

美国国会“中国连线”评析

孙 哲 赵国军

【内容提要】 为应对“中国崛起”,美国国会众议院成立了“中国连线”。文章考察了美国国会“中国连线”成立的动因、功能和人员构成,并将“中国连线”与美国国会的“美中工作小组”进行了比较。作者认为,美国国会“中国连线”是一个相对松散但背景复杂的组织,其有关对华政策建议大多带有强烈的两面下注色彩。在其政策主张中,对中国的防范与遏制甚于信任与合作,这在很大程度上制约了该组织成立时宣称的“正确认识中国”的初衷。

【关键词】 美国国会;中国连线;对华认知;政策取向

【作者简介】 孙哲,复旦大学美国研究中心教授;赵国军,复旦大学国际关系与公共事务学院博士研究生、西南政法大学政治与公共事务学院讲师。(上海 邮编:200433)

【中图分类号】 D815 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006 - 9550(2007)01 - 0046 - 08

20世纪90年代以来,美国国会“已经成为美国国内影响中美关系的一个主要变数,”甚至是一个困扰中美关系发展的“麻烦制造者”的负面因素。近年来,由于中国在国际舞台上扮演了越来越重要的角色,美国国会明显增强了对中国的关注力度。议员中的一些有识之士正审视着迅速变化的国际现实,纷纷成立各种针对中国的议员组织,如在众议院就有由国会众议员里克·拉森(Rick Larsen)和马克·柯克(Mark Kirk)于2005年6月发起成立的“美中工作小组(US-China Working Group)”,由共和党众议员兰迪·福布斯(Randy Forbes)与民主党众议员艾克·斯凯尔顿(Ike Skelton)于2005年5月27日发起成立的“中国连线(Congressional China Caucus)”。如果加上在2002年由众议员罗伯特·韦克斯勒(Robert Wexler)和丹尼尔·罗拉巴克(Dana Rohrabacher)等人共同发起成立的“中国台湾连线(Taiwan Caucus)”,国会针对中国设立的组织可谓名义繁多且又功能重叠。

美国国会“中国连线”及“美中工作小组”成立后,国内一些学者和媒体大体上保持着积极乐观的态度,认为这两个组织的建立象征着国会山上长期对华负面

认知的“坚冰”正在开始融化,甚至认为美国国会对华政策也在发生悄悄的转型。笔者选取“中国连线”作为考察美国国会对外政策辩论的一个重要窗口,力图通过此个案揭示其与国会其他有关中国组织的关系,考察其对中美关系的影响。

一 美国国会“中国连线”的成立动因和人员构成

美国国会除了正式委员会和小组委员会之外,还存在众多的非正式组织。“连线”就是其中的一种。它最初是指党团秘密会议,后来专门指那些反映某些

郝雨凡、张燕东:《无形的手》,北京:新华出版社,2000年版,第155页。

众议院“中国台湾连线”于2002年4月成立,参议院“中国台湾连线”于2003年9月成立,参加的议员现已达175人(参众两院分别为24人和151人)。

刘卫东:《美国会坚冰开始融化》,载《人民日报》,2006年1月10日。

议员的共同兴趣、政见和利益的组织。国会“连线”组织现在约有上百个,如“钢铁议员连线”、“互联网议员连线”、“人权连线”、“黑人议员连线”等等。同一个议员往往是多个“连线”组织的成员。各类“连线”组织成立的动机和目的各不相同,影响力也不一样。

“连线”的成立和运作使得美国国会议员能够协调立法计划,在设定议事日程上开展战略合作。另外,“连线”也是影响议长和资深议员决策的一个重要途径。直至2005年上半年,美国国会尚未成立针对中国的“连线”组织。这与中美关系不断深化的现实极不相称。美国在经历了几年反恐战争之后,其国会再度将关注的目光聚焦中国,一些议员对于中国正在“崛起”的现实“深表忧虑”,围绕中国问题的辩论再度发酵。

(一)美国国会“中国连线”成立的动因

美国众议院“中国连线”成立的动因之一是要加大美国对中国的认识力度。“中国连线”的成立可以看做是“中国崛起”在美国国会中得到回应的具体表现。

在冷战结束以后的一段时间内,由于苏联的解体,很多美国国会议员认为中国在美国全球战略中的地位有所下降,“中国牌”也逐渐失去现实意义。即使对华持友好态度的参议员汉密尔顿在1993年时也认为,虽然美国与中国有重要的利害关系,但“中国不在我们对外政策日程上的首位”。由于中美两国具有不同的意识形态和社会制度,许多国会议员既不了解中国,但又轻视中国。他们在谈到中国时往往刻意称中国为“红色中国”,对中国自改革开放以来发生的巨大变化以及建立社会主义市场经济体制所做的努力视而不见。无知必然带来政治偏见,而这些偏见阻碍了他们做出符合客观实际的对华政策。

2005年3月,美国众议院议员福布斯率领10位同事访问中国。在华期间,他们访问了军事设施、港口、钢铁公司、造船厂并会见了政府官员,还与在华从事经营活动的美国跨国公司代表进行了接触。福布斯在访华期间强烈地感受到中美之间相互认知的不对称性,感受到美国对中国的陌生。他感叹地指出:“由于大家都把目光盯在伊拉克和反恐战争上面,很少有人能真正理解未来十年影响美国经济和防务的全球变化趋势。”此次访华使福布斯强烈感受到了中国影响力的与日俱增。然而让他惊讶的是美国国会居然连一个

