

# 美國智庫在台海兩岸中的角色

黃介正

## 前言

三十年前，也就是民國71年，我考取淡江大學新設立的國際事務與戰略研究所，成為本所的「黃埔一期」研究生，大家自然受到共同創辦人張建邦博士與蔣緯國上將的特別重視。開學前，我們全體新生就被要求必須暑修，擠在金華街台北校園六樓加蓋的鐵皮屋教室中上課。

在踏上六樓的入口處，門上高懸著一塊匾額，名曰「集思樓」。有一天課間休息時，我好奇的詢問授課的管理學院院長簡立博士，為什麼取名「集思樓」？他認真的回答說：在美國有一種機構叫做「think tank」，我翻譯成「集思庫」，也可以叫做「思想庫」，意思就是集合大家的智慧來為國家大政，思考戰略方向，研擬政策，提供給政府參考。做為你們研究所的催生婆之

一，我的心願就是把你們戰略研究所，建設成為我國頂級的思想庫，為國所用。

那是我第一次聽到「think tank」這個名詞。如今在政府部門以及一般社會大眾的理解中，「think tank」已經有了通用的中文名稱——「智庫」。

我後來到美國完成學業後，加入我駐美代表處工作，主要負責的任務之一，就是大華府地區的智庫及學者聯繫工作，逐漸積累了個人對美國智庫各方面的瞭解。離開外交工作後，也曾先後進入位於華府市中心的「布魯金斯研究院」（The Brookings Institute）與「戰略暨國際研究中心」（Center for Strategic and International Studies, CSIS）兩個世界知名的智庫擔任資深研究員，使我有幸能經由實際參與智庫研究工作，學習智庫的運作內容與模式，而美國智庫也成為我早年學術生涯中，意想不到的重要資歷。

## 壹、智庫是美國的「國家寶藏」

美國是世界上智庫最多的國家。根據目前唯一的世界各國智庫評比——美國賓州大學國際關係學程所屬的「智庫與公民社會研究計畫」（Think Tanks and Civil Societies Program），美國是全世界智庫最多的國家，在全球6,545所智庫中，美國一國即擁有

## (二) 互訪交流

美國智庫的若干學者專家本身即從事中國問題的研究，也非常希望能夠了解兩岸的政策，所以到中國大陸與台灣訪問，幾乎可以說是例行性工作，甚至部分重量級的人士，一年還要跑好幾趟。彼等訪問兩岸當然都有學術的目的，也可能有政策的目的。一方面可能是替美國政府或是自己的研究，針對台灣與中國大陸對某些議題或事件的意見；一方面可以蒐集台灣或是大陸對於美國某些政策的看法，另一方面也可以傳達智庫學者所理解的美國政府政策的意涵，達到一個訊息交換與傳遞的功能。

## (三) 提供外國人員駐點研究

美國華府的政策智庫，例如布魯金斯研究院、戰略暨國際研究中心、大西洋理事會、或是史汀生中心（Henry Stimson Center）都有固定的學者邀訪駐點研究計畫項目，每年或每半年邀請外國人，包括台灣與中國大陸的研究人員，到美國做駐點研究。一方面可以增加智庫在其他國家的知名度與影響力，另一方面也可以透過邀請外國人員到美國駐點研究，來與海峽兩岸學術菁英與政策人士發展更深一層的私人關係。未來這些人士如果在母國的政府有發展潛力，對於智庫也有很大的幫助，此對於美國智庫而言，自然是本益比較高的投資。

1,815所（中國大陸425所，台灣52所）智庫，<sup>1</sup> 遠遠超過任何國家，數量之多，研究範圍之廣，政策影響力之大，不但形成美國學術發展與政策研究的特色，更成為美國政治與決策過程中，不可或缺而且影響廣大的重要支柱。

政策圈與學術界對於智庫究為何物，曾經提出各種大同小異的定義。根據作者親身參與國內外智庫工作十餘年之經驗，智庫的簡單的定義應該是指：針對公共事務與政策的研究機構。

### 一、智庫政策影響範圍廣大

美國公共事務與政策範圍很廣，根據賓州大學自2007年起，每年所做的全球智庫調查的分類，智庫涉及的研究領域大致可分為九類：安全與國際事務（security and international affairs）、國際開發（international development）、環境保護（environment）、健康衛生政策（health policy）、國內經濟政策（domestic economic policy）、國際經濟政策（international economic policy）、社會政策（social policy）、科技政策（science and technology）、以及政治透明度與良善治理（transparency and

---

1. James G. McGann, *The Global Go To Think Tanks Report 2011: The Leading Public Policy Research Organizations in the World*, Think Tanks and Civil Societies Program, International Relations Program, University of Pennsylvania, [www.fpri.org/research/thinktanks/GlobalGoToThinkTanks2011.pdf](http://www.fpri.org/research/thinktanks/GlobalGoToThinkTanks2011.pdf), retrieved on January 20, 2012.

good governance)。<sup>2</sup> 由此可見，智庫研究公共政策的領域涵蓋極廣，幾乎包括所有政府施政的重大內容。換言之，智庫愈興旺的國家，專業意見探討、辯論、與表達的份量與管道就愈多，對於政府施政能夠自然產生巨大的影響力。

