

美国对台政策调整中的智库因素： 以“全球台湾研究中心”为个案

周文星*

摘要：近年来，美国行政当局和国会加大力度调整对台政策，不断冲撞历届政府遵守的“一个中国”政策。一些美国智库在此过程中扮演了不可或缺的角色，具有台湾民进党当局“官方”背景的全球台湾研究中心尤其活跃。这家致力于提升美台关系的小型智库地位特殊，擅长运用多种组合策略介入美国涉台政策过程。中美战略竞争的强化，为全球台湾研究中心影响美国对台政策提供便利，但长远来看，该智库在对台决策过程中的作用仍将受限。

关键词：美国对台政策；全球台湾研究中心；智库；中美关系；美台关系

中图分类号：D822.3

文献标识码：A

文章编号：1006-6683(2023)04-0011-10

DOI:10.13818/j.cnki.twyj.2023.04.005

2021年7月13日，位于美国首都华盛顿哥伦比亚特区的全球台湾研究中心(Global Taiwan Institute)对外宣布，刚从特朗普总统国家安全事务助理一职离任半年的罗伯特·奥布莱恩(Robert O'Brien)正式加入该中心，并担任为其量身打造的“美台关系工作小组”主席。奥布莱恩大肆宣传这家智库是“唯一一家完全聚焦于美台关系的智库”，“在华盛顿占据着独一无二的地位”。^[1]这一消息立刻引起外界对这家小型智库的广泛关注，人们难免好奇奥布莱恩做出上述决定的确切动机。值得注意的是，奥布莱恩在担任总统国家安全事务助理期间致力于提升美台关系、操弄“以台制华”，鼓吹美国增加对台军售、协助台湾提升针对中国大陆的“非对称战力”。^[2]经过奥布莱恩等人的操弄，美国对台政策已经发生了重大变化，政策框架由原有的“一法三公报六保证”拓展为“三公报四法六保证”，美台关系呈现出“准官方”“准同盟”的危险趋势，美方“一个中国”政策也被空前虚化。^[3]在美国调整对台政策过程中，全球台湾研究中心起到了重要作用。在美国与台海两岸三者关系经历重大调整的背景下，运用文本分析法探讨全球台湾研究中心介入美国对台政策过程的路径、原因及其对中美关系和两岸关系的负面影响，具有重要的理论与现实意义。

一、以政策研究为表、政治游说为里的角色定位

2016年9月，在民进党当局和海外“台独”组织的支持与资助下，全球台湾研究中心在美国华盛顿正式揭牌。为“强化台湾地区与各国，特别是与美国之关系，透过政策研究与项目促进对台湾及其人民的理解”，该中心耗资300万美元在华盛顿外国大使馆和智库高度集中的杜邦圆环(Dupont Circle)附

* 作者简介：周文星，男，南京大学国际关系学院助理研究员、南京大学华智全球治理研究院研究员。

基金项目：国家社会科学基金项目(项目编号：21CGJ047)；2021年江苏省“双创博士”项目(项目编号：JSSCBS20210049)。

近购置了一个独立办公场所。^[4]作为一家议题单一型智库，中心自诩为华盛顿特区唯一专注美台关系的政策研究机构。但从其成立背景、资金来源、咨询队伍、研究团队等看，中心又是一个准游说机构。

中心成立的主要背景是台湾政局与中美关系的变化。2016年，台湾地区再次实现政党轮替，重新上台执政的民进党当局急需在华府找到能够为其发声的“代言人”，以便推动“台独”议程。台湾当局“驻美代表”高硕泰在该中心的揭牌仪式上表示，中心的“人才与热诚有目共睹，绝对将在华府为台湾发声”，提升民进党当局与美方关系，维护台方利益。^[5]近年来中美竞争关系日益激烈，素来亲台的美国国会更加重视在立法层面利用台湾地区的“战略价值”，这为民进党当局提升台美关系创造了某种“机遇”，而成立全球台湾研究中心是后者实现上述目标的主要抓手。此外，成立这家智库也是民进党当局利用执政优势与国民党争夺对美工作资源、力图维持“长期执政”的重要手段。

中心的初始资金主要来源于“台裔美国人”的捐赠。公开资料显示，纽约商人黄文局个人出资2400万美元发起号召，另外30多位“台裔美国人”每人捐赠10万美元，捐赠者都是具有强烈的“台湾意识”且活跃在美国的商人、医生、教授和财经专家。^[6]不少人长期从事海外“台独”运动，大多是“台湾人公共事务会”“北美洲台湾人教授协会”“北美台湾人医师协会”等组织成员。例如，现任中心董事长陈文彦曾任上述前两个机构负责人。台湾民视董事长、“台独”人士郭倍宏等也出资赞助。公开报道并未提及蔡英文当局的出资情况，但考虑到中心是民进党当局重点培育的对美工作机构，民进党当局出资不言自明。