针对中国的“连线”组织都没有。这次印象深刻的访问触发了福布斯议员回国后建立“中国连线”的念头。美国会“中国连线”的成立实际上反映了议员们在关注中国在地区和全球舞台上崛起方面具有的共同兴趣。例如,作为发起人之一的福布斯坚定地把“客观看待中国的崛起”定位为该“连线”的主要工作目标。他认为,了解中国不应只是情报机构的事,还是全体美国政治实体的事。成立该“连线”组织就是要为众议院提供讨论美中利益的一个论坛。“中国连线”成立后,成员们定期会面,并邀请了一些美国精英来分析美中贸易、台湾问题和中国的军力状况等问题。

“中国连线”成立的动因之二是应对“中国崛起”对美国带来的影响,维护美国国家利益。“如何应对

关于“Congressional Caucus”有多种译法,李道揆译为“议员团”,信强则从“联合战线”的角度意译为“联线”,本文采用了“国会连线”的译法。

Frank Koszorus, “The Role of Congressional Caucuses in Policy Making: Don't Ignore Them?” http://www.americanhungarianfederation.org/docs/CongCaucuses_677845_v11.pdf

早在2002年,“中国台湾连线”就已成立,参加的议员现已达175人(众参两院分别为151人和24人)。此外,在永久性正常贸易关系(PNTR)通过之后,美国会设立的国会-行政当局中国委员会和中美安全评估委员会则不属于本文所探讨的国会连线组织的范围。

[美]李·汉密尔顿:《美国如何推动中国的改革》,载高洪山等编译:《克林顿执政100天》,长春:吉林人民出版社,1994年版,第367页。

美国国家政策中心的斯坦布鲁纳(Maureen Steinbruner)认为,国会中几乎很少有人能够真正了解中国。参见Maureen Steinbruner, “The United States, China, and the Taiwan Strait: Clear Skies or Stormy Weather Ahead?” Introductory Remarks by Maureen, Center for National Policy, <http://www.cnponline.org/index.php?tg=articles&idx=More&topics=52&article=36>.

美国国会在对华关系上的一个令人困惑的悖论是:一方面正如美国国会专家丹博(Kerry Dumbaugh)所说,大多数美国议员并不真正关心中国问题。另一方面,他们又热衷于在对华问题上频频出手,设置各种各样的议程,提出五花八门的议案。因此,美国会的对华政策在很大程度上是建立在对中国缺乏了解这一不坚实的基础之上的。参见郝雨凡、张燕东:《无形的对手》,第390页。

Congressional China Caucus Formed on Capitol Hill, <http://beforeforever.blogspot.com/2005/05/congressional-china-caucus-formed-on.html>

福布斯在宣布“中国连线”成立的新闻发布会上,当被问及“连线”的立场倾向时,他表示“连线”既不亲华,也不反华,都是为了维护美国的国家利益。参见Congressional China Caucus Formed on Capitol Hill, <http://www.house.gov/forbes>.

中国崛起是美国外交政策的一个重要问题”。福布斯在宣布“中国连线”成立时特别声明:中国拥有 13 亿人口,是美国人口的 4 倍。中国国内生产总值在未来 15 年可望增长 3 倍,其军事现代化进程举世瞩目。中国的迅速发展正在使中国这个亚洲大国越来越具有全球影响。福布斯表示:“我没有看到这个国家(指美国)已制定了同中国打交道的方案”,但“中国却已制定好了与我们打交道的计划。”美国会“中国连线”的成立,就是要发展一个“汇集各种关于中国的信息交流中心”,同时“负责评估各种政策选择的有利、不利因素,激发白宫和国会内就如何处理中国问题进行讨论”。换言之,美国会“中国连线”的成员将通过提供政策建议来深入讨论有关中国的各种议题,同时力争“在国会致力于保护国家的安全和主权,保存国家的道德和历史之根”。

从国会“中国连线”成立的动因和目的来看,这一组织从理论上来说应该可以增进议员对中国的了解、做出更为正确的对华决策,但是良好的动机未必带来良好的后果。要了解“中国连线”这一组织对中美关系的影响,我们不妨深入考察一下“连线”成员的组成情况以及这些议员在涉华议题上的态度倾向。

(二)美国会“中国连线”的人员构成分析

同其他“连线”情况类似,美国会“中国连线”一无经费来源,二无固定的工作人员和办公室,成员基本是自愿加入,公务活动多由共同主席办公室人员承担,就连其相关网站也都附属于福布斯议员的个人官方网站之内。2005 年 5 月,“中国连线”成立时有成员 9 人,截至 2006 年 6 月一共有 36 人,是一个尚在发展的议员非正式组织。它的开放性决定了这一组织人员构成的复杂性。

