

# 蔡英文主政下台湾当局对美游说活动

童立群\*

**摘要:** 2016年,民进党再次执政以来,台湾当局不断加强对美国的游说,游说活动也在过往基础上进行了调整,呈现出新的特点。本文首先对台湾当局对美游说的历史发展、组织构成和主要特征进行了梳理。随后,本文结合美国国会“与台湾交往法”、美国支持台湾“新南向政策”、特朗普与蔡英文通话事件等案例,从民间组织、智库和公关公司三个游说主体的角度,阐释台湾当局对美游说日益活跃的特点并效果“显著”的原因。最后,本文指出台湾当局对美游说的严重后果是,美国不断蚕食和虚化其“一个中国”政策,加大打“台湾牌”力度,这对两岸关系的破坏力不容低估。

**关键词:** 台美关系;台湾当局;美国;游说;国会

**中图分类号:** D827.58

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1006-6683(2020)05-0053-10

**DOI:**10.13818/j.cnki.twyj.2020.05.006

游说制度在美国对外政策的制定与执行过程中发挥着不容忽视的作用。长久以来,台湾当局对美游说活动极大地影响了美国的台海政策。从最初的维持美台同盟关系、支持蒋介石政权“反共”、反对中华人民共和国进入联合国,到阻碍中美关系正常化,再到中美建交后力图维持美台实质关系,台湾对美游说活动都发挥了独特的作用,对不同时期的中美关系和两岸关系均产生了重要影响。2016年民进党再次上台执政以来,实行了对美“一面倒”、“倚美靠美”的政策,强化对美游说便是该政策重要表现之一。本文将试图梳理新时期台湾当局对美游说的典型案例,解析其游说行为,探究新时期台湾当局对美游说的特点及其对美国涉台决策的影响。

## 一、台湾当局对美游说的历史演变

回顾历史,台湾当局对美游说活动主要包括以下几种方式:一是通过“驻美国台北经济文化代表处”等机构游说。台湾当局在美机构“驻美代表处”是所谓的“官方”直接渠道,进行较为公开的、“传话式”的谈判和游说,对美国台海政策施加影响。例如钱复出任“驻美代表”后,提出开展所谓“国会外交”,邀请国会议员、议员助手、国会专家等访问台湾,利用国会各种听证会、研讨会对美进行游说,与美国政客维持了比较好的“私交”,这些活动以不同的方式记录在《钱复回忆录》中。<sup>[1]</sup>

二是对美国政客个人的直接游说。在美国,许多联邦和州议员、州长甚至前总统,都与台湾当局有着千丝万缕的联系。台湾当局通过邀请美国政客参加社交性聚会、招待会、宴会,或邀请其访问、旅行、休假、调查等多种方式,对其进行变相收买甚至行贿,拉拢和培植感情。里根、布什、克林顿卸任之后都访问了台湾。克林顿在担任总统前就曾以阿肯色州州长身份四次访问台湾,他卸任后在台湾演讲

\* 作者简介:童立群,女,上海国际问题研究院台港澳研究所副研究员。

基金项目:2019年度国家社科基金一般项目“台湾当局对美游说研究”(项目批准号:19BZZ109)。

费高达800万元新台币。

三是借助民间组织团体游说。“台湾人公共事务协会”(FAPA)是台湾移民团体在美开展游说活动重要组织,在海外华人圈中具有较大的影响力。FAPA成立于1982年2月14日,1993年FAPA工作重点转入对美游说,尤其是对美国国会的游说。由于成果“斐然”,FAPA很快成为为台湾当局服务的主要民间游说组织。<sup>[2]</sup>在美国还有大量与FAPA类似的一些台湾人利益集团。这些机构性质比较庞杂,既有文化交流机构,也有贸易公司,还有台湾党派力量的海外组织,尽管各方“统独”等立场有较大差别,但是在寻求美国“挺台”方面的利益却是一致的,他们在整个台湾对美游说利益链中发挥着不同的功能和作用。

四是雇佣美国公关公司间接游说。游说制度在美国合法存在,衍生出众多公关公司,形成一条巨大的游说产业链。公关公司拥有众多熟悉华盛顿运行机制、经验丰富的游说者,为台湾当局提供的服务是“一条龙”的,既包括台湾当局的所谓“外交政策”及对美政策提供依据,也包括以各种手段影响美国的对台政策。公关公司对美游说的“成果”中,卡西迪公司(Cassidy and Associates)推动“李登辉访美”具有一定代表性。1997年,卡西迪公司游说了76名参议员,37名众议员,分别联名邀请李登辉访美,并筹划全美200多家媒体发表相关评论,最终游说促成了李登辉访美。<sup>[3]</sup>

五是对美智库、教育界、文化界的游说。美国的智库、教育界、文化界等对美国公共政策的制定和美国社会各方面的发展都有重要影响,其研究人员大都与政界有着千丝万缕的联系,学者与官员还通过“旋转门”,实现身份的转换。台湾当局主要是通过“太平洋基金会”<sup>[4]</sup>、“蒋经国基金会”<sup>[5]</sup>、“远景基金会”等岛内机构,与美智库、大学及研究机构建立合作关系,借由他们来表达“台湾的声音和观点”,寻求影响美国决策的间接渠道。仅1975年一年,“太平洋文化基金会”就邀请了60多位美国大学校长免费访问台湾。<sup>[6]</sup>又如美国智库“2049研究所”总裁暨CEO薛瑞福(Randall Schriver)曾担任小布什美国东亚及太平洋事务副助理国务卿,2018年1月起薛瑞福担任美国国防部亚太事务助理部长,2019年底薛瑞福辞职后再次回到“2049研究所”。薛瑞福的经历背景,在美政府任职时积累的政商资源,使其不仅深谙智库经营之道,还能更轻易地将既有政府、智库资源对接到“2049”,而在中国研究、台海问题方面的“专长”,成了他开拓所谓研究业务的“招牌”。“2049研究所”是台湾当局的长期“捐助”对象,每年高达35-50万美元。总之,通过各种形式的“资助”,台湾当局与美国各界学者也建立了一种相互依存的利益关系。

