

美国国会议员访台现象研究 (1997 ~ 2008)

张 光 刁大明 袁 婷

内容提要：台湾地区是美国国会议员访问最频繁的地区之一。本文分析了从 1997 年到 2008 年的美国国会议员访台记录分布及其决定因素，获得了如下主要发现：第一，美国国会议员访台频次变动受台湾岛内政治变动和美国国会选举周期影响，但以前者更为重要；第二，《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、情报等委员会成员频繁访台的根本原因；第三，意识形态、选区利益、经贸关系等对美国国会议员访台也产生了一定的影响。

关键词：美国议员 访台 《与台湾关系法》

作者简介：张光，厦门大学公共事务学院教授、博士生导师；
刁大明，清华大学中美关系研究中心博士后；
袁婷，南开大学周恩来政府管理学院硕士研究生

2009 年 2 月 15 日，美国国会众议员谢丽·伯克利 (Shelley Berkley) 应台湾天主教辅仁大学之邀赴台出席《与台湾关系法》(Taiwan Relations Act) 30 周年纪念活动，并拜会马英九。这位身为众议院“台湾连线”主席之一的民主党人是美国新府会上台后，首访台湾的华府要员。而其访问时机恰逢新任国务卿希拉里·克林顿访华、强化中美关系之际，更是耐人寻味。

根据美国民间组织创办的“立法风暴”(LegiStorm) 政治观察网站提供

Jenny W. Hsu, "Berkley Backs TRA Commitments", *The Taipei Times*, Feb 18, 2009, p. 3.
<http://www.taipaitimes.com/News/taiwan/archives/2009/02/18/2003436412>

《当代亚太》2010 年第 3 期，第 59 ~ 74 页。

Journal of Contemporary Asia-Pacific Studies (Bimonthly)

的数据，2000 年至今美国国会议员及其助理访台已达 802 人次，在访问地排名中仅次于以色列的 943 人次、位列第二。如此大规模的访问，充分说明了美国国会利用《与台湾关系法》授予的“权力”对台湾事务的关注与介入之深。与此同时，“立法风暴”外访数据显示，美国国会对中国大陆的访问以 698 人次位列第五。这就意味着，国会议员及其助理 2000 年以来外访频率最高的目的地当属包括台湾地区在内的中国。可见，当今美国国会已极为关注中国，外访行为则是其重要途径之一。

在美国看来，《与台湾关系法》构成了美国政府干预台湾问题这一原本属于中国内政的法律基础。该法突出强调了国会介入台湾问题的权力。“国会”（Congress）一词在《与台湾关系法》中出现了 13 次。该法关于国会监督的第 14 条规定：“A. 众议院外交事务委员会和参议院及国会其他适当的委员会将监督：1. 本法案各条款的执行；2. 该协会（美国在台协会）的运作及程序；3. 美国与台湾地区继续维持关系的法律及技术事项；4. 有关东亚安全及合作的美国政策的执行。B. 这些委员会将适当地向参议院或众议院报告监督的结果。”美国哈德逊研究所于 1989 年出版的《与台湾关系法：十年实施》（该书包含了多位重量级国会议员的相关评论）指出：“《与台湾关系法》是现代外交史上一个独一无二的实验。该法在美国与‘中华民国’和台湾当局之间建立了一种史无前例的非正式但却是直接的关系，并提供了美国国会成功主导外交事务的一个绝无仅有的例子。”国会议员的频繁访台是《与台湾关系法》打造的美台特殊关系的主要表现之一。此外，美国国会议员还因意识形态、选举利益、个人偏好等缘由与台湾事务存在联系，产生多元的访台动机。而台湾当局则借机接近、游说，以“人情与面子”请托议员在国会中关照台湾利益。其中最为重要的手段之一，即直接邀请或通过教育研究机构、社会团体等非政府组织邀请议员以议员或私人身份访台。访台期间，美国国会议员往往会见政治人物、参加经贸文化活动、旅游观光等。对台湾当局而言，这种访问是对国会议员直接展开游说的最佳机会。

参见“立法风暴”网站中的访问信息（按人次排名）。http://www.legistorm.com/trip_browse_by_destination_country/index/sort/number/type/desc.html

William Bader and Jeffrey Bergner, eds., *The Taiwan Relations Act: A Decade of Implementation*, Hudson Institute, 1989, pp. 1-2.

杨剑：《对美国国会议员选择倾向台湾立场的动机分析》，载《台湾研究集刊》2008 年第 1 期，第 9～16 页。

目前,国内学者对美国国会议员访台现象的关注较为有限。蒋晓燕、信强在《美国国会与美国对华安全决策》的附录部分收录了1992年至2000年国会议员访台记录,其资料来自台湾“中央研究院”《中美关系专题研究》系列资料汇编。事实上,可以提供美国国会议员访台信息的至少有三组网络资源。第一组是美国官方的,即美国国会众议院书记处(clerk)公开的“外访报告”(foreign travel report),列出了自1993年底至今的所有国会授权并资助的众议员及其助理外访情况,其中包括对台湾地区的访问。第二组是美国民间的,比如前文提及的“立法风暴”(LegiStorm)网站就提供了自2000年以来国会议员及其助理总体的外访情况。本文采取的数据信息来源于第三组,即所谓“中华民国外交部”发布的1997年至2008年“外交统计年报”中提及的美国国会议员访台的信息。之所以选择这组数据,原因有三:其一,它涵盖了美国国会参众两院;其二,它既包括议员受资助的授权访问,也包括非正式的私人访问;其三,它明确区别了议员访问和立法助理访问。这些特点很好地弥补了前两组数据资源的欠缺。同时,“外交统计年报”也具有12年的较长跨度,且经历了美国府会变化、台湾当局的“政党轮替”等重要政治事件,能为本研究提供充分的数据支持。

