

美国国会与 中美关系中的

“西藏问题”

The U.S. Congress and “Tibetan Problem”
in Sino-U.S. Relations

郭永虎 著



世界知识出版社

美国国会与中美关系中的 “西藏问题”

郭永虎 著



世界出版 出版社

图书在版编目(CIP)数据

美国国会与中美关系中的“西藏问题”/郭永虎著. —北京:世界知识出版社,2011. 11

ISBN 978-7-5012-4152-1

I. ①美… II. ①郭… III. ①中美关系—西藏问题—国际关系史—1987~2009 IV. ①D829.712

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 212276 号

- | | |
|------|--|
| 书 名 | 美国国会与中美关系中的“西藏问题”
Meiguo Guohui yu Zhongmei Guanxi zhong de
“Xizang Wenti” |
| 作 者 | 郭永虎 |
| 责任编辑 | 柏 英 |
| 责任出版 | 刘 喆 |
| 出版发行 | 世界知识出版社 |
| 地址邮编 | 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 | 720×1020 毫米 1/16 19.25 印张 |
| 字 数 | 250 千字 |
| 版次印次 | 2011 年 11 月第一版 2011 年 11 月第一次印刷 |
| 标准书号 | ISBN 978-7-5012-4152-1 |
| 定 价 | 38.00 元 |

版权所有 侵权必究

**本书出版得到教育部人文社会科学
研究一般项目“美国国会干涉中国西藏
事务研究”(08JC810009)资助**

目 录

引 言 / 1

- 一、“西藏问题”的概念及内涵界定 / 3
- 二、国内外研究现状 / 9
- 三、现实考量与学术价值 / 16

第一章 美国国会插手“西藏问题”的开端 / 21

第一节 美国西藏政策的缘起 / 23

- 一、近代美国西藏政策的滥觞 / 23
- 二、二战后美国对西藏分裂势力援助政策的演变(1945—1968) / 26

三、尼克松政府时期美国西藏政策的转型 / 37

第二节 美国国会染指“西藏问题”的早期活动 / 44

- 一、美国国会议员对达赖集团的早期支持 / 45
- 二、美国国会对华人权外交中的“西藏人权问题” / 53
- 三、拉萨骚乱前后国会议员支持“藏独”活动的不断升级 / 58

第二章 美国国会干涉西藏事务的早期立法 / 63

第一节 美国国会“涉藏立法”的运作方式 / 65

- 一、国会涉藏议案的提出及表决过程 / 65
- 二、参与涉藏立法的国会委员会 / 70
- 三、H. R. 2476——美国国会涉藏立法的开端 / 74

第二节 第 100—101 届国会期间国会插手西藏事务的“涉藏立法” / 78

- 一、国会对西藏事务的立法干涉 / 79
- 二、国会对达赖集团的援助立法 / 84
- 三、国会与白宫在“西藏问题”上的分歧 / 88

美国国会与中美关系中的“西藏问题”

第三节 国会涉藏立法中的媒体因素 / 94

- 一、国会与媒体在美国外交决策过程中的相互作用 / 95
- 二、美国媒体视野中的“西藏问题” / 98
- 三、国会与媒体在“西藏问题”上的互动 / 108

第三章 后冷战时期国会与中美关系中的“西藏问题” / 113

第一节 对华最惠国待遇立法与“西藏问题” / 115

- 一、美国国会对华最惠国待遇问题的由来 / 115
- 二、国会将最惠国待遇问题与“西藏问题”挂钩 / 118
- 三、国会与老布什政府在最惠国待遇问题上的角逐 / 123

第二节 国会立法中的“西藏地位问题” / 129

- 一、美国国会对“西藏地位”的早期定位 / 129
- 二、众议院第 145 号共同决议案——国会关于西藏地位的立法行动 / 133
- 三、国会对西藏地位的认识误区 / 138

第三节 美国国会与克林顿政府的西藏政策(1993—1996) / 143

- 一、第 103 届国会与克林顿政府的西藏政策 / 143
- 二、国会与克林顿政府在“西藏问题”上的合作 / 150
- 三、第 103 届国会干涉“西藏问题”的主要立法 / 158

