

为何去台北： 美国国会议员访台行为研究 (2001~2022)^①

刁大明 邹正航

[内容提要]随着美国对华战略竞争的持续推进,美国国会在对华事务中的角色正在发生着关键变化。其最为重要的表现之一即国会两院议员通过访问中国台湾地区来介入对华事务。基于对2001年到2022年即第107届到117届国会期间国会两院议员访台行为相关数据的收集与分析,本文揭示出国会议员访台行为的阶段性变化,其变化态势与各届总统及其政府的对华战略及“对台政策”直接关联,不同的府会关系为议员访台行为提供了关键背景与动力,而台湾岛内“政党轮替”及其导致的对美政策调整也对议员访台存在一定影响。基于对第117届国会众议院相关数据的实证检验,本文进一步厘清了国会众议员访台行为的个体逻辑。本文发现,新当选者中,军事委员会、退伍军人事务委员会及外交事务委员会成员,以及所在选区亚裔比例高的国会众议员更易访问台湾地区;所在选区对华(大陆)出口额有所增长的国会众议员更可能不参与访台行为。

关键词:中美关系 美国国会 议员行为 访问台湾地区

2022年8月2日至3日,美国国会众议院时任议长南希·佩洛西(Nancy Pelosi)

① 感谢《美国研究》匿名审稿专家和编辑老师提出的宝贵修改意见。感谢中国人民大学国际关系学院数据科学中心的帮助。感谢上海交通大学国际与公共事务学院付舒助理教授的建议。当然,作者文责自负。

悍然窜访中国台湾地区,导致了台海局势进一步的紧张升级,引发国际社会高度关注。事实上,美国国会议员在很长时间内一直存在频繁访台的历史。如图1所示,基于美国国会以及中国台湾地区相关网站所提供的信息与数据^①,21世纪以来即第107届国会(2001~2002年)到第117届国会(2021~2022年)期间,已有177个国会议员代表团的253位、363人次的国会两院议员到访中国台湾地区。仅在2022年一年,就有11个代表团的36位、37人次的国会两院议员抵台。

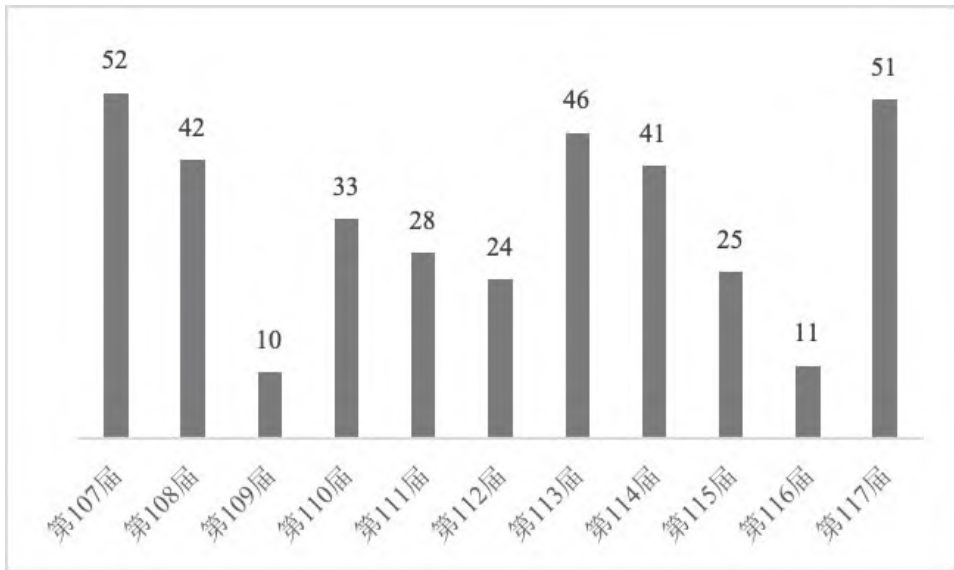


图1 各届美国国会议员访台人次(第107~117届/2001~2022年)

资料来源:笔者根据相关数据自行整理。

就访台议员的两院分布看,在第107届到117届国会期间,众议员访台多达292人次,参议员仅为71人次。在各届国会中,国会众议员访台人次基本都超过参议员,甚至还出现过第112届国会24人次国会众议员访台、无一国会参议员为之的极端悬殊情况。就访台议员的党派归属看,在第107届到117届国会期间,共和党议员的访台人次(203人次)超过了民主党议员(160人次)。又如图2所示,虽然总体上共和党更易访台,但在第110届(2007~2008年)、第111届(2009~2010年)及第116届(2019~2020年)国会期间民主党的访台人次却暂时反超。就议员的访台时间段看,8月份(85人次)最为密集,其解释是8月份在国会立法日程中被安排为暑期全月休

① 本文所基于的国会议员访台行为的数据来源有三:一是美国国会众议院书记处公布的议员外访信息,参见网页:<https://disclosures-clerk.house.gov/PublicDisclosure/ForeignTravel>;二是中国台湾地区当局领导人办公室新闻与活动信息,参见网页:<https://www.president.gov.tw/Page/35>;三是中国台湾地区外事主管部门新闻信息,参见网页:<https://www.mofa.gov.tw/News.aspx?n=96&sms=74,2023.3.25>。

会期,进而更有利于议员安排包括外访在内的各类行程。^① 相比而言,7月份是国会议员访台最少的时间段,最近仅2022年7月7日佛罗里达州共和党国会参议员里克·斯考特(Rick Scott)访台。^②

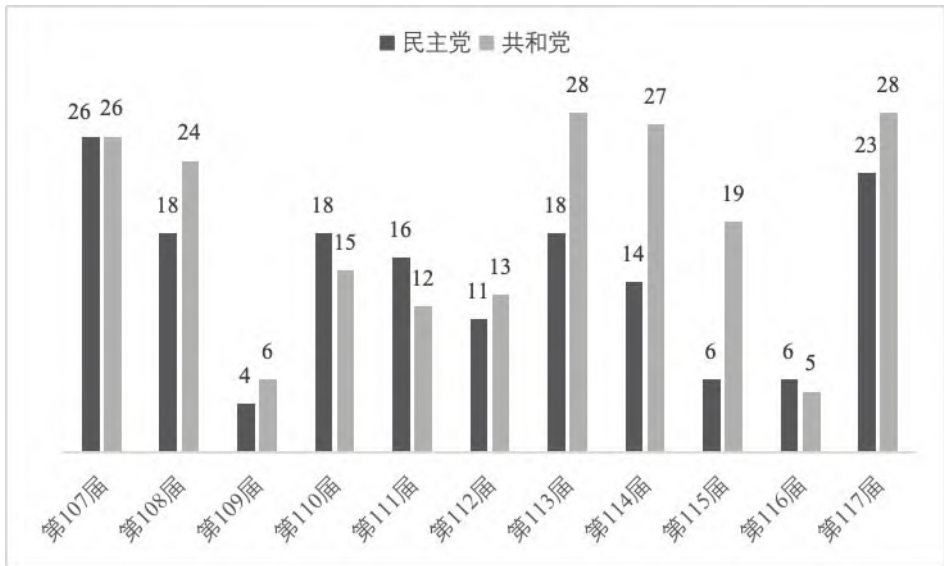


图2 各届美国国会民主共和两党议员访台人次
(第107~117届/2001~2022年)

资料来源:笔者根据相关数据自行整理。

总体而言,美国国会议员访台行为不断发酵,不但如前述呈现出某些分布特征,而且正在反映出国会议员涉华行为的某些新变化。那么,美国国会议员访台行为呈现出怎样的发展态势?其中是否存在一些线索与脉络?对于国会议员个体而言,又是什么因素驱动他们的访台行为?基于对2001年到2022年即第107届到117届国会相关数据的收集与分析,本文希望尝试回答这些问题,为进一步理解美国国会在当前对华事务中的角色提供一个更为细化的视角。

① Mark Strand and Tim Lang, “The August Recess: A Congressional Reform that Will Last,” Congressional Institute, August 13, 2022, available at: <https://www.congressionalinstitute.org/2022/08/13/the-august-recess-a-congressional-reform-that-will-last/>, 2022.11.27.

② “Sen. Rick Scott Meets with President of Taiwan, Premier and Officials in Taiwan,” July 8, 2022, available at: <https://www.rickscott.senate.gov/2022/7/sen-rick-scott-meets-with-president-of-taiwan-premier-and-officials-in-taiwan>, 2022.11.27.

一 作为国会涉华行为的议员外访

随着美国对华战略竞争加剧,美国国会在对华政策上也持续发挥着推波助澜的极端负面作用。国会角色的再次上升已引发了国内学术界的密切关注与集中讨论。林冈与周文星针对第 93 届到 116 届国会涉台提案的实证研究指出,中美关系与两岸关系的总体态势、府会在对华决策中的不同作用以及台湾地区政治游说等因素共同推动了国会在台湾问题上的介入。^①王凯及其合作者以 2001 年到 2019 年国会涉华提案数据库为基础,对国会涉华提案行为加以分析后提出,某州对华进口额越高则该州国会议员更少提出消极涉华提案,而与总统同党的议员在分立政府期间也更少提出消极涉华提案。^②王震宇及其合作者则采取了层次分析、社会网络分析及决策树与回归模型检验等方法分析了第 115 届国会涉华提案行为,并认为国会议员越激进越资浅,其选区白人比例越高、极化程度越高,该议员的对华态度就越负面。^③张腾军的论文在对第 115 届国会以来 3 届国会涉华提案梳理后认为,国会两党尤其是共和党的涉华行为是美国对华战略的组成部分,反映出的是持续走强的两党对华战略共识,以及美国内部希冀借力于中国议题强化其国内共识的图谋。^④

毫无疑问,新近相关研究主要聚焦于涉华提案行为,在数据与方法上具有显著贡献,在观点上也验证了 21 世纪以来国内学术界一系列关于美国国会涉华行为研究的主要发现。事实上,国会议员的涉华行为一般被认为是由三个部分构成的,即提出与联署涉华提案、参与涉华连线组织以及访问涉华地区。^⑤相比于国会涉华连线组织(如国会众议院“台湾连线”)的相对稳定与固化,提案和外访行为处于持续变动之中,需要长期密切追踪式关注。基于当前某些国会议员涉华行为的现实状况,在关于涉华提案行为的研究有所推进的同时,针对国会议员涉华外访行为的研究仍未有进展。相比于更为显性且皆有明确公开记录的提案与连线等行为,议员外访在相关信息的收集与获取上存在一定难度。不过,基于对佩洛西的窜台行径以及类似情况极

