

美国国会重要涉台法案/决议案 (2016—2018): 内容、特征及影响

童立群

(上海国际问题研究院 台港澳研究所, 上海 200233)

摘要: 本文在分析 114—115 届(2016—2018 年)美国国会重要涉台法案/决议案的主要内容基础上,揭示其运作规律和主要特征。近年来美国国会涉台法案/决议案,完成立法比例提高、速度加快,并且议题聚焦,多面配合,注重提案的技巧性,性质十分恶劣,影响非常严重。未来美国国会涉台法案/决议案新特征将可能常态化,并将继续扮演美国手中“台湾牌”的角色。

关键词: 美国国会; 涉台; 法案/决议案; 美台关系

中图分类号: D827.58

文献标识码: A

文章编号: 1002-1590(2019)04-041-13

DOI:10.14157/j.cnki.twrq.2019.04.005

提出并通过“友台”法案是美国议会支持台湾当局的重要表现之一。长期以来,美国涉台法案是影响中国大陆对台政策、中美关系以及两岸关系的重要因素。相关学术研究涉及四个方面:一是在美国国会涉华政策大框架下讨论涉台议案,例如张光、刁大明的《解构国会山——美国国会政治与议员涉华行为》^[1]本着“所有国会涉华行为都始于普通议员”的判断,选择涉华连线、涉华提案以及访华行为等三个最为突出而关键的议员行为加以讨论。二是案例研究。孙哲主编的《美国国会与台湾问题》^[2]收录了对美国国会“与台湾关系法”“台湾安全加强法案”等案例分析的论文。张光、刁大明对 1977—2006 年共 15 届美国国会共计 240 余件涉及台湾问题的提案进行了分析,发现利用台湾问题牵制中国发展、共和民主两党斗争、利益集团和选区利益压力、意识形态偏见以及“台独”势力对国会议员的游说接触、利益收买,是决定美国国会涉台提案出现的主要原凶。^[3]三是美国对台政策视角。信强《解读美国涉台决策:国会的视角》^[4]通过对美国国会在美台关系的诸多领域,如安全、政治、经济、“外交”、拓展“国际空间”以及相关决策过程中的作用进行阐释,揭示国会给予台湾当局“全方位”支持背后的重要原因。四是台湾当局游说美国国会的视角。如张子介梳理了台湾游说集团在美运作模式和机制。^[5]邢海燕认为,把握美国政治体制、选举制度的特点开展自下而上、上下结合的游说,游说集团各成员组织间联盟化现象明显,小处着手、规划长远等是台湾当局对美游说主要特点。^[6]

2016 年民进党在台湾岛内再次执政后,美政策精英层对中美关系发展不满,首份国安战略报告将中国定义为“竞争者”和“修正主义国家”。随着美国国内对中国“竞争者”定位共识逐渐形成,美国加大了打“台湾牌”的力度和广度,其中重要一点表现为美国国会频繁运用涉台法案对中国施压,国会涉台议题、进程和结果都产生了很大变化,涉台法案的程序和性质开始出现不同以往的新特征。例如 2016 年众议院通过了“对台六项保证”决议案,2018 年“与台湾交往法”“亚洲再保证

基金项目:2019 年度国家社会科学基金一般项目“台湾当局对美游说研究”(19BZZ109)

作者简介:童立群,女,上海国际问题研究院台港澳研究所副研究员。

倡议法案”甚至走完全部程序并最终由总统签署后成为“法律”，等等。

本文选择 2016 年民进党上台执政以后，奥巴马的第二个任期最后一年和特朗普的第一个任期前两年(2016—2018 年)若干涉台法案/决议案为研究对象。美国国会每两年一届，由于 2015 年台湾地区政局并未发生变化，本文对 114 届国会只选取 2016 年部分作为研究范围。在美国国会网站，以“Taiwan”为关键词，以第 114—115 届国会、“所有法规”(All Legislation)为搜索范围，得到约 70 条信息。本文无意逐一研究冗长繁琐条款的具体细节内容，而是选取具有代表性的若干信息，分析研究其内容及其政策含义，从而对这一时期美国国会涉台法案/决议案进行实质揭露和定性。

一、2016—2018 年美国国会重要涉台法案/决议案分析

(一) 美国“对台六项保证”共同决议案

1. 概述(如表 1)

表 1 “对台六项保证”共同决议案

全称	“重申‘与台湾关系法’与‘六项保证’为美台关系之基石”
制定者	第 114 届美国国会
众议院版本 H.CON.RES.88 ^[7]	提案人: 共和党 史蒂夫·夏伯特(Steve Chabot)(R-OH) 原文摘要: ①美国不会设定结束对台军售的日期; ②美国不会改变“与台湾关系法”的条文; ③美国不会在对台军售决定前征询中国的意见; ④美国不会在台湾(地区)与中国之间居中调停; ⑤美国不会改变美国有关台湾主权的立场, 那就是, 这个问题必须由中国人自己和平解决, 美国不会迫使台湾(地区)与中国谈判; ⑥美国不会正式承认中国对台湾(地区)的主权。
众议院外交委员会 审议后版本	原文摘要: ①美国不赞成对台军售设定限期; ②美国并不寻求为台湾(地区)与中华人民共和国之间作调停; ③美国也不会施加压力要求台湾(地区)与中华人民共和国谈判; ④美国对台湾主权的长期立场没有改变; ⑤美国并无计划修改“与台湾关系法”; ⑥八一七公报的内容并不表示美国对台售武之前会征询北京意见。
参议院版本 S.Con.Res.38 ^[8]	提案人: 共和党 卢比奥(Marco Rubio)(R-FL) 原文摘要: ①美国不赞成对台军售设定限期; ②美国并不寻求为台湾(地区)与中华人民共和国之间作调停; ③美国也不会施加压力要求台湾(地区)与中华人民共和国谈判; ④美国对台湾主权的长期立场没有改变; ⑤美国并无计划修改“与台湾关系法”; ⑥八一七公报的内容并不表示美国对台售武之前会征询北京意见。
最终状态	众议院/参议院分别通过

