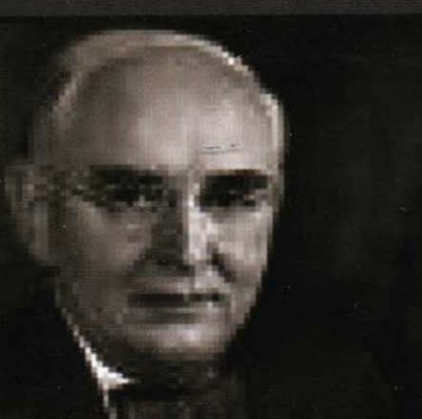


国 | 际 | 问 | 题 | 学 | 术 | 文 | 库

TAI QIAN MU HOU

台前幕后

——参议院外交关系委员会主席与美国外交
李期铨 ◎ 著



 世界知识出版社



国 | 家 | 问 | 题 | 学 | 术 | 文 | 库

TAI QIAN MU HOU

台前幕后

——参议院外交关系委员会主席与美国外交

李期铎



世界知识出版社

图书在版编目(CIP)数据

台前幕后——参议院外交关系委员会主席与美国外交/李期铿著. —
北京:世界知识出版社,2008.1
(国际问题学术文库)
ISBN 978-7-5012-3281-9

I. 台… II. 李… III. 外交史—美国 IV. D871.29

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 204488 号

书 名 台前幕后——参议院外交关系委员会主席与美国外交
Tai qian Mu hou——Canyiyuan Waijiao Guanxi
Weiyuanhui Zhuxi yu Meiguo Waijiao

作 者 李期铿

责任编辑 柏 英

责任出版 林 琦

出版发行 世界知识出版社

通讯地址 北京市东城区干面胡同 51 号(100010)

投稿信箱 guojiwenti@yahoo.com.cn

照排印刷 北京景山教育印刷厂

经 销 新华书店

开本印张 880×1230 毫米 1/32 10 1/2 印张 2 插页

字 数 300 千

版次印次 2008 年 1 月第一版 2008 年 1 月第一次印刷

标准书号 ISBN 978-7-5012-3281-9

定 价 30.00 元

版权所有 翻印必究

丛书出版说明

在浩如烟海的学术专著中,国际问题研究类是涉及面广的一类。它以国际政治、国际关系、国际经济文化等为主要研究对象,分支众多。

世界知识出版社自成立之初,就致力于国际问题读物的出版。经过70多年发展历程,不仅以出版世界知识普及读物见长,而且成长为出版国际问题学术专著的一支生力军。尤其在改革开放新时期,本社不仅出版了许多老一辈知名专家学者的代表作,也出版了大批中青年新秀的成名作、处女作。内容涉及国际战略与安全研究、中外关系研究、俄罗斯研究、日本研究、美国研究、拉美研究等领域。

为了进一步繁荣这类图书的出版,本社决定编辑出版“国际问题学术文库”。本丛书旨在推动国际问题的基础理论研究和应用对策研究,追踪国际形势的热点和难点问题,深入研究国别与地区问题,探索变化规律,提出对策建议,等等。相信这对我国的外交政策研究、外事业务开展也有重要参考价值。

本丛书的编辑出版,还旨在进一步团结国际问题研究的作者队伍,为莘莘学子学位论文的出版搭建平台,通过有计划、有步骤地对重大国际问题进行研究来推动这一领域的教学工作,促进国内外学术交流,等等。欢迎广大作者不吝赐稿。我们将在编辑出版工作中倾注全部的热情。