智庫的政策影響功能，也可以從其設置地點來觀察。一般而言，智庫既以發揮政策影響力為主要目的，自然多選擇有利其功能發揮，並就近達到影響政策的地點為主，亦即國家政治與經濟中心為首選。依據賓州大學出版調查報告，美國智庫所在地最多的為華府，數量多達393所，遠超過其他城市。其次依序為麻省176所，加州170所，及紐約144所。而如果我們把華府近郊的馬里蘭州與維吉尼亞州註冊登記的智庫加起來，則大華府區域附近即有高達548所智庫，堪稱全球智庫的首都。<sup>3</sup> 例如獲選2011年全球第一智庫榮銜的「布魯金斯研究院」，以及獲選全球最佳安全與國際事務智庫的「戰略暨國際研究中心」，均座落在距離白宮20分鐘步行距離之內，得以近水樓台之便，吸引更多行政部門及國會相關決策人士參與智庫的活動，進而發揮更大的政策影響力。量多且質優的智庫群，實可以視為美國的「國家寶藏」。

---

2. Ibid., pp. 43-52.

3. Ibid., p. 28.

## 二、智庫的角色與功能

### (一) 兼具學術與實用的政策研究機構

在美國修讀博士學位，一般均以從事教學與研究工作為職業選擇。而學術研究工作，基本上又可以區分為兩大領域：一個是理論發展（theoretical development）的部分，另外一個是政策研究（policy studies）的部分。此二者基本上的分野在於，追求理論發展的學者，大部分選擇在美國的大學任職，從事教學與研究，為教學及學術理論發展奉獻心力。另外一種選擇則是走向政策研究，而這一類傾向參與公共政策研究的學者，通常會追求參與智庫的工作，以對公眾事務與政府決策發揮較為直接的影響。換言之，美國智庫雖被視為學術研究機構，然其研究成果卻相對務實，貼近公共事務，與可行的公共政策密不可分，是兼具高學術品質與實用可行的政策研究機構。

### (二) 倡導與形塑公共政策意見

由於美國智庫的成員多由學有專精的重量級學者，或由兼具學術素養與政府公職經驗的退職官員所組成，對於公共政策的熟悉度與掌握，自然高於一般大學教授，且不下於現任官員，因此智庫專家學者對於公共事務或政策的觀點，遂有引領思潮，創新

觀念的作用，扮演形塑政治或政策上重要意見的角色。由於智庫吸納很多曾經參加政府的工作，尤其是資深政務階層的專家學者，所以也使得智庫成為一個公共政策意見領袖集結地。職是之故，不論智庫專家學者的研究成果，或是提出新的政策理念，都能對政府及社會產生一種引領作用，進而去塑造公眾對特定政策的意見。在這個方面，美國的智庫一直以來都扮演相當重要的角色，他可以導引美國很多公共事務與政策發展的方向，透過一個意見領袖的集體，來展現它的功能。

### (三) 政府政策的評估者與批判者

美國政府智庫雖然可能對某個政黨，或特定政策有所偏好，但強調超越黨派的智庫絕不是政府政策的啦啦隊，而具備獨立研究的能力的政策研究機構。所以美國智庫對於政府政策，尤其是外交政策、經濟政策、以及產業政策，經常都提出與執政當局不同的意見。智庫表達政策意見的作法，並不是完全站在批判的立場，而是對於政府的政策，進行專業的評估，並且能夠希望有更好的意見或是改進方案提供給政府參考。例如在外交政策方面，過去十年來，最常見的就是在911恐怖攻擊事件以後，美國智庫對於全球反恐戰爭的政策以及執行方式，以及對美國深陷伊拉克戰事難以脫身，阿富汗美軍是否增派地面部隊等美國國內重大爭議，美國的智庫也扮演了對政府政策適時的提出重要評估與批判

的角色。<sup>4</sup>

#### (四)政策傳承與連貫的角色

美國的智庫較為一般研究者忽視的功能，在於其協助政府以及公民社會對於政策歷史背景、演進過程、以及曾否遭遇類似困境等事務的理解。由於政治制度的憲政安排，政府因定期選舉而經常輪替，極易產生政策經驗難以傳承的狀況。此外，因為政府的政務官人事常有更迭，使得政策延續性與熟稔度受到侵蝕。美國的智庫因為歷史都相當悠久，且專家學者的聘任，亦不會如政府一樣，經常更換，所以在重要的公共政策方面，得以持續不斷累積經驗以及研究成果，形成對政策的理解度以及演進過程，有相當的傳承。所以，美國的智庫在政策延續性上是比政府還要強，經常透過政府委外研究案的執行，扮演一部分協助政府訓練主管幹部的角色，尤其在過去的政策與現在的政策連結上，能夠做的比較好，也特別容易為政府借重這方面的經驗。

---

4. 例如2007年鼓吹增加美軍在阿富汗的地面部隊數量：Frederick Kagan and Michael O'Hanlon, *The Case for Larger Ground Forces*, The Stanley Foundation, April 2007, [http://www.stanleyfoundation.org/publications/other/Kagan\\_OHanlon\\_07.pdf](http://www.stanleyfoundation.org/publications/other/Kagan_OHanlon_07.pdf), retrieved January 18, 2012.



