

国际问题研究报告

2023 年第 23 期 总第 117 期

山东大学国际问题研究院 山东大学东北亚学院

印太战略框架下美国国会涉台法案进程与趋势研究（上）

拜登政府执政以来，在炒作台海危机的同时，连续推出数项涉台法案，试图将“以台制华”作为“小院高墙”战略的博弈重心。2022 年 2 月 12 日，拜登政府公布了《美国印度-太平洋战略》文件，将“台海问题”作为首要安全关切，将台美关系作为对中国实行有效遏制的关键，强调与盟友伙伴以及地区多边组织的“集体努力”，推动盟友对华实施“集体威慑”。随着印太战略的更新、升级，台湾在拜登政府“对华战略竞争”决策部署中的重要性不断上升。特别是自 2022 年中期选举后，美国国会密集出台了众多对台法案，旨在从安全、经济、外交三个领域重塑行政当局的对台政策，加强对台湾地区的控制，加速台湾与大陆的脱钩，架空“一中原则”，将台湾纳入到印太战略框架中。

一、美国会近期涉台提案立法进程及战略部署

自拜登政府发布《印太战略》文本后，第 117 届国会（2021-2022 年）和 118 届国会（2023-2024 年）密集发起了大量涉台法案（如表 1、表 2）。特别是 2022 年中期选举结束之后，在第 118 届国会中共和党在掌控众议院多数位置后，涉台提案在数量和力度更加激进，议员团访台行动在频率和层级上都有所提升，其在“涉台问题”中的核心驱动功能进一步加强，持续加大干涉台湾问题的力度，试图将美对台政策由“战略模糊”（strategic ambiguity）转向“战略清晰”（strategic clarity），重塑美对台立场，突破白宫为防止中美正面冲突的灾难性后果设置的原则底线。

	名称	提案时间	性质	类别	进程
1	S.2057 - 118 th Congress - A bill to require the Secretary of Defense to deliver on foreign military sales to Taiwan	2023.06.20	议案 (bill)		待审议
2	S.1997 - 118 th Congress - Taiwan Peace Through Strength Act of 2023	2023.06.14	议案 (bill)		待审议
3	S.1241 - 118 th Congress - Taiwan Cybersecurity Resiliency Act of 2023	2023.03.20	议案 (bill)	军事与网络安全	待审议
4	S.4331 - 117 th Congress - Strengthen Taiwan's Security Act of 2022	2022.05.26	议案 (bill)		第 117 届国会结束前未完成审议
5	S.4129 - 117 th Congress - Taiwan Peace Through Strength Act of 2022	2022.05.03	议案 (bill)		第 117 届国会结束前未完成审议
6	S.4035 - 117 th Congress - Taiwan Weapons Exports Act of 2022	2022.04.07	议案 (bill)		第 117 届国会结束前未完成审议
7	S.Res.91 - 118 th Congress - A resolution expressing the sense of the Senate on the value of a tax agreement with Taiwan.	2023.03.02	简单决议案 (resolution)	经济贸易	待审议
8	S.Res.715 - 117 th Congress - A resolution expressing the sense of the Senate on the value of a tax agreement with Taiwan	2022.09.29	简单决议案 (resolution)		第 117 届国会结束前未完成审议
9	S.1513 - 118 th Congress - A bill to direct the Secretary of State to seek to enter into negotiations with the Taipei Economic and Cultural Representative Office to rename its office the "Taiwan Representative Office", and for other purposes.	2023.05.10	议案 (bill)	“外交”承认与国际空间	待审议
10	S.5053 - 117 th Congress - A bill to provide for the meaningful participation of Taiwan in the International Civil Aviation Organization (ICAO)	2022.09.29	议案 (bill)		第 117 届国会结束前未完成审议
11	S.4843 - 117 th Congress - Taiwan Symbols of Sovereignty (SOS) Act of 2022	2022.09.13	议案 (bill)		第 117 届国会结束前未完成审议

