2020年台湾选举中的美国因素分析

汪曙申

〔内容提要〕美国是台湾地区领导人选举的最大外部影响因素。美国为维护亚太战略利益和塑造台海局势，采取多种方式和手段介入台湾2020年选举，影响台湾选民对政党及其候选人的态度和投票倾向。在2020年选举中，美国介入的程度和影响至关重要，成为蔡英文连任的重要支撑。在中美战略博弈趋于加剧背景下，美国加大干预台海事务将对中美关系产生复杂影响。

〔关 键 词〕2020台湾选举　美国介入　中美博弈

〔作者介绍〕汪曙申，中国社会科学院台湾研究所台美关系室主任、副研究员。

从1996年台湾地区采取领导人直接选举以来，美国因素一直是影响台湾“大选”的最重要外部变量。中美建交后，美从未在战略上“弃台”，始终维持、发展与台当局实质关系，将台湾作为防范和牵制中国崛起特别是向西太平洋拓展地缘政治空间的重要棋子。美历届政府受到作为中美关系政治基础的“一个中国政策”的限制，在插手台湾问题上形成了独特的方式和特点。在海峡两岸政治上处于敌对状态的情况下，美国充当了台海两岸事务的“离岸平衡手”（offshore balancer）。“离岸平衡手”是“进攻性现实主义”代表人物米尔斯海默提出的地缘政治概念。它在台湾问题上的运用，一种表现是美国采取所谓“战略模糊”对大陆和台湾进行“双重威慑”，使大陆不轻易使用武力统一，台湾不敢实施“法理台独”，以维持台“事实独立”状态，避免中美陷入军事冲突和战争。随着两岸整体实力对比大幅变迁，大陆对台形成显著的军事力量优势，美操作“离岸平衡”（offshore balancing）的策略也在变化。其反映为台湾地区领导人采取直接选举方式后，美每逢台湾“大选”势必介入，藉此规制岛内政党的两岸政策、影响两岸关系，以维护美“离岸平衡”策略的效力。2020年台湾选举在中美战略博弈加剧、美重启对华战略竞争的背景下举行，美国因素贯穿选举整个过程，美介入的程度、力度空前，对选举结果及未来两岸关系、中美关系有着重要影响。

一、美国在台湾“大选”中的角色

自1996年台举行“大选”以来，2020年选举中的美国因素尤其显著。它不仅表现在美支持特定政党与候选人的策略使用上，更反映为美通过介入和影响岛内政治推动国家安全战略的考虑和布局。从

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

蔡英文2016年5月执政起，美一直维护蔡执政地位，提升美台实质合作。本文分析2020年台湾选举过程中的美国因素，相关材料和论述除考虑蔡上台后美介入台湾政治的发展情况，重点在探析本次选举期间美国的角色与作用。其鲜明地表现在以下六方面。

（一）公开将台纳入“印太战略”，推进美台印太合作

构筑“印太战略”是特朗普政府将中国列为“首要战略竞争者”后，在印度洋和太平洋区域联合日本、澳大利亚、印度等重点国家，广泛吸纳沿印太海洋地带国家和地区，对中国进行战略防范和牵制的布局。自1979年中美建交以来，美政府首次公开将台湾纳入国家安全战略的盟友和伙伴体系。

2018年12月31日特朗普签署的“亚洲再保证倡议法”全面阐述美“印太战略”框架，该法在对华政策之外，专辟“对台承诺”条款，指明美国的政策是支持美台之间紧密的经济、政治和安全关系，美国总统应常态性对台湾提供符合需求的防御物资，应该根据“与台湾交往法”鼓励美国高层官员访台[1]。该法将台纳入“印太战略”，是1979年以来美首度在国内法律中将台作为对外战略的组成部分，为美行政部门在“印太战略”中安排台湾角色提供了法律基础。2019年6月，美国防部公布首份《印太战略报告》，其中将台湾与新加坡、新西兰、蒙古并列作为印太地区强化伙伴关系的对象，称将追求与台湾强劲的伙伴关系和忠实履行“与台湾关系法”，作为美对印太安全稳定更广泛承诺的一部分，该官方报告还罕见地将台湾标注为“国家”(Country)[2]。11月美国务院公布《自由开放的印太区域》报告，在“双边伙伴关系”章节指出台“新南向政策”符合美“印太战略”方向，双方将推动密切合作[3]。

在“印太战略”指导下，2019年4月、7月和8月，美国先后三次宣布对台军售案，包括为台F-16战斗机在美培训、维护与后勤提供支撑；108辆价值20亿美元的M1A2T坦克；66架价值逾80亿美元的F-16V战斗机。截至2019年底，特朗普上任后总计5次对台军售，频率和性能超过奥巴马第一任期，其中F-16V是20多年来美对台金额最大的一次军售案。