世界知识出版社
国际问题研究与学术著作编辑室

序 言 1

李期铨先生的著作《台前幕后——参议院外交关系委员会主席与美国外交》经过多年的撰著与修改,终于问世了。作为他的博士导师,祝贺之余,忍不住提笔写几句感言。

中国学者对美国国会的研究,特别是美国国会在美国外交决策中的作用的研究,起步较晚,但进步不小。起带头和推动作用的是以上海复旦大学美国研究中心孙哲教授为首的团队。他们多年来出版了一系列著述,推动了中国学术界在这方面的研究,填补了空白。近年来,一批博士论文也以国会研究作为重点,有些作出了有价值的贡献。中国学者的研究多侧重于宏观研究,着力在美国国会在对华关系中的作用。事实上,美国国会构成复杂,涉及对外政策的参、众两院委员会有七八个,各自作用不同。委员会作用的大小又与事件的性质以及委员会主席个人对世界的看法、对美国外交的定位、个人的组织才能以及人格魅力等有关。因此,要深入研究,就要细化、就要静下心来掌握大量第一手资料并加以提炼。正是本着这样一种考虑,李期铨先生以参议院外交关系委员会主席为切入点,探讨不同的主席在不同的阶段所起的不同作用。以这为切入点,进一步探讨上下、左右、内外的关系,即国内与国际环境的关系,外交关系委员会与整个参议院的关系、外交关系委员会主席与总统和国务卿等的关系、外交关系委员会主席与委员会其他成员的关系,以及外交关系委员会主席本人的特点与所发挥的作用的关系等。大量的第一手资料以及复杂的关系对作者的统筹能力提出重大的挑战。李期铨先生较好地应对了这种挑战,使复杂的环境与关系清晰地呈现在读者面前,使我们又多了一本资料翔实、可读性强、又有一定学术深度的关于美国国会的著作。这是李先生学术功底与运筹帷幄能力的成果。



关于美国国会的专题研究这仅仅是一个开始,研究的空间很大,任重而道远。祝愿李期铨先生再接再厉,继续深入研究,把更多、更好的成果贡献给社会和读者。

梅仁毅

2007年8月9日

序 言 2

平日闲暇喜欢读些小说的朋友会发现,真正能引人入胜、让人手不释卷的好作品必有三个关键的要素:传奇或有个性的人物,跌宕或离奇的情节,美妙或真实的环境。能否入木三分地刻画出有血有肉、性格丰满的人物,是好小说、好电影或其他好的艺术作品成功的关键。我们读莎翁作品,难忘他笔下对“生还是死”迷惘彷徨却执著考问的哈姆莱特;读托尔斯泰的经典,看到安娜·卡列尼娜追求爱情却不得不面对卡列宁的虚伪和渥伦斯基的自私的不幸;读中国的三大经典,一个个栩栩如生、耳熟能详的人物便跃然眼前;甚至读当代的余华,都为他塑造的“活着”的“兄弟”们所经历的种种命运坎坷扼腕长叹。

在现实政治和对政治的研究中,一个学者最难达到的治学境界便是从具体的人、人性和人文的角度来解读政治人物和他们的政治行为。其难有三:

一是难以掌握全部事实,特别是政治事件或决策背后的真相。政治虽是众人之事,但做出重大问题决策的往往是少数“权力精英”,在外交领域也基本如此。这就是为什么到目前为止,世界上绝大多数国家还有各种各样的保密制度,还存在密不示人的“黑箱运作”事实。政治人物到底是怎么决策的,统治集团内部的争论如何,一般民众不得而知。历史既被尘封,以学者书生之力管中窥豹来探究,何其难也。在很多情况下,学者们只能扮演一种政治考古的情报分析员的角色,根据蛛丝马迹,模拟决策过程,试着解读政治上的“达·芬奇密码”。

二是即便有能力解读和判断政治人物的言行举止和决策行为轨迹,一般学者也都难以再现和还原政治人物的真正心理活动,因此也就无法真正了解决策者的行为动机。人的心理之复杂,许多时候恐怕连当事人有时候都会产生说不清、道不明的自我错觉。我们每个



人虽没有孙悟空七十二变的本事,但也多少会有心底潜在的不同的“自我”。真正的政治大家更是随时可以变换政治脸孔的高手,要想看清他们的真容,认清他们的“真我”,难上加难也。

三是我们大可以根据不同的理论和学说来“大胆假设”和“小心求证”政治和人物的言行,但要将其与复杂的历史背景和政治环境相联系,然后建造或解构一门政治研究的科学“金字塔”,没有一流的理论功夫和一流的治史本领,只能感叹治学如履蜀道,“难于上青天”了。

陆游《夜吟》诗曰:“六十余年妄学诗,功夫深处独心知;夜来一笑寒灯下,始是金丹换骨时。”说的恐怕就是这个境界。

时下中国的美国学研究要达到“金丹换骨”之境界,我辈学者同人必须狠下工夫,针对左右美国的关键人物、影响美国国家发展的不同“情节”以及美国面临的内外环境做更透彻的分析。从这个角度上说,期铨的《台前幕后——参议院外交关系委员会主席与美国外交》,可谓是一部立意新颖、独有创意的学术著作。承蒙期铨信任,在他完成博士论文后便有幸拜读了他这部著作的英文原稿,印象深刻,感觉虽是期铨攻读博士期间的“学诗”之作,却让人看到了作者一招一式都很扎实的“学术功夫”。

