



CJEAS

当代日本与东亚研究

第4卷第2号 2020年3月

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

特朗普政府与美台关系

当代日本与东亚研究会 编印

目次

■ 摘要.....	I
■ 论文	
前言.....	1
特朗普政府执政前后的混乱.....	1
美国的政策·法律中对台湾问题的相关言论增加.....	3
更加积极的介入台湾.....	4
结论.....	5
■ 附记.....	i
■ 作者简历.....	ii

摘要

特朗普总统上任后，美国的对台政策被认为起了变化。回顾过去三年，事实上，并未发生任何能够引发台湾海峡的根本构造变化的事件。美台关系在表面上强化当中，政府·军方的交流增加以外，武器贩卖也超越以往的水平。美国国会通过的《亚洲再保证倡议法》及《与台湾交往法》等法案对于总统的外交政策影响是有限的，然而在美中对立持续的状态下，在美国有关对台政策的政治势头是确实存在的。对于台湾的地缘政治以及在国际秩序当中的所扮演的角色也朝向再评价。可是，美国政府仍是在“一个中国”政策框架内，试图做出包括对台军售的最大限度的关系强化，两岸关系的管理依然备受重视。美国政府有时做出的挑衅言论，也是为了批判中国对台湾施加压力而采取的被动作为。在美中关系之中的台湾问题是否会成为主要影响因素尚无法确定。

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.

特朗普政府与美台关系

佐桥亮

(东京大学东洋文化研究所副教授)

一、前言

2016年11月，唐纳德·特朗普当选美国第45任总统后，美台关系以及有关台湾海峡的国际关系引起了人们的高度关注。这个与众不同的总统带领下的特朗普政府有没有可能重新考虑20世纪70年代形成的美国的“一个中国”政策？这个预测的不确定性也反应了相关国家的不安。事实上，特朗普政府执政后，这个政策的改变方向并不仅是向着起初预测的接近台湾的立场，也被认为这样的变化也可以被认为是接近中国政府的主张。

回顾过去的3年，实际发生的事情还不足以引起台湾海峡构造发生根本改变。尽管表面上美台关系强化升级，但是美国政府仍是在“一个中国”政策框架内，试图做出包括对台军售的最大限度的关系强化，两岸关系的管理依然备受重视。

另一方面，台湾仍然存在成为中美关系激烈竞争的筹码因素的担忧。一旦被卷入美中对抗，势必对台湾经济社会造成致命伤害。中国也理解美国政府会谨慎行事，但由于本质上的不信任导致中国变得过于敏感。

过去10多年中，两岸军事平衡被打破，台湾政治愈加复杂。中国政府必然不满足于台湾问题的现状，美中台关系构造的变质正在不断暴露出来。在特朗普执政期间，三方难以相信彼此，不信任正在加剧。

但是，美国政府的对台政策到底发生了多大程度的变化呢？是否被动地回应中国的动向？或者是否更积极地重新考虑现有的政策立场？此外，干预台湾的依据能否超越《台湾关系法》中的民主主义、人权关怀，转向找到战略价值呢？台湾在围绕中美竞争的战略中占据着什么样的位置呢？而且，台湾和大陆如何看待和回应美国的动向呢？从结果来看，维持现状的稳定未来也会持续下去吗？

本文将通过分析特朗普时代的美台关系，以获得回答上述问题的线索。

二、特朗普政府执政前后的混乱

2016年11月，特朗普的当选令许多人大失所望。当选后的第二个月，特朗普接听了蔡英文打来的祝贺电话。有报道称美国国会议员和政策制定者设计了这件

事，但更重要的是，当这件事成为话题时，特朗普发表的言论却并未表明对“一个中国”政策的理解。这个与众不同的总统能否轻易破坏掉持续 40 年的美中台关系的基本构造引起了全球的关注。

