

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

周文星

(南京大学 政府管理学院, 江苏 南京 21002)

摘要:特朗普时期美国政府的涉台政策经历了重大调整,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”,使美方的“一个中国政策”日益“空心化”,美台关系趋向“正常化”。在政策调整的整个过程中,哈德逊研究所、传统基金会、美国企业研究所等华府保守派智库扮演着重要角色。中美关系与两岸关系的同步恶化、西方国家对华消极认知的剧增、台湾当局对美游说的强化、国会反华亲台氛围日渐浓厚等因素,为保守派智库介入涉台政策提供了契机。保守派智库的介入为我国解决台湾问题带来了挑战,但中国综合实力的增长及其台海事务话语权的强化,是有效遏制任何外来力量干涉中国内政的关键因素。

关键词:特朗普;美国涉台政策;保守派智库;美台关系;台湾问题

中图分类号:D822.371.2;D618 **文献标识码:**A **文章编号:**2096-8175(2021)01-0028-17

2021年2月1日,刚刚离职的前国务卿迈克·蓬佩奥(Mike Pompeo)宣布加盟位于华盛顿特区的保守派智库哈德逊研究所(Hudson Institute),继续从事反华活动并备战2024年总统选举。^[1]一时之间,我国媒体对这位“反华急先锋”加入的这家政策研究机构议论纷纷。哈德逊研究所与白宫高层关系极为密切,对政府对华政策尤其涉台政策影响甚大。早在2018年10月,时任副总统迈克·彭斯(Mike Pence)受邀在哈德逊研究所阐述特朗普对华政策时,声称中国政府“挖走”台湾当局三个拉美“邦交国”的行为“威胁台湾海峡的稳定”,表示美国将强化对台湾当局的支持。^[2]紧随其后,美国政府尤其是国会刮起一股呼吁重新评估美台关系的强劲逆风,催生了一系列冲撞“一个中国政策”的议案,包括经总统特朗普签署后成为公法(public law)的“2018年亚洲再保证倡议法”(Asia Reassurance Initiative Act of 2018)和“2019年台湾

收稿日期:2021-02-22

作者简介:周文星(1987—),男,湖北崇阳人,南京大学政府管理学院特任助理研究员、华智全球治理研究院专职研究员,博士。

盟友国际保护与强化倡议法”(Taiwan Allies International Protection and Enhancement Initiative [TAIPEI] Act of 2019)(以下简称“台北法”),两项法律分别旨在加强对台安全承诺和协助台湾巩固其与“邦交国”关系,使美台关系全面升级迈出了实质性的步骤。^[3-4]

规模不大的哈德逊研究所何以发挥如此庞大的政策影响力?事实上,除了哈德逊研究所,美国企业公共政策研究所(American Enterprise Institute for Public Policy Research)、传统基金会(Heritage Foundation)等保守派智库,也在特朗普总统涉台政策制定过程中扮演重要角色,共同推动涉台政策在过去四年里不断突破既有政策框架。美台关系的持续升级,给拜登总统短期内改善对华关系带来挑战,也为中国统一制造了障碍。通过分析美国保守派智库参与涉台政策过程的方式与影响,剖析保守派智库形塑美国涉台政策的逻辑,从而把握涉台政策变迁的主要规律,具有重要的理论与政策意义。

一、特朗普时期美国政府涉台政策的主要变化

特朗普总统上台不久便将中国定位为主要的“战略竞争者”^[5],中美关系随即迅速恶化;与此同时,自2016年台湾地区民进党执政以来,两岸政治关系便持续陷入僵局。中美关系和两岸关系的同步下滑,增强了美国政府打“台湾牌”和运用“以台制华”战略的意愿,其结果是行政当局与立法部门携手掏空美方的“一个中国政策”,推进美台关系全面发展的“正常化”。^[6]⁶⁰其具体表现在下列三个方面:

第一,推动美台互动模式“制度化”或者“法律化”。特朗普主政时期,美国涉台政策实践的最主要特点之一是:国会以空前积极的姿态介入台湾问题。国会主要通过发起涉台提案(legislation)的方式,推动美台互动模式的“制度化”,这改变了过去白宫长期主导涉台决策的特点。^①特朗普执政时期的第115届(2017—2018年)和第116届(2019—2020年)国会,参众两院议员共发起76项涉台提案,其中议案总数高达63项,另有简单决议案、共同决议案、修正案分别8项、4项、1项。尤其是第116届国会,立法者发起53项涉台提案,直逼克林顿执政时期最后一届国会(1999—2000年)的历史峰值(55项),系20年以来的最高纪录。而在这些提案中,议案高达43项,远超1973年以来的任何一个历史时期。^②特朗普时期美国政府最终制订的9项法律^③议题覆盖面极广,如“台湾旅行法”(Taiwan Travel Act)鼓励美台各层级官

^① 本文涉台立法提案,既包括表达国会意见与政策态度、但不具有法律约束力的简单决议案(simple resolution)和共同决议案(concurrent resolution);也包括需两院表决通过,并经总统签署而成为法律的议案(bill)和联合决议案(joint resolution)。修正案(amendment)是就任何尚未完成或已经完成立法的议案和联合决议案加入新的修正条款。议案立法后,修正案也将具有法律效力,因此本文也将其统计在内。

^② 1979年,卡特总统在国会休会期间宣布与中国政府建交,导致国会议员反弹,催生了历史次高的涉台议案数(32项)。克林顿政府第二任期的两届国会(1997—1998年、1999—2000年)发起了历史第三高涉台议案数(每届各29项)。

^③ 按完成立法时间顺序,这9项法律分别为“台湾旅行法”“2018财政年度国防授权法”“2019财政年度约翰·S·麦凯恩国防授权法”“2018年亚洲再保证倡议法”“2020财政年度国防授权法”“台北法”“2021财政年度综合拨款法”“2020年台湾保证法”“2021财政年度国防授权法”,其中“2020年台湾保证法”嵌套于“2021财政年度综合拨款法”之内。

员互访^[7]，“2020年台湾保证法”(Taiwan Assurance Act of 2020)支持台湾加入国际组织^[8]，“2021财政年度国防授权法”(National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2021)推动建立美台“医疗安全伙伴关系”(medical security partnership)等。^[9]这些法律亲台反华的程度之深、干涉台湾问题的力度之大皆前所未见，揭示了美国政府企图从法律制度层面突破既有框架对“一个中国政策”的限制，推动美台关系不断升级。

第二，美台军事安全关系“同盟化”。特朗普时期美国政府在两个方面推动美台军事安全走向“准同盟”关系：一是立法方面，多项法律持续强化美国与台湾的军事安全关系。其中2018—2021年连续四个财政年度“国防授权法”力推的“防卫伙伴关系”(defense partnership)，更是致力于加强美台防务安全合作、实践两军培训与高官互访、推进对台军售常态化。值得一提的是，最终立法的9项法律中有6项包含军售条款，意味着军事安全因素在美台关系中快速走高。二是军售方面，特朗普时期军售的频率、金额与武器性能皆创历史新高。特朗普任内四年对台军售11次，其中仅2020年一年就军售6次，创造了单年度军售历史最高频率。特朗普任内对台军售总额高达180多亿美元，仅2019年就出售价值107亿美元的武器，远远超过卡特政府以来任何一届政府对台军售总额。同时，出售武器的性能近年来不断提升，如2019年8月批准出售的66架具有较强进攻性能的最新型F-16V战斗机，表明美国政府企图突破1979年“与台湾关系法”有关对台出售防御性武器的束缚，更彻底背离1982年中美《八一七公报》有关美方逐渐减少并最后解决军售问题的承诺，足见特朗普打“台湾牌”的力度。

