

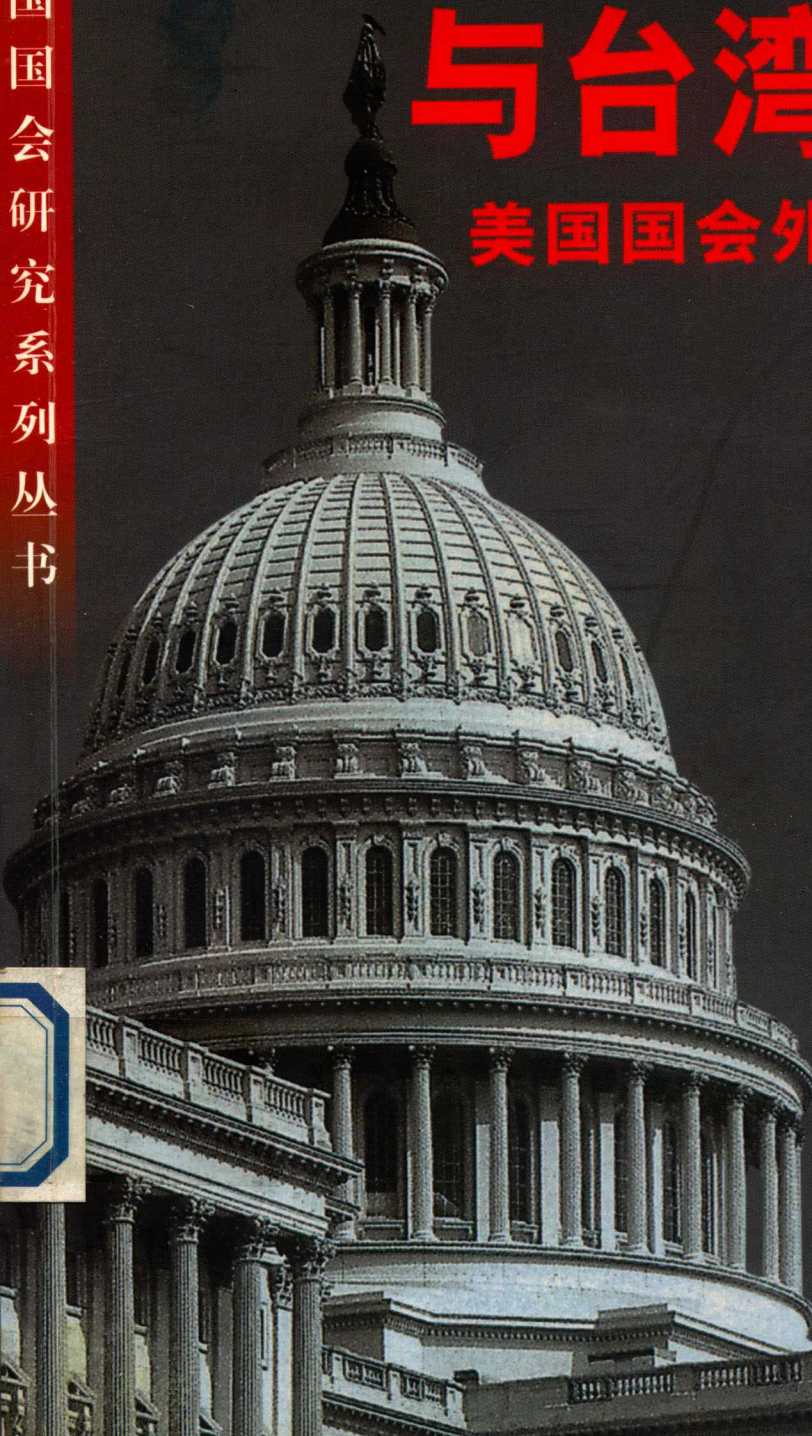
当代美国国会研究系列丛书



# “半自主”国会 与台湾问题：

美国国会外交行为模式

信 强 著



复旦大学出版社

# “半自主”国会 与台湾问题：

美国国会外交行为模式

信 强 著



922430



45  
复旦大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

“半自主”国会与台湾问题:美国国会外交行为模式/信强著.  
—上海:复旦大学出版社,2005.4  
(当代美国国会研究丛书)  
ISBN 7-309-04400-2

