

黨派立場、意識形態與選區經濟利益 交織下的美國國會貿易政治： 以「跨太平洋夥伴協定」為例*

吳文欽

中央研究院政治學研究所
E-mail: wenchinwu@sinica.edu.tw

摘要

美國國會的貿易政治向來受到議員的黨派立場、意識形態，以及選區的經濟利益所影響。本文以「跨太平洋夥伴協定」為分析對象，並援引學界針對「中國貿易衝擊」的理論視角，探討上述因素如何影響美國國會議員針對 TPP 相關法案的投票。本文透過實證分析，發現共和黨籍議員、意識形態越趨右派（保守派）之議員，以及選區面臨更多中國進口品競爭之議員，越傾向投票

© 中央研究院歐美研究所

投稿日期：109.7.7；接受刊登日期：110.7.21；最後修訂日期：110.7.13

責任校對：王如汶、許歆珮、陳昱之

* 本文初稿曾發表於中央研究院政治學研究所「IPSAS 系列演講」、中央研究院歐美研究所「跨太平洋夥伴協定工作坊」與「美中台關係專題研究：2012-2017」研討會，以及中央研究院人文社會科學研究中心亞太區域專題研究中心「東南亞整合型計畫工作坊」。作者感謝吳玉山、吳建輝、吳鎮邦、冷則剛、邱奕宏、黃偉峰、張廖年仲、湯智賢、蔡明璋、潘欣欣、薛健吾、鮑彤、關弘昌等諸位先進，以及三位審查人所提供之寶貴意見。

2 歐美研究

支持美國參與 TPP。這些發現有助於我們理解中美競爭的國際架構下，美國國會貿易政治的新面貌。

關鍵詞：美國貿易政治、美國國會、跨太平洋夥伴協定、中美競爭、經濟外交

壹、前言

2018年3月，美國總統川普 (Donald Trump) 引用美國《1974年貿易法》第301條，宣布針對美國自中國進口的商品徵收高達600億美元的關稅，中國爾後也針對美國出口至中國的貨品課稅。儘管兩國後續針對貿易問題進行了一系列的談判，並於2019年12月達成第一階段的貿易協定，但是這場貿易戰至2021年2月止，並未隨著川普政府下臺、拜登 (Joe Biden) 政府執政而落幕，仍然深刻影響著世界經濟的走向。其實，如果我們進一步細究，這場貿易戰並非憑空而來。以圖1為例，自2001年11月中國加入世界貿易組織之後，中國年年對美國大量出口，但同時美國對中國的出口並未顯著提高，使得美國對中國的貿易逆差逐年攀升，從原本1,000億美金左右，增加至2018年的4,195億美金。這樣也使得在川普上臺之前，美國的歐巴馬 (Barack Obama) 政府即主導「跨太平洋夥伴協定」(Trans-Pacific Partnership; TPP) 的談判，希望籌組一個新的多邊貿易協定，重新定義國際貿易的標準與秩序，讓美國取得比中國在亞太區域更多的貿易優勢。然而，川普總統上臺之後，立即宣布美國退出TPP談判，重挫了TPP的進展，爾後也開始針對中國展開貿易戰，令美國貿易政策改弦更張，從本來多邊主義的貿易談判，轉為雙邊主義，甚至是單邊主義 (Bown & Irwin, 2019)。

目前針對川普政府時期所發生的中美貿易戰的評論或研究，絕大多數集中在美國總統——也就是行政部門——的角色，而國會在其中扮演的角色較少被觸及，這固然和川普本身的執政作風有關，然而，美國憲法第1條即明訂國會有權管理美國和外國之間的貿易，使得美國政府與他國簽署的貿易協定，最後也需要國會投票通過，

資料來源：US Census Bureau (2021)。

4 歐美研究

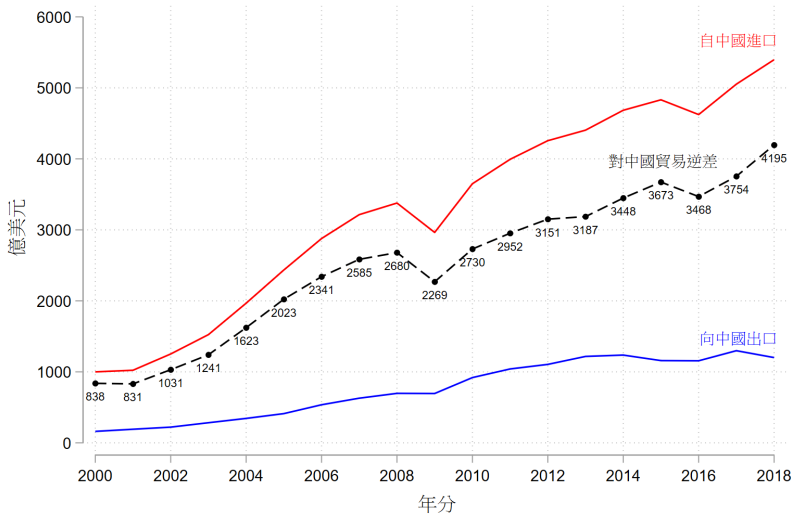


圖 1 美國對中國貿易，2000-2018

方能正式實施 (美國在台協會, n.d.)。¹ 本文即以 TPP 為分析對象，探討黨派立場 (partisanship)、意識形態 (ideology)，以及貿易政策對選區經濟利益 (constituent interest) 如何影響美國國會議員在 TPP 貿易法案的投票。在此要特別強調的是，儘管 TPP 因為美國的退出而中止，而其他談判國則另外籌組「跨太平洋夥伴全面進步協定」(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership; CPTPP)，本文認為 TPP 仍然有分析之必要，因為它可以用來分析美國國會議員在歐巴馬政府時期，如何看待中美貿易關係，尤其 2018 年迄今的中美貿易戰，很大程度是川普透過行政權所主

¹ 美國憲法第 1 條第 8 款規定國會有權「管理與外國的、州與州間的，以及對印第安部落的貿易」(美國在台協會, n.d.)。

導，國會的角色並不凸顯，反觀 TPP 是一個參、眾兩院議員皆有參與決策過程的法案，因此我們可以藉此瞭解美國國會議員在貿易法案——尤其是和中國有關的貿易法案——如何依據其黨派立場、意識形態，以及選區受到貿易政策所影響的經濟利益進行決策。

本文基於過去研究美國國會貿易政治的文獻，探討黨派立場、意識形態，以及選區的經濟利益如何影響美國國會議員在與 TPP 相關法案的投票行為。本文認為除了黨派立場與意識形態之外，國會議員選區內受到貿易政策所影響的利益，也會影響其支持 TPP 與否。正如圖 1 所顯示，美國對中國的貿易逆差逐年攀升，因此除了關於美國國會貿易政治的文獻之外，本文也援引學界關於中國對美國貿易的相關文獻，主張美國國會議員選區和中國之間的貿易，會影響其議員在 TPP 法案上的立場。尤其當其選區自中國進口越多產品，表示其選區的產業面臨更多來自中國的進口競爭 (import competition)，該議員會對將中國排除在外的 TPP 更為支持，以降低來自中國的進口競爭。

本文架構如下：下一節概述 TPP 沿革與美國退出的後續發展。第參節則介紹學界針對美國國會中的貿易政治相關研究，討論黨派立場、意識形態，以及選區的貿易利益對於美國國會議員投票影響。我在這節也回顧了學界目前關於「中國貿易衝擊」(The China Trade Shock) 的研究，並應用相關理論分析美國國會議員在 TPP 法案上的投票立場。第肆節介紹本文的研究假設、研究設計及統計分析結果。最後一節為結論，我同時也在此提出本文對於既有研究的貢獻和政策意涵、本研究的限制，以及後續研究可以延伸發展的方向。

貳、TPP 簡介

TPP 源自亞太經濟合作會議 (Asia-Pacific Economic Cooperation;

APEC) 成員國於 2005 年所倡組的多邊自由貿易協定，當時僅有汶萊、智利、紐西蘭，以及新加坡等四個國家所組成，一直到美國於 2008 年 9 月宣布加入談判，並開始主導其談判過程，始加速 TPP 的談判進度及涵蓋範圍，最後在 2015 年 10 月完成首輪談判，² 由參與談判國將內容送交由各國國會審議 (孫國祥，2015)。

TPP 的特色為高標準與高品質的貿易協定，涵蓋範圍超越世界貿易組織 (World Trade Organization; WTO)，並且在新興貿易議題上，例如勞工、環境等方面，做了許多規範 (孫國祥，2015)，使得 TPP 在貿易自由化的程度不但更為廣泛，也深化了會員國彼此的經濟整合，使得它是一個具有深度 (depth) 的貿易協定 (Baccini et al., 2015)。

與此同時，亞太地區有另一組多邊貿易協定談判正在進行，即「區域全面經濟夥伴協定」(Regional Comprehensive Economic Partnership; RCEP)。該協定於 2011 年於東南亞國協 (Association of Southeast Asian Nations; ASEAN) 高峰會中所發起，以 ASEAN 的 10 個成員國為基礎，並納入澳大利亞、中國、印度、日本、韓國、紐西蘭等六國，其目標是推動貿易自由化。不過，和 TPP 相比，RCEP 由於其成員國彼此之間的經濟發展程度差異甚大，成員之間難以就開放項目與標準達成共識，因此在貿易自由化的標準比較低，³ 一開始的談判進度也較 TPP 來得慢，印度甚至於 2019 年退出談判 (徐遵慈，2021)。儘管如此，參與 RCEP 的其他 15 國於 2020 年完成談判，該年 11 月正式簽署協定，並於 2022 年元月正式生效。

