

美中经济和安全审查委员会

致国会的报告

[要点摘要]

二零零四年六月，第一百零八届国会，
第二会期

华盛顿

美中经济及安全审查委员会。2004年6月10日

尊敬的特德·史蒂文斯，美国参议院临时主席
尊敬的丹尼斯·哈斯塔特，美国众议院议长

亲爱的史蒂文斯参议员和哈斯塔特议长：

依照公共法 106-398（2000年10月30日通过），及其 2003年2月20日在公共法 108-7 之下 P 文段中的修正条款，我们谨代表美中经济及安全审查委员会在此高兴地向国会递交我们的第二个年度报告。

在本年度的报告中，本委员会再一次达成了广泛的，两党人士共同赞同的意见，并以所有十一位委员的全体票数一致通过了本报告。本报告遵循国会授予本委员会的任务，“监察和调查美中双边贸易和经济关系给国家安全带来的影响，并向国会提出报告。”

根据 2003 年国会对本委员会章程的修正条文中具体提及的领域，本报告在审查和建议部分中包含了一份我们对这些具体领域所作调查的详细汇报。这些具体领域包括：中国武器扩散的行为，中国经济改革和美国对华经济转让，中国的能源需求，中国公司对美国资本市场的打入，美国在华投资，中国对亚洲地区经济和安全影响，美中双边计划和协定，中国对世界贸易组织所作承诺的遵守，以及中国政府对媒体的控制措施。

本报告分成几个部分。“要点摘要”部分简要综述本委员会的总体评估、结论和对所调查题目方面提出的主要建议。这之后，本报告在九个章节里分别对每一个领域提供详尽的调查报告。我们认为十分重要的一点是本委员会对这些结论和评估所达成的两党派委员们的一致同意。考量到国会要我们调查的问题具有很大争议，考量到对未来几十年间美中关系在政治、经济和战略关系的发展方面上的持续和增长的焦虑，本委员会在本报告中达成了一致共识这一事实显得尤其重要。我们的调查和评估遵循一个基本原则，那就是，美国经济的健康是一项带根本性的国家安全问题，它包括维持一个强大的制造业基地，强劲的研究开发能力，全球竞争能力，以及正常的就业水准和增长率。

本委员会成立于国会对华永久正常贸易（PNTR）及是否支持中国加入世贸组织（尽管中国显然不具备加入世贸组织所要求的自由经济）的辩论之中。在那场辩论中，当时的行政当局极力主张将中国纳入世界贸易系统，认为这样会导致中国在发展市场经济的同时也开展政治改革，使中国成为一个更加开放的社会。然而，至今为上，这些期望并未达到，在政治改革、人权、开放，以及建立民主机制方面，中国依然缺乏任何重要的进展。这种状况造成了美中双边关系的核心难题。也就是说，中国依旧是一个非民主和依靠威权来统治的国家，但在此同时，中国也在开放其市场，寻求其贸易及投资伙伴的尊重和支持。我们两国之间的这种政治制度和价值观之间的差距，又因为我们之间在亚洲对经济和政治影响力方面的竞争而更加突出。结果美中关系时常被变来变去地归纳为战略接触或战略竞争。在有些领域，我们有让人乐观的合作，而在另一些领域，我们又有尖锐的对抗。

有几个基本性的问题指导本委员会的工作。这些问题包括在国会指定我们审查的广泛范围之内。它们包含涉及中国的四大领域：第一，市场改革和贸易承诺；第二，与美国在国家安全

方面的合作；第三，涉及开放、人权、民主建设和法制方面的政策；第四，双边总体关系的质量。在多数领域里，本委员会认为，中国的进步远远不能让人满意。我们应该本着美国的利益，继续向中国施加压力来在这些领域取得更大进步。而在有关开放，人权、民主建设和法制方面的一系列问题上，本委员会认为中国根本就没有达到进步所要求的最低标准。

本报告还包括了一些供国会采取行动的建議。这些建设涉及经济上的公平交往，媒体公开性的政策，以及如对北朝鲜核武器计划之类问题所应采取的外交战略。有些建议涉及和中国人民在一系列领域里的持续不断的努力。本委员会认为，美国必须使用它的影响去鼓励中国遵守自己所作出的承诺，成为一个负责任的世界大国。总之，我们是否成功，将在很大程度上决定于行政部门和国会之间在对华政策方面的合作程度，同时也将决定于其它国家和美国积极配合。

本委员会认为，美国的政策必须牢固地根植于这样一种考量，即什么样的措施可以增强和促进我国的经济健康和国家安全，简而言之，我们整个的国家安全。其次，虽然我们不可能指望美国去彻底改变中国的共产党独裁统治的信仰、结构和政府机制，我们应该继续强有力地宣传民主的价值观和原则，并且意识到我们往昔的强力行动和影响已经成功地将这些观念和原则带到了日本，朝国、菲律宾和台湾。在这些方面，我们可以而且应该做得更好。