从结果来看，2017 年 2 月 4 日，白宫就日美首脑会谈之前中美首脑电话会谈发表声明：“特朗普总统回应习近平国家主席的要求，美国政府宣布同意尊重‘一个中国’政策（President Trump agreed, at the request of President Xi, to honor our “one China” policy.）”。此外，既然是“一个中国”政策，所以英语的“our”指的是美国政府，而不是美国和中国政府。“honor”指的是 72 年和 78 年声明中美国政府的立场，即美国认识到中国人主张的“只有一个中国，台湾是中国的一部分”，这意味着再次“尊重”的立场。今年 3 月，美国国务院代理发言人唐纳（Mark Toner）表示美国对台湾的立场，除了鼓励良好、日益增强的两岸关系之外，美国支持“一个中国”政策。这也与尊重同义，两者都表明遵守以前声明的立场。

这表明美国政府无意改变美中台的法律基本结构，这确实对中国政府来说是一个很大的安心因素。4 月，习近平访问佛罗里达，这是继中美首脑会议召开后，中国政府为了稳定中美关系制度化而做的努力。（与本论文的主旨不同，6 月左右这个框架在美国内备受批评，秋季之后两国政府之间的关系管理变得很困难）。

但是，从中国的角度来看，很难让人高枕无忧。3 月份，台湾的海军司令黄曙光趁着交还护卫舰的机会访问了美国国防部。第二个月与提名为国防部长的雷克斯·韦恩·蒂勒森（Tillerson）在议会听证会上谈及“六项保证¹”，从中国的角度来看，多少深化了“一个中国”政策的内容。（但是，当国防部长雷克斯·韦恩·蒂勒森上任时，传闻他质疑美国的“一个中国”政策能否持续下去，还提出应该探讨第四声明）。

此外，在 6 月的亚洲安全保障对话（香格里拉对话）中，美国国防部长詹姆斯·诺曼·马蒂斯（James Norman Mattis）首次提及了台湾。同月也承认向台湾贩卖武器。（另外，据报道在 9 月 F-35 被列入未来的购买清单。国防部长公开希望于 18 年 3 月实行。）另一方面，中国对台湾姿态强势。例如，不承认 5 月份台湾作为观察员参加世界卫生组织大会。12 月，美军舰可能停靠高雄港的行为引起了驻美中国公使的强烈批判。

¹ “六项保证”是指美方 1982 年与中方签署《八一七公报》前向台湾的承诺，即：不设定对台军售的终止期限；不修改《与台湾关系法》；不事先与大陆磋商对台军售；不在两岸之间扮演调解人；不迫使台湾与大陆谈判；不正式承认大陆对台湾的主权。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、 美国的政策·法律中对台湾问题的相关言论增加

从 2017 年底到 18 年上半年，美国的对华政策迅速变得强硬。与此同时，台湾相关的言论以及新法律的制定、任命亲台的政府高官事件相继发生。

政府的动向可以说是一个安静的变化。国家安全保障战略（NSS）表明“一个中国”政策中与台湾保持着牢固的关系，也提及了《台湾关系法》。

18 年 1 月，兰道尔·施里弗（Randall G. Schriver）担任国防部亚太区助理部长，4 月约翰·罗伯特·博尔顿（John Robert Bolton）就任国家安全事务助理，两人作为亲台派被广为所知。兰道尔·施里弗上任后也对印太战略伙伴台湾发表过意见。但是，他的发言从头到尾只意识到了“一个中国”政策的范围，并表示武器售卖增加与特朗普政府方向即对外有偿军事援助（FMS）的增加相一致等，意识到了政治的制约。

对特朗普总统个人来说，重要的应该是鸿海的对美投资。6 月，特朗普总统出席了鸿海的新工厂开工仪式。5 月，新闻发言人桑德斯（Sarah Elizabeth Huckabee Sanders）围绕外国航空公司的表记变更请求，以极其苛刻的措词批判了中国政府。因对中强硬而被广为所知的副总统迈克·彭斯（Michael R. Pence）在演讲（10 月）中也公然批评中国对台湾施加压力（没有谈到六项保证）。不过，这些都属于是对中国的行为所做出的被动的对应。