① 林冈、周文星:《美国国会涉台立法的规律与发展趋势研究》,载《美国研究》,2020年第3期,第35~51页。

② 王凯、朱叻晖、张绍铎:《经贸合作、府会政治与中美关系的张力:基于美国国会涉华提案数据库(2001-2019)的分析》,载《外交评论》,2021年第5期,第24~56页。

③ 王震宇、栗潇远、吴纪远:《第115届美国国会涉华提案行为模式研究》,载《世界经济与政治》,2022年第4期,第62~98页。

④ 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》,载《当代美国评论》,2022年第1期,第17~36页。

⑤ 张光、刁大明:《解构国会山:美国国会政治与议员涉华行为》,北京·时事出版社,2013年版,第302~303页。

可能继续发生的基本预判,国会议员外访涉华地区特别是访台行为显然更为值得加以专门研究。

美国国会议员外访有着较长的历史和广泛的目的地,可以说是议员影响美国对外政策走向、施展个人外交能力的直接且重要的手段。早在1936年,来自南卡罗来纳州的民主党国会众议员托马斯·S.麦克米兰(Thomas S. McMillan)为调查外交服务状况而访问了美国海外的28个外交领事机构,进而成为首个在联邦政府资助下开展外访的在任国会议员。^①第二次世界大战结束后,由于美国对战后重建国家给予广泛援助需要国会批准,议员的外访行为相应增多。1947年,为了评估欧洲各国战后情况,制定相应援助法案,国会众议院设置了“对外援助特设委员会”(House Select Committee on Foreign Aid)即所谓“赫特委员会”(Herter Committee)。^②在随后不到一年当中,该委员会成员大规模访问了欧洲多国,会见政要、走访工农,收集了大量资料,形成了详细报告并推动了相关立法。由此可见,国会议员的外访活动对美国重大对外战略的酝酿与筹划具有关键意义,需高度重视。值得一提的是,后来出任总统并对美国外交影响颇大的理查德·尼克松(Richard Nixon)正是“赫特委员会”的成员。其回忆录有言,“第二次世界大战刚结束时,即我初任国会议员之时,……我作为‘赫特委员会’的成员访问了饱受战争蹂躏的欧洲,试图判断出我们该如何帮助欧洲复苏。从那时起,对外政策就成了我在公共生活中的主要焦点。”^③尼克松的个人经历也在一定程度上验证了外访行为对议员个人在对外政策立场上的重大塑造作用。

第一,国会议员通过外访对外交事务加以调查研究,为对外政策相关立法提供判断依据。曾在国会众议院外交事务委员会任职的民主党人卡纳汉(A.S.J. Carnahan)指出,第二次世界大战后国会议员外访行为的增长,展现出立法部门对广泛对外援助项目加以调查监督的政治需要,有助于推动1948年“马歇尔计划”的压倒性通过、1952年对《共同安全法》(Mutual Security Act)的修订及1952年对《共同防御援助法》(Mutual Defense Assistance Act)的优化。^④同时,卡纳汉也强调,外访展现出了国会议员对对外政策的主动塑造,而非被总统所引领的被动倾向。^⑤传统而言,由于在外交与国际事务领域拥有经验、专业与信息等优势,总统及其行政部门往往是制定对外政策的主体。与被动接受行政部门提供的选择相比,国会议员通过外访来掌握第

① A. S. J. Carnahan, "Congressional Travel Abroad and Reports," *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 289 (1953), p.120.

② 该委员会以其副主席即马萨诸塞州共和党国会众议员克里斯蒂安·赫特(Christian Herter)命名,赫特后来曾出任美国国务卿以及美国首任贸易代表。

③ Richard Nixon, *The Real War* (New York: Warner Books, 1980), p.325.

④ A. S. J. Carnahan, "Congressional Travel Abroad and Reports," pp.120~126.

⑤ A. S. J. Carnahan, "Congressional Travel Abroad and Reports," p.122.

一手资料与信息,从而在一定程度上降低府会之间的信息不对称,为主动制定对外政策议程提供依据,在府会之间尽可能追求平衡。有学者直接将国会议员外访描述为是针对行政部门作为外交行为“唯一机构”等惯常认知的公开挑战,其所实现的是国会议员主动提出、行政部门予以配合并在联邦宪法框架下行使的“立法外交”(legislative diplomacy)。^①也有更为详细的研究指出,民主党国会众议员的外访有助于其提高立法有效性,而共和党国会众议员的外访却并不存在该效果。如此差异可能与共和党更为不信任政策专才,且在政治理念上倾向于削弱联邦政府介入有关。^②

就议员访台行为而言,较多访台的国会议员往往也在涉台提案等直接介入对台决策的方面表现突出。例如,来自美属萨摩亚的不具备投票权的民主党代表埃尼·法里欧马维加(Eni Faleomavaega)在2001年到其卸任的2015年之间曾9次访台,同期他在国会众议院联署的涉台法案至少达到了25项;来自俄亥俄州的共和党国会众议员史蒂夫·沙博(Steve Chabot)在2001年到2022年期间8次访台,其在同期分别提出12项、联署63项涉台法案。尽管访台行为并非是国会议员涉台提案行为的根源,但前者至少为后者提供了基础,两者相互强化。

第二,国会议员在外访期间直接与相关外方接触沟通,推动符合其代表利益的合作。这一目标既可能出于议员以积极游说来提升美国整体海外利益的热情,也可能旨在满足选区等特殊利益而推动相关合作的需要。^③前者如,2009年2月时任国会议员的民主党人约翰·克里(John Kerry)在访问叙利亚时向叙当局施压,要求其在伊拉克、黎巴嫩等相关事务上做出符合美利益的行动。^④后者如,共和党前任国会议员萨克斯比·钱布利斯(Saxby Chambliss)曾在与阿尔及利亚总统会面时要求开设达美航空(Delta Airlines)到阿尔及利亚的航线,其原因是达美航空总部位于其所代表的佐治亚州。^⑤

就议员访台行为而言,典型实例如2022年8月,马萨诸塞州民主党国会参议员埃德·马基(Ed Markey)在访台期间专门到访了台湾积体电路制造股份有限公司即

① Ryan M. Scoville, "Legislative Diplomacy," *Michigan Law Review*, Vol. 112, No. 3 (2013), pp.331~395.

② Zachary A. McGee and Philip Moniz, "Gift Travel in the U.S. House of Representatives," *Political Research Quarterly*, Vol. 75, No. 3 (2022), pp.706~719.

③ Ryan M. Scoville, "Legislative Diplomacy," pp.331~395.

④ "CODEL Kerry Presses Syrian Vice President on Specifics," WikiLeaks, March 6, 2009, available at: <http://wikileaks.org/cable/2009/03/09DAMASCUS176.html>, 2022.12.1.

⑤ "Bouteflika: Serious Western Sahara Autonomy is More Than Sovereignty over Garbage Collection," WikiLeaks, June 3, 2009, available at: <http://wikileaks.org/cable/2009/06/09ALGIERS514.html>, 2022.12.1.

台积电,聚焦于改善半导体供应链以及在美投资设厂的合作规划。^①

第三,国会议员在外访期间更易与同行的其他议员建立个人联系和关系网络,有助于化解分歧、形成共识。正如特拉华州民主党国会参议员克里斯·库恩斯(Chris Coons)的自述,“(对外出访)确实是远离华盛顿、在世界各地度过时光的最佳机会。……把美国人团结起来比党派分裂更重要。”^②由于每周只有三四天集中立法会期,再加之需要在非工作日募集竞选经费、联系选民等,国会议员能够建立联系的时间并不多。而组团外访就意味着议员们必然在一定时间段的旅途中沟通交流、交换彼此的政策见解,从而可能建立起某些人际网络。当然,党争极化已极端严峻的现实情况显然无法通过国会议员外访等方式得到任何实质性化解。有研究指出,国会议员外访行程的缩短直接弱化了某种程度上缓和两党议员极化分歧、建构关系的积极功能。^③具体而言,共和党人总体上更少参与跨党派外访。^④而持有极端立场的两党国会众议员都更易参与仅有本党议员组成的外访团组;温和派民主党国会众议员更易参与跨党派外访,但温和派共和党国会众议员却并未有类似倾向。^⑤总体而言,跨党派外访已成为党争恶斗的“牺牲品”。

就议员访台行为而言,第107届到117届国会期间177个国会议员访台代表团中仅有29个为跨党团,仅占16.4%。这也说明,虽然近年来美国对华战略竞争渐成两党共识,但极化的现实仍阻碍着两党国会议员形成合力、共同炒作相关负面议题。

第四,国会议员通过外访敏感地区来申明自身立场,以此捞取政治资本和金钱资源。一项针对2001年到2004年国会两院议员及其助手等参与的1.5825万次由私人资助的国内外访问的实证研究表明,国会议员在访问行为上存在着供给侧和需求侧两种动机。就供给侧而言,出任相关委员会领袖、掌握更大权力的议员更易得到私人资助;少数族裔等议员也由于在某些对外政策议题上的特定或突出立场而更易获得私人资助。就需求侧而言,选举连任压力较大的国会议员往往更少接受私人资助

① “TSMC Discusses its U.S. Investment with American Lawmakers,” *OCAC*, August 16, 2022, available at: <https://overseas.ocac.gov.tw/OCAC/SubSites/Pages/Detail.aspx?site=d51f7216-fecb-471d-a66e-0a4863f5343f&nodeid=1962&pid=43945749>, 2022.12.1.

② Andrew Desiderio, “The Lore of ‘CODELS’: How Foreign Travel Helps Congress at Home,” *Politico*, July 5, 2022, available at: <https://www.politico.com/news/2022/07/05/congressional-delegation-history-00043905>, 2022.12.3.

③ Alexander Alduncin et al., “Foreign Junkets or Learning to Legislate? Generational Changes in the International Travel Patterns of House Members, 1977 ~ 2012,” *The Forum*, Vol. 12, No. 3 (2014), pp.563~577.

