

# 俄乌冲突后美国主流智库对台政策认知及其影响<sup>\*</sup>

周文星 姚寰宇

〔内容提要〕美国智库在美国外交政策过程中扮演着关键角色。本文以六家美国主流智库为研究对象，通过分析智库主要研究人员自2022年2月俄乌冲突爆发以来发表的代表性涉台研究，把握美国战略界人士对台政策总体取向及在具体议题上的共识与分歧，为中方制定更具针对性的应对策略提供参考。研究发现，美国主流智库倾向于将俄乌冲突与台海紧张局势进行粗浅、错误的类比，主张从冲突中总结经验并运用于台海冲突情境，助推拜登政府加速调整对台政策。美国智库对台政策认知的“乌克兰化”趋势，将为中美关系及地区和平稳定带来更多不确定性。

〔关键词〕美国智库 美国对台政策 俄乌冲突 乌克兰化 美国对华政策

〔作者介绍〕周文星，南京大学国际关系学院助理研究员、华智全球治理研究院研究员。姚寰宇，中国人民大学国际关系学院博士研究生。

2022年8月初，美国众议院议长南希·佩洛西（Nancy Pelosi）不顾中国政府的坚决反对和反复交涉执意窜访我国台湾地区，加剧了本已陷入政治僵局的台海紧张局势。9月中旬，美国参议院外交事务委员会高票通过了“2022台湾政策法”（Taiwan Policy Act of 2022）草案，进一步恶化了中美关系。美国国会不断的挑衅之举，反映了软弱的拜登总统无力且无意制衡美国政界对华强硬派的现实，这是拜登继承和强化特朗普时期对华战

略竞争政策的直接后果。另一个重要原因是，2022年2月底俄罗斯对乌克兰采取“特别军事行动”而导致乌克兰危机爆发后，美国各界强行将本质不同且毫无关联的俄乌冲突与台海紧张局势“挂钩”，呼吁从冲突中汲取教训并运用于未来的台海冲突情境。拜登2022年5月23日访问日本期间提出的防止中国大陆对台动武的所谓美国“军事保台论”，<sup>〔1〕</sup>以及在其后9月18日接受媒体采访时再次抛出类似论调，<sup>〔2〕</sup>都进一步强化了美国各界在俄乌冲突后日

\* 本文系2021年度国家社科基金青年项目“美国国会立法干涉台湾问题的规律、风险与对策研究（1973~2021）”（项目编号：21CGJ047）和2021年江苏省“双创博士”项目（项目编号：JSSCBS20210049）的阶段性成果。

〔1〕 Seung Min Kim, Michelle Ye Hee Lee and Cleve R. Wooston Jr., “Biden Takes Aggressive Posture toward China on Asia Trip,” *The Washington Post*, May 23, 2022, <https://www.washingtonpost.com/politics/2022/05/23/biden-japan-taiwan-china/>, 最后检索日期:2022年6月2日。

〔2〕 Scott Pelley, “President Joe Biden: The 2022 60 Minutes Interview,” *CBS News*, September 18, 2022, <https://www.cbsnews.com/news/president-joe-biden-60-minutes-interview-transcript-2022-09-18/>, 最后检索日期:2022年11月12日。

趋强硬的对台政策认知。随着更多战略界人士推动对台政策辩论的“乌克兰化”，俄乌冲突无疑已成为干扰中美关系发展的又一重要变量。<sup>〔1〕</sup>

那么，以美国智库为代表的战略界在对台政策上呈现出何种总体共识性趋势，在具体议题上又持有哪些分歧？本文以六家主流智库为研究对象，试图窥探美国战略界对台政策的认知图景，为研判美国对台政策的可能发展方向，从而制定更具针对性的应对策略提供政策参考。

### 一、美国智库与代表性涉台文献样本的选择

不论是从智库数量、研究质量还是从机构声誉来说，美国智库当属智库的佼佼者。根据相关报告，目前在全世界约12000家智库中，仅美国就占2203家之多。在全球影响力最大的十家智库中，美国也独占5席。<sup>〔2〕</sup>一般认为，美国智库至少扮演“替代政策促进者”（alternatives' facilitators）和“政策合法化者”（policy legitimizers）的角色，对外交政策的产生、落地和推广起到不可替代的作用。<sup>〔3〕</sup>从政策过程视角观之，美国智库通过议题发起、议题强化、政策成型、政策出台、政策助推、政策反馈等步骤，全面介入和影响政府外交政策。<sup>〔4〕</sup>

为了评估俄乌冲突后美国战略界对台政策的认知变化，本文选取传统基金会（Heritage Foundation）、哈德逊研究所（Hudson Institute）、战略与国际研究中心（Center for Strategic & International Studies, CSIS）、外交关系协会（Council for Foreign Relations,

CFR）、布鲁金斯学会（Brookings Institution）以及新美国安全中心（Center for a New American Security, CNAS）等六家主流智库。之所以选择上述智库样本，主要基于对三个因素的考虑。一是智库综合影响力。上述六家智库皆位于美国前二十位影响力最大智库之列，对美国外交政策也具有重大影响。<sup>〔5〕</sup>二是平衡智库的意识形态倾向。在上述六家智库中，传统基金会和哈德逊研究所是美国最负盛名的保守派智库，分别代表传统和新兴民主党核心智囊的布鲁金斯学会和新美国安全中心则系自由派智库，战略与国际研究中心和外交关系协会属于中间派智库。分析不同意识形态倾向的智库，有助于更全面地理解美国战略界对台政策思维。三是智库对台政策的关注度与影响力。六家智库都设有专门的涉华与对台研究部门并配备了研究人员，确保可以生产更多涉台研究成果。值得一提的是，经笔者统计，新美国安全中心和布鲁金斯学会通过“旋转门”制度向拜登行政当局输送了最多人才，分别有11位和20位前雇员进入白宫、国务院、国防部等核心部门，对拜登对华与对台政策具有关键形塑作用。例如，白宫国家安全委员会印太事务协调员库尔特·坎贝尔（Kurt Campbell）和国家情报总监艾薇儿·海恩斯（Avril Haines）之前分别担任新美国安全中心的总裁和董事会成员，国安会中国事务主任杜如松（Rush Doshi）则是布鲁金斯学会外交政策项目研究员。

笔者以“Taiwan”“Russia—Ukraine conflict”

〔1〕 Evan A. Feigenbaum and Adam Szubin, “What China Has Learned from the Ukraine War,” *Foreign Affairs*, February 14, 2023, <https://www.foreignaffairs.com/china/what-china-has-learned-ukraine-war>, 最后检索日期：2023年2月26日；周文星：《美国智库对华政策的认知、根源及其应对——基于智库专家涉华研究的比较分析》，《情报杂志》，2023年第2期，第57—64页。

〔2〕 James G. McGann, 2020 *Global Go To Think Tank Index Report*, Philadelphia, PA: University of Pennsylvania, 2021.

〔3〕 Dmitry G. Zaytsev, Valentina V. Kuskova and Alexandra Kononova, “The Power of Knowledge: How Think Tanks Impact US Foreign Policy,” *Foreign Policy Analysis*, Vol 18, No 1, 2021, pp 1—22.

〔4〕 周文星：《美国保守派智库对美涉台政策的介入与走向——基于特朗普时期的研究》，《闽台关系研究》，2021年第1期，第36页。

〔5〕 James G. McGann, 2020 *Global Go To Think Tank Index Report*, Philadelphia, PA: University of Pennsylvania, 2021, p 54, pp 90—91.

