

十一、臺灣政策法對美中臺關係發展研判

臺灣大學政治學系副教授唐欣偉主稿

- 「臺灣政策法」展現美對中敵對立場，獲兩黨議員支持，無論期中選舉結果如何，相關條文都有可能在國會中通過。
- 若該法案通過，美臺關係與正式建交已很接近，我方也可能佈署對地攻擊用的飛彈等武器，或將成中方主要反制對象。

(一) 臺灣政策法草案內容

2022 年「臺灣政策法案」(Taiwan Policy Act 2022) 是由美國聯邦參議院外交委員會主席、紐澤西州的民主黨籍參議員梅南德茲 (Robert Menendez)，以及南卡羅萊納州的共和黨參議員葛蘭姆 (Lindsey Graham)，於 6 月中旬提出，並在 9 月 14 日以 17 票贊成，5 票反對的比數，在參院外交委員會通過。其內容包含美國對臺政策、提升美臺防衛夥伴關係、反制中共、將臺灣納入國際組織、促進美臺發展與經濟合作、支持美臺間的教育與交流計畫、對中共的嚇阻措施、美臺公共衛生保障，以及南海和東海議題等。在此擇要略述如下。

1. **美國對臺政策**：該草案宣示美國對臺灣安全的支持，要與臺灣合作促進印度太平洋地區的自由與開放，嚇阻中共以武力改變臺灣現狀，在「臺灣關係法」與「六項保證」的框架下強化與臺灣的軍事合作，促使臺灣增加對自身軍事力量的投資，促成美臺貿易投資框架協定，將臺灣納為印太經濟框架夥伴，與臺灣強化衛生等領域的合作，促進臺灣有意義地參與重要國際組織，支持臺灣的民主政府拓展國際空間，促進和平解決臺海議題，制定並執行促進與臺灣關係的計畫。同樣在這個政策部分，該草案還要求美國國務卿和其他聯邦部會，將透過民主程序選出的臺灣政府當作臺灣人民的合法代表並與之交往，不再將該政府稱作「臺灣當局」(Taiwan authorities)，不再對美臺互動設限，不再限制中華民國(臺灣)的武裝部隊和「臺北經濟文化代表處」的政府代表基於公務展示國旗、國徽、軍徽等主權標誌。國會建議在事實上將臺灣當作國家對待，並尋求將「臺北經濟

文化辦事處」更名為「臺灣代表處」。

2. **提升美臺防衛夥伴關係：**修改臺灣關係法，在原本的「以維持充足的自我防衛能力」文字之後，添加「以執行拒止與嚇阻人民解放軍強制或攻擊行動的戰略」字樣；美國國防部長與國務卿必須協商並定期評估對中戰略；評估讓臺灣取得、部署長程精確對地飛彈等武器；在 2023 至 2027 年間讓臺灣貸款，並提供 65 億美元以購買武器；美臺聯合演訓；評估臺灣民防需求；將臺灣視為主要的非北約盟邦等。
3. **反制中共：**反中共統戰；援助被中共鎖定的目標國對抗強制性的經濟措施。
4. **其他：**包括規劃讓臺灣加入美洲開發銀行；建議與臺灣簽署自由貿易協定與稅務協定；將臺灣納入印太經濟框架；準備對中共實施經濟制裁等。

2022 年 9 月 28 日，美國聯邦眾議院外交委員會成員與中國工作小組（China Task Force）主席、德克薩斯州第 10 選區的共和黨籍眾議員麥考爾（Michael McCaul），提出了眾議院版的「臺灣政策法案」，與參議院版本類似。