④ Alexander Alduncin et al., “Leaving on a Jet Plane: Polarization, Foreign Travel, and Comity in Congress,” *Congress & the Presidency*, Vol. 44, No. 2 (2017), pp.179~200.

⑤ Zachary A. McGee and Sean M. Theriault, “Partisanship in Congressional Travels Abroad,” *International Politics*, Vol. 59 (2022), pp.925~954.

外访;不谋求连任的国会议员虽然不存在政治或政策交易的需求,但由于不存在选举压力而更易接受私人资助外访。^①也有研究指出,国会众议员在最后任期内更易外访,从而实现对其未来生涯有利的政治“寻租”。^②

就议员访台行为而言,按照国会众议院书记处(clerk)官网公开的“外访报告”等信息,^③第107届到117届国会期间292人次的访台国会众议员中只有97人次得到联邦政府的资助。这也意味着,六成以上的国会众议员访台可能是在某些特殊利益或其他相关方的出资下得以实现的,背后的利益勾连与政治交易可见一斑。

在目前国内学术界唯一一篇讨论美国国会议员访台行为的公开发表论文当中,张光及其合作者对1997年到2008年期间即第105届到110届国会两院议员的访台行为进行了描述性分析和个案研究。文章指出,国会议员访台的频次变动受中国台湾岛内政治变动和美国国会选举周期影响,且前者更重要。所谓《与台湾关系法》赋予美国国会及其议员干预台湾问题的“权力”,是造成美国国会议员特别是外交事务、军事及情报等相关委员会成员频繁访台的根本原因。意识形态、选区利益、经贸联系等因素都在不同程度上对议员访台行为存在影响。^④此外,也有文献曾讨论过日本国会议员访台行为,认为对中国台湾地区的“历史情节”、对中国台湾地区安全、经济价值的重视及台湾当局的公关活动共同构成了日本国会议员频频访台的主要动因。^⑤

总体上看,关于美国国会议员外访行为的主要讨论关注了外部环境与议员行为两个维度,分别聚焦于国会议员行为宏观上的整体趋势与微观上的个体逻辑,回应着美国国会研究巨擘理查德·芬诺(Richard Fenno)提出的关于院会角色与“家乡风格”(home style)之间的所谓“两个国会”的悖论。^⑥基于“两个国会”,本文也将从整体趋势和个体逻辑两个层次来对美国国会议员的访台行为加以观察,前者旨在宏观考察美国对华战略及其政策和国内府会关系互动等因素对国会议员行为影响的趋势;后者则转而更为微观地讨论国会议员个体相关因素对其行为塑造的逻辑。

① Beth A. Rosenson, “Congressional Frequent Flyers: Demand-and Supply-Side Explanations for Privately Sponsored Travel,” *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 34, No. 2 (2009), pp.245~271.

② Glenn R. Parker and Stephen C. Powers, “Searching for Symptoms of Political Shirking: Congressional Foreign Travel,” *Public Choice*, Vol. 110, No. 1/2 (2002), pp.173~191.

③ See “Foreign Travel Reports,” Clerk, available at: <https://disclosures-clerk.house.gov/PublicDisclosure/ForeignTravel>, 2022.12.20.

④ 张光、刁大明、袁婷:《美国国会议员访台现象研究(1997~2008)》,载《当代亚太》,2010年第3期,第59~74页。

⑤ 王海滨:《日本国会议员访台活动趋势、意图及影响》,载《国际论坛》,2014年第1期,第26~33页。

⑥ Richard Fenno, Jr., *Home Style: House Members in Their Districts* (Boston: Little Brown, 1978), pp.91~99, pp.102~114.

二 国会议员访台行为的整体趋势

正如图 1 所示,美国国会议员访台行为在各届国会之间的发展态势呈现出一定的阶段性变化。基于以往文献观点可以判断,这种阶段性的发展态势与各届美国政府的不同相关战略与政策、国会与总统的不同府会互动关系以及台湾岛内变化等因素不同程度上存在联系。本文在梳理 2001 年到 2022 年即第 107 届到 117 届国会期间国会议员访台行为的整体趋势时也将以该判断作为基本视角。

(一)“聚焦反恐”的小布什时期(第 107~110 届国会)

小布什政府上台之初曾将中国视为“战略竞争者”(strategic competitor),在军事安全领域尤其强硬。^①“9·11”事件后,美国战略重心转向反恐议题与中东地区,对华战略也回归“接触”,合作仍为主流。^②2002 年发布的《国家安全战略》报告明确“美国寻求与变化中的中国建立‘建设性’关系”。^③同时,小布什政府仍在军事安全上“防范”中国、“两面下注”。^④相应地,小布什政府初期大打“台湾牌”:企图以“清晰化”取代“战略模糊”、^⑤大规模对台军售、^⑥大幅提高台湾地区所谓领导人“过境”接待规格、提升“美台”军事来往^⑦以及大肆鼓吹台所谓“民主制度”等。^⑧但随着“9·11”事件后的战略转向,台海紧张已不符合美国战略利益。特别是面对陈水扁当局一系列“台独”行径,小布什政府转而采取阻止中国大陆对台湾地区动武、阻止台湾岛内采取挑衅性行动的所谓“双重威慑”。^⑨

以小布什政府对华战略及相关政策为背景,国会议员的访台人次经历了从第

① Richard Baum, “From ‘Strategic Partners’ to ‘Strategic Competitors’: George W. Bush and the Politics of U. S. China Policy,” *Journal of East Asian Studies*, Vol. 1, No. 2 (2001), pp.191~220.; Lawrence E. Grinter, “Handling the Taiwan Question: Bush Administration Policy toward Beijing and Taipei,” *Asian Affairs*, Vol. 29, No. 1 (2002), p.3.

② 陶文钊:《中美关系史(2001~2016)》,上海·上海人民出版社,2023 年版,第 28 页。

③ The White House, “The National Security Strategy of the United States of America,” September, 2002, available at: <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/63562.pdf>, 2022.12.24.

④ 达巍:《美国对华战略逻辑的演进与“特朗普冲击”》,载《世界经济与政治》,2017 年第 5 期,第 28 页。

⑤ 牛军:《美国对台政策的演变:一个历史的思考》,载《太平洋学报》,2005 年第 2 期,第 41 页。

⑥ Steven Mufson and Dana Milbank, “Taiwan to Get Variety of Arms,” *The Washington Post*, April 24, 2001, available at: <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/2001/04/24/taiwan-to-get-variety-of-arms/f0475806-3737-44b9-87e5-6acca1c3e39c/>, 2023.1.5.

⑦ Robert Sutter, “Bush Administration Policy Toward Beijing and Taipei,” *Journal of Contemporary China*, Vol. 12, No. 36 (2003), p.483.

⑧ 沈惠平:《美国对台政策新解》,北京·九州出版社,2010 年版,第 225 页。

⑨ Robert Sutter, “The Taiwan Problem in the Second George W. Bush Administration: US Officials’ Views and Their Implications for US Policy,” *Journal of Contemporary China*, Vol. 15, No. 48 (2006), p.419.

107届到109届国会下滑,又在第110届国会有所回升的变动。小布什政府上台之初的第107届国会(2001~2002年)两院原本均为共和党多数,后转为共和党国会众议院多数、民主党国会参议院微弱多数的“弱分立政府”。该届国会期间的议员访台达到了52人次的高点,民主共和两党各26人次。两党如此同步频繁访台所反映出的是美国政界对岛内民进党上台的跨党反应:既有对所谓“民主价值观”的支持,又有与岛内新政治力量接触的需求。^①

处于“一致政府”的第108届国会(2003~2004年)议员访台降至42人次。该下降态势与2003年美国出兵阿富汗、开启反恐战争导致国会在对外政策上的关注点转向直接相关。其中,民主共和两党分别18人次和24人次的分布也说明,更多民主党人通过访问中东等其他地区来制约白宫,而共和党则受军工利益等驱动而在一定程度上延续访台。^②同为“一致政府”的第109届国会(2005~2006年)议员访台人次急剧降至10人次的低点(民主党4人次、共和党6人次)。其原因除了国会对外关注点持续转移之外,岛内当局的所谓“急独”言论以及后续被曝光出一系列弊案丑闻也令当时的两党国会议员“避之不及”。^③这在一定程度上也反映出在反恐战争背景下美国国会总体上更多认同白宫在台湾问题上持所谓“稳健务实”立场的选择。^④

第110届国会(2007~2008年)是民主党重夺两院多数、小布什政府面对“强分立政府”的阶段。国会议员访台人次回升至33人次,民主党18人次、共和党15人次。从府会的党争角度看,民主党议员更有意愿以访台来塑造小布什政府的对华政策。^⑤比如,国会众议院外交事务委员会亚太分委员会时任主席法里欧马维加在2007年年内就两度抵台,展现出民主党主导新国会塑造美国对外政策的主动性。又如,来自国会众议院“蓝狗联盟”(Blue Dog Coalition)以及非洲裔连线的温和保守派民主党人也相继访台,聚焦于“美台”经贸合作、对台军售以及炒作中国台湾地区加入世贸组织等议题。^⑥从小布什及其共和党阵营内部平衡角度看,小布什政府对岛内“急独”

① 杨洁勉:《台湾政局变迁后美国对台政策的调整及影响》,载《外交学院学报》,2000年第3期,第53页。

② 有研究发现,在小布什政府开启阿富汗战争和伊拉克战争之后,国会议员的外访目的地总体上明显转向科威特、伊拉克、阿富汗等中东相关地区。具体参见:Alexander Alduncin et al., “Foreign Junkets or Learning to Legislate? Generational Changes in the International Travel Patterns of House Members, 1977~2012,” pp.570~571。

③ John F. Copper, “Taiwan’s Failed President,” *Asian Affairs*, Vol. 34, No. 4 (2008), pp.179~192.

④ 信强:《美国反对台湾当局“入联公投”的动因分析》,载《和平与发展》,2007年第4期,第23页。

⑤ Robert Sutter, “The Democratic-Led 110th Congress: Implications for Asia,” *Asia Policy*, No. 3 (2007), pp.18~19.

