

從《台灣保證落實法案》論 台美關係之法制化趨勢

●陳虹宇／美國華府及紐約州律師

壹、前言

自1979年美國調整對台外交政策以來，台美關係即在無正式外交關係下，以《台灣關係法》（Taiwan Relations Act, TRA）作為雙邊互動之法律基礎。該法以原則性規範為主，對行政部門在對台政策上的具體操作，保留相當程度之裁量空間。

在此制度架構下，對台政策長期由行政部門主導其具體運作。然而，隨著台美互動持續深化及涉台議題重要性日益提升，美國國會逐步透過立法途徑介入對台政策的形成與監督，並使行政與立法部門間之權限分工，成為近年涉台法制發展中備受關注的議題。

本文即在上述脈絡下，梳理美國友台法案的立法歷程，分析其在憲政架構下的制度意涵，並進一步探討此類立法安排對台美互信關係，以及美中台三邊互動所可能帶來的影響與挑戰。

貳、涉台立法之演進歷程

美國涉台立法在不同時期呈現出不同的規範重心，其制度設計亦反映各階段所欲回應的政策考量。為釐清相關立法安排的演進脈絡，本文以《台灣關係法》、《台灣保證法》及《台灣保證落實法案》為核心，探討其主要規範內容，並說明台美互動如何從初期的「關係存續」，演進至「國會監督介入」，最終邁向「制度化」的法制架構。

一、《台灣關係法》（Taiwan Relations Act, TRA）

作為1979年美國調整對台外交政策後的核心立法，《台灣關係法》主要功能在於確保台美關係於無正式外交關係下，仍能依法延續。該法奠定雙方互動的法律基礎，惟多為原則性宣示，未對軍售或官員交流層級等設定具體要求。此設計刻意保留行政部門的裁量空間，使其能依國際情勢調整互動強度，既不觸碰「一中政策」（One China Policy）底線，又能給予台灣實質支持，形成以「戰略模糊」（Strategic Ambiguity）為

主軸的互動模式。

二、《台灣保證法》（Taiwan Assurance Act of 2020）

相較於《台灣關係法》著重於關係存續之安排，2020年生效之《台灣保證法》將立法關注焦點延伸至行政部門對台政策的具體運作。該法要求美國國務院檢視對台交往準則（Guidance Governing U.S.-Taiwan Relations），並向國會提出報告，使原屬行政體系內部的政策指引，納入國會監督範圍。然而，相關要求僅屬一次性義務，對行政部門之監督力道有限，性質更偏向國會立場的象徵性表達。

三、《台灣保證落實法案》（Taiwan Assurance Implementation Act）

2025年通過的《台灣保證落實法案》進一步強化國會在對台政策形成中的角色。該法規定行政部門負有定期檢視、更新並重新發布對台交往準則之法定義務，要求至少每五年進行一次全盤檢視，並須於程序完成後九十日內向國會提交更新報告。透過將原屬行政裁量範疇的政策檢視程序納入成文法規範，該法要求行政部門承擔明確的程序責任，並將涉台政策之運作納入國會得以持續檢視的範圍。

參、軟法硬化與憲政定位分析

《台灣保證落實法案》的法律意義，除了賦予行政機關有關對台交往準則的定期檢視與說明報告義務外，亦透過法律程序，釐定行政與立法在外交領域的權力分配。

一、「軟法硬化」之意義

從法律規範位階的角度觀察，本案體現了「軟法硬化」（Hardening of Soft Law）的過程。所謂「軟法」（Soft Law），在外交實務中通常為行政部門內部的行為準則或指引，雖具指導意義但缺乏法律強制力。然而，當立法者增設「定期檢視」與「說明報告」等程序義務時，此等原屬行政內部的軟性指引，便因法律程序之介入而被賦予事實上拘束力。在不更動既有行為準則條文內容下，藉由強化法定責任，將行政部門的詮釋彈性有效框限於制度框架內。