I. 半… II. 信… III. 台湾问题-外交政策-研究-美国  
IV. D871.20

中国版本图书馆CIP数据核字(2005)第018628号

“半自主”国会与台湾问题:美国国会外交行为模式  
信 强 著

---

出版发行 复旦大学出版社

上海市国权路579号 邮编200433

86-21-65118853(发行部) 86-21-65109143(邮购)

fupnet@fudanpress.com http://www.fudanpress.com

---

责任编辑 黄文杰

总 编 辑 高若海

出 品 人 贺圣遂

---

印 刷 上海江杨印刷厂  
开 本 787×960 1/16  
印 张 23.25 插页 2  
字 数 416 千  
版 次 2005年4月第一版第一次印刷

---

书 号 ISBN 7-309-04400-2/D·275

定 价 35.00 元

---

如有印装质量问题,请向复旦大学出版社发行部调换。

版权所有 侵权必究

# 献给复旦大学一百周年校庆

---

(1905-2005)

In celebration of  
the 100th anniversary of Fudan University

dc045/p3



## 作者介绍

信强，1975年3月生，河北邯郸人。2002年毕业于复旦大学国际关系学院，获法学博士学位。2001年至2002年间曾赴美国美利坚大学作访问研究，并在美国国会众议院实习工作半年，为我国第一位赴美国国会工作的博士研究生。现为复旦大学美国研究中心助理研究员，主要研究领域为美国国会、台湾问题和国际政治理论。主要研究成果包括《构建、服从、参与：美国国会与美国对华安全决策》（合著，即出）、《美国国会与中美关系：案例与分析》（参著）、《国际政治理论》（译著）、《霸权之后》（合译）及《宣传与公共舆论》（合译）等，并曾在《美国研究》、《欧洲研究》（《欧洲》）、《台湾研究集刊》等核心学术期刊上发表论文十余篇。

004550

## 内 容 提 要

本书是国内第一部从美国国会外交视角来研究美台互动关系的专著。作者首先探讨了台湾何以成为中美关系中至今悬而未决的“问题”，随后从制度结构分析的视角入手，将国会内部制度结构析分为正式与非正式两种类型，并逐一探讨其对国会对外决策行为的影响。在此基础上作者指出：作为美国三权分立的政治结构中的一极，国会常作为一个“自主的”权力主体发挥影响，但同时也受到来自参众两院之间的“自我制衡”与总统的“外部制衡”，并由此产生了三种国会外交行为模式——“自主的”、“自制的”和“外部制衡的”，从而使其外交决策行为体现出鲜明的“半自主性”特征。作者最后围绕国会支持台湾“加入”世界卫生组织、“台湾安全加强法案”夭折以及1992年布什总统对国会的立法否决等案例，对上述三种国会行为模式进行了深入的阐释。

# 序

伴随着冷战阴霾的消散,美国以其超群的综合国力卓然独步于世界舞台。出于其自身全球战略利益的考虑,美国在世界各地积极插手,推行其政策。而中国作为一个正在崛起的地区性大国也在东亚乃至全球事务中发挥着日益重要的作用。中美关系的发展直接影响到东亚以至世界的和平与稳定,其中制约两国关系发展的关键所在是台湾问题的存在和中美两国在这个问题上的争端。

纵观中美关系的发展历史,台湾问题无疑是其中最为敏感、也最具争议的政策议题。在很大程度上,台海两岸局势的风云变幻直接影响着中美关系的阴晴交替。

近年来随着双边经贸关系的迅速发展,中美首脑的成功互访,以及两国在处理朝核危机、共同打击恐怖主义活动等方面共同利益的拓展,中美关系逐渐走上了良性的发展轨道。但是其间仍然夹杂着许多不和谐的音符:对华最惠国待遇的年度审议、对台军售、1995年李登辉访美、第三次台海危机、《台湾安全加强法案》的出台,如此种种,不一而足,促使人们将目光由惯常的白宫转而聚焦于美国另一权力中心——国会山庄。一系列的风波提醒人们,使人们不得不认真思考,审慎对待美国国内政治权力结构,以及国会在美国外交政策制定与实施中所起的作用,以期发现其运作的规律,努力消除其带来的负面影响,使中美关系沿着正确的