第四章 世纪之交美国国会对西藏事务的新干涉 / 163

第一节 美国国会“涉藏立法”的新阶段 / 165

- 一、世纪之交的新立法 / 165
- 二、《2002 年西藏政策法》的出台 / 175
- 三、“涉藏立法”的常态化 / 179

第二节 国会对达赖集团的新支持 / 184

- 一、国会与达赖集团的联系机制与途径 / 185
- 二、国会继续支持达赖与中国政府谈判 / 192
- 三、国会加大援助达赖集团的力度 / 200

第三节 国会与行政部门干涉西藏事务的新机制 / 207	
一、“西藏事务特别协调员”的设立 / 208	
二、“国际宗教自由”相关机构对西藏宗教事务的干涉 / 213	
三、干涉“西藏问题”的新机构—— “国会与行政部门中国委员会” / 218	
结 语 / 225	
一、美国国会干涉西藏事务的深层原因 / 227	
二、美国国会影响美国西藏政策的主要途径 / 238	
三、美国国会干涉“西藏问题”对中美关系的负面影响 / 245	
附 录 / 251	
附录 1 美国国会涉藏议案一览表(1987—2007) / 253	
附录 2 Tibetan Policy Act of 2002 / 276	
参考文献 / 283	
后 记 / 297	

引 言

根据美国宪法,美国外交权由总统和行政部门统辖与实施。但事实上,美国国会已深刻地介入甚至牵制了政府的外交事务。美国国会的国内立法领域已远远地超出本国事务范畴。国会作为美国政治体制的组成部分,随意通过干涉别国内政的议案,并以此影响公众舆论特别是驱动政府外交决策部门对有关国家采取强硬政策,这种做法在世界各国如果不是绝无仅有,至少没有能出其右者。新中国成立前后,国会相继在台湾、承认新中国等问题上施加过重要的影响。1959年西藏叛乱后,国会开始染指“西藏问题”,部分国会议员多次参与了支持和援助达赖集团的活动。

应当指出,在“西藏问题”上,20世纪80年代以前一直是美国行政部门发挥着主导作用,而1987年以来,美国国会对“西藏问题”的关注程度逐渐超过行政部门,成为影响美国对中国西藏政策最为活跃的主体。冷战结束后,美国国会实现了在对外政策影响上的“复兴”。伴随这一历史背景,国会在美国政府对华决策机制中所起的作用越来越大。其中,美国国会不断通过“涉藏立法”活动向中国政府施压、干涉中国内政。据统计,1987—2006年美国国会共提出200余个“涉藏议案”。毫无疑问,美国国会插手西藏事务已经成为影响中美关系健康发展的重要因素之一。

一、“西藏问题”的概念及内涵界定

学术界和国际社会对于“西藏问题”一词并无明确的界定,因此,在阐述美国国会与中美关系中的西藏问题之前,有必要厘清“西藏问题”的概念及内涵。

殖民主义者入侵中国西藏之前,在20世纪初的藏语词汇中还没有“独立”这个词。迄今为止,国际上就“西藏问题”有三种英文译法:the Tibetan question, the Tibetan problem, the Tibetan issue。这三种英文说法似乎都与中文的“西藏问题”相对应,但是事实上,三者之间存在着根本区别。从目前

较权威的英语词典的解释看，“question”表示对某事因不清楚而产生的质疑或引起争论的问题，强调回答或解释清楚。“problem”指出现问题的一方已经或将要提出的，供讨论、决定或有待解决的问题，强调内因或内在关系。“issue”侧重表示出现问题的双方因法律上或事实上的悬而未决而引发争议或争端的问题，强调从第三方角度谈论或评判争议双方的孰是孰非。^①

西方反华势力使用“the Tibetan issue”原因有两个：一是他们认为西藏的法律地位悬而未决，应该通过国际社会予以解决。比如爱尔兰议会 2000 年 10 月 25 日就“西藏问题”进行辩论时，几名反华议员在发言中涉及西藏历史地位的话题时一直使用“the Tibetan issue”。二是他们作为“西藏问题”的旁观者或第三方刻意强调“西藏问题”是西藏自身、中国政府与西藏地方之间或中国政府与达赖集团之间的问题，其他一切人和国家都是第三方。比如，在中国工作的新西兰和美国的文教专家认为，“issue”的内涵是站在第三方的角度看待问题。达赖集团使用“issue”其实是在暗示“中国对西藏的主权地位未定”。2001 年 10 月 24 日达赖喇嘛在欧洲议会演讲后答记者问时，为了暗示“西藏在历史上是个独立国家”，就使用了“the Tibetan issue”。^②

笔者认为，“西藏问题”的英文译法宜使用“the Tibetan problem”。尽管事实上并不存在所谓的“西藏问题”，但既然已经出现了不同意见，就必须面对这一现状。在达赖集团和西方反华势力的鼓动下，原本纯属中国内政的西藏事务已经被国际化了。因此，从这个意义上看，“西藏问题”是中国的内部问