首先,美国会“中国连线”是一个跨党派、跨意识形态的“连线”组织。两位主席(福布斯和斯凯尔顿)分别来自共和党 and 民主党。在 36 位成员中,共和党议员 27 人,民主党议员 9 人。从意识形态来看,该组织以共和党保守派人士为主体,如福布斯、汤姆·菲尼(Tom Feeney)、菲尔·英格里斯(Phil English)等;同时又吸收进了某些自由派人士,如弗兰克·沃尔夫(Frank Wolf)、苏珊·戴维斯(Susan Davis)。人员构成的特点凸显出“中国连线”是由一群关心中国问题的超越保守主义与自由主义意识形态分歧的跨党派联盟。

在对华政策上,共和党保守派议员近年来特别关注中国军事发展对美国安全带来的影响,尤其是喜欢把中国的经济发展、中美贸易与美国的安全问题联系起来。而以民主党为主体的自由派议员更加关注中国的人权、法治、民主建设等政治议题,热衷于把中美之间的贸易问题高度政治化。不过,民主党自由派和共和党保守派在对华认知的意识形态方面并非泾渭分明,在许多领域也会存在立场重合的现象。例如,在涉及宗教信仰自由问题上,属于保守立场的福布斯与属于自由派的沃尔夫等人就超越了彼此的分歧,在人权问题上口径一致。

其次,从议员所属的委员会来看,包括两位共同主席在内,“中国连线”中有 13 人来自众议院军事委员会。“连线”主席福布斯是军事委员会重要成员,另一位共同主席斯凯尔顿则是军事委员会最资深的民主党人士。其他成员如亨特是军事委员会的主席,同时也是该委员会资深共和党人。鉴于该委员会成员经常听取五角大楼的汇报,对中美军事力量对比、中国军事实力的增长、中国台湾问题之类的军事安全问题特别关注,因此,“中国连线”在今后几年里,很有可能会把注意力集中在“中国的崛起”对美国安全利益可能产生的影响方面。这将产生两大后果:一是“中国连线”在某种程度上将会重复甚至拔高“中国威胁”的论调。

美国副国务卿罗伯特·佐利克(Robert B. Zoellick)于 2005 年 9 月 21 日在美中关系全国委员会(National Committee on U. S. - China Relations)上就中美关系问题发表题为《中国往何处去?——从正式成员到承担责任》的演讲。

内容见福布斯在众议院的网站资料, <http://www.house.gov/forbes>。

Congressional China Caucus Formed on Capitol Hill, <http://beforeforever.blogspot.com/2005/05/congressional-china-caucus-formed-on.html>

[美]理查德·塞尔德(Richard Seldin):《美国国会近 10 个机构为中国把脉》, <http://www.360doc.com/showWeb/0/0/144248.aspx>。

内容见福布斯在众议院网站资料, <http://www.house.gov/forbes>。

共和党参议员科尔曼与民主党参议员奥巴马曾于 2006 年 1 月 3 日宣布成立类似的组织——“参议院中国工作小组”,但这一努力到现在尚未收到成效。因此“中国连线”到目前为止还不是一个跨两院的国会组织。

从 2000 年起,该委员会就开始举行关于“中国是不是美国敌人”的听证会。此外,在福布斯、斯凯尔顿和亨特等人的主导下,该委员会还多次对中国的军事现代化举行听证会。可以肯定的是,由于这些众议院军事委员会资深议员的加入,“中国连线”在对华军事、安全政策方面具有相当大的影响力。

二是它们也会把纯粹的贸易问题政治化,将其与美国的军事安全问题挂钩,就像过去美国国会常常把中国的贸易问题与人权挂钩一样。

特别值得注意的是,在“中国连线”成员中,只有3人来自众议院国际关系委员会,只有1人即乔·威尔逊(Joe Wilson)是该委员会属下的亚太事务小组委员会的成员。这一事实说明,美国会“中国连线”的成员大多对中美关系的复杂性不是十分了解,在制定对华政策时更容易从美国国内政治而不是从国际政治的格局来看待中美关系的发展。

再次,从议员所属的州和选区来看,36名成员分别来自21个州。其中弗吉尼亚州5人,加利福尼亚州、宾夕法尼亚州、佛罗里达州各3人,剩下的22名议员来自其余的17个州。议员所在选区情况有两个明显特点:一是来自军工企业选区的议员不少。像福布斯、斯凯尔顿和贝尔德(Brian Baird)等人的选区就是不少大型军工企业的所在地。福布斯本人同时是国会“舰船连线”的主席,他所在的弗吉尼亚第四选区有许多制造海军装备的造船企业。二是关注经贸问题的往往是那些来自在对华贸易中易受冲击的选区议员。例如,俄亥俄州有一些生产服装或日用品的企业因在对华贸易中不具比较优势而倒闭,另外由于一些跨国公司将其生产基地搬到中国,很多人因此失业。南卡罗来那州是美国纺织业、钢铁业等所谓“夕阳产业”较为集中的地区,这些传统的劳动密集型产业在对华贸易中也受到不小的影响。来自这两个州的众议员蒂姆·瑞安(Tim Ryan)和乔·威尔逊之所以加入“中国连线”,就跟关注自己选区所在州对华贸易中的利益得失有关。与此相反,在美国对华出口贸易中占据前三位的加利福尼亚州、华盛顿州和伊利诺伊州在众议院一共有93席,加入“中国连线”的却仅有4人。“中国连线”的选区分布情况可以让我们大体预测到将会有两类利益集团可能对它今后的活动具有较大的影响。一类是军工利益集团。福布斯在不同场合曾宣扬中国庞大的造船计划,其行动的背后就有这些军工企业的介入。另一类就是那些在对华贸易中暂时受到中国出口产品冲击的生产商协会或组织,它们会要求自己选区的议员在贸易问题上加大对中国施压的力度。

