

美国研究

AMERICAN STUDIES QUARTERLY

季刊 第18卷

2004年第1期 3月5日出版

- 应对国家失败的补救措施..... 门洪华 黄海莉 (7)
——兼论中美安全合作的战略性
- 布什政府对朝政策与朝核危机..... 张业亮 (33)
- 美国两岸政策走向 模糊与聚焦..... 李本京 (55)
- 伊朗核问题与大国关系..... 王冀平 洪邮生 吉利强 (78)
- 继承还是超越?..... 李 华 (91)
——论冷战后驻韩美军调整
- 战后初期美国在对外政策中的两党合作..... 节大磊(105)
- W 美国人论美国
- 18世纪虔敬主义和理性主义对美国思想
形成的影响..... 塞缪尔·皮尔逊(122)
- W 争鸣·对话
- 也谈美国宪法第15条修正案批准的州的数目..... 孙新强(135)
——兼与李道揆先生商榷
- W 书评·文评
- 一个里程碑式的研究..... 刘慧华(138)
——评吉尔平的《全球政治经济学》
- 一种新的阐释美国外交政策的方法..... 张 帆(147)
——读《美国外交政策及其如何影响了世界》
- W 学术动态
- “20世纪美国与亚洲的冲突和战争”学术研讨会综述..... 张立平(152)
- 著述巡礼..... (157)
- 编后..... (160)

A M E R I C A N S T U D I E S Q U A R T E R L Y

Volume 18 Number 1 Spring 2004

Wang Jisi Editor

Hu Guocheng Associate Editor

Zhao Mei Managing Editor

Board of Advisers

Chen Baosen , Chen Xiaogong , Deng Shusheng ,
Ding Xinghao , Dong Hengxun , Gu Guoliang , Jin Canrong ,
Li Daokui , Mao Yushi , Niu Jun , Tao Wenzhao , Wang Xi ,
Wang Yizhou , Wu Zhan , Yang Yusheng , Yuan Ming ,
Zhang Youlun , Zhang Yuyan , Zhao Yifan ,
Zhou Qi , Zhu Shida , Zi Zhongyun

A M E R I C A N S T U D I E S Q U A R T E R L Y 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.

M A N U S C R I P T S S H O U L D B E S E N T T O : American Studies Quarterly at the Institute of American Studies , Chinese Academy of Social Sciences (Addr. Dong Yuan , No. 3 Zhang Zizhong Rd. , Beijing 100007 , China) .

S U S C R I P T I O N S : call (8610) 6400 - 0071

Fax : (8610) 6400 - 0021

E mail : zhaomei@cass.org.cn

<http://www.mgyj.com>

ISSN1002 - 8986 Copyright 2004 American Studies Quarterly

Printed in Beijing , China

AMERICAN STUDIES QUARTERLY

Spring 2004

Vol. 18 , No. 1

ARTICLES

- Remedial Measures for Failed States : A Strategic Dimension of Sino-American Security Cooperation Men Honghua and Huang Haili (7)

With the deepening of globalization and international interdependence , the failure of states has become an outstanding factor affecting regional security and global stability. There are four steps to address state failure : preventive diplomacy , peace-making , peacekeeping , and post-conflict peacebuilding , with the last three steps being considered as remedial measures. Although preventive measures are important , it is impossible to completely prevent the emergence of failed states. Thus , remedial measures for state failure may be regarded as a key to safeguarding international security and stability. This paper discusses what remedial measures should be taken by the international community in dealing with failed states , whether China and the United States can have strategic cooperation on this issue , and how they should cooperate if such possibility exists. The paper concludes that state failure has been posing strategic challenges to both China and the United States , and the two countries can benefit from cooperation in meeting these challenges together.

- The Bush Administration s Policy toward the DPRK and the Korean Nuclear Crisis Zhang Yeliang (33)

After a brief review of U.S.-DPRK relations since the end of the Cold War , the article concentrates on the adjustment of US policy toward DPRK under the G.W. Bush Administration and the causes for such adjustment. It then analyses

the trend of US policy toward DPRK and the prospects for the Korean nuclear crisis. The author holds that the Bush Administration's policy toward DPRK is the result of compromising two different policy approaches but it reflects greater influence of the conservatives. After the September 11 tragedy, the Bush Administration, pushed by the conservatives, formulated the strategy of "Hawkish Engagement" toward the DPRK. The implementation of the strategy immediately intensified the US-DPRK relationship, which had become more relaxed in the second half of the Clinton Administration. Hence the nuclear crisis. After the outbreak of the crisis, the Bush Administration made some tactical adjustment of its policy while maintaining its basic goal. The strategic intention of the "Hawkish Engagement," advocated by the conservatives, remains intact. This will bring great uncertainties to the resolution of the crisis.

The Orientation of U.S. Policy toward the Chinese Mainland and Taiwan : Fuzziness

and Focus Thomas B. Lee (55)

Tensions in the Taiwan Strait today have a lot to do with both Lee Teng-hui and Chen Shui-Bian. Since Lee won the election in 1996, Taipei's intention of seeking separation from China has been gradually but clearly revealed. Though the U.S. has publicly maintained the One China position, it has kept very close unofficial relations with Taipei. This study assesses the complications of the Washington-Beijing-Taipei relations in recent years. The author examines Taipei's policies and practices in cross-Strait issues, offers a set of rather detailed account of the triangular relationships. This brief study also provides an overview of the views of American media and think tanks on this issue. It is hoped that this analysis will contribute to a better understanding of this important and urgent issue at this critical time.

Iran's Nuclear Issue and Great Power

Relations Wang Jiping and others (78)

After the Iraq war, the Bush Administration began to increase pressures on Iran for its development of nuclear

weapons. Iran's nuclear problem draws the whole world's attention. This problem provides an arena of diplomatic rivalry for the United States, the EU and Russia. These great powers hold different attitudes and stances towards this problem. Iran has pledged to sign the additional protocol to the Non-Proliferation Treaty (NPT) and suspend uranium enrichment under the pressures from all directions. But obviously the crisis is not over. The current situation can only be seen as a temporary respite. The United States will not give up the opportunity of placing pressures on Iran.

Continuation or Going Beyond : An Analysis of Redeployment of US Troops in South Korea Li Hua (91)

U.S. troops in South Korea are a vital part and historical witness of the South Korean-U.S. security relations. Since the 2002 nuclear crisis, redeployment of U.S. troops in South Korea is not only a continuation of past adjustment but also a step going beyond that adjustment. It is not only the embodiment of Washington's new military strategy, but the outcome of dealing with the current nuclear problem. It will inevitably make a huge impact on the peaceful solution of the nuclear problem on the Korean peninsula and the security balance in Northeast Asia.

Bipartisan Cooperation in American Foreign Policy in Early Postwar Years Jie Dalei (105)

The thesis discusses the theory and practice of America's bipartisan foreign policy in the early postwar days. In the early postwar years, the major foreign policy decisions, including the setting up of the UN, the aid to Greece and Turkey, the Marshall Plan, etc., were all great achievements of bipartisan efforts. Bipartisanship won much applause due to the successful policies, and was to some degree sanctified since people believed it could bring to America unified, coherent and effective foreign policies in the face of external dangers. Meanwhile, in the long run the deeper influence of bipartisanship was reflected in the intensification of Cold War consensus and the expansion of executive power. A bipartisan foreign policy seemed to be necessary and useful in

the short run , but the common illusion and the slogans about patriotism and national interest would easily stifle any criticism , ossify policy thinking , and result in great costs in the long run .

A M E R I C A N S O N A M E R I C A

Formative Influences on American Thought : Pietism and Rationalism
in the Eighteenth Century Samuel C. Pearson(122)

D I S C U S S I O N A N D D I F F E R E N T O P I N I O N

Also on the Number of States Which Ratified the 15th Amendment
to the Constitution : In Consultation
with Li Daokui Sun Xinqiang(135)

R E V I E W S

A Landmark Study : Reviewing Robert Gilpin's
Global Political Economy Liu Huihua(138)

A New Approach to Explaining American Foreign Policy :
A Book Review of Special Providence : American Foreign Policy
and How It Changed the World Zhang Fan(147)

A C A D E M I C A C T I V I T I E S

Summary of the Conference on "20th Century America and
Conflicts and Wars in Asia" Zhang Liping(152)

New Books (157)

Editor's Note (160)

Articles appearing in this journal are abstracted and indexed in
Historical Abstracts and America : History and Life.

应对国家失败的补救措施

——兼论中美安全合作的战略性

门洪华 黄海莉

[内容提要]随着全球化和国际相互依赖的进一步深化,国家失败越来越成为影响区域安全与全球稳定的突出因素。应对国家失败的主要途径是预防外交、建立和平、维持和平、缔造和平,而后三者被视为补救措施。完全防止国家失败的出现是不可能的,尽管预防措施最为重要。因此,应对国家失败的补救性措施应视为维护国际安全与稳定的关键性途径。本文着重讨论的问题是,一旦国家失败成为影响国际安全与稳定的紧迫性因素,国际社会应采取什么补救措施?中美之间有无在处理该问题方面达成战略合作的可能?若存在以上可能,则中美之间应如何加强战略合作?作者认为,中美之间加强处理国家失败问题上的合作不仅具有可能性,而且具有战略意义。

关键词:国际关系理论/国家失败/补救措施/中美关系/安全合作

冷战结束并未带来安全问题上的“历史终结”,尽管全球性战争、大国之间战争的可能性越来越小,但内战、区域性冲突乃至战争的可能性却无时无刻不在,尤其是非传统安全因素的负面影响迅速上升,安全不稳定因素遂成为影响国际关系和各国战略最重要因素之一。安全不稳定因素的来源复杂、表现各异,而随着全球化和国际相互依赖的进一步深化,国家失败

本文系中美合作项目“Project on Areas of Instability and Emerging Threats”的初步研究成果之一。作者感谢中国社会科学院美国研究所所长兼中共中央党校国际战略研究所所长王缉思教授的学术指导,感谢美国和平研究所、大西洋理事会的研究资助。

(State Failure)逐渐成为一种重要的表现形式,并越来越成为影响国际安全与稳定的突出因素。实际上,国家失败问题并非一种新现象,而是亘古有之,只是随着失败国家(Failed State)概念的提出而逐渐显现出重要性罢了。笔者认为,完全防止国家失败的出现是不可能的,尽管预防措施(Preventive Measures)最为重要。因此,应对国家失败的补救性措施(Remedial Measures)应视为维护国际安全与稳定的关键性途径。

苏联崩溃、冷战结束导致中美安全合作上的首要战略前提消失,中美关系遂进入漂流的10年。其间,中美关系波诡云翳,盖源于两国对双边安全关系的积极战略价值心存疑虑。近年来,中国承诺成为国际社会“负责任大国”,外交战略进一步趋向务实、有所作为,中国外交的积极变革为中美安全关系的进一步拓展提供了重要基础。另一方面,美国在建立单极霸权的过程中,并没有忽视大国合作的重要性,并给予中国以特殊的关注。“9·11事件”以来,中美安全合作态势日趋明朗,颇给人拨云见日之感,似乎“反恐”成了中美安全关系的首要战略前提。但是,认为当前中美友好关系仅仅建立在反恐基础上是一种战术性认识,实际上,在阿富汗重建、伊拉克重建、朝鲜核危机等问题的解决上,中美正在进行着积极的战略合作。中美安全关系的正向性战略价值在进一步发展。我们有理由期待,中美两国在解决国家失败问题上的战略合作会进一步提高。

本文讨论的主要问题是,一旦国家失败成为影响国际安全与稳定的紧迫性因素,国际社会应采取什么补救措施?这些补救措施凸现了哪些亟待解决的理论困境?大国在处理该问题方面如何承担其责任?力量最为强大、利益触角延伸最为深远的美国与综合国力日益上升、国家战略利益正在拓展的中国有无在处理该问题方面达成战略合作的可能?若存在以上可能,则中美之间应如何加强战略合作?

一 国家失败的命题

讨论国家失败这一命题,必然涉及到三个基本概念:弱国家(Fragile or

美国国务卿鲍威尔2003年11月5日在美中关系会议上的讲话。转引自《参考资料》2003年11月25日,第1-8页。

门洪华:《国际机制与中国的战略选择》,《中国社会科学》2001年第2期,第178-187页。

Weak State)、处于失败进程中的国家 (Failing State)、失败国家 (Failed State)。

以上三个概念存在着严重程度上的递进关系。所谓“弱国家”指的是一国政府履行基本职能的能力大幅度滑坡、社会结构趋于涣散,但还保留着基本的履行能力,国家尚可保持基本运转,而“失败国家”指的是一个国家无法控制其领土并为其国民提供安全保障,无法维持法治、推进人权和提供有效的治理,无法提供公共物品如经济增长、教育和保健等,政府在国家统治的众多决定性方面处于崩溃状态。弱国家与失败国家之间的界限是非常模糊的,一旦国家政府的治理能力衰弱到不堪的地步,或国内情势愈加危险,则成为失败国家就是不可避免的。介于弱国家与失败国家之间的就是“处于失败进程中的国家”或处于失败边缘的国家。一个处于失败进程中的国家之所以会最终走向失败,首先是因为该国政府益发不能提供其国家和民众所需要的公共物品,尤其是最基本的安全和稳定,换言之,该国政府的基本职能丧失殆尽;其次,该国不能承担任何国际责任,无法承担国际社会行为体的角色,难以维持作为国际社会成员的资质。

国家失败是对“失败国家”和“处于失败进程中的国家”两种现象的抽象总结。它指的是,一个国家的政府不能有效地确保其领土范围内的秩序,无法提供与传统政治独立相关联的最低限度的和平、秩序与良好政府等国内条件,其国内日常生活往往充斥着大规模侵犯人权、战争犯罪、种族屠杀

Hans-Henrik Holm, "The Responsibility That Will Not Go Away Weak States in the International System," "Failed States and International Security: Causes, Prospects, and Consequences", Purdue University, West Lafayette, February 25 - 27, 1998; Georg Sorensen, "Development in Fragile/Failed States," paper for Failed States Conference by Purdue University, West Lafayette, April 7 - 11, 1999.

Michael Nicholson, "Failing States, Failing Systems", paper for "Failed States and International Security: Causes, Prospects, and Consequences," Conference, Purdue University, West Lafayette, February 25 - 27, 1998.

Robert Jackson, *The Global Covenant: Human Conduct in a World of States* (Oxford: Oxford University Press, 2000), p.296; Robert H. Dorff, "Responding to the Failed State: What to Do and What to Expect," http://www.ippu.purdue.edu/failed_states/1999/papers/Dorff.html, Dec. 21, 2003.

等恶性行为。国家失败的本质特征是清晰的,即政府丧失了执行基本职能的能力,丧失了合法性,导致了国内政治和社会生活的混乱。国家失败主要是一种政治、社会现象,国内经济层面并未纳入其分析视野,换言之,失败国家或处于失败进程中的国家并不一定是经济上不发达或欠发达的。当然,一旦国家走向乃至陷入失败,经济繁荣的可能性很难存在,国家失败多出现在第三世界国家也从一个层面表明了国内经济与国家失败之间存在着的内在逻辑关系。

国家失败现象古已有之,但从某种意义上讲,当前国家失败现象凸现则是国际政治经济秩序转型过程的产物。实际上,冷战结束以来,国家失败已经成为影响国际政治体系不稳定的首要因素之一。在全球化和相互依赖日益加深的浪潮之下,国家失败必然产生更大的溢出效应(Spillover Effect),如输出难民、产生负面经济影响、冲突外溢等,甚至成为恐怖主义的庇护所,威胁邻国和所在地区的安全与稳定。哈佛大学教授洛特博格(Robert Rotberg)指出,国家失败威胁全球稳定的原因在于,国家政府是国际秩序最为重要的基石。国际安全有赖于国家防止其国内陷入混乱,防止无政府状态跨越其边境、殃及全球。

冷战结束以来,国家失败的重要性越来越突出出来,越来越多的学者、决策者将之视为冷战后世界安全的核心问题之一。⁵ 应对国家失败,必须从国内政治体制重建、人道主义援助、经济振兴和控制军事威胁等几个方面出发,强调标本兼治,促使该国走上自力更生之路。鉴于国家失败威胁的严重性、失败国家或处于失败进程中的国家之治理能力的严重下降,依赖国

William Bain, "Trusteeship: A Response to Failed States?" paper presented at the Conference on Failed States and Global Governance, organized by Purdue University, Florence, Italy, April 10 - 14, 2001.

Record, Jeffrey, "Failed States and Casualty Phobia: Implications for Force Structure and Technology Choices," Occasional Paper, No. 18, 2000, Center for Strategy and Technology, Air War College, Air University, Maxwell Air Force Base, Alabama.

Robert Rotberg, "America Responds to State Failure," *Foreign Affairs*, Vol. 81, No. 4, July/August, 2002, p. 130.

5 Robert H. Dorff, "Responding to the Failed State: What to Do and What to Expect," http://www.ippu.purdue.edu/failed_states/1999/papers/Dorff.html, Dec. 21, 2003.

Hans-Joachim Spanger, "The Ambiguous Lessons of State Failure," paper presented at the Conference on Failed States and Global Governance, Purdue University, Florence, Italy, April 10 - 14, 2001.

际社会的援助乃必由之路,而恢复失败国家政府的基本职能及其合法性则是挽救或防止一国失败的核心战略目标。

作为西方利益视角的产物,国家失败的命题提出之后,在国际政界、学界引起了广泛议论,甚至招致了第三世界国家学界、政界的强烈反对。有学者撰文,将失败国家命题与新帝国主义相提并论,对该命题进行了可谓义正词严的批驳。不可回避的是,国家失败概念是建立在西方政治文化基础之上的,包含着西方政治文化的价值判断;其概念的提出及迄今为止的诸多应对策略也大都与西方国家尤其是美国的战略利益相契合;甚至也不难发现国家失败命题与新干涉主义某些内在关联,乃至其所昭示的美国现实政治意图。然而,静心思之,国家失败确实是国际社会客观存在的一种现象,也日益成为影响国际和平、稳定、发展的重要因素。因而,笔者认为,这是一个反映国际社会政治现实的真实命题,值得我们关注。鉴于目前难以提出分析该现象的更为适当的可替代概念,我们应辩证对待国家失败命题,既就其合理层面进行客观剖析,又应避免其价值判断所带来的主观困境。这个问题所引发的思考是,中国学术界如何提高对世界政治现实的理论抽象能力,在概念提出和议程设置(Agenda-Setting)方面做出创造性贡献?否则,就像“文明冲突论”在中国学术界走过的10年历程所揭示的,我们可做的恐怕就是跟在西方社会科学之后亦步亦趋了。

二 中美合作应对国家失败的战略意义

一个国家总是按照对自身和外部世界的认识来制定外交政策。改革开放以来尤其是近几年来,中国对自己和世界的认识发生了重大的变化。随着中国综合国力的提升和改革开放的深化,中国对自己的世界地位、未来发展充满了信心,其外交也进一步体现出积极、合作、有所作为的姿态。中国不再把自己视为弱国,而是崛起大国。中国认为,再次爆发世界大战的可能性变得更小;中国遭受大国侵略的可能性越来越小,国际合作与协调越来越深入,综合国力的竞争将日趋激烈,而世界越来越需要中国的趋势演进为中

参见黄晴:《强权政治的造势之论》,《人民日报》2002年4月18日;刘斌:《‘失败国家论’和‘新帝国主义论’新世纪的霸权理论》,《国际观察》2002年第5期,第46-50页等。

国国家战略利益的拓展提供了机遇和空间。在这样的认识之下,中国领导人和政策研究界提出了“中国和平崛起”的思想,以“机遇论”、“贡献论”对国际社会的“中国威胁”和“中国崩溃”论调做出积极回应。以上认识成为中国外交思想演进的驱动力,成为多边主义与双边协调相辅相成之外交战略的思想基础,成为中国外交由内向性转向外向性的标志。在这样的思想指导下,中国外交进一步体现出新气象,开始抛弃“受害者”的心态,在国际舞台上扮演着更为活跃的角色,其影响力的迅速提高引起国际社会的积极关注。

首先,中国对自己的世界定位有了更为辨证的认识,总体战略目标也更为明晰可行。一个国家的世界定位往往源自其综合国力,与其所追求的国际目标及国际社会的反映也有直接的关系。中国将自己定位为具有世界性影响的亚太大国,其国际地位以地区性为基点,兼具世界性的特征。以此为基础,中国国际战略的基本目标是,营造并维护有利于国内现代化建设的国际环境;维护和扩展国家战略利益的范围和空间;扩大国际影响力,树立和平、开放、负责任的大国形象。

其次,提出新安全观并付诸实践。随着全球化的不断发展,安全问题的跨国性和综合性日益突出,安全的范畴不再局限于传统的军事和政治安全,日益涉及经济、社会、环境、文化等领域。鉴于此,合作安全成为维护国际安全的有效途径,各国应通过加强各领域合作扩大共同利益,提高应对威胁和挑战的能力与效率。和平只能建立在相互的、共赢的安全利益之上,共同安全是维护东亚安全的最终目标。过去,中国最担心的是自己的安全受到威胁;现在,周边国家及世界主要大国对中国崛起是否会带来威胁充满疑虑。正是国内外互动,促使中国提出了以互信、互利、平等、协作为核心的新型安全观,并通过上海合作组织等付诸实践。

第三,外交由内向性转向外向性,强调有所作为,积极融入国际社会,塑造负责任大国的形象,拓展战略利益。随着改革开放的深入,中国采取积极

门洪华:《中国国家战略利益的拓展》载《战略与管理》2003年第2期,第83-89页。

Evan S. Medeiros and M. Taylor Fravel, "China's New Diplomacy," *Foreign Affairs*, Vol. 82, No.6, November/December 2003, pp.22-35.

