

复旦大学美国研究中心

中
美
关
系
研
究
丛
书

汪熙
主 编

·6·



美国国会与 美国外交 决策

汪熙 编

Role of the U.S.
Congress in the
American Foreign
Policy Process

复旦大学出版社

复旦大学美国研究中心

中美关系研究丛书

丛书主编：汪熙



美国国会与美国外交决策

汪 熙 编

复旦大学出版社

中美关系研究丛书第6辑
美国国会与美国外交决策
汪 熙 编
复旦大学出版社出版

(上海国权路 579 号)

新华书店上海发行所发行 复旦大学印刷厂印刷

开本 850×1168 1/32 印张 2.625 字数: 66, 000

1990 年 3 月第 1 版

1990 年 3 月第 1 次印刷

印数 1—2, 000

ISBN7-309-00447-7/D·23

定价: 2.20 元

丛书主编前言

美国的白宫与国会山在华盛顿特区的宾夕法尼亚大街的两端遥遥相对,大约有一哩半的路程。步行的话,半小时就到了。但是在政治事务上,两者的距离远远超过了一哩半。有一位英国学者说:“这一哩半是一个遥远的路程”。^①这话确有道理。从历史上看,美国的国家奠基人从来也没有打算让总统与国会之间有一个容易相处的关系。而这些美国人的先辈也确实做到了这一点。总统与国会的关系一直都是研究美国政治学的一个新鲜课题,历久不衰。在宪法允许的范围内,它们二者的权力关系,常常因时、因人互为消长,不断变化,这已是公认的事实。二战以后的趋势是,竞选国会议员或在职议员谋求连任,越来越依靠地区选民;自1974年以后,国会议员的依靠力量又增加了以各个利益集团为后盾的三千多个政治行动委员会(Political Action Committee,简称PAO)。1984年,在美国国会议员选举中,三千多个代表不同利益集团的政治行动委员会花了1.05亿美元把它们所拥戴的议员送进了国会(其中,花在参议院的有2903万美元,花在众议院的有7506万美元)^②今天,竞选国会议员或在职议员谋求连任,依靠总统所起的作用,同过去相比,相对的减少了。但议员在国会中的投

① 安东尼·金(Anthony King)编,《一条街的两端:在八十年代,总统,行政部门与国会》(Both Ends of the Avenue, The Presidency, the Executive Branch, and Congress in the 1980s),美国企业研究所,华盛顿特区,1983年版,第246页。

② 1985年5月“联邦选举委员会(Federal Election Commission)公布材料。

票,对总统来讲,则是一如既往,是必不可少的。没有国会议员必要票数的支持,总统什么雄图宏愿也实现不了。当然,总统也可依靠“国会关系办公室”(Office of Congressional Relations)来疏通和缓解同国会的紧张关系。但近年来,特别是水门事件以后,国会趋向于越来越加强对总统权力的监督与控制,贸易与外交是国会关注的焦点,因而也常常是国会与总统争执的热点。总的来讲,无论是按美国宪法的规定,或是近年来发展的趋势,国会对美国政府的决策影响是不可忽视的。

说到国会的影响,无可回避地要涉及到院外活动的问题。美国是三权分离,多元权力中心的国家。因此,环绕这些权力中心,历来就形成了各式各样的“利益集团”(包括经济利益,少数民族利益、工会利益,跨国公司利益和不同意见的主张,如枪枝是否应管制,堕胎是否合法,等等),都想通过各种渠道来影响立法的制订、行政的决策和司法的裁定。这种活动,一般称为“院外活动”或院外游说活动。国会的成员(参议员和众议员)数量多,而且掌握立法大权,因此常常是各种利益集团宣传与影响的重点对象。不同的利益集团通过各种院外活动,为了影响它们的“目标”对象,除直接的接触外,还须借助于不同形式的大众传播工具,甚至掀起有威慑力量的宣传来“说服”立法和行政部门以期达到它们预期的目的。院外活动的工作目的虽是特定的(为了达到某一特定的目的),但一旦运用了大众传播工具,就会形成一种“舆论”或“民意”,换言之,就可以形成一股社会力量影响美国的对内和对外决策。院外集团活动是美国的特殊政治结构的特殊产物。有人曾经说:“如不知院外活动集团的活动方式,谁也不能断言自己了解华盛顿”。这并非夸张之词。院外集团的游说活动在华盛顿以各种面貌出现,最常见的是“公共关系公司”,其余如律师事务所、咨询公司、基金会等不一而足。有的则干脆以老板的名字挂牌,如前国务卿基辛格主持的咨询公司的名称是 Kissinger and Associates 便

