

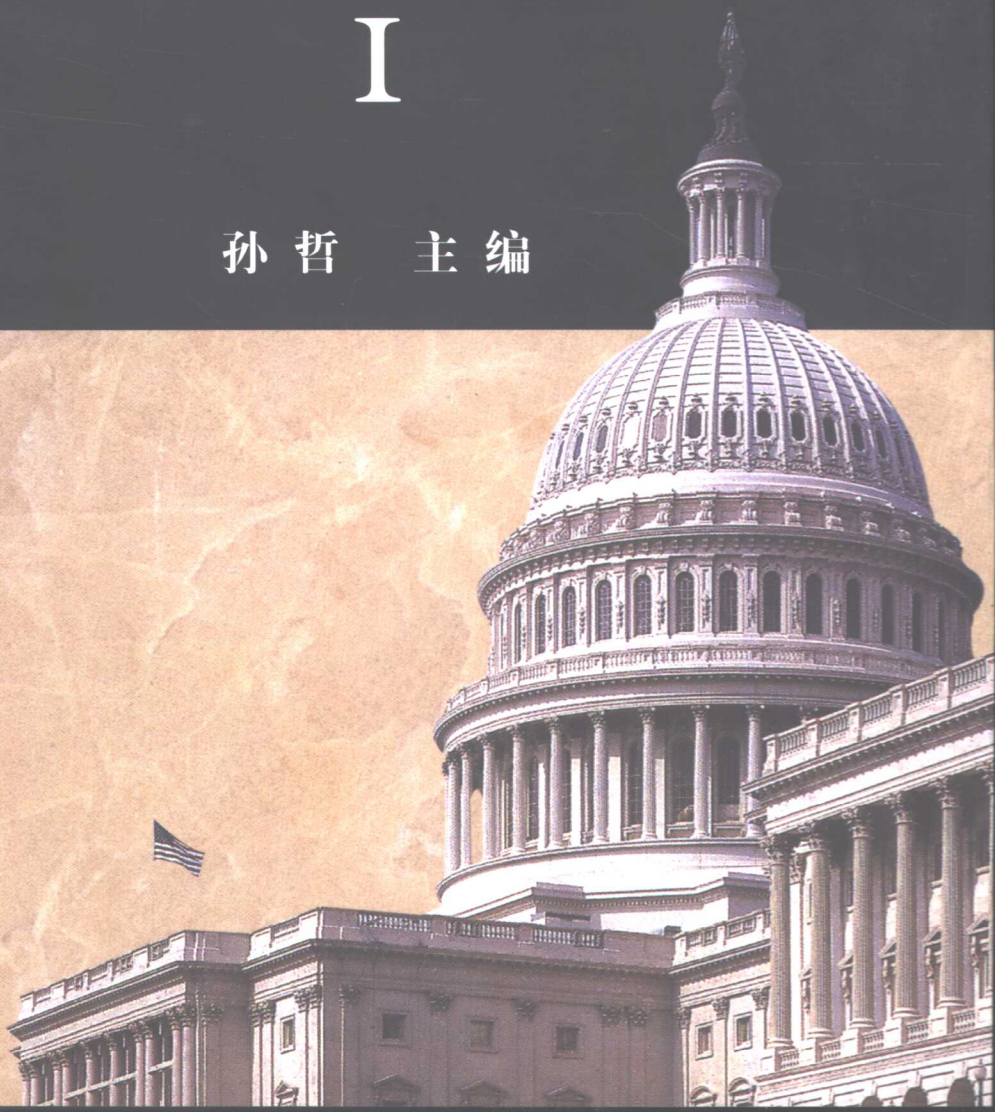
当代美国国会研究丛书

美国国会研究

I

孙哲 主编

復旦大學出版社



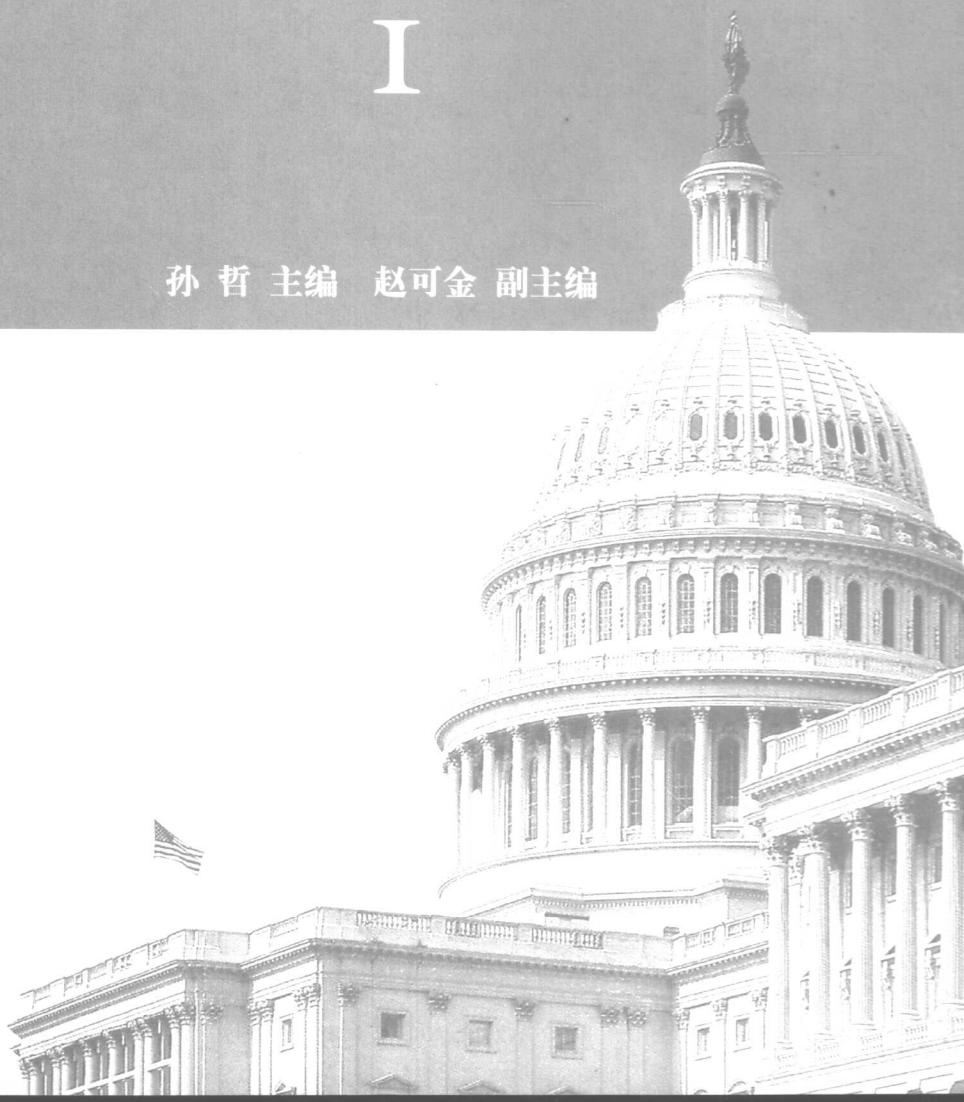
当代美国国会研究丛书

美国国会研究

I

孙哲主编 赵可金 副主编

復旦大學出版社



图书在版编目(CIP)数据

美国国会研究. I / 孙哲主编. —上海: 复旦大学出版社, 2002.8

(当代美国国会研究丛书)

ISBN 7-309-03228-4

I. 美… II. 孙… III. 议会—影响—中美关系—研究—美国 IV. D771.223.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 036090 号

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) 86-21-65644348(编辑部)

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

经销 新华书店上海发行所

印刷 句容市排印厂

开本 787×960 1/16

印张 18.25 插页 2

字数 308 千

版次 2002 年 8 月第一版 2002 年 8 月第一次印刷

印数 1—3 000

定价 30.00 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

