

美国国会涉华联线体制分析 ——以西藏问题为中心

【注释】本文为中国藏学研究中心 2005~2006 年度课题《西藏问题国际化的历史与现状》的一部分。【注尾】

张植荣

〔内容提要〕美国外交政策的制定，是一个国内外因素综合作用的多元层次的复杂系统。美国国会涉华联线的出现，就是美国国内多元政治的具体产物。本文主要以国会的涉藏联线为例，分析美国国会涉华联线体制成立的背景及其在对华决策中的影响。本文认为，涉藏联线是美国国会通过涉藏决议和议会活动，监督政府推动西藏问题国际化的基本势力。在涉藏联线议员的多年推动下，国会对西藏人权问题的“关注和监督”，出现了机制化趋势。国会通过涉藏的两个报告和一个政策法案，加上国会在其他议案中附加的西藏条款，这些因素将是西藏问题在美国或国际上长期存在的重要原因之一。本文还认为涉藏人权联线和台湾联线的成立，标志着美国国会关注、影响和干预中国内政的程度进一步加深，也反映出台湾问题和西藏问题的“国际化”趋势有所增强。

关键词：美国政治 国会 中美关系 联线体制 西藏问题

美国“国会联线”（Congressional Caucus），是国会议员中间常见的非正式组织（Informal Congressmen Organization, ICO），是国会议员针对某个问题领域或某个地区而组成的联盟，这些联盟被认为是“未得到国会法规、政党章程或拨款单列项目认可的、希望在政策制定过程中发挥作用的国会议员的自愿联盟”。【注释】Sula Richardson, “Informal Congressional Groups and Members Organizations: Selected Questions and Responses,” CRS Report, March 7, 2001. 【注尾】这些非正式组织虽然规模不等，形式各异，但在国会立法、监督、政策选择等方面发挥着相当重要的影响。在美国对华决策中，1987 年成立的涉及西藏问题的人权联线、2002 年成立的台湾联线及 2005 年成立的中国联线发挥了相当的作用。本文拟以西藏问题为中心，对美国国会的联线体制在对华决策中的作用进行探讨。

一、美国国会联线的特点与功能

美国国会联线数目繁多，形式各异，既有关国内政治事务的联线，如“黑人联线”（Black Caucus）、“西班牙裔联线”（Hispanic Caucus）；也有一些以社会问题、个人兴趣甚至休闲活动为议题的联线，如“航海联线”（Sailing Caucus）。与国际事务相关的联线有“拉丁美洲联线”（Latin American Caucus）、“人权联线”（Human Rights Caucus）等。国会联线成立背景复杂，是多种因素相互作用的结果。当前，美国国会两院的联线表现出以下特点：

第一，不平衡性。就参众两院而言，美国国会联线主要集中在众议院。据《美国国会议员名录》（Congressional Staff Directory）2003 年夏季号所载目录，美国国会共有 186 个联线组织，其中众议院 166 个，参议院只有 20 个【注释】Peter Farnham, Congressional Caucuses: Beyond the Smoke and Mirrors, available at <http://www.centeronline.org/knowledge/article.cfm>,



November 2003. 【注尾】，数量相差之大，一目了然。另一方面，国会联线组织之间的成员数量不等。例如国会“印度联线”（Indian Caucus）成员高达 200 余名，“自行车联线”（Biking Caucus）人数曾达到 160 多人，而有些联线则只有 2~3 人。