轨道发展下去,为实现祖国早日统一创造一个良好、宽松的国际环境。

的确,就美国对华政策特别是其对台政策的制定而言,国会与行政部门之间的彼此掣肘与制衡始终是重要的影响因素之一。府会关系在外交事务上两种决策权的分离与共享,从某种程度上使美国对华政策呈现出矛盾性与多变性。近年来,随着美国内政的“国际化”倾向越来越明显,国会在对华政策的制定上参与的程度越来越大,表现得更为积极主动,概括而言,在对华政策方面,自20世纪90年代以来,国会一反以前对总统的依从态度,一步步通过实施监督和立法功能,开展了国会外交、宣泄情绪、操纵舆论等途径参与和影响对华政策,不仅造成国会对总统宪法上的威慑,而且还以立法、施压等方式,强行通过某些消极的法案,给中美关系带来了影响弥深的不良后果。当人们凝神回眸重新审视这段艰难的历程时,会发现国会已成了中美关系中的“麻烦制造者”(trouble maker),如何正确面对这一严峻的问题,寻找理性的、审慎的应对方略已成为我国外交工作中又一重点难点。

考察国会在台湾问题上的干预行为,可以在理论上深入探讨美国政治的发展,更好地把握中美关系的走向,同时,为确立我国对美国国会工作的行动依据和中国对美工作的全面提升贡献力量。就在学术界呼唤、期待这个领域的研究成果的时候,我们欣喜地看到信强博士的新作《“半自主”国会与台湾问题：美国国会外交行为模式》问世。

信强博士的专著探讨了美国国会介入外交事务领域的宪政依据,以台湾问题为切入点,分析国会在美国外交政策制定过程中所具有的重要作用,并进而阐释了国会插手台湾问题的内在动因以及具体手段。针对国会自身运作机制的特点,作者试图总结国会对美国外交影响的规律,同时就如何开展国会外交工作,促成祖国早日统一提出了应对方略。

信强博士的这部著作不但在历史追根溯源、分析层次、议题选择的面向上十分完整,而且其学术分析的框架和对具体事例的调研也对我们在今后就这个问题进行深入研究有所启发和裨益。

首先我们看到了美国政治运作的密码。通过考察美国国会在对台决策中的具体行为和受到的各方面制约因素,信强博士建立了一个清晰的理论分析框架和政策选择模型,基本检索了1949年以来台湾问题中的美国国会因素,从而分析了1945年以来国会在美国对华/对台政策中的行为和影响力,以及国会与总统在对台政策上的折冲樽俎。通过他的研究,我们看到:国会处理台湾问题时有其特殊考虑,它是理想主义、现实主义和建构主义的

复合统一；同时，它也是有其规律性的，这对于我们找出如何做国会工作的着眼点、着力点和落脚点十分重要。我们研究国会与台湾的关系，并不力图探索“控制”美国国会的途径和办法，我们要做的，是要最大限度地寻求理解国会的运作，了解国会的规律，把握国会对台湾问题的影响，寻找拓展工作局面的突破口，把握国会工作的基本规则，更好地利用国会这条渠道处理与台湾事务有关的问题，服务于祖国统一大业。

其次，总体上看，美国国会在两岸关系上扮演了一个十分负面的角色。每当中美关系有所前进，美国行政当局在台湾问题上稍作积极调整时，国会一些人物总要进行阻挠。近年来，国会某些人物更是加紧反华亲台活动。如何透过重重迷雾，“不被浮云遮望眼”，把握住国会对台政策制定的实质，对于我们分析问题，采取正确的对策至关重要。

最后，信强博士的分析和总结也让我们继续思考一些重大问题。诚然，我们认为：中国综合国力的增长使得中国在国际事务中发挥着日益重要的作用，因此美国在处理对华和对台关系时必须权衡利弊得失，有时两面为难。国会保守势力的抬头正好弥补了行政当局无法制定亲台政策的缺陷。诚所谓“兄弟阋于墙而共御外侮”，尽管总统与国会在对外政策的制定及实施的权限方面争议频仍，但是从根本上说这一切都是为了尽可能地维持美国在全球的战略利益，维护自身的安全，确保美国在政治、经济、军事、文化等诸方面的优势地位，实现对世界的领导而服务的。因此也常常出现美国行政与立法部门彼此心照不宣地一唱一和、默契配合、相得益彰的现象。但是这样的一个被反复重复的观点是否足以说明国会在中美关系中的作用？要让人们对国会与中美关系有一个全面的认识，我们必须也要作深入的探讨，认真重视和分析国会对中美关系产生正面影响的案例。从这个角度来说，在某种程度上为国会“正名”，可以使我们的研究和结论更为客观。

