目　　录

前言…… 倪世雄（ 1 ）

《曲折的历程——中美建交 20 年》序 … 谢希德（ 1 ）
中美关系问题的几点思考…… 汪　熙（ 4 ）
中美关系的历史回顾…… 倪世雄（ 25 ）
邓小平与中美关系…… 倪世雄（ 45 ）
重建中美关系…… 吴心伯（ 56 ）
国家利益始终主导着美国的对华政策
——从里根到布什：中美关系经历
的三次震荡…… 金先宏（ 68 ）
布什新政府对外战略调整——美国对
台政策和中美关系展望…… 丁幸豪（ 78 ）
试论美台“自由贸易协定”的动因及
可能性…… 信　强（ 83 ）
难愈的创伤——“中国通”戴维斯的
一生…… 金先宏（ 96 ）
新中国成立初期的美国对华政策和
美第七舰队侵入台湾海峡…… 刘同舜（107）
刘廷芳、赵紫宸与燕京大学宗教学院 … 徐以骅（134）
美国国会研究的深层开发：行为、
制度和生态的思考…… 孙　哲　赵可金（148）
美国总统与国会…… 周敦仁（167）
美国的总统外交与国会外交…… 孙　哲（178）
美国国会中国问题委员会评析及
我国外交对策…… 孙　哲（196）

美国总统、国会与对华政策 …… 刘永涛(209)
美国共同基金的改革趋势："开放式"和"封闭式"的折中 …… 周敦仁(228)
资本利得税探述…… 周敦仁(235)
美国国际经济政策决策过程中的政府部门…… 潘　锐(241)
当代美国的对外文化战略…… 刘永涛(252)
论克林顿政府亚太安全战略的形成…… 吴心伯(273)
宗教新右翼与美国外交政策…… 徐以骅(286)
霸权均势：冷战后美国的战略选择 …… 王义桅(311)
从朝鲜战争到伊拉克战争：美国面对多佛考验的变化 …… 蔡翠红(324)
从强制性外交到先发制人战略：近 20 年来美国非常规战争
　战略比较分析…… 张家栋(337)
国际关系理论的国家性：中美之比较 …… 王义桅(348)
"无政府状态"证义…… 信　强(371)
译"新帝国论"及其缺失…… 沈丁立(381)
从美国签订和退出《反导条约》看保守主义对美国当前军控
　政策的影响…… 吴莼思(392)
防止核扩散与反对恐怖主义…… 吴莼思(409)
The Evolution of China's Nuclear Nonproliferation
　Policy …… Zhu Mingquan(422)
Beyond Westphalia and New Security Concepts …… Zhu Mingquan(443)
Ballistic Missile Defence and China's National
　Security …… Shen Dingli(451)
Can Alliances Combat Contemporary Threats? …… Shen Dingli(465)

附　　录

纪念文章
　Mayor Wang Daohan and Professor Xie Xide: The
　"Father" and "Mother" of the Center for American
　Studies …… William M. Cloherty(489)
　The Fudan Foundation and the Center for

American Studies：A Reminiscence …… Thomas J. Scanlon(491)
一个美国家庭与美国研究中心的不解之缘…… 蔡翠红(497)

复旦大学美国研究中心二十年大事记…… 吕慧芳　乔长森(501)

著作和论文目录索引…… 陈丽萍(518)

前　言

旦复旦兮，星移斗转。

2005年，复旦大学喜庆百年华诞，复旦大学美国研究中心喜迎成立20周年。复旦的百年校庆以“庆典为体，学术为魂”。本着这一精神，美国研究中心在青春火红的五月将举行一次热烈而简朴的庆典，主办两场学术讨论会和出版一本纪念文集。中心20周年的庆祝安排，是整个复旦大学百年校庆活动的一个组成部分。

我们尤为高兴的是，能在百年校庆和中心20周年难忘的双喜时刻，出版这一本纪念文集。

这本纪念文集是向百年校庆的一份献礼。收入这本纪念文集的34篇论文是从中心20年来发表的上千篇学术文章中精选出来的，是研究成果的凝练，是切问近思的结晶，反映了中心老中青三代学人对学术的睿思砥砺，表达了中心老中青三代学人对母校的赤诚之心。