六是通过美国媒体进行游说。台湾当局特别重视发展与美各大媒体如《时代周刊》《华盛顿邮报》《纽约时报》及三大电视网的联系,常常邀请其负责人、知名记者、评论人访台,台湾政治人物还不断接受美媒采访,在美新闻媒体发表文章“宣传”台湾,进而对美国政府形成舆论压力。2012年12月,一些旅美“台桥”在《华盛顿时报》(Washington Times)上刊登全版广告,广告将特朗普与蔡英文通话颂扬为“突破性举动”,“台美人对此表达谢意”。称“台湾不是中国的一部分;台湾不是谈判筹码”,呼吁美国“一中政策已过时”,现在是深化台美关系时刻。<sup>[7]</sup>

总之,几十年的累积加之台湾当局的“扶持”,形成了台湾对美游说的庞大利益网。从事对美游说的团体数量惊人,无法一一详述。各组成和系统相互关系错综复杂,之间既有区隔,也有共通之处,每个系统的内部都包括数量不等的各类机构和外围组织。2016年以后,台湾当局对美游说出现了一些新的特点和趋势。美国通过“与台湾交往法”、美国支持台湾“新南向政策”、特朗普与蔡英文通话事件等是台湾当局近年来游说工作的缩影。

## 二、由民间机构主导游说：以美国国会通过“与台湾交往法”为例

2017年6月15日、10月12日、2018年1月9日，美国众议院外交委员会亚太小组、外交委员会、院会陆续通过“与台湾交往法”草案(H.R.535)。2018年2月7日及2月28日，参议院外交委员会、院会先后通过该草案。最终，特朗普在期限的最后一天，即3月16日签署法案而生效，法案成为美国国内法。该法称“国会意见”为“美国政府应鼓励美台‘所有层级’官员之间的互访”。<sup>[8]</sup>“与台湾交往法”顺利通过并被总统签署成为法律，背后有多种因素，其中“台湾人公共事务协会”(FAPA)的游说发挥了主要作用。运作超过35年，经历过“戒严”、“解严”、国民党当局时代、政党轮替直至今日的FAPA，在美国是“台美人”组织的“老字号”。此次FAPA主导游说“与台湾交往法”的过程，体现出台湾对美游说方式方法的“继承和创新”，具有一定的代表性。

### (一) 建立长期“友好”的私人关系奠定游说基础

长期以来，FAPA已经形成了对美国议员“由下而上”的游说路径：首先在地方上与该州的国会议员建立“友好”关系，各地分会定期汇集所在地的游说“成果”，再由在华盛顿总部的员工前往美国国会开展游说，争取议员支持或推动涉台法案。

美国众议员夏伯特(Steve Chabot)是“与台湾交往法”的重要推手。夏伯特1953年出生于俄亥俄州的辛辛那提，是众议院“台湾连线”共同主席之一。他很早就跟FAPA前总会长、当地医师李青泰结识并成为朋友，李青泰长年为其献计献策、“鼎力相助”。“夏波”这个中文名字，还是李青泰帮他起的。与李青泰超过20年的“友情”让夏伯特成为美国国会里具有代表性的“亲台”议员，“与台湾交往法”通过之后，李青泰邀请夏伯特一起出席“庆贺”仪式，夏伯特专程发表了讲话。<sup>[9]</sup>

该案另一“功臣”罗伊斯(Ed Royce)堪称“友台”国会议员的典型。罗伊斯时任众院外委会主席，他所在的加州第39选区，拥有多个台湾人聚居的选区。从2014年开始，罗伊斯每年都会到台湾活动，曾被台湾当局颁授“特种大绶景星勋章”、“国会外交荣誉奖章”。<sup>[10]</sup>2018年罗伊斯挟“‘台湾旅行法’(台湾方面翻译，编者注)第一功臣”之名在台湾展开“告别之旅”，受到台湾当局的追捧。民进党“立委”罗致政声称，罗伊斯是过去几年在美国国会最“力挺”台湾的重要人物，不论在法案的推动及友善对台的政策上，他都是扮演“领头羊”的角色。<sup>[11]</sup>蔡英文也在推特表达“不舍”，称“随着罗伊斯在2018年年底的退休，台湾将在美国国会中失去一位好朋友，但他的成就与对台湾的贡献，将在未来的很多年里被珍视”。<sup>[12]</sup>不难看出，台湾当局对这位“老朋友”可谓“情真意切”。罗伊斯卸任后，依然可以凭借其在美国政界的影响力为台湾游说发挥作用。

### (二) 充分利用中美战略矛盾强化游说成效

早在2015年114届国会期间，FAPA就运作“与台湾交往法”在众院外交委员会通过，但与过去许多“挺台”法案类似，该法案并没有后续下文。此次游说，FAPA方面充分利用了中美战略竞争和矛盾的态势，煽动国会议员通过支持该法案，与中国直接对抗。FAPA会长郭正光表示，法案的通过对台美人民来说是“美好的一天”，“将破除台湾高层官员——包括蔡英文前往华府访问的障碍”。<sup>[13]</sup>2017年，居住在得克萨斯州郭正光参与安排蔡英文“过境”休斯敦的活动。对参议员克鲁兹(Ted Cruz)和其他德州众议员自称“收到中国大使馆来信，要求这些议员不要见蔡英文”一事，郭正光挑衅回应，“克鲁兹后来高调见蔡英文，就是明白告诉中国，美国人自己有权决定在合适的地方见什么人”。<sup>[14]</sup>

