

特朗普政府“策略性忽视” 与美国涉台立法的制度冲击

——以“2025年台湾保证实施法”为例

童立群

【内容提要】 2025年12月,“2025年台湾保证实施法”被正式签署为美国国内法,成为特朗普2.0执政下美国涉台立法突破与升级的重要标志。美国府会的“一放一推”共同促成了本次涉台立法。特朗普政府在掌握立法否决权的前提下,以“策略性忽视”主动放弃对激进涉台条款的行政约束与修正制衡,对部分涉台法案采取低介入、不阻拦、不否决的放任姿态,为法案“成法”提供了关键政治空间。与此同时,美国国会持续强化涉台制度体系建设,通过强化法律捆绑化、条款具象化、权限边界化等手段,压缩行政部门的政策回调空间,推动法案快速走完立法流程。“2025年台湾保证实施法”立法过程显示,美国国会在台海政策上仍然展现出极强的行动作为与跨党派共识。该法案长期负面效应与制度性危害深远,以该法案为代表的涉台法案依然是干扰中美关系的主要因素之一,成为冲击台海和平稳定、制约中美关系良性发展、阻碍两国构建建设性战略稳定关系的重要风险变量。

【关键词】 “台湾保证实施法”;“策略性忽视”;“一个中国政策”;美国涉台法案

【作者简介】 童立群,上海国际问题研究院台港澳研究所副所长,副研究员。

【中图分类号】 D871.2 【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-6683 (2026) 03-0158-19

DOI:10.13818/j.cnki.twyj.2026.03.005

一、问题的提出

涉及本文探讨主题的既有研究总体包括三个方面。一是美国行政部门与国会台海政策博弈研究。府会分权互动和制衡是美国政治的重要议题，无论一致政府还是分立政府，行政部门均具备独立政策偏好，通常会对国会激进政策“踩刹车”，但台海政策却是例外。不仅国会涉台立场形成了“超级跨党派共识”，府会台海政策也有高度趋同、甚至相互协同和相互背书的情况。既有研究提出，自奥巴马后期以来，特朗普、拜登两届政府完整承接国会塑造的涉台政策体系，仅在实施手段有所微调。^① 府会台海立场分歧仅存在于政策“强度”差异，不存在政策“方向”对立。^② 既有研究还发现，国会力图抢夺美国涉台政策的“方向盘”，^③ 在台湾问题上持续扩张权力、愈发强势，在涉台领域行动主义持续膨胀，行政部门调整台海政策的弹性空间被持续压缩，国会逐步从政策监督者转变为涉台议程的主导者。^④

二是特朗普政府台海政策研究。特朗普 1.0 政府时期的台海政策，曾是特朗普与对华鹰派共同协调作用的结果，而特朗普 2.0 政府执政下，美国对华涉台政策更加“特朗普化”。既有研究大体上赞同交易主义是本届美国政府台海政策的核心逻辑，认为特朗普出于商人秉性、喜欢交易的性格，将更多地视台湾为棋子和筹码，更多地以交易方式打“台湾牌”。^⑤ 既有研究还提出，美国会两院仍将在“以台制华”赛道上抢占身位、积蓄动能，酝酿充当

① 汪曙申：《现阶段美国的台海政策：战略竞争、经济安全与军事威慑》，《台海研究》2025 年第 4 期，第 1-11 页。

② Richard Haass and David Sacks, “American Support for Taiwan must be Unambiguous: To Keep the Peace, Make Clear to China that Force won’t Stand,” *Foreign Affairs*, September 2, 2020, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/american-support-taiwan-must-be-unambiguous>.

③ Robert S. Burrell and John Collison, “Assessing Resistance for the Purpose of Informing International Policy,” *Expeditions with MCUP*, 2024, pp. 1-41.

④ 刁大明：《从佩洛西“窜台”未果看美国国会在涉华事务中角色嬗变》，《世界知识》2022 年第 12 期，第 59-61 页。

⑤ 朱卫东：《透视特朗普第二任期的中美关系与台湾问题》，《台湾研究》2025 年第 1 期，第 1-8 页。

新角色、发挥新作用。^①

三是美国国会涉台法案及其特点研究。既有研究显示，美国的政党极化并未显著传导至台海议题，涉台法案普遍由两党议员共同联署，表决通过率长期居高，大量法案以口头无异议或压倒性票数快速通过，拥有坚实的跨党派政治基础。^② 既有研究认为，国会是近年来助推美台发展实质关系的最重要势力。国会依托不断推出各类涉台法案，从政治、经济、安全各方面全面提升美台关系。美国正式签署生效“2018 年与台湾交往法”，^③ 是继 1979 年“与台湾关系法”之后，破坏性极为严重的涉台立法，粗暴干涉中国内政，成为美国掏空“一个中国政策”、遏华反华的重要工具。

本文的研究前提是，特朗普 2.0 政府执政下，美国政治从“权力分立”转向“行政主导”，总统权力不断膨胀，立法部门处于显著的“制度性弱势”时期。^④ 共和党占据多数的美国国会，主要角色是配合与支持特朗普政府的行政议程，对其经贸、移民、外交等政策予以背书。在台海政策上，无论是美方决定暂停价值 140 亿美元的对台军售案，还是赖清德试图“过境”纽约遭美方拒绝，都显示出总统行政部门话语权也在扩大，国会的影响则由强走弱。然而，在“行政强、立法弱”背景下，2025 年 12 月 2 日，美国总统特朗普签署了“2025 年台湾保证实施法”，^⑤ 使其正式生效成为美国法律，意味着以“台湾”命名的美国国内法又增加一部。

本文通过考察“2025 年台湾保证实施法”（Taiwan Assurance Implementation Act H. R. 1512）立法过程及内容特点，探讨特朗普 2.0 政府处理涉台法

① 刘匡宇：《特朗普 2.0 时期美国国会生态与涉台动向初探》，《台湾研究》2025 年第 1 期，第 23-28 页。

② Guan Wang and Weifang Xu, “Bipartisanship in the Shadow of China’s Rise: The Effect of External Threats on Internal Unity in the US Congress,” *International Studies Quarterly*, Volume 69, Issue 2, June 2025.