第二，超党派性或跨党派性。早期的国会联线主要是同一党派议员组成的小组，具有较强的排他性。现在绝大多数的联线组织是由两党成员共同构成的。由于国会联线多是针对某一个具体领域的，因此只要志同道合，无论议员背景如何，都可以组织起来，共同促进解决大家关心的问题，呼请国会和舆论的关注，推进和维护共同利益。例如“国会参议院与众议院刘易斯与克拉克两百周年国会联线”（U.S. Senate and U.S. House Lewis and Clark Bicentennial Congressional Caucus），是参众两院 1998 年为联合推动美国纪念刘易斯（Meriwether Lewis）和克拉克（William Clark）200 年（1803-1806）前的探险活动而成立的。200 年前，在杰斐逊总统执政时期，国会帮助这两位探险家对密苏里河流域进行了探险，对当地印第安人土著文化开展了研究。【注释】“The Bicentennial Council History” <http://www.lewisandclark200.org/index>. 【注尾】另一种“超党派性”，可以理解为一些联线组织在参众两院都有设立，如参众两院分别设有钢铁联线（Steel Caucus）和台湾联线（Taiwan Caucus）。

第三，联线组织的松散性。国会联线只是一种非正式组织形式，一般而言，没有正式的预算和办公地点，甚至没有什么联系方式，只是在某个议员网站内容中有时可以查到该议员属于某联线，如果是联线主席的话，可能会更为醒目一些。此外，其运作方式很不正规，联系方式也多为信件、电话、传真往来，或者是私人接触，很少举行全体会议。

具体来说，国会联线主要有三方面功能：第一，提出相关方面的立法建议，推动国会立法。国会议员成立某个联线的首要目的是就其所关注的问题领域提出政策建议或立法动议，尽量争取其他议员的支持，以筹划和推动国会立法，如众议院“台湾联线”曾在 2002~2003 年围绕支持台湾加入世界卫生组织（WHO）、重申美国对台湾的安全承诺等议题，多次向众议院提出法案和议案，并力促国会两院通过。第二，监督功能。对国会常设委员会及行政部门的行为进行监督，提出意见或政策，促使其改变，以实现特定政治目的。【注释】Congressional Record, Vol.128, Oct.1, 1982, p.27134. 【注尾】第三，收集信息功能。非正式议员组织的一个基本功能就是获取、分析、交流并传播相关问题领域的信息。有些非正式议员组织，甚至将信息功能作为其基本功能，如众议院“调查联线”（Investigating Caucus）【注释】Rochelle Jones, “Where is the Arts Caucus?” Museum and Arts in Washington, Vol.6, Nov.~Dec., 1990, pp.72~73. 【注尾】。国会联线组织常常是各种院外游说团体的游说目标，通过诸如举办记者招待会、撰写并分发新闻稿和分析报告等方式来传播信息，寻求支持，实现其预期目的。

如上所述，美国国会联线涉及各种问题领域，影响不可忽视。其中，按成立的时间顺序，涉及中国问题的联线依次为涉藏人权联线、台湾联线和中国联线。这三个联线的成立，表明了中国问题是美国国会议员非常重要的关切，折射出中美关系在美国国会议程中的重要性，也反映了西藏问题、台湾问题及中国问题在中美关系中具有相当重要的地位。

二、涉藏人权联线的组成、活动及其影响

美国国会对西藏问题的关注，是与 20 世纪 80 年代中后期西藏问题逐步国际化的大背景紧密相连的。从 1972 年尼克松访华到 1986 年这十多年间，美国基于“联中抗苏”的战略需要，对西藏问题关注甚少。

1987 年，众议员兰托斯（Tom Lantos）和波特（John Poter）发起成立了国会人权联线（Congressional Human Rights Caucus）。到 2006 年，该联线已跨越两院和两党，成员达 240