² TPP 有 12 個創始會員國，包含澳洲、汶萊、馬來西亞、紐西蘭、新加坡、越南、日本、加拿大、智利、墨西哥、秘魯、美國。

³ 關於 TPP 與 RCEP 之比較，可參考廖舜右 (2013) 與 Das (2014)。

由於 TPP 被公認為是美國歐巴馬政府實踐「重返亞太再平衡」(Rebalance to Asia) 戰略的關鍵政策 (Gordon, 2012; Lieberthal, 2011), 甚至是美國用來和日後與中國抗衡的戰略結盟 (Lee, 2015), 令中國方面漸感威脅 (Ratner, 2013), 近來也積極推動包括 RCEP、
「一帶一路」(One Belt, One Road)、
「亞洲基礎建設投資銀行」(Asian Infrastructure Investment Bank; AIIB) 等國際經貿合作架構, 希望可以藉此擴大它和亞洲鄰國, 以及世界上其主要國家之間的經貿連結 (Ye, 2015)。值得注意的是, 美國與中國彼此都不是 RCEP 與 TPP 的談判國, 而當 TPP 創始會員國在 2015 年 10 月完成基本協議談判, 將談判內容送交各國國會審議後, 中國方面也由總理李克強公開宣示力爭在 2016 年結束 RCEP 談判 (黃欣, 2015)。因此, 觀察家認為 TPP 與 RCEP 分別是美國與中國用來控制亞太區域貿易的工具 (Chang, 2015; Lee, 2015), 也是這兩個大國之間的戰略競爭 (Hamana, 2014; Kim, 2016)。事實上, 當 TPP 完成談判後, 美國總統歐巴馬便投書《華盛頓郵報》(*Washington Post*), 宣稱 TPP 將讓美國——「而非中國這類的國家」——主導全球貿易的規則, 他也在該投書中提及中國和其他國家正在談判的 RCEP, 將如何影響美國的就業機會與商業市場 (Obama, 2016)。

不過, 在 2016 年的美國總統選舉中, 共和黨候選人川普擊敗民主黨候選人柯林頓 (Hillary Clinton) 成為美國新任總統, 他在 2017 年 1 月上臺的第一天, 旋即簽署行政命令, 宣布美國退出 TPP 的貿易談判, 重挫了進行十餘年 TPP 的談判進程。⁴ 不過, TPP 在

⁴ 在 2016 年完成談判的 TPP 草案中, 規定 TPP 生效門檻之一為兩年內至少有六個國家透過國內程序批准, 而且這些國家的國內生產毛額 (GDP) 須達到全體成員國在 2013 年合計 GDP 的 85%。由於美國的 GDP 佔了全部會員國的 60%, 因此美國的退出使得原先的 TPP 協議無以為繼。

美國退出之後，雖然一度被認為將胎死腹中，但其餘 11 個談判國卻於 2017 年 10 月取得重要進展，除了凍結原本 TPP 的 20 項條文之外，也改稱為「跨太平洋夥伴全面進步協定」(CPTPP)，於 2018 年 3 月 8 日於智利簽署，並於同年 12 月 30 日生效。⁵

在前述的國際背景架構下，本文探討中國和美國之間的貿易，是否會影響美國國會議員批准由美國所倡導的 TPP 相關議案。如果 TPP 是美國行政部門刻意用來和中國進行戰略對抗的貿易政策，那麼與之相關的問題是，美國國會部門是否也會有類似的戰略思考？此外，國會議員支持相關議案的投票抉擇，又是受到哪些因素所影響？本文認為，除了既有的黨派立場與意識形態之外，美國國會議員在 TPP 相關議案的投票決定，也受到其選區所可能享有或損失的貿易利益所影響，也就是說，當選區的經濟利益受到中國貿易的威脅越大時，國會議員便越會支持 TPP，以降低中國貿易對該選區經濟帶來的負面影響。我在下一節概述學界針對選區的經濟利益如何影響國會議員在貿易法案進行投票決策的相關理論與研究，並討論如何將之應用來分析 TPP 法案。

參、理論視角

學界對於美國國會如何批准貿易法案的研究甚多，其主要理論環繞在探討國會議員在貿易法案上的立場，究竟是受其黨派立場、

⁵ CPTPP 規定當達成協議後，有一半以上，也就是六個成員國批准之後的 60 天，該協定即在完成國內批准程序的會員國間生效。截至 2022 年 1 月 19 日止，CPTPP 的 11 個創始會員國，已有八個完成 CPTPP 的國內批准程序，包括墨西哥、日本、新加坡、紐西蘭、加拿大、澳大利亞、越南、秘魯，僅剩智利、馬來西亞，以及汶萊尚待完成國內批准程序。

意識形態、抑或選區利益所影響（何思因，1994；Conley, 1999；Desler, 2005）。首先，黨派立場途徑強調黨籍對於議員投票選擇的重要性，意識形態途徑則聚焦於議員本身的在左右意識形態光譜上的位置，如何影響其在貿易法案的投票。概略來說，在二次大戰結束後，⁶ 共和黨議員、意識形態偏向右派的議員，比較偏向自由貿易，而民主黨議員、意識形態偏向左派的議員，則比較偏向保護主義（Gartzke & Wrighton, 1998；Nollen & Iglarsh, 1990）。⁷

然而，在民主國家中，因為勝選與連任的需求，議員如何選定投票立場，不全然受其黨派立場和意識形態所主導，也必須考量其選區結構與經濟利益。⁸ 從美國國會的投票紀錄來看，有些共和黨議員在貿易法案採取保護主義立場，部分民主黨議員也會支持自由貿易，因此有為數不少的研究，採用選區結構與經濟利益的途徑，分析美國國會議員在貿易法案上的投票行為。該途徑又可進一步分為兩種不同但是彼此相關的切入點，一種是探究貿易法案對該議員

⁶ 美國在 1934 年通過了《互惠貿易協定》(Reciprocal Trade Agreement Act, RTAA)，授權美國總統和外國進行互惠貿易談判。RTAA 讓美國貿易政策的制訂，大幅擺脫國會的掣肘，也讓美國走出了 1930 年通過《斯姆特—霍利關稅法案》(The Smoot-Hawley Tariff Act) 後所開啟的貿易保護主義時代 (Bailey et al., 1997)。不過，Hiscox (1999) 認為，美國在二戰後的自由貿易政策，並非是 RTAA 所導致，而是一方面國內歷經了政黨重組，另一方面美國經濟的擴張，使得支持自由貿易的勢力得以持續。

⁷ 然而，隨著分析的時間點、貿易法案性質，以及當時政府是否處於分立政府 (divided government) 等因素，亦會影響各黨議員在法案上的投票立場。其中，不少研究探討當美國處於分立政府，也就是總統和國會多數的黨派不同時，國會對於總統權力的制約，是否會讓美國貿易政策傾向自由貿易或保護主義 (Karol, 2000; Lohmann & O'Halloran, 1994; Milner & Rosendorff, 1997; Sherman, 2002)。

⁸ 選區的經濟利益除了受到國際貿易所影響之外，也可能受到來自外國的直接投資 (foreign direct investment; FDI) 或是移民的影響。由於本文關注的焦點是以促進國際貿易為目標的 TPP，故將選區經歷利益的討論限定在貿易利益。後續研究可以進一步探討其他影響選區利益的國際經濟因素。

之選區的經濟發展帶來正面或負面的影響，因而促使選民支持或反對該議員的連任；另一種是探討來自其選區內產業或工會的政治獻金多寡，如何影響該區議員贊成或反對與獻金產業或工會利益攸關的法案。關弘昌 (2014) 便曾經採用第一種視角，分析美國參、眾兩院的國會議員，在關於支持臺灣的法案與決議案的立場上，如何受到其黨派立場、意識形態，以及選區該議員之州對於臺灣與中國的出口所影響。他發現在意識形態較為保守（通常是共和黨）的國會議員（包含參、眾兩院），比較傾向在這些議案上支持臺灣；而眾議員則更容易因為其選區所屬州出口到臺灣越多，而越傾向支持臺灣。因此，關弘昌 (2014) 認為意識形態是影響兩院議員投票的關鍵，但是僅有眾議員會受到貿易相關經濟利益的影響。

Choi (2015) 則採用選區利益的第二種視角。首先，他採用類似「黨派立場／意識形態 vs. 選區利益」的理論框架來分析「美韓自由貿易協定」(United States-Korea Free Trade Agreement)，他發現共和黨議員及意識形態越保守的議員，比起民主黨議員或是更自由派的議員，更會傾向支持美韓自由貿易協定。另一方面，越是和商業團體有較多往來的議員，比起其他和勞工團體有較多往來的議員，也更容易支持美韓自由貿易協定，Choi 的發現和先前研究不謀而合 (Baldwin & Magee, 2000; Conley, 1999)，也說明國會議員若能捍衛或提升選區的經濟利益，則可以從獲益的利益團體得到更多政治支持。

Xie (2006) 分析了美國國會在給予中國最惠國待遇 (most favored nation; MFN) 及永久正常貿易關係 (permanent normal trading relations; PNTR) 的相關法案投票，認為黨籍歸屬及意識形態立場比選區的經濟利益更具有影響力 (但選區利益則在眾議院亦有少數影響力)，這項發現在一定程度上否定了先前研究認為選區利益

(特別是利益團體的選舉獻金) 對於涉中貿易法案有所影響的研究 (Hasnat & Callahan III, 2002)。不過, Gilbert & Oladi (2010) 後續的研究則認為政治獻金的影響不能一概而論, 而必須視利益團體的類型而定。他們以農業部門為例, 發現農業團體的政治獻金比勞工或商業團體的政治獻金更能有效影響議員在 PNTR 一案的投票立場。