最后,国会“中国连线”成员在国会山上的影响力呈现两极化的趋势。根据专为国会游说集团提供信息的诺力则斯(Knowlegis)公司提供的国会权力排行

榜,一直在人权问题上对中国持批评态度的沃尔夫在众议院435名众议员中的排名高居第14位。“中国连线”首批成员、众议院军事委员会主席亨特也排在第22位。发起人福布斯和斯凯尔顿则分别是第107和第91位。但斯凯尔顿是民主党在军事委员会的首席代表,福布斯则被视为共和党内很有前途的“明日之星”。因此,这些国会“中国连线”主要人物对于中国的认知可以引导和塑造其他国会议员的对华态度。除了这些议员之外,2000年后进入国会的“新”议员在“中国连线”中的比例超过了一半。这批议员年龄和资历决定了他们在国会影响力相对有限。这种情况制约了“中国连线”的实际政策影响力。

在分析美国会“中国连线”的人员构成时我们还应该注意到:“中国连线”中共有16人同时也是美国第109届国会“人权连线”的成员,其中沃尔夫是第109届国会“人权连线”的共同主席之一,约瑟夫·克罗宁(Joseph Crowley)等人是第109届国会“人权连线”的执行委员。在过去一年中,这些人已经提出了多项针对中国人权状况的提案。另外,“中国连线”中还有17名成员来自“中国台湾连线”。由于“中国台湾连线”的成员在立场上基本偏向于所谓的“亲台”、“友台”,因此福布斯关于“中国连线”不是“亲华”组织的声明从某种程度上得到了一个印证。这至少提醒我们在分析国会议员的对华认知时要注重个体,切忌简单贴上标签。

二 美国国会“中国连线” 对华认知和政策取向

在美国国会,除了像杰西·赫尔姆斯那样“逢中必反”的少数极端反华派议员,绝大多数议员的对华

加利福尼亚州是对华出口最大的州,55名议员仅有3名加入。在对华贸易中占据第二名和第三名的华盛顿州和伊利诺伊州在国会一共有28个席位,可是加入“中国连线”的只有1人,即来自华盛顿州的民主党议员布赖恩·贝尔德(Brian Baird),而贝尔德作为美国国防建设的热心支持者,他所在的华盛顿州第四选区有很多军工企业,他加入“中国连线”的主要兴趣是在军事安全而非贸易问题。

诺力则斯公司在历经五个月时间找遍立法纪录、委员会分派、新闻报导及募款文件之后,根据国会议员在国会中委员会的职位、领导地位、政治影响力和立法参与度,定出议员权力排行榜。相关资料来源于 http://www.congress.org/congressorg/power_rankings/index.tl

表 1 美国会“中国连线”成立一年来其主要成员提出(含参与)的涉华议案

(2005年6月至2006年5月)

议案编号	提案人	日期	议案内容
H. R. 1498	蒂姆·瑞安、邓肯·亨特	2005. 6. 4	要求根据美国贸易法的补偿责任条款和生产特别保护机制,对人民币汇率采取行动。
H. R. 3100	邓肯·亨特、乔·安·戴维斯、约翰·布兹曼	2005. 6. 29	授权行政部门采取措施来防止其他国家对中国进行军售。
H. RES 344	邓肯·亨特	2005. 6. 29	表达众议院对中国国有能源公司控制美国重要能源设施和能源生产能力可能损害美国国家安全的关切。
H. CON. ES 303	蒂姆·瑞安、布赖恩·贝尔德	2005. 11. 17	要求美国贸易代表采取行动保证中国遵守保护知识产权的义务。
H. CON. RES 365	马克·肯尼迪	2006. 3. 28	要求中国政府取消对律师刑事辩护的法律和政治限制。
H. RES 804	菲尔·英格里斯、马克·肯尼迪、弗兰克·沃尔夫	2006. 5. 9	指责中国的宗教政策。

此表系笔者根据美国会官方网站资料整理,资料来源:<http://thomas.loc.gov/cgi-bin/thomas>

认知实际上是“根据议题,区别对待”的。也就是说,由于“国会议员的利益太分散,一个一贯的对外政策很难保持,”“中国连线”作为一个非正式的组织,并没有统一的对华政策规划,也没有什么特别“指令”来要求其成员执行某类特殊政策。但是,由于大多数国会议员主要关注的是国内事务,因此在对华政策上他们“往往愿意追随本党领袖的意见”,“其作用的发挥在很大程度上取决于‘连线’主席的意志和作为”。对于这个特点,我们可通过考察主要“连线”成员在不同议题领域的对华认知情况来对整个“连线”的影响加以评估。

表 1 列出的是美国会“中国连线”成立一年多来主要成员发起或参与的重要涉华议案情况,我们可以初步得出如下判断:

