



Congress the President and American Foreign Policy Making

美国外交决策中的 国会与总统

刘文祥 著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

此书获国家社科基金资助

美国外交决策中的国会与总统

**Congress, the President and
American Foreign Policy Making**

刘文祥 著

中国经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

美国外交决策中的国会与总统 / 刘文祥著. — 北京: 中国经济出版社, 2005. 6

ISBN 7 - 5017 - 6967 - 2

I. 美... II. 刘... III. ①议会—影响—外交政策—研究—美国②总统—影响—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 029035 号

出版发行: 中国经济出版社 (100037 · 北京市西城区百万庄北街 3 号)

网 址: www.economyph.com

责任编辑: 乔卫兵 (010 - 68300010)

责任印制: 石星岳

封面设计: 华子工作室

经 销: 各地新华书店

承 印: 人民文学印刷厂

开 本: A5

印 张: 11.5

字 数: 250 千字

版 次: 2005 年 6 月第 1 版

印 次: 2005 年 6 月第 1 次印刷

印 数: 3000 册

书 号: ISBN 7 - 5017 - 6967 - 2/Z · 839

定 价: 25.00 元

版权所有 盗版必究

举报电话: 68359418 68319282

服务热线: 68344225 68369586 68346406 68309176

序

刘文祥博士的新著《美国外交决策中的国会与总统》出版，邀我作序，我十分高兴地应承下来。我认为该书的最大优点是融会贯通了“知己知彼”的精神，不失为一部有鲜明特色的力作。

中国古代大军事家的《孙子兵法》，是世界公认的现存最古老的军事理论著作，被称为“兵家圣典”、“世界第一兵家名书”。《孙子兵法》，又称《吴孙子兵法》、《孙子》，作者孙武，春秋末年吴国将军，约活跃于公元前5世纪初。《孙子兵法》可以说是家喻户晓，但真知其妙难。《孙子兵法》中最简练明确的名言有两处：“知己知彼者，百战不殆；不知彼而知己，一胜一负；不知彼不知己，每战必殆。”“知己知彼，胜乃不殆；知天知地，胜乃不穹。”毛泽东在其革命的一生中特别重视《孙子兵法》中的这一名句，称其为“孙子的规律”，“是科学的真理”，并作了专门评点。毛泽东在《中国革命战争的战略的问题》一文中说：“有一种人，明于知己，暗于知彼，又有一种人，明于知彼，暗于知己，他们都不能解决战争规律的学习和使用问题。中国古代大军事学家孙武子书上‘知己知彼，百战不殆。’这句话，是包括学习和使用两个阶

段而说的，包括从客观实际中认识发展规律，并按照这些规律去决定自己行动克服当前敌人而说的；我们不要看轻这句话。”依据毛泽东的评点，我们可以说，“知行学”就是《孙子兵法》的基础和精华。

《孙子兵法》中的“知行学”，讲的是军事，也是政治，推而广之，同样适用于社会科学的发展。有人据些将社会科学区分为“己学”与“彼学”两大类。互为彼己，己为彼用，彼为己用，彼己互通互联，互补互动，这是社会科学领域的常见现象，也是社会科学发展的的重要途径。国际关系学，或曰国际政治学，包括理论、历史、现状，更是“彼学”与“己学的结合、统一。离开“彼学”、“己学”的互联互通、互补互动，就没有国际关系学和国际政治学。

我们研究区域学和国别学，同样需要知己知彼（中外是己彼，社会科学各领域也是己彼，历史现状也可以说是己彼，还可以互为己彼）。己彼比较，综合统一，要求我们站在世界与国际社会的高度，以中国为视角，融贯古今中外的异同，认可相反之论，从多样化中求统一，从矛盾中求会通，从时空差异中求规律。

我们通常说中美关系是我国对外关系的“重中之重”。因此在我国学术界普遍存在着研究美国外交就只偏重研究美国对华政策，这样我们难以全面、深刻、准确地了解美国外交政策。以美国国内政治为出发点，从美国政治架构中两大主角入手，是研究美国外交最好的切入点。国会总统关系是观察美国政治天气的“晴雨表”，总统与国会之间存在权力分配的不明确（重叠）之处，即所谓“半阴影区”。尤其是在外交领域，国会与总统间存在的“半阴影区”的张力，往往成为开展对