然而, 前述的研究並未聚焦在美國和中國之間的貿易關係。如同前乙節所述, TPP 隱含了美國歐巴馬政府藉此用來在亞太地區牽制中國的戰略意涵, 因此在分析國會議員如何針對 TPP 法案進行投票時, 我們也必須考慮美國貿易政治中的「中國因素」。尤其是中國在 2014 年已經是美國第三大貿易夥伴 (僅次於歐盟與加拿大), 同時也是美國最大的進口國並享有最高的貿易順差 (在 2014 年為 3,448 億美元, 2018 年則更攀升至 4,195 億美元, 請參閱圖 1), 使得中國往往被視為是美國大量失業的元兇 (Kimball & Scott, 2014)。因此, 美國與中國的經貿關係經常引起政治上的緊張, 特別是 2018 年美國總統川普對中國發動貿易戰, 令中美經貿的相關議題, 成為當前國際政治經濟學的研究重點。

美國和中國貿易所帶來影響, 在學界有一支以「中國症」(China Syndrome)——又稱為「中國貿易衝擊」——為主題的研究, 其中又以 Autor et al. (2013) 於《美國經濟學評論》(*American Economic Review*) 所發表的研究最為知名。這份研究分析了 1999 年至 2007 年間, 中國對美國的出口對於美國勞動市場的影響。作者發現若一個地區的製造業若來自中國的進口競爭越高, 則該地區會有更高的失業率, 同時工資也會較低、失業給付也會增高。這個研究團隊後來更發表一篇研究, 主張中國的進口品造成美國製造業的萎縮, 特別

是在 1999 年至 2011 年間，造成了大約 200-240 萬的失業人口 (Acemoglu et al., 2016)。

Autor 等人對於中國進口品如何影響美國勞動市場的研究，⁹ 啟發了其他學者將之延伸至政治學研究。既然中國的進口競爭造成美國的失業，而失業率會影響現任者的選舉行情，那麼它應該也會促使國會議員在與中國相關法案的投票時，在立場上更反對中國。基於這樣的推論，Feigenbaum & Hall (2015) 在分析了眾議員於 1990 年至 2010 間的投票資料後發現，當眾議員的選區面臨較多的中國進口競爭時，則該議員更容易在貿易相關法案上採取保護主義立場，特別是當該議員在連任時遭遇到更為嚴峻的挑戰時，其保護主義立場更為明顯。

Kuk et al. (2018) 則將焦點從貿易相關法案延伸到與中國相關的法案。他們發現在中國於 2011 年 12 月底加入 WTO 之前，國會議員在與中國相關的法案中，包括給予中國最惠國待遇的法案，其投票決策和其選區與中國的貿易往來無顯著關係。然而，當中國加入 WTO 並開始大量出口到美國後，眾議員在 2003 年至 2010 年間與中國相關議案的表達支持的機率，與其選區受到中國進口競爭的程度成反比。

立基於這一系列關於美國國內產業遭逢中國貿易衝擊的研究，本文認為美國國會議員在 TPP 法案的決策上，除了其本身的黨派立場與意識形態之外，也會受到中國對其選區的貿易利益的威脅所影響。由於中國並未在 TPP 創始會員國名單中，所以一旦通過，將會在成員國之間造成「貿易轉移」(trade diversion) 效果 (Viner, 2014)，也就是將成員國本來和中國之間的貿易，轉變成會員國之內的貿

⁹ 關於中國貿易衝擊的相關的文獻，可參閱他們在《經濟學年度評述》(Annual Review of Economics) 所發表的文章 (Autor et al., 2016)。

易。因此，當其選區受到中國威脅的程度越大，則該議員越可能投票贊成 TPP，以降低中國進口品對其選區造成的負面影響。

基於本節關於黨派立場、意識形態，以及選區利益等因素如何影響美國國會議員在貿易法案上投票的討論，本文提出以下三項假設：

假設一 (黨派立場)：民主黨議員相較於非民主黨議員 (包括共和黨議員與無黨籍議員)，更有可能反對 TPP 法案。

假設二 (意識形態)：意識形態越趨於右派的議員，越有可能贊成 TPP 法案。

假設三 (選區利益)：當一個選區面對來自中國的進口競爭越多時，該區議員越可能贊成 TPP 法案。

在此要進一步說明的是，假設一與假設二探討黨派立場與意識形態對於美國國會議員在 TPP 法案投票的影響，但其實先前已有許多文獻發現這兩個變數對於美國國會議員在貿易法案的投票選擇有重要影響 (例如關弘昌，2014; Choi, 2015; Xie, 2006)，所以本文僅是重新檢視這些觀點能否再次應用到國會在 TPP 法案的投票。因此，假設三為本文的主要假設，探討 TPP 通過後所可能改變的經濟利益，如何影響美國國會議員的決策，其中本文認為 TPP 將改變美國國內產業和中國進口的競爭，讓選區內面臨更多中國進口競爭的議員，有更大的誘因贊成 TPP。

肆、研究設計

一、依變數

根據前一節所提出的三項假設，本文旨在探討美國國會議員在 TPP 投票案上的立場，究竟是受黨派立場、意識形態、抑或選區經

濟利益所影響。然而和既有研究不同的是，本文也企圖和先前關於美國倡組 TPP 的戰略研究進行對話，探討美國國會議員贊成 TPP 的投票，是否具有圍堵中國的色彩。如果答案是肯定的，那我們則可能從影響國會議員的投票因素中找到支持證據。為此，本文蒐集了美國國會對於 TPP 法案的投票紀錄，以此為依變數進行統計分析。

本文採用了美國第 114 屆國會於 2015 年所審議、編號 H.R.2146 之法案，¹⁰ 作為 TPP 投票法案，議員在該法案上的投票，也是本文後續統計分析的依變數。然而，需要進一步說明的是，H.R.2146 之內容其實並非 TPP 實際的談判內容，而是名為《捍衛公共安全員工退休法案》(Defending Public Safety Employees' Retirement Act)。該法案主要分成兩個部分，第一個部分是針對員工提早退休時的退休金計算方式，與自由貿易協定相關甚微，不過，眾議院在 2016 年 6 月 18 日時，針對該法案加入了第二部分，也就是關於「貿易促進授權」(trade promotion authority; TPA) 的規定，同意歐巴馬政府在 2018 年 7 月至 2021 年 7 月間進行對外貿易談判時，可以採用「快軌程序」(fast-track) (CONGRESS.GOV, 2015)。其中，TPA 規定美國政府在對外貿易協定的談判結果確定之後，須以包裹表決的形式送交國會討論，屆時國會無法針對談判內容予以修改，同時必須在 90 天內完成審議並投票，期間院會僅有最多 20 小時的時間針對法案進行辯論 (何思因，1994；陳鴻鈞，2008；Destler, 2005)。眾議院在 2015 年 6 月 18 日投票通過 H.R.2146，隨後參議院也於 6 月 23 日投票通過，該法案也因為授權美國貿易代表署 (US Trade Representative; USTR) 得以使用快軌程序進行貿易談判，被認為是美國國會在 TPP 相關法案上之投票。

¹⁰ 該法案在參議院表決的結果如下：68 票贊成，38 票反對，2 票棄權；在眾議院之表決結果為 208 票贊成，218 票反對，6 票棄權。

快軌程序為美國貿易政策之特殊設計，其目的在於增強美國政府對外談判的公信力 (credibility)，以免外國政府擔心最終協商結果被美國國會所修改，因而在談判時有所顧忌而拖慢進度。一旦美國政府取得快軌程序的授權，日後經由快軌程序所遞交給美國國會的法案，可以避免參議院透過「冗長發言」(filibuster) 的手段阻撓議事與表決程序。由於有這些國會談判前自行加入的議事限制，增加了日後談判內容在國會通過的可能性，也就提高了美國政府在對外談判時的籌碼 (Conconi et al., 2012)。

然而，由於美國在川普總統 2017 年上任之後即宣布美國退出 TPP，使得美國國會無法針對 TPP 完成談判的草案進行投票。因此採用國會議員在 H.R.2146 上的投票立場，是探求國會議員支持 TPP 與否的權宜之計，畢竟，若有議員反對美國簽署 TPP，他也不大可能會投票贊成授權 USTR 就 TPP 進行快軌程序的審議。事實上，在 H.R.2146 通過之前，美國國會已經提出 H.R.1314，針對 TPA 及「貿易調整協助計畫」(Trade Adjustment Assistance; TAA) 進行審議，只是眾議院在表決此法案中的 TAA 相關規範時，並未通過，使得後來關於 TPA 的條文被加到 H.R.2146 這項法案上。¹¹ 也因為上述法案背景，在專門用來記錄與追蹤美國國會法案的網站 GovTrack.us，H.R.2146 被另外標記成國會議員為了美國加入 TPP 而在既有法案所增加的 TPA (Trade Promotion Authority [TPA] for the Trans-Pacific Partnership [TPP])。此外，美國最大的工會組織——美國勞工聯合會和產業工會聯合會 (American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations; AFL-CIO)——也曾在 H.R.2146 表決前，發布公開信呼籲參、眾議員針對 H.R.2146 投下反對票，理由是該法

¹¹ 關於參議院與眾議院如何針對 H.R.1314 中 TPA 與 TAA 進行表決的介紹，可參閱 GovTrack.us (2022)。

案所蘊含的快軌程序將「無法避免重蹈失敗的政策所造成的錯誤」，包括「工資停滯、經濟不平等，以及自 2000 年以來超過六萬間工廠倒閉」。此外，AFL-CIO (2015) 也批評像 TPP 這類採用快軌程序的法案，是「糟糕的貿易協定」(bad trade deals)，並將在 H.R.2146 法案上投下贊成票的議員，歸類為支持糟糕貿易協定議員 (將於本文「穩健性測試」乙節中詳述)。因此，本文以國會議員在 H.R.2146 的投票立場，作為議員是否支持美國加入 TPP 的指標，也是後續統計分析時的依變數。

