

2022 美国中期选举 国际 深度

## 美国中期选举前瞻之四：二十大后台美关系会否有变？华府到底如何讨论台湾？

随著美国对于中国采取战略竞争态度，美国对于台湾的和平承诺将成为共识。



2022年8月3日，美国众议院议长，民主党众议院议员佩洛西率团访问台湾。图：Handout via Getty Images

特约撰稿人 乔桂琳 发自华府 | 2022-11-01

【编者按】美国2022年度中期选举将于11月8日举行，届时将有35个参议员、435个众议员和36个州长席位面临改选。这是拜登上任以来最重大的一次考验，同时也将对美国下一阶段内政外交政策的走向产生重大影响。端传媒将在10月至11月初刊登“中期选举前瞻”系列，试图为读者整理两党在各州的具体选情、民调走向、以及堕胎、学债和经济等重大议题的影响。这篇为前瞻系列的第四篇，集中讨论国会亲台议员的选情，以及大选后台美政策的可能走向。

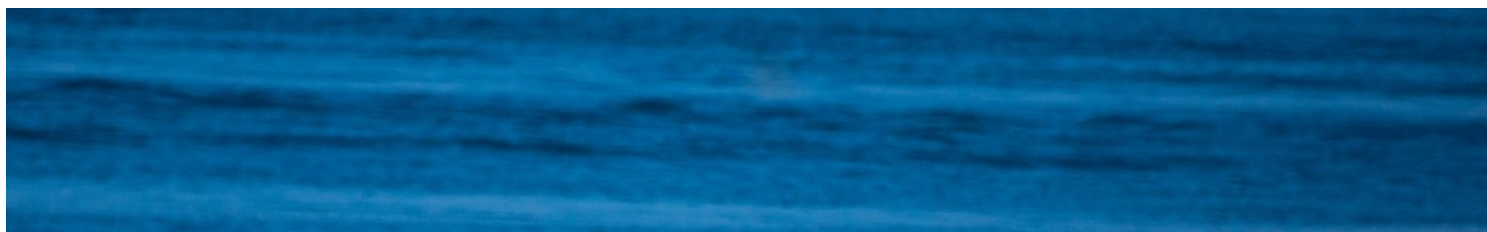
（乔桂琳，台美关系研究员，现任职华府智库）

11月8日，美国国会将举行改选，除了如经济、通货膨胀、堕胎、枪枝暴力等美国国内的重大议题之外，台湾问题，以及当中所必定牵涉的中美和台美关系，可说是美国外交其中一个最重大话题。今年8月，美国众议院议长佩洛西（Nancy Pelosi）率团访问台湾，激起中国大陆强烈反弹。而这次美国中期选举（台译：期中选举），对美国的亚太战略和台美关系都会有深远影响。如果民主党能跨越传统劣势，并且守住参众两院，拜登政府延续此前政策的机会就会更大，也很可能意味著美国将继续加强对中国的强硬政策。

而如果民主党只能守住参议院，笔者认为美国将延续对台跨党派的支持，但民主党势必要面临更多国内议题的分歧，例如通膨和经济问题，可能会分散了对外交事务之专注。但与此同时，二十大之后习近平确立了第三任期，又代表美国对中的警觉会继续升高。近日华府的行政、立法、智库圈子和社群媒体都在讨论二十大，证明对中国仍然高度关注。

早前拜登政府公布首部“国家安全战略报告”(National Security Strategy)，并在报告中直指中国与俄罗斯为战略竞争对手；国防部长奥斯汀（Lloyd James Austin III）在介绍报告的时候，亦将中国形容为一个“步步进逼的威胁”（pacing challenge）。报告重申维持台海和平与稳定重要性，持续履行台湾关系法下的承诺，支持台湾自我防卫，并且维持美国抵抗任何对台诉诸武力或胁迫的能力。这些都是美国政府一贯论调，从行政部门角度来看，似乎没有大变化。

然而，在习近平于二十大中明言“完全统一一定要实现，也一定能够实现”及“决不承诺放弃使用武力”后，美国国务卿布林肯（Anthony Blinken）在10月17日就警告说北京希望大幅加快夺取台湾的时间表。而美国海军作战部长吉尔迪上将（Michael Gilday）也在19日警告，美国军方估计中共将在2027年取得攻台的优势武力。这番言论跟俄国入侵乌克兰前美方示警吓阻俄方之公开言论颇为相似。拜登总统在新闻专访中，也四次提及美方对台海和平的承诺，可以理解为对解放军发出警告信息。







