

美国国会中国问题委员会评析

——兼论我国的外交对策

孙 哲



【摘要】美国国会去年专门成立了两个处理中国事务的委员会：美中安全评估委员会和国会-行政当局处理中国事务的联合委员会，即现在常说的“中国问题委员会”。本文主要探讨这两个委员会成立之后对有关中国问题的立法、监督及其他活动，借此分析这两个委员会在国会对华决策过程中的实际影响，同时提出我国针对这两个委员会可能采取的对策和方针。

【关键词】美国国会 委员会制度 中国事务

作者小档案

1966年1月出生，北京市人，复旦大学美国研究中心教授。1990年赴美留学，获哥伦比亚大学国际关系暨政治学专业博士学位，后任美国哥伦比亚大学东亚研究所助理研究员和新泽西州兰普大学美国与国际关系学院助理教授。2000年回国，现主持国家重点项目“美国国会与中美关系”的科研和开发。已发表《左右未来：美国国会的制度转型和决策行为》等专著6部和有关国会政治及中美关系的学术论文30多篇。

委员会制度是美国国会运作的核心机制。在美国国会对华决策过程中，参众两院不少委员会扮演着日益凸显的角色。美国国会去年专门成立了两个处理中国事务的委员会：美中安全评估委员会（US-China Security Review Commission）和国会-行政当局处理中国事务的联合委员会，即通常所说的“中国问题委员会”（Congressional-Executive Commission on China）。两个委员会成立之后的主要职责是要审议中国军事发展对美国构成的“威胁”，同时“监督”中国的法制、人权以及后PNTR时代对国际贸易规则的执行情况。虽然两个委员会对华工作的侧重点有所不同，但是对这两个委员会成立以后的组成人员、功能及其活动，我们应当予以高度重视。从这两个委员会运作的视角来考察美国对华政策的特点以及政策制定过程中美国政治结构的复杂性，具有十分重大的理论和现实意义。

一、国会“中国问题委员会”：缘起、构成以及工作范畴

1. 美中安全评估委员会

美中安全评估委员会是根据2000年10月30日通过的国家防御授权法案创立产生的。由参议员拜德（Robert Byrd）和他的助手达马托（Richard D'Amato）倡议成立。这个由国会主导创

立的委员会主要关注中国军事和战略发展问题,每年向国会递交一份关于美中双边经济贸易关系对国家安全的影响的报告,但最近也将工作重点转向关注中国的经济建设和国内稳定等领域的研究和动态。

该委员会的工作重点可以概括为以下几个方面:

第一,重点监督中美经济交流特别是中国是否会“通过与美国的贸易获得的先进的军事或双重用途的技术和其他的技术转让,特别是那些将导致大规模杀伤性武器或它们的传输系统的扩散,损害国际协定或美国与防扩散相关法律的技术转让”。^[1]

第二,对美国公司或总部设在美国的跨国公司有可能转让给中国的军事系统和技术进行监控,并提出制裁措施。

第三,对中国政府和有关人员的声明和文章进行跟踪分析,重点解读中国政府在亚太地区的战略意图和对美策略。

第四,对中国采取的“与美国的国家安全及美国亚洲盟友的地区稳定有关的军事行动”进行报道和研判。

第五,对“中国利用金融事务、资本流动和货币操作对美国的国家安全利益产生的影响”以及“任何中华人民共和国在WTO背景下采取的会对美国的安全利益产生正面或负面影响的行动”密切关注。^[2]这里,该委员会关心的主要是中国是否会利用与美国的贸易顺差来大幅度提高自己的军事预算和国防开支在国民经济发展中的比例,关心中国的经济崛起是否构成对美国安全的全面挑战。

2. 国会 - 行政中国事务委员会

国会 - 行政当局处理中国事务的联合委员会的缘起与美国国会通过的给予中国“永久性正常贸易关系的授权法案”(PNTR)的决议有关。该委员会是由两位中间派议员——内布拉斯加州共和党人、众议院国际关系委员会和亚太事务小组委员会主席道格拉斯·贝鲁特(Douglas

Bereuter)和密歇根州民主党人、众议院规则委员会贸易小组委员会首席委员桑德·列文(Sander Levin)共同提议成立的。其成立的根本原因在于通过PNTR后,美国仍然不想放弃每年对中国的人权情况进行“考察和监督”,希望能通过这个委员会的工作及时总结中国法制建设的进展,为美国的对华政策提供咨询和服务。

