

臺灣旅行法的性質與意義

丁樹範*

引起美國的中國大陸研究圈與兩岸高度注意的《臺灣旅行法》(Taiwan Travel Act)已於本(2018)年3月16日被美國總統川普簽署而生效。本文將討論這個法的意義，以及其對未來美國與兩岸的複雜關係可能造成的影響。

性質

和維持美臺關係基礎的《臺灣關係法》一樣，《臺灣旅行法》毫無疑義的確已成為美國法律的一部分，其法律編號是PL(Public Law)115-135。既然是法律，基於依法行政原理，行政部門必須執法，以免被控訴不作為。但是，許多人認為此法不具約束力，是多此一舉。其原因為何？

其問題出在此法的行文用詞和內容。整個《臺灣旅行法》內容極為簡短，其篇幅不到一頁的A4紙張。主要內容才三條，其分別是：第一，允許美國各層級官員，包括國家安全部門、高階將領、及其他行政部門官員，到臺灣和臺灣的相關官員見面；第二，允許臺灣的高階官員進入(Enter)美國，並在適當尊嚴下和美國國務院、國防部、及其他內閣機構官員見面；第三，鼓勵臺北經濟文化代表處，或任何臺灣官方

* 作者為國立政治大學名譽教授暨兼任教授。

在美國的派出機構，在美國執行公務，包括美國國會議員，美國聯邦、州、或地方官員、或任何臺灣高階官員參加的活動。

要注意的是，在列出上述三條政策陳述之前，有一句總括的陳述。這個總括的陳述是：「美國的政策應該是」(It should be the policy of the United States to--)。也就是說，整個《臺灣旅行法》強調的是美國行政部門「應該」(Should)做的事情，而不是「要」(Shall)做的事情。一個字的用詞使得該法保留彈性成為缺乏實質意義的法律文，賦予總統很大的自主權決定該如何執行該法律。也使得該法律被評為不具約束力，目的在於表達國會的意向。

某種程度而言，該法的要求只是重述既有的作為，而缺乏實質的突破。以第二條而言，我國行政部門高階官員進入美國早已不是問題。李登輝總統在其母校康乃爾大學演講，陳水扁總統在紐約遊覽，馬英九總統和蔡英文總統過境美國時都入境美國，這都是進入美國；外交部長到美國主持駐美各處工作檢討會；國防部長出席在美國舉行的美臺商會(US-Taiwan Business Council)年會。凡此，都是我國行政部門高階官員進入美國的例證。

但是，上述我國行政部門官員自1979年美國和我國斷交後迄今都不能進入華府地區。這才是關鍵問題所在，不能進入華府，而不是不能進入美國。當時，美國行政部門自我設限，規定我國總統、副總統、行政院長和副院長、及外交和國防部長都不能進入華府地區。另外，我駐華府代表不能進入國務院洽公；我駐美代表處和雙橡園不能懸掛國旗等。這些自我設限不一而足。

這表示，第二條的條文沒有碰觸到問題的核心。不能否

認的是，隨著我歷任駐美國代表的努力交涉，及美國行政部門的努力協助，上述的部分限制已逐漸取消：我駐美代表已能進入國務院洽公，也能在雙橡園舉行國慶慶祝活動並升旗等。只是，上述官員進入華府地區的限制依舊存在。

第一條的問題比較大。這也涉及美國的自我設限：1979年斷交後美國高層官員，特別是政治任命的助理部長和首席副助理部長級（相當於我國司、局長和副司、局長級），禁止到臺灣訪問。1994年後，部分限制已被取消。例如，美國貿易代表署、商務部、和環保署等政治敏感度低的行政部門已能派遣高層官員訪問臺灣，而政治敏感度高的部門，如國務院、國防部、和國家安全委員會等機構，其高層官員仍被禁止到臺灣訪問。

第三條也有問題。限於沒有正式外交關係，特別是北京的打壓，我駐美代表比較難參加各國駐美國大使出席的各種官式活動。但，我駐美代表和管員利用各種時機，參加各種活動，以普遍廣泛地和美國各層面建立起連繫。甚至，利用出席高層美國行政官員可能出席的各種場合設法建立對話管道。典型的例子是出席祈禱早餐會。

從上面的分析可以得到這樣的結論。第一，該法內容不具體不明確，沒有指出要具體改進之處。例如，第二條不應該說允許臺灣的高階官員進入美國，而應該說允許臺灣的高階官員進入華府地區。第二，該法只強調「應該」的作為。比較好的行文是強調「要」的作為。因此，該法只是表達了國會的善意意向，卻沒有透過具體的行文達到約束行政部門。難怪該法被認為對行政部門缺乏約束力，是多此一舉。

