

美国对华政策中的

国会与总统

刘永涛

如同其对外政策制订权一样，美国的对华政策制定权主要是在总统和国会之间分配的。在过去的25年里，美国对华政策的制订和重大行动曾一度由总统权力居主导地位，国会处于相对依从的状态。然而，美国联邦政府较为统一的对华政策在1989年开始发生分歧，造成美国对华关系处于一种复杂而矛盾的状态。美国国内一种较为一致的看法是，华盛顿应该使用它的影响力来使北京与西方确认的国际准则接轨，并从长期着眼，促使中国政治、经济及安全制度发生根本性变化，使其与美国的利益相一致。^①但是，采取何种对华政策来实现这种目标，国会和总统之间存在不同看法。无论是布什总统还是克林顿总统，他们在处理对华关系时不断受到来自国会方面的阻力和挑战。

本文认为，美国总统要在未来四年里谋求与国会达成一致对华政策面临各种困难，若不努力，很有可能只是一种政治愿望和口号，其理由是：第一，国会和总统之间从根本上不断存在着冲突来源；第二，目前国会和总统不仅在对华政策手段方面尚未完全达成共识，而且，立法和行政两部门对外决策程序的变化使美国对华决策过程受诸多权力因素影响，易于造成政出多门；第三，冷战后美国对华政策的不同类型，决定着总统与国会在诸多政策领域共同参与对华政策的制定，从而给两个权力之间发生分歧和对抗造成客观条件。

美国对华政策制定的两个核心权力部门——白宫和国会山同位于首都华盛顿，仅相隔几个街区。然而，从1989年开始，它们在对华政策方面的看法却彼此相去甚远。大体上讲，造成国会和总统之间权力冲突的来源

主要有以下几个方面：

第一，美国宪法把国家的对外政策权力分别赋予国会和总统，其主要目的是要在立法和行政部门之间建立一种权力制衡结构。

第二，从根本上讲，美国是一个两党制政治国家，由共和党和民主党轮流执政。因此，冲突的来源还表现在当某一党占居总统职位、另一党支配部分或整个国会的时候。

第三，国会与总统权力之间发生冲突的一个潜在来源是，由于议员和总统选举产生的途径不同，因此，他们需要迎合和满足不同的选民要求。议员的行为会受到身后选民看法的影响；总统也必须倾听他的选民的意見。选民因所处不同地域、属于不同党派或抱有不同利益而具有不同的观点。^②

第四，美国国内政治和国际社会环境的变化造成国会与总统之间冲突的新来源。自从70年代越战结束和水门事件后，总统的名声和威望呈下降趋势，国会重新强调自身在对外政策中的权力和作用，加强对总统外交权力和行为的监督和制约。

简之，美国的宪法制度、党派对立、选民意志以及国际国内政治变化等因素构成当今国会和总统之间权力冲突的主要来源。

从1989年开始，美国国会明显加强了对中国问题的兴趣，近年来尤其对中国的政治变化及经济发展等给予格外关注。

不断发展的中国正在日益成为美国对外关系中的重要对象。在美国国会，一些人一直在考虑美国应该采取什么样的冷战后对华政策。国会从中国的经济发展、政治走向、社会状况、军事力量以及对外政策等方面对中国未来发展进行分析后获得的一个可能结果是：中国成功地实现经济现代化，但是宪

法制度、人权观念保持不变,即选择一种“经济增长,政治稳定”的国家发展模式。因此,国会一些人认为,随着中国经济不断强大,加上地域广袤,许多国家,包括美国的盟国在内不愿在许多问题上与中国直接发生对抗;另一方面,中国不但会利用自身强有力的经济力量在国际政治舞台上活动,而且在国际事务中不听美国及其盟国在国际安全和贸易等领域的安排和考虑。因此,在美国国会看来,一个经济强大、政治集中的中国将会有更大的实力,在许多实质性问题与美国发生分歧,从而对21世纪美国在亚洲及世界的诸利益构成唯一的,也是最严重的潜在威胁。⁽³⁾