⑥ 中国台湾地区当局领导人办公室网站,《接见美国联邦众议员访台团》,2007年4月4日, <https://www.president.gov.tw/NEWS/11190>, 2023.1.12; 中国台湾地区当局领导人办公室网站,《接见美国联邦众议院“黑人国会议员连线”访台团》,2007年5月30日,参见网页: <https://www.president.gov.tw/NEWS/11345>, 2023.1.12。

的施压也招致了共和党内部某些“亲台”议员的不满。^①比如,国会众议院“台湾连线”时任联席主席沙博于2007年2月高调访台,^②妄图以此拉抬“美台关系”、强化中国台湾地区的“战略棋子”定位。^③从岛内政治变化角度看,2008年选举导致的岛内第二次“政党轮替”再次创造了美国与相关方沟通的需求,直接刺激了国会议员的访问。2008年全年有22人次、21位议员访台,两人直接出席了马英九的“就职仪式”、12人在马“就职”后访台,其中保持沟通、确保“美台”互动方向的意味显而易见。^④

(二)“转向亚太”的奥巴马政府时期(第111~114届国会)

2009年上台的奥巴马政府初期对华态度总体稳定。^⑤就任首年的11月,奥巴马对华进行了国事访问,并提出建立“积极、合作、综合”的双边关系。^⑥其原因是美国其时要应对金融危机与经济困境,奥巴马政府也急于推动医改等重大国内议程。^⑦2011年后,奥巴马政府推出所谓亚太战略,从外交、经济、军事安全等多维度强化亚太存在。^⑧此举显然是将小布什政府转向反恐与中东的对外战略转回大国竞争与亚太地区,颇具针对性。^⑨总体而言,在奥巴马任内,中美两国关系通过“战略与经济对话”等沟通机制在分歧与波折中基本保持稳定发展,在双边、多边乃至全球治理层面实现了更多合作。在亚太战略背景下,奥巴马政府的“对台政策”展现出支持两岸合作交流、力促“美台关系”的两面性。^⑩“美台”经贸往来频密:“美台”于2013年初恢复已停滞近六年的经贸与投资框架协议(Trade and Investment Framework Agreement, TIFA)谈判,并提出台加入“跨太平洋伙伴关系协定”(Trans-Pacific Partnership Agree-

① 陶文钊:《中美关系史(2001~2016)》,第104页。

② 中国台湾地区当局领导人办公室网站,《接见美国联邦众议院“国会台湾连线”共同主席夏柏特》,2007年2月21日,参见网页:<https://www.president.gov.tw/NEWS/11071>, 2023.1.12。

③ 王公龙:《美国保守派的对台政策主张及其影响》,载《台湾研究》,2008年第5期,第51页。

④ 中国台湾地区当局领导人办公室网站,《陪同外宾搭乘高铁、高雄捷运》,2008年5月20日,参见网页:<https://www.president.gov.tw/NEWS/12234>, 2023.1.20。

⑤ Robert Sutter, “The Obama Administration and China: Positive but Fragile Equilibrium,” *Asian Perspective*, Vol. 33, No. 3 (2009), pp.81~82.

⑥ “Joint Press Statement by President Obama and President Hu of China,” November 17, 2009, available at: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/joint-press-statement-president-obama-and-president-hu-china>, 2023.1.20.

⑦ 袁鹏:《奥巴马政府对华政策走向与中美关系前景》,载《外交评论》,2009年第1期,第2页。

⑧ Mark E. Manyin et al., “Pivot to the Pacific? The Obama Administration’s ‘Rebalancing’ Toward Asia,” CRS Report for Congress, March 28, 2012, available at: <https://sgp.fas.org/crs/natsec/R42448.pdf>, 2023.1.20.

⑨ Mark E. Manyin et al., “Pivot to the Pacific? The Obama Administration’s ‘Rebalancing’ Toward Asia,” CRS Report for Congress, March 28, 2012, available at: <https://sgp.fas.org/crs/natsec/R42448.pdf>, 2023.1.20.

⑩ 陶文钊:《奥巴马政府时期的对台湾政策》,载《和平与发展》,2017年第4期,第11页; Dennis V. Hickey, “Rapprochement between Taiwan and the Chinese Mainland: Implications for American Foreign Policy,” *Journal of Contemporary China*, Vol.20, No.69 (March 2011), pp.231~247.

ment, TPP)的可能性。^①美对台军售也有增无减:2010年、2011年先后两笔军售总额约120亿美元,为《与台湾关系法》通过以来所未有。^②此外,奥巴马政府还推动中国台湾地区在世界卫生组织、国际民航组织(International Civil Aviation Organization, ICAO)乃至《联合国气候变化框架公约》(United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC)中拓展所谓“国际空间”。

第111届国会(2009~2010年)是奥巴马政府面对的首届国会,也是民主党主导白宫与国会两院多数的“一致政府”时期。该届国会期间议员访台28人次,民主党16人次、共和党12人次。与往届国会相比下降的访台行为某种程度上反映出国会议员在台湾议题上的游移态度:多数议员与奥巴马政府的政策方向同步;某些“亲台”议员对两岸关系稳步发展以及奥巴马政府的务实态度感到“沮丧”和“不满”。比如,2009年3月,加州共和党国会众议员达纳·罗拉巴克(Dana Rohrabacher)辞去台湾连线联席主席职务,以“抗议”两岸关系的和平发展。^③更多“亲台”议员通过涉台提案、访台等行为妄图提升“美台关系”、以“平衡”两岸关系的和平与合作的深化。^④

第112届国会(2011~2012年)延续了第111届国会在议员访台行为的下降趋势,共24人次,民主党11人次、共和党13人次。比较而言,共和党国会议员访台人次超过了民主党,这也与第112届国会共和党重掌国会众议院多数并与民主党总统形成“弱分立政府”的情况存在关联。访台人次下降的原因为,共和党在新一届国会众议院重返多数后着重关注当时更为关键的经济、医改、反恐等议题,台湾问题并非聚焦议题。^⑤此外,其时的两岸关系仍处于积极发展阶段,国会议员难以通过炒作台湾问题获益。也正因如此,少数顽固派“亲台”议员甚至炮制出了题为“台湾为什么重要”的听证会,呼吁加强对台的所谓“关注”。^⑥当然,该届国会期间一些“亲台”议员仍“我行我素”地访台,如当时新任国会众议院外交事务委员会主席的共和党人伊

① Dennis V. Hickey, “U.S. Policy Toward Taiwan: Time For Change?” *Asian Affairs*, Vol. 40, No. 4 (2013), pp. 181~182.

② Helene Cooper, “U.S. Approval of Taiwan Arms Sales Angers China,” *The New York Times*, January 29, 2010, available at: <https://www.nytimes.com/2010/01/30/world/asia/30arms.html>, 2023.1.24; Mark Landler, “No New F-16s for Taiwan, but U.S. to Upgrade Fleet,” *The New York Times*, September 18, 2011, available at: <https://www.nytimes.com/2011/09/19/world/asia/us-decides-against-selling-f-16s-to-taiwan.html>, 2023.1.24.

③ Dennis V. Hickey, “Rapprochement between Taiwan and the Chinese Mainland,” pp.243.

④ Dennis V. Hickey, “Rapprochement between Taiwan and the Chinese Mainland,” pp.244.

⑤ Nancy Bernkopf Tucker and Bonnie Glaser, “Should the United States Abandon Taiwan?” *The Washington Quarterly*, Vol. 34, No. 4 (2011), p.28.

⑥ “Why Taiwan Matters,” *GovInfo*, June 16, 2011, available at: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CHRG-112hhrg66902/html/CHRG-112hhrg66902.htm>, 2023.1.26.

利安娜·鲁斯-莱蒂南(Ileana Ros-Lehtinen)高调访台。值得注意的是,该阶段国会议员访台时所涉及的议题也多涉及“免签证协定”“加入‘跨太平洋伙伴协议’”等“低政治”领域。^①

与第112届国会相同,第113届国会(2013~2014年)也是民主党总统、共和党占据国会众议院多数的“弱分立政府”时期,但该届国会的议员访台增至46人次,民主党18人次、共和党28人次。除了府会党争继续刺激非总统党议员的各种行动之外,共和党国会议员在台湾问题上的所谓“活跃”也可被视为是针对奥巴马政府亚太战略的明显反应:共和党人不满于台湾地区在亚太战略中的所谓“边缘化”,进而采取了一系列措施向白宫施压、呼吁加强资源投入、借机扩大军售及军事合作。^②2013年1月8日即第113届国会开幕之初,国会参议院军事委员会时任首席成员、共和党人吉姆·英霍夫(Jim Inhofe)就率领由5人组成的两院共和党议员团乘军机高调访台,并宣称将在未来3年对台出售30架“阿帕奇”直升机、60架“黑鹰”直升机及3枚“爱国者-3”型导弹。^③此外,国会众议院外交事务委员会主席埃德·罗伊斯(Ed Royce)、军事委员会主席霍华德·麦基翁(Howard McKeon)以及外委会亚太事务分委员会主席沙博等共和党人都都曾在该届国会期间率团访台,以推动“美台”军事安全合作。^④

共和党在2014年中期选举进一步获得了国会参议院多数地位,形成了第114届国会(2015~2016年)期间民主党总统、共和党占据两院多数的“强分立政府”。该届国会期间议员访台41人次,民主党14人次、共和党27人次。从府会党争角度看,共和党人继续通过访台等方式来提升“美台关系”、平衡奥巴马政府的对华政策。从岛内政治变化角度看,2016年选举后民进党的再次上台催化了国会两院两党议员从支持所谓“民主”或希望与岛内相关政治势力与政治人物加以接触沟通等动机出发的访台行为。以24人次国会议员访台的2016年为例,5月20日即所谓“就职日”当日

① 中国台湾地区当局领导人办公室网站,《接见美国联邦众议院外交委员会主席罗斯蕾缇南致贺团》,2012年5月21日,参见网页:<https://www.president.gov.tw/NEWS/16623?DetailNo=%E8%81%AF%E9%82%A6,2023.1.28>。

② Shirley A. Kan and Wayne M. Morrison, “U.S.-Taiwan Relationship: Overview of Policy Issues,” CRS Report for Congress, December 11, 2014, available at: https://www.everycrsreport.com/files/20130104_R41952_b4cd1700fea992a4b4b9e09d38af96bce9dc1ea8.pdf, 2023.1.27.

③ Office of the President Republic of China, “President Ma Meets US Congressional Delegation,” January 8, 2013, available at: <https://english.president.gov.tw/NEWS/4068>, 2023.2.10.