美工作的突破口和观察美国式民主的重要窗口。刘文祥博士的新著紧紧围绕国会总统外交权“彼己”关系展开讨论，捕捉到了一个重要而又极具学术意义和实践意义的选题，此乃本书的第一个特色。

第二个特色是本书从历史学、政治学、外交决策学等“彼己”关系，多视角地深入分析美国国会总统关系。美国宪法关于外交权的界限经常是隐晦、含糊和不完整，它仅作了广义的定性划分，构建了一个总的权力分配框架。因此宪法给外交上的分权留下了半阴影区和真空地带，带来了总统国会无休止的争斗。总统国会关系的演变经历了国会至上、帝王总统和国会的复兴。它们的关系处于不断变化之中，由失衡到平衡。在战争期间，“外御其侮”，总统扩张权力，国会顺从。和平时期“兄弟阋于墙”，国会与总统争夺外交主导权。

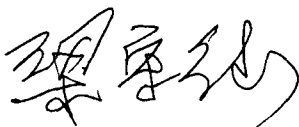
美对外政策的决策过程实际上是一个以总统为中心协调各方意见的过程，其中包括与国会、舆论界的协调，也包括总统政治中心内部的协调。总统外交决策具有“决定、主动、秘密和调度”特点。美国国会参与对外政策制定过程大体涉及三个层面：议员个人、委员会和小组委员会、参众两院全体会议，其特点是通过广泛的辩论来形成国会的对外政策。

第三大特色是强调美国国会总统关系始终处于“彼己”互动状态。美国国会和总统互动关系是指国会和总统在对外事务方面的权力关系。权力关系的特征为彼涨此消，一方的变化必定会引起另一方的变化。总统和国会的关系非常微妙，既有竞争又有合作，既有争斗又有谦让。总统和国会的关系是十分复杂的，因时、因人、因事都会不同。本书从党派、选举周期、议题、危机与常态等角度分析国会与总统关系。国会总统

互动模式可分为以下四种情形：总统领导权模式、国会领导权模式、共识合作模式和僵局对抗模式。从国会总统关系史来看，总统领导权模式和共识合作模式出现的频率高于国会领导权模式和僵局对抗模式。

刘文祥博士近些年一直致力于立足中国，从美国国内政治的视角研究美国对外决策，取得了一些成绩。经过系统的学术训练和两度出国留学，刘文祥博士终于完成了此部专著，也算是对前一阶段的学习和研究进行了一个总结。本书是国内第一部系统全面论述美国国会总统外交关系的专著，相信本书的出版对我们了解美国国内政治运作，推动我国从美国国内因素出发研究美国外交政策起到积极作用，同时也衷心希望刘文祥博士在这一领域继续辛勤耕耘，深化“己彼”精神，不断取得新的收获，为繁荣和发展我国国际政治学研究做出贡献。

北京大学国际关系学院教授



2005年6月18日于北京蓝旗营小区

目

录

Contents

序	(1)
第一章 引 论	(1)
第一节 选题及意义	(1)
第二节 研究现状	(4)
第三节 假设和基本定义	(16)
第四节 研究方法	(18)
第五节 本书结构	(19)
第二章 美国国会与总统外交权的历史演变	(21)
第一节 宪法对国会和总统外交权的规定	(22)
第二节 自宪法实施到 20 世纪 20 年代：国会占 主导地位	(37)
第三节 从一战到二战：总统权力的上升	(44)
第四节 战后至 20 世纪 70 年代：总统权力的 膨胀	(51)
第五节 70 年代至今：国会权力的复兴	(61)
第六节 实践中的国会和总统外交权	(72)

第三章 国会与总统外交决策	(87)
第一节 外交决策模式	(87)
第二节 外交决策的国内环境	(101)
第三节 机构与外交决策	(117)
第四节 国会外交决策的特征	(126)
第五节 总统外交决策的特征	(143)
第六节 总统与国会的关系变化对外交决策的 影响	(158)
 第四章 克林顿对华决策过程中的总统与国会：	
案例分析	(176)
第一节 冷战后美国对华政策的大辩论	(171)
第二节 总统、国会与中国的贸易最惠国待遇	(183)
第三节 95-96 年台海危机中的总统与国会	(196)
第四节 中美人权问题中的总统与国会	(207)
第五节 中美安全关系中的总统与国会	(216)
第六节 冷战后总统、国会与中国的中国政策	(226)
 第五章 国会与总统外交决策互动关系分析	(240)
第一节 党派与国会总统互动	(241)
第二节 任期与国会总统互动	(251)
第三节 议题与国会总统互动	(260)
第四节 危机与常态下的国会总统关系	(277)
第五节 国会与总统互动模式	(285)