2019年11月美国防部派遣副助理部长柯林克（Heino Klinck）以不公开方式访台，围绕军事安全战略与台官方对话。此次美国防部高层访台是美台“断交”以来较为罕见的变化，被视为美实施“与台湾交往法”的一个重要步骤，为未来双方防务高层互访逐步公开化埋下伏笔。美支持蔡当局关于台湾是“印太战略”相关者的定位，联合构建新的“印太”合作机制。

2019年3月，美台联合举办“印太区域保卫宗教自由公民社会对话”。这是美国务院于2018年7月召开第一届“促进宗教自由部长级会议”之后，台湾成为首个举办区域性宗教自由对话的地区。同月，“美在台协会”台北办事处长郦英杰在美国务院授权下进入台“外交部”召开记者会，宣布美台成立双方轮流举办“印太民主治理咨商机制”，推动在印太区域人权、民主和治理合作。2019年9月，首届“印太民主治理咨商机制”在台北举行。

在台“大选”年，美台围绕“印太战略”的互动与合作明显增强，构成美台实质关系提升的重要基础。

（二）全面支持蔡英文两岸政策和“渐进台独”施政

---

〔1〕 *Public Law 115 - 409*，“*Sec. 209. Commitment To Taiwan*”，“*Asia Reassurance Initiative Act of 2018*”，*December 31*，*2018*.

〔2〕“*Indo-Pacific Strategy Report*”，*The Department of Defense*，*June 1*，*2019*.

〔3〕“*A Free and Open Indo-Pacific*：*Advancing a Shared Vision*”，*The Department of State*，*November 4*，*2019*.

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

两岸政策是参加台“大选”政治人物的必答题，美国接受与否常被岛内关注和检视。2008年小布什政府不支持陈水扁“入联公投”，2012年奥巴马政府质疑蔡英文“台湾共识”主张，2016年美国转为肯定蔡的“维持现状”政策，均是美介入台候选人两岸政策、影响岛内选举的例证。这一状况在台2020年选举中尤为突出。

其一，美台联手反“一国两制”。2019年1月2日习近平总书记在《告台湾同胞书》发表40周年纪念会上作出重要讲话，重申“海峡两岸同属一个中国，共同努力谋求国家统一”的“九二共识”，正式提出探索“两制”台湾方案，丰富和平统一实践[1]。对此，蔡当局和民进党完全混淆基本概念，蓄意将“九二共识”解读成等同“一国两制”。美国方面接受民进党的立场，为蔡英文反“九二共识”、反“一国两制”政策背书，压缩了国民党坚持“九二共识、反对台独”的论述空间。国民党内一些中生代、本土派认为大陆压缩“九二共识”的模糊地带，主张国民党重新审视“九二共识”的表述，对韩国瑜坚持马英九时期的“九二共识”立场造成较大困扰。

其二，美支持民进党建立“反中拒统”的“防护网”。为反制大陆“两岸融合发展”政策，蔡英文当局以构建所谓“民主防护网”为由制定“国安五法”，包括修订“两岸人民关系条例”、“国家机密保护法”、“刑法”等，对两岸交流设置“红线”，并以高门槛的审查和“公投”阻断“两岸政治议题协商”，如“两岸和平协议、建立军事互信机制、结束敌对状态、安排阶段性或终局性政治解决”[2]。民进党为进一步抵制大陆影响力，在“大选”前快速制定“反渗透法”，为此专门赴美考察《外国代理人登记法》立法经验，获得美方直接支持与协助。

其三，美力挺蔡“抗中保台”选举操作。特朗普政府极力渲染“中国威胁论”，蔡当局在两岸政策上予以配合。在整个选举过程中，炒作大陆对台政治渗透和介入选举是蔡当局强化“抗中保台”选举主轴的借口，得到美公开支持。美负责印太事务的助理国防部长薛瑞福（Randall Schriver）不断放言中国通过网络入侵、社交媒体干预台湾“大选”，称美会对台提供反“介选”需要的物资与技术。美国会及相关机构如美中经济与安全审查委员会也炒作大陆利用岛内亲中媒体和台商群体支持特定候选人[3]。

其四，美国配合蔡当局“台湾正名”。美为彰显对民进党“事实台独”政策的支持，同意台“北美事务协调委员会”（CCNAA）于2019年6月更名为“台湾美国事务委员会”（Taiwan Council for U. S. Affairs）。CCNAA是“美在台协会”的对口机构，此举形同在国际上为台湾“正名”。蔡英文对此发表声明，称这是首次把“台湾”和“美国”对等放入事务机构名称，台湾处理美国事务的代表机构获得“正名”。[4] 在2020年选举中，美从各方面力挺蔡英文两岸政策，美国务卿、国安会高层直接谈论台湾议题远超过以往，成为美“介选”的重要特点。

