

# 美国国会与 中美关系中的 “西藏问题”

The U.S. Congress and “Tibetan Problem”  
in Sino-U.S. Relations

郭永虎 著



世界知识出版社

责任编辑：柏 英

封面设计：姚 戈

“西藏问题”是影响中美关系健康发展的重要因素之一。1987年以来，美国国会逐渐超过行政部门成为干涉中国西藏事务的最为活跃的主体。本书以美国《国会记录》等原始档案文献为依据，通过细致梳理国会“涉藏立法”和其他干涉活动，试图对1987—2009年美国国会干涉西藏事务的演变轨迹进行历史的分析，进而揭示该过程对美国西藏政策和中美关系产生的影响。

ISBN 978-7-5012-4152-1



9 787501 241521 >

定价:38.00 元

# 美国国会与中美关系中的 “西藏问题”

郭永虎 著



世界知识出版社

图书在版编目(CIP)数据

美国国会与中美关系中的“西藏问题”/郭永虎著. —北京:世界知识出版社,2011.11

ISBN 978-7-5012-4152-1

I. ①美… II. ①郭… III. ①中美关系—西藏问题—国际关系史—1987~2009 IV. ①D829.712

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 212276 号

- |      |                                                                                  |
|------|----------------------------------------------------------------------------------|
| 书 名  | 美国国会与中美关系中的“西藏问题”<br>Meiguo Guohui yu Zhongmei Guanxi zhong de<br>“Xizang Wenti” |
| 作 者  | 郭永虎                                                                              |
| 责任编辑 | 柏 英                                                                              |
| 责任出版 | 刘 喆                                                                              |
| 出版发行 | 世界知识出版社                                                                          |
| 地址邮编 | 北京市东城区干面胡同 51 号(100010)                                                          |
| 投稿信箱 | guojiwenti@yahoo.com.cn                                                          |
| 照排印刷 | 北京景山教育印刷厂                                                                        |
| 经 销  | 新华书店                                                                             |
| 开本印张 | 720×1020 毫米 1/16 19.25 印张                                                        |
| 字 数  | 250 千字                                                                           |
| 版次印次 | 2011 年 11 月第一版 2011 年 11 月第一次印刷                                                  |
| 标准书号 | ISBN 978-7-5012-4152-1                                                           |
| 定 价  | 38.00 元                                                                          |

版权所有 侵权必究

本书出版得到教育部人文社会科学  
研究一般项目“美国国会干涉中国西藏  
事务研究”(08JC810009)资助

# 目 录

## 引 言 / 1

- 一、“西藏问题”的概念及内涵界定 / 3
- 二、国内外研究现状 / 9
- 三、现实考量与学术价值 / 16

## 第一章 美国国会插手“西藏问题”的开端 / 21

### 第一节 美国西藏政策的缘起 / 23

- 一、近代美国西藏政策的滥觞 / 23
- 二、二战后美国对西藏分裂势力援助政策的演变(1945—1968) / 26
- 三、尼克松政府时期美国西藏政策的转型 / 37

### 第二节 美国国会染指“西藏问题”的早期活动 / 44

- 一、美国国会议员对达赖集团的早期支持 / 45
- 二、美国国会对华人权外交中的“西藏人权问题” / 53
- 三、拉萨骚乱前后国会议员支持“藏独”活动的不断升级 / 58

## 第二章 美国国会干涉西藏事务的早期立法 / 63

### 第一节 美国国会“涉藏立法”的运作方式 / 65

- 一、国会涉藏议案的提出及表决过程 / 65
- 二、参与涉藏立法的国会委员会 / 70
- 三、H. R. 2476——美国国会涉藏立法的开端 / 74

### 第二节 第 100—101 届国会期间国会插手西藏事务的“涉藏立法” / 78

- 一、国会对西藏事务的立法干涉 / 79
- 二、国会对达赖集团的援助立法 / 84
- 三、国会与白宫在“西藏问题”上的分歧 / 88

## 美国国会与中美关系中的“西藏问题”

### 第三节 国会涉藏立法中的媒体因素 / 94

- 一、国会与媒体在美国外交决策过程中的相互作用 / 95
- 二、美国媒体视野中的“西藏问题” / 98
- 三、国会与媒体在“西藏问题”上的互动 / 108

## 第三章 后冷战时期国会与中美关系中的“西藏问题” / 113

### 第一节 对华最惠国待遇立法与“西藏问题” / 115

- 一、美国国会对华最惠国待遇问题的由来 / 115
- 二、国会将最惠国待遇问题与“西藏问题”挂钩 / 118
- 三、国会与老布什政府在最惠国待遇问题上的角逐 / 123

### 第二节 国会立法中的“西藏地位问题” / 129

- 一、美国国会对“西藏地位”的早期定位 / 129
- 二、众议院第 145 号共同决议案——国会关于西藏地位的立法行动 / 133
- 三、国会对西藏地位的认识误区 / 138

### 第三节 美国国会与克林顿政府的西藏政策(1993—1996) / 143

- 一、第 103 届国会与克林顿政府的西藏政策 / 143
- 二、国会与克林顿政府在“西藏问题”上的合作 / 150
- 三、第 103 届国会干涉“西藏问题”的主要立法 / 158

## 第四章 世纪之交美国国会对西藏事务的新干涉 / 163

### 第一节 美国国会“涉藏立法”的新阶段 / 165

- 一、世纪之交的新立法 / 165
- 二、《2002 年西藏政策法》的出台 / 175
- 三、“涉藏立法”的常态化 / 179

### 第二节 国会对达赖集团的新支持 / 184

- 一、国会与达赖集团的联系机制与途径 / 185
- 二、国会继续支持达赖与中国政府谈判 / 192
- 三、国会加大援助达赖集团的力度 / 200

|                                          |  |
|------------------------------------------|--|
| 第三节 国会与行政部门干涉西藏事务的新机制 / 207              |  |
| 一、“西藏事务特别协调员”的设立 / 208                   |  |
| 二、“国际宗教自由”相关机构对西藏宗教事务的干涉 / 213           |  |
| 三、干涉“西藏问题”的新机构——<br>“国会与行政部门中国委员会” / 218 |  |
| 结 语 / 225                                |  |
| 一、美国国会干涉西藏事务的深层原因 / 227                  |  |
| 二、美国国会影响美国西藏政策的主要途径 / 238                |  |
| 三、美国国会干涉“西藏问题”对中美关系的负面影响 / 245           |  |
| 附 录 / 251                                |  |
| 附录 1 美国国会涉藏议案一览表(1987—2007) / 253        |  |
| 附录 2 Tibetan Policy Act of 2002 / 276    |  |
| 参考文献 / 283                               |  |
| 后 记 / 297                                |  |

# 引 言



根据美国宪法，美国外交权由总统和行政部门统辖与实施。但事实上，美国国会已深刻地介入甚至牵制了政府的外交事务。美国国会的国内立法领域已远远地超出本国事务范畴。国会作为美国政治体制的组成部分，随意通过干涉别国内政的议案，并以此影响公众舆论特别是驱动政府外交决策部门对有关国家采取强硬政策，这种做法在世界各国如果不是绝无仅有，至少没有能出其右者。新中国成立前后，国会相继在台湾、承认新中国等问题上施加过重要的影响。1959年西藏叛乱后，国会开始染指“西藏问题”，部分国会议员多次参与了支持和援助达赖集团的活动。

应当指出，在“西藏问题”上，20世纪80年代以前一直是美国行政部门发挥着主导作用，而1987年以来，美国国会对“西藏问题”的关注程度逐渐超过行政部门，成为影响美国对中国西藏政策最为活跃的主体。冷战结束后，美国国会实现了在对外政策影响上的“复兴”。伴随这一历史背景，国会在美国政府对华决策机制中所起的作用越来越大。其中，美国国会不断通过“涉藏立法”活动向中国政府施压、干涉中国内政。据统计，1987—2006年美国国会共提出200余个“涉藏议案”。毫无疑问，美国国会插手西藏事务已经成为影响中美关系健康发展的重要因素之一。

## 一、“西藏问题”的概念及内涵界定

学术界和国际社会对于“西藏问题”一词并无明确的界定，因此，在阐述美国国会与中美关系中的西藏问题之前，有必要厘清“西藏问题”的概念及内涵。

殖民主义者入侵中国西藏之前，在20世纪初的藏语词汇中还没有“独立”这个词。迄今为止，国际上就“西藏问题”有三种英文译法：the Tibetan question, the Tibetan problem, the Tibetan issue。这三种英文说法似乎都与中文的“西藏问题”相对应，但是事实上，三者之间存在着根本区别。从目前

较权威的英语词典的解释看,“question”表示对某事因不清楚而产生的质疑或引起争论的问题,强调回答或解释清楚。“problem”指出现问题的一方已经或将要提出的,供讨论、决定或有待解决的问题,强调内因或内在关系。“issue”侧重表示出现问题的双方因法律上或事实上的悬而未决而引发争议或争端的问题,强调从第三方角度谈论或评判争议双方的孰是孰非。<sup>①</sup>

西方反华势力使用“the Tibetan issue”原因有两个:一是他们认为西藏的法律地位悬而未决,应该通过国际社会予以解决。比如爱尔兰议会2000年10月25日就“西藏问题”进行辩论时,几名反华议员在发言中涉及西藏历史地位的话题时一直使用“the Tibetan issue”。二是他们作为“西藏问题”的旁观者或第三方刻意强调“西藏问题”是西藏自身、中国政府与西藏地方之间或中国政府与达赖集团之间的问题,其他一切人和国家都是第三方。比如,在中国工作的新西兰和美国的文教专家认为,“issue”的内涵是站在第三方的角度看待问题。达赖集团使用“issue”其实是在暗示“中国对西藏的主权地位未定”。2001年10月24日达赖喇嘛在欧洲议会演讲后答记者问时,为了暗示“西藏在历史上是个独立国家”,就使用了“the Tibetan issue”。<sup>②</sup>

笔者认为,“西藏问题”的英文译法宜使用“the Tibetan problem”。尽管事实上并不存在所谓的“西藏问题”,但既然已经出现了不同意见,就必须面对这一现状。在达赖集团和西方反华势力的鼓动下,原本纯属中国内政的西藏事务已经被国际化了。因此,从这个意义上看,“西藏问题”是中国的内部问

---

① [英] 霍恩比:《牛津高阶英汉双解词典》,商务印书馆、牛津大学出版社1997年版,第1176、795、1217页。

② “Speech of His Holiness the Dalai Lama to the European Parliament”, [http://www.dharmagatcs.net/dalai\\_lama\\_speech.html/](http://www.dharmagatcs.net/dalai_lama_speech.html/) (下载时间2010年4月20日)。

题，是捍卫主权的问题，是分裂与反分裂的问题。

严格说来，在近代列强侵略西藏之前，中国本无“西藏问题”，正如美国不存在“纽约问题”一样。就当今而言，如果美国和其他西方国家不支持达赖集团，如果达赖集团彻底放弃“西藏独立”或“西藏变相独立”的图谋，停止分裂祖国的活动，世界上也就不存在所谓“西藏问题”。<sup>①</sup>应当指出，“西藏问题”在不同的历史时期有着不同的内涵。

追根溯源，中国近代史上的“西藏问题”主要指所谓“西藏地位问题”或“西藏宗主权问题”。“‘西藏问题’从根本上说是历史上帝国主义侵略中国的产物。”<sup>②</sup>1840年，英帝国主义发动侵略中国的鸦片战争后，中国开始由一个独立的主权国家逐步沦为半殖民地半封建国家。帝国主义势力乘清朝中央政府虚弱，开始阴谋瓜分包括西藏在内的中国领土。为了把西藏纳入英国的势力范围，1888年3月，英国侵略者发动了侵略中国西藏的战争，并最终武力打开了中国西藏的门户。为了给自己的侵略行为制造舆论，寇松于1903年提出了“中国在西藏的宗主权，乃是一种法律上的虚构”的理论，<sup>③</sup>企图否认中国对西藏的主权。1907年8月18日，英、俄两国在圣彼得堡签订了“英俄协约”。其中的“西藏协定”是在事先未与中国政府磋商内容、在谈判中未曾征求中国方面意见的情况下签订的。根据这一协约，英国消除了俄国对印度的威胁，阻止了俄国南下。英国在“西藏地位问题”上的最大影响则莫过于诱使俄国同意把“中国对西藏的宗主权”理论塞进“西藏协定”，把中国在西藏

① 华子：《美国意欲何为？——评美国的所谓“西藏问题报告”》，载《人民日报（海外版）》2003年6月10日，第4版。

② 《江泽民在会见美国副总统戈尔时有关西藏问题的谈话》，载《人民日报》1998年11月17日，第1版。

③ 《印度政府外交部致印度事务大臣汉密尔顿函》（1903年1月8日），载《英国议会文书·关于西藏的文书》，第1920帙，第66号文件，第150—156页。

的“主权”(sovereignty)改称为“宗主权”(suzerainty)。<sup>①</sup>这是列强在国际文件中第一次把中国对西藏地方的“主权”篡改为“宗主权”。1911年,中国辛亥革命爆发。次年,英国利用清朝灭亡、民国初建、中国国内政局混乱之机,向中国外交部提出了否定中国对西藏主权的“五点和平建议”。在遭到中国政府拒绝后,英国封闭了由印度进入西藏的一切道路。1913年,英国政府煽动西藏当局宣布独立,提出“西藏完全独立后,一切军械由英国接济”;“西藏承认英国派员来藏监督财政军事,以作英国扶助西藏独立报酬”;“民国军队行抵西藏,英国担负抵御之责”;“西藏执行开放主义,准英人自由行动”。<sup>②</sup>但英国的图谋未能得逞。

1913年,英国政府利用篡夺了中华民国大总统职位的袁世凯迫切要求得到各国外交承认和国际借款的心理,迫使北京政府参加英国政府提出的中国、英国和西藏地方政府三方会议,即“西姆拉会议”。会前,英、印政府派驻锡金政治专员柏尔单独会晤西藏地方政府参加会议的代表夏扎伦青,向他鼓吹“宗主权”具有“独立”的含义。经过英国的唆使,西藏代表提出“西藏疆域包括青海、理塘、巴塘等处并及打箭炉”等无理要求,当即遭到中国政府代表的拒绝。这时,英国代表按照事先策划提出了所谓的“折中方案”——把中国藏族居住的所有地区划分为“内藏”、“外藏”两部分,“内藏”包括青海、甘肃、四川、云南等省的藏族居住地区,由中国政府直接管辖;“外

---

① “宗主权”和“主权”是两个完全不同的概念,有着重大的原则区别。所谓宗主权是英国政府在“西藏问题”上玩弄的伎俩,亦是英国西藏政策的关键。众所周知,中国自13世纪起始终对西藏行使着有效主权。而宗主权在国际法中是针对附庸国。资本主义时代,宗主权常被帝国主义分子利用为推行殖民统治的一种形式,此后更被他们用来作为侵略其他弱小国家、否认这些国家对其一部分领土拥有主权的一种借口。

② 中华人民共和国国务院新闻办公室:《西藏的主权归属与人权状况(白皮书)》(1992年9月),<http://www.people.com.cn/GB/channel2/10/20000905/218075.html/>(下载时间2010年5月)。

藏”包括西藏和西康西部地区，要求中国政府“承认外藏自治”，“不干涉其内政”，“但中国仍派大臣驻拉萨，护卫部队限三百人”。这个“折中方案”的实质，是把中国在西藏的“主权”篡改为所谓“宗主权”，使西藏在“自治”的名义下脱离中国政府的管辖。如此无理的要求，当然遭到了全中国人民的强烈反对。1914年7月3日，中国政府代表陈贻范奉国内训示，拒绝在所谓“西姆拉条约”上签字，并且发表声明：“凡英国和西藏本日或他日所签订的条约或类似的文件，中国政府一概不能承认。”<sup>①</sup> 中国政府同时将此立场照会英国政府。会议遂以破裂告终。

通过对“西藏问题”产生和发展的简要回顾，我们至少可以得出以下几点历史结论：近代“西藏独立”的活动背后都有帝国主义者的干涉和策划；一百多年来的历史事实清楚地说明，所谓“西藏独立”完全是殖民主义者出于攫取西藏的野心而挑动起来的。“西藏独立”是西藏上层分裂势力与帝国主义分子为了维护西藏政教合一的社会制度、维护自己的特权和既得利益，而在帝国主义的帮助和纵容下进行的分裂祖国的活动。

“西藏问题”不是一个静态的概念。滥觞于近代以来的“西藏问题”在中华人民共和国成立和西藏和平解放后，其内涵发生了新的变化。新中国成立以来，美国逐渐取代英国成为干涉“西藏问题”的最大外部力量之一。冷战结束后，“西藏问题”被以美国为首的西方反华势力和达赖集团赋予了新的内容。从广义上看，凡是与西藏或达赖集团有关的问题都可以被泛称为“西藏问题”。具体来看，当代“西藏问题”的主要内涵包括以下几个方面。

### （一）“西藏地位问题”

如前所述，“西藏地位问题”肇始于近代列强对西藏的殖民

<sup>①</sup> 《陈贻范西姆拉会议记录》，载《西藏地方历史资料选辑》，三联书店1963年版，第300页。

侵略。西藏和平解放后，基于冷战战略的考虑，“西藏地位问题”逐渐成为美国遏制和分裂中国的工具。西藏叛乱后，美国中央情报局资助的“国际法学家委员会”立刻着手对“西藏问题”进行专门调查，并得出了“无论在事实上还是在法律上，西藏在1912—1950年是一个事实上独立的主权国家”的谬论。1959年7月25日，该委员会正式将其调查结果提交联合国审议。与此同时，美国政府向西藏分裂势力正式表明了其对西藏地位的立场。1959年11月3日，美国助理国务卿墨菲（Murphy）和国务院远东司司长帕森斯接见了达赖的长兄土登诺布，向他转告美国的新决定：美国承认“西藏是宗主国主权下的自治国家”，并支持达赖喇嘛将“西藏问题”提交联合国，促使“西藏问题”国际化，以实现西藏人民自决权，进而脱离中国。<sup>①</sup>随后，在1961年和1965年，美国又操纵联合国通过第1723号决议和第2079号决议，明确提出了“西藏民族自决”的主张。20世纪80年代末，达赖喇嘛分别在美国国会和欧共体提出了西藏“高度自治”的分裂主张——“五点建议”和“斯特拉斯堡建议”，二者都触及了“西藏地位问题”并且得到了美国国会的支持。冷战结束后，美国国会开始公开挑战中国对西藏的主权地位。与行政部门不同，美国国会以立法的形式明确了西藏的“法律地位”，甚至在有关立法中公然声称“西藏是一个独立国家”。

## （二）“西藏人权问题”

美国最早关注“西藏人权问题”是在1959年西藏叛乱前后。中国政府平息西藏叛乱后，美国立即将国际法学家委员会的“西藏报告”提交联合国，并操纵联合国通过第1353号决议，首次提出“中国在西藏侵犯人权问题”，诬称“西藏人民的人权和基本自由已被强行剥夺”，要求“尊重西藏人民的基本人

---

<sup>①</sup> “Tibet”, *Foreign Relations of the United States* (美国对外关系文件缩写为FRUS, 下同), 1958—1960, XIX, Washington, D. C.: United States Government Printing Office, 1996, pp. 800—801.

权和他们独特的文化和宗教生活”。<sup>①</sup>中美关系中的“西藏人权问题”由此肇端。冷战结束后，“西藏人权问题”被西藏分裂势力和美国等西方国家赋予了新的内涵，主要包括所谓“西藏宗教信仰”、“藏民的政治司法权利”、“人身权利”、“计划生育”、“言论自由”等。

### （三）中国政府与达赖“谈判问题”

美国国会通过的多项决议案中都提出“敦促中国政府与达赖及其代表就西藏的未来进行无条件的谈判”。在国会的要求下，美国行政部门在美中高层会晤过程中也经常提及该问题，它已经成为困扰中美关系健康发展的一个消极因素。

### （四）西藏的“移民”、传统文化保护、生态环境等问题

达赖集团和部分美国国会议员经常把中国政府推动西藏现代化进程说成“消灭西藏的民族特性”；把西藏经济的快速发展攻击为“破坏西藏环境”；把中央政府和全国人民关心、支援西藏现代化建设污蔑为“掠夺西藏资源”、“加强对西藏的控制”、“有组织地向西藏移民”、对西藏进行“汉化”；把废除旧西藏政教合一制度和宗教、寺院的世俗特权污蔑为“灭绝宗教”；把西藏传统文化在新时代的弘扬和现代科学教育文化前所未有的发展诋毁为“灭绝西藏文化”；等等。

本书主要探讨的美国国会与中美关系中的“西藏问题”涵盖上述方面。

## 二、国内外研究现状

在阐述美国西藏政策时，学者一般笼统地将美国国会与总统和国务院作为一个主体——美国。这使得关于美国国会与“西藏问题”关系的论述缺乏专门性和系统性。正因为如此，目

<sup>①</sup> United Nations General Assembly, “Resolution 1353 (XIV)”, 1959, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0140/53/IMG/NR014053.pdf?OpenElement/>（下载时间2011年5月）。

前已经发表的著述主要散见于三类论著。

(一) 在关于美国西藏政策的研究中分析国会因素的影响

近年来,国内外学者从美国中央情报局和美国行政部门的角度对美国与“西藏问题”的研究取得了一定成果。特别是美国政府档案文件的解密,为学者们的研究提供了史料的便利和论证的可靠依据。国内外已有一批研究该问题的论著发表,其中一些成果对美国国会染指西藏事务的早期活动给予了一定关注。

美国维拉诺瓦大学(Villanova University)政治学副教授戴维·巴雷特的新作《中央情报局与国会:不可告人的故事》<sup>①</sup>,利用最新解密文件和采访当事人的记录,披露了杜鲁门和肯尼迪执政期间中央情报局和国会之间鲜为人知的关系。作者指出,美国国会对中央情报局的秘密行动并非一无所知,相反,前者经常积极监督后者的行动计划。作者还特别提及了一些资深国会议员对中央情报局在西藏秘密行动的支持。

J. K. 卡诺斯的《冷战的孤儿:美国与西藏为争取生存的奋斗》<sup>②</sup>,以中央情报局为线索研究美国援助西藏分裂势力的活动,对国会议员卷入西藏事务的早期活动也有论及。

加拿大学者谭·戈伦夫(A. Tom Grunfeld)对美国西藏政策的研究颇有建树。作为纽约州立大学帝国学院历史学教授,戈伦夫长期致力于东方历史研究。其代表作《现代西藏的诞生》<sup>③</sup>,除介绍了西藏的自然地理、民族社会构成等概况,还叙述了自松赞干布至20世纪90年代的西藏历史发展过程。作者在阐述近现代西藏与外部世界的联系时论及了美国国会卷入“西藏问题”的活动。格伦夫在《重估西藏政策》一文中指出,美国的西藏政策无视西藏地区错综复杂的历史,为国内一时的

---

① David M. Barrett, *The CIA and Congress: The Untold Story from Truman to Kennedy*, Kansas: University Press of Kansas, 2005.

② Knaus, John Kenneth, *Orphans of the Cold War: America and Tibet Struggle for Survival*, New York: Public Affairs, 1999.

③ A. Tom Grunfeld, *The Making of Modern Tibet*, London: Zed Books, 1987.

政治利益驱动，从始至终自相矛盾。同时，它又是一个奇怪的混合体——体现了威尔逊式的理想主义和国内政治利益的狭隘与自私。国会对达赖集团的分裂活动起了推波助澜的作用。作者建议美国国会停止对中国的“刺激——反应”式的批评，同时不要鼓吹“中国威胁论”。<sup>①</sup> 他的另一篇文章《为西藏而斗争：利用宣传与公共关系发动政治攻势》，客观地介绍了所谓“西藏问题”的由来及其演变过程，客观展示了西藏分裂集团与西方反华势力在推动“西藏问题”国际化过程中扮演的角色，作者特别论及了美国国会在1987年拉萨骚乱期间扮演的角色以及通过关于“西藏问题”的决议案的过程。2000年8月，戈伦夫教授参加在加拿大魁北克举行的一次学术会议并提交了题为《西藏与美国》<sup>②</sup> 的学术论文，该文分析了美国国会对政府西藏政策施加的影响以及府院矛盾。

徐广秋的《美国与“西藏问题”》<sup>③</sup> 一文，在阐述美国的西藏政策时简述了其中的国会因素，分析了国会与布什政府以及克林顿政府在西藏政策方面的矛盾。

卡诺斯的《不确定的同盟：美国政府与西藏》<sup>④</sup> 一文分析了国会对达赖的早期支持以及国会与行政部门在“西藏地位”上的分歧。

## （二）在阐述美国国会与中美关系的论著中论及美国国会与“西藏问题”国际化

从中国国内致力于国会研究的群体来看，复旦大学美国研

① A. Tom Grunfeld, "Reassessing Tibet Policy", *Foreign Policy In Focus Journal*, Vol. 5, No. 9, April 2000, <http://www.fpif.org/briefs/vol5/v5n09tibet.html/> (下载时间2005年6月24日)。

② A. Tom Grunfeld, "Tibet and the United States", [extract], XVIII IPSA World Congress, Quebec City, Aug. 1-5, 2000.

③ Guangqiu Xu, "The United States and the Tibet Issue", *Asian Survey* 37, No. 11, Nov., 1997.

④ John Kenneth Knaus, "An Uncertain Ally: The US Government and Tibet", *Harvard Asia Quarterly*, No. 1, March, 2000.

究中心在美国国会对华政策研究领域取得的成果颇丰。

孙哲主编的《美国国会与中美关系案例与分析》<sup>①</sup> 是研究美国国会与中美关系的一部专著。该书专门用一章的篇幅阐述了美国国会干涉西藏事务的手段：举行“西藏问题”听证会、援助西藏分裂势力、通过“涉藏法案”、设立“西藏事务特别协调员”，等等，总结了这类活动对中美关系的影响和后果。

张植荣所著《国际关系与西藏问题》<sup>②</sup> 论及了美国国会对1987—1989年拉萨骚乱的反应、国会对达赖集团的支持以及1987年美国国会涉藏议案的一些内容。作者认为，美国国会在“西藏问题”上的反华行动具有强烈的意识形态色彩。美国国会中的某些议员在“西藏问题”上充当了不负责任的反华角色。他们对所谓的“西藏人权问题”没有进行过现场调查，仅仅根据达赖集团的宣传材料和某些非政府组织的人权调查报告来炮制议案，这不仅与事实很不相符，而且严重地歪曲了事实。美国政府和国会在对待“西藏人权问题”时是不同的。在政治及战略关系和人权问题的选择中，国会经常倾向于选择后者，而政府则更注重前者。张植荣的文章《美国国会涉华联线体制分析——以西藏问题为中心》<sup>③</sup>，主要以国会的“涉藏联线”为例，分析了美国国会“涉华联线”体制建立的背景及其在对华决策中的影响。作者认为，“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。这些因素是“西藏问题”在美国乃至国际上长期存在的重要原因之一。

陶文钊的《中美关系史》<sup>④</sup> 在阐述美国行政部门干涉西藏事

① 孙哲：《美国国会与中美关系案例与分析》，时事出版社2004年版。

② 张植荣：《国际关系与西藏问题》，旅游教育出版社1994版。

③ 张植荣：《美国国会涉华联线体制分析——以西藏问题为中心》，载《美国研究》2007年第2期。

④ 陶文钊：《中美关系史：1972—2000（下卷）》，上海人民出版社2004年版。

务的同时，也论及了国会插手西藏事务的活动。

楚树龙的《接触与防范：美国对华战略》<sup>①</sup>和弘文编著的《合作还是对抗？——中美峰会解读》<sup>②</sup>，在阐述中美关系中的“西藏问题”时具体分析了美国国会对达赖集团的援助活动。

国外学者在研究中美关系中的“西藏问题”时也关注了国会因素。

国际知名藏学家戈德斯坦的《龙与雪狮：二十世纪的西藏问题》<sup>③</sup>一文，回顾了“西藏问题”的历史演变，着重探讨了20世纪80年以来十四世达赖喇嘛的分裂活动及其影响，并从国际政治的角度分析了达赖集团从事“西藏问题”国际化的活动。作者指出，美国国会在1987年拉萨骚乱中扮演了关键的角色。美国国会采取了积极的“亲藏独”政策，包括：通过立法向达赖集团提供资助；开通“美国之音”的藏语栏目；要求美国政府在与北京打交道时考虑“西藏因素”；国会接受并认同达赖集团提出的“藏独”主张；等等。

美国布朗戴斯大学田冬冬之博士论文《中美关系中的西藏问题：正常化以来的美国政策》<sup>④</sup>，使用《国会记录》等文献，较详细地论述了1971—1994年美国政府西藏政策的制定过程，用相当篇幅阐述了美国总统、国务院和国会在“西藏问题”上的合作和分歧。作者指出，美国国会在策动“西藏问题”国际化的过程中发挥了重要作用。具体而言，国会对老布什政府的西藏政策与克林顿政府的相比表现出很大的差异性。对于前者，国会指责白宫在“西藏问题”上过于软弱；而对后者，国会则与之保持着高度的协调性。

① 楚树龙：《接触与防范：美国对华战略》，鹭江出版社2000年版。

② 弘文编著：《合作还是对抗？——中美峰会解读》，金城出版社1998年版。

③ Melvyn Goldensteign, "The Dragon and the Snow Lion: The Tibetan Question in the twentieth Century", *Tibetan Review*, April, 1991.

④ Dongdong Tian, "The Tibet Issue in Sino-American Relations: United States Policy Since Rapprochement", Doctoral Dissertation, May 1995, Brandeis University, UMI Company 1995.

美国哥伦比亚大学沙伯力博士在《峰会之后中美关系中的西藏问题》<sup>①</sup>一文中指出，目前在美国所形成的“西藏意识”已经把“西藏问题”推进了美国对华人权外交的重要议程。作者分析了达赖集团对国会游说所产生的影响。与里根时代不同，20世纪90年代，国会与克林顿政府在“西藏问题”的诸多领域皆有合作。

### （三）在关于达赖集团分裂祖国的活动的论著中阐述美国国会对西藏分裂势力的支持活动

在达赖集团鼓噪“西藏问题”国际化的过程中，美国国会发挥了重要作用。国内学者对此给予了一定的关注。

唐家卫所著《事实与真相——十四世达赖喇嘛丹增嘉措其人其事》<sup>②</sup>分别提及了1993年和1995年国会通过的“西藏问题”决议案。

直云边吉的《达赖喇嘛——分裂者的流亡生涯》<sup>③</sup>，集中阐述了20世纪80年代末达赖与美国国会鼓噪“西藏问题”国际化的活动，包括：支持达赖喇嘛炮制的“五点和平建议”；通过一系列“西藏问题”决议案干涉中国内政；等等。

刘连第编著的《中美关系的轨迹：1993—2000年大事纵览》<sup>④</sup>，以大事年表的形式列举了美国国会“涉藏立法”的一些内容，颇具史料价值。

王芳的《达赖集团与美国国会之间的关系》<sup>⑤</sup>一文，通过梳理国会与达赖的联系认为，达赖之所以能成功地在宗教的外衣

---

① Barry Sautman, "The Tibet Issue in Post-Summit Sino-American Relations", *Pacific Affairs*, Spring 1999, Vol. 72, Iss. 1.

② 唐家卫：《事实与真相——十四世达赖喇嘛丹增嘉措其人其事》，中国藏学出版社2003年版。

③ 直云边吉：《达赖喇嘛——分裂者的流亡生涯》，海南出版社1997年版。

④ 刘连第编著：《中美关系的轨迹：1993—2000年大事纵览》，时事出版社2001年版。

⑤ 王芳：《达赖集团与美国国会之间的关系》，载《国际资料信息》2006年第12期。

下将“西藏问题”提到国际社会，与美国国会的支持密不可分。而且，达赖集团正通过美国社会和美国国会对美国外交产生持久的影响。达赖集团与美国国会联系和施加影响主要通过三个渠道：对国会的组织机构施加影响；与议员个人及其助理联系；通过对媒体、教会、国际组织等施加影响反作用于国会。

#### （四）在关于美国人权外交政策论著中论及美国国会与“西藏人权问题”

周琪所著《美国人权外交政策》<sup>①</sup>，在论述美国干涉“西藏人权问题”的同时，就美国国会在“西藏问题”上对美国行政部门的影响进行了探讨，如，国会敦促美国总统接见达赖喇嘛；在给予中国最惠国待遇时要求政府与“西藏问题”挂钩；等等。

复旦大学王芳的博士论文《美国国会与美国对华人权外交政策（1980—2003）》，专辟一章对美国国会插手西藏事务的主要内容和影响行了论述。作者在对20世纪80年代以来美国国会与西藏的关联做纵向的历史考察和横向的问题聚焦之后，评估了国会在“西藏问题”上的影响力，提出做国会工作的重要性和现实意义。

综合观之，国内至今尚无一部专门研究美国国会策动“西藏问题”国际化的论著问世。从已经发表的有关“西藏问题”的著述来看，关于美国国会与“西藏问题”国际化的研究还有许多值得深入研究的领域，主要包括：（1）对美国国会关于“西藏问题”决议案的立法过程的微观分析；（2）影响国会涉藏立法的因素；（3）美国国会与政府在“西藏问题”上的政策比较；（4）评估美国国会在“西藏问题”上的影响力；（5）国会与媒体在“西藏问题”上的互动关系；（6）国会与行政部门干涉西藏事务的新机制，如“西藏事务特别协调员”、“美国国会与行政部门中国委员会”、美国“国际宗教自由”等相关机构对

<sup>①</sup> 周琪：《美国人权外交政策》，上海人民出版社2001年版。

西藏事务的干涉；（7）系统考察与梳理 1987—2007 年美国国会立法活动的历史；（8）归纳总结美国国会在不同历史时期介入“西藏问题”的特点和规律；（9）分析美国国会干涉“西藏问题”的手段；等等。

另外，国外藏学研究的政治化倾向较重，其中不乏服务于一定政治目的、从国际政治入手研究“西藏问题”的研究者，如埃夫登的《雪域流亡记》<sup>①</sup>、范·普拉赫的《西藏的地位》<sup>②</sup>、哈勒的《西藏七年》<sup>③</sup> 和美国参议员赫尔姆斯编写的《西藏形势及其人民》<sup>④</sup>，在政治立场上大都偏袒达赖集团。近年来，美国国务院《年度国别人权报告》和《国际宗教自由报告》中有关中国西藏部分的发表以及“西藏信息网”美国分部的活动，促进了美国藏学研究“西藏问题”的联系，使美国藏学研究中的政治色彩更加浓厚，“经世致用”、“参与研究”、为美国国家利益服务，成为一些美国藏学家研究西藏的宗旨。

### 三、现实考量与学术价值

冷战结束以来，基于西藏地缘政治考虑，美国仍将“西藏问题”作为遏制中国的工具。小布什政府执政后，“进攻性现实主义”成为美国国家安全战略的主导理念。这一理念在“9·11”事件后促使美国政府出台了“先发制人战略”。在反恐成为国家安全战略主要目标的前提下，美国在东亚实施了以扮演“离岸平衡手”（offshore balance）角色遏制潜在对手——中国的新安全战略。小布什政府利用“西藏问题”和“台湾问题”

---

① John F. Avedon, *In Exile From the Land of Snows*, Vintage Books, New York, 1986.

② Van Pragg, *The Status of Tibet*, Wisdom Publications, London, 1987.

③ Heinrich Harrer, *Seven Years in Tibet*, Jeremy P. Tarcher, New York, 1997.

④ Jesse Helms ed., *Situation of Tibet and its People*, DIANE Publishing Company, 1999.

钳制中国的对华政策正是“软”、“硬”遏制战略的现实表现。<sup>①</sup>因此，美国在中国西藏有其战略考虑。

戈德斯坦认为，美国在西藏不存在战略利益的前提是中国政府与西藏分裂势力不发生冲突。一旦双方发生暴力冲突，美国国家利益将严重受损。他认为，中国平息冲突势必引发连锁反应：美国政府在国内舆论和国会的压力下干涉西藏事务——美国干涉危及中国的核心战略利益——美中关系恶化——美国的亚洲整体战略复杂化。如果把国会对西藏分裂势力的支持因素考虑进去，那么美国卷入“西藏问题”势必会怂恿西藏分裂势力拒绝妥协而继续反对中国政府。从这个意义上看，美国在“西藏问题”上的核心战略利益是防止矛盾转化为暴力冲突。美国应采取较为谨慎的政策促进潜在冲突的和平解决。但同时，该政策须满足两条原则：一要符合美国的战略考虑，二要兑现美国对“文化生存”和宗教自由的“人道主义”核心价值观念。<sup>②</sup>而后一原则决定了美国对“西藏问题”的新干涉主义思维短期内不会消退，美国国会将在“捍卫西藏人权问题”的幌子下继续干涉西藏事务。

美国国会插手“西藏问题”在国际上产生了十分消极的影响：不仅使美国对中国所谓“侵犯西藏人权问题”的指责长期存在，而且在很大程度上助长了达赖集团在国外的分裂活动。近年来，达赖频繁“访问”美国并受到美国总统的“接见”，这与美国国会对达赖集团的支持不无关系。

鉴于此，厘清美国国会策动“西藏问题”国际化的历史过程，探讨该过程对中国主权和内政稳定的负面影响，对于维护中国的国家利益、寻求“西藏问题”的合理解决均具有重要的现实意义。它将有助于澄清在所谓“西藏问题”上的是非曲直；

① 李晔、张杨：《离岸平衡手与遏制中国——兼论美国东亚安全战略下的西藏政策》，载《东北师大学报》2005年第2期，第15页。

② Melvyn C. Goldstein, “The Dalai Lama’s Dilemma”, *Foreign Affairs*, Vol. 77, No. 1 Jan. - Feb., 1998, pp. 90-96.

有助于揭示美国国会及西方反华势力“新干涉主义”在“西藏问题”上的图谋；有助于理解美国国会推动“西藏问题”国际化的实质，即利用“西藏问题”“遏制”、“牵制”中国。本书将在学理上驳斥美国国会对中国西藏政策和人权状况的歪曲和盲评，批驳美国国会在“西藏地位问题”上的认识误区。

在考察美国对外关系史时，国会对外交政策的“干预作用”容易被忽略。尽管基于理性现实主义的“国家安全利益应高于任何政党利益”的考虑，冷战期间美国确立了在对外政策上“两党一致”的原则，但白宫在进行针对中国的战略思考时总是自觉不自觉地受制于国会中的政党之争，如共和党控制的第80届国会，出于杜鲁门所谓“同情共产党中国”的压力，迫使民主党政府在朝鲜冒险。<sup>①</sup>可见，国会在美国对华政策运作过程中是一个不容轻视的决策层面。

本书研究的时间断线为1987—2009年，即美国第100届国会至第110届国会期间。因此，关于“西藏问题”的美国《国会记录》、《国会听证会记录》、1979—2009年国会季刊公司出版的《国会季刊年鉴》和《国会季刊周报》、“国会与行政部门中国委员会”的年度报告、数字化国家安全档案中关于国会与“西藏问题”的72份文件、国会研究部的研究报告、1980年以来美国三大报纸《纽约时报》、《洛杉矶时报》和《华盛顿邮报》以及1987年以来的《人民日报》等是本书的基本文献来源，部分关于美国国会与中美关系的论文和专著也是本书倚重的背景材料。笔者试图细致梳理国会“涉藏立法”和其他干涉活动，动态地分析1987—2009年美国国会干涉西藏事务的演变轨迹，进而揭示该过程对美国西藏政策和中美关系的影响。

除引言及结语外，本书分为四章。

第一章阐述美国国会干涉“西藏问题”的缘起。近代以来，

---

<sup>①</sup> 张曙光：《拓展冷战研究——兼论中美关系的“多元多层比较”分析》，载《世界历史》2007年第3期，第64页。

历届美国政府的西藏政策为国会介入中国西藏事务提供了历史铺垫。从西藏叛乱到拉萨骚乱，美国国会对中国西藏事务的干涉不断升级，从个别议员支持达赖集团的分裂活动逐渐发展为利用“西藏人权问题”直接干涉中国内政。

第二章着重探讨第 100 届至第 101 届国会期间美国国会干涉西藏事务的早期立法活动。以众议院第 2476 号议案为起点，国会开始通过立法手段插手西藏事务，其立法活动的目标是将美国对华政策与“西藏问题”挂钩，主要内容是以“西藏人权问题”为借口制裁中国和援助达赖集团。在此过程中，美国媒体起了推波助澜的作用。

第三章围绕冷战结束后美国国会关于“西藏问题”的立法活动展开。受“新干涉主义”思维驱动，美国国会干涉“西藏问题”的广度和深度都超过了老布什政府。美国国会在最惠国待遇问题、“西藏历史地位”以及“西藏人权”等问题上通过了一系列干涉中国西藏事务的议案。

第四章探讨世纪之交美国国会对西藏事务的新干涉。进入新世纪，美国国会对中国西藏事务的干涉呈现常态化和机制化的新特征。《2002 年西藏政策法》的出台，标志着美国国会“涉藏立法”进入了一个新阶段。

结语部分总结了美国国会干涉中国西藏事务的深层原因，包括“天定使命”情结、意识形态、国家利益、议员自身原因及其西藏观的偏误。国会运用立法权、拨款权、听证会等主要途径对美国政府的西藏政策施加了不容忽视的影响。

作为美国国会与中美关系的个案研究，国会与“西藏问题”是一个有待深入研究的新领域。美国外交政策的制定是多种因素相互作用的结果。以美国国会与“西藏问题”国际化为切入点，对于全面了解美国西藏政策的制定过程以及中美关系的历史与现状将有所裨益。专门从美国国会的视角探讨中美关系中的“西藏问题”，有助于更好地理解美国国会对中美关系产生影响的政治机理，丰富现有的美国国会相关研究。



# 第一章

## 美国国会插手“西藏问题”的开端

在美国国会干涉西藏事务之前，美国政府就已经卷入“西藏问题”。从西奥多·罗斯福到乔治·沃克·布什，美国历届政府的西藏政策有着很强的连贯性。现实是历史的延续，沿着美国西藏政策历史轨迹我们发现，美国西藏政策是在继承英帝国主义炮制的意在否定中国对西藏拥有主权的宗主主权理论的基础上形成的。二战后，伴随着冷战的发展，美国西藏政策基本定位，并成为美国亚洲冷战战略的重要组成部分，其基本内容是支持达赖分裂势力的“藏独”活动，反共反华，遏制中国。基于这种历史的铺垫，20世纪80年代后期以来，美国国会逐渐取代行政部门成为干涉西藏事务最为活跃的主体。因此，在阐述国会与“西藏问题”之前有必要对美国政府的西藏政策进行简要的历史回顾。



## 第一节 美国西藏政策的缘起

### 一、近代美国西藏政策的滥觞

19 世纪末 20 世纪初，帝国主义列强掀起了瓜分中国狂潮，姗姗来迟的美国自然想分得一杯羹。针对列强在华攫取的既得特权，美国在对华政策上提出了“门户开放”。1900 年 7 月 3 日，美国向列强发出照会申明了对华“门户开放”政策：希望寻求一项解决办法使中国获得永久安全与和平，保持中国领土与行政完整，维护各国所享有的全部条约权利并保证中华帝国各地实行平等而公正的贸易原则。<sup>①</sup>在对待列强侵略西藏的问题上，美国也将“门户开放”原则体现其中。秉承“门户开放”原则，在对待列强在西藏争夺态度上，美国的基本立场是承认中国对西藏享有“宗主权”，力图把西藏保留在清王朝政府治下，反对英国、俄国独占西藏的企图。针对寇松提出的企图否定“中国在西藏的宗主权”的论调，美国政府明确表示异议。1904 年 6 月，美国国务院训令其驻英大使约瑟夫·H. 仇特（Joseph H. Choate）提醒英国政府，“英国过去在与中国政府谈判订立《烟台条约》、《缅甸条约》和《藏印条约》的过程中曾三次承认中国对西藏享有主权，而且“中国也从未放弃过他们的统治权”。<sup>②</sup>仇特还答复寇松，美国不能同意寇松关于西藏地

① Department Of State, “China, Circular Telegram, Hay to Herdlika”, *FRUS*, July 3, 1900, Washington, D. C. : U. S. Government Printing Office, 1900, p. 299.

② 美国国务院档案（Department of State Archives），Great Britain Instructions, No. 1455. Hay to Chote, June 3, 1904, Vol. 34, pp. 636—639. 原文中使用了“统治权”（sovereignty right）一词，但事实上，英国只承认中国对西藏拥有“宗主权”。

位的新界定，英国“对中国在西藏享有宗主权的驳斥是毫无根据的”。<sup>①</sup>这是美国政府第一次就“西藏问题”表明自己的观点。美国的这一声明显然是为了坚持其对华“门户开放”政策，阻止英国独霸西藏，此举可以被视为美国西藏政策的滥觞。<sup>②</sup>虽然美国此时还没有经过通盘考虑的、明确的西藏政策，而只是承认中国对西藏享有“宗主权”。但在与列强的对华竞争中，美国无疑已经开始关注西藏了。

近代美国考察研究西藏的先驱、插手西藏事务的始祖当属威廉·伍德维尔·柔克义（William Woodville Rockhill，又译作“洛克希尔”）。1887年，柔克义辞去美国驻华公使秘书一职，在美国史密森学会的资助下开始对西藏进行考查活动。<sup>③</sup>入藏期间，他广泛地收集资料，并依此撰写了诸多关于藏学研究的论著和游记。柔克义的入藏活动及其著述激发了美国人对西藏的考察热情，西藏渐为美国公众所知晓。美国的教会、团体和个人对西藏产生了浓厚的兴趣，赴藏者日渐增多。在其影响下，20世纪初美国涌现出一批研究藏传佛教的学者。<sup>④</sup>他们关注并从事着藏学研究。从这个意义上说，柔克义可谓美国藏学研究的奠基者之一。

更重要的是，柔克义关于中国中央政府与西藏地方关系问题的论述和观点对美国早期西藏政策产生了潜移默化的影响。他在著作中提出了“西藏是宗主国中国属地”的说法，<sup>⑤</sup>这一说法因他曾任美国驻华公使而成为美国关于西藏地位政策的早期定位，即在事实上只承认中国对西藏的“宗主权”（suzerainty），

---

① [美] N. C. 霍尔：《美国、西藏与中国》，载《西藏评论》1978年第1期，成军译，转引自张植荣主编：《20世纪的西藏——国外藏学研究译文集（第十辑）》，西藏人民出版社1993年版，第288页。

② 胡岩：《美国对中国西藏政策的历史演变》，载《中共中央党校学报》2002年第1期，第108页。

③ 美国史密森学会（Smithsonian Institution）为柔克义提供每月50美元的津贴和测量仪器赴西藏考察。

④ 如，乔治·胡特（Geordier, 1871—1914）、劳费尔（Berthold Laufer, 1874—1934）、费斯特里科夫（Anderj Vostrikov, 1904—1937），等等。

⑤ 同①。

排除了中国对西藏的主权 (sovereignty)。<sup>①</sup> 由于柔克义是第一个依据中国的资料和实地考察写出中国中央政府和西藏地方关系著作的美国人, 因此他的著作还代表了当时美国对该问题的传统主流观点。

1905 年, 柔克义出任美国驻华公使。同年, 他与十三世达赖喇嘛在五台山的会见标志着美国与西藏地方的首次官方接触, 并由此“开启了美国从政治和情感上卷入西藏事务”。<sup>②</sup> 柔克义与十三世达赖密切交往, 建立了紧密的私人关系, 并取得其信任。柔克义这种特殊的“朋友兼顾问”身份为其影响达赖的政治取向提供了便利条件。因此, 柔克义对待十三世达赖的态度也在很大程度反映了美国政府在西藏事务上的官方立场。他在美国近代卷入西藏事务过程中扮演了重要角色。作为美国驻华公使, 在同十三世达赖喇嘛的交往过程中, 柔克义代表美国政府始终贯彻其积极倡导的“门户开放”政策。其目标在于: 维护中国版图完整, 将西藏置于清朝中央政府治下, 维持清庭对十三世达赖喇嘛的统辖关系。

美国是近代西方列强侵略中国的“迟到者”。19 世纪末, 为了与其他帝国主义国家在华进行角逐, 实现在华利益的最大化, 美国政府提出了对华“门户开放”政策。这一政策要求保持中国领土主权的形式完整。美国在“西藏问题”上的态度和立场, 是其对华“门户开放”政策的具体化。<sup>③</sup> 同时, 近代美国政府的西藏政策也是从美国自身的实力考虑出发的。美国当时的政治、军事与经济势力还不具备介入西藏事务的条件与基础, 因此不

① 李晔, 王仲春:《美国的西藏政策与“西藏问题”的由来》, 载《美国研究》1999 年第 2 期, 第 53 页。

② Karl E. Meyer, “Close Encounters of an American Kind: William Woodville Rockhill in Tibet”, *World Policy Journal*, Vol. 15, No. 4, Winter 1998-1999, p. 73.

③ 胡岩:《美国对中国西藏政策的历史演变》,《中共中央党校学报》2002 年第 1 期, 第 114 页。

愿在“西藏问题”上激怒中国政府而影响其在华利益。在这样的背景下，美国国务卿海约翰提出对华“门户开放”政策，将最初的政策着眼于美国同其他列强分享在华的平等贸易权利。这样做势必要从形式上维持中国的版图完整。尽管这在客观上有助于维护中国领土完整，但本质上却是服务于美国国家利益之“门户开放”政策的附属物。

## 二、二战后美国对西藏分裂势力援助政策的演变 (1945—1968)

### (一) 酝酿中的战后美国西藏政策

第二次世界大战结束后，美国政府的西藏政策发生了重大转折。二战时，美国视中国为并肩战斗的盟友，罗斯福总统主张战后“中国成为世界组织中的四大警察之一”，并期望“中国能协助美国在战后维护太平洋的和平”，“利用中国作为平衡苏联的力量”。因此，在“西藏问题”上美国支持中国对西藏行使主权的立场。1942—1943年，美国曾三次向英国政府阐明这一立场，指出美国针对中国对西藏的主权“从未提出过异议”。<sup>①</sup>美国还表示，美国政府铭记不忘中国政府早就公开声明对西藏拥有“宗主权”，并早已在宪法中把西藏列入中华民国领土的组成部分。对这两个声明美国政府从未提出异议。<sup>②</sup>美国之所以这样做，一是因为美国一直对中国奉行“门户开放”政策，不容许将西藏置于某一国家控制之下；二是希望中国在二战后能协助美国维护亚洲和太平洋地区的和平，并充当平衡苏联的

---

① “China, Telegram, the Secretary of State to the Ambassador in China (Gauss)”, *FRUS*, July 3, 1942, Washington, D. C.; U. S. Government Printing Office, 1942, p. 626; “China, The Department of State to the British Embassy”, *FRUS*, Washington, D. C.; U. S. Government Printing Office, 1943, p. 630.

② 唐家卫、郭训明编：《美国染指我国西藏史拾零》，载《国外藏胞资料丛刊》1988年第5期，第13页。

力量。<sup>①</sup>

二战结束伊始，冷战铁幕拉开。美国开始将中国西藏纳入其全球战略部署。美国决策者认为，西藏具有重要的战略地位。在地理位置方面，西藏与南亚、东南亚有着漫长的边界线，由于印度、中国、缅甸和印度支那地区存在共产党执政的可能性，西藏在防止共产党势力渗透方面可能成为亚洲最重要的地区之一。1946年底，美国驻印度使馆代办梅里尔（Merrell）提醒国务院：“在目前印度、缅甸、印度支那和中国战局不稳定的情况下”，美国要“防止在这些国家的反美势力控制政权”，为此，他建议美国“可以考虑在西藏建立空军基地和火箭发射基地”。基于此种考虑，美国欲将其纳入抗衡苏联的基地和遏制共产主义的缓冲地带。但是，中国战局的不明朗使美国面临两难的取舍：一方面，为了使中国成为亚洲冷战中的战略伙伴而支持国民党政府控制西藏；另一方面，西藏战略地位在未来冷战中的重要性与其在“国民党可能失去了中国”以后的可利用性之间存在矛盾。美国的西藏政策面临十分复杂的双向选择。尽管如此，美国仍然十分重视与西藏地方的关系，只是这种关系的发展与巩固是“十分谨慎地通过非官方的渠道进行”的。<sup>②</sup>例如，1948年美国公然违反国际惯例，在未经中国国民政府同意的情况下，指示其驻香港领事馆直接发给“西藏商务代表团”签证，策划其赴美进行“西藏独立”活动。

1949年，国民党的败局已定，美国开始重新讨论即将出台的西藏政策。美国国务院为此展开了一场辩论，争论的焦点在于是否承认西藏独立。以美国驻印度使馆亨德森（Henderson）为代表的一方主张美国支持西藏独立。早在1949年春，他就建

① [美] 罗伯特·达莱克：《罗斯福与美国对外政策（1932--1945）》（下册），陈启迪等译，商务印书馆1984年版，第553页。

② “The Far East, China, Vol. VII, The Charge in India (Merrell) to the Secretary of State”, FRUS, 1947, Washington, D. C.; U. S. Government Printing Office, 1972, pp. 589-592, 594.

议美国政府，“如果毛泽东的军队成功地控制西藏，美国应做好承认西藏独立的准备”，“美国应利用西藏的宗教作为反对共产主义的战略堡垒，如果西藏具有经受住共产党渗透的持久力，我们就应把西藏视为独立之邦，而不是继续把它当作中国的一部分来看待”。<sup>①</sup> 美国国务院远东司官员路丝·培根（Ruth Bacon）则持相反观点。她认为，承认西藏独立不仅会伤害国民党的感情，而且有违美国对“西藏问题”的传统立场，从而损害美国国际形象。因此，美国应与西藏保持密切交往，使西藏向西方靠拢，同时承认中国对西藏的宗主权，以便为“西藏独立”寻找一个可行的、永久的合法依据。一旦共产党在中国执政，承认“西藏独立”对美国更为有利。美国究竟应当怎样支持西藏？办法之一是，在联合国大会上正式提出“西藏问题”，支持“西藏独立”。最终，国务院平衡了上述两种意见：未采纳亨德森的立即承认“西藏独立”的建议，接受了培根关于“避免共产党接管西藏”、“向西藏提供充分援助”的方案，并开始考虑寻找“西藏独立”的可行、合法、永久的依据。这表明美国的西藏政策正在发生明显的变化。7月，美国西藏政策的定位是：“避免给中国造成这样一种印象：美国在试图改变其传统立场；同时，不再提及中国对西藏的主权或宗主权，尽可能保持行动的自由，一旦有迹象表明中国陷入永久的分裂，就马上承认西藏独立。”<sup>②</sup>

## （二）新中国成立后美国对西藏分裂势力的援助政策

1949年10—12月，中国国内形势的变化打破了美国的等待与观望。对于承认“西藏独立”问题，他们考虑到败退台湾岛的国民党政权虽然支持西藏的反共抵抗力量，但是并未改变以往的西藏政策，此刻美国承认“西藏独立”对国民党来说是

---

<sup>①</sup> “Status of Tibet, Memorandum of Ambassador in India (Henderson) to the Secretary of State”, *FRUS, 1949, IX*, Washington, D.C.: United States Government Printing Office, 1974, pp. 1065, 1075, 1078.

<sup>②</sup> *Ibid.*, pp. 1065—1073, 1077—1079.

“不适当的”，对共产党来说是“刺激性”的，因为这可能促使解放军立刻“占领”西藏。

1950年朝鲜战争爆发和《中苏友好同盟条约》签订后，美国从强烈的反华政治需要出发，把西藏政策纳入其对华遏制战略的重要组成部分，运用各种途径与方式支持达赖集团分裂中国的活动。通过西藏分裂势力遏制和分裂新中国、对抗共产主义，成为美国冷战政策的既定目标之一。在美国的亚洲冷战战略中，中国西藏地区在地缘政治上有其特殊地位：西藏位于亚洲的腹地，作为一个天然的战略高地屏护着中国的西南地区。美国认为，“一个分裂的西藏”与艾森豪威尔政府希望的“中国在某一方面出现内部崩溃”之目标正好吻合。即便无法分裂中国，西藏分裂势力的抵抗也可以消耗中国的资源，从而实现削弱中国的目的。

为此，美国积极支持和操纵西藏分裂势力反对新中国，策划了一系列旨在制造“西藏独立”的阴谋活动。同时，美国政府密切关注西藏事态的变化，积极采取措施支持西藏分裂势力。国务院远东司司长艾利逊分析道，“在过去的半年中，西藏多数人已经从个人被动接受中共占领的起始阶段发展到集体的公开示威和骚乱的阶段”，“西藏的形势正在向着符合美国利益的方向发展”。因此，他建议美国政府进一步秘密援助西藏抵抗力量。他的建议得到了美国国家安全委员会（National Security Council, NSC）的高度重视，并决定由中央情报局在西藏实施NSC 5412计划，即秘密援助地下反共抵抗力量的行动计划。<sup>①</sup>

NSC 5412计划，是美国总统艾森豪威尔于1954年3月15日批准的国家安全委员会计划。此后，1955年3月12日和12月28日，美国总统又批准修补了NSC 5412/1号和NSC 5412/2

<sup>①</sup> FRUS, 1952—1954, Vol. XIV, pp. 51—52.

号文件。<sup>①</sup> 这三份文件均属“遏制国际共产主义行动的秘密军事行动计划”。在1955年12月28日召开的美国国家安全委员会会议上，决定按照NSC 5412/2号文件，由总统、国务院和国防部指定代表组成“5412委员会”或者“特别小组”<sup>②</sup>（又称“5412小组”），任何重大的秘密行动都必须向该小组汇报。向“5412小组”汇报关于西藏秘密行动成为中央情报局官员的日常工作，对西藏的各种秘密行动计划都由这个小组决定和实施。军事干涉过于强硬、外交手段软弱无力时，中央情报局的秘密行动便成了美国政府的第三种选择。美国中央情报局支持西藏分裂势力的秘密活动是其实用主义的典型表现之一。

50年代中期，依据NSC 5412计划，美国中央情报局在中国西藏地区开始了秘密援助“藏独”的地下行动。1954—1955年，美国中央情报局支持西藏上层分裂势力夏格巴、鲁康娃、洛桑扎西在印度的噶伦堡设立了所谓“西藏国民大会总部”，以策划领导西藏地区的叛乱和分裂中国的活动。1954年，美国中央情报局在印度靠近西藏边境的阿尔莫拉一带设立谍报网，建立了3个“教育中心台”、2个“医院”、2个“麻风病医院”和1个“肺病疗养院”。实际上，这些机构组成了中央情报局的秘密行动基地。同时，中央情报局通过嘉乐顿珠（达赖喇嘛的次

---

<sup>①</sup> NSC 5412/2号文件特别规定，在国家安全委员会负责下，具体由中央情报局负责领导反对和遏制国际共产主义行动的全部间谍和反间谍行动。这项秘密行动的目标是：广泛传播美国的价值观；为国际共产主义运动制造麻烦，阻止苏联集团军事力量的增长和经济发展；不信任并减少共产主义意识形态和有关组织的发展；在世界各地削弱国际共产主义的控制；在受到国际共产主义“威胁”和“统治”的地区发展地下抵抗力量；秘密帮助游击队活动，保证其在战争中的有效能力，使之在战争中扩大军事力量并获得所需的供应品。NSC 5412, Documents of the NSC, 1947—1977, Microfilm A438, A; IV: 0275; *Digital National Security Archive* (here in after cited as DNSA, <http://nsarchive.chadwyck.com/>), NSC 5412, NSC 5412/1, NSC 5412/2, Document Number: PD 00393200395, ProQuest Information and Learning Company.

<sup>②</sup> 约翰逊执政期间被称为“303委员会”，因为该委员会设在办公大楼303号房间；尼克松执政时期被称作“40委员会”，这是依据规定其活动的一份文件命名的。不管这个委员会的名称是什么，它的核心代表人物都是相同的。

兄)在西藏扩大间谍网,把叛乱活动发展成“一场公路战”。<sup>①</sup>

1956年,中央情报局制定了代号为“马戏”(stircus)的行动计划,其要点是为分裂分子提供物资援助和军事训练。1957年2月,美国中央情报局授权约翰·霍斯金斯(John Hoskins)挑选六名西藏分裂分子秘密离开西藏,到太平洋的军事基地塞班岛接受训练,主要学习游击战和准军事行动基本技术。训练结束后,中央情报局实施代号为“ST BARNUM”的空中渗透计划——将训练的流亡藏人向西藏渗透和抵抗。8月,美国使用B-17轰炸机将流亡藏人间谍中的两人空投到西藏,其使命是指导叛乱、敦促达赖向美国求援和谍报活动。从1958年开始,中央情报局在科罗拉多州的黑尔营<sup>②</sup>基地训练了约300多名流亡藏人,主要培训间谍拍摄、武装破坏、密电码使用和埋设地雷等技能。

1959年3月10日,在美国中央情报局的支持下,西藏上层反动集团公开撕毁和平解放西藏的《中央人民政府和西藏地方政府关于和平解放西藏办法的协议》(简称“十七条协议”),发动了全面的武装叛乱。叛乱失败后,美国政府认定“达赖的出逃符合美国的利益”。于是,美国中央情报局积极策划西藏叛乱后的达赖喇嘛出逃计划。3月17日夜,达赖集团一行在中央情报局训练的藏人特工的帮助下逃到印度。<sup>③</sup>1959年4月1日在印度阿萨姆,达赖喇嘛利用无线电与美国中央情报局取得联系,要求中央情报局使用飞机为西藏流亡分裂势力提供装备3万人的武器。<sup>④</sup>当日,美国总统艾森豪威尔、中情局局长杜勒斯和国家安全委员会高级顾问格雷三人一致决定,继续对西藏抵抗行

① 于力人:《中央情报局50年(下)》,时事出版社1998年版,第884页。

② 黑尔营(Camp Hale),位于美国科罗拉多州,美国二战期间第10山地师总部。这个营地曾被用于训练美军的山区作战部队和特工人员。该地平均海拔高度10000英尺,与西藏地形有许多相似之处。

③ Prouty, Fletcher L., *The Secret Team: The CIA and Its Allies in Control of the United States and the World*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1973, p. 351.

④ Declassified Documents Reference System (解密文件参考系统缩写为DDRS,下同), Entitled Department of state message date April 2, 1959, #1620-1985.

动实施准军事计划给予援助。同日，杜勒斯卿向总统报告：“近期西藏的反叛者坚持并操纵达赖喇嘛到印度，最近计划已经完成。”<sup>①</sup>可见，美国政府对西藏叛乱是事先知道并支持的。

### （三）美国中央情报局在西藏的准军事行动

#### 1. 在西藏的公路袭扰战

西藏叛乱发生后，美国政府密切关注西藏局势的发展，积极研究和酝酿对分裂分子的援助计划。在1959年4月23日举行的美国国家安全委员会第403次会议上，杜勒斯分析了中国人民解放军的困难：数千名步兵在向青藏高原推进过程中要克服严峻的给养和军事后勤挑战。五角大楼估计：“中国将所需要的22卡车装备、燃料和其他必需品运到印度边界，这是一个令人难以置信的后勤负担。而这一切成功的前提条件是中国军队在运输过程不受任何袭扰。”<sup>②</sup>因此，华盛顿的决策者认为，如果破坏从拉萨到北京的供应线，北京的损失就会“实质性地增加”。于是，他们确定了一套自以为可行的方案：将伞兵空投在目标附近实施破坏行动。中央情报局正在黑尔营训练的康巴人就拥有这种破坏技术。1959年5月，美国中央情报局使用C-118运输机将17名流亡藏人运送至距黑尔营208公里的彼得森基地（那里的气候与地形与西藏相似），由中央情报局准军事教官传授无线电技术以及如何使用降落伞、美制伽兰德步枪、重武器（火箭筒、迫击炮、无后坐力步枪）。完成训练后，中央情报局使用C-130运输机将西藏叛乱分子运回西藏进行渗透和破坏活动。

1959年9月19日，9名在黑尔营经过美国中央情报局训练的流亡藏人被空投到纳木措附近的灵措（Ringtso）地区，他们的任务是教授当地那桑泊布领导的4000名叛军准军事技术，以

---

<sup>①</sup> “Tibet”, *FRUS*, 1958—1960, Vol. XIX, p. 753.

<sup>②</sup> Lo Fletcher Prouty, “olorado to koko Nor”, *Sundy Empire* (Denver D Post magazine), 6 Feb., 1972, p. 12.

袭击中国政府用于运输矿石的卡车。随后，中央情报局实施新一轮空中渗透，在康区西部的边坝（Pembar）地区进行公路袭扰行动。同月，18名受训藏人特工空降到边坝地区。他们的任务是控制该地区，破坏四川——拉萨公路上的交通运输和军事设施，袭扰并阻断军事运输供给，以阻止中央政府对西藏地方的物资供应和军需运输，破坏和袭扰解放军镇压叛乱的行动。

中央情报局认为，西藏抵抗运动有利于袭扰中国军队，欲使这种抵抗维持下去，就必须把更多的流亡藏人训练成游击队员并需要更多的武器。1960年2月4日，杜勒斯向白宫汇报“西藏行动”日程，并要求总统进一步对西藏计划给予援助。国务卿赫脱（Christian Herter）也认为，西藏不仅可以“严重袭扰中国”，而且还会使“整个西藏地区保持革命的火花”。基于此，艾森豪威尔总统批准了继续援助西藏的行动。<sup>①</sup>

肯尼迪当选美国总统后，其最高对外政策顾问机构——特别小组<sup>②</sup>于1961年2月14日批准继续执行由艾森豪威尔政府批准的西藏秘密行动计划。<sup>③</sup>中央情报局决定继续进行空中渗透，这次他们选择了芒康地区。<sup>④</sup>3月，在科罗拉多州训练的7名藏人由中央情报局使用C-130运输机空投至芒康。中央情报局准备据此破坏中国人民解放军的后勤运输。

事实证明，对西藏地区的公路袭扰并不成功，也没有给中国对西藏的控制构成实质性威胁。<sup>⑤</sup>因为解放军对空投的西藏叛乱分子实施了有效的围剿。美国中央情报局自1957年起共向西藏

① DDRS, “Memorandum for the Record, Sub: Discussion with the president on Tibet”, 4 Feb. 1960, #3577-1999.

② “特别小组”又称“5412委员会”，负责批准中央情报局的秘密行动。1961年6月改名为“303委员会”。

③ “Memorandum for the 303 Committee”, FRUS, 1964-1968, Vol. XXX, Jan. 26, 1968, Washington D. C.: United States Government Printing Office, 1998, p. 741.

④ 芒康位于澜公河与雅鲁藏布江之间，是中国公路穿越康区第二条线路的终点站，那里残存着西藏叛乱分子。

⑤ DDRS, “National Intelligence Estimate #13-4/1-62 (Supplement NIE), Annex B: Military”, June 29, 1962, #3010-1998.

空投了49名藏人特工，其中12人幸存，10人逃往印度，1人被俘，1人投降。至1960年底，西藏内部的叛乱分子基本被肃清。<sup>①</sup>

## 2. 对木斯塘西藏分裂势力的援助

在向西藏地区内部渗透失败后，中央情报局又开始酝酿新的“西藏计划”。1960年前后，直接空投的结束以及解放军对噶伦堡以北地区的控制，实际上已使游击战不再奏效。西藏分裂势力和美国中央情报局决定寻求一个新的安全活动基地。由于印度不愿提供援助，他们将游击活动根据地从西藏境内转移到尼泊尔的木斯塘地区。中央情报局之所以选择木斯塘基地主要基于三方面的考虑：首先，尼泊尔政府难以控制这一交通不便的地区，简陋的交通和通信网络严重限制了尼泊尔政府控制木斯塘的能力；其次，木斯塘三面与西藏接壤，18世纪后该地才脱离中国中央政府的控制，其文化和宗教与西藏类似，便于大量西藏难民游击队掩人耳目；再次，由于历史的原因，木斯塘享有很大自治权。

1961年3月，肯尼迪批准了对木斯塘的空中援助计划，同意为设边境基地的7个团队提供武器。中央情报局继续对木斯塘藏人游击队进行援助。他们把游击队分成16个团队，每队100人，由藏人训练营（Dumra）<sup>②</sup>的教官进行训练。3月15日，从泰国起飞的飞机首次向木斯塘的藏人游击队空投武器、无线电操作员、装备和生活必需品。游击队的任务是进攻中国人民解放军分散在各地的营地，并在从拉萨到新疆的交通干线上破坏运输。

1963年12月13日，美国特别小组召开会议，通过了《中央情报局继续指导“西藏行动”》的决议，继续援助尼泊尔和木斯塘的流亡藏人军事力量。鉴于木斯塘的2030名藏人游击队员

---

<sup>①</sup> John Kenneth Knaus, *Orphans of the Cold War*. New York: Public Affairs, 1999, p. 233.

<sup>②</sup> 藏语中“花园”的意思。

中多半人没有得到美国空投的良好装备，美国中央情报局决定在西藏的 10 个地区为木斯塘的武装人员空投武器。美国的目的是有二：一是诱使藏人为获得武器而进入西藏内部并占据有利地形；二是调和武装人员与未武装人员之间的矛盾。9 月，美国中央情报局与印度情报局达成协议，将木斯塘的一部分未武装人员派往印度查克拉塔的“22 号机构”，木斯塘已经武装的 835 人的给养运输可以经由印度并与新德里中心合作完成；在黑尔营的藏人学员中有一部分将前往木斯塘协助无线电行动。这样，各种“西藏计划”之间的界限模糊了。<sup>①</sup>

1964 年 6 月初，木斯塘爆发的一起突发事件彻底改变了中央情报局的行动模式。为寻找游击队袭击共产党中国的素材，苏格兰传教士乔治·帕特森（George Patterson）带领一个拍摄小组未经任何允许来到木斯塘。他们说服了木斯塘藏人游击队发动了一次对中国人民解放军的袭击并拍摄了全过程。其中 9 名游击队员对中国政府的 4 辆卡车发动袭击，这一过程被帕特森被曝光后，中央情报局在西藏的秘密行动暴露。为此，中央情报局停发了对木斯塘藏人游击队的半年援助资金。由于木斯塘袭击事件的败露，美印合作的军事袭扰行动被迫转为情报计划。10 月 16 日，中国成功爆炸了第一颗原子弹，这在一定程度上加速了美印两国情报局针对中国的情报合作进程。美国中央情报局为印度提供 10 架 C-46 运输机和 4 架直升机，其中 1 架 C-46 运输机被改装成电子侦察机平台（electronic intelligence platform, ELINT）。这些飞机沿着喜马拉雅山飞行，收集来自西藏的中国电子通信情报。1966 年，中央情报局使用 C-46 运输机将木斯塘西藏游击队员通过尼泊尔运至西藏的定日地区执行电话窃听计划。藏人游击队员将每根电话线安装一个盒式收录机，窃听联系中国内地与西藏的电话线。然后将窃听的磁带

<sup>①</sup> “China: Question Pertaining to Tibet, No. 337, Memorandum for the Special Group/1/”, *FRUS*, 1964-1968, Vol. XXX, Washington, Jan. 9, 1964, p. 731.

运印度由美国中央情报局分析。从1967年开始，美国对木斯塘西藏分裂势力的援助开始走下坡路。这主要是因为木斯塘西藏武装力量的行动没有达到预期目的。他们没有在西藏内部实现破坏中共供给和通信系统的目标。<sup>①</sup>

### 3. 为“藏独”势力提供行政培训

在推动“西藏问题”国际化的过程中，美国认为西藏分裂势力当时面临的最为严重的问题是缺乏具备语言和行政管理素质的官员。为此，中央情报局招募和训练约20个西藏行政公务人员用于行政管理和驻外代表。一个由素质优秀的美国公民组成的顾问委员会和一些退休外交人员志愿对这些流亡藏人进行教育，“特别小组”同意每年为该计划投入4.5万美元，由康奈尔大学提供教育设施。这些藏人在美国康奈尔大学接受为期三年多的学习和训练，主要学习人类学、世界历史、当代行政学、初级政府组织学和英语写作。

1964年秋，第一批学员共四人到达康奈尔大学进行为期九个月的语言、政府学、经济学和人类学等课程的学习。第二年年秋，第二批学员共八人抵达。他们结业后返回印度立即开始工作，其中三人被派往“特别中心”，余者作为达赖集团官方代表被派驻新德里和日内瓦，为推动“西藏问题”国际化展开行动。在新德里，“西藏代表”与多国驻印度使馆接触；在日内瓦，“西藏代表”开展西藏文化计划；在纽约，他们为联合国大会第三次通过西藏议案而努力。1967年，美国杂志《壁垒》(Ramparts)披露了中央情报局资助海外私人组织的秘密活动。为此，约翰逊政府下令停止任何私人教育组织或私人志愿组织开展的秘密援助活动。于是，中央情报局终止了康奈尔大学对第三批藏人的培训。尽管中央情报局试图在国外进行小规模

---

<sup>①</sup> Kenneth Conboy and James Morrison, *The CIA's Secret War in Tibet*. Kansas: University Press of Kansas, 2002, pp. 199, 207-208, 222, 227.

培训，但是该计划最终没能成型。<sup>①</sup>

### 三、尼克松政府时期美国西藏政策的转型

#### （一）对西藏分裂势力援助的转型

1969年尼克松当选总统后，对西藏政策进行了重大调整。20世纪60年代末70年代初，美国对外政策处于历史的转折点。随着美国的实力走向相对衰弱，为摆脱越南战争的泥潭和借助中国抗衡苏联，美国需要中国的参与。中美关系的解冻引发了美国西藏政策的重要变化。为寻求改善与中国的关系，尼克松政府决定逐步减少对西藏分裂势力的援助。促使尼克松政府做出上述调整还有“西藏计划”自身的原因。中央情报局认为，藏人武装力量的行动没有达到预期目的，即他们没有对中国西藏的内部稳定构成实质性威胁。1968年，中央情报局近东行动负责人詹姆斯·格里奇菲尔德（James Critchfield）在向“303委员会”汇报“西藏行动”的形势报告中指出，“在西藏内部取得的成就微乎其微。”<sup>②</sup>尼克松上台后对援助1800人的藏人游击队的价值进行重新评估，最终得出的结论是，“西藏行动”对中国的袭扰不成功，也无法影响中国的政策。总之，这些游击队基本上不起作用，其情报功能和准军事活动可以由少数人完成，这意味着美国将削减援助藏人游击队的资金。<sup>③</sup>

1969年8月1日，美国中央情报局向“303委员会”提交了一份关于地区情报活动信息和建议的报告。报告的中心议题是削减援助西藏准军事行动的规模。中央情报局与达赖喇嘛的代表、流亡藏人游击队负责人等讨论决定：将木斯塘1800人的

① “China: Question Pertaining to Tibet, No. 337, Memorandum for the Special Group/1/”, *FRUS*, 1964 - 1968, Vol. XXX, Washington, D. C., Jan. 9, 1964, p. 741.