（二）對美中關係的可能影響

該法案展現出美國對中國大陸的敵對立場，並得到美國兩大黨眾多議員的支持。不論 2022 年 11 月的期中選舉結果如何，該法案的全部或一部分在美國國會都有機會被通過。在外交領域而言，該法案的要求距離與臺灣建立正式外交關係的差距已很小；在軍事領域而言，法案中提到的內容無視於美中外交公報中的限制，涉及的武器也不僅限於原本臺灣關係法中的防衛性武器。對中共來說，倘若法案中的大部分內容成為美國的法律和政策，在某種程度上相當於美國對臺的立場與作為變回與北京正式建交，甚至關係正常化以前的狀態。

北京駐華府大使秦剛與中共外交部發言人毛寧分別在美國聯邦參議院外交委員會通過該法案前後表示，這樣會有嚴重的後果。後者

在 9 月 15 日回答記者提問時宣稱：「有關法案嚴重違背美方在臺灣問題上對中方所作承諾，違反一個中國原則和中美三個聯合公報……該案如繼續審議推進甚至通過成法，將極大動搖中美關係的政治基礎……中方將視該案進展情況和最終結果，採取一切必要措施」。

有些媒體報導，少數美國聯邦參議員和官員對該法案的部分內容有些許不盡同意之處。例如共和黨籍的參議員保羅 (Rand Paul) 認為，該法案讓美國對臺政策從「戰略模糊」(strategic ambiguity) 往「戰略清晰」(strategic clarity) 邁進，甚至還可能推翻美國長期以來的「一個中國政策」，擔憂「在尚未審慎考慮任何預期後果之前，不該大幅改變長期政策」。保羅以及民主黨籍參議員莫菲 (Chris Murphy)、馬基 (Ed Markey)、夏茲 (Brian Schatz) 與范荷倫 (Chris Van Hollen) 等 5 人在參議院外交委員會投下反對票，其中不乏曾被外界視為「反中」或「友臺」的議員。美國國家安全顧問蘇利文 (Jacob Jeremiah Sullivan) 在該委員會投票前曾於美國媒體表示，該法案既有能改善臺灣安全的條文，也有部分令行政當局擔憂的內容。不過委員會中仍有 17 位參議員投票贊成該案。

倘若美國行政部門依照該法案中的建議，將「臺北經濟文化辦事處」更名為「臺灣代表處」，北京在短期內可能如何回應？在 2021 年駐立陶宛臺灣代表處成立前後，中國大陸曾採取的應對措施包括由外交部發言人表達不滿、召回駐立陶宛大使、要求對方召回駐北京的大使，並將雙方外交關係降為代辦級。立陶宛方面還表示中國大陸為此對其發動貿易戰。然而立陶宛迄今並未改變作法；中國大陸也沒有與該國斷交。由於美國的體量遠大於立陶宛，中國大陸對美國的回應措施至少在一開始應該也不至於超越外交關係降級的程度。

倘若美國讓臺灣擁有超過防衛功能，作用範圍更廣的武器，在短期內可能也未必引發美國與中國大陸間的軍事衝突。就此我們可以拿美國在韓國部署薩德飛彈系統當作類比的案例。當時北京採取的反制措施主要就是針對韓國而非美國。中國大陸可能因為該法案而售出部分美國公債或從美國撤資。但這與其說是對美報復，不如說是為了減少將來遭制裁時的財務損失。

（三）對臺美關係的可能影響

我方與美方應該都有不少人士樂見該法案順利通過，並將其視為雙邊關係更進一步改善的標誌。相關條文通過後，在外交領域上，美國將很接近給予臺灣正式承認的程度。與 1979 年以前的情況相較，未來被承認的客體之正式名稱是「臺灣」，而非從前承認的「中華民國」。我方是否要配合美國的定名而修改憲法以及其他相關法規，可能會成為一個政治議題。

