

DECONSTRUCTING THE CAPITOL
U.S. Congress and Its Members' China-Related Actions

解构国会山

美国国会政治与议员涉华行为

张 光 刁大明◎著



时事出版社

DECONSTRUCTING THE
U.S. Congress and Its Members' China

解构国会山

美国国会政治与议员涉华行为

张 光 刁大明◎著



时事出版社

本书的出版得到了厦门大学“985工程”及“211工程”
公共管理重点学科重点建设项目资助

目 录

前言	(1)
----------	-----

第一部分 国会政治的理论与现实

第一章 国会权力政治	(11)
一、国会的宪法权力	(12)
二、国会权力的历史演变	(30)
三、小结	(45)
第二章 国会选举政治	(47)
一、选举体系	(50)
二、国会选举结果概述	(55)
三、国会选举结果的解释性理论	(65)
四、小结	(85)
第三章 国会结构政治	(87)
一、委员会和立法过程	(88)
二、政党、国会非正式组织与工作人员	(98)

三、国会众议院：政党集权从强到弱再到强的百年循环	(108)
四、国会参议院：政党、委员会与个人主义	(120)
五、有关委员会与政党党团的理论	(126)
六、小结	(137)
第四章 2012 年大选与国会政治发展	(138)
一、2012 年美国大选的内外背景	(139)
二、2012 年美国国会选举的结果分析	(144)
三、第 113 届国会政治走向及其对华趋势	(154)
四、小结	(173)
 第二部分 国会政治与涉华行为 	
第五章 美国国会议员涉华连线行为研究	(177)
一、国会连线与国会政治	(178)
二、国会众议院台湾连线的个案研究	(183)
三、国会众议院美中工作小组与中国连线的比较研究	(194)
四、小结	(205)
第六章 美国国会议员涉华提案行为研究	(207)
一、提案行为的分析框架	(208)
二、国会议员涉华提案行为研究（1979—2007）	(211)
三、国会议员涉台提案行为研究（1977—2007）	(235)
四、国会议员涉藏提案行为研究（1977—2009）	(252)
五、小结	(272)
第七章 美国国会议员访华行为研究：以访台为例	(275)

一、国会议员访台行为的发展趋势	(278)
二、访台国会议员的分布特点	(284)
三、国会议员访台的个案研究	(288)
四、小结	(293)
 第八章 交锋与交流：国会涉华行为与中美议会外交	(295)
一、美国国会与涉华行为	(296)
二、中美议会外交的实践与评价	(306)
三、中美议会交流机制深化的展望	(311)
 参考文献	(314)

前 言

1790 年，在南北双方争执不休之际，美利坚合众国首届国会通过了《首都选址法》（Residence Act），决定遵从国父托马斯·杰斐逊、詹姆斯·麦迪逊以及亚历山大·汉密尔顿等人的讨论结果，在几乎位于南北交界之处的波多马克河畔辟出一片菱形区域，新建一座“联邦城”。次年 9 月 9 日，这座正在勘测规划中的新首都被定名为“华盛顿特区”。根据美国联邦宪法第一条第八款之规定，国会“在任何情况下，对由某些州让与合众国，经国会接受，充作合众国政府所在地的区域行使专有的立法权”。这就意味着，国会从一开始就主导着华府的规划与布局，即便是白宫的建造也是在 1790 年底经过国会动议批准才得以实施的。这次以国会为决策中心的大兴土木，导致了一个必然的规划效果：从高空鸟瞰特区，这座城市的主要街道或以国会为中心向外放射延伸，或在国会一旁经过，阡陌纵横之间编织出一张密集的权力网络。1790 年，当法裔建筑师皮埃尔·朗方（Pierre Charles L'Enfant）首次来到波多马克河畔时，就一眼相中了这里的地理制高点——一个叫作“詹金斯山”、海拔 25 米的小山——作为国会大厦所在地，进而才以此为中心发散开来整个城市的网络。

时至今日，华府的城市规划虽然会时常招致道路交通条件差劲的抱怨，但仍旧保持着 1791 年确定下来的以国会山为中心的网状设计格局。当人们来到华府游历、乘坐出租车前往国会时，倘若告诉

司机“去国会”则一定会被认为是“异乡人”，至少是“华府圈外人”，因为这里熟悉的说法是“上山”！

美国国会大厦——按照美国人的称呼为“国会山”(United States Capitol)，是一幢全长233米的3层建筑，中间是中央圆形大厅，大厅的顶部是极其辉煌的3层大圆顶，圆顶之上立有一尊6米高的自由女神青铜雕像。大圆顶两侧的南北翼楼，分别为众议院和参议院。“国会山”建筑的位置和结构，体现了美国的基本政治价值取向：作为代议制机构的国会，而非以总统为首的行政部门，才是民有、民治、民享政权的最高象征。众议院和参议院分立于国会大厦的两侧，则意味着两院之间的平等关系。英国名相丘吉尔在1943年向英国议会提议需要以忠实的精神重修遭战争损伤的国会大厦时，说了一句后来非常有名的话：“是我们塑造了建筑物，但在此之后，则是建筑物塑造了我们。”^①此言完全适用于美国的国会山。