“Russia-Ukraine war”<sup>〔1〕</sup> 为关键词，在上述六家智库网站搜索于 2022 年 2 月至 10 月期间发表的所有涉台研究报告、评论与活动。结果显示，上述六家智库围绕俄乌冲突后的台海局势进行了大量分析与解读。剔除不相关或相关度不高的数据之后，共得到 50 余份代表性涉台研究样本。进一步分析可知，这些文献主要出自近 20 位几乎都具有政府任职经历的研究人员之手（见表 1）。可以说，这些研究人员是目前美国战略界对台政策辩论的主要参与者。

表 1 六家智库主要涉台研究人员

智库	作者	职务
传统基金会	安东尼·金 (Anthony B. Kim)	经济自由中心研究员
	詹姆斯·卡拉法诺 (James Jay Carafano)	前陆军参谋长首席演讲撰稿人，国家安全和外交政策研究所副总裁、讲席研究员
	沃特·洛曼 (Walter Lohman) *	前共和党资深参议员高级顾问，亚洲研究中心主任
哈德逊研究所	约翰·李 (John Lee)	前澳大利亚外交部长国家安全高级顾问，高级研究员
	迈克尔·蓬佩奥 (Michael R. Pompeo)	前国务卿，杰出研究员
	余茂春 (Miles Yu)	前国务卿中国政策规划首席顾问，中国中心主任、高级研究员
战略与国际研究中心	林碧莹 (Bonny Lin)	前国防部长办公室台湾事务主任，亚洲安全高级研究员、中国力量项目 (China Power Project) 主任
	迈克尔·格林 (Michael J. Green)	前白宫国安会亚洲事务主任，高级非常驻顾问、讲席研究员
	约翰·绍斯 (John Schaus)	前助理国防部长特别助理，国际安全项目高级研究员
	白明 (Jude Blanchette)	中国研究讲席主任
外交关系协会	大卫·萨克斯 (David Sacks) *	前“美国在台协会”职员，研究员
	艾略特·艾布拉姆斯 (Elliott Abrams)	前总统副助理，高级研究员
	理查德·哈斯 (Richard Haass)	前国务院政策规划主任，协会主席
布鲁金斯学会	梅乐妮·西森 (Melanie W. Sisson)	国防部顾问，外交政策项目研究员
	何瑞恩 (Ryan Hass) *	前白宫国安会中国大陆、台湾和蒙古事务主任，外交政策项目高级研究员、台湾研究讲席研究员
	欧汉龙 (Michael E. O' Hanlon)	国防部国防政策委员会成员，外交政策项目研究主任
新美国安全中心	雅各布·斯托克斯 (Jacob Stokes) *	前副总统国家安全高级顾问，印太安全项目研究员
	斯泰西·佩蒂约翰 (Stacie L. Pettyjohn)	拜登国防过渡团队成员，高级研究员、国防项目主任

资料来源：笔者根据智库网站数据整理、自制。\* 表示该研究人员在 2022 年 2 月至 10 月期间发文量大于 4。

〔1〕 美国智库较少采用“俄乌冲突”的表述，而是更多使用“俄乌战争”，故本文将两者皆作为关键词。

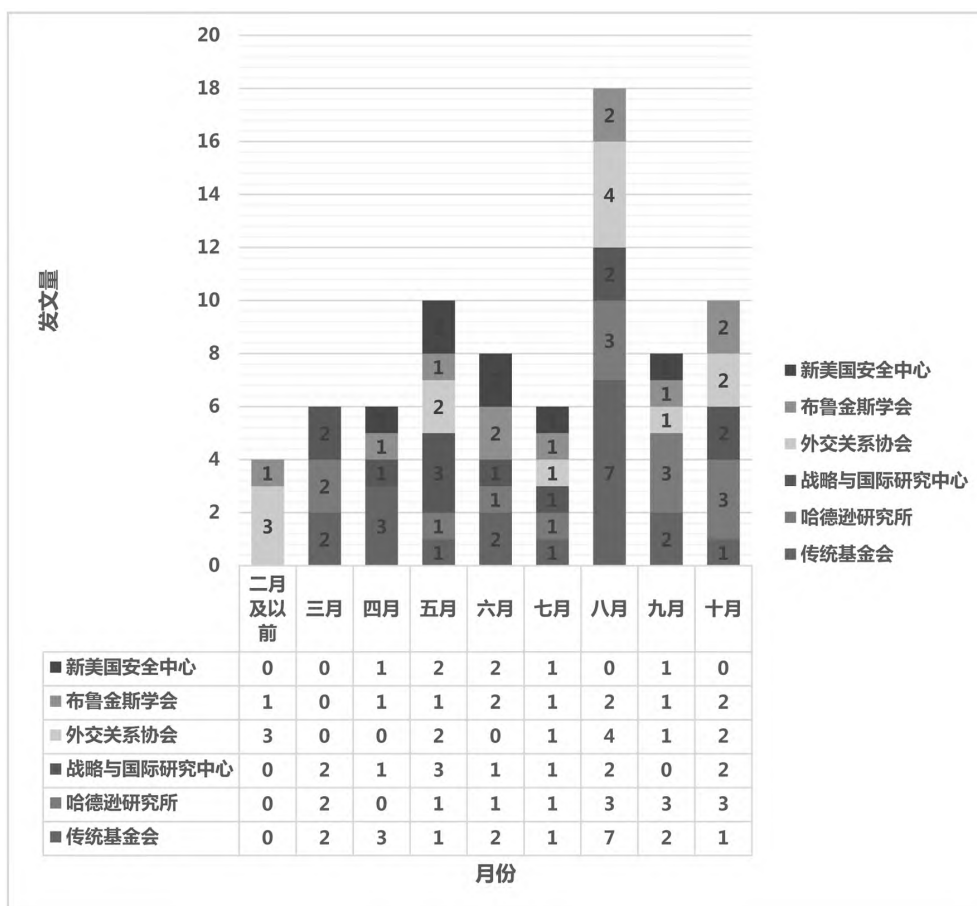


图 1 六家智库发表涉台主要文章数量统计（2022.02—10）（图源：笔者自制）<sup>〔1〕</sup>

图 1 显示了经筛选后六家智库涉台文献发表趋势。从整体趋势来看，参与政策辩论的智库数量、智库发文量，以及发文总量都随着俄乌冲突的爆发与局势的发展而持续增加。冲突爆发之前，布鲁金斯学会和外交关系协会已关联性地探讨了乌克兰局势与台海局势。冲突爆发之后，更多智库开始从各个角度对俄乌局势和台海局势进行类比，对台政策辩论在 3、4 月份日趋激烈，并随着 5 月

底拜登发表“军事保台论”之后，围绕美国是否军事“保台”、转向战略清晰的辩论不断攀升，并到 8 月份佩洛西窜台达到高峰。<sup>〔2〕</sup>同时，从智库发文总量和时间节点来看，保守派智库发表了更多涉台研究成果，比自由派智库更加积极地参与政策辩论。总之，六家智库对俄乌冲突后的对台政策展开了多角度分析和解读。

〔1〕 数据截至 2022 年 10 月 31 日，仅统计与俄乌冲突紧密相关的涉台报告、评论等主要文献。

〔2〕 Sam Meredith, “Biden Says U. S. Willing to Use Force to Defend Taiwan — Prompting Backlash from China,” *CNBC*, May 23, 2022, <https://www.cnbc.com/2022/05/23/biden-says-us-willing-to-use-force-to-defend-taiwan.html>, 最后检索日期：2022 年 8 月 12 日。

## 二、主流智库对美国对台政策的多元认知与解读

通过分析六家智库主要专家的代表性涉台成果，可知美国战略界在俄乌冲突后对台政策辩论的关注点主要包括四个方面，即是否改变美国长期坚持的“一个中国”政策、是否放弃不明确表态军事介入台海事务的战略模糊政策、如何提升对中国的有效威慑，以及如何与美国盟友合作应对台海局势。