例如，我曾亲自接待过最著名的反华分子汤姆·兰托斯议员。在我们的媒体宣传中，他反对中国举办奥运会，一味批评中国人权，甚至不顾中国人民的抗议，在美国接待台湾当局领导人。但是和他交谈中，我们也同样发现他反对台湾独立，反对加大对台军售，反对《台湾安全加强法案》。由此可见，就是对这些基本上可以“盖棺定论”的人物，我们也必须放弃成见，做更深、更细致的研究工作。

信强博士的努力也让我们深深感受到：几年来美中关系发展的风风雨雨虽然使我们充分认识到国会的重要性，但是研究国会与台湾问题，仅仅考

察美国对台政策的出台和台湾的对美“外交”活动是远远不够的。我们必须深入到国会议员甚至美国民众的精神空间和利益层面,才能真正把握国会在两岸关系中的作用。这方面我们做的还远远不够。把分析国会作为认识美国社会对台湾问题作用的一个窗口,我们不仅应该加强学理研究,深入探析美国政治体制结构、选举制度、两党制度、国会内部工作机制及权力结构,明晰各委员会的职能及工作程序和机制,熟悉国会立法程序,掌握院外集团活动情况,建立参众两院议员个人档案,研讨美国会与思想库和媒体的互动关系等,我们还应该全面了解美国社会中经济财团、宗教团体、新闻媒体以及普通民众在台湾问题上的态度和对美国对华政策的可能影响,这样才有助于我们真正把握美国社会以及美国政府对华印象的心路历程,了解美国社会民众和政治精英在思考对华决策时的心理基础。

当然,对国会的工作,如果只依靠宏观的形势分析、政策估计及一般意义上的外交,恐怕无法达到最理想的效果。我们可以借鉴中美两国自1979年以来交往的经验和教训,整理并建立对美外交特别是对国会工作的动态对策模型,以务实原则预测、引导和控制国会在中国问题决策上的各种问题、争议、变化以至危机。与此同时,我们还要在吸取其他国家和地区(如以色列、加拿大、日本,甚至中国台湾)做美国国会工作的经验基础上,改善自己的工作方式。

我们完全有信心,也有能力从事这样的事业。从信强博士身上,我肯定了自己的判断。

屈指数来,认识信强博士已恍然5年。5年前他还在就读博士的时候我回国执教,他成为我最得力的助手。因为他的优秀,2001年曾被复旦大学美国研究中心选派到美国国会众议院实习工作,在众议员 Jim McDermott 办公室担任助理,亲身实历了许多重要的立法决策过程,目睹了国会政治的实际运作。也因为他的出类拔萃,2002年他得以顺利留校任教,成为我的同事。平时与信强博士接触很多,对他温文尔雅,骨子里浸透着通达、乐观、勤奋和礼貌的印象非常深刻。短短几年,他发表了大量的作品,其中包括翻译国际关系理论领域两部“经典作品”,即肯尼思·华尔兹(Kenneth Waltz)的《国际政治理论》和罗伯特·基欧汉(Robert Keohane)的《霸权之后》,并曾参与撰写《美国国会与中美关系:案例与分析》一书。此外,他的许多文章也被刊登在了大陆、香港等地的知名学术期刊上,并赢得了学界的关注。仅以本书为例,该书中的很多章节、十余万字的内容便业

已在国内相关学术著作和各类期刊上公开发表。例如《美国研究》2001年第4期中的《国会山庄的“隐形政府”：美国国会助理制度研究》，《台湾研究集刊》2003年第4期中的《国会“台湾连线”个案研究》，《台湾研究集刊》2004年第2期中的《表象与实质：从“台湾安全加强法案”看美台军事交流合作》，《现代台湾研究》2004年第4期中的《美国国会“蓝军”助理对美台决策的影响》，《中国评论》(香港)2004年第10期中的《中美两国在台湾问题上的利益契合》，《现代台湾研究》2005年第1期中的《试析台湾当局“拓展国际空间”的图谋》，收录在《美国国会研究Ⅱ》一书中的《冷战后美国国会干预台湾问题的动因分析》，收录在《美国问题研究》(第4辑)中的《试论美国国会领袖对国会外交决策行为的影响》等共计8篇文章，这从另一方面也充分折射出信强博士这部专著所具有的创新性和扎实的学术功底。

