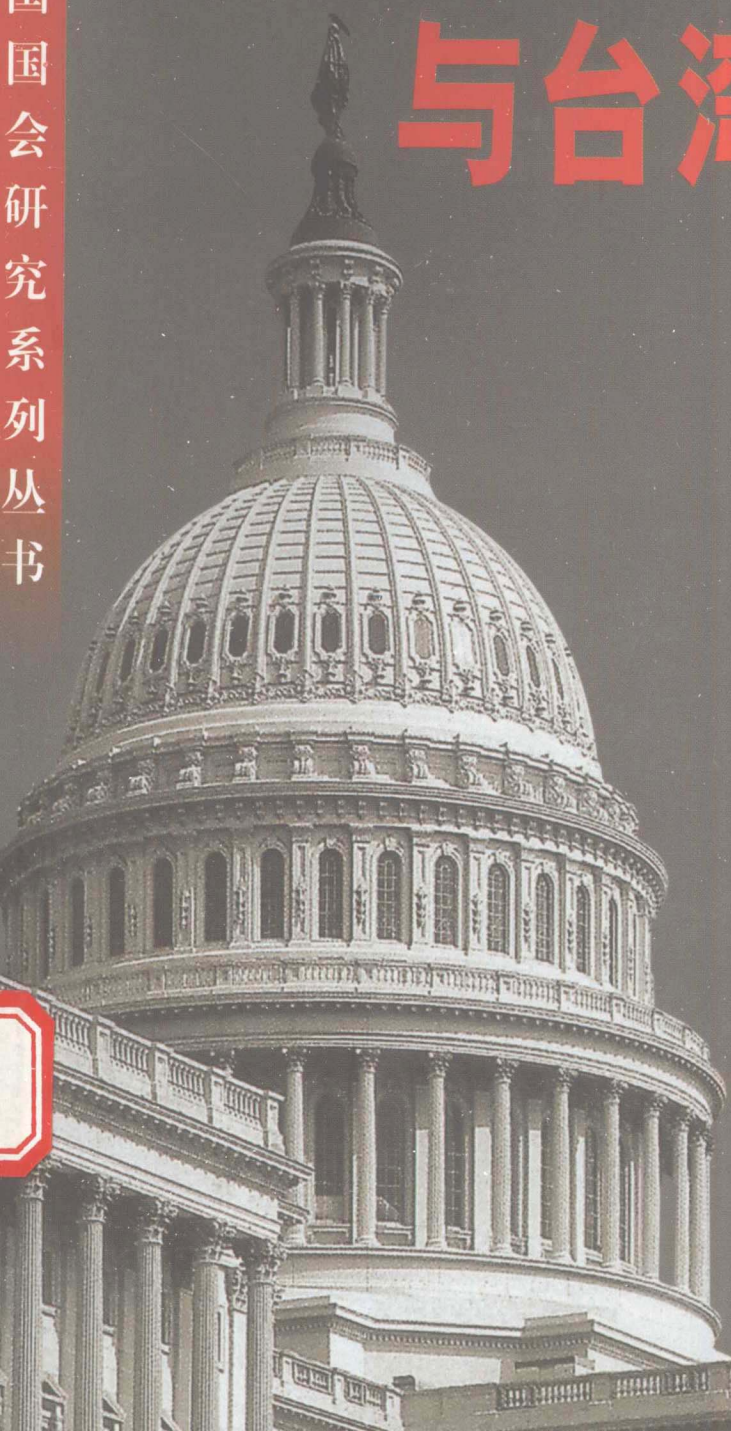


当代美国国会研究系列丛书



美国国会 与台湾问题

孙 哲 主编



复旦大学出版社

当代美国国会研究系列丛书

本书为教育部人文社会科学
复旦大学美国研究中心“当代美国”
本书获美国

美国国会 与台湾问题

孙哲主编
信强张春副主编

复旦大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

美国国会与台湾问题/孙哲主编. —上海:复旦大学出版社, 2005. 9

(当代美国国会研究系列丛书)