### （一）是否坚持美国的“一中”政策

“一个中国”政策是美国对台政策的核心支柱，是维持中美关系的政治基础。早在 2019 年，传统基金会亚洲中心主任洛曼就撰文质疑“一中”政策，认为美国坚持该政策会招致不必要的“风险”。〔1〕俄乌冲突爆发后，以哈德逊研究所和传统基金会为主的保守派智库，为推动颠覆美方的“一中”政策甚至支持“台独”摇旗呐喊。现供职于哈德逊研究所的前国务卿蓬佩奥在 3 月窜访台湾时公开谎称，美国应该“外交承认”台湾是“自由主权国家”，称这无涉台湾未来的“独立”，而是“承认明确且早已存在的事实”。〔2〕与蓬佩奥一同窜台的余茂春在台湾“自由时报”撰文大谈俄乌冲突给世界的“教训”，妄称台湾不能将其

“国家主权”问题“外包”给包括中国大陆在内的任何其他国家，并提醒台湾警惕大陆所谓的“历史虚无主义”来否定其“自由民主生活”和“国族（nationhood）意识”。〔3〕企业研究所高级研究员迈克尔·鲁宾（Michael Rubin）更是直接叫嚣“一个中国是‘谎言’”的谬论，试图从法理、历史等层面“论证”台湾与大陆的不同。〔4〕从上述文献可知，保守派智库更倾向于将台湾视为制衡中国大陆的所谓“战略资产”，明确呼吁放弃“一中”政策并在军事、经贸、供应链、价值观等层面全面“武装”台湾。

中间派和自由派智库在这一问题上相对谨慎一些，尽管极少数专家也对“一中”政策颇有微词，但他们并未否定其重要性。曾于 2018 至 2021 年担任白宫国安会中国大陆、台湾与蒙古事务主任的战略与国际研究中心高级研究员简以荣（Ivan Kanapathy）认为，“一中”政策已经瓦解，美国及其盟友应采取更有力的措施威慑中国大陆对台动武。〔5〕外交关系协会、布鲁金斯学会以及新美国安全中心主张美方继续坚持“一中”政策。外交关系协会研究员萨克斯建议美国私下提升台湾“战力”，但在公开场合继续强调不支持“台独”、维持台海关系现状，以防台海冲突升级。〔6〕这延续了他和协会主席哈斯此前提出的观点，即建议

〔1〕 Walter Lohman, “America’s Precarious ‘One China’ Policy,” *The Heritage Foundation*, July 30, 2019, <https://www.heritage.org/asia/commentary/americas-precious-one-china-policy>, 最后检索日期：2022 年 8 月 12 日。

〔2〕 Michael R. Pompeo, “Pompeo on Taiwan,” *Hudson Institute*, May 23, 2022, <https://www.hudson.org/research/17848-pompeo-on-taiwan>, 最后检索日期：2022 年 8 月 12 日。

〔3〕 Miles Yu, “Ukraine’s Warnings for Taiwan,” *Hudson Institute*, March 21, 2022, <https://www.hudson.org/research/17840-ukraine-s-warnings-for-taiwan>, 最后检索日期：2022 年 8 月 12 日。

〔4〕 Michael Rubin, “The One China Policy Is a Lie,” *AEI*, June 28, 2022, <https://www.aei.org/op-eds/the-one-china-policy-is-a-lie/>; Michael Rubin, “Is Taiwan Part of China?” *AEI*, June 28, 2022, <https://www.defendingtaiwan.com/is-taiwan-part-of-china/>, 最后检索日期：2022 年 8 月 12 日。

〔5〕 Ivan Kanapathy, “The Collapse of One China,” *CSIS*, June 17, 2022, <https://www.csis.org/analysis/collapse-one-china>, 最后检索日期：2022 年 8 月 12 日。

〔6〕 David Sacks, “What Is China Learning From Russia’s War in Ukraine?” *Foreign Affairs*, May 16, 2022, <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2022-05-16/what-china-learning-russias-war-ukraine>, 最后检索日期：2022 年 8 月 12 日。

白宫一方面重申支持“一中”政策、不支持“台独”，以阻止台湾利用美方新政策，另一方面也声明，美方将对中国大陆对台“武装攻击”作出回应，以维持台海关系平衡。<sup>〔1〕</sup>曾担任奥巴马总统白宫国安会中国大陆、台湾与蒙古事务主任的布鲁金斯学会高级研究员何瑞恩则告诫台湾当局领导人，切忌过度强调台湾在意识形态和安全领域的重要性，而应审时度势从台海现状中找寻机会。<sup>〔2〕</sup>新美国安全中心研究人员也认为，美国需要的是继续支持台湾以“非国家实体”身份参与国际制度建设，而非图谋通过改变“一中”政策等过分激进的举措改变台海现状。<sup>〔3〕</sup>

## （二）是否放弃战略模糊政策

所谓战略模糊政策，指美国拒绝明确阐述其在台海冲突或战争情境下可能采取的行动。同时，美国一方面宣称奉行“一中”政策，但反对中国大陆在任何情况下对台采取军事行动；另一方面又向台湾当局保证不会出卖其“利益”，但又不支持后者谋求“法理台独”，以此达到遏制两岸单方面改变台海现状的双向威慑（dual deterrence）效

果。<sup>〔4〕</sup>但随着中美关系与两岸关系的重大变化，越来越多美国战略界“保台派”人士主张美国放弃长期奉行的战略模糊政策而改采战略清晰立场，呼吁美军明确介入以防止台海爆发冲突。<sup>〔5〕</sup>俄乌冲突之后，围绕上述议题的辩论更趋激烈，拜登5月底公开提出的“军事保台论”如火上浇油，将辩论推向高潮。围绕美国是否放弃战略模糊政策、拜登言论是否可取等议题，主流智库展开了大规模论争。

一些智库专家支持并赞许拜登的“军事保台论”。例如，洛曼、萨克斯、简以荣等保守派和中间派智库专家都从不同角度肯定拜登的争议性言论，大多认为清晰的“保台论”和明确的“安全承诺”有助于威慑中国大陆，批评白宫官员“收回”总统涉台言论有损美国信誉，建议国务院修改对台政策表述使之符合拜登的最新言辞。<sup>〔6〕</sup>战略与国际研究中心的绍斯则将拜登的“军事保台论”视为“必要的”“口误”，因为拜登重新审视而非完全改变模糊政策，一方面延续了美国既有对台政策，另一方面又明确了美国在台湾问题上

〔1〕 Richard Haass and David Sacks, “American Support for Taiwan Must Be Unambiguous,” *Foreign Affairs*, September 2, 2020, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/american-support-taiwan-must-be-unambiguous>, 最后检索日期：2022年8月12日。

〔2〕 Ryan Hass, “For Taiwan, Reading the Moment Is Essential,” *Brookings*, June 13, 2022, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2022/06/13/for-taiwan-reading-the-moment-is-essential/>; Ryan Hass, “Focus on Interests, Not Ideology, to Strengthen Taiwan’s Standing,” *Brookings*, April 18, 2022, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2022/04/18/focus-on-interests-not-ideology-to-strengthen-taiwans-standing/>, 最后检索日期：2022年8月12日。

〔3〕 Jacob Stokes, Alexander Sullivan and Zachary Durkee, “Global Island: Sustaining Taiwan’s International Participation Amid Mounting Pressure from China,” *CNAS*, April 19, 2022, <https://www.cnas.org/publications/reports/global-island>, 最后检索日期：2022年8月12日。

〔4〕 Richard C. Bush, *Untying the Knot: Making Peace in the Taiwan Strait*, Washington, D. C.: Brookings Institution Press, 2005, pp. 245–265.