(一)对中国的认知方面

首先,在军事、安全议题方面,“中国连线”成员的主流看法是中国军事实力正在迅速增长,从长远来看,这对美国来说是一个严重的“威胁”。他们所持“证据”之一是中国军费开支的增长已远远超过了中国经济增长的速度。“中国连线”网站上发布了中国从 1997年到 2004年的军费开支,其中 2004年为 2070亿元(人民币)。“证据”之二是中国正在大力推进军事装备的现代化。中国正在扩充军力,迟早会成为军事强国。福布斯坚信中国正在制定并执行一个大规模的造船计划。他敦促布什政府制定长期的海军造船计划,以同中国的军事现代化相抗衡。“证据”之三

是中国提升军备的意图明显,但缺乏必要的透明度。“证据”之四是中国似乎在把美国假想为自己的敌人。

美国会“中国连线”的成员汇聚了各个领域的专家。例如女议员乔·安·戴维斯关注中国的造船业,萨德·麦科特热衷于中国的意识形态,菲尔·英格里斯聚焦贸易议题,杰夫·米勒和斯蒂夫·佩尔斯侧重于人权议题,吉米·库珀则判断中国的经济趋势。连线成员每月都会聚会,与美国最优秀的专家分析和讨论跟中国相关的议题领域。Testimony of Congressman J. Randy Forbes(VA - 04), *U. S. - China Economic and Security Review Commission, Hearing on China's Growing Global Influence: Objectives and Strategies*, July 21, 2005. 资料来源见 http://www.uscc.gov/hearings/2005hearings/written_testimonies/05_07_21_22wrts/forbes_randy_wrts.pdf

[美]傅高义:《美国人看美国、中国与世界》,载《美国研究》,2001年第2期,第119页。

信强:《试论美国国会领袖对国会外交决策行为的影响》,载《国际政治研究》,2005年第2期,第36页。

信强:《美国国会“台湾连线”个案研究》,载《台湾研究集刊》,2003年第4期,第42页。

《美议员称美国国防部报告不是敌视中国的政治宣言》,转引自中国新闻网 2006年2月8日报道,参见 <http://military.people.com.cn/GB/1077/52985/4085657.html>

这一数据来源于美中经济与安全评估委员会的报告,参见 <http://www.house.gov/forbes/images/chinasdefensepending.pdf>

王晋燕:《美国愤青看中国崛起》,载《环球》,2005年第9期。

Testimony of Congressman J. Randy Forbes (VA - 04), *U. S. - China Economic and Security Review Commission, Hearing on China's Growing Global Influence: Objectives and Strategies*, July 21, 2005, http://www.uscc.gov/hearings/2005hearings/written_testimonies/05_07_21_22wrts/forbes_randy_wrts.pdf

Testimony of Congressman J. Randy Forbes (VA - 04), *U. S. - China Economic and Security Review Commission, Hearing on China's Growing Global Influence: Objectives and Strategies*, July 21, 2005.

亨特指出,中国大肆采购武器,以致“我们自然不得不扪心自问,中国打算使用这些武器来对付谁”。福布斯也认为中国“并没有主要的敌人威胁其国境,因此美国似乎是它们发展新武器瞄准的目标”。

正是出于对中国军事威胁的肆意夸大和无端揣测,美国会“中国连线”不少成员对美国国防部公布的《中国年度军力报告》不加认真审查就表示认同。2005年,亨特批评该报告在评估中国的未来战略时语言太过温和。斯凯尔顿则认为欧盟在决定是否解禁时应当把中国制定《反分裂法》的情况考虑进去,认为对华军售解禁潜在地把美国军事力量置于未来冲突的危险之中。

其次,在经贸领域,“中国连线”成员与国会山上的大多数议员一样,一直试图把经贸问题政治化,夸大中国对美国的“威胁”。他们这样做的理由如下:

一是大部分“中国连线”成员认为中国违反公平贸易原则。他们认为,中国对美贸易顺差是建立在中国“不正当地操纵人民币汇率以及中国企业严重侵犯美国知识产权的基础之上的”。亨特和瑞安则在《中国货币法案》中要求美国国际贸易委员会就中国是否操纵汇率的情况进行评估,同时规定如果该委员会裁定中国操纵汇率的情况已发生,美国国防部长不得向中国采购国防类产品。就知识产权问题而言,部分议员认为,从软件设计、高清影碟(DVD)、汽车到电子元件产品,中国都不注重知识产权保护。不仅如此,中国还有一个庞大而完备周详的获取美国技术的计划。其后果一方面是“盗版行为使“中国商界赢得了在全世界的不公正的贸易优势”;另一个方面是中国“对敏感的军民两用技术的获取不仅损害了美国的工业而且削弱了美国的军事优势”。

二是大部分“中国连线”成员认为中国企业在美国的商业并购行为“严重威胁”了美国的安全。“中国连线”成员中占主导地位的众议院军事委员对中国海洋石油总公司收购美国尤尼科公司反对最为激烈,并为此专门举行了不少听证会。例如,亨特就宣称,尤尼科公司在中亚能源市场上扮演着重要角色,其资产包括一条通过阿塞拜疆和土耳其的石油管道,而这些国家被他称为“美国在反恐全球战争中的重要角色和关键联盟”。“中国收购尤尼科将迅速提高它对这些国家的影响力,影响美国在这些地方的行动”。为阻止这项收购,亨特提出了 H. RES. 344 议案,以此