2022年7月28日，台湾屏东举行年度汉光演习，士兵从一辆AAV7两栖突击车登陆上岸。摄：Annabelle Chih/Getty Images

## 当华府关注台湾时，到底在关注甚么？

华府纯学术圈较缺乏美中台议题专家，主要集中于智库（think tanks）讨论，而美国拥有近两千家智库，主要功能在制作政治、社会、经济相关研究出版物和协助推行政策工作，资金来自私人捐赠及公共资金。而这些智库往往在重要国际议题，如俄罗斯入侵乌克兰及中共二十大召开之际举行各式公开及闭门座谈或出版相关分析，邀集各方专家学者讨论并协助决策者制定最符合美方利益之政策。

而智库出身的专家，许多都会出任政府职位，例如拜登政府外交及国安团队主要成员，就来自布鲁金斯研究所（Brookings Institution）、新美国安全中心（CNAS）、卡内基国际和平基金会（Carnegie Endowment for International Peace）等影响力庞大的智库。在裴洛西访台以及中共二十大后，台海议题愈发成为华府在亚洲安保议题上的核心，在华府智库间引起了相当热烈的讨论。例如美国智库外交关系协会（CFR）就针对美国对台应续“战略模糊”（即不明确承诺在台湾受攻击时进行军事干预）或转为“战略清晰”及其可能后果进行讨论。而位于华府的著名“外交官摇篮”乔治城大学（Georgetown University）的美中全球议题对话项目（Georgetown Initiative for U.S.-China Dialogue on Global Issues），也针对台湾在美国国防战略扮演之地位及解放军若控制台湾后对亚洲安保之冲击进行讨论。

华府智库讨论反映了美国政策氛围。这些讨论题目，反映了美国政策圈认为台海议题在俄国侵略乌克兰及中共二十大后变数更多，因此必须跳脱传统思维，针对各种政治及军事情势变化推演，做好各种可能应变，尤其在印太盟友进行合作讨论时，智库研析可以促进政策推行。



近年全球台湾研究中心 (Global Taiwan Institute)成立，将台湾多元议题，包括艺文及影视产业带入华府讨论圈，但一般而言，在华府的智库圈子里，台湾议题仍被置于美中大国角力的讨论框架之中，例如2049计划研究所 (Project 2049 Institute) 就专注中共威胁及解放军侵台研究。不过，随著美通过晶片法案 (CHIPS Act)，并决定对中共在技术上寻求遥遥领先而不止是相对优势后，台湾在半导体供应链所扮演之关键地位愈来愈明确，华府也出现了许多相关研究及研讨会。例如近期战略暨国际研究中心 (CSIS) 和布鲁金斯研究所与台湾官方合作举办的公开研讨会，内容就著重于台湾于全球经济上扮演之角色，进而呼吁维持印太地区稳定之重要性。



2022年9月16日，台湾新竹市，穿无尘衣的学生在国研院台湾半导体研究中心进行研究工作。摄：Annabelle Chih/Getty Images

另外，东西方中心 (East West Center) 亦与台湾美国商会联合出版《台美伙伴紧密相连》 (Taiwan Matters for America/America Matters for Taiwan)，凸显台美在经济及文化层面交流。乔治城大学的美国安全和新兴技术中心 (CSET)、德国马歇尔基金会(GMF)及新美国安全中心 (CNAS) 则著重美中在科技之间角力，当中也有关于台湾的分析讨论。而台美间智库联系亦十分紧密，今年10月，蔡英文就应全球台湾研究中心发表开幕专题演说，呼吁全球对抗威权扩张及捍卫民主。台湾“国防安全研究院”近期接待美国前白宫国安会幕僚长葛雷 (Alexander Gray) 驻点研究海洋安全。台美之间正式官方高层交流或有限制及政治考量，但透过彼此间的智库互动，得以传递执政者意志以及激发民众讨论关注，进而影响公共舆论及政策制定。

# “亲台”是否已是两党共识？

台美关系，特别是台湾与美国国会的交流，近年来十分热络。今年截至10月19日，就已经有个32位跨党派联邦议员访问台湾，其中9位为参议员、23位为众议员；当中有不少是国会台湾连线，或参院台湾连线的成员。而今年曾来台访问又有参与今次改选的众议员，绝大部份都有续任可能。