---

〔1〕 习近平：《为实现民族伟大复兴　推进祖国和平统一而共同奋斗——在〈告台湾同胞书〉发表40周年纪念会上的讲话》，2019年1月2日。

〔2〕 台湾陆委会：《对洽签“和平协议”等两岸政治性议题之立场》，陆委会新闻稿编号第023号，2019年2月19日；《“立法院”三读通过“台湾地区与大陆地区人民关系条例”增订第5条之3条文》，引自香港中评社台北2019年5月31日电。

〔3〕 *“U. S. -China Relations in 2019: A Year in Review”, September 4, 2019 Hearing Transcript, U. S. -China Economic and Security Review Commission, https://www.uscc.gov/hearings.*

〔4〕《北协更名台美事务委员会》，引自台湾《联合报》，2019年5月26日。

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

（三）全力维系台现存“邦交国”，协助蔡英文抵御“断交潮”

2016 年 5 月蔡英文上任时，台与 22 个国家维持“外交”关系。在中国大陆国际影响力持续增强、国际“一中原则”巩固的形势下，截至 2018 年底，圣多美和普林西比、巴拿马、多米尼加、萨尔瓦多、布基纳法索与台“断交”。台当局“外交”困境日趋加深，蔡英文“对外关系优先于两岸关系”的政策受到岛内质疑，成为蔡民意支持度不断下探的重要原因，“外交”败绩成为蔡竞选连任的包袱。

随着台在非洲、拉美的“邦交”版图持续萎缩，美将维护台“邦交国”作为“印太战略”组成部分和抵制中国大陆推进“一带一路”建设的重要手段。2019 年是台“大选”年，蔡英文当局和美国联手加大维护“外交后院”。特朗普政府全面渲染所谓“债务陷阱”、“影响力渗透”、“掠夺式经济”等新型“中国威胁论”，走向一线阻止台“邦交国”调整对台关系。2019 年 2 月，美国务卿蓬佩奥出席在帕劳举办的第 19 届密克罗尼西亚领导人会议上，特意提及台湾“可信赖的伙伴”地位[1]，对南太平洋国家表明美维护台“邦交”的政策信号。3 月，台“外交部次长”徐斯俭与美白宫国安会亚太事务资深主任波廷杰（Matt Pottinger）在所罗门群岛会晤，交换台湾参与美“印太战略”、维护台“邦交国”等问题。时任美总统国安顾问博尔顿还放言减少对与台“断交”国家的经济援助、限制赴美签证。8 月，台“外交部长”吴钊燮出席“太平洋岛国论坛”期间与美内政部长进行双边会谈。9 月所罗门群岛、基里巴斯相继与台“断交”，台南太“邦交”板块出现缺口，台“邦交国”数量降至 15 个历史新低，美紧急回防瑙鲁、帕劳、马绍尔群岛，加大施压中南美洲台“邦交国”，全面协助蔡当局防止“大选”前出现“断交”骨牌效应。

（四）扩大蔡英文外访政治效应，直接为蔡竞选加分

台当局领导人一般每年安排两次外访，过境美国的地点、美方接待规格、在美活动情况被视为美台关系的风向标，也彰显美对台领导人的政治态度。

2019 年 3 月 21 日蔡英文出访南太平洋地区的帕劳、瑙鲁、马绍尔群岛，美允许蔡回程过境夏威夷，蔡出访当天趁势领表登记参加民进党“大选”党内初选。2019 年 7 月蔡英文出访海地、圣基茨和尼维斯、圣文森特和格林纳丁斯、圣卢西亚四国，美同意蔡过境纽约，首次允许蔡过境期间与随团记者茶叙，出席台驻外代表处公开活动，会见台“邦交国”驻联合国代表。在 7 月蔡出访前三天，美国务院特意宣布对台价值 22 亿美元的军售案。在台湾选举年，美方对蔡的过境安排更为政治化，挺蔡连任的意涵更强。美参议员克鲁兹等还致函众议院议长佩洛西，敦促其邀请蔡英文访美并至国会发表演讲。台“外交部”在 2019 年度对美工作总结报告中称，蔡“过境美国朝向‘准访问’规格迈进”[2]。与拉抬蔡英文出访政治效应相配合的是，美国务院副助理国务卿层级以上官员越来越多与台“外交部”次长级官员、台“驻美代表”以及台湾驻“邦交国”代表公开会面，推动美台关系“更加公开、多元与制度化”[3]。