美国国会研究与台湾问题(序)

复旦大学美国研究中心自从1985年成立起便与美国国会建立了直接的联系,是当时在国内第一个同美国国会建立直接对话渠道的科研机构。现在由这个全国知名的学术机构来负责落实和开发“美国国会与中美关系”这样重大的课题,其定位具有前瞻性和挑战性。这种理论探索的勇气和实践得到了复旦大学、教育部和外交部等有关部门的大力支持。现在出版的这本论文集基本上是在2001年夏天在复旦召开的我国第一次关于“美国国会与中美关系”研讨会基础上汇编而成的,反映了国内外不少多年来潜心研究相关项目的学者和专家们的最新成果,读后给人以很多启迪。

结合目前我国“美国研究”特别是对美国国会课题开发所取得的进展,我想结合本书的内容,提出以下三个问题来与专家学者们共同探讨。

第一,关于如何进一步提高认识,明确国会研究对中美关系和台湾问题的重要性和紧迫性的问题。

无论从中美两国过去的交往、现在遇到的问题还是未来两个大国所处的位置来看,对美国国会进行深入、细致的研究都是极其重要的。在对外关系和两岸关系中,我们常有两句话挂在嘴上,一句话叫做“台湾问题是中美关系中最敏感、最重要的问题,中美关系的核心问题是台湾问题”;第二句话是“中国对外关系的重中之重是中美关系”。这两句话提醒我们国内研究台湾问题的机构要注意加强和提高对美国问题,特别

是对美国国内政治要加以重视;同样道理,研究中美关系的单位也应加强对台湾岛内政治的深层次分析。只有这样,我们才能进一步提高认识,明确美国国会研究对中美关系和台湾问题的重要性和紧迫性。

