

美国国会议员涉华提案初探

张光 刁大明

内容提要 对美国对华政策造成重要影响的国会行动,大都起始于国会议员的提案。本文对 1979—2006年共 14届美国国会的涉华提案进行归纳分析,发现经过 28年的变迁,涉华提案集中于经贸和安全议题,较以前者为多,这可视为美国对华政策的国家利益在议员涉华提案中的体现。台湾提案主要由共和党提出,更多地反映了政党斗争需要。作者认为,党派利益、选区利益、利益集团以及意识形态等因素深刻地影响了涉华议案的提出。

关键词 美国国会 涉华提案

美国国会对美对外政策具有相当大的影响。曾任美国副国务卿的佐立克(Robert Zoellick)指出:“当今的事实是国会和行政机关在崭新而多样的对外政策制定领域中形成了一种超乎想象的紧密的合作关系。”美国国会在中美关系问题上,同样发挥着举足轻重的作用。《与台湾关系法》和李登辉访美案就

Robert B. Zoellick, "Congress and the Making of US Foreign Policy," *Survival*, Vol. 41, No. 4, Winter 1999—2000, p. 39.

《国际政治科学》2008/1(总第 13期),第 74—98页。
Quarterly Journal of International Politics

美国国会议员涉华提案初探

是典型例证。近年来,国会在美国对华政策过程中的作用这一问题不仅得到了西方学者的重视,也引起了我国众多学者的关注。本文拟从美国国会议员的涉华提案入手,考察这些提案内容分布、态度倾向以及推动因素。

一、既有研究成果综述

从现有文献看,美国国会对中美关系的影响是学者们关注的重点。国内比较有代表性的研究成果是孙哲教授及其合作者撰写的《美国国会与中美关系:案例与分析》一书。该书采用案例研究等方法,分析了台湾问题、入世问题、对华战略、对华技术出口、西藏问题等中美关系重要个案中美国国会的影响。研究表明,国会在中美关系中扮演着“麻烦制造者”的角色,同时国会在中美关系中具有被动反应、议案施压、党派政治、府会配合等特征。杨建的研究运用理性选择模型、政治过程模型等方法,详细分析了国会在老布什和克林顿时期在最惠国待遇和台湾问题上的作用,清晰描绘出美国国内政治影响国会内部对华政策的全过程。部分美国国会议员从国家利益角度进行了分析,认为国会应该在中美合作不同领域采取不同立场。美国现任众议院议员、美中工作小组创始人拉尔森(Rick Larsen)和科尔克(Mark Kirk)认为,美国国会议员应进一步了解中国,把美中关系视为最为重要的双边关系,区别对待经贸与安全议题。同时他们还指出美中两国在经贸往来、军事合作与反恐、空间技术、环境保护与可再生能源开发、医疗卫生等方面的加深合作有利于两国国家利益的。

一些研究则侧重于分析影响美国国会对外政策偏好的因素。萨特(Robert

主要著作有孙哲:《左右未来:美国国会的制度转型和决策行为》,上海,复旦大学出版社 2001 年版;孙哲等:《美国国会与中美关系:案例与分析》,北京,时事出版社 2004 年版;孙哲:《崛起与扩张:美国政治与中美关系》,北京,法律出版社 2004 年版;孙哲等编:《美国国会研究 I》、《美国国会研究 II》,上海,复旦大学出版社 2002 年版;信强:《“半自主”国会与台湾问题:美国国会外交行为模式》,上海,复旦大学出版社 2005 年版;李庆四:《美国国会与美国对华政策》,北京,当代世界出版社 2002 年版;倪峰:《国会与冷战后的美国安全政策》,北京,中国社会科学出版社 2004 年版。

孙哲等:《美国国会与中美关系:案例与分析》,第 35—42 页。

Jian Yang, *Congress and US China Policy: 1989—1999* (NY: Nova Science Publishers, Inc., 2000).

Rick Larsen and Mark Kirk, “Congress and the Updating of the U. S -China Relationship,” *NBR Analysis*, Vol. 16, No. 5, 2005.

G Sutter)剖析了影响美国国会对外政策的诸多因素,如利益集团的介入、政党政治的左右、媒体的影响以及中方对于国会政治重视程度等。萨特认为,“近20年来,美国国会参与对华政策过程的机会不断增加,动力也更强劲……参与性增多源于冷战以来美国对外政策制定过程中流动性与多元化趋势愈加明显,以及1989年以来美国对华政策新的价值定位;而参与动力增强则取决于多种因素,比如议员个人的偏好、特殊利益集团以及美国国内政治考虑等。”邓凯丽(Kerry Dumbaugh)选取非政府组织影响美国国会对外政策这一角度,详细地解释了国会与对华政策的关联,系统介绍了美国国内商业利益组织、智库组织、反核扩散组织、反华势力、台独势力、藏独势力、反华人权宗教势力等非政府组织纠集介入美国国会事务,进而影响对华政策的历史与现实,并指出“有迹象表明这些非政府组织会推动对华政策向更加平缓的方向发展……这些因素对于美国政策制定者和政治过程,以及间接地对于中国政策制定者而言,都是需要解决的问题。”

综上所述,目前较多研究侧重于分析美国国会的影响及其原因。但是,不能忽视的是,对美国对华政策造成重要影响的国会行动大都肇始于国会议员的提案。而针对国会议员涉华提案的研究还不够成熟。邓凯丽的研究分析了2003—2004年度第108届国会所涉及的全部中国议题,包括台湾问题、人权问题、经济问题、国家安全问题、港澳问题以及预防“非典”等方面。虽然文章基本涵盖了美国国会涉华议题的主要内容,但是这项研究只是针对第108届国会涉华议题的总结分析,缺少历史纵深的视野。有鉴于此,本文将从国会议员的涉华提案入手,考察国会在美国对华政策中的作用。任何一个可能对美国对华政策造成重要影响的国会行动,几乎都从议员提案开始,为我们的这一研究视

Robert G. Sutter, "The U. S. Congress: Personal, Partisan, Political," in Ramon H. Myers et al., eds., *Making China Policy: Lessons from the Bush and Clinton Administrations* (Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2001), pp. 79—108.

Kerry Dumbaugh, "Interest Groups: Growing Influence," in Ramon H. Myers et al., eds., *Making China Policy*, pp. 113—143.

Kerry Dumbaugh, "China-U. S. Relations: Current Issue for the 108th Congress," *CRS Report for Congress*, updated June 12, 2003.

美国国会议员涉华提案初探

角的必要性提供了充分的依据。而迄今为止,无论是在我国,还是在英语世界,从这个视角进行研究的论文或专著发表尚较为有限。具体研究问题包括:美国国会议员涉华提案主要涉及哪些方面的问题?人权、经贸、安全、台湾等问题提案是如何分布的?随着时间的迁移,国会议员的提案总量及其种类分布发生了哪些变动?议员涉华提案的数量和内容的变动,与中美关系的大局有何关联?国会议员涉华提案,代表的是美国的国家利益?还是其政党、选区或者利益集团的利益?或者兼而有之?透过研究国会议员的涉华提案行为,我们可进一步了解美国国会和以总统为首的行政当局在对华政策中各自扮演的角色。国会究竟是如传统的看法那样,在外交事务上,团结在总统的旗帜下,“党争不过海”(Politics stops at the edges of the water)?或者国会介入美国对华政策至少可部分归因于民主共和两党之争?本文将通过对1979年到2006年共14届国会涉华提案的分析来回答上述问题。

二、研究思路与研究方法

美国宪法赋予国会广泛的权力参与或影响美国对外政策,如立法权、财权、批准条约权、批准任命权、宣战权等。而这些权力的使用,多与议员提案相关。议员可以自己提出议案,也可以对议案投票表决。提案程序相当简单,参议员得到参议院主持人许可后,当众宣布提出议案;众议员则把正式文本交给书记官或者投进提案箱即可。同一提案可由两院议员联合提出,分别进入两院立法程序。提案提出后先由专门委员会审议,若通过则进入议会辩论和表决,表决通过即可能成为法律。值得一提的是,虽然大约95%的提案都会在委员会阶段被否

Tan Qingshan, *The Making of US China Policy: From Normalization to The Post-Cold War Era* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1992), p. 19.