胡鞍钢、门洪华:《中美印日俄有形战略资源比较:兼论旨在富国强民的中国大战略》,《战略与管理》2002年第2期,第26-42页。

战略,全面参与全球性国际机制,参与新国际机制的制定,主动促成地区性国际机制的建设,并在亚洲区域国际机制的建设中承担了主导者的角色。中国正在亚洲邻国中塑造一个负责任的地区大国和经济发展主发动机的新形象。

第四,立足临近区域,构建区域全面合作的制度框架。随着中国国家实力的上升,中国已经成为亚太地区的大国之一,亚太地区的所有重大事务,没有中国的积极参与则难以取得满意的结果。这样的战略态势为中国在亚太地区尤其是东亚发挥积极作用奠定了现实基础。而且,中国在处理周边国家关系上一贯有着良好的记录,这为中国发挥积极作用提供了历史基础。近年来,中国改变了过去对区域合作的消极、被动态度,在经济、安全、军事等方面与邻近国家展开了积极合作。在经济上,中国提议建立中国—东盟自由贸易区,强调“10 + 3 机制”可以发展成为东亚区域合作的主渠道,以逐步建立起区域经济、贸易、投资、安全的合作框架;在安全上,中国与俄罗斯、哈萨克斯坦等中亚国家创建上海合作组织,为中国参与亚洲地区主义提供了一种积极的范式,中国加强了与东盟等国家在非传统安全领域的合作;军事上,中国积极拓宽与主要大国的合作,在反恐、防止武器扩散、联合军事演习等方面体现出前所未有的积极姿态。中国促动的东亚合作机制代表了中国外交的新思路,即在自己利益攸关的地区培育和建立共同利益基础之上的平等、合作、互利、互助的地区秩序,在建设性的互动过程中消除长期积累起来的隔阂和积怨,探索并逐步确立国家间关系和国际关系的新准则。

综上所述,中国总体外交战略开始由主要为自己的发展利益服务的和平环境战略转向与世界谋求共同发展与安全的战略,这一战略转变以经济主义和区域主义为基点,以积极参与国际事务、加强国际合作为途径,以拓展国家战略利益、发挥负责任大国作用为目标。在安全问题上,中国采取防御性的现实主义安全战略,强调自我约束和安全合作。

中国的外交新态势及其安全战略为中美安全合作提供了重要的战略基

Washington Post, Nov. 15, 2003.

Emma V. Broomfield, "Perception of Danger: the China Threat Theory," *Journal of Contemporary China* (2003), Vol.12, No.35, pp.265 - 284.

础,随着“9·11事件”之后国际安全情势的巨大变化,中美之间在安全问题上开始了更为广泛的战略合作。

实际上,中美安全战略合作有着远为深厚的基础。总体而言,美国所追求的单极霸权秩序不可能排除与世界其他大国的合作,如何通过接触加遏制战略与世界诸大国建立稳定的战略关系也是美国霸权能否确立乃至稳定的基本条件。第二次世界大战结束迄今,美国一直在东亚乃至亚洲发挥着主导作用。作为一个正在出现的客观事实,中国的崛起无疑会对美国在东亚的主导地位提出挑战,同时也为美国通过大国合作建立稳定的亚太区域机制提供了机遇。只有中美关系的制度化才会为东亚的和平、繁荣与稳定提供坚实基础,才能确保美国的亚太战略目标得到实现。美国所奉行的先发制人、单边主义和中国所强调的共存共荣、多边合作,在东亚既构成冲突和竞争关系,也成为东亚各国共所依赖的缘由。换言之,只有中美合作才能给本地区带来稳定。中美关系关乎亚太地区的未来,也关乎两国自身战略目标能否实现,这是中美安全合作得以持续、发展的战略前提。中美合作已经并将继续对亚太地区和国际局势的稳定发挥不可替代的积极作用。一个鲜明的例证是,近来中美共同努力,在和平解决朝核问题上进行了富有成效的合作。

应对非传统安全问题(non-traditional security or new-security threats)为中美安全合作提供了战略机遇和基础。恐怖主义是人类的公敌。根据“平等合作,双向互利”的原则,中美建立了中长期反恐交流与合作机制,中美都对双方所密切关注的恐怖主义问题给予了积极配合。中国公开支持美国消灭塔利班、基地组织的持久行动,投票支持了安理会反对恐怖主义的所有关键性决议。反恐被视为中美安全战略合作的首要前提。但是,恐怖主义只是影响世界和平与安全的一种重要因素,其他因素如防止武器扩散、非法移民、毒品走私、生态危机、疾病(SARS、AIDS)危机、海盗等,都有可能对国际安全、国家安全构成严峻的挑战。对美国而言,传统安全因素的威胁似乎并不为甚,但非传统安全因素的威胁却是无法预料的,美国在打击恐怖主义、防止武器扩散等方面的急迫努力也说明了这一点。非传统安全因素来源甚广、表现形式殊异,说它们将与人类的存在相始终也不为过。就中国而言,其周边情势出现历史性巨变,安全可控性大大提高,多边安全对话机制(如ARF等)开始发挥积极作用,但非传统安全因素对中国的威

胁增加了。 中国在处理非传统安全问题的全球性影响呈上升趋势 ,中国政府在解决非传统安全的政策实践上适应全球化的要求和国际通行的做法 ,把加强处理非传统安全问题的跨国合作与塑造国际形象结合起来 ,中美安全合作的战略基础因之变得更为广阔。

应该说 ,国家失败的概念是在冷战结束前后提出的 ,国家失败问题纳入中国视野的时间并不长 ,但中国早就参与了处理国家失败的实践。 纵观世界 ,国家失败多出现在亚洲、中东、非洲、拉美等第三世界国家 ,与中国早就有传统的联系 ,有的就发生在中国的周边(如阿富汗、柬埔寨) ,与中国的传统安全有着莫大的关系。 中国的国家战略利益尤其是经济利益和国际利益正在全球拓展 ,国家失败必然对中国战略利益产生重大影响。 国家失败问题 ,既包含传统安全的因素 ,也包含着非传统安全的因素 ,如武器扩散、国际难民等。 国家失败不仅给中国的战略利益带来威胁和挑战 ,也给中国战略利益的拓展带来了机遇与空间。 从积极的角度看 ,应对国家失败可视为中国外交“有所作为”的领域。

美国将国家失败视为对其全球战略目标的重大挑战。 国家失败是一种全球性问题 ,绝非美国一家可以包揽 ,而且美国也不会无原则地独自承担这种责任 ,尽管美国的利益触角必然会延伸到这些国家。 加强与中国等国家在处理国家失败问题上的合作是美国的积极愿望 ,尤其是对中国周边国家出现的某些失败迹象 ,美国已经表现出了浓厚的兴趣。 如此 ,中美之间加强处理国家失败问题上的战略合作不仅具有可能性、必要性 ,而且具有紧迫性、战略意义。

近来 ,中美之间在处理国家失败问题上有了积极的合作 ,如在打击塔利班和阿富汗重建问题上 ,在伊拉克重建问题上 ,在利比里亚维和问题上 ,中国的外交及援助行动更为积极 ,在防止国家失败方面做出了积极努力 ,如在朝鲜核危机问题上发挥了主导性作用等。 中国的外交实践为中美双方加强在应对国家失败问题上的合作提供了积极范式。

国家失败问题事关美国全球战略目标的实现 ,也与中国的国家战略利益有着越来越密切的关系 ,联手应对国家失败问题既有利于中美安全合作的深化 ,将促进双方战略利益的叠合 ,也将为国家失败问题的解决提供大国

合作的范式。

三 应对国家失败的补救措施

应对国家失败,实际上是一种冲突管理(Conflict Management)或危机管理(Crisis Management)。在国际社会的实践中,强调联合国尤其是联合国安理会的权威性决策地位与主要大国、牵涉各方发挥主要作用越来越成为主要的处理模式。国家失败影响国际和平与安全,同时也会对国际经济产生负面影响。当一个国家权力的一切表现形式都消失的时候(如20世纪90年代初的索马里)根据《联合国宪章》采取各种行动、维护国际和平与安全就成为国际社会的既定选择。根据《联合国宪章》规定,联合国安理会是国际集体安全机制的核心,是多边安全体系最具权威性、合法性的机构。联合国代表着世界的心声,而只有联合国安理会的决议才会为各国行为提供必要的合法性。另一方面,联合国安理会决议必然反映国际社会的现实,且受到主要大国尤其是五大常任理事国的影响,因此某些决议已经突破了《联合国宪章》的相关规定,创制了新的国际规范。此外,主要大国并未对所有地区出现的国家失败现象都予以关注,而且主要关注自己利益攸关的国家和地区;各国对国家失败的政策措施也有别。因此,应对国际失败的补救措施实际上是错综复杂的,本部分仅从建立和平、维持和平、缔造和平三个方面描述应对国家失败的补救措施,并剖析中美两国进行战略合作的可能性。

(一) 建立和平

建立和平(Peace making)是“介乎防止冲突与维持和平两种任务之间的一项责任,是设法使敌对双方以和平方式达成协议”。其主要措施包括:调停;引导敌对各方走向谈判;建议解决争端的适当程序和方法;提供援助以改善情况;制裁,但适当照顾存在特殊经济问题的国家;在特定情况下使用执行和平部队(Peace Enforcement Force),如若调停失败,安理会可援引联合国宪章第42条采取军事行动维护或恢复国际和平与安全。“建立和平”

Mats Berdal, "The UN Security Council: Ineffective but Indispensable," *Survival*, Vol.45, No.2, Summer 2003, p.9.

有消极、积极之分。所谓消极的建立和平,即仅仅将阻止或防止敌对双方增加军事预算、获得武器或冲突升级为战争作为目标。积极的建立和平则是消除冲突根源,包括恢复国内秩序、建立法治的政治体制、复兴经济等,即在和平得以维系之后进行冲突后国家重建(Nation-building)。

“建立和平”主要依靠和平手段。联合国在派遣秘书长特使斡旋和调停方面做出了持久的努力,美国也早就以派遣特使等方式进行穿梭外交,进入新世纪,中国也第一次向局势紧张的中东派出了特使,中国特使还与美国特使、欧盟特使进行了会晤,加强各方的政策磋商与协调。提供援助改善失败国家的国内状况被视为重要的建立和平方法,中国自20世纪80年代末期开始向类似国家提供力所能及的经济援助。对某些国家进行制裁也被视为重要的建立和平的手段,如联合国对索马里、利比亚、伊拉克等的经济制裁,其强制因素已经有所增加。如果以上和平手段不能奏效,可以考虑使用执行和平部队甚至采取军事行动维持或恢复和平。应该说,中国并不认为制裁和军事行动是积极的方式,但在安理会上,中国审时度势,对相关行动提供了默许乃至必要的支持,如果没有中国的配合,联合国在90年代采取的诸多制裁行动和军事行动是难以成行的。

可以预料,随着中国经济战略利益等的拓展,在建立和平特别是采取和平方式方面,中国将会采取更为积极的姿态和外交行动,中美之间合作的空间也会因之而扩大。

(二) 维持和平

维持和平(Peacekeeping)即“实地部署联合国人员,过去的做法都是取得所有有关各方的同意,通常是部署联合国军事人员和(或)警察人员,往往也包括文职人员。”建立和平和缔造和平多派遣文职代表团(Civilian Missions),相对而言,维持和平主要依靠军事代表团(Military Missions),其文职人员是配合军事人员工作的。维持和平大体上包括综合性代表团(Multifaceted Missions)——包括军事部队、警察部队、文职人员甚至选举官员,军事观察团、维和部队等。

20世纪90年代前,联合国维和行动的部署基本遵循了如下原则:同意原则,即维和行动必须得到联合国各会员国的支持,且只有在冲突双方同意后才能进行,如果维和行动部署之后冲突双方有不同意的表示,则维和行动应予终止;中立原则,即联合国维和部队不偏向冲突的任何一方,不得干涉

驻在国的内政,不得将自己的意见强加于冲突各方;不使用武力或以武力相威胁原则。维和行动的职能范围包括派驻地区实行停火观察、开辟隔离带、维持社会秩序和停火谈判等;维和行动主要处理国家之间的冲突,不得干涉驻在国的内部事务。

自20世纪90年代早期始,军事力量在维和行动中得到越来越多地应用,维和行动从维持和平走向执行和平(Peace Enforcement),对形势的变化做出大规模军事反应、提供有效的多边军事存在(Multi-Military Presence)成为第二代维和行动的重要特征。维和行动的部署带有更多强制性,并未征得各方的同意,如联合国伊科观察团(UNIMOG)事先未征得伊拉克的同意,联合国索马里行动(UNOSOM)也没有征得索马里冲突各方的许可,从某种程度上讲,这是联合国强制实施的维和行动。维和行动的部署范围发生变化,维和行动越来越多地用于处理一国之内的民族、宗教、内政等冲突;第二,维和行动的职能和任务发生变化,从国际冲突的调解人向多角色转变。联合国维和行动的任务从主要处理国家之间的暴力冲突扩展到监督选举、调查违反人权状况、运送救援物资、培训当地民事警察、排除地雷、乃至临时接管国家的部分权力等。⁵ 由于一些国家处于失败边缘甚至走向失败,接管部分国家权力成为亘古未有之维和新形式,且缔造和平任务也应运而生。第三,维和部队的性质、职能、来源、规模等都发生了重大变化。联合国维和部队原本是非作战行动的武装力量,但冷战后的国际局势促使维和部队的职能范围扩展到其他领域,如大规模人道主义援助、难民灾民救济、国际监督核设施、强制制止驻在国国内冲突等;维和部队中出现装备精良的正规部队,联合国维和部队卷入了一系列更加复杂但使命却更加模糊的重建国家的活动,如监督停火、解散军队、销毁武器、监督难民遣返、提供人道主义援助、监督国家行政结构、培训新警察力量,以及监督和组织大选等;维和部队的来源不断扩大,五个常任理事国也开始派遣维和部队。

门洪华:《和平的纬度:联合国集体安全机制研究》,上海人民出版社2002年版,第306-307页。

Anne-Marie Smith, *Advances in Understanding International Peacekeeping* (Washington: United States Institute of Peace, 1997), p.10.

John Mackinlay and Jarat Chopra, "Second Generation Multinational Operations," *Washington Quarterly*, Vol.15, No.3, 1992, pp.113-131.

5 陈鲁直:《全球化与主权国家的国际体制》,载《战略与管理》2000年第5期,第27-35页。

联合国维和行动更多地强调使用武力。1990 - 1995 年 ,安理会通过 11 项决议 ,授权对伊拉克、索马里、卢旺达、海地、波黑等采取了军事打击行动。而且 ,联合国维和实行的强制性制裁措施也增加了 ,1990 - 1998 年 ,安理会先后通过 12 项强制性决议 ,对伊拉克、南斯拉夫、索马里、利比亚、利比里亚、海地、安哥拉、卢旺达等国实行经济制裁和武器禁运。联合国维和行动的形式多样化。区域组织以各种形式组建自己的维和部队 ,出现了所谓的“非联合国维和部队”。

进入世纪之交 ,联合国维和机制进入第二个演变期 ,联合国维和行动不再那么雄心勃勃、富有进攻性和令人目眩 ,但却更为实用 ,缔造和平成为维和行动的核心任务 ,强制措施(包括军事手段)的使用得到抑制 ,区域组织的作用进一步得到重视 ,这些维和行动被称为第三代维和行动 ,具有合作维和(Cooperative Peacekeeping)的特征。

作为安理会常任理事国 ,中国十分重视联合国在维和领域的工作。中国于 1990 年首次向联合国维和行动派遣观察员 ,1992 年 4 月派出第一支维和部队。迄今 ,中国军队已先后参加了 10 多项联合国维和行动。共派出军事观察员、军事联络官、军事顾问和参谋军官 650 多人次 ,派出工程兵部队 800 人次。仅 2003 年 ,中国派驻利比里亚的维和人员就达到 550 人。2004 年始 ,中国应联合国各项要求所派出的维和部队超过 850 名。中国派出的维和人员足迹遍及非洲、亚洲、欧洲 ,同亚洲邻国和其他区域性大国相比 ,中国对支持和平所做的贡献有过之而无不及。2002 年 2 月 ,中国正式指定非正式作战部队参加联合国维和行动第一级待命安排机制(Standby Arrangement)。中国人民解放军还积极同其他国家进行维和部队训练工作的交流。当中国第四代领导层日趋成熟时 ,随着其蓬勃发展的经济 ,中国的政治力量将日益强大 ,支持联合国维护和平的努力 ,是中国展现其区域领导地位和国际责任的重要途径 ,中国在利比里亚的维和部队正体现着这种意义。

传统上 ,维和行动的人员都由中小国家提供 ,安理会常任理事国不参

Joseph P. Lorenz , Peace , Power , and the United Nations : A Security System for the Twenty-first Century (Boulder : Westview Press ,1999) , pp.88 - 89 .

http://www.zaobao.com/special/china/sino_us/pages4/sino_us030104.html 2004 年 1 月 5 日。

与,但现在的维和行动已经打破了这种惯例,如柬埔寨维和行动五大国均派员参与。中国对维和行动的参与已经超越了地缘政治的考量,而将大国责任、利益周边作为参与行动的考虑重点,因此中国参与维和行动的地理范围、参与程度都在扩大。换言之,中国的国际利益触角已经延伸到周边地区之外。但是,从中国参与的维和行动我们可以看到,中国并没有派出常规部队参与维和行动,对军事措施采取了极其慎重的态度。

中国更加积极地参与维和行动,一方面体现了中国战略利益的拓展,另一方面也表明了中国渴望发挥大国作用。鉴于维和行动多出现在第三世界国家,而中国本身属于第三世界的一员,维和应视为中国有所作为的外交领域。

(三) 缔造和平

缔造和平(Post-conflict Peace-Building)指的是“采取行动,查明并支持足以加强与巩固和平的机构,以避免再度爆发冲突”。其主要任务是,解除交战双方的武装、恢复秩序,监管并可能销毁武器,遣返难民,向保安人员提供咨询和训练,监督选举,采取措施保护人权、改革或加强政府机构,此外,促进国际联合,采取合作项目,发展农业、运输,分享水电资源以及处理地雷、提供技术援助、巩固民主体制等。缔造和平即在维持和平和建立和平实现之后,持续合作以解决经济社会、文化、人道主义方面的根本性问题。缔造和平的目标是,通过重建和发展机制,改变失败国家的经济、社会、文化等落后状况,彻底消除引发冲突的根源。

缔造和平是冷战结束以来联合国提出的新概念、进行的新实践,在笔者看来,它是为应对国家失败而提出的,是联合国发挥作用的新领域。国际社会迄今最为成功的缔造和平行动是在柬埔寨展开的。根据柬埔寨交战各方签署的《柬埔寨冲突全面政治解决协定》,从协定生效之日到联合国组织大选、通过宪法、成立新政府为止的过渡时期,授权联合国驻柬埔寨过渡时期权力机构保证协定的执行,组织选举,在行政管理方面直接控制柬埔寨的外交、国防、财政、公安和宣传等所有行政机构。在这些任务完成之后,联合国

有学者认为,冲突后缔造和平属于预防外交的第二层面,并称之为“第二次预防外交”。参见黄仁伟:《冷战后联合国维和机制改革的影响及其与国家主权的冲突》,《上海社会科学院学术季刊》1995年第4期,第69页。

各附属机构、各关涉国家向柬埔寨经济重建投入了大量的物质力量,帮助柬埔寨实现了国家重建的目标。联合国在柬埔寨的缔造和平行动构成了一个积极的范式。

缔造和平是一项复杂的工程,不啻是在国家失败的废墟上重建一个国家,因此美国人又称之为国家重建(Nation Building)。它不仅包含救济性援助(Relief)、国家政治经济秩序的恢复(Recovery),还关涉国家重建(Reconstruction)。一般而言,国家失败必然首先导致国内秩序崩溃,经济陷入混乱,酿成难民潮及其他人道主义灾难,国家机构瘫痪。恢复秩序的首要前提就是要民众获得救助,缓解人道主义灾难,采取措施保护人权;其次,要监督选举,改革或加强政府机构,完成国家政权的建设;其三,要通过国家合作实现经济重建。国家重建必须实现如下三个基本目标:安全目标,即实现从战争到和平的转变;政治目标,即实现从专制、半无政府状态向以法治为核心的民主政治体制转变;社会、经济目标,即从非正式的战时经济或经济混乱向正常的经济社会秩序转变,促使经济走上正规发展。因此,缔造和平不仅是一项长期的工程,且靡费甚高。

21世纪是一个发展的世纪,政治发展、社会发展、经济发展是我们的时代法则。失败国家不应排除在这个法则之外。积极的国家重建不仅要实现国内政治和社会秩序的恢复,而更重要的是增强该国自力更生的力量。在政治、经济、社会的综合发展中,只有经济发展与经济稳定才能够最终消除国家失败的根源。在笔者看来,经济复兴实是国家重建的核心目标。鉴于此,缔造和平不仅需要各国的政治支持、外交支持,还需要它们的经济贡献。

在失败国家的援建方面,美国一直是出力最多、获利最丰、影响最大的国家。然而,根据华裔学者裴敏欣等的研究,美国的努力所取得的成就并非骄人。在1900年迄今美国主导的16次国家重建行动中,只有4次取得了成功。其中失败的一个主要原因就是美国采取了单边主义行动。裴敏欣总结指出,采取多边主义行动的好处多于其劣势,因为联合国领导的重建努力

Georg Sorensen, "Development in Fragile/Failed States", paper for "Failed States Conference," Purdue University, West Lafayette, April 7 - 11, 1999.

Robert H. Dorff, "Responding to the Failed State: What to Do and What to Expect," http://www.ippu.purdue.edu/ailed_states/1999/papers/Dorff.html, Dec. 21, 2003.

