

國立臺灣大學社會科學院政治學研究所



碩士論文

Department of Political Science

College of Social Sciences

National Taiwan University

Master Thesis

美國國會在台美關係中的角色：基於 1999 年至
2021 年間友台法案的分析

The Role of Congress in US-Taiwan Relations:
Analyses of Pro-Taiwan Legislative Bills,
1999-2021

郭宏章

Hung-Chang Kuo

指導教授：郭銘傑 博士

Advisor: Jason M. Kuo, Ph.D.

中華民國 111 年 9 月

September, 2022



國立臺灣大學碩士學位論文
口試委員會審定書

美國國會在台美關係中的角色：基於 1999 年至
2021 年間友台法案的分析

The Role of Congress in US-Taiwan Relations:
Analyses of Pro-Taiwan Legislative Bills,
1999-2021

本論文係 郭宏章 君 (P08322012) 在國立臺灣大學政
治學系完成之碩士學位論文，於民國111年09月12日承下列考
試委員審查通過及口試及格，特此證明

口試委員：

郭銘傑

(簽名)

(指導教授)

吳崇丞

張淑

謝辭



回想起高中二年級，父親來到我離家唸書的住處沒見到我，只留下一張紙條寫著：「宏章，你很久沒有進步了」。紙條早已不見蹤跡，但是在大學畢業 28 年後，我獲得寶貴的機會，走進台大政治學系，心裡再次想起父親的這句話。在眾人稱羨的台大校園中，接受與新聞職場全然不同的挑戰，一窺政治學海的淵博，培養學術思維及研究能力，是奢侈的幸福，但同時也面對各種嚴格的考驗，包括 COVID-19 疫情以及工作重大轉變。三年烈火淬鍊後，手捧著這個珍貴的無形寶物，卻捨不得離開校園。

由衷感謝我的指導教授郭銘傑老師十分用心的指導與鞭策，引導我這個「時間管理能力」不夠強的學生，及時往正確研究方向衝刺。感謝口試委員張登及主任與吳崇涵教授，全方位的指點讓我的論文更臻完整。感謝台大給予最佳的學習環境，尤其是社科院的辜振甫先生紀念圖書館，對於一個大學時期三年寒暑假都在圖書館工讀的學生，每次走進社圖就像回到家。感謝台大政治系所有老師們的提攜與分享，受用無窮。感謝欣蕾助教、永承、易修，尤其要感謝易修急救解決軟體問題。而身為班代，感恩 EMPA19 全班同學的支持，尤其是論文口試時冒雨從南部趕來「壓陣」的惠容姊。感謝最好的幫手如馨、書韻、彥詞、安琪、志維、孟娟、威志、佳元、建宜。還要感謝同為郭老師指導的三郎、元婷、玄會、琇雲、姝榕給予支援，包括生命中不可或缺的美食。

感謝我的另一半巧玲，支持與包容我「任性」的一次學習之旅，這三年少了很多全家人相處的時間。要感謝女兒念祁，也給了我重返校園的動力與奮鬥目標。最後，要將這一個里程碑獻給我的父母親，感謝您們無條件的支持與鼓勵，尤其在我人生「五局上半」開始之際，仍可以提起球棒揮出一支全壘打，感謝您們相信我，會一直努力變得更好。

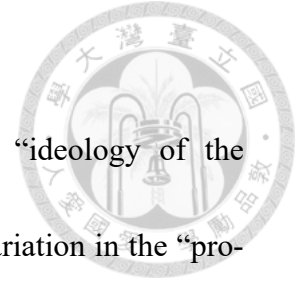
中文摘要



本研究以「府會關係」及「總統所屬政黨意識形態」建立四個美國國會通過友台法案數量分布的四個假設；並藉以分析美國國會在 1999 年 1 月起至 2021 年 1 月期間審議通過並且經由總統簽署生效的一系列「友台法案」數量分布。研究結果與假設一致：共和黨一致政府時期數量最多；民主黨一致政府時期數量最少；然而，民主黨分立時期數量次多；共和黨分立政府時期數量則次少。此一結果亦不受友台法案的類型為「安全」以及「經濟社會」而有所不同。整體而言，本研究顯示現實主義基於單一理性行為者預設來分析台美關係的不足：美國國會具有獨自促進台美關係中具有積極角色；然而，美國國會在對外關係中的積極角色也明顯受到府會關係與總統政黨意識形態的美國國內政治制度約束。

關鍵字：友台法案、台美關係、美國國會、國內政治制度

Abstract

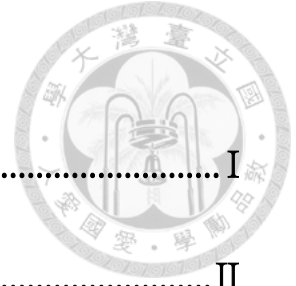


This study adopts “executive-legislative relationship” and “ideology of the presidential party” to derive four hypotheses with regards to the variation in the “pro-Taiwan legislative bills” passed in US Congress, and analyzes the distribution of “pro-Taiwan legislative bills” passed in US Congress from January 1999 to January 2021. The results are in line with the four hypotheses: Republican united government produced pro-Taiwan legislative bills most frequently, Democratic united government least frequently, Democratic divided government second most frequently, and Republican divided government second least frequently. The same pattern holds no matter these bills are for “security” and “socio-economic” purposes. Overall, this study demonstrates that the US Congress has its active role in facilitating US-Taiwan relations independently; and yet such an active role is apparently constrained by “executive-legislative relationship” and “ideology of the presidential party” in the US domestic politics.

Key Words: Pro-Taiwan Legislative Bills, US-Taiwan Relations, Congress,

Domestic Political Institutions

目錄



口試委員會審定書.....	I
謝辭.....	II
中文摘要.....	III
ABSTRACT.....	IV
第一章 緒論.....	1
第一節 研究動機.....	1
第二節 研究問題.....	6
第三節 章節安排.....	9
第二章 文獻回顧.....	10
第一節 國際體系與台美關係.....	11
第二節 府會關係影響美國對台政策.....	14
第三節 意識形態影響對台政策.....	20
第四節 小結.....	27
第三章 研究設計.....	28
第一節 研究方法.....	28
第二節 研究架構.....	30

第三節 友台法案統計與數量分析	40
第四節 友台法案分類與比較.....	44
第四章 不同總統時期個案分析	50
第一節 柯林頓任期最後 2 年.....	50
第二節 小布希總統任期	55
第三節 歐巴馬總統時期	82
第四節 川普總統時期	106
第五節 兩類型友台法案數量與四種假設的比對.....	146
第五章 結論	153
第一節 研究發現.....	153
第二節 研究限制與展望	158
參考文獻.....	166
壹、中文部分	166
貳、西文部分	169
參、網路資訊：	170



表目次



表 2-1	26
表 3-1	39
表 3-2	41
表 3-3	41
表 3-4	43
表 3-5	45
表 3-6	45
表 3-7	47
表 3-8	48
表 3-9	48
表 3-10	49
表 4-1	51
表 4-2	74
表 4-3	78
表 4-4	80

表 4-5	81
表 4-6	99
表 4-7	100
表 4-8	101
表 4-9	104
表 4-10	141
表 4-11	143
表 4-12	147



第一章 緒論



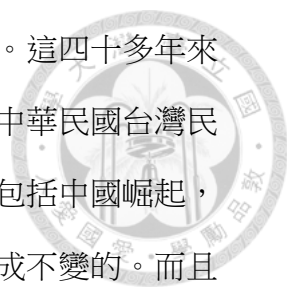
第一節 研究動機

壹、台美關係的基石—台灣關係法

在中華民國台灣的對外關係上，台美關係無疑是最重要的外交關係。中華民國與美國於 1979 年 1 月 1 日斷交之前，原本維持正式邦交的關係。儘管國民黨執政的中華民國政府因在中國大陸地區的國共內戰嚴重挫敗，於 1949 年播遷到台灣之後，美國與中華民國政府關係一度飄搖，甚至美方對於國共內戰發展「坐視不管」的態度。但在 1950 年韓戰爆發、中共人民解放軍大舉援助北韓對南韓及美國作戰之後，美國考慮到台灣在第一島鏈「圍堵」共產勢力擴張的戰略，美國與中華民國於 1954 年初簽署《中美共同防禦條約》，此後美國第七艦隊開始巡弋台灣海峽，並且提供各種援助物資與資金給台灣，穩定了台灣的局勢，也讓原本欲揮軍渡海攻下台灣的中共領導人毛澤東，暫時擱置對台作戰計畫。韓戰停戰之後，歷經越戰爆發，台灣當時也成為赴越南作戰美軍重要的中途整備後勤基地與休憩地點，加上美國市場對於台灣各項出口產品開放，台灣於 1966 年（民國 55 年）創建了全球第一個加工出口區—「高雄加工出口區」之後¹，開啟了台灣逐步成為美國重要貿易夥伴的局面，我國經濟型態也逐步轉型為出口為導向的國家。因此，美國對於台灣，在政治、軍事、社會、經濟與文化等領域均發揮相當重要的影響力。

儘管在 1979 年美國與中華民國斷交後，台灣與美國之間，依靠由美國國會主導通過的《台灣關係法》（Taiwan Relations Act）以及美國對台灣之六項保

¹ 摘自「繼往開來—加工出口區 40 週年特展」網頁，國立科學工藝博物館，2006 年。網址：<https://www3.nstm.gov.tw/word40th/index.htm#>。

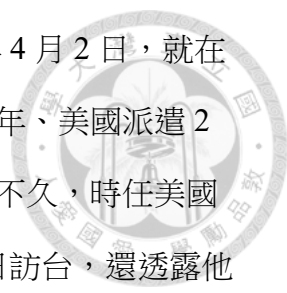


證（美國在台協會，2022），持續維繫台美之間的非邦交關係。這四十多年來美國持續協助台灣自我防衛、強化雙方經貿往來，並且支持中華民國台灣民主自由政體的運作。但是，台美關係處於國際情勢的大局中，包括中國崛起，台海周邊以及台灣內部的政治經濟動態，使得台美關係不是一成不變的。而且台美關係也因為美國內部政治、憲政體制、府會關係，甚至是因政黨意識形態等因素而產生不同的變化。

而在台美關係當中，隨著美國行政部門（總統）與執政黨的更迭之外，美國國會支持台灣的立場，相當鮮明，甚至在 1979 年之後似乎形成了一個傳統。美國國內法《台灣關係法》通過迄今已有 43 年。美國聯邦眾議院議長裴洛西（Nancy Pelosi）於 2022 年 8 月 2 日至 3 日訪問台灣，不僅在華盛頓時報（Washington Post）投書強調《台灣關係法》的重要性（Nancy Pelosi，2022），裴洛西也在接受蔡英文總統頒贈特種大綬雲卿勳章時，致詞強調率領聯邦眾議院訪問團來訪其中一項重點，就是要提醒各方：「43 年前，我們通過《台灣關係法》，美國當時就許下對台灣磐石般的承諾——要永遠與台灣站在一起。」裴洛西認為台美雙方在《台灣關係法》堅定基礎之上，基於自治與自決的共同價值，形塑了雙方的夥伴關係，並且「專注在區域與世界的共同安全、保障與深化我們的經濟關係，使得兩國的人民有更好的生活。」²。裴洛西緊扣《台灣關係法》立法初衷，由此可見，《台灣關係法》在美國國會對於促成多數跨黨派國會議員支持台灣的長遠的影響與作用，也的確成為台美關係的基石。

事實上，美國國會在台美關係中的角色，從制定《台灣關係法》開始，就表現積極，不斷督促美國行政部門履行《台灣關係法》中對於台灣的法律義務，在政策執行層面落實。而國會議長訪台，也是表態支持的重要行動。事實

² 中華民國總統府網站，2022.08.03，〈總統接見美國聯邦眾議院議長裴洛西訪團一行〉，<https://www.president.gov.tw/News/26854>，（2022/8/5 檢閱）。



上，裴洛西是第二位在任內訪問台灣的美國國會議長。1997年4月2日，就在中共1995年開始對台軍事演習、試射彈道飛彈，持續到1996年、美國派遣2個航空母艦戰鬥群接近台灣海域後，中共的對台軍演才剛結束不久，時任美國聯邦眾議院議長金瑞契（Newt Gingrich），於1997年4月2日訪台，還透露他曾當面告知中國領導人，如果中國動武，「美國會防衛台灣」（中央社，2022年8月2日），成為當時台美關係的高峰。

美國聯邦眾議院兩位議長金瑞契與裴洛西相隔25年先後訪問台灣，都是台美關係重要的里程碑，來台訪問的時機也都選在中共對台升高壓力的時刻，展現對於台灣民主自由政體的支持，並強調《台灣關係法》以及美國對台灣的承諾，都是美國國會在台美關係中扮演積極角色的鮮明例子。

貳、國家單一行為者論述不足

過去研究台美關係的研究者，幾乎多以現實主義觀點，將行政部門等同於國家，也就是把行政部門當做國家的單一行為者，卻忽略美國國會在台美關係中的關鍵角色。

審視台美關係近20年的互動，《台灣關係法》隨著時間的推移，其間歷經台美雙邊政治經濟變化，也出現不少考驗，更需要持續強化，以增進台美關係。台灣於2000年3月舉行的總統大選，民主進步黨的候選人陳水扁，以得票率39.30%勝選，台灣首度政黨輪替，中華民國在台灣的民主化成果，以及被國際社會認為這是自由民主制度的勝利，實際上也開創了台美關係新的局面。馬英九2008年起執政8年，以「不統、不獨、不武」的政策方針，以及對中國大陸較為友善的方式，改善兩岸關係，獲得美國歐巴馬政府的肯定。

不過，隨著中國崛起在軍事安全、經濟貿易、科技等各方面，加上中國推動「一帶一路」、「中國製造2025」政策等，在各領域對於美國造成全面性的挑戰。因此，歐巴馬執政後期，推出「重返亞洲」（Pivot to Asia）政策，美中

關係再度拉開距離，台灣在「自由繁榮之弧」中的地位，獲得日本與美國的重視，西太平洋與印度洋國家的戰略也因此逐漸成形。

川普於 2016 年贏得總統大選後，於 2017 年 11 月提出「印太戰略」構想，隨後對中國宣布貿易戰、科技戰等，川普政府通過一系列強化台美關係的政策，包括 11 次宣布對台軍售，協助台灣自我防衛。2019 年底，中國武漢傳出不明肺炎的傳染病，隨後被證實是類似 SARS 的 COVID-19 病毒疫情爆發，此一急性傳染病隨後在全世界大規模傳染。由於初期疫苗供應不及，台灣政府採購陷入困境，在日本宣布捐贈疫苗給台灣之後，美國聯邦參議員達克沃絲（Duckworth, Tammy [Sen.-D-IL]）於 2021 年 6 月 6 日率領參議員訪問團搭乘美國戰略運輸機 C-17 訪台，宣布捐贈 75 萬劑 COVID-19 疫苗給台灣，並稱「不會讓台灣孤軍奮戰」，穩定台灣民心。

回顧上述台美關係，除了明顯看到美國行政部門的角色之外，事實上美國國會常有比行政部門更加積極的促進台美關係的各種動作。尤其近 20 年來，中國崛起之後，台灣的民主自由受到更大的挑戰，除了需要邦交國在外交上的承認之外，更加需要美國與日本等「非正式邦交國」的實質支持。然而，行政部門受制於美國與中國三公報以及美國「一個中國政策」的拘束，即使希望加強台美關係，若沒有進一步的法律作為政策依據，美國行政部門的行政作為是無法超越「台灣關係法」以及「六項保證」的範圍。

在台灣遭遇危機時，更是考驗台美關係的基礎是否穩固。例如第三次台海危機、「兩國論」、甚至是近年來中共軍機與戰艦頻頻繞台、越過台海中線、不停地侵擾台灣西南防空識別區等，在台灣人民安全遭受嚴重威脅之際，美國國會比行政部門更容易快速採取「挺台」行動，面對中國壓力下，美國眾議院議長裴洛西率團來台表達支持即為一個例證。

美國國會在這 40 多年之間，經常透過立法行為，通過各項對台灣友好或是支持的法案或是決議案，這些國會通過的法案或決議案若成為聯邦公法（public law）的話，能夠對行政部門產生實質影響力，甚至有部分的拘束力。這些有助

於台灣利益的法案或是決議案，其立法意旨基本上都是希望能夠補充或是強化「台灣關係法」與對台六項保證的效力，甚至延伸到更強的效果，來對行政部門產生影響，給與台灣更強的支持力道。尤其最近 20 多年來，美國國會在強化台美關係上浮現出明顯的積極角色，從現象面來看，絲毫不遜於美國總統及其行政部門。而美國國會的積極動作與行政部門互動的結果，顯示出「台灣關係法」在台美關係中是不變的基石。國會的積極角色與作用，更顯示以現實主義觀點將行政部門視為台美關係中的「單一行為者」論述的不足。

參、美國國內政治影響台美關係

基於美國憲政體制賦予美國國會在外交領域的權力，美國國會獲得了外交政策的能動性，首要的具體的表現就是立法行為：法案的提出、審議與表決通過。美國國會議員依據美國聯邦憲法賦予的職責，可以針對其關切的議題，包括國防、外交、內政等事務，可以提出各種不同的法案與決議案。

這些依據《台灣關係法》的立法意旨提出來、強化台美關係的法案，林林總總，實質效果不一。而近年來，大約從近 20 年左右開始，上述這一類對於增進台美關係、協助台灣在防衛或是安全等領域的法案，常被媒體或政治人物冠上「友台法案」的稱呼。儘管媒體或政壇常提到「友台法案」這個稱呼，不過，在學術上並無明確清晰的定義。

綜觀這些「友台法案」內容，基本上均為增強《台灣關係法》的功能，或是從《台灣關係法》的基礎延伸出去的政策建議，要求行政部門落實履行台灣關係法在實際的執行面，例如 2018 年通過生效的《台灣旅行法》（美國第 115-135 號聯邦公法），其立法意旨開宗明義就是依據《台灣關係法》，但是也直指「美國內閣成員和其他高級官員對一個國家的訪問是美國與該國關係廣度和深度的一個指標。而且自《台灣關係法》頒布以來，美台關係由於美國對台灣高層互訪的自我限制，導致高層溝通不足。」因此以不具拘束力的「國會意見」（Sense of Congress）對行政部門提出「政策聲明」（Statement of Policy）建議美國行政部

門應該放寬所有層級的美國官員訪問台灣，並且放寬台灣高層官員訪問美國。這個案例就是明確補充或是強化《台灣關係法》的「友台」法案。

因此，為了本文能對台美關係進行清楚的分析，本文將美國國會的「友台法案」，定義為「為了補充《台灣關係法》所延伸的相關法案」。廣義而言，「友台法案」包括美國國會聯邦參議院與聯邦眾議院中提出的法案（bill）以及決議案（resolution）。

從小布希總統上任開始，一改柯林頓政府對中國姑息的政策，因此近 20 年來的台美關係，處於國際情勢與美國國內政治的場域中變化。而從各方面資訊初步觀察，美國國會在相應的總統任期中，產出「友台法案」的多寡，並獲得總統的支持簽署生效，成為聯邦公法，似有某種呼應行政部門對台政策的行為模式。

若能在近 20 年美國國會「友台法案」的產出當中，找出其影響的關鍵變數，將有助於台灣掌握未來與美國行政與立法部門的最佳互動模式，有助於提升台美在外交、安全與經濟社會等領域的整體關係，甚至可能在美國總統大選、國會改選之際，提早掌握未來美國對台政策變化的信號。

簡言之，探究美國國會在這 20 年來台美關係中的角色，以及分析影響這些成為聯邦公法生效的「友台法案」，對於台美關係的基石—《台灣關係法》，是否產生增強的作用，對應政治學理論，進行分析，找出對台美關係最佳化的外交政策建議，成為本文研究的主要動機。

第二節 研究問題

台美關係在 2000 年至 2020 年之間，無可避免的受到國際局勢的影響，尤其是美國與中國的關係，不論好與壞，必然影響台美關係。基於美國憲政的權力分立，國會與行政部門分權相互制衡，因此美國行政部門對台灣的立場「溫


度」升高或降低，美國國會未必同調。府會關係很可能對美國國會的立法行為產生影響。「友台法案」的提出與審議等立法行為，可以作為觀察美國國會對於支持台灣力度的證據，也是國會基於憲政體制的權力分立，所產生制衡與監督行政部門的實際表現。

當「友台法案」於美國聯邦參眾兩院國會審議通過後，送交美國總統，在審酌簽署這一類「友台法案」時，美國總統究竟對於台美關係有何觀點？總統所屬政黨的意識形態，勢必影響總統簽署法案的決定。此外，美國總統全方位的掌握行政權，因此，行政部門後續對法案條文的落實與否，也反映出「友台法案」獲得總統簽署成為法律後，是否的確為增進台美關係帶來實際的成效。

若從美國國會與行政部門之間的府會關係來思考，一致政府因為由同一政黨控制總統和國會，此一執政黨可以透過政黨與政府之間的協調平台這一類的機制來針對政策積極溝通，行政和立法之間的互動較為緊密，府會立場差異較小，因此較能推動執政黨的政策，以及所需要的立法配套。而分立政府（少數政府）時期，行政和立法機關之間經常發生衝突。理論上在一致政府時期，國會的立法法案成果，應比分立政府時期產出較多符合執政黨行政部門同一立場的法案。

最近的例子如 2017-2019 年，美國總統川普執政時期前兩年，此時的美國第 115 屆國會參眾兩院均由共和黨取得多數席次，此時行政部門與國會均屬於共和黨同一政黨掌控，美國府會關係屬於「一致政府」時期。由於憲政體制賦予美國總統專屬的外交行政權力，因此在一致政府這段期間，美國總統川普的行政權力可能對台美外交關係上影響力更大，很可能使得跨黨派國會議員都扈從於川普。因此也有可能是此時美國行政部門願主動加強台美關係，也促使美國國會更積極提出更多的「友台法案」，並獲得美國總統簽署成為聯邦公法。

不過，《台灣關係法》的立法過程即為美國跨黨派國會議員們為了維護美國最佳的國家利益，在高華德（Barry Goldwater）等親台國會議員的積極推動下，美國聯邦參眾兩院不只大幅修改總統卡特提出的《台灣授權法案》



(Taiwan Enabling Act)，還並分別以壓倒性多數通過《台灣關係法》。雖然美國總統卡特在《台灣關係法》審議過程中曾揚言杯葛此一重大法案，而且當時民主黨在當時的美國第 96 屆國會聯邦參眾兩院都擁有多數席次控制權，府會關係上為「一致政府」，原本有利於總統推動其外交政策，但是面對國會強大的反彈力道以及輿論壓力，美國總統卡特最終還是屈服於民意的多數，簽署當時由聯邦參眾兩院通過的法案 H.R.2479，《台灣關係法》才得以生效。這一部以美國國內法形式立法的法律，立法過程很可能是意識形態的作用。由於當時的美國多數民意仍然抱持「反共」的基本態度，而且普遍對「自由中國」(Free China，當時指台灣、澎湖、金門與馬祖)支持，基於反共的意識形態，使得國會多數支持《台灣關係法》，要求行政部門對於台灣人民提供與美國斷交後的補救。有學者認為，更重要的是，《台灣關係法》部分規定不僅與「中美建交公報」的內容與精神相牴觸，而且部分地抵銷甚至否定了中共與美國建交得以實現的對台「廢約、撤軍、斷交」三項前提條件(信強，2009：31-32)。

如前所述，若考量到台美雙邊的府會關係是否為一致政府，可能影響美國國會產出「友台法案」的數量，而且這些「友台法案」提出之後，實際上必須由聯邦參眾兩院均通過、並由總統簽署成為聯邦公法而生效，才能夠稱為真正對台美關係有實質且正向的幫助。

另一方面，美國民主黨與共和黨「反共」的意識形態，兩大黨也各有強弱差異，也是影響總統在行政決策上是否對台灣友好的因素之一，必然也影響總統是否簽署國會通過友台法案的意願。更重要的是，「友台法案」成為聯邦公法之後，最終必須被美國行政部門落實，才能對提升台美關係有實際成效。

此外，這些「友台法案」是基於增強《台灣關係法》或是補充其作用而制定的，因此從台灣關係法立法意旨基本上關切的是台灣的安全以及社會經濟發展，因此，上述討論的國內政治因素，是否也會影響通過且生效的「友台法案」在「安全類型」與「經濟社會類型」兩種不同類型上產出的多寡？

因此，綜合以上分析，本研究將對三個主要問題進行探索：

第一、美國與台灣的关系，2000-2020 年之間，「友台法案」通過且生效的數量，受到美國府會關係何種影響？

第二、美國總統所屬政黨的意識形態反共與否，如何影響美國國會部門通過產生「友台法案」？

第三、從國會通過且生效的「友台法案」分析，美國國內政治的府會關係與總統所屬政黨意識形態，是否影響在安全類型「友台法案」與經濟社會類型「友台法案」產出的多寡？

第三節 章節安排

本文在章節安排上，第一章為緒論，清晰呈現從小布希到川普之間台美關係出現的變化，美國國會通過各種支持台灣的「友台法案」，增強或補充《台灣關係法》，或者進一步由《台灣關係法》延伸，以提升台美關係。並且探究美國國會在台美關係中扮演角色，對於台美關係的影響等分析；第二章為文獻回顧，梳理影響台美兩國關係的國際關係理論、外交政策、美國憲政體制、行政部門與國會在外交政策上的分權關係，美國府會互動關係，與台美雙邊外交歷史與紀錄等相關學術期刊、論文等資料；第三章為分析架構，在研究方法上使用跨時間的個案分析法，探究美國國會通過且生效的「友台法案」對於台美關係變化的影響，以及美國國會在台美關係中扮演角色，其中可能受到包括府會關係以及美國總統所屬執政黨的意識形態等主要因素的影響；並且對研究時間範圍內通過且生效的友台法案進行數量分析以及分類對比。第四章為對美國國會於近 22 年通過且生效的「友台法案」進行進一步內容梳理與個案分析，並比對當時的美國府會關係以及執政黨意識形態，是否能有效產生更多「友台法案」，提升台美關係。而且進一步分析，在國會通過「友台法案」或決議案後生效成為聯邦公法之後，行政部門落實執行面的成效，以及美國國會監督的功

能，對照前述的各項變數的比對與驗證。第五章為結論，希望能在本研究前面的深入分析之後，印證美國國會的確能在台美關係中展現其能動性，尤其是美國國會在台美雙邊行政部門之間，是否成為另一個主動積極的行為者。甚至近年來美中關係的轉變，未來是否會影響美國府會強化「友台法案」立法，不僅能在美國國會通過更多的「友台法案」、獲得美國總統簽署生效成為法律，而且更能夠在此類「友台法律」生效後，由美國國會對美國行政部門進行有效的監督，落實上述各種「友台法案」對於《台灣關係法》的增強或是拓展，在實質面強化台美關係。


第二章 文獻回顧

在國際關係的理論探討中，通常包括三個分析的層次：國際體系、國家屬性和決策者（吳玉山，1997：10）。國際體系間實存的國家與國家之間實力對比，可以反映出國家實力相對上的強弱差異，因此也形塑了國際關係。

而國家屬性，或者說是國內政治的因素，實際上影響一個國家的對外政策。因此，若將國家視為國際體系中的主要行為者，無法忽略一個國家內部的政治結構與情勢，也是影響其外交政策的重要因素。

本研究將聚焦在台美關係中，影響雙邊關係發展的主要變數，包括國際體系的因素、國內政治的因素。尤其在國內政治的部分，府會關係（一致政府或分立政府）以及總統所屬執政黨意識形態的影響等。另外，也針對為了提升台美關係，美國國會通過並且獲得總統簽署生效成為法律的「友台法案」項目數量與內容，進行深入的分析，找出這些法案實際上提升台美關係的作用，以及行政部門進一步落實的情況，來驗證「友台法案」提升台美關係的實際成效。因此，從以上三大部分，進行文獻的探索與討論。

初步檢視國內外專書、期刊、會議論文以及博碩士論文，以及台美雙邊互



動的相關資訊與新聞媒體報導。而法案部分，由於本文探究的「友台法案」均為增強或是補充《台灣關係法》為其立法意旨，因此，筆者由「美國國會圖書館」（Library of Congress）建立的美國國會立法資訊網站：“Congress.gov”（網址：<https://www.congress.gov/>），以《台灣關係法》（Taiwan Relation Act）英文原文為主要關鍵字，搜尋美國國會於小布希、歐巴馬與川普三任總統任期內所通過且成為聯邦公法的所謂「友台法案」，為求完整呈現不同執政黨總統任內的友台法案產出型態與變化，也將民主黨柯林頓總統最後兩年任期（第 106 屆國會 1999-2001）納入研究時間範圍。針對以上時間區段中生效的友台法案蒐集完成後，分析其立法內容，進一步深入探討上述這段期間美國國會透過立法行為提升台美關係的證據，以及監督美國行政部門落實這些補充《台灣關係法》的「友台法案」之實際成效。

第一節 國際體系與台美關係

國家的外交政策與對外關係，在國際體系中受到的影響，是多面向的，不同理論均有各自的詮釋。研究現實主義理論傳統的前提，是強調理性，以及強調「國家中心論」的。現實主義也強調人性自利的利己主義、國際關係處於「無政府狀態」（anarchy），而且在權力政治關係中強調體系裡的「權力平衡」（Balance of Power）。

回顧近 20 年在台美關係的研究中，有許多都是以現實主義理論，把台美關係放到國際體系的架構中，將國家視為一元化，忽略其內部行政部門與立法部門不同的作用，尤其是針對美國，可能會產生較大的偏差。

早期對於台美關係（中華民國與美國關係）的研究，偏重行政部門之間的互動關係。高朗（1997）研究 1972-1992 年中華民國外交關係之演變，強調的分析方法仍著重在「現實主義裡「單一行為者」的觀點，把「行政部門」等同

為「國家」。高朗在分析我國外交關係的演變時，著重的是邦交國的變化、對外條約的變化、高層官員的互訪等，作為分析包括台灣與美國關係變化的主要重點。高朗只有在探討高層（行政）官員的互訪時曾提及國會議員。但是，高朗強調，我國與外國國會議員互訪經常被定位為「民間活動」，顧忌較少，也認為「國會議員對外交影響力畢竟有限」（高朗，1994：176），因此其分析兩國外交關係的方式，仍是偏重於以行政部門為作為國家的主體來進行分析。

陳一新（2007）在研究布希（小布希）政府第一任的兩岸政策時，其中也對當時的台美關係進行深入分析。不過，陳一新主要還是從國際體系理論、新反恐主義、國際合作等理論出發。陳一新認為國際體系理論在解釋美中台灣係發展時最為有用（2007：470）。不過，陳一新並未特別強調美國國會的重要性，僅在分析 2003-2004 年陳水扁發動防禦性公投事件對台美關係的影響時提及，「台灣這次濫用國會資源，可能會造成真正需要國會協助時，反而會面臨困境」（陳一新，2007：451）。絕大部分對台美關係分析的主軸時，仍以小布希政府的行政部門為主體，也就是現實主義的單一行為者論，將行政部門等同為國家。

施正鋒（2011：45-79）對於美國在 1953-1961 年艾森豪總統時期的對台政策研究中，也採用國際體系與現實主義觀點分析。儘管施正鋒在文中批評許多學者分析美國對台外交政策時，「一向假設台灣的國家行為者（state actor）是一元的（unitary），往往忽略內部的社會分歧。」（2011：49）。但其整個分析艾森豪總統時期美國對台政策當中，也仍然將美國國家行為者簡化為一元的，也就是將美國行政部門等同於美國「國家行為者」看待。

劉世忠（2010：177-195）在研究從 2000 年起至 2008 年的台美關係中，對於陳水扁在其總統任內對台美關係的戰略「分歧」與「合作」決策，探討民進黨於 2008 年 5 月成為在野黨之後，若日後有機會重新執政，該如何重建台美互動的良好模式。雖然劉世忠把台美關係以「分立」與「合作」來觀察，但也仍是以美國－中國－台灣三邊的國際體系為出發，觀察台美雙方行政部門之間的

往來為分析主軸，也是把台灣與美國兩個「國家」等同於「行政部門」，並未提及美國國會在台美關係中的作用。此文雖然討論到扁政府時期的府會關係對陳水扁造成的「跛鴨」，但是卻沒有談到該時期美國國會的府會關係，如何影響小布希執政時期的台美關係。

對於國際體系如何影響台美關係，吳釗燮（2012：121-142）在討論從李登輝總統至馬英九總統當時的台美關係時，具體提到美國對於馬政府傾向中國的政策所持的態度，受到當時國際局勢影響，歐巴馬政府被阿富汗與伊拉克戰爭纏身，很不願意看到台海兩岸再生事端（2012：135）。這可以說是當時國際體系的實況。而吳釗燮認為美國政府在上述的國際體系背景下，無暇顧及實際上台灣當時的馬政府與中國的積極交往，是否可能對於美國在東亞地區的戰略佈局構成挑戰。加上把陳水扁時期常給予美國政府「一次又一次的驚訝」，與馬英九政府一心想改善與中國大陸關係，扁馬兩者之間極大對比，導致美方對馬政府「心存感激」，因此還是把重心放在其他國際危機的處理，較少碰觸加強台美關係議題。不過吳釗燮此一論述基本上也是以行政部門為國家主體來看待。

而最近兩年，在回顧《台灣關係法》立法過程與分析台美、兩岸關係時，陳一新（2020）指出，美國國會通過《台灣關係法》，以美國國內法來規範台海兩岸關係，是「開歷史之先河」。不過，陳一新認為，美國行政部門主導外交政策，「國會只能扮演被動的角色，不可能主導外交政策。」陳一新也認為，台美關係受到國際局勢、台灣內部選舉等政治因素，還有受到兩岸關係、與美中台關係等多重因素影響，不是「一帆風順」的。由此可看出陳一新仍以冷戰結束前後國際局勢的分析出發，也即「國際體系」的框架來分析台美關係、美中關係以及兩岸關係，並且仍是強調美國行政部門為台美關係的主體，而對於國會在台美外交上的角色，以及府會關係的影響，並未加以重視。

第二節 府會關係影響美國對台政策



從台灣關係法的立法過程，不同的研究者均同意，美國國會在台美關係中有其關鍵影響力。但時過境遷之後，這角色的重要性究竟是強還是弱？都值得進一步探討。

近期在台美關係或是美中台三邊關係的研究當中，從美國國會外交權的角度切入，以及美國國會在台美關係中影響力的相關研究，有增加趨勢。

美國國會在台美關係中，遇有危機或重大事件發生時，其角色比較容易凸顯。例如 1995-1996 台海危機事件，林正義（1998）針對此時期美國國會的反應所進行的研究。裘兆琳（1998）指出，美國府會長久以來在外交政策立場上的矛盾，包括在參議院提案修正《台灣關係法》優於「八一七公報」的條款產生的衝突，從決策的層次，對美國國會參與處理此一台海兩岸危機時的角色。此外，關於台灣參與國際組織的突破，包括參與世界衛生組織（WHO）、出席世界衛生大會（WHA）以及出席國際民航組織大會等事件，宋燕輝（2002）就從美國國會整體支持台灣參與 WHO，以及其限制進行探討。盧業中（2014）則以台灣於 2013 年獲得以「特邀貴賓」身份參與國際民航組織大會的個案中，美國扮演「促成者」（facilitator）的角色，從美國國會以提案支持台灣與會的整體表現，進行分析。而上述這幾項研究，均偏重美國國會整體的表現。

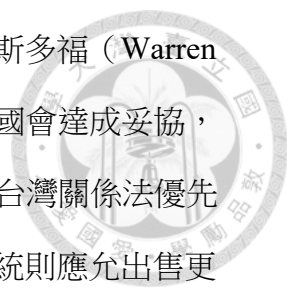
從憲政體制角度來看行政部門與國會的外交分權，能夠理解美國國會積極參與外交政策，也可說是從制憲立國開始，參與外交決策，就是美國國會的「天職」。林正義（1991：75-76）指出，依美國憲法的設計，總統與國會分享對外事務的權力。而對於美國總統與國會的外交分權，憲法與政治學者也有不同派別的看法，其中一派學者認為，美國憲法的條文，註定了日後國會與總統在主導外交政策上爭權的宿命。另一派學者認為，美國憲法條文，賦予較多的外交權給國會，而不是給行政當局。

從李大維（1996）對於《台灣關係法》的研究中，從美國制憲先賢對於總統與國會的外交權設計開始分析，並凸顯出美國國會在高度共識下，大幅改變了行政部門原本的提案「綜合法案」，國會幾乎完全主導《台灣關係法》立法過程，完整呈現了在總統制國家中，美國總統與國會之間相互制衡的關係。

李大維（1996：44）對於美國總統與國會在外交上之分權互動關係，從美國制憲先賢們制定憲法的意願、憲法條文以及制憲立國之後的法院解釋等三方面進行探討。李大維認為，美國制憲先賢們外交政策的決定權交給國會，但是把外交政策管理權交給行政部門。而且，基於由於革命戰爭時期，缺乏有效的全國性行政部門的支持，以致嚴重影響戰力。記取前車之鑑，所以美國制憲先賢們也決定賦予總統外交上相當程度的決定權。

從憲法條文來看，美國聯邦憲法第一條第八項中賦予國會 18 項權力，其中有 7 種與外交直接有關。其中包括：課稅、並籌劃國防、規定美國與外國間通商、宣戰、陸軍徵募兵員、創立海軍、懲罰公海海盜及違背國際法之罪行等。美國憲法另外還賦予國會 4 項「特別權力」，其中兩項「對條約之建議與同意權」及「對行政官員任命之同意權」由聯邦參議院獨享，另外「撥款權」與「宣戰權」則是參眾兩院共享（李大維，1996：44-45）。

從美國對台軍售議題分析的話，儘管國會常表態力挺對台軍售，行政部門通過對台軍售案之後，也仍須知會國會，看似國會掌控軍售大權，但林正義（2019：30-31）以八一七公報之後美國對台軍售政策的研究指出，行政部門在對於台灣軍售案上的權力，其實是優越於美國國會的。林正義指出，自美國與中國共同發表八一七公報之後，自一九八二年起至出售 F-16 給台灣，美國對台軍售的金額逐年降低，是一項鐵的事實。《台灣關係法》雖賦予美國總統及國會共同決定對台軍售，但國會沒有制定軍售台灣特別程序，導致國會無法在對台軍售決策過程中，提早表示其意見。林正義進一步指出，1993 年 7 月，共和黨籍的聯邦參議院外交委員會參議員穆考斯基（Frank Murkowski）提出「1994-1995 國務院授權法案」，確保對台軍售政策上，《台灣關係法》取代



(supersede) 八一七公報，但白宮態度保留，時任國務卿克里斯多福（Warren Christopher）與國會強烈對立。1994年4月，美國行政部門與國會達成妥協，國會以不具法律約束力的「國會意見」表達：有關對台軍售，台灣關係法優先（primary over）於「八一七公報」。柯林頓（Bill Clinton）總統則應允出售更多新型武器給台灣。此一案例顯示出，美國府會在對台軍售政策的妥協。由於美國國會在1994年只以「決議案」表達支持對台軍售以《台灣關係法》優先的立場，不過這種決議案對於行政部門沒有拘束力。實質上，美國行政部門，也就是當時的總統柯林頓，在對台軍售上，仍具有制定軍售決策的最終行政裁量權，也具有主動權。

施正鋒（2009：170）認為美國總統制的設計強調制衡（check and balance），國會並不只是行政部門的立法「橡皮圖章」，而是享有相當的行政權（2019：171）。總統制提供了美國國會絕佳的外交誘因，國會議員們自然會在外交議題上發揮。

不過，儘管在外交權方面，有憲法賦予國會上述的特別權力，使得美國國會有不小的誘因參與外交政策，但是法案成為聯邦公法後，實際執行（execution）的工作仍然是行政部門負責，國會僅能對執行政策提出建議或是做出對於政策的表態，這在許多國會通過的法案條文裡頭處處可見。尤其是「國會意見」（Sense of Congress），性質上只是表達多數國會議員的意識與見解，基於憲法規定，這些「意見」對於行政部門並無拘束力。美國國會或許會在法案中訂立行政部門必須在一定時限內對國會提出報告的條文，包括對事實的了解、查詢以及對政策執行成效的檢討，不過，基於憲政體制的分權，國會卻不能越俎代庖、直接插手行政部門的執行工作。

在美國國會與總統分別在外交工作上扮演的角色，林正義（1991：77）指出，美國總統具有任命外交人員、對外締結條約、外交承認及軍事統帥等權力，而國會又享有條約批准、外交人員任命同意及宣戰等權力，導致兩者之間合作及衝突的權力互動。林正義認為在外交政策上，大致上總統居於「主動

者」(initiator)，而國會處於「被動反應者」(respondent)的地位；林正義進一步以駕駛車輛來比喻府會雙方在外交政策上的功能，總統扮演駕駛(driving)者，而國會則發揮煞車(braking)的功能。

不論是主動還是被動，由於美國行政部門(總統)與國會兩者均有意願與能力，在外交政策上扮演角色，因此「府會關係」，也就是「一致政府」或是「分立政府」的狀態，必然影響美國外交政策與台美關係。

