

对华战略竞争下的美国国会涉台 立法及对策思考

周文星

内容提要：近年来美国国会持续以日益激进的态度干涉台湾问题，在提案总数、修正案与法案以及专项对台法案数量、提案议题、立法进度、成法数量等涉台立法方面，呈现出一系列历史罕见的重大变化。分析美国国会涉台立法提案发起的时间、议题和内容，可见其持续以立法手段干涉台湾问题的关键诱因是对华战略竞争，而新冠疫情冲击和乌克兰危机升级，则是促使美国国会发起数量更多、危害性更大的涉台提案的“双引擎”。当前美国会空前负面的角色，不仅损害中方核心利益、加剧中美在台海对抗态势，而且危及地区和平稳定、冲击全球治理发展与国际秩序走向。为维护国家利益，中方应从学与政策层面加强对美国会涉台立法研究，思考应对之策。

关键词：美国国会 涉台立法 对华战略竞争 台湾问题 中美关系

作者简介：周文星，南京大学国际关系学院副教授（南京 邮编：210023）

基金项目：国家社会科学基金青年项目“美国国会立法干涉台湾问题的规律、风险与对策研究（1973—2021）”（编号：21CGJ047）

中图分类号：X321 **文献标识码：**A **DOI：**10.19780/j.cnki.ytaq.2024.5.6

文章编号：2096-0484（2024）05-0087-19

2017年以来，尤其自2022年2月24日乌克兰危机升级至今，美国国会以极为罕见的激进姿态，通过立法途径深层次介入本应由行政当局主导的对台政策制定过程，全面干涉属于中国内政事务的台湾问题。美国国会立法干涉台湾问题的最新举措，是由众议院共和党议员在一年前发起的“2024年印太安全补充拨款法案”，经拜登总统2024年4月24日签署后成为新的美国涉台公法。该法要求美国行政当局运用“外国军事融资”计划，向我国台湾地区和其他区域国家无偿提供20亿美元军事援助，并额外编列19亿美元经费供美国及其邀请的相关国家军援台湾。^①而拜登在此前3月23日刚刚签署含有多项涉台条款的

^① Making Emergency Supplemental Appropriations for the Fiscal Year Ending September 30, 2024, and for Other Purposes: Public Law 118-50—Apr. 24, 2024, <https://www.congress.gov/118/bills/hr815/BILLS-118hr815enr.pdf> [2024-06-18].

“2024年综合拨款法”，包括使用“外国军事融资”计划对台提供不少于3亿美元援助。^①作为美国最高立法机构，国会授权行政当局将以往针对独立主权国家的“外国军事融资”计划用于“武装”台湾，其“以台制华”的用心险恶。值得警惕的是，在本届美国国会会期于2025年1月3日结束前，国会参议院和众议院有待投票表决的类似涉台立法提案高达190多项，加上两院议员还在不断发起新的涉台立法倡议，本届国会的涉台提案总数将创下历史新纪录。

那么，美国国会以前所未有的挑衅性姿态通过立法途径干涉台湾问题的核心动因是什么？近年来美国立法干涉台湾问题有哪些主要变化？对中美关系、地区局势乃至全球秩序产生何种影响？中方应如何应对？对于这些兼具理论与现实意义的问题，国内外学术界展开了角度各异的分析。例如，有研究者从构建反干涉法律机制的视角，分析美国会干涉中国内政“合理化”“正当化”的行为逻辑；^②有研究者将涉台立法置于涉华立法提案的框架下，指出涉华立法提案数量的增多是美国对华战略竞争的直接后果。^③更多研究者从个案的角度，剖析过去某届美国会涉台立法和某项具体涉台立法提案的特点、动因与影响。^④比较来看，国外学界尚无专文分析美国会涉台立法者，仅数篇文献探讨美国会在中美关系中的角色。^⑤

国内外既有文献为理解美国会立法干涉我国台湾问题提供了重要的知识支撑，但仍存在一些不足：一是研究时间滞后。多数涉台立法研究发表于2022年以前，因此未能反映美国会立法干涉台湾问题的最新动向。二是研究数据不甚全面，研究方法较为单一。在国内外学界发表的新近论著中，鲜有全面呈现美国涉台立法提案数据者，学者们更倾向于采取个案研究而非基于多年度涉台提案大样本数据，导致研究缺乏长时段历史比较的视野。

鉴于此，本文根据笔者基于美国涉台立法提案搭建的数据库，使用统计性

① Further Consolidated Appropriations Act, 2024: Public Law 118-47—Mar. 23, 2024, <https://www.congress.gov/118/bills/hr2882/BILLS-118hr2882enr.pdf> [2024-06-18].

② 参见祝捷、陈文菊：《美国对台法律干涉的行为模式研究——兼论反干涉法律机制的构建》，《台海研究》2022年第4期，第45—58页。

③ 参见张腾军：《美国近三届国会涉华立法议程变迁：特点、动因及前景》，《当代美国评论》2022年第1期，第17—36页；周嘉希：《美国国会对华议程设置中的“污名化”》，《亚太安全与海洋研究》2023年第6期，第108—124页。

④ 参见龚洪烈：《美国第115届国会涉台立法探析》，《美国研究》2020年第1期，第27—43页；汪曙申：《美国“台北法案”的内容、影响与应对》，《统一战线学研究》2020年第5期，第60—67页。

⑤ Christopher S. Chivvis and Hannah Miller, *The Role of Congress in U.S. -China Relations*, Washington, D. C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2023; Scott Kennedy, “Codels: Fortifying Congress’s Role on China Policy,” October 13, 2023, <https://www.csis.org/blogs/trustee-china-hand/codels-fortifying-congress-role-china-policy> [2024-06-26].

描述和文本分析法^①剖析美国会立法干涉台湾问题的新动向,分析其系列重大变化、主要动因及其危害,并在评估国内学界有关美国会涉台研究现状的基础上提出一些对策思考。

一、美国国会涉台立法的重大变化

美国国会介入政府外交政策过程、干涉别国内政的最主要手段是发起立法提案。因此,梳理、观察和比对参众两院议员在某个时间段、在某个议题上提出的立法提案及其相关指标(如数量、涨幅、立法进度、成法数量)的变化,是学者们研究美国会参与决策及其成效的关键视角。^②基于这一逻辑,本文对第93届美国会(1973—1974年)以来的涉台立法提案进行统计,并按照国会会期、立法类型、提案主题、提案内容、联署人数量、联署人所属政党、立法状态等指标进行划分,搭建了一个较为全面的、基于长时段大样本数据的涉台立法提案数据库。^③基于该数据库,发现自2017年以来,美国会立法干涉我国台海事务的力度之大、速度之快、规模之广,皆为1979年中美建交以来之最,涉台立法主要出现以下五个重大变化。

(一) 涉台立法提案总数创历史之最

过去七年多以来,美国国会将立法提案作为干涉台湾问题的关键手段,导致涉台立法提案数量急剧攀升。根据笔者统计,特朗普主政时期的第115届国会(2017—2018年)和第116届国会(2019—2020年)分别提出了23项和57项涉台立法提案,而拜登主政之后的第117届国会(2021—2022年)和第118届国会(2023—2024年,截至2024年8月1日),则分别发起了196项和191项涉台立法提案,其立法干涉台湾问题的力度远超历史上任何一届国会(见图1)。鉴于第118届国会直至2025年1月3日才结束,结合对近几届国会涉台立法的规律性把握,可以判定本届国会议员势必在剩余半年会期里继续提出更多涉台立法倡议,超过上一届国会的涉台提案数,再创新高。

^① 就涉台立法提案研究而言,国内外学界主要采用以个案研究为代表的定性分析法,少量涉及量化研究方法。一般而言,对于超过十年以上的长时段涉台立法提案研究,因可得的数据较多,因而可考虑采用量化分析法,而对于十年以内较短时期的涉台立法提案研究,因可得数据的有限性,采用定性研究法往往更合适。本文侧重于比较分析2017年(尤其是2022年)至今几年内的涉台立法提案趋势,因此运用统计性描述和文本分析法当更有助于回答本文提出的问题。

^② Joshua D. Clinton and John S. Lapinski, "Measuring Legislative Accomplishment, 1877-1994," *American Journal of Political Science*, Vol. 50, No. 1 (2006), pp. 232-249; J. Tobin Grant and Nathan J. Kelly, "Legislative Productivity of the U.S. Congress, 1789-2004," *Political Analysis*, Vol. 16, No. 3 (2008), pp. 303-323.