中心的咨询队伍同样值得关注。中心成立时聘请台湾地区前领导人李登辉担任最高顾问“指导”中心的项目研究。中心目前拥有一支由27人组成的庞大咨询队伍，既有美国政府前高官，如“美国在台协会”台北办事处前处长司徒文（William Stanton）和杨甦棣（Stephen M. Young）、美国众议院外委会亚太小组前主席邵建隆（Matt Salmon）、美国国防部前助理部长葛瑞森（Wallace C. Gregson）、美国国防部长办公室中国科前科长包士可（Joseph Bosco），也有智库专家如“2049计划研究所”执行主任石明凯（Mark Stokes）、美籍华裔律师和“中国崩溃论”始作俑者章家敦（Gordon G. Chang），以及英美日和台湾地区部分高校学者，如美国戴维逊学院政治系教授任雪丽（Shelly Rigger）、英国伦敦大学亚非学院台湾研究中心主任罗达菲（Dafydd J. Fell）等。^[7]咨询委员都是政策界、教育界、法律界、企业界等领域的知名人士，且大多与民进党当局关系紧密，一些人士具有明显的亲台和反华立场。中心还有由10位“台裔美国人”组成的董事会（黄文局系董事之一），他们既是中心初创时的部分出资者，更是强烈支持建立更紧密的美台关系的各界精英。^[8]

中心研究团队共14位成员，包括执行长萧良其（Russell Hsiao）、副执行长约翰·多斯顿（John Doston）、1位专职研究员、3位研究助理和项目助理、4位高级非常驻研究员、2位兼职研究员以及2位实习生。研究成员大多具有在美国智库工作的丰富经验。例如，萧良其曾供职于美国“保卫民主基金会”、詹姆斯敦基金会和“2049计划研究所”，多斯顿原为詹姆斯敦基金会编辑。2位高级非常驻研究员，即马明汉（Michael Mazza）和赖利·沃尔特斯（Riley Walters）分别在美国企业研究所和哈德逊研究所任职。另外2位高级非常驻研究员则与蔡英文当局和美国共和党关系密切，其中，寇谧将（J. Michael Cole，其妻系民进党国际事务部副主任）曾任亲民党的台湾英文日报《台北时报》副主编和蔡英文资助成立的小英教育基金会《想想论坛》主编，而亚历山大·葛瑞（Alexander Gray）则为前总统特朗普副助理兼白宫国家安全委员会幕僚长。2位兼职研究员也都具有政府工作经验，美国政府前雇员克里斯蒂娜·林（Christina Lin）现为以防务与安全情报研究著称的英国简氏信息集团的研究顾问，埃里克·陈（Eric Chan）目前担任美国空军顾问和中韩资深战略家。^[9]

可见，全球台湾研究中心以政策研究为表、以政治游说为里，兼具政策研究与政治游说的双重身份。这种“独特”的身份、定位与结构，为该智库多措并举地介入美国对台政策过程提供了便利。

二、介入美国对台政策的主要路径

美国是全球范围内拥有最多智库的国家。根据相关统计，美国共拥有 2200 多家智库，其中华盛顿特区就有数百家之多。^[10] 全球台湾研究中心成立不久便在智库林立的华府政策圈谋得一席之地，尤其在提升美台关系方面获得了台当局相关部门以及美国联邦政府、政策研究界和媒体界的较高关注与“肯定”。“美国在台协会”董事主席莫健（James Moriarty）在中心 2018 年年会发表主旨演讲时强调，中心的“活动、文章和新闻简报深化了（美国）政策制定者对台湾的了解，并充实了美台关系论述”，尤其在“在通过政策研究和项目提升台湾地区与美国关系这一核心使命方面，取得了令人印象深刻的成就”。^[11] 台湾外事部门负责人吴钊燮也多次声称该智库“在政策研究、计划及出版上的傲人成就，对促进台美关系功不可没”，^[12] “因为有‘全球台湾研究中心’及美国友人的支持，台美关系坚若磐石并持续成长”。^[13] 中心取得的这些所谓“成就”，与其介入美国对台政策以下路径密不可分。

第一，利用社交媒体，介绍涉台信息、实现虚拟互动。中心已在推特（Twitter）、即时电报（Instagram）和油管（YouTube）等美国主流社交媒体注册账号，并推送中心举办的研讨会等相关活动的视频与文字。上述软件是西方国家民众使用的主要社交软件，平均每天的活跃用户数量高达数十亿，仅美国就有数千万的日均访问量。中心使用这些软件的主要目的有二。一是以及时和博人眼球的方式，将中心动态与涉台信息传递给美国甚至全球的公众与政策制定者。软件之间可以实现资源共享，使中心可以更快的速度将相关信息传播、扩散给更多目标用户。二是通过软件平台，与美欧等国家的政客、机构进行虚拟互动。例如，曾主张邀请蔡英文赴国会联席会议发表演讲的亲台共和党参议员约翰·科宁（John Cornyn），在其推特上转发了中心有关中国大陆“干涉”台湾地区选举的报告，^[14] 这无异于为中心研究背书，同时为国会进一步推动反华议程提供支撑。