表 1 呈現了美國國會議員對於 H.R.2146 的投票結果。我們可以看出這項法案的通過，獲得了跨黨派的支持 (以及反對)。一般來說，共和黨議員比較支持自由貿易，但是表 1 顯示仍有五分之一的共和黨參議員反對 TPA，另一方面，多數民主黨議員雖然反對 TPA，但在參、眾兩院，都有民主黨議員投票支持 TPA，使得 TPA 得以通過。也就是說，美國國會議員在是否授予美國總統在 TPP 談判時得

表 1 美國國會議員 2015 年針對 H.R.2146 法案投票結果

	眾議院				參議院			
	贊成	反對	棄權	總計	贊成	反對	棄權	總計
共和黨	190 (77.24)	50 (20.33)	6 (2.44)	246 (100.00)	47 (87.74)	5 (9.26)	2 (3.70)	54 (100.00)
民主黨	28 (14.89)	158 (84.04)	2 (1.06)	188 (100.00)	13 (29.55)	30 (68.18)	1 (2.27)	44 (100.00)
無黨籍	0 (0.00)	0 (0.00)	0 (0.00)	0 (0.00)	0 (0.00)	2 (100.00)	0 (0.00)	2 (100.00)
總計	218 (50.23)	208 (47.93)	8 (1.84)	434 (100.00)	60 (60.00)	37 (37.00)	3 (3.00)	100 (100.00)

註：括弧內為橫列百分比。

資料來源：GovTrack.us (2022)。

啟用快軌程序的議題上，除了黨派分歧之外，尚有其他因素所影響，因此以下我提出其他可能因素——特別是與貿易相關的變數——來解釋美國國會議員在 TPP 法案上的投票選擇。

二、自變數

根據本文的假設，本研究有三個主要的自變數，第一個是國會議員的黨派立場。我根據國會議員的黨籍，製造了一個二元 (binary) 變數，即民主黨籍與非民主黨籍 (包含共和黨與無黨籍)，作為驗證假設一的解釋變數。其次，我採用美國國會研究中常用的 DW-Nominate 分數，以測量國會議員在「左—右意識形態」上光譜的位置，並藉此驗證假設二。該分數是由 Poole & Rosenthal (1985) 基於美國國會議員在各項法案上之投票記錄，透過多元尺度分析 (multidimensional scaling) 方法所估計而來。透過該方法，可以針對每位議員在政策空間的偏好 (理想點) 進行定位。由於法案型態五花八門，這個政策空間可以拆解成許多維度，但是其中最穩定政策維度為「左—右」(自由—保守) 意識形態，其他政策維度則視美國當時的社會與經濟環境所面臨的議題而有所不同，例如蓄奴與人權等議題。由於 TPP 涉及到自由貿易與保護主義之取捨，我採用了 DW-Nominate 第一維度的分數，來代表議員在投票時的意識形態 (Lewis et al., 2022)。¹²

本文的第三個解釋變數則是與貿易有關。基於前述對於美國貿易政策相關研究的討論，我將相關的貿易變數進行了調整。首先，我將關於貿易的變數分成四種：該州對於「中國」的進口與出口金

¹² 針對第 114 屆國會議員的 DW-Nominate 分數，取自針對美國國會議員投票記錄進行追蹤的 Voteview.com (Lewis et al., 2022)。

額，以及該州對於「中國以外」國家或地區之進口與出口金額。¹³ 本文與先前研究最大的不同之處，是特別將中國對美國的進出口資料挑出來，和美國與其他國家或地區的進出口資料一起分析，可以藉此探知對中國的貿易，是否會特別影響美國國會議員贊成或反對 TPP 時的投票。根據前一節的討論，如果美國倡組 TPP 具有圍堵中國的意涵，那麼我們可以預期和中國有關的貿易變數，將和對於其他國家的貿易變數，對於美國國會議員的投票意向有不同的影響，我們也可以藉此驗證假設三。

除了前述解釋變數之外，我也納入了各州的國內生產毛額 (Gross Domestic Product; GDP) 與失業率 (Bureau of Economic Analysis, n.d.)，作為後續統計分析時的控制變數。

三、統計分析結果

基於前一節所介紹的變數，我以該州議員是否支持 H.R.2146 法案授權 USTR 針對 TPP 採用快軌程序的投票，作為統計模型的依變數。¹⁴ 由於依變數是屬於二元變數，我建立了一個「二元勝算對數模型」(binary logit model) 進行統計分析，也因為該法案分別在參議院與眾議院進行投票，我也分別估計參、眾兩院的投票情況。

表 2 呈現勝算對數模型所估計的結果，這些結果初步證實了本文假設。概略而言，若自變數在勝算對數模型中的估計係數為正、且達到統計水準，¹⁵ 則表示在其他條件不變的情況之下，該變數數值增加，會增加依變數從 0 轉變為 1 的機率 (即投票贊成 TPP 法案

¹³ 由於這類貿易金額資料通常有明顯的右偏 (right-skewed)，我按照學界慣用作法將此金額取自然對數。

¹⁴ 若是贊成 TPP 法案則編碼為 1，反對或棄權則為 0。

¹⁵ 由於本研究的樣本數太少，故我採用 $p = 0.1$ 作為進行假設檢定時之統計水準門檻。

表 2 美國國會議員對 TPP 法案投票之勝算對數模型分析

	模型 1	模型 2	模型 3	模型 4	模型 5	模型 6
	參議院			眾議院		
該州對中國出口	-0.245 [0.340]	-0.068 [0.400]	0.262 [0.386]	-0.143 [0.206]	0.189 [0.258]	0.191 [0.253]
該州自中國進口	0.398 [0.416]	-0.034 [0.446]	0.489 [0.470]	0.750*** [0.239]	0.728** [0.293]	0.619** [0.285]
該州對中國以外之出口	1.611** [0.663]	0.783 [0.721]	0.096 [0.692]	1.417*** [0.381]	1.109** [0.497]	0.919* [0.471]
該州自中國以外之進口	-1.075** [0.513]	-0.885* [0.481]	-0.663 [0.481]	-0.825** [0.340]	-0.988** [0.423]	-0.843** [0.389]
該州國內生產毛額	-0.866 [0.700]	0.460 [0.842]	-0.193 [0.756]	-1.498*** [0.375]	-1.028** [0.490]	-0.844* [0.477]
該州失業率	-0.398 [0.257]	-0.293 [0.279]	-0.468* [0.275]	-0.418*** [0.142]	-0.357** [0.153]	-0.334** [0.149]
民主黨籍議員		-2.456*** [0.574]			-2.979*** [0.275]	
意識形態			3.847*** [0.983]			3.200*** [0.315]
常數項	6.991 [5.101]	-0.344 [6.308]	5.322 [5.668]	10.380*** [2.815]	7.523** [3.339]	4.846 [3.283]
樣本數	100	100	100	434	434	433
Log pseudolikelihood	-60.214	-48.780	-41.934	-276.164	-199.437	-204.920

註：括號中為穩健標準誤。* p < 0.1, ** p < 0.05, *** p < 0.01。

之機率)，反之是使依變數為 0 的機率。¹⁶ 在表 2 中，模型 1 至模型 3 是以參議院投票為分析對象，模型 4 至模型 6 則是分析眾議院的投票。其中，模型 1 至模型 3 與模型 4 至模型 6 的差異，在於是否控制了議員的黨籍（以共和黨和無黨籍為對照組）與意識形態。

¹⁶ 勝算對數模型的估計係數其實是勝算對數比 (log odds ratio)，在解釋上和一般採用「普通最小平方法」(ordinary least squares; OLS) 估計的迴歸模型不同，但可以解釋為自變數對於依變數的機率變化。關於勝算對數模型的推導、估計方式，以及機率計算，可參閱黃紀、王德育 (2012)。

從表 2 可以看出，模型 1 中「該州對中國出口」與「該州自中國進口」這兩個變數，並未達到統計上的顯著水準，而「該州對中國以外之出口」與「該州自中國以外之進口」，則是達到統計水準 ($p < 0.05$)，且兩者係數的方向相反，顯示當一州自中國以外出口越多時，其參議員越會贊成 TPP 以擴大美國出口，但是當該州自中國以外進口越多時，表示其面臨的進口威脅也增大，故其議員傾向不贊成簽署 TPP。

然而，當我控制了投票參議員的黨籍 (模型 2) 或意識形態 (模型 3) 之後，「該州對中國以外之出口」與「該州自中國以外之進口」的統計顯著性也就消失了。這些結果顯示對參議員而言，黨派立場與意識形態比起選區利益在解釋 TPP 的投票時更具有解釋力，這也和關弘昌 (2014) 的研究發現一致。換句話說，模型 1 至模型 3 在參議員的投票上，驗證了本文的假設二與假設三，但是不支持假設一。

模型 4 與模型 6 則是分析了眾議院的投票。在模型 4 中，「該州自中國進口」、「該州對中國以外之出口」、「該州自中國以外之進口」等變數在統計上都顯著地不為 0，而且其統計顯著性並未在控制投票者的黨籍 (模型 5) 及意識形態 (模型 6) 後而消失，顯示這些貿易變數與黨籍和意識形態變數同樣具有解釋力，這也呼應了關弘昌 (2014) 先前的研究發現。¹⁷ 更進一步來說，一州對中國出口的多寡，並不會影響其眾議員在 TPP 議案上的立場，但是當該州自中國進口金額越多、或者出口到中國以外的國家越多時，其眾議員更容易在 TPP 議案上投下贊成票，但是另一方面，要是該州自

