

简析台湾当局对美国的游说

张清敏 闫世东*

利益集团是美国政治制度的产物,是美国权利结构的组成部分,也是影响美国政治和政府决策的重要力量。由于美国的大国地位及美国对外政策对特定国家和地区的影响,在对一些国家和地区的政策制定过程中,外国(或地区)政府也仿效美国利益集团,通过游说影响美国对这些国家和地区的政策。冷战结束后,台湾当局在谋求“独台”、“台独”的同时,加大了对美国的游说力度,争取美国的支持。本文根据有限的资料,就台湾当局通过游说影响美国对台湾地区政策的途径、手段、效果进行一些分析,以期对这个问题有一个较清晰的认识。

一、培植、建立和维持长期联系

在冷战期间,台湾当局作为美国在远东冷战的前哨,从美国得到了大量经济和军事援助,美台形成了特殊的关系,台湾地区每年都有大量的人员到美国学习,其中大部分学成后返回台湾。如在1996年台湾当局的“内阁”成员中,有三分之二曾在美国接受过高等教育。当然也有不少学成后留在美国从事所学专业的工作。通过在美国的学习及其在学习期间所建立起来的牢固个人联系,他们都对美国都有很好的了解,熟悉美国的政治体制和政府运作,知道如何对美国进行游说。这是台湾当局对美国游说的人员基础和优势。中美建立外交关系后,台湾当局一直没有停止在美国的游说活动,冷战结束后更加突出。台湾当局采取的主要手段包括以下几个方面:

通过拉拢那些有影响、有前途的美国政治家,培养他们对台湾的好感,培植亲台势力。如里根在就任总统前夕就曾多次访问台湾。里根的外事顾问汉纳福德(Peter Hannaford)在加州的一个游说公司每年从台湾当局那里获得3万美元的游说费用^①。曾经为里根作了16年政治顾问,担任里根白宫办公厅副主任的迪夫(Michael Deaver),是在司法部注册、为台湾代理的律师事务所的合伙人。台湾当局每年都向这个律师事务所支付不少的资金^②。担任里根政府第一任国家安全事务助理的艾伦(Richard Allen),则是一个台湾是其主要客户的咨询公司的共同拥有者^③。因此,在里根上台后表示,“要忠实地履行《与台湾关系法》”,坚持向台湾出售先进的战斗机,导致中美关系在正常化后出现了第一次危机。又如克林顿在担任总统前,曾经以阿肯色州州长的身份四次访问台湾。克林顿出尔反尔,同意给李登辉发访美签证的决定,就是在白宫与时任弗吉尼亚州参议员的查尔斯·罗伯(Charles Robb)所率领的一个民主党参议员小组集会时做出的。罗伯在担任弗吉尼亚州州长期间曾经于1985年的10月与当时担任阿肯色州州长的克林顿共同率领一个代表团访问台湾。罗伯后来解释说,“总统和希拉利、林达(罗伯的妻子)和我至少有一次作为州长共同访问台湾,他(克林顿)对我提出的(给李登辉发放签证的)建议是非常同情的^④。”

台湾当局不仅重视培养有前途的政府官员,而且对那些离开政府部门、给台湾做出过重要贡献的美国前政府官员也以不同的方式表达感激之情。如里根、布什和克林顿在卸任之后都纷纷访问了台湾,都受到了极高规格的礼遇。美国前国防部长温伯格(Casper Weinberger)和科恩(William Cohen)后来都担任美台商会的主席;极力主张和推动美国对台湾出售武器的(小)布什第一任期的助理国务卿帮办薛瑞福(Randall Shriver)离开国务院不久,就应邀访问了台湾,受到了高规格的款待。台湾当局在美国国会的主要支持者,一