第三，美台政治关系的“官方化”。中美三个联合公报和“与台湾关系法”等既有涉台法律文件将美台交往限制在非官方层面，但美国政府不断突破这些法律框架。“台湾旅行法”在2018年3月生效后，美台双方加速贯彻该法，并不断提升互访官员级别。例如，台湾地区候任副领导人赖清德在2020年2月初访问华盛顿特区并受邀参加“全国祈祷早餐会”，时任美国卫生与公众服务部部长亚历克斯·阿扎(Alex Azar)和副国务卿基斯·克拉奇(Keith Krach)也于同年8月和9月先后访台，这些实践已经突破了长期以来美台互访官员级别的限制。^①此外，“台北法”和“2021财政年度国防授权法”等法律要求行政当局制定战略，帮助台湾在全球范围加强其“外交”关系、支持台湾加入所有不以国家身份为必要条件的国际组织和有意义地参与联合国及其下属组织、对损害台湾安全繁荣的国家采取经济外交等惩罚性手段、要求国际金融机构的美方负责人确保台湾民众雇佣的公平性等，显然早已超出美台非官方关系的界限，两者关系呈现出更强的“准官方”色彩。

经过特朗普四年的操弄，美国涉台政策框架已由奥巴马政府时期的“一法三公报六保证”(即“与台湾关系法”、中美三个联合公报、“六项保证”)演变为“三公报四法六保证”(中

^① 此前美国政府也曾有部长级官员访台，如克林顿主政时期的交通运输部长罗德尼·斯莱特(Rodney Slater)和奥巴马主政时期的环保署长吉娜·麦卡锡(Gina McCarthy)，两人与阿扎一样，同属部长级官员。但按照美国宪法与《1947年总统继承法》的继任顺序，排名第12位的卫生与公众服务部部长要高于排名第14位的运输部长，以及不在内阁之列但与内阁同级的环保署长。而副国务卿克拉奇的访台，更是打破了中美建交后美方国务院和国防部高官不得访台的限制，这位副国务卿系中美建交40年以来访台级别最高的美国现任国务院官员。

美三个联合公报、“与台湾关系法”“台湾旅行法”“台北法”“台湾保证法”“六项保证”),极大地提升了美国政府未来插手台湾问题的空间,为我国解决台湾问题增加了难度。^①

二、保守派智库及其涉台研究概况与政策立场

特朗普任内美台关系发生了重大变化,国内外学者主要将其归因于下列因素:特朗普总统的商人性格^{[6]57-58}、兑现选举承诺的必要^[10]、核心决策者的变化^[11]、国会议员新老交替^[12]、美国政府内部行政与立法机构之间的互动^[13]、美国国内民粹主义思潮^[14]、台湾当局“倚美抗中”政策影响^[15]、台湾当局对美游说^[16]、中国大陆对台政策变化^[17]、中美结构性冲突^[18]、两岸关系的持续紧张^[19]、国际政治中现实主义和大国政治的回归^[20-21]。这些研究关注了不同层次的因素,有助于人们理解美国涉台政策变迁,但对美国智库,尤其是保守派智库在推动涉台政策升级的关键角色研究尚待深入。

(一)三大保守派智库简介

智库是围绕公共政策议题展开以政策为导向的研究、分析与建议,从而有助于决策者与普通公众就相关议题作出知情决策的组织。^[22]作为现代智库的起源地,美国拥有全球数量最为庞大的智库群体,目前有2200多家智库,稳居全球之首。^[23]这些智库按意识形态和政策立场可分为三大派别,即保守派、中间派和自由派。^②保守派智库在外交政策方面倾向于单边主义与民族主义,并强调维持美国霸权地位的重要性。这类智库推广政策成果的手段更多元、预算更雄厚,且热衷于追求媒体轰动效应,因而短期内对政策辩论的影响更大。与之相对的是自由派智库,如布鲁金斯学会(Brookings Institution),它们倾向于采纳多边主义与利用国际组织,强调通过国际合作与谈判处理相关外交议题。介于上述两者之间的多为中间派智库,如战略与国际研究中心(Center for Strategic and International Studies)。在诸多保守派智库中,分别成立于1938年、1961年和1973年的美国企业公共政策研究所(以下简称“美国企业研究所”)、

^① 在奥巴马时期,美国国会众参两院先后在2016年5月和7月通过了“重申‘与台湾关系法’和‘六项保证’作为美台关系基石”的共同决议案。特朗普总统上台后,国会在“2019财政年度国防授权法”中首次将“与台湾关系法”和“六项保证”作为美台关系基石写入正式法律。参见:H. CON. RES. 88. Reaffirming the Taiwan Relations Act and the Six Assurances as cornerstones of United States—Taiwan relations[R]. Washington, D. C.: U. S. Government Publishing Office, 2017; S. CON. RES. 38. Reaffirming the Taiwan Relations Act and the Six Assurances as cornerstones of United States—Taiwan relations[R]. Washington, D. C.: U. S. Government Publishing Office, 2017; Public Law 115—232—AUG. 13, 2018. John S. McCain National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019[R]. Washington, D. C.: U. S. Government Publishing Office, 2018.

^② 不少智库在外交、经贸、军事等涉外议题上无法以保守或自由一概而论,难以归入上述任何一种智库范畴,因此按意识形态和政策立场对智库进行划分并不准确。例如,华府知名智库卡托研究所(CATO Institute)在社会议题上被认为是自由派,在经济议题上则具有保守倾向,但该智库明确拒绝外界的标签,坚称自己是自由意志主义(libertarianism)。尽管如此,由于“保守派”“自由派”以及“中间派”的分类方法可以囊括绝大多数智库,且人们可快速把握这些智库大致的政治倾向与政策立场,因此笔者仍采用这一划分方法。

哈德逊研究所和传统基金会对历届共和党政府外交政策影响较大,是华盛顿特区具有代表性的三大保守派智库。其中,美国企业研究所和传统基金会属于规模较大的全方位研究型智库;而哈德逊研究所的规模相对较小,各类研究人员不到百位,且专注于研究国家安全、外交政策与情报。

美国企业研究所目前拥有约 115 位研究人员,与布鲁金斯学会一样从事经济、军事、外交、科技等全方位研究,具有“保守的布鲁金斯”之称。美国企业研究所与全美数百所大学建立合作关系,并能在全国性电视网络推广其研究,1998—2016 年间,其研究成果在电视台、报纸和杂志等传播媒介的引用率位列美国各大保守派智库之首。^{[24]583} 长期以来,美国企业研究所积极出席国会作证,其出席率在智库中可排名前十,尤其在众议院军事议题的作证出席率,领先全美各大智库。^{[25]270-271}

传统基金会目前拥有各类雇员约 300 人,是全美规模最大同时也是对国会议事日程影响最大的政策研究机构。传统基金会特意将其总部设在国会大厦对面,以确保其政策研究及时送至每一位国会议员手中。^① 过去数十年以来,传统基金会“已成为国会保守派别事实上的政策臂膀”^[26]。在 1997—2008 年共和党控制两院期间,传统基金会是国会引用率最高的智库。^{[24]597} 它不仅在特朗普过渡团队中扮演重要角色,而且还充当特朗普与保守派领导人之间的桥梁。^[27] 前副总统彭斯日前已宣布加入传统基金会担任资深访问学者。^[28] 据统计,特朗普行政当局采纳了传统基金会提出的数十项政策建议,其中包括退出联合国教科文组织(United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO)和《巴黎协定》(The Paris Agreement)等外交倡议。^[29]

