

U.S. Congress and the making of U.S. Security Policy towards China

美国国会

与美国对华安全决策

(1989—2004)

蒋晓燕 信强 著

时事出版社

U.S. Congress and the making of U.S. Security Policy towards China

美国国会

美国对华安全政策

[美] 詹姆斯·麦卡锡 | 著

陈延勇 译



**U. S. Congress and the making of U. S. Security
Policy towards China**

**美国国会与美国对华安全决策
(1989—2004)**

蒋晓燕 信 强 著

时事出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

美国国会与美国对华安全决策 (1989—2004) / 蒋晓燕、信强著.

—北京: 时事出版社, 2005

ISBN 7—80009—884—2

I. 美… II. ①蒋… ②信… III. 对华政策—研究—美国—1989—2004 IV. D871.20

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 033839 号

出版发行: 时事出版社

地 址: 北京市海淀区万寿寺甲 2 号

邮 编: 100081

发行热线: (010) 88547590 88547591

读者服务部: (010) 88547595

传 真: (010) 68418647

电子邮箱: shishichubanshe@sina.com

网 址: www.sspublish.com

印 刷: 北京百善印刷厂

开本: 880×1230 1/32 印张: 13.375 字数: 310 千字

2005 年 5 月第 1 版 2005 年 5 月第 1 次印刷

定价: 28.00 元

**本书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”项目研究成果，
获美国福特基金会出版资助，特此致谢！**

序言

有幸在复旦结识了两位非常优秀的年轻学人——蒋晓燕博士和信强博士，受邀为两位合作的《美国国会与美国对华安全决策（1989—2004）》一书作序，甚感荣幸，由衷地为他们取得的学术成就感到高兴。

与蒋晓燕博士相识已有数载，而信强博士现在是我的同事。在他们两位读博士期间，我都曾担任过他们的指导老师。所以，从严格意义上来说，这篇文章是想向读者诸君说明他们从事这一课题的重要性，同时就我目睹的两位作者的辛苦努力谈些感言。

为什么要研究美国国会在美国国家安全政策制定中的角色问题？这个课题的价值何在？如何解读两位作者

的学术发现？

应当说在人类历史上，当强权意识成为国际社会的主流认知的时候，“国家安全”的概念主要涉及狭义上的军事安全和军事防务政策。为了保障自己的安全，国家最主要的任务就是要在面临国际社会“无政府状态”的情况下，提高处理危机的“峰值”力，大力增强自己的军事力量，推行炮舰外交，厚植国家实力，确保本国在国际格局或变动地区权力再分配中占据优势地位，享有更大的安全比重。

这种思维的一个基点，就是“适者生存”的国际政治哲学。例如，在分析第一次世界大战的真正起因时，纳兹里·乔克利和罗伯特·诺斯两位学者就提出过一个“侧面压力理论”（The theory of lateral pressure）。该理论在解释国家发展、国际竞争与战争之间的关系时，强调国际人口密度和先进科技的增长，对各种资源产生了更大规模和更广泛的需求，而国内资源往往满足不了这种需求，这种资源的匮乏反过来产生了侧面压力，即迫使新崛起的国家走向对外扩张的道路。不管是为了寻求原料、市场、生存空

间、宗教皈依、军事基地，或仅仅是为了冒险，一个国家要发展，就要与其他国家抢夺资源。当数个国家的外在利益和义务发生碰撞时，战争的可能性就会大大增加。^① 所谓的“侧面压力”将导致大国冲突的说法，其实和我们传统上理解的——“帝国主义扩张”学说，是有着十分相似的理论内涵的。

20世纪80年代，里根当政期间，美国学术界开始重新思考对美国国家安全可能构成的威胁的诸多新因素。例如，除了传统的武器竞赛及军事侵略外，预算及贸易赤字、国际生产力竞争、环境生态保护、国际毒品及人口走私、族群与宗教冲突等亦被认为对美国的国家威胁日趋严重。^② 这些非军事安全因素，特别是国际经济因素等开始受到相当的重视。由此而来，在过去20多年来，美国国家安全的概念已变得更加复杂，而美国国家

① 纳兹里·乔克利和罗伯特·诺斯：《冲突中的国家：国家成长和国际暴力》，转引自阿拉斯泰尔·忆恩·约翰斯顿、罗伯特·罗斯主编：《与中国接触——应对一个崛起的大国》，新华出版社，2001年，第4页。

② Amos Jordan and William Taylor, Jr. *American National Security Policy and Process*. Baltimore, Maryland: The John Hopkins University Press. 1981.

