进美国对台政策方面体现出越来越明显的趋同性，可能使美国未来“亲台挺台”的政策烈度继续上升。总而言之，在美国政府坚定推动对华战略竞争的结构性背景下，特朗普再次执政后在对台政策方面表现出的共性与个性因素都可能成为加强美台关系、破坏中美关系的潜在动因。

注释：

[1] Pavel K. Baev, Vanda Felbab-Brown, Jeffrey Feltman, etc., “How is Trump’s reelection likely to affect US foreign policy?” Brookings Institution, November 14, 2024, <https://www.brookings.edu/articles/how-is-trumps-reelection-likely-to-affect-us-foreign-policy/>.

[2] David Sacks, “Taiwan’s Trump conundrum,” Council on Foreign Relations, July 19, 2024, <https://www.cfr.org/blog/taiwans-trump-conundrum>; Joyu Wang, “As Beijing threatens, Taiwan looks nervously at Trump,” *The Wall Street Journal*, November 18, 2024, <https://www.wsj.com/world/china/taiwan-trump-security-china-us->

7008b580 .

[3] “The next U.S. administration and China policy,” International Crisis Group, October 17, 2024, <https://www.crisisgroup.org/united-states/united-states-china/010-next-us-administration-and-china-policy> .

[4] James Lee, “The One-China Policy in transition,” *Georgetown Journal of International Affairs*, November 7, 2022, <https://gjia.georgetown.edu/2022/11/07/the-one-china-policy-in-transition/>.

[5] Russell Hsiao, “Senior US officials push back against the PRC ‘misusing’ UNGA Resolution 2758,” Global Taiwan Institute, May 15, 2024 , <https://globaltaiwan.org/2024/05/senior-us-officials-push-back-against-the-pre-misusing-unga-resolution-2758/> .

[6] “Virtual forum on expanding Taiwan’s participation on the global stage,” The U.S. Department of State, April 2, 2020, <https://2017-2021.state.gov/virtual-forum-on-expanding-taiwans-participation-on-the-global-stage/>.

[7] “Declaration by G7 defense chiefs is filled with clichés of fanning the flames,” *Global Times*, October 20, 2024, <https://www.globaltimes.cn/page/202410/1321568.shtml>.

[8] Micah McCartney, “Three US allies sail warships near China,” *Newsweek*, September 26, 2024, <https://www.newsweek.com/japan-warship-taiwan-strait-china-news-1959582> .

[9] Duncan DeAeth, “Taiwanese soldiers joined US military exercises in Michigan,” *Taiwan News*, September 3, 2023, <https://www.taiwannews.com.tw/news/4988338>.

[10] Ross Douthat, “‘They would never be doing this under Trump’ : two G.O.P. foreign policy experts on what a second,” *The New York Times*, October 24, 2024, <https://www.nytimes.com/2024/10/24/opinion/trump-foreign-policy-republicans.html> .

[11] Michael Schuman, “Taiwan has a Trump problem,” *The Atlantic*, October 25, 2024, <https://www.theatlantic.com/international/archive/2024/10/trump-reelection-taiwan-china-invasion/680330/> .

[12] Josh Rogin, “When Trump caved to Xi and threw Taiwan under the bus,” *Daily Beast*, March 8, 2021, <https://www.thedailybeast.com/when-trump-caved-to-xi-and-threw-taiwan-under-the-bus/> .

[13] John Bolton, “Former national security advisor John Bolton says Donald Trump is unfit for a second term,” PBS, July 10, 2020, <https://www.pbs.org/video/john-bolton-p0lewq/>.

[14] Kelvin Chen, “Trump’s pick for secretary of defense backs Taiwan,” *Taiwan News*, January 15, 2025, <https://www.taiwannews.com.tw/news/6016051>.

[15] “Rubio clashes with Chinese top diplomat on Taiwan,” *The Japan Times*, January 25, 2025, <https://www.japantimes.co.jp/news/2025/01/25/asia-pacific/politics/wang-rubio-us-china/>.

[16] Micah McCartney, “Mike Waltz: 10 times Trump’s national security adviser pick hit out at China,” *Newsweek*, November 14, 2024, <https://www.newsweek.com/times-mike-walz-hit-out-china-trump-national-security-adviser-1985562>.

[17] Didi Tang, “Trump says Taiwan should pay more for defense and dodges questions if he would defend the island,” The Associated Press, July 18, 2024, <https://apnews.com/article/trump-taiwan-chips-invasion-china-910e7a94b19248fc75e5d1ab6b0a34d8>.