该委员会的基本工作情况和具体负责事务可以概括为以下4点:

第一,该委员会负责监督中国是否遵守WTO和其它双边及多边协定的规定。

美国政府各个部门普遍认识到:中国加入WTO之后对美国最大的难题是如何应对中国的崛起,并建立一个和PNTR有关的具体机制来“制衡”中国的发展。

第二,该委员会负责与国会议员沟通和协调,向国会和行政当局通报美国每年对中国贸易地位的具体评估情况。这一方面从心理上削弱了某些保守派国会议员对给予中国PNTR地位的不满情绪,另一方面,该委员会也能够及时关注中国在履行自己相关贸易义务上的进展情况。

第三,该委员会还可以通过具体的立法活动来保护美国的商业和工人不受来自中国进口激增的影响,同时通过与美国政府各部门的合作,监督中国劳工产品的进口。

第四,该委员会在帮助国会了解中国是否遵守WTO规定的同时,也极力为美国政府出谋划策,为在中国运作的美国公司和相关的商业活动提供法律方面、技术方面的支持。

二、国会“中国问题委员会”的主要活动和政治影响

国会两个中国问题委员会成立之后进行了一系列的活动,包括立法上的建议、举行听证会以及为美国政治和经济各部门提供咨询服务等等。现简要将这些活动列表

说明如下：

[附表] 两委员会的主要活动分析^[3]

委员会	立法建议	监督(听证)	咨询
美中安全评估委员会	针对中美双边贸易和经济活动对美国国家利益的影响,向国会提交具体建议。已提交了第一份年度报告。	监督中美安全问题,而且在美台安全问题和军售上也具有影响力。	向行政机关推荐美国在台协会台北办事处处长人选。
国会-行政中国问题委员会	在中国遵守WTO条款、中国的人权状况和台湾加入WTO等问题上给国会以立法建议。	举行了一系列有关中国人权和法治情况的听证会。	每年向国会提交咨询报告,其中包括一些对国会的行动建议。 今年10月提交了第一份年度报告。

这里特别要说明,2002年7月15日,美中安全评估委员会发表了它的第一份年度报告。该报告有两百多页,考察和分析了中国的“美国观”和战略思维、中美贸易和投资、中国作为区域经济大国的成长、中国在美国资本市场的存在、中国加入世贸组织对其贸易体制的挑战、中国的贸易和经济改革是否会导致中国国内的政治自由化和影响美国的国家利益、中国与支持恐怖主义国家的关系、台湾海峡两岸的安全问题、技术转让和军事装备政策等10个领域内的问题^[4],并在此基础上就美国处理同中国的关系提出了21条建议。该报告是美中安全评估委员会成立后的第一份报告,内容几乎涵盖了中美关系的所有领域和关键问题,是对美国对华政策制定遇到的有关问题的一种全景式的写照,集中反映了美国政府特别是美国国会对华态度的基本倾向和对中国问题的认识水平,应当引起我们的高度重视。

美中安全评估委员会第一份年度报告

对美国政府的建议包括如下条款:^[5]

(1)委员会建议美国积极地运用各种贸易工具包括WTO规则的特殊保护条款,使得中国充分遵守其加入WTO时所承诺的条款。

(2)委员会建议国会重新使用超级301条款以及要求行政部门配套更有效地打开美国对中国的出口市场,如果中国不遵守加入WTO时的承诺,就把这个制裁权利优先给予与中国竞争的美国企业。

(3)国会应该授权并辅以相应的资金于商务部,以支持中国正在进行的贸易立法改革包括知识产权的保护、执行WTO条款、加强国有部门的能力、行政改革和司法改革等。

(4)美国国会应该协助海关总署调查是否有大陆利用犯人制造的产品进入美国市场。

(5)委员会建议美国国会要求美国年度贸易委员会(TPCC)全面评估中国主动遵守WTO条款的情况,以及调查美国一些

关键行业在中国市场的准入程度(包括农业)。同时报告还要求就美国的关键行业在欧洲和日本的准入程度,并与这个进行比较。

(6) 该报告建议美国国会敦促美国贸易代表(USTR)约请 WTO 协商委员会就中国遵守和保护与贸易有关的知识产权的协议,尤其是假冒伪劣商品和盗版音像制品方面。

(7) 国会授权全面评估关贸总协定(GATT)的第二十一条款即安全免责条款。委员会认为钢铁行业可能会适用该二十一条款。如果政府目前的保护被证明是无效的话,委员会提请国会使用该条款来保护美国钢铁业。

