

美国国会涉台立法的规律与 发展趋势研究^①

林 冈 周文星

(内容提要)通过对第93~116届国会期间涉台议案和决议案的实证分析可以发现,中美关系和两岸关系的同步良性发展是限制国会干涉台湾问题的关键外因,白宫在推行对华政策时能否摆脱国会的牵制则是重要内因。后者不但取决于总统所属的政党能在多大程度上掌控参众两院,也有赖于总统个人因素。此外,台湾政治游说对涉台立法也有较高的相关性。2016年以来中美关系和两岸关系同步下滑,增加了国会加强涉台立法的诱因。遭到众议院弹劾案打击的特朗普可能屈服于国会的压力,国会势将推出更多的“友台”议案和决议案。美台勾连的强化对两岸关系和平发展的前景构成了严峻的挑战。展望未来,唯有中美关系和两岸关系都朝良性方向发展,台湾问题才有和平解决的可能。

关键词:美国军事与外交 中美关系 美台关系 国会 涉台立法

2019年本是中美建交的“不惑之年”,却成了美国涉台关系急剧提升的多事之秋。2020年新年伊始,美国参议院再次出招,于2月13日二读通过了《2020年台湾主权象征法》(Taiwan Symbols of Sovereignty Act of 2020)议案,提交参议院外交委员会进一步审议。^②该议案由亲台参议员泰德·克鲁兹(Ted Cruz)提出,马可·卢比奥

① 衷心感谢《美国研究》匿名审稿专家对本文提出的宝贵修改建议。文中错漏概由笔者负责。

② 议案(bill)即立法草案,参议院或众议院三读通过的议案则为法案(act),经总统签署后成为公法(public law)。

(Marco Rubio) 等八位共和党参议员联署。与此相呼应的是 2019 年 12 月生效的《2020 财政年度国防授权法》(National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2020) 对美台“准同盟”关系的明显提升。该法不但将台湾视为美国“印太战略”中的一个“重要伙伴”,还表达了“加强美台防御关系的国会意向”。^①

美国国会通过涉台立法介入台湾问题,以 1979 年中美建交当年通过的《与台湾关系法》(Taiwan Relations Act) 最为典型。作为美国政府体系的重要组成部分,国会本来就与总统分享外交权,宪法更明确赋予其对外宣战和批准国际条约的权力。但总统作为三军统帅,在紧急情况下可以先对外采取军事行动,再寻求国会批准,也可以与其他国家签署公报之类的协议。美国总统和国会在外交权限上的模糊空间,源自制度设计者有意让两者互相牵制,而非截然分开。美国涉台政策从属于对华政策。国会制定《与台湾关系法》的目的是约束行政部门,减缓中美建交联合公报对美国涉台关系的冲击。在中美两国签署“八一七公报”之际,白宫曾主动以口头方式向国会和台湾方面做出“六项保证”,反映了美国行政和立法部门在涉台政策上的博弈。^②

美国国会通过提出议案(bill)、联合决议案(joint resolution)、共同决议案(concurrent resolution)或简单决议案(simple resolution)介入涉台事务有其深层原因,并有规律可循。从制度设计和党派政治的视角来看,当美国总统比较强势且其所属政党同时控制参众两院时,国会较少干预总统对涉台事务的权限;而当总统比较弱势和参众两院均由反对党控制时,国会就会借由提出涉台议案或不同形式的决议案(以下统称提案)的方式,更大程度地介入台海事务。从影响国会涉台提案的外部因素来看,中美关系与两岸关系的紧张程度和台湾对美政治游说的深度,与国会的涉台活动的强度有正相关性。换言之,中美关系和两岸关系越紧张,台湾对美政治游说越频繁深入,美国国会越可能通过涉台提案,挑战白宫对华政策的基调,强化美台关系。

本文基于美国国会和司法部官方网站公布的数据,结合定量和定性分析方法,试图通过分析美国第 93~116 届国会(1973~2020 年)期间涉台提案的数量变化,探讨影响这一变化的关键因素,包括美国政府内部的行政—立法关系、中美关系、两岸关系、台湾对美政治游说等诸多因素的交互作用,并对特朗普执政时期美国国会的涉台立法文本进行深入分析,以期把握美国国会涉台活动的规律性及其未来发展趋势。

① National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2020 (Washington, D.C.: U.S. Government Publishing Office, 2019), available at: <https://www.congress.gov/116/bills/s1790/BILLS-116s1790enr.pdf>.

② “六项保证”的内容是:美国不会设定对台军售的终止日期;不会在两岸之间充当调解人;不会施压台湾与大陆进行谈判;不会改变在台湾“主权”归属问题上的立场;不会修改《与台湾关系法》;不会在决定对台军售前与中国政府商量。参见美国众议院版本: H.Con.Res.88, Reaffirming the Taiwan Relations Act and the Six Assurances as Cornerstones of United States-Taiwan Relations (Washington, D.C.: U.S. Government Publishing Office, 2016), available at: <https://www.congress.gov/114/bills/hconres88/BILLS-114hconres88rfs.pdf>.

一 文献检索与理论分析框架

观察美国国会干涉台湾问题的历史规律,可以借助于不同的研究视角。第一个视角是宏观的外部形势。美国外交政策研究专家詹姆斯·林赛(James M. Lindsay)指出,美国国会参与外交政策的意愿与国际政治变迁关系密切。在和平时期或国家处于安全状态时,国会对参与外交政策的决策过程充满热情;而在战争时期或国家处于危难之时,国会更倾向于服从总统的外交主导权。^①换言之,国会在安全形势严峻时更可能配合总统,在安全形势缓和时则更可能挑战总统的外交权威。根据这一思路,在美苏对峙形势比较严峻的20世纪70、80年代,国会理当配合总统的“联中制苏”战略,减少涉台提案。在后冷战时代,随着美国外围安全形势的缓和,中美战略合作的既有基础受到侵蚀,国会倾向于挑战总统的“一个中国”政策,增加涉台提案。而在九一一事件发生后,特别是2008年世界金融危机爆发以来,美国安全形势再次趋于严峻,在美国加强与中国在地区和全球安全事务上的合作的前提下,国会也就可能减少涉台提案的数量。

第二个视角是中观层面的行政—立法关系。美国耶鲁大学政治学教授大卫·梅休(David R. Mayhew)、南伊利诺伊大学卡本代尔分校政治学教授托宾·格兰特(J. Tobin Grant)和田纳西大学政治系副教授内森·凯利(Nathan J. Kelly)根据美国总统和参众两院多数党的政党属性,将行政—立法关系区分为一致政府、弱分立政府和强分立政府三种状态,分别指执政党同时控制参众两院、反对党控制国会参众两院中的一院、反对党同时控制两院的情况。在不同的行政—立法关系状态下,国会的立法通过率有高低之分。^② 三亚学院教授张光、中国人民大学国际关系学院副教授刁大明运用上述理论概念研究美国国会的涉华、涉台提案,发现在一致政府时期,总统的对华和涉台政策较少受到国会的干预,在弱分立和强分立状况下,则较多地受到国会的牵制。^③ 根据这个理论,克林顿在第二任期内面临涉台提案暴增的结构性原因固然是苏联解体之后美国安全压力大为缓解,使国会不再被动地顺从于总统的对华政策,

① 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) (Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2018), pp.219~235.