将被视为更具有合法性。近年来,美国在国家重建中也更加重视多边力量,在海地、阿富汗和最近伊拉克的重建上,美国都努力争取其他大国的外交和经济支持就是明证。

缔造和平将是中国大有作为的领域。近年来,失败国家的重建上,中国在公务员培训、债务减免、经济援助等方面迈出了实质性步伐,体现了中国外交的外向性、进取性。例如,1999年东帝汶(East Timor)启动独立进程后,中方派遣民事警察和官员赴东帝汶参加联合国维和行动,派遣外贸官员到东帝汶洽谈合作,签订多项经济技术合作协定,并向东帝汶赠送农机、渔具等物资,为东帝汶公务员提供培训、资金和技术援助,以支持东帝汶经济重建。在阿富汗的重建过程中,中国不仅提供了积极的政治和外交支持,还一直支持并积极参与阿富汗和平与重建进程,承诺向阿富汗提供1.5亿美元重建援助,并与阿方签署了4500万美元无偿援助的经济技术合作协议。中国还对美国提出的减免伊拉克债务以促进伊拉克重建的请求做出积极回应。

通过经济救济和经济援助体现负责任精神、塑造国家形象是主要大国的通行做法。当国家的经济实力增长到一定程度以后,或在特殊时期,可以适当对国家的其他利益增加外交资源的投入。作为发展中国家,中国不可能有太多力量进行对外援助,但作为崛起大国,中国应对一些弱小的国家、暂时处于经济困难的国家进行援助。目前,中国的援助多是无偿赠与性质,我们可以借鉴日本的做法,采取向对方提供经济援助的同时也使本国受益的做法。这样,援助可获得互惠性质,容易使援助长久,且对受援国也有利。

在缔造和平(或国家重建)领域,中美之间的战略合作将是广阔的,这不仅是因为两国都是大国,其战略利益触角都在继续伸展,还因为两国都把稳定的国际环境作为本国的重要战略目标之一;在一定程度上,中国的积极外交行为和经济活动是对美国战略的积极支持和补充。当然,由于中国是一个区域性大国,还面临着传统领土安全问题,因此中国的相关活动主要集中

Minxin Pei and Sara Kasper, "Lessons from the Past: The American Record on Nation Building," Policy Brief, No. 24, May 2003, Carnegie Endowment for International Peace.

周永生:《经济外交的经验教训》,载《战略与管理》2003年第6期,第61-69页。

于周边地区,但是,随着中国国家利益的向外拓展,利益边疆与地缘政治一起成为了中国采取外交行动的出发点。

(四) 挽救国家失败:以朝鲜核问题为例

以上所分析多是失败国家的救助措施,实际上中美之间在处理处于失败边缘国家的问题上也开始了战略合作。笔者这里主要指的是朝鲜。

朝鲜半岛能否保持稳定,直接影响到中国周边的和平环境,影响到东北亚乃至整个亚太地区的和平与安宁。因此,维护朝鲜半岛和平与稳定是中国处理半岛问题的根本出发点。中国主张确保朝鲜半岛无核化,同时也应考虑朝鲜的安全关切,通过对话与和谈维护半岛的和平与稳定。换言之,解决该问题的关键在于如何提供某种朝鲜同意的安全保证,以确保朝鲜半岛的无核化。

在单边主义无法解决该问题时,美国求助于亚洲诸大国特别是中国,既有促使各国对朝鲜施加压力的意图,也有通过大国合作消除东北亚安全威胁的考虑。中国主动进行了多轮外交斡旋,先后促成了中朝美三方会谈、中朝美日韩俄六方会谈的实现。据报道,2004年2月,新一轮六方会谈即将在北京召开。中国政府派出特使等穿梭于有关国家之间,继续推动和谈进程。作为会谈的东道主,中国发挥的积极、主导作用受到国际社会尤其是美国的高度评价。中国外交所奉行的大国多边主义与双边机制的配合经受住了实践考验。可以说,维护东北亚地区问题、实现朝鲜半岛无核化的共同利益促使中美两国走向战略合作。

四 需要重点关注的几个问题

国家失败现象不仅给国际干预带来难题,也引致了诸多理论困境。应对国家失败,必须将这些理论困境纳入重点思考范畴。此外,要合理应对国家失败,我们还需要着重分析大国责任、区域组织、武器禁运等问题。

Emma V. Broomfield, "Perception of Danger: the China Threat Theory," *Journal of Contemporary China* (2003), Vol.12, No. 35, pp.265 - 284.

Knudsen, Tonny Brems, "Humanitarian Intervention Revisited: Post Cold-War Responses to Classical Problems," in Michale Pugh(ed.), *The UN, Peace and Force*, London: Frank Cass, 1997, pp.146 - 165.

(一) 应对国家失败面临的困境

1. 联合国宪章的困境

《联合国宪章》明文规定,不得授权联合国干涉本质上属于任何国家国内管辖之事务,且不要求会员国将该事务依据联合国宪章提请解决。但是,近年来这些国内冲突都提到了联合国的议事日程,而且获准进行维和行动。尤其是国家失败出现之后,安理会采取的行动就不是干预内政了,而是根据《联合国宪章》维护国际和平与安全。然而,《联合国宪章》毕竟是50多年前起草的,某些规定已经落后于当前实践,例如对维和行动从无明确的规定;另一方面,国际社会采取的某些行动也背离了联合国的基本原则,例如对国家主权的接管、对国家内政的干涉等。这些均可视为联合国宪章的困境,我们不能不说,联合国宪章的某些规定已经不适应全球化和复合相互依赖的国际形势;国际社会采取的某些强制措施已经僭越了国际社会公认的基本原则,引起了弱小国家的普遍担忧。这种困境是国际政治经济秩序处于转型期间造成的,联合国因而面临巨大的挑战。鉴于此,联合国必须采取理性而必要的改革,联合国宪章的具体规定必须适应时代的需要,同时,要维护联合国作为世界唯一全球性国际政治组织的权威地位,维护安理会在维护国际和平与安全上的权威。在处理国家失败的问题上,主要大国应在联合国框架内寻求妥善的解决之道,并合作发展出既符合宪章精神又体现时代需要的应对机制。

2. 主权困境

从一个方面看,国家失败是一种“内部现象”,完全归属于自治政治权威的治理范围,不受外来力量的管制。如果不存在拥有主权的政治-社会单位,也就不会出现所谓的国际失败问题了。换言之,国家主权是探讨国家失败问题的前提,没有主权,也就无所谓国家的存在。然而,国际社会的实践却表明,接受国家主权至高无上并不意味着国际社会可以对一个国家内部发生的事务无动于衷,而国际社会采取行动应对国家失败的实践也表明国家主权不再是排外的一个界标。这种状况从一个侧面反应了国家主权在

门洪华:《联合国机制浅析》,《国际问题研究》2000年第3期第44-50页。

Georg Sorensen, “Sovereignty, Security, and State Failure” (unpublished paper). http://www.ippu.purdue.edu/failed_states/2000/papers/sorensen.html, Jan. 8, 2004.

全球化条件下面临的困境。

国家主权概念源自威斯特伐利亚和约,以联合国宪章的规定最为明确。然而,第二次世界大战以后,特别是冷战结束以来,随着世界政治经济形势的剧烈变化,传统意义上的主权观念受到前所未有的挑战,当前正在走向全球治理的时代,国家的主体地位并没有丧失,但其部分权力将交由国际机制行使。实际上,每一个国际组织都源于国家主权的行使,但都构成了对国家主权的削弱(Constitute a Diminution of Sovereignty)。联合国前秘书长加利认为,“延续一个世纪之久的绝对和排他性的主权原则无法再存续下去。”⁵ 概言之,主权不是绝对的,《联合国宪章》强化了国家在国际关系中的核心地位,但也从法理上剥夺了国家通过战争解决争端的权力;联合国维护国际和平与安全的行动也从实践上证明了绝对主权是不可能存在的。新时代的主权观应反映国家在国际社会的新角色,与人权观念有机结合。主权观念的变化与尊重主权原则并不矛盾。无论如何,主权仍然是一种“宪法性的原则”(Constitutive Principle)。以尊重主权平等为基石,这是联合国应对国家失败的基础性条件,也是它能否实现国家重建目标的重要标尺。

3. 合法性困境

从法理意义上讲,联合国授权采取的某些应对国家失败行动也存在合法性不足的问题,如没有征得当事国政府和不同派别的同意等。其次,某些行动并没有获得联合国的全面授权,实际上是主要大国抛开联合国决策机

薛捍勤:《联合国的作用及其对国际法发展的影响》,《中国国际法年刊·1995年卷》,北京·法律出版社,1996年版,第38页。

张亚中:《全球治理:主体与权力的解析》,《问题与研究》,第40卷第4期,2001年7-8月,第1-23页。

Chris Brown, *Understanding International Relations* (Houndmills: Macmillan Press Ltd, 1997), p.51.

5 Boutros Boutros-Ghali, "Empowering the United Nations," *Foreign Affairs*, Vol.72, No.4, Winter 1992 - 1993. Reprinted in Paul F. Dehl (ed.), *The Politics of Global Governance: International Organizations in an Interdependent World* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1997), p.370.

吉恩·莱昂斯:《国际组织与民族利益》,《国际社会科学杂志》1996年第2期,第82页。

Robert Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton University Press, 1984), p.63.

门洪华:《和平的纬度:联合国集体安全机制研究》,第379-384页。

制擅自采取的行动,当然就缺乏合法性的基础。另外,在处理国家失败的问题上,需要外来力量采取必要的措施和行动,行事当事国政府的某些行政权力,这可能与加强该国的政府执行这些职能的能力、重建其国内合法性的需求相冲突,从而凸现合法性基础不稳固的问题。确实,在应对国家失败的问题上,缺乏合法性、损害当事国合法性的行动屡见不鲜,这种困境是难以完全消除的。如何加强应对措施合法性也是国家恢复秩序和重建能否成功的一个关键性问题。

4. 可持续性困境

应对国家失败是一项长期工程,且靡费甚高,其成功与否在极大程度上取决于其救济、恢复和重建行动是否具有可持续性。然而,一般而言,国外救济工作具有应急性质,各国之间的援助也往往缺乏协调性,因而国外援助行动往往缺乏可持续性。政治、社会秩序的恢复往往需要长期的努力,难以一蹴而就,主导国家应加强与失败国家的计划与政策协调,在实践中这又往往是难以顺利实现的,甚至半途而废。美国在1900年迄今主导的16项国家重建行动只有4项获得成功就是明证。在经济恢复的过程中,来自国外的经济援助和经济、技术合作往往是必要条件,然而各国不可避免地有自己的利益追求,这些利益不可避免地失败国家的核心利益发生冲突,与其国内各方的发展努力产生矛盾。另一方面,国家历经失败建立的政权往往是不太稳固的,建立制度化的法治秩序往往需要数十年之功,而投资者的信心难以如此持久。正常国家的经济发展尚存曲折,经济恢复与重建更会波澜不断,其可持续性更事关国家重建的成功与否。

(二) 其他需要重点关注的问题

1. 大国责任问题

大国拥有更强大的军事力量、政治威望、经济实力等,因而其政策、行为将对国际事务的进程产生巨大的影响。它们既能够威胁国家和平与安全,也可以击败对国际和平与安全的威胁。实力不可避免地与责任同行,因而大国比其他国家拥有更重大的责任。正是责任(responsibilities)要求国家

Hans-Henrik Holm, "The Disaggregated World Order: Foreign policy towards failed states," <http://www.djh.dk/personale/haahrPDF/disagg.pdf>.

Chester A. Crocker, "Engaging Failing States," *Foreign Affairs*, Vol. 82, No. 5, September/October 2003, p. 40.

领导人对自己的决定和行为负责。因此,维护国际和平与安全的责任必然会降临到少数大国头上:大国不仅对本国的和平与安全负责,对国际社会的安全亦负有责任。这就是联合国宪章第七章规定大国在维护国际和平与安全上负有特殊责任的缘由所在。《联合国宪章》第23条规定,中、法、苏(俄)、英、美为安理会常任理事国,第27条赋予常任理事国以否决权。第24条规定,“为保证联合国行动迅速有效起见,各会员国将维持国际和平及安全之主要责任,授予安全理事会,并同意安全理事会于履行此项责任下之职务时,即系代表各会员国。”第39条规定,“安理会应断定任何和平之威胁、和平之破坏或侵略行为之是否存在……以维持或恢复国际和平与安全”。宪章第41、42条规定了安理会可以采取的行动,包括军事行动。

可以说,大国的特殊责任就是更加积极地提供国际公共物品(International Public Goods),如国际安全、国际秩序等。应该说,大国也是国际公共物品的最大享用者,设若它们不致力于维护国际公共物品,则其他国家或者不愿意维护,或者难以维护。

然而,大国拥有的不仅是维护国际和平与安全的责任,还有它们对自我利益的特殊考虑,所谓责、权、利的统一。追求国家利益、塑造国际(区域)秩序、树立国家形象都是大国在处理国际失败问题上的利益追求,美国如此,中国也不例外。此外,大国也需要其他国家的合作,即使唯一的超级大国美国在众多问题上也不得不依赖其他国家的帮助,至少是对其行为的容忍。

大国责任已经在国家失败问题上有所体现。冷战结束以来,五大常任理事国打破了维和惯例,积极派员参加维和行动就是一个体现。在应对国家失败的责任和利益方面,大国必然各有其考虑,因而加强多边合作与政策协调将有助于国家失败问题的解决,也有助于大国战略关系的制度化。

2. 区域组织的作用

《联合国宪章》第八章规定,积极发挥区域性国际组织在解决地区冲突

Robert H. Jackson, “Surrogate Sovereignty? Great Power Responsibility and ‘Failed States’,” Working Paper No.25, November 1998, Institute of International Relations, the University of British Columbia.

Rachel Stohl and Michael Stohl, “The Failed and Failing State and the Bush Administration: Paradoxes and Perils,” Paper prepared for the workshop on Failed and Failing States, April 10 - 14 2001, Firenze, Italy.

中的作用。20世纪80年代后期以来,随着国际动乱的重点转向国内冲突,随着国家失败问题的凸现,随着区域冲突的解决转向和平方式,区域组织在和平与安全问题上的优越之处开始显现出来。由于区域组织成员国熟悉本地区的政治、经济、社会、文化和历史状况,了解争端发生的背景,较为清楚地知道争端各方的真实要求和适宜的解决途径,区域组织在区域安全机制框架的建构中开始充当主要角色。实际上,在区域冲突的调解中,区域组织本就是联合国的竞争对手,它有力地降低了联合国作为全球性武力的角色。我们可以看到,联合国在降低敌对程度、限制冲突中的外来干涉、减少敌对等方面成效显著,但在实现更为雄心勃勃的目标方面——如国家重建——则不那么成功。在国际和平与安全领域,联合国并不比区域组织的效率高。联合国维和行动力量的不足及其他各种因素为区域组织发挥重要作用提供了条件。

最近几年来,区域组织在解决本地区和平与安全方面的作用越来越突出,寻求区域解决也成为应对国家失败的重要途径。区域组织以各种形式组建自己的维和部队,如1990年西非经济共同体国家向利比里亚派出自己的维和部队,美洲国家组织向海地派出的人权观察团等。逐渐出现了全球性国际组织、区域性国家组织与本地区主要大国相互合作,以外交支持、联合部署、相互协调等方式采取的联合行动,如解决柬埔寨问题与东盟的协调与合作,解决索马里问题与非统组织、阿拉伯国家联盟等的合作,部署格鲁吉亚维和部队与独立国家联合体的合作,部署海地维和与美洲国家组织的联合行动等。

当然,区域组织或区域办法也存在各种局限。实际上,现有的区域解决办法并非常常奏效,例如,没有美国的积极参与,即使制度化程度最高的欧

Chadwick F. Alger, "Failed States and the Failure of States: Self-Determination, States, Nations and Global Governance," paper for "Failed States and International Security: Causes, Prospects, and Consequences" Conference, Purdue University, West Lafayette, February 25 - 27, 1998; 叶兴平:《区域办法与国际争端的和平解决》,《江苏社会科学》,1997年第3期,第54-61页。

Earst Haas, *The United Nations and Collective Management of International Conflict* (New York: United Nations Institute for Training and Research, 1986), pp.22 - 25.

Paul F. Diehl et al, "United Nations Intervention and Recurring Conflict," *International Organization*, Vol.50, No.4, Autumn 1996, pp.683 - 700.

洲地区也难以依靠自身力量顺利应对国家失败难题 ;在区域组织或区域内国家意见不统一或主要大国采取不合作态度的情况下 ,区域组织或区域办法难以奏效 ;区域解决办法往往缺乏联合国所拥有的明确的合法性 ;有些区域冲突的影响波及全球——如阿以冲突 ,需要联合国安理会的统筹安排 ,仅仅通过区域组织或区域办法是不可能解决问题的。联合国集体安全机制的运行历程表明 ,区域组织与联合国安理会的恰当配合 ,大国发挥积极的主导作用 ,是有效解决国家失败的关键。这种方式应以《联合国宪章》的规定和安理会的授权为前提 ,即积极主动地发挥区域组织在国际和平与安全领域的作用 ,但它们的一切活动必须得到安理会授权 ,同意并接受安理会的控制。

区域主义是当前国际社会的发展趋势 ,各大国都在为所在区域的制度化、组织化而筹划。近年来 ,中国为东亚地区、中亚地区的组织化建设开始采取积极措施 ,如积极参与东盟地区论坛和亚太经合组织的活动 ,主导建立上海合作组织 ,积极筹建中国—东盟自由贸易区等。这些组织为防止中国周边出现国家失败起到了积极作用 ,中国的外交行动已经引起了国际社会的积极关注。在未来亚洲的安全情势上 ,这些制度化建设必然会发挥积极作用。

3. 武器禁运问题

国家失败往往是与武器扩散相关联。失败国家往往充斥着各种武器 ,若是 ,则失败国家的重建永远不会成功。要实现失败国家的国内安全 ,必须尽可能收集和销毁国内交战各方拥有的武器 ,以防其威胁新的政治结构、干扰国内建设的进程。

失败国家中往往存在严重的大规模杀伤性武器和小型武器 (Small Arms)的问题。前者受到国际社会和主要大国的高度重视 ,因为失败国家试图获得大规模杀伤性武器是一个重大威胁 ,但后者常常被忽略。所谓小型武器 ,指的是小型武器、轻武器、爆炸弹药等 ,联合国最近的报告指出 ,第二次世界大战结束以来人员伤亡的 90 %应归咎于小型武器 ,造成的死亡人数远远超过死于所有其他武器系统的人数 ,其危害之大不啻为另一类型的“大规模毁灭性武器”。小型武器的流通本无实质性限制 ,并同各种国内冲

突、暴力和犯罪活动相联系。据联合国研究报告,近2/3的小型武器是通过非法途径获得的,冷战中剩余的大部分小型武器,全部流入世界上最危险的冲突地区,失败国家拥有的小型武器自然是对国际和平与安全的重大威胁,能否消除小型武器的威胁也是其国家重建能否顺利实现的关键。

冷战结束以来,武器禁运成为处理国家失败问题的重要措施之一。然而,武器扩散往往与大国责任有着直接的关系。据称,里根执政时期美国就将武器秘密卖给阿富汗、索马里、莫桑比克等失败国家,美国向冲突国家和地区武器出售从未停止过。今天的和平与裁军仅仅是一种“霸权式和平”与强制性裁军,是现有国际秩序中强国大国从既得利益出发做出的安排;从防止核扩散、禁止使用地雷,到限制大规模杀伤武器和中程导弹技术,直至在联合国和各种国际组织名义下进行的限制小型武器的活动,多半与欧美国家的利益直接联系在一起。根本上,现有的武器禁运措施存在局限性,只是“治标不治本”的办法。

哲人苏轼曾说,“以去兵为王者之盛节”。对失败国家进行武器禁运,是解决国家失败问题的关键性措施。但该措施能否奏效,关键在于国际社会尤其是大国是否负担起相应的责任。

五 结 论

当前频频出现的国家失败多是国际政治经济秩序转型的产物。应对国家失败,联合国所代表的国际社会、主要大国要发挥重要作用,但是关键还在于失败国家自己,采取积极可行的补救措施是重要的,但预防国家失败至为关键,因为战争与重建的代价远远超过为维护和平与安全所付出的外交努力。根据上文的分析,我们可以得出如下的结论:

第一,在国际失败问题上,尚有许多观念性问题需要澄清,如《联合国宪章》落后于时代变化的问题、国际合法性问题、国家主权问题等,这些问题是国际社会转型造成的,也是值得国际社会认真思考的。只有辨析清楚这些

Rachel J. Stohl and Daniel Smith, "Small Arms in Failed States: A Deadly Combination," paper written for Failed States and International Security Conference, West Lafayette, IN, April 8 - 11, 1999. http://www.ippu.purdue.edu/failed_states/1999/papers/Stohl-Smith.html.

王逸舟:《环球视点》,北京·中国发展出版社,1999年版,第198页。

观念问题,才能为国际社会建立更为可行的应对国家失败机制奠定思想基础。

第二,我们必须认识到,造成国家失败的因素是复杂的,失败国家所处的国际环境也是复杂的,要对国家失败面临的问题有充分的理解,对如何安排处理国家失败的步骤有充分的认识和规划,对应对国家失败过程中存在的风险有着清醒的评估,在此基础上设定国家失败的应对战略与目标。换言之,应对国家失败的目标必须是切实可行的。当然,最为雄心勃勃的目标就是要完全实现救助、恢复与重建的三部目标。但是,这些目标的实现并非一蹴而就,应该按部就班。止戈停战、防止战争的再次爆发、进行人道主义救助也许是最优先解决的问题,恢复国内政治和社会秩序也许是国家重建最重要的基础,而经济重建的任务将是长期的,不能急于求成。当然,要解决国家失败的问题,就必须从其根源着手,否则就是敷衍塞责,提供“创可贴”(Band-Aids)了事。

第三,鉴于国家失败主要是国内政治失败(Political Failure)造成的,寻找国内途径是解决国家失败难题的关键。现在仍然是民族国家的时代,他国援助行动都有其利益和侧重点考虑,各失败国家内部也有其自己的运行规律,只有失败国家国内各方及其民众有了解决问题的积极意愿并付诸行动,国际社会的援助才能有的放矢,才能使得国家重建走上正常轨道。此外,我们必须认识到,鉴于情势的复杂化,有些国家失败问题的应对,国际社会能够提供的也许只有“创可贴”。

第四,联合国是处理国家失败问题的核心机构,维护联合国安理会的决策权威是应对国家失败的基础条件。然而,在处理失败国家问题上,联合国尽管是须臾不可离的,但却常常不可避免地效率低下。联合国是国际社会的一面镜子,它既代表了国际社会的希望与信念,也反映着国家社会纷争与不和的现实。因此,如何更好地维护联合国安理会的权威是值得我们认真思考的问题。当然,联合国在应对国家失败问题上的低效,为进一步区

Robert H. Dorff, "Responding to the Failed State: What to Do and What to Expect," http://www.ippu.purdue.edu/failed_states/1999/papers/Dorff.html, Dec. 21, 2003.