本文第一部分从1997年到2008年美国国会议员访台的频次变动,并从美国东亚战略、选举周期和台湾岛内政治发展多角度,对美国国会议员访台频次变动加以解释。第二部分从访台议员的国会地位(党派、委员会归属以及领袖地位)、选区利益和利益集团影响等多侧面分析议员访台行为的动机。第三部分深入探讨了三个访台频次最高的议员个案。第四部分总结全文。

涉及美国国会议员访台行为的文章有:陈发瑶:《台湾当局对美游说活动及其影响》,载《浙江大学学报》2001年第6期,第32~38页;郑安光:《美国国会与台湾问题——简析台湾当局的国会游说活动》,载《南京大学学报》2004年第5期,第27~36页;等等。

蒋晓燕、信强:《美国国会与美国对华安全决策》,时事出版社2005年版,第344~353页。

参见美国国会众议院秘书处官方网站的外访公开信息网页。http://clerk.house.gov/public_disc/foreign/index.html

参见“立法风暴”网站中的访问信息。<http://www.legistorm.com/trip.html>

资料来源:“中华民国外交部”网站。<http://www.mofa.gov.tw>

美国国会议员访台趋势

20世纪70年代以来,随着美国国会权力的复兴,国会在对外决策上的影响已不仅限于宪法规定的权力。议员直接出访作为一种非立法行为,虽不能达成实质性成果,却可释出对某一议题的关切,向政府表明国会立场。目前的国会议员出访可以分为两类,即“官方出访”和“私人访问”。前者具有国会领袖授权,往往以党团或委员会为单位,费用由国会资助,通常搭乘美国军机前往;后者则属于个人行为,花费需个人或邀请方支付。

从1997年到2008年底,美国国会议员访台共194人次,涉及议员146人。其中,参众两院分别为48人次和146人次。虽然众议员人次较多,但考虑到众议员(440席)远多于参议员(100席),访台参议员人次相对规模反而较大。具体而言,参议员占全体国会议员比重为18.5%(100/540),而访台参议员人次占访台国会议员人次比重为24.7%(48/194),可见参议员比众议员更易访台。

如图1所示,美国国会议员访台行为大体存在着奇数年多于偶数年的“大小年”现象,两个例外分别是2000年访台21人次,略多于1999年的20人次;2008年访台14人次略多于2007年的10人次。其主要原因是美国国会两院的选举周期安排:众议员任期2年,逢偶数年全部改选;参议员任期6年,逢偶数年1/3议员换届改选。偶数年访台人次较少当是由于“以连选连任为唯一目标”的议员,在选举年内无暇关切台湾议题。参议员任期三倍于众议员,这是造成参议员更易访台的原因之一。

Ralph G. Carter, James M. Scott and Charles M. Rowling, “Setting a Course: Congressional Foreign Policy Entrepreneurs in Post-World War II U. S. Foreign Policy”, *International Studies Perspectives*, Vol. 5, 2004, pp. 278-299. 议员外访行为最近的一个典型实例如下:由民主党控制的第110届国会刚开幕,议长佩洛西就于2008年1月26日率领议员代表团突访伊拉克首都巴格达,后于4月4日率领跨党籍议员代表团访问以色列和叙利亚,其政策意图明显在于迫使布什政府调整伊拉克以及中东政策,并树立民主党人的外交形象。

David Mayhew, *Congress: The Electoral Connection*, Yale University Press, 1974, p. 16.

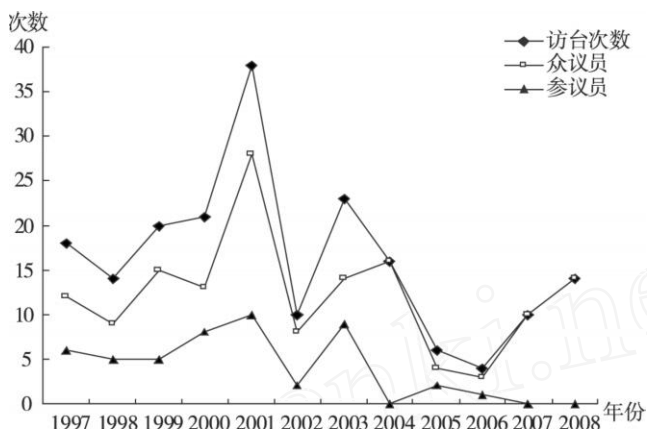


图 1 美国国会两院议员访台行为 (1997~2008)