这本纪念文集是对已故的谢希德校长的一个怀念。谢希德校长是复旦美国研究中心的创始者，对中心的创建和发展呕心沥血，竭尽全力。1985年，在担任复旦大学校长期间，谢老以远见卓识和坚韧努力，在国内高校中首创了美国研究中心，并担任中心主任。在她的领导和言传身教下，中心从小到大，发展成为国内外有相当影响和水准的国际问题研究机构，成为中美两国友谊和交流的桥梁和纽带。谢校长于2000年

3月4日不幸逝世。五年来,美国研究中心的同志们深深地感到,虽然谢老走了,但她的音容笑貌仍然在我们的眼前,她的精神、品质和人格将永存。在纪念中心20周年时刻,我们对谢老的思念更为强烈,我们想通过这本纪念文集,来表达对她的深切怀念。

这本纪念文集是对中心20年的一个回顾。中心成立后的头15年里,在谢希德主任的领导下,根据抓项目、出成果,抓队伍、出人才的精神,经过不懈努力,中心在研究、教学、交流、咨询等方面均取得显著的成绩。2000年以来的5年中,在谢老精神的激励下,中心各方面工作又上了新台阶。2000年12月,中心被评为教育部人文社会科学重点研究基地,2004年又被评为全国重点创新基地,面临新的发展历史机遇。20年来,中心成员共出版117部著作,发表1 088篇文章,召开53次国际会议,举办267次国内研讨会,中心成员出访380人次,邀请来中心讲学或进修的国外学者550人次。作为中心20年来学术文章的荟萃,这本纪念文集折射出中心各个发展时期的研究成果,留下了中心各方面学术活动的缩影。

这本纪念文集是对中心未来的一个展望。中心成为教育部重点研究基地和创新基地后,不仅获得发展机遇,也面临新的挑战。要把中心建设成名副其实的重点基地和创新基地还有差距,任重道远。纪念文集所反映的成果,只代表过去,今后应继续努力,创造新成绩。20周年后,将是中心发展的新开始、新起点。从这个意义上,这本纪念文集表达了我们对中心未来发展的决心和信心。

这本文集首先选取了谢希德主任1999年为中心《曲折的历程——中美建交20年》所写的"序",以示纪念。中心前副主任汪熙教授把多年来写的序和前言汇集为"中美关系问题的几点思考",读来新意油然而生。令人感动的是,在这本文集截稿之际,刘同舜教授、丁幸豪研究员提供了他们的选文,周敦仁教授和金先宏教授赐稿给这本文集,为文集增色许多。我们也要感谢中心同事们为这本文集作的努力和贡献。这本纪念文集的时间跨度较大,涉及专题颇多,编排不是易事。现在所取的框架大致是中美关系、美国政治、美国经济、美国外交政策、美国的国际关系理论和美国安全战略,四篇英文论文则排在最后,浑为一体。

附录内容包括纪念文章、大事记和中心论著目录,它们是这本纪念文集不可分离的组成部分。纪念文章作者Tom Scanlon先生和Bill Cloherty先生是我们的老朋友,长期关心支持中心,从他们文章中的生动故事可以看

出他们与中心的深厚友谊。蔡翠红博士的文章则讲述了中心顾问江渊声教授全家与中心的亲密关系。借此机会，我们对 Tom Scanlon 先生、Bill Cloherty 先生和江渊声教授以及其他朋友表示感谢。我们也对吕慧芳、乔长森、陈丽萍致以谢意，感谢他们在写作大事记和制作索引方面所付出的耐心和辛劳。

此外，我们还要感谢复旦大学出版社和邬红伟副编审的关心和支持，使这本纪念文集在很短的时间内能如期出版，赶上百年校庆和中心 20 周年庆典。

倪世雄

2005 年 5 月

《曲折的历程——中美建交20年》序[①]