Mats Berdal, "The UN Security Council: Ineffective but Indispensable", p.8.

Shashi Tharoor, "Why America Still Needs the United Nations", *Foreign Affairs*, Vol. 82, No. 5, September/October 2003, p.75.

域组织的积极作用、发挥大国尤其是安理会常任理事国的主导作用提供了战略空间。

第五,中美两国在应对国家失败问题上有着巨大的合作空间。应对国家失败将是中国外交有所作为的一个领域。在应对国家失败的补救措施方面,中美之间已经有了一些合作,这些合作不仅局限于处理阿富汗问题上的情报交换,还体现在建立和平、维持和平尤其是冲突后国家重建领域,利用第二轨道(Track Two)探讨国家失败问题的解决方案也成为中美进行战略合作的新形式。随着中国国家战略利益触角的进一步延伸,中美之间的合作空间和渠道也愈加广阔。国家失败越来越成为国际社会的一个突出现象,中国的周边国家有的曾经陷入国家失败的深渊,有的表现出国家失败的迹象,有的存在陷入国家失败的危险。鉴于此,中国必将对这一现象给予更多的关注,与美国的相关合作也将进一步体现出战略价值。

门洪华:中共中央党校国际战略研究所副教授、清华大学公共管理学院博士后

黄海莉:清华大学公共管理学院研究生

布什政府对朝政策与朝核危机

张业亮

〔内容提要〕本文在对冷战后美国对朝政策演变和美朝关系变化进行扼要回顾的基础上,着重论述了小布什政府对朝政策调整的内容及其动因,分析了美对朝政策趋向和朝核危机前景。文章认为,小布什政府对朝新政策是美政府内部两种不同对朝政策主张之间相互妥协的产物,但更多反映了保守派的主张。“9·11”事件后,在保守派的推动下,布什政府又逐渐形成了“鹰派接触”的对朝战略。该战略的实施导致克林顿政府后期已逐渐缓和的美朝关系骤然紧张,并且成为朝核危机再次发生的原因。朝核危机发生后,布什政府对朝核政策在保持目标不变的情况下做了策略性调整,但保守派主张的“鹰派接触”对朝战略意图仍没有改变,从而给朝核问题危机和平解决的前景带来较大的变数。

关键词 美国外交/美朝关系/布什政府/对朝政策/鹰派接触/朝核危机

一 布什执政前美国对朝政策的演变和美朝关系的变化

美朝关系是决定冷战后朝鲜半岛局势的主导性因素。在冷战后的美朝关系中,核和导弹问题是一条主线,美国对朝政策及其所导致的美朝关系变化则是理解朝核和导弹问题的关键。在冷战结束后较长的一段时期里,尽管东北亚格局、该地区大国关系和半岛南北关系发生较大变化,美国仍延续冷战时期的对朝实行政治对立、外交孤立、军事威慑和经济制裁的政策,美朝关系仍处于相互敌对和紧张对峙的状态,而且美国没有一个清晰、连贯、

一致、长远的对朝政策。美国对朝政策只是其对半岛政策的一部分,政策目标主要以慑止朝鲜对韩国的军事进攻及解决朝鲜的核和导弹等安全问题为主。

老布什政府时期,美对朝政策目标集中在使朝鲜接受和全面履行不扩散核武器条约的保障协定上。这一目标的确定基于以下两个相互关联的战略考虑:一是防扩散。朝鲜虽然于1985年加入不扩散核武器条约,但迟迟没有与国际原子能机构(IAEA)签定安全保障协定,朝鲜把签定该协定与美国从韩国撤出核武器挂钩。冷战结束初期由于苏联解体而造成的核武器可能失控、核技术和核材料扩散,以及核门槛国家增多的趋势,使防扩散成为美对外政策的优先目标之一。美担心朝鲜的核计划会刺激日本和韩国发展核武器,促使朝签定保障协定有助于推动朝鲜半岛无核化;二是为了实现美国对朝鲜半岛的战略意图。当时国际形势的发展使老布什政府认为,朝鲜政权也将同苏联、东欧一样迅速走向瓦解,而韩国经济经过20多年的发展业已具备通过“吸收”的方式统一北方的经济实力,因而把推动南北接触,实现以南方为主的统一作为美国对朝鲜半岛政策的目标。为实现这一目标,缓和朝鲜半岛军事对峙形势成为当务之急。苏联解体,美国失去了在东北亚地区强大的对手,俄罗斯在该地区影响力大大下降的战略现实又使美国有可能降低其在朝鲜半岛的强大军事威慑态势,实行战略收缩。在上述考虑之下,美国从1991年9月开始到1991年底,分三次撤走了部署在韩国的核武器,并于年底宣布暂停年度性的“协作精神”美韩联合军事演习。此外,美国还制定了详细的分阶段从韩国撤军的计划,宣布在2001年前全部撤出驻韩美军。美国的积极姿态得到朝鲜的回应。1992年1月30日,朝鲜与国际原子能机构签定了全面安全保障协定,同年4月批准了该协定。在美国的推动下,朝韩关系也得以改善,朝韩于1991年12月31日签署《关于朝鲜半岛无核化共同宣言》。在该声明中,两国都同意不试验、制造、生产、接受、拥有、储存、部署或使用核武器或拥有核再处理和铀浓缩设

Gary Samore, "US-DPRK Missile Negotiation," *The Nonproliferation Review*, Summer 2000.

Chronology of US-North Korea Nuclear and Missile Diplomacy, *The Nonproliferation Review*, January 2003. 根据 NPT 第3款规定,朝鲜有18个月的时间考虑与 IAEA 签定该协议。

陈峰君、王传剑著:《亚太大国与朝鲜半岛》,北京大学出版社2002年6月版,第105页。

施。两国在声明中还同意相互核查。美国助理国务卿阿里·坎特(Arnie Kanter)1992年1月与朝鲜外相金永南(Kin Yong Nam)进行了美朝间首次高层会谈。

克林顿执政时期,美国对朝政策先后进行两次调整。经过这两次调整,克林顿政府最终确立了与朝全面接触的政策。

第一次是以1994年《美朝框架协议》的签定为转折点,美对朝核政策由克林顿执政之初利用国际原子能机构迫使朝接受对其核设施检查的强制性政策,转为与朝接触和在《框架协议》基础上合作与对话的政策。朝鲜与国际原子能机构签署了安全保障协议后,同意该机构对其核设施进行检查。1993年3月,朝鲜因核查问题与国际原子能机构产生的矛盾激化而宣布退出《不扩散核武器条约》,导致了美朝关系出现第一次危机。危机发生后,美国一方面与朝谈判并通过国际原子能机构对朝施压,以迫使朝鲜放弃核选择;另一方面重新修改对朝作战计划,并制定了对朝核设施实施先发制人军事打击的计划。考虑到朝鲜面临的严重经济困难,美国担心对朝过于强硬会迫使其铤而走险,从而导致半岛局势陷于动荡,危及美国在该地区的战略和经济利益,同时对朝军事行动的巨大代价和政治风险也使克林顿政府放弃了武力解决的诉求。这样,美朝经过三轮谈判于1994年在日内瓦达成关于核问题的《框架协议》。根据《框架协议》,朝鲜同意冻结其核计划,作为回报,美国帮助朝鲜建立两座1000兆瓦的轻水反应堆,以替代朝鲜正在建设的两座50和260兆瓦的气体冷却的石墨减速反应堆。此外,美国每年还向朝鲜提供50万吨重油直到新的核反应堆建成。《框架协议》的签定不仅使美朝间军事冲突得以避免,半岛紧张局势得以缓解,而且标志着美对朝政策的转变:美由对朝的强制性政策转为通过合作和谈判来解决朝鲜的核问题。

《框架协议》签定后,美对朝政策的重点放在促使朝鲜履行《框架协议》

“Chronology of US-North Korea Nuclear and Missile Diplomacy,” The Nonproliferation Review, January 2003.

Gary Samore, op. cit. 美朝间自1988年开始在北京举行参赞级的外交接触,此后双方还在联合国总部进行不同级别的接触。

Leon V. Sigal, “The North Korea Nuclear Crisis: Understanding the Failure of the ‘Crime-and-Punishment’ Strategy,” Arms Control Today, May 1997.

上。1995年3月,由美韩日等国组成的朝鲜半岛能源开发组织(KEDO)成立。1995年12月,该组织与朝鲜签署了提供轻水反应堆的协定。《框架协议》成为美朝间保持接触和对话的主要机制(另一机制是四方会谈)。美朝以签定和履行框架协议为突破口,通过采取一些信任措施,放宽了对朝鲜的贸易和经济限制,美朝关系出现缓和迹象。

第二次调整是克林顿政府于1998年10月决定对朝政策全面审议后实施的全面接触政策。《框架协议》的履行问题及朝鲜金仓里可疑地下核设施和大浦洞-1号发射事件是导致克林顿政府对朝政策审议的直接原因。

美国国会从一开始就对《框架协议》存有异议,对履行协议所需资金设置财政障碍。1997年,作为朝鲜能源发展组织主要成员的韩国发生严重金融危机,从资金上延误了轻水反应堆建设。在此情况下,朝鲜表示无法继续履行《框架协议》。正当美朝就继续履行框架协议等问题举行会谈之际,1998年,又发生了金仓里可疑地下核设施和大浦洞-1号发射试验事件。这两大事件加剧了美国国内对克林顿朝鲜政策的批评,特别是大浦洞-1号发射,引起了美国对朝导弹问题的严重关注。据美国中央情报局估计,大浦洞-1号如果成功开发的话,可以装载20或30公斤的载荷打到美国的阿拉斯加或夏威夷,对美国战略安全构成潜在的威胁。此外,对克林顿政府来说,大浦洞-1号导弹发射试验具有两方面的政治意义:第一,美正对朝鲜违反《框架协议》,在金仓里建设一个秘密地下核设施关注的时候,导弹发射有可能完全削弱美国国会对克林顿政府颇受争议的朝鲜政策的支持,包括为朝鲜能源组织提供资金,这样《框架协议》可能因无法履行而崩溃;第二,大浦洞发射使美国国家导弹防御系统的辩论转为有利于主张开发和部署国家导弹防御系统,甚至退出《反导条约》。美国众议院于1998年9月通过一项决议,谴责朝鲜的导弹试验,并表达了对克林顿政府在处理朝鲜问题上的政策不力表示不满。参议院也于1998年10月19日通过《1999财年综合拨款法》,授权由跨机构组织对美国的朝鲜政策进行全面、综合的审议,并要求克林顿委派一名“特别协调官”领导此项工作。⁵ 1998年11

Gary Samore, op. , cit.

Gary Samore, op. , cit.

Gary Samore, op. , cit.

5 顾国良:《克林顿政府对朝政策:核与导弹问题》,《美国研究》2001年第1期。

月,克林顿政府委托前国防部长佩里主持对美国对朝政策重新审议。1999年10月,佩里报告出台。报告提出了新的对朝“一揽子接触政策”,建议继续在《框架协议》内冻结朝核计划,抑制朝鲜的导弹开发。如果朝鲜同意冻结并最终拆除其远程导弹力量,不再出口导弹,美国将与朝鲜进行关系正常化谈判并取消经济制裁。

佩里报告的出台标志着克林顿对朝政策的再次重大调整。大浦洞-1号发射试验后,美朝先后在日内瓦举行三次谈判,均未取得成功。经过这次对朝政策调整,美朝导弹谈判取得了实质性进展。1999年9月,美朝达成朝鲜暂停导弹试验的协定,美国放宽大部分对朝制裁以换取朝鲜中止导弹试验。2000年7月,在俄罗斯总统普京访朝期间,金正日提出一项全面的导弹谈判的初步建议,主要是:朝鲜冻结开发、生产、部署和试验超过500公里射程的导弹以换取每年免费发射一些民用卫星;完全停止导弹及其相关部件出口以换取某种补偿;导弹谈判所达成的交易与改善美朝关系的进一步措施相联系,包括克林顿访问朝鲜和美朝建立外交关系的步骤。导弹谈判的进展带动了双边关系的较大改善,美朝由当初仅限于在核和导弹方面的对话进一步发展到高层互访。2000年9月,朝鲜国防委员会副委员长赵明录访美。同年10月,美国国务卿奥尔布赖特对朝鲜进行了回访。在克林顿执政的最后几个月,美朝之间几乎就冻结朝鲜导弹计划和结束与导弹相关的出口达成协议。

从以上的分析中可看出,虽然克林顿执政后期确立了与朝鲜全面接触的政策,但就整体而言,其对朝政策仍以核和导弹为主,仍没有一个长远的对朝战略。

二 布什政府对朝政策调整及其动因

2001年2月,大力推行单边主义外交与安全政策的小布什政府上台执政,给美朝关系带来新的变数,其对朝政策演变大致可分为以下几个阶段:

(一)对朝政策审议阶段(2001年2月-6月)

虽然布什竞选班子内的共和党保守派于1999年3月就在由里查德·

阿米蒂奇(Richard Armitage)执笔的一份共和党政策文件中提出了对朝政策主张,但布什执政之初仍没有一个明确一致的对朝政策,其政府内部在是否沿续克林顿对朝接触与对话政策,修改还是放弃《框架协议》,是否继续与朝鲜就导弹开发问题进行谈判等问题上存在两派主张:以负责东亚事务的助理国务卿詹姆斯·凯利和曾被提名为访朝特使的杰克·普里查德(Jack Pritchard)为首的温和派主张沿续克林顿政府第二任期的对朝政策,继续与朝就核和导弹问题开展谈判,用外交接触来限制朝鲜的核与导弹开发计划,支持韩国金大中总统的“阳光政策”。他们认为,朝鲜领导人可能愿意用适当的价格换取其放弃重要的军事能力,而以副国务卿阿米蒂奇、国防部副部长保罗·沃尔福威茨和国务院负责军控的助理国务卿约翰·博尔顿为代表的强硬派则认为,朝鲜领导人不会遵守协议,永远不会放弃核能力,支付“讹诈”将有助于维持不能遵守义务的“流氓政权”。他们反对金大中与朝接触与和解的“阳光政策”,认为朝韩之间的缓和并没有导致朝鲜沿朝韩边界大规模军事部署的任何变化,主张美国退出《框架协议》,实施一种基于政权更迭基础上的强硬的对朝政策,希望以此加速朝鲜政权的垮台。

布什政府内部分歧导致了对朝政策的混乱并公开显露出来。2001年3月6日,国务卿鲍威尔在与到访的瑞典外长举行的联合记者招待会上说,布什政府将沿续克林顿政府对朝接触政策。但鲍威尔讲话的第二天,布什在与到访的韩国总统金大中的在白宫进行工作会晤后对记者表示,美国不会很快恢复与朝鲜的导弹谈判,布什还嘲笑金大中的“阳光政策”。⁵ 布什政府内部对朝政策的分歧,导致美国中止与朝鲜导弹谈判并开始为期4个月的对朝政策审议。

(二) 提出新的与朝接触政策阶段(2001年6月—2001年9月)

在这次政策审议中,布什政府考虑了多种政策选择,包括退出《框架协

Philip C. Saunders, "Confronting Ambiguity: How to Handle North Korea's Nuclear Program," *Arms Control Today*, March 2003.

Gary Samore, *op. cit.*

Chronology of U.S.-North Korea Nuclear and Missile Diplomacy, *The Nonproliferation Review*, January 2003.

5 Bob Woodward, *Bush at War* (New York: Simon & Shuster, 2002) p.340.

议》,最后才加以确定。2001年6月6日,布什政府在白宫讲话中宣布新政府业已完成对朝政策审议,提出了美对朝政策新目标。布什宣称,美国将实施一项“广泛的日程”,包括“改进实施与北朝鲜核活动相关的《框架协议》,可核查的制约朝鲜导弹项目,禁止其导弹出口,以及威胁减低的常规军事态势”。如果朝鲜“做出肯定性的反应,并且采取合适行动”,美国“将向朝鲜提供援助,放松制裁,并采取其他政治步骤”。在此期间,美国将继续尊重现有的协定,提供人道主义粮食援助,“无条件”恢复与朝鲜的谈判。

布什班子声称,其新的对朝政策在以下几个方面与克林顿不同:(1)加强对朝鲜执行《框架协议》的监督;(2)对朝鲜导弹生产和出口实行可核查的控制;(3)要求朝鲜削减常规军事力量;(4)在与朝鲜妥协时要求回报;(5)在朝鲜问题上与盟国紧密合作。从布什对朝新政策的内容中可看出,该政策虽保持了《框架协议》,承认接触政策的有效性,但明显提高了与朝鲜恢复对话的要价,对未来谈判协议的立场实际上更加强硬。它虽然是布什班子内对朝两派不同政策主张相互之间妥协的产物,但比较多地反映了保守派的主张。

(三)“鹰派接触”战略形成和确立阶段(“9.11”事件后—2002年10月)

“9.11”事件后,布什政府把恐怖主义、“无赖国家”与大规模杀伤性武器扩散的结合作为美国所面临的最大的现实威胁,在保守派的推动下,实施了更为强硬的朝政策。2002年1月8日,美国防部长拉姆斯菲尔德在其向国会提交的《核态势报告》(Nuclear Posture Review)中,把包括朝鲜在内的7个国家列为核打击的目标。2002年1月29日,布什在其就任的首次国情咨文中,以朝鲜出口导弹技术和发展核武器为例,把朝鲜与伊拉克、伊朗一起称为“邪恶轴心”,是对世界和平的威胁,提出美国要采取一切必要的手段来阻止它们研制大规模杀伤性武器。⁵ 美国务院在随后发表的《全球

James A. Kelly, “United States Policy in East Asia and the Pacific: Challenges and Priorities,” Testimony before the Subcommittee on East Asia and the Pacific, June 12, 2001.

Bradley Graham, Hit to Kill: The New Battle Over Shielding America From Missile Attack (New York: Public Affairs 2001) pp.353 - 354.

Victor D. Cha, “Korea’s Place in the Axis,” International Affairs, Vol. 81, No.3 (May/June 2003).

5 George W. Bush, “The President’s State of Union Address,” 29 Jan. 2002, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>.

恐怖主义形势报告》中继续将朝鲜列为资助恐怖主义的国家之列。2002年7月2日,美国借口朝鲜没有回复7月10日的会面日期,以及6月29日的北南海军交火事件,取消了原计划的一代表团对朝鲜的访问。同年8月29日,美国负责军控和国际安全事务的助理国务卿约翰·博尔顿在一次讲话中批评朝鲜的导弹、核和生物武器计划。布什总统还在2002年6月在西点军校的讲话中,后在同年9月向国会提交并于12月公布的《美国国家安全战略》中详细阐述了美国“先发制人”的军事战略、先发制人打击的合法性,以及如何被用来“对流氓国家及其委托人在它们能够对美国实施威胁和使用大规模杀伤性武器攻击美国时予以制止。”2002年9月,白宫一名官员透露了第17号总统令,该行政命令把朝鲜列在美国先发制人打击的目标之列。布什政府还于2002年12月11日公布《与大规模杀伤性武器作战国家战略》(National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction),系统阐述了美应付大规模杀伤性武器扩散的方法,明确指出,美国保留在本土、军队和盟国遭受核生化武器袭击的情况下使用核武器报复的权利。⁵

但在这一阶段,由于布什政府内部以新保守派为中心,主张把伊拉克问题放在最优先的位置,同时相对于朝核问题,美国当时更关注朝鲜导弹开发问题,希望以此推进日本和美国联合开发战区导弹防御系统。因此,在对朝

美国务院自1998年起就将朝鲜列入资助恐怖主义国家名单,这使得朝鲜难以从世界银行和国际货币基金组织等多边机构获得援助、贷款和投资。美国务院《1999年全球恐怖主义形势报告》(Pattern of Global Terrorism)称,朝鲜与本·拉登有联系。2000年报告称,朝鲜与许多恐怖主义有联系,直接或间接向这些组织出售武器。2000年10月6日,朝鲜国防委员会副委员长赵明录访美期间与克林顿会晤,在会晤后发表的联合声明中,朝鲜谴责恐怖主义,美朝同意就国际恐怖主义交换资料,被广泛认为是将朝鲜从美国务院所列资助恐怖主义的名单中去除的早期步骤。“9·11”后,朝鲜外务省谴责这一恐怖活动。朝鲜还承诺签署联合国主持制定的两个反恐公约——《反对绑架人质国际公约》(International Convention Against the Taking of Hostage)和《禁止为恐怖主义筹措资金国际公约》(International Convention for the Suppression for the Financing of Terrorism)。朝鲜目前已加入联合国制定的12个反恐公约中的7个。布什执政后,朝鲜一直要求将其从美国务院所列资助恐怖主义国家的名单中除去,放弃敌视朝鲜的政策。“9·11”前,美国将朝鲜从国务院所列资助恐怖主义国家名单中去除的三个前提条件是:签署《国际反恐公约》,公开谴责恐怖活动,拘留朝鲜仍庇护的4名日本赤军成员。

The National Security Strategy of the United States of America, <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>.

Bruce Cumings, “North Korea: The Sequel,” *Current History*, April 2003.

5 “National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction,” *Arms Control Today*, Jan/Feb 2003.

