

美国研究

季刊
第10卷

AMERICAN STUDIES

1996年第4期
12月5日出版

- 百年思想的冲击与撞击..... 资中筠 (7)
- 美国、赖伊与中国在联合国的代表权 陶文钊 (30)
- 写在中国恢复在联合国的席位二十五周年之前
- 论1995年美国预算大战 蒋劲松 (47)
- 试论美国的“反扩散战略” 张业亮 (76)
- 论新中国对美政策的形成 牛 军 (94)
- 国际政治中的对外干预..... 时殷弘(111)
- 兼论冷战后美国的对外干预

热点透视

- 美国大选和克林顿政府调整对华政策..... 杨洁勉(128)

短论

- 民族主义、石油危机与美国对伊朗的政策
(1951 - 1954)..... 石 斌(135)

信息

- “美国与东亚关系中的文化因素”国际学术
讨论会综述..... 张立平(147)

- 新书架..... (152)

1996 年《美国研究》总目录 (157)

编后 (160)

本期责任编辑 赵 梅

本杂志刊登的论文在美国 Historical Abstracts and
America : History and Life 上登有摘要和索引。

编辑出版	中华美国学会 中国社会科学院美国研究所
照排	中国社会科学院美国研究所
印刷装订	北京怀柔新华印刷厂
发行、订阅处	中国社会科学院美国研究所 (100007 北京张自忠路3号东院)
刊号	ISSN1002 - 8986 CN11 - 1170/C
国外代号	Q1122
国外发行	中国国际图书贸易总公司 北京 399 信箱

定价：国内版 4.00 元

国际版 3.00 美元(邮费在外)

AMERICAN STUDIES

Winter 1996

Vol. 10 , No. 4

ARTICLES

A HUNDRED YEARS OF IDEOLOGICAL IMPACT AND

CLASH IN SINO - U.S. RELATIONS Zi Zhongyun (7)

One basic urge of Americans in dealing with China over the last one hundred years was to influence , educate and change China to its liking. Although American cultural influence has been quite visible in China's modernization , China takes its own course beyond the control of the United States. In dealing with each other neither side could help placing hopes on the other : different Chinese groups hoping for American help and Americans hoping to change China. As for rulers of different Chinese administrations , they wavered between seeking American support in China's economic development and resentment of America's cultural influence. Therefore , the relationship was marked with repeated mutual hopes and disappointments. Compared with the pre - 1989 period , at present the admiration of the bulk of Chinese for the U . S. has receded and resentment of American pressure on China is on the rise. A normal Sino - U . S. relationship depends on the proper handling of this ideological conflict.

THE ISSUE OF CHINA'S REPRESENTATION

IN THE UNITED NATIONS ,1949 - 1950 Tao Wenzhao (30)

The author comes to the following conclusions : (1) It was a consistent U . S. policy to block the People's Republic of China's entry into the U N , especially after the eruption of the Korean War ;

(2) In order to protect the UN's universality and representative character, its Secretary General Trygve Lie was willing to admit the PRC to the UN, and made various efforts in this regard, but his attempt was defeated by the U. S.; (3) In 1950 more and more countries came to realize that the PRC should be accepted, and it became increasingly difficult for the U. S. to control its closest allies. However, the outbreak of the Korean War, especially China's involvement in the war further reduced the possibility for China to take its legitimate seat.

THE U.S. BUDGET WAR IN 1995 Jiang Jingsong (47)

In 1995, the year-long fight between the U. S. Congress and the President over the 1996 federal budget was unprecedentedly intense and showed profoundly the extreme to which the relations between the two with different policies could go under a system of checks and balances. The article first makes a transnational comparison, expounding why a U. S. budget war could happen, then reports its process and finally offers comments thereon, expressing some notable points of view.

U.S. COUNTERPROLIFERATION STRATEGY Zhang Yeliang (76)

Counterproliferation is a brand-new strategic concept dealing with the present and future threats of weapons of mass destruction and means to deliver them in the post-Cold War period. The author gives a detailed analysis of how and why counterproliferation is brought into being and makes a summary of and comments on the strategy's basic content and the prospect of its implementation. Basing on these, he continues to discuss its essentials and strategic intents, showing links and differences between counterproliferation and traditional nonproliferation.

THE SHAPING OF NEW CHINA'S U.S. POLICY Niu Jun (94)

This article discusses the guiding principles of the Chinese Communist leaders in making their foreign policies, the internal and

external environments they were faced with , and the influence of its contact with America on its U . S. policy on the eve of the founding of New China. Two conclusions are drawn. First , in the course of policy formulation , Chinese Communist leaders already had steadfast views of the world situation and New China's diplomacy patterns. New China's U . S. policy was a reaction to the policies of the United States and to a great extent a reflection of the inherent trend of the Chinese revolutionary movement. Second , considering Chinese Communist party's policy - making as a whole , its policy towards America was not the first priority. Rather , it was subordinate to the needs of domestic political struggles and Beijing's diplomacy towards the Soviet Union.

INTERVENTION IN INTERNATIONAL POLITICS :

A U . S. CASE Shi Yinhong(111)

Intervention in international politics refers to interfering in other countries' internal affairs. It is a direct violation of international law . Nevertheless , the reality of contemporary world politics and changes in international law fuzz up and complicate the jurisprudential judgement of the issue. Hence international intervention should not be accepted or attacked indiscriminately. As the United States has unique superiority over other powers , the concept of limited sovereignty it advocates becomes increasingly popular. Its post - Cold War policy of international intervention aims at seeking a set of objectives , such as preventing the proliferation of weapons of mass destruction , and fighting terrorist and drug traffic activities. Its basic intentions are to globalize its democratic regime , institutionalize world politics and establish its global dominant position.

PERSPECTIVES OF HOT ISSUES

THE AMERICAN PRESIDENTIAL ELECTION AND READJUSTMENT OF CLINTON'S CHINA POLICY	Yang Jiemian(128)
---	-------------------

ACADEMIC DIGEST

NATIONALISM , OIL CRISIS , AND U.S. POLICY TOWARDS IRAN 1951 - 1954	Shi Bin(135)
--	--------------

ACADEMIC ACTIVITIES

INTERNATIONAL WORKSHOP ON "CULTURAL FACTORS IN U.S. - EAST ASIAN RELATIONS"	Zhang Liping(148)
--	-------------------

NEW BOOKS	(152)
-----------------	-------

A GENERAL CATALOG OF ARTICLES IN AMERICAN STUDIES 1996	(157)
---	-------

EDITOR'S NOTE	(160)
---------------------	-------

Articles appearing in this journal are abstracted and indexed in HISTORICAL ABSTRACTS and AMERICA : HISTORY AND LIFE.

AMERICAN STUDIES , a quarterly , is published jointly by the Chinese Association for American Studies and the Institute of American Studies at the Chinese Academy of Social Sciences. The content of the articles in this journal should not be construed as reflecting the views of either the Association or the Institute.

百年思想的冲击与撞击

资中筠

中美两国开始直接、正面打交道应从 19 世纪末 ,美国宣布“门户开放”政策算起。在两国关系中除了实际利害的考虑外 ,各自的传统思想也起着重要作用 ,甚至直到今天仍在不同程度上发生影响。百年来中美关系的文化层面比之其他国家的双边关系有其独特之处 ,并有规律可寻 ,值得作一番探讨。

一、两国外交思想的历史遗产

(一)美国方面

美国著名历史学家韩德 (Michael Hunt) 在《意识形态与美国外交政策》一书中概括美国进入 20 世纪时有三种传统思想对它的外交政策起主要作用。用我们熟悉的语言来简述 ,就是大国意识、

种族的等级观念和害怕革命^①。这一概括十分精辟,而且与中国的思想传统及其在20世纪的演变相对应也很能说明本文要探讨的问题,所以关于美国与中国交往中的思想就姑且借用这几条线为纲进行探讨,不过对它的阐述和发挥是作者本人的。

1. 大国意识,也可直接称之为大国主义。这可以说是美国与生俱来的意识。它植根于美国独立的思想先驱中,早在美利坚合众国建立之前就已存在。由于美国的立国有其独特的历史和方式,它的大国意识也有与其他大国不同的特点,并不单纯是由于它大而富强(事实上它立国之初既不大,也算不得富强):

首先,它一开始就与思想扩张相联系。以潘恩(Thomas Paine)为代表的为美国独立提供理论根据的一批思想家都是来自欧洲,同时继承了自文艺复兴以来的启蒙运动和加尔文教派思想。他们认为欧洲正在没落,无法实现其理想,于是漂洋过海到这新大陆来付诸实现。对于大批劳动者来说,这里是垦荒、淘金、筚路蓝缕发家致富的新天地,而对于其思想精英来说,这正是按照他们从旧大陆继承下来的哲学思想、宗教信仰,乃至道德标准建立理想国的场地。由于这片北美大陆得天独厚的自然条件,由于这些移民幸运的历史机遇,二者都进展得很顺利,物质的与精神的两个方面相得益彰。这样,“美国人”自其诞生以来就以上帝的选民自居,是被挑选来在地上实现某种天定的使命的,这也正是加尔文教义的精髓。

其次,这种大国梦是循序渐进,随着国力的增长逐步推进的。从1776年北美十三州独立宣言开始到1865年南北战争结束,在不到一个世纪的时间里完成了在大陆的扩张,确立了本土48州的统一联邦(阿拉斯加和夏威夷于1959年正式成为第49与第50州),然后逐步向海外延伸。除对菲律宾外,主要不是领土的占领,

而是经济利益与思想影响或交替或同步的扩张。在这一过程中，需要与能力适时地配合，顺理成章，水到渠成，并不费很大力气。

第三，从美国独立到19世纪末开始向海外扩张时，它的确代表了当时最富朝气的先进制度和迅速发展的先进生产力。这一点，当时包括马克思在内的欧洲先进思想家都是承认的。于是，充满自信美国人环顾全球，建立一个新世界的历史任务，舍我其谁？原来的自命天之骄子和以按照自己的面貌改造天下为己任的思想进一步找到了现实的依据。

2. 种族等级观念。笼统地说，就是白人至上主义。？不过在美国，这还不够，而是盎格鲁 - 撒克逊至上。其他的民族依次分为等级。早期的自由战士们，尽管倡导天赋人权，在他们的心目中不同种族应享有的人权却远不是平等的，因此才可以心安理得地把印地安人赶尽杀绝，把黑人当做奴隶。即使在白人中，拉丁裔的法国、西班牙、意大利人在早期也是比盎格鲁 - 撒克逊次一等，犹太人又次之，再下来就是黄种的亚洲人了。19世纪70、80年代的排华运动（稍后也包括日裔移民）有经济原因，而更深层的还是种族歧视。在本国如此，同样的观念必然也渗透在对外关系中。这当然不是美国所特有，而是从欧洲，特别是英国继承来的。约翰·米勒(John S. Mill)在1859年出版的《论自由》(严复译作《群己权界论》)中对人的基本自由权利作了精辟的阐述，不过他在绪言中特别说明，这一理论只适用于智能已经成熟，能为自己行为负责的人，未成年人不在此例。基于同样理由，“那些落后的国家社会，其种族可以视为未成年的，也排除在我们的考虑之外”。他进而明确说：“对待野蛮人，专制制度是一种正当的统治方式，只要其目的是改进他们的境遇”^[2]。欧洲列强掠夺和征服殖民地都是以种族的优劣为依据的。美国与欧洲国家不同之处是除了武力征服外，更

强调思想影响,改造和教化落后民族是它的“天命”的一部分。中国和日本在它心目中略高于其他有色人种是因为有希望加以改造。到19世纪末,日本向西方学习最有成绩,被认为是“好学生”,而中国则是“可教育好的”民族。

这种观念随着历史的推移当然有所变化,但是仍时隐时显地存在。迟至二战后期,罗斯福和丘吉尔就设想建立以“英语民主国家”(也就是英、美)为核心的保卫和平的体制。直到今天,美国尽管以多种族、多元化自诩,但还有所谓“WASP(白种盎格鲁-撒克逊新教徒)”为美国人的中坚之说,他们仍代表美国的主流文化。在观念上,现在犹太人和其他欧洲裔人已汇入了美国主流社会,其他民族情况就比较复杂。

3. 对革命,特别是暴力革命的保留。人们常有疑惑,美国既然是以独立战争起家,又以推行民主自由为己任,那么为什么对于别国以争取民主自由为目的的革命总是采取保守的态度呢?美国建国之后第一个遇到的就是法国革命。中国的历史学界习惯于把美国独立和法国大革命并提为“资产阶级革命”。诚然,就其启蒙思想和最后建立的共和制度而言,是有共同之处,但是革命的过程是大不相同的。美国可以说是道地的资产阶级革命,它是由受过良好教育的有产者领导的,与英国之争主要是贸易、税收之争。新大陆的殖民者所要求的是摆脱母国所加予的经济负担,放手发展自己的家业。当时在本土尚无明显的阶级分野。而法国革命已有“第三等级”,包括“无套裤汉”参加,在反对王朝专政的同时也包括社会改革、经济平等的要求。所以尽管思想体系相同,而且美国独立运动的领导人得到过法国人的大力帮助,他们在一开始对法国人推翻封建王朝的斗争表示支持后,随即被那急风骤雨的形式,自下而上的群氓街头暴力吓住了,这远远超过了美国人能接受的程

度。(这里只谈思想层面的问题,不涉及诸如对英、法两国外交的考虑,以及麦迪逊和杰佛逊之间的差异等等。)19世纪法国人托克维尔的名著《论美国的民主》一书中多处对法国和美国革命以及国情的不同作过详细的对比。其中说:“法兰西的民主在前进中或是阻力重重,或是缺乏支持,因此所到之处障碍都被推翻,不能摧毁的则摇撼之……它不断行进在混乱和激烈斗争中”,而美国革命则好像是自然发生的,简单而顺利,“甚至可以说这个国家没有经过革命就实现了我们经过民主革命得到的成果”。“没经过斗争、没经过艰苦的考验,通过默契,通过某种普遍的共识,美洲就有了这样一个共和国”。⁶⁾

到19世纪中叶,欧洲发生几次革命浪潮,而且出现了形形色色的社会主义思潮,直到马克思主义。此时的美国形势却大不相同:上层的主要需要是巩固并发展现有秩序;对于下层人民,虽然贫富悬殊日益明显,但是有“新边疆”可以不断开拓,地理的和社会的流动性都很大。假如说欧洲的小资产阶级常感到有沦为无产者的危险,那么美国的无产者却还有上升为有产者的希望,因此欧洲的社会主义思潮在美洲没有成长的土壤。南北战争之后,资本主义工业化迅速发展,阶级矛盾也日益明显,特别是经过90年代第一次经济危机,国内矛盾尖锐化,主导社会的精英就更倾向于改良而害怕国外的革命影响到本国的稳定和秩序。特别是美国已开始了海外利益。在这一背景下,当别国发生反对专制要求民主的运动,到“动真格的”,特别是暴力革命时,美国就本能地持消极或反对态度了。

(二)中国方面

1. 天朝大国思想。中国本来就是大国。不但此也,几千年来原只有一统天下的概念,华夏中心,四方夷狄,在此之外还有什么

就很模糊了。文化优越感更是无与伦比,只闻以夏化夷,从不闻以夷化夏。在这点上与美国异曲同工。但是这一大国意识遭受了与美国截然相反的命运,其发展的轨迹也就迥然不同。最本质的是美国是在国力不断上升中实现其大国梦,而中国是在国力一落千丈中体验了大国梦的破灭,而且这破灭来得这样突然,这样猛烈,这样惨痛。在几度挣扎和失败之后,到世纪之交,有思想的中国人已放弃了恢复旧日王朝的辉煌的梦想,而是从革旧布新,急起直追中找出路。心情是复杂的:怀旧与图变,自尊与自卑,承认贫弱落后而又不甘心,对西方的钦羨与抵制交织在一起。当然,在不同的人、不同阶层中情况各异,因而出现了各种思潮派别。不过总的说来,在对外交往中主要的姿态已经从以天朝上国自居变为争取平等地位。事实上,从那时以来,在与大国、强国打交道中,对方是否以平等待我,实际上包含着是否以大国待我,始终是中国人非常敏感的问题。

2. 种族优越感和自卑感。这是与大国意识一脉相承的。中国人以汉族为中心的种族优越感从历史上说,比盎格鲁-撒克逊在美国有过之无不及。而且其特点更侧重文化方面。多少次,“夷狄”能以武力征服汉民族,乃至入主中原,但是终于在文化上为汉民族所同化,满清也不例外。于是,最初与“红毛”外夷相遇,以为也不过如此,谁知碰了大钉子。在文化上也颠倒过来了,郭嵩焘到了欧洲,发现“巴比尔里安(babarian)”一字“犹中国夷狄之称也”,而此时欧人“视中国亦犹(中国)三代盛时之夷狄也”^[4],这个冲击非同小可。其后一段时间里,汉满之争曾一度突显,太平天国就是以排满为口号,孙中山初期也提出过“驱逐鞑虏”,好像中国就是让满人给搞糟了,不过很快觉悟过来,改为“五族共和”,“打倒列强”。总的说来,中国人反帝是与反白人至上、反种族歧视联系在一起

的,作为黄种人的种族意识与民族主义在以白人为主的列强冲击下一起被激发出来。这种意识在不同时候,不同人中间有时表现为自卑感,恨不生为白皮肤,甚至审美观念都受影响;有时又表现为强烈的逆反心理,对被歧视特别敏感。对其他有色人种则心情复杂,既同情,又傲视,生怕沦为同他们一样的殖民地和奴隶。联合世界被压迫民族共同反对帝国主义是马克思主义传入中国以后的觉悟(孙中山只提到联合“以平等待我之民族”)。直至今日,在有的爱国歌曲中还要把“黄皮肤、黑眼睛”突出出来,正是这种复杂心理的表现。

3. 改革与革命的要求。与美国正好相反,从19世纪后半叶起,中国经历了空前的大动荡、大变革,革命运动此起彼伏,其特点一是大多在不同程度上受西方思想影响;一是在形式上往往是急风骤雨的暴力斗争,即便是改良也免不了抛头颅、洒热血。在这点上中国的革命运动与法国革命倒更加接近。这是当时中国的处境决定的:在外部,列强逼迫之甚,国力差距之大,容不得好整以暇,按部就班地进行改革;在内部,社会矛盾之尖锐,保守势力之顽固,王朝统治之专制、昏庸,没有和平渐进的条件。这与美国的情况有天壤之别。当时中国的先进人物在不同程度上都向往西方民主自由,而同时又都反对列强的侵略和压迫,这实际上代表了全民族的要求,高度概括的提法就是“反帝反封建”。在思想革命、社会革命方面学习西方;在维护民族独立、民族利益方面反对西方,形成了广大中国知识分子和其他改革者的矛盾的心态。历届统治者的态度常常与此相反,他们在咄咄逼人的列强面前软弱无力,甚至屈膝投降,而对西方的民主自由思想却视为洪水猛兽,百般抵制,因为他们认为由此而激发起的民众的改革要求威胁自己的统治。美国既积极致力于在中国扩大思想文化影响,又要维护在华既得利益,

并且本能地不支持激进的革命运动,于是在行动上往往与它推行民主自由的原则相矛盾。

从上个世纪之交开始,当中美两国进一步直接、正面交往的时候,作用于双方交往中的思想就构成了这样一幅错综复杂的图景。

二、在实践中的互相希望与失望

中国人接受西方思想当然最早是从欧洲开始,不过美国人来得也不晚,而且在文化教育方面逐步占据主导地位。从19世纪后半叶起,一个多世纪的中美交往中,比起其他的国家之间更多思想的撞击,更多感情色彩,充满了相互的希望与失望。

在对美国的期望上,历届中国政府与改革派或革命派又有所不同:后者是希望美国支持其争取民主自由的要求和行动,前者则主要是希望利用美国牵制当时对自己威胁最大的敌人。本文主题是思想层面的问题,外交问题不在讨论范围。

(一)从20世纪初到北伐成功

美国对华主要起作用的是三种人:传教士、商人和外交官。另外还有难以归类的教育家、文化人、新闻记者、慈善家等等。他们各自立场和目标当然不尽相同,但是不论是出于实际考虑,还是理想信念,都有意无意地致力于改变或改造中国,在这方面最积极的当然是教会。到世纪之交,他们已经做了半个多世纪的努力,从1830年裨治文(Eliiaj Bridgeman)和雅裨礼(David Abeel)开始,美国传教士陆续来华。1844年中美《望厦条约》又为外国传教士在华活动提供了方便条件,从此美国教会积极进入中国。单纯的传教活动收效甚微,转而以办教育为重点。以后又有退还庚款余额办学之举。从此开始了大规模的中国留学生赴美和美国在华以各

种形式办教育,像滚雪球一样一发不可收拾,其影响之深远难以估量。关于美国在华教育事业已有多种著述,此处不再详述。⁶⁾

此时美国的经济实力虽已发展到需要向太平洋方向扩张,但是还不足以与先来中国的列强对抗,从它们手中抢夺在华利益。“门户开放”政策在原则上反对,实际上承认列强已经划定的势力范围,只不过要求不受歧视,这就是“利益均沾”的原则。但是这一原则,在日俄战争之后面对咄咄逼人的日本,美国并不能坚持,而是节节退让。在这种形势下,美国在文化教育方面的优势就更加突出地表现出来,这与前面阐述的美国思想传统完全符合,而变化中的中国正好提供了施加影响的机会。在中国方面,那是政局最动荡的时期,真是“城头变换大王旗”,瞬息万变。各种势力都曾对美国寄予希望,但是美国的态度总是令民主派失望。在北伐以前中国南北政权对立时期,一方面,美国政府承认比较保守的北洋政府;另一方面,各种教会、基金会、民间组织在中国积极开展文化教育事业,十分兴旺发达,再加以日益增加的归国留学生的作用,西方思想在中国迅速传播。由此进一步激发出青年学生和知识分子争取民主自由权利的觉悟,付诸行动,却受到包括美国在内的西方列强的反对甚至镇压。这充分体现了美国对外思想中实际利益与理想原则的矛盾以及美国对中国的主观意图与中国的客观现实的矛盾。兹举重大事件为例如下:

——辛亥革命。这是中国有史以来第一次结束封建王朝的民主革命,无可否认地受到美国的制度和思想的影响。1901年由留日中国学生办的刊物《国民报》就曾全文译载美国《独立宣言》⁶⁾。孙中山1904年用英文写的《中国问题的真解决——向美国人民的呼吁》一文中明确要以美国革命为楷模,他写道:

“我们必须普遍地向文明世界的人民,特别是向美国

的人民呼吁 ,要求你们在道义上物质上给以同情和支援 ,因为你们是西方文明在日本的开拓者 ,因为你们是基督教的民族 ,因为我们要仿照你们的政府而缔造我们的新政府 ,尤其因为你们是自由与民主的战士。我们希望能 在你们中间找到许多的辣斐德(今译拉法叶特。——本文作者注)。”^{7]}

但是美国却持消极反对的态度。首先辛亥革命的导火线是湖广铁路反对美资的护路运动 ,冲犯美利益。美希望清政府镇压 ,只因清政府已摇摇欲坠 ,才表面中立 ,要求南北议和 ,实际是维持清王朝。清王朝覆灭后 ,在孙中山与袁世凯之间 ,美国又选择后者。一则是美国不了解、不信任孙中山 ,在华美国人少有说孙好话的 ;二则美国需要能稳定局势的“强人”保住其在华利益。这里还有一个有趣的插曲 :1915年6月 ,袁世凯的宪法顾问美国人古德诺(Dr. Frank J. Goodnow)曾应袁之要求写过一份比较各国政体的研究报告 ,其中提到根据中国的国情或许更适宜于君主立宪制 ,同时列出实行君主立宪的必要条件 ,认为中国不一定具备这些条件。这份报告被拥护袁世凯称帝的“筹安会”利用 ,在其宣言中说美国大政治学家古博士也认为中国实行君主制比共和制好。古德诺为此专门公开辟谣 ,指责“筹安会”断章取义 ,并全文发表了他的报告。应该说 ,据此认定美国曾支持袁世凯称帝 ,是有欠公允的 ;但是当时美国驻华公使向国内的报告中确实过高估计了拥护帝制复辟的势力 ,认为袁政府能控制局面 ,反对他的运动成不了气候 ,广大人民对政府体制漠不关心 ,而各外国使领馆普遍的态度是只要不引起侵犯外国利益的革命动乱 ,“中国若能恢复其传统政府形式 ,那更好”。^{8]}

在孙中山主持广州政府时 ,因争取原应属于广州政府的关税

余额与北洋政府发生争执，列强都站在北洋政府一边，美国竟派军舰相威胁，使孙极为伤心。1923年孙又发表《告美国人民书》，大意说：我们在中国建立共和国之时，就以美国为鼓舞者和榜样，本来盼望有一位美国的拉法叶特同我们一起战斗，然而来到的却是一个美国舰队司令率领军舰驶入我国领海，妄图消灭中国的共和国⁰¹。孙中山晚年的联俄，除了其他诸多原因外，对美国的失望也是一个重要因素。

——巴黎和会。威尔逊总统当选之后，以他的理想主义、自由主义的言论对当时中国的进步知识分子很有吸引力。特别是一战以后他以主张民族自决、民族平等的姿态出现。他提出的国际联盟的原则在美国虽然没有通过，在中国却深得人心。包括陈独秀在内的激进知识分子都对威尔逊总统十分推崇。陈在1918年12月《每周评论》发刊词中说：

“美国大总统威尔逊屡次演说，都是光明正大，可算得现在世界上第一大好人。他说的话很多，其中顶紧要的是两主义：第一不许各国拿强权来侵害他国的平等自由。第二不许各国政府拿强权来侵害百姓的平等自由。这两个主义不正是讲公理不讲强权吗？我所以说他是世界上第一个大好人。”⁰¹

一周后陈又发表题为《欧战后东洋民族之觉悟和要求》一文，进一步以威尔逊关于“国联”的14条和主张各国平等的演说为依据，主张在即将召开的巴黎和会上东洋各国代表应联合起来争取通过“人类平等一概不得歧视”的议案，反对欧美各国对亚洲人不平等的待遇，包括排斥移民，并以美国的制度为榜样，对内抛弃军国主义，不许军阀把持政权⁰¹。这种想法在当时中国朝野，有一定代表性。当时广大中国人民最主要的要求是洗雪《民四条约》

(即二十一条)之辱和从战败的德国手中收回山东的主权,以为美国本着它所公开倡导的原则一定会予以支持,于是对美国的希望又油然而生。而结果,在巴黎和会上恰恰是威尔逊亲自指示美国代表团向日本让步出卖了中国的权益。这对中国当然是沉重打击,从而触发了“五四”运动,从此中国革命进入一个新阶段。美国再一次在中国人,特别是进步知识分子心目中幻灭。这对促使大批青年思想左倾,放弃以西方民主为楷模而接受马克思主义也起了相当大的作用。

——1925年的“五卅”惨案中美国的立场是和镇压群众的列强保持一致,并派出对付中国群众的登陆部队,其舰只数和军队人数都居第一。美国驻沪总领事在给国务院的报告中竟称中国学生被杀有理,国务院还予以发表,激起中国在美国留学生强烈反响^[2]。在这一事件中,美国不但是作为外国侵犯了他国主权,而且在原则上违背它宪法第一修正案所确立的“人民和平集会和向政府请愿伸冤的权利”。这可以用两个理由来解释:(1)在实际利益和道义原则之间总是依前者而决策;(2)种族等级的思想——美国人民应享受的权利不适用于中国人民。多数美国教会学校的行政当局也没有表现出对学生的民主和宽容,其中圣约翰大学卜舛济(Francis L. Pott)校长态度最强硬,以至发生了著名的部分师生被迫离校另外组建光华大学的事件。

“五卅”运动是在中国广大人民反帝高潮中产生的,美国的态度更加强了当时中国人的民族主义情绪,增加了要求收回教育权的动力,并且使传入中国不久的马克思主义所揭露的资产阶级民主的虚伪性在中国知识分子中更有说服力。

(二)蒋介石领导的国民政府时期

1926年的北伐运动是一场高举反帝反封建旗帜的急风骤雨

的革命风暴 ,在高潮中革命军对外国人有一些过激行动 ,引起恐惧 ,不过旋即得到纠正。美国先是一如既往继续支持北京政府 ,站在革命的对立面 ,甚至考虑过派兵保护自己的利益 ,后在看到大势所趋不可阻挡的情况下 ,尽量争取这场革命最少触动美国在华利益 ,设法在各派中寻找可以合作的“温和”派。此时 ,蒋介石很快掌握了南京政府的领导权 ,并决心以联美为主要外交政策。美国终于确定了支持南京国民政府的方针 ,而把蒋介石看作是它一直期待的“铁腕人物” ,认为他既能统一中国 ,又能提供条件 ,使美国把推进在华思想影响和实际利益统一起来。可以说 ,自世纪之交以来美国在中国各种派别中犹豫不定 ,种种自相矛盾的政策至此告一段落 ,开始了以后 20 多年以支蒋为主线的政策。从思想层面上讲 ,这一政策基本符合美国对外关系中的主要思路 :在当时高涨的反帝反封建运动中蒋介石代表了温和的一派 ,可缓解美国对革命的疑虑 ;自从出现了布尔什维克革命之后 ,反共产主义成为美利坚思想的一部分 ,蒋介石镇压中国共产党当然与之合拍 ;中华民国的基本建国理论和宣称的原则是以西方制度为蓝本 ,加以蒋与宋氏联姻和皈依基督教 ,更使美国产生可以按美国面貌改造中国的希望。尽管国民党实行一党专政 ,但因有“训政”期之说 ,仍留下“可教育好”的余地。直到 1946 年司徒雷登任大使时还设想过以美国的“训政”来代替国民党的“一党训政” ,并要对国民党进行“教练 (Coach)”^{〔3〕}。当然美蒋之间有矛盾、有斗争 ,美国支蒋的动机和程度也因形势而易。国民党人 ,包括蒋本人 ,原也有强烈的民族主义。美国有时给予一定的尊重或妥协。例如 20 年代末国民政府实行的教育中国化政策 ,在华所有的美资学校 ,不论是否情愿 ,都做出了顺应潮流的改变 ;大约到 1936 年左右蒋介石实行“新生活运动”时 ,是美国对中国期望最高的时候。至今不少美国人认为 ,

如果不是爆发日本侵华战争,中国可望发展成西方模式的资本主义国家。

抗日战争期间,尽管美国政府的政策前期观望,广大舆论的同情是在中国人民一边,并对推动美国支持中国抗日起一定作用。珍珠港事件之后,罗斯福政府为了需要中国顶住日本,除物质上的援助外,与中国签订了“平等新约”以取代过去的的不平等条约;大力支持中国战后恢复被日本侵占的领土的正当要求;并力主承认中国的大国地位,使中国成为联合国的发起国之一以及安理会常务理事。这是美国对华政策的利益与道义原则相一致的时期。

到解放战争时期,蒋政权对美依赖日深,关系日益不平等。美国对当时国民党政府的腐败专制也日益不满,一方面支蒋打内战,一方面不断压蒋实行民主改革,蒋对此则一贯强调中国国情不同,不能照搬西方式民主。这种关系延续到1949年蒋介石被赶出大陆,从广义来说可以算到尼克松访华。蒋逃到台湾之后,实际上成了美国的保护地,关系就更加不平等。这期间蒋顶住了美国压力,坚持一个中国,反对分离台湾,保持了民族主义立场,但以反共需要为名没有进行美国所希望的民主改革。因此在相当一段时期内,美国的保守派更同情蒋,而自由派对蒋多所批评,实际倾向于台独势力。这种关系自尼克松访问中华人民共和国后有所改变。从总体而言,在对华关系中美国支持蒋政府时间最长,最为一贯,也最符合它的外交思想。至今,美国仍把台湾的经济发展看作接受美援成功“毕业”的典范,把现在台湾的政治制度看作是在美国影响下“民主化”的成果。因此,撇开其他左右中美关系的因素不谈,在意识形态上美国人的同情自然倾向于台湾方面,当前比在蒋家统治时期有过之无不及。

三、与中国共产党的关系

从意识形态上讲,美国的主流思想与共产主义是对立的,在国、共之争中美国政府的政策基本上是支蒋反共,这点毋庸置疑。不过历史地看,也不完全如此,有过几次转折,而且美国政府政策与一般美国人的看法有时相符,有时相异。就广大的美国人而言,直到二战以前,对中国就知之甚少,不用说中国共产党了。20、30年代有少数带有理想主义色彩的美国知识分子、记者到过解放区,对中共产生好感。他们写了一些报道,并未受到广大美国公众的注意。其中著名的当属斯诺(Edgar Snow)的《西行漫记》。但是事实上这本书对美国人产生影响是以后的事,在当时远不如其中译本对国统区的中国知识分子影响大。美国人对中共有所注意,并影响到决策层面,还是从抗日战争开始^[4]。

(一) 抗日战争后期

美国所不满足于蒋介石的一是抗日不力,二是腐败无能,在这两点上中共提供了对立面。许多记者以及美军延安观察团到解放区与共产党领导人接触,看到了新气象,他们的报道形成一种舆论,认为美国对中国抗战的援助应该国共双方都给,并对蒋介石消极抗战,保存实力反共多有指责。有的进而认为国民党太腐败,中国将来的希望在共产党。持这种意见的在政府方面如史迪威(Joseph Stilwell)、谢伟思(John Service)等,记者如白修德(Theodore White)等为其代表。谢伟思等人并持中共是“土改分子”之说^[5]。罗斯福本人虽然最终迁就了蒋介石,但他并不强烈反共,对待国内左派人士也比较开明,其政府成员中也有美共或亲共人士。这当然与美、苏在反法西斯战争中是盟国这一大形势是

分不开的,大批美国人与中国共产党人的直接接触也起了一定作用。

中共方面对罗斯福也有好感,并且对美国国内的“民主派”能影响美国政策曾一度寄予希望,主要有两点:在战时美援也给予中共的抗日部队;在二战结束后,阻止国民党发动内战,并影响国民党进行民主改革,使共产党合法参政。所以对马歇尔调停开始时共产党比国民党更加欢迎,到后期则反是。就意识形态而言,中共当时提出“新民主主义论”,并不急于实行苏联式的社会主义。1946年1月底周恩来从延安回到重庆,曾向马歇尔传达毛泽东如下的话:

“……我们认为中国的民主要走美国的道路。因为中国今天没有社会主义化的条件,虽然我们在理论上是主张社会主义的,但在今天不打算且不可能把它付诸实施。我们要学习美国的民主和科学,要使得中国能进行农业改革和工业化,企业自由,发展个性,以达成建立一个独立、自由、富强国家。”

周恩来接着加了一段插曲:“外面有谣言说毛主席要去莫斯科,毛主席听到后,觉得很好笑。他说笑地说,他现在身体既不顶好,倒宁愿到美国去休养,在那里还有许多东西要学。”^[6]

也许毛主席当时说这话有策略的成分,但是没有理由认为他完全言不由衷,因为在《论联合政府》和《新民主主义论》中都提到中国不能马上实行社会主义。至于“美国式的民主”意味着什么,没有依据来揣测毛泽东当时是如何理解的,以及说此话时认真到什么程度,但至少没有像以后表现出那种强烈的反感。凡此种种,再加以中国革命明显的独立于苏联的道路,美国决策圈中有一部分人在相当一个时期内一直寄希望于中苏分裂,经常研究中共到

底是“中”的成分多还是“共”的成分多。但是这只停留在内部研究,并没有表现在政策行动上,在实践中,中共所感受到的是自马歇尔调停后期开始,美国支蒋反共政策日益明确。可以说,中共对美国彻底失望是在马歇尔调停失败之时。从那以后,中共的对外宣传中对美国的内政外交都给予否定和批判。

(二) 冷战中的思想对峙

美国则在毛泽东宣布“一边倒”之后,对在政策上能影响新中国暂时放弃了希望,但是在意识形态层面仍未放弃。艾奇逊在《中国白皮书》卷首的呈总统函中还提到寄希望于中国“民主个人主义的再显身手”。这句话引起中共方面极大的注意和强烈反响,毛泽东在亲自撰写的批判文章中在“民主个人主义”后面加了“拥护者”或“分子”字样,这就意味着艾奇逊心目中有一批具体的人是美国的希望所在,《毛选》中称之为“社会基础”。这使得许多受过西方教育的知识分子和民主人士不得不纷纷表态,强烈批判艾奇逊的说法。^{〔7〕}紧接着,或者就是以此为契机,在高等院校开展了大规模的知识分子思想改造和“肃清帝国主义思想影响运动”。