本委员会代表国会使用了一系列方法来开展工作，我们就一系列广泛的题目举行了十一次听证会（含在南卡罗来纳州哥仑比亚市和加利福尼亚州圣地亚哥市的基层听证会）；我们还了解了一系列领域里的新研究；听取了情报部门的闭门报告；以及到亚洲和在日内瓦的世贸组织总部进行了实地考察访问。我们已经发表了所有听证会的记录，并就每次具体听证会的题目作出了初步调查报告和行动建议。本委员会资助的研究报告也已在我们的网页上登出（www.uscc.gov）。我们相信，这份报告将为评估美中关系中的进步与挑战提供一条基线。我们认为，美中关系仍然很不稳定，美国握有一个历史的机会去帮助中国朝有益于其自身发展和中国与美国、亚洲及世界双边关系的和平发展的方向移动。从多方面来讲，我们认为世界贸易系统和所谓“全球化”的发展方向将会因为美中双边关系的进步而受到重要的有益影响。我们鼓励国会成为行政当局的真诚伙伴来制订和评估这一复杂和多元的双边关系，因为我们深信，如果国会与行政当局对美国的对华政策能够达成一致性的共识的话，我们会有更大的可能性取得成功。我们希望本报告和本委员会今后的工作将会进一步促进这一合作进程并为之提供资讯。

你的忠实的

罗杰·罗宾逊

主席

Roger W. Robinson, Jr

理查德·德玛托

副主席

C. Richard D'Amato

要点摘要

本报告旨在公布本委员会根据国会授权在美中关系中一些指定领域所进行调查的结果。这些领域包括中国的武器扩散行为，中国的经济改革及美国对华经济转让，中国的能源需求，中国公司对美国资本市场的进入，美国对华投资，中国在亚洲的经济和安全影响，美中双边项目和协议，中国对世贸组织所作承诺的执行情况，以及中国对媒体的控制措施。本报告的正文及我们让国会就本委员会所指出的问题采取相应对策的建议共分为九个章节，现兹摘要如下：

经济和安全挑战--总体评估

国会除了授权本委员会在一些具体领域进行调查之外，还给予我们一个总体任务，即在每年度考察“美国和中华人民共和国之间的双边贸易和经济关系对国家安全的影响。”正如在这种国会授权中所体现的那样，本委员会在本项评估中对“国家安全”也采取了广义的理解。我们努力搞清楚美国同中国的关系怎样影响我国的经济健康，我们的工业基地，我们所面临的军事和武器扩散方面的危险，以及我们在亚洲的政治地位和影响。总而言之，这些因素就美中关系怎样影响我们广泛的国家安全利益提供了一幅全面的图景。

*据我们的最新分析，如本报告所详述，本委员会认为，目前美中关系中的好几种趋势对我们长期的经济和国家安全具有**负面的影响**，因此美国在这些领域里的政策亟需得到重视和纠正。*

本委员会认为，以长远的国家利益为准，把美中关系调整到一个更加坚实和可持续性的基础之上的时机已经到来。美中关系仍然处在其发展的初期阶段，处于一个不稳定的环境中。

美国一直在中国的经济和技术发展中扮演巨大的角色。正如本委员会历次听证会和报告所展示的那样，美国的贸易，投资和技术进口对中国作为一个经济强国而崛起起了关键的作用。我们应该运用我们手中实质性的制衡力量来促成一个有助于避免冲突，增强合作的机制，以及建立促进两国长期利益的架构。美国现在，也许再今后的十年里，还有这样的制衡力量，但是这种情况并不会长久。我们也必须认识到这些趋势对美国国内经济的直接影响，酝酿和采取政策，以便保障我们的行动不会损害我们的经济利益。

在国会通过对华永久正常贸易法案的时候，一个基本的期望是对华正常贸易将会扩展美国商品和服务业对中国市场的打入，更重要的是，还可以导致中国的经济改革，乃至最终导致政治改革。正是在这样一种气氛中，我们认为支持中国加入世贸组织符合我们的国家安全利益。作出了这一重要决定之后，美国不能忘记了最初这样做的重要目标，我们必须制订各种相应的政策来实现这些目标，包括为美国出口商扩展在华贸易机会，以及创造一个世界公平贸易榜样的互惠贸易关系的机会，我们还必须努力去促进中国成为一个更加民主的国家，使其成为我们的一个重要伙伴来解决各类地区发展和全球性的安全挑战，诸如武器扩散、恐