资料来源: 本文所有表格均为作者自制

2. 内容解读^[9]

美国众议院和参议院在 2016 年 5 月和 7 月相继通过关于“对台六项保证”的共同决议案,^[10] 将“对台六项保证”诉诸正式文字记录, 列出实质内涵, 同时以“美台关系的重要基石”加以描述, 将其提升到和“与台湾关系法”同等重要的位置。^[11] 决议案还要求美国总统和国务院公开承认这一点。众议院的决议案(H.CON.RES. 88)由共和党众议员夏伯特(Steve Chabot)提出, 称为“夏伯特版”。这一版本第 6 条甚为大胆, 提出“美国不会正式承认中国对台湾(地区)的主权”, 这无异于公然支持“台独”, 故被台湾媒体报道炒作。^[12] 此后, 众议院外交委员会审议该共同决议案, 修改后递交全院的版本在措辞和顺序上都做了很大调整, 重点是删除了原始版本中的第 6 条,^[13] 参议院通过的版本也基本与之相同。美国国会网站上能检索到不同的版本。^[14]

尽管共同决议案旨在表达国会立场, 无须总统签署生效, 也不具备法律约束力, 但美国国会打

破惯例通过该决议案的影响不容小觑。一是比起简单决议案,“对台六项保证”以共同决议案形式出台,即表达了国会两院的“共同意见”,传达出较强的“挺台”讯息。二是国会通过决议案首次书面化“对台六项保证”,主要目的在于既要保持美国对两岸干涉的能力、维持对台军售的利益等,但同时又避免对台湾安全做出具有约束性的承诺。三是为“对台六项保证”将来的地位埋下伏笔。在2018年8月通过并签署的《2019财年国防授权法》中,1258条重申“与台湾关系法”与“对台六项保证”为美台关系基石。尽管仍然是“国会意见”,但“对台六项保证”两年内再度以书面形式进入国会法案,表明美国国会试图突破界限,以“小步快跑”方式打造“对台六项保证”在美台关系中的“基石”地位。

(二) “与台湾交往法”^[15]

1. 概述(表2)

表2 “与台湾交往法”

全称	“鼓励美国与台湾间所有层级互访与其他目的之法案”H.R. 535
制定者	第115届美国国会
提案人	共和党 史蒂夫·夏伯特(Steve Chabot)(R-OH), 2017年1月13日
委员会审核	众议院外交委员会、参议院外交委员会
众议院通过	2018年1月9日(口头表决)
参议院通过	2018年2月28日(一致同意)
总统签署生效	唐纳德·特朗普, 2018年3月16日
最终状态	成为法律(美国联邦公法第115-135号)

“与台湾交往法”可追溯到第114届国会,2016年9月15日众议员夏伯特提出“与台湾交往法案”(H.R.6047),认为美国政府应促进台湾地区与美国所有层级的直接对话,确保双方关系稳定。^[16]在众议院提案后,参议员卢比奥也于9月27日提出参议院版本法案(S.3397),指出美国与台湾地区之间长期缺乏有效沟通,阻碍双边关系发展,通过该法案将促进美国与台湾地区之间所有层级的互访。^[17]两项法案最终都未能在第114届美国国会通过。

2017年1月13日,台湾地区领导人蔡英文访问中南美洲“过境”旧金山期间,众议员夏伯特、布莱德·薛曼(Brad Sherman)及外交委员会主席罗伊斯(Edward Royce)重新提出法案(H.R.535);^[18]2017年5月4日,参议员卢比奥、加德纳(Cory Gardner)等人跟进,提出该法案参议院版本(S.1051)。^[19]

2017年6月15日、10月12日、2018年1月9日,众议院外交委员会亚太小组、外交委员会、院会陆续通过“与台湾交往法”草案(H.R.535)。2018年2月7日、28日,参议院外交委员会、院会先后通过该草案。3月5日,通过的草案由美国国会送交白宫待总统签署。彼时,特朗普对法案有签署、否决和搁置三个选项,也可以在签署时采取附加声明方式,表达对其部分条文的保留意见,或表示对国会干预其行政权之不满;假使特朗普并未签署也未动用否决权,法案将在3月16日自动生效。最终,特朗普在期限的最后一天,即3月16日签署法案而生效。

2. 内容解读

“与台湾交往法”从提出到通过成为法律,流程快速,性质恶劣。该法案是美国国会长期推动美台实质关系发展的又一个阶段性动作,是美台各方多种力量里应外合的结果。首先,法案直接挑

战中美关系政治基础。一些别有用心的观察评论甚至由此将美国的“一中政策”定义为所谓“二法三公报”。其次,法案是美台推动实质关系致“一中政策”空洞化的积累。尽管从文本来,虽名为法律案,但有关互访等规定只是以政策声明表“应当”(should)如此,而非法律用语的“必须”(shall)如此,宗旨系“鼓励”(encourage)互访。^[20]类似法案在最近两三年中始终存在,但每个法案都预留了广泛操作空间,存在着巨大变数,这是美方的惯用手法。最后,无论该法案最终是否落实,美台合力进行舆论造势目的基本达到。“与台湾交往法”整个演进过程被操作为“台美密切关系”的“佐证”,一度使中国政府处于舆论被动局面。

(三) 2017—2019 财年《国防授权法》

1. 概述(表 3)