走下“国会山”，便是连接国会与白宫的宾夕法尼亚大街。美国联邦政府主要部门大楼散布于这条大街的两侧及其周边。这条大街犹如架起了立法与行政分支之间的天平，而作为司法分支的联邦最高法院就是定盘的准星。过去两百年来，华府政治的重心始终游走在天平两端，从“国会政府”到“帝王式总统”再到“国会复兴”。虽然立法分支独占政治中心的时代早已远去，但“国会山”在美国联邦政治的象征意义犹在，而且凭借联邦宪法赋予其的财政权、总统提名批准权、审查权、调查权、弹劾权等特有权力，在美国的内政外交决策中扮演着不可替代的关键角色，充当着决定美国国家走向的核心变量。

长期以来，国会山上上演的一幕幕政治大戏始终是美国学界关注的焦点与热点。立法理论、制度和行为一直是美国政治研究和教

^① Charles T. Goodsell, "The Architecture of Parliaments: Legislative Houses and Political Culture," *British Journal of Political Science*, Vol. 18, No. 3 (1988), p. 298.

学最重要的内容。最具经典代表性著作从威尔逊的《国会政体》(Congressional Government)到当今作为研究性教科书的《国会及其成员》(Congress and Its Members)、《分析国会》(Analyzing Congress)以及《国会再思考》(Congress Reconsidered)等等,还有更多的专著与论文几乎涉猎到了国会政治的每个角落,可谓浩如烟海。最近十年来,美国国会研究越发得到国内学术界的关注,以孙哲教授的《左右未来:美国国会的制度创新和决策行为》为代表,涌现出一批专论国会政治的优秀研究成果,其内容涉及到了国会制度与政治概况、府会关系、国会游说、国会与媒体的互动、国会与对外政策特别是在台湾问题、经贸关系、人权问题等中美关键议题上所扮演的重要角色等内容。^①这一系列研究成果,为国内学术界和外交决策界了解国会山、尝试把握其中逻辑提供了多视角的描述与分析。

但是,我们觉得,我国的美国国会研究近来似乎进入了一个瓶颈期。究其原因,可能有二:其一,国会政治中需要且比较容易介

^① 相关代表性著作如孙哲著:《左右未来:美国国会的制度创新和决策行为》,上海:复旦大学出版社,2001年版;孙哲著:《美国国会与中美关系:案例与分析》,北京:时事出版社,2004年版;孙哲等著:《美国国会研究I》,上海:复旦大学出版社,2002年版;孙哲等著:《美国国会研究II》,上海:复旦大学出版社,2003年版;孙哲、李巍著:《国会政治与美国对华经贸决策》,上海:上海人民出版社,2008年版;赵可金著:《营造未来:美国国会游说的制度解读》,上海:复旦大学出版社,2005年版;信强著:《“半自主”国会与台湾问题:美国国会外交行为模式》,上海:复旦大学出版社,2005年版;沈国麟著:《镜头中的国会山》,上海:复旦大学出版社,2005年版;蒋晓燕、信强著:《美国国会与美国对华安全决策》,北京:时事出版社,2005年版;刘永涛著:《美国国会和总统关系》,上海:上海人民出版社,2012年版;倪峰著:《国会与冷战后的美国安全政策》,北京:中国社会科学出版社,2004年;周琪著:《国会与美国外交政策》,上海:上海社会科学院出版社,2006年版;李庆四著:《美国国会与美国外交》,北京:人民出版社,2007年版;刘文祥著:《美国外交决策中的国会与总统》,北京:中国经济出版社,2005年版;张光、刁大明主编:《美国国会研究手册(2007—2008)》,上海:复旦大学出版社,2008年版;等。

绍的历史、制度与掌故似乎已然尽数展现在国人面前，再往前走，就必须深入到能与美国国会学者展开对话的研究层次，能够出没于他们的话语、概念和方法体系。这显然是比较困难的事情。其二，美国政治学者擅长定量研究，这一点，对于拥有 535 个议员样本的国会研究也不例外。我国的美国国会研究，在这方面还显得相当薄弱。从某种意义上讲，本书正是力图从这两个方面尝试进一步推动我国的美国国会研究向纵深发展。