怖主义，以及台湾海峡局势的和平解决。

本委员会深入地审核了美中两国之间在传统的国家安全领域里的合作程度，特别是中国在解决北朝鲜核武器危机中的援助。本委员会认为中国在这方面迄今为止的表现不能令人满意。我们担心的是，美国方面因为在这个问题和其它相关问题上有所求于中国而降低了同中国就贸易争端和其它与国际安全不太相关的问题上施加压力，并向中国作出让步。本委员会认为，在与中国就贸易和安全两方面打交道时，美国应该同时地持续运用有效的制衡力量。

如果我们现在放弃使用我们的经济和政治力量来导致在中国的正面的变化，我们将会浪费一次历史的机会。我们意识到中国已经表示要向正面的方向发展，并愿意为此而承担一定的风险，这种意愿在它加入世贸组织时是显而易见的。但是在没有来自美国的有效的，持续的和不断增强的压力的情况下，中国很可能不会主动采取决然的措施开展有实质意义的经济和政治改革。在美国追求它自己利益的同时，如果我们要取得成功的话，同样关键的是其它国家也要加入我们来一起努力。在向国会提出的几项建议中，本报告就美国政府能够行使制衡力量的一系列具体方式方法作出了评估。

调查结果要点和建议

本报告分九个章节，共三大部分，含本委员会授权范围内的主要领域，报告的内容包括各项重要的调查结果，专家分析和供国会采取行动的建議。虽然有如此的组织结构，本报告所涉及的各个领域在评估美中经济关系如何影响美经济和国家安全利益这个问题上又是互相关联的。我们认识到，美国对华的巨大的经济转让是和更加重要的地缘政治和军事发展问题不可分开来谈的。

在“要点摘要”部分，我们向国会呈送必须优先加以考虑的建议。在各个具体的章节里本报告列出了各项建议的全部单子。

美中贸易和经济转让

美国和中国之间的双边贸易和投资正在一个巨大的规模上展开，并且还在不断增长。本委员会的核心任务之一就是评估这种贸易和投资上的互动是怎样在影响美国的经济，以及与此连在一起的经济安全。

国际贸易关系的试金石

美中经济关系的发展对整个全球化过程有广泛的影响。人们通常认为，全球化指的是通过将国与国之间的经济贸易关卡打破来建立一个统一的全球经济的过程，它包括民族商品、财政和劳工市场的进一步整合。在商品市场上来讲，全球化表现在国际间商品和服务贸易的增加，以及通过全球供应系统而实现的生产过程的国际化。在劳务市场方面，它体现在劳工流动性的增强，以及生产中心向最有成本效益的劳工市场的转移。而劳工市场是否最有成本效益则取决于工资与工作条件，不管这些条件是否由人工促成与否。在财金市场上，全球化体现在投资项目的国际多样化和跨国财金流通的增加上。

本委员会认为，美中经济关系如此之巨大，全球化的未来倾势将在很大程度上决定于美国怎

样处理同中国的经济关系。我们可以合情合理地相信，美中经济关系将有助于铸造更广泛的全球贸易关系的各种规范和规则。如果当前的错误能得到纠正，从而美中关系得以广为互惠的话，全球化将有可能在世界范围内向有益的方向发展。如果做不到这一点，相反的结果将会成为现实。

而且，本委员会认识到美国经济因来自全球化的挑战而需要作出的应对措施远远超出对中国经贸行为的具体回应措施。改善美国经济的竞争力和美国工人的福利需要国家采取行动来加强教育，加强基本设施的现代化，改变美国税制以鼓励以美国为基地的生产和研发（R&D），并鼓励对受到竞争挑战的负面影响的美国工人进行更加综合性的劳工培训计划。但是，由于我们具体的授权范围限制在中美关系上，我们向国会的建议也因此集中在面临中国经济挑战的更具体的方面。

不平衡和中美贸易关系及其对美国经济的后果

美中经济关系中最占主导的特点是美国的商品贸易逆差。在 2003 年，它增加了百分之二十还多，达到一千二百四十亿的最高纪录。这项逆差占美国整个商品贸易逆差的百分之二十三还多，而中国逆差是与各国逆差中迄今为止最大的。美国在 2003 年向中国出口的价值是二百八十亿美元，而中国则向美国出口了一千五百二十亿美元，这是美国最一边倒的贸易关系。中国严重依赖美国市场。2003 年销往美国的出口占中国整个出口的百分之三十五。