* 张清敏为外交学院外交学系副教授;闫世东为外交学院外交学系硕士研究生,国务院三峡移民局外事处处长。

直推动美国对台湾军售的参议员赫尔姆斯(Jessie Helms)在即将退休离开参议院之际,台湾当局为其在家乡建立的一个私人博物馆提供了数十万美元的资助⁵⁾。

除了维系与美国政界的关系外,台湾当局还经常邀请美国国会议员、议员助手以及学者对台湾进行频繁访问,并予以高规格接待,推动他们为发展美台关系,促进美国与台湾当局的关系出力。美国《国会山庄报》披露,与台湾当局关系密切的“中华民国工商协进会”和“中华民国国际经济合作协会”,在1997年到2001年的4年间花了23万多美元,招待34名美国议员到台湾吃喝游玩。得到这些“赞助旅行”议员包括当时的众议院共和党领袖汤姆·迪莱(Tom DeLay),以及众议院“台湾连线”4位“共同主席”中的2人、美国众议院国际关系委员会的9名成员等。其中原先对台湾一无所知的纽约州民主党议员米克斯(Gregory Meeks)偕妻访台,花了台湾当局高达13790美元招待费用后,俨然成了一个“台湾问题专家”。从台湾回来后,他积极推动美国对台湾出售武器。他对《国会山庄报》记者说:“所谈的台湾海峡、冲着他们的武器,以及他们面临的军事威胁,都给了我生动的教育,知道了这个问题如此重要,我们必须确保不会发生跨海侵略⁶⁾。”

据媒体透露,卡西迪伙伴公司(Cassidy & Associates)总裁卡西迪1998年9月访台期间与李登辉会面。李登辉提要求该公司推动美国对台湾的军售⁷⁾。2001年4月,在布什做出向台湾出售一揽子军售决定前的一个礼拜内,陈水扁就接连招待了三个访问台湾的国会议员代表团,其中马里兰州共和党议员巴勒特(Roscoe Bartlett)返回美国不久,就和当时的科罗拉多州共和党议员斯卡夫(Bob Schaffer)联名写信给布什,主张把“宙斯盾”驱逐舰卖给台湾;同时他还给《华盛顿时报》的言论版写文章,为此事大肆鼓噪。2005年中国全国人大通过《反分裂国家法》后,接受台湾当局的邀请免费访问台湾的34名国会议员中至少有12名议员联署提案,抨击中国全国人大通过的《反分裂国家法》。2001年的美国对台湾军售至今也还没有得到台湾“立法院”拨款,美国的不同部门却出现反对向台湾出售潜艇的声音。在这种情况下,台湾当局邀请和安排来自康涅狄格州的国会议员塞蒙斯(Rob Simmons)于2006年2月访问台湾。他在访问台湾期间一方面通过媒体向台湾方面表示,“潜艇对台湾当局未来的防御来说是非常关键的”;另一方面,针对美国内出现的不同声音,还敦促反对向台湾出售常规潜艇的美国海军和太平洋舰队“尽力来落实总统的政策⁸⁾”。

二、通过专门机构支持学术研究,培植对台湾的同情和好感

中美关系正常化后,台湾当局维持了在美国的常驻机构。台湾当局驻美国的“大使馆”被“驻北美事务协调委员会”取代(1994年更名为“驻美国台北经济文化代表处”)。台湾当局在美国的原有领事馆仍然保留,至今“驻美国台北经济文化代表处”仍有12个地区办事处。这是台湾当局在美国开展的包括游说在内的各种活动的基础。但为了便于开展游说工作,台湾当局更多地建立基金会,通过资助项目,使用美国国内的“合法手段”,影响美国的对华政策。台湾当局的钱通过这些基金会转个弯就可以冠冕堂皇地转到一些在美国非常活跃的智库手中。这方面影响最大的要属于1989年成立的“蒋经国国际学术交流基金会”。在该基金会成立后的10年时间里,共资助了410个学术机构,1175个各类与中国文化有关的学术研究计划。其中的61%投入到美洲地区,大部分用于补助学者研究、学术讨论会、博士论文写作、学者交流和出版资助。⁹⁾特别是在冷战结束以后,美国的一些传统基金项目对地区研究的资助力度不断减少,转而把资助重点转向对全球问题的资助,台湾当局则加大了对美国学界对中国问题研究的资助。到“在90年代的前期,台湾成为美国中国学研究的最大资助者”¹⁰⁾。

1994年2月由国民党党营资产大管家刘泰英主导设立的“台湾综合研究院”(简称“台综院”)利用国民党党产,雇佣美国卡西迪伙伴公司向美国政府游说,为李登辉的访美以及加强台美关系服务。1994年,一些人以“李(登辉)的朋友”名义向康乃尔大学捐款250万美元,设立“李登辉国际事务讲座教授”,直接推动了第二年李登辉对美国的访问¹¹⁾。李登辉卸任“总统”后,落脚“台综院”,担任荣誉董事长,在“台综院”的运作下,时而赴日本“治病”,时而赴美国“探亲”,继续进行分裂国家的勾当。