在法案通过后，郭正光称，该法案这次卷土重来、立法效率及白宫的明确态度，让他“感受大不同”。郭将该法案通过称为“天时、地利、人和”的作用。<sup>[15]</sup>可以说在美国国内的“反华”氛围下，FAPA正是充分利用中美战略矛盾强化了游说效果，最终使得法案通过并被签署。

### (三) 加强与台湾当局的配合、协调、联动促成游说

FAPA长期与台湾当局、台“驻美代表处”保持合作关系。陈水扁时期开始，台湾当局就从资

金等各方面支持 FAPA。<sup>[16]</sup> 2016 年以来追求“台独”、再次执政的民进党与 FAPA 的政策目标更为吻合，关系更加密切。2019 年 FAPA 在台湾举办“台湾关系法四十周年暨台湾旅行法一周年庆祝餐会”，蔡英文亲自出席，赖清德提供贺词。<sup>[17]</sup> 在 FAPA 游说“与台湾交往法”立法过程中，台湾当局时而出现在“幕前”，时而又躲在“幕后”，与 FAPA 保持“默契”配合。2017 年 9 月，美国遭受哈维飓风袭击，台湾当局立刻捐款 80 万美元，成为美国接受的首个境外捐款方。<sup>[18]</sup> 哈维飓风后，“与台湾交往法”的立法进程突然提速，在被压了近 10 个月获得院会通过，而且联署的人数也增至 81 人。其中，接受台湾当局飓风捐款的德克萨斯州和佛罗里达州，参与联署的议员数就达到了 21 位。这不得不让人将二者联系起来，台湾当局的“捐款”成为 FAPA 游说效果提速的“巧招”。

#### （四）多策略全方位提升游说效果

FAPA 采取了很多比较有“特色”的游说手段。一是雇佣外国人充当游说者。FAPA 具有雇佣外国人担任关键职务开展游说的传统。荷兰人昆布劳（Coen Blaawu）与韦杰理（Gerrit van der Wees），以及会说闽南语（即所谓“台语”）、曾在彰化传教的美国人彭光理（Michael Fonte）都曾为 FAPA 工作。FAPA 初创时期的执行长荷兰人昆布劳属于“元老级人物”，其继任者另一荷兰籍的韦杰理近年来极为活跃，他退休后“全天候”替 FAPA 服务，几乎华盛顿各个智库举办的与大陆和台湾有关的研讨会，都可看到韦杰理的身影。在“与台湾交往法”推出前后，他多次主动与媒体互动，为 FAPA 和该法案“打广告”。二是创新游说方式。游说“与台湾交往法”期间 FAPA 举办了大型的造势活动。2017 年 9 月底（9/23~9/25），FAPA 在美国首都华盛顿举行了为其 3 天的“台湾倡议周”，展开密集游说。超过 100 位 FAPA 会员由全美各地前往华盛顿，在一天之内拜访超过 100 间参、众议员的国会办公室，最终让众议院“与台湾交往法”（H.R. 535）法案共增加了近 30 位议员联署。三是保持人员结构的稳定性和继承性。近年来，FAPA 逐渐实现了所谓的“代际传承”，已经发展到“第二代”、“第三代”，组成者中既包括原先 FAPA 原先骨干的下一代，也包括赴美留学的台湾学生等，他们或是在国会推动“友台”法案联署、声援“反华”法案等，或是在地方上从事游说活动，逐渐成为 FAPA 游说队伍的主力军。

### 三、由智库主导游说：以游说美国支持“新南向政策”为例

“新南向政策”是蔡英文第一任内台湾对美游说的重点工作之一。与其他对美游说议题类似，“新南向政策”的对美游说包括了政界、学界、商界等多种渠道，其中值得注意的是，形形色色的智库扮演了游说主导者的角色。众所周知，美国首都华盛顿是美国智库的重要所在基地。咨政建言是华盛顿智库最主要的功能，离白宫、国会越近，智库发挥价值的实效性就越快，这也是台湾当局选择由智库游说美国支持“新南向政策”的主要原因。

#### （一）通过智库举行专题会议进行游说

2016 年下半年开始，华盛顿特区的各大智库对“新南向政策”进行密集讨论。美国战略与国际研究中心（Center for Strategic & International Studies, CSIS）、传统基金会，乔治城大学、“美台商会”、“全球台湾研究中心”等举办了多场专门针对“新南向政策”的研讨会，专题研讨会的形式一般为：由某智库发起会议对外开放报名，会上由 3-4 名美国涉台学者（例如美国较为知名的涉台学者如葛来仪、卜睿哲等）、台湾官员或学者作为会议主讲人，与此同时广泛邀请在美国的其他国家（如印度、日本、新加坡等）官员、学者、记者和商界人士等作为听众并参与讨论，会议全程视频直播。而这种由美国著名的、有影响力智库举行的以“新南向政策”为内容的学术活动，迅速成为该政策的重要游说“窗口”。

#### （二）通过智库开展专项研究强化游说

2018 年，CSIS 推出一份长达 88 页的研究报告《新南向政策：深化台湾的区域整合》（The New South Policy: Deepening Taiwan's Regional Integration）<sup>[19]</sup>，该报告由 CSIS 研究中国的大本营“中国力量”