造成美国对华贸易逆差的一个关键因素是中国的人民币相对美元的低值。这种情况给中国制造商一个针对美国制造商品的竞争优势。经济学的原理告诉我们，中国的人民币的价值是偏低的。经济学家们越来越多地达成了一种共识，即人民币的价值至少偏低了百分之十五到百分之四十。中国国政府坚持不懈地在外汇交换市场上进行干涉来保持人民币与美元的汇率停留在 8.28 比 1 的水平上。美中贸易不平衡的第二个原因是中国采取重商主义的产业和外资直接投资政策。这些政策包括的范围很广，涉及技术转让的标准，政府补贴，歧视性的税惠，以及外国公司进入中国市场所受到的种种限制。最后一点是，中国的劳工市场不能对工人的权利提供充分的承认，因此人为地造成中国工人的低工资，将我们经济利益处于被动地位。

美国对华贸易赤字值得我们关心，因为第一，它已经造成制造业工作的流失和阻碍美国失业复苏；第二，制造业对我国的经济和国家安全十分关键；第三，美中贸易赤字已经严重影响了美国经济的其它部门。因此，我们的对华贸易和投资关系---如果现存倾势继续，现在赤字额不断扩大的话---将对美国来说不再是一个贸易的问题，而是我们长期经济健康和国家安全的问题。

建议：如果行政当局无法使中国大幅度地提升人民币的价值并从新订制以市场贸易力量来衡量的货币政策，国会应该采取立法手段，指令行政当局采取行动---通过世贸组织或其它渠道---来打击中国的汇率行为。行政当局应该同时鼓励和我们相似利益的贸易伙伴和我们一起采取行动。

建议：国会应该指令美国贸易代表和商品部立即采取行动全面调查中国对制造业的补贴系统，包括税惠，从国营财政机构获得优惠的信贷和资本，水电补贴，以及促成技术转让的投资环境等等作法。此项调查还应该包括旨在增长对中国商品需求的消费信贷，国营银行向

国营企业和其它企业做出不符合商业原则的贷款行为，以及中国对煤炭和其它能源材料所取的双重价格的作法。这项调查将向国会提交调查结果，评估这些中国政府的政策是否违犯了世贸组织下的补贴条款，并提出具体步骤，美国政府可以采取行动来加以纠正。

中国在世贸组织的参差不齐的纪录

中国于 2001 年 12 月加入世界贸易组织，它入世时的协议十分复杂，充分反应出因为中国实际上并非是一个市场经济而需要作出各种特别安排的事实。由于中国并非市场经济，为了防止中国的不公平和不规范的贸易，中国的入世协议特别包含了世贸组织的一项审查机制，即过渡期审查机制（TRM），旨在监督中国对入世承诺的执行，以及向世贸组织的其它成员国提供自卫的权利，以防止中国进口商品的突然增长。

虽然中国在降低关税上有进步，表面上遵守了其入世承诺的很大部分，但在其贸易中，中国对其入世承诺的遵守在很多关键领域依然严重不足，其中包括中国对其货币的操控，对中国厂商直接和间接的补贴，使用不合理的技术和安全标准来排斥外国产品，对知识产权执行不严，以及对国内半导体生产部门的优惠税制。而且中国故意阻挠世贸组织过渡期审查机制的有效性和作用，使之无法严格有效地监督中国对入世承诺的执行，无法强迫中国纠正错误。

建议：国会应该迫使行政当局更多地利用世贸组织的纠纷处置机制，以及（或者）美国的贸易法规来纠正中国不公平的贸易行为。特别重要的是，行政当局应该立即行动，纠正中国操控汇率，不承认贸易和推销权利，缺乏知识产权保护，恶劣的劳工条件，以及对出口业的补贴等行为。关于知识产权，美国必须强迫中国制订刑法条款，惩治违犯知识产权，并加强执法。美国的贸易官员的另一个首要任务是要中国保证遵守自己入世承诺，不要逼迫外商把技术转让作为做生意的条件。与此同时，国会应该鼓励美国贸易代表在与中国谈判贸易争端之初，与有共同利益的贸易伙伴进行协商。

建议：国会应该向行政当局施压，更好地使用特别针对中国的 421 条款及纺织品保障条款。这本是中国入世协定中的一部分，目的是解救因中国进口大增而受打击最烈的美国产业。

建议：国会应该鼓励美国贸易代表和其它相应的美国政府官员采取行动来保障世贸组织的过渡性审查机制（TRM）始终成为一个有实质意义的多边审查机制，以此来衡量中国对其入世承诺的执行情况。如果中国继续阻挠该机制的动作，美国政府应该和欧盟，日本和其它贸易伙伴一起共同起草一份单独的报告来衡量和展示中国对入世承诺的执行情况，来协调纠正中国错误作法的行动计划。

就中国打入全球资本市场的公司管理和安全上的忧虑

中国政府有选择性地挑选公司（大部分是国营企业）在国际资本市场（主要是香港和纽约）上市。在 2004 年，这些中国公司可能将给国际资本市场带来 230 亿美元的初始公开上市值（IPO），这将是一个显著的增加。但是，中国的公司运作标准远远落后于美国。中国的会计和财务汇报标准很弱，缺少一个公开透明的信用评级制度。结果，即使是最有经验的投资者也无法了解中国上市公司的债务和资产净值情况。