美国长期的冷战思维并没有因为冷战的结束而立即消失。从实际的过程来看,在整个国际格局发生重大调整的背景下,1989年以来的美国国会对中国基本上采取了一种压制、敌视和孤立的政策,其主要目的是要使中国国内政治发生变化,市场和社会更加开放。国会利用掌握每年一度审议是否延长给予中国最惠国贸易地位的权力,以经济制裁手段胁迫中国。在台湾和西藏问题上,国会一些人参与制造分裂中国的活动,国会还积极拨款支持设立主要针对中国的“亚洲自由电台”,并帮助加强现有有关传媒机构对华进行意识形态宣传的能力。

美国国会是一个相对松散的政治实体。自从70年代越战结束及水门事件后,国会一方面加强了对美国外交事务的参与,另一方面,国会内部对外决策程序日趋朝着权力分散化方面变化。美国国会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华政策。

美国国会由535名议员组成,他(她)们来自不同的州,代表不同地区选民的利益。此外,议员个人一般有各自的政治信仰、价值观念以及对国际事务及中国问题的独特看法。不同议员之间在对华政策态度上存在差别,而不是铁板一块。每个议员的投票意向直接与美国国会将采取什么样的对华政策有关。于是,国会议员往往成为各种游说者针对的靶子。游说的目的是要影响、劝服和改变议员的对华看法和立场,使其符合游说者

的利益。1990年初,国会众议院以多数票数通过,推翻总统一项对华政策否决案。布什和国务卿亲自对关键的参议员进行电话游说,几天后参议院的表决仅以四票之差维持了总统的否决案。1995年初,众议院长金里奇收回他关于美国应该承认台湾作为一个独立国家的言论,因为在此之前,他接受了前国务卿基辛格的劝告:孤立一个象中国这样的大国是危险的。

国会委员会和小组委员会是对华政策制定的另一个重要层面。随着中美关系领域的扩大,国会卷入对华政策制订的委员会和小组委员会扩大,不再局限于传统的外交、拨款、军事等委员会或小组委员会。有时候,同一对华政策问题涉及不同委员会的管辖范围。由于各自部门的不同利益,国会内部对华政策的分歧也增多。不过,从立法程序上讲,委员会或小组委员会主席以及两院多数党领袖在对华政策方面仍享有关键的权力。1994年底国会中期选举后,共和党人的保守外交思想开始主导新国会的对华政策方针,加上某些极端反共的资深议员被安排担任国会诸涉外事务委员会主席的重要位置,国会的反华情绪和势力更为加强。1995年初新国会开始工作不久,参议院外交事务委员会和众议院国际关系委员会下属的国际行动和人权事务小组委员会立即采取行动,搞了一系列对华问题听证会,竭力指责中国的人权状况。

美国国会政治通常被认为是一种投票政治,一切最后均以是否获得参众两院全体会议法定的三分之二多数票来确定。两院通过的议案文本送交总统签字。倘若总统在限定的时间内行使否决权,议案被退回国会,两院分别再进行投票,如果又以三分之二多数票通过,便推翻总统否决,仍使该议案成为法律。然而,美国国会参议院和众议院是两个相对独立的立法部门,无论在组织规则和立法程序上均存在区别。众议院的对华政策看法不一定就是参议院的看法。国会每年讨论是否取消给予中国最惠国贸易地位,参众两院往往没有同时获得一致或推翻总统否决所需的三分之二多数票。

在研究美国对华政策时,人们一开始就必须认识到,美国总统在对华政策制订过程

中无疑起着极为重要而关键的作用。与国会相比，总统更享有外交“决策、行动、机密、调遣”的优势⁽⁴⁾。通过直接控制行政部门庞大外交机构网络的大量情报来源，总统不需要依靠国会途径来了解和掌握中国情况。他们不但经常在国际场合与中国领导人会晤，而且是中美两国峰会外交的主角之一。