项目 (China Power Project) 负责。<sup>[20]</sup> 作为美国非常著名的智库, CSIS 推出这份专为台湾的一项具体政策设计的报告, 其“重视程度”恰是反映体现了台湾当局该政策在美的游说“效果”。报告在 CSIS 华盛顿总部举行了发布会, 并邀请台湾当局“政务委员”、前“驻美副代表”邓振中、时任“驻美代表”高硕泰等共同出席, 并进行致辞及研讨。可以说, 从研究到造势, CSIS 这份报告都与台湾当局自身的“参与”密不可分。2019年, CSIS 以类似的模式推出了另一篇报告, 试图将美国的“印太战略”与“新南向政策”联系起来。报告题为“描绘汇聚蓝图: 探索美国自由开放印太策略与台湾新南向政策的交汇点”<sup>[21]</sup>, 称“印太战略”与“新南向政策”共享天然的融合趋同 (share natural areas of convergence)。<sup>[22]</sup>

作为华盛顿的重要智库, CSIS 的两份报告无疑对台湾当局强化“新南向政策”在美游说发挥了相当大的作用。如此一来, 通过美国智库研究报告, 台湾当局实现了对美游说, 而美国的智库及其研究人员因该“研究项目”获得了一定的利益, 也为美国打“台湾牌”提供智力支持, 可谓“一举两得”, 实现了美国智库与台湾当局的双赢。

### (三) 通过智库“交流”对接游说活动

2018年8月, 被视为推动“新南向”工作的重要平台——“台湾亚洲交流基金会”(“台亚会”)成立, 成员以蔡英文当局“新南向政策”的核心决策圈为班底。<sup>[23]</sup> “台亚会”作为岛内的新兴智库近年来十分活跃, 2019年美国宾夕法尼亚大学全球智库 (Global Go To Think Tank Index) 评比, “台亚会”获选为2018年全球最佳新兴智库 (Best Global New Think Tank), 为入选27个新兴智库中最年轻、同时也是台湾唯一获选的“智库”。“台亚会”主办的“玉山论坛”<sup>[24]</sup> 标榜要让台湾成为推动亚太创新与进步价值的前锋。<sup>[25]</sup> 蔡英文称, “打造该论坛为常态化的区域对话平台, 为亚太地区的未来形塑共同愿景”。<sup>[26]</sup> 讽刺的是, “玉山论坛”虽号称重点是“新南向”为主的亚洲国家, 但“新南向”国家普遍缺乏兴趣, 开幕时仅有新加坡、越南、澳大利亚、新西兰派员参加。<sup>[27]</sup> 倒是美国方面参与比较积极, 在“台亚会”为数不多的顾问里有2人来自华盛顿的智库——美国企业研究所 (AEI) 亚洲专家马明汉 (Michael Mazza) 和 CSIS 中国力量项目主任葛来仪。

2016年9月, 海外“台独”势力在台湾当局的支持下于美国华盛顿创立了“全球台湾研究中心”(GTI)。GTI的游说主要有三个特色。一是引入了美国智库的“游戏规则”, 确保其“华盛顿地区智库群”中一员的身份定位。与其他华盛顿智库类似, GTI 维持形式上的高信息透明度, 包括有一个公开的网站, 其内部结构、专家成员、媒体评论以及即将召开或已举办的智库活动信息, 每一条信息均可查询, 只要提交简短的注册信息即可参加 GTI 举办的各类活动。GTI 的运作机制也与华盛顿其他智库类似, 例如实习生制度, 招聘实习生承担会务工作等等。二是采用多种营销手段。GTI 利用自身处于华盛顿特区的“主场”优势, 其所谓“研究专家”会主动对接国会, 参加各类听证会, 加大在媒体的宣传力度, 从而提高自己智库的知名度。同时, 作为所谓“唯一的与涉台议题相关”的智库, GTI 还会积极邀请各政府官员、涉台研究专家来本智库举行各种演讲, 以网络直播的形式加强智库的曝光度。GTI 要求收看者注册邮箱, 通过注册邮箱后推送相关信息, 在推特、油管等新媒体上积极保持自己的媒体能见度和活跃度。三是与美国智库保持密切互动。CSIS、布鲁金斯学会、传统基金会等美国著名智库, 其研究人员经常被 GTI 邀请作为主讲人, 而 GTI 自己的研究人员, 也作为听众频繁出入各智库的研讨会, 并通过参与提问、讨论等增加曝光度, 保持与其他智库的密切互动。GTI 虽然是一个微型的、研究领域较为单一的智库, 但因其与主流智库关系密切, 凭借华盛顿的智库资源及对智库机制的了解, 在美台各方面运作下, GTI 很快成为了华盛顿地区活跃的新智库, 在台湾对美游说中发挥了重要作用。

总之, 依托在台北和华盛顿的两家智库, 台湾当局与美智库实现了更畅通和高效的沟通对接, “新南向政策”也得以迅速成为台美智库“交流和对话”的主题。

### (四) 加大对美知名智库投资

2020年一篇题为“台湾金援智库: 无所不在却鲜为人知”的文章<sup>[28]</sup>, 揭露了台湾当局向5家美国

智库<sup>[29]</sup>提供资金,促使这些智库向美国政府提供有利于台湾当局的“政策建议”,敦促“华盛顿和台北建立更紧密关系”的真相。作者克利夫顿研究后发现,从各智库公开的年报数字来看,台湾当局一年向5家智库提供的资金总额至少超过100万美元,其研究人员每年从台湾当局那里获得5、6位数(美元)的资金。<sup>[30]</sup>也就是说,5家智库研究人员的部分薪水可能直接来自“台北经济文化代表处”。作者列举了上述智库发表的所谓涉台“研究报告”并指出,当上述5家智库就“美台关系”撰写研究报告、提出政策建议时却“藏得很深”,“这些看似公正的研究机构’却掩盖了这种利益关系。”“他们的研究人员并没有透露台湾资金与提倡为台湾提供更多安全担保之间存在潜在的利益冲突”。<sup>[31]</sup>