12	S.1074 - 118 th Congress - Taiwan Protection and National Resilience Act of 2023	2023.03.30	议案 (bill)		2023年6月13日移入参议院立法日历
13	S.1027 - 118 th Congress - STAND with Taiwan Act of 2023	2023.03.29	议案 (bill)		待审议
14	S.770 - 118 th Congress -Taiwan Democracy Defense Lend-Lease Act of 2023	2023.03.09	议案 (bill)		待审议
15	S.481 - 118 th Congress -Deterring Communist Chinese Aggression against Taiwan through Financial Sanctions Act of 2023	2023.02.16	议案 (bill)	对华针对性应对	待审议
16	S.477 - 118 th Congress - Taiwan Invasion Prevention Act	2023.02.16	议案 (bill)		待审议
17	S.5265 - 117 th Congress -Taiwan Protection and National Resilience Act of 2022	2022.12.15	议案 (bill)		第 117 届国会结束前未完成审议
18	S.4652 - 117 th Congress -Taiwan Democracy Defense Lend-Lease Act of 2022	2022.07.28	议案 (bill)		第 117 届国会结束前未完成审议
19	S.4428 - 117 th Congress - Taiwan Policy Act of 2022	2022.06.16	议案 (bill)	综合性法案	2022年9月15日移入参议院立法日历，但在第 117 届国会结束前未完成全部立法进程

表 1 《印太战略》发布后美参议院涉台法案，笔者自制

	名称	提案时间	性质	类别	进程
1	H.R.5072 - 118 th Congress - Taiwan Peace Through Strength Act of 2023	2023.07.28	议案 (bill)		待审议
2	H.R.2756 - 118 th Congress - Taiwan Cybersecurity Resiliency Act of 2023	2023.04.20	议案 (bill)		待审议
3	H.R.1127 - 118 th Congress - United States-Taiwan Advanced Partnership Act of 2023	2023.02.21	议案 (bill)	军事与网络安全	待审议
4	H.R.8842 - 117 th Congress - Accelerating Arms Transfers to Taiwan Act	2022.09.15	议案 (bill)		第 117 届国会结束前未完成审议
5	H.R.8029 - 117 th Congress - Taiwan Weapons Exports Act of 2022	2022.06.13	议案 (bill)		第 117 届国会结束前未完成审议
6	H.R.4729 - 118 th Congress - Taiwan Tax Agreement Act of 2023	2023.07.19	议案 (bill)		待审议
7	H.R.4004 - 118 th Congress - United States-Taiwan Initiative on 21 st -century Trade Agreement Implementation Act	2023.06.12	议案 (bill)	经济贸易	2023年8月7日立法
8	H.Res.449 - 118 th Congress - Expressing the sense of the House of Representatives on the value of a tax agreement with Taiwan	2023.5.25	简单决议案 (resolution)		待审议
9	H.R.3171 - 118 th Congress - Taiwan Representative Office Act	2023.05.10	议案 (bill)		待审议
10	H.R.2308 - 118 th Congress - To provide for a limitation on availability of funds for Department of State, Administration of Foreign Affairs, Payment to the American Institute in Taiwan for fiscal year 2024	2023.03.29	议案 (bill)	“外交”承认与国际空间	待审议
11	H.R.1176 - 118 th Congress -	2023.02.	议案 (bill)		2023年7月25日众议