ISBN 7-309-04595-5

I. 美… II. 孙… III. ①美国对外政策—对华政策—研究②台湾问题—研究 IV. ①D871.20②D618

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 068571 号

美国国会与台湾问题

孙哲 主编 信强 张春 副主编

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 邬红伟

装帧设计 孙 曙

总 编 辑 高若海

出 品 人 贺圣遂

印	刷	句容市排印厂
开	本	787×960 1/16
印	张	28.25 插页 2
字	数	462 千
版	次	2005 年 9 月第一版第一次印刷

书	号	ISBN 7 - 309 - 04595 - 5/D • 288
定	价	50.00 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

主 编 简 介

孙哲，北京市人，复旦大学美国研究中心教授、博士研究生导师、副主任。曾获复旦大学法学学士、法学硕士，纽约哥伦比亚大学哲学硕士、国际关系暨政治学博士学位。2000年8月作为“杰出人才”回国服务，主持“美国国会与中美关系”的国家课题研究，并讲授有关美国政治与经济、美国外交与中美关系、中国外交与台湾问题等课程。迄今撰写并发表了十部有关中美关系和美国政治方面的著作。其中《左右未来：美国国会的制度创新和决策行为》被国内多所大学列入“美国研究”核心参考著作。在国内学术期刊、重要报刊上发表论文上百篇。社会兼职包括国务院台办特聘研究员、中美友协理事、全国青联留学人员联谊会理事、上海市曙光学者、上海东亚研究所学术委员、解放军外国语学院兼职教授等。

副 主 编 简 介

信强，河北邯郸人。2002年毕业于复旦大学国际关系与公共事务学院，获法学博士学位。2001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副研究员，主要研究领域为美国国会、台湾问题和国际政治理论。出版专著一部，合著两部，译著三部，并在多家核心学术刊物上发表学术论文十余篇。

张春，四川泸州人，复旦大学美国研究中心博士研究生。主要研究领域为国际关系理论、美国政治与外交、台湾问题及美国思想库等。参译著作两部，并已在多家核心学术刊物上发表学术论文二十余篇。

内 容 提 要

本书针对美国国会介入美台关系问题进行了深入的研究，重点对美台关系的总体发展进行梳理，对国会在美台关系中所扮演的角色和所发挥的作用进行分析，并有针对性地进行了案例研究。全书内容丰富，视角新颖，理论阐述结合实例分析，既有很强的理论意义，又有很好的现实指导作用。

本书是 2004—2005 年度上海市曙光计划
“美国国会与台湾问题”的研究成果。

本书作为教育部人文社会科学重点研究基
地——复旦大学美国研究中心“当代美国国会”
系列丛书之一，获美国福特基金会出版资助。

局势的风云变幻直接影响到中美关系的阴晴交替，更影响到亚洲和世界的和平与繁荣。

长期以来，美国在台湾问题上一直采取“模糊政策”，其目的是避免向海峡两岸发出“清晰的错误信号”，确保台海局势朝着有利于美国利益的方向发展。在美国政府看来，支持中国统一，显然不符合美国的战略利益；支持台湾“独立”，则要冒巨大的政治和军事风险，也不符合美国的现实利益。美国希望通过推行模糊政策，不时在海峡两岸之间寻找平衡点。然而，“模糊性政策”存在三大缺陷。一是低估了中国人民最终解决台湾问题、实现祖国完全统一的坚定决心和智慧。二是“模糊政策”只是片面地针对中国大陆，而对台湾当局和“台独”势力缺乏约束力。三是“模糊政策”不仅使美国掌握台海局势主导权的战略企图落空，反而使其在“台独”的政治泥潭中越陷越深。