表达众议院对中国国有能源公司控制美国重要能源设施和能源生产能力可能损害美国国家安全的关切。在对该议案进行表决的唱名投票中,“中国连线”成员除了贝尔德投了反对票、希金斯(Brian Higgins)未投票外,其余34人均投了赞成票。另外一个例子是关于联想集团接手IBM的个人电脑业务也被上升到“会威胁美国国家安全利益”的高度。在联想集团成功收购后,沃尔夫又强烈反对美国政府有关部门采购和安装该集团生产的电脑设备,认为这将对美国的信息技术基础设施产生潜在危害。他还无中生有地指责中国情报部门一直把美国作为一个主要的目标。

三是在政治和意识形态领域,美国会“中国连线”一部分议员热衷于对中国的人权和宗教自由问题进行批评和指责,如沃尔夫议员就是非常有影响力的一个代表人物。20世纪90年代,沃尔夫曾将访华时中方某监狱负责人出于好意而馈赠他作为纪念品的五双袜子拿到美国国会,作为中国侵犯人权和出口劳改产品的“罪证”而大肆宣扬。^⑩加入“中国连线”后,他的对华提案涉及中国的人权、宗教自由、劳改制度、西藏等诸多领域。除沃尔夫外,福布斯等共和党保守派议员

美联社:《美国军事委员会主席:中国军事力量对美国确实是重大挑战》, [http://www. publicbbs. com/newsdetail/newsdetail. asp? newsid = 25442](http://www.publicbbs.com/newsdetail/newsdetail.aspx?newsid=25442)。

Testimony of Congressman J. Randy Forbes (VA - 04), U. S. - China Economic and Security Review Commission, Hearing on China's Growing Global Influence: Objectives and Strategies

Congress Condemns EU Arms Sales to China, [http://www. newsmax. com/archives/articles/2005/4/14/165540. shtml](http://www.newsmax.com/archives/articles/2005/4/14/165540.shtml)

Legislators Form Congressional China Caucus, [http://www. tdc-trade. com/alert/us0511d. hm](http://www.tdc-trade.com/alert/us0511d.htm).

Chinese Currency Act of 2005, Introduced in House, [http://thomas. loc. gov/cgi- bin/thomas](http://thomas.loc.gov/cgi-bin/thomas)

Testimony of Congressman J. Randy Forbes (VA - 04), U. S. - China Economic and Security Review Commission, Hearing on China's Growing Global Influence: Objectives and Strategies

Testimony of Congressman J. Randy Forbes (VA - 04), U. S. - China Economic and Security Review Commission, Hearing on China's Growing Global Influence: Objectives and Strategies

Critics Question Motives of China Unocal Sale to CNOOC Draws More Opposition, [http://www. signonsandiego. com/uniontrib/20050714/news_1b14unocal. html](http://www.signonsandiego.com/uniontrib/20050714/news_1b14unocal.html)

笔者根据国会网站资料整理,详见 [http://thomas. loc. gov](http://thomas.loc.gov)。

^⑩ 方连庆、刘金质、王炳元主编:《战后国际关系史(1945-1995)》,北京:北京大学出版社,1999年版,第955页。

也把关注的焦点集中在宗教自由方面。这些批评和指责给中国国家形象带来的破坏性影响不容低估。中国的负面形象在很大程度上正是由这些不符合实际的、不负责任的指责所造成的。

(二)对华政策的实际影响

美国会“中国连线”的主要成员认为,中美双方“敌友”关系不确定的前景使得美国能采取的对华战略就是“两面下注(Hedge)的策略,一方面不排除接触中国,共同努力减小冲突发生的可能性;另一方面早做打算,为可能出现的各种危机而做好准备。

“中国连线”对华政策的影响主要体现在以下两个方面:一是扮演了诸多涉华议案的提出者和推动者角色。例如,正是由于福布斯及其“中国连线”成员的强烈反对,欧盟被迫推迟对华军售解禁,中国海洋石油总公司也不得不最终放弃对尤尼科石油公司的收购。二是积极向行政当局提出各种建议,试图影响美国对华政策方面的人事和机构设置。不久前,“中国连线”草拟了一份名为《国家战略人事配备计划》(National Strategic Staffing Proposal)的立法报告,建议国防部设立一项《国家安全计划指南》(National Security Planning Guidance),目的是以跨部门的综合方式,替代以国防部为中心的方式来处理安全问题挑战。这一立法建议在行政部门框架内设立一个新的“工作实体”,使多个联邦行政部门能全面处理中美关系问题,以弥补过去“白宫和国会内部未成立任何机制,去全面分析美国应如何面对和处理崛起过程的中国”的不足。

当然,因为成立时间尚短,“中国连线”的政治影响力还相当有限。尤其是当国会主流意见与“中国连线”的看法相左之时,“中国连线”的很多主张变成了“空谈”。下面将通过具体分析来考察该“连线”如何受到那些主张对华实行全面接触政策议员的强有力反制。

三 与“美中工作小组”的比较

“美中工作小组”于2005年6月成立,到目前为止有35名成员。美国会“中国连线”和“美中工作小组”这两个针对中国的美国会非正式组织在对华认知与政策立场的很多方面都存在差异。