^③ 笔者搭建涉台立法提案数据库的原始数据,取自美国国会网站(<https://www.congress.gov/>)。由于美国国会自1973年开始连续性地发布涉台提案,因此笔者也以这一时间为起点搭建数据库。本文研究所有涉台立法提案数据,皆源自该数据库。

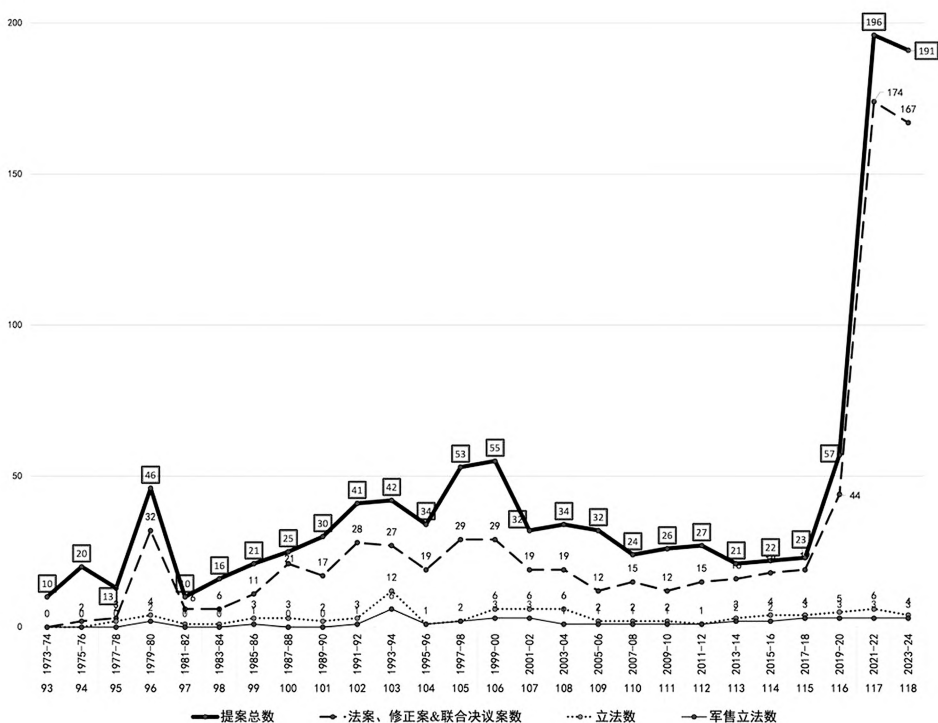


图1 美国第93届国会（1973—1974年）以来涉台立法趋势

资料来源：根据美国国会网站数据整理制作（数据截至2024年8月1日）。

（二）修正案、法案及专项对台法案数量持续增多

与涉台立法提案总量迅猛增长相伴随的，是修正案、法案以及专项对台法案数量的持续增加。一般而言，美国会议员可发起四类立法提案类型，即对总统及行政当局构成法律约束力的法案和联合决议案，以及不具有法律约束力的简单决议案和共同决议案。^① 议员还可提出修正案，对正在审议的法案或已生效的法律进行补充，因其可产生与法案同等的法律效力，因此也是议员影响决策的重要法律手段。本文将修正案视为主要立法提案类型进行统计和分析。

值得注意的是，美国会议员在过去十年里没有提起一项涉台联合决议案，而是转向密集发起法案和修正案。如图1所示，2015年以来，法案和修正案在提案总数的年均占比稳定地维持在80%以上，远高于此前七届国会（2001—2014年）的年均占比（56%）。进一步观察和比较上述立法数据，发现美国会自拜登2021年初执政以来提出法案和修正案的意愿更强。其中，第117届国会共

^① United States Senate, “Types of Legislation,” https://www.senate.gov/legislative/common/briefing/leg_laws_acts.htm [2024-06-18].

提出 174 项，占 196 项提案总数的 89%，系历史之最。截至 2024 年 8 月 1 日，第 118 届国会也已发起 167 项涉台法案和修正案，占提案总数的 87%。

另一个新变化，是专项对台法案数量的快速涌现。所谓专项对台法案，即那些标题包含“台湾”字眼的法案。在奥巴马执政八年期间，美国会提出的专项对台法案年均两项，到特朗普执政时期这一数字增长至七项，而在拜登执政的三年半时间内即将突破 15 项，涨幅惊人。

（三）军事防务议题占主导

纵观 20 世纪 90 年代前后到 21 世纪前十年，美国国会在涉台立法动议方面的注意力较为分散，涉台提案主题极为多元。在此期间，议员们一度围绕禁止台湾交易野生动物、促进台湾政治法律改革、提升与台经贸关系、加强与台教育交流等低位政治议题持续提出倡议。然而，随着奥巴马政府“亚太再平衡战略”的出台，国会议员越来越倾向于提起涉台军事安全议题，并减少对上述低位政治议题的关注。在奥巴马两个任期内四届国会（2009—2016 年）发起的 96 项涉台立法提案中，近 40 项法案呼吁增加对台军售、邀请台湾参与军演、提升台军“战力”等。这一趋势在特朗普执政后，尤其是 2022 年 2 月乌克兰危机升级以来变得越来越明确，包括国会两党议员在内的美国执政精英几乎一边倒地支持协助台湾打造针对中国大陆的所谓“非对称战力”体系，防止台湾地区成为“下一个乌克兰”。^① 在美国会近几年发起的数百项涉台法案中，鲜有不含军事防务相关条款者，且多数条款内容都与乌克兰危机挂钩，凸显国会与行政当局携手推动美国对台政策的“乌克兰化”。^②

例如，作为乌克兰危机升级后美国国会议员迅速发起并在半年左右时间就完成立法程序的第一项涉台法律，“詹姆斯·M. 英霍夫 2023 财年国防授权法”在“外交事务”部分植入了一项名为“强化台湾韧性法”的专项对台法律。该法由“美台强化防务伙伴关系的实施”、“对抗中华人民共和国的胁迫与影响活动”、对既有对台政策进行修正与强调的“杂项条款”等七部分组成，首次授权美国行政当局运用“外国军事融资”计划、“总统提取权”等针对独立主权国家的军事援助计划支持台湾地区，以增强后者应对台海“地区突发事件”、防止大陆造成“既成事实”的防务能力。^③ 正是基于这项法律，本文开篇提及的“2024 年印太安全补充拨款法案”和“2024 年综合拨款法”才“有法可依”，层层加码

① Elizabeth Elkind, “Taiwan Watches Ukraine for Lessons on Possible War with China,” Fox News, June 5, 2024, <https://www.foxnews.com/politics/taiwan-watches-ukraine-lessons-possible-war-china> [2024-06-20].

② 参见周文星：《俄乌冲突的余波：美国对台政策的“乌克兰化”及其局限》，《台湾研究集刊》2023 年第 3 期，第 14—33 页。

③ James M. Inhofe *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2023*, Washington, D. C. : U. S. Government Publishing Office, 2022.