人。【注释】<http://lantos.house.gov/HoR/CA12/Human+Rights+Caucus/HRC>。【注尾】自其成立起,该人权联线就宣称中国政府在西藏问题上不应当逃避以普世人权标准来接受国际社会的监督。在该联线的推动下,美国国会 1987 年 10 月做出决定将西藏问题作为国会“人权联线”重点讨论的议题之一。【注释】张植荣:《国际关系与西藏问题》,旅游教育出版社,1994 年,第 184~186 页。【注尾】这样,美国国会形成了支持达赖集团的所谓的“西藏帮”。因其没有直接取名为“西藏联线”或“西藏人权联线”(Tibet Caucus),故笔者将其称为涉藏人权联线或称之为涉藏联线。其代表人物有罗斯(Charlie Rose)、索罗门(Gerald Salomon)、佩尔(Claiborne Pell)、赫尔姆斯(Jesse Helms)、沃尔夫(Frank Wolf)等。这些成员大多是众议院国际关系委员会或参议院外交关系委员会的资深议员。他们虽然都对西藏问题表现出浓厚的兴趣,但其立场和政治目的并不完全相同。具体而言,其人员组成可以分为以下三类:【注释】参见田冬冬博士论文:《The Tibet Issue in Sino American Relations: United States Policy Making Since Rapprochement》,Dongdong Tian,1995。【注尾】

第一类是坚定支持达赖喇嘛与“藏独”的骨干分子,以众议员罗斯为代表。他们是达赖喇嘛最忠诚的支持者,与达赖喇嘛在美国的院外援藏集团有着密切联系,成为达赖喇嘛在美国国会的表达者和宣传者,甚至将院外援藏集团起草的议案直接诉诸国会山,而且往往成为西藏问题提案得以通过的关键人物。

第二类是“以藏反共”的意识形态保守主义分子,以众议员索罗门、参议员赫尔姆斯为代表。

第三类是人权运动分子。这些人在西藏问题上属于后来者,其代表人物多为美国少数族裔,例如犹太籍议员兰托斯。他们在 20 世纪 80 年代中期开始关注西藏问题。作为资深议员和人权活动家,他们对美国国会的小组委员会拥有决定权,其影响力不容忽视。例如众议院人权小组委员会主席波特、众议院亚太小组委员会主席索拉兹(Stephen Solazi)、众议员南希·佩洛西(Nancy Pelosi)。

这三类议员在国会形成一股无形的却实实在在的具有影响力的亲达赖势力,并在 1989 年之后有所加强。他们在西藏问题上的主要活动,表现在以下几个方面:

(一) 倡导和发起各种涉藏议案,以藏反华。1987 年 5 月,共和党众议员罗斯、索罗门向众议院提出了题为“中华人民共和国在西藏地区侵犯人权”的第 2476 号议案。国会将该议案作为 1988~1989 年度对外关系法案的修正案提出来,并得到了 28 名参众两院议员的支持。这 28 人在 90 年代成为“涉藏人权联线”的骨干成员。1989 年北京政治风波之后,他们在国会利用人权问题提出反共反华议案,制裁中国。其中以在 2006 年 11 月的中期选举中当选为美国历史上第一位女性众议院议长的众议员佩洛西和参议员米切尔(George J. Mitchell)最为突出。他们还是利用对华最惠国待遇问题附加人权条款对中国制裁法案的动议者。1989 年 11 月,佩洛西等议员提出了要求中国改善西藏人权的“七项条件”,其主要内容有:美国对华政策必须与西藏局势挂钩;取消拉萨及西藏其他地区的戒严令;允许外国记者和国际人权组织代表进藏采访调查;释放西藏政治犯;中国政府就西藏问题与达赖喇嘛举行谈判;建议美国之音设立藏语节目;在 1990~1991 财政年度开始每年拨款 50 万美元资助 30 名西藏学者访美。【注释】Congressional Record, H-9271, Nov. 21, 1989。【注尾】1993 年,两人又提出了有条件延长对华最惠国待遇的议案。法案规定,只有中国在改善人权、降低贸易壁垒和停止向某些好战国出售武器方面迈出重大进步的情况下,美国才延长最惠国待遇一年。