第二，发行出版品，或在其他报刊媒体上发表时事评论，推广政策主张。中心目前出版 2 份电子刊物，即半月刊“全球台湾简报”（Global Taiwan Brief）和“不定期报告”（Occasional Report），另有正在策划的“年度政策评论”（Annual Policy Review）。“全球台湾简报”围绕台湾热点议题发表简短评论，文章大多具有较为鲜明的亲台与反华倾向。例如，2021 年的一期简报声称，联合国大会第 2758 号决议（即“恢复中华人民共和国在联合国组织中的合法权利问题”的决议）“本身并未明确提及台湾，也没有提及中国的领土和人口范围”，辩称大陆对台湾是中国一部分的主张是对决议文本的“误读”和对联大的“误解”，^[15] 企图为将台湾地区从中国“剥离”出来、支持台湾加入联合国张目。“不定期报告”是中心非常驻研究员或其他受邀人士就某个主题展开的专门分析。美国企业研究所高级研究员盖瑞·施密特（Gary J. Schmitt）和马明汉在 2019 年发布了中国大陆所谓“介入”台湾地区选举的报告，^[16] 在华府引发一定反响，甚至引起布鲁金斯学会、胡佛研究所等主流智库的关注和引用，成为美方部分人士诬陷大陆“干涉”台湾选举的“证据”。^[17] 此外，中心研究和咨询成员也在美国各大报刊杂志上发表时事评论，接受媒体、电视和广播邀请，宣传中心主张。

第三，推出研究项目，培育游说力量、促进所谓“知情决策”。中心设有 4 个独立项目。一是每两周举行一次的“公开研讨会系列”（public seminar series），邀请美国和台湾地区各界人士围绕美台关系、两岸关系以及“台湾全球政策”等涉台议题展开研讨。二是针对具体涉台议题推出的 2 个播客（podcast），

即“台湾安全评论”(Taiwan Security Review)和“全球台湾研究中心洞察”(GTI Insights)。其中,前者是由葛瑞主持的涉台安全政策播客,主要邀请来自美国和台湾地区的政策制定者和专家讨论相关议题。在2021年的一期播客中,中心刻意邀请美国驻联合国前大使凯莉·克拉夫特(Kelly Craft)为大陆“打压”台湾加入国际组织鸣“不平”,呼吁美国政府支持台湾拓展所谓的“国际空间”。^[18]“全球台湾研究中心洞察”邀请学界、政界和媒体界知名人士,围绕更多涉台主题进行解读。中心通过推出上述播客,企图为美国政府在涉台议题上做出“知情决策”提供信息与“智力支持”。三是为美台研究者提供奖学金资助,培养新一代立场亲台的美国专家学者和知台、亲台游说力量。自2018年至今,中心已资助20名美国高校学者和智库专家赴台从事为期一年的田野调查与研究。^[19]同时设立访问学者项目,资助台湾学者赴美从事3个月左右的短期研究,以加强美台学者交流对话、储备台湾对美游说力量。四是与台湾当局文化部门合作举办旨在加强与美国社区关系的文化活动,包括为学者举办有关台湾主题的新书交流会,向美国推广所谓“台湾模式”及其“文化价值”,提升美国民众对台湾的认知与认同,深化美台关系的“民间”基础。

第四,举办政策会议,搭建政策交流平台、提升政策影响力。一是与其他主流智库联合举办各类政策研讨会。例如,为庆祝“与台湾关系法”立法40周年,中心与“2049计划研究所”、哈德逊研究所、外交政策研究所等智库在2019年先后联合举办10多场系列研讨会,主题包括评估美国对台政策及其变化的可能性、分析中国大陆“介入”台湾选举的手段与影响、研拟美台合作反制大陆“锐实力”攻势的方案等。2019年3月,中心和“2049计划研究所”合办会议,讨论改变美国既有对台政策问题,邀请“2019年台湾友邦国际保护及加强倡议法”(又称“台北法”)的提出者、美国参议院外委会东亚小组委员会主席科里·加德纳(Cory Gardner)到场发表主旨演讲,后者承诺美国国会将不遗余力地推动美台关系全面升级。^[20]不少与会者妄称,中国大陆近年来的“侵犯”行为改变了台海关系现状并“损害”美国利益,呼吁美国政府改变既有的政策框架,包括建立“正常的”美台关系、推动“特(朗普)蔡(英文)会”等高层交流、实现对台军售常态化、签署美台“自贸协定”等。^[21]二是主办规格更高、规模更大的年会,邀请众多现任和前任美台“高官”、主要华府智库涉台专家和高校学者参会。2021年年会邀请的发言嘉宾包括吴钊燮、“驻美代表”萧美琴、奥布莱恩、前助理国务卿史达伟(David Stilwell)、前首席副助理国防部长米德伟(Derek J. Mitchell)、传统基金会亚洲研究中心主任沃尔特·洛曼(Walter Lohman)以及日本国家安全保障局次长兼原信克等。与会者立场虽不尽相同,但都为提升美台关系建言,帮助提升中心及其政策主张在政策界和媒体界的曝光率与影响力。^[22]