正因为此，自2001年小布什上台以来，美国的对台政策逐渐转变为“清晰战略”：这是一种“双重清晰”，即台湾不许独立，大陆不许动武，同时强调两岸对话。美国期望通过这一政策，维持台海地区的和平与稳定，最大限度地维持美国在台湾的“特殊利益”。然而，美国在台湾问题上的政策是矛盾的，正如有学者所说，尽管美国官方一贯声称，美国支持并奉行“一个中国”政策，不支持台湾独立；但与此同时，美国又依据其所谓的国内法——《与台湾关系法》——对台湾的安全给予极大的承诺，并不断强调台湾问题要“和平解决”——这事实上只是对大陆方面的警告及对台湾的鼓励，使台湾可以为所欲为，因为在麻烦到来时有美国在背后撑腰。正是美国对华政策的这种两面性，导致了台海局势日益紧张，冲突的可能性越来越大^①。

美国特殊的三权分立政治体制使这种情况变得更为复杂。在中、美及我国台湾地区的三角关系中，美国往往并不是作为一个整体发挥作用的，有时它是至少作为两个个体发挥作用，其一是在国际社会代表美国的行政机构，其二是独特的美国国会。由于美国政体的特点，美国国会在对外政策决策上的发言权远比其他议会制国家要大得多，这在美台关系中也体现得格外明显。正如有学者所言，如果要开会讨论中国与除去美国以外的其他一个国家的关系，大概不会有一篇论文专门谈这个国家的议会对两国关系

① Ted Galen Carpenter, "Washington's Incoherent Policy On Taiwan", August 4, 1999, <http://www.cato.org/dailys/08-04-99.html>.

官方化的非官方交往： 国会与美台关系(前言)

孙 哲 信 强 张 春

导言：美国国会与美中关系

2004年12月20日,美国第108届国会闭幕。回首108届国会在过去两年中的政策行为,我们不难发现,尽管在反恐战争的大环境中,该届国会并没有把美中关系作为议事的首要内容,但是中美关系尤其是台湾问题依然在国会繁忙的议事日程中占据着重要的地位。据统计,在108届国会中,两院议员共提出了85项直接涉及美中关系的议案,而其中又以台湾为中心议题的议案为最多,有两项最终得到总统的签署,成为美国正式立法。此即由参议员乔治·艾伦领衔提出的“支持台湾加入世界卫生组织”的议案,以及附加在美国《国防拨款法》中的一项要求美台保持高层军事交流的修正案。

对此,美国外交政策分析所资深研究员詹姆斯·绍夫指出:“很明显,美国总统和国会都把台湾问题看作是一个他们关注的重大问题。”台湾问题依然是影响到美中关系的中心议题。但是在另一方面,我们也应看到,随着中美两国在全球反恐、经贸、环保、维持地区稳定等诸多领域共同利益的增强,108届国会在中美关系和台湾问题上采取了相对低调和慎重的态度,诚

如美国乔治城大学外交关系学院教授罗伯特·萨特所指出的,以上两项有关台湾的法案获得国会通过并不表明美国增强了对台湾的承诺。萨特认为:“这两项法案都跟布什政府的政策保持一致,而且都不是什么具有争议性的法案。布什政府确实希望台湾加入世界卫生组织,也确实希望美台军方高层之间保持接触。所以,我认为表决通过这两项法案并不标志着国会在这个方面采取了很大的步骤。”^①

这里存在一个令人深思的问题,台湾自古以来就是中国的领土,台湾问题是由于中国内战造成的一个主权国家领土的暂时分裂,解决此问题纯属中国内政,这一点不仅仅是国际政治现实,而且也是国际社会的法律现实。但为什么美国国会、美国行政部门会就此插手呢?而且,这种明显地对华内政的干涉,却被一些人说成是“并不标志着国会在这个方面采取了很大的步骤”?

应当承认的是,如同哈贝马斯所言,一切情势都不是绝对的,而是处于“事实与规范”之间。台湾问题也是如此,尽管中国统一符合国际法甚至国际关系理论,但现实中的中国统一却并不仅仅是个法理问题,而更多是个政治问题。一方面,统一需要来自台湾人民的内部支持,用胡锦涛同志的话说,台湾问题的解决要把希望寄托在台湾人民身上。另一方面,中国的统一在某种程度上也需获得国际社会的支持,这其中最大的因素是美国。