④ 中国台湾地区外事主管部门网站,《美国联邦众议院外交委员会主席罗伊斯率国会议员团访华》,2013年1月24日,参见网页:https://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=96&s=72648, 2023.2.15;中国台湾地区外事主管部门网站,《美国联邦众议院军事委员会主席麦基恩率团访华》,2014年8月6日,参见网页:https://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=96&s=73489, 2023.1.25;中国台湾地区当局领导人办公室网站,《接见美国联邦众议院“外交委员会亚太小组”主席夏柏特访华团一行》,2013年5月3日,参见网页:<https://www.president.gov.tw/NEWS/17643>, 2023.1.25。

及其后的访台人次就达到了 20 人次,其中还包括当年 6 月 5 日时任国会参议院军事委员会主席的共和党人麦凯恩(John McCain)率领七位国会参议员参与的访问团高调抵台的情况。^①

(三)“战略竞争”的特朗普政府期间及拜登执政前两年(第 115~117 届国会)

特朗普政府上台后就着手加速美国对外战略转向,将大国竞争设置为战略重心。^②2017 年 11 月 18 日,特朗普政府出台的《国家安全战略》报告直接将中俄界定为竞争者与“修正型力量”(revisionist power)。^③2019 年,特朗普政府正式推动所谓“印太战略”以取代奥巴马政府的亚太战略,并将前者操作为对华战略竞争的核心议程。^④此外,特朗普政府对华“贸易战”“科技战”以及围绕新冠疫情展开的所谓“舆论战”也直接恶化了中美关系。政党轮替上台的拜登政府基本延续了特朗普政府的对华战略竞争及“印太战略”框架,并进一步强调与盟友沟通构成“小多边”议题联盟来推进战略竞争。2022 年 10 月 12 日,拜登政府出台的《国家安全战略》报告将中国视为“唯一同时具有意愿和能力来在各领域挑战美国、重塑国际秩序的竞争者”,并强调投资实力、强化与盟伴联系以及对华“负责任”竞争。^⑤此外,拜登政府在事实上延续了特朗普政府在贸易、科技等领域的某种“脱钩”政策,并突出了对半导体等供应链的重视。^⑥

作为地缘政治与科技供应链意义上的关键地带,中国台湾地区成为特朗普、拜登政府对华战略竞争的关键一环。特朗普政府的《国家安全战略》报告明确强调,在“一个中国”政策及《与台湾关系法》的承诺下,美方将维持与中国台湾地区的“强劲关系”,满足台“合法”防御需求。^⑦显然,中国台湾地区已被纳入了美国“印太军事安全战略”的范畴。特朗普政府以含糊不清的“弹性政策”来试探“一个中国”的底线,

① 中国台湾地区外事主管部门网站,《美国联邦参议院军事委员会主席马侃率团访台》,2016 年 6 月 5 日,参见网页:https://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=96&s=74044, 2023.1.26。

② 刁大明:《特朗普政府对外政策的逻辑、成因与影响》,载《美国研究》,2019 年第 6 期,第 21~22 页。

③ The White House, “National Security Strategy of the United States of America,” December, 2017, available at: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>, 2023.1.23.

④ Weixing Hu, “The United States, China, and the Indo-Pacific Strategy,” *China Review*, Vol.20, No.3 (2020), p.133.

⑤ The White House, “National Security Strategy of the United States of America,” October, 2022, available at: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>, 2023.10.1.

⑥ 周琪:《拜登政府对华政策显现全貌》,载《当代美国评论》,2022 年第 6 期,第 52~78 页。

⑦ The White House, “National Security Strategy of the United States of America,” December, 2017, available at: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>, 2023.1.12.

将台湾问题作为同中国大陆“讨价还价”的“战略棋子”。^①此外,特朗普政府四年内的对台军售在频率与规模上突破新高,超过了奥巴马政府八年的总水平。^②拜登政府总体上保持了对华战略竞争中“以台制华”的态势,展现出有意要试探甚至突破过去美国对台“战略模糊”的危险意图。^③值得高度关注的是,拜登政府聚焦于中国台湾地区在全球半导体供应链中的关键地位,突出在科技与供应链竞争方面对台湾问题的介入与操作。^④拜登政府如此将台湾问题“复杂化”甚至“国际化”的做法,与其所谓“中产阶级外交”的做法有关,即通过炒作台湾问题、渲染所谓“中国威胁”,以此纠集更多全球与地区盟友与伙伴来推进其自身议程。^⑤

必须看到,从特朗普到拜登,白宫与国会在对华政策中的角色地位与互动关系已呈现出不同以往的重要改变。在特朗普政府期间,为了强化对华战略竞争,特朗普倾向于“放任”国会通过一系列负面涉华立法,并以此作为其最大化对华施压的所谓工具。在特朗普政府后期,两党逐渐在对华战略竞争上呈现出某种一致性,国会两党开始共同酝酿并推动所谓《无尽前沿法案》(Endless Frontier Act)等堪称对华战略竞争“总剧本”的综合立法议程。拜登政府上台之后,虽然改变了特朗普在任期间总统对国会负面涉华立法行为的“放任”,但却转而“默许”乃至“邀请”国会来推动《美国竞争法》(America Competes Act)以及《美国创新与竞争法》(United States Innovation and Competition Act)等综合立法来将两党具有共识的对华战略竞争议程“钢化”、固化、立法化乃至“轨道化”,从而确保能够高效快速整合更多资源投入到对华战略竞争当中。从特朗普的“放任”到拜登的“邀请”,国会在对华战略与决策中的地位持续提升,反过来又刺激了某些对华持有负面极端态度甚至是具有“亲台”立场的议员借助国会角色的上升态势而更多做出提出涉台法案、访问台湾地区等极端挑衅举动。府会互动在对华政策上的如此变化,特别是国会角色的上升,应该说是中美建交以来前所未有的新情况。

第 115 届国会(2017~2018 年)是共和党总统、共和党主导国会两院多数的“一致政府”时期。该届国会的议员访台为 25 人次,民主党 6 人次、共和党 19 人次。虽

① Dean P. Chen, “The Trump Administration’s One-China Policy: Tilting toward Taiwan in an Era of U.S.-PRC Rivalry?” *Asian Politics & Policy*, Vol. 11, No. 2 (2019), pp.261~265.

② Wang Shushen, “Adjustments in U.S. Arms Sales Policy toward Taiwan: Characteristics, Trends, and Implications,” CSIS, January 11, 2022, available at: <https://interpret.csis.org/translations/adjustments-in-u-s-arms-sales-policy-toward-taiwan-characteristics-trends-and-implications/>, 2023.1.8.

③ 节大磊:《美国对台政策的模糊与清晰》,载《美国研究》,2023 年第 3 期,第 55~57 页。

④ 戚凯、李燕:《拜登对华半导体政策:竞争认知、遏制路径与效果制约》,载《国际论坛》,2022 年第 6 期,第 69 页。

⑤ 刁大明:《拜登政府的“中产阶级外交”》,载《现代国际关系》,2021 年第 4 期,第 17 页。

然外界曾质疑“反建制派”特朗普能否与国会共和党合作推动议程,但后者很显然与总统保持了政策方向上的一致,也体现为共和党议员更多访问中国台湾地区。^①与此同时,民主党访台人次的下降极可能与党争下民主党国会议员不认同特朗普及其共和党阵营的政策议程、不愿“随波逐流”有关。^②相比而言,第116届国会(2019~2020年)的议员访台下降至11人次(民主党6人次、共和党5人次),且全部11人次都集中于2019年,这当然是新冠疫情全球肆虐的直接结果。值得注意的是,第116届国会是民主党占据国会众议院多数并与共和党总统形成的“弱分立政府”时期,但民主党在2019年也并未表现出通过频繁访台等方式来平衡甚至塑造特朗普政府对华政策的倾向。其原因除了特朗普政府当时对华政策已极为消极极端而无法通过更为极端的做法加以塑造之外,还与岛内相关力量更多与共和党保守派互动、“押宝”共和党的偏好存在某些联系。^③

拜登政府上台后所面对的第117届国会(2021~2022年)再次出现了民主党同时占据白宫和国会两院的“一致政府”状态。该届国会的议员访台飙升到51人次,民主党23人次、共和党28人次。在新冠疫情影响减弱的背景下,被“邀请”出将对华战略立法化的国会,特别是某些“亲台”国会议员呈现出更为“活跃”的涉华行为态势,频繁访台即重要表征,仅2022年一年议员访台就高达37人次。与此同时,在对华战略竞争的大方向下,两党国会议员也在对华事务上展开“示强竞赛”,访问中国台湾地区成为具体体现之一。^④相比而言,民主党在台湾问题上也不断转向更为消极负面。比如,2020年民主党全国代表大会批准的新党纲删除了“一个中国”等表述,意在主动介入台湾问题。^⑤值得特别关注的是,在拜登政府在对华战略竞争中强调科技与供应链等竞争的影响下,两党国会议员在本阶段访台时也在一定程度上关注半

① John T. Bennett, “Congress on Edge Awaiting Unpredictable Trump,” *Roll Call*, February 28, 2017, available at: <https://rollcall.com/2017/02/28/congress-on-edge-awaiting-unpredictable-trump/>, 2023.1.24; Sarah Frostenson, “Republicans in Congress Have Been Very Loyal to Trump. Will It Last?” *FiveThirtyEight*, January 3, 2019, available at: <https://fivethirtyeight.com/features/republicans-in-congress-have-been-very-loyal-to-trump-will-it-last/>, 2023.1.6.

② Ryan Hass, “Ryan Hass on Taiwan: Don’t Let Partisanship Poison US-Taiwan Relationship,” *Taipei Times*, December 16, 2019, available at: <https://www.taipetimes.com/News/editorials/archives/2019/12/16/2003727615>, 2023.1.24.

③ Gerry Shih, “Taiwan Frets Over How a Biden Administration Would Deal with China,” *The Washington Post*, October 30, 2020, available at: https://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/biden-china-election-taiwan-obama/2020/10/30/44e55488-0868-11eb-8719-0df159d14794_story.html, 2023.1.22.

④ Jiachen Shi, Andrew Devine and Lin Pu, “The ‘Taiwan Card’ in US Domestic Politics,” *The Diplomat*, October 20, 2022, available at: <https://thediplomat.com/2022/10/the-taiwan-card-in-us-domestic-politics/>, 2023.1.24.

