

## 2019 年《台北法案》評析

陳麒安

國立政治大學外交學系博士

美國參議院外交委員會亞太小組主席賈德納 (Cory Gardner) 與魯比歐 (Marco Rubio)、柯寧 (John Cornyn) 及庫恩斯 (Chris Coons) 於 2019 年 5 月 23 日跨黨派提出《2019 年臺灣友邦國際保護及加強倡議法案》(Taiwan Allies International Protection and Enhancement Initiative Act of 2019)，並以縮寫簡稱為《台北法案》(Taipei Act)。參議院外交委員會先是於同年 9 月 25 日通過《台北法案》，參議院則於 10 月 29 日決議，最後於 2020 年 3 月 4 日由眾議院修正通過。在川普總統簽署後，此法案將正式生效。

《台北法案》主要提案人賈德納在法案送交參議院外交委員會表決前還強調，由於所羅門群島、吉里巴斯近期連續與中國大陸建交，衝擊臺灣的邦交關係。《台北法案》就是希望能強化臺灣的世界地位，如此才能反制中國。<sup>1</sup>

參議院與眾議院敲定通過的版本，主要相同之處在於：重申美國《台灣關係法》(The Taiwan Relations Act of 1979) 基本立場；說明 2016 年起，有若干國家對台灣斷交，轉向中國大陸建交；強調台灣對美國、澳洲、印度、日本及其他國家的關係對於強化台灣經濟與保持國際空間具有重大助益；重申 2018 年《亞洲再保證倡議法》(The Asia Reassurance Initiative Act of 2018)，主張美國總統應該持續對台軍售提供防禦項目，鼓勵高階官員赴台訪問。但是仍然有若干差異：

---

<sup>1</sup> <https://opinion.udn.com/opinion/story/120611/4072190> 《台北法案》下一步？簽訂美台自由貿易協定之布局

一、參議院版本法案的節次 (section)，第三節是「強化對台灣的正式或非正式聯繫」，第四節是「關於台灣參與國際組織的美國政策」，第五節是「對台灣進行貿易談判的國會意見」。<sup>2</sup>但是在眾議院的版本中，順序有所調整。第三節是「對台灣貿易與經濟關係的國會意見」，第四節是「關於台灣參與國際組織的美國政策」，第五節是「強化對台灣聯繫」。<sup>3</sup>

這是否意味著美國關注的焦點改變，值得持續關注，因為這就牽涉到台灣在美國當前外交政策上的定位問題。先前在 2018 年版的《台北法案》草案中，第三節甚至載明是「美國關於台灣的國際承認議題之策略報告」(Report on United States Strategy Regarding Taiwan's International Recognition)，原本還要求美國國務卿或其指派人士，在法案通過的 90 天內，以及往後每 180 天內，向國會相關委員會提交報告，說明美國行政部門如何強化台灣友邦關係的實際作為，甚至授權行政部門可以針對相關國家調整「外交在場」(diplomatic presence)，以及縮減經濟或軍事援助。<sup>4</sup>但是這部分最後並沒有被 2019 年版的《台北法案》列入。美國雖然是「三權分立」的國家，行政部門與立法部門仍然經常透過不同管道交流意見。如果法案的節次調整係跨黨派、跨部門的共識，是否表示美國當前對台灣主要的外交期待，已經從「強化雙邊關係」，轉變為「調整雙邊經貿關係」呢？

二、參議院版本法案的第五節「對台灣進行貿易談判的國會意見」，原本只有一段文字：國會意見 (sense of Congress) 認為，美國應該與臺灣展開雙邊貿易協商，目的在於簽訂經濟互惠、保護美國勞工、有利美國出口商的自由貿易協定 (free trade agreement, FTA)。<sup>5</sup>在眾議院版本法案中，不但順序調整為第三節，內容還有所增加。國會意見認為：(一) 美國與台灣已經建立了強健的經濟夥伴關係，美國是台灣第 2 大貿易夥伴，台灣是美國第 11 大貿易夥伴，也是美國農產品出口的重要目的地；(二) 強健的美

<sup>2</sup> <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/1678/text/es> S.1678 - Taiwan Allies International Protection and Enhancement Initiative (TAIPEI) Act of 2019 (Engrossed in Senate 10/29/2019)

<sup>3</sup> <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/1678/text> S.1678 - Taiwan Allies International Protection and Enhancement Initiative (TAIPEI) Act of 2019 (Engrossed Amendment House 03/04/2020)

<sup>4</sup> <https://www.congress.gov/115/bills/s/3406/BILLS-115s3406is.pdf> S.3406 - Taiwan Allies International Protection and Enhancement Initiative (TAIPEI) Act of 2018

<sup>5</sup> 底線文字係筆者為強調而加上

台經濟關係對於雙方民眾來說，已經成為刺激經濟成長和創造就業的積極因素；(三)美國貿易談判代表應該要針對進一步強化美台雙邊經貿關係的機會向國會諮詢。

因此，筆者認為，美國國會通過《台北法案》的「主要目標」仍然是基於自身經貿利益的角度出發，試圖縮減美國對外貿易逆差，增加國內勞工就業機會，支持臺灣對抗中國大陸挖角邦交國的外交攻勢只是輔助性質，並可能將美國對台灣友好的諸多「法律依據」作為美中貿易談判的籌碼，而不是強制要求行政部門實際支持臺灣參與國際組織。