第一,二者对于“中国的发展对美国来说到底是

机遇还是威胁”这一问题的评估不同。“中国连线”主要成员看到了中国崛起有可能是美国的机遇,但他们更加突出强调中国崛起可能带给美国的挑战,更关心“中国未来是否会变成美国最大的敌人”。“美中工作小组”则持相对乐观的态度。柯克和拉森认同沈大伟的一项研究结论表明,即在美中共同关切的35个安全议题中,在16个方面存在共同利益,分歧仅仅只有8个方面。在最能激起“中国威胁”想像的中国军力发展方面,他们认为中国并未构成对美国的军事威胁,双方合作的机会仍然存在。为此,柯克和拉森在2005年1月访华期间曾提议在五角大楼和中国国防部之间设立热线电话。

第二,二者在中美经贸交流与合作方面的理解存在分歧。“美中工作小组”考虑较多的是经贸利益因素。柯克和拉森认为,扩大经贸交流有利于美中两国的国家利益。“中国连线”的斯凯尔顿则认为,“我们不能只依赖两国的经济关系。我们必须积极寻求其他合作的机会,使中国增加透明度,参与建立该地区彼此互信的机制,并且帮助争取该地区的安全目标。”拉森等人支持中国在美国的投资,认为“两国相互投资越多,发生军事冲突的可能性越小”。相反,“中国连线”最为关心的则是中国有可能利用从对美贸易中获得好处来形成对美国的威胁。对于柯克等人积极促进美中贸易与合作的努力,“中国连线”主席福布斯却指责其是“希望同中国多做生意的拉拉队长,而最终这

Testimony of Congressman J. Randy Forbes (VA - 04), U. S. - China Economic and Security Review Commission, Hearing on China's Growing Global Influence: Objectives and Strategies

理查德·塞尔丁:《美国国会近10个机构为中国把脉》,http://www.360doc.com/showWeb/0/0/144248.aspx

Rick Larsen, Mark Kirk, "Congress and the Updating of the U. S. - China Relationship," *NBR ANALYSIS*, Vol 16, No. 5, December 2005.

柯克所在的伊利诺伊州正是美国很多大公司的所在地,在中国占很大市场的波音公司已决定将其总部迁至该州芝加哥市,此地区还包括联合航空、摩托罗拉等在中国占有着一定市场份额的大企业。拉森同样来自对华贸易关系密切的华盛顿州,位于该州的微软公司不但在中国家喻户晓,而且微软公司已将中国视为最重要的国际市场之一。

《美军司令保证推动美中军事交流》,内容详见http://www.chinareviewnews.com.

Rick Larsen and Mark Kirk, "Congress and the Updating of the U. S. - China Relationship," *NBR ANALYSIS*, Vol 16, No. 5, December 2005.

将为中国增加军力买单”。拉森对此质问道：“难道我们不应该尽一切努力，避免与中国发生冲突，而是为冲突做准备吗？”在中美贸易赤字和人民币汇率问题上，柯克和拉森认为，中国并不是一个一味追求贸易盈余的国家，因为中国全球贸易的顺差并不是十分巨大。中美之所以存在贸易赤字，很重要的原因之一就是美国对华实施了严格的出口管制，人为设置的贸易障碍让中国转向欧洲等地购买同样的产品。他们认为美国国会不宜采取强硬政策。“中国连线”大部分成员则将美对华贸易逆差的原因错误地归结到中国操纵人民币汇率以及中国企业侵犯美方知识产权等方面。

第三，二者在处理中美双边关系时的应对措施不同。二者对于“中国崛起时美国到底应当实行接触还是遏制”的策略有不同的看法。“美中工作小组”成立后提出多项对华友好的议案，主张对华积极接触，建议大幅增加美国驻华外交使领馆人员的规模，与中国全国人民代表大会建立定期的、更为频繁磋商交流机制，等等。与此相反，“中国连线”尽管也反复强调在中美之间“鼓励更多的对话以便我们能够回答关于中国的问题和未知情况”，但其强调威胁甚于机遇，因此在对华两手策略中更强调“组合式接触”策略，强调遏制与防范。正如福布斯所指出的那样，“我们不能确定中国到底将会是我们伟大的朋友还是最糟糕的对手。我们当然希望前者出现，但必须同时做好两手准备”。目前，两个组织分别代表了接触与防范的两种声音，处于对华政策光谱的两极。由于双方的议员人数目前仅占众议院的很小部分，因而彼此之间在发展成员方面并未形成激烈竞争。这两个组织如果分别达到一定规模后，它们之间很有可能形成此消彼长的逆向关系，即一方人数的增加会导致另一方人数的减少。这样的变动对于中美关系的影响值得关注。

对于“美中工作小组”来说，笔者认为其成立时目标定位明确，即主张全面对华接触、致力于发展中美友好关系。从其成立后的运作来看，也基本上遵循了该组织的功能定位。对于“中国连线”来说，由于其人员构成复杂、目标定位和实际运作有冲突，因此该组织的发展前景取决于两个更为宏观的因素：其一是中国自身的发展。“中国连线”是因应中国发展而成立的，一个合理的预测是：随着中国实力的越来越壮大，加入“中国连线”关注中国发展的议员会越来越多。二是美国国内政治以及中美关系的互动。作为最能反映民