落实军售、军援、军训等对台军事防务政策。值得警惕的是，类似危害性极强的涉台法案，正排满了美国会两院的政治议程，这些法案的立法生效将推动美国对台政策更实质性的转型。

（四）立法进度明显加快

美国会干涉台湾问题的另一个重要变化，是显著加快了涉台立法提案成法的速度。例如，由共和党众议员在2023年6月12日发起的“美台21世纪贸易倡议首批协定实施法案”，经拜登在当年8月7日签署后生效，意味着这项涉台法案在两个月不到的时间里就完成了立法程序。^① 比较特朗普时期制定的另外两项重要的专项对台立法，即第115届国会提出的“与台湾交往法”和第116届国会提出的“2019年台湾友邦国际保护及加强倡议法”（即“2019年台北法”），从法案的提出到立法，先后都花费了一年左右的时间。

诚然，法案完成立法的周期长短，与法案的敏感度密切相关。为了“掩盖”涉台法案的敏感性从而加快法案成法进度，美国会近年来日益青睐于采取两个关键性举措：一是将涉台条款或专项对台法案塞入“国防授权法”等必须完成立法的年度综合性法案之中，极大地增加涉台条款和专项对台法案被“一揽子”采纳的概率。上文提及的“强化台湾韧性法”即为一例。二是以修正案的形式，将涉台动议“悄悄”塞入已经生效的法律或即将完成立法程序的相关法案。据笔者统计，美国会自21世纪初以来的20年里发起的涉台修正案寥寥无几，除特朗普主政四年期间国会提出一项涉台修正案以外，克林顿、小布什和奥巴马任期内，美国会也仅分别提起三项、五项和四项修正案。但在拜登主政至今三年半时间里，美国会两院已发起历史性的135项涉台修正案，仅2021—2022年期间就提出65项，而其中10项是由两党议员在2021年11月4日密集发起并塞入当年12月27日完成立法的“2022财年国防授权法”，另外55项修正案中的22项则由议员们在2022年9、10月发起，并塞入当年12月23日生效的“詹姆斯·M·英霍夫2023财年国防授权法”。目前，美国会正延续这一操作。2023年1月至2024年8月期间，国会又发起70项修正案，其中33项是对已立法生效的“2024财年国防授权法”的修正，26项是对“2025财年国防授权法案”的修正。一旦“2025财年国防授权法案”成为公法，这26项修正案将和上述33项修正案一样，与“国防授权法”一道成为具有法律效力的涉台条款。

（五）成法数量稳步增多

相较于上述涉台立法变化，已走完烦冗的立法程序而成为公法的涉台提案

^① 有关美国会两院在该法立法过程中的相关行动，参见：*H. R. 4004 - United States-Taiwan Initiative on 21st-Century Trade First Agreement Implementation Act*, 118th Congress (2023-2024), <https://www.congress.gov/bill/118th-congress/house-bill/4004/all-actions> [2024-06-18]。

尤其值得警惕。自奥巴马执政后期至今近十年以来，随着立法进度的加快，美国国会制定的涉台法律数量呈稳步增加之势。第 114 届（2015—2016 年）国会和第 115 届国会皆制定了四项涉台法律，第 116 届国会和第 117 届国会则稳步增长至五项和六项法律。当前，第 118 届国会已经制定四项涉台法律，接近最近几年来立法生效的涉台提案数量的平均值。预计未来还会通过更多涉台法律，使之成为历史上制定涉台法律最多的一届国会。目前来看，后续立法概率较大的几项涉台提案包括：“2025 财年国防授权法案”，内含以修正案形式单独发起的四项专项对台法案^①、“保护台湾法案”^②、“2024 年国防部拨款法案”^③、“2024 年国务院、海外行动和相关项目拨款法案”^④。除“2025 财年国防授权法案”于 2024 年 7 月 8 日才被提出而处于立法早期阶段，上述其他法案目前都已在国会另一院完成二读，处于有待三读表决再送交总统签署生效的关键时刻。

二、美国国会干涉台湾问题的关键动因

分析美国国会涉台立法提案提出的时间、议题和内容，可见美国会议员持续加大力度干涉我国台湾问题、企图“以台制华”的关键诱因是对华战略竞争，而 2020 年新冠疫情冲击和 2022 年乌克兰危机升级则扮演“双引擎”的作用，促使美国会进一步以更大力度发起数量更多、危害性极强的涉台立法倡议。

（一）对华战略竞争是关键诱因

既有研究表明，府会关系、选举政治、议员个人、台湾政治游说、美国外部安全威胁感知，是影响美国会涉台立法决策行为的主要因素。^⑤在这些因素中，美国对外部安全威胁的感知及其应对方式又最具决定性。^⑥相关量化研究也

① 四项专项对台法案分别为“2024 年与台湾同在法案”“2024 年台湾保护和韧性法案”“2024 年台湾实力促和平法案”“台湾担保法案”。参见：S. 4638 - *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2025*, 118th Congress (2023-2024), <https://www.congress.gov/118/bills/s4638/BILLS-118s4638rs.pdf> [2024-07-29].

② *H. R. 803 - PROTECT Taiwan Act*, 118th Congress (2023-2024), <https://www.congress.gov/118/bills/hr803/BILLS-118hr803rfs.pdf> [2024-06-19].

③ *H. R. 4365 - Department of Defense Appropriations Act, 2024*, 118th Congress (2023-2024), <https://www.congress.gov/118/bills/hr4365/BILLS-118hr4365pcs.pdf> [2024-06-19].

④ *H. R. 4665 - Department of State, Foreign Operations, and Related Programs Appropriations Act, 2024*, 118th Congress (2023-2024), <https://www.congress.gov/118/bills/hr4665/BILLS-118hr4665pcs.pdf> [2024-06-19].

⑤ 参见林冈、周文星：《美国国会涉台立法的规律与发展趋势研究》，《美国研究》2020 年第 3 期，第 35—51 页。

⑥ James M. Lindsay, “The Shifting Pendulum of Power: Executive-Legislative Relations on American Foreign Policy,” in James M. McCormick, ed., *The Domestic Sources of American Foreign Policy: Insights & Evidence (7th edition)*, New York: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2018, pp. 219-235.

表明，在苏联威胁不复存在的后冷战时期，美国对华政策与中美关系亲疏状态是影响美国会干涉台湾问题的关键性变量。^①换言之，美国政府对中国国家身份的战略定位（如敌人、对手、竞争者、伙伴、朋友）及其制定的对华政策，相当程度上决定了美国会干涉台湾问题的力度。根据这一规律，美国国会近年来在台湾问题上日益激进的政策取向，是特朗普总统主政后推行的对华战略竞争政策的直接结果。在2017年12月发布的任内首份《美国国家安全战略》报告中，特朗普总统将中国定位为“威胁美国安全与繁荣”的“战略竞争者”，同时声称美国将通过提供“正当的防务需要和抵制胁迫”，“维持与台湾的紧密联系”。^②当长期主张对华接触与合作的行政当局转向日趋竞争与对抗的战略框架之后，素来反华亲台的国会自然变得更为冒进、挑衅。考察美国会发起涉台立法提案的时间、议题和主要内容，可初步验证其涉台立法行为与美国对华政策之间的相关性。

就提案发起的时间来看，美国会立法干涉台湾问题的力度随着美国政府逐步落实对华战略竞争政策而持续加大。除了第115届国会（2017—2018年）因推行对华战略竞争政策存在时间滞后性，涉台提案数量没有出现明显增长（23项，仅比上一届国会多出一项提案），第116届国会（2019—2020年）提出了历史最高的57项涉台提案。当战略竞争叙事在美国政府和社会不断强化并全面铺开之后，拜登执政时的第117届国会（2021—2022年）发起了再创历史纪录的196项涉台提案，比上一届国会发起的涉台提案高出近3.5倍。随着拜登当局进一步加剧对华战略竞争的烈度，美国会在台湾问题上的激进政策取向持续至今。

提案议题和内容更为明显地反映了美国会为了“竞赢”中国、实现美国霸权护持的目的。如前文分析，特朗普执政以来涉台提案议题多以军事安全与防务为主，体现了美国会从军事层面力推对华战略竞争的意图。例如，由参议院外交委员会前主席吉姆·里施（Jim Risch）在2021年3月发起的“战略法案”，声称两岸统一是中国实现“地区霸权野心”的关键步骤，美国及其盟友加强对台湾地区的防御已成为“更为紧迫的优先事项”，这对于“限制解放军向第一岛链以外投射力量的能力”、阻止中国完成统一，进而赢得对华战略竞争极为关键。^③尽管这项法案最终并未完成立法，但其中的多数涉台主张被整合进已立法的“2022财年国防授权法”等涉台法律之中。

① Gang Lin, Wenxing Zhou and Weixu Wu, “What Shapes Taiwan-related Legislation in U. S. Congress?” *Journal of Contemporary China*, Vol. 31, No. 136 (2022), pp. 609–625.