第六章 结 论	(303)
第一节 总统国会关系	(303)
第二节 总统国会外交决策特点	(307)
第三节 部门间政治模式与国会总统在美国对华 政策上的互动	(309)
第四节 国会总统对华政策	(311)
附录一 美利坚合众国宪法	(315)
附录二 美国历届总统和国会一览表	(336)
参考文献及网站	(340)
后 记	(353)

第一章 引 论

美国国会总统关系是美国政治中最为复杂、最为重要的一对关系。英国艾塞克斯大学政治学教授安东尼·金写到：“美国总统和国会的关系，完全是一种异乎寻常的关系。大多数研究这个问题的人感到难以接受，而且大多数其他民主国家也难以接受。”^①我国学者孙哲等认为，一方面，国会总统关系是观察美国政治天气的“晴雨表”；另一方面，总统与国会之间存在权力分配的不明确（重叠）之处，即所谓“半阴影区”（twilight zone）。尤其是在外交领域，国会与总统间存在的“半阴影区”的张力，往往成为开展对美工作的突破口和观察美国式民主的重要窗口。^②本书试图立体地透视美国总统与国会对外事务方面的关系。

第一节 选题及意义

本书从宪法学、历史学、外交决策学等多视角多方位地分

^① Anthony King ed., "A Mile and a Half Is a Long Way", in *Both Ends of the Avenue: The Presidency, the Executive Branch, and Congress in the 1980s*, Rowman & Littlefield, 1983.

^② 孙哲等：《国会研究：美国研究的新支点》，《复旦学报》，2002年第2期，第83页。

析国会、总统与美国外交决策。围绕国会总统关系，本书探讨这样一些问题：美国国会与总统在外交权方面有哪些变化？这些变化对总统国会关系有哪些影响？国会与总统在外交决策方面有哪些特点？克林顿时期的美国对华政策说明国会总统在制定中国政策上有什么样的特点？国会与总统的互动关系有哪些规律？存在什么样的模式？

我们通常说中美关系是我国对外关系的“重中之重”。因此在我国学术界普遍存在着研究美国外交只偏重研究美国对华政策，这样我们就难以全面、深刻、准确地了解美国外交政策。以美国国内政治为出发点，从美国政治架构中两大主角入手，笔者认为这是研究美国外交最好的切入点。正如中国社会科学院美国所所长王缉思教授所指出的，“我们研究美国外交或全球战略的最大体会，就是它的对外战略是由国内政治决定的。其实，所有国家的对外政策都来源于国家的内部需要。但是，由于美国所处的强权地位，它对其他国家内部政治的影响，一般会小于其他国家对它的国内政治的影响。美国国内政治对外交的投射，也因此而一般地强于其他国家的情况”^①。传统意义上，“内政决定一国外交，外交是内政的延续”，但这只是总体上的描述，一国在不同历史阶段、不同生存发展状态下，内政与外交的关系往往是复杂的。随着各国全球化进程的不断深入，其外交对内政的影响也越来越大，独立性越来越强；强盛而发达的外交即是具有强大生命力、极大反作用于内政发展的外交形态。

冷战后国际力量对比发生了巨大的变化。世界唯一的超级

^① 王缉思、李晓岗著：《霸权梦——美国的全球战略》，厦门：鹭江出版社，2000年版，第1页。

大国美国独领风骚。国际政治的发展进入了新的时期，即美国领导世界的单极化同主权平等相待的多极化之间的较量。^①面对美国的新霸权，既要坚持原则，反对霸权主义，又要具体问题具体分析，切忌简单化、模式化、绝对化。^②从美国国内体制入手，了解它的外交行为规律，不失为一个重要视角。

美国总统可谓权势显赫，他是美国三军总司令、头号外交家、国家元首、首席立法者、民众代言人、首席司法官等。作为一个分权体制的三足另一鼎，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。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。国会是美国公众监督政府及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。研究总统国会关系既可以更好地理解政府行为，又可以了解国会的运作。总统的行为往往要通过其与国会的关系才能明了，否则会将美国总统误解为“帝王般的总统”。国会对总统形成方方面面的制约，但相互间又不乏亲密配合，这构成了美国特色的政治画卷。