与上述两大保守派智库不同,哈德逊研究所更善于且热衷于邀请现任政府高官等政策制定者(尤其是国会议员),以及“台独”组织负责人到其所在地发表演讲^②,阐述政府既定政策或者为改变既有政策展开辩论,将研究所打造为政策孵化场所。哈德逊研究所在情报研究方面成绩斐然,曾位列国会作证频率十大智库之首。^{[25]263-264} 尽管其规模直到近年来才得到快速扩充,但长期以来,哈德逊研究所对共和党政府的影响不容小觑。特朗普上台之后,哈德逊研究所向行政当局输送了多位人才,包括担任运输部长的资深研究员赵小兰(Elaine L. Chao)。哈德逊研究所对特朗普外交政策影响较大,被认为是重要的外交智囊。例如,时任总统特朗普曾就中美贸易问题咨询该所中国战略中心主任白邦瑞(Michael Pillsbury),并称赞白邦瑞为“最权威的中国专家”。^[30] 又如,副总统彭斯和国务卿蓬佩奥都曾受邀到研究所系统阐述美国政府对华政策,蓬佩奥的保守主义外交政策得到该所的高度认可,并因此获颁该所 2019 年度最高荣誉赫尔曼·卡恩奖(Herman Kahn Award),蓬佩奥更在离职后立即入职该所。

① 笔者面访记录。时间:2018年8月16日,地点:华盛顿特区传统基金会。

② 例如,2019年9月邀请与台湾民进党当局关系密切的“台独”组织“台湾人公共事务会”(Formosan Association for Public Affairs)会长郭正光和前台湾地区防务部门负责人、“台湾联合国协进会”理事长蔡明宪与会,为强化美台所谓“防务同盟”关系张目。参见:Hudson Institute. Reinforcing the U. S. - Taiwan defense alliance[R]. Washington, D. C. : Hudson Institute, 2019.

(二)三大保守派智库涉台研究概况与涉台政策基本立场

三大保守派智库尚无专门的涉台研究项目,涉台研究人员分布在多个研究机构或中心(见表1)。传统基金会的主要涉台研究人员包括亚洲研究中心主任沃尔特·洛曼(Walter Lohman)、成斌(Dean Cheng)、瑞利·沃尔特斯(Riley Walters),以及经贸中心的金凡中(Anthony Kim)、国家安全与外交中心的詹姆斯·卡拉法诺(James J. Carafano)等。美国企业研究所涉台研究人员主要分布在外交与防务政策以及亚洲研究两个机构,主要专家包括亚洲研究主任卜大年(Dan Blumenthal)、马明汉(Michael Mazza)、盖瑞·施密特(Gary J. Schmitt)、保罗·沃尔福威茨(Paul Wolfowitz)、梅慧琳(Oriana S. Mastro)、迈克尔·贝克利(Michael Beckley)。哈德逊研究所涉台研究人员主要分布在白邦瑞领衔的中国战略中心、帕特里克·克罗宁(Patrick Cronin)领衔的亚太安全研究中心,以及塞斯·克罗普西(Seth Cropsey)领衔的美国海权中心。

表1 三大保守派智库涉台研究概况

智库名称	涉台研究人员 所在机构	机构负责人与主要专家	基本立场
传统基金会	亚洲研究中心等	沃尔特·洛曼、成斌、 瑞利·沃尔特斯、 杰夫·史密斯等	与台当局关系密切,致力于改变美方“一个中国政策”,推动美台政治、经济与安全关系
美国企业研究所	外交防务政策、 亚洲研究等	卜大年、马明汉、盖瑞·施密特、 保罗·沃尔福威茨、梅慧琳、 迈克尔·贝克利等	全面提升美台政治、经济与安全关系,主张对台战略清晰化、军事协防台湾
哈德逊研究所	中国战略中心、 亚太安全中心、 美国海权中心等	白邦瑞、塞斯·克罗普西、 帕特里克·克罗宁、 肯尼斯·温斯坦等	与台当局和“台独”组织互动频繁,倾向于从两岸与美国的三角关系结构出发,主张遏制中国大陆、全面提升美台关系

资料来源:笔者根据三大保守派智库官网信息整理。

三大智库涉台研究人员共30人左右,人数不多但能量巨大,皆具有明显的“友台”和反华倾向,共同构成了华府甚至全美最具影响力的涉台政策研究群。三大智库都积极运用多种方式介入涉台政策过程,包括率团访问台湾地区、赴国会作证、发行研究报告。比较而言,传统基金会和美国企业研究所更侧重于推出系统的政策报告,而哈德逊研究所则倾向于通过与政府官员互动影响政策走向。但总的来看,它们的涉台政策立场大同小异,都鼓吹“中国威胁论”,并主张运用“以台制华”手法制衡或遏制中国的崛起与发展,支持美国政府全面提升与台关系。例如,白邦瑞在2015年出版的著作《百年马拉松》中声称,中国采取所谓欺骗战术取代美国取得世界霸权^[31],批评奥巴马政府对美台关系限制太多,建议取消美台高官互访层级限制。^[32]当候任总统特朗普在2016年12月打破常规同台湾地区领导人蔡英文通话后,卜大年和时任保

守派智库 2049 计划研究所(Project 2049 Institute)主席的薛瑞福(Randy Schriver)^①第一时间撰文表示支持,认为此举是“走向平衡的(美台)关系的重要步骤”,呼吁继续提升美台关系。^[33]白邦瑞等人的政策建议得到时任国务卿蓬佩奥的高度认可,蓬佩奥在获颁哈德逊研究所 2019 年度赫尔曼·卡恩奖的晚会上反对“降格与我们长期的朋友——台湾——的关系”,鼓吹提升美台关系层级。^[34]在离任前夕,蓬佩奥宣布解除美方在对台交往上的“自我设限”,正式将保守派智库长期以来推动的政策倡议付诸实践。^[35]

总之,保守派智库几乎都主张促进美台关系全面交往的“正常化”,与特朗普任内的诸多政策举措多有重叠。正如传统基金会为美国未来十年制定的战略报告中指出的,“台湾是矿井中的金丝雀”,美国应全面提升与台湾的政治、军事与经济关系,包括对台出售最先进的战斗机、支持台湾加入国际组织、着手美台自贸协定谈判、建立双边高层经济对话机制。^[36]在他们看来,强化美台之间的实质关系符合双方的切实利益,毕竟“帮助台湾就是帮助美国(自己)”。^[37]

有的智库专家甚至提出极其激进的政策倡议,包括美军进驻岛内和协防台湾、给予台湾“外交承认”、鼓吹美台“建交”。例如,施密特和马明汉呼吁美国结束对台安全承诺的战略模糊政策,为美国军事协防台湾制造舆论。^[38-39]沃尔福威茨也建议特朗普放弃战略模糊政策,明确主张干预台海冲突、协防台湾。^[40]洛曼质疑美方长期遵循的“一个中国政策”,实际是为“台独”张目。^[41]克罗普西则提出更大胆的倡议,认为“西方(外交)承认北京的战略环境已然消失”,为了更好地匹配美国的国内外利益,建议美国给予台湾“外交承认”。^[42]当然,多数保守派专家较为务实、理性,反对给予台湾“外交承认”,以免在台海制造危机。^[43]