〔5〕 有关俄乌冲突前美国战略界“保台派”的兴起和其他各派反应，可参见周文星：《美国战略界对台政策辩论及其影响》，《现代国际关系》，2022年第2期。

〔6〕 David Sacks, “What Biden’s Big Shift on Taiwan Means,” *CFR*, May 24, 2022, <https://www.cfr.org/blog/what-bidens-big-shift-taiwan-means>; Ivan Kanapathy, “The Collapse of One China,” *CSIS*, June 17, 2022, <https://www.csis.org/analysis/collapse-one-china>; Walter Lohman, “China Thinks Time Is on Its Side Regarding Taiwan Takeover,” *Heritage Foundation*, March 8, 2022, <https://www.heritage.org/asia/commentary/china-thinks-time-its-side-regarding-taiwan-takeover>, 最后检索日期：2022年8月12日。

的决心。<sup>〔1〕</sup> 佩洛西窜台后，哈斯等人继续鼓吹美国“保台”的必要性。<sup>〔2〕</sup> 但值得注意的是，拜登在9月18日接受美国哥伦比亚广播电视（CBS）电视台《60分钟》节目专访时，第四次提及美国“保卫台湾”，同时也隐晦地提及了对“台独”的“默许”。这一变化也影响了部分战略家的判断，例如萨克斯等分析人士认为是美国“一中”政策实质性重大转变的表现。<sup>〔3〕</sup>

“保台派”的激进倡议引起了官方政策拥护者“维持现状派”的强烈反弹，后者明确反对将本质截然不同的台湾问题与乌克兰危机进行简单类比，主张谨慎评估俄乌冲突对台海局势的影响。他们普遍认为，拜登“军事保台论”助长了美国政府在台湾问题上更大幅度的“政策漂移”，促使行政和立法部门采取实际行动“贬低支撑 [中美] 双边关系和维护台海和平与稳定的长期政策”，而不断提升的美台关系正实质性推动华盛顿的“一中一台”议程，这必然破坏中国大陆和平解决台湾问题的前景，从而增加中美兵戎相见的风险。<sup>〔4〕</sup>

何瑞恩明确反对拜登言论，因为拜登团队仍致力于阻止两岸片面地改变现状，而这正是美国长期以来维护台海和平与稳定的一贯立场与指导原则。<sup>〔5〕</sup> 曾任小布什总统白宫国安会亚洲事务主任的战略与国际研究中心高级顾问格林也强调，美国应该反对任何改变现状的行为，更不能盲目地为台湾开“空头支票（blank check）”。<sup>〔6〕</sup> 该中心前研究员、现任德国马歇尔基金会亚洲项目主任葛来仪（Bonnie S. Glaser）指出，中美互信极度缺失，而美国“一中”政策愈发空洞化（hollower）将导致局势更加紧张，建议美台悬崖勒马，避免局势进一步恶化。<sup>〔7〕</sup> 值得注意的是，一些智库专家反对拜登言论并不意味着他们反对美国放弃“保台”。洛曼反对拜登放弃战略模糊政策，而主张迈向“战略模糊，战术清晰（strategic ambiguity, tactical clarity）”，即通过战略模糊威慑中国大陆，并证明美国具备在东海取得胜利的战术实力。<sup>〔8〕</sup>

〔1〕 John Schaus, “Biden’s Taiwan Position Is Not an Accident,” *CSIS*, May 27, 2022, <https://www.csis.org/analysis/bidens-position-not-an-accident>, 最后检索日期：2022年8月12日。

〔2〕 Richard Haass, “Xi Jinping’s Guns of August,” *CFR*, August 15, 2022, <https://www.cfr.org/article/xi-jinpings-guns-august>, 最后检索日期：2022年8月12日。

〔3〕 David Sacks, “While Pledging to Defend Taiwan from China, Biden Shifted on Taiwan Independence. Here’s Why That Matters,” *CFR*, September 22, 2022, <https://www.cfr.org/blog/while-pledging-defend-taiwan-china-biden-shifted-taiwan-independence-heres-why-matters>, 最后检索日期：2022年11月12日。

〔4〕 “Ryan Hass On Taiwan: For Taiwan, Reading the Moment is Essential,” *Taipei Times*, June 13, 2022, p. 8; *CSIS, Ukraine and Taiwan: Parallels and Early Lessons Learned*, Washington, D. C.: Center for Strategic & International Studies, March 22, 2022, pp. 22 – 23; Jacob Sweet, “Ukraine Today, Taiwan Tomorrow?” *Harvard Magazine*, May 4, 2022, <https://www.harvardmagazine.com/2022/05/ukraine-today-taiwan-tomorrow>; Andrew J. Nathan, “Beijing Is Still Playing the Long Game on Taiwan,” *Foreign Affairs*, June 23, 2022, <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2022-06-23/beijing-still-playing-long-game-taiwan>, 最后检索日期：2022年8月12日。

〔5〕 Ryan Hass, “For Taiwan, Reading the Moment Is Essential,” *Brookings*, June 13, 2022, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2022/06/13/for-taiwan-reading-the-moment-is-essential/>, 最后检索日期：2022年8月12日。

〔6〕 “Ukraine and Taiwan: Parallels and Early Lessons Learned,” *CSIS*, March 22, 2022, <https://www.csis.org/analysis/ukraine-and-taiwan-parallels-and-early-lessons-learned>, 最后检索日期：2022年8月12日。

〔7〕 Transcript, “Toward a Fourth Taiwan Strait Crisis?” *CSIS*, August 4, 2022, <https://www.csis.org/analysis/toward-fourth-taiwan-strait-crisis>, 最后检索日期：2022年8月12日。

〔8〕 Walter Lohman, “Biden’s Explicit Promise To Defend Taiwan Is Bad Policy,” *Heritage Foundation*, June 1, 2022, <https://www.heritage.org/asia/commentary/bidens-explicit-promise-defend-taiwan-bad-policy>, 最后检索日期：2022年8月12日。

### （三）如何提升对中国的有效威慑

俄乌冲突引发美国战略界高度关注的一个核心问题在于，如何对一个拥核国家进行有效的威慑，这关系到美国如何威慑中国大陆对台动武。美国主流智库在提升针对中国威慑力的问题上具有高度共识<sup>〔1〕</sup>，但争论的焦点是采取何种威慑方式。当前，美国智库大致形成了三类意见，即拒止威慑、惩罚威慑，以及综合威慑。

长期以来，美国学术界将威慑划分为拒止威慑（deterrence by denial）和惩罚威慑（deterrence by punishment）两种类型。<sup>〔2〕</sup>在台海问题上，拒止威慑是通过增加中方武力统一的难度来阻止其对台动武。特朗普政府时期负责战略与军力发展的助理国防部长帮办柯伯吉（Elbridge A. Colby）是拒止威慑的主要推手，保守派智库积极响应其主张。<sup>〔3〕</sup>例如，洛曼和蓬佩奥极力鼓吹美国要对台提供包括军事设备在内的任何“它认为需要的东西”，以防止台海出现突发事件。<sup>〔4〕</sup>美西方对乌克兰的军事援助使俄罗斯的

“闪电战”沦为了一场“持久战”，这使保守派智库专家更加坚定他们有关“武装”台湾的立场。惩罚威慑是美国与其盟友及伙伴合作，在政治、经济甚至“道义”上普遍支持台当局，让大陆预判武统所招致的严重后果而改变计划。例如，布鲁金斯学会的西森、外交关系协会的艾布拉姆斯都主张从俄乌冲突汲取教训，通过美国与其盟友合作强化惩罚威慑以阻止大陆动武。<sup>〔5〕</sup>综合威慑（comprehensive/integrated deterrence，又译“一体化威慑”）介于上述二者之间，认为美国既需要加大对台海和西太平洋地区的军事投入、降低两岸军事实力的不对称，又要联合其盟友加大在政治、经济和国际组织层面对台湾的“支持”并协同对中国大陆施压，更综合地提高威慑效果。<sup>〔6〕</sup>现任美国国防部国防政策委员会成员、布鲁金斯学会外交政策项目研究主任欧汉龙建议，美国应针对中方“攻击”行为制定与国防部“综合威慑”概念一致的反应选项，但反对明确军事介入台海事务，因为“明确承诺保卫台湾可能超出