① [英] 霍恩比：《牛津高阶英汉双解词典》，商务印书馆、牛津大学出版社 1997 年版，第 1176、795、1217 页。

② “Speech of His Holiness the Dalai Lama to the European Parliament”，http://www.dharmagates.net/dalai_lama_speech.html/（下载时间 2010 年 4 月 20 日）。

题，是捍卫主权的问题，是分裂与反分裂的问题。

严格说来，在近代列强侵略西藏之前，中国本无“西藏问题”，正如美国不存在“纽约问题”一样。就当今而言，如果美国和其他西方国家不支持达赖集团，如果达赖集团彻底放弃“西藏独立”或“西藏变相独立”的图谋，停止分裂祖国的活动，世界上也就不存在所谓“西藏问题”。^①应当指出，“西藏问题”在不同的历史时期有着不同的内涵。

追根溯源，中国近代史上的“西藏问题”主要指所谓“西藏地位问题”或“西藏宗主权问题”。“‘西藏问题’从根本上说是历史上帝国主义侵略中国的产物。”^②1840年，英帝国主义发动侵略中国的鸦片战争后，中国开始由一个独立的主权国家逐步沦为半殖民地半封建国家。帝国主义势力乘清朝中央政府虚弱，开始阴谋瓜分包括西藏在内的中国领土。为了把西藏纳入英国的势力范围，1888年3月，英国侵略者发动了侵略中国西藏的战争，并最终武力打开了中国西藏的门户。为了给自己的侵略行为制造舆论，寇松于1903年提出了“中国在西藏的宗主权，乃是一种法律上的虚构”的理论，^③企图否认中国对西藏的主权。1907年8月18日，英、俄两国在圣彼得堡签订了“英俄协约”。其中的“西藏协定”是在事先未与中国政府磋商内容、在谈判中未曾征求中国方面意见的情况下签订的。根据这一协约，英国消除了俄国对印度的威胁，阻止了俄国南下。英国在“西藏地位问题”上的最大影响则莫过于诱使俄国同意把“中国对西藏的宗主权”理论塞进“西藏协定”，把中国在西藏

① 华子：《美国意欲何为？——评美国的所谓“西藏问题报告”》，载《人民日报（海外版）》2003年6月10日，第4版。

② 《江泽民在会见美国副总统戈尔时有关西藏问题的谈话》，载《人民日报》1998年11月17日，第1版。

③ 《印度政府外交部致印度事务大臣汉密尔顿函》（1903年1月8日），载《英国议会文书·关于西藏的文书》，第1920帙，第66号文件，第150—156页。

的“主权”(sovereignty)改称为“宗主权”(suzerainty)。^①这是列强在国际文件中第一次把中国对西藏地方的“主权”篡改为“宗主权”。1911年,中国辛亥革命爆发。次年,英国利用清朝灭亡、民国初建、中国国内政局混乱之机,向中国外交部提出了否定中国对西藏主权的“五点和平建议”。在遭到中国政府拒绝后,英国封闭了由印度进入西藏的一切道路。1913年,英国政府煽动西藏当局宣布独立,提出“西藏完全独立后,一切军械由英国接济”;“西藏承认英国派员来藏监督财政军事,以作英国扶助西藏独立报酬”;“民国军队行抵西藏,英国担负抵御之责”;“西藏执行开放主义,准英人自由行动”。^②但英国的图谋未能得逞。

1913年,英国政府利用篡夺了中华民国大总统职位的袁世凯迫切要求得到各国外交承认和国际借款的心理,迫使北京政府参加英国政府提出的中国、英国和西藏地方政府三方会议,即“西姆拉会议”。会前,英、印政府派驻锡金政治专员柏尔单独会晤西藏地方政府参加会议的代表夏扎伦青,向他鼓吹“宗主权”具有“独立”的含义。经过英国的唆使,西藏代表提出“西藏疆域包括青海、理塘、巴塘等处并及打箭炉”等无理要求,当即遭到中国政府代表的拒绝。这时,英国代表按照事先策划提出了所谓的“折中方案”——把中国藏族居住的所有地区划分为“内藏”、“外藏”两部分,“内藏”包括青海、甘肃、四川、云南等省的藏族居住地区,由中国政府直接管辖;“外