既然中国对外关系的“重中之重”是中美关系,那么到底要做哪些工作才能有助于中美关系的长远发展呢?应当说,中美关系能够发展到今天的地步,是和邓小平同志和江泽民同志对全局的总体把握和指导分不开的。今天中国能够取得这样的国际地位,得到这样的国际认同和国际社会的尊重,最主要的一点就是中国非常明确自己需要和平与发展的外部环境,中美关系虽有挫折,但必须顺利发展下去。在过去20年里,我们能够取得认识上的种种进步和外交上的重大成就,是非常值得自豪的。但是从另一方面来看,在新的形势下,我们也必须重新思考如何在未来同美国这个“超级大国”打交道。我们的对美外交工作还有哪些空间有待开拓?对美国国内政治的认识还有哪些领域急需开发?我认为美国国会就是其中一块非常值得开垦的研究领地。美国政府对华政策上常有一些调整,有些是根本性的政策转向,有些是周期性、试探性的调整。要深入了解美国对华政策的制定,我们必须深入了解它的决策过程,特别是它的国会体制内部的对华态度和在各个问题上的政策取向。

国会项目如此重要,但是客观上看,全国1000多所大学中还没有一所设立关于美国国会研究的研究方向,也没有一个有关美国国会专业的博士生、硕士生点,更没有形成完整的研究体系。这种状况急需改变。因为从长远来看,设立这样的学科也有助于我国的外交实践。我们迫切需要一大批懂美国国会的专家,迫切需要对美外交的后备队伍,迫切需要筹建关于美国国会的信息库。我们每年有几百个、上千个派驻到美国商务、文化和政府部门的工作人员,这样一个课题的开发可以为那些即将赴美工作的同志提供一个较为完整的培训。当然,我们要的是精兵良将,在筹建信息库的时候不能做同水平或低水平的重复,在实际培训中也要注意国会本身“动态的流动”和政策变化。

如何把目前关于美国国会研究和我国同美国交往中的各种其他工作结合起来是一个有挑战性的重大工程。有些同志已经意识到了这个问题,提出了种种建议,比如,我们每年同美国有上千亿的贸易,这些贸易额有多少可以成为我们同美国交往的政治资源,特别是成为我们同美国国会交往的政治资源,似乎也是一个敏感和应当重视的问题。有些同志提出:我们每

年从美国请那么多的专家学者,但没有多少兼顾到国会的专业,特别是没有邀请国会的议员来担任客座教授,由他们来介绍美国国会是如何运作的。对这些想法,我认为都可以作为学术研究的题目,在“百花齐放、百家争鸣”的精神下进行深入的分析。

第二,关于如何从国会研究这个学术角度切入、认真总结中美两国建交 20 年来的经验教训问题。

中美两国建交 20 多年,风风雨雨,确实有很多值得总结的地方。目前,美国不仅在世界经济、军事、科技方面占有巨大的优势,而且在舆论、文化方面有一种软性的“霸权心态”。对美国人来说,这种“意识形态终结”、美国“霸权永续”的状况很难一时得到转变;另一方面,中国经济过去十几年来以每年 7%—8% 的速度发展,使得中国正在成为一个影响范围日益广泛的强国。这使不少美国人对中国的崛起很担心。一位美国学者专门跟我说:“中国这样的—一个发展趋势还得了?经济—年一个上海,人口—年一个澳大利亚,这样下去,再过十几年中美之间的基本面就会大不一样。”也正是这样的担心使得美国政府对华政策出现了不少调整。对此,我们必须加以正视,学会同世界上其他大国相处,尤其是如何同当今世界惟一的超级大国——美国打交道。当然,这是一门大的学问。邓小平同志关于“中美关系是中国对外关系中的重中之重,中美关系处理好了,中国外交的全局就活了”的讲话和江主席关于“中美关系要登高望远”的话都给我们以很多启迪。如果登不高,望不远,我们同美国的关系就很难解决好,也很难真正做到“冷静观察,稳住阵脚,沉着应付,韬光养晦,决不当头,有所作为”。

“国会研究”这个课题提醒我们:在对美工作中,我们不仅要注意处理好同美国行政部门的关系,“敢斗愿和”,有理有据地争取我们国家的最大利益;而且也要认真地做好政府以外的工作,通过不卑不亢的交往,不断改善同美国国会的关系,减少中美关系发展中的阻力,特别是美国国会在台湾问题上的错误认知和政策制定。

这里特别要提到我们经常谈的中国在新世纪的“三大任务”。其中之一就是实现包括台湾在内的祖国完全统一。因此从实现祖国统一的高度来看国会研究,其重要性也是显而易见的。因为解决台湾问题的前提是必需处理好同美国的关系。台湾问题与美国有着千丝万缕的联系,从某种程度上说已经成为美国国内政治的一部分,其标志之一就是作为一项美国国内立法的《与台湾关系法》的出笼,使得中美关系从一开始起就处于难堪的状

态。近几年来,美国总统和国会之间的辩论也总少不了拿台湾问题做文章,干涉中国内政。要研究美国的党派政治、舆论对其外交政策的影响,首先就要研究最能反映美国国内政治变化的国会“平台”。从这个意义上说,国会研究不是权宜之计,而是一个需要投入大量人力和物力的长期研究课题。