CSIS发表的有关“新南向政策”的报告正是作者所提到的报告类型,在CSIS的报告里,仅在致谢等不显眼处提到感谢台湾外事部门和“驻美代表处”的“慷慨支持”,也并未公开透明的列举台湾当局“支持”的具体内容,CSIS并没有直接在报告中说明其接受台湾当局资助的事实,导致不知情的人以为以上种种报告均为所谓的“独立的观点”。因此,虽然5家智库并未掩盖从台湾当局获取资助的事实,但“这一事实却被深埋在他们的网站和年度报告之中”。<sup>[32]</sup>至于这些智库为何没有这么做,弗里曼说:“似乎是因为他们把它藏起来了,他们有东西要藏起来。”他认为在美国民众对政府信任度处于历史最低点之际,智库和学者更应该把这些信息公布出来。<sup>[33]</sup>

这篇文章立即引起了台湾当局和这5家智库的“回击”。CSIS中国项目主任葛来仪直接在推特上与作者辩论。台湾当局外事部门则声称,文章内容“具高度针对性,观点偏狭”等等,又称台湾当局“从未试图干预华盛顿智库的学术自由”,所有预算都“公开透明”。不过台湾当局也承认,与华盛顿多家智库均有合作关系,称这些机构每年针对台湾的研究计划,“有助美国外交政策研析及增进美方各界对台湾当局政策立场的了解”。且台湾当局还打算继续“强化与美国学界意见领袖的互动,厚植美国学界对台湾的支持”。<sup>[34]</sup>

总而言之,台湾当局对美游说“新南向政策”,是基于其“靠美”、“依美”、试图从美国立场为“新南向政策”背书的需求。台湾当局也竭力运用美国的“支持”来实现自己的政治目标,“新南向政策”在美国“广而告之”、游说美国只是一个缩影。经过推介游说,美国因素在“新南向政策”中开始发挥作用。在华盛顿政治圈,“新南向”不是一个陌生的名词,“新南向政策”在国际社会也有了一定影响力,并被标签化为“蔡英文的执政政绩”,可以说“新南向政策”在美游说取得了相当不错的“成效”。

#### 四、由公关公司主导游说:以“特蔡通话事件”为例

聘请大量深谙美国政府体制、曾经在“体制内”或与体制有密切关系的人是公关公司“成功”游说的关键之一。邀请美国政客访台,安排台湾官员访美,在贸易、军售、“国际空间”等议题上游说等等,公关公司提供的服务可以说是全方位的。2016年12月,美国新当选的候任总统唐纳德·J·特朗普(Donald J. Trump)与台湾地区领导人蔡英文互通电话,这一美台关系的所谓“突破”正是美国公关公司经过精心谋划和处心积虑安排,为台湾当局与特朗普团队进行所谓“高层接触”的“成果”。

在“特蔡通话”发生之后,美国媒体纷纷披露和曝光事件内幕。有关“特蔡通话”的促成者有诸多版本,担任前白宫幕僚长的共和党全国委员会主席的普利巴斯(Reince Priebus),推动共和党将所谓“对台六项保证”写入竞选纲领的前美国副总统切尼的安全顾问叶望辉(Stephen Yates)都被传言参与了联系“特蔡通话”。无论是哪一种版本,其结论只有一个——特朗普正是接受了公关公司及其游说人士的影响,才接听了蔡英文的电话。

多家美国媒体指出,共和党资深政客、前国会参议员鲍勃·多尔(Bob Dole)<sup>[35]</sup>及其所属的公关公司华盛顿奥斯顿伯德律师事务所(Alston & Bird, LLP)是这一事件主要的幕后安排者。多尔一直以来都

是台湾当局在共和党内的的重要联系人，其律所也是与台湾当局关系密切的游说公司。美国《纽约时报》网站报道称，“前参议员鲍勃·多尔，像台湾当局雇佣的外国间谍一样，过去6个月里在幕后致力于促成台湾官员和当选总统特朗普团队的高层接触，”正是多尔的这种“主动努力”，终于导致了那通“不正常的电话”。多尔接受采访时，坦然承认是他及他担任特别顾问的奥斯頓伯德法律事务所同“驻美国台北经济与文化代表处”进行合作，“发挥了一些影响”。多尔公开称“可以说，我们的确有一些影响力。”“你代理了一个客户，客户提出了要求，你应该作出回应。”他还表示，台湾当局看到美国迎来了一位新总统、一位共和党总统，“他们想要发展更紧密的联系，他们非常乐观”。<sup>[36]</sup>

作为“客户”，台湾当局一般向公关公司提出一个游说目标，在媒体曝光的台湾当局与奥斯頓伯德法律事务所的合作协议里，清楚地写道，律所同意协助台湾驻美国“台北经济文化代表处”安排其与共和党官员和共和党总统竞选人的会面，为台湾出席2016年7月举行的共和党全国代表大会提供便利，并帮助台湾加入“泛太平洋伙伴关系协定”（TPP）。2016年3月多尔给时任台湾地区“驻美代表”沈吕巡写了一封信，其中列明了双方2016年合作协议的主要内容。信中称“今年，我们一致同意我们的活动将继续特别专注于协助你们推进与美国政府和国会有关的议程。”美国司法部登记备案的文件显示，特朗普当选后的几个月中，多尔做了大量“牵线搭桥”的工作。包括协助台湾“驻美代表”袁健生跟杰夫·塞申斯（Jeff Sessions）等多位两党重要联邦参议员的会面。此前，多尔还通过自己的影响力“成功地协助台湾当局提高其在共和党内部的美誉度”，共和党竞选纲领首次提到了美国对台“六项保证”。<sup>[37]</sup>多尔及其公关公司的游说能量甚至超过了许多人的想象。