表 3 2017—2019 财年《国防授权法》

	法案	涉台章节	主要内容
《2017 财年国防授权法》	S.2943 ^[21]	SEC.1284 Sense of Congress on military exchanges between the United States and Taiwan.	五角大楼应推动美、台间高阶军事将领及资深防务官员交流,以改进双方的军事关系与防务合作。相互交流的地点包括美国与台湾地区,而“资深军事将领”是指现役将官与挂阶人员,“资深官员”指任职于五角大楼的助理部长及更高级别官员。
《2018 财年国防授权法》	H.R.2810 ^[22]	Sec.1259. Strengthening the defense partnership between the United States and Taiwan./ Sec.1259A. Normalizing the transfer of defense articles and defense services to Taiwan.	“要求国防部长评估美台军舰相互停靠对方港口的可行性”,以及“将对台军售程序正常化”。
《2019 财年国防授权法》	H.R.5515 ^[23]	Sec. 1257. Strengthening Taiwan's force readiness./ Sec. 1258. Sense of Congress on Taiwan	“与台湾关系法”与“对台六项保证”是美台关系的基础;美国应强化与台湾地区的防务以及安全合作,让台湾地区维持足够的自卫能力所需的现代防务力量。美国应强力支持台湾地区透过军售、商售与工业合作方式,取得防御性武器。国会也主张美国应改善对台军售的可预测性,及时审查并回应台湾地区的军售需求。

2. 内容解读

美国国会连续三年在《国防授权法》夹带、添加了多条涉台条款。作为国会必须审议的重要拨款法案,《国防授权法》利用“搭车”方式,将某些涉台条款塞进去,试图达到加强美台军事互动目的。虽然涉台条款是附加形式,且两院协商版本内容有调整,用语为“国会意见”(Sense of the Congress),并不具有法律约束力,最终落实可得到控制。但由于《国防授权法》最后都被总统签署并成为法律,导致附加的涉台条款受关注度十分广泛。

从涉台内容来观察,三个法案释放了如下信息:一是美国保持和延续一个“一致的”对台政策,重申强化美台双边合作,以及提升台湾地区防御能力。以《2019 财年国防授权法》为例,原先参议院版本指出,美国国防部长应当推动提升台湾地区安全的交流政策,包括适当参与台湾地区军演(如台年度汉光演习等)。法案通过后两院协商版本做了较为保守的修改,最终版本删除了“要求美军参加台湾汉光演习”等文字,修改为美国国防部长应推动加强与台湾地区安全交流的政策。

二是美国不断调整美台军事方面实质性合作。涉台条款均增加了对台湾军力进行评估以强化改革台湾军力的部分,尤其是后备军力。三是以台湾地区为参照物,不断提升美国对中国大陆威胁的全面警戒。在《2019 财年国防授权法》涉台条款中,提出禁止中国参与“环太平洋”军演。

(四)“2018 年亚洲再保证倡议法案”

1. 概述(表 4)

表 4 “2018 年亚洲再保证倡议法案”

全称	“2018 年亚洲再保证倡议法案”(Asia Reassurance Initiative Act of 2018, ARIA)
参议院版本 S.2736 ^[24]	提案人: 参议员加德纳、卢比奥等 5 人, 2018 年 4 月 24 日
众议院版本 H.R.6888 ^[25]	提案人: 众议员麦卡锡(Kevin McCarthy), 2018 年 9 月 25 日
涉台内容	支持对台湾军售常态化, 及增进美台外事、防务接触等。
参议院通过	2018 年 12 月 4 日, “一致通过”(unanimous consent)
最终状态	12 月 31 日, 美国总统特朗普签署该法案, 法案正式生效。

2. 内容解读

“2018 年亚洲再保证倡议法案”基于加强美国在印度洋-太平洋地区之领导地位而提出, 内容涉及美国政府在整个亚洲的长期战略。法案提出“通过贸易机会提振美国企业, 增加就业”, 注入“美国尊重人权和基本自由的价值观”, 并授权在未来 5 年每年拨款 15 亿美元, 用于美国在印太地区的军事、外交、经济、援助等活动。提案人之一加德纳宣称, 该法案提供了政策架构, 以强化美国在印太区域领导地位。^[26]

该法案纳入多项支持台湾的条文, 两院版本主要内容可概括为: ①把台湾放入美国的“印太战略”中, 要求总统提供台湾地区所需的武器装备以提升防御能力;^[27] ②支持美国与台当局建立密切的经济、政治及安全关系, 要求美国政府忠实执行“与台湾关系法”及“对台六项保证”对台当局的所有承诺;^[28] ③呼吁美国总统及行政部门开展定期常态化对台军售, 支持台湾地区发展“不对称战力”;^[29] ④美国应基于“与台湾交往法”授权高阶官员访台。^[30]

以上内容显示, “2018 年亚洲再保证倡议法案”是美国通过“印太战略”高调支持台湾、打“台湾牌”的又一重要法案。理论上, 行政部门仍然可以根据自身需要和法案条款的内容, 选择执行或不执行该法案。特朗普签署法案时发表声明说“许多法案的条款都有意影响美国对外军事和外交事务的相关政策, 要求行政机构配合一些美国国际伙伴采取行动。”但是, “我的政府将按照宪法规定的, 总统是最高统帅和美国在外交事务中唯一代表来对待这些条款。”^[31] 这些表述十分符合美国行政部门对涉台法案/决议案“预留空间”的惯用手法。

(五) 其他重要涉台法案/决议案

2018 年“与台湾交往法”通过后, 一小撮国会议员在近 2 个月内相继提出一系列涉台法案/决议案, 涵盖美对台政策、对台军售、台湾“国际空间”问题、美台军事合作等, 分别为“2018 年台湾防务评估委员会法案”“2018 年台湾国际参与法案”等等, 再加上 2017 年提出的“2017 年台湾安全法案”等, 美国国会涉台法案的政治、军事和传统安全色彩不断增强。

1. 概述(表 5)

表5 2016—2018年其他重要涉台法案/决议案

法案/决议案	类别	提出时间	发起人	状态
“2017年台湾安全法案”	S.1620 ^[32] ; H.R.4288 ^[33]	2017年7月24日; 2017年11月7日	S.1620 参议员加德纳、柯顿 (Tom Cotton) H.R.4288 众议员皮廷格(Robert Pittenger)、麦考尔(Michael McCaul)	均为正式提出
“2018年台湾防务评估委员会法案”	H.R.5680 ^[34]	2018年5月7日	共和党众议员唐·培根(Don Bacon)	正式提出
“2018年台湾国际参与法案”	S.2962 ^[35]	2018年5月24日	共和党参议员加德纳和民主党参议员马基(Edward J. Markey) 跨党派提案	正式提出
“恢复与台湾外交关系决议案”	H.Con.Res.124 ^[36]	2018年6月20日	共和党众议员罗拉巴克(Dana Rohrabacher)	正式提出
“2018年台湾盟友国际保护与强化倡议法案”(简称“台北法案”)	S.3406 ^[37]	2018年9月4日	参议员加德纳、卢比奥等4人	正式提出