② *Ibid.*, p. 739.

③ “United States Government Printing Office”, *FRUS*, 1969 - 1976, Vol. XVII, Washington, 2006, China, p. 1140.

流亡藏人游击队缩编为 300 名训练有素、装备精良的游击队，剩余人员将作为平民预备队重新安置。缩编游击队和安置藏人的费用为每年 250 万美元，若干年后，该笔费用将最终维持在每年 10 万美元以下。中央情报局还要求“303 委员会”每年为“西藏计划”提供 50 万美元用于军事装备、训练、通讯支出，在 1970 财年为藏人和准军事计划提供 250 万美元。9 月 23 日，中央情报局将上述计划提交“303 委员会”讨论，9 月 30 日，“303 委员会”批准了中央情报局提出的缩编藏人游击队的计划。<sup>①</sup>之后，中央情报局对“西藏行动”（不包括藏人游击队）的援助费用从 1970 财年的 50 万美元削减为 1971 财年的 36.3 万美元和 1972 财年的 26.3 万美元。<sup>②</sup>

尽管尼克松政府对“西藏计划”援助的资金数额大幅削减，但却并未就此终结。最新解密的文件显示，尼克松政府时期（1969—1974）美国继续对西藏准军事行动进行援助，这修正了一些学者通常所持的 1970 年前后中央情报局停止了对“西藏行动”援助的观点。<sup>③</sup>1971 年 1 月 11 日，中央情报局再次向“40 委员会”提交了一份“西藏行动”（Tibetan operations）的报告，建议“40 委员会”继续援助达赖集团和“西藏行动”，但对援助规模进行了削减，包括：压缩情报收集的费用；裁撤缺乏获取情报能力的间谍人员。3 月 31 日，中央情报局的上述计划经

---

① “Memorandum for the Record by Frank Chapin, 303 Committee Meeting of Sept. 30, 1969”, *FRUS*; National Security Council, *Nixon Intelligence Files*, 303/40 Committee Files, 1969 Minutes, 1969-1976, Vol. XVII, China, p. 1138.

② United States Government Printing Office, *FRUS*, 1969-1976, Vol. XVII, Washington, 2006, China, p. 1140.

③ 谭·戈伦夫认为中央情报局到 1970 年时就完全不资助了（《现代西藏的诞生》，伍昆明、王宝玉译，中国藏学出版社 1990 年版，第 243 页）；N. C. 霍尔在《美国、西藏与中国》一文中认为，1972 年尼克松访华前中央情报局就停止了对西藏叛乱分子的所有援助；克里斯·穆林的《美中央情报局对西藏的阴谋》（《远东经济评论》1975 年第 36 期，转引自张植荣主编：《20 世纪的西藏——国外藏学研究译文集（第十辑）》，西藏人民出版社 1993 年版，第 318 页）认为，随着基辛格首次访问北京中央情报局的津贴来源就停了下来。

“40 委员会”审议后被一致通过。<sup>①</sup> 1972 年 9 月 6 日，中央情报局再次向“40 委员会”提交报告，建议继续援助西藏分裂势力，要求在 1973 年为“西藏计划”提供 43.7 万美元。根据中央情报局的建议，美国在 1973 财年计划继续为达赖提供津贴。1972 年 10 月 5 日，“40 委员会”最后一次批准了中央情报局的“西藏计划”。“40 委员会”还特别强调，尽管美国降低了对达赖的援助水平，但不能降低达赖在藏人中的影响力。美国对西藏分裂势力的援助方式由此开始转型，即由援助藏人的准军事游击活动向政治文化宣传转变。

尼克松政府之所以未放弃上述援助行动，原因有二：首先，美国认为西藏准军事活动符合美国国家利益。<sup>②</sup> 1969 年 8 月 1 日，中央情报局向“40 委员会”汇报时认为，藏人游击队在紧急状态下<sup>③</sup>可构成一支可资利用的武装力量。基辛格和中央情报局长理查德·赫尔姆斯等人认为“西藏行动”值得付出。<sup>④</sup> 在 1971 年 3 月 31 日召开的“40 委员会”关于“西藏行动”的讨论会上，基辛格特别关心援助是否对美国有直接利益。当他就此进行询问时，副国务卿约翰逊（Alexis Johnson）和中央情报局的官员比利（David Blee）指出，美国的援助可使达赖喇嘛生存下去，这对佛教国家有利。<sup>⑤</sup> 其次，中央情报局认为，美国为达赖集团提供援助的活动被曝光的可能性和风险极小，而且，国际难民计划（International refugee programs）也可为美国的援

① “China, Vol. XVII, Memorandum Prepared for the 40 Committee”, *FRUS*, 1969-1976, Washington, D. C., Jan. 11, 1971, p. 1146.

② *Ibid.*, p. 1139.

③ 中央情报局认为的紧急情况有两种：美中处于敌对状态或中国因故在西藏局部地区失控。

④ “Memorandum for the Record by Frank Chapin, 303 Committee Meeting of Sept. 30”, *FRUS*; National Security Council, *Nixon Intelligence Files*, 303/40 Committee Files, 1969 Minutes, 1969-1976, Vol. XVII, China, p. 1138.

⑤ “Minutes of the 40 Committee meeting”, *FRUS*, March 31, 1971; National Security Council, *Nixon Intelligence Files*, 303/40 Committee Files, 1969-1976, Vol. XVII, China, p. 1146.

助提供幌子。因此，尼克松第一任政府期间（1969—1972），美国政府继续对达赖集团实施援助计划，包括：政治行动、宣传和准军事行动；为中尼边境的木斯塘藏人游击队提供武器和资助；资助达赖集团在美国等国的流亡藏人中的宣传活动；在尼泊尔保持一支精简的藏人应急部队，资助新闻媒体的活动；对藏人进行行政管理培训；为达赖及其追随者提供日常津贴。

1974 年对于美国和达赖集团是关键的一年。是年，尼泊尔军队进攻木斯塘，旺堆等叛乱首领被击毙，木斯塘的藏人叛乱武装彻底瓦解，美国终止对达赖集团经济援助。美国决定在 1974 财年除终止对木斯塘“藏人应急部队”和纽约办公室的资金援助，还将终止对情报行动、媒体行动、政治团体、行政培训及“西藏办事处”（New York Office of Tibet）的资助。中央情报局于 1974 年停止对达赖及随从发放津贴。据曾参与“西藏行动”的中央情报局官员卡诺斯称，该年美国中央情报局终止了对达赖及其“流亡政府”的秘密资助。<sup>①</sup>

## （二）搁置达赖喇嘛的“访美”请求

20 世纪 60 年代末 70 年代初，达赖集团开始积极利用频繁的“出访”鼓动“西藏问题”国际化。1968 年 12 月 6 日，达赖的次兄嘉乐顿珠在与肯尼迪总统国家安全事务特别助理罗斯托（Rostow）会见时首次提出“访美”请求。罗斯托指出，新一届政府将考虑该问题。<sup>②</sup> 1970 年 1 月初，达赖喇嘛驻新德里的代表与美国驻印度使馆官员会见时再次提出达赖将于 1970 年秋天对美国进行私人的、非正式的访问的请求。在美中关系走向正

---

① 1959—1974 年，达赖喇嘛得到的可由他个人调度的资金约为每年 18 万美元。到目前为止，即使当年曾经参与过“西藏行动”的中央情报局人员也不记得究竟在特别小组第几次会议上做出停止资助达赖的决定，该决议很可能是由基辛格口头做出的。John Kenneth Knaus, *Orphans of the Cold War*. New York: Public Affairs, 1999, p. 174.

② “Telegram 162 from New Delhi”, Jan. 6, “Telegram 294 from New Delhi”, Jan. 9, 1970, *FRUS*, (National Archives, RG 59, Central Files 1970-73, POI. 30 TIBET), 1969-1976, Vol. XVII, p. 1141.

常化的背景下，美国政府如何解决达赖的访美要求，成为尼克松当局无法回避的棘手问题。

在达赖访美问题上，美国国务院与美国驻印使馆和总统存在分歧。美国国务院对此做出的第一反应是反对达赖的造访。国务院认为，美国对“藏独”活动的支持得不偿失，并将加剧美中摩擦。国务院还致电美国驻新德里大使馆，向其寻求“巧妙地”阻止达赖造访的建议。而美国驻印度使馆对此持反对意见。1970年4月8日，美国驻印大使基廷（Keating Kenneth B.）在给国务院的电报中指出，美国在这个关键的时刻直接拒绝达赖的“访美”要求会被藏人和印度政府视作对达赖的羞辱，也会让他们觉得美国正在为取悦北京而对中共奉行软弱的路线。美国的媒体与藏人游说团体也会使美国政府难堪。<sup>①</sup>基廷认为可以灵活而稳妥地解决该问题，而不必使北京感到过分不安。因而，他建议国务院修正此前立场，允许达赖于当年进行私人访问，同时要求美国政府为达赖“访美”提供适当的安全保护，允许达赖与副国务卿以下级别的美国政府官员进行私人会见，要求达赖不要将美国作为攻击中国的论坛，也不要从事政治活动。<sup>②</sup>

与上述两种意见不同，基辛格采取了折中的方案。一方面，他分析了达赖访问将给中美关系正常化造成的损害：“毫无疑问，访问不合时宜，因为美国正在改善对华政策。为同美国对话，中国已经做出很多让步，作为回应，美国应该避免做出草率的决定，况且，美国已经为流亡藏人付出了很多努力，例如，美国一直支持联合国通过谴责中国西藏人权状况的决议，还支持藏人的民族自决权（但同时声明西藏传统上在中国宗主权治下）。”但另一方面，基辛格对于直截了当地拒绝达赖访美提出

<sup>①</sup> “Memoranda of Conversation”, New Delhi, July 31, 1969; “Memorandum of Conversation”, New Delhi, Aug. 1, FRUS, 1969, 1969-1976, Vol. E-7, Documents 29 and 30, <http://www.state.gov/r/pa/ho/frus/nixon/e7/48185.htm/>.

<sup>②</sup> “Telegram From the Embassy in India to the Department of State New Delhi”, FRUS, April 8, 1970, 1969-1976, Vol. XVII, China, p. 1143.

了保留意见。他指出，达赖先前在国外的访问表明他在访美期间能够小心谨慎，如果讲明美方的条件，达赖将不会使美国难堪。因此，与其草率地拒绝其访问要求，倒不如按照过去的立场将此次私人访问公开化。<sup>①</sup> 作为一个实际问题，美国不必仅仅为了取悦中国的权宜之计而招致非议。而且，即便在眼前美中关系友好的氛围下，美国也不能忽视与达赖及其追随者建立友好关系的可能性。美国应公平合理地对待达赖，应将西藏分裂势力和台湾政策并列为美国改善对华政策的主要砝码。基于上述考虑，基辛格主张不要断然拒绝此次访问，并向尼克松提出了“缓兵之计”：（1）保证这是一次私人性质的访问；（2）关于会见级别，不得高于大使、美国常驻联合国代表约斯特（Yost）和副国务卿约翰逊以上级别的官员；（3）达赖及其随行保证在访问期间不提及西藏的政治地位问题，即便达赖提出该问题，美国也只是重申此前的立场；（4）1970年访问有所不便，美国将在1971年联合国大会之后对此予以认真考虑。<sup>②</sup>

尼克松总统采纳了基辛格的建议。他试图在美中关系正常化和支持达赖集团之间寻求某种平衡，因此他对达赖的访美请求采取了搁置策略：既不直接表示拒绝，又不明确具体的访美日程。1970年4月14日，美国国务院将总统的决定正式传达给其驻印使馆，“关于美国对藏人访问的态度，美国明年将对此予以认真考虑。我们对流亡藏人传统的同情立场没有改变，并继续对藏人提供实质性的资金援助。即使藏人不满意，美国政府也必需如此。这不仅是因为我们已经与中国在华沙开展对话，还因为中国正在卷入形势复杂的东南亚。当前美中关系这个重要问题影响了今年的访问，我们无法两全其美，但愿明年形势

① “Telegram From the Embassy in India to the Department of State New Delhi”. *FRUS*, April 8, 1970, 1969—1976, Vol. XVII, China, p. 1141.

② “Memorandum From the President’s Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Nixon”, *FRUS*, March 23, 1970, 1969—1976, Vol. XVII, p. 1142.

会有所不同。我们不想为今年以后的访问设定时间表。因此，国务院正式通告驻印使馆，总统已经做出决定，美国不希望达赖今年访美，同时让其尽早通知藏人。”<sup>①</sup>

直到达赖喇嘛于1979年首次访美，达赖的“访美”计划被无限期搁置。

尼克松政府时期是中美关系发展历程中的重要分水岭。在此期间，美国的西藏政策作为对华政策的一部分也发生了显著的变化：一方面，美国逐渐削减并于1974年终结了对藏人游击队和达赖集团的援助资金；另一方面，美国无限期地推迟了达赖的访美日程。美国对西藏政策的调整在某种程度上可看作为改善中美关系所做出的一定让步。但是，美国的妥协是有限的。美国利用西藏分裂势力遏制中国的冷战战略并未因此而改变。尼克松政府虽然无限期推迟了达赖的访美计划，但是搁置本身也为日后时机成熟时达赖访美留下了回旋的余地。1979年，美国首次允许达赖访问美国便证明了这一点。

战后至20世纪70年代，在美国的亚洲整体战略中，通过西藏分裂势力来遏制和分裂新中国，对抗共产主义，成为美国冷战政策的既定目标之一。20世纪60年代美国对西藏分裂势力的援助政策，作为对华政策的组成部分，实质是美国冷战政策的产物。美国力图寻找中国存在的冲突和叛乱，发展并支持中国内部的敌对力量，并通过所谓的“坚持中国战略后方的敌后游击战争”来打击、遏制中国，实现冷战的总体目标。美国中央情报局该过程中扮演了重要角色。在美国国家安全委员会NSC 5412、NSC 5913系列文件的精神指导下，美国中央情报局通过秘密援助西藏分裂势力，试图使中国将大量的人力、物力、

<sup>①</sup> “Telegram From the Department of State to the Embassy in India”, *FRUS*, Washington, D.C., April 14, 1970, 2102 Z, National Archives, RG 59, Central Files 1970-73, POL 30 TIBET, 1969-1976, Vol. XVII, China, p. 1144.

财力耗费在平叛斗争中，以此消减共产主义在西藏的影响。为了在国际社会形成中国“侵占”西藏导致西藏反抗的印象，丑化中国的国际形象，美国政府还积极策动“西藏问题”国际化，支持西藏民族自决和独立活动，以达到遏制和分裂中国之目的。

二战后美国西藏政策的演变表明：美国的西藏政策服务于其冷战亚洲整体战略与对华政策的需要。美国在“西藏问题”上奉行实用主义双重标准：既想利用“西藏问题”进行反共反华，又要考虑该政策给美国带来的实际利益。出于国家利益的考虑，美国根据局部利益与形势发展的变化做出了相应调整。中美关系的“解冻”充分说明了这一点。西藏分裂势力则成了这种调整的牺牲品，他们从美国袭扰中国的重要力量沦为中央情报局的“弃儿”。可见，美国并非真正关心西藏的“独立事业”，而只关注这种援助给美国带来的价值与风险。

### 第二节 美国国会染指“西藏问题”的早期活动

从新中国成立到 20 世纪 50 年代末这一时期，中美两国由于初期接触的失败转而对峙和敌对，再经由朝鲜战争的刺激，两国几乎完全断绝了政治、经济、文化等方面的来往。从对华遏制的战略目标出发，美国国会深深地卷入了美国政府对华政策制定过程。受这一历史时期的行政——立法关系的影响，<sup>①</sup>美国国会对总统的外交决策基本上持默许的态度，即对行政部门的对华“遏制”战略持支持态度。因此，有学者认为，这一

---

<sup>①</sup> 20 世纪 50 年代末、60 年代初，国会在美国外交决策中处于被动，此后其作用越来越活跃。Randall B. Ripley, Grace A. Franklin, *Congress, the Bureaucracy, and Public Policy*. California: Brooks/Cole Publishing Company, 1990, p. 151.

时期“国会与政府开展比赛，看谁‘反华’更有力”。<sup>①</sup>

20 世纪 60—70 年代这 20 年是中美两国关系从对峙走向正常化的时期。在这一阶段，美国国会的对华态度有所转变，部分议员主张实现美中关系正常化。1966 年，美国国会召开参议院外交关系委员会听证会，提出了对华“遏制但不孤立”的政策，主张促进非战略物资贸易，最终促成在外交上和在联合国对中国的承认与接纳。对美国来说，整个 70 年代中美关系正常化的功劳应归功于行政部门，同时不可否认，国会至少在舆论上给予了极大的支持。<sup>②</sup>

中美建交后的 10 年内，美国对华政策的目标由单一转向多元，从政治、军事领域发展到经济、社会和文化领域。中美关系的全面深入发展使美国国会改变对华决策的机会增加，同时对总统施加压力和影响的可能性也大大增加。其中，“西藏人权问题”是一个重要突破口。以拉萨骚乱为转折点，国会议员不断染指“西藏问题”，国会逐渐成为美国干涉中国西藏事务的最为主要的机构。

### 一、美国国会议员对达赖集团的早期支持

冷战期间在美国对西藏分裂势力援助的过程中，美国国会扮演了重要角色。

美国国会插手西藏事务的早期活动始于 1959 年西藏叛乱前后。叛乱失败后，达赖喇嘛在美国中央情报局的帮助下逃往印度，并准备着手在那里建立“流亡政府”。1959 年 3 月，美国国会参议员麦克·曼斯菲尔德（Mike Mansfield）建议美国政府承认达赖在印度达兰萨拉建立的“流亡政府”，但是该主张遭到美国驻苏联大使埃夫里尔·哈里曼（W. Averell Harriman）和副

<sup>①</sup> [美] 爱德华·弗里德曼：《美国国会在美中关系上所起的作用》，载汪熙主编：《美国国会与美国外交决策》，复旦大学出版社 1990 年版，第 37 页。

<sup>②</sup> [美] 罗杰·希尔斯曼等：《防务与外交决策中的政治：概念模式与官僚政治》，曹大鹏译，商务印书馆 2000 年版，第 434 页。

国务卿切斯特·鲍尔斯（Chester Bowles）的反对，他们在众议院外交事务委员会上指出：“美国草率的行动不利于揭露共产主义的残暴和对宗教的敌视，因为此举极易招致国际社会的曲解，即美国对‘达赖流亡’政府的承认是基于冷战的需要。”<sup>①</sup>因此，美国在对待达赖“流亡政府”的立场上选择了“战略性沉默”（strategic silence），即在外交上不承认达赖“流亡政权”，不公开挑头“批评”中国。

尽管参议员曼斯菲尔德的建议没有被采纳，但是国会议员中支持西藏分裂势力者并未就此罢休。1959年4月17日，民主党人参议员胡伯特·胡姆福瑞（Hubert Humphrey）多次询问美国国务院官员关于通过援助藏人游击队军事反对中国的可能性，在他看来，藏人的抵抗正象征着中国大陆的蒙古人和穆斯林等少数民族的情绪。<sup>②</sup>美国国务院随即对其做出如下回复：“支持藏人抵抗，只有后勤方面的困难，而这可以通过与印度合作加以解决。”5月20日，美国国务院南亚事务司司长到国会接受质询，他再次代表国务院向国会议员斯图弗森·温莱特（Stuyvesant Wainwright）保证：“中央情报局根据美国国家利益制定这方面的计划，国务院不会制定任何限制其援助藏人抵抗行动的政策。”<sup>③</sup>可见，在援助西藏分裂势力问题上，美国国会与国务院和总统保持着高度的一致。这一点还体现在美国国

---

① Averell Harriman and Chester Bowles before the House Foreign Affairs Committee, “Harriman Urges Caution on Tibet”, *The New York Times*, April 13, 1959, p. 15; “Mansfield Proposal”, *The New York Times*, April 13, 1959, p. 6; Knaus, John Kenneth, *Orphans of the Cold War: America and Tibet Struggle for Survival*. New York: Public Press, 1999, p. 182.

② Exchange of correspondence, NARA, RG 59, folder 3950, Knaus, John Kenneth, *Orphans of the Cold War: America and Tibet Struggle for Survival*. New York: Public Press, 1999, p. 188.

③ “Rep. Stuyvesant Wainwright and Frederic P. Bartlett, memorandum of conversation”, May 20, 1959, NARA, RG 59, folder 3950, Knaus, John Kenneth, *Orphans of the Cold War: America and Tibet Struggle for Survival*. New York: Public Press, 1999, p. 188.

会为中央情报局的“西藏行动”计划提供拨款的态度上。根据美国宪法，美国国会拥有财政拨款权。包括美国中央情报局在内美国各职能机构的财政预算最终由国会批准。在具体操作上，中央情报局长将各情报机构的预算要求综合为单一计划并提交国会，该计划的所有资金申请以独立文件的形式被提交至美国总统和国会。当国会通过一项拨款议案来给情报机构拨款时，为了将情报秘密活动的开销保密，中央情报局的拨款先是划拨到国防部，然后由国防部长转给中央情报局局长。因此，虽然众议院和参议院情报委员会是情报部门资金划拨的批准机构，但最终的预算审查却由拨款委员会的国防小组委员会执行。拨款委员会中没有为情报工作而单设的小组委员会，并且只有少数几个成员和其他员工对资金申请进行审查。<sup>①</sup> 冷战时代，美国中央情报局在西藏的秘密计划有赖于国会的支持。1959年，为了从国会获得拨款，美国中央情报局“西藏特遣部队”（Tibetan Task Force）政治事务官员卡诺斯向国会参议院外交关系委员会主席威廉·富布赖特（J. William Fulbright）播放了由中央情报局无线电话务员拍摄的协助达赖出逃的影像资料。当富布赖特询问其真正意图时，卡诺斯表示希望国会能资助中央情报局的“西藏行动计划”。富布赖特当即口头表示同意拨款。<sup>②</sup>

正是有了国会的拨款，美国中央情报局在西藏的秘密行动才有了资金保障。例如，1964年美国国会为中央情报局西藏计划的财政拨款总额为173.5万美元，主要用于达赖集团的训练费用和日常开支（见表1-1）。

① 《“9·11”委员会报告——美国遭遇恐怖袭击国家委员会最终报告》，赵秉志、王志祥、王文华等译，中国人民公安大学出版社2004年版，第420—425页。

② Knaus, John Kenneth, *Orphans of the Cold War: America and Tibet Struggle for Survival*, New York: Public Press, 1999, p. 188.

## 美国国会与中美关系中的“西藏问题”

表 1—1 中央情报局 1964 年“西藏计划”援助拨款支出一览

| (单位: 万美元)                          |      |
|------------------------------------|------|
| 用 途                                | 金 额  |
| 资助尼泊尔基地藏人游击队员                      | 50   |
| 达赖个人津贴                             | 1.8  |
| 装备、运输、设备及训练                        | 22.5 |
| 科罗拉多秘密基地训练                         | 4    |
| 资助藏人议会(纽约、日内瓦、伦敦)(半年)              | 7.5  |
| 将科罗拉多的藏人空运至印度                      | 18.5 |
| 其他(包括装备、侦察组的供给和空中补给、西藏间谍网的筹备费及薪水等) | 1.25 |

资料来源: FRUS, “337. Memorandum for the Special Group”, 1964—1968, Vol. XXX, China: Question Pertaining to Tibet, [http://www.state.gov/www/about\\_state/history/vol\\_xxx/337\\_343.html/](http://www.state.gov/www/about_state/history/vol_xxx/337_343.html/).

根据美国最新解密的外交文件, 中央情报局 1972 年的总支出计 55.7 万美元, 1973 财年预算为 43.7 万美元。<sup>①</sup> 毋庸置疑, 没有国会的批准, 中央情报局的西藏计划将成为无米之炊。直至 20 世纪 70 年代中期, 美国国会一直扮演着达赖集团坚实财政后盾的角色。

西藏叛乱后, 美国国会仍按照美国国家安全委员会 NSC 5706/2 号文件<sup>②</sup>精神拓展多种渠道援助达赖喇嘛流亡集团。根据该文件, 国家安全委员会针对来自“共产党国家及受中苏同盟控制地区的叛逃者、逃亡者和流亡者”分别所特指的人群进行了明确界定。达赖喇嘛的身份和叛逃经历完全符合 NSC 5706/2 号文件对“叛逃者”的界定, 大量逃到印度的藏人也符合“流亡者”和“逃亡者”的标准。因此, 美国国会以国际援

① “Memorandum for the Record by Frank Chapin”, FRUS, 303 Committee Meeting of Sept. 30, 1969; National Security Council, *Nixon Intelligence Files, 303/40 Committee Files*, 1969 Minutes, 1969—1976, Vol. XVII, China, Washington D. C.: United States Government Printing Office, 2006, p. 1139.

② DDRS, 1957 年 3 月 8 日美国国家安全委员会通过《美国关于共产党国家逃亡者和难民的政策声明》(NSC 5706/2), CK 3100072477—CK 3100072503.

助的名义向西藏流亡者提供了大量拨款。1960年行动协调委员会提交的报告详细汇报了援助西藏流亡者项目的进展情况，“自从达赖喇嘛于1959年3月逃亡，印度准予西藏流亡者政治避难后，目前人数已达3.8万。美国从“美国逃亡者计划”（United States Escapee Program, USEP）<sup>①</sup> 资金中拨款10万美元，帮助印度政府在当地集结藏人进行职业技能培训。<sup>②</sup>

在对西藏分裂势力进行准军事援助的同时，美国国会还间接地通过非政府组织为其提供经济援助。<sup>③</sup> 在达赖流亡的头十年，他们从美国政府那里获得了530万美元的直接援助。<sup>④</sup> 除官方援助外，还有私人资金援助。1960年“西藏友谊小组”成立。紧接着，在法国、瑞士、英国、挪威、南非、澳大利亚和新西兰也成立了类似的组织。这些组织捐助了经费，并鼓励他们的会员在财政上固定负担某些难民的生活费用。1975年6月至1976年6月财年，美国的“西藏友谊小组”共捐助561494美元，这不包括会员直接向难民提供的资金。<sup>⑤</sup>

美国国会还将“西藏难民救急委员会”作为一个正式渠道

① “美国逃亡者计划”自1952年3月开始实施，曾为苏联和欧洲卫星国的逃亡者提供资助，这一计划主要通过代表美国宗教和民族团体的志愿机构签订协议来运作。其所从事的服务都是围绕逃亡者的利益展开的，目的是将逃亡者永久地改造为自由世界中独立的自给自足的成员。DDRS, CK 3100072477—CK 3100072503, 1957年3月8日。

② DDRS, 行动协调委员会、白宫：《美国关于共产党国家的逃亡者和难民的政策声明》，CK 3100233463—CK 3100233476, 1960年9月14日。

③ 一个有争论的问题是：叛乱发生后的最初几年里，达赖喇嘛的经费是从哪里来的？格伦菲尔德指出，最早的经费来源之一是1951年达赖喇嘛逃往西藏南部时在锡金和印度的投资。除了达赖喇嘛私人的钱以外，大部分经费来自印度联邦政府和邦政府，它们提供了土地、口粮、医药和普通救济品。继印度政府之后，主要的经费来自西方国家政府和私人。最初几年（1959—1962年），美国援外合作社、国际红十字会、基督教青年会、天主教救济协会、教会世界服务中心、国际救济委员会和拯救儿童基金会都给予过援助。此外，瑞士政府、美国政府以及后来的联合国难民事务高级专员办事处（1964—1973年），也都向难民提供过援助。[加]谭·戈伦夫：《现代西藏的诞生》，伍昆明、王宝玉译，中国藏学出版社1990年版，第295页。

④ James O. Mays, “Dilemma of the Dalai Lama”, TSB, Vol. 4, No. 1, 1970, p. 28.

⑤ [加]谭·戈伦夫：《现代西藏的诞生》，伍昆明、王宝玉译，中国藏学出版社1990年版，第295页。

提供经费。“西藏难民救急委员会”设立于1959年3月，虽然对该委员会的全部情况人们还不清楚，但许多推测和大量证据表明，它的主要经费来源之一是美国中央情报局。至同年12月，它向在印度的“西藏难民”提供了20万美元现金以及医药用品。至1961年，它提供了总数为707503美元的现金和物品。美国“西藏难民救急委员会”在存在的10年中一共提供了2431863美元，其中31.6%是公众募捐所得，44.6%直接来自美国政府（医药公司提供了占总金额的23.8%的药品）。当然，这还不包括华盛顿直接提供的援助和食品。<sup>①</sup>

应当指出，美国提供的上述援助并未真正惠及国外藏人，而是完全控制在达赖喇嘛手中以用于“藏独”反华活动。格伦菲尔德指出，达赖喇嘛能够继续享有政治权力的主要原因之一是他控制了救济金、教育奖学金。虽然“人们已向西藏难民捐助了大量救济金，但这些钱没有得到很好利用。达兰萨拉的藏人领导人应该对此负责”。<sup>②</sup>国会通过中央情报局和多种渠道为达赖集团提供的秘密和公开的资助，使其获得了丰富的活动资金。西藏分裂分子得以将美方提供的资金用于在国外继续从事分裂活动。可以说，美国国会对达赖喇嘛流亡集团的资助是西藏分裂势力能够在海外活动多年、不断扩充政治影响的物质前提。

20世纪70年代中后期后，随着中美关系逐步走向正常化，中央情报局逐渐停止了对达赖集团的准军事援助活动。美国国会对达赖集团援助活动逐渐转向以政治支持为主。1976年3月10日，达赖集团的下属机构——“西藏研究会”（Tibet Study Society）在哥伦比亚大学举行“西藏叛乱纪念活动”，这是他们在美国第一次举办该活动。包括施蒂文森（Adlai E. Stevenson）

---

<sup>①</sup> [加] 谭·戈伦夫：《现代西藏的诞生》，伍昆明、王宝玉译，中国藏学出版社1990年版，第296页。

<sup>②</sup> 同上。

和杰克逊（Henry M. Jackson）在内的 12 名参议员应邀参加了此次活动。<sup>①</sup> 这是美国议员第一次参与达赖集团鼓动“西藏问题”国际化的活动。

美国国会议员参与支持达赖集团的另一起活动是所谓“护照问题”。1977 年 8 月，一名美籍藏人<sup>②</sup>阿旺巴卓（Nagwang Phakchok）申请赴印度签证。两周后，他拿到护照，其中出生地一栏为“中国”而非其设想的“西藏”。于是，他向美国国务院提出抗议。对此，美国护照办公室法律负责人威廉·沃顿（William B. Wharton）表示：“这并非国务院的失误所致，由于西藏位于当今中国版图之内，因此，其出生地一栏必须填写中国。”在护照问题上，国务院进一步解释道：“美国的护照政策是考虑申请者本人的出生地，美国在签发护照时只填写其所属城镇或城市的国家名称。”<sup>③</sup> 国务院还指出，美国在护照问题上不把西藏作为一个国家并不意味着否认西藏过去是一个独立的实体。这是美国的一贯政策，不能破例。<sup>④</sup> 1978 年 2 月，为使美国改变现行的护照政策，达赖集团的下设机构“西藏自由美国委员会”（US Committee for the Freedom of Tibet，后改称 US-Tibet Committee，USTC，即“美国—西藏委员会”）发起了一场名为“出生地——西藏”（Birthplace: Tibet）的运动，试图通过修改现行护照政策促使美国国务院在西藏法律地位问题上改变立场。为此，他们开始了两手准备：一方面，利用媒体表述主张；另一方面，游说美国国会对行政部门施压以改变现行政策。<sup>⑤</sup> 在“美国—西藏委员会”的鼓动下，达赖集团及其支持者发起了给国会议员写信的活动。1978 年 7 月，他们首次

① “Tibetan Uprising observed in NY”, *Tibetan Review*, April 1976, p. 7.

② 截至 1978 年，美国已经有 2 名美籍藏人和 150 名藏人。

③ “The problems of the American Tibetans”, *Tibet Review*, April 1978, pp. 26—27.

④ “When a Tibetan’s not a Tibetan”, *The New York Times*, Feb. 18, 1978, p. 23.

⑤ *The New York Times*, Feb. 18, 1978, Mar. 6, 1978, p. 23; *Wall Street Journal*, Feb. 3, 1978; *Tibet Review*, Aug. 1978, pp. 10—11.

到国会山示威。<sup>①</sup>这一活动在国会得到了回应。参议员巴里·戈德华特 (Barry Goldwater)<sup>②</sup>、丹尼尔·帕特里克 (Daniel Patrick)、国务卿赛勒斯·万斯 (Cyrus Vance) 表示愿意敦促美国政府解决藏人要求。参议员克莱本·佩尔 (Claiborne Pell)、乔治·麦戈文 (George McGovern) 和查尔斯·珀斯 (Charles H. Percy) 更是复信表示愿意帮助改变当局的护照政策。1978年6月, 14名美国议员致信卡特总统说, “如果不满足藏人要求, 会使美国政府表现出过于取悦中国政府而漠视本国人民的合理要求”, 信中援引国务院护照局继续为已经加入苏联的爱沙尼亚、拉脱维亚和立陶宛单独签发护照的例子, 批驳了国务院的护照出生地政策。众议院外交事务委员会 (House Foreign Affairs Committee) 主席克莱门特·扎布洛茨基 (Clement Zablocki) 要求国务院重新考虑其护照出生地政策, 并要求国务院提供一份报告, 以阐明其在关于签证办理过程中出生地政策的决策标准、法律依据及相关信息。<sup>③</sup>面对国会的压力, 美国国务院做出了让步: 从1979年初起, 美籍藏人不必在出生地项目上填写中国。美国的新政策是, 如果美国公民在护照出生地一栏拒绝填写其目前所属公认的国家名称, 他们可以填写其出生地所在城镇的名称, 而不必填写国家名称。<sup>④</sup>美国国务院此举平衡了两方面的利益: 一方面, 不将“中国”作为出生地满足了藏人的要求; 另一方面, 填写城镇名称隐含了他们的出生地是“中国”而非“西藏”。

美国国会对西藏分裂势力的支持还体现在议员与达赖喇嘛的接触上。美国国会议员与达赖喇嘛的首次接触是在达赖第一

---

① “Tibetans March on State Dept”, *Tibet Review*, July 7, 1978, pp. 24—25; “T-Shirt For Tibet and the Willow Faction”, *The Washington Post*, July 21, 1978.

② 1909年生于美国, 共和党人, 亚利桑那州参议员 (1953—1965、1969—1987), 1964年参加总统选举未获成功。

③ “Tibetan American Hold Demonstration”, *Tibetan Review*, Aug. 1978, pp. 10—11.

④ “Birthplace: Lhasa”, *Tibetan Review*, April 1979, p. 24.

次“访美”期间。1979年，美国首次为达赖喇嘛颁发赴美签证。虽然美国国务院坚称签证仅仅是为私人宗教访问而签发，但达赖仍然从事了一些低调的侧面的政治活动。在华盛顿，达赖喇嘛与参议院外交关系委员会的几名成员会晤了30分钟，出席了众议员查理·罗斯组织的、180名国会议员参加的招待会，举行了新闻发布会，并和参议院外交关系委员会的一些成员进行了磋商。<sup>①</sup>

## 二、美国国会对华人权外交中的“西藏人权问题”

早在20世纪60年代初，美国国会就提出了人权外交的要求。1961年，美国国会制定了《对外援助法》，明确要求将美国对外援助与人权挂钩，其中第116节强调美国对“经常粗暴侵犯国际公认的人权的国家”不予援助。<sup>②</sup>20世纪70年代，历史给了国会一个逐渐找回其政治、外交“失地”的“翻身”机会。国会借助越南战争和水门事件的影响，不仅推动了人权外交政策的最终形成，而且开始了外交权的“复兴”。越南战争的残酷与失败引发了美国公众对政府道德基础的怀疑，而水门事件引发了对政府机构的信任危机。从1973年起，国会众议院外交事务委员会国际组织小组委员会（后改名为人权与国际组织委员会）在其主席、民主党众议员唐纳德·弗雷泽（Donald Fraser）的主持下举行了一系列人权问题的听证会，全面探讨美国的外交政策，抨击尼克松行政当局的外交违背了美国传统的价值观念。该委员会提出，人权因素并没有获得它在美国外交政策中应得的优先地位。“外交政策中的道德考虑既是道德命令也是实

① [美] A. 汤姆·格兰菲尔德：《为西藏而斗争：利用宣传与公共关系发动政治攻势》，刘浩译，载张植荣主编：《20世纪的西藏——国外藏学研究论文集（第十辑）》，西藏人民出版社1993年版，第458页。

② [美] 托马斯·伯根索尔：《国际人权法概论》，潘维煌等译，中国社会科学出版社1995年版，第139—140页。

际需要。”<sup>①</sup> 仅在这一年中，国会就针对 18 个国家的人权状况召开了 40 次听证会。<sup>②</sup> 这些听证会要求政府官员支持人权事业，从而为提高人权在美国外交政策中的地位打下了基础。<sup>③</sup> 国会在 1974 年通过的《国际社会中的人权：呼唤美国的领导》研究报告中建议：美国政府在制定对外政策时应该优先考虑人权问题，国务院应改组内部机构以确保倾听各级决策部门关于人权问题的意见；对“坚持侵犯人权”的外国政府停止军事和经济援助；政府的公开声明和秘密外交均应体现以提倡人权为主的精神。<sup>④</sup> 同年，美国国会通过了《霍金修正案》，禁止美国援助“任何违反国际承认的人权的政府”，接着还宣布：“美国对外政策的主要目标是促进各国遵守国际上承认的人权。”这样，美国国会不仅把人权问题与对外援助挂钩，而且为对外政策设立了一个总体原则。<sup>⑤</sup>

随着议员们外交参与意识的复苏，国会参与外交的实践机会大大增加。国会在外交决策过程中权力的加强反过来进一步提高了道德和人权在外交政策中的地位，促进了人权外交政策的贯彻和落实。因此，自美国人权外交政策出台至今，历届政府始终不渝地执行，不敢怠慢，这与国会的坚持与监督有着非常密切的关系。国会对人权外交政策的制定与推行起着重要作用。美国国会围绕“西藏人权问题”对华推行人权外交就是在这样的背景下产生的。

中美关系中的人权问题在 80 年代中期已初露端倪。这与中美关系发展的大背景密不可分。20 世纪 70 年代，中、美、苏三

---

① Tony Evans, *US Hegemony and the Project of Universal Human Right*. New York: St. Martin's Press, Inc., 1996, p. 164.

② 周启朋：《美国国会立法与人权外交》，载夏旭东等主编：《世界人权纵横》，时事出版社 1993 年版，第 391 页。

③ Tom J. Farer ed., *Toward a Humanitarian Diplomacy: A Primer for Policy*. New York and London: New York University Press, 1980, p. 57.

④ 孙哲主编：《美国国会研究》，复旦大学出版社 2002 年版，第 165 页。

⑤ Thomas B. Jabie & Richard P. Claude, *Human Rights and Statistics*. University of Pennsylvania Press, 1991, p. 237.

国形成了一个相互制约的国际战略大三角关系。在尼克松、福特和卡特政府时期，美国对华政策是在仔细分析其可能对美苏关系和苏联行为产生的影响后才做出的。尽管卡特提出了“人权外交”，但当时因美国仍需“联华抗苏”，对中国人权的关注只能位居战略安全考虑之后。<sup>①</sup>然而，随着80年代国际政治格局多元化倾向的加强，世界出现了多个政治力量中心，战略大三角关系已不是美国进行战略选择时需要考虑的唯一因素。美国开始逐渐淡化美中关系之于对苏政策的战略意义。里根政府虽然认为建立牢固的美中关系对于维持美国针对苏联的全球优势地位具有持续性的战略意义，但已不再强调对华政策要与对苏政策挂钩。部分国会议员甚至认为，美国不必再为了地缘政治的需要迁就中国政府，相反，人权的重要性上升，理应成为处理美中关系时优先考虑的问题。<sup>②</sup>既然中国抗衡苏联的价值有所下降，美国人就有勇气对华提出人权外交了。这引起了美国国会华人权政策中的一个重要变化。

早在1982年，国会议员斯蒂文·索拉兹（Stephen Solarz）就在国会亚洲小组委员会与人权和国际组织小组委员会的联合听证会上口头提出谴责中国人权的论调。这是一个危险的信号。之后美国利用人权问题对中国进行施压的事例开始增多。1984年，美国18名众议员致信中国国家主席，对“中国严重违反人权表示‘关切’”。<sup>③</sup>与此同时，美国还加强了对中国社会文化的影响，支持中国的“自由化”思潮。两国在人权问题上的冲突逐渐公开化。1984年，美国参议院外交关系委员会东亚和太平洋小组委员会指责中国政府“强迫堕胎、绝育和杀死婴儿”。同年5月9日，美国国会通过《对外援助法修正案》禁止美国资

① 苏格：《美国国会与中美关系》，载《太平洋学报》1996年第4期，第61页。

② 卫灵：《美国国会对中美关系的影响》，载《外交学院学报》2001年第4期，第33页。

③ 中国人权发展基金会编：《西方人权观与人权外交》，新世界出版社2002年版，第93页。

助中国的人口控制计划，试图以此强迫中国改变控制人口的政策。从1985年起，美国国会与议员开始对中国人口政策和“西藏问题”进行指责。在1985年7月众议院通过的决议中，不仅诬蔑中国“强制施行人工流产”、“强迫堕胎”，而且攻击中国的计划生育政策。1985年9月，美国国会通过谴责“中国实行强迫性堕胎”的决议。1985年9月，美国以联合国人口活动基金会（UNFFA，1987年后改称“联合国人口基金会”，UNFPA）在中国“支持或参与执行强制性堕胎或节制生育的计划”为由，从自己应提供给联合国人口活动的基金中扣除约1000万美元。1986年，美国又以此为理由再次扣除2500万美元该项资金。1986年8月1日，美国众议院外交事务委员会通过一项决议，要求中国政府改善人权，并攻击中国的计划生育，说如果中国“保证尊重家庭的不可拆散”，中美关系就可以改善。在右翼国会议员的压力下，里根政府决定在1986年、1987年和1988年拒绝向联合国人口活动基金会提供任何赞助。<sup>①</sup>

伴随国会对中国“人权问题”的干涉，“西藏人权问题”在20世纪80年代逐渐开始成为其关注的问题之一。从80年代初起，为迎合里根总统的“人权外交”，一些议员在对华政策上开始热心于“西藏人权事业”。1981年，从美国国务院的《年度国别人权报告》中列入“中国问题”开始，美国对“西藏人权问题”的污蔑性描绘就见诸报告。1982年，邦克和索拉兹主持的九次外交事务委员会关于宗教问题的听证会上都有针对中国“西藏宗教自由受到限制”的专门报告。1984年9月18日，达赖喇嘛开始对美国进行为期44天的访问。期间，两院外委会成员进行了会谈，在纽约举行了记者招待会。同年10月9日，共和党议员戈德华特关于“中国对西藏实行种族灭绝政策”的言

---

<sup>①</sup> 联合国人口活动基金中有一部分基金用于援助中国。1984年，白宫决定减少对UNFPA赞助的20%。1985年，美国从应提供的基金中扣除1000万美元，这一数目相当于UNFPA援助中国的数目，占美国总赞助的20%。郝雨凡：《白宫决策：从杜鲁门到克林顿的对华政策内幕》，东方出版社2002年版，第394页。

论被列入国会记录。<sup>①</sup> 这是第一次国会议员在全体大会上发表此类言论，引起了议员们的关注。从 1985 年起，美国国会中许多议员开始对中国人口政策和“西藏问题”进行指责。1985 年 7 月 24 日，91 名众议员联名致信中国国家主席李先念，表示支持北京和“达赖流亡政权”及流亡藏人代表举行直接谈判，建议中国政府考虑达赖及其追随者的“公正合理”要求。<sup>②</sup>

应当指出，美国国会对“西藏人权问题”的干涉与达赖集团的游说和鼓动密切相关。70 年代以前，达赖鼓噪“西藏问题”国际化并未成气候。究其原因，诚如戈德斯坦所分析的那样：“达赖喇嘛最大的问题在于，尽管西方有人同情西藏人的事业，但没有大国政府支持它的独立要求。美国、英国和印度政府都不支持它的这一目标。所以，尽管达赖集团的舆论宣传有效地博得了同情并陷北京于尴尬之境，但对于中国对西藏的主权都没有直接的威胁。”80 年代后，为谋求美国的支持，达赖集团开始加强与美国国会议员的联系，以取得他们在人权和反华方面的支持。例如，达赖集团在美国的众多佛教组织和其他亲“藏独”组织发起大规模向国会写信的活动，访美期间经常利用宗教影响游说国会以进一步引起国会的关注，在美国国会发表演讲以争取国会议员的支持，等等。这些活动的目的是“施加一切影响促使国会议员（和其他人）借口中国‘西藏问题’而在中美关系上设置障碍，以大大提高达兰萨拉在北京的地位，尽管美国官方政策在独立问题上并没有改变”。<sup>③</sup>

为了争取院外集团的支持，达赖集团聘请范普拉赫为达赖“流亡政府驻美办事处”的代言人和法律顾问。范普拉赫效力于

① 刘连第、江大为编著：《中美关系的轨迹——建交以来大事纵览》，时事出版社 1995 年版，第 167 页。

② [美] A. 汤姆·格兰菲尔德：《为西藏而斗争：利用宣传与公共关系发动政治攻势》，刘浩译，载张植荣主编：《20 世纪的西藏——国外藏学研究论文集（第十辑）》，西藏人民出版社 1993 年版，第 462—463 页。

③ [美] M. C. 戈德斯坦：《龙与雪狮》，肖蓉译，载张植荣主编：《20 世纪的西藏——国外藏学研究论文集（第十辑）》，西藏人民出版社 1993 年版，第 421 页。

华盛顿赫赫有名的威尔默、卡特勒和皮克林律师事务所。该律师事务所遂成为“达赖集团”在美国的法律顾问。威尔默、卡特勒和皮克林三人“在国会大厅的表演较之于在法庭上更为人所知”。卡特勒被称为“华盛顿的院外活动律师中最活跃的传奇人物”。这三人为达赖喇嘛发动公共关系运动以获得广泛支持提供建议。1986年年末和1987年年初，达赖喇嘛的支持者在伦敦、纽约和华盛顿举行会议以建立逐渐为人所知的“院外援藏集团”。<sup>①</sup>他们开始打通与国会的关系，特别是同众议员查理·罗斯（Charlie Rose）、汤姆·兰托斯（Tom Lantos）和本杰明·吉尔曼（Benjamin Gilman）合作。<sup>②</sup>

### 三、拉萨骚乱前后国会议员支持“藏独”的活动不断升级

1987年9月19—28日，达赖喇嘛抵达美国进行为期10天的“访问”。这次访问以美国国会及新闻界为活动重点，同时拜访一些国会议员，达赖此举的最终目的是寻求美国国会向中国政府施加压力、支持其分裂活动。正如达赖本人所言：“现在最重要的是，我们必须保持自己的决心，使‘西藏问题’仍然是一个活生生的问题”。<sup>③</sup>

9月21日，达赖喇嘛在美国国会发表了关于所谓“五点计划”（又称“五点和平建议”）的演讲。这个“五点计划”是由美国国会议员兰托斯领导的“人权联线”帮助起草的，<sup>④</sup>其主要内容包括：（1）把整个西藏，包括东部的康省（昌都地区）和安多省，变成一个“阿希姆萨”（和平）区；为此要求中国军队和军事设施从这个地区撤走。建立一个友好、辽阔的缓冲区将

---

① [美] A. 汤姆·格兰菲尔德：《为西藏而斗争：利用宣传与公共关系发动政治攻势》，刘浩译，载张植荣主编：《20世纪的西藏——国外藏学研究论文集（第十辑）》，西藏人民出版社1993年版，第462—463页。

② 同上。

③ 张植荣：《国际关系与西藏问题》，旅游教育出版社1994版，第205页。

④ 刘连第、汪大为编著：《中美关系的轨迹——建交以来大事纵览》，时事出版社1995年版，第283—284页。

会大大有利于促进中国和印度恢复友好关系。(2) 中国放弃向西藏地区移植人口的政策，因为这威胁着西藏民族的根本生存。为了使藏族作为一个民族生存下去，必须制止人口迁居，必须让在藏区定居的汉族人返回内地。(3) 尊重西藏人民的基本人权和民主权利。(4) 恢复和保护西藏的自然环境和中国放弃在西藏生产核武器和堆放核废料计划。(5) 就西藏未来的地位以及西藏人民和中国人民之间的关系问题举行诚挚的谈判。应该是努力寻找一种符合西藏人、中国人和其他所有相关民族长远利益的解决办法。<sup>①</sup>

从内容上看，达赖喇嘛的“五点计划”根本不是为了西藏的和平与稳定，也不是为了解决“西藏问题”，而是再次向世人重弹“西藏独立”的老调。其建议“使西藏变成一个和平区”，说到底就是要使西藏成为一个缓冲性质的“独立国”，这些都是涉及中国主权与领土完整的问题。“五点和平建议”本质上是分裂中国的建议。正如达赖 1987 年 9 月 24 日在印第安纳大学举行的记者招待会上所言：“实际上，西藏不是中国的一部分，西藏是一个独立国家”，“‘五点计划’是持久解决‘西藏问题’的第一步，请求美国国会在这个关键时刻继续支持。”<sup>②</sup>

美国国会对达赖的“五点计划”大加赞赏，并公开支持达赖这个渐进式的“藏独”方案。1987 年 9 月 21 日，众议员吉尔曼发言指出，达赖的建议是解决“西藏问题”的基础。27 日，参议院外交关系委员会主席克莱本·佩尔和其他七位议员<sup>③</sup>致信中国国家总理，表示对目前西藏局势严重关注，声明完全支持

① “Proposal for Peace and Accommodation in Tibet—Statement of the Dalai Lama”, Sep. 22, 1987, *Congressional Records*, 100th Cong. 1st Sess. 133, LEXIS-NEXIS, a division of Reed Elsevier, Inc., 1997, Cong. Rec. E 3641.

② 格桑等：《高原的震荡》，中国政法大学出版社出版 1989 年版，第 56 页。

③ 即参议院外交关系委员会主席克莱本·佩尔、费舍尔、众议员外交事务委员会主席汤姆·兰托斯、国会人权小组副主席查理·罗斯、参议院外交关系委员会成员杰西·赫尔姆斯、众议院外交事务委员会委员威廉·布鲁姆菲尔德、国会人权小组副主席约翰·波特和众议院外交事务委员会委员本杰明·吉尔曼。

达赖喇嘛的“五点和平建议”，称赞它是解决“西藏问题”的“历史性步骤”：“美国国会和政府对于西藏人民的福祉十分关心，达赖喇嘛的‘五点和平建议’是为了保持西藏的和平与尊重人权，保护西藏文化的独特性，保障文化和精神传统的生存。国会对达赖喇嘛提出具有历史意义的解决‘西藏问题’和减轻西藏人民痛苦的建议表示欢迎。我们认为，这有利于缓解地区紧张局势和促进和平，对上述建议大力支持，建议您的政府对此基于平等的建设性意见给予回应。”<sup>①</sup>

拉萨的分裂主义分子与达赖集团的境外分裂活动紧密配合，遥相呼应，策划组织了1987年9月27日的拉萨骚乱。9月27日，21名喇嘛和尾随的5人举着“雪山狮子旗”在拉萨市中心主要市场的环行道路上游行，手里拿着“藏独”旗帜，呼喊“藏独”口号，发表要求“西藏独立”的演讲。随后，他们到自治区人民政府门前示威，并动手殴打了数名维持秩序的公安人员。公安人员将这些人收容、审查，一小时后事件平息。这是1959年以来的第一起旨在实现“西藏独立”的骚乱事件。10月1日，拉萨再次发生骚乱。上午9时50分，十几名喇嘛举着“雪山狮子旗”高喊“西藏独立”的口号，引起混乱。

事实证明，1987年9月27日和10月1日在拉萨接连发生的两次大骚乱不是偶然的，美国国会和达赖集团在其中扮演了关键的角色。拉萨骚乱与达赖在国外的鼓动有着直接的关系，达兰萨拉是西藏动荡的策源地。<sup>②</sup>美国国会在拉萨接连发生的两次骚乱中起了十分消极的作用，直接助长了分裂分子的“藏独”气焰。当时，拉萨街头出现了有关美国国会开始关注西藏事务的标语、海报。对此，戈德斯坦曾指出：“美国国会给予达赖喇嘛的支持给人留下深刻印象，加强了僧人对外部事件的最初看

---

<sup>①</sup> Congressional Records, “Execution of Tibetan Nationals by the People’s Republic of China”, Sep. 30, 1987, 100th Cong. 1st Sess., 133 Cong. Rec. E 3758.

<sup>②</sup> 天下风主编：《中美交锋大纪实：1949—2001》（上、下），中国社会科学出版社2001年版，第627页。

法，并给他们提供新的动力去继续进行要求独立的示威计划。达赖喇嘛对市民骚乱的公开支持更加鼓舞这些持不同政见者。”在这里，美国国会扮演了关键的角色。尽管国务院努力对西藏事态做出较全面的判断，但国会却采取了强烈的倾向于达赖集团的立场。<sup>①</sup> 拉萨的西藏人根据他们自己的政府体系来解释在美国发生的事情。在他们看来，达赖喇嘛在美国国会的讲演可能是西藏历史的转折点。由于不理解三权制衡的概念，拉萨的西藏人很自然地认为一些国会议员的支持反映了整个美国政府对达赖喇嘛和西藏独立的支持。许多人认为这意味着美国很快将迫使中国给西藏以“自由”。<sup>②</sup> 印有美国国会决议的抄本连同达赖喇嘛的照片和附有“藏独”旗帜的复印件一时间在拉萨广为流传。<sup>③</sup>

拉萨骚乱后，美国国会加大了对西藏事务的干涉力度。1987年10月21日，加利福尼亚州的民主党国会代表团在国会山举行了一个以“西藏违反人权以及西藏当前的动乱”为题的记者招待会。在招待会上，代表团主席唐·爱德华兹（Don Edwards）罔顾事实，声称西藏在1950年以前就是一个“主权国家”，甚至无中生有地攻击中国“毁灭了西藏的一切宗教和文化机构”。他们肆意攻击中国在西藏实行的政策，要求里根总统利用他的重大影响和美国政府的全部外交力量，根据达赖喇嘛提出的建议，促使关于西藏地位的问题得到解决。<sup>④</sup> 11月17日，由美国国会部分议员和达赖集团中一些流亡藏人组成的

① 张植荣主编：《20世纪的西藏——国外藏学研究论文集（第十辑）》，西藏人民出版社1993年版，第429—430页。

② [美] M.C. 戈德斯坦：《龙与雪狮》，肖蓉译，载张植荣主编：《20世纪的西藏——国外藏学研究论文集（第十辑）》，西藏人民出版社1993年版，第423—424页。

③ [美] A. 汤姆·格兰菲尔德：《为西藏而斗争：利用宣传与公共关系发动政治攻势》，刘浩译，张植荣主编：《20世纪的西藏——国外藏学研究论文集（第十辑）》，西藏人民出版社1993年版，第464页。Robert Delfs, “Tibet’s Turbulent Monks,” *Far Eastern Economic Review*, Oct. 15, 1987, pp. 8—10.

④ 刘连第、汪大为编著：《中美关系的轨迹——建交以来大事纵览》，时事出版社1995年版，第235页。

“美国西藏委员会”纠集大约 200 人，在国会大厦前的台阶上集会，抗议“中国在西藏侵犯人权”。美国参议院外交关系委员会主席佩尔、众议院人权小组两主席之一兰托斯、罗斯和另外两名众议员到场讲话，鼓吹“西藏独立”。随后，游行到中国驻美大使馆门前。与此同时，众议员兰托斯办公室发布了一份新闻公报，称自从达赖喇嘛 9 月访美以来，“中国政府加强了对西藏人的镇压”，<sup>①</sup>他甚至表示希望在有生之年看到“西藏独立”。<sup>②</sup>

从总体上看，美国国会早期干涉西藏事务的主要活动有三大特点：（1）国会插手西藏事务的主要活动以个别议员的活动为主，干涉的手段以非立法形式为主。（2）国会对西藏事务的介入主要集中在支持达赖集团和“西藏人权问题”两大焦点上。（3）国会干涉西藏事务的程度不断深化。自卡特提出“人权外交政策”特别是 20 世纪 80 年代中期以来，国会对“西藏问题”的关注逐渐超过了行政部门。拉萨骚乱事件则进一步点燃了国会干涉西藏事务的热情。从此，国会对达赖集团的援助活动不断升级，对西藏事务的干涉力度愈演愈烈，并为日后国会“涉藏立法”活动准备了条件。

---

① 刘连第、汪大为编著：《中美关系的轨迹——建交以来大事纵览》，时事出版社 1995 年版，第 238 页。

② 《美国众院外委会举行所谓“西藏问题”听证会》，载《人民日报》1987 年 10 月 16 日，第 6 版。

## 第二章

### 美国国会干涉西藏事务的早期立法

立法权是国会的专属权力，也是宪法赋予国会所有权力中最大的一项。国会通过立法实现对外政策的决策权。换言之，立法是国会介入外交事务的基本途径之一。1987年6月，美国国会通过了第一个有关“西藏人权问题”的法案，首次要求美国政府将“西藏问题”作为对华政策的重要因素。以拉萨骚乱为转折点，国会不断通过立法染指“西藏问题”，逐渐成为美国干涉中国西藏事务最主要的机构之一。



## 第一节 美国国会“涉藏立法”的运作方式

### 一、国会涉藏议案的提出及表决过程

20 世纪 80 年代以来,“西藏问题”逐渐成为美国国会立法的一项重要内容。从立法程序上看,与其他立法相同,国会涉藏立法也需要按部就班地如法炮制。现以涉藏立法为例对国会立法的一般过程加以分析。

#### (一) 涉藏议案的类型及结构

立法的来源是议案,根据形式和效力,议案划分为四类:决议案 (resolution)、共同决议案 (concurrent resolution)、联合决议案 (joint resolution) 和法案 (bill 或 act)。但议员在日常演讲或辩论时并不严格区分,更多的情况下称所有议案为“bill”。两院对议案号的标志不同 (见表 2—1)。

表 2—1 美国国会参、众两院的议案名称

|     | 法案    | 决议案    | 共同决议案       | 联合决议案     |
|-----|-------|--------|-------------|-----------|
| 众议院 | H. R. | H. Res | H. Con. Res | H. J. Res |
| 参议院 | S.    | S. Res | S. Con. Res | S. J. Res |

注: H. R. 是众议院 (House of Representativ) 首字母的缩写,而非众议院决议案 (House Resolution) 的缩写。

根据国会立法的法律效力议案可分为三类: (1) 提出议案 (含无法律约束力和有法律约束力的议案)。这类议案旨在表达本人或选民的不满,并无意或无力推动其成为法律。以涉藏议案为例,1989 年 10 月 11 日,美国参议院通过的主题为“祝贺达赖获得 1989 年诺贝尔和平奖”的第 75 号共同决议案 (S. CON. RES. 75),并没有法律约束力,而是旨在表达参议院对达赖的支持。(2) 倾向性议案。这类议案虽没有约束力,但

一旦通过，将对行政部门产生一定影响。美国国会多次通过要求总统会见达赖的议案，对行政当局施加了很大压力。例如，1991年老布什首次会见达赖，在很大程度上考虑了国会的因素。1997年“西藏事务特别协调员”的设立也是国会推动的结果。(3) 有约束力的议案。国会提出并通过这类议案，以此将自己的意志强加给行政部门。这类议案要获得通过有一定难度，如果行政部门反对，则困难更大。两院通过后，如行政部门估计总统行使否决权后仍难以得到维持否决所需的至少一院 1/3 的反对票，可采取两种手段：或者与国会讨价还价，弱化有关条款后再签署；或者主动退却使签字生效。<sup>①</sup> 国会通过的议案经总统签署后即成为法律。既然法律具有强制性，行政部门就必须执行。

## （二）议案的基本结构

最常见的议案由两部分（除题目外）组成：第一部分是“事实陈述”（findings），一般列举已发生的事实和美国现有的政策；第二部分是“决议”，无约束力的议案一般表达国会意向（sense of congress），包括众议院意向（sense of the House, resolved by the House of Representatives）和参议院意向（sense of the Senate），有约束力的议案则规定具体要求。大多数议案都有题目，且是很长的一句；某些具有约束力的议案为了表述方便，通常还有一个简短标题（short title）。也有标题简洁的议案，如美国参议院第 852 号议案——《2001 年西藏政策法案》。

现以第 102 届国会期间参议院提出的第 41 号共同决议案为例说明议案的标准结构。该议案由两部分构成（见图 2—1），其中“事实陈述”部分主要罗列关于西藏历史地位的史实和证据；“决议”部分则表明了国会关于西藏地位的立场：“众议院决定，国会认为西藏根据国际法是一个被占领国家，其真正代表是达

<sup>①</sup> 与非：《美国国会》，中国民主法制出版社 2001 年版，第 230—231 页。

赖喇嘛及其‘流亡政府’。”<sup>①</sup>

SCON 41ES

102nd CONGRESS

1st Session

S.CON. RES. 41

#### CONCURRENT RESOLUTION

Whereas ~~Tibet~~ has maintained throughout its history a distinctive national, cultural, and religious identity separate from that of China;

Whereas Chinese archival documents and traditional dynastic histories, including those pertaining to periods of Manchu and Mongol rule, never refer to ~~Tibet~~ being made an integral part of China;

Whereas several countries, including Mongolia, Bhutan, Nepal, British India, and Czarist Russia recognized ~~Tibet~~ as an independent nation or dealt with ~~Tibet~~ independently of any Chinese Government;

事实陈述

.....

Resolved by the Senate ( the House of Representatives concurring ) ,That it is the sense of the Congress that ~~Tibet~~ , including those areas incorporated into the Chinese provinces of Sichuan, Yunnan, Gansu, and Qinghai, is an occupied country under the established principles of international law whose true representatives are the Dalai Lama and the Tibetan Government in exile as recognized by the Tibetan people.

决议

图 2—1 美国参议院第 41 号共同决议案 (S. Con. Res. 41)

### (三) 议案的提出

议员提出一项议案易如反掌。在众议院，只要一名议员（包括 5 位众议院代表）单独或与若干名议员联名，按议案固定格式填上一段表达自己愿望的文字，将其投入议案箱（hoper）或交给在场主管议案的职员，即算正式提出议案。经过长期的演变，提出议案已不像过去那样正规、严肃。事实上，在更多情况下，议员本人在起草的议案上签名并附上已经联名的议员的姓名、由助手送到指定地点即可。在参议院，参议员在全院大会上获得主持人许可即可宣布提出一项议案。国会不限制议员提多少议案，提什么，以什么形式提出。议员提出议案后也

<sup>①</sup> “S. Con. Res. 41”, *Congressional Record*, 102nd Cong. 1st Sess., May 29, 1991, 137 Cong. Rec. H 3707.

## 美国国会与中美关系中的“西藏问题”

不需承担任何法律责任。也许正因为提出议案如此容易，所以每届国会都会出现上万个议案。20 世纪 60 年代，议案数量达到顶峰，平均每届国会提出 2.5 万个。近年来，议案总数有所下降，每届国会大致保持在 1 万个左右。<sup>①</sup> 1987—2000 年美国国会就提出过 161 个涉藏议案（见表 2—2）。

表 2—2 美国国会“涉藏立法”议案数量一览（1987—2000）

| 届数  | 100           | 101           | 102           | 103          | 104           | 105           | 106           |
|-----|---------------|---------------|---------------|--------------|---------------|---------------|---------------|
| 年度  | 1987—<br>1988 | 1989—<br>1990 | 1991—<br>1992 | 1993<br>1994 | 1995—<br>1996 | 1997—<br>1998 | 1999—<br>2000 |
| 议案数 | 14            | 37            | 34            | 16           | 13            | 29            | 18            |
| 法律数 | 1             | 4             | 3             | 2            | 1             | 3             | 2             |

资料来源：根据美国国会图书馆《国会记录》数据库整理。

涉藏议案尽管都由议员提出，但其来源却是多方面的。有的议案是议员本人构思、起草的，有的议案是由议员选区的选民提议的，有的议案是特殊利益集团（如达赖集团）起草后交给议员的。涉藏议案的发起者主要有三类议员：（1）坚定支持达赖喇嘛与“藏独”的议员，以众议员罗斯为代表。他们坚定地支持达赖喇嘛，与达赖喇嘛在美国的院外援藏集团有着密切联系，是达赖喇嘛在美国国会的表达者和宣传者。他们甚至将院外援藏集团起草的议案直接诉诸国会山，是西藏问题提案得以通过的关键人物。（2）坚持“以藏反共”的保守主义议员，以众议员所罗门·杰拉德、参议员杰西·赫尔姆斯为代表。（3）热衷于人权活动的议员。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，如犹太裔议员兰托斯。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、众议员南希·佩洛西

① 与非：《美国国会》，中国民主法制出版社 2001 年版，第 39 页。

(Nancy Pelosi) 在有关“西藏人权问题”立法过程中发挥了重要影响。

#### (四) 议案的表决程序

据国会立法程序，一项议案最终成为法律要经过五个基本阶段，即议员提出议案、委员会审议并将议案提交给全院、一院通过、两院统一文本、总统签署成法（见图 2—2）。在此过程中，议案或因未达到法定通过票数而夭折，或被总统否决。



图 2—2 美国国会立法程序示意

值得注意的是，并非所有议案都要经过上述五个阶段。简单议案在一院获得通过后，通过表达一院意向向行政部门施加压力或表达一种看法与情感的目的已经达到，即完成了自己的使命。对于两院共同决议案来说，尽管理论上需要获得两院通过，但实际上很少这样运作。如果两院均有议员持相似看法，则可在两院提出并推动其通过。议员一般不会推动两院统一文本，或将一院通过的共同决议案拿到另一院审议，因为那样运作较为复杂。既然没有法律约束力，两院各行其是即可，并不需要完全一致。例如，1987 年 9 月 22 日，众议院提出“欢迎达赖访美”的第 191 号共同决议案（H. Con. Res. 191）。第二天，参议院也提出内容与其相同的第 78 号共同决议案（S. Con. Res. 78）。两案均旨在表达国会对达赖的支持，并无意使其成为法律。

需要提交给总统签字生效的议案必须按照上述五个阶段运作。参、众两院在通过各自版本的法案后，要组成两院联席会议进行统一文本的工作。两院达成一致后，由联席会议起草统一文本（conference report）。如果联席会议未能对某项修正案达成共识，也可与统一文本一并交回两院表决。统一文本需要分别由联席会议两院多数成员签字。签字后，该报告将刊登在《国会记录》上。众议院还要求，刊登三天后方可在全院大会上表决。

获得国会参、众两院通过的法案，在完成了审议和统一文本工作之后，经专职核准员核准后方可交给总统签署。总统对国会送来签署的法案有四种处理办法：签署，否决，自动生效，搁置否决。

## 二、参与涉藏立法的国会委员会

在美国国会的立法过程中，国会下设的各委员会具有关键性的作用。有人断言，“国会政府是委员会政府”，<sup>①</sup> 委员会审议是国会决策的重要组成部分。两院委员会是国会架构的基础，也是国会立法的基础。议案从这里起步，经审议、修改、辩论、妥协，成为一个经得起推敲、兼顾各方利益、有可能被国会接受的法律文本，媒体、利益集团、政府、公众对立法的关注及牵制也主要发生在这个阶段。委员会拥有巨大的权力，包括举行听证会、展开调查、监督政府行为。委员会通过不采取行动否决或使某议案夭折。一般说来，所有议案都首先在相应的委员会进行讨论，然后由委员会确定议案的条款，委员会有权决定是否将议案提交全院审议表决。尽管在全院大会上国会议员能够对委员会提交的议案附加修正案，但在绝大多数情况下，他们都尊重委员会的决定，不会对议案进行大幅修改。由此可

---

<sup>①</sup> John Spanier and Joseph Noyce ed., *Congress, the Presidency and American Foreign Policy*. New York, Oxford, Etc. Pergamon Press, 1981, p. xxiv.

见，委员会在立法过程中的作用举足轻重。

国会委员会分为常设委员会和专门委员会两种。<sup>①</sup>目前，参、众两院分别有 25 个和 26 个常设委员会和其他委员会。参议院和众议院都设有相关常设委员会，其中与“西藏问题”立法有关的最重要的两个委员会分别是参议院外交关系委员会（Senate Foreign Relations Committee）和众议院外交事务委员会（Foreign Affairs Committee）。相当数量的涉藏议案都是由这两个委员会提出的。以第 100 届国会为例，国会提出的 14 项涉藏议案几乎全部由这两个委员会审议。上述两委员会又分别下设数量不等的小组委员会，其中与“西藏问题”有关的小组委员会包括：东亚及太平洋事务小组委员会（Subcommittee on East Asian and Pacific Affairs）、国际行动小组委员会（Subcommittee on International Operations）、国际行动与人权小组委员会（Subcommittee on Human Rights and International Organizations）、亚太地区小组委员会（Subcommittee on Asia and Pacific），等等。

在参议院，实际上并没有专门负责涉藏立法的委员会。大多数“涉藏立法”由与人权有关的委员会负责，而参议院外交关系委员会并没有设立人权小组委员会，因此与“西藏人权问题”有关的立法通常由该委员会的一名工作人员处理。当然，外交关系委员会下设的七个地区和专项事务小组委员会也可就“西藏问题”充分发表意见、动议采取各项措施，但在很大程度上取决于参议院对“西藏问题”重视与否，尤其是外交关系委员会主席和各小组委员会主席是否对“西藏问题”感兴趣。例如，曾先后担任过参议院外交关系委员会主席的克莱本·佩尔

<sup>①</sup> 专门委员会指国会立法成立的专门监督有关国家人权状况的委员会，包括 70 年代的欧洲安全与合作会议和 2000 年成立的中国委员会（CECC）。这两个专门委员会与常设委员会的最大区别是，专门委员会仅行使监督权无立法权。非正式机构当然不是国会通过立法的方式成立的，它是议员们自愿组成的“群众”组织，无拨款，相当于国会中的民间团体。这样的非正式人权机构较有影响的是“人权联线”（Human Rights Caucus）。

和杰西·赫尔姆斯对干涉西藏事务有着浓厚兴趣，二者作为单独或共同提案人炮制出名目繁多的涉藏议案。

除了外交关系委员会外，对“西藏人权问题”的关注可以从一个委员会转到其他与外交事务有关的委员会和小组委员会，出现这种现象的原因除了经济制裁外，制度因素也是重要方面。参议员一般参加三个委员会的工作，能在其所在的主要委员会和次要委员会下的小组委员会中任主席或委员，这种身兼三个委员会职务的制度使那些在外交关系委员会中兼职的参议员很容易把对西藏事务的关注带到他同时兼职的另两个委员会中。所以，人们常常看到一些重要的“涉藏立法”是由外交关系委员会之外的议员提出或积极支持的。例如，由于绝大多数“涉藏法案”都是通过附加在《国务院年度拨款法案》中才成为法律的，所以参、众两院的拨款委员会也就成为国会内部经常参与“涉藏立法”的重要委员会。又如，由于美国采取对其认定的“人权侵犯国”在经济援助和贸易上使用制裁的办法，因此拨款委员会，财政委员会，银行、住房与城市事务委员会，金融服务委员会，商业委员会都不时地在所谓“西藏人权问题”上显示其作用。正因如此，国会内部许多与外交事务无关的委员会也时常参与“涉藏立法”的过程。例如，1989年10月5日参议院通过的关于祝贺达赖获得诺贝尔和平奖的第75号决议，是由其下属的邮政与国内服务委员会通过的。1989年11月17日，众议院提出关于为流亡藏人提供1000个移民签证名额的第3705号议案，是由众议院司法委员会提出的。从参与“涉藏立法”的委员会的数量看，众议院的委员会要明显多于参议院的委员会（见图2—3）。



图 2—3 参与“涉藏立法”的其他国会委员会

众议院的“涉藏立法”活动较为制度化。总的来说，“西藏问题”在众议院得到了比在参议院更多的重视。众议院外交事务委员会比参议院外交关系委员会在成员方面更稳定，并且具备相关立法的专门机构和场所，因此在“西藏人权问题”上表现更为活跃，对推动“涉藏立法”起着相当大的作用。“涉藏议案”主要由外交事务委员会下设的“人权和国际组织小组委员会”提出。在该小组委员会，除了主席外，还有多数党和少数党的议员及其助手共同处理与外交有关的问题。1973年在这个小组委员会的前身“国际组织和国际行动小组委员会”任主席的弗雷泽，为推动对人权问题的关注，举办了一系列轰动一时的人权听证会。他不仅促进了美国人权外交政策的形成，而且将这个小组委员会更名为“人权与国际组织小组委员会”并使之成为专司国际人权事务的机构，从而提升了该小组委员会在国会的地位。

### 三、H. R. 2476——美国国会“涉藏立法”的开端

1987—2006年，美国国会共提出200余项“涉藏议案”，但“涉藏议案”成为法律的概率很低，在第100届和等101届国会期间，“涉藏议案”数量及其成为法律的议案数量的比例分别为1:14和4:37（见表2—2）。为使议案成为法律，国会采取的最常见方式是将涉藏条款和国务院年度拨款法捆绑在一起，这种“搭车”（rider）的做法经常使得总统难以行使否决权而将其签署成法。因此，年度政府部门授权法和拨款法就成了国会干扰中美关系的“杀手锏”。1987年国会炮制的第一个“涉藏法案”正是通过这种方式成为美国正式法律的。

1987年5月19日，美国众议院的罗斯议员提出一项涉藏法案——众议院第2476号决议案（H. R. 2476）。该法案由两大部分组成。“事实陈述”部分罗织了一连串诬蔑“中国侵犯西藏人权”的“证据”：“从1950年10月7日开始中国就以武力占领西藏”，“1959年至1979年消灭了100多万藏民”；中国政府向西藏“进行了大规模的人口转移”，把“几百万”汉族人迁往西藏（达赖喇嘛声称，迁入西藏的汉族人多达750万；“显然想使藏族人在他们自己的家乡成为少数”；“西藏，一个致力于非暴力原则和共存精神的民族已经被军事化了，这加剧了中亚地区的不稳定性”。基于上述所谓“理由”，第2476号决议案的“决议”部分最终做出如下决定：（1）鉴于中国在西藏继续侵犯人权，美国应重新审视对华政策，重新检讨和重估对华出口军事物资、服务和高新技术的政策，敦促中华人民共和国政府积极回应达赖喇嘛提出的就西藏未来地位进行对话的建议；（2）总统应会见达赖喇嘛，以表达其为维护世界和平而付出努力的支持，特别是他为和平解决“西藏问题”而做出的贡献；（3）“依据《武器出口管制法》（Arms Export Control Act），总统向国会提交的向中国出口军事物资的任何出售证明、出口许可应与中国在解决西藏人权问题上的善意承诺和行动的及时性挂钩”；

总统应指示美国驻华、驻印大使在美国力所能及的范围内与达赖集团密切合作；(4) 美国国会代表团访问西藏（包括青、康藏区）和达赖“流亡政府”以验证那里取得的人权进展以及存在的问题；(5) 美国国务卿应在呼吁藏族权利的同时关注中国其他少数民族的权利，如新疆的维吾尔族、内蒙古的蒙古族和满族，应支持保持藏族特性（Tibet's identity）的努力，保护西藏文化和宗教遗产；(6) 本法制定 60 天内，国务卿应向国会提交一份有关“西藏人权”情况的报告；(7) 在《1988—1989 财年国务院拨款法案》中的“移民和难民援助”计划为达赖集团提供不少于 85 万美元的援助，在 1988 和 1989 财年，美国信息署署长为在西藏之外的藏人提供 50 个在美国高等教育机构学习的奖学金名额。<sup>①</sup>

为了使该议案成为法律，6 月 8 日，罗斯决定将第 2476 号议案捆绑在《1988—1989 财年对外关系授权法案》中，试图以此迫使总统就范。这样，第 2476 号决议案就成为众议院对第 1777 号决议案进行修正的一部分，即罗斯修正案。<sup>②</sup> 6 月 18 日，众议院通过罗斯修正案。

此后，美国参议院也在其《1988—1989 财年国务院拨款法案》（即参议院第 1394 号决议案）中提出两个“西藏问题”修正案。1987 年 10 月 6 日，赫尔姆斯首先提出第 854 号修正案（S. Amdt. 854），其内容与罗斯修正案基本相同，只有略微调整。同一天，参议员佩尔又提出了第 858 号修正案。与第 854 号修正案相比，略显温和。第 858 号修正案删除了第 854 号修正案中“鉴于中国在西藏继续侵犯人权，美国应重新考虑对华政策与对华出口军事物资、服务和高新技术转让的政策”的条

<sup>①</sup> House, "H. R. 2476, Human Rights Violations in Tibet by the People's Republic of China", *Congressional Record*, May 19, 1987, 100th Cong., 1st Sess., 133 Cong. Rec. H 3710.