三、保守派智库介入涉台政策的途径与过程

全美智库众多且大多聚集于华府。为了吸引公众、媒体与决策者,引导政策辩论,进而影响政策走向,智库必须以公开或非公开途径积极参与政策过程。公开渠道,即智库将其政策建议直接传递给公众和决策者,包括:举办会议、研讨会;出版专题著作、研究报告;接受媒体采访;智库官网(包括向订阅用户推送新闻动态、研究报告)、脸书(Facebook)、推特(Twitter)等媒体平台推广研究成果;智库专家受邀出席国会参众两院相关委员会作证,直接向决策者兜售其政策建议;前往高校、智库演讲,宣传政策理念;等等。非公开渠道是智库研究人员直接参与外交决策过程,包括在政府担任职务、邀请政府官员参加闭门研讨会、向行政部门提供政策咨询等。^[44]例如,马克·埃斯珀(Mark Esper)在出任特朗普第二任国防部部长之前,系传统基金会的总幕僚长,传统基金会的政策建议随他的入职一并进入五角大楼。

^① 薛瑞福是美国政界具有代表性的中生代亲台派,曾于 2001—2003 年在小布什政府担任国务院亚太事务局副助理国务卿,并于 2018—2019 年在特朗普任内担任国防部印太安全事务助理部长。薛瑞福在 2008 年创办 2049 计划研究所并担任主席。该智库主要聚焦中国的政治、军事、外交与安全议题,致力于“促进美国在印太地区的价值与安全利益”,对华强硬、亲台明显,其办公地点位于美国国防部五角大楼附近,与军方关系密切。有关该智库详情,可参见其官网:<https://project2049.net/about/>。

(一)保守派智库介入涉台政策的途径

为了立足于竞争激烈的智库思想市场(idea market)并影响外交政策,各大智库不仅在政策倡议上推陈出新,而且积极运用多种方式参与政策过程。与自由派智库不同,保守派智库乐于从事更广泛的议题研究,且擅长运用营销手段积极开展和推广其研究,通过及时推出短平快的专题文章和政策简报,引领政策辩论。^[45]鉴于台湾问题的敏感性与特殊性,为了深入影响涉台政策,保守派智库往往注重结合运用多种途径。

一是保守派之间加强议题与项目合作,增加研究的曝光率与可信度。例如,美国企业研究所的卜大年和马明汉就美台签署自贸协定发表了不少研究报告,但并未引起较大反响。而他们受 2049 计划研究所委托撰写的报告《一个签署美台自由贸易协定的良机》(A Golden Opportunity for a U. S. - Taiwan Free Trade Agreement)^[46],却在华府政策界和台湾岛内引起广泛讨论。台湾《自由时报》、“中央社”、《今周刊》等媒体大量转引该报告,为美台自贸协定推波助澜。^[47]战略与国际研究中心资深台海问题专家葛莱仪(Bonnie S. Glaser)等人甚至肯定性地引用上述研究,进一步增加了该研究的可信度。^[48]

二是深化与华府自由派智库、中间派智库以及高校学者之间的交流与合作,既推广保守派智库的涉台政策倡议,又为其政策主张贴上权威和中立的标签。例如,在传统基金会主办的有关美台关系未来的研讨会上,战略与国际研究中心、新美国安全中心(Center for a New American Security)、全球台湾研究中心(Global Taiwan Institute)、马里兰大学、台湾政治大学的专家和学者,与台湾前“驻美代表”等前官员共聚一堂,为推动有利于台湾当局的政策建言献策。^[49]

三是加强与台湾当局的联系,为政策供需方搭建沟通桥梁。为了在涉台政策议题上获得影响力与话语权,几乎所有美国智库专家都与台湾当局保持密切沟通,而保守派智库更乐于与台湾民进党当局交流,尤其是传统基金会在创始人艾德温·佛讷(Edwin J. Feulner, Jr.)的领导下,在过去近 50 年里坚定支持提升美台关系,率团多次访台并与蔡英文会面,成为台湾当局在华府重要的利益代言人,蔡英文当局授予其“特种外交奖章”。^[50]在蔡英文当选后,保守派智库以文化教育交流的名义频繁访问台湾,实际上是扮演着“1.5 轨外交”参与者与推动者的角色,既充当美台政策沟通的“传声筒”,也为推动美台政治军事等关系的发展出谋划策。

四是邀请美台官员到场阐述既有政策,为强化或改变政策制造舆论。例如,在卫生与公众服务部部长阿扎访台后,哈德逊研究所趁势邀请蔡英文、台湾“驻美代表”萧美琴以及自由派智库美国进步中心(Center for American Progress)专家参与线上讨论。蔡英文趁机加紧宣扬台湾的抗疫“成就”并渲染大陆的“胁迫”压力,呼吁美国支持台湾加入世界卫生组织、全方位提升美台关系。^[51]又如,在传统基金会于 2020 年 8 月主办的一场由美国助理国务卿史达伟(David Stilwell)、台湾当局经济事务主管王美花和萧美琴参加的视频会议上,萧美琴承诺民进党当局将不惜违背岛内民意,强行进口美猪。^[52]为回报台湾方面作出的重大政策让步,美国国务院次日宣布副国务卿克拉奇访台,以推动经贸合作,克拉奇因此成为美台“断交”以来访台级别最高的国务院官员。^[53]

五是派出专家赴国会作证或向行政当局提供咨询,直接兜售其政策建议。这也是影响政府涉台政策最重要的方式之一。例如,在特朗普上台初期,卜大年在出席众议院外委会作证时指出,在涉台政策上要考虑“我们需要更多地对台湾采取什么行动,才能帮助其更加强大,从而有助于我们与中国的战略竞争”;他还建议美国应该向台提供“任何他们想要的(what they ask for)”防务设备,不仅赤裸裸地将台湾议题与美国对华战略竞争直接挂钩,而且打开了美国政府之后推动对台军售常态化的“潘多拉魔盒”。^[54]

(二)保守派智库介入涉台政策的过程

通过梳理保守派智库在台湾问题上发表的政策成果与相关动向,可将其介入涉台政策过程概括为六阶段(见图1)。一是议题发起。涉台政策议题既可由某个保守派智库专家单独发起,也可由保守派与中间派甚至自由派智库专家以及高校学者合作提出。二是议题强化。为了引起政策制定者和公众的注意力,保守派智库需要在发起议题后跟踪并推进该议题,包括在公开会议场合强调议题主张、通过与其他类型智库或高校共同发表政策报告等。其主张或报告经大众媒体、政府官员或其他政策机构等平台的转发,是议题强化的重要方式。三是政策成型。议题得到强化之后,保守派智库往往会趁热打铁,邀请美台现任官员前来智库演讲,或智库研究人员赴国会作证、向行政官员提供咨询,或赴台访问、与美台政策制定者直接沟通,以匹配双方政策需求,将议题转化为政策举措。四是政策出台。涉台政策成型后,政府会进一步论证政策的合理性与可行性,主要包括行政当局向保守派智库在内的政策机构专家与高校学者咨询,或由国会邀请专家学者参加专题听证会,推动政策出台。五是政策助推。相关政策被推出后,保守派智库专家往往会撰文支持和助推该政策,并借助保守派智库研究网络和媒体平台放大政策助推效果,提升政策的曝光率与社会接受度。六是政策反馈。政策出台后,保守派智库专家在报刊与媒体上刊文、或者在电视节目上宣传政策,与读者、观众互动,借此试探民意反应,获得政策反馈,为下一轮政策的更新与修订创造条件。

