

从“中国帮”到“台湾帮”： 美国国会亲台议员与美台决策

贾妍 信强

内容提要：自新中国成立以来，尽管中美关系经过了跌宕起伏的发展历程，但是在美国国会内部却始终存在着的一部分对美国台海政策高度关注的国会议员，并在不同的历史时期形成了所谓的“中国帮”和“台湾帮”议员群体。这部分亲台议员尽管数量不多，却对美国台海政策的制定和中美台三边关系的顺利发展造成了重大冲击。在本文中，笔者以国会“中国帮”议员推动美国支持蒋介石集团、阻挠行政部门承认新中国、“台湾帮”议员支持和促成李登辉访美等事件为例，探讨了国会亲台议员对美国对台决策的消极影响。

关键词：“中国帮”议员 “台湾帮”议员 美国国会 美台决策

纵观自第二次世界大战结束以来的中美关系史，两国由最初的盟国转为兵戎相见的对手，又从对手转变为联合抗苏的战略合作伙伴，直至成为小布什政府所宣称的“战略竞争对手”，其间几经波折坎坷，也导致美国的两岸政策随之不断起伏动荡。半个多世纪以来，美国国会两院始终存在着一批对美国台海政策高度关注的国会议员。随着国际局势的转变和两岸政治生态发生巨大变化，一些对两岸政策持有相同或类似政策立场的议员“团结”在一起，形成了所谓的

“中国帮”议员和“台湾帮”议员群体，并在不同的历史时期对美国台海政策的制定发挥着不容忽视的影响。

一、国会“中国帮”议员

二战结束后不久，蒋介石集团再次点燃了中国内战的烽火。为了支持蒋介石的“反共事业”，美国国会内部出现了一批积极为国民党政府争取美国经济、军事与外交援助的议员。1949年，随着国民党政府在大陆

的全面溃败,美国国内,包括行政部门内部开始考虑正视现实,承认新中国,并考虑新中国在联合国的合法席位问题。但是这却激起了国会亲蒋议员的强烈反对,为了防止美国行政部门承认新中国,“维护”台湾在联合国的“合法”席位,国会发动了大规模的反对活动,原本积极支持援蒋反共的一批为数不多但能量巨大的国会议员组成了一个小集团,即所谓的国会“中国帮”(China Bloc)。其主要成员包括加州参议员威廉·诺兰(William Knowland)、明尼苏达州众议员沃尔特·周以德(Walter Judd)、新罕布什尔州众议员斯泰尔斯·布里奇斯(Styles Bridges)、新泽西州参议员亚历山大·史密斯(Alexander Smith)、加州众议员唐纳德·杰克逊(Donald Jackson)、威斯康星州众议员劳伦斯·史密斯(Lawrence Smith)、俄亥俄州众议员约翰·沃里斯(John Vorys)和俄亥俄州参议员罗伯特·塔夫脱(Robert Taft)等人。此外,国会中还有为数众多的对“中国帮”议员抱有同情和支持态度的议员,例如参议院外交委员会主席亚瑟·范登堡(Arthur Vandenberg)、众议院外交委员会主席查尔斯·伊顿(Charles Eaton)、宾夕法尼亚州众议员詹姆斯·富尔顿(James Fulton)、纽约州众议员肯尼思·基廷(Kenneth Keating)等。

众议员周以德与1946年当选联邦参议员的诺兰是国会“中国帮”议员的领军人物,其中诺兰甚至由于坚决支持蒋介石集团而被称为“来自福摩萨的参议员”。艾森豪威尔总统曾如此评价诺兰:“诺兰?他没有外交政策!他一提到‘红色中国’便火冒三丈,血压升高,他还会干什么呢?”而与

诺兰相比,周以德由于曾作为传教士在大陆居住生活了10年,因此被视为当时国会内唯一的“中国通”,但周以德本人则是蒋介石的积极拥趸者,认为蒋是中国的“救星”,自进入国会以来便积极为国民党政权奔走呼号,为其争取军事和经济援助,甚至在蒋介石败逃台湾之后仍为其“光复大陆”的狂妄主张积极呐喊助威。

以周以德和诺兰为代表的国会“中国帮”议员都是国会中最坚定的“反共斗士”,也是蒋介石和国民党政府的最坚定的支持者。20世纪40年代中期至60年代初是“中国帮”议员主要的活动时期,在这一阶段,他们的活动和关注的焦点主要集中在以下两个方面:

1、推动府会加强对蒋介石集团的军事、经济援助。

二战后,在美国的政界(主要在国会)、商界、学术界出现了一批积极要求美国政府支持蒋介石集团的人士和利益集团,即所谓的“中国游说团”(China Lobby),而“中国帮”议员是其中最重要的组成部分。20世纪40-50年代,是“中国帮”议员活动最为猖獗的时期,但是真正持续且坚决地对国民党政权表示支持的议员数量并不多,只约有30-40位,而且也并非一个关系密切的组织化的团体。具体可详见赵绮娜:《美国亲国民党政府国会议员对杜鲁门政府中国政策影响之评估》,载《欧美研究》(台),第21卷,第3期,第123页。