② The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, December 18, 2017, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>, pp. 21, 47.

③ S. 687 – *STRATEGIC Act*, 117th Congress (2021–2022), <https://www.congress.gov/117/bills/s687/BILLS-117s687is.pdf> [2024-06-19].

表1列出了自2017年以来近四届国会制定的19项涉台法律。除了“与台湾交往法”“2019年台北法”“指示国务院制定恢复台湾在世界卫生组织地位法”“美台21世纪贸易倡议首批协定实施法”等四项法律，其余15项法律通篇都以“武装”台湾、威慑中国大陆对台海造成“既成事实”、协助台湾构建“非对称战力”体系等军事防务议题为立法要务。将军事“保卫”台湾作为重要条款列入年度性的“国防授权法”，已成为美国会近年来干涉台湾问题的新“惯例”。为了确保“武装”台湾的必备资金与装备，美国会开始在所有“综合拨款法”等综合性法律中塞入涉台内容。总之，纵观过去七年多以来美国会发起的涉台立法提案以及已立法生效的涉台法律的时间、议题与内容，可知美国对华战略竞争是其国会立法干涉台湾问题出现一系列新变化的关键诱因。

表1 2017—2024年美国国会制定涉台法律概况

序号	法案名及编码	国会届别	主要内容
1	“与台湾交往法” H. R. 535	115	美国政府应该鼓励美台各层级官员互访，包括允许台湾官员与美国国务院及国防部官员会面，鼓励“驻美台北经济文化代表处”等台湾机构在美开展业务。 ^①
2	“2018财年国防授权法” H. R. 2810		第1259条：应该“加强美台防务伙伴关系”，包括对台军售常态化、邀台军参与军演、美台高级军官互访和培训；第1259条A款：推进“对台出售防务物品及服务的正常化”。 ^②
3	“约翰·S·麦凯恩2019财年国防授权法” H. R. 5515		第1257条：加强台湾的军事应对能力，国防部必须全面评估台湾的军事力量；第1258条：国会在台湾问题上的意见，认为美国应该强化与台湾的防务和安全合作、对台军售常态化、美台高级军官互访，等等。 ^③
4	“2018年亚洲再保证倡议法” S. 2736		第209条：“对台承诺”是美国的政策，包括支持美台紧密的经济政治与安全关系、严格贯彻所有既定的美国对台承诺（“与台湾关系法”、中美三个公报和“六项保证”）、反对改变台海现状和支持和平解决台海问题；总统应该促进对台军售常态化，以应对中国大陆的军事威胁，应该根据“与台湾交往法”鼓励美国高官访台。 ^④

① *Taiwan Travel Act; Public Law 115-135—Mar. 16, 2018*, <https://www.congress.gov/115/statute/STATUTE-132/STATUTE-132-Pg341.pdf> [2024-06-18].

② *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2018; Public Law 115-91—Dec. 12, 2017*, <https://www.congress.gov/115/statute/STATUTE-131/STATUTE-131-Pg1283.pdf> [2024-06-18].

③ *John S. McCain National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019; Public Law 115-232—Aug. 13, 2018*, <https://www.congress.gov/115/statute/STATUTE-132/STATUTE-132-Pg1636.pdf> [2024-06-18].

④ *Asia Reassurance Initiative Act of 2018; Public Law 115-409—Dec. 31, 2018*, <https://www.congress.gov/115/statute/STATUTE-132/STATUTE-132-Pg5387.pdf> [2024-06-18].

续表

序号	法案名及编码	国会届别	主要内容
5	“2019 年台北法” S. 1678	116	要求国务院就美国帮助台湾在全球范围加强其“外交”关系及伙伴关系所采取的举措向国会提交年度报告；支持台湾加入所有不以国家身份为必要条件的国际组织；支持台湾在亚太地区及世界范围加强与其他国家之间的“官方外交关系”及其他伙伴关系；国务院考虑采取经济、安全与外交手段，加强或改变与那些提升或损害台湾安全繁荣的国家间的关系。 ^①
6	“2020 财年国防授权法” S. 1790		第 1260 条 B 款：国防部必须在法案签署的 180 天以内就与台湾有关的网络安全行为，向国会防务委员会提交相关报告；第 1260 条 C 款：评估“与台湾关系法”并提交相关报告，要求国防部与国务院合作，就中国大陆通过军事经济情报等胁迫方式影响台湾提交报告，并规定报告必须制定对台军售常态化的指南；第 1260 条 D 款：加强美台防务关系的国会意见；第 5513 条：要求美国国家情报总监在台湾选举结束的 45 天内，就中国大陆影响台湾选举的相关行为提交报告。 ^②
7	“2021 年综合拨款法” H. R. 133		首次拨款 300 万美元支持台湾、美国与日本共同打造的“全球合作暨训练架构”，推动台湾与“理念相近的”国家持续开拓合作。 ^③
8	“2020 年台湾保证法” H. R. 133		支持对台军售常态化以协助台湾提升自我防卫能力，尤其是“非对称战力”；支持台湾“有意义”参与联合国等国际组织；要求国务卿针对国务院指导对台关系包括“对台交往准则”等文件进行评估与更新，并就“与台湾交往法”执行情况提交报告。 ^④
9	“麦克·索恩贝里 2021 财年国防授权法” H. R. 6395		第 1260 条：国会有关“与台湾关系法”的看法；第 1260 条 A 款：对台军售和支持台湾保持自卫能力承诺的年度简报；第 1260 条 B 款：美台医疗安全伙伴关系报告；第 9724 条：确保台湾民众在国际金融机构就业的公平性。 ^⑤

① *Taiwan Allies International Protection and Enhancement Initiative (TAIPEI) Act of 2019; Public Law 116-135—Mar. 26, 2020*, <https://www.congress.gov/116/plaws/publ135/PLAW-116publ135.pdf> [2024-06-18].

② *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2020; Public Law 116-92—Dec. 20, 2019*, <https://www.congress.gov/116/plaws/publ92/PLAW-116publ92.pdf> [2024-06-18].

③ *Consolidated Appropriations Act, 2021; Public Law 116-260—Dec. 27, 2020*, <https://www.congress.gov/116/plaws/publ260/PLAW-116publ260.pdf> [2024-06-18].

④ “Subtitle B—Taiwan Assurance Act of 2020,” in *Consolidated Appropriations Act, 2021; Public Law 116-260—Dec. 27, 2020*, <https://www.congress.gov/116/plaws/publ260/PLAW-116publ260.pdf>, pp. 134 STAT. 3099-134 STAT. 3101 [2024-06-18].

⑤ *William M. (Mac) Thornberry National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2021; Public Law 116-283—Jan. 1, 2021*, <https://www.congress.gov/116/plaws/publ283/PLAW-116publ283.pdf> [2024-06-18].