当然，以盈利为目的的公关公司提供的是有偿服务。据报道，台湾当局每年用在游说美国政府和国会的费用高达200万美元。光是2016年台湾当局就付了130万美元（约4128万元台币）给美国10家法律公司和游说公司，付给奥尔斯頓与伯德律师事务所每月至少2万美元。根据美国司法部文件，2016年下半年台湾当局付给该律所大约14万美元。<sup>[38]</sup>

“特蔡通话”发生后，服务台湾当局的美国公关公司都十分兴奋。《国会山庄报》（The Hill）指出，这通电话对于许多努力和美国拉近距离的政治说客而言，是一个分水岭。民主党前参议员达许尔（Tom Daschle）的儿子纳森（Nathan Daschle）表示，特朗普这通电话，“迫使我们重新检视亚洲政策”，“台湾是一个很好的例子，像他们这样的公司试图找出对客户和美国都有好处的解决方案”，“以台湾来说，美台利益几乎完全一致”。纳森毫不讳言，“很多人对于这扇门打开了都感到开心”。<sup>[39]</sup>美国政治新闻网站politico指出，多尔为台湾当局所做的游说工作，远远不止让美国当选总统特朗普接听一个来自台湾地区领导人的“祝贺电话”这么简单，“这似乎很奇怪，特朗普竟然不理睬美国国务院专家的建议，却显然听任鲍勃·多尔，一个为台湾服务的说客，安排电话通话。”美国监察组织“民主21”（Democracy 21）的创始人和主席弗莱德·韦特海默则表示，“多尔在这件事情上牵涉的台湾利益要多于美国利益，而他作为中间人的身份让人们担忧特朗普将会如何制定外交政策。”美台商会会长韩儒伯（Rupert Hammond-Chambers）说，他对于这通电话感到振奋，“我希望美、中、台的关系将可以更平衡，而不是过去8年来，对中国过于恭敬的关系。”<sup>[40]</sup>可以说，在竞争激烈的美国游说界，这通电话让更多的公关公司看到了更大利益，也让台湾当局的对美游说实现了“成效”。

## 五、结语

台湾对美游说活动有悠久的历史，在长期“耕耘”下，台湾的游说在美国游说圈也有相当“坚固”的基础。总的看来，台湾当局对美游说目标明确，各游说组织之间互有协调，游说方式多样，游说“成效”十分明显。2016年台湾再次政党轮替以来，随着国际局势的变化、美国对华政策的调整、“台独”势力的增强，台湾当局不断“端牛肉”换取美国对台湾的“支持”。台湾对美游说活动也出现了一些新的动向。

### （一）固定了三类游说主体对应三大游说对象的基本模式

2016年民进党再次执政后，对美游说体系更趋成熟和体系化。民间组织、智库和公关公司作为其三类游说主体，对应了美国国会、智库、行政部门三大游说对象。需要指出的是，在中美关系中“打台湾牌”已经成为美国府会、两党等高度一致共识的背景下，特朗普政府决策圈里出现了一拨又一拨的反华政客，故美国行政部门在此轮游说中往往是选择主动“被（台湾当局）游说”。

### （二）形成了一个自下而上、上下结合的游说网络

一直以来，在公关公司和“台独”组织的帮助下，台湾当局对美国政治体制的特点研究得非常透彻，把握美国政治体制、智库、选举制度等特点，及时把握美国对外战略调整的动向，同时抓住美国政客的心理，既重“上”、也重“下”，既重“官”也重“民”，在保持与传媒、智库、教育文化界密切关系的基础上，加强了对美企业界、商界、民众的宣传。总之，台湾当局在美国建构了层次分明、完整而绵密的游说联络网，游说活动统一规划、目标明确、层次分明，对要达到的效果有详细的预估。形成“地区对地区，行业对行业”的多方位游说，往往是一个目的达到后，又开始新的谋划。在对国会、政府官员进行游说的同时，对未来有可能成为政界要人的第二、第三梯队预先研究，及早笼络。

### （三）结合了“反华”等因素加强游说力度

台湾当局注重利用中美战略竞争与游说、宣传的结合，以“反华”、“台湾牌”促游说。在当局的授意下，岛内对每一次“台美关系的突破”都大张旗鼓地进行宣传，以示台美关系之“密切”。此外，台湾当局以“民主的共同价值观”为纽带加强了对美的游说力度，结合美国的对外战略（如“印太战略”）进行游说。中美关系和两岸关系的紧张，在某种程度上强化了台湾对美游说的效果。在美国打“台湾牌”的政策指引下，美国的政客们不必顾虑中国大陆强烈反弹，让台湾对美国游说的“成效”加倍。

近年来，面对美国试图在全世界范围发起围堵对抗中国的“联盟”，台湾当局冲在美国围堵中国战略中的“第一线”。为了联美制陆，为美国激进的中国政策背书，台湾当局多管齐下保持与美国的密切联系，台湾成为全球范围内极少数的主动、全力配合美国“反中反华”的行为体。在台湾当局不断的游说下，台美正“合力”蚕食和虚化美国“一个中国”政策。台湾对美游说是否会再发生“重大事件”、取得“重大突破”，美国台海政策在台游说之下是否会彻底打破过去的“传统”等等，成为外界关注的话题，也让台海形势变得更加波谲云诡。

注释：

[1] 钱复：《钱复回忆录卷一·“外交”风云动》，台北：天下文化出版公司，2005年；《钱复回忆录卷二·华府路崎岖》，台北：天下文化出版公司，2005年。

[2] Mann, “Congress and Taiwan: Understanding the Bond”, in Making China Policy: Lessons from the Bush and Clinton Administration, eds, Ramon H. Myers et al., Bowman and Littlefield Publishers, Inc. 2001, pp. 201-205.