50年代双方互为敌人,尖锐对立,在意识形态上没有松动余地。美国1950年的NSC68系列文件提出全面冷战的纲领,把思想领域中的斗争作为对以苏联为首的共产主义的“遏制”政策的重要组成部分,明确对外“宣传教育”是冷战的工具,为之制订了详细的政策目标和操作内容,提出要“进行公开的心理战,以鼓励群众性的对苏联忠诚的叛变”,“在选定的有战略意义的卫星国中进行隐蔽的政治、经济和心理战以鼓动和鼓励动乱和造反”^{〔8〕}。还说“在苏联统治下的各国人民是潜在的盟友,应该培育他们最终获得解放的希望”^{〔9〕}。美国这一名副其实的“思想颠覆”政策对东欧国家可能起了一定作用,例如“自由欧洲”电台在1956年的波、匈事

件中的活动等等。而中国的情况则别具特色。中共领导不一定具体知道这份文件的存在,但是对于美国有“心理战”之说是知道的,并一直保持高度警惕。这种形势适足以推动中共在思想领域的政策更向左转,增加了毛泽东对知识分子的不信任,从1957年的“反右”运动直到“文化大革命”的历次政治运动都表现出来。

苏联赫鲁晓夫上台后,中苏分歧逐步公开化。在意识形态方面,中国站在苏联的左边,指责苏联不再坚持马列主义,反帝不力,不支持革命,终至认为苏联已走上“修正主义”道路。1957年杜勒斯在答记者问时谈到了苏联发生的变化,说预期苏联将要发生的变化是“演进性的(Evolutionary)”,而不是“革命性的(Revolutionary)”,还说“如果他(赫鲁晓夫)继续有孩子,而他们又有孩子的孩子,他的后代将获得自由”。^[20]这段话在中国被概括为美帝把“和平演变”的希望寄托在第三代、第四代,反复在宣传中出现,几乎家喻户晓。60年代初,中共中央发表“九评”公开全面批评苏共,并提出建立反美统一战线的“二十五条”行动纲领。对内则强调阶级斗争,到“文化大革命”提出在思想领域内实行“全面专政”,达到登峰造极。

对此,美国在60年代的反应出现了很有意思的现象:在当时的肯尼迪和约翰逊政府方面,对苏联在思想领域中出现的“解冻”以及否定斯大林的作法当然欢迎,并把中国看作更为僵化,更为危险。但是在民间,特别在青年知识分子中间,由反越战和反种族歧视的民权运动发展出反对美国现有社会秩序的思潮,从而对中共领导的中国革命开始发生兴趣并产生好感,对当时正在进行的“文化大革命”也加以理想化。当然随着对中国情况进一步的了解,以及后来中国自己对“文革”的否定,这种向往幻灭了。但是从那时开始的了解和研究当代中国的热潮和新一代的中国问题专家,对

后来推动美国与中国建交以及此后的中美关系都起了一定的作用。

(三)70 至 80 年代

尼克松决定打开与中国关系主要是从战略角度,也就是地缘政治的角度考虑的,暂时把意识形态放在一边。但是自70年代末中国实行改革开放,在理论上和实践上都否定了过去许多极左的说法、做法,确实在思想领域内也发生了空前的变化。而当时的苏联比中国要僵化得多,于是中、苏易位,轮到苏联批判中国走资本主义道路了。美国朝野对中国的变化一片欢欣鼓舞,按照美国的理想来影响和改造中国的想法重又升起,有些人还对此表现出很大的热情。中国方面,在备尝闭关锁国之害之后,又一次发现自己落后许多,痛感需要急起直追,学习西方不再是大逆不道的事,美国又成为现代化最重要的参照对象。在人际关系方面,中美两国之间千丝万缕的关系源远流长,断绝了几十年后很快又都接上了——家庭、亲友、师生,以及几代留学生的桥梁等等,美国在中国的文化思想影响确实迅速扩大。对待这一现象的态度,在中国人中产生分化:一部分知识分子,特别是青年学生对美国的民主自由十分向往,并且经常以对中国现状的不满与之相对照;一部分老革命与传统思想较浓的知识分子则对此感到不适应,抵制西方思想侵蚀的议题又提到日程上来,于是反对“精神污染”、反对“资产阶级自由化”成为思想教育的一个内容,主要针对的就是西方思想影响。撇开政治以及其他因素不谈,就思想领域而言,美国要影响中国的欲望、中国一部分人对美国的钦羨,同中国官方对西方,特别是美国思想侵蚀的疑虑和抵制之间的矛盾日益尖锐,到1989年表现为意想不到的激烈冲突。

(四)90 年代

1989年发生在中国的政治风波之后,在思想层面上,中美关系又进入了另一个阶段。美国人原以为中国正在变得“越来越像我们”了(反共的里根总统在1984年访华后的一次演讲中称中国为“所谓的共产主义国家”以示区别于苏联,作为他采取对华较友好的态度的依据,是很说明问题的)这回大失所望,广大舆论反应空前激烈,中国在美国公众中的形象发生180度大转变。加以苏联解体、东欧剧变,在许多西方人的心目中都当作是西方意识形态的胜利,从那时起,中国和俄罗斯再次易位,中国在美国公众和传媒报道中总是“坏人”角色。美国的“人权外交”就以中国为主要对象。近年来,随着中国经济的增长,美国以及西方舆论对中国又有变化,从认为或预期中国现政权即将垮台到夸大中国国力的增长,并对中国的意图产生疑虑,于是出现了“中国威胁论”。

在中国方面,改革开放以后,在外交上一直强调淡化意识形态,就在1989年之后,中国领导人在公开讲话中仍多次表明国家关系不受政治制度异同的影响。但是在美国以及西方国家“人权外交”的攻势下,对于美国在思想上企图对中国进行“和平演变”的看法重又燃起。这必然反映到国内的思想文化政策上。但与80年代不同的是,中国青年对美国的心态已大不相同。在知识精英中对美国的钦羡减少,批评意见增加。尽管许多人对本国情况并不满意,但不像改革开放之初那样向往美国。一方面,这是由于了解多了,能作出客观冷静的判断,正是健康、正常的表现;另一方面,无可否认地与近年来两国经常发生摩擦有关。中国人有一种不公平感,在观念上与美国人距离很大。形象地说,中国人自己的感觉是刚刚开始直起一点腰来,压抑了一百多年的民族愿望尚待实现,而美国以及其他西方人已经在担心中国长得太高了;中国人在认识到全球化的趋势的同时,认为保卫主权仍是摆在日程上的

问题,而美国和西方已在谈论“主权过时论”。尽管与前期相比中国青年一代可能较多实际利益的追求而较少理想主义色彩,但是作为一个民族整体而言,国家富强仍是共同的、深切的愿望。这种愿望对中国人说来刚刚有希望实现但是离目标还远,而美国的舆论已经在谈论“中国威胁”以及如何限制中国。在这方面,在中美矛盾中大多数中国人与政府认同。可能令美国人不解的是这种情况部分的是由于过去几年来美国人以在中国促进民主和人权的的名义在诸多问题上对中国施加压力的结果。当然以上的概述只是作者的观察和感受,没有,也不可能就此事进行广泛的、社会科学的调查。

纵观百年来的历史,美国外交中的浓厚的意识形态成分是一贯的,可能因现实利益的考虑而暂时淡化,但是不可能放弃。美国历届总统的对外政策声明中一贯包含在其国界以外推行民主、人权原则的内容,但是在实际行动中主要受战略和经济利益的驱使,表现出来的是对不同的国家双重或多重标准,有时往往与极为专制的政权结好。在诸多与西方思想体系不同或对立的思想理论中,共产主义是最大对立面,也就是说,在美国外交中完全抹去反共因素不大可能,也不可能放弃干涉别国事务。百年来,美国人在与中国打交道中总是有一种要影响中国,改变中国的冲动,也就免不了在期望与失望之间摇摆。中国方面百年来尽管政权性质有极大变化,但是对以美国为代表的思想影响的态度也有一贯之处:对爱国知识分子来说,它的民主制度以及较为先进的社会组织等等有不同程度的吸引力,更不用说先进的科学技术和教育了,而它的居高临下、盛气凌人和强权政治又有伤民族自尊心,有时包括危害实际的民族利益,引起反感;在政府方面,有时在错综复杂的国际关系中以及实际的经济建设中,对美国有一定的需要,但是往往

把美国的政治制度、意识形态和文化影响视为对社会稳定和政权巩固的威胁,特别是美国从意识形态偏见出发的舆论和干涉内政的种种举措更引起警惕和防范,有时影响到正常的文化交流。所以在中美关系中除去正常的国与国之间可能发生的问题之外,在思想层面上有许多外加的复杂问题,为其他国家之间所少见。另外,这方面的相互影响是极不平衡的:可以说美国总是出超而中国总是入超,或者说,美国处于攻势,中国处于守势。这种情况在可预见的将来还将继续下去。中美关系健康的发展有赖于明智地、恰当地处理好这个问题。

注 释:

[1] Michael H. Hunt, *Ideology and U. S. Foreign Policy* (New Haven and London: Yale University Press, 1987).

[2] John S. Mill, ed., Elizabeth Rapaport. *On Liberty* (Indianapolis, Indiana: Hackett Publishing Company, Inc., 1978), pp.9 - 10.

[3] Alexis de Tocqueville, *De La Democratie En Amerique* (Paris: Robert Laffont, S. A., 1986), pp.47, 49, 365.

[4] 《鄧嵩焘日记》(三)。长沙·湖南人民出版社,1982年版,第439页。

[5] 有关情况可参考杰西卢茨著:《中国教会大学史》(中译本)。浙江教育出版社,1987年版;章开沅、林蔚主编:《中西文化与教会大学》。武汉·湖北教育出版社,1991年;顾学稼、林蔚、伍宗华编:《中国教会大学史论丛》。成都科技大学出版社,1994年版;高时良主编:《中国教会学校史》。武汉·湖南教育出版社,1994年版;拙作《洛克菲勒基金会与中国》。《美国研究》1996年第1期。

[6] 《国民报》1901年5月10日,《美国独立檄文》。

[7] 《孙中山全集》。北京·中华书局,1981—1986年,第1卷,第69页。

[8] *Foreign Relations of the United States (FRUS)*, GPO, 1915, pp.48 - 60.

[9] 《孙中山全集》。第8卷,第521—522页。

- [10] 《独秀文存》。合肥·安徽人民出版社,1987年,第388页。
- [11] 同上,第389—391页。
- [12] 陶文钊著:《中美关系史,1911—1950》。重庆出版社,1993年版,第105—106页。
- [13] FRUS,1946,Vol.X,pp.593—594.
- [14] Kenneth E. Shewmaker, *American and Chinese Communists, 1927 - 1945, A Persuading Encounter* (London: Cornell Univ. Press, 1971)一书专门论述早期美国人对中共的印象;另外可参看 Stephen Mackinnon Oris Frieshen, ed., *China Reporting: An Oral History of American Journalism in the 1930's and 1940's* (U. C. Berkeley Press, 1987); Peter Rand, *China Hands, The Adventures and Ordeals of the American Journalists Who Joined Forces with the Great Chinese Revolution* (New York: Simon Schuster, 1995)。
- [15] 可参看 J. W. Esherick, ed., *Lost Chance in China* (New York: Random House, 1974); Theodore White Annalee Jacobs, *Thunder Out of China* (New York: William Sloane Associates, Inc., 1946)。
- [16] 1946年1月31日周恩来同马歇尔谈话。中共中央文献研究室,中共南京市委编:《周恩来一九四六年谈判文选》,中央文献出版社,1996年4月版,第92—93页;FRUS,1946,Vol.9,pp.151-152.
- [17] 毛泽东连续发表《丢掉幻想,准备斗争》等五篇评《白皮书》的文章,除《“友谊”还是侵略》一篇外,其余四篇每篇都有对艾奇逊关于“民主个人主义”的话的强烈批判。《人民日报》在《白皮书》发表后的一个多月内几乎每天都登载批判和表态的言论。
- [18] FRUS,1950,Vol.1,p.285.
- [19] 同上,p.454.
- [20] Secretary Dulles' News Conference of July 2, Department of State Bulletin, July 22, 1957, p.144.

美国、赖伊与中国在 联合国的代表权

——写在中国恢复在联合国的席位二十五周年之前

陶文钊

中华人民共和国成立以后,中国在联合国的代表权问题立即成为两个阵营在联合国中尖锐斗争的一个问题。由于材料欠缺,我国已有的外交史著作在这个问题上的论述都比较空泛,对于美国如何阻挠新中国取得联合国代表权问题往往语焉不详;对于联合国秘书长赖伊在这一问题上的态度则只讲一些表象,使人感到似乎他的立场与美国的政策没有什么区别;对于美国在处心积虑阻挠中国取得代表权的同时,为什么同意中国代表伍修权出席安理会的问题也没有作出令人信服的说明。显然,我们在这一问题上的认识大有深化的余地。本文主要根据美国档案资料,对这一

问题作一具体阐述。

一、朝鲜战争爆发以前

中国是联合国的创始会员国,也是安理会五个常任理事国之一。中华人民共和国中央人民政府成立以后,只有中华人民共和国的代表才有权在联合国代表中国,这本来是没有疑问的。

1949年9月30日,中国人民政治协商会议通过决议,否认国民党集团出席第四届联合国大会的资格。10月1日,毛泽东主席在开国大典上庄严宣告,只有中华人民共和国政府才是代表中国人民的唯一合法政府。11月15日,周恩来外长代表中国政府分别致电联合国秘书长赖伊(Trygve Lie)和第四届联大主席罗慕洛(Carlos P. Romulo),郑重声明:国民党政府已经基本灭亡,“丧失了代表中国人民的任何法律的与事实的根据”,要求取消正在出席本届联大的“中国国民政府”继续代表中国人民参加联合国的一切权利。^[1]由于波兰等国的据理力争,11月22日联合国秘书处把中国政府的两项电文作为联合国正式文件散发给联合国会员国。23日,苏联代表团团长维辛斯基在联合国发表声明,支持中国政府的立场。美国驻联合国代表团却声称,美国政府反对中国政府的电报,因为“该政府尚未为美国及其他许多联合国会员国所承认”。^[2]

1950年1月7日,苏联外长维辛斯基向正在苏联访问的毛泽东主席建议:中国外交部给联合国安理会发一个声明,否认前国民党政府代表蒋廷黻继续为安理会中国代表的合法地位。他还表示,如在中国发了声明后,蒋廷黻仍留在安理会为中国代表,苏联将拒绝出席安理会。当天,毛泽东两次致电国内,要求把他拟就的

声明迅即发出。³⁾次日,周恩来外长致电罗慕洛、赖伊并转安理会理事国苏联、美国、法国、英国、厄瓜多尔、印度、古巴、埃及、挪威等国代表团,要求将前国民党政府代表从联合国安理会开除出去。1月10日,苏联代表马立克在安理会提出支持中国政府上述电文的提案,并声明,在安理会开除国民党政府代表之前,苏联将不参加安理会的工作。1月10日会后,美国驻联合国代表奥斯汀(Warren R. Austin)立即向国务卿艾奇逊(Dean Acheson)进行汇报。艾奇逊指示,美国不要去促使早日表决苏联提案,美国代表应当发表声明,没有苏联参与,安理会可以正常运作;在联合国的各个机构中,代表权问题应当是一致的。⁴⁾1月12日,安理会讨论苏联提案。美国代表歪曲援引联合国安理会暂行议事规则第17条,竟说苏联提案“牵涉联合国代表的全权证书的程序问题”,苏联不承认蒋廷黻的全权证书,是因为该证书是苏联所不承认的政府发的,而美国仍然承认该政府,因此蒋的证书依然有效。⁵⁾法国代表肖维尔(Jean Chauvel)附和美国的意见,英国代表贾德干(Alexander Cadogan)借口承认中国的国家尚少,要求安理会推迟对苏联提案的表决。

1月13日,安理会表决苏联提案,苏联、印度、南斯拉夫赞成,美国、古巴、厄瓜多尔、埃及、法国和国民党集团反对,英国、挪威弃权。这样,在美国操纵下,苏联提案被否决。苏联代表团随即宣布退出安理会,并表示,只要安理会中还有国民党集团的代表,苏联代表团便不参加安理会的工作,并且不受安理会决议的约束。⁶⁾1月16日,苏联等国家代表从联合国的三个机构(经社理事会的程序委员会、防止歧视与保护少数民族小组委员会、无国籍者及有关问题特别委员会)中退出,以抗议国民党集团代表的参与。

在安理会投票表决前后,美国积极对安理会成员国施加影响。

1月12日,美国驻厄瓜多尔大使馆报告国务院,厄瓜多尔政府“目前打算”断绝与国民党集团的外交关系,但不立即与中华人民共和国政府建交,“拖一段时间”再承认共产党政府。18日,美国大使馆奉国务院之命向厄瓜多尔外交部递交一份照会,其中说,虽然美国政府意识到,与承认有关的国际政治决定是应该由各国政府独立作出的,但“厄瓜多尔政府断绝与中华民国政府的关系将对本已微妙的投票形势产生重要影响”,希望厄瓜多尔政府“至少在目前推迟”这样做。厄瓜多尔驻联合国代表维泰利(Homero Viteri-Lafrente)在与美国驻联合国副代表葛罗斯(Ernest A. Gross)的谈话中表示,厄瓜多尔在联合国安理会中的投票“对厄瓜多尔自身没有什么影响,但对美国有很重要的意义”,厄瓜多尔将从美国的最大利益出发,根据美国的要求行事,而不“冒险做给美国带来有害后果的事”。厄瓜多尔代表想要把话说穿,葛罗斯却竭力掩盖说,美国认为从厄瓜多尔本身的最大利益出发作出决定就是符合美国的最大利益。维泰利随即说,如果美国告诉厄瓜多尔,投票赞成中国共产党人在联合国各机构中拥有代表是符合美国利益的,厄瓜多尔就投中国共产党人的票。弄得葛罗斯颇为难堪。葛罗斯在给国务院的报告中也不得不承认,称中国代表权问题是应由各国独立决定的问题,这种说法实在是一个“拙劣伪装的建议”,只要美国坚持1月18日照会中的要求,就不能说这真是由厄瓜多尔根据自己的意愿与利益来决定的问题。⁷⁾

厄瓜多尔政府无疑是追随美国的,它没有如其原来打算的那样与国民党集团断交,但它的动向引起美国警觉。国务院随即于2月1日向驻美洲国家使团发出通函,要他们向所在国政府解释美国的立场,并称,美国政府认为美洲国家在外交关系一类问题上应“尽可能地”实行协调一致。⁸⁾

美国同样对埃及施加影响。美国驻开罗大使馆1月24日报告说,埃及外交部对有关中国代表权问题“在成功湖边所发生的事表示不快”,国务院随即指示美国大使向埃及政府进行“解释”。

同时,美国驻联合国代表团也经常与各国代表团进行接触,对他们施加影响。3月11日,葛罗斯向艾奇逊报告说,这几天与厄瓜多尔、古巴、埃及、法国代表团的讨论表明,这四个国家都不“忙于”承认中国的共产党政权,或者驱逐国民党代表出联合国。如果再进行表决,法国将弃权,其他三个国家将投赞成国民党的票。^[9]

赖伊对苏联及社会主义国家退出安理会及联合国下属组织感到担心。1月21日,赖伊会见艾奇逊及美国国务院其他官员。他说,他的所有工作都有一个前提,即苏联不想要武装冲突,苏联打算继续留在联合国。最近的事态使他怀疑,他的前提是否错了。他问艾奇逊是否得到什么有关苏联将在最近的将来考虑采取军事行动的情报。艾奇逊立即答道,没有这样的情报。赖伊继续问,是否有苏联将考虑在最近离开联合国的情报,副国务卿帮办腊斯克(Dean Rusk)和助理国务卿希克森(John Hickerson)都说,他们不相信苏联会考虑离开联合国。赖伊接着说,如果苏联离开联合国,联合国也将继续这样干下去。艾奇逊立即说,这正是美国的看法。腊斯克说,如果出于某种原因今天要结束联合国,明天自由世界就会要求有一个新的组织来替代它。^[10]

可是这一次谈话不但没有消除赖伊的担心,实际上他的担心却越来越强烈了。1月27日,赖伊在与美国驻联合国副代表葛罗斯、罗斯(John C. Ross)的谈话中表示,他有一种“强烈的感觉”,如果中国的代表权问题在今后四至六个星期中不能得到解决,苏联很可能退出联合国,与中国一起,成立一个包括七八亿人口的与联合国竞争的组织,这样世界就尖锐地分裂为两半了,从而破坏了

联合国赖以建立的原则：统一性与普遍性。一些走“中间道路”的国家，如印度，也会退出联合国，不参加两个竞争组织中的任何一个。赖伊倾向于尽快解决中国的席位问题，他的设想是：在两星期内举行安理会专门会议，听取他关于宪章第二十三条的解释，以说明在现今状况下“中华民国”的真正含义——葛罗斯认为，赖伊说的“中华民国”即是共产党中国——他要说明各国政府的承认与联合国的承认是不同的两回事。这样，古巴与厄瓜多尔仍然可以不承认中华人民共和国政府，但他们的代表可以同意赖伊的解释而在安理会中投票赞成接纳中华人民共和国。这样安理会中的2/3多数票就够了，中国的代表权问题也就可以解决了。赖伊并积极与安理会各国代表进行磋商。他希望美国代表支持他的想法。这当然是缘木求鱼，适得其反，足见赖伊想法之天真。葛罗斯与罗斯当然不赞成他的主张。他们反驳说，对苏联动机与目的判断必须建筑在最谨慎的估计与分析的基础之上，赖伊的设想是“不成熟的，仓促的”，并“告诫他不要被形势弄得过于紧张”。^①

赖伊虽然被美国泼了一盆冷水，但他仍想为维护联合国的普遍性与一致性进行努力，为此，他向各国代表团散发了题为《联合国中代表权问题的法律方面》的文件。他在2月25日与葛罗斯的谈话中再次表示，由于苏联的退出，联合国的威信及其所属组织的效率受到严重损害，如果不立即采取措施解决中国的代表权问题，使苏联回到联合国，苏联便将永远离开联合国。他接着说，对于中国共产党人，即使你不喜欢他们，也应以与他们进行对话为好。他知道，美国在中国代表权问题上有自己的政策，他也不指望美国公开支持他的努力，但他“十分强调”，他对美国政府敦促厄瓜多尔政府在中国代表权问题上持保留态度这样的做法很不赞成。葛罗斯说，初看起来，苏联像是要离开联合国，但这样做对苏联自己是“十

分不利的” ,他们在采取类似行动前会“三思而行”。总之 ,他并不认为中国的代表权问题与苏联的缺席是什么严重问题 ,以致联合国必须在下个月匆忙采取某种行动。^{〔2〕}

美国的态度使赖伊十分不满。他在3月7日与罗斯的谈话中毫不客气地批评“美国对华政策在五年前犯了根本错误” ,现在“美国在联合国中关于中国代表权问题的做法也是错误的”。赖伊说 ,他和他的同事认为 ,既然联合国的基础是它的普遍性 ,那么“没有苏联的参加联合国就没有用处”。他十分强烈地表示 ,既然共产党人已经有效地控制了中国的绝大多数地区 ,那么“在联合国中代表中国的自然应该是共产党政府的代表”。他尤其认为 ,美国不应当为了维护自己不承认中国新政权的政策而对其他国家施加压力 ,以防止国民党集团被驱逐出联合国。他希望美国任随事态自然发展 ,因为他相信 ,只要美国不加干涉 ,法国、厄瓜多尔、古巴政府都会像他这样认识这一问题的。葛罗斯为美国政策进行了辩解 ,并称 ,俄国退出联合国是一种讹诈 ,“现在的根本问题是 ,我们为了避免俄国的讹诈到底愿付什么代价” ,如果这一次对俄国让步 ,那么 ,日后俄国就会得寸进尺。^{〔3〕}

为了竭力阻挠赖伊实现使新中国政府取得联合国代表权的活
动 ,美国政府一方面对赖伊百般劝说 ,一方面继续向有关国家施加影响。赖伊向联合国成员国发出上述文件后 ,艾奇逊认为这是“增添了混乱因素” ,乃于3月23日向有关国家的使团和领事团发出指示 ,再次阐述美国在中国代表权问题上的立场 ,要他们向各驻在国政府进行说明 ,他对美国的立场“必然会影响其他国家在这一问题上的考虑”是很有把握的。^{〔4〕}

1950年1月至5月 ,周恩来外长多次致电联合国 ,质问联合国何时开除国民党集团代表 ,中华人民共和国中央人民政府任命

的代表何时可以参加联合国的工作。主要由于美国的阻挠,中国在联合国的席位问题在朝鲜战争爆发以前一直没有什么进展。为了表示支持中国在联合国的合法地位,抗议美国强使国民党集团的非法代表赖在联合国,苏联、白俄罗斯、乌克兰、波兰、捷克斯洛伐克的代表先后从安理会及其4个附属机构、经社理事会及其22个附属机构和托管理事会等联合国机构中退出。

二、朝鲜战争爆发以后

朝鲜战争爆发以后,维护国民党集团在联合国的席位对于美国就更显得重要了。6月27日(星期二),联合国安理会通过了一个关于武装干涉朝鲜的决议,如果没有国民党集团的代表,赞成该决议就不够7票,这个决议也就不能成立。如果说,以前美国在对别国施加影响时还比较遮遮掩掩,口口声声说要“由各国政府独立决定”它们关于中国在联合国代表权问题的态度,用艾奇逊的话说,美国是采取“中立的立场”,那么朝鲜战争爆发以后,美国决心改变这种立场,不加掩饰地、赤裸裸地、尽其所能地对别国施加影响与压力。7月3日,艾奇逊指示奥斯汀:“鉴于朝鲜的局势,国务院认为此刻在安理会中提出中国代表权问题是不合时宜的。你若察觉到这个问题有可能被提出的迹象,则应该向其他国家驻联合国的代表团表达我们的这一观点。此外,你还可以适时地指出,在朝鲜危机中我们更不愿意看到中国代表权的改变。”^[15]

但并不是所有国家都同意美国的主张。7月初,印度外长巴派(Girija Bajpai)在接见美国大使亨德森(Loy W. Henderson)时说,印度政府认为,“在这维护世界和平的紧要关头,共产党中国与苏联的代表参与安理会是极其重要的”。印度政府表示,它正努

力劝说以前没有投票赞成共产党中国的联合国成员国改变主意，赞成立即接纳中国。这简直是跟美国公开唱反调。3日接到亨德森的报告后，艾奇逊立即于次日指示亨德森，要他向印度政府“解释”美国的立场，并称，“国务院认为，由于朝鲜的局势在安理会或联合国的其他机构中提出中国代表资格问题是极不合时宜的。我们相信，安理会及自由世界协调一致的努力应当用于成功地处理朝鲜的局势，安理会的工作不应该被中国代表权这个引起争议的问题弄得更复杂化。”他还说，如果印度的办法奏效，共产党人一定在安理会中“有效地制造严重障碍”。^[16]

根据安理会的程序，8月应由苏联代表出任安理会主席。苏联代表马立克表示要返回安理会，并担当主席职务。他于7月27日通知联合国秘书长及有关国家代表团，将于8月1日下午举行安理会会议。美国政府顿时感到相当紧张。美国政府认为，马立克可能利用安理会主席的特权，进行程序裁定，把国民党集团的代表撵出安理会，而如果对裁定有反对意见，则必须有7票才能成立。27日当天，艾奇逊在他的办公室召集国务院有关人员举行会议，商讨对策。会议决定：指示美国驻联合国代表团“采取强硬立场”，反对在朝鲜战争期间“以任何形式提出中国的代表权问题”。杜鲁门批准了这一方针。紧接着，艾奇逊于29日指示美国驻法国、埃及、挪威、英国使馆，要它们向驻在国政府进行游说，如果马立克进行程序裁定，他们要与美国一起表示反对。美国提出的理由是：安理会主席与其他代表一样，只能按通常的方式对全权证书提出反对，而这种反对必须有7票才能成立。美国政府估计，马立克不可能得到必须的7票，这样国民党集团也就可保安然无恙了。美国驻法大使立即就此事与法国外交部秘书长帕罗蒂（Alexandre Parodi）进行磋商。帕罗蒂表示支持美国意见，并向法国驻联合国

代表肖维尔发去了相应指示。31日,艾奇逊再次指示驻法国、挪威、英国使馆,要它们敦促驻在国政府“强烈支持”美国反对把中国代表权问题列入安理会议程,理由是安理会正面临朝鲜战争这一紧急问题,其他问题都不应占据优先地位。经过美国驻挪威大使一再游说,挪威政府决定支持美国,反对在安理会提出中国代表权问题。如果要进行投票,挪威将弃权。^[17]

但并不是所有西方盟国都无条件地支持美国,英国就有它自己的考虑。虽然1月份英国在安理会投了弃权票,但既然英国已经承认了中华人民共和国政府,继续反对中国在联合国的代表权就使英国处于一种难堪的境地。英国这时的立场是:(1)反对把朝鲜问题与中国代表权问题相联系,既不赞成美国在朝鲜战争期间不考虑中国代表权问题的主张,也反对苏联把解决中国代表权作为解决朝鲜问题先决条件的企图,如果苏联有这种打算的话,中国代表权问题应按此事本身的是非曲直来进行解决。英国外相贝文(Ernest Bevin)5月24日在下院已经表示:“我们认为把新中国包括在联合国之内较好”,“我们不想基于政治原因排斥任何人”;(2)如果在安理会中提出中国代表权问题,而结果新中国继续遭到排斥,那就会引起严重后果,俄国将明明白白地向中国展示,中国不可能从西方得到任何东西,“我们将面临东西方之间分裂的十分严重的后果,这只能对俄国有利,也许还会使把现在的冲突扩大到中国的可能性变得非常接近,其后果对于我们大家都是有害的,尤其对于联合王国,包括在香港与马来亚,以及在它与亚洲的英联邦国家的关系方面,其后果是更有害的。”7月29日,贝文致电英国驻联合国代表弗兰克斯(Oliver Franks),阐述了英国政府的上述立场,并指示弗兰克斯与艾奇逊进行商讨。^[18]

美国对英国的态度很不满意。助理国务卿腊斯克先对英国使

馆参赞格雷弗(Hurbert A. Graves)表示了美国的反对意见,艾奇逊又于8月4日对弗兰克斯做了书面回答,反驳英国的意见。艾奇逊说,他不知道怎么把北平和莫斯科分开,他怀疑北平会对西方的善意作出什么反应,“我们应当考虑,不论北平还是莫斯科的外交政策是否会受北平在联合国中席位问题的影响,其威望与影响的这种增长是否会成为共产主义在亚洲的侵略的又一刺激因素”。^[19]

贝文于8月11日回电艾奇逊,继续解释英国的立场。他说,英国的立场从一开始就是,中国的问题基本上是亚洲的问题,亚洲国家在这个问题上持有强烈的看法,英国不能忽视印度、巴基斯坦、锡兰在这个问题上的意见。“北京政府毫无疑问就是中国的政府,而国民党的代表除了代表台湾的一小撮残余分子外不代表任何人”。他接着说,他并不认为接纳中国进入联合国就能把中国与苏联分开,“但如果中国继续被排除在联合国之外,西方继续对它抱冷漠的敌对态度,那么难道它不会得出结论,甚至当它想离开莫斯科的时机到来时,它除了保持与苏联的联盟外别无它途?”^[20]

在8月联大安理会期间,马立克在第一次会上即发言,要求驱逐国民党集团代表,接纳中华人民共和国代表。但他没有进行程序裁定,美国担心的事没有发生,朝鲜问题吸引了安理会的注意力。

三、第五届联大开幕前后

在第五届联大开幕之前,1950年8月26日,周恩来又致电通知赖伊,中国政府已任命张闻天为出席第五届联大的首席代表,李一氓等为副代表,请即为办理一切手续;同时指出,联合国至今仍

容留国民党集团代表,不但违背了联合国宪章,而且漠视了中国人民的正义要求。同日,联合国散发了周恩来的电报。9月9日,周恩来在接见印度驻华大使潘尼迦(K. M. Panikkar)时说,关于中国参加联合国问题,是很简单的,其中一个决定性因素,就是美国的阻挠。因为美国能够操纵多数,如果美国政府不加阻挠,即能通过。所以问题的焦点在美国政府。^[21]

周恩来的说法是一语中的。在第五届联大开幕之前,美国为了继续阻挠中国进入联合国频繁活动,美国政府指示其驻外使团向各有关国家进行游说,美国驻联合国代表在纽约向赖伊、罗慕洛进行游说,并向各国驻联合国使团施加影响。就在9月6日这一天,葛罗斯与罗斯在午餐时与赖伊讨论了中国代表权问题,助理国务卿希克森与英、法驻联合国代表捷布(H. M. Gladwyn Jebb)、肖维尔进行了三边会谈,希克森还造访了罗慕洛,向他转达美国关于中国代表资格问题的意见,罗斯与伊朗代表恩特扎姆(Nasrolla Entezam)进行了商谈,美国官员还在纽约或各国的外交部会见了挪威、比利时、印度官员。在9月14日举行的美英法三国外长会议上,中国的代表权问题也是议题之一。除了一般地表达美国在中国代表资格问题上的看法外,美国对以下三个问题特别注意:

(一)关于证书委员会的组成。证书委员会是每届联大一开始根据主席提名由大会通过组成的,职能是审查各代表团的证书是否有效。委员会由9人组成。8月22日,希克森会见联合国秘书处柯迪埃(Andrew W. Cordier),讨论该委员会的组成。柯迪埃表示,打算由6个不承认、3个承认中国新政府的国家的代表组成该委员会。希克森指出,这个组成也可以,但如果由7个不承认、2个承认中国的国家组成则更好,因为后者更能反映当时承认中国的国家的比例情况。希克森还说,如果苏联的卫星国被任命为委

员会成员国,美国也应当是成员国。^[22]

(二)关于把联大分成前后两段的主张。这是赖伊为解决中国代表权问题而提出的。他设想,在联大的第一阶段,由于到底谁代表中国的问题尚未解决,国民党集团与中国新政府的代表都不出席,及至联大经过辩论,解决了这一问题,再接纳其中一方代表出席联大。但美国政府“强烈反对”这一主张。副国务卿韦勃(James E. Webb)在9月13日致奥斯汀的电报中说,“这将给美国制造极大的困难”,希克斯认为,如果“允许让中国席位空着,那中共的斗争就赢了一半了”。^[23]

(三)阻挠印度提案的提出。9月17日,印度驻联合国代表劳氏(Benegal N. Rau)收到印度政府指示,要求他在联大会议上提出接纳中华人民共和国代表的提案。18日,奥斯汀及希克斯询问劳氏,印度政府的指示是确定的有约束性的,抑或还有修改的余地。劳氏说,无论是从时间(联大将于19日开幕)以及他的政府的态度来说,都没有修改的余地了。希克森说,劳氏先前曾表示要建议成立一个委员会来研究中国代表权问题,这个想法“很有吸引力,而且与美国立场比较接近”。劳氏说,由于政府有了新指示,他不能再提出关于成立委员会的建议了。希克森“坚决表示”,美国将不支持印度提案,将投票予以反对;不仅如此,美国将运用其影响,劝说其他国家的代表团投票反对印度提案。^[24]

美国的立场归纳起来是:(1)要坚决保住国民党集团的代表资格,而不能在这个问题上作任何让步,名义上的理由是联合国59个成员国中还只有16个承认中国新政权,实际的理由是,美国需要国民党集团在安理会中的投票,没有国民党集团这一票,安理会通过决议所需的7票就凑不够,因此在中国代表资格问题上的任何其他立场都只会“损害美国在朝鲜的地位”。^[25](2)把中国代表

权问题在安理会冻结起来,而在联大全体会议解决。在9月14日美、英、法三国外长会议上,英国外交大臣贝文强调指出,“继续支持蒋介石正在给西方国家在亚洲带来不可言喻的损害”继续支持蒋正把中国驱入苏联的怀抱,并引起印度等亚洲国家的不满,从而促使亚洲民族主义的高涨。法国外长舒曼(Robert Schuman)也表示,承认中共政府与中国在联合国的代表权是两个问题,虽然法国至少在朝鲜战争期间不会承认中国,但中国政府确实已经控制了整个中国,国民党不可能重新控制国家,所以在代表权问题上他越来越倾向于同意英国的意见。虽然艾奇逊一再强调,美国的立场不变,但美国在这一问题上显然已经不能再继续控制这两大盟国了。^[26]英、法两国立场的改变也会影响安理会的其他国家,这样在安理会中美国就显得越来越势孤力单。而在全体大会上,美国毕竟还可以控制较多的国家。(3)美国借口所谓“中国积极支持朝鲜的侵略者”,坚持中国的代表权问题只能在朝鲜战争以后再加考虑。具体做法是,中国代表权的问题要“在尽可能少的讨论之后尽可能早地进行表决”,即在苏联代表提出驱逐国民党集团的提案(美国估计这是很可能的)后,联大全体会议立即进行表决,作出决定(美国估计表决结果将对美国有利),然后把这个问题搁在一边,进行关于朝鲜问题及其他问题的辩论。美国的借口是,由谁代表中国的问题“需要经过最深沉的考虑和思索才能决定”,如果在联大进行辩论,则将推迟其他问题的审议,因此只能一开始就进行表决,继续让国民党集团占有席位,然后进行联大的正常工作。在联大辩论进行过程中,代表们将就成员国标准问题进行讨论,这个标准将适用于中国。其中之一是“中国共产党政权对于联大宪章的目标与原则的态度及它是否愿意履行联合国成员国的义务”,美国指望联大的这种讨论将能“促使中共在今后数月中在朝鲜及台湾

问题上规范自己的行为”。(4)一旦苏联集团因中国代表权问题的决定而退出联大,美国不能为使苏联返回联合国而作任何让步;万一苏联永远退出联合国,美国也应实行“照常进行”的政策。^[27]

另一方面,美国也在考虑在联合国举行有关讨论朝鲜问题与台湾问题的会议时同意中国代表参加。这样做有几个理由:(1)许多同意美国在中国代表权问题上立场的国家的代表团(如加拿大)提出,如果不听取中国共产党人的意见,那“将是极大的错误”。也就是说,如果美国连这一步也不同意,那么反对中国进入联合国问题的共同阵线有分裂的危险;(2)如果中国代表没有机会发表意见,印度代表团可能会感到必须作中国的代言人,这种情况是美国不希望出现的;(3)为了试验一下中国被接纳进联大的可能采取的态度,给予一个参与的机会是必要的;(4)美国还指望,如果中共代表出席联大,他们可能出丑。^[28]这样,美国后来同意了中国代表伍修权出席安理会讨论台湾问题的会议。

9月19日,第五届联大开幕。印度代表劳氏提出立即接纳中华人民共和国代表的决议草案,苏联代表接着提出立即驱逐国民党集团代表和邀请中华人民共和国代表出席本届联大的两项提案。按照美国的预想,大会当时进行了投票,并以多数票否决了印度、苏联的提案。接着,大会通过决议,成立一个特别委员会审议中国的代表权问题,而在大会对特别委员会的报告作出决议以前,“中国国民政府”的代表仍应出席大会,并享有与其他代表同样的权利。中国代表权问题就此搁置起来。直到12月13日,大会才根据主席的提名,选举产生了由加拿大、印度、厄瓜多尔、伊拉克、墨西哥、菲律宾、波兰组成的委员会。委员会于15日举行首次会议,10个月后,即1951年10月6日才举行第二次会议,也是末次会议。

中国对美国政府操纵联大再次无理否决中国代表权表示了严正态度。9月25日,外交部发言人发表声明,对印度与苏联在联大所作的努力表示热烈欢迎,坚决反对联大拒绝中国代表权的非法决定。10月1日,周恩来发表文章纪念中华人民共和国成立一周年。文章阐述了中国的外交政策,谴责了美国坚持敌视中国人民,在联合国及其各个组织中顽固阻挠中华人民共和国代表参加,千方百计地庇护国民党集团代表的做法。^[29]

中国介入朝鲜战争以后,美国诬蔑中国“侵略”朝鲜,在中国在联合国代表权问题上设置了新的严重障碍。在此后十年中美国以种种借口一再拖延、搁置关于中国代表权问题的讨论,操纵多数票否决苏联等国的合理提案,使关于中华人民共和国在联大的合法席位问题一直没有列入联大议程。

简单回顾1949至1950年的这段历史,我们可以大致得出如下结论:(1)美国是一贯地阻挠中华人民共和国取得联合国合法席位的,在朝鲜战争爆发以后尤其如此;(2)联合国秘书长赖伊出于维护联合国的普遍性与代表性的愿望,是希望尽早解决中国的代表权问题的,但他的种种努力都被美国挫败了,他是斗不过美国的;(3)在1950年已经有越来越多的国家倾向于接纳中华人民共和国,甚至美国要控制其最主要的盟国也越来越困难了,朝鲜战争的爆发,尤其是中国参战推迟了中国进入联合国的可能性。

注 释:

[1] 世界知识出版社编:《中美关系资料》第二辑上。北京1960年版,第4-6页。

[2] 谢益显主编:《中国外交史——中华人民共和国时期,1949-1979》。郑州·

河南人民出版社,1988年版,第40页。

[3] 《建国以来毛泽东文稿》第一册。中央文献出版社1987年版,第219 - 221页。

[4] FRUS,1950,Vol.2,pp.194 - 195.