	Taiwan International Solidarity Act	24				院无异议通过，7月26日提交至参议院对外关系委员会
12	H.R.540 - 118 th Congress - Taiwan Non-Discrimination Act of 2023	2023.01.26	议案 (bill)			2023年2月28日金融服务委员会通过其修正案
13	H.Con.Res.10 - 118 th Congress - Expressing the sense of Congress that the United States should resume normal diplomatic relations with Taiwan, negotiate a bilateral free trade agreement with Taiwan, and support Taiwan's membership in international organizations.	2023.01.25	共同决议案 (concurrent resolution)			待审议
14	H.R.9700 - 117 th Congress - Taiwan Status Diplomacy Act	2022.12.30	议案 (bill)			第117届国会结束前未完成审议
15	H.Res.352 - 118 th Congress - Expressing the sense of the House of Representatives on the importance of a unified transatlantic role in deterring the Chinese Communist Party from disrupting the peace and stability in the Taiwan Strait.	2023.05.02	简单决议案 (resolution)			待审议
16	H.R.2449 - 118 th Congress - Taiwan Protection and National Resilience Act of 2023	2023.03.20	议案 (bill)			对外关系、军事、拨款、能源和商业委员会审议完成，2023年4月7日提交至创新、数据和商务小组委员会待审议
17	H.R.2372 - 118 th Congress - STAND with Taiwan Act of 201923	2023.03.29	议案 (bill)	对华针对性应对		待审议
18	H.R.1330 - 118 th Congress - Taiwan Democracy Defense Lend-Lease Act of 2023	2023.03.01	议案 (bill)		待审议	
19	H.R.803 - 118 th Congress - Pressure Regulatory Organizations to End Chinese Threats to Taiwan Act	2023.02.02	议案 (bill)			2023年2月28日金融服务委员会通过其修正案
20	H.R.8631 - 117 th Congress - Taiwan Democracy Defense Lend-Lease Act of 2022	2022.07.29	议案 (bill)			第117届国会结束前未完成审议
21	H.R.554 - 118 th Congress - Taiwan Conflict Deterrence Act of 2023	2023.01.26	议案 (bill)			2023年2月28日金融服务委员会通过其修正案
22	H.R.9598 - 117 th Congress - Taiwan Protection and National Resilience Act of 2022	2022.12.15	议案 (bill)			第117届国会结束前未完成审议
23	H.R.8631 - 117 th Congress - Taiwan Democracy Defense Lend-Lease Act of 2022	2022.07.29	议案 (bill)			第117届国会结束前未完成审议
24	H.R.9010 - 117 th Congress - Taiwan Policy Act of 2022	2022.09.28	议案 (bill)	综合性法案		第117届国会结束前未完成审议
25	H.R.1159 - 118 th Congress - To Amend the Taiwan Assurance Act of 2020 to require reviews and updated reports relating to the Department of State's Taiwan Guidance	2023.02.24	议案 (bill)	修正补充		2023年3月22日众议院无异议通过，3月23日提交至参议院对外关系委员会

表2 《印太战略》发布后美众议院涉台法案，笔者自制

需要说明的是，议案不同于简单决议案与共同决议案，提出后需要经过两院表决，表决通过后再呈交总统签署两院协商一致的草案版本，即形成对行政当局具有法律约束力的公法，从而长期影响美国内政外交政策。具体来看，涉台立法提案多数为具有法律约束力的议案（bill），仅代表国会政策立场与意见的简单决议案（resolution）和共同决议案（concurrent resolution）只有五项。从国会涉台法案的分析来看，美国旨在从以下几个层面实现对台战略部署，意图实质性的提升美台关系，将台湾作为“制华排中”的筹码：

第一，常态化、合法化非限制性对台军售，全面强化台湾防卫能力。《2023 年财政年度国防授权法》中的涉台篇幅罕见长达 50 页，其中纳入的《强化台湾韧性法》首次授权美国为台湾制定具体的国防现代化计划，通过“外国军事融资”（FMF）和“总统提款授权”（PDA）对台湾提供从 2023 年至 2027 年每年 20 亿美元的无偿军事援助和至多 10 亿美元的防卫设备；《2024 年财政年度国防授权法》要求美国政府为台湾军队建立“全面性的训练、咨询及系统性的能力建设项目”，扩大双方在军事网络安全活动的合作；2022、2023 年版本的《通过实力促进台湾和平法案》要求美国防部就台防卫作战计划进行年度评估，并以此拟定批准售台的设备、技术能力清单。该法案还要求修改《与台湾关系法》中规定“美方仅可对台贩售防御性武器”的限制性条款。此外，两院在 2023 年提出的更新版本指示美财政部成立“台湾重要弹药添购基金”（TCMAF）以丰