续表

序号	法案名及编码	国会届别	主要内容
10	“2022 年综合拨款法” H. R. 2471	117	规定本法拨款不得用于制作、购买或展示任何“不准确”描绘台湾及台湾当局所辖岛屿或岛群的领土和社会经济制度的地图。 ^①
11	“2022 财年国防授权法” S. 1605		第 1246 条：国会对台湾防务问题的看法；第 1247 条：国会有关对台政策的看法，包括保持美国抵抗造成台湾“既成事实”的能力；第 1248 条：要求国防部长与其他相关联邦部门和机构的负责人协调，对台湾“不对称战力”和情报支持进行年度报告；第 1249 条：国防部长应向国会国防委员会提供一份有关国民警卫队与台湾合作可行性简报。 ^②
12	“指示国务院制定恢复台湾在世界卫生组织地位法” S. 812		要求国务院制定一项战略，以恢复台湾在世界卫生组织的观察员地位。 ^③
13	“詹姆斯·M·英霍夫 2023 财年国防授权法” H. R. 7776		第 1088 条：国防部长应在本法颁布一年以内进行桌面兵推，评估在突发涉台军事冲突时，美国国内关键基础设施支持美国军事需求的弹性；第 1263 条：对既有台湾政策的声明，包括保持美国抵抗造成台湾“既成事实”的能力；第 1264 条：国会有关与台湾开展联合军演的看法，包括提高美台军事力量战备状态、邀请台海军参加 2024 年环太军演。 ^④
14	“强化台湾韧性法” H. R. 7776		建设台湾现代化的安全能力，威慑并在必要时击败大陆的“进攻”；增加对台湾 5 亿美元的年度区域应急储备和支持；实现台湾军事力量防御需要的多年计划，包括与台湾进行联合训练、演习；为台湾和美国在亚太地区的盟友提供武器出口交付解决方案，等等。 ^⑤
15	“2023 年综合拨款法” H. R. 2617	规定本法拨款不得用于制作、购买或展示任何“不准确”描绘台湾及台湾当局所辖岛屿或岛群和社会经济制度的地图；设立专项基金向太平洋岛国提供不少于 1.5 亿美元的援助，并与包括台湾在内的地区盟友和伙伴进行协调；拨出不少于 400 万美元应用于“全球合作暨培训架构”；通过“外国军事融资”计划对台湾提供不超过 20 亿美元的直接贷款和贷款担保。 ^⑥	

① *Consolidated Appropriations Act, 2022; Public Law 117-103—Mar. 15, 2022*, <https://www.congress.gov/117/plaws/publ103/PLAW-117publ103.pdf> [2024-06-18].

② *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2022; Public Law 118-81—Dec. 27, 2021*, <https://www.congress.gov/117/plaws/publ81/PLAW-117publ81.pdf> [2024-06-18].

③ *To Direct the Secretary of State to Develop a Strategy to Regain Observer Status for Taiwan in the World Health Organization, and for Other Purposes; Public Law 117-124—May. 13, 2022*, <https://www.congress.gov/117/plaws/publ124/PLAW-117publ124.pdf> [2024-06-18].

④ *James M. Inhofe National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2023; Public Law 117-263—Dec. 23, 2022*, <https://www.congress.gov/117/plaws/publ263/PLAW-117publ263.pdf> [2024-06-18].

⑤ “Subtitle A—Taiwan Enhanced Resilience Act,” in *James M. Inhofe National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2023; Public Law 117-263—Dec. 23, 2022*, <https://www.congress.gov/117/plaws/publ263/PLAW-117publ263.pdf> [2024-06-18].

⑥ *Consolidated Appropriations Act, 2023; Public Law 117-328—Dec. 29, 2022*, <https://www.congress.gov/117/plaws/publ328/PLAW-117publ328.pdf> [2024-06-18].

续表

序号	法案名及编码	国会届别	主要内容
16	“2024 财年国防授权法” H. R. 2670	118	第 1306 条：国防部长和国务卿应在不迟于本法颁布之日起 180 天内，向国会通报美国向台湾提供安全援助的现状；第 1307 条：国会有关美台防御关系的看法；第 1308 条：台湾加强韧性法案的监督；第 1309 条：对台湾军队的训练、咨询及机构能力建设计划；第 1518 条：加强与台湾军事网络安全合作；第 7406 条：评估中国使用经济或其他形式胁迫施压与台“建交”的太平洋岛国情况；第 7407 条：大陆“进攻”台湾的经济影响独立研究。 ^①
17	“美台 21 世纪贸易倡议首批协定实施法” H. R. 4004		批准并执行“美国在台协会”与台北驻美经济文化代表处“关于美国与台湾贸易的协定”。 ^②
18	“2024 年综合拨款法” H. R. 2882		国务卿应就台湾所寻求的主要国防设备进行评估；规定本法拨款不得用于制作、购买或展示任何“不准确”描绘台湾及台湾当局所辖岛屿或岛群和社会经济制度的地图；拨出不少于 400 万美元用于“全球合作暨训练架构”；使用“外国军事融资”计划援助台湾不少于 3 亿美元资金；资助“台湾学人项目”。 ^③
19	“印太安全补充拨款法” H. R. 815		向台湾地区和其他区域国家提供 20 亿美元经费无偿军事援助；额外编列 19 亿美元经费供美国及其邀请的相关国家军援台湾。 ^④

资料来源：笔者根据美国国会网站数据整理制作。“2020 年台湾保证法”和“强化台湾韧性法”，分别作为嵌入“2021 年综合拨款法”和“詹姆斯·M. 英霍夫 2023 财年国防授权法”的独立专项对台法案完成立法，故而单列。

（二）新冠疫情和乌克兰危机是“双引擎”

如果进一步观察 2017 年以来美国国会提出的所有涉台提案，可见新冠疫情冲击和乌克兰危机升级犹如一对“双引擎”，加速恶化了两党议员对中国的“威胁”认知^⑤，提升了立法者们战略利用台湾问题“竞赢”中国的意愿，从而导致美国会加速提出更多涉台立法倡议。

① *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2024: Public Law 118-31—Dec. 22, 2023*, <https://www.congress.gov/118/plaws/publ31/PLAW-118publ31.pdf> [2024-06-18].

② *United States-Taiwan Initiative on 21st-Century Trade First Agreement Implementation Act: Public Law 118-13—Aug. 7, 2023*, <https://www.congress.gov/118/plaws/publ13/PLAW-118publ13.pdf> [2024-06-18].

③ *Further Consolidated Appropriations Act, 2024: Public Law 118-47—Mar. 23, 2024*, <https://www.congress.gov/118/bills/hr2882/BILLS-118hr2882enr.pdf> [2024-06-18].

④ *Making Emergency Supplemental Appropriations for the Fiscal Year Ending September 30, 2024, and for Other Purposes: Public Law 118-50—Apr. 24, 2024*, <https://www.congress.gov/118/bills/hr815/BILLS-118hr815enr.pdf> [2024-06-18].

⑤ 参见周文星：《美国情报界对华威胁认知论析——以〈美国情报界年度威胁评估〉报告为分析对象》，《情报杂志》2024年第6期，第96—100页。

当新冠疫情在 2020 年初逐渐向全球扩散之际，特朗普当局并没有采取及时、科学、严谨的管理与防治措施，导致疫情在当年 3 月份蔓延至美全境后，美国民众死亡数字直线飙升。出于“甩锅”和政治炒作目的，时任总统特朗普将新冠肺炎病毒打上“中国病毒”的标签，成为中美战略博弈快速激化的分水岭。^①正是从此时开始，美国会开始密集发起大量涉华涉台提案，一方面是“谴责”中国大陆早期应对新冠疫情的“失责”，要求中方承担疫情造成的巨额损失；另一方面是“肯定”和“赞许”台湾当局在应对疫情时作出的“重大贡献”，希望借此机会推动台湾参加更多国际组织与会议，拓展其“国际空间”。不仅如此，美国也利用疫情趋势加强与台湾当局的勾连。第 116 届国会（2019—2020 年）发起的破历史纪录的 57 项涉台提案几乎都出现在 2020 年，在很大程度上与美国遭受新冠疫情的猛烈冲击紧密相关。