<sup>②</sup> House, "Amendments to H. R. 1777", *Congressional Record*, June 8, 1987, 100th Cong., 1st Sess., 133 Cong. Rec. H 4307.

款，而代之以一项新的模糊性条款：“将西藏人民的待遇作为指导美国对华政策的一个重要因素”，同时将对达赖集团的经济援助数量减为 20 万美元，奖学金名额减为 15 名。<sup>①</sup> 10 月 8 日，第 1394 号决议案以 98：0 票在参议院通过。

在参、众两院分别通过拨款法案后，国会进入两院统一文本的程序。根据美国法律，拨款法只能由众议院提出，但在实际运作过程中并无明确限制，只是最后提交总统签字的议案序号一律以众议院的号码为准。<sup>②</sup> 因此，参、众两院决定以第 1777 号决议案为蓝本统一议案的最终文本。1987 年 12 月 15 日和 16 日，国会经过磋商形成最后法律文本《关于第 1777 号决议案的会议报告》（Conference Report on H. R. 1777, Foreign Relations Authorization Act）。由于修改文本前后发生了拉萨骚乱，所以《会议报告》在佩尔第 858 号修正案基础上又增加了以下条款：“美国对死于迫害的藏族人表示同情”，“美国敦促中国释放西藏全部政治犯”，“中国应尊重世界公认的人权，停止侵犯藏族人人权”。<sup>③</sup>

为使总统将第 1777 号决议案签署生效，国会在最终的文本上做出了妥协性的调整。修改后的内容主要包括：取消要求行政部门在 60 天内向国会提交关于“西藏人权”和“中国向西藏移民”的报告的条款，众议院提出取消参议院提出的为达赖集团提供 20 万美元援助的条款，只是要求国务卿根据藏人的需要提供相应的援助，并为藏人提供 15 个奖学金名额。针对参议院修正案提出的要求将“西藏人权”形势作为对华军售的条款，行政部门做了变通，将其修改为“呼吁美国政府将中国政府解

---

① Senate, “Amendment No. 858”, *Congressional Record*, Oct. 6, 1987, 100th Cong., 1st Sess., 133 Cong. Rec. S 13507.

② 与非：《美国国会》，中国民主法制出版社 2001 年版，第 92 页。

③ House, “Conference Report on H. R. 1777, Foreign Relations Authorization Act”, *Congressional Record*, Dec. 15, 1987, 100th Cong., 1st Sess., 133 Cong. Rec. H 11297.

决“西藏人权”的善意和及时性作为考虑对华军售的因素”。这带有很大灵活性，美国总统可以通过上述修改实现对华军售与“西藏人权问题”脱钩。在国务院看来，在对华军售与“西藏人权问题”上，国会与政府的分歧不在于表述方式，而在于为改善“西藏人权”施加精确的影响力。<sup>①</sup>

尽管国会就法案文本做出了让步，但是美国政府从一开始就反对国会涉藏立法，并向国会游说反对西藏修正案。<sup>②</sup>然而，里根总统并没动用否决权反对国会的提案，他深知，在通常情况下，总统即使反对有关条款，也难有政治魄力行使否决权，因为否决授权法案和拨款法案的影响很大，特别是否决拨款法案有导致政府关门的风险。不到万不得已，总统不会贸然使用。<sup>③</sup>1987年12月22日，里根总统将第1777号法案签署为法律。

众议院第1777号议案成为法律开启了美国国会干涉西藏事务的先例。<sup>④</sup>该议案为国会涉藏立法活动提供了范本。<sup>⑤</sup>此后，国会又通过国务院年度拨款法案多次使涉藏议案成为正式法律。涉藏议案的法律化在中美关系中产生了两方面的影响：一方面，以法律形式对美国行政部门干涉西藏事务提出硬性要求，对总统或国务院施加强大的压力，从而使“西藏问题”成为影响美

① Deputy Assistant Secretary of state Stapleton Roy in MacNaell-Lehrer News Hour with Judy Woodruff, Oct. 9, 1987, Dongdong Tian, *The Tibet Issue in Sino-American Relations: United States Policy Since Rapprochement*, Doctoral Dissertation, May, 1995, Brandeis University, p. 130.

② 参议员赫尔姆斯指出，国务院不喜欢由外委会和我提交的中国侵犯藏人权的议案，国务院不想干涉中国事务。“Commerce, State, the Judiciary, and Related Agencies, Appropriations, 1988”, *Congressional Record*, March 15, 1987, 100th Cong., 1st Sess., 133 Cong. Rec. S 14377.

③ 与非：《美国国会》，中国民主法制出版社2001年版，第233页。

④ 1989年国会又分别将涉藏议案 H. R. 2494、H. R. 3792、H. R. 5114 分别附加在《1990财年附带条件的援助信用基金拨款法》、《1990—1991财年对外关系拨款法》和《1991年出口资金和相关计划拨款法》中，最终由美国总统签署成法。

⑤ 众议院第2611号、第3792号议案和参议院第1160号、第1151号等议案都是以 H. R. 1777 议案为基础提出的。

国对华政策的重要因素之一；另一方面，这些涉藏议案（法律）直接助长了达赖集团策动“西藏问题”国际化的力度，成为西藏分裂势力鼓噪“藏独”的所谓“依据”。国会的涉藏立法产生了恶劣的国际影响。在欧洲，美国国会的上述条款随后被欧洲议会通过的议案援引，联邦德国议院也提出议案支持达赖喇嘛的“五点计划”。

冷战的前半期，从遏制中国的冷战思维出发，美国国会议员对“西藏问题”的介入带有浓厚的反共反华色彩。此间，其插手“西藏问题”的主要活动包括：支持美国中央情报局的西藏准军事行动，为西藏分裂势力提供经济援助，声援达赖集团的分裂活动，等等。到了20世纪80年代中后期，中美苏战略三角关系发生了重大变化。随着美国对华人权外交政策的形成，国会对“西藏问题”的介入程度逐渐开始超过行政部门，从而成为影响美中关系中“西藏问题”的主导因素之一。从1987年“西藏问题”首次列入国会立法议程开始，国会对西藏分裂势力的支持不断升级。国会不断通过涉藏立法干涉中国西藏事务，将美国对华政策与“西藏问题”挂钩，这对美中关系中的“西藏问题”产生了重要影响。

## 第二节 第100—101届国会期间国会插手 西藏事务的涉藏立法

以众议院第2476号决议案成为法律为起点，“西藏问题”开始正式列入美国国会的立法议程。在第100—101届国会期间（1987—1990年），国会先后通过了一系列干涉西藏事务的立法。1987—1989年拉萨发生的数次骚乱，为美国通过立法干涉西藏事务提供了良机。特别是中国政府在拉萨平息骚乱并实施戒严

前后,<sup>①</sup> 是美国国会提交涉藏议案最为频繁的时期。其中,第101届国会共提出14项涉藏议案,第102届国会期间达到有史以来最高峰——37项涉藏议案。综合观之,该阶段国会关于西藏事务立法主要围绕三大领域。

## 一、国会对西藏事务的立法干涉

### (一) 国会通过议案直接干涉西藏事务

针对美国国会议员插手西藏事务,1987年10月11日,中国国家主席李先念在会见尼泊尔前首相时指出,美国国会只能管美国,无权干涉别国的内部事务。<sup>②</sup>

事实上,美国国会的“涉藏立法”活动大大超出本国事务范围,其立法内容逐渐从对中国“西藏人权”状况的品头论足发展为对中国西藏事务的直接干涉。1987年10月29日,所罗门·杰拉德提出《关于美国西藏政策的议案》(H. R. 3590),要求美国行政部门将“西藏问题”作为影响美国对华政策的因素。该法案还要求总统接见达赖,敦促中国与达赖进行对话,要求国会代表团访问西藏。<sup>③</sup>

美国国会还通过立法推动行政部门干涉西藏事务。1988年4月29日,美国众议院提出第4491号法案,主要内容是:(1)要求美国总统不间断地监督中国政府的西藏人权政策;(2)要求总统在该法制定之后60天内向国会提交一份西藏人权状况报告;(3)要求总统制定和发布对华制裁的措施:无论中国是否恢复关税和贸易总协定地位,美国将中止对华进出口产品的优惠待遇,拒绝对中国实施多边财政援助,中止对华最惠

<sup>①</sup> 1989年3月6日,西藏分裂分子在拉萨挑起骚乱,过程中死11人、伤100多人。7日,中共中央国务院宣布在拉萨实行戒严,直到1990年5月1日解除戒严。

<sup>②</sup> 《李主席会见尼泊尔前首相时谈西藏形势》,载《人民日报》1987年10月12日,第1版。

<sup>③</sup> “H. R. 3590, A bill to provide for United States policies with respect to Tibet, Bill Summary & Status for the 100th Congress”, *Congressional Record*, <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/> (下载时间:2010年8月7日)。

国待遇；(4) 敦促中国政府改进西藏的人权状况；(5) 要求中国政府允许美国国会的代表团、人权组织和新闻媒体无限制地接触西藏以调查人权状况；(6) 要求“美国之音”对西藏开展藏语广播；(7) 指示国务卿要求联合国环境规划署 (United Nations Environment Program, UNEP) 开展对西藏森林砍伐和野生动植物生存环境破坏进行环境评估；(8) 要求总统建立“西藏委员会” (Tibet Commission) 以调查西藏环境和自然资源的信息，“西藏委员会”须将调查结果提交国会。<sup>①</sup> 1988 年 11 月 9 日，众议院提出第 4570 号决议案，要求总统监督西藏人权并向国会提交报告，同时制定相应制裁措施。<sup>②</sup>

拉萨骚乱后，美国更是以立法形式直接插手西藏事务。1989 年 3 月 16 日，美国参议院通过第 82 号决议案，以“关切西藏人权”为借口公然支持 3 月上旬西藏少数分裂分子在拉萨的骚乱行为，并要求行政部门和国际组织插手中国西藏事务。<sup>③</sup> 该议案要求中国政府“解除对外国媒体和人权监督组织进入西藏的限制；敦促美国国务卿在联合国等国际论坛为流亡藏人的权利呼吁；支持达赖为和平解决西藏局势所做的努力；呼吁中国尊重国际公认的基本人权；停止侵犯西藏基本人权；要求国会代表团访问西藏；建议联合国观察组监督西藏局势；要求中国政府与达赖代表就西藏的未来进行建设性对话”。<sup>④</sup> 同年 3 月 22 日，众议院提出第 80 号共同决议案，干涉中国在西藏的计划

---

① “H. R. 4491, Human rights violations in Tibet by the People's Republic of China, Bill Summary & Status for the 100th Congress”, *Congressional Record*, 4/29/1988, <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/> (下载时间: 2009 年 8 月 7 日)。

② “H. R. 4570, A bill concerning human rights violations in Tibet by the People's Republic of China”, *Congressional Record*, <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/D?d100;9;./temp/~bdyOyi/> (下载时间: 2010 年 8 月 7 日)。

③ Senate, “S. Res. 82, Expressing the concern of the Senate for the ongoing human rights abuses in Tibet”, *Congressional Record*, March 16, 1989, 101st Cong., 1st Sess., 135 Cong. Rec. S 2957.

④ “Senate Resolution 82, Relating to Human Rights Abuses in Tibet”, *Congressional Record*, March 15, 1989, 135 Cong. Rec. S 2734.

生育政策。<sup>①</sup> 1989年7月19日，赫尔姆斯和佩尔又提出针对《1990年度国务院授权法案》(S. 1160)的第284号修正案，要求中国立即解除西藏戒严法令并释放全部“政治犯”，还要求中国与达赖喇嘛的代表就“西藏问题”进行谈判。<sup>②</sup> 1989年11月21日，众议院提出第3792号决议案(H. R. 3792)——《1990—1991财年对外关系拨款法案》，该议案要求美国明确地将对华政策与西藏局势挂钩，同时向中国政府提出以下要求：解除西藏的戒严；解除人权组织和外国媒体进入西藏的限制；与达赖集团进行“实质性”对话。<sup>③</sup> 该议案还要求“美国之音”进行对藏广播：(1)建立广播服务，美国国务院国际信息局局长在批准该法案90天内制定“美国之音”对西藏广播的藏语节目计划；(2)关于节目的时间和数量，要求1990—1991年每天不少于2小时；(3)美国国务院国际信息局局长向国会提交详细的节目执行报告。<sup>④</sup>

## (二) 制裁中国的“涉藏法案”

1989年下半年，美国国会中的反华情绪达到了高潮，议员们纷纷表态攻击中国政府采取的措施，提出大量要求制裁中国的议案。“西藏人权问题”是其要求制裁的主要借口之一。在此前后，美国国会先后提出一系列制裁中国的“涉藏议案”。在制裁手段上，国会经常采用的方式是，利用美国在多边金融机构中的投票权制裁中国。20世纪70年代，国会发现许多国际金融机构可以保障美国对侵犯人权国家的制裁。鉴于此，国会于

① “H. Con Res. 80 IH”, *Congressional Record*, 101st Cong., 1st Sess., <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?c101;34;./temp/~c101/> (下载时间2009年8月7日)。

② Senate, Helms (and Pell), “Amendment No. 284”, *Congressional Record*, July 19, 1989, 101st Cong., 1st Sess. 135, Cong. Rec. S 8281.

③ “Foreign Relations Authorization Act, Fiscal Years 1990 and 1991”, *Congressional Record*, Nov. 21, 1989, 135 Cong. Rec., H 9292.

④ House, “Foreign Relations Authorization Act, Fiscal Years 1990 and 1991, H. R. 3792”, *Congressional Record*, Nov. 21, 1989, 101st Cong., 1st Sess., 135 Cong. Rec. H 9292.

1975年通过了对1961年《对外援助法》的修正案，成为该法的第701款，其中规定，美国政府应利用它在这些银行中的“发言权和投票权”，以“推进人权事业和发展有益于满足基本的人类需要的标准”。<sup>①</sup>该条款把双边援助规定的人权条件扩大到国际金融组织，包括国际复兴开发银行、国际开发协会、国际金融公司、美洲开发银行、非洲开发银行和亚洲开发银行。美国是上述国际金融机构的主要捐款国，它在国际金融机构的决策过程中理所当然地拥有重要影响。

1989年6月13日，众议院提出第2611号法案，认为“西藏的基本人权——政治经济权利受到侵犯”，要求中国在“进一步改善西藏的民主自由和正义”等方面取得显著进步，否则将对华实施以下多边经济制裁措施：（1）暂停美国对华援助，包括美国海外私人投资公司（Overseas Private Investment Corporation, OPIC）拒绝向中国提供贷款信用担保，由国会授权拨款资助的“贸易发展计划”（Trade Development Program）不适用于中国；国会督促国务卿鼓励美国盟国暂停对华援助；（2）取消对中国产品的非歧视待遇，指示美国财政部长、国际重建和发展银行（International Bank for Reconstruction and Development）的美国行政主管以及国际开发协会（International Development Association）、国际金融公司（International Finance Corporation）、亚洲发展银行（Asian Development Bank）的负责人反对一切对华贷款，拒绝批准其他对华经济或技术援助，将中国降至观察员身份级别，督促“民主国家”支持美国的上述倡议，美国商务代表建议中止中国关贸总协定（GATT）观察员地位；（3）暂停向中国出口某些

---

<sup>①</sup> 周启朋：《美国国会立法与人权外交》，载夏旭东等主编：《世界人权纵横》，时事出版社1993年版，第393页。

物资，国务卿指示美国巴黎统筹委员会（COCOM）<sup>①</sup> 代表及其成员国一致反对向中国出口巴统管制物资，国会督促国务卿鼓励西方工业盟国反对或者暂停向中国出口军事物资或者先进技术；（4）限制进口对美国有优势的商品。（5）暂停美中科技合作。<sup>②</sup> 此后，国会对中国的指责进一步升温，并提出了数十项议案要求老布什政府加大制裁力度。1989年10月4日，众议院第208号共同决议案将中国恢复关贸总协定地位、世界银行贷款与“西藏问题”挂钩，要求总统以此制裁中国。<sup>③</sup>

此外，国会还将“西藏问题”与美国对华军售挂钩，并以此作为制裁中国的措施之一。20世纪80年代初以来，美国开始对华实行小额武器军售。根据《武器出口管制法》（Arms Export Control Act），在对外国出售超过5000万美元军事物资或服务 and 出售重要军事装备超过1400万美元时，总统必须向国会通报后方可发布许可证。中国既非太平洋共同防卫组织（ANZUS）成员国亦非北约（NATO）成员国，因此该法规定总统必须在签署许可证前30日向国会通报。国会在两院通过决议案的前提下有权否决总统的出售许可。1987年前后，“西藏人权问题”开始被国会当作反对总统对华军售的理由。1987年的《1988—1989财年美国国务院拨款法案》中提出，将对华武器出口与“西藏人权”挂钩。以此为基础，1989年4月17日众议院提出的第2002号决议案，再次以“西藏人权”为借口给对华武器出口设定了新的限制：“鉴于中国在西藏继续侵犯人权；鉴于中国

① 巴黎统筹委员会（简称“巴统”）的正式名字是“对共产党国家输出管制统筹委员会”（Co-Ordinating Committee for Export Control），是1950年1月9日在美国的提议下正式秘密成立的，因其总部设在巴黎，通常被称为“巴黎统筹委员会”。截至1989年巴统有17个成员国。巴统是冷战的产物，其宗旨是限制成员国向社会主义国家出口战略物资和高技术。1994年，巴统正式宣告解散。

② “H. R. 2611; Democracy, Liberty and Justice in the People's Republic of China Act of 1989”, *Congressional Record*, June 13, 1989, 135 Cong. Rec. E 2084.

③ “H. Con. Res. 208; Sense Of Congress Concerning The Continued Human Rights Violations By The People's Republic Of China”, *Congressional Record*, Oct. 4, 1989, 135 Cong. Rec. E 3286.

禁止媒体和人权组织进入西藏；鉴于中国对赴藏游客设置限制以及中国在拉萨及周边地区实施戒严”，国会决定“根据《武器出口管制法》第 38 军之规定不向中国出口美国军需品清单（United States Munitions List）的武器种类（包括直升机及配件），限制向中国出口用于西藏地区的武器，除非总统向国会保证中国不将上述军事物资用于上述活动”。<sup>①</sup> 在国会的压力下，6 月 5 日，老布什总统宣布暂停美中政府间一切军事和商业性武器出口。

## 二、国会对达赖集团的援助立法

在支持达赖分裂活动的过程中，国会大概是最积极的支持组织之一。<sup>②</sup> 第 100—101 届国会期间，国会对达赖集团的支持除了第一章第二节中所述的非立法活动之外，还包括援助立法。

### （一）国会对达赖集团提供经济和移民教育援助

国会不仅于 80 年代中期在国务院授权法案中通过每年拨专款给中央情报局以恢复对达赖“流亡政府”270 万美元的经济援助和用于资助海外的藏人学生赴美交流的学费，还拨专款给半官方性质的美国国家民主捐赠基金（National Endowment for Democracy, NED），用于监督西藏人权状况，拨款给“美国之音”和“自由亚洲电台”用于增加藏语广播。此外，中央情报局每年向达赖集团的“安全部门”提供 30 万美元活动经费，美国政府通过非政府组织每年向达赖集团提供至少 70 万美元资助。目前达赖集团“流亡政府”的财政运作已经离不开来自以美国为首的西方的各类援助。自第 1777 号议案成为法律后，美国国会在《1988—1989 财年国务院对外关系授权法》的基础上

---

<sup>①</sup> “H. R. 2002 IH, To restrict exports to the People's Republic of China of defense articles for use in Tibet”, *Congressional Record*, 101st Cong., 1st Sess., <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?c101;1:./temp/~c101rq9gp9/>（下载时间 2006 年 10 月 7 日）。

<sup>②</sup> 张植荣：《国际关系与西藏问题》，旅游教育出版社 1994 版，第 183 页。

加大了援助“藏独”势力的幅度。自1989年美国开始恢复对达赖集团援助以来,美国国会通过各种途径为达赖集团分裂活动提供了大量经济资助。其中《1990—1991财年对外关系授权法》(H. R. 3792)规定为流亡藏人提供的援助资金增加至50万美元,奖学金名额不少于30个。<sup>①</sup>1990年3月19日,众议院提出修改《移民和国籍法》议案,要求为流亡藏人提供1000个移民签证名额。<sup>②</sup>

### (二) 欢迎达赖访美

20世纪80年代末以来,通过议案欢迎达赖喇嘛访美已经成为国会表达对达赖集团支持和声援的一种重要手段。1987年9月23日,美国参、众两院分别通过不需总统签署的第78号和第191号共同决议案,欢迎达赖喇嘛在适当的时候访问美国。<sup>③</sup>

### (三) 支持达赖与中国政府谈判

1987年10月29日,美国众议院提出第3590号决议案,要求美国政敦促中国政府积极回应达赖喇嘛就西藏未来开展建设性对话的努力。<sup>④</sup>1988年6月23日,众议员罗斯提出共同决议案,呼吁中国积极回应达赖的“五点和平建议”,呼吁总统和国务卿劝说中国与达赖就“西藏问题”进行谈判。<sup>⑤</sup>1988年6月29日,参议院提出第129议案,以表达对达赖喇嘛的支持:“赞扬达赖喇嘛为解决‘西藏问题’与中国进行谈判而付出的努力;

① “H. R. 3792, Foreign Relations Authorization Act, Fiscal Years 1990 and 1991”, *Congressional Record* Nov. 21, 1989, 135 Cong. Rec., H 9284.

② “H. R. 4300, Family Unity and Employment Opportunity Immigration Act of 1990”, *Congressional Record* <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/F?cl01:1:/temp/~cl01LA9GvG:e99246/> (下载时间2008年12月7日)。

③ “H. Con. Res. 191”, *Congressional Record*, Sept. 22, 1987, 133 Cong. Rec., H 7745.

④ “H. R. 3590, A bill to provide for United States policies with respect to Tibet, Bill Summary & Status for the 100th Congress”, *Congressional Record*, <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/D?d100;6/> (下载时间2009年8月7日)。

⑤ “H. Con. Res. 324, Human Rights in Tibet, Extension of Remarks”, *Congressional Record*, June 23, 1988, 100th Cong., 2nd Sess. 134 Cong. Rec. E 2144.

呼吁中国政府对达赖喇嘛提出解决‘西藏问题’的建议做出积极的回应，并就‘五点和平建议’与达赖喇嘛及其代表进行真诚对话；呼吁美国政府和国务卿支持达赖的建议，劝说中国政府领导人就达赖喇嘛提出解决‘西藏问题’的建议与达赖喇嘛及其代表进行谈判。”<sup>①</sup>

#### （四）声援达赖获奖

1988年7月21日，达赖到达美国，美国国会授予他第一个人权奖——沃伦伯格奖。颁奖时美国众议员兰托斯说，达赖已成为“全球趋于和解和非暴力倾向的领导人”。1989年9月18日，美国参、众两院通过第75号<sup>②</sup>和第209号共同决议案，祝贺达赖喇嘛获得1989年诺贝尔和平奖。<sup>③</sup>1990年8月1日众议院提出第359号共同决议案，允许国会议员在1990年9月25日17:30—19:30使用国会圆形大厅欢迎并接见达赖喇嘛。<sup>④</sup>

为了加强对达赖集团的支持，美国国会密切了与达赖集团之间的联系。1988年11月15—30日，由八名国会工作人员<sup>⑤</sup>组成的组成美国国会小组（Congressional Staff Delegation）赴印度达兰萨拉考察了达赖喇嘛的“流亡政府”。此次活动由“国际

---

① “S. C. R. 129, Expressing the Support for Dalai Lama”, *Congressional Record* June 29, 1988, 100th Cong., 2nd Sess., 134 Cong. Rec. S 8818.

② Senate, “Congratulating the Dalai Lama, S. Con. Res. 75”, *Congressional Record*, Oct. 5, 1989, 101st Cong., 1st Sess., 135 Cong. Rec. S 12814.

③ “H. Con. Res. 209”, *Congressional Record*, Oct. 5, 1989, 101st Cong., 1st Sess., 135 Cong. Rec. H 6737.

④ “H. Con. Res. 359”, *Congressional Record*, Aug. 1, 1990, 101st Cong., 2nd Sess., 136 Cong. Rec., H 6284.

⑤ 这八名成员是：凯瑟琳（Kathleen Bertelsen，Sam Gejdenson 议员办公室和众议院外交事务委员会）；保罗（Paul Berkowitz，吉尔曼议员办公室）；玛丽（Mary Beth Caviness，参议院对外关系委员会）；鲍勃和凯（Bob King, Kay King，兰托斯议员办公室和国会人权联线）；阿兰（Alan MacDougall，参议员 Murkowski 办公室）；卡伦（Karen Muchin，众议员波特办公室和国会人权联线）；基思（Keith Pitts，众议员罗斯办公室）。

声援西藏运动”<sup>①</sup>与“西藏基金会”组织。考察期间，国会成员与达赖集团成员进行多次正式和非正式的交流。国会小组除会见了达赖喇嘛外，还访问了达兰萨拉两个藏人定居点、尼泊尔的几个居住和商业中心、达赖“流亡政府”（CTA）所在地。国会小组听取了达赖集团提出的“藏独”报告——《西藏人的西藏：自治或独立》。达赖这次访问为未来国会采取行动提供了建议。1989年5月25日，该小组向国会提交了一份关于西藏政治形势、难民和人权的报告，目的是为国会收集关于未来涉藏立法的信息，并为国会动议提供建议。报告指出，西藏长期成为中国地缘政治和经济利益的“牺牲品”，要把“西藏问题”纳入美国外交政策领域。随着冷战的缓和和苏联人权政策出现的自由化倾向，美国可以利用政治和经济压力影响他国的人权政策，西藏政治地位和人权争端不应只受到少数国会成员的关注，没有国际社会的压力它就不会得到解决。报告制定了详尽的援助达赖集团计划：（1）为流亡藏人难民定居点发展计划提供基金。在美国国际开发署（Agency International Development, AID）对印度和尼泊尔的援助中抽取一定比例的基金提供给达赖；鼓励国际开发署向达赖集团的附属机构如“雪狮基金会”（Snow Lion Foundation）、“海外教育基金”（Overseas Education Fund）、“西藏基金会”（Tibet Fund）、达赖“流亡政府”等其

① 达赖集团在美国成立了许多专门宣传所谓“西藏问题”的利益集团（Public Interest Group），其中“国际声援西藏运动”（International Campaign For Tibet, ICT）成立于1988年，在美国注册，以华盛顿为基地，以游说国会为主要活动内容，其“组织简章”声明其主要活动是：就“西藏问题”进行调查，提供资料，向国会各机构进行游说、听证，攻击西藏的人权状况。该组织在游说国会的活动中特别活跃，现在已成为国会了解“西藏问题”的主要反面渠道之一。它给国会议员写信要求国会通过有利于达赖集团的议案，帮助国会议员起草、传递致中国领导人的信函，向中国政府施加压力。其成员经常举办讲座，提供所谓关于“西藏人权问题”的最新消息与背景材料。在他们的鼓动下，美国国会通过决议开办“美国之音”的藏语广播、给移民美国的藏人提供签证、为流亡藏人提供富布赖特奖学金等。“国际声援西藏运动”自成立以来，始终认同达赖“流亡政府”的立场和观点，其活动的主要目标是传播和执行达赖“流亡政府”制定的政策。参见2002年1月27日中国常驻联合国代表给秘书长的信（附件），联合国文件，E/CN.17/2002/PC.2/19。

他非政府组织提供资金援助。(2) 为达赖“流亡政府”谋求联合国观察员地位 (United Nations Observer Status); 为藏人在联合国及其附属机构寻求更为官方的发言权, 国会与行政部门保持联系, 可以通过“国会联合国观察员” (Congressional Observers to the United Nations) 的影响力来实现。(3) 使西藏加入《联合国反殖民主义十年宣言》 (Declaration of the United Nations Decade of Anti-Colonialism)。国会愿通过其指定的联合国观察员给联合国成员国写信的方式操作。(4) 确立尼泊尔的藏人难民的地位, 以便为其获得援助赢得更多的关注。(5) “美国之音”对西藏进行藏语广播。(6) 为藏人提供奖学金。<sup>①</sup> 1989年5月25日, 该报告被吉尔曼提议写入《国会记录》, 成为日后国会援助达赖集团的重要立法依据。

美国国会对达赖集团的援助产生了消极的影响。首先, 国会以“难民援助”的名义对达赖集团提供拨款, 为鼓噪“西藏问题”国际化提供了物质基础。其次, 美国为国外藏人提供的“移民援助”壮大了美国“藏独”势力的“队伍”。再次, 教育文化援助不仅向海外藏人灌输了美国式的人权观和价值观, 还为其分裂活动提供了精神支持。例如, 美国为国外藏人提供的奖学金名额多由达赖集团直接确定, 奖学金获得者毕业后大多效力于达赖的“流亡政府”。

### 三、国会与白宫在“西藏问题”上的分歧

在支持西藏分裂势力问题上, 美国国会与行政部门之间存在着深刻的矛盾, 尤其在支持达赖“藏独”主张问题上双方存在原则性分歧。美国国会从1987年开始充当了干涉“西藏事务”的急先锋, 在“西藏问题”上不断造势, 推波助澜, 并利

---

<sup>①</sup> “Congressional Staff Delegation Report on Current Status of Tibetan Political, Refugee, and Human Rights Problems”, *Congressional Record*, May 25, 1989, 101st Cong., 1st Sess., 135 Cong. Rec. E. 1913.

用一切机会向行政机构施加压力，试图改变美国政府既定的西藏政策。里根政府担心，对“西藏问题”的过激反应会破坏与中国政府在更为重要的问题上的合作，因而对“西藏问题”的反应远较国会谨慎和温和，对达赖的任何政治活动都未公开表示支持。1987年10月14日，在众议院亚太小组委员会和人权与国际组织小组委员会举行的“西藏问题”听证会上，几名议员一再追问国务院对达赖提出的“五点计划”的态度，同时指责国务院在谴责“中国侵犯人权”方面表现得软弱无力。1988年3月9日，兰托斯提议将达赖给里根的信写入《国会记录》时指出，尽管1987年由众议院提出并由总统签署的法案声明“美国将西藏人民的待遇作为指导美中关系的一个重要因素，敦促中国政府积极回应达赖喇嘛就西藏未来开展建设性对话的努力”，然而行政部门为国会关注的“西藏人权问题”所做甚少。<sup>①</sup>但是，美国国务院并未屈服国会的压力，助理国务卿罗伊在此次听证会上系统地阐述了美国的西藏政策。他指出，美国国务院不支持达赖喇嘛前不久在美国“访问”时所提出的“五点计划”，但是美国政府支持改善人权的要求。美国仅仅同意达赖喇嘛作为宗教领袖访美，这“绝不意味着承认达赖喇嘛声称的他所领导的‘西藏流亡政府’”，因为美国政府认为，“西藏是中国的一部分”，“当他亮出政治身份，为被我们视为中国一部分的西藏提出政治纲领时，美国政府就不能支持他。支持西藏独立，国务院不能干。对于他们所说的侵犯人权、向西藏迁移汉族人口以及达赖和中国谈判‘西藏问题’等，这是中国内政，国务院不好插手。对于所谓‘西藏独立’问题，美国 and 联合国其他成员国没有一个承认西藏是独立于中国的主权国家。将西藏人权问题同美国政治纲领联系起来，对美国的利益不利，这样做

<sup>①</sup> “Another Violent Uprising in Tibet — The Dalai Lama’s Effort to Bring Peace”, *Congressional Record*, March 9, 1988, 100th Cong., 2nd Sess., 134 Cong. Rec. E 590.

同美国的政策背道而驰，也是对别国内政的干涉”。<sup>①</sup> 白宫不赞同达赖喇嘛的“五点计划”，因为这是“一个由未被任何政府官方承认的“流亡政府”首脑提出的政治建议”，<sup>②</sup> 达赖的“五点计划”是一个“带着面纱的独立计划”。<sup>③</sup> 美国国务院认为，国会通过的法案使西藏人可能得到的好处“并不大于它给美中双边关系带来的损害”。罗伊在 1987 年 10 月 14 日说：“我们不认为将西藏人权状况与一个同美国政策相左并对其国内政构成干涉的政治建议挂钩符合美国利益……美国政府认为西藏是中国的一部分，并且不会以任何形式承认达赖喇嘛代表的‘西藏流亡政府’。”<sup>④</sup>

不仅如此，美国国务院对国会为达赖提供论坛执行其政治行动表示不满，并对国会单方面在此问题上匆忙得出结论感到恼火。美国国务院也强烈反对一些国会议员的建议，如建议达赖喇嘛亦应像巴勒斯坦民族解放组织那样在联合国获得“观察员”席位。<sup>⑤</sup> 1989 年 6 月 24 日，美国国务卿贝克在众议院外交事务委员会作证时，呼吁国会缓和对美国对华政策的批评，称美国“应该用协调一致的方式，用一个声音说话”。他还说，美国在决定正确的对华方针时，“既要践踏人权的行为表示愤

---

① 《美国众院外委会举行所谓“西藏问题”听证会》，载《人民日报》1987 年 10 月 16 日，第 6 版。

② Steplton Roy, “Human Rights in Tibet: Hearing before the Subcommittees on Human Rights and International Organizations and on Asian and Pacific Affairs of the Committee on Foreign Affairs”, House of Representatives, 100th Cong., 1st Sess., *American Foreign Policy*, Current Documents, Washington, D. C.: GPO, 1987, pp. 540—543.

③ “Beijing is Back by Administration on Unrest in Tibet”, *The New York Times*, Oct. 7, 1987, A1; editorial on Oct. 8, 1987, A38.

④ “Human Rights in Tibet”, *American Foreign Policy*, Current Document, Washington, D. C.: State Department of the United States, 1987. [美] A. T. 格伦夫：《为西藏而斗争：利用宣传与公共关系发动政治攻势》，载张植荣主编：《20 世纪的西藏——国外藏学研究论文集（第十辑）》，西藏人民出版社 1993 年版，第 465、471 页。

⑤ 《纽约时报》1987 年 9 月 18 日，A1，载上书，第 465 页。

慨，又要考虑其他的利害关系，即经济上和地缘政治上的利害关系”。<sup>①</sup>

即便在1989年10月的拉萨骚乱前后，美国国务院仍指出，“问题的复杂程度超出了国会理解”，中国政府与达赖集团分歧的根源在于对西藏现代化进程和影响持“不同观点”。罗伊指出，尽管中国在西藏推进经济现代化、提高藏民生活水平、促进西藏教育，但是中国政府援引的西藏进步的统计数据却被“藏独”支持者当作西藏文化受到侵蚀的记录。<sup>②</sup> 通过强调“西藏问题”的复杂性，美国国务院极力劝阻国会依据达赖集团单方面的陈词所得出的武断结论而卷入其中。国务院还修正了被达赖集团妖魔化的“西藏人权”，并敦促国会对西藏发展持准确和权衡的观点，弱化国会对中国的批评。<sup>③</sup> 其实，早在1980年前，美国国务院在向国会众议院外交事务委员会提交的关于中国少数民族待遇的报告中就积极维护中国政府在西藏取得的成绩，并向国会解释中国政府正在弥补“文革”期间在西藏宗教和文化上的失误并进行努力的改革。<sup>④</sup> 拉萨骚乱发生后，美国国务院发言人指出，国务院对事件表示遗憾和悲哀，并重申美国承认西藏是中国的一部分。1988年4月13—17日，罗伊到拉萨访问，之后指出，自1981年他访问拉萨以来，西藏有了惊人的变化，有了许多新建筑，而且没有看到1988年3月5日拉萨骚

① 刘连第、汪大为编著：《中美关系的轨迹——建交以来大事纵览》，时事出版社1995年版，第279页。

② “State Department Daily Briefing, Oct. 7, 1987”, <http://www.globalsecurity.org/military/library/report/crs/RL30983.pdf> (下载时间2005年8月7日)。

③ “Beijing is Back by Administration on Unrest in Tibet”, *The New York Times*, Oct. 7, 1987, A38.

④ Human Right and International Organizations and Asian and Pacific Affairs of the committee on Foreign Affairs, The department of state, House of Representatives, “Special report on the Treatment of minorities in China”, Oct. 1, 1987, 100th Cong., 1st Sess., 1987, pp. 131—153.

乱事件造成什么具体的损失。他称美国议员访问拉萨是必要的。<sup>①</sup>美国行政部门之所以对国会的批评做出上述回应，目的在于保护美中关系不受国会活动破坏。因此，里根政府时期“西藏人权问题”没有真正危及美中关系的大局。

当然，里根政府的谨慎立场并不意味着它在“西藏问题”上完全袖手旁观。1988年2月，美国驻成都总领事威廉·托马斯（William Thomas）率团访问西藏。4月初，美国众议院科学和空间技术委员会的两个代表团访问了拉萨。他们以官方身份对西藏的访问有很大的权威性，托马斯指出，美国一些报纸的报道“不真实”，“大多数美国议员对西藏不了解”，并“允诺对美国政府报告真实情况以使议员们知悉这一情况”。<sup>②</sup>1988年8月4—10日，美国驻华大使洛德访问拉萨和日喀则，会晤了西藏自治区政府主席多吉才让。洛德称，他提出了“西藏人权问题”，并要求西藏自治区政府取消对外国记者和旅游者的限制。4月15日，洛德在北京对记者说，尽管美国政府至今一直承认中国对西藏的主权，但是美国关心全世界包括西藏的人权问题。<sup>③</sup>

由此可见，美国国会和政府对待“西藏人权问题”的立场是有所不同的。在政治及战略关系和人权问题的选择中，国会更倾向选择的是人权问题，而政府则更注重前者。政府作为国家对外关系的主体要考虑到国家利益以及国际事务中错综复杂的关系。例如1987年前后，美国政府在“西藏人权问题”上反应之所以十分谨慎，是因为担心在这个问题上施加过大的压力可能会破坏美中在更为重要的领域的合作关系，美国不愿意为对华政策注入新的刺激对方的因素。正因如此，将人权问题从政治领域分离出来是美国国务院处理“西藏问题”的重要原则。

---

① 刘连第、汪大为编著：《中美关系的轨迹——建交以来大事纵览》，时事出版社1995年版，第246页。

② FBIS—CHI—88—029，Feb. 12，1988，p. 2.

③ 同①，第255—256页。

美国国务院的基本政策是：对“西藏人权”形势全面关切，同时反复重申西藏是中国的一部分。在1987年10月14日众议院人权与国际合作小组委员会和亚太地区小组委员会联合举行的“西藏人权问题”听证会上，罗伊向国会详细阐明了国务院的观点：在“西藏人权问题”上基本支持公民根本政治权利包括言论、宗教、集会、政治信仰和行使这类权利不被起诉，但将这些权利限定为公民个人权利；国务院赞同西藏人民的自由民主人权，西藏人应使用非暴力方式，最好的方法是中国政府与达赖通过对话解决；西藏是中国的一部分，美国不支持达赖及其解决西藏地位的政治计划，支持达赖的政治地位意味着承认其是一个政治而非宗教领袖。即便在拉萨骚乱期间，在起草议案过程中国务院仍再次建议将“西藏法律地位”问题从“西藏人权问题”中分离出来。<sup>①</sup>

直到1989年夏之前，包括“西藏问题”在内的人权问题并没有成为中美之间的主要分歧。1989年2月，部分美国国会议员在老布什访华前致信他，要求其访华时提出“西藏问题”。<sup>②</sup>但美国行政部门在国会举行的一场听证会上仍强调中国政府所做出的积极进步，指出，中国正在对西藏人权状况做出回应，并“以有限的方式”促进藏语言的使用和学习。不仅如此，美国国务院还否认了国会和达赖集团提出的“汉族大规模向藏族

---

<sup>①</sup> “Deputy Secretary of State Stapleton Roy at the House hearing on Tibet on Oct. 14, 1987”, Human Rights in Tibet, American Foreign Policy, Current Document, Washington, D.C.: State Department of the United States, 1987; Dongdong Tian, The Tibet Issue in Sino-American Relations: United States Policy Since Rapprochement, Doctoral Dissertation, May, 1995, Brandeis University, p. 28.

<sup>②</sup> LEGISLATE, “State Department Daily Briefly on 6 march, 1989”, Transcript IP: 450271. LEGISLATE ON-LINE SERVICE LEGISLATE. LEGISLATE是一家提供专业的法律咨询和信息的法律咨询机构，隶属于华盛顿邮政公司，在网上（<http://www.lib.umich.edu/govdocs/legison.html/>）主要从事联邦法律、规章、新闻的分析，包含最新法律信息和美国50个州的立法情况。

地区移民”的陈词。<sup>①</sup>1989年6月以后，美中关系降至1979年以来最低点，老布什政府的西藏政策发生了新变化。1990年2月16日，老布什批准《1990—1991财年对外关系授权法案》，明确要求将美国对华政策与“西藏问题”挂钩，还首次批准开展“美国之音”藏语节目。<sup>②</sup>府院之间试图在“西藏问题”上达成这样一种默契：总统通过制裁中国发泄国会对中国的不满，而国会则授权总统根据国家利益的需要灵活掌握制裁手段。但是行政部门介入西藏事务并没有超出限度，即不超越将“西藏作为一个实体”的底线。尽管总统与国会一同向达赖提供实质性援助，但同时又向国会表明：鉴于中国在“西藏问题”上的强硬立场，美国应从长远观点出发，以免影响对华政策的整体战略。因此，老布什政府一面向国会保证一定会给“西藏问题”予以相应的关注，另一面又提出美国应避免使该问题成为美中关系发展的障碍。

### 第三节 国会涉藏立法中的媒体因素

---

美国传媒的涉藏报道在国会“涉藏立法”过程中发挥着不可忽视的重要作用。长期以来，美国在“西藏问题”上基本上由政府（国会与行政部门）——媒体——民众（选民）构成一

---

① Richard Schifter, "Response to additional questions submitted to Ambassador. Schifter, Assistant secretary of state for Human Right and Humanitarian Affairs as requested by the subcommittee", Review of State Department Country Report on Human Rights, 1988; Hearing before the subcommittee of House committee on Foreign Affairs, House of Representatives, 101st Cong., 1st Sess., Feb. 8 and July 20, 1989, Washington; U. S., GPO, pp. 145-169.

② House, "Foreign Relations Authorization Act, Fiscal Years 1990 and 1991, H. R. 3792", *Congressional Record*, Nov. 21, 1989, 101st Cong., 1st Sess., 135 Cong. Rec. H 9285, H 9292.

条互动互制、循环往复的链条，国会与媒体在推动“西藏问题”国际化的过程中形成了特殊的双向依赖关系。

### 一、国会与媒体在美国外交决策过程中的相互作用

美国国会的立法过程是美国国家政治过程的重要组成部分，也是一个十分复杂的过程，媒体便是其中一个重要因素。美国传媒拥有对国际舆论的巨大影响力，并进而使其成为美国政府推行外交政策的有力工具。有人认为它是行政、立法、司法之外的“第四部门”。<sup>①</sup>新闻媒体通过向公众发布消息影响公众的情感和决策者的决策方式和观点，从而对外交政策产生影响，这在美国表现得尤为明显。美国新闻界有很大的独立性，其态度的倾向会直接对大众乃至政府官员的态度产生难以估量的影响。其中最典型的影响方式是，新闻媒介的报道驱使政府对于引起公众关注的事件做出反应。正如《波士顿环球邮报》董事会主席兼《纽约时报》董事比尔·泰勒在肯尼迪学院政治研究所主持的一个学习小组上所说，为了引起读者对国际新闻的兴趣，美国媒体便诉求于“中国在西藏大屠杀”等荒诞的故事，以此引导公众关注甚至支持美国国会的政治议程，<sup>②</sup>媒体正是通过选民在公众舆论的间接渠道和通过议员接受信息的直接渠道这两个层面影响国会的外交决策。在这一点上，媒体是一个“风向标”，它表明了美国国会对其他国家态度的冷热程度，反映了美国国内的情绪和态度，从中可以看到国会对外决策的“气候变化”。<sup>③</sup>

① 张植荣、李昀：《美国主流媒体〈纽约时报〉涉藏报道分析》，载《对外大传播》2006年第12期，第43页；沈国麟：《C-SPAN镜头中的美国国会：美国媒体与政治的互动》，载《美国研究》2002年第3期，第30页。

② 李希光、刘康：《美国媒体为什么消极报道中国》，载《环球时报》2000年10月13日，第4版。

③ Cohen, Bernard, *The Press and Foreign Policy*, Princeton: Princeton University Press, pp. 4-5; Linsky, Martin, *Impact: How the Press Affects Federal Policy Making?* NY: W. W. Norton & Company, 1986, p. 117.

根据美国的宪政体制，国会不直接参加国家的外交事务，因此无法掌握外交中的大量情报。在美国公众以及身居国会山的议员们对外部世界缺乏直接经验的前提下，媒体提供的信息就成为了解中国的主要的、也是最重要的渠道。国会议员对新闻媒体依赖程度甚高。对于国会议员来说，媒体不仅是了解外交事务和外部世界的重要信息来源，也是表明态度立场的重要依据。因此，美国媒体是美国立法所依赖的重要信息来源。

媒体对国会施加影响还体现在监督国会运作方面。新闻媒体影响国会的一个重要途径是监督国会运作、影响政治精英乃至直接影响决策。正如前民主党议员欧提斯·派克在《国会与新闻媒体》一文中所说：“日常新闻多少会引起国会的兴趣，重大新闻则能引发一些国会行动，真正的大新闻甚至会使国会把自己陷于对同一问题反反复复的听证会之中。”<sup>①</sup>此外，现代传媒技术的普及使媒体对国会的运作监督成为可能。除了详细记载并向公众公开立法及监督过程中的议事记录、允许新闻记者进行采访外，国会更是同意摄像机的镜头24小时对着自己。例如，美国公共事务有线电视网（C-SPAN）<sup>②</sup>非常重视对国会立法的报道，有时能够为了使观众了解一项法案的出台过程追踪国会几个月甚至几年，直到这项法案被否决或者被通过。所有的国会会议都逃不过C-SPAN的摄像机，包括听证会和议案修改、投票。摄像机还记录了议员和记者的闲聊、参议院领袖与新闻界的对话，甚至国会议员的一举一动。C-SPAN经常能接触到国会政治的实情，最大限度地将国会的活动展现给公众，从而影响国会运作。约翰·安德森（John Anderson）议员办公室的一项调查结果显示：电视减缓了立法的过程。C-SPAN直播后，国会通过一项议案的时间比原来增加了54%，

① [美] 奥提斯·派克文：《美国国会与新闻媒体》，载孙哲主编：《美国国会研究（Ⅱ）》，复旦大学出版社2003年版，第267页。

② “SPAN”又称“国会台”，是一家私营的、非营利性的公共有线电视网，成立于1979年。

众议院每天开会讨论的时间比原来增加了6%。<sup>①</sup>

新闻媒体与国会议员关系则更不一般，通常被称为“天然盟友”。<sup>②</sup>对于议员来说，媒体是一把双刃剑，它既是起着监督作用的“第三只眼”，又是扶摇直上的政治“助推器”。政权机构对媒介的态度也受到关注。斯蒂芬·弗朗西斯（Stephen Frantzich）认为，作为新闻媒介的传播主角，国会议员非常关心自己和他们的机构在公众面前呈现出一幅什么样的景象。他们要和政治对手竞争权力、地位、威望，他们利用媒介和控制媒介的能力很大程度上决定着他们的成败。媒介把国会的立法过程放在了一个公开、透明的环境里，约束了议员们的行为。媒体还对国会议员的选举施加影响。国会议员希望利用媒体塑造自己良好的政治形象，赢得选民的支持。在国会选举日益个人化的趋势下，议员不得不更依赖新闻媒体赢得选民的认同和好感。通过电视机及其他大众传播媒体把信息输送到选民中去，催化选民意识，使他们受到特定候选人或观念的影响。一个好的公众形象帮助竞选者再次当选，反之，则意味着其政治生涯的完结。<sup>③</sup>

应当指出，媒体对国会影响并非单向的。新闻媒体与国会之间存在着双向依赖的关系。对于媒体来说，国会是报纸、电视台、电台政治新闻中不可或缺的素材。作为美国三权分立政治制度中的立法机构，国会是美国对内对外政策和各项法律法规的主要制定者，丰富多彩的日常事务以及游走于国会山上的535名议员及其成百上千的助手、说客为媒体提供了源源不断的新闻素材，活跃的新闻媒体自然也不会忽视国会的运作。例如，

① Stephen Frantzich, "Communications and Congress", Gerald Benjamin, eds., *The Communications Revolution in Politics: Proceedings of the Academy of Political Science*, The Academy of Political Science, 1982, p. 99.

② James Reston, *The Artillery of the press*, New York: Harper & Row Publishers, 1960, p. 63.

③ [美] 奥提斯·派克文：《美国国会与新闻媒体》，张佳译，载孙哲主编：《美国国会研究（Ⅱ）》，复旦大学出版社2003年版，第379页。

“9·11”事件后，C-SPAN直播了老布什总统关于“9·11”事件在参、众两院做的演讲、参议院多数党领袖达施勒和少数党领袖洛特的反应。2001年9月11日至10月20日的近40天里，C-SPAN针对国会制作了229条直播节目，包括参议院和众议院多数党领袖发表的评论、议员们的反应、国会听证会、议员对炭疽病毒的反应、国会新闻发布会、议员专访、民主党和共和党的立场，等等。<sup>①</sup>

## 二、美国媒体视野中的“西藏问题”

美国媒体对中国西藏的早期关注始于近代。以创刊于1851年的《纽约时报》为例，从1875年起，它就以《关于中国西藏的食物》一文开始了对中国西藏的全方位报道。<sup>②</sup>总的来看，美国媒体关于西藏的早期报道主要以西藏自然地理、风土人情、科学考察、旅游文化为主，同时对西藏的政治尤其是重大政治事件给予一定关注。新中国成立后，美国媒体对西藏的关注主要集中在西藏和平解放和1959年西藏叛乱问题上。经笔者统计，1950—1951年《纽约时报》发表的关于西藏的文章共176篇，1959—1960年达193篇。<sup>③</sup>

值得注意的是，西藏叛乱前后美国媒体对西藏的高度关注与美国政府的官方推动有很大关系。1959年3月31日，美国国家安全委员会行动协调委员会在西藏叛乱发生后的第一时间对其进行战略评估，其中提出“向公众传媒最大限度地宣传西藏叛乱”，并为此拟定初步实施方案：充分利用公众传媒，允许“美国之音”对西藏叛乱予以更细致的报道；责成美国驻远东地区各国大使敦促所在国政府发表公开声明“谴责”中国共产党

---

① 沈国麟：《C-SPAN镜头中的美国国会：美国媒体与政治的互动》，载《美国研究》2002年第3期，第134页。

② “Articles of Food in Chinese Tibet”，*The New York Times*，Jan. 10，1875，A4.

③ 以《纽约时报》全文数据库为依据。

“侵占西藏”的军事行动。<sup>①</sup>达赖叛逃印度后，美国媒体对西藏的关注集中在达赖喇嘛及其“流亡政府”的活动上。例如，1972年9月25日，达赖喇嘛接受美国《新闻周刊》记者克利夫顿的采访，二者的谈话内容被全文发表。又如，1979年11月8日，《华尔街日报》刊登达赖喇嘛的《中国和西藏的前途》一文，文章全面歪曲西藏历史地位，把中国与西藏统辖关系说成是“主权守护神与布道士”的关系。

20世纪80年代初，伴随着中国改革开放，西藏逐渐向外国旅游者开放，美国媒体关于西藏的报道日渐增多。从1987年开始，“西藏问题”再次成为美国媒体关注的焦点。1987年6月，美国前总统卡特访问西藏，美国主要新闻媒介就此作了报道。在此前后，许多去过西藏的美国游客也投稿畅谈游览观感。<sup>②</sup>1987年9月10—28日，达赖喇嘛以宗教活动为由“出访”美国，这次“访问”以美国新闻界及国会为活动重点。期间，纽约《世界日报》、《美洲华侨日报》对达赖进行了专访。1987年和1989年两次拉萨骚乱后，美国等西方媒体的关注程度空前高涨。美国的主要媒体尤其是主要报纸对于西藏的报道可谓连篇累牍。

为便于说明问题，笔者以《纽约时报》为样本对1987—1991年的涉藏报道进行分析。长期以来，《纽约时报》被认为是美国国际新闻报道最好的主流报纸，它的国际新闻报道被认为具有较高的权威性和影响力，而且对其他媒体具有引导作用，其代表性毋庸置疑。正如一位国务院负责公共事务的官员所评价，在美国国务院工作人员的桌上都摆有一份《纽约时报》。“没有《纽约时报》，你难以在国务院工作，即使没有昨夜的电

<sup>①</sup> DDRS，行动协调委员会 Edwin F. Black 致 Karl Harr 的备忘录，1959年3月31日，中央情报局，CK 3100092798 ~ CK 3100092799。

<sup>②</sup> 景宪法：《是无知，还是玩弄把戏？——评美国参议院所谓“西藏问题”修正案》，载《人民日报》1987年10月11日，第6版。

报，有了《纽约时报》你也能够很快跟上（形势的发展）。"<sup>①</sup>

本书选取的《纽约时报》的文章全部来源于美国网上资料库 Lexis-Nexis Academic Universe (<http://web.lexis-nexis.com/universe>)。检索时段为 1987 年 1 月 1 日至 1991 年 12 月 31 日。共检索到标题中含“西藏”(Tibet)的文章 90 篇，其中国际版 57 篇，社论来信 16 篇，文化版 5 篇，每周评论 5 篇，旅游版 4 篇，艺术休闲版 1 篇，杂志版 1 篇，国内版 1 篇。

### (一) 内容和主题设置

新闻主题作为新闻话语中最为重要的信息，对于理解新闻话语的含义、传播者的意图及生产和传播新闻的社会文化情景起着关键作用。新闻文本涉及的主题范围通过影响受众注意力建构其对某事件的认知结构，新闻主题意义影响着受众对某事件的理解与态度形成。<sup>②</sup> 新闻具有选择性是媒介可以影响公众的重要原因之一，是媒介权力的一个来源。这种选择在一定程度上决定了公众接触什么信息，从而影响到公众的态度。不仅如此，大量的关于某个或某类事件的报道还会起到制定议程的作用，引导一定时间内政治或社会讨论的议题，甚至影响到政府决策的气氛和方向。<sup>③</sup> 选题因时而变，1987—1991 年《纽约时报》涉藏报道主题设置主要集中在几个领域（见表 2—3）。

---

<sup>①</sup> Doris Graber, *Mass Media and American Politics*, Congressional Quarterly Inc., 1984, p. 222.

<sup>②</sup> 朱怡岚，《〈纽约时报〉如何报道中国》，载《当代传播》2004 年第 4 期，第 59 页。

<sup>③</sup> 范士明：《政治的新闻——美国媒体上的西藏和“西藏问题”》，载《太平洋学报》2000 年第 4 期，第 46 页。

表 2—3 《纽约时报》涉藏报道主题设置的统计 (1987—1991)

| 主题设置                | 数 量<br>(篇) |
|---------------------|------------|
| 1987 年和 1989 年的拉萨骚乱 | 14         |
| 达赖喇嘛                | 3          |
| 中国政府在拉萨实施戒严         | 6          |
| 美国的西藏政策             | 6          |
| 中国的西藏政策             | 4          |
| 戒严期间禁止外国记者和游客进入西藏   | 4          |
| 西藏文化                | 4          |
| 汉藏关系 (历史和现状)        | 4          |
| 西藏旅游                | 3          |
| 美中关系中的“西藏问题”        | 3          |
| 班禅逝世                | 2          |

从上表可知, 1987—1991 年《纽约时报》对西藏的报道聚焦在西藏的突发政治事件、达赖集团的言行、拉萨戒严、中国的西藏政策以及美国的西藏政策等方面, 除两篇内容较中性的报道 (西藏文化、西藏旅游) 以外, 关于西藏新闻报道的选题和内容对中国明显不利。客观性是新闻报道最起码的要求, 但是, 《纽约时报》的涉藏报道却带有强烈的倾向性。这种倾向性表现在两方面: 一方面, 在有关中国的西藏政策、西藏的人权状况、汉藏关系方面的报道中, 《纽约时报》基本使用了否定的、批评式的和消极的评价, 这从文章标题就可见一斑, 如《中国在西藏的失败》<sup>①</sup>、《北京的西藏政策的缺陷》<sup>②</sup>、《西藏冲突给中国带来了重要挑战》<sup>③</sup>、《西藏的动荡助长了北京的强硬路线》<sup>④</sup>。又如, 《纽约时报》对拉萨骚乱进行了高密度的报道, 但

① “China’s Failure in Tibet”, *The New York Times*, March 10, 1989, A32.

② “Beijing Is Faulted On Policy In Tibet”, *The New York Times*, July 31, 1988, A15.

③ “Tibet Strife Seen as Major Challenge to China”, *The New York Times*, March 8, 1989, A11.

④ “Tibet Unrest Said to Aid Hard-Liners in Beijing”, *The New York Times*, Oct. 6, 1987, A12.

只关注中国政府如何平息骚乱，对叛乱分子的分裂和犯罪行径却视而不见。再如，在描述汉藏关系上，《纽约时报》无视汉藏同胞和谐共处的事实，极力夸大“汉藏矛盾”和流亡藏人对中国“统治”的“不满与反抗”。另一方面，《纽约时报》关于达赖喇嘛的报道带有鲜明的偏向和袒护。在此间的《纽约时报》中看不到关于达赖的负面消息，相反，充斥着刻意美化达赖“非暴力”形象的文章，力捧达赖喇嘛诺贝尔和平奖得主的身份，粉饰达赖的分裂主张。不仅如此，《纽约时报》在“西藏问题”上公开偏袒达赖集团，积极帮助达赖集团制造耸人听闻的谣言，充当达赖集团反华分裂活动的喉舌，对西藏的真实情况充耳不闻、熟视无睹。从这个意义上讲，美国媒体在某种程度上充当了反华的舆论先锋。

从上述选题可见，美国新闻媒体的涉藏报道具有以下特点：在新闻报道的选题方面，《纽约时报》主要偏重的是负面报道，认为“中国在西藏严重侵犯人权”、“中国的西藏政策是失败的”，对中国实行的各民族一律平等的政策、民族区域自治政策以及宗教信仰自由政策视而不见。<sup>①</sup> 在中国的政治语境中关于西藏的经济发展和现代化的内容，在《纽约时报》的文章中却完全被放在“破坏和侵蚀西藏传统和文化”的背景下加以讨论，把发展经济和保护传统对立起来。《纽约时报》对中国政府如何致力于使西藏摆脱落后避而不谈，而只谈发展经济“破坏”了西藏的传统文化。

## （二）修辞——中国在西藏形象的妖魔化

从修辞上看，美国媒体在“西藏问题”上的描述迎合了美国对中国的刻板印象。对事物的刻板印象是文化中的一部分，媒体对塑造和维持民众对他者的刻板印象起着巨大的作用。美国人使用一套与中国完全不同的价值观念看待西藏。美国主流

<sup>①</sup> 张植荣、李昀：《美国主流媒体〈纽约时报〉涉藏报道分析》，载《对外大传播》2006年第12期，第43页。

媒体对西藏的报道受制于长久以来形成的“成见”或“偏见”的影响。以《纽约时报》为例，它在报道西藏的时候经常使用一些既定的词语。例如，把1951年西藏解放描绘成“入侵”（invade）、“以武力吞并”或“占领”（occupation）西藏；把1951年之前农奴制度下的西藏描写成一个“香格里拉”，而1951年以后的西藏成为了一个“残酷”的地方；关于西藏历史地位，《纽约时报》认为中国对西藏的控制等同于“帝国主义殖民”，将中国军队1950年进驻西藏视作对一个独立国家的“侵略”；<sup>①</sup>1959年，中央政府平息西藏叛乱则被《纽约时报》称为“镇压”（repression），称1959年中国“攫取了对西藏的控制权”（seized control of Tibet in 1959）。<sup>②</sup>《纽约时报》在形容中国政府和西藏文化关系时则多用“破坏”（destroy）之类的修辞，<sup>③</sup>称中国在西藏“压制宗教信仰”、“实行民族同化”；“汉族人有组织地摧毁寺庙和藏文化，并控制喇嘛”；连中国对西藏的经济援助也被解释成“威胁西藏文化”，等等。<sup>④</sup>

拉萨骚乱后，美国媒体大肆渲染，极力将中国政府在西藏的形象妖魔化。美国几大报纸连篇累牍地报道了拉萨骚乱的过程，这些报道都带有强烈的反华色彩。在此期间，美国报刊还指责中国的西藏政策。他们根据不实之词，认为中国政府为发展西藏教育事业而采取的措施是“文化帝国主义”，诬称“60年代有100多万藏族人死于劳改营”，并批评“中国采取鼓励内地居民移居西藏的计划”。<sup>⑤</sup>美国媒体对骚乱的描述使美国国内民众对拉萨骚乱的真相产生很深的误解，同时诋毁了中国政府在

① Alan Riding, “A Rights meeting, but Don’t Mention the Wronged”, *The New York Times*, June 14, 1993, p. 3.

② Steven R. Weisman, “In Tibet’s Dark Hour, Dalai Lama Is Their Refuge”, *The New York Times*, Jan. 9, 1988, p. 4.

③ 范士明：《政治的新闻——美国媒体上的西藏和“西藏问题”》，载《太平洋学报》2000年第4期，第50页。

④ *The New York Times*, Nov. 11, 1998, A1.

⑤ 张植荣：《国际关系与西藏问题》，旅游教育出版社1994年版，第177—178页。

西藏的形象。

与之形成鲜明对照的是,《纽约时报》对达赖喇嘛的报道充满偏袒和溢美之辞。1987—1989年,达赖喇嘛成为《纽约时报》报道的焦点,并被美化成非暴力运动的象征和西藏宗教文化的保护者,极力支持达赖喇嘛的“五点计划”和“中间路线”(见表2—4)。

表 2—4 1987—1989 年《纽约时报》对达赖喇嘛的部分报道

| 标 题                                                                                               | 时 间        | 版 面                |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|--------------------|
| 达赖获得人道主义奖 (Dalai Lama Receives Humanities Award)                                                  | 1987-09-30 | Section B, Page 2  |
| 达赖举办展览 (Dalai Lama Promotes an Exhibition)                                                        | 1987-09-28 | Section C, Page 23 |
| 达赖也希望西藏现代化 (Dalai Lama Also Wants Tibet Modernized)                                               | 1988-02-15 | Section A, Page 20 |
| 在西藏的黑暗岁月里,达赖喇嘛是其庇护者 (In Tibet's Dark Hour, Dalai Lama Is Their Refuge)                            | 1988-01-09 | Section 1, Page 4  |
| 教皇会见达赖 (Pope Meets the Dalai Lama)                                                                | 1988-06-15 | Section A, Page 9  |
| 达赖关注面临灭绝的文化 (Dalai Lama Sees a Culture Endangered)                                                | 1989-03-22 | Section A, Page 3  |
| 达赖获得诺贝尔和平奖 (Dalai Lama Wins the Nobel Peace Prize)                                                | 1989-10-06 | Section A, Page 1  |
| 达赖如何荣获“和平奖”(How, and Why, the Dalai Lama Won the Peace Prize)                                     | 1989-10-13 | Section A, Page 10 |
| 达赖获得诺贝尔和平奖,并督促西藏和平解决 (Dalai Lama, Accepting Prize, Urges Peaceful Tibet Solution)                 | 1989-12-11 | Section A, Page 14 |
| 国外记者被驱,达赖呼吁对华和平抗议 (Foreign Journalists Expelled, Dalai Lama Urges Peaceful Protest Against China) | 1987-10-08 | Section A, Page 8  |
| 达赖访问华盛顿 (The Dalai Lama Visits Washington)                                                        | 1991-04-18 | Section A, Page 3  |

由于成见所致，美国主流媒体将中国在西藏的妖魔化形象和信息传达给美国公众。这些已经在读者心中根深蒂固的修辞和词汇，则进一步加深了整个美国民众社会对中国“西藏问题”的误解。<sup>①</sup>

### （三）消息源

对消息源的分析，一方面可以分辨谁在说话、谁是所谓关注问题的公众（attentive public），另一方面可以发现媒体让谁说话。1987—1991年，《纽约时报》关于西藏的90篇新闻报有26篇出自该报记者之手，其中8篇取自美联社报道，来自路透社、法新社各1篇。流亡藏人团体成员的言论被多次引用，其中包括：“西藏信息网”（Tibetan Information Network）、“自由西藏学生组织”（Students for Free Tibet）、“国际西藏律师委员会”（International Committee of Lawyers for Tibet）、“国际声援西藏运动”（International Campaign for Tibet）、“国际西藏青年大会”（International Tibetan Youth Congress）、“西藏中心”（Tibet Center）、“西藏之家”（Tibet House），等等。此外，达赖本人及其“流亡政府”、“流亡政府”官员、“西藏流亡者”、亲达赖集团的人士等说法多次引用。这与达赖集团利用媒体的影响力鼓噪“西藏问题”国际化密不可分。例如，达赖“流亡政府”的“外交与新闻部”用藏文、印地文、英文和中文出版各种有关西藏的文字和影像资料，与国际媒体以及各地支持西藏的团体保持联络，还在新德里、纽约、日内瓦、东京、伦敦、巴黎、加德满都、莫斯科、布达佩斯、堪培拉、比勒陀尼亚、中国台北和布鲁塞尔等13个城市设有办事处。在一定意义上，达赖集团占据着美国媒体关于“西藏问题”的“话语权”，中国政府提供的信息则被边缘化。除了《纽约时报》外，美国其他主流媒体的涉藏报道也存在上述问题。根据美国历史学教授汤

<sup>①</sup> 张桂荣、李昉：《美国主流媒体〈纽约时报〉涉藏报道分析》，载《对外大传播》2006年第12期，第45页。

姆·格伦菲尔德 (Tom Grunfeld) 的调查,《今日美国》刊登的支持达赖的文章与客观解释中国立场的文章的比例为 10:1。

通过对 1987—1991 年《纽约时报》有关报道的分析可以看出,美国主流新闻媒体关于西藏和“西藏问题”的报道明显被政治化了。在美国的政治语境下,其中的偏向也是可以预见的。从选题、引语来看,报道是以政治特别是达赖为中心的,对于双方的不同意见没有提供公平的讲坛,因而是失衡的;从对新闻事件的解释来看,报道受到预设政治态度和定式的严重影响,以美国的语境衬托中国的行为,甚至强硬地把经济、文化事件政治化。美国“西藏问题”专家格伦菲尔德 1988 年 3 月发表在《纽约时报》的文章《西藏在美中关系中的地位》<sup>①</sup>中指出,《纽约时报》最近发表的关于西藏的社论和消息均“缺乏历史观点”。<sup>②</sup>从立场来看,《纽约时报》具有明显倾向性。这些倾向受到美国政治文化、国内政治、国家利益以及对西藏现实的不同认知的影响,不太可能在短时期内改变。<sup>③</sup>从中国政府的角度看,这些报道自然对西藏的稳定和中美关系的健康发展具有负面作用。

美国传媒和达赖集团长期以来的欺骗宣传在国际舆论中占有先入为主的优势,加上他们比较善于利用网络和影视等多种现代传播手段进行大规模、多样化的巧妙宣传,使得达赖集团制造和散布的谎言被认为是有关西藏的最权威的信息。正如印度《前线》杂志总编辑 N. 拉穆所说:“这样在西方,尤其是在美国,对西藏先入为主的认识是达赖喇嘛‘西藏独立’宣传运动长期影响的结果,这一宣传运动得到好莱坞的援助和加强,

---

① “Tibet’s Role in U. S. -China Relations”, *The New York Times*, March 23, 1988, A26.