美國憲政體制設計出兩院制的國會，分別為聯邦眾議院與參議院，加上國會與行政部門之間權力的制衡關係，使得府會關係，也就是「一致政府」(unified government)或是「分立政府」(divided government)的狀態，也影響了國會外交權的行使。

「一致政府」就是在行政首長選舉中勝利的政黨掌握行政權，該黨也贏得國會多數席次，執政黨同時掌握行政權與立法權。「一致政府」是指一個國家的政府結構中，其行政部門與立法部門皆由同一個政黨所掌握的狀態；或是內閣制兩院制國會執政黨同時掌握上、下兩院。換句話說，在選舉獲勝的政黨取得行政權，並且也掌握了國會多數席次，使得行政權與立法權同時掌握在同一個政黨手中(吳重禮、陳慧玟譯，David R. Mayhew，2001：2)。

分立政府(divided government)是指由不同政黨控制不同政府的部門，包括：政府經由兩次不同選舉所造成的權力分立，行政部門與立法部門分別由不同政黨所掌控，形成「少數政府」(minority government)；或內閣制兩院制國會執政黨無法同時控制上、下兩院；換言之，行政部門由一個政黨所控制，另一院由在野黨所控制(吳重禮、陳慧玟譯，David R. Mayhew，2001：3)。

總統制國家中，權力分立為其特徵，行政權與立法權相互制衡，而當總統所屬的政黨在國會擁有超過半數的席次，稱為「一致政府」，若不是此情況，則稱為「分立政府」，如果是在兩院制國會的國家時，則總統所屬政黨只要有國會其中一院未獲得過半數席次的話，即屬於「分立政府」。

而且，一致政府的政治穩定程度比少數政府時期來得高，一致政府比少數

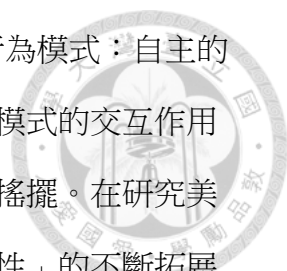
政府（分立政府）時期出現較少的政治僵局（蔡榮祥，陳宏銘，2012）。而且，學界也認為「一致政府」除了穩定度高之外，也可提高決策的有效性（Mainwaring and Scully，1995）。

但是 Paul J. Quirk 與 Bruce Nesmith 認為，在分立政府下，對於高度意識形態爭議的議題，而政黨無法擁有足夠的力量來轉移民意的趨向，或是缺乏某種程度的政治壓力時，才會出現行政立法之僵局。Paul J. Quirk 與 Bruce Nesmith 認為，這些僵局的產生，並非純粹是因為分立政府所造成的，也必須要考慮到整體政治的內外與外在環境（吳重禮、陳慧玟譯，David R. Mayhew，2001，12-13）。

施正鋒（2011：87）指出府會關係也會影響國會扮演的角色，即使聯邦參眾兩院也因為制度造成角色上的差異。施正鋒點出，聯邦參議院的議長形式上是由副總統擔任，不過是由多數黨領袖實際指揮立法工作，參議院議長只能算是政黨的領導者。反觀眾議院議長由多數黨內推選，眾議院議長擁有可指派程序委員會多數成員、任命常設委員會主席等權力，眾議院議長比參議院議長擁有更大的實質權力。施正鋒認為，眾議院議長兼具政黨領袖與政策領導者的角色，並且是「老百姓的代言人」。尤其是在「分立政府」狀態，美國聯邦眾議院議長儼然是在野黨的政治中心，會全力反對總統的立法議程（2011：88）。

施正鋒也引用 Beehner 以及 Williamson 的研究指出在冷戰結束後，眾議院議長的外交影響力與日俱增，尤以 1987-1989 年時任眾議院議長 Jim Wright 最為著稱，因為其熱衷外交事務而被稱為「另軌外交」（alternative track diplomacy）（2011：88）。這一類現象顯示出不能輕視美國眾議院議長在外交事務上的影響力。

如前所述，美國憲政體制的「制衡設計」，使得行政部門與國會在外交政策上的互動關係，也受到政府屬於「一致政府」或是「分立政府」狀態的影響。一般而言，美國國會在一致政府時期，較少提出與行政部門立場相左的外交相關法案，也就是能通過較多符合執政黨立場的外交相關法案。



信強（2005：330-331）歸納美國國會有三種不同的決策行為模式：自主的國會、自制的國會與外部制衡的國會。美國國會在這三種行為模式的交互作用下，表現出鮮明的「半自主性」，也導致美國的對台政策不斷搖擺。在研究美國國會如何影響美國對台灣決策，信強發現，「隨著國會自主性」的不斷拓展與增強，國會因素也已成爲影響美國對華（中國大陸）/對台決策的一個關鍵性變量。…（中國大陸）必須慎重應對國會外交權力的復興及其自主作用的發揮。」信強認爲長久以來，各方都過於重視總統與行政部門權力，忽視或低估了國會外交決策過程中的重要角色，使得中國大陸在對美關係上處於被動局面。由此可見美國國會在台美關係中的角色，不容忽視。

先前對於台美關係的研究中，關照到「府會關係」（分立政府）對於國會影響的研究，例如林品貝（2010）對於分立政府時期，對美國國會在提案、討論等作為，來分析美國國會對台灣的影响。此外，關弘昌（2014）對於美國國會議員支持台灣的因素，雖把「分立政府」、「多數黨與總統不同政黨」列入研究變數之一，但並非主要變數。而關弘昌研究發現反對黨籍的國會議員比執政黨國會議員傾向支持台灣相關法案，結果也不令人意外。

從上述相關研究中均可呈現出美國國會在外交政策方面具有其自主性，也在美國對台政策上發揮作用。包括議長或國會議員們，監督總統，或是與總統合作、甚至扮演特使協助推動美國邦交，都有其舞台。美國國會在外交事務上扮演此種角色，也成了台灣政府的駐美單位以及在美台灣人民間社團「台灣人公共事務會」（Formosan Association for Public Affairs, 簡稱 FAPA）進行遊說工作的著力點。現任外交部長吳釗燮（2012：127）曾撰文肯定 FAPA 遊說能力，包括在 1999-2000 年在眾議院推動《台灣安全加強法案》，展現了一股有別於政府遊說的龐大力量。

信強（2005：330-331）也注意到台灣駐美單位針對美國國會的國會外交工作，與 FAPA 的國會遊說工作所產生實質影響力，包括在參眾兩院成立「台灣連線」（Taiwan Caucus）就是具體成果。

林品貝（2010：182）也進一步研究指出，台灣官方與民間的遊說在美國國會內有很高的滲透力，使得「台灣觀點」可以傳達進入國會，並且由國會議員提案與發言內容表現出來。但是林品貝也指出，受到外在環境影響，使得美國國會對台灣的支持未必是堅定的。

此外，陳致遠（2019）以量化的方式分析 2009 年至 2019 年期間美國國會議員提案與副署（附署）行為，陳致遠指出，共和黨議員支持台灣的機率較高。再從法案類別方面來看，陳致遠指出，在參議院中只有軍事安全類型的法案有政黨的差異；在「支持台灣國際參與類型」的法案在兩院則獲得「跨黨派支持」。陳致遠並證實了加入「台灣連線」的國會議員更容易支持台灣，而且台灣的遊說，的確是影響國會最為穩定的因素，而且對於各類型法案均能產生效果。

因此，綜合以上分析，府會關係在影響美國國會監督行政部門台美關係政策方面，有其關鍵性的角色，而且因為府會關係所創造出台灣對美國國會遊說工作的空間，有助於促成友台法案立法成果。

第三節 意識形態影響對台政策

美國的行政部門與美國國會為何要支持台灣？意識形態可能是個重要因素。意識形態（ideology）原本是指關於「理念」（idea）的學問（ology），後來則是指政治生活中人們所持有的一套相關聯的信念、態度，進而能產生行動，影響公共政策或政治發展（王業立編，2016：63）。

在冷戰時期，美蘇兩國的對立形成兩大聯盟的全方位對抗，意識形態是其中一個關鍵因素。美國領導的北約組織與民主自由的國家，基本上均採行資本主義經濟制度。前蘇聯當時組成華沙公約集團的成員們，還有亞洲、拉丁美洲與非洲等所謂「第三世界」國家，大多奉行共產主義或是社會主義。這種從意

識形態出發的競爭，儘管在後冷戰時期，大多數共產國家均已瓦解，俄羅斯也不再是當年的蘇聯超級大國。但中國、北韓仍未完全放棄共產主義的意識形態與思維。而在總體國力各方面大幅提升而崛起的中國，還高舉「具有中國特色的社會主義」，幾乎成為 21 世紀中共產主義/社會主義意識形態的新代表國家。

在意識形態方面，美國兩大黨對於反共（包括中國共產黨）與支持台灣的想法，普遍印象是以保守主義為核心價值的共和黨較為反共，而擁抱自由主義的民主黨對中共較為友好。不過，這往往是刻板印象。台灣媒體上常看到此類觀點：「共和黨、保守派媒體對中國強硬，民主黨跟自由派媒體對中國磕頭」。最常被提出批評是民主黨的柯林頓，因為 1994 年柯林頓批准同意繼續給予中國最惠國待遇，支持中國加入世界貿易組織（WTO），希望藉由經濟開放帶動中共在政治上開放（李其儒，2020），卻被批評為「天真」。

不過，從中國共產黨的觀點來看，美國兩大黨都是反共政黨。中共中央黨校的劉建飛（1999：62-65）曾指出，美國兩大黨在反對共產主義上有高度的一致性，是有其深刻的社會歷史原因的。劉建飛認為，「首先是意識形態的對立。自由主義與保守主義雖然有相當的差異，代表不同的階層和利益集團，在內政外交上有分歧，但都屬資本主義意識形態，同共產主義是截然對立的。」

然而，劉建飛（1999：64）也認同美國共和黨與民主黨二者對待共產主義國家，還是存在一定差異的，儘管美國兩大黨在對社會主義國家政策上有高度的一致性，也就是實際上美國民主黨與共和黨兩大黨在對待社會主義國家上也存在一定的差別，這裡所指的社會主義國家也包括中共（中華人民共和國）。

因此，美國兩大黨執政時，其總統的意識形態是否「反共」，是一個相對的指標，而非絕對的概念，而且觀察的時間點不同，也可能有不同結果。近兩年的 COVID-19 疫情，加上先前早已展開的美中之間的軍事、外交、經濟與科技等各層面競爭逐漸加劇，導致愈來愈多美國人對中國產生不同看法，美國人民與政治領袖對待台灣的態度，普遍好過於對待中國的態度，這也可能影響到

兩大黨人士對於「反共」或「反中」的意識形態表現。

在歐巴馬執政時期，對中政策的三大支柱包括歡迎中國的崛起與國際角色的擴大、確保中國的崛起依循國際規範與國際法，以及努力塑造亞太環境，以確保中國崛起有助於區域穩定（黃宏吉，2019：8）。蔡榮祥（2020：24）認為，從歐巴馬總統執政初期開始，美國尋求與中國合作，決定不要讓人權、西藏和台灣議題，影響美中關係全面發展。歐巴馬此一政策取向，導致美國不再擔任台海兩岸的「平衡者」，這也顯示此一時期美國反共（反中）的意識形態程度不高。

與歐巴馬任期大致重疊的馬英九，其執政第一個任期大部分處於上述美中合作的情境裡，台海兩岸關係大幅改善，影響了美國國會議員對台灣的支持態度。蔡榮祥（2020: 24）指出，台灣與中國密切的交流，會疏離過去在美國國會中長期支持台灣的國會議員。例如共和黨籍眾議員羅納巴克（Dana Rohrabacher）辭去「台灣連線」的主席職務，他認為繼續支持「台灣連線」是不必要的，因為當時的台灣已經選擇和專制的中國在一起，而不是對抗中國。

國際關係學者鄭端耀（Cheng Tuan Y., 2013：377）認為，這種意識形態的抉擇，連美國白宮與一向「最挺台」的美國軍方都受到影響。鄭端耀指出，在馬英九總統時期，台美關係有改善，但卻沒有太多實質層次的提升，例如美國歐巴馬總統並未批准出售 F-16C/D 戰機給台灣；兩岸關係改善之後，美國對台軍售反而在質與量雙方面都下降。

美國 21 世紀初期由於 911 恐怖攻擊事件以及先前的美國與伊拉克戰爭等影響，外交政策重心並未放在亞洲，從歐巴馬執政時期才再度將重心轉向亞洲。2009 年 7 月 21 日，時任美國國務卿的希拉蕊（Hillary Clinton），訪問曼谷重申對亞洲盟友承諾時，首度談到「美國重返亞洲」的概念（李瓊莉，2012：89），這揭開了美國歐巴總統「重返亞洲政策」的序幕，也被稱之為「轉向亞洲」（pivot to Asia）或是「再平衡」（rebalancing）策略。

希拉蕊隨後在 2011 年下半年發表在《外交政策》（Foreign Policy）上的

文章中指出，本世紀的歷史將由整個亞洲決定，不是阿富汗，也不是伊拉克。希拉蕊的文章除了點出印太區域中的關鍵盟國之外，也首度點出中國：「也有一些重要的、正在崛起的國家，比如中國、印度和印尼。」（美國之音，2014年9月23日），不過希拉蕊並未真正說出中國正在印太地區中逐步挑戰美國的真正情況。

此政策其後由歐巴馬政府國務院主管東亞和太平洋事務的助理國務卿坎貝爾（Kurt Campbell）做進一步完整的闡述。蔡榮祥指出，坎貝爾解釋了歐巴馬的「再平衡」政策，其發表專文主要的意涵是指美國大幅度以及動態地增加在亞洲地區交往的焦點和深入，而不是表示美國「重返亞洲」，因為事實上美國從來沒有離開過亞洲（蔡榮祥，2021：1）。

接下來歐巴馬更進一步把「亞洲再平衡」推展在軍事方面，美國國防部於2012年公佈《維持美國的全球領導地位：21世紀國防的優先任務》

（Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense）報告中指出，美國必須針對亞太地區進行再平衡，美國會重視與傳統盟邦的合作關係，等政策宣示（U.S. Department of Defense，2012）。由於認識到中國崛起已展開對美國的挑戰，歐巴馬對中國的態度逐漸強硬，「再平衡」的對象，就是「中國帶來的威脅與挑戰」。

以川普執政之後，「美國優先」的口號，更加強美國國內了對中國的競爭態勢，發動貿易戰與科技展等，形成新型態的「反共」政策。此時在台灣這邊，蔡英文總統於2016年上任，中共對台文攻武嚇「促統」，學者王元綱（Wang，2019：260）認為，中國軟硬兼施的舉措都是對於現狀的破壞，卻事與願違。中共此一作法無法迫使台灣進入中國所設定的「政治軌道」，反而提升台灣對於中共威脅的認知，並加強台美關係，對抗來自中國的威脅。

中國近年來不斷加強對於台灣軍事威脅，包括出動戰鬥機、轟炸機繞行台灣周邊空域、戰機多次越過海峽中線、侵擾西南空域等，這些軍事動作升高態勢，造成的後果與北京當局預期截然相反，喚起台灣人民與美國人對冷戰時期

「共產主義勢力擴張」的記憶，讓台灣對於中國更具有戒心，「反共」的意識形態再度升高，可能反而促成台美關係提升。

美國人對於中國的看法，可能也顯示出這種趨勢。根據美國皮尤研究中心（Pew Research Center）於 2020 年夏季（6 月 3 日至 8 月 10 日）期間完成的一項針對 14 個經濟先進國家人民進行的民意調查結果顯示（Pew Research Center, October 6, 2020），在美國、英國、澳洲等 14 個經濟先進國家當中，有 12 個國家人民對於中國的負面印象均呈現上升的趨勢，比例超過四分之三。在美國的部分，高達 73% 的美國人對於中國抱持負面看法（unfavorable opinions），負面看法者比 2019 年增加了 13%，創下自從 2005 年起這系列調查的新高點（見表 2-1）。此次調查的資料也顯示，在這 73% 表態不喜歡中國的美國人當中，表示非常不喜歡中國的比例是 42%，表示不太喜歡中國的比例為 31%；至於對中國持正面看法的美國人只有 22%。另外，在年齡層分佈的部分，在此次 2020 年夏季的調查結果中，是 16 年來首次有超過 5 成的美國年輕人表態不喜歡中國，是一項值得注意的發展趨勢。

上述這樣的調查顯示，近十多年來美國人對於中國人以及對中國的看法，負面印象不斷上升，卻與中國在改革開放之後，包括經濟與軍力等綜合國力上升的趨勢呈現相反的走勢。尤其是在中國與俄羅斯在多項國際事件上呈現緊密夥伴關係，甚至聯手挑戰美國，在後冷戰時期，更是挑起美國人敏感的神經，更多美國人隱藏心中的「反共」意識形態因此浮現。

意識形態不止影響總統以及其所屬執政黨，對於國會議員而言，人民的意識形態，必然反映到選票上，也會影響其選區國會議員在國會的表現。至於美國國會議員的意識形態如何影響他們的立法行為？在關弘昌（2014）的研究中針對 2000-2011 年美國參眾兩院議員提案及連署與台灣相關法案之前行進行分析，結果發現無論是在參院或眾院，意識型態意識形態較保守或共和黨籍的議員比較傾向支持台灣。而在眾議院裡，占全美出口至台灣貿易額比例愈高的州的眾議員也愈支持台灣。這說明意識形態或黨籍是重要的影響因素，而選區利

益則因僅對眾議員有作用，而不若意識形態或政黨的影響那般全面（關弘昌，2014：4-5）。

從 1979 年以來，儘管台灣與美國沒有正式邦交，但美國國會對於台灣的支持比行政部門更加明確，因此，在川普執政時期的台美關係緊密，讓此時期的美國國會議員們，考慮到支持台灣議題的政治報應極低（林品貝，2010：105），在政治成本低，帶來的效益高的前提下，國會各黨議員紛紛呼應川普挺台制衡中國的政策方向。或許可以稱為「支持民主台灣抵禦極權中國」，原本在後冷戰時期似乎已經落伍的反共意識形態，卻在美國國會山莊與全美各地再度抬頭。諸如《台灣旅行法》此一類型的「友台法案」紛紛通過，並獲得川普總統的簽署生效，形成了支持台灣的力量。而且，還有些國會議員提案未必屬於「友台法案」，例如《反制中國共產黨政治影響力法案》，立法意旨未必是支持台灣（陳致遠，2019: 12），卻可能是國會議員們意識形態的反射，或表達反中的觀點。

表2-1 美國人對中國之負面觀感比率持續成長

年份	負面觀感 (Unfavorable) %	正面觀感 (favorable) %
2005	35	43
2005	29	52
2007	39	42
2008	42	39
2009	38	50
2010	36	49
2011	36	51
2012	40	40
2013	52	37
2014	55	35
2015	54	38
2016	55	37
2017	47	44
2018	47	38
2019	60	26
2020 春季	66	26
2020 夏季	73	22

資料來源：Pew Research Center / 表格：作者自製

第四節 小結



由於憲政體制給予美國國會外交權，加上權力分立形成的相互制衡的府會關係，引發國會在「一致政府」狀態與「分立政府」狀態時對於外交政策參與的不同表現。同時國會在外交政策上的表現，也受到美國共和黨與民主黨兩大黨本身在「反共」意識形態上強弱的影響，還有國會議員們自身政治利益的考量等等，從上述的文獻整理得知，在這些變數當中，仍以美國的「府會關係」與「美國總統所屬執政黨意識形態」作用較為顯著，影響美國國會產出「友台法案」的多寡以及實質法案內容，也成了該屆政府在台美關係上的指標。因此，在有限的時間與資源條件下，本研究將選擇對「府會關係」與「美國總統所屬執政黨意識形態」兩項變數做進一步分析。

第三章 研究設計



第一節 研究方法

本研究主要採取質性研究法 (qualitative research)，以美國為對象、跨時間的個案研究法 (case study method，又稱「案例研究法」)，對個案採取全貌式與深入的分析 (王雲東，2016：169)。

本研究欲從小布希、歐巴馬及川普擔任美國總統期間，將每一任總統任期作為一個個案，以其任期內美國國會通過且生效的「友台法案」為主進行研究，再進一步對每一屆國會的法案進行整理、歸納與分析。不過，由於本研究針對的「友台法案」是以國會通過且生效的法案，而小布希總統第一任期內國會通過並由小布希總統簽署的友台法案，有不少是在柯林頓政府末期已經在美國國會已展開相關立法程序，尤其是在 2000 年大選中不必改選的 60 多位聯邦參議員們，仍會針對相關法案進行研究與串連，也可能對於前一屆國會沒有通過的法案，重新於下一屆國會任期內再度提案，持續在接續的國會會期持續推動。因此，為了能夠完整呈現通過的友台法案的立法程序與結果，也將柯林頓任期最後兩年納入研究範圍中，也就是將其對應的第 106 屆美國國會任期開始，做為本文開始分析的時間點。

因此，本研究的時間跨度從美國第 42 任總統柯林頓任期最後 2 年，也就是第 106 屆美國國會任期開始的 1999 年 1 月 3 日起，歷經第 43 任總統小布希 8 年任期、第 44 任總統歐巴馬 8 年任期以及第 45 任總統川普 4 年任期結束為止，總共 22 年的時間，總共 11 屆美國國會，經歷 4 位美國總統。

在政黨屬性方面的考量，之所以選擇歷經柯林頓、小布希、歐巴馬與川普此四任美國總統，主要是因為在這四位總統在任的這 22 年的時間，民主黨與共和黨之間發生兩次的輪替，應可以較為完整呈現出美國府會關係的變化，也有

著於呈現總統所屬的意識形態對法案產出的影響。

此外，美中關係轉變也是重要考量，因為在這 22 年期間，也是中國崛起的重要階段。中國於 2000 年加入世界貿易組織（World Trade Organization，WTO）後，其改革開放後的經濟體制獲得全世界的廣大市場而更加蓬勃茁壯，也造就其發展軍事力量等實力。因此，柯林頓仍在任內時最後兩年，1999 年 1 月至 2000 年底這段時間，美中關係以及中國對台灣的影響力，也與 2000 年之後有很大的不同，值得藉此分析對照美國對台關係變化。

在法案資料的蒐集方面，主要在美國國會圖書館建立的美國國會法案資訊網站 Congress.gov 網站，以“Taiwan Relation Act”為關鍵字搜尋。在上述的時間區間中，依每一屆美國國會通過並且獲得總統簽署成為法律（Became Law）的選項可以搜尋得到。此外，有部分法案審議通過時已經在報章等資料披露，但在 Congress.gov 網站以“Taiwan Relation Act”（台灣關係法）為關鍵字並未找出時，則輔以“Taiwan”（台灣）為關鍵字在 Congress.gov 網站進一步搜尋獲得。

不過，上述搜尋所得的法案，並非所有主題或是關鍵字與台灣關係法或台灣有關之法案，均屬本研究討論之「友台法案」。若審視其立法意旨與增進台美關係無關，或者其立法意旨與條文內容是不符合增進台灣利益之提案，均排除在本研究範圍之外。

上述「友台法案」，由於考慮到實際對於行政部門的實質影響力，因此本研究僅限於針對美國國會聯邦參眾兩院通過的「法案（Bills）」且由美國總統簽署生效之聯邦公法（Public Law），為主。並將效力上等同於法案、由美國國會聯邦參眾兩院聯手通過的「聯合決議案（Joint Resolution）」為輔，納入研究範圍，以彰顯美國行政部門與立法部門一致合作時能產生最佳「友台」效果。至於國會中其他兩類型的提案：簡單決議案與共同決議案，即使獲得國會通過，也不會成為法律，且絕大多數為宣示性質，對行政部門幾乎沒有實質影響力，且避免龐雜失焦，故未列入本研究範圍。

除了上述針對 22 年之間美國國會通過且生效的「友台法案」分析之外，本研究並且進一步蒐集包括台美雙邊重要政治、軍事、經濟與社會動態，以及美國行政部門宣布對台軍售等台美關係發展相關的各種資訊，包括中、英文期刊論文、專書、新聞媒體報導等文獻資料，進行歸納與深入分析。



第二節 研究架構

壹、現實主義國家單一行為者的不足

現實主義理論當中，把國家視為單一行為者的假設，也就是國家是一元化的假設，因此如果只從現實主義觀點來分析台美關係，則永遠是將台美關係鑲嵌在中港台三角關係中無法抽離，且假設其中的國家利益都是固定的。但實際上眾多的實際例證顯示，這樣的假設是違反政治上的現實。

關於現實主義為何假設國家是一元化的，明居正（2011：36）指出，這是在研究過程中必要的簡化。明居正認為，事實上畢竟只要對任何一個國家進行基本觀察，就知道國家並不是「一元化」的。例如在民主國家裏面，除了行政、立法與司法三權外，還有不同政黨，政黨內還有派系。另外，民主自由國家中所謂「第四權」—媒體，也對國內政治舉足輕重，這些國內政治不同的「行為者」們，使得國家並非「一元化」的運作。

基於上述討論，本研究針對美國國會在台美關係當中，產生的實質影響力，包括所制定的「友台法案」，對於台美關係重要的基石—《台灣關係法》進行強化或是補充的作用，顯示台美關係正向發展的軌跡。並且希望能夠證明，美國國會在整體外交決策當中、尤其是台美關係當中，有其不可忽視的角色；而前述現實主義將國家視為一元化的假設，是不足以說明實存於

美國施行對台外交政策的現象，並且希望能依據研究成果，修正未來研究台美關係變化的分析架構。



貳、府會關係對台美關係的影響


本研究假設，美國國會在台美關係中扮演關鍵角色，並且以積極推動「友台法案」的立法，並且促使美國總統簽署國會通過的「友台法案」。國會也對美國行政部門是否基於遵守《台灣關係法》而積極落實這些增強「友台法案」作用的法案（生效者成為聯邦公法）。

在前一節的分析當中得知，美國行政部門並不是單獨決定對台政策。回顧台美關係的歷史，國會挑戰行政部門的對台政策或是兩岸政策的案例屢見不鮮。林品貝（2010）指出，例如在 1970 年代末期的《台灣關係法》立法過程與結果；1995 年美國國會強力支持李登輝總統訪美，迫使白宮改弦更張；2000 年聯邦眾議院通過台灣安全加強法等。因此，本研究試著在 2000-2020 年的時間區段中，尋找美國國會是台美關係關鍵的行為者的證據，而不只是美國行政部門才能推動台美關係的進一步發展。

美國與中華民國均屬於民主自由國家的體制，且不論是「總統制」，或是「半總統制」，兩者都有「一致政府」與「分立政府」的府會關係狀態。而行政部門與國會的府會關係，對於國會在該國執行外交政策的表現上，具有相當的影響力。因此台灣對美國推動國會外交，受到美國其國內的府會關係的影響，將會呈現在「友台法案」的產出上。

此外，美中關係對於台美關係而言，也至關重要。加上當時美國總統與執政黨的意識形態，將決定美中關係是合作還是對抗傾向，也可能影響美國國會通過「友台法案」的數量。也影響台美關係是否朝向正向發展。

尤其是美國國會制定的「友台法案」獲得美國總統簽署後生效成為聯邦公法，對於台灣的安全以及各領域而言，是非常關鍵的支持力量。因此，必須探索，台美雙方是否因為一致政府而產生正向的立法成果，通過更多「友台法案」並且生效？



美國國會議員可以以四種不同的形式提出新立法，這四種形式包括法案、聯合決議案、共同決議案和簡單決議案（Simple Resolution）。美國國會通過的法案（bill）經由美國總統簽署生效後成為法律（亦稱為「聯邦公法」，Public Law），對行政部門具有拘束力，國會常在「聯邦公法」中要求行政部門對某一政策進行報告以及評估，在某一段時限內完成。不過這些成為聯邦公法的法案當中的條文，有部分內容為國會意見（Sense of Congress），係表達當時國會多數對於某政策的意見，不過可能牽涉到憲政上分權下行政部門的專屬權力，國會未必能「強制」行政部門去執行，僅能以政策建議的形式，因此「國會意見」對於行政部門具有部分影響力，但是並不具備拘束力。

而「聯合決議案」（Joint Resolution）雖然處理程序與法案相同，但通常主要在於處理美國憲法修正案，因此很少被提出。另外，由於「共同決議案」並無法律拘束力，「簡單決議案」也通常只在於議事規則等事務，而與制定法律無關（A.I.T.，2017）。因此，本研究將聚焦在美國國會通過的友台法案（Bills）與聯合決議案（Joint Resolution）這兩者，也就是美國國會兩院均通過後、送交美國總統簽署後生效成為法律，針對這些對於行政部門能產生拘束力與實質影響力的法律（聯邦公法 Public Law）與聯合決議案，來檢視美國國會推動友台政策的實際成效。

參、美國兩大黨意識形態影響台美關係

由於從 1979 年美國與中華民國斷交之後，美國國會不僅是主導《台灣關係法》的立法工作，而且之後的美國國會，仍基於對於台灣民主自由的支持，以及雙方人民緊密的經濟文化貿易等關係，持續對於台灣抱持友好與正面的態度，常有推動相關立法提案，包括法案與各種決議案，來表達對台灣的支持，更有近一步增強《台灣關係法》的效能，或者從《台灣關係法》延伸到行政部門未能處理或是不足之處，以實質給予台灣支持。

依據前一章所分析，美國共和黨與民主黨基本上都是反對共產主義，但對

於「反共」的意識形態，美國兩大黨仍有相對程度上的差異與表現的不同，主要是「相對的」概念。在對於具有「反共」意識形態上的表述，共和黨總統普遍上在其個人言詞表達，以及共和黨政綱上的文字，都比民主黨來得強。

美國兩大政黨在「反共」、尤其是「反對中國共產黨」的作為上的差別，長久以來，使得台灣民眾基本上形成一個既定的概念：「共和黨抗中，民主黨親中」。尤其是因為民主黨籍的總統卡特 1978 年底決定與中華民國斷交，還有 1990 年代的柯林頓總統任內同意中國繼續獲得「最惠國待遇」，而且跟許多民主黨人一樣，柯林頓對中國態度更開放，1997 年促成美國與中國建立戰略夥伴關係的協定（陳文賢，2002：79），讓台灣人印象深刻。陳文賢指出，柯林頓抱持著希望「接納中國加入國際社會使之成為國際社會一負責任之成員」

（2002：71-72），對中國採取「廣泛交往」的政策，甚至輸出包括用於改良中共殲八戰機雷達的軍用電子設備、反潛魚雷等武器，都認為將會帶動中共的政治開放與改革朝向民主化發展。

民主黨籍的總統歐巴馬在外交政策上，任內大多數時間也對中國友好。歐巴馬上任時必須處理棘手的伊拉克戰爭問題，實現上任後 16 個月內美國自伊拉克撤軍的競選承諾，因此基本上與中國維持穩定的關係（蔡明彥，2020）。但是歐巴馬對中國的政策軟弱，甚至在人權議題上踩到美國人的紅線，為了怕得罪北京政權，卻讓達賴喇嘛走工作人員通道進入白宮與歐巴馬會面，亞歷山大·戈爾拉赫（Alexander Görlach）批評歐巴馬的外交政策是失敗的（關鍵評論網，2020 年 11 月 13 日）。近 20 年內，民主黨執政時期的美國政府這些作為，都被外界認為是「民主黨比較不反共」的例證。

共和黨的意識形態，由於重視傳統的保守派立場，在美國於 1979 年與中華民國斷交之前，傳統上長久與過去長期執政的國民黨政府互動，包括冷戰時期攜手反共 30 年，這種因素使得反對共產主義的意識形態，就成為共和黨守護的傳統價值之一。美國共和黨籍的總統雷根（Ronald Regan）於 1982 年在英國國會演說時，慷慨激昂的「將共產主義的邪惡制度，丟棄到歷史的灰燼之中（on

the ash-heap of history) 」，深刻在當代台灣人民心中。近年來的小布希總統以及川普總統均為共和黨，兩者任內都有大動作支持台灣維護安全的實際作為，包括批准大批對台軍售項目支持台灣自我防衛，也被認為是共和黨較為反共（友台）的例證。

不過，民主黨人並非不反共，常常在與中共交往的同時，仍會提出對中國人權與自由的要求，反而也會被中國北京當局認為「難搞」，例如前國務卿希拉蕊就被中方認為是此類頭疼人物。因此兩黨的反共應是程度上的不同。近期民主黨因應美國人對中國印象不佳等因素，基於選票考量，在 2020 年美國民主黨當時為了大選，在民主黨全國代表大會中，刪除了黨綱中所有「一個中國」的論述，並提出要對抗中共的「侵略行為」。這被認為要為民主黨過往的親中色彩釋出修正訊號（上報，2020）。但是，相對來說，短期間內較難完全擺脫「民主黨比共和黨較為親中」的刻板印象。

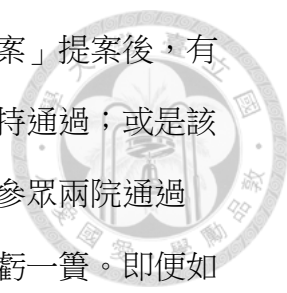
而中國對美國全面性的挑戰，可能是近 20 年來美國政黨對於反共意識形態產生變化的因素，但也因為前述的黨派傳統以及歷史因素，加上總統個人對於「中國挑戰美國」程度上的認知不同，在從政決策上的「反共」強度，或者會有個別差異，偏離原有黨派的印象。

整體而言，台灣在推動台美關係的進展上，由於台灣過去長久以來反共的意識形態訴求，過往的歷史上均與共和黨的總統關係良好。相對的，美國在共和黨執政時期，實際案例上也能看出有較多的對台軍售案的宣布。以目前美國兩大黨在「應對中國挑戰」的立場尚未完全一致，因此，也顯示美國兩大黨在反共的「意識形態」方面的差異，是影響美國行政部門與國會支持台灣與否的重要變數之一。

肆、友台法案的定義與台灣關係法

一、友台法案的定義

近年來，台灣媒體常以「友台法案」或是「挺台法案」之類的詞彙，來稱呼美國國會中對於台美關係有正面效應的法案或決議案，使得台灣媒體版面上



時常有所謂「友台法案」的報導。事實上，這些所謂「友台法案」提案後，有些是雷聲大雨點小，許多提案均未能獲得單一議院多數議員支持通過；或是該提案在參眾兩院未能通過；甚至有少數法案千辛萬苦獲得聯邦參眾兩院通過後，卻未能被美國總統簽署無法生效，未能成為聯邦公法而功虧一簣。即便如此，由於媒體對於「友台法案」高調的報導，使得台灣一般閱聽人對「友台法案」此一稱呼已經漸漸熟悉，但是卻一直缺乏學術上清楚的定義。

畢竟，不論從政治現實上，或者對台美雙邊各種關係的往來行為的觀察，自從美國與中華民國斷交之後，台美關係的基石，就是《台灣關係法》。加上筆者初步審視美國國會從 2000 年台灣首度政黨輪替之後，其對於台灣的民主、自由及繁榮的支持所提出各種正面性質法案內容，可以發現，往往這類法案其立法意旨是基於「增強」或者是「延伸」《台灣關係法》的功能，希望能影響美國行政部門增強對於台灣的各層面的支持，以落實《台灣關係法》開宗明義提到的立法意旨：「協助維持西太平洋之和平、安定與穩定」，還有「嚴重關切任何企圖以非和平手段來決定台灣的前途之舉—包括使用經濟抵制及禁運手段在內」以及「提供防禦性武器給台灣人民」等等，大多數此類被成為「友台法案」的法案（bill）與決議案（resolution）條文均有類似的性質。

由於從歷史以及台美關係實務上運作的經驗來看，《台灣關係法》確實為台美關係的基石，初步整理審視美國國會近 20 年提出的所謂「友台法案」法案內容，其立法意旨大多數是具有加強《台灣關係法》的功能或是深化其功能的意圖，因此，本研究將「友台法案」定義為：「從《台灣關係法》延伸出來，以加強或者深化美國與台灣關係的相關法案與決議案。」

不過，本研究為了聚焦在美國國會對於行政部門的影響力，因此，在法案（bill）的部分，僅針對獲得美國聯邦參眾兩院通過且被美國總統簽署生效的聯邦公法，未能成為法律（聯邦公法，public law）者則不納入本研究範圍。另外，在決議案（resolution）部分，僅針對「聯合決議案」（joint resolution）進行分析，避免失焦。



二、 友台法案的分類

為了能夠進一步分析美國國會通過友台法案並獲得總統簽署生效之後，對於台灣整體的助益呈現在哪些領域上，本研究也將「友台法案」，依據《台灣關係法》的立法意旨，主要在於關切台灣人民的安全以及經濟社會安全福祉等重要事項，因此將研究時間範圍內通過且生效的「友台法案」，依據其立法意旨分為「安全類型」的法案與「經濟社會類型」兩大類型。

安全類型法案包括：台美之間的軍事安全（包括台灣的國防安全）、國會建議軍售（武器物資與後勤服務等）、部隊訓練、外交關係、國際組織與國際活動參與等領域。**經濟社會類型法案**則包括：台美之間的經濟合作、貿易往來、人民往來、文化教育、社會發展等議題。因此，把撥款給美國在台協會支應履行台灣關係法的經費支出的法案，例如「綜合撥款法案」（Consolidated Appropriation Act）等，歸類為「經濟社會類型」的法案。

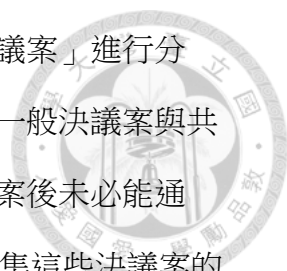
依照上述這兩大類對友台法案的分類，可以觀察不同的府會關係狀態及總統所屬意識形態組合時，是否影響這兩種法案通過的多寡。也可進一步分析該屆美國政府對於台灣議題的關切，究竟偏重於哪一個領域，進一步的探討台美關係當時的發展方向。

伍、 研究設計

本研究將「友台法案」定義為：「從《台灣關係法》延伸出來，以加強或者深化美國與台灣關係的相關法案（bills）與決議案（resolutions）。」以利後續能清晰地進行相關法案的分析與研究。

為了檢證美國國會對於台美關係中的角色，是否能在國家行為者中有一席之地，而非只有行政部門在台美關係中扮演單一角色，本文將美國國會通過且獲總統簽署生效的「友台法案」做為本研究的主要樣本。

如前所述，本研究為了聚焦在美國國會對於行政部門的影響力，因此，在法案的部分，僅針對獲得美國聯邦參眾兩院通過且被美國總統簽署生效的聯邦



公法。另外，在決議案部分，僅針對具有法案效力的「聯合決議案」進行分析，這是因為美國國會每一屆任期中都有眾多純屬宣示性質的一般決議案與共同議案，宣稱支持台灣，雖能成功吸引媒體報導，但實際上提案後未必能通過，即使通過也是「口惠而實不至」（lip service），若全部搜集這些決議案的話，勢必影響法案分析效率，更無法看清國會真正對台美關係的影響力與角色。

基於台灣關係法的立法意旨，為了維持台灣人民的安全以及經濟與社會制度等不受威脅，因此，本研究將這些通過且生效的友台法案分別以「安全」類型以及「經濟社會」類型等兩大類型，作為分類，在研究中可以針對各屆政府時期通過且生效的法案中，各類型法案產出數量的模式，做進一步的探討，是否與府會關係、意識形態等美國國內政治因素有相關。

儘管影響台美關係的變數相當多，包括美國與中國之間權力的競逐，台灣在美國的遊說力量，例如 FAPA 以及我國駐美代表處還有委託的公關公司等，甚至是中國與美國的經貿往來等因素，都是影響台美關係的變數。不過，為了避免使整個研究過度複雜而不利於理論的建構，並且能夠在有限的研究時間與資源條件下完成本文，因此本文採取簡化研究變數的選項。依據前面的分析架構，由於本研究以國會的立法行為通過友台法案為主，並加上總統簽署為必要條件，因此將美國政府的「府會關係」作為第一個研究變數。

美國的府會關係若在一致政府狀態下，總統（行政部門）與國會因同屬一個政黨，兩者應較能形成一致的立場，能夠產出更多對台灣有正面幫助的「友台法案」（包括聯合決議案）並獲得總統簽署生效成為聯邦公法，再由行政部門落實。

至於分立政府時期，由於總統（行政部門）與國會分屬不同政黨，其政治理念原本就有差異。加上在美國憲政總統制的分權體制下，國會對行政部門的制衡角色作用，因此，在分立政府時期，美國國會通過的友台法案又能獲得美國總統簽署的數量，可能會比一致政府時期來得少。

第二個主要變數是，代表行政部門的美國總統，其所屬的政黨的意識型態是否反共？本研究中是以相對的概念來看共和黨與民主黨在反共程度上的差異，為了容易辨別兩黨的差異，因此簡化以「反共」與「不反共」兩個情況來區分其變化情況。

因此，本研究將針對兩個研究變數進行分析，分別定義如下：

研究變數 1：一致政府/分立政府。一致政府為總統所屬政黨控制國會多數席次。由於美國國為兩院制，分為聯邦參議院與聯邦眾議院，因此，若總統所屬政黨在該屆國會任期中同時控制兩院多數，則為「一致政府」。如果國會其中一院多數席次為在野黨掌握，即為分立政府。