意的机构，如果美国国内“中国威胁论”的调门上扬，国会议员加入“中国连线”的动力就会越大。“中国连线”极有可能在参议院也建立起来，使之成为一个名副其实的跨两院的国会连线组织。总之，到目前为止，国会“中国连线”与“美中工作小组”代表了美国国会中的两种观点和政策主张。这两个涉华的美国议员组织今后的人员发展状况与影响力的此消彼长可以成为我们观察美国国会对华认知和政策取向的晴雨表。

四 结 语

笔者认为应当继续关注国会“中国连线”的发展，主动接触，使其加深对中国的了解。美国国会“中国连线”认识到了中国的发展，但对中国的发展道路心存疑虑。出于对“中国崛起”可能对美国带来安全隐患的担忧，他们在一定程度上宣扬了“中国威胁论”。因此，尽管“中国连线”的成立能够在一定程度上唤起了美国议员重视中国的意识，但是我们不能不看到它对中国认知中的负面影响。“中国连线”在成立时宣称要“客观认识中国的崛起”，但迄今为止，其正面作用并没有发挥出来。

[收稿日期：2006 - 09 - 15]

[修回日期：2006 - 11 - 12]

[责任编辑：赵远良]

Murray Hiebert, "China's Rising Clout Splits Republicans: In U. S. Congress, One Faction Stresses Benefits of Trade, While Other Fears Military Threat," *Wall Street Journal*, 27 October 2005, p. A4.

理查德·塞尔丁：《美国国会近10个机构为中国把脉》，<http://www.360doc.com/showWeb/0/0/144248.aspx>

Rick Larsen and Mark Kirk, "Congress and the Updating of the U. S. - China Relationship," *NBR ANALYSIS*, 2005.

例如该小组提出对美籍华人的贡献表示感谢以及对对中国春节祝贺的议案等。特别是柯克和拉森提出的《2006美中交往法案》，要求加强美国学生学习中文的计划，让更多美国公立学校设置中文课程以及推动两国在宇航和文化领域的合作与交流，参见 <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/thomas>。

"Forbes Reacts to Meeting with President Hu Jintao," <http://www.house.gov/forbes/newsroom/presseleases/2006/04202006.htm>.

"Forbes Reacts to Meeting with President Hu Jintao," <http://www.house.gov/forbes/newsroom/presseleases/2006/04202006.htm>.

在这个光谱的中间，是大多数尚未加入这两个组织的议员，他们在一定时期内将是这两个组织竞相争取的对象。

The Historical Sociology Approach of Raymond Aron

Wang Jun (30)

Raymond Aron, a famous French theorist in different disciplines, is well known for his historical sociological approach in building IR theories. As an anti-positive approach, this approach is used by Aron to explain the core issue of international relations, peace and war. With a series of conceptual designs, levels of analysis, and variables, such an approach is employed due to Aron's distinctive correlation of historical philosophy and IR theory. The author analyzes the complicated connotations of the historical sociological approach from the perspective of epistemology and the reasons why this approach cannot be applied to other IR studies.

Cognitive - psychology, Bureaucratic - organization, and Agenda - politics: Construction and Development of Three Explanatory Approaches to Crisis Decision - making

Zhong Kaibin (38)

This article explores the most significant advances in the field of crisis decision - making in the past decades, and categorizes them into three broad explanatory theories derived from the relevant interdisciplinary literature — cognitive - psychology, bureaucratic - organization, and agenda - politics. The article argues that the three broad approaches are complementary, as they all help to explain the broad pattern of individual and collective problem avoidance and policy failure. The author reviews the construction and development process of crisis decision - making research in Western societies, pointing out that the three explanatory “cuts” are limited in studies of crisis decision - making in non - Western societies and may not be theoretically applicable to an analysis of the Chinese case. Finally, the author concludes that it is imperative that a more generic and generalizable approach be built that can encompass a variety of political systems and can be applied to analyzing cases involving different types of adversaries.

Analysis of the “Congressional China Caucus” in the U.S. House of Representatives

Sun Zhe Zhao Guojun (46)

The House of Representatives in the U.S. Congress has established a “China Caucus” in response to China's rise. By examining the reasons why this caucus was formed, its functions, and its members, we can understand Congressional perceptions and policy orientations toward China. Furthermore, by comparing this caucus with the “U.S. - China Working Group” in the House, we can also analyze the internal debates inside Congress on issues related to China's rise. This paper argues that since its inception, the “China Caucus” has been a loosely organized institution but its members have complicated backgrounds. So far it has emphasized the “uncertainty” of U.S. - China relations, i.e., China can become either a friend or an enemy of the United States. Therefore, its policy advice is tilted toward proposing a “hedging” strategy - a policy of “containment” for the United States. Currently, most members of Congress are worried about the Chinese “threat,” so the caucus pays more attention to “how to contain” rather than “how to cooperate” with China. This pattern of behavior contradicts the original intention, i.e., to “understand China correctly,” of the caucus when it was founded.

The Demand - Supply Balance in International Mediation: A Case Study of Mediating the Ethiopian - Eritrean Conflict (1998 ~ 2000)

Zhang Chun (54)

The increase in international crises calls for more effective international mediation. However, the ratio of cases of successful international mediation has been very low. The major reason for this lies in the improper deployment of the demand and supply of international mediation resources. On the supply side, a potential mediator may not be willing to me-