[5] 《中美关系资料》第二辑上。第19页。

[6] 《中美关系资料》第二辑上。第35 - 36页。

[7] FRUS,1950,Vol.2,p.239.

[8] FRUS,1950,Vol.2,p.239.

[9] FRUS,1950,Vol.2,p.240.

[10] FRUS,1950,Vol.2,pp.205 - 207.

[11] FRUS,1950,Vol.2,pp.210 - 214.

[12] FRUS,1950,Vol.2,pp.227 - 228.

[13] FRUS,1950,Vol.2,pp.232 - 235.

[14] FRUS,1950,Vol.2,p.244.

[15] FRUS,1950,Vol.2,pp.245 - 247.

[16] FRUS,1950,Vol.2,pp.247 - 248.

[17] FRUS,1950,Vol.2,pp.248 - 253.

[18] FRUS,1950,Vol.2,pp.255 - 256.

[19] FRUS,1950,Vol.2,pp.258 - 259.

[20] FRUS,1950,Vol.2,pp.259 - 261.

[21] 中华人民共和国外交部外交史研究室编:《周恩来外交活动大事记1949—1975》。北京·世界知识出版社,1993年版,第21页。

[22] FRUS,1950,Vol.2,pp.265 - 266,截止8月中旬,59个联合国会员国中16个承认了中国新政府,其中包括白俄罗斯和乌克兰。后来,中国的代表权问题交由一个特别委员会去解决。

[23] FRUS,1950,Vol.2,pp.286,273.

[24] FRUS,1950,Vol.2,pp.295 - 296.

[25] FRUS,1950,Vol.2,pp.274,273,271,289.

[26] FRUS,1950,Vol.3,pp.1037 - 1038.

[27] FRUS,1950,Vol.3,p.1225;Vol.2,pp.270,287 - 289;Vol.3,p.1225;Vol.2,pp.270,287 - 289.

[28] FRUS,1950,Vol.2,pp.293,288.

[29] 《中美关系资料》第二辑上。第182 - 183,189 - 191页。

论 1995 年美国预算大战

蒋劲松

1995 年 2 月至 96 年初 ,美国共和党人控制的第 104 届国会与民主党人总统克林顿围绕制定 1996 年预算而彼此开战 ,交火将近一年。这场预算大战空前强烈、深刻地展演了分权制下 ,信奉不同政策的国会与总统相互操戈制衡可达到的极限状态 ;不应忘记的是 ,美国宪政的特色正是迫使国会和总统借互相制衡而联手决策。

一、预算大战为什么爆发

1995 年爆发预算大战至少有两大原因。一个是制度性的 ,即美国宪法所规定的宪政制度 ;另一个是政治性的 ,即美国两大党各奉一套政纲而互相斗争。

宪政制度与政党斗争交织共生，终于点燃预算战火。其中，分权制决定着斗争的条件和手段，支配着政党斗争的方向，政党斗争为分权制所决定的脚本提供了活生生的演员和具体情节，并实际开演制衡剧目。

1. 宪政制度

美国宪法规定的三大宪政机关分权制衡的一般原理，人们都较熟悉；现在让我们具体看看宪法和有关法律就预算分配给国会、总统的权力及责任。

国会的钱袋权。宪法把钱袋权综合地、完整地赋予国会，国会享有的钱袋权包括征税权、拨款权和借债权这三项。

宪法第1条第8款规定：国会有权“赋课并征收直接税、间接税、进口税与消费税”；^①第16条规定：“国会有权对任何来源之收入课征所得税……”。^②所以，除不能征收出口税，国会的征税权“之广泛，足以涵盖为人所知的一切税种”。^③

宪法第1条第9款规定：“除依据法律规定之拨款外不得从国库支款……”。^④既然立法权属于国会，那么，拨款权当然属于国会。

宪法第1条第8款规定：国会有权“以合众国之信用借贷款项”。^⑤

总统的预算权。宪法本身并未明文赋予总统以预算编制权；宪法第2条第3款要求总统：“将其认为必要而妥善之措施提请国会审议”^⑥，这大概可视为暗含总统有预算编制权。

倒是1921年国会制定的预算和审计法结束了上述模糊状况。该法规定，总统应整体地编制预算，以向国会建议怎样筹款、怎样拨款。^⑦

所以，依宪法规定，决定征税、拨款和借债的权力皆属于国会；

不过,国会行使这三项权力中的任何一项都得借助立法形式,依宪法规定,总统对国会两院通过的各项法案都有否决权,这当然包括国会通过的征税、拨款、借债法案,也包括协调各财年的收、支、债数额的预算法案。对于每项具体的财政法案,总统是否否决,要看国会对他的预算建议作何反应。最后,国会两院可用各自 2/3 多数票共同推翻总统否决。这就是宪法设定的国会、总统在预算方面的权力关系。

2. 两党政治哲学的斗争

历来,发达国家每年一度的预算工作总是政府与议会双方剑拔弩张之时。

这是因为预算工作具有两大特征。其一,安排预算实质上是全面、具体地安排政府的年度工作目标,货币数额的来去、大小、流向体现着对政府职责的根本观念。其二,预算对政府的约束力最强。议会可以用法律、决议、声明等约束、指点政府,政府对之未必言听计从;然而,议会一旦不通过预算,政府便顿时失去经费,各部门就得关门。故而,对议会而言,决定预算是最强硬手段,可牵一发而动全身;对政府而言,它编制的预算若遭议会否决,全年工作就无法启动。

基于此,每年一度,美国的两大党总是拼命打预算仗。两大党无不追求把自己的政治哲学写进预算,借预算实现自己的治国方略。

1995 年,掌握行政权的民主党和控制国会两院的共和党各自怀抱的政治哲学是何面目?

民主党人。克林顿总统代表的 90 年代民主党人与约翰逊总统代表的 60 年代民主党人相比已有所变化,这体现为下述几点:其一,克林顿认为,“大政府时代已经过去”。⁸⁾其二,克林顿同意

消灭财政赤字,平衡预算。其三,克林顿同意减税,同意削减政府的社会开支。克林顿所接受的这些基本观念的变化在老牌民主党人眼里可能近乎叛逆。但是,目睹30多年来大政府—福利国家的实践所产生的弊端,面对社会对此的抱怨和共和党强劲的政治攻势,明智的民主党人不能不顺势反思,有所突破。应该说,克林顿完成的民主党观念变革符合时势。

共和党欢迎克林顿的新观念。但是克林顿哲学与共和党经义仍有水火之分。

6月13日克林顿向全国发表的平衡预算演讲集中指出了他与共和党的原则对立。克林顿说他在预算方面有五点决不动摇:第一,“不能削减教育投入”;第二,“平衡预算要靠控制医疗成本,靠增强医疗照顾和节省医疗援助,而不要靠大砍对老年人的医疗服务”;第三,“应该对中产阶级减税,而不要对富人减税”;第四,“要削减社会福利,但要手下留情以保护儿童”;第五,“刹车不要太急,以免殃及我们的经济繁荣”。⁹⁾

共和党人。参院多数党领袖多尔代表共和党人应对克林顿的平衡预算演说,集中摆明了共和党人的政治哲学。多尔强调:第一,平衡预算高于一切,“对于美利坚和我们孩子的未来而言,没有什么东西高于平衡联邦预算”;第二,要把“规模庞大的权力和金钱送还给我们的州、我们的城市、我们的学区和我们的社区”;第三,共和党的减税方案“服务于两个目的。它们减少政府从人民的工资中抽走的份额……它们对窒息我们长期繁荣机会的政府膨胀予以遏制”;第四,共和党的“预算明辨何者为美好何者为必需,何谓救济何谓仰赖,何谓财富再分配何谓重返创造了美国梦的那些原则。”¹⁰⁾

可见,1995年民主党、共和党的主义之争实质在于怎样评价

30 年代奠基、60 年代落成的福利国家 ,怎样看待下层美国人的生存权利。民主党承认要诊治福利国家的弊病 ,但坚决捍卫福利国家的原则 ,坚持联邦政府对救助下层群众负有责任 ,反对为平衡预算而急切地抛弃待援的人们。共和党则从根本上反对联邦政府出面对社会财富予以再分配 ,反对华盛顿从富人的腰包里掏出钱来救助穷人 ,越能早一天平衡预算并收缩联邦政府 ,共和党才越是称心。

3. 宪政制度的决定性

需要强调的是 ,1995 年美国预算大战之爆发 ,决定性力量是美国的宪政制度 ,而不是民主党与共和党之间的主义斗争。

当代其他发达国家每年制定预算的过程远非一帆风顺 ,政府与议会之间同样冲突不绝 ;这些国家的政党之间照样存在深刻的政治哲学分歧。但是 ,这些国家的预算纷争很难像美国的那样打得政府部门一再关门。

原因在于这些国家没有一个实行美国式的分权制(尽管有的吸收了美国宪政的某些内容) ;它们或实行准总统制 ,或搞熔权制。^[1]

法国借用美国经验 ,大大强化行政权 ,建立了准总统制(有人译为半总统制)。准总统制下 ,政府虽说对议会负责 ,然其负责的程度大大低于熔权制下政府对议会的责任。关键的一点是 ,现行法国宪法第 47 条规定 :“如果议会在 70 日的期限内未作出决议时 ,该草案(指预算草案。——引者注)的规定可以以法令付诸实施。”^[2]这就是说 ,议会收到政府预算草案后无论怎样反对 ,70 天过后政府便撇开议会而径直以法令形式实施其预算。所以 ,准总统制下 ,议会不仅失去了预算编制权 ,而且对政府编制的预算至多只能在政府接受的范围内作些修正 ,并失去了否决权。严格地说 ,

准总统制下的议会对预算只有部分修正权,没有决定权,预算的决定权属于政府。既然如此,议会不通过预算而迫使政府关门之说在法国便纯系天方夜谭。

如果说美国实行彻底的分权制,那么英国则实行彻底的熔权制。人事上,议会两院多数党前座议员兼任政府组成人员(这在美国、法国皆被禁止);决策程序中,政府直接为议会安排立法规划,制订各项法案,并组织两院审议通过之。预算由政府编制,议会对政府提出的预算草案享有部分修正权和绝对否决权。所谓部分修正权,指议员提出的开征新税、增加开支的修正案非经政府同意,议会不得受理;所谓绝对否决权,指政府的预算一旦被平民院否决,则政府无权实施之。这就意味着政府失去了经费。但是,英国的宪政制度下,此时政府各部门不必关门,议会会通过临时办法维持各机关运转,此时首相必须选择是解散议会、提前举行大选,还是政府辞职,由国王在平民院物色他人组阁。英国的宪政准则认为:平民院若否决政府提出的预算,则政府便失去了平民院信任,即失去了执政资格。故而,彻底的熔权制从下述几方面大大减少了制定预算的麻烦,便于政府、议会按时决定预算:其一,预算指导方针和政策、征税开支借贷金额等皆由政府提出;其二,议会着重辩论预算的指导方针和政策,对各部分金额则不大计较;其三,议会在预算程序中的作为实质上限定为:对政府提出的预算草案是赞成而通过之,还是反对而否决之?另外,政府可以动用党纪约束平民院多数党议员对预算法案的投票行为,议会第二院贵族院被剥夺对预算法案的否决权。所有这些,无疑使英国政府和议会对预算的决断相当容易。

比较起来,分权制大大增加了美国国会和总统制定预算的复杂性,使按时通过预算法案极为困难。

最为重要的是,总统与国会相互平等,分行政权、立法权,彼此不能压服,必须互相妥协以消除分歧,借以完成决策。

国会、总统在预算方面的权力划分使他们任何一方都不能以其单方面意志决定预算。与准总统制、熔权制不同的是,美国国会对总统提出的预算法案享有完全的修正权,既可以用自己的方针、政策代换总统的预算方针和政策,也可以用自己定的税额、开支额、债额换下总统提出的数额。旧的财年届满而国会仍未通过拨款法案时,总统并不能撇开国会而自行征税花钱,必须继续与国会谈判。反过来,国会不能以否决总统预算而逼其辞职,以一举打破预算僵局;失去经费的总统仍然是白宫主人,仍然能否决国会通过的预算法案。

总统与国会议员分开选举使白宫、国会山能够归属不同的政党,这无异于给国会、总统的预算斗争火上浇油。两大党借各自赢得的宪政阵地,得以放开手脚推行自己的治平大计,阻挡对方的图谋。准总统制下和熔权制下,执政党通常即是议会多数党,反对党苦于只握少数议席,不可能统领议会否决政府预算。

美国的政党制度深深打上了分权制烙印。宪法原本只字未提政党,然而,宪法确定的分权制衡准则渗透社会,政党内部关系也皈依之。这突出表现为各党内部不存在英国式的党纪约束,国会两院各党领袖对本党议员只能以理服人,总统对本党议员也只好可以好言相劝。共和党众议员拉根理直气壮地宣告:“人们送我们来这儿不是让我们给人叩头。人们送我们来这儿是要我们怎么考虑就怎么投票。”^[3]不难想见,这使总统的预算通过国会多么困难。

贯彻分权制衡原则的国会两院制在总统面前立起了又一座大山。在财政法案方面,宪法仅仅赋予众议院优先审议征税法案的特权,参院与众院一样对征税、拨款法案享有绝对修正权、绝对否

决权。总统预算获一院通过,还只走完万里长征的一半;总统还需振作努力,继续游说另一院。

国会、总统各有自己的预算局,这是在预算工作中贯彻分权制的需要,并且又的确增强了国会自定预算的能力。国会议员对总统预算的方针、政策说长道短并不困难,但是显然不能要求这535位政治家去一笔一笔地统计推敲总统预算的万千数目;不过,如若掌握不了这万千数目,国会对预算的决定又何以让总统、公众服气?国会预算局负责解决这个问题。它以行家里手的报告分析总统预算,提出精确的数据供国会使用,帮助国会一口一口地消化庞大可怕的总统预算。由于有了国会预算局,总统便无法挥舞白宫的管理预算局报告调动国会了。难怪其他很多发达国家议会对美国国会拥有能干的预算局艳羡不已。

二、预算大战战况

依照宪法、有关法律,特别是1974年国会预算和扣款控制法、1985年平衡预算和紧急赤字控制法、1990年预算执行法的规定,当代美国国会每年一度的预算工作包括下述几部分:

其一,制定预算决议。预算决议就预算授权、支出、岁入、赤字、联邦债务等五方面分别规定总体指标;此外,它可就每年国会可随机决定的国防、外交、国内开支项目各下达最高额(顶数),并可下达协调指令。预算决议须对开支、岁入、赤字规模作五年预估。预算决议的调整指令要求各委员会对现行有关法律作相应修正,以使开支、岁入、债务的规模适应预算的平衡目标。

预算决议是每年度国会预算工作的纲要。

其二,制定预算调整法。预算决议及其调整指令只是国会决

议,只对国会两院有约束力。国会必须制定调整法,才能使其预算政策约束总统和社会。为此,两院与政府各部对口的各立法委员会作为预算项目的授权委员会,要分头执行预算决议调整指令的有关部分,拟订出修正现行法定预算项目的方案,由两院的预算委员会分别汇总后报各自全院大会通过,再送总统签字。

其三,制定征税法。

其四,制定授权法。授权法为政府设立各个开支项目或借债权,规定每一项目的范围、顶数。

其五,制定 13 项(即分别为联邦政府的 13 个部及国会)拨款法,规定每一部在新财年实际获得多少经费。

1995 年国会的预算工作除了有上列五项外,还有第六项,即为到期的联邦债务升额。

所以,1995 年国会与总统的预算较量牵扯多头,极其复杂。

(一)第一阶段(1995 年 2 月 6 日 - 4 月 5 日)

这一阶段,总统向国会提出其预算报告,众议院通过其综合性征税法案。

2 月 6 日,总统向国会提交 1996 年财政年度预算报告。总统公开向国会领导人挑战,要求他们自己去向纳税人一五一十地说清楚怎么样既大幅减税,又减少赤字。关于总统预算,总统自己评价说:“我的预算削减开支,削减税收,削减赤字,但却不削减教育、社会保障或医疗照顾。”^[4]

国会共和党人对克林顿逼他们来做得罪人的削减开支的活儿异常愤怒。众议院预算委员会主席凯撒克抨击说:“你既然当着合众国总统,你就应该出来领导。这个预算简直是渎职。”^[5]

4 月 5 日,众院通过综合性征税法案。

在征税问题上,总统与国会矛盾极大。对于税收体制,总统无

意全面改革,国会共和党人则执意“彻底翻修税收制度”。^[16]多尔称翻修目标是使税制“划一、公平、简单”。^[17]关于减税对象,总统预算只提减轻中产阶级家庭的税负,共和党国会则对中产阶级、企业界一视同仁地予以减税。对于减税幅度,总统预算提出五年内减税630亿美元,^[18]共和党国会认为这太毛毛雨,众院通过的征税法案要在五年内对家庭和企业总共减税1890亿美元。^[19]

国会两院中,控制众院的共和党人偏好不惜代价地减轻(主要是企业界的)税负,众院议长金里奇称众院通过的综合性征税法案是共和党的美利坚契约的“皇冠之珍”。^[20]但是,控制参院的共和党人则以尽快平衡预算为压倒一切的目标,对众院通过的征税法案反应冷淡。

第一阶段可总结为:总统、国会两院在征税数额、税收制度上的矛盾和盘托出。

(二)第二阶段(1995年5月-6月29日)

这一阶段,总统向全国发表他的预算新安排,国会两院分别通过协商达成的1996年预算决议。

6月13日晚,经对国会预算工作的长时间冷眼旁观,克林顿总统向全国发表演说,亮出他的预算战略——即十年内消灭预算赤字,适当减税,适当减少开支。总统预算演说意在影响国会两院正在编制的预算决议。但是,国会共和党人抨击总统预算战略根本不可能在十年内(即到2005年)平衡预算;国会预算局于6月16日向国会报告它对总统预算战略的分析结果:若实施总统预算战略,到2005年仍将存在2090亿美元的赤字。^[21]不过,众院议长金里奇仍称赞说总统预算演说“很有帮助”,“他澄清了一点,即平衡预算目标是”。^[22]

从5月起,国会两院全力以赴,制订国会自己的预算决议。5

月 11 日,众院预算委员会、参院预算委员会分别以 24 17 票、12 10^[23]票通过了它们各自的预算决议案并报各自的全院大会。白宫办公厅主任珀内塔当即表示:总统不会接受两院两个预算委通过的预算决议。

5 月 18 日,众院全院大会以 238 193 票通过了预算委报告的 96 财年预算决议(即众院第 67 号国会决议)。仅仅一位共和党议员投反对票,民主党众议员中却有八人投票赞成。^[24]众院预算决议规定于 2002 年消灭赤字,为此“大规模削减开支,同时又实施里根时代以来数额最大的减税”。^[25]

克林顿总统迅即表示反对这项他称为劫贫济富的预算决议。

5 月 25 日,参院全院大会以 57 42 票通过了预算委报告的 96 财年预算决议(即参院 13 号国会决议)。^[26]参院预算决议亦决定于 2002 年消灭赤字;但是,在是否减税这个关键问题上,参院决议比众院决议附有重大保留。

6 月 22 日,众参两院协商委员会终于协商达成两院预算决议协定。喜形于色的众院议长金里奇当即宣告:“在数十年大手大脚开支之后,我们终于承担责任要缩小政府,提高其效率,减少其成本。”^[27]白宫办公厅对两院达成的预算决议协定冷冰冰地评论道:“共和党人的预算仍然要求极端削减医疗照顾,不明智地减少教育,以便腾出钱来为那些并不需要减税的人们减税。”^[28]

6 月 29 日,众参两院的全院大会分别以 239 194 票、54 46 票通过了两院协商委员会达成的预算协议决定。至此,国会两院的共和党人终于排除万难,制定了历史性的平衡预算国会两院决议,兑现了他们的竞选誓言的关键一条。

国会两院预算决议不属法律,不送总统签字,故白宫对它至多只能冷嘲热讽,但是,预算决议对国会两院的约束力却有如法律。

现在应该看看国会预算决议与总统预算的主要区别(以下各笔金额除另有说明外,皆指七年内,即1996-2002年)。

赤字削减目标。总统:七年内减少5200亿美元,十年内减少11000亿美元;^[29]国会:七年内减少8940亿美元。^[60]两相比较,总统主张将消灭赤字的工作延长至2005年完成,国会主张2002年消灭赤字。总统延长消灭赤字时间,意在为教育、环保、培训、医学研究增加投入。

减税。总统:减少1050亿美元;^[61]国会:可减少2400亿美元,^[62]但前提是两院各委员会能拿出措施削减开支,保证于2002年平衡预算,并且国会预算局对此予以确认。总统建议只对中等、下等收入水平家庭减税,对企业界不减税;与此不同,国会的减税对象包括家庭、企业界两方面。

医疗照顾开支。总统:减少1280亿美元,但同时增加283亿美元支出以扩大医疗保险的覆盖面^[63];国会:减少2700亿美元。国会主张将医疗照顾开支的年增加率从现在的10%压低至6.4%以实现节省目标。^[64]

医疗帮助开支。总统:减少540亿美元;^[65]国会:削减1820亿美元。^[66]国会不但对医疗帮助开支的削减幅度三倍于总统,还主张把这一迄今由联邦与州分担费用的帮助穷人与残疾人的医疗福利转嫁给州,总统不赞成这一推卸联邦责任的作法。

随机开支。这是每年国会可随形势需要而灵活决定的各个开支项目的总称,可分为国防开支与民用开支两大类,政府各部门每年经费即置于这里。总统:共减少2000亿美元,其中国防开支削减30亿美元,民用开支削减1970亿美元;^[67]国会:国防开支增加580亿美元,民用开支削减1750亿美元。^[68]

其他必定开支,即刨除已单列的医疗照顾、医疗帮助项目后剩

下的各项福利权利项目。例如联邦退休金、农场补贴、失业救济等。只要国会不废除设立这种项目的法律,则每年都必须为这些项目拨款。总统:减少 380 亿美元;^[69]国会:削减 1750 亿美元。^[40]

以上就总统、国会双方的预算方案所作对照显示,双方在征税、支出上确有重大分歧。总统的征税、支出政策侧重于保护中下层群众的生计,遵循这个方针去平衡预算;国会则将平衡预算置于压倒中下层群众生计的首要位置,不惜撤、减中下层群众生存所靠的福利项目,如此省钱以实现 2002 年消灭联邦赤字。

随着第二阶段的结束,国会与总统在征税、支出上的分歧全面公开;双方的预算政策互相亮相的阶段到此结束。往下,制定预算调整法、拨款法,总统便可动用否决权,直接制止国会一意孤行。

(三) 第三阶段(1995 年 9 月 - 1996 年 1 月 3 日)

这一阶段国会要做的是从三个方面贯彻预算决议。这三个方面分别为:制定调整法、制定拨款法、增加国债。

但是,国会在上述每一方面的工作都需总统合作;前述第二阶段国会、总统全面摊开的预算分歧预示:第三阶段将最为艰难和复杂。

(1) 第三阶段单一轨道——预算的调整法案:国会以大量精力制定 96 财年预算调整法,克林顿总统反对国会的预算调整法案

暑假结束后,两院各授权委员会高度紧张地分头修改各自主管的现行法定预算项目,将预算决议的调整指令落实为调整法方案。

10 月 26 日,众院全院大会对预算委汇总各授权委的调整方案而报审的调整法案举行表决,结果,以 227 203 票通过了这项完全实现预算决议要求的调整法案。众院议长金里奇狂喜:“这是

1933 年以来关于政府方向的最决定性的一次表决。”^[41]

10 月 28 日,参院全院大会以 52 47 票通过了参院预算委员会汇总制订的调整法案,内容与众院的基本一致。^[42]

11 月 17 日,众院全院大会、参院全院大会各自就两院协商委员会报告举行表决,结果,分别以 237 189、52 47 票双双通过。至此,国会内部制定 96 财年预算法律的攻坚战大获胜利。众院预算委员会主席卡岁西自豪地总结说,“这是他们说的我们永远办不到的事。”^[43]

但是,调整法案不是预算决议,调整法案还需总统签署。

12 月 6 日,克林顿特意选择 1965 年约翰逊总统签署医疗照顾法案的那一支钢笔,正式签署对调整法案的否决书。

克林顿总统将其否决理由归纳如下:共和党多数通过的这一法案“旨在对医疗照顾、医疗帮助作出极端的削减,并且增加对成百万美国上班家庭的征税”。^[44]总统反对调整法案第 8 节,指出医疗照顾必须随着医疗成本、老年人的增加而增加其开支,但第 8 节对医疗照顾开支削减过量,其所规定的医疗选择办法的可行性极成问题。总统反对调整法案第 7 节,因为该节规定 7 年内将联邦支付给各州的医疗帮助经费削减 1630 亿美元,该节把联邦—州合资的医疗帮助项目转变为联邦对州的一次性拨款,结果将取消成百万美国家庭所享受的此项保障。总统反对调整法案第 4 节,指出该节将取消对学生的直接贷款项目,伤害中下层收入家庭的学生。总统反对调整法案中的减税部分,指出此种减税金额的 43% 将落入年收入 10 万美元以上的家庭的腰包,同时增加为数 800 万人的低收入家庭的纳税额。总统反对调整法案的农业条款,因为它们将取消农场的保护网。等等。

至此,国会平衡预算的战略性的法案被总统迎头挫败,平衡预算

的前景顿时一片黑暗。

令人惊奇的是,克林顿总统于否决调整法案的第二天公布他一年之内的第三稿预算建议。与他的 6 月建议相比,12 月建议出现新的突破。总统现在同意 7 年内消灭预算赤字,并加大削减开支的幅度。看来,总统朝着国会的目标前进了一大步。

然而,国会共和党人指责总统新建议仍然依据白宫的管理预算局对形势的过于乐观的估计,故而其减支减税数额太小,措施的水分大;国会要求依据国会预算局的测算来安排减支减税目标。

此时,国会、总统在 7 年内消灭赤字这一首要原则上已达成一致,现在的最大分歧是究竟听白宫预算局的测算还是国会预算局的测算?由于国会预算局对经济形势的看法更为严峻,如果以它的测算为依据,则 7 年内消灭赤字就必须更大幅度地削减开支。总统的最新预算建议依管理预算局测算而主张 7 年内只需削减开支 4650 亿美元,国会的调整法案依国会预算局测算却规定必须将开支减少 8120 美元,才能实现 7 年内平衡预算目标。

为了消除残存分歧,白宫与国会方面反复谈判。

12 月 19 日,克林顿总统、戈尔副总统与众院议长金里奇、参院多数党领袖多尔举行最高级预算谈判。金里奇、多尔回到国会后宣布总统同意运用国会预算局的数据,不料戈尔副总统却称总统并未同意那一点。金里奇等大呼受骗,拒绝再与总统谈判。

到此,国会与总统在 1996 年 1 月 3 日正午国会的第一次年会闭幕之前就平衡预算达成共识的努力彻底失败。

(2) 第三阶段第二轨道——制定拨款法案及延续决议

制定拨款法的利害在于:如若国会不能于本财年截止日(9 月 30 日)结束之前为联邦政府的某一个部制定拨款法案并由总统签署,则新财年开始日(10 月 1 日)启动后,该部便没有经费而必须

关门。

1995年国会制定拨款法除了有上述利害外,还有下述特别意义。对此共和党参议员伯利特说得最为明白:“总统正在败掉这一战。即使他拒不签署平衡预算法案,我们却已在实施平衡预算法案所建议的开支方案。”^[45] 预算工作最终无非是决定拨多少钱(甚至拨不拨钱)给政府花,1995年国会与总统在平衡预算上分歧的实质也是争论到底每年该给联邦政府拨多少经费。所以国会能按自己的平衡预算政策制定各项拨款法案,那它在与总统的预算大战中便实际上赢得了胜利。

国会曾决心要在9月30日之前把13项拨款法通通写好送总统签署。但是,苦于国会内部、国会与总统之间的分歧扯腿,国会紧赶慢赶到9月28日,居然只能将两项拨款法案送达白宫;这两项中的一项还是国会为自己制定的拨款法案。眼看新财年逼近、新年会抵近,国会从两方面火急行动。

首先,火速制定延续法案。前面说过,新财年开始之际,未获拨款法拨款的联邦政府部门就得关门。现在需作两点补充。

其一,依总统命令,联邦政府若干至关重要的部门未获新拨款时仍可继续工作。所谓至关重要的部门指军队、警察局、肉类检查部门、金融市场管理部门,等等。显然,这些部门一旦关门,整个美国就会崩溃。

其二,国会可通过延续决议为尚未获得新财年拨款的联邦政府部门提供临时经费。

但是,延续决议只是万不得已时的应急手段。诉诸这项手段,即暴露出国会无力按时制定正常的拨款法案,使国会遭受公众白眼。联邦政府部门处境最为困难;延续决议一般为时不长,政府部门不时面临断粮威胁;延续决议所拨款项的数额一般在上年数额、

众院规定数额、参院规定数额三者之间取最低者 ,导致政府部门经费大减。

但是 ,延续决议属于法律 ,其制定过程仍需国会两院和总统共同完成 ,仍非世外桃源。

9 月 29 日 ,两院紧急通过第一项延续决议 9 月 30 日 ,总统签署。该决议规定为 10 月 1 日 - 11 月 13 日期间所有未获拨款法拨款的联邦各部门拨出维持经费 ,其数额取两院各给数额的平均值再减 5 %。看来 ,国会和总统都不愿看到联邦政府关门 ,各方面获得新财年头六周的喘息期。

国会在喘息中调整战术。它料定总统不敢承受政府关门 ,故而不急于制定早该完工的那些拨款法案 ,而是按照 7 年平衡预算的目标 ,依据国会预算局的数据 ,于 11 月 13 日制定第二项延续决议。于是 ,11 月 13 日 ,国会要总统选择 :要么签署第二项延续决议 ;要么你来否决 ,承担政府关门的罪责。

岂料 ,总统于 11 月 13 日断然否决第二项延续决议 ,坚称不能听国会预算局的数据。

11 月 14 - 19 日 ,双方僵持 ,联邦政府若干部部门关门 ,约八十万非至关重要的联邦工作人员回家待业 ,联邦政府蒙受的经济损失至少达 7 亿美元。^[46]为时 6 天的此次关门打破以往联邦政府关门时间的纪录。

面对舆论谴责 ,国会和总统不得不打破僵局。11 月 19 日 ,两院先通过第 3 项延续决议 ,将在家待业的联邦工作人员召回 ;20 日 ,两院通过第 4 项预算决议 ,规定按 95 财年数额的 75 % 为仍未获得新拨款法拨款的政府各部门提供经费 ,但于 12 月 15 日截止。^[47]克林顿总统一一签署。在接下来的预算工作究竟听哪一家预算局的问题上 ,第 4 项延续决议规定 :国会和总统双方都应适用

国会预算局数据,但国会预算局的数据应先与白宫预算局商量后再定。国会又赢了一分。

12月15日,靠延续决议维持的联邦9个部再次断粮,这一天,白宫与国会的预算谈判宣告破裂。

12月16日-1996年1月5日,双方第二次僵持,28万非至关重要的联邦工作人员回家待业长达21天,美国联邦政府部门关门时间的最长纪录由此创立。^[48]

1月5日,国会通过有条件地向已关门的联邦若干部门提供经费的第6项延续决议。国会的策略依然是借政府关门的威胁迫使总统让步,这一次是要他依国会预算局的数据向国会提交一份7年内平衡预算的详尽的预算计划。但是,克林顿总统依然不买帐,称国会的这一策略“是错误的、完全错误的”。^[49]

至此,1995年年会终了之际,国会只向总统提交九项拨款法案,其中三项遭总统明文否决。第104届国会于96财年开张时完成13项拨款法的打算仅兑现一项,而于95年年会闭幕时赶完拖欠的十余项拨款法的希望还是破灭,95年预算工作以接连两次迫使联邦政府部门空前长时间地关门而告终,并将征税、拨款、预算总目标的未定之天付与96年年会。

(3) 第三阶段第三轨道:增加联邦举债额

1995年国会为平衡预算,还开辟了对总统的另一个战场,这就是联邦债务问题。

1993年国会给联邦政府设定49000亿美元的举债额。^[50]就国会所知,95年11月中旬,联邦债务将达到这一数额,增加举债额是必然的,否则,联邦政府就无钱支付联邦债券的利息,无钱还债。截止1995年,联邦政府背债虽大,但从来还都能如期偿还旧债,支付利息。这要感谢国会每次都及时通过新法而为联邦政府

增加举债额。

但是,这一次国会不准备有求必应地增加举债额,而是要把增债与平衡预算捆在一起,不惜以剥夺联邦政府偿还能力、破坏美国的信用为代价,逼克林顿总统接受共和党的预算战略。

白宫方面心里有数。10月17日,财政部长鲁宾宣布:10月31日,财政部将突破国会规定的现行举债额,国会尽快增加举债额“对避免财政部正常支付工作遭中断是至关重要的”。^{51]}国会领袖们闻讯恼火,他们原定把增加举债额放在调整法案中规定,于11月15日送交总统。那样,总统若否决调整法案,其中的增债授权将同归于尽。政府方面原来私下透露,财政部有办法挨到11月15日再要增债授权,现在鲁宾催债,岂不是存心打破国会的算盘?金里奇痛斥鲁宾戏弄国会:“我们不相信鲁宾建议不是在玩儿政治把戏。”^{52]}

11月10日,国会两院通过增加举债额法案。这一法案规定:财政部可截止于12月12日将举债额增至49670亿美元。^{53]}显然,国会虽单独通过了增债法案,却仍不放弃以增债为筹码的策略。

11月13日,克林顿总统明文否决增债法案,指责该法案必将导致“我国历史上政府首次拖欠债务”。^{54]}总统要求国会授予政府一个较长的增债期以保护联邦信用,反对国会以拒绝增债要挟白宫。

至此,在增加举债额这一侧翼战场上,总统打退了国会的进攻。至于会否发生联邦信用危机,鲁宾于12月13日向众院银行委员会作证:他将竭尽所能,避免发生联邦拖欠债务之事。

三、预算大战简评

1995 年美国国会与总统的预算大战的硝烟现逐渐散去。这场大战之所以是大战,既是因为它接连创立两项美国联邦政府部门关门时间最长纪录,更是因为双方争论的是今日美国选择何种路径进入 21 世纪的问题。政治学家、关心美国政治的人们,似有必要对这场大战作一番认真的评品。

1. 预算大战的负面影响

1995 年美国预算大战的负面影响至少有下列两种:

其一,人们由此蒙受的直接经济损失。仅联邦政府众多部门第一次关门,联邦政府 6 天内蒙受的经济损失就达 7 亿美元。第二次关门波及 9 个部门,长达 21 天,其造成的经济损失该是多少?我们可以等待统计师们的报告,更有理由同情那些身蒙痛苦的人们。

其二,人们由此产生的对美国分权制的失望。19 世纪,美国社会对其分权制衡的宪政制度自豪不已,20 世纪中叶以来,对分权制的矛盾心理日趋增长。一方面人们似乎仍然不愿舍弃分权制而改用别种宪政制度;另一方面,人们对于国会与总统长年的政策争执逐渐厌烦,期望华盛顿对大政方针能够当断则断。第 104 届国会上任之初曾是气势如虎,似乎要在百日之内拿下兑现其与美利坚契约的攻坚战。然而,整整一年过去,战果寥寥。作为这一契约状之皇冠的平衡预算宪法修正案在参院流产。国会要借 95 年预算程序制定 7 年平衡预算的调整法,以偿未竟之志。结果,调整法案被总统迎头否决。不仅如此,正常的制定年度拨款法的工作也因国会山与白宫的争持而大部无力完成,竟闹到联邦政府众多

部门一年之内连创两项关门时间的最高纪录。看来,新一代的共和党、民主党人还是打破不了宾夕法尼亚大街两头的僵持。长此以往,美国如何是好?

