



當代日本與東亞研究

第4卷第2號 2020年3月

<http://jeast.ioc.u-tokyo.ac.jp/>

川普政府與美台關係

當代日本與東亞研究會 編印

目次

■ 摘要	I
■ 論文	
前言	1
川普政府執政前後的混亂	1
美國的政策・法律中對台灣問題的相關言論增加	3
更加積極的介入臺灣	4
結論	5
■ 附記	i
■ 作者簡歷	ii

摘要

川普總統上任後，美國的對台政策被認為起了變化。回顧過去 3 年，事實上，並未發生任何能夠引發臺灣海峽的根本構造變化的事件。美台關係在表面上強化當中，政府・軍方的交流增加以外，武器販賣也超越以往的水平。美國國會通過的《亞洲再保證倡議法》及《臺灣旅行法》等法案對於總統的外交政策影響是有限的，然而在美中對立持續的狀態下，在美國有關對台政策的政治勢頭是確實存在的。對於臺灣的地緣政治以及在國際秩序當中的所扮演的角色也朝向再評價。可是，美國政府仍是在「一個中國」政策架構內，試圖做出包括對台軍售的最大限度的關係強化，兩岸關係的管理依然備受重視。美國政府有時做出的挑釁言論，也是為了批判中國對臺灣施加壓力而採取的被動作為。在美中關係之中的臺灣問題是否會成為主要影響因素尚無法確定。

Abstract

The inauguration of the Trump administration was said to change the U.S. policy toward Taiwan. Looking back over the past three years, what is happening in reality is not yet enough to cause a fundamental change in the structure of the triangular relationship among the U.S., China and Taiwan. US-Taiwan relations have been strengthened, and the number of exchanges between the government and the military and arms sales have exceeded conventional levels. Legislation by Congress, such as the Asia Reassurance Initiative Act and the Taiwan Travel Act, has only a limited impact on the president's foreign policy, but it is true that the growing rift between the United States and China has given the United States political momentum regarding Taiwan policy. Some reevaluate Taiwan's role in geopolitics and even in shaping Indo-Pacific order. However, within the framework of the "One China policy", the US government seems to continue to place importance on the management of cross-strait relations, while seeking to maximize the strengthening of relations, including arms sales. Provocative remarks by American governmental officials are in fact mostly reactive and criticize China's pressure on Taiwan's international space. It remains to be seen whether the Taiwan issue will once again become a major factor in U.S.-China relations.

川普政府與美台關係

佐橋亮

(東京大學東洋文化研究所副教授)

一、 前言

2016年11月，唐納·川普當選美國第45任總統後，美台關係以及有關台灣海峽的國際關係引起了人們的高度關注。這個與眾不同的總統帶領下的川普政府有沒有可能重新考慮20世紀70年代形成的美國的「一個中國」政策？這個預測的不確定性也反應了相關國家的不安。事實上，川普政府執政後，這個政策的改變方向並不僅是向著起初預測的接近臺灣的立場，也被認為這樣的變化也可以被認為是接近中國政府的主張。

回顧過去的3年，實際發生的事情還不足以引起臺灣海峽構造發生根本改變。儘管表面上美台關係強化升級，但是美國政府仍是在「一個中國」政策架構內，試圖做出包括對台軍售的最大限度的關係強化，兩岸關係的管理依然備受重視。

另一方面，臺灣仍然存在成為中美關係激烈競爭的籌碼因素的擔憂。一旦被捲入美中對抗，勢必對臺灣經濟社會造成致命傷害。中國也理解美國政府會謹慎行事，但由於本質上的不信任導致中國變得過於敏感。

過去10多年中，兩岸軍事平衡被打破，臺灣政治愈加複雜。中國政府必然不滿足於臺灣問題的現狀，美中台關係構造的變質正在不斷暴露出來。在川普執政期間，三方難以相信彼此，不信任正在加劇。

但是，美國政府的對台政策到底發生了多大程度的變化呢？是否被動地回應中國的動向？或者是否更積極地重新考慮現有的政策立場？此外，干預臺灣的依據能否超越《臺灣關係法》中的民主主義、人權關懷，轉向找到戰略價值呢？臺灣在圍繞中美競爭的戰略中佔據著什麼樣的位置呢？而且，臺灣和大陸如何看待和回應美國的動向呢？從結果來看，維持現狀的穩定未來也會持續下去嗎？