（五）国会频繁炮制涉台议案，支持蔡执政地位

美国每一届国会有关涉台议案的提案数与通过情况，被视为美台关系的温度计，也是分析美跨党

〔1〕《“外交部”宣布“北美事务协调委员会”将更名为“台湾美国事务委员会”》，台湾“公众外交协调会”第 131 号新闻稿，2019 年 5 月 25 日。

〔2〕《“外交部”2019 年年终工作回顾》，台湾“外交部”第 303 号新闻稿，2019 年 12 月 26 日。

〔3〕《“外交部”2019 年年终工作回顾》，台湾“外交部”第 303 号新闻稿，2019 年 12 月 26 日。

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

派对台实质支持度的重要指标。在2018年制定“与台湾交往法”、“亚洲再保证倡议法”等涉台法律后，2019年美国会亲台议员继续推动议案提升美台关系，一些法案内容呈现将台湾“国家化”、将美台关系“外交化”趋势。

2019年5月，美众议院通过“2019年台湾保证法”，该草案建议美国对台军售应常态化，重新检视美国务院对台交往准则，美贸易代表办公室（USTR）应重启美台“贸易暨投资框架协议”（TIFA）会谈，以及美国支持台湾“有意义”参与联合国、世界卫生大会（WHA）、国际民航组织（ICAO）、国际刑警组织（INTERPOL）及其他国际机构。

同月，参议员加德纳（Cory Gardner）、卢比奥（Marco Rubio）等在参议院提出“2019年台湾邦交国国际保护及加强倡议法案”（简称“台北法案”），该案于10月29日在参议院无异议通过。其内容主要包括：美国应该支持台湾加强与印太地区及世界各国的关系，对严重损害与台湾关系的国家，美国应该降低与其经济、安全及外交交往；加强支持台湾参与国际组织，指示美国政府在国际组织中的代表，以发言、投票和运用影响力等方式，支持台湾获得会员或观察员身份；要求美总统或代表，在中美领导人会议和中美全面经济对话等场合，表达支持台湾成为国际组织会员或观察员的立场[1]。“台北法案”在文本中还称“台湾是拥有2300万人的自由、民主、繁荣的国家”（Nation），并且以“总统”（President）头衔称呼蔡英文，这在美国涉台相关法案和条款中是十分罕见的。若“台北法案”最终按照参议院版本通过并被特朗普签署，将是美国内法律首次以“国家”提及台湾、以“总统”称呼台湾当局领导人。

作为美国年度立法的“2020年国防授权法”（NDAA）继续纳入涉台条款，强调进一步加强美台防卫关系，持续派遣海军军舰常态性穿越台湾海峡，还首度纳入支持美台网路安全合作，要求美国家情报总监针对中国大陆“影响台湾2020年大选”进行报告等。NDAA要求美评估大陆“介选”事态，与蔡当局炒作大陆对台选举渗透密切相关。2019年12月，参议员克鲁兹（Ted Cruz）炮制“台湾主权象征法案”（Taiwan Symbols of Sovereignty Act），内容包括取消一些针对台当局“国旗”、徽章和制服等“主权象征”的限制。同月，众议院“台湾连线”共同主席夏伯特（Steve Chabot）等亲台议员炮制“台湾使节法”（Taiwan Envoy Act），要求“美国在台协会”（AIT）台北处长任命案需经参议院确认，身份等同于“无任所大使”，以此彰显AIT的官方性质。这些法案大多不会在美116届国会完成立法，但其在台“大选”前接二连三抛出，被岛内社会解读成美对蔡英文执政及竞选连任的背书。美国会法案意图修正和虚化“一中政策”，扩大美台之间的官方关系，甚至以美国内法的方式逐步赋予台湾所谓“准国家”地位，一旦正式通过影响较为深远。

（六）约束和压制国民党、韩国瑜

2019年11月台“九合一”选举，国民党大胜，赢得15席县市长，民进党仅剩下6席。美国对选举结果颇感意外，特别是对非典型国民党人韩国瑜突然窜起、当选高雄市长缺乏了解，对韩采取“接触＋影响”政策。在韩国瑜获得国民党2020年候选人资格后，承接马英九执政时期的“亲美和中友

[1] *S 1678 — Taiwan Allies International Protection and Enhancement Initiative（TAIPEI）Act of 2019，116th Congress（2019—2020）.*