大部分人认为,作为同种同根的一个民族的组成部分,中国大陆与台湾人民之间并没有实质性冲突,有的只是人为割裂以及社会发展程度差异所带来的某种认知差异,只要强化双方的沟通与交流,再加上中国大陆的和平崛起,统一只是时间问题^②。因而,中国统一的关键性问题的关键在于获得国际政治支持,这是因为中国的统一首先要面对的是当今世界的唯一超级大国美国,如何处理好中国统一与美国对于“权势转移”的恐惧之间的关系是中国与美国甚至包括整个世界在21世纪初面临的最严重挑战之一^③。尽管自1979年以后,美国正式承认中国大陆为中国的唯一合法政府并与台湾断绝了正式外交关系,台湾问题仍是中美关系中最为重大的问题,台海两岸

① 黎堡:“美国国会与美中关系”,美国之音年终回顾,2004年12月21日报道。

② 时殷弘:“祖国大陆对台湾:长期优势对短期优势”,载《世界经济与政治》,2000年第7期,第33—38页。

③ Michael D. Swaine, Ashley J. Tellis, *Interpreting China's Grand Strategy* (Rand, 2000), pp. 1-4.

局势的风云变幻直接影响到中美关系的阴晴交替，更影响到亚洲和世界的和平与繁荣。

长期以来，美国在台湾问题上一直采取“模糊政策”，其目的是避免向海峡两岸发出“清晰的错误信号”，确保台海局势朝着有利于美国利益的方向发展。在美国政府看来，支持中国统一，显然不符合美国的战略利益；支持台湾“独立”，则要冒巨大的政治和军事风险，也不符合美国的现实利益。美国希望通过推行模糊政策，不时在海峡两岸之间寻找平衡点。然而，“模糊性政策”存在三大缺陷。一是低估了中国人民最终解决台湾问题、实现祖国完全统一的坚定决心和智慧。二是“模糊政策”只是片面地针对中国大陆，而对台湾当局和“台独”势力缺乏约束力。三是“模糊政策”不仅使美国掌握台海局势主导权的战略企图落空，反而使其在“台独”的政治泥潭中越陷越深。

正因为此，自2001年小布什上台以来，美国的对台政策逐渐转变为“清晰战略”：这是一种“双重清晰”，即台湾不许独立，大陆不许动武，同时强调两岸对话。美国期望通过这一政策，维持台海地区的和平与稳定，最大限度地维持美国在台湾的“特殊利益”。然而，美国在台湾问题上的政策是矛盾的，正如有学者所说，尽管美国官方一贯声称，美国支持并奉行“一个中国”政策，不支持台湾独立；但与此同时，美国又依据其所谓的国内法——《与台湾关系法》——对台湾的安全给予极大的承诺，并不断强调台湾问题要“和平解决”——这事实上只是对大陆方面的警告及对台湾的鼓励，使台湾可以为所欲为，因为在麻烦到来时有美国在背后撑腰。正是美国对华政策的这种两面性，导致了台海局势日益紧张，冲突的可能性越来越大^①。

美国特殊的三权分立政治体制使这种情况变得更为复杂。在中、美及我国台湾地区的三角关系中，美国往往并不是作为一个整体发挥作用的，有时它是至少作为两个个体发挥作用，其一是在国际社会中代表美国的行政机构，其二是独特的美国国会。由于美国政体的特点，美国国会在对外政策决策上的发言权远比其他议会制国家要大得多，这在美台关系中也体现得格外明显。正如有学者所言，如果要开会讨论中国与除去美国以外的其他一个国家的关系，大概不会有一篇论文专门谈这个国家的议会对两国关系

① Ted Galen Carpenter, "Washington's Incoherent Policy On Taiwan", August 4, 1999, <http://www.cato.org/dailys/08-04-99.html>.