在經濟領域，美國國會建議與臺灣簽訂自由貿易協定。這是我方多年以來追求的目標。假如美國與臺灣的關係足夠友好，行政部門與國會對此不應有所遲疑。目前美方比達成自貿協定更積極的目標，是將臺灣納入印太經濟框架。包括臺積電在內的廠商，都要服從美國法規，配合美方戰略目標。該框架的主要功能在建立一個排除中國大陸的供應鏈系統，防止後者在科技領域繼續進步，從而確保美國的領先地位。美方對於被納入該框架的國家，會不會像冷戰時期一樣，提供經濟誘因？這仍有待觀察。但若拒絕加入該框架，難免遭到懲罰。

在軍事領域，該法案要求美方在五年內提供 65 億美元的軍事援助。該金額或可與國防部擬用來採購 66 架美國 F-16V 戰鬥機的金額，或華航於今年 8 月擬向美國波音公司採購飛機的金額相比較，但低於美國在一年內對烏克蘭提供的軍援金額。不過我方已大幅提升國防經費，而且該法案也要求對臺灣提供貸款。考慮到美國軍事裝備的價格以及未來戰爭中可能會消耗的軍用品數量，該貸款金額理當遠高於 65 億美元，否則將不容易發揮實際的軍事效果。在美國於阿富汗撤軍，而又沒有直接派軍援助烏克蘭之後，難免有人擔憂美軍是否會在可能發生的臺海戰爭中協防臺灣。擬議中的「臺灣政策法」或許能讓人覺得臺美間的軍事關係變得更緊密，只是該法案中提到諸多對中共可能採取的經濟制裁，也讓人猜測美國將來可能採取的措施仍以經濟制裁為主，就如同如今的對俄經濟制裁一樣。另一方面，美國在展現出對臺灣的強力支持後，會不會期望我方也展現出不依賴美軍而自保的積極行動，例如恢復徵兵制或建立民兵體系，以招募充足兵源，這也值得考慮。

(四) 對兩岸關係的可能影響

在 2022 年 10 月的中共「二十大」報告中提到，「盡最大努力爭取和平統一的前景，但決不承諾放棄使用武力，保留採取一切必要措施的選項，這針對的是外部勢力干涉和極少數『臺獨』分裂分子及其分裂活動」。如果「臺灣政策法」草案中的主要條文成為美國法律，那美國很自然地就是中共眼中妨礙國家統一的外部勢力。如前所述，中國大陸表示會為此採取「一切必要措施」，可是立刻將美國作為直接主要打擊對象的可能性不高。比較可以預期的是出現比 8 月份臺海情勢更緊繃的局面。

中共方面期待與臺灣透過和平方式統一，而在此的前一個階段照理說是政治談判。但是與中共進行政治談判，很容易被描繪成接受對岸統戰，而這是「臺灣政策法」所要防止與反制的，看來也不為美國立法者所樂見。中共期待的和平統一，在「臺灣政策法」通過後或許更不容易實現。剩下來的選項中，包括和平地接受臺灣獨立，或嘗試運用武力完成統一。即使在美國對中國大陸擁有壓倒性優勢，而中國大陸對臺灣軍事與經濟優勢尚不明顯的時期，前者也非中共考慮的選項，更遑論中國大陸硬實力與自信心都已大幅增強的 2020 年代。如此一來，一度被認為幾乎不可能出現的「武統」就變成最近被熱烈討論的議題。

包括「臺灣政策法」支持者在內的許多人士認為，該法可以嚇阻中國大陸對臺動武。是否真的如此，可能要看該法是否能夠讓中共感覺攻臺要付出的代價過高。假設美國直接派軍介入，那麼中共確實可能遭遇極大阻力。兩軍大舉交戰的後果，肯定會嚴重影響到中國大陸的發展進程。不過美國在面對俄國，甚至是北韓這樣的核武國家時，直接派兵與對方交鋒的意願似乎不高。在美國試圖嚇阻中共的同時，後者也要「打造強大戰略威懾力量體系」，如此便有機會嚇阻美國軍事介入。

當兩岸戰爭爆發時，美國比較可能採取和當前俄烏戰爭時一樣的作法：提供軍火、情報以及外交上的支援，並聯合盟友進行經濟制裁，但不派軍隊直接參戰。目前中國大陸可能採行的對應措施，包括在軍