(二) 在国会精心策划邀请达赖访美,抬高了达赖喇嘛在美国和世界的国际形象。据统计,从 1979 年达赖首次访美开始到 2001 年,达赖应邀访美 23 次。1979 年至 1994 年的 15 年间,基本上 2~3 年往访一次。从 1994 年开始每年往访一次,而 1997 年当年往访两次,1999 年则三次访美。【注释】杜永彬:《国外西藏问题研究报告》,中国藏学出版社,2005 年,第 168 页。【注尾】从 1991 年 4 月 16 日老布什总统接见开始,美国总统、副总统等政界要人



在达赖访美期间都与其会见。2007年3月16日，兰托斯在国会主持了西藏问题听证会，并表示将在今年晚些时候授予达赖喇嘛国会金质奖章(Congressional Gold Medal)，以表彰达赖在全球人权事业中的地位。这一奖项起源于1776年，是美国国会的最高民政类奖项，其首位获奖者是乔治·华盛顿。

(三) 利用西藏问题获取在“4T”(即台湾(Taiwan)、贸易(Trade)、西藏(Tibet)和天安门(Tiananmen)事件等词的英文首写字母缩写)或其他国际问题上的利益，成为美国国会与政府“以藏制华”的工具之一。美国国会议员利用其作为民意代表的权力，致函总统或国务院，要求在对华交涉中必须夹带“4T”中的问题。例如，1994~2000年在贸易问题上利用西藏问题对中国施加压力，在给予中国永久性正常贸易关系地位(PNTR)的谈判中附加了大量西藏人权条款。2000年给予中国永久性正常贸易关系地位法案获得通过后，国会丧失了利用最惠国待遇问题审查中国人权的特权，但是国会仿照监督前苏联人权状况的办法，新设立一个专门监督中国人权的委员会：国会及行政当局中国委员会(Congressional Executive Commission on China, 简称CECC)。2002年该委员会正式运作，其成立宗旨和工作重心之一就是“同国务院西藏事务协调员(Special Coordinator for Tibet)进行合作”，监督西藏人权状况，“向国会报告中国政府与达赖及其代表的谈判状况”，提供有关西藏的历史、宗教、文化、语言的本来面目和维护人权的办法等。2002~2003年国会及行政当局中国委员会专门召开了西藏人权听证会。2002年国会还邀请流亡藏人现身说法，到国会西藏人权连线举办听证会。此时，由于对西藏人权的关注，国会几乎成为流亡藏人攻击中国政府西藏政策争取美国支持的主战场。

涉藏连线在国会西藏问题的决策中具有重要的影响，成为美国国会推动西藏问题国际化的主要力量。

首先，涉藏连线是美国国会通过涉藏决议和议会活动，监督政府推动西藏问题，鼓吹西藏问题国际化的基本势力。在美国国会的立法过程中，各专门委员会尤其是小组委员会具有关键性的作用。国会连线的作用就是充当将相关议题以非正式组织连接起来的桥梁。在涉华问题中，众议院国际关系委员会和参议院外交关系委员会就是如此。1987年6月，美国众议院国际关系委员会通过了《关于中华人民共和国在西藏侵犯人权的修正案》，攻击中国对西藏实行“军事占领”和“暴力统治”。1987年9月21日，也就是在国会人权连线会议上，达赖提出了所谓解决西藏问题的“五点和平计划”。这个“五点和平计划”自1980年代以来成为欧美议会和非政府组织讨论西藏局势鼓吹西藏问题国际化的范本之一，经常被引用。【注释】参见四川藏学研究中心编：《西方议会西藏问题议案汇编》前言，2000年。【注尾】1991年5月23日，美国参议院通过决议，宣称“西藏是一个被占领的国家”。同年10月31日，美国总统签署美国对外政策法案，再次宣称“西藏是被占领的国家”。据不完全统计，1997年美国国会就相继提出或通过了10多个涉及“西藏问题”的议案。1999年，众议院反华势力提出的反华议案多达70余个，其中相当一部分为涉藏议案。

1994年至1997年期间，美国国会策划并参与了三届“西藏问题国际议员会议”，攻击中国的西藏政策，支持达赖集团分裂中国的活动。此外，国会还频繁举行“西藏问题听证会”，其中仅1999年就举行了50多场。