谢希德

新中国成立之后直至1972年尼克松总统访华之间的23年中，中美两国几乎是处于互相隔绝的状态。正如美国的一位中国问题专家所说的："1969年4月之前，美国登月的人数比获得美国政府批准到中华人民共和国访问的人要多。"[②]然而，要弥补长时期隔阂所造成的裂痕，并非易事，因此，从1972年到1979年恢复两国外交关系正常化的期间，互相交往的人士虽然逐渐增多，但毕竟还是经历了一段漫长而曲折的历程。在中美建交前夕，第一批来自大陆52名访问学者于1978年12月26日踏上了美国的国土，到华盛顿的乔治敦大学和美利坚大学补习英语，然后分赴有关学校进修并开展科学研究。他们没有美国移民局的IAP－66，是一批特别批准的学者，其中有不少人要克服语言上的障碍，当时TOEFL要考过500分都难似上青天。其中有一些人出身并不好，"文革"的遭遇使他们仍心有余悸。然而，在十一届三中全会的春风中，小平同志倡导"实践是检验真理的标准"，提出解放思想、派遣留学生的方针，使他们敢于大胆地学习和广交朋友，取得很好的效果。因此，中美建交的20年，也正是十一届三中全会的方针政策在我国贯彻的20年。

---

① 《曲折的历程——中美建交20年》序，复旦大学出版社，1999年版。

② Harry Harding, *A Fragile Relationship — The US and China since 1972*, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1992, p.33.

本书从一些重要的侧面回顾了20年中美关系各方面所经过的曲折历程。在这期间，我们的祖国发生了翻天覆地的变化，虽然世界上冷战的格局已经不再存在，国际形势发生了深刻的变化，小平同志所倡导的理论仍一直是指导中美关系在曲折的道路上前进的一盏明灯。

下面是一点个人的经历，作为抛砖引玉，说明中美关系发展的曲折性。

20年来我访问美国几十次。1979年在中美建交的蜜月期间，我正好去美国开会和访问一些实验室和学校，为复旦大学派遣访问学者建立渠道。在阔别了27年之后遇到了多年不见的老同学，也结识了一些新朋友，不少人的友谊一直持续到今天。当时小平同志也正好在美国访问，受到了前所未有的热情接待，一切都那么美好和新鲜，对于人权问题的认识差别和意识形态上的分歧暂时被搁置了下来。然而，众所周知，不久，《与台湾关系法》的通过，给中美两国关系又蒙上了一层阴影。

1983年之后，我参与了美国物理学会和中国物理学会的一个交流项目。有数十位来自大学和研究所的学者去美国进修和进行合作研究，也有一些美国物理学家来华短期讲学。1983—1989年间，每年借美国物理学家三月会议之际，来自不同单位的学者互相交流经验，并与来自中国大陆的研究生们座谈。有中外学者在学术上的切磋琢磨，也有在“人权”问题看法上的严重分歧。有对发展中国科学的热情关注，也有对在中国召开国际学术会议设置的重重障碍，原计划对这个交流项目进行总结的会议也由于“六四”政治风波而夭折，一时间，来华访问的学者人数减少了。然而，事实说明，只要我们继续改革开放，学者之间坦诚相待，各抒己见，即使有些难解的分歧，学术的交流和学者间的友谊还是会继续下去的。

1985年，复旦大学美国研究中心成立。它旨在培养对美国各方面进行深入研究的一代学者。1986年，在华盛顿成立了复旦基金会。在基金会董事们的努力下，通过在美国国会的游说，终于获得了国际发展署（AID）“美国海外医院和学校”（ASHA）项目的拨款，我们得以完成了旧房的改造，并在1989年夏秋之间动土建立新址。由于众所周知的原因，土建工作搁浅了近三年，也由于美国朋友们的努力，新的美国研究中心终于在1995年落成。这座新的建筑是中美关系经过曲折道路的见证，也是中美两国人民友谊的象征。目前，它已成为许多外国政治家和学者的讲坛，无数国际学术会议聚会的场所，为促进中美两国人民的了解和友谊、为推进中美关系的恢复和发展作出了积极的贡献。