③ H. R. 535 – Taiwan Travel Act, <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/535>.

④ 刘永涛：《“三权失衡”下美国震荡“重塑”》，《环球》杂志，2026 年 1 月 19 日，<https://www.xinhuanet.com/globe/20260119/f7a00a2345324fdd898bce1e6f3f20ab/c.html>。

⑤ H. R. 1512, Taiwan Assurance Implementation Act, <https://www.congress.gov/bill/119th-congress/house-bill/1512>, U. S. Public Law No: 119-45.

案的策略，分析新的政治生态下美国国会强化涉台立法的手段及涉台法案的发展趋势。本文认为，“2025 年台湾保证实施法”得以顺利签署成美国国内法，源于两层结构性动因：其一，特朗普 2.0 政府对此类涉台法案持“策略性忽视”立场；其二，美国国会持续使用立法工具约束行政部门，强化涉台法案制度化、细则化、明确化等特征。“2025 年台湾保证实施法”折射出美国涉台立法带来的深层制度冲击。

二、“策略性忽视”概念辨析与美国行政部门的现实应用

本文提出“策略性忽视”（Tactical Neglect）这一概念对特朗普 2.0 政府的相关行为加以解释。本文认为，“策略性忽视”是特朗普政府在府会博弈的制度框架下，应对和处理国会涉台法案时的战略战术。具体而言，总统在掌握立法否决权的前提下，主动放弃行政制衡手段，对涉台法案不施加实质阻力，不主动加以约束，有意识地默许国会推进完成法案立法程序，同时保留政策执行层面的自由裁量空间。

首先，“策略性忽视”的行为性质是行政部门主动的、刻意的决策。也就是说，行政部门不是基于受到国会压力的被动妥协，而是基于府会权力博弈、对华竞争战略与国内选举政治等因素而做出的主动战术取舍。“2025 年台湾保证实施法”签署之后，有一种观点否认该法案具有危害性，认为法案只具有象征性意义。这一观点解释认为，在特朗普政府看来，以“2025 年台湾保证实施法”为代表的一批涉台法案，并不值得行政部门投入精力，不增加其政治或外交成本，特朗普也不愿意为此“浪费”否决权。^①

本文认为，上述观点只是一种表面的解释。特朗普政府台海政策具有鲜明的交易性与工具化特征。曾任特朗普第一任政府国家安全事务助理的博尔顿（John Bolton）出书揭露，特朗普直白地将台湾视为“笔尖”，而将中国大陆比喻为“坚毅桌”，这种在战略层面对台“轻视”的态度一直延续至今。在实际操作中，行政部门可将涉台法案作为一张可随时打出的“牌”，对华进行施压和交易。在这样的认知下，特朗普政府将“2025 年台湾保证实施

^① 来自作者与美国智库交流中部分美方学者的观点。

法”作为“对华博弈的低成本筹码”，主动放弃了制衡国会的政治意志，放任法案落地以抬高谈判要价，“策略性忽视”某种程度上是特朗普交易式外交执政风格的体现。

其次，“策略性忽视”的实施手段是行政部门采取“低介入、不介入”立场，主动退出府会政策对抗。特朗普 2.0 政府执政以来，针对国会出台的法案一般有三种做法。一种是强力推动，凭借共和党在参众两院的多数优势，强力推动“大而美法案”等契合其核心政治与经济议程的立法，作为兑现竞选承诺、重塑国内利益格局的关键工具。第二种是行政搁置，对于不符合其利益和政治目标的法案，通过行政权力予以绕开或搁置。例如特朗普对拜登签署的“Tiktok 不卖就禁用”的法案置之不理，多次签署行政令给予法律宽限期，国会也毫无办法。第三种则是总统否决，如果想推翻国会通过的法案，特朗普会毫不犹豫地动用否决权。特朗普第一任政府期间曾 10 次否决国会法案。2025 年 12 月，特朗普签署第二次执政后首批两道正式法案的否决令，涉及科罗拉多州民生供水管道（H. R. 131）和扩大佛罗里达原住民扩大部分土地自治权的法案（H. R. 504），这两项法案被认为是和美国国内财政、移民政策冲突而被特朗普否决。

“2025 年台湾保证实施法”不属于上述任一种情况，行政部门在此法案的推进过程中展现出“低介入、不介入”特性。“低介入”体现为行政部门不投入游说资源修正、削弱国会激进涉台条款，主动压缩舆论发声空间，放弃与国会博弈对冲；“不介入”表现为行政部门不设置程序性障碍阻拦法案推进，“默许”国会推进相关议程安排，不提前发布否决警告，不拖延法案的最终签署。

“2025 年台湾保证实施法”由共和党众议员瓦格纳（Ann Wagner）、已故民主党众议员康诺利（Gerry Connolly）、民主党众议员刘云平（Ted Lieu）于 2025 年 2 月共同提出，参议院版本则是由共和党参议员柯宁（John Cornyn）与民主党参议员库恩斯（Chris Coons）共同提出。在法案参众两院审议、表决的全流程中，行政部门几乎全程保持静默，不仅未向国会提交修正草案，也未公开发布政策声明、释放否决预警以施压立法进程。2025 年 5 月，法案经众议院口头表决通过，11 月参议院通过法案后，于 11 月 21 日正

