

# 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

刘永涛

[内容提要] 本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;在和平时期,国会力量会更多地制约总统权力。然后,本文探讨了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,本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年代国会和总统之间权力关系的较量。

[关键词] 美国政治 国会 总统 对华政策

[作者简介] 复旦大学美国研究中心博士,邮编:200433

## 一、现代美国国会和总统关系的基本模式

美国宪法把国家对外及防务政策制订权分别赋予国会和总统。这种权力分配方式造成国会和总统之间彼此争夺对外政策主导权成为美国的一种历史现象。从历史上看,双方在美国对外及防务政策领域权力的起伏消长过程呈摆钟现象,即有时总统权力强大,有时国会权力强大。那么,这种“摆钟现象”是受什么因素影响的呢?

对于这个问题,美国学术界有一个引人注目的观点。这个观点是,在美国对外及防务政策方面,存在着这样一种模式,即在战争时期,总统的权力大于国会权力;在和平时期,国会权力会更多地发挥作用,并制约总统权力。这种观点认为,战争时期,美国处于危难之中,受到外来力量的威胁,只有总统才有能力领导和号召民众并进行国民总动员,作出必要而果断的决策。这时的美国总统也被视为国家统一、团结和决心的象征。因此,在美国历史上,战争期间(包括冷战时期)的总统通常在国家对外政策方面处于主导地位。被美国人(包括历史学家)认为属于美国的伟大总统或出色总统者,大都是战争时期的总统,如乔治·华盛顿、安德鲁·杰克逊、亚伯拉罕·林肯、伍德罗·威尔逊、弗兰克林·罗斯福等。从20世纪美国对外政策史来看,这种“战争因素模式”似乎具有一定的解释力。

根据这种理论模式,美国国会和总统之间争夺国家对外政策主导权成为一种历史现象。

---

参阅 Arthur Schlesinger: *The Imperial Presidency* (Houghton Mifflin, 1973); Thomas M. Frank and Edward Weisband: *Foreign Policy by Congress* (Oxford University Press, 1979); James M. Lindsay: *Congress and the Politics of U. S. Foreign Policy* (The Johns Hopkins University Press, 1994).

战争期间,美国国会一般顺从于总统的权威。冷战期间(冷战也是一种战争)也不例外。由于冷战比美国所经历的任何其他战争在时间上更为漫长,国会对总统权力抱依从的情形在时间上也相对较长。于是,它可能在当今人们的认识上造成这样一种印象,即美国的对外及防务政策制订是以总统权力为主导的。由于冷战时期存在爆发核战争的潜在危机,它更加使人们确信这种认识,以为在对外关系方面只有总统拥有资源、情报信息和决策权等。然而,事实上,总统权力居支配地位只是一种特殊现象。在许多时期,国会在对外政策领域起着重要、有时甚至是主导作用。譬如,国会对总统对外及防务政策提出批评,给总统的外交行动设置障碍,制衡总统的对外关系权力等。

如果说造成美国总统在国家对外及防务政策上处于支配地位,主要是由于外界环境和国际状态影响的作用,那么,国际格局的变化往往会改变美国国会和总统之间在国家对外及防务政策领域的权力平衡。随着一场战争(包括冷战)的结束,美国民众及舆论往往会对世界政治、对美国对外及防务政策目标和需要进行重新认识。美国国会和总统之间的权力关系,也趋于在“大的战争之后发生戏剧性的变化”。

## 二、90年代美国国会和总统之间关系变化

随着冷战的结束,美国国会和总统之间在国家对外及防务政策领域的权力关系也发生着重要变化。一个明显的变化是国会加强了它自70年代越战结束和水门事件后所谋求恢复的在国家对外及防务政策制订方面的参与和影响力,与总统争夺美国对外及防务政策制订权的情形更为突出,并对总统的对外政策权力给予更大的制衡。造成这种变化的缘由是复杂的,既涉及到国际政治格局和美国国内政治结构的变化,也涉及到国会机构本身的变化。

在国际政治方面,东欧政治巨变和苏联的解体结束了长达数十年东西方之间冷战的格局。美国由此也失去了它在冷战时期的明确敌人和安全威胁来源。美国需要重新审视、考虑和制订它的对外及防务政策,确立新的安全威胁来源和潜在的敌人。一般地讲,和平时期的对外及防务政策大都是危机型以外的政策,国内政策和对外政策之间的关系日益密切,因此,在制订国家对外及防务政策的过程中,国会可以充分利用它所具有的国内政治权力及外交权力,发挥其重要作用和影响。

