

從《台灣旅行法》的突圍，溯源台美人社群與展望台美關係新賽程

●林昕璇／維吉尼亞大學法學博士候選人

美國參議院日前（2018年2月28日）無異議通過《台灣旅行法》（Taiwan Travel Act），掀起美中台三角關係一番震盪。草案未來僅需再交予總統川普（Donald Trump）簽署，即可正式成為具有拘束力之法律。此項立法程序的大躍進，不啻為台美關係樹立了令人振奮的嶄新里程碑。

本法的催生除了歸功於長年友台的眾議員，亦是外交委員會主席的羅伊斯（Ed Royce）的積極力保，以「台灣人公共事務會」（Formosan Association for Public Affairs，簡稱FAPA）為主的台美人社群暨遊說團體亦功不可沒。

《溯源台美人社群》

現今美台僑界，台裔美國人或美籍台灣人習以「台美人」自稱，叫起來響亮且簡單明瞭，又蘊含著對台灣血緣、文化與土地感情的深厚認同，令人好奇，這個名稱指涉的概念內涵為何？又反映了甚麼樣台灣—美國之間人口移動的發展軌跡？

台灣裔美國人（Taiwanese American）可以初步定義為：「祖先、父母或自身來自台灣的美國籍公民、永久居民或住民。」簡稱為「台美人」。由於「Chinese」在英語語境下既可以表示為「中國人」，也蘊含有「華人」之義，從台灣人的角度來說，特別將自己稱為「台美人」，除了係出於對自身台灣血緣和土地感情認同的強烈主張，另一方面亦有與中華人民共和國公民（中國人）予以區隔的意涵存在。

事實上，相較美國其他族裔，台灣人移民美國的歷史很短，迄今不過一甲子，且遷移的刺激與動能皆來自美國內部國家與社會需求，可略分為三個時期。¹

五十年代，時值第二次世界大戰結束邁入冷戰時期，美俄兩大陣營的軍備競賽和意識形態對立日益尖銳，為了研發核能、太空、科學，美國聯邦政府通過《國防教育法

案》(National Defense Education Act)，藉以提升國內學生的數學與科學水準的同時，也開始積極向外尋求延攬國外優秀人才投入科研，造就了第一批成績優異的台灣研究生，赴美進入各大學深造，畢業後順勢留在美國就業。²

進入七十年代，台美交流日益蓬勃，詹森(Lyndon B. Johnson)總統執政時期的1963年至1969年間越戰正酣，美國青年必須從軍，導致國內大小醫院普遍缺乏醫師，再次為台灣人移居美國打開了一扇機遇之門。當時，「美國國外醫學研究生教育會」每年都會到台灣舉辦「外國醫學研究生資格檢定考試」(Educational Council for Foreign Medical Graduates，簡稱ECFMG)，合格者可到美國的醫院實習或行醫，造就彼時台灣醫學院學生一個個飛往新大陸尋謀另一片天的風潮。1975年越戰結束，美國青年回到本土，醫療體系對外國醫生的需求銳減，台灣醫學院學生的赴美之路也便告終。³

1978年美國宣布與中華民國終止外交關係後為台美關係帶來嚴重震盪，當時許多國內人士紛紛擔憂台灣將有赤化的危險，便開始尋謀各種管道赴美，其中最大宗的兩種途徑，一為依親移民，另一則為投資移民。惟前者因1979年中國與美國建交後，配額需與中國分享故大幅壓縮了台灣申請赴美依親。所幸後來經蔡同榮發起的台灣人公共事務會(FAPA)積極爭取二萬名配額，方才重新開啟了台灣人移居美國的發展空間。⁴

循著台灣人落腳、扎根美國的軌跡，從個人生命經驗以觀，仿若是台灣當代知識份子的一種類型化寫照：中產階級出身、優異學經歷、異鄉求學工作的追索之旅；在更宏觀的歷史脈絡下，也深刻照見台灣的命運，係被牢牢地與美國及其外交政策綁在一起，彼此休戚與共利益攸關。這個蕞爾小島之於東亞地緣政治的特殊性，迫使她的命運猶如一葉浩海孤舟，每每隨著美、俄、中之間的帝國權力競逐起落浮沉。正因如此，「台美人」的身分認同與崛起，更凸顯出台灣人渴求自由、平等、認同，以及與世界連帶的意志之強韌，並未因國際處境險阻而夭折，反而總是在看似山窮水盡的困頓之境，迎難而上化危機為轉機。

