

特朗普政府的台海政策

——特征、主要内容及影响因素

严安林

【内容提要】 特朗普政府的台海政策及其动向事关中国的核心国家利益，将对中美关系、台湾地区与美国的关系、海峡两岸关系产生直接影响。特朗普政府有别于奥巴马政府，台海政策不在其施政的优先位置；台海政策从属于美国的对外战略、亚太战略与中美关系，但突出台湾在美国亚太战略中的地位；台海政策整体上服务于美国经济利益最大化的需要，同时服务并服从于“让美国重新伟大”的目标；这些构成特朗普政府台海政策的主要特征。基于此，特朗普政府的台海政策主轴仍是“分而不独、和而不统”；不会“弃台”，不会放弃“一个中国政策”，但也不会严格按照“一个中国政策”行事，更不会支持中国统一；不希望两岸关系紧张或发生军事冲突，也不会让台湾问题成为中美关系的核心障碍。影响特朗普政府台海政策走向的因素既包括特朗普本人及其团队和官僚体系对台湾问题和中美关系的认知，也包括中美关系的发展，还包括台湾民进党当局的对美活动以及两岸关系的发展演变。台湾问题始终是中美关系的敏感问题，但在不同阶段其敏感程度有异，这取决于中国大陆对特朗普政府台海政策调整的反应与反制程度，以及特朗普政府是否明确中方底线。

【关键词】 特朗普政府 台海政策 中美关系 台湾问题

【作者简介】 严安林，上海国际问题研究院副院长、两岸关系协创中心教授

【中图分类号】 D871.22

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2017)04-0001-14

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201704001

特朗普当选美国总统给美国政治与全球政治经济格局带来了最大的“不确定因素”。因此，学界戏称目前能够确定特朗普政府内外政策的就是其“不确定性”。中国大陆学界对于特朗普当选美国总统对中美关系影响的认知，大致经历了两个明显不同的阶段：一是特朗普刚当选时的“机会论”，即把特朗普执政看作中国与中美关系的机会；二是“威胁论”，从2016年12月2日特朗普接蔡英文电话到2016年12月12日特朗普提出“一中政策交易说”，学界的普遍认知由“机会论”进入了“威胁论”，即特朗普执政对中国与中美关系是一个威胁，至少是威胁大于机会。

随着2017年1月20日特朗普正式就任美国总统，特朗普政府的台海政策动向将对中美关系、美台关系和海峡两岸关系产生直接冲击与影响，因为美国是影响台海局势最重要的外部因素，而海峡两岸关系变化又反过来影响特朗普政府的台海政策、中国大陆与美国的关系，甚至影响亚太地区局势的演变。本文主要探讨特朗普政府台海政策的基本特征、主要内容、制约因素及未来美台关系走向。

一、特朗普政府台海政策的基本特征

尽管特朗普政府的官员尚未完全到位，但从各方面迹象判断，其台海政策可能具有如下基本特征。

第一，特朗普政府的台海政策将有别于奥巴马政府。这是因为：一是特朗普作为美国共和党总统，在对华政策上必然修正或者改变民主党奥巴马政府的对华政策，不同的对华政策会产生不同的中美关系，从而对台海政策造成不同的影响。二是特朗普个人及其团队人员素养不同于奥巴马政府。特朗普团队成员不仅缺乏政治经验，对国际政治缺乏了解，而且对中美关系基本情况的认知也明显不足，包括对于“一个中国原则”对中美关系重要性的认知不足，从而在其对华政策与台海政策的决策上必然存在更多的盲动性或不确定性。三是特朗普个人理念与思想倾向将对中美关系与台海政策产生一定程度的影响。特朗普个人理念与思想中的极端、保守特性，特别是对中国的