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

日”路线，在两岸政策白皮书提出“恢复两岸互信与对话机制”[1]。美对韩的两岸政策和对美政策始终存在疑虑，担心韩若当选将重回“亲中”立场。问题的本质是，在中美关系进入全方位战略博弈新局面下，国民党“亲美和中”战略能否继续被美方接受，这成为美国对韩国瑜政策的重大不确定性。台各党候选人访美可以实现政治造势、侨界拉票和募款多重目的。国民党主席吴敦义对美方表示“国民党不会放弃对美关系”，希望加强国民党与美政府的互信。但在韩国瑜规划访美过程中，美私下提前抛出五大“考题”，即若韩国瑜当选“总统”，台湾经济是否将过度依赖中国大陆；如何证明比蔡英文更会处理两岸关系；若中国大陆要求两岸签署和平协议，是否接受；对中国大陆介入台湾 2020 年选举的看法及如何应对；是否继续配合美方对台军购政策。[2] 韩阵营担心，在与美互信不充分情况下，访美期间不能完全排除美质疑韩两岸政策的事件，最终取消选前访美安排。赵春山在分析美国介入台湾选举时指出，“美国在台协会主席莫健在 2018 年底台湾‘九合一’地方选举前，即影射中共利用假新闻影响选举”[3]。2019 年 11 月，澳大利亚意外爆出“王立强假间谍案”，捏造大陆介入台湾政治和选举，被蔡英文和民进党利用攻击大陆控制和影响台湾媒体，“抹红”韩国瑜接受大陆政治捐助。澳大利亚是美国、英国、加拿大、新西兰组成的情报联盟——“五眼联盟”成员，其在台“大选”前抛出精心制造的“王立强事件”，“美在台协会”在官方脸书转载王立强的访谈，国民党和岛内舆论均认为其背后有美国因素。前台“国安会秘书长”苏起称，美国介入台“大选”“比以前严重多了”[4]。台不少评论将“王立强事件”与 2016 年选前“周子瑜事件”相提并论，二者目的均是制造突发事件以影响选情，协助特定候选人当选。

二、美采取“介入”政策的原因分析

（一）美国推行对华遏制战略

在特朗普政府“印太战略”中，台湾位居第一岛链中枢，亦处南海与西太平洋重要链接点，是美国遏制中国海权向西太平洋拓展的天然屏障，台海地区被美国视为维护“印太秩序”的重要区域。特朗普任内，美“印太战略”涵盖应对台海、南海、东海及朝鲜半岛形势，其中台海与南海、东海的联动性很强。台湾不仅是南海和钓鱼岛声索方之一，还实际控制东沙群岛和太平岛。马英九执政时曾在稳定台海地区形势、推动两岸关系和平发展的同时，主动抛出“南海和平倡议”、“东海和平倡议”，在亚太“三海”事务中发挥台湾作用。当前中美在南海、东海问题上竞争面进一步上升，蔡英文当局南海、东海政策均从属并配合美国战略需要，包括支持美海洋秩序观、海权主张和自由巡航政策，成为美对华牵制的杠杆。在台海，美国防部认为中国军事力量快速发展，两岸军力失衡态势加剧，明确要求台湾根据美国防战略调整和最新部署，以军事创新方式提升对大陆吓阻力，以提升美“印太战略”

〔1〕《韩国瑜公布两岸政策白皮书》，引自香港中国评论网，2019 年 10 月 10 日。

〔2〕国民党“立委”许毓仁对台湾媒体表示，2019 年 10 月其与韩国瑜“国政”顾问团成员赴美参加“美台国防工业会议”期间，美方对韩提出五道“考题”。

〔3〕赵春山：《大选年的两岸关系：台湾的风险与蔡英文的机遇》，引自台湾“风传媒”，2019 年 10 月 13 日，http：//www.storm.mg/article/179021/，访问时间：2020 年 2 月 20 日。

〔4〕《美国介入台湾选举？苏起：比以前严重》，引自香港中评社 2019 年 11 月 30 日高雄电。

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

军事安全体系的韧性[1]。美哈德逊研究所（Hudson Institute）美国海洋力量中心主任克罗普西（Seth Cropsey）认为，在中美竞争关系中，台湾安全是美国在未来西太平洋稳定利益的一大部分，美派遣军舰穿越台湾海峡是提醒中国“美国仍承诺地区稳定和台湾安全”，增加对台湾的有形承诺有利于美国[2]。从战略上看，美需要台湾全面对接其“三海”政策，防止台海成为“印太战略”关键节点上的缺口。

台2020年选举结果不仅攸关岛内政局，更关系未来台湾战略走向。蔡英文和民进党奉行“倚美抗中”的“一边倒”政策，韩国瑜和国民党则延续马英九时期“亲美友中”路线，意图在中美大国博弈之中双向平衡以达到双重渔利的目的。2019年4月韩国瑜访美期间提出台湾“国防靠美国、市场靠大陆”即是这种平衡思维的体现。在选举期间，国民党批评蔡英文当局全面靠美的政策使台湾承受“被筹码化”的风险，主张平衡才是“避险”之策，反对将台湾推向“战略抗中”的前沿。然而，在美“全政府”对华强硬立场下，特朗普政府并不接受国民党和韩国瑜“和中”路线。美政府、战略界和学者普遍认为蔡英文可预测，能够紧密对接和配合美对华政策，蔡连任更符合美战略利益。