此作法在國際監理領域已有先例，如「巴塞爾資本協定」（Basel Accords），雖非傳統意義上的國際條約，但經各國納入內國法制與金融監理程序後，成為金融監督運作的依據。

引申至台美關係，《台灣保證落實法案》將上述法理轉化為具體監督機制，要求行政部門定期檢視對台交往準則，並在透明機制下向國會提交更新報告，使外交實踐不再只是內部行政運作，而須接受民主問責，強化對台政策的穩定性與正當性。

二、權力分立下之憲政定位：Youngstown框架與Zivotofsky界線

在憲政層次上，《台灣保證落實法案》展現了國會介入外交政策的路徑，並在美國最高法院確立的權力邊界內尋求正當性。依據*Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer*案之法理，行政權若在國會授權下執行任務，其憲法正當性最為穩固。¹《台灣保證落實法案》正是在此框架下，透過立法程序強化國會在對台政策中的參與度，使對台交往準則從行政意向提升為具備民意及法律基礎的國家政策。

此種權力分配之重整，體現了「立法與行政的動態制衡」。國會藉由程序性約束，確保行政權在行使裁量時不致脫離民意監督。若行政部門違反或敷衍報告義務，國會仍可透過聽證調查、預算員額刪減、關鍵人事同意權等工具加以掣肘。這些潛在政治成本，賦予法案「硬化」效力，促使行政部門在法律框架內更謹慎地評估並執行對台政策。

同時，為避開*Zivotofsky v. Kerry*案劃定的「總統排他性外交承認權」紅線²，本法案刻意不觸及台灣國際法地位或主權承認等敏感問題，專注於行政程序的監督與透明化要求，在尊重行政部門外交裁量權前提下，引入國會制衡力量，確保對台政策既保有靈活性，亦能獲得正當性保障。

肆、《台灣保證落實法案》之影響與我國之因應

一、對台政策穩定性之提升

回顧過去，行政部門在《台灣關係法》所建構的架構下，長期保有高度裁量權，並曾於多次地緣政治動盪之際發揮緩衝效果，使台美互動得以在非正式制度安排中持續推進。隨著《台灣保證落實法案》賦予行政機關定期檢視與說明報告之法定義務，行政裁量權遂與國會監督機制掛鉤，原本高度彈性的行政權衡，轉化為受成文法框架約束、且須對國會負責的制度化運作。

在此制度設計下，《台灣保證落實法案》降低了對特定政黨立場或政治人物的依附程度，將外交彈性納入可持續運作的法律程序之中，藉以確保政策方向的穩定性，並緩和台美關係因政黨輪替或政治變動所可能產生的波動。

二、法制化在美中台互動中之角色

本法案對美中台三方互動的影響，最顯著之處在於中國對美國涉台立法發展的戰略解讀。長期以來，中國持續運用「灰色地帶」（Gray Zone）手法，採取漸進式的「切香腸」（Salami Slicing）策略，例如常態化越過海峽中線、環台軍事演練等，意圖逐步改變區域現狀。隨著美國自《台灣關係法》、《台灣保證法》到《台灣保證落實法案》等涉台法案陸續推動，中國將這些立法視為美方對台承諾升級的對稱性回應。每當美國展現更多對台灣的支持，中國往往隨即加強軍事演習或採取其他實質行動，藉此釋放戰略

訊號，強化對區域局勢的主導權。這種「你來我往」的互動，已成為美中台三方在台海議題上持續拉鋸的重要特徵。

在此互動架構下，美中雙方分別以不同手段維護自身利益及區域穩定。中國以軍事壓力進行實體動作的蠶食，美方則以法制化趨勢推動「法律工具與制度邊界的調整」，在外交層面與中方的漸進式擴張形成制度性的對抗。而美國推動一系列涉台法案之目的，除了鞏固自身在印太地區的戰略利益，亦反映其對民主價值、區域和平與台灣安全的重視。這些法案在設計上刻意避開主權認定等敏感議題，強調程序透明與國會監督，既展現美國對台灣的支持，也兼顧國際現實與多方利益。