[18] Eryk Michael Smith, “Trump cabinet picks delight Taiwan, send strong signal to China,” *Fox News*, November 13, 2024, <https://www.foxnews.com/world/trump-cabinet-picks-delight-taiwan-send-strong-signal-china> .

[19] Keoni Everington, “Trump picks pro-Taiwan Mike Waltz as national security advisor,” *Taiwan News*, November 12, 2024, <https://www.taiwannews.com.tw/news/5969478> .

[20] Lery Hiciano, “Hegseth vows to maintain peace in Strait,” *Taipei Times*, January 16, 2025, <https://www.taipetimes.com/News/front/archives/2025/01/16/2003830280>.

[21] MSNBC, “Trump says Taiwan ‘took our business away’ ,” Youtube, July 17, 2023, <https://www.youtube.com/watch?v=48bTwpGgYBA> .

[22] Jenny Leonard, “For Waltz, advising isolationist Trump is Taiwan-sized challenge,” Bloomberg, December 18, 2024, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2024-12-18/for-waltz-advising-isolationist-trump-is-taiwan-sized-challenge>.

[23] Micah McCartney, “Mike Waltz: 10 times Trump’s national security adviser pick hit out at

China,” *Newsweek*, November 14, 2024, <https://www.newsweek.com/times-mike-walz-hit-out-china-trump-national-security-adviser-1985562> .

[24] Elbridge Colby, “The U.S. and Taiwan must change course,” *The Wall Street Journal*, September 2, 2024, <https://www.wsj.com/opinion/us-taiwan-china-defense-elbridge-colby-64ef679c>.

[25] Josh Rogin, “Trump is failing to counter China’s diplomatic assault on Taiwan,” *The Washington Post*, September 6, 2018, https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/trump-is-failing-to-counter-chinas-diplomatic-assault-on-taiwan/2018/09/06/e744f97c-b20c-11e8-9a6a-565d92a3585d_story.html .

[26] Chris Buckley and Amy Chang Chien, “Taiwan sees a higher price for U.S. support as Trump returns to power,” *The New York Times*, November 10, 2024, <https://www.nytimes.com/2024/11/10/world/asia/taiwan-trump-us-support.html> .

[27] “China warns Trump against using Taiwan for leverage on trade,” Bloomberg, December 12, 2016, <https://www.bloomberg.com/politics/articles/2016-12-12/chinese-media-warn-trump-against-using-taiwan-as-bargaining-chip> .

[28] Kylie Atwood, “US lifts self-imposed restrictions with Taiwan,” CNN, January 11, 2021, <https://www.cnn.com/2021/01/09/asia/taiwan-us-restrictions-lifted-intl-hnk/index.html> .

[29] Richard C. Bush and Ryan Hass, “How would the Trump or Harris administration approach Taiwan?” Brookings Institution, October 3, 2024, <https://www.brookings.edu/articles/how-would-the-trump-or-harris-administration-approach-taiwan/>.

[30] Hugh Cameron, “JD Vance tells Tim Dillon US needs weapons to fight China, Not Russia,” *Newsweek*, October 28, 2024, <https://www.newsweek.com/jd-vance-tim-dillon-taiwan-priority-over-ukraine-1975851> .

[31] Keoni Everington, “Trump picks pro-Taiwan Mike Waltz as national security advisor,” *Taiwan News*, November 12, 2024, <https://www.taiwannews.com.tw/news/5969478> .

[32] Keoni Everington, “Trump picks pro-Taiwan Mike Waltz as national security advisor,” *Taiwan News*, November 12, 2024, <https://www.taiwannews.com.tw/news/5969478> .

[33] Kevin Rector, “Trump’s own unorthodox rise, focus on loyalty loom large as nominees face headwinds,” *Los Angeles Times*, December 8, 2024, <https://www.latimes.com/politics/story/2024-12-08/trump-nominees-loyalty>.

[34] Richard C. Bush and Ryan Hass, “How would the Trump or Harris administration approach Taiwan?” Brookings Institution, October 3, 2024, <https://www.brookings.edu/articles/how-would-the-trump-or-harris-administration-approach-taiwan/> .

[35] Andrew Desiderio, “White House resists Congress’ bipartisan bid to overhaul U.S.-Taiwan relations,” Politico, August 7, 2022, <https://www.politico.com/news/2022/08/07/white-house-resists-congress-overhaul-u-s-taiwan-relations-00050163> .