② David R. Mayhew, *Divided We Govern: Party Control, Lawmaking, and Investigations, 1946~1990* (New Haven, CT: Yale University Press, 1991); J. Tobin Grant and Nathan J. Kelly, "Legislative Productivity of the U.S. Congress, 1789~2004," *Political Analysis*, Vol.16, Iss.3 (2008), pp.303~323.

③ 张光、刁大明《美国国会议员涉华提案初探》,载《国际政治科学》2008年第1期,第74~98页;张光、刁大明《美国国会涉台提案的发展》,载《台湾研究集刊》2007年第2期,第22~31页。

但与克林顿的政策主张遭到共和党主控的参众两院的反弹也有很大关系。

第三个视角是亲台议员的具体行为和台湾的政治游说活动。清华大学教授孙哲和复旦大学美国研究中心副主任信强等采用案例研究的方法,说明国会在中美关系和台湾问题上具有被动反应、议案施压、党派政治和“府会”配合等特征。^①美国国会研究服务处(Congressional Research Service, CRS)亚洲事务专家邓凯丽(Kerry Dumbaugh)对第108届国会(2003~2004年)期间利益团体介入包括台湾问题在内的国会涉华提案的情况进行了深入的个案研究。^②根据笔者统计,李登辉当政12年期间(1988.1.13~2000.5.20)游说国会的总额接近4000万美元,是前十年游说总额的三倍以上,导致克林顿时期国会邀请李登辉访美和呼吁加强对台安全承诺的提案层出不穷,在两院的通过率逐年提升。^③美国司法部的报告也显示,《台湾安全加强法》(Taiwan Security Enhancement Act)法案就是台湾当局积极游说和一手操控的产物。^④美国参众两院议员中真正关心和了解台湾问题者为数并不多,涉台提案几乎全部来自国会亲台小组“台湾连线”(Taiwan Caucus)成员的动议。^⑤小布什时期也是如此。例如共和党众议员史蒂夫·夏波(Steve Chabot)、民主党众议员罗伯特·安德鲁斯(Robert Andrews)、共和党参议员乔治·艾伦(George Allen)等人各提出三至七项提案,史蒂夫·夏波和共和党众议员达纳·罗拉巴克(Dana Rohrabacher)联署的提案高达30项左右。在这些议员的倡议下,国会在2001年和2004年就台湾加入世界卫生组织(World Health Organization, WHO)分别完成两项立法,并施压白宫在2001年5月和2003年10月两次给予陈水扁“过境”纽约的“优待”。与小布什任期基本重叠的陈水扁在2000~2008年期间对美游说年均预算更甚于李登辉时期,高达375万美元。这促进了亲台议员对涉台政策的介入。与此相反,与奥巴马任期基本重叠的马

① 孙哲、信强等《美国国会与中美关系:案例与分析》,北京·时事出版社,2004年版;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年版。

② Kerry Dumbaugh, *China-U.S. Relations: Current Issue for the 108th Congress* (Washington, D.C.: Congressional Research Service, 2003)。

③ 美国司法部公布了1988~1991年和1995~2018年上半年的报告,但在1992年、1993年、1994年未发布报告。经笔者整理和统计得出:1988~1991年游说总额为714万美元,1995~2000年游说金额为2158万美元,两者合计2872万美元。1992~1994年游说金额可能在862万(按已公布李登辉时期游说金额的年均值计算)到1079万美元(按1995~2000年游说金额的年均值计算)之间,也就是说,1988~2000年的游说金额总数应该在3734~3951万美元之间,其中还应包括陈水扁2020年5月20日上台后最初七个多月内的游说金额。

④ U.S. Department of Justice, Report of the Attorney General to the Congress of the United States on the Administration of the Foreign Agents Registration Act (Washington, D.C.: U.S. Government Publishing Office, 2000), p.278.

⑤ 有关台湾连线的相关研究,参见信强《“半自主”国会与台湾问题:美国国会外交行为模式》,第179~193页;Scott L. Kastner and Douglas B. Grob, “Legislative Foundations of US-Taiwan Relations: A New Look at the Congressional Taiwan Caucus,” *Foreign Policy Analysis*, Vol.5, Iss.1 (2009), pp.57~72.

英九任内对美游说的力度减弱,经费跌到历史最低的 1746 万美元,美国国会干涉台湾问题的程度也相应降低。^①

美国涉台政策固然从属于对华政策,受到美国国内党派政治和行政—立法关系以及台湾对美游说的影响,但也与两岸关系的变化息息相关。两岸关系是紧张对峙还是和平发展、台湾在两岸博弈中的地位变化以及台湾的内部发展和外界印象等,难免影响到美国社会特别是国会对涉台事务的认知(包括一部分美国人对台湾的同情心和“亏欠感”),进而影响涉台提案的发展趋势。但基于变量的可操作性,本文仅抽取两岸关系的张弛度作为解释项之一,来推论被解释项美国国会涉台提案的强弱度。

基于以上讨论,本文假定国会涉台提案的强弱度是由白宫—国会关系、中美关系、两岸关系和台湾对美游说四个自变量所共同形塑的。换言之,白宫—国会关系、中美关系和两岸关系的紧张程度和台湾对美游说的力度,与国会干预涉台事务的程度这一因变量存在正相关关系。因变量的数据来源是美国第 93~116 届国会期间共计 596 项涉台提案。所有提案数据皆源于美国国会官网。^② 自变量中的行政—立法关系(自变量 1)按一致政府、弱分立政府和强分立政府分为 A、B、C 三个档次:A 代表行政部门具有较强的自主性,C 代表国会比较强势,B 居于二者之间。中美关系(自变量 2)和两岸关系(自变量 3)的张弛度也可分为 A、B、C 三个档次:A 代表关系较好,B 代表关系一般,C 代表关系较差。中美关系较好的时期是 1977~1988 年、1997~1998 年、2003~2004 年和 2009~2014 年,较差的时期是 1989~1996 年和 2017 年迄今,其他时期一般。两岸关系较好的时期是 1987~1994 年和 2008~2016 年,较差的时期是 1995~1996 年、1999~2008 年和 2017 年迄今。台湾对美游说(自变量 4)的力度以政治游说金额作为观测指标。因变量的观测指标除了提案总数外,还特别关注对行政部门约束力较强的议案和联合决议案的数目以及最终立法数目,涉及对台武器出售等美台军事关系的立法(下文简称“涉武立法”)的数目也予以专列。本文主要观察自变量 1~3(从 A 到 C)和自变量 4(从低到高)与因变量国会涉台提案的力度(从小到大)之间,是否以及在多大程度上存在正相关性,分析框架如表 1 和下图所示。