不少人认为,在现代外交实践中,美国总统几乎天经地义地扮演了光彩照人的第一男主角。他是美国政府“向世界体现民主”的外交发言人,主导着美国对外关系的大政方针。相比之下,国会倒更像一个反映着不同地理区域、不同社会团体、不同背景选民和不同利益集团要求的“国内多元化民主价值”的政治平台。美国人自己也说,总统能够及时掌握各方面的信息,在危机关头采取一些秘密行动,保护美国国家利益;国会则因为人多嘴杂,因此在功能上更多地反映普通百姓参与政治的情感以及美国的根本价值观念。这样的说法虽不全面精准,但大体上是客观的。问题的关键是,总统虽然权力巨大,但国会的外交事务上也不是无所作为。以期铨研究的国会参议院为例,其外交关系委员会成立于1816年,是参议院首批成立的常设委员会之一,在参议院享有重要地位和崇高声望。多年来,该委员会吸引了参议院中所谓“最好的和最聪明的”参议员。委员会主席权力之



大,不仅可以对总统提名的外交人选“挑三拣四”,而且还有代表美国对外宣战的权力;参议院不仅是批准美国准备签订的国际条约的最高国家权力机构,它还和众议院一起,掌握着美国政府的“钱袋子”,决定着美国国家预算中的外交拨款、外援数目及防务开支等重大事宜。

当然,20世纪70年代之后,有三个相互矛盾的现象改变了美国国会与美国外交决策之间的关系,参议院外交关系委员会及其主席的角色也随之受到了影响。

第一个现象就是国会转型对委员会权力分化的影响。自尼克松总统“水门事件”之后,美国国会相对于行政当局来说确实权力有所复兴,但是其内部权力也在相应分化。这样的结果,便是参议院外委会不再“一花独放”,而是伴随着现代外交形式的多样化不断改变自己的功能定位。外交议题不断扩大,传统意义上的神秘外交、个人外交便逐步让位于经济外交和公共外交,因此,其他一些委员会也随之参与到涉及全球治理问题中的反恐、环保、移民等多种问题的决策。外委会本身的角色淡化,使得其主席的角色也发生了不尴不尬的转变。

第二个现象就是国会内部虽然依旧讲究资历深浅,但是随着现代媒体的渗透和网络的传播,一些以前不受瞩目的议员在单一问题上可以凭借全力“造势”而大出风头,迅速增加自己的影响力。这种情况,也使得绝大多数委员会主席不敢再像过去一些前任那样,必须收敛自己的武断和专横。纽约州参议员舒默的“崛起”,便是一个很好的例子。他通过不断对中国挥舞大棒,已经成功地变成一个说话有更多人听、投票有更多人关注的指标性议员。

第三个现象就是相对于美国总统在小布什任内在外交政策方面越来越激进的“革命化”的倾向,国会在外交领域的决策也受到“私有化”的影响。也就是说,利益集团的游说影响着美国和其他国家的关系;国会幕后的复杂的国内背景,决定了美国对外政策的走向。

从上述情况来看,期铿之作的创新之处是他从国会单个特定成员的角度分析了国会对美国外交的影响,而且跨越了19—21世纪初100多年的时间,既有现实分析,更有历史元素。期铿挑选了六位著名的

参议员,从其担任参议院外交关系委员会主席决策行为的考察中,对他们在对外交政策施加的不同影响做了综合的比较。这六位参议员是:19世纪末大力推动美国吞并夏威夷、发动美西战争并主导战后谈判的戴维斯;第一次世界大战之后在美国是否加入国际联盟条约问题上击败威尔逊总统的洛奇;20世纪30年代美国孤立主义与国际主义斗争中的协调大师皮特曼;第二次世界大战之后协助美国成功实施遏制战略的范登堡;20世纪60年代具有传奇色彩的反越战领袖富布赖特;美国极端保守主义的代表人物赫尔姆斯。