2. 预算大战的正面意义

不过,忧心忡忡的人们还应该看看 95 年预算大战有没有正面意义?

预算大战击中了今日美国政治的要害。

95 年美国预算大战规模之大,与它所抓的题目之重完全相称。联邦的巨额赤字、联邦政府的庞大权力,这个双胞胎是新政的重大遗产。60 年来,它使美国数渡危机,使广大中下层群众有所依靠,但是,它也使美国百病缠身,不堪重负。因此,它当之无愧地成为美国政治的首要与关键。第 104 届国会在共和党领导下,暂缓其他各项决策,以灭此朝食的气派猛攻联邦赤字和联邦权力问题,不失为抓纲治平之举。

预算大战将全国公众引入治理联邦赤字和联邦权力的大辩论。

与其他决策过程一样,95 年预算工作从头到尾透明度极高。国会方面制定预算决议、预算调整法、拨款法、延续决议的每一过程都由媒体当即报道;总统和国会领袖几次向全国发表电视演讲,详尽说明各自的预算政策,批驳对方的错误。这样,举国上下对国会、总统各持什么预算政策、对双方的预算争论为什么如此激烈、对联邦政府为什么两度关门等等,几可耳熟能详。联邦巨额赤字、联邦政府权力膨胀既然是美国的头号政治问题,牵涉全社会,那么,国会、总统持何对策,国人当然应该知道,以便评判、选择。预算大战中,国会、总统淋漓尽致地阐明各自的预算政策,公众始得一目了然。

预算大战打掉了偏执政策。

乍看之下 95 年美国预算大战的炮火散尽之后 ,哪一方也没有赢得什么。预算调整法案汇聚了国会的满腔心血 ,却被总统变成故纸 ;政府嗷嗷待哺 ,国会仍无慈悲。

但是 ,实质上 95 年预算大战留下了战果。这场大战打掉了偏执的预算政策。共和党领导国会制定的 96 年预算决议、96 年预算调整法案在号脉诊断上的确老辣 ,它对今日美国的症结单刀直入 ,入木三分 ,但是 ,国会开出的药方却过偏过猛。它唯求 7 年内消灭赤字 ,为此急剧削减开支 ,全然不管由此导致的后果多么严重。对于联邦政府的权力、规模确应控制 ,但国会釜底抽薪的作法并不适应当代社会的要求。总统否决打掉了国会偏执的预算政策 ;这就意味着 ,至少在 96 财年医疗照顾、医疗帮助、学生直接贷款等为中低收入家庭雪中送炭的项目尚能保全 ,联邦政府仍然承担其救助缺医少药群众的职责。

从社会关系上看 95 年预算大战的可称道之处在于它打掉了伤民政策。共和党领导的国会所制定的预算调整法案虽称平衡预算压倒一切 ,然观其措施 ,它真正压倒的只是中低收入家庭的福利。它在大幅削减医疗照顾等福利项目的同时 ,国防开支不但分文不减而且还予增加 ;它的征税政策一方面加重低收入家庭的税负 ,另一方面却将减税的好处分给高收入家庭。所以 ,从社会关系角度看 ,国会所图者 ,摧毁新政以来的、以改善中低收入家庭生活为方向的国民收入再分配国策是也。显然 95 年预算调整法如若实施 ,受伤害的必然是中低收入人口。

所以 ,评价现代的国事决策 ,有必要树立一种看待无决策状态的积极观念。零 ,被普通人理解为没有 ,然而数学家却不把零看成没有 ,而是理解为介于正数与负数之间的中间状态 ;一般情况下 ,

决策尚未作出,似可理解为现在还没有决策,然而特定情况下,决策尚未作出,却应理解为否定了某项方案。

1995年,美国国会与总统为制定新预算斗争一年,虽未成功地制定出预算调整法,也未能如期制定全部拨款法,但仍然具有积极意义。打掉偏执的预算政策,打掉伤民的预算政策,便是95年预算大战取得的值得珍视的战果。

3. 应该丰富对议会 - 政府制衡的理解

议会与政府,谁更代表民意?对这个问题,近代以来逐渐形成了一种观念,即议会更能代表民意。

出于下面两个原因,上述观念是可以理解的。首先,议会象征着反封建的宪政革命。推翻封建专制国王,由议会掌握立法权、甚至全部权力,这是欧日宪政革命的基本内容。自然而然地,人们便把议会与人民、议会与民意等联系起来,等同起来;政府则背历史黑锅,难以获得这种认同,甚至可能继续遭排斥。法兰西第三、第四共和国时期,各届政府便处于此种尴尬境地。其次,议会理当成为民意代表。议员的基本使命便是代表选民,表达民意。

但是,发达国家的宪政实践表明:认定议会比政府必然地更能代表民意的观念需更新。

选举制度并未使议会成为民意的唯一代表者。分权制下的美国和准总统制下的法国,其总统都由选民选举,而不是由议会选举。这样,他们与议会一样,同是获得选民授权。熔权制下的英国,其首相人选实际上决定于大选结果,即实际上直接获得选民授权;其他奉行熔权制的国家,其政府首脑人选实际上也不再为议会左右,而决定于大选结果。

实际上,一个国家的某届议会与同时期的政府相比,究竟谁更好地代表了民意,只能看它们各自的实际表现。概而言之,议会与

政府双方,谁的政策更符合大多数选民(公众)的利益,谁就更好地代表了民意。

1995年美国国会与总统的两套预算政策相比较,哪一套更代表民意?这两套预算政策的税收、开支措施的锋芒毫不含糊:国会的那一套千方百计保护上等收入人口,并把痛苦和牺牲冷酷地转嫁给中下等收入人口;总统的那一套则较多地维护中下等收入人口的生存权,主张上等收入人口适度地承担一些平衡预算的代价。应该说,克林顿总统的预算政策更为符合大多数选民、公众的利益。10月3日,华盛顿邮报和美国广播公司联合发布的民意测验表明:在处理社会福利项目上,公众更信赖克林顿总统,而不是国会共和党人;大多数美国人反对大幅削减医疗照顾项目。⁶⁵⁾此后的民意测验反复显示:国会的预算政策不得人心,受到公众支持的克林顿总统故而极其强硬。

4. 分权制衡的中和成效

95年预算大战,国会与总统陷入名副其实的制衡状态。双方对各自手中的宪政权力知无不尽,用无不透。

运用权力只是为着推行政策。那么,95年国会总统在预算上互相制衡,各有何收获?

大的政策目标。国会成功地迫使总统接受7年内平衡预算这一战略目标;总统则使医疗照顾、医疗帮助等基本的福利项目免遇劫难。

预算的几大门类。到1996年1月9日,国会总统近一年的预算斗争,使双方互相靠近。下面就双方对七年内(1996-2002)预算几大门类的削减幅度的主张所作统计证明了这一点。

预算所依数据。国会成功地迫使总统同意双方都依据国会预算局的测算制定预算;总统则使国会同意:国会预算局先与管理预

算局会商后再拿出数据。

所以 95 年预算大战虽然以国会、总统互相僵持而告终 ,但是深一步分析就能看到 ,僵持并非双方原地不动。无论对预算的战略目标、核心门类 ,还是对预算的几大门类的削减幅度 ,还是预算所依据的数据 ,国会与总统都从最初的南辕北辙 ,逐步互相靠拢 ,互相接近。这就是分权制衡在国事决策上所产生的中和效力。

(单位 :亿美元)

	共和党人		克林顿	
	最初	最后	最初	最后
医疗照顾	2260	1680	970	1020
医疗帮助	1330	85	380	520
随机开支	4090	3490	1380	2950
福利	640	600	380	430
其他必定开支	490	690	- 60	600
减税	2450	2030	1050	87

资料来源 :Congressional Quarterly — Weekly Report , Jan. 13 ,1996 (Vol. 54 , No.2) ,p.90 .

不难看出 ,与国会、总统各自最初的预算政策相比 ,中和后形成的预算政策依然抓准了当今美国政治的首要问题 ,然而其措施要周全得多 ,稳妥得多 ,对中下层群众说来可接受得多。

准总统制下 ,可否出现政府与议会互相制衡 ,而使预算决策达致中和 ?按法国现行宪法的规定 ,不大可能。因为政府在 70 天后可以撇开议会而径自实施其预算方案。

熔权制下 ,可否达致这种中和 ?惯例显示不可能。以英国为例 ,反对党尽可将政府的预算安排骂得一塌糊涂 ,然而表决结果总是多数党后座议员护驾而通过政府预算 ;还存在的另一种可能性

是：多数党后座与反对党联手否决政府预算。不过无论如何，议会对政府的预算不可能作出实质性修正，议会无力提出自己的预算方案。更需明了的是，如若有人要求英国议会提出自己的预算方案，他只会遭约翰牛笑话，英国宪政从来不兴议会自主制定预算。

这样，在当今发达国家所奉行的不同于分权制的另外两大宪政模式下，皆不可能产生中和的预算。其结果，政府预算稳妥也罢，偏执也罢，必能通过，必得实施，必待产生实际效果后，再由选民来决定维护之，还是抛弃之。分权制下，美国的预算程序本身就具有中和能力，而不必待整个社会饱受损失后再去纠正。

正是这一比较说明，对美国分权制所特有的对预算决策（实际上不只预算决策）的中和效力，我们应予以重视。

当然，分权制的中和效力也有尽头。95年美国预算大战，国会、总统双方虽互相靠拢了许多，但毕竟仍不能完全接受对方的出价。这个时候，宪法留待选民出场决定乾坤。众院议长金里奇称选出一个共和党总统才能打破预算僵局。白宫也称收拾山河待选民。白宫发言人麦柯里于95年11月28日宣布：“总统与国会之间分歧甚大，我看这些问题只有留待1996年11月方能解决。”^[6]

注 释：

(1) 查·比尔德著：《美国政府与政治》（朱曾汶译）下册。北京·商务印书馆，1987年版，第933页。

(2) 同上书，第942页。

(3) Congressional Quarterly's Guide to Congress (Congressional Quarterly Inc. 1991), Fourth Edition, p.129.

(4) 同(1)，第934页。

(5) 同(1)。

[6] 同 [1] ,第 936 页。

[7] 同 [3] ,p.145。

[8] Congressional Quarterly - Weekly Report (以下简称 CQ) , Jan.27 , 1996 (Vol.54 , No.4) , p.211 .

[9] CQ , Jun.17 , 1995 (Vol.53 , No.24) , p.1772 .

[10] 同 [9] ,pp.1772 - 1773。

[11] 熔权制 英文为 Fusion of Powers。这是英国政治学界提出的关于英国宪政体制的一个基本概念。

英国的宪政体制究竟取何名称为准 ,值得讨论 ,“内阁制”是人们常用来称呼英国宪政体制的一个概念。它的优势在于指明与总统制不同的行政决策体制。总统制下行政决策权最终由总统一人拥有和行使 ;内阁制下则首相(或总理)不能抛开内阁集体而一人独断。但是必须看到 ,用内阁制指称英国的宪政体制有两点不妥。其一 ,即使在描述现代英国的行政决策体制方面 ,“内阁制”是否仍然适宜早已受到怀疑 ;由于撒切尔夫人将首相权推至类似美国总统权 ,学者中已有人提出英国的内阁制已过渡到首相制。其二 ,更重要的是 ,用来指称一国宪政体制的概念必须能准确地指出该国行政、立法以及司法几大宪政机关之间的关系 ,而内阁制则不能准确地将美、英两国 ,甚至两种宪政体制的基本差异指示给读者。

那么 ,什么概念更为胜任 ? 迄今为止 ,英国宪政学大师贝奇荷特的概括似乎仍然最为可取。请见 “In contrast to the seperation of powers , Bayehot was able to declare : ‘The efficient secret of the English Constitution may be described as the close union , the nearly complete fusion , of the executive and legislative powers.’” 见 Harvey and Bather , The British Constitution (Macmillan Education Ltd. , 1977) , pp.396 - 397 . 简言之 ,贝奇荷特主张以“熔权制”指称英国的宪政体制 ,以便将它与美国的分权制一举区分开来。

还需讨论的一个相关问题是 :何谓分权制、何谓熔权制 ? 二者的区别主要在行政机关与立法机关的关系上。它又体现在两方面 :其一 ,这两机关人事上是分开还是兼职 ? 美国严格分开 ,英国则恰恰兼职 ,即由平民院多数党的前座议员出任首相、大臣 ;其二 ,行政机关是否从议会内部组织议会的立法工作 ? 美国禁止总统这么作 ,英国则恰恰让政府这么作。综合起来 ,行政机关与立法机关人事上分开、工作上互相独立的叫分权制 ,反之则叫熔权制。

[12] 姜士林、陈玮主编 :《世界宪法大全》上卷。北京·中国广播电视出版社 ,

1989年版 第757页。

[13] CQ , Oct.14 ,1995 (Vol.53 , No.40) , p.3123 .

[14] CQ , Feb.11 ,1995 (Vol.53 , No.6) , p.403 .

[15] 同[14] 第404页。

[16] [17] CQ , Apr.8 ,1995 (Vol.53 , No.14) , p.1010 .

[18] 同[14]。

[19] 同[16]。

[20] 同[16]。

[21] 同[9] ,p.1719 .

[22] CQ , Jun.24 ,1995 (Vol.53 , No.25) , p.1818 .

[23] CQ , May 13 ,1995 (Vol.53 , No.19) , p.1299 .

[24] CQ , May 20 ,1995 (Vol.53 , No.20) , p.1397 .

[25] 同[23]。

[26] CQ , May 27 ,1995 (Vol.53 , No.21) , p.1490 .

[27] 同[22] 第1814页。

[28] 同[22]。

[29] 同[9] 第1716页。

[30] CQ , Jul.1 ,1995 (Vol.53 , No.26) , p.1905 .

[31] 同[9] 第1718页。

[32] 同[22] 第1816页。

[33] 同[31]。

[34] 同[32]。

[35] 同[31]。

[36] 同[30]。

[37] 同[31]。

[38] 同[30]。

[39] 同[31]。

[40] 同[30]。

[41] CQ , Oct.28 ,1995 (Vol.53 , No.42) , p.3282 .

[42] 同[41]。

- [43] 同 [41] 第 3287 页。
- [44] CQ , Dec.9 ,1995 (Vol.53 , No.48) , p.3762 .
- [45] 同 [44] 第 3728 页。
- [46] 同 [44] 第 3726 页。
- [47] CQ , Nov.25 ,1995 (Vol.53 , No.46) , p.3598 .
- [48] CQ , Jun.6 ,1996 (Vol.51 , No.1) , p.53 .
- [49] 同 [48]。
- [50] CQ , Nov.18 ,1995 (Vol.53 , No.45) , p.3504 .
- [51] CQ , Oct.21 ,1995 (Vol.53 , No.41) , p.3188 .
- [52] 同 [51]。
- [53] 同 [50]。
- [54] 同 [50] 第 3559 页。
- [55] CQ , Oct.7 ,1995 (Vol.53 , No.39) , p.3068 .
- [56] CQ , Dec.2 ,1995 (Vol.53 , No.47) , p.3636 .

试论美国的“反扩散战略”

张业亮

战后以来,不扩散(nonproliferation)一直是美国对外政策的一个长期目标。冷战结束后,美国针对核、生、化武器以及先进导弹和技术扩散的新情况,在进一步将不扩散摆在美国对外政策的优先地位与国际裁军和军控的重点,谋求全面加强国际核不扩散体制的同时,又及时并明确地提出了“反扩散”(counterproliferation)。作为一个全新的战略概念,反扩散与不扩散一样,都是建立在美国对冷战后时期国际安全形势和战略环境变化的分析和判断基础上的,是美国对大规模杀伤性武器及其运载工具扩散所构成的潜在威胁作出的现实的反应。但两者之间又有显著的区别:不扩散主要是对武器扩散的现实和前景所作出的一种多边的外交政策方面的努力;反扩散则强调美国对扩散行为和结果的单边的军事防御和打击,因而被认为是“克林顿政府第一个主要的军事防御计划”^[1]和“至关重要的国家安全计划”。^[2]美国一些分析家则力图

从囊括政治、经济、外交、军事、科技诸方面的大战略的高度来阐释“反扩散”,以此说明实施“反扩散战略”的必要性和紧迫性。因此,“反扩散”的提出在一定程度上反映了美国国家安全战略,特别是军事安全战略在冷战后时期变化的趋势,值得重视和研究。

一、“反扩散战略”的出台及其背景

不扩散几乎与核武器的诞生同时产生,核不扩散是整个冷战时期美国在扩散问题上的主要政策。美国致力于核不扩散的主要目的是维持其核垄断地位,保护美、苏全球战略力量的平衡以及美国核威慑的可信性和有效性。为此,在美国的推动下建立了一个国际核不扩散体制,着重从政治安排、技术控制和联盟义务几方面来防止核扩散。所谓政治安排,指通过签署《不扩散核武器条约》等以确定全球核不扩散的准则和向无核国家提供安全保证。所谓技术控制,指通过国际原子能机构对民用核设施、核计划和核材料进行审查、监督和管理;通过核供应国组织统一核技术和核材料出口政策,严格出口监督措施,建立协商程序,以控制敏感技术的转让并避免由于商业竞争而降低核材料出口监督标准造成核扩散,以及通过“国际核燃料循环评估计划”加强核燃料的管理,寻求解决利用核能和核扩散之间的矛盾。⁶⁾虽然在冷战时期美国也有过反扩散的行动,但那仅仅是对现实核扩散行为所作的被动的反应,没有作为一种较为系统的军事安全战略提出来,并且除了在冷战高峰时期外,很少被纳入国家安全战略和大战略的范畴。在反扩散的措施方面,主要是对战略上的对手(如苏联、中国)采取战略上的、战术上的整体军事实力上的威慑,确保“扩散国”不使用核武器;对有扩散行为的盟国或友邦,则以减少经济和军事援助(如巴

基斯坦)或核技术援助(如印度)来迫使其放弃核计划,基本上没超出不扩散措施的范围。布什政府时期,面临正在转变的国际政治格局,已意识到大规模杀伤性武器扩散对美国安全和战略利益可能带来的潜在威胁,开始探索反扩散的措施。海湾战争中以美国为首的多国部队对伊拉克涉嫌核设施的军事打击就是一个例证。冷战结束后克林顿政府正式提出了反扩散,并把它置于国家安全和军事安全战略最优先的地位。

1993年9月27日,美国白宫新闻办公室在其发布的关于不扩散和出口控制政策的讲话中声称,“我们将在情报搜集和分析以及防务计划中给予扩散问题更高度的重视,以保证我国武装力量的结构和军事计划能应付世界各地大规模毁灭性武器和导弹扩散的潜在的威胁。”^[4]从而首次提出了为了应付大规模杀伤性武器扩散,美国政府必须在军事上有所准备。同年12月7日,当时的美国国防部长莱斯·阿斯平在美国国家科学院所作的一次演说中进一步阐述了上述讲话的意义,并公布了美国国防部拟订的“反扩散计划”(The Defense Counterproliferation Initiative, DCPI),标志着美国反扩散战略构想的正式出台。次年4月28日,美国国防部负责国际安全政策的部长助理阿什顿·卡特在参议院武装力量委员会的听证会上作证时以及5月份美国国防部副部长约翰·多伊奇在向美国国会所作的题为《关于不扩散和反扩散活动及其计划》的报告中又分别对“反扩散计划”作了说明,着重强调美国将在防御项目和计划上给予大规模杀伤性武器扩散以足够的注意。目前,美国为实施“反扩散计划”已初步采取了一些措施。1994年7月,美国国防部和能源部就建立两部之间反扩散合作机制问题签署了谅解备忘录,由国防部委托能源部所属的洛斯阿拉莫斯国家实验室(Los Alamos National Laboratory)、桑地亚国家实验室

(Sandia National Laboratories) ,以及劳伦斯·利弗摩尔国家实验室(Lawrence Livermore National Laboratory)等核武器实验室进行反扩散技术的试验。美国国会还通过立法 ,成立了“反扩散项目审查委员会”(Counterproliferation Program Review Committee) ,由国防部、能源部、国务院、参谋长联席会议、中央情报局以及军备控制和裁军署等部门派代表组成。美国还计划从1996年前每年为国防部反扩散活动增拨4亿美元的经费。⁶⁾

“反扩散战略”的提出和“反扩散计划”的制订有以下几个既相互联系又相互作用的因素和战略考虑 :

(一)地区性冲突取代来自苏联的全球性战略威胁成为冷战后美国对外战略和安全利益的主要挑战。

美国认为 ,随着冷战的结束和苏联的解体 ,来自苏联的对美国战略和安全利益的全球性威胁已不复存在。俄罗斯作为前苏联的主要继承国 ,是世界上唯一一个在军事上能与美国相抗衡的国家。但美俄在核裁军领域所取得的显著进展以及“伙伴关系”的建立 ,使美俄之间爆发核大战的危险已基本消失 ,双方宣布不再把核武器瞄准对方就是一个具体步骤和明证。虽然双方在涉及双边关系、地区冲突和欧洲防务等问题上时有龃龉发生 ,但双方的矛盾和分歧已不具有冷战时期那种对抗和争霸的性质。相反 ,双方在一些重大问题上则努力弥合分歧 ,寻找利益的汇合点和妥协点 ,增进信任 ,加强合作。另一方面 ,冷战后时期地区冲突日益突出。冲突的发生主要有两方面的原因 :由地区性强国入侵邻国所导致的冲突以及由种族、部族、宗教或领土纠葛引起的冲突和内乱。特别是在一些重要的战略地区 ,冲突不仅没有减少 ,反而呈不断上升的趋势 ,从而对美国及其盟国的安全和战略利益构成新的挑战。在这方面 ,无论从传统的义务还是从现实的利益考虑 ,东北亚、波斯湾

和中东、欧洲都是对美国至关重要的地区，美国在这三大地区均面临多样化的和不确定的威胁，其中最主要的是这三大地区都存在比其他地区严重的大规模杀伤性武器扩散的问题。1995年5月17日发表的《美国对中东的安全战略报告》称，美国在中东地区正面临三个方面的挑战和威胁：一是敌对国家的威胁，它们是伊拉克、伊朗和利比亚；二是大规模杀伤性武器的扩散；三是随着这个地区的人口增长、都市化和就业不足，将来可能出现的资源纠纷。⁶⁾因此，美国必须调整地区安全战略，把军事防御的重点由过去主要对付苏联和华沙条约组织的威胁转向对付地区性冲突和威胁。

(二)大规模杀伤性武器以及先进导弹和技术的扩散对冷战后时期美国军事安全构成最直接和最紧迫的威胁。

“大规模杀伤性武器”一词早在战后初期既已出现。1946年1月，新成立的联合国通过大会决议，责成联合国原子能委员会“……就从国家武库中销毁原子武器和其他大规模杀伤性武器问题……制定一项具体进程”，⁷⁾从而首次提出了防止核武器和其他大规模杀伤性武器扩散的问题。在冷战时期，大规模杀伤性武器扩散主要指核扩散，并且得到比较有效的控制。这是因为：(1)在两极体制下，核不扩散被纳入美苏全球战略的范畴，成为维持两国之间全球战略力量平衡和地区均势的一个因素；(2)核不扩散问题相对于美苏关系的其他问题，处于相对次要的地位。⁸⁾这就产生了两方面的结果：一方面美国把不扩散仅仅作为军控和出口控制问题之一来看待，很少从国家安全的战略角度着眼；⁹⁾另一方面，由于美苏在长期的核竞赛和核对峙中形成和确立了一系列指导双边核关系的准则或游戏规则，其纵向核扩散看上去反而不那么具有挑衅性和爆炸性。但冷战后时期的扩散问题就不同了。冷

战后时期的扩散问题与以前相比,具有以下三个基本特点:一是除核扩散外,生、化武器以及弹道导弹、巡航导弹等先进导弹和技术的扩散也日益突出,成为冷战后的新威胁。美国国防部1991年国防报告认为:“估计到2000年,至少有15个发展中国家将获得制造导弹的能力,其中有8个国家将拥有核能力,30个国家将拥有化学武器,10个国家将拥有生物武器。”此外,一些破坏战略稳定以及扩大一国战略纵深和影响的高技术常规武器的扩散也成为国际和平与安全的主要威胁之一。二是各种武器制造技术的扩散比武器扩散本身更为广泛。在常规武器制造技术方面,与军事部件生产有联系的国防工业基地正在增多。据统计,战后初期的1945年,发展中国家只有阿根廷、巴西、印度和南非4国能生产军事装备,目前已逾40多家,其中1/4拥有先进的国防工业基础,约100多种主要武器系统在发展中国家注册生产。在核、生、化技术方面,仅1954-1979年就有1.3万名外国人在美国接受了核技术培训,其中1/4人员来自《不扩散核武器条约》的非签字国。在过去的10年里,有15个国家加入了核技术供应国行列。核、生、化技术方面的双重技术的大量转让也促进了大规模杀伤性武器的扩散。1989年仅美国就发放了12万份双重技术出口许可证。^[10]三是大规模杀伤性武器扩散的军事意义越来越明显。在冷战时期,一些国家发展核武器与其说是为了实战的需要,不如说主要是用作威慑或作为一个跻身于大国行列的政治筹码;如今发展核武器用于进攻和防御,即作为最后打击手段的纯军事意义越来越大。由于越来越多的“新的难以预料的后来者准备参加游戏”,而“新的游戏规则尚未确立”,“现有的军事同盟与战略将受到严峻的考验”,因此,“世界进入了一个更为危险的时代”。^[11]上述特点加上由苏联解体所带来的核武器可能失控和核材料、核人才、核技术流失和扩

散的问题,以及海湾战争后对伊拉克核设施检查所得出的对其核计划和核能力的估计,^[12]更增加了美国对大规模杀伤性武器扩散对其战略和军事安全利益的潜在的和现实的威胁的担忧。

美国的一些军控专家分析认为,大规模杀伤性武器以及先进导弹和技术的扩散对美国战略和军事安全利益的威胁有以下几个方面:大规模杀伤性武器的扩散对美国战略和安全利益至关重要地区的均势具有戏剧性的影响,还可能引起和加剧地区核竞赛;^[13]大规模杀伤性武器可在地区性冲突中攻击美国的盟国或友邦,可直接用于攻击美国的武装力量和基地,或被恐怖分子用来攻击美国的平民,还可用来进行政治讹诈;即使它们未被使用,其威胁使用已足以在美国及其盟国内部造成恐慌;由扩散国大规模杀伤性武器的一次事故所造成的国际影响和损害同实际使用的结果是一样的。^[14]不仅如此,地区性军事冲突一旦发生,冲突双方不能控制其进程的事时有发生。在与美国的盟国或友邦敌对的一方拥有核武器或其他大规模杀伤性武器和有效的运载工具的情况下,美国的延伸威慑可能会失败,最终迫使美国不得不承担联盟义务或保护对其利益至关重要的地区,直接卷入冲突,以控制战争的逐步升级。^[15]一个拥有大规模杀伤性武器的地区性大国如果与美国发生对抗,还可能影响美国军事战略的实施。以海湾战争为例。如果伊拉克拥有核武器并且美国及其盟国在实施“沙漠风暴”和“沙漠盾牌”行动前就获悉这一情报,多国部队能组织起来吗?沙特阿拉伯是否还会为美国提供军事基地?^[16]正是从上述各点考虑,美国国防部认为,从军事角度看,正在出现的武器扩散威胁比冷战时期更为严重。^[17]1993年10月发表的美国国防部报告将大规模杀伤性武器扩散作为对美国安全利益的最紧迫和最直接的威胁。

(三)不扩散作为美国半个世纪以来较成功地推行的政策已不足以应付冷战后大规模杀伤性武器扩散的新现实。

冷战时期在美国推动下建立的国际核不扩散体制,对防止核扩散、促进核裁军以及和平利用核能起了一定的作用。冷战结束后,美国进一步提出要“把不扩散作为一个更优先的问题”以及国际裁军和军控的重点,全面加强国际不扩散体制,以“确保大规模杀伤性武器及其运载工具不扩散”。^[18]美国及其盟国主要从以下四个方面来加强国际核不扩散体制:(1)支持和加强作为国际核不扩散基石的《不扩散核武器条约》和国际原子能机构的安全保障体系,其近期目标就是确保《不扩散核武器条约》在1995年召开的审议会上能得以无限期和无条件延长;(2)加强和扩大出口控制制度,特别是在双重技术领域的出口措施;(3)加强直接针对扩散国的执行和服从机制;(4)推动区域性军控和裁军,提倡军备公开、军事透明和建立信任机制等。^[19]但美国同时认为,尽管国际核不扩散体制仍是实现不扩散目标的重要工具,单纯依靠不扩散体制已不足以全面应付正在出现的武器扩散的挑战。印度和巴基斯坦至今仍不放弃核选择,美国与伊拉克、朝鲜和伊朗等的核矛盾相对突出,都是明显的例子。其中一些国家还是《不扩散核武器条约》的签字国。^[20]而且,作为大规模杀伤性武器的生、化武器和制造技术具有不同于核武器和核技术的特点。如生物武器易制造、隐藏,价格相对低廉,并能在许多合法的商业设施中生产。更重要的是目前对生、化武器及其制造技术还没有形成一个像国际原子能机构对核技术和核设施那样严格和有效的监督、检查机制。因此,传统的国际核不扩散体制对防止生、化武器的扩散几乎不起作用。^[21]既然扩散不可避免,美国就应适应扩散的现实,在坚持和加强不扩散的同时,未雨绸缪,尽早制订出反扩散战略,防患于未然。

由此可见，“反扩散战略”构想的提出和“反扩散计划”的拟订是美国在对冷战后国际战略环境的变化及其所面临的战略和军事安全利益方面的威胁进行分析和判断的基础上所得出的逻辑结果。

二、“反扩散战略”的基本内容和实施前景

从美国国防部拟订的“反扩散计划”和美国政府官员对该计划的解释中,可看出“反扩散战略”大致有以下几方面的内容:

(一)定义。美国国防部从军事战略的角度对“反扩散”和“反扩散计划”所下的定义是:“反扩散指美国国防部全面参与美国同扩散作斗争的活动,包括外交、军控、出口控制、情报搜集与分析,特别是美国在面临拥有大规模杀伤性武器或导弹的对手的对抗时担负起保护美国的利益和武装力量的责任”。^[22]“反扩散计划旨在防止(武器)扩散,并保证在我们制止扩散的努力不成功的地方,美国对掌握特别武器的地区性对手的侵略行为作出反应时没有被威慑住或被挫败”。^[23]根据以上解释,反扩散指美国在不扩散的努力一旦失败的情况下而采取的从外交、军控、出口控制到军事威慑、防御和打击等各种措施,主要是研制和发展对扩散行为和结果的发现和军事打击能力,以及与拥有大规模杀伤性武器及其运载工具的对手发生冲突和对抗时的防御和进攻能力。

(二)对象。“反扩散战略”的重点防范对象是拥有大规模杀伤性武器的地区性强国,特别是那些位于对美国国家安全和战略利益至关重要的地区但与美国敌对,又有扩散行为的国家。

(三)目标。“反扩散战略”的目标包括相辅相成的两个方面:(1)运用美国国防部在军事、技术、情报搜集与分析方面的专长,在

军控、出口控制、监控、建立信任措施方面支持和加强传统的不扩散努力,防止大规模杀伤性武器及其运载工具扩散;(2)保护美国及其盟国不受大规模杀伤性武器扩散的威胁。美国认为,“反扩散”与不扩散一样,将不会也不可能消除扩散的威胁,但一个全面的,有效实施的“反扩散战略”可以收到以下效果:(1)减少大规模杀伤性武器扩散的威胁;(2)增加扩散行为的代价;(3)消除拥有大规模杀伤性武器在军事上可能得到的好处;(4)减轻使用或威胁使用大规模杀伤性武器对美国及其盟国的安全和战略利益所造成的损害。就某一具体的反扩散行动来说,能否取得成功则取决于以下三个因素:(1)扩散国或某一恐怖组织的武器计划能否为情报部门确认,并被美国掌握;(2)扩散者武器计划的实质、范围和进展;(3)对扩散行为作出反应时,该地区的安全形势,即反应是在冲突时期抑或是在平时作出。^[24]

(四)措施。“反扩散战略”应包括以下 14 个要素:外交、威慑、军控、裁军、经援和军援、制裁和禁运、情报、出口控制、安全保证、稳定性措施、采取反应能力、积极防御、消极防御、军事行动。但在军事技术上,下列五个要素是实施“反扩散战略”的关键:

(1) C³I 系统。即建立适合于反扩散行动的指挥、控制、通讯和情报系统,主要有:建立和运用大规模数字模型使反扩散的军事行动计划的制订更为便利,并用以模拟对反扩散行动的实战和训练的指挥;运用遥感技术、雷达影像、监视技术与小型卫星、无人驾驶飞行器等结合起来改进有关情报的搜集;运用穿地雷达来发现地下核设施;运用对信息、数据处理和通讯技术对扩散情报进行综合分析和评价等。