若干不当认知，将深刻影响其未来对华决策。特朗普个人在选举中与当选后的若干言论已表现得有些“离谱”或“不靠谱”。当然，预测特朗普执政后美国的内外政策，需注意可能存在的三个落差，包括竞选语言与政策兑现之间的落差，个人认知与执政团队认知之间的落差，特朗普个人主张与美国官僚体系认知之间的落差。但作为成功商人转型为美国总统，从特朗普就任后的政策动向看，其的确在努力兑现选举承诺。四是美国共和党政纲将对特朗普政府台海政策产生一定影响。2016年，美国共和党的党纲提出了“美台共享民主、人权、自由市场经济及法治等理念，基于《与台湾关系法》继续推动双方关系的发展，并信守1982年里根总统对台提出的‘六项保证’（Six Assurances）”。^①在这份党纲中，不仅没有提及“一个中国政策”与中美三个联合公报，反而片面强调了《与台湾关系法》，而且首次提出“六项保证”。这是需要特别注意的。

第二，特朗普政府的台海政策不在其施政优先位置。特朗普政府施政排序可能三个倾向：一是美国国内议题重于全球议题；二是经济议题大于军事议题；三是实用主义优先于意识形态；这源于特朗普的决策思维是“先美国后世界”“由美国到世界”。在内外政策特别是在经贸领域可能采取若干贸易保护主义的政策与做法，但美国的对外政策应该难以真正回到孤立主义的道路。台海政策应该也不是特朗普政府施政的优先事项，台海问题与朝核问题、南海问题、中美经贸问题等都可能是特朗普政府与中国大陆进行讨价还价的筹码，但基于中美关系远远大于或重要于台湾问题，两岸和平依然符合美国对华利益，美国应该不希望两岸关系紧张或发生军事冲突，因此不会置台湾问题于施政的优先、突出位置。

第三，特朗普政府的台海政策从属于美国对外战略、亚太战略与中美关系。特朗普政府的全球战略应是一个中心、两大基本点、三个战略区块与四种手段，即一是以“让美国重新伟大”为中心，提升美国经济、改造基础设施，全球战略服从并服务于这个中心工作，重点在提升美国的实力而非影响

^① Republican Platform 2016, <https://prod-static-ngop-pbl.s3.amazonaws.com/static/home/data/platform.pdf>.

力。二是统筹内政与外交两个大局，内外联动。三是重视中东、亚太与欧洲三个战略区块。四是综合运用外交、军事、经济与文化四种手段实现目标。特朗普政府亚太战略迄今尚未完全成型，目前的做法是“先继承、再调整”，重点应在军事与经贸两个层面。美国亚太战略倾向不是为外交政策而牺牲美国经济利益，而是相反，要让外交政策服务于美国的经济利益。因此，中美关系尤其是中美经贸关系必将是特朗普政府亚太战略中的重要内容，而台海政策只是其全球战略、亚太战略与对华政策的一个部分。

第四，特朗普政府的台海政策将把经济利益置于优先地位。一方面，将凸显台湾地区在美国亚太战略中的角色与作用，这不仅是特朗普团队的主张，也是共和党的主流观点，即使在美国民主党中也有不少人有着同样的认知，这必将提升台湾问题在中美关系中的分量，特别是从长远看，这一特征将持续显现。另一方面，在与台湾地区交往中，“先经贸、后政治”，无论是在安全关系还是经贸关系中，美国经济利益最大化的倾向明显，因为特朗普政府的台海政策立足点是美国利益，至少是美国利益优先。

二、特朗普政府台海政策的可能倾向与动向

未来，尽管特朗普政府可能提升台湾问题在中美关系中的分量，但其政策主轴应该与历届美国政府差异不大，将视中国大陆与美国关系在各方面的发展程度来处理美台关系。

第一，特朗普政府可能提升台湾问题在中美关系中的分量，将“台湾牌”视为与中国大陆打交道的一个重要筹码。鉴于美国民主与共和两党的主流人士普遍认为过去八年奥巴马政府“对台不够友好”，“过于重视中国大陆在台湾问题上的立场，忽视了台湾的战略地位与台湾当局的安全与经济利益”，“美台关系没有随着海峡两岸关系的和平发展而提升”等认知，特朗普政府的台海政策不仅可能突出台湾地区在美国亚太战略中的地位，视之为“安全与经济伙伴”，而且可能提升美台实质关系。