在章节安排上,期铨从介绍这些参议院外交关系委员会主席的外交生涯、外交观点、个人素质等情况入手,对他们在具体事件中的作用做了深入细致的剖析。期铨不仅通过研究参议院外委会主席与行政部门,尤其是与总统的关系、基本政治观点和领导能力等方面交代了这些特定议员影响外交政策的“来龙”,而且也从外委会主席影响外交政策的各种手段(如批准或拒绝国际条约、审议外交人员提名、举行听证会、发表演讲等)来归纳总结了外委会主席发挥七种影响的“去脉”。当然,期铨还特别说明了参议院外委会主席与总统关系的几种模式,把对国会议员的研究拓展到了从一个崭新的视角来解读美国“府会”关系的新高度。我很高兴地看到学术同人在国会研究上有了一个新的突破。

初识期铨,缘于“道同”。当时我刚回国,他也正在北京外国语大学跟随梅仁毅教授攻读博士学位。他主动致信给我,表达了对美国国会问题的兴趣,于是一来二去,我们便成为朋友。2004年,期铨获得了博士学位。随后,2006年8月至2007年6月期间作为富布赖特学者在美国大学讲学、从事新的研究。

见期铨之人,与期铨通信,感到他的求学、治学是认真的。别的不说,他在美国期间也很辛苦地工作。为了修改这部著作还认真考察了自己的研究对象的所在州,发掘了不少“幕后”的故事。例如,作为富布赖特项目的受益者,他对研究富布赖特本人自然充满热情,借对富布赖特本人生平的追踪,阅读了大量的历史文献和外交档案。他与北卡罗来纳不少普通百姓谈论过赫尔姆斯,发现有相当多的人(大多是虔诚的基督徒)虽不了解赫氏的反华立场,却都认为赫氏是

自己家乡生产出的“一个真正的政治家”；当然，知识分子中对赫氏行为反感的人也不在少数。在美国期间，他还特意参观访问了戴维斯的家乡明尼苏达、洛奇的家乡马塞诸塞、皮特曼的家乡内华达、范登堡的家乡密歇根。这种实地考察，使他获得了直观的感受，也对自己研究的六位参议院外交关系委员会主席产生了某种特殊的感受。

如果说在今后有什么期望的话，我也想诚挚地借此机会提出以下几个观点来和期铿及国内学界同人共勉。

一是我觉得以后我们要更加努力加强对美国政治人物的心理分析。期铿在这部著作中使用得较多的方法可以说是“白描”手法。“白描”虽然可以“传神”，但要“入骨”却是很难。如果我们今后要更多地从立体感的角度出发来深入研究议员及行为的动机，我们就需要选择更多的议员来研究他们的八面玲珑、百变性格和多彩人生。例如，我在美期间，前共和党主席给我讲了许多他与退休后的富布赖特一起工作的趣事。如果有人能够多做一些这方面的采访，恐怕对我们全面了解美国政治人物的思想和生活会有更大的帮助。又如，在我自己对国会外交的研究过程中，我发现不少参议院外委会主席很有个性。以鲁加为例，他曾在20世纪80年代因劝阻菲律宾总统马科斯离国而扬名四海，最近几年又为推进相对温和的《与朝鲜关系法》（暂名）而不断努力。在中国问题上，他也大体能够保持友好态度，除了对中国改革持正面看法之外，还呼吁并采取实际行动来反对另外一些议员对中国贸易问题的不利提案。但同样是他，一直较为坚决地反对欧盟解除对华武器禁运，为了这个问题，他甚至向欧盟发出过威吓性的言论，无形之中夸大了中国可能对美国造成的“威胁”。

二是我们在以后的对美研究中，需要更加注重“情节比较”方面的内容。例如，把不同历史时期国会外委会主席做一个职权范围、个性甚至能力方面的分析，我们就会发现，国会内部结构的变化、主席个人素质的差异，都会对美国国会影响美国外交产生较大的影响。例如，现任民主党参议院外委会主席拜登在对待美国拖欠联合国会费问题上，与赫尔姆斯有着天壤之别。赫氏给足联合国难堪，而拜登却要求国会批准支付美国拖欠联合国的会费，并解除对缴纳联合国



维和费用所强加的 25% 上限。如果我们把这些年来美国不同外委会主席对联合国立场做一个较为详尽的梳理的话,美国与联合国关系的演变,可能也就一目了然了。

我的意思是,通过对不同时期美国政治人物的比较,并将其与美国自身政治发展的逻辑联系起来,我们可以深化对美国的理解。美国的政治家千人千面,但在很多问题上有着共同的政治个性。顽固的赫尔姆斯可能只有一个,但许多温和的政治人物身上也有不少赫氏的影子。要研究他们的思想变化、对国际和国内政策理解过程中的“学习曲线”和心理活动,应该是我们下一阶段美国研究的新目标。