的影响,即便有也是一个比较偏的题目。然而倘若是中美关系,专门探讨国会的作用就不仅不偏,而且非常必要^①。

简而言之,美国国会在美台关系中扮演了一个非常特殊的角色,它将美国与台湾的非官方关系以法律尤其是《与台湾关系法》的形式将其官方化了。这种官方化的非官方关系对美、中及我国台湾地区三边关系产生了极为负面的影响,《与台湾关系法》、里根政府对台六点保证、1995年李登辉访美、2000年美国众议院通过《台湾安全加强法案》等都让我们记忆犹新。为了厘清美国国会这个“麻烦制造者”在台湾问题上所发挥的作用,为中国的早日统一贡献一些及时、有效的思考,集中探讨美国国会与台湾问题的关系就成为本书的初衷与目的,但愿它既能实现我们的愿望,又能为各方面的读者提供所需要的信息。

一、官方化的非官方关系：国会 为美台关系保驾护航

1978年12月16日,中美发布建交联合公报,美国承认中华人民共和国是中国唯一合法政府,同时,“将同台湾人民保持文化、商务和其他非官方关系”。然而,卡特政府与中华人民共和国建交的决定却引起了美国国会的强烈反应,国会迅速出台了《与台湾关系法案》,由于否决无望,卡特于1979年4月10日签署了该法案,并使之成为法律。

该法一开始是为使美台关系适应中美建交这一根本变化,而由美国国务院起草的,其草案带有较强的技术性,主要涉及法律使用、美在台协会的组成以及海外私人投资协会运作等事项。但美国国会对草案作了大量改动,使之具有三个方面的基本内容:其一为美对台的安全保障机制,包括向台湾提供“能保持足够自卫能力所需数量的防御物资和防御服务”;当台湾“受到任何威胁并由此引起美国利益受到危害时,美国应对这类威胁采取适当的行动”。其二为美国与台商务、文化及其他关系的维持。其三是美国在台协会以及台在美相应机构的建立和运作方式。第一方面的内容绝大部分是国会在修改草案时所加的。该法所谓的“安全条款”,实质上是以美国国

^① 中国社会科学院美国研究所、中华美国学会:《中美关系十年》,北京商务印书馆,1989年,第110页。

会单方面立法的形式，恢复了美台 20 世纪 50 年代签订的共同防御条约的一些重要规定，若干地方还扩大了“共同防御”的范围，如明确地将对台可能发生的“抵制”与“禁运”，列为“美国严重关切之事态”（见该法第 2 条）等等^①。

尽管在中美建交公报中，美国承认只有一个中国，其唯一合法政府是中华人民共和国，台湾是中国的一部分。但在《与台湾关系法》中，美国国会却赋予台湾以“国家”的地位。如第四条里规定，凡是美国法律提及“外国”、“外国政府”或类似实体时，此类法亦适用于台湾；承认 1978 年 12 月 31 日前台湾在美国的财产权以及继承美台之间在此之前有效的一切条约。因而，《与台湾关系法》的实质是美国历史上第一次以法律对美国与世界其他地区的关系作出规定；换句话说，这是美国国会以一种官方的方式保证与美国与台湾的非官方关系，是美国国会对美台关系实施护航^②。事实上，自 1979 年以来，美国国会一贯为美台关系保驾护航，使美国与台湾事实上延续了中美建交之前的各种关系，并在一种特殊的官方保护之下，使得这种所谓的非官方关系取得了实质性进展。

第二次世界大战以后，美国的对台政策长期被一些利益不相一致、十分松散却又势力强大的游说集团——“中国帮”（China Bloc，亦称 China Lobby，20 世纪 40 年代末在美国国会参议院和众议院内形成的一个松散的、亲台的联盟）——所左右。“中国帮”为台湾保持在联合国的席位、获取美国的军事经济援助、保持与世界上大多数资本主义国家的外交关系等作出了极大“贡献”^③。然而，随着中美关系的改善，台湾在美国的影响一度陷入低谷，而美国国会中支持台湾的议员也相应地大为减少，其影响更是微不足道。如同美国著名中国问题专家何汉理所说，到 1987—1988 年间，美国已不再被视为是中国大陆与台湾之间的一个调解人或一个能决定性影响其双边关系发展的行为体，“美国自 20 世纪 50 年代以来第一次以前所未有的程度从台湾问题中抽出身来。”^④

然而，由于有着国会的保驾护航，美台关系在中美建交之后非但没有遭

① 对《与台湾关系法》的具体分析，详见本书张景旭、刘佳雁的论文。

② 郝雨凡：《白宫决策：从杜鲁门到克林顿的对华政策内幕》，东方出版社，2002 年，第十二章。

③ Allen S. Whiting, “Taiwan: The Emerging Relationship”, in U. Alexis Johnson et al., *China Policy For the Next Decade: Report of the Atlantic Council's Committee On China Policy* (Boston, MA: Oelgeschlager, Gunn & Hain, Publishers, Inc., 1984), pp. 85-110.