研究變數 2：總統所屬政黨之意識型態：反共或不反共（相對概念）。在此將共和黨視為意識形態較為反共的政黨，研究中變數定義為「反共」，而民主黨則定義為「不反共」，以方便進行分析。

陸、美國國會通過友台法案並獲生效的數量多寡表現

依據上述研究變數的設計，假設在「府會關係」以及「總統所屬政黨（執政黨）的意識形態」等兩個變數的交互作用之下，美國國會制定「友台法案」並獲得總統簽署的各種可能情況，每一屆國會通過且生效的友台法案數量多寡，依序可能有以下四種情況，分類方式及假設如下（如表 3-1）：

一、共和黨執政之一致政府狀態：

第一個假設是在美國總統為共和黨籍，而且執政黨同時掌握美國國會的一致政府狀態下，在府會一致認同支持台灣的對台政策時，應該可以產出最多的友台法案並獲得總統簽署生效，以全力推動支持台灣的外交政策。

二、共和黨執政之分立政府狀態：

第二個假設是此時總統為共和黨籍，意識形態較為反共。不過分立政府時，在野的民主黨掌握國會至少其中一院的多數席次，對於共和黨國會

議員提出的「友台法案」，民主黨為多數的國會通常會不願意支持，因此通過的友台法案數量會比共和黨執政之一致政府時期來得少。不過，這情況下由於仍有共和黨的行政部門力挺台灣，因此「友台法案」數量應會比民主黨一致政府時期要好一些，所以此狀態下應會出現次少的友台法案。

三、民主黨執政之分立政府狀態：

第三個假設是總統為民主黨籍，較不反共，挺台力度較小。但此時國會為在野的共和黨掌握多數（參眾兩院至少一院）時，國會多數黨會更積極提案並推過「友台法案」，以凸顯與執政黨的民主黨行政部門不同的對台政策取向，法案通過後也對民主黨總統造成壓力，即使總統對中國較為「友好」，但法案若對中國造成衝擊的較小時，民主黨總統仍有可能簽署這些「友台法案」，因此，在此一狀況下應會產出次多的友台法案。

四、民主黨執政之一致政府狀態：

第四個假設總統為民主黨籍，比較不反共。而且此時府會關係在「一致政府」狀態下，國會的多數也被民主黨掌握，此時可能因為行政部門與國會理念一致，選擇冷落台灣、以討好中國，因此此一狀況下，可能出現友台法案通過生效者最少的情況。

表 3-1 友台法案通過且生效的產出情況的四種假設

執政黨/ 意識形態	府會關係	
	一致政府	分立政府
共和黨 (反共)	假設 1：友台法案通過且生效者數量最多	假設 2：友台法案通過且生效者數量次少
民主黨 (不反共)	假設 4：友台法案通過且生效者數量最少	假設 3：友台法案通過且生效者數量次多

資料來源：作者整理

第三節 友台法案統計與數量分析



依據本研究設計，為了驗證前述以「府會關係」以及「總統所屬政黨意識形態」作為研究變項推演出四個不同的「友台法案」產出狀況，對第 106 屆至 116 屆美國國會，該屆國會通過且獲總統簽署生效的「友台法案」之數量（包括每一個法案（bill）與聯合決議案（Joint Resolution）簡單統計，並整理後得出該屆國會通過且獲得總統簽署生效後的法案（聯邦公法）數量，然後歸於每一任不同黨派的總統任期中，以便進行依據該總統任內的通過且簽署法案情況，進行個案分析。

壹、此時期通過且生效之友台法案數量與基本分類

依據前述對「友台法案」定義與界定，初步整理「友台法案」資料，簡單統計得知，在第 106-116 屆美國國會任期中，國會通過的且獲得總統簽署生效的「友台法案」（包括聯合決議案）有 52 個。

以法案類型做基本分類，在這 11 屆國會中通過的且生效的 52 個「友台法案」大多數是「法案」（bill）類型通過，共有 50 個。至於具有法案性質的「聯合決議案」只有 2 個（如表 3-2）。在表 3-2 中，a 欄為通過生效之法案（bill），b 欄為通過生效之聯合決議案。該屆總共通過且生效之法案總數則為 a 欄加上 b 欄。

表 3-2 美國第 106-116 屆國會通過且生效之法案與聯合決議案數量

國會屆別	通過生效之 法案 (bill) (a)	通過生效之 聯合決議案 (b)	通過生效之法案總數 (包括聯合決議案) (a+b)
106	3	0	3
107	9	0	9
108	5	1	6
109	3	0	3
110	2	1	3
111	3	0	3
112	3	0	3
113	5	0	5
114	5	0	5
115	6	0	6
116	6	0	6
小計	50	2	52

資料來源：作者整理

表 3-3 美國國會通過且生效之友台法案數量 (不同總統時期)

	法案數量	總統	執政黨
第 106 屆國會	3	柯林頓	民主黨
第 107-110 屆國會	21	小布希	共和黨
第 111-114 屆國會	16	歐巴馬	民主黨
第 115-116 屆國會	12	川普	共和黨

資料來源：作者整理 (註：柯林頓任內僅分析 1 屆國會)



貳、府會關係與總統所屬政黨意識形態交互影響之狀況

接著可將以上每一屆國會通過且生效之「友台法案」數量，依據每一任總統其任期內簽署生效此法案數量，依照當時的府會關係以及總統所屬政黨的情況加以記錄，成為每一筆資料，按照研究設計的四種狀況予以處理。

以下針對這段期間各屆美國國會通過的法案（包括聯合決議案）數量資料，依據本研究設計的四種狀況，將其個別政黨-府會狀況下產出的友台法案數量，以 excel 表格進行簡單統計，依本章中表 3-1 的 2X2 矩陣呈現四種假設狀況區分方式，將總統所屬政黨與府會關係交互作用形成的友台法案通過且生效之四種政府類型狀況，分別依序列入表 3-4 的 X 軸欄位中，依序是：狀況 1（共和黨執政＋一致政府）、狀況 2（共和黨執政＋分立政府）、狀況 3（民主黨執政＋分立政府）、狀況 4（民主執政＋一致政府）。Y 軸則為國會屆別。接著將各屆國會通過且生效之友台法案數量帶入相應的狀況當中後，統計結果如下（表 3-4）：

表 3-4 總統所屬政黨與府會關係交互影響下之通過且生效之友台法案

國會屆別 \ 府會-黨派	共和黨+一致	共和黨+分立	民主黨+分立	民主黨+一致
106 屆			3	
107 屆	9			
108 屆	6			
109 屆	3			
110 屆		3		
111 屆				3
112 屆			3	
113 屆			5	
114 屆			5	
115 屆	6			
116 屆		6		
總計	24	9	16	3

資料來源：作者整理

如上表 3-4 中顯示的，狀況 1 為：共和黨總統執政+一致政府時期，通過且生效的有 24 項「友台法案」。數量最多。狀況 2：共和黨總統執政+分立政府時期，通過且生效的有 9 項「友台法案」。數量次少。狀況 3：民主黨總統執政+分立政府時期，通過且生效的有 16 項「友台法案」。數量次多。狀況 4：民主黨總統執政+一致政府時期，通過且生效的有 3 項「友台法案」。數量次少。初步檢視，以上四種狀況的法案數量多寡與研究設計的假設相符。

在「總統所屬政黨不同」與「府會關係」兩個變項的交互作用下，美國國會所通過且生效的友台法案數量，呈現上述四種狀況的法案數量多寡的表現

(如表 3-4)，如同研究設計當中所預期的四種假設狀況完全相符。也就是在一致政府的狀態下，共和黨一致政府時期（狀況 1）產出的友台法案最多。民主黨的一致政府時期（狀況 4）產出的友台法案最少。而在分立政府的狀態下，民主黨的分立政府時期產出的友台法案數量為次多，而共和黨的分立政府時期產出友台法案數量是次少的，可對照表 3-1。

第四節 友台法案分類與比較

壹、安全類別與經濟社會類別比例

依據前述針對法案類型的分類，進一步將「安全類型」與「經濟社會」類型分別統計。從美國第 106 屆國會起至第 116 屆國會通過且生效的 52 個友台法案中，如表 3-5。可以看到安全類型的友台法案共有 30 個，約佔 57.7%。而經濟社會類型的有 22 個，佔 42.3%的比例。顯示「安全類型」的友台法案比「經濟社會類型」的高出 11.6%。

若以不同總統任內，其簽署生效的友台法案類型來看，整體趨勢是民主黨總統該任任內「經濟社會類型」的友台法案較「安全類別」的多。而共和黨總統任內，安全類型的友台法案比經濟社會類型的多，如表 3-6。不過，因為此時間區間共 22 年時期當中，共和黨與民主黨執政時間不相同，共和黨總統執政 12 年，民主黨總統執政 10 年，為了避免偏誤，因此並不宜加總比較。

表 3-5 通過且生效之友台法案類別

國會 屆別	法案總數 (包括聯合決議案)	安全類型法案	經濟社會類型法案
106	3	1	2
107	9	7	2
108	6	3	3
109	3	1	2
110	3	1	2
111	3	1	2
112	3	1	2
113	5	3	2
114	5	4	1
115	6	4	2
116	6	4	2
小計	52	30 (57.7%)	22 (42.3%)

資料來源：作者整理

表 3-6 不同總統任內法案類型比較

	安全類型	經濟社會類型	執政黨
柯林頓最後 2 年	1	2	民主黨
小布希 8 年	12	9	共和黨
歐巴馬 8 年	9	7	民主黨
川普 4 年	8	4	共和黨

資料來源：作者整理

貳、 國內政治因素影響法案類別多寡

從上述針對每一屆國會通過且生效之友台法案之簡單統計，可以看出不同總統任內，兩種不同類型法案通過的數量表現。對應在前面的研究問題三當中所提到，府會關係與總統所屬的政黨意識形態兩大變數，交互影響下產生的 4 種狀況的模式，是否也會是用在不同類型法案多寡情況呢？

因此，試著把每一屆國會通過且生效的「安全類型」與「經濟社會」類型「友台法案」實際數量，分別套入上述設計的四種狀況的假設中，得到的通過並生效的友台法案類型數量表現。先依照不同類型法案數量多寡對照四種「總統所屬政黨與府會」假設之間的關係，不同情況下安全類型的法案數量表現如表 3-7，而經濟社會類型的法案數量表現如表 3-8。

從表 3-7 可以看出，「安全類型」友台法案數量最多出現在共和黨一致政府時期，有 15 項；數量次多為民主黨分立政府時期，有 9 項；數量次少的情況出現在共和黨分立政府時期，此時期有 5 項；而民主黨一致政府時期數量最少，只有 1 項安全類型法案。接著將實際產出「安全類型」法案數量套入四種假設狀況進行比對（如下表 3-9），可見到「安全類型」法案實際數量多寡符合以上四項假設的模式當中。

表3-7 總統所屬政黨與府會關係交互影響「安全類型」友台法案數量多寡

黨派-府會 國會屆別	共和黨+一致	共和黨+分立	民主黨+分立	民主黨+一致
106 屆			1	
107 屆	7			
108 屆	3			
109 屆	1			
110 屆		1		
111 屆				1
112 屆			1	
113 屆			3	
114 屆			4	
115 屆	4			
116 屆		4		
總計	15	5	9	1

資料來源：作者整理

表 3-8 總統所屬政黨與府會關係交互影響「經濟社會類型」友台法案數量多寡

國會屆別 \ 黨派-府會	共和黨+一致	共和黨+分立	民主黨+分立	民主黨+一致
106 屆			2	
107 屆	2			
108 屆	3			
109 屆	2			
110 屆		2		
111 屆				2
112 屆			2	
113 屆			2	
114 屆			1	
115 屆	2			
116 屆		2		
總計	9	4	7	2

資料來源：作者整理

表 3-9 安全類型友台法案通過且生效的產出情況

執政黨/ 意識形態	府會關係	
	一致政府	分立政府
共和黨 (反共)	15 項 (狀況 1：最多)	5 項 (狀況 2：次少)
民主黨 (不反共)	1 項 (狀況 4：最少)	9 項 (狀況 3：次多)

資料來源：作者整理

接著，對於「經濟社會類型」數量表現與四個研究假設進行比對。從表 3-8 可以看出，在實際情況中，已通過且生效的「經濟社會類型」友台法案，數量最多還是出現在共和黨一致政府時期，有 9 項；數量次多為民主黨分立政府時期有 7 項；數量次少的情況出現在共和黨分立政府時期，有 4 項；而民主黨一致政府時期數量最少，只有 2 項。

接著將「經濟社會」類型的友台法案數量多寡，套入四個假設的模式當中，可見到仍符合先前對於整體友台法案產出情況的四項假設的模式當中，如表 3-10。

表 3-10 經濟社會類型友台法案通過且生效的產出情況

執政黨/ 意識形態	府會關係	
	一致政府	分立政府
共和黨 (反共)	9 項 (狀況 1：最多)	4 項 (狀況 2：次少)
民主黨 (不反共)	2 項 (狀況 4：最少)	7 項 (狀況 3：次多)

資料來源：作者整理

綜合整理上述「安全類型」與「經濟社會類型」兩大類型的友台法案數量，比對「府會關係－總統所屬政黨意識形態」四個假設的狀況之後，從法案數量實際表現的情況可以看到，不論是「安全類型」法案或是「經濟社會類型」法案，在四種不同「總統所屬政黨意識形態－府會關係」的組合情況中，兩大類友台法案的產出多寡，都符合本文第三章當中的四種假設，也就是共和黨一致政府時期最多，民主黨分立政府時次多，共和黨分立政府時次少，民主黨一致政府時最少。這也顯示出，府會關係以及總統所屬政黨的意識形態這兩

大變數，對於不同類別的友台法案的產出多寡，其產生的交互作用，與對於整體友台法案的影響是一致的。



第四章 不同總統時期個案分析

本章將將本研究界定的從柯林頓、小布希、歐巴馬以及川普等四位不同總統執政時期的「友台法案」立法推動產出情況作為個案，以通過且生效之友台法案為主，並且也比對當時重要相關提案但並未通過或未生效者，以進行與前面之法案數量的表現樣態，進行深度分析，進一步驗證研究假設是否正確。

第一節 柯林頓任期最後 2 年

壹、通過且生效的友台法案數量與分類：

柯林頓總統任期最後兩年，對應的是美國第 106 屆國會（106th Congress），本屆國會任期由 1999 年 1 月 3 日起至 2001 年 1 月 3 日為止。在這一屆國會中，由國會聯邦參眾兩院通過、且經總統柯林頓簽署生效的「友台法案」共有 3 項。

依據法案的類型，分別有一項屬於安全類型法案：《2000 會計年度國防授權法案》。另外經濟社會類性的法案有兩項：《2000 年綜合撥款法案》以及《2001 年哥倫比亞特區撥款法案》。法案重點見表 4-1。

表 4-1 第 106 屆美國國會通過且生效之友台法案

項次	提案日期	法案名稱	法案重點/類型	生效日期
1	1999.05.17	聯邦參議院第 159 號法案《2000 會計年度國防授權法案》(S.1059 - National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2000, NDAA 2000)	授權美國政府出售一艘美國海軍的新港級戰車登陸艦「斯克內克塔迪號」(USS Schenectady, LST 1185) 給台灣。(安全類型)	1999.10.05 柯林頓總統簽署後成為第 106-65 號聯邦公法
2	1999.11.02	聯邦眾議院第 3194 號法案《2000 年綜合撥款法案》(H.R.3194, Consolidated Appropriations Act, 2000)	撥款 1,634 萬 5 千美元給「美國在台協會」支應履行《台灣關係法》所需費用。(經濟社會類型)	1999.11.29 柯林頓總統簽署後成為第 106-113 號聯邦公法
3	2000.07.25	聯邦眾議院第 4942 號法案《2001 年哥倫比亞特區撥款法案》(H.R.4942, District of Columbia Appropriations Act, 2001)	撥款 1634 萬 5 千美元的款項給美國在台協會，支應履行《台灣關係法》所需費用。(經濟社會類型)	2000.12.21 柯林頓總統簽署後成為第 106-553 號聯邦公法號

資料來源：作者整理

貳、府會關係：

由於在 1998 年 11 月的期中選舉（midterm election）結果，執政的民主黨遭到重大打擊，失去國會的控制權。共和黨在聯邦參議院取得 55 席的過半多數席次，民主黨只拿到 45 席。在聯邦眾議院中，共和黨贏得 227 席，民主黨為 207 席，另有獨立人士 1 席，因此在眾議院多數黨為共和黨。由於國會兩院聯邦參議院與聯邦眾議院的多數席次都在在野的共和黨手上，而總統柯林頓屬於民主黨籍，因此柯林頓在其最後兩年的任期中，府會關係為「分立政府」狀態。此時，由於國會與總統分屬不同政黨，使行政與立法部門陷入「雙元民主正當性」所造成的僵局（沈有忠，2017：203-204），此一執政的僵局常被稱為「跛鴨」（lame duck）現象，預期執政的民主黨總統在國會將會受到在野多數黨國會議員們的嚴重挑戰，在國會中想要推動配合民主黨政策的法案通過不易。

參、執政黨意識形態：

第 106 屆國會任期期間的總統柯林頓，黨籍屬於民主黨。相對而言，在反共（包括反對中共）的立場上表現一般來說民主黨比共和黨弱。儘管先前在 1995-1996 年第三次台海危機當中，柯林頓曾派遣航空母艦戰鬥群介入台海局勢，不過，在風波過後，柯林頓政府同意在貿易上給予中國最惠國待遇，也協助中國加入 WTO，甚至 1998 年柯林頓前往中國訪問時，宣布「三不政策」：不支持「兩個中國」或「一中一台」、不支持台灣獨立、認為台灣不應加入任何必須以國家名義才能加入的國際組織，此舉被視為嚴重傷害台灣。此外，柯林頓依據八一七公報，嚴格限制對台軍售。整體而言，若與前任的共和黨籍老布希（George Herbert Walker Bush）總統相比，柯林頓政府對於中共（中華人民共和國）相當友善。

肆、通過且生效之友台法案重點與分類：

第 106 屆美國國會有三項法案為增強或者落實《台灣關係法》相關的

「友台法案」：《2000 會計年度國防授權法（NDAA 2000）》、《2000 年綜合撥款法案》以及《2001 年哥倫比亞特區撥款法案》。第一項 NDAA 2000 屬於安全類型法案，另外兩項均為經濟社會類型的友台法案。

綜合前述之分析，柯林頓任期最後兩年的第 106 屆國會，通過並且獲得總統簽署生效的友台法案只有 3 項。符合「民主黨分立政府」時期友台法案通過且生效比較少的預期。若依照國會聯邦參眾兩院通過後獲得總統簽署生效成為聯邦公法的時間來排序，各法案重點分述如下：

一、《2000 會計年度國防授權法（NDAA 2000）》：

於 1999 年 10 月 5 日獲得柯林頓總統簽署生效的《2000 會計年度國防授權法案》（National Defense Authorization Act For Fiscal Year 2000），簡稱：NDAA 2000，或《2000 年國防授權法案》。屬於「安全類型」的友台法案。

NDAA 2000 是由維吉尼亞州的共和黨籍聯邦參議員華納（Sen. Warner, John [R-VA]）於 1999 年 5 月 17 日於參議院軍事委員會（Senate Armed Services Committee）提案。同年 9 月 22 日，聯邦參議院全院通過兩院協商的版本，以參院版本為主。法案由美國總統柯林頓於 1999 年 10 月 5 日簽署，成為第 106-65 號聯邦公法（Public Law No: 106-65）。

在 NDAA 2000 當中，主要的「友台」條文，第 1018 節（SEC. 1018）授權美國行政部門將一艘美國海軍的新港級（Newport class）戰車登陸艦（class tank landing ship）「斯克內克塔迪號」（USS Schenectady, LST 1185）採出售（on a sale basis）的方式轉移給台灣。不過，這艘「斯克內克塔迪號」戰車登陸艦最終並未出售給台灣。

二、《2000 年綜合撥款法案》：

柯林頓總統最後兩年任期內簽署生效的第 2 項與履行《台灣關係法》相關的法案，為 1999 年 11 月 29 日簽署生效的《2000 年綜合撥款法案》（Consolidated Appropriations Act, 2000），也就是該屆國會中聯邦眾議院第 3194 號法案（H.R.3194）。此一法案於 1999 年 11 月 29 日獲得柯林頓總統簽署，成為第 106-113 號聯邦公法（Public Law No: 106-113）。


此項法案的性質是美國國會授權行政部門在每個會計年度撥款給政府各部門與機構的例行性支出預算案。而在此法案中可以算是「友台」的條文僅有授權美國國務院例行性撥款給「美國在台協會」的預算，總金額共 1,634 萬 5 千美元，以支應履行《台灣關係法》所需費用。

三、《2001 年哥倫比亞特區撥款法案》

在第 106 屆美國國會通過且生效的最後一項「友台」法案是《2001 年哥倫比亞特區撥款法案》（District of Columbia Appropriations Act, 2001）也就是第 106-553 號聯邦公法（Public Law 106-553）。該法案在國會審議階段為聯邦眾議院第 4942 號法案（H.R.4942）。

《2001 年哥倫比亞特區撥款法案》在聯邦參眾兩院通過後，於 2000 年 12 月 21 日，獲得美國總統柯林頓簽署成為聯邦公法（Public Law No: 106-553）。這一項聯邦眾議院第 4942 號法案，合併了數個不同草案的撥款法案《2001 年哥倫比亞特區撥款法案》，實際上也是個涉及數個政府部門工作的撥款法案，由於牽涉到次級委員會分工的關係，研議過程中該法案還整合了「商務與司法撥款」（Commerce Justice State Appropriations）的項目。

至於法案其中「友台」的條文內容，是編列一項撥款 1634 萬 5 千美元的款項給美國在台協會，用於履行台灣關係法的必要支出。



因此，將此法案歸類為「經濟社會類型」。此項法案的「友台條文」與前一項《2000 年綜合撥款法案》當中編列撥款給 AIT 的費用，性質相同，連金額也一樣，也就是 2001 年要撥款給 AIT 新一年的預算，新的年度但卻放在不同名稱的法案當中通過，事實上兩者都是美國國務院年度例行撥款給予 AIT 履行台灣關係法的預算，只是會計年度不同。也可以說，在第 106 屆美國國會兩年任期中，這 2000、2001 兩個會計年度國會同意國務院編列給 AIT 履行台灣關係法的預算數額相同。

伍、小結：

民主黨籍的柯林頓總統，執政任期最後兩年內由於國會兩院多數控制權都落入在野黨共和黨手中，「跛鴨效應」明顯，要再國會推動符合其外交政策的立法，並不容易獲得國會多數支持。加上其所屬政黨民主黨的意識形態較為不反共，在國會多數黨推動友台法案立法時被動配合國會。在第 106 屆國會此一民主黨分立政府時期，國會通過且由總統簽署生效的友台法案只有三項，而在這三項友台法案中，屬於民主黨自由主義傳統上重視的經濟社會類型的為兩項，也符合高度重視經濟政策的柯林頓施政風格。而此時期生效的安全類型友台法案卻只有一項，也就是共和黨議員推動 NDAA 2000 中對台軍售獵雷艦建議案，沒有拘束力，也未必要執行，這表現反映出民主黨分立政府對台政策較不積極的典型。

第二節 小布希總統任期

2001 年 1 月 20 日，先前在 2000 年 11 月贏得總統大選的小布希總統宣誓就職第 43 任美國總統。由於小布希於 2004 年大選競選連任成功，因此小布希的兩個任期由 2001 年 1 月 20 日起，一直到 2009 年 1 月 20 日為止，長達 8 年。在小布希執政這 8 年期間，與其對應的國會任期，歷經美國第 107 屆、第

108 屆、第 109 屆、與第 110 屆國會。

壹、小布希時期通過並生效之友台法案數量分析：

小布希執政時期，四屆美國國會通過並獲得小布希簽署生效共 21 項「友台法案」。其中第 107 屆國會有 9 項、108 屆國會有 6 項目，109 屆國會有 3 項，而 110 屆有 3 項（參考表 3-2、3-3）。從前述的數量整理表格比較可以看出，第 107 屆美國國會是本研究期間（第 106-第 116 屆國會）當中，友台法案通過且生效最多的一屆。以下依據本研究的架構，進一步依照府會關係與總統所屬政黨意識形態對法案通過且生效的情況分析。

一、府會關係：

從府會關係來看，在小布希總統執政政府會關係在前三屆國會（第 107、108、109 屆）時期屬於一致政府狀態，可預期因小布希總統自身對台較為友善、國會多數黨共和黨也積極配合行政部門，預期可以通過且簽署生效的友台法案較多，以支持共和黨本身的對台政策。

不過任期為 2007 年 1 月 3 日至 2009 年 1 月 3 日的第 110 屆美國國會，是共和黨小布希總統執政最後 2 年。由於先前 2006 年的美國國會期中選舉（midterm election）結果，共和黨遭受挫敗，在聯邦參眾兩院都失去多數黨主導地位。改選後產生的第 110 屆美國國會，在聯邦參議院裡，雖然屬於在野黨的民主黨與共和黨同樣擁有 49 個席次，但有 2 席獨立人士參與民主黨團運作，使得民主黨取得參院多數席次地位。同時，在聯邦眾議院方面，原本擁有 229 席眾議員的共和黨選票大量流失，僅保住 202 席眾議員席次，民主黨則獲得 233 席，成為聯邦眾議院的多數黨。

第 110 屆美國國會是 1995 年以來民主黨首次同時控制聯邦參眾兩院，的確對小布希的執政產生不小的阻力。此時的府會關係，屬於「分立政府」的情況，國會與總統分屬不同政黨，也可說是小布希政府任期最後

階段的「跛鴨」。而小布希政府執政末期這種僵局，可能也是影響美國國會通過「友台法案」數量僅有 3 項的主因。



二、意識形態的影響

在總統所屬政黨的意識形態方面，在小布希總統執政 8 年的時間當中，由於其所屬的政黨為共和黨，其意識形態相對於先前的柯林頓民主黨政府而言較為反共，可預期美國小布希政府對台灣較為友好，預期整體任期內可產出較多友台法案。

不過，在台灣由於 2000 年政黨輪替之後，由民進黨的陳水扁總統執政，台灣與中國大陸的關係，可能影響到美國對台政策的取向，或者因為台美關係間個別的事件，對當時的台美關係產生衝擊，進而影響到相關「友台法案」的推動。例如陳水扁 2002 年「一邊一國」論、終止「國統綱領」以及 2004 年「公投、制定新憲法」等動作，引起美國小布希總統的疑慮，也考驗台美雙方基於「反共」意識形態的互信基礎。這可能也提早在 109 屆國會中就對友台法案的產出造成負面效應，比起第 108 屆通過且生效的友台法案 6 項，到了 109 屆減半，只剩下 3 項。事實上，而且從 107 屆開始也有遞減的趨勢。

而在第 109 屆國會當中，原本常會出現建議軍售項目或是加強台灣國防安全等政策建議的國防授權法，實質的法案內容也出現變化。儘管第 109 屆美國國會仍通過具有友台性質的《2006 國防授權法》（NDAA 2006）之中的條文，法案獲得小布希總統簽署後生效，不過，該法案中卻沒有具體提出對台軍售建議。以下另作重點法案分析。

三、小布希時期重要友台法案分析：

以下針對小布希任內安全類型與經濟社會兩大類法案進行個案分析。

1. 安全類型法案：

小布希任期內簽署生效「友台法案」中的安全類型法案多達 12 項，比他下一任歐巴馬還要多出 3 項。安全類型法案包括幾個年度的《國防授權法

案》(NDAA)，目的在於協助台灣自我防衛。或者像是《2003 會計年度外交關係授權法》強化台美外交關係，也包括支持台灣加入 WHO 的之 HR.428《關切台灣參與世界衛生組織》支持台灣有意義地參與國際組織等法案，都屬於「安全類型」的友台法案。

小布希政府任內，共有 8 個會計年度，扣除 2001 會計年度的 NDAA 2001、NDAA 2004、NDAA 2007、NDAA 2008 等四個會計年度的國防授權法案未提到台灣之外，其他在 NDAA 2002、NDAA 2003、NDAA 2005 與 NDAA 2006 這四個會計年度的國防授權法案當中，均有相關加強台灣自我防衛的條文內容，可歸類為安全類型的「友台法案」。以下分別就其重點論述。

(1) 《2005 會計年度國防授權法案》(NDAA 2005)：

《2005 會計年度國防授權法案》簡稱 NDAA 2005，為第 108 屆美國國會之聯邦眾議院第 4200 號法案(H.R.4200)。全名為：《隆納德·雷根 2005 會計年度國防授權法案》(Ronald W. Reagan National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2005)，簡稱《2005 年國防授權法案》。由於法案審議過程中，美國第 40 任總統隆納德·雷根 2005 年 6 月 5 日因病逝世，對於表彰雷根總統對於美國國防軍事的卓著貢獻，此法案名稱前特地冠上雷根總統的全名：Ronald W. Reagan，以表達最高敬意。國會通過此項「2005 年國防授權法案」後，送交美國總統小布希於 2004 年 10 月 28 日簽署後生效，成為第 108-375 號聯邦公法(Public Law No: 108-375)。

此法案中關於台灣部分條文為第 1013 節「轉移美國海軍艦艇給特定國家」(Sec. 1013)，法案條文中表明授權美國總統以軍售方式出售一艘美國海軍的安克拉治級(Anchorage class dock landing ship)船塢登陸艦「安克拉治號」(USS Anchorage, LSD-36)給台灣。

這是繼 1999 年美國政府宣布出售一艘同級的美國海軍船塢登陸艦「彭薩科拉號」（USS Pensacola, LSD-38）給台灣成為旭海艦（舷號 193）之後，美國國會推動出售給台灣的第二艘安克拉治級船塢登陸艦。不過，之後美國行政部門並未將「安克拉治號」出售給台灣。

(2) 《2006 會計年度國防授權法案》（NDAA 2006）

第 109 屆美國國會通過的「友台法案」是於 2006 年 1 月 6 日生效成為法律的聯邦眾議院第 1815 號法案（H.R.1815），也就是《2006 會計年度國防授權法案》（National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2006, NDAA 2006），簡稱《2006 國防授權法》。經參眾兩院完成審議通過後，交由美國總統小布希於 2006 年 1 月 6 日簽署生效，正式成為第 109-163 號聯邦公法（Public Law No: 109-163）。NDAA 2006 具體的「友台」條文於第 1234 節（Sec.1234）中，關切中國軍力強化後，台海兩岸軍事力量失衡的危機，以及中國可能對台動武的條件等。

本法案第 1234 節「美中經濟安全暨安全檢討委員會」的條文中提及，美國國會依據該委員會提出的相關報告，發現的中國在軍事力量與經濟發展上對美國以及亞太區域的威脅，包括中國協助北韓、中國將大規模毀滅性武器（weapons of mass destruction, WMD）零組件出售給安全上有顧慮的國家等相關事實。

而 NDAA 2006 國防授權法案第 1234 節針對台灣的文字提到，中國正在發展最先進的軍事能力，其目標在於恐嚇台灣並且嚇阻美國介入台海局勢，中國的軍事力量進展包括質與量（qualitative and quantitative）雙方面大幅成長，嚴重的改變了台海兩岸的軍事平衡，並向中國傾斜。

在第 1234 節條文也提到，2005 年 3 月 14 日中國全國人大通過了《反分裂國家法》，此法表明若台灣正式宣佈獨立，則會授權中國政府對台動武（use of force）。儘管 NDAA 2006 裡面提及台灣以及中國對台灣與美國的威脅，但國會卻並沒有對小布希政府對台軍售的「政策建議」方案。連友台國會議員們常用「國會意見」形式對行政部門提出沒有拘束力的軍售案建議也沒有。這背後可能的原因，值得玩味。

若回顧 2005 年前後兩年台美關係的變化來看，陳水扁總統於 2004 年 11 月 27 日前往群策會「台灣新憲法」國際研討會致詞時表示，2006 年底要舉行公投來複決「台灣第一部新憲法」，2008 年 5 月 20 日他卸任當天，台灣新憲法要正式實施。當時美國方面對於陳總統表示「2006 年以公民複決新憲，2008 年實施新憲」的說法相當不以為然，甚至認為陳總統「必須解釋」是否抵觸「四不」的承諾（pledge）。美國國務院發言人包潤石當時對媒體表示，美國的立場很清楚，也有其一貫性，就是要維繫台灣海峽的穩定。包潤石還說，「美國反對任何會改變台海現狀的片面做法，也反對任何會改變現狀，或走向台獨的公民投票」（張宗智，2004 年 12 月 1 日）。加上在 2004-2006 年期間，台灣在野黨反軍購聲浪大，當時陳水扁政府為了落實小布希總統 2001 年宣布對台出售的三項軍購：8 艘柴油發電潛艦、P-3C 反潛機、愛國者三型飛彈（PAC-3），於 2004 年底編列的特別預算的金額高達新台幣 6,108 億元，預算案於 2005 年送到在立法院審議時，當時反對軍購的國民黨與親民黨等泛藍席次佔多數，此一「三項軍購案」預算遭到強力杯葛，引起美方疑慮。

2005 年初，台美外交圈傳出，由於台灣內部軍購爭議，美國內部也對於軍售台灣等意見不一。當時親民黨主席宋楚瑜訪問華府時，1 月 14 日中午還曾與美國國防部負責亞太事務的副次長勞樂斯，在五

角大廈會面。當時宋楚瑜同一日中午，也才和國務院亞太事務副助卿薛瑞福會面。當時輿論認為，美國對台軍購案確定是宋楚瑜這兩場與美方官員會面的重點（張宗智，2005年1月13日）。因此，綜合上述背景，台美關係受到台灣內部政治的問題衝擊，很可能是影響第109屆美國國會此一時期討論制定 NDAA 時，對台軍售法案條文較少的因素之一。

另一方面，從美國行政部門的動作來看，一向較為支持台灣的美國小布希在 2005 年政府宣布一項對台軍售 15 枚空對空飛彈，包括 AIM-9M 響尾蛇飛彈 10 枚、AIM-7M 麻雀飛彈 5 枚，以及台灣的 F-16 飛行員於美國路克基地訓練與後勤支援費用。但是到了 2006 年，小布希政府（行政部門）卻沒有宣布任何對台軍售項目。

過去，美國的國防授權法案常常是美國國會表達對於行政部門對台軍售政策的風向球，常有建議出售武器給台灣的條文。不過，對應 NDAA 2006 的法案內容，儘管提到中國軍力已經造成台海軍力失衡，但是法案中沒有實際建議行政部門軍售或是強化台灣防衛能力的文字，可能因為美國政界內部對於軍售台灣的意見分歧所造成的。

而從同一屆國會通過且生效的《2007 年會計年度國防授權法案》（NDAA 2007，H.R.5122），爬梳該法案條文中發現，完全沒有提到台灣的情況來看，不屬於「友台法案」。更令人感覺到，第 109 屆美國國會時的行政部門與國會，可能對於台軍售政策甚至產生疑慮。2006 年 10 月 17 日正式生效的 NDAA 2007，全名為：《約翰·華納 2007 會計年度國防授權法案》，簡稱《2007 年國防授權法案》。此法案冠名「約翰·華納（John Warner）」是為了向資深聯邦參議院軍事委員會主席、聯邦參議員、也曾擔任過美國海軍部長的約翰·華納致敬。表彰其對於美國國防軍事的卓著貢獻。此法案經聯邦眾議院與參議院審議通過後，送交小布希總統簽署，於 2006 年 10 月 17 日簽

署完成後正式生效成為第 109-364 號聯邦公法（Public Law No: 109-364）。

不過，筆者在這項 2007 年國防授權法所有的條文中，卻遍尋不到台灣（Taiwan）或是《台灣關係法》（Taiwan Relation Act）或是 Public Law No: 96-8 等相關字詞，更沒提到任何對台軍售相關的字眼，顯見與台灣無關。

此外，同樣在小布希政府任期的第 107 屆國會當中，通過且簽署生效的《2002 會計年度國防授權法案》（National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2002），則有具體的出售紀德級（Kidd Class）飛彈驅逐艦的軍售建議條文。這與 NDAA 2006 以及 NDAA 2007 對台灣而言乏善可陳的內容形成強烈對比。

(3) 《2002 會計年度國防授權法案》

第 107 屆美國國會通過且生效的第 3 項「友台法案」為《2002 會計年度國防授權法案》（National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2002，簡稱 NDAA 2002），於 2001 年 12 月 28 日由小布希總統簽署生效，成為第 107-107 號聯邦公法（Public Law No: 107-107）。其中關於授權轉移海軍艦艇給特定外國政府（SEC. 1011）的條文中，美國國會授權總統出售（Transfer by Sale）四艘紀德級飛彈驅逐艦，包括紀德號（USS Kidd，DDG 993）、卡拉漢號（USS Callaghan，DDG 994）、史考特號（USS Scott，DDG 995）以及錢德勒號（USS Chandler，DDG 996）。

不過，小布希政府在此一《2002 年國防授權法案》（NDAA 2001）還未提案之前，就已經在同一年 2001 年 4 月 23 日（美東時間）宣布同意出售 4 艘紀德級飛彈驅逐艦、8 艘柴電動力潛艦與 12 架 P-3C 獵戶座反潛巡邏機等武器給台灣（張宗智，2001 年 4 月 25 日）。因此，美國國會在行政部門宣布對台軍售之後才制定的法案

NDAA 2002 中建議出售這四艘戰艦的條文，也等於是補足國會對於行政部門後續落實對台軍售所需要的「背書」。而這四艘紀德級飛彈驅逐艦在美國啟封和整修後，在 2005 年正式移交給台灣，成為現階段台灣海軍最強大的戰艦。

對於台灣海軍而言，將領們真正想要購買的是配備有更強「神盾戰鬥系統」（Aegis Combat System，ACS）的伯克級神盾驅逐艦（Arleigh Burke class destroyer），美國行政部門決定出售戰力與神盾驅逐艦差一截的紀德級飛彈驅逐艦，而非伯克級神盾驅逐艦，明顯是美國行政部門考慮擔心中共的反應，是否因此軍售案衝擊美中關係。

儘管台灣軍方將領沒有得到「最心愛的玩具」—神盾驅逐艦，不過，小布希總統 2001 年底簽署 NDAA 2002 以及先前已宣布同意紀德級飛彈驅逐艦的軍售案，後來於 2005 年也順利陸續交艦，成為台灣海軍最大噸位的水面作戰艦，命名為「基隆級」驅逐艦，已經實質上對台灣的安全提供有力支持。

(4) 《2003 會計年度國防授權法案》

第 107 屆國會通過且由小布希總統簽署後成為聯邦公法（Public Law No: 107-314）的《2003 會計年度國防授權法案》（H.R.4546, Bob Stump National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2003，簡稱 NDAA 2003），其中具有「友台法案」性質的條文第 1210 節

（Sec.1210）條文為：要求美國總統於本法案生效後 180 天內提出一項報告，對於美國與台灣之間進行高階軍官（將領）交流進行可行性與效益評估。這也是對加強台灣防衛力量具體的政策建議。

不過，事過境遷，台灣內部政治影響了台美關係。在 2001 年當時，台美關係很可能還處在陳水扁宣布「四不一沒有」的兩岸與國家未來方向的政策所帶來的「蜜月期」，因此共和黨一致政府時期白宮宣布對台軍售以及總統簽署國會「友台法案」，可以說是順水推舟。

但是經過 4 年後，美國國會與行政部門在 2005-2006 年期間，考慮到陳水扁總統提出「公投制憲」等令人擔憂「片面改變台海現狀」的一連串作法，加上台灣內部對於陳水扁的政見並沒有高度共識，這些都引起美國小布希政府產生重大疑慮，美國行政部與國會同時可能都在重新考慮對台軍售政策。與軍售還有協助台灣提升防衛力量息息相關的《2007 年國防授權法》中隻字不提台灣；還有《2006 年國防授權法》中雖有與台灣相關的條文，卻無具體政策建議，只有關切的空泛字眼，顯示出上述台美關係之間的摩擦，可能是影響法案實質內容「友台力道」的主要原因。

(5) 《2003 會計年度外交關係授權法》

《2003 會計年度外交關係授權法》（Foreign Relations Authorization Act, Fiscal Year 2003），則是一項提升台灣地位的方案。此法案於 2002 年 9 月 30 日獲得小布希總統簽署後生效，成為第 107-228 號聯邦公法（Public Law No: 107-228）。也被簡稱為《2003 年外交關係授權法》。《2003 年外交關係授權法》法案對台灣而言，其中最重要的是美國國會要求行政部門將台灣視為「非北約的主要盟邦（a major non-NATO ally）」。

這項友台的條文是在第 1206 節（SEC. 1206）「在對台灣轉移防衛物資與防衛服務的安排方式」表示，依據《1961 年援外法案》，（Foreign Assistance Act of 1961）以及為了向台灣轉移軍事物資與後勤服務等目的，「美國應將台灣視為非北約的主要盟邦」。