[36] Jiachen Shi, Andrew Devine, and Lin (Kirin) Pu, “The ‘Taiwan Card’ in US domestic politics,” *The Diplomat*, October 20, 2022, <https://thediplomat.com/2022/10/the-taiwan-card-in-us-domestic-politics/>.

[37] “U.S. arms sales to Taiwan,” Forum on the Arms Trade, <https://www.forumarmstrade.org/ustaiwan.html> .

[38] Russell Hsiao, “Taiwan policy under the second Trump administration,” Global Taiwan Institute, November 27, 2024, <https://globaltaiwan.org/2024/11/taiwan-policy-under-the-second-trump-administration/> .

[39] Tae Kim, “Taiwan vows to invest more in U.S. TSMC mulls Intel factory deal, report says,” *Barron’s*, February 15, 2025, <https://www.barrons.com/articles/trump-tariffs-us-taiwan-chips-e18f2c95>.

[40] Juan Alberto Ruiz Casado, “Trump 2.0 and the future of the Taiwan Strait conflict,” *The Diplomat*, November 18, 2024, <https://thediplomat.com/2024/11/trumps-return-and-the-future-of-the-taiwan-strait-conflict/> .

[41] 节大磊：《美国对台政策的模糊与清晰》，《美国研究》，2023 年第 3 期，第 51 页。

[42] Kevin Rector, “Trump’s own unorthodox rise, focus on loyalty loom large as nominees face headwinds,” *Los Angeles Times*, December 8, 2024, <https://www.latimes.com/politics/story/2024-12-08/trump-nominees-loyalty>.

[43] Liu I-Chen, “The risks of oversimplifying Taiwan’s defense needs,” *The Diplomat*, November 16, 2024,

<https://thediplomat.com/2024/11/the-risks-of-oversimplifying-taiwans-defense-needs/> .

[44] Minnie Chan, “Taiwan to get tactical boost with Nato’s Link 22 and US SeaGuardian drones: analysts,” *South China Morning Post*, June 28, 2023, <https://www.scmp.com/news/china/military/article/3225627/taiwan-get-tactical-boost-natos-link-22-and-us-seaguardian-drones-analysts> .

[45] Ben Blanchard, “Taiwan deepening security cooperation with US, other ‘allies’ ,” Reuters, September 19, 2024, <https://www.reuters.com/world/taiwan-deepening-security-cooperation-with-us-other-allies-2024-09-19/> .

[46] Amber Wang, “What does the US Himars deployment to southern Japan mean for China?” *South China Morning Post*, November 26, 2024, <https://www.scmp.com/news/china/military/article/3288242/what-does-us-himars-deployment-southern-japan-mean-china> .

(责任编辑 刘佳雁 贾 蓓)

Prospects for the Taiwan Policy of Trump’s Second Term

Sun Bingyan

Abstract: In the recently concluded U.S. presidential election, Donald Trump’s “unconventional” remarks on the Taiwan question have drawn widespread attention from the traditional diplomatic establishment in the United States. They speculated that if Trump were to return to power, he might significantly adjust the long-standing U.S. policy tradition of supporting Taiwan. However, based on an analysis of the continuity of U.S. policy toward Taiwan during Trump’s first term and the Biden’s term, combined with an assessment of the composition of Trump’s diplomatic and security team and his decision-making patterns, this article argues that in the second Trump term, U.S. policy toward Taiwan would be more integrated into the framework of strategic competition with China rather than being embedded into the “America First” agenda. At the strategic level, the U.S. will maintain a high degree of policy continuity on core questions related to Taiwan: continuing to hollow out and blur the “One China Policy,” expanding arms sales to Taiwan, strengthening military defense commitments, and encouraging allies to engage in the Taiwan question through a combination of pressure and incentives. At the policy implementation level, there may be more chaos in decision-making coordination on Taiwan, more coordination between the White House and Congress, as well as a higher frequency of implementation of the strategy of “using Taiwan to contain China”. Notably, the Trump administration may moderately downplay the role of “values-based diplomacy” in its Taiwan policy, but such adjustments would only be tactical tweaks and would not alter the fundamental continuity of the U.S. strategic approach to Taiwan.

Key Words: Trump Administration; Taiwan Question; U.S.-Taiwan Relations; China-U.S. Relations