在90年代,美国国内政治结构至少发生了两个显著变化。一个变化是,1992年民主党人克林顿当选美国总统(并在1996年赢得连任)。它使民主党人在过去的12年里第一次主导着白宫事务。另一个变化是,共和党人在1994年国会中期选举中赢得国会参众两院多数席位,实现在过去的40年里第一次全面支配国会的政治目标。美国国内政治结构的这两个变化所造成的一个后果是,总统与国会之间的权力关系相应发生变化。在1994年之前,白宫及行政部门的许多对外及防务政策机构与民主党占多数的国会中主要议员领袖们保持着

---

Jeremy D. Rosener: *The New Tug-of-War: Congress, the Executive Branch, and National Security* (A Carnegie Endowment Book, 1995), p. 31.

关于美国对外及防务政策类型的讨论,可参阅 Samuel P. Huntington: *The Common Defense: Strategic Programs in National Politics* (Columbia University Press, 1961); Randall B. Ripley and James M. Lindsay (eds.): *Congress Resurgent: Foreign and Defense Policy on Capitol Hill* (The University of Michigan Press, 1993).

工作上的密切的关系。1994年中期选举之后,国会与总统之间在国家对外及防务政策方面经常发生分歧。

90年代美国国会和总统之间的权力关系还受到国会本身组织结构变化的影响。冷战后国会机构变化大体有以下几个特点:

首先,国会内部涉及对外及防务政策的委员会和小组委员会日趋增多。随着国内政策和对外政策之间的界线日益模糊,甚至相互渗透,国会外交不再局限于国际(对外)关系、拨款、军事等委员会。目前,国会有近30个小组委员会和委员会负责对外政策事务。小组委员会的发展意味着国会中的任何议员,只要想举行听证会或进行有关活动便可实施。听证会的目的一般为为难行政部门政策制订者,或是议员通过举行听证会而出名。此外,小组委员会可以涉及到政策的各个领域,包括一些本应该由行政部门处理和管辖的问题。

其次,国会议员趋于年轻化。在90年代,有更多年轻的新议员(不是连选连任的议员)被选入国会。据有关统计,1992年美国国会选举,分别有110名众议员和11名参议员为新当选者;在1994年的中期选举中,新当选的众议员有86人、参议员有11人。这些议员大都比较年轻,精力充沛。在104届国会里,“有56%的新议员年龄在45岁以下”。尽管这些议员在竞选过程中几乎完全以关注美国国内事务而被当选,但是,一旦进入国会山便谋求对美国的对外政策施加影响。这些新议员雄心勃勃,通常以自我为主或以自我为中心,谋求自我政治发展,争做头等人。他们要权力,不想像从前那样等待若干年后才爬进上层。他们经常从自身利益出发,以减少合作和协调的心态,通过对行政部门重大对外政治方针进行批评,去谋求获得自我政治资本。相当数量的新议员往往不信任和怀疑权威,猜疑美国对外政策的目标,也并非总是接受冷战时期所遗留下来的对外政策思路。冷战结束后,许多新议员要求全面地改变美国对外政策方针,如减少美国海外军事活动、多关注美国国内社会及经济问题。当然,他们有时也会为选民选区利益出发而行事或发表言论,批评美国对外政策。“年轻议员趋于更为党派化、更为意识形态化、渴望迅速出名,因此,在对外政策或其他事务上不是很愿意顺从总统的权威。”。

第三,国会的工作人员队伍更趋庞大。这里所说的工作人员包括为议员个人、委员会以及整个立法部门服务的人员。在国会,一个议员通常有25个助手为自己工作。像担任委员会主席的议员,他们所雇佣的助手人数还要多。另一方面,许多国会工作人员具备高学历,颇有经验。国会要求他们对国际事务和国别、地区事务要很熟悉,尽可能多地了解非洲、拉丁美洲、亚洲以及人权和军控等方面的问题。工作人员运用自己的专长与专门知识协助国会议员对总统方面的权力提出挑战。此外,许多国会工作人员年富力强,有雄心,有活力,意识形态倾向浓厚,急于想显身手。他们通过为议员和国会的效劳而谋求增进自己的职业生涯。由于经常在议员本人身边工作,他们可以更经常更方便地影响议员。他们往往加深国会和白宫之间在美国对外及防务政策方面的分歧,也使得美国国会对国际事务的处理和管理更加趋于细节化。

Jeremy D. Rosener: *The New Tug of War: Congress, the Executive Branch, and National Security* (A Carnegie Endowment Book, 1995), p. 27.