其次，涉藏连线成为美国国会创议美元援藏计划，为流亡集团提供经济后盾和培养藏独分子的重要支柱之一。国会在每年审议财政拨款法案时都以种种名义给予西藏流亡者实在的美元支持。国会每年给西藏流亡分子的直接拨款达200多万美元。2001年5月9日在西藏和平解放50周年前夕，西藏连线的重要成员民主党参议员范斯坦(Dianne Feinstein)等在国会举行新闻发布会，正式提出并通过了西藏政策法案。这成为国会干涉西藏问题的立法根据。在2002年的《西藏政策法》中，国会在涉藏连线议员的推动下决定在2003年和2004年分别给西藏“难民”人道主义援助各200万美元，同时拨给用于支持流亡的西藏学者赴美学



习的“阿旺珠佩 (Nagwang Cheophel) 交流计划”50 万美元, 给半官方性质的全国民主援助组织 (National Endowment for Democracy) 25 万美元, 作为培训、教育西藏民主积极分子和监督西藏人权的专款。这些美元计划, 为流亡藏人培养“西藏事业”的接班人, 尤其是那些亲美的流亡藏人, 他们羡慕美国式生活和美国的民主政治, 将成为流亡集团的骨干, 也将成为流亡藏人社会进行所谓“后达赖时代”美式民主改革的主力军。【注释】参见洛桑·桑杰 (Lobsang Sangye) 在哈佛大学法学杂志上发表的文章。译文载于张植荣主编:《哈佛大学藏学译文集》, 中国藏学中心内部版, 2002 年 12 月。【注尾】2007 年 3 月 16 日, 众议院国际关系委员会主席兰托斯召集了西藏人权问题听证会, 国务院西藏事务特别协调员多布里扬斯基 (Paula Dobriansky) 说, “布什总统关心西藏问题, 每次与中国官员举行会晤时总会提出这个问题”。她提出, 令人关注的是在宗教自由领域, 西藏的状况未见改善。“我们对西藏难民的福祉深为关注”, 美国向生活在西藏境外的西藏难民提供人道援助资金。美国对西藏自治区内发展项目的资金援助是通过西藏基金(Tibet Fund)的渠道提供的。西藏基金接受各基金会、公司和众多个人提供的资金。国会授权的美国国务院人口、难民和移民局(Bureau of Population, Refugee and Migration)的人道援助赠款(Humanitarian Assistance Grant)和教育与文化事务局(Bureau of Educational and Cultural Affairs)富布赖特的西藏奖学金是西藏基金的重要来源。

第三, 在涉藏连线议员的多年推动下, 国会对西藏人权问题的“关注和监督”, 出现了机制化趋势。美国国会的“西藏帮”多年来试图效法“与台湾关系法”, 为国会干涉西藏问题寻求法律依据。从 1988 年开始, 在国会的推动下, 美国国务院每年发表所谓《人权报告》和《宗教自由报告》, 均涉及到西藏人权问题。【注释】美国《2006 年度各国人权报告》于 2007 年 3 月 7 日发布。在“中国部分 (包括西藏香港和澳门)”中, 继续指责: “中国政府在藏族地区的人权记录依然不良, 宗教自由受压制的程度仍然很高。”Available at <http://usinfo.state.gov/xarchives/display.html>。【注尾】1997 年, 在参议员外交委员会主席赫尔姆斯推动下, 国务院设立了“西藏事务特别协调员”(Special Coordinator for Tibet)。2000 年给予中国永久正常贸易关系地位法案通过后, 美国无法再利用最惠国待遇问题“敲打中国”。2001 年 5 月 9 日, 美国国会参众两院提出了一项“西藏政策法案” (The Tibetan Policy Act of 2001)。该法案比以前的国会涉藏议案干涉力度更大。它呼吁联合国考虑西藏问题, 还要求美国国务卿设法在拉萨设立一个办公室, 并要求美国政府任命一名“西藏事务特别协调员”, 通过立法使这一职务成为永久性职务。2001 年“西藏政策法案”的通过, 不但为美国政府提供了攻击中国国际人权形象的法律依据, 也为美中人权对话增设了新的障碍。2004 年 6 月 23 日, 国务院依据该法, 向国会呈交了《西藏问题谈判报告》(Report on Tibet Negotiations), 表示美国继续“敦促双方开通对话, 且不附加任何前提条件”。从其内容可知, 该法已经使美国干涉我西藏问题的手段制度化和机制化, 使西藏问题进入到美国对华决策的日常议程。后来在中美高层对话甚至首脑会谈中, 每次必有西藏问题。