第三,关于如何进行统筹协调,多角度、全方位、多学科全面推进“美国国会和中美关系”课题研究的问题。

国会研究是一门综合学科。粗略算来,它涉及政治学、国际关系、沟通理论、历史、文化、行为主义、战略论、系统论等 10 多门学科和理论,因此不能简单地从中美关系的角度来研究美国国会的运作。我们要拓宽自己的视野,从多个角度,利用多种理论进行综合考察。另外,鉴于中美两国在历史、文化上有很大的差异,这个学科的拓展也就带上了更为复杂的背景因素。尽管对美国国会工作的综合资源很重要,但是如果不懂我国对美外交的基本政策,我们也无法同国会打交道。要帮助美国议员和他们的助手了解中国,我们也要注意改善与国会的沟通手段。

国会研究也是一项综合工程,需要我们在总体上从经贸、文化、外交、政治、舆论等多个层面共同协调。可以说,对美国国会的研究和具体工作,是我们整个国家综合外交实力的体现。这种“综合实力”体现在理论与实践、学术与外交的具体结合。我们的工作空间是如此之大,挑战又是如此之多,所以国会研究是一个激发我们创造力的舞台,也为有关专家学者提供了充分发挥自己才能的空间。我们要特别注意培养“两栖人才”,通过开发这个项目,为我们未来的外交和学术界建立广泛的联系创造条件。

结合上述三点意见,通读本书部分章节之后,我诚挚地希望复旦大学的“国会研究”能够在今后取得更大的成绩。要做好这个项目并不容易。因此我想借此机会提出四点个人的看法和建议,算是对课题组的“建言”。

第一,国会研究要注重“综合协调”各方面的人力资源和智能优势。有的学者指出,我们国家的问题是控制能力强,但协调能力差。这句话用在我们从事对美工作、对台工作上也很有启发性。西方的一些跨国公司非常重视团队精神的训练,时刻确保公司人员整体观念的培养。作为一个研究部门,同样存在综合协调的问题。实际上我们也很讲团队精神,经常讲“团结一致”,要求大家齐心协力,但跟西方管理经验丰富的公司相比,我们需要把“团结一致”具体化和数量化。国会研究项目要搞好,不是一二个学术部

门就能够做好的,应该要争取大家的支持。在有限的人才和资源的情况下,我们要真正避免同水平的重复、低水平反复的问题。比如复旦大学搞了国会数据库和网站,但是否一定要搞一个小而全的资料库,也值得进一步商议。在有条件分工的情况下,各个学术机构相互配合、各有侧重还是必要的。要综合各方面的优势,比如说同中国社会科学院美国研究所合作,取长补短,资源共享。另外,如何争取兄弟院校的学生生源、教师师资和其他方面的支持也决定了以后课题组究竟能否开发出较为深刻的专题研究。要在国内建立“同盟军”不是件易事,这个问题应当得到重视。

第二,国会研究要不断解放思想,同时要尊重事实。只有不断解放思想,我们才能不断发现和发掘学术研究的资源。例如,我们有多少教育和文化的资源可以成为我们从事对美交往的政治资源?有了这些资源又怎么用?这些问题都需要在解放思想的基础上由学者们来深入思考,争取拿出解决方案。所谓尊重事实就是要不讳言我们在对美国会研究中存在不少需要开发的问题。例如,美国国会在对华决策中到底扮演多重的角色,在涉及台湾、人权、地区安全、贸易等问题上是否有所谓的“反华派”和“国会蓝军”,他们中间的代表性人物的观点有没有什么变化,这些都是我们要实事求是加以研究的问题。

第三,国会研究要有好的学风。学风问题十分重要。做学问态度不扎实,抄抄写写,态度不严肃,实际上是在自欺欺人。要务实就要有好的学风,扎扎实实,耐得住寂寞,否则就没有竞争力,就没有一流的学术成果。今天的国会研究课题吸引了很多国内学者,尤其是吸引了这么多年轻人,这是非常让人欣喜的地方。我们的研究梯队正在形成,但要能吸引最好的年轻人,就必须避免急功近利,好的学风是未来国会研究的希望。当然,这样强调也不是说我们忽视短期效益,最好是能把短期的效益和长期的研究目标结合起来,在一些紧缺的研究领域和紧迫的重要问题上,要大胆创新,提出有价值的建议。而在长期规划中,要不断提醒我们的研究同志谦虚谨慎,稳扎稳打,不断进步。

第四,要注意培养人才。除了研究性的工作之外,国会研究一定要重视做一些带有社会教育性的具体工作。一个好的学者在某种程度上也应当是一个好的社会工作者,在遇到重大国际事件的时候,应当能够在报纸、电视等新闻媒体领域宣传我们的对外政策。在这方面,应当承认我们做得还远远不够。有些学者在被采访时往往是你问你的,他答他的,无法做一些更深