三是我们要更加重视环境与人物之间作用与反作用的关系,研究美国对外政策制定中的国内政治。美国国会权力很大,但很多时候是“失效”的。例如,有不少学者都认为,美国政府的许多重要决定,特别是有关外交和军事的决定,是在国会完全没有直接参与的情况下作出的。例如,在朝鲜战争和越南战争中,国会除了为必要的费用拨款以外,基本上没有或根本没起什么作用。而 20 世纪 70 年代以来的一系列重大外交决策,包括尼克松与苏联搞缓和、与中国实现关系正常化等,也都是在国会很少参与的情况下制定的。现在这种情况有没有出现变化? 出现什么变化? 要想回答这些问题,我们还不能就事论事,只看到“国会”这棵枝多叶茂的大树,还要看到美国整体政治生态的“森林”。

美国国会群星灿烂,选择任何一个历史时期、任何一位或一批议员进行研究,恐怕都还要面临方法论上的困境。毕竟,这里有一个选择的标准与推论的有效性问题。从这个角度上说,我真诚地期望能和期铿、诸位同人一起在探索美国政治方面做更进一步的努力。我常说,美国人善变,故须因人而异,未雨绸缪;美国人对中国心存芥蒂,则更须探索其内心世界。所以,我一直主张对美外交的首要之举是要建立一个对美工作的国家信息平台。我们必须全面、尽快地搜集和整理有关美国制度运作和内外生态变化的图书资料、音像资料、决策的案例资料等,这是我们保持对美工作稳定性和连续性的关键。

所以,我一直觉得对美国国会的政治地理与议员档案的研究便



是一项极其重要的前瞻性课题。过去几年来,我一直建议要逐步建立健全美国重要人物的外交档案,因为这是把握美国外交决策程序和美国对华决策行为规律的重要依据。例如,对美国国会,我们就应该尽可能地建立议员政治档案。除了搜集有关国会议员的个人经历、家庭背景、社会联系、代表选区、利益集团背景、个人性格爱好、意识形态、立法取向、对华态度等相关信息之外,我们还应该根据议员们在以往国会对华决策中的表现、有关讲话的态度等指标,预测他们未来对华决策的行为。当然,我们也应该意识到,美国国会的代议机制实际包括两个层面的内容:一是按照地区划分的选区选举代表组成国会的地区代表机制,主要表现为按照州选举参议员、按照登记选民的数量选举国会众议员的代表机制;二是以利益集团游说为主要形式的功能代表机制,主要表现为利益集团雇佣说客开展游说和公关,以影响国会议员决策的行为。无论是在理论上还是在实践中,我们都应该更加重视地区代表机制和功能代表机制相互重合、相互影响的趋势,在资料收集、档案分类过程中,突出对国会关注的中国问题的分析和研判,争取以学术研究为我国对美国国会工作提供更为具体和更为详细的参考性建议。

学术使命之艰巨,往往成为生命中不可承受之重。但有期铿这样执著的同道,乐莫大焉。

最后想说,最好的文学和艺术作品,往往能够折射出作者的经历和个性。司马迁的《史记》、贝多芬的《欢乐颂》、凡·高的《向日葵》、张艺谋的《红高粱》,虽时代不同、体裁不一,但人们能够读出作者的志向和情趣。好的学术著作也一样,它的字里行间一定渗透着作者长期的思考和学术魅力。期铿治学,便如他这部作品,毫不华丽,却别有洞天。

孙 哲

2007年8月



目 录

导 论

1

第一章	宪法与制度:发挥作用的制度性保障	40
第一节	宪法框架	40
第二节	国会的实际权力	42
第三节	两党制	46
第四节	行政部门的基础价值观	47
第五节	国会的基础价值观	49
第六节	常设委员会在国会中的核心作用	51
第七节	参议院外交关系委员会	54
第八节	委员会主席的特权	58
第九节	与委员会主席影响力有关的因素	61