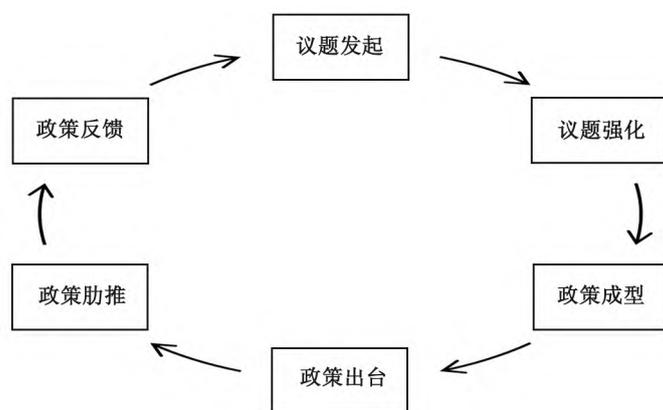


图1 保守派智库介入涉台政策的过程

以上文提到的美国国务院取消美台交往限制为例。早在特朗普上台主政之前,哈德逊研究所的白邦瑞就曾发起议题,撰文建议美国取消对台交往的诸多限制,但这一建议并未引起民

民主党时任总统奥巴马的重视。2017年美国政党轮替之后,保守派智库专家强化议题,继续撰文鼓吹提升美台关系、放开对台交往限制。^[55-56]中美战略竞争加剧之后,保守派智库介入涉台过程力度更甚,或投书媒体期刊、或赴国会作证,呼吁美国提高与台交往官员级别,为政策变迁持续注入动能。^[57]在保守派智库的合力推动下,美国国务院取消美台交往限制的政策终于成型并出台。在美国政府宣布解除对台交往限制后,薛瑞福等保守派智库专家快速跟进,赞赏美国政府这一“姗姗来迟”的行为“尤其(具有)重大和积极(的意义)”^[58],为更新新一轮政策作准备。

可见,保守派智库参与涉台政策的全部过程是一个有机循环体系。需要指出的是,对台军售、扩展台湾所谓的“国际空间”、美台“建交”、美台签署自贸协定等涉台议题都曾反复出现,它们能在多大程度上被再度提上美国政府议程并成为政策举措,则离不开智库的推动。图1所展示的六阶段,只是对保守派智库介入政策过程的粗略描述,各个阶段的先后顺序也并不严格。例如,当有的议题提出的时机与政府整体政策走向一致时,议题成为政策并得到实施的进度自然更快,议题强化阶段就相对显得不那么重要。总之,现实中的政策过程远比想象的要复杂,本文构建的保守派智库介入涉台政策过程六阶段,只是为人们理解保守派智库介入涉台政策过程提供一个全景式的观察工具。

四、保守派智库介入涉台政策的动因与走向

在诸多因素的共同作用下,哈德逊研究所等保守派智库近年来加大力度介入涉台政策过程,推动美国政府不断突破既有涉台政策的束缚,影响了中美关系和两岸关系的良性发展,给我国解决台湾问题造成了一定的干扰。但美国国内政治与政策风向的变化,凸显了保守派智库的结构性困境,民主党拜登总统的上台将极大地削弱保守派智库在涉台政策上的消极影响。而中国大陆主导台海事务能力的进一步加强,是遏制保守派智库插手台湾问题的关键变量。

(一)保守派智库积极介入涉台政策的动因

保守派智库成功推动美国涉台政策的变迁,其动因可分为宏观、中观与微观三个层次。

在宏观层次,日益恶化的中美关系、持续紧张的两岸政治关系,以及西方国家社会不断恶化的对华认知,是推动美国涉台政策变化的外部诱因。过去70多年,美国始终将台湾问题置于其对华政策框架内,其涉台政策往往服务于对华政策与全球战略布局,当美国在全球重大战略利益议题上对中国具有较高的合作需求与意愿时尤为如此。出于对解决中美贸易纠纷的考量,特朗普主政初期无意炒作台湾问题,即使在2020年1月与中国达成第一阶段经贸协议之前推动的几项对台军售案,也主要是这位商人型总统出于军售可带来金钱收益和工作岗位的考量。^[59]特朗普本人并不了解外交事务,对台湾问题不感兴趣,而且遭到民主党主控的众议院弹劾,因而他无意制衡国会对台湾问题的介入,而这又进一步助长了国会干涉台湾问题的意愿。^{[6]58}然而,当新型冠状病毒肺炎(COVID-19)(以下简称新冠肺炎)疫情在全美肆虐,美方防疫不力导致特朗普连任选情堪忧之后,特朗普彻底放开对以蓬佩奥为代表的对华极端鹰派人士的束缚,以蓬佩奥为代表的对华极端鹰派人士将对华关系推向“新冷战”边缘,战略竞争与

对抗迅速延伸至外交、金融、文化交流与意识形态等领域。^①与此同时,蔡英文自2016年5月当选台湾地区领导人以来,不仅不承认“九二共识”及其两岸一中的核心意涵,而且积极拉拢美日抗衡大陆,导致两岸政治关系持续陷入僵局,为美国政治精英和保守派智库合力打“台湾牌”、改变涉台政策提供了抓手。换言之,中美关系和两岸关系的同步恶化,为保守派智库介入和推动涉台政策变迁打开了“机遇之窗”。

同时,美英法德日等西方国家近年来快速增长的对华消极认知,构成了保守派智库深入介入涉台政策的民意基础。根据知名民意调查公司皮尤研究中心(Pew Research Center)公布的最新调查,过去两年里,主要西方国家受访民众对华消极认知急剧增长,这一趋势在新冠肺炎疫情暴发后更加明显(见图2)。2020年,日本、英国、美国、德国、法国、西班牙民众对华消极认知分别增长至86%、74%、73%、71%、70%、63%。在此背景下,台湾当局一方面向国际社会大打被大陆“胁迫”的“悲情牌”;另一方面加紧向世界多国提供医疗援助,力推所谓“口罩外交”,企图加入世界卫生组织、拓展“国际空间”。台湾当局“以疫谋独”的作为赢得了一些国家的支持,如捷克反对党掌控的议会竟然不顾中方反对执意率团访台,使台湾问题更加复杂化。^[60]哈德逊研究所等保守派智库也跟进舆论,抨击世界卫生组织将台湾排除在外的“错误行为”,主张美国政府协助台湾加入更多国际组织。