（二）美跨党派亲台力量的推动

在中美战略博弈总体态势下，美政策圈和战略界对美台关系的看法体现在三个层次：一是传统的维持现状派。其主张在“一中政策”框架下以务实、低调方式逐步拓展美台实质关系，避免公开拿台湾问题刺激中国大陆，从而让台湾成为“安静的受益者”。二是积极调整派。其认为中国对美是“修正主义”的战略竞争对手，大陆加快改变台海两岸政治、经济、军事和外交平衡，成为“单方面改变现状者”，主张美国根据形势变化积极调整策略，充分运用“一中政策”与一中原则的差别，大幅度减少美对台政策的传统约束，以更积极的政策提升美台实质关系，对中国大陆进行“反制”或“对冲”。国务卿蓬佩奥和负责东亚和太平洋事务的助理国务卿史迪威（David Stilwell）均为对华强硬的亲台政治人物，美国务院在美台关系的官方化、公开化、机制化方面采取偏离“一中政策”的调整策略。如2019年8月负责政治军事事务的助理国务卿库珀（Clarke Cooper）在社交媒体推特上主动公开与台当局“驻美代表”高硕泰的会面照片，并附文称美国“致力于与台湾展开‘政治军事对话’。”台“外交部”在总结2019年对美关系的报告中称，“台美关系强化，史上最佳”，“双边关系更加公开、多元与制度化”[3]。美学者沙特（Robert Sutter）指出，特朗普政府“将一中政策做比以往更为灵活的诠释”，“以切香肠方式提升美台关系”[4]。三是挑战现状的激进派。其主张在对华遏制政策下改变对台政策，

---

〔1〕“*Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2019*”, *Department of Defense of U. S. May 2, 2019. https://media.defense.gov/2019/May/02/2002127082/-1/-1/1/2019_CHINA_MILITARY_POWER_REPORT.pdf*，访问时间：2020年2月16日；“*China Military Power: Modernizing a Force to Fight and Win*”, *Defense Intelligence Agency, January 2019, https://www.dia.mil/Portals/27/Documents/News/Military%20Power%20Publications/China_Military_Power_FINAL_5MB_20190103.pdf*，访问时间：2020年2月16日；*David F. Helvey, Keynote Remarks on US - Taiwan Defense Industry Conference, October 7, 2019, http://us-taiwan.org/reports/2019_october07_david_helvey_dod_keynote.pdf*，访问时间：2020年2月16日。

〔2〕*Seth Cropsey, Taiwan is key to US power in Pacific, https://thehill.com/opinion/national-security/402286-Taiwan-is-key-to-US-power-in-Pacific*，访问时间：2020年2月8日。

〔3〕《“外交部”2019年年终工作回顾》，台湾“外交部”2019年第303号新闻稿，2019年12月26日。

〔4〕《切香肠对包心菜　美专家：美正逐步改变对台关系》，台湾《中国时报》2019年11月1日，引自*https://www.chinatimes.com/realtimenews/20191101003946-260409?chdtv*，访问时间：2020年2月20日。

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

要求检讨、修正甚至颠覆“一中政策”的架构，推动美台关系走向“官方化”“外交化”，最终实现“国家化”。如前美总统国家安全事务助理博尔顿属于激进派[1]，其任内强化国安会的战略行动力，一手主导与台“国安会秘书长”李大维会面事件。目前，维持现状派逐步消音，激进派声量有所上扬，积极调整派占据美涉台政策的主体。2019 年 9 月博尔顿去职后，奥布莱恩（Robert O'Brien）接任。作为特朗普任内第四任国家安全顾问，奥布莱恩是特朗普任命的国务院分管人质事务的总统特使，其从政的位阶、资历在特朗普政府对外决策体系中不算高，使蓬佩奥主导的国务院对台政策影响力上升。同样，美国防部长埃斯珀（Mark Esper）、助理国防部长薛瑞福（2019 年 12 月离任）将中国作为首要军事对手，国防部对台军事政策和行动尺度更大，提升美台军事安全关系。

美国会亲台力量进一步整合与凝聚，在台选举年不断鼓噪“中国威胁论”，以炮制涉台立法介入两岸关系和岛内政局。参议院外交委员会主席里施（James Risch）声称，“与中国的竞争是本届国会外交委员会最重视的议题，中国的威胁是全球性的，在印太地区最为迫切”[2]。众议院“台湾连线”共同主席夏伯特（Steve Chabot）称，“台湾符合主权国家的所有要素，就是独立国家，美国应协助台湾维护主权，正式承认台湾”[3]。美国会跨党派的强力介入对美行政部门频繁打“台湾牌”起到重要刺激作用。与此同时，美涉台智库和学界频繁向岛内释放“挺台论”。有美国学者建议向台湾常态化军售、开启美台联合搜救行动、派遣现役将级军官作为观察员参加台湾年度演习[4]。有学者提出，特朗普政府应在关于美台安全合作的某些层面上更透明化，“以更清楚发出支持台北的信号”，鼓励台湾“邦交国”抗拒中国要求外交转向的压力；协助台湾扩大国际参与；支持台湾多元化经济关系，启动美台贸易协定讨论[5]。这都为美介入台“大选”营造了浓厚氛围。