本文將通過分析川普時代的美台關係，以獲得回答上述問題的線索。

二、 川普政府執政前後的混亂

2016年11月，川普的當選令許多人大失所望。當選後的第二個月，川普接聽了蔡英文打來的祝賀電話。有報導稱美國國會議員和政策制定者設計了這件事，但

更重要的是，當這件事成為話題時，川普發表的言論卻並未表明對「一個中國」政策的理解。這個與眾不同的總統能否輕易破壞掉持續 40 年的美中台關係的基本構造引起了全球的關注。

從結果來看，2017 年 2 月 4 日，白宮就日美領袖會談之前中美領袖電話會談發表聲明：「川普總統回應習近平國家主席的要求，美國政府宣布同意尊重『一個中國』政策（President Trump agreed, at the request of President Xi, to honor our “one China” policy.）」此外，既然是「一個中國」政策，所以英語的「our」指的是美國政府，而不是美國和中國政府。「honor」指的是 72 年和 78 年聲明中美國政府的立場，即美國認識到中國人主張的「只有一個中國，臺灣是中國的一部分」，這意味著再次「尊重」的立場。今年 3 月，美國國務院代理發言人唐納（Mark Toner）表示美國對臺灣的立場，除了鼓勵良好、日益增強的兩岸關係之外，美國支持「一個中國」政策。這也與尊重同義，兩者都表明遵守以前聲明的立場。

這表明美國政府無意改變美中台的法律基本結構，這確實對中國政府來說是一個很大的安心因素。4 月，習近平訪問佛羅里達，這是繼中美領袖會議召開後，中國政府為了穩定中美關係制度化而做的努力。（與本論文的主旨不同，6 月左右這個架構在美國內備受批評，秋季之後兩國政府之間的關係管理變得很困難）。

但是，從中國的角度來看，很難讓人高枕無憂。3 月，臺灣的海軍司令黃曙光趁著交還護衛艦的機會訪問了美國國防部。第二個月與提名為國防部長的雷克斯·韋恩·提勒森（Rex Wayne Tillerson）在議會聽證會上談及「六項保證¹」，從中國的角度來看，多少深化了「一個中國」政策的內容。（但是，當國防部長雷克斯·韋恩·提勒森上任時，傳聞他質疑美國的「一個中國」政策能否持續下去，還提出應該探討第四聲明）。

此外，在 6 月的亞洲安全保障對話（香格里拉對話）中，美國國防部長詹姆士·諾曼·馬提斯（James Norman Mattis）首次提及了台灣。同月也承認向臺灣販賣武器。（另外，據報導在 9 月 F-35 被列入未來的購買清單。國防部長公開希望於 18 年 3 月實行。）另一方面，中國對臺灣姿態強勢。例如，不承認 5 月份臺灣作為觀察者參加世界衛生組織大會。12 月，美軍艦可能停靠在高雄港的行為引起了駐美中國公使的強烈批判。

¹ 「六項保證」是指美方 1982 年與中方簽署《八一七公報》前向臺灣的承諾，即：不設定對台軍售的終止期限；不修改《與臺灣關係法》；不事先與大陸磋商對台軍售；不在兩岸之間扮演調解人；不迫使臺灣與大陸談判；不正式承認大陸對臺灣的主權。Alan Romberg. (2003), *Rein In at the Brink of the Precipice: American Policy toward Taiwan and U.S.-PRC Relations*, Washington DC: Henry L. Stimson Center, pp.134-135.

三、 美國的政策・法律中對台灣問題的相關言論增加

從 2017 年底到 18 年上半年，美國的對華政策迅速變得強硬。與此同時，臺灣相關的言論以及新法律的制定、任命親台的政府高官事件相繼發生。

政府的動向可以說是一個安靜的變化。國家安全保障戰略（NSS）表明「一個中國」政策中與臺灣保持著牢固的關係，也提及了《臺灣關係法》。

18 年 1 月，薛瑞福（Randall G. Schriver）擔任國防部印太安全事務助理部長，4 月約翰・波頓（John Robert Bolton）就任國家安全顧問，兩人作為親台派被廣為所知。薛瑞福上任後也對印太戰略夥伴台灣發表過意見。但是，他的發言從頭到尾只意識到了「一個中國」政策的範圍，並表示武器售賣增加與川普政府方向即對外有償軍事援助（FMS）的增加相一致等，意識到了政治的制約。