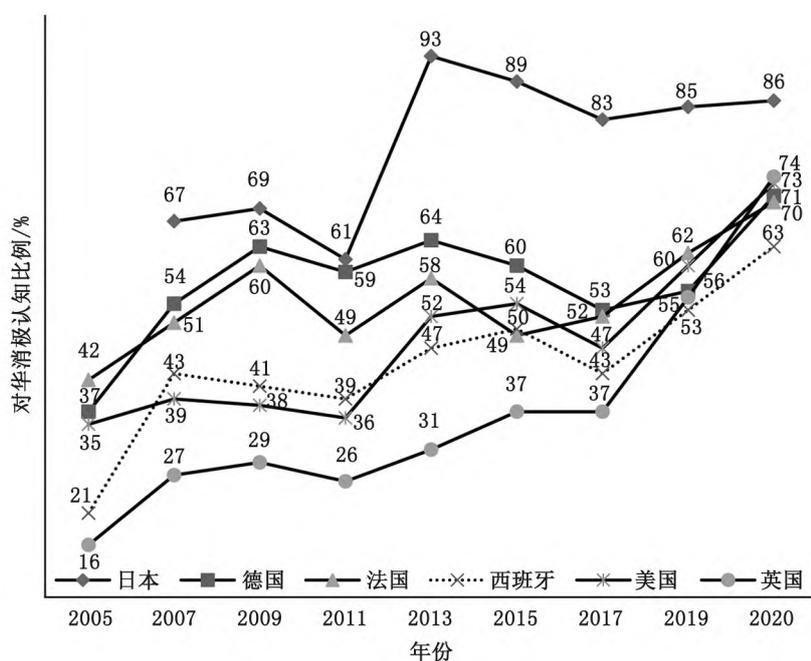


图2 2005—2020年主要西方国家对华消极认知趋势^[61]

^① 蓬佩奥于2020年7月23日在加州尼克松总统图书馆发表的、旨在彻底改变对华接触政策的反华演讲,再次批评美国现有政策“使台湾边缘化了”。这是特朗普行政当局借新冠肺炎疫情“甩锅”给中国,进而改变对华政策与涉台政策的又一重要转折点。演讲全文参见:POMPEO M R. Communist China and the free world's future[EB/OL]. (2020-07-23) [2020-12-28]. <https://china.usembassy-china.org.cn/communist-china-and-the-free-worlds-future/>.

在中观层次,台湾当局加大对美游说力度、美国社会对华不满情绪高涨、国会反华亲台氛围浓厚等因素,为保守派智库积极介入涉台政策提供了动力。通过分析历年《司法部长依据1938年〈外国代理人登记法〉向美国国会提交报告》可知,1977年至今,台湾当局每年花费巨额资金对美国行政官员与国会议员进行政治游说,“购买”其对美台关系的支持。^①近期报告显示,蔡英文当局对美游说力度较马英九当局有所回升,而美国有关智库揭露台湾当局金钱资助哈德逊研究所等各大智库以强化美台关系的研究报告,更不禁使人反思和怀疑华府智库是否正丧失其“独立性”。^[62]

如上所述,美国民众对华消极认知急剧增长,不满意度处于过去15年以来的峰值,其中高达2/3的受访民众视中国为“威胁”。^[63]这一不利趋势自特朗普上任前业已开始,特朗普及其行政团队在新冠肺炎疫情之后发表的一系列煽动性的对华政策与讲话,则进一步推动国内反华甚至仇华情绪的发酵。美国民众对华舆论的恶化,在作为最高民意代表的国会议员那里得到了较大程度的反映。在中国经受新冠肺炎疫情考验、经济持续回暖后,不少议员内心的战略焦虑不断加剧,在国内对华负面认知增加以及台湾当局大力游说的共同刺激下,本就对华强硬、对台友善的国会议员,更乐于在处理对华关系时玩弄“台湾牌”。在这种背景下,更多保守派智库而非自由派智库专家受邀前往国会作证,为推动美台关系升级创造条件。

在上述诸多因素的共同作用下,微观层次因素的影响得到强化,尤其是保守派智库研究人员亲台反华的价值观,激发起其趁势改变既有涉台政策的意愿。受生活或工作经历影响,保守派智库研究人员几乎都具有对华强硬,甚至反华和亲台的价值倾向与政策立场。例如,传统基金会亚洲中心主任洛曼曾长期为共和党资深议员提供政策咨询,曾担任参议院外委会资深成员杰西·赫尔姆斯(Jesse Helms)的政策顾问;而赫尔姆斯一度为国会“挺台派”关键人物。再如,美国企业研究所的沃尔福威茨自2008年以来担任“美台商业协会”主席一职,该协会是一家名为非营利组织、实为旨在提升美台关系的游说机构。当特朗普企图放弃对华接触政策时,保守派智库专家顺势而为,积极介入涉台政策过程。

(二)保守派智库介入涉台政策的走向

在特朗普主政四年间,以哈德逊研究所为代表的华府保守派智库,为改变既有涉台政策发起了诸多议题,包括推动美台谈判和签署自贸协定、支持台湾加入国际组织、推动对台军售常态化、给予台湾“外交承认”等。特朗普时期已关注部分议题并出台相关政策举措,使台湾问题这一中国内政问题更趋复杂化。如果拜登总统不改变这些亲台政策举措或淡化其负面影响,中美关系的稳定前行与两岸关系的和平发展都将受到重大消极影响,短期内不利于我国解决台湾问题、实现国家统一。然而,若我们放眼长远,则不必过度夸大保守派智库在美国涉台政策过程中的角色及其造成的负面效应。

首先,美国国内政治变化与政党轮替是决定保守派智库能否有效介入和实质影响政府政

^① 台湾当局对美游说的历年数据自1977年起由美国司法部对外公开,历年详细数据,可参见《司法部长依据1938年〈外国代理人登记法〉向美国国会提交报告》(Report of the Attorney General to the Congress of the United States on the Administration of the Foreign Agents Registration Act of 1938),详见:<https://www.justice.gov/nsd-fara>。

策的结构性变量。一般认为,布鲁金斯学会等自由派智库对民主党政府施政影响较大,传统基金会等保守派智库对共和党政府内外政策影响更深刻。美国四年一次的总统选举及其可能带来的政党轮替,导致全美各大智库都无法持久地影响外交政策,呈现出一种“铁打的选举,流水的智库”的景象。拜登总统的上台,必然极大地削弱哈德逊研究所、传统基金会等保守派智库在涉台政策上的影响力。

其次,国际局势的动态变化对美国外交政策提出更高的要求,也考验着保守派智库能否提出更具前瞻性并经得起历史考验的政策建议。美国智库众多,政策建议多元且层出不穷,保守派智库必须首先面对同中间派和自由派智库的激烈竞争。此外,保守派智库虽为数不少,但在对华政策议题上存有分歧,无法产生政策协同效应。例如,有些智库专家提出给予台湾“外交承认”等目前完全不具可行性的建议,当然无法被政府采纳。新冠肺炎疫情后,国际格局加速转变,将进一步考验保守派智库提出务实、理性且具有全局性的战略的能力。

最后,随着综合实力的日益提升,中国已成为形塑台海事务的主导性力量,而综合实力的提升正是遏制美国保守派智库等任何外部势力插手中国内部事务的关键因素。台湾问题是中国的内部事务,美国不应该也不可能长期介入,保守派智库为特朗普总统祭出的政策建议并未在根本上改变台湾问题的走向。中国国家治理体系与治理能力现代化的有序推进,将是解决台湾问题、实现祖国统一的根本出路。鉴于走向“新冷战”或热战的严重后果,中美经过一段时期的战略竞争与磨合之后,终将找到理性处理双边关系的战略出路。届时,美国对台湾问题的介入程度只会逐步减少,而保守派智库介入涉台政策的空间也将被进一步挤压。当然,在台湾问题最终解决之前,保守派智库与美国少数极端政治人物绝不会轻易放弃玩弄“台湾牌”。从这一点来说,我们还需加大力度研究美国智库尤其是保守派智库影响政府决策的内在机制,以便准确研判和科学应对美国政府对华政策的走向,为解决台湾问题积蓄力量。