⑤ Democratic National Convention, “2020 Democratic Party Platform,” August 18, 2020, p.88, available at: <https://democrats.org/wp-content/uploads/2020/08/2020-Democratic-Party-Platform.pdf>, 2023.1.24.

导体、芯片等领域的“美台”合作,甚至从其所代表的特殊利益或选举利益出发直接推动台积电在美设厂等决策。^①曾在2021年访台的得克萨斯州共和党国会参议员约翰·科宁(John Cornyn)公开表示:中国台湾地区拥有全球90%以上的尖端芯片制造能力……对一个北京“威胁”要“入侵”的岛屿的技术依赖越来越令人担忧,应该着手推动芯片制造转移到美国。^②此外,必须看到,国会众议院时任议长佩洛西的窜台行径明显引发了“破窗效应”。在2022年,在佩洛西铤而走险之前的前7个月,只有8人次的国会议员访台,但其后即2022年后5个月国会议员访台人次却达到了23人次。如此变化足以说明佩洛西的窜台在短期内刺激了更多国会议员通过炒作台湾问题来凸显自身“政治存在”或满足某些特殊利益。

(四) 整体趋势的变化线索

就上述各阶段的历史考察,美国国会议员访台行为的发展变化存在着多重驱动线索。

第一,美国各届政府的对华战略特别是“对台政策”很大程度上塑造着国会议员的访台行为。当需要稳定中美关系时,美国往往恪守相关承诺,不希望台湾地区成为“麻烦制造者”,特别是面对岛内所谓“台独”势力的相关动作时更多予以施压抑制。这种政策倾向在总体上会限制国会议员访台的空间。当要推动对华战略遏制时,美国将主动炒作介入台湾问题、打“台湾牌”、推动“以台制华”。在这种政策的“放任”“默许”乃至“邀请”之下,国会议员更易通过访台等行为来与岛内相关力量密切联动,肆无忌惮地共同制造事端。^③

第二,不同府会关系及其形成的党争态势一定程度上影响着国会议员的访问行为。通常情况下,由于不满非本党总统的对华战略及其政策,国会议员凭借访台等行为来公开宣誓立场、平衡乃至介入、打乱总统议程,即通过“对华示强”来与白宫竞争“对华政策方向盘”。^④如表1所示,不论是在民主党还是共和党总统执政期间,按照从“一致政府”到“弱分立政府”再到“强分立政府”的顺序,总统所在党议员访台平均人次逐步降低,而非总统党议员访台平均人次则逐步升高。由此可见,“分立政府”的状态刺激了非总统党议员比“一致政府”期间更为“活跃”的访台行为。此外,比较而言,共和党议员在“分立政府”期间的访台行为更为突出,这也迎合了共和党

① Arjun Kharpal, “Pelosi’s Taiwan Trip Puts the World’s Biggest Chipmaker Back in the Spotlight of U.S.-China Rivalry,” CNBC, August 3, 2022, available at: <https://www.cnbc.com/2022/08/04/pelosi-taiwan-visit-puts-tsmc-back-in-spotlight-of-us-china-rivalry.html>, 2023.2.1.

② John Cornyn, “Semiconductors,” Congressional Record, Vol. 168, No. 73 (May 3, 2022), pp.2255~2257.

③ Yana Zuo, “The U.S. Global Strategy and Its Taiwan Policy,” *China Review*, Vol. 18, No. 3 (2018), p.160.

④ 王凯、朱昀晖、张绍铎:《经贸合作、府会政治与中美关系的张力:基于美国国会涉华提案数据库(2001~2019)的分析》,第24~56页。

人更易在极端保守意识形态偏见驱动下与民主党总统形成激烈对峙的现实情况。^①

表 1 不同府会关系下两党议员平均每届国会访台人次
(第 107~117 届/2001~2022 年)

总统党	府会状态	平均访台人次	共和党访台平均人次	民主党访台平均人次
民主党	一致政府	39.5	20	19.5
民主党	弱分立政府	35	20.5	14.5
民主党	强分立政府	41	27	14
共和党	一致政府	25.7	16.3	9.3
共和党	弱分立政府	31.5	15.5	16
共和党	强分立政府	33	15	18

资料来源:笔者根据相关数据自行整理。

第三,岛内“政党轮替”及其导致的对美政策调整影响着美国国会议员的访台行为,但并非最关键因素。从前述不同历史阶段的发展态势看,2001 年以来岛内的两次“政党轮替”都刺激了美方关于所谓“美台”互动的需求、激化了当时年份的美国国会议员访台行为。同时,按照一般理解,岛内某些势力也会持续通过游说、军购等利益输送来强化与某些“亲台”议员的联系,促使这些议员做出提出相关提案、参与台湾连线、访问中国台湾地区等行为。但必须注意的是,如表 2 所示,在岛内不同主导政党的情况下,美国国会议员的访台人次无明显差异,甚至在具有所谓“台独”倾向的民进党期间国会议员访台反而总体上相对略少一些。这也说明,美国国会议员访台行为的总体态势仍配合美国政策与政策走向,而非是岛内某些势力通过利益输送等方式就可以彻底左右的。

表 2 不同岛内主导政党下美国两党议员平均每届国会访台人次
(第 107~117 届/2001~2022 年)

岛内主导政党	平均访台人次	共和党访台平均人次	民主党访台平均人次
国民党	34.8	20	14.8
民进党	32	17.6	14.4

资料来源:笔者根据相关数据自行整理。

① Brandon C. Prins and Bryan W. Marshall, “Congressional Support of the President: A Comparison of Foreign, Defense, and Domestic Policy Decision Making During and After the Cold War,” *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 31, No. 4 (2001), pp.660~678.

三 国会议员访台行为的个体逻辑

美国国会议员访台行为在总体上受到美国对华战略及“对台政策”等影响的同时,访台议员在个体层面上也表现出某些特征与逻辑,如回馈选区需求、特殊利益需要、自身价值观与政策偏好乃至其与中国台湾地区的某种联系等复杂动机。^①这一维度的分析有助于深入理解国会议员访台行为的个体逻辑与微观根源。

(一) 分析视角与基本假设

议员行为的逻辑与动机始终是国会研究持续关注的议题。最具代表性的判断即大卫·梅休(David Mayhew)的“以连选连任为唯一动机”。^②进一步讲,芬诺认为国会议员以“争取连选连任”“实现更具权势的院会职位”及“符合意识形态偏好的公共政策”为基本目标。^③从这些经典观点出发,国会议员的行为动机往往可以从个人的特质与偏好、所处的制度环境以及所代表的选区诉求等三个层次加以分析。^④

个人特质,包括国会议员的意识形态、过往经历以及性别、族裔等身份特征。在国会研究中,意识形态主要指议员在自由-保守层面的价值观导向与态度,由其过往在社会经济、种族权利等法案上的投票记录加以衡量得出。^⑤相关研究表明,持保守意识形态立场的共和党议员更可能做出加入台湾连线、访问中国台湾地区等行为。^⑥前文的梳理也可发现,在特定府会条件下共和党议员往往比民主党议员更易访台。此外,性别、种族等身份特征也可能对议员的对外立场乃至访台行为造成某种影响。^⑦更为关注民权的女性或少数族裔国会议员更可能从价值观和意识形态出发关注台湾问题。因此,本文在国会议员的个人层面上提出如下假设:

假设 1-1:意识形态相对保守的国会议员更易访台。

假设 1-2:共和党国会议员更易访台。

① 张光、刁大明、袁婷:《美国国会议员访台现象研究(1997~2008)》,第59~74页。

② David Mayhew, *Congress: The Electoral Connection* (New Haven: Yale University Press, 1974), pp.5~6.

③ Richard Fenno, Jr., *Congressmen in Committees* (Boston: Little Brown, 1973), p.1.

④ 刁大明:《美国茶党的涉华态度及其成因》,载《外交评论》,2013年第6期,第115页。

⑤ Keith T. Poole and Howard Rosenthal, “Patterns of Congressional Voting,” *American Journal of Political Science*, Vol. 35, No. 1 (1991), pp.228~278.

⑥ 张光、刁大明:《美国国会台湾连线成员分布决定因素实证分析》,载《台湾研究集刊》,2009年第3期,第1~10页。

⑦ Sara Angevine, “Representing All Women: An Analysis of Congress, Foreign Policy, and the Boundaries of Women’s Surrogate Representation,” *Political Research Quarterly*, Vol.70, No.1 (2017), pp.98~110.; Alvin B. Tillery, “Foreign Policy Activism and Power in the House of Representatives: Black Members of Congress and South Africa, 1968 - 1986,” *Studies in American Political Development*, Vol.20, No.1 (2006), pp.88~103.

假设 1-3:女性国会议员更易访台。

假设 1-4:少数族裔国会议员更易访台。

制度环境,主要强调议员在国会内的制度性定位,如议员任职时间以及是否为新当选议员等资历情况、是否为国会(如院会、委员会或党团)领袖、是否参与某些特定政策领域的委员会或连线等。其中,资历较深者往往被认为更少倾向于从事包括访台在内的极端行为,而资历较浅甚至是新当选议员则更有动力通过访台等行为来制造关注度、吸引更多资源。同理,出任院会、委员会及党团领袖者往往也更多参与负面极端行为。^①当然,如果国会议员参与某些特定的聚焦相关议题(如对外事务、军事防务、退伍军人事务、情报安全、贸易科技等)的委员会,为关注这些议题也可能更易出现包括访台在内的举动。^②此外,美国国会两院台湾连线的成员更易访台。因而,本文在国会议员的制度环境层面上提出如下假设:

假设 2-1:资历较浅尤其是新当选的国会议员更易访台。

假设 2-2:担任国会领袖的议员更不易访台。

假设 2-3:参与外交、军事、退伍军人事务、情报、科技等议题相关的委员会的国会议员更易访台。

假设 2-4:参与台湾连线的国会议员更易访台。

选区需求,聚焦于国会议员所面对的选区选民或特殊群体利益诉求的压力。通常而言,相对于国内利益分配等议题,对外政策较少受到关注。近年来,涉华议题则被高度“内政化”,成为既影响美国国内利益分配、也关乎所谓政治价值观的重大议题。^③在此情况下,选区的地理位置、人口结构及经济状况都可能塑造国会议员的涉华立场及行为。比如,在意识形态较为保守的南方各州中,议员更易对华持负面态度,进而更易参与访台等行为。^④同理,白人人口比重较多的选区也被认为更可能具有保守倾向,其议员也更易出现包括访台在内的负面涉华行为。^⑤同时,选区人口中亚裔比重较大的议员也可能更为关注对华政策、甚至更为关注台湾问题,从而更易访台。此外,也有研究发现,选区对华(中国大陆)出口额的增长率有助于抑制其选区

① 张光、刁大明:《美国国会台湾连线成员分布决定因素实证分析》,第 1~10 页;王震宇、栗潇远、吴纪远:《第 115 届美国国会涉华提案行为模式研究》,第 62~98 页。

② Joseph K. Unekis, "From Committee to the Floor: Consistency in Congressional Voting," *The Journal of Politics*, Vol. 40, No. 3 (1978), pp.761~769.