2. 内容解读

(1) “2017年台湾安全法案”要求美国全面性地给予台湾地区军事援助以及交流。两院提出的版本内容可概括为:①提升美台军事、外事官员交流,邀请台湾军队参与2018年环太平洋和空对空红旗(Red Flag) 联合军演;②重建美台年度军售战略对话以确保军售常态化,规定美台军舰互访停靠;③表达美国对台湾地区将GDP的3%用于“国防”预算的支持。

“军售常态化”是该提案的重点。提案人之一众议员麦考尔表示“该是中国停止对美国外交政策发号施令的时候了”,“在我们(指美国)尊重一中的前提下,我们必须让对台军售回归正常程序,并适时的让台湾与美国一起参与国际舞台。美国应该坚定的站在我们的盟友台湾背后。”^[38]另一提案人皮廷格则称“这项提案加强与爱好和平的台湾人民间的关系,并平衡中国日益增加的侵略性。”^[39]

(2) “2018年台湾防务评估委员会法案”要求美国国防部长必须成立“台湾防务评估委员会”(Taiwan Defense Assessment Commission)。主要内容包括:①美国政府须根据台湾地区的需求,定期转移国防用品与服务,让台湾地区能有效维持自我防卫能力;根据《2017财年国防授权法》第1284条,持续与台湾地区举行联合军演,并鼓励高级军官与官员互相交流;②为改善台湾地区防务机构的效率、效力、准备程度、复原力,定期提供咨询与建议;③在“台湾防务评估委员会法案”颁布的90天内,美国国防部长必须成立“台湾防务评估委员会”,针对台湾地区防务的七个领域做出评估,并在该委员会成立一年内,由美国国防部长向台湾当局及美国国会国防委员会提交建议报告。

(3) “2018年台湾国际参与法案”称“支持台湾参与适当的国际组织是美国的政策”。该法案提出的背景是民进党当局参加世界卫生大会再次未果。提案人加德纳声称,由于“中国(大陆)施压,台湾被排除在世卫、国际民航组织、国际刑警组织之外,‘2018年台湾国际参与法案’就是对此一现象进行回应”。加德纳还称,该跨党派法案将确保重要国际组织“不会因为中国施压而排除台湾”。该法案还要求美国总统及其代表,向中国提出台湾地区参与适当国际组织等议题,还“要求国际组织中的美国代表利用话语权和投票权为台发声”。

(4) “2018年台湾盟友国际保护与强化倡议法案”(“台北法案”)的背景是美国“亲台”分子企图阻止台当局剩下的17个所谓“邦交国”与台“断交”。“台北法案”宣称,此举“旨在加强台湾在

世界的地位,并授权国务院采取降级关系或改变外援等行动,以防相关国家做出不利台湾的决定”。提案人之一加德纳要求美方采取策略与世界各国交涉,支持台湾地区获得“外交承认”或与台湾地区加强非官方关系;若有国家采取对台湾地区不利的行动,该法案将授权美国国务院降级该国与美国的关系,并停止或改变对该国的援助,包括军事援助。加德纳扬言,美国将运用各种方法支持台湾在国际舞台的地位。“这项法案向那些考虑转投中国的国家发出强烈信号,这么做是有后果的。”^[40]提案人马基则称,若美国不采取一致措施,台湾所谓的“外交”盟友可能会从17个减至零,因此“美方必须支持台湾”。^[41]

“台北法案”内容包括:①要求生效后90天内,以及其后每180天,美国国务卿或其指派人选应向参院和众院外交委员会及拨款委员会等国会适当委员会,针对美国“维护台湾地区国际承认”的策略,以及美国“帮助巩固台湾‘邦交’”的行动提交报告。②报告应包括两项主要内容:一是要求美国国务卿或其指定人员,鼓励全球各国政府维持与台湾地区“正式外交关系或强化与台湾之非官方关系”;二是列举自2016年5月20日(即民进党上台执政)以来“值得关切的特定国家”,以及说明该等国家所采取或预期将采取改变与台湾地区正式“外交”关系、降低官方或非官方关系的作为。③针对前述所列国家,授权美国行政部门出台行动方案,以提升该国家与台湾方面合作。对于考虑或采取行动改变或降低与台湾方面“正式或非正式关系”的国家,美国国务卿可考虑采取行动修改美国对该等国家“必要且适当的外交部署”。④授权行政部门考虑调整美国对“伤害台湾的国家”的援助。对于已经或预期将改变或降低与台湾方面正式或非正式关系的国家,美国国务卿可考虑扩大、终止或降低美国对该等国家的援助。^[42]

可以看出,“台北法案”内容非常具体,不仅对行政部门作出了在规定时间内提出具体报告的要求,还列举了行政部门可采取的具体行动,并且授权行政部门以调整外援的方式“惩罚”相关国家。

(5)“恢复与台湾外交关系决议案”。从某种程度上来说,这个决议案可以说是“建交决议案”甚至是“台独决议案”,因为它直接敦促总统“承认台湾,并协助其加入联合国”。此次提出这项决议案的是来自加州的共和党籍众议员罗拉巴克(Dana Rohrabacher)。决议案“呼吁美国政府‘与台湾恢复外交关系’”,鼓吹“放弃一中政策,改采‘一中一台’政策,承认台湾为主权独立国家”。决议案还提出,美国政府也应该积极支持台湾充分参与联合国,“以及以主权国家为会员的国际组织”。