### (五)美國與他國政策的競逐場

美國的智庫在某一種程度上，扮演了美國政府和其他國家政府，美國政府與他國民間意見領袖之間橋樑的角色。換句話說，美國的智庫實具有一定的外交功能。雖然智庫從事的工作，可能是半官方或是非官方的民間政策討論與交流，但是由於跟其他國家的政府人員與學者，進行很多政策的討論，所以智庫扮演一定的政策宣示、解讀、遊說的功能。也就是在與他國的智庫或政府交流的過程中的這個外交功能，美國智庫在某種程度上，同時也扮演了情蒐的工作。意即美國智庫能夠替美國政府瞭解他國的政策立場，並且透過交流討論或是共同研究，可為美國政府蒐集到其他國家政府或重要人士的想法與意見，提供給美國政府的參考。

### (六)政學兩棲人才的旋轉門

眾所周知，美國的智庫是美國政府政治任命人才的疏洪道，也是一個旋轉門。在政府的另外一端，智庫同時也扮演了大學教授和政策研究人員之間的旋轉門。換言之，智庫是站在美國的學府或學院，以及美國政府之間的雙重旋轉門，也使得智庫享有人才應用方面特殊的利基。亦即一方面，在大學教書的學者可能到智庫工作，而智庫人員也可能回到大學教書。另一方面，也是更

重要的，智庫人員可以類似輪調的作法，經常往返政府公職之間。以美國的情形來講，學者可以從政，特別是從智庫出身的學者，在出任政府高層職務的工作結束或告一段落的時候，會重返學術界，待在政策智庫中繼續工作。

當然，大部分的智庫都是號稱超越黨派的，但是不可否認的，在美國的政治光譜中間，智庫多少都有一定的定位或政黨傾向。舉例來說，美國企業研究院（American Enterprise Institute, AEI）就比較屬於保守派，傾向支持共和黨的學者專家亦較多。小布希總統當選後，就有很多美國企業研究院的人員，進到美國政府中工作。美國前副總統錢尼（Dick Cheney）及其夫人Lynn Cheney都曾是美國企業研究院的重要資深學者。

從光譜的另外一端來講，布魯斯金研究院在傳統上是比較自由派的，跟民主黨也相當接近，所以在歐巴馬總統當選以後，布魯斯金研究院號稱一下就有接近兩打，廿餘名學者跟研究人員，進入歐巴馬政府中任職。<sup>5</sup>這在其他國家來說，是相當罕見的現象。

由此亦可見美國的智庫在政策與學術研究界，在形塑公眾政策以及了解其他國家立場，甚至為政府提供優秀人才的人才庫，都扮演了相當重要的角色與功能。

---

5. 布魯金斯研究院東北亞研究中心主任卜睿哲於2010年與作者對話時透露。

### 三、美國智庫的分類

美國智庫基本上大致上可以分成兩類：一類是佔絕大部份的所謂純民間的智庫，另外一種是政府資助的相關研究機構，而這兩類的智庫跟台海兩岸都有密切關係。

#### (一)一般純民間智庫

我們認知的大部分美國智庫，基本上都號稱是全民間、非營利導向的、而且是超黨派的。雖然我們可以理解，智庫難免有黨派傾向，或政治意見上的偏好，但是基本上，各智庫內部的用人，或參與之學者專家，並不會因此都屬同一黨派。因此基本上大部分智庫，可以維持超黨派的思維。

以華府的智庫為例，傳統基金會以及美國企業研究院，這兩個是比較一般公認保守派，也比較傾向共和黨的。另外有一些自由派的，例如說卡托研究所（Cato Institut）以及布魯金斯研究院也有這種傾向等。

以我個人曾經服務的兩大智庫布魯金斯研究院以及戰略暨國際研究中心而言，基本上並不盡然可以強作歸類，而可以被視為超黨派。觀察過去二十年，兩個智庫的領導階層，都曾經由不同政黨的人所擔任。例如：布魯金斯研究院的總裁，既有屬於共和黨的老布希總統愛將阿瑪寇斯特（Michael Armacost）

大使，也有曾在柯林頓總統時期擔任副國務卿的陶巴特（Strobe Talbot）。暫列及國際研究中心的總裁則曾有共和黨政府的副國務卿佐立克（Robert Zoellick），也有曾任柯林頓政府國防部副部長的何慕禮（John Hamre），所以兩個智庫原則上可以說是超黨派的。

透過分析美國智庫資金的來源，可以知道跨黨派民間智庫的特性。美國智庫的資金來源一般分成三大面向：第一個資金的主要來源就是美國大企業，包括跨國企業，因為希望對於國際事務有更深入的了解，以作為投資經營參考之用，因此這些企業都願意做相當額度的捐款，給這些民間智庫來進行研究。當然智庫的名氣越大，越容易獲得企業團體的捐款。第二類是屬於小額捐款。有一些智庫不一定能獲得大企業的捐助，或是捐助有限，因此資金來源很大一部分，是靠民眾的小額捐款。智庫藉由出版的研究報告，或是國會所做的證詞等等，可以吸引一般公民，願意用小額捐款贊助智庫。例如：像美國大西洋理事會（The Atlantic Council）的收入有一半以上都是靠小額捐款而來。<sup>6</sup> 第三類的收入就是接受政府委託的研究。接受委託研究當然要接受政府的規範，但是美國政府通常不會要求民間智庫在預設立場條件之下進行研究。由於民間智庫基本上必須是自負盈虧，所以也不會有

6. 出自作者與大西洋理事會於1997年間的領導階層對話。

特別的黨派色彩，而是必須把自己的觸角往外延伸，爭取資源來從事研究。

## (二) 政府資助的研究機構

美國智庫雖多為非官方研究機構，但也有政府出資或部分出資贊助的準官方研究智庫。此等智庫雖仍然以財團法人的形式經營，必須在政府補助之外找尋經費與研究案，並且自負盈虧；但有別於民間智庫，此等智庫擁有相對特殊的地位，並且經過國家認證成為「聯邦贊助的研究發展中心」（Federally-funded Research and Development Centers, FFRDC）的名銜。<sup>7</sup>