[3] Erik Guyot and Jason Dean, “As U.S.-China Standoff Simmers, Taiwan Backers Push Their Cause.” *The Wall Street Journal*, April 11, 2001.

[4] 1974年3月9日由端木恺、谢明山、周一尘等人共同捐募成立，名义上在于推动太平洋地区人民相互了解与认识，鼓励中外人士研究中国文化及中国问题，实际上主要是为了争取美国国会议员和有影响的政界人士，免费赞助美国政界人士访问台湾，邀请海外华人社团领袖、著名科学家以及学者携夫人到台湾参加各种会议和度假。

[5] 1989年成立，曾是台湾对美国智库进行游说的最大组织。该组织源起于一些美国大学教授的倡议，得到了李登辉及台湾原“行政院长”俞国华的支持，最后由台湾原“教育部长”毛高文出面筹备成立。

[6] Philip Shenon, “Diplomatic outsider Lobbies Washington Inner Circle”, *New York Times*, April 3, 2000.

[7] 江静玲：《在〈华盛顿时报〉刊广告 旅美台侨：台湾不是筹码》，台湾《中国时报》2016年12月18日。

[8] <https://www.congress.gov/bills/115th-congress/house-bill/535/text?q=%7B%22search%22%3A%5B%22taiwan+travel+act%22%5D%7D&r=1>，访问时间：2018-10-24。

[9] 吴楚鑫：《美国议员与“台独”的肮脏勾当》，《环球时报》2018年8月31日。

- [10] 杨孟立:《积极推动台美交流 罗伊斯获颁“立院”“外交”奖章》,台湾中时电子报, <https://www.chinatimes.com/realtimenews/20180327002086-260407?chdtv>, 2018-03-27。
- [11] 邱梦颖:《“台湾旅行法”重要推手台将会晤蔡英文》,华夏经纬网, <http://www.huaxia.com/jjtw/dnzq/2018/03/5686418.html>, 2018-03-26。
- [12] 徐亦超:《挟洋自重到极点! 蔡英文连发两推文不舍美国“大腿”将退休》,环球网, <https://taiwan.huanqiu.com/article/9CaKrmK78Id>, 2018-03-29。
- [13] 江静玲、王嘉源:《陆美台震撼弹“台旅法”交川普签署》,台湾《旺报》2018年3月2日。
- [14] 郑崇生:《“台湾旅行法”顺利推动生效 天时地利人和》,台湾“中央社”, <https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201803180011.aspx>, 2018-03-18。
- [15] 郑崇生:《“台湾旅行法”顺利推动生效 天时地利人和》,台湾“中央社”, <https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201803180011.aspx>, 2018-03-18。
- [16] 2003、2004年间,陈水扁指示台外事部门部资助美国台湾人公共事务会(FAPA)80万美金作为“机密外交款”,透过前FAPA会长陈文彦胞弟陈米庆账户,将钱汇往美国,结果陈米庆及会计蔡淑龄却从中“暗杠”10万美金,涉嫌侵占,爆出“扁案案外案”。
- [17] 曾慧苹:《FAPA餐会 赖清德书面贺词:盼有机会在美台会面》,台湾中时电子报2019年3月30日。
- [18]《“哈维”飓风重创美国 唯一国外捐款来自中国台湾》,人民日报海外网, [https://m.haiwainet.cn/middle/3541093/2017/0902/content\\_31099269\\_1.html](https://m.haiwainet.cn/middle/3541093/2017/0902/content_31099269_1.html), 2017-09-02。
- [19] 全文见 [https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/180613\\_Glaser\\_NewSouthboundPolicy\\_Web.pdf?AcoayLFliB9\\_iAvbmYvP\\_jM27mEXw5xL](https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/180613_Glaser_NewSouthboundPolicy_Web.pdf?AcoayLFliB9_iAvbmYvP_jM27mEXw5xL)。
- [20] 作者包括在中美、两岸关系领域十分活跃的CSIS“中国力量”项目主任葛来仪(Bonnie S. Glaser)、CSIS中国商业与政治经济项目主任斯科特·肯尼迪(Scott Kennedy)以及美国驻缅甸首任大使、CSIS东南亚项目特邀高级顾问德雷克·米切尔(Derek Mitchell)。
- [21] “Charting Convergence Exploring the Intersection of the U.S. Free and Open Indo-Pacific Strategy and Taiwan’s New Southbound”, 该报告由CSIS研究中国的大本营“中国力量”项目(China Power Project)负责,作者包括CSIS的中国项目主任葛来仪(Bonnie Glaser)、研究员福纳乐(Matthew Funaiolo)及玛尔斯顿(Hunter Marston)所撰写。Policy [https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/191216\\_ChartingConvergence\\_WEB\\_FINAL.pdf?Fz36TOALT5D7I0k24UEQiXnjLO3DUMQ](https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/191216_ChartingConvergence_WEB_FINAL.pdf?Fz36TOALT5D7I0k24UEQiXnjLO3DUMQ)。
- [22] 报告建议在经济上美台应该启动自由贸易协议的协商,并推动在南亚与东南亚基础设施项目合作;在治理上,扩大台湾在国际组织有意义的参与,协助台成为非政府组织地区总部;在安全上,则应提供美台与其他伙伴的海洋安全合作,追求双方海防联合演练,扩大台湾海防与地区关系。
- [23] 包括蔡英文办公室资政萧新煌为董事长,政治大学国关中心副主任杨昊任基金会执行长,蔡英文倚重的“国安会”咨询委员傅栋成、“政务委员”邓振中也都任基金会董事,“陆委会副主委”林正义则任监察人
- [24] “台亚会”号称“聚焦于东南亚及南亚事务交流及合作,并在落实‘新南向政策’的精神下,期盼促进台湾与亚洲国家的伙伴关系,促进亚洲发展共同体意识”。除了每年一度的“玉山论坛”,该会办理各项“玉山论坛”的相关活动。
- [25] 李欣芳、吕伊萱:《推动“新南向”“玉山论坛”今登场》,台湾《自由时报》2017年10月11日。
- [26] 黄筱筠:《蔡英文会“玉山论坛”学者:“新南向”重新定位台湾》,中国评论新闻网, <http://bj.crntt.com/doc/1048/4/3/0/104843082.html?coluid=7&kindid=0&docid=104843082>, 2017-10-13。
- [27] 陈建瑜:《“台亚基金会”开幕“新南向”国不捧场》,台湾《中国时报》2018年8月9日。
- [28] 作者伊莱·克利夫顿(Eli Clifton)是美国智库昆西治国方略研究所民主外交政策项目研究总监,也是一名调查记者,致力于研究政治和美国外交政策中的资金。
- [29] 这5个智库是:美国布鲁金斯学会(the Brookings Institution)、美国哈德逊研究所(the Hudson Institute)、美国进步中心(the Center for American Progress)、新美国安全中心(the Center for a New American Security)以及美国国际战略研究中心(the Center for Strategic and International Studies)。
- [30] 从各智库2019财年的年报看,5家智库中战略与国际研究中心从民进党当局获得的资金最多,超过50万美元。在CSIS“政府捐助者”一项中,民进党当局与日本、阿联酋和美国名列前茅,同为50万美元以上,其支持的类别为“区域研究(Regional Studies)”。布鲁斯金学会2019年年报显示,“台北经济文化代表处”向其提供的资金介于25万至49.9999万美元之间。美国进步中心“年度荣誉榜”显示,2019年从“台北经济文化代表处”获得的资金在5万至