¹⁷ 「該州自中國進口」這個變數的估計結果之所以在參議院與眾議院的模型中有差異，有一種可能性是參議院模型使用的樣本數比眾議院模型的樣本數小很多 (100 與 434)，使前者的估計係數有較大的標準誤與信賴區間。作者感謝審查人提出這種可能性。

中國以外的國家進口越多時，其眾議員反而更容易反對 TPP 議案。這些發現在眾議員的投票上，驗證了本文所提出的三個假設。

表 2 的模型 4 至模型 6 有三個關於貿易的變數達到統計顯著水準，其估計係數的差異值得進一步推敲。首先，當一州的出口越多時，代表這個州可以自國際貿易中獲利，因此可以推論其議員會傾向支持 TPP。但是，我們發現在表 2 的六個模型中，「該州對中國出口」這個變數在統計上皆不具顯著性，顯示議員選區對於中國的出口多寡，並不會影響美國國會議員在 TPP 議案上的投票立場。然而，模型 4 至模型 6 的結果顯示，當一州對於中國以外的出口越多時，則該州眾議員便會越傾向支持 TPP，換句話說，TPP 既然排除了中國，而是以其他亞太國家為貿易對象，因此眾議員進行投票時，自然是著眼於對於其他國家的出口，而不是對中國的出口，這樣的發現也支持了本文的論點。

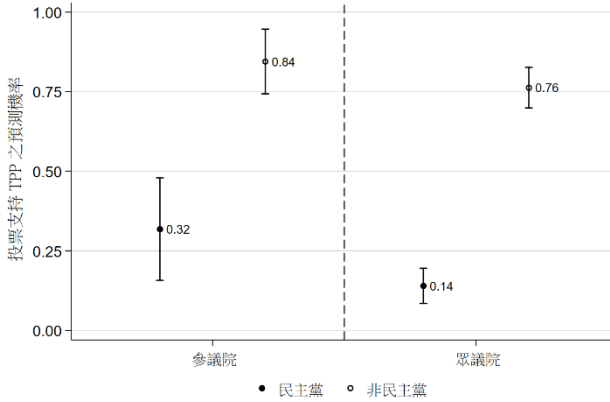
另一方面，模型 4 至模型 6 也顯示當一州自中國進口越多時，其眾議員更容易投票贊成 TPP，但是當該州自中國以外的國家進口越多時，其眾議員卻更可能反對 TPP。這樣的差異也正好呼應了本文欲探究的主題：中國因素究竟如何影響美國國會議員在 TPP 議案上之投票立場。一般來說，進口品會和當地的產業競爭，使得進口越多的州越會反對國際貿易，這點也解釋了表 2 中的「該州失業率」之估計係數為負，且在一些模型中達統計水準。但是，為何模型 4 至模型 6 卻顯示自中國進口越多產品的州，其眾議員越會傾向支持 TPP 呢？根據本文先前針對假設三的討論，這是因為中國持續對美國銷售價格低廉的物品，使得當地產業無法與之競爭，而 TPP 排除了中國，所以眾議員反而加以支持 TPP，以希冀降低中國產品對於當地產業與勞工的威脅。簡言之，本文發現美國國會議員——特別是眾議員——在 TPP 投票案上的立場，會受到其選區和中國貿易多

寡的影響：當選區自中國進口越多產品時，該選區議員更可能贊成 TPP。

為了更清楚呈現本文假設和統計結果之間的關係，我以模型 2 與模型 5 的結果為基礎，分別計算了參議院與眾議院中，民主黨與非民主黨議員（即共和黨議員與無黨籍議員）投票贊成 TPP 法案的預測機率（黃紀、王德育，2012），以及該預測值的 90% 信賴區間，同時我也將其他變數的數值控制在其中位數。如同圖 2 所顯示，無論在參議院或是眾議院，民主黨的議員都比共和黨或無黨籍議員更不會支持 TPP 法案，且平均的機率差距在參議院為 $0.84 - 0.32 = 0.52$ ，在眾議院則為 $0.76 - 0.14 = 0.62$ ，這樣的結果符合過去文獻上對於民主黨議員在貿易法案上的態度，也支持了本文的第一個假設。

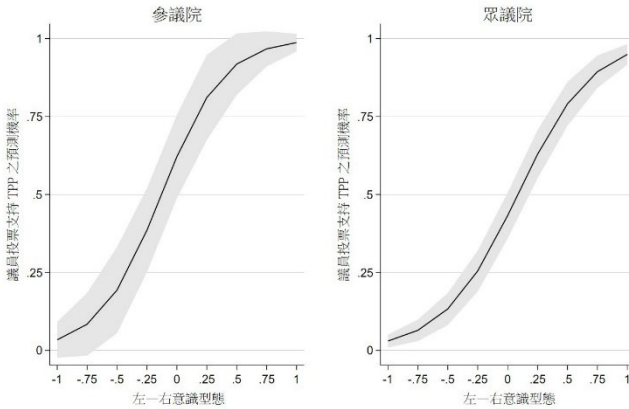
同樣地，我以模型 3 與模型 6 為基礎，計算了參、眾議院中具有不同意識形態之議員，投票贊成 TPP 法案的預測機率，並將結果繪製成圖 3。根據圖 3，我們發現無論是在參議院或眾議院，隨著該議員在左—右意識形態越趨保守（右派），會更傾向支持 TPP 法案，而且從預測機率陡升的程度來看，意識形態對於國會議員在 TPP 法案投票的影響，在參議院更為明顯。

此外，我以模型 5 為基礎，計算了眾議院中民主黨籍與非民主黨籍議員投票贊成 TPP 法案的預測機率，會如何隨著其選區（以州為基礎）自中國進口產品金額的多寡而改變，並將估計結果呈現於圖 4。根據圖 4，我們發現非民主黨籍議員比民主黨籍議員更傾向支持 TPP 法案，然而隨著該州自中國進口產品金額的增加，其該州議員不論黨籍為何，都會更傾向支持 TPP 法案，而且這種效果在非民主黨籍的眾議員中更為明顯。此外，圖 4 表示模型 5 對於預測民主黨籍議員的投票，隨著該州自中國進口產品金額的增加，而有較高的不確定性（因為灰色區域所表的 90% 信賴區間越大），表示即



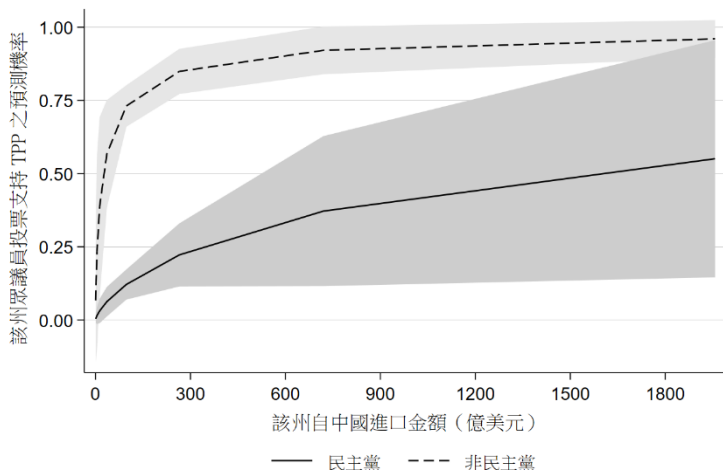
資料來源：作者根據表 2 模型 2 與模型 5 之結果所估計而得。

圖 2 美國國會議員投票支持 TPP 法案之預測機率 (以黨籍區分)



資料來源：作者根據表 2 模型 3 與模型 6 之結果所估計而得。

圖 3 美國國會議員投票支持 TPP 法案之預測機率 (以意識形態區分)



資料來源：作者根據表 2 模型 5 之結果所估計而得。

圖 4 美國眾議員投票支持 TPP 法案之預測機率

使民主黨議員平均來說較共和黨或無黨籍議員更不贊成 TPP，但是當其選區有更多的中國進口品時，其立場則越可能動搖。

四、穩健性測試

表 2 中的模型 4 至模型 6 顯示眾議員在 TPP 法案上的投票立場，與其所屬的州自中國進口有關。然而，前乙節關於貿易的變數，是以州為單位進行測量，不過，一州之內往往分成不同眾議員選區，理想上應該以眾議員的選區為基礎，估計其選區如何被中國進口與出口的影響，如此才能更精確估計變數對於眾議員投票的影響。因此，我另外採用以下方式，測試模型 4 與模型 6 所呈現的統計關係，是否具有穩健性 (robustness)。

首先，在美國各州中，加州和中國的貿易量最多，¹⁸ 加州也具有最多的眾議員 (53 名)，故表 2 關於眾議員的分析，可能會特別受到加州議員影響。對此，我以模型 6 為基礎，放入一個關於加州議員的虛擬變數，以檢驗前述結果是否會受到加州眾議員的投票所影響。表 3 的模型 7 之中，「加州議員」這個虛擬變數在統計上並不顯著，而原本「該州自中國進口」的變數依然顯著，表示中國進口品在對於美國眾議員在 TPP 法案上的影響，並不獨限於加州。

其次，本研究中的部分變數，是以州為單位進行觀察與測量，於是我以州為單位，計算該州全部眾議員投票贊成 TPP 法案的比例，並以此比例為新的依變數，採用「普通最小平方法」(ordinary least squares; OLS) 進行估計。¹⁹ 模型 8 中，「該州自中國進口」變數為正值且達 $p < 0.05$ 的統計水準，表示當一州自中國的進口越多，該州則有越多的眾議員投票贊成 TPP。