對川普總統個人來說，重要的應該是鴻海的對美投資。6 月，川普總統出席了鴻海的新工廠開工儀式。5 月，新聞發言人桑德斯（Sarah Elizabeth Huckabee Sanders）圍繞外國航空公司的表記變更請求，以極其苛刻的措詞批判了中國政府。因對中強硬而被廣為所知的副總統麥克・彭斯（Michael R. Pence）在演講（10 月）中也公然批評中國對臺灣施加壓力（並且，沒有談到「六項保證」）。不過，這些都屬於是對中國的行為所做出的被動的對應。

此外，臺灣參謀總長參加了 5 月份美印太平洋軍指揮官的交換式。夏季時，蔡英文經由中南美洲，訪問了美國國家航空暨太空總署。武器銷售方面，除了批准 9 月份新的武器出售外，還將開始在秋季交還翻新的 F-16V。台美國防產業論壇將於 5 月在臺灣舉行。

相反，議會的立法活動引人注目。《臺灣旅行法》已於 3 月頒布。議會表示，安全保障領域在內的美台政府之間的交流，應該從部長級增加到實務級別（這些都屬於於行政機關的許可權）。另外，美國在台協會（AIT）的新辦公室將於 6 月開放，副助理國務卿黃之翰（Alex N. Wong）與助理國務卿瑪麗・羅伊斯（Marie Royce）都會出席。媒體對於比開工儀式更高級別的訪台活動議論紛紛，但最終還是教育與文化擔當的局長級間訪問。（另外，美國海軍陸戰隊常駐在 AIT 新辦公室以保障安全是政治問題化，但這與美國政府的駐外使館一樣，不能說這意味著新的政策）。

《2019 財務年度國防授權法案》於 8 月生效，其中包括對美外國投資委員會（CFIUS）和加強出口管制，以及將中國通信設施排除在政府採購之外（最初媒體注意到的是被美國軍方主導的環太平洋合同 2018 年演習排除在外）等內容。第 1257 條，第 1258 條要求加強與臺灣的軍事交流，聲稱《臺灣關係法》和「六項保證」是臺灣政策的支柱。

《亞洲再保證倡議法》（ARIA）於 12 月生效。該法第 209 條確認了《臺灣關係法》及基於「六項保證」的公約，並表示「我們將抵制改變現狀，支持海峽兩岸可以接受的和平解決方案」。他補充說道：「總統應該永久性地轉移能夠應對中華人

民共和國當前和未來威脅的防禦物品。」白宮在月底發表聲明，指出談及臺灣在內的許多內容對政府沒有任何影響。然而，1月2日習近平發表的為了牽制美國的臺灣政策的新方針便遭到蔡英文反對，影響很大。

四、 更加積極的介入臺灣

2018年夏天，中美之間因臺灣「爭吵」不斷。當兩艘美國船艦於18年7月通過臺灣海峽之後，便頻繁出入臺灣海峽。19年3月，臨近《臺灣關係法》頒布40周年，人民解放軍J-11戰鬥機突破了臺灣海峽的中間線，這是沒有前例的。

同月，蔡英文因訪問大洋洲停留在夏威夷時，與美國軍方人員有不尋常的接觸。而且，在華盛頓特區舉行的《臺灣關係法》40周年紀念活動影片的播出，給人一種美台關係發展環境良好的印象。議會的立法活動仍在繼續，5月美國眾議院一致通過了《臺灣保障法案》。

代理國防部長派崔克·夏納翰（Patrick M. Shanahan）在6月的香格里拉對話中宣布的《國防部—印度太平洋戰略報告》也提及了臺灣。雖然臺灣相關的具體描述已經不新鮮了，但他指出中國並沒有放棄非和平的解決方案，正在軍事與外交方面對臺灣施加壓力。他再次確認了《臺灣關係法》（未提及六項保證）、武器售賣相關的之前的政策。副總統彭斯和副助理國務卿薛瑞福的演講都已摘錄並發表，兩次引用都強調了台灣的民主主義。總論部分中將新加坡、臺灣、紐西蘭、蒙古列為安全保障夥伴「國」也需要注意，這種說法可以說沒有太顧及政治層面的影響。而且，11月國務院也發佈了一個有關印度—太平洋願景的報告，比起以往更加頻繁地碰觸與臺灣的夥伴關係。