《“院外援华集团”东山再起》,载《新闻周刊》,1996年3月4日。

Robwet Ferrell, *Diary of Jam C Haqerty* (Bloomington: Indiana University Press, 1983), p. 84. 转引自孙哲:《源于理性的非理性:国会与“一个中国”问题》,载孙哲等著:《美国国会与中美关系:案例与分析》,北京:时事出版社,2004年版,第139页。

Roger Hilsman, *The Politics of Policy Making in Defense and Foreign Affairs* (New York: Harper and Row, 1971), p. 71. 转引自郝雨凡:《白宫决策——从杜鲁门到克林顿的对华决策内幕》,北京:东方出版社,2002年,第290页。

自 1947 年以来,由于国民党军队在内战战场上屡遭败绩,为了帮助国民党政府挽回败局,积极反共的国会“中国帮”议员便强烈主张为蒋介石集团提供巨额的军事经济援助。早在 1947 年 1 月,时任参议院外交委员会主席、对美国外交政策具有举足轻重影响的范登堡就对杜鲁门的中国政策提出批评,呼吁美国政府加强对国民党政府的支持。3 月初,杜鲁门提出一项向希腊和土耳其提供 4 亿美元的援助计划,12 日,众议院外交委员会举行听证会,助理国务卿迪安·艾奇逊(Dean Acheson)出席作证,结果却遭到亲蒋议员的责难,例如周以德就质问艾奇逊:政府为何只热衷于援助欧洲,却对共产党在亚洲和中国的扩张无动于衷?在“中国帮”议员的压力下,杜鲁门政府被迫做出一系列让步,并于 1947 年 5 月宣布解除对华武器禁运,同年 6 月,杜鲁门总统又批准继续向蒋介石集团出售武器弹药,以此来缓解国会的压力。

1947 年 11 月,杜鲁门向国会提交了“欧洲临时援助法案”(Interim Aid Bill for Europe),但拒绝继续向国民党政府提供援助。这引起了参众两院许多议员的不满。例如范登堡便声称:“本法案不包括对中国的临时援助,对此我深感遗憾。……(因为)对于一个健全和自由的世界经济来说,德国和远东的安定都是不可或缺的。”在众议院,该法案的审议更是遭到了周以德、沃利斯和史密斯等“中国帮”议员的极力阻挠。其间周以德还提出一项修正案,要求从援欧金额中划拨出 6000 万美元援助国民党政府。在周以德等人的推动下,众议院外交委员会通过了周以德提出的 6000 万美

元对华援助修正案,并决定将对欧援助金额从 5.9 亿美元削减至 4.89 亿美元,以表示对行政部门的不满。同年 12 月 15 日,两院分别通过了该法案的最后文本,并规定:在业已向蒋介石提供了 3000 万美元的军事援助之后,再将对欧援助金额削减 2800 万美元,以便保证在 1948 年 3 月 31 日之前,向中国提供金额为 1800 万美元的援助。

1948 年 4 月 1 日,在布里奇斯、史密斯等议员的推动下,国会又通过了《1948 年援华法》(China Aid Bill of 1948),并于 4 月 3 日经杜鲁门总统签署生效。该法明确规定,在未来 12 个月内,美国须向国民党政府提供总额高达 4.63 亿美元的援助,其中经济援助 3.38 亿美元,可自由使用的军事援助 1.25 亿美元,以支持蒋介石集团打内战。

但是,随着国民党军队在大陆各主要战

Arthur Vandenberg, *The Private Papers of Senator Vandenberg* (Boston: Houghton Mifflin Co., 1952), pp. 519 - 20.

Congressional Record, March 12, 1947, Vol. 93, p. 1984 - 85.

Congressional Record, November 24, 1947, Vol. 93, p. 10704.

Congressional Record, November 24, 1947, Vol. 93, p. 10704.

上述三位议员均供职于众议院外交委员会。在 1994 年之前,众议院负责外交事务的委员会与参院相同,也为“外交委员会”,1994 年后方始更名为“国际关系委员会”。

Congressional Record, November 24, 1947, Vol. 93, p. 11679. 转引自山极晃(日):《中美关系的历史性展开(1941 - 1979)》,北京:社会科学文献出版社,2001 年版,第 168 页。

该法作为由四个部分组成的《1948 年对外援助法》的一部分予以通过,《对华援助法》为该法的第 4 部分。

Congressional Record, Vol. 94, p. 4034.

场节节败退,逐渐对腐败无能的蒋介石集团丧失信心的杜鲁门政府开始“等待尘埃落定”,并计划暂停《1948年援华法》规定的数亿美元的军火供应。然而这却立即激起了“中国帮”议员的强烈反对。1949年1月,参议院外委会共和党首席议员亚历山大·史密斯向国会提交一份决议案,要求政府加大对国民党政府的支持。2月7日,周以德又纠集其他50位众议员联名致函杜鲁门总统,要求重新审议对华政策,继续加强对国民党政权的军事、经济援助。2月25日,民主党参议员帕特·麦卡伦(Pat McCarran)在参议院提出一项高达10.5亿美元的援华贷款议案,并建议行政部门派遣美军顾问团,直接指挥国民党军队作战。与此同时,诺兰也在参议院发言指责杜鲁门政府“阴谋抛弃蒋介石集团,而这将导致“共产党吞并整个中国”,使“亚洲自由世界遭到严重威胁”。同年11月,诺兰访问远东,并走访重庆和南京,与蒋介石会面。回国后不久,他便伙同史密斯、塔夫脱等参议员一起奔走呼吁美国继续强力支持蒋介石集团,并公开主张派遣军事顾问团进驻台湾,以防止台湾“沦陷”于共产党之手。