此外，我沿用了 Autor 等人在關於中國貿易衝擊的系列研究中所建立的資料，探討眾議員的投票行為如何受到其選區和中國貿易的影響。Autor 等人根據美國每十年進行一次的人口普查資料，以上班族「通勤區」(commuting zone) 內的產業為基礎，建立了該區內的產業與中國進口競爭之間的關係，也就是該產業暴露在中國進口品的競爭程度 (import exposure)。然而，通勤區與國會議員選區往往並非一致，因此 Feigenbaum & Hall (2015) 比照了 Autor 等人建造通勤區的方法，進一步將「通勤區」與眾議員的選區進行比對，並建立了以眾議員選區為主的資料。他們估計該眾議員選區的產業，其勞工暴露在和中國進口品競爭的激烈程度越高，表示其選區受到中國進口的威脅越大。模型 9 便以 Feigenbaum & Hall (2015)

¹⁸ 加州 2014 年自中國進口 1,376.92 億美元，為美國各州之冠，更是第二名德州的三倍。

¹⁹ 因為模型 8 以州為分析單位，於是我將模型中個別議員的黨籍排除在分析之外。

表 3 美國眾議員對 TPP 法案投票之勝算對數模型分析

	模型 7	模型 8	模型 9
該州對中國出口	0.225 [0.250]	-3.344 [6.857]	0.038 [0.233]
該州自中國進口	0.678** [0.287]	17.723** [8.608]	
該州對中國以外之出口	0.861** [0.409]	23.417* [12.612]	1.409*** [0.417]
該州自中國以外之進口	-0.878* [0.466]	-14.109 [13.208]	-0.708** [0.348]
該州國內生產毛額	-0.798** [0.375]	-21.498* [12.334]	-0.773** [0.346]
該州失業率	-0.304* [0.163]	-13.524*** [4.233]	-0.341** [0.137]
意識形態	3.189*** [0.317]		
加州議員	-0.427 [0.369]		
進口暴露			0.156** [0.079]
民主黨鐵票區			-1.570*** [0.238]
常數項	4.252 [2.972]	186.830** [92.556]	5.144** [2.396]
樣本數	433	50	418
Log pseudolikelihood	-204.604	N.A.	-243.752
R2	N.A.	0.308	N.A.

註：括號中為穩健標準誤。* $p < 0.1$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$ 。

的資料為基礎，針對眾議員 TPP 法案上的投票進行分析。我採用了他們一系列模型中的兩個主要變數，第一個是「進口暴露」這個變數，它測量的是該選區的勞工面臨中國進口商品的威脅；第二個則是該選區過去十年來由民主黨籍議員擔任的比例，也就是該選區是否為民主黨的鐵票區。模型 9 的結果仍然支持本文的假設：當選區

利益受到的威脅越大，該區的眾議員越會投票贊成 TPP。不過，當該選區過去十年越是民主黨的鐵票區時，其現任議員反而更可能投票反對 TPP，這項發現也呼應了表 2 的結果。

除了使用 DW-Nominate 第一維度的分數之外，本文也使用 AFL-CIO 針對每位國會議員投票紀錄所公布的「立法計分卡」(legislative scoreboard)，估計國會議員在勞工相關議題上的立場與其在 TPP 法案投票選擇之間的關係。AFL-CIO 是美國最大的工會組織，在每年眾多待審議的國會法案之中，它會評估哪些對於勞工利益有重要影響，例如社會安全與醫療、工會、職場安全等議題的法案。針對這些重要法案，AFL-CIO 除了在立法過程期間遊說國會議員之外，也動員會員要求選區議員支持其立場。此外，該會也記錄國會議員每年（以及其立法生涯）和該會立場一致的比例，並依此發布該議員的「立法計分卡」，以利成員在選舉投票時參考。因此 AFL-CIO「立法計分卡」是一個介於 0 與 100 之間的變數，數值越高，表示該國會議員越支持勞工利益，反之則否。

在授權快軌程序的 H.R.2146 的法案上，本文先前提過 AFL-CIO 認為 TPP 是一個糟糕的貿易法案，因此發表公開信呼籲國會議員投票反對 H.R.2146，以免對美國勞工與製造業的造成傷害。由於 H.R.2146 是在 2015 年表決，因此我採用國會議員在 2014 年的 AFL-CIO 立法計分，以及該議員在 2014 年之前立法生涯的立法計分，估計它們和參、眾兩院議員在 H.R.2146 法案投票之間的關係。

表 4 呈現了以 AFL-CIO 立法計分卡所估計的結果。模型 10 與 11 顯示該變數能夠非常有效地解釋參議員在該 TPP 法案上的投票：當參議員在 2014 年或 2014 年之前的議員生涯中，若是在勞工法案上和 AFL-CIO 的立場越一致，則越會在 2015 年投票反對 TPP 快軌程序的授權法案。

表 4 美國國會議員對 TPP 法案投票之勝算對數模型分析

	模型 10	模型 11	模型 12	模型 13
	參議院		眾議院	
該州對中國出口	0.074 [0.397]	0.179 [0.429]	0.256 [0.303]	0.253 [0.302]
該州自中國進口	0.249 [0.489]	0.270 [0.502]	0.473 [0.347]	0.460 [0.349]
該州對中國以外之出口	0.530 [0.730]	0.276 [0.770]	0.968* [0.559]	1.002* [0.573]
該州自中國以外之進口	-0.719 [0.503]	-0.689 [0.524]	-1.129** [0.530]	-1.007* [0.537]
該州國內生產毛額	-0.083 [0.776]	0.043 [0.812]	-0.605 [0.547]	-0.752 [0.550]
該州失業率	-0.426 [0.273]	-0.423 [0.287]	-0.109 [0.170]	-0.070 [0.173]
AFL-CIO 立法計分卡 (2014 年)	-0.032*** [0.008]		-0.033*** [0.003]	
AFL-CIO 立法計分卡 (議員生涯)			-0.040*** [0.008]	-0.038*** [0.004]
常數項	3.575 [7.511]	5.079 [8.060]	-2.100 [4.273]	-3.608 [4.356]
樣本數	93	93	357	360
Log pseudolikelihood	-42.537	-166.813	-169.813	-169.868

註：括號中為穩健標準誤。* $p < 0.1$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$ 。

模型 12 與模型 13 以眾議員為樣本進行估計，結果顯示勞聯—產聯立法計分卡的影響和模型 10 與模型 11 相似：與中國貿易相關的變數在統計上不顯著。然而，模型 12 與模型 13 與中國之外的貿易變數，仍有統計顯著性。這項結果說明勞聯—產聯立法計分卡，由於在模型 5 與模型 6 中，「該州自中國進口」這個變數的係數為正且具有統計顯著性，表示在 TPP 法案投票上，AFL-CIO 立法計分卡取代了中國進口的解釋力。這項結果也表示來自中國及世界上其他國家的進口競爭，是美國工會在評估與勞工權益的相關法案時的考量因素之一。²⁰

整理前述各個統計模型的結果，我們發現國會議員（尤其眾議員）在 TPP 法案投票上的立場，同時與其選區與來自「中國」的進口，以及該選區和「中國以外」的進出口貿易有關。既然選區在「中國以外」的進出口總額可能和國會議員在 TPP 法案上的投票立場有關，那麼前述各個模型所呈現「該州自中國進口」或「進口暴露」等自變數與依變數的影響，是否是受該選區總體貿易的影響，而非僅是中國進口因素的影響？換句話說，究竟是選舉的「總體貿易」或選區「自中國進口」，影響國會議員在 TPP 法案的投票立場呢？

雖然我們可以基於前述模型中「該州對中國以外之出口」及「該州自中國以外之進口」這兩個變數，初步回答上述問題：選區對中國以外出口越多越贊成 TPP（以進一步擴張出口）；選區自中國以外進口越多則越反對 TPP（以進一步保護選區的經濟利益）。但接下來

²⁰ 與此發現的另一個相關結果是「該州失業率」的影響。在表 2 的模型 5 與模型 6 中，「該州失業率」這個變數的係數為負且具統計顯著性，但是在表 4 的模型 12 與 13 則否，表示 AFL-CIO 立法計分卡取代了失業率原本的解釋力。由於勞聯—產聯立法計分卡是為了捍衛勞工權益而設計（包括促進與保障就業），我們可以預期看到它比失業率更能解釋國會議員的投票行為。

我另外採取兩個途徑，進一步分析「總體貿易」和「來自中國進口」對於國會議員在 TPP 法案投票的影響，並將估計結果呈報於表 5。

首先，我採用一州對於全球的貿易進出口總額為模型的主要解釋變數，估計其對於參、眾議員投票的影響。根據表 5 中的模型 14 與模型 16，當一州對全球出口越多時，不會影響參議員在 TPP 法案之投票立場，但會使其眾議員越可能投票支持 TPP 法案，這項結果和表 2 模型 6 的結果一致——即該州對中國以外之出口越多，越會投票贊成 TPP。同時，模型 14 與模型 16 中「該州自全球進口」這個變數，其係數為負值（與表 2 中的模型 3 與模型 6 一致），但皆未達統計顯著性，表示從一州整體的進口量而言，不會影響其國會議員投票反對 TPP 法案。

其次，我選擇一州與歐洲聯盟（以下簡稱歐盟）的貿易量，來檢測其是否會影響其國會議員在 TPP 法案上的投票。這裡之所以選擇歐盟，是因為 2014 年時，美國自歐盟進口與出口至歐盟的貨品貿易 (trade in goods) 總額，是美國自中國進口與出口至中國的貿易總額的 0.90 倍與 2.34 倍。²¹ 由於歐盟和中國都是美國重要的貿易夥伴，假設國會議員在 TPP 法案投票時，關切的是其選區總體的對外貿易，而非是其選區「來自中國」的進口，此時若將中國置換成歐盟，由於美國自歐盟和中國的進口量相仿，則我們可能也會看到類似於中國的效果——即該選區若是面臨來自歐盟的進口競爭越大，其國會議員越可能反對 TPP 法案。反之，若是無法在與歐盟貿易上看到類似效果，則我們可以更有信心地說，選區來自中國的進