本书的作者都是美国研究中心的成员。这些年来，他们的脉搏随着时代的急剧变革和中美关系的曲折历程而跳动。他们努力工作，勤奋从事多项研究；他们广交朋友，积极参与学术交流。他们以严谨的学风和态度，以积极的热情和干劲，在整整两个月内完成了这本书的写作任务。这本书是集体的成果和研究的结晶。

本书不同于一般的论文集，它有自己的框架。书的主体分为上下篇，加上前言和结语。前言对中美建交20年作了历史回顾。上篇是关于中美的政治安全关系，涉及中美政治关系的发展、两国在不扩散问题上的合作、两国防务政策及地区安全政策等。下篇探讨影响中美关系的若干主要因素，包括经贸、人权、宗教、国会、舆论、台湾问题。两篇之间及其中文章密切联系，连成一体。结语则对面向21世纪的中美关系作了热情而冷静的展望。

在中美建交20年的难忘时刻，在世纪之交伟大转折时期，我和本书的其他作者一样，对中美关系的未来发展充满了信心。正如小平同志所说的："中美关系终归要好起来才行。"[①]让我们在江泽民主席和克林顿总统互访的基础上，怀着这一坚强的信念走向21世纪。

是为序。

1998年12月

① 《邓小平文选》第三卷，人民出版社，1993年版，第350页。

中美关系问题的几点思考[①]

汪　熙

“中美关系研究丛书”是复旦大学美国研究中心成立时，在谢希德主任细心关怀下发刊的。迄今已二十余年，出版了二十三辑，从未间断。在丛书出版时，有关中美关系问题，熙若有所思考，写成短篇，随文发表，均经与谢希德主任磋商鉴定。今斯人已离去，睹物思人，心潮难平。

一、一个立体研究的尝试

长时期来，我总以为研究一个课题，不论是历史的还是现实的，我们都应该把它悬在空中，对它进行上下左右前后，四方八面的全方位的考察、全方位的分析，因而也全方位地收集材料。这样做会费力一些，但可以少一些片面性，多一些实事求是。一个事物的上下左右前后及四方八面的表现可能并不一致，也可能互相抵牾，但这才能提供比较鉴别的机会，也提供了去伪存真的可能性。多少年来我一直想这样做，但结果总不太理想。一者，主观上，因为自己的功力不够；再者，客观上，有些情况（如材料与档案）由于种种原因不能尽如人意。因此，无法使一个研究课题“立体”起来，也无法进行全方位的研究。但我仍不死心，总想朝这一方向做去。

① 这一组随笔选自汪熙教授 1990 年至 1997 年间写的文章。

后来，我决定以中美关系研究这个课题来作一次试验，选择这一课题，因为它的潜力很丰富。时间跨度上下二百多年，有很多问题还没有搞清楚，有很多问题至今还在激烈争辩，有许多资料还在不断涌现。此外，它又是一个很具有挑战性的课题。中美两国虽有两百年的往来，但由于种种原因，两国之间并不完全互相了解。在处理两国关系上都曾经有过一些原来可以避免的失误，因而也带来一些原来可以避免的损伤。如何加强对美国的认识；同时，也促使美国对中国的认识，这需要探根溯源，全方位地去研究。从学术上探索也许比采用其他的方法更细腻一些，可以获得更全面、更理性的认识和解决的方案。

中美两国都是太平洋两岸的大国。它们在国际上纵深与横向的影响无论从经济发展与安全因素上讲都是深远的。两国关系相处的好坏，其影响所及不会仅限于两国的双边关系，而将覆盖地球上一大片地域，甚至牵动全局。这两个不同地区、不同人种、不同文化、不同制度、不同经济发展水平、不同历史背景的大国将会发展成什么关系呢？是敌？是友？是祸？是福？未来的发展可以借鉴历史。历史可使我们更聪明一些，减少一些盲目性。

中美关系在历史上有过对抗冲突，中国基本上是一个受欺压的弱国；也有过友好交往，友好的篇章值得回顾。许多历史因素促成了这一发展，人们也曾提出很多解释与论说，前人的成果为进一步研究提供了很好的基础。但学者们也公认，过去对这一课题的研究涉及的方面还不够全面，有些地方还是“死角”，涉及的层次还不够深，有些地方还没有触及“要害”。因此，还有很多工作要做。我想立体研究也许是一个好办法。中美关系丛书就是在这一方面的一种尝试。