从外交思想上看，布什和克林顿更属于自由的国际主义倡导者，重视国家之间的贸易关系，强调民主的权力在国际政治中的重要作用。从1989年中期开始，布什顶住来自国会的压力，主张对华保持商业贸易领域的联系，认为只有通过接触才有可能促使中国国内社会政治的变化。克林顿政府在整体上继承了这种对华接触政策，并随着中国现实的发展变化，不断调整白宫的对华政策。他发出一系列信号：美国对外经济及战略关系重心从欧洲转向亚洲。

在对华政策制定过程中，美国总统除了要与会国打交道外，作为事实上的行政首脑，还要协调行政部门内部存在的政策分歧。美国前副国务卿戴维·纽瑟姆认为，美国的行政部门在对外决策过程中存在相互竞争和不断调整的官场文化。⁽⁵⁾一种是总统文化和当选行政官员文化之间的矛盾。总统有自己的个性、外交风格和政策倾向。总统本人的某项对华政策想法不一定是内阁部长们的想法。美国国务院、国防部、国家安全委员会、中情局等在传统上被认为是参与和协助总统制订对华策的重要外交部门。随着中美关系交往领域的扩大以及美国对华政策与美国国内政策之间的牵连不断密切，美国的商业部、财政部、农业部、司法部、特别贸易代表办公室等非职业外交部门也开始参与美国对华政策的制订过程。鉴于贸易成为当前维系中美关系的支柱并在整个国际关系中起着重要作用，当连任后的克林顿在1996年底宣布他的国家“安全班子”后，一些美国对外政策分析人士更期待知道他的“经济班子”人选。因此，我们同样看到，行政部门内部对华决策活动呈日益分散化的现象。一项对华政策可能有利于商业部的利益，而不利于国防部或国务院的利益，从而产生部门之间的对华政策分歧，给总统造成决策上的

两难境地或不得不作出调和选择。

总统还需要同行政部门内部的另一种政治文化，即官僚文化打交道。行政部门内部有庞大的官僚雇员队伍，他们是各个部门领域的专家，不受总统的任命，也没有四年任职的期限。他们中间许多人直接接触和处理对华关系的具体事务，往往具有较丰富的外交经验和对中国事务的独特看法。因此，在对华政策领域，总统的想法和官僚雇员们的想法会发生分歧。总统可以忽视他们，利用他们，但不能排除他们。内阁部长们和他们的直接下属有时被卷入总统文化和官僚文化的冲突中，或者支持总统的意见，或者同意官僚雇员们的看法。⁽⁶⁾

美国对华政策涉及的领域广泛，国会和总统之间争夺对华政策制订主导权呈现复杂交织的现象。

美国学者对美国对外及防务政策类型的研究，为我们说明这种情形提供了一个分析角度。俄亥俄州立大学兰德尔·B·里普利教授等人把美国的所有对外及防务政策大体分为三种类型：一种是危机型政策，指对美国国家利益构成直接威胁而作出的立即反应，它要求决策者在极有限的时间内采取行动，往往涉及动用武力；一种是战略型政策，具体指美国对外及防务政策的目标及战术，在外交事务方面，它规定着美国与别国关系的性质，譬如美国是否应该在人权问题上对中国施加压力，在防务方面，它确定美国军事力量的基本使命等；第三种是结构型政策，涉及如何使用资源，类似于国内的分配政策，包括外援、移民、对军事装备及物资的采买、部署和组织等。研究结果认为，不同的政策类型涉及不同政治行为体的参与和压力。危机型政策比较罕见，由于时间紧迫，需要立即作出反应这一特点，其制订权主要由总统占支配地位；在战略型政策方面，总统和国会一般共同参与制订，不过，总统经常提出倡导性建议。这种政策倡议能力反映了总统在此类型政策中的决策优势。在结构型政策制订过程中，总统的权力最弱，而国会则可以发挥较大的影响力，因为此类型政策经常涉及到下属权力部门，如国会委员会、行政部门的局与署及其他有关行为体的参与。结构型政策均涉及到拨款，如果国会