第二，特朗普政府台海政策的主轴仍应是“分而不独、和而不统”。特

朗普政府不会改变美国历届政府的台海政策的核心，即海峡两岸之间处于分离状态，但台湾不能公开宣布“独立”；期待与要求两岸之间保持和平与稳定，不发生战争，但两岸始终处于不统一状态。因为这样的状态也一直被认为最符合美国的国家利益。

第三，关于特朗普政府台海政策的基本点，笔者的判断包括以下几点。

一是特朗普政府不会“弃台”。虽然“弃台论”的声音在美国学界一直存在，但始终不是美国学界特别是战略界与政策界的主流意见。基于意识形态与传统的台美“友谊”，未来台湾是美国重要的“经济伙伴”的定位尚难以改变。美国可能会因打“台湾牌”而使不少人将台湾视为美国的“筹码”，但在美国战略界与决策层的考量中，台湾不仅是“筹码”，也是“伙伴”。美国前助理国务卿库尔特·坎贝尔（Kurt Campbell）就曾将台湾地区列为美国在亚太地区与文莱、印尼、新加坡等并列的“重要的战略伙伴”。

二是特朗普政府不会公开放弃“一个中国政策”。“一个中国政策”是中美关系的政治基石，这是自1978年以来美国历届政府所认同的。1972年中美《上海公报》指出，“美国方面声明：美国认识到，在台湾海峡两岸的所有中国人都认为只有一个中国，台湾是中国的一部分。美国政府对这一立场不提出异议。它重申它对由中国人自己和平解决台湾问题的关心。”可见，正是中美《上海公报》确立了“一个中国原则”，从而开启了中美关系正常化的进程，“为中美交往与合作铺下了第一块基石”，“构成了中美关系的政治基础”。^①美方在1978年12月16日的《中美建交公报》表示：“美利坚合众国承认中华人民共和国政府是中国的唯一合法政府。在此范围内，美国人民将同台湾人民保持文化、商务和其他非官方关系。”“美利坚合众国政府承认中国的立场，即只有一个中国，台湾是中国的一部分”。同年12月18日美国政府声明：自1979年1月1日起，美利坚合众国承认中华人民共和国是中国的唯一合法政府……同日，即1979年1月1日，美利坚合众国将通知台湾当局，结束外交关系，美国和台湾当局之间的共同防御条约也将按照条约的规定予以终止。美国还声明，在4个月内从台湾撤出美方

^① 杨洁篪：《坚持原则，推动中美关系健康稳定发展——纪念中美〈上海公报〉发表45周年》，《人民日报》2017年2月28日，第6版。

余留的军事人员。“今后，美国人民和台湾人民将在没有官方政府代表机构，也没有外交关系的情况下保持商务、文化和其他关系。”该声明强调：“美国深信，台湾人民将有一个和平与繁荣的未来。美国继续关心台湾问题的和平解决，并期望台湾问题将由中国人自己和平地加以解决。”“美国相信，同人民共和国建立外交关系将有助于美国人民的福利，有助于对美国有重大安全利益和经济利益的亚洲的稳定，并有助于全世界的和平。”^① 1982年的中美《八一七公报》称：美国政府重申，“它无意侵犯中国的主权和领土完整，无意干涉中国的内政，也无意执行‘两个中国’或‘一中一台’的政策。”对于“一个中国政策”在中美关系中的重要地位，特朗普个人可能不是太清楚，但美国政界主流与美国社会精英的主流是清楚的。2016年12月16日，奥巴马在年终记者会上表示：美中关系的重要性高于其他任何双边关系；美中关系对世界经济和美国国家安全等有着重要影响。如果美中关系破裂或两国陷入全面冲突，所有人的境况都会变差。奥巴马的表态是比较有代表性的。在中美关系中，美国不会放弃台湾这张“牌”，不会放弃插手台湾问题的做法，但应不至于在台湾问题上搞出太大动作。美国宾夕法尼亚大学东亚研究中心主任戴杰认为，中美三个公报确立了一个双方都可以接受的框架来处理台湾问题，对美国来说，这种安排就是美方奉行“一个中国政策”，不支持“两个中国”“一中一台”或“台湾独立”，不同台湾发展“外交”关系，不与台湾签订“安全协定”，不支持台湾地区加入只有主权国家才能参与的国际组织等。^②