(2)反军力(Counterforce)。在军事战略理论上,反军力指摧毁敌方的武器发射场和其他军事能力。^[25]在反扩散战略中指研制对

付核、生、化武器的精确制导和穿透地层的弹药,以及非致命性防御武器和致残武器,从而在实施反扩散军事打击行动时既能完成其特殊使命又能最大程度地减少伤亡和破坏。

(3)积极防御。指建立一种战区导弹和战略导弹防御系统,以便在携带大规模杀伤性武器的运载工具发射之初就将其摧毁。例如运用超高速阶段推进器来拦截携带化学和生物弹头的导弹。

(4)消极防御。指研制和发展包括运用防护服、掩体、疫苗、解毒药等减少或消除核、生、化武器攻击所造成损害的能力,以及运用放射、光学、光谱、循环血细胞计数技术等瞬间和远距离探测器来提高美军的战场早期预警能力。

(5)防止扩散。指利用多层地面传感装置来探测秘密的核试验和生、化武器试验等。

(五)与不扩散的关系。在处理不扩散与反扩散的关系上,“反扩散战略”强调防止大规模杀伤性武器扩散是美国首要的战略选择和对外政策最优先的目标之一,反扩散必须建立在不扩散政策的基础上,通过反扩散的行动支持而不是削弱了传统的不扩散的努力;另一方面认为,反扩散将从以下三个方面加强不扩散:一是反扩散的措施准备得越充分,潜在的扩散国寻求发展和拥有大规模杀伤性武器及其运载工具的动机就越小;二是对扩散行为军事后果的关注将促使美国把防止核扩散的努力进一步集中在危机频发地区;三是反扩散不仅可以用来打击扩散了的武器本身,而且可用于扩散过程的早期,如摧毁用于研究、开发和生产大规模杀伤性武器的设施等,从而支持了不扩散战略。^[26]

“反扩散计划”出台后,在美国政府有关部门和军控界引起了激烈的争论,其焦点是实施“反扩散战略”,主要是对扩散行为的直接军事反应可能带来的外交、经济和军事方面的问题。

首先,从外交上和国际法上来说,对扩散行为先发制人的军事打击涉及主权和在国际关系中使用武力的问题。尽管1992年1月召开的联合国安理会成员国首脑会议根据《联合国宪章》第7条,宣布核扩散是对国际和平与安全的威胁,从而为对扩散国进行制裁开辟了前景,但具体实施困难颇多。其主要原因是武器扩散在一些国家看来尚不是现实的威胁。海湾战争中多国部队对伊拉克涉嫌核设施的袭击说明,一方面在一场国际社会取得比较一致看法的冲突中存在着对扩散行为采取军事行动的机会,另一方面这种机会又非常有限,因为多国部队并不是为打击伊拉克的武器计划而组成的。在近期的美朝核争端中,美国为使国际社会对朝鲜实行制裁所作的努力也说明,如果没有一个由扩散行为本身或者某个招致国际社会一致反对的行为所引起的紧迫感,国际社会是很难对扩散行为作为一致的诸如警告、制裁、禁运等反应的,更不用说采取军事行动了。

其次,从军事战略上来说,一般认为运用突然袭击的方法解决对方的核力量太具挑衅性,也太危险。因为“对核武器来说,只消灭90%并不算成功”,^[27]袭击者担心招致对方的报复。现代科技的发展,使对扩散行为的防范和打击越来越困难。例如,一些先进的工业隧道设备能将核设施和核武器埋藏得很深以至连钻地核武器也很难摧毁它们。先进的防污擦洗设备能使非常精密的传感器也无法测出秘密武器计划所释放出来的化学、生物和核物质。毫无疑问,美国现有的军事技术和能力还不足以适应反扩散军事行动的需要。换言之,实施“反扩散计划”涉及到美国的军事理论、作战方式、军力结构方面的问题,短期内难以完成。

最后,从经济上来说,实施“反扩散计划”花费颇巨。据美国兰德公司所提供的四种选择方案,“最温和的”、多半是防御性的措施

每年约需 50 - 100 亿美元 ,而建立能使美国有效地对付分散的多达 20 件核武器的包括打击和防御力量在内的“咄咄逼人”的反扩散态势则需 500 - 1000 亿美元。^[28]相比之下 ,美国目前计划的每年 4 亿美元的反扩散经费犹如杯水车薪。从长远看 ,在冷战后时代 ,美国政府不可能像支付“星球大战计划”那样支持“反扩散计划”。

不仅如此 ,“反扩散战略”中建立战区和战略导弹防御体系的主张也可能给美国带来政治上的难题和战略上的困境。

长期以来 ,美国国内在建立导弹防御体系问题上一直存在着“鹰派”和“鸽派”之争。“鹰派”主张通过研制更先进的进攻性战略武器和导弹防御体系来保持战略的稳定性和取得战略优势 ,反对“相互确保摧毁”的核威慑理论 ,主要政策体现就是 1983 年里根政府提出的战略防御倡议 ,即“星球大战”计划。“鸽派”将“相互确保摧毁”理论作为核军控的基石 ,认为战略进攻性武器在数量上的增加和性能上的提高并不能带来更大的安全 ,在本土建立反导弹防御体系以抵御拥有成千上万枚核弹头的对手的攻击不仅耗资巨大而且难以奏效 ,因而主张通过核裁军和核军控来削弱对手 ,保持战略的稳定性和优势 ,主要政策体现则是美国和前苏联于 1972 年 5 月签订的《美苏关于限制反弹道导弹系统条约》。^[29]两派的策略和政策主张虽不同 ,但在战略目标上是一致的。随着国际格局的转换 ,布什政府后期已不再强调建立太空武器系统和全国性的导弹防御系统 ,倾向于在较少的防御范围内建立陆基反导弹系统。冷战结束后 ,克林顿政府正式宣布放弃“星球大战”计划 ,但针对大规模杀伤性武器及其运载工具扩散的新情况 ,重新考虑部署战区导弹防御体系以及研制和在本土部署全国性导弹防御体系问题。1995 年 9 月 ,美国参议院在其通过的《1996 年财政年度防务费用

授权法案》中要求增加6亿美元拨款用于陆基反导弹系统的研究,还建议研制并在2003年开始部署本土反导弹系统。只是由于白宫顾及俄罗斯的反应以及可能造成的战略上的不均衡局面而加以反对,参议院才暂时放弃了在2003年部署这一系统的提法,但在通过的法案中仍要求政府重新与俄国谈判并修改反导弹条约,以允许美部署全国性的导弹防御系统。如果俄国不同意修改,美国就要考虑退出该条约。^[60]

根据《美苏关于限制反弹道导弹系统条约》,两国仅允许在各自的首都和洲际导弹发射场各部署一个反弹道导弹系统,每一系统拦截对方导弹的反导弹数量不得超过100枚。除此以外,双方不得再行部署和研制全国性反导弹防御系统并禁止将战区导弹防御体系用于可能的战略导弹防御性质。1974年7月双方签订的《美苏关于限制反弹道导弹议定书》又规定双方各自放弃一个反弹道导弹系统部署区。因此,受条约束缚,美国研制和部署此类防御武器的难度颇大。美目前正与俄罗斯就该条约进行谈判,力图建立新的准则,允许美部署战区导弹防御系统。但俄国内一些舆论已指责美企图谋取军事优势,建议俄采取对应措施抵制美国研制战略反导弹防御体系。^[61]这使得美国内的“鸽派”担心俄罗斯会不会就此停止进一步削减战略核武器。这不仅给当前在北约东扩等问题上日趋紧张的美俄关系增添了一些新的复杂因素,而且加剧了美国内“鹰派”和“鸽派”的决策分歧。

上述说明“反扩散战略”的实施难度颇大。

三、几点结论

(一)“反扩散战略”是美国针对后冷战时期大规模杀伤性武器

扩散所构成的现实的和潜在的威胁而制定的一种攻防兼备,集实战和威慑为一体的军事安全战略。其实质和不扩散政策一样,都是运用强制性的手段来消除一种武器能力,以维持核现状和防止生化武器扩散。其战略意图是通过发展对扩散行为和结果的军事防御和打击能力,支持不扩散的努力,继续保持美国在与地区性对手发生对抗时的军事战略优势,使美国建立在核力量基础上的威慑战略在后冷战时期仍然可靠和有效,避免由于大规模杀伤性武器向中小国家扩散,特别是向与美国敌对的国家扩散对地区均势和战略稳定所造成的破坏性影响,维护美国及其盟国的安全和战略利益。它的提出反映了冷战后美国安全和军事战略的调整和变化的趋势,即越来越把对付地区性冲突和大规模杀伤性武器的扩散作为防务和安全战略的重点。

(二)“反扩散”作为冷战后美国在武器扩散问题上新的战略构想,目前仍处于酝酿和准备阶段。从战略学的角度看,它的一些概念和细节仍较模糊。其特点是在措施上以对武器扩散的军事防御和打击为主,同时注重外交、经济、军事、科技诸手段的综合运用。这使它与美国以往的军事安全战略既有区别又有联系。它的一些概念,如“限制损失”、反军力、积极防御、消极防御、威慑观等,来源于战后美国的军事战略思想,特别是60年代以来形成的实战威慑思想。对大规模杀伤性武器及其运载工具进行遏制和防止基本上体现和沿袭了谋求战略优势这一总的军事战略原则,虽然在后冷战时期美国已没有危及其生存的军事战略上的对手。在对战略武器防御的开发和研究方面,“反扩散计划”与“星球大战计划”有某种相似,但防御对象不同,在规模、程度、范围和战略意义上也不可同日而语。而对武器扩散采取外交、裁军和军控、制裁和禁运、经援和军援、安全保证、稳定性措施等反应和手段,则属于传统

的不扩散政策措施的范畴。与不扩散政策相比较,可看出,虽然不扩散和防扩散的目标一致,但前者所依赖的基础是国际不扩散体制、其措施如前所述,主要是政治安排和技术控制,不包括对武器扩散的军事防御和打击的内容。这使反扩散与不扩散区别开来。从这个意义上说,“反扩散战略”可以说是传统的军事安全战略和不扩散政策的混合物。“反扩散”的提出并不意味着美国放弃了不扩散的努力,恰恰相反,正如“反扩散计划”所明白昭示的那样,是企图运用反扩散来支持和加强不扩散政策,并在防止大规模杀伤性武器扩散方面提供另一种战略选择。

(三)实施“反扩散战略”所费甚巨而美国目前不可能在经济上对此作较大的投入;美国现有的武装力量的结构及其军事能力尚不能完成“反扩散战略”的庞大目标;对反扩散技术的研究尚需假以时日以及对武器扩散先发制人的军事打击可能招致的外交上的不利反应,上述因素决定了“反扩散战略”在近期难以实施。在今后一段时期内,美国可能仍主要依靠国际核不扩散体制,着重运用外交手段来实现不扩散的目标。

注 释:

[1] Harald Muller, "Countering Proliferation: Putting New Wine in Old Bottles," *The Washington Quarterly*, Spring 1995, p.143.

[2] Pete V. Domenici, "Countering Weapons of Mass Destruction," *The Washington Quarterly*, Winter 1995, p.146.

[3] 张业亮:《不扩散核武器条约与国际核不扩散体制的前景》。《国外社会科学情况》1995年第3期,第25页。

[4] 转引自 Joseph F. Pilat and Walter L. Kirchner, "The Technological Promise of Counter Proliferation", *The Washington Quarterly*, Winter, 1995.

[5] See , Paul R. S. Gebhard , " Not by Diplomacy or Defence along : The Role of Regional Security Strategies in U. S. Proliferation Policy , " The Washington Quarterly , Winter , 1995 .

[6] 《美国防部发表中东安全战略报告》。1995 年 5 月 19 日《人民日报》第 6 版。

[7] Joseph Cirincione , " The Non - proliferation Treaty and the Nuclear Balance , " Current History , May , 1995 , p.201 .

[8] See , Michael Mandelbaum , " Lessons of the Next War , " Foreign Affairs , March/April 1995 , p.24 .

[9] [13] W. Seth Carus , " Proliferation and Security in Southwest Asia , " The Washington Quarterly , Spring 1994 , p.130 .

[10] Brad Roberts , " 1995 and the End of Post - Cold War Era , " The Washington Quarterly , Winter 1995 , p.7 .

[11] U. S. News and World Report , April 17 , 1995 .

[12] 海湾战争后 联合国伊拉克问题特别委员会和国际原子能机构对伊拉克的检查发现 ,伊仅对核计划的投资就高达 100 亿美元左右。海湾战争爆发时 ,伊离生产第一颗核爆炸装置约 18 - 20 个月左右 ,并不出 3 - 4 年伊就能生产更先进的能投送的核武器。根据 1991 年 4 月 18 日伊向 UNSCOM 提供的关于伊化、生武器、弹道导弹以及核材料等储存的数量和地区的详细报告 ,伊大约有 1 万枚神经毒气弹头 ,1500 枚化学武器炸弹和炮弹 52 枚飞毛腿导弹共携带 30 枚化学弹头和 22 枚高爆炸弹头。经 UNSCOM 检查并核实并于 1991 年 6 月 31 日向联合国安理会提交的材料 ,伊实际拥有的化学武器比它申报的要多得多。在核计划和核能力方面 ,伊于 1991 年 4 月 27 日提供的补充报告承认有 27 磅高浓缩铀 22 磅低浓缩铀和一个和平核计划。

[14] [17] [19] [21] [22] [23] [24] [26] Joseph F. Pilat and Walter L. Kirchner , Opo. cit. , pp.146 ,154 ,156 .

[15] George H. Quester and Victor A. Utgoff , " No - First - Use and Nonproliferation : Redefining Extended Deterrence , " The Washington Quarterly , Spring 1995 .

[16] Pete V. Domenici , Opo. cit. , p.149 .

[18] 美国军控和裁军署代理署长托马斯·格雷厄姆 1993 年 10 月 11 日在联大第一委员会上的发言。转引自新华社《参考资料》1993 年 10 月 31 日第 24 - 25 页。

[20] Edward J. Lacey , " Tackling the Biological Weapons Threats : The Next Prolif-

eration Challenge,” The Washington Quarterly, Autumn 1994.

[25] [美]詹姆斯·多尔蒂和小罗伯特·普法尔茨格拉夫:《争论中的国际关系理论》(邵文光译)。北京·世界知识出版社,1987年版,第422页。

[27] [28] U. S. News and World Report, April 7, 1995.

[29] Michael Krepon, “Are Missile Defenses MAD?” Foreign Affairs, Jan/Feb, 1995, p.21.

[30] 《建立全美防御体系的难题》,《光明日报》1995年9月9日。

[31] 《参考消息》1995年10月16日。

论新中国对美政策的形成

牛 军

本文的目的是研究从 1948 年底到新中国成立前夕影响中共制订对美政策的主要因素。以往国内学术界有关这一领域的研究主要表现出两个特点：其一是将对美政策作为“一边倒”政策中的一个问题加以探讨；其二是那些为数不多的专以新中国对美政策为题的论著均将注意力置于描述决策者的一些具体动机上。^①这些研究的价值是不言而喻的，而其不足之处主要在于未能将上述两个特点更好地结合起来。本文试图在借鉴以往研究成果的基础上，着重探讨这一时期中共领导人制定对外政策的指导思想、中共面临的内部和外部环境，以及这一时期中共与美国方面的接触等等因素，对中共中央制订对美政策的影响。

牛军：中国社会科学院美国研究所研究员。

(一) 革命时期的外交思想与对美政策的形成

中共领导人考虑未来新中国与美国的关系大致开始于 1948 年秋冬之际。从时间上看,中共领导人制订对美政策的进程与他们为新中国制订外交政策基本上是同步的。^[2]就实质而言,对美政策作为新中国总的对外政策的一部分,不可能脱离中共领导人制订对外政策的指导思想,在另一条轨道上发展。因此,把握 1948 年底至新中国成立前后中共领导人的外交思想的特征,对于理解新中国对美政策的形成是至关重要的。

从 1948 年 11 月解放军占领沈阳到 1949 年 1 月底三大战役结束,中国革命运动进入到一个从争取战争胜利到建立新国家的转变时期。如果说在此之前中共领导人集中考虑的是如何在内战中打败国民党,那么从这时起他们开始同时考虑如何建立新的政权。这一特殊背景与中国革命运动长期发展的历史联系在一起,决定了中共领导人从开始考虑新中国的外交起,他们的指导思想便具有两重性,即它一方面反映着、并且必定要适应中国革命运动发展的内在趋势和要求;另一方面又必须考虑到未来新国家与外部世界的关系。进一步说,在上述两方面中的每一方面,还包括着不同层次的内容。

新中国是中国革命运动的产物,它必定要被打上深刻的革命烙印。中共领导人为新中国制订对外政策的时期,正是中国革命运动处于争取最后胜利的特殊阶段。中共领导人考虑任何问题,包括外交政策,都不可避免地会从革命运动的角度出发,并将保证革命的最后胜利作为各项政策的归宿。中共革命理论的有关部分自然也就成了制订对外政策的指导思想的一个重要方面。

中共领导人历来认为,中国革命是世界社会主义革命的一部分,其首要的目标就是要彻底推翻帝国主义在中国的统治。³⁾自中国共产党诞生以来,美国作为一个帝国主义国家,除了在太平洋战争中一度被中共领导人称为反对日本侵略的“盟邦”外,一直被置于中国革命的敌人之列,只是在抗战结束以前尚未被定为头号外部敌人罢了。⁴⁾及至中国内战爆发和欧洲几国共产党情报局成立,中共中央接受了苏联关于世界上已经形成“两大阵营”的观点,并认为中国革命是“以苏联为首的反帝国主义阵营”的组成部分,其任务包括“和全世界人民一道”打败美帝国主义的“奴役计划”。⁵⁾

当然,美国被视为中国革命的头号敌人,并不完全是基于理论的演绎。在中共领导人看来,美国当时已经成为阻止中共取得最后胜利的主要的外部威胁。他们认为,“帝国主义国家对革命国家一定要干涉”是带规律性的问题。当革命战争从根本上威胁到帝国主义在中国的统治时,它们将“完全公开地”站在反革命一边进行干涉。⁶⁾从三大战役胜利到新中国成立这一时期里,中共中央一直在准备对付美国几乎所有可以设想出的各种形式的干涉,它们包括防止美国直接的军事干涉,揭露和粉碎美国分裂中国革命阵营的阴谋,打破美国对未来新中国的经济封锁,以及在最终解放台湾时排除美国的阻挠等等。⁷⁾总而言之,从革命运动发展的角度说,这一时期美国不论是在理论上还是在现实中,对于中共都是最令人憎恶的敌人和最危险的外部威胁。

中共领导人制订对外政策的指导思想的另一重要方面是他们对新中国外交的本质与目的的认识。毛泽东等中共领导人几乎都经历过由爱国而革命、而信奉共产主义的思想过程,他们在青年时代被称为是“蒙受耻辱的一代”,争取中华民族的彻底解放是他们

矢志不渝的奋斗目标。在他们的观念中,结束中华民族的屈辱应是新中国外交的核心,其内容包括改变中国人的思想和精神面貌,反映出中华民族的彻底解放和确立中国在国际社会中的平等地位。

首先,改变中国人在外交方面的精神状态是中共领导人在作出重大决策时反复强调的问题。1946年全面内战爆发后,毛泽东即针对党内的思想状况,提出了“美帝国主义是纸老虎”的观点。⁸⁾当解放军转入战略反攻时,毛泽东特别指出,害怕帝国主义是一种精神作用。中国人多年在与帝国主义的斗争中遭受失败,所以精神上有些害怕。苏联也有此情况,喜欢美国罐头和美国纸烟等等,看不起伟大的现实,其根源即在于“战争受创伤,精神上未获解放,怕纸老虎”。⁹⁾

上述观点不可能不反映到中共领导人对新中国外交的思考中。他们从开始考虑新中国外交之日起即指出:“总的观念是百年压迫现在站起来了,……这个概念一说就把怕不承认的观念打消,应有这样的气概”。¹⁰⁾纵观这一时期中共中央处理外交(其中主要是与美国的关系)问题的全过程,从批评中共沈阳市市长朱其文回访美英法等国驻沈阳领事馆,到毛泽东评美国务院《白皮书》,处处显示出中共领导人对精神解放的重视和追求。¹¹⁾需要指出的是,从提出重视精神解放的必要性到将其贯彻到外交决策中,最直接针对的就是处理对美关系。用毛泽东的话说就是“我们不怕美国人,轻视美国人,什么帝国主义都不可怕”。¹²⁾

其次,中共领导人认为,新中国的外交应是彻底结束百年屈辱的外交。¹³⁾它必须也必定要体现出中华民族从帝国主义的统治和压迫下获得了解放。毛泽东在1949年1月第一次谈到未来新中国的外交时即指出,新中国与帝国主义国家的关系是“我们是打倒

它,不是承认它”。^{〔4〕}从这时起到七届二中全会,中共领导人一再强调,未来新中国的外交要“另起炉灶”,要“打扫干净屋子再请客”,新中国与帝国主义是有几笔大帐要算。在3月召开的七届二中全会上,毛泽东明确说明:“关于帝国主义对我国的承认问题,不但现在不应急于去解决,而且就是在全国胜利以后的一个相当时期内也不必急于去解决”。^{〔5〕}在中共领导人看来,惟其如此才能彻底摆脱以往屈辱外交的束缚,与世界上所有国家建立起真正平等的关系,恢复中华民族应有的地位。

总而言之,在中共领导人的观念中,新中国既是作为世界革命一部分的中国革命的外交,也是从反帝斗争中诞生的新国家的外交。中共领导人对新中国外交的这种认识与把握,从根本上决定了新中国对美政策的特征和发展方向。

(二)对美政策形成时期的外部与内部环境

这一时期中共领导人的外交思想一方面与他们以往对国际事务的认识有着密不可分的联系,另一方面也包含着他们对特定时期的外部与内部环境的看法和反应。当然,1948年底到新中国成立前后正是中国共产党人的革命热情和爱国主义情绪空前高涨的时期。在这种气氛中,主观的认识在多大程度上偏离现实是一个需要探讨的问题。这里着重分析的是这一时期内外环境对中共领导人决策的影响。

(1)外部环境的影响

所谓外部环境指这一时期中共领导人考虑对美政策时面临的国际环境。进一步说,由于世界上已经形成了分别以美苏为首的两大阵营,尽管中共领导人在理论上认为中国革命运动是归属于

苏联阵营的,但他们在作出外交决策时面对的外部压力实际上却来自两个方面——既来自美国,也来自苏联。

美国给中共的压力主要表现在三个方面:其一是援助国民党政府抵抗人民解放军的军事进攻,直至帮助国民党政府退守台湾。不论美国政府内部曾经多么认真地考虑要从中国内战中脱身,客观上在阻挠中国革命取得最后胜利方面,美国几乎是步步为营的。^[6]其二是企图利用“承认”问题影响未来新中国的内外政策,并组织孤立新中国的联合战线,其标志是艾奇逊提出的关于“承认”新中国的几项原则及司徒雷登与黄华会谈时提出的条件,即不实行共产主义,在未来的政府中接纳“民主人士”,以及不与苏联结盟等。^[7]其三是给新中国制造经济困难,纵容和配合国民党军队封锁大陆海港。^[8]

美国的行动反映了一个帝国主义大国对一个新兴的革命国家的那种根深蒂固的敌视态度。其结果只能是引起中共更为强烈的憎恶和反抗。实际上正是在黄华与司徒雷登接触的最后阶段,中共领导人在给南京市领导人的指示中才明确表示:“我们对美帝亦决无改变其政策的幻想。”^[9]与此同时毛泽东发表《论人民民主专政》,公开宣布新中国“必须一边倒”。^[10]这可以被认为是中共领导人对美国政策和态度的相当直接的反应。

处在一个两极的世界里,中共在处理对美关系时,必定要受到对苏关系的制约,问题只是这种制约达到何种程度。实际情况是中共受到苏联方面相当大的压力,这种压力主要产生于苏联领导人对中共的强烈的不信任,其中当然包括对中共与美国的的关系的不信任。斯大林固然希望新中国是一个与苏联友好的共产党国家,但中共与苏共长期的隔阂,以及在战后特殊形势下苏联在中国获得的复杂的利益,都使斯大林对中共是否会“一边倒”向其领导

的东方阵营满腹狐疑。^[21]

中共领导人一开始便将对苏关系置于首要的地位,而且在断定与美国的对抗将难以避免后,他们更加相信,建立良好的中苏关系符合新中国的战略利益。因此采取一切必要的行动以打消苏联领导人的怀疑,主动向苏联靠拢,甚至不惜暂时搁置对美关系及与其他一些西方国家的关系,对于中共领导人可以说是顺理成章的选择。^[22]实际情况是,虽然苏联曾经在新中国发展其对美关系方面给予中共中央以回旋余地,但中共领导人并没有因此便贸然行事。^[23]中共中央采取谨慎行动,固然与美国的政策有直接的关系,不过很可能也是因为考虑到正处在努力与苏联结盟的微妙阶段,无论如何也不能影响对苏关系这个大局。

(2) 内部环境的影响

内部环境即国内政治环境,大致可以分为革命队伍内部和外部两个方面。在革命队伍内部,经过从解放军战略反攻起两年多的思想动员和战争的胜利进程,已使党内和军队内部基本上清除了恐美崇美思想。特别是在战争后期,党内和军内的革命与爱国热情空前高涨。在占领沈阳后处理美国驻沈领事馆问题和占领南京后搜查司徒雷登住宅两个重大事件中,都可以看出中共中下层干部表现出了比较强烈的爱国反美情绪,以致中共中央经常需要采取有力的措施,防止出现那种会引起大的国际纠纷的过激行动。^[24]不过中共中央对一些过激行动的纠正总的说来仍然是策略层次上的,党内和军内的爱国热情符合中共对美政策的基本趋势,而且必然会推动这一趋势继续向前发展。

在中共革命队伍之外,主要有两类政治力量。一类是国民党统治集团;一类是所谓的第三势力。第一类国民党统治集团中的不论哪一派,当时都是以得到美国的支持为其生存条件的。美国

对国民党统治集团的支持也从未停止 ,直到帮助其退守台湾。

所谓第三势力 ,其构成相当复杂 ,政治主张也是五花八门的 ,但一个共同点是普遍存在亲美倾向。而美国对这一部分人的好感和希望也是不加掩饰的。马歇尔在其调处后期便开始或明或暗地扶持他所称的“自由主义分子”。司徒雷登在这方面表现得更为热情。^[25]美国与中国第三势力的关系实际上构成了美国可以利用来干预中国历史进程的一个渠道。对此中共中央始终极为敏感和警惕 ,当然也极为反感。

在中共领导人制订外交政策的关键阶段 ,他们不仅基本上断定美国不可能放弃干涉中国内部事务的企图 ,而且还认为在中国内部 ,除了国民党统治集团在依靠美国苟延残喘外 ,同时也有一些人企图利用美国的支持混水摸鱼 ,当然也有一些“善良的人”对美国的“好心”抱有幻想 ,而这种幻想的存在在特定时期有可能导致一部分人的动摇。^[26]对内部环境的这种认识是中共中央决心“打扫干净屋子再请客”原因之一 ,也是毛泽东要五评《白皮书》 ,以及后来中共中央决定在全国开展思想教育运动的原因之一。

综观这一时期中共领导人面临的国际环境和他们在国内所要解决的问题 ,可以说他们在对美政策方面的选择余地是相当有限的。

(三)中共与美国方面接触的影响

解放战争时期中共与美国方面曾有过三次直接的接触。第一次是重庆谈判前后与赫尔利的接触 ;第二次是马歇尔调处期间与美方各层次的接触 ;第三次是从1948年底至1949年夏季与美国方面的接触 ,其中包括1948年底处理沈阳美国领事馆的电台问题

及其领事华德的事件、1949年解放军占领南京后中共代表与美国驻华大使司徒雷登的接触等。这一时期另一个具有重要意义的事件是美国国务院发表《白皮书》和中共领导人对《白皮书》的猛烈批判。这几次事件基本上完整地反映了新中国对美政策最终确定的过程及其各种因素在这个过程中所起的作用。

没收沈阳美领事馆电台及封锁美领馆、隔离美领馆人员等，恰恰发生在新中国对美政策形成的起点。1948年夏秋之际，随着解放区不断扩大，中共中央在华北地区已经开始面临如何处理与西方国家官方驻华机构的关系，而且也确实有些国家的领事馆表示希望与解放区政府建立关系。对此中共中央总的政策是观望和摸索性的，即一方面试图利用这种机会逼使西方国家的外交机构“不得不承认”中共解放区政权的“政府地位和权力”；另一方面由于缺少经验，在行动上相当谨慎，“不忙订立具体的协定”。^[27]11月中旬，中共中央的政策开始出现明显的变化，对美领馆的方针逐渐强硬。其原因主要是两方面的：

首先是美国领事馆对中共的军事管制措施采取对抗的态度。11月15日，沈阳军管会根据中共中央11月初的指示精神发布通告，要求除军管会特别批准外，任何中外人士和机构不得擅自设立电台，凡有电台及收发报装置者，应于36小时内交军管会保管。^[28]这一通告当然也被专门发给美领馆。美领馆以未获美政府允许为由拒绝交出电台。在此之前，中共中央已经告诫沈阳军管会，在美国未承认中共政府的情况下，对其在沈阳的领事馆只能采取不承认的方针。在接获东北局的报告后，中共中央认为，美领馆是在蓄意滋事，以造成外交事件，沈阳军管会不能退缩，在事先警告后可进馆查收。^[29]

其次是苏联方面要求中共对美、英、法领事馆采取强硬措施。

在沈阳军管会发布通告的第二天，苏联方面即告东北局负责人，应没收美法领事馆的所有电台，并称此事对苏联关系重大。东北局负责人由此将查收电台与将美领馆从东北“挤走”联系起来。中共中央在沈阳刚被解放时即认为，由于无外交经验，应多与苏联协商。故在了解苏联方面的态度后亦立即表示同意东北局的方针。^[60]

正是上述两方面原因导致沈阳军管会于20日不仅按中共中央的指示，进入美领馆查收了电台及有关设备等，而且开始对美领馆实行封锁，断水断电并限制美领馆人员的行动自由，以期达到“挤走”的目的。

沈阳军管会的措施显然超出了中共中央授权的范围。在获知沈阳军管会封锁美领馆后，中共中央即向其强调，任何行动必须事前请示，并要“照顾全局”。目前在东北的行动必须考虑：(1)要对美国与英、法有所区别；(2)东北地区特殊，在东北对美领馆实行的“挤走”方针不一定在其他地区也实行；(3)要考虑到不承认国民党政府与这些国家的外交关系“并不等于我们永远不与这些帝国主义国家发生外交关系”。^[61]即使随后不久东北局破获美国间谍案，中共中央在未证明该组织与美领馆有直接关系时，并不赞成东北局隔绝美领馆人员的往来。12月中旬中共中央再次指出，在案情没有新的发展的情况下，应适当放松对美领馆人员的限制。^[62]其后的事态表明，如何处理沈阳美领馆的问题实际上被暂时搁置起来。处理沈阳美领馆电台问题是对美政策形成的前奏，从中反映出来的影响中共决策的主要因素与后来基本上是一致的。

从1949年1月至3月是新中国对外政策形成的关键时期。一方面中共中央已经确定了新中国外交的基本原则；另一方面，相继发生的一些事件也产生了重要的影响。其一是12月初中共

中央接到报告说,一个被认为与马歇尔和美国国务院过从甚密的美国记者告诉中共代表,美国对华政策的中心是如何在新政权中“造成一有效的反对派”,美国承认新中国的条件就是政府中要有美国可以接受的反对派,以及允许美国在上海和青岛有驻军权。中共领导人对此作出强烈反应是因为,报告证明了他们一直担心的事,即美国正企图通过在革命队伍内部组织反对派来破坏革命的进程。此后强调警惕美国的两面政策,粉碎美国的“政治计划”,一度成为中共领导人相当关注的问题。^[63]如果考虑到这一时期一些东欧国家出现的政治动荡,以及中国国内一些政治势力和人物仍在利用美国的干涉或对美国抱有幻想,便可以理解中共领导人警惕的理由和程度。其二是苏共领导人米高扬访问西柏坡后,中共与苏联的关系基本明朗,双方结盟已成定局。^[64]其三是解放军与英军舰在长江上发生武装冲突,使整个东亚地区一度出现紧张局势。苏联方面一再告诫中共中央,要准备对付美国和其他西方国家的军事干涉。另一方面也建议中共中央,应提出以断绝与国民党政府的关系为条件与美国建立外交关系。^[65]

新中国外交原则的确定和上述一系列事件构成了中共与美国大使司徒雷登接触的主要背景,它表明中共与司徒雷登的接触主要是策略性的。国内已有一些论著对中共代表与司徒雷登,以及在此前后中共与美国方面接触的动机和过程等作了较详细的论述。^[66]这里强调的是导致接触无结果而终的关键性的因素,概括地说主要有以下两点:

第一是与司徒雷登的接触使中共领导人彻底打消了与美国发展正常关系的想法。首先中共领导人认为,司徒雷登提出的条件表明美国政府无意放弃以中国革命为敌的政策。司徒雷登在与黄华会谈中和与其他有关人士的接触中,一面表示美国还不准备断

绝与国民党政府的关系,同时却一再提出“尽量吸取一切民主开明人士参加”新中国政府,非如此美国将不会承认新中国。^[67]其次,在中共领导人看来,美国甚至不愿意改变其一贯的傲慢态度。司徒雷登在与中共方面接触过程中,在南京外交界中张扬他与中共已经建立联系。特别是在接触的后期,司徒雷登的秘书在司徒雷登访问北京一事上故做姿态,企图造成是中共方面邀请其北上的事实。^[68]而且此后不久美国政府便决定不允许司徒雷登访问北京。^[69]司徒雷登等人的此类言行如果产生了什么影响的话,那只会是加剧了中共领导人对美国的厌恶和敌意。

第二是中共与美方接触期间,中国的政治形势和中共的对外政策都在迅速地发展。5月间中共中央决定派刘少奇访问苏联,以确定未来的中苏战略关系。刘少奇于6月底成行,这标志着中共与苏联的关系进入了新的发展阶段。^[40]对苏关系在中共对外政策中居最优先地位,这方面的任何发展必定会牵动对外政策的各个方面,对美政策也不会例外。与此同时6月14日至19日召开了新政协筹备会。会前及会议期间反映出的问题使中共领导人认为,在《共同纲领》起草的关键时期,仍有必要进一步统一各方面的思想。^[41]正是在对苏关系和国内形势发展的背景下,毛泽东于6月30日发表了《论人民民主专政》,公开宣布新中国的外交将“一边倒”。^[42]极有意义的是就在同一天,中共中央在给南京市委的电报中说:“我们对美帝亦决无改变其政策的幻想”。^[43]

如果说美国国务院不允许司徒雷登访问北京和毛泽东发表《论人民民主专政》象征着中共与美国方面的接触结束,那么美国政府于8月5日发表《美中关系白皮书》和毛泽东随后对《白皮书》的批判则标志着新中国与美对抗的开始。这场对抗的最初结果是美国官方人员于1950年4月30日全部撤离,美国在华势力从此被彻

底清除出中国。近两个月后爆发的朝鲜战争导致新中国与美国兵戎相见,新中国与美国对抗的格局从此固定下来了,新中国的对美政策也最终固定下来。

结 论

通过上述对1948年底至新中国成立前夕那些影响中共制订对美政策的主要因素的分析,可以说至少有两个结论是有启发性的:

第一,在中共领导人开始为新中国制订对外政策时,他们已经对世界政治形势和未来新中国对外关系的基本格局有了相当固定的看法。而他们面临的客观环境和外部压力也使他们在处理与美国的关系方面没有多少选择余地,当然这里所谓的客观环境和压力也包括这一时期美国政府的政策。可以说新中国的对美政策既是对美国这一时期的政策的反应,同时也在相当大的程度上反映了中国革命运动和民族解放运动的内在趋势和要求。

第二,在新中国外交政策形成的过程中,美国只是作为中国革命的敌人和主要的外部威胁而被重视。中共领导人这一时期考虑的关键问题是如何取得革命的胜利和在胜利后如何巩固新生的政权。即使在考虑外交政策时,占首位的也是如何处理与苏联及其阵营的关系,对美关系实际上要服从对苏关系的需要。从这个意义上说,中共领导人处理对美关系、甚至全部对帝国主义国家关系的方针既是很彻底的,也是比较简单易行的。

注 释：

[1] 国内较有代表性的研究成果包括,何迪:《1944 - 1949 年中国共产党对美政策的演变》。见袁明与哈里·哈丁编:《中美关系史上沉重的一页》。北京大学出版社,1989年版;陶文钊:《试论建国前后“一边倒”方针的历史必然性》。中国社会科学院近代史研究所编:《中国与世界国际学术讨论会论文集》。成都出版社,1992年版;章百家:《解放战争时期毛泽东的国际战略思想》。见国际战略研究基金会编:《环球同此凉热——一代领袖们的国际战略思想》。北京·中央文献出版社,1993年版;杨奎松:《华德事件与新中国对美政策的确定》。《历史研究》1994年第5期。

[2] 关于新中国外交政策的形成,一般论者均认为开始于1949年1月。见何迪、章百家等前引文;另可见《胡乔木回忆毛泽东》。北京·人民出版社,1994年版,第546页。

[3] 见《中国共产党第二次全国代表大会文件》中的有关文献。中央档案馆编:《中共中央文件选集》第一册。北京·中共中央党校出版社1992年版。《毛泽东选集》第二卷。人民出版社,1991年版,第633-666页。

[4] 关于中共领导人在民主革命时期对美国看法的变化,可参阅牛军:《毛泽东外交战略的起源》,见《环球同此凉热》。

[5] 《毛泽东选集》第四卷,第1258-1260页。

[6] 《毛泽东选集》第一卷,第309页;《陈毅传达毛主席十二月中央会议谈话》。中国人民大学中共党史系资料室存,编号6512/25。

[7] 《军委关于向全国进军的部署》,1949年5月23日。《军委关于预防帝国主义干涉中国革命的对策》,1949年5月28日。见中央档案馆编:《中共中央文件选集》第18册,第292-293,308-309页;《毛泽东选集》第四卷,第1379,1428,1492-1493页;薄一波:《若干重大事件与决策的回顾》上卷。中共中央党校出版社,1991年版,第38-39页;师哲:《在历史巨人身边》,中央文献出版社1991年版,第380-381页。

[8] 《毛泽东选集》第四卷,第1193-1194页;《毛泽东与刘少奇,周恩来的谈话》,1946年11月21日。

[9] 《陈毅传达毛主席十二月中央会议谈话》。

[10] 周恩来在1949年1月6日会议上的发言。可参阅中共中央文献研究室编:

《周恩来年谱》。中央文献出版社1989年版,第805-806页。

[11] 《关于沈阳旧领事馆交出电台问题》,1948年11月18日。关于这一问题还可参阅杨奎松著《华德事件与新中国对美政策的确定》。毛泽东对《白皮书》的五篇评论可见《毛泽东选集》第四卷。

[12] 毛泽东:《在前委扩大会议上的讲话》,1948年1月15日;《陈毅传达毛主席十二月中央会议谈话》。

[13] 周恩来:《新中国的外交》,1949年11月8日。外交部与中央文献研究室编:《周恩来外交文选》。中央文献出版社,1990年版,第4-5页。

[14] 毛泽东在1949年1月6日会议上的发言,可参阅中共中央文献研究室编:《毛泽东年谱》下卷。中央文献出版社,1993年版,第430页。《胡乔木回忆毛泽东》,第546页。

[15] 《中央关于外交工作的指示》,1949年1月19日。见《中共中央文件选集》第18册,第44-49页;师哲:《在历史巨人身边》,第379,381页;《毛泽东选集》第四卷,第1435页。

[16] 有关这一时期的美国对华政策可参阅资中筠著:《美国对华政策的缘起和发展》。重庆出版社,1987年版,第6章。

[17] FRUS,1949,Vol.9,pp.22-23;《黄华与司徒谈话内容》,1949年6月7日;另可参阅时殷弘著:《敌对与冲突的由来》。南京大学出版社,1995年版,第70页。

[18] 关于美国政府对新中国的经济政策可参阅前引资中筠书第8章第3节和前引时殷弘书第6章。

[19] 见中共中央给南京市委和华东局的电报,1949年6月30日。

[20] 《毛泽东选集》。第四卷第1473页。

[21] 参阅章百家前引文,第62页。

[22] 可参阅牛军著:《论中苏同盟的起源》。《中国社会科学》1996年第2期。

[23] 斯大林曾向中共领导人表示,中共可以与包括美国在内的西方国家进行贸易和建立外交关系。见“Stalin Cable to Kovalev, re. Trade with Capitalist Countries”, March 15, 1949; “Stalin Cable to Mao, re. the Principles of Establishing Relations with the United States”, April, 1949; 引自 Sergei N. Goncharov, John W. Lewis and Xue Litai, *Uncertain Partners: Stalin, Mao and Korean War* (Stanford University Press, 1993), pp. 230-231.