Howard J. Wiarda: *Foreign Policy without Illusion: How Foreign Policy-Making Works and Fails to Work in the United States* (Ill. : Foresman/Little, Brown, 1990), p. 177.

Steven S. Smith: *The American Congress* (Boston: Houghton Mifflin Company, 1995), pp. 103—105.

第四,美国国会工作趋于专业化。国会除了拥有大量的工作人员为其议员和委员会服务以外,议员们还可以依赖国会内部一系列专业化机构和部门为其服务和咨询。这些机构和部门通过向国会提供服务,给予国会以专业、监督、调查等能力(如获取咨询、政策立场报告等),从而使国会有可能与总统为首的行政部门进行更多的权力较量。事实上,国会可以在各个领域包括对外及防务政策领域对行政部门发出挑战。一个重要的原因是国会同样可以获得大量的信息来源。现代技术的发展、电脑、国际互连网络、卫星工程等可以使国会像国务院、国防部或中央情报局或国家安全委员会那样获得有关事件的知识、背景及情报。传统上,国会顺从总统的一个主要原因是行政部门独占国际事务方面的大量信息。进入90年代,这种情形正在发生变化。

最后,国会议员有更多的机会发表公开言论,有更多的机会出国旅游。现代传媒技术的进步在一定程度上改变了美国国内政治权力的平衡。譬如,电视是使许多年轻议员成为国内新闻人物的工具。它可以使默默无闻的新议员一夜之间成为国内政治“明星”。传统上,美国总统和国务卿通常在电视上谈论美国对外政策主张。现在,国会议员也可以如此。在国家电视台亮相是在全国出名的最快捷的途径之一。国会不断卷入美国对外及防务政策事务的另一个理由的是过去近30年里航空旅行的革命。议员们可以飞往世界各地,亲自到世界事务“热点”的现场,参加外交斡旋活动,俨然可以充当一个国务卿。由于他们经常海外旅行,这便使他们有可能掌握制订某项对外政策所需的第一手知识。

90年代国际政治格局、美国政治结构以及国会机构本身等变化,更加有利于国会对外交及防务政策制订权的复兴,尤其加强了对国家安全事务的卷入,进一步促使冷战后美国国会和总统之间权力的相互制衡。

### 三、美国对华政策中的总统与国会关系

90年代美国国会和总统之间权力关系的变化,反映在它们的对外及其防务政策选择上。下面仅以90年代美国对华关系中的贸易、台湾以及安全等问题为例,探讨这两个权力之间在对华政策领域的相互较量和制衡。

#### 贸易问题

在曲折和变化的中美关系中,两国之间广泛的贸易交往活动始终在继续,成为维系两国关系发展的重要纽带。下面主要就美国对华最惠国贸易地位待遇和中国申请加入世界贸易组织问题为例,看美国国会和总统之间在对华贸易政策方面的权力争斗。

1934年,美国开始对它的所有贸易伙伴实施一项被称为贸易最惠国地位的法令性政策。冷战开始不久,美国国会通过的《1951年贸易协议扩展条例》修改了这一政策,要求总统中止把贸易最惠国地位给予苏联和当时属于社会主义阵营的所有国家。这显然是出于冷战需要的考虑。根据这一法律文件,杜鲁门政府于1951年9月1日开始中止中国的贸易最惠国地位。进入70年代,随着冷战政治变化及世界经济相互依存的发展,美国国会于1974年通过一项贸易条例,其中第四款规定了美国向任何被中止的“非市场经济国家”恢复并延续给予贸易最惠国地位的条件和程序,主要有两点:第一,缔结一项双边贸易协定,内容包括

James M. McCormick: *American Foreign Policy and Process* (Ill: F. E. Peacock Publishers, Inc., 1992) p. 299.