② 《美历史学者致函〈纽约时报〉批评政府介入中国西藏事务》,载《人民日报》1988 年 3 月 25 日,第 6 版。

③ 范士明:《政治的新闻——美国媒体上的西藏和“西藏问题”》,载《太平洋学报》2000 年第 4 期,第 52 页。

由一些事先设定的高度主观的旅行记录加以细化,在作为职业报道和分析的媒体中‘一致胡编乱造’。通过有选择的倾向性描述,不可信的现代化成为近年来关于西藏的第一手西方作品所喜爱的题材。迪科斯、卡拉 OK 厅、妓院、赌场和在报告文学和分析文章中赫然出现的一切,是否是《时代》杂志(2000 年 7 月 17 日)安东尼·斯贝斯所写的封面题材文章或伊兰·巴鲁玛刊于《纽约图书评论》上的更自命不凡的两篇散文(2000 年 6 月 29 日的《发现的地平线》和 2000 年 7 月 20 日的《不抱幻想的西藏》)所说的‘西藏的悲剧’。这一切好像是作为 1979 年后邓小平所领导的中国经济转型一部分的西藏现代化过程中的显著标志。在巴鲁玛的提示性叙述中,在西藏,中国殖民统治下现代化的主要情景和边远地区的‘中国式资本主义’密切相关:‘中国的小商、小贩、骗子、赌徒、无赖、腐败官员、亡命徒贪恋着金钱’。”<sup>①</sup>

除了主流媒体外,关于西藏的影视媒体对达赖形象的提出也起了不容忽视的舆论导向作用。好莱坞的《旅藏七年》<sup>②</sup>和《困顿》<sup>③</sup>为美国社会“西藏热”的兴起发挥了推波助澜的作用。这两部影片歪曲历史,把中国政府描绘成“残暴的侵略者”,混

① [印度] N. 拉穆:《西藏——真实与谎言的实地检验》(之一),廉湘民译,载《中国西藏》2001 年第 1 期,第 4 页。

② 《旅藏七年》是好莱坞三星电影公司斥资 6000 万美元拍摄的一部依据同名探险游记改编而成的影片。公司力邀美国影星布拉德·皮特领衔主演。影片主要讲述二战期间奥地利登山家海因里希·哈勒从驻印的英军战俘营逃跑,翻越喜马拉雅山后进入西藏,成为年幼的十四世达赖喇嘛的英语教师,从而见证了 20 世纪 50 年代初中国人民解放军入藏的经过。整部影片大力歌颂哈勒与达赖喇嘛的友谊,污蔑解放军在西藏摧毁寺庙、破坏西藏宗教文化。

③ 《困顿》以“纪实”的手法叙述了十四世达赖喇嘛转世、坐床到 1959 年出逃西藏的整个历史过程。在电影中达赖喇嘛成了一位虚心好学的年轻僧人,是一位西洋文化的崇拜者。这两部好莱坞的电影发行均遭遇惨败,但是却成功地为达赖喇嘛再次鼓起了人们对“西藏问题”的关注。一时间,舆论大哗,在西方人眼中达赖喇嘛成了中国政府暴力下领导藏人进行不屈的民族解放斗争的英雄“神王”,中国政府便成为如同纳粹恶魔般侵略西藏土地,灭绝西藏“独特的语言、宗教和文化”,杀害几百万藏人的刽子手,骗取了许多不明真相的观众对达赖流亡集团的同情。

淆视听，强化了达赖集团“被侵害的弱势群体”形象，为他们骗取了诸多不明真相的观众的同情。其中《旅藏七年》的上映使“国际声援西藏运动”的成员由1997年的2000人猛增到2000年的16000人。另据统计，美国各地支持“藏独”组织的固定出版物已占世界各地固定出版物的20%。<sup>①</sup>受达赖集团和西方强大舆论工具的蒙蔽，许多美国国会议员对“西藏问题”误解很多、偏见很深。

### 三、国会与媒体在“西藏问题”上的互动

如前文所述，美国媒体与国会存在双向依赖关系。在“西藏问题”上，这种关系体现得尤为典型：一方面，美国媒体提供的关于西藏的信息成了国会议员认知西藏的主要方式，媒体对西藏和“西藏问题”的政治化报道影响了国会议员对“西藏问题”的认知；另一方面，国会利用自身的特权为媒体关注“西藏问题”提供条件和支持。

#### （一）国会对媒体的依赖

美国议员绝大多数没有去过西藏，他们关于西藏的信息渠道主要来自美国媒体的宣传。因此，美国主流报纸的涉藏报道经常成为美国国会议员提出“涉藏议案”的重要依据。为了营造立法氛围，国会议员采取的最常见做法是将从报纸上精选的涉藏文章收入《国会记录》，使之成为正式的国会档案文献，从而成为国会议员“涉藏立法”的重要依据。1987年3月29日，邓肯·亨特（Duncan Hunter）提议将《华盛顿邮报》上一篇名为《被侵犯的西藏》的文章收入《国会记录》。此后，国会议员多次将媒体关于西藏的文章收入《国会记录》（见表2—5）。

---

<sup>①</sup> 中国人权研究会：《美国支持达赖集团分裂活动剖析》，《人民日报》2001年5月26日，第5版。

表 2—5 美国议员收入《国会记录》的涉藏文章一览 (1987—1992)

| 标 题              | 作 者                        | 媒体及发表时间                      | 议 员   | 提案时间       |
|------------------|----------------------------|------------------------------|-------|------------|
| 被侵犯的西藏           | JohnF. Avedon<br>约翰·阿维登    | 《华盛顿邮报》<br>1987 年 3 月 29 日   | 邓肯·亨特 | 1987-03-29 |
| 中国在西藏声誉不佳        | Edward A.<br>Gargan 爱德华·加甘 | 《纽约时报》1987<br>年 6 月 23 日     | 兰托斯   | 1987-06-23 |
| 二等公民             | 柯克·帕特里克                    | 《华盛顿邮报》<br>1987 年 12 月 21 日  | 兰托斯   | 1988-02-01 |
| 中国的“古拉格”         | 社论                         | 《洛杉矶时报》<br>1988 年 2 月 21 日   | 爱德华兹  | 1988-03-02 |
| 西藏档案             | 罗森塔尔                       | 《纽约时报》1988<br>年 8 月 9 日      | 兰托斯   | 1988-08-09 |
| 美国国务院不欢迎达赖       | 罗森塔尔                       | 《纽约时报》1989<br>年 7 月 25 日     | 兰托斯   | 1989-08-01 |
| 西藏上演侵犯人权         | 孙琳娜                        | 《华盛顿邮报》<br>1990 年 5 月 29 日   | 道格拉斯  | 1990-06-12 |
| 一个小国             | 罗森塔尔                       | 《纽约时报》1991<br>年 3 月 19 日     | 吉尔曼   | 1991-04-11 |
| 该中国行动了           | 罗森塔尔                       | 《纽约时报》1991<br>年 5 月 14 日     | 吉尔曼   | 1991-05-16 |
| 中国官员称外国媒体在西藏不受欢迎 | 法新社(香港)                    | 《国家事务》1991<br>年 5 月 6 日      | 吉尔曼   | 1991-05-16 |
| 谎言的庆贺            | 洛迪坚赞                       | 《华盛顿邮报》<br>1991 年 6 月 11 日   | 吉尔曼   | 1991-06-13 |
| 中国幕后秘密           | 洛迪坚赞                       | 《普罗维登斯日报》<br>1991 年 6 月 15 日 | 佩尔    | 1991-06-28 |

## (二) 美国国会与媒体在“西藏问题”上的合作

美国国会积极援助涉藏媒体。国会十分注重利用媒体的力量对西藏事务施加影响。早在 20 世纪 70 年代末美国国会发表的官方文件就称“广播是推行对外政策最宝贵的工具”，“应当重新认识广播电台的战略作用，并从战略优势考虑，重新认真

评价电台”，“电台广播是足以颠覆社会主义制度的唯一手段”。<sup>①</sup>国会对待涉藏媒体的支持主要体现在经济资助上。例如，美国国会拨款支持和资助的“美国之音”于1991年3月26日设立藏语广播电台和藏语节目专栏，充当支持达赖集团分裂活动的喉舌。在充足的经费保障下，“美国之音”加强了支持达赖集团的宣传力度，其中“美国之音”藏语广播的频率由1991年的3个增至1997年的13个，广播方言由1种增加到3种，广播时间由每天30分钟增加到每天3小时，广播员的选定与节目的设定也与达赖集团商定。与此同时，“自由亚洲广播电台”将藏语广播时间从每天的2小时增加到4小时。它们以雄厚的实力，极尽造谣诬蔑之能事，肆无忌惮地进行欺骗和煽动宣传，甚至公开鼓吹“西藏独立”。<sup>②</sup>

此外，美国国会还为媒体记者进入西藏进行立法支持。拉萨戒严后，根据戒严令，禁止外国媒体记者进入西藏。美国国会随即通过立法要求中国解除对新闻媒体的限制。1988年4月29日，美国众议院提出第4491号决议案，要求新闻媒体不受限制地进入西藏调查人权状况，还要求“美国之音”开展藏语广播。<sup>③</sup>1989年3月16日，参议院通过第82号决议，再次明确要求中国政府解除外国媒体进入西藏的限制。<sup>④</sup>为使上述要求成为法律，1989年11月21日，国会将“中国解除外国媒体进入西藏的限制”捆绑在《1990—1991财年对外关系拨款法案》（H. R.

---

① 江海洋编著：《谁是赢家：中美人权较量纪实》，当代世界出版社1998年版，第248页。

② 中国人权研究会：《美国支持达赖集团分裂活动剖析》，载《人民日报》2001年5月26日，第5版。

③ “H. R. 4491, Human rights violations in Tibet by the People's Republic of China, Bill Summary & Status for the 100th Cong. ”, *Congressional Record*, 4/29/1988, <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/D?d100/>（下载时间2009年10月5日）。

④ Senate, “S. Res. 82, Expressing the concern of the Senate for the ongoing human rights abuses in Tibet”, *Congressional Record*, March 16, 1989; 101st Cong., 1st Sess., 135 Cong. Rec. S 2957.

3792)<sup>①</sup> 之中，最终使其成为正式法律。

媒体与国会的合作还体现为共同向美国行政部门施压，抨击美国行政当局的西藏政策。在美国西藏政策的立场上，一般情况下，美国总统和国务院在“西藏问题”上采取了从美中关系大局出发，谨慎而低调。对此，一些媒体则提出了尖锐的批评。《纽约时报》就曾这样抨击美国行政部门：“美国政府为什么不站出来说话呢？我们对华政策是如此神圣，它的好处是如此之大，以致于我们必须付出昧良心的代价吗？……我们必须为了维护我们的利益而停止滥用我们的原则。在中国对西藏进行下一次镇压之前，我们的政府必须停止视而不见的做法，并挺身而出对西藏加以保护。”<sup>②</sup> 1987年11月24日，约翰·康耶斯（John Conyers）致信《纽约时报》：“美国行政部门在‘西藏人权问题’上表现出的立场与美国通行的人权政策背道而驰。美国在谴责‘西藏人权问题’上无所作为，这歪曲了美国人权政策的全部理念。美国应当在人权问题上采取‘大棒加胡萝卜’的做法促进人权。”<sup>③</sup> 该文还对里根政府反对参议院于10月7日以98：0投票通过谴责中国侵犯“西藏人权”的议案颇有微词。不仅如此，《纽约时报》对美国行政部门的西藏政策则提出了明确要求，建议国务院承认达赖喇嘛的政治地位，并支持他关于西藏文化和宗教的“自治”主张。1988年1月8日，《纽约时报》专栏作家罗森塔尔撰文《出卖西藏》，文章在肯定国会通过“涉藏议案”的同时抨击了美国行政部门的西藏政策，认为里根政府没有因“西藏问题”对华施压。作者还对美国过于重视对华利益而忽视西藏分裂势力的做法表示不满，强调美国应将对

① House, “Foreign Relations Authorization Act, Fiscal Years 1990 and 1991”, *Congressional Record*, Nov. 21, 1989, 101st Cong., 1st Sess., 135 Cong. Rec. H 9292.

② 张植荣：《国际关系与西藏问题》，旅游教育出版社1994年版，第178页。

③ “U. S. Stand on Tibet Helps Pervert Rights Battle”, *The New York Times*, Nov. 24, 1987, A22.

华军售与“西藏人权”挂钩。如果美国行政部门按照国会的要求行事，中国就会在西藏事务上做出让步。<sup>①</sup> 随后，1989年7月25日，罗森塔尔在《纽约时报》撰文《国务院不欢迎达赖》，批评老布什政府的西藏政策，批评老布什政府背信弃义，要求“总统在白宫接见达赖喇嘛”。<sup>②</sup> 该文立即得到了部分国会议员的支持，兰托斯要求将其写入《国会记录》，并呼吁其他议员对此表示关注。<sup>③</sup>

美国主流媒体对国会的“涉藏立法”产生了十分消极的影响。美国媒体与国会在“西藏问题”上的互动产生了两方面的影响：一方面，美国媒体将妖魔化了的中国西藏政策呈现在国会面前，这在一定程度上强化了部分议员对“西藏问题”的偏见和误解，进而刺激了国会议员涉藏立法的热情；另一方面，国会借助媒体的力量增加了在“西藏问题”上对行政部门施压的筹码，从而使美国政府的西藏政策不可避免地受到了来自国会和媒体的双重影响。

---

① “On My Mind, Selling Out Tibet”, *The New York Times*, Jan. 8, 1988, A31.

② A. M. Rosenthal, “Not Welcome at State”, *The New York Times*, July 25, 1989, A23.

③ “A. M. Rosenthal of the New York Times Raises the Question of U. S. Policy on Tibet and China”, Aug. 1, 1989, 135 Cong. Rec., E 2768-E 2769.

## 第三章

### 后冷战时期国会与中美关系中的“西藏问题”

冷战结束后，美国在人权外交的基础上提出“新干涉主义”。“新干涉主义”是相对“干涉主义”而言的，概括起来，它有两大理论支点：一是捍卫所谓“人类普遍的价值观”，认为西方的自由、民主、人权、法治等价值观是人类普遍的价值观，应该推广到全球，而美国则有推广的“权力”和义不容辞的“义务”；二是提出“人权高于主权”、“人权无国界”、“主权有限”、“主权过时论”等观点。换言之，美国只要认定是为了“保护人权”、“制止内战”，就可以不受国家主权的限制，“合法地”进行干涉行动。“新干涉主义”的通常做法是人权与武力干涉双管齐下，可以把发展中国家内部的宗教、民族问题及由此产生的冲突扩大化、政治化和国际化。

受“新干涉主义”思维驱动，美国国会干涉“西藏问题”的广度和深度都超过了老布什政府。国会在最惠国待遇、中美经济合作中的涉藏条件以及“西藏移民”等问题上通过了一系列干涉西藏事务的法案。尤其是在西藏地位问题上，国会以立法的手段公开挑战中国对西藏的主权，通过了“西藏是一个独立国家”的法案（参议院第41号决议案和众议院第145号共同决议案），并将其塞入《1992—1993财年对外关系拨款法》中搭车通过。



## 第一节 对华最惠国待遇立法与“西藏问题”

1989年下半年，以美国为首的西方国家宣布对中国实行全面制裁。在布什总统宣布对华行政制裁的前后，美国国会也以立法的形式重申和拓展行政部门的对华制裁。其中针对最惠国待遇问题，国会先后提出并通过一系列“涉藏议案”，目的是将“西藏人权问题”与有条件给予中国最惠国待遇挂钩。

### 一、美国国会对华最惠国待遇问题的由来

按照联合国所下定义，最惠国待遇（most-favored-nation treatment）是缔结贸易条约的一项法律原则，它的含义是缔约国双方在贸易、关税、航海、公民法律地位等方面，将现在和将来给予第三国的任何优惠、特权、豁免，同样给予缔约对方。而一国据此对另一国承诺在约定关系范围内给予最惠国待遇的一种条约规定，则称为最惠国条款。最惠国待遇是世界各国进行正常贸易的基础，是国与国之间经济贸易往来的基本条件，美国给予世界上绝大多数国家以最惠国待遇。1951年6月，亦即在美国发动的朝鲜战争期间，美国国会通过了《1951年贸易协定延长法》（Trade Agreements Extension Act），要求总统中止或取消所有“处于共产党统治和控制之下”的国家（南斯拉夫除外）的最惠国待遇。20世纪70年代，美苏关系趋于缓和。1972年10月，美苏达成双边贸易协定，重新给予苏联最惠国待遇。

美国国会年度审议最惠国待遇的做法源于对《1974年贸易改革法》（Trade Reform Act of 1974）的修正案。这项修正案在当时是针对苏联制订的，原本是美国国会针对当时苏联的移民政策而进行的一种“以压促变”的做法。由于美国国会议员对苏联限制在苏联的犹太人移民极为不满，加之美国的犹太人组

织也大力进行游说活动，国会于是通过《杰克逊—瓦尼克修正案》(Jackson—Vanik Amendments)，<sup>①</sup> 将苏联的最惠国待遇问题同是否允许自由移民相挂钩。该修正案构成了《1974年贸易改革法》的402(a)和402(b)节。其中规定：如果非市场经济国家(1)不给予其公民以移民的机会或权利；(2)出于任何理由和目的对移民或移民所需的签证或其他文件征收高于正常的税款；(3)对那些因打算迁往其自行选择的国家的公民征收高于正常的税款、罚金、手续费或其他费用，美国将不给予这些国家最惠国待遇。<sup>②</sup>

最惠国待遇问题实际上是冷战时期的产物。虽然它提出的判断人权进步的标准仅仅是“移民的权利或机会”，但是支持人权的国会议员把它解释为“除了关注具体的和明确表达的移民自由问题外，还关注一般的人权问题”即“确保美国不断致力于促进基本人权”。《杰克逊—瓦尼克修正案》被认为反映了国会议员“恢复他们在外交事务领域曾让与行政部门的某些权威的倾向”。<sup>③</sup>

美国审议最惠国待遇的一般程序是：总统必须在最惠国待遇到期日的30天之前做出是否延长的决定，并向国会提出报告。在总统宣布延长最惠国待遇之后，如果国会没有异议，那么相应国家的最惠国待遇就自动延长。相反，如果国会对于总统关于最惠国待遇的决定有不同意见，国会就必须在最惠国待遇到期的60天内审议总统的决定。在国会内部通常会有议员提出相关议案。议案一般会首先递交到众议院的规则委员会或者

---

① 该法案是用华盛顿州的民主党参议员亨利·杰克逊(Henry Jackson)和俄亥俄州的民主党众议员查尔斯·瓦尼克(Charles Vanik)的名字命名的。1974年，美国国会在讨论贸易法案时，参议员杰克逊不顾基辛格的反对，坚持要把苏联对犹太人移民限制问题同最惠国待遇联系在一起。

② D. Forsythe, *Human Rights and U. S. Foreign Policy*, Florida Gainesville: University of Florida Press 1988, pp. 175—186.

③ Jessica Korn, *The Power of Separation: American Constitutionalism and the Myth of the Legislative Veto*, Princeton New Jersey: Princeton University Press, 1996, pp. 94—95.

筹款委员会，但是主要由筹款委员会讨论议案。在筹款委员会里，先由贸易小组委员会讨论。贸易小组委员会将就此问题举行听证，听取各有关方面的意见。小组委员会讨论后会提出经过修正的议案，交全体委员会讨论。在全体委员会表决通过之后，交由众议院全体大会讨论，并相应提出委员会的意见：支持或反对。与此相对应，规则委员会会通过审议的规则程序，交由众议院通过之后，众议院会对筹款委员会提交的议案进行讨论和表决。如果众议院否决了提出的议案，那么就不再提交参议院审议，也就是说，议案最终“胎死腹中”。相反，如果议案在众议院得以通过，那么就将提交参议院审议。参议院在收到众议院通过的议案后，一般会交由财政委员会审议。财政委员会审议后，如果没有异议，就会提交参议院全体大会讨论，如果参议院讨论通过，就会提交总统签署；如果参议院对于众议院的议案有异议并提出了修正案，那么参众两院就会组成一个特别协调委员会进行商谈，从而产生一个会议报告，分别提交参众两院通过。通常而言，在国会两院的讨论一般限定在 20 小时左右，由支持和反对给予最惠国待遇的双方平均分配，展开辩论。总统在收到国会通过的议案之后，可以在 10 天内做出反应。如果总统拒绝签署，并使用否决权，国会两院就必须在收到总统的通告后再次表决。如果参众两院都达到 2/3 的多数票，那么总统的否决就会被推翻，议案自然生效，特定国家的最惠国待遇在议案生效后的第 61 天就会被正式取消；反之则总统维持对国会议案的否决。一般而言，国会很难推翻总统的否决，因为总统可以依赖本党在国会中的议员维持否决，毕竟获得参众两院中任何一方 1/3 以上的支持要比获得参众两院各方 2/3 多数来说要容易得多。依据以上程序，国会必须在总统宣布决定的 90 天内通过支持或反对的议案。

《杰克逊-瓦尼克修正案》适用于所有非市场经济国家。因此，中国和其他社会主义国家在美国签订贸易协定时自然受到该修正案的约束和限制。1979 年 10 月 23 日，卡特总统根据

法定程序将当年7月签订的《美中贸易协定》递交国会审议。国会审议后决定给予中国最惠国待遇。1979年，苏联入侵阿富汗，中国在中美苏“大三角”中的战略位置显得更为重要，美国国内“联华反苏”的呼声甚高，所以在中美建交时，对华最惠国待遇没有成为问题，参议院、众议院分别以74：8票和294：88票通过卡特总统的提议。1980年，美国政府依据《1974年美国贸易法》第402款（《杰克逊—瓦尼克修正案》）和1979年两国签订的《美中贸易关系协定》给予中国最惠国待遇。之后历届美国政府都在每年最惠国待遇到期以前通知国会对中国“豁免”《杰克逊—瓦尼克修正案》的要求，而国会对此也未加反对，于是中国的最惠国待遇就顺利地得以延长。1979年后近10年美国政府和国会都因中国在移民方面“没有问题”而作为“例行公事”延长中国的最惠国待遇。

美国国会议员再次挑起最惠国待遇的争端是在1989年以后，<sup>①</sup>美国国会部分议员在对华最惠国待遇问题上大做文章，对中国施加压力，从而在美国朝野引发了一场要不要延长对华最惠国待遇的大辩论。中国的最惠国待遇问题再度成为美国对中国人权政策的核心争论问题之一。在老布什任职的最后两年中，美国政府和国会围绕中国最惠国待遇问题的辩论一直没有停止，而争论的焦点是，是否把最惠国待遇同人权状况和其他问题联系在一起。<sup>②</sup>

## 二、国会将最惠国待遇与“西藏问题”挂钩

老布什政府时期，在最惠国待遇问题上究竟采取何种具体政策，美国国会内部存在很大分歧，在国会内部大致有两派：

---

① Hearings on Human Rights and Political Developments in China before the Subcommittee on human Rights and International Organizations, on Asian and Pacific Affairs, and on the International Economic Policy and Trade of the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, July 13 and 19, 1989, pp. 229—230.

② 周琪：《美国人权外交政策》，上海人民出版社2001年版，第376页。

反对派和支持派。其中反对派又分三种倾向：第一种是取消中国最惠国待遇；第二种是给最惠国待遇规定和缓的条件；第三种是给最惠国待遇规定苛刻的条件。<sup>①</sup> 主张取消中国最惠国待遇的议员在参议院以多数领袖米切尔、赫尔姆斯为首，在众议院取消派则以汤姆·兰托斯、南希·佩洛西为代表。1990年夏，参议院多数党领袖米切尔（George Mitchell）等议员率先提出取消对华最惠国待遇。随后，弗兰克·沃尔夫（Frank Wolf）在1990年6月19日众议院筹款委员会贸易小组委员会听证会上也提出取消中国最惠国待遇的建议。

与取消派不同，大多数议员主张有条件延长中国的最惠国待遇。他们认为，如果对中国设限太多，意味着什么也得不到，有条件给予中国最惠国待遇必须在不危及美国国家利益前提下权衡。<sup>②</sup> 1989年10月4日，众议院提出第208号决议案，首次要求总统将“藏人移民自由”作为给予“中国产品非歧视待遇”（Nondiscriminatory Treatment，即最惠国待遇）的附加条件。1990年5月24日，皮斯（Pease, Donald J.）提出第4939号决议案，其中明确要求将最惠国待遇与“西藏人权问题”挂钩。该法案对中国政府提出以下要求：在西藏取消戒严令；在西藏停止宗教迫害，释放因表达宗教信仰而被羁押的宗教领袖及成员。<sup>③</sup> 1990年6月10日，米切尔在参议院提出第2836号决议案，以最惠国待遇为条件要求中国政府：（1）释放1989年6月4日以后逮捕的“政治犯”；（2）允许新闻自由，包括停止对“美国之音”的干扰和取消对中国和外国记者的骚扰和限制；（3）停止对在国外的中国学生和其他人员的骚扰；（4）停止对

① [美] 哈里·哈丁：《美中关系的现状和前景》，柯雄等译，新华出版社1993年版，第46页。

② Senate, “United States-China Act—Veto”, *Congressional Record*, March 18, 1992, 102nd Cong., 2nd Sess., 138 Cong. Rec. S 3816.

③ “H. R. 4939”, *Congressional Record*, 101st Cong., 2nd Sess., <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?c101;26;./temp/~c1016tezy1/>（下载时间2008年5月5日）。

“民运”成员的迫害；（5）允许无限制移民，包括出国留学自由；（6）停止在西藏的宗教迫害，释放被逮捕的宗教组织的领袖和成员。<sup>①</sup>

1990年6月20日，吉尔曼提出众议院第607号联合决议案再次对延长中国最惠国待遇设定了“西藏人权”条款：中国政府应与达赖喇嘛的代表为西藏冲突得以公平合理的解决进行积极的、建设性的对话；藏人移民自由；在西藏，释放所有因政治或宗教观点而被囚禁的示威者和持不同政见者，并公示其姓名；允许国际人权团体调查西藏的人权状况，其中包括参观西藏监狱中的“政治犯”；停止对参与1989年拉萨示威活动者的恐吓和骚扰。<sup>②</sup> 1990年7月11日，众议员索拉兹提出关于有条件给予中国最惠国待遇的第5252号法案，要求中国（其中特别强调包括“西藏”）释放“因非暴力表达政治信仰而被拘押的公民”，采取措施提供“被拘押公民的名单及人数”，要求中国政府按照司法程序对公民进行拘押或起诉，采取显著措施保障公民自由表达观点。<sup>③</sup>

在国会将“西藏问题”与最惠国待遇挂钩的同时，达赖集团也加紧了对国会的游说活动。1991年4月，达赖在访美期间提出将“西藏问题”与中国最惠国待遇挂钩。<sup>④</sup> 他提出“如果中国无法满足下列条件，就取消中国最惠国待遇”，这些具体条件包括：停止向西藏“移民”（汉族），就西藏未来地位与“流亡政府”谈判，允许国际媒体和人权组织自由进入西藏；保护人

---

① Senate, “Statements on Introduced Bills and Joint Resolutions”, *Congressional Record*, July 11, 1990, 101st Cong., 2nd Sess., 136 Cong. Rec. S 9567.

② “H. J. Res. 607, Six Month Extension for Most-Favored-Nation Status for the People’s Republic of China”, *Congressional Record*, Extension of Remarks, June 20, 1990, 101st Cong., 2nd Sess., 136 Cong. Rec. E 2050.

③ “H. R. 5252”, *Congressional Record*, 101st Cong., 2nd Sess., <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?c101:30:./temp/~c101sMuPZ7/>（下载时间2009年5月5日）。

④ Joane Kirkpatrick, “Mr Bush and the Dalai lama”, *The Washington Post*, 21 April, 1991.

权和宗教自由。<sup>①</sup> 达赖喇嘛试图通过来自国会的外部压力威胁中国改变现行的西藏政策。<sup>②</sup> 他们的活动在国会得到了佩尔和吉尔曼的积极响应，二人提议，“除非中国与西藏协商解决‘西藏问题’，否则将取消中国最惠国待遇”。<sup>③</sup> 此后，又有国会议员纷纷提出将“西藏问题”与中国最惠国待遇相挂钩。1991年5月9日，赫尔姆斯提出参议院第1020议案，要求中国必须与达赖进行谈判，否则将取消中国的最惠国待遇。<sup>④</sup> 1991年5月21日，众议员克莱奇卡（Klecza）建议国会利用“西藏人权问题”作为给予中国最惠国待遇的条件向总统施压，他声称：“中国违反国际法并继续占领西藏，对西藏的占领是中国无视国际法的又一例证。现在到了谴责中国侵犯西藏主权的时候了，最惠国待遇问题可以作为我们履行对西藏独立的承诺一个合适的渠道，总统有机会（以最惠国待遇为条件）改善中国侵犯人权，我敦促他重新考虑利用给予最惠国待遇的手段谴责中国对国际社会的冒犯。”<sup>⑤</sup>

1991年6月10日，吉尔曼在众议院讨论最惠国待遇时指出：“西藏是在政治自由方面最坏的地区，美国多年来给予中国最惠国待遇并未阻止中国侵犯人权。基于我们最根深蒂固的价值观和国家利益，美国不应给予中国最惠国待遇。美国应支持中国的民主自由，并强调中国在获得最惠国待遇之前必须通过谈判解决‘西藏问题’”。<sup>⑥</sup> 1991年6月11日，佩尔在参议院发

① Hearing before the Subcommittee on Trade of the House Committee on Ways and Means, June 12, 1991. Washington, USGrp. 1992, p. 176.

② “The statement of Dalai Lama on occasion of the 32nd anniversary of the Tibetan National Uprising”, *Tibetan Review*, May 1991, p. 10.

③ Senate, “China’s Misrule In Tibet, Statement by Pell”, *Congressional Record*, 28 June, 1991, 102nd Cong., 1st Sess., 137 Cong. Rec. S - 9111; statement by B. Gilman, 10 July, 1991, H 5314.

④ Senate, “S. 1020, Statements on Introduced Bills and Joint Resolutions”, *Congressional Record*, May 9, 1991, 102nd Cong., 1st Sess., 137 Cong. Rec. S 5629.

⑤ “MFN Status for China”, *Congressional Record*, May 21, 1991, 102nd Cong., 1st Sess., 137 Cong. Rec. H 3355.

⑥ “Relating to Most-Favored-Nation Treatment for the People’s Republic of China”, July 10, 1991, 102nd Cong., 1st Sess., 137 Cong. Rec. H 5314.

## 美国国会与中美关系中的“西藏问题”

言时继续将中国政府与达赖谈判问题以及最惠国待遇问题挂钩，只要中国继续奉行压制西藏的政策，并且不愿与达赖喇嘛进行谈判，他就不支持无条件给予中国最惠国待遇。<sup>①</sup>

这样，自 1990 年起，国会每年 5 月都要就是否给予中国最惠国待遇而审查中国的人权状况，其间对“西藏人权”的关注与干涉是重要内容之一。国会先后提出了一系列将最惠国待遇与西藏事务挂钩的议案（见表 3—1），这种状况一直延续到 2000 年克林顿决定给予中国永久性正常贸易关系为止。

表 3—1 美国国会通过的将最惠国待遇与“西藏问题”挂钩的议案一览

| 议案号              | 提案日期       | 提案人       |
|------------------|------------|-----------|
| H. Con. Res. 208 | 1989-10-04 | 本杰明·吉尔曼   |
| H. R. 4931       | 1990-05-24 | 彼德·库斯特梅尔  |
| H. R. 4939       | 1990-05-24 | 唐纳德·皮斯    |
| H. J. Res. 607   | 1990-06-20 | 本杰明·吉尔曼   |
| H. R. 5252       | 1990-07-11 | 斯蒂文·索拉兹   |
| S. 2836          | 1990-07-11 | 乔治·米切尔    |
| H. R. 5260       | 1990-07-12 | 汤姆·兰托斯    |
| H. R. 2212       | 1991-05-02 | 南希·佩洛西    |
| S. 1020          | 1991-05-09 | 杰西·赫尔姆斯   |
| S. 1084          | 1991-05-16 | 乔治·米切尔    |
| H. R. 2468       | 1991-05-23 | 唐纳德·皮斯    |
| S. 1367          | 1991-06-25 | 乔治·米切尔    |
| H. R. 2792       | 1991-06-26 | 汤姆·兰托斯    |
| S. 1469          | 1991-07-11 | 斯雷·德戈登    |
| H. R. 5318       | 1992-06-03 | 唐纳德·皮斯    |
| S. 2808          | 1992-06-04 | 乔治·米切尔    |
| H. R. 1835       | 1993-04-22 | 南希·佩洛西    |
| S. 806           | 1993-04-22 | 乔治·米切尔    |
| H. R. 1890       | 1993-04-28 | 南希·佩洛西    |
| H. R. 1991       | 1993-05-05 | 史密斯·克里斯托弗 |
| H. R. 4590       | 1994-06-16 | 南希·佩洛西    |

资料来源：根据美国国会图书馆《国会记录》数据库整理。

<sup>①</sup> Senate, “China’s Misrule in Tibet”, *Congressional Record*, June 11, 1991, Cong. Rec. S 9111.

### 三、国会与老布什政府在最惠国待遇问题上的角逐

1989年以后，老布什总统和国会虽然都主张对华进行“人权制裁”，但在制裁的策略和程度上却有很大的差异，国会强烈主张以最惠国待遇为条件要求中国在人权问题上做出让步，但是老布什从维护中美关系的大局出发坚决反对把最惠国待遇作为对华制裁的筹码，他最终靠搁置、否决或删除国会议案中最惠国条款等办法延长中国的最惠国待遇。1990年上半年对最惠国待遇进行年度审议，等待老布什的是更大的挑战。

1990年5月24日老布什决定延长对华最惠国待遇后，国会中的保守派的反应强烈。国会与总统的分歧最初集中体现在是否给予对华最惠国待遇问题上。在众议院，所罗门等议员提出了要求取消对华最惠国待遇的第647号联合议案（又称“所罗门联合决议案”），明确提出“国会不同意总统1990年5月24日依据《1974年美国贸易法》第402条第3款之规定对中华人民共和国行使和延长的权利”。<sup>①</sup>对于所罗门的提案，国会内部进行了激烈的争论。结果，10月18日，该案在众议院以247票赞成、174票反对、12票弃权的票数获得通过。<sup>②</sup>《所罗门联合决议案》在众议院通过后，由众议院提案给参议院进行审议。鉴于这种情形，老布什公开表示，如果参议院也通过联合议案，他将不得不动用否决权。<sup>③</sup>由于总统已经明确表态，最终该案在参议院不了了之。

白宫和国会这次较量之后，取消派的风头式微，“有条件延长”的论点逐渐占据上风。此时国会主张附加的条件主要集中

① “H. J. Res. 647”, *Congressional Record*, Disapproving Extension of Most-Favored-Nation Treatment to People's Republic of China, House, Oct. 18, 1990, 101st Cong., 2nd Sess., 136 Cong. Rec. H 10517.

② “House passed China MFN and further continuing appropriations measures”, *Congressional Record Daily Digest*, Oct. 18, 1990, 136 Cong. Rec. D 1359.

③ 刘连第、汪大为编著：《中美关系的轨迹——建交以来大事纵览》，时事出版社1995年版，第311页。

在三个方面：人权、贸易和武器扩散。1990年9月25日，筹款委员会在没有推荐的情况下，把《皮斯法案》（H.R. 4939）和《所罗门联合决议案》送交两院委员会。筹款委员会主席丹·罗森考斯基（伊利诺斯州民主党人）和筹款委员会贸易小组委员会主席萨姆·古本森（佛罗里达州民主党人）虽然反对联合决议案，但是不愿阻止它提交全院讨论。10月18日，萨姆·古本森呼吁众议员投票反对《皮斯法案》，理由是总统的否决可能会使中国领导人认为他们有了总统的支持而为所欲为。虽然10月18日众议院以247：174票通过《所罗门联合决议案》、以347：74票通过《皮斯法案》，但是参议院投票已过法定投票日期，所以，在最惠国待遇问题1990年斗争回合中，老布什政府不用再采取否决行动即已维持了中国最惠国待遇。

1991年6月25日，参议院提出《米切尔法案》，攻击“中国政府继续侵犯西藏人民的基本人权，同时使用军警力量威胁镇压那些出于民主改革和宗教自由原因而进行和平示威的藏族人”，再次提出“将包括西藏人权在内的条款作为给予中国最惠国待遇的必要条件之一”，要求“中国采取适当措施停止侵犯西藏的基本人权和自由”，包括“停止宗教迫害和解除对媒体和‘美国之音’”的限制。<sup>①</sup>

6月27日，参议院财政委员会讨论《米切尔法案》，此时议员的态度发生了很大的变化，一些共和党议员虽然先前表示支持，但投票时却出现倒戈，在他们看来，该议案将会断送美中关系，从而使美国丧失对中国的影响力。不仅国会和老布什政府在关于中国最惠国待遇的辩论中存在意见分歧，而且国会内部也存在分歧，这从6月4日参议院两党领袖讨论这一问题时的立场可以看出。多数党领袖米切尔认为对华最惠国待遇问题

---

<sup>①</sup> “United States-China Act of 1991”, *Congressional Record*, S.1367, 102nd Cong., 1st Sess., <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?c102:29:./temp/~c102BmY0ln/>（下载时间2009年5月5日）。

“使美国外交政策面临一次道德选择”，他抨击老布什是在“牺牲美国的价值观”。少数党领袖多尔则认为：“关于我们的对华政策要达到什么目的这一点没有分歧。但一个大的分歧在于，如何最好地达到这些我们都一致同意的目的。”<sup>①</sup> 1991年7月9日，众议员安德森指出：“中国的行为实在令人遗憾，但是我们必须明白，取消中国最惠国待遇未必会使其纠正政策，将最惠国待遇作为一种手段并不合适。美国还有很多更加行之有效的手段表达我们对中国政策的不满。切勿通过这种不切实际的幻想（切断与中国的贸易关系）而换取其内部的变革。因此，取消中国最惠国待遇并非上策，也不利于促进中国进行有意义的改革，这事关美国自身的国家利益。”<sup>②</sup>

6月19日，蒙大拿州的鲍卡斯、少数党领袖多尔等15名来自与中国有重要贸易利益的农业州的参议员结成中间派联盟，以信函的形式向老布什提出了妥协的条件，要求老布什政府支持中国台湾加入关贸总协定、反对向中国提供多边贷款，并在美中人权、武器扩散、贸易和劳改产品出口等方面分别对中国采取强硬措施。<sup>③</sup> 为赢得中间派的支持，老布什不失时机地利用了国会内部的矛盾。7月19日，老布什复函鲍卡斯，表示白宫将对中国在以下五个方面采取“强有力的措施”：（1）如果下个月在同中国关于进一步开放中国市场的谈判中没有显著进展，将对中国行使301条款；（2）继续反对世界银行和其他多边国际金融组织对中国的贷款，除非这种贷款用于人道主义目的；（3）海关将严格执法，禁止进口中国劳改产品；（4）与其他国家合作，以确保中国遵守核不扩散和其他军控条约；（5）支持台湾加入《关贸总协定》。由于老布什的回信满足了部分民主党参议员提出的要求，从而换取了他们在最惠国待遇方面的支持。在7月23日的表

① *Congressional Quarterly Weekly Report*, June 8, 1991, pp. 1513—1514.

② “Isolating China is not the Answer: Continue MFN Status”, *Congressional Record*, July 9, 1991, 137 Cong. Rec. H 5271.

③ 陈永祥：《布什与中国》，南京大学出版社2001年版，第129页。

决中，参议院虽然以 55：44 票通过了《米切尔法案》，但因赞成票少于参议员总数的 2/3 而无法推翻总统的否决。<sup>①</sup> 参议院的投票结果表明，以鲍卡斯为首的中间派起了关键作用。正是依靠被老布什寄予厚望的八票，才使得白宫赢得了维护中国最惠国待遇的胜利。<sup>②</sup>

国会参议院通过《米切尔法案》后，1991 年 5 月 2 日，众议院又提出《佩洛西法案》，即第 2212 号决议案——《1991 年中美关系法案》。该法案为中国获得最惠国待遇附加了十项与人权相关的苛刻条件，其中三项直接针对“西藏人权”，即：（1）要求中国采取适当措施防止侵犯“西藏人权”；（2）在西藏停止宗教迫害；（3）根据新闻自由原则取消对“美国之音”对藏广播的限制。<sup>③</sup> 7 月 10 日，众议院以 313：112 票通过了《佩洛西法案》。

美国参、众两院分别通过《米切尔法案》和《佩洛西法案》后，国会中对中国最惠国待遇附加条件已经成为大势所趋。于是，国会加紧联合立法活动，组织两院进行协商，以消除分歧，进而通过联合决议案，对中国的最惠国待遇附加条件。11 月 26 日，两院联席会议就众议院第 2212 号法案达成一致意见，决定以此作为联合议案的文本。11 月 27 日，众议院以 409：21 票的绝对多数通过了该法案。

面对激进派的联合立法攻势，老布什加紧了对中间派的游说工作，以巩固他们对白宫的支持。11 月 5 日，在国会联席会议召开之前，老布什再次致函鲍卡斯，主要从“中国成衣进口和劳改产品、台湾入关以及市场准入”<sup>④</sup> 等方面介绍了自第一封

① *Congressional Quarterly Weekly Report*, July 27, 1991, pp. 2055—2056.

② 陶文钊：《中美关系史：1972—2000（下卷）》，上海人民出版社 2004 年版，第 225 页；刘连第：《中美关系重要文献资料选编》，时事出版社 1996 年版，第 324—325 页。

③ House, “Conference Report on H. R. 2212, United States-China Act of 1991”, *Congressional Record*, Nov. 26, 1991, 102nd Cong., 1st Sess., 137 Cong. Rec. H 11420.

④ 王勇：《最惠国待遇的回合——1989—1997 年美国对华贸易政策》，中央编译出版社 1998 年版，第 199—200 页。

信以来政府在对华问题上取得的进展，以期得到他们的支持。

1992年3月2日，老布什否决了第2212号法案。众议院不甘示弱，3月11日以357：61票推翻了总统的否决。3月18日，参议院进行表决。在投票前的辩论中会上，沃福德（Wofford）将“西藏问题”作为他否决总统的重要理由之一。他指出：“拒绝给予中国最惠国待遇的原因不胜枚举，诸如：核武器和常规武器扩散、不公平贸易、劳改产品、占领西藏、侵犯西藏人权、灭绝西藏文化和宗教迫害。总统再次否决第2212号法案简直令人难以置信。尽管行政部门在西藏地位问题上与参议院存在分歧，但西藏人权遭到严重侵犯的事实应当是无异议的。总统对华政策的上述立场伤害了中国和西藏人民。综上所述，决定投票推翻总统的否决。”<sup>①</sup>然而，共和党领袖多尔参议员和民主党中间派领导人鲍卡斯以美国将失去中国市场并将损害香港利益为由，呼吁支持总统的否决决定，鲍卡斯认为单方面取消对华最惠国待遇对美国的伤害远大于中国，并且“没有别的国家会援引我们的先例，美国将独自行动”。<sup>②</sup>结果，正是参议院里的这些中间派占据了上风，最终的投票结果是60：38，参议院以七票之差败北。<sup>③</sup>

1992年，美国政治领域迎来两大盛事，总统大选和国会改选。美国国会与老布什总统围绕对华最惠国待遇的新一轮审议就是在这样的背景下展开的。老布什在1992年6月2日宣布延长对华最惠国待遇后，国会再次掀起波澜。<sup>④</sup>在下半年的审议中，国会筹款委员会由于担心老布什再次动用否决权，决定不再推出取消派的法案，而仅支持由皮斯和佩洛西共同提出的众

① Senate, “United States-China Act — Veto”, *Congressional Record*, March 18, 1992, 138 Cong. Rec. S 3843.

② *Congressional Quarterly Almanac*, 1992, p. 158.

③ 但因赞成票少于参议员总数的 2/3 而无法推翻总统的否决。

④ 参议员米切尔等人针对布什发表了措辞激烈的谴责，*Congressional Quarterly*, June 6, 1992, p. 1594.

议院第 5318 号决议案，即《1992 年美中法案》，为中国最惠国待遇附加了条件。与第 2212 号法案相比，第 5318 号法案对涉藏部分进行了调整，删除了“根据新闻自由原则取消对‘美国之音’对藏广播的限制”；保留了以下条款：“在中国和西藏 (China and Tibet) 采取适当措施”，“遵守联合国人权宣言”，等等。<sup>①</sup> 7 月 2 日，众议院筹款委员会通过了这项议案。7 月 21 日，众议员以 339 : 62 票通过了这项法案。9 月 14 日，参议院也以同样的方式通过了第 5318 号法案。9 月 28 日，老布什总统否决了该法案。9 月 30 日，众议院以 345 : 74 票推翻了老布什的否决，但参议院 10 月 1 日的投票结果仅为 59 : 40，离推翻总统的否决还差 8 票。老布什的否决再次成功。

1989 年以来关于中国最惠国待遇的斗争，时间之长和程度之激烈在美国对外关系史上都不多见。但是每每激烈争论之后，中国的最惠国待遇总是得以延长。从表面上看，这是美国行政部门全力维护、工商界利益集团极力游说和国会中一些议员支持的结果，但是从最根本的意义上来说，相互依存是影响这场斗争的决定性因素。经过多年的发展，中美关系无论在政治上、还是在经济上以及文化上，已经达到了相互依存的程度。可以说，美国基于国家利益的考虑要求发展同中国的关系，如同中国需要和美国发展良好关系一样。这种相互依存同样限制了美国政府的决策选择。相互依赖的现实如同一堵无形的墙，遏制了国会反对派对中美关系的冲击，将这种冲击限制在一定范围内，表现为最惠国待遇最终都得以顺利延长。国会反对派取消中国最惠国待遇的努力以失败告终。<sup>②</sup>

<sup>①</sup> House, "H. R. 5318, United States China Act of 1992", *Congressional Record*, July 21, 1992, 102nd Cong., 2nd Sess., 138 Cong. Rec. H 6296.

<sup>②</sup> 袁征：《美国国会、对华最惠国待遇问题与中美关系》，中国社会科学院国际政治学专业博士论文，1999 年，国家图书馆藏书号：RSLW /1999 /D871.2 /8，第 106 页。

## 第二节 国会立法中的“西藏地位问题”

冷战结束以来，美国国会在“西藏地位”问题上与行政部门上始终对立。与行政部门所持的“西藏是中国的一部分”之立场不同，美国国会于1991年以立法的形式提出了“西藏根据国际法是独立国家，其真正代表是达赖喇嘛及其‘流亡政府’”的议案，公然挑战中国对西藏的主权，并最终使其成为美国的正式法律。

### 一、美国国会对“西藏地位”的早期定位

20世纪80年代末以前，美国国会就中国对西藏的主权地位并未提出过异议。与行政部门不同，国会对西藏的地位没有明确的定位。然而，自1987年达赖在美国国会提出“五点计划”后，国会开始重新审视所谓“西藏地位问题”，一些国会议员明确表示支持达赖提出的“将西藏变成一个和平区”的建议，同时敦促中国政府与达赖就“西藏未来地位”进行谈判。1987年9月22日，兰托斯称赞达赖的“五点和平建议”是“严肃的”、“深思熟虑的”、“值得引起关注”。为此，他建议中国政府认真考虑，督促美国政府支持达赖的建议，并称这是“解决西藏问题的关键”。兰托斯还呼吁国会议员对此予以关注，并提议将达赖的“五点计划”演讲内容写入《国会记录》。<sup>①</sup>1988年6月3日，罗德·大卫（Lord David）在访问拉萨后也表示支持达赖及其“五点计划”，希望美国国会和政府对中国施加压力以回应达

<sup>①</sup> “Proposal for Peace and Accommodation in Tibet, Statement of the Dalai Lama, Extension of Remarks”, *Congressional Record*, Sept. 22, 1987, 100th Cong., 1st Sess., 133 Cong. Rec. E 3641.

赖的“和平建议”。不仅如此，还有国会议员为达赖的“藏独”主张进行辩解，例如，约翰·波特（John Porter）辩称：“西藏历史发展及其与中国的政治关系是错综复杂的，‘五点和平建议’丝毫没有要求西藏独立。”<sup>①</sup>

继支持达赖的“五点计划”之后，国会继续通过支持达赖的“渐进式藏独”主张来表明其关于“西藏地位”的立场。1988年6月15日，达赖喇嘛在欧洲共同体议会所在地斯特拉斯堡举行的记者招待会上进一步阐述了其“关于西藏地位的建议”，并散发了《对欧洲议会议员的演讲稿》。在此文中，达赖重申他的“五点和平建议”，并提出所谓“斯特拉斯堡建议”：（1）西藏应当成为一个由它自己支配的民主政治实体，同中华人民共和国保持联盟的关系；（2）由中国政府负责西藏外交事务，但是“西藏政府”在国外可以设立宗教、文化等方面的外交办事处；（3）西藏加入《世界人权宣言》；（4）通过全民投票选举出“西藏政府”执行首脑，政府所在地是拉萨；（5）西藏经济、社会体制应根据西藏人民的意愿决定，西藏禁止核武器或其他武器的制造、试验、储存以及核能的利用；（6）召开地区和平会议以保证西藏通过非军事化成为和平圣地，在此之前中国有权在西藏保持以防御为目的的、有限量的军事设施的存在。<sup>②</sup>

从达赖关于西藏地位的定位来看，它既不像当今世界上的联邦政体或自治政府，也不像历史上苏联的加盟共和国，说它类似香港，但它又强调在一定行政单位和时间内中央应从西藏撤出军队，这样一个政治实体无不让人感觉是一个过渡政府，一个从中国行政单位逐渐过渡到独立的“西藏国家”的政治实

---

<sup>①</sup> “Human Rights Violations in Tibet, Congressional Human Rights Caucus Hearing, Extension of Remarks”, *Congressional Record*, June 3, 1988, 100th Cong., 2nd Sess., 134 Cong. Rec. E 1836.

<sup>②</sup> “Tibet File No. 4: Strasbourg Proposal”, <http://www.freetibet.org/info/file/home.html/>（下载时间2010年10月24日）。

体。达赖喇嘛的“斯特拉斯堡建议”提出通过非军事化和中立化将西藏变成“和平区”和大国之间的“缓冲国”的主张，是涉及中国主权与领土完整的问题。

对于达赖这样一个渐进式的“藏独”计划，美国国会却启动立法程序予以支持。达赖提出建议的当天，兰托斯在众议院发言时指出，达赖喇嘛关于通过和平途径解决问题的发言是一个大胆的创意。他还敦促中国官员全面考虑，并要求其他议员“在国会支持达赖的主张，以保证西藏的人权”。<sup>①</sup> 1988年6月23日，吉尔曼也极力称赞并建议其他议员支持达赖的建议。为此，他与罗斯联合提出众议院第324号共同决议案，表达对达赖的新建议和主张的支持。该法案一方面呼吁中国对达赖的建议积极回应，并与达赖就此进行协商；另一方面呼吁总统和国务卿尽最大努力劝说中国与达赖就此问题进行讨论。<sup>②</sup> 1988年6月29日，美国参议院又提出第129号共同决议案，也提出了类似要求。<sup>③</sup> 该法案的发起人佩尔在提案时指出，达赖提出建议的目的是“支持民主规则和西藏文化保护”，同时“寻求国际社会促成中国政府与流亡藏人领导进行建设性对话”。佩尔建议，在承认中国政府负责西藏的防务和外交的同时呼吁北京与达赖就促进西藏自治、缓解地区紧张局势、建立独立的司法体制、保护藏族人的环境等问题进行谈判。他本人将全身心地支持达赖的建设性倡议，并呼吁其他议员支持达赖的建议。<sup>④</sup>

美国国会公开挑战中国对西藏主权的合法性还体现在其

① “The Dalai Lama’s Address to the European Parliament, Extension of Remarks”, *Congressional Record*, June 15, 1988, 100th Cong., 2nd Sess., 134 Cong. Rec. E 2023.

② “H. Con. Res. 324, Human Rights in Tibet, Extension of Remarks”, *Congressional Record*, June 23, 1988, 100th Cong., 2nd Sess., 134 Cong. Rec. E 2144.

③ Senate, “S. Con. Res. 129, Expressing Support For The Dalai Lama And His Proposals For Tibet”, *Congressional Record*, Sept. 7, 1988, 100th Cong., 2nd Sess., 134 Cong. Rec. S 12770.

④ Senate, “Senate Concurrent Resolution 129, Expressing the Support for Dalai Lama”, *Congressional Record*, June 29, 1988, 100th Cong., 2nd Sess., 134 Cong. Rec. S 8818.

“涉藏立法”过程中关于西藏地位的行文表述中。在国会立法过程中，中国政府和平解西藏经常被表述为“侵略”，旨在否定中国对西藏的合法主权地位。例如，早在1987年通过的《1988—1989财年对外关系拨款法案》中，国会称中国军队1950年“入侵”（invaded）并“占领”（occupied）西藏。1987年8月5日，美国众议院提出第3100号决议案——《1988—1989财年国际安全与援助计划及和平队授权法案》，其中竟将西藏称作“国家”，称“西藏作为一个专注于非暴力与和平共处原则的“国家”（nation）已经“被军事化了”，鉴于“中国无视藏人的民族自决权”，建议“美国政府敦促中国政府与达赖集团就西藏的未来地位进行建设性对话”。<sup>①</sup>

不仅如此，美国国会在“涉藏立法”过程中还无视中国对西藏主权这一基本常识，将西藏单独拿出来与中国并列，意在挑战中国对西藏的合法主权。早在1986年10月15日通过的《进出口银行法修正案》中，国会就将西藏作为国家单独列出，遭到了里根总统的强烈反对，他在签署该法案时就声明，美国承认西藏是中华人民共和国的一部分，国会把西藏单列为国家只是一种技术上的错误。<sup>②</sup>但是，国会并不以为然，之后凡涉及“西藏问题”的议案，包括国务院年度授权法案等立法都这样处理。例如，1990年5月13日，参议员佩尔和众议员佩洛西分别提出了题为《西藏国庆日》、《支持中国和西藏自由和人权》的第275号决议案（S. Res. 275）和第556号联合决议案（H. J. R. 556）。两案将西藏与中国并列，暗示国会将西藏看成一个独立的实体。1989—1991年，国会提出的多项议案中都使用“中国和西藏”的表述方式（见表3—2）。

---

① House, “H. R. 3100”, *Congressional Record*, Nov. 3, 1987, 100th Cong., 1st Sess., 133 Cong. Rec. H 9519.

② 刘连第、汪大为编著：《中美关系的轨迹——建交以来大事纵览》，时事出版社1995年版，第212页。

表 3—2 国会将中国和西藏并列的部分涉藏议案 (1989—1991)

| 议案号              | 提案时间       | 提案人     |
|------------------|------------|---------|
| S. 1151          | 1989-06-08 | 杰西·赫尔姆斯 |
| H. R. 2611       | 1989-06-13 | 本杰明·吉尔曼 |
| H. R. 2638       | 1989-06-14 | 赫杰·威利   |
| H. Con. Res. 208 | 1989-10-04 | 本杰明·吉尔曼 |
| S. J. Res. 275   | 1990-03-20 | 克莱本·佩尔  |
| H. J. Res. 556   | 1990-04-25 | 南希·佩洛西  |
| H. R. 4939       | 1990-05-24 | 皮斯      |
| H. J. Res. 607   | 1990-06-20 | 本杰明·吉尔曼 |
| H. R. 5129       | 1990-06-21 | 约翰·米勒   |
| H. R. 2212       | 1991-05-02 | 南希·佩洛西等 |
| H. R. 2785       | 1991-05-02 | 坎贝尔     |
| S. 1084          | 1991-05-16 | 乔治·米切尔  |
| H. Con. Res. 349 | 1991-05-16 | 乔治·米切尔  |
| H. R. 1571       | 1991-05-21 | 约翰·米勒   |
| H. R. 2792       | 1991-06-26 | 汤姆·兰托斯  |
| S. 1413          | 1991-06-27 | 爱德华·肯尼迪 |
| H. R. 3489       | 1991-10-03 | 萨姆·吉丹森  |
| H. R. 4070       | 1991-11-27 | 但丁·费舍尔  |

## 二、众议院第 145 号共同决议案——国会关于西藏地位的立法行动

1991 年 5 月, 正值西藏和平解放 40 周年, 也是《西藏和平协议》签订 40 周年。也是从这一年开始, 国会以立法手段公开挑战中国对西藏的主权地位。1991 年 4 月 18 日, 参议院通过第 107 号决议案 (S. Res. 107), 称“根据 1960 年国际法学家委员会认定, 1913—1950 年西藏根据国际法保持着国家状态的条件”。<sup>①</sup> 这是参议院首次就西藏历史地位做出定位。

1991 年 5 月 7 日, 吉尔曼和罗斯在众议院为西藏地位立法

<sup>①</sup> Senate, “Freedom and Human Rights for Tibet”, *Congressional Record*, April 18, 1991, 102nd Cong., 1st Sess., 137 Cong. Rec. S 4712.

进行鼓动宣传。二人在题为《西藏法律地位和中国的主权要求》<sup>①</sup>的演讲中对西藏历史地位进行了歪曲的评论：“西藏在1950年前是完全独立的；满清王朝没有将西藏纳入其治下，明朝与西藏联系很少，并未对西藏声明主权，西藏从未成为蒙古的一部分，二者的关系是‘供施关系’（priest — patron relationship），清帝与西藏的关系也是‘供施关系’。西藏目前是一个在中国非法占领的独立国家；西藏在1949—1950年前是一个完全独立的国家；西藏保有一切国际法所承认的国家的特征，包括确定的领土、人民、独立政府以及具备处理内部事务和独立从事国际事务的能力，此功能已于1960年得到国际法学家委员会的确认。独立地位不取决于外国政府的承认；西藏无需证明自身的持续独立；英国因中国拒绝在《西姆拉条约》签字不承认中国的宗主权。中国侵略西藏以前，联合国代表明确承认西藏的独立地位；西藏2000多年始终自主充分地掌握自身事务；大多数国家批驳西藏是中国的一部分的观点；中国非法占有西藏绝不能合法化；中国对西藏的入侵遭到美国等国的谴责。”<sup>②</sup>

同一天，以上述演讲的基本内容为蓝本，吉尔曼提出了题为《中国对西藏非法控制》的第145号共同决议案，系统地阐述了他本人关于西藏地位的理解：（1）西藏在历史上保持着与中国截然不同的独特的民族、文化、宗教特征；（2）中国的档案文件及历代王朝包括元清两代的历史记载，从未指明西藏为中国“不可分割的一部分”；（3）蒙古、不丹、锡金、尼泊尔、印度、日本、英国、沙皇俄国及美国等国，均承认西藏为一个独立国家，或将西藏与中国政府分别对待；（4）中国违背国际法，于1949—1950年对西藏实行武装入侵；（5）直至中国占领

---

① “Tibet’ s Legal Status And China’ s Sovereignty Claims”, Prepared by the offices of Hon. Benjamin A. Gilman and Hon. Charles Rose.

② “Tibet’ s Legal Status And China’ s Sovereignty Claims, Extension of Remarks”, *Congressional Record*, May 7, 1991, 137 Cong. Rec. E 1642—1643.

为止，西藏保有一切国际法所承认的国家特征，包括确定的领土、人民、独立政府以及具备处理内部事务和独立从事国际事务的能力，此功能于1960年得到国际法学家的确认；（6）1959年，达赖“流亡政府”成员，包括十四世达赖喇嘛，在一场“反抗中国占领的全民起义”后逃亡印度寻求政治避难，建立“流亡政府”，“流亡政府”行使权力至今，并获得西藏人民的承认，为西藏唯一合法的政府；（7）美国一贯反对侵略、反对一国为获取领土而对另一国的主权非法动用武力，包括一国对另一国的非法占领；（8）20世纪50—60年代，美国多次谴责中国对西藏的入侵，并支持联合国关于西藏民族自决权的第1353号（1959年）、第1723号（1961年）和第2079号（1965年）决议；（9）1961年12月16日，美国常驻联合国代表普林顿（Plimpton）声明美国的西藏地位立场：鉴于中国对西藏非法占领持续至今，美国的目标是恢复西藏人民的人权和他们天赋的民族自决权；（10）美国不能容忍侵略并接受中国对西藏的主权主张。

基于上述所谓“证据”，国会做出了歪曲西藏历史地位的决议：根据国际法准则，西藏（包括并入四川、云南、甘肃、青海等中国省份的地区）是一个被占领的国家，其真正代表是由西藏人民认可的达赖喇嘛及其“流亡政府”。<sup>①</sup> 1991年5月21日，佩尔也提出了与第145号共同决议案内容雷同的第41号共同决议案。<sup>②</sup>

为使第145号共同决议案成为法律，国会准备将其捆绑在《1992—1993财年美国对外关系拨款法案》中。为此，众议院于1991年3月13日提出第1415号法案，在两院统一法律文本的过程中，众议院决定将145号共同决议案附加在第1415号法案中，并进行了一系列修改。法案的最后文件中删除了公开挑战

① “H. Con. Res. 145”, *Congressional Record*, May 7, 1991, 137 Cong. Rec. E 1643.

② House, “S. Con. Res. 41”, *Congressional Record*, May 29, 1991, 137 Cong. Rec. H 3707.

中国确切记载的细节，如第5、6、8、9、10款，保留了该决议案的第1、3、4、7条款，同时增添了两条新内容：“美国承认西藏在二战期间的中立地位；自中国入侵西藏以来，美国数次发表声明承认西藏的民族自决权，同时指出中国占领西藏的非法性。”法案还将“中国的档案文件及历代王朝包括元清两代的历史记载从未指明西藏为中国‘不可分割的一部分’”改为“中国的档案文件及历代王朝历史记载中可以找到西藏是独立实体的记载”。<sup>①</sup> 1991年10月28日，该法案最终被老布什总统签署成法律。

美国国会关于西藏地位问题的法案产生了恶劣的影响。从国际上看，英国下议院131名议员继美国国会修正案之后签署了一项动议，称西藏为“被占领的国家”。<sup>②</sup> 从美国国内来看，它意味着国会在之后的立法过程中须将西藏作为一个独立国家对待。例如，《1994—1995财年美国对外关系授权法案》要求任何向国会提交的国别报告都应把西藏按照国家名称的英文字母顺序单独对待，国会还要求国务卿每年向参议院外交关系委员会提交关于美国与达赖“流亡政府”关系和西藏局势的报告。<sup>③</sup>

应当指出，美国政府与国会之间在西藏地位问题上存在着

---

① 删除的条款内容：中国的档案文件及历代王朝包括元清两代的历史记载，从未指明西藏为中国“不可分割的一部分”；西藏包括确定的领土、人民、独立政府以及具备处理内部事务和独立从事国际事务的能力，此功能于1960年得到国际法学家的确认。保留的内容：直至中国占领为止，西藏保有一切国际法所承认的国家的特征，美国多次发表声明，西藏人民拥有民族自决权；中国对西藏非法占领；西藏，包括那些并入四川、云南、甘肃、青海等中国省份的地区，根据确定的国际法准则，是一个被占领的国家，其真正代表是由西藏人民认可的达赖喇嘛及其“流亡政府”。增加的内容：“美国尊重西藏在二战时期的中立地位”；关于西藏独立实体的历史证据，中国的档案文件及历代王朝历史记载中可以找到西藏是独立实体的记载。House, “Conference Report on H. R. 1415”, *Congressional Record*, Oct. 3, 1991, 102nd Cong., 1st Sess., 137 Cong. Rec. H 7479—7481.

② 《西藏评论》1992年第1期，第17页。

③ House, “Omitted from the Record Of April 25, 1994, Conference Report on H. R. 2333”, *Congressional Record*, April 26, 1994, 103rd Cong., 2nd Sess., 140 Cong. Rec. H 2790.

明显的分歧。尽管国会关于西藏地位的认定已经成为法律，但是这并不意味着美国行政部门对国会关于西藏地位定位的认可。1991年10月，老布什总统签署的《国务院授权法案》中称：“关于西藏是一个被占领的国家、它的真正代表应当是西藏人民所承认的达赖喇嘛及其‘流亡政府’的说法，仅仅是国会的看法。”<sup>①</sup>对于西藏的地位，美国行政部门的立场一贯是非常明确的，即美国始终承认西藏是中国的一部分。1994年4月16日，美国国务院发言人就美国会通过的《1994—1995财年对外关系授权法案》中涉及西藏地位的问题发表声明：“不论是美国，还是其他任何国家，都不认为西藏是主权国家。美国不承认西藏‘流亡政府’。该法案中的任何内容不会妨碍美方继续履行上述承诺。”<sup>②</sup>

1994年，国务院向国会提交有关对华接触政策同“西藏问题”的关系的报告中就西藏的政治地位做了措辞明确的表态：“历史上，美国一直承认中国对西藏的主权，至少从1966年以来，美国一直明确地承认西藏自治区是中华人民共和国的一部分。这一长期奉行的政策同整个国际社会，包括中国的所有邻国，在该问题上看法是一致的，没有哪个国家承认西藏独立，美国不与‘西藏流亡政府’打交道。”<sup>③</sup>1997年5月13日，美国国务卿、亚太事务助理杰弗瑞·贝德分析了美国西藏地位政策的原因。他指出：“美国承认西藏是中华人民共和国的一部分。这项长期政策与美国对待整个国际实体的观点相一致。没有国家承认西藏是一个主权国家，西藏作为一个自治区是中国的一部分。美国自承认中华人民共和国时就认为中国对西藏享有主权。正因如此，我们不认为西藏是一个独立国家，我们不与达

① State Department of the United States, “Relations of the United states with Tibet”, *Current Documents*, 1995, Washington. D. C., p. 1.

② 刘连第、汪大为编著：《中美关系的轨迹——建交以来大事纵览》，时事出版社1995年版，第431页。

③ State Department of the United States, “Relations of the United States with Tibet”, *Current Documents*, 1995, Washington. D. C., p. 4; 《美国重申不承认西藏流亡政府，我外交部发言人谈话表示赞赏》，载《人民日报》1994年5月18日，第1版。

赖“流亡政府”保持外交关系。”<sup>①</sup>

### 三、国会对西藏地位的认识误区

国会在关于西藏地位的立法过程中罗列了一系列关于中国中央政府与西藏地方关系错误定位的“依据”，其中一些证据严重违背史实，不值一驳；对于一些刻意曲解史实的观点，有必要澄清。

#### （一）“中国侵略西藏论”

国会在第 145 号共同决议案中认为，“1949—1950 年中国对西藏实行武装入侵”。这种认识是基于“侵略”内涵的曲解。“侵略”一词，直接关系世界各国军事行为之规范，涉及国际政治诸多方面的问题，既敏感又严肃，有其严格的定义，绝非可以任意套用的。1974 年 12 月，第 29 届联合国大会通过的《关于侵略定义的决议》开宗明义地规定：“侵略是指一个国家使用武力侵犯另一个国家的主权、领土完整或政治独立，或以本《定义》所宣示的与《联合国宪章》不符的任何其他方式使用武力。”该决议明确了七项具体构成侵略的行为，即一个国家对另一个国家的领土实行侵入、攻击、占领、吞并、轰炸、封锁、驻扎以及其他的武力行为。这是联合国大会关于侵略定义的权威性解释。“侵略”一词的内涵包括两个基本点：一是指发生在两个国家之间，一国对另一国的行动才能纳入“侵略”范畴，发生在一国内部的行动不能称为侵略；二是目的在于掠夺和奴役别国，其行动损害别国的领土完整和主权。<sup>②</sup>

世界历史上，曾经发生过许多侵略事件。如 1767 年英国对印度的侵略，1840 年英国对中国的侵略，1900 年八国联军对中

---

<sup>①</sup> “U. S. Policy toward Tibet Testimony by Jeffrey Bader Deputy Assistant Secretary for East Asian and Pacific Affairs before the Senate Foreign Relations Committee Washington D. C. ”, May 13, 1997, <http://www.usembassy-china.org.cn/press/release/1997/wwwhit21.html/>（下载时间 2005 年 6 月 1 日）。

<sup>②</sup> 王家卫、尼玛坚赞：《中国的西藏历史地位》，五洲出版社 2000 年版，第 146—147 页。

国的侵略，1935年意大利侵略埃塞俄比亚，1937年日本侵略中国，1938—1939年德国先后侵略奥地利、捷克、波兰，1941年德国侵略苏联，1989年美国侵略巴拿马，等等。这些都是一国对另一国领土、主权的侵犯和对其人民的掠夺、奴役行为。世界历史上也曾发生过许多一国中的国内武装冲突，包括中央政权与地方政权之间、各地区之间、各民族之间、各宗教教派之间、各政治集团之间的冲突。这些冲突，虽然形式千差万别，但均不能称之为侵略。西藏是中国领土的一部分，中国各地和西藏间、中央政权和西藏地方政府间发生的各种事务包括战事，都是中国的内部事务，如1718年、1720年清朝政府两次派军入藏平息准噶尔叛乱，是清廷对西藏地方行使主权，因而没人称之为侵略。新中国成立伊始，派遣人民解放军入藏，驱逐帝国主义势力，巩固国防，保卫本国领土。这是中国政府行使主权。这不是国际行为，而是国内行为，是完全合法的。美国国会刻意使用“侵略”的表述方式的真正用意无非是想从根本上否定中国和平解放西藏的合法性、合理性和正义性，将其归结为非法的、无理的、不义的行动。

### （二）“供施关系论”和“西藏国家论”

美国国会认为，清帝与西藏的关系是“供施关系”。直至中国占领为止，西藏保有一切国际法所承认的国家特征。

所谓“供施关系论”，是将历史上中国中央政府与西藏地方关系归结为仅仅是宗教上的施主与福田的“供施关系”存在。<sup>①</sup>事实上，中央政府和西藏地方的关系绝不仅仅是宗教意义上的供施关系，更主要的是政治上的隶属关系，是中央政权与地方政权的上下主属关系。供施关系始终受制于政治上的隶属关系，服从政治上的隶属关系。接受供养的西藏地方政教领袖必须承

<sup>①</sup> 按照佛教说法，布施是一种福业，佛将福业的对象分为八类，称为“八福田”，即：佛、圣人（大、小乘未登佛位的圣者，小乘初果以上，大乘初地以上）、和尚（亲教师，指出家人受戒时的主持人，居士不是和尚）、阿闍梨（轨范师，如教导师、依止师、戒师、皈依师等）、僧宝、父、母、病人。

认中央王朝的皇帝与西藏地方的政教领袖有供施关系存在，祈祷中国皇帝基业永固、圣寿无疆，必须对皇帝称臣，由中央政府委派官员、划界、驻军、设站、收税、清查户口，等等，这绝不是一般的供施关系所能做到的。很显然，部分国会议员试图以宗教供施关系取代政治隶属关系，这种一厢情愿的杜撰，就是为“西藏独立”制造借口。同元朝、明朝皇帝一样，清朝皇帝和西藏大喇嘛之间，除有供施关系以外，更有上下主属关系。清顺治十年（1653年），清朝中央政府册封达赖五世阿旺罗桑嘉措为“西天大善自在佛所领天下释教普通瓦赤喇怛喇达喇嘛”，正式确定了达赖喇嘛的地位。以后历世达赖喇嘛转世，必经中央政府册封，成为定制。中央政府还依例管理藏传佛教，规定其主要教派首领地位之确立须经中央政府的册封和任命方能有效。为了确立达赖喇嘛在西藏的统治地位，1653年顺治皇帝颁赐金册、金印，敕封五世达赖，正式确定了达赖喇嘛的封号：“四月丁巳遣礼部尚书觉罗郎球，理藩院即席达礼等，送封达赖喇嘛金册金印于代噶地方，文用满汉图白忒字。”金册上书曰：“朕闻亲善独善”，“开宗之义不同，朕荷皇天眷命，抚有天下，果如期而至，仪范可亲。兹以金册印，封尔为西天大善自在佛所领天下释教普通瓦赤喇怛达赖喇嘛。”<sup>①</sup> 这足以说明，中国对西藏行使主权，清朝皇帝与达赖喇嘛之间既有供施关系，更有固定的上下主属关系，这是历史事实。

关于“直至中国占领为止，西藏保有一切国际法所承认的国家特征”这个论断，也是不符合中国西藏地方的历史事实的。西藏在古代称为“吐蕃”。在松赞干布时代各部落联盟建立了强大的吐蕃王朝，然而842年朗达玛被刺后吐蕃王朝即分裂为若干小的割据的部落或土邦，“其国亦自衰弱，种族分散，大者数千家，小者百十家，无复统一矣”。<sup>②</sup> 一些富裕家族占有大片上

① 《清实录·世祖实录》卷74，中华书局1985年版，第586页。

② 《宋史》卷四九二，《吐蕃传》。

地和牧场，连同其子孙亲戚、部属随从在某一地区行使统治权，这些家族就形成了地方贵族，各据一方。<sup>①</sup> 西藏分裂为若干家族各据统治的地区，是西藏 9—13 世纪分裂为各据一方的历史事实。在这近 300 年的历史中，西藏高原既没有统一，也没有形成国家，所谓“有主权的独立的政治实体”是根本不存在的。

众所周知，公元 13 世纪中叶，西藏正式归入中国元朝版图。14 世纪后期，明朝政府承袭元朝治理西藏的体制，使西藏与中央政权的关系进一步巩固和加强。17 世纪后，清朝政府进一步加强了对西藏的治理。当时世界上没有任何一个国家在外交上正式承认过西藏是“独立国家”，西藏地方也从未脱离中央政府的主权管辖而“独立”。

国会还提出“蒙古、不丹、锡金、尼泊尔、印度、日本、英国、沙皇俄国及美国等国，均承认西藏为一个独立国家，或将西藏与中国政府分别对待”。此论断更不符合事实。相反，上述国家至今从未承认过西藏是一个独立国家。即使近代曾经侵略西藏的英国和沙俄也不曾公开承认西藏的独立地位。从美国自身讲，20 世纪 30 年代中期，美国的中国问题专家欧文·拉铁摩尔（Owen Lattimore）在阐述美国的门户开放政策时指出，“美国的原则是中国的完整……西藏、蒙古和新疆都是中国的一部分”。<sup>②</sup> 二战期间，美国政府再次向中国政府保证，美国铭记不忘中国政府早就公言对西藏拥有宗主权，并早就声明中国宪法把西藏列为中华民国领土的组成部分。对这两种声明美国政府从未提出过异议。

### （三）“西藏民族自决权论”

美国国会在其涉藏立法中多次承认或主张“西藏民族自决”。在第 1415 号决议案中，美国国会明确提出支持“西藏的民族自决

① [意] 杜齐：《西藏中世纪史》，中国社科院民族研究所 1980 年版，第 1、4 页。

② [日] 矶野富士子：《蒋介石的美国顾问——欧文·拉铁摩尔回忆录》，吴心伯译，复旦大学出版社 1996 年版，第 198 页。

权”。1995年9月25日，美国参议院通过第169号决议案，指出西藏是一个“被侵占的、拥有独立权的国家”，根据1961年联合国第1723号决议“西藏人民应拥有自决的权利”。<sup>①</sup>1999年，参议院通过第60号决议案（S. Res. 60），声称“美国的政策是支持达赖喇嘛寻求让西藏人民决定西藏未来地位的途径；西藏人民应享有决定自己政治命运的权利，包括决定西藏是否独立”。<sup>②</sup>

在这里，国会滥用“民族自决权”的基本概念，把“民族自决权”的适用范围无限扩大，试图将其生搬硬套到中国西藏，因此有必要对“民族自决权”以及“西藏民族自决论”加以澄清和辩驳。

列宁指出，民族自决就是民族脱离异族集体的国家分离，就是组织独立的民族国家。“从历史和经济的观点看来，马克思主义者的纲领上所谈的‘民族自决’，除了政治自决、国家独立、建立民族国家之外，不能有什么别的含义。”<sup>③</sup>二战后，随着民族解放运动的高涨和殖民主义体系的瓦解，该原则为在外国奴役和殖民统治下的被压迫民族摆脱殖民统治、建立独立民族国家提供了强有力的法律武器。民族自决作为一项权利，在联合国大会通过的一系列宣言和决议中得到不断重申和发展，已成为国际法的基本原则之一。如1952年联大《关于人民与民族的自决权的决议》中规定，“所有的人民都有自决权”，会员国要促进“非自治领土及托管领土”各民族的自决权的实现。1960年的《给予殖民地国家和人民独立宣言》中规定，“消灭一切表现的殖民主义”，将自决权移交给“托管领土和非自治领土以及还没有取得独立的一切其他领地”。<sup>④</sup>该宣言第六条同时规

① Senate, "S. Res. 169, Sense of the Senate Welcoming His Holiness the Dalai Lama", *Congressional Record*, Sept. 8, 1995, Cong. Rec. S 12967.