第五,参与建言咨政,维持与美方紧密联系、直接兜售政策建议。中心参与咨政建言的方式包括邀请美台官员参与中心举办的政策研讨会与年会、向美国行政部门提供政策咨询、受邀赴国会参众两院作证等,将该智库的政策主张直接告知美国政府官员。国会听证会是美国联邦立法机构推动相关议题入法不可或缺的重要环节,受邀出席的作证人士在某个领域具备专业见解,可为国会立法决策提供有益参考。^[23]中心成立以来,其研究和咨询人员多次受邀到国会作证,以渲染“中国威胁”、强化美台关系为基调,为美国政府调整对台政策注入动能。例如,萧良其在众议院外委会举办的“重申保证:强化美台关系”听证会上,建议美方在巴拿马和台湾地区“断交”之后尽快通过“与台湾交往法”(Taiwan Travel Act)草案,鼓励美台各级官员互访;向“美国在台协会”提供充足资金,抓紧落实“美台全球合作暨训练架构”,以提升台湾所谓的“国际空间”;就“协防”台湾做出清晰保证,以打消大陆武力解决台湾问题的念头;等等。^[24]

总的说来,中心运用社交媒体、报刊评论、成果出版、研究项目、政策会议和建言咨政等六种主

要途径，介入美国对台政策过程。值得注意的是，中心享有“根在美国、魂在台湾”以及当前同时与美国政府和台湾当局维持紧密关系的独特“优势”，使之可以将美台双方的政策思维直接传送给对方，在美台之间扮演政策“传送带”的角色（见图1）。显然，中心角色已超出传统意义上智库的角色，不再局限于某个国家或地区内部联结政府和社会的传送带角色。^[25] 正因此，莫健将中心称之为“（联结）台湾地区和美国学术界和政策界的宝贵纽带”，^[26] 有助于及时传达、沟通甚至协调美台双方的政策。

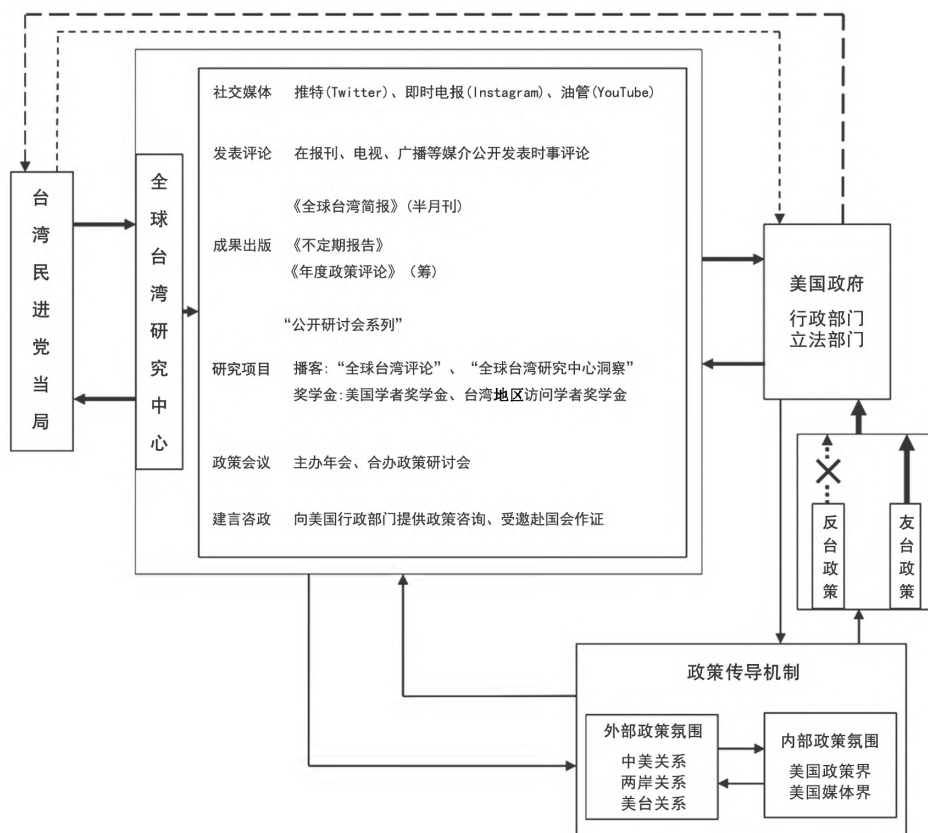


图1 全球台湾研究中心介入美国对台政策的途径与过程

来源：笔者整理、自制

三、介入美国对台政策的角色及其原因

(一) 全球台湾研究中心介入美国对台政策的角色

分析智库是否以及在多大程度上影响政府决策，始终是智库研究的重点和难点。^[27] 主要原因在于从议题发起到政策辩论，再到政策成型、执行与反馈，是复杂的动态博弈过程，涉及不同的行政、立法甚至司法部门，利益集团和各大智库等利益相关行为体也参与其中。涉台政策亦复如是；它们往往是诸多行为体多向互动的结果。此外，智库介入政策过程并非都在台前进行，幕后也存在不少协商与交易。因此，评估全球台湾研究中心对美国对台政策的影响并非易事。然而，通过总结中心在对台政策过程中的角色，仍可大致掌握这家智库对政策的影响程度。除了上文提及的政策“传送带”之外，中心还扮演下列五种角色。

一是“代言人”。如前文提及，中心主要资金来源于“侨居”美国的台籍医生、教授、律师、商人

等精英群体的捐赠，他们与民进党当局关系密切，属于民进党海外支持群体的中坚力量，主要致力于提升美台“实质关系”，但也会适时推动“台独”议程。中心成立以来的研究项目与政策主张，与这个群体的政策诉求较为一致，积极以智库身份充当民进党当局在美国推行相关政策的“代言人”。