上述條文，屬於一項大幅提升台灣與美國關係的法律條文，也屬於重大的外交突破，是國會以立法方式，表明要求行政部門把台灣與美國的主要盟邦地位公開化。事實上，在台美軍事合作方面，相關把台灣視為盟邦的時有所聞，例如美軍長期派遣特定部隊的訓練教官或是高階技術人員協助台灣軍隊訓練或是操作特定新式裝備，甚至共同

進行基層部隊的操演等。但以往這一些檯面下的作為，都只能做不能說。

接下來友台性質的條文，就如同上述第 1206 節條文的另一突破，小布希政府時期的國會，大膽的建議國務卿派遣現役軍人前往 AIT 執行安全護衛勤務。這是在此一《2003 年外交關係授權法》中第 326 節，授權國務卿，基於美國國家利益，可以派遣現役軍人（*assign a member of the Service*）前往 AIT 執行安全護衛小組的任務，或者也可採取任務編組的方式（*otherwise detail an employee of the Department*）派遣國務院其他安全人員前往美國在台協會執勤。此法案條文是修訂《1980 年外國服勤法》，授權國務卿派遣現役軍人前往 AIT 服勤，負責維安工作。

這一項法案第 1206 節條文內容，建議國務卿允許美國現役軍人到美國在台協會服務，確實是一項重大進展。因為自從 1979 年 AIT 設立以來，過去 20 多年雖有美國軍人背景的人士任職於美國在台協會台灣境內的台北、高雄辦事處，不過一直都是聘任退役軍人而非現役軍人。《2003 年外交關係授權法》生效後，允許國務卿派遣現役軍人前往美國在台協會擔負安全維護保障的工作，等同將台灣的美國在台協會辦事處視為與美國其他外國使館與領事館的地位。

由於美國國務院在 2002 年獲得了國會跨黨派的通過以《2003 年外交關係授權法》的立法行為支持，因此從 2005 年起，國務院即依此法源以及其行政裁量權，派遣美國現役軍人前往美國在台協會台灣的辦事處，負責維護安全（中央社，2019 年 4 月 3 日），這項資訊在十多年後才獲 AIT 發言人孟雨荷（*Amanda Mansour*）證實。孟雨荷是在 AIT 台北辦事處內湖新址落成時向媒體表示，自從 2005 年起，美國就有派駐現役軍人到 AIT 台灣的辦事處，包括海軍陸戰隊在內的四


個軍種。由此可見，此《2003 年外交關係授權法》條文第 1206 節獲得行政部門落實，可以視為台美關係的重大突破。

此外，美國國會也要求美國在台協會公開展示美國國旗，在此法案第 693 節中以對於行政部門沒有拘束力的國會意見的方式建議美國在台協會（AIT）應（should）與美國其他駐外大使館、領事館、官邸一樣，公開地展示美國國旗。也呼應前面第 326 節條文關於允許國務卿派遣現役軍人到 AIT 服勤的用意，同樣將 AIT 辦事處視為與美國其他駐外大使館、領事館、官邸一樣的地位，希望行政部門實質上提升台美關係。這一點在 AIT 台北辦事處內湖新址落成後，就已經依循立法意旨加強落實。原本在台北市信義區 AIT 舊址，雖然也每天升起美國國旗，不過美國國旗旗桿是樹立在庭院中的中央較不顯眼之處，旗桿也較矮。在 2015 年 5 月 6 日 AIT 台北辦事處內湖新址正式啟用後，遠遠就能看到大幅美國國旗飄揚在高約四層樓的旗桿上，相當顯眼。

另外，在此項「友台法案」中，也包括了第 111 節授權美國國務院於 2003 會計年度撥款 1,881 萬 7 千美元給美國在台協會（AIT）的行政費用，以支應美國的外交工作，包括公共外交活動與外交安全計畫等支出。

(7) 《2008 年綜合天然資源法案》

第 110 屆美國國會於 2008 年通過的，是聯邦參議院第 2739 號法案（S.2739），於 2008 年 3 月 10 日由新墨西哥州選區的聯邦參議員賓格曼（Bingaman, Jeff [Sen.-D-NM]）所提案的《2008 年綜合天然資源法案》（Consolidated Natural Resources Act of 2008），該項法案其中一項關於台灣的條文，看似與能源無關，其實是一項建議美國行政部門批准對台軍售「獵雷艦」的項目。



第 110 屆國會 S.2739 法案具體條文為第 810 節 (Sec.810)：依據《武器出口管制法》與《台灣關係法》，同意對台灣出售兩艘「鶚級」獵雷艦 (the OSPREY class minehunter coastal ships)，其中一艘為金鷺號 (USS Oriole MHC-55)，另一艘則為隼號 (USS Falcon MHC-59) 獵雷艦。這項法案於 2008 年 5 月 8 日由美國總統布希簽署後成為第 110-229 號聯邦公法 (Public Law No: 110-229)。

不過，這一項美國國會建議對台灣出售獵雷艦的法案生效成為聯邦公法之後，直到小布希 2009 年 1 月 20 日下台為止，美國行政部門還是沒有落實完成這項對台軍售。而且，據軍方官員透露，事實上早在預計 2006 年 6 月 30 日金鷺號 (USS Oriole MHC-55) 準備除役之際，美國政府就考慮要以「熱艦」移交的方式，對台灣出售這兩艘獵雷艦的軍售決定。

但這期間因為台美關係的變化，甚至可能是美中關係的起伏，影響了這一項對台軍售案的實際執行。一直延宕到 2010 年才又重新列入美國正式對台軍售的清單中。也因為美中台三邊關係影響，台灣國防部於 2010 年編列接艦預算，直到 2012 年 8 月 2 日這兩艘獵雷艦以船塢方式運送到高雄港，正式移交給台灣 (許紹軒，2012 年 8 月 3 日)。我國海軍將這兩艘來自美軍的「鶚級」獵雷艦命名「永靖級獵雷艦」。

(8) 支持台灣參與世界衛生組織之系列法案

小布希政府時期，美國行政部門一直表態支持台灣「有意義的」參與國際組織，包括參與世界衛生組織 (WHO) 以及出席世界衛生大會 (WHA)，盼能協助台灣突破中國對台灣的外交封鎖。雖然「台灣參與 WHO」的目標未能在小布希任內成功，不過行政部門以及國會持續的支持，使得台灣方面也獲得繼續推動的動力。其中，國會立法要求美國行政部門支持台灣參與 WHO 是一項重點，因此在小布希時

期對應這四屆國會當中，通過多項相關法案。

第 107 屆美國國會中的 HR.428 《關切台灣參與世界衛生組織》與針對 HR.428 提出的修正案 H.R.2739 兩項法案。這也是美國國會連續兩年通過的同一目的的法案，目的是推動台灣加入世界衛生組織，當時的具體目標是要求國務卿指示當時代表美國參與世界衛生大會 WHA 的美國代表團在大會上提案，支持台灣取得觀察員的地位。

聯邦眾議院第 428 號法案的主要訴求，在於要求美國行政部門支持台灣適當且有意義的參與世界衛生組織，並表達台灣願意為促進世界各國人民的衛生與福祉方面貢獻更多心力，而且也提醒行政部門，美國政府在 1994 年的「台灣政策檢討」（Taiwan Policy Review）中宣布有意支持台灣參與適當的國際組織。而且美國聯邦第 106-137 號公法要求國務卿向國會提交一份報告，說明行政部門為支持台灣參與國際組織，特別是參與世界衛生組織所做的努力。

H.R.428 法案於 2001 年 4 月 24 日在聯邦眾議院表決時獲得全體出席眾議員 407 票同意、無人反對高票通過；5 月 9 日於參議院更獲全體無異議（Unanimous Consent）通過，顯示了美國國會兩院對台灣參與世衛組織的一致支持。由於參議院通過的修正版本，仍須送眾議院討論並整合，眾議院於 5 月 15 日對兩院協商後的最終法案版本投票表決，結果為同意 415 票比 0 票反對的票數獲得通過。不過，送達白宮時已經是 2001 年 5 月 18 日。

原本 H.R.428 此一法案希望促成台灣取得 WHO 於 2001 年 5 月 1 日舉行例行性定期大會：「世界衛生大會」（WHA）的觀察員地位，2001 年的 WHA 於 5 月 1 日起開會，地點在瑞士日內瓦，會期為期一週。不過，上述法案通過且獲得簽署生效時已經是 2001 年 5 月 28 日，該屆 WHA 大會議程早已結束，通過的法案主要仍是象徵性意義為主。美國國會議員們對於想要趕上 5 月 1 日前完成立法行動的時效

性，其實並沒有把握。因此，多位國會議員們採取更直接的動作，向小布希總統呼籲，希望說服行政部門推動支持台灣參與世界衛生大會。

因此，在 H.R.428 法案提案之後，於完成立法程序之前，美國 31 位國會議員們就在美東時間 2001 年 3 月 15 日包括美國國會參院兩黨領袖在內的 31 位參議員聯合致函布希總統，要求美國領銜支持台灣以觀察員身分，參與 2001 年 5 月舉行的「世界衛生大會」

(WHA)。國會議員們並籲請布希重新審查美過去對台灣參加 WHO 的政策。這 31 位美國國會議員發函指出，美國國會多次通過支持台灣參與世界衛生組織的決議案，美國國會了解關於主權及國家會員的顧慮，但國會議員們認為不應該用這些顧慮來拒絕台灣 2350 萬人民接觸最高國際衛生標準的機會，因此要求小布希總統支持台灣以觀察員身分參與該屆世界衛生大會（林寶慶，2001 年 3 月 18 日）。

隨後第 108 屆國會也通過兩項並生效的「友台法案」，包括 S.243「關切台灣參與世界衛生組織之法案」以及 S.2092「強調台灣參與世界衛生組織重要性之法案」，同樣獲得小布希總統簽署生效成為聯邦公法，支持台灣加入 WHO 的力道不減。我國外交部當時對於美國國會與小布希總統的支持予以肯定（中華民國外交部，2003）。回顧台灣爭取參與世界衛生組織的歷程，裘兆琳（2011：43-44）指出美國國會通過支持台灣參與世衛組織的重要性，因為在 1997 年至 2003 年期間屬於我國「低調申請世界衛生大會觀察員」的階段。自 1998 年以來，美國國會陸續提出不同的決議案（法案），協助我國爭取成為世界衛生大會觀察員，1999 年美國國會通過的眾議院法案（H.R. 1794），首度成為美國聯邦公法（Public Law 106-137）。此後，歐洲議會等國家的國會也陸續通過支持我國參與 WHO 的決議文，因此，107 屆美國國會通過的 H.R.428 法案，並獲得小布希政府的支持，顯

示台灣期盼申請參與世界衛生大會，持續獲得美國的支持，對於日後我國獲得觀察員地位正式與會，有正面積極的作用。



(9)小結：

如前所述，小布希 8 年任期中簽署了 12 項「安全類型」的友台法案生效，對於維護台灣安全頗具貢獻。而在小布希第一個任期 4 年與第二個任期的頭 2 年、總計 6 年當中由於是一致政府，11 項安全類型的友台法案是在此一共和黨執政的一致政府時期。在小布希政府任期的最後兩年內，出現「分立性政府」的困局，使得整體友台法案的數量降低為 3 項，其中只有 1 項是安全類型法案。此一「共和黨分立政府」時期出現在第 110 屆美國國會（2007-2008），在野的民主黨在國會聯邦參、眾兩院都居於多數主導地位，行政部門推動的法案常遭杯葛。從美國國會的角度來看，當時北京當局在主辦 2008 年夏季奧運會、同步配套對歐美各國人士前往中國商務或旅遊等採取前所未有的開放政策，還包括開放外國與台灣港澳媒體前往中國採訪、甚至駐點申請等，多數美國國會議員們基本上對於中國政府多以正面態度看待，此時美國國內「反共」或「反中」的意識形態居於弱勢。對比之下，台灣海峽對面的台灣，總統陳水扁從 2006 年 8 月中旬之後就陷入「國務機要費案」、「龍潭購地案」等涉嫌貪腐風暴當中，自然也無法在美國國會議員眼中得到多少「關愛的眼神」。美國國會對台灣的支持度也比小布希上任之初降低許多。

此外，從行政部門的角度來看，另一種可能則是小布希自從 2003 年稱時任中華民國總統陳水扁為「麻煩製造者」之後，加上陳水扁提出「公投制憲」等政見，被美方懷疑是「企圖片面改變現狀」，美國行政部門當時對台灣的也不盡然「友善」，連國會議員友台的支持力度也可能受影響。因此，即使小布希還有想過要加碼提出支持台灣自由民主政體的政策，來獲得政治利益，在當時的時空背景下，看

來根本沒有誘因跟基礎可言。

更何況在當時的情境下，美國希望透過支持中國「辦好 2008 年北京奧運」，拉攏中國融入由美國與歐洲國家主導的國際社會，期待中國能遵守國際秩序。因此，時間愈接近 2008 年北京奧運，美國政府在台海兩岸關係的天秤上傾向中國大陸的一方，美中關係也在 2008 年北京奧運前後獲得更多親近的誘因，白宮與中南海之間互動良好。即使當時美國國會兩黨議員在聯邦眾議院提出第 5668 的議案，名為《共產黨中國奧運問責法案》（H.R.5668 Communist Chinese Olympic Accountability Act），立法意旨是希望禁止美國官員們參加 2008 年北京奧運會的開幕式（新唐人電視台，2008 年 4 月 3 日），但是小布希總統不受此影響，仍然應中國國家主席江澤民的邀請出席 2008 年北京奧運開幕式。由聯邦眾議院提出的《共產黨中國奧運問責法案》，屬於極具「反共意識形態」的議案，條文中指出，由於中國當時鎮壓西藏異議人士、強推「一胎化」政策、迫害宗教自由、並且有系統地剝奪中國人民基本人權自由等，因此推動立法。不過，此項高調支持中國人民獲得民主自由等權力的法案，最終並未成為正式法律。因此，處於分立政府的美國國會，即使有幾位跨黨派的國會議員們高調的提出此一提案來質疑總統支持 2008 年北京奧運的決策，但一個未能獲得多數支持通過的法案，對於美國行政部門在外交政策上的決策是毫無影響力的。

事實上，就算是美國國會能以多數通過禁止總統出訪某國的聯邦公法，但美國總統仍有三個方式可以表示反對：第 1 項是在國會會議期間不採取任何行動，使該提案在 10 天之後自動生效成為法律；第 2 項是總統在國會最後休會期間不採取任何行動，使提案自動作廢；第 3 項方式則是「否決提案（法案）」。雖然總統否決提案後，國會可予以推翻，但這必須得到聯邦參、眾兩院各三分之二議員的高門檻支

持。如果任何一院達不到三分之二多數，該提案（法案）就會作廢（美國在台協會，2015），而且像是《共產黨中國奧運問責法案》這類議題、在美國國會要把總統「禁足」、禁止外訪某個國家的法案，想要獲得三分之二高門檻的多數國會議員達成共識，難度太高。因此，由於憲政制度的使然，美國總統在執行外交政策上的優越性，仍在小布希任期最後共和黨分立政府時期浮現。

另外，從小布希執政時期，批准多項台軍售案，國會方面也透過 NDAA 等安全類型友台法案建議對台軍售。就以前述《2008 年綜合天然資源法案》建議對台出售獵雷艦的案例可以明顯看出，此一對台軍售項目，從國會提案、審議、通過，總統簽署成為法律，未必馬上獲得行政部門採納。而行政部門實際同意批准軍售項目，再到執行落實的整個過程，也有自身的步調。此一案例可以明顯看出，不論美國國會如何熱衷於提出某一項在外交上的重大法案，美國行政部門才是真正掌握最終行政裁量權，對台軍售也不例外。

畢竟在美國憲政分權體制下，行政部門仍擁有行政執行的權力，國會也不能越俎代庖。即使美國國會全部無異議通過對台軍售案，或甚至連續幾個年度均通過相同的法案，即使美國總統簽署生效成為聯邦公法，也只能算是對行政部門的「政策建議」，無法逾越國會外交權在政策建議領域的界線、跨足到執行層面。因為對台軍售政策的執行面，仍屬於美國總統掌握的行政權，總統可以指揮國務院與國防部執行軍售的各項工作來落實。前提也是總統要有意願去落實「友台法案」包括對台的政策建議，由總統指示行政部門採取行動之後，這些意欲提升台美關係的法律條文，才有機會展現其實際的「友台」成效。美國國會最大的「能耐」限度，是在監督行政部門落實這項政策的成果，因此常以要求行政部門在一定的時限中對國會提出完整報告或簡報，以評估行政部門執行此政策（尤其是預算撥款案）的效益。



2. 經濟社會類型法案：

於小布希總統時期通過且生效的「經濟社會類型」友台法案共有 9 項，其中有兩項較具有特色的政策目標，其中一項為第 107 屆國會通過的《2002 年農業安全與農村投資法案》（H.R.2646，Farm Security and Rural Investment Act of 2002），將台灣明訂列於許可對美國出口蔗糖配額的「合格出口國」（qualified supplying country），對於台美之間的經貿往來有實質助益；另一項法案則為第 109 屆國會通過的《2006 年海外業務、出口融資和相關計畫撥款法案》（H.R.3057，Foreign Operations, Export Financing, and Related Programs Appropriations Act, 2006），撥款 9,500 萬美元給國務院所屬機構，協助台灣促進全球民主、治理、人權、媒體獨立發展以及法治等具體工作。其餘 7 項在這時期中通過且生效的「經濟社會類型」友台法案，均為例行性的撥款給 AIT 履行《台灣關係法》，並無其他特殊政策目的或功能。

以下將小布希時期的通過且生效之「友台法案」，依不同國會屆別，整理重點與法案類別，列表如下表 4-2、4-3、4-4、4-5：

表 4-2 第 107 屆美國國會通過且生效之友台法案

項次	提案日期	法案名稱	法案重點/類型	生效日期
1	2001.02.06	聯邦眾議院第 428 號法案《關切台灣參與世界衛生組織》 (H.R.428, Concerning the participation of Taiwan in the World Health Organization)	要求行政部門支持台灣適當且有意義的參與世界衛生組織 (WHO)。 (安全類型)	2001.05.28 由小布希總統簽署後成為第 107-10 號聯邦公法
2	2001.07.13	聯邦眾議院第 2500 號法案《2002 年商務部、司法部與國務院，司法機構和其他機構撥款法案》 (H.R.2500, Departments of Commerce, Justice, and State, the Judiciary, and Related Agencies Appropriations Act, 2002)	撥款 1,704 萬 4 千美元給 AIT 履行台灣關係法。 (經濟社會類型)	2011.11.28 由小布希總統簽署後成為第 107-77 號聯邦公法
3	2001.09.19	聯邦參議院第 1438 號法案《2002 年會計年度國防授權法案》	美國國會授權總統出售紀德號 (USS Kidd, DDG 993)	2001.12.28 小布希總統簽署後成為

		(S.1438, National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2002)	等四艘紀德級飛彈驅逐艦。 (安全類別)	第 107-107 號聯邦公法
4	2001.07.17	聯邦眾議院第 2506 號法案《2002 年海外業務、出口融資和相關項目撥款法案 (H.R.2506, Kenneth M. Ludden Foreign Operations, Export Financing and Related Programs Appropriations Act, 2002)	要求國務院與國防部對台灣可能向美採購之國防物資與服務定期簡報。 (安全類別)	2002.01.10 由小布希總統簽署後成為第 107-115 號聯邦公法
5	2001.08.02	聯邦眾議院第 2739 號法案「關切台灣參與世界衛生組織法案修正」(H.R.2739, To amend Public Law 107-10 to authorize a United States plan to endorse and obtain observer status for Taiwan at the annual summit of the	修正 H.R.428 法案，要求行政部門支持台灣 2002 年參與世界衛生大會 (WHA)，以適當且有意義的參與世界衛生組織 (WHO)。(安全類別)	2002.4.04 由小布希總統簽署後成為第 107-158 號聯邦公法

		World Health Assembly in May 2002 in Geneva, Switzerland, and for other purposes.)		
6	2001.07.26	聯邦眾議院第 2646 號法案《2002 年農業安全與農村投資法案》(H.R.2646, Farm Security and Rural Investment Act of 2002)	將台灣列明於對美國出口蔗糖配額的「合格出口國」。(經濟社會類別)	2002.5.13 由小布希總統簽署後成為第 107-171 號聯邦公法
7	2002.05.20	聯邦眾議院第 4775 號法案《2002 年關於進一步恢復和應對針對美國的恐怖攻擊的補充撥款法案》(H.R.4775, Supplemental Appropriations Act for Further Recovery From and Response To Terrorist Attacks on the United States)	繼續允許對台灣提供軍事援助。此法條等於美國肯定台灣在支持反恐行動中的貢獻(安全類別)	2002.08.02 由小布希總統簽署後成為第 107-206 號聯邦公法
8	2001.04.27	聯邦眾議院第 1646 號	1.美國應將台灣視	2002.09.30

		法案《2003 會計年度外交關係授權法》 (H.R.1646, Foreign Relation Authorization Act, Fiscal Year 2003)	為非北約的主要盟邦。 2.撥款 AIT 共 1,881 萬 7 千美元。 3.授權國務卿派遣現役軍人到 AIT 服勤。(安全類型)	由小布希總統簽署後成為第 107-228 號聯邦公法
9	2002.04.23	聯邦眾議院第 4546 號法案《2003 會計年度國防授權法》 (H.R.4546, Bob Stump National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2003)	要求國防部提出報告，針對美台雙方軍隊執行聯合作戰訓練以及雙方少將以上階級的高階將領進行交流的可行性與效益評估報告。(安全類型)	2002.12.02 由小布希總統簽署後成為第 107-314 號聯邦公法

資料來源：作者整理

表 4-3 第 108 屆美國國會通過且生效之友台法案

項次	提案日期	法案名稱	法案重點/類型	生效日期
1	2003.01.07	聯邦眾議院第 2 號聯合決議案「2003 綜合撥款決議案」(H.J.Res.2, Consolidated Appropriation Resolution)	具法案形式之聯合決議案。撥款 1845 萬美元給 AIT，履行台灣關係法。(經濟社會類型)	2003.02.20 由小布希總統簽署後成為第 108-7 號聯邦公法
2	2003.05.01	聯邦參議院第 243 號法案「關切台灣參與世界衛生組織之法案」(S.243, A bill concerning participation of Taiwan in the World Health Organization)	授權國務卿指示美國赴日內瓦 WHA 代表團於 2003 年 5 月大會中支持台灣獲得 WHA 大會觀察員地位。(安全類型)	2003.05.29 由小布希總統簽署後成為第 108-28 號聯邦公法
3	2003.07.09	聯邦眾議院第 2673 號法案「2004 年綜合撥款法案」(H.R.2673, Consolidated Appropriation Act, 2004)	撥款 1878.2 萬美元給美國在台協會，履行台灣關係法。(經濟社會類型)	2004.01.23 由小布希總統簽署後成為第 108-199 號聯邦公法
4	2004.02.12	聯邦參議院第 2092 號	授權國務卿指示美	2004.06.14

		法案「強調台灣參與世界衛生組織重要性之法案」(S.2092, A bill to address the participation of Taiwan in the World Health Organization)	國赴日內瓦 WHA 代表團於 2004 年 5 月大會中支持台灣獲得 WHA 大會觀察員地位。(安全類型)	由小布希總統簽署後成為第 108-235 號聯邦公法
5	2004.04.22	聯邦眾議院第 4200 號法案「2005 會計年度國防授權法」，NDAA 2005 (H.R.4200, Ronald W. Reagan National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2005)	授權美國總統出售一艘美國海軍的船塢登陸艦「安克拉治號」(USS Anchorage, LSD-36) 給台灣。(安全類型)	2004.10.28 由小布希總統簽署後成為第 108-375 號聯邦公法
6	2004.07.13	聯邦眾議院第 4818 號法案「2005 年綜合撥款法案」(H.R.4818, Consolidated Appropriation Act, 2005)	撥款 1,948 萬 2 千美元給美國在台協會，履行台灣關係法。(經濟社會類型)	2004.12.08 由小布希總統簽署後成為第 108-447 號聯邦公法

資料來源：作者整理


表 4-4 第 109 屆美國國會通過且生效之友台法案

項次	提案日期	法案名稱	法案重點/類型	生效日期
1	2005.06.24	聯邦眾議院第 3057 號法案 (H.R.3057) 《2006 年海外業務、出口融資和相關計劃撥款法案》	撥款 9,500 萬美元給國務院所屬機構等單位，協助台灣促進全球民主、治理、人權、媒體獨立和法治。(經濟社會類型)	2005.11.14 由小布希總統簽署後成為第 109-102 號聯邦公法
2	2005.06.10	聯邦眾議院第 2862 號法案 (H.R.2862) 《2006 年科學、國務、司法、商業和相關機構撥款法案》	例行性撥款給美國在台協會履行《台灣關係法》的常行支出費用 1975.1 萬美元。(經濟社會類型)	2005.11.22 由小布希總統簽署後成為第 109-108 號聯邦公法
3	2005.04.26	聯邦眾議院第 1815 號法案《2006 會計年度國防授權法案》 (H.R.1815 -National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2006, NDAA 2006)	關切中國軍力強化後，台海兩岸軍事力量失衡的危機，以及「反分裂國家法」通過後，中國可能對台動武的條件等。 (安全類型)	2006.01.06 由小布希總統簽署生效，成為第 109-163 號聯邦公法

資料來源：作者整理

表 4-5 第 110 屆國會通過且生效之「友台法案」

項次	提案日期	法案名稱	法案重點/類型	生效日期
1	2007.01.29	聯邦眾議院第 20 號聯合決議案「《2007 年修訂版持續撥款決議案》 (H.J.Res.20, Revised Continuing Appropriations Resolution, 2007)	授權美國國務院對「美國在台協會」撥款額度，調高為 1,582 萬 6 千美元，以履行《台灣關係法》支出費用。(經濟社會類型)	2007.02.15 由小布希總統簽署後，成為第 110-5 號聯邦公法
2	2007.06.18	聯邦眾議院第 2764 號法案 (H.R.2764)，「2008 年綜合撥款法案」(Consolidated Appropriations Act, 2008)	授權美國國務院撥款 1,635 萬 1 千美元給美國在台協會，以落實《台灣關係法》(經濟社會類型)	2007.12.26 小布希總統簽署後成為第 110-161 號聯邦公法
3	2008.03.10	聯邦參議院第 2739 號法案「2008 年綜合天然資源法案」(S.2739, Consolidated Natural Resources Act of 2008)	建議美國行政部門批准對台灣出售兩艘「鶚級」獵雷艦金鶯號 (USS Oriole MHC-55) 與隼號 (USS Falcon MHC-59)	2008.05.08 小布希總統簽署成為第 110-229 號聯邦公法

			對台軍售獵雷艦的項目（安全類型）	
--	--	--	------------------	---

資料來源：作者整理

第三節 歐巴馬總統時期

民主黨籍的歐巴馬總統執政共 2 個任期，時間為 8 年。第一任期為 2009 年 1 月 20 日-2013 年 1 月 20 日，期間經歷兩屆美國國會：第 111 屆國會（2009-2011）與第 112 屆國會（2012-2013）。歐巴馬第二個任期為 2013 年 1 月 20 日至 2017 年 1 月 20 日，面對的是第 113 屆國會（2014-2015）與第 114 屆國會（2016-2017）對歐巴馬總統的監督。

以下分別對其不同屆別的美國國會所審議通過、且由時任美國總統歐巴馬簽署生效之「友台法案」進行分析。

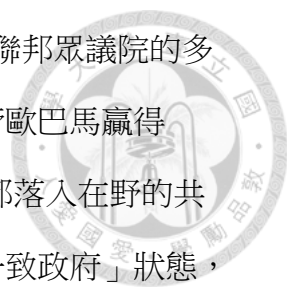
壹、 歐巴馬執政時期通過且生效之友台法案數量分析

國會通過並且獲得歐巴馬總統簽署後生效的「友台法案」共有 16 個。其中有 9 個屬於安全類型的友台法案，另外 7 個屬於經濟社會類型。兩類型的法案數量比例較為接近。在第 111 屆國會通過並生效友台法案的有 3 項。第 112 屆友台法案也是 3 項。第 113 屆國會通過且生效之友台法案略微增加，共有 5 項。第 114 屆國會也有 5 項友台法案通過後獲得歐巴馬總統簽署生效，成為聯邦公法。

為了呈現第 111 屆-114 屆國會每一屆通過且生效之友台法案數量、法案重點，列表整理於表 4-6、表 4-7、表 4-8 與表 4-9。以下針對兩個研究變數對於歐巴馬政府時期通過且生效的友台法案數量之影響進行分析討論。

貳、 府會關係

歐巴馬總統所屬的民主黨，只在第 111 屆美國國會掌握國會多數，形



成「一致政府」。民主黨在 2010 年的期中選舉中失去了聯邦眾議院的多數席次，第 112 屆國會，歐巴馬面對的是分立政府。儘管歐巴馬贏得 2012 年總統大選連任，第 113 屆與第 114 屆國會多數，都落入在野的共和黨手中，因此歐巴馬執政 8 年，只有頭 2 年任期是「一致政府」狀態，後面 6 年都是「分立政府」狀態。

參、總統所屬政黨意識形態

歐巴馬隸屬於民主黨，在意識形態方面，民主黨的「反共」程度上，相較於共和黨而言，民主黨一向對於中國比較友好，尤其歐巴馬在外交政策上抱持開放與全面交往的態度（comprehensive engagement），更被認為比較「不反共」。

歐巴馬執政的第一屆國會—第 111 屆國會，由於是民主黨一致政府的狀態，加上較不反共的意識形態，欲開展與中國家全面交往，對台灣政策會趨於保守，以避免得罪中共，因此實際法案產出狀況符合假設，會是最少的。事實上第 111 屆國會（2009-2011）的 2 年內確只有三項友台法案通過並獲得歐巴馬簽署生效。

不過，意識形態未必代表態度與行為都不會改變。雖然在歐巴馬執政初期，中國抱著正面的期望，希望兩個強權能夠向合作的方向發展，不過之後的發展，事與願違。2013 年 6 月，歐巴馬邀請接任中國國家主席才 3 個月的習近平，前往加州安納伯格莊園（Sunnylands，「陽光之鄉莊園」）進行非正式會晤，而且習近平當時也才剛在 2012 年 11 月中共「十八大一中全會」上接任中共中央總書記。

儘管這次會晤，歐巴馬與習近平雙方都談到要建立所謂的「新型態的大國關係」，習近平還說「寬廣的太平洋有足夠空間容納中美兩個大國」（BBC 中文網，2013 年 6 月 8 日）。但不久之後，歐巴馬就發現，雙方對於「新型態的大國關係」認知有不小落差，因為中共對於人權問題並未改善，也無意推動民主改革，中美關係又出現變化。



美中兩位國家領導人會面，不代表「心靈契合」。自 2013 年起，在國際事務上，中國與美國行為不同調愈來愈明顯。根據林文程（2019：223）的研究，從 2013 年到 2017 年，在聯合國大會需訴諸表決的議案草案，中國投票與美國吻合的程度相當低。據林文程的統計，對於美國認為重要的議案，中國與美國投票行為吻合程度，2013 年為 30%，2014 年降低到 11.1%，只有一件議案中國投票與美國立場一致，2017 年只有 21% 左右（2019：224）。這種情況顯示出，2014 年之後，歐巴馬已經與習近平漸行漸遠。2012 年歐巴馬提出「亞洲再平衡」概念後，也逐漸開始正視中國的挑戰。

美中關係降溫，基於地緣政治的考量，美國「重返亞洲」或是「再平衡」，台灣的地位都獲得重視。因此，歐巴馬第二任期的兩屆國會（第 113 屆與第 114 屆）通過並簽署生效的「友台法案」各有 5 個，與前面兩屆國會獲得通過且簽署生效的友台法案各為 3 個相比，似乎也符合台美關係加溫的趨勢。

肆、國會通過的友台法案重點分析：

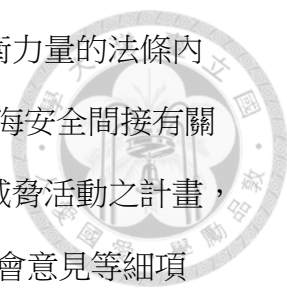
歐巴馬執政時期，美國國會通過的重要「友台法案」，在安全類型方面與經濟社會類型方面分別整理如下：

一、安全類型：

於歐巴馬 8 年任內的安全類型友台法案，國防軍事方面主要在國防授權法中建議對台軍出售 F-16C/D、派里級飛彈巡防艦以及獵雷艦。並且建議邀請台灣參與環太平洋演習、建議提升台美軍方的高階將領交流的層級等。在外交方面，則以推動台灣參與國際刑警組織、參與 WHO 等為主。

1. 國防授權法（NDAA）系列：

歐巴馬任內簽署生效的國防授權法，包括 NDAA 2013、NDAA2015、NDAA2016 以及 NDAA2017 等四個會計年度的國防授權



法中，有屬於友台性質的條文，均有加強台灣自我防衛力量的法條內容。不過，其中應注意的是，NDAA 2011 法案中與台海安全間接有關的主要是提到防範中國在核擴散方面的問題以及減少威脅活動之計畫，還有對海軍戰鬥艦以神父 Vincent Capodanno 命名的國會意見等細項（林政憲，張嘉宏，2020）。該條文中提到台灣的部分僅限於交代 Capodanno 神父曾在台灣山地協助原住民部落，先後在教區與學校工作。並沒有實質協助台灣安全相關領域的法案內容。由於這一年度的國防授權法條文中並無直接對台灣有正面協助，因此不列入「友台法案」當中。以下分別就其法案重點內容分析論述：

1. 《2013 會計年度國防授權法》－建議對台出售 F-16C/D

第 112 屆美國國會通過的《2013 會計年度國防授權法》（National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2013，NDAA 2013），簡稱為「2013 年國防授權法」，也就是該屆國會中聯邦眾議院第 4310 號法案（H.R.4310）。美國總統歐巴馬，於 2013 年 1 月 2 日簽署後正式生效成為第 112-239 號聯邦公法（Public Law No: 112-239）。

該法案當中第 1281 節（Sec.1281）指出，美國基於臺灣關係法與對台承諾，應維持台灣足夠自衛能力，儘管台灣正在積極提升現有 F-16 戰機性能，但因為老舊的 F-5 系列戰機的退役，仍然會遭受到戰鬥機數量不足的困境，因此國會建議總統應該正視台灣戰鬥機不足的問題，並且透過出售 F-16C/D 型戰鬥機或是同等戰力的其他型號戰機，盡可能滿足台灣自衛所需要的戰鬥機數量。

從法案第 1281 節條文本身主旨就可看出，當時美國國會朝野兩黨國會議員們已經高度關注台海空軍戰力失衡的情況，尤其是台灣的空軍戰鬥機群的老舊與不足，因此將台灣已連續多年向美方提出、希望美國提供新型的 F-16C/D 多功能戰鬥機的採購計畫，能獲得美國行政部門的放行，獲得國會跨黨派的支持通過、成為法律，對行政部門構成某種

程度的壓力。而在此法案立法過程當中，美國共和黨眾議員葛瑞格（Lindsey Graham, R-SC）在《2013 年會計年度國防授權法案》（簡稱：NDAA 2013）中提出一項修正案，要求歐巴馬對台灣出售 66 架 F-16C/D 戰鬥機，或者更多數量。此項修正提案當時獲得美國聯邦眾議院通過（曹郁芬，2012 年 5 月 19 日）。上述這項總額達到達 6,330 億美元的軍售項目法條內容成功地納入 NDAA 2013 當中，獲得通過。

提到 NDAA 2013 中這一項要求美國行政部門出售新型 F-16 戰機的條文的緣起，在 112 屆國會一項安全類別的提案《2011 年台灣空軍軍力現代化法案》：（S.1539 - Taiwan Airpower Modernization Act of 2011），雖然此一提案並未成為法律，不過影響力仍延續到後兩屆國會。《2011 年台灣空軍軍力現代化法案》是由聯邦眾議員葛蘭吉（Kay Granger）提案，其立法意旨為呼籲美國行政部門出售 F-16C/D 型戰鬥機給台灣，強化台灣空防實力，應對中共已經超越台灣的空中戰力（周永捷，2011 年 11 月 18 日）。這項法案，美國聯邦眾議院外交事務委員會於美東時間 2011 年 11 月 17 日審議通過。雖然此一協助台灣提升空防戰力的法案，並未獲參眾兩院通過成為法律，但其精神與重點已經被納入上述的 2013 會計年度的國防授權法（NDAA 2013）條文當中。

事實上，替台灣向美國行政部門爭取出售新型 F-16C/D 型戰鬥機的努力不僅如此。當時除了上述的《2011 年台灣空軍軍力現代化法案》條文中具體提出呼籲出售 F-16C/D 型戰鬥機之外，另一項由眾議院外委會主席羅斯雷提能（Ileana Ros-Lehtinen）領銜提出、法案主旨在強化台灣關係法的《2011 年台灣政策法案》（The Taiwan Policy Act of 2011），也要求美國對台政策應符合台灣關係法，出售 F-16C/D 戰鬥機給台灣。這項《2011 年台灣政策法案》，美東時間 2011 年 11 月 17 日於聯邦眾議院審議通過。法案條文中也要求美國行政部門應給予台灣國民免簽證待遇、提升台美高層官員互訪的層級，法案並且倡議台美雙


方協商自由貿易協定（FTA）等。經過聯邦參眾兩院內部各委員會的協商，《2011 年台灣政策法案》與《2011 年台灣空軍軍力現代化法案》這兩項法案的意見，後來均被併入了《2013 年國防授權法》。這某種程度也顯示出，在 2010 年期中選舉中贏回聯邦眾議院多數的共和黨，企圖掌握推動出售武器給台灣的「國會意見」主導權與影響力。

但是，民主黨的歐巴馬政府，對於台海兩岸的軍事平衡，仍然有自己的盤算，即使有「2013 年國防授權法」強烈表達國會意見，但軍售的決定權，仍然牢牢地掌握在美國總統的手中。因為這項出售 66 架新型的 F-16C/D 型戰鬥機，也就是後來被稱為 F-16V 型戰鬥機，意指升級版本的 F-16，但此型號機種又被製造商洛克希德馬丁公司稱為 F-16C 型/D 型 Block 70/72。美國歐巴馬政府並未「從善如流」地遵照國會意見，將 F-16C/D 出售給台灣，卻一直拖到了歐巴馬卸任後，由歐巴馬的繼任者唐納·川普（Donald Trump）就任美國第 45 任總統後，在 2019 年 8 月才宣布確定要出售（風傳媒，2019 年 8 月 21 日）。

因此，以美國對台出售 F-16C/D 戰鬥機的案例來分析，從美國國會在歐巴馬總統第一個任期內通過《2013 年國防授權法》、強烈建議行政部門出售新型 F-16C/D 戰鬥機給台灣，但卻連到了歐巴馬第二個任期都沒辦法落實的實際情況來看，在野的共和黨，光是贏得眾議院多數，卻並未能控制參議院多數席次，即使在分立政府時期，這樣的權力基礎，對於在野的共和黨而言，要以立法施加壓力、企圖影響美國總統的外交決策，效果看來並不好。

2. 《2015 會計年度國防授權法》NDAA 2015

此法案為聯邦眾議院第 3979 號法案（H.R.3979），全名為：
《2015 年卡爾·列文與霍華德·麥基翁國防授權法案》（Carl Levin and Howard P. "Buck" McKeon National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2015，以下簡稱：《2015 年國防授權法案》）。為了向兩




位對美國軍事事務著具貢獻的國會議員致敬，冠名在法案名稱上的第一位是曾擔任聯邦參議院軍事委員會主席的資深參議員卡爾·列文（Carl Levin），第二位則是曾擔任聯邦眾議院軍事委員會主席的資深眾議員霍華德·麥基翁（Howard P. "Buck" McKeon）。此項法案於 2014 年 12 月 19 日由歐巴馬總統簽署後成為第 113-291 號聯邦公法（Public Law No: 113-291）。

在此授權法中第 1256 節（Sec. 1256）要求美國國防部長應向參謀聯席會議主席徵詢意見，並在 2015 年 12 月 1 日之前向國會參眾兩院提交台灣自我防衛能力的詳盡報告。其中包括中國人民解放軍對於台灣的領海、領空與領土造成的衝擊，包括解放軍「二砲部隊」的彈道飛彈等威脅做整體評估，以期能讓美國與台灣之間討論，未來美國對於如何協助台灣自我防衛提出相關的建議。

此外，在此項 2015 年國防授權法案第 1259 節 A，表達了國會意見，建議協助提升台灣海上防衛能力；並建議邀請中共海軍與台灣海軍都能參與美軍的「太平洋夥伴」（the Pacific Partnership）、「太平洋天使」（Pacific Angel）與「環太平洋」（the Rim of the Pacific exercises, RIMPAC）等演習當中的人道救援、災難救助等相關海上演習科目。由於這是美國國會明確將邀請我國海軍參與環太平洋演習等美軍的軍事演習的建議，納入《國防授權法》當中獲得歐巴馬總統簽署通過，雖不構成拘束力，但仍具有其影響力。由於美方軍事專家曾向美國政府提出倡議，而台灣軍方過去也多次向美方提出參與「環太平洋」演習的要求，不論是觀察員身份或是正式參加，但都沒有獲得美方的首肯。而隨著這段期間美中關係的演變，美軍與盟邦舉行的「環太平洋」演習，邀請中國與邀請台灣的動作，不論是實質參與或是觀察的角色，也都更進一步成為觀察美中台關係的重要指標之一。