而且，这种不透明性使美国政府和投资者无法了解中国在美国和国际资本市场上市的公司与

武器扩散和中国国防工业复合体之间的关系。许多国营企业以前属于中国人民解放军，有人担心在私有化之后这种和解放军的非正式联系依然存在。已经上市并可以被美国投资者购买的中国北方工业公司已经因为从事武器扩散而遭到美国政府制裁，不少人认为在中国或美国上市的其它中国公司也许正在干同样的事情。

在缺乏对在国际资本市场上上市的中国公司的充分了解的情况下，美国的投资者也许正在无意间向中国的黑箱公司下注资金。而这些公司缺乏基本的公司经济结构。同时，美国投资者也许正在进行支持从事对美国安全利益有害的中国企业。

建议：国会应该重新提出 2003 年情报授权法案[公共法 107-306]的报告条款，指示中央情报局长向国会提出年度报告，指出哪些中国公司或其它外国公司在决意从事或涉及大规模杀伤武器或其发射系统，并已经或者企图在美国资本市场征收资金。另外，国会应该扩大这项条款，要求中央情报局长提交一份更加充实的涉及各个安全部门的报告，审查那些打入或者企图打入美国资本市场的中国公司。这些报告将审查武器扩散和其它安全问题与这些在美国资本市场上的中国公司的关系，包括其总公司及其所有下属公司。

建议：国会应该禁止美国各机构和私人投资者从事向被美国政府因武器扩散而制裁的，在美国或者在中国，或者在其它国际资本市场上上市的中国公司提供债务或资产投资。

我们注意到，这些双边贸易和投资活动发生之时，正是中国经济遇到严重压力的时候，也是越来越多的经济学家和财金分析家对中国经济泡沫破裂提出警告的时候。这些预警基于中国经济过热，中国银行系统根基脆弱的担忧。中国的银行系统几十年来，根据政策或政治原因而不是财金的因素来提供贷款，其结果是中国现在的坏帐已估计高达五千亿美元之巨。

这类很值得怀疑的资本贷出作法已经就中国经济迅速增长的可持续性亮起了红灯。十分关键的是，美国决策者们必须明白中国经济泡沫的破灭将对美国经济和投资者，对中国的亚洲贸易伙伴和中国国内的稳定所产生的潜在影响。

地区和地缘战略发展情况

本委员会详细考察了中国作为一个地区国家的崛起，以及中国因参与大规模杀伤武器扩散和打入能源供应系统而对全球安全的挑战所起到的中心作用。在我们的考察中，我们也衡量了中国在多大程度上对全球更加稳定的安全环境是有所贡献还是有所损害。

中国的地区性的外交攻势

通过贸易和投资，中国和其亚洲邻国日益相连。通过全球供应网络，香港、台湾、日本、韩国和东南亚的投资者们正在大力帮助中国的出口加工业向美国和欧洲输送各种各样的制造品。中国的工业增长吸收了那些本来会流到其他地方的外资。东北亚和东南亚的某些产业已经被来自中国的竞争挤垮。但是亚洲的供应商们却一直在不断地扶持中国的出口加工业和其国内市场。2002 年到 2003 年度的巨大对华贸易有助于形成大多数地区经济的增长。

这种强化的地区性经济联系大大有助于中国的政治目标。透过更加主动和老练的双边和多边外交，中国把自己打扮成一个和平崛起的国家，可以向它在亚洲的经济伙伴提供双赢的交易。

中国在最近几年更加愿意主动地参预涉及经济和安全两方面的多边论坛----比如亚太经合会（APEC），东盟地区论坛（ASEAN Regional Forum）及上海合作组织，有证据显示，尽管对中国不断增长的军事力量，这些国家，尤其是日本，仍然顾虑重重，这种外交战略正在发生效用。

中国已经在亚洲发起外交攻势来同其亚洲邻国证明它的长期性的和平意图，以便赢得时间和空间来追求其经济发展和强化军事。与此同时，这些地区的国家似乎认为美国在反恐斗争的同时正在失去对亚洲的注意力。本委员会认为美国在亚洲的长期影响和至关重要的长期利益正受到中国强劲的地区经济交往和外交的挑战，我们必须把更多的注意力放在美国同这些地区的国家的关系上来。

建议：国会应该重新努力来促进加强美国同中国邻国的关系，鼓励美国通过外交途径来展示美国对促进这一地区的经济和安全需求的坚定决心。这些措施应该有一个地区中心，应该涉及双边合作。亚太经合会（APEC）对采取这些措施提供了现成的场所。