① “宗主权”和“主权”是两个完全不同的概念,有着重大的原则区别。所谓宗主权是英国政府在“西藏问题”上玩弄的伎俩,亦是英国西藏政策的关键。众所周知,中国自13世纪起始终对西藏行使着有效主权。而宗主权在国际法中是针对附庸国。资本主义时代,宗主权常被帝国主义分子利用为推行殖民统治的一种形式,此后更被他们用来作为侵略其他弱小国家、否认这些国家对其一部分领土拥有主权的一种借口。

② 中华人民共和国国务院新闻办公室:《西藏的主权归属与人权状况(白皮书)》(1992年9月),<http://www.people.com.cn/GB/channel2/10/20000905/218075.html/>(下载时间2010年5月)。

藏”包括西藏和西康西部地区，要求中国政府“承认外藏自治”，“不干涉其内政”，“但中国仍派大臣驻拉萨，护卫部队限三百人”。这个“折中方案”的实质，是把中国在西藏的“主权”篡改为所谓“宗主权”，使西藏在“自治”的名义下脱离中国政府的管辖。如此无理的要求，当然遭到了全中国人民的强烈反对。1914年7月3日，中国政府代表陈贻范奉国内训示，拒绝在所谓“西姆拉条约”上签字，并且发表声明：“凡英国和西藏本日或他日所签订的条约或类似的文件，中国政府一概不能承认。”^① 中国政府同时将此立场照会英国政府。会议遂以破裂告终。

通过对“西藏问题”产生和发展的简要回顾，我们至少可以得出以下几点历史结论：近代“西藏独立”的活动背后都有帝国主义者的干涉和策划；一百多年来的历史事实清楚地说明，所谓“西藏独立”完全是殖民主义者出于攫取西藏的野心而挑动起来的。“西藏独立”是西藏上层分裂势力与帝国主义分子为了维护西藏政教合一的社会制度、维护自己的特权和既得利益，而在帝国主义的帮助和纵容下进行的分裂祖国的活动。

“西藏问题”不是一个静态的概念。滥觞于近代以来的“西藏问题”在中华人民共和国成立和西藏和平解放后，其内涵发生了新的变化。新中国成立以来，美国逐渐取代英国成为干涉“西藏问题”的最大外部力量之一。冷战结束后，“西藏问题”被以美国为首的西方反华势力和达赖集团赋予了新的内容。从广义上看，凡是与西藏或达赖集团有关的问题都可以被泛称为“西藏问题”。具体来看，当代“西藏问题”的主要内涵包括以下几个方面。

（一）“西藏地位问题”

如前所述，“西藏地位问题”肇始于近代列强对西藏的殖民

^① 《陈贻范西姆拉会议记录》，载《西藏地方历史资料选辑》，三联书店1963年版，第300页。

侵略。西藏和平解放后，基于冷战战略的考虑，“西藏地位问题”逐渐成为美国遏制和分裂中国的工具。西藏叛乱后，美国中央情报局资助的“国际法学家委员会”立刻着手对“西藏问题”进行专门调查，并得出了“无论在事实上还是在法律上，西藏在1912—1950年是一个事实上独立的主权国家”的谬论。1959年7月25日，该委员会正式将其调查结果提交联合国审议。与此同时，美国政府向西藏分裂势力正式表明了其对西藏地位的立场。1959年11月3日，美国助理国务卿墨菲（Murphy）和国务院远东司司长帕森斯接见了达赖的长兄土登诺布，向他转告美国的新决定：美国承认“西藏是宗主国主权下的自治国家”，并支持达赖喇嘛将“西藏问题”提交联合国，促使“西藏问题”国际化，以实现西藏人民自决权，进而脱离中国。^①随后，在1961年和1965年，美国又操纵联合国通过第1723号决议和第2079号决议，明确提出了“西藏民族自决”的主张。20世纪80年代末，达赖喇嘛分别在美国国会和欧共体提出了西藏“高度自治”的分裂主张——“五点建议”和“斯特拉斯堡建议”，二者都触及了“西藏地位问题”并且得到了美国国会的支持。冷战结束后，美国国会开始公开挑战中国对西藏的主权地位。与行政部门不同，美国国会以立法的形式明确了西藏的“法律地位”，甚至在有关立法中公然声称“西藏是一个独立国家”。

（二）“西藏人权问题”

美国最早关注“西藏人权问题”是在1959年西藏叛乱前后。中国政府平息西藏叛乱后，美国立即将国际法学家委员会的“西藏报告”提交联合国，并操纵联合国通过第1353号决议，首次提出“中国在西藏侵犯人权问题”，诬称“西藏人民的人权和基本自由已被强行剥夺”，要求“尊重西藏人民的基本人

^① “Tibet”, *Foreign Relations of the United States* (美国对外关系文件缩写为FRUS, 下同), 1958—1960, XIX, Washington, D. C.: United States Government Printing Office, 1996, pp. 800—801.

