

张金翠

以台湾问题为切入点，对美国国会的制度架构、运作机制，决策行为，及其对中美关系的影响进行研究，这无疑具有一定的理论和现实意义。复旦大学美国研究中心信强博士的《“半自主”国会与台湾问题：美国国会外交行为模式》一书，在对美国国会外交行为模式研究的基础上，对美国国会在台湾问题上所起的作用进行了探讨。

—

在导言中，作者首先探讨了台湾何以成为中美关系中至今悬而未决的“问题”，继而对美国的外交决策进行分析，从而挖掘出国会这一影响美国对台政策的重要变量。全书正文共分三大部分，在第一、二部分中，作者分别从正式制度结构和非正式制度结构两个方面对国会外交进行解读，并用于分析其对国会对外决策行为的影响。在制度结构分析的基础上，作者在第三部分集中研究了国会外交行为的三种模式：“自主的国会”、“自制的国会”和“外部制衡的国会”，并据此提出了“半自主国会”的概念。

#### （一）正式制度结构视角

作者首先对“制度”与“结构”进行了界定，指出“结构”与“制度”之间具有内在的紧密联系，制度的本质属性之一就是结构性，因此在当代西方政治科学中，这两个概念常常互换使用，“两者均是指某种稳定的形式或相关角色、人群之间的固定化关系的一种形式。制度结构既包括政治行为体的组织特征，也包括引导着行为者展开活动的规则和规范。”【注释】信强：《“半自主”国会与台湾问题：美国国会外交行为模式》，上海·复旦大学出版社，2005年版，第36页脚注。【注尾】作者在这一意义上使用制度与结构，并以此作为分析视角对国会外交的决策行为加以阐释。作者分析了正式制度结构的四种表现形式与其对美国对台决策行为的影响。这四种表现形式分别是：国会参众两院制度、国会领袖制度、国会委员会制度，以及对台决策领域经历了从“中国帮”到“台湾帮”转变的国会议员制度。

在第一章国会参众两院制度与美台决策中，作者将众议院概之为“激情”，因为众议院在保障人民权利的同时也难免会受到民众非理性激情的影响；将按照寡头原则设立的参议院概之为“理性”，因为参议院不容易受到民众的直接影响，从而超脱于民众的激情之上，发挥了冷却众议院的“热咖啡”的“冷杯子”功能。国会参众两院在设计理论、选举制度、宪政能力及组织原则和行为模式方面存在着结构性差异。但两者在制衡中也有合作，两院之间业已建立起相对较为完善和畅通的沟通渠道及多种制度化或非制度化的合作机制。这些机制“使国会获得了一种力量，以在国内充分展开美国社会的各种政治要求和政治冲突，一次又一次地将它们整合为强劲的动力，驱动美国政府驶向宪法规定的立国目标”。【注释】蒋劲松：《美国国会史》，海南出版社，1992版，第52页。转引自《“半自主”国会与台湾问题：美国国会外交行为模式》第55页。【注尾】为了检验并深入阐述参众两院的差异与合作，作者以参众两院在制定和通过《与台湾关系法》过程中的作用为例进行了具体的论述。

在第二章国会领袖结构与美台决策中，作者对国会领袖结构进行了分析，将参众两院层级化的领袖结构体系划分为传统的第一梯队、次级领袖团体及近年来的新增职位，并对众议院领袖结构和参议院领袖结构分别进行了论述。在对国会领袖的“柔性”权力进行解读之后，作者从六个方面把国会领袖影响美台决策的刚柔并济的特点勾勒了出来。这六个方面分



别是：作为国会政策立场的“风向标”；运用“议程设定权”，左右国会立法议程安排；运用人事选择权，影响国会立法决策；“施惠”于变通议员，以赢取政策支持；直接游说和影响总统以及政府官员；直接影响公众舆论。

## （二）非正式制度结构视角

作者引用詹姆斯·伯恩斯的的话来说明在正式的国会制度结构之外，非正式的制度结构对国会立法、政策制定所发挥的重要作用：“在‘统治阶级’的手下和背后，有成千上万的人参与华盛顿的政策制定过程。他们帮助清理问题，解决冲突，促进机构之间的合作。只有了解这些人，我们才能看清联邦政策制定过程的各种模式。”【注释】詹姆斯·伯恩斯：《民治政府》，陆震纶等译，中国社会科学出版社，1996年版，第782页。转引自《“半自主”国会与台湾问题：美国国会外交行为模式》，第150页。【注尾】作者围绕三类国会非正式制度结构——国会附属委员会制度、国会非正式议员组织制度和国会助理制度，对国会外交行为的影响及其在美国对台决策过程中作用进行了详细论述。