是一例。据统计，在华盛顿登记有案的“说客”公司就有7,500余家；若包括登记有案的“外国代理人”(Foreign Agents, 代表外国政府或外国公司的利益)则还要加上600余家。这些机构，美国政治学家统统归之为“民间力量”(Private Power)。这些“民间力量”同国内外的利益集团有千丝万缕的关系，在宪法和法律许可的范围内代它们进行游说，是影响美国国会和行政决策的又一支不可忽视的力量。

坦率地讲，由于长期对外封闭和对美国政治结构的不熟悉，我们对美国国会与总统之间的微妙关系以及院外活动的作用，等等，是比较隔膜的。在这一方面的工作，我们还有很多潜力没有发挥；在中美关系中有许多原来可以消泯于未发之机的事情，后来竟成了两国关系中的“钉子”。我们对这一方面的了解和所做的工作同有些国家和地区相比，落后了一大截。

正像美国不应该也不可能改变中国的政治体制与运行的机制一样，我们也不应该和不可能改变美国的政治体制与运行的机制。这就有一个相互了解的问题。美中关系全国委员会在过去将近20年中对促进中美友好和相互了解做了很多有益的工作。1988年春季，他们出于增进理解的愿望同中国人民外交学会合作，组织了五位专家在北京、上海、广州和中国的专家学者举行了一系列的座谈会和讨论会。这对于进一步促进我们对美国的认识与理解(特别是对国会的决策作用和院外集团活动等等的理解)是有益的。我们乐于接受美中关系全国委员会的委托，将他们此行的成果在中国刊印出版，以供对此有兴趣的读者参考、研究和分析。

不言而喻，本书的各篇论文与发言所表达的是作者与发言者的见解，并不代表美中关系全国委员会、复旦大学美国研究中心，复旦大学出版社和编者的观点。

我们感谢美中关系全国委员会会长兰普顿博士和副会长白莉

娟小姐对出版本书的合作，并期望今后有更多的有往有来的民间学术交流活活动。

汪 熙

1989年10月2日

于复旦校园

序 言

本书向读者介绍中国和世界上其他一些国家许多人感兴趣的问题，即：美国国会在制订美国对外政策中的作用。这个问题之所以令人感兴趣，是因为美国国会同行政部门是平行的，它在制订政策方面是起作用的，而且有时候还能独自行动。从历史上说，在制订贸易政策时，国会起尤其重要的作用。而美国的贸易政策，正是中国特别关心的。

1988年春，美中关系全国委员会同中国人民外交学会合作，在北京、上海和广州召开了一系列座谈会。出席这些座谈会的有5位熟谙美国国会事务的美国专家和中国各个主管与美国交往的组织及学术团体的许多知名人士。美国新闻署向这些座谈会提供了支持，我们谨致谢意。

参加座谈会的美方人士有首都华盛顿“院外活动学会”两会长之一、“共同目的组织”前主任戴维·科恩；威斯康星大学政治学教授、曾任众议员斯蒂芬·索拉兹助理的爱德华·弗里德曼博士；对外关系委员会副主席阿尔顿·富莱；《纽约时报》驻白宫记者、前《纽约时报》驻国会的记者史蒂文·罗伯茨；华盛顿的律师、前参议院财政委员会法律顾问伦纳德·桑托斯。

座谈会详细讨论了美国国会在制订贸易立法、对华政策和战略政策方面的作用，以及就游说国会和新闻媒介在国会政治中的作用等重要问题作了介绍。美国专家宣读的5篇论文构成本书的基础；但各地的座谈会也是富有成果的，由于篇幅的限制，本书只收入上海座谈会上的问答摘录。

感谢复旦大学汪熙教授和复旦大学出版社使这些论文得与更多的中国读者见面。但是，每篇论文所表达的只是作者本人的见解，不代表美中关系全国委员会和参与出版发行本书的其他人的观点。