新冠疫情影响尚未消退，乌克兰危机又快速升级，成为刺激美国会议员持续至今不断发起涉台立法提案的另一个重要因素。美国会近两年发起的数百项涉台法案，大多含有与乌克兰危机挂钩的军事防务相关条款，呈现极为明显的涉台法案“乌克兰化”趋势。尽管表 1 所列法律的涉台条款没有直接提及乌克兰危机，但立法背景、过程与目的几乎都深受危机影响，如 2022—2024 连续三个财年已立法生效的“国防授权法”和尚处于立法进程中的“2025 财年国防授权法案”，都含有提升台湾“非对称战力”、防止台海出现与乌克兰类似的“地区突发事件”的阐述。在对华战略竞争的框架之下，美国会将随着俄乌战场形势的发展，持续加强涉台立法的“乌克兰化”趋势，对我国核心利益、地区和平稳定乃至全球治理造成多重危害后果。

三、美国国会干涉台湾问题的多重危害

近年来，美国国会出于霸权护持的战略目标，罔顾中国政府的坚决反对，以力度、手段与规模空前的激进姿态干涉我国台湾问题，严重损害我国的核心利益，并造成一系列危害性后果。

（一）加剧中美外交军事对抗态势

台湾问题对中美关系的重要性不言而喻。中美围绕台湾问题的博弈贯穿于双边关系的历史发展进程之中，美国政府应对和处理台湾问题的方式，很大程度上直接决定中美关系发展大局，美方如处理不当将成为引发两国军事冲突或

^① Chris Cillizza, “Yes, Of Course Donald Trump is Calling Coronavirus the ‘China Virus’ for Political Reasons,” CNN, March 20, 2020, <https://edition.cnn.com/2020/03/20/politics/donald-trump-china-virus-coronavirus/index.html> [2024-06-24].

直接战争的“燃点”。^①从这个意义上讲，处理和管控台湾问题可谓攸关中美是战是和的重大战略性议题。然而，在对华战略竞争背景下，美国国会不断发起涉台立法提案、强推议员窜台，大打“台湾牌”。随着美国卷入台海事务的程度持续加深、中国反制力度的随之加强，美国会议员势必以更大的力度干涉台湾问题，在“干涉—反制—再干涉—再反制”的螺旋升级中加剧中美外交与军事对抗态势，其负面影响将对中美关系发展大局形成更大冲击。

2022年8月初，时任美国国会众议院议长南希·佩洛西（Nancy Pelosi）顽固窜台，成为近年来美国会干涉中国内政而引发中美激烈对抗的重大事件。作为美国政坛地位仅次于总统、副总统的第三位阶的政治人物，议长窜台本身就违背了美国对中方作出的仅与台湾当局维持“非官方关系”的承诺。佩洛西充满挑衅的言行，反映了美国会为了“以台制华”，不惜“以诡计或渐进的方式发展某种‘两个中国’的方案”。^②中国政府在反复交涉和劝阻无果后，外交部、国防部宣布一系列外交与军事反制举措。但中方的反制并未引起美方对其涉台举措的反思。相反，包括外交委员会、军事委员会、拨款委员会等国会两院常设委员会的主席、副主席、资深议员等国会领袖及其助手紧随佩洛西步伐率团窜台，使2022年和2023年的窜台议员数量暴增至历史最高的55人次（2021年为18人次）。^③美国会议员窜台后往往会提出更多反华亲台的立法提案，进一步推动中美陷入紧张的外交对峙甚至更加危险的军事对抗局面。

（二）冲击两岸关系和平发展前景

当前，立法干涉和议员窜台已成为美国政府“以台制华”的核心政策工具，相关做法不仅大错特错而且非法，并将对台湾岛内政党政治造成负面影响，进而冲击两岸关系和平发展的前景。

一方面，美国会涉台立法动议与窜台行径向具有“台独”倾向的民进党当局和少数顽固“台独”分子释放错误信号，直接或间接地强化了民进党的政治影响力与话语权。自蔡英文2016年当选主政之后，民进党当局在岛内力推“去中国化”、“本土化”与“绿色恐怖统治”，对外强化与美日等外部势力的勾连。为了延续民进党当局“亲美媚日抗中”的政策，美国政府不惜全面介入2024年

① 参见苏格：《美国对华政策与台湾问题》，北京：世界知识出版社，1998年，第1—5页；陶文钊：《中美关系史（1911—2000）》，上海：上海人民出版社，2004年，第86—120页；Scott L. Kastner, “Is the Taiwan Strait still a Flash Point? Rethinking the Prospects for Armed Conflict between China and Taiwan,” *International Security*, Vol. 40, No. 3 (Winter 2015/16), pp. 54—92.

② Lukas Bester, “Kissinger: These are the Main Geopolitical Challenges Facing the World Right Now,” *World Economic Forum*, May 23, 2022, <https://www.weforum.org/agenda/2022/05/kissinger-these-are-the-main-geopolitical-challenges-facing-the-world-right-now/> [2024-06-24].

③ 笔者根据美国国会众议院书记处网站（<https://disclosures-clerk.house.gov/ForeignTravel>）、“美国在台协会”网站（<https://www.ait.org.tw>）数据统计所得。

台湾地区领导人选举。^①其中，派遣国会议员窜台，与相关政党候选人会面是介入选举的重要手段之一。赖清德胜选后，国会再次派出两党议员窜台“祝贺”，以表示对民进党当局的所谓跨党派支持。作为对美国政府予以“大力支持”的回报，民进党在处理两岸关系问题上只会“唯美国马首之瞻”，采取更具对抗性的大陆政策。美国对执政的民进党当局相关政策的“背书”，一定程度上意味着对国民党、民众党等反对阵营的“疏离”。其结果是，以国民党为代表的泛蓝政党影响力式微，无法发挥其传统上善于处理两岸关系的优势能力，支持两岸交流与和平发展的岛内民意基础受到一定程度牵制和削弱。

上述两方面影响的持续发酵，在短期内将影响台湾岛内民意的动态变化，在更长时期内可能形塑台湾政治生态与政党政治结构的发展。在中美关系与两岸关系同步紧张背景下，美国政府和台湾民进党当局只会加紧政治军事勾连，不利于两岸经济社会融合的高质量发展，阻碍两岸关系和平发展，增加中国大陆和平解决台湾问题的难度。

（三）影响地区和平稳定和全球治理发展

美国会对台湾问题持续粗暴的干预，对西太平洋地区和亚太地区的繁荣发展与和平稳定构成了挑战。美国会日趋挑衅性的对台政策举措，正助推美国对台政策外溢到地区盟友伙伴的对外政策，包括日韩与美国以台湾问题为重要抓手推动“三边安全化”，快速推动台湾问题的“国际化”。^②更值得警惕的是，美国国会在台湾问题上的错误引导，已经招致日韩澳欧等地区内外国家和组织的立法部门跟进染指我国内政，不断鼓噪对台湾的所谓“支持”。例如，作为欧盟的最高立法机构和主要决策机构，欧洲议会在2024年2月底高票通过了旨在强化欧洲议会与台湾“伙伴关系”的决议。^③尤其值得一提的是，欧洲议会副议长妮可拉·比尔（Nicola Beer）在佩洛西窜台前夕到访台湾，成为近年来欧盟窜台最高级别政要。域内外国家和组织对我国台海事务的干涉，加剧台海形势的复杂性、严峻性，势必影响中国与这些国家和组织的双边关系，不利于经济贸易高度相互依赖的亚太地区的繁荣发展。从更宽泛的层面来说，美国国会涉台立法动议还在一定程度上影响全球治理发展乃至国际秩序演进。

① 参见信强、王佳霖：《美国介入台湾选举研究：以2024台湾“二合一”选举为例》，《台海研究》2024年第1期，第138—149页。

② 参见姚震宇、周文星：《美日韩“三边安全机制”的动向及影响》，《现代国际关系》2023年第11期，第63—83页。

③ *European Parliament Resolution of 28 February 2024 on the Implementation of the Common Foreign and Security Policy—Annual Report 2023*, Brussels: European Parliament, 2024, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0104_EN.html [2024-07-31].