二是“晴雨表”。作为一家自称非营利、无党派的政策研究机构，中心可以通过发起某项政策倡议，试探美国政策界和媒体界的反应，视舆论风向变化和反应强度，再决定放弃抑或推进该倡议。试探政府内部的政策氛围对某项议程的接受度，是智库参与政策过程、推动政策调整不可或缺的前期准备工作。

三是“助推器”。除通过建言咨政方式直接向美国政府兜售其政策主张外，中心往往会通过政策传导机制向美方或外界强化或弱化甚至阻止相关涉台政策倡议。如图1所示，中心依据对外部和美国内部政策氛围的研判，以推特转发信息、投书报刊发表评论、举办政策研讨会等方式，推动被外界“看好”的“友台政策”，助推政策界人士和公众对政策的熟知度和接受度，为政策调整做好舆论准备。

四是“过滤器”。所谓“过滤”，即极力阻止不利于台湾当局的“反台政策”进入美国政治议程；“过滤器”与“助推器”的角色相对应（见图1）。例如，针对近年来美国政策界一些人士提出美国政府加大力度“保卫”台湾的主张，“弃台派”主要代表人物、乔治·华盛顿大学政治学系教授查尔斯·格莱泽（Charles L. Glaser）投书《外交事务》杂志进行反驳，并呼吁美国减少对台“安全承诺”，以换取中美在彼此关切的问题上达成和解，避免两国在台湾问题上爆发灾难性战争。^[28]对此，中心咨询成员、迈阿密大学政治学教授金德芳（June Teufel Dreyer）立即反击，嘲讽格莱泽与其炒作“弃台论”这样“不可能发生的事情”，还不如“改行”。^[29]观察近两年美国战略界对台政策辩论，发现格莱泽等“弃台派”遭到了金德芳等“维持现状派”甚至是快速兴起的“保台派”的“围攻”，其政策空间被急剧挤压。^[30]

五是“说客”。与华府其他智库截然不同，中心办公地虽位于美国并以美国智库示人，但它与民进党当局存在紧密的合作（甚至不排除接受民进党当局业务指导的）关系。自成立以来，中心凭借其和美台双方的融洽关系，扮演着重要的“说客”，促进美台关系快速发展。中心不仅直接扮演“说客”角色，而且注重培养新一代学者，为美台关系发展进行间接的游说。

（二）全球台湾研究中心影响美国对台政策的原因

中心成立短短数年就“成功”融入美国主流政策圈，在提升美台关系方面获得美台双方的高度“认可”，这是多方面共同作用的结果。除了获得台湾当局和“台裔美国人”的支持与资助，中心还具备“根在华府、魂在台湾”的独特身份，中心管理和研究团队也深谙美国政治体系与文化传统。更关键的是，中心侧重于加强与其他主流智库及知名专家学者的合作，运用多种组合策略介入政策过程，不仅有助于克服研究团队规模小、成立时间短等不足，而且有利于推广其政策倡议，借助政策合力共同推动美国对台政策变迁。中心运用的策略主要如下：

第一，密切观察华府政策动向，利用美国政府、政策界和媒体界弥漫的反华气氛，快速提出契合美国官方政策倾向的政策主张。例如，2017年9月，美国国务院前官员、中心研究员安大维（David An）在一项报告中建议特朗普政府支持台湾参与国际组织，推动美台签署“自贸与投资协定”，并实现对台军售常态化和派遣海军舰艇访问基隆或高雄。^[31]尽管这份报告当时并未引起政策界的关注，但不久后美国政府的确逐渐加大力度推动这些议题。再如，在美方2019年11月发布“印太战略”报告《自由开放的印太：促进共同愿景》^[32]并将台湾纳入其中之后，中心当年的年会便借题发挥，邀请华府主要专家进一步讨论台湾加入“印太战略”的前景与举措，为提升美台关系出谋划策。

第二，与华府各类智库建立合作关系，构建更广泛的研究与咨询网络。中心与美国企业研究所、传统基金会、哈德逊研究所、胡佛研究所、“2049计划研究所”等保守派智库建立合作关系，通过联

合举办政策研讨会、发表政策报告、组团赴台审访等形式，合力推动美国政府对台政策的调整。中心也注重加强与布鲁金斯学会、兰德公司、外交政策研究所等自由派、中间派智库，以及和哈佛大学、约翰斯·霍普金斯大学等高校的交流，以打造中心非官方、无党派、纯民间的智库形象，便于在美国推行更多有利于台湾当局的政策倡议。

第三，与民进党当局维持紧密关系，搭建美台政策沟通桥梁。中心不回避与民进党当局之间的合作关系，在其官网和社交软件上频繁报道和转发与台湾当局的互动新闻，甚至明确标注中心受到台湾当局“驻美国台北经济文化代表处”的资助。事实上，中心乐于搭建美台“官方”参与的“一轨半对话”和“民间”的“二轨对话”平台。例如，2019年3月，中心和外交政策研究所在“驻纽约台北经济文化办事处”联合举行研讨会，以纪念“与台湾关系法”立法四十周年，外交关系协会高级研究员孔杰荣（Jerome Cohen）、金德芳、外交政策研究所亚洲项目主任与宾夕法尼亚大学法学教授戴杰（Jacques deLisle）等知名专家高度肯定“与台湾关系法”的历史贡献、主张基于该法继续强化美台关系。^[33]会议地点选在台湾当局“驻美”机构，可见中心乐于搭建美台交流对话的用意。