²¹ 根據美國人口普查局統計，2014 年美國自歐盟進口 4,206 億美元，出口至歐盟 2,763 億美元；同年美國自中國進口 4,685 億美元，出口至中國 1,237 億美元 (US Census Bureau, 2021)。

表 5 美國國會議員對 TPP 法案投票之勝算對數模型分析

	模型 14	模型 15	模型 16	模型 17
	參議院		眾議院	
該州對全球出口	0.446 [0.573]		1.058*** [0.388]	
該州自全球進口	-0.479 [0.513]		-0.498 [0.378]	
該州對歐盟出口		0.084 [0.416]		-0.466 [0.381]
該州自歐盟進口		-0.231 [0.449]		0.065 [0.286]
該州對歐盟以外之出口		0.295 [0.813]		1.380*** [0.438]
該州自歐盟以外之進口		-0.255 [0.611]		-0.439 [0.388]
該州國內生產毛額	0.236 [0.633]	0.334 [0.734]	-0.484 [0.406]	-0.483 [0.412]
該州失業率	-0.336 [0.241]	-0.325 [0.238]	-0.091 [0.136]	-0.070 [0.130]
意識形態	3.863*** [0.969]	3.872*** [0.970]	3.212*** [0.311]	3.204*** [0.315]
常數項	0.236 [0.633]	0.699 [6.957]	-0.484 [0.406]	-7.242* [3.860]
樣本數	100	100	434	434
Log pseudolikelihood	-42.648	-42.590	-206.522	-205.145

註：括號中為穩健標準誤。* p < 0.1, ** p < 0.05, *** p < 0.01。

口，是影響眾議員贊成或反對 TPP 的獨特因素。²² 根據模型 15 與模型 17 的估計結果，一州對於歐盟的進出口，與其參、眾兩院議員是否支持 TPP 法案，並無統計上之顯著關係，然而該州「對歐盟以外之出口」越多，則更可能使其參議員支持 TPP 法案。若我們將這項結果與模型 6 與模型 11 一起分析，則可推論眾議員在 TPP 法案的立場，同時與其選區的整體出口，以及和面臨來自中國的進口競爭有關，但與中國以外的個別貿易夥伴較無關係，也就是說，TPP 一方面可以擴大選區至中國以外地區的出口，同時也可以抑制選區內來自中國的進口競爭。

伍、結論

本文透過美國國會議員在針對 TPP 談判授權總統進行快軌程序審議的投票，探討美國貿易政策如何受到國會議員的黨派立場、意識形態，以及選區利益所影響。本文發現美國的參、眾議員在 TPP 法案的投票立場上，受其黨派立場與意識形態影響最大，而眾議員則另外受到其選區和中國貿易多寡所影響：當其選區自中國進口越多時，越會支持 TPP，以抵抗與日俱增的中國進口品競爭。

本文的發現有幾項貢獻。首先，這項發現對於學界更進一步理解「中國因素」如何影響美國貿易政策的制訂。當來自中國的進口品越是威脅國會議員的選區，則該議員越會支持將中國排除在外的貿易政策。由於中國是美國最大的貿易夥伴，本文這項發現也解釋了為何美國總統川普上臺之後，在貿易政策上會對中國採取更為強

²² 就研究設計的觀點來說，在模型中以歐盟取代中國的作法，是一種安慰劑測試 (placebo test)。作者在此感謝審查人特別提出這項作法。

硬的立場，並不惜展開貿易戰，以期矯正中國貿易衝擊對美國帶來的負面影響。

其次，本文也針對目前美國和中國之間的戰略競爭，提供了以國內因素為基礎的解釋。目前關於中美競爭的文獻，多半以國際關係的視角出發，解釋在現有國際體系下，美國作為唯一的霸權國家，如何和中國這個新興強權互動與競爭。本文則是以美國國內政治為出發點，探討國會議員如何基於選區利益，就美國劍指中國的貿易政策進行表態。這樣的研究途徑補強了目前中美競爭的國內基礎，亦即中國貨品對於美國產業和就業機會的威脅，如何影響選區議員在與中國相關的貿易法案進行投票。未來的研究可以進一步分析國會議員在這些法案上的立場，如何吸引民眾的選票或利益團體的政治獻金。

然而，本文也有以下三項研究限制。第一，本文是以 TPP 的快軌程序進行投票，其中一個關鍵假設是當國會議員投票支持 TPP 法案日後採用快軌程序審議時，就是支持 TPP 法案。然而，談判完成後的 TPP 法案，由於川普總統上臺後宣布美國退出 TPP，最後畢竟未能送交美國國會表決，我們其實無從確認美國國會議員對於 TPP 法案的最終立場為何。換句話說，贊成 TPP 快軌程序的國會議員，之後仍可能會反對 TPP。儘管如此，本文也至少證明了美國國會議員選區和中國之間的貿易，會影響其在 TPP 快軌程序上的投票決策。倘若在新任美國總統拜登主政下，美國決定加入脫胎自 TPP 的 CPTPP，則研究者便可以比較國會議員在 2015 年 TPP 快軌程序的投票，以及最終加入 CPTPP 與否的投票，以掌握國會議員偏好的動態變化。

第二，本文僅以 TPP 快軌程序法案為主，分析中國因素如何影響美國國會的貿易政策。然而，美國貿易政治——特別是美國對中

國的貿易政策——在川普上臺之後，有新一輪的大變化，也顯示行政權在美國貿易政治中的重要角色。在未來的研究可以先前文獻與本文的發現為基礎，針對川普總統上臺之後所採行的貿易政策進行分析，亦或者比較接替川普接任美國總統的拜登，對中國的貿易政策有何變化，甚至是否會帶領美國加入 CPTPP 談判。透過分析行政部門如何和立法部門就貿易法案進行協調與說服，特別是採用質化研究的「過程追蹤」(process-tracing)，研究者也可以更進一步掌握美國貿易政治中長期的演變趨勢，以及影響行政與立法部門互動的因果機制。

第三，本文的主要發現是選區的貿易利益，會影響美國國會議員在 TPP 法案上的投票。然而，貿易利益只是選區經濟利益的一部分，來自國外的直接投資、移民，以及外籍勞工對於美國國內經濟的影響，也會左右美國國會議員在相關法案上的立場。由於這些面向和 TPP 的相關性不若貿易利益來得直接，因此本文並未深入討論它們對於國會議員投票的影響，有待後續研究加以延伸與探索。

參考文獻

- 何思因 (1994)。《美國貿易政治》。時英。(Ho, S.-Y. [1994]. *American trade politics*. Shih-Ying.)
- 美國在臺協會 (n.d.)。《美利堅合眾國憲法》。https://web-archiver-2017.ait.org.tw/zh/us-constitution.html (American Institute in Taiwan. [n.d.]. *United States Constitution*.)
- 孫國祥 (2015)。〈跨太平洋夥伴協定發展之探討：美國的角色〉，《遠景基金會季刊》，16, 3: 69-130。https://www.pf.org.tw/article-pfch-2121-5957 (Sun, K.-H. [2015]. A study of the development of the trans-pacific partnership (TPP): The role of U.S. *Prospect Quarterly*, 16, 3: 69-130.)
- 徐遵慈 (2021)。〈RCEP 最新進展及對兩岸經貿關係之影響〉，《戰略安全研析》，168: 38-50。(Hsu, T.-T. [2021]. The latest development of the RCEP and its impacts on cross-strait economics and trade. *Journal of Strategic and Security Analyses*, 168: 38-50.)
- 陳鴻鈞 (2008)。〈美國貿易授權法時期 FTA 的簽訂策略〉，《問題與研究》，47, 4: 141-166。(Chen, H.-C. [2008]. The United States free trade agreement (FTA) strategy-Trade Promotion Authority Act. *Wenti Yu Yanjiu*, 47, 4: 141-166.) https://doi.org/10.30390/ISC.200812_47(4).0005
- 黃欣 (2015 年 11 月 23 日)。〈李克強：力爭 2016 結束 RCEP 談判〉，《中時電子報》，https://www.chinatimes.com (Huang, H. [2015]. Li Keqiang: Aim to complete the RCEP negotiations in 2016. *Chinatimes.com*.)
- 黃紀、王德育 (2012)。《質變數與受限依變數的迴歸分析》。五南。(Huang, C., & Wang, T.-Y. [2012]. *Regression analysis of categorical and limited dependent variables*. Wunan.)
- 廖舜右 (2013)。〈RCEP 與 TPP 的比較分析〉，《臺灣經濟研究月刊》，36, 7: 67-83。(Liao, S. Y. [2013]. *Taiwan Economic Research Monthly*, 36, 7: 68-73.) https://doi.org/10.29656/TERM.201307.0011
- 關宏昌 (2014)。〈美國國會議員支持臺灣的因素分析 (2000-2011)：意識形態或選區利益？〉，《遠景基金會季刊》，15, 2: 1-35。(Kuan,

- H.-C. [2014]. An analysis of the factors behind U.S. Congress members' support for Taiwan (2000-2011): Ideology or constituency interests? *Prospect Quarterly*, 15, 2: 1-35. <https://www.pf.org.tw/article-pfch-2121-5952>
- Acemoglu, D., Autor, D., Dorn, D., Hanson, G., & Price, B. (2016). Import competition and the great US employment sag of the 2000s. *Journal of Labor Economics*, 34, S1: S141-S198. <https://doi.org/10.1086/682384>
- AFL-CIO. (2015, June 29). *Letter to senators to oppose legislation to fast track the TPP and other bad trade deals*. <https://aflcio.org/about/advocacy/legislative-alerts/letter-senators-oppose-legislation-fast-track-tpp-and-other-bad>
- Autor, D. H., Dorn, D., & Hanson, G. H. (2013). The China syndrome: Local labor market effects of import competition in the United States. *American Economic Review*, 103, 6: 2121-2168. <https://doi.org/10.1257/aer.103.6.2121>
- Autor, D. H., Dorn, D., & Hanson, G. H. (2016). The China shock: Learning from labor-market adjustment to large changes in trade. *Annual Review of Economics*, 8, 1: 205-240. <https://doi.org/10.1146/annurev-economics-080315-015041>
- Baccini, L., Dür, A., & Elsig, M. (2015). The politics of trade agreement design: Revisiting the depth–flexibility nexus. *International Studies Quarterly*, 59, 4: 765-775. <https://doi.org/10.1111/isqu.12188>
- Bailey, M. A., Goldstein, J., & Weingast, B. R. (1997). The institutional roots of American trade policy: Politics, coalitions, and international trade. *World Politics*, 49, 3: 309-338. <https://doi.org/10.1353/wp.1997.0007>
- Baldwin, R. E., & Magee, C. S. (2000). Is trade policy for sale? Congressional voting on recent trade bills. *Public Choice*, 105, 1/2: 79-101. <https://doi.org/10.1023/A:1005121716315>
- Bown, C. P., & Irwin, D. A. (2019). Trump's assault on the global trading system: And why decoupling from China will change everything. *Foreign Affairs*, 98, 5: 125-136.