丛书环绕中美关系这一课题，从政治、经济、文化、外交、多国关系、军事、政策制定、人物、宗教等不同角度来探索中美关系的一切方面的问题。既包括历史，也包括现实，因两者是互相呼应的。中美关系，作为一个客观存在，美国有美国人的看法；中国有中国人的看法。既是立体研究，自然包括一种“看法”对另一种“看法”的研究。有批驳，有借鉴，这也是题中应有之义了。

和过去一样，有的书在中国出版，有的书以英文本在美国同时出版，借以听取美国学者的直接反应，目的是把这一研究项目进一步“立体化”起来！

二、能看清楚点吗

中国人看美国，美国人看中国，看来看去看了两百多年，还没有看清楚，有时甚至看错。这也难怪。中美两国都是大国，美国历史虽短，但也够复杂的。至于中国，几千年文化与传统的积淀，再加上近代各种政治观念（有的不是观念，是偏见）的影响，铸成了一套审视外国人，特别是美国人的特殊视角。由此看出去，看对了的固然不少，看错了的也不为不多。看一个民族、一个国家及其人民，不是看“西洋镜”。它常常是两国感情导向和政治决策的看不见摸不着的基础。一旦看不清或看走了样，往往会引起严重后果。中美之间在处理两国间关系时，因此而引起的失误，历史上和现实中都已屡见不鲜。

两国交往，看清对方很重要，但这不是一件容易事。这是一种专门学问，是社会科学各种学科综合运用的产物，如有可能还应加上直接观察的印象。它的视角必须是科学的（即辩证的），历史的，兼容的，真实的。否则看不清楚。

说到中美两国彼此互看，追求理解，据我所知美国人比我们做得地道。他们传教士的著作（曾经影响过美国几代人的中国观），商人的呼吁，新闻记者的评论，旅游者的记载，真可以说汗牛充栋。远的不说，20 世纪 90 年代初，戈敦斯坦教授等编的《美国看中国：过去和现在中国在美国人心目中的形象》一书[①]，内容从早期中美贸易开始，一直到现在，包括了商业、传教、文化、外交、传播和旅游者等不同角度的全方位的观察。此书尽管还有很多不足之处（特别是近代部分），但毕竟是一个认真的探索。应该讲，在这一方面，美国同行走在我们前面了。

在中美建交以后，人际交往增多，有些新一代的美籍华人（或称“洋同胞”）置身于美国社会之中，用他们自身的酸甜苦辣或得意之处的感受写出了报道美国社会和分析美国人的书[②]。这些书的特点是把自己同美国社会

① America Views China: American Images of China Then and Now. Edited by Jonathan Goldstern, Jerry Israel and Hilary Conroy. (Bethlehem: Lehigh University Press; London & Toronto: Associated University Press, 1991, p. 310)

② 近年来，这类书比较流行的如，周励：《曼哈顿的中国女人》；张效武、李效忠：《我在美国当律师》；陈燕妮：《告诉你一个真美国》，等等。

交融在一起，向读者传递了美国社会深层面的芸芸众生的面貌。从这些书在我国畅销的情况看，也反映了中国人渴望了解美国的迫切心情。这些作品也算是现代中国人的美国观吧。但这些作品毕竟是“个案研究”，更不必说书中的真真假假还有争讼了。

我认为（这也许是我的偏见）要更好地了解中国人如何看美国，还得从历史的深度上下功夫。杨玉圣同志这本书确是在这一方面的一个尝试。这本书从中美关系的“开天辟地”开始，直到当代，涵盖了不同历史时期的不同历史人物和不同的政治团体及不同的社会阶层对美国的看法。把中国人的美国观放在变动的历史背景中去考察，而且言之有物，言之有据。如此这般地来分析或考察美国，应该说是在这一领域填补了一个空白。