回忆与信强君交往的过程，内心充满欣慰；日常与他共事，更是庆幸自己有这样值得珍惜的同事。所以，很想把他的这部著作推荐给广大的读者，请你们一起跟我分享他的思想和读他思想时的快乐。

孙 哲

2005年3月8日于上海

# 目 录

|                                      |    |
|--------------------------------------|----|
| 导言 国会外交视野中的台湾问题：问题的提出<br>与分析的路径····· | 1  |
| 第一节 引言：台湾何以成为“问题”？·····              | 2  |
| 第二节 打开黑箱：解读美国外交决策·····               | 10 |
| 第三节 “二元民主”架构下的国会外交权·····             | 18 |
| 第四节 “麻烦制造者”：国会外交与美台<br>决策·····       | 28 |

## 第一部分 国会外交的结构性解读之一： 正式制度结构视角

|                                     |    |
|-------------------------------------|----|
| 第一章 “理性 vs 激情”：国会两院结构与美台<br>决策····· | 37 |
| 第一节 参众两院的结构性差异·····                 | 39 |
| 第二节 制衡中的合作：两院协商机制·····              | 51 |
| 第三节 理性战胜激情：以《与台湾关系法》的<br>制定为例·····  | 55 |

|                                   |    |
|-----------------------------------|----|
| 第二章 “决策的风向标”：国会领袖结构与美台<br>决策····· | 62 |
| 第一节 国会领袖结构透析·····                 | 62 |
| 第二节 协调与管理：国会领袖的“柔性”<br>权力·····    | 75 |
| 第三节 刚柔并济：国会领袖如何影响美台               |    |

|                                             |            |
|---------------------------------------------|------------|
| 决策？ .....                                   | 81         |
| <b>第三章 “僭越的”委员会：国会委员会结构与美台决策 .....</b>      | <b>93</b>  |
| 第一节 权力的漂移与消长：国会委员会制度的演进 .....               | 94         |
| 第二节 “法律制造工厂”——委员会功能分析 .....                 | 102        |
| 第三节 “领导”外交立法：国会外交事务委员会与对台决策 .....           | 108        |
| <b>第四章 从“中国帮”到“台湾帮”：国会议员与美台决策 .....</b>     | <b>120</b> |
| 第一节 “以国会为业”：国会议员决策行为探析 .....                | 121        |
| 第二节 理性与利益：国会议员在台湾问题上的决策动机 .....             | 125        |
| 第三节 从“中国帮”到“台湾帮”：亲台议员与国会对台决策 .....          | 134        |
| <br><b>第二部分 国会外交的结构性解读之二：<br/>非正式制度结构视角</b> |            |
| <b>第五章 “国会的耳目”：国会附属委员会与美台决策 .....</b>       | <b>151</b> |
| 第一节 国会附属委员会与正式委员会的结构性差异 .....               | 153        |
| 第二节 “监视中国”：国会“中国问题委员会”成立探因 .....            | 155        |
| 第三节 国会附属委员会与对台决策：以“美中安全评估委员会”<br>为例 .....   | 160        |
| <b>第六章 幕后的推手：国会非正式议员组织与美台决策 .....</b>       | <b>172</b> |
| 第一节 国会非正式议员组织的发展沿革 .....                    | 172        |
| 第二节 国会非正式议员组织的功能分析 .....                    | 176        |
| 第三节 国会“台湾连线”个案研究 .....                      | 179        |
| <b>第七章 逆动的暗流：国会“蓝军”助理与美台决策 .....</b>        | <b>194</b> |
| 第一节 国会“隐形政府”：国会助理制度 .....                   | 195        |
| 第二节 国会助理制度的发展和队伍的膨胀 .....                   | 198        |
| 第三节 国会“蓝军”助理的崛起及其对美台决策的影响 .....             | 203        |