- Bureau of Economic Analysis. (n.d.). *BEA data*. <https://www.bea.gov/data>
- Chang, G. G. (2015). *TPP vs. RCEP: America and China battle for control of pacific trade*. <http://nationalinterest.org/feature/tpp-vs-rcep-america-china-battle-control-pacific-trade-14021>
- Choi, Y. (2015). Constituency, ideology, and economic interests in U.S. congressional voting: The case of the U.S.–Korea free trade agreement. *Political Research Quarterly*, 68, 2: 266-279. <https://doi.org/10.1177/1065912915577818>
- Conconi, P., Facchini, G., & Zanardi, M. (2012). Fast-track authority and international trade negotiations. *American Economic Journal: Economic Policy*, 4, 3: 146-189. <https://doi.org/10.1257/pol.4.3.146>
- Congress.Gov. (2015). *H.R.2146—Defending public safety employees' retirement act*. <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/2146>
- Conley, R. S. (1999). Derailing presidential fast-track authority: The impact of constituency pressures and political ideology on trade policy in congress. *Political Research Quarterly*, 52, 4: 785-799. <https://doi.org/10.2307/449186>
- Das, S. B. (2014). RCEP and TPP: Comparisons and concerns. In O. K. Beng (Ed.), *ISEAS perspective: Selections 2012-2013* (pp. 202-231). Institute of Southeast Asian Studies. <https://doi.org/10.1355/9789814519274-021>
- Destler, I. M. (2005). *American trade politics* (4th ed.). Institute for International Economics.
- Feigenbaum, J. J., & Hall, A. B. (2015). How legislators respond to localized economic shocks: Evidence from Chinese import competition. *The Journal of Politics*, 77, 4: 1012-1030. <https://doi.org/10.1086/682151>
- Gartzke, E., & Wrighton, J. M. (1998). Thinking globally or acting locally? Determinants of the GATT vote in congress. *Legislative Studies Quarterly*, 23, 1: 33-55. <https://www.jstor.org/stable/440213>
- Gilbert, J., & Oladi, R. (2010). Net campaign contributions, agricultural interests, and votes on liberalizing trade with China. *Public*

- Choice*, 150, 3-4: 745-769. <https://doi.org/10.1007/s11127-010-9729-z>
- Gordon, B. K. (2012). Trading up in Asia: Why the United States needs the Trans-Pacific Partnership. *Foreign Affairs*, 91, 4: 17-22.
- GovTrack.us. (2022). *H.R. 2146 (114th): H.R. 2146: [Trade Promotion Authority (TPA) for the Trans-Pacific Partnership (TPP) and] Defending Public Safety Employees' Retirement Act*. <https://www.govtrack.us/congress/bills/114/hr2146>
- Hamanaka, S. (2014). TPP versus RCEP: Control of membership and agenda setting. *Journal of East Asian Economic Integration*, 18, 2: 163-186. <https://doi.org/10.11644/KIEP.JEAI.2014.18.2.279>
- Hasnat, B., & Callahan III, C. (2002). A political economic analysis of congressional voting on permanent normal trade relations of China. *Applied Economics Letters*, 9, 7: 465-468. <https://doi.org/10.1080/13504850110095792>
- Hiscox, M. J. (1999). The magic bullet? The RTAA, institutional reform, and trade liberalization. *International Organization*, 53, 4: 669-698. <https://doi.org/10.1162/002081899551039>
- Karol, D. (2000). Divided government and U.S. trade policy: Much ado about nothing? *International Organization*, 54, 4: 825-844. <https://doi.org/10.1162/002081800551389>
- Kim, Y.-C. (2016). RCEP vs. TPP: The pursuit of Eastern dominance. In Y.-C. Kim (Ed.), *Chinese global production networks in ASEAN* (pp. 19-37). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-319-24232-3_2
- Kimball, W., & Scott, R. E. (2014). China trade, outsourcing and jobs: Growing U.S. trade deficit with China cost 3.2 million jobs between 2001 and 2013, with job losses in every state. *Economic Policy Institute*. <http://www.epi.org/publication/china-trade-outsourcing-and-jobs/>
- Kuk, J. S., Seligsohn, D., & Zhang, J. J. (2018). From Tiananmen to outsourcing: The effect of rising import competition on congressional voting towards China. *Journal of Contemporary China*, 27, 109: 103-119. <https://doi.org/10.1080/10670564.2017.1363024>

- Lee, E. Y. J. (2015). Trans-Pacific Partnership (TPP) as a US strategic alliance initiative under the G2 system: Legal and political implications. *Journal of East Asia and International Law*, 8, 2: 323-352. <https://doi.org/10.14330/jeail.2015.8.2.02>
- Lewis, J. B., Poole, K., Rosenthal, H., Boche, A., Rudkin, A., & Sonnet, L. (2022). *Voteview: Congressional Roll-Call Votes Database*. <https://voteview.com/>
- Lieberthal, K. (2011). The American pivot to Asia: Why President Obama's turn to the East is easier said than done. *Foreign Policy*. <https://foreignpolicy.com/2011/12/21/the-american-pivot-to-asia/>
- Lohmann, S., & O'Halloran, S. (1994). Divided government and U.S. trade policy: Theory and evidence. *International Organization*, 48, 4: 595-632. <https://doi.org/10.1017/S0020818300028320>
- Milner, H. V., & Rosendorff, B. P. (1997). Democratic politics and international trade negotiations: Elections and divided government as constraints on trade liberalization. *Journal of Conflict Resolution*, 41, 1: 117-146. <https://doi.org/10.1177%2F0022002797041001006>
- Nollen, S. D., & Iglarsh, H. J. (1990). Explanations of protectionism in international trade votes. *Public Choice*, 66, 2: 137-153. <https://doi.org/10.1007/BF00127798>
- Obama, B. (2016). President Obama: The TPP would let America, not China, lead the way on global trade. *The Washington Post*. https://www.washingtonpost.com/opinions/president-obama-the-tpp-would-let-america-not-china-lead-the-way-on-global-trade/2016/05/02/680540e4-0fd0-11e6-93ae-50921721165d_story.html
- Poole, K. T., & Rosenthal, H. (1985). A spatial model for legislative roll call analysis. *American Journal of Political Science*, 29, 2: 357-384. <https://www.jstor.org/stable/2111172>
- Ratner, E. (2013). Rebalancing to Asia with an insecure China. *Washington Quarterly*, 36, 2: 21-38. <https://doi.org/10.1080/0163660X.2013.791080>
- Sherman, R. (2002). Delegation, ratification, and U.S. trade policy: Why divided government causes lower tariffs. *Comparative Political*

- Studies*, 35, 10: 1171-1197. <https://doi.org/10.1177/001041402237947>
- US Census Bureau. (2021). *U.S. International Trade Data*. <https://www.census.gov/foreign-trade/data/index.html>
- Viner, J. (2014). *Carnegie endowment for international peace*. Oxford Scholarship Online. <https://doi.org/10.1093/acprof:osobl/9780199756124.001.0001>
- Xie, T. (2006). Congressional roll call voting on China trade policy. *American Politics Research*, 34, 6: 732-758. <https://doi.org/10.1177/1532673X06289162>
- Ye, M. (2015). China and competing cooperation in Asia-Pacific: TPP, RCEP, and the new Silk Road. *Asian Security*, 11, 3: 206-224. <https://doi.org/10.1080/14799855.2015.1109509>

Partisanship, Ideology, Constituent Interest, and Trade Politics in American Congress: The Case of the TPP

Wen-Chin Wu

Institute of Political Science, Academia Sinica
E-mail: wenchinwu@sinica.edu.tw

Abstract

Previous studies have shown that trade politics in the US Congress is determined by congressional partisanship, ideology, and constituents' economic interests. In this article, I utilize the case of the Trans-Pacific Partnership (TPP) and the theoretical perspective of the literature on China's trade shock to investigate how these three factors affected US congressional representatives' support for the TPP in 2015. Based on the results of quantitative analysis, this article finds that congressional support for the TPP was determined by partisanship, ideology, and their electoral district's trade with China. Specifically, Republican and conservative congressional representatives were more likely to support the TPP than Democrats and liberals. Districts importing more from China were more likely to support the TPP. These findings enrich our understanding of trade politics in the US Congress in the age of US-China competition.

Key Words: American trade politics, American congressional voting, TPP, US-China competition, Economic diplomacy