上述涉藏的两个报告和一个政策法案, 是美国国会“以藏制华”措施中的突出部分。这足以说明美国国会对西藏议题的高度关注, 加上国会在其他议案中附加的西藏条款, 这些因素将是西藏问题在美国或国际上长期“存活”的重要原因之一。

三、台湾连线和中国连线

在美国国会, 还有另外两个涉华连线, 即台湾连线和中国连线。它们是新世纪才成立的。台湾连线包括“众议院台湾连线” (Congressional Taiwan Caucus, CTC) 和“参议院台湾连线” (Senate Taiwan Caucus, STC), 前者成立于 2002 年, 后者成立于 2003 年; 中国连线成立于 2005 年。2002 年 4 月 9 日, 众议院“国会台湾连线”成立, 截止到 2005 年 3 月, 该小组已由发起之初的 40 人增加到了 141 人, 占众议院总数的 1/3 之多。“参议院台湾连线”2003



年9月17日正式成立，由共和党参议员乔治·艾伦(George Allen)和民主党参议员蒂姆·约翰逊(Tim Johnson)担任共同主席。到2005年9月，其成员从最初的10人增加到24人【注释】<http://www.fapa.org/TaiwanCaucus/SENATE/index.html>。【注尾】，超过参议员总数的1/5。参众两院台湾连线不仅在成员数量上占优势，而且成员级别较高，影响力也较大。众议院台湾连线的成员几乎来自众议院所有常设委员会，其中以国际关系委员会的成员最多。两院台湾连线的成立的前因后果，值得分析。从后冷战的国际格局的大背景、美国国内政治生态和中美关系的历史与现实来看，台湾连线的成立既有适宜的“国际气候”，也有其一定的历史基础和现实根据，台湾方面对美国的院外游说的影响更是不容忽视。【注释】参见王俊峰硕士论文：《美国国会两院“台湾连线”探悉》，北京大学国际关系学院资料室藏，2006年。【注尾】

冷战后国际格局的演变，在一定程度上出现了有利于台湾的局势。这是“台湾连线”成立的大背景。冷战结束后，中美两国丧失了共同反苏的战略基础。美国将中国视为其霸权地位的最大挑战者，“以台制华”，抑制中国的发展壮大成为美国国会对外政策的主要特点。从国会有关涉台立法的演变中可见一斑。中美建交后的十多年里，涉台议案明显下降，仅为104件，但冷战后涉台议案却大幅上升，1991~2000年十年间达到233件。

美国国会“亲台反华”的政治生态，是台湾连线产生的历史因素和现实基础。第二次世界大战结束以来，美国国会内部就形成了“亲台反华”“亲蒋反共”的政治生态。美中建交后的十年里，美国国会亲台势力有所萎缩。但是近年来，围绕台湾加入世界卫生组织的争论，在“台湾帮”的活动下，美国媒体纷纷发表评论表示支持台湾。2003年5月，《亚洲华尔街日报》发表了题为“让台湾加入世卫组织”的社论【注释】“Let Taiwan Into WHO,” *The Asian Wall Street Journal*, May 7, 2003.【注尾】。2004年2月10日，由众议院台湾连线共同主席之一的布朗(Sherrod Brown)带头提出了第3793号法案，呼吁国务院协助台湾加入世卫组织的要求。