富台湾的弹药资源库存；同样，2022年5月参议院《加强台湾安全法》也要求国防部就对台防卫作战计划进行年度评估与报告，并提议美国防部与台湾“国防部”密切协商针对台湾的军事援助计划；2022年4月参议院《台湾武器出口法案》提议比照北约成员国加速美国国会对台军售的审查时间，消除行政障碍，切实提升台湾在美国军售制度中的地位；2022年9月众议院跨党议案《加速军备转让台湾法》提出了三项重要目标，包括优先递交台湾美国的多余防卫物品（EDA）、要求美国防部长使用“特别防卫采购资金”（SDAF）以加速台湾的武器采购以及授权美国国防部在台湾设置战争储备库存。近些年的国防授权法中的涉台条款和对台军事法案愈发具有针对性，力图从武器装备、训练咨询和联合演习等方面全方位地提升台军事能力和在美军售制度中的地位，重视行动而非口号，充分挖掘台湾作为阻遏中国和运作“太平洋威胁倡议”筹码的潜力。

第二，通过经济伙伴关系鼓动岛内“倚美抗中”倾向，获取对台高科技产业主导权。2023年7月，美国国会参议院通过了跨党派提案《2023年台湾租税协定法案》（Taiwan Tax Agreement Act of 2023），授权美国在台协会（AIT）洽谈租税协定。法案表示，该协定将有助于解决双重课税问题，并在促进双边贸易投资、强化双边关系、鼓励其他国家增进与台湾的经济联结上扮演关键角色；2023年8月7日，《美台21世纪贸易倡议首批协定实施法》正式完成谈判、签署立法，该协定涵盖贸易便利化、农业、劳工权益、数字贸易及非市场经济政策等11个议题。其中，“非市场经济政策”

议题指向性十分明确，该部分条款有助于阻碍两岸自由贸易协议的发展，推动两岸经济脱钩。但是此次涉及的议题大多属于制度性开放与标准调和方面的议题，并不包含关税、投资及开放市场的谈判，在促进投资、扩大贸易上的效果具有局限性。此前，美国联合盟国推动建立的印太经济框架（IPEF）未纳入台湾引发台湾当局的不满和岛内舆论批判，此次倡议采取双边合作协商的形式可以有效满足台湾对提升对美经贸战略地位、巩固双方经贸伙伴关系的要求，深化美对台经济发展与社会治理模式的影响。另外，美国意图通过官方经济倡议与台湾当局持续建立实质性的联系，进一步虚化、架空“一中原则”。同时，该协定有效利用了台湾试图拓展国际经济空间、参与国际经贸合作机制、扩大与全球经贸联结的期望，以实现美国在亚太地区对中国的经济围堵效应，保证对台高科技产业的主导权，利用 CPTPP、IPEF 对接该双边倡议建立“去中排华”的全产业链。

第三，协助并保障台湾“有意义地参与”国际组织与国际事务，将作为国际共识的“一中原则”引导为“损害国际社会利益”的舆论曲解。2022年9月，美参议院议员重提《台湾主权象征法》，提议允许台湾外交及军事人员在美从事公务时展示“青天白日旗”并穿着军服以彰显“主权”；2022年10月，美参议院议员提出跨党派议案要求美国政府协助台湾“有意义地参与”国际民航组织（ICAO），要求美国驻 ICAO 代表在下届大会上寻求就台湾参与该组织的议题进行表决，国会两党议员多次表态称：“将台湾排除在这