這類的聯邦贊助的研究發展中心，當然跟官方的關係比較密切，因為他有一部分，甚至大部分的資金，是由政府所挹注。此種智庫很特殊的一個地方，是因為他跟政府官方的關係密切，所以他裡面的研究人員中，有相當一部分是具有博士學位的政府人員，包括軍文職人員都有，在退休以後，來加入這一類的智庫，投過承接政府委託研究案，繼續為政府提供服務。

聯邦贊助的智庫的另一特色，就是這些智庫成員因多曾經在

---

7. 關於FFRDC之定位與名單，請參閱：<http://www.aero.org/corporation/ffrdc.html>, [http://en.wikipedia.org/wiki/List\\_of\\_federally\\_funded\\_research\\_and\\_development\\_centers](http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_federally_funded_research_and_development_centers), <http://www.dodsbir.net/solicitation/pdf/ffrdc.pdf>, all retrieved on January 20, 2012.

政府任職，所以他們所擁有的機密等級都相當的高。因為有這樣子的FFRDC的認證條件，又加上本身的高機密等級，所以這類智庫的門禁管制都相當的嚴格，它們拿到政府委託，尤其是機敏性高的委託案件的可能性也就較高。此外，由於此類智庫跟美國政府之間的關係比較密切，所以他們有時也會直接，或透過美國政府，間接受外國政府委託的研究案。此類研究案因為機敏性比較高，所以實際上無法在本文中詳細舉證。

美國這一類的聯邦贊助的智庫跟我國政府的關係也相當密切，包括美國的蘭德公司（RAND Cooperation）就有FFRDC的資格，和我國政府合作密切，也曾經協助過台美之間的蒙特瑞對話。另外一個就是我們曾在報端看到，美國派員來觀察我們漢光演習的案例，而領導美方觀察漢光演習中主要的布萊爾上將（Admiral Dennis Blair）就是美國參謀本部所贊助的國防分析研究院（Institute for Defense Analysis）。所以以這兩個例子我們就可瞭解，擁有聯邦贊助的研究發展中心這樣子的認證頭銜的智庫，對於美國來講也是非常重要的政策研究智庫。

#### 四、美國智庫影響政策的作法

美國政策研究智庫顧名思義，當然是希望它們對於美國政府政策能夠有影響，基本上他的做法與手段是多樣性的，包括下列各項：

### (一) 出版著作

美國智庫對於自身的人員有非常高的工作要求，也就是說在智庫工作的學者專家，在每一年或是每一季，都要有一定的出版品或著作，由智庫或是外界的出版商來出版。這種需求是非常必要的，也非常嚴格的。除了一般的專著以外，另外他們在期刊發表的文章，也是很重要的。另外在網路發達了以後，美國智庫的學者專家還必須在自己所屬智庫的網路出版品中，也要定期或不定期得針對時事撰寫評論。所以美國智庫影響政策的方法，主要部分就是由他們撰寫的，不管是專書期刊或是評論，對於美國政府政策都能產生程度不一的影響。

### (二) 接受政府委託研究

因為接受政府委託的研究，所以美國智庫可以在研究案當中，就他們的專業知識與政策選項，提供美國政府做參考。通常美國的國務院、國防部、甚至情報機關，都有編列預算來做委外的研究。而美國的智庫也非常樂意能夠接受政府的委託，因為如果能拿到這類的研究案，就表示他們對政府的政策有較多的影響力，此亦為各智庫中相互競爭的主要領域。

### (三)舉辦公開研討會

美國智庫舉辦研討會，尤其是在華盛頓是非常有名的。華府政策圈人士經常開玩笑，如果你喜歡參加研討會，人又在華府，大概每一天都可以跑好幾個地方，全年無休的開會。美國智庫開研討會的主要目的，是希望能夠將政策觀念與想法，跟各界交換意見。尤其是跟不同黨派交換意見，透過對政策的討論與辯論，或是意見的發表，或是新的概念的闡述，來影響美國的政策。公開的研討會大部分狀況都是在智庫本身的場地進行，但是也有一些創新的做法，例如把會議搬到國會山莊去，因為在國會辦研討會，國會的議員或是助理來參加的機率就比較高，智庫也就可直接將自己的意見向國會來表達。

### (四)公眾媒體

美國智庫想要對政策產生影響力，當然可以透過媒體來闡述並宣傳意見。最常見的就是美國的智庫專家，經常在發生重大事件時接受媒體的採訪。我個人在布魯金斯研究院服務的時候，智庫還特別印有一個布魯金斯研究院專家名冊。現在也有很多的智庫，把這些名冊放在網頁上面，還特設一個給媒體參考的網頁專區。也就是說，當媒體對於國際重大事件有報導分析的需求時，可以很快的找到他需要的某一個智庫專家。例如說亞洲的專家、



中國問題的專家、全部都列好名冊，只要亞洲或中國大陸發生重大事件，媒體可以很快的聯繫到特定的智庫專家學者。

### (五) 國會聽證

因為美國智庫除了有重量級的學者以外，也有很多是卸任的政府高層官員，所以智庫專家的個人意見，亦具有相當的分量與代表性。也因此，他們被國會議員請去針對公共事務或外交政策在聽證會上作證的機率就相當的高，而這一些個人當然可以透過聽證會，來影響國會的意見，或是影響媒體輿論，也因透過在國會作證間接影響到行政部門政策，此都是非常常見的做法。