〔1〕 Bonny Lin and John Culver, “China’s Taiwan Invasion Plans May Get Faster and Deadlier,” *Foreign Policy*, April 19, 2022, <https://foreignpolicy.com/2022/04/19/china-invasion-ukraine-taiwan/>; Elliott Abrams, “The Ukraine War, China, and Taiwan,” *CFR*, May 3, 2022, <https://www.cfr.org/blog/ukraine-war-china-and-taiwan/>; Husain Haqqani and Aparna Pande, “Biden Now Needs a Plan to Deter China,” *Hudson Institute*, <https://www.hudson.org/research/17630-biden-now-needs-a-plan-to-deter-china>, 最后检索日期：2022年8月12日。

〔2〕 Glenn H. Snyder, “Deterrence and Power,” *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 4, No. 2, 1960, pp. 163–178; Michael J. Mazarr, *Understanding Deterrence*, Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2018.

〔3〕 Elbridge A. Colby, *The Strategy of Denial: American Defense in an Age of Great Power Conflict*, New Haven, CT: Yale University Press, 2021; Elbridge Colby and Jim Mitre, “Why the Pentagon Should Focus on Taiwan,” *War on the Rocks*, October 7, 2020, <https://warontherocks.com/2020/10/why-the-pentagon-should-focus-on-taiwan/>, 最后检索日期：2022年8月12日。

〔4〕 Walter Lohman, “Give Taiwan What It Thinks It Needs—Just in Case,” *Heritage Foundation*, May 24, 2022, <https://www.heritage.org/asia/commentary/give-taiwan-what-it-thinks-it-needs-just-case>; Michael R. Pompeo, “China and Economic Security in the Shadow of Ukraine,” *Hudson Institute*, June 14, 2022, <https://www.hudson.org/research/17891-china-and-economic-security-in-the-shadow-of-ukraine>, 最后检索日期：2022年8月12日。

〔5〕 Melanie W. Sisson, “Taiwan and the Dangerous Illogic of Deterrence by Denial,” *Brookings*, May 2022, <https://www.brookings.edu/research/taiwan-and-the-dangerous-illogic-of-deterrence-by-denial/>; Elliott Abrams, “The Ukraine War, China, and Taiwan,” *CFR*, May 3, 2022, <https://www.cfr.org/blog/ukraine-war-china-and-taiwan/>, 最后检索日期：2022年8月12日。

〔6〕 Benjamin Jensen, “The Two Sides of Deterrence in Ukraine,” *CSIS*, March 30, 2022, <https://www.csis.org/analysis/two-sides-deterrence-ukraine>, 最后检索日期：2022年8月12日。



了我们 [美国] 的实际能力范围”。〔1〕绍斯、简以荣、佩蒂约翰、斯克托斯也主张美国采纳综合威慑加强台湾防御能力、保持与地区国家间强有力的外交经济与防务联系，通过提高中方动武的军事消耗与风险感知成本，避免台海战事。〔2〕值得注意的是，中国学界也开始系统分析和反思俄乌冲突对国际政治经济、中美关系以及台海局势的潜在影响，并开始分析美国在俄乌冲突中的威慑战略。〔3〕中国学界的研究动态开始影响美国战略界的分析，后者也关注中国对于这一问题的分析与反馈。以战略与国际研究中心为代表的美国主流智库和战略界专家甚至开始翻译、引介中国国内专家对俄乌局势与台海局势的判断，〔4〕并试图从中国学界对美国在俄乌冲突中的威慑战略的分析入手，窥探中国对俄乌冲突后美国威慑战略的认知，以此反思和改进美国的威慑战略。〔5〕

总之，主流智库在提升对中国威慑问题上具

有高度共识，但对威慑目标持有分歧认知。简言之，保守派智库主张拒止威慑的目标是为了战场胜利，而倡导综合威慑与惩罚威慑的中间派与自由派智库则致力于阻止台海冲突的爆发。

#### （四）如何与盟友合作应对台海局势

不少西方媒体与政策分析家认为，美国与北约盟友的协作在很大程度上已有效阻止俄罗斯实现其战略目标。为此，强调与盟友合作应对潜在台海危机已成为主流智库专家的共识，尽管他们在具体的合作方式上仍有不同认知。

保守派智库专家极力推动美国与盟友的合作。传统基金会研究员金建议美国及其盟友将台湾纳入美国主导的印太经济框架等各类经济、安全框架。〔6〕余茂春甚至鼓吹建立“北大西洋—印度—太平洋公约组织（NAIPTO）”，主张将台湾等美国亚太盟友和伙伴纳入多边安全体系之中，以实

〔1〕 Michael E. O' Hanlon, "But can the United States Defend Taiwan?" Brookings, June 1, 2022, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2022/06/01/but-can-the-united-states-defend-taiwan/>, 最后检索日期：2022年8月12日。

〔2〕 John Schaus, "Early Lessons for the United States from Russia's Second Ukraine Invasion," CSIS, March 4, 2022, <https://www.csis.org/analysis/early-lessons-united-states-russias-second-ukraine-invasion>; Jacob Stokes, Alexander Sullivan and Zachary Durkee, "Global Island: Sustaining Taiwan's International Participation Amid Mounting Pressure from China," CNAS, April 19, 2022, <https://www.cnas.org/publications/reports/global-island>; Ivan Kanapathy, "The Collapse of One China," CSIS, June 17, 2022, <https://www.csis.org/analysis/collapse-one-china>; Stacie L. Pettyjohn and Becca Wasser, "A Fight Over Taiwan could Go Nuclear," *Foreign Affairs*, May 20, 2022, <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2022-05-20/fight-over-taiwan-could-go-nuclear>, 最后检索日期：2022年8月12日。

〔3〕 例如：倪峰、达巍、冯仲平、张健、庞大鹏、李勇慧、鲁传颖：《俄乌冲突对国际政治格局的影响》，《国际经济评论》，2022年第3期，第38—67页；赵隆、刘军、丁纯、徐明棋、邵育群：《俄乌冲突与国际政治经济博弈笔谈》，《国际展望》，2022年第3期，第56—78页；何柳、王伟男：《美国介入俄乌战争的策略及其对美国台海政策的影响》，《台海研究》，2022年第3期，第86—95页；赵明昊：《俄乌冲突对中美关系的影响论析》，《和平与发展》，2022年第3期，第1—22页；左希迎：《美国威慑战略与俄乌冲突》，《现代国际关系》，2022年第5期，第1—9页。

〔4〕 战略与国际研究中心翻译并引介了许多重要的中文官方论断和学术成果，具体可参见该智库网站：<https://interpret.csis.org/>。

〔5〕 Rory Medcalf, Oriana Skylar Mastro, Hal Brands and Michael Mazarr, "Can the US Deter China? Lessons from Putin's Invasion of Ukraine," *CSIS Interpret: China*, August 23, 2022, <https://interpret.csis.org/can-the-us-deter-china-lessons-from-putins-invasion-of-ukraine/>, 最后检索日期：2022年11月13日。

〔6〕 Anthony B. Kim, "Why U. S. Indo-Pacific Economic Framework Must Include Taiwan," *Heritage Foundation*, April 8, 2022, <https://www.heritage.org/asia/commentary/why-us-indo-pacific-economic-framework-must-include-taiwan>, 最后检索日期：2022年8月12日。