三是特朗普政府也不会严格遵守“一个中国政策”。对于“一个中国政策”，特朗普政府可能会言行不一，不仅强调“一个中国政策”包含《与台湾关系法》，而且使“一个中国政策”空心化。特别是特朗普政府可能提升台湾地区在美国亚太战略中的地位，改变奥巴马政府基本不打“台湾牌”或少打“台湾牌”的做法。如果这样，未来中美关系围绕台湾问题的弹性空间就会变小，从而对中美关系及中国涉及台湾问题的外交工作形成重大挑战。

^① 《美利坚合众国政府声明》，载于中国社会科学院台湾研究所等编：《台湾问题重要文献资料汇编》，红旗出版社1997年版，第1144页。

^② 戴杰：《应确保中美关系基础不动摇》，《人民日报》2017年2月28日，第3版。

四是特朗普不会支持中国的统一。基于美国国家利益至上的考量，在未来几年中美国尚难以支持中国的完全统一。

五是特朗普政府应不希望两岸关系出现紧张态势或者发生军事冲突。这是美国社会主流的意见，如葛来仪（Bonnie Glaser）在《管控 2017 年的两岸关系：对特朗普政府的建议》报告中，就提出维护台湾海峡的和平稳定仍然是美国的重要利益。该报告认为维护两岸和平稳定的责任主要在北京与台北，但华盛顿也可发挥作用。^①

三、影响特朗普政府台海政策的主要因素

特朗普政府的台海政策受到多重因素的制约和影响，如特朗普个人及其团队对台湾问题的认知，美国政府涉及中美关系与台湾问题的国务院、国防部、国会等官僚体系对台湾问题的认知及其影响，中美关系既有基础以及台湾方面对美政策与工作等，均会对美国台海政策产生一定的作用与影响。

第一，特朗普及其团队对台湾问题的认知及对中美关系重要性的认知十分重要。特朗普个人对于台湾问题及其在中美关系中的敏感性的了解与认识，目前来看显然并不深入，从特朗普个人以往的发言来看，他自认为了解“一个中国政策”，但将“一个中国政策”与中美贸易等问题挂钩甚至做交易的说法，恰恰说明其对“一个中国政策”的理解并不深入。对于中美关系，特朗普及其团队是将中国大陆视为挑战美国的重要力量，还是认识到中美关系健康稳定发展有助于实现“让美国重新伟大”的目标，不同的认知将决定不同的中美关系以及台海政策。从 2017 年 2 月 10 日与习近平主席的通话来看，特朗普似乎已正确认识到中美关系稳定发展对于美国国家利益的重要性，至少是回归到“一个中国政策”的轨道上。

第二，美国官僚体系对台湾问题的认知及在中美关系决策中的影响力，也是影响美国台海政策的重要因素。应该指出，美国官僚体系特别是国务院、国防部等对于台湾问题的认知是比较深刻的，认识到台湾问题是中国的核心

^① 新华社：《参考资料》2017 年第 34 期，第 3 页。

利益及其在中美关系中的重要性与敏感性，但美国官僚体系对特朗普政府台海政策的影响程度仍是一个变数。官僚体系与特朗普团队之间的“磨合”也是必不可少的。美国前总统奥巴马谈及中美关系中“一个中国政策”问题时曾指出：“一个中国是他们国家概念的核心，如果想颠覆这样的理解，必须考虑后果，因为中国人处理这一问题的方式不同于其他议题。他们甚至不会以处理南海这一美中之间已经高度紧张的议题的方式来加以处理。这反映出他们自我认知的核心。”奥巴马的说法代表着美国原先官僚体系对中美关系的认知，即“对中美两国而言，中美三个联合公报规定的原则有助于防止台湾海峡发生严重危机”^①。