【注释】“House Introduces WHO Bill HR 3793 February 11, 2004”, <http://www.fapa.org/who/2004/HOUSEINTRO-PR0211.htm>【注尾】

台湾当局对美国会的游说活动，也催生了台湾连线的成立。1979年中美建交，美台官方关系终止，意味着美行政部门“抛弃”了台湾。为此，台湾当局转向国会，通过影响国会来制约美国政府的对华和对台政策。冷战后，台湾当局的“国会外交”非但没有削弱，反而加强，并取得了不少“成果”。最典型的例子就是1995年李登辉访美成行，以及2000年众议院通过《加强台湾安全法》。2002年和2003年参众两院成立的台湾连线则是台湾当局游说活动的又一突破。台湾驻美经济文化处及“台湾人公共事务委员会”(FAPA)对该连线的筹备和成立具有重大的影响。事实上，该连线的成立仪式以及所有相应的庆祝活动都是由FAPA一手策划组织的。【注释】关于FAPA对美国国会的公关游说活动，参见其网站http://www.fapa.org/main/congress_Info.htm。【注尾】

中国连线是最晚成立的国会涉华连线。美国国会会有两个针对中国大陆的连线团体。一个是2005年5月成立的美中工作小组(US China Working Group)。另一个是成立于2005年6月14日“众议院中国连线”(Congressional China Caucus)，目前成员共有30个，这是一个由共和党众议员福布斯(Randy Forbes)倡议并与民主党众议员斯凯尔顿(Ike Skelton)共同担当主席的跨党派连线团体。虽说两个都是关注中国问题的连线团体，但其侧重点有所不同。美中工作小组主要对中国的经贸关系、外交政策开展相关研究，跟踪和研究中国情况，并及时制定相应的对华政策，以增进美中外交和经贸关系，促进美国国会对中国了解，为其成员提供与中国有关的研究信息。中国连线的两位共同主席都是众议院军事委员会资深议员。其对外政策首先强调的是防范和接触两手并重，其次才是经济和贸易、能源和资源等问题领域。两个组织在定位上有一定的重合，但前者强调研究美中经贸关系，促进两国关系发展，而后者强调军事问题，防范中国的崛起。

美国国会涉华诸连线的先后出现，表明中国因素在美国的外交政策与决策中的影响日益



增加。

首先，涉藏人权联线和台湾联线的成立，标志着美国国会关注、影响和干预中国内政的程度进一步加深，从一个侧面折射出这两个问题在美国国会对中美关系影响的负面性，也反映出台湾问题和西藏问题的“国际化”趋势有所增强。涉藏联线尤其如此。涉藏联线的成员都是制造西藏议案的主导者，也是参众两院的资深议员，例如赫尔姆斯和佩洛西。他们诬蔑“中国政府是侵犯西藏人权的罪魁祸首”，鼓吹“西藏是一个被占领的国家”，抬高达赖喇嘛的地位，通过反华议案来对美国政府施加影响。值得注意的是，参众两院在“以藏反华”方面，越来越具有“超越党派”的一致性。1980年代，参众两院起初关注西藏问题的焦点并不一致，有时因为党派利益相互杯葛。90年代以后，涉藏联线成员超越了两党政治，多次提出有关西藏问题的提案。但相比较而言，参议院支持西藏的实力要强大得多，其中包括了共和党领袖人物赫尔姆斯和民主党参议员范斯坦等人。他们是参议院外交委员会的重要成员，与亲达赖喇嘛的院外游说集团一起，在美国国会内外为达赖喇嘛鼓吹，成为达赖集团在美国国会最有力的支持者。