现对其他盟友在台海安全议题上的“捆绑”。〔1〕中间派和自由派智库专家也附和上述倡议。曾任美国国防部长办公室台湾事务主任、现任战略与国际研究中心高级研究员的林碧莹建议美国与盟友针对潜在台海危机，从军事协调、经贸制裁等方面进行预演，以减少危机来临时的制度阻碍。〔2〕新美国安全中心斯克托斯也强调美国与其盟友通力合作，扩大对台湾政治、军事和发展“支持”，以维持台海关系现状。〔3〕在美国应加强与盟友对台合作的共识之下，智库专家围绕合作方式的争论并不是非此即彼的政策竞争，而是不同观点的相互补强，使美方政策更有利。

值得注意的是，由于美国在亚太地区建立的防御模式是“轴辐式体系”，美国在该地区缺乏一个统一协调盟友对台政策发力的组织。为此，大多美国智库将日本视为合作应对台海危机最重要的“得力助手”，鼓吹提升日本地位，加强美国及其盟友在日本及其周边地区的存在，并与日本扩大对台“支持”，共同为台海冲突做好预案。〔4〕“保台派”分子

萨克斯甚至在俄乌冲突爆发之前就呼吁将应对台海冲突列为美日联盟的优先事项，警告若不动用在日本的美国部队与资产以及日本的大量后勤与作战支持，美国将无法有效地“保卫”台湾。〔5〕

### 三、美国主流智库对台政策辩论的影响

俄乌冲突已成为影响和形塑美国战略界对台政策辩论的重要变量，随着俄乌局势的发展，以智库为主要代表的战略界围绕对台政策展开持续辩论。通过主要对俄乌冲突后六家智库专家代表性涉台文献的分析，可知处于政治坐标左中右的各派智库在对台政策议题上激烈争论，战略界已经或者正在形成一些共识，但同时也存在明显分歧，呈现出分歧与共识并存的对台政策认知图景（见表2）。从政策过程的角度来看，以及“旋转门”机制的作用下，智库围绕台湾问题的政策辩论往往孕育着美国政府对台政策调整的可能方向。有鉴于此，美国主流智库对台政策的激烈论争无疑将产生不可忽视的多重影响。

〔1〕 Miles Yu, “NAIPTO—Toward a Eurasian, Transoceanic Multilateral Collective Defense Alliance,” *Hudson Institute*, July 11, 2022, <https://www.hudson.org/research/17953-naipto-toward-a-eurasian-transoceanic-multilateral-collective-defense-alliance>, 最后检索日期：2022年8月12日。

〔2〕 Bonny Lin and John Culver, “China’s Taiwan Invasion Plans May Get Faster and Deadlier,” *Foreign Policy*, April 19, 2022, <https://foreignpolicy.com/2022/04/19/china-invasion-ukraine-taiwan/>; Gerard DiPippo, “Deterrence First: Applying Lessons from Sanctions on Russia to China,” CSIS, May 3, 2022, <https://www.csis.org/analysis/deterrence-first-applying-lessons-sanctions-russia-china>, 最后检索日期：2022年8月12日。

〔3〕 Jacob Stokes, Alexander Sullivan and Zachary Durkee, “Global Island: Sustaining Taiwan’s International Participation Amid Mounting Pressure from China,” CNAS, April 19, 2022, <https://www.cnas.org/publications/reports/global-island>, 最后检索日期：2022年8月12日。

〔4〕 Bruce Klingner, “The U.S. – Japan Security Alliance Must Act Now to Deter China from Attacking Taiwan,” *Heritage Foundation*, April 29, 2022, <https://www.heritage.org/asia/report/the-us-japan-security-alliance-must-act-now-deter-china-attacking-taiwan>; Adam P. Liff, “The U.S. – Japan Alliance and Taiwan,” *Asia Policy*, Vol 17, No 3, 2022, pp 125–160; Daniel Silverberg, “Want to Help Taiwan? Support a Muscular Japan,” CNAS, July 27, 2022, <https://www.cnas.org/publications/commentary/want-to-help-taiwan-support-a-muscular-japan>; Brent Sadler, “U.S. Naval Presence Needed in Sea of Japan to Strengthen Deterrence Against Chinese Aggression,” *Heritage Foundation*, October 3, 2022, <https://www.heritage.org/asia/report/us-naval-presence-needed-sea-japan-strengthen-deterrence-against-chinese-aggression>, 最后检索日期：2022年11月13日。

〔5〕 David Sacks, “Enhancing U.S. – Japan Coordination for a Taiwan Conflict,” *CFR*, January 18, 2022, <https://www.cfr.org/report/enhancing-us-japan-coordination-taiwan-conflict>, 最后检索日期：2022年8月12日。

表 2 六家主流智库在对台政策主要议题上的共识和分歧

		保守 ←—————→ 自由					
		传统基金会	哈德逊研究所	战略与国际研究中心	外交关系协会	布鲁金斯学会	新美国安全中心
分歧	是否坚持“一中”政策	否	否	是	是	是	是
	是否支持拜登“军事保台论”	是	是	略有争议	是	否	否
	是否放弃战略模糊政策	是	是	否	是	否	否
共识	是否与盟友加强对台合作	是	是	是	是	是	是
	是否加强对台军售	是	是	是	是	是	是
	对中国采取何种威慑*	拒止	拒止	综合	惩罚	惩罚+综合	综合

资料来源：笔者自制。\* 共识低，但拒止威慑、惩罚威慑和综合威慑三者互为补充。

第一，美国主流智库对台政策认知因俄乌冲突发生快速且重要的变化，不断增加的政策共识将助推美国对台政策进一步调整。近年来，美国政府多措并举持续调整对台政策，“一中”政策呈现出“空心化”的危险趋势。<sup>〔1〕</sup> 俄乌冲突犹如催化剂一般，为近年快速兴起的“保台派”发起更多激进主张注入更多动力。哈德逊研究所等试图改变美国对台政策的智库专家，将拜登的“军事保台论”视为政策调整的契机，呼吁拜登国安团队借机重塑美国对台政策。经过几个月以来更趋激烈的辩论，美国智库已经就加强对台军售、联合盟友干涉台海事务、加强对中国军事威慑等议题上达成较高的共识，并且可能在未来就放弃战略模糊政策、支持“军事保台论”这两个极具争议的问题形成更加统一的立场。这也意味着，美国智库在这些议题上已经完成了从议题发起到议

题强化甚至政策成型的前期步骤，正在逐步通过国会立法提案、行政当局落实等方式推动政策的出台。事实上，从俄乌冲突后拜登行政当局和国会的对台行动来看，美国政府已采纳不少智库专家提出的政策建议。例如，萨克斯在俄乌冲突爆发后第一时间撰文建议美国政府派遣高级行政官员窜访并安抚台湾，并呼吁党跨党派国会代表团窜台。<sup>〔2〕</sup> 此后不久，美国行政和立法部门时有要员窜台，尤其以 8 月份众议院议长佩洛西窜台为标志性事件，将萨克斯等智库专家的政策建言落实到政策实践层面。同时，美国国会也以立法方式发起大量旨在提升对台战略清晰的提案，例如“2022 年武装台湾法”（Arm Taiwan Act of 2022）、“2022 台湾政策法”等法案。据笔者初步统计，截至 2022 年 8 月 10 日，国会自俄乌冲突爆发近半年以来已发起 20 多项涉台提案，超过了过去 40 多年

〔1〕 陶文钊：《特朗普时期美国对台湾政策》，《台湾历史研究》，2021 年第 1 期；信强：《拜登政府对台政策的嬗变与困境》，《台湾研究》，2022 年第 3 期。

〔2〕 David Sacks, “Putin’s Aggression Against Ukraine Deals a Blow to China’s Hopes for Taiwan,” *CFR*, February 23, 2022, <https://www.cfr.org/blog/putins-aggression-against-ukraine-deals-blow-chinas-hopes-taiwan>, 最后检索日期：2022 年 8 月 12 日。