對台灣而言，涉台法案之法制化發展不僅提供了更穩固的法律支撐，也強化了面對地緣壓力時的政策韌性。隨著美中台三方在台海議題上的互動日益複雜，台灣如何在現有法律框架下，進一步深化台美實質互動並靈活應對地緣環境變化，係為我國外交實務應持續關注與努力的方向。

三、法律執行實效與我國外交戰略之調適

法制化並非提升對台政策的萬靈丹，其實際成效仍可能受到官僚體系運作慣性之制約。從「委任—代理」（Principal-Agent）視角觀察，美國國會（委任人）企圖透過立法強化監督，但行政部門在政策執行與資訊掌握上仍居於優勢地位，難以完全避免資訊不對稱的問題。實務上，行政機關不乏以形式性方式回應法定要求，例如在定期報告中以高度概括、缺乏實務變動的官式文字修飾，表面履行報告義務，實質上卻未更動交往準則。此外，過高透明義務有時反致寒蟬效應，使外交官員因擔憂法律問責而放棄靈活的非正式溝通。

上述現象凸顯了《台灣保證落實法案》的實際效果，亦在於國會能否有效落實持續且具實質內容的審議，發揮穿透行政體系的監督功能。若台灣僅被動承接美方既有政策結果，實際上可能難以突破行政部門在資訊選擇與政策敘事上的主導地位。反之，若能主動提供具體、精準的政策資訊與法律論證，作為國會與行政部門之外的「第二資訊來源」，將有助於縮減資訊落差，亦可強化相關法制化機制在實務運作上之效能。

在此制度環境下，台灣對美外交布局亦須隨之調整。外交工作不宜僅侷限在人際關係導向的行政對接，更應積極參與立法與程序層面的討論。除持續維繫跨黨派友台議員支持外，亦應加強對美國立法程序與行政報告內容的專業分析，並在適當時機主動提供有力資料，確保台灣觀點能在美方審議過程中被充分納入。整體而言，當前我國對美外交工作已轉化結合法律詮釋、程序運作與資訊經營的整體性任務，而非僅限於單向的官員遊說或政策回應。

伍、結論

自1979年《台灣關係法》施行以來，美國對台政策長期建立在行政部門高度裁量的運作模式之上，雖賦予外交執行層面靈活性，卻也伴隨著政策不透明與易受政治變動影響之隱憂。隨著《台灣保證法》及《台灣保證落實法案》的相繼通過，揭示了美國國會開始透過成文法律，針對對台政策的執行提出具體且程序化之要求。

在不觸及主權認定等敏感議題下，此類立法藉由「定期檢視」與「說明報告」機制，將原本屬於行政體系內部裁量的對台交往準則，納入國會監督之中。此一作法實質上展現出「軟法硬化」的制度效果：其一，透過明確的程序義務，使對台政策得以在制度層次上維持穩定性，從而降低政黨輪替或個別政治人物偏好所可能帶來的政策波動；其二，相關互動亦因被正式置入美國國內法的運作脈絡，而獲得更為穩固的正當性基礎。

然而，法律制度之價值在於能否真正落實到現實層面。隨著台美關係逐漸走向法制化，我國外交策略也必須與時俱進，不再僅是被動地配合行政流程，而要主動參與政策檢視與更新。唯有如此，才能在美方權力動態調整的過程中，掌握每一項關鍵細節，讓台灣國家利益真正鑲嵌於美國法制架構，進而爭取到更穩健、更具韌性的制度保障，為台美關係的長期深化奠定更堅實的基礎。

【註釋】

1. *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer (Steel Seizure)*, 343 U.S. 579 (1952).
2. *Zivotofsky v. Kerry*, 576 U.S. 1 (2015).◆