关注的安全焦点问题已大致从纯粹的军事性的威胁逐渐转移到对“非对称的军事对手”，包括后来的所谓“无赖国家”的特别关注，而经济性和生态上的威胁也逐渐受到更多的重视。

虽然美国的国家安全观念有所转化，内涵更为丰富，外延范围更为广泛，但是“强者能其所事，弱者受其所难”^①仍是美国在安全问题上最直接的思考。连提出“相互依赖”理论的两位著名学者基欧汉和奈也坚持“军事力量仍然在国家间关系中起到十分重要的作用；在紧要关头，安全问题在外交政策中的地位仍比其他问题重要”这样传统的论点。^②足见美国并没有放弃对自己硬实力的构建。相较他国而言，美国在军事领域的大力投入，如其国家武装力量的结构与规模，武器装备的数量

① Thucydides, *History of Peloponnesian War*, Trans. Rex Warner. Harmondsworth: Penguin, 1954, p. 89.

② Robert Keohane and Joseph Nye, Jr., “Power and Interdependence in the Information Age,” *Foreign Affairs*, Vol. 77, No. 5, Sept. / Oct., 1998, p. 84.

和质量，战略、战术的更新等等，^① 一直被视为是美国推行其外交政策的最有力的工具和保证。

美国立国二百多年来，发动和直接参与的战争大概有 130 次之多。有 3900 万美国人在战时服过兵役，其中有 100 多万人死于战场。美国的军事史其实就是一部战争史，军事力量在美国的崛起、扩张及最终成为世界上的超级大国的历程中起着决定性的作用。远的不提，就克林顿和小布什政府时期的美国而言，随着冷战结束及信息革命的发展，美国的国家安全战略发生的重大变化，如 1993 年克林顿政府提出的“扩展战略”、1994 年重新制定的“参与和扩展战略”、2002 年小布什政府的“先发制人”战略，^② 都有一个一脉相承的总体目标，就是要“创建第二个美国世纪”，^③ 不惜一切手段，确保美

① Peter L. Hays: *American Defense Policy*, John Hopkins, Seventh Edition, 1991, p. 9.

② 唐国栋：《最新〈美国国家安全战略〉报告浅析》，载《现代国际关系》2002 年第 10 期，第 20—21 页，“‘先发制人’战略的提出是美国国家安全战略发生重大转变的重要标志”。

③ White House: *The President's National Security Report*, 1995、1997、1998.

国的国家安全。要理清这些安全战略的演变过程，不研究美国政治、不研究美国国会，则是一个很大的缺陷。

为什么这么说？从法理上讲，美国国会具有宣布战争的权力，同时具有批准军事预算、对国防资源进行管理、调查美国在海外的特别行动以及过问美国对外军售等一系列事务的权力。^①自20世纪90年代以来，美国国会在美国国家安全政策的制定方面介入明显增多。国会在制定安全政策方面的考虑，与议员个人的连选连任关联并不是太大。面对冷战后的国际形势，国会内部出现了两个变化的趋势：一个是原来只有一些特定委员会和特定的机构对外交以及安全事务感兴趣，但是这些界限慢慢地被打破了；另一个是原来美国国会的参议院对外交事务更感兴趣，但后来国会众议院也不遑多让，开始更积极地对美国的外交和国防事务“指点江山”。例如，众议院外交事务委员会和参议院军事力量委员会的崛

^① Barry M. Blechman, *The Politics of National Security*, New York: Oxford University Press, 1990.

起，使传统意义上的参议院外交委员会地位相对下降。同样，拨款委员会的作用提升，又使美国国会在讨论起如何分割每年庞大的国防预算时，出现了更多、更激烈的辩论。总体上看，国会在有关国家安全政策的立法及监督政府的行为方面，规模更大、力度更深。要理清其中复杂的线索和进行更为全面的分析，我们需要这样一部专门的学术著作。

《美国国会与美国对华安全决策（1989—2004）》一书是在蒋晓燕博士论文的基础上由信强博士修改补充而共同完成的。两位作者的努力，除了有助于了解国会在美国国家安全政策制定方面的多种角色之外，还能帮助我们避免“雾里看花”，对认清美国国内特别是军、政两界人物在对华战略上的所谓“共识”有所裨益。

从长期看，美国到现在仍然没有改变“中美冲突的潜在可能性在增加”这样一个错误的观念。中国和前苏联一样，被看成是美国最难对付的军事对手。例如：冷战时期，美国国防部每年都要炮制一本《苏联军力报告》，而当年的《苏联军力报告》，后来多被证明是有意

无意夸大前苏联实力，以迎合鹰派的观点。这也是为什么苏联突然垮台，美国政界、军界、学界无人不为之惊愕的原因。现在，我们看到类似的《中国军力报告》几乎是《苏联军力报告》的翻版，其对中国军事力量的发展充满不实的夸大之词。中国被看作是未来安全环境中的首要敌手，“这一估计是建立在国际体制、多极和国际力量平衡的历史经验基础之上的”。^① 所以有些人主张美国应该对此早谋因应之策，进行预防性的部署”。^② 说的更具体一些，这些人其实呼吁美国要采取明确的步骤，发展一种相应的防务政策和力量结构，用足够的军事优势，来遏阻或如果必要的话打败一个潜在接近同等水平的竞争者——中国。^③

新世纪国际生态发生的两个最重大的变化就是美国“新帝国”的“民主扩张”和中国作为新兴国家的战略

① Tangredi, *All Possible Wars? Towards A Consensus View of the Future Security Environment*, 2001—2025, p. 6.