台湾海峡和香港地区不断增强的紧张气氛

对台湾和香港，中国并没有提供双赢的政治途径。中国一直不断地在建设其导弹力量，并把其军事力量布署来阻止台湾在政治上采取北京不能接受的独立举动，并强迫台湾结束其一直存在的分离地位。而且，中国正在用其政治影响力来排挤台湾，使之不能加入地区性的和双边的经济活动，以此来从经济上将台湾边缘化。台湾总统陈水扁最近的重新当选，以及陈水扁修改宪法的计划增强了中国对台湾的焦虑，有助于这种冲突在近期内激化。在香港，中国的全国人大已经削弱了香港的自治，它最近单方面地决定否认在近期内直接选举香港首席执行官和立法院议员的可能性。此外，北京最近几周还发起了一个有组织的运动来威胁香港的民主运动，称香港民主派领导人不爱国，并将八艘中国军舰开进香港进行前所未有的访问，并禁止在香港立法院就选举问题进行立法辩论。

中国最近对台湾和香港的行动已经让人对中国和平解决台湾问题和保证香港自治和自理的承诺提出疑问。这些行动已经足以让国会和行政当局重新审视美国对这些地区的政策。特别重要的是，台湾海峡的最近发展情况正在向美国的“一个中国”政策施加压力，表明有必要据目前局势而重新评估这一政策。

建议：国会应该同行政当局协商来共同评估中国对香港采取的影响自治的干涉行动是否已经构成美国启动区别对待香港的“美国香港政策法”的理由。这项法律涉及美国与香港在航空、海关，移民配额，签证签发和出口控制等领域与香港的双边关系。在这种背景下，国会应该评估中国全国人民代表大会常务委员会就有关全民投票和直接选举所作出的干涉性的插手。国会和行政当局应该继续在美中双边议题上包含香港问题，并就香港问题同英国密切合作。

建设：国会应该强化其对“台湾关系法”执行情况的作用。行政当局官员应该被邀请来协商其动机，并就已经所采取的贯彻“台湾关系法”所作的努力，在国会听证会上向国会作出报告，以便就这些重要问题能有一个公开的辩论。同样地，考虑到中国和台湾正在出现的变化，国会和行政当局应该就“一个中国”的政策进行重新的评估。这项评估应该包括如下方面：

---一个中国政策的成功、失败和其合理性的持续性；

--是否有必要改变美国政府协调其对台防务援助的方式,包括是否有必要增强美国与台湾国防官员在操作层次上的合作关系,以及建立处理危机情况的美国台湾之间的热线;

--美国政策怎样能够更加有力地支持台湾冲破中国力图强加于台湾的国际经济孤立;以及这个问题是否应该在美中关系的更高层次上反映出来。同时应该重新评估的是那些可以缓解台湾在亚洲地区经济中边缘化的经济和贸易政策措施。这包括增强可以保护劳工权利、环境和其它美国重要利益的一些美台双边贸易措施。

建议:国会应该和行政当局协商来寻找适当的途径去积极促成两岸对话,以及可以推进两岸达成解决分歧的长期和平的方案,并可以导致直接通商和通航,以及或者其它有助于增强两岸互信的措施。行政当局应该向国会报告这种对话的进展,对话中的障碍,以及条件允许的话,美国在哪些方面可以采取的措施来推动这种对话。

中国在与北朝鲜对峙中的中介作用

在持续进行的北朝鲜就其发展核武器而产生的对峙中,中国已经扮演了一个重要的外交角色。作为六方会谈的东道主,中国已经作出努力,把北朝鲜拉到谈判桌上,但是在使用其对北朝鲜重要的政治和经济制衡力来迫使平壤接受完全可查证的,不可逆转的核武器拆除问题上,中国还做得很不够。甚至在这种对峙正在演进之时,中国的国营公司继续向美国备加关注的国家索求生意,以期出售与大规模杀伤性武器有关的物品。尽管许多这些公司和中国政府和军队的最高层有直接的附属关系,制裁措施仅仅限制在只针对这公司的单独惩罚方面。

美国在很在程度上已经相信中国有能力促使北朝鲜放弃其核武器计划。美中就解决这次危机而建立起来的工作关系已经被称赞为双边关系中的核心组成部分,而这种关系似乎有压倒其它领域的倾向。本委员会认为,中国还没有有效地运用它对北朝鲜的重要制衡力量来促成一个可行的结局。本委员会并认为中国就这一问题在今后几个月的表现将会是美中关系上一次关键性的考验。