2018 年，由於中共持續在南海對島礁進行軍事化，填海、造島甚

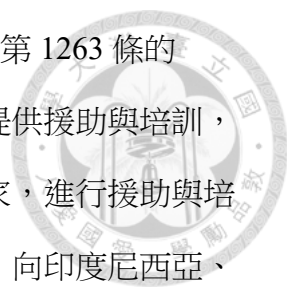


至在島礁上興建軍事設施與擴建機場跑道等，引發美國高度不滿，當時美國國防部宣布撤銷對解放軍的邀請，不讓中國解放軍海軍參加 RIMPAC，對此，曾於小布希總統時代擔任美國國防部中國科科長的學者包士可（Joseph Bosco），當時對此一事件評論，台灣作為美國盟友，絕對應受邀參加今後的「環太平洋演習」（中央廣播電台，2018年5月24日）。由此可見，不論是美國取消對中國參加 RIMPAC 的邀請，或是邀請台灣以觀察員方式參與 RIMPAC，都可能成為美國對中共制衡的「政策工具」選項。

3. 《2016 會計年度國防授權法案》 NDAA 2016

在第 114 屆美國國會（114th Congress）的聯邦參議院第 1356 號法案（S.1356）《2016 會計年度國防授權法案》（National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2016，NDAA 2016），於 2015 年 11 月 25 日由歐巴馬總統簽署成為第 114-92 號聯邦公法（Public Law No: 114-92）。NDAA 2016 此法案在聯邦眾議院審議通過時，其中條文包括眾議員華克（Mark Walker，共和黨，阿拉巴馬州）曾一度提出的附加條款，其中指出：如果美國邀請中國參加 2 年一度的「環太平洋演習」（RIMPAC），美國國防部長必須也邀請台灣參加。起因是 2014 年中國首度派出艦艇與人員參加美國 RIMPAC（劉屏，2015 年 5 月 20 日）。當時在美國國內對於 2016 年 RIMPAC 是否還要邀請中國大陸有不少不同意見。如果美國不邀中方，依照聯邦眾議院決議，美國也就不必邀請台灣，美國國防部就不會陷入兩難。

不過，NDAA 2016 最終由參眾兩院協商後通過的版本，並未納入上述關於 RIMPAC 邀請台灣等附加條款，倒是在條文中第 1263 節（Sec. 1263）將台灣納入美國的「南海倡議」（South China Sea Initiative）當中，以應對中國在南海的擴張動作。第 1263 節條文中表，「南海倡議」授權美國與台灣等國家進行海上訓練與交流。



在 NDAA 2016 當中與台灣相關的條文，主要在於第 1263 條的「南海倡議」，此條文中主要在於對南海周邊的各國提供援助與培訓，提高海上安全與海域的意識。這些對於南海周邊的國家，進行援助與培訓，法律條文明定國防部長獲得授權且經國務卿同意，向印度尼西亞、馬來西亞、菲律賓、泰國與越南等國家，主要職責為海上安全任務的安全部隊（海軍）或其他方面（例如海上警察或海巡隊）提供援助。美國在 NDAA 2016 中提出的「南海倡議」，可以說是美國於 2015 年啟動針對東南亞的「海洋安全倡議」（Maritime Security Initiative, MSI）的後續舉措，「海洋安全倡議」（MSI）藉由培養區域海域意識、擴大聯合演習、舉辦高層對話等途徑，強化上述區域國家，應對來自海洋上挑戰的能力。美國的 MSI 並且成立了一個基金，此一 MSI 基金常被用來設置包含浮空器、空中偵察搜索套件，以及無人飛行器系統在內的情報、監控、偵察平台，或者協助上述國家對海上巡邏艦艇提升性能，強化各區域海洋武力之間的協同操作性（黃宗鼎，2021：21-22）。美國「南海倡議」對周邊國家的援助和培訓的類型，根據前述培養區域海域意識等目的，可以提供包括裝備、補給、訓練和小規模軍事設施的建造等援助。而且美國國防部長應優先提供援助和培訓，或兩者兼而有之，以增強這些國家與組織的海上能力，以應對新的海上安全威脅。「南海倡議」聚焦在台灣的條文，在提到支付培訓國家相關的人員費用之增量支出（Incremental Expenses of Personnel of Certain Other Countries for Training）部分，把台灣與文萊、新加坡等三國列入適用於此培訓計畫範圍的國家，美國國防部長被授權可以運用這些費用付款來幫助台灣等國家，進行上述的培訓計畫。而整個「南海倡議」的計畫授權撥款的數額，在美國 2016 會計年度當中，美國國防部獲得 5 千萬美元的訓練費用。

時任我國總統馬英九，對美國 NDAA 2016 法案條文審議也加以呼

應。當時於 2015 年 6 月 3 日在與美國史丹福大學「民主、發展暨法治中心」(Center on Democracy, Development, and the Rule of Law, CDDRL) 視訊會議公開談話時，提到美國 NDAA 2016 的審議過程，肯定美國聯邦參眾兩院軍事委員會在審議過程中「都通過了強化臺美軍事交流的倡議，包括邀請我國參與環太平洋軍演及紅旗演習等演訓」，能進一步提升台美雙邊安全合作（總統府，2015 年 6 月 3 日），但馬英九提到的這部分，最後並未納入兩院共同通過的 NDAA 2016 最終版本條文中。至於在美國 NDAA 2016 當中協助台灣進行培訓或是援助台灣的「南海倡議」的條文部分，馬英九總統並沒有直接回應，但他倒是特別提出他自己力推的「南海和平倡議」。

4. 《2017 會計年度國防授權法案》NDAA 2017

聯邦參議院第 2943 號法案 (S.2943 — 114th Congress (2015-2016))，也就是《2017 會計年度國防授權法案》(National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2017)，簡稱「2017 年國防授權法案」(NDAA 2017) 由共和黨軍事委員會反共挺台大將約翰·馬侃 (Sen. McCain, John) 於 2016 年 5 月 18 日提案，獲參眾兩院審議通過後，由美國總統歐巴馬於 2016 年 12 月 23 日簽署後正式生效成為法律 (Public Law No: 114-328)。

在 2017 年國防授權法案當中，要求改善美台之間的軍事合作交流關係，這是列於第 1284 節當中，要求美國國防部長改善美國和台灣之間軍事交流在美國和台灣兩地之間開展高級軍官和高級官員交流計劃，以改善兩國之間的軍事關係。

這項法案中所描述的交流內容是武裝部隊成員和國防部官員雙方之間共同參加一項活動、會議、演習或是觀察的機會。人員包括武裝部隊人員以及台灣的軍官與文職官員。美台軍事交流計劃中的重點為 7 個方面：威脅分析 (Threat analysis)、軍事學說 (Military doctrine)、兵力

規劃 (Force planning)、後勤支援 (Logistical support)、情報蒐集與分析 (Intelligence collection and analysis)、作戰戰術、技巧和程序 (Operational tactics, techniques, and procedures) 以及人道主義援助和救災 (Humanitarian assistance and disaster relief)。

除了上述的 7 項交流重點內容之外，在軍文關係 (Civil-Military Affairs，此處專指文官與軍人之間互動關係與相關事務)，如前面所述美國與台灣的軍事交流計劃下的交流，應包括以軍文事務為重點的活動和演習，包括國會關係 (parliamentary relations)。此處提到之「軍文關係」也可稱「文武關係」，廣義面向上是指武裝力量的組織 (軍隊) 與成員與社會的組織和成員之間的關係 (洪陸訓，2002：8-9)。

5. 出售飛彈巡防艦給台灣《轉移美國海軍艦艇給若干外國政府 (墨西哥與台灣) 等若干目的》

聯邦參議院第 1683 號法案，全名為《轉移美國海軍艦艇給若干外國政府 (墨西哥與台灣) 等若干目的》，由梅南德茲參議員 (Sen. Menendez, Robert) 於 2013 年 11 月 12 日提案，經由參眾兩院通過後，2014 年 12 月 18 日由歐巴馬總統簽署後成為法律 (Public Law No: 113-276)。

此項法案與台灣有關之主要內容為授權美國總統基於《台灣關係法》，出售派里級 (Oliver Hazard Perry class) 飛彈巡防艦泰勒號 (USS Taylor, FFG-50) 等 4 艘美國海軍剩餘的軍艦 (Transfer of Excess of United State Naval Vessels) 給台灣政府。依法出售給台灣，以強化台灣的海軍防衛能力，此項法律的效期為三年。

6. 《2010 年安全合作法案》 (S.3847 - Security Cooperation Act of 2010)


第 112 屆國會聯邦參議院第 3847 號法案 (S.3847)，全名為《2010 年安全合作法案》，於 2010 年 10 月 8 日獲得歐巴馬總統簽署生效成為聯邦公法。此法案在「轉移海軍艦艇」 (TITLE II—Authority

to Transfer Naval Vessels) 第 202 節的 (b) 項當中，授權美國總統歐巴馬可以採用軍售的方式，將一艘美國海軍獵雷艦：美國海軍鶚級 (the Osprey class) 獵雷艦知更鳥號 (USS Robin, MHC-54) 轉移給台灣。這條文等於是替美國歐巴馬政府 2010 年 1 月宣布出售兩艘同級的獵雷艦的軍售案之後，再給台灣「加碼」，以增強台灣海軍掃除水雷、反封鎖的能力。

事實上，出售獵雷艦給台灣，增強台灣反封鎖的戰力是 2006 年美國小布希政府就已經決定的軍售案。當時小布希總統首度宣布出售的兩艘美造鶚級獵雷艦分別是在 1995 年服役的金鶯號 (USS Oriole) 與在 1997 年服役的獵鷹號 (USS Falcon)，兩艦都於 2007 年從美國海軍退役。當年宣布售台是即將退役的「熱艦」、也就是服役中的船艦，狀況尚稱良好。若當時台灣海軍接收的話，不須翻修，算是較好的條件。不過，據了解，小布希政府當時因為台灣軍方整體國防預算調配的問題，並未接受此項軍售。到了 2010 年 1 月底，歐巴馬政府通知美國國會，通過總額 64 億美元的對台軍售，其中包含上述金鶯號 (USS Oriole) 與獵鷹號 (USS Falcon) 這兩艘鶚級獵雷艦。這兩艘美造鶚級獵雷艦經過翻修，一直到 2012 年 8 月 2 日才正式移交給台灣海軍 (陳培煌，2012 年 10 月 25 日)。

7. 協助台灣以觀察員身份參與國際民航組織 (ICAO)

歐巴馬執政期間，台美雙方多年努力爭取加入國際民航組織 (International Civil Aviation Organization Assembly, ICAO) 的努力有具體進展。在國會方面推動的友台法案：聯邦眾議院第 1151 號法案 (H.R.1151)，全名為《協助台灣以觀察員身份參與國際民航組織》，於第 113 屆國會中提案，此法案主旨為要求美國國務卿研擬對策，促使台灣能後以觀察員身份參與每三年舉行一次的國際民航組織大會，並且希望台灣能參與 2013 年 9 月即將於蒙特婁舉行的該屆大會。



H.R.1151 這項法案由共和黨的重量級聯邦眾議員愛德華·羅伊斯 (Rep. Royce, Edward R.) 於 2013 年 3 月 14 日提案，獲得 86 位聯邦眾議員連署支持。此法案由參眾兩院通過後，於 2013 年 7 月 12 日由美國總統歐巴馬簽署後正式生效成為第 113-17 號聯邦公法 (Public Law No: 113-17)。由於當時台灣馬政府對中國大陸採取「外交休兵」政策後，中國不強力阻擾台灣參與 ICAO。台灣民航局並於 2013 年 9 月，應 ICAO 理事會主席的邀請，以「中華台北」的稱呼出席每 3 年一度的 ICAO 第 38 屆大會。不過，2016 年民進黨勝選後，ICAO 就不再邀請台灣與會，原因也是中國因素。

8. 支持台灣加入國際刑警組織 INTERPOL

在第 114 屆國會中美國聯邦參議院第 2426 號法案 (S.2426)，全名為《指示美國國務卿應該發展一項策略來促使台灣獲得國際刑警組織》。此項法案主旨是支持台灣獲得國際刑警組織 (International Criminal Police Organization, 簡稱 INTERPOL) 的觀察員地位，得以參與 2015 年該屆國際刑警組織大會。本法案提案人是長期支持台灣的共和黨籍聯邦參議員賈德納 (Sen. Gardner, Cory) 於 2015 年 12 月 18 日提案，獲得 30 位參議員的共同連署提案支持。與上述參議院第 2426 號法案同一目的之眾議院版本為聯邦眾議院第 1853 號法案 (H.R.1853, 114th Congress)。事實上該法案眾議院的版本較早提出，由來自亞利桑納州的聯邦眾議員邵建隆 (Rep. Salmon, Matt) 於 2015 年 4 月 16 日提案，獲得 121 位聯邦眾議員連署支持，而且明顯的是希望能趕上在當時即將舉行的 2015 年國際刑警組織大會，因為該屆國際刑警組織大會在 11 月 2 日至 5 日於盧安達首府吉佳利 (Kigali) 舉行。

眾議院版本於 2015 年 11 月 2 日獲得聯邦眾議院以 392 票比 0、無異議通過，並於 2015 年 11 月 3 日獲得聯邦參議院外交委員會通過。參議院與眾議院皆獲得通過後，於 2016 年 3 月 18 日由美國總統歐巴馬簽

署成為法律（Public Law No: 114-139）。對於上述的「友台法案」的通過，外交部當時也發布新聞稿，表達我國政府對美國國會的感謝（外交部，2015年11月3日）。

「國際刑警組織」成立於1923年9月，總部位於法國里昂（Lyon），目前會員國共190個，組織宗旨為促進各國刑事警察的合作，以有效防制跨國犯罪。而台灣至今無法參與國際刑警組織，無法取得國際上通報的重大刑事案件的嫌犯的活動資訊，事實上對於台灣防制重大犯罪以及恐怖活動等刑事案件偵查工作有不小的負面影響。回顧歷史，我國曾經在1961年，成功申請加入成為國際刑警組織成員，名稱還是「中華民國」。不過，當1971年中華民國因聯合國「第2758號決議案」納入中華人民共和國，中華民國政府被迫退出聯合國，隨後數年，中共陸續插手各個聯合國附屬的國際組織，排除我國政府的代表地位。到了1984年，北京當局就以「中華人民共和國」加入該組織，迫使我國會員名稱被片面改為「中國台灣」，我方同時被迫退出國際刑警組織。

而上述在馬政府任內，美國國會立法支持台灣以觀察員身份參與「國際刑警組織」大會，儘管對我方爭取加入的動作上有所振奮效果，但實際上並未能奏效。後續一直延續到了蔡英文於2016年就任總統之後，我國內政部警政署繼續積極爭取參與國際刑警組織大會，也獲得美國政府大力支持，但總是被中國大陸方面以各種理由阻擋，包括2016年我方申請以觀察員身份參與國際刑警組織大會，遭北京當局打壓，因此申請案未被列入議程討論，2017年則因大會選定在中國大陸北京市召開，而且由於大會主席為中國籍，因此我國政府方面決定不遞件申請參加、也不派員旁聽。

然而，不只有美國國會，自由世界不少國家的國會多有類似決議，敦促該國行政部門支持台灣參與「國際刑警組織」大會，儘管有多次倡

議要求協助台灣成為國際刑警組織的觀察員，或是類似的參與方式，台灣都未能獲得「國際刑警組織」接納，至今仍被拒於門外（王子寧，2018年10月20日）。



二、經濟社會類型：

在經濟社會類型方面，歐巴馬政府時期，例行的以撥款法案，撥款給 AIT 以履行《台灣關係法》，包括從 2009 年度起的《2009 年綜合撥款法案》（H.R.1105- Omnibus Appropriations Act, 2009）、《2010 年綜合撥款法案》等 7 項相關法案，持續支持對台灣的經濟社會發展，但這些例行撥款法案中提供的行政事務費用，並未有特殊之處。

伍、小結：

歐巴馬總統任內，在台灣方面由於馬英九總統上任後，致力改善台北與北京的關係，並且與中國方面「外交休兵」。因此，從 2009 年開始，在馬英九執政期前，中國不再阻擾台灣參與世界衛生組織與國際民航組織。美國國會方面此階段的友台法案，推動台灣參與 WHO 等國際組織，儘管有部分的支持效果，但卻遠比不上「中國因素」。

此外，歐巴馬執政時期，美國國會通過一系列國防授權法以及安全合作法案等，配合行政部門亞洲再平衡的戰略重心轉移，台灣與美方的軍事合作關係，從歐巴馬執政前兩年之後再度升溫。

但是 2009-2011 年第 111 屆國會在「友台法案」獲得通過且簽署生效的表現，卻是數量相當少的。而且在安全類型的法案上，可以看出，在美國國會這段時間會期中通過連續兩個會計年度的國防授權法 NDAA 2010、NDAA 2011，都沒提到加強台灣的軍事合作或軍售等議題。2009-2011 年期間，必須考慮到美國府會關係處於民主黨一致政府時期，以及加上其政黨政治立場「友中」大過於「友台」，或者說是「比較不反共」之意識形態發揮作用。加上台灣執政的馬英九政府 2008 上任後持續改善與中國關係，台海兩岸和平氣息濃厚，因此美國不論是行政部門官員、國會議員，乃至於美國總統歐巴馬本人，

固然均不擔心台海發生衝突，因此也沒有意願增強台灣方面的防衛力量，或者說是增加政治天平上台灣這一邊的籌碼。反映在國會的立法行為（提案與通過）到總統簽署「友台法案」的整個產出過程，使得 2009-2011 年時期「友台法案」的量與質兩方面，都可能是最弱的時刻。

不過，2010 年 11 月的期中選舉結果，打擊了歐巴馬，因為民主黨失去了對眾議院的控制權，共和黨在聯邦眾議院增加了 63 個席次。而在聯邦參議院方面，儘管共和黨增加了 6 個席次，但民主黨仍掌握參議院多數。不過，民主黨失去了對眾議院的多數，在兩院制的美國國會，必須同時取得聯邦參議院與眾議院兩院的多數，才能取得「一致政府」的局面，而此時美國的府會關係上，歐巴馬政府落入「分立政府」的狀態。

以往的美國大選歷史顯示，總統所屬之政黨，經常在任期期中的國會選舉裡遭到挫敗，因此，歐巴馬第一任期的後半段，由於未能掌握仍屬於多數國會席次，屬於「分立性府」，歐巴馬執政掌握力逐漸下滑，可能會給共和黨，在國會挑戰歐巴馬外交政策的誘因。

以國會任期來看，歐巴馬任期除了頭 2 年之外，四分之三的任期 6 年時間，民主黨都處於於國會少數，也就造成府會關係上的分立政府的狀態，使其外交政策的主導權受到國會強力制衡。在 2014 年 11 月 4 日舉行的美國期中選舉中，又給了歐巴馬執政的民主黨一次重擊。其中，在聯邦參議院改選中，共和黨從原本的 45 席增加到 54 席，共和黨拿下參議院過半數席位，並且強勢維持眾議院多數黨，享有絕對優勢。至於在聯邦眾議院的選舉結果，共和黨贏得 247 席，增加 14 席，且席次創下 60 多年的歷史新高，這也是共和黨從第 71 屆美國國會（1929 年至 1931 年）以來共和黨在美國國會參眾兩院占有最大優勢的一屆，這使得執政的民主黨在兩院都淪為少數黨，共和黨則同時拿下國會兩院的控制權，讓美國總統歐巴馬在剩下的 2 年又 2 個多月（至 2017 年 1 月 20 日）任期，面臨國會「朝小野大」的困局，徹底變成所謂的「跛鴨」總統（林建甫，2014 年 11 月 12 日）。也就是說，這段 2 年多的時間，美國總統歐巴馬

面對的是其執政的民主黨在參眾兩院都是少數黨的分立政府，成為一個弱勢總統，歐巴馬任期最後 2 年多，面臨各方掣肘而無法如願推動政務。

相對來說，這段期間共和黨主導的美國國會參眾兩院。尤其在第 114 屆國會中，在外交政策方面，美國國會可能擁有比前三屆國會擁有較大影響力。這時的情境是：分立政府下，多數的共和黨國會議員在「反共友台」的意識形態下，面對弱勢的民主黨總統歐巴馬，也開始制衡中國。因此國會推動友台法案，更是得心應手，這也反映在通過且獲得簽署的友台法案數量上，第 114 屆與第 113 屆一樣，都有 5 項友台法案生效。

以下將歐巴馬時期，第 111-114 屆美國國會通過且生效之友台法案分別整理如表 4-6、表 4-7、表 4-8、表 4-9，可以進一步對照。

表 4-6 第 111 屆美國國會通過且生效之友台法案

項次	提案日期	法案名稱	法案內容	生效日期
1	2009.2.23	聯邦眾議院第 1105 號法案—《2009 年綜合撥款法案》 (H.R.1105- Omnibus Appropriations Act, 2009)	撥款美國在台協會必要支出 1,684 萬美元，以執行《台灣關係法》。(經濟社會類別)	2009.03.11 獲歐巴馬總統簽署成為第 111-8 號聯邦公法
2	2009.7.22	聯邦眾議院第 3288 號法案《2010 年綜合撥款法案》 (H.R.3288, Consolidated Appropriations Act, 2010)	通過撥款美國在台協會必要支出 2,117 萬 4 千美元，以執行《台灣關係法》。 (經濟社會類別)	2009.12.16 獲歐巴馬總統簽署成為第 111-117 號聯邦公法
3	2010.9.27	參議院第 3847 號法案—《2010 年安全合作法案》(S.3847 - Security Cooperation Act of 2010)。	授權美國總統可將美國海軍鶚級 (the OSPREY class) 獵雷艦知更鳥號 (USS Robin, MHC-54) 的出售給台灣。(安全類別)	2010.10.08 獲歐巴馬總統簽署成為第 111-266 號聯邦公法

資料來源：作者整理

表 4-7 第 112 屆美國國會通過生效之友台法案

項次	提案日期	法案名稱	法案內容	生效日期
1	2011.4.11	聯邦眾議院第 1473 號法案－2011 年國防部與全年持續撥款法案 (H.R.1473 - Department of Defense and Full-Year Continuing Appropriations Act, 2011)	撥款給美國在台協會對外事務行政支出款項 2115 萬美元。(經濟社會類型)	2011.4.15 由歐巴馬總統簽署後成為第 112-10 號聯邦公法法律
2	2011.5.31	聯邦眾議院第 2055 號法案－2012 年綜合撥款法案 (H.R.2055 - Consolidated Appropriations Act, 2012)	撥款給美國在台協會 2110.8 萬美元以履行台灣關係法相關工作 (經濟社會類型)	2011.12.31 由歐巴馬總統簽署後成為第 112-74 號聯邦公法
3	2012.3.29	聯邦眾議院第 4310 號法案－2013 年國防授權法 (H.R.4310 - National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2013, NDAA 2013)	國會建議總統應正視台灣戰鬥機不足問題，出售 F-16C/D 戰鬥機或是同等戰力的其他戰機，盡可能滿足台灣自衛所需戰鬥機。(安全類型)	2013.1.02 由歐巴馬總統簽署後成為第 112-239 號聯邦公法

資料來源：作者整理

表 4-8 第 113 屆美國國會通過並生效之友台法案

項次	提案日期	法案名稱	法案重點/類型	生效日期
1	2013.3.14	聯邦眾議院第 1151 號法案 (H.R.1151) 協助台灣以觀察員身份參與國際民航組織	要求美國國務卿研擬對策，促使台灣能後以觀察員身份參與每三年舉行一次的國際民航組織大會。主要針對 2013 年 9 月即將於蒙特婁舉行的該屆大會提案。 (安全類型)	2013.7.12 由歐巴馬總統簽署後成為第 113-17 號聯邦公法 Public Law
2	2013.11.20	聯邦眾議院第 3547 號法案 2014 年綜合撥款法案 (H.R.3547 - Consolidated Appropriations Act, 2014)	支付 3,122.1 萬美元給美國在台協會，以履行台灣關係法。 (經濟社會類型)	2014 年 1 月 17 日由歐巴馬總統簽署後成為第 113-76 號聯邦公法
3	2013.1.03	聯邦眾議院第 83 號法案 2015 年綜合暨未來持續撥款法案 (H.R.83 - Consolidated and Further Continuing Appropriations Act,	撥款 3 千萬美元給美國在台協會，支應履行臺灣關係法必要的支出。(經濟社會類型)	2014 年 12 月 16 日由歐巴馬總統簽署後成為第 113-235 號聯邦公法

		2015)		
4	2013.11.12	<p>美國參議院第 1683 號法案－轉移海軍艦艇給若干外國政府（墨西哥與台灣）與其他目的。</p> <p>(S.1683 - A bill to provide for the transfer of naval vessels to certain foreign recipients, and for other purposes)</p>	<p>授權美國總統基於臺灣關係法，出售派里級飛彈巡防艦 泰勒號、蓋瑞號、卡爾號與伊爾洛德號等四艘軍艦給台灣政府。</p> <p>(安全類型)</p>	<p>2014.12.18</p> <p>由歐巴馬總統簽署後成為第 113-276 號聯邦公法</p>
5	2014.1.31	<p>聯邦眾議院第 3979 號法案-2015 會計年度國防授權法</p> <p>(H.R.3979 - Carl Levin and Howard P. "Buck" McKeon National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2015, NDAA 2015)</p>	<p>表達國會意見：1.要求美國國防部長應向參謀聯席會議主席徵詢意見，在 2015 年 12 月 1 日之前向國會參眾兩院提交台灣自我防衛能力的詳盡報告。其中包括中國人民解放軍對於台灣的領海、領空與領土造成的衝擊，整體評估中共二砲部隊彈道飛彈威脅，美台之間</p>	<p>2014 年 12 月 19 由歐巴馬總統簽署後成為第 113-291 號聯邦公法.</p>

			<p>討論如何協助台灣自我防衛。</p> <p>2.建議協助提升台灣海上防衛能力；並建議邀請中共海軍與台灣海軍都能參與美軍的「太平洋夥伴」、「太平洋天使」與「環太平洋」(RIMPAC)等演習當中的人道救援、災難救助等相關海上演習科目。(安全類型)</p>	
--	--	--	---	---

資料來源：作者整理

表 4-9 第 114 屆美國國會通過且生效之友台法案

項次	提案日期	法案名稱	法案重點/類型	生效日期
1	2015.4.28	聯邦眾議院第 2048 號法案「2015 年美國自由法案」(H.R.2048, USA FREEDOM Act of 2015)	將台灣列於遵守「核武禁擴條約」(Non-Proliferation Treaty, NPT) 當中的成員體，也應遵守該條約的規範。(安全類型)	2015.6.02 由歐巴馬總統簽署後成為第 114-23 號聯邦公法
2	2015.5.14	聯邦參議院第 1356 號法案「2016 會計年度國防授權法」(S.1356, National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2016, NDAA 2016)	提出「南海倡議」(South China Sea Initiative)：授權美國援助包括台灣等南海周邊國家，並進行訓練交流合作，以增強南海地區的安全意識。(安全類型)	2015.11.25 由歐巴馬總統簽署後成第 114-92 號聯邦公法
3	2015.4.24	眾議院第 2029 號法案-2016 年綜合撥款法案 (H.R.2029, Consolidated Appropriations Act, 2016)	撥款給美國在台協會 3 千萬美元，以提供履行台灣關係法必要之經費。(經濟社會類型)	2015.12.18 由歐巴馬總統簽署後成為第 114-113 號聯邦公法

4	2015.12.18	聯邦參議院第 2426 號法案 (S.2426, A bill to direct the Secretary of State to develop a strategy to obtain observer status for Taiwan in the International Criminal Police Organization, and for other purposes)	要求美國國務卿應發展出一項策略，讓台灣在國際刑警組織取得觀察員地位，參與國際刑警組織大會。（安全類型）	2016.3.18 由歐巴馬總統簽署後成為第 114-139 號聯邦公法
5	2016.05.18	聯邦參議院第 2943 號法案-2017 會計年度國防授權法案 (S.2943, National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2017)	國會意見指出，國防部長應推動美台之間資深軍事將領及資深國防官員交流，以改進雙方的軍事關係與國防事務合作。包括參加活動、會議、演習或是觀察的機會。同意美方資深官員可以前往台灣進行上述交流活動。（安全類型）	2016 年 12 月 23 日由美國總統歐巴馬簽署後成為第 114-328 號聯邦公法

資料來源：作者整理

第四節 川普總統時期



共和黨籍的川普，在 2016 年 11 月的大選中擊敗民主黨候選人希拉蕊，川普於 2017 年 1 月 20 日宣誓就職美國第 45 任總統。不過，由於川普於 2020 年 11 月總統大選中連任失利，敗給代表民主黨的候選人美國前副總統拜登（Joe Biden），因此川普其總統任期只有一任 4 年，到 2021 年 1 月 20 日結束。

在川普總統這四年任期當中，面對兩屆美國國會：第 115 屆國會與第 116 屆國會。在川普前兩年第 115 屆國會時，共和黨在聯邦參議院與聯邦眾議院兩院都贏得多數席次，因此在 2017 年 1 月 20 日至 2019 年 1 月 3 日屬於「一致政府」的狀態。

由於執政黨共和黨在 2018 年 11 月期中選舉當中失利，在野的民主黨取得聯邦眾議院的多數席次，因此，共和黨的川普政府最後 2 年任期內的府會關係為「分立政府」狀態。


壹、 川普執政時期通過且生效之友台法案數量分析

川普總統執政時期，兩屆國會通過且生效的友台法案有 12 項。第 115 屆國會與第 116 屆國會任期內同樣都各有 6 項「友台法案」。與前一任總統歐巴馬 8 年任期的 4 屆國會每一屆做比較，共和黨川普時期每一屆的國會生效的友台法案都比歐巴馬時期多。

以法案類別來分析其數量，在「安全類型」方面，川普執政時期共通過且生效的有 7 項。分別是第 115 屆國會 4 項與第 116 屆國會 3 項。至於「經濟社會」類型法案，此時期共有 5 項，第 115 屆國會 2 項、第 116 屆國會 3 項。均為例行性撥款法案，並沒有特別的增加。以下分別針對兩個研究變數對友台法案的通過並生效的影響進一步討論。

貳、 府會關係

川普執政的第一屆國會—第 115 屆國會時，共和黨完全掌控了國會兩



院多數，因此屬於「一致政府」的狀態。不過，第 116 屆美國國會（116th Congress）的的府會關係出現變化。任期從 2019 年 1 月 3 日起至 2021 年 1 月 3 日結束。這是川普總統第一個任期的最後 2 年，面臨 2018 年 11 月 6 日的期中選舉。共和黨的川普政府在這次「期中考」面臨嚴酷的考驗，顯現在美國國會席次變化上。在聯邦參議院方面，共和黨勉強守住多數黨地位，民主黨由原有 47 席，減少 2 席，共和黨則從原先 50 席，增加為 52 席，使得執政的共和黨在參議院成為多數黨。另外，有 2 席無黨籍人士當選本屆聯邦參議員，原則上加入民主黨團運作，因此共和黨在聯邦參議院並未擁有太多優勢。

至於在聯邦眾議院方面，民主黨從原先 196 大幅成長，拿到 235 席的聯邦眾議員席次，共和黨遭遇挫敗，從上一屆 236 席掉到只有 199 席，另有一席為無黨籍人士。共和黨失去在聯邦眾議院的多數黨地位，因此，這次期中選舉使得共和黨的總統川普任期後半段 2 年任期為「分立政府」狀態。

參、意識形態

川普總統執政四年內，所屬的政黨意識形態－共和黨為比較反共。因此，比較容易通過友台法案，而之後總統簽署友台法案生效成為法律的可能性也比較高。

在川普任內第一的國會屆別－第 115 屆國會中，由於府會關係是一致政府狀態，加上總統所屬政黨共和黨較為「反共」的意識形態，「府會關係」與「總統所屬意識形態」這兩個變數作用下，「共和黨一致政府」的效果會是最強的，預期最多的友台法案通過且生效。實際通過且生效的友台法案為 6 個，與假設的預期情況基本上相符。

但是在第 116 屆國會時期，這兩年府會關係轉變為分立政府。因此在這一屆 116 屆國會任期內，屬於「共和黨分立政府」狀態。由於國會多數落入在野的民主黨手中，若依照假設，由於民主黨較不願意支持「友台法

案」，川普任期最後兩年這一屆國會中，預期應該會出現次少的友台法案。

不過，民主黨人士從歐巴馬後期開始，逐漸體認到中國對於美國全面性的挑戰。因此不論是歐巴馬推動的「亞洲再平衡」，或是到了川普將「再平衡」升級放大為「印太戰略」，逐漸使「中國的威脅感」不再是共和黨人的專屬認知。如同前面提及的皮尤研究中心民調，美國人對中國人的負面印象不斷升高，此時期也已超過七成美國人對中國人持負面觀感。在這種情況下，即使「比較不反共」的民主黨人士，對中國的認知也已經改變。

在第 116 屆國會時期，已經不只是「總統所屬政黨的意識形態」作用發揮，而是朝野共識使得行政部門與立法部門站在同一陣線上。若要出手對中國制衡，那麼打「友台法案」這張牌，在朝野黨派高度共識下，對於國會而言，即使有黨派間不同的觀點，也比較容易化解歧見，有助於友台法案的立法推動。

對於總統與行政部門來說，若國會參眾兩院已經通過，送到白宮辦公桌上，川普基本上對於與他同樣比較反共的友台法案，自然不會不簽署或是否決。

肆、川普時期通過且生效的友台法案重點

在川普執政 4 年當中，通過且生效成為法律的友台法案，安全類型法案為重中之重，包括《台灣旅行法》、《台北法案》，還有《國防授權法》（NDAA），2018-2021 四個會計年度中都有強化台灣防衛能力的成分，也呼應川普時期批准對台的 11 項重大軍售案，落實《台灣關係法》協助台灣自我防衛的法律義務。至於經濟社會類的法案，在這四年當中，除了五項例行對 AIT 的撥款法案之外，也在《2021 年綜合撥款法案》中通過 300 萬美元支持「全球合作暨訓練架構」（GCTF），在公共衛生、能源經濟等領域的合作與訓練，協助台灣突破中國在國際社會的封鎖，推動社會進一步發

展。成為這幾年當中友台「經濟社會類」法案的亮點。以下分別針對兩個類型的法案的重點進行分析討論。



一、安全類型法案：

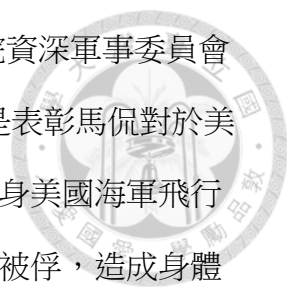
1. 《2018 會計年度國防授權法》（NDAA 2018）

第 115 屆美國國會的聯邦眾議院第 2810 號法案：「2018 會計年度國防授權法」（H.R.2810, 115th Congress (2017-2018), National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2018），簡稱《2018 年國防授權法》（NDAA 2018），兩院審議通過後，川普總統於 2017 年 12 月 12 日簽署，正式生效成為第 115-91 聯邦公法（Public Law No: 115-91）。此法案「友台」的部分在第 1259 節（Sec.1259）條文中表達國會意見，建議美國行政部門應考慮邀請台灣參與美國空軍與盟邦空軍年度最大型的「紅旗軍演」（Red Flag Exercise），並且考慮重啟美國與台灣雙方軍艦靠泊對方港口的可行性與可能性。

美國總統川普在 2017 年 12 月 12 日簽署 2018 會計年度國防授權法（NDAA 2018）時特別發表聲明，針對當時有關台灣的條款第 1259 節（Sec.1259）等條文，川普特別強調，相關附帶條款可能主導美國對外軍事及外交事務的立場，美國總統作為三軍統帥、享有憲法賦予的「外交事務專屬權」。從川普這樣的態度可以觀察到，在對外事務上，尤其是敏感的對台政策上，他不願意被國會牽著鼻子走的基本立場，仍提出憲法賦予「專屬權力」來捍衛自己的外交決策權。

2. 《2019 會計年度國防授權法》（NDAA 2019）

本屆美國國會通過的第五項「友台法案」是聯邦眾議院第 5515 號法案《2019 會計年度國防授權法》（H.R.5515 — 115th Congress (2017-2018), John S. McCain National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019）。此法案完整全名為：「2019 會計年度約翰·馬侃國防授權法」，簡稱《2019 年國防授權法》（NDAA 2019）。這一項



《2019 年國防授權法》，特別以長期擔任聯邦參議院資深軍事委員會主席的馬侃（John S. McCain）參議員名字冠名。這是表彰馬侃對於美軍長期堅定支持與特殊貢獻。（中央社，2018）。出身美國海軍飛行員的馬侃參議員，曾於越戰時所駕駛的戰機遭擊落而被俘，造成身體嚴重受傷，使得馬侃其反共支持民主立場相當堅定，對台灣支持不遺餘力。馬侃擔任聯邦參議院軍事委員會主席多年，他於 2017 年 7 月罹患罕見的腦部腫瘤。在此項《2019 年國防授權法》法案於眾議院與參議院提案審議時，病情惡化的馬侃已經數個月未能現身國會，馬侃於 2018 年 8 月 25 日去世，享年 81 歲。

《2019 年國防授權法》是由德州的共和黨聯邦眾議員麥克·索恩貝里（Rep. Thornberry, Mac [R-TX-13]）於 2018 年 4 月 13 日提案，送交眾議院軍事委員會（Armed Services），不到 4 個月時間就獲得聯邦參眾兩院通過，是 20 多年來國防授權法案最早完成的一次（中央社，2018）。參眾兩院協商完成的版本通過後，8 月 3 日送達白宮，川普特地於 8 月 13 日飛到紐約州壯堡（Fort Drum）基地裡在美軍部隊陪伴下舉行簽署儀式，在川普簽署後，此法案正式生效成為第 115-232 號聯邦公法（Public Law No: 115-232），美國國防部獲得國會通過授權撥款的金額達到 7,160 億美元，比原先五角大廈編列的 6,860 億美元，增加了 300 億美元，顯示出美國朝野對於強化美國軍力的一致態度。

《2019 年國防授權法》當中關於台灣的條文，明訂在第 1257 節與第 1258 節當中。第 1257 節要求行政部門強化台灣軍力戰備，由美國國防部長與台灣相關適當的官員諮商，對台灣防衛能力進行全面評估，特別重視台灣的後備軍力，並在法案生效日後 1 年內，國防部長與國務卿諮商，向國會提交評估報告。

第 1258 節則以國會意見（sense of congress）的形式指出，建議美

國國防部長應該推動美軍與台灣部隊進行實戰演習訓練；依據《台灣旅行法》推動美台資深國防官員及軍事將領交流。另外，法案中也提到，美國及台灣應擴大在人道救援與救災項目合作；法案也要求美國國防部長應考慮在年度「太平洋夥伴」演習當中，派遣美軍醫療船（hospital ships）訪問台灣。

由於考量到國會的 policy 建議態度較強，當時的總統川普連續第二年針對國防授權法發表特別聲明，會維護總統在憲法上享有包括統帥所有武裝部隊的統帥權以及外交上的各項專屬權力，其中也包括了與台灣有關的第 1257 節。川普在該聲明中表示：「該法案（NDAA 2019）的若干條款，包括第 1207、1241、1257 和 1289 節，旨在規定美國在對外軍事和外交事務中的立場。本屆政府將依照總統作為美國所有武裝部隊統帥和國家在外交事務中的唯一代表的專屬憲法權力來應對這些規定，包括決定承認外國主權的條件、接待外國代表的權力，並執行國家外交工作。」

3. 《2020 會計年度國防授權法》（NDAA 2020）

第 116 屆國會聯邦參議院第 1790 號法案：《2020 會計年度國防授權法》（NDAA 2020）（S.1790 — 116th Congress (2019-2020), NDAA 2020. National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2020），以下簡稱《2020 年國防授權法》，或簡稱 NDAA 2020。

此項法案由奧克拉荷馬州的共和黨聯邦參議員吉姆·殷荷菲（Sen. Inhofe, James M. [R-OK]）於 2019 年 6 月 11 日提案。殷荷菲參議員，曾任台灣連線共同主席，於並於 2013 年起接替資深參議員馬侃（John McCain），成為參議院軍事委員會共和黨首席議員，對於支持台灣的防衛力量不遺餘力。2013 年 1 月 7 日，殷荷菲參議員夫婦就曾率領國會議員訪問團來台，成員還包括聯邦參議員布瑟曼（John Boozman）夫婦等國會議員。當時殷荷菲與布瑟曼等人晉見時任總統