第二章	戴维斯(1897—1901)	69
第一节	戴维斯的政治生涯	69
第二节	戴维斯的外交理念及其就任参议院 外交关系委员会主席前的外交经历	71
第三节	戴维斯的个人素质	80
第四节	戴维斯与共和党及总统的关系	84
第五节	案例分析	86
第六节	海外扩张的幕后推手	95

第三章	洛奇(1919—1924)	98
第一节	洛奇的外交观及其就任参议院外交 关系委员会主席之前的外交经历	98
第二节	洛奇对参议院在外交事务中作用的想法	101
第三节	洛奇的个人素质	104
第四节	洛奇与总统的关系	106
第五节	洛奇与共和党的关系	107
第六节	案例分析	109
第七节	击败总统的政治高手	125
第四章	皮特曼(1933—1940)	129
第一节	皮特曼担任参议院外交关系 委员会主席期间的国内环境	129
第二节	皮特曼的外交经历和外交观点	136
第三节	皮特曼对参议院在外交政策中作用的想法	143
第四节	皮特曼的个人素质	144
第五节	皮特曼和行政部门的关系	149
第六节	皮特曼的工作方式及其影响力	153
第七节	案例分析	155
第八节	府院斗争的协调大师	162
第五章	范登堡(1947—1948)	166
第一节	范登堡就任外交关系委员会主席之前的 声誉及外交经历	166
第二节	范登堡的个人素质	171
第三节	范登堡与行政部门的关系	173
第四节	范登堡与本党派的关系	176
第五节	独特的工作方式及其影响	177
第六节	案例分析	179
第七节	两党合作的外交领袖	196

第六章	富布赖特(1959—1975)	201
第一节	富布赖特任主席前的工作经验和公众形象	201
第二节	富布赖特的个人素质	205
第三节	富布赖特与行政部门的关系	208
第四节	富布赖特与本党派的关系	211
第五节	富布赖特的工作方式及其对自身作用的认识	212
第六节	案例分析	214
第七节	熟谙外交的反战领袖	234
第七章	赫尔姆斯(1995—2001)	237
第一节	强硬的右派分子	237
第二节	说“不”的参议员	245
第三节	赫尔姆斯的个人素质	246
第四节	赫尔姆斯与行政部门的关系	250
第五节	赫尔姆斯与本党派的关系	253
第六节	赫尔姆斯与民主党参议员的关系	255
第七节	赫尔姆斯对主席一职的认识及其工作方式	256
第八节	案例分析	258
第九节	保守势力的坚强堡垒	275
结 论		278
参考文献		292
附录 1	美国历任参议院外交关系委员会主席及任期内的总统(截至 2007 年 8 月)	311
附录 2	“国联”斗争大事记	314
后 记		317



导 论

一、选题构思

对国际关系,特别是对美国外交关系感兴趣的人都听说过杰西·赫尔姆斯。以他的名字命名的《赫尔姆斯—伯顿法》、他顽固敌视中国的立场、他对联合国及其他国家的批评、他顽固阻挠《全面禁止核试验条约》的通过等一系列事件使他闻名于世,或曰臭名远扬。美国以及世界其他地区的人们或对之赞赏有加,或对之深恶痛绝,这取决于人们的价值观、信仰和国籍等。不过,对笔者来说,杰西·赫尔姆斯的意义不仅限于这些表面现象。作为一名美国外交学的博士,笔者不仅观察、记录他的所作所为,而且还思考他言行背后的深层因素。

正是赫尔姆斯这个名字吸引笔者研究美国国会与美国外交政策之间的内在关系。在国外,尤其是美国,关于国会与美国外交政策的研究汗牛充栋。这些研究对国会在制定外交政策过程中的作用给出了不同的甚至是相互矛盾的解释,大多数研究成果只涉及某一特定时期或是侧重于几个特别的方面,结果使读者觉得混乱不清。显而易见,再去争议美国国会在美国外交中能发挥多大的作用已经基本失去了意义。因此,笔者决定,在研究美国国会和外交政策的立足点和方法上必须另辟蹊径。我的导师梅仁毅教授建议我从杰西·赫尔姆斯作为美国参议员以及参议院外交关系委员会主席的角度分析国会在美国外交中的作用。这为本书播下了种子。

在接下来的研究中,笔者发现外交关系委员会主席在美国外交政策方面享有极大的特权。历史上,多位参议院外交关系委员会主席对美国的外交政策产生了巨大影响。因此,笔者决定将参议院外

