

四、近期美涉中涉臺法案及美中互動情形觀察

臺灣大學政治學系助理教授郭銘傑主稿

- 拜登政府雖重返對臺「戰略模糊」，惟持續將川普任內對中採取的單邊行政禁令轉換為政治談判籌碼，不輕言退讓；美中關係未有根本改變。
- 「美國創新與競爭法案」與「鷹法」反映出國會遏制中共全球影響力的企圖比行政部門更強烈，成為拜登政府對中強硬的國內政治基礎，使北京對華府抗中挺臺的決心必須嚴肅以對。

（一）近期美中互動

2021年5月4日拜登新政府負責協調印太政策的 Kurt Campbell 在一場「金融時報」(Financial Times)主辦的討論會中直言：美中都理解到雙方最佳利益是維繫某種程度上的臺灣現狀，甚至在被一些知名的美國學者與華府政策觀察家問到美國是否應該要給予臺灣更明確的安全保證時說：「我認為您所提到的那種戰略清晰將會有某些明顯缺陷。」這是拜登新政府首次有閣員在臺海議題上明確否定所謂「戰略清晰」(strategic clarity)的倡議，也為拜登政府對臺重返「戰略模糊」(strategic ambiguity)來改善中美關係的外交戰略預留空間和彈性。

然而，在臺海議題上重返「戰略模糊」終究不是改善美中關係的靈丹妙藥。美中外交政策存在的巨大分歧早在2021年3月18至19日於阿拉斯加舉辦的首次雙邊高層國安外交團隊會晤中表露無遺。新疆人權、香港自治、南海的軍事活動、中國大陸的網路駭客攻擊與對美國盟友的經濟脅迫，都使美中關係雪上加霜。

隨著事態的發展與演化，美中關係的更多歧見也在7月26日美國副國務卿雪蔓(Wendy Sherman)赴天津訪問的會談中一一具體呈現：美方敦促中方釋放拘留的美國與加拿大公民，「勿將人民作為談判籌碼(people are not bargaining chips)」，同時也關切中方對境內的外國記者施壓的新聞自由議題。中方則強烈批評美方在臺灣、新疆、香港等議題上干涉中國內政，並要求美方無條件撤銷對中共黨員與家屬的簽

證限制，撤銷對中共領導人、官員、政府部門的制裁，撤銷將中國大陸媒體登記為「外國代理人」或「外國使團」，撤銷對孟晚舟的引渡，還有取消對中國大陸留學生的簽證限制，停止制裁中企等。

可以說，在川普政府已經降到冰點的美中關係，並沒有因為拜登政府釋出對臺戰略模糊的訊號而有根本改變。在貿易問題上，拜登政府的貿易代表戴琪（Katherine Tai）至今依舊不打算單方面解除川普時期涉中的貿易與投資禁令，並持續將美中貿易失衡視為有待協商解決的問題。此外，美國商務部也於7月9日公告制裁14家在新疆涉入中共種族滅絕罪和反人類罪的中企，還有5家直接支持中共並與激光和C4ISR計畫相關的軍事現代化實體，擴大在新疆人權與軍民兩用科技轉移問題上對中制裁的範圍與力道。至於臺海議題，美國國務院近期更於8月4日宣布批准拜登政府上任以來的首批對臺軍售，包含40門美國砲兵部隊主力的M109A6自走炮、20輛M992A2系列野戰砲兵彈藥補給車、一套先進野戰砲兵戰術數據系統等多種裝備。近期美中互動的種種跡象顯示，拜登政府持續策略性地將川普政府任內對中共採取的種種單邊行政禁令，轉換為當前雙方政治談判的籌碼，不打算在美中既有的外交分歧上輕言退讓。

（二）近期美國涉中涉臺法案

美國政府並非單一行為者。就行政—立法分權制衡的美國政府體制設計來看，國會對於臺海兩岸關係的影響力與重要性，實不亞於政府所領導的行政部門。事實上，1979年1月1日美國政府中止與我國正式外交關係，轉而承認中華人民共和國政府後，正是由國會通過且經總統簽署生效的「臺灣關係法」（Taiwan Relations Act）作為此後我國與美國發展關係的法律基石。前述美國國務院批准的對臺軍售，正是以國會的立法授權為行政依據。盤點與解析美國國會在2021年5月以來的兩個重大涉中涉臺法案可幫助瞭解拜登政府對兩岸關係的可能政策趨向。

首先是「美國創新與競爭法案」（American Innovation and Competitiveness Act）。該法案於6月8日在美國參議院以68票贊成、

32 票反對通過。該法案編列 2500 億美元預算，期在未來 5 年內增加美國在高科技產業的投資。這項上千頁的法案中，將有 810 億美元改革相當於我國科技部的國家科學基金會（National Science Foundation），520 億美元用於促進美國半導體生產，169 億美元用於能源科技相關的供應鏈發展，100 億美元供商務部在城市與非城市區域建立科技中心，還有 100 億美元用於美國太空總署的人類登陸系統計畫。此外，該法案還包括解決中共操控市場的問題，並計畫與美國的盟邦一同禁止中國大陸商品進口，並共同研發美國製造的晶片與電動車等。正如該法案內容揭示，美國增加高科技產業投資的目的是為超越中國的競爭，並且在外交上與盟邦共同遏制中共在全球與日俱增的影響力。拜登總統對於這項跨黨派的法案通過表示公開支持，並將在眾議院通過後儘快簽署這項法案生效。

其次是英文簡稱為「鷹法」的「確保美國全球領導地位及交往法案」（Ensuring American Global Leadership and Engagement Act, EAGLE Act）。該法案於 7 月 15 日在美國眾議院外交委員會以 26 票贊成、20 票反對通過。該法案長 470 頁，分為六大部分，主是在強化美國在印太區域與全球的領導地位、投資與交往。其中內文提及臺灣多達 104 次，並有 3 小節以臺灣為專章，內容包括強化美臺雙邊關係（Sec. 208）、設立臺灣獎學金（Sec. 209），以及透過外交與經濟手段和嚇阻中共武力犯臺（Sec. 211）。然而，由於其中有關氣候和綠能的政策內容受到共和黨議員的強烈反對，該法案並沒有真正獲得跨黨派的支持。正如外交委員會首席共和黨議員 Michael McCaul 在委員會通過該法案的聲明中所說：「一個嚴肅對待中共構成之威脅的做法必須與共和黨人和民主黨人進行協調。不幸的是，眾議院民主黨人選擇通過一項完全由民主黨人起草的、幾乎沒有共和黨人參與的議案。其結果是一個薄弱的議案，它沒有拿出多少新意，在真正要求中共為其惡意行為負責方面沒有多少作為，並將綠色能源政策置於對抗中共構成的國家安全風險之上。」雖然這為「鷹法」未來通過眾議院全院表決的前景蒙上陰影，但卻反倒揭露眾議院外交委員會中的共和黨與民主黨其實同聲反中。

綜上可知，美國國會其實比總統領導的行政部門更有意圖想遏制

中共在全球與日俱增的影響力。不論是參議院通過的「美國創新與競爭法案」還是眾議院外交委員會通過的「老鷹法案」，近期美國國會的涉中涉臺法案反映這樣的立法意旨。這為拜登政府在處理美中既有外交分歧上的策略性不退讓，提供堅實的國內政治基礎，而更能使北京不得不相信華府的決心。因此，即便這兩項近期重要的美國涉中涉臺法案最終無法通過後續的立法程序，而未被拜登簽署生效，北京也仍必須嚴肅以對國會加入白宮抗中挺臺以維護美國國家利益的決心。