以来历届国会涉台年均提案数（历史最高者为克林顿时期的 19.4 项）。〔1〕随着俄乌冲突、台海局势和中美关系的动态演进，美国智库将持续发起更多政策辩论，助推美国政府加速对台政策调整。

第二，以保守派智库为主要代表的“保台派”及其激进政策主张趁势快速兴起，将压缩甚至形塑美国主流对台政策圈尤其是自由派智库的对台政策话语，从而带动官方政策的变动。以特朗普 2017 年主政并出台对华战略竞争政策为起点，美国政府在过去 5 年多时间里以空前的速度和规模提升与台湾的实质关系，对台政策呈现出大幅且持续的调整趋势。美国政府对台政策大幅变迁，离不开以保守派专家为代表的“保台派”势力的极力推动，他们提出了不少试图改变既有对台政策的政策建议，包括常态化对台军售、与日澳菲等盟友伙伴携手应对台海局势、放弃在军事“保台”问题上的模糊立场等。俄乌冲突之后，哈德逊研究所、传统基金会等保守派智库趁势发起更多论争，进一步促使“保台派”势力的兴起及其激进主张的扩散。中间派智库和自由派智库专家也积极参与辩论，对“保台派”的激进倡议发起反击。尽管如此，中间派与自由派智库专家的对台政策立场，受“保台派”主张的影响而发生不同程度的变化。例如，对拜登政府影响力较大的布鲁金斯学会和新美国安全中心，已经在加强对台军售和联合美国盟友伙伴对台合作等议题上，与“保台派”达成了某种共识。战略与国际研究中心和外交关系协会在战略清晰问题上似乎也出现了某种

转向。随着中美关系、两岸局势以及俄乌冲突等因素的发展，“保台派”势力将进一步压缩中间派和自由派智库的政策空间，甚至形塑后者的对台政策话语。自由派智库是主流战略界“维持现状派”的主要代表，其对台政策认知如何变化值得进一步观察。

第三，主流智库日趋强硬的的对台政策倡议助推美国对台政策朝向不利于中方利益的方向变迁，势必阻碍中美关系的重启与重建。俄乌冲突已成为影响美国主流智库对台政策认知的重要变量，战略界对台政策辩论呈现出“乌克兰化”的趋势，各类“保台论”甚嚣尘上。显然，此类主张与中国必然实现祖国统一的历史使命背道而驰，而美国政府将相关主张付诸实践势必影响中美关系的稳定发展。执政近两年以来，拜登可谓内外交困，包括国内极为严峻的通货膨胀、政党极化对民主制度的熔解，以及阿富汗撤军与乌克兰危机对美国外交信誉的削弱，这些挑战不仅让民主党议员难以获得选民的信任与好感，而且导致拜登本人的支持率急速下跌。〔2〕尽管拜登在今年 11 月份的中期选举中侥幸保住了参议院多数席次，但在众议院遭遇滑铁卢的可能性仍使得民主党 2024 总统大选的前景岌岌可危。在美国两党空前对立的背景下，反华俨然已成为共和党人用以攻击民主党的主要抓手。〔3〕为了转移选民注意力、获得更多选票，面临重重挑战的拜登当局正采纳更多智库挑衅性的政策主张，如纵容本党议员窜台、推进美台双边投资协定谈判、扩大台当局“驻美机构”

〔1〕 笔者根据美国国会官方 (<https://www.congress.gov/>) 数据计算得出。有关美国国会涉台立法提案的趋势与规律研究，可参见周文星、林冈：《美国国会干涉台湾问题的新动向》，《现代国际关系》，2020 年第 10 期。

〔2〕 “Presidential Job Approval Center,” *Gallup*, <https://news.gallup.com/interactives/185273/r.aspx>, 最后检索日期：2022 年 8 月 12 日。

〔3〕 Laura Kelly and Maggie Miller, “China Central to GOP Efforts to Push Back on Biden,” *The Hill*, February 14, 2022, <https://thehill.com/policy/international/538671-china-central-to-gop-efforts-to-push-back-on-biden/>, 最后检索日期：2022 年 8 月 12 日。

在美活动范围。佩洛西窜台的目的之一，正是为了在对华强硬的共和党议员面前摆出对华更加强硬的姿态，以便在中期选举时免遭反对党的批评指责，同时开拓票源。美国政府此类损害中方核心利益的举措，必然阻碍中美关系稳定发展的前景。

第四，主流智库日益增多的对台政策共识将恶化中国与周边国家关系、损害中国负责任大国国家形象的构建，甚至影响东亚和西太平洋地区的稳定。相比特朗普当局，拜登团队更加擅长团结和动用美国遍布全球的盟友与伙伴国家网络，以便提升竞赢中国的胜算。俄乌冲突爆发以来，拜登当局毫不掩饰将综合威慑概念视为阻止中国大陆对台动武的政策关键，并将强化与美国盟友及伙伴国家的紧密合作视为核心环节之一<sup>〔1〕</sup>，加速推进美国对台政策的“同盟化”与“多边化”。相关智库有关北约“印太化”和印太联盟多边化、将台湾纳入产业链和价值链联盟，以及支持台湾加入国际组织和倡议等对台提议，<sup>〔2〕</sup>正逐步被纳入拜登政府的议程之中。随着台湾问题逐渐从中国的内部事务和中美关系的重要议题，扩展为美国联盟体系内部以及各个盟友对华政策的重要议题，中国与这些国家的双边关系难免遭受负面冲击，增加中国和平解决台湾问题的难度。例如，日本和澳大利亚

近年来在干涉台湾问题方面完全站队美国，导致中日和中澳关系已螺旋式下降。随着美国政府以台湾问题为抓手动员更多东亚和西太平洋地区国家围堵中国，地区稳定将充满更多不确定性，中国负责任大国国家形象的构建也将面临更多挑战。

此外，智库相关主张也将对台湾地区政党政治及其大陆政策产生重要负面影响。长期以来，中美两国政府以三个联合公报及其主要精神处理台湾问题，但美国政府却以国内法“与台湾关系法”以及里根总统口头表达的“六项保证”为借口，持续干涉我国内政。随着中国崛起速度的加快和中国对“台独”势力威慑力度的加强，美国随之强化对台当局的所谓“承诺”。<sup>〔3〕</sup>事实上，美国各类智库尤其是保守派智库长期为此类政策发声，相关倡议在特朗普任内开始被更多地转变为政策实践。<sup>〔4〕</sup>美国政府对台湾当局支持力度的强化，向民进党当局甚至少数“台独”分子释放错误信号，怂恿后者更坚定地采取与中国大陆对抗的政策姿态。民进党执政基础或因美国支持而得以加强，而对于保留统一选项、维持台海关系现状的中国国民党甚至其他统派政党似乎正持续流失在处理两岸关系方面的优势，对美工作也陷入愈加被动的局面。

〔1〕 Megan Eckstein, “Congressman Argues US Deterrence Strategy Failed to Protect Ukraine and Could Fail Taiwan Too,” *Defense News*, March 4, 2022, <https://www.defensenews.com/congress/2022/03/03/congressman-argues-us-deterrence-strategy-failed-to-protect-ukraine-and-could-fail-taiwan-too/>, 最后检索日期：2022年8月12日。

〔2〕 Miles Yu, “NAIPTO—Toward a Eurasian, Transoceanic Multilateral Collective Defense Alliance,” *Hudson Institute*, July 11, 2022, <https://www.hudson.org/research/17953-naipto-toward-a-eurasian-transoceanic-multilateral-collective-defense-alliance>; Tori Smith, Gabriella Beaumont-Smith and Rachael Wolpert, “U. S. – Taiwan Free Trade Agreement: The Economic Case,” *Heritage Foundation*, April 28, 2022, <https://www.heritage.org/trade/report/us-taiwan-free-trade-agreement-the-economic-case>; Jacob Stokes, Alexander Sullivan and Zachary Durkee, “Global Island: Sustaining Taiwan’s International Participation Amid Mounting Pressure from China,” *CNAS*, April 19, 2022, <https://www.cnas.org/publications/reports/global-island>; Ryan Hass, “Are Worsening US—China Relations in Taiwan’s Interest?” *Brookings*, October 4, 2022, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2022/10/04/are-worsening-us-china-relations-in-taiwans-interest/>, 最后检索日期：2022年8月12日。

〔3〕 Zuo Xiyang, “Unbalanced Deterrence, Coercive Threat, Reassurance and the US—China Rivalry in Taiwan Strait,” *Pacific Review*, Vol 34, No 4, 2021, p. 547.