只有对美国政府的总统——国会关系这一核心机制的一般和特殊进行考察，充分认识和了解制定美国中国政策的两大主角、左右美国政策制定机制的各种力量以及互动规律，我们才能准确地把握美国对华政策的脉搏，制定出既能维护国家利益

① 梁守德：《国际政治中的权利政治与中国国际政治学的建设》，载梁守德主编《冷战后国际政治中的新现象》，北京：当代世界出版社，2001年，第81页。

② 梁守德：《国际格局多极化中的美国新霸权》，载《中国评论》（香港）1999年10月号，第16页。

又有益于改善中美关系、行之有效的对美政策，而且更便于我们有效地利用美国分散而多元的民主政体中的“缝隙和机会”服务于中国自身的利益。

第二节 研究现状

本课题在国内的专门研究不系统。我国学者仅做了一些零星的研究，这方面的成果发表与国际问题有关的刊物上，如《世界经济与政治》、《国际问题研究》、《美国研究》、《复旦学报》等。我国学者的一些研究集中在美国宪法与外交权、美国总统与国会在外交权方面的消长，美国国会与美国外交等。与本课题有关的论文是复旦大学的刘永涛发表在《太平洋学报》2001年第3期上的一篇，题为“90年代美国国会与总统关系的变化及对美国对华政策的影响”。该文首先叙述了现代美国国会和总统关系的基本模式，即战争时期的总统在国家对外政策中占居支配地位，国会一般依从总统的权力；在平时时期，国会力量会更多地制约总统权力。然后，该文探讨了90年代美国国内政治的若干变化，如共和党支配国会、民主党主导白宫、国会本身组织结构的调整，以及这些变化对国会和总统权力平衡关系所构成的影响。最后，该文以美国对华关系中的贸易问题、台湾问题、安全问题为例，考察了90年代国会和总统权力关系的较量。

最近旅美学者郝雨凡在国内连续出版了《美国对华政策内幕》（北京：台海出版社，1998年），《无形的手：与中国问题专家点评中美关系》（新华出版社，2000年），《限制性接触：布什政府对华政策走向》（北京：新华出版社，

2001年),《白宫决策:从杜鲁门到克林顿的对华政策内幕》(北京:东方出版社,2002年),他希望能“唤起国内学界和政界对这一领域的研究和重视。”席来旺在其一书后记写道,“至今在中国一部有关美国决策体系的专门著作尚未问世。”^①

目前国内学者开始重视这方面的研究。杨洁勉对中美外交政策进行了比较分析。^② 王晓德的著作《美国文化与美国外交》^③ 系统地分析论述了美国政治文化对美国外交的影响及其与美国外交的本质的关系。刘建飞认为,意识形态在美国外交中占有十分重要的地位,它既是美国外交的“理念”和目标,也是推行外交政策的重要工具。意识形态是国家利益的一部分,但与国家安全、经济利益相比处于次要地位。^④ 另外,从中美关系史的角度分析美国对华政策与中美关系中的台湾问题的成果较多。^⑤ 本课题研究还可以借鉴国内对美国外交史、美

① 席来旺:《美国的决策及其中国政策透析》,北京:九州图书出版社,1999年版。

② 杨洁勉:《后冷战时期的中美关系:外交政策比较研究》,上海人民出版社,2000年版。

③ 王晓德:《美国文化与外交》,北京:世界知识出版社,2000年版。

④ 刘建飞:《意识形态在美国外交中的作用》,《美国研究》2001年第2期。

⑤ 苏格:《美国对华政策与台湾问题》,北京:世界知识出版社,1998年;楚树龙:《冷战后中美关系的走向》,北京:中国社会科学出版社,2001年;贾庆国:《未实现的和解——中美关系的隔阂与危机》,北京:文化艺术出版社,1998年;宫力:《峰谷间的震荡——1979年以来的中美关系》,北京:中国青年出版社,1996年版;中国社科院美国研究所和中华美国学会编:《中美关系十年》,北京:商务印书馆,1989年版;陶文钊主编:《中美关系史(1949-1972)》,上海人民出版社,1999年;谢希德、倪世雄主编:《曲折的历程——中美建交20年》,上海:复旦大学出版社,1999年;姜长斌,[美]罗伯特·罗斯主编:《从对峙走向缓和——冷战时期中美关系再探讨》,北京:世界知识出版社,2000年;资中筠:《追根溯源——战后美国对华政策的缘起与发展(1945-1950)》,上海人民出版社,2000年;资中筠何迪编:《美台关系四十年(1949-1989)》,北京:人民出版社,1991年版。