为了发泄对杜鲁门政府的不满,“中国帮”议员还屡屡利用其手中握有的立法权力,通过阻挠总统提出的一系列法案,如《援韩法案》和《援欧法案》等,来迫使行政部门调整和改变对华政策。1949年6月,杜鲁门提出《援韩法案》,计划向南朝鲜提供1.5亿美元的经济援助。但是国会却以批准该项法案为条件,要求行政部门继续援助国民党政府。由于杜鲁门拒绝让步,导致《援韩法案》在国会被拖延了近7个月也未获通过。1950年1月5日,杜鲁门发表声明,声

称美国“不拟使用武装部队干预其(台湾)现在的局势。美国政府将不采取任何足以使美国卷入中国内部冲突的行动。……同样,美国政府将不对在福摩萨的‘中国军队’提供军事援助或咨询。”这激起了“中国帮”议员,如诺兰、塔夫脱、史密斯等人的强烈反对,1月19日,众议院以192票对191票的一票之差否决了《援韩法案》,杜鲁门政府遭遇了战后“第一次严重的挫折”。为了应付日益恶化的朝鲜半岛局势,杜鲁门政府被迫妥协,提出了《1950年远东经济援助法》以取代援韩法,并同意将在1950年2月15日到期的《1948年援华法》再度延长至1950年6月30日。

1949年7月下旬,杜鲁门提交国会审议《共同防御援助法》,要求向希腊、土耳其、伊朗、南韩和菲律宾等国提供巨额军事援助,以抵御“共产主义的威胁和渗透”。但是对杜鲁门“援华力度不够”深表不满的“中国帮”议员却提出修正案,要求将法案中拟议的11亿美元的军援额度减少一半。随后,该项修正案在众议院以209票对151票获得通过。将欧洲视为冷战前沿阵地和

Times, March 7, 1949, p. 25.

New York Times, March 11, 1949, p. 13. 转引自赵绮娜:《美国亲国民党政府国会议员对杜鲁门政府中国政策影响之评估》,第98页。

Congressional Record, 81st Cong., 1st Session, Vol 95, No. 17, p. 589.

梅孜主编:《美台关系重要资料选编》,北京:时事出版社,1997年版,第69页。

邹说:《美国在中国的失败 1941 - 1950》,王宁、周先进译,上海人民出版社,1997年,第465页。

徐红艳:《1949年新中国成立前后国会与美国政府对华决策》,载孙哲等著:《美国国会与中美关系:案例与分析》,第47页。

战略重心的杜鲁门政府在震惊之余,立即表示尊重国会的意见,承诺将继续向蒋介石提供 0.75 亿美元的军援,以用于“一般中国地区”,这才促使国会恢复了原定的援助数额并在 9 月 28 日通过了《共同防御援助法》。

从上文我们可以看出,20 世纪 40 年代中期以后,国会之所以积极援助蒋介石集团,“在众议院外交委员会中有很大发言权的‘中国帮’议员的积极活动起了重大作用。

2. 阻挠美国政府承认新中国。

1949 年,杜鲁门政府开始调整对华政策,改持等待“尘埃落定”的观望态度,引起“中国帮”议员的强烈不满,他们纷纷指责杜鲁门政府的对华政策不但背离美国传统的对华“友好”政策,而且同所谓“援助一切同共产主义作斗争的国家”的“杜鲁门主义”相矛盾。1949 年 6 月 24 日,诺兰联合两党共 21 位参议员致函杜鲁门总统,声称“共产党控制中国意味着门户开放政策的最后否定,意味着中国人民真正失去自由和独立,意味着国际共产主义的胜利和随之而来的对美国国家安全的威胁”,因此他们对“政府可能考虑承认中共政权一事极为关注,任何这种政策都是和美国在希腊和土耳其的立场所不一致的。”以此对杜鲁门政府刚刚开始显露出来的承认新中国的政策意向打预防针。此后,又有多位议员致函杜鲁门总统,认为承认新中国将“给世界共产主义盖上认可的图章”,反对美国抛弃蒋介石集团。

国会的压力最终迫使国务卿艾奇逊于 7 月 1 日致函参议院外交委员会主席康纳

利,保证在做出任何有关承认新中国的决定前与参院外委会协商。随即艾奇逊又紧急电令时任“驻华大使”的司徒雷登绝不能访问北平并与中共领导会面,从而错失这一与中共进行接触的良机。11 月 5 日,史密斯参议员致函艾奇逊,敦促他在“任何情况下”都不得承认新中国,并要求国务卿说服其他国家也不予承认。正如一位美国官员所说:“国会在美国公众舆论的支持下,对承认(新中国)的强烈反对是整个 1949 年和 1950 年政府立场中的一个基本因素。”杜鲁门政府谋求承认新中国的意向就此被国会“中国帮”议员扼杀。