第四，与美国政府维持良好关系，善于动用人脉向美方兜售政策主张。萧良其之所以屡次受邀到美国国会作证，很大程度上得益于民进党当局、中心董事会成员与国会领袖之间深厚的人脉关系。美国前助理国防部长薛瑞福（Randall Schriver）与民进党私交甚密，2019年底卸任后继续担任“2049计划研究所”主席，从该研究所与中心的密切互动来看，他必将进一步利用其人脉协助中心深层介入对台政策过程，为提升美台关系持续发声。此外，中心广纳各界人才，尤其注重将具有在美国政府工作经验的专业人士吸纳进咨询团队和研究队伍。如上文提及，中心目前已经聘请了数十位较为亲台的美国前政府高官，包括奥布莱恩、司徒文、杨魁棣、邵建隆、葛瑞等。这势必快速抬升台湾地区在美国政策制定者眼中的“战略”重要性，进一步提高中心的政策能见度与影响力。在中美关系和两岸关系同步恶化的背景下，美国政府打“台湾牌”的惯有思维与全球台湾研究中心的主动运作相互策应，共同推动美台关系大幅提升。^[34]正如奥布莱恩所言，由于中美战略竞争，全球台湾研究中心及其“新成立的工作小组，（自然）能在美台关键时刻扮演重要角色”。^[35]在当前中美仍处于战略竞争甚至部分对抗关系的背景下，全球台湾研究中心势将在美国对台政策过程中继续扮演关键角色。

四、结语

本文采用文本分析法，对美国智库全球台湾研究中心进行个案分析，试图从决策过程的视角揭示美国政府近年来调整对台政策进程中的智库因素。通过梳理中心的成立背景、资金来源、咨询和研究团队，可知这家智库实际上兼具政策研究和政治游说的双重身份。在中美战略竞争关系日益加剧、两岸关系持续陷入政治僵局，以及美台关系不断升温的背景下，全球台湾研究中心近年来加紧介入美国对台政策调整过程并得到快速发展。2021年1月入主白宫以来，拜登当局继续极力推进对华战略竞争框架，同时强化对台湾地区的所谓“承诺”。中美元首2022年11月14日在印度尼西亚巴厘岛G20峰会期间举行了重要会晤，这有助于管控台海紧张局势的升级。但美国利用“台湾牌”的战略决心不会轻易改变。再者，拜登因民主党在中期选举中以微弱票数丢失众议院控制权而沦为“跛脚鸭总统”，这无疑将为主张对华强硬的共和党人干涉台海事务提供更多便利。事实上，美国两党议员在打“台湾牌”问题上已经形成较为一致的共识，两者呈现携手“以台制华”的新趋势。时任众议院民主党籍议长佩洛西（Nancy Pelosi）在2022年8月初执意窜访台湾地区，以及现任共和党籍议长麦卡锡（Kevin

McCarthy)在2023年4月初在蔡英文“过境”加州期间与后者会面,都反应了这一趋势。这些事件对本已陷入紧张对立的中美关系造成进一步的损害,为相关行为者趁势介入台海局势打开了“机遇之窗”。届时,全球台湾研究中心将利用紧张的中美关系与台海局势,继续介入对台政策调整过程,促进美台关系升级、恶化中美关系以及阻断两岸交流,为中方和平解决台湾问题、实现祖国最终统一制造障碍。

但从长期来看,下列因素将在不同程度上约束全球台湾研究中心的影响力。一是国际体系变化,尤其是中美关系的结构性限制。中心成立后发展迅速,与近年来剧烈变动的国际体系结构和中美关系高度重叠。只要中国维持向好的发展趋势及其积极塑造对美关系的势头,中美关系有望在经历一段时间的磨合之后重回大致稳定的发展方向,届时必将限制中心对台海事务的影响。二是中心研究人员提出的有些政策主张并不具有实操性^[36],甚至可能损害中心自我标榜的政治中立、无党派的智库形象。三是美国既有的对台政策基本框架将限制中心的发展。尽管美方的“一中政策”近年来日益“空洞化”,但为了维持其“不统、不独、不武”的台海利益,美方不可能采纳中心的“台独”激进倡议。最后,民进党当局不大可能维持所谓“长期执政”,而该党一旦丢失执政地位,必会挫败中心在美国的运作势头。

放眼全美各大智库,不论是从与美国其他各类智库广泛的学术联系、与美国战略界深入的政策对话层面来说,还是对美国政府与台湾当局的政策影响而言,全球台湾研究中心都具有“独一无二”的特殊地位。以个案形式剖析全球台湾研究中心的运作,有助于从微观视角透视和把握美国调整对台政策过程的宏观图景,具有重要的学理与政策研究价值。就政策实践意义而言,通过分析中心介入美国对台政策过程的动态及其变化,有助于相关决策部门研判美国对台政策调整的大致方向,便于更全面地制定相关对策。就学理分析价值来说,在中美大国竞争的时代背景下,中心以何种机制影响和推动美国对华与对台政策变迁,是公共政策学界与国际关系学界,尤其是新古典现实主义关注的重要理论议题。相应地,为了更有效地遏制外部势力干涉中国内政、维护国家核心利益,中方应重视从理论与政策层面着手,全面评估台湾方面介入美国对台政策的手段、趋势及其危害,以便制定更科学的战略判断与应对举措。