国政治等方面的研究成果。^① 中国现代国际关系所和中国社会科学院美国所编辑出版了有关美国外交和中美关系的工具书。^②

尽管国内对美国总统、国会与美国中国政策缺乏系统研究,可喜的是近年来有一些博士论文已开始围绕这个领域进行了微观上的研究。它们是刘德斌的《美国霸权的无形扩张:软权力研究》;李庆田的《美国国会与美对华政策》;朱文莉的《从冷战后武装干涉看美国的国会外交》;杨彪的《美对华政策与美有限战争理论的形成》;俞承贤的《经济相互依存与美国对华决策:以1993—1994年美国对华最惠国待遇决策为例》;袁征的《美国国会、对华最惠国待遇问题与中美关系》。

① 比较有影响的专著:资中筠主编:《战后美国外交史》(上、下册),北京:世界知识出版社,1994年;杨生茂主编:《美国外交政策史》,北京:人民出版社,1991年;张定河:《美国政治制度的起源与演变》,北京:中国社会科学出版社,1998年;李道揆:《美国政府和美国政治》,北京:中国社会科学出版社,1990年;孙哲:《左右未来——美国国会的制度创新和决策行为》,上海:复旦大学出版社,2001年;李世安:《美国人权政策的历史考察》,河北人民出版社,2001年;周琪:《美国人权外交政策》,上海人民出版社,2001年;刘建飞:《美国与反共主义——论美国对社会主义国家的意识形态外交》,北京:中国社会科学出版社,2001年;蒋劲松:《美国国会史》,海南出版社,1992年;赵学功:《巨大的转变:战后美国对东亚的政策》,天津人民出版社,2002年;王希:《原则与妥协:美国宪法的精神与实践》,北京大学出版社,2000年。

② 冬梅编:《中美关系资料选编》(1971,7—1981,7),北京:时事出版社,1982年;刘连第、汪大为编著:《中美关系的轨迹——建交以来大事纵览》,北京:时事出版社,1995年;刘连第编著:《中美关系重要文献资料选编》,北京:时事出版社,1996年;梅孜主编:《美台关系重要资料选编》,北京:时事出版社,1997年;梅孜主编:《美国国家安全战略报告汇编》,北京:时事出版社,1997年;《美国年鉴1999》、《美国年鉴2000》和《美国年鉴2001》中国社会科学院美国研究所编,北京:中国社会科学出版社;刘连第编著:《中美关系的轨迹——1993~2000年大事纵览》,北京:时事出版社,2001年。

本课题在国外的研究偏重于美国国内因素与美国对外政策,对美国国内因素与中美关系研究甚少。美国学者一般把影响美国外交政策的国内因素分为三大类:社会环境、机构设置和决策者的个人性格及职位。他们常用两种直观方法来描述不同压力集团或群体对外交决策的影响,一种是“漏斗”(Funnel),另一种是“同心圆”(Concentric Circles)。^①以漏斗为例,漏斗上面宽,底部窄,分三个层次。政治文化、公众舆论、大众传媒为第一个层次,处于最宽部位,它们对外交决策产生最广泛和一般的影响。政党、利益集团和思想库为第二层次,它们把公众不同外交政策观点形成不同立场。国会、政府部门、总统和他的顾问等是真正的外交决策者,为第三层次。

解释美国外交政策有三种方法:体系中心、社会中心和国家中心。这三种集中在三个层面上的分析:国际、国家和社会。国际方法强调美国的权力和能力与国际体系中的其他国家有关。外交政策只不过是国际体系的结构约束或权力均衡作用的结果。国家方法把外交政策看成机构规则作用的结果。决策者的作用就是把国际国内制约因素转变为政策目标。这种方法考虑到国家内部的机制安排和决策过程中政治官僚官员的作用。社会方法强调国内政治是外交政策中一个重要的因素。这种多元论方法把美国外交政策视为国内利益集团和政党竞争影响。

国外学者的研究主要集中在美国总统与国会如何争夺外交主导权,国务卿与国家安全事务助理的外交权等,如加拿大学

^① Howard J. Wiarda, *Foreign Policy Without Illusion: how foreign policy - making works and fails to work in the United States*, Scott, 1990, pp. 38 ~ 39.