鲜施加更大压力的同时,美国仍准备恢复与朝鲜的谈判。2002年2月5日,国务卿鲍威尔在参议院对外关系委员会举行的听政会上称,布什政府愿意与朝鲜在“任何时间、任何地方、无前提条件地”恢复对话。2002年4月1日,布什总统在一个备忘录中表示,美国将继续从资金上支持《框架协议》。2002年7月31日,在文莱召开的东盟地区论坛会议上,鲍威尔与朝鲜外长白南舜(Paek Nam Sun)进行了短暂会晤。2002年8月7日,美国根据《框架协议》提供给朝鲜的第一座轻水反应堆举行奠基仪式。美国驻朝鲜能源发展组织代表普里查德和国务院朝鲜谈判特使出席了奠基仪式。

布什政府虽然没有放弃与朝接触与对话,但对朝鲜实行强制性和武力惩罚的政策表述越来越多,反映了保守派的对朝政策主张在布什班子中已占上风。因此,美学者用“鹰派接触”(hawk engagement)来概括“9·11”后布什政府新的、更加强硬的对朝政策。

所谓“鹰派接触”,是建立在接触为惩罚性行动打下基础这样一种思想的基础上的。有美国学者认为,该战略与克林顿的与朝接触政策或传统的接触政策相比有以下区别:(1)克林顿政府的接触政策是基于对朝鲜的“威胁性态势”出于其不安全感这样一个判断上,认为朝鲜在面临政治孤立、经济崩溃和自然灾害的情况下,把寻求核武器和弹道导弹作为获得安全和生存的唯一途径,接触可以减少朝鲜的不安全感,消除朝鲜核开发和导弹扩散的威胁。因此,克林顿的与朝接触政策虽然有通过接触促使朝鲜内部发生非激进变革的战略意图,但主要把接触视为增加双方透明度、建立信任、减少不安全感以缓和朝鲜半岛局势的一种方式。“鹰派接触”则认为,朝鲜不仅仅企图开发核生化武器,而且最终目的是把美军驱逐出朝鲜半岛,推翻韩国政权,以武力统一朝鲜半岛。因此,与朝接触的真正价值在于通过接触暴露朝鲜的“欺诈”和“真实的险恶用心”。(2)克林顿政府把接触看作是了解和改变朝鲜现政权的最好方法,而鹰派则把接触作为为明天的惩治行动建立联盟的最实际的方法。在他们看来,单纯对朝鲜实施已沿用了50多年的制裁方法是不可能导致其行为的改变,建立联盟以对朝鲜施加有效的压

Victor D. Cha, "Korea's Place in the Axis," *Foreign Affairs*, Vol. 81, No.3, May/June 2003; Roland Bleiker, "A Rogue is a Rogue is a Rogue: U.S. Foreign Policy and the Korean Nuclear Crisis," *International Affairs*, Vol. 79, No.4, (July 2003).

Victor D. Cha, *op. cit.*

力十分重要。但联盟的保持需要其盟国一致认为用非对抗的方式解决问题的每一个机会已经用尽。因此有必要使盟国相信,非强制性的战略已经尝试过,但失败了。(3)在实施措施上,虽然“鹰派接触”与克林顿政府对朝政策较为相似,都是诱压兼施,胡萝卜加大棒,但前者更强调“打压”的一面。

布什政府“鹰派接触”对朝战略的制定和实施,既出于其现实的战略和安全利益的考虑,又与布什本人的外交和政治理念、美国内保守政治势力的推动,以及冷战后美国坚持冷战思维所导致的“妖魔化”朝鲜的倾向分不开。具体来说有以下几个方面:

(一)确保美国在冷战后半岛南北关系变动和半岛事务中的控制权和主导权。

冷战后美国对朝政策的制定受多种因素的制约,除美国内政治的因素外,东北亚地区错综复杂的大国关系、朝鲜半岛南北关系和美韩关系都有一定的影响。冷战时期,美国运用“双重遏制”政策——既遏制朝鲜又遏制韩国——来实现其对半岛事务的掌控,以避免美国卷入到又一场朝鲜战争中。冷战后,在东北亚格局和大国关系发生较大变动的情况下,美国对朝鲜半岛政策的战略目标,是通过扩大对半岛事务的影响力来确保其在东北亚地区的主导权,以维护其在该地区的政治、经济、安全和战略利益。在整个20世纪90年代,尽管东北亚地区各大国在朝鲜半岛问题上逐渐形成相互依存、相互制约的战略互动关系或多方制衡的格局,美国作为影响半岛局势最大的外来因素,“仍继续主导着该地区谈判的进程和方向”。⁵但布什上台前后,半岛南北关系的变化及其所带来的美韩关系的变化使美国在朝鲜半岛的优势地位受到前所未有的挑战。

金大中执政后,积极推进与朝鲜接触与和解的“阳光政策”。2000年6月,北南首脑实现历史性会晤,双方签署了《南北共同宣言》,南北关系大为缓和。随着“阳光政策”的实施和南北和解进程的启动,南北双方第一次成

Victor D. Cha, op. cit.

冷战时期美国处理半岛南北关系政策的这一特点,参见,Victor D. Cha,“A American and South Korea: The Ambivalent Alliance?” Current History, September 2003.

参见崔志鹰:《目前朝鲜半岛的局势及未来走向》,《国际观察》1999年第6期。

5 Kent E. Calder,“The New Face of Northeast Asia,” Foreign Affairs, January/February 2001.

为主导南北对话的主要力量。

北南关系的缓和还带动了美韩同盟关系的变化。长期以来,美国为韩国提供安全保障以威慑朝鲜发动军事进攻,美韩在对朝实施孤立和不对话的外交政策上是一致的。金大中实施与朝对话的“阳光政策”后,美国在朝鲜半岛的作用成为韩国有争议的问题。一段时期,仅仅在一些激进者中把美国视为南北关系破坏者的看法成为主流舆论的观点。南北首脑的历史性会晤更使不少韩国人把美国看作是南北和解进程的障碍。金大中“阳光政策”的成功还使不少韩国人认为,美国在韩国的驻军不再有必要。在首脑会晤后不久,2000年夏韩国发生了反对美在韩国驻军的游行示威。与此同时,美韩安全利益发生了分离。美韩虽然在慑止朝鲜军事进攻方面具有共同的利益,但韩国最关注的是半岛的安全,而美国最关注的则是大规模杀伤性武器扩散问题。

在布热津斯基《大棋局》一书中,韩国被认为是对美国利益至关重要的五个地缘支轴国家之一,驻韩美军是美在亚太地区前沿部署的重要一环。维持美韩同盟是冷战后美对朝鲜半岛政策的基本目标之一,被美视为“支持和促进民主的一个重要组成部分”,“美国在朝鲜半岛一切外交、防务和经济活动的基础”。⁵在朝鲜半岛南北关系和美韩关系发生较大变化的情况下,布什政府希望在新的对朝政策中,通过提高与朝“接触”和恢复对话的价码,一方面消除对美安全和战略利益的一个威胁,另一方面牵制南北和解进程,巩固美韩联盟关系,以加强美对半岛事务的干预和掌控能力,实现美在该地区更广泛的地缘政治目标。

(二)消除朝核和导弹开发给美国及其盟国的安全、地区稳定和国际不扩散体制带来的潜在的威胁,适应全球反恐战争的需要。

如何处理朝核和导弹问题是冷战后美国对朝政策的一条主线。但对朝鲜核开发状态,美国的评估不一。一般认为,在《框架协议》签定之前,朝鲜

Seung-Hwan Kim, "Anti-Americanism in Korea," *The Washington Quarterly*, Winter 2002/03.

Victor D. Cha, "American and South Korea: The Ambivalent Alliance?" *Current History*, Sep. 2003.

布热津斯基:《大棋局:美国的首要地位及其地缘战略》,上海人民出版社,1998年2月第1版,第63页。

5 美国国防部:《1998年东亚战略报告》,新华社华盛顿1998年12月1日英文电。

已生产了用于一枚或两枚初级核武器的核材料,但还不清楚朝鲜是否制造了核弹。在1994年核危机时担任美国国防情报局局长的詹姆斯·克莱珀将军(James Clapper)对此予以肯定。1993年,美国发表的《国家情报评估》(National Intelligence Estimate)称朝鲜“极可能拥有1—2枚核装置”。但自此之后,美国中央情报局没有对朝鲜的钚能力做出正式的评估。美国国会服务部于2002年11月27日发表的一份报告称,朝鲜的反应堆一年可生产足够一个核弹的钚。同年,美国中央情报局在向国会递交的一份报告中说,“朝废弃燃料棒含有足够生产几枚核武器的钚。”美国国务院一位官员于2003年1月3日说,美国情报界认为朝鲜已经拥有1—2件钚裂变材料的核武器,这些核武器是在《框架协议》谈判签署前制造的。至于朝鲜的铀核武器能力,根据2002年12月解密的一份美国中央情报局评估,正在建设的铀浓缩工厂“最快在2005年左右完全运转后,每年可生产制造2到多件武器级铀的核武器。”因此美国认为,朝鲜尚未获得实战性的浓缩铀能力,这使得美国有时间采取强制性的方法或通过谈判阻止它。

在导弹开发方面,朝鲜目前部署的射程最远的导弹是“劳动”中程导弹,估计射程为1300公里(800英里),载荷1500磅,这样一个射程可打击日本全境。目前知道的朝鲜唯一一次劳动导弹发射试验是在1993年5月。朝鲜唯一的较远程的导弹发射试验,是在1998年8月试图把一颗小型人造卫星送上轨道的三节的大浦洞-1号。由于第三节故障,这次发射并不成功,但它首次表明朝鲜用多节来发射导弹的技术能力及其获得了固体燃料技术。据信朝鲜正在开发射程更远的大浦洞-2号。美中央情报局在2001年12月的《国家情报评估》中预测,两节的大浦洞-2号可以携带一个几百公斤的载荷,射程可达1万公里(6200英里),足以袭击阿拉斯加、夏威夷和美国本土的一部分,而三节的导弹的射程则可覆盖北美。

根据上述评估,美认为朝鲜的核和导弹开发不仅对美国及其东亚盟国

The Task Force on U.S. Korea Policy, “The Nuclear Crisis on the Korea Peninsula: Avoiding the Road to Perdition,” *Current History*, April 2003.

朝核危机后,朝鲜在第二轮有关朝核问题的六方会谈推迟后于2004年1月10日邀请美非官方代表团参观了宁边的核设施。舆论认为,朝鲜公开“核遏制力”之举是为了让美国认识到与朝鲜谈判的重要性,争取会谈的主动。但据代表团成员之一的美国核武器专家、洛斯阿拉莫斯国家实验室前主任西格弗里德·赫克2004年1月21日在美国参议院外交委员会听证会上作证时认为,朝鲜已经可以生产用于核武器的关键性材料,但还没有制造出核武器。

的安全构成潜在和直接的威胁 ,而且对美国在该地区的联盟体系和全球不扩散体制带来挑战。因此 ,消除朝发展核和导弹能力 ,防止其出口相关技术和部件成为冷战后美历届政府对朝政策的主要目标。对布什政府来说 ,特别是在“9·11”后 ,美威胁观发生变化 ,把恐怖主义、“无赖国家”和大规模杀伤性武器的结合作为美国安全面临的最大的现实威胁 ,并在对国家安全战略相应做出重大调整的情况下 ,进一步在朝核和导弹问题施压必然成为美对朝政策的主要内容。

(三) 布什本人的外交和政治理念与美国内保守政治势力的推动。

在冷战后美对朝政策中 ,一直存在两派主张 :保守派主张通过强制性措施 (coercion) 迫使朝鲜放弃核计划 ;温和派则主张通过合作的方式 ,换言之 ,即“罪与罚”的方式 (“crime and punishment” approach) 或“互让”的方式 (“take and give” approach)。 在《框架协议》签定之前 ,美国采用的是前一种政策主张。1994 年第一次朝核危机表明美国对朝强制性政策的失败 ,克林顿政府转而寻求通过谈判与对话来解决朝鲜的核问题。但两种对朝政策主张之间的争论一直没有平息。克林顿政府以《框架协议》为基础与朝接触和对话的政策 ,从一开始就受到美国内保守派的激烈批评。他们对朝鲜能否遵守协议和不扩散义务表示怀疑 ,认为克林顿对朝实行的是“绥靖”政策而没有得到足够的回报 ,《框架协议》并没有使朝鲜中止其核计划、也没有减少朝鲜日益增长的军事威胁 ,是单方面的让步 ,鼓励了朝鲜的侵略态势 ,因此是一个失败的协议 ,要求实施新的对朝政策。 布什上台后 ,其班子内的保守人士也认为 ,克林顿的对朝政策并没有取得预期的效果 ,尤其是这一政策缺乏有效的监督和核查机制。自《框架协议》签署到 1999 年 ,美国为朝鲜提供了 6.45 亿美元的援助 ,朝鲜仍违反《框架协议》继续开发弹道导弹 ,朝鲜的导弹能力和扩散活动大大增加。朝鲜还加强在非军事区的军事集结 ,部署了 1 万门火炮系统和 2300 门火箭发射架 (multiple rocket-launcher) ,克林顿的对朝政策实际上是“维持了专制政权” ,“助长了朝鲜的侵略态势”。一些国会议员也敦促布什政府重新考虑《框架协议》 ,转为实行一种强硬的

Leon v. Sigal , “The North Korea Nuclear Crisis : Understanding the Failure of the ‘Crime and Punishment’ Strategy ,” *Arms Control Today* , May 1997 .

Daryl M. Plunk , “Time for a New North Korea Policy ,” July 2 , 1999 , www.heritage.org .

对朝政策,认为克林顿政府太过于迎合金正日政权,而没有得到足够的回报。参议院武装力量委员会参议员约翰·麦凯恩(John McCain)批评说:“克林顿政府对外政策的最大失败就是与朝达成既不能核查又不能执行的交易。”从布什对朝新政策强调削减朝鲜的常规军事力量、对朝鲜执行《框架协议》,以及导弹开发和出口实施可核查的监督等内容来看,保守派的主张无疑对其制定具有重要的影响。

此外,从布什本人及其对外政策班子来看,“几乎所有的有影响的政策制定者或是冷战时期就进入权力阶层,或政治观点形成于冷战时期”,在政治上,不是传统的保守主义者,就是新保守主义的信徒,这使布什政府的对外政策带有浓厚的冷战思维烙印和强烈的保守色彩,这必然在布什政府对朝政策中反映出来。布什本人对朝鲜现领导人毫不掩饰的厌恶,⁵“相对于与他讨厌的国家和领导人进行直接谈判而言,他更倾向于政权更迭”,也是对朝强硬政策一个重要的原因。

(四)坚持冷战思维所带来的“妖魔化”朝鲜倾向以及对朝鲜政策意图的根深蒂固的不信任所导致的对朝鲜政局的错误分析判断。

布什政府“鹰派接触”对朝战略的核心是通过压力迫使朝现政权发生更迭,强硬派这种政策思想的形成除了由于政治制度和意识形态的对立而产生的对朝政权的敌视心理外,在很大程度上是建立在对朝鲜国内政治的错

Bradley Graham, op. cit. pp.353 - 354.

Jonathan M. Katz, “Congress Divided on North Korea, Confused by Bush Policy,” *Arms Control Today*, Vol. 33, No.5 (June 2003).

Roland Bleik, op. cit.

5 据报道 2001 年 10 月,布什在出席于上海举行的 APEC 领导人会议期间称金正日为“侏儒”(pygmy) 2002 年在与《华盛顿邮报》记者 Bob Woodward 一次访谈中,公然说:“我讨厌金正日”,倾向于“颠覆”(toppling)朝鲜现政权。See, Bob Woodward, *Bush at War* (New York: Simon & Shuster, 2002) p.340.

Ivo H. Daalder and James M. Lindsay, “Bush’s Revolution,” *Current History*, Nov. 2003. See, Amos A. Jordan and Jae H. Ku, “Coping with North Korea,” *The Washington Quarterly*, Vol.21, No.1 (Winter 1998); Bazel Smith, “Bad, Mad, Sad or Rational Actor? Why the Securitization Paradigm Makes for Poor Policy Analysis of North Korea,” *International Affairs*, Vol. 76, No.3, (July 2000); Roland Bleik, “A Rogue is a Rogue is a Rogue: US Foreign Policy and the Korean Nuclear Crisis,” *International Affairs*, Vol.79, No. 4 (July 2003); Nicholas Eberstadt “Hastening Korean Reunification,” *Foreign Affairs*, Vol. 76, No.2 (March/April 1997); Marcus Noland, “Why North Korea will Muddle Through,” *Foreign Affairs*, Vol. 76, No.4 (July/Aug. 1997).

误分歧判断上。

从20世纪90年代中期以来,美国就认为朝政权即将崩溃。1996年3月,当时驻韩美军司令加里·勒克(Gary Luck)在美国国会的一个听证会上说,问题不是“朝鲜是否会垮台,而是如何崩溃,是自行崩溃,还是外力施压下崩溃?”同年12月,美中央情报局局长在美参议院作证时说,朝鲜在二三年内,或发动战争,或缔结和平,或自行崩溃。1997年4月,美国防部长威廉·佩里对非军事区的美驻军说:“我们现在已接近于看到一个自由和统一的朝鲜”。1990年代末,美认为,朝所面临两代领导人之间的权力交接所带来的政权稳定问题,增加了朝鲜行为的不可预测性。在今后一二年内,朝鲜可能会面临政权危机,从而对地区稳定构成威胁。⁵在对朝鲜经济形势的判断上,美国认为,朝鲜经济具有所有社会主义国家都有的结构性矛盾。朝鲜经济在经历了1960和1970年代的增长后,目前面临外汇、粮食、零部件和燃料短缺,国际竞争力、道德和技术水平低下,产品质量、生活水平、生产设施落后,经济总量萎缩,饥荒和粮食匮乏问题日益严重。这使得美国认为,“朝鲜现政权的生存依赖于美国、韩国和日本的经济援助”,这增加了美国对朝施压的机会,最终将迫使它做出单方面的军事让步,作为对美经济援助和外交关系正常化的回报。2003年5月31日,美国防部长保罗·沃尔福威茨在新加坡的一次会议上称,朝鲜“正处于经济崩溃的边缘,摇摇欲坠”“这是美国和其他盟国发挥影响的关键。”上述判断成为布什政府制定“鹰派接触”战略的重要依据。

此外,美国对朝鲜长期敌视所产生的根深蒂固的不信任使其一直把朝

Robert A. Manning and James Przystup, “Starve North Korea-or Save it? Right Now We re doing Both,” Washington Post, June 23, 1996.

“Korea s Twin Crisis,” Economist, February 22, 1997.

A mos A. Jordan and Jae H. Ku, op. cit.

5 Ibid.

根据韩国银行统计,从1989到1995年,朝鲜GDP下降了25%。朝鲜人口只有韩国的一半左右,但GDP只有韩国的1/20。1995和1996年的洪涝灾害加剧了朝鲜的经济困难。据报,1995年的洪灾摧毁了朝鲜1/4的农田,粮食减产150万吨。1996年夏的洪灾尽管没有前年严重,但淹没了约1/5的农田,造成120—150万吨粮食的损失。1997年朝鲜又遭受严重干旱,根据联合国世界粮食计划署的统计,粮食减产累积达230万吨。

Gary Samore, op. cit.

Paul Kerr, “U. S. Courts Allies to Contain North Korea, Talks Lag,” Arms Control Today, July/August, 2003.

鲜视为危险的和难以预测的流氓国家,以为通过“妖魔化”朝鲜为“无赖国家”就可以迫使其做出让步。在美国一些思想库对朝鲜的研究和政策分析中,朝鲜政治被描写成非理性和不可理喻的,寻求的政策目标与多数“文明”国际体系相异,被恶毒和好战的动机驱动,其领导人的内外政策具有邪恶的意图。在美国和平研究所1998年11月的一份报告中,朝鲜还被描写成不道德的,把资源用于发展军事力量而不是用于由于粮食短缺而忍饥挨饿的人民。1999年美国国务院一份文件称,朝鲜“领导人视大多数国际人权准则,特别是个人权利为不合法的、相异的社会概念,对党和国家的目标起破坏作用。”总之,朝鲜内政外交政策是半岛局势紧张的根源。⁵正如美国国际关系学者米尔斯海默一针见血指出的那样:“尽管大国几乎总是按现实主义行事,但它们经常宣扬自己受更高的道德目标而非均势的考量所驱使。而且,它们把对手描绘成不道德的另类。这种行为模式在美国身上表现得尤其明显。”美国对朝鲜的“妖魔化”在舆论上为“鹰派接触”对朝战略的制定作了准备,布什政府国家安全事务助理孔多莉扎·赖斯就称朝鲜为“一个另类,长期以来反复做出同样行为:他们和你达成协议,然后又反悔,接着开始讹诈对方,这就是布什坚持要其邻国和它进行谈判,并联合起来解除它的武装的原因”。

布什政府对朝新政策引起朝鲜强烈的反应,使克林顿时期得以改善的美朝关系骤然紧张。在布什宣布中止与朝鲜导弹谈判后,朝鲜于2001年3月13日取消了旨在推动南北和解的朝韩部长级会谈,拒绝恢复美朝对话。3月15日,朝中社(KCNA)称美国坚持对朝敌视政策,朝鲜将对对话和战争保持全面准备。美国《核态势报告》出台后不久,朝鲜媒体于2002年3月15日宣布,如果美国“试图使用核武器”打击朝鲜,朝鲜将被迫“审查与美国

See, Hazel Smith, op. cit.

United States Institute for Peace, “Mistrust and the Korean peninsula: dangers of miscalculation,” Special Report (Washington DC, Nov. 1998), <http://www.usip.org/>.

US Department of State, “DPRK country report on human rights practices for 1998”, mimeo from Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, Feb. 26, 1999, <http://www.reliefweb.int>.

5 Hazel Smith, op. cit.

约翰·米尔斯海默:《大国政治的悲剧》(王义桅、唐小松译),上海人民出版社,2003年4月第1版,中文版序言,第39页。

The New York Times, June 12, 2003.