### (六) 轉任公職

智庫影響政策最大，也是最重要的方式，就是智庫本身的專家學者進入政府擔任公職，直接將個人政治理念與政策構想付諸實現。這些公職，有可能是行政部門的高層官員，也可能是國會資深的幕僚或幕僚長。換句話說，美國智庫不但影響行政部門，還可以影響立法部門。最明顯的例子例如：布魯金斯研究院的中國研究中心主任貝德（Jeff Bader），就進入歐巴馬政府，擔任國安會的亞洲資深主任。新美國安全研究中心（Center for a New American Security, CNAS）的創辦人兼總裁坎伯（Kurt Campbell），隨希拉蕊進入國務院，擔任亞太助理國務卿。這些

人員在進入政府以前都在智庫工作，將來離開政府以後又再回到智庫，所以這個旋轉門，也就是美國智庫影響美國政策非常重要的一個媒介。

## 貳、美國主要智庫與兩岸的關係

由於美國在世界上的超強地位，其國家安全戰略以及外交政策，對於海峽兩岸而言，均極為重要。因此，處理與美國的雙邊關係自然是首要的外交任務。對美工作除了與美國行政部門及國會往來的正式外交工作外，如何藉由具影響力的美國智庫，輔助外交，也是重點之一。

作者在華府求學時期，即經常出席智庫相關學術與政策研討會議，畢業後在我國駐美代表處工作時，又負責智庫聯繫工作，其後更有機會在美國智庫工作，累積二十餘年之經驗，深切體認「兩岸之主戰場在華府，不在台海；穩華府則台海可保，失華府則不戰而危」的道理。

美國主要的智庫對於台灣與中國大陸，均同時與雙方接觸。觀察美國主要智庫與海峽兩岸的互動關係，必須從兩個面向來切入：一為兩岸政府對美國智庫的經營，亦即台灣與中國大陸如何對美國智庫接觸與運用；第二個是美國智庫對兩岸政府的互動，亦即美國智庫如何經營與兩岸的關係。

## 一、兩岸政府對美國智庫的經營

### (一)外交系統與外館

北京與台北的外交部以及雙方駐美國的外館，皆經常與美國智庫接觸，這些經常性的經營，當然是希望能夠影響美國智庫，對本國做出有利的政策觀點與建議。其手段包含共同舉辦研討會，大使館與代表處與美國智庫共同合辦研討會，針對特定議題進行闡述。公開研討會之外，兩岸駐外人員也會接洽智庫重量級學者，期望彼等同情支持台北或是北京的觀點，並公開對外發言，藉由這些智庫學者的份量，來增加自己政策論述的深度與影響力。

另外一點比較不太公開談論的，就是兩岸的政府在某種情況之下，都會提供一些研究的經費給美國的智庫，當然透過不同的名目，也不違法，而是以合辦研討會，或是邀請美國學者到台北或是大陸去訪問等名義，提供機票及住宿的招待等等。因為這不涉及利益的交換，所以有技巧地提供某種研究經費或是邀訪，都是常見的慣例。

### (二)智庫交流

台灣與中國大陸都非常熱切的希望與美國智庫交流，這些交

流一方面是對內有幫助，譬如說國內有重要的人士到美國訪問，希望到智庫發表談話或是座談，並透過新聞的報導，而對本身國內產生影響。如果雙方駐外館處平常跟智庫維持良好的交流關係，國內的貴賓到了美國來，當然就比較有機會可以在智庫作演講或報告。另外還有一個面向，就是海峽兩岸都可能跟智庫有共同研究的計畫，此類研究計畫有可能雙方各出一部分的經費，或是由一方全額支持，提供一個平台，讓雙方的智庫交流能夠有更多的發揮空間。第三個就是人員的交流，台北或是中國的學者專家經常會到美國智庫訪問。人員的交流有的時候可以側面的幫助本國政府，同時藉由美國智庫的影響力，擴散到美國政府或是國會。

## 二、美國智庫對兩岸的互動

### (一) 研究合作

過去曾經有很多案例，就是美國智庫邀請大陸或是台灣的智庫，進行合作研究計畫。（稍後本篇文章會舉到比較實際的例子）這種共同研究計畫的執行，是由美國來發起，主要可能是美國主觀上需要瞭解台北或北京，對於特定議題的政策方向，也就是透過研究合作，來探知台灣或中國大陸對特定政策的看法與構想，以及有那些主要的人員參與。

## 叁、台美智庫互動的實例

在我們從不同的角度去了解美國的智庫對美國外交與公共政策的影響力之後，我們以下就要用四個項目與實例，來探討美國智庫對於台海兩岸相關的影響。這些例子大部分都是作者本人過去旅美十五年，以及返台十年間實際親身經歷的案例。這些例子可以使我們更清楚的瞭解，美國智庫與海峽兩岸的互動關係，以及對台灣與中國大陸有何種政策上的連結與影響力。

### 一、台灣總統選舉

#### (一)總統選舉分析

美國智庫，尤其位於華府關心兩岸的發展的智庫，自然對於我國的總統選舉，向來都抱以高度的關注。對於我國總統選舉，美國智庫有若干作法：第一個是對於台灣總統整個競選過程，從政治人物的表態，到政黨的提名，到競選的過程，以及最後投開票的結果，每個階段美國智庫都會透過不同的形式，包括閉門座談會、公開研討會、寫作專文或是網路評論，來針對我國總統選舉、兩岸關係、以及未來台美關係的走向發表評論。此為最常見的、常態性的、主要政策智庫都會做的項目。