② 扎勒米·哈利勒扎德等：《美国与亚洲：美国新战略与兵力态势》，新华出版社，2001年，第13—25页。

③ 周建明、张曙光：《美国安全解读》，新华出版社，2002年，第37页。

崛起，从这个当前中美关系演进的“大棋局”来看，两国共识和分歧同时存在，在众所瞩目的台海局势、经济互动、人权较量以及“中国威胁论”等问题上正进行着针锋相对的较量。

相信从两位作者的著作里，读者诸君能体味出他们就这些非常严肃的问题进行的认真的思考。

其实，作为两位作者攻读博士时期的老师，他们最让我骄傲的是其在学业上的那种“上下求索”的执着和锲而不舍的刻苦精神。

以蒋晓燕博士为例，她并非科班出身，但是从一开始入学攻读博士就主动来找我，怀着满腔热情，加入了我在复旦负责的“国会研究”课题组。通过我们的不断交流，我感到她身上有一种不同于一般女性的执着追求精神。在研究中，她感到虽然美国国会一般而言对安全政策影响较小，但在对华安全决策上由于涉及到台湾问题，国会在某些结构性安全政策上却有着很深的参与并有着很大的影响力。由此她主动提出了要承担“美国对华安全决策中的国会因素”这样一个选题。

因为是在职读博，我知道她后来的工作非常辛苦。在收集资料时，她很快就发现国内在研究国会对中美关系的影响方面尚有一些基础，但具体到国会针对美对华安全决策的影响，还没有学者做过系统研究，因此可借鉴的成果非常少，在国内寻找一些第一手的资料也比较难。我当时能感受到她对自己是否能够驾驭这样一个创新的课题有过不少犹豫和担心。但借着课题组整体氛围的带动，她凭着一种知难而上的执着精神，踏踏实实、一步一个脚印地完成了一篇优秀的博士论文，并在论文答辩中获得了答辩委员会成员的一致好评，难能可贵。

除了在精神上能够不畏挑战外，在从事具体研究时，蒋晓燕博士也是非常刻苦的。像她这样在职学习的博士生，要游刃于日常的工作和集中精力专一写作，并非易事。有时她笑称自己真如歌中所唱“蜗牛背着重重的壳呀，一步一步往前爬”。在论文的谋篇布局中，往往是夜深人静时方能入境，渐入佳境时却因为第二天还有工作，又不得不停下了脚步。求学、治学都有这样的艰

辛，但作为一名知识女性，其所付出的努力，恐怕更应当值得我们赞赏。

本书的另一位作者信强博士曾是我回国后“国会研究小组”最得力的助手。因为他的优秀，2001年至2002年间曾被复旦大学美国研究中心选派到位于华盛顿特区的美利坚大学（America University）作访问研究。在此期间，信强博士又主动申请至美国国会众议院实习工作，在众议员 Jim McDermott 办公室担任助理，成为我国第一位在国会实习工作的博士研究生。在近半年的工作时间内，信强博士亲身经历了众多立法过程，目睹了国会议员办公室的实际运作。也正是因为他的出类拔萃，2002年他得以顺利留校任教，成为我的同事，并主攻美国国会外交与台湾问题这一相当敏感而且复杂的研究课题。由于平时接触很多，信强博士的通达、乐观、勤奋和温文尔雅给我留下了非常深刻的印象。短短几年，信强博士就在中国大陆和中国香港等地发表了大量的作品，而其中最值得一提的，则是他的学术专著——《“半自主”国会与台湾问题：美国国会外交行为模式》以及翻译的两部国际关系理论“经

典作品”——《国际政治理论》和《霸权之后》。

《美国国会与美国对华安全决策（1989—2004）》一书还有一个优点不能不提，那就是有较为翔实的原始资料的支持。两位作者都在美国首都华盛顿特区作过访问学者，其中蒋晓燕在约翰·霍普金斯大学国际问题高级研究院（SAIS, John Hopkins University）访学期间，结合自己的研究课题，参与了美国布鲁金斯学会、战略与国际问题研究中心、传统基金会等智库举行的一些相关论坛。她还特别花了许多时间利用美国国会图书馆的数据库网络资源，认真查阅了冷战结束以来历届国会几乎所有涉及美对华安全政策的议案，进行了非常认真的原始分析。例如，在国会影响美对台军售及对华出口管制政策的案例分析中，正是基于对许多相关议案的原始材料的仔细研读（具体到议案中相关条款的措辞变化等），她的很多分析避免了泛泛而谈，变得相当深入。^①

^① 如书中指出美国国会众议院 2001 年通过的 H. R. 1646 中，视台湾为“E-quivalent of a major Non-NATO”，有的行文中干脆就简称为 Major Non-NATO Ally。参见本书第五章有关介绍。