式提交总统，12 月 2 日特朗普即签署通过。这期间，特朗普总统本人及其国家安全、外交团队全程回避针对法案的公开讨论。在法案被签署后，行政部门没有提出任何的政策解读或立场评述，白宫仅在官网刊载一段极简的文字简要记录法案信息，内容为“H. R. 1512 台湾保证实施法，该法案延长了对国务院的要求，即审查并报告其向行政部门各机构和办公室提供的关于与台湾关系的指导意见”。^① 美国国务院在回应台湾“中央社”关于法案的相关问题时，仅强调了美国保持“非官方”的对台关系。^② 可以说，“低介入、不介入”构成特朗普 2.0 政府对部分涉台法案的特殊处置路径，这一做法最终为“2025 年台湾保证实施法”顺利通过创造了空间。

第三，“策略性忽视”实施对象是有选择、有针对性的部分涉台法案。即该策略是服务于特定的涉台法案，服务于阶段性政治目标，具备极强的灵活性，属于行政部门的战术手段而非长期固定战略。

从结果来看，美台“减免双重课税法案”（简称“租税法案”）不属于“策略性忽视”的对象。“租税法案”是民进党当局对美国会长期游说的目标法案之一，被认为是台湾企业投资美国最为紧迫的议题。为了加速审议及顺利立法，2024 年 1 月，118 届国会众议院通过一个大型综合税务法案“美国家庭与劳工减税法”，^③ 其中包括美台“快速双重税收减免法案”和“税务协议授权法”，法案最终由于各种原因立法失败。2024 年 10 月底，美国财政部宣布启动与台湾方面的租税协议谈判，但最终协议须经国会批准方能生效。

2025 年，特朗普 2.0 政府执政伊始，新一届 119 届国会众议院以 423：1 几乎全票通过了美台“快速双重税收减免法案”，^④ 参议院亦抛出两院协调的

① White House, Congressional Bills H. J. Res 133 and H. R. 1512 Signed into Law, December 2, 2025, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/2025/12/congressional-bills-h-j-res-133-and-h-r-1512-signed-into-law/>.

② 《台湾保证实施法案生效 美国务院：例行出访强化关系》，台湾“中央社”，2025 年 12 月 4 日，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202512040023.aspx>。

③ H. R. 7024 - Tax Relief for American Families and Workers Act of 2024, <https://www.congress.gov/bill/118th-congress/house-bill/7024>.

④ H. R. 33 - To Amend the Internal Revenue Code of 1986 to Provide Special Rules for the Taxation of Certain Residents of Taiwan with Income from Sources within the United States, Expedited Double-Tax Relief Act, <https://www.congress.gov/bill/119th-congress/house-bill/33>.

对应法案。该法案是一个独立的法案，内容与2024年版本相同，包括降低扣缴税率至10%-15%、认定常设机构更加明确、减免台湾地区在美国短期外派员工个税，也要求台湾地区对于美国税务居民提供同等优惠待遇，并授权美国行政部门就美台签订完整的租税协定进行谈判等等。作为新国会开门法案，美国国会刻意将该法案单独成法，同时高票通过，显示了国会对美台租税协议的重视程度。国会的一系列操作，使得民进党当局对法案成功立法一度信心大增，台“驻美代表”俞大滢曾乐观宣称，相关法案有希望通过。^①

然而，关税工具作为特朗普的政治标签和战略工具，也是特朗普2.0政府对台政策的重要支点。特朗普上台前后已经多次点名台湾“偷走美芯片生意”，不断指责台湾抢走了美国的半导体制造业，将减少贸易逆差、逼迫制造业回流作为对台政策目标，提出台湾对美本土投资金额需要达3500亿至5500亿美元。^② 特朗普政府还公开放话台湾半导体先进制程加速在美落地，要求“五五分”，甚至提出希望90%乃至全部高端芯片在美生产。^③ 特朗普政府目的十分明确，就是不断迫使台湾在经济上向美国让步，加速转移台湾半导体技术与人才，将台积电变成“美积电”。可以说，“租税法案”由于触及特朗普的核心关切，完全没有签署成案的氛围，目前处在参议院审查阶段，前景不明。对此，台湾财政部门负责人庄翠云也坦承，法案何时能通过“时间比较难说明”。^④

美台“快速双重税收减免法案”立法受阻，恰恰证明当涉台法案与特朗普政府的“美国优先”议程发生潜在冲突时，行政部门的“策略性忽视”便会转向，国会激进的“挺台”立场随即被边缘化。

第四，“策略性忽视”的预设结果是保留政策执行层面的灵活空间。特朗普1.0政府时期，由于国安会、国防部大量鹰派官员主导台海政策，府会

① 黄琮渊：《台美避免双重课税 拼明年达阵》，台湾“中时电子报”，2025年12月2日。

② 《美国要求台湾投资 金额介于3500亿至5500亿美元之间》，新加坡“联合早报网”，2025年11月13日，www.zaobao.com/news/china/story20251113-7813319。

③ Dylan Butts, “U. S. Commerce Head Lutnick Wants Taiwan to Help America Make 50% of its Chips Locally,” September 30, 2025, <https://www.cnbc.com/2025/09/30/taiwan-should-only-produce-half-of-americas-chips-says-us-commerce-chief.html>.