新中国建立后,退据台湾一隅的蒋介石集团却依然继续占据着联合国的代表席位,为此苏联代表团多次在联合国大会上提出接纳新中国、驱逐国民党政府代表的提案,甚至在 1950 年 1 月 13 日以退出联合国安

赵绮娜:《美国亲国民党政府国会议员对杜鲁门政府中国政策影响之评估》,第 103 页。

[日]山极晃:《中美关系的历史性展开(1941-1979)》,第 183 页。

[日]山极晃:《中美关系的历史性展开(1941-1979)》,第 180 页。

转引自翟强:《院外援华集团和杜鲁门对华政策(1947-1949)》,载《世界历史》,1986 年第 5 期,第 43 页。

Leonard Kusnitz, *Public Opinion and Foreign Policy: America's China Policy: 1949-1979*, (Westport, Connecticut: Greenwood Press, 1984), p. 29.

徐红艳:《1949 年新中国成立前后国会与美国政府对华政策》,载孙哲等著:《美国国会与中美关系:案例与分析》,第 53 页。

FRUS, 1949, Vol. , p. 173. 转引自徐红艳:《1949 年新中国成立前后国会与美国政府对华决策》,载孙哲等著:《美国国会与中美关系:案例与分析》,第 55 页。

翟强:《院外援华集团和杜鲁门对华政策(1947-1949)》,第 44 页。

理会来表示抗议。与此同时,美国行政部門内部也开始出现接纳新中国加入联合国的声音。自此,坚决反共的国会“中国帮”议员开始将其主要精力转向极力阻挠新中国获得在联合国的代表权。1950年1月,为了解决两岸在联合国代表权之争,联合国秘书长赖伊(Trygve Lie)提出一项折衷方案,准备接纳新中国加入联合国。3月10日,诺兰在参议院院会上发言对赖伊大肆攻击,甚至要求美国政府另觅人选以替换赖伊。同时,诺兰再次严厉警告行政部門不得擅自承认新中国,并声称全体参议员对接纳北京加入联合国的问题都“深表关切”。在众议院,周以德也指责总统对于大陆通过加入联合国以获取国际承认的行为表示默许,并要求杜鲁门直截了当地就不承认中共政权发表一项声明。随后,周以德等人还多次纠集上百名两院议员提出决议案或是发表公开信,要求总统和行政部門坚决抵制新中国加入联合国的努力。1950年5月2日,以诺兰为首的35名参议员联名致信杜鲁门,要求他明确表示美国“无意承认共产党政权”,并将积极反对苏联企图剥夺国民党政权代表席位和给予中共代表以联合国成员国资格的行动。6月18日,诺兰和布里奇斯又发表一份联合声明,呼吁美国在安理会使用否决权,阻止中共加入联合国。1953年6月3日和7月21日,参众两院分别通过关于反对中国恢复在联合国合法席位的修正案,内称“国会的意见是:共产党中国政府不应被接纳为联合国成员作为中国的代表”。并以经济手段相威胁,表示“一旦联合国恢复中国的代表权,则美国将在下一会计年度中停付会费。”诺兰甚至公开宣称:

如果中国大陆被接纳进入联合国,他将“竭尽全力使美国退出联合国”。

1953年,以诺兰和周以德为首的“中国帮”议员牵头成立了名为“反对共产党中国加入联合国的一百万人委员会”(Committee for One Million (Against the Admission of Communist China to the United Nations))。在随后的近10年间,该委员会成为所有“院外援华集团”中最活跃的一个,对国会参与美国对华政策制定具有相当大的影响。正如一位美国学者所指出的:“当一项立法行动涉及到改变与共产党中国的关系时,议员们总会有意识或下意识地考虑院外援华集团的影响力。这种影响力为反对向国际共产主义让步的积极行动提供了坚实的基础。”在该组织成立后短短10个月内,“百万人委员会”便征集到了100余万人的签名支持。1961年,“百万人委员会”再次发起反对政府承认新中国的签名请愿行动,并得

邹说:《美国在中国的失败,1941-1950》,第449-456页。

Roger Hilsman, *The Politics of Policy Making in Defense and Foreign Affairs* (New York: Harper and Row, 1971), p. 71. 转引自郝雨凡:《白宫决策——从杜鲁门到克林顿的对华决策内幕》,第290页。

New York Times, May 12, 1950, A4. 转引自复旦大学国际关系学院徐红艳博士论文《美国国会与中美关系(1949-1979)——案例研究》(未发表),第13页。

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年版,第108页。

林利民:《遏制中国:朝鲜战争与中美关系》,北京:时事出版社,2000年版,第360页。

后来改名为“一百万人委员会”,具体可参见Stanley Bachrack, *The Committee of One Million*, pp. 58-76.

A T Steele, *The American People and China* (New York: McGraw-Hill Book Company, 1966), p. 119.