图 2 以国会届别为分析单位显示了议员访台人次的分布, 以消除选举周期影响。该图显示, 从第 105 届 (1997~1998) 到 107 届国会 (2001~2002), 议员访台人次走高, 从第 105 届的 32 人次增至第 106 届的 41 人次, 并在第 107 届期间达到 48 人次的峰值。在第 108 届国会 (2003~2004) 期间, 降至 39 人次, 但仍可观。而在第 109 届国会 (2005~2006) 中, 访台骤降为 10 人次, 为 12 年来的最低点。第 110 届国会 (2007~2008) 的议员访台记录出现回升, 达到 24 人次, 其中 2007 年 10 人次, 2008 年 14 人次。这些数据表明, 在 1997 年至 2004 这 8 年期间, 台湾当局与美国国会的关系非常热络, 且在 2001 年至 2002 年间达到高潮。从 2005 年起关系趋冷, 虽然在 2007 年之后呈现少许反弹。台湾岛内的“政局变动”当是解释这些变动的关键。

从 1997 年至 2004 年, 美国国会议员的频繁访台, 与之相对应的是台湾岛内“台独”政治势力在李登辉和陈水扁执政下发酵膨胀, 甚嚣尘上。从 90 年代中叶起, 李登辉开始背弃“国家统一纲领”, 鼓吹“两国论”, 岛内外“台独”势力得以合流。其表现之一是台湾当局与在美注册活动的“台独”组织“台湾人公共事务协会”(Formosan Association for Public Affairs, 简称 FAPA) 化敌为友, 进而加紧对美国国会的公关, 大力邀请议员访台。

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。

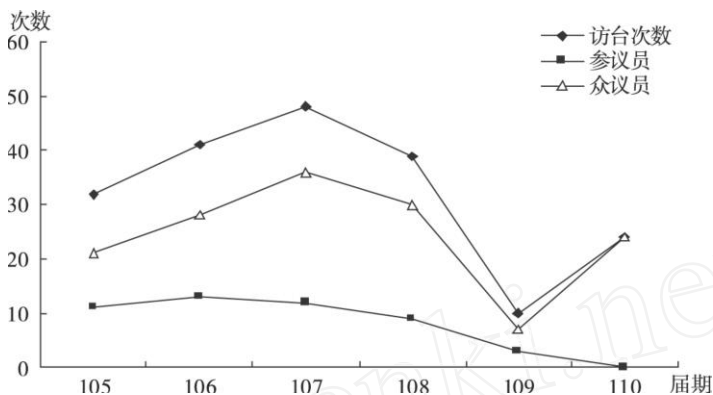


图2 美国国会两院议员访台行为(第105~110届国会)

2000年陈水扁上台执政后,虽有“四不一没有”的空头承诺,但实际上却不遗余力地搞“台独”,“国会外交”成为其谋求“台独”的最重要“外援”。1996年台湾首次通过选举方式产生地区领导人,2000年经选举完成了“政党轮替”,被西方特别是美国视为东亚地区民主转型的“典范”。这就为美国国会议员访台提供了“声援民主”的口实。因此,2000年尽管是国会选举年,但因适逢陈水扁民进党“政党轮替”,国会议员访台仍达21人次之多。此后,国会议员访台在非选举的2001年达到38人次的历史峰值。2002年和2003年,美国国会众参两院相继组建“台湾连线”,显示台湾当局对美国国会游说取得了效果,引发2003年访台保持在23人次的高位。陈水扁担任台湾地区领导人的第一任期(2000~2004),堪称是美国国会议员访台的最密集期——访台议员共92人次,占11年间访台总人次的51%。

美国国会议员访台记录,在陈水扁的第二任期(2004~2008)急剧跌落,2005年和2006年分别为6人次和4人次,为本研究时间段中的最低点。究其原因,虽受到2006年为美国国会中期选举年这一因素的一定影响,但更多要归因于台湾岛内的政局变化。2004年,民进党当局试图单方面“改变现状”,“换届选举”绑并“入联公投”,引发两岸局势紧张。民进党的孤注一掷并不符合当时美国以反恐为主要关切的利益所在,招致美国府会、两党对民进党“急独”的共识性反对,访台行为随之下降。同时,陈水扁在“换

届选举”中的“两颗子弹”风波，也引发了对其“合法性”的质疑。陈氏家族及其政治圈子的贪腐被揭发后，遭到岛内民众反对，招致“红衫军”等大规模街头抗议运动。这期间，美国国会议员访台人次的剧减，正是由于弊案缠身的陈水扁忙于自保、无心问政，而美国国会议员面对失去“民主光环”的台湾当局，不愿以访台为后者的执政背书所致。

2007年以来，美国国会议员访台人次小幅回升则可能与美国国会“变天”有关。从1995年到2006年的6届国会，除短暂例外，国会参众两院多数席位始终由共和党掌握。民主党在2006年中期选举中，利用布什政府在伊拉克战争等内政外交政策上的一系列失误，重新夺回国会两院多数。显然，对于台湾当局而言，有必要同民主党国会加强接触，而民主党在接手立法权后重新展开政策布局，也有必要同台湾当局沟通。因此，在2007年访台10人次中有7人次为民主党，2008年的14人次中也有9人次为民主党，其中11人次为5月20日马英九国民党上台之后访问的，充分表明美国国会对新台湾当局的关切。

