

拜登政府應該落實《台灣旅行法》

●林正義／中央研究院歐美所研究員

《台灣旅行法》的由來

2016年民進黨政府執政之後，美國參議員魯比歐（Marcos Rubio；共和黨，佛羅里達州）與眾議員夏波（Steve Chabot；共和黨，俄亥俄州）分別於該年9月在參、眾兩院提出《台灣旅行法案》（Taiwan Travel Act）。他們認為限制美台官員互訪，是美國行政部門自我限制的規定，而非國會制訂通過的法律。2017年美國新一屆（第115屆）的國會，兩院議員重新提出《台灣旅行法案》，眾議院於2018年1月、參議院2月分別通過，川普（Donald Trump）總統在3月16日簽署成為115-135號公法（PL 115-135）。當年3月11日，中國全國人大投票通過中華人民共和國憲法修正案草案，刪除「國家主席連續任期不得超過兩屆」的條文。

美國國會議員支持《台灣旅行法》的理由包括：美台官員直接對話，可進一步強化美台良好關係，期待能實現美、台總統互訪；美台雙方溝通不足，恐傷害台灣、美國的安全；中國一直在孤立台灣人民的代表，只有美國領導階層能夠反擊這種欺凌的作為。美國國會議員訪台除受預算編列使用規範之外，在政治上受到中國干擾的強度較低，並非《台灣旅行法》主要推動訪台的對象。

《台灣旅行法》表達國會的意見，具體條文有三點：（一）允許美國各層級官員，包括處理國家安全事務的內閣官員、軍方將領及其他行政部門官員到訪台灣，與台灣官員會晤；（二）在適度尊重與尊嚴之下，允許台灣高層官員訪問美國，與國務院、國防部及其他內閣部會官員見面；（三）鼓勵台北經濟文化代表處（Taipei Economic and Cultural Office）及任何台灣設立的機構（instrumentality）在美國推動業務，包括有美國國會議員、聯邦閣員、各州政府官員或台灣政府高層官員參與的活動。美國長期不願派遣內閣部長訪台，及接待台灣內閣首長時的限制規定，屬於行政裁量，反而是讓該等作法，獲得制度化。《台灣旅行法》的規定仍屬國會的意見（sense of Congress），對行政部門沒有強制性，希望美國政府「應該鼓勵（should encourage）美台各級官員互訪」，然而，當行政部門願意推動時，多了一道國會的後盾與法律的保障。

川普總統沒有積極推動落實《台灣旅行法》

2018年3月21日，美國國務院東亞暨太平洋事務局副助理國務卿黃之瀚（Alex Wong）抵台訪問，成為《台灣旅行法》通過後首位訪台的美國政府官員。黃之瀚在台北公開表示，即使換了政府、換了總統，美國對台灣的承諾也不會改變，強調「台灣再也不能不公平地被排除在國際論壇之外，這也是為什麼美國政策表明，將推動台灣在世界上的角色受到適當的尊重和對待」，亦批評習近平「獨裁體制無法孕育蓬勃、多元又永續的經濟發展」。事實上，當川普知道黃之瀚在台北訪問時，是驚訝與不悅。2019年《台灣關係法》（Taiwan Relations Act）四十週年，川普也沒有依國會議員的建議，派遣閣員赴台北參加慶祝活動，而是由與川普有政治芥蒂的前眾院議長萊恩（Paul Ryan）帶團訪台。

川普總統一直到2020年1月美、中第一階段貿易協定之後，加上中國延遲通報新冠肺炎疫情、美國國內疫情肆虐，忙於應對總統大選連任挑戰之後，國務卿龐培歐（Michael Pompeo）、國家安全顧問歐布萊恩（Robert O'Brien）方得以加速推動對台灣的友好政策，但時機來得太遲。2020年8月，美國衛生部長阿札爾（Alex Azar）、9月國務次卿柯拉克（Keith Krach）先後訪台，中國殲11、殲10戰機逾越台灣海峽中線，抗議、警告美國高層閣員訪台。柯林頓（Bill Clinton）總統在其任內曾派遣交通部長、能源部長、交通部長訪問台灣，但小布希（George W. Bush）總統任內未有內閣官員訪台。歐巴馬（Barack Obama）總統自我設限在2014年4月派遣環境保護署長麥卡錫（Gina McCarthy）訪問台灣，距離上一次內閣官員訪台長達十四年之久。台灣官員出訪美國時必須低調行事，總統、副總統、行政院長、外交部長與國防部長，無法進入美國首都，即使是在美國「過境」的城市，美國總統也視美國與中國關係的發展而定。

拜登政府的做法

拜登（Joe Biden）政府一上台，對於原先川普（Donald Trump）政府要推動解除與台灣交往的限制，並沒有公開反對，反而在2021年4月，根據《台灣保證法》（Taiwan Assurance Act）的評估，發布與台灣交往的新指導綱領（guidelines），但沒有對外公布具體內容。值得注意的是，拜登政府的「一個中國」政策，在長期並舉《台灣關係法》、《三項聯合公報》之外，加上雷根（Ronald Reagan）政府對台灣較有利的《六項保證》。然而，拜登在美中關係持續緊張之下，派遣內閣閣員到台灣顯然並非其選項，對提供重大海空武器備台給台灣亦非其首要重心。拜登政府對台灣政策不能讓台灣完全滿意，但也沒有事事、處處迎合北京的意旨。

2021年3月，拜登政府與台灣簽署海巡備忘錄；12月，與台灣簽署科技貿易暨投資合作架構。2022年5月，拜登沒有將台灣納入新成立的《印太經濟架構》（Indo-Pacific Economic Framework），但旋即宣布與台灣進行《21世紀美台貿易倡議》（U.S.-Taiwan

Initiative on 21st-Century Trade) 談判。

2023年2月，當拜登總統訪問烏克蘭、波蘭之際，外交部長吳釗燮和國安會秘書長顧立雄在「美國在台協會」(AIT) 華盛頓總部，與美國副國務卿謝爾曼(Wendy Sherman)、副國家安全顧問芬納(Jon Finer)、國安會印太事務協調官坎博(Kurt Campbell)、國安會資深主任並將接任「美國在台協會」理事主席的羅森伯格(Laura Rosenberger)等涉台事務官員會談至少七小時，涵蓋議題包括美中台關係、台灣所面臨的安全挑戰等。這完全是符合《台灣旅行法》條文的規定，也是拜登政府對台灣的「適度尊重與尊嚴之下」的安排。

實質雖比形式重要，在經過1979年美台斷交二十四年之後，拜登政府終於走出一小步，說明需要更勇敢面對一個不能被忽略的台灣。「美國在台協會」華盛頓總部，雖然位於與美國首都一橋之隔的維吉尼亞州阿靈頓(Arlington)，但台灣的外交部長、國防部長前往AIT總部開會，使台美高層首長能定期舉行會議，將是拜登政府忠實履行《台灣旅行法》的實證，也算稱得上美台關係「堅若磐石」。◆