到了 345 名参众两院议员的签名联署。

1965 年 8 月,该委员会又征集了 312 名议员的联署,反对行政当局对美国既有对华政策做出任何改变。正是在国会“中国帮”议员的强大压力下,美国连续几任总统在新中国的联合国代表权这一问题上始终裹足不前,顽固地支持蒋介石集团非法占据联合国席位长达数十年。直至 1972 年 10 月,大陆才在广大第三世界国家的支持下恢复了联合国合法席位,并将蒋介石集团驱逐出联合国及其一切附属组织。而对此恼羞成怒的国会参议院竟悍然通过决议,威胁终止美国对联合国每年 1.24 亿美元的资助,以发泄其不满。

综上所述,自新中国成立以来,国会“中国帮”议员对美国的对华政策制定施加了强大的影响,并产生了极为恶劣的政策后果。他们不但在二战后迫使“美国继续支持国民政府”,他们更迫使当时美国政界思想趋向保守,压制了任何在政府内外自由讨论其他种政策的可能。……结果使当时美国无法与中共改善关系。韩战爆发之后,美国国会的压力更使杜鲁门政府不得不派第七舰队到台湾海峡保护台湾,并增加对台湾之军事援助,以后甚至与中共在朝鲜半岛上兵戎相见。”

二、国会“台湾帮”议员

1972 年 1 月,蒋介石集团被驱逐出联合国,国民党政府也由此丧失了其在国际社会代表中国的“国际人格”。此后,世界上越来越多的国家开始转而承认中华人民共和国为中国唯一合法政府。1979 年 1 月

1 日,卡特总统宣布与台湾“断交”,并与大陆建立正式外交关系,从而意味着对于美国来说,台湾已不再代表“中国”。尽管此后以戈特华德为首的一批保守派议员对卡特总统大肆批评,甚至将卡特告上了联邦最高法院,但是迫于中美联合对抗苏联威胁的战略需要,国会中的一批反华(大陆)议员不得不接受了美台“断交”的现实,然而,此后他们依然不断制造事端,试图破坏中美关系的健康发展,并且竭尽全力在军事、政治、经济上帮助台湾对抗大陆和平统一的诉求,国会反华议员自此也从 20 世纪 50 年代的“中国帮”转变为现今的“台湾帮”。

迫于冷战格局的压力,“台湾帮”议员在中美建交后相当长的一段时间内没有能够兴风作浪,但是“六四事件”的爆发打破了府会在对华政策上的一致,冷战的结束则为国会影响美国外交决策提供了机会,新一代的“台湾帮”议员开始频频发难,鼓吹美国承担对台湾的安全承诺,遏制大陆的发展和崛起。与老一代的“中国帮”议员相似,国会“台湾帮”议员的数量尽管不多,但是自 20 世纪 90 年代至今,却在美国的台海政策制定过程中发挥了巨大的消极作用。

在近几届国会中,新一代“台湾帮”议员在参议院的主要代表人物为参议员杰西

孙哲:《源于理性的非理性:国会与“一个中国”问题》,载孙哲等著:《美国国会与中美关系:案例与分析》,第 139 页。

郝雨凡:《白宫决策:从杜鲁门到克林顿的对华政策内幕》,第 290 页。

郝雨凡:《白宫决策:从杜鲁门到克林顿的对华政策内幕》,第 291 页。

赵绮娜:《美国亲国民党政府国会议员对杜鲁门政府中国政策影响之评估》,第 84 页。

·赫尔姆斯 (Jessie Helms)、弗兰克·穆考斯基 (Frank Murkowski) 和罗伯特·托里切利 (Robert Torricelli) 等人,而众议员汤姆·迪莱 (Tom Delay)、克利斯托弗·考克斯 (Christopher Cox)、南希·佩洛西 (Nancy Pelosi)、杰拉德·所罗门 (Gerald Solomon)、本杰明·吉尔曼 (Benjamin Gillman)、丹尼尔·罗拉巴克 (Daniel Rohrabacher)、谢罗德·布朗 (Sherrod Brown)、罗伯特·韦克斯勒 (Robert Wexler) 则是众议院“台湾帮”议员的领军人物。“台湾帮”议员很多都身居要职,其中甚至包括部分两院两党领袖,例如汤姆·迪莱现为本届(第109届)国会众议院多数党(共和党)领袖,佩洛西则是本届众议院少数党(民主党)领袖,考克斯现任众院共和政策委员会主席,理查德·阿梅 (Richard Armitage) 曾任107届国会众议院多数党领袖,赫尔姆斯原为参议院外交委员会主席,穆考斯基原为参议院能源委员会主席,吉尔曼是106届国会众议院国际关系委员会主席,而所罗门则是106届国会众议院规则委员会主席。这些议员把持着国会两院众多的权力要津,可以说是位高权重,对国会外交决策具有极大的影响力。

曾担任参议院外交委员会主席多年的杰西·赫尔姆斯是国会两院反华势力的“领袖”,也以其“老资格”成为两院“台湾帮”议员的领头羊。早在1981年,新当选的里根总统出于多方面考虑,在总统就职典礼前夕临时决定不邀请台湾代表参加,为此,赫尔姆斯于4月24日致函参议院外交委员会主席珀希,批评行政部门“鼓励一种倒向中华人民共和国的倾向”,而这“不符合里根总统在竞选中做出的保证的思想、精神或细