## (二) 選舉觀察團

另一個美國智庫經常做的，就是組成選舉觀察團，到台灣來親身觀察選舉。此類選舉觀察團通常都是在總統選舉的最後階段，大概是投票前的五天到一周成行。美國智庫專家學者到台灣來，除了拜會各競選總部外，也會到競選的造勢場合進行直接的觀察，並且與政府官員及在野黨領袖碰面。此外，彼等亦會與台灣重量級，對於政策有影響力的學者會務研討。更甚至有學者實際的跟一些台灣的一般民眾接觸，希望從不同的角度，來表達對台灣選舉的關切與觀察。部分來訪的重量級人士或美國智庫專家，有時也會在台灣發表公開演講，或是接受媒體訪問，表達美國或其所屬智庫對台灣總統選舉的看法。

## (三) 選後立即舉辦研討會

另外還有一個重要，且行之有年的作法：也就是在我國總統選舉後，立即在華府舉辦一個選後即時解讀的研討會。美國智庫通常會邀請台灣競選雙方派員參加在華府選後的研討會，使美方政策圈得以即時、直接的瞭解台灣總統大選之後，台美關係以及兩岸關係的可能變化與政策走向。

此類作法最早開始的時候是在1996年，也就是台海飛彈危機後，我國第一次總統直接民選。在選舉結果還沒有出來以前，當

時的美國企業研究院的亞洲部主任李潔明大使，表達希望台灣能夠派人能在選舉一結束，馬上飛到美國，來做相關政策的說明。當時選完第二天就到美國的，就是當時的新聞局局長胡志強，後來胡志強也成為駐美代表。最近的兩次2008年的總統選舉結束，以及2012年的總統選舉結束，都是由布魯金斯研究院與戰略暨國際研究中心兩個智庫，聯合舉辦相當大型的選後研討會，對於藍綠雙方競選總部都提出邀請，也會加邀重量級台灣學者在選後立即到美國，針對未來四年，台美關係與兩岸關係可能的變化，進行研討。

## 二、兩岸軍事互信機制

兩岸互信機制基本上是一個探討多年的議題，而其中美國智庫也扮演了相當的角色。對此一議題興趣最高的就是戰略暨國際研究中心的專家葛來儀（Bonnie Glaser）。由於葛來儀個人對於雙邊軍事問題的研究與執著，而且經常往返兩岸，所以引發了他開始進行兩岸可能軍事互信機制的研究，以及相關進展的探討。所以從某一種角度來講，是葛來儀個人特別的研究興趣，並在這方面付出了很多的努力。美國智庫在兩岸互信機制方面有幾種做法：

### (一)邀請我方派員赴美研究

葛來儀曾經大力邀請我方，派遣政府官員到美國知名研究建立互信措施的相關機構，進行短期的研究。其主要目的，是希望在兩岸尚未進入建立信任措施階段之前，讓台灣政府人員能夠了解到建立信任措施的學術基礎、基本原則、以及這些原則又該如何體現會較為合宜等，企圖增加我們政府官員，對於兩岸軍事互信機制或是建立信任措施得以有較深入的理解。

### (二)組團分別訪問兩岸

美國戰略暨國際研究中心為了探討軍事互信機制，曾經多次組團，分別造訪兩岸，針對相同的議題，徵詢海峽兩岸雙方，尤其是軍方人士，對於這些議題的看法；再由美方人員做綜合整理。從這個角度來看，我們不宜誤會美國人士要在海峽兩岸中間扮演調人的角色，而應正面看待，理解智庫對於此一特定政策議題，希望藉由其第三者的立場，透過組團訪問兩岸，更進一步深入瞭解中國大陸對於軍事互信機制的看法，跟過去有無不同，未來可能有哪些發展。在葛來儀的促成下，戰略暨國際研究中心也多次組團到台灣來，跟台灣比較大型的智庫，針對這個課題，發表論文及意見交換。



### (三) 出版研究報告

智庫將研究成果集結成專題報告，一方面可以提供美國政府參考，另一方面也可以回過來影響海峽兩岸對於建立信任措施的觀點，並影響兩岸彼此如何看待對方立場的雙重效果。葛來儀所做努力的成果，體現於兩份研究報告：一個是在2008年出版的「促進台海兩岸的信心建立」(Promoting Confidence Building across the Taiwan Strait)，<sup>8</sup> 一個是在2010年分別都是由葛來儀與位於夏威夷的太平洋論壇(CSIS Pacific Forum)共同來推動，並撰寫報告出版「建立台海兩岸的互信：建立軍事信心措施的角色」(Building Trust Across the Taiwan Strait: A Role of Military Confidence-building Measures)。<sup>9</sup> 這兩份報告，對於美國政府瞭解台海發展都有相當大的作用。

---

8. Bonnie Glaser & Brad Glosserman, Promoting Confidence Building across the Taiwan Strait, CSIS Freeman Chair Report, 09/16/2008, <http://csis.org/publication/promoting-confidence-building-across-taiwan-strait>, retrieved 08/02/2011.