第三，中国大陆与美国的既有关系将使美国台海政策不可能走得太偏太远。事实上美国台海政策和美台关系终究只是中国大陆与美国关系的“副产品”，受到整体中美关系的制约与深刻影响。对于中美关系，两国不少学者普遍认为特朗普执政后中美关系开局可能会有波折，虽然未必遭受严重冲击，但也难以实现大幅升温，理由是“美国战略界对华战略判断整体上在滑向负面，包括对中国战略的威胁性、中国政治的不确定性、中美经贸的互利性、中国亚太政策的排美性等，都在认真思考和评估，认为既有对华战略框架已不足以应对中国崛起，要求重估、重修对华战略的主张开始影响决策层”。^②坎贝尔在其《转向：美国亚洲战略的未来》^③一书中曾经提出：美国的未来与亚洲的未来交织在一起，因为亚太地区“大国的可怕崛起，其经济体量的惊人的增长，以及令人忧心的民族主义冲突的升级”，使美国必须重返亚太，强烈呼吁未来美国对亚太地区的方略、国策要灵活、机敏、别出心裁。

但笔者对特朗普执政后中美关系发展持相对审慎乐观的态度，未来中美关系应该是“开低走高”。暂且不论中美关系是“开低走高”还是“开低走低”，但历经数十年发展，中美之间事实上已经形成了共同利益远大于分歧

^① 戴杰：《应确保中美关系基础不动摇》。

^② 袁鹏：《“特朗普冲击波”重塑中美关系》，《参考消息》2017年1月4日，第11版。

^③ See Kurt M. Campbell, *The Pivot: The Future of American Statecraft in Asia*, New York and Boston: Twelve, 2016.

的共生结构。在经贸、全球热点问题的解决、反恐与区域稳定、安全等方面，中美都没有理由不友好相处，因为双方都无法承受彼此对抗的代价。2016年，中美两国贸易额达到5 196亿美元，是1979年的200多倍。^①正如美国前驻华大使马克斯·博卡斯（Max Baucus）所言：中美双方之间的“经济日益相互关联”。^②而台湾地区与美国的贸易额只有600多亿美元，是中国大陆与美国贸易额的1/10，中美贸易为美国创造了约260万个就业机会。可以说，“在世界高度互联互通的21世纪，没有贸易战的空间”^③。

从1990年至2015年，美国在中国大陆地区的投资金额是2 280亿美元。中国大陆在美国的投资金额是640亿美元，加上2016年中国大陆投资美国300多亿美元，总额接近1 000亿美元。2015年，在美国的中国大陆企业为美国本土新增了约1.3万个工作岗位，增幅为12%；2016年受雇于在美国的中国大陆企业的美国人总数超过10万人，比2013年增加4倍。截至2016年9月底，中国大陆持有美国国债余额是1.157万亿美元，约占中国外汇储备的1/3。显然，“一个紧张对立的中美关系不符合其战略利益。而要想把美国经济搞上去，要想让美国重新变得伟大，特朗普需要一个健康稳定的中美关系。”^④美国前驻华大使博卡斯也认为：“历经几十年且一直得到两党历届政府支持的美国的中国政策，一直是欢迎一个稳定、和平与繁荣的中国的崛起。我们欢迎中国在透明的、以规则为基础的制度中作为一个承诺自己责任的全球领导者，这个制度巩固了亚太地区几十年来所享有的和平与繁荣”^⑤。

当然，笔者对中美关系持审慎乐观的态度，也并不意味着中美关系未来会一帆风顺。特朗普在美国国会首度演说称，自从2001年中国加入世界贸易组织以来，美国有6万家工厂倒闭，并且提到2016年美国与世界其他国

^① 杨洁篪：《坚持原则，推动中美关系健康稳定发展——纪念中美〈上海公报〉发表45周年》。

^② 马克斯·博卡斯：《开启美中关系的新篇章》，《人民日报》2017年1月12日，第3版。

^③ 芭芭拉·富兰克林：《期盼美中关系稳定并富有成效》，《人民日报》2017年2月10日，第3版。

^④ 袁鹏：《“特朗普冲击波”重塑中美关系》。

^⑤ 马克斯·博卡斯：《开启美中关系的新篇章》。

家的贸易赤字近 8 000 亿美元，其中中国对美贸易顺差占了相当比例。由此可见，尽管美国与中国大陆可能在经济上产生摩擦，但双方经济关系将保持既竞争又合作的态势，且竞争大于合作，包括美国在制定经贸规则中要排斥中国的参与。