此外，台湾参谋总长参加了 5 月份美印太平洋军指挥官的交换式。夏季时，蔡英文经由中南美洲，访问了美国国家航空航天局。武器销售方面，除了批准 9 月份新的武器出售外，还将开始在秋季交还翻新的 F-16V。台美国防产业论坛将于 5 月在台湾举行。

相反，议会的立法活动引人注目。《与台湾交往法》已于 3 月颁布。议会表示，安全保障领域在内的美台政府之间的交流，应该从部长级增加到实务级别（这些都属于于行政机关的权限）。另外，美国在台协会（AIT）的新办公室将于 6 月开放，助理国务卿黄之翰（Alex N. Wong）与助理国务卿玛丽·罗伊斯（Marie Royce）都会出席。媒体对于比开工仪式更高级别的访台活动议论纷纷，但最终还是教育与文化担当的局长级间访问。（另外，美国海军陆战队常驻在 AIT 新办公室以保障安全是政治问题化，但这与美国政府的驻外使馆一样，不能说这意味着新的政策）。

《2019 财务年度国防授权法案》于 8 月生效，其中包括对美外国投资委员会（CFIUS）和加强出口管制，以及将中国通信设施排除在政府采购之外（最初媒体注意到的是被美国军方主导的环太平洋合同 2018 年演习排除在外）等内容。第 1257 条，第 1258 条要求加强与台湾的军事交流，声称《台湾关系法》和“六项保证”是台湾政策的支柱。

《亚洲再保证倡议法》（ARIA）于 12 月生效。该法第 209 条确认了《台湾关系法》及基于“六项保证”的公约，并表示“我们将抵制改变现状，支持海峡两岸可

以接受的和平解决方案”。他补充说道：“总统应该永久性地转移能够应对中华人民共和国当前和未来威胁的防御物品。”白宫在月底发表声明，指出谈及台湾在内的许多内容对政府没有任何影响。然而，1月2日习近平发表的为了牵制美国的台湾政策的新方针便遭到蔡英文反对，影响很大。

四、 更加积极的介入台湾

2018年夏天，中美之间因台湾“争吵”不断。当两艘美国军舰于18年7月通过台湾海峡之后，便频繁出入台湾海峡。19年3月，临近《台湾关系法》颁布40周年，人民解放军J-11战斗机突破了台湾海峡的中间线，这是没有前例的。

同月，蔡英文因访问大洋洲停留在夏威夷时，与美国军方人员有不寻常的接触。而且，在华盛顿特区举行的《台湾关系法》40周年纪念活动视频的播出，给人一种美台关系发展环境良好的印象。议会的立法活动仍在继续，5月美联邦众议院一致通过了《台湾保障法案》。

代理国防部长帕特里克·沙纳汉（Patrick M. Shanahan）在6月的香格里拉对话中宣布的《国防部—印度太平洋战略报告》也提及了台湾。虽然台湾相关的具体描述已经不新鲜了，但他指出中国并没有放弃非和平的解决方案，正在军事与外交方面对台湾施加压力。他再次确认了《台湾关系法》（未提及六项保证）、武器售卖相关的之前的政策。副总统彭斯和副助理国务卿兰道尔·施里弗的演讲都已摘录并发表，两次引用都强调了台湾的民主主义。总论部分中将新加坡、台湾、新西兰、蒙古列为安全保障伙伴“国”也需要注意，这种说法可以说没有太顾及政治层面的影响。而且，11月国务院也发布了一个有关印度—太平洋愿景的报告，比起以往更加频繁地碰触与台湾的伙伴关系。