参见张光、刁大明:《美国国会涉台提案的发展》,《台湾研究辑刊》2007年第2期第22—31页。

Fraser Cameron, *US Foreign Policy After The Cold War: Global Hegemon or Reluctant Sheriff?* (NY: Routledge, 2005), p. 71.

Walter J. Oleszek, *Congressional Procedures and the Policy Process* (Washington, D. C.: CO Press, 2004), p. 76.

决,这些议案仍然会形成舆论压力,体现出议员的政治态度与诉求。

国会议员提出议案的动因何在?大体而言,不外如下五种可能:一是代表美国国家利益,二是个人意识形态偏好,三是为政党利益效劳,四是为选区利益奔走,五是利益集团代言。通常情况下,国会议员最大的目标是争取“连选连任”,所以他们不会简单充当某一角色,而是将不同定位结合起来,在国家、党派政治、意识形态、选区要求以及利益集团各方面的利益之间寻求利益的平衡。在美国多元的政治现实中,国会竞技场上所谓的国家利益无非是获得两党众多议员共识的事项。议员的意识形态倾向同其所属政党和选区密切相关。与国家利益和意识形态相比,政党利益、选区利益和利益集团对国会议员实现“连选连任”的目的具有更加直接和物质化的影响。对于美国政治家来说,游离于共和民主两党之外几乎等于政治自杀。选区两年一次(众议员)或六年一次(参议员)决定谁上谁下,利益集团则是议员竞选资金的主要来源。在这些因素的影响下,国会议员特别是选区较小、选举频繁的众议员关心的重点是美国的国内政治。20世纪80年代长期担任众议院议长的奥内尔(Tip O'Neill)有句名言,“一切政治都是地方政治”。

与这句话相映成趣的另一句名言是“党争不过海”,即党派斗争局限于美国东西海岸之间的国内事务上,在国际关系问题上国会议员比较倾向于认同或接受总统所代表的国家利益立场,团结一致对外。“党争不过海”的观点得到现实主义的支持,却遭到了众多自由主义学者的批评。他们认为,党派、经济利益对共和党、民主党议员的投票行为的决定性影响,不仅表现在对外经济政策问题上,而且也体现在安全领域。

Theodore J. Lowi, et al., *American Government: Power and Process* (NY: W. W. Norton & Company Inc, 2002), p. 194.

P. J. Taylor and R. J. Johnston, *Geography of Elections* (London: Croom Helm, 1979), pp. 442—444.

戴维·梅休:《事关选举:美国国会的政治解读》(蒋昌建译),上海,复旦大学出版社2001年版,第36页。

现实主义和自由主义观点的代表性论文参见:David A. Lake, “The State and American Trade Strategy in the Pre-Hegemonic Era,” *International Organization*, Vol. 42, No. 1, 1988, pp. 35—88; B. O. Fordham, “Economic Interests, Party, and Ideology in Early Cold War U. S. Foreign Policy,” *International Organization*, Vol. 52, No. 2, 1998, pp. 359—396.

美国国会议员涉华提案初探

为了便于检验和操作,我们设定,如果一类议题(安全、经贸、人权、台湾等)受到民主党和共和党议员的共同重视,那么国会议员对这类议题的关注,更多地体现了美国的国家利益。反之,如果一类议题较少受到国会议员的重视,或者一党对其关注远远超出另一党,那么,这类议题很可能成为政党斗争的由头。此外,我们还将引进“分立政府”和“一致政府”的维度,研究涉华提案与党派利益的关系。美国的三权分立与两党制政治体系使总统和国会多数党可能归属不同的政党,即“国会与政府的分立”。如果参众两院的多数党均与总统所属党派不同,则为强分立政府。若一党只在两院之一占据多数,而总统和另一院多数归另一党,则为弱分立政府。总统、两院多数党皆出自一党,则为一致政府。通过考察两党议员在不同政府形态下的行为,我们可以更清楚地认识政党利益在议员涉华提案行为中所起的作用。

本次研究中,选取1979—1980年第96届国会到2005—2006年第109届国会期间的涉华提案进行分析。资料取自美国国会图书馆网站“国会提案和决议”部分。通过关键词查询“China”并剔除与中国没有直接关联的提案后,获得涉及中国的提案或提案摘要1087件,按议题内容、态度、提出议员党派、提出议员代表地域等进行分类。“议题内容”划分为“人权民主”、“国家安全”、“经贸”、“台湾”、“西藏”、“港澳”、“组织建设”和“其他”。其中,“国家安全”包括军事、敏感技术以及武器扩散等方面问题;“经贸”涵盖了最惠国待遇问题;而“组织建设”是指美国国会议员提出的关于建立和变更国会对中国政策的专门小组等工作组织的提案。同时,为了提高分类的代表意义,将“台湾”、“西藏”、“港澳”单独分类。例如第100届国会上编号为H. R. 2476的提案涉及西藏的人权状况,这条提案被划分为“西藏”类,而不再归入“人权民

戴维·梅休:《分立政府:1946—1990年期间之政党控制、立法与调查》(吴重礼、陈慧玫译),台北,五南图书出版公司2000年版,第2—3页。

“Bills and Resolutions,” http://thomas.loc.gov/home/bills_res.html

所谓“没有直接关联”即包括某些其他内容提案或为增加表决通过的可能而加入一些中国议题作为“rider”。此类提案的议员动因难以估计,故并未进入研究范围。

Patrick Callahan, *Logics of American Foreign Policy: Theories of America's World Role* (NY: Pearson Education, Inc., 2004), pp. 144—145.

由于资料不全而无法确定如何分类的,或者无法归入前述任何一类的提案,则列入“其他”类中。

主 类中。其他几项议题内容由于一些现实原因设置为相容,因此在统计中会出现重复统计的情况。比如克林顿上台之后把最惠国待遇批准与人权议题挂钩,在国会提案中也就出现了同时涉及这两方面议题的提案。统计时,这样的提案既涉及“人权民主”,又涉及“经贸”。态度的设定分为“积极”、“消极”、“中立”、“不明”四类,笔者通过分析提案原文或摘要来确定提案所表达的对华态度。提出者党派为“共和党”、“民主党”以及“其他”。

三、提案分布:内容、态度和阶段

统计表明,美国国会涉华提案以经贸议题最多,达 395件,其后依次为人权民主(235件)、安全(229件)、台湾(168件)议题等。1087件涉华提案中持消极或敌意态度的为 738件,占 67.9%。积极提案只有 116件,占 10.7%。有关台湾、西藏和港澳议题的提案几乎完全是消极的,涉及人权民主议题的 235件提案除 1件对华态度友好、9件中立或不明外,余者皆含敌意。在我们可以确定态度归属的安全提案中,消极占绝大多数。经贸提案虽然仍以消极为多数,但积极提案也为数不少,达 73件。组织建设提案多为建议国会成立或变更国会对中国政策的专门小组等工作组织,表示议员对中国的重视,我们一般把它们视为积极提案,除非其中带有明显对华敌意的词句。

从这些统计数据来看,国会议员对中国关心的重点依次为经贸、人权民主、安全和台湾议题。经贸提案远多于其他议题,而且积极提案相对较多,这表明国会也承认经贸关系是两国利益交集最大的领域、涉及美国的核心国家利益。这也印证了美国记者博若斯(Amy Borrus)形容中美关系是所谓“econopolitik”(经济政治)的观点。安全提案数量居第三,略少于人权民主提案,而且除了有 7件对华持积极态度外,还有许多属于中立和不明之类,并非一边倒的敌意,这表明国会重视中国在美国国际安全战略中的地位。人权民主提案众多,且消极者占绝大多数,这说明国会议员喜欢在对华政策上打意识形态牌,干涉中国

由于资料不全而无法判断其态度的,或者无法归入前述任何一类的提案,则列入“不明”类中。这里的“其他”是指有可能出现的来自第三党的议员提案,以及一些委员会的集体提案。
Amy Borrus et al, “Peddlers in Pinstripes,” *Business Week*, May 1, 1995, p. 43.