首先，本书探讨“国会山”政治时，强调从制度到现象的转换，以美国国会运行的动态现实为落脚点，将国会政治简化为三个要件：权力政治、选举政治和结构政治。权力政治即回答国会可以做什么以及在联邦权力结构中的地位，突出了联邦宪法所赋予的机制权力与府（总统）会（国会）、驴（民主党）象（共和党）互动下的实际权力之间的一致与差距；选举政治即决定由谁来行使权力的过程，以及其在两院不同的制度安排与两党政治不同选举周期下的互动结果；结构政治即探究如何行使权力以及两院之差异，解释由委员会、党团等一系列相关结构各自复杂的规则交叉与互动而形成的巨大迷宫。三个部分之间存在着深刻的逻辑关联：权力决定了选举与结构的风格、选举与结构制约着权力的运行，而选举直接塑造着下一届国会的结构，这一结构也为再一次选举预设了前提背景。

第二，本书剖析“国会山”在对华决策中所扮演的角色时，强调从现象到行为的转换，以普通国会议员为着眼点，本着“所有国会涉华行为都始于普通议员”的判断，选择了三个最为突出也最为关键的议员涉华行为，即涉华连线、涉华提案以及访华行为。作为立法者，这三种行为恰恰是国会权力政治的衍生产物，不但被国会结构政治直接塑造，同时还会以选举政治作为关键动机或变量。值得注意的是，三种行为之间的逻辑顺序为：从身份认同，到院内立

法，再到院外活动的层次递进。本书将这三种涉华行为作为主要分析视角，旨在将其定位为审视任何一届国会或某一个议员涉华程度以及态度的最为直观而有效的动态框架。

第三，本书并不止于制度安排与决策过程的细节介绍，而是在事实评介的基础上，兼顾对美国国会学者的经典理论与论点的梳理，以及对数据的整理与方法的应用。换言之，本书研究国会政治与涉华行为，不但是基于制度、现象与行为的研究，更是基于研究的研究，基于数据的研究。前者较为集中地体现在本书的第一部分关于美国国会的基本制度的研究，而后者则大量见于第二部分关于美国国会的对华政策形成的研究之中。

我们希望本书能够为我国美国国会研究突破上述两个瓶颈有所贡献。^① 放眼未来，我们认为对于我国而言，美国国会研究的意义可从如下三个方面加以考量。第一，从外交政策实践的层面考虑，必须加强对美国国会的研究。美国国会时常在中美关系中充当瓶颈角色，对其加以研究，有助于提出具有操作性的对策建议。第二，美国国会研究可为我们了解当代代议制民主政治的运作及其是非曲直，开启一扇重要的观察窗口。第三，美国国会是美国国家治理的重要机构，在处理政治问责、公共财政、公共政策、制定法律法规、维护公平正义等社会治理意义上发挥着不可替代的作用。在我国，包括本书在内的几乎所有国会研究都只针对前两点展开，第三点的尝试少而又少。^② 而第三个方面将是本书两位作者未来更为关切的领域。

① 事实上，我们已经很高兴地注意到了国会研究领域的一些新变化，比如2009年复旦大学李莉博士的学位论文《冷战后美国国会对话提案及其表决研究》，就在很大程度上回应了我们所倡导和践行的研究路径。

② 这一维度上具有代表性的研究成果如：赵可金著：《治理美国：国会的角色与模式》，上海：上海人民出版社，2012年版；刁大明著：《国家的钱袋：美国国会与拨款政治》，上海：上海人民出版社，2012年版。

本书是张光和刁大明结伴“上（国会）山”的成果。两人结伴“上山”开始于2006年秋季张光在南开大学周恩来政府管理学院政治系开设的“社会科学研究方法”本科课程。本着“做中学”（learning by doing）的精神，张光要求学生分组进行研究设计、数据搜集与分析以及论文写作。其中一组的指定研究课题为美国国会涉华提案研究。面对复杂的“立法利维坦”，本科生显然难以驾驭。于是张老师找到了学院内专修美国政治制度方向的在读硕士研究生刁大明。在这次愉快的合作之后，师生两人的国会研究正式启航。在其后的4年中，从“涉台”到“涉华”再到“涉藏”，从提案到连线再到外访，从一本记录第112届国会参众两院议员资料的《国会研究手册》到7篇关于国会涉华行为的系列论文^①，一连串国会研究成果从南开园夜晚的灯光下走进了学术界同行的视野中。在攀登的过程中，刁大明于2007年成为张光指导的博士研究生，2008年下半年还到美国蒙大拿大学曼斯菲尔德中心搜集国会研究相关的文献与文件资料。2010年，在已调入厦门大学的张光的指导下，刁大明完成了研究国会拨款政治的论文，在南开大学获得博士学位。同年，刁大明转入清华大学中美政策研究中心孙哲教授门下继续从事与国会有关的博士后研究。2012年秋天，刁大明博士出站，进入中国社