互相提供贸易最惠国地位并开放市场,第二,同意公民自由移民出国的要求(即“杰克逊——瓦尼克修正案”)。由总统方面确定有关国家是否遵守了这些条件,或在特殊情况下,动用总统放弃权。

1979年1月1日,中国和美国正式建立外交关系,两国之间的贸易关系得到迅速发展。7月7日,中美双方签订贸易协定,10月23日,美国总统卡特向国会递交了该贸易协定。1980年1月24日,国会批准了这一协定并于同年2月1日开始正式生效,中美两国开始互给对方提供最惠国贸易地位。

然而,进入90年代,是否继续给予中国贸易最惠国地位成为美国国会和总统在对华政策争论中的一个主要内容。国会试图取消中国的贸易最惠国地位,或是把这一地位与其他条件相联系起来,如中国必须改善人权状况等。布什总统两次否决了国会试图取消中国贸易最惠国地位的议案,这些否决均被众议院所推翻,但在参议院得到维持。1992年美国大选期间,民主党候选人比尔·克林顿批评布什政府的对华政策,并保证要在中美关系方面采取更为强硬的做法。在这次竞选中,克林顿击败布什,成为美国的新总统。

1993年3月28日,克林顿总统颁布行政命令,继续给予中国贸易最惠国地位,但规定中国应该遵守1992年一项协定所确立的中止向美国出口劳改犯产品,并且要求中国在人权的具体方面得到明显改善。1994年5月26日,克林顿总统宣布继续给予中国贸易最惠国地位。他认为,取消中国贸易最惠国地位会严重地破坏中美关系,并宣布美国不再把中国的人权状况与是否给予中国贸易最惠国地位问题相挂钩。然而,克林顿继续坚持对中国实施部分的经济制裁。

1995年6月2日,克林顿政府宣布延长给予中国贸易最惠国地位。7月20日,国会众议院议员提出联合议案(H.J. Res. 96),要求美国取消对华贸易最惠国地位,但是,众议院没有通过这个议案,倒是通过了另一个议案(H. R. 2058),该议案敦促克林顿总统对中国的人权、贸易和武器出售等问题施加压力,并要求总统把这方面的努力情况向国会作出汇报,但是,参议院没有考虑这项议案。

1996年5月31日,克林顿总统宣布继续延长中国贸易最惠国地位。同年7月27日,众议院一些议员再次提出议案(H.J. Res. 182),要求美国政府取消给予中国贸易最惠国地位。类似地,全体众议院没有通过这个议案,倒是通过了一项较为温和的决议案(H. Res. 461),呼吁众议院各委员会举行听证会并提出议案,处理对华关系中的各种问题,包括贸易、武器扩散、人权、军事政策等。参议院没有考虑这项立法。

1997年5月29日,克林顿总统提议继续延长中国贸易最惠国地位一年。国会众议院一些议员再次提出议案(H.J. Res. 79)反对克林顿政府的对华贸易政策。6月24日,众议院全体会议以259票对173票否决了该议案。许多议员开始支持总统的对华立场,指出终止中国贸易最惠国地位可能结束美中之间的大部分贸易活动,从而严重破坏美国在亚洲的经济利益。

事实上,在美国国会,越来越多的议员已经开始对国会每年一度审议中国贸易最惠国地位问题感到厌倦。自1981年以来,国会每年就此问题展开辩论,尤其自1990年以来这种辩论变得更加激烈,但是,国会并没有取得什么收获,美国政府每年延续给予中国贸易最惠国地位。一些美国人开始意识到,美国现在还想通过经济制裁使中国就范已经“为时过晚”。美国国会需要寻找新的政策手段来对付中国。在这样一种背景下,美国国会众议院在1997

年审议对华贸易最惠国地位问题时,以多数票顺利通过给予延长,因为许多议员清楚知道,即使众议院提出反对延长的议案,但总统方面会给予否决,而参议院不可能以三分之二的多数票推翻总统否决。

于是,国会开始在对华贸易政策方面进行一些调整。一方面,国会继续提出一些针对美中贸易问题的议案,采取有选择的行动去反对中国的做法。另一方面,美国众议院议长金里奇指示共和党议员约翰·爱德华·波特和大卫·德赖尔负责组织一个工作班子,其任务是重新设计一套对华政策手段。该工作班子认为,冷战时期美国所采用的意识形态宣传等“软实力”手段在当今仍然有效。这套新手段将侧重加强美国电台包括美国之音和自由亚洲电台使用华语、藏语和其他在中国得到广泛使用的口语种类对中国地区的广播。在国会,赞同对华进行接触而不搞孤立的议员们支持这一政策手段选择,以便取代国会众议院在过去的16年里通过贸易最惠国地位问题对中国进行干预的做法。尽管一些议员在言论上对中国的人权及司法等状况继续表示不满,但是,他们认为,如果美国切断与中国的贸易关系,那么,美国的商业及战略利益将会受到伤害。