① 因为马英九的任期是 2008 年 5 月到 2016 年 5 月,故这一数字与表 1 中 2009~2016 年的数字之和略有不同。

② 笔者首先在该网搜索栏勾选全部立法提案(All Legislation),并输入关键词“台湾”,获得上述 24 届国会期间共计 939 项提案。这些提案未必都直接或间接涉台,经逐一阅览,剔除与台湾毫无关系或相关度极低者(例如如在提案中提及“台湾”二字而无实质内容),剩下 596 项,构成本文的分析数据。

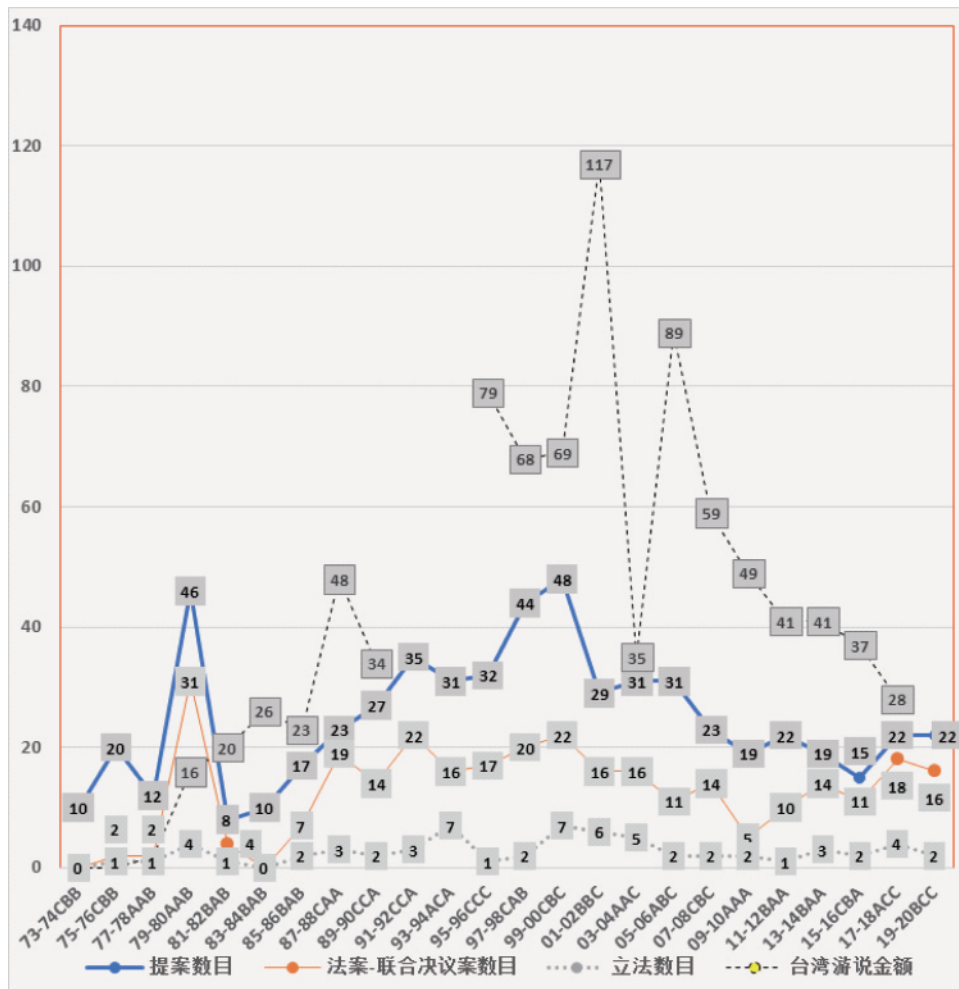
表 1 美国国会涉台立法及其影响因素(1973~2020 年)^①

历年变化	提案总数	议案和 联合决议 案数	立法总数	涉武 立法数	行政立法 关系	中美关系	两岸关系	台湾游说 金额 (万美元)
73-74CBB	10	0	0	0	C	B	B	—
75-76CBB	20	2	1	1	C	B	B	—
77-78AAB	12	2	1	0	A	A	B	19
79-80AAB	46	31	4	1	A	A	B	161
81-82BAB	8	4	1	0	B	A	B	198
83-84BAB	10	0	0	0	B	A	B	263
85-86BAB	17	7	2	1	B	A	B	229
87-88CAA	23	19	3	0	C	A	A	483
89-90CCA	27	14	2	0	C	C	A	342
91-92CCA	35	22	3	2	C	C	A	* 112
93-94ACA	31	16	7	3	A	C	A	—
95-96CCC	32	17	1	1	C	C	C	789
97-98CAB	44	20	2	2	C	A	B	681
99-00CBC	48	22	7	3	C	B	C	688
01-02BBC	29	16	6	3	B	B	C	1167
03-04AAC	31	16	5	0	A	A	C	346
05-06ABC	31	11	2	0	A	B	C	894
07-08CBC	23	14	2	1	C	B	C	588
09-10AAA	19	5	2	1	A	A	A	489
11-12BAA	22	10	1	1	B	A	A	414
13-14BAA	19	14	3	1	B	A	A	410
15-16CBA	15	11	2	0	C	B	A	367
17-18ACC	22	18	4	3	A	C	C	* 283
19-20BCC	22	16	2	1	B	C	C	—
合计	596	307	63	25	7A7B10C	11A7B6C	8A8B8C	8923

资料来源:笔者根据美国国会官网公布的 1973~2020 年数据和司法部官网公布的 1977~2018 年年度报告整理制作。参见网页: <https://www.congress.gov/>; <https://www.justice.gov/nsd-fara/fara-reports-congress>。

① 关于表 1 需作两点说明。其一,每一届国会所涵盖的年份后的三个字母分别代表行政—立法关系、中美关系和两岸关系的不同值。如 73-74CBB 代表 1973~1974 年期间美国处于强分立政府状态,中美关系一般,两岸关系也一般。涵盖 2019~2020 年的第 116 届国会尚未结束,这里统计资料的截止时间是 2020 年 3 月 31 日。其二,美国司法部仅公布 1977 年以来包括台湾游说金额的报告,没有发布 1992 年、1993 年和 1994 年的年度报告,且最新数据也只更新到 2018 年上半年。表中 1991~1992 年的数据实为 1991 年的金额,2017~2018 年的数据不包括 2018 年下半年金额。其他缺失值用“—”表示。

图 美国国会涉台立法及其影响因素(1973~2020 年)