〔4〕 Michael J. Green, “What Is the U. S. ‘One China’ Policy, and Why Does It Matter?” *CSIS*, January 13, 2017, <https://www.csis.org/analysis/what-us-one-china-policy-and-why-does-it-matter>, 最后检索日期：2022年8月12日。

#### 四、结语

近年来，同步恶化的中美关系和台海关系为美国政府大幅调整对台政策提供了某种契机，而2022年2月底爆发的俄乌冲突，进一步推动美国政府对台政策调整，在此过程中，以主流智库为代表的美国战略界围绕台湾问题展开了大规模日趋激烈的政策辩论。本文主要以六家主流美国智库专家在2022年2月至10月期间发表的代表性涉台文献为研究样本，运用文献分析法比较分析不同专家的涉台观点，呈现美国战略界人士在对台政策上的共识与分歧，并探讨了其潜在的多重影响。

分析发现，美国智库对台政策认知呈现出共识与分歧并存的图景。就共识性认知而言，六家智库已经在美国与盟友伙伴加强对台合作、提升美国对台军售规模等两个议题上达成了高度共识，也就提升美国在台海和西太平洋对中方的威慑取得了较为一致的认知。作为影响此次美国战略界对台政策辩论的重要变量，俄乌冲突将可能继续影响主流智库的对台政策认知，不排除未来各派智库专家可能就采纳战略清晰政策达成新的共识。就分歧性认知而言，各派智库的对台政策主张存在极为明显的保守与进步界线。在对台政策原则性问题上，如美方“一中”政策与战略模糊政策，保守派和自由派智库专家激烈交锋且存在明显的分歧，中间派智库的立场则在部分议题上时而偏向保守派，时而自由派智库。比较而言，对共和党影响甚大的传统基金会和哈德逊研究所在对台政策上具有高度一致的立场，两者对拜登政府对台政策发起了猛烈抨击，包括反对坚持“一中”政策、主张更明确地军事介入台海事务，甚至呼吁推动对台湾的所谓“外交承认”、支持“台独”等极端激进倡议。中间派和自由派智库专家的观点

相对更温和，但也存在差异性解读。例如，战略与国际研究中心、外交关系协会、布鲁金斯学会、新美国安全中心都坚持“一中”政策，但在是否支持拜登涉台言论和战略模糊政策的问题上，只有对民主党影响力颇大的布鲁金斯学会和新美国安全中心持有相同的认知，对这两个问题都持否定态度。

可以从多个角度理解智库专家对台政策的多元认知与解读。首先，智库对台政策的分歧性认知反映了美国智库的意识形态和价值观立场。各派智库在对台政策上具有较为明显的左右界线，除了中间派智库在相关议题上的认知偏向保守派智库或自由派智库，两家保守派智库和两家自由派智库的对台政策认知几乎完全重叠。其次，智库的不同认知具有其国内根源，反映了美国政治的极化与分裂。智库并非自我标榜的无党派、非营利和中立的政策研究机构，多数智库反映甚至代表了特定群体和利益集团的意志和倾向，如保守派智库往往与军工利益集团关系密切，自由派智库则成为民主党的代言人。美国国内政治极化和政党对立空前加剧，加上对台政策本身的敏感性与特殊性，导致左右两派智库在台湾问题上呈现出“水火不容”的对峙状态。随着美国国内局势的变化与俄乌局势的发展，更多美国政客可能在内外双重压力推动下推出更多激进的对台政策举措。这在一定程度上可以解释美国政府近来自相矛盾的对台政策实践。一方面，特朗普和拜登政府反复声称坚持美方的“一中”政策、不支持“台独”并致力于维持台海关系现状，但另一方面却持续全面提升与台湾的“准官方”、“准同盟”关系，采取“切香肠”的手法不断掏空“一中”政策、挑战中国大陆的红线，给拒不放弃“台独”理念的民进党当局释放了错误的信号。

更关键的是，主流智库分歧与共识并存的

台政策认知取向也酝酿着美国对台政策调整的可能方向与张力。作为美国战略界的主要代表，主流智库参与其中的对台政策辩论往往是把握美国未来对台政策调整的重要窗口。随着内外形势的发展，美国智库将动态调整其对台政策主张，尤其是左中右派智库在相关议题上或将达成更多共识，将为美国官方对台政策调整提供更多动力。可以预见，美国政策调整将造成多重负面后果，包括影响两岸和平稳定发展、阻碍中美关系重返正轨、损害中国负责任大国国家形象的构建等。然而，美国对台政策调整却面临诸多无法跨越的局限。维持台海关系现状，至少确保两岸不爆发将美国拖入其中的武力冲突，始终是美国维持其

国家利益的首要优先事项，而维持“一中”政策框架等核心要件是实现上述目标的关键。因此，尽管美方近年来不断解构“一中”框架，但始终无法彻底抛弃该框架。这也是特朗普当局也无法全面采纳保守派智库的激进政策倡议的主要原因之一。以激进政策示人的保守派智库和试图维持台海现状的自由派智库将围绕对台政策展开持续论争，而美国政府也将长期在战略界左右派之间摇摆，寻求微妙的政策平衡。若站在历史的长河中，人们无须夸大和担忧美国干涉台湾问题所造成的危害，类似干扰终究只是祖国实现最终统一和推动民族伟大复兴进程中的一丝杂音。

(责任编辑：何柳)

## Mainstream U. S. Think Tanks' Perceptions of U. S.

### Policy Towards Taiwan after the Russia-Ukraine Conflict and Their Implications

Zhou Wenxing and Yao Huanyu

**Abstract:** The U. S. think tanks play a key role in American foreign policy-making process. Taking six mainstream U. S. think tanks as the research object, this paper analyzes representative Taiwan-related researches by major experts from these think tanks that have been published since the outbreak of the Russia-Ukraine conflict in February 2022. This paper aims to grasp the general orientation of U. S. Taiwan policy by American strategic circles, and consensus on as well as divergence of specific issues concerning Taiwan. By doing this, the paper is dedicated to providing policy reference for China to make more targeted policies concerning the U. S. It argues that mainstream U. S. think tanks tend to draw a shallow and wrong analogy between the Russia-Ukraine conflict and tensions across the Taiwan Strait, advocating drawing lessons from the conflict and applying them to a conflict-scenario across the Strait, and therefore help the Biden administration accelerate the adjustment of U. S. Taiwan policy. The trend of “Ukrainization” of U. S. think tanks’ perceptions of U. S. Taiwan policy is expected to bring more uncertainties to China-U. S. relations and regional peace and stability.

**Keywords:** U. S. think tank, U. S. policy towards Taiwan, Russia-Ukraine conflict, Ukrainization, U. S. policy towards China

**Author:** Zhou Wenxing is Assistant Researcher at School of International Studies, Nanjing University and Research Fellow at Huazhi Institute for Global Governance, Nanjing University. Yao Huanyu is a Ph. D. candidate at School of International Studies, Renmin University of China.