7月，川普政府批准了臺灣的新要求，即108輛M1A2艾布蘭主力戰車。之後不久，過境紐約及丹佛的蔡英文，先是到哥倫比亞大學進行演講，並邀請友邦駐聯合國常任代表出席歡迎酒會，舉辦了許多演出的活動。接著，66架新的F-16V（F-16 C/D BLK70）戰機的對台販售也在8月被批准。可是，也要注意關於武器販售的製造地是有政治上的考慮的。

此外，美國與臺灣之間的交流正在變得光明正大。5月，臺灣國安會秘書長李大維與美國總統國家安全顧問波頓舉行了會晤。5月末，川普出席空軍官學校畢業典禮，與中華民國的青天白日旗同框。（現在還公開發表在白宮的社交平臺上）6月4日，該旗幟還出現在美國海軍主辦的研討會上。參加此次會議的臺灣將軍與美軍高官互贈禮物的照片也被公開。（“US releases photo of Taiwanese major general at Indo-Pacific military talks” South China Morning Post, 10 June, 2019.）

川普任內的親台派代表人物美國總統國家安全顧問波頓在19年9月離職，但在此不久前，他決定解密一份在雷根總統時期1982年8月總統寫給國務卿·國防

部長的文件²。這份文件總統所要傳達的意思如下。「美國減少對台軍售意願與否，全然以中國是否持續其和平解決臺灣與中華人民共和國分歧的承諾為先決條件。應該被清楚理解的是，上述二者之關聯是美國外交的一項持續的命令。再者，美國對台所提供武器之品質及數量則是視中華人民共和國所構成之威脅而定。」此內容否定了同月與中國簽訂的《八一七公報》，並且在政權交替之後，仍持續維持此一美國外交方針。相關內容可以從李潔明（James R. Lilley）的回憶錄等得知，不過決定正式解密文件此事，也可以理解為波頓在下臺前先制定出對台販賣武器此一「新常態」的策略。

五、 結論

美國的對台政策有許多表面上的變化。在過去 40 年的歷史中，如此在許多戰略檔等中明確書寫和陳述臺灣是非常罕見的現象。此外，在《臺灣旅行法》頒布後，政府高官之間的往來密切，軍方之間的交流也在增加。在此背景下，「親台派」的政府高官的任用，以及對中國有競爭意識的國會的動向也很大。儘管美國國會在美國外交中的作用較為有限，但自《臺灣關係法》實施以來，美國國會對這一問題一直非常關心，並且在行政部門的對華政策強硬化時一起發揮了作用，造成了重大的變化。

另一方面，美國的臺灣政策沒有改變其本質。儘管在貿易談判等與中國的外交交涉上存在問題，仍然維持著「一個中國」政策。美國政府有時會做出一些挑釁的言論，也比較屬於是因為中國對臺灣施加壓力而採取的被動作為。

當然，除了政府以外有些勢力主張應該積極介入臺灣，他們不僅呼籲臺灣的地緣政治重要性，而且還密切關注中國的政治體制。相反，有一些人主張應該減少對臺灣的干預。前者是接近川普政府，但是政府的主流派並非前述的兩者，是在承認臺灣的重要性之上來試圖加強對台關係。

但是，正如川普政府執政期試圖試探「一個中國」政策範圍的限度一樣，美國肯定會加強對臺灣的介入。尤其是美台交流越來越大膽，實在令人驚訝。還應該注意下次的武器銷售和美軍在臺灣海峽的動向。

2020 年的臺灣總統大選，以及最近的香港局勢都對臺灣政治、美中台關係產生了重大影響。基於這些相互作用，無法預測臺灣海峽局勢是否能維持穩定。

² 該文件請參見 <https://www.ait.org.tw/wp-content/uploads/sites/269/08171982-Reagan-Memo-DECLASSIFIED.pdf>。