③ Warren E. Miller and Donald E. Stokes, "Constituency Influence in Congress," *The American Political Science Review*, Vol. 57, No. 1 (1963), pp.45~56.; Mohamed Younis, "Americans Continue to View China as the U.S.'s Greatest Enemy," Gallup, March 6, 2023, available at: <https://news.gallup.com/poll/471494/americans-continue-view-china-greatest-enemy.aspx>, 2023.2.2.

④ 张光、刁大明:《美国国会台湾连线成员分布决定因素实证分析》,第 1~10 页。

⑤ 王震宇、栗潇远、吴纪远:《第 115 届美国国会涉华提案行为模式研究》,第 62~98 页。

议员的负面涉华行为。^①这也意味着,选区对华出口额及其增长等变化也可被认为是影响议员访台行为的关键变量。因而,本文在国会议员的选区需求层面上提出如下假设:

- 假设 3-1:来自南方选区的国会议员更易访台。
- 假设 3-2:选区内白人人口比重越大的国会议员更易访台。
- 假设 3-3:选区内亚裔人口比重越大的国会议员更易访台。
- 假设 3-4:选区内对华出口额越低的国会议员更易访台。
- 假设 3-5:选区内对华出口额持续增长的国会议员更不易访台。
- 假设 3-6:选区内对华出口额增长率越低的国会议员更易访台。

关于研究对象选取,本文将最近的第 117 届(2021~2022 年)国会众议院议员访台行为作为实证检验对象。该届国会众议院共 35 人次、33 人访台。^② 选取该届国会的原因有三。一是,从访台行为看,国会众议员明显频繁于国会参议员。如前文所说,第 107 届到 117 届国会期间国会众议员的访台人次占比超过八成,凸显了国会众议员访台行为的重要性及其被解释的必要性。二是,从动机影响看,由于更为短暂的改选周期以及规模更小且人口统计学数据趋近的选区现实,国会众议员的行为更为明显地受到上述假设中相关自变量的影响。三是,从现实意义看,研究最近一届国会更为有助于加强对当前国会政治及其在对华政策中角色的及时理解。

关于模型构建,本文将因变量设置为议员“是否访台”。若某位国会众议员在第 117 届国会期间曾访问中国台湾地区,则赋值为 1,若其在第 117 届国会期间从未访问过中国台湾地区,则赋值为 0。由于因变量为被赋值的虚拟变量且非此即彼,因而本文采取二元逻辑回归方法加以验证。二元逻辑回归采用最大似然估计法,对因变量与自变量之间的关系进行更加精准的拟合。若自变量具有显著性,说明该自变量与因变量存在相关性。其系数符号代表自变量与因变量的正负关系,比如系数为正,表示该因素对议员访台有正向影响。

关于自变量操作化以及数据来源,具体如表 3 所报告的情况。

表 3 自变量的操作化与数据来源

变量名称	变量含义与测量	数据来源
------	---------	------

① 刁大明:《美国选区对华出口与涉华态度:以国会众议院为例》,载《国际政治科学》,2012 年第 4 期,第 1~17 页。

② 在第 117 届国会期间,身为国会众议院退役军人事务委员会主席的加州民主党人马克·高野(Mark Takano)和来自夏威夷州的民主党国会众议员凯·卡赫雷(Kai Kahele)分别先后两次访台。

个人特质		
意识形态	议员的自由-保守程度,采取 DW-NOMINATE 值的第一维度“社会-经济”指数加以测量。其取值为-1 到 1 之间的连续变量,越趋近于-1 越自由,越趋近于 1 越保守	凯斯·珀尔(Keith Poole)和霍华德·罗森塔尔(Howard Rosenthal)等人创建的关于国会议员意识形态指数的网站(https://voteview.com/data)
政党	议员的政党归属,二分类变量,共和党=1,民主党=0	美国国会众议院网站(https://history.house.gov/People/Search/)
性别	议员是男性还是女性,二分类变量,女性=1,男性=0	
族裔	议员是否为少数族裔,二分类变量,是=1,否=0	
制度环境		
资历	议员连任年数,连续变量,单位为年	美国国会众议院网站(https://www.house.gov/)
新当选	议员是否为新当选,二分类变量,新当选=1,连任=0	
国会领袖	议员是否为国会领袖,包括院会领袖和委员会领袖,二分类变量,国会领袖=1,非国会领袖=0	
军事委员会	议员是否为军事委员会成员,二分类变量,是=1,否=0	
退伍军人事务委员会	议员是否为退伍军人事务委员会成员,二分类变量,是=1,否=0	
外交事务委员会	议员是否为外交委员会成员,二分类变量,是=1,否=0	
情报委员会	议员是否为情报委员会成员,二分类变量,是=1,否=0	
科学、空间和技术委员会	议员是否为科学、空间和技术委员会成员,二分类变量,是=1,否=0	
台湾连线	议员是否为台湾连线成员,二分类变量,是=1,否=0	所谓“台湾人公共事务会”网站(https://fapa.org/house-taiwan-caucus/)
选区需求		
南方选区	议员所在选区是否处于南方,二分类变量,是=1,否=0	美国人口普查局网站(https://data.census.gov/table)
白人比例	议员所在选区整体白人比例,连续变量	
亚裔比例	议员所在选区亚裔比例,连续变量	
对华出口额	议员所在选区在第 117 届国会前即 2019~2020 年期间对华出口总额	美中贸易全国委员会网站(https://www.uschina.org/reports/us-export-report-2022)
对华出口额是否增长	议员所在选区在第 117 届国会前即 2019~2020 年期间对华出口额是否增长,二分类变量,是=1,否=0	
对华出口额增长率	议员所在选区在第 117 届国会前即 2019~2020 年期间对华出口增长率	

资料来源:笔者根据相关数据自行整理。

(二) 回归的结果及其解释

如表4所示,本文将个人特质、制度环境及选区需求等三个层面的相关变量依次放入回归检验,形成了三个模型。由于“选区对华出口额是否增长”与“选区对华出口额增长率”这两个变量高度相关,本文将之分别放入模型3的回归并分别为“3-a”和“3-b”。

表4 二元逻辑回归的结果

	模型1	模型2	模型3-a	模型3-b
个人特质				
政党	0.150(1.093)	0.198(1.006)	0.317(1.170)	0.518(1.127)
意识形态	0.196(1.115)	-0.533(1.169)	-0.313(1.410)	-0.751(1.319)
性别	0.342(0.452)	0.024(0.455)	-0.090(0.470)	-0.086(0.470)
族裔	0.497(0.486)	0.396(0.491)	0.432(0.594)	0.396(0.596)
制度环境				
新当选		1.617(0.503)***	1.592***(0.501)	1.604***(0.512)
资历		0.003(0.029)	0.005(0.029)	0.005(0.029)
国会领袖		0.121(0.558)	0.292(0.570)	0.153(0.562)
军事委员会		1.454*** (0.447)	1.457*** (0.473)	1.414*** (0.473)
退伍军人事务委员会		1.370** (0.584)	1.513** (0.609)	1.436** (0.592)
外交事务委员会		1.051** (0.469)	1.014** (0.505)	1.066** (0.489)
情报委员会		0.479(0.931)	0.362(1.039)	0.416(0.994)
科学、空间和技术委员会		0.009(0.780)	-0.152(0.856)	-0.088(0.839)
台湾连线		0.570(0.453)	0.396(0.526)	0.405(0.508)
选区需求				
南方选区			0.586(0.469)	0.545(0.456)
白人比例			0.989(1.433)	1.010(1.388)
亚裔比例			5.178*(2.789)	5.153*(2.706)
对华出口额			-0.070(0.239)	-0.104(0.231)
对华出口额是否增长			-1.089*(0.562)	
对华出口额增长率				-0.746(0.657)
常数	-2.886*** (0.570)	-4.068*** (0.686)	-4.894*** (1.403)	-5.260*** (1.346)
Pseudo R2	0.0096	0.1461	0.1844	0.1699
N	435	435	435	435

注:括号中数字是稳健标准误,***、**、* 分别代表回归系数在 0.01、0.05 以及 0.10 的水平上通过显著性检验。

资料来源:笔者根据相关数据自行整理。

从自变量通过检验情况看,前述某些假设得到了不同程度的验证。第一,个人特质层面的所有变量在三个模型中均未通过 90% 的显著性检验。这就意味着,意识形态、政党、性别、族裔等因素未被验证对国会众议员的访台行为具备影响。第二,在制度环境层面的变量中,“新当选”在模型 2、3 中均通过了 99% 的显著性检验,可见刚刚当选者有极为突出的访台动机并加以付诸实施。同时,军事委员会、退役军人事务委员会、外交事务委员会分别在模型 2、3 中通过了不同水平的显著性检验。特别值得注意的是,国会领袖和台湾连线两个变量均未通过检验,无法验证对国会议员访台行为构成影响。第三,在选区需求层面的变量中,亚裔比例和“对华出口额是否增长”均达到了 90% 的显著性水平。这说明选区的亚裔人口占比是影响国会众议员访台行为的因素;而“对华出口额是否增长”通过检验且系数为负,说明选区对华出口额增长对国会众议员访台行为形成了一定的抑制作用。

政党、意识形态、性别以及族裔等因素并未验证对第 117 届国会众议员访台行为产生影响,在某种程度上提供了两个推断。其一,第 117 届国会众议员访问中国台湾地区的动机已超过了党派与意识形态,访台行程成为两党共同推进对华战略竞争、“以台制华”的关键表现。其二,第 117 届国会众议员的访台行为已超越了议员个人偏好,反映出的是当前两党政治人物在对华战略上的某种负面共识。