美国国会议员涉华提案初探

内政。台湾、西藏和港澳议题提案的共同特征之一也是干涉中国内政,而且凡是干涉中国内政的提案都对华抱有敌意。

涉华提案在两院的分布情况是,参众两院分别有 109位和 206位议员,提出了 423件和 664件涉华提案,这远远高于参众两院议员数量比(100比 435),说明提出涉华提案的参议员相对数量较多但更为分散,而众议员则相对集中。参议院提出涉华提案的平均水平高于众议员。

表-1 国会涉华提案的态度倾向(1979—2006年)

提案态度	人权民主	安全	经贸	台湾	西藏	港澳	组织建设	其他
积极	1	7	73	0	0	0	15	24
消极	221	101	190	167	62	32	8	20
中立	9	92	54	0	0	0	1	5
不明	4	29	78	1	0	2	2	18
合计	235	229	395	168	62	34	26	67

图-1和图-2描绘了 1979年至 2006年 14届国会涉华提案的变动走向。图-1除了报告各类涉华提案及其总和的变动外,还引入中美双边官方交往值加以比较。后者系我们根据中国外交部自 1986年起每年发表的《中国外交》白皮书中报告的中美政府双边官方互访、会见等交往记录,并按照自国家元首到部长级不同层次的交往加以赋值,计算出历年的“中美交往值”。运用于本

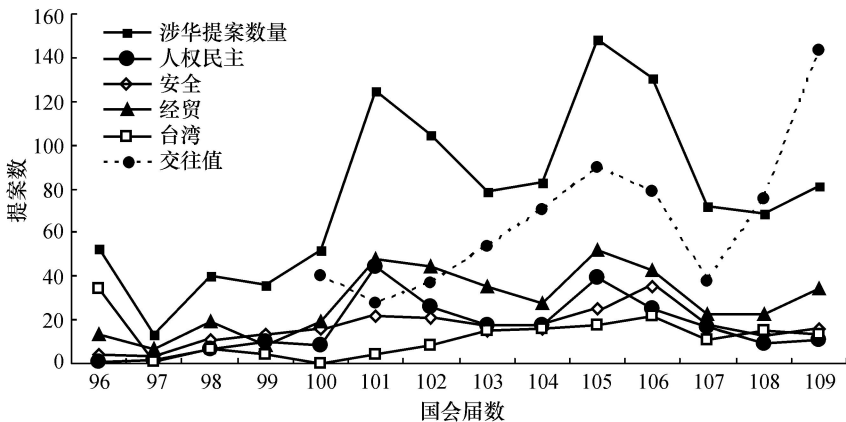


图-1 美国国会涉华提案以及主要议题提案的整体趋势图(1979—2006年)

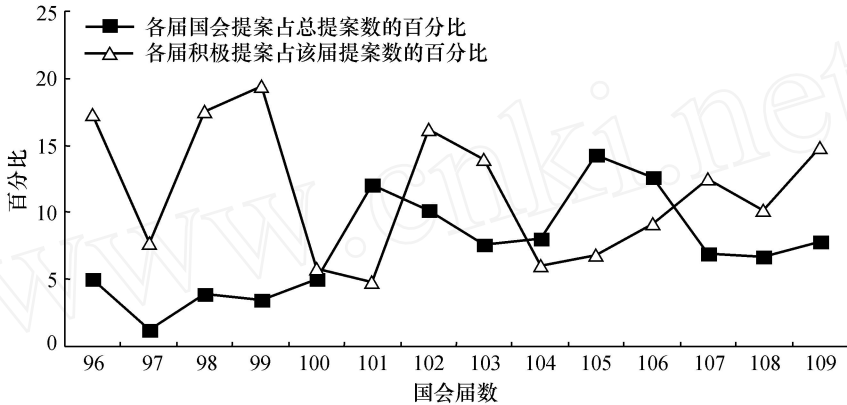


图-2 美国国会涉华提案态度倾向的整体走势 (1979—2006年)

研究中时,所用数值是从 1987—1988年第 100届国会开始,把每届国会中的两个年份的交往值相加的结果。如图-1所示,国会涉华提案数量大起大落,出现过三个峰值。第一个峰值出现在中美建交的第 96届国会(1979—1980)。第二个峰值出现在第 101届国会(1989—1990),当时中国发生了政治风波。第三个峰值出现在 1996—1997年的第 105届国会,适逢克林顿第二任期的头两年,中美两国政府表示要建立战略性伙伴关系。在小布什第一个任期头两年的第 107届国会,国会涉华提案陡然下降,在其后的两届国会才逐步回升。中美两国交往值在第 101届国会期间跌落至谷底,而后逐渐上升并在第 105届国会期间达到新的峰值。此后,在第 107届国会期间,两国官方互访交往值再次落入谷底,但在此后的两届国会期间,两国交往值一路攀升。

图-2报告了历届国会涉华提案占当届国会提案总数的比重,和历届国会的涉华积极提案占当届涉华提案总数的比重。两相比较可以清楚地看到,在 1987—1988年第 100届国会之前,国会涉华提案数量较少,但积极提案比重相对较大,两根曲线大体平行。这表明在 20世纪 80年代,国会对中国政策比较关心的时候,其对华政策态度相对比较积极。但是,自 1989—1990年第 101届国会到 1999—2000年第 106届国会为止,两条曲线逆向而行,表明国会越关心中国事务的时候,对华敌意的提案比重越大。不过,自 2001年第 107届国会起,这种关心越多、敌意越大的局面有所改变。以涉华提案数量的三个峰值为界,可以划分出如下五个阶段:卡特阶段、里根阶段、老布什和克林顿第一任阶

段、克林顿第二任阶段和小布什阶段。

(一) 卡特阶段

伴随着 1979 年中美两国建交,国会涉华提案出现了第一次高潮。卡特总统任期后两年的第 96 届国会中,涉华提案共 53 件,年均 26.5 件。提案集中于台湾和经贸议题,分别为 34 件和 13 件。国会对台湾议题的关注导致 1979 年 4 月《与台湾关系法》的出台,为此后的中美关系发展设下了一大障碍。中美建交使中国全面进入世界经济体系成为可能,但很多经贸关系议题如最惠国待遇、中国加入世界银行和国际货币基金等国际经济组织均需国会的参与方可解决。1980 年,国会通过了中美贸易协定,以逐年审议为条件给予中国最惠国待遇。在这一阶段,人权和安全不是国会关心的议题。

(二) 里根阶段

这一时期从 1982 年第 97 届国会到 1988 年的第 100 届国会。这一时期国会提出的涉华提案共 141 件,年均 17.6 件。经贸议题提案最多,达 53 件,这表明随着两国建交后经贸关系的扩大,同时也出现了贸易摩擦。安全提案数量稳步增长,成为第二大类提案。人权民主提案数量在第 97 到 99 届国会期间缓慢上升,在第 100 届国会又稍见回落。这一时期,台湾议题数量急剧下降,总共只有 8 件,数量低于经贸、安全和人权。特别值得注意的是,1982 年 8 月中美发表的《八一七公报》虽然引起国会的关注,但其反应较为温和。第 97 届国会只有 1 件台湾提案,第 98、99 届国会分别出现 7 和 4 件,第 100 届国会的涉台提案又明显回落。与其他阶段相比,里根时期的国会涉华提案最少,对华敌意最小,中国不是国会关心的热点。

Tan Qingshan, *The Making of US China Policy*, pp. 32—33.