【簡略年表】

- 2016.5 蔡英文上任
- 2016.12 川普當選總統後與蔡英文通話
- 2017.1 蔡英文因訪問中南美，在美國轉機（休士頓、舊金山）
- 2017.2 中美領袖電話會談
白宮發表尊重以往的「一個中國」政策
- 2017.3 黃曙光海軍司令訪問美國國防部（交還護衛艦）
- 2017.4 中美領袖會談（佛羅里達）
雷克斯·韋恩·提勒森在提名國務卿相關的公聽會上談及「六項保證」
- 2017.5 不承認臺灣作為觀察者參加世界衛生組織總會
- 2017.6 詹姆士·諾曼·馬提斯國防部長在香格里拉對話中首次提及臺灣
向臺灣出售武器
（同年9月報導稱F35被納入購買清單。隔年3月，國防部長公開發表購買清單）
- 2017.10 蔡英文因訪問大洋洲，在美國轉機（夏威夷、關島）
- 2017.12 川普政府發表《國家安全保障戰略》
駐美中國大使強烈譴責美國船艦在高雄停靠
- 2018.1 薛瑞福就任亞太安全事務的助理國防部長
- 2018.3 美國國會眾參議院通過《臺灣旅行法》，川普總統簽署該法
黃之瀚副助理國務卿訪台
- 2018.4 約翰·波頓被美國總統川普任命為國家安全顧問
- 2018.5 美國白宮新聞發言人就外國航空公司表記變更強烈譴責中國政府
臺灣召開台美國防產業論壇
參謀長出席印度太平洋司令官交換式（報導）
- 2018.6 AIT的新台北辦公室落成，瑪麗·羅伊斯助理國務卿出席

- 川普總統出席鴻海、美新工廠的開工儀式
- 2018.7 美國船舶通過臺灣海峽（自此以後，頻繁通過）
- 薛瑞福助理國防部長在傳統基金會的國際會議上談及強化與臺灣的關係（印太戰略夥伴）
- 行政機關大陸委員會主任委員（部長級）訪美
- 蓬佩奧國務卿在商工會議所演說中提及臺灣
- 2018.8 《2019 財年國防授權法案》
- 蔡英文因訪問中南美，在美國轉機（洛杉磯、休士頓），訪問包括 NASA 等政府相關機關
- 美國政府對薩爾瓦多表示遺憾
- 2018.9 向台灣銷售武器
- 2018.10 彭斯副總統在哈德遜研究所發表演講提到臺灣
- 開始交付 F-16V
- 2018.12 臺灣地方選舉，擔憂來自大陸的網路攻擊
- 2018.12 《亞洲再保證倡議法》（ARIA）成立
- 2019.3 人民解放軍所屬 J-11 戰鬥機穿越臺灣海峽中線
- 蔡英文因訪問大洋洲在美國轉機（夏威夷）
- 華盛頓 DC 慶祝《臺灣關係法》40 年，蔡英文在影片中出場
- 2019.5 美國國會眾議院通過《臺灣保證法案》
- 2019.6 美國國防部發表《印度太平洋戰略報告》
- 2019.7 批准 M1A2 艾布蘭主力戰車等販售。
- 蔡英文為訪問中南美的美國過境（紐約、丹佛）
- 2019.8 批准新的 F-16V 戰機的對台販售
- 2019.11 美國國務院發表印度—太平洋願景報告

附記

本論文的初稿發表於東京大學兩岸關係研究小組與上海國際問題研究院合辦的《第十屆中日關係與臺灣問題學術研討會》(2019年7月29日,於東京)。

作者簡歷

佐橋 亮 Ryo SAHASHI

學 歷 東京大學大學院法學政治學研究科博士課程（法學博士）

現 職 東京大學東洋文化研究所副教授

研究領域 美中關係、東亞安全保障秩序

官方網頁 <http://www.ioc.u-tokyo.ac.jp/faculty/prof/sahashi.html>

電子郵件 sahashi@ioc.u-tokyo.ac.jp

當代日本與東亞研究 2017年8月1日創刊

出版日：2020年3月1日

出版者：當代日本與東亞研究會

編輯部：

主編：松田康博

副主編兼執行編輯：黃 偉修

助理編輯：魏 逸瑩

Contemporary Japan and East-Asian Studies

Date of Publication: March 1, 2020

Publisher: Society for Contemporary Japan and East-Asian Studies

Editorial Office:

Editor in Chief: Yasuhiro MATSUDA, Ph.D.

Vice Editor in Chief and Executive Editor: Wei-Hsiu Huang, Ph.D.

Assistant Editor: Iying WEI

Contemporary Japan and East-Asian Studies

March 1, 2020 Vol. 4 No.2

<http://jeast.ioc.u-tokyo.ac.jp/>

The Trump Administration's Policies toward Taiwan

Edited and Published by

Society for Contemporary Japan and East-Asian Studies