意義

然而，該法通過的政治環境有其重要觀察意義。該法首次被美國眾議院和參議院於2016年9月分別提出。不久，美國進行總統和國會選舉：川普當選總統，國會兩院仍由共和黨掌握多數。2017年1月及5月該法草案分別於兩院再被提出，並順利地在兩院通過。在眾多揣測下川普總統主動於2018年3月16日簽署該法律使之生效。

除了川普在美國反體制潮流下當選總統，凸顯出川普可能採取和既有體制不同政策外，其他因素也逐漸塑造新的環境，影響美中關係的走向，把臺灣帶入美中競逐關係。特別是習近平主導下的中國大陸因素。也就是說，美國近一、二年的諸多看似友臺政策其實反應美國視角下習近平主導中國大陸崛起的因素。

歐巴馬在任時對於臺灣政策的基本原則是，儘量把臺灣議題從美國和中國大陸互動因素分離開來。也就是說，儘量把美臺關係和美中關係分開平行處理，而不把三者關係相互糾葛在一起。這個政策的推動有配合的條件：胡錦濤雖曾一度宣傳和平崛起，但可能意識到和平崛起的敏感性而改為推動和平發展；對內部，則推動和諧社會，雖然中共的政法委系統在維穩前提下大肆擴權。在臺灣，馬英九總統推動九二共識，而能維持和中共領導人穩定關係。在三者皆能溝通，且胡錦濤採取相對韜光養晦的對外政策，臺灣能自外於美中競爭關係。

習近平自2012年成為最高領導人後，上述的平衡開始被打破。習近平以民族主義為號召鼓吹中華民族偉大復興，並在對外政策方面採取積極有所作為。在內政上越來越緊縮，

而且大肆拘捕境內的維權人士和律師，高度打壓人權；在經濟方面，中國大陸不但沒有更開放，反而更採取重商主義和保護國內市場，強力要求西方高科技企業交出技術以進入中國大陸市場；在軍事上，中國大陸軍隊開始在海外設立軍事基地，甚至，其軍隊在印度洋到太平洋的活動日益增加；在文化方面，則利用龐大的國家資源把手伸進西方大學和社會以影響西方的民主價值；甚至，因為蕭建華事件，美國開始擔心中國大陸的情治單位向美國滲透。凡此發展，皆使美國對中國大陸的發展越來越顧慮。

去年中共 19 大的發展可能是美國顧慮的分水嶺。中共的 19 大沒有推出習近平的接班人，顯示習近平的任期將超過鄧小平立下的領導人任期兩任的慣例。某種程度而言，這是開政治的倒車。這使美國諸多政治菁英和中國大陸研究群對習近平和中國大陸徹底失望和挫折。再加上前述的習近平諸多政策作為，臺灣議題逐漸被動地被帶入美中關係。也就是說，習近平越要有所作為，臺灣議題將可能更被凸顯。

其實，美國決策菁英對中國大陸的不滿在歐巴馬總統任期末期已逐漸浮現，而且主張對中國大陸應該採取比較強硬態度的共識逐漸成形。只是，這個共識在川普當選後暫時消失，因為人們不知道川普的整體政策會是什麼，也不知道川普的不可預測，以及其喜歡做交易的個性會有什麼影響。但是，在中共 19 大後，特別是川普訪問中國大陸以後對中國大陸的經貿政策越來越不滿時，之前暫時消失對中強硬的共識再度出現。

以川普對中國大陸發動的貿易制裁為例，很高比例的政治菁英贊同應該對中國大陸強硬。甚至，一些大企業也認同對中國大陸的強硬政策，因為這些企業擔心技術流失。但

是，他們不贊同美國片面的貿易制裁；他們主張應該先聯合美國盟友形成聯合陣線共同應付中國大陸以市場進入壓迫西方企業釋出技術的做法。因此，共識是強硬，問題是如何強硬，及哪個領域強硬。

前面提到，習近平越要有所作為，臺灣議題就可能越凸顯，不論臺灣的執政者是誰。這涉及美中關係的一個基本問題，且這個基本問題完全超出臺灣的掌握。那就是美中兩邊的權力競逐。美中自 1972 年開始正式交往以來，美國對中國大陸始終有一個期望：透過和中國大陸的交往，並把中國大陸拉入西方國家建立起來的世界貿易體系，中國大陸會改變其體制，在政治、經濟、或社會逐漸採取和西方類似的制度。然而，事與願違；隨著中國大陸的崛起，特別是中共 19 大後，中國大陸和西方的距離越來越遠。