1998年7月,克林顿总统签署一项税收改革法案,将“最惠国待遇”的提法改为“正常贸易关系”。1999年11月,中美两国政府签署了关于中国加入世界贸易组织的协定。2000年3月,克林顿建议国会给予中国永久性正常贸易关系地位。2000年5月和9月,美国国会众参两院分别以压倒性多数票通过给予中国永久性正常贸易关系。用克林顿总统本人的话讲,这是美国对华关系中的一个“里程碑式的成就”。事实上,它也是总统和国会在对华贸易问题上的一次大较量的结果。

### 台湾问题

台湾问题是中国的内政问题。然而,长期以来,美国却一直卷入其中,使台湾问题的解决变得复杂和艰难,也使这一问题成为90年代中美关系中最敏感最难处理的问题之一。

美国卷入台湾问题大体经历着三个阶段。

第一个阶段是1950年朝鲜战争爆发后,杜鲁门总统下令派遣美国第七舰队进入台湾海峡,支持和保护以蒋介石为首的国民党势力,阻挠中国人民解放台湾。

第二个阶段是70年代初美国开始与中国大陆接触,并对中国大陆和台湾采取一种模棱两可且在美国人自己看来是有效的平衡政策。1979年,美国与中华人民共和国正式建交,但与此同时,在国会的压力下,美国搞了一个《对台湾关系法》,维持与台湾当局和民众的非正式联系。

第三个阶段是从80年代末开始。中国大陆和台湾的关系以及中美关系均开始发生重要的变化。大陆和台湾方面开始在贸易、旅游和投资等方面进行接触,海峡两岸关系开始得到部分地良性互动并有所改善。与此同时,在台湾,“台独”势力开始逐渐猖獗,给来之不易的海峡两岸关系改善构成潜在威胁。1989年“六四”事件以及90年代初冷战的结束,使美国对华政策制订的国际背景发生变化。中美关系开始出现裂缝,两国之间在贸易、人权、安全等领域不断发生摩擦和冲突。不过,面对美国新闻媒体、国会和利益集团的压力,布什政府在总体上实施了一项对中国大陆和台湾保持平衡的政策,尽管该政府仍然向台湾出售了包括F-16战斗机在内的先进武器。在克林顿政府时期,美国继续与台湾保持非正式联系,并

新华社华盛顿2000年9月19日电。

对台湾采取支持和保护的政策。

进入90年代,美国国会进一步插手台湾问题,谋求“提升美台实质关系”,对总统方面的台湾政策加以监督和制约,在一定程度上引起海峡两岸危机,给中美关系笼罩阴影,并加剧了解决台湾问题的复杂性和艰难性。在美国国会的巨大压力下,克林顿政府允许台湾“领导人”李登辉于1995年6月访问美国康乃尔大学,引起海峡两岸关系极度紧张,也严重破坏了当时的中美关系。在美国国会,有一些议员一直采取支持和扶植台湾的政策倾向。1999年3月24日,参议院对外关系委员会主席赫尔姆斯和参议员托里赛里提出《台湾安全加强法》议案,依据所谓的《对台湾关系法》,要求美国政府加强对台湾防务力量给予支持。该议案说,尽管1979年1月1日美国与台湾断绝正式的外交关系,但是,美国政府在当时和后来都没有在台湾的最终地位问题上采取正式的立场,而只是声明这一地位应该通过和平的方式加以解决,对台湾地位的最终决定应该得到台湾人民的公开同意。在7月的一份书面声明中,赫尔姆斯甚至说台湾是一个“事实上的主权国家”。

克林顿政府则对国会的台湾政策持批评态度。1999年8月4日,在参议院对外关系委员会关于美台安全关系的听证会上,美国负责东亚和太平洋事务的助理国务卿斯坦利·罗斯和负责国际安全的助理国防部长科特·坎贝尔分别作证指出,《台湾安全加强法》是“没有必要的”,会给台湾安全带来“消极结果”和“反作用”。

1999年7月9日,台湾“领导人”李登辉在接受德国一家电台记者采访时,提出台湾与中国大陆的关系应该被看做是“特殊的国与国之间关系”,应该建立在平等的基础上。李登辉的“两国论”立即遭到包括台湾人民、港澳同胞在内的广大中国人民的强烈谴责,也引起世界华人社会和许多国家政府的批评和反对。