99999 美元之间。“新美国安全中心”获得的资金介于 10 万至 24.9999 万美元。而根据哈德逊研究所的年度报告，2018 年“台北经济文化代表处”向其提供超过 10 万美元的资金。

[31] Eli Clifton, “Taiwan funding of think tanks: Omnipresent and rarely disclosed”, <https://quincyinst.org/2020/06/17/taiwan-funding-of-think-tanks-omnipresent-and-rarely-disclosed/>, June 17,2020.

[32] Eli Clifton, “Taiwan funding of think tanks: Omnipresent and rarely disclosed”, <https://quincyinst.org/2020/06/17/taiwan-funding-of-think-tanks-omnipresent-and-rarely-disclosed/>, June 17,2020.

[33] Eli Clifton, “Taiwan funding of think tanks: Omnipresent and rarely disclosed”, <https://quincyinst.org/2020/06/17/taiwan-funding-of-think-tanks-omnipresent-and-rarely-disclosed/>, June 17,2020.

[34] 王恺雯:《露馅了! 台当局被曝百万美金收买五家美智库》, 观察者网, [https://www.guancha.cn/international/2020\\_06\\_20\\_554849.shtml](https://www.guancha.cn/international/2020_06_20_554849.shtml), 2020-06-20。

[35] 鲍勃·多尔于 1923 年出生于堪萨斯州, 现年 93 岁, 是美国共和党资深政客。他是共和党 1996 年总统候选人, 还曾担任参议院共和党领袖。多尔的妻子伊丽莎白也是一名政客, 曾任美国劳工部长、运输部长及联邦参议员。多尔曾在 1976 年、1980 年、1988 年、1996 年 4 次参选总统, 但都以失败告终。多尔是为数不多的比较早宣布支持特朗普竞选总统的共和党政客。

[36] Julie Hirschfeld Davis and Eric Lipton, “Bob Dole Worked Behind the Scenes on Trump-Taiwan Call”, <https://www.nytimes.com/2016/12/06/us/politics/bob-dole-taiwan-lobby-trump.html> Dec.6, 2016.

[37] By Tal Kopan, “Bob Dole’s role in Trump’s Taiwan call”, CNN <https://edition.cnn.com/2016/12/07/politics/bob-dole-donald-trump-taiwan-lobbying/index.html>, December 8, 2016.

[38] <https://www.justice.gov/file/991406/download>.

[39] MEGAN R. WILSON, “Taiwan lobby scores victory with Trump call”, <https://thehill.com/business-a-lobbying/business-a-lobbying/309120-taiwan-lobby-scores-victory-with-trump-call> 12/07/2016.

[40] MEGAN R. WILSON, “Taiwan lobby scores victory with Trump call”, <https://thehill.com/business-a-lobbying/business-a-lobbying/309120-taiwan-lobby-scores-victory-with-trump-call> 12/07/2016.

(责任编辑 葭言)

## Taiwan’s Lobbying to the United States in the new era: Characteristics and Influence

Tong Liqun

**Abstract:** With the DPP coming into power again in 2016, the Taiwan authorities continue to strengthen their lobbying for the United States. Taiwan’s lobbying activities to the United States have shown several new features. This paper first reviews the historical process, organizational structure and main characteristics of Taiwan’s lobbying for the United States. This paper analyzes three cases: US Congress passes Taiwan travel act, the United States supports Taiwan’s “new Southward Policy” and a telephone call between Trump and Tsai Ing-Wen. Through these three cases, the paper points out that non-governmental organizations, think tanks and public relations companies are the three main actors of Taiwan’s lobbying for the United States. With the Taiwan authorities increasingly active in lobbying, the United States continues to play the “Taiwan card” and challenge the “one China” policy. The paper points out that Taiwan’s lobbying for the United States has had a huge destructive effect on cross-strait relations.

**Key Words:** Taiwan authorities; US; lobbying; Congress