尤其是在亚太地区，美国不可能放弃其领导地位，反而会努力维护其在亚太地区的角色与作用，包括大幅提高国防开支，重整美国军队特别是海空军，海军军舰由 274 艘增加到 350 艘；美国承诺亚洲国家稳定是地区稳定的基石。特朗普政府内部也有若干人士主张以强硬姿态应对中国，或利用贸易和货币问题争取对美国有利的条件。美国军方也有人士希望加剧中美之间的战略竞争，提升美国军力。包括蔡英文与特朗普通话，也是期待通过强化打“台湾牌”来制约中国大陆，但这样的通话“有可能强化台美实质关系，但不会影响美中战略关系；它会增加美中战略互疑，但不会导致美中战略冲突。因为美国的对台政策从属于美国的中国政策，并且台海政策只是美国全球战略布局中的一环。”^① 特别是“美国对中国政策历来只服务于美国的国家利益”^②，特朗普要“让美国重新伟大”，不得不通过与中国大陆各层面的合作来实现。

2017 年 2 月 8 日，特朗普致信习近平祝贺中国人民元宵节快乐，希望与中方发展建设性关系。^③ 2 月 10 日，在与习近平的通话中，特朗普强调充分理解美国政府奉行“一个中国政策”的高度重要性，强调美国政府坚持奉行“一个中国政策”。^④ 特朗普在与安倍晋三共同召开的记者会上也表示，他与习近平进行了“良好”和“十分热切”的谈话，美中双方正处于友好相处的过程中，美与中方代表就诸多问题进行了会谈，美中相处好了，对中国、日本美国等区域内各国都有益。白宫发表的声明也表示特朗普同意遵守“一

^① 赵春山：《展望两岸关系中的“川普因素”》，载于上海台湾研究所、复旦大学台湾研究中心：《第六届两岸关系和平发展学术研讨会论文集》，第 4-5 页。

^② 孙昌国：《诚实面对国际局势，趋利避害》，《旺报》（台湾）2017 年 2 月 11 日，A3 版。

^③ 黄发红：《外交部：高度赞赏特朗普对习主席和中国人民的节日祝贺》，《人民日报》2017 年 2 月 10 日，第 3 版。

^④ 《习近平同美国总统特朗普通电话》，《人民日报》2017 年 2 月 10 日，第 1 版。

个中国政策”，两国代表将就涉及共同利益的诸多问题进行讨论和谈判。^①

“习特通话”显示，特朗普及其团队不仅已经认识到“一个中国政策”是中美关系的重要政治基础，而且中美关系的走向将影响地区与世界局势。正如习近平主席所指出的：“作为最大的发展中国家、最大的发达国家、世界前两大经济体，中美两国在维护世界和平稳定、促进全球发展繁荣方面肩负着特殊的重要责任，拥有广泛的共同利益。发展长期健康稳定的中美关系，符合两国人民根本利益，也是国际社会普遍期待。”^② 2017年2月27日，国务委员杨洁篪在美国白宫与特朗普会面，杨洁篪表示：“中方愿同美方按照两国元首通话精神，秉持不冲突不对抗、相互尊重、合作共赢原则，加强高层及各级别交往，拓展广泛双边领域和重大国际、地区问题上的协调与合作，尊重彼此核心利益和重大关切，推动中美关系健康稳定向前发展，更好造福两国人民和世界人民。”^③ 2017年3月18日，美国国务卿蒂勒森在访华期间表示，自尼克松总统访华以来，美中合作促进了彼此发展，美中双方也能努力妥善处理分歧，确保两国不冲突、不对抗，推进互利合作。3月19日，蒂勒森再次对习近平表示：美方愿本着不冲突、不对抗、相互尊重、合作共赢的精神发展对华关系，不断增进美中相互了解，加强美中协调合作，共同应对国际社会面临的挑战。特别是2017年4月6—7日在美国海湖庄园的“习特会”，习近平与特朗普初次谋面，但坦诚相见，达成重要共识，“为新时期中美关系发展指明了方向，推动开启合作共赢新篇章”^④。应该说，所有这些都昭示着中美关系正在朝着积极的方向平稳过渡和发展，这从根本上制约和影响特朗普政府的台海政策。