美国国会对李登辉的言论和由此所引起的海峡两岸关系紧张感到兴趣。1999年8月7日,美国国会众议院国际关系委员会主席本杰明·吉尔曼率领一个由两党议员七人组成的国会代表团访问台北,对克林顿政府施加压力,告诫克林顿政府“不要在这次海峡两岸的冲突中过于站在中国大陆一边”。代表团在台湾进行了三天的访问。代表团成员、来自佛罗里达州的民主党议员阿尔西·黑斯廷斯说,国会对台湾的支持正在加强。吉尔曼本人明确表示支持台湾的立场,即中国大陆应该与台湾之间进行平等对话。他在8月10日的离台声明中说,台湾作为一个民主“国家”,其地位的改变需要得到台湾人民的同意,并告诉李登辉,“在中国大陆没有成为民主国家之前,不要感到有压力一定要与大陆谈判”。这个来自纽约州的共和党议员还说,台湾应该在国际组织中享有更多的代表性,并获得这些组织的承认。美国国会少数议员访问台湾并发表支持“两国论”言论和克林顿总统向中国政府所重申的关于一个中国的立场相对立,使已经处于紧张的海峡两岸关系变得更加复杂。

在上述处于变化的诸背景下,美国对台湾问题面临不同政策选择。一种选择认为,美国应该继续对台湾和中国大陆保持平衡的政策,鼓励海峡两岸缩小分歧,以克制的态度处理所出现的海峡两岸危机,因为一个维持目前状态的大陆和台湾关系更符合美国在亚洲的安全及经济利益。另一种选择认为,美国应该从军事和政治上对台湾给予更大的支持和保护。在军事方面,美国应该向台湾提供先进的武器装备包括潜水艇和反弹道导弹,把台湾纳入美

张林军和吕其昌:“冷战后美国国会对中美关系的消极影响”,《现代国际关系》1996年第10期,第14页。

国的亚洲战区导弹防御体系中。此外,在海峡两岸出现紧张的军事局势时,美国海军和空军力量应及时地对中国大陆发出威慑,以保护台湾的安全。在政治上,支持台湾更多地参与世界政治和经济,支持台湾加入国际组织和机构。第三种选择认为,美国政府应该努力发展与中国大陆之间的共同利益并谋求改善与中国大陆的关系,其理由是只有中美之间具有合作的关系,台湾的未来以及美国在台湾的利益才能够得到最好的实现。为了改善美中关系,美国政府应该利用它的影响力阻止台湾当局在世界政治中过于出头、说服台湾不要谋求扩大国际政治空间如谋求进入联合国等,因为这些都有可能造成海峡两岸关系紧张,并进一步加剧已经处于低谷的美中关系。

一般地说,90年代美国在处理与中国大陆和台湾的关系方面基本上遵循着一种符合美国利益的做法,即美国能够发展与中国大陆的关系,但同时又与台湾保持接触。美国方面认为,造成这种一种环境最符合并有助于增进美国在亚洲地区的安全及经济利益。

### 安全问题

自90年代以来,美国国会开始就中国军事力量给美国在亚太地区的安全利益和力量可能构成的威胁给予日益增长的关注。美国与中国军事力量的关注主要受以下几个因素的影响。

首先,冷战的结束,打破了美国在过去近20年里对中国军事力量及意图所抱的积极看法。这一看法认为,在美国对亚洲的防务进行安排的同时,中国力量“是对苏联在亚洲扩张企图的一般牵制力量”。70年初,中美关系开始缓和,尼克松政府谋求借用中国的力量对付苏联。80年代初,美国与中国军事方面的联系更加密切,同意向中国出售先进的军事设备及技术,以稳定亚太地区的安全使其不受苏联的扩张势力的威胁。然而,东欧政治巨变以及苏联的正式解体造成一个国际政治权力真空,使得美国认为在国际格局发生变化的背景下需要对亚洲安全给予重新的考虑和评估。

第二,在美国方面看来,90年代中国军事发展正在从传统的对付北方边界来自前苏联的威胁转向强调提高军队整体作战能力并在中国周边部署海空力量。美国还怀疑中国向一些在美国看来是危险的国家出售武器和敏感的军事技术。