② 刘连第：《中美关系的轨迹：1993—2000年大事纵览》，时事出版社2000年版，第657—658页。

③ 《列宁选集》（第2卷），人民出版社1960年版，第493页。

④ 董云虎、刘武萍：《世界人权公约法总览》，四川人民出版社1990年版，第1346—1348页。

定：“任何旨在部分地或全面地分裂一个国家的团结和破坏其领土完整的企图都是与联合国宪章的目的和原则相违背的。”<sup>①</sup> 这就意味着，任何国家曲解民族自决真正含义，以主张他国的少数民族享有民族自决权为借口，分裂他国的国家统一和领土完整，都是违反国际法的，从而排除了少数民族享有民族自决权的可能性。少数民族不享有民族自决权，他们享有的是民族自治权。二者有三点区别：（1）民族自决是国际法范畴的概念，民族自治属国内法范畴；（2）享受民族自决权的是作为国际法主体的一国的全体人民，享有民族自治权的是一国的某个少数民族，他们不是国际法的主体；（3）民族自决具有国家主权的性质，民族自治是少数民族管理本民族内部事务的地方性制度，属国家主权管辖的范围。由此可知，“民族自决权”不适用于中国少数民族藏族。然而，美国国会和达赖喇嘛炮制的“西藏民族自决权论”企图绕开国际法对民族自决的界定，歪曲中国对西藏地方的主权关系的实质，为“西藏独立”寻找历史和事实根据，其目的是将中国主权下的藏族从中国分离出来，赋予西藏所谓的“民族自决权”，以实现“西藏独立”。这是对民族自决的曲解，是对中国历史的篡改。

### 第三节 美国国会与克林顿政府的 西藏政策（1993—1996）

#### 一、第 103 届国会与克林顿政府的西藏政策

总统和国会的互相牵制、国会中两党的互相平衡和妥协，

<sup>①</sup> [美] 爱德华·劳森编：《人权百科全书》，汪灏、董云虎译，四川人民出版社 1997 年版，第 361—362 页。

不断地影响着美国的对外政策。国会内部组织形态发生了一定的变化，势必对这种互相牵制、平衡和妥协的过程产生影响，从而影响美国的对外政策。

美国第 103 届国会于 1993 年 1 月 5 日开始工作。该届国会是在 1992 年 11 月与总统选举同时改选产生的。在参议院 100 个席位中，民主党占 57 席，共和党为 43 席。在众议院 435 席中，民主党占据 258 席。<sup>①</sup> 民主党人既接掌了总统职位，又以多数的优势控制着国会参、众两院，于是标志着 20 世纪 80 年代以来行政和立法两大部门分别由共和、民主两党控制的年代暂告一段落。

就总统和国会的关系而言，一个经常被提到的形容语是“蜜月期”。它指的是总统任职的初期，在公众中受欢迎程度颇高，华盛顿的媒体和国会议员都对他充满期待。与前任总统老布什与国会的关系相比，克林顿具备不少有利条件：（1）民主党议员认为该党时隔 12 年重新主宰白宫来之不易，对总统将予以“强烈支持”；尤其是新当选的议员更认为克林顿的政绩与他们下一年中期选举时能否重新当选关系重大。（2）老布什时期国会与总统形成的立法僵局很不得人心，选民强烈要求改变这种情况。两党议员都怕承担造成立法僵局的责任。（3）民主党国会领导人已表示将同克林顿“共同负责”，为恢复美国经济及其长期竞争力而共同努力；共和党参议院领袖多尔也声称，“共同的利益推动国家向前走”，该党将发挥“建设性反对党”的作用。（4）共和党内部保守派和温和派的分歧加剧，温和派议员可能支持克林顿的某些立法主张。事实上，克林顿上台后，民主党控制的国会立即通过了曾被老布什总统否决的《职工家庭事假法》、《延长失业救济金法》等，表现出同克林顿政府“融

---

<sup>①</sup> 众议员阿斯平、艾斯比和帕内塔出任克林顿内阁职务后已辞去该职，实际为 255 席。

洽相处”的积极意向。<sup>①</sup> 他们期望突破国会和行政部门以往的立法僵局，在一些重要问题上取得立法成就。克林顿当选总统后紧紧抓住了这些机会，同时吸取了卡特总统不与国会协商、通气而造成立法困难的教训。为此，他多次会见两党国会领导人和本党议员，就职后又表示要“敞开大门”，保持定期或不定期的联络以实现两党合作。他不仅吸收了许多议员助理人员到白宫任职，还把资深议员阿斯平、本特森、帕内塔等人吸收入阁，分别担任国防部长、财政部长、预算署长等重职，以发挥他们对国会的影响，减少立法阻力。

民主党控制下的国会对美国外交政策产生了一定影响。自威尔逊总统以来，民主党的理想主义外交传统与日俱增。一般情况下，在政策目标排序上，共和党倾向于始终把安全放在第一位，而民主党更强调民主和人权，颇具理想主义外交传统。1988—1996年，美国的一些利益集团对于国会议员的立场进行全面的评估和打分，试图以此反映国会议员的意识形态和个人的价值观念以及政治倾向，其中最为典型的是“美国人支持民主行动组织”（American for Democratic Action, ADA）和美国保守联盟（American Conservative Union, ACU），他们通过多项指标对国会议员在年内所采取的立场进行打分，具有一定的权威性。ADA的评分越高，就表示该议员个人政治倾向越“自由”；相反，ACU的评分越高，就表明该议员的个人政治倾向越“保守”。<sup>②</sup>

① 赵圣淦：《美国新国会及与克林顿总统的关系》，载《现代国际关系》1993年第4期，第10页。

② “美国人支持民主行动组织”由一些自由的民主党人在1941年建立，与国会民主党议员有着密切的关系，“美国保守联盟”在1964年建立，目的是推动保守主义的发展，是美国著名的保守组织，其政治倾向程度主要根据国会议员历年在国会的发言和在国会中的对华立场而定。

表 3—3 国会反对派主要民主党议员的个人政治倾向统计

| 议 员      | 党 派    | ADA 平均评分 | ACU 平均评分 | 年 限       |
|----------|--------|----------|----------|-----------|
| 萨姆·盖登森   | 民主党众议员 | 92.1     | 4.2      | 1988—1996 |
| 理查德·格普哈特 | 民主党众议员 | 83.1     | 5.4      | 1988—1996 |
| 汤姆·兰托斯   | 民主党众议员 | 84.2     | 1.0      | 1988—1996 |
| 南希·佩洛西   | 民主党众议员 | 93.8     | 0.4      | 1988—1996 |
| 罗伯特·托里切利 | 民主党众议员 | 76.4     | 1.0      | 1988—1996 |
| 福特尼·斯塔克  | 民主党众议员 | 95       | 2.2      | 1988—1996 |
| 吉姆·特拉斐坎特 | 民主党众议员 | 75.2     | 24.6     | 1988—1996 |
| 丹尼尔·莫尼汉  | 民主党参议员 | 91.6     | 3.3      | 1988—1996 |
| 保罗·西蒙    | 民主党参议员 | 93.4     | 5.4      | 1988—1994 |
| 爱德华·肯尼迪  | 民主党参议员 | 93.9     | 1.7      | 1988—1996 |

资料来源：Duncan, Philip D. and Christina G. Lawrence, Congressional Quarterly's Politics In America, 1996, The 104th Congress, Washington D. C.; CQ Press, 1995; Congressional Quarterly's Politics in America 1998, The 105th Congress, Washington D. C.; CQ Press, 1997; The Almanac of American Politics National Journal, Inc., 1996.

上表所列民主党议员的自由倾向度很高，保守指数相对而言较低。正因如此，民主党议员在西藏、人权、宗教自由等问题上对中国政府“更强硬一些”。综合党派因素考虑，这届国会把人权问题作为干扰美中关系正常发展的一个工具。<sup>①</sup> 作为民主党人，从党派在对外政策的价值取向上来看，推行“人权外交”是国会和总统共同感兴趣的领域之一。身为民主党人的克林顿，上台后便积极迎合了国会中民主党议员的这种政治取向。早在竞选总统期间，克林顿就极力允诺促进世界人权与民主发展。上任伊始，克林顿便明确地向世界表明“人权外交”是本届政府外交政策的核心内容之一。入主白宫之后，他随即提出了美国外交政策的“三大支柱”——确保美国的“经济安全”，改编和更新武装力量以应付冷战后“新的威胁”，推行西方的民主人权等价值观念。

<sup>①</sup> 孙哲主编：《美国国会研究（I）》，复旦大学出版社 2002 年版，第 165 页。

在对华政策上，克林顿作为民主党候选人时就曾强烈抨击老布什政府的对华政策过于软弱。尤其在人权问题上，克林顿批评老布什政府“溺爱中国”（coddling China），指责其对华政策缺乏道义原则。因此，克林顿上任后便将人权问题作为其制定对华政策的重要因素之一。1994年，克林顿提出对华“人权新战略”，其主要内容包括：（1）企业原则声明。就美国公司在中国的活动制定一套自愿遵守的原则，以促进中国的人权。（2）增加国际广播。“美国之音”将增加对中国的广播，并将通过卫星开始向中国转播一套电视节目，这套节目将报道中国的政治局势。美国将开办“自由亚洲电台”。（3）扩大多边议程，包括把人权问题引入许多国际论坛的议程。美国政府还谋求将起草联合国人权文件的报告员的注意力转移到中国的人权状况上来，并同其他国一道加紧努力，坚决要求联合国人权委员会通过一项处理“中国严重侵犯人权”行为的决议。（4）支持中国的非政府组织。<sup>①</sup>

正是基于这一背景，克林顿政府将“西藏人权问题”作为对华人权外交的重要手段之一。1992年总统大选期间，克林顿将“西藏问题”作为攻击老布什政府对华政策无原则性的重要理由。克林顿上台后即向国会保证将对“西藏问题”给予极高的优先考虑。“西藏人权问题”逐渐开始占据中美关系的显要位置。1994年1月14日，美国国务卿沃伦·克里斯托弗在参议院外交关系委员会上发言指出，“西藏问题”是美中关系中“最迫切的问题之一”；中国在西藏侵犯人权的情况十分严重，美国行政部门将在美中高层交往中“尽最大的决心高调”敦促中国尊重西藏人民。<sup>②</sup>同年，美国国务院在向国会提交有关“西藏问题”的报告中阐述了美国对华接触政策同“西藏问题”的关系：

① 刘奇云：《克林顿对华实施新的人权战略》，载《高校理论战线》1995年第2期，第61页。

② LEGISLATE, “Senator Foreign Relations cmte Hearing: Warren Christopher, Secretary of State Nominee Confirmation Hearing”, Jan. 14, 1993, Transcript ID: 10909.

“美国能否促进中国对人权的尊重与我们同中国双边关系的好坏直接相关。美中关系的恶化将严重阻碍美国促进中国政府尊重西藏人权的努力。”<sup>①</sup> 1994年3月1—2日，克里斯托弗又在国会参、众两院拨款委员会作证时称，中国同达赖关于“西藏问题”的会谈还没有取得任何进展，如果中国在这方面采取某些行动，那就可能成为美国所要求的全面而显著进展的一部分。<sup>②</sup>

在达赖“访美”问题上，克林顿政府比老布什政府走得更远。1993年4月25日，达赖“访问”美国。27日，克林顿上台仅四个月便在白宫（而不是其私人住所）正式与达赖会晤。<sup>③</sup> 与老布什与达赖的首次会见不同：这次会见达赖是从白宫正门进入，而非后门，会见地点在白宫办公区域，而非家庭住宅区；会见过程中，克林顿有意提高达赖的政治身份，并声称“达赖喇嘛因其在精神上的领导作用而受到国际社会的尊重。他很赞赏地听取了达赖喇嘛对包括西藏在内的中国形势的看法，美国政府继续敦促北京和达赖喇嘛恢复对话，迫使中国解决在西藏侵犯人权的问题”。<sup>④</sup> 随后，白宫发言人在一项声明中称，克林顿会见达赖是“为了表达对达赖的敬意，为了讨论争取同中国领导人进行对话的努力，也是为了询问有关维护西藏宗教和文化的状况，这些问题都是政府所关心的问题，特别是在他考虑延长最惠国待遇需要条件的时候”。<sup>⑤</sup> 另外，在此前一天，国务

---

① “Relations of the United States With Tibet”, *Current Documents*, 1995, Washington D. C.: U. S. Government Printing Office, 1995, p. 4.

② 刘连第编著：《中美关系的轨迹：1993—2000年大事纵览》，时事出版社2001年版，第29—30页。

③ 副总统戈尔与达赖喇嘛举行会晤期间，克林顿总统在副总统办公室与达赖进行了简短谈话，简要地讨论了中国和西藏的人权问题，《人民日报》1993年4月27日，<http://www.web2.peopledaily.com.cn/zmgx/>（下载时间2004年10月10日）。

④ 席米旺：《大洋季风：两个世界大国的博弈规则》，中国社会科学出版社1996年版，第980页。

⑤ 刘连第编著：《中美关系的轨迹：1993—2000年大事纵览》，时事出版社2001年版，第426页。

卿史密斯·克里斯托弗、副国务卿彼德·塔尔诺夫（Peter Tarnoff）、法律顾问蒂姆·沃思（Tim Wirth）和助理国务卿温斯顿·洛德（Winston Lord）等国务院主要官员也首次在国务院会见达赖。美国行政首脑对达赖的会见极大地鼓舞了西藏分裂势力，他们认为会见开启了美国政府与达赖“流亡政府”正式对话的先例。<sup>①</sup> 1995年4月28日，克林顿再次会见达赖，白宫为此发表的声明指出，克林顿这次不仅问候达赖，还与其讨论了“保护西藏文化和宗教自由的问题，旨在向中国传递一个信号，即总统此前曾经发布的将西藏问题作为条件之一给予中国最惠国待遇之行政命令的影响仍在，美国将敦促达赖或其代表与中国政府为解决双方分歧进行高层对话”。<sup>②</sup>

应当指出，尽管克林顿政府对“西藏问题”的介入较老布什政府更加积极，但这种介入是有限度的。从中美关系的大局出发，美国行政部门并没有突破西藏法律地位的底线，美国公开承认西藏是中国的一部分。在允许达赖“访美”后，美国总统和国务院也试图抵销其给中美关系带来的消极影响。白宫为此发表总统声明称：“克林顿只是路过副总统办公室时向达赖问候，并且只交谈了大约五分钟。”<sup>③</sup> 在中国政府和西藏地方的关系上使用的措辞是“中国包括西藏”而非“中国和西藏”。国务院发言人辩解说，国务院的会见是非正式的，而且国务卿是在国务院的接待处（而非办公室）会见达赖。<sup>④</sup> 在西藏地位问题上，美国政府仍奉行支持中国政府的立场。1994年4月18日，美国国务卿洛德在谈及美国与亚太的经济合作和安全问题时说，美国承认西藏是中国的一部分，世界上没有一国政府承认西藏独

① *Tibet Press Watch*, May 1993, p. 2.

② LEGI-SLATE, *Statements by the White House*, *Tibet Press Watch*, May 1994, p. 4; *White House Daily Briefing*, 28 April 1994, Transcript ID: 1063052.

③ LEGI-SLATE, *White House Daily Briefing*, 27 April 1993, Transcript ID: 941773.

④ LEGI-SLATE, *White House Daily Briefing*, 30 April 1993, Transcript ID: 942084.

立，所以美国不对主权表示异议。<sup>①</sup>1994年，美国对达赖集团要求援助的申请，在涉及政治的提法上做了限制，即必须删去任何可能触犯中华人民共和国的词语方予以考虑；美国已不接受过去达赖集团常用的“西藏中央政府”提法，达赖集团的“信息与国际关系部”在这种情况下改为“信息部”。<sup>②</sup>

## 二、国会与克林顿政府在“西藏问题”上的合作

应当指出，老布什政府与国会在“西藏问题”上分歧很深。究其原因，如前文所述，党派之争是一个重要因素。老布什政府时期国会中的民主党议员很容易在“西藏问题”上找到对总统发泄不满的“出口”。克林顿任职初期，府院关系经历了一个“蜜月期”。身为民主党人，克林顿上台后开始寻求一种与国会合作的态度处理“西藏问题”。与此同时，在“西藏问题”上，国会也在寻求总统的支持。于是，二者展开了一系列合作。府院合作的重要内容之一是将“西藏问题”与中国最惠国待遇问题挂钩。

克林顿与国会在有条件给予中国最惠国待遇问题的立场上日渐默契。克林顿上台后，在最惠国待遇问题上，与国会的意见日趋一致。1993年3月10日，国务卿克里斯托弗在国会听证会上表示，美国希望延长中国的最惠国待遇，要求中国在人权和贸易问题上“取得实质性进步”，并希望与国会密切合作，以便使府院在中国最惠国待遇问题上形成一个“平衡的”政策。<sup>③</sup>3月31日，洛德在参议院外交关系委员会举行的听证会上回答有关中国的问题时说，在中国最惠国待遇问题上政府的主旨同国会是一致的，即都不希望撤销最惠国待遇，而是采取将中国

---

① 刘连第编著：《中美关系的轨迹：1993—2000年大事纵览》，时事出版社2001年版，第424页。

② 王贵、喜饶尼玛、唐家卫：《西藏历史地位辩》，民族出版社1995年版，第732页。

③ *Congressional Quarterly Weekly Report*, March 13, 1993, p. 622.

最惠国待遇与中国人权状况挂钩，目的是将最惠国待遇作为启动中国改进人权状况的“杠杆”。其中，解决“西藏人权问题”便是必要条件之一。克林顿和戈尔在两次会见达赖的过程中都表示将保护西藏宗教和文化遗产作为给予中国最惠国待遇的重要条件之一。克林顿政府对参议院将“西藏问题”附加在有条件给予中国最惠国待遇的做法也未加反对。<sup>①</sup>

国会把最惠国待遇与“西藏问题”当做重点立法的另一个重要原因是达赖集团的游说。达赖集团及其支持者在“国际声援西藏运动”和“纽约西藏办公室”的组织下大力游说国会，以使最惠国待遇与“西藏问题”挂钩。为达到上述目标，他们还寻求国会领袖及其相关委员会的支持。1993年4月26日，达赖喇嘛在华盛顿参加国会“人权连线”成立十周年纪念。在两院外交事务委员会共同举办的午宴上，达赖强调将最惠国待遇与“中国向西藏移民问题”联系的重要性。他还会晤了支持有条件给予中国最惠国待遇的议员，如莫尼汉（Moynihan）等。<sup>②</sup>

有了总统的支持，加之达赖集团的鼓动，国会又开始围绕“西藏人权”与最惠国待遇问题大做文章。1993年4月21日，参议院的赫尔姆斯提出第22号请愿书（Senate Memorial 22），该请愿书称，近年来美国国会在历年给予中国贸易地位的听证会上听取了“中国”和“中国占领下的西藏”存在着严重侵犯人权的证词，近年来美国国会通过立法将改善“中国和西藏”的人权作为给予中国最惠国待遇的必要条件，中国对西藏实行了40多年的非法占领，中国向西藏大规模移居汉民已经严重危及西藏文化特性，中国向被占领地区移民违反国际法，美国国会认为西藏是一个被非法占领的国家，中国破坏了西藏自然环境。鉴于此，美国国会要求总统把停止向西藏移民作为给予中

① “Quoting Senate Mitchell, Luke Warm Welcome”, *Far East Economic Review*, May 6, 1993.

② *Tibet Press Watch*, May 1993, pp. 1-3.

国最惠国待遇的必要条件，要求总统支持达赖喇嘛，帮助西藏人民实现民族自决，要求总统在同中国对话时提及“西藏问题”。<sup>①</sup>

此后，以佩洛西和米切尔为首的激进派在最惠国待遇与“西藏问题”上继续施加压力。1993年4月，二者分别提出了有条件延长中国最惠国待遇的议案。1993年4月22日，米切尔提出参议院第806号决议案——《1993年美中关系法案》，明确提出将“西藏问题”与最惠国待遇问题挂钩。国会要求总统与中国政府就此进行外交谈判，要求中国允许国际人权组织和人道主义组织进入西藏。该案在第三部分为中国获得最惠国待遇设置了如下条件：采取适当措施履行联合国《世界人权宣言》(Universal Declaration of Human Rights)规定的人权。4月23日，米切尔呼吁克林顿支持该议案。他指出，该议案将促进中美关系的发展，因为克林顿虽然愿意与中国发展伙伴关系，但是也希望人权能取得进展，克林顿总统面临制定新的对华战略的机遇，而该议案恰恰可以为其提供手段，希望总统能抓住这次使美国政策走上正轨的机遇。<sup>②</sup>不仅如此，在提出该议案的四周前，米切尔还与佩尔共同致信克林顿，敦促他尽最大可能将“西藏问题”作为对华政策的一部分。在参议院提出上述议案的同时，1993年4月28日，佩洛西也提出第1890号决议案——《1993年美中关系法案》，同样把所谓“中国采取措施改善人权”作为美国给予最惠国待遇的必要条件。与参议院第806号决议案不同的是，在“西藏问题”上，佩洛西还将“中国停止对西藏文化的威胁”作为给予中国最惠国待遇的补充条件。

应当指出，美国国会内部在最惠国待遇问题上存在分歧。以佩洛西和米切尔为代表的“条件派”和以所罗门为代表的

---

<sup>①</sup> Senate, "Senate Memorial 22", *Congressional Record*, April 21, 1993, 103rd Cong., 1st Sess., 139 Cong. Rec. S 4764.

<sup>②</sup> Senate, "Statements on Introduced Bills and Joint Resolutions", *Congressional Record*, April 22, 1993, 139 Cong. Rec. S 4827.

“取消派”的势力均不敌“中间派”。克林顿时期，“中间派”议员已经由参议院扩展到众议院，他们主张“温和地”对最惠国待遇附加条件，反对过激的“取消派”的做法。“中间派”所持的主要立场是，既不牺牲美国在中国的联系和经济利益，又不完全拒绝总统主导下的“挂钩”观点。他们更倾向于用行政命令的方式实现人权与贸易的“挂钩”。由于国会各方在对华最惠国待遇问题上存在分歧，克林顿决定与国会磋商。参议院多数派领袖米切尔与佩洛西也主张国会应就对华最惠国待遇问题与行政部门密切磋商，他们指出，这并非国会对行政部门权力的无端介入，府院磋商旨在服务于美国对外政策的目标，即鼓励中国履行国际承诺，并保持美中良好的经济关系。<sup>①</sup> 经过协商，5月25日，各派议员和政府达成一致意见，双方决定以行政命令的方式为最惠国待遇问题设定条件。5月28日，克林顿政府发布了三个总统行政命令，<sup>②</sup> 宣布延长对中国最惠国待遇一年，同时开列七项人权条件。<sup>③</sup> 这样，美国政府以所谓“改善中国人权状况”和“保护西藏独特的宗教和文化遗产”为条件重新考虑给予中国最惠国待遇。<sup>④</sup>

① *Congressional Record*, April 22, 1993, S 4825.

② 即：《行政命令》、《致国会报告》和《总统关于中国最惠国地位的声明》。

③ 在《总统关于中国最惠国地位的声明》中，美国政府坚决要求中国政府在人权问题上有重大改进。并决定延长中国最惠国待遇地位12个月，下一年是否延长将取决于中国是否在改进人权方面取得更大进展。《关于1994年延续中国最惠国待遇的条件的行政命令》明确提出了1994年美国延长中国最惠国地位的条件，其中涉及人权问题的条款如下：“国务卿不应该提出延长中国最惠国待遇地位的建议，除非他确信：（1）延长将大大促进贸易法第402条的自由移民的目标；（2）中国正在遵守美中两国1992年达成的有关犯人劳动的双边协定；（3）采取步骤开始遵守《世界人权宣言》；（4）释放那些因非暴力表达政治和宗教信仰而遭监禁或拘留的中国人，并对他们的情况做出令人满意的说明；（5）保证犯人的人道待遇，例如，允许国际人道主义和人权组织进监狱视察；（6）保护西藏独特的宗教和文化遗产；（7）允许国际广播电台。”“Executive Order”，EO12850，May 28，1993，[http://nodis3.gsfc.nasa.gov/displayEO.cfm?id=EO\\_12850/](http://nodis3.gsfc.nasa.gov/displayEO.cfm?id=EO_12850/)（下载时间2006年12月1日）。

④ “The United States and China”，美国国务院国际信息局网站 <http://usinfo.state.gov/>（下载时间2005年3月6日）。

克林顿的行政命令是在西藏再次发生骚乱一周后做出的。<sup>①</sup> 1993年5月28日，在行政命令签字仪式上，克林顿邀请佩洛西、米切尔、罗斯托克斯诺斯基（Rostenkowski）、吉本斯（Gibbons）等国会议员参加。参议员莫尼汉指出，将“西藏问题”作为给予中国最惠国待遇的条件表明，中国对西藏的“压迫”是中美关系的核心问题。<sup>②</sup>

美国政府首次把人权问题与最惠国待遇挂钩，开创了一国行政首脑以发布命令的形式干涉别国内政的先例。这也是有史以来“西藏问题”第一次成为美国对华政策的核心内容之一，在美中关系中被提升到从未有过的高度。克林顿是第一个以最惠国待遇为条件要求中国改善人权状况的美国总统。在此后的十年里，“西藏问题”进入美中双边关系议事日程，成为美国对华政策的一部分。

在对行政命令进行中期评估前后，国会中支持“西藏问题”者分裂成两派：一派强调行政命令中的涉藏条款并未被中国政府履行，因此应取消中国最惠国待遇；另一派主张搁置该问题，另寻他路，比如援助达赖集团。1994年，赫尔姆斯提出关于《1994—1995财年对外关系授权法案》（H. R. 1281）的第1291号修正案，其中要求：（1）中国必须满足最惠国待遇的条件；（2）中国必须停止利用物质激励和其他手段鼓励非藏族居民向西藏定居，包括在西藏发展可能使非藏族工人数量激增的工程。<sup>③</sup>第1281号决议案在参议院内部就遭到了众多反对，即便作为达赖的支持者，参议员约翰·克里（John Kerry）都认为赫尔姆斯的议案会使总统和行政部门陷入窘境。佩尔也反对赫尔姆

---

① 1993年5月24日，拉萨发生游行闹事事件。之后几天内，拉萨郊区林周县、墨竹工卡县、达孜县和曲水县及其他六个地市相继发现少数闹事者张贴反动标语、散发传单等情况。

② “Clinton Conditions MFN on preservation of Tibetan Culture”, *Tibet Press Watch*, July 1993, p. 2.

③ Senate, “Helms Amendment No. 1291”, *Congressional Record*, Jan. 28, 1994, S377; Jan. 28, 1994, S 329.

斯的议案，并暗示最惠国待遇问题不应成为促使中国改变政策的手段。<sup>①</sup> 赫尔姆斯的提案遂以夭折告终。

克林顿执政初期强硬的对华人权政策在实践中不仅没有取得预期效果，反而产生许多反作用。这一政策不仅遭到了中国政府的强烈不满，在美国国内也招致一片批评声。1994年2月，美国国会的众议院规则委员会举行了一次规模较大的听证会。<sup>②</sup> 在这次听证会上，由利益集团代表组成的四个小组分别代表企业集团、人权组织和宗教组织等不同类型的社会团体。他们和政界各派力量的激烈角逐中，主张无条件延长中国贸易最惠国待遇的观点得到了国会中越来越多的温和派议员的支持。1994年3月11—14日，克里斯托弗访华未果，他在归途中已经得出结论：挂钩政策已经走到了尽头。<sup>③</sup> 5月初，美国商会和企业界800多家大公司联名致函克林顿，要求延长中国最惠国待遇并将其与人权问题脱钩。克林顿政府内部在对华人权政策上也存在重大分歧，越来越多的人指责国务院推行的对华政策过于强调人权而忽略了美国战略和经济等方面的利益。面对压力，克林顿授权克里斯托弗和洛德重新解释行政命令的条件，并重新看待中国取得的人权进展。洛德从1994年3月开始把行政命令中的七项条件分为两项“绝对的”条件和五项“需要取得全面而重大的进展的”规定。经过与各方的接触，克林顿开始着手进行延长中国最惠国待遇的舆论准备工作，宣传中国已经做出很大的让步，基本上满足了行政命令的条件。

5月26日，克林顿宣布延长中国最惠国待遇的声明，并决定在此后一年一度的审议中，将人权问题与最惠国待遇脱钩。

① *Congressional Record*, Jan. 28, 1994, S 331—336.

② John W. Bietrich, "American's China Policy in the Age of the Finance Minister: Clinton Ends Linkage", *China Quarterly*, 139, Sep. 1994, p. 610.

③ 刘连第编著：《中美关系的轨迹：1993—2000年大事纵览》，时事出版社2001年版，第31—32页；Warren Christopher, *In the Stream of History Shaping Foreign Policy for a New Era*, Stanford University Press, 1998, pp. 152—154, 409.

接着，参议院通过了一项法案支持总统的决定。随后，众议院以 270 : 158 票否决了佩洛西提出的取消中国国营企业产品最惠国待遇的议案。同一天，众议院以 356 : 75 票否决了所罗门提出的完全取消中国最惠国待遇的议案。<sup>①</sup> 通过使最惠国待遇与“西藏问题”脱钩，参议院将“西藏问题”从美中关系中剥离，这标志着国会对“西藏问题”政策的新变化。这说明，国会也不想因“西藏问题”使中国最惠国待遇问题进一步复杂化，只是以最惠国待遇作为挟制中国的手段，一旦使其成为法律，很可能与中国交恶，从而失去遏止中国的工具。此决定也标志着美国对华人权政策做出重大调整：首先，克林顿已把人权从美中关系的“中心”位置降到“一般重要”地位；其次，为了美国在中国持久的经济利益、在亚太地区的安全利益以及在全球问题上取得中国的合作，克林顿对华政策中开始凸显现实主义的务实精神。“西藏人权问题”再次回到了老布什当政时的轨道上。

尽管身为民主党人的克林顿总统与民主党人控制下的国会在“西藏问题”上有着更大的空间，但是围绕“西藏问题”的府院之争仍旧存在。佩尔指出，尽管克林顿政府对“西藏问题”已经做出承诺，但是国会在与行政部门在中国的西藏政策、达赖喇嘛和西藏文化的生存等问题上难以形成统一的对外政策。<sup>②</sup> 行政与立法之间的制衡本来就是美国政治制度设计的应有之意。特别是当克林顿总统宣布将最惠国待遇与“西藏问题”脱钩时，国会中的保守派议员立即对此进行抨击。1994 年 5 月 25 日，在克林顿做出决定的前一天，戴安娜·范因斯坦（Dianne Feinstein）就指出，她多次与中国领导人讨论“西藏问题”，但是，中国在“西藏问题”上取得的进步甚少，中国政府应允许讨论西藏的宗教和文化自治。除了将最惠国待遇与“西藏人权

---

<sup>①</sup> *Congressional Quarterly*, May 1994, Washington, D. C. ; Congressional Quarterly Inc. , 1995. p. 2380.

<sup>②</sup> Senate, “Statements on Introduced Bills and Joint Resolutions”, *Congressional Record*, Oct. 7, 1994. 103rd Cong. , 2nd Sess. , 140 Cong. Rec. S 14878.

问题”挂钩，美国国会还必须将人权问题作为正在进行的美中贸易对话的一部分，必须引入新的机制，如运用外交、政治和贸易制裁迫使中国在人权问题上就范。<sup>①</sup> 同年5月26日，众议员克里斯托弗批评克林顿当选总统后只是虚张声势地将有条件给予中国最惠国待遇与人权标准挂钩，“他曾说在对外政策上，个人能量将发挥重大作用。然而，他却极少利用个人力量去改变各种侵犯人权的现象，包括保护被毁坏的藏族人文化遗产”。<sup>②</sup> 赫尔姆斯的批评更加尖锐，“克林顿总统决定给予中国最惠国待遇的决定是美国外交政策败笔中的又一悲惨篇章。在西藏问题上，中国正在加紧西藏殖民地化和系统地破坏西藏遗产。尽管达赖不提西藏独立问题，但中国仍拒绝与之谈判。克林顿背弃了他曾经宣布的坚定原则，他正在对社会主义中国奉行可耻的磕头政策”。<sup>③</sup> 1994年5月，针对克林顿将最惠国待遇与人权问题脱钩，参议员米切尔采取了新的立法行动。同年7月1日，参议院提出第2260号决议案——《1994年美中关系法案》。该法案重申了克林顿1993年第12580号总统行政命令（President's Executive Order 12850）为最惠国待遇设置的人权条件，否则国会将通过不同意给予中国最惠国待遇的联合决议案。<sup>④</sup> 直到2000年克林顿给予中国永久性正常贸易关系（PNTR）之前，国会一直以“西藏人权问题”为由反对克林顿的做法。2000年9月11日，美国参议院外交关系委员会就“西藏问题”发表声明指出，“中国压制西藏”的局势在加强，并认为给予中国永久性最惠国地位是一个“坏主意”，它意味着“我

① Senate, “Extending Most-Favored-Nation Status to China”, *Congressional Record*, May 25, 1994, 103rd Cong., 2nd Sess., 140 Cong. Rec. S 6310.

② *Congressional Record*, May 26, 1994, 103rd Cong., 2nd Sess., 140 Cong. Rec. E 11208.

③ “MFN for Red China: A Tragic Mistake”, *Congressional Record*, June 15, 1994, June 7, 1994, 103rd Cong., 2nd Sess., 140 Cong. Rec. S 6883.

④ “United States-China Act of 1994, S. 2260”, *Congressional Record*, July 1, 1994, 103rd Cong., 2nd Sess., 140 Cong. Rec. S 8383.

们无视西藏人民反抗中国暴行的斗争”。<sup>①</sup>

### 三、第 103 届国会干涉“西藏问题”的主要立法

克林顿政府在“西藏问题”上的不断突破，进一步刺激了国会的“涉藏立法”活动，第 103 届国会期间，美国围绕“西藏问题”的立法层出不穷。

#### （一）为“中国向西藏移民问题”立法

克林顿政府时期，美国国会“涉藏立法”的一个重要议题是“中国向西藏移民”。1993 年 5 月 27 日，美国众议院通过第 106 号决议案，督促总统在美中高层会谈时提出所谓“中国向西藏移民问题”。该议案称，汉族人迁入西藏的程度“现已达到使西藏人民及其文化的显著特征正在被埋没的地步”，“西藏人在西藏一切重要的城镇人口中已占少数”。国会做出如下决议：敦促总统在美中最高层接触中提出要求中国政府采取措施停止向西藏移居汉族居民的问题。<sup>②</sup>1993 年 6 月 22 日，参议院提出第 124 号议案，以“中国基于使藏族人边缘化的目的向西藏移民，系统地压制藏族人及其文化和宗教”为由，反对中国北京申办 2000 年奥运会，敦促美国奥委会代表投票反对北京申办 2000 年奥运会，并要求国务卿将第 124 号决议案印发给奥委会主席和各成员国代表。<sup>③</sup>1992 年，针对中国政府开发西藏的决定，美国议员们毫无根据地攻击许多项目“对土生土长的藏族人根本没有经济价值”，指责“中国对西藏实行种族、宗教、语言歧视政策”，批评中国鼓励汉族人定居西藏。“汉化”的结果是藏民

---

① 《美参议院对外关系委员会对西藏问题的声明》（2000 年 9 月 11 日），<http://usinfo.state.gov/>（下载时间 2005 年 3 月 6 日）。

② “H. Con. Res. 106”，*Congressional Record*，103d Cong.，1st Sess.，[http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?c103:1;./temp/~c103\\_kUTuOb/](http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?c103:1;./temp/~c103_kUTuOb/)（下载时间 2010 年 1 月 1 日）。

③ Senate，“S. Res. 124，Relating to the Olympics to be Held in The Year 2000 in Beijing”，*Congressional Record*，June 22，1993，103rd Cong.，1st Sess.，139 Cong. Rec. S 7634.

族的文化、语言、生活方式因汉族大量迁入而被“冲淡”。<sup>①</sup>

如何看待西藏移民问题？这里有必要予以澄清。

首先，美国国会提出的所谓“移民”，常常是将人口迁移与人口流动两个概念混为一谈。在中国，户口发生变动，才算迁移。在外地工作，户口没有变动，只算人口流动。至于流动人口，自改革开放以来，大量农村劳动力涌向城市，是流动人口的主要构成，目前还未能有科学手段监测。最新出版的《中国流动人口发展报告 2010》显示，2009 年中国流动人口数量达到 2.11 亿。绝大部分流向沿海开放城市，到西藏的流动人口只占很小的比例，他们是流动人口，不能混同于定居的移民。

其次，中国政府从未制定“向西藏移民”的计划。这是基本事实。

再次，人口统计的基本数据表明，在西藏藏族始终占绝大多数。1952 年中国进行第一次全国人口普查，当时以达赖喇嘛为首的西藏地方政府向普查机构申报的人口数为 100 万。1964 年二次全国人口普查时，西藏人口为 125 万，其中藏族人口 120.9 万，占人口总数的 96.83%。1982 年第三次全国人口普查时，西藏人口为 189.2 万，其中藏族人口 178.6 万，占人口总数的 94.4%。1990 年 7 月第四次全国人口普查结果表明，西藏总人口为 219.6 万，其中藏族人口增长到 209.6 万，占人口总数的 94.46%。2000 年 11 月进行的第五次人口普查结果显示，西藏总人口为 261.63 万，其中藏族人口 241.1 万，占总人数的 92.2%。2011 年 11 月第六次全国人口普查结果显示，西藏人口为 300 多万，其中藏族人口 271.6 万，占人口总数的 90.48%，汉族人口 24.53 万，占总人数的 8.17%，其他少数民族人口 4.05 万，占 1.35%。与第五次全国人口普查结果相比，10 年间西藏常住人口共增加 385837 人，增长 14.75%，年平均增长率为

<sup>①</sup> David M. Lampton, *Same Bed, Different Dreams: Managing U.S. China Relations, 1989-2000*, p. 151.

1.39%。六次全国人口普查的数据科学地表明：西藏的民族构成并没有大的变化，藏族始终是西藏的主体民族。

(二)《1994—1995 财年对外关系授权法案》中的涉藏条款

1994年3月28日至4月10日，美国国会代表团赴尼泊尔的流亡藏人聚居地和西藏考察。该代表团由罗伯特·格斯塔森(Robert Gustafson)<sup>①</sup>、米切尔·罗斯图波(Lostumbo)<sup>②</sup>和劳伦斯·霍兰德(Lawrence Holland)<sup>③</sup>带领。这次活动由“西藏基金会”(Tibet Fund)和“国际声援西藏运动”发起。国会代表团首先去尼泊尔会见了达赖集团驻尼泊尔的代表、美国驻尼使馆二秘马克·克勒(Mark Koehler)和联合国难民事务高级专员(United Nations High Commissioner for Refugees)，随后去中国西藏的拉萨、甘孜和日喀则。行程结束后国会代表团向国会提交了一份报告。报告根据10天的所谓调查得出了歪曲西藏人权事实的结论，包括中国政府严重威胁了西藏的宗教和文化，中国在西藏的军事存在加剧了西藏的紧张气氛，等等。报告据此向美国和国际社会呼吁中国采纳六条建议：(1)中国政府与达赖及其代表进行实质性对话；(2)结束汉族向西藏定居的政府行为；(3)尊重藏族人的基本人权，包括言论和集会的基本权利；(4)允许藏族人自由参加宗教活动及其追求独特的生活方式；(5)为藏族人提供更多的接受藏语言教育的机会；(6)停止歧视藏族人的活动。此外，报告还建议美国政府根据国会正在酝酿的《1995—1996 财年对外关系授权法案》与达赖“流亡政府”密切合作，并为其提供物质和道义上的援助。<sup>④</sup>

国会代表团提出的上述建议在《1995—1996 财年对外关系授权法案》中得到了体现。国会参、众两院统一了由众议院提

① 约翰·爱德华·波特议员办公室行政助理。

② 丹尼尔·帕特里克·莫尼汉参议员立法研究助理。

③ 茱莲娜·安索德议员办公室立法助理。

④ Senate, "Congressional Staff Delegation to Tibet and Nepal", *Congressional Record*, May 16, 1994, 103rd Cong., 2nd Sess., 140 Cong. Rec. S 5763.

出的对外关系授权法文本，4月30日，克林顿正式将其签署生效。该法再次将涉藏条款捆绑其中，对中国西藏事务进行了一系列干涉。其中规定：要求美国国务院国际信息局设法在拉萨设立办公室，<sup>①</sup> 主要任务是传播美国提供的信息，促进关于解决冲突和人权的讨论；为美国私人机构介入西藏文化和教育活动提供便利。每年4月1日前，美国国务院国际信息局长向参议院外交关系委员会和众议院外交事务委员会提交上述活动的详细报告。由美国国务院国际信息局长设立“美藏教育和文化交流计划”，包括提供就业培训机会、人力和资源的配置。<sup>②</sup>

### （三）H. R. 5269——为美中经济合作设置涉藏人权条件

美国国会除了为最惠国待遇设置人权条件，还为美中经济合作设置涉藏条款。1994年10月7日，众议院提出第5269号决议案，为美国与中国合作的经济项目设立几条人权原则，其中特别强调与西藏有关的项目要满足以下条件：（1）要求参与美国对华经济合作的项目暂缓使用中国劳改产品；（2）这些项目在招聘就业时不得歧视因持不同政见和示威而被处罚的公民；（3）不得造成工人不必要的身体伤害和破坏周边环境；（4）努力使这些项目不受中国政府及其授权机构的控制；（5）禁止开展军用项目；（6）保证该项目中的员工结社和集会的自由，如果中国政府侵犯上述自由，美国对华经济合作的项目机构应向中国权威机构和国际劳工组织进行抗议；（7）采取采取各种可

① 关于众议员在拉萨设立办公室，部分议员对此持不同意见。汉密尔顿认为，在拉萨设立办公室可能会干涉宪法赋予总统的特权。该行为会被解释称要求总统与外国协商或在未经同意的情况下在别国采取行动。美国国务院也指出，建立办公室要争得中国政府的同意，如果中国反对，在措辞上只能将“设立办公室”改为“创建美国影响的存在”，即，设立该办公室的真正用意是作为美国国务院国际信息局在西藏的前哨信息站，监督西藏形式，卷入“西藏人权问题”纠纷，美国应优先考虑在拉萨及西藏地区设立美国存在。*Congressional Record*, August 9, 1994, 103rd Cong., 2nd Sess., 140 Cong. Rec. E 1687.

② House, “Omitted from the Record Of April 25, 1994, Conference Report on H. R. 2333”, *Congressional Record*, April 26, 1994, 103rd Cong., 2nd Sess., 140 Cong. Rec. H 2773-2774.

## 美国国会与中美关系中的“西藏问题”

行的渠道敦促中国政府公布 1989 年 3 月以来被拘押的人员名单，允许国际观察员进入西藏视察那些在拉萨骚乱期间（1987 年和 1989 年）被拘押的“政治犯”；（8）不得在美国对华经济合作的企业中对员工进行强制性“政治教导”；（9）促进言论自由，包括自由接收和被告知各种信息和思想的权利。美国对华经济合作企业向中国相关权威机构提出解除对外国出版物的限制的要求。<sup>①</sup>

与老布什政府相比，克林顿政府时期国会与行政部门在“西藏问题”上拥有更多默契。在会见达赖、在联合国发起“西藏人权”提案、最惠国待遇以及签署众议院第 2333 号法案等问题上，克林顿都满足了国会的要求。

---

<sup>①</sup> The Library of Congress, “H. R. 5269 1H”, *Congressional Record*, Oct. 7, 1994, 103d Cong., 2nd Sess., <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?c103;4;./temp/~c103dAnu9J/>（下载时间 2005 年 3 月 6 日）。

## 第四章

### 世纪之交美国国会对西藏事务的新干涉

美国外交政策在克林顿政府第二任期进入承前启后的历史新阶段。世纪之交，人权问题仍是美国对华政策中的重要议题之一。随着美国对华人权外交在程度上的不断深化，其人权实施战略也从注重现实目标发展到考虑长远目标。与此同时，美国国会对华人权立法活动亦日渐频仍，新的与人权有关的法案层出不穷，其中“西藏人权问题”仍是其立法所关注的重要对象之一。



## 第一节 美国国会“涉藏立法”的新阶段

第 104—105 届国会期间，美国参、众两院围绕“西藏问题”又进行了一系列立法。从议案的内容看，该阶段国会“涉藏立法”的主要领域集中在两方面：一方面，利用国际组织机构推动“西藏问题”国际化，如利用联合国和国际法学家委员会干涉西藏事务；另一方面，在班禅转世灵童人选和“西藏政治犯”等问题上进行立法干涉。

### 一、世纪之交的新立法

#### （一）关于联合国“西藏人权问题”提案的立法

从 1990 年起，每年 2、3 月联合国人权委员会年会召开之际，美国国会都会提出一系列要求美国政府在联合国发起“涉藏提案”的议案，敦促美国政府在会上谴责“西藏人权”状况。1991 年 3 月 11 日，参议院提出第 271 号议案要求：（1）美国政府支持欧共体向联合国人权大会提交诸如关于西藏局势的提议；（2）美国政府应在各种适合的国际论坛积极谴责“中国在西藏侵犯人权”；（3）美国政府在美中高层对话中提出“西藏人权问题”。<sup>①</sup>在美国国会的推动下，在 1992 年 2 月 20 日举行的联合国人权大会上，美国负责人权事务的副国务卿谢夫特发言指责中国人权状况，表示支持欧共体关于西藏局势的决议。但 2 月 28 日，美国又反对关于西藏局势的决议，认为只谈“西藏人权问题”有违美国关于“西藏是中国的一部分”之立场，有分裂一个主权国家之嫌。3 月 2 日，美国与欧共体决定不单独提出

<sup>①</sup> Senate, “S. Res. 271, Relative to Human Rights in Tibet”, *Congressional Record*, March 18, 1992, S 3869.

“西藏局势”，而妥协成一个“中国—西藏局势提案”，美国成了决议的提议国。

1996年1月25日，众议院提出第347号议案，要求美国在1996年联合国人权大会上大力发起“谴责中国侵犯西藏人权”的提案，“呼吁中国遵守国际公认的人权标准”，“美国将力争使联合国采纳上述提议，旨在通过联合国人权大会向中国政府传递一个国际社会不会继续容忍中国（包括西藏）继续侵犯人权的强烈信号”。<sup>①</sup> 1997年3月，众议院提出第44号共同决议案，认为美国政府应当在第55届联合国人权大会上继续发起“呼吁中国停止侵犯西藏人权”的提案。<sup>②</sup> 2001年，美国参议院提出第22号议案，要求美国政府在第57届联合国人权大会上带头组织多边提案。

在国会推动行政部门在联合国发起西藏提案的同时，达赖集团也加大了鼓动“西藏问题”国际化的力度。1995年，联合国第51届人权大会在日内瓦召开。达赖集团在两个月前就调兵遣将，将达赖“流亡政府驻华盛顿办事处主任”洛迪坚赞调至日内瓦，与“欧洲办事处主任”格柔坚赞汇合，游说人权大会各成员国。他们还利用联合国人权大会中心免费复印的便利，在会内外散发大量攻击中国的材料。更有甚者，达赖集团派人在会上攻击“西藏人权状况”，污蔑“中国剥夺西藏基本人权”。与此同时，他们还与非政府组织及海外“民运”分子勾结，开展舆论攻势。此外，为了扩大影响和争取更多的同情与支持，达赖集团在人权大会外也开展了很多活动。1996年3月10日，达赖集团的“国际声援西藏运动”和“美国西藏委员会”等四个组织赴华盛顿举行游行示威。

在国会和达赖集团的双重鼓动下，美国政府作为提案国参

<sup>①</sup> House, “Public Bills and Resolutions”, *Congressional Record*, Jan. 25, 1996, H 913.

<sup>②</sup> Senate, “H. Con. Res. 44”, “S. Res. 45”, *Congressional Record*, Feb. 12, 1999, S 1652.

与了 1993—1997 年联合国人权大会的提案。克林顿政府连续在 1996 年和 1997 年召开的联合国人权大会上满足了国会的上述决议要求。1998 年, 美国政府决定不再在日内瓦联合国人权大会上提出针对中国人权的议案, 但是参议院 1999 年 2 月 25 日仍然通过第 45 号决议案, 要求美国继续在联合国发起“涉藏提案”。<sup>①</sup> 2001 年 2 月 14 日, 参议院提出第 56 号决议案, 敦促美国政府继续联合多国提案。<sup>②</sup> 这样, 2000—2001 年美国作为唯一提案国提出涉藏反华提案 (见表 4—1)。总的来看, 美国自 1993 年以来发起的这类提案均以失败告终。2004 年 4 月 15 日在日内瓦举行的联合国第 60 届人权大会上, 美国单独提出的关于审议中国人权记录的企图再次遭遇挫败, 联合国人权委员会成员投票再次通过了中国提出的对美国提案“不采取行动”的动议。这是中国自 1990 年以来在联合国人权会议上第 11 次挫败美国借人权进行反华的图谋。<sup>③</sup>

表 4—1 美国国会敦促政府在联合国首倡“西藏人权问题”  
部分提案 (1996—1999)

| 议案号             | 提案人       | 时 间        | 备 注                    |
|-----------------|-----------|------------|------------------------|
| H. Res. 347     | 约翰·爱德华·波特 | 1996-01-25 |                        |
| H. Con. Res. 44 | 伯纳德·桑德斯   | 1997-03-11 |                        |
| H. Res. 76      | 约翰·爱德华·波特 | 1997-02-25 |                        |
| S. Res. 187     | 康尼·麦克     | 1998-03-02 | 1998 年 3 月 12 日在参议院通过。 |
| S. Res. 27      | 保罗·威尔斯通   | 1999-01-20 |                        |
| H. Con. Res. 28 | 本杰明·吉尔曼   | 1999-02-10 |                        |
| S. Res. 45      | 提姆·哈奇森    | 1999-02-12 | 1999 年 2 月 25 日在参议院通过。 |

① Senate, “S. Res. 45”, *Congressional Record*, Feb. 12, 1999, S 1652.

② House, “H. Res. 56, Urging Introduction of U. N. Resolution Calling Upon the People’s Republic of China to End its Human Rights Violations in China and Tibet”, *Congressional Record*, April 3, 2001, H 1368.

③ 《中国在人权会上再度挫败美国反华提案》, 新华网北京 2004 年 4 月 16 日电, [http://news.xinhuanet.com/world/2004-04/16/content\\_1422346.htm/](http://news.xinhuanet.com/world/2004-04/16/content_1422346.htm/) (下载时间 2006 年 12 月 8 日)。

## （二）国会对十世班禅转世灵童认定的立法干涉

从1995年开始，美国国会对纯属中国内部宗教事务的十世班禅转世灵童问题进行了立法干涉。

十世班禅额尔德尼·确吉坚赞（1938—1989）于1989年1月28日圆寂于西藏日喀则扎什伦布寺。1989年8月19日，中国国务院正式批复了西藏扎什伦布寺通过自治区人民政府转呈的《关于寻访认定第十世班禅额尔德尼·确吉坚赞转世灵童的请示》，批准成立了由第十世班禅的经师嘉雅活佛、扎什伦布寺民主管理委员会部分成员和主要活佛、堪布、高僧以及其他藏区知名大活佛参加的转世灵童寻访工作领导小组，由他们具体领导灵童的寻访工作。灵童寻访领导小组经过多次集体讨论和研究，制订了灵童寻访工作方案。寻访工作严格按照宗教仪轨和程序进行。程序包括诵经祈祷，观湖显影，密访聪慧灵异童，辨认第十世班禅遗物等活动。寻访工作领导小组自1994年2月至1995年1月共进行了三次重大的秘密寻访工作，在青海、甘肃、四川、云南和西藏五省区46个县境内寻访出28名儿童。接着，根据观湖确定的方位、属相、住地特征和实地寻访的情况，经过认真分析，反复比较，逐一过滤筛选，从28名男童中确定了7名重点候选人。扎什伦布寺经综合分析后，最后遴选出三名男童为候选人，寻访工作领导小组将寻访工作及候选儿童的情况上报中央后，中央决定依据宗教仪轨和历史定制办事，通过“金瓶掣签”认定十世班禅转世灵童。三位灵异男童的选出，是灵童寻访工作取得的重大成就，为最后金瓶掣签创造了很好的条件。

正当寻访工作进入金瓶掣签的关键时刻，1995年5月14日，达赖喇嘛在印度与国外反华势力相勾结，并通过外国媒体突然宣布所谓达赖喇嘛已经“认定了一个儿童为班禅转世灵童”。这充分表明，达赖集团在一系列分裂祖国的活动屡遭失败后，利用班禅转世继续从事分裂活动的政治图谋。达赖的这一行径，遭到了中国国务院宗教事务局、西藏自治区人民代表大

会和寻访小组的坚决批评和反对。排除了达赖集团的干扰破坏之后，班禅转世工作又回到了严格遵循宗教仪轨和历史定制健康发展的轨道。

班禅转世灵童认定本属中国内部宗教事务，而美国行政部门和国会却对此进行了粗暴的干涉。1995年11月8日，美国国务院发言人伯恩斯在新闻发布会上谈美国对班禅转世灵童的立场时表示：一方面，“正式承认转世喇嘛的做法是宗教问题，美国不宜发表评论”；但另一方面，“将继续表示关切的是中国政府和西藏宗教统治集团显然没有就班禅喇嘛这一具体问题取得一致意见，我们尤其关注的是这样的报道，西藏一些资深喇嘛上周被迫参加在北京举行的讨论这个问题的会议。我们认为，此举会使人们对中国政府做出尊重西藏佛教徒的宗教信仰和习俗的保证产生新的疑问，我们注意到中国宪法保证宗教习俗自由，当然，所有美国人都认为宗教自由是许多有关人权的文件所承认的至关重要的权利，美国人民也常常感到中国的宗教信仰自由的重要性，我们呼吁中国政府和西藏宗教当局以及流亡藏人本着善意和忍让的精神认真地磋商这个问题”。<sup>①</sup>

美国国会对国务院的上述立场并不满足，12月11日，美国参议员通过赫尔姆斯提出的第43号共同决议案，要求美国政府介入中国政府的灵童认定过程，支持达赖认定的灵童。该决议案规定，鉴于班禅转世灵童的选定权利始终属于达赖喇嘛，鉴于中国已经选定灵童同时不承认达赖所认定的灵童，两院做出如下决议：“国会要求美国政府敦促中国政府尊重西藏人民的愿望，支持达赖喇嘛所认定的灵童；国会敦促美国政府设法保证达赖所认定灵童的人身安全。”<sup>②</sup> 1995年12月13日，美国参议员托马斯提出，中国对本属于宗教事务的干涉事关重大，它完

① 彭谦等：《中国为什么说不？冷战后美国对华政策的误区》，新世界出版社1996年版，第190—191页。

② “S. J. Res. 43”，*Congressional Record*，<http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?c104;1;./temp/~c104VnD9t8/>（下载时间2008年6月6日）。

全忽视了达赖百年来参与选定灵童的权利；中国政府避开达赖的角色是对其所倡导的历史惯例的嘲弄；任何单方面做出的认定是不完善的。因此中国排除达赖认定的灵童是无效的。<sup>①</sup> 12月22日，众议员吉尔曼提出第2829号决议案，即《神职人员自由法》(Free the Clergy Act)。该法案称：“达赖喇嘛始终具有认定班禅转世灵童的权利。中国政府插手纯粹宗教事务，侵犯了藏族人的基本人权。”<sup>②</sup> 1996年1月25日，国会人权小组主席约翰·波特和兰托斯联合25名众议员致信中国国家主席江泽民，指责中国认定班禅转世灵童的工作，同时敦促中国政府“尊重藏族人传统，停止干涉他们的文化和宗教活动”。

美国国会干涉班禅灵童认定的决议在国际社会产生了连锁反应。1995年12月14日，欧洲议会亦通过决议，认为中国认定转世以及强力干涉宗教事务的行为是不当的，要求中国政府尊重西藏僧俗人民的愿望和对达赖喇嘛确认之班禅转世的信仰，敦促中国政府允许欧洲议会的外交官会见达赖指定的“班禅转世灵童”及其父母等，以确认其人身安全。决议还指出，如果中国政府对以上决议不予尊重，欧洲联盟对西藏八囊县的计划将不会开始。<sup>③</sup>

### (三) 围绕国际法学家委员会第四份西藏报告的立法

美国国际法学家委员会(International Commission of Jurists)成立于1949年。其前身是自由法学家审查委员会，主要宗旨是收集所谓证据，向全世界揭露所谓“铁幕”后社会主义国家的“不公正现象”。美国政府实际上把这个委员会看做冷战中反对共产主义的良友。1958—1964年，中央情报局为其提

① Senate, “Expressing the Sense of Congress Regarding the Next Panchen Lama”, *Congressional Record*, Dec. 13, 1995, 104th Cong., 1st Sess., 141 Cong. Rec. S 18575.

② “Free the Clergy Act, H. R. 2829, Extension of Remarks”, *Congressional Record*, Dec. 22, 1995, 104th Cong., 1st Sess., 141 Cong. Rec. E 2445.

③ 《美欧议会有关西藏的决议》，载《西藏通讯》总第4期1996年第1—2期，<http://www.hhdl.org/gb/nl/24/index.html>/(下载时间2003年9月6日)。

供了65万美元。1959年7月25日,国际法学家委员会向联合国提交了一份题为《西藏问题与法律原则》的报告。这份报告是美国利用“西藏问题”指责中国侵犯人权的第一份正式文件,它被散发给联合国秘书长和各成员国代表,是美国为在联合国大会上提出“西藏问题”制造舆论声势的重要步骤。随后,该委员会又于1960年和1964年提交了两份报告。<sup>①</sup>

时隔33年,国际法学家委员会于1997年底发布第四份西藏报告——《西藏:人权和法律的规则》。报告分三部分:第一部分对西藏人权状况肆意诬蔑,称“中国向西藏移民”,“破坏西藏语言文化遗产”、“破坏西藏环境”、“侵犯西藏人权”;“控制西藏人口”,认为按照国际法1913—1950年的西藏符合国家的基本特征,具备人口、领土、政府、独立管理国内事务的能力;第二部分围绕西藏的地位问题,称“西藏在《1951年和平协议》签订之前实际上是一个独立的国家,西藏是被外国征服的民族,根据国际法享有民族自决权,有权决定西藏的政治地位”;第三部分提出了一系列所谓的建议:建议西藏在联合国的监督下进行全民投票、民族自决,以决定西藏或是建立一个独立的国家,或是在中国治下实行真正的自治,或是由藏族人自行决定治理方式;中国应与达赖及其“流亡政府”就“西藏问题”进行谈判;建议联合国秘书长任命特使促进“西藏问题”和平解决;建议国际人权组织进入西藏监督人权。<sup>②</sup>

该报告发布后,立即得到了美国国会的支持。1998年5月22日,众议院提出第283号联合决议案(H. Con. Res. 283)。关于该案的真正意图众议员伯曼指出,该决议案反映了美国人对西藏人权状况的严重关切以及对达赖喇嘛致力于推动与中国领

① [加]谭·戈伦夫:《现代西藏的诞生》,伍昆明、王宝玉译,中国藏学出版社1990年版,第215页。

② “Tibet: Human Rights and the Rule of Law, Jurists Call for Referendum on Status of Tibet”, <http://www.tibet.com/Status/icj-es.html/> (下载时间2009年12月8日)。

领导人就西藏未来对话的支持，推动达赖与中国政府谈判是克林顿访问北京时的重要议题，该决议将传达两个信号：一是表达国会对美国行政部门鼓励达赖与中国领导人进行对话的支持；二是让北京知道国会对中国的积极回应表示欢迎。中国政府的积极回应至少向美国国会表明，与中国的接触是富有成效的和重要的。<sup>①</sup> 该法案在事实陈述部分回顾了国际法学家委员会关于“西藏问题”的四份报告，指出国际法学家委员会作为非政府组织，其宗旨是捍卫《联合国人权宣言》的法律章程；1959年、1960年和1964年，国际法学家委员会调查了中国的西藏政策、西藏人权状况和西藏在国际法中的地位；“1960年，国际法学家委员会认定西藏至少在1951年前是一个‘事实上独立的国家’（a de facto independent State）”；国际法学家委员会将上述证据提交联合国大会，并被1959年、1961年和1965年联大三个决议采纳；鉴于国际法学家委员会于1997年发布第四份西藏报告，国会做出如下决议：（1）国会对国际法学家委员会于1997年发布的报告《西藏：人权和法律的规则》表示严重关切。（2）国会呼吁中国政府就“西藏问题”的解决与达赖喇嘛或其代表进行会谈，尊重西藏的基本人权；停止执行毁灭西藏民族及其特殊文化的政策；停止向西藏大规模迁入汉族居民的行为；呼吁联合国大会重新恢复关于“西藏问题”（基于对1959年、1960年和1964年的决议精神）的讨论；呼吁达赖喇嘛及其代表与中国政府就“西藏问题”的解决进行会谈，对国际法学家委员会关于西藏的报告表示支持，并呼吁中国政府尽快与达赖喇嘛及其代表进行会谈。（3）对美国国务卿为解决“西藏问题”而设立“西藏事务特别协调员”的举动表示赞赏；要求“西藏事务特别协调员”“促进中国政府与达赖及其代表进行实质性协

---

<sup>①</sup> “Resolution Expressing the Sense of the Congress on Tibet, Extensions”, *Congressional Record*, May 22, 1998, 105th Cong., 2nd Sess., 144 Cong. Rec. E 966—967.

商，与美国政府协调美国的涉藏政策计划和项目，与国会就西藏政策和藏族人的未来和福祉进行磋商，向国会提交相关执行情况的报告，推动美国保护西藏独特的宗教文化语言遗产”。（4）呼吁中国政府尽快释放被关押的班禅丹增格登，并允许他根据传统研修佛教经典。（5）对克林顿总统在美中北京峰会上敦促中国国家主席江泽民与达赖喇嘛进行会谈的行为表示赞赏。（6）呼吁总统设法保证中国政府与达赖及其代表进行实质性协商。<sup>①</sup> 1998年9月18日，美国参议院通过了与第283号联合决议案相同的第103号联合决议案（S. Con. Res. 103）。

#### （四）国会要求中国政府释放所谓“西藏政治犯”

依据中国法律，中国并不存在所谓“政治犯”<sup>②</sup>。在中国，仅有思想而没有触犯刑律的行为，不构成犯罪。任何人不会仅仅因为持有不同的政治观点而被处以刑罚。中国刑法中规定的“反革命罪”，是指危害国家安全的犯罪，即那些不但具有推翻国家政权和社会主义制度的目的，而且实施了阴谋颠覆政府或分裂国家、持械聚众叛乱及间谍等犯罪行为。1997年3月，中国把“反革命罪”修改为“危害国家安全罪”，将原来的反革命罪规定中实际属于普通犯罪性质的，都规定按普通刑事犯罪追究。<sup>③</sup> 美国国会则认为，中国有政治犯，中国政府基于公民的政治和宗教原因而将他们拘留。“有数以千计的政治犯仍在监禁或者拘留中。这种指控过去常常是对政治上持不同政见者而言的。那些被指控犯有反革命罪的人仍旧在继续服刑。”<sup>④</sup>

从1997年开始，国会开始以立法的形式干涉所谓“西藏政

① “H. Con. Res. 283 on Tibet, Extensions”, *Congressional Record*, Oct. 14, 1998, E 2175.

② “政治犯”（political prisoner）是个意识形态范畴的概念，特指一类被关押的人。在这里，“犯”是指“被关押的人”，即英文中的“prisoner”。

③ 中国国务院新闻办公室：《中国的人权状况》（1991年）；《1996年中国人权事业的进展》，第29页。

④ 美国国务院：《1997年人权报告》，转引自李云龙：《中美关系中的人权问题》，新华出版社1998年版，第112-113页。

治犯”问题。1997年2月25日，众议院提出第76号决议案（H. Res. 76），要求“释放西藏政治犯”，允许国际人权组织和新闻记者定期不受限制地进入西藏。<sup>①</sup> 1996年，阿旺群培因犯间谍罪被判处18年有期徒刑。<sup>②</sup> 美国国会立即通过立法对此进行干涉。1997年3月11日，众议院提出第44号联合决议案（H. Con. Res. 44），表示反对审判阿旺群培，要求中国立即无条件将其释放，同时要求美国官员在与中国政府代表的官方会晤中建议中国政府将其释放；还要求美国在联合国人权大会上带头提出有关“西藏政治犯”等问题的议案；要求设立美国“阿旺群培文化教育交流计划”，要求美国设法让国际人权组织监督“西藏人权”。<sup>③</sup> 随后，参、众两院分别通过的第19号决议案<sup>④</sup>和对第1757号决议案（H. R. 1757）的第174号修正案都提出了类似的要求。<sup>⑤</sup> 1997年7月15日，众议院提出第116号联合决议案，敦促美国政府在与中国政府官员会见过程中要求中国政府立即无条件释放1987年因涉嫌间谍罪被捕的平措尼珠（Ngodrup Phuntsog）等“良心犯”；美国政府应设法使国际人道主义组织进入西藏监狱探视，保证犯人拥有必要的医疗待遇。<sup>⑥</sup>

---

① “H. Res. 76”, *Congressional Record*, Feb. 25, 1997, 105th Cong., 1st Sess., <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?c105;1:./temp/~c1056NUdH/>（下载时间2009年6月6日）。

② 《阿旺群培1996年以间谍罪被判处18年徒刑》，载《美国参考》，<http://usinfo.state.gov/mgck/Archive/2005/May/18-260505.html191/>（下载时间2006年6月6日）。

③ Senate, “Senate Resolution 44 — Relating to the Censure of William Jefferson Clinton, President of the United States”, *Congressional Record*, Feb. 12, 1999, S 1652.

④ “S. Res. 19”, *Congressional Record*, 105th Cong., 1st Sess., Jan. 2, 1997, <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/queryz?c105;sr19/>（下载时间2009年12月28日）。

⑤ “H. Amdt. 174”, *Congressional Record*, <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/D?d105;15:./temp/~bdV7VS:|/bss/105search.html>（下载时间2009年9月2日）。

⑥ “H. Con. Res. 116, Expressing the sense of the Congress with respect to the treatment by the People’s Republic of China of prisoners in Tibet, and for other purposes”, *Congressional Record*, 105th Cong., 1st Sess., <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?c105;8:./temp/~c105qZDyuF/>（下载时间2003年4月28日）。

更有甚者,1998年4月22日,美国参议院提出第212号决议案,竟要求总统在美中峰会上提出无条件释放“中国和西藏的全部因政治和宗教原因入狱的犯人”,同时要求总统向国会提交一份关于上述问题的进展报告。<sup>①</sup>由此可见,美国国会把那些在西藏从事分裂、间谍和危害公共安全的犯罪分子定性为“政治犯”,并要求中国政府无条件将其释放,这显然已经构成对中国司法主权的干涉。

## 二、《2002年西藏政策法案》的出台

1987—2000年,尽管美国国会炮制出名目众多的“涉藏议案”,但却未能制定出一部系统而完整的“西藏政策法”,相关法案大多“就事论事”、“一事一立”。进入新世纪,经过多年的立法实践积累,国会开始酝酿一部西藏政策法案,这便是《2001年西藏政策法案》(Tibetan Policy Act of 2001)。这项法案的提议时间正值5月达赖喇嘛在美国为期三周的“访问”。2001年5月9日,参、众两院分别提出第1779号决议案和第852号决议案,<sup>②</sup>即《2001年西藏政策法案》。该法案的目的是“支持藏族人保护其独特个性的渴望”。众议员兰托斯指出,《2001年西藏政策法案》是代表了1959年以来有关“西藏问题”的最全面的一项法规。为使《2001年西藏政策法案》成为法律,2002年国会将其附加在《2003财年国务院拨款法案》(H. R. 1646)中,该法案的第611—621款都是关于美国西藏政策的。概而言之,它包括六个方面的内容。

### (一) 为达赖集团提供经济援助

该法案要求提供275万美元,用于对流亡藏人的人道援助、

<sup>①</sup> Senate, “S. Res. 212 — Relative to the Upcoming United States-China Summit”, *Congressional Record*, April 22, 1998, 105th Cong., 2nd Sess., 144 Cong. Rec. S 3444.

<sup>②</sup> “S. 852”, *Congressional Record*, <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/F?c107:1:/temp/~c107QVtz38;e0/> (下载时间2009年4月28日)。

奖学金及涉藏非政府组织的人权活动。其中 2002—2004 年度每年为印度和尼泊尔的流亡藏人提供 200 万美元用于人道主义援助；以教育和文化交流项目为名每年为“阿旺群培藏人奖学金计划”提供 50 万美元；为民间组织如“国家民主捐赠基金会”（National Endowment for Democracy）、“人权与民主化计划”提供不少于 25 万美元的援助，主要用于为流亡藏人“民主活动”的教育、培训以及监督西藏人权状况。

### （二）继续支持联合国讨论“西藏问题”

美国国会建议政府：（1）反对任何阻止联合国各机构审议“西藏问题”的行为；（2）反对任何阻止达赖喇嘛及其代表参与由非政府组织和联合国各机构主办各种论坛的行为；（3）美国国务卿应该指示美国常驻联合国代表聘任两名工作人员，其中一名协助联合国秘书长推动通过谈判解决“西藏问题”，另一名为“西藏问题特别报告员”监测“西藏人权遭侵犯状况”，并向联合国难民事务高级专员、人权事务高级专员、联合国大会和其他联合国机构提交报告；（4）支持达赖喇嘛及其代表参加联合国下属或赞助的组织；（5）支持成立一个“西藏问题特别工作小组”。

### （三）总统和国务卿要求立即无条件释放因政治和宗教原因被拘押的“西藏政治犯”

美国政府应设法让国际人道主义组织进入西藏监狱探视，保证犯人拥有必要的医疗待遇；“释放”达赖认定的“班禅转世灵童”，允许其按照传统不受干扰地从事宗教研修。

### （四）澄清美国在西藏内部提供国际经济援助的政策目标，包括为国际金融机构和其他国际组织支持的项目提出“西藏原则”

这些原则包括：（1）项目需通过实地考察和采访，对藏族人的需求做出全面的评估；（2）事先进行文化和环境影响评估；（3）培养藏族人自给自足和自力更生的能力；（4）在所有项目阶段增进各涉藏发展机构的责任意识和藏族人的积极参与性；（5）尊重西藏的文化传统和藏族人的知识和智慧；（6）在项目

的各阶段各涉藏发展机构应监管项目是否符合集体利益；(7) 将藏语作为各涉藏发展机构的工作语言；(8) 不使非藏族居民进入西藏定居；(9) 不向非藏族居民转让西藏的土地和自然资源所有权。

#### (五) 明确“西藏事务特别协调员”的职责

在国务院职权范围内正式设置“西藏事务特别协调员”职务，专司推动在中国政府与达赖喇嘛及其代表之间开展“实质性”对话，具体职责如下：(1) 协调美国政府有关西藏的政策、计划与项目；(2) 大力推动保护西藏独特的历史、宗教、文化和语言特征的政策，促使中国尊重“西藏人权”；(3) 与流亡藏人的宗教、文化和政治领袖保持密切联系，包括定期前往中国藏区、印度和尼泊尔的流亡藏人难民定居点；(4) 与国会就事关流亡藏人前途和福祉的政策进行协商；(5) 努力和其他国家外交部门建立联系，寻求通过谈判解决“西藏问题”；设法使双方尽快通过和谈解决“西藏问题”；保护西藏特殊的宗教和文化。与中国政府和藏族人（包括定期赴藏区的游人、印度和尼泊尔的流亡藏人）的宗教文化政治领袖接触；与外国外交官员接触，通过协商解决“西藏问题”；采取措施保证“协调员”得到足够的财力、人力及官方支持以实现上述职责。

#### (六) 推动中国与达赖谈判与对话

该议案要求总统和国务卿采取措施鼓励中国同达赖喇嘛及其代表就“西藏问题”和藏人的“文化与宗教自治”进行谈判；就中国同达赖喇嘛及其代表进行谈判的情况以及总统和国务卿为鼓励双方谈判所采取的措施向国会提交报告。为推动中国与达赖谈判，国会特别要求：(1) 总统和国务卿主动采取步骤，鼓励中华人民共和国政府与达赖喇嘛及其代表就“西藏问题”进行谈判协议；(2) 一旦双方达成这样一个协定，总统和国务卿应该努力确保双方共同遵守；(3) 关于定期报告，在该法案颁布6个月内，最迟在年底前，总统应向众议院外交事务委员会和参议院外交关系委员会提交一份关于总统和国务卿为促进

中国政府与达赖喇嘛及其代表进行谈判所采取措施以及双方谈判情况的报告，任何向国会提交的国别报告都应将西藏单独作为一部分对待；（4）美国议员和欧洲议员参加“美欧议会团”（United States—European Interparliamentary Group），着重关注促进中国与达赖喇嘛及其代表进行对话事宜。“国会与行政部门中国委员会”也应关注中国与达赖的对话。

### （七）其他规定

国务卿设法使美国驻成都总领事馆在拉萨建立一个办事处，以监督西藏政治，经济和文化的发展。美国将寻求通过各种途径支持西藏内部藏族人的经济发展、文化保护、医疗保健和教育以及环境的可持续发展；确保外事官员能够得到藏语培训。<sup>①</sup>国务卿应确保藏语训练满足外事服务人员的需要，并尽一切努力保证派遣受训人员到驻中国领事馆，负责跟踪西藏事态的发展。<sup>②</sup>

《2001年西藏政策法案》于2002年9月30日由小布什总统签署成正式法律。<sup>③</sup>这便是《2002年西藏政策法》。《2002年西藏政策法》的出炉标志着国会“涉藏立法”进入了一个新阶段。兰托斯指出，《2002年西藏政策法》是美国国会制定的关于“西藏问题”最为全面的一部法律，它将向中国政府传递一个强烈信号：美国没有忘记西藏及其人民的困境，该法将促进西藏的人权和宗教信仰自由，同时将保证促进那些为流亡藏人利益服务的国际机构的发展。<sup>④</sup>“国际声援西藏运动”的“政府关系主

---

① 《参议员范因斯坦提出西藏政策法议案》，<http://usinfo.state.gov/regional/ea/mgck/archive01/0509tibet.htm/>（下载时间2009年4月28日）。

② “H. R. 1779, Tibetan Policy Act of 2001”, *Congressional Record*, May 9, 2001, <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/F?c107:1:./temp/~c107VvujQK:e0:>（下载时间2002年12月28日）。

③ *Foreign Relations Authorization Act, Fiscal Year 2003, Pub Law 107-228*, Sept. 30, 2002.