人的、延续性的报道。“知识分子是社会的良心”。从某种程度上说,学者负有不可推卸的社会责任,应当利用自己的知识,启发民众,同时把自己的研究成果转化为我国对外开放和对外工作的重要资源。就对美工作尤其是对美国国会的工作而言,我们也应该有更多的专业性人才。研究美国国会的学者不仅要学会同国内媒体打交道,还要争取利用国外媒体来帮助国家做一些具体的沟通性工作。对年轻一代学者综合素质的培养是非常重要的,这关系到我们培养人才的大方向。

复旦大学国会研究项目从一开始就得到了学校党委和各个部门的大力支持,起点相对较高,在这种高态势的情况下,我们更要锲而不舍,持之以恒。黄菊书记在总结上海发展经验时提出的三句话,我觉得同样可以应用到国会研究上,这就是“要有开创性、坚韧性、操作性”。要不断“积小步”,才能“成大步”。真诚地希望明年这个时候能够看到课题组新的研究成果,也由衷地祝愿参与本书编辑、为本书撰稿的各位专家学者能在这个领域继续开拓,取得更大的成绩。

是为小序,欢迎指正。


郭 会

2001年10月28日

美国国会：透视中美关系的一个新视角(前言)

翻开 20 世纪的历史画卷，一幕幕威武雄壮的历史话剧跃入眼帘：从第一次世界大战的滚滚狼烟，到第二次世界大战的隆隆炮声；从冷战期间的恐怖威慑，到冷战结束的突如其来；历史人物的你来我往，国际场景的风云变幻，政治舞剧的变化莫测，都让人们在目瞪口呆之余，牵动起连绵不绝的悠长思绪。作为这段历史中的一部分——中国和美国，这两个由太平洋横隔天之一方的大国，在历史变幻的沧海桑田中更是给人们留下了久久的思索，长长的回忆。中美关系的爱恨交织，两国间的恩恩怨怨，不知道曾耗费了多少人的才能和智慧，并且还将继续有人为之披星戴月，奋力开拓。但是，直到今天，人们还依然没有完全读懂两国关系的聚散离合。如果说像人们臆想的那样，两个国家处于“好也好不到哪里去，坏也坏不到哪里去”的若即若离的关系，无论如何也不能令人满意。

我们在出席各种学术研讨活动，尤其是中美学者的对话交流的时候，感受最深的是大家不禁感叹，两国彼此双方的了解和理解实在太肤浅，两个民族的陌生、疏离甚至误会是如此之深，以至于短期内无法弥合，人们认为这是中美关系之所以每走一步都困难重重的根本原因。正是听多了如此众多的感叹，才使我们想到了打开一扇了解对方的新窗口——美国国会。在各方面领导的关心和学术界同仁的大力支持下，当代美国



国会和中美关系研究终于迈出了可喜的第一步。

一、透视美国政治和中美关系的一扇“新窗口”

美国“三权分立”的政治体制构成了美国独具特色的政治画卷,而美国政治体系中最复杂、最重要的一个环节是其国会制度。可以说,国会视角是认识美国政治的综合平台。作为一个分权体制的三足之一鼎,国会既是联邦和州政府关系的整合地带,又是政党、利益集团、公众舆论、文官体制和外国政府说客的权力竞技场。由于美国式的“三权分立”是机构分离而功能重叠的综合体,因此,国会不仅是立法机构,而且对行政、司法都产生广泛、深刻的影响。

但是,长期以来,我们在对美国“政府”概念的理解上常有偏差。美国人说的“政府”(government)指的是“整个政体,包括行政、立法和司法部门。按照美国人的设想,政府三大部门(branches)是有意识地分立的,每个部门与其他部门相互制衡”^①。“国会”则往往称为“The Capitol”、“Congress”、“Legislature”,甚至以“Senate”或“House”代称,但涵义各有侧重^②。“美国是美国人的美国”,而非“中国人的美国”或“中国人理解的美国”,这句话长期以来成为提示我们不要误解美国的口头禅。不理解国会是导致种种认识美国误区的最重要原因。我们常常将国会视为单一的立法机构,不明白国会为何能够如此大地影响中美关系以及这种影响的作用机制。

美国国会在中国问题上屡屡滋事,“美国有个讨厌的国会”已植根于国人的印象中。但是比起大量的有关单一事件的报道,我国现有美国研究领域中对“美国国会”这一特定而严肃课题的论述寥若晨星,几近匮乏。这在客观上造成了一种“非均衡发展”的现象,即一方面,一般人对美国国会的了解,犹如面对迷宫,难知深浅复杂,美国国会在其政治体制及其外交决策方面的作用被无形中忽视了;另一方面,通观现在已出版的有关美国政治运作的零星著作,鲜有令人信服的权威性扛鼎之作,有关国会论述中的种种偏颇

① [美] 沃尔特·克拉维茨:“国会的运转”,《交流》1993年第1期。

② “The Capitol”(国会山),是国会机构的代名词,媒体中较常用;“Congress”(国会),强调组织,着眼于第几届;“Legislature”(立法机构)强调功能,较抽象,为学者所广泛使用;而“Senate”(参议院)、“House”(众议院)强调国会两院(“house”有时也笼统指国会)。