9. Bonnie Glaser & Ralph Cossa, Building Trust Across the Taiwan Strait: A Role of Military Confidence-building Measures, CSIS Freeman Chair Report, 01/12/2010, <http://csis.org/publication/building-trust-across-taiwan-strait>, retrieved 08/02/2011

### 三、台美安全關係

台灣與美國的安全合作關係淵遠流長，所以美國的智庫自然對於台美安全關係投注相當多的關注。所有在華盛頓的大型智庫，都對台美安全關係有一定的著力點。早期因為李潔明大使（Ambassador James R. Lilley）在美國企業研究院，所以台美安全關係就以美國企業研究院為重點。李潔明大使也主持每個年度的中共人民解放軍研討會，對於台海的安全問題投注了相當多的心力。

最近興起的2049研究所（The 2049 Institute）是由前美國國防部官員石明凱（Mark Stokes）與美國國務院的官員薛瑞福（Randy Schriver）等人所共同組成。他們對台美的軍事合作關係特別有興趣，著作甚多，也經常到台灣訪問。

近來美國布魯金斯研究院對於台海安全關係亦開始投入關注。布魯金斯研究院東北亞研究中心主任卜睿哲（Richard Bush）對於台灣的各方面發展，包含政治、經濟、人文、社會、歷史、以及軍事都有廣泛的興趣，所以在布魯金斯研究院的官方網頁上面設置了一個「台美網路季刊」（Taiwan-U.S. Quarterly Analysis），每一季會刊載一篇主題文章，邀請台灣與美國的重量級人士來撰寫。在台美軍事安全關係上面，從2010年創刊伊始直到現在，都投注相當多的關注。

## (一)台美軍事安全合作

2010年創刊時，卜睿哲即邀請作者撰寫第二篇文章，針對台灣的國防轉型，美國可以扮演何種角色來撰寫專文「美國與台灣國防轉型」(The United States and Taiwan's Defense Transformation)。<sup>10</sup> 其目的基本上是希望在兩岸關係從2008年改善以後，兩岸關係看似越來越接近，相反的，台美之間的關係並不如預期的進展迅速，故希望藉由這樣的文章，能夠再次強調台美的軍事合作關係淵遠流長，美國對於台灣的安全具有舉足輕重的地位，也藉由這樣的研究提醒所有的讀者，包括台灣、美國、中國大陸、及其他關心的人士，能夠重視台美軍事關係合作的重要性。

## (二)台灣國防改革

一年後，卜睿哲深覺有必須要將整個2011年的焦點放在台灣國防的未來改革方向，以及未來美國對台軍售的問題等。卜睿哲自己在布魯金斯研究院組織了一個跨越各個不同智庫，研究台灣、台海安全、大陸軍事安全的學者專家及前政府官員的美國

---

10. Alexander Chieh-cheng Huang, "The United States and Taiwan's Defense Transformation," *Taiwan-U.S. Quarterly Analysis*, The Brookings Institution, February 2010, [http://www.brookings.edu/opinions/2010/02\\_taiwan\\_defense\\_huang.aspx](http://www.brookings.edu/opinions/2010/02_taiwan_defense_huang.aspx), retrieved 06/10/2010.

專家的團隊進行研究。為提供渠等開會研討得以聚焦，他特別希望作者能夠撰寫專文，針對我國已經實施兩年，也就是自2009至2010年的四年期國防總檢討，提出一個期中的報告：「台灣首個四年期國防總檢討的期中評估」（A Midterm Analysis of Taiwan's First Quadrennial Defense Review）。<sup>11</sup> 藉由這個報告，檢視中華民國的第一個四年期國防總檢討的執行情形，有哪些困難，以及未來策進的意見。所以可以說，從布魯金斯研究院的網路季刊推出以後，台美安全關係一直是美國布魯金斯研究院關切的一個重點。由此可見除了過去的美國企業研究院，到現在比較新的2049研究所，以及被譽為世界第一智庫的布魯金斯研究院，都已將台海安全當作一個重要的課題。

#### 四、棄台論戰

過去兩年以來，美國開始因為中國經濟與軍事力量的崛起，以及中國不太隱晦的直接與美國，在西太平洋地區進行權力與利益的競逐，所以使得美國內部開始出現一些是否要放棄台灣的論戰，而這個論戰他的主戰場就是在美國的智庫。

---

11. Alexander Chieh-cheng Huang, "A Midterm Analysis of Taiwan's First Quadrennial Defense Review," *Taiwan-U.S. Quarterly Analysis*, The Brookings Institution, February 2011, [http://www.brookings.edu/papers/2011/02\\_taiwan\\_huang.aspx](http://www.brookings.edu/papers/2011/02_taiwan_huang.aspx), retrieved 03/05/2011.

### (一)重新評估台灣的重要性

以紐約智庫「外交關係協會」(Council on Foreign Relations)為母體的「外交事務」(Foreign Affairs)期刊所登出的文章為例，連續兩年，刊載兩篇非中國事務專家，對美台軍事合作政策不利的專文。季理(Bruce Gilley)建議台灣因中國崛起，逐漸走向「芬蘭化」；<sup>12</sup> 主要論點認為台灣因為中國的崛起可能會逐漸走向芬蘭化，而走向芬蘭化之後，會不會真正影響到美國的利益，從這個面向去探討。這是美國學界最早提出，將台灣與冷戰時期在蘇聯陰影之下的芬蘭，作為一個比較的政治分析。

後來在2011年又刊登了一篇由喬治華盛頓大學的教授葛拉瑟(Charles Glaser)撰寫的文章，論述美國不應為台灣而與中國對抗，或發生戰爭，<sup>13</sup> 因為那並不符合美國的利益。這一類的文章刊出以後，已經不斷的引發各個方面的討論。近來，美國的

---

12. Bruce Gilley, "Not So Dire Straits: How the Finlandization of Taiwan Benefit U.S. Security," *Foreign Affairs*, January/February 2010, <http://www.foreignaffairs.com/articles/65901/bruce-gilley/not-so-dire-straits>, retrieved 11/14/2011.