玉圣同志自提出做这个题目开始，数易其稿，几度增删，到现在正式出版，前后已将近 10 年了，真是“十年磨一剑”。现在剑已出鞘，我们希望这本书的出版能引起一些共鸣和反对，让这一课题的研究能继续发展。

（摘自张静尔译《美国对中国的反应》“主编前言”，复旦大学出版社，1997 年。）

三、值得探索的“特殊关系”

我们想到翻译韩德（Michael H. Hunt）教授这本书并把它介绍给中国读者，是因为韩德作为一位美国学者在论述中美关系时，不但没有完全落入丹涅特和格里斯沃德的窠臼，而且在一定程度上还跳出了费正清的框框。这些美国前辈学者的著作常常是美国历史学家在论述东亚或中美关系时奉为经典的。韩德教授破成说，立己见，走出了一条自己的路子。中美之间的所谓“特殊关系”，其说由来已久。它是美国人引以为自豪，而又常常是某些中国人寄予幻想的。在很长一段时期中（甚至一直到现在），“特殊关系”的内容往往是美国对华政策“无私”、“善行”和“保护中国”的同义词。在这种“特殊关系”的覆盖下，美国的政治家和政策决策者，认为他们有理由对中国忿激、诅咒，说一些难听的话，甚至动武。据说这好像是家长对不成材子弟的一种愤恨。影响所及，美国学术界把中美关系塑造成“又恨又爱”（ambivalence）的模式。所有这些，根子都在对“特殊关系”的理解。韩德教授以大量的历史事实对这种“特殊关系”作了比较冷静、客观的分析。他认为过去人们如此这般地理解“特殊关系”是历史的误解。一方既不必以“恩

人”自居，另一方也不必对这种关系寄以不切实际的幻想。他很尖锐地把19世纪美国排外主义者虐待华工的活动，与义和团运动时中国人打击传教士的活动进行对比。应该说，当时在美华人受到美国排外主义的攻击、凌辱和虐杀，其令人震惊的程度并不低于美国传教士在中国的遭遇，有时且有过之而无不及。但是在美国，其结果是制定了彻底禁绝华人的移民律，而在中国却是丧权赔款的辛丑条约。这是什么样的一种“特殊关系”？作者把历史引向令人思索的更深层次。

韩德教授这本书的另一个特点是把意识形态（包括文化与价值观等）因素引进了美国的对外政策的分析，从而也引进了中美的“特殊关系”之中。美国人自建国起就认为他们的意识形态及民主制度是人类进步的楷模，而且认为以美国的模式来改造其他国家是美国人的职责。这种意念是如此强烈，甚至不惜以激烈的手段把美国模式强加给对手国。这样，美国的对华政策就成为“拯救”与“统治”融为一体的产物。韩德教授在本书结束时，意味深长地指出，美国不应把自己设想的一套，越出国界，强加于别的国家，应该承认美国这样做而想达到的效果是有限度的。这是一个很好的历史总结。一直到今天读起来仍令人有新鲜感。

韩德教授在论述中美关系时，着重分析了两国间文化的差异与相互撞击，这是很有特色的。但也使我想起，文化的差异固然在中美“特殊关系”中激起了波澜，但在美国的对华政策中，最终起决定作用的还是美国的国家利益。当美国的国家利益受到冲击时，意识形态的因素会退居次位。譬如，1949年，中国建立了社会主义的人民共和国，由于意识形态的差异，引起了美国的强烈憎恨，其原因是显而易见的。但令人不解的是，与美国在意识形态上没有根本差异的孙中山的革命事业，也受到美国的冷遇与歧视。这是为什么呢？美国不是宣扬自由与民主吗？意识形态的力量到哪里去了？依我看来，秘密在于孙中山的民族独立，特别是废除列强不平等条约的纲领，触犯了美国的国家利益。在旧中国，条约权利是美国对华政策的基石，是美国国家利益之所在。不管在意识形态领域孙中山与美国是多么接近，但是他的废除不平等条约的纲领损害了美国的国家利益，于是孙中山寄希望于美国支持的幻想破灭了。意识形态的因素显得苍白无力。美国宁愿“拯救”袁世凯而撇弃孙中山。