些国际组织之外不符合中国的利益，也不符合国际社会利益”；2022年12月，众议院推出《台湾地位外交法》直接要求美国政府“澄清对台湾主权立场的法律依据，区分‘一中原则’与‘一中政策’”，明确表明“‘一中政策’并非承认台湾是中国的一部分”，公然篡改历史和政治承诺；2023年1月，美众议院议员提出《不歧视台湾法案》，呼吁美国政府支持台湾加入国际货币基金组织，“确保台湾声音在国际金融决策中被听见”；2023年5月，美国两院议员重提《台湾代表处法案》，法案要求美国应对台提供与其他国家同等的“实质性”外交待遇，并依此将驻美“台北经济文化代表处”更名为“台湾代表处”；2023年7月，美众议院无异议通过《台湾国际团结法案》，主张1971年联合国大会通过的第2758号决议内容不涉及台湾在联合国的法律地位或任何关于台湾主权的声明，意图扭曲联大决议、为台湾当局在联合国及相关专门机构中获得席位开启空间。

第四，直接渲染中国作为“异质性国家”对台美关系及台湾安全的军事“威胁”，以针对性应对配合“以台制华”的战略目标。2023年2月，两院共同提出《2023年与台湾站在一起法案》，提议在台湾遭受“人民解放军及其代理人”的军事威胁时，对中国采取全面性的经济和金融制裁；同月，美众议院议员重提《2023年台湾冲突阻遏法》，旨在授权美财政部在台湾地区发生冲突或有迹象发生冲突的前提下，禁止金融机构对中国官员及其家属提供服务，彻查并公布其在美资产状况。参议院议员则重提《防止台湾遭入侵

法》，明确并强化一旦台湾遭受中国直接攻击或台湾局势紧急时美国捍卫其“民主盟友”台湾的军事承诺；2023年3月，两院重提《台湾民主防御租借法案》，直接表明“授权美国政府在必要时租借武器给台湾”的目的是保护居住其中的台湾与美国公民免受中国军队的潜在侵略；2023年4月，两院同步提出《台湾网络安全韧性法案》，旨在加强台湾网络安全，扩大美军与台湾部队的合作，以“抵御来自中国的网络攻击和安全威胁”；2022年末及2023年上半年，两院多次提出《保护台湾与国家韧性法案》并于6月由参议院外委会表决通过，法案要求美国国防部、商务部、国务院及其他联邦机构就“大陆侵犯台湾”拟定完整性制裁战略。

第五，强化台湾的战略定位，系统性破坏“一个中国”共识，损耗中美关系正常发展的政治基础和原则底线。2022年9月，美参议院外交委员会通过了《2022年台湾政策法》，该法案是美国重塑对台对政策由“战略模糊”至“战略清晰”的转折点，该法案强调“美国有责任保护台湾，同时要确保台湾有决定自己未来的权利”。拜登政府上台后，国务院虽多次重申“支持‘一个中国’政策”，但从未放弃协助台湾增强“防卫反击”能力、争取“国际生存空间”的努力。然而，《2022年台湾政策法》开始突破“一个中国”这一中美关系发展的政治基础和和原则底线。《台湾主权象征法》、《不歧视台湾法案》、《台湾国际团结法案》和《要求将台湾纳入国际民航组织的法案》均为该法案的延伸性法案，不同于授权军事融资、优先转让国防资源、给予台湾“非北约盟友”待遇等具体条

款，此类“象征性”法案和条款着重强调改变台湾当局法理定位和国际地位的立场诉求，系统性地破坏“一个中国”原则。

（撰写：杨延龙，山东大学国际问题研究院专任研究员；高小涵，山东大学东北亚学院学生助理。）

国际问题研究报告

主编：张蕴岭 副主编：张景全 执行副主编：徐海娜

主办：山东大学国际问题研究院、东北亚学院

联系人：刘孟娇 电话：15854651231

报送：中央、山东省政府有关部门，山东大学学校领导、主要
部门、学院领导

交换：国内国际问题研究机构