节,不符合他在(1980年)8月25日发表的关于中国问题的声明,也不符合共和党的纲领。”直至20世纪90年代末,赫尔姆斯对大陆言必称“红色中国”或“共产主义中国”,而从来不肯说“中华人民共和国”(PRC)。在仇视大陆的同时,赫尔姆斯却一直对台湾青眼有加。多年来,被台湾当局尊称为“赫老”的赫尔姆斯自称是台湾的“保护神”,可以说是“逢华(大陆)必反”,“遇台必挺”。台湾当局对此自然感激涕零,并屡屡通过台湾公司出面为赫尔姆斯提供政治捐款,竭力拉近和赫尔姆斯的关系。在赫尔姆斯即将退休离开参院之际,台湾当局又慷慨解囊,为其在家乡建立的一个私人博物馆提供了数十万美元的资助。

正如美国《新闻周刊》1996年3月载文所指出的:随着中美关系正常化,昔日的“中国帮”议员开始退居隐蔽处,但是“现在它又回来了,而且带来的危害将和过去一样大”,台湾在国会山庄的朋友“再次数不胜数”。自冷战结束以来,以赫尔姆斯等人为首的国会“台湾帮”议员对美国对台决策的介入日益积极和深入。他们与台湾当局一唱一和,在提升美台实质性关系、扩大对台军售、增强美台军事一体化、支持台湾拓展“国际空间”等方面对总统和行政部门施加压力,并导致美国的对台政策和两岸关系屡屡出现波折和反复。下面,笔者将以

冈俊栋、陈友著:《美国对华政策50年》,广州:广东人民出版社,2001年,第262页。

根据笔者与赫尔姆斯私人立法助理谈话记录整理而得。

《“院外援华集团”东山再起》,载《新闻周刊》,1996年3月4日。

1995年李登辉访美事件为案例,探究“台湾帮”议员对美国对台政策制定所具有的影响力。

早在1994年,台湾当局就开始谋划促成李登辉访美之旅。为此,台湾当局、台湾综合研究院不惜出巨资聘请卡西迪公关公司(Cassidy & Associates)为其进行游说和做舆论准备。而国会“台湾帮”议员则群起响应,争先恐后地向白宫施加压力,力图促成李登辉实现访美。例如赫尔姆斯便曾多次公开表示:“一旦李登辉表示有访美的愿望,我会带头组织由国会出面邀请他,并给他以最高的接待规格。”

1994年6月,76名参议员联名致函白宫,要求克林顿总统准许李登辉赴美访问。8月初,又有37名众议员联名致函克林顿,要求他从速转变对李登辉访美的“反对立场”。6月初,穆考斯基和科罗拉多州参议员布朗首次以个人名义向李登辉发出访美邀请。8月12日,以众院国际关系委员会国际经济政策小组委员会主席葛简生为首的37名两党众议员联名发函,再次公然邀请李登辉赴美访问。

为了缓解来自国会的压力,1994年9月27日,主管亚太事务的助理国务卿洛德在对参议院外交委员会的简报中,将克林顿政府经过长时间酝酿和调整的对台新政策公诸于众。其内容主要包括:1、台湾驻美机构由原来的“北美事务协调委员会”改为“台北经济文化代表处”;2、在“美国在台协会”的主持下,美国与台湾建立次长级经济对话;3、美国允许“经济及技术性”部门的高层官员访台,将视个案决定而且不排除派遣内阁级官员访台;4、美国务院主管经济及

技术性的副国务卿可以在国务院之外的地点会晤台湾官员,并可访问台湾;5、台湾官员可至经济、商务、技术性美国政府部门洽谈公务;6、美国基于礼仪、方便、安全原因,视个案为台湾高层官员(总统、副总统、行政院正副院长)过境提供协助;7、不支持台湾加入联合国及其他以“国家”身份为入会资格的国际组织,但是支持台湾参与那些不须以“国家”身份为入会资格的经济、技术性国际组织等。

这是中美建交15年来美国政府首次对台湾政策做出系统性调整,上述规定不仅严重破坏了“一个中国”的原则,而且大大提升了既有的美台实质性关系。然而,尽管如此,“台湾帮”议员却依然深感不满,认为总统政策调整的力度不足,尤其是在关于是否允许台湾“总统”访美、支持台湾“参与”联合国等问题上“没有任何实质性突破”。例如参议员布朗便批评行政当局的政策“对待我们在太平洋最为亲密的民主盟友之一的态度比我们对朝鲜、古巴和利比亚的态度还要糟糕——这种政策甚至不承认台湾为政治实体”。随后,以赫尔姆斯、穆考斯基为首的“台湾帮”议员在9月28日,亦即克林顿政府宣布对台政策调整之后第二天,便提

宋连生、巩小华:《穿越台湾海峡的中美较量》,云南人民出版社,2001年,第297页。

胡为真:《美国对华“一个中国”政策之演变》,商务印书馆(台),2001年,第170页。

刘连第:《中美关系的轨迹》,北京:时事出版社,2001年版,第558-559页。

Winston Lord, "Taiwan Policy Review," *US Department of State Dispatch*, Vol 5, No 42, (Oct 17, 1994), p. 706.