参考文献:

- [1] Hudson Institute. Michael R. Pompeo, 70th U. S. Secretary of State, joins Hudson Institute as a Distinguished Fellow[EB/OL]. (2021-01-26)[2021-02-01]. <https://www.hudson.org/research/16646-michael-r-pompeo-70th-u-s-secretary-of-state-joins-hudson-institute-as-a-distinguished-fellow>.
- [2] PENCE M. Vice President Mike Pence's remarks on the administration's policy towards China[EB/OL]. (2018-10-04)[2020-11-28]. <https://www.hudson.org/events/1610-vice-president-mike-pence-s-remarks-on-the-administration-s-policy-towards-china102018>.
- [3] Public Law 115-409-DEC. 31, 2018. Asia Reassurance Initiative Act of 2018[R]. Washington, D. C. : U. S. Government Publishing Office, 2018.
- [4] Public Law 116-135-MAR. 26, 2020. Taiwan Allies International Protection and Enhancement Initiative (TAIPEI) Act of 2019[R]. Washington, D. C. : U. S. Government Publishing Office, 2020.
- [5] The White House. National security strategy of the United States of America[R]. Washington, D. C. : The White House, 2017.
- [6] 周文星, 林冈. 美国国会干涉台湾问题的新动向[J]. 现代国际关系, 2020(10).

- [7] Public Law 115 - 135—MAR. 16, 2018. Taiwan Travel Act[R]. Washington, D. C. ; U. S. Government Publishing Office, 2018.
- [8] Consolidate Appropriations Act, 2021[R]. Washington, D. C. ; U. S. Government Publishing Office, 2020.
- [9] National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2021 [R]. Washington, D. C. ; U. S. Government Publishing Office, 2020.
- [10] LYNCH D. Playing the Taiwan card: Trump is needlessly provoking China[EB/OL]. (2018 - 03 - 19) [2020 - 11 - 18]. <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2018-03-19/playing-taiwan-card>.
- [11] 郭拥军. 躁动与谨慎之间:再论特朗普政府对台政策[J]. 台海研究, 2018(4):63-73.
- [12] 信强. 美国国会亲台势力的回潮及其影响[J]. 现代国际关系, 2019(7):1-9.
- [13] 林冈, 周文星. 美国国会涉台立法的规律与发展趋势研究[J]. 美国研究, 2020(3):35-51.
- [14] BOON H T, SWORN H E. Strategic ambiguity and the Trumpian approach to China - Taiwan relations[J]. International Affairs, 2020 (6):1487-1508.
- [15] 汪曙申. 特朗普台海政策及其走向分析[J]. 美国问题研究, 2018(2):136-150.
- [16] 严安林. 特朗普就任美国总统以来美台关系:进展、前景与影响因素[J]. 台湾研究集刊, 2018(3):1-9.
- [17] GLASER B S, BUSH R C, GREEN M J. Toward a stronger U. S. - Taiwan relationship[R]. Washington, D. C. ; Center for Strategic & International Studies, 2020.
- [18] 叶晓迪. 中美战略竞争视阈下台湾问题态势的变化逻辑:一种策略互动的解释视角[J]. 台湾研究集刊, 2020(6):24-36.
- [19] 林冈. 特朗普时期美国涉台关系的演变及其原因[J]. 闽台关系研究, 2020(1):14-28.
- [20] 李义虎. 特朗普执政后美国对台政策调整的特点及原因——兼论大陆方面的应对之策[J]. 台湾研究, 2019(2):1-8.
- [21] 何达霁, 刘相平. 大国竞争战略下特朗普政府对台政策及美台关系走势[J]. 台湾研究, 2019(2):9-15.
- [22] MCGANN J G. The fifth estate: think tanks, public policy, and governance[M]. Washington, D. C. : Brookings Institution Press, 2016:7-10.
- [23] MCGANN J G. 2020 Global go to think tanks index report[R]. Philadelphia, PA: The University of Pennsylvania, 2021:44-45.
- [24] ABELSON D E. Do think tanks matter? Assessing the impact of public policy institutes[M]. Montreal: McGill - Queen's University Press, 2018.
- [25] ABELSON D E. A capital idea; think tanks and US foreign policy[M]. Montreal: McGill - Queen's University Press, 2006.
- [26] BALL M. The fall of the Heritage Foundation and the death of Republican ideas[EB/OL]. (2013 - 09 - 25) [2020 - 12 - 18]. <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2013/09/the-fall-of-the-heritage-foundation-and-the-death-of-republican-ideas/279955/>.
- [27] GLUECK K. Trump's shadow transition team[EB/OL]. (2016 - 11 - 22)[2020 - 11 - 26]. <https://www.heritage.org/press/vice-president-mike-pence-joins-heritage-foundation-distinguished-visiting-fellow>.
- [28] Heritage Foundation. Vice President Mike Pence joins Heritage Foundation as Distinguished Visiting Fellow[EB/OL]. (2021 - 02 - 04)[2021 - 02 - 06]. <https://www.heritage.org/press/vice-president-mike-pence-joins-heritage-foundation-distinguished-visiting-fellow>.

- [29] Heritage Foundation, Trump administration embraces Heritage Foundation policy recommendations[EB/OL]. (2018 - 01 - 23)[2019 - 06 - 16]. <https://www.heritage.org/impact/trump-administration-embraces-heritage-foundation-policy-recommendations>.
- [30] RAPPEPORT A. A China hawk gains prominence as Trump confronts Xi on trade[EB/OL]. (2018 - 11 - 30) [2020 - 11 - 16]. <https://www.nytimes.com/2018/11/30/us/politics/trump-china-trade-xi-michael-pillsbury.html>.
- [31] PILLSBURY M. The hundred - year marathon: China's secrete strategy to replace America as the global superpower[M]. New York, NY: Henry Holt & Co. ,2015.
- [32] LOWTHER W. Xi to focus on Taiwan during US visit;Parris Chang[N]. Taipei Times,2015 - 09 - 10(3).
- [33] BLUMENTHAL D, SCHRIVER R. Reality check: Trump's Taiwan call was a step toward balanced relations[EB/OL]. (2016 - 12 - 05) [2020 - 11 - 21]. <https://www.aei.org/articles/reality-check-trumps-taiwan-call-was-a-step-toward-balanced-relations/>.
- [34] POMPEO M R. 2019 Herman Kahn Award remarks;U. S. Secretary of State Mike Pompeo on the China challenge[R]. Washington, D. C. ;Hudson Institute,2019.
- [35] POMPEO M R. Lifting self - imposed restrictions on the U. S. - Taiwan relationship[EB/OL]. (2021 - 01 - 09) [2021 - 01 - 11]. <https://2017-2021.state.gov/lifting-self-imposed-restrictions-on-the-u-s-taiwan-relationship//index.html>.
- [36] CHENG D, LOHMAN W, CARAFANO J J, et al. Assessing Beijing's power: a blueprint for the U. S. response to China over the next decades[R]. Washington, D. C. ;The Heritage Foundation, February 2020.
- [37] FEULNER E J. Helping the United States by helping Taiwan[EB/OL]. (2019 - 03 - 27)[2020 - 11 - 23]. <https://www.heritage.org/asia/commentary/helping-the-united-states-helping-taiwan>.
- [38] SCHMITT G J, MAZZA M. The end of "strategic ambiguity" regarding Taiwan[EB/OL]. (2020 - 09 - 17)[2020 - 11 - 23]. <https://www.aei.org/op-eds/the-end-of-strategic-ambiguity-regarding-taiwan/>.
- [39] MAZZA M. Why defending Taiwan is an American political consensus [EB/OL]. (2020 - 11 - 04) [2020 - 11 - 23]. <https://www.aei.org/articles/why-defending-taiwan-is-an-american-political-consensus/>.
- [40] WOLFOWITZ P. The Korean War's lesson for Taiwan[EB/OL]. (2020 - 10 - 13) [2020 - 11 - 24]. <https://www.wsj.com/articles/the-korean-wars-lesson-for-taiwan-11602628554>.
- [41] LOHMAN W. America's precarious "One China" policy[EB/OL]. (2019 - 07 - 30) [2020 - 11 - 17]. <https://www.heritage.org/asia/commentary/americas-precarious-one-china-policy>.
- [42] CROPSEY S. Recognize Taiwan[EB/OL]. (2020 - 05 - 29) [2020 - 12 - 01]. <https://www.hudson.org/research/16095-recognize-taiwan>.
- [43] CRONIN P M, NEUHARD R. Defending Taiwan short of diplomatic recognition[EB/OL]. (2020 - 05 - 20) [2020 - 12 - 01]. <https://www.hudson.org/research/16053-defending-taiwan-short-of-diplomatic-recognition>.
- [44] 周文星,程坤鹏. 美国智库参与外交决策过程的路径与影响[J]. 中国第三部门研究,2019(1):175 - 192.
- [45] RICH A. U. S. Think tanks and the intersection of ideology, advocacy, and influence[J]. NIRA Review; A Journal of Opinion and Public Policy Worldwide, Winter 2001 (8):54 - 59.