④ 傅沁怡：《台美反双重课税法案 美国会卡关》，台湾《工商时报》，2025年10月17日。

台海政策的立场和步调几乎一致，行政部门不仅对涉台立法采取放任甚至配合态度，更在执行层面对法案加以落实。2021 年，时任国务卿蓬佩奥（Mike Pompeo）宣布废除美国国务院数十年来为美台交往制定的所有内部限制和“自我施加的约束”，要求各行政部门将此前所有关于对台关系的“联系准则”和“接触指南”均视为无效，并宣称《外交事务手册》中要求通过“美国在台协会（AIT）”处理对台关系的条款作废，为美国政府各部门直接与台湾方面接触“开绿灯”。宣布取消交往限制的同时，蓬佩奥还曾在特朗普不知情的情况下试图派美国驻联合国大使克拉夫特（Kelly Craft）窜台，甚至放风考虑自己“访台”。

特朗普开启 2.0 政府执政后，美国国内进入了新的政治生态。特朗普展现出显著的强势总统特质，对国会手中握有更多博弈筹码，行政权高度集中，决策极具个人色彩。特朗普将绝对忠诚确立为行政团队的核心选人标尺，自上而下收紧决策权，这在客观上大幅压缩了行政官员绕开顶层决策、擅自修改特朗普台海政策，甚至植入个人议程的空间。正因此，行政部门在放任法案成法的同时，并不会迫于压力而遵循国会的意志严格执行法案，行政部门执行层面擅自进行与涉台法案相关操作概率也相对较低。特朗普在对台交往上的决策，也不以国会法案为参照。2025 年 7 月，台湾地区领导人赖清德试图“过境”纽约遭特朗普政府拒绝，有许多国会议员对此相当不满。美国前众议院议长佩洛西公开批评，称这是一个危险的信号。^①

可以说，在行政部门具有把控法案执行节奏的能力，具备管控危机手段的情况下，是否落实、如何落实“2025 年台湾保证实施法”的关键因素是行政部门仍旧较大的弹性和裁量权。在特朗普 2.0 政府任期内，该法案理论上的确可以处于“备而不用”的状态。

第五，“策略性忽视”是特朗普政府的特殊做法。克林顿、小布什、奥巴马等总统任期内，国会亦有层出不穷的“亲台”立法动议，但多数涉台法案更多呈象征性而不具强制性，通常会严格区分“国会意见”与“正式法律”。在过往审议涉台法案的过程中，如果法案内容过于挑衅，府会之间、

^① 《佩洛西：特朗普拒绝让赖清德‘过境’美国传达危险信号》，新加坡“联合早报网”，2025 年 7 月 29 日，<https://www.zaobao.com/realtime/china/story20250729-7238073>。

两党之间也会进行接洽和协调，并对其中一些内容进行调整。遇到极为激进的涉台法案，行政部门会提前介入国会立法流程，通过各种管道劝退激进条款。例如，2000年2月，美国国会众议院通过了“台湾安全加强法案”（HR. 1838），^① 试图重新规定美台军事交流、美国对台军售等政策，法案送交参议院审议时遭到反对质疑，时任总统克林顿威胁否决该法案，^② 其一系列操作最终迫使该法案在参议院被搁置，未被正式立法。

特朗普1.0政府时，美国国会的涉台法案就出现了高通过率的现象。除了签署含大量涉台内容的年度“国防授权法”等综合法案之外，目前单独以“台湾”命名的、被签署的法案多数都与特朗普1.0政府相关。“2018年与台湾交往法”是其首任内最具代表性且成功立法的涉台法案。旨在帮助台湾方面扩大所谓“国际空间”的“2020年台北法案”^③ 也是由特朗普担任总统时被签署正式生效。

拜登执政时期，行政部门对国会极端涉台法案同样是较为谨慎的。在117届国会参议院外委会审议“2022年台湾政策法”时，白宫和两党部分参议员担心此举可能颠覆美国政策，国家安全顾问沙利文（Jake Sullivan）明确表示，拜登政府对该法案有所担忧。^④ 国会中的反对者也认为“现在不是彻底改变长期政策的时候”，对其中一些条款抱有疑虑，认为内容确实极具挑衅意味，如果以现在的版本投票，不太可能成为法律。^⑤ 经过激烈辩论后，

① H. R. 1838 - Taiwan Security Enhancement Act, https://www.congress.gov/bill/106th-congress/house-bill/1838?_cf_chl_f_tk=5Y4krkrSZUFINJajV8u5nhNf792T.yys6ie8EUdtYKNU-1782858519-1.0.1.1-p7EXaOf54IwJ4GWcuuFZ0pY57SWDdK.JXCdAF5dXtUQ.

② Statement of administration policy on H. R. 1838, <https://clintonwhitehouse4.archives.gov/OMB-upper/legislative/sap/2000/HR1838-h.html>.

③ S. 1678 - Taiwan Allies International Protection and Enhancement Initiative (TAIPEI) Act of 2019, <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/1678?q=%7B%22search%22%3A%5B%22TAIPEI+Act%22%5D%7D&s=2&r=5>.

④ Jordan Williams, “Senate Panel Considers Taiwan Bill to the Discomfort of White House,” <https://thehill.com/policy/defense/3642605-senate-panel-considers-taiwan-bill-to-the-discomfort-of-white-house/>.

⑤ Andrew Desiderio, “U. S. -Taiwan Bill Sails Through Senate Panel Despite White House Misgivings,” Politico, September 14, 2022, <https://www.politico.com/news/2022/09/14/taiwan-bill-clears-senate-panel-00056769>.