三、美国因素的影响评估

特朗普政府将中国作为首要战略对手，持续提升美台实质关系，美国因素伴随台 2020 年选举的全过程，对蔡英文竞选连任发挥了加持效应。蔡英文连任，美未来四年根据战略和策略需要打“台湾牌”，将对中美关系和涉台问题产生重要影响。

（一）美国因素成为蔡英文连任的最重要外部条件

一方面，美国府院和跨党一致配合蔡竞选策略。竞选主轴对选举结果有重要影响，2020 年选举国民两党博弈和竞争的主轴是经济民生与“主权”安全。韩国瑜具有非传统国民党人特质，吸引一批凝

---

〔1〕 *John Bolton*，“*Revisit the 'One－China Policy'*”，*The Wall Street Journal*，*January 16*，*2017*，*https*：*//www.wsj.com/articles/revisit－the－one－china－policy－1484611627*，访问时间：*2020* 年 *2* 月 *20* 日。

〔2〕 *US Senate Committee on Foreign Relations*，*Nomination Hearing*，*March 27*，*2019*，*https*：*//www.foreign.senate.gov/hearings/nominations－032719*，访问时间，*2020* 年 *2* 月 *18* 日。

〔3〕 *Steve Chabot*，“*Four decades of the Taiwan Relations Act remains a monument to our resolve to uphold democracy*”，*https*：*//chabot.house.gov/news/documentsingle.aspx?DocumentID＝398871*，访问时间，*2020* 年 *2* 月 *22* 日。

〔4〕 *David G. Brown*，*On Strengthening US－Taiwan Relations*，*March 28*，*2018*，*https*：*//www.csis.org/analysis/pacnet－25－strengthening－us－taiwan－relations*。

〔5〕 *Michael S. Chase*，*Averting a Cross－Strait Crisis*，*Contingency Planning Memorandum No. 34*，*https*：*//www.cfr.org/report/averting－cross－strait－crisis*。

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

聚力强、支持度高的“韩粉”群体，其中除深蓝选民、所谓“中华民国派”，还包括一部分不属于传统国民党政党光谱的中下阶层。韩国瑜阵营以“庶民政治”“庶民经济”为选举主轴，主打经济民生牌，希望参照“九合一”选举的战法，再次唤起台湾社会对蔡英文执政无能的反感。蔡英文在2018年底“九合一”选举失败后辞去民进党主席，为争取竞选连任，极力避开经济民生问题，主打“主权安全牌”。蔡当局在2019年初大陆提出探索“两制”台湾方案和6月香港掀起“反修例风波”后，全力炒作所谓“亡国感”和“中国渗透分化台湾”，以“拒统”和反“一国两制”为口号煽动岛内“抗中保台”整体氛围，将竞选主轴锁定于“主权”和安全议题。从贯穿台选举整个过程的政党论述竞争看，“主权”、安全与经济、民生形成鲜明的分野和对峙，二者的较量成为选举的致胜关键。其中，美台政治和安全关系快速提升，特朗普政府大力渲染大陆对台“政治渗透”和“干预选举”，直接呼应蔡当局操弄“倚美抗中牌”。美国因素对蔡英文的政策论述和选举策略发挥重要加持效应。例如，美将提升与台官方交往的做法公开化，国会法案更多碰触台政治定位问题、策应蔡当局“一中一台”主张，美军机军舰频繁穿越台湾海峡、进入台海周边活动，美对台一年多次、武器性能明显提升的军售，均在岛内社会强化蔡当局“安全靠美”论述的“正当性”。加上此次台“大选”港台议题高度联动，香港“反修例风波”持续发酵升级，美不断攻击“一国两制”，对蔡英文“抗中保台”竞选策略产生重要拉抬作用。