馬英九，並拜會國家安全會議秘書長袁健生，還有立法院長王金平（曾依璇，2013），可見殷荷菲是長期支持台灣的美國國會議員之一。

此項 NDAA 2020 法案在 2019 年 12 月 11 日及 12 月 17 日分別獲美國聯邦眾議院及參議院審議通過之後，於 2019 年 12 月 20 日獲得川普總統正式簽署，成為第 116-92 號聯邦公法（Public Law No: 116-92）。NDAA 2020 對於加強台灣的安全與防衛，有不少著墨之處，而且具體要求相關行政部門必須向國會提交報告，雖多數以「國會意見」表達，未必全部對行政部門有「拘束力」，但法條對行政部門產生較大的影響力，包括傳統軍事安全（武裝部隊等防衛力量）議題、網路安全（cybersecurity），還有與中國對台灣發動「認知作戰」（cognitive Warfare）/「影響力作戰」（influence operations）企圖影響 2020 年總統大選有關的議題，法案首度關切中國對台灣大選的干預，並要求國家情報總監在台灣大選後 45 天內提交報告。

在 NDAA 2020 當中，關於台灣軍事安全的條文主要有 4 條，在「與印太區域有關之事務」當中，有 3 個具體的「友台」條文，分別是：第 1260 節 B「美國與台灣的網路安全活動的報告」（Sec. 1260B）、第 1260 節 C「與台灣關係法相關的檢討與報告」（Sec. 1260C），以及第 1260 節 D「對於如何加強美國與台灣軍事防衛關係的國會意見」（Sec.120D）。

此外，另一個「友台」條文第 5513 條「中華人民共和國企圖對台灣大選影響投入之報告」（Sec. 5513），關切的是「影響力作戰」（influence operations）或「認知作戰」（Cognitive Warfare）的部分。即為要求美國行政部門對於中國企圖影響 2020 年 3 月即將舉行的台灣總統大選進行詳盡的報告，也就是美國國會高度關切中國對台灣發動的「影響力作戰」，將可能影響到台灣民主自由的正常運作與發

展。

在網路安全議題方面，NDAA 2020 第 1260B 節 (Sec. 1260B) 「與台灣的網路安全活動的報告」 (Report on cybersecurity activities with Taiwan)，這是美國的國防授權法案 (NDAA) 當中，首次納入加強台美網路安全合作的具體條文，而且對於包括國防部與情報部門等美國行政部門有部分約束力。此條文要求美國國防部長於此法生效的 180 天內，必須提交一份報告給參眾兩院的軍事委員會。以下進一步將 NDAA2020 關切台灣受到中國威脅分為兩大部分討論：

(1) 關注中國多方面脅迫台灣

NDAA 2020 此項法案第 1260C 條「與台灣關係法相關的檢討與報告」附款(a) 當中，國會也要求國防部長與國務卿必須協力進行檢討，包括對於中國是否以及如何透過軍事、經濟、資訊、數位、外交或者其他任何形式對台灣的脅迫 (coercion)，中國對於台灣人民在安全或者社會與經濟體系方面的影響，以及要針對台海兩岸的軍事平衡，還有對於台灣未來必須以和平手段來決定的期待等方面進行檢討。美國國會要求美國國防部長與國務卿必須依據「2017 年國家安全戰略與 2018 年國防戰略」 (the 2017 National Security Strategy and the 2018 National Defense Strategy) 在對台政策上落實。並要求上述兩位首長在此法生效後 180 天內，在國會相應的委員會提出檢討報告，對於前述中共對台的威脅進行評估。且為了能夠確保美國能繼續履行基於《台灣關係法》其對台灣的義務，國防部長或國務卿須提出政策修改的建議。

美國國會還在法案中訂出對台政策指導方針的修改建議要包括：新的防衛需求，包括資訊與及數位領域 (digital space)、美台雙邊高階官員與將領交流、經常性的提供軍事物資給台灣，尤

其是機動性、具存活力以及高成本效率（cost effective）的軍事物資，能達到台灣的「不對稱防衛戰略」（the asymmetric defense strategy），最有效的嚇阻敵方的攻擊。

另一項強化台灣防衛力量的條文為第 1260 節 D（Sec. 1260D），是以國會意見（Sense of Congress）來表達美國如何加強與台灣之間的軍事防衛關係。除了重申《台灣關係法》與「六項保證」為美國與台灣關係的兩個重要基石（cornerstones）以及台灣是美國重要的夥伴（vital partner），而且在開放的印太地區政策也扮演關鍵的角色等立場之外，並表達美國應繼續強化與台灣的防衛安全合作，支持台灣本身建立一支能夠隨時應變、具現代化防衛能力的部隊，確保台灣足以自我防衛。第 1260 節 D 也要求美國行政部門恪遵《台灣關係法》堅定支持對台軍售，透過直接對外軍售（foreign military sales，FMS）、直接商業銷售（direct commercial sales，簡稱「商售」）以及工業合作（industrial cooperation）等模式，將軍售重點項目聚焦在反艦武器、海岸防衛、反裝甲武器、防空武器、海上掃雷獵雷以及高存活力的指管通情系統等，以支持台灣的不對稱防衛戰略。

國會還要求，改善對台出售武器程序的檢討，並且及時有效地回應台灣提出的需求。並且要求國防部長推動美國與台灣的實用訓練與軍事演習，維持防衛戰力，並著重在符合台灣不對稱防衛戰略方面。也要求進行台美間高階官員與將領之間的交流，特別為了強化雙方軍事計畫與協同作戰能力（interoperability）等目的。此外，國會也要求國防部提供美國與台灣的資淺官員與資深士官（senior enlisted personnel）交流的機會。還有在人道救助與災害防救方面，國會也要求國防部長考慮適當情況下派遣美軍艦艇靠港台灣訪問，以拓展美國與台灣在人道救助與災害防救應變

的合作。

對於維護台海國際水域（公海）航道的暢通，美國國會也建議美國國防部長應該持續執行美國海軍艦艇通過台灣海峽的任務，並表彰法國海軍艦艇同樣遵守國際法在 2019 年 4 月 6 日執行合法無害通過台灣海峽的行動，鼓勵美國的盟邦與夥伴跟隨同樣的作法，在所有國際法允許的海空域，持續飛航與海上航行，藉此展現美國對台海地區的承諾。

(2) 國會關切影響力作戰（認知作戰）

對於影響力作戰的關切，體現在 NDAA 2020 第 5513 節「關於中華人民共和國影響台灣的選舉的報告」（Sec. 5513）的條文中，明確要求美國行政部門對於中國的影響力作戰（influence operations）如何影響甚至破壞台灣大選的情況進行報告。這也是美國國會首度關切中國對當時即將舉行的 2020 年台灣總統大選的干預，也就是所謂的「影響力作戰」，並要求美國國家情報總監（the Director of National Intelligence）必須在台灣大選後 45 天內提交報告給國會參眾兩院外交委員會。

NDAA 2020 第 5513 節條文要求國家情報總監向國會提報，關於美國情報圈在提供技術與物資雙方面，協助台灣能夠識別、阻斷並且對抗（identify, disrupt, and combat）中國在企圖影響甚至干預台灣大選的動作上做了哪些顯著的努力。若此項「影響力作戰」已經對台發動，美國國家情報總監必須向國會提出一項評估報告，說明其是否影響台灣大選以及其影響程度。

4. 《2021 會計年度國防授權法》（NDAA 2021）

第 116 屆美國國會聯邦眾議院第 6395 號法案：《2021 會計年度國防授權法》（H.R.6395 — 116th Congress (2019-2020) William M. (Mac) Thornberry National Defense Authorization Act for Fiscal Year

2021)。此法案全名是加上了共和黨籍資深聯邦眾議員麥克·索恩貝里 (William M. (Mac) Thornberry) 的名字，目的是為了表彰即將退休的索恩貝里眾議員其長期擔任眾議院軍事委員會主席對於美國國防的支持，以下簡稱《2021 年國防授權法》(NDAA 2021)。

NDAA 2021 由共和黨籍的聯邦眾議員亞當·史密斯 (Rep. Smith, Adam [D-WA-9]) 於 2020 年 3 月 26 日提案。這項法案是影響整個美國國防政策落實與日常防衛任務執行預算的重大法案，其中納入了部分「友台」條文，也就是支持台灣加強防衛能力的相關條文。不過，由於美國川普與國會之間的爭拗，12 月 11 日國會就已經將《2021 年國防授權法案》(NDAA 2021) 參眾兩院通過也完成協商的版本送交白宮，但總統川普於 2020 年 12 月 23 日否決參眾兩院通過的 NDAA 2021 版本，引發多數國會議員的不滿。隨後聯邦眾議院於 2020 年 12 月 28 日先以三分之二多數決，再度通過《2021 年國防授權法案》，隨後於 2021 年 1 月 1 日，聯邦眾議院再以超過三分之二的絕對多數決推翻川普的否決決定，國會此舉才使《2021 年國防授權法案》於 2021 年 1 月 1 日才正式生效成為聯邦公法 (Public Law No: 116-283)。此項法案審議過程中，聯邦眾議院於 2020 年 12 月 8 日審議通過，隨即在聯邦參議院於 2020 年 12 月 11 日通過兩院協商版本的《2021 年國防授權法案》，全年度國防預算規模逾 7410 億美元，內容包括強化美國在印太地區的防務與結盟，以嚇阻中國；法案也重申支持台灣，協助台灣維持足夠自我防衛力量 (張加，2020)。

由於在這項法案最後審議階段，已經是在川普於同一年 11 月總統大選敗選後的時間點，不願承認敗選的川普仍然堅持己見，決定跟國會硬幹，使得國會領袖們相當不滿。因為攸關美國龐大的部隊與軍事單位能否正常運作的經費，包括新武器的研發、戰備訓練、軍方人事，特別是軍事建設費用，若本法案未能正式生效成為聯邦公法，不

能進行撥款。而且這次的《2021 年國防授權法案》也要為美國各軍種加薪百分之 3，國會兩院領袖因此和總統川普翻臉。美國國會無法忍受因為川普一人的意見，打破 59 年來均能順利及時通過該會計年度的國防授權法案的常態，揚言不擇手段一定要在時效內通過《2021 年國防授權法案》。

《2021 年國防授權法案》立法過程中的府院之爭，從 2020 年 12 月 11 日聯邦眾議院將參眾兩院共同協商完成的法案版本送達白宮，但總統川普在 2020 年 12 月 23 日動用否決權，將全案退回國會，要求調整法案內容，尤其是要求納入《通訊端正法》（Communications Decency Act）部分條文。應對川普的否決動作，聯邦眾議院 12 月 28 日表決推翻川普的否決，與川普同屬共和黨的參議院少數黨領袖麥康諾（Mitch McConnell）選擇與川普決裂，也表態支持原案。聯邦參議院在 2021 年 1 月 1 日下午以超過三分之二的多數推翻川普的否決，讓《2021 年國防授權法案》全案生效。這是川普在總統任內首度嘗到被國會兩大黨聯手反對的滋味，距離他卸任總統只剩 19 天（張文馨，2021）。

NDA 2021 在友台的條文部分，可以下三個主要議題：台灣的國防軍事安全防衛議題（建立不對稱戰略等）、應對 COVID-19 疫情以及關切台灣公民在國際金融機構任職的公平性等。以下分別討論。

(1) 關切台灣防衛問題

在《2021 年國防授權法案》的「友台」的法案條文共有 4 條，包括了關切台灣防衛有關的三個條文第 1260 節、第 1260 節 A 款、第 1260 節 B 款，以及關切台灣公民在國際金融組織任職公平性的第 9724 節。

為了因應中國持續加強對台軍事威脅及可能的軍事侵略，

《2021 年國防授權法案》第 1260 節以「國會意見」表達，台灣關係

法規定，美國應保持台灣人民有能力抵抗任何武力或其他脅迫、危害台灣的國家安全或社會與經濟體系。這一部分與上一年的 NDAA 2020 相應條文相當類似。



a. 促台美軍隊交流強化協同作戰能力

NDAA2021 與 NDAA 2020 不同之處，是要求美國行政部門依據剛通過的《台灣旅行法》，增加美國和台灣高階國防官員與將領在戰略、政策和職能層面的交流。並強調加強國防規劃合作、改善美國和台灣軍隊的「協同作戰能力」、加強台灣後備軍力以及擴大人道主義援助與救災的合作。此外，國會意見也要求美國國務卿、國防部長應對台灣的政策聲明應該一致。這是美國國會再度關切提供武器（防衛物資）與後勤支援等項目給台灣時，是否遭遇障礙。因此，在此法案的第 1260 節 A 款「對台軍售項目年度對國會簡報」條文當中，要求美國國防部長在法案生效的 45 天內，而且每年均必須向美國參眾兩院的外交委員會提出年度報告，針對美國國防部是否基於《台灣關係法》、以及《亞洲再保證倡議法》，履行對協助台灣取得足以自我防衛武器的承諾。

b. 台美共同討論台灣的「整體防衛構想」

此外，為了滿足台灣的「整體防衛構想」（Overall Defense Concept），美國國會要求國防部提供的報告中，必須說明美國採取前面提到的轉移防衛物資與後勤支援服務在維持台灣的作戰能力、戰備應變層級（readiness levels）以及提供必要資源等的角色。台灣的「整體防衛構想」（Overall Defense Concept，簡稱：ODC），是先前由台灣時任參謀總長李喜明上將提出。此一文件在李喜明上將 2019 年 6 月底退役之前，台灣的「整體防衛構想」並未對外公開。「整體防衛構想」首度對外公開，則是由李喜明與美國智庫「2049 計畫」的 Eric Lee 在 2020 年 11 月 3 日於美國《外交

雜誌》(The Diplomat) 共同投書披露。其內容有許多均與美方強調的「不對稱作戰能力」當中包括台灣軍隊的強化機動力、存活力以及具有成本效益的能力等觀念契合。



c. 關切中國威脅美國國家安全

此外，由於中國對於美國的國家安全威脅日益升高，《2021 年國防授權法案》當中也另訂有 6 條條文，對於中國的科技與工業能力的關切（第 1260 節 C），要求美國國防部對於解放軍的兵力部署與安全威脅提出年度的延伸報告（第 1260 節 D），關切中國在印度邊境的侵略行為（第 1260 節），美國國家網路戰略對於中共的防範（第 1260 節 F 款），中共中央統戰部對於美國等國家的影響報告（第 1260 節 G），以及對於中國軍方下轄公司在美國經營的情況（第 1260 條節）等，這些國防授權法中的條文均表達國會對於中國在戰略上挑戰美國的高度關切。舒孝煌（2021）表示，2021 NDAA 大幅度強調亞洲，關注中共威脅，甚至提及台灣，在 1260 節、1260A、1260 節 B、9724 節中特別列名台灣，包括確認《台灣關係法》及「六項保證」是美台關係基礎，每年度要向國會簡報對維持台灣必要防衛能力的承諾，並就與台灣國防部建立醫療安全關係的可行性提出報告等。

至於與亞洲的安全局勢有關部分，舒孝煌也指出，最令人矚目的仍是法案第 1251 節「太平洋嚇阻倡議」，主要項目包括如何在亞太地區嚇阻中國，以及對盟友及夥伴實施再保證。其他與亞洲有關的條文多達 43 條，內容涵蓋保護國家安全科技、向中國的採購禁令等等。由此可見，NDAA 2021 法案的 1251 節可說是以「中國威脅」作為主軸。這一項法案不僅在執政黨共和黨多數的參議院通過，在野黨民主黨掌握多數的眾議院也獲得通過，並生效成為法律，也再度顯示在美國川普政府時期，美國對中國的擔憂，已經是

朝野共識。

(2) 關切台灣應對 COVID-19 疫情

由於從 2019 年年底，中國大陸湖北省武漢市傳出多起不尋常的所謂「肺炎」病例開始，隨後在全世界各地爆發的 COVID-19 嚴重疫情，威脅台灣與美國人民的生命安全與健康，已達國家安全威脅的層次。因此，為了應對 COVID-19 等重大傳染病疫情影響台美安全，美國國會在《2021 年國防授權法案》也訂定第 1260 節 B 「美國與台灣的醫療安全夥伴關係報告」（Sec. 1260B）條文。在 1260 節 B 條文中，美國國會要求美國國防部長在徵詢衛生部長後，於法案生效 180 天內，向參眾兩院軍委會遞交報告，說明美國與台灣國防部發展醫療安全夥伴關係的可行性。具體條文要求美台醫療安全夥伴關係下對於活動範圍進行可行性評估。包括：疫苗與藥物的研究和生產、雙方科學家專家的聯合會議、醫療相關用品設備使用合作與交流。國會並且要求行政部門討論如何使用美國派遣的海軍醫療船「安慰號」（United States Naval Ship Comfort）和「仁慈號」（United States Naval Ship Mercy），做為 COVID-19 疫情爆發下支持台灣的醫療應變重要措施。

(3) 關切台灣公民在國際金融機構公平任職

《2021 年國防授權法案》不只關心台灣的國防與醫療安全，甚至也把台灣人在國際金融機構任職的保障條文，包裹進這部法案當中的第 9724 節（Sec.9724），獲得通過。此一保障台灣公民得以公平地在國際金融機構任職的法案條文，緣起於 2019 年底，世界銀行（The World Bank）被指控曾要求台灣人須持有中華人民共和國護照，才能保住工作（風傳媒，2019 年 12 月 14 日），甚至有人被逼走。

由於美國跨黨派國會議員們為了支持台灣公民（Taiwan

nationals) 能獲得公平就業，由共和黨籍的聯邦眾議員狄普敦 (Scott Tipton) 等議員在於 2020 年 2 月 28 日共同提出法案，條文肯定台灣經濟發展的成就，強調國際金融機構不應對台灣公民採取不公平待遇。此項後來被併入在《2021 年國防授權法案》第 9724 節 (Sec.9724) 的法條內容，原本列在名為：「2020 台灣公平僱用法」(H.R.6014) 的提案當中，交由聯邦眾議院金融服務委員會審議，隨後併入《2021 年國防授權法案》。

前述「國際金融組織」，是依據美國《國際金融機構法》(the International Financial Institutions Act, 22 U.S.C. 262r(c)(2)) 的定義，此法案條文中的「國際金融機構」一詞是指「國際貨幣基金組織」(IMF)、「國際復興開發銀行」、「歐洲復興開發銀行」、「國際開發協會」、「國際金融公司」、「多邊投資擔保機構」、「非洲開發銀行」、「非洲開發基金」、「亞洲開發銀行」、「美洲開發銀行」、「中東和北非經濟合作與發展銀行」和「美洲投資公司」。

原先提案的「2020 台灣公平僱用法案」(H.R.6014) 內容，與參眾兩院通過後成為聯邦公法的《2021 年國防授權法案》第 9724 條內容基本上大致相同。成為法律生效後的《2021 年國防授權法案》第 9724 條要旨在於表達國會意見，要求財政部長指示各國際金融機構內、以代表美國的執行理事 (executive director) 的發言權並動用表決權，以確保這些機構在人員僱用方面不會歧視台灣公民。此法案也要求財政部所屬「國家國際貨幣和金融政策諮詢委員會」(the National Advisory Council on International Monetary and Financial Policies) 的主席，每年向國會提交報告，說明本法案條文執行的進展，並且列出一份台灣公民在國際金融組織獲得僱用的趨勢摘要。而這項法案條文的效期為 7 年，要求美國財政部長落實致

力於促進台灣公民在國際金融機構獲得公平待遇的目標，以符合美國的國家利益。

5. 《台灣旅行法》（Taiwan Travel Act）

在第 115 屆美國國會中聯邦眾議院第 535 號法案《台灣旅行法》，（H.R.535 - Taiwan Travel Act, 115th Congress (2017-2018)），可以說屬於 100% 的「友台法案」。這項《台灣旅行法》，（H.R.535 - Taiwan Travel Act, 115th Congress (2017-2018)），由來自俄亥俄州的共和黨籍的聯邦眾議員史蒂夫·夏波（Rep. Chabot, Steve [R-OH-1]）於 2017 年 1 月 13 日提案，法案的重點在於建議提升美台官方所有層級的交往互動，包括台灣高階行政官員得以訪問美國。《台灣旅行法》草案獲眾議院兩黨共 81 位議員連署，送交美國眾議院外交委員會審議，草案 2017 年 6 月於外委會亞太小組中通過，2018 年 1 月在眾議院無異議通過，2 月 7 日傍晚再於參議院無異議通過，速度算是相當快的。

儘管《台灣旅行法》整部法案當中只有短短的三條的條文，但其影響力不容小覷，也是對《台灣關係法》強而有力的補充。由於在當時美國朝野對中國的態度都開始轉變，尤其美國各方對於中國在貿易上「不公平行為」相當不滿，加上川普政府的積極態度影響，因此朝野兩黨國會議員都相當支持這一項法案，該法案在眾議院以及參議院審議都十分順利，在兩院院會均無異議通過，可見此一法案獲得跨黨派的一致支持。兩院協調後共同版本於 2018 年 3 月 5 日送達白宮，川普總統於 2018 年 3 月 16 日簽署後隨即生效，成為第 115-135 號聯邦公法（Public Law No: 115-135）。在《台灣旅行法》生效後，對於行政部門應准許台灣官員訪問的條文是屬於國會意見，並沒有拘束力。

而《台灣旅行法》（Taiwan Travel Act）的第 3 節（Sec.3）條文

中以「國會意見」方式對於政策的表述，包括要求行政部門應該鼓勵美國和台灣各級官員互訪。允許美國各級官員前往台灣會見台灣對等官員；也應該允許台灣高級官員在尊重的條件下進入美國並會見美國官員，包括國務院和國防部的官員；並且鼓勵我國駐美代表處和台灣其他機構在美國開展業務。

由於此法案（以眾議院版本為主）明確要求美國政府應增進台美間各層級官員的互訪。在《台灣旅行法》法案審議過程中，聯邦參議院提案的版本（S.1051）裡條文內容大體上與聯邦眾議院版本一致，但兩者不同之處在於參院版本授權美國政府所有層級官員，都可前往台灣與層級上對應的官員會面。與聯邦眾議院對應的參議院法案版本（S.1051）也明確指出，行政部門應允許包括美國「閣員級」在內的所有官員訪台，並且准許台灣高階官員訪美，會晤包括美國國防部及美國國務院在內的官員。

由於台灣旅行法的影響以及其效力等問題，引發較多不同觀點，以下分別討論。

(1) 《台灣旅行法》效力的爭議

即使美國國會聯邦參眾兩院對於《台灣旅行法》都各自通過該院版本後再進行協商，送到川普手上簽署的最終整合版本是以較為簡潔的眾議院版本為主，其中沒有直接寫入台美互訪官員層級，但從先前馬英九政府時期就有台灣高層官員訪美，使得這一部沒有拘束力可以強制要求行政部門具體執行的「聯邦公法」（public law）也被質疑其效力。

馬英九政府時期的駐美代表沈呂巡曾表示，美國行政部門早就已對台開門，在馬政府時代就有許多訪台的美國官員名單以及台灣部會首長也多次訪美。沈呂巡指出，當年他在華府任內就接待過很多台灣

部會首長，並陪同如時任農委會主委陳保基、環保署長魏國彥等人進入美國行政部門開會，其實美國國務院對於《台灣旅行法》的態度明顯「不以為然」，而且「不爽」已經對台灣很好了，台灣為何還要找國會來向行政部門施壓，建議蔡政府應該儘快與美國行政部門溝通，表達沒有要給美方增加困難的意思（張嘉哲，2018）。

不過，從蔡政府的角度來看，對其外交工作上仍然算是有所斬獲。此一《台灣旅行法》正式生效之後，當時外傳即將接任總統府秘書長、時任高雄市長陳菊恰巧將啟程訪問美國，雖然說是早在《台灣旅行法》通過之前就已經獲得美方邀請而排定的行程，但《台灣旅行法》剛剛於美東時間 2018 年 3 月 16 日由川普簽署後正式生效，短短兩天內的台灣高雄市長陳菊就於 3 月 18 日抵達紐約，緊接著陳菊 19 日抵達華府，並在華府停留三日。在陳菊出發前曾傳出，陳菊可能獲得美方的特殊待遇，安排與時任國安會亞洲事務資深主任博明（Matt Pottinger）、時任國防部亞太事務助理部長薛瑞福（Randall G. Schriver）見面。而美國國務院亞太事務代理助卿董雲裳（Susan Thornton）於美東當地時間 3 月 21 日就與陳菊在其下榻的飯店會面（呂佳穎，2018）。陳菊對台灣媒體表示，人生中第一次訪問華府，是 1979 年《台灣關係法》通過實施的一年。而 2018 年這次以高雄市長身份訪美，是她第四度訪問華府，也是《台灣旅行法》生效後，「碰巧」成了該法案生效後第一位訪美的台灣直轄市長，帶來不少弦外之音，甚至當時還傳出陳菊赴美之行還有一項更重要的任務：「推動蔡英文與川普會面」，即為所謂的「川蔡會」，但這項傳聞並沒有被證實。陳菊 2018 年春天訪問美國華府之行，如同由美國國會授權設立、資金來源於美國聯邦政府年度撥款資助的「自由亞洲電台」（Radio Free Asia, RFA）當時所報導時的標題：「陳菊『碰巧』訪問華府或『巧遇』美方官員」一樣，這種「碰巧」跟「巧遇」的安排，

透露出美國與台灣為了維持與中國之間的三邊微妙的關係，所做的許多特殊安排，既能呼應美國國會朝野一致的強烈「挺台」意見，又遵照了川普維護其總統「外交專屬權力」、堅持「獨立決策」而非遭到國會壓制才被動「挺台」；美國行政部門還要顧及不過度刺激北京當局，畢竟美國與中國之間還有正式邦交與三公報的約束。

客觀來說，不論有沒有《台灣旅行法》，美方在與中國仍正常交往的同時，對於一位與蔡英文總統交情甚篤、即將成為「總統幕僚長」的重量級政治人物訪問華府，能促成陳菊與行政部門高級官員會見，已經實屬不易。但從台灣旅行法立法過程與結果，再到陳菊碰巧在法案正式生效幾天後的時間點抵達華府，顯示出這種美國行政與立法權之間互動關係的複雜性，但也可以印證川普政府對於「尊重國會意見」，仍有表達其心意，或者也可說是一種務實的行政決策。當時《台灣旅行法》簽署既能順了國會的意，又能夠適時表達川普當時對中國的不滿，雖被外界解讀為「打台灣牌」，但川普似乎並不在乎。再加上川普總統對此一法案的態度超乎外界原先預期，在法案自動生效前幾個小時還親自動筆簽署，等於表態支持台美行政部門更緊密的往來。原本外界預料，白宮會不動聲色，讓《台灣旅行法》法案到期自動生效，但白宮 16 日當天傍晚公布，川普以總統簽署的方式，讓法案生效成為美國法律，此舉引起中國表達強烈抗議，中國外交部發言人陸慷公開表示反對，要求美國嚴守「一個中國」的原則，停止與台灣的官方往來（葉思凱，2018）。

更重要是當時的美中互動的情境，正是「美中貿易戰」正式開打的前夕，美國總統川普就在他簽署《台灣旅行法》的 6 天之後，於 2018 年 3 月 22 日在白宮的外接待待室（Diplomatic Reception Room），先發表對中國強硬的談話，宣佈對大約 600 億美元的中國進口產品徵收關稅，接著就簽署了對中國產品徵收關稅的總統備忘錄，


以懲罰中國對美國知識產權和商業秘密的盜竊。此一備忘錄中還提到，美國將限制中國獲取美國技術（美國之音，2018）。

從以上這幾個方面分析，《台灣旅行法》可以算是重量級「友台法案」之一，當時也搭上川普對中國發動貿易戰的風頭浪尖，只不過要如何去落實（honor）或執行這項法案的強烈「政策建議」，拿掉對於台美之間官員交往限制的行政規範，還是取決於白宮的主人—美國總統。

(2) 行政部門積極行動的證據—台灣總統過境安排

《台灣旅行法》生效後，隨著川普政府對中國發動貿易戰，美國對於中國的強硬態度更加明顯，美國行政部門對於台灣的外交互動採取更多元的操作，包括高層行政官員互訪，還有對「台灣代表」過境美國時的禮遇以及安排。如同當時 2018 年 8 月美國在台協會（AIT）發言人孟雨荷（Amanda Mansour）對於當時蔡英文即將過境美國的安排回應媒體提問，「相關的安排是以安全、舒適、便利、尊嚴為考量，也遵循美國的一中政策。」（呂伊萱，2018 年 8 月 14 日）。也就是說，美國行政部門方面是在「一個中國政策」（One China Policy）的政策框架下，依照上述原則，給與台灣方面更多一點的空間。緊接下來，川普政府也有具體給予台灣「更高級別官員」訪問美國更好的待遇。川普執政任期內，蔡英文總統的出訪過境美國獲得的待遇規格，就成了最好的檢驗量尺。台灣旅行法通過後，時隔近 5 個月，蔡英文總統於 2018 年 8 月 12 日至 20 日出訪我國友邦巴拉圭與貝里斯，期間過境美國洛杉磯與休士頓。蔡英文總統在過境洛杉磯時，於當地時間 2018 年 8 月 13 日上午參訪雷根圖書館並且發表公開談話，這是蔡英文首度在美國發表公開講話。而蔡英文這一趟出訪的回程，在休士頓過境還到美國國家航空暨太空總署（NASA）所屬詹森太空中心

（Johnson Space Center）參訪。由於雷根圖書館以及 NASA 詹森太空




中心都隸屬於美國聯邦政府，這也是歷任台灣總統在過境美國時，首次公開參訪美國官方機構（葉素萍，2018）。對於蔡英文 2018 年 8 月在雷根圖書館戶外公開演說，學者范世平認為，前總統李登輝在 1996 年於康乃爾大學發表過公開演說，美方承受中國很大的壓力，導致之後我國元首過境就不能有公開活動，前總統陳水扁、馬英九都是過境，或參訪民間性質的單位。范世平表示，這次蔡英文這次把所謂的「過境」變成「準訪問」，其政治意涵比訪問巴拉圭等友邦更大（鄭鴻達，2018）。

至於《台灣旅行法》生效後對於我國總統過境美國的禮遇影響力有多大？黃介正對此分析，在最近兩、三年內，在美國國會中，認為不應讓台灣高層受到不合時宜限制的意見佔上風，並不完全只是台灣旅行法的因素，而是整個美國國內的友台氛圍，多數認為應移除台灣過去的不合理待遇（中央社，2018 年 8 月 13 日）。

而對於《台灣旅行法》通過後，蔡英文過境美國時，到聯邦管轄的機構雷根圖書館公開演說，政治大學國際事務學院副院長黃奎博認為算是一個「擦邊球的突破」，畢竟雷根圖書館雖屬於美國聯邦政府管轄的機構，是屬於「一個邊邊角角的地位」。黃奎博希望不要炒作成台美關係有重大突破，如此一來反可能會招致北京對台灣更強烈的打壓。不過，湯紹成則認為《台灣旅行法》對蔡英文出訪的突破幫助較大。另外，湯紹成指出，這次（2018 年）蔡總統過境沒有到美國的政治中心—美東地區，畢竟美國當時（歐巴馬政府）還是不願意得罪北京（中央社，2018 年 8 月 13 日）。如同湯紹成上述所言，東岸的華府與紐約等地才是美國的政治中心，時隔將近一年後，蔡英文總統於 2019 年 7 月 11 日啟程前往加勒比海友邦訪問，去程才安排到美國東岸紐約過境，停留 2 天，此時川普已經上台。

蔡英文總統應邀於 2019 年 7 月 11 日至 22 日率團依序訪問海



地、聖克里斯多福及尼維斯、聖文森及格瑞那丁、聖露西亞 4 個友邦，去程與返程分別過境美國紐約及丹佛。蔡英文在 2019 年 7 月 12 日於紐約我國駐美代表處，出席與友邦駐聯合國常任代表的歡迎酒會。此舉創下紀錄，是我國總統首次在紐約與友邦駐聯合國常任代表會見。而且蔡英文總統與友邦駐聯合國常任代表會面的地點，選在我國駐紐約辦事處，也創下總統在台灣的駐美館處進行公開活動的首例（溫貴香，2019）。以一個與美國沒有正式邦交的國家，中華民國高層官員甚至是國家元首—總統，「過境美國」，卻能提高公開活動規格，「行入境之時」，與其說這是《台灣旅行法》生效後的作用，倒不如說是美國行政部門與立法部門的高度共識，但是依據此一共識下的決定跟安排，還是有其天花板的。

依據《台灣旅行法》的立法精神，台美雙方高層官員互訪是雙向的，因此，除了看到台灣高層官員包括我國總統在內的「過境」美國活動之外，川普任期內，在其同意下，美國高層官員（內閣成員）訪問台灣，也是個重要指標。在「台灣旅行法生效」後近 2 年 5 個月，2020 年 8 月 9 日，美國衛生及公共服務部部長亞歷克斯·阿薩爾（Alex Azar）率團搭乘美國空軍 C-40B 行政專機訪問台灣，寫下歷史紀錄，成為首位訪問台灣的美國衛生部部長（美國在台協會，2020）。

除了衛生部部長阿薩爾訪台之外，美國與台灣雙方為了促成美台雙邊「經濟與商業對話」（Economic and Commercial Dialogue），2020 年 9 月 17 日，美國主管經濟成長、能源與環境的國務次卿柯拉克（Keith Krach）率團抵台訪問，柯拉克是 1979 年我國與美國斷交以來訪台層級最高的國務院官員。此行柯拉克等人晉見總統蔡英文，並且出席故前總統李登輝的告別禮拜。（呂伊萱，2020 年 9 月 18 日）。

為了落實前面提到的對等的美台雙邊「經濟與商業對話」，經濟部次長訪美，2020年11月10日，美國國務卿龐培歐宣布由柯拉克於20日與台灣展開「經濟繁榮夥伴對話」（Taiwan-US Economic Prosperity Partnership Dialogue），台灣方面由經濟部政務次長陳正祺赴美與會，對台美經濟合作議題進行溝通。而上述這樣包括衛生部長阿薩爾與國務次卿柯拉克訪台，加上安排台灣經濟部次長陳正祺訪美，等於實現了《台灣旅行法》的雙方高層官員互訪互動。

根據中央社2020年11月20日轉述《紐約時報》美東時間2020年11月19日的報導，美國環保署長惠勒當時原訂於12月5日訪問台灣，目的是為了海洋環保等合作議題（中央社，2020年11月20日）。不過，到了11月25日，美國環保署與我國外交部都證實，惠勒因行程變動，確定無法在該年底以前訪問台灣。

在《台灣旅行法》於2018年3月16日生效後，至2022年6月份為止，除了有美國參眾議員組團訪問台灣之外，截至2022年6月為止，只有美國國務次卿柯拉克與衛生部長阿薩爾等高級官員訪問台灣，這段期間台灣方面也極少有高於次長級以上高層官員赴美的紀錄。


6. 《2019 台北法案》（TAIPEI Act of 2019）

第116屆美國國會聯邦參議院1678號法案，《2019年臺灣友邦國際保護及加強倡議法》（S.1678, Taiwan Allies International Protection and Enhancement Initiative (TAIPEI) Act of 2019），由於此法案全名其字首的縮寫為T.A.I.P.E.I.，因此也被簡稱《2019台北法案》。顧名思義，也就是要加強台灣在國際社會上的參與機會，同時希望要求美國行政部門將台灣視為「準盟邦」的地位。

《2019台北法案》由國會挺台大將—科羅拉多州共和黨籍聯邦參議員賈德納（Sen. Gardner, Cory [R-CO]）於2019年5月23日提

案，2019 年 9 月 25 日送交參議院外交委員會審議。原本 2019 年 10 月 29 日已由參議院無異議通過，不過送交眾議院後有部分眾議員提出修正動議，經過聯邦眾議院討論後，於 2020 年 3 月 4 日進行表決，以 415 票比 0 票，眾議院全數同意通過。接著 2020 年 3 月 11 日聯邦眾議院就眾議院修正案的版本，也獲得全體聯邦眾議員無異議通過。隨後於 2020 年 3 月 26 日由美國總統川普簽署後生效，成為第 116-135 號聯邦公法（Public Law No: 116-135）。

《2019 台北法案》立法意旨表明要擴大美台邦交活動範圍，並推動其他國家或國際組織鞏固其對台灣的正式及非正式關係，以支持並確立台灣在國際之地位。此法案條文重點在於依據美國 1979 年《台灣關係法》提升與台灣的外交關係。包括要求行政部門落實美國的政策在於維護和促進美國和台灣人民之間廣泛、密切和友好的商業、文化和其他關係之外，更應該強化美國的政策，在於保持美國能夠抵制任何訴諸武力或其他形式對於台灣安全的脅迫。《2019 台北法案》也關切，自從 2016 年蔡英文總統當選台灣總統以來，中國對台灣的邦交國下重手的情況。因為自從 2016 年以來，甘比亞、聖多美普林西比、巴拿馬、多明尼加共和國、布吉納法索、薩爾瓦多、所羅門群島和吉里巴斯等原台灣友邦，接連與台灣斷交，轉而與中國建交，而台灣目前只有與全球 15 個國家保持全面外交關係。《台北法案》也引用《2018 年亞洲再保證倡議法案》規定指出，美國的政策是「支持台灣與美國之間密切的經濟、政治和安全關係」；強調美國總統應定期向台灣轉移防禦物資，以應對來自中國現有和未來可能的威脅，包括支持台灣發展和整合『不對稱戰力』的努力，如適當的，包括機動性、生存力和成本效益的能力，納入其軍隊」。另外，在增進台美高層官員互動方面，《台北法案》也提到，根據《台灣旅行法》，鼓勵美國高級官員前往台灣。



另外，在具體的經濟與社會安全方面，台灣與美國近年來由於推動雙邊貿易協定的進度停滯不前，因此美國國會也藉由《台北法案》對加強台經貿關係向行政部門表達「國會意見」，包括要求美國貿易代表應該與國會進行磋商，以進一步加強美台雙邊經貿關係的機會，並且採取積極的行動，促進美台的經濟成長與創造就業機會等。

在非正式外交關係的提升方面，《台北法案》要求美國行政部門加強與台灣官方的聯繫，以國會意見的方式表達：國會認為美國政府應該支持台灣加強與印太地區及世界各國的官方外交關係及其他夥伴關係。並且在符合美國國家利益的前提下，美國政府應該考慮升台美雙邊的關係。甚至在台灣與美國共同的國家利益受到挑戰時，美國政府應該採取行動。《台北法案》也要求美國行政部門連續五年，每年都必須對國會提出報告，關於加強與台灣的外交關係等所採取的步驟與落實情況。

事實上，在 2018 年，共和黨參議員賈德納就曾推動過同性質的法案，賈德納當時表示，他希望推動《2018 台北法案》（The TAIPEI Act of 2018），要給予美國國務院更好的政策工具來支持台灣。賈德納提到法案的構想是，一旦台灣的邦交國做出不利於台灣的決定，該法案將授權國務院降低該國的外交層級或是改變美國對該國援助等等，幫助台灣走出外交處境。賈德納希望跨黨派國會議員透過這項法案，要求美國行政部門對抗中國對台的「霸凌手段」，並且向考慮從轉向中國大陸的台灣邦交國傳達「強烈訊息」，表明背棄台灣將會面臨的嚴重後果（聯合報，2018）。儘管 2018 年版的《台北法案》未能成功，但賈德納等挺台國會議員經過一年多的持續努力，這項強化台美之間外交關係、要求行政部門支持台灣有意義的參與國際組織、拓展外交關係的法案，終於在 2020 年 3 月 26 日獲得美國總統川普批准生效的《2019 台北法案》中實現。



7. 《2018 年亞洲再保證倡議法案》 ARIA

在川普執政時期，簽署生效的一系列友台法案當中，《2018 年亞洲再保證倡議法案》，是最能體現印太戰略佈局的一項專法，也對台灣有不少著墨之處。此法案為第 115 屆國會中聯邦參議院第 2736 號法案：(S.2736)，簡稱：ARIA。

《亞洲再保證倡議法案》(ARIA)是由共和黨挺台大將、時任聯邦參議院外交委員會亞太小組主席的參議員賈德納 (Sen. Gardner, Cory [R-CO])，為了美國政府研擬對亞太地區的長期戰略願景與原則性政策，於 2018 年 4 月 24 日提案，在獲得聯邦參議員馬基、魯比歐等為共同提案人等 11 位聯邦參議員連署後，這項法案獲得朝野國會議員高度共識。此法案之審議過程相當順利。賈德納提出的參議院版本法案於 2018 年 12 月 4 日由聯邦參議院審議，以全院無異議通過。賈德納曾公開呼籲聯邦眾議員們，ARIA 提供美國政府一個整體、長期的亞洲戰略，以增進美國的安全利益，透過貿易機會幫助美國企業與增進工作機會等。賈德納強調 ARIA 法案確保美國政府將以一致立場發言，讓印太地區盟友們放心，並且遏阻對手 (張加，2018)。隨後在眾議院於 2018 年 12 月 12 日也同樣獲得全院聯邦眾議員無異議通過。兩院協商後的版本於 2018 年 12 月 31 日獲得美國總統川普簽署後正式生效，成為第 115-409 號聯邦公法 (Public Law No: 115-409)。

《2018 年亞洲再保證倡議法》(ARIA)可以說是以法律條文將印太戰略落實到實際執行面。法案主旨在於，為了維護美國從印度西海岸到美國西海岸的印太地區，促進美國安全和經濟利益和價值觀，此法案以增加撥款方式，支持美國印太戰略中對於中國在南海動作、朝鮮發展核子武器，以及東南亞國際恐怖組織活動增加等實際問題的