达成的所有协定”，“如果美国对朝鲜发动核打击，美国本土也不会安全。”2002年8月31日，朝鲜称，如果美国放弃对朝鲜的敌视政策，朝鲜将与美国对话。球在美国一边。同时朝鲜还于2001年夏发起外交攻势，改善与俄罗斯、中国和欧盟的关系，以打破外交孤立的局面。美朝关系又回复到紧张和敌对的状态中。

2002年10月3-5日，美国负责东亚和太平洋事务的助理国务卿詹姆斯·凯利访问朝鲜。凯利是布什执政以来美国访问朝鲜的最高级别的官员。在这次访问中，凯利提供了美国所掌握的朝鲜开始建设浓缩铀设施的“证据”，同时在朝鲜核和导弹计划、导弹部件出口、常规力量态势、违反人权、人道主义局势对朝鲜施压，声称如果朝鲜全面解决上述问题，美可以改善与朝鲜的双边关系。2002年10月16日，美国宣布，在凯利访朝期间，朝鲜承认有一个秘密的浓缩铀计划。美国务院发言人鲍彻称，“朝鲜秘密核武器计划严重违反了朝鲜履行《框架协议》、《不扩散核武器条约》、国际原子能机构的保障协定和《关于朝鲜半岛无核化共同宣言》的义务。”鲍彻同时说，美国希望朝鲜遵守不扩散义务，寻求“和平解决目前局势”。其后，朝鲜宣布退出《不扩散核武器条约》，重新启动被冻结的核设施、要求国际原子能机构的观察员撤离朝鲜，美方也采取一系列升级行动对朝施压，导致朝核危机再次发生。

三 布什政府对朝政策趋向和朝核问题前景

对朝核开发的动机，美专家小组的分析认为有以下几个方面：一是为了威慑美国先发制人的军事打击；二是加强与美国谈判的立场和讨价还价的影响力；三是出于出售核裂变材料以换取外汇的考虑；四是增加其在非军事

“Chronology of U. S. - North Korea Nuclear and Missile Diplomacy,” The Nonproliferation Review, January 2003.

美刊载文称，克林顿卸任之际曾向继任的布什政府通报了朝鲜从巴基斯坦进口浓缩铀技术的情报，但布什没有采取行动。2002年7月布什政府获得朝鲜开始建设浓缩铀设施的情报。Bruce Cumings, “North Korea: The Sequel,” Current History, April 2003, p.150.

“The Nuclear Crisis on the Korea Peninsula: Avoiding the Road to Perdition,” Current History, April 2003.

区自由行动的能力 ;五是削减常规部队 ,减少防务开支负担。 其中 ,用核开发作为交易筹码 ,以换取美国的安全保障和经济上的好处是主要的目的。

根据东欧巨变后解密的情报文件透露 ,从 1980 年代开始 ,朝鲜就认为其国力衰弱 ,易遭到外来的攻击。 1990 年代朝鲜的经济面临困难及武器装备与美韩相比陈旧和质量渐趋下降 ,增加了朝鲜的不安全感。朝鲜把其军力的大部分部署在非军事区的原因就是为了慑止美国的军事进攻。因此 ,从 1990 年代初起 ,朝鲜就将其外交的主攻方向由韩国转向美国 ,其主要政策目标就是实现美朝经济和政治关系正常化 ,签定和平协定以代替停战协定 ,以解除来自美、日、欧和世界银行的经济制裁 ,消除对自身安全的担忧。布什中止与朝谈判和发表“邪恶轴心”讲话后 ,朝鲜对自身安全的忧虑加深。伊拉克战争后 ,朝鲜担心它将是伊拉克之后美国军事打击的下一个目标。朝核危机发生后 ,朝鲜外务省发言人于 2003 年 4 月 18 日发表的谈话中称 ,“美国领导的对伊拉克战争使朝鲜领悟到 ,有必要拥有强大的威慑力量 ,”⁵ 并声称朝鲜已经对 8000 根废弃燃料棒进行了再处理作业 ,就是明证。一些美专家也分析认为 ,朝鲜声称它已经拥有核武器表明它担心被列入美国军事打击的名单上 ,相信拥有核武器可以使其避免遭受美国的军事打击。因此 ,朝核危机实质上是美朝关系的危机 ,布什对朝强硬政策是导致朝核危机再次发生的主要原因。

朝核危机发生后 ,朝鲜认为 ,朝核危机是由美国对朝采取敌视政策引起的 ,朝鲜的核设施是美朝之间的问题 ,要求与朝美双方之间直接谈判 ,提出了包括签署美朝互不侵犯条约、美朝建立外交关系、为半岛南北双方经济合作 ,以及朝鲜与日本的合作和轻水反应堆的建设提供保障等“一揽子”建议。作为交换 ,朝鲜放弃核开发、允许核查、同意拆除核设施、停止出口和试验导弹。但这些建议遭到美国的拒绝。布什政府认为 ,朝鲜的浓缩铀开发违反了 1994 年的《框架协议》的第 2 款第 2 条 ,该条规定 ,朝鲜保证“持续地采取

“The Nuclear Crisis on the Korea Peninsula :Avoiding the Road to Perdition.”

Mark B. M. Suh ,“North Korea Seen through the Confidential Documents of the Former East Germany ,” in Kang Myoung-Kyu and Helmut Wagner , eds. , Germany and Korea : Lessons in Unification (Seoul : Seoul National University Press , 1995) , 转引自 ,Roland Bleike , op. cit. Roland Bleike , op. cit.

5 路透社汉城/华盛顿 2003 年 4 月 18 日电。

Daryl G. Kimball , “North Korea : What's Next ?” Arms Control Today , May 2003 .

步骤执行”《关于朝鲜半岛无核化共同宣言》,该声明禁止浓缩铀的开发。朝鲜恢复钚生产和成功开发武器级铀的能力将对东北亚安全与稳定和国际不扩散机制产生灾难性的影响,将引发该地区军备竞赛,促使韩国、日本和台湾重新考虑其核武器开发计划。从战略上说,朝鲜的核开发和导弹能力不仅对东亚的战略现状提出挑战,而且对美国在亚洲的联盟体系的持久性(durability of American alliance system)提出质疑。美国尤其担心朝鲜向恐怖组织和“无赖国家”出口核技术和核原料。因此,美表示“不会为促使朝鲜放弃核武器计划而向它提供任何具体的经济或外交上的好处”,也不会与朝鲜举行双边谈判和签署互不侵犯条约。并声称,美国如果接受了朝鲜的这些条件,就意味着屈从朝鲜的“讹诈”,与朝鲜签署互不侵犯条约不仅承认和把朝鲜当作一个平等的对手看待,而且使一些潜在的核武器扩散国从中看到开发核武器所获得的好处。朝鲜必须首先拆除其核武器计划作为其他问题谈判的先决条件。由于美朝双方政策立场分歧较大,朝核问题一度陷入僵局。

为打破僵局,推动朝核问题和平解决,在中国的多轮外交斡旋下,中朝美三方于2003年4月23日在北京举行了三方会谈,迈出了通过对话解决核问题的第一步。8月27-29日,朝、美、中、韩、日、俄在北京又举行了六方会谈,在《框架协议》中止执行的情况下,六方会谈作为美朝接触和对话的一种方式对避免朝核危机进一步升级、缓和半岛紧张局势有重要的作用。与会各方表示,愿致力于通过对话以和平方式解决朝鲜半岛核问题,维护半岛的和平与稳定,开创半岛持久和平;主张半岛应无核化,同时也都认识到需要考虑和解决朝鲜在安全等方面提出的关切;原则上赞同按照分阶段、同步或并行实施的方式,探讨并确定公正合理的总体解决方案;同意在和谈进程中不采取可能使局势升级或激化的言行;主张保持对话,建立信任、减少分歧、扩大共识;同意六方会谈的进程,并尽快通过外交渠道确定下一轮会谈的时间和地点,从而为六方会谈的沿续奠定了必要的基础。⁵。

The Task Force on U.S. Korea Policy, “The Nuclear Crisis on the Korea Peninsula: Avoiding the Road to Perdition,” Current History, April 2003.

Ilan Berman, “The Bush Strategy at War,” The National Interests, Winter 2003/04.

The New York Times, August 23, 2003.

5 《朝核问题:任重道远曲折前进》,《人民日报》2003年12月20日。

六方会谈后,受多种因素的制约,美在对朝核政策目标不变的情况下,对解决朝核问题作了策略性调整,表示如果朝鲜同意“彻底地、可验证地、不可逆转地放弃核计划”,美国愿意向朝鲜提供某种“书面形式”的安全保障。朝鲜也采取强硬与灵活两手,同意继续进行六方会谈。朝核危机进一步朝和平解决的方向发展。

朝核危机虽有所缓和,但朝核问题由来已久,错综复杂,最终解决还存在许多不确定的因素,前景不容乐观。

首先,美朝之间由于长期相互敌视而导致的严重的相互不信任是朝核问题能否彻底解决的一大障碍。六方会谈后,如何把对朝鲜的“安全保证”写入文件成为下一轮会谈的焦点。美国坚持在提供安全保证之前,朝鲜必须表明先行放弃核计划并为此采取行动,朝鲜放弃核计划是先决条件;朝鲜则认为美国主张朝鲜“先行弃核”是企图解除朝鲜的武装,这表明布什政府无意改变对朝政策,提出“同步走、一揽子”的方案,坚持要先获得“安全保证”。美朝之间在解决朝核问题立场上的政策分歧正是美朝相互不信任的表现。朝鲜是否真的弃核?美国是否真不动武?双方都疑虑很深。朝核问题的最终解决取决于当事双方。在战略上的互信解决之前是很难达成实质性的成果的,美朝将继续在朝核问题上进行危险的博弈。事实上,朝核危机最终能否和平解决还取决于事态的发展,即双方在博弈中是否能保持不逾越对方的“红线”。

其次,布什政府内部在对朝战略方面的分歧使朝核问题和平解决的前景存在不确定性。布什对朝政策是强硬派和保守派相互妥协的产物。朝核危机的发生对布什政府“鹰派接触”战略的实施提出了挑战,加剧了布什政府内部业已存在的对朝不同政策主张之间的分歧。以五角大楼内的强硬派

朝鲜外务省发言人2003年12月27日声明。朝鲜外务省发言人2003年12月9日提出的第一阶段行动措施包括:朝鲜冻结核设施,美国不再把朝鲜列为“支持恐怖主义国家”,取消对朝鲜的政治、经济、军事制裁和封锁,美国和有关周边国家向朝鲜提供重油、电力等能源。

外电载文分析称,最近朝鲜声称已完成核燃料棒的再处理,是为了提高在下一轮六方会谈中的筹码,美国必须就保证朝鲜体制拿出某种措施。(时事社汉城2003年10月10日电)朝鲜邀请美专家于2004年1月参观朝核设施,外电分析认为,此举是想证明朝确实拥有核武器,朝鲜公开“核遏制力”的目的是为了强调冻结核开发的紧急性,让美国认识到与朝鲜进行对话的必要性,提高核牌的价值,同时提高谈判的主动性,通过公开自己的“核遏制力”,获得突出自己的让步姿态的效果。

为主,主张朝鲜一旦越过“红线”就对其核设施进行先发制人的外科手术式的军事打击,或者实行外交孤立和制裁,而国务院内的温和派则希望通过接触,以可能的经济援助、安全保证和其他外交鼓励手段为交换条件来说服朝鲜放弃核开发。由于内部分歧严重,同时受到伊拉克战争的牵制,美在朝核危机发生后一段时期在如何处理朝核危机上一度没有一个清晰的战略。目前布什政府经过权衡,在军事打击、经济制裁与和平解决三种政策选择中暂时倾向于通过外交谈判,在多边框架内迫使朝放弃核选择,这主要是从美国国内政治因素和地缘战略利益考虑的,布什政府并没有排除对朝动武的政策选择。保守势力对布什政府对朝政策制定的影响仍很大,美目前处理朝核危机的“对话与施压”的强制性政策就沿续了“鹰派接触”的战略思维,其基本政策目标——朝鲜必须“彻底地、可验证地、不可逆转地放弃核计划”,就是强硬派的政策主张。特别是近期伊朗签署《不扩散核武器条约》附加议定书和利比亚自愿放弃核武器计划,对美朝双方的政策都将产生一定的影响,使美国国内的保守派大受鼓舞,必然会加大美对朝施压的力度,从而给朝核问题的解决带来变数。

最后,如前所述,朝核危机后,布什政府在经过最初的政策混乱后,已逐步形成为解决朝核危机的“对话与施压”的基本策略,其主要内容为:一是坚持要求朝鲜“彻底地、可验证地、不可逆转地放弃核计划”,美不“奖励”朝鲜拆除其核计划;二是与其东亚盟国协调,坚持在多边框架内解决;三是提出了“防扩散安全倡议”(Proliferation Security Initiative),并在此基础上形成了所谓“博尔顿战略”,即以“防扩散安全倡议”为核心内容,加强海上检查,以达到阻止大规模杀伤性武器扩散和实现阻断朝鲜外汇来源的目的,最终实现从外部促进朝鲜体制崩溃的目标;四是重新部署驻韩美军和加紧构筑东亚战区导弹防御系统。这在战略意图上与“接触遏制”如出一辙,给美朝关系和半岛局势带来不稳定的因素。

综上所述,笔者认为,尽管朝核危机在各方的努力下有望得以缓和或解

The Washington Post, July 12, 2003.

美国新保守派代表人物、美国国防部前国防政策委员会主席里查德·珀尔2004年1月7日在美国福克斯电视台访谈节目中称,迫使利比亚宣布自愿放弃大规模杀伤性武器开发的是新保守主义坚持的强硬路线。参见2004年1月9日《日本经济新闻》文章《美国新保守主义发起反攻》。

决,但朝核问题的彻底解决仍需时日,将会久拖不决和长期化。在此期间,不排除再次发生危机的可能性。朝鲜半岛无核化将是一个长期的进程。

朝鲜半岛是大国利益的交汇之处。朝核问题的实质是朝鲜希望通过放弃核计划来换取美国对朝鲜国家和制度安全的承诺,朝鲜采取边缘政策是为了促使美国做出反应,达到以核问题换取美国改变对朝政策的目的。因此,朝核问题的谈判应尊重本地区国家实现半岛无核化的愿望,同时充分考虑到朝鲜的合理安全诉求。朝核问题只有在与之直接相关的四个问题,即实现美朝政治和经济关系正常化、保证一个非核朝鲜的安全、推动北南和解,把朝鲜纳入与其邻国的经济交往之中才能彻底解决。

张业亮 江苏亚欧区域经济研究所研究员

美国两岸政策走向 :模糊与聚焦

李本京

[内容提要] 今日台海之紧张局面 ,实因李登辉及陈水扁两人之两岸政策所致。自李登辉在 1996 年台湾“大选”中获胜 ,其走向台独之作法就明显地表露出来。尽管美国一方面声称采行“一个中国政策” ,但另一方面却与台湾保持了长达 25 年的非官方关系。

本文所要分析的是自 1996 年起 ,美国、中国大陆和台湾是如何因应错综复杂的两岸三方关系的。本文亦提及美国新闻界及智库学者对此发展的看法。文章最后谈到“公投”问题 ,并对其给三方关系所带来的冲击进行了分析。

关键词 美国外交/中美关系/美台关系/美国对台政策/模糊政策

随着 2004 年台湾“大选”脚步声之逼近 ,岛内朝野攻防战于焉开始 ,有鉴于 1996 年大选时 ,北京施放之导弹 ,却成为李登辉竞选时之着力点。是以此次陈水扁“政府”亦效法其同路人 ,以言语尽情地挑衅北京。然而他的作法未免过大。美国政府眼见其“北京不武 ,台北不独”的政策面临挑战亦手忙脚乱 ,不知是仍用行之多年之模糊政策 ,还是另有妙策 ,以求稳定台海情势 ,维持现状。这一思维终将凝聚成形 ,而不再迷信模糊政策。换之以清清楚楚的说明白 ,讲清楚的政策。

自从 1979 年元月华府与北京建立外交关系后 ,“一个中国”政策成为两岸三方之主轴 ,尽管三方因各取所需 ,而对“一个中国”一词有不同之解释 ,然而诚如语意学大师、前加州参议员早川雪所说“文字之美即在于其具有模糊性”。此一模糊政策却成为安定台海之良药 ,然而时至今日 ,在民进党之激进政策下 ,挑起两岸争端已成离弓之箭 ,美国是否仍能靠着此一旧政策 ,

来应付此一新情势,自为世人注意。

本文主旨即在阐明此一现象,并以历史研究法来探讨此问题。台北首次冲撞两岸关系就是李登辉之康奈尔大学之行,要明了美国在过去是如何采行模糊政策,本文将1996年之后的美台关系作了详实的评析,以期导引出此一政策究竟是有功还是有过的评论。本文然后对“两国论”公布后之美台关系亦有所评析,其目的就是要将李登辉自1996年刻意隔绝两岸联系,逐步走向台独之真相大白于世。虽然亦有所谓之蓝军(Blue Team)的美国学者赞扬李氏之行径,然而也种下了两岸关系恶化之种子,令致陈水扁的新政府更为激进。

有鉴于目前陈水扁的强烈态度,美国国务院发言人包润石(Richard Boucher)在2003年12月2日上午的例行简报中,就直言“美国反对(oppose)任何会改变台湾现状、走向台独的公民投票”。这是美国历来最严厉的一次用语,其代表的涵义是什么?是不是模糊政策已不能再产生作用,而要找寻焦距、觅求焦点?美国之两岸政策是否有变?这些都是本文探讨的问题。

一 李登辉访美与台海风云

1995年4月7日美国众议院通过决议案,支持台湾加入联合国。5月2日及9日,美国众院和参院先后以396:0以及97:1的悬殊票数通过决议,邀请李登辉访美。迫于国会的巨大压力,克林顿政府终于在5月22日宣布同意李访美。6月7日李登辉访问美国,并在母校康奈尔大学发表演讲,强调台湾经验并凸显“中华民国”存在的事实。北京对此反应激烈,6月17日宣布召回驻美大使李道豫。稍后,解放军于7月21日至26日、8月15日至25日两度在台湾北部澎佳屿附近海面实施导弹试射。

第二次导弹试射期间,美国副国务卿塔尔诺夫(Peter Tarnoff)于8月24日抵达北京,与中国副外长李肇星针对台海情势进行磋商。10月24日,

USIA, Bulletin, August 4, 1995.

Jean-Pierre Cabestan, "Taiwan's Mainland Policy: Normalization, Yes; Reunification, Later," The China Quarterly, No. 148 (December 1996), p.1269.

在联合国成立50周年纪念会上,美国总统克林顿与中国国家主席江泽民在纽约举行第三次会晤,克林顿重申与北京进行建设性接触的基本立场。除了加强沟通外,美国也警告北京战争爆发的严重后果。

1996年2月6日,美国政府对到访的中国副外长李肇星表示,破坏台海稳定的后果严重。2月7日美国负责亚太事务的助理国务卿洛德(Winston Lord)在参院外交委员会表示,如果北京无端攻台,美国会采取适当行动。2月13日,美国重申华府对北京的政策是接触而非遏制,希望台海两岸不要再有挑衅或过度反应。

进入3月后,北京更增加对台军事压力的强度与密度。从8日至15日,解放军在东海及南海进行导弹试射,落点接近高雄港20浬内。三天后,大陆海、空军在福建举行实弹演习。18日至25日,大陆三军联合参加的第三波军事演习又在台海举行,时间刚好涵盖23日台湾的总统“大选”。面对形同封锁台海的军事演习,3月6日,白宫国家安全顾问莱克(Anthony Lake)公开指责中国行动鲁莽。3月7日,美国国务卿克里斯托弗(Warren Christopher)对北京导弹试射一事向来访的中国国务院外办主任刘华秋表示,要求北京“自制”。同日,美国参院民主党主席托马斯(Craig Thomas)及参议员穆考斯基(Frank Murkowski)要求克林顿总统依据台湾关系法和国会磋商解决台海危机,并主张重新检讨与中华人民共和国的三个公报及评估台湾的武器需要⁵。

3月8日,美国国务院首席发言人伯恩斯(Nicolas Burns)表示:“中国必须承担因此而产生负面后果的责任,我们将唯北京是问。”国务卿克里斯托弗认为,中国试射导弹是“不负责、不明智的挑衅”,是“在冒不必要的危险”;国防部长佩里(William Perry)也证实美国独立号战舰正在台湾附近海

中华人民共和国外交部政策研究室:《中国外交:1996》,北京·世界知识出版社,1997年版,第481-483、486-488页;苏格:《美国对华政策与台湾问题》,北京·世界知识出版社,1998年版,第745-476页。

蔡玮:《第三次台海危机中美国的角色》,《美欧月刊》,第11卷,第6期,1996年6月,第41页。
Yue Ren, “China's Dilemma in Cross-Strait Crisis Management,” *Asian Affairs*, Vol. 24, No. 3 (Fall 1997), p.132.

5 《刘华秋访美:美国务院盼降低台海紧张》,《美参议员提决议案:促克林顿提供更多防御性武器》,《中国时报》1996年3月8日,版3;《美警告中共演习如有闪失后果严重》,《联合报》1996年3月8日,第1版。

域监测中国导弹试射。11日,克林顿总统下令尼米兹航母战斗群开往台海与独立号会合。随着两岸爆发战争的可能性增加,美国一方面以实际行动向中国大陆展示维持台海和平的决心,一方面阻止台湾继续挑衅中国大陆。3月21日,在美国的要求下,台湾秘密派遣国安会秘书长丁懋时为特使,与美国副国务卿塔尔诺夫(Peter Tarnoff)及副国家安全顾问伯杰(Samuel R. Berger)在纽约直接沟通,成为美台双方自1979年“断交”以来最高层级的会谈。3月14日,美国国防部称美国航母战斗群前往台海的任務在于预警,确保北京了解美国在该地区的战略利益。3月23日台海危机随着大选结束宣告落幕。

1995 - 1996年的台海危机凸显美国、中国大陆与台湾三方政策目标的冲撞,台湾面临的是国际空间日益狭窄的困境,以及随着岛内民意要求积极参与国际社会的需求,大陆则把台湾扩展国际空间视为“朝独立的方向走”,要求台湾回到“一个中国”的道路上;美国以维护区域和平稳定为首要目标,希望台海两岸纷争能够和平解决,不容许任何一方采取挑衅、激进、破坏现状的行为。

美国前国防部长佩里(William J. Perry)表示,之所以有必要部署航母战斗群到台海,是因为中国人民解放军误解在这个地区美国对自身国家利益的看法,或许也误解了美国动用武力保护这些利益的意愿⁵。经过1995到1996年中美双方针对台湾问题的激烈角力后,双方互相了解了彼此的政策底线与能力限制。此次台海危机使美国感到与中国“关系正常化”及进行交流对话的迫切性,美国更深切地感受到北京在台湾问题上的执着态度;

《美国府会严厉谴责中共飞弹演习》,《中国时报》1996年3月9日,第1版;《中共飞弹演习:美国府会关切》,《联合报》1996年3月7日,第4版。

Cheng-Yi Lin, "The U.S. Factor in the 1958 and 1996 Taiwan Strait Crisis," *Issue and Studies* (December 1996), p.26.