④ House, “Conference Report On H. R. 1646, Foreign Relations Authorization Act, Fiscal Year 2003”, *Congressional Record*, Sept. 25, 2002, 107th Cong., 2nd Sess., 148 Cong. Rec. H 6654.

任”玛丽贝特·马尔凯（Mary Beth Markey）指出，“从理解涉藏立法的角度看，这项法案的倡议者们突破了国会以往的考虑”，“这一动态表明美国政府通过法律的力度关心西藏人民的福祉并重视协商解决西藏问题的必要性”。该法案将从行政上指导对“西藏难民”的人道主义援助及其他支持西藏人民的活动项目，确立了“西藏事务特别协调员”在国务院的地位，并指明促进中国政府与达赖喇嘛及其代表进行协商是“西藏事务特别协调员”的责任。“《2001年西藏政策法》既跟从了这个方针，又为达赖喇嘛所奋斗的协商解决西藏问题提供了切合实际的支持。这项法案为美国政府确立了支持国际金融单位及其他国际组织在西藏高原开展发展项目的指导方针。”<sup>①</sup>由此可见，《2001年西藏政策法》既实现了美国国会干涉西藏事务活动的制度化，又迎合了达赖喇嘛在国际社会进行独立活动的需要，该法案的立法意图美其名曰“美国政府以充份的信念支持保护西藏人民的特质及其文化、宗教和民族自治的努力”，其实质是对中国内政的粗暴干涉。

### 三、“涉藏立法”的常态化

近年来，美国国会“涉藏立法”的趋势发生了一些新变化。美国国会“涉藏立法”经历第101届（1989—1990年）和第105届（1997—1998年）两个高峰期后，议案数量呈逐年递减趋势，与之相对应的法案数量也呈现类似特征（见图4-1）。

《2002西藏政策法》的出炉标志着美国国会“涉藏立法”日渐常态化和制度化。此后，国会“涉藏立法”进入一个新阶段。由于已经制定了一部系统的西藏政策法，所以国会之后关于“西藏立法”的重要议案数量不多。从议案的内容来看，大多是对已有“涉藏议案”进行的补充和修正，间或提出一些新议案。概而言之，主要体现以下三个方面。

<sup>①</sup> 《西藏法案在国会提议》，<http://www.savetibet.org/Languages/Chinese/indexS.html>/（下载时间2002年4月28日）。

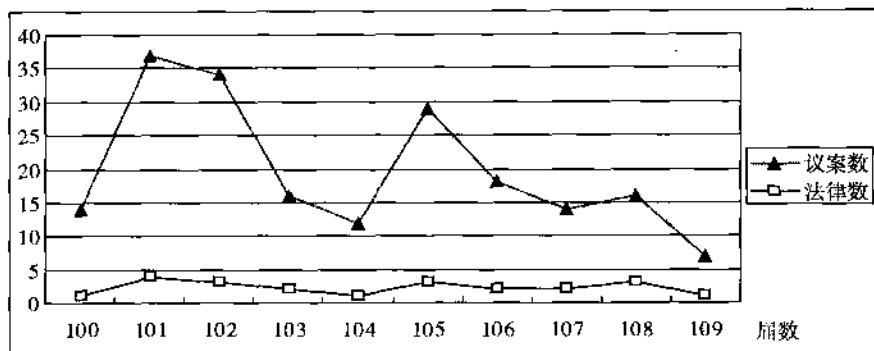


图 4—1 第 100—109 届美国国会涉藏议案数量变化趋势 (1987—2006)

资料来源：根据美国国会图书馆《国会记录》数据库文献制作。

### (一) 通过例行性立法重申国会的西藏政策

这方面的立法包括两大主题。一是通过继续提出议案要求中国政府与达赖谈判。如，2002 年 3 月 5 日，42 名国会议员向众议院提出众议院第 357 号决议，提出如果在本议案提出后三年内达赖“流亡政府”与中国政府就给予西藏“真正的政治自治”达不成协议，国会就要求布什政府“认真考虑承认日前在印度达兰萨拉的流亡政府为西藏的合法代表”。<sup>①</sup> 2002 年 4 月 25 日，参议员保罗·威尔斯通提出参议院第 252 号决议案，呼吁中国政府与达赖喇嘛及其代表进行对话，以便为藏人找到实现真正自治的办法。<sup>②</sup> 2002 年 5 月 2 日，众议院提出第 410 号决议案，希望中国与达赖喇嘛及其代表通过对话解决西藏目前的形势，并继续欢迎达赖“访问”美国。2003 年 9 月 8 日和 10 日，参、众两院分别通过第 212 号决议案和第 359 号决议案，在欢迎达赖“访美”的同时呼吁美国各团体加强与达赖的联系。<sup>③</sup>

① House, “H. Res. 357 IH”, *Congressional Record*, March 5, 2002, 107th Cong., 2nd Sess., <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?c107;1;./temp/~c107uxwg8N/> (下载时间 2009 年 4 月 28 日)。

② Senate, “S. Res. 252, Expressing the Sense of the Senate Regarding Human Rights Violations in Tibet”, *Congressional Record*, June 4, 2002, S 4982.

③ Senate, “S. Res. 212, Welcoming the Fourteenth Dalai Lama”, *Congressional Record*, Sept. 8, 2003, Cong. Rec. S 11190.

## （二）对已有的“涉藏法案”进行修正

以《2002 西藏政策法》为例。它生效后，国会又决定对其加以完善。2005 年，众议院通过《2006—2007 财年国务院对外关系授权法案》，其中第 1042 款对《2002 年西藏政策法》进行了修正：要求总统批准非政府组织的关于西藏的经济发展、环境保护文化和历史遗产保护医疗和环境可持续发展计划项目，授权美国“西藏事务特别协调员”负责上述计划，指示国务卿保证至少向中国派遣一名美国外事服务官员监督西藏局势，并使其接受至少半年的藏族语言训练。法案还要求在 2006 财年为流亡藏人提供 75 万美元用于流亡藏人奖学金计划，2007 年增至 80 万美元，为“阿旺群培交流计划”（Ngawang Choepel Exchange Programs，又名“美藏教育与文化交流计划”）提供 100 万美元。<sup>①</sup>

## （三）在修改既有法案的同时不断尝试炮制新的“涉藏法案”

近年来，美国国会“涉藏立法”出现了一个新动态，即通过对美国非政府组织援藏项目<sup>②</sup>设置严格的人权条件来干涉中国西藏事务，旨在利用对外援助灌输其人权标准和价值观念。2003 年 1 月 7 日，众议院提出第 2 号共同决议案（H. J. Res. 2），要求美国各国际金融机构行政主管利用其投票权在决定资助援藏项目时要求中国政府：不向西藏移居汉族居民；不向藏族以外的居民转让西藏的土地和自然资源的使用权；培养藏民的自给能力；尊重西藏传统文化；有效监督项目实施。7 月 9 日，众议院提出第 2673 号决议案，以“经济援助资金”（Economic Support Fund）

① House, “H. R. 2601, Foreign Relations Authorization Act, Fiscal Years 2006 and 2007”, *Congressional Record*, May 24, 2005, 109th Cong., 1st Sess., <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/F?c109;23:/temp/~c1097BAYWv;e351196/>（下载时间 2009 年 4 月 28 日）。

② 2001 年 7 月 1 日众议院提出的《2002 年度对外行动、出口资金融通及相关计划拨款法案》（H. R. 2506, Foreign Operations, Export Financing, and Related Programs Appropriations Act），要求“美国民主捐助基金组织”（National Endowment for Democracy）为西藏自治区以外非政府组织提供用于保护西藏环境和可持续发展的资金援助。该法案最终由小布什总统签署成为法律。

的名义为非政府组织提供 400 万美元援助资金用于西藏可持续发展和环境保护,但是,美国国会为援助设置了与众议院第 2 号共同决议案相同的苛刻条件。上述两法案最终被总统签署成法。此后,国会又通过了一系列类似法案(见表 4-2)。

表 4-2 2003—2006 年美国国会有条件援藏项目部分议案

| 议案号           | 提案人     | 提案时间       | 备 注                   |
|---------------|---------|------------|-----------------------|
| H. J. Res. 2  | 比尔·扬    | 2003-01-07 | 被总统签署成为法律,编号 108-7。   |
| H. R. 2673    | 亨利·博尼利亚 | 2003-07-09 | 被总统签署成为法律,编号 108-199。 |
| S. 1426       | 米其·麦克马克 | 2003-07-17 |                       |
| H. J. Res. 73 | 比尔·扬    | 2003-10-20 |                       |
| H. R. 4818    | 吉姆·柯尔伯  | 2004-07-13 | 被总统签署成为法律,编号 108-447。 |
| S. 2812       | 米其·麦考马克 | 2004-09-16 |                       |
| H. R. 3057    | 吉姆·柯尔伯  | 2005-06-24 | 被总统签署成为法律,编号 109-102。 |
| H. R. 5522    | 吉姆·柯尔伯  | 2006-06-05 |                       |

从美国这一时期“涉藏立法”的趋势来看,尽管立法数量呈下降趋势,但是围绕“西藏问题”的立法活动仍未停止。冷战虽已结束,但一些国会议员的“冷战思维”依然存在,美国国会对中国“以压促变”的企图促使其关于“西藏问题”的立法活动难以在短期内消失。2001 年 3 月 7 日,美国众议院外交事务委员会主席亨利·海德表示:“美国虽然认识到西藏为中国的一部分,但必须让北京政权明白,不能将这些问题置于我们与中国关系的边缘,而是永远要占据中心地位。”<sup>①</sup> 2006 年,美国民主党从共和党手中夺回了众议院的控制权。众议院少数党领袖、民主党人南希·佩洛西被提名为众议长。佩洛西一直是鼓噪“西藏问题”国际化的急先锋,许多“涉藏立法”皆出自

<sup>①</sup> 《众议员海德谈美国的西藏政策》(2006 年 12 月 22 日), <http://usinfo.state.gov/regional/ea/mgck/archive02/0308hyde.htm/> (下载时间 2009 年 4 月 3 日)。

她手。<sup>①</sup>

2008年中国举办奥运会期间，美国国会再次通过了一系列干涉西藏事务的议案。<sup>②</sup>特别是在拉萨“3·14”事件发生后，美国国会“涉藏立法”数量呈现上升趋势。4月1日，美国众议院以“涉藏问题”为由提出第5668号决议案，禁止为美国官员出席北京奥运会提供经费。<sup>③</sup>4月7日，参议院提出第504号决议案，该案的主要内容包括：呼吁中国政府尽快与达赖就“西藏宗教和文化自治”进行对话；呼吁中国政府允许国际媒体自由进入西藏；呼吁美国国务院切实履行《2002年西藏政策法》，在拉萨设立一个办公室以监督西藏政治经济和文化发展；呼吁美国政府以此作为允许中国在美国进一步开设外交使团并为其提供领事保护的条件；呼吁美国国务院公开发表声明并重新考虑其在《2007年国别人权》报告导言中将中国从“世界上有系统地侵犯人权”的国家名单中排除的立场。2008年7月10日，众议院提出第1334号决议案，对中国司法事务进行干涉，要求国际观察员进入西藏监督人权状况。2008年7月17日，美国众议员乔治·米勒和吉姆·森塞布瑞纳提出了《2008年西藏难民援助法案》（H. R. 6536, Tibetan Refugee Assistance Act of 2008）。该法案要求向长期居住在印度和尼泊尔的流亡藏人发放3000个移民签证，而且签证有效期限超过三年。7月30日，众议院提出第1370号决议案：呼吁美国在总统赴北京参加奥运会前对中国的人权状况做出强烈的公开声明，并寻求机会访问西藏。8月1日，参议院提出第643号决议案，继续干涉中国政府与达赖谈判，并敦促总统与美国盟友关注这些谈判。该议案还要求中国政府与达赖的会谈着眼于“西藏社会福利”、“文化、政治和宗教自治”，而不是针对达赖喇嘛本人。

① 截至2009年，佩洛西共提出八个“涉藏议案”。

② 早在2007年8月2日，国会众议院就提出第608号议案（H. Res. 608 IH），以班禅转世问题为由抵制2008年北京奥运会。

③ House, *Congressional Record*, April 1, 2008, H 1888.

2009年是西藏叛乱60周年。3月11日,为配合达赖集团鼓噪“西藏问题”国际化的活动,美国众议院通过第226号决议案,呼吁中国与达赖集团和平解决“西藏问题”,呼吁美国行政部门贯彻《2002年西藏政策法》,同时运用外交等手段在所谓“西藏人权问题”上对中国政府施压。5月20日,众议院通过第2410号法案。该法案提出:“除了为美国商人和旅行者提供领事服务外,西藏事务部还将承担起监测中国西藏、青海、四川、甘肃和云南省内藏族自治州政治、经济和社会发展的状况的责任,尤其要关注藏区的人权状况。”该法案授权美国国务卿寻求在拉萨设立美国领事馆,并且授权在设立驻拉萨领事馆之前先在美国驻华大使馆内设立负责西藏事务的部门。事实上,美国一直谋求在“世界屋脊”上打入“楔子”。国会采取了“三步走”的递进策略来推进这一目标:一是1997年10月授权国务院设立“西藏事务协调员”,二是2008年6月同意拨款500万美元筹备“拉萨领事馆”,三是试图设立“西藏事务部”。第2410号法案表明,美国加快脚步干涉西藏事务。正如美国众议院外交事务委员会主席伯曼所称,“西藏事务部”只不过是设立“拉萨领事馆”的过渡阶段。伯曼要求“西藏事务部”与原有的“西藏事务特别协调员”密切合作。<sup>①</sup>

## 第二节 国会对达赖集团的新支持

20世纪80年代后期,美国国会对达赖集团援助的领域不断拓宽,并提高了援助的水平。世纪之交,美国国会和达赖集团

---

· ① 《美国难设驻华“西藏事务部”》，载《国际先驱导报》2009年6月15日，[http://news.xinhuanet.com/herald/2009-06/15/content\\_11544\\_098.htm/](http://news.xinhuanet.com/herald/2009-06/15/content_11544_098.htm/)（下载时间2010年4月3日）。

在鼓噪“西藏问题”国际化过程中已经建立起一套双向互动的合作机制：一方面，为了赢得国会在“西藏问题”上的同情和支持，达赖集团加强了对国会的联络和游说；另一方面，国会内部部分议员出于反华的政治需要，极力迎合并支持达赖集团策动“西藏问题”国际化的活动。

## 一、国会与达赖集团的联系机制与途径

### （一）达赖集团加强对美国国会的联系

达赖集团与国会加强联系的一个重要手段是发挥基层流亡藏人团体的作用。正如2002年达赖“流亡政府外交与新闻部秘书长”土登桑佩在达兰萨拉接受“美国之音”专访时所说：“在基层组建支持西藏的团体可以接触到各国议会，通过议会又可以和有关国家的政府进行接触。以前，各国政府跟流亡政府没有任何正式的接触；而现在，由于强大的基层支持和公众舆论的压力，许多政府都放松了政策，开始与流亡政府接触，会见流亡政府官员，特别是达赖喇嘛。”<sup>①</sup>经过多年的经营，达赖流亡集团已在美国国会建立了为他们“说话”的“西藏利益集团”，如“国际声援西藏运动”，该组织非常活跃，已成为影响国会关于“西藏问题”决策的重要力量。

在谋求美国国会支持的过程中，达赖喇嘛个人发挥了不可替代的作用。他利用自己的特殊身份加强了与美国国会议员的个人关系。达赖与许多国会议员有私交和紧密联系，有些议员甚至是达赖的崇拜者。佩洛西就是其中一员，她每次出席有关“西藏问题”的活动都用尊崇的语言对达赖大加赞赏。当然，达赖也深谙“感动”议员之术，通过描述自身“遭遇”博得同情，他还多次通过展示罗斯福总统送给他的怀表以博得敬重。达赖还多次应邀在美国国会发表演讲，并跟许多国会议员建立了友谊。美国国会参、

<sup>①</sup> 《西藏流亡政府获更多国际支持》，“美国之音”2002年7月11日，<http://www.observechina.net/info/ArtShow.asp?ID=17580/>（下载时间2003年4月28日）。

众两院几位地位显赫的反华议员都是达赖喇嘛的老朋友，如佩尔、赫尔姆斯、兰托斯和吉尔曼等。罗斯在 1979 达赖“访美”时作为东道主与达赖建立了私人友谊，与达赖有十多年的交情。参议院外交关系委员会主席佩尔对达赖本人十分崇拜，特别是在达赖获得诺贝尔和平奖后。吉尔曼的一名助手曾在印度的“藏人难民营”工作过半年。<sup>①</sup>他们都与达赖集团有着特殊的关系，是达赖的好朋友。达赖由此在美国参、众两院都拥有众多的铁杆支持者，他们对“西藏问题”的热心在一定程度上是基于对达赖个人的支持，而不考虑其他因素。这些议员是关于“西藏立法”的核心领导者和积极倡议者，他们多出于自愿，积极为达赖集团提供服务，助其实现“藏独”的政治目标。1995 年，时任参议院外交关系委员会主席的赫尔姆斯就曾拍着胸脯向“来访”的达赖保证：“只要我还有一口气，只要我仍是美国参议员，我就将坚持维护这位杰出和奇特人物的原则。”<sup>②</sup>

此外，达赖“驻华盛顿首席特使”洛迪坚赞是同国会打交道的骨干。他与许多议员有着密切往来，常常邀请议员们参加各种支援达赖集团的活动，如出席“西藏起义日纪念会”等活动，为达赖“造访”国会穿针引线。

达赖的随从也经常与议员的助理们联系，向他们提供各种关于西藏的所谓“资料”，为他们撰写有关西藏议案做准备，有时为了获得所谓“一手资料”，议员助理还应邀去“流亡政权”所在地——印度的达兰萨拉。<sup>③</sup>达赖集团与议员助手的联系效果是明显的，正如美国学者约翰·肯尼斯·卡诺斯所说：“西藏得到了国会跨党派的普遍支持，议员及其助手——尤其是助

① 罗开秀：《达赖集团搞“西藏独立”得到美国一些议员的支持》，载《世界经济与政治》1988 年第 3 期，第 49—50 页。

② Paul Nowell, “Helms Embraces Dalai Lama and the Fight for a Free Tibet”, *The Virginian - Pilot*, Sept. 6, B3.

③ 王芳：《达赖集团与美国国会之间的关系》，载《国际资料信息》2006 年第 12 期，第 28 页。

手——同达赖的追随者一起工作，他们共同牢牢吸引住了历届美国政府和世界各关注‘西藏问题’的团体的注意力。他们的努力被证明是相当成功的。这一遥远的雪山和它超凡的领袖今天在美国和世界各国在声援和行动中获得独特的位置，确保了西藏始终作为一个问题超越冷战而成立。”<sup>①</sup>

## （二）国会与达赖集团的官方联系渠道

在达赖集团加强对国会联系的同时，国会同达赖集团的合作亦日渐密切。国会同达赖集团联系以官方渠道为主。这些与达赖有密切往来的国会机构主要有参议院外交关系委员会和众议院外交事务委员会。可以说，这两个委员会是国会中在“西藏问题”上取得高度一致的委员会，也是驱动国会通过各种“涉藏法案”、采取各种援助“藏独”政策的策源地。为了便于同达赖集团的联系，美国参、众两院的民主党办公室经美国政府批准，允许达赖集团在华盛顿和纽约设立了两个所谓的“办事处”，允许其在美国自由地进行各种活动，这两个“办事处”及其“负责人”成为达赖集团与议员私人联系的纽带。此外，参、众议院的民主党办公室还搜集有关“西藏问题”的资料，对民主党议员进行传播教育。例如，在国会民主党办公室的网站上罗列了不少“西藏问题”的议案、听证会证词、议员言论简报等。

20世纪90年代以来，为了加强同达赖集团的合作，美国国会定期派出代表团赴达兰萨拉考察。该活动是由“国际声援西藏运动”出面组织的，目的是为国会议员制定援助达赖集团的“立法方案”提供信息服务。1997年8月17日，美国众议院外交事务委员会主任吉尔曼和国会议员恩尼·法雷奥马维加(Eni F. H. Faleomavaega)、加里·阿克曼(Gary Ackerman)及美驻印大使馆官员和外交部官员等一行13人访问达兰萨拉。

<sup>①</sup> John Kenneth Knaus, "Official Policies and Covert Programs, The U.S. State Department, the CIA, and the Tibetan Resistance", *Journal of Cold War Studies*, Vol. 5, No. 3, Summer 2003, pp. 78 -79.

他们向达赖“流亡政府”有关官员表示，在西藏未获得“自由”之前他们将继续进行不懈的努力，还表示将延长“自由亚洲电台”的播放时间并追加经费。1999年9月1日，美国议员马特·萨蒙（Matt Salmon）访问达兰萨拉。他先后参观了“流亡政府”、“西藏议会”、“西藏文化中心”以及“西藏儿童村”等。9月2日，他以特别嘉宾的身份参加了纪念集会，并与达赖喇嘛和“流亡政府”的主要官员进行了会晤。同日，马特·萨蒙在会晤达赖喇嘛后召开的记者招待会上表示，将于次年11月再次前往北京时向中国领导人转达达赖喇嘛的意思，并呼吁北京政府为解决“西藏问题”而早日与达赖喇嘛举行和平谈判。马特·萨蒙还表示，将利用中国加入世界贸易组织干涉西藏事务，因为当时中国政府的愿望之一是加入世界贸易组织，而中国能否加入世贸组织取决于美国施加压力的程度，届时国会将呼吁将“西藏问题”列入议程。<sup>①</sup> 2004年1月17日，美国国会职员代表团对达兰萨拉进行了为期三天的访问。代表团成员包括“国际声援西藏运动政府关系主任”凯蕾·秋利、国会少数派领袖办公室的约翰·斯戴维以及国会议员汤姆·乌戴尔办公室的辛茜雅·库克。代表团参观了达兰萨拉难民接待站和达赖“流亡政府”所在地，与达赖集团“行政人员”进行了会面，还同非政府机构的各方代表进行了简短见面。<sup>②</sup>

美国国会还利用举办各种“西藏问题”听证会加强与达赖集团的合作。达赖集团的代表人经常出席由美国国会举办的“西藏问题”听证会，用捏造的骇人听闻的所谓“西藏人权状况”博得议员们的同情与支持。2006年4月18日，国会人权小组举办了中国人权状况圆桌讨论会，专门请“国际声援西藏运动”的代表人加罗林·欧汉摩尔就议员们热衷的宗教问题发言。

<sup>①</sup> 《美国一议员到达兰萨拉访问》，载《西藏通讯》1999年9—10月第23期。

<sup>②</sup> 《美国国务院官员访问达兰萨拉》，载《西藏通讯》总第48期、2004年1·4月合刊号。

2007年4月13日,美国众议院举行题为“西藏:中藏谈判形势”的听证会,达赖的代表在听证会上发言,呼吁国会帮助其实现“自治”的愿望。<sup>①</sup>

表 4—3 美国国会与达赖集团召开“西藏问题”听证会概况

| 时 间        | 国会听证会机构                | 达赖集团<br>证人代表          | 主 题                      |
|------------|------------------------|-----------------------|--------------------------|
| 1995-09-07 | 参议院东亚与太平洋事务小组委员会       | “国际声援西藏运动主席”洛迪坚赞、更敦仁千 | “西藏人权问题”                 |
| 1996-06-06 | 参议院金融和外交关系委员会          | 洛迪坚赞                  | 克林顿延长中国最惠国待遇问题与“西藏问题”    |
| 1996-06-11 | 众议院筹款委员会贸易小组委员会        | 洛迪坚赞                  | 中国最惠国待遇问题与“西藏问题”         |
| 1996-06-18 | 众议院外交事务委员会国际行动与人权小组委员会 | 洛迪坚赞                  | 同上                       |
| 1997-09-10 | 众议院外交事务委员会             | 洛迪坚赞                  | 《1997年消除宗教迫害法案》,西藏局势发展近况 |
| 2000-04-06 | 众议院外交事务委员会             | 洛迪坚赞                  | 中国与达赖谈判问题近况              |
| 2000-06-13 | 参议院东亚与太平洋事务小组委员会       | “国际支持西藏运动主席”约翰·阿克利    | 西藏局势发展近况                 |
| 2001-06-06 | 众议院外交事务委员会             | 约翰·阿克利                | 向联合国人权大会提交“西藏人权问题”       |
| 2002-02-13 | 众议院外交事务委员会国际行动与人权小组委员会 | 约翰·阿克利                | 攻击中国的宗教信仰自由政策            |

<sup>①</sup> “US Congress Hearing on Status of the Sino-Tibetan Dialogue”, *Tibetan Bulletin*, Jan. — April 2007, Vol.11, Issue 1&2, <http://www.tibet.net/en/tibbul/2007/0104/docu6.html/> (下载时间 2009 年 7 月 2 日)。

(续表)

| 时 间        | 国会听证会机构    | 达赖集团<br>证人代表     | 主 题             |
|------------|------------|------------------|-----------------|
| 2002-03-07 | 众议院外交事务委员会 | 洛迪坚赞             | 美国的西藏政策考虑       |
| 2002-06-10 | 中国事务执行委员会  | “国际支持西藏运动主任”布琼才仁 | 就有关中国对西藏的最新政策作证 |

### (三)“国会连线”与达赖集团的合作

国会非正式机构成为联系达赖集团活动的重要主体,“国会连线”(Congressional Caucus)就是其中一种。它最初是指党团秘密会议,后来专门指那些反映某些议员的共同兴趣、政见和利益的组织。<sup>①</sup>“国会连线”组织现在约上百个,如“钢铁议员连线”、“互联网议员连线”、“人权连线”、“黑人议员连线”等。同一个议员往往是多个“连线”组织的成员。各类连线组织成立的动机和目的各不相同,影响力也不一样。“连线”的成立和运作有助于议员协调立法计划,在设定议事日程上开展战略合作。另外,“连线”也是影响议长和资深议员决策的一个重要途径。<sup>②</sup>美国“国会连线”是国会议员中常见的非正式组织(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”。<sup>③</sup>

1987年,众议员兰托斯和波特发起成立了“国会人权连线”

① 关于“Congressional Caucus”有多种译法,李道揆译为“议员团”,信强则从“联合战线”的角度意译为“连线”,本文采用了“国会连线”的译法。

② Frank Koszorus, “The Role of Congressional Caucuses in Policy Making: Don't Ignore Them?”, [http://www.americanhungarianfederation.org/docs/CongCaucuses\\_677845\\_v11.pdf](http://www.americanhungarianfederation.org/docs/CongCaucuses_677845_v11.pdf) (下载时间2009年8月28日)。

③ Sula Richardson, “Informal Congressional Groups and Members Organizations: Selected Questions and Responses”, *CRS Report*, March 7, 2001.

(Congressional Human Rights Caucus)。“人权连线”是关心人权的议员们自发组织的非正式机构。2005年5月27日,共和党众议员兰迪·福布斯(Randy Forbes)与民主党众议员艾克·斯凯尔顿(Ike Skelton)发起成立“中国连线”(Congressional China Caucus)。到2006年,该连线已跨越两院和两党,成员达240人。<sup>①</sup>自成立之日起,该连线就宣称中国政府在“西藏问题”上不应当逃避普世的人权标准并接受国际社会的监督。以1987年9月邀请达赖“访问”国会为标志,这一机构成为美国第一个欢迎达赖的准官方组织。在该连线的推动下,美国国会1987年10月决定将“西藏问题”作为国会“人权连线”重点讨论的议题之一。<sup>②</sup>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“西藏连线”或“西藏人权连线”,故有学者将其称为“涉藏人权连线”或“涉藏连线”。<sup>③</sup>其代表人物有罗斯、所罗门、佩尔、赫尔姆斯、沃尔夫等议员。这些成员大多是众议院外交事务委员会或参议院外交关系委员会的资深议员。“涉藏连线”的议员都是达赖的铁杆支持者,如汤姆·兰托斯、南希·佩洛西、史密斯·克里斯托弗、弗兰克·沃尔夫、查理·罗斯,等等。在“西藏问题”上,美国国会“涉藏连线”中的一部分议员热衷于对中国西藏人权和宗教自由等问题进行批评和指责,沃尔夫议员就是非常有影响力的一个代表人物。加入“中国连线”后,他的对华提案涉及西藏人权、宗教自由、劳改制度等诸多领域。<sup>④</sup>1998年10月19日,

① <http://lantos.house.gov/HoR/CA12/Human+Rights+Caucus/HRC/> (下载时间2009年8月28日)。

② 张植荣:《国际关系与西藏问题》,旅游教育出版社1994年版,第184-186页。

③ 张植荣:《美国国会涉华连线体制分析——以西藏问题为中心》,载《美国研究》2007年第2期,第104页。

④ Testimony of Congressman J. Randy Forbes (VA-04), U.S.-China Economic and Security Review Commission, Hearing on China's Growing Global Influence: Objectives and Strategies.

他发起众议院第 4328 号决议案《1999 年度综合及紧急补充拨款法案》，其中附加援助达赖集团的条款：1999—2000 财年为印度和尼泊尔的流亡藏人难民提供 400 万美元人道主义援助；1999 财年计划为“西藏教育和文化交流计划”（Educational and Cultural Exchanges with Tibet）提供 50 万美元；同时继续为流亡藏人提供奖学金名额。<sup>①</sup> 该法案最终被总统签署成为法律。中国举办奥运会前后，部分美国国会议员发起了专门干涉“西藏问题”的联线活动。2003 年“人权联线”成立 20 周年庆典特邀达赖参加，“人权联线”已经成为达赖集团活动的重要基地。2008 年 4 月，“西藏联线”（Tibet Caucus）正式成立，该联线由众议员丹纳·罗哈巴彻（Dana Rohrabacher）和尼尔·埃布尔斯克隆比（Neil A. Abercrombie）召集，其成立的主要目的是干涉西藏事务和支持达赖集团。<sup>②</sup>

## 二、国会继续支持达赖与中国政府谈判

美国国会对达赖的支持还体现在继续支持达赖与中国政府谈判的问题上。近年来，达赖集团囿于中国国际地位的提高以及中国综合国力的上升，深感鼓吹“西藏独立”无望，于是摆出“哀兵”姿态，迎合国际社会谈判解决争端的潮流，他们少提“独立”，高唱“西藏自治”、“西藏自由”等时髦词语，企图制造国际舆论，逼迫中国政府与之谈判。<sup>③</sup> 而美国国会则极力迎合达赖集团的“谈判”要求，多次通过立法要求中国政府与达赖集团进行无条件谈判和对话。兰托斯承认，从现实和合理性

---

① House, “Conference Report on H. R. 4328, Making Omnibus Consolidated and Emergency Supplemental Appropriations for Fiscal Year 1999”, *Congressional Record*, Oct. 19, 1998, 105th Cong., 2nd Sess., 144 Cong. Rec. H 11265 11268.

② 当时加入“西藏联线”的还有众议员马克西·沃特斯（Maxine Waters）、萨杜斯·麦科特（Thaddeus McCotter）、史迪威·夏博（Steve Chabot）、吉姆·沃尔什（Jim Walsh）、吉姆·麦戈文（Jim McGovern）、巴拉拉·李（Barbara Lee）等。

③ 张植荣：《探索西藏问题研究的新思路》，载《中国西藏》（中文版）2001 年第 1 期，第 58 页。

来看，“西藏完全独立”在可预见的将来是不可能实现的，只宜强调提出人权问题的重要性。因此，罗斯和吉尔曼建议国会通过提出“西藏人权问题”，对中国政府施压，使其与达赖在“西藏完全独立”和维持现状之间达成某种解决“西藏问题”的方案。<sup>①</sup>

关于同达赖谈判的问题，中国政府的立场一贯是非常明确的。中国政府与达赖谈判有着明确的前提条件，即达赖集团必须“承认西藏是中国不可分割的一部分，台湾是中国不可分割的一部分”。早在1977年12月28日，担任中共中央副主席职务的邓小平在会见美联社记者斯蒂尔时说：“达赖可以回来，但他要作为中国公民，我们的要求就一个——爱国，而且我们提出爱国不分先后。”这明确表达了中央政府对广大国外藏胞的手足之情，也表明了对达赖喇嘛的态度。在这个原则基础上，中央政府提出了“一个放弃、两个承认”——只要达赖真正放弃“西藏独立”的主张，停止从事一切分裂活动；承认西藏是中国不可分割的一部分，承认台湾是中国领土不可分割的一部分，中央政府就可以就达赖喇嘛个人前途问题进行商谈。1989年1月28日，第十世班禅大师圆寂。中国佛教协会特邀达赖喇嘛回国参加班禅大师的追悼活动，佛协会会长赵朴初先生亲自将一封邀请信交到达赖喇嘛的私人代表手中，邀请达赖回国参加班禅大师的追悼活动。这次纯属宗教事务的邀请，给达赖喇嘛提供了一个在流亡30年后同国内佛教界见面的机会。如果达赖喇嘛确有诚意与中央政府对话，这也是一次进行接触的绝好机会。但是，出于政治因素的考虑，达赖喇嘛拒绝了邀请。1991年5月，西藏和平解放四十周年前夕，中国国家总理李鹏接受新华社记者采访时明确指出：“中央政府对达赖喇嘛的政策是一贯

<sup>①</sup> “Human Rights in Tibet, Hearing before the subcommittee on Human Rights and International Organizations and Asian and Pacific Affairs of the committee on Foreign Affairs House of Representative”, 100th Cong., Washington D. C.: GOP, 1988, pp. 1-3.

的，现在也没有变化。我们的根本原则只有一条，即西藏是中国不可分割的一部分。在这个根本问题上没有任何讨价还价的余地。中央政府一贯表示愿意同达赖喇嘛进行接触，但是达赖喇嘛必须立即停止从事分裂祖国的活动，改变‘西藏独立’的立场。除了‘西藏独立’不能谈，其他问题都可以谈。”1997年11月，国家主席江泽民在美国哈佛大学发表演讲，针对中国政府与达赖喇嘛的谈判问题明确地阐述了中国中央政府的原则立场：只要达赖喇嘛真正放弃“西藏独立”的主张，停止分裂祖国的活动，公开声明西藏是中国不可分割的一部分，承认台湾是中国的一个省，承认中华人民共和国政府是代表全中国的唯一合法政府，谈判的大门是敞开的。中央政府多次重申，只要达赖彻底放弃“西藏独立”的主张，承认西藏是中国领土不可分割的一部分，停止从事分裂祖国的一切活动，中央政府可以同他谈判，并欢迎他早日结束流亡生活，回到祖国，为西藏人民做些有益的事情。中央政府的这一原则立场和基本态度是一贯的、明确的，而且始终没有变。<sup>①</sup> 中国政府强调，达赖必须“在口头和实际行动上放弃‘西藏独立’的主张”。<sup>②</sup> 由于达赖没有彻底放弃“藏独”的主张，其“五点计划”和“新建议”仍在鼓吹“西藏独立”和“西藏历史上是一个独立的国家”，其实质是否定西藏是中国领土的一部分，否定中国对西藏拥有完全的主权。时至今日，达赖喇嘛从未公开声明接受中央政府提出的谈判原则。这无疑表明，达赖根本没有诚意，只是打出谈判的幌子，对外界进行欺骗宣传。正因为如此，中国与达赖的谈判一直处于僵局。而美国国会却在该问题上一味偏袒达赖集团，将谈判陷入僵局的责任推给中国政府。美国国会要求中国放弃与达赖对话的前提条件，用意十分明显，即中国应与达

<sup>①</sup> 《达赖在印度呆急了》，载《环球时报》2004年3月3日，第16版。

<sup>②</sup> 《2005年7月5日外交部发言人刘建超在例行记者会上答记者问——中国对达赖喇嘛的政策是一贯的》，<http://gov.people.com.cn/GB/46751/46784/49922/3530046.html/>（下载时间2010年8月11日）。

赖就所谓“西藏地位问题”重新谈判。为向中国政府施加压力，美国国会先后通过一系列立法活动干涉中国与达赖谈判（见表4—4）。1987年9月和1988年6月，达赖在美国众议院外交事务委员会国际行动与人权小组委员会议和法国斯特拉斯堡欧洲会议大厦举行的记者招待会上，就“西藏问题”提出了所谓的“五点计划”和“新建议”，声称要以“五点计划”和“新建议”为基础同中央政府谈判。为了迎合达赖这个隐秘的“藏独”计划，美国众议院提出第1777号法案，建议美国政府敦促中国政府积极回应达赖喇嘛开展关于西藏未来地位的建设性对话的努力。1997年4月23日，众议院提出第124号决议案，要求中国政府与达赖进行不设先决条件即“无条件”的谈判。<sup>①</sup>1999年7月16日，众议院第156号共同决议案也提出了类似的要求。<sup>②</sup>

表4—4 国会敦促中国与达赖喇嘛进行谈判的部分议案（1996—1999）

| 提案号              | 提案人        | 提案时间       | 备 注  |
|------------------|------------|------------|------|
| H. R. 4036       | 史密斯·克里斯托弗  | 1996-09-05 | 成为法律 |
| H. Res. 124      | 汤姆·兰托斯     | 1997-04-23 |      |
| H. Con. Res. 116 | 尼尔·艾伯克伦比   | 1997-07-15 |      |
| H. R. 2358       | 罗斯·雷亨恩·依莲娜 | 1997-07-31 |      |
| H. R. 2358       | 罗斯·雷亨恩·依莲娜 | 1997-07-31 |      |
| S. 89            | 哈钦森·蒂姆     | 1999-01-19 |      |
| S. Res. 60       | 麦克·康尼      | 1999-03-10 |      |
| H. Res. 389      | 马特·萨蒙      | 1999-11-17 |      |

国会在直接支持达赖与中国谈判的同时，还要求美国行政部门对此进行全方位的介入。1997年7月15日，众议院提出第

① “H. Res. 124, Extensions”, *Congressional Record*, April 23, 1997, 105th Cong., 1st Sess., 143 Cong. Rec. E 731.

② “H. Con. 156 IH, Expressing the sense of Congress supporting World Tibet Day”, *Congressional Record*, <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?c110:hcl156/>（下载时间2010年8月28日）。

116号共同决议案，要求美国政府在与中国政府各级别的官方会见过程中呼吁中国与达赖及其代表就西藏未来进行无条件的严肃谈判。1997年10月26日至11月3日，江泽民主席对美国进行国事访问，克林顿总统应国会的上述要求在中美首脑会晤期间将“西藏问题”作为双方讨论的重要议题。在会谈后举行的记者招待会上，双方就“西藏问题”展开辩论。克林顿总统敦促中国政府“在中国对西藏主权得到承认的前提下，与达赖喇嘛继续建设性对话”。同时他重申，美国在推进藏民、藏传佛教以及达赖喇嘛的事业上没有任何政治目的。美国提出的建设性对话是建立在这样一个基础上的，即他们没有任何要把西藏从中国分裂出去的企图，而只是尝试促进各民族间的和解，以利于宗教信仰自由和保护独特文化。<sup>①</sup> 1998年克林顿访华。6月27日，江泽民主席与克林顿总统在人民大会堂举行联合记者招待会。克林顿再次发言表达对达赖集团的支持，“我呼吁江主席恢复与达赖喇嘛对话，以换取他承认西藏是中国的一部分，并且也承认西藏具有独特的文化和宗教遗产”，“我同意西藏是中国的一部分，是中国的一个自治区。我亦能理解为什么承认这一点将会是与达赖对话的先决条件。不过，我亦相信有许多西藏人仍然尊敬达赖喇嘛，并且视他们为他们的精神领袖。然而，对我们来说，这个问题基本上不是宗教性的而是政治性的。如果他在这些方面都显示出诚意，中国就应该跟他进行对话。最后我想说一些或许大家都不爱听的话。我见过达赖喇嘛几次，我深信他是个真诚的人。我相信，如果他能跟江主席面对面谈话，他们会彼此非常欣赏对方的”。<sup>②</sup>

进入新世纪，美国国会继续通过立法支持达赖集团与中国政府谈判，并对谈判的内容加以明确化和具体化，即要求中国

---

<sup>①</sup> “Clinton / Jiang joint press conference (10/29/1997)”, <http://www.usia.gov/> (下载时间2009年4月24日)。

<sup>②</sup> 正源：《克林顿访华言行录：美国总统的中国“建言”》，中国社会科学出版社1998年版，第123、133页。

政府与达赖就“西藏自治”和所谓“人权问题”展开对话。2002年4月25日参议院提出第252号决议案，认为北京“未能对达赖喇嘛就其提出的在中华人民共和国境内实行真正自治并保持“西藏民族特质和保护藏族人权”的建议进行对话给予积极回应”；“应该让胡锦涛副主席了解国会对班禅喇嘛的关注，并提醒他有必要通过与达赖喇嘛及其代表进行对话来解决‘西藏问题’”。第252号决议案还呼吁中国政府与达赖喇嘛及其代表进行对话，以便通过谈判为实现尊重所有藏族人人权的“真正自治”找到解决办法。<sup>①</sup>2002年5月2日，美国众议院提出第410号决议案，也要求中国政府与达赖及其代表就西藏实现“真正自治”问题进行对话。<sup>②</sup>

不仅如此，国会还根据《2003财年对外关系授权法》第613条之规定，要求在法案通过后180天内由国务院（包括总统和国务卿）向国会提交所谓“西藏问题”的报告，汇报其推动中国政府与达赖谈判的进展情况。此后每年都要向国会提交一份新报告，虽然小布什在批准该法案时曾称法案有关涉华条款是不当的。而2003年5月8日，不顾中国政府的反对，美国参议院东亚与太平洋事务小组委员会仍向国会提交了首份《西藏问题谈判报告》，即《2002年西藏政策法案》。<sup>③</sup>报告将谈判问题提升到“可能成为美中政治和经济交流障碍”的高度，系统地汇报了总统和国务卿敦促和推动中国政府与达赖谈判的“努力”。撰写报告的材料，一部分是由美国驻中国使领馆工作人员收集的，也有一些是由在美国

① Senate, “S. Res. 252, Expressing the sense of the Senate regarding human rights violations in Tibet, the Panchen Lama, and the need for dialogue between the Chinese leadership and the Dalai Lama or his representatives, Expressing the Sense of the Senate Regarding Human Rights Violations In Tibet”, *Congressional Record*, June 4, 2002, Cong. Rec. S 4982.

② House, “H. Res. 410”, *Congressional Record*, Oct. 24, 2002, 107th Cong., 2nd Sess., 148 Cong. Rec. H 8038.

③ 《西藏问题总统报告》的法源是美国国内法。2002年9月，美国国会通过了《2003财年国务院授权法》，该法案的第611—621条都是关于美国西藏政策的，被美国国务院称为《2002年西藏政策法》。

的反华组织提供的。报告共有四个部分、两万多字。第二部分“西藏政策”鼓吹要中国政府与达赖喇嘛进行所谓“没有任何前提条件的实质性谈判”，并露骨地声称这是美国政府的重要目标。第三部分详细列举了2001年后美国行政部门官员与达赖喇嘛的接触情况。美国总统、国务卿和国务院其他高级行政官员在报告中分别向国会汇报了其干涉中国政府与达赖喇嘛谈判的具体措施（见表4—5）。

表 4—5 《2003 年西藏问题谈判报告》内容提要

| 执行者 | 具体措施                                                                                                                |
|-----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 总 统 | 自 2001 年 1 月就任美国总统以来，小布什在与江泽民主席的三次会见中每次都呼吁中国与达赖喇嘛及其代表进行对话。                                                          |
|     | 2001 年 5 月 23 日，小布什总统在白宫会见达赖喇嘛，声称他坚决支持达赖喇嘛为开展与中国政府对话而付出的不懈努力，表示将设法鼓励双方对话，并希望中国政府能予以积极回应。                            |
|     | 2001 年 10 月，小布什总统出席在上海举行的亚太经济合作会议（APEC）论坛部长级会议，在与江泽民主席双边会晤的过程中呼吁中国与达赖喇嘛及其代表开展对话。                                    |
|     | 2002 年 2 月，小布什总统再次访问中国，并与江泽民主席就中国（包括西藏地区）的人权和宗教自由问题进行了广泛的讨论，其间刻意强调中国与达赖喇嘛对话的重要性。                                    |
|     | 2002 年 10 月，江泽民主席访问美国。10 月 25 日，小布什总统在德克萨斯州会见江主席。双方再次讨论了“西藏问题”。小布什在当天举行的联合记者招待会上指出尊重“西藏人权问题”的重要性，并鼓励中国与西藏领袖进行更多的对话。 |
|     | 2002 年 5 月，小布什总统在与中国国家副主席胡锦涛接触中继续表达其对中国与达赖集团接触的关注。                                                                  |

(续表)

| 执行者     | 具体措施                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|---------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 国务卿     | <p>国务卿鲍威尔与中国外长唐家璇多次讨论了“西藏问题”。在2001年7月的北京会见中,鲍威尔向中国提出了他对人权(包括西藏)的关注,指出这些问题对于美国人民和美中关系是很重要的,呼吁中国政府与达赖喇嘛展开对话。</p> <p>2002年9月,美国国务卿鲍威尔在联合国大会再次会见了唐家璇外长,他指出,美国为达赖喇嘛的代表和中国人最近接触感到欣慰,并敦促双方继续为开展对话共同努力。在他2003年2月访华时,他在会见唐外长时重申其上述立场。</p> <p>2001年5月22日,国务卿鲍威尔和副国务卿阿米蒂奇先后会见达赖喇嘛。“西藏事务特别协调员”杜布里安斯基(Dobriansky)也出席了这两个会议,提供了一个与达赖喇嘛就西藏局势交换意见的机会。</p>                                                                                                                                                                    |
| 国务院其他官员 | <p>在各级公开声明和私人会议中,美国国务院官员继续向中国官员强调“西藏问题”的重要性,敦促中国与达赖喇嘛及其代表尽快进行谈判。2001年5月17日,国务卿鲍威尔任命副国务卿杜布里安斯基担任“西藏事务特别协调员”,主要负责推进中国政府与达赖喇嘛及其代表进行实质性对话。杜布里安斯基陪同总统两次访华,并在讨论了“西藏人权”和宗教自由等问题的细节以及中国与达赖喇嘛及其代表对话的重要性。</p> <p>2001年12月,副国务卿杜布里安斯基前往挪威时会见达赖喇嘛,双方交换了意见。她多次召开会议向其他国家的相关机构征求有关促进中国政府与达赖对话的最佳途径的建议。2002年3月7日,她在出席众议院外交事务委员会听证会上讨论了“中国侵犯西藏人权问题”。在她两次访问中国时,美国总统小布什呼吁中国领导人与达赖喇嘛及其代表进行直接谈判。杜布里安斯基指出,不解决这个问题,将阻碍美国和其他国家与中国进行全面的政治和经济接触。</p> <p>负责东亚和太平洋事务的助理国务卿凯利在2001年5月1日出席参议院外交关系委员会举行的听证会上表示,美国继续敦促中国与达赖喇嘛及其代表立即展开协商。</p> |

(续表)

| 执行者     | 具体措施                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|---------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 国务院其他官员 | <p>美国助理国务卿克拉纳分别在 2001 年 10 月（华盛顿）和 2002 年 12 月（北京）举行的“人权论坛”上特别提及了“西藏问题”，并敦促中国和达赖喇嘛及其代表对话。他还在与中国高级官员的其他几次会见中重申了上述观点。</p> <p>2002 年 4 月，美国驻华大使克拉克·雷德（Clark T. Randt）访问西藏。他已经敦促中国与达赖喇嘛或他的代表进行对话。美国驻北京大使馆和美国驻成都总领事馆的工作人员定期前往西藏和藏区，美国官员试图利用这些旅行条件敦促中国政府与达赖喇嘛或他的代表进行谈判。</p> |

从美国外交角度来看，《西藏问题总统报告》是美国政府向中国政府施压、干涉中国内政的手法之一。此后的《2004 年西藏问题总统报告》与 2003 年的内容大同小异。发表此类报告已经成了美国对华政策的一部分。<sup>①</sup>

### 三、国会加大援助达赖集团的力度

#### （一）经济和教育援助移

自 20 世纪 80 年代末第 1777 号法案被里根签署成为法律后，美国为达赖集团分裂活动提供经济资助已经成为定制。冷战结束后，随着美国对达赖集团政治支持力度的加大，经济援助也逐年增加。据不完全统计，仅 1989—1994 年六年中，美国政府以多种名目向达赖集团提供经济援助累计达 875 万美元，其中 1989 年为 50 万美元，1994 年剧增至 475 万美元。<sup>②</sup> 同时，国会还敦促克林顿政府再向达赖集团提供 200 万美元的专款。进入新世纪，在每年审议财政拨款法案中，国会都以各种名义加大

<sup>①</sup> 牛新春：《指手画脚，态度蛮横——美“西藏问题”报告干涉我内政》，载《环球时报》2004 年 7 月 14 日，第 2 版。

<sup>②</sup> 中国人权研究会：《美国支持达赖集团分裂活动剖析》，载《人民日报》2001 年 5 月 26 日，第 5 版。

对达赖集团的支持。目前，国会每年给达赖集团的直接拨款达200多万美元。在《2001年西藏政策法》中，国会决定在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，拨给用于支持达赖集团的藏人学者赴美学习的“阿旺群培交流计划”50万美元，给美国“国家民主捐赠基金会”25万美元，作为培训西藏分裂势力和监督“西藏人权”的专款。2003年5月5日，众议院提出《2004—2005财年对外关系授权法案》(H. R. 1950)，为“阿旺群培交流计划”提供50万美元；为在印度和尼泊尔的流亡藏人提供200万美元援助。除经济援助外，美国国会还继续为达赖集团提供教育援助。1996年9月5日，众议院提出第4036号决议案《1996财年人权、难民和其他对外关系保障法案》，为流亡藏人提供30个奖学金名额。<sup>①</sup>1996年，国会通过《人权补救法》，决定在1997财年由美国中央情报局选定至少30个流亡海外的藏人学者赴美留学。

## (二) 继续欢迎达赖“访美”

20世纪90年代以来，在达赖访美问题上，国会继续通过立法欢迎达赖赴美访问并增加新的“内容”。1995年9月8日，参议院通过托马斯·克莱格(Thomas Craig)提出的第169号决议案。该议案除了表达“热烈欢迎达赖访美”的立场之外，还要求美国总统会见达赖并讨论双方之间实质性的问题，鼓励中国政府会见达赖喇嘛或其代表。<sup>②</sup>随后美国众议院也通过了与第169号决议案内容雷同的第124号决议案。

为了使达赖喇嘛在美国的“访问”取得更佳的反华效果，美国国会在允许达赖“访美”的时机上费尽心机。如1994年将

<sup>①</sup> “H. R. 4036, Human Rights, Refugee, and Other Foreign Relations Provisions Act Of 1996”, *Congressional Record*, Sept. 25, 1996, 104th Cong., 2nd Sess., 142 Cong. Rec. H 11127.

<sup>②</sup> “S. Res. 169, Sense of the Senate Welcoming His Holiness the Dalai Lama”, *Congressional Record*, Sept. 8, 1995, 104th Cong., 1st Sess., 141 Cong. Rec. S 12967.

达赖“访美”安排在美国政府决定是否延长对华最惠国待遇之前，1997年安排在美国及其他一些西方国家在日内瓦联合国人权大会上攻击中国的提案再次受挫之时，1998年则安排在美国总统克林顿访华前夕。美国的一位国会议员说：“在美国领导人看来，达赖是在我们需要时随时可以出现的宗教领袖。”达赖也将美国总统、副总统的接见视为对其分裂活动的最有力的国际支持。1995年达赖“访美”时提醒美国领导人不应低估他在当今世界的作用，并说“集权主义的中国对我们大家都是一个威胁”。<sup>①</sup>

国会对达赖“访美”的立法支持产生了两方面的影响：一方面，达赖喇嘛加大了“访美”的频率，在美国国会的支持下他“访问”美国如同家常便饭；<sup>②</sup>另一方面，在国会的压力下，美国行政部门提高了会见达赖的规格。2001年达赖再次“访美”。5月22日，美国国务卿科林·鲍威尔在国务院会见了达赖喇嘛，副国务卿理查德·阿米蒂奇也与达赖进行了“时间较长的会见”。<sup>③</sup>5月23日，小布什在白宫接见了达赖喇嘛，并称将“极力支持和促成”达赖喇嘛与中国政府实现对话。此前，尽管克林顿也数次会见过达赖喇嘛，但仅仅是短暂的，并且是“顺

---

① 中国人权研究会：《美国支持达赖集团分裂活动剖析》，载《人民日报》2001年5月26日，第5版。

② 1979—2001年，达赖应邀“访美”23次。1979—1994年的15年间，基本上是2—3年“往访”1次，从1994年开始则每年“往访”1次，1997年“往访”2次，1999年则3次“访美”。在达赖受邀“访问”期间，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。其中1995年9月3—14日第16次“访美”，1996年7月21日至8月2日第17次“访美”，1997年4月21—25日第18次“访美”，1997年5月23日至6月12日第19次“访美”，1998年4月29日至5月16日第20次“访美”，1998年11月4—13日第21次“访美”，1999年4月16—17日第22次“访美”，1999年8月11—28日第23次“访美”，1999年10月10—14日第24次“访美”，2000年6月19日至7月5日第25次“访美”，2001年5月7—26日第26次“访美”，2003年9月4—25日第27次“访美”，2004年4月第28次“访美”。

③ 里克在2001年5月23日举行的新闻发布会上对新闻记者说，这两次会见总共持续约1小时。

便”或“碰巧遇到”，而小布什则无视中国政府的强烈反对，明目张胆地会见达赖。<sup>①</sup> 会见结束后，白宫发言人在声明中说，小布什“强烈支持达赖喇嘛争取同中国政府展开对话的不懈的努力”。<sup>②</sup> 但是，迫于中国的强烈反对，白宫和国务院都不得不强调，达赖喇嘛只是一个“宗教头面人物”，而非“政治领袖”；接见达赖喇嘛纯属“私人会面”，没有政治意义。弗莱舍也强调说：“西藏是中国的一部分，美国的这一政策没有改变。”<sup>③</sup>

2003年9月4日，达赖一行到达旧金山，开始了其为期20天的美国之行。他这次“访问”美国可谓内容丰富，不仅要接受旧金山大学颁发的博士学位、主持西藏寺庙的献祭仪式、与美国科学家座谈，还要在纽约举行法会。但达赖本人最看重的还是“访问”华盛顿的三天，因为这三天里他要“会见”众多美国政要。达赖首先受到了美国国会的“欢迎”。美国参议院于2003年9月8日全票通过欢迎达赖“访问”美国的第212号决议案，表示“美国国会热烈欢迎达赖2003年9月访美；承认并赞扬其为促进平解决西藏问题（通过对话）以及为实现西藏人民的宗教和文化自治而付出的努力；美国政府应鼓励中国政府与达赖为实现藏人的真正自治和基本人权加深接触”。<sup>④</sup> 10日，众议院以421票通过与参议院第212号决议案雷同的第359号决

① 中国已严正警告美国不要利用西藏事务干涉中国内政，但美国总统和国务院高级官员无视中国的强烈反对，仍一意孤行接见西藏分裂分子达赖喇嘛。中国外交部发言人孙玉玺强调，西藏是中国领土不可分割的一部分，西藏事务纯属中国内政，任何其他国家无权干涉；希望美国能恪守承认西藏是中国一部分、不支持西藏“独立”的立场，停止利用“西藏问题”干涉中国内政。《不顾中国反对 鲍威尔在华盛顿会见达赖喇嘛》（2001年5月23日），<http://news.sina.com.cn/w/259170.html/>（下载时间2009年8月28日）。

② 《布什公然在中国“和平解放西藏日”会见达赖》（2001年5月24日），<http://www.people.com.cn/GB/guojj/209/3983/4026/4065/20010524/472929.html/>（下载时间2008年8月28日）。

③ 《大打“台湾牌”和“西藏牌” 美国究竟意欲何为？》（2001年5月25日），<http://scvnet.news.sohu.com/88/26/news145322688.shtml/>（下载时间2002年8月28日）。

④ Senate, “S. Res. 212”, *Congressional Record*, Sept. 8, 2003, Cong. Rec. S 11190.

议案。美国行政部门则完全满足了国会的上述决议案精神。9月9日,美国副总统切尼、国务卿鲍威尔、美国“西藏事务特别协调员”杜布里安斯基以及负责东亚事务的助理国务卿凯利“会见”了达赖。2003年9月10日,小布什总统在白宫与达赖喇嘛见面,白宫发言人麦克莱伦在一份声明中说,小布什总统在会谈中重申了美国对保护西藏独特宗教文化和语言特性的强烈承诺,<sup>①</sup>还表示坚决支持达赖喇嘛与中国进行对话的一贯努力。总统说,他将寻求促使中国与达赖继续进行实质性对话的途径,希望中国政府做出积极反应。总统和达赖喇嘛一致认为,建立牢固的、建设性的中美关系具有重要意义。<sup>②</sup>

### (三) 利用各种所谓“纪念日”声援达赖集团

近年来,达赖集团借各种“纪念日”频繁举行各种形式的纪念活动和抗议示威活动,大肆渲染“西藏问题”国际化。1959年后,每年3月10日达赖集团都要纪念“西藏起义日”,并举行宣传活动。在此前后,美国国会在舆论宣传领域积极迎合达赖集团鼓噪“西藏问题”国际化的活动。

1999年3月10日,美国参议院通过第60号决议案,决定将1959年3月10日定为“西藏国庆日”(Tibetan National Day),<sup>③</sup>建议美国总统、国会和行政官员呼吁中国与达赖及其代表进行严肃认真的对话。2000年美国国会通过决议将3月10日定为“西藏起义纪念日”。此后,每年3月上旬前后,许多国会议员纷纷发表演讲,表达对藏独势力的支持。

从纪念的内容来看,主要有两个方面:一方面,国会议员利用“纪念日”美化达赖集团,攻击西藏人权状况。例如,

---

① 《美高官不该见达赖口头上说对华友好,内心里却想着“藏独”》,载《环球时报》2003年9月15日,第1版。

② 美国国务院新闻秘书办公室:《布什总统支持达赖喇嘛与中国进行对话的一贯努力》(2003年9月10日),<http://usinfo.state.gov/mgck/Archive/2005/May/18-710653.html/>(下载时间2008年8月28日)。

③ “S. Res. 60”, *Congressional Record*, <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?c106:1:/temp/~c1066KgF78/>(下载时间2008年1月1日)。

2001年3月8日，众议院外交事务委员会主席本杰明·吉尔曼于“西藏起义日”肆无忌惮地攻击中国的西藏政策。2003年3月13日，兰托斯在“纪念西藏叛乱”时指出：“作为一名美国人，我为能够捍卫藏人的民族自决权和纪念西藏起义日感到荣幸。在《2002年西藏政策法案》中，国会表达了支持达赖与中国政府进行对话的立场。值此纪念日，我希望每位议员能够对西藏局势稍加关注，并考虑我们能为其争取和平解决争端的努力做点什么。”<sup>①</sup>另一方面，国会利用纪念之机继续对中国政府施压，要求同达赖集团谈判。2003年3月10日，范因斯坦在参议院演讲时呼吁“中国与达赖进行建设性的对话，以解决困扰双方的矛盾分歧”。<sup>②</sup>两年后的同一天，范因斯坦又发表支持达赖喇嘛的言论，“我本人已经为使中国政府与达赖通过协商消除解决‘西藏问题’的分歧工作了20多年。我在同达赖的会谈中深信达赖将恪守不寻求‘藏独’之承诺，为此，我多次向中国领导人传递该信息，并强调双方建立对话的重要性。我高兴地看到达赖与北京官员于2004年举行的第三轮会谈，并希望胡锦涛主席会见达赖喇嘛以解决‘西藏问题’”。<sup>③</sup>同日，佩洛西在众议院发言时称达赖喇嘛是西藏和平和稳定的关键，并要求中国与达赖进行对话。<sup>④</sup>众议员斯蒂芬·罗斯曼（Steven R. Rothman）在发言中也表示，“美国国会一定要支持达赖与中国政府通过对话和平解决双方的纷争”。<sup>⑤</sup>

① Tom Lantos, “Commemoration of Tibetan Uprising Day, Extensions of Remarks”, *Congressional Record*, March 13, 2003, E 478.

② Senate, “Tibetan Day Of Commemoration”, *Congressional Record*, March 10, 2003, S 3405.

③ Senate, “The Tibetan Day of Commemoration”, *Congressional Record*, March 10, 2005, S 2480.

④ “Speech of Hon. Nancy Pelosi of California in the House of Representatives”, *Congressional Record*, March 10, 2005, E 411.

⑤ “In Commemoration of Tibetan Uprising Day, Extensions Of Remarks”, *Congressional Record*, March 10, 2005; The House Of Representatives, “Speech of Hon. Steven R. Rothman of New Jerseyin”, March 10, 2005, E 410.

## 美国国会与中美关系中的“西藏问题”

2007年8月2日,为了纪念冷战期间美国中央情报局在科罗拉多黑尔训练营对西藏叛乱分子的秘密训练行动,众议院出台第3336号决议案《黑尔训练营国家历史公园研究法案》(Camp Hale Historic District Study Act),要求美国内政部长组织人员在两年时间内对黑尔营在二战和冷战期间的军事、历史价值进行研究,同时开展将黑尔营辟为美国国家历史公园的可行性研究。其中一项重要研究内容就是中央情报局黑尔训练营藏人游击队的秘密活动,并对其历史价值进行评估。<sup>①</sup>

为了引起国会对“西藏问题”和达赖集团的关注,美国国会议员还提议将达赖发表的《纪念西藏叛乱声明》写入《国会记录》,使其成为美国国会的正式文件。2001年3月8日,吉尔曼提出上述要求。此后便有更多议员纷纷效法(见表4—6)。

表4—6 参与西藏叛乱“纪念日”活动的部分美国国会议员

| 时 间        | 演讲议员      |
|------------|-----------|
| 2001-03-08 | 本杰明·吉尔曼   |
| 2001-03-08 | 贾尼斯·斯卡诺斯基 |
| 2003-03-10 | 范因斯坦      |
| 2003-03-11 | 史蒂文·柯克    |
| 2003-03-11 | 汤姆·兰托斯    |
| 2004-03-10 | 沃尔夫       |
| 2005-03-10 | 斯蒂芬·罗斯曼   |
| 2005-03-10 | 沃尔夫       |
| 2005-03-10 | 范因斯坦      |
| 2005-03-10 | 南希·佩洛西    |
| 2005-03-10 | 柯克和罗斯曼    |

### (四) 授予达赖喇嘛“国会金质奖章”

美国国会金质奖章是美国国会能够颁赠的最高奖项,最初

<sup>①</sup> “H. R. 3336 IH, Camp Hale Historic District Study Act”, *Congressional Record*, 110th Cong., 1st Sess., Aug. 2, 2007, <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?c110:H.R.3336/> (下载时间2008年8月28日)。

只颁发给战场上有杰出表现的人，现在金质奖章有时也颁发给对人类有特殊贡献的人。此前接受过这个奖章的有罗马天主教教宗约翰·保罗二世、特雷莎修女以及被暗杀的美国民权领袖马丁·路德·金。“国际声援西藏运动”深谙这个奖项的重要象征意义，他们为达赖获得此奖项做了大量幕后工作：一方面，他们在华盛顿尽量和更多的美国政府官员面对面联系；另一方面，他们为达赖喇嘛在国会山进行积极游说。在该组织的鼓动下，2005年12月15日，美国众议院提出第4562号决议案，决定授予达赖代表最高民间荣誉的国会金质奖章。<sup>①</sup>这个提案最终在众议院获得通过。2006年5月25日，参议院也通过内容相同的第2784号决议案。<sup>②</sup>两案分别通过后，总统布什把它签署成为法律（编号109—287）。2007年10月，达赖喇嘛赴华盛顿接受颁奖。为给达赖喇嘛获奖造势，2007年8月1日，众议院还通过了第196号联合决议案，批准达赖喇嘛于2007年10月17日参加在国会大厅举行的金质奖章的颁奖仪式，还允许“国际声援西藏运动”在国会山举行公开集会活动。<sup>③</sup>

### 第三节 国会与行政部门干涉西藏事务的新机制

世纪之交，为了解决府院在“西藏问题”上的各自为政，美国国会认为非常有必要建立一套立法与行政部门干涉西藏事务的合作机制。新机制旨在弥合府院在“西藏问题”上的分歧、

① “H. R. 4562”, *Congressional Record*, 109th Cong., 1st Sess., <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?c109:H.R.4562/>（下载时间2008年5月3日）。

② House of Representatives, “Fourteenth Dalai Lama Congressional Gold Medal Act”, *Congressional Record*, Sept. 13, 2006, H 6505.

③ House of Representatives, “H. Con. Res. 196”, *Congressional Record*, 110th Cong., 1st Sess., Aug. 1, 2007, Public Bills and Resolutions, H 9543.

协调美国的西藏政策以及加强府院之间的合作。

## 一、“西藏事务特别协调员”的设立

### （一）国会设立“西藏特使”的尝试

为了有效地干涉西藏事务，美国国会众议院外交事务委员会与参议院外交关系委员会一些成员多次建议设立一个对“西藏问题”更具有机制性的职位，专司西藏事务。这个职务便是“西藏事务特别协调员”（special coordinator for tibetan issues）。它是在国会创设所谓“西藏特使”的尝试基础上产生的。1994年10月7日，美国参议院提出名为《1994年西藏特使法案》（Special Envoy for Tibet Act of 1994）的第2554号法案。该法案指出，美国总统和国会一致决定将促进“西藏人权”和“保护西藏宗教与文化”作为发展美中关系的重要因素，并敦促中国政府要员与达赖喇嘛或其代表就这些问题进入实质性谈判；尽管达赖喇嘛一再表示他愿意在不设置先决条件的情况下与中国政府实质性谈判，但是中国政府对此并未善意地予以回应。有鉴于此，国会决定：在美国国务院管辖下设立美国“西藏特使”，在征得参议院同意后，由总统任命，“西藏特使”的任职对总统负责，其级别相当于大使。其职责如下：（1）促进达赖或其代表与中华人民共和国进行实质性谈判；（2）促进达赖或其代表发展与美国的友好关系，包括会见达赖“流亡政府”的成员或代表；（3）定期赴西藏和藏人难民定居点视察；（4）就美国的西藏政策与国会进行磋商；（5）协调美国政府关于西藏政策、计划和项目；（6）根据《1994—1995财年对外关系拨款法》第536节之要求，向美国国务卿提交报告。<sup>①</sup>

为了赢得更多参议员的支持，参议院第2554号决议案的发起者佩尔当天在参议院发言极力强调设立“西藏特使”的必要

---

<sup>①</sup> “S. 2554 IS”, *Congressional Record*, 103d Cong., 2nd Sess., [http://www.congress.gov/cgi-bin/query/z? c103; S.2554/](http://www.congress.gov/cgi-bin/query/z?c103;S.2554/)（下载时间2008年9月3日）。

性。他指出,由于克林顿已将贸易与人权脱钩,为了寻求改善“西藏人权”的新途径,有必要设立“西藏特使”,以致力于促成国会和行政部门就“西藏问题”通过磋商达成共识。若行政部门确实希望中国在西藏“停止侵犯人权”并与达赖进行谈判,“西藏特使”将在其中发挥有效的作用。“西藏特使”将保证“西藏问题”在美中关系的政策讨论中处于较高的水平。<sup>①</sup>同日,美国众议院也提出了与参议院第2554号决议案内容完全相同的第5254号决议案。<sup>②</sup>上述两议案提出后皆被总统否决。在克林顿政府看来,国会将“西藏特使”的级别定为大使,这显然把西藏当做一个国家看待,这与美国政府现行的西藏政策相违背。然而,国会并未就此放弃,到1997年7月以前,国会两院又提出了七项要求设立“西藏特使”的议案(见表4—7)。特别是在历年的国务院拨款法案中,国会都提出该条件,尽管没有被行政部门接受,但却给总统和国务院形成了一定的压力。

表4—7 国会关于设立“西藏特使”的部分议案

| 议案号        | 提案人       | 提案时间       | 备 注              |
|------------|-----------|------------|------------------|
| H. R. 1561 | 本杰明·吉尔曼   | 1995-05-03 | 1996年4月30日被众议院否决 |
| S. 908     | 杰西·赫尔姆斯   | 1995-06-09 |                  |
| S. 1441    | 杰西·赫尔姆斯   | 1995-11-30 |                  |
| H. R. 1253 | 史密斯·克里斯托弗 | 1997-04-09 |                  |
| H. R. 1486 | 本杰明·吉尔曼   | 1997-04-29 |                  |
| H. R. 1757 | 本杰明·吉尔曼   | 1997-06-03 | 1998年10月21日被总统否决 |
| S. 903     | 杰西·赫尔姆斯   | 1997-06-13 |                  |

面对国会的立法压力,1997年国务院终于做出妥协。1997

① Senate, “Statements on Introduced Bills and Joint Resolutions”, *Congressional Record*, Oct. 7, 1994, 103rd Cong., 2nd Sess., 140 Cong. Rec. S 14878—14879.

② “H. R. 5254”, *Congressional Record*, <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?c103;2;./temp/~c103x0f Nou/> (下载时间2008年9月3日)。

年7月29日，美国国务卿奥尔布赖特致信参议院外交关系委员会主席赫尔姆斯，建议在国务院范职权围内任命“西藏事务特别协调员”，人选将在不久后任命。“西藏事务特别协调员”负责协调美国政府有关西藏的行动和计划，并保证其受到相应的关注。设置这个职务的宗旨是促进中华人民共和国与达赖喇嘛或其代表进行实质性对话，促进美国“保护西藏独特的宗教文化和语言遗产的政策”，“督促中国尊重人权”。“西藏事务特别协调员”将与藏人文化和宗教领袖保持密切的接触，包括去西藏旅行。因为美国认为西藏是中国的一部分，所以这种接触不包括任何旨在承认达赖“流亡政府”、促进西藏独立或脱离中国的活动。鉴于上述决定，国务院认为国会已无必要将设立“西藏特使”作为批准《1988—1999财年对外关系授权法案》的条件，同时希望该措施能够使政府和国会在尊重“西藏人权问题”上达成共识。奥尔布赖特最后还呼吁赫尔姆斯和参议院外交关系委员会为此目标进行建设性的合作。<sup>①</sup>

国会接受了美国国务院的建议。1997年，克林顿政府任命白宫政策计划主任克莱格（Gregory A. Craig）出任首位“西藏事务特别协调员”，其级别低于大使。国务卿指示他以“特别协调负责人”的身份，尽最大的努力在中国政府和达赖喇嘛之间进行沟通，设法尽快通过和谈解决问题。为此，美国政府方面已应允在人力和物力上提供一切方便。“西藏事务特别协调员”的设立产生了消极的影响：一方面，它助长了达赖集团鼓噪“西藏问题”国际化的气焰。达赖喇嘛的特别代表嘉日洛珠坚赞表示：“这是美国政府第一次为西藏设立专门机构。美国国务卿表示将会给予特别协调员足够的权力和待遇。这项决定是美国参、众两院长期向美国政府施加压力的结果，做出这项决定后，对美国政府曾许诺将促使中国与达赖喇嘛进行会谈一事他表示

<sup>①</sup> The National Security Archive, July 29, 1997, Letter, CH 02036.