## 部份曾于2022年访台的美众议员选情



■ 民主党 ■ 共和党

选区：州 /第x选区

民调支持率

裴洛西 Nancy Pelosi

加州 /11 87.0%

\*现任众院议长

戴碧妮 Suzan DelBene

华盛顿 /1 61.9%

米克斯 Gregory Meeks

纽约 /5 81.8%

高野 Mark Takano

加州 /39 62.4%

金安迪 Andy Kim

纽泽西 /3 52.2%

貝耶 Don Beyer

维吉尼亚 /8 71.1%

鲁文索 Alan Lowenthal

加州 /47 54.0%

加勒曼帝  
John Garamendi

加州 /8 74.6%

席克利胥纳莫提  
Raja Krishnamoorthi

伊利诺 /8 58.4%

杰克森 Ronny Jackson

德州 /13 72.3%

\*众院「国会台湾连线」成员

罗德薇 Aumua Amata  
Coleman Radewagen



美属萨摩亚



高度续任可能

温斯卓普 Brad Wenstrup



俄亥俄 /2



73.4%

莫顿 Seth Moulton



麻州 /6



62.7%

\*曾共同提出「提升台美战力互通性法案」、  
「台湾民主防卫租借法案」

资料来源：FiveThirtyEight；端传媒综合整理



端传媒  
Initium Media

美国国会对于台湾的支持向来坚定。由参议院外交委员会主席民主党籍梅南德兹(Bob Menendez)及其同僚参议院预算委员会共和党首席议员葛兰姆(Lindsey Graham)共同提出的“台湾政策法”(Taiwan Policy Act)草案，于9月14日以17：5 通过美国参议院外交委员会。众议院外交委员会共和党首席议员麦考尔(Michael McCaul) 于9月28日联同其他36名同党籍联邦众议员，共同提出众院版“台湾政策法”。参议院也在11日启动了对“2023年度国防授权法案”(NDAA)的辩论，而“台湾政策法”有关台海安全议题部分文字，已经纳入该法案的参院版本，参众两院未来一个月会进行文字协商，11月中旬继续审议。无论中期选举结果为何，条文大幅度修正之可能性不高。

随著中共二十大落幕，七月曾经访台的参院军事委员会成员参议员史考特(Rick Scott)等多名共和党议员公开表示担忧，认为习近平在取得第三任期后将持续对美国 and 西方民主国家构成挑战和威胁。而现任中共外交部长王毅成为政治局委员，由其领军的“战狼外交”型态可能延续。这种外交姿态近来备受西方国家批评并群起反对，例如英国政府及国会，就严厉谴责中国驻曼彻斯特总领事馆殴打抗议民众的行为，比利时外长亦公开警告中国军民融合可能带来之威胁，而荷兰等多欧洲国家政府亦下令关闭中国的非法“警侨事务海外服务站”。

中期选举将近，有媒体分析指民主党守住参众议院，对政府亚洲政策，无论是与太平洋岛国及东南亚国家加强经贸及人才培养联系，或与欧盟及印太国家携手与中国竞争的战略，都将延续下去。而如果共和党获得众议院多数，产生分裂参众院，即使共和党对中政策会持续强硬，也不能排除议员认为美国应采取孤立主义路线，进而反对执政党过度涉于外务。

但这种看法未必站得住脚。近日美国国会共和党联邦参议员霍利(Josh Hawley)提出“就新疆暴行制裁习近平法”，遭到中国驻美国大使馆强力抨击引发国会及舆论反弹。另外，有共和党候选人及议员针对拜登政府“对中软弱”态度进行批评，直言要监督拜登儿子亨特(Robert Hunter Biden)与中国的政商关系，以及对

“警侨事务海外服务站”设于纽约之不作为。而共和党籍的众议院运输与基础设施建设委员会主席迪法席欧(Peter DeFazio)也呼吁当局严加检视中国在美国的各项包括铁路及农地的投资与收购案。上述例子，全部都显示了共和党议员对中立场，有可能比民主党更强硬。

在党内及舆论强力反弹下，民主党于10月25日撤回了一封有30位议员联署，呼吁拜登总统与俄罗斯进行直接外交，以通过谈判结束乌克兰战争的公开信。而众议院共和党领袖麦卡锡(Kevin McCarthy)在选前虽对无限制支持乌克兰提出保留意见，但参议院共和党领袖麦康奈尔(Mitch McConnell)日前亦持续呼吁，要加速提供更先进的武器给乌克兰。在两党对于俄乌战争的立场可见，对于回应威权体制侵略，美国国会两党在舆论监督及选情考量下皆坚守支持立场。

然而，中期选举的美国选民仍然更关注通胀、堕胎等本土议题，选举期间经济将占据国会讨论主舞台。但由于对外立法层面参众两院还是由外交事务、国防及情报等专业委员会进行讨论，相关对中立场波动可能性低。

总上观察，随著美国对于中国采取战略竞争地位越清晰，中共对国内控制越加紧缩、习近平加强权力控制、国安及军工系统更加融入决策系统、对台言论越加强硬，美国对于台湾的和平承诺及相关支持举措越将是跨越党派、行政、立法及智库圈之共识。