第四，台湾民进党当局对美工作对美国台海政策及中美关系也有一定影

^① 高石：《美国总统特朗普：美中友好相处对亚太各国都有益》，《人民日报》2017年2月12日，第3版。

^② 《习近平致电祝贺特朗普当选美国总统》，新华网，2016年11月10日，http://news.xinhuanet.com/mrdx/2016-11/10/c_135818952.htm。

^③ 章念生、高石：《美国总统特朗普会见杨洁篪》，《人民日报》2017年3月1日，第3版。

^④ 霍小光等：《把中美关系的大厦建设得更牢、更高、更美——记习近平主席赴美国佛罗里达州海湖庄园同特朗普总统举行中美元首会晤》，《人民日报》2017年4月9日，第2版。

响。例如，特朗普与蔡英文通话就对中美关系产生严重的负面影响，通话被认为是民进党对美工作的重要政绩：一为错误“押宝”希拉里而扳回一城；二是开启 1979 年台美“断交”以来首次“历史性对话”，突破了美对台政策底线，也被国际社会视为对“一中”原则的挑衅；三是开启所谓特朗普执政后台美关系“大突破的良好一步”，也为民进党当局未来进一步推行“亲美”路线奠定基础；四是有利于提升民进党执政支持度。当然，“蔡特通话”对蔡英文个人可能是“小确幸”，但对台海两岸乃至美国与中国大陆关系却是“大危机”，“它害了台湾，同时也伤了美国”，“对两岸关系乃至台湾未来安危造成极大的甚至负面的影响”。^①

未来民进党当局对美工作取决于其对亚太地区形势的评估。民进党当局认为，亚太地区形势与中美关系竞合态势对台湾有利有弊，有利之处在于：一是中国大陆与美国关系在特朗普执政后竞争面必然加剧，双方斗争性上升，由此，台湾的角色与战略地位也相对上升；二是特朗普团队、美国共和党以及由共和党占多数的美国参、众两院的主流人士对台相对友好；三是台湾与美国特别是与共和党的传统友谊。不利之处在于：一是不能确定特朗普的个性与领导风格；二是中国大陆与美国的经贸冲突可能影响台湾在中国大陆的企业（即台商利益），以及与在中国大陆台商企业有关联的台湾岛内相关产业，即生产上高度依赖中国大陆的企业将面临新的挑战；三是美国退出跨太平洋伙伴关系协定（TPP）、制造业回流美国、贸易保护主义将对台美经贸关系形成挑战。因此，民进党当局应对特朗普执政后的对美工作，必将是持续推动“亲美”政策，强化与美国实质关系，并加强双边经贸机制性安排，以确保其所谓“主权独立”的状态不被改变。

未来民进党当局对美工作可能在以下方面展开。一是强化与特朗普团队的沟通联系。通过彼此间密切的联系与沟通，让美方了解民进党方面的想法与推动台美关系的“诚意”，以及台湾“贡献国际社会的能力”，也设法让台湾当局的利益、需求和诉求融入特朗普政府的对外政策特别是对台政策中，台美“共谋亚太和平”。民进党当局的“对外政策”，尽管在“西进”