[24] 《中央关于对待在华外国人的政策的指示》,1948年2月7日。《中共中央文件选集》第17册。第35-39页;《中央关于对美国外交斗争策略的指示》,1948年3月24日。《中央关于挤走美英法领事馆问题给东北局电》,1948年11月23日。《中央军委关于处置一切外交事务须事先报告请示的指示》,1949年4月26日。可参阅《毛泽东年谱》下卷,第489页。

[25] 可参阅牛军著:《从延安走向世界》。福州·福建人民出版社,1992年版,第13章;资中筠前引书第11章。

[26] 《对雷文和谈话摘要的批语》,1948年12月4日;《将革命进行到底》,12月30日,《毛泽东选集》第四卷。第1374页;余湛邦:《毛泽东与张治中的一次重要谈话》。《中共党史资料》第48期,第152-155页;师哲前引书,第380-381页。

[27] 《中央关于对法国领事要求与我建立外交关系问题给华北局的指示》,1948年7月28日;《中央关于与英商谈贸易问题给方方同志的指示》,1948年9月25日;《中央关于对英、美、法等国领事馆及侨民的态度和方针应按丑虞电处理给东北局的指示》,1948年10月29日;《周恩来年谱》,第794页。

[28] 《中央关于处理外国银行及领事馆问题给东北局的指示》,1948年11月1日。这项指示总地说还不是专门针对美国领事馆的。

[29] 《周恩来年谱》。第749页。《中央对沈阳美拒交电台处理办法给林彪等同志的指示》,1948年11月19日。

[30] 《同意挤走沈阳美英法领事馆的方针》,1948年11月17日。可参阅杨奎松前引文。

[31] 《中央关于挤走美英法领事馆问题给东北局的电报》,1948年11月23日。

[32] 《中央关于对沈阳之美英法旧领事馆人员的对策给东北局的指示》,1948年12月25日。

[33] 《对“雷文和谈话摘要”的批语》,1948年12月4日;《将革命进行到底》,1948年12月30日,《毛泽东选集》第四卷。第1347页;《目前形势和党在1949年的任务》,1949年1月8日,《中共中央文件选集》第18册。第152-155页。

[34] 《胡乔木回忆毛泽东》。第546-548页;《在中国共产党第七届中央委员会第二次全体会议上的报告》,1949年3月5日,《毛泽东选集》第四卷。第1434-1435页;余湛邦:《毛泽东与张治中的一次重要谈话》。《中共党史资料》第48期。第152-155页;有关这一阶段中共与苏联关系的发展可参阅牛军:《论中苏同盟的起源》。《中

国社会科学》1996年第2期。

[35] “Stalin Cable to Mao ,re. the Principles of Establishing Relations with the United States ,” April 1949 , Sergei N. Goncharov , John W. Lewis and Xue Litai , Uncertain Patterns: Stalin , Mao and Korean War , p.10 ;《斯大林与毛泽东的对话》。《国外社科信息》1992年第9期 ,第30页。

[36] 近年发表的有杨奎松 :《华德事件与新中国对美政策的确定》 ;时殷弘 :《敌对与冲突的由来》 ;周溢潢 :《新中国成立前夕中美之间的一段接触》。《世界知识》1995年第5期。

[37] 《黄华与司徒谈话内容》 ,1949年6月7日。

[38] 《司徒谈话经过》 ,1949年6月28日。可参阅杨奎松前引文 ,第153 - 155页。

[39] FRUS ,1949 , Vol. VIII , The Far East :China , p. 769 .

[40] 可参阅前引牛军文 ,第193 - 194页。

[41] 见前引余湛邦文。

[42] 《毛泽东选集》 ,第四卷 ,第1472 - 1475页。

[43] 见中共中央1949年6月30日给南京市委的电报。

国际政治中的对外干预

——兼论冷战后美国的对外干预

时殷弘

—

一个国家的对外干预,一般是指该国的两种对外行为:(1)蓄意制约或侵扰其他国家的国内政策或国内政治进程(包括对外政策决策过程),而未经后者完全自愿的允许;(2)主动介入并非与该国外接壤或邻近、亦不包括其属地的地理区域内的国际政治问题,而未经该区域内所有有关国家的一致赞同。第一种行为即干涉别国内政,它直接违背关于国家主权和领土完整的国际法基本原则,构成国际社会中的违法行为,并且由于国家主权和领土完整原则所具有的伦理意义而违背历来已久的、在绝大多数场合被绝大多数国家所尊奉的国际道德准则。^[1]诚如一位国际政治学家所说,自

1648年威斯特伐里亚和约以来的世界政治秩序概念对国家行为的最基本的影响,在于国家自助和不干涉。“自助是对那些自身的价值遭到威胁的主权国家的要求,不干涉意味着阻止主权国家去威胁其他主权国家的价值。两者结合起来,有助于维持权势和权威的分散化,维持领土国家根本的不可渗透性。”²⁾第二种行为无碍于国际法,属于不带法理意义的那部分国际政治事实。不过,由于地理、文化和历史等原因,这第二种干预往往被受干预区域内的全体或部分国家视为不合理、不正义的。也就是说,它们被视为违背了一种体现在诸如华盛顿《告别辞》之类历史文献中的国际道德共识,即有关区域性国际体系的地理、文化和历史独立性的道德共识,尽管它们由于这些方面的区域区分所固有的含糊性,加上区域国际体系之间渐趋紧密的联系,不可能升华为国际法规则。16和17世纪时,欧洲国家大多将奥斯曼土耳其对欧洲国际政治的侵扰看成是不合理、不正义的,并因此而不满法王法兰西斯一世和路易十四为牵制和打击对手哈布斯堡王朝求助于君士坦丁堡的异教苏丹。³⁾1823年美国宣布门罗主义时,也如此看待欧洲神圣同盟对拉丁美洲的可能的干涉,而本世纪50年代不少亚洲国家针对外部大国的干预,提倡亚洲的问题由亚洲国家自己解决。不言而喻,在现实生活中上述两种干预有时是相兼的,即同一个行动既干预了其他区域的国际政治,又干涉了该区域内一国或数国的内政。战后美苏两个超级大国的许多对外干预行动,都是如此。例如50和60年代美国对东南亚国际政治的干预往往同干涉印度支那三国、泰国、印尼乃至中国的国内政治相辅相成,苏联对非洲国际政治的干预则离不开很深地介入和侵扰埃及等北非国家和刚果的国内政治。

尽管上面所说的对外干预一般违背国际法或国际道德准则,

但需要补充的是,当代国际社会中的某些对外干预行动得到普遍性国际组织即联合国的认可或授权,因而在法理上有所依据。在冷战结束后的近几年,这样的干预几乎占了世界政治中最引人注目的那些多国干预行动的绝大部分。至于它们在实际上是否合理,则须按照国际政治现实作具体的分析和判断。对于得到区域性国际组织认可或授权的干预,更应当如此。此外还需注意,国际法及其实施总是随世界政治经济文化的重大变迁而有所变化。第二次世界大战结束以来,国际法的变化在某些方面可以说是接近根本性的。在侵略战争及战争罪行的责任追究与制裁、禁止大规模屠杀(或称“种族灭绝”)、保障基本人权等领域,国际法的管辖对象已从主权国家扩展到包括个人在内(尽管在基本人权领域,就国际法管辖对象的扩展而有的国际共识仍然很笼统,很含糊);国际法所涉及的范围已扩大到一整系列原先不存在或很少有国际法规则的经济、文化、通讯和生态问题上,并且已将一些新的跨国性、全球性政治与安全问题(包括禁止大规模毁灭性武器扩散、禁止国际恐怖主义活动和国际贩毒活动等)包括在内;在某些方面,国际法的立法程序、即国际法的来源也有所变化,有关的绝大多数主权国家(而非原先那样所有主权国家)的赞同,甚至“占压倒优势的国际舆论”,已成为连保守的国际关系理论家和国际法学家也予承认的国际法立法依据,战后在消除殖民主义、种族主义和种族隔离等方面的情况尤其如此。^[4]就其对国家主权概念及其派生的不干涉内政原则的直接影响而言,上述第一种变化是最重大的。当代世界的发展导致国际法呈现出一种自相矛盾的倾向:国家在法理上依旧拥有主权,即主宰本国全部内政外交的全权,但同时,联合国在法理上亦有权干预国家的某些种类的内外事务,而且还越来越频繁地担任原先仅由主权国家本身充当的国际法执法者。也许就是

因为各国在加入联合国时,自愿承诺遵守宪章规定的义务,从而承诺本国主权受某些法律限制。然而,联合国的干预许多未经被干预国同意,特别是那些最重大的干预,即种种制裁,无不遭到被干预国的反对。而且,有些重大干预及其理由,实际上远未得到联合国(而非其安理会)大多数成员国的赞成,至少缺乏足够的国际舆论支持。不言自明,关于联合国的这些事实,构成了评价和对待当代美国若干对外干预行动的最为棘手的一个问题,不加分析地全盘否定或全盘肯定其干预理由是不妥的。但无论如何,联合国不是、也不可能是世界政府,其干预行动主要取决于各国、特别是各大国之间的势力对比和势力组合,而不是国际法或任何别种国际规范。

二

一国的对外干预可能出于各种目的。它可能是为了实现某种很具体的利益,例如推翻某个据认为威胁干预国安全的外国政府或保障干预国的军事特权等等,也可能是为了推行某种笼统的价值观念和意识形态,例如19世纪时的君主主义、保守主义或共和主义,本世纪中的纳粹主义、苏式社会主义或自由民主人权等等。它还可能是上述两者的结合,事实上法国大革命至今几乎所有由大国进行并且具有广泛影响的对外干预,以及冷战后几乎所有由美国单独进行或领导的对外干预,都出自这种双重性的目的。某些干预主要是为了干预国国内个别集团的利益,另一些却关系到(或被认为关系到)干预国全体国民的利益和生计。1954年艾森豪威尔政府主要为联合果品公司等美国投资集团的利益颠覆危地马拉阿本斯政权,同美国建国初年法国两任驻美公使为了对英战

争而在美国进行的非法政治活动⁶⁾之间,就有这样的区别。还有一些干预,被进行干预的国家当作维护或实现被干预国最大多数国民之最大利益的利他行动,甚至被宣告为旨在促进全人类自由、进步和幸福,⁶⁾而实际上,它们往往服务于一个自觉或不够自觉的目的——建立、维持或扩展干预国的霸权,不管这一霸权是局部的、区域性的还是全球性的。那些由一流大国进行并在现代史上影响最大的对外干预,多半出于此类目的,但被赋予崇高的外观。这一点,在只剩下一个超级大国的冷战后时期同样是明显的。

对外干预可能运用各种手段。外交手段运用得最为普遍和频繁。就干涉内政而言,外交干预或是通过正常的外交渠道即外交对话进行,或是通过政府官员的公开评论进行,这些涉及别国内政的对话或公开评论并未得到该国政府的邀请、鼓励或完全自愿的同意,并且以影响别国的内政为目的。二战期间美国驻华代表史迪威将军为了促使国民党政府进行军事和政治改革以加强中国的抗战能力,屡屡违背蒋介石的意愿来进行外交对话形式的干预,而1954年美国国务卿杜勒斯公开扬言法国国民议会若否决欧洲防务共同体系条约,美国就将对自己的欧洲政策作“痛苦的重新评价”,⁷⁾则提供了后一种外交干预的一个典型例子。外交干预所以运用得最普遍最频繁,是因为在各种干预手段中它的成本最低,但它单独使用时效果很可能最差。国际宣传也被当作对外干预手段。它的作用既在于影响(有时是煽动)被干预国的公众,使之促使本国政府按照干预国的意愿行事,也在于影响国际社会,争取尽可能多的国家及其公众同干预国一起来施加压力。不言而喻,传媒技术和信息交流的急速发展增大了这一干预手段所能产生的效果。⁸⁾此外,经济酬赏和经济强制也经常被用于干预目的,经济酬赏包括提供援助,给予贸易和金融方面的优惠,撤消原有的经济歧

视措施等等,经济强制则包括形形色色的经济威胁和制裁,从提高关税、降低进口限额、撤消援助,到抵制、禁运、冻结资产等等。由于世界现代化进程导致国际经济联系加速发展,对外经济需求对国家经济生活的影响越来越大,因而经济手段愈益经常地被当作最重要的干预武器,然而在国际关系学者中,对其效果(特别是经济制裁的效果)的看法很不一致。⁹⁾各种形式的隐蔽行动是另一类干预手段,其价值主要在于其秘密性,有利于规避被干预国对干预的抵制。隐蔽行动中尤为重大的是颠覆,即以秘密方式组织、指挥或系统地支持别国的反政府分子,利用他们的反叛活动来推翻别国政府。在两次世界大战之间的国际政治以及冷战高潮期间的两极对抗之中,隐蔽行动特别频繁,颠覆之风尤为猖獗。1954年9月美国中央情报局呈送总统的一份报告,典型地反映了往往会伴随着此类形势的意识形态战争气氛。¹⁰⁾最后,干预国还可能采取从军事威胁、武装干涉到大小战争在内的一系列军事手段,这是最激烈的干预手段,一般来说代价最高,但有时唯有依靠武力才能克服被干预国的抵抗。很明显,能够比较广泛、经常和大规模地运用所有各类干预手段的,只有具备头等的经济、技术、外交和军事力量的国家。在当今,这样的国家便是美国。

三

像所有其他对外行动一样,对外干预的可行性和成败取决于国际社会和国家内部的一系列因素,它们或者有助于干预成功,或者制约干预的进行,甚至导致干预失败。从国际社会的角度看,起作用的首先是国际体系结构,即一般所称的国际格局状况。当干预发生在大国权势竞争的冷角,不危及其他竞争者的重要利益时,

干预就比较容易成功,反之会遭到重大的国际障碍,亦即其他竞争者的反干预。近两个世纪以来,列强在世界不发达地区的势力扩张活动提供了正反两面的许多例子。粗略地说,大凡迅速沦为殖民地或独占性势力范围的国家或地区,其沦落时皆处于大国竞争冷角,而那些长期避免了此种厄运的国家或地区,除有些内部有足够强劲的民族力量外,皆是几个大国着力竞争并且因此多少存在均势的场所。^[1]干预的可行性和成败还同大国势力范围的划分状况有关。在强权政治的历史上,大国在本势力范围内进行干预的次数和成功率,远超过它们干预异己势力范围的次数和成功率。特别在两极体系时期,两个超级大国或大国集团的对外干预大多限于它们各自的势力范围以及中间地带,越界干预(特别是越界军事干预),不免有较大或过大的风险。正因为如此,美国政府对1956年匈牙利事件的反应是非常谨慎的。^[2]国际力量分布状况同样重要。各大国力量比较均衡时,均势制约所有大国的对外干预自由,而某一个大国显著强于其余大国时,该国的这种优势有助于大大减少它在对外干预方面可能遭遇的阻力。冷战结束后的今天就是如此。国际社会中国、甚至跨区域性的观念因素(被某些学者称为国际体系价值取向^[3]),也同国际格局一样起作用。17和18世纪支配欧洲的王朝合法观念及其派生的一整套思想,限制了欧洲国家之间的相互干预,而拿破仑战争结束后盛行约30年的正统主义原则和近年来流行于世界、以国家主权有限并迅趋过时为核心的一套观念^[4],助长和便利了霸权国家或霸权国家集团的对外干预。

所干预的对象(亦即被干预国和被干预问题)的具体性质,也是决定对外干预的可行性和成败的一大类因素。被干预国抵制能力和抵制意愿的强弱,抵制理由的正当与否,它的国际联系和国际

声望状况,被干预问题的复杂程度及其解决的难易程度等等,对于干预的具体方式的确定、干预成本和收益大小以及干预成败,极为重要。路易十四以英国宫廷服从他的欧洲霸权抱负(特别是征服荷兰联合省)为条件,秘密支持英王查理二世和詹姆士二世图谋复辟天主教并确立绝对专制统治。然而近代外交史上这一非常著名的干涉内政努力,到头来以英国发生“光荣革命”和英荷结成反法同盟而宣告破产。^[15]路易十四干预失败的原因,从根本上说在于英国国内以国会为中枢的反天主教、反宫廷专制和反法国霸权的势力足够经久有力,其宗教、政治和社会意愿远比斯图亚特复辟王朝的倒行逆施更符合民心,并且能获得足够的国际支持——首先是荷兰、而后是法国的老对手奥地利的支持,而路易十四干预的问题则因涉及改变英国绝大多数人口的宗教信仰、民族情绪、政治传统以及整个欧洲的根本格局,极难按照他的意愿来解决。同理,考察二战后时代,可以举出一大批类似的实例,其中超级大国干预失败的实例,如美国对中国革命的干涉及其越南战争的失败,苏联对铁托政府的颠覆和高压及其阿富汗战争的失败,尤其引人注目。近年来,波黑、索马里等地的复杂棘手的局势,也说明了类似的道理。

四

决定对外干预的可行性和成败的另一组因素,在进行干预的国家内部,它们主要同干预的能力和意愿有关。干预能力的重要性自不待言,但仍有必要予以较细致的分析。首先,应当把一国的对外干预能力与其潜力区分开来。潜力是潜在的和未来的,把它误认为现实的能力难免导致行动失败。一战结束前后美国总统威

尔逊雄心勃勃地要重新塑造国际政治及其规范,但其世界蓝图的依据很大程度上是美国的潜力而非实力(包括美国及其国际政治观的实际威望和影响),终致在凡尔赛和会上不敌其协约国伙伴。一位历史学家就此写道:“威尔逊是否本来能够在会上避免作出各种妥协,防止攫取土地和索取苛刻的赔偿,以及防止那种不大公开的外交(?)……评论家只能说,总统完全无法实现自己的理想。”^[6]与此类似,苏联在50年代中后期针对非洲、西亚和南亚数路出马,拨放援款,派遣顾问,插手内政,结果是败多胜少。在预测当代某些新兴强国(主要是德国和日本)未来的对外干预轨迹时,这些史事不无参考价值。更重要的,是把一个干预国的总体能力同该国政府在具体的干预中实际可用的能力区分开来。在大多数情况下,干预国的总体能力中只有很小一部分是可用于特定的干预的,因而其总体优势(假如拥有这种优势)成了局部优势,甚至局部劣势。40年代后期,美国这个头号军事强国干涉中国革命,但各种因素决定它不能派兵到中国打仗。^[7]英法在1956年苏伊士运河危机中动武,这反而铸成了它们的政治失败。北约在波黑和美国在索马里的处境,也说明了这一点。当然也有许多相反的例子,但在其中保证干预成功的同样是具体问题上干预国的可用能力,而非其总体能力。最后,往往还需要把短期的干预能力同长期的干预能力区分开来,此即判断干预能力的耐久性,评估干预国能否长期承受干预行动的政治、经济、财政、军事和外交代价,并且以此比较被干预国长期承受抵抗干预的综合代价的能力。拿破仑的半岛战争的结果、美国越南战争和苏联阿富汗战争的结果,都表明作出这种区分和比较是至关重要的。

上述区分关系到对外政策的一个根本问题——国家的对外政策目标同可用能力的关系。只有依据可用能力来确定的目标才可

能是适宜的,否则目标迟早会向上或向下调整。正因为如此,克林顿总统才宣布美国在索马里的目标从武装捉拿艾迪德降为帮助实现政治解决。

五

在能力之外,对外干预还受到意愿的制约。这里说的意愿,既包括政府的对外干预意愿,也包括公众的对外干预意愿。(当然,社会各部分成员关心外部世界的程度、对于外交决策的影响以及对国际事务的看法有所不同,政府内也往往意见分歧甚至政出多门,但这些并不排斥作简明的考察的必要。)它既可以指发动干预的意愿,也可以指干预过程中为克服阻力而坚持干预、甚至将其升级的意愿。干预意愿涉及许多虚实相兼、非常复杂的问题。政府和公众在多大程度上愿意承担干预的成本?他们如何估计这一成本和干预的收益,又如何估计本国的干预能力?他们为干预确定什么道义或法理依据?他们怎样看待国内事务和国际事务的孰先孰后?他们是否认为拟用的或现行的干预方式同所涉及的问题相称?他们如何预料放弃干预或使干预降级可能造成的负面影响?政府和公众在这些问题上有什么分歧?他们彼此间各施加了多大影响?等等。

至少可以提到有助于回答这些问题的某几个头绪。一是有关对外事务的政治思想传统。它们一般说来植根于一国的地理条件、文化和长期历史进程之中,形成于该国对外关系史上的某些关键时期,作为这些时期里对外政策的根本指导思想对国家的独立、安全或势力扩张起过重大作用,因而成了政府内外普遍信奉和承袭的金科玉律。除非该国的外部环境或内部状况发生足够大的变

化,以致信守陈规已分明有弊无利或弊多利少,它们会持续地支配该国的对外政策。不仅如此,它们即使不再占据支配地位,也仍然会在很长时间里发挥影响,甚至可能随新的变化而重新成为正统信条。英国19世纪的“光辉孤立”政策和左右美国外交百年以上的孤立主义,就是这样的传统,这些传统使得英美两国各自在有关的历史时期里较少进行对外干预,特别是军事干预。然而像其他一些国家中可见的那样,它们还有与此相反的传统:英国自亨利八世开始四百余年间不时运用对外干预维护欧洲均势,美国一战期间和二战以来依靠对外干预维护世界的均势和谋求世界霸权。^[8]在这里可以看到,某些国家兼有限制干预意愿的传统和助长干预意愿的传统,它们都发挥影响,只是在一个个特定的时期里有主次之分,大小之分。第二,干预意愿同国内经济、政治和社会状况密切相关。大致而言,凡西方自由民主制国家,每逢国内经济衰退或萧条,或逢政治局势严重不稳,或逢社会矛盾相对激化,政府和公众的对外干预意愿便大打折扣,甚至出现“归去来兮”之类要求急剧收缩国外态势、全力应付国内问题的强大呼声。两次世界大战之间的时期里英法的绥靖和美国的孤立主义,70年代美国的对外战略和政策,都与此有关。^[9]第三,正如先后流行于美国政界和舆论界的两大时髦概念——“慕尼黑教训”和“越南综合症”——表明的那样,历史教训对于干预意愿影响匪浅,面对历史教训有怎样的反思,又在很大程度上取决于反思之际的干预能力和干预意愿。历史教训既来源于客观的经历,又带有强烈的主观认识色彩。“慕尼黑教训”极有力地加强了美国在二战后初期的干涉欲,“越南综合症”则在70年代乃至其后一段时间里起了显著的制约作用。成功的经验同样影响到干预意愿。这样的经验有些会融入上面所说的影响久远的传统中去,另一些的影响时间就比较短暂。但无论

如何,干预的成功会鼓励进行更多的干预,而干预的失败会促使干预者有所收敛。美国从80年代末期至今,短短几年内进行了一系列重大的对外干预,包括持续干预苏联和俄罗斯的变革过程,多方干涉中国内政,进行海湾战争,出兵索马里、波黑、海地等等,或成功,或失败,或成败未定。姑且不论其他因素,此种成败相间的经验多半会促使美国在今后一段时间里对重大干预多少感到左右为难,并且增大美国外交摇摆及其国内互相指责的可能性。

六

综上所述,对外干预既指干涉别国内政,又指干预别的地理区域内的国际政治;干涉别国内政一般直接违背国际法,但当代世界政治现实和国际法本身的某些变化有时使这方面的法理评判含糊和复杂化了,特别是联合国或其授权的对弱国内政外交的干预提出了一些需要全面考虑和具体分析的新问题;对外干预的目的可以多种多样,在冷战后时期尤其引人注目的,将是旨在同时推进一套价值观念和超级大国权势的、被赋予普遍意义的干预;对外干预的手段包括外交、国际宣传、经济酬赏和经济强制、隐蔽行动、武力和武力威胁,它们的成本和可能达到的效果不同,在当今唯有美国能够较广泛、较频繁和较大规模地运用各类干预手段;对外干预的可行性和成败自然是最为实际的问题,其决定因素从国际社会这一层次来看包括国际体系结构(特别是国际力量分布状况)、国际体系的跨国跨区域价值取向以及所干预的对象的具体性质,冷战和冷战后时期的许多实例表明,这最后一个因素尤其难以把握;干预能力和干预意愿是决定干预的可行性及其成败的另一大类因素,需要区分一国的干预能力与其潜力,区分其总体能力与其在具

体的干预中实际可用的能力,区分短期干预能力与长期干预能力,对美国干预能力作缜密的分析和判断,是确切估计冷战后美国对外干预动向的一大前提条件;干预意愿的重要性和复杂性甚至超过干预能力,至少可借助三条线索来便利这方面的观察和预测,它们是一国关于对外事务的政治思想传统、国内经济及政治和社会状况、该国对外干预的历史经验;不过,美国和其他一些国家的情况表明,这些线索本身都具有两重甚至多重性质,因而它们对于干预意愿的影响是错综复杂的。

以上的说明为冷战后美国对外干预提供了一个分析框架。同先前一样,美国近期内的对外干预有许多直接出于具体的和局部的战略利益、经济考虑及国内社会需要,不过其内涵随世界和美国本身的变迁而有所变化。防止大规模毁灭性武器扩散、限制某些发展中国家拥有尖端的进攻性武器、打击针对美国的国际恐怖主义活动和贩毒活动、促使重要贸易伙伴“公平竞争”和向美国敞开市场等等,已经并将继续是此类干预的日益常见的目的。但是,冷战后美国对外干预的主要特征,是谋求一套普遍性目标,即确立“世界新秩序”(尽管克林顿已经不用布什提出的这个措辞),其根本属性是自由民主制的全球化、资本主义市场经济的全球化、世界政治的法制化和美国的全球支配地位。^[20] 冷战结束后,有许多条件助长和便利着旨在争取实现上述种种目的的干预:美国在大国力量格局中占据独一无二的巨大优势;美国提倡的主权有限并趋于陈旧的观念愈益流行,主要在美国影响下的国际组织对主权国家内外事务的干预迅趋频繁,并且往往获得多数国家的支持或认可;美国拥有目前及今后长时期内无可匹敌的总体国力,拥有在各类干预手段中进行选择的较大余地;冷战和海湾战争的胜利加强了美国的干涉主义传统,同时激励了政府内外新的干预冲动。但

另一方面,美国在冷战后还面对一系列不利条件:军事力量的可用范围愈益缩小,国家主权仍然为大多数国家所珍视,干涉内政在大多数场合并不具有合法性,因而不易得到国际支持,被干预国往往进行有力的抵制,而且冷战后出现或因冷战结束而加剧的一大堆问题许多是外部干预难以解决的;美国在具体的干预场合实际可用的能力往往相当有限,无论在援助俄罗斯和制裁中国问题上,还是在波黑、索马里和朝鲜等问题上,都是如此;一般被称为新老孤立主义的内向传统和对越南战争的回忆虽然已有所淡漠,但仍然起着不可漠视的作用,而冷战结束以来所受的那些挫折进一步限制着干预意愿;最重要的是,美国经济长期不振,联邦财政赤字累累,社会弊病有增无减,优先处理国内问题的压力越来越大,这些既制约美国的干预能力,也制约它的干预意愿。^[21]

正反两方面条件综合作用,将使今后相当长时间内美国的对外干预带有下列特点:(1)干预的频繁程度将高于70和80年代,但低于前五、六年;(2)干预的地理范围和问题种类显著超过冷战时代,但仍然是有选择,有重点的;(3)干预的结局仍是有胜有败,但取胜的机会显著大于冷战时代,特别是不会出现严重的军事失败;(4)干预手段将得到比较审慎的选择,那些成本较低的手段,即外交干预、国际宣传、对小国的经济制裁和武力威胁将是美国所着重依靠的,分摊负担的联合干预也会尽可能多地被采用,而实际使用武力的方式将大多是力求速胜的局部的“警察行动”,但不排除必要时进行较大规模的高技术常规战争。总之,美国政府将在财力和公众支持有限的情况下,以争取确立它所希望的那种冷战后世界秩序为中心目标,较频繁但较节省地进行对外干预。

注 释：

[1] 普遍公认的国际道德准则是国际成文法的直接基础,而这些准则本身来源于在国际交往中逐渐形成的国际惯例,它们反映了维持近现代国家构成的近现代国际体系之根本秩序的需要,并因此而具有了普遍接受的合法性和神圣性。由于民族主义的兴起,国家主权和领土完整原则包含的伦理意义变得更为强烈了。见 Hedley Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics* (New York, 1977), pp.67 - 69; Lynn H. Miller, *Global Order: Power and Value in International Politics* (Boulder, Colo., 1990), 2nd Edition, chapter 2, sections 3 and 4.

[2] Miller, *Global Order*, chapter 2, section 4.

[3] Thomas Naff, "The Ottoman Empire and the European State System," in Hedley Bull and Adam Watson eds., *The Expansion of International Society* (Oxford, 1984), pp.145 - 150.

[4] Bull, *The Anarchical Society*, pp.145 - 158. 参见 Lung - chu Chen, *An Introduction to Contemporary International Law: A Policy Oriented Perspective* (New Haven, Conn., 1989), chapters 12 and 13.

[5] 见时殷弘：“论美国早期外交中的共和党人与联邦党人”，《美国研究参考资料》1991年第4期，第二、三节。

[6] 1793年3月,罗伯斯庇尔在国民公会就法国革命者的国际权利与义务说道：“你们有整个民族作为后盾,有理性作为援助,怎么仍未使全世界革命化?……在英国,自由斗士等着你们……只要法国起步进军,英国的共和派就会向你们伸出手来,全世界就将获得自由。”引自 John H. Herz, *The Nation - State and the Crisis of World Politics* (New York, 1976), p.81. 在后世的不少输出革命或反革命的大国领导人那里,都可以听到类似的言论。

[7] 引自 K.J. Holsti, *International Politics: A Framework for Analysis* (N.J.: Englewood Cliffs, 1977, 3rd Edition), p.282.

[8] 通过国际宣传来干涉他国内政的范例,可见 Sig Mickelson, *America's Other Voice: The Story of Radio Free Europe and Radio Liberty* (New York, 1983); Frederick C. Barghoorn, *Soviet Foreign Propaganda* (N.J.: Princeton, 1964).

[9] 关于这一分歧,可对比以下两种论著:Johan Galtung, "On the Effects of Economic Sanctions," *World Politics*, Vol.19 (April 1967), pp.378 - 416; David A. Baldwin, *Economic Statecraft* (N.J.: Princeton, 1985).

[10] 这份中央情报局报告说:“我们正面对一个死敌,其公然宣布的目的是用无论何种手段并不惜一切代价取得世界统治。在这样一场格斗中无规则可言。迄今为止体面的人类行为规范概不适用。如果美国要生存下去,就必须重新考虑历来已久的美国君子观念。我们必须发展有效的间谍和反间谍队伍,必须学会运用比用来反对我们的方法更高明、更精细、更有效的方法颠覆、破坏和毁灭我们的敌人。”引自 Wilbur Edel, "Diplomatic History—State Department Style," *Political Science Quarterly*, Vol. 106 (Winter 1991/92), p.711.

[11] “中国历来是依靠几个国家互相牵制来保持独立,所谓以夷制夷政策,如中国只被一个强国把持,则早已灭亡。”(中共中央1946年1月3日关于提议英国苏联参加国共谈判的指示。)见牛军:《从延安走向世界——中国共产党对外关系的起源》。福州·福建人民出版社,1992年版,第215页。

[12] 几年前公布的有关档案文件有力地表明了这一点。见 FRUS, 1955 - 1957, Vol.25.

[13] Holsti, *International Politics*, p.381. 参见 Gordon A. Craig and Alexander George, *Force and Statecraft* (Oxford, 1990), 2nd Edition, chapters 2 and 3.

[14] 参见时殷弘:《评述美国当代国际政治学中的世界秩序理论》。《南京大学学报》1986年第2期。

[15] *New Cambridge Modern History*, Vol.5, Cambridge, 1961.

[16] 托马斯·帕特森等著:《美国外交政策》(李庆余译)。北京·中国社会科学出版社,1989年版,第408页。

[17] 外交史学家欧内斯特·梅曾将这一点同美国用兵越南作了一番有启发性的比较。见 Ernest May, *The Truman Administration and China, 1945 - 1949* (Philadelphia, 1975).