中美关系的历史是够复杂的。很多中外学者都尝试着对它进行说明与解释。韩德教授是一位有成就的历史学家。他的这本书和另外一本专著都

是获奖之著[①]。我们赞赏他在中美关系史研究中所拓展的新思路。我们虽然并不完全同意韩德所说的一切方面，但是他毕竟提出了一些可供思索的问题。当然，对他的论点你也许赞同或部分赞同；你也许反对或部分反对。但这并不重要，重要的是通过交流，才能看出一致和差异。有比较、有鉴别，再加上独立思考，才能使我们的学术繁荣起来。这就是马克思主义的辩证法。

（摘自项立岭、林勇军译《一种特殊关系的形成——1914 年前的美国与中国》（中译本）“主编前言”，复旦大学出版社，1993 年。）

四、历史是一面镜子

20 世纪 30 年代的美国白银政策对中国和东亚都产生了很深远的影响。但是这个政策原来是美国的国内政策。它是院外利益集团活动的产物。因此，简述一下美国政治结构运转的机制，透视这一政策是在什么特定的政治环境中产生的，也许很有必要。

美国的政治结构是基于相互制衡的理论。其实，行政（总统）与国会的关系是一对矛盾的统一体。一般论者往往强调矛盾的一面，借以说明制衡的机制如何导致民主的结果，但常常忽视它们在运转中的统一的一面。这一面大多是通过非民主的活动来实现的。

诚然，立法大权掌握在国会手里，总统提出或支持的法案，往往必须通过重重关卡，才能形成法律。有时法案虽然通过，却在很大程度上已被国会修改、补充了，甚至最后变得面目全非。因此，为了一个法案，总统与国会使用否决权与再否决权，往返厮杀一番，是常有的事（例如福特总统在任期内，就否决国会的 45 件法案，而国会又再否决了福特的 12 件否决案）。国会议员一方面加强自身参与立法的力量，大量为自己配备助理员（据 1983 年的统计，两院议员及各委员会雇用助理达 1.5 万余人）；同时，又以警惕的眼睛盯住总统，担心总统的权力过分膨胀。用美国学者斯勒辛格（A. Schlesinger, Jr.）的话说，就是怕总统变成了一个“帝王总统”（The Imperial Presidency），难以控制。但有些重大的事情，总统也可以利用政治技巧或

① 除这一本书以外，韩德教授另一本获奖著作是《意识形态与美国外交政策》（*Ideology and U. S. Foreign Policy*），耶鲁大学出版社，1987 年。

种种借口越过国会的控制。例如，美国宪法把宣战之权赋予国会，但总统仍可利用三军统帅的地位，借口国家安全的理由，从“侧门”绕过国会的控制。第二次世界大战以后的朝鲜战争、越南战争，以及最近的海湾战争，都是未经国会授权宣战而进行的大规模的战争。所以，国会能控制总统，总统也自有“反控制”之术。所谓制衡的机制并非如想像的那么严密。