资料来源: 笔者根据美国国会官网公布的 1973~2020 年数据和司法部官网公布的 1977~2018 年年度报告整理制作。参见网页: <https://www.congress.gov/>; <https://www.justice.gov/nsd-fara/fara-reports-congress>。

说明: 图中的台湾游说金额以十万美元为单位。

二 美国国会涉台立法提案的一般规律

观察表 1 数据和上图的直观展示可以看出, 上述四个变量对美国涉台立法的力度确有一定的相关性, 并呈现出一定的规律性。

第一, 在冷战后期, 美国国会除了在中美建交的头两年大量增加涉台提案以反制行政部门外, 在其他年份基本维持一定程度的克制。从 1973 年到 1990 年的涉台提案总数为 173 项, 年均 9.6 项。其中议案和联合决议案合计 79 项, 年均 4.4 项; 最终

成为法律的总计 14 项(含涉武条款的 3 项),年均 0.8 项。但在后冷战时代的最初十年,提案总数却高达 190 项,年均 19 项,其中议案和联合决议案合计 97 项,年均 9.7 项,成为法律的数目总计 20 项(含涉武条款的 11 项),年均 2 项;各项指标都比冷战时期明显增加。这与苏联和东欧巨变后中美两国原先的战略合作基础松动有密切关系。而在 2001~2016 年期间,美国国会涉台提案总数 189 项,年均 11.8 项;其中议案和联合决议案合计 97 项,年均 6.1 项;成法数目 23 项(含涉武条款的 7 项),年均 1.4 项;四项指标均比前一时期明显减少。中美两国在 21 世纪联合“反恐”,启动“六方会谈”处理朝核问题,合力拉动全球经济增长,共同处理全球治理问题等外部因素,有助于制约国会提出涉台立法的诱因。

表 2 从冷战后期、后冷战初期和 21 世纪中国战略机遇期三个大周期,观察中美关系与美国国会涉台立法的变化规律,以验证美国外部环境的严峻程度和中美两国的合作程度与国会涉台立法行为之间存在的一定的相关性:即美国面临的国际形势越严峻,越需要与中国合作,国会在涉台提案上也越收敛。特别是奥巴马上台伊始,中美关系呈现继续合作的较好局面,双方共同应对气候变化、经济复苏、伊朗核武等议题,国会涉台提案数目继续减少(见上文图)。如果根据表 1 对历届国会的中美关系情况予以分类对比,并纳入中美关系下滑的第 115 届国会会期(2017~2018 年),可得出基本相同的结论。唯一偏差是中美关系较好的时期内,议案和联合决议案的每届平均(届均)值为 11.6 项,略高于一般时期的届均值 10.9 项(见表 3),意味着单一变量无法圆满地解释国会涉台立法这一复杂现象。^①

表 2 中美关系大周期对美国国会涉台立法的影响(1973~2016 年)

单位:项

	1973~1990 年		1991~2000 年		2001~2016 年		合计
	合计	年均	合计	年均	合计	年均	
提案总数	173	9.6	190	19	189	11.8	552
议案和联合决议案数	79	4.4	97	9.7	97	6.1	273
立法数	14	0.8	20	2.0	23	1.4	57
涉武立法数	3	0.2	11	1.1	7	0.4	21

资料来源:笔者根据美国国会官网公布的 1973~2020 年数据整理制作。参见网页: <https://www.congress.gov/>。

表3 中美关系状况对美国国会涉台立法的影响(1973~2018年)

单位:项

	较好时期(11)		一般时期(7)		较差时期(5)		合计
	合计	届均	合计	届均	合计	届均	
提案总数	251	22.8	176	25.1	147	29.4	574
议案和联合决议案数	128	11.6	76	10.9	87	17.4	291
立法数	24	2.2	20	2.9	17	3.4	61
涉武立法数	7	0.6	8	1.1	9	1.8	24

资料来源:笔者根据美国国会官网公布的1973~2020年数据整理制作。参见网页: <https://www.congress.gov/>。

第二,上述宏观的外部因素未能解释为何从里根时期到老布什当政前期的十年内(1981~1990年)在外部环境和中美关系基本不变的情况下涉台提案逐年增长的现象(从8项增加到27项)。从行政—立法关系这一中观层面的视角分析,可以解释这种情况。在这十年期间的前六年,执政的共和党仅控制参议院,属于弱分立状态;后四年民主党控制参众两院,对共和党籍的总统形成更大的牵制,从而导致提案逐年递增。通过整理国会涉台提案可以发现,这十年间民主党议员确实是推动涉台提案的主要力量,而且提案绝大多数都集中于督促台湾当局进行政治民主化改革,凸显了民主党对自由与人权等价值观的重视。在后冷战时代的最初十年(1991~2000年)中,处于老布什后半任期(1991~1992年)的第102届国会的涉台提案总数及所含议案/联合决议案数目分别为35项和22项,均高于克林顿执政初期(1993~1994年)的第103届国会的31项和16项。虽然都面临中美关系紧张(C值)和两岸关系缓和(A值)的局面,但老布什时期属于强分立政府状态(C值),克林顿执政初期属于一致政府状态(A值),可见一致政府有助于减小涉台提案的力度。如果对比克林顿执政的前两年和后六年(属于强分立政府状态),也可以看出前后差异。1995~2000年期间的第104~106届国会一共产生124项涉台提案,届均41.3项,比第103届国会的31项高出10项以上;其中议案和联合决议案占59项,届均20项,也比克林顿初期的16项为高。导致强分立政府状态下的国会涉台提案更多的重要原因,是反对党的牵制。党派分歧往往会刺激反对党议员通过提案挑战执政党的涉台政策,以老布什和克林顿总统任内最为典型。在与老布什任期基本重合的第101~102届国会期间,民主党共有41项涉台提案,其中议案/联合决议案22项;共和党仅有21项涉台提案,其中议案/联合决议案10项。而在与克林顿任期基本重合的第103~106届国会期间,民主党仅有40项提案,其中议案/联合决议案21项;共和党的提案数却高达历史之最高的115项,其中议案/联合决议案54项。不过,一致政府状态下实际立法的数目却呈现高于强分立政府状态的脉络。老布什执政四年期间,涉台

立法 5 项, 届均 2.5 项, 克林顿最初两年涉台立法高达 7 项(其中有 6 项由民主党议员提出), 其后六年立法 10 项, 届均 3.3 项。这意味着在一致政府状态下, 行政—立法关系相对顺畅, 有助于涉台法案的签署生效。