另一方面，美国因素削弱了国民党两岸政策优势。长期以来，台湾选民对美国因素感知度高，这在中美战略博弈与竞争背景下的2020年选举中表现得更加明显。2005年国共两党实现“历史性和解”以来，在台湾政治和社会场域中，形成两种战略倾向或选择：“倚美抗中”或“亲美和中”。冷战后一段时间，美对华奉行“接触＋牵制”战略，为维持台海和平稳定，接受台当局在中美之间采取平衡政策，成为支撑岛内“亲美和中”论述的外部条件。特朗普执政后，美对华战略转向“遏制”与“竞争”为主，中美制度博弈、意识形态较量、经贸科技竞争、海洋事务争端竞相凸显，台湾成为美国对华遏制与竞争战略的前沿堡垒。美国开始收缩台政治势力在中美之间两面平衡、双重获利的空间，主张“亲美”但反对“抗中”的国民党与美国关系进入低潮期。吴敦义任国民党主席期间（2017年8月至2020年1月）一直未访美，国民党在美亦未设置办事处。在中美战略竞争、两岸对立对抗的形势下，美国配合蔡英文操纵“主权牌”和“安全牌”，纵容民进党将“九二共识”污名化，是导致2020年选举国民党“两岸牌”效力不彰的重要原因。

（二）对台海局势产生重要复杂影响

其一，特朗普政府在中美战略抗衡背景下加大介入台海事务，在坚持美国定义的“一个中国政策”、避免中美关系完全破裂的同时，更重视台湾这一“战略资产”，更加主动、公开推进美台实质关系。蔡英文连任后会见“美国在台协会”台北办事处处长郦英杰时表示，美台在安全、经济领域不断深化合作，已从双边伙伴关系升级成“全球合作伙伴”[1]。未来蔡当局推动台湾进一步融入美“印太战略”的框架、机制与对话，继续提升美台官方接触与互动的层级，可能会触碰美“一中政策”的天花板。2019年9月美日印澳外长首次举行部长级“四边对话”（Quad），有台湾学者提出美“印太战略”逐步成型，台可争取加入

〔1〕《蔡英文：台美从双边伙伴升级成全球合作伙伴》，台湾《中国时报》2020年1月12日，https：//www.chinatimes.com/cn/realtimenews/20200112001282－260407？chdtv，访问时间，2020年2月20日。

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

Quad或其平台下相关机制的对话。在美跨党派支持和“与台湾交往法”的刺激之下，蔡英文在对美“过境外交”上寄予更大的突破。特朗普政府会要求台湾进一步配合美对华竞争战略，包括政治上炒作中国所谓的“锐实力”和“渗透论”，科技创新领域与大陆新经济部分脱钩，军事上牵制大陆军力突破岛链封锁，在南海政策上支持美西方主张的“自由航行”概念与措施等。在美台实质关系的突破过程中，台美将会采取“切香肠”（salami slicing）策略，不断测试大陆一个中国原则的容忍限度[1]。

其二，美支持蔡当局“渐进台独”施政，将增大两岸关系的风险。“联美、抗中、保台、谋独”将是蔡英文第二任期的施政路线。在美“全政府”、跨党派对台支持的背景下，蔡当局利用民进党在“立法院”单独过半的执政优势，将继续通过修法或制定新法限缩两岸关系，在岛内培育扩大“台独”社会基础。未来美国的介入、美台实质关系升级均会被蔡当局视为美对“台独”的护持，从而刺激民进党在两岸关系上采取更挑衅的举动，两岸对立对抗的局势还会进一步升高。

其三，中美管控分歧将更加困难。从目前美国介入台湾问题的方向、路径及力道，以及美国内政治的复杂性看，美台海政策仍在朝倾斜台湾的方向调整。美国会炮制涉台法案越来越将台湾标注为“独立政治实体”甚至“国家”，美行政部门开始从打擦边球走向破坏中美在台湾问题上达成的政策边界。美国本身成为加快改变台海现状的一方，将增加中美在台海地区管控战略分歧与冲突的压力。

（责任编辑：倪永杰）

An Analysis of the U. S. Factor in 2020 Taiwan Leadership Election

Wang Shushen

Abstract：The United States is the biggest external factor that exerts great impact on Taiwan's leadership election. In order to safeguard its strategic interests in the Asia-Pacific region and to influence the cross-Strait situation, the U. S. has adopted various methods and means to intervene in Taiwan's leadership election in 2020, affecting the attitude and voting tendency of Taiwanese voters towards parties and candidates. The extent and impact of U. S. involvement was crucial in the 2020 election, which was a major support for Tsai Ing-wen's re-election campaign. Under the background of increasing strategic competition between China and the U. S., the increasing intervention of the U. S. in Taiwan affairs will have a complex impact on Sino-U. S. relations.

Keywords：2020 Taiwan leadership election，U. S. interference，Sino-US power game

Author：Wang Shushen is Assistant researcher and Director of Studies of Taiwan-U. S. Relations at the Institute of Taiwan Studies，Chinese Academy of Social Sciences.

---

〔1〕《切香肠对包心菜美专家：美正逐步改变对台关系》，台湾《中国时报》2019年11月1日，*https://www.chinatimes.com/cn/realtimenews/20191101003946-260409?chdtv*，访问时间，2020年2月20日。

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net