“新当选”成为第 117 届国会期间访台国会众议员的关键标签,其最基本的原因当属前文中提及的新当选或资浅议员往往会通过极端行为来吸引眼球、调动资源的特有逻辑。特别是在美国对华战略竞争背景下,以访台等方式来到大国竞争所谓“最前沿”的“冒险经历”,更可能成为某些新当选国会众议员的一种“作秀”。具体而言,有 12 位新当选国会众议员访问中国台湾地区,占第 117 届国会众议员访台总数的 36.4%。但相比而言,第 117 届国会 435 位国会众议员中只有 60 位新当选者,占比 13.8%。这也说明,新当选的国会众议员当中对华持负面立场者更为集中,做出包括访台在内的对华负面极端行为者更为集中。如此失衡的状态或说明新当选的国会议员在对华战略竞争和美国民意负面变化的交互影响下在对华态度上已出现必须令人高度警惕的负面恶化。从另一个角度看,新当选者突出的访台行为也为岛内某些势力与新生代美国政治人物建立更多联系并施加影响创造了机会。

军事委员会、退伍军人事务委员会及外交事务委员会成员更易访问中国台湾地区的结论基本符合以往关于国会议员涉华行为特别是涉台行为的判断。一方面,军

事委员会与退伍军人事务委员会背后一般存在着军工产业利益的明显驱动。^①相关议员的访台则明显有继续刺激对台军售、从容实现相关特殊利益的动机。另一方面,军事相关委员会以及外交事务委员会成员更多的访台行为也展现出在地区战略与对华战略意义上对中国台湾地区的关注。值得注意的是,虽然如前文所述,拜登政府已开始更多重视中国台湾地区在科技方面的重要地位,但科学、空间与技术委员会成员并未被验证更易访台。这可能说明目前对中国台湾地区重视的议题转向、强调科技议题,仍是以军事安全、对外战略角度出发的,不但是一种将低政治议题“安全化”的表现,也是将台湾问题“国际化”的表现。

国会领袖和台湾连线成员至少在第 117 届国会期间并未被验证更易访台。前者某种程度上回应了前文提及的佩洛西窜访的事实,揭示出某些国会领袖已放弃以往较少参与负面极端涉华行为的一般姿态、转而“积极”参与其中,但这一变化至少目前看尚未形成趋势。后者或从不同视角印证了前文中的判断,即美国国会议员的访台行为未必是岛内某些势力单方面游说的结果,而更多是与美国对华战略方向一致的具体表现。

来自南方选区或者白人比重较大选区的国会众议员至少在第 117 届国会期间并未被验证更易访台。这一情况可能与前文提到的政党因素并未影响国会众议员访台的情况存在相似性。或者说,相对持有保守立场的国会众议员未必更易访台,即访台的国会众议员在价值观和意识形态上没有明显倾向。相比而言,来自亚裔人口比重较大选区的国会众议员则被检验出更可能访问中国台湾地区。关于这一结果的初步解释是,所在选区的亚裔比重较多决定着其国会众议员往往更为关注亚太事务、甚至更为关注美国的所谓“印太战略”。而在更易关注亚太事务与“印太战略”的情况下,这些国会众议员就更易采取包括访台在内的相关行为来参与或影响相关战略或政策的实施。当然,其影响到到底是积极助力还是消极阻力则难以完全一致,这应该与当前亚裔群体内部分化较大、在政治与对华态度上具有明显差异的现实情况密切相关。^②

选区的对华出口额等变量对于其国会众议员访台行为影响的发现很值得讨论。对华出口额并未被验证产生影响,其解释为中美经贸互动在美国国内分布上相对稳定,不同选区的对华出口情况相对稳定。这种稳定意味着其所在选区议员的涉华乃至访台行为未必会对对华经贸合作产生负面影响,进而反过来也就无法影响其访台行为。相比而言,对华出口额呈现出增长的时候,其选区国会众议员却更可能不会访

① Bruce A. Ray, "The Responsiveness of the U. S. Congressional Armed Services Committees to Their Parent Bodies," *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 5, No. 4 (1980), pp.501~515.

② Paul Y Watanabe, "Global Forces, Foreign Policy, and Asian Pacific Americans," *Political Science & Politics*, Vol. 34, No. 3 (2001), p.640.

问中国台湾地区。这一发现事实上意味着选区在对华经贸合作中的利益增加,更有可能转化为对其选区国会众议员涉华行为的有效压力,从而抑制后者的相关行为。然而,对华出口额增长率越高,并不意味着国会众议员越不易访台,增长率越低也不意味着国会众议员就更易访台。这种情况的可能解释为,访问中国台湾地区的行为还是被国会众议员认识到是颇为极端的对华挑衅行为,进而从维护选区在对华经贸合作中获益的角度出发,就会选择不访问中国台湾地区,而不是增长幅度多少或者要达到什么程度才能抑制议员的访台行为。

结 语

随着美国对华战略竞争在未来可预见时间内的持续,美国国会在对华事务中的角色也在持续发生关键变化,呈现出更为主动且具有战略性、与白宫更具竞争性、总体上更具消极挑衅性的趋势。具体到台湾问题上,美国国会某些议员必将加强介入操作、推动“以台制华”的危险挑衅。其中,访问中国台湾地区这种直接踏上对华战略竞争所谓“最前沿”的“政治表演”,正在成为某些议员实现塑造对华政策、吸引舆论关注、谋求党争利益等政治目标的关键选项。

国会角色的消极趋势及其影响下国会议员访台行为上升的极大可能无疑为中美关系的稳定制造了巨大的挑战与障碍。但也必须注意到的是,如本文前述的发现,选区在中美经贸互动中的持续增益,仍对该选区议员的访台行为构成了一定抑制。这也为中方通过深化经贸合作、增进利益交融等方式来弱化美国国会负面影响提供了某种可能性。当然,要真正让这种可能性发挥切实效力,必然要久久为功、持之以恒,朝夕之间恐难一蹴而就。

在对国会进行长期工作的同时,面对未来极可能不断上演的国会议员访台“闹剧”,中国也需避免被动陷入“成本强加”的战术陷阱,反而要以“标准化操作”为原则来制定系统性的反制举措。要“以我为主”、主动设置议程,要强调以可控投入实现既定效果,借此机会充分演练、实现对岛内某些势力的最大化威慑、向美国等外部势力明确传达出中国坚定的决心与能力、也向国际社会充分表达出台湾问题的历史经纬以及当前因美国“以台制华”图谋所导致的空前严峻的风险。

刁大明:中国人民大学国际关系学院教授

邹正航:中国人民大学国际关系学院外交学系硕士研究生

(本文责任编辑:李墨)

tively expanded its overseas interests through capital exports, and at the same time used protectionist trade policies to prevent British products from affecting its domestic sectors. Sectoral interests were the driving force of the U.S. economic strategy towards the U.K. The United States adopted a corporatist model to implement the U.S. economic strategy towards the U.K, which highlighted close cooperation between the public and private sectors in dealing with economic relations with the United Kingdom. The United States' foreign policy toward Britain created the necessary conditions for the success of its economic strategy.

American Politics, Diplomacy, and Sino-U.S. Relations

Criminal Proceedings against Trump in the Perspective of U.S.

Judicial Politics

Chen Changning (83)

Since March 2023, former U.S. President Donald Trump has been subject to four criminal charges at the federal and state levels. The four criminal prosecutions faced by Trump are impacting American politics and society, and will have a major impact on the 2024 U.S. presidential election. The four criminal charges against Trump were carefully planned and focused on different issues, posing a threat to Trump in terms of criminal liability and reputation and placing a heavy burden on him to respond. Trump hopes to prevent the cases from entering the substantive trial stage and delay the progress of the proceedings to minimize the impact of the cases on his participation in the 2024 presidential election. U.S. courts lack clear precedents to follow in dealing with criminal proceedings against Trump as a former president. The political polarization and intensified competition between the two parties will further amplify the complexity and particularity of each lawsuit. There is uncertainty about the future case trials, which will bring significant challenges to American judicial politics. It will not only make it difficult for courts to answer major sensitive disputes in those cases but may also lead to a constitutional crisis.

Why Visit Taipei? A Study of U.S. Congressional Visits to Taiwan (2001 ~ 2022)

Diao Daming and Zou Zhenghang (100)

As the United States strengthens its strategic competition with China, the role of the U.S. Congress in China affairs is undergoing crucial transformations. One of the most significant changes is the involvement of congressional members through their visits to Taiwan. Based on the collection and analysis of relevant data on congressional visits to Taiwan in the 107th to

117th Congress (2001 ~ 2022), this paper argues that there has been a phased evolution in congressional visits to Taiwan. The overall trend of these visits is directly linked to the strategies towards China and the “Taiwan policy” of each administration, while the dynamics of the executive-legislative relationship provides crucial background and impetus for such visits. Additionally, the adjustments of policy towards the U.S. resulting from “party alternation” within Taiwan also influence congressional visits to Taiwan. Furthermore, through an empirical study of data from the 117th U.S. House of Representatives, this paper further clarifies congressional visits to Taiwan at a micro level. It reveals that newly elected members, members of the Armed Services Committee, the Veterans’ Affairs Committee, and the Foreign Affairs Committee, as well as members from districts with a higher percentage of Asian Americans, are more likely to visit Taiwan. Conversely, congressional members from districts with increased exports to China’s mainland are less likely to visit Taiwan.

U. S. -Led Multilateral Export Controls on China: A Case Study of American-Led Chips Blockade against China

Xie Chen and Pan Rui (126)

Export control is a policy tool used by the U.S. government to protect national security interests and promote foreign policy objectives. In order to maintain effective export control without undermining U.S.’s interest, it is necessary to gain cooperation from third party countries and firms. The U.S. government intends to use its structural power in security and industrial and financial networks to influence third parties’ benefits generated from their export control policies against targeted countries to improve the level of multilateral export control cooperation. In the U. S. -led chips blockade against China, the benefits of American allies are both invisibly constrained by the American privileged position in the network structure and directly affected by the positive and negative effects of the U.S. government’s use of network structural power.

2023 Catalog of *The Chinese Journal of American Studies* (158)

Acknowledgements (160)