随着台湾形势的发展和变化,原来被台湾当局视为非法的组织也开始参与到台湾当局对美国的游说当

中。1982年成立的“台湾公共事务协会(Formosan Association for Public Affairs, FAPA)”就是代表之一。FAPA是效仿“以色列公共事务委员会(AIPAC)”而成立的机构,最初成员主要是20世纪60年代在美国留学后定居美国的专业人士,集中在洛杉矶、旧金山和纽约等大城市。成立之初的主要任务是反对在台湾国民党当局的政治迫害,“在海外促进台湾的人权和民主”,推动在台湾建立一个所谓“独立、民主的国家”,并加入国际社会。1993年台湾当局解除党禁后,FAPA的工作重点开始转向“注意台湾的安全”,并开始为更广泛的台湾安全问题游说。在台湾当局开始实行渐进性“台独”后,与FAPA可以说是“志同道合”。FAPA或者与台湾当局一道,或者在台湾当局不方便的时候代表台湾当局采取行动(如在美国国会讨论《加强台湾安全法》的过程中),目前已经成为台湾当局在美国的一个主要游说组织^⑩。在过去的几年,一些国会议员从FAPA得到了政治和其他方面的支持,而FAPA则在自己的网站上公布国会议员为推动美国向台湾出售武器向总统发出的公开信,以及国会议员提出的推动对台湾出售武器的议案草案^⑪。

民进党在台湾获得合法地位后,取得执政地位前,也于1995年在华盛顿特区的美国全国记者俱乐部设立了自己的办事处,来推销自己的“台独”主张,“争购”美国的支持。民进党在华盛顿特区的代表经常活跃在华盛顿的各个研究机构,及其举办的各种学术会议上,搜集信息,宣传民进党的主张,推动美国采取包括向台湾出售武器在内的,有利于实现其“台独”目标的活动。据媒体透露,1997年台湾在美国有14个律师事务所为其提供服务,此外还有很多的公共政策顾问^⑫。台湾当局通过其驻美国的商业和文化机构、基金会,以及台湾岛内外的“台独”势力,在美国寻求政治支持,与美国国内的“蓝队成员”联合起来,共同制造有利于台湾的政治气氛。

三、高薪雇佣美国游说公司

不管拉关系,还是成立专门的组织,最终都是为了影响美国的对台湾政策。这中间台湾当局不得不有所付出。台湾资深“外交官”陆以正回忆,台在美国雇公关公司,始于上世纪50年代末。第一个聘请的是莱特公司。此后随着美国政府的更迭而选择不同的公司在美游说。如卡特执政时是贝隆公司;里根时换成了汉纳福德公司。到老布什政府时期,台湾当局很清楚布什政府的决策过程很少受到外界影响,台湾当局争取从美国购买先进的F-16战斗机的压力“主要集中在美国政府的行政部门,尤其是五角大楼。”^⑬

克林顿政府时期,李登辉开始实施其对外“拓展生存空间”的设想,通过台湾研究所雇用了与民主党关系良好的卡西迪伙伴公司,绕开台湾当局的“外交部”和“台北经济文化代表处”来直接进行游说。李登辉这样做的主要原因,从台湾方面来说,是因为李登辉认为“台北经济文化代表处”的官员“太无能”,不信任他们;从美国方面来说,则是因为该公司在民主党内有广泛的人脉。该公司的合伙人之一鲍威尔(Jody Powell)曾是卡特政府时期的新闻秘书,在民主党内关系广泛。雇佣该公司不仅可以有效地对美国执政的民主党进行游说,而且李登辉还希望从这一渠道获得更多和更准确的关于华盛顿的信息^⑭。1994年,“台综院”所与美国卡西迪伙伴公司签订了一份为期3年的,总数达450万美元的合同,推动了李登辉对美国的访问^⑮。卡西迪伙伴公司在1997年6月30日与“台综院”签署一个协定,把原来的合同延长3年,到2000年6月30日。期满后,2000年7月,“台综院”一次性付给美国卡西迪伙伴公司200万美元用于游说^⑯。“台综院”与卡西迪伙伴公司签约合同中的第12项明确要求卡西迪伙伴公司“推动‘加强台湾安全法案’在国会获得通过。”卡西迪伙伴公司为了显示其对台湾的价值及其游说效益,对推动《加强台湾安全法》在国会的通过做了大量的努力。