参议院外交关系委员会以 17 票对 5 票通过了修改版本的“2022 年台湾政策法”，^① 该版本采纳了行政部门提出的许多建议，调整修改了若干敏感内容。即便如此，该法案仍未走完立法流程。第 118 届国会正式运转后，亲台议员立刻在新一轮立法行动中，将“2022 年台湾政策法”部分条款纳入该年度“综合拨款法案”得以通过。可见，即使在国会强势的环境下，如果行政部门对内容介入和要求较多、较细致时，涉台法案基本上是难以顺利通过的。

此外，“策略性忽视”更多出于特朗普总统个人交易式偏好，同时契合行政团队中对华鹰派“以台制华”战略思维。特朗普本人较少关注涉台法案的具体条款，但其行政团队中不乏曾长期任职国会、持亲台立场的官员清楚此类法案的负面冲击，希望借立法落实亲台政策诉求。相互权衡后，最终催生了“策略性忽视”这一处理模式。

三、“2025 年台湾保证实施法”与美国国会涉台立法策略

提案是美国国会议员立法行为的起点，涉台法案是美国国会议员干涉台湾问题的重要方式和切入点。近年来，一轮又一轮的“涉台法案潮”，直接促成涉台议题在美国政治议程中的位置不断提升，一次又一次关于涉台法案内容的辩论与听证，强化和巩固了国会的亲台立场。

第 119 届美国国会参众两院均由共和党以微弱优势控制。本届国会推出的涉台法案，一方面保留了一些原有的共性，如数量仍处于高位运行的水平，采取包裹入综合法案的提案方式等。第 119 届国会中，参议员柯宁（John Cornyn III）、柯蒂斯（John R. Curtis）、众议院外交委员会亚太小组主席金映玉（Young Kim）等人是本届议会涉台提案较多者。此外，涉台法案议题和内容也越来越广泛，延伸到太空合作、海缆、能源韧性等领域。但另一方面，国会过去涉台法案的一些主题特征，如挺台“国际参与”、助台“固邦”、意识形态“挺台”等议程，其权重或有所降低。在上述背景下，亲台议员们试图在党派撕裂、立法权力萎缩、府会权力结构失衡的背景下为

^① S. 4428 – Taiwan Policy Act of 2022, <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/4428/text>.

“友台”寻找出路。“2025 年台湾保证实施法”就是国会借由涉台立法手段约束特朗普政府政策，安抚民进党当局、强化对台支持的一次冒险尝试。

（一）美国会涉台立法强化“三化”特征

“法律捆绑化、条款具象化、权限边界化”是美国涉台法案长期演化的核心表征，特朗普 2.0 政府执政以来，国会正在尝试进一步放大和强化涉台法案的“三化”特征，从而构建一个对行政部门涉台行动更加长效和有效的约束机制，并继续干预和引导行政部门的台海政策走向。

一是在效力维度上，国会不断推动涉台法案向刚性法律义务的层级跃升，使行政部门涉台行为被嵌入美国“国内法”的约束网络之中，从而大幅削弱行政部门台海政策变通空间。美国国会将涉台内容包装为“法律”采取两种路径。一种是将涉台内容并入作为国会必须审议的重要法案如“综合拨款法”“国防授权法”“国安紧急补充拨款法”等综合性的法案中，利用“搭车”和“包裹”的方式，将某些涉台条款塞进去，从而技巧性地使之成为“国内法”。例如 2023 年 7 月，“2024 财政年度国防授权法案”包含了一则涉台修正案，规定“美国国防部不能将任何资金用于采购或使用任何将台湾作为中国一部分的地图”。涉及美国官员赴台交流的“台湾奖学金法”曾被纳入“2023 年国防授权法”，涉及美台太空合作的“太空援助法案”被纳入美国国家航空太空总署“NASA 授权法案”等等，国会长久以来大量采取了这种做法进行涉台立法。另一种则是单独成法，推出以“台湾”为标题单独命名的法案，其立法难度要远高于“包裹”方式，约束力和法律效力也更强。

“2025 年台湾保证实施法”（可称为“新法”）是在“2020 年台湾保证法”（可称为“旧法”）基础上进行细化，企图进一步松绑对美国政府对台湾当局交往的限制。“旧法”是被包裹在美国国会“2021 财年综合拨款法案”。^①

“旧法”的时间线始于 2019 年。2019 年 3 月 26 日和 4 月 1 日，“2019 年台湾保证法”^② 分别于美国参、众两院由科顿（Tom Cotton）和麦考尔（Mi-

^① H. R. 133 Consolidated Appropriations Act, , <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/133>.

^② H. R. 2002, Taiwan Assurance Act of 2019, <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/2002>.

chael McCaul) 提出, 参议院版本于 2019 年 5 月 7 日获美国众议院全票通过。2020 年 12 月 21 日, 法案中部分条文被纳入“2021 财年综合拨款法”, 成为“2020 年台湾保证法”。12 月 27 日, 特朗普总统签署后, “旧法”成法。

“新法”的时间线始于第 118 届国会。2023 年 3 月 22 日, 美国国会众议院以 404 票支持、7 票反对, 通过“2020 年台湾保证法修订法”(亦可称“2023 年台湾保证实施法”),^① 该法案最终停留在 118 届国会未能走完程序。第 119 届国会继续推出“2025 年台湾保证实施法”, 全称是“修订 2020 年‘台湾保证法’, 要求定期审查并更新美国国务院对台关系指导方针报告”。从名称上看, “新法”是对“旧法”的强化与落实, 故称为“保证实施法”。

如前所述, 美国国会为了扩张涉台内容立法, 将一些往届国会未能过关的重点涉台法案, 不断以“重推旧案”和“纳入新案”等方式推出, 在参众两院及相关委员会被反复提交, 从而提高了涉台内容“成法”的通过率, 这一做法在过去几年已经相当普遍。但是相较而言, 在“旧法”已经是美国国内法的情况下, 再出台一部“新法”强化立法, 以“单独和包裹”两种立法路径实现了“双重制度化”, 这是美国国会新的国内政治环境下, 强化涉台立法的新做法。

二是在操作维度上, 国会将其台海政策目标分解为可验证、可问责的条款, 通过文件内容、报告时限等精细化设定, 确保行政部门的执行环节处于“法律”的监督和规制之下。审读“新法”, 发现“新法”更微观更具体, 将实行细节写入法条, 使得美对台交往互动在形式与程序上更具体、有更多法律上的问责与保障。一般“旧法”条款性质均属“国会意见”(Sense of Congress), 对行政部门放宽美国对台交往限制没有强制性要求。

“新法”对行政部门提出三个“必须”(shall)。首先是关于审查频率的规定。“旧法”的表述是要求行政部门“建议审查”, 未严格规定具体周期。“新法”指出必须至少每五年, 对美国对台交往的相关文件进行审查, 并重新发布给行政部门。其次是关于报告义务的规定。“新法”要求必须于审查

^① H. R. 1159 – To Amend the Taiwan Assurance Act of 2020 to Require Periodic Reviews and Updated Reports Relating to the Department of State’s Taiwan Guidelines. <https://www.congress.gov/bills/118th-congress/house-bill/1159>.