这样的极端决议案并不是第一次提出。^[43]自美国与“中华民国”“断交”以来,几乎每一届国会都有议员提出相同议题的法案,除了均“未通过”之外,这些提案包含了一些共同的特征:①“建交”的对象从一开始的“在台湾之中华民国”“台湾(中华民国)”到现在的“台湾”。②提案或联署的议员两党籍都有,以共和党籍为主。③多数提案都只停留在众议院层级,参议院并没有提案。④决议案的内容大同小异,行文的顺序都差不多。

二、2016—2018年涉台法案/决议案的主要特征

提案是美国国会议员立法行为的起点,也是干涉中国内政、显示“友台”姿态的重要方式和切入点。过去,国会“亲台”势力也通过不断推动各类涉台提案,要求从政治、经济、安全各方面全面提升美台关系,支持扩大台湾地区的国际空间,内容和方式虽不能说是简单的复制粘贴,但基本是大同小异、“新瓶装旧酒”。本文认为,与过去美国国会涉台法案/决议案相比较,2016—2018年(114—115届)美国国会关注、干涉的台海事务越来越广泛及深入,提出的涉台法案/决议案有许多鲜明特征和某种新的动向。

(一) 议题聚焦

近年来,美国国会大量的涉台法案/决议案聚焦于“提升美台关系”与“台湾国际空间”两个议题。首先是在提升美台实质关系方面,过去美国对台政策的一些限制性做法正被重新评估调整。

“与台湾交往法”顺利通过并被签署生效就是一个例证。该法案的关键词是“解除美台官员互访限制”。其次是“应对台湾国际空间”，如炮制的“2018年台湾国际参与法案”“台北法案”等都是直接针对台湾地区所谓“国际空间”的提案。

(二) 多面配合

为配合涉台法案/决议案,国会议员采取了更多具体的、有针对性的行动。一是以外围的相关提案配合。2018年8月萨尔瓦多与台湾方面“断交”,和中国建交,加德纳与卢比奥随即针对《2019财年国防部拨款法》提出修正案,禁止该法案所拨款项用于援助萨尔瓦多,以回应萨与台湾当局的“断交”行为。^[44]加德纳在推文中称,萨尔瓦多对台湾作出“错误决定”,这将对美萨关系带来负面影响。“美国政府必须动用各种工具,对抗中国对台湾的霸凌行为。”二是以行动和言论配合。2018年加德纳到访台湾,抛出“2018年台湾国际参与法案”,声称由于大陆方面“施压”,台湾被排除在世卫组织、国际民航组织和国际刑警组织之外,“‘台湾国际参与法案’就是对此一现象进行回应”。^[45]2018年9月,在台当局连续失去几个“邦交国”后,加德纳就拉拢其他“友台”议员提出所谓的“台北法案”,旨在加强台湾地区在世界上的地位,防范“断交”再发生。三是以听证会等配合。国会听证会是充分酝酿和讨论法案的表现,一些涉台法案之所以能在较短时间内就获得通过并很快由总统签署,与听证会的配合密切相关。以“2018年亚洲再保证倡议法案”为例,在提交该法案前,加德纳与卢比奥、马基等人经过了较长时间的准备和酝酿,仅2017年就召开了三次听证会,以收集信息、听取意见。^[46]2017年7月,加德纳在美国战略与国际问题研究中心(CSIS)举行的第7次南海问题研讨会上发表演讲,提出了“亚洲再保证倡议”设想,直至2018年4月24日,该法案被正式提交参议院外交委员会。^[47]

(三) 注重提案的技巧性

一是突出重点法案。“与台湾交往法”通过后美国会推出了一系列提案,但在实际操作中,只有“2018年亚洲再保证倡议法案”进度明显,有5个联署人,并最终得以通过。反观其他法案,有的在提出的时候就能预见其命运(如“建交”提案),一定数量提案的最大效果是营造了一种“友台”环境。例如“2017年台湾安全法案”参议院版本2个联署人,众议院版本1个联署人,而“2018年台湾防务评估委员会法案”完全没有联署人。二是“捆绑式”操作。通常,直接冠以“台湾”名称的针对性较高的法案要顺利推动并不容易,且假如无法在这次的会期内通过,等到下次会期想再闯关,则必须重新提案。近年来国会涉台议案常见手法就是把台湾相关的内容纳入一个区域性、或是整体规划类的大法案中,标题本身并无涉台字眼。例如各财年《国防授权法》,将许多重要涉台政策捆绑其中,并与其他涉台法案形成了相互配合的关系,具有极强的欺骗性。《2019财年国防授权法》一开始提案的版本并没有提到台湾,后来5月10日在众议院军事委员会通过的版本之中,才增加了两节台湾相关的内容,分别为Sec. 1253“强化台湾实时应战能力”和Sec. 1262“美台高阶防卫交流”。“捆绑式”操作带来的直接后果是:类似法案每年都会提出、每年都必须过,这也是为什么我们要在涉台法案中特别关注美国各财年《国防授权法》的重要原因。三是“新瓶装旧酒”。一些过去一再被重复提案过的“旧法案”也开始以新的方式重新包装后再次提出。例如“建交”提案,尽管议题相同,内容和过去大同小异,具体到2018年提出的决议案H.Con.Res.124,虽然该决议案并无法律拘束力,但如果从这个决议案的性质以及当前特定的时空背景下来看,鼓吹美台“建交”被炒作放大,显示出“亲台”议员为争取提升涉台事务话语权不断做出尝试,再次确认了“美国对台湾的坚定支持”。在这种情况下,旧法案也在一定程度上获得了“新的意义”。四是改变提案方式。包括:①联署人数增加。尽管从过去经验观察,涉台相关法案的联署人数与法案通过的机率并没有显著关系,然而联署人数仍旧代表着议员对这个议题的支持强度。②参议院提案增加。共同决议案成案的要件就是参众两院共同提案并通过。一些内容相关的相关决议在之前几届国会里都只有众议员提案,而近年来很多提案都是一同在参议院提出,表示该议题在国会中可能会出现重大进