国会 - 行政中国问题委员会在 2002 年 10 月 2 日也公布了第一份年度报告,就中国人权与法治九个方面的情况(宗教自由、劳工权利和工作条件、刑事法典、信息自由流动、村民委员会选举、西藏问题、新疆维吾尔族的问题、中国加入世界贸易组织对法治发展的影响,最后还有法治项目的发展)做出了总结^[6],并针对这些情况提出具体的改进建议。其核心的建议有 13 条,概括如下:

(1) 总统、行政当局高级官员,以及国会成员在每次会见中国政府官员时,应当继续提出人权的问题,以及提出人权虐待的受害者的个案,包括本报告中讨论到的那些个案。本委员会进一步建议,在今后所有的总统访华活动中,行政当局应该将本委员会的领导人包括进总统行程中。

(2) 国会和行政当局扩大美国政府通过电台、电视和互联网向中国传播人权、劳工权和与法治有关的信息的努力。

(3) 行政当局继续通过多边渠道敦促中国彻底配合联合国反酷刑特别专员。

(4) 国会拨款至某一美国大学、非政府组织,专门培训与中国有联系的美

国组织或其它机构的人员,以便帮助中国的宗教领袖们维护现存的中国宪法和国际人权文献均认可的宗教活动的自由。

(5) 行政当局应协同中国关键领导人和政策制定人主办项目来研究宗教在社会中的地位和促进宗教宽容的理念。

(6) 国会和行政当局对法律事务所提供援助,以便在涉及劳工权利的案子中增大法律代理的可获得性;本委员会还建议,向流动劳工,特别是流动妇女集中的社区里的法律助理中心提供特别援助,以便建立专业人才和解决对这些易受伤害团体有切身影响的问题的能力。

(7) 行政当局努力促成在一个在某一个特定地区和行业有共同生意的美国公司、中国公司和第三国的公司企业参加的会议,共同寻找对劳工权利的系统侵犯情况,向中国政府的有关部门提出建议,并同中国官员讨论这些建议。此举的目的是在政府与企业之间建立一种长期的合作关系,以便协助改善中国对国际公认的劳工标准的贯彻执行情况。

(8) 国会拨款给美国合适的机构来为中国的刑事辩护律师举办学习班,研讨中国境外的刑事辩护人员的作用,促进中国和美国刑事辩护律师之间的交流。

(9) 国会授权为中国的团体开办通俗法律教育课程,这些团体包括那些仍然不知道现存法律之下他们应有的权利,如边远地区的农民和流动劳工。

(10) 国会拨款并指定用于“商业法开发计划”(CLDP),以此来执行“2000 年美中关系法”授权下的中国商业法治培训计划。

(11) 国会和行政当局应继续敦促中国领导人同达赖喇嘛或他的代表进行实质性的对话。

(12) 国会增加对非政府组织的拨款,以期发展改善西藏少数民族的卫生、教育和经济状况。

(13)国会和行政当局应继续强调,反恐战争不是在新疆对维吾尔族裔人民进行镇压和侵犯他们人权的借口。本委员会建议国会和行政当局拨款给非政府组织,以便创办主要为了保存维吾尔文化和语言的项目。

从两个委员发表的报告内容来看,美中安全评估委员会在今后相当长的一段时间内将特别关注美国国会对中国和台湾的安全政策;而国会-行政中国问题委员会则更关心有关中国的人权问题。毫无疑问,两个委员会的工作反映了美国政府特别是国会内部对中国的误解和歧视。一方面,某些保守派人士总把自己的国家当作是“自由的灯塔”;而中国是一个“践踏人权”的国家,自然成为美国“圣战者”们的“征伐对象”。国会每年就中国在政治自由等人权问题上展开讨论、听证,并公布年度报告,试图将其与贸易、安全等问题进行各种形式的挂钩,企图找出对中国进行“孤立和惩罚”的具体依据。另一方面,随着中国经济实力的迅速增长,在“经济型政治”(econopolitik)驱动下,两国贸易争端日益凸显。^[7]美国不顾转口贸易和加工贸易的事实,片面将其归咎于中国保护知识产权不力、设置进口贸易壁垒、出口劳改产品等;同时,美国也深感中国的崛起使中国作为拥有核武器的军事强国,可能会对美国构成威胁。