建议:如果目前的六方会谈继续下去的话,国会应该向行政当局施加压力来与其在亚洲的区域伙伴一起行动。增强其外交努力,搞清楚北朝鲜和中国的意图,并在一份详细和分阶段的报告中加以详细说明。这份报告应该提议冻结北朝鲜的所有核武计划,然后再进行可证实的和不可逆转的拆除。在这方面,需要更多的工作来决定是否还要同中国就目标和过程达成真正的一致意见。如果这项提议不能成功的话,美国必须同其亚洲的地区伙伴协商来达成尽快解决北朝鲜对峙的新方案。考虑到目前公认的事实,即北朝鲜的轴浓缩计划有可能导致平壤在2007年之前制造核武器,这种新方案应该更加尽快付诸考量。

建议:国会应该向行政当局施压,重新努力获得中国的同意来削减北朝鲜弹道导弹的商业出口,来鼓励中国向北朝鲜提供其他种类的经济动机来代替由于导弹出口削减而出现的外汇损失。

中国能源趋势及其对全球能源市场的影响

中国已经超过日本成为仅次于美国的世界第二大能源消费国,是世界第二大石油消费国,和

第三大石油进口国。这些趋势已使中国日益依赖能源进口。中国通过双边贸易来寻求其石油安全战略，并没有一个有效的石油战略储备，也不参预平定能源市场的多边措施。中国上升的能源需求已经向全球石油供应和价格增加了新的压力。实际上，最近美国汽油价格的上涨的部分原因是由于中国对世界石油供应所增加的压力，而我们目前又没有任何机制来抵消这种压力而向消费者维持一个稳定的价格。同时，这也影响到中国的经济，因为石油短缺和停电已经造成某些产业部门的生产缓慢下来。

能源需求已经将中国向中东和非洲，以及其中亚，俄罗斯和太平洋地区的邻国推近。中国寻求锁定能源供应，尤其是不受到未来危机冲突爆发之际而受影响的石油和天然气的新开采地。中国已经和受美国关注的国家寻求能源合作，包括美国和其它西方公司无法打入的伊朗和苏丹。有些分析家已经怀疑，中国可能已经转让了与大规模杀伤武器有关的物品和技术来换取与这些国家的能源交易。

中国不断增长的能源需要，如果加上其快速扩展的经济，将向美国提出经济和安全上的担忧。中国的能源安全政策正在驱使中国签订一系列双边协议，而这些双边协议又破坏了旨在平定石油价格的多边协定，在某些情况下，这些双边协定还涉及危险的武器转让。

建议：国会应该指令国务卿和能源部长同国际能源署协商，以期解决目前松散的交流经验的系统的问题。在此系统下，中国只和国际能源署开展有限的接触。在新的系统下，中国将被迫开发一套有效的能源战略储备，并能够在危机和投机商操控下造成的油价飞涨期间同国际能源署协调施用所储备之能源。

技术和军事进展

中国在发展技术，军事现代化和媒体控制方面已经取得了迅速的进展。这些进展正在改变双边贸易和地区贸易的流动，改变台湾海峡的军事均衡，以及改变中国政府控制媒体和塑造对美及其政策的舆论的能力。

中国开发技术的统筹的国家战略

中国政府已经产生并执行了一个全国统一规划的吸引和指导国内和国外对高技术研究、发展和生产的国家战略。这个投资于高技术的战略已经成为一个持续的、多年的努力，并已对经济增长，科技机构，教育设施，工厂和产业技术水平和军事现代化产生了影响。美国和其它外国的伙伴（不论是商业还是政府）都对这些发展起了很重要的作用。美国的先进技术和技术专长通过各种方式转入中国，这些方式有的合法，有的非法，包括通过美国投资的一些在华公司和研究中心，中国在美的投资，双边科技合作计划，以及在美国大学和研究机构学习之后回到中国的留学生和研究人员。

使中国发展成为一个高技术生产和研发的所在地一直是中国经济改革战略的一个关键组成部分，这个发展的速度已经远远超出了许多外部观察人士的意料。中国如何运用其不断增强的技术能力---不论是将其转化成军用，还是用来阻止信息自由地在民间流动---都直接关系到美国的国家安全。此外，中国在多大程度上用这些技术的进展来排出美国技术发展的竞争力是美国经济安全的一个至关重要的问题。

美国政府就美国高技术投资，技术转让和研发的对华移动所搜集的资料不够全面。在国会的授权监督下，有关需要出口执照的技术转让的信息被收信起来，美国政府就官方的科技合作计划的报告也有所改进。但是美国对于中国技术增长和研发基地建设所起的作用究竟有多大，这个总体图象根本就不是很清楚。由于这方面信息的缺乏，我们很难评估这些转让对美国长期技术优势以及对美国商业或者军事竞争力的影响。此外，美国政府目前通过“外国在美投资委员会”（CFIUS）审核将被中国和其它投资购买的美国公司的程序只考虑一些传统的国家安全问题，而没有考虑更加广泛的美国经济安全利益。