《台美關係新賽程》

台美人在美國經過五十年的深耕，早期以鞏固民生和發展商業貿易為主，自1982年起，第一個台灣人公共事務倡議組織「台灣人公共事務會」(FAPA)成立，FAPA試圖在官方外交受阻的困境下，以「草根民主」的方式，由第一代會員在全美各州台灣人聚落成立分會，積極凝聚台灣移民的力量，同時深入美國地方社群，與該州的國會議員建立友好關係。各地分會定期匯集倡議成果，再轉交給位於華盛頓的總部，由總部員工前往美國國會，由下而上推動涉台法案或爭取議員支持。⁵ 截至目前，FAPA推廣保障台美人權益，爭取國際社會與美國對台灣支持的戰績頗豐。其中尤具代表性者有為台美人爭取到二萬五千名移民配額、促美國國會舉辦有關台灣議題聽證會、在國會成立民主委員

會，最大程度的爭取美國國會議員的支持都卓然有成，更促成「國務院技術修正法案」通過，使台美人美國護照出生地可以「台灣」取代「中國」。

如今隨著對台友好的共和黨領政與亞太戰略情勢的轉變，台美關係以國會立法的形式，責成行政部門必須切實執行的情形也逐漸增多，背後亦不乏 FAPA 奔走穿梭的身影，近一年來，《國防授權法》（National Defense Authorization Act，簡稱 NDAA）、《台灣旅行法》分別逐步完成或進入立法程序，促使台美關係走入更實質穩健的階段。

一、2018年《國防授權法》簽署生效—與美方建立長遠互信的戰略夥伴關係

首先，台美軍事交流在 2017 年有重大突破，川普總統於 2017 年 12 月正式簽署《2018 年國防授權法》（NDAA 2018），法案可以歸納為四大重點：（1）軍艦互訪：建立美、台海軍艦艇互訪的適當性與可行性；（2）聯合軍演：未來美方邀請台灣軍隊參與美國本土最大規模的「紅旗」（Red Flag）軍演；（3）軍購需求：針對台灣提出的軍購要價書（Letter of Requests），美國須提出具體的評估報告；最後（4）安全威脅：行政部門須每半年定期向眾院相關委員會簡報台灣面臨的安全挑戰。⁶

自從 2014 年中國以中型艦隊通過宮古海峽，突破第一島鏈以來，中國的軍事擴張對亞洲國家帶來重大安全威脅。台灣與美國並非軍事同盟，但屬於安全夥伴的關係，國防安全事項的法制化與檯面化，將使未來台美軍事交流更具有可預測性及延續性，也將更加凸顯台灣在亞太地區戰略地位的重要性。但是值得注意的是，由於台美軍艦互訪的事務性質，已經涉及《美國憲法》第 2 條第 2 款所定總統獨占的最高統帥和國家唯一外交代表的憲法權力，國會無直接置喙之餘地，因此按照憲法法理，川普在簽署同時聲明表示，最終台美軍艦互訪的落實與否，仍須委諸行政部門的衡酌裁量。⁷

二、《台灣旅行法》準備接棒—打破過去不正常的台美高層互訪限制

日前《台灣旅行法》於參議院外交委員會，除了已經通過生效之《國防授權法案》外，美國參議院更進一步於 2018 年 2 月 28 日通過《台灣旅行法》草案，未來本草案一旦成法，台美高層互訪，尤其是向來被禁止進入華盛頓特區的台灣總統、副總統、外交部長、國防部長等四位高敏感度的重量級政治首長，可望獲得解禁。

《台灣旅行法》的立法突圍，具有雙重歷史意義。首先，回顧過去，自 1979 年美國與中華民國終止外交關係後，台灣的總統、副總統、行政院長、外交部長與國防部長至今無法訪問華府；美國過去雖曾派閣員訪台，但通常避開敏感的國防、外交官員，多以商務、教育等方面交流為主。此一法案試圖拉高台美之間更多高層級的政府官員互訪，建立更實質穩固的互動關係。

第二個重要意義則展現在涉台法案於美國立法程序上的重大突破。質言之，國會部門與政策黨派隨選舉更迭的行政部門不同，向來都是台灣較為友善而堅定的盟友。而相較於眾議院，以 FAPA 為首的台灣遊說團體，與參議院的議員關係不若眾議院鞏固，對

參議院議員的立場及其表決意向掌握程度較低。如今涉台法案可以突破參議院委員會，甚至是參議院全院表決的防線，從國會議事歷史來說，也值得記上一筆。

惟在一片《台灣旅行法》突圍的歡呼聲中，也有論者指出美方如此破天荒加速推動立法，目的係為了藉台灣遏制中國，抑或作為美中關係槓桿操作的工具。蓋去（2017）年 12 月由美國國防部發布的最新國家安全戰略報告，明確將中國和俄羅斯定位為「戰略競爭對手」和「修正型強權」；⁸再者，美國人口研究所所長毛思迪（Steven Mosher）近日發表新書《亞洲的霸凌者：為什麼中國對世界秩序是新的威脅》，稱中國的大一統零和世界觀，已對美國帶來威脅等現象顯示⁹，中國的軍事霸權擴張，是美方對涉台法案態度產生重大逆轉的關鍵因素。因此，台灣在樂見《台灣旅行法》立法突圍的過程中，也必須認知到美方態度轉變的重要事實背景，方能對幽深複雜的美中台關係有更深入全盤的掌握。