和单一的论证倾向，也误导了他人在这个领域内的探讨。这两种“理论跟不上现实”的局面如果不加以改观，会对我们理解美国国会的运作及其在美国政府中的作用，对中美关系的分析把握，以及中国自身政治经济的发展造成难以弥补的伤害。

在时下我国“美国国会研究”急需重大突破的时刻，复旦大学美国研究中心在2001年6月28—30日举办了我国第一届“美国国会与中美关系”研讨会。来自中美两国政府与学界的30多位专家学者就“美国国会与中美关系”这一特定专题进行了学术研讨。国务院台湾事务办公室副主任周明伟先生专程来沪作了基调发言。国内外诸多专家，包括即将赴美担任中国驻美大使馆国会工作组组长的张克远参赞、我国前驻外大使薛谋洪教授、中国国际问题研究所副所长苏格博士、中国社会科学院美国研究所金灿荣和周琪研究员、前美国国会众议院国际关系委员会主席李·汉密尔顿（Lee Hamilton）、美国国会研究专家詹姆斯·瑟伯（James Thurber）、美国国会研究部高级研究员沃特·奥斯泽克（Walter Oleszek）、马克·西格尔（Mark Siegel）及前美国驻尼泊尔大使张之香女士（Julia Chang Bloch）等人积极参加了为期三天的研讨。

研讨会期间，与会中外专家分别就“国会研究的重要性与紧迫性以及关于国会研究的方法”、“国会与中美关系的历史”、“国会与中美关系问题：台湾、人权、经贸”、“有效的游说：中国对美国国会工作的反思”、“国会对华政策：媒体、公共舆论的影响”等四个专题进行了热烈而坦诚的交流，并为开展对国会工作、改善中美关系提出了有价值的对策和建议。这次研讨会形式多样，专家学者们不仅提交了高质量的学术论文，而且还通过其他的形式，比如专题讨论、辩论、模拟游说、卫星电视会议等等，畅所欲言，妙语连珠。既有丰富的理论知识，又有源自丰富实践经验的真知灼见，伴随着唇枪舌剑的感性争吵，最终引发了冷静深入的睿智思考。其中不仅有年逾花甲、德高望重的老一辈专家，也有正当壮年、从国外学成归来的爱国学者，更有朝气蓬勃、充满活力的青年才俊；不仅有长期从事国会工作、经验丰富的外交一线干部，也有长期埋头中美关系研究和国际关系理论教学的知名教授；不仅有国内的顶尖学者，也有来自国外的研究专家。总之，这次会议展示了老中青结合的良好梯队，体现了国内外交流的最佳阵容，的确值得纪念。

把这次研讨会提交的论文中涵盖的重要观点以及研讨会上涌现出来的

种种想法加以总结归纳,梳理成文,编辑成册,让更多的读者能够分享这次研讨会中“脑力激荡”的一些成果,既是与会专家学者们的共同心愿,也是一种突破学术困境的有效方法,还是一件极富时代意义的工作。

二、项目主题的确定:美国国会与中美关系

“美国国会与中美关系”是我国“美国学”中长期被忽视的一个重要课题。原因有二。

首先,我国关于对美国国会的研究少而浅,这种状况与国会在美国体制中的重要性和中美关系的重要性以及中国的大国地位极不相称。作为“经过精心调整的、理想的平衡体”的美国宪法开宗明义,开篇即谈国会的职能,把美国政府的实际结构定义成为一种“国会至高无上”的“联邦的真正政体”^①。时至今日,国会仍然被视为美国民主制度的基石。从某种程度上说,“国会作为一个政治实体所具备的‘流动性’和历史变迁,反映着美国政治的理想主义与现实主义混杂的客观现实。国会是美式民主政治的万花筒,也是政治腐败的温床。”^②尽管其在美国政治生活中的地位及国会与总统权力的消长在不同的历史时期有不同的表现^③,但是美国国会基本上是一个“开放式的权力中心”,其基本架构和运作构成美国政治体系总体发展的一个侧面。进一步说,国会作为联系国家与社会关系的桥梁,是美国人民监督政府及其日常政治运作的最有效和最有力的渠道;研究国会成为全面把握美国社会的重要途径。如果仅同行政部门打交道,便无法理解美国各州情况及其社会的本质。因此,可以说,不了解国会,就不了解美国社会,就不了解美国的联邦制,不了解美国何以为美国,也就不能真正把握中美关系发展的未来。

其次,在现有分析中美关系的著作或文章中,从美国国内政治特别是美国国会这个角度考察中美关系发展的研究较少。而实际上,自中美建交以来,特别是在过去的10年里,美国国会参与对华政策的力度加大,而且表现得更为积极主动。概括而言,国会一反以前对总统的依从态度,直接依据宪法对总统进行威慑,一步步通过实施监督和立法功能、开展国会外交、宣泄