因此,在这两个委员会的报告和听证会中,我们可以看到:围绕人权、经贸、安全和台湾问题上产生的误解和歧异,使得中国的形象产生变形与走样。

当然,国会中国问题委员会竭力想介入美国对华决策,但是我们也应当看到,从总体上看,它们难以脱离“国会”的大背景,在发挥政治作用和影响力方面也受到种种限制。因为目前在委员会和小组委员会的设置和改革问题上,国会本身也面临

两大困惑:首先是国会委员会的自主性逐渐衰微,虽然多数党与其国会领袖希望恢复委员会的能力,但是委员会作用的下降使人们怀疑中国问题委员会能否在国会决策上扮演举足轻重的角色。其次,从机构设置的角度来看,委员会的数量过多会造成国会内部协调工作的困难,但是委员会过少,也会带来工作负担相对过重的问题。所以,为了分担常设委员会的工作负担,国会形成了不少“小组委员会”。但是这种“小组委员会”的出现,又使委员会和国会的关系变得更为复杂。“小组委员会”的活跃意味着常设委员会权力的分散,国会的立法权也就更难集中而形成统一意见;“政出多门”的情况势必影响议事效率。从现在的情况来看,国会中国问题委员会必须处理好它和其他很多涉及中国事务的“小组委员会”之间的关系,否则将会造成国会中国委员会与各小组委员会之间的相互竞争,议事程序的混乱和在不少实质问题上“军阀混战”的局面。与此同时,它们也要考虑如何及时和行政部门沟通。如果委员会内部因政党和利益团体等诸多因素产生“内耗”,其作为一个决策整体的立法和监督能力都会受到巨大损害。

三、中国的对策

美国国会成立了两个介入中国事务的专门委员会,从某种程度上反映了美国对中国的防范意识大大加强。由于这两个委员会的工作直接影响着美国对华决策的走向,特别是它们提出的决策分析会使美国政府重新界定它对这个快速变化着的、世界上人口最多的国家的历史期望。对此,我们也应当看到:美国对华政策始终存在着不一致性和矛盾性,这一特性决定着美国在处理中美关系时经常像钟摆一样在两极之间来回摆动。国会中的反华力量至少在107届国会甚至在2015年前不会减少,

它对中美关系的消极影响仍会很大。但是美国制度和运作程序中存在着某种自我平衡、自我调节的机制,而这种机制似乎决定着美国政府不会在中美关系方面太过偏激。其次,美国是一个多元化的社会,权力将被分散到各“权力中心”。而美国国会政策的形成过程也相当复杂,国会议员中仍有绝大多数议员对华态度不甚明朗,我们应充分利用这一有利情况开展对美国国会的工作。

中国政府应当借助对美交往中长期总结出来的学习曲线,利用自己同美国这个充满矛盾的国家交往的各种有效方式来与这两个委员会直接接触,宣传自己的政策方针,平衡地推动中国自身的价值观和中国国家利益之间的关系。

为此,笔者作如下建议:

第一,加强了解,掌握情况。

美国政府的对华政策一直受到国会的有力牵制。总体来看,国会在中美关系进程中发挥的作用消极面多于积极面,尤其在台湾问题上甚至起到了决定性的负面影响。^[8]但是,由于国内受到外交政策主要由总统说了算这种思想的影响,对美国国会的历史发展、组织机构、日常运作的了解一直不够,从而直接影响到我们对国会的工作。因此,加强了解,特别是对国会中重要的委员会(尤以与中国有关的委员会为重)加以了解已成为当务之急。我们要充分了解美国国内政治运作方式,培养更多的熟悉美国国内政治运作方式的高级专门人才。

第二,与委员会成员主动接触和沟通。

这是对国会进行游说并获得成效的基础。中美两国缺乏有效的议会之间的交流和沟通。国会中相当一部分议员没有来过中国,对中国的情况一无所知。他们对中国的印象主要来源于美国的媒体和助手的

介绍。邀请他们来中国实地考察,和中国人民(包括大学生、学者)接触,不仅有助于他们了解中国改革开放的成果,在与他们感情上的沟通过程中,使他们心目中抽象的中国和中国人变为活生生的形象。例如,我们的有关部门今后需要注意改进国会议员访华的安排,要促进更多的学者与议员进行交流,而不能停留在官员的陪同上。我们建议按照中美两国建立友好城市的做法,由中国的省、市人大与州、市议会建立友好议会,加强交流和接触。再如,我们也应当加强有关的学术交流和对国会的基础研究。如至今为止,已有参议院外交委员会主席拜登(Joseph Biden)、众议员兰托斯(Tom Lantos)等6位具有影响力的参众议员来到中国作访,与教师、学生座谈,交流想法。从双方的反响来看,这样的接触达到了意想不到的良好效果。当然,这些议员不仅来到大陆,同时也去了台湾。这就更提醒我们与委员会成员的接触应该主动,显示出我们的诚意和气度。