在以执政的民主党为游说重点的同时,台湾当局并没有放弃培植与另一个主要政党——共和党的联系。如1996年共和党总统候选人多尔(Bob Dole)在大选中失败以后,“台北经济文化代表处”每月向多尔的律师事务所支付3万美元的定金,要多尔的律师事务所向它提供“战略性建议和顾问^⑰。”共和党在美国重新执政后,台湾当局很快将投资和游说的重点转向与共和党关系密切的游说公司。2005年3月,台“国安会秘书长”邱义仁与总部位于白宫附近的美国巴伯·葛瑞菲斯·罗杰斯公关公司(以下简称BGR)签下合约,规定台湾分3年支付BGR公司450万美元,由BGR协助台湾“落实与美国政府的沟通”。台湾当局之所以看中BGR公

司,是因为该公司在小布什政府中的广泛人脉。成立于1991年的BGR公司是一家有着明显的保守主义色彩的共和党公关公司,创立者是艾德·罗杰斯和黑利·巴伯。前者曾经是里根时代的白宫幕僚,老布什总统的白宫办公厅主任行政助理,后者则是20世纪90年代后期的美国共和党主席,密西西比州现任州长。2004年的美国总统选举中,BGR公司大力协助小布什,主席艾德·罗杰斯就在媒体上接受访谈150多次,为小布什助选和辩护,成为在媒体露面最多的公关公司主席。与BGR公司牵上线以后,台湾当局高度重视。以前,台湾当局在美国的游说费用,只有一少部分直接从“台北经济文化代表处”1200万美元的年度经费划拨,来帮助“打开”游说的大门(台湾当局前“驻美代表”钱复语)^⑧,其余大部分由企业界出资。而这次支付给BGR的经费完全由台“外交部”支付。依合约规定,BGR为台湾工作的范围包括:提供在华盛顿特区内的沟通和策略咨询顾问,并向台湾提供对美国政府和特定州政府的外交政策战术计划^⑨。

台湾对美游说金额(1997-2002年)

| 时间 | 金额(美元) | 时间 | 金额(美元) |
|----------|-----------|----------|-----------|
| 1997年上半年 | 3,433,086 | 2000年上半年 | 3,599,099 |
| 1997年下半年 | 3,160,493 | 2000年下半年 | 2,599,454 |
| 1998年上半年 | 3,058,364 | 2001年上半年 | 3,443,342 |
| 1998年下半年 | 3,431,233 | 2001年下半年 | 2,025,158 |
| 1999年上半年 | 3,164,294 | 2002年上半年 | 2,190,752 |

资料来源:香港《星岛日报》1999年11月6日

四、监督和控制效果

既然付出了巨大的代价,就必须保证各种努力都是有效果的。首先大部分的资助项目目的很清楚。如1995-1996年台湾的“蒋经国基金会年度报告”中有三项是有关台湾安全问题的,其中一个“美国未来对中华民国安全的态度”。又如获得台湾的巨额活动费后,卡西迪公司游说美国白宫、国务院、国安会,尤其是对美国国会议员及其家属、助理施加影响,“使议员们采取支持台湾的投票和提案行动”。卡西迪公司买通76名参议员、37名众议员,分别联名邀请李登辉访美,鼓动参、众两院分别通过法案,要求当时的克林顿政府同意李登辉访美;筹划全美200多家媒体发表社论,支持李登辉访美。其次,得到台湾资助“学界人士则使自己的研究结果能够迎合(资助者的需要),以使资助源源不断;而资助者也只资助那些改善自己形象的研究^⑩。”针对得到台湾资助而召开的大量的关于台湾问题的学术研讨会,曾在克林顿政府的国家安全委员会任职的著名中国问题专家李侃如(Kenneth Liebethal)表示,“没有人告诉你不能说任何对台湾不利的話,但显著的目标是促成对台湾问题的讨论。”第三,一旦讨论的内容或观点不符合台湾当局的要求,或者得到资助者的观点或从事的活动如台湾当局不能满足,这种资助者则会被毫不犹豫地取消。如李侃如在1996年一个内部研究报告中建议,美国在考虑两岸关系的时候应该把与大陆的关系放在首位,他所任教的密西根大学政治学系就失去了一个由台湾政治大学台湾研究所资助的一个45万美元的项目。^⑪