① [美]威尔逊:《国会政体,美国政治研究》,商务印书馆,1986年版,第8页。

② 孙哲:《左右未来:美国国会的制度创新和决策行为》,复旦大学出版社,2001年版,第2页。

③ 同上书,第3—39页。

情绪、操纵舆论等途径参与和影响对华政策,强行通过了某些消极的对华法案,给中美关系带来影响弥深的不良后果。典型案例包括国会在台湾问题上直接干涉中国内政,国会积极宣传对华人权冷战,国会围绕 MFN 和 PNTR 问题与中国较量以及在军事争端和全球与地区安全等问题上对中国大肆“围剿”。对于美国国会近年来逐步在外交领域谋求越来越大的对华事务的决策权力,我们不仅还没有系统的研究和深入的论述,而且还形成了一种长期以来偏重美国对华决策程序中总统及行政部门权力的研究,忽视或低估了国会这一过程中的重要角色的被动局面。

要深入开展美国研究和中美关系研究,国会研究已经成为绕不过去的瓶颈。“要研究美国对华政策的演变,就需要深入地研究美国国会,研究它的内部各种力量关系和它与行政机关之间复杂微妙的互动。”^①

本书正是我们把这种清醒的认识诉诸于研究,综合考察中美关系发展中各项变数的一种努力。我们急需做的是要把对美国国会性质的基本认识,运用到我们对国会决策作用的分析中去,重视其他诸多因素如政党与利益团体、公众舆论与媒体、政府官僚体制等方面的影响。把美国国会看成是一个有机的整体,我们将在介绍其工作程序,特别是选举机制、领导机制和委员会制度运作的同时,深入探讨新世纪的美国国会是如何迎接其自身体制更新的挑战,以及如何在外交领域谋求越来越大的对华事务的决策权力。面对中美关系的这种复杂情势,本书无疑为人们提供了思考我国对美外交新的一个重要视角。

三、分析框架：两个视角，五大议题

我们认为,分析当代美国国会与中美关系发展,可以从两个角度切入。第一个角度是按时间序列的界定,将美国国会与中美关系发展的历史分成几个重要阶段,根据每一个阶段中美关系发展总的特点,探讨美国国会介入美国对华政策的机制、影响,以及个案行为上的特征。总体上来看,按照中美关系发展的总体状况,具体可以划分为五个阶段:(1)全面对抗(1949—1972)。当时政治上的敌视状态不仅造成双方在朝鲜和越南战争中军事交手,而且在经济上也断绝了一切往来,意识形态上针锋相对。(2)解冻建

^① 与非:《美国国会》,中国民主法制出版社,2001年版(李道豫序)。

交(1972—1979)。1972年尼克松访华,签署了著名的《上海公报》,中美由此结束对抗并于1979年1月1日正式建立了外交关系。(3)正常化交往(1979—1989)。1979年2月邓小平对美国的历史性的访问,揭开了两国关系全面发展的新篇章。随着中国改革开放政策的实施,两国在一系列重大的国际问题上开始了广泛和富有成效的合作。(4)重重危机(1989—1996)。1989年以后,中美关系发生了严重倒退和恶化。在最困难时刻,中国依然坚持“斗而不破”的对美政策;美国也提出“全面接触”的政策调整,希望把人权、贸易问题脱钩。但是1995年美国公然违反中美之间的三个联合公报,允许李登辉访美,使中国被迫作出了强烈的反应,中美关系也降至建交后的最低点。(5)风波迭起(1996—2001)。为了处理危机,1996年以后中美之间高层接触增加,两国关系在江泽民和克林顿互访后大有改善。但也就是这个阶段,美国对中国的综合国力作出了重新的评判,提出了“中国威胁论”和“围堵中国”这样大型的结构性的理论。对此,中国坚持自己“韬光养晦”的外交原则,沉着应付,取得了比较明显的效果。在坚持历史阶段分析的基础上,与此对应,每一个阶段中,都有不同的案例可以研究,比如中美建交之前的《富布赖特报告》、建交之后的《与台湾关系法》、20世纪90年代的《加强台湾安全法案》等,这些都是美国国会影响中美关系的原始文本,也是中美关系发生逆转的历史见证,只有对这些案例进行深入的研究,获得清晰的认知,才能摸到中美关系跳动的脉搏,才能把握中美发展的大局。

另一个角度是从观念角度切入,把美国国会与中美关系发展当中存在的重大问题概括成为几个值得深入讨论的议题,研究这些议题的来龙去脉,分析它们的发展演变,把握美国对华政策和中美关系的思想律动。总结起来,我们认为美国国会与中美关系发展当中值得长期开发的重大议题主要有五个。

人权问题上的对抗与对话

美国总统约翰·昆西·亚当斯(John Quincy Adams)曾自豪地宣称:“只要自由和独立的原则还在被奉行,就有美国心脏的跳动”。自立国之日起,美国就把自己当作是“自由的灯塔”;20世纪90年代更是制定了“民主扩展战略”以取代原来对社会主义国家的遏制。在美国人眼里,中国是一个“践踏人权”的国家,自然成为美国“圣战者”们的“征伐对象”:国务院、国