在结束这篇“前言”之前，我谨提一下这些论文和讨论会上形成的三个重要主题：

一、1972年尼克松总统首先访华（并同周恩来总理签署“上海公报”）和卡特总统1978年末与中华人民共和国“实现正常化”关系时，这些由总统采取的果断行动所反映的美国对外政策程序，仅仅是部分准确的。历届总统经常发现自己的行动职权受到国会的约束。因此，具有讽刺意味的是，中国和美国70年代改善关系的方式，使人们觉得总统单方面采取对外政策行动的职权比通常情况下的职权大。

此外，随着70年代末和80年代中美关系的发展，经济、文化和技术的联系日益增多，在这些领域，国会的作用一向是很大的。因此，中美关系已经从行政部门能够比较容易控制的领域（如战略事务），转入行政部门很难保持其控制的领域（如贸易和人权）。总的说来，在整个70年代和80年代，为了吸取美国在越南战争和水门事件中的经验教训，国会一直谋求在对外政策方面发挥更大的作用。

二、这就给我们带来这些论文和讨论会中的第二个主题，即：中国应该更多地从分析和从外交的角度注意美国国会。单是从美国国务院了解对华政策和观点是不够的。实际情况是，国会里有435名众议员和100名参议员，每个人都有资格提出对外政策倡议。中国如果不充分注意国会里的对外政策行动，就会陷于被动和毫无准备状态。

三、国会里的政治是无休止的一个接一个争执，解决每一个争执都需要建立联合。在一个问题上的争执双方（如出售核成套

设备),可能在另一个问题上(如以补贴价格出售谷物)彼此联合。因此,国会议员不会让某一项争执中(有时是暂时)的失败,妨碍在其他问题上同别人合作,这一点对他们是极其重要的。与国会打交道的人,必须充分了解每个议员的兴趣和动机是多种多样的。

最后,我们美中关系全国委员会全体同仁希望,今后将不断举行像在中国举行的国会常识座谈会那种互利、开放和切合实际的交流。

美中关系全国委员会会长
戴维·兰普顿(DAVID M. LAMPTON)

1989年7月

于纽约

本书提要

美国宪法保证其公民有权向政府请愿，申诉他们的冤愤，以此影响美国政府的行动。每个人都有权单独向政府请愿，但事实证明，如果联合成团体——即“特殊利益”或“游说”集团——进行这类活动，效果会更好些。戴维·科恩在《游说国会》一文中勾勒并分析了这些特殊利益（游说）团体在国会制定法律和决策过程中的重要作用。科恩先生论述道，如果游说团体想要使某项法律得以通过，或者使某项政策得到贯彻执行，就必须对政府的各个层面施加影响。随着美国选民文化程度的提高和物质生活的改善，游说团体的政治的作用越来越大了，同时它们之间的竞争也越来越激烈了。科恩在他的文章中讨论了四种最常见的游说策略：对问题作深入的研究并以清楚有力的方式提出；对要影响的人物直接游说；对基层群众游说；向竞选活动捐献以影响某人物的观点和立场。最后，文章根据游说活动对国会决策所产生的广泛后果，回顾了游说活动的发展进程。游说活动使国会成为一个行动缓慢和无法预料的机构。它很少作出永久性的决议，其政策常常是前后不一，而它在国会内及政府分支机构中却造成了经常的冲突。

史蒂文·罗伯茨在《国会、政治生活和传播媒介》一文中描述了在美国传播媒介的作用发生变化的同时，地方和全国的政治形态也发生着变化。他还考察了这些变化的相互作用。过去，美国的政党界线是十分明显的（无论是选民还是政客之间都是如此），但是现在美国的选民和政治家很少受党派的约束。在这种情况下，选民求助于新闻机构，以加深对政府及其领导人的行动的理

解。传播媒介也觉得它们有责任解释领导人的行为和动机，以此教育公众，同时促使领导人保持诚实。罗伯茨相信立法者主要通过新闻同公众接触。这样，便增加了传播媒介的作用。所以，在通常的政府三个部门之间的“制约与平衡”之外，又增加了一个更加有力的传播媒介的监督和(经常性的)批评。这对政治行动的约束进一步加强了。然而，新闻力量常常被估计得太高。尽管它时常被称作政府的“第四个部门”，但它不能像国会那样制定法律，或像总统那样否决议案，也不能像最高法院那样解释法律。所以，新闻的力量是间接的，而不是直接的。罗伯茨相信，美国政府能以多种声音说话，而未经检查的新闻对那些声音的质询或向公众作出说明，是对政府和个人滥用权力的制约。

