

二、美國近期友臺法案通過及後續可能發展

國立政治大學外交系盧業中副教授主稿

- 年初「臺灣旅行法」獲參眾兩院無異議通過，川普簽署，希促成美臺高層互訪；參眾議員後續亦提出類似提案，雖對行政部門無拘束力，但具高度政治象徵意義，美臺關係實質進展。
- 「2019年國防授權法」等多項法案提出，擴大美臺軍事交流合作，確認對臺軍售重要性，亦凸顯美國對中國大陸軍事、貿易等實力成長疑慮加深。
- 臺灣參與世界衛生大會受阻，美參眾議員提案要求總統、國務卿或其代表支持臺灣參與多項國際組織，相關法案尚在參眾院討論。
- 美中貿易戰仍激烈，預期美國會將持續推動友臺法案反制中共；臺灣應持續注意美國行政部門執行情況，並因應中共報復行動。

（一）前言

年來美國與臺灣關係呈現正面成長，除了美國在臺協會新址於6月12日落成，另美國會自1月以來通過多項友臺法律、法案及決議案等。美國國會的友臺舉動，原因包括臺灣與美國的經貿往來密切，我國是美國的第10大貿易夥伴及第14大出口市場。

此外，對照中國大陸近期加強控制內政，美眾議員 Brad Sherman（加州民主黨籍）等認為臺灣作為美國在亞太地區的民主盟友（democratic ally），具有燈塔效應，也是美國繼續在區域間推動民主價值不可或缺的要角。中國大陸對臺灣國際參與限制以及軍事恫嚇等舉動，也成為美國會通過相關法案的助力。當然，美國與中國大陸之間的雙邊關係、尤其是經貿關係的惡化，更是促成華府政策圈對中國大陸觀感大幅改變的環境因素。當前華府政策圈的主流意見大致已將中國大陸定位為戰略競爭者與現狀挑戰者。

對我國而言，我們應當對該等法案之支持表示感謝，同時亦需留意法案討論之時機並區隔象徵與實質意義。

(二) 政治面向：「臺灣旅行法」及共同決議

在政治面向之法案方面，2018 年 2 月底由參眾兩院無異議一致通過並成為法律的「臺灣旅行法」(Public Law: 115-135) 最值得關注。此項法案原先由長期友臺的眾議員 Steve Chabot (俄亥俄州共和黨籍) 與其他 81 位眾議員於 2017 年 1 月 13 日提出 (H.R. 535- Taiwan Travel Act)，後經過院內討論並送交參議院。參議院於今年 2 月底無異議且無修正地通過該法案並成為法律，於 3 月 5 日送交總統簽署。正值國會開議期間，美國總統有 10 天的期限可以退回或簽署該法案，若超過此期限未簽署，則法案自動生效。川普總統選擇在期限最後一天，也就是 3 月 16 日簽署，凸顯其個人對於此法案之態度以及對臺灣之支持。

這項法案之重點，可以由參、眾兩院在法案審議期間的各項發言記錄看出。多位對我友好的眾議員強調，美國透過「臺灣關係法」及雷根政府以來的「六項保證」維持兩岸及區域的穩定和平，但臺灣已歷經民主化，美國理當放寬對於美臺高層官員互動的限制，並希望能促成美國內閣官員訪臺，以及臺灣民選總統、外交及國防部長等訪問華府。

另一發展是國會提出的共同決議案。此類決議案對於行政部門並無拘束力，多屬國會為特定議題而表達其立場。在 5 月間臺灣連續失去巴拿馬與布吉納法索兩個邦交國後，眾議員 Dana Rohrabacher (加州共和黨籍) 於 6 月 20 日提出呼籲美國與臺灣恢復外交關係的決議案 (H.Con.Res. 124)，目前正提交眾院外交委員會。6 月 14 日，美國在臺協會 (AIT) 內湖新館落成後，參議員 Cory Gardner (科羅拉多州共和黨籍) 提出承認美臺緊密關係及 AIT 強化該關係之重要角色共同決議案 (S.Con.Res.40)，目前在參院外交委員會。

此等法案與決議案，具有高度的象徵意義。眾議員 Ed Royce (加州共和黨籍) 即指出，自 1979 年以來，美國總計僅有 6 位內閣級官員訪問臺灣，與緊密的臺美關係似乎不成比例。然在此同時，我們可以看出美臺關係在經貿互動、民眾往來、乃至軍事交流等方面仍有實質進展。

(三) 安全面向：「2019 年國防授權法」等

「2019 年國防授權法」(NDAA 2019) 可說是美國國會近期試圖強化

美臺軍事關係最重要的法案。4月13日，眾議員 Mac Thornberry（德州共和黨籍）提出此法案（H.R.5515），試圖強化臺灣國防力量、擴大美臺軍事訓練合作與軍售、以及美臺軍事高層人士之交流。眾院及參院雖接續於5月與6月通過此法案，但對於內容仍有部分歧異。就7月下旬公布之版本看來，雖然刪除參院版本的要求美軍參與臺灣漢光演習等內容，但強化美臺軍事合作的精神持續存在。參眾兩院就對此法案之差異協商完成後，將再送交美國總統完成立法程序。