正如萨特的研究所指出的,“总体上来说,受到(台湾当局)这些努力影响的美国人对台湾的经济活力和经济繁荣都会留下很深的印象,对他们本人或他们的单位或地区由于从(台湾所提供的)资助、贸易、投资或其它交流中所得到的物质利益而感激。”^⑫得到台湾资助的政府官员、国会议员和学界人士都以不同的方式回报台湾当局。美国国会推动美国对台湾出售武器就是一个显著的例子。根据美国国会《武器出口管制法》修正案的规定,对外出口价格超过一定数量的武器或装备,国会可以在30天内通过共同决议予以否决。但是,在美国对台湾军售决策过程中,美国国会一向热衷参与,从来没有阻止过任何一项对台湾的军售,而总是推动行政当局对台湾出售武器,或者总是认为对台湾出售的武器不够先进,不足以满足台湾防御的需要。

国会在美国对台军售决策过程中的积极作用有意识形态、国内选举的考虑,但在这个过程中,台湾当局对美国国会议员大量的游说“功不可没”。如1999年克林顿政府表示将考虑向台湾出售远程预警雷达,台湾当局在美国的“代表”陈锡蕃表示,众议院国际关系委员主席吉尔曼(Benjamin Gilman)是批准出售远程预警雷达给台湾的关键人物^⑤。据知幕后关键人物是众议院国际关系委员会的资深幕僚和亚洲问题专家彼得·布鲁克斯(Peter Brookes)。曾担任参议员赫尔姆斯的外交事务立法助理多年,同时长期担任参议院外委会亚太小组委员会顾问的吉姆·多兰(Jim Doran),在2001年2月美国决定对台湾军售前夕,应邀随同美国国务院、国防部以及多位其他国会助手访问台湾。返美不久,多兰就执笔炮制了外委会助理访台报告,敦促美国政府向台湾出售“先进的武器系统”。3月21日,《华盛顿时报》将参议院报告所建议美国政府应该向台湾出售的武器清单共30余项公布与众,以此向行政当局施加压力,迫使后者“在对台军售问题上采取更为灵活而具体的政策。”^⑥2000年“台综院”以一年200万美元的价格与卡迪西伙伴公司签约后,卡迪西伙伴公司不遗余力地游说国会议员支持该法案。在卡迪西公司的推动下,与该公司保持经常联系的20余名国会两院议员中,就有10余人最后成为该法案的联署人^⑦。著名的中国问题专家兰普顿指出,“这项法案(《加强台湾安全法》)之所以现在进入立法程序,在一定程度上是因为台湾的游说努力,台湾向政界人士、华盛顿的智库、律师事务所和公关公司等等各种各样可能的法律渠道提供的资金起了作用。”^⑧

近年来,台湾当局加快了实行“去中国化”的步骤,2006年初,公然宣布终止“国统会”和“国统纲领”,并决定以“台湾”名义“参与联合国”,企图以“宪法”和“法律”形式改变大陆和台湾同属一个中国的现状,在“法理台独”的险路上再前行一步。长期仰赖美国支持的台湾当局若要实现这一图谋,就必须得到美国方面的认可和支持,因此在岛内加快谋独步伐的同时,必定加大对在美国的游说,这是应当特别注意和引起重视的。

注释:

① Jim Mann, *About Face: A History of America's Relationship with China, from Nixon to Clinton*, (New York: Alfred A. Knopf, 1999), p.115.

② Don Oberdorfer, "Two Top Reagan Advisers Are on Taiwan's Payroll," *Washington Post*, June 6, 1980.

③ Don Oberdorfer, "Advisers Failed to Soften Reagan's Taiwan Stand," *Washington Post*, August 20, 1980; Tan Qingshan, *The Making of U.S. China Policy: from Cold War to beyond Containment*, (Boulder and London: Lynne Rienner Publisher, 1994), p.99.