《美国防部称:中共保证不攻台》,《联合晚报》,1996年3月15日,第1版;《北京曾向华府保证不会犯台》,《联合报》1996年3月16日,第1版;《尼米兹战斗群进入共军雷达侦测区》,《联合报》,1996年3月25日,第1版。

5 Ashton B. Carter & William J. Perry, *Preventive Defense: A New Security Strategy for America*, 许绶南译:《预防性防御:后冷战时期美国的新安全战略》,台北·麦田出版社,2000年3月1日版,第149页。

Dennis Van Vranken Hickey, "The Taiwan Strait Crisis of 1996: Implications for U.S. Security Policy," *Journal of Contemporary China*, Vol. 7, No. 19 (1998), p.413.

中国大陆也体认到通往台湾最近的道路是经由华盛顿。为了营造和平解决台湾问题的态势，北京与华府都愿意积极改善彼此关系。

二 克林顿“三不政策”之形成与影响

1996年克林顿连任美国总统之后，11月24日出席马尼拉亚太经济合作组织领袖会议时与江泽民举行第四次会谈。克林顿表示：“我们愿意同中国建立合作伙伴关系”。1997年5月21日，克林顿宣布继续给予中国大陆最惠国待遇。7月1日，美国放弃制香港临时立法会宣誓仪式的计划，由驻香港总领事包润石出席仪式。10月26日至11月3日，江泽民抵美进行首次国事访问，于29日与克林顿总统举行峰会并发表联合声明，表示要共同致力于建立中美“建设性战略伙伴关系”（Constructive Strategic Partnership），同意两国元首定期互访并建立总统热线以便直接联络。双方合作的项目包括：(1)高层对话与咨商；(2)能源和环境合作；(3)经贸关系；(4)和平核能合作；(5)不扩散；(6)人权问题；(7)法律领域合作；(8)两军关系；(9)科技、教育与文化交流。在江—克联合声明中，双方同意稳定、健康的两国关系符合两国人民根本利益，且对于共同承担责任，努力实现21世纪的和平与繁荣是重要的。双方承认有共同利益存在，也具有分歧。江泽民与克林顿达成的共识是，美国重申坚持“一个中国”政策，遵守中美三个“联合公报”。

中美“建设性战略伙伴关系”的建立，至少可作为双方关系改善的一个象征，也符合美国将中国大陆纳入国际社会，促其遵守国际规范的想法。不过，美国和中国大陆建立“建设性战略伙伴关系”，其附带效应就是台湾在美国、中国大陆、台湾三方关系上的运作空间益形萎缩。对美国而言，和中国大陆联手把台湾限制在一定的框架之下来谈两岸问题的解决，一者可缓和美中在“台湾问题”上的紧张关系，一者可藉此推动台湾与中国大陆进入对话谈判过程，符合美国促谈并促进台海区域稳定的战略考量。换言之，美中“建设性战略伙伴关系”的另一个战略意涵就是透过台海问题国际化，以使

台湾回到“一个中国”的原则。

然而,即使在美中改善关系之时,双方仍有争执。就在江泽民对美进行国事访问前,美国众议院国际关系委员会于9月30日通过《美-台反弹道导弹防御合作法案》,向国务院传达美中战略对话不能危及台湾安全的讯息。台海导弹危机使美国了解了北京统一的决心,但也提供了美国在东亚推动“战区导弹防御系统”(Theater Missile Defense, TMD)计划的理由。北京极力反对“战区导弹防御系统”主要基于政治原因:(1)该系统将与美国地区盟国共享,并作为反中国大陆联盟的技术性连结;(2)美日分享“战区导弹防御系统”将导致日本的地区军事角色趋于积极;(3)该系统将鼓励台北抗拒与中国大陆达成协议;(4)对台出售“战区导弹防御系统”将提供使美台军事合作恢复的技术性附带条款。而就在江泽民访美期间,美国国务院宣布任命首任“西藏事务特别协调专员”一职,负责促进中国大陆与达赖喇嘛的对话,中国外交部对此表示“无法接受”。

1998年3月,美国在联合国人权会议上首次停止提案谴责中国大陆的人权状况。1998年6月25日至7月3日克林顿回访北京,与“十五大”后新一届的中国领导人接触,并于29日签定了总金额达20亿美元的7个合约⁵。克林顿更将“一个中国”政策具体化,在与上海学者座谈时亲自以口头宣示“三不支持”政策,即不支持台湾独立、“一中一台”或“两个中国”,以及台湾加入以国家为会员资格的国际组织。

江—克两次高峰会的结果,对美国而言,的确达到了与中国改善关系的目标,美国与中国亟欲避免双方爆发军事冲突,着手加强关系,积极建构危机处理机制,然而却对台湾的国际空间造成进一步的紧缩,台湾将其解读为美国对台海政策已出现向中国大陆倾斜的趋势。

“国与国特殊关系”的宣示,直接地影响到两岸关系。李登辉于1999年

《美众院促设战区飞弹防御系统保台》,《联合报》1997年10月2日,第1版。

David M. Finkelstein, “Theater Missile Defense and U.S. Foreign Policy Interests in Asia,” A Seminar Sponsored by the Woodrow Wilson International Center for Scholars, June 5, 2000.

《美任命首任西藏事务协调专员》,《联合报》1997年11月2日,第2版。

5 林理建:《中共与美国的经贸往来现况与发展前景》,《中共研究》,第32卷,第10期(1998年10月)第73页。

“Remarks by the President and the First Lady in Discussion on Shaping China for the 21st Century,” at the Shanghai Library, June 30, 1998.

7月9日接受“德国之声”总裁魏里希(Dieter Weirich)与亚洲部主任克纳伯(Gunter Knabc)及记者西蒙嫚索(Simonede Manso Cabral)专访时,指出自从“1991年修宪以来,已将两岸关系定位在国家与国家,至少是特殊的国与国的关系,而非一合法政府,一叛乱团体,或一中央政府,一地方政府的‘一个中国’的内部关系。”。此一说法受到北京的强烈反对,美国政府也陆续做出响应。同年9月上旬亚太经合会于新西兰召开,江泽民与克林顿会晤时,再度讨论此问题,美国政府是否将因此检讨其对台政策,或在台政策立场上与北京达成妥协,使台湾国际空间益形受到压缩,成为各方关注焦点。

此外,随着2000年3月台湾“大选”持续加温,“特殊国与国关系”对台湾选情的影响,更成为评估台湾未来政策走向的重要指标。直至2004年大选见到其后遗症。截至1999年7月前,美国、中国大陆和台湾三方关系的情势相当复杂,一方面美国对两岸政策向北京倾斜;另一方面,美中关系中若干难以解决的歧见与议题,又使美中关系产生倒退。事实上,美国对台海政策上的歧见,反映的是美国国内政治势力的较劲。当时克林顿的第二个任期已近任满,民主党必须为下一届总统大选做准备,与北京的“接触政策”,有助于美国在重要的国际议题上获得北京的支持。

三 美国式“一中政策”之诠释

在前述背景下,李登辉提出两岸关系定位是“特殊的国与国关系”,强调中华民国以主权国家形式的存在,而引起美国关切。克林顿政府急于向北京表明美国不支持台北的“特殊的国与国关系”立场。7月13日,美国副国务卿塔尔博特(Strobe Talbott)与中国驻美代办刘晓明会晤,讨论李的谈话内容。在克林顿与江泽民通过电话之后,派遣助理国务卿陆士达(Stanley Roth)与国家安全委员会亚洲事务部资深主任李侃如(Kenneth Lieberthal)亲赴北京,说明美国对台湾立场改变的看法。7月18日,克林顿总统透过

中国国民党中央文化工作会印制:《理性看待‘特殊的国与国关系’》,1999年8月,第3页。

“Transcript: State Department Noon Briefing,” July 14, 1999, USIS Washington File, July 14, 1999.

热线与江泽民通话,重申“一个中国”政策。7月21日,克林顿在记者招待会上表示对李“特殊的国与国关系”说法所要传达的讯息“未能完全确定”(still not entirely sure),但他对两岸重申美国的“一个中国”政策及三个公报、“三不支持”政策的讯息,却是清楚无误的。他并指出,“一个中国”政策、两岸进行对话与台海问题和平解决为美国对台海两岸政策的“三大支柱”,两岸均不能背离其中任何一项。为避免原本紧张的台海情势更加复杂,克林顿甚至决定暂缓派遣空防军事专家小组赴台。克林顿并于9月13日表示,李登辉的谈话已使“美国和中国行事更加困难”(made things more difficult for both China and the United States)。

同时,美国对台湾积极进行“预防性外交”(preventive diplomacy),希望台湾有所澄清。美国在台协会台北办事处主任张戴佑(Darryl Johnson)于7月14日见李,重申美国的“一个中国”政策;7月23日,美国在台协会理事主席卜睿哲(Richard Bush)晤见李,想当面了解台北对两岸关系的定位。台北的解释未使得美国满意。7月25日,美国国务卿奥尔布赖特(Madeleine Albright)在新加坡记者会上表示,台北的解释是不够的,未能让紧张得以缓解。⁵

但是,据国家安全顾问伯杰表示,美国政府不直接批判“特殊的国与国关系”,是因为自尼克松总统以来历任的美国总统不会对“一个国家主体对另一方所说的话”(one country entity says to the other)予以具体评论。这立场使美方不致被批评为接受中国大陆对台政策或在中国大陆压力下屈服。

在国会方面,美国参议院外交委员会主席赫尔姆斯(Jesse Helms,共和

“Transcript: Clinton Press Conference, July 21, 1999,” See <http://usinfo.org/wf/990721/epf303.htm>.

“Transcript: Clinton Press Conference,” July 21, 1999; Bill Gertz, “US Mulls Cutoff of Military Aid to Taiwan,” *Washington Times*, July 21, 1999 p. A1; Bill Gertz, “Clinton Confirms Rebuke to Taiwan,” *Washington Times*, July 22, 1999 p. A1.

“Transcript: Sep. 11 White House Briefing on Clinton-Jiang Meeting,” USIS Washington File, September 13, 1999.

5 “Transcript: Albright July 25 ASEAN Regional Forum Conference,” USIS Washington File, July 26, 1999.

“Transcript: Sep. 11 White House Briefing on Clinton-Jiang Meeting,” USIS Washington File, September 13, 1999.

党,北卡罗来纳州)主张美国应趁机摆脱北京对“一个中国”的定义,因为台湾的发展使“一个中国”说法有违事实,而冷战的结束应使此一“困惑的假象”(a puzzling fiction)告终。参议员戈登(Slade Gordon,共和党,华盛顿州)亦对国务卿奥尔布赖特与中国外长唐家璇一致批判李登辉深表不满,认为美国应与台湾站在一起。众议员布朗(Sherrod Brown,民主党,俄亥俄州)则与数位同僚提出“第166号众议院一致决议案”(H. Con. Res. 166),建议美国政府立即采取“一中一台”政策,以反映台湾与中国为两个不同独立国家的现实。此外,尚有26位共和党参议员更致函克林顿,指责其“一个中国”政策过度向中国大陆倾斜⁵。

在媒体方面,美国部分主要媒体发表社论支持台北立场,认为“特殊的国与国关系”与克林顿对台“三不支持”政策有很大关联,美国应支持台湾人民决定其未来的权利,不能因李登辉激怒北京就予以责备,如同指责以色列总理内塔尼亚胡(Benjamin Netanyahu)未依巴勒斯坦领袖阿拉法特(Yasser Arafat)所愿一般。《纽约时报》则与上述《华盛顿邮报》、《华尔街日报》社论看法不同,认为李登辉的谈话不仅挑战现状,也是实质上主张台湾独立,美国要让台湾了解激怒中国大陆是不必要的行为,以免自食其果。

美国学界对“特殊国与国关系”的观点亦相当两极化。傅立民(Chas W. Freeman, Jr.)、沈大伟(David Shambaugh)、专栏作家弗里德曼(Thomas L. Friedman)、前国家安全顾问斯考克罗夫特(Brent Scowcroft)

“Transcript: Senate Foreign Relations Committee Chair Remarks on Taiwan,” USIS Washington File, July 21, 1999.

参阅 Congressional Record, July 30, 1999, p. S9938.

Congressional Record, July 29, 1999, p. S6598. 此决议案支持“台湾独立”,一起联署者包括查波特(Steve Chabot, 共和党, 俄亥俄州)、多伊奇(Peter Deutsch, 民主党, 佛罗里达州)、安德鲁斯(Robert E. Andrews, 民主党, 新泽西州)、坦克雷多(Thomas G. Tancredo, 共和党, 科罗拉多州)、斯威尼(John Sweeney, 共和党, 纽约州)、库克(Merrill Cook, 共和党, 犹他州)等。

5 “26 Senators Criticize Clinton's Pro-Beijing Stance,” cited in <http://www.taiwaninformation.org/policy/uscong/senators072199.html>.

“Taiwan Speaks Up,” Wall Street Journal, July 15, p. A18; “China Threats,” Washington Post, July 14, 1999, p. A14.

“The Volatile Issue of Taiwan,” New York Times, July 15, 1999, p. A22.

等指责台湾放弃“一个中国”是不负责任的作法。但支持台北立场的也有李洁明(James Lilley)、林蔚(Arthur Waldron)、金德芳(June Dreyer)、费浩伟(Harvey J. Feldman)、专栏作家贺格兰(Jim Hoagland)、克劳萨默(Charles Krauthammer)等。

由此观之,在1998年“三不支持”提出之后,为响应国会与民意、学界的批评,克林顿政府以战区导弹防御系统、中国大陆窃密案等议题作为平衡其台海政策的杠杆,1998年5月的使馆被炸事件使两国关系陷入谷底。美国当时思索的是如何修复美国与中国的关系,“特殊的国与国关系”的提出,让克林顿与江泽民对台北立场的转变确有共同的受害感。因此,美国行政部门对“特殊国与国关系”的态度,虽表明不愿评论,但其发言显示,美国认为台北立场的转变使两岸对话进程“急剧恶化”(deteriorated sharply)。⁵

在国会和媒体方面,则有两种不同立场的表态,一种认为李的声明反映台北对国际空间日益紧缩的急迫感,也是对克林顿“三不政策”之反应,对此他们表示可以理解;另一种看法则和行政部门较为接近,认为李登辉的发言对台海和平无助,加剧两岸紧张关系,使汪道涵访台被迫停止,并使美国与中国大陆关系雪上加霜,投下更多变量。不过,在李登辉提出“特殊国与国关系”之后,美方虽持续表明“一个中国”政策,间接表示不支持“特殊国与国关系”的立场。但美国一部分人士的谈话,对台湾国际地位与国家定位,有

请见:Chas W. Freeman, Jr., “Caught Between Two Chinas,” *New York Times*, August 2, 1999, p. A19; David Shambaugh, “Two Chinas, But Only One Answer,” *Washington Post*, July 18, 1999, p. B1; Thomas L. Friedman Brent, “Buy Time, Not Guns,” *New York Times*, July 27, 1999, p. A23; Brent Scowcroft, “Taipei Shows Distrust, Not Real Solutions,” *Los Angeles Times*, July 30, 1999.

请见 James Lilley and Arthur Waldron, “Taiwan is a ‘State’, Get Over it,” *Wall Street Journal*, July 14, 1999; June Dreyer, “Hurtful to Taiwan,” *New York Times*, August 4, 1999; Harvey J. Feldman, “How Washington Can Diffuse Escalating Tensions in the Taiwan Strait,” *The Heritage Foundation Executive Memorandum*, August 19, 1999 <<http://heritage.org/library/execmemo/em620.html>>; Jim Hoagland, “Get Real with China,” *Washington Post*, July 18, 1999, p. B7; Charles Krauthammer, “Appeasing China Doesn’t Work,” *Washington Post*, August 6, 1999, p. A21.

林正义:《评析当前美国对两岸的政策与可能变化》,台湾大学政治学系主办“展望跨世纪两岸关系”研讨会,1999年10月16日,第17页。

5 陆士达在参议院外交委员会听证会上表示,两岸情势严重,在这“不确定阶段”(period of uncertainty),所有关键成员(key players)均必须审慎因应。参见“Text: Assistant Secretary Roth August 4 on Taiwan Security Bill,” USIS Washington File, August 4, 1999.

另一种的肯定方式,至少国家安全顾问伯杰已间接默认台湾是一个“国家实体”,参议员赫尔姆斯则和某些学者一样公开表明中华民国本就是一个主权国家。自从中华民国与美国断交以来,这是美国政府官员首度以此种方式表达对台湾作为主权国家的承认。

在台湾方面,美国行政部门希望台北能澄清、克制,不要破坏“一个中国”原则,并多考虑在做出重大决定之前,知会美方。但前助理国务卿帮办谢淑丽(Susan Shirk)认为,两岸为“特殊的国与国关系”而出现紧张,但北京不能完全怪罪李个人(cannot blame it all on Lee Teng-Hui as an individual),而不去了解他此一立场在台湾所获得的支持。此说法也显示虽然美国不满意“特殊国与国关系”对美国、中国大陆、台湾三方关系造成的影响,但美国政府的观点中隐含美国对台湾政治制度影响决策过程的默许。

从美国政府处理两岸关系之相关因应中可以看出,美国总是以“摆荡式”的调整来处理对两岸的政策,在政策对任一方倾斜之后,再回摆到另一方,如两岸任一方产生不安全感,因而采取片面行动,两岸紧张升高时,美国就派遣特使前往两地,进行“预防式外交”,避免危机升高爆发冲突。美国对“特殊国与国关系”的处理方式,正明显表现此一特色。

四 台海政策传承:克林顿至布什

基本上,美国一向希望台湾对两岸关系的重大政策方针或政策声明发

冉亮:《华府传来的空谷足音》,《中国时报》1999年9月7日,第14版。

美国在台协会理事主席卜睿哲指出,美国的立场是,台北不应对两岸谈判议题设限,但强调两岸“任何安排最终需获台湾人民所接受”(it is the Taiwan public ultimately must approve such arrangements),见 Richard Bush,“Taiwan: Yesterday, Today and Tomorrow,” July 31, 1999。此种说法在后来多次被美国在台协会台北办事处主任薄瑞光(Raymond F. Burghardt)、美国总统克林顿、共和党总统候选人布什所强调。参见“U.S.-PRC-Taiwan Relations,” Remarks by Director Raymond F. Burghardt to the 29th Sino-American Conference on Contemporary China:“U.S.-PRC-Taiwan Relations in the year 2000,” Opening Ceremony, Monday, May 29, 2000, Grand Hotel, Taipei, Taiwan. See <http://www.ait.org.tw/ait/BG/bg0012e.htm>;“Transcript: President Clinton on U.S.-China Trade Relations (‘America has a profound stake in what happens in China,’)” (4670) USIS Washington File, March 8, 2000; Principled American Leadership, 2000 GOP Platform, in <http://www.gopconvention.com/platform/leadership.html>.

本文中的布什总统指2001年开始执政的 George W. Bush。

表之前,能先与美国沟通、知会。台湾也希望美国能信守对台湾的安全承诺,恪守维持两岸平衡的政策,使现状得以维持。美台双方只存在非官方关系,双方高层行政首长受限于《中美建交公报》,不能正式互访。加上台湾实力远不如美中两方,对美国任何可能偏向北京的政策均有高度的不安全感,这正是华府与台北双方互信危机的来源。

美国由最初“认知”“一个中国”的模糊说法,演变到承认中国大陆为代表中国之合法政府,迄今其内容已涵盖“三个公报”、“与台湾关系法”、“三不支持”、“三个支柱”,其重点在于美国肯定与中国大陆接触的重要性,但反对中国大陆对台使用武力。总的来说,美国此一政策核心并未有太大变化。然而,克林顿总统从上任之初与中国大陆近乎敌对的立场,转变到与中国大陆建立战略伙伴关系,加上他是第一位在中国大陆声称不支持台独、不支持“一中一台”或“两个中国”的美国总统,让台湾感受到相对的不安全感。

美国与中国对“一个中国”政策的诠释与意涵不尽相同,但美方不愿明白厘清而倾向模糊处理,对台湾“一个中国、各自表述”的立场也可以理解。然“三不政策”与“三个支柱”的出现,虽仅是重述美方过去立场,但至少显示美国逐步将其“一个中国”政策的内涵予以“去模糊化”,亦即渐次将什么不是“一个中国”列出来。对台湾而言,美国此举似有避免台湾跳脱出“一个中国”框架、偏离“一个中国”方向的意图,其目的在于避免台海局势的失控。

美方认为,“一个中国”政策是美国与中国大陆战略对话的基础,也提供解决台湾问题的稳定环境。就美国而言,“一个中国”有如“圣经”,相信会带来台海和平,使相关三方同蒙其利,只要不卸下“一个中国”的标志,在“一个中国”之下“特殊的国与国关系”或“政府与政府关系”,都会有较大的运作空间。

由此可见,美国、中国大陆、台湾三方关系之重心,自从“特殊的国与国关系”提出后,已出现结构性变化。原则上,美国的台海安全政策仍将维持“三报一法”中对台湾问题的立场——坚持台湾问题应由中国人自行解决,以及台湾问题应以和平方式解决。但在操作层面上,美国已由完全不介入两岸谈判转为积极鼓励双方进行对话消除紧张,对台湾的安全承诺也从原

Acting Secretary of State Peter Tarnoff, “Building A New Consensus on China,” op. cit.
林正义 前引文。

先的“战略模糊”(台湾关系法仅严重关切“台湾问题”的和平方式解决,但未承诺美国一定派兵介入),出现有条件防卫(台湾不独、大陆不武)或“战略清楚”的偏向。这个政策偏向也意味着台湾未来可能被迫放弃台独选项来换取自身安全。

布什在选举期间亦将克林顿之观点融入共和党大会之政纲当中。布什的当选更让许多台湾民众对美国政府之对台政策抱持高度期望,布什总统就职初期,其若干对华政策之举措显示对中国大陆采取较为防范、强硬之态度,如坚决主张构建国家导弹防御系统,以及在中美撞机事件中的处理方式。2001年4月台美军售会议时,布什政府决定售予台湾基德级(Kidd)驱逐舰、柴油潜艇等武器,为近十年来金额最高之军售项目。布什并在接受媒体采访时表示愿意在台湾受到北京武力攻击时防卫台湾。此外,美国众议院在2001年4月24日以407比0票表决结果通过支持台湾以观察员身

如美国前助理国防部长约瑟夫·奈(Joseph S. Nye, Jr.)曾提出一项“交易”计划:由台湾声明不寻求独立,换取中国大陆不对台动武及不反对台湾在国际上谋取国际生存空间。见 Joseph S. Jr., “A Taiwan Deal,” *Washington Post*, March 8, 1988, p. C3. 美国部分官员与学者如李侃如、美国亚太助理国务卿陆士达,以及中国问题专家何汉理(Harry Harding)等人亦主张两岸应尽快签定中程协议,以台湾承诺不独立换取中国大陆承诺不对台动武。由于1990年代美国与中国大陆关系的起伏,使部分学者认为战略模糊存在使两岸错误估算采取冒进举动空间,建议采取战略明确的政策。美国学者奚德麟(Dennis Van Vranken Hickey)认为,美国对台海安全的模糊政策,虽可能导致误算与错估(miscalculation and error),但他主张美国应避免在台海政策上的剧烈转变,不能武断减少对台湾的军事支持,否则可能损及美国在盟邦间的信誉。见 Dennis Van Vranken Hickey, “The United States and Cross-Strait Rivalry: Strategic Partnership and Strategic Ambiguity,” *Occasional Paper*, the Atlantic Council of the United States, May, 1999. 但是对于美国台海安全战略应如何明确,亦有两种看法。部分学者与国会议员认为,美国应明确承诺协助防卫台湾,如民主党众议员费奥马维加(Eni Faleo mavaega, 美属萨摩亚)、民主党退休参议员西蒙(Paul Simon, 伊利诺伊州)等均持此观点。然傅立民(Chas Freeman)、哈里逊(Salig Harrison)等则抱持另一观点,主张美国应明白表明绝不介入台海战事。本森(Brett V. Benson)与牛铭实(Emerson M. S. Niou)教授将此类观点称为顺应主义者(accommodationist),认为他们主张以明确政策取代战略模糊,而方式有二:1)尝试以对中国大陆有利的方式界定台湾前途;2)以对中国大陆有利的方式,限制美国出兵防卫台湾的意愿。见 Brett V. Benson and Emerson M. S. Niou, “Comprehending Strategic Ambiguity: US Policy Toward Taiwan Security,” April, 2000, <http://taiwansecurity.org/IS/IS-Niou-0400.html>. See “Principled American Leadership,” 2000 GOP Platform, in <http://www.gopconvention.com/platform/leadership.html>. “Text: Bush on ABC’s ‘Good Morning America,’” *Washington Post*, April 25, 2001, <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/onpolitics/transcripts/bushabctext042501.html>.