展。③决议案通过率增加。决议案虽然不像法律,通过后就对行政机关具有拘束力,但仍代表着国会意见,代表着这个议题的“民意”基础。如“对台六项保证”决议案通过之后,经常被国会议员甚至官员反复提及。

(四) 完成立法比例提高、速度加快

在国会立法的问题上,美国行政部门并非无能为力。相反,行政当局甚至总统本人,可以通过与关键国会议员的沟通,施加自己的影响,延迟、甚至阻止某些立法的出台。一个典型的例子是2000年初“加强台湾安全法案”。在众议院通过该法案后,克林顿政府强烈反对,并努力做参议院的工作,结果是参议院没有就此举行投票,众议院通过的法案也就成了废案。

然而,近年来的国会对涉台法案/决议案完成立法比例提高、速度加快,许多提案采取“一致通过”“无人反对”“声音投票”等表决方式(通常在议案争议较小、态度明显时采取的表决方式),既不记名也耗时较短。涉台法案/决议案高通过率显示,两党对涉台议题的态度基本一致,在“台湾连线”之外,美国国会支持涉台法案的议员人数增多,对台湾战略价值利用有“溢出”传统“亲台派”范围的迹象。

(五) 若干核心人物发挥关键作用

仔细研究近年来的涉台法案不难发现,促成法案通过的和不断提出法案的,通过联署法案及联名函等方式表达对台湾支持的,就是几位台当局的“老朋友”。从绝对数量上看,这部分议员人数并不多。他们中大多数留在新一届,即第116届国会,继续兴风作浪,连线成面,利用中美结构性矛盾和美国府会矛盾在国会不断制造事端。

表6 美国国会涉台提案核心人物

议员	党派	主要头衔(114-115届)	116届
罗伊斯(Edward Royce)	共和党	众议院外委会主席	无
罗斯雷腾(Ros-Lehtinen)	共和党	众议院外委会荣誉主席	无
约霍(Ted Yoho)	共和党	众议院亚太小组委员会主席	众议员
罗拉巴克(Dana Rohrabacher)	共和党	众议员	无
柯顿(Tom Cotton)	共和党	参议员	参议员
夏伯特(Steve Chabot)	共和党	众议员	众议员
卢比奥(Marco Rubio)	共和党	参议员	参议员
加德纳(Cory Gardner)	共和党	参院外委会亚太小组主席	参议员
麦卡锡(Kevin McCarthy)	共和党	众议员	少数党领袖
皮廷格(Robert Pittenger)	共和党	众议员	无
麦考尔(Michael McCaul)	共和党	众议员	众议院国土安全委员会主席
安格尔(Eliot L. Engel)	民主党	众议员	众议院外交委员会主席
梅南德斯(Robert Menendez)	民主党	参议员	参议员
谢尔曼(Brad Sherman)	民主党	众议员	众议员
马基(Ed Markey)	民主党	参议员	参议员

三、2016—2018年涉台法案/决议案对涉台外交的影响

第一,2016—2018年美国国会涉台法案/决议案展现了不同于过去的新特征。过去传统上对美国国会涉台议案的经验——多数为国会采取的象征性行动,在推动过程中,条款不具约束性成为其得到两党多数议员支持的重要条件,绝大多数实际上是对美国行政部门台海政策的“假制衡”,只是展现出台湾当局对国会的游说及国会的投机心态等等,都可能成为“过去式”。而上述2016—2018年美国国会涉台法案/决议案所呈现出的若干新特征,可能发展为未来美国国会涉台议案/决议案运作的常态。

第二,不断推出的法案/决议案将使美国新的“台海战略”获得实质性推动。多数的观察认为,近年来的法案/决议案显示了美国国会对台湾的支持达到了空前力度,从法案具体内容可以一窥正逐渐成形的、新的美国台海政策的基本面貌。一方面,2016—2018年美国国会多数涉台法案/决议案都涉及美国的台海政策,从安全、政治、价值观三个方面具体阐明;另一方面,各涉台法案/决议案在内容上遥相呼应,如强调加强美国与台湾地区的军事和政治互动等,无形中勾勒出一个更为详细的对台政策框架。

逐渐地,国会的态度和政策也成为美国“亲台”分子口中“一中政策”的组成部分,特别是总统签署通过的“与台湾交往法”以及2017—2019各财年《国防授权法》涉台条款,使得一些酝酿中的措施不只停留在政策规划层面,而是存在真正落地的可能。2018年10月以来,美国以所谓“科研船”的名义派具有军事性质的舰船泊靠高雄港,派美国国务院副助理国务卿巴斯比赴台湾活动等等都可以寻找到涉台法案的影子。当然,我们也要看到,即使已经签署的法案真正完全实施也会面临一些问题。例如“2018年亚洲再保证倡议法案”只是一项广泛的倡议,涉及美国与诸多国家关系,每年15亿美元的拨款虽可为“印太战略”的实施提供一些资金,但面对庞大复杂的议程,实施效果仍非常有限。此外由于法案部分条款涉及立法与行政部门的关系,后者不会全盘接受。

第三,2016—2018年涉台法案/决议案与美国政府对华政策的影响与关联度高,在总体目标上与美国政府的对华政策是相互支持与配合的关系。简言之,涉台法案/决议案就是中美关系中美国的“台湾牌”。之所以有些法案以40年来最快速度获得两党议员支持,显示出美国朝野上下对中国的高度警觉。我们看到,国会意见成为中美关系的杠杆,许多涉台法案/决议案包括了大量与中国有关的内容,有些还直接针对中国,如“2018年亚洲再保证倡议法案”第203、209和213条款,认为中国削弱了印太地区基于规则的秩序;要求美国信守“对台湾的承诺”,继续定期对台军售并鼓励美高官访台;强调将继续在印太地区开展航行和飞越自由活动,甚至将为此与盟友展开联合行动。法案中关于强化美印战略伙伴关系,重视美日印澳四边合作机制,加强与东南亚安全关系等内容,显然也有应对中国崛起的考虑。