冈俊栋、陈友:《美国对华政策50年》,第345页。

出了一项决议案 (S Res 270),开列了多达 12项之多的国会“政策建议”:1、欢迎中华民国在台湾的总统及其他高层首长访问美国;2、毫无限制地允许台湾驻美代表至美国国务院、国防部等部门洽谈公务;3、经常性派遣内阁层级官员(包括国务院、国防部)访问台湾;4、在第48届联合国大会上支持台湾以“观察员”身份作为成为正式会员的第一步;5、支持台湾早日加入国际金融及其它功能性组织;6、更改台湾驻美代表处名称为“台北代表处”;7、在不受质、量限制之下,美国对台军售应纯以台湾自卫需要为考量依据;8、与参议院磋商,探讨决定美国驻台代表最高层级的事宜;9、提升“美国在台协会”的地位;10、国务卿每年向参众两院外交委员会报告美台之间的经济、文化、政治、安全关系事宜;11、支持中华民国在台湾的总统出席“亚太经合会议”;12、增强对中国大陆以武力威胁统一台湾的关切。10月5日,该决议案在参众两院分别获得通过。

时隔仅一天,即10月6日,意犹未尽的“台湾帮”议员又在审议《1994年移民及国籍技术法》时,由赫尔姆斯和布朗领衔提出一项修正案,其中规定:台湾的“总统”或其他高级官员,为与美国联邦或州政府官员讨论下列事项,而申请访美时,应获准进入美国,除非该官员为移民法所禁止入境:1、讨论与台湾贸易或商务以减少美对台贸易赤字;2、讨论防止核扩散事宜;3、对美国国家安全的威胁;4、保护地球环境;5、保护濒临灭绝动物;6、讨论区域灾难援助。10月7日,众议院也通过了该项修正案。10月25日,该法案经克林顿总统签署正式生效,从而为日后美国邀请李登辉或其他台湾高级

官员访美提供了法律依据。

在国会“台湾帮”议员的怂恿和支持之下,李登辉开始更为积极地筹划其访问美国的“突破之旅”。1995年2月2-3日,国民党中央委员会秘书长许水德等人到美国参加1995年全美早餐祈祷会。在此期间,他们会晤了众议院议长金里奇、参议院多数党(共和党)领袖多尔、少数党(民主党)领袖达施勒等人。赫尔姆斯和金里奇分别表示欢迎李登辉访美,并支持台湾加入联合国。3日,众议院国际关系委员会主席吉尔曼在与许会面之后对记者说,他已经同许多议员联名致函克林顿总统,要求修改限制李登辉访美的法令。

1995年3月5日,在台湾有关方面以民间机构的形式向康奈尔大学提供了250万美元的捐款之后,康奈尔大学向李登辉发出了正式访美邀请。第二天,以穆考斯基、赫尔姆斯、参院多数党领袖多尔为首的36名两党参议员向参院提出第9号共同决议案(S Con Res 9),明确要求克林顿政府同意李登辉到康奈尔大学进行“私人访问”,并出席9月份将在阿拉斯加举行的美台经济协会年会。同日,兰托斯、所罗门和托里切利三位议员联名向众院提出了名为“国会就台湾‘中华民国总统’的访问表明意向”的第53号共同决议案(H. Con Res 53)。5月2日,众议院以396票对0票率先通过了第53号共同决议案,随后送交参议院审议。5月9日,参院以97票比1票的压倒多数通

Congressional Record, September 28, 1994, pp. S13586 - 13587.

刘连第:《中美关系的轨迹》,第626页。

刘连第:《中美关系的轨迹》,第561页。

过了该项共同决议案。该决议案声称“台湾是新兴民主的样板”，美国应对“台湾领导人表示尊重”，因此总统“应该立即表示欢迎李登辉‘总统’对其母校康奈尔大学进行私人访问”，欢迎李“总统”在阿拉斯加州安克雷奇“过境停留”，参加“美国—中华民国经济协会年会”。投票结束后，得意不已的穆考斯基甚至扬言：“如果政府不准李登辉访问美国，国会将考虑通过有约束力的法案，包括修改1979年通过的断绝美台关系的一切官方法令。”

由于克林顿总统深知一旦允许李登辉访美，必将对中美关系造成极为严重的损害，因此，在国会参议院提出第9号决议案之后的第二天，即3月7日，国务院发言人谢利便明确表示：美国政府虽然允许李登辉“过境”美国，但是“关于延长过境签证以利访问的任何做法，在我们的政策下是不可能的。”3月28日，行政部门再次重申，允许李登辉访美不仅与美台非正式关系性质不符，也将严重违反美国历届政府的“一个中国”政策，对美国战略利益造成伤害。4月17日，钱其琛外长与美国国务卿克里斯托弗在纽约会晤，克氏再次亲口向钱外长保证白宫“不会允许李登辉访美”。

然而，在“台湾帮”议员的鼓噪之下，国会两院无视行政部门的一再警告以及中国政府的强烈反对，一意孤行要求邀请李登辉访美，从而引发了府会之间一场针锋相对的较量。针对白宫提出的“邀请李登辉访美损害美国国家利益”的警告，1995年4月6日，托里切利议员甚至提出《与台湾关系法》修正案，试图规定美国国务院今后不得以任何可能对美国外交政策不利为由，禁止台湾的