阿尔顿·富莱在《受到误解的国会和美国外交政策》一文中抨击美国国会对美国外交政策只起破坏作用的观点。相反，他描述了国会具有保持对外关系的连续性，和对它作出有深远影响变化的能力，以及反映立法机关对选民的关心等方面，起着有益的作用。文章引述了从肯尼迪时代到今天为止，国会在制定核武器政策中的作用来证实上述论点，并解释了为什么国会常常比缺乏责任心的行政部门更有能力提出明智稳妥的政策。文章还列举了国会如何将公众关切的事情公诸于世，质询那些含糊可疑，或者开支浩大的技术项目，以及限制总统在解释条约上的权力等等诸如此类的例子。富莱还指出，虽然每个议员的总目标同总统及其幕僚的总目标或许是一致的，但国会议员往往能根据不同的经验和了解到的不同情况发表意见。国会和总统之间激烈的相互交叉作用并不意味着国会并不关心美国外交政策的实力，相反，它只是对总统的主动行动提供一种平衡和约束力。

伦纳德·桑托斯在《国会与美国贸易政策的制订》一文中描述了作为自由主义的美国贸易政策为了适应特定的和组织良好的政治选民的需要，不断地进行着调整 and 变化。虽然美国宪法的第一

条规定只有国会有权“控制与外国的通商”，但自本世纪30年代起，国会已允许对外贸易政策演变成总统有权谈判贸易关系以及国会在法律规定的特殊情形和范围之内，有权实施制裁的制度。直到80年代，总统和国会在外贸政策上的协调相对来说还是比较稳定的。然而，80年代美国贸易赤字的增长迫使总统限制美国对自由贸易的承诺。国会始终担心外贸政策会退居于外交政策和国家安全利益之后的次要地位上，因此设立了美国贸易代表办公室和制定了美国对新兴工业国家进取性的外贸政策。桑托斯描述了美国的不同工业集团之间在纺织品和服装、印刷、非橡胶制鞋业和电讯等四大市场上的政治竞争。在上述领域中，国会的作用是在维护消费者利益的同时，既要保护那些境况不好的工业部门，又要保护那些害怕外国对其贸易保护主义进行报复的部门。这种利益的冲突所产生的外贸政策不可能是沿着直线发展的，也不会是完全连贯的。

爱德华·弗里德曼在《美国国会在中美关系上所起的作用》一文中考查了从50年代反对共产主义，到60年代中期起至1979年恢复邦交时期和直至今日的关系正常化时期，国会在中美关系中所发挥的作用。在观点分歧的问题上，国会很少超前于公众的舆论。在这三个阶段中，国会的行动总是受着公众不断变化的政治态度的影响。弗里德曼指出行政和国会在对华政策上并非总是一致的，即使在国会内部，对华政策也不是一致的。最近，国会集中注意的问题是中国的人工流产、民主、人权和核扩散等政策问题。这是因为议员们相信关系正常化意味着美国对待中国应与其他任何“友好”国家一视同仁，该赞赏时赞赏，该批评时批评。国会相信，它对众多的中国国内问题是关注的，否则行政部门为了达到更广泛的外交政策目标，会忽视这些问题。当今的时代是为各种势力的复杂混合所确定的。虽然这些势力呈现出相互冲突的态势，但它们都是为了促进共同的安全、经济互利与和平。

Abstract

The American Constitution guarantees its citizens the right to petition the government to redress grievances and to try to influence government actions. An individual can do so on his own, but it has proven more effective to form groups--known as "special interest" or "lobby" groups--to carry out such activities. "Lobbying The Congress" by David Cohen outlines and analyzes the important role that these special interest (lobby) groups play in Congressional law-making and policy decisions. Mr. Cohen describes the many levels of government that lobby groups must influence as they attempt to get a law passed or a policy implemented. As the American electorate has become more educated and affluent, lobby groups have become more vital as a political force, and more competitive with each other. Four of the most common lobbying strategies are discussed, in depth research on, and articulate presentation of, the issues; direct lobbying of the person to be influenced; grassroots lobbying on the part of the masses; and campaign contributions to influence positions. Finally, the evolution of lobbying is viewed in terms of its broader consequences on congressional policymaking. The result is a slow and unpredictable system that offers few permanent resolutions, sometimes inconsistent policies, and constant conflict within the Congressional houses and between the different bran-

ches of government.