注释:

[1] “Former National Security Advisor Robert C. O’Brien Joins Global Taiwan Institute (GTI) as Chairman of US-Taiwan Task Force,” Global Taiwan Institute, 2021-07-13, <https://mailchi.mp/globaltaiwan/ambassador-ret-robert-c-obrien-joins-gti-as-chairman-of-us-taiwan-task-force>, 访问时间:2021-07-16。

[2] “US Warns China Against Taiwan Attack,” Taipei Times, 2020-10-09, p.1.

[3] 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,第1-11页;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28-44页。

[4] 详见该智库官网:<http://globaltaiwan.org/about-us/>, 访问时间:2021-07-18; Nadia Tsao and Jonathan Chin, “US-based Global Taiwan Institute to Open Soon: Sources,” Taiwan News, 2016-08-30, p.3.

[5] 余东晖:《全球台湾研究中心华府揭幕 促美台关系》,香港中评网,2016-09-15, <http://hk.crntt.com/doc/1043/9/1/7/104391792.html?coluid=7&kindid=0&docid=104391792>, 访问时间:2020-11-18。

[6] “GTI (Global Taiwan Institute) 全球台湾研究中心”,“台美史料中心”,2018-02-12, <http://taiwaneseamericanhistory.org/blog/history-of-gti-global-taiwan-institute/>, 访问时间:2021-08-16。

[7] “Global Taiwan Institute’s Advisory Board,” Global Taiwan Institute, <https://globaltaiwan.org/advisory-board-board-of-directors/> 访问时间:2023-07-16。

[8] 全球台湾研究中心网站在2021年10月份列出20位董事会成员,如今仅列出10位成员。详见:“Global Taiwan Institute’s Board of Directors,” Global Taiwan Institute, <https://globaltaiwan.org/advisory-board-board-of-directors/> 访问时间:2023-07-16。

[9] “Meet Our Staff,” Global Taiwan Institute, https://globaltaiwan.org/our_staff/. 访问时间:2023-07-16。

[10] James G. McGann, 2020 Global Go To Think Tank Index Report, University of Pennsylvania, 2021, pp.47-48.

[11] “Remarks by AIT Chairman James Moriarty At the Global Taiwan Institute Annual Symposium,” American Institute in Taiwan, 2018-09-12, <https://www.ait.org.tw/remarks-by-ait-chairman-james-moriarty-at-the-global-taiwan-institute-annual-symposium/>, 访问时间：2021-09-08.

[12] 台湾地区外事部门,《“外交部长”吴钊燮向华府智库“全球台湾研究中心”(GTI)发表专题演讲》,2019-09-11, https://www.mac.gov.tw/cn/News_Content.aspx?n=DED5DAB0D6C7BED6&sms=8E0A247A631E0960&s=87B3E3A5CCB3C59A, 访问时间：2020-02-01.

[13] 台湾地区外事部门,《“全球台湾研究中心”(GTI)2021年年度研讨会“台美关系:打造21世纪的议程”》,2021-09-15, <https://ws.mofa.gov.tw/Download.ashx?u=LzAwMS9VcGxvYWQvNDAYL3JlbGZpbGUvNzQvOTY0NjcvMmY2ZTM5M2YtYWwMS00NDRILWJkY2QtZTcyNTQ1ZTNlMTkwLnBkZg%3d%3d&n=5ZCz6YOo6ZW36Kyb56i%2f5Lit6K2v5paHLnBkZg%3d%3d>, 访问时间：2021-09-18.

[14] 详见作者推特账号：<https://twitter.com/johncornyn/status/1188104795107872768>, 2019-10-26, 访问时间：2020-01-15.

[15] Russell Hsiao, “Resolution 2758 and the Fallacy of Beijing’s UN ‘One-China Principle’,” Global Taiwan Brief, Vol.6, No.20 (2021), pp.1-4.

[16] Gary Schmitt and Michael Mazza, Blinding the Enemy: CCP Interference in Taiwan’s Democracy, Global Taiwan Institute, 2019.

[17] Kharis Templeman, Taiwan’s January 2020 Elections: Prospects and Implications for China and the United States, Brookings Institution, 2019; Syaru Lin, How Taiwan’s High-Income Trap Shapes Its Options in the U.S.-China Competition, National Bureau of Asian Research, 2020.

[18] “Taiwan Security Review, Episodes 3: A Conversation with Amb. (ret.) Kelly Craft on Taiwan’s Role in the International Community,” Global Taiwan Institute, 2021-09-29, <https://anchor.fm/global-taiwan/episodes/Taiwan-Security-Review---Episode-3-A-Conversation-with-Amb---ret---Kelly-Craft-on-Taiwans-Role-in-the-International-Community-e180p2p/a-a6jppq54>, 访问时间：2021-10-08.