图3以是否得到国会授权与资助为视角，展现了国会众议员访台行为的发展情况。其中得到国会资助访台行为的信息来自前文提及的国会众议院书记处网站公开的“外访报告”。1997年到2008年间有57人次众议员访台行为得到了授权和资助，占总数（146人次）的39.04%，说明大部分访台行为系台湾当局主动邀请出资而实现的。该图显示，2000年之前，得到资助的访台行为占据较大的比重，说明2000年前的国会议员访台行为多出于美方主动。与此相对，尽管陈水扁第一任期（2000~2004）议员访台频数剧增，但绝大多数都没得到国会资助，皆由台湾当局出资买单。在陈水扁的第二任期，国会议员访台行为进入低谷的同时，国会资助访台每年也不过1到2人次，进一步显示陈水扁影响式微。而在2008年美国国会众议员14人次的访台行为中，就有12人次为国会授权资助，而其中9人次发生在5月20日马英九上台之后，说明美方主动接触的成分较重。这9人次的访台行为具体指：2008年8月9日至11日众议院交通与基础设施委员会成员代表团一行9人到访台湾地区。该团系2003年以来最大规模的国会访台团，其中民主党6人，共和党3人，5人为首次访台。据台湾媒体报道，此访旨在考察承包维修保养美国飞机的台湾厂商，并参观高铁等台湾交通设施，重点在提升经

贸与科技交流。

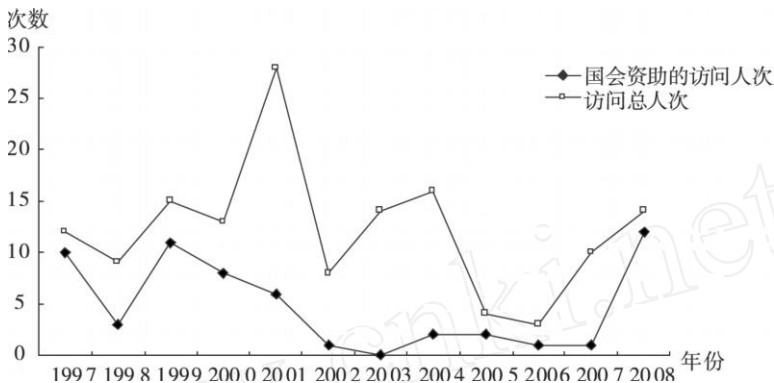


图3 美国众议院议员访台行为得到国会资助的情况（第105~110届国会）

上述的分析表明，台湾岛内“政局变动”是决定1997年到2008年美国国会议员访台频次变化的首要因素，美国国会的选举周期影响了其成员访台频次的波动，但决定他们访台的根本原因，还是议员代表的利益。正是这些利益，决定他们在陈水扁的第一任期频访台湾，在其第二任期冷淡台湾，而后在美国国会多数党和台湾当局先后“变天”的2007年和2008年再访台湾。在2000年、2004年和2008年这三个台湾当局换届年，美国国会议员访台依次为13、16、14人次，显示美国国会对台湾的关注保持了相当的稳定性，表明在美国国会议员看来，《与台湾关系法》赋予了他们干预台湾事务的“权力”。台湾当局换届更迭，使得国会议员访台成为必要。因此，只要《与台湾关系法》存在，中美关系的根本局面不发生改变，海峡两岸的和平统一进程没有实质性的突破，美国国会就会继续介入台湾问题，其议员访台也不会停止。

美国国会议员访台的分布特点

在美国国会议员访台行为常态化的情况下，是什么动机和利益驱使议员访台？访台议员具有哪些共性？我们可以通过访台议员的国会委员会、选

参见《五年来最大规模美国国会议员团将访华》。<http://news.sina.com/tw/bcc/101-102-101-101/2008-08-07/17113160733.html>

区、党派等特征分布研究来回答这些问题。首先，访台众议员中有 47 人次来自众议院外交事务委员会，24 人次来自军事委员会（见表 1），两者合计占众议员访台 146 总人次的 49%，占访台参众议员 194 总人次的 37%。由此可见，政治和军事议题在美国国会议员访台行为中占据最重要的地位。究其原因，仍可归因于国会依恃《与台湾关系法》赋予其介入台湾事务“权力”的举动，代表了美国政府把台湾问题作为其亚太安全战略、特别是牵制中国发展重要一环的基本态度。除了外交事务委员会和军事委员会外，访台国会议员较多来自于金融、财政、能源和自然资源、科技等委员会（见表 1），反映出美台之间深度纠结的经济关系。

表 1 国会两院各委员会成员访台前 5 名 (1997~2008)

排序	参议院下属委员会	人次	众议院下属委员会	人次
1	财政	17	外交事务	47
2	能源与自然资源	16	金融服务	26
3	商业、科学与交通	15	军事	24
4	银行、住房与城市事务	10	自然资源	24
5	拨款	10	科学技术	20