事實上，在參議院和眾議院通過的法案版本中都提到：1.美國應該要適當支持台灣參與不需要以「國家地位」(statehood)為要求，而美國也在其中的各種國際組織；2.支持台灣取得其他適當國際組織的觀察員地位；3.讓美國總統或其指派的代表得以適當支持台灣取得前述國際組織的成員或觀察員席次，作為美國與中國大陸之間任何相關協議的一部份 (as part of)，包括兩國領袖高峰會和「全面經濟對話」(Comprehensive Economic Dialogue)。

以 2019 年底的數據來看，美國對中國貿易逆差仍高達 3,456.16 億美元，雖然是川普上任以來的新低點，<sup>6</sup>中國仍然是美國最大的進口夥伴(進口 4,522 億美元)、第三大出口夥伴(1,066 億美元，僅次於加拿大的 2,927 億美元，以及墨西哥的 2,564 億美元)、第三大貿易夥伴(5,589 億美元，僅次於墨西哥的 6,145 億美元，以及加拿大的 6,124 億美元)，但同時也是美國最大的貿易逆差來源(3,456 億美元)。在美台貿易方面，臺灣則是美國第 12 大貿易逆差來源，約為 230 億美元。<sup>7</sup>2019 年美國對臺灣貿易逆差還比 2018 年的 152 億美元增加 78 億美元。<sup>8</sup>自然有可能成為美國「關注」的貿易夥伴。

---

<sup>6</sup> 2017 年為 3754.22 億美元，2018 年為 4195.27 億美元。參見：<https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html#2019> Trade in Goods with China

<sup>7</sup> <https://www.census.gov/foreign-trade/statistics/highlights/top/top1912yr.html> Top Trading Partners-December 2019

<sup>8</sup> <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5830.html> Trade in Goods with Taiwan

事實上，台北市美國商會在 2019 年 5 月底發表《二〇一九台灣白皮書》時便指出，在美中貿易戰的影響下，許多台灣企業獲利減少，再加上台灣與主要交易夥伴之間大多未簽訂雙邊及多邊貿易協定，這樣就會削弱台灣對於全球情勢變化的因應能力。當時美國商會還公開呼籲，蔡政府應該要盡力向美國表明台灣可以成為簽訂雙邊貿易協定的理想對象。不過美國商會會長李豪（Leo Seewald）也表示，美國豬肉與牛肉出口到台灣的議題可能會成為阻礙雙方簽署自由貿易協議的主要因素。台美雙邊關係的提升可以有效避免台灣在對外貿易方面過度依賴中國大陸，而且如果台灣能夠與美國順利簽署貿易協定，其他國家也會有更高的動力排除政治壓力向台灣簽訂類似協定。<sup>9</sup>

因此，從《台北法案》的條文內容看來，仍然呈現出美國國會議員爭取改善當地選民就業與經濟機會，或是為美國產業擴展國際市場的動機，依舊是從美國利益出發，並非以「支持台灣對抗中國大陸」或「實質擴展台灣外交空間」為「主要目標」。雖然法案內容呼籲行政部門支持台灣加入國際組織，但是卻又指出是「不需要以『國家地位』為要求」的國際組織會員，至於其他「適當的」國際組織則是以「觀察員」的席次為主。

對於台灣來說，如果能與美國簽訂自由貿易協定，主要收穫在於：1. 帶動其他國家與台灣簽署自由貿易協定；2. 提升台灣在國際社會中的外交能見度，彌補邦交國斷交的挫折感；3. 不但強化對美國的經貿關係，可能也會連帶產生外交與安全更有保障的聯想。對於蔡政府來說，則可以宣傳民進黨在外交經貿方面不會輸給國民黨的政績。

但是蔡政府可能受到的主要衝擊在於「政治誠信問題」。馬政府時期曾經考慮開放美豬美牛進口，但是由於有瘦肉精殘留的疑慮而遭到當時的民進黨強烈抗議反對。如果蔡政府未在對美外交或經貿上有其他斬獲，但是卻大幅改變先前立場向美國退讓，同意開放豬牛肉進口，極易受到社會輿論與公民團體抨擊，也無法向以往堅定反對開放美豬美牛進口的支持者交代。

---

<sup>9</sup> <https://udn.com/news/story/11311/3842218> 美國商會：台灣應力爭簽台美 FTA

此外，時值美中貿易戰與「新型冠狀肺炎」全球大流行之際，對於美國經濟也造成不小衝擊。美國此時正在為了年底的總統大選進行黨內初選，不論是執政的共和黨川普總統或試圖挑戰的民主黨陣營，都有藉由協助農民與企業出口產品、縮減貿易逆差作為政績以拉抬聲勢的動機，行政部門更可能以「操作『友台』程度」作為對中國貿易談判的籌碼；對於台灣來說，蔡政府要如何在政治誠信、科學證據、外交政績、經貿利益、農民生計、民眾食品健康安全疑慮等層面取得平衡，就端賴高超的政治智慧與卓越的政策宣導能力了。

(本專欄文章作者意見不代表論壇立場)