積極採取行動處理與遏制。

ARIA 正式生效之後，美國國會即授權從 2019 年到 2023 年的每個會計年度撥款 15 億美元給美國國務院、美國國際開發署和國防部。撥款資金應用於下列各種目標，包括推動美國外交利益、提高夥伴國家的防禦能力、在東南亞建立新的反恐夥伴關係計劃、加強夥伴國家的民主制度。此法案撥款也將用於對抗中國破壞國際體系的企圖。ARIA 法案也授權撥款給美國行政部門，從 2019 年到 2023 年連續三個會計年度各撥款 1 億美元，用於與印太地區國家合作應對網絡安全威脅。

另外，呼應美國各界對中國民主、人權問題的關切，以及擔憂西藏人民文化遭到毀滅的危機，《亞洲再保證倡議法》授權撥款給行政部門為促進中國民主和人權以及支持西藏的文化保護和發展活動提供專項資金，從 2019 年到 2023 年每個會計年度撥款 2.1 億美元。

ARIA 法案中與台灣相關的友台條文，在第 205 節以及第 209 節，強調台灣在印太區域的重要性。第 205 節主要表達支持並重申美國提升與東南亞國家聯盟（簡稱「東盟」）戰略夥伴關係；透過幫助東盟建立一個強大的、穩定、具政治凝聚力、經濟一體化、負責任的社會等特質的國際社會（community of nations），且其促成其發展為一個符合國際法和以法治為基礎原則的共同規則、規範與標準的印太共同體（Indo-Pacific community），並把台灣列為夥伴國家之一。

ARIA 法案第 205 條也提出「戰略經濟倡議」，例如：「美國-東盟貿易和投資框架安排」（United States-ASEAN Trade and Investment Framework Arrangement）與「美國-東盟聯通計畫」（United States-ASEAN Connect，簡稱：U.S.-ASEAN Connect）等活動，這表明美國對於東盟和「東盟經濟共同體」（the ASEAN Economic Community）的承諾，建立在印太地區的經濟關係上。這條文的部分也顯示出台灣

在美國印太戰略中的經濟、政治與安全夥伴的地位。

在 ARIA 法案當中的第 209 條條文，則是全部都談到「對台灣的承諾」重申美國對台政策立場。ARIA 第 209 節表示，美國對台灣的承諾，包括恪遵 1979 年制定的《台灣關係法》、美中之間的 3 項聯合公報以及美國雷根總統於 1982 年 7 月對台做出的「六項保證」。美國致力防止台海現狀被改變，並支持台海雙方都能接受的和平解決方案。

在台海安全重要議題方面，ARIA 法案第 209 條條文中對於美國對台灣的軍售，要求美國總統應定期向台灣出售為台灣需求所專屬訂製的國防武器等物資，以應對來自中國的軍力威脅，其中也包括盡可能支持台灣致力於研發和整合「不對稱戰力」，包括提升台灣的三軍部隊戰力，更具備機動能力、生存能力，建立具備成本效益的戰力。

此外，ARIA 法案條文第 209 條當中也提到先前通過的《台灣旅行法》，要求美國總統遵照《台灣旅遊法》的精神，應鼓勵高層官員旅行到台灣訪問。

二、經濟社會類型法案

川普執政時期國會通過且生效的 5 項經濟社會類型友台法案，最重要的是《2021 會計年度美國聯邦政府綜合撥款法案》（Consolidated Appropriations Act, 2021）。此法案為聯邦眾議院第 133 號法案（H.R.133），簡稱《2021 年綜合撥款法案》。此法案於 2020 年 12 月 27 日由總統川普簽署後成為第 116-260 號聯邦公法（Public Law No: 116-260）。

《2021 年綜合撥款法案》法案中與台灣相關的第一部分中，與過去年度綜合撥款法案一樣例行撥款給 AIT，此年度金額為 3196 萬 3 千美元。但法案後面條文更重要的，是關切台灣在美國半導體、晶片等供應鏈的重要性、並關切人工智慧的發展。此外更重的是，此撥款法

案更納入了包括《2020 年台灣保證法案》（Taiwan Assurance Act of 2020），呼籲對台軍售常態化、支持台灣有意義參與國際組織、檢視國務院對台交往準則（中央社，2020）。美國國會也在此法案中關切台灣在對美國的半導體供應鏈的重要性，並且撥款 300 萬美元支應「全球合作暨訓練架構」（GCTF）。

2019 年 4 月 10 日，是《1979 年台灣關係法》通過 40 週年，為了表達對於台美關係的重視，以及關切台灣的和平與繁榮，因此美國國會聯邦參議院與聯邦眾議院分別在 2019 年 3 月及 4 月先後通過 2019 年版的台灣保證法案（S.878 與 H.R.2002，法案名稱均為：Taiwan Assurance Act of 2019），參眾兩院這兩個 2019 年版的法案內容要旨與「2020 年台灣保證法案」（Taiwan Assurance Act of 2020）大致相同，均為要求美國國務院檢討對台交往準則（高層官員互訪等）、支持對台灣軍售常態化等議題。因此將相關條文整合後納入《2021 年綜合撥款法案》當中。以下依據條文主旨不同分三部分論述：

a. 美國關切台灣在半導體供應鏈、AI 等領域重要性

由於台灣在半導體產業界的關鍵地位，尤其是高階製程高達九成以上的市佔率，連美國軍用晶片也大多數由台灣廠商供應，因此在《2021 年撥款法案》第 604 條條文中，提到了台灣在對美國的半導體供應鏈的重要性。第 604 條當中，由於關切美國在半導體等重要關鍵供應鏈上的脆弱性，國會要求行政部門，對於與人工智慧（Artificial Intelligence, AI）、晶片（Microchips）、半導體和相關供應鏈相關的關鍵技術趨勢進行評估。美國國家情報總監必須在本法生效頒布的 180 天之內，應完成對與人工智慧、晶片和半導體及相關供應鏈相關出口、關鍵技術轉移等趨勢向國會提出詳細評估報告。這些評估報告之內容，包括：應對於美國的夥伴國家（partner countries）在人工智慧、晶片、半導體、先進製造設備以及其他人工

智慧應用技術等，舉凡對於美國供應鏈有重大影響的關鍵科技，在上述相關產品與技術進行出口管制與技術轉移管制方面提出評估報告。

此外，《2021年撥款法案》當中，國會意見認為這項關於半導體等關鍵供應鏈的評估報告中，美國行政部門也應該找出國際夥伴們合作的機會（Opportunities of Cooperation），尤其是透過多國與雙邊基礎來強化出口管制以及重視技術轉移的威脅。國會要求行政部門要針對全球半導體等關鍵供應鏈在產品出口管制與技術轉移管制提出分析評估，如何降低美國的脆弱程度，並且將美國在這領域談判力量最大化。

美國國會也認為，這個評估報告應包括對重大地緣政治變化的潛在影響的分析，包括與台灣有關的半導體、AI、晶片供應等技術與供應鏈的變化。也應該對成本、挑戰和跨國製造能力多樣化機會的評估。

b. 《2020年台灣再保證法》納入《2021年撥款法案》

美國國會在《2021年撥款法案》除了關切台灣在半導體、晶片、人工智慧等領域的供應鏈安全之外，美國國會也將《2020年台灣再保證法》（Taiwan Assurance Act of 2020）納入《2021年撥款法案》後半部之副標題 B（Subtitle B）當中。《2020年台灣再保證法》文本當中，開宗明義表達出美國國會對台美關係的重視，也表達對於中國解放軍全面軍事現代化，提高武力投射能力和各軍種聯合作戰能力，中國正在試圖「將台灣與國際社會隔離開來」，也就是對中國脅迫台灣、企圖片面改變台海現狀的擔憂。《2020年台灣再保證法》條文再度重申美國的政策是基於符合美國對台灣的「六項保證」（the“Six Assurances”）和美國的「一個中國」政策（the

United States “One China” policy) ，以加強其根據《台灣關係法》對台灣的承諾。

在美台雙邊高層官員互訪部分，此法案第 312 節條文中也支持已成為法律的《台灣旅行法》，認為美國與台灣之間由於「美國對高層官員互訪的自我限制」，導致雙方高層溝通不足。因此在第 315 節中，美國國會建議美國行政部門針對美國國務院的對台交往的準則 (Department of State Taiwan Guidelines) 進行檢討。

關於台灣在美國印太戰略中的角色，《2020 年台灣再保證法》再次強調，台灣是美國「自由與開放的印太戰略」 (Free and Open Indo-Pacific Strategy) 不可或缺的重要一部分 (a vital part) ，國會建議美國行政部門應該支持台灣繼續完善「不對稱作戰」能力與概念，並且敦促台灣增加其國防經費支出，獲得足夠的資源以達成其防衛戰略。

此外，國會也建議美國政府行政部門應將對台灣轉移軍事物資常態化，以提升台灣的自衛能力，尤其是在致力於發展並且整合不對稱作戰能力，包括強化台灣軍隊的水下作戰 (undersea warfare, 指潛艦等)、防空戰力等。

至於台灣參與國際組織的議題方面，《2020 年台灣再保證法》第 314 節的條文聚焦在台灣在國際組織遭到中國脅迫 (Taiwan’s Inclusion in International Organization) 的情況，並指中國企圖宰制台灣參與國際組織的機會，在許多案例中，中國這些脅迫動作，已經造成在即使「主權國家」資格並非必要條件就能參加 (statehood is not a requirement) 的國際組織，也無法讓台灣參與其活動。美國國會認定中國在全球衛生領域、民用航空安全領域以及對抗跨國犯罪領域的脅迫動作對台灣造成傷害。因此美國國會以「政策表述」

(Statement of Policy) 建議行政部門：美國的政策是主張台灣有意義

地參與（meaningful participation）聯合國等國際機構，並酌情主張台灣成為會員國。在聯合國糧農組織（FAO）、聯合國教科文組織（UNESCO）和不需要是「主權國家」資格就能參與的國際組織。

此外，對於美國國務院關於美國（官員等）與台灣交往的準則，國會要求美國國務院應該在 180 天內，對於國務院內部管理與台灣交往關係的準則進行檢討，包括定期制定一份標題為「與台灣交往關係之準則」（Guidelines on Relations with Taiwan）的備忘錄。隨後並應重新下發這些準則文件給國務院相關機構的行政執行部門，並要求國務卿應在法案生效後 180 天內向國會提出報告。

《2020 年台灣再保證法》對於美國與台灣往來的準則，提出三項原則建議行政部門進行改變：

- (a) 基於持續深化與拓展美國與台灣的关系，而且是基於台美雙方的價值、共同利益與台美關係的重要性，並且是考慮上述已有的事實基礎所進行的調整。
- (b) 台灣是在一個民主代議政府管治之下，且是依據足以反映台灣人民意志的和平的治理，並且是依據自由公平的選舉所產生的政府。而且台灣是一個尊重普世人權與民主價值、自由與公開的社會。
- (c) 行政部門應該確保這些準則能反映出美國與台灣長久、全面性且由雙方共享理念與價值的關係，並且有助於在台海議題上形成和平解決方案。

c. 持續撥款強化台灣與美國之間的 GCTF 全球合作暨訓練架構

美國行政部門與國會，為了支持台灣在國際空間上能有擴展的可能，在《2021 會計年度綜合撥款法案》當中，通過「美國對台灣援助計畫」（U.S. support for Taiwan），其中包括了撥款 300 萬美元，強力支持「全球合作暨訓練架構」（Global Cooperation and Training

Framework, GCTF) 持續推動。事實上, 2005 年 6 月起, 美國行政部門即已經開始與台灣共同推動 GCTF 計畫, 台美於 2015 年 6 月 1 日簽署備忘錄成立「全球合作暨訓練架構」, 目的在發揮台灣的優勢及專業, 針對雙方共同關切的議題合作舉辦訓練計畫, 並邀請印太區域國家的官員及專家參加, 以協助區域國家能力建構, 藉此加強區域多邊合作、協助我國與區域內各國政府建立夥伴關係, 進一步拓展台灣國際空間 (GCTF 官網, 2022)。

在 2015 年, 美國國務院經濟暨商業事務助卿芮福金 (Charles H. Rivkin) 於 5 月底訪台, 於 2015 年 6 月 1 日共同簽署「全球合作暨訓練架構」(GCTF) 瞭解備忘錄, 見證台美雙方成立「全球合作暨訓練架構」(外交部, 2016: 3)。

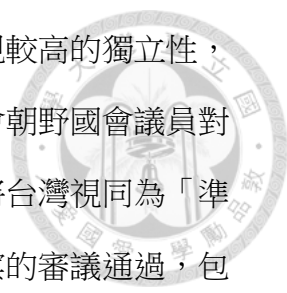
伍、小結

從以上重點友台法案看來, 不僅有國會通過友台法案支持台灣加強防衛力量, 川普治下的行政部門主動通過對台軍售案, 而並不是等待國會通過的法案來催促 (包括有支持台灣加強防衛能力的條文), 從這些現象來看, 基本上, 當時台灣的蔡英文政府與美國的川普政府兩個行政部門之間的互動關係, 仍屬於互動相當良好的, 當然這也反映出川普在外交決策權上保持的主動性。

在「共和黨一致政府」的 2017-2018 這兩年, 川普與國會多數黨同一政黨, 反共的意識形態與立場基本上一致, 也不受到在野黨少數國會議員的影響, 因此在 115 屆國會中可以陸續通過重大的安全類型法案如 NDAA 2018、NDAA 2019 以及台灣旅行法等。

在經濟社會類型法案方面, 美國國會通過撥款支持 GCTF 持續推動, 也給予台灣參與國際活動在能力方面的增強, 大破了中國在國際社會上對台灣的封鎖。

由於川普最後兩年任期, 府會關係屬於分立政府狀態, 但美國國會



仍能夠通過 6 項友台法案，因此這時期的美國國會，呈現較高的獨立性，儘管國會多數黨與總統川普之間有意見不同，但美國國會朝野國會議員對於支持台灣的共識仍相當高，國會甚至說出要行政部門將台灣視同為「準盟邦」，因此美國國會參眾兩院仍能夠維持較多友台法案的審議通過，包括強化台灣外交處境與國際參與機會的《台北法案》，依靠的是朝野的共識，甚至在兩院均無人反對，打破分立政府的隔閡，顯示「反共」已經不再是共和黨的專利。

而川普本人，儘管在其他政策上與民主黨國會議員意見不同，不過，對於台灣的民主自由的強力支持，川普與在野黨國會議員立場上並沒有差別。可能與當時 2018 年至 2022 年，美國與中國的關係已經明顯呈現對抗傾向，因此即便府會關係處於分立政府狀態，不過就挺台/友台法案與政策而言，朝野仍有高度共識，也造就了以上這些友台法案的通過，並且獲得總統川普的簽署生效成為法律。

以下將川普時期兩屆國會第 115 屆與 116 屆國會通過且生效的友台法案，整理如下：如表 4-10、表 4-11。

表 4-10 第 115 屆美國國會通過且生效之友台法案

項次	提案日期	法案名稱	法案重點/類型	生效日期
1	2017.01.04	聯邦眾議院第 244 號法案 2017 年綜合撥款法案 (H.R.244 — 115th Congress (2017-2018) Consolidated Appropriations Act, 2017	撥款給美國在台協會 3196.3 萬美元，以履行台灣關係法。 (經濟社會類型)	2017.05.05 美國川普總統簽署後成為第 115-31 號聯邦公法
2	2017.06.07	2018 年國防授權法 (NDAA 2018) 聯邦眾議院第 2810 號法案 H.R.2810 — 115th Congress (2017-2018) National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2018	建議考量美國與台灣軍艦互訪停泊，並邀台灣參與紅旗 (Red Flag) 軍事演習等，以提升臺美防禦關係。 (安全類型)	2017.12.12 川普總統批准後成為第 115-91 號聯邦公法
3	2017.01.13	聯邦眾議院「臺灣旅行法」 Taiwan Travel Act (H.R.535)	建議提升美台官方所有層級的交往互動。 (安全類型)	2018.3.16 川普總統簽署後成為第 115-135 號聯邦公法

4	2017.3.20	聯邦眾議院第 1625 號法案--2018 年綜合撥款法案 (H.R.1625 — Consolidated Appropriations Act, 2018)	支付給美國在台協會 3196.3 萬美元，支應必要的開銷以履行台灣關係法 (經濟社會類型)	2018.03.23 川普總統簽署後成為第 115-141 號 聯邦公法。
5	2018.04.13	聯邦眾議院第 5515 號法案《2019 年國防授權法》 (H.R.5515, John S. McCain National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019 NDAA, 2019)	支持加強台美軍事合作、擴大聯合軍事訓練、對台軍售、安全合作及加強台灣自我防衛能力等。 (安全類型)	2018.08.13 川普總統簽署後成為第 115-232 號 聯邦公法。
6	2018.4.24	2018 亞洲再保證倡議法 聯邦參議院法案 (S.2736, Asia Reassurance Initiative Act of 2018)	建議以 5 年 15 億美元預算，強化美國在印太地區軍力部署，支持對臺灣軍售常態化，並增進美國與台灣的外交與國防交流。 (安全類型)	2018.12.31 川普總統簽署後成為第 115-409 號 聯邦公法。

資料來源：作者整理

表 4-11 第 116 屆美國國會通過且生效之友台法案

項次	提案日期	法案名稱	法案內容概要	生效日期
1	2019.01.22	聯邦眾議院第 31 號 聯合決議案 (H.J.Res.31)， 「2019 年綜合撥款 法案」 (Consolidated Appropriations Act, 2019)	授權撥款美國在台協 會 (AIT) 金額為 3196.3 萬美元，以支 應履行《台灣關係 法》必要的支出。 (經濟社會類型)	2019.02.15 川普總統簽 署後成為第 116-6 號聯 邦公法
2	2019.03.25	聯邦眾議院第 1865 號法案 (H.R.1865 — 116th Congress (2019-2020)) 「2020 年進一步撥款法案」 (Further Consolidated Appropriations Act, 2020)	授權國務院撥款 \$31,96.3 萬美元給美 國在台協會，履行 《台灣關係法》。另 要求美國在台協會等 駐外單位提報增進並 確保美國的經濟與商 業貿易利益等優先工 作的成效，及下一年 在該國/該地區推動 經貿工作的重點。 (經濟社會類型)	2019.12.20 川普總統簽 署後成為第 116-94 號 聯邦公法
3	2019.06.11	聯邦參議院第 1790 號法案《2020 年國	關切台灣軍隊傳統安 全議題、網路安全，	2019.12.20 由總統川普

		防授權法案》， (S.1790, National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2020, NDAA 2020)	中國對台灣發動「認知作戰」/「影響力作戰」企圖影響2020年總統大選有關的議題。首度關切中國對台灣大選的干預，並要求國家情報總監在台灣大選後45天內提交報告。 (安全類型法案)	簽署後成為第116-92號聯邦公法
4	2019.05.23	聯邦參議院第1678號法案《2019年臺灣友邦國際保護及加強倡議法》，簡稱《2019台北法案》(S.1678, Taiwan Allies International Protection and Enhancement Initiative (TAIPEI) Act of 2019)	因應中國強力奪取台灣的邦交國，打壓台灣國際參與空間，美國國會要求行政部門加強台灣在國際社會上的參與機會，同時希望要求美國行政部門將台灣視為「準盟邦」的地位。 (安全類型法案)	2020.03.26 美國總統川普簽署成為第116-135號聯邦公法
5	2019.01.03	聯邦眾議院第133號法案《2021年綜合撥款法案》(H.R.133,	例行撥款3,196.3萬美元給AIT。 關切台灣半導體供應美國之供應鏈安全。	2020.12.27 由總統川普簽署後成為第116-260

		Consolidated Appropriations Act, 2021)	納入《台灣保證法案》(Taiwan Assurance Act of 2020)。 撥款 300 萬美元支應「全球合作暨訓練架構」(GCTF)。 (安全類型法案)	號聯邦公法 
6	2020.3.26	聯邦眾議院第 6395 號法案《2021 會計年度國防授權法》(H.R.6395, William M. (Mac) Thornberry National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2021)	1. 協助台灣建立足夠防衛能力，台灣國防物資與服務的需求及時審查與回應、協助台灣建立不對稱戰略、與美軍協同作戰能力等。 2. 應對 COVID-19 疫情 3. 關切台灣公民在國際金融機構公平任職 (安全類型)	2021.01.01 國會推翻總統川普之否決，使法案生效成為第 116-283 號聯邦公法

資料來源：作者整理

第五節 兩類型友台法案數量與四種假設的比對

在第三章第四節當中，以先針對友台法案安全類型以及經濟社會類型等兩種不同類型，並對其數量進行分析。得知把「府會關係-總統所屬政黨意識形態」模型的四項假設，與安全類型以及經濟社會類型等兩種友台法案產出多寡比對的結果如下：

安全類型的友台法案數量多寡，在共和黨一致政府時期為最多，有 15 項；民主黨一致政府時期最少，只有 1 項。而數量次多的是民主黨分立政府時期，共有 9 項。至於數量次少的是共和黨分立政府時期，有 5 項安全類型法案。


經濟社會類型的友台法案數量多寡，也是與安全類型呈現相同的情況，也就是共和黨一致政府時期為最多 9 項；民主黨一致政府時期最少。數量次多的是民主黨分立政府時期。數量次少的是共和黨分立政府時期。

上述兩個類型的法案，依據其通過的法案項目名稱及數量，與研究設計中四種假設的情況再進一步比對，所呈現的樣貌如表 4-12。

表 4-12 四種假設與兩種類型友台法案數量多寡之比對

假設狀況	安全類型友台法案	經濟社會類型友台法案
共和黨一致 政府 (假設 1)	共 15 項 2003 外交授權法案、 HR.428 支持台灣加入 WHO、 HR.2739 支持台灣加入 WHO、 S.243 支持台灣加入 WHO S.2092 支持台灣加入 WHO NDAA 2002、 NDAA 2003、 NDAA 2005 出售 1 艘安克拉治級 船塢登陸艦 NDAA 2006、 HR.2506 定期簡報軍售需求、 HR.4775 支持反恐持續援助台灣。 台灣旅行法、 2018 亞洲再保證倡議法、 NDAA 2018、 NDAA 2019	共 9 項 H.R.2500-2002 商務部國 務院等撥款法案 (例行撥 款給 AIT)、 H.J.Res.2 (例行撥款給 AIT)、 2004 綜合撥款法案例行 撥款給 AIT)、 2005 綜合撥款法案 (例 行撥款給 AIT)、 H.R.3057 (撥款國務院協 助台灣民主治理人權)、 H.R.2862 (例行撥款給 AIT)、 2018 綜合撥款法案 (例 行撥款給 AIT)、 2020 農業安全與農村投 資法案-台灣列對美出口 蔗糖「合格出口國」、 H.J.Res.31-2019 綜合撥款 法案與、H.R.1865：2020 進一步撥款法案 (2 項均 例行撥款給 AIT)

<p>共和黨分立 政府 (假設 2)</p>	<p>共 5 項 2008 綜合天然資源法案 (出售 2 艘獵雷艦)。 川普： NDAA 2020、 台北法案、 2021 綜合撥款法案、 NDAA 2021。</p>	<p>共 4 項 (均為例行撥款給 AIT) H.J.Res.20:2007 年修訂版 持續撥款決議案、 H.R.2764-2008 綜合撥款 法案、 2019 綜合撥款法案、 2020 進一步撥款法案。</p>
<p>民主黨分立 政府 (假設 3)</p>	<p>共 9 項 NDAA 2000：出售 2 艘新港級戰車登陸艦、 NDAA 2013：出售 F-16C/D 或同型戰鬥機、 H.R.151：支持台灣成為 ICAO 觀察員、 H.R.1683：出售 4 艘派里級巡防艦、 NDAA 2015：邀請台灣參加 RIMPAC、 2015 美國自由法案、 NDAA 2016：南海倡議援助台灣等國訓練交流、 H.R.2426 支持台灣加入國際刑警組織成為觀察員、 S.1683 出售 4 艘派里級巡防艦艇</p>	<p>共 7 項 (均為例行撥款給 AIT) 2000 綜合撥款法案、 2001 哥倫比亞特區撥款法案、 2011 綜合撥款法案、 2012 綜合撥款法案、 2014 綜合撥款法案、 2015 綜合暨未來持續撥款法案、 2016 綜合撥款法案。</p>

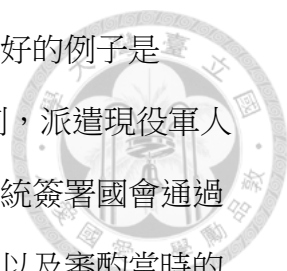
	給台灣、 NDAA 2015（邀請台灣參加 RIMPAC 軍演）。	
民主黨一致 政府 （假設 4）	共 1 項 S.3847-2010 安全合作法案（出售 1 艘獵雷艦）	共 2 項（均例行撥款給 AIT） 2009 綜合撥款法案、 2010 綜合撥款法案

資料來源：作者整理

從本章前幾節對於這 22 年之間的友台法案條文內容進行的重點分析，綜合前面「府會關係－總統所屬政黨意識形態」此一模式，對於已生效的友台法案產出數量多寡，提出四種假設的驗證，可以得到以下的結果：

壹、 假設一之狀況：共和黨一致政府時期

在共和黨一致政府時期，國會通過且簽署生效之友台法案數量最多，且安全與經濟社會兩種類型法案，也都在此時最多。由於此時是共和黨籍總統執政，美國國會多數席次同為共和黨掌握，府會一致時，具比較反共的意識形態，雙方政治理念聲息相通。美國總統（行政部門）雖然可以動用自身的外交權力，直接發動支持台灣的行政作為，例如批准對台軍售案。不過，由於美國的一中政策，造成美國總統在處理對台政策的現實情況下，有較多束縛。因此，很可能是在某些情況，共和黨總統希望有民意基礎來增強現有的法律（例如《台灣關係法》）或是突破條約或公報（例如美中建交公報等）的限制，共和黨總統在這一一致政府的時期，在策略上的運用，都可以將欲發動的友台政策，交由國會中的共和黨黨團或者像是「台灣連線」（Taiwan Caucus）發動提案連署，進行一連串的立法行為，順利通過法案之後，送交總統簽署。如此一來，共和黨籍的總統既能推動符合意識形態的對台政策，又不需要單獨承受在野黨質疑的壓力。



在安全類型友台法案方面，共和黨一致政府時期中，最好的例子是《2003 年外交授權法》，此法案友台條文是突破先前的限制，派遣現役軍人前往台灣的美國在台協會辦事處服勤維安，而行政部門在總統簽署國會通過的法案之後，並未立即執行。在花了近兩年觀測民意風向，以及審酌當時的美台關係/美中關係等因素之後，國務院於 2005 年才正式執行，派遣現役軍人到 AIT 台灣的辦事處服勤。這樣的行政作為，是落實了國會通過的友台法案（已生效的法律），也可以說是行政部門依據自身擁有的裁量權所下的決策。先立法通過友台法案後，等待時機成熟再執行政策，使得共和黨一致政府時期的府會雙方都同時獲益。

貳、 假設二之狀況：共和黨分立政府時期

在共和黨分立政府時期友台法案數量是次少的情況。而且不論是安全或經濟社會兩種類型法案，也都是次少的情況。此時的國會多數被意識形態比較不反共的民主黨所掌握，主動提出友台法案的動機較小。但由於行政權仍在共和黨總統手中，基於共和黨總統較為反共的意識形態，仍會將欲主導較友善的對台政策，透過立法行為來推動，因此也仍會有共和黨籍國會議員們提出友台法案。此一時期的國會多數黨民主黨，儘管有制衡共和黨總統的權力，但是共和黨總統仍有其專屬外交權，民主黨國會議員未必會選擇在對台政策上挑戰總統，畢竟支持台灣的政治成本較低；加上此時期可能因為美中關係變化等因素，影響國會多數的意識形態或看法，因此國會也仍會通過少數的「友台法案」送交總統簽署，但數量上會比民主黨的一致政府時期來得多。實際案例中，尤其以川普 4 年任期後半段的 116 屆國會（2019-2021），效應最明顯。此時因為美國國內「反中」、反共的意識形態升高，成為跨黨派共識，川普對中國強硬，發動貿易戰等。此屆國會通過 6 項友台法案，其中安全類型為 4 項，包括重量級的台北法案，可在美國幫助下強化台灣的友邦關係，還有包括在《2021 綜合撥款授權法案》當中的《台灣保證法》，更

有首度關注台灣遭受中國認知作戰、影響總統大選的 NDAA 2020 等法案。這些友台法案數量雖少，在美國跨黨派支持下，「挺台」的力度不減。

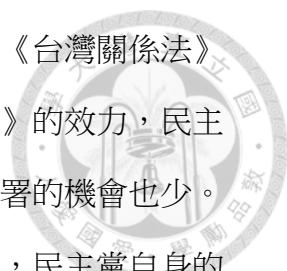
參、 假設三之狀況：為民主黨分立政府時期

在民主黨分立政府時期，友台法案次多。此時的安全類型友台法案與經濟社會類型的友台法案也是次多。民主黨籍的總統意識形態比較不反共，不過共和黨掌握多數的國會比較反共，國會有較強的誘因介入外交政策，因此會提出更多友台法案以制衡民主黨籍的總統。若此時期加上外部情勢變化，可能迫使民主黨籍的總統選擇「從善如流」簽署這些友台法案，以回應當時的國內政治局勢以及民意的要求。例如從柯林頓總統最後兩年任期 1999-2001 年時，第 106 屆國會通過 3 項友台法案，一項為安全類型法案，也就是《2000 年國防授權法》（NDAA 2000），條文中國會授權對台灣出售一艘新港級戰車登陸艦，柯林頓總統也簽署生效，不過隨後並未落實。事實上，美國曾於 1995 年曾租借 2 艘新港級戰車登陸艦，1997 年交艦到台灣成軍。可能當時考量到台灣正值總統大選，以柯林頓等民主黨總統對於民主、自由、人權等自由主義基本價值而言，必定較為重視，可能也是為了彰顯其對台灣民主化的支持，因此並未反對 NDAA 2000 中此一項軍售條文。

另一個例子是 歐巴馬於 2011-2013 年第 112 屆國會時也通過 3 項友台法案，其中 1 項為安全類型法案 NDAA 2013。另外 2 項為經濟社會類型法案，均為例行撥款給 AIT。而 NDAA 2013 中具體要求美國總統出售 66 新型 F-16C/D 戰鬥機給台灣，以改善戰鬥機數量不足以應對中國威脅的問題。歐巴馬雖然事後並未宣布對台出售 F-16C/D 戰鬥機，但當時仍然簽署這一項友台法案，至少歐巴馬不會在此一議題上被在野的共和黨國會議員糾纏，畢竟總統在對台軍售還是有其裁量權。

肆、 假設四之狀況：民主黨一致政府

在民主黨一致政府此時期，由於民主黨內比較不反共的意識形態，同時影響行政與立法兩大部門。在此一致政府狀態下，民主黨總統比較重視與中



國交往，相對的不會積極主動去提升台美關係，基本上維持《台灣關係法》規範的義務即可，但不會主動去增強或是補充《台灣關係法》的效力，民主黨控制多數席次的國會提出「友台法案」的機率低，總統簽署的機會也少。因此，友台法案數量是四種假設狀況當中最少的情況。而且，民主黨自身的價值以關心社會經濟為優先，因此，即使有通過的友台法案，也以經濟社會類型者居多，安全類型友台法案在同一屆國會中數量比經濟社會類型少。

例如，歐巴馬總統在執政頭兩年 2009-2011 年，也就是第 111 屆國會時，此時歐巴馬正在積極與中國全面交往之際，掌握國會多數的執政黨民主黨自然不太願意配合反對黨－共和黨所提出的友台法案，甚至在委員會審議階段就加以杯葛。因此，第 111 屆國會通過且獲得歐巴馬總統簽署生效的友台法案只有三項，也是歐巴馬任內最少的一屆。這三項當中只有一項是安全類型法案：《2010 安全合作法案》，為了防止中國海上封鎖台灣，授權總統出售一艘獵雷艦給台灣，但是歐巴馬簽署法案生效後，行政部門根本沒有積極作為，其後就不了了之。至於另外兩項經濟社會類型的友台法案，僅為例行撥款給 AIT 履行《台灣關係法》的行政事務費，這充分顯示出民主黨一致政府時期對台美關係的冷淡。

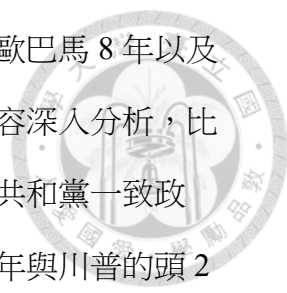
第五章 結論



第一節 研究發現

美國國會對於台灣的支持，自 1979 年《台灣關係法》立法開始即已首度展現。隨著 43 年的轉變，台美雙邊的關係，始終離不開國際情勢變化與國內政治因素的雙重影響。而高舉民有、民治、民享等立國精神的美國人民，在其建國先賢帶領共同追求自由、反對極權迫害之下，建立了一個橫跨兩洋的強大民主國家，台灣人民對此有所共鳴。基於台美雙方歷史的情感與政治意識形態的相近，美國朝野政黨長期以來對台灣人民的安全、經濟與社會各方面的關切未曾中斷。本研究從台美關係的基石《台灣關係法》出發，旨在以美國國會的角度，有別於多數研究把行政部門等同於國家的現實主義單一行為者的觀點，探討美國國會在國內政治因素影響下，如何透過能增強《台灣關係法》的「友台法案」立法行為，促成更多正面的對台政策落實，在台美關係中扮演積極促成改變的角色，使得分析台美關係的面向更為完整。

本研究首先以美國國內政治中的「府會關係」（一致/分立政府）以及「總統所屬政黨的意識形態」（反共/不反共）設定為兩個研究變數，對國會所通過且獲得總統簽署生效的「友台法案」數量，以四種不同的狀況來建立四個不同假設。初步整理橫跨 22 年的友台法案立法成果，在數量上呈現出這段期間歷經四個不同總統執政時生效的友台法案數量多寡樣貌。統計結果顯示，的確如研究假設的，是在共和黨一致政府時期產出最多，數量次多的為民主黨分立政府時期。數量次少的情況為共和黨分立政府時期，而友台法案數量最少的情況則為民主黨一致政府時期。此結果也反映出這 22 年期間，美國的府會關係與總統所屬政黨意識形態，確實是影響制定友台法案數量產出的兩項主要變數，符合研究假設的成果。



再由案例分析，針對柯林頓任期最後兩年、小布希 8 年、歐巴馬 8 年以及川普 4 年執政時期，美國國會通過且獲總統簽署生效之法案內容深入分析，比對前述四種不同友台法案產出數量的狀況。其中第 1 種狀況「共和黨一致政府」時生效的友台法案最多，出現在小布希執政一開始至第 6 年與川普的頭 2 年；第 2 種狀況「共和黨分立政府」時生效的友台法案次少，出現在小布希最後 2 年與川普最後 2 年。第 3 種狀況「民主黨分立政府」時生效的友台法案次多，在柯林頓最後 2 年與歐巴馬第 3 年至 6 年之間；第 4 種狀況「民主黨一致政府」時生效的友台法案最少，出現在歐巴馬執政頭 2 年。

此研究再將已生效之「友台法案」依照法案（條文）性質分為安全類型與經濟社會類型。這兩個類型的友台法案在共和黨一致政府時都是最多，在民主黨一致政府時都是最少。分立政府時，民主黨分立政府兩者都是次多，而共和黨分立政府時安全類型法案兩者均為次少。因此，不論是安全類型法案或是經濟社會類型的法案，都是符合「府會關係－總統所屬政黨意識形態」的模型。不過，在本研究橫跨 22 年中通過的 52 項友台法案當中，安全類型法案較經濟社會類型者多，共有 30 項為安全類型的友台法案，佔通過的數量的 57.7%；經濟社會類型法案共 22 項，比例為 42.3%，這顯示安全類型友台法案相對較受到跨黨派國會議員的重視。

而且進一步的個案分析也顯示，絕大多數的的經濟社會類型法案內容屬於例行性撥款給 AIT 的行政事務費，共有 20 個，其他只有 2 項經濟社會類型法案有不同的立法目的與相關政策建議。

根據上述的分析，本研究有三項主要的研究發現：

第一，友台法案在美國國會通過後，獲得行政部門簽署，確實受到府會關係以及總統所屬政黨兩個變數的影響，在 1999-2021 年這 22 年期間，法案的數量多寡呈現一定的模式。就法案數量上顯示，由多到少排序，分別是共和黨一致政府時最多，民主黨分立政府次多，共和黨分立政府時次少，在民主黨一致政府時最少。此結果符合前述四項假設，也顯示美國國內政治的「府會關係」

與「總統所述政黨意識形態」，的確對台美外交關係造成顯著的影響，而且台美關係不僅限於國際體系的影響。因此，從友台法案通過並且生效的產出狀況模式，證明美國國會在台美關係中的重要角色明顯浮現，並不只是行政部門「唱獨角戲」扮演台美關係的唯一主角。

第二項發現是，在安全類型與經濟社會類型法案的表現上，經由案例分析，比對研究架構中府會關係與總統所屬政黨意識形態交互影響的狀況，呈現出的表現符合四種假設：第 1 個假設狀況「共和黨一致政府」時，安全類型法案數量遠大於經濟類型的，表現出共和黨傳統上重視軍售、軍事合作等議題，表現也是最強；第 2 個假設狀況「共和黨分立政府」時，安全類型法案，略少於經濟類型，顯示出在民主黨掌握國會多數，推動民主黨傳統強調自由主義所重視的經濟與社會議題較為強勢。第 3 個假設狀況「民主黨分立政府」時，安全類型法案有略多於經濟社會類型，顯示出掌握國會多數的共和黨，推動軍事防衛與軍售等安全議題較為強勢。至於第 4 個假設狀況「民主黨一致政府」時，友台法案最少時，安全類型法案只有 1 項，經濟社會類型有 2 項，顯示出民主黨一致政府比較不反共，推動友台法案動機較弱，且依循民主黨傳統較重視經濟社會發展議題，也符合預期。

第三個發現是，美國國會在台美關係中扮演「促成者」（*facilitator*）的角色，持續推動行政部門改變對台政策，以達到改善台美關係的最終目的。美國國會是可以打破現實主義將行政部門等同為單一行為者的假設框架。例如《台灣旅行法》於 2018 年 3 月 16 日生效，2 天之後，台灣時任總統府秘書長陳菊就抵達紐約訪問；接著不到 5 個月之後蔡英文總統在美國行政部門同意下，於 8 月 12 日過境洛杉磯，並首度在聯邦機構公開演講與參訪，而且隨後蔡英文幾次出訪友邦過境美國，也比照開放禮遇的規格。此一例子顯示美國國會在台美關係行為者當中，扮演的是「促成者」的積極角色，基於民意基礎的力量，具有相同理念的跨黨派國會議員們形成一個聯盟，共同推動著友台法案的立法，並且持續監督或鼓勵行政部門落實，如同當年台灣關係法立法過程中國會先賢

們一樣，維護台美關係與台灣人民的福祉。

共和黨一致政府時期，美國國會的「促成者角色」效果最強、民主黨一致政府最弱，並不令人意外。而是在民主黨分立政府時，由於傳統上民主黨比較不反共，但卻受到共和黨多數的國會強力制衡、推動立法推出更多友台法案，反而有次多的友台法案通過並且被總統簽署生效，也影響民主黨總統推動對台灣友好的政策。這種結果，與採用現實主義一元化的國家單一行為者假設、把美國等同於行政部門的推論：「民主黨總統比較不反共、比較不支持台灣）」恰好相反。

對於本研究的發現，此一「府會關係－總統所屬政黨意識形態」影響友台法案產出的模式，可以用來預測未來美國大選後，美國政府在對台政策上的趨勢，是否會有更多的友台法案與政策推出。

進一步思考，如果在民主黨一致政府時期，國會通過很多的友台法案並獲總統簽署的話，將會顛覆上述模式的預期，這才是台灣對美國真正的外交突破。因為，這種突破可能是隨著中國的崛起不斷地強大，對美國產生的威脅大到難以被美國大多數美國人忽視，對中國威脅的高度共識，將使得民主黨在意識形態上與共和黨的反共態度趨於一致，從根本上改變美國政治。也就是說，中國對美國的威脅突破某個臨界點之後，這可能使得本研究模式中「總統所屬政黨的意識形態」變數，不再發生作用。也因為兩黨同為反共意識形態，程度也相同時，使得在分立政府時，在野黨掌握多數的國會也不會再以友台法案做為制衡行政部門的工具。如此一來，本研究的模式將會被改變、甚至失效。目前愈來愈多美國人對中國持負面觀感，或許再經過長時間的累積後，這種根本上的改變，有一天將會成真。

就在本文完成的最後階段，美國國會聯邦眾議院議長裴洛西 2022 年 8 月 3 日至 4 日訪問台灣，重申《台灣關係法》對台灣的承諾，北京當局憤怒，中國解放軍立即對台灣周邊海空域發動大規模實彈軍事演習，並且發射彈道飛彈越過台灣本島上空，引發台海高度緊張，甚至落入日本經濟專屬海域，牽動東北