第四,美国国会打“台湾牌”的动作不会停止。美国国会已经进入了新一届第116届的任期,但涉台法案/决议案的冒进并不会随着美国中期选举一并落幕。首先,中期选举后,尽管波及了一些“亲台派”席次,但国会“亲台”的总体格局保持不变,“亲台”议员整体实力未受太大冲击。其次,尽管在整个过程中,美国行政部门不断重申“一中政策”未变,看似与国会在立场上有着较大差异,但美国行政部门处理中美关系,往往都将各类法案/决议案作为棋子谋取美国利益。那些游走于“一中”红线两侧的“友台”法案/决议案,最终都可成为行政部门对华的“政策武器”,包括仍排队等在参院待审的议案,诸如:助台重获世卫大会观察员身份、对台军售,及推动国会邀请蔡访美等,无一不是美方手中的“筹码”。最后,中美战略博弈的复杂形势,让美国更加依赖“台湾牌”给中国制造麻烦。美国国内各方面对中国的抗拒、敌视情绪不断升高,除了强化打“经贸牌”,试图逼迫中国妥协让步外,同时加强利用“台湾牌”,以期达到“极限施压”的效果。美国对华政策将会继续使用

“台湾牌”,不会令人感到意外。

第五,未来一个时期,美台互相勾连、在两岸关系上制造麻烦的可能性和危害性都将不断上升。2018年台湾地方选举,美方不寻常地公开挺民进党,但美方的“力挺”显未奏效,民进党依然大败。随着岛内围绕2020年台湾地区领导人选举博弈的展开,美国可能加码护航民进党。美台需要制造更多有利于选举的话题来拉抬选情,其中双方最大的契合点就是所谓“中国威胁论”“中国打压论”,以及以所谓民主自由的价值同盟加紧合作。美国国会一直在突破官员高层互访方面蠢蠢欲动,尤其是蔡英文如果执政不佳,年底选举遭受挫败,其两岸政策可能出现倒退,在此情况下,蔡可能更期待赴美活动,既博取美国的支持,也在美发表消极甚至倒退的两岸言论,从而达到“出口转内销”的效应,加大岛内“反中抗中”氛围,凝聚绿营支持者,为其2020年“大选”预做准备。

可以预见,美国国会还会不断抛出试探触碰中国底线的议题(如美舰泊台、邀台当局领导人访问等),与此同时出台更多支持推进美台关系的法案/决议案,如在台参加WHA、INTERPOL大会等议题上强力表态,甚至采取实际行动;又如加大助台“固邦”力度,为台拓展与新南向国家的实质关系等方面提供协助;在法案/决议案的最终形式上,会尽可能操作更多国会涉台法案送由总统签署生效,以此强化美台所谓的“法律关系”等等。从我方应对来看,既需要超越过往历史经验来看美国国会的涉台法案/决议案以及美国的台海政策,也应该把握一点:美国打“台湾牌”有其自身的制约性因素和最终的限度,从这个意义上说,尽管美国国会的种种行径都具有极强的挑衅性,我们在面对变局或乱局时,不能随之起舞,而是需要保持战略耐心和战略自信,按自己节奏行事。

注释:

- [1] 张光、刁大明著《解构国会山——美国国会政治与议员涉华行为》,北京:时事出版社,2013年。
- [2] 孙哲主编《美国国会与台湾问题》,上海:复旦大学出版社,2005年。
- [3] 张光、刁大明《美国国会涉台提案的发展》,《台湾研究集刊》2007年第2期。
- [4] 信强著《解读美国涉台决策:国会的视角》,上海:上海人民出版社,2010年。
- [5] 张子介《台湾游说集团对美国国会的游说——以台北经济文化代表处和台湾人公共事务协会为例》,《美国研究》2015年第3期。
- [6] 邢海燕《台湾游说集团对美游说的特点及影响》,《世界政治与经济论坛》2004年第6期。
- [7] Text: H.Con.Res.88 — 114th Congress(2015-2016), Introduced in House(10/28/2015), <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-concurrent-resolution/88/text/ih>.
- [8] <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/senate-concurrent-resolution/38/text?q=%7B%22search%22%3A%5B%22S.Con.Res.38%22%5D%7D&r=19&s=2>.
- [9] 参见童立群《美国对台“六项保证”的政策分析》,《太平洋学报》2018年第3期。
- [10] 分别为众议院 H.Con.Res.88 和参议院 S.Con.Res.38。
- [11] 原文如下:“Reaffirming the Taiwan Relations Act and the Six Assurances as cornerstones of United States-Taiwan relations.”
- [12] 曹郁芬《美对台六项保证首次列入法案》,《自由时报》(台北)2016年4月21日。
- [13] Text: H.Con.Res.88 — 114th Congress(2015-2016), Referred in Senate(05/17/2016), <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-concurrent-resolution/88/text/rfs>.
- [14] 众议院包括了 Introduced in House/ Engrossed in House/Referred in Senate 三个版本;参议院包括了 Introduced in Senate/Reported to Senate/ Engrossed in Senate 三个版本。
- [15] <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/535?q=%7B%22search%22%3A%5B%22taiwan+act%22%5D%7D&r=1>,最后访问时间:2018年10月18日。
- [16] <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/6047?q=%7B%22search%22%3A%5B%22taiwan+act%22%5D%7D&r=4>,最后访问时间:2018年10月19日。
- [17] <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/senate-bill/3397?q=%7B%22search%22%3A%5B%22taiwan+act%22%5D%7D&r=3>,最后访问时间:2018年10月19日。
- [18] <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/535/cosponsors?q=%7B%22search%22%3A%5B%22>