在与国会打交道的过程中，总统总是不忘记利用他的政治资源、个人声望，采用笼络妥协的办法，对国会和国会议员达到“不战而胜”的目的。这些办法，包括：(1) 事先与国会领袖或个别持反对意见的议员会谈咨商。在咨商中与这些议员通过讨价还价，使双方的歧见达到一个折中点，从而取得他们的支持，为总统法案的通过铺平道路。至于这个“折中点”的寻得，自然包含了总统的许多让步、承诺或保证，使持反对意见的议员确知他的妥协是获得了足够的补偿的。(2) 搞“肉桶立法”(Pork Barrel Legislation)。它原是议员之间为了取悦于自己选区的选民，联合起来向联邦政府争取公共建设计划和各种经费补助的活动。这些活动经过一定程序成为法律，就使有关的议员能为各自的选区带回一点好处，也就是说每一个议员都有机会把手伸入肉桶，带一块肉回选区，为自己争取连任创造条件。总统有时也抓住机会赞助或支持一些“肉桶立法”，使一些议员从中受益。其回报自然是对总统的支持。(3) 优惠任命。总统一上任，总有几千名联邦官员及法官有待任命。每一位议员都希望能为朋友或地方上有影响的人士向总统力争联邦职位，以巩固自己在选区的地位。这也是总统笼络议员，讨价还价，使之就范的机会。布什就任总统后，立即与参议院共和党领袖杜尔会议，消释在总统竞选中的对抗情绪(杜尔曾一度与布什竞选共和党总统候选人提名)。稍后，布什又任命杜尔夫人为劳工部部长，名为借重长才，实则讨好拉拢，其意甚明。(4) 互利交换。议员为了使自己提出的法案得到行政支持，不致被总统否决，常对总统提出的法案作梗留难，迫使总统让步，以支持该议员的法案，作为让总统法案顺利通过的条件。卡特任内与中国签订了建交公报，终于使中美关系正常化。一些亲台议员不甘罢休。1979 年 2 月初，参议院外交委员会在丘池领导下，连续举行四天“台湾关系法案”听证会，迹象表明听证会进展的势头大有可能损及中美建交公报的原则。2 月 10 日卡特就邀请丘池到白宫午餐。的确，没有免费的午餐。当天下午，丘池对台湾的支持就降低了调门。总统手中握有很多王牌(例如许诺增加地方建设，制造就业机会，从而可使议员在他的选区获得更多的选票，等等)，足以使议员

难向总统说“不”，并对总统有所回报。(5) 通过两院协调会施加影响。国会在酝酿法案时，参、众两院是分别议定的。内容、词句都会有差别，但必须合并成一个法案送交总统签署。这个工作交由两院联席协调会议(Conference Committee)来处理。奇怪的是，这个协调会议的讨论情况在传统上都是对外保密的，有很大的神秘性。1970 年国会虽将协调会议由秘密会议改为公开会议，但开放的程度仍很有限。在协调会议中议定法案的最终稿时，两院委员固然要代表各自背后的利益，字斟句酌地谈判与协调，而行政也派代表列席，名为提供咨询，实际是极尽沟通能事，对法案施加影响。在法案的协调过程中，充满了协商、交易、妥协、威迫、利诱等政治手段。除了以上办法以外，舆论与利益集团(据调查统计，自 1970 年以来，美国已有 1.7 万个利益集团的组织)，自然也是总统与国会可以利用并迫使对方妥协的筹码。若法案涉及对外关系，还会掺入外国利益集团的因素，情况就更加复杂化了(据 1985 年的资料显示，约 102 个外国政府在美国雇有数目不等的游说人为他们各自的政府服务)。

总之，美国总统与国会之间，既有相互制衡的一面，又有反制衡的一面；既有矛盾的一面，又有统一的一面；既有民主的一面，又有非民主的一面。但不论是哪一面，都值得我们深入了解。只有这样，在同美国打交道时，才能心中有数，不致进退失据。

我们之所以要简述美国政治结构运作的情况，就是为了向读者推荐现在呈现在您面前的这本书——《院外集团与美国东亚政策——30 年代美国的白银集团的活动》。这是一本未发表过的美国伊利诺大学的博士论文。罗素博士在这本论文中，环绕 1933—1936 年美国的白银政策，把白银集团对国会的操纵，以及国会与罗斯福总统之间既矛盾又统一的错综复杂的关系论述得淋漓尽致。当时，白银集团以白银产区参议员毕德门为首(毕又是具有很大威力的国会外交委员会的主席)，其人数虽少，能量很大。毕德门纠集了一伙直接或间接与白银利益有关人士(甚至包括教堂的牧师)形成了强大的院外利益集团。这个院外集团利用当时罗斯福总统想通过一系列“新政”法案把美国从经济危机中挣脱出来的急切心情，迫使罗斯福在白银立法问题上一再让步。结果引起世界银价上涨，中国白银外流(其中很大一部分属于日本走私出口)，经济濒临崩溃。罗斯福明知道白银集团所持的理由都是荒诞不经的谬论，但是为了“互利交换”，使得他的“新政”法案能在国会中顺利通过，只得节节让步，实行妥协。就在这个时候，东亚形势十分险