四、对美国国会干涉台湾问题的对策思考

在对华战略竞争背景下，美国国会近年来动用立法权持续介入我国台海事务，严重损害我国的核心利益，负面冲击中美关系发展大局，以至危及地区和平稳定与全球秩序走向。这再次表明，美国国会立法干涉台湾问题既是一个理论热点，又是一个政策难题，需要我们从学理与政策层面研拟应对之策。

（一）加强对美国国会的全方位学理研究

要加强针对美国国会的全方位学理研究，须首先全面梳理我国学界的美国国会涉台研究现状，发现问题与不足，以便制定更具针对性的应对策略。

1. 我国学界有关美国国会涉台研究的现状

自21世纪初期开始，国内一批学者呼吁以美国国会研究撬开美国研究和中美关系的“新支点”，迅速在学界掀起了一股系统化、理论化研究美国国会的热潮，一批富有开拓性、前瞻性和创新性的研究成果相继问世。^①一些学者开始以美国会视角研究台湾问题，并针对其涉台立法行为展开了史论结合、资料翔实、视角多元的研究，共同推动我国学界有关美国国会涉台研究迈上新台阶。^②

但不论是从论著还是项目观之，国内学界对美国涉台立法研究仍存在明显不足。就论著而言，既有研究主要存在研究时间跨度小、提案样本量少、过度依赖文本分析和个案研究、没有区分不同主题与类型立法的差异与效能、没有考察修正案等缺憾。就近两年发表的为数不多的涉台立法文献来说，我国学界尚未全面考察2022年乌克兰危机升级以来美国国会立法干涉台海事务的新举措、新变化、新趋势，研究进度明显滞后于快速发展的形势。^③学界针对美国国会涉台研究的国家级项目极少，围绕涉台立法提案展开系统研究者更少。以最具代表性的国家社科基金项目为例，笔者调研发现，20多年来国家社科基金仅立项三项，即倪世雄2003年政治学一般项目“美国国会外交与台湾问题”、刘文戈2020年法学一般项目“美国台海政策法律化对两岸关系的挑战及应对研究”、周文星2021年国际问题研究青年项目“美国国会立法干涉台湾问题的规

^① 参见倪峰：《国会与冷战后的美国安全政策》，北京：中国社会科学出版社，2004年，第1—6页；孙哲等：《美国国会与中美关系：案例与分析》，北京：时事出版社，2004年，第1—6页；周琪主编：《国会与美国外交政策》，上海：上海社会科学院出版社，2006年，第34—46页。

^② 参见信强：《“半自主”国会与台湾问题：美国国会外交行为模式》，上海：复旦大学出版社，2005年，第25—40页；谢韬：《如何看待美国国会在中美关系中的作用——以1973—2006年期间的中国议案为例》，《世界经济与政治》2009年第1期，第27—37页；张光、刁大明、袁婷：《美国国会议员访台现象研究（1997—2008）》，《当代亚太》2010年第3期，第59—74页；周文星、林冈：《美国国会干涉台湾问题的新动向》，《现代国际关系》2020年第10期，第53—60页。

^③ 参见石培培：《美国国会涉华立法的特点、机制及走向——以第115—117届国会涉华提案为例》，《统一战线学研究》2023年第1期，第130—143页；徐天骄：《2021年以来美国国会推动涉台法案的特点、动机和影响》，《闽台关系研究》2023年第4期，第16—32页。

律、风险与对策研究（1973—2021）”。显然，寥寥几个项目与美国国会持续以空前力度干涉台海事务的现实形成巨大反差，亟待投入更多研究力量。

自国内学界专门研究美国国会迄今已逾 20 载，但从既有论著与科研项目的质与量来看，对美国会研究仍遭遇“理论跟不上现实”的挑战。这与国家对于构建涉台学科体系、学术体系、话语体系的要求存在明显差距，也难以满足相关部门的现实工作需求。若要“研究跟上现实”、理论服务决策，加强针对美国国会涉台以及更宽泛的涉华政策过程的全方位学理研究乃当务之急。

2. 提升对美国会全方位学理研究的策略思考

一是相关部门应重视和鼓励美国国会研究，尤其是国会涉台研究。我国学界尚未形成对美国会的全方位学理研究，导致不少学者、政策制定者对美国会仍缺乏基本的了解和认知。据笔者了解，国内学者较少从事美国国会研究的主要原因在于研究涉及多个学科，包括比较政治学、国际关系学、法学，加之美国会涉华涉台法案数量庞大、法案文本偏长，这一系列问题导致国会研究难度大，影响学者项目申报、论文发表等。要改善这一不利局面，国家相关部门在有组织科研导向下，可考虑设置并公开招标一些美国国会专项研究项目，鼓励政治学、国际关系学、法学、信息科学等不同学科背景研究者共同参与课题申报与研究，设立牵头管理与负责单位，向立项研究者提供学术指导与方法语言培训，同时为研究者提供宽松的研究环境、配备充足的科研经费、给予充足的研究时间，保障项目的顺畅运行并取得预期成果。

二是研究者应具有明确的问题意识，并掌握必备的研究技能与理论方法。就美国会干涉台湾问题这一研究课题而言，研究者应基于中美建交以来美国会涉台立法行为模式和大样本数据，全面梳理其干涉台湾问题的手段方式、根源动因、规律趋势以及风险危害，充分评估美国行政与立法关系、参众两院互动、美国战略界对台政策辩论、美国人口结构变化、台湾当局院外游说、中美关系变化、国际格局演变等内外因素对美国会涉台动向的潜在影响等。研究者应熟练掌握英语，注重博采比较政治、国际关系、公共政策、法学等学科的理论之长，采取多层次以及历史与理论相融合、定性与定量研究相补充的方法视角。

（二）提升与美国会的综合博弈能力

1. 构建与外界的交流合作网络

提升中方与美国会综合博弈能力的关键举措，在于敞开与外界交流的大门，主动推动与所有国家的交流、对话与合作，构筑全球交流合作网络。

首先，在与美国国会开展直接交流的前景空前低迷的情况下，中方可考虑通过与美国各界人士的接触与交流，树立他们对中国的正确认知，降低敌意，从而间接影响美国国会涉台行为。

一是加强与美国地方政府与基层民众之间的交流，通过“往下走”“向下沉”的方式影响美国会议员。第 118 届国会由来自参众两院 541 位议员组成，他们的仕途在很大程度上掌握在其所在选区的选民手里，因此，中方可考虑做个体选民工作，包括推动更多群体来华留学、旅游、投资、就业等，逐渐改变

他们对于中国形象的错误认知。还可进一步推动中美省州之间的交流。截至2022年4月,中美已建立284对友好省州和友好城市,其中友好省州50对、友好城市234对。^①既有经验表明,不同于中美关系更容易受到多方因素的牵制与影响,基于传统友谊与合作基础的中美友好省州和友好城市,其交流往往更顺畅,也更容易取得成果。这些“往下走”“向下沉”的举措,有助于加深美国各界尤其是新世代民众对中国的了解,为做好美国国会工作提供新思路。

二是积极推动与美国行政当局对话合作,积累官方互信。美国政界尤其是行政当局不乏在对华政策上持理性认知与务实立场的人士,他们寻求与中国的政策协调与合作,期待构建稳定、可预期的中美关系,携手为全球提供更多公共产品。中方应维持与美国行政当局的交流与沟通,并在芬太尼、气候变化等功能性议题上展开合作,积累互信、降低敌意,这不仅有助于夯实中美合作基础,也有助于向世界发出积极信号,为地区与全球发展贡献中国智慧。