### 第三部分 “半自主的国会”：国会 外交行为模式研究

|                                                 |     |
|-------------------------------------------------|-----|
| 第八章 “自主的国会”行为模式分析·····                          | 223 |
| 第一节 重摆权力天平：国会“自主性”的复兴·····                      | 224 |
| 第二节 “自主的权力”与“自主的国会”·····                        | 227 |
| 第三节 非制度化行为与国会“自主性”的体现·····                      | 252 |
| 第四节 “自主的国会”与美台决策：以国会支持台湾“参与”世界<br>卫生组织为例·····   | 262 |
| 第九章 “自制的国会”行为模式分析·····                          | 273 |
| 第一节 “自我约束”的国会分权机制·····                          | 273 |
| 第二节 “同室操戈”的参众两院·····                            | 277 |
| 第三节 “自制的国会”与美台决策：以“台湾安全加强法案”的<br>夭折为例·····      | 281 |
| 第十章 “外部制衡的国会”行为模式分析·····                        | 300 |
| 第一节 拒绝“帝王国会”：国会权力的外部制衡机制·····                   | 301 |
| 第二节 “国会第三院”：总统否决权·····                          | 304 |
| 第三节 “外部制衡的国会”与外交决策：以布什总统 1991 年的<br>立法否决为例····· | 314 |
| 结语·····                                         | 329 |
| 中英文参考文献·····                                    | 334 |
| 后记·····                                         | 354 |

# Contents

|                                      |   |
|--------------------------------------|---|
| Introduction .....                   | 1 |
| How Taiwan Becomes an "Issue"? ..... | 2 |

## **Part I : Structural Analysis of Congress**

### **Diplomacy I : Formal Institutional Structure Perspective**

|                                                                            |     |
|----------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. "Ration <i>vs</i> Passion": Bicameral Structure and Taiwan Policy ..... | 37  |
| 2. "Vane of Policy Making": Leadership Structure and Taiwan Policy .....   | 62  |
| 3. "Transgressive" Committee: Committee Structure and Taiwan Policy .....  | 93  |
| 4. From "China Bloc" to "Taiwan Bloc": Congressmen and Taiwan Policy ..... | 120 |

## **Part II : Structural Analysis of Congress**

### **Diplomacy II : Informal Institutional Structure Perspective**

|                                                                                                                                   |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 5. Congressional Subsidiary Commissions and Taiwan Policy: Case Study of "US-China Economic and Security Review Commission" ..... | 151 |
| 6. Informal Congressmen Organizations and Taiwan Policy: Case Study of "Taiwan Caucus" .....                                      | 172 |

7. Congressional Staffs and Taiwan Policy: Case Study of  
“Blue Team” in Congressional Staffs ..... 194

**Part III : Semi-Self-Contained Congress: Behavioral  
Patterns of Congress Diplomacy**

8. Self-Contained Congress: Case Study of Congress's Support  
of Taiwan's Entry into WHO ..... 223
9. Self-Constrained Congress: Case Study of the Abeyance of  
“Taiwan Security Enhancement Bill” ..... 273
10. Outer-Constrained Congress: Case Study of the Presidential  
Veto of Bush in 1991 ..... 300
- Conclusion** ..... 329
- Bibliography** ..... 334

## 导言

# 国会外交视野中的台湾问题： 问题的提出与分析的路径

作为当今世界举足轻重的两个大国，中美两国关系的发展变化对东亚地区以至世界的和平与稳定具有直接影响。在扑朔迷离、错综复杂的中美关系中，台湾问题无疑是其中最为重要、最为敏感的核心问题。每当在台湾问题上出现麻烦，中美关系就会随之出现动荡，或是发生严重倒退。因此可以毫不夸张地说，台湾问题的存在业已成为制约两国关系发展的关键所在，台海局势的风云变幻直接影响到中美关系的阴晴交替。正如美国前国防部长佩里所说，自从尼克松与中国大陆于1972年签订“上海公报”以来，台湾就成为中美改善关系的“试金石”，但同时也是双方潜在的“冲突点”<sup>①</sup>。

世界上只有一个中国，大陆与台湾同属一个中国，台湾是中国神圣领土不可分割的一部分，这一点早已成为国际社会所普遍承认和接受的原则。早在1943年12月1日，中美英三国首脑在开罗会晤后发表《开罗宣言》，并庄严宣告：“三国之宗旨，在剥夺日本自

---

① 《佩里说台湾是美中改善关系的试金石和两国潜在的冲突点》，载《参考资料》，1999年3月24日，第11—12页。