陶文钊:《中美关系史(1972—2000)》下卷,上海人民出版社 2004 年版,第 88—89 页。

例如,1983 年,美国决定对华纺织品实行单方面限制,中国提出了反措施。这是中美建交后第一次贸易纠纷,同年双方达成纺织品协定。1980 至 1983 年,美国把对中国出口控制类型从 Y 类放宽至 P 类,进而又提升到 V 类。其中 Y 类是指华沙条约集团国;P 类指新兴国家集团;V 类指美国盟国。

(三) 老布什和克林顿第一任阶段

这一时期覆盖了从 1989 到 1996 年的第 101—104 届国会。1989 年中国发生政治风波后,双边交往进入建交以来的低谷。与此同时,国会大力炒作中国议题,要求制裁中国,涉华提案骤然上升。在第 101 届国会出现了第二个峰值,达到 125 件。国会试图把对华贸易与人权议题捆绑在一起,导致这两种提案的互动数量急剧飙升。安全提案数量在第 101 届国会只获得小幅增长。从第 102 到 104 届国会,经贸和人权提案数量逐步下降,安全提案也稍见减少,表明国会无力甚至无意于改变老布什和克林顿对 1989 年政治风波后出现的美中关系危机的处理、特别是对将最惠国待遇和人权挂钩危机的处理。耐人寻味的是,在中美关系危机最严重的第 101、102 届国会期间,台湾议题提案仍然较小,但从第 103 届国会起,有关台湾、台海的提案逐渐增多。其主要起因是 1992 年李登辉在坐稳了台湾地区领导人的位置后,开始暴露其台独倾向,大打美国牌,国会成为李登辉实现台独目的的主要工作对象。作为对李登辉请求的回应,国会在 1995 年通过了同意李登辉以私人身份访美的决议,加剧了中美矛盾。

(四) 克林顿第二任阶段

克林顿第二任期(1996—2000年)的第 105、106 届国会。这期间,在克林顿的主导下,中美进行了入世谈判,发表了《中美联合声明》,决定建立建设性战略伙伴关系。双边交往值较高,并在第 105 届国会期间达到峰值。同时,国会涉华提案大幅度上升,高达 279 件,年均 69.75 件,为 1979 年以来历届国会中提案最多的一届。其中经贸和人权议题保持了相互拉动的态势,持续走高。但 2000 年参众两院通过了给予中国永久正常贸易关系法案之后,经贸与人权议题的数量开始回落。安全议题经历了 1998 年的《考克斯报告》后,在 1999 年达到峰值,当年出现了以美国为首的北约轰炸中国驻南斯拉夫大使馆事件。此后,安全提案数量持续下降。台湾议题数量继续上升,2000 年(第 106 届国会的第二年)《加强台湾安全法案》在众议院获得通过、但在参议院搁浅,当年涉

陶文钊:《中美关系史(1972—2000)》下卷,第 262—266 页。

美国国会议员涉华提案初探

台提案数量达到历届之最。总之,无论是提案总量,还是经贸、安全、人权和台湾每一类议题提案量,克林顿第二任阶段均为1979年建交以来的最高点。各类提案数量按照多寡分布依次为经贸、安全、人权和台湾。自1981年第97届国会以来,涉台提案数量始终在其他三个议题之下,而人权提案从1989年的第101届国会直到1997年第105届国会,数量始终仅次于经贸,但在克林顿任期结束的2000年第106届国会期间,其第二名位置被安全议题取代。这些数据说明,随着新世纪到来,中国崛起已经成为不争的事实,经贸和安全议题成为国会最关心的美国对华政策内容。

(五) 小布什阶段

包括第107到109届国会(2001—2006年)。小布什上任之初,由于发生了“撞机事件”等摩擦,导致第107届国会时中美交往值下降,但随着“9·11事件”的发生,双边关系开始缓和,两国交往开始再次升温,交往值一路走高。国会提案在这一阶段的趋势也同双边交往值相仿,大落之后微升,从106届(1999—2000)的131件陡降至107届的72件,108届的68件,到109届国会又回升到79件。各类提案数量的相对分布延续了克林顿政府结束时的态势,依次为经贸、安全、人权和台湾议题。在小布什执政期间,经贸提案先抑后扬,安全和人权提案也在第107、108两届国会连续下跌,而后在第109届国会再度增加。唯有涉台提案在此期间保持了只增不减的趋势,不过增幅并不大。具体而言,在小布什上台的第107届国会(2001—2002年),涉台提案只有11件,跌至1992年以来的最低水平,而后在第108届国会增至15件,到第109届国会出现了13件涉台提案。究其原因,主要是由于某些议员与民进党陈水扁的台独举措遥相呼应,以及对中国人大通过《反分裂国家法》表示不满。

观察图-1可以发现国际形势是重要的影响因素。1979年中美建交时,议题由多到少的排列顺序为台湾、经贸、安全、人权议题,到1989—1990年的第101届国会,议题排列顺序变成经贸和人权并列第一、台湾提案无人问津,再到2006年,议题顺序是经贸和安全议题稳居前两名,人权和台湾这两类干预中国内政的提案

陶文钊:《中美关系史(1972—2000)》下卷,第336页。

落为三、四名。随着中国的全面崛起,中美关系的改善,国会的涉华提案分布反映了美国视中国为“利益攸关者”的立场。然而,虽然图-1中展现出中美交往值变化与涉华提案的消长有明显联系,但是两者并不保持持久的正相关或负相关的线性关系,而是随着不同时期的特点(比如克林顿时期和小布什时期)而呈现不同的关联。该现象值得进一步分析,本研究也将试图提出一些解释。

四、涉华提案影响因素分析

上一节的分析表明,美国国会涉华提案的分布在不同时期呈现不同特点,下面,笔者将从党派因素、府会因素、选区因素和意识形态因素进行解释,最后进行个案分析。

(一) 两党之争、府会关系与涉华提案

自1979年中美建交至2006年,民主、共和两党轮番入主白宫,但后者略胜一筹。如表-2所示,在28年间,共和党人执掌白宫18年,民主党人只有10年。众议院多数党归属以1995—1996年第104届国会为界,此前的8届国会,民主党占优,第104届及其后的5届国会,共和党领先。在参议院中,共和党为多数党时居多,包括1981—1986年、1995—2000年、2003—2006年共8届国会,其余各届国会参议院民主党席数占优。在总共14届国会中,一致政府即总统和两院多数党同属一党的情景,出现了4次。民主党、共和党各两次,前者为卡特执政时期的第96届国会和克林顿时期的第103届国会,后者均在小布什执政的第108、109届。弱分立政府均出现在共和党总统治下,共4次。前3次发生在里根执政的前6年。当时参议院共和党占据多数,而民主党则在众议院占据优势。第4次出现在小布什初任总统的第107届国会,共和党当时为众议院多数,而参议院因来自佛蒙特州的议员杰佛兹(James Jeffords)退党,致使该党以一席之差,丢掉多数党地位。强分立政府出现次数最多,达6次。前3次出现在共和党总统时期,即里根执政最后两年(1987—1988年)和老布什当政的4年(1989—1992年);后3次是民主党总统克林顿第一任的后两年和第二任的4年(1995—2000年)。