13. Charles Glaser, "Will China's Rise Lead to War? Why Realism Does Not Mean Pessimism," *Foreign Affairs*, March/April 2011, <http://www.foreignaffairs.com/articles/67479/charles-glaser/will-chinas-rise-lead-to-war>, retrieved 11/14/2011.

智庫也在這一個大的課題下，展開了很多的論戰，甚至包括與台灣長期來往，美國華府「卡內基國際和平基金會」（Carnegie Endowment for International Peace）學者史文（Michael Swaine）也曾經一度提出：現在中國勢力越來越強大，兩岸關係也做了很多的改善，這種狀況下美國是否應該繼續堅持雷根總統在1982年7月份對台灣提出的「六項保證」（Six Assurances）是否要堅持，是否有修訂的必要。

## （二）棄台辯論

在這個論戰中，美國戰略暨國際研究中心於2011年秋季出版的季刊「華盛頓季刊」（The Washington Quarterly）<sup>14</sup>刊登一篇特別的文章：「美國是否應該放棄台灣？」（Should the United States Abandon Taiwan?），由喬治城大學教授唐耐心（Nancy Tucker）與該中心專家葛來儀共同撰寫，而兩人的基本立場是美國放棄台灣反而會損及美國的利益。

隨著這篇的文章刊出後戰略暨國際研究中心還舉辦了一個研討會，<sup>15</sup>讓前述兩種在觀點上有所不同的學者：支持台灣的葛來

14. Bonnie Glaser & Nancy Tucker, "Should the United States Abandon Taiwan?" *The Washington Quarterly*, Autumn 2011, pp. 23-37.

15. Conference on Assessing the U.S.-Taiwan Security Partnership, held on 10/18/2011, <http://csis.org/event/assessing-us-taiwan-security-partnership>, retrieved 01/12/2012.

儀與唐耐心，就她們在華盛頓季刊裡的文章做論述；而持保留態度，曾在外交事務季刊撰文的格拉瑟與卡內基國際和平基金會的史文，則闡述它們的觀點。在這個研討會當中，雖然雙方並沒有太多的交集，也不認為放棄台灣是目前美國政府的政策，但是這樣的一個研討會的舉行，凸顯了美國智庫在台海兩岸政策上所扮演的角色，能夠把重大的，攸關美國利益的相關問題，拿到檯面上來討論，不但對美國政府可以提供參考意見，同時也對海峽兩岸政府的政策思維，產生了一定的影響力。

## 肆、美國智庫對我的啟示

### 一、對美工作重點

美國智庫既有其傳統特色，又擁有全世界數量最多政策研究機構與專家。美國的智庫蓬勃發展，顯示了美國利益不但是擴及全球，也使得美國在政府與民間之間，多了一個政策研究與分析的橋樑。智庫一方面提供美國政府人才的培育基地；另外一方面也對美國政府的政策，提供支持與反對的意見之間，一個腦力激盪的場所；更對於外國希望在美國發揮影響力時，提供一個對話與交流的平台。智庫在可預見的未來，在美國本身對外政策與公共政策上面，以及未來我國對美工作而言，都仍將是一個相當關鍵的重點，實不容輕忽。

## 二、民間企業與民眾支持

看到美國智庫的蓬勃發展，反觀我們國家的智庫，我們當然要汗顏的。光是在華府就有將近四百個智庫的情況之下，而我們台灣只有52個被國際認可的，可以稱為智庫的研究機構。況且台灣的智庫又大部分都是政府贊助，發展亦必須配合行政部門政策，而沒有民間企業與一般民眾支持的，真正所謂跨黨派、非營利的研究機構。所以從某一個角度來講，台灣要發展像美國類似這樣，擁有對政策影響力大，且擁有舉足輕重之發言權的智庫，路途還相當的遙遠。因此，我國民間企業與一般民眾在認識上，必須能有更高一層、更深遠的理解，知道智庫對於我們政府政策，以及政府於民間之間政策的溝通交流的平台，並且開始支持民間成立更多的跨黨派政策研究智庫。

## 三、「戰略視野、超越黨派、政策影響」

作者本人旅居美國近二十年之後回到台灣來，有幸能夠參與一個頗具規模的政策智庫工作，<sup>16</sup> 當時鑒於作者對於美國智庫的瞭解，以及未來智庫在台灣必須有的健康發展環境，所以在到任

---

16. 中華歐亞基金會 (Foundation on International & Cross-strait Studies, FICS) 成立於1994年，作者曾於2000-2003以及2004-2008兩度擔任副執行長。



時，曾經提出一個十二字的方針，也就是「戰略視野、超越黨派、政策影響」做為全體同仁行事的圭臬。如果我們在台灣發展政策智庫，能夠向美國先進國家學習，能夠把握以戰略的視野規劃未來，以超越黨派來結合各種不同意見，以政策影響作為智庫努力的目標，相信未來不但在國內可以創造相當優質的智庫；另外一方面，我們也將有更多的平台，可以跟美國一流的智庫交流。這就是我們在回顧中華民國建國一百年，看到美國智庫對於台灣海峽兩岸的影響，以及美國對台海政策的影響的時候，要特別存乎於心，起身而行的志願。