亞整體局勢。這使得美國國務卿布林肯（Antony J. Blinken）2022年8月5日
在柬埔寨訪問時特別安排會見記者，公開重申，美國反對任何片面改變現狀的
行動，希望台海兩岸以和平方式解決歧見，而不是採取威脅或是動用武力（U.S
Department of State，August 5, 2022）。

上述事件雖然不在本文研究範圍中，也姑且不論其結果對台灣未來產生正
面或是負面影響，但卻也是顯示了美國國會基於權力分立，可以對台灣產生影
響，尤其是在改變台海現狀（status quo）上，有其實存的作用。因為基於美國
憲政體制權力分立原則對於國會的高度尊重，美國拜登政府行政部門不能勸阻
裴洛西不要啟程訪台，只能透過行前簡報婉轉告知議長關於中共可能對台的動
作，但還是要安排空軍專機保障安全與舒適。此外，裴洛西挾著兩大黨國會議
員「跨黨派共識」的鮮明旗幟訪台，證明美國國會對台美關係的影響力，甚至
在改變台海兩岸現狀上，確實能發揮作用。對比的是，如果仍以行政部門一元
化的國家行為者論述來分析台美關係，美國白宮與國務院的照本宣科「遵守台
灣關係法、三公報與六項保證」的說法，並無法看出現狀有何改變。

以本文研究的範圍來說，這22年之間台美關係的改善與提升，從國會依據
美國憲政分權採取的行動來看，的確發生了改變，到了2021年1月，回顧台美
關係，事實上已經與1999年1月時有明顯的不同。浮現的證據是本文研究中這
52項通過且生效的「友台法案」。這52項成為美國國內法的白紙黑字，來自
於美國國會的立法行為，也有來自於美國行政部門的貢獻—美國總統的簽署同
意。從過去到現在，美國行政部門經常以「反對任何一方片面改變現狀」或是
「反對以武力改變現狀」來對台海情勢表達關切。實際上，如果台海真的有
「現狀」，那麼從「沒有」到「有」這一件事，就是現狀的改變，也是美國國
會的具體貢獻。每當上述這些「友台法案」通過，面對北京當局對美國的質疑
與批評，或是直指美方違反美中三公報、「陽奉陰違」、「企圖改變現狀」
時，美國行政部門可以否認，因為是美國國會採取的立法行為。但這不只是美
國行政部門應付中國的託辭而已，而是美國總統與行政部門巧妙利用美國憲政

權力分立的設計，行政部門高度尊重國會自主、通過一系列屬於美國國內法（public law）的友台法案，迴避了來自中國的外力干預。事實上，也就是這 52 項友台法案的通過且生效，使得台海現實上的「現狀」的確被改變。換句話說，就是美國國會創造了這些「改變」，因此改變了台海現狀。

至於美國國會究竟對行政部門的影響在哪裡？由前面的研究發現 3，本文稱美國國會是「促成者」，在此嘗試加入中國挑戰美國的變數與觀點，擴大來看：美國國會友台法案支持台灣的數量與內容強度，會隨著中國在西太平洋甚至印太區域挑戰美國的強度升高，尤其是聚焦在中國脅迫台灣安全的議題時，國會此時提出友台法案等於提供了一個政策「合作平台」，或說是「機會之窗」給行政部門，可以跳脫「制衡」的對立視角，反而可以趁著國會通過更多的友台法案時，由總統簽署生效，來證明行政部門與國會不僅在「友台」、支持台灣的立場與行動上一致，更是證明府會在維護美國國家利益的立場一致。事實上，台美關係的增進未必是這個府會合作平台的主要產品，而一項項的友台法案成為工具，實際上的主要產品是美國府會合作成為一個整體，捍衛美國國家利益，副產品則是台美關係的提升，也因此改變了台海現狀。

第二節 研究限制與展望

壹、 研究限制

本研究主要的限制，在於時間，以及採取質性研究的取向，因此主要的限制有以下 5 個方面：

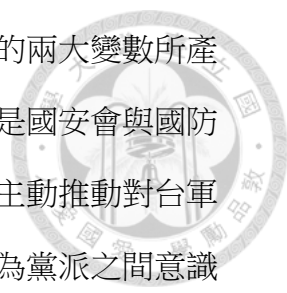
1. 在研究變數方面：影響台美關係中影響的變數，除了本文選擇的「府會關係」以及「總統所屬政黨的意識形態」兩項之外，還有美國與中國權力對比，台灣在美國國會的遊說的力量等幾項變數，但為了有利於理論

的建構而簡化研究變數，本文只選擇「府會關係」與「總統所屬政黨的意識形態」兩大變數進行研究。若未來有機會，仍可將美中權力對比與台灣遊說力量等變數加入研究中，可以使台美關係研究架構更完整。

2. 研究時間點的選擇：如第三章提到，由於小布希時期通過的友台法案，不少在前一任總統柯林頓時期就已經在國會進行立法程序，因此將柯林頓面對的最後一屆國會第 106 屆國會任期 1999 年 1 月 3 日起作為研究時間區間的起始點，直到 2021 年 1 月 20 日川普卸任為止。如此安排可能也會造成對於柯林頓政府時期的研究有所偏差。另外，對於川普的繼任者拜登政府時期推動的友台法案，也因為許多法案立法程序仍在進行中，因此未能處理。
3. 由於本研究著重在美國國會，但因為時間與預算上的限制，無法親自前往美國訪問國會議員、國會助理或其他在美國的機構與人員，主要依靠文獻的檢閱與歷史分析。也因為台灣的立法委員極少在美國從事實際的推動友台法案行為，因此先忽略此一部份。
4. 由於研究時間的限制以及避免過於龐雜，因此本研究只分析已經由美國聯邦參眾兩院通過、且由美國總統簽署生效成為聯邦公法的法案，以及具有法案性質的聯合決議案，略去一般決議案與共同決議案。
5. 文獻資料蒐集方面，設定的研究時間區段從 1999 年 1 月 3 日至 2021 年 1 月，長達 22 年，資料較為龐雜。而且對於柯林頓的任期也僅限於最後兩年取樣，過於侷限。採取較多次級資料或其他研究的分析結果，再進行相關的分析，可能在個人進行資料解讀時，會有所偏差（Bias）。

貳、未來研究建議與展望

未來可以將此研究的時間區間向前與向後延伸，跨越更多任不同政黨的美國總統任期，增加資料的完整性，將可建構更完整的研究模式，對於理論建構與外交實務工作提供新的貢獻。




另外，在美國對台軍售上，有些並非基於本研究架構預設的兩大變數所產生的。長期觀察美國對台軍售可以了解，美國行政部門，尤其是國安會與國防部，常態性對於台海軍力平衡進行評估，有可能商請國會議員主動推動對台軍售案，這背後原因並非因為中國系統性的挑戰美國，也不是因為黨派之間意識形態或是府會制衡關係產生，而是基於例行性的評估，且依據《台灣關係法》而採取的整套（package）的對台軍售，則是本研究架構的例外情況。例如共和黨籍的老布希總統尋求連任競選時，決定出售 150 架 F-16A/B 戰鬥機給台灣，當時的美中關係並無激烈對抗，且老布希本人與北京領導人互動良好，此舉應非基於政黨意識形態或是體系對抗。因此這類的行政部門例行軍售與國會推動軍售法案之間的關聯，仍須進一步研究，才能確認其背後運作機制、影響的變數與效果。

此外，由於本文撰寫時，美國拜登政府第一任期尚未結束，因此並未納入美國拜登總統的任期與國會通過的友台法案。後續的研究可考慮，在此研究範圍中加入拜登政府民主黨執政時，美國國會通過的友台案數量與內容進行分析。

展望未來台美關係發展，若試著以本文的研究架構，以「府會關係」與「總統所屬政黨意識形態」兩項變數 2X2 的架構分析本屆美國政府，或能得到一些值得參考的初步結果。

先從第一個研究變數「府會關係」分析，此時美國國會為第 117 屆，由於執政的拜登總統屬於民主黨籍，且民主黨掌握國會聯邦參眾兩院多數，因此美國政府屬於「民主黨一致政府」狀態，在本文屬於假設 4 的情況。若依照本文先前的假設，可能是產出友台法案最少的情況。

接著從第二個研究變數「總統所屬政黨意識形態」分析，儘管拜登總統所屬的美國民主黨傳統上較不反共，但我們可以從美國皮尤研究中心最新的民調結果（Pew Research Center, April 28, 2022），看到美國人對中國負面觀感持續上升，且達到近 20 年來的新高點，根據皮尤研究中心這項於 2022 年 3 月 21 日

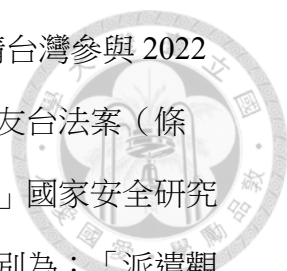


至 3 月 27 日完成的一項民意調查顯示，高達 82% 的美國人，對於中國人抱持負面看法（unfavorable opinions），其中有 42% 是不太喜歡，有 40% 美國人對於中國人非常不喜歡。這項調查與一年前的數字相比，不喜歡的比例增加 6%。皮尤研究中心這項對於各國喜好程度的調查結果，也是這一系列調查對美國人對中國人不喜歡程度達到近 18 年來的最高點。相信在高達 8 成美國民眾「不喜歡中國」的情境下，面對國會提出能提升台灣這個「準盟邦」安全與福祉的「友台法案」，執政的民主黨不太可能選擇反對或是杯葛，除非此法案條文嚴重損及美國在西太平洋整體利益才有可能反對。

總和上述兩個研究變數的初步分析，或可預期本研究的架構可能受到挑戰，因為民主黨的意識形態逐漸與原本研究中定義的「反共的共和黨」愈來愈接近，使得在民主黨一致政府時期通過的友台法案將會比預期的多更多。

回到現實面來看，從現有的國會立法資訊網站（Congress.gov）查詢顯示，目前第 117 屆國會任期接近尾聲，本屆國會已經通過 3 項「友台法案」，包括兩項安全類型法案：包括強化台美軍事合作條文的《2022 會計年度國防授權法》（S.1605，NDAA 2022）與《要求國務卿發展策略以支持台灣取得世界衛生組織觀察員地位法案》（S.812，A bill to direct the Secretary of State to develop a strategy to regain observer status for Taiwan in the World Health Organization, and for other purposes.），還有一項經濟社會類型法案《2022 年綜合撥款法案》（H.R.2471，Consolidated Appropriations Act, 2022），例行撥款 3,258.3 萬美元給 AIT 履行《台灣關係法》。如果單就數量而言，拜登政府任期頭 2 年的一屆國會任期中通過 3 項法案的數量，與同為「民主黨一致政府」時期的歐巴馬任期頭兩年、也就是第 111 屆國會（2009-2011）通過且生效的友台法案數量相同。不過，連同正在第 117 屆國會進行立法程序中的友台法案，仍有後續變化值得期待，有可能打破本文研究架構的假設，或許本屆國會不會只有三項友台法案誕生，也就是「民主黨一致政府時期」未必是友台最少的產出情況。

從第 117 屆國會已經通過、且由美國總統拜登於美東時間 2021 年 12 月 27



日簽署生效的《2022 年國防授權法案》（NDAA 2022），邀請台灣參與 2022 年「環太平洋演習」等條文觀察，拜登的民主黨政府藉由簽署友台法案（條文）制衡中國的意味明顯。我國國防部智庫「國防安全研究院」國家安全研究所劉穎傑（2021）分析台灣參與環太軍演可能的 3 種方式，分別為：「派遣觀察員」、「參與印太司令部印太區域情勢兵棋推演」和「派遣小規模實兵隨同參演或異地同時配合演習」。劉穎傑認為，受到美國「一個中國」政策的限制，現階段台灣要「派遣觀察員參與環太兵棋」訓練台灣與同盟作戰的機會，比「派遣小規模實兵參演」實質參與的可能性為高，因為後者比較敏感，很容易引發中共抗議。不過，邀請台灣不論是以觀察員方式參與環太平洋演習，或是正式派艦艇與部隊參演，都可能成為美國對中共制衡的一步棋。

若進一步舉例以立法程序進行中的法案來分析，於 2022 年 6 月 16 日提案，同年 9 月份正在第 117 屆美國國會審議中的重量級友台法案《2022 年台灣政策法案》（S.4428 - Taiwan Policy Act of 2022，117th Congress (2021-2022)），美東時間 9 月 14 日於聯邦參議院外交委員會，以 17:5 的票數通過（自由時報，2022 年 9 月 15 日），但還有後續立法程序尚待進行。

從原本《2022 年台灣政策法案》草案的條文（U.S. Congress, June 16, 2022）中可以看到，立法意旨為「支持台灣防衛與自決權（right of self-determination）」，有多達 11 項的政策宣示，包括要求美國行政部門修訂對台灣官方的過時交往準則，應以「台灣政府」（Taiwan Government）正常對待台灣的民選政府，而非以「台灣當局」（Taiwan authorities）的非正式往來等正視台灣主權的條文。這項法案中不單只有安全類型友台條文，也兼具關切台美經濟社會議題，要求行政部門包括把台灣納入印太經濟架構（IPEF）等。草案中也具體要求行政部門將我國駐美機構「台灣駐美代表處」（Taiwan Representative Office）、全面檢討台灣防衛需求，將對台軍售改為快速出售的核准流程、確立台灣為「非北約盟邦」地位、澄清聯合國 2758 號決議案並未處理台灣代表權等條文。從這些內容看來，可能是自從 1979 年以來對《台灣關係

法》最大的一次增強與補充。因此，此一法案不論通過與否，都是美國國會跨黨派議員們試圖全面提升台美關係，甚至是影響美中台關係的重要里程碑。

若試著以本文的研究架構，對府會關係與總統所屬政黨意識形態兩項變數的模式分析，此時由於拜登屬於民主黨籍，且民主黨掌握國會聯邦參眾兩院，因此美國政府屬於「民主黨一致政府」狀態，在本文屬於假設 4 的情況。預期應該會通過最少的「友台法案」，此法案胎死腹中的機率較高。不過，如同前一節所提到，如果此時由於美國朝野對於中國挑戰美國的地位，一致認同中國嚴重危及「美國國家利益」的話，兩大黨的「反共」意識形態，或說是「反中」的意識形態表現，就趨近於一致，這將使得本文研究架構中第二項變數「總統所屬政黨意識形態」失去作用，本屆國會將可能通過更多有台法案，也表示《2022 年台灣政策法案》很有可能因為獲得跨黨派一致支持、壓倒性票數通過。但是，如果民主黨內仍堅持與中國「交往」的意識形態，民主黨多數國會議員也因為反共意識態鬆動，則可能回到本文研究的假設情境，導致這項友台法案無法得到多數國會議員支持過關。例如美國白宮國安顧問蘇利文日前指此一法案部分條文「令人擔心」（聯合新聞網，2022 年 9 月 8 日），可能是指原本的草案內容提到「制裁習近平」的部分，這樣的條文會進一步發酵。

由於仍有其他重要變數影響友台法案的立法程序，包括國際體系與美中關係原有結構，也包括台灣在美國的遊說力量等因素影響，因此《2022 年台灣政策法案》至少有三種情況，分別討論如下。情況 1：若民主黨行政部門高層官員持續對國會議員強力「反遊說」，訴求指責該法案過度對台灣方面傾斜，將危及美中外交關係的「基本盤」，甚至導致台海情勢進一步惡化，從「擦槍走火」升高到「瞄準射擊」，將會引發兩黨議員恐慌，紛紛打退堂鼓的話，則此一法案，可能在參院外交委員會就被擋下；即使通過參院外委會審查，也未必能獲得聯邦參眾兩院多數議員支持。

情況 2：《2022 年台灣政策法案》獲得國會兩院多數通過。不過，即使此一友台法案結果獲得國會通過，未必都能維持原本欲全面提升美國對台政策的

草案內容，刪除部分爭議性條文。或者可能在審議過程中把具體友台條文都改為「國會意見」，對行政部門不具拘束力，降低對美中關係的衝擊，也給挺台派國會議員們一個下台階。

情況 3：國會通過《2022 年台灣政策法案》後送交白宮，且拜登總統拒絕簽署或是否決。此一可能性最低，但未必不會發生。若是兩黨國會議員堅持維持強烈挑戰中國立場、想藉此法案打破美國「一中政策」的框架的話，行政部門考慮到美中關係因此一法案簽署後導致美中兩國正式決裂的高度可能性，拜登總統將可能會拒絕簽署法案，或者甚至否決此一法案。不過，拜登若選擇否決國會多數通過的法案時，要付出更大的政治代價。畢竟此法案於 9 月 14 日聯邦參議院外委會修正通過時，距離 2022 年 11 月 8 日的期中選舉不到兩個月，此時拜登不想與國會多數對抗，也不想要跳入「親中」的角色設定當中，招致共和黨的抨擊，對於選舉不利。

綜合以上分析，預期拜登總統與行政部門將會針對《2022 年台灣政策法案》積極與國會兩黨議員與國會領袖們溝通，盡可能在不影響「全面力挺台灣」的立法意旨的情況下，修改掉過度刺激中國的條文內容，回歸到不超越《台灣關係法》與六項保證的框架中，但可能把法案條文往類似先前美國挑戰《八一七公報》逐漸減少對台軍售的口徑「微調」，行政部門與國會可能選擇在檯面下緊密合作，避免中國的政治力干預，形成一個溫和版的「史上最友台」的法案。畢竟在對外關係中，美國行政部門才具有執行力，要實際出手收拾台海兩岸情勢衝突局面的是美國行政部門，而非國會。筆者預期，美國行政與立法部門，對於《2022 年台灣政策法案》採取此一折衷的處理方式，在國際體系權力運作環境中，也關照到權力分立的美國國內政治運作，將可能讓拜登政府獲得現實中最大的政治利益。

不過，上述論述以及大膽預測，僅為從本文研究架構與設計出發的展望與演繹，未必會成真。因為此一預測並未有系統性的考量所有變數，在學術上仍必須有更嚴密的研究架構與更多變數分析，尋找更多實證資料等證據進行檢

證，才能提供給台美關係研究者更有力的參考。此一展望及預測，拋磚引玉，
期望提供後續研究者些許貢獻。



參考文獻



壹、中文部分

Alan Grant，劉世忠譯，1996年，《美國政府與政治》，台北市：五南。譯自：

The American Political Process. Fifth Edition. Chicago: Dartmouth Publishing Company Limited. 1994.

卜睿哲 (Richard C. Bush) 著，周佳欣、劉維人等譯，2021年，《艱難的抉擇》，台北市：天下文化，譯自 *Difficult Choices: Taiwan's Quest for Security and the Good Life*，Washington, DC.: Brookings，2021。

王雲東，2016，《社會研究方法：量化與質性取向及其應用》，新北市：揚智文化。

王業立，2017，〈政治哲學與意識型態〉，《政治學與台灣政治》，王業立（編），臺北市：雙葉書廊。

中華民國外交部，2016年8月，《中華民國104年外交年鑑》。

李大維，1996年，《台灣關係法立法過程》，臺北市：風雲論壇。

李瓊莉，2012，〈美國「重返亞洲」對區域主義之意涵〉，《全球政治評論》，39：87-103。

吳玉山，1997年，《抗衡或扈從--兩岸關係新詮，從前蘇聯看台灣與大陸間關係》，臺北市：正中。

林正義，1988年，〈台海兩岸關係的美國因素〉，《美國研究》，18(2)，1-33。

林正義，1991，〈一九八〇年代美國參議院外交委員會之組織及運作〉，《歐美研究》，21(4)，75-77。

林正義（1993），〈八一七公報後美國對台軍售政策〉，《歐美研究》，23(3)，27-60。

林正義，1999年，〈『特殊的國與國關係』之後美國對台海的政策〉，《政治科學論叢》，「展望跨世紀兩岸關係」學術研討會論文集專刊（民國88年12月），105-126。

林品貝，2010年，《美國國會對台之作為與態度（1991-2008）》，東吳大學政治學系博士論文。

林建甫，2014年11月12日，〈美國的政局是台灣的一面鏡子〉，國政評論，網址：<https://www.npf.org.tw/1/14379>，檢索日期：2022年7月13日，

林寶慶，2001年3月18日，〈美31位參議員致函布希支持台灣參與世衛組織〉，聯合報，11版/兩岸港澳。

吳釗燮，2012年2月，〈台美關係的回顧與未來發展〉，《臺灣的外交省思與前瞻》，羅致政，吳釗燮（編），新台灣國策智庫，臺北市，頁119-142。

明居正，2011年1月，〈古典現實主義之反思〉，《國際關係理論》，包宗和（編），臺北市：五南圖書，頁27-48。

沈有忠，2017，〈政府類型〉，《政治學與台灣政治》，王業立（編），臺北市：雙葉書廊，頁203-223。

胡全威，2017：〈政治哲學與意識型態〉，《政治學與台灣政治》，王業立（編），臺北市：雙葉書廊，頁47-73。

施正鋒，2011年7月，〈美國國會外交與議長外交的初探〉，《台灣涉外關係》，台北市：台灣國際研究學會。

施正鋒，2011年，〈美國在艾森豪總統時期（1953-61）的對台政策〉，台北市：台灣國際研究學會。

信強，2005年4月，《“半自主”國會與台灣問題：美國國會外交行為模式》，上海：復旦大學出版社。

信強，2009年，〈美台關係的「守夜人」〉，《美中台關係總體檢：台灣關係法30年》，林碧炤、林正義（編），臺北市：巨流圖書。30-49。

高朗，1994年4月，《中華民國外交關係之演變（一九七二~一九九二）》，台



- 北市：五南。
- 黃宏吉，2019年7月，〈川普政府對中政策（2017年1月至2019年6月）：攻勢現實主義的觀點〉，國立臺灣大學國家發展研究所碩士論文。
- 陳一新，2007，《危機潛伏：布希政府第一任從平衡到失衡的兩岸政策》，台北市：博揚文化。
- 陳文賢，2002年9月，《柯林頓及布希政府的中、台政策：決策小組之研究途徑》，台北縣：一橋。
- 陳致遠，2019年12月，《國會山莊上的台灣議案：從議員提案與副署行為觀察美國國會對台支持（2009-2019）》，國立臺灣大學政治學系碩士論文。
- 許紹軒，2012年8月3日，〈我對美採購獵雷艦抵台〉，聯合報，A19版/綜合。
- 孫鵬翔，2020年1月，《從美國國會外交分權探討台灣旅行法》，台北市：國立政治大學國際事務學院外交學系碩士學位論文。
- 張宗智，2001年4月25日，〈緩售神盾—美決售我 潛艦 紀德艦〉，聯合報，1版/要聞。
- 張宗智，2004年12月1日，〈二〇〇六 公投新憲 美促解釋 扁：未違承諾〉，聯合報，A1版/要聞。
- 張宗智，2005年1月13日，〈宋楚瑜飛華府會薛瑞福〉，聯合報，A1版/要聞。
- 劉世忠，2010，〈歷史的糾結—台美關係的戰略合作與分歧(2000-2008)〉，《台灣國際研究季刊》，6(4)，177-195。
- 劉建飛，1999，〈美國兩大黨對社會主義國家政策比較〉，北京市：《當代世界與社會主義》（季刊），1999(1)，62-65。
- 裘兆琳，2011，〈我國參與世界衛生組織之策略演變與美國角色分析〉：一九九七～二〇〇九〉，裘兆琳（編），《中美關係專題研究：2004-2008》，台北市：中央研究院歐美研究所，33-95。

蔡榮祥，2020 年 1 月，〈國際政治平衡者的角色和轉變：比較歐巴馬總統時期和川普總統時期的美中臺三角關係〉，《遠景基金會季刊》，21(1)，1-50。

蔡榮祥，2021 年 1 月，〈美國拜登總統和亞洲再平衡策略〉，《全球政治評論》，73：1-6。

盧業中，2015 年 9 月 1 日，〈美國支持臺灣參與國際民航組織之研究〉，《歐美研究》，45(3)，301-356。

聯合報，2018 年 9 月 7 日，〈「台灣外交盟友 可能從 17 個減至零個」助台保邦交國 美提台北法案〉，A4 版/要聞。

蘇起，2003 年，《危險邊緣－從兩國論到一邊一國》，台北市：天下遠見出版。

關弘昌，2014 年 4 月，〈美國國會議員支持台灣的因素分析（2000-2011）：意識形態或選區利益〉，《遠景基金會季刊》，15(2)，1-35。

貳、西文部分

Chen Tuan Y. (鄭端耀), 2013. "Taiwan-US Relation: Close but Uncertain.", *China Report*, 49(4), 371-384.

Javits, J. 1981. "Congress and Foreign Relations: The Taiwan Relation Act", *Foreign Affairs*, 60(1): 54-62.

Mainwaring, Scott, and Timothy Scully (eds.). 1995. *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford University Press.

McCormick, James M., 1992. *American Foreign Policy and Process*, 2nd ed. Itasca, Ill.: F. E. Peacock.

Beth, Richard S., 2004. "CRS Report: Bills and Resolutions: Examples of How Each Kind Is Used, Order Code 98-706 GOV, Congressional Research Service, (CRS). Updated December 7, 2004.

Wang, Yuan-kang (王元綱), 2019. “Rethinking US Security Commitment to Taiwan,” in Lee Wei-chin, ed., *Taiwan’s Political Re-Alignment and Diplomatic Challenges*, London: Palgrave Macmillan.



參、網路資訊：

A.I.T.，美國在台協會網站，《美國立法程序》，網址：https://web.archive-2017.ait.org.tw/infousa/zhtw/VOA_Chinese/LegisProcess.htm，檢索日期：2021年5月15日。

BBC 中文網，2013年6月8日，〈習近平與奧巴馬在加州莊園舉行會晤〉，網址：https://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2013/06/130608_china_usa_summit，檢索日期：2022年8月2日。

ETtoday 新聞雲，2021年2月14日，〈習近平：太平洋夠大，能容納中美兩大國〉，網址：<https://www.ettoday.net/news/20120214/24890.htm#ixzz6tihYHGnZ>，檢索日期：2021年3月11日。

Richard M. Pious，2017，〈美國總統的權力〉，《論民主文集》（7），美國參考，美國國務院國際信息局（AIT 網站），網址：<https://web.archive-2017.ait.org.tw/zhtw/PUBS/DPapers/d7pres.htm>，檢索日期：2022年6月11日。

上報，2020年11月21日，〈美民主黨為親中色彩釋出修正訊號〉，網址：https://www.upmedia.mg/news_info.php?Type=2&SerialNo=100484，檢索日期：2022年6月11日。

上報，2020年12月26日，〈台美關係41年來最熱 美衛生部長、國務次卿接力來〉，網址：https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=102022，檢索日期：2021

年 5 月 17 日。

王子寧，2018 年 10 月 20 日，〈台灣曾是會員國... 遭國際刑警組織「擋在門外」有什麼影響？〉，信傳媒，存檔網址：

<https://tw.news.yahoo.com/%E5%8F%B0%E7%81%A3%E6%9B%BE%E6%98%AF%E6%9C%83%E5%93%A1%E5%9C%8B-%E9%81%AD%E5%9C%8B%E9%9A%9B%E5%88%91%E8%AD%A6%E7%B5%84%E7%B9%94-%E6%93%8B%E5%9C%A8%E9%96%80%E5%A4%96-%E6%9C%89%E4%BB%80%E9%BA%BC%E5%BD%B1%E9%9F%BF-061616570.html>，檢索日期：2022 年 8 月 19 日。

中央社，2018 年 8 月 13 日，〈蔡總統過境美國多項突破 學者：中國打壓下送暖〉，網址：


<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201808135007.aspx>，檢索日期：2022 年 4 月 17 日。

中央社，2020 年 11 月 20 日，〈駐美代表蕭美琴證實 美國環保署長惠勒將訪台〉，網址：<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202011200026.aspx>，檢索日期：2021 年 7 月 15 日。

中央社，2022 年 8 月 2 日，〈25 年前美議長金瑞契訪台行 阻中犯台強硬言論鮮明〉，網址：<https://www.cna.com.tw/news/aipl/202208020274.aspx>，檢索日期：2022 年 8 月 9 日。

中央廣播電臺，2017 年 8 月 30 日，〈美眾議員團訪台 羅伊斯連續 5 年率團〉，網址：<https://www.rti.org.tw/news/view/id/365698>，檢索日期：2021 年 4 月 14 日。

中央廣播電臺，2018 年 5 月 24 日，〈美資深軍事學者：美應邀台參加環太平洋軍演〉，網址：<https://www.rti.org.tw/news/view/id/411537>，檢索日期：2022 年 8 月 3 日。

中華民國外交部，2003 年 1 月，《中華民國九十一年外交年鑑》，網址： https://multilingual.mofa.gov.tw/web/web_UTF-8/almanac/almanac2002/03/03__01__05.htm，檢索日期：2022 年 6 月 15 日。

中華民國外交部，2015 年 11 月 03 日，新聞稿：〈中華民國政府感謝美國聯邦眾議院通過法案支持我參與「國際刑警組織」〉，中華民國外交部網站，網址：https://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=96&s=73841，檢閱日期：2022 年 5 月 3 日。

公視新聞網，2019 年 12 月 27 日，〈蔡政府稱台美關係 40 年最佳 視重大政績〉，網址：<https://news.pts.org.tw/article/460550>，檢索日期：2021 年 5 月 14 日。

民主進步黨官方網站，2016 年 1 月 16 日，民主進步黨，〈總統當選人蔡英文國際記者會致詞中英譯全文〉，網址：<https://www.dpp.org.tw/media/contents/7378>，檢索日期：2021 年 4 月 27 日。

自由時報，2022 年 9 月 15 日，〈「台灣政策法」減少象徵性條文 無償軍援台灣規模擴大至 65 億美元〉，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/4058721>，網址：
，檢索日期：2022 年 9 月 15 日。

呂伊萱，2018 年 8 月 14 日，自由時報，〈總統過境美國獲突破 外交部：這是很好的開端〉，網址：<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2518778>，檢索日期：2021 年 4 月 15 日。

呂伊萱，2019 年 10 月 7 日，自由時報，〈吳釗燮：台美關係 40 年來最佳〉，網址：<https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1323086>，檢索日期：2022 年 6 月 10 日。

呂伊萱，2020年9月18日，〈美次卿柯拉克訪台〉，自由時報，網址：
<https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1400346>，檢索日期：2022年6
月10日。

李其儒，2020年6月16日，〈【投書】打破「共和黨抗中、民主黨親中」的
迷思〉，獨立評論，網址：

<https://opinion.cw.com.tw/blog/profile/52/article/9579>，檢索日期：2019年
10月7日。

李昱孝，2019年11月10日，〈美國《印太戰略報告》裡的台灣地位〉，上
報，網址：https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=74930，檢索
日期：2021年5月16日。

吳書緯，2020年12月31日，自由時報，〈國防部證實：美軍一次雙艦過台海
今年第13度〉，

<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/3397339>，檢索日期：
2021年5月15日。

周永捷，2011年11月18日，〈美眾院外委會通過台灣政策法〉，中央社，
存檔網址：

<https://tw.news.yahoo.com/%E7%BE%8E%E7%9C%BE%E9%99%A2%E5%A4%96%E5%A7%94%E6%9C%83-%E9%80%9A%E9%81%8E%E5%8F%B0%E7%81%A3%E6%94%BF%E7%AD%96%E6%B3%95-032218232.html>，檢索日期：2022年8月18
日。

林曉雲、王寓中，2010年5月19日，〈王曉波：馬的方向是「終極統
一」〉，自由時報，<https://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/396767>，檢
索日期：2021年4月9日。

美國之音，2008年3月23日，〈川普簽署總統備忘錄將對中國徵收關稅〉，
網址：<https://www.voachinese.com/a/TRUMP-CHINA-TARIFF->

20100522/4310655.html， 檢索日期：2022 年 6 月 1 日。

美國之音，2014 年 9 月 23 日，〈美國重返亞洲需要微妙的平衡〉，網址：

<https://www.voachinese.com/a/us-asia-20140922/2458928.html>，檢索日

期：2022 年 9 月 13 日。

美國在台協會，2022 年 3 月 30 日，〈1982 年解密電報：對台軍售 & 對台各

項保證〉，網址：<https://www.ait.org.tw/zhtw/six-assurances-1982-zh/>，檢索

日期：2022 年 6 月 2 日。

美國在台協會，2017，台灣關係法（中譯本），美國在台協會歷史網站封存

區，網址：<https://web-archive-2017.ait.org.tw/zh/taiwan-relations-act.html>。

檢索日期：2021 年 4 月 4 日。

風傳媒，2019 年 8 月 21 日，〈美國正式批准售台 66 架 F-16 戰機 外交部：印

證台美安全夥伴關係密切〉，網址：

<https://www.storm.mg/article/1616224?kw=F-16C/D&pi=1>，檢閱日

期：2022 年 8 月 9 日。

風傳媒，2019 年 12 月 14 日，〈世界銀行要求台灣員工改持中國護照？！外交

部：確認世銀已修正「技術錯誤」內規〉，網址：

<https://www.storm.mg/article/2063696>，檢閱日期：2022 年 8 月 10

日。

紐約時報中文網，2016 年 12 月 7 日，〈川普蔡英文通話背後的遊說者〉，

Julie Hirschfeld Davis, Eric Lipton，網址：

<https://cn.nytimes.com/usa/20161207/bob-dole-taiwan-lobby-trump/zh-hant/>，

檢索時間：2021 年 3 月 30 日。

黃宗鼎，2021 年 7 月 23 日，〈從美國協助設置海訓中心 看印尼與中國的南海

矛盾〉，國防安全研究院，網址：

<https://indsr.org.tw/respublicationcon?uid=12&resid=822&pid=1623>，檢索日

期：2022 年 6 月 13 日。





曹郁芬，2012 年 5 月 19 日，〈2013 年國防授權法修正案／美眾院通過 要求售台 66 架 F16C/D〉，自由時報，網址：

<https://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/585026>，檢閱日期：2022 年 4 月 18 日，

高凌雲，2008 年 1 月 16 日，〈馬推新三不：保台灣 100 年和平〉，聯合晚報，原始內容存檔於「聯合知識庫」2008 年 1 月 19 日，網址：

<https://web.archive.org/web/20080119124433/http://udn.com/NEWS/NATION/AL/NATS5/4183289.shtml>。檢索日期：2021 年 4 月 28 日。

陳一新，2020 年 8 月 18 日，〈台灣關係法 35 週年下的台美關係與兩岸關係〉，海峽交流基金會網站，網址：<https://www.sef.org.tw/article-1-129-5268>，檢閱日期：2022 年 6 月 15 日。

陳培煌，2012 年 10 月 25 日，〈永靖永安獵雷艦 26 日成軍〉，中央社，存檔網址：

<https://tw.news.yahoo.com/%E6%B0%B8%E9%9D%96%E6%B0%B8%E5%AE%89%E7%8D%B5%E9%9B%B7%E8%89%A626%E6%97%A5%E6%88%90%E8%BB%8D-042606970.html>，檢閱日期：2022 年 8 月 18 日。

曾依璇，2013 年 1 月 7 日，〈美參議員殷荷菲率團訪台〉，中央社，網址：

<https://tw.news.yahoo.com/%25E7%25BE%258E%25E5%258F%2583%25E8%25AD%25B0%25E5%2593%25A1%25E6%25AE%25B7%25E8%258D%25B7%25E8%258F%25B2%25E7%258E%2587%25E5%259C%2598%25E8%25A8%25AA%25E5%258F%25B0-045512341.html> (yahoo! news 存檔)，檢索日期：2022 年 7 月 25 日。

新唐人電視台，2008 年 4 月 3 日，〈捍衛人權 國際抵制京奧聲浪高〉，網址：<https://www.ntdtv.com/b5/2008/04/03/a75110.html>，檢索日期：2022 年 5 月 19 日。

趙君朔，2020 年 8 月 6 日，〈登輝的野望（上）：東亞政局巨變，讓李登輝抓

到訪美的歷史契機〉，關鍵評論網，網址：

<https://www.thenewslens.com/article/138685>，檢索日期：2021年3月26日。



蔡明彥，2020年8月20日，〈歐巴馬政府上任後台灣、美國、中共三邊關係〉，海峽交流基金會網站，網址：<https://www.sef.org.tw/article-1-129-5796>，檢索日期：2022年7月11日。

劉屏，2015年5月20日，〈邀台參加環太軍演 美專家澆冷水〉，中國時報（中時新聞網），存檔網址：

<https://tw.stock.yahoo.com/news/%E9%82%80%E5%8F%B0%E5%8F%83%E5%8A%A0%E7%92%B0%E5%A4%AA%E8%BB%8D%E6%BC%94-%E7%BE%8E%E5%B0%88%E5%AE%B6%E6%BE%86%E5%86%B7%E6%B0%B4-215007130--finance.html>，檢索日期：2022年7月10日。

劉穎傑，2021年12月29日，〈臺灣宜主動參與2022環太軍演的準備〉，國防安全研究院網站，網址：

<https://indsr.org.tw/focus?uid=11&pid=247&typeid=>，檢索日期：2022年7月12日。

鄭鴻達，2018年8月14日，〈蔡英文洛城公開演講 學者：過境成準訪問意義重大〉，蘋果新聞網，網址：

<https://www.appledaily.com.tw/politics/20180814/QM6LBHCANER13KHMMESNC5RF7U/>，檢索日期：2022年4月16日。

聯合新聞網，2022年9月8日，〈美國會將審台灣政策法案 蘇利文：部分條文令人擔心〉，網址：<https://udn.com/news/story/6813/6597169>，檢索日期：2022年9月14日。

總統府網站，2015年6月3日，〈總統與美國史丹福大學視訊會議〉，網址：

<https://www.president.gov.tw/NEWS/19500>，檢索日期：2022年8月16日。

關鍵評論網，2016 年 12 月 3 日，〈川普與蔡英文通話後 Twitter 這樣酸！時代雜誌：川普的台灣麻煩〉，網址：

<https://www.thenewslens.com/article/55893>，檢索日期：2021 年 5 月 7 日。

關鍵評論網，2020 年 11 月 13 日，〈歐巴馬政府的外交政策已證明失敗，那拜登會為台灣而戰嗎？〉，網址：

<https://www.thenewslens.com/article/143178>，檢索日期：2022 年 8 月 5 日。

Evelyn Goh (吳翠玲)，August 31, 2006，Understanding “hedging” in Asia-Pacific security, CSIS, Pac-Net, No.43, Pacific Forum CSIS, in https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/media/csis/pubs/pac0643.pdf. Latest updates 1 April, 2021.

Nancy Pelosi, August 2, 2022, “Nancy Pelosi: Why I’m leading a congressional delegation to Taiwan.”, Washington Post, in <https://www.washingtonpost.com/opinions/2022/08/02/nancy-pelosi-taiwan-visit-op-ed/>. Latest updates 5 August 2022.

New York Times, March 31, 1997. “Gingrich Warns China That U.S. Would Step In to Defend Taiwan”, in <https://www.nytimes.com/1997/03/31/world/gingrich-warns-china-that-us-would-step-in-to-defend-taiwan.html>. Latest updates 10 August 2022.

Pew Research Center, October 6, 2020, “Unfavorable Views of China Reach Historic Highs in Many Countries”, in <https://www.pewresearch.org/global/2020/10/06/unfavorable-views-of-china-reach-historic-highs-in-many-countries/>. Latest updates 14 September 2022.

Pew Research Center, April 28, 2022. “China’s Partnership With Russia Seen as Serious Problem for the U.S.”, in

<https://www.pewresearch.org/global/2022/04/28/chinas-partnership-with-russia-seen-as-serious-problem-for-the-us/>. Latest updates 25 August 2022.

Sutter, Robert. 2007. “The Democratic-Led 110th Congress: Implications for Asia.”, Asia Policy, No. 3, in http://nbr.org/publications/asia_policy/AP3/AP3_Sutter.pdf(2009/10/9). Latest updates 1 April 2021.

The White House, Office of the Press Secretary, November 10, 2017, Remarks by President Trump at APEC CEO Summit, Ariyana Da Nang Exhibition Center, Da Nang, Vietnam, in <https://vn.usembassy.gov/20171110-remarks-president-trump-apec-ceo-summit/> . Latest updates 3 April 2021.

U.S. Congress, June 16, 2022, Text: S.4428 — 117th Congress (2021-2022), in <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/4428/text?q=%7B%22search%22%3A%5B%22Taiwan+Policy+Act+of+2022%22%2C%22Taiwan%22%2C%22Policy%22%2C%22Act%22%2C%22of%22%2C%222022%22%5D%7D&r=1&s=2#toc-id0cbf8dbd216c41d8af75dd110728a467>. Latest updates 14 September, 2022.

U.S. Department of Defense, 2012, “Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense”, in https://www.globalsecurity.org/military/library/policy/dod/defense_guidance-201201.pdf . Latest updates 20 June, 2022.

U.S. Department of State, August 05, 2022, ” Secretary Antony J. Blinken At a Press Availability”, in <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-at-a-press-availability-24/>. Latest updates 13 September, 2022.