7月，特朗普政府批准了台湾的新要求，即108辆M1A2艾布拉姆斯坦克。之后不久，过境纽约及丹佛的蔡英文，先是到哥伦比亚大学进行演讲，并邀请友邦驻联合国常任代表出席欢迎酒会，举办了许多演出的活动。接着，66架新的F-16V（F-16 C/D BLK70）战机的对台贩售也在8月被批准。可是，也要注意关于武器贩售的制造地是有政治上的考虑的。

此外，美国与台湾之间的交流正在变得光明正大。5月，台湾国安会秘书长李大维与美国总统国家安全事务助理博尔顿举行了会晤。5月末，特朗普出席空军官学校毕业典礼，与中华民国的青天白日旗同框。（现在还公开发表在白宫的社交平台上）6月4日，该旗帜还出现在美国海军主办的研讨会上。参加此次会议的台湾将军与美军高官互赠礼物的照片也被公开。（“US releases photo of Taiwanese major general at Indo-Pacific military talks” South China Morning Post, 10 June, 2019.）

特朗普任内的亲台派代表人物美国总统国家安全事务助理博尔顿在19年9月

离职，但在此不久前，他决定解密一份在里根总统时期 1982 年 8 月总统写给国务卿·国防部长的文件²。这份文件总统所要传达的意思如下。“美国减少对台军售意愿与否，全然以中国是否持续其和平解决台湾与中华人民共和国分歧的承诺为先决条件。应该被清楚理解的是，上述二者之关联是美国外交的一项持续的命令。再者，美国对台所提供武器之质量及数量则是视中华人民共和国所构成之威胁而定。”此内容否定了同月与中国签订的《八一七公报》，并且在政权交替之后，仍持续维持此一美国外交方针。相关内容可以从李洁明（James R. Lilley）的回忆录等得知，不过决定正式解密文件此事，也可以理解为博尔顿在下台前先制定出对台贩卖武器此一「新常态」的策略。

五、 结论

美国的对台政策有许多表面上的变化。在过去 40 年的历史中，如此在许多战略文件等中明确书写和陈述台湾是非常罕见的现象。此外，在《与台湾交往法》颁布后，政府高官之间的往来密切，军方之间的交流也在增加。在此背景下，“亲台派”的政府高官的任用，以及对中国有竞争意识的国会的动向也很大。尽管美国国会在美国外交中的作用较为有限，但自《台湾关系法》实施以来，美国国会对这一问题一直非常关心，并且在行政部门的对华政策强硬化时一起发挥了作用，造成了重大的变化。

另一方面，美国的台湾政策没有改变其本质。尽管在贸易谈判等与中国的外交交涉上存在问题，仍然维持着“一个中国”政策。美国政府有时会做出一些挑衅的言论，也比较属於是因为中国对台湾施加压力而采取的被动作为。

当然，除了政府以外有些势力主张应该积极介入台湾，他们不仅呼吁台湾的地缘政治重要性，而且还密切关注中国的政治体制。相反，有一些人主张应该减少对台湾的干预。前者是接近特朗普政府，但是政府的主流派并非前述的两者，是在承认台湾的重要性之上来试图加强对台关系。

但是，正如特朗普政府执政期试图试探“一个中国”政策范围的限度一样，美国肯定会加强对台湾的介入。尤其是美台交流越来越大胆，实在令人惊讶。还应该注意下次的武器销售和美军在台湾海峡的动向。

2020 年的台湾总统大选，以及最近的香港局势都对台湾政治、美中台关系产生了重大影响。基于这些相互作用，无法预测台湾海峡局势是否能维持稳定。

² 该文件请参见 <https://www.ait.org.tw/wp-content/uploads/sites/269/08171982-Reagan-Memo-DECLASSIFIED.pdf>。