第三, 两岸关系的好坏与涉台提案和成法的力度存在相关性。两岸关系的紧张导致涉台提案的增加, 以克林顿当政的中后期最为明显。1995~1996 年, 因为李登辉访美导致金门炮战结束以来的第一次台海危机, 美国政府派遣航母前往台湾海峡, 两岸关系和中美关系同步紧张(均为 C 值)。克林顿从第二任期(1997~2000 年)开始加强与中国政府的战略合作, 建立面向 21 世纪的建设性战略伙伴关系。以江泽民和克林顿的两次互访为指标, 两国关系在 1997~1998 年趋于好转(A 值), 但到 1999 年又因中国政府驻南斯拉夫大使馆被炸再受冲击(B 值)。克林顿的对华政策遭到美国内部反华亲台势力的抵制, 出现所谓“红队”(主张对华接触)与“蓝队”(主张对华遏制)之争。以台湾海基会董事长辜振甫的“破冰之旅”为标志, 两岸关系在 1997~1998 年期间也有所好转(B 值), 但很快就因为李登辉在美国“炸馆”事件后抛出“两国论”, 再次出现台海危机(C 值)。两岸关系、中美关系与上述行政—立法关系的互动, 共同形塑了这一时期国会涉台立法的特点。1996 年台海危机的爆发导致越来越多美国议员提出呼吁两岸和平解决争端的决议案(H.Res.659、S.Res.60), 仅第 105 届国会就涌现了近 20 项提案, 表达美方对和平解决台海问题的关切。同时, 有关对台军售的提案也逐渐增加。在 1995~2000 年期间的 10 项立法中, 含有涉武内容的就高达 6 项, 可见两岸关系紧张对涉台立法的影响。与此相反, 奥巴马时期国会涉台立法的力度低于小布什时期, 则与 2008~2016 年期间两岸关系的和平发展密切相关。小布什时期提案总数以及议案/联合决议案的合计数分别为 114 项和 57 项, 奥巴马时期对应的数目分别为 75 项和 40 项; 就完成立法的数目而言, 前者为 15 项, 后者降到 8 项。特别是在奥巴马执政的最后两年, 这三项指标同时下降, 与以往大不相同, 在一定程度上折射出两岸关系和平发展对美国国会涉台立法的制约。不过, 在奥巴马时期通过的 8 项涉台法案中, 有 3 项属于不同年度的“国防授权法”, 均旨在强化

台湾的战略作用和深化美台军事合作(小布什时期有四项涉武条款的立法)。^①这说明即使是在两岸关系和平发展时期,美国政府也没有忽略台湾可能扮演的战略棋子角色。这与老布什执政后期在两岸达成“九二共识”的情况下宣布对台出售 150 架 F-16 战机的做法,如出一辙。

第四,台湾对美政治游说的金额与涉台提案的增加存在一定程度的相关性。在 1977~1978 年两年间,台湾对美游说金额略高于 19 万美元;在 1979~1980 年间则急剧上升到 161 万美元,增加了 7 倍以上——这一时期正好是国会涉台提案的暴增期。1987~1988 年间,台湾游说金额达到 483 万美元的第二个峰值,与此相伴随的是第 100 届美国国会的涉台提案由第 99 届的 17 项增加到 23 项,其中议案和联合决议案由 7 项猛增到 19 项。老布什执政的最初两年,台湾游说金额下滑到 342 万美元,第 101 届国会的涉台提案总数虽然略增,但其中较具约束力的议案和联合决议案却从 19 项下降到 14 项。美国司法部未公布 1992 年、1993 年、1994 年的数据。1995~1996 年的数据显示,台湾游说金额骤升到 789 万美元,但这一届美国国会的涉台提案没有显著增加。这可能由当年促成李登辉访美的提案花费金额巨大所致。陈水扁执政时期,台湾对美游说金额出现了从 2001~2002 年期间的 1167 万美元骤降到后两年的 346 万美元、再从 2005~2006 年的 894 万美元骤降到 588 万美元的两起两落的情况。这与小布什时期国会涉台提案的发展脉络基本没有对应关系。不过,2007~2016 年间台湾游说金额的递减趋势,又与同时期国会涉台提案的下滑趋势大致符合。需要说明的是,本文统计的台湾对美政治游说金额虽以美国国会为主要游说对象,但更为深入的研究有待于对游说金额的具体用途予以细分,以找出更加精确的对应关系。

第五,美国历届总统上任之初,涉台提案基本都有不同程度的下降,特别是里根和小布什执政初期。老布什与其前任里根同为共和党,他的上台不属政党轮替,故提案总数持续增加,但所含议案和联合决议案数目仍有所减少。就成法数目而言,里根、老布什和小布什执政初期都有所下降,唯有克林顿执政初期有明显增加。但特朗

① 《2013 财政年度国防授权法》第 1281 条“评估对台出售先进战机的可能性”;《2015 财政年度国防授权法》第 1256 条和第 1259A 条“强化台湾战略作用与军事能力”;《2016 财政年度国防授权法》第 1263 条(e 款:“增加台军培训费用”。这三个财政年度的“国防授权法”分别参见: National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2013 (Washington, D.C.: U.S. Government Publishing Office, 2012), available at: <https://www.congress.gov/112/plaws/publ239/PLAW-112publ239.pdf>; Carl Levin and Howard P. “Buck” McKeon National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2015 (Washington, D.C.: U.S. Government Publishing Office, 2014), available at: <https://www.congress.gov/113/plaws/publ291/PLAW-113publ291.pdf>; National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2016 (Washington, D.C.: U.S. Government Publishing Office, 2015), available at: <https://www.congress.gov/114/plaws/publ92/PLAW-114publ92.pdf>.

普上台后,三项指标均明显上升,这是没有先例的。特朗普不但无意也无力改善中美关系,而且还将中国明确定义为美国的战略竞争对手,将台湾纳入美国的“印太战略”,助长两岸关系从“冷和平”向“冷对抗”的状态发展。共和党在2017~2018年同时控制参众两院,其后失去对众议院的控制。特朗普具有反建制派的特点,在一致政府时期就得不到同党议员的强烈支持,在弱分立政府状态下只会更受反对党的牵制。

以上基于宏观和中观层面的数据分析,旨在从行政—立法关系、中美关系、两岸关系和台湾对美游说四个方面把握美国国会涉台提案的发展规律。微观层面的研究则有待进一步剖析涉台提案主体(即亲台议员)的具体情况(包括他们的党派属性、对台湾问题和两岸关系的认知和观感)、诱发涉台提案的具体背景和原因、台湾政治游说团体的具体活动等。这些个体主义研究方法有助于充实宏观或中观的数据分析,避免整体主义研究方法可能造成的谬误。例如上述统计数据和分析就比较难以解释,为何在中美建交的头两年涉台提案出现井喷的现象。在中美两国政府宣布建交的当天,中国大陆方面就提出和平统一台湾的方针,卡特总统所代表的民主党同时享有对参众两院的控制权,按理不该涌现这么众多的涉台提案。其根本原因在于美国国会众多议员或因为历史情结,或因为台湾方面的政治游说,不愿意在中美关系的历史转折时刻放弃美国在台湾地区的经济、政治和军事利益。卡特总统趁国会休会宣布中美建交,难免引起亲台议员的反弹,从而导致《与台湾关系法》的横空出世。^①与此不同,里根总统的亲台做派和保守主义倾向以及他在1982年作出的“六项保证”,则极大地减少了保守派议员对台湾利益可能因中美关系改善而受损的担忧,从而降低了国会在20世纪80年代初对台湾问题的干涉力度。