① 作者合作的国会方向研究成果具体为：张光、刁大明主编：《美国国会研究手册（2007—2008）》，上海：复旦大学出版社，2008年5月版；张光、刁大明主编：《美国国会涉台提案的发展》，《台湾研究集刊》，2007年第1期，第22—31页；张光、刁大明主编：《美国国会议员涉华提案初探》，《国际政治科学》，2008年第1期，第74—98页；张光、刁大明、于蔚云主编：《美国国会议员涉藏提案探析》，《美国问题研究》，2009年第1期（总第8期），第72—96页；张光、刁大明主编：《美国国会台湾连线成员分布决定因素实证分析》，《台湾研究集刊》，2009年第3期，第1—10页（全国台湾研究会2009年度优秀研究成果论文类二等奖）；刁大明、张光主编：《美国国会众议院中国议题连线构成动因的比较研究》，《外交评论》，2009年第6期，第101—111页；张光、刁大明、袁婷主编：《美国国会议员访台现象研究（1997—2008）》，《当代亚太》，2010年第1期，第58—74页。

会科学院美国研究所任助理研究员。在最近的两年中，由于地理位置的南北距离，师生两人的合作机会越发有限，未能继续推进他们共同的国会研究。不过，对于国会政治的强烈兴趣，仍旧驱使着他们想做些什么，于是他们有了以既有的具有一定特色的国会研究作为主体、加以整合、更新部分章节或内容，进而形成一本专著的想法。这也才让这样一本小书得以摆到读者面前。

本书作为两位作者结伴而行的成果，一路走到今天，得到了许多学界前辈、朋友和同学们的帮助。两位作者首先需要感谢的是南开大学周恩来政府管理学院的师生，特别是在张光教授开设的“社会科学研究方法”课程中，承担了美国国会涉华行为和政策研究任务的2004级、2005级和2006级南开本科同学。其次，我们要感谢我国著名的美国问题研究专家、清华大学中美关系研究中心主任孙哲教授。在孙教授的支持下，我们获得了清华大学中美关系研究中心2008—2009年度重大项目“新一届美国国会与中美关系研究”资助，并与孙教授及其中心建立了密切而信任无间的学术合作关系。这一关系使得刁大明在获得南开的博士学位后，得以有幸进入清华聆听孙教授的教诲。再次，我们还要感谢复旦大学出版社张永彬副总编辑。在他的主持下，我们合作的《美国国会研究手册（2007—2008）》得以由复旦大学出版社出版。同时，我们还要感谢发表我们合作的美国国会涉华行为系列论文的《国际政治科学》、《台湾研究集刊》、《外交评论》、《当代亚太》、《美国问题研究》等学术刊物的相关编辑和审稿人。最后，两位作者还要感谢他们目前供职的单位厦门大学公共事务学院（张光）和社科院美国所（刁大明），感谢两个单位的师生和同事对我们研究工作的支持与帮助。此外，我们还要向出版本书的时事出版社的编审苏绣芳老师和杨安哲老师表示谢意。当然，书中可能出现的任何错误都由我们自己负责。

站在 2012 年的尾巴上，回望过去 6 年的“上山之路”，不禁感叹良多。“最漫长的旅程是通向内心的旅程”，所以我们还须埋头前行。

张光 刁大明

2012 年 12 月 15 日

第一部分

国会政治的理论与现实

第一章

国会权力政治

国会在美国政治体系中居于核心位置。美国联邦宪法赋予其决策、监督、协商的权力，使其对美国社会产生了广泛而深刻的影响。在美国两百多年的历史中，国会所面对的问题，无论在数量上，还是在复杂程度上，都不断地增长。美利坚奠基之初，国会需要处理的问题仅限于国家领土安全和扩张、联邦财政收支等极为有限的重大事务。而今，用两位国会学者的话来讲，“国会染指了日常生活中每一个可以想见的事务”。^① 例如，美国人爱说的“人生不可避免的两件事——缴税与死亡”皆与国会密切相关。前者由于国会掌握联邦政府的“钱袋子”而自不待言；后者可见于国会围绕堕胎的合法性而展开的“维护生命”（pro-life）还是“维护选择”（pro-choice）的激辩之中。

在过去的两百多年间，国会通过调整其内部的委员会体系、政

^① Sunil Ahuja and Robert Dewhirst, “Congress in the Twentieth Century”, in Sunil Ahuja and Robert Dewhirst, eds., *Congress Responds to the 21st Century*, Columbus, OH: The Ohio State University Press, 2003, p. 1.