民选“领袖”访问美国。5月2日，众议院以396票对0票通过一项决议案，敦促国务院改变立场，允许李登辉访美。5月17日，参议院又运用其手中的“钱袋权”，在《国务院1997财年预算法案》中附加一项修正案，明确要求：1、“不管法律如何规定，均应允许李登辉访美”；2、“台北驻美经济文化代表处”应改名为“台北驻美代表处”；3、认定《与台湾关系法》的军售条款优于美中签署的“8·17公报”。5月18日，穆考斯基和布朗再次联名致函李登辉，向其发出正式访美邀请，并声称：“我们坚决希望维持并增进美国和台湾间深厚、亲密和友好的关系。”

面对“台湾帮”议员的沉重压力，出于发展和维护中美关系的战略考虑，克林顿政府“苦苦支撑”，抗击着“台湾帮”议员掀起的这场风浪。直至5月中旬，克林顿依然还在希望能够顶住国会的压力，行政部门也多次郑重保证将拒绝李登辉访美。例如在5月3日，针对此前一天众议院通过的决议案，美国国务院发表声明指出：允许李登辉访美将危及中美关系的重要基础。在李登辉担任“总统”期间，即使进行私人访问也会对美国的外交政策带来不利影响。5月9日，国务院发言人约翰·奥塔再次警告国

刘连第：《中美关系重要文献资料选编》，北京：时事出版社，1996年版，第495页。

刘连第：《中美关系的轨迹》，第627-628页。

宋连生、巩小华：《穿越台湾海峡的中美较量》，第267页。

《中国时报》(台)，1995年5月19日。

宋连生、巩小华：《穿越台湾海峡的中美较量》，第268页。

根据笔者与国会众议院国际关系委员会立法助理的谈话记录整理而得。

会,如果允许李登辉访美,“将会对美国外交政策造成严重后果”。因为不论其是否称之为“私人访问”,只要李以“总统”头衔访美,“都将不可避免地被中国视为背离美台关系的非官方性质。”然而,面对国会强大而一致的反对声浪,尤其是当某些铁杆“台湾帮”议员以“修改《与台湾关系法》”相威胁时,克林顿开始发生动摇。1995年5月18日,克林顿邀请国会两院部分重量级议员到白宫餐叙,并就此事征求他们的意见。在约翰·洛克菲勒(John Rockefeller)、萨姆·纳恩(Sam Nunn)和查尔斯·罗布(Charles Robb)等本党参议员的极力游说和催促之下,克林顿终于决定做出让步,允许李登辉以“私人身份”访问美国。5月22日,美国国务院宣布,克林顿总统业已决定批准李登辉赴美作“私人访问”。

李登辉访美事件充分彰显了国会“台湾帮”议员的作用和政策影响力。正如台湾学者林正义所指出的:“李登辉访美由不可能成为可能,与美国国会施压白宫及国务院有极大的关联。”事后,美助理国务卿洛德在国务院简报中也无奈地承认:正是由于国会的压力,才“迫使克林顿政府不得不做战术性改变”,从而点燃了一场新的危机的导火索。

三、简短的结论

国会参众两院议员是国会议事结构的基础,也是国会权力结构中最基本的职能单元。国会一切立法、监督活动都是由议员来发起和实施的,通过提出议案、发言辩论、提出修正案、表决投票等方式,国会议员可以

对美国的外交决策施加强有力的影响。在中美关系数十年的发展历程中,国会内部一部分顽固亲台反华的议员——“中国帮”议员和“台湾帮”议员——利用其手中所握有的权力,对中美关系的发展施加了极为消极的影响,这一点可以从上文对“中国帮”议员推动美国支持蒋介石集团、阻挠行政部门承认新中国、“台湾帮”议员支持和促成李登辉访美等事例中得到充分的体现。尤其是在冷战结束后,国会“台湾帮”议员一再在中美关系中掀起波澜,助长岛内台独势力的滋长和蔓延,也严重阻挠和影响了中美台三边关系的健康顺利发展。为此,我们必须加强研究力量,深入探析“台湾帮”议员“亲台情结”得以形成的历史源流和现实政治动因,以便在开展“国会外交”时有的放矢、对症下药,争取化解“台湾帮”议员对大陆的敌意,纠正其对两岸关系错误的认知,促进祖国统一大业的早日实现。

作者简介:贾妍,复旦大学国际关系学院研究生;信强,复旦大学美国研究中心助理研究员,博士。上海。

刘连第:《中美关系重要文献资料选编》,第500页。

James Mann, “How Taipei Outwitted US Policy,” *Los Angeles Times*, June 8, 1995, A1. David Shanbaugh, “The United States and China: A New Cold War?” *Current History*, September, 1995, pp. 242 - 43.

“Taiwan President can Participate in University Reunion,” *USIS Bulletin*, May 23, 1995, pp. 6 - 7.

林正义:《1995 - 1996年台海危机:美国国会的反应》,载《中美关系专题研究:1995 - 1997》,(台)中央研究院,1998年,第157页。

Patrick Tyler, “US Envoys to Beijing Won't Wait for a Replacement,” *International Herald Tribune*, June 9, 1995, p. 1.