^① 姜新立：《川蔡通话：害了台湾，也伤了美国》，《祖国文摘》（台湾）2017 年第 2 期，第 45 页。

方面只是希望“维持现状”，但在“东向亲美”“北上友日”与“积极新南向”政策下，总体上希望形成一种结构性趋势。民进党当局期待台湾在亚太地区和平稳定中扮演所谓积极的角色，因此希望在亚太地区的各种议题中，保持与美日的协调功能。二是深化与美方的合作关系。通过合作，让特朗普团队了解到台湾地区对于美国及其对外政策以及国家利益的重要性，台湾不能被当做美国与中国大陆讨价还价的“筹码”。台湾不是“筹码”，而是美国政治、经济、“安全”、社会的“伙伴”，台湾与美国存在“价值”“民主”等共同利益，不是可以交换的“商品”。三是扩大台湾的国际参与。在包括台美双边经贸机制以及台湾地区与亚太地区国家双边经贸协定和多边经济合作机制上，都希望获得美方的支持与协助。

第五，海峡两岸关系演变对特朗普政府的台海政策也有一定影响。自 2016 年 1 月 16 日蔡英文当选台湾地区领导人，特别是 2016 年 5 月 20 日正式上任以后，海峡两岸关系迅速由过去 8 年的“热交往”向“冷和平”转化，不排除未来向对立与对抗的方向发展的可能。这样的发展态势，可能扩大美方打“台湾牌”以牵制中国大陆的空间，特别是在美国政界和学界普遍认为台湾当局处于两岸关系中弱势的一方，美方需要给台湾应有的照顾的认知前提下，特朗普政府以此提升美台关系似乎顺理成章。当然，美方也需要认识到，在两岸对抗进一步上升的情形下，美方打“台湾牌”的任何动作，都有可能被民进党当局错误地理解为支持其对抗中国大陆，而使两岸局势偏离美方所期待的和平稳定的方向。

四、未来美台关系的可能走向

未来三四年的美台关系，有可能在经贸、高层交往与“军事安全”等领域有所发展，但应难以实现突破性的进展。

第一，美台经贸关系必然有所进展，但也面临困难。随着特朗普政府退出 TPP，民进党当局期待通过加入 TPP 谈判而强化台美经贸关系的希望落空。另外，在美国与中国大陆经贸摩擦有所上升的情况下，加强美台双边经

贸关系将是台湾当局的必然选择，特别是强化双方贸易与投资关系。台湾是美国第 10 大贸易伙伴，但台湾对美国的贸易顺差较大。2015 年，台美贸易额为 667.6 亿美元，其中台湾对美出口 409 亿美元，进口 258.6 亿美元。截至 2016 年 9 月，台美贸易额为 482 亿美元，其中台湾对美出口 292 亿美元，进口 190 亿美元，台方顺差为 102 亿美元。在此背景下，倡导贸易保护主义的特朗普执政后，美国要求台湾开放市场将成为必然，台美经贸关系可能有所进展，但也将困难重重。民进党当局在经贸方面的重点着眼于争取台美双边自由贸易协定的前期研究、启动谈判与若干进展，但美方的重点则是减少贸易逆差，消除包括猪肉在内的商品进入台湾的障碍，而这又是民进党当局难以处理的难题。

第二，美台“军事安全”关系将有所强化，但应在一定限度之内。其中突破点可能在提升对台军售的数量与质量方面，情报互换与军事官员互访将得到加强甚至建立一定的机制。当然，由于受到中国大陆与美国关系的制约，美台“军事安全”关系应会被限制在一定限度内，不至于实现太大的突破。

第三，美台高层官员互访可能成为常态。自 1994 年美国对台政策检讨以来，美台高层官员互访再度得以松绑，蔡英文访美期间美方接待规格的提升是一个明显例证。无论是经贸、“安全”，还是其他领域的高层官员互访，成为美台交往的新进展。

第四，台湾当局的国际参与虽受到相当程度的制约，但美方支持力度不减，甚至可能增强。由于两岸关系和平发展面临严峻挑战，台湾当局参与国际组织的活动受到较大限制，但美方对台湾当局国际参与的支持力度可能不减反增，特别是支持台方参与功能性较强的多边国际组织的活动，从而不仅使两岸在国际场合的竞争加剧，而且使中国大陆在涉及台湾问题的外交工作领域面临的压力增大，需要为此付出的成本也将大幅增加。

[收稿日期：2017-04-03]

[修回日期：2017-05-27]

[责任编辑：陈鸿斌]