- [46] BLUMENTHAL D, MAZZA M, A golden opportunity for a U. S. - Taiwan Free Trade Agreement[R]. Arlington, VA: Project 2049 Institute, 2019.
- [47] 彭琬馨. 推进印太战略 美前国防部官员吁川普与台签 FTA[EB/OL]. (2019 - 02 - 17)[2021 - 01 - 16]. <https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1268005>.
- [48] GLASER B S, FUNAIOLE M P, MARSTON H. Charting convergence: exploring the intersection of the U. S. Free and Open Indo - Pacific Strategy and Taiwan's New Southbound Policy[R]. Washington, D. C. : Center for Strategic & International Studies, 2019: 17 - 18.
- [49] Heritage Foundation. The future of U. S. - Taiwan relations in new administrations[EB/OL]. (2017 - 08 - 11)[2020 - 11 - 18]. <https://www.heritage.org/event/the-future-taiwan-relations-the-new-administration>.
- [50] TENG P. Taiwan confers Prestigious Medal upon Heritage Foundation co - founder[EB/OL]. (2018 - 04 - 23)[2020 - 11 - 20]. <https://www.taiwannews.com.tw/en/news/3412083>.
- [51] Hudson Institute. Video event: President Tsai Ing - wen discusses the diplomatic, security, and economic challenges facing Taiwan[EB/OL]. (2020 - 08 - 12)[2020 - 11 - 26]. <https://www.hudson.org/events/1850-video-event-president-tsai-ing-wen-discusses-the-diplomatic-security-and-economic-challenges-facing-taiwan82020>.
- [52] Heritage Foundation. Virtual event: U. S. - Taiwan economic cooperation: looking ahead. [EB/OL]. (2020 - 08 - 31)[2020 - 11 - 16]. <https://www.heritage.org/asia/event/virtual-event-us-taiwan-economic-cooperation-looking-ahead>.
- [53] 美国在台协会. 美国在台协会有关美台经济关系近期发展之声明[EB/OL]. (2020 - 08 - 31)[2020 - 11 - 16]. <https://www.ait.org.tw/zhtw/statement-on-us-taiwan-economic-relationship-zh/>.
- [54] BLUMENTHAL D. Congressional testimony: Taiwan as partner, not problem[EB/OL]. (2017 - 06 - 15)[2020 - 11 - 21]. <https://www.aei.org/press/congressional-testimony-taiwan-as-partner-not-problem/>.
- [55] CROUSEY S. America's stake in Taiwan[EB/OL]. (2019 - 06 - 18)[2021 - 01 - 15].
- [56] LOHMAN W, SMITH J M. Congress is standing united on the Indo - Pacific[EB/OL]. (2018 - 12 - 06)[2021 - 01 - 15]. <https://www.heritage.org/asia/commentary/congress-standing-united-the-indo-pacific>.
- [57] CARAFANO J J. James Carafano: China uses HHS Secretary Azar's Taiwan trip as opportunity to test US [EB/OL]. (2020 - 08 - 12)[2021 - 01 - 15]. <https://www.foxnews.com/opinion/china-azar-taiwan-test-us-james-carafano>.
- [58] CHEN K. Lifting restrictions on Taiwan - US exchanges Long Overdue'; Randall Schriver[EB/OL]. (2021 - 01 - 11)[2021 - 01 - 15]. <https://www.taiwannews.com.tw/en/news/4099213>.
- [59] BOLTON J. The room where it happened; a White House memoir[M]. New York, NY: Simon & Schuster, 2020: 290 - 291.
- [60] 周文星. 捷克代表团访台后中国或更加强硬[N]. 联合早报, 2020 - 09 - 19(24).
- [61] SILVER L, DEVLIN K, HUANG C. Unfavorable views of China reach historic highs in many countries[R]. Washington, D. C. : Pew Research Center, October 2020.

- [62] 周文星,王伟男. 台湾当局对美巨资游说与美台关系[EB/OL]. (2020-06-23)[2020-12-16]. https://www.uscnpm.com/model_item.html?action=view&table=article&id=22113.
- [63] DEVLIN K, SILVER L, HUANG C. U. S. views of China increasingly negative amid coronavirus outbreak[R]. Washington, D. C. :Pew Research Center, April 2020.

The Intervention and Trend of American Conservative Think Tanks in U. S. Taiwan-related Policies ——A Case Study during the Trump Presidency

ZHOU Wenxing

(School of Government Management,
Nanjing University, Nanjing 210023, Jiangsu, China)

Abstract: The Trump administration has adjusted U. S. Taiwan policy dramatically, with the policy framework expanded from the previous “one law, three Communiqués and Six Assurances” to “three Communiqués, four laws and Six Assurances,” making U. S. “One China” Policy increasingly “hollowed” and U. S.-Taiwan relations “normalized.” The Hudson Institute, Heritage Foundation and American Enterprise Institute, among other Washington, D. C.-based conservative think tanks, have played critical roles during the process of policy evolution. Factors including the simultaneous deterioration of China-U. S. relations and cross-Taiwan Strait ties, the dramatic increase in western countries’ negative perceptions of China, the strengthening of lobbying in the US by Taiwan authorities, and an increasingly anti-China *vis-à-vis* pro-Taiwan U. S. Congress have provided an opportunity for these think tanks to intervene in the policy-making process. The involvement of conservative think tanks has brought challenges for China to solve the Taiwan problem. The growth of China’s comprehensive strength and the enhancement of its discourse power in the cross-Strait affairs, however, are key factors to effectively contain any foreign forces from interfering in China’s internal affairs.

Key words: Trump Administration; U. S. Taiwan-related policies; conservative think tanks; U. S.-Taiwan relations; Taiwan Problem

[责任编辑:吕邈航]