后 90 天内，向国会参议院外交关系委员会及众议院外交事务委员会提交更新报告。最后是关于审查结果的规定。“旧法”的描述较为模糊和宏观。“新法”则有秉持结果导向原则，要求行政部门必须对更新后的美国对台指针进行说明，阐述如何实现“放宽交往”。因此，“必须定期审查”“必须更新报告”和“必须阐述结果”是“新法”的最明显特征。

综合分析，三个“必须”所体现的不再只是建议，而是要求美国政府解除对美台官员交流的各种限制，要将过去一些动作公开化，摆到明面上来。“新法”并非直接修改美国对台交往规则，而是通过“程序透明化”对行政部门施加压力，将行政部门审查对台交往准则从过去的“行政裁量”上升为“法律义务”，实现美国对台政策所谓“制度支撑”与“法律保障”，提升美国对台政策的“稳定性”，在一定程度上提升了美国对台承诺的“可信度”。

尤其需要指出的是，国会虽然没有在“新法”中提出完全解除对台交往的限制，但它创造了一个解释的义务。未来，美国国务院必须依照“新法”，就美国对台交往相关问题每五年向国会报告一次，特朗普政府也不例外。

三是在空间维度上，国会借助更加明确的内容边界，设定法案的涉及范围，试图从法律上排除行政部门相关“越权行动”的可能性。从该法案来看，“旧法”所在的“2021 财年综合拨款法”包括 30 多个章节，全文共 2124 页。在全部的 2101 个条款中，“旧法”篇幅占 5 个条款，涉及面较广，基本涵盖了美国对台政策的主要方面。其中，第 312 条款谈到了“1979 年台湾关系法”和“2018 年与台湾交往法”，是关于对美台关系的总结与回顾，同时对台海形势、台湾国际空间现状、美台交往限制等做出总体评估。国会调查结果指出，美国对美台高层互访“自我施加的限制”导致了高层沟通不足。第 313 条款称“台湾是美国自由开放的印太战略的重要组成部分”，认为美国应帮助发展台湾“非对称作战能力”，敦促台湾增加防务开支。第 314 条款主张美国的政策是倡导台湾“有意义参与”（meaningful participation in）“不以国家地位为入会条件的国际组织”。第 315 条款是关于审查国务院对台方针指南的国会意见。“国会意见”认为，“对台关系指导方针”应旨在深化和拓展美台关系，并制定时应充分考虑“台湾是一个尊重普世人权的自由开放社会”等所谓“事实”。

“新法”篇幅较短，内容单一，只涉及放宽美对台交往限制。“新法”开篇写道“对 2020 年台湾保证法第 315 条予以修订”，之后较为详细地对如何修改“旧法”315 条款提出了具体要求。“新法”将要求行政部门审查的文件进行了更加准确的表述，将“旧法”中的“对台关系指导方针备忘录及相关文件”改为“对台关系指导方针备忘录其后续文件，或任何包含对台湾关系指导方针的相关文件”。

从内容和表述来看，“旧法”的立法动机更多的是从国会的角度宣示美国对台政策，在行文中强调美国各项对台承诺，属于较为概括或指导性的建议，“新法”的立法动机是有针对性地修法，重点在于“执行并强化”。

（二）美国会主动适应和利用“策略性忽视”

由于行政部门缺乏明确表态，让国会看到了法案“单独成法”的可能性。同时，国会也有意识地适应和利用“策略性忽视”，顺利推动该涉台法案立法。

一是适应特朗普 2.0 政府执政风格。在该法案的国会记录中，国会议员提出“2020 年台湾保证法”签署后，特朗普 1.0 政府“果断落地新政”，宣布全面废除美方自行设置的美台交往约束，而“拜登政府长期固守过时的自我约束条款”“拜登政府态度摇摆、大幅倒退”，议员据此呼吁国会维持跨党派高票支持法案通过。^①此外，为了降低行政干预的风险，国会特别突出了特朗普本人的作用，两名参议院提案人在法案签署后的声明中，强调“感谢特朗普总统”。^②

二是选取重点法案推动成功立法。事实上，2025 年 5 月，与“2025 年台湾保证实施法”同时通过众议院表决的还有“2025 年台湾团结法”，^③该法由柯蒂斯和康诺利起草，是“2020 年台北法案”的修订版，核心是新增联

① Taiwan Assurance Implementation Act, Congressional Record Vol. 171, No. 74 (House - May 5, 2025), <https://www.congress.gov/congressional-record/volume-171/issue-74/house-section/article/H1822-1?hl=H.R.+1512&s=7&r=4>.

② “Cornyn, Coons’ Bill to Strengthen State Department’s Taiwan Strategy Signed into Law,” <https://www.cornyn.senate.gov/news/cornyn-coons-bill-to-strengthen-state-departments-taiwan-strategy-signed-into-law/>.

③ H. R. 2416 Taiwan International Solidarity Act, <https://www.congress.gov/bill/119th-congress/house-bill/2416>.