除了代表上述美国政府的“集体利益”外，国会议员还可能出于个人及其所属选区或政党的利益和偏好访台。选区利益事关议员的连选连任，著名国会学者菲诺 (Richard Fenno) 和梅休 (David Mayhew) 均视其为议员行为的根本动机。观察访台议员的地区分布，可以发现来自南部 (77 人次)、中大西洋地区 (28 人次) 以及太平洋地区 (27 人次) 最易访台。三个地区均有美国军工产业的重镇，其议员访台无疑有为军工利益集团奔走的成分。此外，南部选民保守的意识形态倾向、太平洋地区的华裔人口较多并且与台湾地区保持较强的经贸关系、中大西洋地区受中国大陆制造品冲击较大，均促使来自这些地区、代表军工等利益集团的议员较多访台。

Jr. Richard F. Fenno, *Congressmen in Committee*, Boston: Little, Brown and Company, 1973, p. 1; David Mayhew, *Congress: The Electoral Connection*, pp. 5-6.

根据美国统计局的区域划分，全美共分为四个区域、九个地区。南部区域分为南大西洋、东南中、西南中等四个地区，具体包括特拉华、马里兰、弗吉尼亚、西弗吉尼亚、北卡罗来纳、南卡罗来纳、佐治亚、佛罗里达、肯塔基、田纳西、阿拉巴马、密西西比、阿肯色、路易斯安那、俄克拉荷马以及得克萨斯州。中大西洋地区包括纽约州、新泽西以及宾夕法尼亚州。太平洋地区包括华盛顿、俄勒冈、加州、阿拉斯加以及夏威夷州。

访台国会议员的资历即在国会任职的时间也是影响议员访台的一个因素。参众两院访台议员中的资历最深者分别为 40 年和 43 年，资历最浅者则仅为 2 年和 1 年，资历均值分别为 12.8 和 12.1，但资历 3 至 7 年为最多，分别为 14 人次（参议员）和 52 人次（众议员），共占总访台人次的 1/3。可见，访台议员往往初具资历，连选连任需求大，访台成为其为选区谋利、获得台湾院外集团竞选经费支持的一个手段。

访台国会议员的党派分布情况如下：12 年间访台的 194 人次中，民主党为 93 人次，共和党为 101 人次，后者略多，基本反映了 2007 年前的 10 年中，共和党始终是国会多数党的事实。可见，在访台问题上，国会议员的党派归属并非重要的影响因素，访台行为并未体现两党政策立场的不同。两党访台人次处于同一水平，也反映了台湾当局游说、接触议员时的“两面下注”。

但是，两党访台议员却有不同意识形态倾向分布。意识形态对民主党议员访台行为影响很小，但访台的共和党议员多持极端保守立场。这一点可以通过分析两党访台议员的 DW 指数分布得到证明。DW 指数是美国国会学者珀尔（Keith Poole）和罗森索（Howard Rosenthal）以历届国会两院议员在关键社会经济议案投票上的立场为依据建立的衡量议员意识形态的指数体系。指数赋值在 -1 到 +1 之间，指数越趋近于 -1，则越倾向自由；越趋近于 +1，则越保守。为便于比较，我们对两党访台议员的 DW 指数分别做了标准化处理，形成 0 到 100 之间的分布。指数愈接近 0 者越保守，反之，越接近 100 者越自由。如图 4 所示，民主党访台议员的 DW 标准指数分布虽然峰值出现于 80~90 中高度的自由范围内，但基本呈钟形正态分布，平均值为 51.7，中位值为 52.2，反映民主党访台议员意识形态的分布与全体民主党议员的意识形态分布相当。与此不同，共和党访台议员的 DW 标准指数则呈偏左非正态分布，均值为 42，中位值为 31.2，多数分布趋近于 0 即极端保守一端，而且峰值亦出现在 0~10 的极端保守范围内。这表明，访台共和党议员较之该党的全体议员总体更为保守，其意识形态倾向于极端。

最后来考察国会领袖与访台行为的关系。国会领袖包括国会两党党团领袖（众议院议长、多数党和少数党领袖、党鞭等）和各委员会主席（多数党

See Keith Poole and Howard Rosenthal, *Congress: A Political-Economic History of Roll Call Voting*, Oxford University Press, 1997; <http://www.voteview.com>

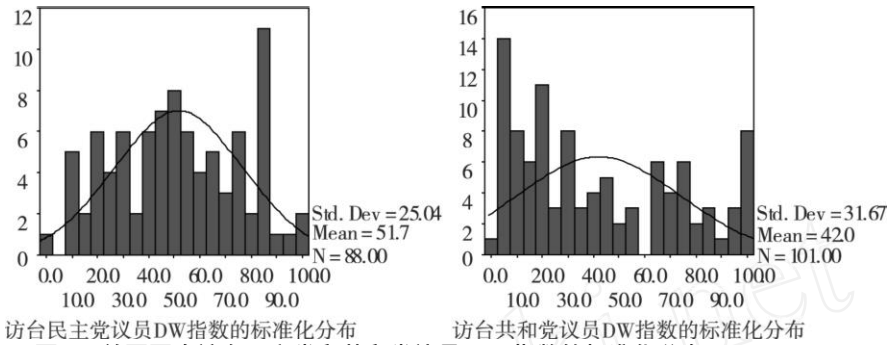


图4 美国国会访台民主党和共和党议员DW指数的标准化分布 (1997~2008)