第三,1989年“六·四事件”,改变了美国政府对中国政府和中国军队的态度。

在这些因素的作用下,美国国会中一些人开始把中国的军事力量看做是“具有潜在威胁的力量”。1993年4月22日,当时的参议院多数党领袖乔治·米歇尔提出议案警告说,中国增加国防预算和获得先进的军事装备,这些“正在迅速地使中国变成亚洲的一个主要军事力量”,而且,“中国的这种具有威胁性的军事转型,引起美国以及它在亚洲的盟国对国家安全问题的严重关注。”同年6月11日,众议院对外事务委员会在一份关于东亚安全的报告中指出,“最大的关注是中国一方面在出售武器,另一方面又在获得各种军事力量设备”。

国会还一直谋求把中国的军事问题与每年一度的给予中国最惠国贸易地位问题相联系。在过去的几年里,众议院国际关系委员会和参议院对外关系委员会就中国军事与美国国家安全问题举行了大量的听证会。得到国会众参两院通过的《1996~1997年国务院授权议案》(H. R. 1561),就美国如何加强自身能力以抗衡中国的军事力量提出一系列的条款。

然而,国会的看法和观点没有得到总统方面的积极回应。1993年,克林顿政府对华推出“接触”政策,包括恢复两国官员定期的高层接触,10月,美国恢复自1989年中断的与中国军方的接触,提出开展双边“战略对话”,并向中国方面表示,美国不认为中国对美国构成军



事威胁。这一政策的一个直接后果是1994年10月美国国防部长威廉·佩里访问北京,与中国军事及政治领导人的会晤。此外,克林顿否决了众议院一项旨在遏制中国的议案(H. R. 1561)。1996年5月,克林顿取消了美国进出口银行对中国的金融制裁等。1997年2月24日,国务卿奥尔布莱特访问中国,进一步说明美中两国在安全领域进行合作的重要性。

针对克林顿总统的回应,国会在1996年9月23日通过《1997年度国防授权法案》(P. L. 1004—201)。在该法案中,国会就中国的军事及防务建设问题对美国行政部门提出了向国会进行汇报的一系列要求。这些要求是:

1. 在1997年2月1日之前,美国行政部门向国会提交关于中国军事能力的保密和非保密的报告。报告的内容应该包括:中国军事现代化的未来模式;中国军事监视和情报的发展趋势;中国巡航导弹的发展;中国军事指挥和控制系统;无人航空技术的发展;全球定位系统技术的开发;海上控制能力;中国的“随后力量”如快速的海陆空袭击部队。

2. 要求在该立法实施后的60天内,就中国向巴基斯坦进行技术转让问题向国会递交一份保密和非保密的报告。该报告的内容应该包括:根据1945年进出口银行条例中的2(b)4项规定,说明对中国的行为不进行制裁的理由;美国谋求知道中国对核活动采取的未来行动,包括描述中国在核出售政策方面的承诺和保证;根据1990年和1992年度对外关系授权法等规定,说明美国总统是否打算肯定和报告美中核合作事宜;描述中国目前在规范核材料出口方面所使用的法规、规则以及程序,并对这些措施的有效性进行评估;描述其他国家对中国向巴基斯坦和伊朗进行核转让的政策态度。

3. 根据美国国家防务授权法,国会停止对1997年度美中联合防务交流委员会提供拨款,直至第一份半年度报告提交给国会15天以后为止。

4. 因能源部与中国进行核武器项目的合作,国会要求停止1997年度对能源部的拨款,要求该部部长在1997年1月15日之前,就过去所有和已经计划的美国与中国在核合作方面的讨论情况,向国会参议院军事委员会和众议院国际关系委员会递交一份报告。

此外,国会就中国安全问题提出一系列议案,并在1999年提出针对中国军事状况的所谓“考克斯报告”,谋求控制和主导美国对华安全政策的走向。

由此可见,如同在对华政策的其他领域一样,国会和总统之间在对华军事安全政策上的分歧,体现出两个权力之间的相互较量和制衡。

## 四、结语

综上所述,我们可以看出,进入90年代,随着国际格局的变化和美国国内政治的变化,美国国会和总统之间在国家对外及防务领域的权力关系也在发生变化。这种变化直接体现在当代美国对外及防务政策制订方面。以90年代美国对华(贸易、台湾以及安全)政策制订和实施为例,我们看到,国会明显地加强了在对华政策制订过程中的权力和影响,在许多情形下与总统的对华政策发生分歧,并对总统的外交权力加以制衡。美国总统在提出任何一项对华政策倡议时不得不考虑来自国会的反应,从而使整个美国对华政策在90年代显得颇为复杂多变。