大第 2758 号决议不涉台的论述，并要求美国“运用影响力及话语权抵抗在国际组织扭曲涉台决议的行为”等等。

与“2025 年台湾保证实施法”命运不同，“2025 年台湾团结法”至今仍停留在众议院。部分原因是法案的新增内容极度敏感，挑战具有国际法效力的联大决议和作为国际共识的一个中国原则，已经触及了中方底线，中方必定会强烈反弹。此外，法案提到的包括要求美国利用在国际组织中的“声音、投票和影响力”来加强台湾“国际参与”、鼓励美国的“盟友和伙伴”助力台湾维持“邦交国”等，也不太符合特朗普政府的关切重点。特朗普 2.0 政府已宣布退出联合国教科文组织、世界卫生组织、联合国气候变化框架公约等数十个国际组织，美国对国际组织的影响力下降，很难真正实践“国际挺台”。

尽管如此，国会已经事实上将“2025 年台湾团结法”核心条款所涉事项，在实务层面进行部分落实。美国政府与立法部门越来越多地使用法案中的论点，为其违反一个中国原则的行径背书。联大第 2758 号决议“未认可、不等于、不反映对一个中国原则的共识”“并没有决定台湾的地位”“不排除台湾有意义参与联合国体系”等谬论被频繁引用在美国及其盟友一系列支持台湾参与国际组织的声明、联署和法案中。

因此，在特朗普 2.0 政府执政下，国会并非对所有涉台法案均施以同等力度的立法资源，而是重点针对少数具有标志性、预期不会遭到总统否决的个别法案。国会的策略是选择了“2025 年台湾保证实施法”作为主推的法案，推动其走完审议、表决乃至签署的全流程；而对于那些可能引发行政部门关切或争议较大的提案，则往往止步于委员会审议或象征性投票阶段。

三是主动修订法案内容。正式签署版本的“2025 年台湾保证实施法”，将定期审查时间设为每五年一次。但在美国国会研究服务处（CRS）提供的法案“摘要”和众议院最初版本中，其要求美国国务院必须在指导意见生效期间每两年审查一次。审查期限由两年改为五年，这一差别反映了法案版本的设计者对频繁评估与更新仍有所忌惮。

此外，众议院最初版本纳入了意识形态因素，要求报告必须要“说明该指导意见如何考虑某些因素”，要求美国国务院在拟定美台关系指导方针时，

将台湾的所谓“民主自由”作为检视对台交往的考量，同时报告必须指出“解除对美台关系自我限制的机会和计划”。但最终文本没有提到上述两点，究其原因，应是国会为了法案更加符合特朗普和当前共和党的对台认知，转而以“利益导向”处理对台政策。

由上观之，国会强化涉台立法工具、主动调整策略与特朗普政府的“策略性忽视”形成呼应之势，共同促成了“2025 年台湾保证实施法”一路“畅行”成为美国国内法。

（三）特朗普政府放行“2025 年台湾保证实施法”的危害

首先，行政部门放任立法落地，严重冲击一个中国原则。一个中国原则是中美关系的政治基础，美国仅能与台湾保持文化、商务等非官方关系，美台互动有着一系列需要遵循的红线，在互动地点、“官方称谓”、军事着装等各个方面都应严格限制。“2025 年台湾保证实施法”签署后，民进党当局大肆鼓噪，称该法案凸显了“美国与台湾接触的重要性”“台美关系正常化有进一步发展”。^① 该法案偏离、侵蚀和掏空中美三个联合公报所确立的美国“一个中国政策”，继续以美国国内法干涉中国内政，削弱中美的政治互信基础，其危害性不言而喻。

其次，法案为美台关系和互动实现“突破”提供了可操作的“制度基础”。“2025 年台湾保证实施法”不仅在当前能防止美国行政部门台海政策进一步回调，还可在未来任何时间快速激活，推动美国对台交往“松绑”。台湾外事部门负责人林佳龙称其为“制度设计”，“确保了台美关系持续稳健发展”。^② 一旦美国行政部门履行法案中的规定，启动对台交往准则的定期审查与解除限制，美台互动将在“切香肠”模式下“突破”，这正是民进党当局长期对美游说的核心目标之一。^③

第三，法案对国际社会产生的恶劣示范效应和骨牌效应加速外溢。前美

① 斯洋：《特朗普签署台湾保证落实法案 赖清德：凸显了美国与台湾接触的重要性》，“美国之音”网站，2025 年 12 月 4 日。

② 余弦妙：《特朗普签署‘台湾保证落实法案’，林佳龙：台美伙伴关系持续稳健深化》，台湾《经济日报》，2025 年 12 月 3 日，<https://money.udn.com/money/story/5616/9179181>。

③ 《特朗普签‘台湾保证实施法案’卓荣泰感谢侨社助游说》，台湾“联合新闻网”，2025 年 12 月 3 日，<https://udn.com/news/story/6656/9180102>。

国国务院对华政策顾问费瑞安（Ryan Fedasiuk）称，法案“向美国盟友表达华府对台政策的稳定性，不会受美中关系波动起伏影响”。^① 美国带头打破对台交往的限制，日本和一些欧洲国家也会更有“底气”效法。解除对台交往限制一直是日本亲台势力长久以来追求的政治目标。绿营也鼓噪制定日本版的“台湾旅行法”，认为日方过去对与台湾官员互动采取限制，应该逐步松绑。^② 2026年3月，台湾行政机构负责人卓荣泰以所谓私人名义窜访日本，被大肆渲染为台日互动的“重大突破”。紧随其后，日本部分政党顺势抛出日版涉台交往法案草案，谋求提升日本对台互动和交往层级。^③