三 特朗普执政时期国会涉台立法的发展趋势

根据以上对国会涉台提案的规律性的梳理,可以解释特朗普时期美国国会对台海事务的介入不断加深这一现象。

特朗普以“让美国重新伟大”为竞选口号,有意或无意地反映了美国社会存在的一种战略焦虑感,即对美国在世界上可能失去战略优势地位的担心。特朗普将中国大陆界定为美国的战略竞争对手甚至敌手,以及中美战略竞争的实质性加剧,难免诱发美国以“台湾牌”牵制大陆,将台湾纳入以中国大陆为假想敌的“自由与开放的‘印

^① 当时国会中的绝大多数议员都赞成中美建交,但卡特政府未事先知会国会就采取行动,引起了不少议员尤其是亲台议员的巨大反弹,从而导致刚刚建交的中美关系面临新的挑战。详见陶文钊《中美关系史:1972~2000》(下卷),上海人民出版社,2004年版,第61~79页。

太战略’”。而两岸政治和军事关系的持续紧张,又为美国提供了见缝插针的难得机会。2019年11月3日,美国国务院发布《自由开放的印太:促进共同愿景》(A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision)报告,把台湾地区的“新南向政策”与印度的“东进政策”、日本的“自由、开放的印太概念”、澳大利亚的“印太地区概念”以及韩国的“新南方政策”相提并论,对台湾方面原本以经济和对外交往为主的“新南向政策”注入了治理与安全方面的内容,打上了“印太战略”的烙印。^①与此相呼应,蔡英文当局利用美国政府的撑腰,极力渲染台湾对美国的“民主价值”和“战略价值”,继续对美政治游说。根据美国司法部的报告,2017年和2018年上半年,台湾对美游说金额总共为283万美元。就美国政府内部的行政—立法关系而言,特朗普当选美国总统时,共和党同时控制了参众两院,到2018年期中选举后,众议院落入民主党手中,但并没有影响国会和白宫合力推动美国涉台关系的“正常化”的步伐,符合前文所引林赛有关美国国会在安全形势严峻时在外交领域更配合总统施政的观点。

特朗普在上台之初深受“通俄门”的困扰,在2019年还遭到众议院的弹劾,为了寻求同党议员的支持,他不得不对国会提出的涉台法案予以更多的尊重,基本照单全收,不动用否决权。由前文图可见,特朗普上任三年多以来,涉台提案总数多达44项,年均提案数达13项以上,明显高于奥巴马时期的9.4项。仅第115届国会的涉台提案数就达到22项,比上届多7项;其中议案和联合决议案高达18项。而2019年1月开始的第116届国会尚未结束,就已经产生22项涉台提案,包括16项议案和联合决议案,大有超越上一届国会的势头。

特朗普时期国会涉台立法的主要内容有三个方面。

第一是将台湾纳入美国“印太战略”的部署,美台军事合作的味道浓厚。例如,《2018财政年度国防授权法》(National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2018)强调美国将加强与台湾的“防御伙伴关系”(defense partnership),包含邀请台湾参与“红旗军演”与“美台军舰互泊”等涉台内容。^②《2019财政年度国防授权法》(National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019)包括“及时回应台湾的军购需求”“强力支持台湾获得防御性武器”“发展不对称战斗力及水下作战能力”“推动美台军队

① 曾晓璐《“印太战略”下台湾“新南向政策”角色的变化》,中评网,2020年2月21日,参见网页: <http://bj.cmtt.com/doc/1056/7/8/5/105678575.html?coluid=7&kindid=0&docid=105678575>; U. S. Department of State, *A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision* (Washington, D.C.: Bureau of East Asian and Pacific Affairs, 2019), available at: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/11/Free-and-Open-Indo-Pacific-4Nov2019.pdf>.

② National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2018 (Washington, D.C.: U.S. Government Publishing Office, 2017), available at: <https://www.congress.gov/115/plaws/pub91/PLAW-115pub91.pdf>, pp.405~407.

之间的联合实战训练和军演”“推动美台资深国防官员与军事将领交流”等条款。^①《2020 财政年度国防授权法》将台湾视为美国推行“印太战略”的一个重要伙伴,并表达了“加强美台防御关系”的政策立场,强调美国国防部应该加强与台军的防卫计划合作,改善协同能力;让美国军舰定期穿越台湾海峡。其篇幅从 2018 年版的 789 页增加到 1119 页,涉台篇幅从 2 页增加到 3 页,字数从 575 字增加到 954 字(不算目录中出现的涉台标题)。^②对比《2018 财政年度国防授权法》,可以看出国会当时还是用“防御伙伴关系”(defense partnership)指涉美台关系,“防御关系”(defense relationship)指涉美印军事关系,对两个词语的使用尚有轻重之分。在英文语境中,“防御伙伴关系”带有目标导向的合作意味,而“防御关系”更带有持久性。当然,两者比起以条约为基础的“同盟关系”还是有一定距离的。

第二是加强美台之间的“准官方”关系。2018 年 3 月生效的《台湾旅行法》(Taiwan Travel Act)提出,“美国政府应鼓励美台各层级官员互访”。^③2018 年 12 月生效的《2018 年亚洲再保证倡议法》(Asia Reassurance Initiative Act of 2018)重申,美国总统应依据《台湾旅行法》鼓励高层官员访台,并将台湾纳入“印太战略”体系。^④尽管《台湾旅行法》通过迄今,尚未有美国部长级官员访问台湾,但这种情况随时有可能发生。^⑤2019 年 3 月,美国参议院二读通过《2019 年台湾保证法》(Taiwan Assurance Act of 2019),硬性要求总统评估国务院有关与台湾的“外交实践”的指针,认为美国在与台交往上的“自我设限”(self-imposed restrictions)对双边关系带来了负面效果。该议案还要求美国贸易代表与台湾恢复“贸易投资框架协议”(Trade and Investment Framework Agreement, TIFA)谈判,以达成双边自由贸易协议为目标。^⑥2020 年 2 月 13 日,参议院二读通过的《2020 年台湾主权象征法》议案,要求美国国务卿和国防部长必须允许来访的台湾重要官员和公职人员在美国政府举办的仪式性和功能性的活

① John S. McCain National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019 (Washington, D.C.: U.S. Government Publishing Office, 2018), pp.2057~2058, available at: <https://www.congress.gov/115/plaws/publ232/PLAW-115publ232.pdf>.