三是鼓励中美智库专家交流对话,维持政策沟通。作为专门从事政策研究的从业者,美国智库专家在国会立法、调查、质询等涉华涉台立法过程中扮演着重要角色。中美主流智库专家之间的直接交流和有效沟通,尤其是美现任政府官员或者对现政府仍有影响的前任政府官员的参与,可以在求同存异的基础上向对方表达己方关切,增信释疑,降低美国国会等消极行为对两国关系发展造成的杂音,为建立稳定的双边关系找寻出路。

同样重要的是,中方也应保持与欧日韩澳印等美国盟友伙伴之间的官方交流和民间往来,这是有效应对当前美国国会加大力度打“台湾牌”、炒作台湾问题“国际化”的有力举措。近年来,欧日正紧随美国脚步加大力度介入台海事务,很大程度上与其民众对中国持有错误认知、对台湾问题不甚了解有关。只有推进高水平对外开放,让中外各界人士形成大交流大合作网络,提升外界对中国形象和台海事务的正确认知,才有望逐渐破解上述难题。

2. 充实完善反干涉“工具箱”

中方在攸关国家主权与领土完整等核心利益问题上,坚持原则,敢于斗争。在美国国会议员干涉台湾问题以图阻止中国发展、遏制中国崛起的情况下,中方没有妥协和让步的空间,须予以坚决反制,尤其应注重充实完善包含政治、外交、舆论、军事、法律等手段在内的反干涉“工具箱”,综合施策,扩大战果。

一是持续加强在国际场域的外交斗争与舆论反制。应通过外交和舆论途径,如通过以联合国为主的国际组织、中国驻外使领馆、国内外主流媒体,全面揭露、坚决反对和挫败美国国会干涉中国内政事务、制造地区动荡的不法行为,同时加强正确引导,全面阐述中国政府对台政策立场,加强国际涉台话语权建设,争取国际社会的了解、理解和支持。

二是善于运用法律手段、健全涉台法制建设。当前,我国已先后制定了多

^① 参见《中美已建立284对友好省州和友好城市》,新华网,2022年4月29日, http://www.news.cn/2022-04/29/c_1128610566.htm [2024-06-20]。

项涉台法律法规，包括《反分裂国家法》《中华人民共和国反外国制裁法》，为反对岛内少数分裂势力与外部势力勾连谋“独”、坚决维护国家主权与领土完整奠定了必不可少的法律基础。为反制美国立法机构“以台制华”的相关行为，应全面挖掘和善于利用这些重要的法律文件精神，丰富精准惩治遏制“台独”分子法律工具箱，制定更具针对性的、更加精准的配套法律制裁举措。

三是提升军事能力建设、维持有效军事威慑力。非和平手段是遏制“台独”的重要策略，在美国近年来持续加大力度打“台湾牌”的背景下尤为如此。尤其自2022年8月佩洛西窜台以来，中方在台海及其周边海域进行了一系列实弹军事演习等活动，充分展示使用军事手段遏制“台独”分裂活动、反对外来干涉的强大决心、意志与能力，有效遏制美台勾连的不法行径。随着综合实力的日益增长，中方军事反制美方干涉台海事务的手段更多、威慑力更强。

五、结语

本文通过筛选、梳理和统计美国国会网站发布的自1973年以来的涉台立法提案原始数据，搭建了一个较为全面的、基于长时段大样本数据的涉台立法提案数据库。基于该数据库过去50多年以来的规律分析，本文认为，特朗普时期确立的对华战略竞争框架以及新冠疫情与乌克兰危机升级加剧了美国政治精英的战略焦虑，促使美国国会近年来持续加大力度介入政府对台决策，以空前激进的姿态立法干涉我国台湾问题，企图通过插手中国内政事务牵制中国发展、遏制中国崛起，进而维护美国的霸权地位。随着美国对华战略竞争的强化，出于个人、政党的一己私利和霸权护持的狭隘目标，将有更多美国会议员采纳极端的反华亲台新举措、新方法，严重损害我国的核心利益，使原本动荡的中美关系雪上加霜，并加剧中美在台海和西太平洋地区的对抗态势，极大地冲击地区发展与和平稳定，也必将影响全球治理发展与国际秩序演进。

全面应对美国国会干涉我国台湾问题这个棘手的“老大难”问题，须同时从学理和政策层面着手：一方面，我国学界应将美国会涉台研究视作一个长期性、具有重大战略价值的研究议题，高度警惕、持续跟踪和全面研究美国会干涉台湾问题的最新动向，更准确地研判其插手我国内政的形势和抓手，并制定应对之策；另一方面，更要在力争实现和平统一的长期战略目标下，制定中近期的科学应对策略与配套反制举措，保持足够的战略定力与耐力、持续提升自身综合实力，运用发展的眼光与全局性的战略视野从容应对美国会的干扰。只有从学理和政策层面同时发力，不断提升与美国会的博弈能力、完善与之博弈的“工具箱”，方能有助于早日实现习近平总书记所强调的“祖国必须统一，也必然统一”的宏大愿景，实现中华民族的伟大复兴。

(收稿日期：2024-05-30，责任编辑：李 途)

tant attempt, which provides a practical case for the US seapower cooperation strategy and also poses a serious threat to China's maritime security. China must take effective countermeasures to hedge and minimize the damage to China's national interests caused by AUKUS.

Keywords: The Trilateral Security Partnership Between Australia; UK and US AUKUS; US seapower theory; cooperation strategy for seapower; naval strategic transformation, Great Power competition

Taiwan-related Legislation by U. S. Congress in the Context of Strategic Competition with China and Countermeasures / Zhou Wenxing / 87

In recent years, the U. S. Congress has continued to intervene the Taiwan question with an increasingly aggressive posture, bringing about a series of major changes rarely seen in history in the total number of legislative proposals, the number of amendments and bills as well as the number of bills that contain the word "Taiwan," topics of legislation, rate of progress of legislation, and the number of laws enacted, and etc. By analyzing the timing, topics and contents of Taiwan-related legislative proposals initiated by U. S. Congress, it can be seen that strategic competition with China is the key incentive for the US to continuously interfere in the Taiwan question by legislative means while the impact of the COVID-19 pandemic and the escalation of the Ukraine crisis in 2022 are the "twin engines" prompting the US to initiate more and much harmful Taiwan-related legislative cases. The unprecedented negative role the US has been playing will not only damage China's core interests and intensify the confrontation between China and the US in the Taiwan Strait, but also endanger regional peace and stability and impact the development of global governance as well as the future of international order. In order to safeguard its national interests, China should strengthen research on Taiwan-related legislation by U. S. Congress at both the academic and policy levels and consider countermeasures.

Keywords: U. S. Congress; Taiwan-related legislation; strategic; competition with China; Taiwan question; China-U. S. relations

BRICS Expansion and Global Governance Reform / Zhang Jiaolong / 106

The expansion of BRICS is the result of the connection between the supply side and the demand side of the BRICS cooperation mechanism under the changes in the international environment. On the demand side, the BRICS cooperation mechanism can provide new international legitimacy for the countries of the "Global South" to pursue a path of modernization that suits their own realities, and provide a new international institutional platform and capacity path for shaping a new international order and accelerating the reform of the global governance system. On the supply side, the expansion of the BRICS cooperation mechanism has benefited from appropriate institutional design and the construction of norms with high international recognition. The expansion of BRICS will open up more space for the "Global South" to jointly move towards modernization through exchanges and mutual learning among civilizations, provide stronger impetus for promoting a universally beneficial and inclusive economic globalization, lay a more solid foundation for promoting the equal and orderly multipolar world, and enhance the collective action power of the "Global South" in promoting the reform of global governance. In the long run, the BRICS cooperation mechanism needs to overcome a series of internal and external challenges, achieve a balance between "widening and deepening", and enhance the institutional potential of the BRICS cooperation mechanism.

Keywords: BRICS; Global South; international order; economic globalization; Multipolarization of the World