④ Jim Mann, "How Taiwan Outwitted U.S. Policy, When Washington Denied Its Recognition, Taiwan Wooed Congress and the Statehouses," *Los Angeles Times*, June 8, 1995.

⑤⑥⑦ 信强著,《“半自主”国会与台湾问题:美国国会与外交行为模式》,上海,复旦大学出版社2005年版第143页,第211-212页,第292页。

⑧ 翁天成、于扬:《台湾招待贿赂34名美国议员 拉拢搞反华提案》,《环球时报》2005年6月15日。原文报道见Elana Schor, "34 took Taiwan trips", at <http://www.thehill.com/thehill/export/TheHill/News/Frontpage/060805/taiwan.html>

⑨ “揭开卡迪西公司的神秘面纱”, <http://www.huaxia.com/20030805/00050101.html>

⑩ "Simmons calls on U.S. Navy to back Taiwan submarine sales," Associated Press, February 22 2006, <http://www.norwalkadocate.com/news/local/state/hc-22063948.apds.m0313.bc-ct-taiwfeb22,0,6842127.story?track=rss>

⑪ 赵可金:“台湾当局在美国的游说活动与中美关系摩擦”,载孙哲主编,《美国国会与台湾问题》,复旦大学出版社,2005年版,第276页。

⑫ Nigel Holloway, Julian Baum, Charles S. Lee, and Sachiko Skamaki, "Learned Puppets," *Far Eastern Economic Review*, May 22, 1997, 29-32.

⑬ Jim Mann, *About Face: A history of America's Curious Relationship with China, from Nixon to Clinton*, (New York: Alfred A. Knopf, 1999), p.321.

⑭ 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 & Littlefield Publishers, Inc. 2001), pp. 204-205.

⑮⑯ David M.Lampton, *Same Bed, Different Dreams, Managing U.S.-China Relations 1989-2000*, (University of California Press, 2001), p.104.

⑮ Mann, "Congress and Taiwan: understanding the Bond," in *Making China Policy*, eds., Myers, et. al, p. 206, 关于这一决策过程见 Mann, *About Face*, pp. 254-273

⑯ Mann, *About Face*, p. 320; Mann, "Congress and Taiwan: Understanding the Bond," in *Making China Policy*, eds., Myers, et, al., p. 208, p. 218 fn. 14.

⑰ Mann, *About Face*, p. 320.

⑱ Erik Guyot and Jason Dean, "As U.S.-China Standoff Simmers, Taiwan Backers Push Their Cause," *The Wall Street Journal*, April 11, 2001.

⑲ Lampton, *Same Bed, Different Dreams*, p.103.

⑳ Philip Shenon, "Diplomatic Outsider Lobbies Washington Inner Circle," *New York Times*, April 3, 2000.

㉑ 翁天成、于扬:《台湾招待贿赂34名美国议员 拉拢搞反华提案》,《环球时报》2005年6月15日。

㉒ ㉓ Holloway et.al., "Learned Puppets," *Far Eastern Economic Review*, May 22, 1997, p.29, p.32.

㉔ Sutter, *U.S. Policy Toward China*, pp.76-77.

㉕ 《美决售台远程预警雷达系统》,台湾《中国时报》,1999年5月1日。

㉖ David Lampton, "Reducing Taiwan Security Act," *Washington Post*, Oct., 31, 1999.

(责任编辑 刘国奋)

~~~~~  
(上接第27页)

### 5、建立有效的沟通机制,实现信息的及时反馈

为充分保护台农、经销商的权益,应设立快速监督-反馈体系,及时发现、反应、解决问题,防止政策不到位产生的负面影响;贯彻不深入导致政策效果的表面化,以及措施不及时、信息不透明影响到台湾农产品实际销售状况,导致滞销、损失的出现。建议设立全国性协调监督机构,动态获取各地市场信息,设置热线电话,供台湾农民及时反应情况。

注释:

① ④ 中国海关统计数据, [www.custmos.gov.cn](http://www.custmos.gov.cn)。

② ③ ⑤ 商务部统计数据, [www.mofcom.gov.cn](http://www.mofcom.gov.cn)。

⑥ 李永华:《倾听台农心声,谋求台农福祉》,《人民日报(海外版)》2006年5月10日第3版。

(责任编辑 朱 磊)