不给予总统所需资金，那么，这个某项政策因无实施经费而无法存在。⁽⁷⁾

我们现在利用这种政策类型划分来确定美国对华政策的大致类型，以便发现国会和总统共同参与对华政策制订的程度。自1989年以来，美国对华政策中的危机型政策极少。美国在贸易、人权、知识产权、军事等领域的对华政策均属于战略型和结构型政策。在通常情况下，美国在台湾和西藏问题上的政策也属于此两类型政策范围内。有些政策包括了不同政策类型成分。譬如，美国对华贸易政策既是一种战略型政策（强调两国公平贸易、减少所谓对华贸易逆差），也是一种结构型政策（涉及贸易产品的配额问题）；美国对华军事关系领域中既涉及到武器转让、美向台湾军售等结构型政策问题，也包括了像核不扩散、参与国际安全机制等战略型政策内容。这类政策有两个明显特点：第一，国会和总统有较充分的时间进行决策思考，听取各方面的意见和看法，国会可以就某项政策，譬如对华最惠国待遇问题反复举行听证会，给大众舆论、利益集团、新闻媒体、学术界等社会力量影响国会决策在时间和空间上提供了机会。在总统方面，由于这类政策一般涉及专业性内容，总统需要听取有关行政部门的政策建议；第二，这类对华政策在不同程度上涉及到美国国内社会福利及价值观念。譬如是否给予中国最惠国贸易地位影响到美国国内就业和大众消费问题，知识产权纠纷关系到美国商家的利益，对华人权政策则反映了美国所谓自由民主价值观的偏见等。这种对华政策与美国国内问题相交织的情形，给通常在国内事务居主导地位的国会参与对华政策制订和立法提供了更多机会。

因此，冷战后美国对华政策大多为战略型和结构型，这使国会和总统在相当程度上共同参与诸多领域的决策活动。这种共同参与的情形给国会和总统两个权力之间在对华采取何种手段来实现美国国家目标问题上发生分歧和对抗造成了条件。

综上所述，我们看到，美国国会和总统在未来四年要谋求一致的对华政策并非易

事，但至少克林顿把两党合作的“政治绣球”抛给了国会，也算是给美国选民作出一种政治姿态。本文最后想强调三点：第一，美国政治的特征是联邦政府权力分立，彼此相互监督和制衡，尽管国会和总统有政策合作的时候，但分歧是难以避免的。我们更易于看到一个分歧而不是合作的总统与国会的关系，尤其当两党分别支配立法和行政部门时，情况更是如此；第二，目前美国整体对华政策仍以克林顿的“全面接触”战略为主导，说明总统及行政部门依然是冷战后美国对华决策的关键行为体；第三，国会会不断加强参与对华政策制订的能力，监督和制约总统方面的对华政策方针和行为。一旦国会以立法形式确定某项消极对华政策手段，那么不像总统的行政命令，它将给中美关系带来长久的不良后果。

注释：

(1) 国会研究社编：《美国政府应该采取什么样的对华政策》，华盛顿特区：美国政府印刷局，1995年。

(2) 玛西雅·L·威克和R·A·摩尔：《何时总统伟大》，新泽西：普兰蒂斯豪，1988年。

(3) 国会研究社编：《美国政府应该采取什么样的对华政策》，华盛顿特区：美国政府印刷局，1995年。

(4) 亚历山大·汉密尔顿等：《联邦党人文集》，第70篇，纽约：新美洲图书馆，1961年版。

(5) 戴维·纽瑟姆：“对外政策中的行政部门”，载埃德蒙·S·穆斯基等人编：《总统、国会和对外政策》，兰汉姆：美国大学出版社，1986年。

(6) 同上。

(7) 兰德尔·B·里普利和詹姆斯·林赛编：《国会复兴》，安纳波尔：密西根大学出版社，1993年；詹姆斯·林赛：《国会与美国对外政策政治》，巴尔的摩：霍普金斯大学出版社，1994年。

(作者单位：复旦大学美国研究中心)