出任)及首席成员(少数党出任)。如表2所示,与普通议员相比,两院的党团领袖较少访台,而委员会领袖则较多访台。这或与两类国会领袖担当的职责不同有关。在美国的政治序列中,国会党团领袖特别是众议院议长、参众两院多数党和少数党领袖位高权重,地位高于行政当局的大多数部长,外访具有代表美国的意义,他们若访台势必在中美关系之间激起波澜。因此,自中美建交以来,仅有一次众议院议长访台记录,即金里奇(Newt Gingrich)以议长身份于1997年4月访台;从1997到2008年,参议院多数党领袖访台记录也仅有一次,即福瑞斯特(Bill Frist)以参议院多数党(共和党)领袖身份于2003年4月访台。与党团领袖不同,委员会主席则为工作层面的国会领袖,访台的国际政治敏感度较小,从而较易代表国会访台或成为台湾争取的对象。

表2 美国国会领袖访台次数比例 (1997~2008)

单位: %

	党团领袖	委员会领袖	领袖
国会			
占访台议员比例	3.5	23.9	24.7
占该阶段一般比例	5.7	14.8	20.7
参议院			
占访台议员比例	8.3	50.0	58.3
占该阶段一般比例	12.0	40.0	52.0
众议院			
占访台议员比例	1.4	11.6	13.7
占该阶段一般比例	4.3	9.1	13.4

注:“一般比例”指在1997~2008年间两院领袖总数以及各院领袖总数占全体议员数的比例。

国会议员访台的个案研究

1997年至2008年的12年间，国会议员访台行为中存在着少数议员频繁访台的现象。如表3和表4所示，15位国会议员仅占全部146位访台议员的10.3%，但他们共访台57次，占到总次数的29.4%。对这些频繁访台议员值得作深入的个案分析。

表3 1997~2008年访台3次以上的国会众议员

议员	访台次数	党派	选区	任期
所罗门·奥尔蒂斯	8	民主党	德州第27选区	1983年至今
丹纳·罗拉巴克尔	6	共和党	加州第45/46选区	1989年至今
斯蒂夫·夏伯特	5	共和党	俄亥俄州第1选区	1995至2009年
查尔斯·兰格尔	4	民主党	纽约州第15选区	1971年至今
丹·伯顿	4	共和党	印第安那第5选区	2003年至今
本杰明·吉尔曼	4	共和党	纽约州第20选区	1973至2003年
罗伯特·维克斯勒	3	民主党	佛罗里达州第19选区	1997年至今
艾迪·博尼斯·约翰逊	3	民主党	德州第30选区	1993年至今
恩尼·法勒奥玛沃加	3	民主党	美属萨摩亚	1989年至今

表4 1997~2008年访台2次以上的国会参议员

议员	访台次数	党派	选区(州)	任期
杰伊·洛克菲勒	9	民主党	西弗吉尼亚州	1985年至今
拉里·克雷格	2	共和党	爱达荷州	1991至2009年
杰夫·宾格曼	2	民主党	新墨西哥州	1983年至今
黛安·费恩斯坦	2	民主党	加州	1992年至今
斯雷德·戈顿	2	共和党	华盛顿州	1981至1987年
弗兰克·穆考斯基	2	共和党	阿拉斯加州	1981至2002年

1997年至2008年间，访台次数最多的众议员是德克萨斯州民主党人所罗门·奥尔蒂斯(Solomon Ortiz)。奥氏出生于墨西哥裔移民家庭。1982年入选国会众议院至今。其选区(德州第27选区)中拉美裔占68.1%，在全

部国会选区中列第 9 位，而亚裔仅为 0.8%。奥尔蒂斯始终是坚定的自由贸易支持者，赞同北美自由贸易区，并对美国给予中国永久最惠国待遇予以支持。但正是这位并非“反华”的民主党人，却是目前众议院“台湾连线”成员，并在 12 年间 8 次访台。究其动机大体有二：其一，奥氏选区地处墨西哥湾沿岸，以科珀斯克里斯蒂 (Corpus Christi) 为中心。科市拥有两个大型美军基地，以及全球最大的直升机修理设施，为该市提供了约 6200 个就业岗位。根据竞选经费来源统计，奥氏多年来获得洛克希德·马丁 (Lockheed Martin)、德事隆 (Textron)、霍尼韦尔 (Honeywell) 以及波音等众多军工企业的鼎力资助。美国对台军售中阿帕奇直升机的大宗订单，或有奥氏的一份“功劳”。其二，奥尔蒂斯本人为国会众议院军事委员会成员，且担任“军备分委会”领袖。作为国会中军事事务决策的主导者，在对台军售上权力甚大，自然成为台湾当局和军工利益集团游说的主要对象。