建议：国会应该指示行政当局制订和公布一套统筹的，全面的国家政策和战略来应付中国对我们维持科技领导地位和竞争力的挑战。这一套政策和战略应该和制订和公布一个国家安全战略一样来执行。

建议：国会应该修改有关“外国在美投资委员会”的法律，把国家安全的定义扩展到包括对国家经济安全的潜在影响作为一个标准来审查。国会还应该批示行政当局将“外国在美投资委员会”主席职位由财政部长转移至商业部长。

军事现代化和台湾海峡军事均衡的转移

本委员会的研究和听证会表明，中国军事能力的增强似乎是针对对台作战以及针对可能卷入的美国空军和海军力量而来的。中国的现代武器装备包括一支日益精密的核导弹部队，这直接关系到美国的战略利益。与此同时，在西太平洋战区，中国部署了五百多枚短程常规弹道导弹来威胁台湾以及一些可能威胁日本和美国部署在这一地区的部队的远程常规导弹。中国的先进航空武器系统---包括水面舰只，潜艇，反舰导弹和先进战斗机---已经通过外国军事技术的输入，合作生产和直接购买（主要从俄国，其次从以色列）而大大改进。

中国军事力量在数量和质量上的进展已经导致台海两岸军事均衡朝中国方面转移，这对台湾，对美国，对两岸关系都有严重关联。

建议：国会应该敦促总统、国务卿和国防部长向欧盟同事们施加严重压力，继续维持欧盟对华武器禁运。

建议：国会应该指示行政当局，限制外国军火合同商通过参预美国的国防合作研究、开发和生产计划来向中国出售敏感的军用技术或武器系统。这种限制只适用于这些技术领域里的对华转让。行政当局应该向国会适当的委员会提交年度报告，说明外国（尤其是俄国和以色列）对华军售的性质和程度。

对媒体的继续控制

中国政府继续对公开媒体的信息传播实施强有力的控制。虽然在有关商业和中国社会的很多领域里新闻控制上有所松动，对个人和组织设置的红线依然存在，一旦跨过红线，对这些人

和组织都有危险。

在 25 年的改革和开放过程中，中国政府的宣传机器并没有消亡，相反，它更加现代化了。这一点在 2003 年非典（SARS）危机中得到充分证明。中国政府企图掩盖非典爆发真相而采取的措施反映了政府控制的广度。与此同时，许多人却依然可以通过互联网、手机短信和其

它新的媒体形式来了解非典真情。这反映出这种政府控制在一个逐渐高技术的社会里的局限性。

政府的新闻审查，对海外广播的干扰（包括对美国政府资助的广播，如美国之音的干扰），堵断国内外互联网站网址，镇压那些超出政府忍耐范围的信息传播者等等做法，在中国到处存在。对中国领导人的公开批评，对中国共产党及其政策提出疑问，组织独立于政府控制的活动，以及其他任何被认为有助于政治行为的东西，在公开媒体里全部都还是禁区。中国政府运用其对媒体的控制来操纵美国及其政策在中国人中间的形象，以至于在中国的媒体里时时刻刻都有对美国外交政策和动机持批判态度的内容。

尽管中国政府在去年非典爆发期间采取了多受赞扬的政策倒转，以期鼓励对非典作更公开和准确的报导，但是中国政府控制媒体的方式从那以后并没有根本的改变，其中包括政府对来自互联网的信息的监控。这种对媒体的控制操纵了公众对美国及其政策的理解，在双边关系中增强了误解和误算的风险，也同时增加了两国处理危机中潜在的难度。

建议：国会应该增加对广播委员会（Broadcasting Board of Governors）旨在通过反审查技术方法来绕过中国互联网防火墙的计划的拨款，并指示商业部和其它相关组织调查出口管理规定来决定是否对有助于中国政府监视其人民或审查自由言论的出口设备，软件和技术加以出口限制。

结论

目前人们常常说中美关系将是 21 世纪中我们最重要的双边关系。我们的对华贸易和投资已经对美国经济产生了巨大的影响，摆在我们面前的安全挑战十分危急。只要美国的政策适当地综合进来，这个复杂的双边关系可以得到妥善的维持，以至把负面的风险降到最低，并增强中国朝着更加开放、民主和市场化的方向发展的可能性，有利于两国的经济和国家安全利益。

正如我们在开头就指出的那样，我们的结论是，中美关系中目前的一系列趋势在朝错误的方向发展。如果国会重新对中美关系注入现实的注意力，我们乐观地认为美国对华政策将会根植于一个更加坚实和丰富的基础来迎接长期的未来挑战。

（完）