④ Harry Harding, *A Fragile Relationship: The United States and China since 1972* (Washington, D. C.: The Brookings Institution, 1992), p. 12, p. 140.

到削弱,事实上一直在增强。例如,在《八一七公报》中,美国官方承诺将减少对台湾的武器出售,并经过一段时间导致最后的解决^①。然而,美国国会保守派对此表示了强烈不满。在公报发表当天的参议院外交委员会听证会上,诸多参议员对此表示责难,主管亚太事务的助理国务卿最后不得不表示说,如果中国将来改变政策,美国会“重新评估”对台湾的武器出售问题^②。也正因为国会的压力很大,导致里根政府很快便从公报原则上后退了,尽管正式的军售数额在下降,但其他凡《八一七公报》不包括的方面,如合作生产武器等,都有很大的发展^③。

又如,在“六四”事件之前,国会并未对美国对台政策给予特殊关注,尽管如1989年的参议院外交委员会主席克拉波·佩尔(Claborne Pell)等也支持台湾成为一个“主权国家”^④。但“六四”事件后的3年里,美国政界尤其美国国会对台湾的关注不断增加,同时对布什政府的对台政策的批评也与日俱增。例如,1989年7月19日,时任国会人权组织委员会的共同主席、共和党众议员普罗特(John Edward Proter)对1990财政年度外交授权法提出第285号修正案,以表达国会对台湾未来的关切。该修正案将中美关系与台湾问题挂钩,宣称:国会认为(1)台湾的未来应和平解决,而不应受到胁迫,且应以台湾人民所接受的方式加以解决;(2)中华人民共和国与美国之间的关系将取决于中国政府在关于台湾未来的问题上是否愿意对使用或威胁使用武力加以克制^⑤。

到了克林顿执政期间,美国国会亲台势力由于对政府延长对华最惠国待遇极为不满,于是更大力度地以官方的手段保证美台非官方关系得以发展。国会议员们首先意图通过立法提高《与台湾关系法》的地位,否定作为中美关系基础的三个公报原则,特别是中美《八一七公报》^⑥。继而在李登

① 胡为真:《美国对华“一个中国”政策之演变》,台湾商务印书馆,2001年,附录六,第290—293页。

② 孙哲主编:《美国国会研究I》,复旦大学出版社,2002年,第95页。

③ 胡为真:《美国对华“一个中国”政策之演变》,台湾商务印书馆,2001年,第124页。

④ Quoted in John F. Copper, *China Diplomacy: The Washington-Taipei-Beijing Triangle* (Boulder et al: Westview Press, 1992), p. 106.

⑤ *Congressional Record*, July 19, 1989, pp. 15164—15165.

⑥ Robert Sutter, “Managing A One China Policy”, Paper Presented to the Conference on “U. S. - Taiwan Policy Consultation” Sponsored by Carnegie Council on Ethics and International Affairs and the Institute for National Policy Research, December 9—10, 1994. 中国政府反对美国国会通过“穆考斯基修正案”的抗议,见《人民日报》,1994年4月29日,第一版。

辉 1994 年“过境”美国失败后，先是迫使克林顿政府宣布五项“调整对台政策”方案^①，然后两院又近乎一致通过邀请李登辉访美议案，导致 1995 年李登辉访美，使中美关系降到建交以来的最低点。与此相伴的是国会对台湾“参与”联合国和其他国际组织活动的努力大力支持，进一步强化美国与台湾的“伙伴关系”。2000 年 2 月，国会“亲台帮”还上演了《台湾安全加强法案》的闹剧^②。