权和他们独特的文化和宗教生活”。^①中美关系中的“西藏人权问题”由此肇端。冷战结束后，“西藏人权问题”被西藏分裂势力和美国等西方国家赋予了新的内涵，主要包括所谓“西藏宗教信仰”、“藏民的政治司法权利”、“人身权利”、“计划生育”、“言论自由”等。

（三）中国政府与达赖“谈判问题”

美国国会通过的多项决议案中都提出“敦促中国政府与达赖及其代表就西藏的未来进行无条件的谈判”。在国会的要求下，美国行政部门在美中高层会晤过程中也经常提及该问题，它已经成为困扰中美关系健康发展的一个消极因素。

（四）西藏的“移民”、传统文化保护、生态环境等问题

达赖集团和部分美国国会议员经常把中国政府推动西藏现代化进程说成“消灭西藏的民族特性”；把西藏经济的快速发展攻击为“破坏西藏环境”；把中央政府和全国人民关心、支援西藏现代化建设污蔑为“掠夺西藏资源”、“加强对西藏的控制”、“有组织地向西藏移民”、对西藏进行“汉化”；把废除旧西藏政教合一制度和宗教、寺院的世俗特权污蔑为“灭绝宗教”；把西藏传统文化在新时代的弘扬和现代科学教育文化前所未有的发展诋毁为“灭绝西藏文化”；等等。

本书主要探讨的美国国会与中美关系中的“西藏问题”涵盖上述方面。

二、国内外研究现状

在阐述美国西藏政策时，学者一般笼统地将美国国会与总统和国务院作为一个主体——美国。这使得关于美国国会与“西藏问题”关系的论述缺乏专门性和系统性。正因为如此，目

^① United Nations General Assembly, “Resolution 1353 (XIV)”, 1959, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0140/53/IMG/NR014053.pdf?OpenElement/> (下载时间 2011 年 5 月)。

前已经发表的著述主要散见于三类论著。

(一) 在关于美国西藏政策的研究中分析国会因素的影响

近年来,国内外学者从美国中央情报局和美国行政部门的角度对美国与“西藏问题”的研究取得了一定成果。特别是美国政府档案文件的解密,为学者们的研究提供了史料的便利和论证的可靠依据。国内外已有一批研究该问题的论著发表,其中一些成果对美国国会染指西藏事务的早期活动给予了一定关注。

美国维拉诺瓦大学(Villanova University)政治学副教授戴维·巴雷特的新作《中央情报局与国会:不可告人的故事》^①,利用最新解密文件和采访当事人的记录,披露了杜鲁门和肯尼迪执政期间中央情报局和国会之间鲜为人知的关系。作者指出,美国国会对中央情报局的秘密行动并非一无所知,相反,前者经常积极监督后者的行动计划。作者还特别提及了一些资深国会议员对中央情报局在西藏秘密行动的支持。

J. K. 卡诺斯的《冷战的孤儿:美国与西藏为争取生存的奋斗》^②,以中央情报局为线索研究美国援助西藏分裂势力的活动,对国会议员卷入西藏事务的早期活动也有论及。

加拿大学者谭·戈伦夫(A. Tom Grunfeld)对美国西藏政策的研究颇有建树。作为纽约州立大学帝国学院历史学教授,戈伦夫长期致力于东方历史研究。其代表作《现代西藏的诞生》^③,除介绍了西藏的自然地理、民族社会构成等概况,还叙述了自松赞干布至20世纪90年代的西藏历史发展过程。作者在阐述近现代西藏与外部世界的联系时论及了美国国会卷入“西藏问题”的活动。格伦夫在《重估西藏政策》一文中指出,美国的西藏政策无视西藏地区错综复杂的历史,为国内一时的

^① David M. Barrett, *The CIA and Congress: The Untold Story from Truman to Kennedy*, Kansas: University Press of Kansas, 2005.

^② Knaus, John Kenneth, *Orphans of the Cold War: America and Tibet Struggle for Survival*, New York: Public Affairs, 1999.

^③ A. Tom Grunfeld, *The Making of Modern Tibet*, London: Zed Books, 1987.