持乐观的态度。”<sup>①</sup> 另一方面,“西藏事务特别协调员”的设立造成了恶劣的国际影响。在美国宣布正式设立“西藏事务特别协调员”后,澳大利亚参议院亦于1997年11月24日通过一项动议支持美国的行动,并促请澳大利亚政府效法美国设立一个“西藏事务特别协调员办事处”,以“加强保障西藏的人权以及维护西藏独特的宗教、文化与语文遗产”。<sup>②</sup> 1998年1月,欧洲议会也通过有关“西藏问题”的决议,包括呼吁欧洲联盟设立“西藏事务特别协调员”。<sup>③</sup> “西藏事务特别协调员”直接插手西藏事务损害了中美关系的健康发展。1997年11月3日,中国外交部发言人唐国强就美国设立“西藏事务特别协调员”一事提出严正声明:“我们对美国政府设立所谓‘西藏事务特别协调员’表示坚决反对。西藏是中国领土不可分割的一部分,这是国际社会公认的事实。西藏事务纯属中国内政,任何外国都不应该、也没有权力插手干涉。”<sup>④</sup>

## (二)“西藏事务特别协调员”的主要活动

1997年11月6日,克莱格在美国众议院外交事务委员会上汇报工作,他首先系统地重申了美国政府的西藏政策:“美国的政策是明确的,美国政府同其他国家一样,认为西藏是中国的一部分。由于我们不认为西藏是一个独立国家,美国不与达赖流亡政府保持外交关系,但却对在西藏问题上持不同政见者保持广泛的接触,包括接触在美国的流亡藏人和达兰萨拉的藏族居民。最近正、副总统及国务卿奥尔布赖特对达赖的几次接见就是在表达美国对达赖的尊重。美国一贯敦促中国在制定西藏政策时尊重西藏独特的宗教、语言、文化传统。尽管美国长期

① 《议员访达兰萨拉》,载《西藏通讯》1997年总第13期。

② 张植荣:《90年代以来美国对西藏政策的特点与成因》, <http://www.tecn.cn/data/detail.php?id=989/> (下载时间2009年9月4日)。

③ 《欧盟设立西藏事务协调员的努力》,载《西藏通讯》1998年总第17期。

④ 《就美设立“西藏事务特别协调员”外交部发言人答记者问》,载《人民日报(海外版)》1997年11月4日,第4版。

关注中国人权状况，但是在此仍要特别强调保护西藏文化这个问题。”<sup>①</sup> 克莱格还向众议院外交事务委员汇报了其工作计划：（1）会见中国政府相关官员和藏方代表，参加由学者和倡议者举行的座谈会，继续去西藏以便对西藏局势做出评估；（2）收集旨在促进达赖或其代表和北京对话的创造性观点，就“西藏问题”与国会协商；（3）约见中国政府相关官员和达赖喇嘛的代表；（4）实地考察西藏和达兰萨拉，对西藏局势做出评估；（5）以“特别协调负责人”的身份，尽最大的努力在中国政府和达赖喇嘛之间进行沟通，设法尽快通过和谈解决问题；（6）计划与国会议员代表团一同前往印度与达赖喇嘛会面，然后与中国政府联系，并要求前往西藏。<sup>②</sup>

1999年，美国国务院任命助理国务卿朱丽娅·塔夫特为美国新一任“西藏事务特别协调员”。2000年1月11日，她访问了达兰萨拉，此行的目的是对美国为西藏难民提供200万美元的援助计划进行估计。在此期间，她参观了“流亡政府”的各部门、各学校、“西藏文献图书馆”、“西藏难民接待中心”和索噶成人学校。<sup>③</sup> 2000年6月13日，塔夫特在参议院外交关系委员会汇报工作时指出，她最感无奈的是，中国政府对她“采取根本不予理睬的态度”，使她“一筹莫展”，尽管如此，塔夫特仍表示将继续与其他国家合作共同对中国施加压力以使其改善西藏局势，促进北京和达赖或其代表之间进行实质性对话，保护西藏独特的宗教、语言和文化遗产，在未来与中国驻美大使会晤的过程中讨论西藏社会、政治和经济的事务，通过美中论坛对“中国人权局势”提出抗议，与达赖“驻美国代表”洛迪

---

① Prepared Statement of Gregory A. Craig Special Coordinator for Tibetan Issues before the House International Relations Committee, Nov. 6, 1997, [http://www.tibet.ca/en/wtnarchive/1997/11/7\\_3.html/](http://www.tibet.ca/en/wtnarchive/1997/11/7_3.html/)（下载时间2009年9月4日）。

② 《美议员谈访问西藏》，载《西藏通讯》1997年总第14、15期。

③ 《美西藏特别专员访达兰萨拉》，载《西藏通讯》2000年总第25期。

坚赞保持密切联系，等等。<sup>①</sup>

2001年5月17日，美国国务卿鲍威尔任命副国务卿杜布里安斯基为第三任“西藏事务特别协调员”。<sup>②</sup>2001年夏，中国外交部长唐家璇访美。在美中双边会谈过程中，杜布里安斯基提及“西藏问题”。2001年12月，杜布里安斯基在访问挪威时会见达赖。2002年3月，她与欧盟相关人员讨论了西藏局势以及促进中国政府和达赖对话的措施。2002年3月7日，杜布里安斯基在众议院外交事务委员会举行的“关于美国西藏政策的考虑”的听证会上指出：“如果中国与西藏领袖达赖喇嘛取得协议，将为下一代开启和平的道路，并促进双方的利益。美国必须让中共了解，西藏问题不能被推到我们与中国关系的阴暗处，而会始终占据一个中心的地位。”<sup>③</sup>2009年10月，美国国务卿希拉里任命玛丽亚·奥特罗（Maria Otero）为新任“西藏事务特别协调员”。2010年10月，奥特罗在亚特兰大与达赖会晤，进行了私人会谈。

## 二、“国际宗教自由”相关机构对西藏宗教事务的干涉

从1999年开始，每年9月美国国务院向国会提交的《国际宗教自由年度报告》已成为影响中美关系的一个重要因素，其中“西藏宗教信仰”问题更是受关注的焦点之一。美国国务院对中国宗教事务的干涉源于《1998年国际宗教自由法》。1997年9月8日，美国众议院通过《沃尔夫——斯配克特法案》，即

① “Statement of Julia V. Taft”, Special Coordinator for Tibetan Issues, Senate Foreign Relations Committee Subcommittee on East Asia and Pacific Affairs, June 13, 2000, <http://usinfo.state.gov/regional/ea/uschina/taft0613.htm/>（下载时间2005年9月4日）。

② 杜布里安斯基曾在老布什政府时期担任掌管人权事务的副助理国务卿，并被认为是国务院中的保守派。“国际声援西藏运动”欢迎布什政府的这项任务，并特别指出，“杜布里安斯基的级别比克林顿时代的协调员高”，因为前两任“协调员”都是“司局级”，而现任“协调员”是“副部级”。任毓骏：《达赖跑到美国瞎折腾，美政府竟想在拉萨设办公室》，载《环球时报》2001年5月22日，第16版。

③ 《美国西藏政策听证会》，载《西藏通讯》2002年总第38期。

《消除宗教迫害法案》(Freedom from Religious Persecution Act of 1997)。1998年1月,众议院外交事务委员会提出关于《沃尔夫——斯配克特法案》的修正案,即众议院第2431号法案。5月14日,该法案获众议院表决通过,并以《1998年消除宗教迫害法案》为名送交参议院表决。经参议员尼古拉斯的提议,《1998年消除宗教迫害法案》改名为《1998年国际宗教自由法案》(International Religious Freedom Act, IRFA)。之后,参议院于10月9日一致表决通过了《1998年国际宗教自由法案》,众议院则于次日接受了参议院的修正版,并一致表决通过。10月27日,克林顿总统签署了该法案,使之成为美国正式法律。<sup>①</sup>《1998年国际宗教自由法案》旨在将“宗教自由”作为处理与他国关系的准则之一,并“授权美国政府采取相应制裁行动”。<sup>②</sup>

《1998年国际宗教自由法案》成为法律后的次年,参议院第1546号决议案又对其进行了补充,旨在将促进宗教自由作为美国对外政策的目标,克林顿1999年8月17日将其签署成法律。新的修正案要求建立三个监督宗教迫害的机构:(1)隶属国务院的国际宗教自由办公室,由一位有丰富宗教和国际事务经验的人担任国际宗教自由无任所大使(Ambassador at Large for International Religious Freedom),<sup>③</sup>作为总统在国际宗教事务方面的最重要的顾问,除负责办公室日常事务外,还负责在每年9月1日将上一年度世界194个国家的宗教状况汇总成年度报告上交国会。此外,他还负责开设宗教自由网,培训对外服务的官员,与国外非政府机构密切接触,等等。(2)国际宗教自

---

① “H. R. 2431, Memorandum, International Religious Freedom Act of 1998”, *Congressional Record*, amended by Public Law 106-55 and Public Law 107-228.

② House, “H. R. 2431, International Religious Freedom Act of 1998”, *Congressional Record*, Oct. 10, 1998, 105th Cong., 2nd Sess., 144 Cong. Rec. H 10434.

③ 亦称“巡回大使”,外交使节的一种,不是常驻某国的使节,而是政府中的一种专职,也有临时委派的。无任所大使的任务是代表国家元首与有关政府商谈某一重要问题、递交国家元首亲笔信件或者视察驻外使领馆的工作等。

由委员会 (Commission on International Religious Freedom), 负责检查和督促行政部门在国际宗教自由方面采取有效行动, 对国会负责, 其九委员分别由总统、参议院和众议院遴选, 具体负责政策评估和建议, 与非政府组织合作监督违反国际宗教自由的情况, 针对国际宗教自由举行听证会和其他形式的会议, 至迟在每年 5 月 1 日前向国会提交关于国际宗教自由状况的报告。(3) 国家安全委员会国际宗教自由特别顾问 (Special Advisor on International Religious Freedom within the National Security Council), 作为美国行政官员的智囊机构, 对涉及侵犯宗教信仰自由事实的信息和局势进行汇编和分析, 同时基于国家安全利益的考虑, 制订美国对宗教迫害事件的应对策略。该顾问系联系国际宗教自由无任所大使、国际宗教自由委员会、国会和相关非政府宗教组织的纽带。<sup>①</sup>

根据《1998 年国际宗教自由法案》第 102 (b) 条款的规定, 国务卿在负责国际宗教自由事务的无任所大使的协助下, 于每年 9 月 1 日向国会呈交一份《国际宗教自由年度报告》(Annual Report on International Religious Freedom)。这份年度报告必须对各国的宗教自由状况做出说明, 包括这些国家“违反宗教自由的情况”。它作为对人权报告的补充, 将提供有关国际宗教自由的更详尽的信息。根据报告, 将那些“违反宗教自由”国家的处置权给予总统。总统在一年内 (特别必要时可延长 90 天) 根据国务院提交给国会的报告, 结合具体的国际形势和美国国家利益, 对那些违反宗教自由的国家采取该法规定的 (一种或多种) 制裁方案制裁。国务卿将对那些“系统地、持续地和惊人地违反宗教自由”的国家予以关注, 并采取包括经济

① “S. 1546, to amend the International Religious Freedom Act of 1998 to provide additional administrative authorities to the United States Commission on International Religious Freedom” (passed by Senate), *Congressional Record* <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?c106:1:./temp/~c106lcS8Rd/> (下载时间 2010 年 10 月 3 日)。

制裁在内的行动。

在该法案制订过程中，所谓“中国宗教迫害”一直是该法案起草者关注的核心事项。每年9月美国国务院的《国际宗教自由年度报告》已成为影响中美关系的一个重要因素。该法案实施后，美国国务院依据该法提交国会的《国际宗教自由年度报告》连续六年把中国列为“特别严重地违反宗教自由的国家”，即认为中国存在着所谓“系统地、持续地和惊人地违反宗教自由”的情况。其中，西藏宗教信仰自由问题成为年度报告关注的重要内容之一。

1999年9月，国务院公布了第一份宗教年度报告——《1999年国际宗教自由报告》，这是美国政府第一次依据自己的标准大规模地评价世界范围内的宗教自由。该报告列举了包括中国在内的一系列国家的名单，无端指责别国宗教政策和宗教状况，并且开出一大堆强制别国执行的清单。报告将西藏作为单独部分对待，捏造了一连串“中国在西藏的宗教自由状况恶化”，“中国政府在西藏地区采取宗教迫害政策”的“事实”和“证据”。<sup>①</sup> 根据《国际宗教自由法案》，美国国务院要向国会汇报其改善措施。在《1999年国际宗教自由报告》中，国务院向国会汇报了其干涉中国西藏宗教事务的“政绩”：（1）国务院、美国驻中国大使馆与驻成都总领事馆为“西藏获得更多的宗教信仰自由而共同努力”。美国国务院与中国政府管理宗教事务的官员和外交人员不断进行交流活动，督促中央政府与西藏地方政府在西藏地区贯彻宗教信仰自由政策；使馆官员对于任何有关宗教迫害和歧视的报道都做进一步调查并提出抗议；（2）美国驻境外的外交工作人员定期到西藏“旅行”，以监视那里的宗教信仰自由状况；（3）美国国务院主持了关于“西藏问题”的

---

<sup>①</sup> “Annual Report on International Religious Freedom for 1999: Executive Summary”, [http://www.cesnur.org/testi/irf/irf\\_exec99.html/](http://www.cesnur.org/testi/irf/irf_exec99.html/)（下载时间2011年9月10日）。

专家会议，强调该问题的重要性，并帮助政府官员和非政府组织了解西藏局势；（4）1997 年美中达成协议，允许美国宗教领袖访问中国（包括西藏），1998 年该代表团访问了西藏。大使馆高级官员定期会见宗教事务管理局长，并在双方讨论时提出所谓“侵犯西藏宗教信仰自由”的案例。<sup>①</sup>

与美国国务院提交的国际宗教自由年度报告不同，国际宗教自由委员会向国会提交的报告涵盖的国家较少，但是它更侧重于向国会和行政部门提供建设性意见，甚至对国务院的国际宗教事务工作提出批评。2000 年 5 月，国际宗教自由委员会向总统和国会提交了第一份《国际宗教自由年度报告》，截至 2011 年共提交了 12 份报告。在其罗列的宗教状况存在问题的国家中，中国是重要对象，而其中西藏宗教事务又是众矢之的。《国际宗教自由年度报告》关于西藏宗教事务的阐述主要从两方面展开：一方面，对西藏宗教事务评头论足，甚至罗列毫无依据的所谓“事实”和“证据”，攻击中国政府的西藏宗教政策；另一方面，为国会和总统对中国宗教事务提供建议，例如，国际宗教自由委员会提交的《2002 年国际宗教自由年度报告》就向美国政府提出了以下建议：（1）美国政府应敦促中国政府为外国外交人员、人道主义组织、国际人权和宗教组织以及美国宗教自由委员会提供接触西藏宗教人士（包括在押犯）的机会。（2）美国政府应努力设法在拉萨设立美国政府的官方机构，如“拉萨领事馆”，以监督西藏的宗教自由和其他人权。（3）美国政府应通过对外援助、访问交流以及其他公共外交计划促进并保护人权包括宗教信仰自由，这些援助计划包括资助藏人和美国学者、专家、宗教团体、非政府组织以及各级行政官员的交流活动，交流的内容应以“宗教与国家的关系”、“宗教的地

<sup>①</sup> The Bureau for Democracy, Human Rights, and Labor, “Annual Report on International Religious Freedom for 1999: China”, Washington, D. C., Sept. 9, 1999, [http://www.state.gov/www/global/human\\_rights/irf/irf\\_rpt/1999/irf\\_china99.html/](http://www.state.gov/www/global/human_rights/irf/irf_rpt/1999/irf_china99.html/)（下载时间 2009 年 9 月 4 日）。

位”、“宗教信仰自由的国际标准”、“保护宗教信仰自由的意义”等为主题。<sup>①</sup> 2006 年的年度报告还建议美国拓展对西藏的“超常规”和公共外交，以解决藏族人民面临的紧迫问题，包括在藏族人口聚居区设立合法的医疗诊所保障人权，拓展当前正在进行的“旨在促进西藏文化语言和社会福利民间援助计划”，增加“美国之音”和“自由亚洲电台”藏语广播的播出频率和资金。<sup>②</sup>

### 三、干涉“西藏问题”的新机构——“国会与行政部门中国委员会”

近年来，美国国会内部又多了一个干涉西藏事务的新机构——“国会与行政部门中国委员会”（Congressional — Executive Commission on China, CECC）。这个委员会的缘起与 2000 年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有关。在克林顿第二任期，美国政府中形成了一个主流看法：要使中国这样一个大国融入国际社会，对中国应采取接触政策而不是孤立政策，这是符合美国利益的。但是 2000 年初当克林顿政府准备推动给予中国永久性正常贸易关系的问题时，在众议院遇到了强大的阻力。很多议员担心，如果给予中国永久性正常贸易关系，将剥夺国会议员过去每年就中国人权记录问题进行辩论的立法机制。于是，国会准备参照 20 多年前为了对苏联进行人权监督而建立的赫尔辛基委员会（即后来的“欧洲安全与合作委员会”，Conference on Security and Cooperation in Europe）的做法，成立一个委员会专门监督中国人权状况和法

---

① “Annual Report of the United States Commission on International Religious Freedom, May 2002”, <http://www.uscirlf.gov/countries/publications/currentreport/2002report.pdf/>（下载时间 2008 年 9 月 3 日）。

② “Annual Report of the United States Commission on International Religious Freedom, May 2006”, <http://www.uscirlf.gov/countries/publications/currentreport/2006annualRpt.pdf#page=1/>（下载时间 2007 年 1 月 10 日）。

治发展。2000年5月15日,国会众议院提出第4444号决议案《美国对华永久正常贸易关系议案》,在第二部分“美中关系”(即《2000年美中关系法案》)<sup>①</sup>中规定,成立一个由参、众两院议员和行政部门官员共同组成的“中国委员会”,即“国会与行政部门中国委员会”,专门监督中国人权状况和法治发展。这个委员会将由参议院、众议院和行政部门官员组成,全天候关注这些问题的发展,并向国会领导人和总统提出报告。这个委员会成员包括9名参议员、9名众议员和5名总统任命的资深行政官员。参、众议院的人选由各院议长选任,除了极端反华的议员如南希·佩洛西、弗兰克·沃尔夫当选外,大部分都是既关注中国人权又精通美中双边和多边经贸及法律的议员,他们普遍对中国人权持较坏的印象,第4444号决议案规定,CECC必须每年10月出台年度报告。除了委员之外,这个委员会还有一支由美国的中国问题专家组成的专业队伍,包括专门研究中国宗教自由、劳工权利、“西藏问题”、因特网新闻自由、法制改革等问题的专家。第4444号决议案最后在两院通过,并由克林顿总统于2000年10月10日签署成为法律。

从CECC的性质与地位来看,将其作为国会的一个常设委员会或准常设委员会,无疑抬高了它的地位;而将其视为委员会制度之外的一个国会监督中国人权的正式机构,可能更为贴切。诚然,它在三个方面同常设委员会是一致的:一是正规性,它是根据法律规定创建的;二是永久性;三是运作费用由国会承担。应当指出,该委员会无立法权,无法提出和修正法案,只能敦促参、众议院相关常设委员会及小组委员会立法。因此,从权力角度讲,它不如常设委员会及小组委员会。但是该委员会毕竟是专门委员会,它与人权非政府组织有着密切关系,而

<sup>①</sup> “H. R. 4444, To authorize extension of nondiscriminatory treatment (normal trade relations treatment) to the People's Republic of China. Permanent Normal Trade Relations With China”, *Congressional Record*, <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/F?c106:4:/temp/~cl06ufb6mH:e0/> (下载时间2004年9月3日)。

且建有被监督国详细的人权档案，是议员们在人权问题方面立法时需要的权威资料库之一。

关于 CECC 的功能，福尔德指出，委员会的作用包括监督、报告和建议中国政府的政策和行动是否符合、达到或超越国际人权标准；另外还要监督、报告和建议中国法治的发展情况以及民主政治的机制发展等；另外一个作用是建立并维持一个中国人权受害者名单；支持美中两国在人权、法治和“政治犯”等问题上的合作。<sup>①</sup> 具体来看，与建立的目标一致，CECC 有三大功能：一是监督中国的人权状况，主要关注中国的言论、集会、结社、宗教信仰自由、“政治犯”、少数民族等问题；二是鼓励中国民主法制的进展，督促中国政府落实有关世界贸易组织的法规，在中国法制现代化中扮演催化剂的角色；三是记录中国人权事件，成为国会议员、总统、学术界、非政府组织和媒体及公众的中国问题资料库。CECC 不以立法为核心，而以审查和监督为职责，因此，相应的工作手段主要包括听证会、助理主持的圆桌讨论会（Staffed Issue Roundtables）、委员及专业助理定期访华、提供年度报告和建立中国人权档案。《2002 年西藏政策法》以法律的形式规定了 CECC 的职责，监督中国遵守《公民权利和政治权利国际公约》和《世界人权宣言》的状况。

第 4444 号决议案还规定，CECC 每年必须向国会领导人和总统就中国在这些领域的进展提交年度报告。作为国会对中国人权监督的成果，CECC 必须每年 10 月出台年度报告。CECC 的年度报告与美国国务院人权局撰写的《年度人权国别报告》的最大区别在于，后者重在描述性和记载性，而前者重在“政

---

<sup>①</sup> 张佩芝：《介绍美国会暨行政当局中国委员会》，<http://voanews.com/Chinese/archive/2006-08/w2006-08-30-voa64.cfm/>（下载时间 2009 年 1 月 3 日）。

策导向性”。<sup>①</sup> 所以，除了抨击中国人权状况外，报告的大量篇幅用于向国会和总统提出对策性建议。

“西藏问题”是 CECC 关注的重要内容之一。第 4444 号决议案特别规定：CECC 应同“西藏事务特别协调员”进行合作，共同监督“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。CECC 干涉“西藏问题”的手段主要通过两种途径。

第一条途径是通过 CECC 年度报告介入西藏事务。从 2002 年起，每年都发布包括西藏在内的中国人权状况报告，并制定干涉中国西藏事务的建议和措施。CECC 的年度报告旨在提供关于中国当前人权状况的概要介绍，并概括前一年的动态。2002 年 10 月 2 日，工作仅八个月的该委员会向国会和总统递交了第一份年度报告，报告中充斥着对中国人权现状的污蔑、攻击、误解与扭曲。报告的第四部分专门针对西藏的人权法制状况进行了一番评头论足，并提出了相应的建议，如建议美国国会和行政部门继续敦促中国与达赖喇嘛或其代表进行实质性的对话。<sup>②</sup> 截至 2009 年，CECC 共发布了 8 份报告（2011 年的报告即出版），其中涉及西藏的内容变化不大，其关注的重心仍集中在要求国会和行政部门推动中国政府与达赖谈判，如《CECC 2004 年度报告》老调重弹：“西藏人民生活及其宗教、语言与文化的未来，取决于公正合理的政策，而这些政策只能通过对话来获得。达赖喇嘛在这个对话中有至关重要的作用。建议总统与国会继续

<sup>①</sup> Doug Bereuter, “Address to the Washington International Trade Association” (April 11, 2002), <http://www.house.gov/apps/list/speech/nc01bereuter/aprilwati.rename.html/> (下载时间 2009 年 9 月 3 日)。

<sup>②</sup> “Congressional—Executive Commission On China Annual Report”, Oct. 2, 2002, pp. 41—42, Washington: U.S. Government Printing Office, <http://www.cecc.gov/> (下载时间 2009 年 9 月 3 日)。

敦促中国政府同达赖喇嘛或其代表进行实质性的会谈。”<sup>①</sup>

CECC 干涉西藏事务的第二条途径是举办“西藏人权”听证会和圆桌会议。听证会是全体委员出席并听取人权和“西藏问题”专家发表意见和最新调查结果的会议。委员会平时通过举行正式听证会和非正式的圆桌讨论会邀请学者、人权活动人士、政府官员、企业领袖等作证。它是美国干涉“西藏人权事务”的重要方式之一。这些听证会和圆桌会议都邀请达赖集团的代表参加并发言。2002年6月10日,美国“国会与行政部门中国委员会”举行题为“中国少数民族:藏族和维吾尔族”的圆桌会议,“国际声援西藏运动”主席布琼次仁(Bhuchung K. Tsering)在会上发言,要求美国政府联合联合国等国际组织制定统一的西藏政策,敦促中国政府与达赖就“西藏问题”进行协商。他还邀请 CECC 成员赴印度、尼泊尔和不丹的藏民团体考察。<sup>②</sup> 2004年11月18日,CECC 举行“中国宗教自由”的听证会,桑珠阿旺代表“国际声援西藏运动”发言。美国印第安那大学阿尔泰语和乌拉尔语系教授、西藏研究专家史伯林(Elliot Sperling)在会上做了题为《关于“西藏问题”的几点考虑》的发言。<sup>③</sup>

世纪之交,“西藏事务特别协调员”、“国际宗教自由”相关机构、CECC 的相继设立,使美国干涉西藏事务有了一套新的常设机构。干预中国人权是三者的共同任务。其中,“西藏事务

---

① “Annual Report of the United States Commission on International Religious Freedom, May 2002”, <http://www.uscirl.gov/countries/publications/currentreport/2004report.pdf/> (下载时间 2009 年 11 月 12 日)。

② Statement by Bhuchung K. Tsering, Director of International Campaign for Tibet, Washington, D. C., At the Roundtable by The Congressional - Executive Commission on China On June 10, 2002, <http://www.cecc.gov/pages/roundtables/061002/tseringStatement.php/> (下载时间 2009 年 9 月 3 日)。

③ Elliot Sperling, “Some Considerations on the Tibet Issue”, At the Roundtable by the Congressional - Executive Commission on China, June 10, 2002, <http://www.cecc.gov/pages/roundtables/061002/sperlingStatement.php/> (下载时间 2009 年 9 月 3 日)。

特别协调员”的设立意味着美国插手西藏事务又多了一个全天候的专职人员。应当指出，“国际宗教自由”机构和美国“国会与行政部门中国委员会”并非专门针对西藏事务，前者干涉的范围涉及世界各国宗教事务，后者则主要针对中国，只不过西藏事务是二者共同关注的焦点之一。这三个机构对西藏事务的插手成为影响美国西藏政策的新变量。这种新机制的显著特点就是形成了国会与行政的共同参与机制，具体表现为两个层次的联合：一是国会中参、众两院在对华人权外交上实现了超党派的合作；二是立法机构与行政部门之间的合作。这在一定程度上弥补了国会与行政部门在“西藏问题”上推行人权外交的分歧，为两者协调立场、相互影响和妥协提供了平台，确立了互动机制，从而使美国府院在实施对华人权监督上具有更强的协同性、稳定性和积极性。



## 结 语



## 一、美国国会干涉西藏事务的深层原因

为何美国国会如此热衷于干涉西藏事务？似乎很难找到一个可以一言以蔽之的结论或答案，这需要从全方位、多角度进行分析。因为作为立法者的“人”——美国国会中的 435 名众议员和 100 名参议员，他们自身的情况千差万别，议员在文化价值观念、个人阅历、意识形态、人权观等方面的差异决定了其在“西藏问题”上必然呈现出多元化的价值取向。

### （一）国会议员在“西藏问题”上的“天定命运”情结

从近因来看，美国国会插手西藏事务源于美国国内政治的需要，而从长远的原因看，它根植于美国理想主义的外交传统。理想主义是外交决策难以割舍的目标。在美国的历史中，始终贯穿着一种“救世主精神”和“自命不凡的使命感”。正如莫雷尔·希尔德等人在《文化与外交》中所写：“考察美国外交事务的出发点是这种信仰，即美国在外部世界关系中享有一种任何其他国家都不能享有的特殊使命。”<sup>①</sup>

使命观的形成不是偶然的，它深深植根于美国文化，具有根深蒂固的历史根源。丹尼斯·博斯特德罗夫指出，美国的“使命神话”起源于我们的清教徒祖先，他们自认为是上帝的选民，有着“天定命运”，要教化全世界。<sup>②</sup> 根据这种神话，美国有一种道德义务即作为一个楷模服务于世界其他国家，以此鼓励全球范围内的自由。<sup>③</sup> 使命观隐含着丰富的内容，“美国清白无

<sup>①</sup> Morrell Held and Lawrence S. Kaplan, *Culture and Diplomacy: The American Experience*, Connecticut, Connecticut Press, 1977, p. 4.

<sup>②</sup> 在 16 世纪的欧洲爆发了一场以新教伦理为导向的宗教改革运动，其主要的理论体系之一是“因信得救”的“预定论”，即上帝以其绝对的意志进行挑选，被选中者就是“上帝的选民”，其他则为弃民。由于人们无法改变早已由上帝预定的自己的命运，所以只能通过自己的行为来确定上帝对自己的恩宠，由此引发出新教徒在尘世的天职观。因此，“对热衷宗教的人来说，世界是他的责任。他有按其禁欲理想改变世界的义务。” M. Weber, *Economy and Society*, Towata: Bedminster Press, 1968, p. 542.

<sup>③</sup> Denise M. Rosldroff, *The Presidency and the Rhetoric of Foreign Policy*, South Caroline Press, 1994, p. 177.

罪”、“美国乐善好施”、“美国例外论”(American exceptionism)、“上帝的选民”、“希望之乡”、“山巅之城”以及“天定命运观”(manifest destiny)等说法便是美国特殊使命的生动表达,并且成为美国人看待本国和世界其他地区以及把本国同其他地区区分开来的主要标准之一,正如洛伦·巴里茨在《逆火》一书中指出的那样,有三个关键性的特征说明了美国是怎样看待自己及他者的:“山巅之城”的概念,理想主义和传教士精神,战无不胜的美国技术。<sup>①</sup>

第二次世界大战以来,在经济、科技等事业上的成功使美国人将他们的价值观绝对化,自认为那是世界上最完美的价值观,应该在全世界推而广之,让全世界共享,是美国人和美国政府义不容辞的责任。“天定命运”作为美国式的文化价值观,已经成为美国推行对外政策的主要标准之一。正如美国《2001年国际宗教自由年度报告》中宣扬的那样:“美国的政策深深地根植于两个传统:美国人民的历史和承诺以及国际社会确立的标准。这两者不仅是一致的,而且是相辅相成的。维护人的不容侵犯的普世尊严是包括提倡宗教自由政策在内的美国对外人权政策的核心。鼓励稳定和健康的民主体制是美国一个至关重要的国家利益。”<sup>②</sup>

美国的“天定使命感”充分体现在对华人权外交政策的目标上。曾经主持过江泽民主席在哈佛大学演讲的哈佛大学教授傅高仪曾在中国这样解释说,冷战结束后“我们对中国讲人权,不是因为我们恨中国,而是因为这正是我们的理想主义”。<sup>③</sup>2006年4月18日,美国国务院东亚与太平洋事务局指出:促进中国尊重人权是美国政府的一项首要目标。美国众议员马克·

<sup>①</sup> [美] 查里尔·A. 罗塞蒂:《美国对外政策的政治学》,周启朋、傅耀祖译,世界知识出版社1997年版,第373页。

<sup>②</sup> 美国国务院:《2001年国际宗教自由年度报告》,导言, <http://www.state.gov/g/drl/rls/irf/2001/5531.htm/> (下载时间2009年8月1日)。

<sup>③</sup> 周琪:《美国人权外交政策》,上海人民出版社2001年版,前言,第2页。

尤德尔 (Mark Udall) 指出:“作为自由世界的领袖,美国在推动各地区各国人民民主自由过程中占有独一无二的地位,美国必须向中国表明,美国不会容忍中国罔顾人权。”<sup>①</sup> 基于这样一种使命情结,在“西藏问题”上一些美国国会议员觉得自己应当肩负起“神圣的职责”。众议员斯卡伯勒 (Scarborough) 指出:“由于美国将领导这个世界进入 21 世纪,我们必须重申第一原则,即,我们的先辈推崇追求人的自由不仅不是一个弱点,而且是我们文明的巨大优势。在进入 21 世纪之际,我们必须在中国西藏、苏丹、中东、中美洲和世界各地迈出保证尊重所有人的权利的第一步。”<sup>②</sup> 基于这一情结,部分美国国会议员自命不凡地将自己扮演成“捍卫西藏人权的卫士”。2003 年 9 月 10 日,斯蒂芬·罗斯曼在众议院提出欢迎达赖“访美”的第 359 号决议时指出:“我们以国会的名义为西藏难民提供了支持,我们支持西藏人民,不仅仅是因为作为热爱自由,信奉个人价值、人权和尊严的美国人应尽的义务,而且是因为它是我们的道义责任,即,为人类中的弱势群体和受害者代言呼吁。”<sup>③</sup>

正是在这种使命感的驱动下,美国国会找到了干涉西藏事务的“理由”:“美国不能让中国利用西藏地理和政治上的隔绝掩盖我们对西藏局势的立场。西藏人民的命运也绝不能作为改善美中关系之权宜之计的牺牲品。如果中国政府愿成为国际社会负责任的国家,它必须要负责任,它必须要改善其人权状况,并就西藏的未来恢复谈判。”<sup>④</sup> 1989 年 3 月,针对国会插手西藏

① “H. J. Res. 57, Disapproving Extension of Nondiscriminatory Treatment to Products of People’s Republic of China, Extension of Remarks”, *Congressional Record*, Aug. 5, 1999, Cong. Rec. E 1778.

② House, “America’s Responsibility for the Rights of People”, *Congressional Record*, Sept. 26, 1998, 105th Cong., 2nd Sess., 144 Cong. Rec. H 8975.

③ House, “Welcoming His Holiness the Fourteenth Dalai Lama and Recognizing His Commitment to Non-Violence, Human Rights, Freedom, and Democracy”, *Congressional Record*, Sept. 10, 2003, 108th Cong., 1st Sess., 149 Cong. Rec. H 8106.

④ Senate, “The 39th Anniversary of the Tibetan People’s Uprising”, *Congressional Record*, March 11, 1998, 105th Cong., 2nd Sess., 144 Cong. Rec. S 1798.

事务，中国政府曾多次发表声明要求美国停止干涉中国内政。然而美国国会对此并不以为然，众议员波特指出，美国并未插手中国民主和自由。美国对此并不想教训任何人，美国的意图是使中国停止侵犯国际社会公认的基本人权。如果中国觉得美国是在谴责，这就只能怪他们自己。美国不支持西藏分裂势力，而支持基本人权，包括言论自由、偶像崇拜、获得公平审判以及免受酷刑。美国停止对中国说教将取决于以下三个条件：个人尊严的保障、基本人权得到法治的保障以及建立权力和平过渡的选举机制。<sup>①</sup> 1990年3月8日，佩尔在出席“西藏叛乱纪念日”活动时呼吁“国会继续关注西藏局势，争取改进中国和西藏人权进展的措施，要求国会一如既往地谴责中国的高压政策，并毫不动摇地支持西藏人权，对自由、勇气和决心的渴望是美国政治哲学和外交政策的一部分”。<sup>②</sup> 1993年4月2日，众议员纳德勒在欢迎达赖“访美”时指出：“现在到了我们履行美国的理想的时候了，即，要求中国停止向西藏人口迁移，停止侵犯人权，停止宗教迫害，停止破坏西藏生态；国会必须施加压力促进中国改革，我们一定要站在西藏人民一边。”<sup>③</sup> 2003年9月10日，佩洛西在众议院发言时指出：“西藏民族特性的生存是美国和国际社会关注一个紧迫问题，除非美国和世界上其他国家都致力于迎接这一挑战——把西藏作为检验世界良知的一部分，否则我们在讨论世界其他地区人权时就无法自圆其说。忽视了西藏人权问题，我们对其他地区侵犯人权问题的现象之反应将

---

① Porter, “Establish Basic Human Rights and Democracy and the ‘Lectures’ Will End”, *Congressional Record*, March 21, 1989, 101st Cong., 1st Sess., 135 Cong. Rec. H 729.

② Senate, “Tibetan National Day”, *Congressional Record*, March 8, 1990, 101st Cong., 2nd Sess., 136 Cong. Rec. S 2501.

③ Jerrold Nadler, “Honoring the Dalai Lama’s Visit with a Renewed Commitment to Human Rights and Self-Determination for Tibet, Extension of Remarks”, *Congressional Record*, April 2, 1993, 103rd Cong., 1st Sess., 139 Cong. Rec. E 890.

无从谈起。漠视西藏人权将破坏美国在全世界关心人权问题的道德权威。”<sup>①</sup>

## （二）美国国会议员对“西藏人权问题”的误读

国会干涉西藏事务的另一个原因是美国国会议员在使用一个高度扭曲的“透镜”来审视西藏，并将由此得到的西藏印象政治化和法制化。

西方人对西藏的认识经历了一个由发现到了解再到认识的漫长历程。西方发现西藏的先驱主要是探险家、旅行家和传教士。19世纪以前，他们主要是从文献记载中了解西藏，然后前往西藏的外围考察，后来才进入西藏，根据自己的所见所闻撰写了一些探险考察报告和游记，对西藏有了一些感性认识，对西藏形成一个基本的轮廓。近代至冷战时期，美国看重的是西藏的政治价值和战略地位，人文价值居于次要地位。美国人（包括学者在内）从与西藏和藏族人接触起，就带有较为鲜明的政治色彩，他们主要是从政治和战略角度看西藏，带有很强的功利色彩，如创办教会学校、开办慈善事业等，实际上是为其国家利益服务，培植亲美势力。新中国成立后，美国将西藏作为反共堡垒，视为推行其意识形态、价值观念、民主、人权、民族自决、宗教自由等的“乐土”，客观上抬升了西藏在国际政治中的地位。

20世纪80年代以来，随着中国改革开放的深入，西藏向西方人敞开了大门；同时，由于西藏分裂势力和国际反华势力的活动，“西藏问题”国际化的趋势加剧，美国国会议员对西藏给予了特别的关注，他们对西藏的认识进入了一个新阶段，其西藏观已经基本定型。由于社会历史背景、价值观念、学术文化传统、意识形态等原因和流亡藏人的影响，长期以来，美国国

<sup>①</sup> House, “Welcoming His Holiness the Fourteenth Dalai Lama and Recognizing His Commitment to Non-Violence, Human Rights, Freedom, and Democracy”, *Congressional Record*, Sept. 10, 2003, 108th Cong., 1st Sess., 149 Cong. Rec. H 8105.

会议员对中国西藏认知的范式一直存在着局限和缺陷。他们对中国历史和国情缺乏认识，在一定程度上影响了其对西藏的认知。他们把西藏想像或描述成乌托邦式的人间天堂，将西藏看成静态的理想社会，以保护传统文化和藏传佛教为借口，唯恐西藏发展，从而成为自己所制造的“香格里拉神话”的囚徒。<sup>①</sup>

众所周知，西藏和平解放以来，西藏的人权事业在不断进步，中央政府和西藏地方各级政府为保障和促进西藏地区人权事业的发展做出了巨大的努力，西藏人民今天享有的人权是旧西藏无法比拟的。西藏人权事业进步和发展的事实，是无可辩驳的。这是到过西藏、对西藏历史有所了解的国内外人士都可以得出的公正结论。然而，美国国会却认为中国西藏存在严重侵犯人权现象。

正是怀着对西藏人权根深蒂固的偏见，国会把西藏和平解放、驱逐帝国主义势力出西藏指责为“中国占领西藏”；把中央政府推动西藏现代化进程说成是“消灭西藏的民族特性”；把西藏经济的快速发展攻击为“破坏西藏环境”；把中央政府和全国人民关心、支援西藏现代化建设污蔑为“掠夺西藏资源”、“加强对西藏的控制”、对西藏进行“汉化”；把西藏废除政教合一制度和宗教、寺院的世俗特权污蔑为“灭绝宗教”；把西藏传统文化在新时代的弘扬和现代科学教育文化前所未有的发展诬称为“灭绝西藏文化”。瑞皮·考克斯甚至指责中国政府必须对侵入并占领西藏造成的巨大损失负责，“西藏独特的文化财富正遭受全面的破坏，中国企图灭绝西藏佛教，这种严厉的压制从来就没放松过”，<sup>②</sup> 如此等等。

国会对西藏人权的偏见为国会干涉西藏事务提供了借口。伯曼在众议院发起第 283 号决议案时称，“西藏之所以仍在美国

---

① 杜永彬：《西方人眼中的西藏（之一）》，载《中国西藏》2001 年第 2 期，第 10—13 页。

② 美国国务院国际信息办公室，《瑞皮·考克斯批评中国政府的西藏政策》，<http://usinfo.state.gov/>（下载时间 2005 年 9 月 4 日）。

外交和国际社会议事日程之内，主要是因为美国国会不曾忘记中国统治下的西藏人和西藏文化的现状”，“我们强烈支持达赖喇嘛与中国领导人为就西藏的未来进行认真讨论所付出的努力”。<sup>①</sup>

可见，在中美人权分歧中，“西藏人权问题”占据了重要内容，也是中美双方在“西藏问题”上争论的焦点。从美国国会“涉藏立法”的内容来看，绝大多数法案都与“西藏人权问题”有关，这说明国会议员对“西藏人权问题”有着相当深的偏见。而这种偏见在很大程度上源自国会对西藏人权的误读和盲评。造成国会议员对西藏人权的误读和偏见的因素是多方面的。

首先，达赖向国会传递的“妖魔化”西藏人权状况的信息激发了国会议员的立法热情。由于达赖集团长期以来的欺骗宣传在国际舆论中占有“先入为主”的优势，加上他们比较善于利用网络和影视等多种现代传播手段进行大规模、多样化的巧妙宣传，使得达赖集团制造和散布的谎言被认为是有关西藏的最权威的信息。受达赖集团的蒙蔽，许多议员在“西藏问题”上对中国误解很多，偏见很深。

其次，美国媒体关于西藏人权的负面报道是造成国会议员在“西藏问题”上偏见颇深的一个重要因素。本书第二章第三节已做专门论述，兹不赘述。

第三，国会在评价“西藏人权问题”前已经陷入思维定势，议员心中已经形成对“中国侵犯西藏人权”的刻板印象。在此思维惯性影响下，议员们很难通过第一手调查对真实的西藏得出客观的结论。即便是真正到过西藏的国会议员也都没有跳出上述“怪圈”。无论是1994年派出国会工作组亲赴西藏考察，还是众议员沃尔夫1997年的西藏之行所得到的调查结果，都与其赴藏之前关于西藏的印象如出一辙。

---

<sup>①</sup> “H. Con. Res. 283 on Tibet, Extension of Remarks”, *Congressional Record*, Oct. 9, 1998, 105th Cong., 2nd Sess., 144 Cong. Rec. E 2175.

实际上，40多年西藏文化的发展就是在西藏社会逐步摆脱愚昧落后走向改革开放和现代化的过程中，在与现代文明包括现代西方文明的相互融合和吸收中实现的。随着西藏生产方式和生活方式的变化，人们的思维方式和思想观念也必然发生变化。在这一过程中，一些西藏传统文化中没有、而现代文明生活所必需的新文化如现代科技教育和新闻传播等得到发展，一些具有藏民族特色的优秀文化传统在新时代得到弘扬和光大，同时，一些传统文化中与社会发展和人民生活不相适应的陈腐、落后的东西逐渐被淘汰，这是符合文化发展规律的自然现象，也正是西藏文化在新形势下不断繁荣发展的表现。美国国会将西藏文化获得新的时代内容、取得进步和发展指责为“西藏文化灭绝”，其实质是要求现代西藏原封不动地保留旧西藏封建农奴制下的生活方式和文化价值，是完全违背时代进步潮流和西藏人民的根本利益的，也是极端荒谬的。

### （三）议员自身的因素

个人的经历对于个人价值观念的形成有着重要的影响。不同的经历会使得个人在不同问题上的认知不同。如，“涉藏法案”的积极倡导者——犹太裔民主党资深议员汤姆·兰托斯，出生在匈牙利，二战期间曾经参加过在匈牙利的抵抗纳粹德国的斗争，还参加过反对匈牙利共产党的学生运动。作为一个纳粹大屠杀中幸免于难的犹太人，兰托斯极端反感专制统治，极力主张建立开放社会。他建立的国会“人权连线”，不仅关注社会主义国家的人权状况，而且关注右翼独裁政权下的人权问题。2002年1月11日，兰托斯在复旦大学美国研究中心与复旦大学师生就美国政治和美中关系进行了坦诚的对话。他坦陈自己在给予中国永久性正常贸易关系问题上投反对票的原因就是基于所谓“十分糟糕”的中国人权状况，“除非中国的人权状况得到

改善，否则没有任何东西可以取悦于我”。<sup>①</sup>

个人的政治信仰和价值观念直接会影响到国会议员对“西藏问题”的立场。对于国会中的许多议员来说，宗教信念会影响他们的世界观和政治倾向，只是对于不同的议员强弱不同而已。民主党自由派参议员保罗·西蒙的父母是马丁路德教的教徒，曾经在中国传教，无疑父母的这种经历会对其产生不容忽视的影响。众议员史密斯·克里斯托弗一再在中国计划生育问题上指责中国在很大程度上是受到其宗教信仰的影响。他对于流产的坚决反对源自他的天主教信仰，他曾经引用《圣经》中的话来诠释他在流产问题上的立场，即，人生而平等，都是兄弟姐妹，不能伤害无辜的生命。在他看来，中国的计划生育是依靠强制流产和结扎来实现的。<sup>②</sup> 他在20世纪70年代就曾经是“新泽西生命权力委员会”的执行主任，一向将反对流产放在其立法的首要议程上，比如坚决反对美国联邦政府为流产提供资金、竭力阻止在军队医院的流产。与国内的政治立场相对立，他在80年代中期就开始阻止美国对联合国人口控制资金的资助，因为他认为该基金资助了中国的计划生育。他提出的许多涉藏法案几乎都与中国政府在西藏自治区的计划生育有关。他曾经先后作为提案人在众议院提出80号共同决议案（Con. Res. 80）、众议院第1634号决议案（H. R. 1634）、众议院第2047号决议案（H. R. 2047）等，这些议案都无一例外地攻击中国西藏的人口和计划生育政策。

#### （四）基于意识形态和国家利益需要

美国人权外交的出发点并非单纯地就保护人权而谈人权问题，因为它在贯彻所谓“国际人权标准”和本国的法律时是有选择性的。这种选择具有很浓厚的意识形态色彩。美国是个非

<sup>①</sup> 王作成：《美国国会少数族裔议员“反华”动因探析——以PNTR投票为例》，载《贵州师范大学学报（社会科学版）》2004年第5期，第28页。

<sup>②</sup> “The Almanac of American Politics 1994”，*National Journal*，1993，Washington D. C.：National Academy Press，p. 815.

常重视意识形态的国家，意识形态在美国外交政策中一直占有重要地位，发挥着不可忽视的作用，尤其是对社会主义国家的政策。美国的意识形态外交在冷战期间达到登峰造极的程度，反对共产主义是美国奉行冷战政策的最主要动因。冷战结束后，虽然美国决策层认为“共产主义大失败”，已经不再对美国构成直接威胁，但冷战思维依旧存在。“民主外交”、“人权外交”和“新干涉主义”中都渗透着浓厚的意识形态色彩。美国认定社会主义国家所信奉的政治哲学与美国的背道而驰，因而对美国构成了潜在的威胁。而长期的意识形态宣传和冷战进程进一步强化了美国对社会主义国家的偏见和仇视。美国人潜意识中的反共倾向已经成为美国政治文化中的一部分。

在对华政策上，“西化”、“分化”中国一直是美国的战略方针之一。无论是“遏制派”还是“接触派”，在这一点上是一致的，只不过所采用的方式方法不同而已。可以断言，只要中国坚持走社会主义道路，美国对华意识形态外交就会存在，<sup>①</sup> 美国对华政策中的“西藏问题”也必然带有浓厚的意识形态色彩。在意识形态领域，美国早在冷战初期就认为达赖喇嘛的佛教主义是一种在亚洲中部及南亚佛教国家影响较大的反对共产主义的意识形态，美国可以用它“作为在亚洲遏制共产主义的屏障”，<sup>②</sup> “西藏民众生性保守并且笃信佛教，而佛教教义又与共产主义思想相抵牾”，西藏可以作为遏制亚洲共产主义蔓延的堡垒。<sup>③</sup> 1991年4月11日，吉尔曼在支持达赖在国会演讲时称，达赖的阅历和他对最后一个社会主义大国的洞察力，对我们来说是有益的。<sup>④</sup> 美国纽约州立学院历史系教授汤姆·格兰菲尔德

① 刘建飞：《美国对华意识形态外交的发展趋势》，载《当代亚太》2001年第3期，第3页。

② “State of Tibet”, *FRUS*, 1947, Vol. VII, pp. 589—592.

③ “State of Tibet”, *FRUS*, 1949, Vol. XI, p. 1064.

④ “Benjamin A. Gilman of New York in the House of Representatives, Extension of Remarks”, *Congressional Record*, April 11, 1991, 102nd Cong., 1st Sess., 137 Cong. Rec. E 1214.

曾发表文章称，美国“完全出于反共立场，在外交上给予西藏问题一席之地”。<sup>①</sup> 因此，在一定程度上，国会中有相当一部分支持“涉藏议案”的议员的初衷是反华。如，参议院第1469号议案的发起者——华盛顿州参议员斯莱德·戈顿（Slade Gorton）自称对中国社会主义道路“有一种发自内心的反感”。又如，曾经担任美国驻联合国大使的莫尼汉参议员，是“一个坚定的反共产主义者”，而且他的女儿自愿在印度为达赖集团工作。这种联系对于他产生了一定的影响，由此他在“西藏问题”上就更加积极地支持达赖。<sup>②</sup> 极端保守派议员的另一典型代表当属参议员赫尔姆斯，他从极端保守的立场出发反对社会主义国家，早在冷战结束之前就是有名的对华政策国会反对派，他的反共意识根深蒂固，经常利用“西藏问题”反华，人们可以在许多反华法案的倡导者中发现他的存在。赫尔姆斯提出的多项“涉藏法案”与其说是他对西藏人权的关心，不如说他将“西藏问题”作为反华和反共的“棋子”。

需要补充的是，达赖集团对国会的游说也是一个重要因素。本书第四章已有相关阐述，兹不赘述。国会议员的反华立场固然与其个人理念有关，但也与美国的选举体制不无关系。如果议员所在选区的对华保守派力量相对强大，想赢得选票就要坚持反华的表态。因此，为了竞选，某些议员可以不顾后果地大放厥词，并且当选以后还要继续保持姿态。例如，佩洛西从不掩饰她对中国的的天，在重大涉华问题上一直给中国投反对票，曾连续十年投票反对给予中国最惠国待遇。她经常以“国际人权斗士”自居，对世界各国特别是中国的人权状况指手画脚，妄加评论。她曾建议把中国的人权问题与对华贸易挂钩，鼓吹所谓“解放西藏人民”的言论。2005年秋达赖喇嘛“访问”华

<sup>①</sup> 中国人权研究会：《美国支持达赖集团分裂活动剖析》，载《人民日报》2001年5月16日，第1版。

<sup>②</sup> 袁征：《美国国会、对华最惠国待遇问题与中美关系》，中国社会科学院国际政治学博士论文，1999年，国家图书馆藏书号：BSLW/1999/D871.2/8，第88页。

盛顿时，佩洛西亲自前往捧场，并在上万名观众面前公然就中国的宗教问题发表了很不友好的言论。<sup>①</sup>

前文虽然强调了理想主义对国会西藏政策的影响，但不意味着现实主义在“西藏问题”上不起作用。相反，现实主义仍是外交决策最终驱动力。无论是强调国家权力最大化和国际权利平衡的传统现实主义，还是看重国际结构的新现实主义，都以追求美国国家权益、维护其霸权地位为政策目标。1990年3月，参议员佩尔在“西藏叛乱纪念日”建议美国政府打“西藏牌”（play a Tibet card）——试图将西藏局势的进展作为中美关系正常化的条件。众议员罗斯认为，西藏对于美国地缘政治的战略意义是值得议员考虑的一个因素，“西藏具有重要的地缘政治价值，值得关注”，“占地面积相当于中国的1/4、美国的1/3的西藏是亚洲战略的心脏地带，如同瑞士一样，将大陆的强权分割开来，正是它的战略地位招致了中国的占领”，所以，“无论出于民主意义还是地缘政治考虑，国会都应密切关注西藏的痛苦”，“我们曾经帮助过西藏，又曾一度背弃过它，这使美国 and 西藏的利益都同时受到损害，现在是重新兑现我们对西藏的承诺的时候了”。<sup>②</sup>可见，出于国家利益考虑，美国不会轻易放弃利用“西藏问题”进行分华、弱华和遏制中国的战略。即便无法遏制中国的崛起，也要尽力延缓中国上升到强国地位的速度。<sup>③</sup>

## 二、美国国会影响美国西藏政策的主要途径

### （一）立法权

作为立法机构，国会影响美国西藏政策的最主要手段是立

<sup>①</sup> 《美众院女领袖总跟布什作对》，载《环球时报》2006年11月9日，第14版。

<sup>②</sup> *Congressional Record*, June 18, 1987, H 5221.

<sup>③</sup> [美] 克里斯托弗·莱恩：《不可靠的计划——美国对华战略》，载《世界政策杂志》1997年秋季号，转引自中国人权研究会：《美国支持达赖集团分裂活动剖析》，载《人民日报》2001年5月16日，第1版。

法。国会将其在“西藏问题”上的立场以法案的方式提出来，这对美国行政部门的西藏政策产生了重要影响。“涉藏法案”一旦成为法律，就对行政部门的西藏政策产生直接的影响，并对白宫和国务院形成法律约束力，如不服从，行政部门将面临违法之嫌。尽管只有少数有关“西藏问题”的法案成为法律，但是国会关于西藏事务的不具有法律约束力的决议案同样对美国政府的西藏政策产生不容忽视的作用。尽管它们不具有法律强制力，但行政部门却不能视而不见，因为国会的立场往往传达了国内公共舆论或公众关注的问题。不仅如此，国会的立场也给行政部门提供了一个风向标，使总统在商讨和制定对外政策时必须顾及国会的反应，以减少阻力。在提交议案的过程中，国会对行政部门的决策已经开始产生影响了。例如，美国国会欢迎达赖“访美”、要求总统会见达赖以及在美中高层会晤中提及“西藏问题”的决议案，都对美国行政部门的西藏政策产生了重要影响。

## （二）拨款权

拨款是国会的特权。国会通过拨款牵制外交政策的情形越来越多，特别是在国会无力阻止政府的某项对外行动时，拨款便成了最后的“杀手锏”。国会使用拨款权有多种方式：（1）拒绝给予国会多数党反对的项目或行动拨款，迫使政府停止执行有关政策；（2）同意按政府要求拨款，但附加条件，迫使政府调整相关政策；（3）先发制人，规定所拨款项不得用于某一国家、某一部门或某一事项，从而阻止政府采取有关行动；（4）在拨款法中塞入与特定拨款无关的事项，迫使政府要么放弃某项政策，要么得不到拨款，这是每年政府与国会就未能达成一致的各种拨款法案讨价还价时常用的手段。<sup>①</sup>

一般说来，当总统需要做某事、而仅靠自身力量难以完成时，国会的影响力就会最大化。这种局面往往出现在总统需要

<sup>①</sup> 与非：《美国国会》，中国民主法制出版社2001年版，第225页。

或者倾向于国会立法时。<sup>①</sup> 巧妇难为无米之炊。国会正是通过控制政府的财政支出来影响美国的西藏政策。没有资金的支持,总统的许多计划就难以实施。国会时常利用拨款迫使行政部门接受某些条件。从国会关于西藏的立法实践来看,尽管提出的议案数量众多,但是几乎没有单独成为法律的,都是以修正案的形式捆绑在年度对外关系授权法案中才得以成为法律的。例如《2002年西藏政策法》就是附加在国务院《2002—2003财年授权法案》中成为正式法律的。在对西藏分裂势力援助的资金拨放方面,国会的权力更大。以1999—2000财年的预算为例,国会为了增加“自由亚洲电台”的服务项目,在原拨款的基础上增加3400万美元,使原来的藏语广播时间由2小时增加为8小时。<sup>②</sup>

### （三）“西藏问题”听证会

美国国会举行关于“西藏问题”的听证会是其影响行政部门西藏政策的手段之一。在国会参、众两院举行的“西藏问题”听证会上,行政部门和达赖集团的代表经常作证或接受国会的询问。在听证会上,国会议员、国务院官员参加关于“西藏问题”的辩论,从而对美国的西藏政策产生影响。国会在举行关于“西藏问题”的听证会时常常邀请达赖集团的成员参加。例如1997年江泽民主席访美之前的5月13日,美国国会参议院外交关系委员会举行“西藏问题”听证会,邀请达赖集团“驻美特使”甲日·洛迪坚赞出席听证。有达赖集团成员参加的国会听证会严重混淆了国际社会的视听,破坏了中国的国际声誉与形象。他们以非政府组织的名义在听证会上极力攻击中国的西

---

<sup>①</sup> David A. Dees, ed., *The New Politics of American Foreign Policy*, New York: ST. Martin's Press, 1994, p. 68.

<sup>②</sup> “H. R. 4440 IH, To authorize appropriations to expand and enhance United States international broadcasting operations around the world”, *Congressional Record*, 106th Cong., 2nd Sess., <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?c106:1:./temp/~c106xRDf91/> (下载时间2010年8月6日)。

藏人权状况，产生了十分消极的影响。一方面，达赖集团在听证会上提供的不实之词刺激了国会干涉西藏事务的热情，国会中相当一部分议员由于不明真相而成为达赖喇嘛及其西藏分裂势力的拥护者。国会公开为“藏独”宣传提供讲坛，明目张胆地支持达赖集团的分裂活动，这印证了中国学术界对美国听证制度的评价：“国会很多听证信息混乱，他们可以邀请坚定的支持自己一方观点的人到场”，“把听证中的材料最好地用在支持自己的报告中”。<sup>①</sup> 另一方面，行政部门在国会和达赖集团的舆论压力下不得不做出一定的让步姿态。在1997年5月13日美国参议院外交关系委员会举行的“西藏问题”听证会上，美国亚太事务助理国务卿贝德在发布美国西藏政策声明《中国应尊重西藏的文化和人权》时指出，美国敦促中国在制定西藏政策时尊重西藏独特的语言和文化传统以及人权，“美国鼓励中国和达赖就双方分歧的解决进行不带先决条件的讨论会谈”，“我们一再声称，任何围绕西藏及其与中国政府关系的问题，只有通过西藏人民尤其是达赖和中国的直接对话解决”。贝德强调，美国承认西藏是中华人民共和国的一部分，但同时认为“西藏人权问题”是双边关系产生分歧的一个关键因素。<sup>②</sup>

#### （四）监督和调查活动

作为民意的代言人，国会通过不同的方式对行政部门执行政策进行监督，以确保国会通过的法律被认真地执行。20世纪70年代以来的巨大变化是，国会从传统的调查方式转向希望事先被告知政策将如何实施。它可以通过举行听证会，要求行政官员出席作证或提交有关报告，也可以通过非正式途径（如个

---

① 孙哲：《左右未来——美国国会制度的创新和决策行为》，复旦大学出版社2001年版，第131页。

② “U. S. Policy Toward Tibet, Testimony by Jeffrey Bader Deputy Assistant Secretary for East Asian and Pacific Affairs before the Senate Foreign Relations Committee”, Washington D.C., May 13, 1997, <http://www.usembassy-china.org.cn/press/release/1997/wwwhit21.html/>（下载时间2010年8月6日）。

别议员亲自收集和询问信息)对行政部门形成潜在的监督。

### 1. 监督政府部门的西藏政策

国会对行政部门西藏政策的监督主要体现为行政部门执行有关“涉藏法律”的情况。具体而言,国会主要通过“涉藏立法”要求政府某部门就某议题向国会提交报告,国会通过对报告的反应反过来向政府施加影响。例如,国会根据《2003 财年对外关系授权法案》第 613 条之规定,要求在法案通过后 180 天内由国务院向国会提交“西藏问题”总统报告,汇报其推动中国政府与达赖谈判的进展情况。

国会还经常通过要求行政部门提交报告的形式监督行政部门。国会在对人权外交政策执行情况进行监督和检查方面最为重要的事件,莫过于审查国务院每年 1 月 31 日前提交的《年度国别人权报告》了。一般来说,年度人权报告提交国会后,参议院外交关系委员会和众议院外交事务委员会都会作为一件大事对待,仔细审查,而审查报告本身就是关于总的人权政策的听证会的一部分。美国国会在举行听证会和进行辩论的过程中会邀请起草相关报告的国务院官员,一些非政府组织的代表和有关人士也会出席听证会。最后根据辩论结果进行修改,然后以国会名义正式发表《年度国别人权报告》。美国外交政策制定者们就把这些报告作为制定对外政策的依据。《年度国别人权报告》增加了美国人权外交政策的透明度,影响了美国政府与国会之间的权力关系。国会不仅从立法角度推行人权外交,而且在某种程度上参与了政府政策的制定,并监督着这些政策的执行。<sup>①</sup>

自 20 世纪 80 年代末以来,在美国国务院发布的《年度国别人权报告》中,“中国西藏人权状况”是其关注的重要对象之一。例如美国《2001 年度国别人权报告》的“中国部分”声明,

---

<sup>①</sup> 李世安:《美国〈年度国别人权报告〉与人权外交》,载《世界历史》2001 年第 1 期,第 5、10 页。

承认西藏自治区为中华人民共和国的一部分，同时将“西藏人权”单拿出来评论，攻击“中国政府在西藏继续严重侵犯人权的行为，包括对和平表达自己的政治和宗教观点的西藏‘民族主义者’实行虐待，任意逮捕，不加公开审判的羁押和长期监禁；对西藏宗教自由的压制，对社会和政治的强制控制，继续限制着藏族人的基本自由，并且有可能破坏西藏独特的文化、宗教和语言传统”，等等。<sup>①</sup>

除了《年度国别人权报告》，美国国务院还要向国会提交两份涉藏报告：一份是《国际宗教自由报告》（自1999年起），另一份是“国会与行政部门中国委员会”的《年度人权中国报告》（自2002年起）。两份报告都无一例外地涉及西藏人权事务。国会正是通过这些报告对行政部门干涉西藏事务的活动实施监督，对美国政府的西藏政策产生了重要影响。

## 2. 国会涉藏调查活动

国会通过自己主导的调查对政府施加压力，牵制政府的外交政策，日益成为新的有力武器。过去，国会附属机构少，议员助手少，议员的主要精力放在立法上。20世纪70年代以来，国会建立了自己的调查和监督机构，大大增强了助手力量，使其有可能对政府的外交行动进行广泛的调查。

为获取“涉藏立法”的第一手资料，国会自1988年起就定期派出国会成员小组到中国西藏和印度达兰萨拉亲自调查。1988年、1992年、1994年美国国会成员代表团（Congressional Staff Delegation）先后赴达兰萨拉和西藏进行考察，之后向国会提交调查报告。报告的内容一般作为国会“涉藏立法”的重要依据。1997年8月17日，美国众议院外交事务委员会主席吉尔曼访问达兰萨拉。吉尔曼称，美国政府关注中国在西藏的人

---

<sup>①</sup> 美国国务院民主、人权和劳工事务局：《2001年度国别人权报告：中国西藏》（2002年3月4日），<http://usinfo.state.gov/mgck/Archive/2005/May/18-260505.html/>（下载时间2009年8月6日）。

权问题，“如果中国继续镇压西藏人，将会对中国采取更加强硬的措施”。<sup>①</sup>

1997年8月，众议院拨款委员会成员沃尔夫为搜集攻击中国西藏政策的材料，刻意以旅游签证的名义进入了西藏。回国后，他根据捕风捉影的调查材料整理了一个大肆丑化西藏人权状况的报告，污蔑中国政府在向西藏“大规模殖民”，“汉族人口的数量已经超过了藏族人”，西藏非常闭塞，“没有看过一张报纸和一本杂志”，只有“美国之音”和“自由亚洲电台”给西藏人带来外部的消息，“一切都由汉族人控制”，“西藏文化正在被毁灭”，等等。以此为依据，他提出了干涉西藏事务的九点要求和建议，包括：（1）要求美国政府任命一名“西藏事务特别代表”；（2）要求克林顿政府在江泽民主席访问期间提及“西藏问题”；（3）使西藏向国际传媒和人权组织开放，要求北京允许“亚洲观察”（Asia Watch）、美国红十字会（American Red Cross）、国际红十字会（ICRC）、瑞士红十字会（the Swiss Red Cross）和宗教团体访问西藏监狱；（4）敦促美国参、众两院议员访问西藏，以此向西藏传递西方和美国对其关注的信息；（5）敦促国会议员关注“良心犯”，对其进行探视、写信或者邮寄杂志，要求议员给中国政府和中国驻美使馆写信，以引起世界的关注；（6）敦促国际红十字会和美国监狱局（American Bureau of Prison）官员访问西藏监狱，观察犯人待遇；（7）敦促行政部门和“自由世界”的媒体代表参与并关注西藏“政治犯”的审判过程；（8）敦促世界各地宗教领袖对中国施压，以获准访问西藏；（9）敦促行政部门对中国政府施加压力，迫使其与达赖就西藏的未来进行对话。<sup>②</sup>

此外，国会可以无需依赖总统和国务院，直接介入西藏事

---

① 刘连第：《中美关系的轨迹》，时事出版社1995年版，第364页。

② House, “Tibet — A First-Hand Look”, *Congressional Record*, Sept. 5, 1997, 105th Cong., 1st Sess., 143 Cong. Rec. H 6957—6959.