美国国会议员涉华提案初探

表-2 总统和参众两院多数党的政党归属 (1979—2006年)

年份	国会届次	总统 (党派)	参院多数党	众院多数党	府会关系
1979—1980	96	卡特 (D)	D	D	一致
1981—1982	97	里根 (R)	R	D	弱分立
1983—1984	98	里根 (R)	R	D	弱分立
1985—1986	99	里根 (R)	R	D	弱分立
1987—1988	100	里根 (R)	D	D	强分立
1989—1990	101	老布什 (R)	D	D	强分立
1991—1992	102	老布什 (R)	D	D	强分立
1993—1994	103	克林顿 (D)	D	D	一致
1995—1996	104	克林顿 (D)	R	R	强分立
1997—1998	105	克林顿 (D)	R	R	强分立
1999—2000	106	克林顿 (D)	R	R	强分立
2001—2002	107	小布什 (R)	D	R	弱分立
2003—2004	108	小布什 (R)	R	R	一致
2005—2006	109	小布什 (R)	R	R	一致

党派利益对国会议员的涉华提案行为产生何种影响?是否存在两党中一党更热衷于提出涉华提案的现象?哪个党的议员相对而言对华抱有较少的恶意?对于各类议题,两党议员是否有显著的不同偏好?议员的涉华提案行为,是否因为他们所属的党在国会和行政当局(总统)所处的不同地位而显著有别?如果提案数据分析使我们能够对这些问题做出肯定的回答,那么,我们可以比较有把握地说,民主、共和两党的政治斗争是影响他们涉华提案的重要因素。如果数据不支持肯定回答的话,那么,我们至少可以判断涉华提案反映了两党的某种共识:两党无意于借美国对华政策生事。

表-3报告了涉华提案在民主共和两党之间的分布。民主党和共和党议员的提案总数分别为456和622件,共和党比民主党多了将近36.5%。考虑到在考察的14届国会中,共和党在众议院占多数的共6届,在参议院占多数的共8届,两党大体平衡,可以判断共和党比民主党更热衷于提出涉华提案。两党提案按内容划分,比重最大者均为经贸,但民主党近43%的提案集中于经贸议题,明显高于共和党的31.5%,虽然在绝对数上两党的经贸提案几乎相等(195对196件)。根据这些数据,我们可以说,经贸议题是两党共同关心的议题,不过民主党的关心程度更强。安全和人权提案比重,两党相去不远,都刚刚超过20%,可见这两个议题为两党共同关心的议题。台湾提案分布方式与上述三者

明显不同:就绝对数而言,共和党为 115 件,民主党 53 件;从相对数上看, 18.5%的共和党提案涉及台湾问题,而民主党这一比例只有 11.6%。两党对经贸、安全和人权议题的关心程度接近,意味着在这三个议题上,美国的国家利益可能重于政党利益;而在台湾议题上两党关心程度的悬殊差别,表明它主要是共和党的议题,反映的主要是共和党的党派利益。

表-3 按党派、内容和态度划分国会议员涉华提案 (1979—2006年)

	提案总数	经贸	安全	人权	台湾
民主党	456	195	91	93	53
共和党	622	196	136	141	115
占各党提案总数的 %					
民主党	100	42.7	20.0	20.4	11.6
共和党	100	31.5	21.9	22.7	18.5
消极提案在一党提案的 %					
民主党	59.9	41.5	29.6	90.3	98.1
共和党	73.3	52.6	52.9	96.5	100.0
积极提案在一党提案的 %					
民主党	13.8	21.0	5.5	0.0	0.0
共和党	8.5	16.3	1.5	0.7	0.0

从表-3中,可发现尽管对华持消极、敌意态度的提案占民主、共和两党国会涉华提案的大多数,但两党仍有显著的区别。消极提案占共和党议员提案的 73.3%,比民主党高了近 14个百分点。在经贸提案上,消极提案的比重在民主党提案中占 41.5%,而在共和党达到 52.6%。在安全提案上,民主党和共和党提案中消极提案所占比重分别为 29.6%和 52.9%,差距更大。在积极提案所占比重上,民主党在经贸和安全议题上,也比共和党的要多。但是,两党在人权和台湾议题的消极提案比重上,没有显著的区别。民主党涉华提案的对华态度比共和党提案积极,主要是它们的意识形态所致。共和党议员多持保守主义的右派立场,对由共产党执政的中国持有本能的反感。民主党人则多持自由主义的偏左立场,对华态度相对理性。

对于民主、共和两党的党派之争对国会议员涉华提案的影响,我们还可从两党在一致政府、弱分立政府和强分立政府这些不同的府会关系下的提案行为加以把握。考虑到在一般情况下美国的对外政策由总统主导,国会的涉华提案

美国国会议员涉华提案初探

往往表示了对总统对华政策的不满,而这种不满可能部分起因于政党利益冲突。在这种情况下,涉华提案极有可能成为政党斗争的工具。这些推论可通过如下两个可操作假设予以验证:

假设 1 在其他条件相同的情况下,提案数在强分立政府下应当显著多于弱分立政府,在弱分立政府下显著多于一致政府。

假设 2 如果共和党占据两院多数,则他们的涉华提案数量应受谁执掌白宫影响。共和党议员的涉华提案,在一致政府即总统为共和党人下,应显著少于民主党人担任总统(强分立政府)的时期。

假设 1 只得到数据分析的部分支持。如表 -4 所示,强分立政府下的涉华提案最多,其次为一致政府,弱分立政府最少。强分立政府下的涉华提案明显多于其他政府形态,符合我们的假设。但是,涉华提案数量在一致政府下却远远高于弱分立政府,这与我们的假设冲突。但是,如表 -2 所示,弱分立政府出现于 1981—1986 年第 97 到 99 届国会,和小布什第一任的 107 届国会。前者是中美双方因冷战进行战略合作、意识形态冲突相对较少的时期,是国会议员涉华提案最少的时期。小布什第一任的第 107 届国会本来是共和党占微弱多数的一致政府,中途因参议员杰佛兹退党而转为民主党占微弱多数的弱分立政府。此外,1981—1982 年第 97 届国会和 2001—2002 年第 107 届国会,为里根和小布什初任总统的蜜月期,而在蜜月期间,国会往往较少向总统发难。这些因素综合在一起,可以解释为什么弱分立政府下国会议员涉华提案数量少于一致政府。考虑到这些因素,弱分立政府下的涉华提案少于一致政府下的涉华提案的统计数据,并不足以使我们拒斥假设 1。

表 -4 府会关系与涉华提案 (1979—2006 年)

	一致政府	弱分立政府	强分立政府	合计
提案总数	282	161	644	1087
平均每届提案	70.5	40.3	107.3	77.6

本文涉及的 5 位总统中,卡特总统的蜜月期不在我们的研究范围之内。克林顿总统第一任头两年的 103 届国会,国会的涉华提案,相对于上届国会而言,也大幅度下降(参见图 -1)。唯一的例外是老布什总统第一任头两年(1989—1990 年)期间,国会涉华提案数量急剧上升,其主要原因是中国 1989 年的政治风波。