相对于奥尔蒂斯的选区和军工利益驱动，访台 6 次的共和党人丹纳·罗拉巴克 (Dana Rohrabacher) 则是彻头彻尾的意识形态者。其所在加州第 46 选区拥有 15.5% 的亚裔高分布，这为罗拉巴克关注亚洲事务提供了选区动机。与此同时，罗氏早年曾供职于里根总统竞选团队，后供职于里根高级写作班子，是“里根主义”的倡导者。如此涉政背景，使其奉行“冷战思维”，敌视“共产主义”的中国。1989 年，罗拉巴克当选国会众议员后，就在给予中国最惠国待遇等议题上百般刁难。2002 年，正是在罗拉巴克

参见《华盛顿邮报》国会选区资料。<http://projects.washingtonpost.com/elections/keyraces/census/tx/district-27/>

张光、刁大明主编：《美国国会研究手册 (2007 - 2008)》，复旦大学出版社 2008 年版，第 662 页。

<http://www.opensecrets.org/politicians/pacs.php?cycle=2008&cid=N00005998§or=D&seclong=Defense&cat=D01&induslong=Defense+Aerospace&newMem=N>

<http://www.opensecrets.org/politicians/pacs.php?cycle=2008&cid=N00005998§or=D&seclong=Defense&cat=D01&induslong=Defense+Aerospace&newMem=N>

参见美国国会众议院军事委员会分委员会的官方网站。<http://armedservices.house.gov/subcommittee.shtml>

张光、刁大明主编：《美国国会研究手册 (2007 - 2008)》，第 188 页。

Clifford D. May, "Washington Talk; Two House Freshmen Reflect Clash of Cultures", *The New York Times*, May 11, 1989. <http://www.nytimes.com/1989/05/11/us/washington-talk-two-house-freshmen-reflect-clash-of-cultures.html>

张光、刁大明主编：《美国国会研究手册 (2007 - 2008)》，第 189 页。

等人的推动下，众议院“台湾连线”才得以成立，罗氏则自任联席主席之一。他曾坦言亲台缘由：“相比于大陆，台湾言论自由、有政治轮替……美国人民应该站在那些相信民主的人们一边。”2008年3月，罗氏组建所谓“西藏连线”，鼓吹“藏独”、攻击中国。同时，罗拉巴克尔还是众议院外交事务委员会的资深成员，担任“国际组织、人权与监察分委会”领袖。正是其意识形态偏见以及重要的委员会地位，使得台湾当局将罗氏视为相当重要的“华府资源”加以经营、托付，也促使其多次访台得以成行。

与上述两位众议员的迥异原因相比，访台9次的参议员杰伊·洛克菲勒(Jay Rockefeller)的动机更为复杂。作为洛克菲勒家族的第四代，这位代表西弗吉尼亚州的民主党人与东亚具有相当深厚的渊源：其父著名慈善家约翰·戴维·洛克菲勒三世(John David Rockefeller III)对东亚事务充满兴趣，一手建立了太平洋关系研究所(Institute of Pacific Relations)、亚洲协会(Asia Society)、日本协会(Japan Society)及中华医药理事会(China Medical Broad)等非营利组织。受其父影响，杰伊·洛克菲勒早年在哈佛大学学习远东语言与历史，又赴日本专修日语三年，此后还曾作为“和平队”(Peace Corps)项目的高层主管赴菲律宾工作。洛氏于1985年初次当选国会参议员，历任情报委员会、退伍军人事务委员会领袖，以及商业、科学与交通委员会主席。1995年，洛氏曾参与游说、催促克林顿批准李登辉“私人访美”。在1997年至2008年间，洛克菲勒多次访问包括中国大陆、中国台湾、日本在内的东亚各地。1997年起，洛克菲勒与阿拉斯加前国会参议员弗兰克·穆考斯基(Frank Murkowski)出任“美台商业协会”(U. S. - Taiwan Business Council)名誉主席。该协会始创于1976年，原为美台工商企业界交流的民间团体，而2000年民进党上台以来，俨然成为美台“军事

Oystein Tunsjo, *U. S. Taiwan Policy: Constructing the Triangle*, pp. 90-92.

“U. S. Lawmakers Form New Caucus on Tibet”. <http://www.voanews.com/english/archive/2008-04/2008-04-01-voa63.cfm?moddate=2008-04-01>

参见美国国会众议院外交事务委员会分委员会的官方网站。<http://foreignaffairs.house.gov/subcommittees.asp?committee=6>

参见“洛克菲勒档案中心”网站的信息。<http://www.rockarch.org/bio/jdr3.php>

Michael Barone and Richard E. Cohen, *The Almanac of American Politics 2008*, National Journal Group, pp. 1744-1745.