這使美中關係越來越複雜，美中關係變成全面競爭的狀態。在權力關係上，中國大陸崛起使其將成為另外一個足與美國匹敵的超級大國。在制度上，中國大陸受惠於第二次世界大戰後西方發展出來的經濟制度，但發展出權威加準自由經濟制度的北京共識，開始把此制度向全世界擴散；甚至，在價值方面，雙方面臨民主與威權的對立。換言之，中國大陸崛起迄今，美中關係之爭已經不再限於經濟數據的多寡，也不僅是單純的權力之爭，而是已經擴散到所有議題和領域。

美中進行全面競爭之際，中共軍隊在臺灣周邊海域及太平洋的活動，也把臺灣捲入美中競爭漩渦。從馬總統執政末期開始，中共軍機軍艦開始繞行臺灣以進行各種演訓。其官方說法是沒有特別針對目的的演訓需要，但是，這涉及一個根本問題：這是否是以非和平方式處理臺灣議題？

和平方式處理臺灣議題是一個敏感議題。北京從來沒有承認其答應美國以和平方式處理臺灣議題，但是，雙方於1979年建交時這是一個關鍵議題。美國的說法至少是，期待中國大陸以和平方式處理臺灣議題。1995/96年臺海危機時，中共軍隊對臺進行兩次導彈試射的威脅，並在東山島進行大規模登陸演習，期待影響臺灣總統選舉。直到2000年總統選舉以後，意識到軍事威脅無法影響總統選舉，才把演習移到內陸省分。但那幾年內，中國威脅論聲音高漲，使北京領導人花費很大力量才消弭這個論點。

2016年5月蔡總統就任後，軍機和軍艦繞行臺灣變得更頻繁。依據媒體報導，除三月底四月初有一至二次外，其軍機和軍艦都在臺灣的防空識別區外，以表示不挑釁和節制。雖然其官方媒體強調例行演訓屬性，但是，其軍機和軍艦頻繁繞行臺灣仍具傳達政治和軍事意義，包括向美國顯示其已具備執行反介入和區域拒止能力，並警告執政的民進黨政府。

隨著中共軍機頻繁繞臺，這是否代表非和平方式處理臺灣議題的問題開始在美國國安圈出現。習近平的諸多宣示和作為提升這個疑慮。這包括：到本世紀中葉把中國大陸建設成社會主義現代化強國，似乎預示統一時間表；取消兩個任期慣例，及把習近平思想寫入黨章和憲法，使他必須證明他能對中華人民共和國歷史做出貢獻，尤其統一臺灣是最大的貢獻。凡此，都對美國總統構成不小的壓力，也給美國的反中人士強化和臺灣關係很好的藉口。因為臺灣議題涉及美國的信譽、日本的選擇和聯盟體系、及美國在本地區領導地位等。

未來觀察重點

中國大陸進入習近平時代，美中關係進入全面競爭的階段。中國大陸崛起代表的權力變化是關鍵，習近平接任領導人則是催化劑。權力之爭是不顧盟友與否的；1980年代末，當日本第一變成預期時，美國開始棒打日本（bashing Japan），雖然日本是美國盟友，同屬民主陣營而享有共同的價值。

美中進入全面競爭，再加上中國大陸頻繁的軍機繞臺，給美國政府不小的壓力，也給美國反中人士強化和臺灣關係的藉口。這把臺灣帶入競爭的漩渦。《臺灣旅行法》似乎是個起點，美國行政部門近日宣布同意透過商售過程使臺灣能製造潛艇可能是後續諸多措施的一部分。這是臺灣強化和美國關係的機會。

但是，強化和美國關係不應該只是目的。我們應該設想透過這個關係要做什麼。臺灣今天面臨許多難題，從經濟到安全都有，而經濟和安全又密切相關。在臺美交流層次可能升高之際，我們必須先充分地做好功課，因為高層交流只是個象徵儀式，儀式之前工作階層的密切磋商則是基礎。

中國大陸也有該注意的事。未來美中競爭臺灣被動捲入的機率將越來越高。問題是中國大陸動輒要拿臺灣出氣嗎？拿臺灣出氣是否只有反效果？或，在崛起之際中國大陸已完全不在乎？崛起應該不只是有亮眼的各種經濟數據，還應有其他有更高價值的東西支撐，這是中國大陸處理各種問題所應思考的。