- 22taiwan+act%22%5D%7D&r=1,最后访问时间:2018年10月19日。
- [19] <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/1051/cosponsors?q=%7B%22search%22%3A%5B%22taiwan+act%22%5D%7D&r=2>,最后访问时间:2018年10月19日。
- [20] <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/535/text?q=%7B%22search%22%3A%5B%22taiwan+travel+act%22%5D%7D&r=1>,最后访问时间:2018年10月24日。
- [21] <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/senate-bill/2943/text?overview=closed&r=6>,最后访问时间:2018年10月25日。
- [22] <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/2810?q=%7B%22search%22%3A%5B%22NDAA%22%5D%7D&r=8>,最后访问时间:2018年10月25日。
- [23] <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/5515?q=%7B%22search%22%3A%5B%22NDAA%22%5D%7D&r=6>,最后访问时间:2018年10月25日。
- [24] <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/2736?q=%7B%22search%22%3A%5B%22Asia+Re-assurance+Initiative+Act%22%5D%7D&r=1>,最后访问时间:2018年11月6日。
- [25] <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/6888?q=%7B%22search%22%3A%5B%22Asia+Re-assurance+Initiative+Act%22%5D%7D&r=2>,最后访问时间:2018年11月6日。
- [26] 参议员加德纳网站, <https://www.gardner.senate.gov/newsroom/press-releases/gardner-markey-comprehensive-asia-policy-legislation-becomes-law>,最后访问时间:2019年1月21日。
- [27] 第205条“美国-东盟策略伙伴关系”第1项第4款:美国应肯定东盟与亚洲及其他地方之经济、政治与安全伙伴交往之价值,包括澳洲、加拿大、欧盟、印度、日本、新西兰、挪威、韩国及台湾。
- [28] 第209条“对台湾的承诺”。
- [29] 第209条“对台军售”。
- [30] 第209条“旅行访问”。
- [31] 王慧《又插手台湾问题!特朗普签署新法案,鼓吹定期对台军售和高层官员访问》,观察者网, https://m.guancha.cn/politics/2019_01_01_485336.shtml,最后访问时间:2019年1月1日。
- [32] <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/1620?q=%7B%22search%22%3A%5B%22Taiwan+Security+Act%22%5D%7D&r=1>,最后访问时间:2018年11月6日。
- [33] <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/4288/cosponsors?q=%7B%22search%22%3A%5B%22Taiwan+Security+Act%22%5D%7D&r=2>,最后访问时间:2018年11月6日。
- [34] <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/5680?q=%7B%22search%22%3A%5B%22Taiwan+Defense+Assessment+Commission+Act+of+2018%22%5D%7D&r=1>,最后访问时间:2018年11月6日。
- [35] <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/2962?q=%7B%22search%22%3A%5B%22Taiwan+International+Participation+Act+of+2018%22%5D%7D&r=1>,最后访问时间:2018年11月6日。
- [36] <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-concurrent-resolution/124?q=%7B%22search%22%3A%5B%22Expressing+the+sense+of+Congress+that+the+United+States+should+resume+normal+diplomatic+relations+with+Taiwan%2C+and+for+other+purposes%22%5D%7D&r=1>,最后访问时间:2018年11月6日。
- [37] <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/3406?q=%7B%22search%22%3A%5B%222018+Taiwan+Allies+International+Protection+and+Enhancement+Initiative+Act%22%5D%7D&r=1>,最后访问时间:2018年11月6日。
- [38] 《提“台湾安全法”挺台美军事交流 美国会:一起站上国际舞台》,ETtoday 新闻云, <http://adv.ettoday.net/news/20171109/1048523.htm>,最后访问时间:2017年11月9日。
- [39] 参议员加德纳网站, <https://www.gardner.senate.gov/newsroom/press-releases/gardner-reaffirms-importance-of-us-taiwan-friendship-in-meeting-with-president-tsai>,最后访问时间:2019年1月29日。
- [40] [41] 参议员加德纳网站, <https://www.gardner.senate.gov/newsroom/press-releases/gardner-markey-rubio-mendez-introduce-legislation-to-defend-taiwan>,最后访问时间:2019年1月29日。
- [42] 法案列出可考虑的援助项目包括:1961年《对外援助法》第二部分第4章规定的经济援助基金;依据《武器出口管制法》第23条所规范之军事援助(关于对外军事融资计划);1961年《对外援助法》第二部分第5章(关于国际军事教育及训练)。
- [43] 相关决议案如 H.Con.Res. 440(108th)、H.Con.Res.69(109th)、H.Con.Res.73(110th)、H.Con.Res.18(111th)、H.Con.Res.122(112th)、H.Con.Res.29(113th)。
- [44] 《萨尔瓦多转向 美国务院:审视美萨关系》,《联合报》(台北)2018年8月22日。

- [45] 《美“友台派”议员又作妖,提“2018年台湾国际参与法案”》,环球网, <http://taiwan.huanqiu.com/article/2018-05/12098477.html>, 最后访问时间: 2018年5月26日。
- [46] 3月第一次听证会聚焦朝鲜半岛、南海、东南亚恐怖主义等安全问题,5月第二次听证会审视了美国在亚洲的“经济领导力”,7月第三次听证会讨论了促进民主、人权及法治等问题,而安全、经济和价值观恰恰构成该法案的三个主要部分。
- [47] 2018年10月3日,参议员科克根据外委会要求就修改后的法案条文进行了说明,同日该法案被列入立法议程;12月4日,参议院一致通过该法案;12月12日众议院通过,但要求做出进一步修改;12月19日,参议院再度审议修改后的法案并无异议通过;12月27日,法案提交总统特朗普并最终被签署。

(责任编辑:唐 桦)

The Important Taiwan-related Bills/Resolutions of the United States Congress (2016-2018): Its Contents, Characteristics and Impacts.

Tong Liqun

Abstract: Based on the analysis of the main contents of the important Taiwan-related bills/resolutions of the 114-115 (2016-2018) US Congress, this paper aims to bring to light their operation patterns and the main characteristics. In recent years, the bills/resolutions have increased the proportion and speed in completing legislation, focusing on topics and the skill of advancing proposals, but the result and its impacts are very serious. In the future, the new characteristics of the bills/resolution will be normalized and the United States will continue to play the “Taiwan card”.

Key Words: US Congress, Relevant to Taiwan, Bill/Resolution, US-Taiwan relations