[19] “Fellowships,” Global Taiwan Institute, <https://globaltaiwan.org/fellowships/>, 访问时间：2022-11-24.

[20] Cory Gardner, “‘Phase Zero: A New Taiwan Policy?’ Keynote Remarks by Senator Gardner,” Global Taiwan Institute, 2019-03-14.

[21] “March 14: Conference on ‘Phase Zero: A New Taiwan Policy?’” Global Taiwan Institute, 2019-02-26, <http://globaltaiwan.org/2019/02/march-14-conference-on-phase-zero-a-new-taiwan-policy/>, 访问时间：2020-06-19.

[22] “GTI 2021 Annual Symposium: US-Taiwan Relations: Forging a 21st Century Agenda,” Global Taiwan Institute, 2021-09-15, <https://globaltaiwan.org/annual-symposium/2021-annual-symposium/>, 访问时间：2021-09-18.

[23] Hearings in the U.S. Senate: A Guide for Preparation and Procedure, Congressional Research Service, March 18, 2010, pp.9-10.

[24] Russell Hsiao, Testimony before Hearing on Renewing Assurances: Strengthening U.S.-Taiwan Ties, U.S. House of Representatives, 2017.

[25] Bruce W. Jentleson and Ely Ratner, “Bridging the Beltway-Ivory Tower Gap,” International Studies Review, Vol.13, No.1 (March 2011), pp.6-11.

[26] “Remarks by AIT Chairman James Moriarty At the Global Taiwan Institute Annual Symposium,” American Institute in Taiwan, 2018-09-12, <https://www.ait.org.tw/remarks-by-ait-chairman-james-moriarty-at-the-global-taiwan-institute-annual-symposium/>, 访问时间：2021-09-08.

[27] Donald E. Abelson, “Old World, New World: The Evolution and Influence of Foreign Affairs Think-Tanks,” International Affairs, Vol.90, No.1 (2014), pp.125-142.

[28] Charles L. Glaser, “Washington Is Avoiding the Tough Questions on Taiwan and the Mainland,” Foreign Affairs, April 28, 2021.

[29] 卢伯华:《美学者重提“弃台论”遭学界嘲讽:不切实际该改行了》,台湾“中时新闻网”,2021-05-07, <https://www.chinatimes.com/realtimenews/20210507005280-260409?chdtv>, 访问时间：2021-08-13.

[30] 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,第54-62页。

[31] David An, Enhancing Taiwan’s Role in Asia under the Trump Administration, Global Taiwan Institute, 2017.

[32] U.S. Department of State, A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision, Bureau of East Asian and Pacific

Affairs, 2019.

[33] “March 27: The Taiwan Relations Act at 40: An Enduring Framework for US–Taiwan Relations,” Global Taiwan Institute, 2019–03–18, <http://globaltaiwan.org/2019/03/march-27-the-taiwan-relations-act-at-40-an-enduring-framework-for-us-taiwan-relations/>, 访问时间：2020–06–18.

[34] 早在 2018 年 8 月中美关系快速恶化之前，安大维就对美台关系的未来发展表达了这种预期。笔者面访记录，2018 年 8 月 16 日，美国华盛顿特区。

[35] 《前美国安顾问欧布莱恩 加入华府专研台湾智库 GTI》，台湾“中央社”，2021–07–13，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202107130371.aspx>, 访问时间：2021–09–14.

[36] 例如，中心兼职研究员埃里克·陈曾撰文建议台湾当局汲取亚美尼亚和阿塞拜疆的对战经验，使用大规模廉价无人机消耗中国大陆造价高昂的导弹，并联合海空战力压制解放军进行反登陆作战，呼吁台湾当局在作战模式上采取更大胆的思考与行为方式。这项研究引起了中国相关媒体的猛烈抨击。详见：Eric Chan, “What Taiwan’s Military Can Learn From the Armenia–Azerbaijan War,” *The Diplomat*, 2020–12–09, <https://thediplomat.com/2020/12/what-taiwans-military-can-learn-from-the-armenia-azerbaijan-war/>, 访问时间：2021–09–15.

(责任编辑 党朝胜)

The Think Tank Factor in the U.S. Taiwan Policy Change: The Case of Global Taiwan Institute Zhou Wenxing

Abstract: In recent years, the U.S. administration and Congress have made greater efforts to adjust U.S. policy towards Taiwan, which constantly collided with the “one China” policy claimed and followed by previous administrations. In this process, some American think tanks have been playing an indispensable role, among them the Global Taiwan Institute (GTI) – which has “official background” with the Democratic Progressive Party authorities of Taiwan – has played a proactive role. As a small-sized think tank that enjoys special status and is committed to enhancing U.S.–Taiwan relations, the GTI maintains a close relationship with the U.S. government and the Taiwan authorities of Democratic Progressive Party, and is adept at utilizing a variety of combined strategies to intervene in the U.S. Taiwan policy-making process. The intensified China–U.S. strategic competition facilitates the GTI to influence U.S. Taiwan policy. However, the GTI’s role in U.S. Taiwan policy-making process will remain limited in the long run.

Key Words: U.S. Taiwan Policy; Global Taiwan Institute; Think Tank; China–U.S. Relations; U.S.–Taiwan Relations