贾妍、信强：《从“中国帮”到“台湾帮”：美国国会亲台议员与美台决策》，载《太平洋学报》2005年第5期，第35~46页。

外交”部门，多次主办“美台防御高峰会”。2003年9月，参议院建立“台湾连线”后，洛克菲勒也在成员名单之列。此外，洛氏与中国台湾以及中国大陆的密切往来，还有浓厚的经济目的。据其官方网站的记录，他于1998年初对台湾地区的访问，促成了一项高科技公司的经贸合作，为西弗吉尼亚州创造了200个就业机会。同时，洛氏长期接受计算机、电信等IT行业的竞选资助，此类产业正是台湾地区较为发达的领域。总之，在洛克菲勒那里，我们看到除了极端保守意识形态以外的众多访台议员的特征：国会委员会领袖、安全战略利益（情报委员会主席身份）、选区和利益集团的经济利益、本人及其家族与东亚的深厚渊源。

然而，上述三位议员尽管有种种差异，但有一个相同之处：他们都曾（或正在）出任与国际安全和外交相关的国会委员会成员甚至领袖，奥氏和罗氏分别为众议院外交事务、军事委员会的成员和分委会主席，洛氏则为参议院情报委员会主席。这体现了《与台湾关系法》赋予美国会干预台湾问题这一中国内政问题以“权力”的霸权主义政治本质。

结 论

纵观1997年至2008年的美国国会议员访台现象，可得出如下结论：

美国国会议员访台行为是在《与台湾关系法》的“庇护”下实现的，而议员通过访台行为也反复重申或强化着《与台湾关系法》赋予国会介入台湾议题、中美关系等事务的权力与空间，是国会权力复兴的表现之一。具体而言，台湾岛内政治与美国国内政治共同影响着国会议员访台现象。一方面，美国国会议员访台是台湾当局游说的直接结果，与“政党轮替”、“台独”上台、陈水扁贪腐等岛内政治发展密切相关。另一方面，国会议员访台行为与美国国内政治的某些因素，如选举周期、府会之争等现象有所联系。需要强调的是，台湾岛内政治是决定国会议员访台行为的主线，美国国内政治情况

“美台商业协会”网站。<http://www.us-taiwan.org/council.html>；张卫：《非政治组织并非台湾“外交”的新空间》，载《国际关系学院学报》2003年第6期，第22~26页。

<http://rockefeller.senate.gov/press/record.cfm?id=293326>

参见 <http://www.opensecrets.org/politicians/pacs.php?cycle=2008&cid=N00001685§or=B&seclong=Communications%2FElectronics&newMem=N>

仅在特定时期对访台行为构成有限影响，但不会左右访台行为的大趋势。

美国国会议员访台的动机较为复杂，以连选连任和推进政策最为明显，体现为选区利益和意识形态因素。一般而言，民主党人更多表现出对于现实选区利益的务实考量；共和党人则将台湾议题意识形态化。随着民主党执掌国会两院以及中美经贸利益的加深，台湾议题对民主党人的经济吸引力日渐减弱，其对民主党国会的游说也需付出更大成本，将更具难度。与此同时，那些初具资历与影响但仍需要台湾资助或借台湾议题提升自身影响力的国会议员在台湾当局的游说下，也更易成为在国会山上为台湾利益摇旗呐喊的中坚力量。针对美国国会议员访台背后的复杂动因，我们在开展对美国国会的议会外交中，应该认清形势，区别对待。如对基于选区利益而关注台湾事务的议员而言，可展开较为灵活的工作；而对于意识形态上存在对华偏见者则需要适当接触、实现更多交流，使其进一步了解真实的中国。

本文研究因受到公开资料时间段的限制，截至 2008 年。2008 年以来，恰逢美国府会和台湾当局都顺利完成政党轮替。面对新面孔、新局势，马英九当局将如何游说民主党国会，值得关注。2009 年 3 月，以意识形态立身的罗拉巴克尔以“当台湾地区与中国大陆合作时，对台湾连线的支持没有意义”为由辞去“台湾连线”联席主席。这在一定程度上折射出马英九当局与前任在大陆政策上的差异。但如前文所述，马英九会见“台湾连线”主席伯克利，也表明他将继承民进党当局留在华府的这个所谓的“外交遗产”。2008 年以来的议员访台行为，将延续抬头趋势，还是会降至另一个低谷？可作为预期两岸关系未来走势的重要参照之一。

Nadia Tsao, "Rohrabacher to Leave Taiwan Caucus Position", *The Taipei Times*, Mar 15, 2009, p. 3. <http://www.taipeitimes.com/News/taiwan/archives/2009/03/15/2003438534>

A Research on US Congress Members ' Taiwan Visits (1997-2008)

ZHANG Guang DIAO Daming YUAN Ting

Abstract : Taiwan is frequently visited by members of the US Congress. This paper analyzes official records to uncover the distribution , frequency , and determining factors of their visits between 1997 and 2008. This analysis makes three main discoveries. First , there was a correlation between the frequency of the visits and the political change in Taiwan. To a lesser extent , there are also evidences to link US Congress elections calendar to these visits. Second , the intervening “ power ” entrusted to the US Congress and its members , through the “ Taiwan Relations Act ” , was the most fundamental reason for these visits , especially those related to the issues of diplomacy , military and intelligence. Third , ideology , electoral interests and trade relations also contributed to the decisions for the visits.

Key Words : Members of US Congress / Taiwan Visits / Taiwan Relations Act

Authors : ZHANG Guang , Professor , School of Public Affairs , Xiamen University ; DIAO Daming , Post-doctorate , Center for US-China Relations , Tsinghua University ; YUAN Ting , PhD Candidate , both of Zhou Enlai School of Government , Nankai University