第四，法案成为国会掣肘特朗普政府台海政策重要抓手，增加美国对华博弈的筹码。“2025年台湾保证实施法”能够在美国国会有限的会期内，以单独审议方式顺利推进并高票通过，向外界展示了美国国会极为顽固的“友台”立场。“2025年台湾保证实施法”是国会力图通过立法掣肘行政部门，防止特朗普“交易台湾”或忽视“台湾价值利益”的重要表现。美国国会议员通过该项立法，表达对台湾的意识形态偏向。参议员库恩斯表示，这项立法“承认美台关系的重要性”，支持与台湾“共同的价值观”。客观来看，该法案也为特朗普政府提供了对华博弈的筹码，通过将放宽对台交往准则制度化，使其能以“法律义务”为借口，在与北京的谈判中打出更具弹性的“台湾牌”。正如法案提案人柯宁宣称，该立法将“恢复强有力的台湾战略指导，紧跟美国国务院的紧迫需要”。^④

① 蒋曜宇：《特朗普签“台湾保证实施法案”：对台制度化保障，还是对北京的谈判筹码？》，BBC 中文网站，2025年12月8日，<https://www.bbc.com/zhongwen/articles/clydrkrzn30o/trad>。

② 刘焕彦：《高雄市胜选对台日关系大利多，为何“日版台湾旅行法”能否诞生将是观察重点？》，台湾《今周刊》网站，2026年2月9日，<https://www.businesstoday.com.tw/article/category/183027/post/202602090038/>。

③ 曾蕙苹：《日幸福实现党在台提“日版台旅法”草案》，台湾“中时电子报”，2026年4月17日，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20260417002778-260407?chdtv>。

④ “Cornyn, Coons’ Bill to Strengthen State Department’s Taiwan Strategy Signed into Law,” December 3, 2025, <https://www.cornyn.senate.gov/news/cornyn-coons-bill-to-strengthen-state-departments-taiwan-strategy-signed-into-law/>。

结 语

美国国会在涉台议题上仍然展现出极强的行动作为与跨党派共识,折射出美国国会对台海政策的底层认知与战略意图。中美元首峰会后,提出将构建“中美建设性战略稳定关系”作为中美关系新定位。特朗普总统对台海政策上的表述和动作,引发国会的不满和质疑。美国参议员联名致函国务卿鲁比奥(Marco Rubio),警告不应对台海政策进行任何“片面改变”。^①共和党众议员哈里根(Pat Harrigan)等人称“对台湾的承诺没有改变”,并强调“台湾安全仍是国会跨党派共识之一”。美国众议院外交事务委员会民主党领袖米克斯(Gregory Meeks)表示,国会对台支持是“长期延续数十年的共识”,对台军售是在跨党派支持下获得国会批准。^②此外,国会议员一直在寻找机会,将法案纳入有机会通过的大法案上。2026 年 5 月,美国众议院和参议院军事委员会相继推出了各自版本的“2027 年国防授权法”草案,在台海政策上极为强硬,纳入预算拨款、军售审查、军事基地、武器交付、无人机条款等“挺台”内容。国会密集表态和动作释出明确信号:美国行政部门若想改变对台政策,将会受到美国国会强大制约。

涉台法案是美国国会延续强化对台支持的重要工具。仍有不少破坏性很强的涉台法案在美国国会议员的“菜单”上,让美国国会得以继续介入并塑造行政部门涉台政策,利用立法权挑衅一个中国原则底线,破坏中美关系大局。而特朗普政府对涉台法案的“策略性忽视”,甚至企图塑造政治筹码,将增大中美关系中的台湾问题风险。美国政府唯有从战略高度正视并管控国会涉台立法盲动,才能为构建中美建设性战略稳定关系创造积极条件。

① Tara Suter, “Bipartisan Senators Warn Against ‘Unilateral Changes’ to Taiwan Policy,” *The Hill*, May 13, 2026, <https://thehill.com/homenews/senate/5876848-senators-advice-against-trump-taiwan-policy-changes/>.

② Joanna Ossinger, “U. S. Support for Taiwan Reaffirmed by Members of Congress Even After Trump Called Arms Sales a ‘Negotiating Chip’ with China,” May 30, 2026, <https://www.cnbc.com/2026/05/30/us-support-taiwan-reaffirmed-members-congress.html>.

The “Tactical Neglect” of Trump Administration and the Institutional Disruption of the U. S. Congressional Taiwan-Related Legislation: A Case Study of the “Taiwan Assurance Implementation Act of 2025”

Tong Liqun

Abstract: In December 2025, the “Taiwan Assurance Implementation Act of 2025” was formally signed into United States domestic law, marking a major breakthrough and escalation in U. S. -Taiwan-related legislation under Trump’s second-term administration. This legislation resulted from the “restraint-and-push” interplay between the U. S. executive and legislative branches. Holding the power of legislative veto, the Trump administration adopted a “strategic neglect” posture, voluntarily foregoing administrative constraints and checks-and-balances against radical Taiwan-related clauses. By taking a hands-off stance marked by low-profile engagement, non-intervention and non-veto toward certain Taiwan-related bills, it created critical political room for such bills to become law. Meanwhile, the U. S. Congress kept strengthening the institutional framework on Taiwan-related affairs. Through legal entanglement, concretized provisions and clarified authority boundaries, it shrank the policy readjustment space for the executive branch and expedited the legislative procedure of relevant bills. The legislative process of the “Taiwan Assurance Implementation Act of 2025” demonstrates that the U. S. Congress retains strong initiative and cross-party consensus on Taiwan-Strait policies. The Act carries profound long-term negative effects and institutional harms. Taiwan-related bills represented by this Act remain one of the primary factors disrupting China-U. S. relations. They constitute significant risk variables that undermine peace and stability across the Taiwan Strait, constrain the sound development of China-U. S. ties, and obstruct the forging of constructive strategic stability between the two countries.

Keywords: “Taiwan Assurance Implementation Act;” “Tactical Neglect;” One-China Policy; U. S. Taiwan-Related Legislation

(责任编辑: 郭琦)