假设 2 则得到了数据分析的充分支持。在本文研究的范围内,共和党占两院多数而总统为民主党人的情况是克林顿执政下第 104 到 106 届国会(1995—2000 年),而总统为共和党人的一致政府是小布什时期的第 108、109 届国会。在前三届国会中,共和党的涉华提案合计达 265 件,每届平均 88.3 件。在后两届国会中,共和党涉华提案共计 98 件,每届平均 49 件,比克林顿时期的强分立政府条件下的提案数少了将近一半。这样悬殊的差距足以使我们有根据认为假设 2 是正确的,党派利益是影响国会的涉华提案的一个重要因素。

党派利益也部分地解释了前文提出的现象。克林顿时期中美关系缓和并得到稳步发展,但当时处于所谓的强分立时期,共和党控制的国会两院提出众多涉华提案的目的之一是利用中国议题作为党争工具攻击在任的民主党总统。而到小布什的前 6 年任期的三届国会中,由于一致府会关系下的“党同伐异”,共和党国会没有提出更多的涉华提案。

(二) 选区与涉华提案

为了“连选连任”,国会议员必须满足支持其选民的利益。因此,议员选区的特性,如与中国的关系,特别是贸易关系、意识形态倾向等,可能成为影响其涉华提案的因素。到目前为止,50 个州都有议员提出过涉华提案,但分布不均匀,提案最多的 10 个州的提案总数达 609 件,约占总数的 56%。表 5 反映了提案总数以及主要类型提案数最多的前 10 个州。

涉华经贸提案主要集中在四个地带:以纽约为中心的东海岸地区,包括纽约州、麻州、宾州和新泽西州;以芝加哥为中心的大湖区,包括伊利诺伊、俄亥俄和威斯康星州;西海岸的加州以及南部的佛罗里达州和北卡罗莱纳州。这些州除北卡罗莱纳州外,其他州都人口规模较大,经济发达,同中国保持着比较密切的经济往来。

在安全提案方面,尽管纽约州和加州名列第一和第三,但贡献最多的地区却是意识形态比较保守的南部。佛罗里达州、佐治亚州、北卡罗莱纳州、南卡罗来纳州和亚里桑那州五个南部州进入前十,提案合计 63 件,超过纽约州和加州

Donald M. Snow, *United States Foreign Policy: Politics Beyond the Water's Edge* (Wadsworth, 2005), p. 174

表-5 各类涉华提案最多的10个州(1979—2006年)

名次	提案总数		经贸提案		安全提案		人权提案		台湾提案	
	各州	数量	各州	数量	各州	数量	各州	数量	各州	数量
1	纽约	126	纽约	64	纽约	24	纽约	28	纽约	23
2	加州	115	加州	35	佛罗里达	18	加州	26	加州	21
3	佛罗里达	65	伊利诺伊	20	加州	16	北卡	19	佛罗里达	18
4	北卡	60	佛罗里达	20	威斯康星	14	纽约	19	俄亥俄	14
5	伊利诺伊	59	俄亥俄	18	佐治亚	13	佛罗里达	13	科罗拉多	12
6	新泽西	57	北卡	17	伊利诺伊	13	伊利诺依	10	新泽西	12
7	俄亥俄	46	威斯康星	14	北卡	12	阿肯色	8	阿拉斯加	6
8	威斯康星	28	麻州	14	南卡	11	明尼苏达	8	伊利诺依	6
9	麻州	27	宾州	13	弗吉尼亚	9	华盛顿	8	德克萨斯	6
10	密歇根	26	新泽西	11	亚里桑那	9	威斯康星	7	北卡	5

注:当两个或多个州的提案数相等时,按该州提案数量与其州议员数量比例大小排序,比重大者居前。

合计的 40 件。

在人权提案上,自由主义意识形态占优的东海岸地区贡献最多,新泽西州和纽约州分列第一和第四位,合计 47 件;其次是南部,北卡罗莱纳州、佛罗里达州和阿肯色州位列第 3、5 和 7 位,合计 40 件;再次为西海岸地区,加州和华盛顿州合计贡献 34 件。这一分布格局表明在借人权问题批评中国内政这一点上,持保守立场的共和党 and 持自由、人权观点的民主党几乎是同等积极的。

在台湾问题上,虽然加州、纽约州和佛罗里达州仍然是提案最多的三个州,东部的的新泽西州、大湖区的俄亥俄州和伊利诺伊州、以及南部的北卡罗莱纳州依然进入前十,但中部的科罗拉多州以及作为共和党营垒的得克萨斯州进入前十,似乎意味着台湾议题在国会政治中具有工具主义性质,不属于美国的核心国家利益范围,因此可以为一些议员用作机会主义的党派斗争工具。值得一提的是,阿拉斯加州这个人口不足 70 万且与中国交往有限的海外州进入前十,在很大程度上是与其在太平洋渔业、海洋资源等领域与台湾地区的关系有关,同时也与阿拉斯加州某些议员的亲台倾向不无关联。

(三) 意识形态与涉华提案

意识形态是否对美国国会涉华提案产生了影响?众多的既有研究使我们倾向于对这个问题做出肯定回答。霍尔斯蒂(Ole R. Holsti)和罗斯诺(James N. Rosenau)的研究发现,“意识形态、政党和职业是对(精英的)对外政策倾向有力的预测因素”。麦克考米克(James McComick)等的分析表明,无论是在冷战期间还是在后冷战时代,意识形态一直是影响议员投票行为的主要决定因素之一。所谓意识形态,指的是“一套内在一致的对人的行为提出规范性和

比如曾长期担任阿拉斯加州联邦参议员的穆考斯基(Frank Murkowski)就曾多次访台,与台湾地区领导人会晤,并曾以个人身份为李登辉访美发放邀请函。但由于选区利益的要求,此人也曾提出压制台湾的提案,例如 1989 年 6 月穆考斯基就曾向参议院商业、科学与交通委员会提出过以过度捕鱼为由制裁台湾的议题。

Ole R. Holsti and James N. Rosenau, "The Structure of Foreign Policy Beliefs Among American Opinion Leaders: After the Cold War," *Millennium*, Vol. 22, No. 2, 1993, p. 248.

James M. McComick and Eugene R. Wittkopf, "Bipartisanship, Partisanship, and Ideology in Congressional-Executive Foreign Policy Relations, 1947—1988," *Journal of Politics*, Vol. 52, No. 4, 1990, pp. 1077—1100; James M. McComick, et al., "Politics and Bipartisanship at Water's Edge: A Note on Bush and Clinton," *Polity*, Vol. 30, No. 1, 1997, pp. 133—149.

美国国会议员涉华提案初探

禁令性要求的命题。所有的意识形态都涉及到 (a) 在伦理上何为善、何为恶; (b) 社会资源应当如何分配;和 (c) 权力应当归属何处。”简言之,一种意识形态是一套可用于一系列政治问题的价值观。

中华人民共和国是由中国共产党领导的社会主义国家这一事实,导致其一方面极易遭致一贯仇视社会主义的共和党保守派的攻击,另一方面也难以躲过信奉自由民主的民主党自由派的批评。我们可利用珀尔 (Keith Poole)和罗森撒尔 (Howard Rosenthal)制定的国会议员价值观指数来验证这个判断。

两位学者根据每位国会议员在社会经济和种族民权议案上的投票记录,编制了自第 1 届到第 109 届国会历届议员的价值观 DW 指数。第一维度 DW 指数测量议员在社会政治经济 (如国家对市场的干预)问题上的态度和行为,第二维度 DW 指数测量他们在种族和民权问题上的态度和行为。两组指数均分布于 - 1 到 +1 之间,以 - 1 为最自由, +1 为最保守。表 -6 报告了从第 96 届到 109 届各届国会涉华提案者的第一维度 DW 值分布情况。