【简略年表】

- 2016.5 蔡英文上任
- 2016.12 特朗普当选总统后与蔡英文通话
- 2017.1 蔡英文因访问中南美，美国转机（休斯敦、旧金山）
- 2017.2 中美首脑电话会谈
白宫发表尊重以往的“一个中国”政策
- 2017.3 黄曙光海军司令访问美国国防部（交还护卫舰）
- 2017.4 中美首脑会谈（佛罗里达）
雷克斯·韦恩·蒂勒森在提名国务卿相关的听证会上谈及“六项保证”
- 2017.5 不承认台湾作为观察者参加世界卫生组织总会
- 2017.6 詹姆斯·诺曼·马蒂斯国防部长在香格里拉对话中首次提及台湾
向台湾出售武器
(同年9月报道称F35被纳入购买清单。隔年3月，国防部长公开发表购买清单)
- 2017.10 蔡英文因访问大洋洲，在美国转机（夏威夷、关岛）
- 2017.12 特朗普政府发表《国家安全保障战略》
驻美中国大使强烈谴责美国船舰在高雄停靠
- 2018.1 兰道尔·施里弗就任亚太安全事务的助理国防部长
- 2018.3 美联邦议会众参议院通过《与台湾交往法》，特朗普总统签署该法
黄之瀚副助理国务卿访台
- 2018.4 约翰·罗伯特·博尔顿被美国总统特朗普任命为国家安全事务助理
- 2018.5 美国白宫新闻发言人就外国航空公司表记变更强烈谴责中国政府
台湾召开台美国防产业论坛
参谋长出席印度太平洋司令官交换式（报道）
- 2018.6 AIT的新台北办公室落成，玛丽·罗伊斯助理国务卿出席

- 特朗普总统出席鸿海、美新工厂的开工仪式
- 2018.7 美国船舶通过台湾海峡（自此以后，频繁通过）
- 薛瑞福助理国防部长在传统基金会的国际会议上谈及强化与台湾的关系（印太战略伙伴）
- 行政机关大陆委员会主任委员（部长级）访美
- 蓬佩奥国务卿在商工会议所演说中提及台湾
- 2018.8 《2019 财年国防授权法案》
- 蔡英文因访问中南美，在美国转机（洛杉矶、休斯顿），访问包括 NASA 等政府相关机关
- 美国政府对萨尔瓦多表示遗憾
- 2018.9 向台湾销售武器
- 2018.10 彭斯副总统在哈德森研究所发表演讲提到台湾开始交付 F-16V
- 2018.12 台湾地方选举，担忧来自大陆的网络攻击
- 2018.12 《亚洲再保证倡议法》（ARIA）成立
- 2019.3 人民解放军所属 J-11 战斗机穿越台湾海峡中线
- 蔡英文因访问大洋洲在美国转机（夏威夷）
- 华盛顿 DC 庆祝《台湾关系法》40 年，蔡英文在视频中出场
- 2019.5 美国联邦众议院通过《台湾保证法案》
- 2019.6 美国国防部发表《印度-太平洋战略报告》
- 2019.7 批准 M1A2 艾布拉姆斯坦克等販售。
- 蔡英文为访问中南美的美国过境（纽约、丹佛）
- 2019.8 批准新的 F-16V 战机的对台販售
- 2019.11 美国国务院发表印度—太平洋愿景报告

附記

本论文的初稿发表於东京大学两岸关系研究小组与上海国际问题研究院合办的《第十届中日关系与台湾问题学术研讨会》（2019年7月29日，於东京）。

作者简介

佐桥 亮 Ryo SAHASHI

学 历 东京大学大学院法学政治学研究科博士课程（法学博士）

现 职 东京大学东洋文化研究所副教授

研究领域 美中关系、东亚安全保障秩序

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

电子邮件 sahashi@ioc.u-tokyo.ac.jp

当代日本与东亚研究 2017年8月1日创刊

出版日：2020年3月1日

出版者：当代日本与东亚研究会

编辑部：

主编：松田康博

副主编兼执行编辑：黄 伟修

助理编辑：魏 逸莹

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