[18] 关于英国的“光辉孤立”和均势政策传统,见 G. M. Trevelyan, *A Shortened History of England* (Middlesex: Harmondsworth, 1959); Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers* (New York, 1987), pp.95 - 100. 关于美国的孤立主义传统,参见杨生茂:《美国外交政策史三论》。《历史研究》1991年第2期。

[19] 英法的绥靖原因,见 Paul Kennedy, "The Tradition of Appeasement in British Foreign Policy, 1865 - 1939" in his *Strategy and Diplomacy: Eight Essays* (London, 1983), pp.15 - 39; Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers*, pp.310 - 315.

[20] 详见时殷弘:《冷战后美国的对外政策目标——理论分析与实际评估》。《南京大学学报》1994年第3期。

[21] 参见资中筠主编:《美国战后外交史》。北京·世界知识出版社,1994年版,绪论第三、四节;王缉思、朱文莉:《冷战后的美国》。《美国研究》1994年第3期。

美国大选和克林顿政府 调整对华政策

杨洁勉

克林顿政府近 4 年的对华政策的总特点是压诱并施,但在压诱的侧重点方面因时因事而异。1995 年底,克林顿政府又开始重新检讨对华政策,^[1]1996 年 3 月的台海危机缓解后,美国朝野在对华政策上逐步达成加强接触的共识,并进行相应的调整。与此同时,中方也作出积极回应,这样“近期以来,中美关系取得了一些积极的进展”。^[2]

显然,克林顿政府此次调整对华政策既有 1996 年总统大选的因素,也有着着眼于大选之后处理美中关系的考虑。由于克林顿政府对华政策的调整具有两党一致的背景,因此不论克林顿本人能否连任,这一政策的基本走势估计不会有太大的变化。在世纪交替之际,我们似更应用中长期的战略眼光看待中美关系,准确解读中美互动关系和正确判断中美关系走向。

一、美国调整对华政策

首先,美国开始从战略的高度重新界定同中国的关系。冷战结束以来,尽管苏联不复存在,中国仍是世界上举足轻重的国家。在现实面前,美国开

始修正其贬抑中国在世界事务中作用的错误判断。1996年7月,美国总统安全事务助理莱克访华时强调他“此次访问的重要目的之一就是同中国方面探讨如何开展美中之间的战略性对话,也就是探讨如何在21世纪大国之间建立良好的关系”。³⁾美国国务卿克里斯托弗1996年8月在国会作证时列举与美国世界“领导”地位密不可分的大国关系、重要地区利益、对外贸易增加就业机会和全球性问题等四个方面都与中国有关。⁴⁾卡特政府总统安全事务助理布热津斯基和布什政府副国务卿策利克不久前撰文,都主张应从长期战略目标出发“分阶段”地使中国成为“七国首脑会议”成员。⁵⁾目前,一些有影响的美学者认为,由于中国的特殊性,国际规则应有所修改,只有中国参与制订的国际游戏规则才可望它认真执行,如联合国和世界银行等。⁶⁾这样,美国处理对华关系就可能有个统制全局的总纲,也较可能排除各种非主要因素的干扰。

其次,美方对华政策中“接触”多于“遏制”,即美国现在希望通过“接触”达到其“遏制”所不能的目的。5月17日,美国国务卿克里斯托弗对华政策演讲正式建议定期举行两国首脑和内阁级会晤。6月下旬,美国国防部负责政策事务的副部长斯洛科姆访问北京,恢复了因台海危机而中断的中美安全对话。7月上旬,美国总统安全事务助理莱克访华。7月下旬,两国外长在雅加达会晤。此外,两国已就1996年中国外经贸部长和国防部长访美、美国国务卿和副总统访华及1997年两国元首正式互访达成原则协议。

再次,美国在台湾问题上将更为谨慎。李登辉访美引起的严重政治后果使美国朝野加强理解了台湾问题的敏感性和重要性。据报道,美方要求台湾当局自我克制,不要在访美问题上再造事端。克里斯托弗和莱克最近也一再重申“一个中国”政策,但同时强调“和平”解决台湾问题。

第四,美国倾向于逐项处理中美间存在的问题,避免影响整体关系。克林顿政府在最惠国待遇、中国向巴基斯坦出售环形磁铁和知识产权保护等问题上采取妥协政策。今年在审查中国的最惠国待遇问题时,美国众议院以286票对141票表示支持。同时,种种迹象表明,美国朝野正在考虑永久性地给予中国最惠国待遇。⁷⁾

二、调整的主要内外原因

中国的崛起是根本原因。同某些美国政治势力的期望相反,中国在冷战

结束后不仅没有步苏东后尘换旗易帜,而是经济繁荣、政治稳定,正在崛起为一个全球性政治经济大国。美国政府认为,以江泽民为核心的中国第三代领导地位已牢固确立,是今后美国政府必须与之打交道的对手。⁶⁾美国国内正在达成共识,即同中国政府领导人保持正常接触已不是单方面给予中方的“恩惠”,而是处理对华关系的现实需要。与此同时,日益增多的有识之士纷纷指出:中国是个拥有12亿人口的大国,应对其本身给予足够的尊重和重视。⁶⁾在美国对外关系的全局中,中国不再是大国平衡游戏中的一只棋,而是具有重要影响的独立一方。

巨大的现实和潜在的中国市场是重要原因。中国是美国的重要经济贸易对象,到1995年,按中国海关总署统计,中美贸易额已达408.3亿美元,比1994年增加了15.4%;其中,中国对美国出口额为247.1亿美元,增幅为15.1%;中国从美进口额为161.2亿美元,增幅为16%。美国成为仅次于日本和香港的中国第三大贸易伙伴,实际上也是中国的最大出口市场。在投资方面,截止1995年底,美商在华投资项目19731个,协议金额282.6亿美元,已实际累计投入108.5亿美元。⁶⁾投资的区域遍及中国20多个省、市、自治区,投资的领域有机械、冶金、石油、电子、通讯、化工、纺织、能源、轻工、食品、农业、医药、旅游和房地产等。据不完全统计,美国《幸福》杂志所评出500家大企业中,中华有投资者已超过100家。大多数美商的经济效益都很好,投资者得到了较丰厚的回报。由于美国在前阶段将经济问题政治化,从而使其欧洲和日本的竞争对手坐收渔翁之利。美国负责亚太事务的助理国务卿洛德曾在国家作证时抱怨说,正当美国同中国斗争时,欧洲人和日本人不仅袖手旁观,而且还趁机大捞外快。

美国对华高压政策屡遭失败是调整的直接原因。在近4年的时间里,克林顿政府对华主要采取高压政策,在人权、最惠国待遇、军售、奥运会、世界贸易组织等问题上屡屡施压。但是,中国政府和人民坚持有理有利有节的斗争,顶住了压力。与此形成鲜明对比的是,克林顿政府在处理对华关系上前后矛盾且内部协调极差,加上盟国友邦并不配合,从而使其政策难以奏效。

对大选和大选后的考虑也是调整的重要原因。从美国朝野竞选主张来看,克林顿民主党政府和以多尔为代表的较为温和的共和党主流派仍都主张稳定对华关系。1996年5月,美国国务卿克里斯托弗在重申“一个中国”政策的基础上,提出对华政策三原则:支持中国成为稳定、开放、成功发展的国家;支持中国“全面融入”国际社会;在通过对话和接触解决与中国的分歧时,毫不犹豫地采取必要行动保护美国的利益。⁶⁾共和党总统候选人多尔也在

阐明其美国亚洲政策时指出：中国正“站在成为一个伟大国家的门槛”，主张继续无条件地给予中国以最惠国待遇。^[2]对于克林顿总统来说，争取当选连任是压倒一切的头等大事。在竞选期间，他需要稳定中美关系，使之不成为在外交问题上的党争口实。因此，在可能的条件下，克林顿政府在中美关系上可以作些让步，或至少作出某些改善气氛的姿态，以换取中方的“善意回报”。但是，作为世界超级大国的总统，克林顿毕竟还有更长远的打算，这里也可能包括他争取在约束较少的第二任内在中美关系上有所作为。

美国朝野在对华政策上渐趋共识使本次调整比较顺利。与以往不同的是，这次政策调整不仅由掌握行政部门的民主党负责进行，而且还得到了掌握国会的共和党的支持，美国学术界和舆论界的主流派也强烈要求政府调整对华政策。因此，这次政策调整就较为顺利。

三、调整的局限性

一些美国学者指出，克林顿政府此次调整对华政策既有战略上的考虑，但更多的是策略上的改进^[3]，而且由于受到下述因素的限制，其调整的幅度也是有限的。

首先，随着美国在战略上对中国重视程度的增加，它对华的担心程度也在增加。从1992年起，美国开始担心处于上升期的中国会对现存国际秩序形成强有力的挑战，会把日益强盛的国力发展军事和向外扩张。一些美国人开始从传统和现实（经济、军事、污染等）方面提出较为系统的“中国威胁论”。^[4]在相当长的时期里，现存国际秩序的既得利益者美国同正在崛起的中国之间的矛盾仍将存在。

其次，美国对中国的“防范加接触”的基本政策并未改变。在新形势下，美国似转而从国际组织和国际规范束缚中国，并以此加强协调西方国家的对华政策。美国还强调亚太地区的安全问题，并加强了同日本和澳大利亚等国在安全问题上的合作。

再次，在防止大规模杀伤性武器扩散问题上，美国担心中国会损及它的利益。一方面，美国认为，中国至少在今后20-25年内不会对美国安全形成威胁。^[5]另一方面，美国认为，在后冷战时期，“大规模杀伤性武器及其运载工具对美国及其盟国友邦的安全形成一个主要威胁”。而在大规模杀伤性武器扩散问题上，“中国仍是一个关注点，主要因为中国公司提供范围广泛的材

料、设备和技术,从而有利于扩散关注国家的核生化武器和导弹计划。”^[6]美国不时有人批评中国向巴基斯坦、伊朗、伊拉克等扩散大规模杀伤性武器及其运载工具将会损害美国的战略和安全利益。

第四,还存在一些影响中美关系的经常性因素。从意识形态上讲,美国对世界上硕果仅存的社会主义的中国一直不放心,“人权”和“民主”等问题仍是摩擦点。从经济上讲,双方也有利益冲突面。经济往来,直接影响到国计民生和经济发展,美国要维护和推进自己的利益,势必同我锱铢必争。此外,美国在台藏港问题上的根本立场并未改变。

第五,美国内部的制约因素。美国是个多元社会,美国对华外交还受到国会和利益集团等多方面的制约。最近一段时期,美国国内要求先发制人地“遏制”中国的呼声有所上升。就在6月27日众议院同意延长中国最惠国待遇的当天,它又以411票对7票通过决议,要求调查中国的人权、贸易做法、劳改产品出口以及军方的商业活动。众议院还准备就中国问题举行听证会,考虑对中国及其贸易伙伴实行新的贸易制裁。^[7]美国国内的部分利益和压力集团在人权、环保、贸易等方面也会不时起着消极负面影响。

四、大选期间及以后的美国对华政策

综上所述,经过调整的美国对华政策在大选期间大致能保持相对稳定。这样,两国能赢得宝贵的时间,摆脱不断困扰的具体麻烦,用长远的战略眼光重新检讨双边关系,并勾画出今后的走势。

但是,克林顿政府这次调整对华政策的一个前提是假设其能连任,如今克林顿已经再次当选。这样,我们大致可对本世纪末之前的美国对华政策趋势作如下推测:

美国将继续提升中国在国际事务中的地位,从战略高度处理同中国的关系。克林顿政府最近再次明确中国同美国、西欧、日本、俄罗斯都是当前世界上最重要的大国,美国希望在今后主要由大国主导的国际社会中得到中国的配合和协作^[8]。为此,美国将更多地中国融入国际社会,用国际“惯例”约束中国,使中国成为对其有利的“负责任大国”。

在双边政治关系有所松动时,美国对华施压重点有可能从“人权”转移到诸如贸易逆差、知识产权保护和市场准入等具体利益上。由于中国经济增长势头继续看好,中国对外贸易继续扩展,美国对中国的担心也在增长。有的

学者指出,美国对长期存在的对华贸易巨额逆差的容忍度极其有限,这与冷战时美国出于战略需要而向日本及亚洲“四小”开放市场有着根本的区别。^[9]还有学者认为,“中国要准备一场贸易战”。^[20]此外,随着香港主权回归祖国,美中两国的经贸差额问题将会进一步突显。

美国在台藏港问题上的立场和政策仍将是中美关系中最重要的不稳定因素。在维护国家主权和领土问题上,中国政府一贯坚持原则。而恰恰在台藏港问题上,美国朝野总会寻找种种借口,干涉中国内政。目前,美国已基本放弃在台湾问题上的“模糊政策”,明确拒绝对台湾问题的非和平解决。美国也已放出风声,它对回归祖国后的香港的价值观念利益的重视程度将不会小于其经济利益,美国利用香港在政治和经济上牵制中国的可能性相当大。美国在西藏问题上的立场同样令人担心。

美国对华政策的制订和实施还会受到其他内外因素的影响,如国际总体环境、亚太地区形势、中美关系的互动及美国国内需要等。美国国会在中美关系上的负面作用值得注意。由于美国三权鼎立和相互制衡的特殊国情,迫使美国行政部门和立法部门共享外交大权,美国对华政策就有可能成为分属两党的两大部门争斗的牺牲品。

美国政府的更迭和中共十五次代表大会将在同一年份进行,两国新领导层将在处理相互关系的过程中迎接21世纪的到来。由于中美关系的复杂性和脆弱性,我们应对其困难和曲折有足够的思想准备。但是,我们也有理由相信,两国关系也将在曲折中前进。

注 释 :

[1] 如美国国家安全委员会亚太事务前主任斯坦利·罗斯即持此说。〔香港〕《国际先驱论坛报》,1996年7月10日,第1版。

[2] 钱其琛副总理兼外长答记者问,1996年7月5日,阿拉木图,新华社1996年7月5日阿拉木图电。

[3] 新华社1996年7月9日北京电。

[4] 克里斯托弗1996年8月2日在美国参议院外委会上的讲话,美新署1996年8月2日华盛顿电。

[5] 布热津斯基:“是到增加俄罗斯、中国、印度和巴西的时候了”和罗伯特·策利克:“七国集团应当邀请中国参加俱乐部”,〔香港〕《国际先驱论坛报》,1996年6月26日,第8版。

[6] 参见戴维·兰普顿：“日益缩小的世界中的成长的中国：北京与世界秩序”〔为美国人大会议研究项目“美国关系 21 世纪展望”提交的论文草稿〕，1996 年 5 月。

[7] 道格拉斯·哈布雷克特：“中国：为何要玩‘让我们达成交易’的游戏”，〔美国〕《商业周刊》，1996 年 8 月 19 日，第 31 页。

[8] 美国助理国务卿帮办魏德迈与作者的谈话，1995 年 12 月 20 日，上海。

[9] 美中关系全国委员会副会长白莉娟同作者的谈话，1996 年 6 月 29 日，上海；秦家聪：“正在形成一种新的中美关系”，〔香港〕《远东经济评论》，1996 年 7 月 4 日，第 40 页。

[10] 中华人民共和国外交部政策研究室：《中国外交（1996 年版）》，北京·世界知识出版社，1996 年，第 401 页。

[11] 克里斯托弗在美国亚洲协会等三个组织主办的演讲会上的报告。美新署 1996 年 5 月 17 日纽约电。

[12] 多尔在华盛顿战略和国际问题研究中心上的演讲。美新署 1996 年 5 月 9 日华盛顿电。

[13] 设在美国费城的外交政策研究所亚洲计划主任、加拿大籍学者罗斯·芒罗同作者的谈话，1996 年 8 月 15 日，上海。

[14] 参见王运祥：“‘中国威胁论’析”，《国际观察》，1996 年第 3 期，第 35 - 40 页。

[15] 参见肯尼斯·W·艾伦等：《中国的空军进入 21 世纪》（兰德公司项目报告），兰德公司，圣莫尼卡，1995 年；美国总统府：《美国接触和扩展国家安全战略》，白宫，华盛顿，1995 年 2 月，第 13 页。

[16] 美国国防部：《扩散：威胁和反应》，华盛顿，1996 年 4 月，第 4 页。

[17] 爱德华多·拉奇卡发：“众院要求其委员会对中国的问题进行调查”，《华尔街日报》，1996 年 7 月 1 日；威廉·罗伯茨：“众院准备开会重新评价对中国的贸易制裁”，《商业日报》，1996 年 7 月 2 日。

[18] 同注 [4]。

[19] 同注 [13]。

[20] 朱文晖（香港理工大学中国商业中心）：“中国准备一场贸易战——中美关系发展前瞻”，〔香港〕《广角镜》，1996 年 7 月，第 22 - 25 页。

民族主义、石油危机与 美国对伊朗的政策

(1951 - 1954)

石 斌

50 年代初的伊朗石油危机,从更完整的意义上讲,实为战后美英关系在中东重新调整和主导地位交替过程的正式起点,也是美伊建立长达 20 余年稳定关系的契机,对研究冷战时期美国的中东政策颇具典型意义。本文试图通过考察美国在伊朗石油危机期间从中立到干涉的政策轨迹和决策过程,重点揭示美国在伊朗的主要政策目标;其政策演变的内外动因;美国政府对伊朗民族主义的态度;以及美国最终取代英国在伊朗的地位与美苏冷战框架之间的联系。

一、伊朗民族主义与英伊石油争端

伊朗的石油生产与销售,从 1909 年以来一直为英伊公司所控制。伊朗人民对英伊公司的经济掠夺早已不满,战后以来,要求修改 1933 年租借协定,维护民族利益的呼声更加高涨。英国迫于形势,在 1947 年 7 月与伊朗签订了一个“补充协定”,勉强答应增加一点租让权使用费和税收。英伊矛盾依

然很大。

美国石油财团在战后加紧了向中东石油产地的渗透,直接威胁到英国的石油利益。拥有世界最大炼油厂(阿巴丹)的伊朗也成为美国关注的对象和英国固守的重点。

苏联在二战期间就曾试图获取伊朗北部地区的石油开采权,遭到伊朗拒绝。1946年又因撤军问题和阿塞拜疆问题导致“苏伊危机”。由于冷战的加剧,伊朗得到了美国的大力支持。撤军和阿塞拜疆问题解决以后,伊朗议会便否决了一度达成的苏伊石油协议,使苏联的石油企图再度落空。这是战后第一次伊朗危机,也是美苏在伊朗的首次较量。此后,美伊关系得到了发展。

朝鲜战争爆发,伊朗石油对美国 and 西方显得更加重要。英美在朝鲜战争爆发后多次就中东和伊朗问题举行会谈。就在6月25日的会谈中,英国代表强调,伊朗对整个近东战略极端重要,而且“存在着苏联进攻伊朗的危险”。美国代表则指出保卫伊朗“主要是英国的责任”。^①说明到目前为止,美国的中东政策仍以英国为主。美国此时也认为苏联对伊朗的策略可能由“内部颠覆”改为“公开进攻”。^②在这一阶段的英美磋商中,双方都认为在“共产主义威胁”面前,美英在中东的根本利益是一致的,应该设法缓解彼此在石油问题上的冲突,保持对伊政策的一致性,以防近东国家利用英美矛盾。^③

1950年伊朗爆发经济危机。伊朗政府原指望靠美国的援助来摆脱困境,但美国强调军援,经援微不足道。与此同时,英伊公司除了自己获得巨额利润外,每年上交英政府大量税收,而伊朗获得的使用费还不及英政府得到的税收。“补充协定”又令伊朗人大失所望。民族主义情绪因此日趋激烈,酝酿已久的石油国有化运动已如箭在弦上,一触即发。

1951年1月1日,伊朗议会下院否决了“补充协定”。3月6日,以穆罕默德·摩萨台为首的石油特别委员会通过了石油国有化提案。第二天,拉兹马拉首相被支持国有化的伊斯兰教殉教团成员刺死。国有化提案很快得到议会批准,正式宣布将全国的石油工业收归国有,由伊朗政府控制石油勘探、提炼和利用。^④

英国的反应是增派军舰到波斯湾进行武力威胁,随后又建议成立一个新的英国公司,伊朗在公司董事会有“适当”代表权,利润平分。这种改头换面的建议根本不可能被接受。4月26日,伊朗石油特别委员会通过了实施国有化的九点方案。29日,摩萨台出任伊朗首相。5月1日,国王颁布国有化法。接着主张妥协的教育大臣等人相继被杀。国有化的反对者至此销声匿迹。

摩萨台上台后第四天即与美国驻伊大使格雷迪(Henry Grady)举行会谈,希望得到美国的“亲善和帮助”,并对美国“在石油问题上的不干涉态度”表示赞赏。⁶⁾格雷迪建议美国政府以合作的态度与摩萨台政府打交道。

美国一直密切注视着英伊冲突的发展。由于摩萨台在反对苏联的石油要求运动中曾起过重要作用,美国认为他有可能成为伊朗反苏的核心人物和改革代理人。以“冷战”为出发点,美国此时把摩萨台作为争取的对象。

二、美国 :从中立、斡旋到疏远摩萨台

1. 美国的中立

伊朗议会批准国有化提案后,英国驻美大使弗兰克斯(Oliver Franks)与美国助理国务卿乔治·麦吉等人曾4次就伊朗问题进行讨论。英国的立场并未改变,即建立“在英国注册的新公司”,希望美国给予“悄悄的支持”,敦促伊朗与英国谈判。美国则提出,英方的建议应与国有化一致,英伊应平分利润。乔治·麦吉还担心共产主义可能会利用国有化运动使自己处于有利地位,力劝英国重新考虑它的方案,并警告说,如果英国按原计划行事,相信美国不会支持,“因为这样会把我们置于国有化力量对立面的危险境地。”⁶⁾

乔治·麦吉就英美会谈向杜鲁门作总结说,英国对国有化浪潮的认识没有美国务院深刻。“英国人相信可以较小的让步达到目的。”后来英国果然没有采纳美国的意见。对此,美国表示,尽管不能支持英国目前的计划,它们会采取“善意中立”的政策。⁷⁾

美国始终从冷战的角来考虑伊朗问题。国家安全委员会在一份题为《关于美国对伊朗问题应持何立场》的研究报告中说:“由于伊朗资源丰富、战略地位重要而又无法抵抗武装进攻和政治颠覆,必然被苏联视为其侵略计划中的不变目标。”报告重申美国对伊政策的首要目标是“防止苏联控制伊朗,加强伊朗与自由世界的紧密联系”。⁸⁾艾奇逊3月17日给驻伊使馆的电报更耐人寻味。他说,美国不鼓励国有化,但承认主权国家实行国有化的权利,只要履行适当的补偿,而且在目前形势下,“反对国有化会使美国和西方在伊朗的政治地位受到危害,可能使伊朗落入苏联手。”“不过,这一政策不宜对外公开,免得国有化运动受到鼓舞”。⁹⁾

美国这一复杂的心态有几方面的原因,首先,它想乘机在伊朗扩大自己的影响,因此摆出尊重伊朗主权、不反对国有化的姿态,不会明确站在英国一

边。其次又担心英国的做法成为苏联干涉的口实或为人民党扩大影响提供机会。但是,英国毕竟是美国的盟友,在美国“从政治和经济上扶持伊朗,使之成为阻止俄国侵略的屏障”^⑩这一主要目标上与美国一致,因此美国又不便公开支持伊朗。尽管它不同意使用武力,对英国施加的压力也是有限的。美国国务院在3月份曾制定了一项新的援伊计划,其中包括进出口银行2500万美元贷款等方面的内容,但对援助的效果却没有把握。此外又担心伊朗等国得出“要获得美元的最好办法就是制造危机”的结论,从而使美国受到“支持对英伊公司实行国有化的指责”。^⑪这就再次暴露了美国政策的两难处境:既担心自己的态度被伊朗看成是对国有化的鼓励,又担心英国一意孤行在伊朗导致共产党政变。

国有化法宣布后,英国表示不予承认,进而决定以武力相威胁。英国舆论界也响起一阵对伊动武的战争舆论。5月18日,美国国务院发表题为《美国在同英国和伊朗会谈中的立场》的声明,首次公开它对伊朗问题的态度。^⑫美国希望英伊争端友好解决。声明既支持伊朗的国有化立场,又警告伊朗单方面取消合同的严重后果,强调伊朗石油生产离不开英伊公司的技术、资金和销售手段,既奉劝英国承认国有化原则,理解伊朗“控制本国资源并从中获利的愿望”,又声称美国“既没有表示同意也没有表示不同意”英国的任何具体建议,希望英伊就此举行谈判。值得注意的是,尽管美国竭力摆出中立的姿态,声明还说,在伊朗单方面采取行动的情况下,“美国石油公司不会在伊朗开展业务”。^⑬这说明美国公司后来参加英伊公司为首的对伊朗石油的联合抵制,是得到美国政府支持的。

出乎美国意料之外,声明遭到伊朗的抗议,指责美国要求英伊谈判是干涉内政。伊朗的反应使艾奇逊大为“惊讶”。驻伊大使也向伊朗外交部重申,美国与英伊两国关系均“友好而密切”,“干涉内政”纯系误会。^⑭

6月20日伊朗宣布接管英伊公司,成立伊朗国营石油公司。英籍职员以辞职相抵制,英国军舰也在波斯湾摆出武力干涉的架式,伊朗局势顿时紧张。艾奇逊等人7月4日又与英国大使会谈,并达成一项共识:英国的武装干涉只会导致苏联的武装干涉。^⑮美国当然不希望这种事情发生。杜鲁门决定派哈里曼去伊朗调解。对此英国外交大臣7月7日写信给艾奇逊说,伊朗问题之所以难以解决,问题之一就在于伊朗人一直认为英美在石油问题意见不一致,美国为了防止伊朗落入俄国手中,随时都准备帮助伊朗。^⑯言下之意是美国在斡旋过程中应该明确支持英国,给伊朗施加压力。美国并不打算公开支持英国。第二天杜鲁门即致函摩萨台,认为英国已接受了国有化原

则,希望能有一个两全其美的解决办法,而这就是哈里曼此行的目的。^[17]

2. 哈里曼斡旋

1951年7月14日,美国总统特使哈里曼出使德黑兰。欢迎哈里曼使团的是一场万人反美反英示威游行。这次示威固然与人民党的策划有关,却也反映了伊朗民族主义不仅具有狂热和极端的特点,成分也很复杂,并非摩萨台政府所能完全控制的。从整个会谈来看,哈里曼等人用以说服摩萨台的主要论点是:要想卖石油就得有销售渠道。中东产油国并非伊朗一家,伊朗要参与国际竞争,必须创造条件,也就是说必须与英伊公司合作,实行国有化还必须付出补偿,否则石油公司就会联手对付伊朗,国有化便难以成功。^[18]摩萨台终于同意与英政府谈判,条件是英国事先公开承认国有化原则。

8月8日谈判开始。这次英方带来八点建议,除了对半分成,核心是将英伊公司改组成两个新公司——购买组织和销售组织。哈里曼后来也参加了会谈,他强调英国的建议“为谈判奠定了良好的基础”,尽管他私下认为斯托克斯企图使摩萨台依附英国很不现实,这样摩萨台也会受到背离国有化法的指责。^[19]摩萨台对英国的方案根本不感兴趣。23日,谈判又告破裂。

英国首相艾德礼24日写信给杜鲁门,决定不再与摩萨台政府打交道,并附和美国的看法,伊朗有被共产党控制的危险,要求美国宣布完全支持英国。^[20]9月12日摩萨台另外提出四点建议,但哈里曼拒绝向英国转达,等于宣布斡旋已告失败。哈里曼等人认为,由于极端民族主义分子和狂热分子的强大压力,摩萨台担心难以向民族阵线的极端分子交代,根本不想达成任何协议。“摩萨台的资本是与英国人斗,如果争端解决了,他的政治权力也就完结了”。^[21]

哈里曼斡旋的失败,说明了美国立场的限度。美国实际上并不反对国有化原则,也不愿公开站在伊朗民族主义的对立面,何况摩萨台又表现出亲美的态度。但美英在中东还有共同的战略利益,美国在伊朗虽不无企图,却不想过分得罪英国,因而常常故意曲解伊朗的国有化立场,试图找到某种变通办法,亦即在名义上满足伊朗的国有化要求或至多是说服英国作出一定让步,实现国有化的部分内容(美国有时甚至认为摩萨台尽管态度强硬,实际需要的也不过如此),英国则可以保留许多实际利益,重要的是尽快解决危机。但是伊朗要求的是彻底的国有化,这也是摩萨台政府在国内取得凝聚力的需要,因为在民族主义浪潮之下,任何妥协都可能遭到反对。哈里曼等人并非完全没有注意到这一点,但他们仍然希望伊朗能接受一个折衷方案。英国也不愿作出足够的让步。

谈判破裂之后,英国加紧了对伊朗的经济制裁,对伊朗重开谈判的建议也未加理睬。9月27日,伊朗军队占领了炼油厂。最后一批英国职员离去,英伊公司统治伊朗的历史至此结束。

由于伊朗一直严重依赖其石油资源,最大炼油厂的瘫痪和英国为首的国际石油公司对伊朗石油的联合抵制,使伊朗经济日益恶化。

9月28日,英国常驻联合国代表杰布(Gladwyn Jebb)向安理会提出申诉,要求安理会迫使伊朗服从国际法庭的临时裁决,^[22]停止驱逐英国技术人员。10月15日摩萨台亲赴安理会发表演讲,阐明伊朗的立场。^[23]英国的提案最终因未能得到足够的支持而遭挫败。

10月22日,美国驻伊大使亨德森(Loy Henderson)向国务院报告了伊朗形势。报告认为,摩萨台等民族阵线领导人靠鼓励和利用民族主义情绪得以上台,一味迎合这种“盲目然而普遍的情绪”,把经济问题放在次要地位。经济与社会形势的恶化使许多人开始不满,共产主义正加紧利用这种形势,西方的影响却在减弱。国王是反共的主要人物,但此时显得软弱无力。^[24]这样的报告无疑会增加美国政府对援助摩萨台的顾虑。23日摩萨台应邀访美,先后与杜鲁门、艾奇逊等人会谈。尽管他一再强调伊朗形势严峻,美国对他的援助请求没有明确答复,只表示希望伊朗尽快解决与英国的分歧。^[25]

3. 美英对摩萨台政权态度的接近

1951年11月,丘吉尔保守党政府上台,决心与美国进一步合作解决伊朗问题。11月4-14日,艾登与艾奇逊在巴黎举行了五次会谈。美英对摩萨台的态度此时仍有明显分歧。美国认为如果英伊停止谈判,美国完全支持英国,将导致伊朗内乱,共产党会很快掌权。只有支持伊朗现政府才能避免其国内的分裂。^[26]英国则认为共产主义不是代替摩萨台的唯一选择,摩萨台的继任者可能更愿意与西方合作。^[27]美国此时还不想让摩萨台倒台,因为对他的继任者没有把握。艾奇逊明白地告诉艾登,美国不仅不会支持英国坐等摩萨台垮台的态度,而且将单独决定向伊提供财政援助。^[28]

美国政府在寻求维持伊朗政局稳定的办法,美国石油公司却在积极配合国际垄断财团对伊朗的联合抵制,因为这样可以提高它们控制的海湾地区和沙特石油的价值。它们甚至认为政府对伊朗的立场过于软弱,会影响美国公司在中东的地位。^[29]由于无法输出石油,1952年的伊朗石油业实际上已瘫痪。1月13日摩萨台向美国提出紧急援助要求,声称如果美国不及时伸出援手,50天内伊朗就会崩溃,人民党将接管政府。他甚至说,5天内美国不做出答复,他只好求助于苏联。美国并不认为目前的危机会导致人民党上台。

它感到此时提供援助不仅对恢复伊朗经济作用有限,还会使石油问题长期悬而不决;同时,援助不仅得罪英国,而且会削弱国王和保守派反对力量,“从而减少一个更顺从的政府上台的机会”。^[60]看来,美国已经开始考虑摩萨台被取代的可能性了。

3月20日,美国宣布不能向伊朗提供贷款,理由是伊朗完全可以从它的石油资源中得到足够收入。这显然是在给摩萨台施加压力。艾登也认为美国此举说明英美政策更加接近。^[61]面对这种形势,摩萨台开始将求援的目光转向苏联,突然加强了与苏联的往来。继伊朗代表团去莫斯科参加经济会议之后,5月份苏联代表团又来到德黑兰,讨论贸易和渔业问题。虽然并未达成任何协议,却引起了王室的恐慌,年初已开始的王室“倒摩”运动开始进入高潮。国王与摩萨台的矛盾由来已久。二人的矛盾首先是权力之争,其次是国王坚定地投靠西方,反对苏联和共产主义,而摩萨台要打击的主要敌人却是英国,他同样想依靠美国,但对美苏矛盾也不妨加以利用。

对王室“倒摩”运动,美国实际上持默许的态度。国务院5月30日给驻伊使馆的电报说得很清楚,如果摩萨台被一个更加反共和反对人民党内部颠覆,并且更愿就石油问题与西方达成协议的政府取代,美国将全力支持这个新政府。^[62]英国则早已着手物色取代摩萨台的人选,并直接参与了“倒摩”活动。王室力量在7月中旬一度扶植盖凡姆上台,但很快就被群众运动轰下台。7月22日,摩萨台复出。

“倒摩”运动失败进一步激化了伊朗反对外国干涉的民族主义情绪,美国也成了打击对象,矛头开始指向美国驻伊军事顾问和美国在巴林岛的石油股份。美国感到调解人的角色很难再扮演下去,遂在7月底向英国建议采取联合行动。^[63]艾登回信表示赞同,并暗示摩萨台与人民党的关系正在改善,摩萨台政权作为“反共屏障”的价值正在下降,但“近期通过合法手段取代摩萨台的可能性不大”。^[64]

8月30日杜鲁门与丘吉尔的联合声明,提出两点建议:将赔偿问题交国际法庭仲裁;英伊恢复谈判。美国表示愿向伊朗赠款1000万美元。当然,前提是伊朗接受上述建议。^[65]美国用援助吊住伊朗的胃口。摩萨台对美国转变立场既不满又不安,但他不想与美国翻脸,没有直接答复美国,却在9月24日照会丘吉尔,拒绝英美联合声明并对声明逐条加以批驳。^[66]10月22日,伊朗宣布与英国断交。

三、民族主义与共产主义——美国走向干涉

1952年10月底,驻伊使馆向国务院提交了一份关于人民党情况的长篇报告,认为人民党暗地里与苏联联系紧密,苏联正在秘密帮助人民党向伊朗军队和政府渗透。目标是夺取政权,使伊朗成为共产党国家,策略是争取与民族阵线结成反对国王的联盟,利用形势“和平夺取政权”。^[67]这样,报告就将摩萨台政权与人民党和苏联联成一线。

国务院10月31日给使馆回信,对这份“见解深刻”的报告很欣赏。但对民族阵线与共产党的关系也提出一些不同看法,强调民族阵线与人民党的纲领虽有相同之处,也有一个根本区别,即民族主义者反对苏联控制伊朗,认为除非苏联积极干涉,“民族阵线政府(不是摩萨台,至少是该阵线其他领导人)1953年仍会在台上,并且会主动防止共产党取得对伊事务的任何实质性的控制权”。^[68]美国国务院此时还不大相信摩萨台会马上与人民党合流,但并不排除将来有这种可能性,这特别取决于谁可能替代摩萨台。国务院认为,鉴于伊朗国内“日益有利于共产党的发展趋势将使西方的影响不断减弱,美国与伊朗关系的基本问题是如何支持非共产党政府,使之能继续控制伊朗内政”。^[69]这就是说,美国不一定非要维持摩萨台政权。不管谁上台,只要不是共产党就行。

11月初,亨德森再次向国务院提交长篇报告,认为,摩萨台不会采取强硬措施来对付人民党,主要是为将来必要时与苏联打交道留点余地。^[40]

12月初,艾奇逊与美国石油公司代表讨论美国公司进入伊朗的可行性时,石油公司对摩萨台也表示强烈不满。^[41]

1953年初,摩萨台为巩固自己的地位采取了一系列强硬措施,甚至解散了议会,引起许多人的不满,与国王的矛盾也再度激化。苏联这时主动提出放弃渔业租让权,希望改善苏伊关系。中央情报局据此向政府报告,摩萨台想借苏联这个靠山稳定政局,人民党则在其中穿针引线,摩萨台很可能通过人民党与苏联结盟,美国应该放弃摩萨台。^[42]此时刚上台的艾森豪威尔政府已着手策划在中近东建立军事集团,而伊朗、土耳其和阿富汗这一所谓“北层政治区域”是其中的重要环节,控制伊朗对于遏制苏联南下和在波斯湾地区维护美国利益显得日益重要。

2月20日,美英又向摩萨台提出一个联合建议,要求伊朗作出赔偿,英

美负责销售伊朗石油。^[43]美国显然是想插手伊朗石油,但建议照例被拒绝。与英国一样,美国也感到与摩萨台是谈不出什么名堂了。从杜勒斯3月2日给驻伊使馆的信中可以看出,国务院对伊朗形势的判断与驻伊使馆已经相当一致。国务院认为人民党最近的目标是推翻国王,为此正与摩萨台合作,估计搞掉国王后会转而除掉摩萨台,这样共产党上台的机会很大,美国必须采取措施。^[44]

5月中旬,杜勒斯等人访问了中近东12国,有意冷落摩萨台,没有去伊朗。美国要弄清有关国家对美苏的态度以及建立遏制苏联的军事集团的可行性。杜勒斯显然发现,伊朗乃是最薄弱的环节。这一结论对美国的伊朗政策影响很大,增强了美国搞掉摩萨台的决心。

摩萨台5月28日曾再次请求美国援助,艾森豪威尔迟至7月份的回答是:不能提供更大援助,也不能购买伊朗石油。^[45]美国的明确拒绝对已开始动摇的摩萨台政权无疑是雪上加霜。

其实,遑论提供援助,早在6月下旬美国已经作出了推翻摩萨台的决策。“倒摩”高层决策会议6月25日由国务卿杜勒斯主持召开。^[46]会议讨论通过了中央情报局设计的“对伊行动方针”文件,代号“峻杰克斯计划”,决定推翻摩萨台,扶植国王的亲信扎希迪将军上台。政变在8月19日获得成功。

四、国际石油财团协议:美国主导地位的确立

1. 财团的酝酿与美国政府内部的分歧

摩萨台被推翻并不等于危机完全过去,因为石油问题本身并未解决。这个问题的解决整整花了一年。

8月20日上台的扎希迪政府面对的是一个烂摊子。伊朗财政枯竭、负债累累,扎希迪只有求助于美国。9月3日美国即在第四点计划名下向伊提供2300万美元的援助。该年度援伊总额达8500万美元。然而美元终究有限,伊朗经济的恢复乃至扎希迪个人的政治前途,还得依靠伊朗石油进入国际市场后的收益,这就需要彻底解决石油问题。此事显然不能再由英伊公司牵头,那样只会使民族主义再起风波。领头搞一个解决方案已非华盛顿莫属。英伊公司要重返伊朗,只能作为国际财团中的一员,它也意识到不可能完全恢复在伊朗的地位,只好让其他大公司参加进来。美国国务院原想成立一个全美石油公司来收购英伊公司,干净利落地取代英伊公司在伊朗的地

位,引起英国政府的警惕,最后还是决定以美英石油公司为主,联合其他国家石油公司组成伊朗国际财团。

2. 美英围绕股份分配和赔偿问题的斗争

1953年10月,艾森豪威尔任命小赫伯特·胡佛为国务卿特别顾问,充当英伊间的说客。在胡佛的游说下,英伊公司出面邀请了美国的新泽西美孚、莫比尔、得克萨斯、加州美孚、海湾以及英荷壳牌和法国石油公司在伦敦讨论成立国际财团事宜。英伊公司认为它既已放弃独占地位,理应拥有50%以上股份,遭到美国公司的断然拒绝。

1954年2月,杜勒斯与艾登在柏林举行会谈。杜勒斯强调,组织国际财团“不是一个普通的商业利益。政治上的考虑是首要的”。美国的态度很坚决,艾登终于答应不再坚持要求50%的股份。^[47]但英国建议英伊公司占44%,英荷壳牌和法国公司各占8%,遭到美国公司反对。美国公司拒绝参加英伊公司唱主角的财团,也不希望因此激怒伊朗民族主义者。^[48]它们始终扮演“勉为其难的爱国者”角色,似乎加入财团不是为了利润而是为公益事业。美国国务院正是利用“利他主义”迫使英伊公司就范。

关于补偿问题,英伊公司提出两项要求,一是财团其他成员补偿英伊公司因失去独占地位将损失的60%的利润;二是伊朗赔偿国有化给英伊公司造成的损失。前者要求1.267万亿美元(按未来20年计),后者要求1.1亿吨免费石油(20年内)约值1.463万亿美元。^[49]两项要求均遭拒绝。美国公司威胁说,如果英伊公司不放弃所谓“未来损失”的赔偿要求,他们将退出。^[50]杜勒斯也警告说,英伊公司的态度将破坏美英在伊朗为抵抗苏联所作的努力,也将影响美英在整个中东的伙伴关系。^[51]他要求英国外交部说服英伊公司降低赔偿要求,否则美国将重新考虑它在伊朗乃至中东的政策。

英方最后提出2.8亿美元的要求,胡佛提出5百万美元。^[52]英国答应在这个范围内由外交部与伊朗直接谈判。英伊就赔偿问题于7月26日达成协议,结果是7千万美元赔偿。

9月19日,国际财团与伊朗政府正式签订协议。协议规定,石油资产原则上为伊朗国有。石油资源和生产设备属伊朗国营石油公司,但由国际财团来管理石油生产和销售。10月21日,伊朗国际石油财团正式成立。英伊公司和美国公司各占40%股份,英荷壳牌14%,法国公司6%。

随着石油协议的签订,美国石油垄断资本在伊朗取得了合法地位。西方大国在伊朗的领导权已经掌握在美国手里。

注 释：

[1] [2] [3] [4] FRUS ,1950 , Vol. V , p.465 ; p.190 ; p.572 ; p.594 .