表 -6 历届国会涉华提案提出议员 DW 值分布 (1979—2006 年)

	96	97	98	99	100	101	102	103	104	105	106	107	108	109	合计
LCP	40	5	20	22	37	84	64	58	43	75	69	43	43	36	639
MP	13	8	20	14	15	41	40	21	40	68	62	35	25	43	445
DWM	220	223	294	312	323	325	335	359	388	399	402	414	426	446	

注: LCP = 由自由派和保守派共和党议员提出的涉华提案数; MP = 由温和派民主党和共和党议员提出的涉华提案数; DWM = 各界国会民主、共和众议员和参议员 DW 中位数绝对值均值。

我们的分析方法是:首先,根据珀尔和罗森撒尔提供的各届国会民主党和共和党众参议员的 DW 中位值的绝对值,把每个涉华提案按其提案者的 DW 绝对值,分为大于和小于中位值绝对值两类,前者可视为自由派民主党人或保守派共和党人提案,后者则是温和派民主党或共和党人的作品。例如,第 109 届国会众议院共和党和民主党议员的 DW 值分别为 0.488 和 - 0.405,若一项提案的提案者为民主党议员,其 DW 绝对值大于 0.405,则此提案计为自由派民

Melvin J. Hinich and Michael C. Munger, *Ideology and the Theory of Political Choice* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1994), p. 11. 有关数据可到 <http://www.voteview.com> 获得。

Keith T. Poole and Howard Rosenthal, *Congress: A Political-Economic History of Roll Call Voting* (New York: Oxford University Press, 1997).

主党人提案,反之,则为温和民主党人提案。若提案者为共和党议员,其 DW 绝对值大于 0.488,则此提案计为保守共和党人提案,反之,则为温和共和党人提案。然后,把每届国会的涉华提案按自由派保守派对温和派分类加总,即获得表-6报告的结果。

在 1979—1980 年的第 96 届国会到 2005—2006 年的第 109 届国会期间,总共有 633 件涉华提案是由自由派民主党和保守派共和党议员提出的,而由温和派的两党议员提出的提案件数总和为 445 件,前者显著多于后者。在 14 届国会中,仅有两届国会温和派议员涉华提案多于半数,一届持平,其余的均不到一半,而且大多显著低于自由派民主党和保守派共和党议员提案。这些数据证明了意识形态是美国国会涉华提案的一个决定因素的假设,那些对社会主义中国抱有偏见的自由派民主党和共和党议员,比温和派民主党和共和党议员更倾向于借涉华提案生事。值得注意的是,如表-6 最后一行所示,从第 96 届国会到 109 届国会,参众两院民主共和两党议员的 DW 绝对值平均数持续上升,这表明温和派在国会两党中的势力式微,两党越来越意识形态化。因此,第 109 届国会期间高于 DW 绝对值平均数议员的提案明显少于低于平均数议员的提案,其部分原因是该届国会民主党议员的普遍自由化、共和党议员普遍保守化。但是,国会的意识形态化加剧,并不必然导致涉华提案的增多。这说明意识形态只是影响国会议员的涉华提案行为的原因之一。

(四) 个案分析:赫尔姆斯和佩罗西

统计显示少数国会议员在涉华提案上动作特别频繁。有 17 位议员提出了 10 件或 10 件以上的涉华提案,所有这些议员的涉华提案总量为 326 件,占涉华提案总数的近 30%。在这一节里,我们以共和党前任联邦参议员赫尔姆斯(Jesse Helms)和民主党现任众议院议长佩罗西(Nancy Pelosi)为个案,考察国会议员涉华提案行为背后交织的党派利益、选区背景、利益集团以及意识形态等众多因素。两人分别为共和民主两党国会重量级人物。前者总共提出了 42

谢涛的研究表明,议员的 DW 绝对值越大,则在有关美中贸易相关法案投票时,越倾向于投反对票;DW 绝对值越小,越倾向于投赞成票。参见 Tao Xie, "Congressional Roll Call Voting on China Trade Policy," *American Politics Research*, Vol. 34, No. 4, 2006, pp. 732—758.

美国国会议员涉华提案初探

件涉华提案,件数仅次于共和党众议员所罗门的 49件,位居第二。后者则有 11件涉华提案记录。

1. 杰西·赫尔姆斯

赫尔姆斯 1921年生于北卡罗莱纳州。早年投身民主党,后转为共和党人。1972年,借助尼克松以绝对优势战胜民主党候选人麦考文(John McGovern)而连任总统的东风,以当时北卡罗莱纳州罕见的保守观点当选为联邦参议员,后来连任四次,直到 2003年退休。赫尔姆斯曾在 1980年出任参议院农业委员会主席,1994年共和党重新获得参议院多数后出任对外关系委员会主席。出自赫尔姆斯之手的涉华提案有 42件,占该州议员涉华提案总数的 7成,其中涉及人权、台湾等方面内容的提案全部为消极提案。这样的表现与其个人及选区背景密不可分。

赫尔姆斯早年就表现出明显的种族意识形态偏见,甚至称当时相对开放平等的北卡大学为“黑人和共产主义者的大学”。赫尔姆斯与里根、亚里桑那州前联邦参议员戈德华特(Barry Goldwater)一道推动了新保守主义在共和党内势力的扩张。进入参议院后,赫尔姆斯继续他的保守主张,完全代表了美国保守主义意识形态在政治上的利益需要。关注人权议题,敌视社会主义中国。0.734的 DW 均值可以充分说明其极端保守的态度。冷战思维、强烈的意识形态与对自己信仰的政治理念的坚持,这些因素使他对于中国持有极其消极的态度。

赫尔姆斯代表的北卡罗莱纳州传统经济产业比较发达。农业以烟草业在全美最有影响;工业则以纺织业、化工业、机电业为主导。赫尔姆斯批评中国的行为迎合了北卡罗莱纳州内视中国为经济威胁的企业和劳工的利益主张。作为 Philip Morris和 RJ Reynolds两大烟草公司政治捐款的主要获益人和利益代言人,赫尔姆斯曾利用他与台湾当局的亲密关系为 Philip Morris公司的利益向台湾施压。他对新中国的憎恨决定其不便于亲自向中方施压,但这决不妨

“Biography”, <http://www.jessehmscenter.org/jessehms/biography.asp>.

“Industry & Agriculture”, http://www.visitnc.com/about_industry_agriculture.asp.

Judith MacKay, “China’s Tobacco War,” *Multinational Monitor*, 1992- 0106; http://multinationamonitor.org/hyper/issues/1992/01/mm0192_06.html

碍他支持美国政府动用美国《贸易法》第 301 条款压迫中国向美国开放烟草市场。

2 南希·佩罗西

南希·佩罗西于 1940 年出生于东海岸巴尔的摩市的一个意大利裔家庭,后迁居西海岸的旧金山。1987 年,时任联邦众议员的伯顿 (Sala Burton) 因癌症去世,佩罗西首次代表民主党参加补选并获胜,此后一直连任 8 次至今。2001 年,佩罗西入选为众议院少数党党鞭。2002 年,她又被选为众议院少数党领袖。2006 年民主党中期选举获胜,她顺利成为第 110 届国会众议院的议长,是第一位在美国国会中担任议长等主要政党领袖的女性。佩罗西共提出涉华提案 11 件,内容主要涉及经贸、人权等议题。在数量上,佩罗西并非最多,但由于她所代表选区的特殊性令这位女议长面对中国议题时充满了矛盾。

佩罗西的选区的居民中 28.9% 是亚裔美国人,其中华裔占有相当大的比重。这个数字在全美 435 个联邦众议员选区中位列第 3 位,也是美国本土亚裔人口第二多的众议员选区。1989 年中国发生政治风波前,她没有直接介入过中国议题。但此后,应某些华裔群体的要求,她提出了《中国人紧急移民法案》,同时开始谴责中国的人权民主立场,甚至在一些问题上开始向国会内的“台湾帮”倾斜。但另一方面,旧金山与中国一直保持着非常紧密的经贸关系,因此,包括华裔群体在内的选民也要求佩罗西做出有助于中美经贸正常发展的积极立法行为。

旧金山是美国自由派势力最大的城市之一,以捍卫包括堕胎权、同性恋婚姻权在内的人权问题而闻名于世。这些势力支持并要求佩罗西在中国的人权民主问题上采取强硬立场,而这些要求可能同选区内亚裔群体希望扩大与中国的经贸文化关系相冲突。

补选上台之初,佩罗西并未被广泛看好,甚至很多人认为她只是补全任期

参见“Biography”, <http://www.house.gov/pelosi/>; “About Nancy Pelosi”, <http://democraticleader.house.gov/>.