会每年还要就中国在政治自由、堕胎、监狱劳动、童工、西藏等“人权问题”展开讨论、听证,并公布年度报告,试图将其与贸易、安全等问题进行各种形式的挂钩,对中国进行“孤立和惩罚”。人权问题上的争论,将是国会影响中美发展的长期因素。

“经济型政治”(econopolitik)驱动下的贸易争端


随着中国加入世界贸易组织,中美之间的经贸交往肯定会获得十分快速的发展。伴随着经贸交流范围的扩大,中美之间经济摩擦的频率和程度将呈现出上升趋势。总体来看,中美之间的经济摩擦主要发生在以下几个领域:关于中国对美国的巨额贸易顺差、在知识产权保护问题上的争论等等。尤其是知识产权问题,在以往,美国曾数次对中国进行特别 301 条款调查,以中国违反知识产权为由列出报复清单。而中国则在近年来相继出台了产权法、商标法、版权法和其他相关法律,并付诸实施。在可预见的未来,中美之间在经贸问题上的争论将会长期持续下去,而在美国处理贸易争端,制定贸易政策的主要行为体就是国会,因此国会在经贸问题上的作用必然会与日俱增。

中国的崛起和地区安全问题

美国对中国可能成为其战略对手一直存有戒心,面对中国实力的迅速增长,美国深感中国作为拥有核武器的军事强国,可能会对美国构成威胁。出于这种考虑,有关“防止大规模杀伤性武器的扩散”问题在中美安全关系中被反复协商。例如,美国多次指责中国向国际敏感地区出售或转让大规模杀伤性武器和技术,实际上,中国在地区和全球性不扩散问题上一贯采取负责的态度。1992年,中国签署了不扩散核武器条约(NPT),1995年续约。1996年中国宣布暂停核试验,并与美国等国家合作,使全面禁止核试验条约(CTBT)得以通过。但是,作为更多地在客观上以“挑战者”面目出现的中国,必然会引起美国人的猜忌和敌视,国会的作用也必然在这些问题上体现出来。

最重要、最敏感,同时也最容易引发中美 直接冲突的台湾问题

美国一直把台湾地区政权看成是对中共合法性的挑战。“两党轮替”在



台湾的出现,又使美国认定台湾正在进行“民主转型”,从而加大了与台湾官方交往的力度,包括提高对台军售的数量和质量。中国很早就告诫美方:“由于台湾问题迫使中美关系倒退的话,中国不会吞下去。”“对台斗争即是对美斗争”。中国对台湾当局在“一个中国”立场上的模糊和“务实外交”策略,不仅提出了种种批评,同时还严正指出:为防止台湾独立和外国势力对台湾的军事干涉,中国政府不承诺放弃使用武力。应当说,关于台湾问题,中美双方都十分关注,有人称之为“中美关系潜在的爆炸点”并非夸张。事实上,人们往往忽视的是,国会在台湾问题上的作用要比人们想象的都要大,必须引起人们的长期关注。

双方各自国家形象的塑造问题

中美两国围绕人权、经贸、安全和台湾问题产生的冲突,导致的最让人迷惘的一个结果是,中美两国几经周折后彼此误解依然太多,以至于时至今日,“中美关系自1979年外交关系正常化以来首次出现了领导保持冷静而中国公众观点趋向激烈的现象。”具体而言,很多美国人“要么把中国看作是世界上最资本主义社会的下一只亚洲虎和可以给美国公司和工人提供经济机会的巨大源泉,要么把它视为世界上最后一条共产党巨龙,是对自由和安全构成的下一个巨大威胁”。而在中国,众口一词的言论背后也同样出现了“中国可以说不”的反美情绪,中国对美外交政策制定过程中也充满了较为激烈的辩论。因此,双方国家形象的塑造问题,是一个长期的工程,关乎两国关系发展的长远大计。如果这个问题得不到根本的解决,中美关系肯定会持续出现不和谐的音符。要想解决这个问题,美国国会是一个最好的切入点。

值得一提的是:我们认为,时间序列的界定和议题的探讨都应当是生生息息和密切相关的。本书所要做的,就是想巧手掀开美国国会的面纱,奉献给读者一层层对国会政体错落有致的分析,包括详细介绍国会体系的基本机制、程序和议员决策行为的种种特点,重点分析案例和人物,以及对我国对美国国会外交工作的反思。从这种考虑出发,本书在设计构架时,第一部分主要就美国国会外交和总统外交的基本决策机制展开讨论,其中收集了孙哲、金灿荣、刘永涛等学者关于总统和国会关系、美国国会对外贸易政策、安全政策的制定等方面的研究成果,力图展示国会影响美国对华政策制定的画面。本书的第二部分主要是切入国会制度内部,分析国会内部的组织