随着小布什政府上台，美国政治光谱右倾化恶性发展，美国国会两院都先后成立了“台湾连线”（Congressional Taiwan Caucus），为美台关系的进一步发展提供了新的官方保证。2002 年 4 月 9 日，美国国会众议院“台湾连线”经过半年多的酝酿正式宣告成立，它的成立标志着美国国会在关注、影响和干预台湾事务的道路上又迈进了一步。众议院之所以挑选 4 月 9 日这一天有着很深的象征性含义，因为第二天正是《与台湾关系法》在国会通过 23 周年纪念日。也正是为此，台湾方面派遣了由 14 名“立法院立委”组成的四党联合代表团，由民进党和国民党大佬带队前往华府参加该联线的成立仪式，并庆祝《与台湾关系法》通过 23 周年^③。台湾连线成立时间不长，但发展异常迅速：根据台湾连线征求联署的文件，在发起之初，台湾连线共有 41 位议员加入，至 2002 年 4 月 5 日已达 83 位，而在连线成立周年纪念日时更增至 85 位成员；到 2002 前的 5 月 2 日，连线成员已增加到 96 名。至 7 月 23 日，则进一步增加至 114 人，而到 2004 年 5 月 9 日，该连线成员已经增至 131 人^④。

在美台关系中，美国国会是一个保驾护航者；但在中美关系中，它却一直扮演着一个“麻烦制造者”的角色。美国国会缘何介入美国对台、对华外交政策的决策过程呢？从国会内部微观层次考察，我们大致可以区分出以

① 政策调整包括：（1）美国将与台湾当局进行更高级别的接触，美国愿意同台进行次内阁部长级对话；（2）允许美台官员在陈白官、国务院和原办公厅大楼三地以外的场所会晤；（3）美国将允许经济、技术和商务部门官员访台；（4）美国虽不支持台湾加入联合国，但支持其加入关贸总协定，并寻求其在一些国际组织中的合法作用和声音；（5）原台湾驻美机构“北美事务协调委员会”更名为“台北驻美经济文化代表处”。见“Adjustments to U. S. Policy toward Taiwan Explained”，*Background Briefing*，Department of States，September 7，1994。

② 苏格：“台湾问题、美国国会与中美关系”，提交复旦大学“美国国会与中美关系”研讨会论文，2001 年 6 月 28—30 日。

③ 台湾“立委”代表团成员包括：团长蔡同荣，荣誉团长刘松藩、鲍颖奇，团员孙国华、张旭成、陈文茜、王昱婷、萧美琴、关沃暖、王政中、江昭仪、陈唐山、汤金全、杨富美。

④ “台湾人公共事务协会”网站，2004 年 5 月 9 日，<http://www.fapa.com.tw>。

下两方面的原因：(1) 国会议员的对华、对台态度是决定整个美国国会介入决策的关键因素。根据议员所持的对华态度可分为三类：其一为总是喜欢提出反华议案的议员。大约占国会议员总数的 10%~15%，这些人比较集中，如赫尔姆斯、金里奇、考克斯等反华分子。其二为对华友好的议员，约占国会议员总数的 30%，对中国持接触的态度。其三为没有明确的倾向性的议员，在对华问题投票上容易被上述两类议员所左右^①。尽管反华未必意味着亲台，友华也未必意味着反台，但国会议员的对台态度与对华态度的比例结构是大致相同的。(2) 美国国会议员其实对中国了解很少，“国会议员普遍不了解国外的情况，他们通常所知道的东西并不比他们每天从报纸上读到的多。他们的政治兴趣主要在研究国内事务方面。”^②而对中国事务尤其如此。国会议员们最为关心的是其政治生命的延续问题。议员并不是终身制的，大多数议员关心的是下次能不能再次选上，因此他们必须重视选区选民的愿望^③；另一方面，美国不同的州在对华关系上存在着利益分歧。“如果是与中国有密切的经济联系的州，如那些对中国有较大量的农业产品出口的州，那些与中国有大量贸易来往的州”，这些州的议员持“较为温和的立场”，反之，甚至是“与中国大量出口美国的棉纺织品有矛盾的州”，则持“消极立场”^④。与此形成对比的是，美国国会议员对台湾的了解相对多得多，台湾在美国国会中的游说、对国会议员的邀请等都大大强化了国会议员对台湾的好感度。