In "Congress, Politics, and the Media," Steven V. Roberts describes the concurrent changing role of the media and the changing shape of local and national politics in America; he also examines the interactive effects such changes have had on each other. In the past, identification with political parties in America (both on the part of the voter as well as politicians) was very strong; today the American electorate and American politicians are much more independent. In such a situation, the voters turn to the press to help them understand the actions of the government and its leaders. And the media feels its duty is to explain the leaders' actions and motivations, both to help educate the public, as well as to keep the leaders honest. Roberts believes that lawmakers communicate with the public primarily through the press. This has helped increase the power of the media so that in addition to the usual "checks and balances" that the three branches of government place on each other, increased scrutiny and (often) criticism by a more powerful media has placed further limitations on political actions. Nevertheless, the power of the press is sometimes over-rated. Even though it is sometimes called the "fourth branch" of government, it cannot make laws like Congress, veto laws like the President, or interpret laws like the Supreme Court. Thus, the power of the press is indirect rather than direct. Roberts believes that the fact that the U. S. government can speak with many voices, and that those can be challenged by or illuminated for the public by an uncensored press, is a check against government or individual abuse of power.

In "The Misunderstood Congress and American Foreign Policy," Alton Frye attacks the view of the U. S. Congress as solely playing a disruptive role in American foreign policy. Instead, he describes the beneficial role Congress plays in providing the capacity for both continuity and far-reaching change in foreign relations, as well as reflecting the legitimate concerns of its constituencies. The paper uses Congressional actions in U. S. nuclear arms policies from the Kennedy era to the present to illustrate these points, and to explain why Congress often has the ability to develop a sounder policy than a less accountable Executive Branch. Examples are given of how Congress has brought popular concerns into the open, has questioned dubious and/or expensive technology, and has restricted presidential discretion in the interpretation of treaties. Frye also makes the point that although the overall goals of individual Congressmen may be the same as those of the President and his staff, Congressmen often voice opinions that are based on more varied experience and knowledge. The heated interactions between the two branches does not mean that Congress is less concerned with American strength in foreign policy. Instead, it provides balance and restraint to Presidential initiatives.

In "Congress and the Making of U. S. Trade Policy," Leonard E. Santos describes U. S. trade policy as a liberal one, tempered by the need to respond to the demands of particularized and well-organized political constituencies. Although Article I of the U. S. Constitution grants Congress the sole power "to regulate Commerce with foreign nations," since the 1930s, Congress

has allowed trade policy to develop into a system where the President has the discretion to negotiate trade relationships and impose sanctions within the boundaries of specific circumstances and standards that Congress has defined by law. Until the 1980s the balance between Congress and the President on trade policy had been relatively stable. However, increases in the U. S. trade deficit during the 1980s have put pressure on the President to limit the United States' commitment to free trade. Congress has always been concerned that trade policy not be relegated to secondary status behind foreign policy and national security interests, thus the creation of the Office of the U. S. Trade Representative and America's aggressive trade policies toward newly industrialized countries. Santos describes the political competition between different U. S. industrial groups in the four markets of textiles and apparel, printing, non-rubber footwear, and telecommunications. In all of these areas the role of Congress has been to protect faltering industries as well as other industries which fear foreign retaliation to protectionism, while guarding consumer interests. Such conflicting interests have created a trade policy which cannot move in a straight line nor be entirely consistent.

"The U. S. Congress in the Sino-American Relationship" by Edward Friedman examines the role of Congress in Sino-American relations from the 1950s period of anti-Communism, through the period of rapprochement during the mid-1960s to 1979, to the present period of normalization. Congress is seldom ahead of public opinion on divisive issues, and in all three periods the actions of Congress have been influenced by the changing popular poli-