第三,深入细致耐心的游说。

中国是一个地缘政治大国,中国实力的增强必然对美国形成挑战。虽然不一定导致冲突,但是引起了美国的种种警觉。^[9]中国综合国力的不断提高,成为美国不得不面对的竞争对手^[10],也成为美国国内辩论的焦点。要消除误解,中国必须培养专门人才,加强对美的宣传力量。诸如以驻美华裔社会团体为依托,加强华裔精英的联络和协调工作,创造各种条件,发挥其积极性,为组织游说美国民众多做工作。同时,也要注意联系几个比较有影响的专业游说公司,做好对国会和美国主流媒体的中国政策“教育”工作。当然,这些活动必须合法、合理。此外,还要注意开展经贸游说外交,运用经济手段刺激美国企业界主动为中国做国会游说工作。

这里特别要强调的是,针对长期以来我们对于国会的工作带有明显的被动反应

型的特点,导致在处理中美关系时我们总处于被动应付的局面,我们必须更加注重策略,精心设计国会游说方略。因此,我们不能等到美国国会出台对我们不利的议案或法律之后再做工作,而要主动出击,逐步引导并确立一个规约中美关系的国会法律框架。这就要求我们特别重视议员选区和基层游说,加强美国民间“草根性”的工作,因为美国民间才是影响国会行为的根源所在。在具体工作中,我们还应同时利用媒介体等各方有效力量和手段,客观而中肯地介绍中国的实际情况,解释中国现代化面临的问题。当然,所有这一切工作都要严守规则,了解有关的法律规定,讲究策略和技巧,避免走入“游说陷阱”。

第四,也是最主要的是,就两个委员会关心的议题,认真提高我国民主与法制和人权保障水平,大力促进经济贸易发展,同时在安全问题上有理有利地坚持立场,强调中国不称霸的基本原则。

对两个委员会的工作,中国在加强沟通的同时,也应当清醒地认识到:要真正改变它们对中国的看法,最终还离不开中国自身的法制建设和人权建设水平的总体提高。例如,自20世纪80年代中期以来,尤其是自1989年政治风波以来,人权问题始终是美中关系中最突出、最有争议的问题之一。中国政府和人民对美国“特别”关注作为内政中的人权问题十分反感,在感情上无法接受美国的指责。虽然如此,中国不应该忽视自身改革进程中出现的种种问题,应在保持社会稳定的基础上,不断切实完善人权状况,提高民主与法制的水平。美国人权外交的大本营在国会,曾来中国作访的众议员兰托斯可以说是代表之一。他对中国人权状况的理解和看法很大程度上与其身

世有关(兰托斯被一位瑞士外交官从纳粹集中营中救出,后从匈牙利到美国),对这样的议员做工作,除了用事实讲话,没有更好的办法。但如果能够转变其想法,其在美国的影响将是巨大的,对我们的外交工作益处也不可估量。

注释:

[1] usembassy.state.gov/tokyo/www/hse0202.html

[2] www.bxa.doc.gov/press/2002/TripleJTestimonyUSPRACommish011702.html; www.cnn.com/2001/CAREER/trends/09/06/china.trade.jobs; www.usembassy-china.org.cn/press/release/2002/0602e-Export%20Control%20Package.html

[3] 该表系笔者根据与两个委员会成员交谈及网络搜寻整理而成。

[4] 从<http://www.uscc.gov>下载的英文资料翻译而成。

[5] 该资料是笔者赴美国交流带回来的总结报告。

[6] <http://www.cecc.gov>

[7] Amy Borrus et al., “Peddlers in Pin-stripes”, *Business Week*, 1 May 1995, p.43.

[8] 与非:《美国国会》,中国民主法制出版社2001年7月版,第228页。

[9] Thomas J. Christensen: “Posing Problem Without Catching UP: China’s Rise and Challenges for U. S. Security Policy”, *International Security*, Vol. 25, No. 4, Spring 2001, pp. 5-10.

[10] Denny Roy, “Hegemon on the Horizon? China’s Threat to East Asian Security”, *International Security*, Vol.19, Number.1, Summer 1994, pp.149-168.

收稿日期:2003年1月