而从外部制约性因素考察，可以发现一些独立于国会组织之外、对国会的对华、对台态度起重要影响作用的组织、单位和个人因素等。其中较为重要的包括：美国行政—立法关系、利益集团、台湾的游说活动、价值观念和意识形态等等。

纵观美国国会介入美国对华政策决策以及台湾问题的历史，如果说国会在 20 世纪 50 年代和 60 年代采取的是被动的默许政策，而在 70 年代和

① 参见对凯丽·丹博的采访，郝雨凡、张燕冬：《无形的手》，新华出版社，1999 年，第 389 页；李庆四：《美国国会与美国对华政策》，当代世界出版社，2002 年，第 78—79 页。

② 牛军编译：“理查德·布什谈美国国会与美国对华政策”，《美国研究参考资料》，1991 年第 2 期，第 25 页。

③ Clenn R. Parker, “Home and Styles — Then and Now”, in Christopher J. Deering ed., *Congressional Politics* (Chicago: The Dorsey Press, 1989), pp. 40—61.

④ 陆曦：“中美经济关系中的美国国会因素及其影响”，《国际政治研究》，1998 年第 3 期，第 40 页。

80年代只是在纠正和修补行政当局的创议方面采取了比较武断的做法的话，那么到了90年代，国会的作用则大不相同。在一些敏感外交问题上，国会开始主动出击，率先提出政策方案，迫使行政当局作出反应^①。随着冷战结束、国际关系总体上处于过渡阶段，美国国会在美国对华、对台政策中的声音越来越大、影响越来越坏，使得美台之间所谓的非官方关系日益官方化，这对我们来说的确是一个值得倍加重视的发展趋势。

二、强化官方化的非官方关系： 陈水扁当局的国会“外交”

自中美建交以来，美国国会一直是台湾对美“外交”工作的重中之重，其根本目的就在于进一步强化美国国会对美台关系的保护，使美台之间的非官方关系日益官方化。据台湾最后一任驻美“大使”沈剑虹回忆，在中美建交之后，“美国的行政当局就对我们关门了”，不仅总统拒绝接见台湾“大使”，就连副总统、国家安全事务顾问都拒绝接见；“‘大使馆’不得不更加重视国会的工作。”沈剑虹专门负责参议院外委会、军事委员会和国会一些重要议员的工作，每月都到国会拜访几位参议员设法影响他们对台湾的看法。他与上百名参议员会谈过。有些议员不愿意见他，他便想方设法找上门去，直到达到目的为止^②。20世纪80年代以来，台湾当局更加重视对美游说活动，被列为“外交工作”的重中之重。台湾“外交部”于1989年成立国会小组，1993年将其扩编为国会联络组，除专门负责“外交部”与国会议员之间的沟通、联络协调之外，协助台湾“国会议员”从事对美国国会联络工作^③。

以陈水扁为首的民进党执掌台湾政局以后，大力展开所谓“对美外交”，这其中尤以所谓“扁式管道”最为显著。陈水扁上台后出于对国民党统治时期传统机构的不信任，一方面派自己人马以“驻美副代表”身份到驻美代表处“掺沙子”，另一方面则在重大事件上尽量依靠自己信得过的管道。此种管道没有正式的名称，也没有固定机构，而是以受陈水扁本人信任的私人关

① 转引自郝雨凡著：《美国对华政策内幕》，台海出版社，1998年，第473页。

② 资料详见沈剑虹：《使美八年纪要》，转引自郝雨凡著：《白宫决策：从杜鲁门到克林顿的对华政策内幕》，东方出版社，2002年，第296页。

③ “中华民国”1997年“外交”年鉴，第三章，第六节。<http://www.mofa.gov.tw/almanac97/3-6.html>。