事、外交與經濟方面進行準備，加強軍力、避免他國一面倒向美國，同時減少對外界的經濟依賴。考慮到中國大陸的經濟體量與對外開放程度，對其進行制裁所產生的衝擊很可能遠大於今年的對俄制裁。假如美國的盟邦在俄烏戰爭持續近年後開始因為制裁成本過高而捨棄制裁，那麼這些國家將來配合「臺灣政策法」而共同制裁的可能性也會降低。等到中共認為其各方面的準備已經取得成果，就有更大的行動自由。

從「臺灣政策法」支持者的角度來看，比較好的結果就是在與中國大陸的軍備競賽中取得勝利。為此，應該也要像中國大陸一樣評估軍事準備乃至於軍事作戰的成本，同時在外交和經濟領域予以配合。這樣近似於退回到 1950 年代的情勢，自然無需期待兩岸關係好轉。

在臺灣依該法取得對地攻擊武器後，究竟否嚇阻中共的攻擊？各界可能有不同看法。在 2022 年俄羅斯對烏克蘭動武之前，提出的一個理由就是北約組織在烏克蘭的軍事部署對俄國構成安全威脅。就這個案例而言，美國或烏克蘭的軍事舉措並沒有產生嚇阻效果，卻成為開戰的理由。另一個可參考的案例是 1962 年時蘇聯在古巴部署足以攻擊美國的飛彈。蘇聯與古巴可以主張部署武器是為了防衛古巴，但美國對此無法容忍。在這個案例中，美軍並沒有入侵古巴，卻對該島進行了軍事封鎖。如果臺灣配合「臺灣政策法」取得足以威脅到中國大陸的武器，就宜考慮中共會不會採取類似於俄國在 2022 年，或美國在 1962 年的做法。如果是後者，美國要說服盟友一起打破對臺封鎖，或為此對中國大陸進行經濟制裁，可能會在外交場域遭到比較大的困難。

（五）未來的展望

中國大陸與美國間的敵對態勢還在升高，而且雙方對於自身的前進道路都很堅持。原本兩強之間以及臺海兩岸之間的高度經濟相互依存，可以構成一個自由主義者心目中的反戰機制。不過美國的對中貿易戰、中國大陸開啟的經濟內循環應對措施，再加上美國力推的印太經濟框架以及對中科技封鎖，即將使得這個曾被視為穩定關係之「壓

「鎗石」的安全機制瓦解。這不利於中國大陸經濟發展，也不為中共所樂見，但北京並不能扭轉此趨勢。

另一個可以避免美國與中國大陸開戰的機制，就是雙方核子武器的嚇阻力。美國在核子武器數量上的明顯優勢，有機會嚇阻中共的對美軍事行動。等到中共提升核武數量後，也有機會嚇阻美國對中國大陸的軍事行動。雙方應都不樂見出現軍隊直接交戰的局面。只是美國核武是否能延伸嚇阻中共對臺採取軍事行動？中共的核武能否嚇阻美軍直接介入臺海戰爭？這些在後冷戰時期曾被認為無需過慮的問題，又重新浮上檯面。可是這些重要問題並沒有確定的答案。在 1962 年的古巴飛彈危機中，各方軍隊很幸運地避免了大規模正面交鋒。美國對古巴實施的經濟制裁一直持續，而後者的發展確實一直受到抑制。

如今美國及其盟邦的對俄經濟制裁，能否收到美方預期的效果？俄國的軍事行動，能否讓其領導人實現政治目的？烏克蘭人對該國在開戰前所做的政治選擇，究竟有何評價？諸如此類相關問題的答案，有可能影響「臺灣政策法」的立法過程，乃至於臺海相關各方對自身行動規劃的評估。或許要等到俄烏戰爭告一段落，才會有比較明顯的結論。