务。主要包括以下手段：欢迎达赖“访美”并为其在美国国会发表演讲提供论坛；为达赖颁发各种奖项，如沃伦伯格奖和国会金质奖章；在“西藏叛乱纪念日”发表攻击中国西藏人权状况的言论；通过不需要总统签署的共同决议案；呼吁中国政府在“西藏问题”上满足国会的要求；等等。

应当指出，国会对于“西藏问题”的影响力是有限度的。尽管国会在它“拿手”的方面不断为行政部门和中国政府制造麻烦与事端，但总体看来，由于现在的府院关系仍处于总统主导的历史时期，在外交决策中，总统扮演“驾驶员”的中心角色，国会只起反应和修正的作用，国会外交权力的有限复兴还不足以挑战总统的主导权。因此，美国的西藏政策仍由行政部门主导，国会在改变政府的政策方向和立场等关键问题上影响力有限。例如，在关于西藏地位的立场上，尽管国会已经通过立法的方式提出“西藏是独立国家”的结论，但是美国行政部门并不认可，并一再声明那只是国会的立场，重申西藏是中国的一部分。而且，总统一旦认为国会关于“西藏问题”的议案可能危及美国国家利益，将毫不犹豫地动用自己的否决权，将正在酝酿的“涉藏议案”扼杀在襁褓之中。例如，1989年3月20日众议院提出附加西藏条款的《1990—1991财年对外关系授权法案》（H. R. 1487），1989年11月21日被总统否决。1997年6月3日众议院提出的《1998—1999财年国务院拨款法案》（H. R. 1757），也因附加设立“西藏特使”的条款被总统于1998年10月21日否决。

### 三、美国国会干涉“西藏问题”对中美关系的负面影响

“西藏问题”之所以国际化，首先与达赖集团的鼓动有着直接的原因，其次与西方国家的干涉和介入有着密切的联系。西方国家的议会成为推动“西藏问题”国际化的先锋，其中，美国国会是西方议会的代表，是干涉“西藏问题”的最主要的外部主体。无论是从介入的程度还是从通过法案的数量来看，美

美国国会在中美关系中的“西藏问题”上发挥着非常重要的作用。

### （一）美国国会策动“西藏问题”国际化影响了中美关系的健康发展

美国插手西藏事务对行政部门产生了一定影响。从美国方面来看，它使美国行政部门对所谓的“中国侵犯西藏人权”的指责长期存在。例如，美国国务院向国会提交并发布的《年度人权国别报告》经常攻击西藏人权状况。不仅如此，国会还要求行政部门将“西藏问题”作为美国制定对华政策的考虑因素之一，为中美关系的健康发展设置了人为的障碍。从中国方面来看，面对美国国会对西藏事务的不断干涉，中国对美国国会插手西藏事务的活动更加不满，并进行了针对性的回击。1987年10月，《人民日报》发表社论抨击美国国会的干涉行为：“一个时期以来，美国国会少数人一再制造干涉中国内政、严重伤害中国人民的民族感情的事件。这已成为损害中美关系进一步发展的消极因素。佩尔等人的所作所为，不仅遭到中国人民的反对，而且也会遭到美国人民的反对。”<sup>①</sup> 2006年9月14日，针对美国国会为达赖喇嘛颁发国会金质奖章，中国外交部发言人秦刚在例行记者会上表示，美国国会不顾中方多次严正交涉，执意审议通过授予达赖国会金质奖章议案，中方对此表示强烈不满和坚决反对。西藏是中国领土不可分割的一部分，这是包括美国政府在内的国际社会的广泛共识。但美国国会此举向“藏独”势力发出了严重的错误信号，是对中国内政的粗暴干涉，损害了中美关系。<sup>②</sup>

达赖集团鼓噪“西藏问题”国际化过程中经常援引的国会

---

<sup>①</sup> 《佩尔等围绕所谓“西藏问题”进行干涉我内政活动，全国人大外事委员会昨发表声明强烈谴责美国会少数人恶劣行径》，载《人民日报》1987年10月9日，第1版。

<sup>②</sup> 《外交部：坚决反对美国授予达赖国会金质奖章》（2006年9月14日讯），<http://www.022net.com/2006/9-14/542336243029780.html/>（下载时间2010年12月4日）。

“涉藏议案”也产生了恶劣的国际影响。在国际社会，其他西方国家议会关于西藏的立法在一定程度上受到了美国国会的影响。例如，1997年5月29日，澳大利亚参议院援引1997年5月13日贝德在国会的发言，要求中国政府与达赖进行不设先决条件的谈判，同时要求澳大利亚政府效仿美国国会的做法——呼吁中国与达赖就西藏的未来进行对话。<sup>①</sup>

### （二）增加了中国政府解决“西藏问题”的难度

美国国会在西藏事务上的干涉活动不仅丝毫无助于“西藏问题”的解决，反而只能使之愈加复杂化。纵观中美关系中“西藏问题”的发展轨迹，可以清楚地看到，“西藏问题”已经成为中美关系中的结构性问题。中国为了捍卫主权和国家利益，必然同美国的人权干涉主义进行坚决斗争。美国国会则抱怨中国的决策者缺乏对西方人权政策的文化根源和推动这种政策的多元舆论的了解。加之美国国会的频繁介入，中美两国在“西藏人权问题”上的分歧在将来相当长的时间内难以根本消除。

### （三）助长了达赖集团的分裂活动

首先，国会以立法的形式对达赖集团提供的各种援助，事实上为其提供了鼓噪“西藏问题”国际化的物质基础。美国国会主要以“难民救助”的名义为达赖集团提供经济援助。此外，美国国会还通过移民、奖学金等形式支持达赖集团。1992年4月15日，美国移民局宣布将准予1000名在印度和尼泊尔的流亡藏人移民美国。美国副助理国务卿魏德曼1995年9月在国会说：“美国向在印度的西藏难民提供人道主义援助，并通过联合国难民事务署向在尼泊尔的藏民提供援助；自1990年以来，美国已经向1000名定居美国的流亡藏人颁发特别移民签证；美国新闻署为在美学习的学生和专业人士提供奖学金。自1998年以来，已有120人获得这种资助，其中87人学成后回到印度和尼

---

<sup>①</sup> “Australian Senate Resolution 29”, May 1997, <http://www.Tibet.com/Resolution/aus29may97.html/>（下载时间2009年8月6日）。

泊尔。”<sup>①</sup>

其次，国会的干涉进一步增加了达赖集团鼓噪“西藏问题”国际化的信心，助长了其在国外开展分裂活动的气焰。近年来，达赖频繁“访美”并受到美国总统的“接见”，这与美国国会对达赖集团的支持不无关系。这一点在达赖及其代表表达对国会支持的感激之辞中得到了充分的验证。1991年4月18日，达赖喇嘛在国会发言时称，他此行的主要目的是“感谢美国国会代表600万流亡藏人的利益，在这样关键的时刻给予宝贵的支持。在过去五年中，美国国会通过的议案给流亡藏人带来新的希望”。<sup>②</sup>1995年达赖“访美”时称赞美国“过去在使冲突各方走到一起方面发挥了有效而重要的作用”，他希望“美国像在中东一样使中国政府与达赖集团坐下来谈判解决双方的分歧”，呼吁“美国和其他民主国家敦促中国就范”。<sup>③</sup>2002年3月7日，达赖喇嘛的“特别代表”在国会举行的“西藏问题”听证会上指出：“美国国会为藏人通过非暴力合法斗争保护和促进其独特的遗产和民族特质之希望灯塔，国会的西藏行动已不仅限于声援，而且包括通过援助计划进行具体的重要支持。对藏人来说，美国国会的决议给政治解决西藏问题带来了希望。”<sup>④</sup>

最后应当指出的是，美国国会通过国内立法试图将其人权外交的“新干涉主义”理念施加于中国西藏事务，其效力自然

---

① 中国现代国际关系研究院美国研究所：《中美战略关系新论》，时事出版社2005年版，第468页。

② Dalai Lama, “Address to the Members of the United States Congress in the Rotunda of the Capital Hill in Washington D.C.,” 18 April 1991, <http://www.Tibet.com/DL/rotunda.html/>（下载时间2005年2月7日）。

③ “Statement by His Holiness the XIV Dalai Lama on His Visit to the United States”, Sept. 1995, <http://www.tibet.com/DL/hhus95.htm> 1/（下载时间2009年9月4日）。

④ “Testimony of Lodi Gyaltzen Gyari, Special Envoy of His Holiness the Dalai Lama Hearing on U.S. Policy Considerations in Tibet House Committee on International Relations”, March 7, 2002, <http://www.tibet.com/newsroom/lodi-gyari.htm/>（下载时间2009年10月7日）。

是无效的。互不干涉内政原则是从国家主权原则引申出来的一项国际法基本原则。它是指一国不得以任何借口干涉他国的内外事务，不得以任何手段强迫他国接受另一国的意志、社会政治制度和意识形态。西藏是中国领土不可分割的一部分，西藏人民是中华民族大家庭的成员之一。因此，任何有关西藏的问题都是中国的内部事务，别国是无权干涉的。美国国会围绕“西藏问题”进行的一系列立法活动（包括那些被总统签署成为法律的“涉藏法案”），对中国政府来说不仅没有法律效力，而且是对中国西藏事务的粗暴干涉。



## 附 录



附录 1 美国国会涉藏议案一览表 (1987—2010)<sup>①</sup>

表一 第 100 届国会 (1987—1988)

| 议案号              | 提案人        | 提案时间       | 涉藏内容                                                                  | 备 注                               |
|------------------|------------|------------|-----------------------------------------------------------------------|-----------------------------------|
| H. R. 1777       | 丹尼尔·安德鲁·米卡 | 1987-03-25 | 在《1988—1989 财年对外关系授权法案》中附加涉藏条款。                                       | 1987 年 12 月 22 日签署成法, 编号 100—204。 |
| H. R. 2476       | 查理·罗斯      | 1987-05-20 | 将对华政策和军售与“西藏问题”挂钩, 要求美国政府敦促中国政府与达赖进行建设性对话; 国会代表团访问西藏; 要求国务卿向国会提交人权报告。 |                                   |
| S. 1394          | 克莱本·佩尔     | 1987-06-18 | 在《1988 财年对外关系授权法案》中附加涉藏条款。                                            |                                   |
| H. R. 3100       | 丹丁·菲舍尔     | 1987-08-05 | 在《1988—1989 财年国际安全与发援助计划及和平队授权法案》中附加涉藏条款。                             |                                   |
| H. Con. Res. 191 | 查理·罗斯      | 1987-09-22 | 欢迎达赖在适合的时机访问美国的共同决议案。                                                 |                                   |
| S. Con. Res. 78  | 克莱本·佩尔     | 1987-09-23 | 欢迎达赖在适合的时机“访问美国”。                                                     |                                   |

<sup>①</sup> 根据美国国会图书馆《国会记录》数据库整理。

# 美国国会与中美关系中的“西藏问题”

(续表)

| 议案号                           | 提案人         | 提案时间       | 涉藏内容                                                                           | 备 注 |
|-------------------------------|-------------|------------|--------------------------------------------------------------------------------|-----|
| S. Amdt.<br>854 to S.<br>1394 | 杰西·赫尔<br>姆斯 | 1987-10-06 | 要求美国将对华政策、军售与“西藏问题”挂钩;要求援助达赖集团;国会代表团访问西藏;督促中国与达赖对话;要求总统、国务卿、美国驻华及驻印大使积极介入西藏事务。 |     |
| S. Amdt.<br>858 to S.<br>1394 | 克莱本·佩尔      | 1987-10-06 | 同上。                                                                            |     |
| H. R. 3590                    | 所罗门·杰<br>拉德 | 1987-10-29 | 关于美国西藏政策的议案;将“西藏问题”作为影响美国对华政策的因素;要求总统接见达赖;督促中国与达赖进行对话;国会代表团访问西藏。               |     |
| H. R. 4471                    | 丹丁·菲<br>舍尔  | 1988-04-27 | 在《1961 财年对外援助法案》中附加涉藏条款。                                                       |     |
| H. R. 4491                    | 查理·罗斯       | 1988-04-29 | 要求总统监督“西藏人权问题”并向国会提交报告;制定相应制裁措施;要求美国之音对藏广播;对达赖集团进行经济援助。                        |     |
| H. R. 4570                    | 查理·罗斯       | 1988-05-11 | 同上。                                                                            |     |
| H. Con.<br>Res. 324           | 查理·罗斯       | 1988-06-23 | 呼吁中国积极回应达赖的“五点建议”;呼吁总统和国务卿劝说中国与达赖就“西藏问题”进行谈判。                                  |     |
| S. Con.<br>Res. 129           | 克莱本·佩尔      | 1988-06-29 | 呼吁总统和国务卿劝说中国政府与达赖进行讨论“西藏问题”,表达国会对达赖的支持。                                        |     |

表二 第 101 届国会(1989—1990)

| 议案号                | 提案人           | 提案时间       | 主要内容                                                                     | 备 注               |
|--------------------|---------------|------------|--------------------------------------------------------------------------|-------------------|
| H. Con.<br>Res. 63 | 查理·罗斯         | 1989-02-28 | 敦促中国解除对拉萨的戒严;敦促行政部门(国务卿)关注“西藏人权”;敦促中国允许国际人道主义组织进入西藏;呼吁中国与达赖通过对话和平解决西藏局势。 |                   |
| S. Res. 82         | 克莱本·佩尔        | 1989-03-15 | 敦促美国将“西藏问题”作为影响华政策的重要因素之一;敦促中国与达赖对话;解除人权组织和外国媒体进入西藏的限制;建议联合国观察组监测西藏局势。   | 1989年3月16日在参议院通过。 |
| H. R. 1487         | 莫文·迪马利        | 1989-03-20 | 在《1990—1991 财年对外关系授权法案》中附加涉藏条款;开展“美国之音”对藏广播、流亡藏人奖学金、流亡藏人难民援助。            | 1989年11月21日被总统否决。 |
| H. Con.<br>Res. 80 | 史密斯·克里<br>斯托弗 | 1989-03-22 | 干涉中国在西藏的计划生育政策。                                                          |                   |
| H. R. 1759         | 罗伊·罗伯特        | 1989-04-10 | 在《美国国家航空和宇宙航行局年度授权法》中附加要求中国西藏的政治和人权改革取得进展的条款。                            |                   |
| H. R. 2002         | 本杰明·吉尔曼       | 1989-04-17 | 限制向中国出口应用于西藏的军事物资。                                                       |                   |
| S. 928             | 克莱本·佩尔        | 1989-05-04 | 在《1990 财年对外关系授权法案》中附加涉藏条款。                                               |                   |

# 美国国会与中美关系中的“西藏问题”

(续表)

| 议案号                              | 提案人          | 提案时间       | 主要内容                                                          | 备 注                                       |
|----------------------------------|--------------|------------|---------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|
| H. R. 2494                       | 沃尔特·方特<br>罗伊 | 1989-05-25 | 在《1990 财年援助信用<br>基金拨款法案》中附加<br>涉藏条款。                          | 1989年12月<br>19 日签署<br>成法, 编号<br>101- 240。 |
| S. 1151                          | 杰西·赫尔<br>姆斯  | 1989-06-08 | 国会将对华援助、军事<br>合作、对华商业投资与<br>出口与“西藏问题”<br>挂钩。                  |                                           |
| S. 1160                          | 克莱本·佩尔       | 1989-06-12 | 在《1990 财年国务院拨<br>款法案》中附加涉藏<br>条款。                             |                                           |
| H. R. 2611                       | 本杰明·吉<br>尔曼  | 1989-06-13 | 国会将对华援助、军事<br>合作、对华商业投资与<br>出口与“西藏问题”<br>挂钩。                  |                                           |
| H. R. 2638                       | 沃利·赫杰        | 1989-06-14 | 在《1991 财年对外援助<br>法案》中附加对藏援助。                                  |                                           |
| H. R. 2655                       | 丹丁·菲舍尔       | 1989-06-15 | 在《1990- 1991 财年对<br>外援助拨款法案》中附<br>加涉藏条款。                      |                                           |
| H. Amdt.<br>107 to H.<br>R. 2655 | 丹丁·菲舍尔       | 1989-06-29 | 建议将美国对华政策与<br>西藏局势挂钩。                                         | 1989年6月<br>29 日在众<br>议院通过。                |
| S. Amdt.<br>284 to S.<br>1160    | 杰西·赫尔<br>姆斯  | 1989-07-19 | 表达国会对“西藏问题”<br>的立场。                                           | 1989年7月<br>19 日在参<br>议院通过。                |
| H. Con.<br>Res. 208              | 本杰明·吉<br>尔曼  | 1989-10-04 | 将对华制裁、中国复关、<br>世界银行贷款、最惠国<br>待遇与“西藏问题”挂<br>钩, 要求总统以此制裁<br>中国。 |                                           |
| H. Con.<br>Res. 209              | 查理·罗斯        | 1989-10-05 | 祝贺达赖获得诺贝尔和<br>平奖。                                             |                                           |

(续表)

| 议案号                  | 提案人          | 提案时间       | 主要内容                                         | 备注                               |
|----------------------|--------------|------------|----------------------------------------------|----------------------------------|
| S. Con.<br>Res. 75   | 克莱本·佩尔       | 1989-10-05 | 祝贺达赖获得 1989 年诺贝尔和平奖。                         | 1989 年 10 月 11 日在众议院通过。          |
| H. R. 3705           | 巴尼·弗兰克       | 1989-11-17 | 为流亡藏人提供 1000 个移民签证。                          |                                  |
| H. R. 3729           | 比尔·尼尔森       | 1989-11-19 | 在《1990 财年国家宇航和空间局年度授权法案》中要求中国的西藏政治和人权改革取得进展。 |                                  |
| H. R. 3792           | 丹丁·菲舍尔       | 1989-11-21 | 在《1990-1991 财年对外关系授权法案》中附加涉藏条款。              | 1990 年 2 月 16 日签署成法, 编号 101-246。 |
| H. J. Res.<br>503    | 彼得·库斯特<br>梅尔 | 1990-03-06 | 要求总统把西藏政治改革进展作为对华出口管制的条件。                    |                                  |
| H. R. 4300           | 布鲁斯·莫里森      | 1990-03-19 | 修改《移民和国籍法》, 为流亡藏人提供 1000 个签证名额。              | 1990 年 10 月 3 日在众议院通过。           |
| S. J. Res.<br>275    | 克莱本·佩尔       | 1990-03-20 | 国会将 1990 年 5 月 13 日定为“国际支持中国和西藏自由和人权日”。      | 1990 年 5 月 23 日签署成法, 编号 101-299。 |
| H. J. Res.<br>556    | 南希·佩洛西       | 1990-04-25 | 同上。                                          |                                  |
| H. R. 4931           | 彼得·库斯特<br>梅尔 | 1990-05-24 | 将继续延长中国最惠国待遇与“西藏问题”挂钩。                       |                                  |
| H. R. 4939           | 唐纳德·皮斯       | 1990-05-24 | 同上。                                          |                                  |
| H. J. Res.<br>S. 607 | 本杰明·吉<br>尔曼  | 1990-06-20 | 将延长中国最惠国待遇与“西藏问题”挂钩。                         |                                  |

# 美国国会与中美关系中的“西藏问题”

(续表)

| 议案号                        | 提案人     | 提案时间       | 主要内容                                                | 备 注                              |
|----------------------------|---------|------------|-----------------------------------------------------|----------------------------------|
| H. R. 5114                 | 戴维德·欧贝  | 1990-06-21 | 在《1991 年出口资金和相关计划拨款法案》中附加涉藏条款。                      | 1990 年 11 月 5 日签署成法, 编号 101—513。 |
| H. R. 5129                 | 约翰·米勒   | 1990-06-21 | 利用“工业合作计划”介入西藏事务。                                   |                                  |
| H. Con. Res.               | 亨利·海德   | 1990-06-28 | 要求美国对华政策与西藏政治民主改革进步挂钩; 要求中国解除西藏戒严; 要求中国在西藏进行民主政治改革。 |                                  |
| H. R. 5252                 | 史蒂芬·索罗兹 | 1990-07-11 | 将继续延长中国最惠国待遇与“西藏问题”挂钩。                              |                                  |
| S. 2836                    | 乔治·米切尔  | 1990-07-11 | 以“西藏问题”等借口反对给予中国最惠国待遇。                              |                                  |
| H. R. 5260                 | 汤姆·兰托斯  | 1990-07-12 | 同上。                                                 |                                  |
| H. Con. Res. 359           | 查理·罗斯   | 1990-08-01 | 要求允许国会议员使用国会圆型大厅接见达赖喇嘛。                             |                                  |
| H. Amdt. 884 to H. R. 4939 | 南希·佩洛西  | 1990-10-18 | 要求中国政府“在西藏结束宗教迫害释放被拘押的宗教信徒和领袖”。                     | 1990 年 10 月 18 日在众议院通过。          |
| H. Amdt. 886 to H. R. 4939 | 约翰·波特   | 1990-10-18 | 为美国在西藏的商业活动设立原则。                                    | 1990 年 10 月 18 日在众议院通过。          |

表三 第 102 届国会(1991—1992)

| 议案号                             | 提案人              | 提案时间       | 主要内容                                    | 备注                                           |
|---------------------------------|------------------|------------|-----------------------------------------|----------------------------------------------|
| S. Con.<br>Res. 19              | 阿兰·克兰斯<br>顿期     | 1991-03-12 | 谴责中国在西藏侵犯人权。                            |                                              |
| H. R. 1415                      | 霍华德·伯曼           | 1991-03-13 | 在《1992-1993 财年<br>国务院拨款法案》中附<br>加涉藏条款。  | 1991 年 10<br>月 28 日签<br>署成法, 编<br>号 102-138。 |
| H. R. 1571                      | 约翰·米勒            | 1991-03-21 | 利用美国人参与的“工<br>业合作计划”介入西藏<br>事务。         |                                              |
| H. Con.<br>Res. 115             | 查理·罗斯            | 1991-04-11 | 国会允许使用国会圆<br>形大厅举行欢迎达赖<br>的仪式。          | 1991 年 4 月<br>11 日在参议<br>院通过。                |
| S. Res. 107                     | 丹尼尔·帕特<br>里特·莫尼汉 | 1991-04-18 | 对总统会见达赖表示<br>赞赏, 表达国会对达赖<br>的支持。        | 1991 年 4 月<br>18 日在参议<br>院通过。                |
| H. R. 2187                      | 所罗门·杰<br>拉德      | 1991-05-01 | 修改《1961 财年对外<br>援助法案》, 附加涉藏<br>条款。      |                                              |
| H. R. 2212                      | 南希·佩洛西           | 1991-05-02 | 将延长中国最惠国待<br>遇与“西藏问题”挂钩。                | 1992 年 3 月<br>18 日被参议<br>院否决。                |
| H. Con.<br>Res. 145             | 本杰明·吉<br>尔曼      | 1991-05-07 | 国会认为, 西藏是被占<br>领国家, 其真正代表是<br>达赖集团。     | 1991 年 4 月<br>11 日在众议<br>院通过。                |
| S. 1020                         | 杰西·赫尔<br>姆斯      | 1991-05-09 | 将延长中国最惠国待<br>遇与“西藏问题”挂钩。                |                                              |
| H. Amdt.<br>57 to H.<br>R. 1415 | 霍华德·伯曼           | 1991-05-15 | 要求国务院向国会提<br>交西藏年度人权状况<br>报告。           | 1991 年 5 月<br>15 日通过。                        |
| S. 1084                         | 乔治·米切尔           | 1991-05-16 | 将延长中国最惠国待<br>遇与“西藏问题”挂钩。                |                                              |
| S. Con.<br>Res. 41              | 克莱本·佩尔           | 1991-05-21 | 国会认为, 西藏是“被<br>占领国家”, 其“真正代<br>表”是达赖集团。 |                                              |

# 美国国会与中美关系中的“西藏问题”

(续表)

| 议案号        | 提案人     | 提案时间       | 主要内容                                                   | 备 注                        |
|------------|---------|------------|--------------------------------------------------------|----------------------------|
| H. R. 2468 | 唐纳德·皮斯  | 1991-05-23 | 将延长中国最惠国待遇与“西藏问题”挂钩。                                   |                            |
| H. R. 2508 | 丹丁·菲舍尔  | 1991-06-03 | 要求美国在经济合作计划中附加涉藏条款。                                    | 1991年10月30日被众议院否决。         |
| H. R. 2621 | 戴卫·欧贝   | 1991-06-12 | 在《1992财年对外行动、出口资金融通及其相关计划拨款法案》中包含涉藏条款。                 |                            |
| S. 1367    | 乔治·米切尔  | 1991-06-25 | 将延长中国最惠国待遇与“西藏问题”挂钩。                                   |                            |
| H. R. 2785 | 汤姆·坎贝尔  | 1991-06-26 | 要求中国在西藏等事务中遵守国际公认的准则;停止戒严令;要求中国允许外国人包括国际人道组织进入西藏接触在押犯。 |                            |
| H. R. 2792 | 汤姆·兰托斯  | 1991-06-26 | 将延长中国最惠国待遇与“西藏问题”挂钩。                                   |                            |
| S. 1413    | 爱德华·肯尼迪 | 1991-06-27 | 利用美国人参与的“工业合作计划”介入西藏事务。                                |                            |
| S. 1433    | 克莱本·佩尔  | 1991-07-02 | 在《1992-1993财年国务院拨款法案》中附加涉藏条款。                          |                            |
| S. 1435    | 克莱本·佩尔  | 1991-07-02 | 在《1992—1993财年经济与安全援助计划授权法案》中附加涉藏条款。                    |                            |
| S. 1469    | 斯莱德·戈顿  | 1991-07-11 | 将延长中国最惠国待遇与“西藏问题”挂钩。                                   |                            |
| H. R. 3049 | 马佐利·罗马诺 | 1991-07-25 | 修改《移民与国籍法》,增加涉藏条款。                                     | 1991年12月12日签署成法,编号102-232。 |

(续表)

| 议案号                     | 提案人     | 提案时间       | 主要内容                                                                | 备 注                       |
|-------------------------|---------|------------|---------------------------------------------------------------------|---------------------------|
| S. Amdt. 844 to S. 1435 | 爱德华·肯尼迪 | 1991-07-26 | 利用美国人参与的“工业合作计划”介入西藏事务。                                             | 1991年7月26日在参议院通过。         |
| H. R. 3489              | 萨姆·吉丹森期 | 1991-10-03 | 在《1979年出口管理法重新授权法案》中附加涉藏条款。                                         | 1992年10月8日在参议院通过。         |
| H. R. 3670              | 马佐利·普罗迪 | 1991-10-30 | 修改《移民法》，增加涉藏条款。                                                     |                           |
| H. R. 4070              | 丹丁·菲舍尔  | 1991-11-27 | 修改《1961财年对外援助拨款法案》，附加涉藏条款。                                          |                           |
| S. Res. 271             | 保罗·西蒙   | 1992-03-11 | 支持欧盟在联合国人权大会上关于西藏局势的决议，要求美国政府在美中高层会谈时提出西藏问题；要求美国在国际论坛上批评中国“西藏人权问题”。 | 1992年3月18日在参议院通过。         |
| H. R. 4546              | 丹丁·菲舍尔  | 1992-03-24 | 在《1992—1993财年对外援助拨款法案》中附加涉藏条款。                                      |                           |
| H. R. 5318              | 唐纳德·皮斯  | 1992-06-03 | 将延长中国最惠国待遇与“西藏问题”挂钩                                                 | 1992年10月1日被参议院否决。         |
| S. 2808                 | 乔治·米切尔  | 1992-06-04 | 同上。                                                                 |                           |
| H. R. 5368              | 戴卫·欧贝   | 1992-06-10 | 在《1993财年对外行动、出口资金融通及其相关计划拨款法案》中增加涉藏条款。                              | 1992年10月6日签署成法，编号102—391。 |
| S. 2985                 | 约瑟夫·拜登  | 1992-07-02 | “自由亚洲电台”对藏广播。                                                       |                           |
| H. R. 5757              | 丹丁·菲舍尔  | 1992-08-04 | 在《1992—1993财年对外援助法案》中附加涉藏条款。                                        |                           |

# 美国国会与中美关系中的“西藏问题”

表四 第 103 届国会 (1993—1994)

| 议案号                 | 提案人           | 提案时间       | 主要内容                                                                  | 备 注                                        |
|---------------------|---------------|------------|-----------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|
| H. R. 783           | 马佐利·罗<br>马诺   | 1993-02-03 | 修改《移民和国籍法》，<br>附加涉藏条款。                                                | 1994 年 10<br>月 25 日签<br>署成法，编<br>号103—416。 |
| S. 659              | 约瑟夫·拜登        | 1993-03-25 | “自由亚洲电台”对藏<br>广播。                                                     |                                            |
| H. R. 1835          | 南希·佩洛西        | 1993-04-22 | 将有条件延长最惠国待<br>遇与“西藏问题”挂钩。                                             |                                            |
| S. 806              | 乔治·米切尔        | 1993-04-22 | 同上。                                                                   |                                            |
| H. R. 1890          | 南希·佩洛西        | 1993-04-28 | 同上。                                                                   |                                            |
| H. R. 1991          | 史密斯·克里<br>斯托弗 | 1993-05-05 | 同上。                                                                   |                                            |
| H. Con.<br>Res. 106 | 加里·阿克曼        | 1993-05-27 | 敦促总统在美中高层会<br>谈时提出所谓“中国向<br>西藏移民问题”。                                  |                                            |
| H. R. 2333          | 李·汉密尔顿        | 1993-06-08 | 在《1994—1995 财年国<br>务院对外关系授权法<br>案》中附加干涉西藏事<br>务的条款。                   | 1994 年，<br>月 30 日签<br>署成法，编<br>号103—236。   |
| S. Res. 124         | 布兰德利          | 1993-06-22 | 以“西藏问题”等为借口<br>反对中国申办 2000 年<br>奥运会。                                  |                                            |
| S. 1197             | 爱德华·肯<br>尼迪   | 1993-07-19 | 在《移民和国籍法 1993<br>年技术修正案》中将西<br>藏以一个单独国家<br>对待。                        |                                            |
| S. 1281             | 克莱本·佩尔        | 1993-07-23 | 在《1994—1995 财年国<br>务院对外关系拨款法<br>案》中要求美国国务院<br>国际信息局在拉萨设立<br>办公室和对藏广播。 |                                            |
| H. R. 4590          | 南希·佩洛西        | 1994-06-16 | 将有条件重新给予中国<br>最惠国待遇与“西藏问<br>题”挂钩。                                     |                                            |

(续表)

| 议案号        | 提案人    | 提案时间       | 主要内容                      | 备 注 |
|------------|--------|------------|---------------------------|-----|
| H. R. 4891 | 李·汉密尔顿 | 1994-08-03 | 在《1994 财年美国对华政策法》中附加涉藏条款。 |     |
| H. R. 5254 | 霍华德·伯曼 | 1994-10-07 | 要求设立“西藏特使”。               |     |
| S. 2554    | 克莱本·佩尔 | 1994-10-07 | 同上。                       |     |
| H. R. 5269 | 汤姆·兰托斯 | 1994-10-07 | 利用“经济合作计划”介入西藏事务。         |     |

表五 第 104 届国会(1995—1996)

| 议案号         | 提案人           | 提案时间       | 主要内容                                                       | 备 注                           |
|-------------|---------------|------------|------------------------------------------------------------|-------------------------------|
| H. R. 1147  | 汤姆·兰托斯        | 1995-03-07 | 利用“经济合作计划”介入西藏事务。                                          |                               |
| H. R. 1561  | 本杰明·吉<br>尔曼   | 1995-05-03 | 在《1995 年美国国外利益法案》中要求设立“西藏特使”和为流亡藏人提供奖学金。                   | 1996 年 4 月<br>30 日被众<br>议院否决。 |
| H. R. 1564  | 史密斯·克里<br>斯托弗 | 1995-05-03 | 在《1996—1997 财年国务院对外关系授权法案》中附加涉藏条款。                         |                               |
| S. 908      | 杰西·赫尔<br>姆斯   | 1995-06-09 | 在《1996—1999 财年国务院对外关系拨款法案》中附加涉藏条款;提交“西藏报告”;1995 年“西藏特使法案”。 |                               |
| H. R. 2047  | 史密斯·克里<br>斯托弗 | 1995-07-17 | 利用第 14 届世界妇女大会干涉“西藏问题”。                                    |                               |
| H. R. 2053  | 道格·贝罗<br>伊特   | 1995-07-18 | 在美国对华政策中包含涉藏条款。                                            |                               |
| H. R. 2058  | 道格·贝罗<br>伊特   | 1995-07-19 | 在《1995 年美国对华政策法》中附加涉藏条款。                                   |                               |
| S. Res. 169 | 托马斯·克<br>雷格   | 1995-09-08 | 国会欢迎达赖“访美”,要求总统会见达赖。                                       | 1999 年 8 月<br>5 日在参议院通过。      |

## 美国国会与中美关系中的“西藏问题”

(续表)

| 议案号           | 提案人       | 提案时间       | 主要内容                                        | 备 注                              |
|---------------|-----------|------------|---------------------------------------------|----------------------------------|
| S. 1441       | 杰西·赫尔姆斯   | 1995-11-30 | 在《1996 -1999 财年国务院对外关系拨款法案》中附加涉藏条款。         |                                  |
| S. J. Res. 43 | 杰西·赫尔姆斯   | 1995-12-11 | 干涉 班 禅 转 世 灵 童 认定。                          |                                  |
| H. Res. 347   | 约翰·波特     | 1996-01-25 | 要求美国在联合国人权大会上带头提出有关“西藏人权问题”。                |                                  |
| H. Res. 461   | 考克斯·克里斯托弗 | 1996-06-25 | 攻击中国西藏人权状况。                                 | 1996 年 6 月 27 日在众议院通过。           |
| H. R. 4036    | 史密斯·克里斯托弗 | 1996-09-05 | 要求美国国务院国际信息局为达赖集团与美国建立教育和文化交流计划,并为其提供奖学金名额。 | 1996 年 10 月 19 日签署成法,编号 104-319。 |

表六 第 105 届国会(1997—1998)

| 议案号             | 提案人          | 提案时间       | 主要内容                                              | 备 注                    |
|-----------------|--------------|------------|---------------------------------------------------|------------------------|
| S. Res. 19      | 丹尼尔·帕特里特·莫尼汉 | 1997-01-21 | 反对审判阿旺群培。                                         | 1997 年 3 月 11 日在参议院通过。 |
| H. Res. 76      | 约翰·波特        | 1997-02-25 | 表达国会对“西藏人权问题”的态度,鼓励美国与其他国家在联合国人权大会上合作促进“西藏人权”的改善。 |                        |
| H. Con. Res. 44 | 伯纳德·桑德斯      | 1997-03-11 | 反对审判阿旺群培,要求美国在联合国人权大会上带头提出有关“西藏人权问题”的议案。          |                        |

(续表)

| 议案号                              | 提案人           | 提案时间       | 主要内容                                                              | 备 注                    |
|----------------------------------|---------------|------------|-------------------------------------------------------------------|------------------------|
| H. R. 1253                       | 史密斯·克里<br>斯托弗 | 1997-04-09 | 在《1998—1999 财年国务院对外关系拨款法案》中附加涉藏条款。                                |                        |
| H. Res. 124                      | 汤姆·兰托斯        | 1997-04-23 | 欢迎达赖“访美”；要求总统会见达赖；要求中国与达赖集团就西藏未来进行不设先决条件的谈判。                      |                        |
| H. R. 1486                       | 本杰明·吉<br>尔曼   | 1997-04-29 | 要求设立“西藏特使”；为流亡藏人提供奖学金。                                            |                        |
| H. R. 1634                       | 史密斯·克里<br>斯托弗 | 1997-05-15 | 利用“工业合作计划”干涉“西藏问题”。                                               |                        |
| H. R. 1757                       | 本杰明·吉<br>尔曼   | 1997-06-03 | 在《1998—1999 财年国务院对外关系拨款法案》中附加涉藏条款。                                | 1998 年 10 月 21 日被总统否决。 |
| H. Amdt.<br>162 to H.<br>R. 1757 | 瓦尔特·卡<br>普斯   | 1997-06-10 | 为流亡藏人提供 30 个奖学金名额。                                                | 1997 年 6 月 10 日在众议院通过。 |
| H. Amdt.<br>174 to H.<br>R. 1757 | 伯纳德·桑<br>德斯   | 1997-06-10 | 要求释放阿旺群培；要求美国寻求途径让国际人权组织监督“西藏人权”。                                 | 1997 年 6 月 10 日在众议院通过。 |
| S. 903                           | 杰西·赫尔<br>姆斯   | 1997-06-13 | 在《1998—1999 财年国务院授权法案》中提出设立“西藏特使”。                                |                        |
| H. Con.<br>Res. 116              | 艾伯克伦<br>比·尼尔  | 1997-07-15 | 要求美国为国际人权组织进入西藏提供条件；在美中各级官员会见时提及“西藏问题”；要求中国与达赖集团就西藏未来进行不设先决条件的谈判。 |                        |

# 美国国会与中美关系中的“西藏问题”

(续表)

| 议案号             | 提案人        | 提案时间       | 主要内容                                                    | 备 注                              |
|-----------------|------------|------------|---------------------------------------------------------|----------------------------------|
| S. 1083         | 康妮·麦克      | 1997-07-29 | 在制定对华宗教自由政策时考虑“西藏问题”。                                   |                                  |
| H. R. 2358      | 罗斯-雷亭恩-依莲娜 | 1997-07-31 | 在《1997 年中国政治自由法案》中提出“西藏人权问题”；要求中国与达赖集团就西藏未来进行不设先决条件的谈判。 |                                  |
| S. Res. 127     | 拉塞尔·法因戈尔德  | 1997-09-25 | 要求总统将“西藏问题”与江泽民主席访美挂钩。                                  |                                  |
| S. Con. Res. 57 | 康妮·麦克      | 1997-10-27 | 国会要求在江泽民主席访美时提及“西藏问题”。                                  |                                  |
| S. Res. 149     | 戴安娜·范因斯坦   | 1997-11-08 | 敦促总统继续对华施压,以使中国在西藏政策等问题上取得进展。                           |                                  |
| S. Res. 187     | 康妮·麦克      | 1998-03-02 | 要求美国在年度联合国人权大会上提出并努力通过有关“西藏人权问题”的议案。                    | 1998 年 3 月 12 日在参议院通过。           |
| H. R. 3616      | 斯宾塞·弗洛伊德   | 1998-04-01 | 在《1999 财年国防部拨款法案》中附加涉藏条款。                               | 1998 年 10 月 17 日签署成法,编号 105-261。 |
| S. Res. 212     | 哈钦森·蒂姆     | 1998-04-22 | 参议院要求总统在美中峰会上提出释放全部因政治和宗教入狱的西藏犯人。                       |                                  |
| S. 2057         | 斯特罗姆·瑟蒙德   | 1998-05-11 | 在《1999 财年国防部军事行动拨款法案》中附加涉藏条款。                           |                                  |
| S. 2058         | 斯特罗姆·瑟蒙德   | 1998-05-11 | 在《1999 财年能源部防卫行动拨款法案》中附加涉藏条款。                           |                                  |

(续表)

| 议案号                 | 提案人              | 提案时间       | 主要内容                                            | 备 注                              |
|---------------------|------------------|------------|-------------------------------------------------|----------------------------------|
| H. Con.<br>Res. 283 | 霍华德·伯曼           | 1998-05-22 | 支持 1997 年 12 月国会对国际法学家委员会提交的“西藏报告”;关于美国西藏政策的建议。 |                                  |
| S. Res. 238         | 保罗·威尔<br>斯通      | 1998-06-01 | 要求总统督促中国就在西藏实行“自治”并与达赖对话;要求人权组织进入西藏监督人权状况。      |                                  |
| S. Res. 242         | 约翰·阿希<br>克夫      | 1998-06-04 | 要求总统在美中峰会时向国会提交关于“西藏人权问题”的报告。                   |                                  |
| S. 2132             | 泰德·史蒂<br>芬斯      | 1998-06-04 | 在《1999 财年国防部军事行动拨款法案》中附加涉藏条款。                   |                                  |
| S. Con.<br>Res. 103 | 丹尼尔·帕特<br>里特·莫尼汉 | 1998-06-10 | 支持国际法学家委员会关于美国西藏政策的建议。                          |                                  |
| H. R. 4103          | 比尔·扬             | 1998-06-22 | 在《1999 财年国防部拨款法案》中附加涉藏条款。                       | 1998 年 10 月 17 日签署成法,编号 105-262。 |
| H. R. 4328          | 弗兰克·沃<br>尔夫      | 1998-07-24 | 在《1999 年度综合及紧急补充拨款法案》中附加“援助达赖集团”的条款。            | 1998 年 10 月 21 日签署成法,编号 105-277。 |

表七 第 106 届国会(1999—2000)

| 议案号   | 提案人    | 提案时间       | 主要内容                                                    | 备 注 |
|-------|--------|------------|---------------------------------------------------------|-----|
| S. 89 | 哈钦森·蒂姆 | 1999-01-19 | 在《1999 年中国政治自由法案》中要求中国无条件释放欧珠平措等人;呼吁中国与达赖集团就西藏未来进行认真协商。 |     |

# 美国国会与中美关系中的“西藏问题”

(续表)

| 议案号                              | 提案人           | 提案时间       | 主要内容                                                   | 备 注                           |
|----------------------------------|---------------|------------|--------------------------------------------------------|-------------------------------|
| S. Res. 27                       | 保罗·威尔<br>斯通   | 1999-01-20 | 要求美国在第 54 届联合国人权大会上提出并努力通过有关“西藏人权问题”的议案。               |                               |
| H. Con.<br>Res. 28               | 本杰明·吉<br>尔曼   | 1999-02-10 | 同上。                                                    |                               |
| S. Res. 45                       | 哈钦森·蒂姆        | 1999-02-12 | 同上。                                                    | 1999 年 2 月<br>25 日在参<br>议院通过。 |
| S. Res. 60                       | 康妮·麦克         | 1999-03-10 | 在“西藏叛乱 41 周年纪念日”呼吁中国与达赖集团就和平解决“西藏问题”进行认真协商。            |                               |
| H. R. 1211                       | 史密斯·克里<br>斯托弗 | 1999-03-22 | 在《2000--2001 财年国务院对外关系授权法案》中附加涉藏条款。                    |                               |
| S. 1234                          | 米奇·迈克康<br>奈尔  | 1999-06-17 | 在《2000 财年对外行动、出口资金融通及其相关计划拨款法案》中包含涉藏条款。                | 1999 年 6 月<br>30 日在参<br>议院通过。 |
| H. R. 2415                       | 史密斯·克里<br>斯托弗 | 1999-07-01 | 在《2000 财年国务院对外关系授权法案》中附加涉藏条款。                          | 2000 年 12<br>月 19 日被<br>总统否决。 |
| H. Con.<br>Res. 156              | 杰西·杰克逊        | 1999-07-16 | 表达国会对“国际西藏日”的支持。                                       |                               |
| H. R. 2606                       | 桑尼·卡拉汉        | 1999-07-23 | 在《2000 财年对外行动、出口资金融通及其相关计划拨款法案》中包含涉藏条款。                | 1999 年 10<br>月 18 日被<br>总统否决。 |
| H. Amdt.<br>381 to H.<br>R. 2606 | 希拉·杰克<br>逊·李  | 1999-08-02 | 提供 200 万美用于监督“西藏人权”状况、藏人培训和教育;为流亡藏人难民额外提供 200 万美元援助资金。 | 1999 年 8<br>月 2 日在众<br>议院通过。  |

(续表)

| 议案号         | 提案人           | 提案时间       | 主要内容                                    | 备 注                              |
|-------------|---------------|------------|-----------------------------------------|----------------------------------|
| H. R. 3194  | 欧内斯特·伊<br>斯托克 | 1999-11-02 | 在《哥伦比亚特区 2000 年综合拨款法案》中包含涉藏条款。          | 1999 年 11 月 29 日签署成法,编号 106-113。 |
| H. R. 3196  | 桑尼·卡拉汉        | 1999-11-02 | 在《2000 财年对外行动、出口资金融通及其相关计划拨款法案》中包含涉藏条款。 |                                  |
| H. R. 3422  | 比尔·扬          | 1999-11-17 | 同上。                                     |                                  |
| H. Res. 389 | 萨蒙·马特         | 1999-11-17 | 要求中国和达赖集团重新进行正式对话。                      |                                  |
| H. R. 3427  | 史密斯·克里<br>斯托弗 | 1999-11-17 | 在《2000—2001 财年国务院对外关系授权法案》中附加涉藏条款。      |                                  |
| H. R. 4811  | 桑尼·卡拉汉        | 2000-07-10 | 在《2001 财年对外行动、出口资金融通及其相关计划拨款法案》中包含涉藏条款。 | 2000 年 11 月 6 日签署成法,编号 106-429。  |
| H. R. 5526  | 桑尼·卡拉汉        | 2000-10-24 | 同上。                                     |                                  |

表八 第 107 届国会(2001—2002)

| 议案号        | 提案人    | 时间         | 主要内容                                         | 备 注                             |
|------------|--------|------------|----------------------------------------------|---------------------------------|
| S. Res. 22 | 哈钦森·蒂姆 | 2001-02-14 | 强烈支持美国在第 57 届联合国人权大会上提出呼吁“中国停止侵犯西藏人权”的议案。    | 2001 年 3 月 20 日在参议院通过。          |
| H. Res. 56 | 汤姆·兰托斯 | 2001-02-26 | 同上。                                          | 2001 年 4 月 3 日众议院通过。            |
| H. R. 1646 | 亨利·海德  | 2001-04-27 | 在《2002—2003 财年国务院对外关系授权法案》中附加《2002 年西藏政策法案》。 | 2002 年 9 月 30 日签署成法,编号 107-228。 |

## 美国国会与中美关系中的“西藏问题”

(续表)

| 议案号         | 提案人           | 时间         | 主要内容                                    | 备 注                               |
|-------------|---------------|------------|-----------------------------------------|-----------------------------------|
| H. R. 1779  | 汤姆·兰托斯        | 2001-05-09 | 众议院《2001 年西藏政策法案》。                      |                                   |
| S. 852      | 戴安娜·范因<br>斯坦  | 2001-05-09 | 参议院《2001 年西藏政策法案》。                      |                                   |
| H. R. 2506  | 吉姆·科尔比        | 2001-07-17 | 在《2002 财年对外行动、出口资金融通及其相关计划拨款法案》中包含涉藏条款。 | 2002 年 1 月 10 日签署成法，法律编号 107-115。 |
| S. 1401     | 约瑟夫·拜登        | 2001-09-04 | 在《2002-2003 财年国务院对外关系授权法案》中附加涉藏条款。      |                                   |
| H. Res. 357 | 史蒂芬·罗斯曼       | 2002-03-05 | 众议院要求承认达兰萨拉的达赖集团是西藏的合法代表。               |                                   |
| S. Res. 252 | 保罗·威尔斯通       | 2002-04-25 | 众议院关于“西藏人权”、班禅转世灵童、中国与达赖对话等问题的态度。       | 2002 年 6 月 4 日在参议院通过。             |
| H. Res. 410 | 史密斯·克里<br>斯托弗 | 2002-05-02 | 同上。                                     | 2002 年 10 月 10 日在众议院通过。           |
| S. 2458     | 凯·百利·<br>哈钦森  | 2002-05-06 | 要求国务卿向国会报告“西藏人权”状况。                     |                                   |
| H. Res. 476 | 汤姆·尤德尔        | 2002-07-09 | 众议院关于中国处理个别“藏独”分子的态度。                   |                                   |
| S. 2779     | 帕特里克·<br>莱西   | 2002-07-24 | 在《2003 财年对外行动、出口资金融通及其相关计划拨款法案》中包含涉藏条款。 |                                   |
| H. R. 5410  | 吉姆·科尔比        | 2002-09-19 | 同上。                                     |                                   |

表九 第 108 届国会(2003—2004)

| 议案号                               | 提案人      | 提案时间       | 主要内容                                    | 备注                              |
|-----------------------------------|----------|------------|-----------------------------------------|---------------------------------|
| H. J.<br>Res. 2                   | 比尔·扬     | 2003-01-07 | 《2003 财年综合拨款法案》附加西藏相关内容。                | 2003 年 2 月 20 日签署成法, 编号 108—7。  |
| H. Res. 157                       | 汤姆·尤德尔   | 2003-03-20 | 众议院干涉中国司法机构对个别“藏独”分子的审判。                | 2004 年 2 月 3 日在众议院通过。           |
| H. R. 1950                        | 亨利·海德    | 2003-05-05 | 在《2004—2005 财年国务院对外授权法案》中附加西藏相关内容。      |                                 |
| H. R. 2673                        | 亨利·博尼拉   | 2003-07-09 | 在《2004 财年综合拨款法案》中附加西藏相关内容。              | 2004 年 1 月 3 日签署成法, 编号 108—199。 |
| S. 1426                           | 米奇·迈克康奈尔 | 2003-07-17 | 在《2004 财年对外行动、出口资金融通及其相关计划拨款法案》中包含涉藏条款。 |                                 |
| H. R. 2800                        | 吉姆·科尔比   | 2003-07-21 | 同上。                                     |                                 |
| S. Res. 212                       | 戴安娜·范因斯坦 | 2003-07-31 | 欢迎达赖“访美”, 呼吁美国各团体加强与达赖的联系。              | 2003 年 9 月 8 日在参议院通过。           |
| H. Res. 359                       | 史蒂芬·罗斯曼  | 2003-09-09 | 欢迎达赖访美。                                 | 2003 年 9 月 10 日在众议院通过。          |
| H. J.<br>Res. 73                  | 比尔·扬     | 2003-10-20 | 在《2004 财年拨款法案》中附加西藏相关内容。                |                                 |
| S. Amdt.<br>2021 to H.<br>R. 2800 | 萨姆·布朗巴克  | 2003-10-28 | 美国“桥梁基金”(Bridge Fund)为西藏某些项目提供 300 万美元。 | 2003 年 10 月 28 日在参议院通过。         |

# 美国国会与中美关系中的“西藏问题”

(续表)

| 议案号         | 提案人           | 提案时间       | 主要内容                                        | 备 注                             |
|-------------|---------------|------------|---------------------------------------------|---------------------------------|
| H. Res. 530 | 史密斯·克里<br>斯托弗 | 2004-02-24 | 强烈支持美国在第 60 届联合国人权大会上提出呼吁“中国停止侵犯西藏人权问题”的议案。 | 2004 年 3 月 3 日在众议院通过。           |
| S. Res. 365 | 萨姆·布朗<br>巴克   | 2004-05-19 | 要求国际社会与其他国家对华施压、干涉西藏事务。                     | 2004 年 12 月 7 日在参议院通过。          |
| H. R. 4818  | 吉姆·科尔比        | 2004-07-13 | 在《2005 财年对外行动、出口资金融通及其相关计划拨款法案》中包含涉藏条款。     | 2004 年 12 月 8 日签署成法,编号 108—447。 |
| S. 2812     | 米奇·迈克康<br>奈尔  | 2004-09-16 | 同上。                                         |                                 |
| S. 3016     | 米奇·迈克康<br>奈尔  | 2004-11-19 | 关于“西藏事务特别协调员”。                              |                                 |
| S. Res. 483 | 萨姆·布朗<br>巴克   | 2004-12-07 | 要求国际社会与其他国家对华施压、干涉西藏事务。                     |                                 |

表十 第 109 届国会(2005—2006)

| 议案号                | 提案人            | 提案时间       | 主要内容                                    | 备 注                              |
|--------------------|----------------|------------|-----------------------------------------|----------------------------------|
| H. Con.<br>Res. 83 | 史密斯·克里<br>斯托弗  | 2005-03-03 | 要求美国政府官员联合别国政府干涉西藏事务。                   |                                  |
| H. R. 2601         | 史密斯·克里<br>斯托弗  | 2005-05-24 | 在《2006—2007 财年国务院对外关系授权法案》中附加涉藏条款。      |                                  |
| H. R. 3057         | 吉姆·科尔比         | 2005-06-24 | 在《2006 财年对外行动、出口资金融通及其相关计划拨款法案》中附加涉藏条款。 | 2005 年 11 月 14 日签署成法,编号 109—102。 |
| H. R. 4562         | 罗斯-雷亭恩-<br>依莲娜 | 2005-12-15 | 授予达赖“国会金质奖章”。                           |                                  |

(续表)

| 议案号            | 提案人      | 提案时间       | 主要内容                                    | 备 注 |
|----------------|----------|------------|-----------------------------------------|-----|
| H. R. 5068     | 德博拉·普莱斯  | 2006-03-30 | 在《2006 财年进出口银行重新授权法案》中附加涉藏条款。           |     |
| S. 2784        | 戴安娜·范因斯坦 | 2006-05-11 | 授予达赖“国会金质奖章”。                           |     |
| H. R. 5522     | 吉姆·科尔比   | 2006-06-05 | 在《2007 财年对外行动、出口资金融通及其相关计划拨款法案》中包含涉藏条款。 |     |
| H. Res. 608 IH | 麦考特      | 2006-12-14 | 以班禅转世问题为由干涉中国宗教事务。                      |     |

表十一 第 110 届国会(2007—2008)

| 议案号            | 提案人     | 提案时间       | 主要内容                                                                 |
|----------------|---------|------------|----------------------------------------------------------------------|
| H. R. 2764     | 尼塔·罗威   | 2007-06-18 | 在《2008 财年对外行动、出口资金融通及其相关计划拨款法案》中包含涉藏条款,为美国援藏项目设定条件。                  |
| H. Con. 196 IH | 布兰迪·罗伯特 | 2007-08-01 | 批准 2007 年 10 月 17 日在国会大厅举行为达赖喇嘛颁发金质奖章的仪式,允许“国际声援西藏运动”届时在国会山举行公开集会活动。 |
| H. R. 3336 IH  | 兰伯恩     | 2007-08-02 | 《黑尔训练营国家历史公园研究法案》中一项重要研究内容是中央情报局在黑尔训练营藏人游击队的秘密活动,并对其历史纪念价值进行评估。      |
| H. Res. 608 IH | 罗拉巴克    | 2007-08-02 | 以班禅转世问题为由抵制 2008 年北京奥运会。                                             |
| H. Res. 610 IH | 罗拉巴克    | 2007-08-03 | 同上。                                                                  |

## 美国国会与中美关系中的“西藏问题”

(续表)

| 议案号            | 提案人       | 提案时间       | 主要内容                |
|----------------|-----------|------------|---------------------|
| H. R. 5668     | 麦考特       | 2008-04-01 | 以“涉藏问题”为由抵制中国举办奥运会。 |
| H. Res. 1077   | 南希·佩洛西    | 2008-04-03 | 干涉中国政府与达赖谈判事宜。      |
| H. Res. 1075   | 史密斯·克里斯托弗 | 2008-04-03 | 北京奥运会期间干涉中国政府涉藏事务。  |
| H. R. 5697     | 彼得·吉奥     | 2008-04-03 | 以“涉藏问题”为由抵制中国举办奥运会。 |
| S. Res. 504    | 范因斯坦      | 2008-04-07 | 干涉中国政府处理“3·14”事件。   |
| H. Res. 1334   | 史迪威·夏博    | 2008-07-10 | 北京奥运会期间干涉中国政府涉藏事务。  |
| H. R. 6536. IH | 乔治·米勒     | 2008-07-17 | 《2008 年藏人难民援助法》。    |
| H. Res. 1370   | 霍华德·伯曼    | 2008-07-28 | 干涉西藏人权事务。           |
| S. Res. 643    | 史密斯·戈登    | 2008-08-01 | 干涉中国政府与达赖谈判事宜。      |

表十二 第 111 届国会(2009—2010)

| 议案号         | 提案人                   | 提案时间       | 主要内容               |
|-------------|-----------------------|------------|--------------------|
| H. R. 2330  | 兰伯恩                   | 2007-05-07 | 《黑尔训练营国家历史公园研究法案》。 |
| H. R. 1340  | 乔治·米勒                 | 2009-03-05 | 《2008 年藏人难民援助法案》。  |
| H. Res. 226 | 拉什·霍尔特<br>(Rush Holt) | 2009-03-09 | 利用西藏叛乱 50 周年支持达赖。  |

## 附录 2 Tibetan Policy Act of 2002

The Tibetan Policy Act of 2002 is contained in Title VI of the Foreign Relations Authorization Act, Fiscal Year 2003. Enrolled in the

U. S. Congress as H. R. 1646 and became Pub. Law 107 — 228. One Hundred Seventh Congress of the United States of America AT THE SECOND SESSION Begun and held at the City of Washington on Wednesday, the twenty-third day of January, two thousand and two. An Act To authorize appropriations for the Department of State for fiscal year 2003, to authorize appropriations under the Arms Export Control Act and the Foreign Assistance Act of 1961 for security assistance for fiscal year 2003, and for other purposes. Be it enacted by the Senate and House of Representatives of the United States of America in Congress assembled,

#### SECTION 1. SHORT TITLE.

This Act may be cited as the ‘Foreign Relations Authorization Act, Fiscal Year 2003’.

#### TITLE VI—Miscellaneous Provisions

##### Subtitle B—Tibet Policy

#### SEC. 611. SHORT TITLE.

This subtitle may be cited as “Tibetan Policy Act of 2002”.

#### SEC. 612. STATEMENT OF PURPOSE.

The purpose of this subtitle is to support the aspirations of the Tibetan people to safeguard their distinct identity.

#### SEC. 613. TIBET NEGOTIATIONS.

##### (a) POLICY.

(1) IN GENERAL. —The President and the Secretary should encourage the Government of the People’s Republic of China to enter into a dialogue with the Dalai Lama or his representatives leading to a

## 美国国会与中美关系中的“西藏问题”

negotiated agreement on Tibet.

(2) COMPLIANCE. — After such an agreement is reached, the President and the Secretary should work to ensure compliance with the agreement.

(b) PERIODIC REPORTS. Not later than 180 days after the date of the enactment of this Act, and every 12 months thereafter, the President shall transmit to the appropriate congressional committees a report on—

(1) the steps taken by the President and the Secretary in accordance with subsection(a)(1); and

(2) the status of any discussions between the People's Republic of China and the Dalai Lama or his representatives.

### SEC. 614. REPORTING ON TIBET.

Whenever a report is transmitted to Congress under section 116 or 502B of the Foreign Assistance Act of 1961 (22 U. S. C. 2151m, 2304) or under section 102(b) of the International Religious Freedom Act of 1998 (22 U. S. C. 6412(b)), Tibet shall be included in such report as a separate section.

### SEC. 615. CONGRESSIONAL — EXECUTIVE COMMISSION ON THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA.

Section 302(h) of the U. S. —China Relations Act of 2000 (Public Law 106—286), relating to the Congressional—Executive Commission on the People's Republic of China, is amended—

(a) by striking“shall include specific information’’ and inserting the following:“shall include—

(1) “specific information”;

(2) by striking the period at the end and inserting“; and”; and

(3) by adding at the end the following:

(b) “a description of the status of negotiations between the Government of the People’s Republic of China and the Dalai Lama or his representatives, and measures taken to safeguard Tibet’s distinct historical, religious, cultural, and linguistic identity and the protection of human rights. ”.

#### SEC. 616. ECONOMIC DEVELOPMENT IN TIBET.

(a) DECLARATIONS OF POLICY. It is the policy of the United States to support economic development, cultural preservation, health care, and education and environmental sustainability for Tibetans inside Tibet. In support of this policy, the United States shall use its voice and vote to support projects designed in accordance with the principles contained in subsection (d) that are designed to raise the standard of living for the Tibetan people and assist Tibetans to become self-sufficient.

(b) INTERNATIONAL FINANCIAL INSTITUTIONS. The Secretary of the Treasury shall instruct the United States executive director of each international financial institution to use the voice and vote of the United States to support projects in Tibet, if the projects are designed in accordance with the principles contained in subsection(d).

(c) EXPORT — IMPORT BANK AND TDA. The Export-Import Bank of the United States and the Trade and Development Agency should support projects proposed to be funded or otherwise supported by such entities in Tibet, if the projects are designed in accordance with the principles contained in subsection (d).

(d) TIBET PROJECT PRINCIPLES. Projects in Tibet supported by international financial institutions, other international organizations, nongovernmental organizations, and

## 美国国会与中美关系中的“西藏问题”

the United States entities referred to in subsection (c), should—

(1) be implemented only after conducting a thorough assessment of the needs of the Tibetan people through field visits and interviews;

(2) be preceded by cultural and environmental impact assessments;

(3) foster self-sufficiency and self-reliance of Tibetans;

(4) promote accountability of the development agencies to the Tibetan people and active participation of Tibetans in all project stages;

(5) respect Tibetan culture, traditions, and the Tibetan knowledge and wisdom about their landscape and survival techniques;

(6) be subject to on-site monitoring by the development agencies to ensure that the intended target group benefits;

(7) be implemented by development agencies prepared to use Tibetan as the working language of the projects;

(8) neither provide incentive for, nor facilitate the migration and settlement of, non-Tibetans into Tibet; and

(9) neither provide incentive for, nor facilitate the transfer of ownership of, Tibetan land or natural resources to non-Tibetans.

## SEC. 617. RELEASE OF PRISONERS AND ACCESS TO PRISONS.

The President and the Secretary, in meetings with representatives of the Government of the People's Republic of China, should—

(1) request the immediate and unconditional release of all those held prisoner for expressing their political or religious

views in Tibet;

(2) seek access for international humanitarian organizations to prisoners in Tibet to ensure that prisoners are not being mistreated and are receiving necessary medical care; and

(3) seek the immediate medical parole of Tibetan prisoners known to be in serious ill health.

#### SEC. 618. ESTABLISHMENT OF A UNITED STATES BRANCH OFFICE IN LHASA, TIBET.

The Secretary should make best efforts to establish an office in Lhasa, Tibet, to monitor political, economic, and cultural developments in Tibet.

#### SEC. 619. REQUIREMENT FOR TIBETAN LANGUAGE TRAINING.

The Secretary shall ensure that Tibetan language training is available to Foreign Service officers, and that every effort is made to ensure that a Tibetan-speaking Foreign Service officer is assigned to a United States post in the People's Republic of China responsible for monitoring developments in Tibet.

#### SEC. 620. RELIGIOUS PERSECUTION IN TIBET.

(a) HIGH-LEVEL CONTACTS. Pursuant to section 105 of the International Religious Freedom Act of 1998 (22 U. S. C. 6414), the United States Ambassador to the People's Republic of China should—

(1) meet with the 11th Panchen Lama, who was taken from his home on May 17, 1995, and otherwise ascertain information concerning his whereabouts and well-being; and

(2) request that the Government of the People's Republic

of China release the 11th Panchen Lama and allow him to pursue his religious studies without interference and according to tradition.

(b) PROMOTION OF INCREASED ADVOCACY. Pursuant to section 108(a) of the International Religious Freedom Act of 1998 (22 U. S. C. 6417 (a)), it is the sense of Congress that representatives of the United States Government in exchanges with officials of the Government of the People's Republic of China should call for and otherwise promote the cessation of all interference by the Government of the People's Republic of China or the Communist Party in the religious affairs of the Tibetan people.

#### SEC. 621. UNITED STATES SPECIAL COORDINATOR FOR TIBETAN ISSUES.

(a) UNITED STATES SPECIAL COORDINATOR FOR TIBETAN ISSUES. There shall be within the Department a United States Special Coordinator for Tibetan Issues (in this section referred to as the "Special Coordinator").

(b) CONSULTATION. The Secretary shall consult with the chairmen and ranking minority members of the appropriate congressional committees prior to the designation of the Special Coordinator.

(c) CENTRAL OBJECTIVE. The central objective of the Special Coordinator is to promote substantive dialogue between the Government of the People's Republic of China and the Dalai Lama or his representatives.

(d) DUTIES AND RESPONSIBILITIES. The Special Coordinator shall—

(1) coordinate United States Government policies,

programs, and projects concerning Tibet;

(2) vigorously promote the policy of seeking to protect the distinct religious, cultural, linguistic, and national identity of Tibet, and pressing for improved respect for human rights;

(3) maintain close contact with religious, cultural, and political leaders of the Tibetan people, including regular travel to Tibetan areas of the People's Republic of China, and to Tibetan refugee settlements in India and Nepal;

(4) consult with Congress on policies relevant to Tibet and the future and welfare of the Tibetan people;

(5) make efforts to establish contacts in the foreign ministries of other countries to pursue a negotiated solution for Tibet; and

(6) take all appropriate steps to ensure adequate resources, staff, and bureaucratic support to fulfil the duties and responsibilities of the Special Coordinator.



## 参考文献



## 一、原始文献

Congressional Records<sup>①</sup>

U. S. Congress, House of Representatives, *Human rights in Tibet; hearing before the subcommittees on Human Rights and International Organizations, and on Asian and Pacific Affairs of the Committee on Foreign Affairs, One Hundred Congress, first session*, Washington D. C. ; U. S. Government Printing Office, 1988.

Congressional—Executive Commission on China Annual Report (2002-2006), Washington D. C. ; U. S. Government Printing Office (2002—2006).

Congressional Quarterly, *China-U. S. Policy Since 1945*, Washington D. C. ; Congressional Quarterly Inc. , 1980.

U. S. CECC, *Ethnic Minorities In China; Tibetans And Uighurs, Roundtable Before The Congressional — Executive commission On China, One Hundred Seventh Congress Second Session June 10, 2002*, U. S. Government Printing Office Washington; 2002.

U. S. Congress, House of Representatives, *U. S. Policy Considerations In Tibet, Hearing Before The Committee On international Relations*

---

① 《国会记录》，由美国政府印刷局出版，内容包括议员在参众两院大会上的口头和书面的发言及投票情况，是关于国会工作的最全面的原始材料。本论文所使用关于美国参、众两院“西藏问题”文献记录(1987--2004)的电子文本主要来自美国 LEXIS-NEXIS 公司数据库(<http://www.lexisnexis.com/universe/>)和美国国会图书馆数据库(<http://thomas.loc.gov>;<http://www.congress.gov/>)，前者提供了关于美国国会 211 年左右的全文信息资料，其中包括 1987 年至今关于“西藏问题”的议案文本、议员对法案的评论、演讲记录等，后者提供了 1989 年以来的网络版《国会记录》文本。

## 美国国会与中美关系中的“西藏问题”

*house Of Representatives*, one Hundred Seventh Congress second Session, March 7, 2002, Washington D. C. ; U. S. Government Printing Office, 2002.

U. S. Congress, Senate of Representatives, *U. S. and Chinese policies toward occupied Tibet: hearing before the Committee on Foreign Relations*, One Hundred Second Congress, second session, July 28, 1992. Washington D. C. ; U. S. Government Printing Office, 2000.

Foreign Relations of the United States;

(1) *FRUS: 1958 — 1960, Vol. XIX, China, Tibet* Washington D. C. ; United States Government Printing Office, 1996.

(2) *FRUS: 1964 — 1968, Vol. XXX, Tibet* Washington D. C. ; United States Government Printing Office, 1998.

U. S. Congress, Senate of Representatives, *Recent Developments In Tibet: One Step Forward, Three Steps Back, Hearing Before The Subcommittee On East Asian And Pacific Affairs Of The Committee On Foreign Relations United States Senate One Hundred Sixth Congress Second Session June 13, 2000*. Washington D. C. ; U. S. Government Printing Office, 2001.

U. S. Congress, Senate of Representatives, *The situation of Tibet and its people: hearing before the Committee on Foreign Relations*, United States Senate, One Hundred Fifth Congress, first session, Washington D. C. ; U. S. Government Printing Office, 1997.

Congress and the Nation, 1993—1996, *A Review of Government and Politics*, Washington D. C. ; Congressional Quarterly Inc. , 1998.

U. S. Congress, *House of Representatives Human rights in China and Tibet: hearing before the Subcommittee on International Operations and Human Rights of the Committee on International Relations*, One Hundred Sixth Congress, first session, Mar. 2, 2000, Washington D. C. : U. S. Government Printing Office, 2000.

U. S. Congress, Senate of Representatives, *U. S. and Chinese Policies Towards Occupied Tibet: hearing before the Committee on International Relations*, One Hundred Fifth Congress, Second session, Washington D. C. : U. S. Government Printing Office, 1993.

U. S. Congress, House of Representatives, *The status of negotiations between China and Tibet: Hearing before the Committee on International Relations*, One Hundred Sixth Congress, second session, Washington D. C. : U. S. Government Printing Office, 2000.

U. S. Congress, House of Representatives, *U. S. policy considerations on the 40th anniversary of the Tibetan uprising and the Dalai Lama's flight into exile: hearing before the Committee on International Relations, House of Representatives*, One Hundred Sixth Congress, first session, Washington D. C. : U. S. Government Printing Office, 1999.

U. S. Congress, House of Representatives, *Current status of negotiations between the Tibetan government in exile and the People's Republic of China: hearing before the Committee on International Relations, House of Representatives*, One Hundred Fifth Congress, first session, Washington D. C. : U. S. Government Printing Office, 1997.

U. S. Congress, House of Representatives, *U. S. and Chinese policies toward occupied Tibet; hearing before the Committee on Foreign Relations, United States Senate*, One Hundred Second Congress, Washington D. C. ; U. S. Government Printing Office, 1993.

## 二、专业数据库

Digital National Security Archives<sup>①</sup>,共参考 72 份文件,主要如下:

(1) CH 01378, Tibet, China and the US, April 23, 1991, Briefing Paper.

(2) CH 01441, Special Envoy of the Dalai Lama Discusses Tibetan Issues, Nov. 4, 1991.

(3) CH 01523, China; MFN Vote and Veto, China and the US, April 1992.

(4) CH 01589, Conditions for Renewal of Most-Favored-Nation Status for the People's Republic of China in 1994, China and the US, May 28, 1993, Executive Order.

(5) CH 01611, CODEL Glickman August 17 Meeting with NPC Foreign Affairs Committee: Tibet and Proliferation, China and the US, Aug. 21, 1993.

(6) CH 01640, Question for the Record Submitted to Secretary of State Warren Christopher by Senator Pell, Nov. 4, 1993.

(7) CH 01826, Tibetan Comment on Annual Human Rights Report, Mar. 17, 1995.

(8) CH 01889, Chinese Demarches on Tibet, Taiwan, and Congressional Statements on Sino-U. S. Relations, July 13, 1995.

(9) CH 02036, Establishment of State Department Special Coordinator for Tibetan Issues, July 29, 1997.

---

① DNSA,数字化国家安全档案, [http://nsarchive.chadwyck.com/\(1987-2004\)](http://nsarchive.chadwyck.com/(1987-2004)).

Declassified Documents Reference System<sup>①</sup>,共参考 36 份文件,主要如下:

(1) Document Number: CK 3100142965, Cable to Secretary of State Dean Rusk from Lodi Gyaltzen Gyart, President, Tibetan Youth Congress, regarding the violation of Tibet's human rights by Communist China, Mar. 25, 1977.

(2) Document Number: CK 3100280873, Beijing scolds Congress over Xizang (Tibet) demonstrations. Miscellaneous, Oct. 7, 1987.

(3) Document Number: CK 3100054754, Letter to the President and the Secretary of State from the Dalai Lama thanking the U.S. for helping Tibet and requesting that the U.S. support Tibet when considering the question of Communist China's entry into the UN., June 16, 1959.

(4) Document Number: CK 3100054751, Message from the Dalai Lama asking for U.S. recognition of the Free Tibetan Government. Proposed U.S. reply; analysis of support for Tibetan independence; UN hearing, April 30, 1959.

(5) Document Number: CK 3100470329, Letter to President Dwight D. Eisenhower and Secretary of State Christian Herter from Tibetan religious leader the Dalai Lama requesting U.S. assistance in Tibet's fight for independence from China, May 26, 1959.

(6) Document Number: CK 3100480652, Tibetan spiritual and political leader, the Dalai Lama, expresses his appreciation to President Dwight D. Eisenhower for U.S. support of the fight for Tibet's independence, Dec. 6, 1959.

---

① DDRS 是美国 Gale 公司开发的数据库,其中的解密外交文件来自白宫、中央情报局、联邦调查局、国务院等处,共计约 75000 份文件,465000 页, <http://infotrac.apla.galegroup.com/itweb/nenu/>。

## 美国国会与中美关系中的“西藏问题”

(7) Document Number: CK 3100054760, Christian A. Herter's memo to President Eisenhower regarding the Dalai Lama's letter asking for U.S. support for Tibet's appeal to the United Nations concerning the Chinese Armies violations, Oct. 2, 1959.

(8) Document Number: CK 3100094106, Memo reviews a message received from Dalai Lama, who requests the U.S. recognize a Tibetan government-in-exile, April 17, 1959.

### 三、英文论著

Arnold, R. Douglas, *The Logic of Congressional Action*, New Haven: Yale University Press, 1990.

Chelf, Carl P., *Congress in the American System*, Chicago: Nelson—Hall, 1977.

Conboy, Kenneth and James Morrison, *The CIA's Secret War in Tibet*, Kansas: University Press of Kansas, 2002.

Crabb, Cecil V. Jr., and Holt Pat M., *Invitation to Struggle, Congress, the President, and Foreign Policy*, Washington D. C.: Congressional Quarterly Inc., 1989.

Dumbaugh, Kerry, *Tibet, China, and the 107th Congress: Issues for U.S. Policy*, May 30, 2001, CRS Report for Congress, Order Code: RL 30983, Washington D.C.: The Library of Congress, 2001.

Dumbaugh, Kerry, *Issue Brief For Congress China-U.S. Relations*, Order Code IB 98018, CRS Report for Congress, Washington D. C.: The Library Of Congress, 2002.

Duncan, Philip D. and Lawrence, Christine C., *Congressional Quarterly's Politics in America 1996: The 104th Congress*, Washington D. C.: CQ Press, 1995.

Goldstein, Melvyn C., *The Snow Lion And The Dragon: China, Tibet, And The Dalai Lama*, Berkeley: University Of California

- Press, 1991.
- Grunfeld, Tom, *The Making of Modern Tibet*, London: Zed Books, 1987.
- Harris, Fred R., *In Defense of Congress*, New York: St. Martin's Press, 1995.

#### 四、英文论文

- Goldstein, Melvyn C., "The Dalai Lama's Dilemma", *Foreign Affairs*, Vol. 77, No. 1, Jan. — Feb., 1998.
- Grunfeld, A. Tom, "Reassessing Tibet Policy", *Foreign Policy In Focus Journal*, Vol. 5, No. 9, April 2000.
- Hall, Norman C., "The United States, Tibet and China—A Study of the American Involvement in Tibet and its Role in Sino-American and Sino-Tibetan Relation", *Tibetan Review*, Jan. 1978.
- Kingdon, John, *Congressmen's Voting Decisions*, New York: Harper & Row 1988.
- Knaus, John Kenneth, *Orphans of the cold War: America and Tibet Struggle for Survival*, New York: Public Affairs, 1999.
- Knaus, John Kenneth, "An Uncertain Ally: The US Government and Tibet", *Harvard Asia Quarterly*, No. 1, Mar., 2000.
- Kurz, Robert J., *Congress and the Media: Focus in the struggle over Foreign Policy*, *The Media and Foreign Policy*, New York: St. Martin's Press, 1990.
- Lindsay, James M., *Congress and the Politics of U.S. Foreign Policy*, Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1994.
- Mann, Thomas E., *A Question of Balance The President and Congress and Foreign policy*, Washington D.C.: The Brookings Institution, 1990.

- Nasu, Miho. , “The U.S Involvement in the Tibetan Situation The U.S Role in the 1959 Revolt and the 1987 Revolt in Tibet”, *Political Science Senior Thesis* 399, April 1992, Bryn Mawr College 1992.
- Oleszek, Walter J. , *Congressional Procedures and the Policy Process* , Washington D. C. : CQ Press, 2001.
- Ornstein, Norman J. eds. , *Vital Statistics on Congress* , 1997 — 1998 , Washington D. C. : Congressional Quarterly Inc. , 1998.
- Rieselbach, Leroy N. , *Congressional Politics: The Evolving Legislative System* , Boulder: Westview Press, 1995.
- Saunders, Harold H. et. al. , “Tibet: Issues for Americans”, *National Committee China Policy Series* , No. 4, April 1992.
- Sautman, Barry, “The Tibet issue in post-summit Sino-American relations”, *Pacific Affairs* , No. 1, Spring 1999.
- Stevens, Smith, *The American Congress* , Boston: Houghton Mifflin Company, 1995.
- Vause, Gray W. , “Tibet To Tiananmen: Chinese Human Rights and United States Foreign Policy ”, *Vanderbilt Law Review* , No. 42, 1989.
- Xu Guangqiu, “The United States and the Tibet Issue”, *Asian Survey* , Vol. 37, No. 11, Nov. 1997.

## 五、中文论著

- 北京大学法学院人权研究中心编：《国际人权文件选编》，北京大学出版社，2000年。
- [美] M. 贝科威茨等：《美国对外政策的政治背景》，张禾译，商务印书馆，1979年。
- [美] 布鲁斯特·C. 丹尼：《从整体考察美国对外政策》，范守义等译，世界知识出版社，1988年。
- 楚树龙：《接触与防范：美国对华战略》，鹭江出版社，2000年。

- 赫雨凡：《美国对华政策内幕》，台海出版社，1998年。
- 赫雨凡：《无形的手》，新华出版社，2000年。
- 郝雨凡、张燕东主编：《限制性接触——布什政府对华政策走向》，新华出版社，2001年。
- 弘文：《合作还是对抗？——中美峰会解读》，金城出版社，1998年。
- [美] 加里·沃赛曼：《美国政治基础》，陆震纶等译，中国社会科学出版社，1997年。
- 蒋劲松：《美国国会史》，湖南人民出版社，1992年。
- [美] 杰里尔·A. 罗赛蒂：《美国对外政策的政治学》，周启明等译，世界知识出版社，1997年。
- [美] 理查德·伯恩斯坦、罗斯·芒罗：《即将到来的美中冲突》，隋丽君等译，新华出版社，1997年。
- 李道撰：《美国政府和美国政治》，中国社会科学出版社，1990年。
- 李庆四：《美国国会与美国对华政策》，当代世界出版社，2002年。
- 李世安：《美国人权政策的历史考察》，河北人民出版社，2001年。
- 林正义主编：《中美关系报告 1988—1989》，[台北]中央研究院欧美研究所，1991年。
- 刘连第：《中美关系的轨迹：1993—2000年大事纵览》，时事出版社，2001年。
- [美] 诺曼·奥恩斯坦、雪利·埃尔德：《利益集团、院外活动和政策制定》，潘同文等译，世界知识出版社，1981年。
- [台北] 裘兆琳主编：《中美关系专题研究 1992—1994》，中央研究院欧美研究所，1996年。
- 孙哲主编：《美国国会研究（I）》，复旦大学出版社，2002年。
- 孙哲主编：《美国国会研究（II）》，复旦大学出版社，2003年。
- 孙哲：《左右未来——美国国会的制度创新和决策行为》，复旦大学出版社，2001年。
- 孙哲等：《美国国会与中美关系案例与分析》，时事出版社，2004年。

## 美国国会与中美关系中的“西藏问题”

唐家卫：《事实与真相——十四世达赖喇嘛丹增嘉措其人其事》，中国藏学出版社，2003年。

陶文钊：《中美关系史：1972—2000（下卷）》，上海人民出版社，2004年。

[法] 托克维尔：《论美国的民主》，董果良译，商务印书馆，1996年。

[美] 希尔斯曼：《美国是如何治理的》，曹大鹏译，商务印书馆，1986年。

席来旺：《美国的决策及其中国政策透析》，九州图书出版社，1999年。

汪海洋：《谁是赢家——中美人权较量纪实》，当代世界出版社，1998年。

汪熙编：《美国国会与美国外交决策》，复旦大学出版社，1990年。

[美] 威廉·富布赖特：《跛足巨人》，伍协力译，上海人民出版社，1976年。

[英] 维尔：《美国政治》，王合等译，商务印书馆，1981年。

与非：《美国国会》，中国民主法制出版社，2001年。

[美] 詹姆斯·M. 伯恩斯等：《民治政府》，陆震纶等译，中国社会科学出版社，1996年。

张宏毅主编：《美国人权与人权外交》，人民出版社，1993年。

张植荣：《国际关系与西藏问题》，旅游教育出版社，1994年。

中国人权发展基金会编：《西方人权观与人权外交》，新世界出版社，2002年。

资中筠主编：《战后美国外交史——从杜鲁门到里根》，世界知识出版社，1994年。

周琪：《美国人权外交政策》，上海人民出版社，2001年。

## 六、中文论文

丁孝文：《中美关系中的美国国会因素》，《国际问题研究》2003年第5期。

- 范士明：《政治的新闻——美国媒体上的西藏和“西藏问题”》，《太平洋学报》2000年第4期。
- 郭永虎：《20世纪中叶联合国关于西藏问题的无效外交尝试——美国操纵联合国干涉西藏探析》，《西藏研究》2002年第4期。
- 郭永虎、李晔：《美国中央情报局在中国西藏的准军事行动新探》，《当代中国史研究》2006年第5期。
- 郭永虎：《尼克松政府时期美国的西藏政策初探——基于美国最新解密文件的解读》，《中国藏学》2008年第4期。
- 郭永虎：《美国国会干涉西藏事务的早期活动(1959—1989)》，《东北师大学报》2008年第5期。
- 郭永虎：《20世纪70年代美国的西藏政策》，《当代中国史研究》2009年第4期。
- 蒋英：《美国利用人权干涉“西藏问题”浅析》，《四川大学学报(哲学社会科学版)》2004年特刊。
- 李凤珍：《美国国会的“修正案”与“西藏人权”》，《民族研究》1989年第5期。
- 李峻：《美国干涉与所谓“西藏问题”》，《南京社会科学》2001年第8期。
- 刘子奎、张澜：《后冷战时期美国国会对中美关系的影响》，《湖北大学学报》2004年第1期。
- 实言：《美国与西藏分裂集团(下篇)》，《文史月刊》2002年第12期。
- 张植荣：《美国国会涉华联线体制分析——以西藏问题为中心》，《美国研究》2007年第2期。
- 中国人权研究会：《美国支持达赖集团分裂活动剖析》，《人民日报》2001年5月16日第1版。
- 周琪：《美国人权外交及有关争论》，《美国研究》1998年第1期。

## 七、网络文献

<http://www.access.gpo.gov/congress/senate/>

## 美国国会与中美关系中的“西藏问题”

<http://www.ccec.gov/>

<http://www.ciaonet.org/>

<http://www.galenet.galegroup.com/>

<http://www.house.gov/international-relations/>

<http://www.lexisnexis.com/congcomp/>

<http://www.oclc.org/firstsearch/>

<http://www.pathfinder.com/cp/>

<http://www.proquest.umi.com/pqdweb/>

<http://www.senate.gov/>

[http://www.state.gov/www/about\\_state/history/intel/index.html/](http://www.state.gov/www/about_state/history/intel/index.html/)

<http://www.thomas.loc.gov/>

<http://www.usinfo.state.gov/>

## 后 记



本书是教育部人文社会科学研究一般项目“美国国会干涉中国西藏事务研究”(08JC810009)的最终成果。本课题是在我的博士学位论文基础之上完成的。因此这里首先要感谢我的导师李晔教授,在她的悉心指导和关怀下,我的论文从选题到材料的收集以至论文的修改到最后成型才得以顺利完成。此间,我有幸参加了李老师主持的国家和吉林省社会科学基金项目,我的论文从中受益匪浅。李老师的高洁人格、执着的敬业精神和严谨治学精神给我树立了人生的标杆。她的谆谆教导和真诚帮助不仅给了我前进的无尽勇气,也将成为我在今后工作中不竭的动力。

2010年,我的博士论文获得吉林省和全国优秀博士学位论文提名。这里我要感谢东北师范大学研究生院的全体领导和老师细致有效的组织和推荐工作。我还要感谢东北师范大学历史文化学院多年来对我的教育和培养;我的本科、硕士和博士研究生涯都是在师大历史系和历史文化学院度过的。这里充沛的学术滋养、严谨的学风使我终生受益。

我还要向多年来对我孜孜教诲的诸位师长致以衷心的感谢!感谢于群老师提供美国 LEXIS-NEXIS 公司数据库的免费试用信息,为我查阅《国会纪录》文献带来了极大便利。

感谢世界知识出版社柏英女士为本书编辑出版付出的辛劳。

感谢父母、妻子对我学业多年来的支持。

“已是惠泽在,犹有余香存”,谨以此表达我的感激之情。

郭永虎

2011年7月