三、《2017、2018 國防授權法》與《台灣旅行法》之法拘束力應予區辨

《台灣旅行法》在 2018 年 2 月 28 日這個歷史時刻，緊接著《國防授權法》（簡稱 NDAA）的腳步，於美國參議院全院表決順利通關，為台美關係揭開新紀元。

這兩部即將改變台美關係和亞太戰略部署的關鍵法案，雖皆由美國國會通過，實則具有不同程度的法律規範效力。

追溯歐巴馬總統於 2016 年底簽署之《2017 年國防授權法》就已顯露美方試圖將台美軍事交流制度化與法制化的端倪，¹⁰ 直至 2017 年底川普簽署通過《2018 年國防授權法》，更進一步增添了台美間軍艦互訪、聯合軍演及加強軍購的明文規定。

但必須區辨的是，《國防授權法》係國會每年授權國防部預算之籌劃、編造、撥用的總括性聯邦法律，近兩年雖將台美長期檯面下操作的軍事軍購入法，也僅只是在 Section 1284（2017 NDAA）、Section 1259（2018 NDAA）等章節條款中聊備一格，並非直接針對台灣的規範性立法，實效性仍需視後續美國國防部的具體執行狀況而定。再者，此等類似預算案性質的授權法，本身並無強制行政部門具體執行的拘束力，至多僅具有責成行政部門應予尊重的建議性質，且必須逐年經國會授權更新。

相較之下，2 月 28 日參議院無異議通過，交予川普簽署在即的《台灣旅行法》，方才稱得上是一部以台灣為規範主體，不折不扣繼《台灣關係法》生效以來睽違近四十年，美國再度以具有法律拘束力的戰略行動來正視並處理台灣問題的轉折點，其重新定義台美關係與促成台美關係朝向正常化發展的重要意義，不言可喻。

另一方面，從台灣的角度出發，《國防授權法》與《台灣旅行法》，勢必影響未來台灣對美政策的設定和相關情治軍事法案的修正改革。更長遠來說，或許也有可能替有朝一日可能成形的美日台（軍事）同盟奠定了最初步的基礎。總括而言，從《台灣旅行法》的奏捷，至少可以從中窺見現階段美中之間權力角逐的情勢演變，已將台灣逐漸推

向一個令美方無法放棄而亟欲鞏固的優勢戰略位置。而《國防授權法案》與《台灣旅行法》則扮演架橋銜接的中介環節，為台美關係進一步深化落實所必須的法制化進程，揭開了序幕。

行過一甲子，屬於台灣人的「美國夢」，微縮了台灣在國際上顛沛流離的命運，悠悠訴說著台灣人如何在飄洋海外安身立命之際，同時審視自己對更廣泛的社會與政治體系做出的承諾，維繫台美關係藉以維護台灣安全與存續的艱鉅任務。台美人一甲子的美國夢，不僅僅只是一群乘風破浪的冒險家，向外尋求優裕生活的遷移史，更象徵著一個以民族為繫的「想像共同體」的成形、存續、延伸與盛放。

【註釋】

1. 楊遠熏，〈台美族裔的故事（上）〉，《海外台灣人的故事》，2017年7月25日，<http://overseas-tw.blogspot.com/2017/07/blog-post_25.html>。
2. 同前註。
3. 同前註。
4. 同前註。
5. 林捷，〈從《台灣旅行法》，看見台美人的草根外交〉，《天下獨立評論》，2017年10月25日，<<https://opinion.cw.com.tw/blog/profile/52/article/6265>>。
6. “H.R. 2810-National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2018,” 115th Congress (2017-2018), <<https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/2810/text>>.
7. “Statement by President Donald J. Trump on H.R. 2810,” *National Security & Defense*, December 12, 2017, <<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-president-donald-j-trump-h-r-2810/>>.
8. 陳隆志，〈美、中進入新的競爭時代與台灣的未來走向〉，《新世紀智庫論壇》，第80期，2017年12月30日，頁5。張加，〈美國安報告出爐 川普直指大陸「戰略競爭對手」〉，《聯合新聞網》，2017年12月18日，<<https://udn.com/news/story/11311/2882603>>。
9. 斯洋，〈美國學者稱 習近平夢想是世界噩夢〉，《VOA美國之音》，2018年1月19日，<<https://www.voacantonese.com/a/china-dream-world-order-20180119/4215106.html>>。
10. “S. 2943-National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2017,” 114th Congress (2015-2016), <<https://www.congress.gov/bill/114th-congress/senate-bill/2943/text>>。◆