② National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2020 (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 2019), available at: <https://www.congress.gov/116/bills/s1790/BILLS-116s1790enr.pdf>.

③ Taiwan Travel Act (Washington, D.C.: U.S. Government Publishing Office, 2018), pp.132 STAT. 341 ~ 342, available at: <https://www.congress.gov/115/plaws/publ135/PLAW-115publ135.pdf>.

④ Asia Reassurance Initiative Act of 2018 (Washington, D.C.: U.S. Government Publishing Office, 2018), available at: <https://www.congress.gov/115/plaws/publ409/PLAW-115publ409.pdf>, pp.132 STAT. 5387 ~ 5411.

⑤ 美国部长级官员访问台湾始于 1992 年,之后时有发生。

⑥ 《美国联邦参议院提案“台湾保证法”》,中评网 2019 年 3 月 27 日,参见网页: <http://www.crntt.com/crm-webapp/touch/detail.jsp?coluid=189&docid=105380851;S.878,Taiwan Assurance Act of 2019> (Washington, D.

C.): U.S. Government Publishing Office, 2019), available at: <https://www.congress.gov/116/bills/s878/BILLS-116s878is.pdf>.

动中,展示“中华民国国旗”,身着制服徽章,出现在美国国务院和国防部社交媒体旨在推进美台接触的报道中。议案的指涉对象包括来自“中华民国”(台湾)的军队、“政府”代表以及“台北经济文化代表处”人员。^①如果参议院最终通过这一议案,并经众议院同意和总统签署立法,将意味着美台“准官方”关系的重大突破。

第三是提高台湾的“国际能见度”。2019年5月7日美国众议院表决通过的《2019年台湾保证法》与上述参议院通过的版本一样,都旨在增加台湾的“国际能见度”,推动美台经济和军事合作,以强化台湾的安全。两院的版本都将台湾视为美国所推行的“自由与开放的‘印太战略’”的一个重要部分,主张重启美台“贸易暨投资框架协议”会谈,支持台湾“有意义”地参与联合国、世界卫生大会、国际民航组织(International Civil Aviation Organization, ICAO)、国际刑警组织(International Criminal Police Organization, INTERPOL)等“适当”的国际机构及其活动。^②众议院版本特别提出台湾可作为成员加入世界粮农组织(Food and Agriculture Organization)、联合国教科文组织(United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization)和其他不需要以国家身份加入的国际组织。^③2019年10月29日和2020年3月3日,参众两院先后通过《2019年台湾盟友国际保护与强化倡议法案》(Taiwan Allies International Protection and Enhancement Initiative (TAIPEI) Act of 2019,简称“台北法案”),^④要求美国行政部门以积极行动“支持台湾强化与印太区域及全球各国的官方关系和其他伙伴关系”,以实际行动支持台湾的国际参与。该法案表示,美国要与那些以实际行动强化与台湾关系的国家增加经济、安全和外交接触,对于损害与台关系的国家则减少接触;同时支持台湾加入不需要以国家身份为资格的国际组织,以观察员身份参与适当的国际组织活动。该法案还建议美国政府的代表在这些国际组织中为台湾发声,通过投票和施加影响的方式支持台湾;美国总统及其代表在与中国政府进行双边接触时也要为台湾争取国际参与——包括在领袖峰会和中美全面经济对话等场合。

① Taiwan Symbols of Sovereignty (SOS) Act of 2020 (Washington, D.C.: U.S. Government Publishing Office, 2020), available at: <https://www.congress.gov/116/bills/s3310/BILLS-116s3310is.pdf>.

② 史雨轩《美众院通过“台湾保证法”,外交部提出严正交涉》,观察者网,2019年5月8日,参见网页:<http://news.sina.com.cn/o/2019-05-08/doc-ihvhiew0665014.shtml>。

③ Taiwan Assurance Act of 2019 (Washington, D.C.: U.S. Government Publishing Office, 2019), available at: <https://www.congress.gov/116/bills/hr2002/BILLS-116hr2002rfs.pdf>.

④ 参议院版参见: Taiwan Allies International Protection and Enhancement Initiative (TAIPEI) Act of 2019 (Washington, D.C.: U.S. Government Publishing Office, 2020), available at: <https://www.congress.gov/116/bills/s1678/BILLS-116s1678enr.pdf>; 众议院版参见: Taiwan Allies International Protection and Enhancement Initiative (TAIPEI) Act of 2019 (Washington, D.C.: U.S. Government Publishing Office, 2020), available at: <https://www.congress.gov/116/bills/hr4754/BILLS-116hr4754ih.pdf>。因该法英文缩写和台北的习惯拼音(Taipei)类似,故中文媒体大多称其为“台北法案”。

法案还要求美国应寻求机会强化与台湾的贸易与经济关系。尤其值得关注的是,法案在以“与台湾的外交关系”为题的第二部分,公开宣称中国台湾是“一个自由、民主和繁荣的国度”。^①虽然该法案仅支持“台湾加入不需要以国家身份为资格的所有国际组织”,似乎并不认为台湾具有“国家身份”(statehood),但又将台湾视为一个“国度”(nation),有意保留模糊空间。

在新冠肺炎(COVID-2019)疫情暴发期间,美国国会不但没有减缓在“亲台”立法上的推进步伐,而且还明显加大了打“台湾牌”的力度。除了上述参议院在2020年2月13日二读通过的《2020年台湾主权象征法》外,众议院在2020年3月3日通过的“台北法案”版本,以中国台湾与美国、澳大利亚、印度、日本和其他国家的“独特关系”(unique relationship)取代了参议院2019年10月29日版本中有关台湾与上述国家的“非官方关系”(unofficial relations)的提法,并将原参议院版本的“台北法案”中有关支持台湾强化与印太区域及全球各国的“官方外交关系与非官方关系”的提法,一并修改为“官方外交关系与其他伙伴关系”,试图改变美台“非官方关系”的既有定位,并为其他国家的涉台关系“定调”。参议院于2020年3月11日再次通过的“台北法案”,采纳了众议院的意见。^②国会在3月16日将两院的一致版本提交总统签署后,特朗普随即在3月26日照单全收,使“台北法案”成为其任内继《台湾旅行法》后第二项专门针对台湾的公法。

结 语

台湾问题属于中国内政,但美国的长期干涉使该问题成为中美关系中最敏感的核心议题。如果说,美国行政部门在强调中美战略合作时期或许存在某种“弃台”的嫌疑,那么国会则倾向于通过立法提案的方式对台湾给予“道义”支持,对总统构成不同程度的制衡。对第93~116届国会期间涉台议案和决议案的实证分析显示,中美关系和两岸关系的同步良性发展是限制国会干涉台湾问题的关键外因,白宫在推行对华政策时能否摆脱国会的牵制则是重要内因。后者不但取决于总统所属政党能在多大程度上掌控参众两院,也有赖于总统的个人领导能力和人格特征。卡特政府

① 英文中的“nation”具有民族和国家的双重含义,与“state”和“country”专指国家略有不同,故这里将其翻译成国度。

② Taiwan Allies International Protection and Enhancement Initiative (TAIPEI) Act of 2019 (Washington, D.C.: U. S. Government Publishing Office, 2020), available at: <https://www.congress.gov/116/bills/s/1678/BILLS-116s1678enr.pdf>. 2020年3月3日众议院通过该法案后,参议院于2020年3月11日再次通过经众议院微调的版本,提交总统签署。参见 Congressional Record—House, March 3, 2020, available at <https://www.congress.gov/congressional-record/2020/03/03/house-section/article/H1452-1>.