「2018年亞洲再保證倡議法案」是第二項重點，係由參議員 Cory Gardner（科羅拉多州共和黨籍）與其他9位參議員於4月24日所提出（S.2736），希望美國能反制北韓與中國大陸影響亞洲穩定的各項作為。法案內容主要是希望發展出長期戰略視野，以及更為全面性的美國對印太區域的政策。依據該法案，未來5年美國將有15億美元之預算要配置在此區域，以強化聯盟關係以及如南海等區域關鍵航道，以符合川普政府對於維持一個自由與開放的印太地區之戰略構想。其中與臺灣有關的部分在於再次確認「臺灣關係法」及軍售對臺灣的重要性，並呼籲總統應執行「臺灣旅行法」。

第三項法案是「臺灣安全評估委員會法案」，由眾議員 Don Bacon（內布拉斯加州共和黨籍）於5月7日所提出（H.R.5680），要求國防部成立臺灣安全評估委員會，以評估臺灣的國防實力並提出幫助臺灣建構自我防衛實力的建議。有評論認為，此項法案的提出是對中國大陸施壓以迫使其在貿易議題上讓步。

此等法案與美國對於中國大陸的疑慮至為相關，美國會近期也討論了許多與中國大陸貿易作法相關的法案並多所譴責。「2018年亞洲再保證倡議法案」於5月15日進行聽證時，國務院東亞暨太平洋事務局副助卿黃之瀚（Alex Wong）表示，國務院對於北京近期要求企業界必須依中國大陸之法律與政治正確行事等發展應受到譴責，並表示若中國大陸仍執意擴張其「政治正確」，將影響中美關係，這使得臺美安全關係受到關注。

（四）臺灣的國際參與：世界衛生組織是重點

我國於今年5月間仍未能獲邀出席世界衛生大會（WHA），及2016

年世界衛生組織(WHO)於邀請函中所加註的「一個中國原則」相關字樣，引起美國國會關注。2017年7月19日，眾議員 Ted Yoho (佛羅里達州共和黨籍) 提出法案(H.R.3320)，要求國務卿提出策略，以協助臺灣重獲WHA觀察員地位。本年1月9日，眾議院口頭表決通過該法案，並提交參議院。參議院於4月19日由 James Inhofe (奧克拉荷馬州共和黨籍) 等4位參議員提出近似法案(S.2716)，目前正送交參議院外交委員會審議。值得注意的是，兩院版本相當雷同，特別在先前通過法案(Public Law 108-235)之基礎上，要國務卿就臺灣重獲世界衛生組織觀察員地位之策略進行報告，直到臺灣重獲該地位為止。此外，兩院版本在臚列臺灣參與世界衛生大會的歷程時，除提到各國協助與努力之外，均提到是「在兩岸關係增進之際」(during a period of improved Cross-Strait relations)，臺灣自2009年起得以觀察員身分參與世界衛生大會。未來若參議院通過自己的版本，則兩院將討論出一共同版本並重新表決，再送總統簽署。

2018年世界衛生大會開議後4天，參議員 Cory Gardner (科羅拉多州共和黨籍) 與 Edward J. Markey (麻薩諸塞州民主黨籍) 5月24日共同提出「2018年臺灣國際參與法案」(S.2962)，回應中國大陸歷來打壓臺灣參與世界衛生組織、國際民航組織(ICAO)及國際刑警組織(INTERPOL)等。該法案並要求美國總統及其代表，就臺灣參與相關適當國際組織，向中國大陸提出質疑，並指示各國際組織中的美國代表應利用發言機會與投票權，確保臺灣的聲音被聽見。目前該法案已呈交參院外交委員會。

(五) 未來可能發展

近期美中之間因為貿易戰的可能性增加而呈現高度不確定，而向來對我國友好的美國國會於此期間所討論或通過的各項法案，也都有高度的反制中國大陸的因素在內。未來，在中國大陸沒有具體改變其行為之前，這樣的趨勢可能持續下去。

對於我國而言，此等法案有助我強化實力，且顯示國會對我仍為跨黨派的支持，應當表示歡迎。值得注意的是，這些法案在國會討論時用字遣詞多較強烈，如對行政部門的要求以具強制性的「應」(shall)

呈現，但最後成為法律的版本通常以建議性質的「得」(should)呈現。相關法案行政部門如何執行，仍待後續觀察。與此同時，北京方面對美國會此等作為如何解讀、是否持續言詞恫嚇或對臺施以報復，也是我們無法迴避之挑戰。