本文提及亲台议员往往使用“台湾帮”一词,而不去判断其是否为“台湾连线”成员。究其原因,是因为目前我们关注的所谓“台湾连线”最早也是在第 107 届国会(2001—2002)中才建立的,而在本研究涉及的更多时间内并不存在“台湾连线”组织。

信强:《“半自主”国会与台湾问题》,第 142 页。

美国国会议员涉华提案初探

的过渡性人物。但佩罗西最后却在国会政治斗争中崭露头角,其脱颖而出的起点正是其在1989年风波后围绕中国议题做的一系列政治操作。在美国政治舞台上,批评、攻击别国特别是社会主义中国的人权民主议题容易得到新闻界的追捧以及全国上下的共同关注。佩罗西提出的《中国人紧急移民法案》就使其在美国名声大噪,成为全美范围内有影响的政治人物。此后为了扩大影响力和谋求连任,佩罗西开始更多地介入中国议题。其涉华提案主要集中在第101到106届国会期间,即1989年到2000年的12年间。第107年国会上当上少数党(民主党)党鞭之后,佩罗西没有再提出直接涉华提案。可见,作为领袖的佩罗西表现出更为稳妥的立法倾向,不再需要极端地炒作中国提案。

同赫尔姆斯一味的反共反中立场相比,佩罗西面对的问题更加复杂。中国议题一定程度上成就了她的地位,但随着中国的不断强大,她既要保持在中国议题上的人权斗士形象,又必须适应中美经济关系不断增强的趋势。而担任国会领袖后她对于中国议题的相对冷静,更可以体现出对于国会议员(特别是众议员)而言,涉华提案是可操弄并会带来巨大政治受益的工具。

五、结 论

首先,研究表明,尽管中国把台湾问题视作影响中美关系的核心问题,但在美国国会议员那里,这个问题的地位远不及经贸、安全和人权议题重要。涉台提案大多出自共和党议员,特别是“台湾帮”之手。《与台湾关系法》通过以来涉台提案的数量起伏主要源于美国党派斗争、台湾当局制造事端和金钱收买、美国国内利益集团游说等因素。而两党共同重视的经贸、安全和人权议题,构成了美国对华政策的核心利益。

其次,国会议员的涉华提案行为,在很大程度上是由党派、选区和意识形态倾向决定的。两党涉华提案多数对中国持消极甚至敌视态度,但比较而言,共和党议员更加热衷于借中国议题生事,比民主党议员存有更大的敌意。在其他条件相同的情况下,民主党人担任总统而共和党占据国会多数的场合,中国议题最易成为政党斗争的炒作对象。这些发现似乎与“党争不过海”、国会在对外政策上团结在总统旗帜下的现实主义观点互相冲突,而在一定程度上支持自

由主义的国际关系理论。

最后,也是最为重要的是,国会在美国对华政策中,主要扮演消极批评的角色。但是,国会涉华提案的行为方式主要是反应型或呼应型的,随中国政府和美国行政当局之间的博弈大局进展而变化。比如,自1990年代初以来,台湾内容的涉华提案多是对李登辉和陈水扁台独动作的声援。

作为正在崛起的大国,中国需要良好的国际空间,必须面对和处理中美关系中的合作与矛盾,特别是处理好与国会的关系,做好国会外交。首先,应充分认识到经贸关系已经成为美国对华政策最主要的组成部分,也是美国国会最为重要的关注点。在经贸上往来更加密切,贸易纷争也日益凸显,成为中美关系需要解决的最突出问题。同时,人权问题等问题也是美国处理对华政策时考虑的重要议题。双方应该本着深入了解、扩大共识、互相尊重、平等对话的态度,致力于积极发展经济合作。“互利双赢的中美经贸合作不仅造福两国人民,促进了亚太地区乃至世界的经济增长,而且成为两国关系的重要基础。”

其次,政党政治、区域利益和利益群体等都成为影响美国国会对华态度的主要因素。应充分了解美国国会政治的历史、现状,准确把握发展态势。在与美国进行经贸、文化等往来时,也应特别注意某些选区、某些议员的利益诉求,力图改善其对中国的固有看法。此外,还应熟悉现代美国政治过程的运行方式,特别是国会立法活动的影响因素,积极利用资源,发展议会交往。

同时,应该认识到,无论是台湾议题,还是“台湾帮”,比较而言往往都属于共和党。经验上讲,在民主党作为总统的分立政府下,台湾议题往往更加紧张,而在共和党的一致政府下时,“台湾帮”共和党人往往由于政党政治的需要,与总统保持一定程度的一致,台湾问题因此较少被利用生事。

“胡锦涛在白宫欢迎仪式上发表讲话”,《人民日报》2006年4月21日,第1版。

作者简介

徐进 清华大学国际关系学系博士候选人。1994年在哈尔滨工业大学获文学学士学位,2000年在国际关系学院获法学硕士学位。合编:《中国先秦国家间政治思想选读》(即出)。

电子信箱: x-j04@mails.thu.edu.cn

陈琪 清华大学国际关系学系副教授。1991在北京大学获法学学士学位,1996年在中国人民大学获法学硕士学位,2002年在清华大学获法学博士学位。著有:《遏制与绥靖:大国制衡行为分析》(2004年);译著:《政治学研究方法指南》(2006年)。

电子信箱: chenqi@mail.tsinghua.edu.cn

黄宇兴 清华大学国际关系学系2005级本科生。2006年作为交换生在香港大学学习。

电子信箱: hyx05@tsinghua@gmail.com

张光 南开大学周恩来政府管理学院教授。1982、1987年在南开大学分别获哲学学士学位和硕士学位,2002年在美国肯特州立大学获政治学博士学位。曾在 *Asian Survey*, *The Journal of Chinese Political Science* 等刊物发表论文。著有:《日本对外援助政策研究》(1996年)。

电子邮箱: gzhang85@nankai.edu.cn

刁大明 南开大学周恩来政府管理学院博士研究生。2005、2007年在南开大学分别获得法学学士和硕士学位。研究方向为美国政治。

电子邮箱: davidiao@mail.nankai.edu.cn

周永生 外交学院国际关系研究所教授。1986年在哈尔滨师范大学获历史学学士学位,1989年在吉林大学获法学硕士学位,1997年在外交学院获法学博士学位。著有:《经济外交》(2004年);译著:《20世纪的战争与和平》(2005年)。

E-mail: zys1012005@yahoo.com.cn

董青岭 外交学院国际关系研究所博士候选人。2003、2006年在山东师范大学分别获得法学学士学位和硕士学位。研究兴趣为当代西方国际关系理论。

电子信箱: TungTsingling@sina.com