## （三）“半自主的国会”：国会外交行为模式研究

本书第三部分集中探讨国会的外交行为模式及其在美台决策中的作用。作者认为，通过国会内部制度结构对国会权力的运用及其功能的发挥，美国国会作为一个权力行为主体享有相当大的自由度，可以自行发挥其政策影响力。但同时，国会也是美国联邦政府的一个组成部分，是三权分立政体下的一个子系统，其行为受到了一定的“机制化”的约束。作者以国会和美国联邦政府为参照系，引申出国会外交的三种行为模式：“自主的国会”、“自制的国会”和“外部制衡的国会”。前两种主要是以国会自身为参照系而做出的判断。自主的国会主要指在美国宪法规定的权力架构下，国会是外交决策领域“二元权力”结构中一个独立的、平等的、“分享权力的分立机构”。国会享有很强的自主性，对政策的规划或者国会的目标具有自行决定的能力。“自制的国会”主要针对国会内部参众两院之间的分权制衡关系对国会行使外交权力所具有的影响而言的。根据宪法设计理念用以体现“条理、审慎和理性”的参议院在国会外交决策过程中确实能够发挥相当大的作用，对“草根性”较强、激情冲动的众议院形成了一道有效的内部制衡机制。“外部制衡的国会”是将国会作为一个单一行为体加以考量，以美国三权分立的权力体系作为参照系而作出的判断。在三权分立的权力结构的制约下，国会作为一个整体，其立法和决策行为受到了来自国会外部的强有力的约束。作者指出，在外交决策领域，国会既不是一个完全自主的权力机构，更不是一个对总统意志惟命是从的附庸，而是一个既独立又受到制衡的“半自主的”权力机构，“半自主的国会”由此而生。

## 二

本书具有如下特色：

### （一）历史、理论与政策的结合。

作者从历史的角度入手，追溯了台湾成为中美关系中一道解不开的结的原因。作者用六个标志性的事件及其后果梳理出这一长达五十多年的过程：“保卫台湾”与“台湾地位未定论”、第一次台海危机与美台《共同防御条约》、第二次台海危机与“划峡而治”、中美建交和《与台湾关系法》的出台、李登辉访美与第三次台海危机、“台独”势力的壮大和美台“准军事同盟”的建立。作者的历史视角还渗透在分析中。如在论述国会委员会制度时，作者以历史的演进顺序将委员会权力的漂移与消长划分为四个阶段：无职无权阶段、权力初步机制化阶段、权力的强化与制度化阶段、委员会权力的内部调整与巩固阶段。在论述国会“自主性”的复兴时，对美国历史上府会之间的权力消长做了详细的说明。

在对历史事实进行分析、概括和提炼，将理论用于剖析案例的基础上，作者提出“近年来，中美关系发展的风风雨雨使我们充分认识到了国会的重要性。”“当人们凝神回眸重新审



视这段艰难而曲折的历程时，会发现国会已经成了中美关系中的‘麻烦制造者’，如何正确面对这一严峻的问题，寻找理性、审慎的应对方略已成为我国外交工作中又一重点难题。”【注释】信强：《“半自主”国会与台湾问题：美国国会外交行为模式》，第 331 页。【注尾】

## （二）一般分析与个案分析的结合。

本书在每章的基本理论分析之后，对国会对台湾有关政策行为进行了案例分析。【注释】尽管本书试图围绕国会在美台决策过程中的作用展开论述，探析隐藏在国会行为背后的决策模式，但由于在美台决策领域未出现过总统成功否决国会涉台立法的先例，因此在“外部制衡的国会”与外交决策一节中，作者只以府会在对华最惠国待遇问题上的总统否决为案例，分析总统否决权对国会行为的外在制衡。信强：《“半自主”国会与台湾问题：美国国会外交行为模式》，第 314 页脚注。【注尾】这些个案研究深化了前面的理论分析。如在论述国会附属委员会与美台决策时，以“美中安全评估委员会”为例；在论述国会非正式议员组织与美台决策时，以国会“台湾连线”作为个案；在论述“自主的国会”行为模式时，以国会支持台湾“参与”世界卫生组织为例；在分析“自制的国会”行为模式时，以“台湾安全加强法案”的天折为例等等。

（三）作者大胆提出了一些新概念。如美国外交领域中由“总统一国会”共同主导的“二元民主权力架构”；通过对国会对美台政策影响的分析，提出了国会外交三种行为模式，进而提出了“半自主国会”的概念。

本书是作者多年潜心研究美国国会外交与台湾问题的成果结晶。他曾被复旦大学美国研究中心选派到美国国会众议院实习。亲身经历了许多重要的立法决策过程，目睹了国会政治的实际运作，并查阅了关于国会的宝贵的第一手资料，这使本书更具说服力。

对于一本洋洋洒洒 41.6 万字的著作，笔者认为书中也有一些值得商榷的地方。比如本书的题名为“‘半自主’国会与台湾问题：美国国会外交行为模式”，其中“半自主”国会的概念是作者在本书中提出的一个新的说法。照理说，作者应在全书中围绕这一个新的概念展开论述，而本书则在第三部分中才侧重论述这一问题，这就使得这一崭新概念在本书中受到的关注程度与书名有些差距。另外，作者对美国国会对台湾政策给中美关系造成的负面影响关注有余，而对其正面影响关注不足，这往往会让读者产生一种片面的印象。因此，如何挖掘美国国会对中美关系产生的积极作用，更为全面地反映国会与中美关系之间的问题，是中国国际问题学者们所面临的一个挑战。

张金翠：复旦大学国际关系与公共事务学院在读博士研究生