其次，中国联线的成立，表明随着我国国际地位的提高，美国国会不得不重视中国。2005年3月，福布斯率领众议院军事委员会代表团访问中国。他们参观了中国的军事设施，会见了中国官员和美国在华企业代表。访华期间，福布斯强烈感受到美中相互认识的不平衡性，认为美国对中国的认识不甚客观。面对中国的崛起，他深刻感受到美国国会成立中国连线的重要性，以期客观了解中国崛起的现实，维护美国利益。

第三，美国国会的涉华联线组织，既有区别又有联系，其参加者并非都有“明显的反华或亲华”立场。例如，从成立的过程来看，台湾联线的成立有较多的国会官方色彩，是2003年9月17日国会为给陈水扁过境美国“造势”才宣布成立【注释】参见蒙亚波、张焱宇：《美国国会“台湾小组”简况》，载《国际资料信息》，2004年第4期，第36页。【注尾】。“中国连线”是在福布斯2005年3月率领众议院军事委员会代表团访问中国后自发成立的，其目的在于客观了解中国，维护美国利益。而从规模和影响力来看，台湾联线的成员规模和影响力要比中国连线大得多，而且这种差距可能要维持一段时间。相对而言，中国连线成立的时间比较晚，其成员数目也比台湾联线少得多，影响较小。但应该看到，两联线在规模和影响力方面的差距并非固定不变。美中经济与安全审查委员会(US China Economic and Security Review Commission)委员麦克·韦塞尔(Michael Wessel)认为，近期来看，中国和台湾在国会山的影响力多寡并不会会有太大改变，亲台派的优势仍较明显，但5年以后，他就不敢说了。【注释】徐琳：《中国公关“大军”敲开美国国会“心防”？》，载《华盛顿观察》，第34期，2005年9月21日。Available at <http://www.ncn.org/asp/zwginfo/da.asp?ID=65861&ad=9/21/2005>。【注尾】由此可见，中国连线的影响力也会逐步增强。再如，从涉华联线的人员构成来看，涉华联线并非相互隔绝，反而存在着成员交叉的现象。“中国连线”中有17位成员同时也是“台湾联线”的成员，16位是“涉藏人权联线”的成员，其中沃尔夫(Frank Wolf)还是“国会人权联线”的联席主席之一。在90年代国会对华问题的辩论中，他多次提出涉及包括西藏问题在内的中国宗教与人权问题和劳改产品等。这说明，参加台湾联线并不意味着完全支持“台独”或“藏独”。相反，涉华联线的议员们多为“维持现状”的中间派。参加中国连线也决不意味着支持中国大陆，而是为了通过对话和接触认识中国，让中国接受美国的人权和道德标准，以维护美国的利益。正如中国连线发起人福布斯所言：成立中国连线就是为其成员们提供与中国相关的信息和论坛，研讨中国在国际事务中的能力，及其在国际经济和政治方面对美国国家利益的影响。【注释】“What is the Caucus Purpose?”<http://www.house.gov/forbes/AboutRandy/chinacaucus.htm>。【注尾】

美国外交政策的制定是一个多元层次的复杂系统，既有国际因素的影响，也有国内政治因素的影响。涉华联线体制的出现，是美国多元政治的具体产物，影响不可低估。期待更多



美国议员理解中国，甚至期待美国国会出现友华的连线集团，还需要更多的时间和努力，需要中国力量的进一步强大，需要中美之间在更广泛的领域内开展积极的战略合作【注释】沈丁立：《中国连线，连线美中》<http://www.saias.ecnu.edu.cn.sixxs.org/news/shownews.asp?NewsID=266>。【注尾】。在西藏问题上，尤其要看到涉藏联线的负面作用。在美国对华的“4T”问题中，西藏问题已成为美国对华施压的现实和道德工具之一。因而，既要看到美国西藏政策的整体战略背景，还要从深层次上对美国涉藏问题的决策背景和具体因素，进行分析，看到问题的复杂性。

张植荣： 北京大学国际关系学院副教授、法学博士