[5] Rouhollahk Ramazani , Iran' s Foreign Policy 1941 - 1973 (University Press of Virginia , 1975) , p.198 .

[6] [7] [8] [9] [10] [11] [12] FRUS , 1952 - 1954 , Vol. X , Iran (1951 - 1954) , p.45 ; pp.38 - 39 p.42 ; pp.11 - 12 ; p.25 ; p.5 ; pp.28 - 29 .

[13] [14] [15] U.S. Department of States , American Foreign Policy 1950 - 1955 : Basic Documents (Washington D.C. : GPO , 1957) , Vol.2 , p.2261 ; p.2262 ; p.2263 .

[16] 迪安·艾奇逊：《艾奇逊回忆录》下册(上海《国际问题资料》编辑组译)。上海译文出版社，1978年版，第371 - 372页。

[17] [18] FRUS , 1952 - 1954 , Vol. X , pp.83 - 84 ; pp.84 - 85 .

[19] 费农·阿·沃尔特斯：《沃尔特斯回忆录》(张毓文等译)。北京·商务印书馆，1982年版，第264页。

[20] [21] [22] FRUS , 1952 - 1954 , Vol. X , p.141 ; p.142 ; pp.154 - 155 .

[23] 1951年5月26日英国向国际法院提出申请7月5日法院作了一个临时裁决。详见 Department of Public Information , Yearbook of United Nations 1951 (New York : 1952) , p.808 .

[24] FRUS , 1952 - 1954 , Vol. X , p.230 ; 讲话详见 : Yearbook of United Nations 1951 , pp.813 - 815 .

[25] [26] [27] FRUS , 1952 - 1954 , Vol. X , p.237 ; p.242 ; p.257 .

[28] 安东尼·艾登：《艾登回忆录——完整的一圈》上册(武雄等译)。北京·商务印书馆，1978年版，第271 - 273页；FRUS , 1952 - 1954 , Vol. X , p.25 .

[29] [30] [31] FRUS , 1952 - 1954 , Vol. X , p.283 ; p.53 ; p.330 .

[32] 安东尼·艾登：《艾登回忆录——完整的一圈》上 第276页。

[33] [34] [35] FRUS , 1952 - 1954 , Vol. X , p.387 ; p.429 ; p.434 .

[36] Rouhollahk Ramazani , Iran' s Foreign Policy , p.227 .

[37] FRUS , 1952 - 1954 , Vol. X , pp.476 - 477 .

[38] 引自刘同舜、高文凡主编：《战后世界历史长编》第6册，上海人民出版社，1985年版，第280 - 281页。

[39] [40] FRUS , 1952 - 1954 , Vol. X , pp.509 - 510 ; p.510 .

[41] 迪安·艾奇逊：《艾奇逊回忆录》下册。第586页。

[42] Kermit Roosevelt , Countercoup : The Struggle for the Control of Iran (McGraw-Hill , New York , 1981) , p.117 .

[43] 迪安·艾奇逊：《艾奇逊回忆录》下册。第584页。

[44] FRUS, 1952 - 1954, Vol. X, p.691.

[45] 德怀特·艾森豪威尔：《艾森豪威尔回忆录——白宫岁月(上)：受命变革》(一)(复旦大学资本主义经济研究所译)。三联书店, 1978年版, 第193 - 194页。

[46] FRUS, 1952 - 1954, Vol. X, Iran 没有收录有关“倒摩”决策过程和涉及美方秘密活动的文件。关于“倒摩”幕后情况, 详见 Kerinit Roosevelt 的回忆录：Counter-coup—The Struggle for the Control of Iran.

[47] [48] [49] [50] [51] [52] FRUS, 1952 - 1954, Vol. X, pp.909 - 901 ; pp. 923 - 924 ; pp.926 - 928 ; pp.949 - 950 ; pp.950 - 953 ; pp.949 - 950 ; pp.958 - 959.

“美国与东亚关系中的文化因素”国际学术讨论会综述

张立平

1996年7月29日至31日,由中国社会科学院美国研究所主办的“美国与东亚关系中的文化因素”国际学术讨论会在北京召开,来自美国、加拿大、法国、日本、韩国、菲律宾、印度尼西亚等国的15名学者与中国学者一起就文化与国际关系、亚洲价值、全球化与民族主义等问题进行了坦诚、热烈和深入的讨论。

一、文化与国际关系

学者们在一个问题上达成共识,即文化因素影响着国际关系。这种影响表现在:1.不同的价值观本身造成了分歧,如在人权问题上的分歧;2.不同的文化背景使人们对民族利益作不同的理解,如中国一贯强调不干涉内政,而美国人却说,我们欢迎你们干涉我们的内政。至于它是起决定性的影响呢,还是起辅助性的影响?对此,则有不同的看法。

与会学者中有的大体同意亨廷顿的说法,认为在冷战后的外交关系中中

化因素起重要的甚至决定的作用。一个典型的事例是：中美关系的磨擦不在于政治上的、经济上的原因，而在于文化上的，即中美的冲突是“文明的冲突”，中美两国都有一种文化的优越感，它们都习惯了同化别人而不是被别人同化，而它们的道德观念又是如此的不同，因此在国际政治中常常把双方的关系看成是零和效应，即一方的得便是另一方的失。中国对外政策的五项原则集中反映了它的道德观念，“互相尊重领土和主权的完整”，前者反映了“秩序”，后者反映了政治合法性，“互不干涉内政”则反映了“己所不欲，勿施于人”的观念。美国的决策者没有充分意识并顾及到中国的道德要求所涉及到的国家的尊严。因此，美国允许李登辉访美、在联合国人权委员会上提出谴责中国人权的动议、阻止中国加入 WTO 等等行为在中国看来就是敌视中国的遏制行为。

多数学者则认为，决定国家关系的主要因素是民族利益，文化因素作为一种“软力量”不能单独起作用，它总是和别的因素如政治、经济、军事因素等“硬力量”共同发挥作用的。鉴于文化因素的敏感性，过分强调文化因素的影响容易产生误导作用。冷战时代社会主义国家与非社会主义国家的分歧大于西方国家与东方国家的分歧。美国与中国的文化差异并未妨碍美国和台湾保持密切的关系。同样，美日文化的不同也未阻止他们结成战略同盟关系。

有的与会者指出，冷战后文化因素在国家的对外政策及国际关系中的作用在上升，并呈现出复杂的情况。随着意识形态（它本是文化的一部分）的作用的削弱，文化中的其他因素的作用增强了。美国的东亚政策中，文化中的资本主义因素（自由贸易）和弥赛亚主义（一种“替天行道”的基督教理想主义）影响颇大，前者导致了与东亚国家的贸易磨擦，后者则在人权问题上与这些国家发生了直接的对抗，阻碍了美国与这些国家建立更良好的关系。

学者们认为，美国文化与东亚文化之间存在着巨大差异。美国模式是：自由市场、自由民主政治和自由贸易；亚洲模式是：市场经济是在政府的强有力的干涉下运作的。美国社会是以个人主义为本位，而东亚则以集体主义为本位。美国重视竞争，东亚强调和谐；美国讲究自由，东亚注重秩序、稳定。美国与东亚之间在市场准入、知识产权、人权问题上的冲突正是双方在价值观、道德观等文化因素方面分歧的结果。最突出的例子是人权问题，亚洲绝大多数国家反对美国对该地区人权状况的指责，即使在学者中间也不例外。人们毫无二致地同意：人权是全球的共同价值，但对于人权的概念、人权的标准则因为不同的文化传统和具体的生存背景而有不同的定义，最明显的区别

是亚洲人强调生存权、发展权,美国则把公民权和政治权放在第一位。按照美国的价值观,生存权甚至不包括在人权的范围之内。尤为亚洲人反感的是美国的“联系政策”,动辄把人权问题与经贸问题和其他政治问题挂钩。人权已不仅是一种价值观,它充当了外交政策的工具。美国的人权外交自然激起了亚洲各国的民族主义情绪。

二、亚洲价值和东亚共同意识

亚太经济的发展,仿佛在向世人昭示:现代化不仅属于西方,也属于东方。早在“亚洲四小龙”经济起飞时,有人就提出经济上的成就要归功于儒教伦理。确实,亚洲的发展模式与西方的模式不尽相同,尤其是在经营管理上,亚洲国家更强调纪律、忠诚和团队精神;而西方则偏重效率、创新和独立精神。那么,儒教文化在现代化中究竟起不起作用、在多大程度上起作用?

学者们见仁见智。归纳起来,主要有两种说法:一是,儒教文化在现代化中起着重要作用。儒教文化强调和谐(天人合一)、亲情(家庭联系),在现代化中起着协调人际关系,减少对抗和冲突的“稳压器”的作用。持这种论点的人也认为,要使儒教文化继续起作用,必须赋予它现代性的内涵,即儒教文化必须现代化。另一种说法是,儒教文化在现代化中不起作用或作用不大。儒教文化作为一种社会文化(意识形态)从整体上来说已经在反封建中被打倒,但有些价值观念如作为传统文化的一部分已经成为人们日常生活的一部分,在今天仍起作用。尽管如此,年轻一代受个人主义的影响显然多于儒教文化的影响,对于社会和家庭的责任心不如前辈那样强烈。

与此相关的是“亚洲价值”的说法,这最早是亚洲一些国家的政治家提出来的,目的是校正西方当代的文化思潮在他们自己国家的恶性发展,如个人主义泛滥,金钱至上,道德败坏。对于“亚洲价值”的说法,有学者持赞赏的观点,认为以儒教文化为核心的“亚洲价值”将作为一个整体实现与西方文明的对话和交流,达到一种有来有往的平衡,而不是如以前一样单向性的一边倒。有的与会者断然否认了东亚共同意识的存在。首先,谈到“亚洲价值”就不能忽视印度文化,印度文化与中国文化在许多方面都不一致,因此不能用儒教文化来代表它;其次,“亚洲价值”的主张无视东北亚和东南亚文化的巨大差异,东北亚(中、韩、日)主要受儒教文化的影响,东南亚则要复杂得多,除新加坡受儒教的影响,菲律宾受西方文化的影响,马来亚受伊斯兰教的影响外,

其他国家都受佛教和印度教的影响,亚洲的文化是马赛克式的文化,没有统一的模式,因此,“亚洲价值”名不副实。

归根结蒂,东亚有没有共同文化意识?如果说没有,则很难解释非西方现代化的东亚模式;如果说有,又找不到确定的、统一共同意识。这真是一个两难的问题。

三、全球化与民族主义

冷战结束,资本和信息以摧枯拉朽之势冲越了国界,把世界变成一个小小的地球村。与会者一致认为,随着各民族的现代化,全球化将成为未来的一个大趋势。在这一嬗变过程中,伴随着经济相互依赖性的加强,旧有的文化和价值观念也将出现巨大的变革。对于不同的文化之间将出现“文明的冲突”抑或“文明的融合”,学者们持不同的看法。

有学者认为,冲突在所难免,原因有二:其一,西方国家凭借经济的强势,借助商品的力量,使西方文化以压倒性的优势长驱直入,文化的互动变成单向性的流入,引起了输入国的逆反。一些发展中国家把美国的文化倾销看成是帝国主义霸权的一个组成部分,以及美国企图在文化上实施殖民主义的一种表现,发展中国家为保卫本民族的文化就不得不反抗美国文化的入侵,由此引发了“文化主权”与“文化霸权”之争;其二,美国对于非西方的现代化的反对,尤其是对于发展中国家的民族主义的敌视,会引起双方的对抗。对此,有学者提出质疑,美国的大众消费文化的全球化是各大公司占领市场的结果而不是美国国家战略中的文化入侵或遏制;此外,“非西方的现代化”究竟意味着什么?是没有民主的现代化吗?同时,个别学者提出一种新观念:文化的冲突将不在一般人们所说的不同文明之间竞争,如基督教文明与伊斯兰教文明、儒教文明之间发生,而在文明和混乱之间发生。持这种观点的人倾向于以现代文明而不是西方文明来代表18世纪启蒙运动以来的现代化的成就,并说,目前,现代文明已发展到极致,出现了许多腐朽的迹象,未来的全球文明将是一种后现代文明,它或许是由多种语言、多种文化混合而成的文明,权且称它为“全球主义”。全球文明包括三个方面的内容:对传统价值的尊重、对不同宗教的认同、在公共生活中对道德的要求。全球主义为人类社会提供了一种世界大同的前景,人们生活在和睦、和谐、和平的环境中。

面对现代化过程中出现的全球化趋势,有学者认为,民族主义已经过时,

再提它就不合时宜了。也有学者不同意这种说法,认为有一个不能回避的事实是:冷战后民族主义有复兴之势,一些在冷战中被对立的意识形态所压抑的民族主义纷纷抬头。就拿亚洲来说,目前存在着多种多样的民族主义,如韩国兴起宗教民族主义、日本产生了进攻性的民族主义、中国出现了实用的民族主义,东南亚则有自信的民族主义。与会者没有去争论民族主义的定义,但指出:(1)极端的民族主义肯定是有害的,现在和过去都一样;(2)一般地说,没有哪个国家或民族可以宣告是没有民族主义的;(3)在现代化的过程中维护本民族的民族性(national identity)是各国的共同做法,不但东亚国家如此,西方国家也一样,甚至与美国最密切的盟国英国也不例外。

有学者认为,民族主义是一种强大的意识形态,它比文明的冲突更令人担心,因为它决定国家利益是否冲突以及如何解决这种冲突。有的外国学者对《中国人可以说“不”》一书所反映的民族主义情绪表示担心。有的中国学者则指出,中国的民族主义主要是在主权受到了挑战时被激发出来的,这种民族主义是回应性和防御性的,没有太大的威胁性。大家一致认为,极端的民族主义不利于国与国之间互相谅解,达成共识,相反适度的或必要的民族主义则可起积极作用,如增强民族的认同感,增强民族的凝聚力。

四、求同存异 理解沟通

学者们还谈到,对于美国与东亚国家来说,必须正视文化上的巨大分歧,然后找出解决分歧的办法,一种办法是求同存异,双方在密切交流,增强了解和认识的基础上尊重各自的文化及传统,就终极价值来说,各种文化都是相通的,“百虑而一致,殊途而同归”。另一种办法是寻找两种文化的契合点,融合美国文化与东亚文化的精华,创造一种多元性的包容性很强的全球文化。文化是一个发展的概念,各个国家发展程度不同,也是造成文化差异的一个原因。一个国家随着自身的社会发展,文化也跟着发展。一个国家文化发展的动力来自该社会的内部,而不是来自外部,即是说,文化的发展是社会发展的自身需要,而不是外界强加的产物。传统文化与现代文化的碰撞与冲突比东西方文化的碰撞与冲突还要厉害。与会者指出,美国与东亚之间的鸿沟,不在浩瀚的太平洋,而在看不见的抽象的文化上,如何在这条巨大的鸿沟上构筑一条坚固的桥梁,是解决美国与东亚冲突、改善美国与东亚各国关系的根本途径。

新书架

《文明与国际政治——中国学者评亨廷顿的文明冲突论》 王缉思主编。上海·上海人民出版社 1995 年 12 月第 1 版。除“丛书总序”、“拓宽国际政治研究的领域——代序言”(陈乐民)、“编后语”外,正文 392 页。全书共 27.6 万字。

本书主编王缉思现为中国社会科学院美国研究所所长、研究员。全书集中收集了 1994 年中国学者对塞缪尔·亨廷顿《文明的冲突》所做出的广泛回应的代表性文章,共 28 篇。其中“一类是从国际政治的视角评论亨廷顿的文明冲突论,作者多为国际政治学者。另一类是从世界各大文明和文化的历史发展、特点、对比和相互关系的角度进行评说,作者多为人文学科领域的专家。这两种视角相得益彰,观点也多有交叉之处。”(“编后语”)本书所收王缉思、徐国琦、刘靖华、张汝伦、陈少明等青年学者的文章尤具功力与识见。本书系冯绍雷、陈昕主编《当代国际政治丛书》之一。

《美国现代化道路》 李庆余、周桂银等著。北京·人民出版社 1994 年 12 月第 1 版。除“前言”(李庆余)、“参考文献要目”、“人名译名中英对照表”外,正文 434 页。全书共 34.4 万字。

这是南京大学历史系李庆余教授等合作撰写的一部综合论述美国现代化历程的学术专著。全书以财富的创造与分配为中心,重点阐述现代化进程中美国的财富、权力、价值及其体制的历史变迁。

《美国早期现代化的两种道路之争》 张少华著。北京·北京大学出版社 1996 年 4 月第 1 版。除“序”(罗荣渠)、“中、英文主要参考著作和文献目录”等外,正文 184 页。全书共 17 万字。

本书是在作者博士论文的基础上进一步修改而成的,从现代化的新视角探讨了美国建国初期汉密尔顿“工商立国”与杰斐逊“农业立国”这两种不同的发展方略之争。作者认为,汉密尔顿是“美国早期资本主义工业化的积极倡导者和奠基人”,对联邦制的确立和国家的建构也起了积极推进作用。杰斐逊的主张“带有较为浓厚的政治色彩和理想成分”,其独特的建设农业国的设想“饱含着他对人类进步和社会文明发展方向的热切关注,体现着他对

西欧式工业化方式弊端的深刻批判和揭示” ,但也在很大程度上背离了世界工业化兴起的潮流。作者指出 ,杰斐逊与汉密尔顿“实际上提出了两条不同的现代化道路” ,但其主张都对美国的初期发展起了推进作用 ,也都在实践中被迫作出调整 ,“美国的实际发展道路就是在二者的合力和各种复杂因素的制约下形成的”。本书系罗荣渠教授主编《世界现代化进程研究丛书》之一。

《美国“棉花王国”史——南部社会经济结构探索》 何顺果著。北京·中国社会科学出版社 1995 年 8 月第 1 版。除“自序”、“结语”、“后记”、附录外 ,计 10 章 ,正文 307 页。全书共 26.3 万字。

本书以 18 世纪末叶至 19 世纪中叶“棉花王国”的兴衰为历史线索 ,重点分析美国南部社会经济结构及其变迁。书中探讨了推动“棉花王国”兴起的主要因素、种植园制度、奴隶劳动制、南部社会经济结构、南部的财富分配与集中、奴隶制对南部经济的影响、南部在美国国内市场中的地位等问题。何氏认为 ,南部种植园集定居制度、经济制度、政治制度、文化制度于一体 ,由种植园主、白人监工和黑人奴隶这三层结构构成。就性质而言 ,它“应当是商业资本主义的”(第 46 页) ,

奴隶制并非种植园唯一的劳动制度 ,同时它还存在“自由劳动”制度 ;奴隶制在普遍建立后 ,它“不是越来越削弱而是越来越强盛”。种植园在新南部经济的崛起中起了骨干的作用。美国内战前 ,南部农业结构及整个南部经济是“以棉花生产为主的多样性经济”(第 143 页) ,南部社会经济结构是以奴隶种植园主为核心的三大系统 ,即种植园主、自耕农、贫穷白人系统 ;种植园主、监工、奴隶系统 ;种植园主、商人、小店主系统。奴隶制影响扩及政治、经济、社会、文化等方方面面 ,并有客观的社会基础即“农场主—工业家”奴隶主集团 ,它使南部在资本主义市场中处于依附性的“殖民地地位” ,“延误了南部的工业化” ,“但从整体上看南部在美国工业化进程中的作用仍不容忽视 ,从某种意义上说这种作用甚至是决定性的。这是因为 ,正如道格拉斯·C·诺思所指出的 ,在内战爆发之前 ,在美国已初步形成了三个完全不同的经济专业化区 ,或者叫做三大‘经济模式’。它们之间的差别和联系 ,是推动 19 世纪美国历史发展 ,包括美国工业化的基本动力之一”。(第 271 页)

《美国微观经济运行机制——成熟的市场与现代企业制度考察》 萧琛著。北京大学出版社 1995 年 5

月第1版。除“前言”、“英文参考书目”外,分8章,正文403页。全书共34.1万字。

本书作者萧琛现为北京大学国际经济系教授,从政府、市场、企业、产业组织的视角研究美国微观经济运行机制,包括美国民主法治的经济功能、美国经济的基本要素和混合体制、居民户经济行为及企业经济行为的引导与制约。作者认为,美国作为“一个法的世界”,这“对于各个层面的经济主体的行为既是一种约束,也是一种刺激和促进因素。”(第15页)居民户、公司企业、政府(国家)是美国经济模式中的三大基本经济行为主体,“现代美国经济是‘三部门经济’,也即‘有政府部门的简单的凯斯模型’的经济”。(第65页)美国已逐步形成了一套现代经济管理体制,如“资本民主化”、“管理民主化”趋向、长期推行五高政策(高工资、高福利、高效率、高消费、高物价)等。本书还讨论了美国的企业组织理论和管理技术,劳工、商品和资本三大市场与个人的交接以及工商企业、农业体制。“综观美国企业制度变革的历史,放眼全球市场格局的巨变和企业机制的调整与改组潮流,可以断言,现今仍然处于主流地位的美国公司企业的等级组织制度(hierarchy organization)正在逐步地转向更加适应信

息时代的更加民主的‘网络型’的企业组织结构。因为,制造业追求产品数量的时代在今天的美国正在逐步成为过去,而服务业追求生活质量和个性满足的时代正在到来”。(第291页)从世界经济的角度看,美国经济将越来越依赖外部经济力量,而它对这些外部力量的影响能力却在相对缩小,但就对美国的挑战而言,关键是它“能否在世界资本市场上长期保持最大的吸引能力”。(第353页)

(杨玉圣 供稿)

James A. Baker, with Thomas M. De Frank, *The Politics of Diplomacy: Revolution, War and Peace, 1989 - 1992*. New York: G. P. Putnam's Sons, 1995.

前国务卿詹姆斯·贝克在这本回忆录中首次向人们展示了在1989-1992年间那段国际风云激烈变幻的历史时期美国外交政策的制定与执行的层层内幕。作为布什政府对外政策的主要执行者,贝克亲历了天安门事件、苏联解体、柏林墙倒塌、德国统一、海湾战争这些本世纪末使美国外交政策面临严峻考验和重大挑战的历史事件。作者以这些事件为背景,以受命执行的外交使命为素材,完成了一部颇有文献和学术价值的现代美国外交政策史。

这本书虽不能与迪安·艾奇逊和亨利·基辛格的著述相提并论,但贝克这本史料翔实、见解精辟的著作无疑是近年来出现的一部最具权威的美国外交政策史。书中除系统阐述了布什政府的基本外交政策思想和其应付国际危机的主要原则、策略,还入木三分地刻画了贝克眼中的一些世界级政治家的外交风格和个人特点。布什总统是当代美国历史上一个“内政失败而外交成功”的典型代表,作为总统的主要助手,贝克就此阐述了他的见解。至于他本人,贝克透露他的座右铭是海华沙的那句箴言:“力量来自于团结,分裂孕育着危险”。因此,他从来都不是一个锋芒毕露的空想家,而是一个善于妥协的务实派。尽管在许多重大外交问题上他常常遭到新闻媒介的指责,但他始终采取了沉默而不是反击的姿态。

Robert S. Ross, *Negotiating Cooperation: The United States and China, 1969 - 1989*. Stanford: Stanford University Press, 1995.

作者是波士顿大学政治学教授。书中以丰富的史料和缜密的分析研究了1969年以来中美关系的历史和一系列微妙的变化。作者首先回顾了中美两国从60年代末因面临苏联的共同威胁而消除敌对走

向合作,到90年代初因苏联垮台,两国合作的战略基础消失导致敌对态势再度抬头的历史变迁。作者用大量篇幅探讨了天安门事件之后两国意识形态领域冲突不断加剧的深层原因,并就中美贸易争端、台湾问题等两国间的棘手问题进行了广泛的研究。作者的主要结论是,认为由于国际政治、经济情况的巨大变化,中美两国关系已经从70、80年代的“讨价还价的合作”转变成为90年代的“无法避免的对抗”。作者对中美关系的发展前景持比较悲观的态度。他虽然坚信中美之间的合作仍然是重要的和可实现的目标,但他没有提出任何切实可行之策。

Michael J. Green, *Arming Japan: Defense Production, Alliance Politics, and the Postwar Search for Autonomy*. New York: Columbia University Press, 1995.

冷战结束以来,日本寻求独立自主的强烈情绪与它需要维持与美国的联盟关系之间的矛盾日益激化。冷战后日本曾一度试图建立自己的国防,发展自己的国防工业,但很快便发现这是行不通的。日本国内经济关系的盘根错节使那些曾野心勃勃地打算在国防工业中实现技术自主的人士迅速变得心灰意冷。日本寻求成为亚洲政治大国的企图

使它不得不对“技术民族主义者”(technonationalist)鼓吹的为了日本的“行动自由”而不惜放弃日美安全关系的主张进行反思。最后,日本人终于在继续保持与美国的密切联盟的前提下扩大自卫队的作用方面取得了共识。然而作者指出,这并不意味着日本放弃了实现独立自主的目标,而是找到了某种新的定位。日本发现发展自身的强大的武器计划增强了它对美国的价值和在日美联盟中的地位。因此,日本将不会

放弃在这方面的努力。关于如何解决日美间连续不断的磨擦,作者提出,双方应首先认识到经济和技术不应成为导致分裂的因素;日美双边技术合作的前景十分广大;联合开发和利用军事技术可以给双方带来巨大利益。而且两国的紧密合作将会在防止核扩散,开发新能源,保护环境等双方均存在巨大利益的方面发挥重要作用。

(高英东 供稿)

1996 年《美国研究》总目录

(作者名之后为年份、期数)

政治·法律类

美国的上层阶级.....	周琪	96
国际政治中的对外干预		
——兼论冷战后美国的对外干预	时殷弘	96 5

外交·军事战略类

退向未来		
——保守主义思潮对美国对外政策的影响	蔡佳禾	96
洛克菲勒基金会与中国.....	资中筠	96
边接触、边遏制		
——克林顿政府的对华政策剖析	梁根成	96
不应该误解乔治·凯南的“遏制”概念	张小明	96
日美关系 :从战后到冷战后	冯昭奎	96
破灭的改革之梦 :司徒雷登与危机中的中国	王建朗	96
从安格斯·沃德案看中美关系的症结	常明玉	96
对美中日相互关系的一些认识.....	张也白	96
百年思想的冲击与撞击.....	资中筠	96 5
美国、赖伊与中国在联合国的代表权		
——写在中国恢复在联合国的席位二十五周年之前	陶文钊	96 5
论新中国对美政策的形成.....	牛军	96 5
美国大选和克林顿政府调整对华政策	杨洁勉	96 5

- 试论美国的“反扩散战略” 张业亮 96 5
 民族主义、石油危机与美国对伊朗的政策 石 斌 96 5

经 济 类

- 美国联邦赤字与公债问题析评 张 馨 96
 美国两种经济哲学的新较量
 ——兼论两党预算战 陈宝森 96
 美国农业的两次大突破及其基本经验 张友伦 96
 美国贸易法“301 条款”的历史演变 杨国华 96
 论 1995 年美国预算大战 蒋劲松 96 5

历史·社会·文化类

- 战后初期美国的保守主义思想运动 钟文范 96
 玛利亚的传统价值和夏娃的独立意识
 ——19 世纪中叶美国妇女作家及其笔下的女性形象 金 莉 96
 美国新左派运动述评 赵 林 96
 泛政治化的关照
 ——中国影评中的美国电影(1895 - 1949) 汪朝光 96
 林登·约翰逊与民权法案 张立平 96
 克林顿政府在肯定性行动中的两难处境 朱世达 96
 试论费正清关于近代中西关系的文化观 潘成鑫 96

学术札记

- 殊途而同归
 ——《美国早期现代化的两条道路之争》序 罗荣渠 96
 美国史研究中的文化隔膜问题 李剑鸣 96
 美国梦、洋同胞与“真美国”
 ——读近年留美文学札记 高 鉴 96

学人追思

罗荣渠教授与美国史研究.....	杨玉圣	96
------------------	-----	----

书评·文评

美国城市化研究的佳作

——评王旭《美国西海岸大城市研究》.....	黄柯可	96
------------------------	-----	----

从“新政”研究到美国现代经济制度研究

——读胡国成先生《塑造美国现代经济制度之路》一书.....	刘笑盈	96
-------------------------------	-----	----

读韩德新著《中国共产党外交政策的起源》.....	熊志勇	96
--------------------------	-----	----

架起理解的新桥梁

——改革开放十五年中美关系史研究成果评析.....	资中筠	96
---------------------------	-----	----

中美敌对的根源与标志

——评《敌对与冲突的由来》.....	周桂银	96
--------------------	-----	----

凯南的遏制思想与美国的遏制战略

——张小明《乔治·凯南遏制思想研究》读后.....	任东来	96
---------------------------	-----	----

其 他

“美国与中国现代化”学术讨论会综述.....	陶文钊	96
------------------------	-----	----

“大选年的美国外交与中美关系学术研讨会”综述.....	肖 蓉	96
-----------------------------	-----	----

“96’台湾海峡危机与中美关系学术研讨会”综述.....	牛 军	96
------------------------------	-----	----

中华美国学会第三届理事会议纪要.....		96
----------------------	--	----

“美国与东亚关系中的文化因素”国际学术讨论会综述.....	张立平	96 5
-------------------------------	-----	------

新架书.....	杨玉圣 高英东	96 5
----------	---------	------

编 后

每隔一阵子 编辑部的同仁以及编委们都会坐在一起检讨一下刊物近期的编辑工作是否合乎办刊宗旨 ,有哪些地方需要改进。在前不久召开的一次北京地区部分编委参加的座谈会上 ,与会的专家、学者们提出了许多非常好的意见和建议 ,使我们看到 ,《美国研究》的确还有很多工作可以做。

目前 本刊的内容主要留驻于研究美国问题的文章 ,这也正是办刊宗旨的集中体现。不过 ,我们想在今后适当地把文章的选择范围加以拓展 ,兼及国际政治和国际关系理论等方面的内容。这是我们在有关“文明的冲突”及“民主和平论”等问题的争论中得到的启示。在国际问题研究领域 ,其实很多问题都是相通的。

在本刊历年所载文章中 ,数量最多的应该算是中美关系、美国外交政策方面的文章 ;有关美国国内政治、经济、社会、文化、思潮等方面的篇幅则略显薄弱。要深入地了解和研究美国 ,就需要对它的国内各方面状况做细致的探讨。在美国学研究领域 ,如果可以把美国外交和中美关系比作类似自然科学中的应用科学研究的话 ,那么 ,美国国内经济、政治等方面的研究则象是基础理论的研究。没有对基础理论的深入研究 ,应用科学要想获得长足进展是难以想象的 ,整个学科领域的深入也将可望而不可求。

当然 ,人在中国 ,研究隔洋相对的美国 ,自然会遇到资料、信息以及文化隔膜等方面的困难 ,但我们还是希望更多的作者及留美学者与我们一起在这方面做些深入探索。毕竟 ,美国外交政策方面的变化常与其内政问题有关联。

此外 ,举办学术研讨会无疑是同行之间、编者与作者及读者之间沟通的最佳方式之一 ,在这方面我们曾经有过一些尝试 ,但还远远不够。明年我们将继续就此作出努力 ,计划举办有关美国内政问题的研讨会。

1997 年是《美国研究》这块学术园地在苦心经营中所走过的第十个年头。如果关心这份刊物的作者和读者们能给我们的编辑工作提出更多更好的建议 ,将是送给她十周岁生日的最有意义的礼物。