后期和克林顿政府第二任期内国会涉台提案的暴增固然反映了当时海峡两岸关系中的结构性张力,但与总统的个人权威受损亦有难解之缘,而这又为台湾的政治游说和国会亲台议员介入对台政策制定过程提供了见缝插针的契机。

2016年以来中美关系和两岸关系的同步下滑,增强了美国打“台湾牌”的诱因和力度,其结果就是国会和白宫合力推动美台关系的“正常化”。在2020年1月11日举行的台湾地区领导人和立法机构选举中,企图借美国和日本抗衡中国大陆的民进党继续执政。2020年又是美国的大选年,中美之间的战略竞争关系很可能因为激烈的选情而被美国两大政党炒作,国会势将推出更多的“友台”法案,而遭到众议院弹劾案打击的特朗普也更能照单全收。在此背景下,台湾当局很可能维持对美国国会积极游说的势头,以寻求美国政府的“保护”。在全球遭受新冠肺炎疫情冲击的背景下,美国政府加强了对台湾的支持力度。“美国在台协会”台北办事处处长酆英杰和台湾当局外事部门负责人吴钊燮于2020年3月18日共同签署的“联合声明”就宣称,将进一步强化双边咨商与合作机制,以期“共同对抗源自中国武汉的新冠肺炎病毒”。^①在美台借助外部突发事件加强勾连的情况下,中国大陆如何在抗疫过程中推动治理体系和治理能力的现代化?如何防止台湾当局“以疫谋‘独’”,在违背“一个中国”原则的前提下谋取其“国际活动空间”?对这些传统和非传统安全议题的妥善应对事关两岸关系和平发展的前景。展望未来,唯有中美关系和两岸关系都朝良性方向发展,台湾问题才有和平解决的可能。

林 冈:上海交通大学国际与公共事务学院特聘教授兼学术委员会主任、上海市台湾研究会副会长

周文星:上海交通大学国际与公共事务学院在读博士研究生、尚道社会研究所客座研究员

(本文责任编辑:罗伟清)

^① 《美台联合声明》,“美国在台协会”官网,2020年3月18日,参见网页:<https://www.ait.org/tw/zh-tw/u-s-taiwan-joint-statement-zh/>。

THE CHINESE JOURNAL OF AMERICAN STUDIES

June 15 , 2020

Vol. 34 , No. 3

Special Column

The Covid-19 Pandemic and Sino-U.S. Relations

“Soft War” and Its Roots: China-U.S. Interactions during the Covid-19 Pandemic

Zhao Kejin (9)

The Covid-19 pandemic has become a critical factor in the development of China-U.S. relations. The competition between China and the United States has escalated as the pandemic situation worsens , unraveling a scenario of multiplying pressures by both the pandemic and panic shock. The new reality of China-U.S. relations is not leaning toward a “New Cold War” but rather a “Soft War” pattern. Central to this pattern is that the two countries are competing on the front of political legitimacy by debating who is right and who is wrong. This competition is visible throughout political , security , economic and social sectors. This paper argues that the roots of the “Soft War” are located in the domestic politics arena , namely the danger that the Covid-19 pandemic could politicize the differences in developmental policies , political systems and institutions between China and the United States. To cope with the social divergences and institutional discrepancy properly and to rebuild the framework for joint actions in favor of a global governance system remain as the most significant up-front challenges in China-U.S. relations.

American Diplomacy and Economy

A Study of Taiwan-Related Legislation in the U.S. Congress: Regular Patterns and Developmental Trends

Lin Gang and Zhou Wenxing (35)

On the basis of the empirical study of 596 Taiwan-related bills and resolutions from the 93rd to the 116th U.S. Congresses (1973-2020) , this paper finds that the key external factor constraining U.S. congressional involvement in the Taiwan issue is the development of U.S.-China relations and cross-Taiwan Strait ties. The internal factor , in the same regard , is to what extent the White House can free itself from the interference of Con-

gress , which is contingent upon not only partisan politics between the executive and legislative branches but also the President’s leadership authority and personality. In addition ,Taiwan lobby activities on Capitol Hill are relevant to the increase in bills and resolutions. The simultaneous deterioration of U.S. –China relations and cross –Strait ties since 2016 have increased congressional incentives to expand Taiwan –related legislation. Impeached by the House of Representatives ,President Donald Trump is more likely to give in to congressional pressure ,which is expected to put forward more pro –Taiwan bills and resolutions. The strengthened relations between Washington and Taiwan have posed a severe challenge to peace across the Taiwan Strait.

Trump’s Policy Trend towards the DPRK:

A New Round of “Strategic Patience”?

Lin Limin and Peng Li (52)

Three years into Donald Trump’s term in office ,his policy toward the Democratic People’s Republic of Korean (DPRK) has shifted from “maximum pressure” in the first year to “summit diplomacy” in the second year. Now it is turning into a new round of “strategic patience ,” which is a continuum of Obama’s “strategic patience” towards the DPRK ,but with changes. The DPRK already has the ability to directly attack the U.S. with nuclear weapons ,and its economic and political aspects have stabilized. At the same time ,upholding “America First” and “Economy First” as its ruling philosophy and governance objectives ,the Trump administration takes a negative stand on obligations such as leading global counter –proliferation actions and playing the “World Police.” As a result ,the new round of “strategic patience” of the United States will no longer be based on the “collapse of DPRK” theory ,and the “window period” in which the United States uses force to make the DPRK abandon its nuclear power is also basically closed. Trump’s new round of “strategic patience” with the DPRK might open up the possibility of the international community tacitly agreeing that the DPRK is a nuclear power. To a certain extent ,this might help ease tensions on the Korean Peninsula ,but it might also induce Japan and South Korea to “catch up ,” leading to a new wave of nuclear proliferation in Northeast Asia.

U.S. International Institutional Leadership and Transformations of the Multilateral Trading System

Li Mingzhe and Wang Yong (62)

The multilateral trading system was established to promote international trade cooperation after World War II. The developments and transforma-