份加入世界卫生组织(WHO) ,让人觉得美国在走向倾向台湾的方向。

然而 ,值得注意的是 ,布什总统就职以来 ,均未曾提及修正“一个中国”政策。国务卿鲍威尔(Colin Powell)2001年1月17日在参议院听证会上接受质询时表示 ,美国一向承认(acknowledge)只有“一个中国” ,台湾是中国的一部分 ,两岸如何解决其观点上的歧见 ,将由双方政府决定 ,只要不使用武力即可 ,而且美国要求和平解决的方式 ,必须是两岸人民都可接受的(one acceptable to people on both sides of the Taiwan Strait)。如果美国认为台湾前途也必须让大陆人民有所参与的话 ,这对台湾可能将是另一警讯。

在大陆政策上 ,美方希望台北能延续既有政策 ,勿做出重大立场转变。为此 ,美国政府多次遣使来台沟通 ,表达美国政府仍维持“一个中国”政策。汉密尔顿访台时 ,即曾表示希望“扁政府”要谨言慎行 ,在两岸相关谈话及政策出炉前 ,可与美方商量 ,并在“就职演说”中回避统独议题 ,可参考李登辉曾提出“保障台海30年和平”的构想。

此外 ,美国更希望陈水扁的“就职演说”能为其当选后一贯态度 ,不要刺激大陆。为此 ,美国在台协会台北办事处处长薄瑞光曾数度密访陈水扁 ,说明美国的立场 ,并尝试在陈水扁“就职演说”的演讲稿撰写上施加影响力。⁵ 陈水扁在“就职演说”中 ,保证在任期内“不会宣布独立、不会更改国号、不会推动两国论入宪、不会推动改变现状的统独公投 ,也没有废除国统纲领与国统会的问题”的“四不一没有” ,美国认为对改善两岸气氛有正面影响。简言之 ,美国对“扁政府”仍怀有期待 ,希望其大陆政策不要跳脱美国对台海政策之架构。然而事实上 ,以后的发展却让华府频感意外。

“House Passes Taiwan-World Health Organization Bill 407 - 0 ,” H. R.428 , April 24 ,2001 .
“Statement of Secretary of State-Designate Colin L. Powell Prepared for the Confirmation Hearing of the U. S. Senate Committee on Foreign Relations ,” January 17 2001 .

《明日报》2000年3月28日 ,见 <http://www.ttimes.com.tw/2000/03/29/1/politics/200003280251.html> .

5 《明日报》2000年5月13日 ,见 http://www.ttimes.com.tw/2000/05/13/1/mainland_taiwan/200005130081.html .

《中时电子报》2000年5月20日 ,见 <http://www.chinatimes.com.tw/moment/89052005.html> .

美国行政部门多次表示,中国大陆若动武,美国肯定会有所反应。但是美国政府评估中国大陆武力犯台极为困难。美国仅会密切注视情势发展,不致因而调整在亚太驻军。故美国宁采取模糊策略,避免对任何一方推波助澜,也反对通过“台湾安全加强法”及立即提供台湾宙斯盾级(Aegis)驱逐舰等防卫性武器。美国清楚表明,没有美国的支持及中国大陆的善意,台湾光靠采购武器不足以维持安全。克林顿更主张应避免以北京对台威胁作为孤立中国大陆的借口。⁵

美国官方也表明反对台湾独立的立场,一再重申“一个中国”政策。不过,对于“一个中国”内涵的解读,美方显然比中国大陆更有弹性与空间,美方也支持台湾以富有创意的方法对“一个中国”下定义,部分国会议员更要求美国政府应承认“一个中国”下有两个华人国家的事实。克林顿总统卸任前,美国政府对台海两岸政策的立场仍是在坚守“大陆不动武,台湾不独立”的重点,密切关注与监测两岸军力平衡,避免两岸因误解而爆发冲突。

五 美国学界之意见

2000年2月21日大陆国台办发表《一个中国原则与台湾问题白皮书》,正好是美国副国务卿塔尔伯特访问北京结束返美之后,因此,美国学界对中国大陆此举纷纷撰文表达意见。尼克松中心中国研究部主任蓝普顿(David Lampton)等学者指出,中国大陆推出白皮书的目的,系企图影响台湾选举,吓阻美国参院通过《台湾安全加强法》,迫使台北接受北京条件,进

发表过此一宣示的包括国务院发言人鲁宾、助理国务卿陆士达、谢淑丽,其中陆士达更曾两度做此类发言。

国务院发言人福利(James B. Foley)在国务院每日例行记者会上发言,见“Transcript: State Department Noon Briefing, March 28, 2000,” USIS Washington file, March 28, 2000.

“State Department Briefing,” op. cit.

5 “Remarks by the President,” op. cit.

“Political Change on Taiwan and Implications for United States Policy,” Remarks by the Chairman of the Board and Managing Director, American Institute in Taiwan, Richard C. Bush, at the Shorenstein Forum for Asia-Pacific Studies, Stanford University, May 24 2000.

同上。

行政谈判。这些学者认为,中国大陆此举增加台湾忧虑,虽可防独,但无法促统。因此,包括前国防部长温伯格(Casper Winberger)在内的部分学者建议美国政府必须对北京的威胁做出“明确、立即、毫不含糊的反应”,美国对北京不应再姑息与奢望。

若干学者对克林顿政府对中国大陆的现行政策也提出质疑,如传统基金会亚洲研究中心资深政策分析家叶望辉(Stephen Yates)即表示,“白皮书”是克林顿政府错误的“一个中国”政策所导致。他主张回归美国利益,重申里根对台六大保证,加强台湾安全,停止使用“一个中国”口号。⁵ 美国传统基金会之《旗帜周刊》(Weekly Standard)专栏作家特尔(David Tell)更对美国政府的“接触”政策提出质疑,认为其威胁台湾安全,应以通过“台湾安全加强法”与否决给予中国大陆永久正常贸易关系为起点,改变“接触”政策。

但是相反意见的学者则认为,面对中国大陆的威胁,给再多武器也不能保证台湾绝对安全,问题不能靠军事解决。不赞成美国因为中国大陆发表“白皮书”就同意出售宙斯盾级军舰给台湾,或通过“台湾安全加强法”。他们坚持中国大陆必须和平解决台海争议以维持两岸军力平衡,并根据这些原则考量对台军售。

这些争议的焦点在于对两岸爆发军事冲突可能性的判断(尤其是对大陆使用武力的能力与意图的判断),以及对美国与中国大陆“接触政策”的评估,后者多半认为中国大陆对台湾进行一场成功的传统武力攻击能力不足,

See in David Lampton, “China’s White Paper is Counterproductive,” Nixon Center Reality Check, February 28 and Stephan J. Yates, “China’s Taiwan White Paper Power Play,” The Heritage Foundation Executive Memorandum, February 29 2000.

《中央日報》2000年3月3日,第10版。

Michael Ladeen, “China Awakes-and Threatens,” National Review: NR Wire, March 10, 2000, see in www.nationalreview.com/comment/comment031000a.html.

5 Stephan J. Yates, op.cit.

David Tell, “Engagement Threatens Taiwan,” Weekly Standard, Vol.5, No.25, March 13, 2000, see in http://www.weeklystandard.com/magazine/mag_5_25_00/arch_toc_5_25_00.html.

持此意见者包括美国企业研究所研究员林蔚(Arthur Waldron)、李洁明。见《中国时报》2000年3月3日,第14版,以及海军分析中心负责人前海军中将麦德伟(Adm. Michael McDevitt)、乔治华盛顿大学中国问题专家沈大伟、大西洋理事会执行副总裁文厚(Alfred Wilhelm, Jr.)等,见《中国时报》2000年3月12日,第14版。

应对中国大陆继续接触,促其温和转型;前者则认为中国大陆即使能力不足,然从其对外用兵的历史来看,中国也可能有动武的意图。另一方面,他们强调台湾的防卫能力不如想象中坚强,美国必须展现决心来吓阻中国大陆。斯坦福大学亚太研究中心资深研究员奥克森伯格(Michael Oksenberg)更明确指出,美国真正担心的是,一旦台海发生战争,美国不免介入其中,而其导火线可能是中国大陆错估美国协防台湾的决心,或台湾高估美国的支持。

因此,几乎所有美国智库学者均支持两岸进行对话或谈判,以和平方式解决歧见。如中国问题专家傅立民表示,若美国无法说服两岸重新谈判,战争迟早会发生,美国即将遭到严峻选择与挑战,使其现行“中国政策”走入死胡同。而且,美国宾西法尼亚大学历史系教授林霁严肃指出,两岸谈判必须真正对彼此歧见进行讨论。⁵ 大西洋理事会执行副总裁文厚(Alfred Wilhelm, Jr.)更认为,两岸应掌握新的契机进行对谈,“建立起一个合理的架构或机制来维持双方关系,但对最终的解决仍无须决定。”

为了解台湾“新政府”与中国大陆的政策取向,由美国前任官员洛德、包道格(Douglas Paal)组成的美国外交关系全国委员会代表团于2000年4月下旬抵台海两岸访问,由于中国大陆宣称对台湾“新政府”采取“听其言、观其行”的态度,洛德呼吁中国大陆不要对陈的“就职演说”期待太高,不能寄望一场演讲就能解决所有问题。显然,由于两岸关系的僵持以及爆发冲突的可能性,美国智库亟欲透过“第二管道”(track two)传达美国对两岸和平的关切,希望两岸自制,发挥预防性外交(preventive diplomacy)的功能。但洛德和包道格均重申两岸问题最终要靠双方自行对话解决的立场。

但美国国会研究处国家安全政策专家简淑贤(Shirly Kan)却质疑“第

持此意见者包括沈大伟,见《中央日报》2000年3月7日,第3版,以及兰德公司中国问题专家波拉克(Jonathan Pollack),见 International Herald and Tribune, March 8 2000, p.14. 沈大伟指出,“台湾吸收美国武器的能力有限”。

《中国时报》2000年3月12日,第21版。

联合新闻网 2000年2月29日,见 www.udnnews.com.tw.

5 《中央日报》2000年3月3日,第10版。

《中国时报》2000年3月12日,第14版。

《罗德呼吁中共不要对陈水扁的就职演说寄望太高》,《明日报》2000年4月26日, www.t-times.com.tw/2000/04/26/1/politics/2000042507.html.

《明日报》2000年4月26日。

二管道”所能发挥的功效,其理由是美国国会无法要求这些以私人身份奔走两岸的人前往作证,并发挥监督作用。这些都显示出美国学界希望两岸谈判能及早进行,希望为两岸谈判的时机、方式提出能为双方接受的方案。但是对于谈判的前景,则鲜有美国学者看好。因为多位学者均认为“一个中国”原则是两岸重启对话与谈判的关键。沈大伟指出,美国应寻求与陈水扁合作,鼓励陈向大陆表态,及早在“一个中国”的架构下恢复两岸对话,如果两岸要化解歧见,需先完成三件事:(1)扁政府必须明确保持“一个中国”的原则;(2)中国大陆必须展开政治民主化,让统一的条件更具吸引力;(3)美国需审慎适切对台军售,维持台湾足够的防御能力,但不致引发武器竞赛。⁵

在改善两岸关系的具体措施上,美国战略与国际问题研究中心(Center for Strategic and International Studies)资深副总裁坎贝尔(Kurt Campbell)建议台湾可以美国处理中国大陆问题的手腕当参考,运用民主政治或官僚体制中的制衡机制做搭配,藉此缓和两岸危机。马若孟(Ramon Myers)甚至提出解决两岸问题的最佳选择是建立“由两岸共享主权的大中华邦联”。

美国行政部门对两岸关系较关注的议题是两岸军事冲突爆发的可能性,学界关心的是如何透过谈判,和平解决歧见。然而,解决两岸歧见的重要关键之一,可能是美国要在两岸关系中扮演何种角色,这牵涉到美国如何看待中美关系,亦即究竟是要对北京采取“接触”或是“遏制”的政策。美国各界在这方面的态度极为两极化,惟主流意见主张最理想的对中国大陆政

联合新闻网 2000 年 4 月 5 日,见 www.udnnews.com.tw。

如兰德公司亚太政策中心主任史文(Michael Swain)指出,美国不会逼迫台湾在任何时间表的架构下进行谈判,也不预期台湾会在任何特定时间点上与北京谈判,但希望愈快愈好。见《联合报》2000 年 3 月 21 日 第 14 版。

如布鲁金斯学会东亚政策中心主任季北慈(Bates Gill)所说,台湾“大选”后,两岸关系紧张将短暂缓和,但长期而言,由于台湾民主化和大陆面临的内外挑战,两岸问题理性解决并不乐观。见《联合报》2000 年 3 月 18 日 第 2 版。

5 《联合报》2000 年 3 月 20 日 第 11 版。

《坎贝尔:台海前景,高度不确定》,《中国时报》2000 年 6 月 15 日 第 3 版。

《马若孟指邦联为克服两岸僵局唯一解决途径》,《明日报》2000 年 4 月 27 日, www.ttimes.com.tw/2000/04/27/1/mainland_taiwan/200004270228.html。另见 Linda Chao and Ramon H. Myers, “The Divided China Problem: Conflict Avoidance and Resolution,” *Essays in Public Policy*, Hoover Institution, June 2000.

策是切合实际地与中国大陆交往,增加互信,鼓励中国大陆融入国际体系与朝民主化迈进,必要时准备以外交和军事手段处理中国大陆实力增强所导致后果。

基本上,美国的“一中”政策已定,任何一党执政都不致造成对北京政策的大幅更张。布什上任后,并未放弃与中国之交往,他支持中国加入世贸组织,也要求北京改善人权与停止扩散导弹科技。双方在台湾问题上的摩擦并未消失,他上任之初,即与中国大陆在国家导弹防御系统、撞机、对台军售、国防战略检讨等方面时有龃龉。因此,美国对台海两岸政策仍将会在“三报一法”、“三不支持”、“三大支柱”架构下,继续鼓励台湾与大陆进行对话,和平解决歧见。

六 从模糊到聚焦:弯曲之路

从过去美国、中国大陆和台湾的三方互动来看,美国希望台湾对两岸关系之政策与发言出炉前,能事先知会美国,与美国沟通,勿做惊人之举(no surprises),让美国被动地响应。近期台北对于大陆政策有诸多意见,共识尚难建立。在野党对“政府”迟迟未召开国统会,陈水扁未表态是否担任国统会主委,反而另外成立跨党派小组作为大陆政策之决策参考机构一事,也存在若干争论。由于台北对大陆政策共识尚未建立,美国对台湾政情无法正确掌握,其两岸政策亦无法明朗,甚至可能对台湾失去信心,重新向中国大陆寻求合作,以使台湾回到“一个中国”立场,以稳定三方关系架构。

就美国而言,由于民主、共和两党在国会席次差距的缩小,未来美国府会的政策拉锯可能增加,当美国和台湾都正在为自身政治难题挣扎之际,双方关系未来会受到何种影响,尚难断言。台北在国际政治上脆弱性相当高,因此,台北领导人应首先回归制度面,以政治智慧凝聚社会共识,解决纷争,并应及早建立政策协调机制,包括行政部门与立法机构之间的纵向协调

此即兰德公司在2000年夏季号《兰德评论》建议美国下届总统的“中国政策”能采取混合“遏制”与“接触”特色的“遏制-接触”(congruence)新战略,见 RAND Review, Summer 2000, www.rand.org/publications/RRR/rrr.7.00/foreign.html.

参议院共和与民主两党各当选50人,加上副总统切尼,则共和党仅多一人;众议院共和党为220人,民主党为210人,双方差距小幅减少,其余为独立人士。

机制,广泛吸纳学界与社会意见,策定务实之政策方针。不可再挑起两岸紧张,更不可依赖如李登辉原教旨之民粹行径,庶几始可有效维护台湾2240万人民之福祉。

布什足足以两年多的时间在追寻一个可行的两岸政策。他在2001年上任开始,即冲撞与北京的关系,结果是此路不通。及后华府始知美国今日在国际上有太多事项需要北京的助力,一味奉行约翰·韦恩(John Wynn)式的牛仔作风,不但解决不了国际争端,反会带来无止境的后遗症。在此认知下,布什终于了解到双方合作是美国别无选择的途径。尽管他的反共理念不会改变,然而在现实利害的考验下,与北京“面和”是当今之必需。也就在这样的一个心态下,布什对北京又像克林顿一样“好友”(Buddy Buddy)起来。也正由于他的对北京政策有变,台北方面因缺少安全感焦虑乃油然而生⁵。

陈水扁自2000年上任后,即准备2004年之“选举”,于是在华府与台北关系方面,急思有所突破以提高其支持率。其在2003年深秋之过境美国,就是这样的一次安排。在台协会理事主席夏馨(Teresa Sheehen)的热烈欢迎,更令陈水扁得意十分。同年11月,陈水扁更提出公投、制宪等令北京非常反感的难题,虽然泛蓝阵营的立委最后破了民进党版的公投法之功,然而陈水扁之执意硬干下去,多少令华府有些感冒。对布什政府而言,陈水扁在军售问题上对美百依百顺,实在是个模范生(role model)。然而他的某些选举语言,却令华府看不过去。这是因为陈水扁的姿态愈高,中国大陆对华府之压力当然也就愈为强大,到了此时,华府始有所觉醒,也才了解到陈水扁的选举语言终是一个麻烦的语言。

为了拼“选举”,陈水扁搏命演出,老布什的外交顾问斯考克罗夫特公开

Thomas B. Lee, “New Challenges for the New President: Settling the Unsettled Taiwan Strait Issues”, *Tamkang Journal of International Affairs*, Vol.5., No.1, Fall, 2000, p.8.

李本京:《钢索上的舞蹈者:布什两面手法之两面政策》,载胡春惠主编:《东北亚发展的回顾与展望》,台北·正中书局2003年版第139页。

盖瑞特(Banning Garrett):《布什的中国政策变了》,《联合报》2003年6月4日,A13。

5 邵宗海:《美中台三角关系出现倾斜》,《联合报》2003年6月3日,A15。

《联合报》2003年11月30日,A1页。

吕昭隆:《购潜舰,反潜机:美国大开狮口》,《中国时报》2003年5月8日,第1版。

认为陈水扁是在对北京“挑衅”。在北京持续压力下,华府是否仍放任陈水扁继续在钢索上跳土风舞?一般美国朝野多认为美中两国的关系应当融洽,不应任由陈水扁从中破坏,问题在华府有何妙计可以对陈水扁有所节制。事实上陈水扁的算计非常清楚,他利用“防御性公投”(preventive referendum)来达到公投的目标。华府挨了这一记闷棍,尚未醒过来,不过也终须有所表示。目前陈水扁在测试美国容忍的底线。对美国而言这是底线(bottom line),然而对北京而言,这可能已经到了红线(red line)。面对如此一个复杂又敏感的局面,美国的最终决策(final decision)究竟在哪里?

在桌面上,美国的两岸政策基石是模糊(ambiguity),也觉得“中美合作是必须的”。问题是双方要精诚合作却是“极其艰难的”。在如此一个矛盾的思维中,美国一直认为不清不白的政策是上策。然而这三年的台北政治令华府相当无奈,陈水扁为了在2004年“大选”中胜利,不计任何代价冲撞了两岸的敏感神经。美国开始有所觉醒,也认识到模糊政策已经不能有效地维持台海安定。然而这一张华府的神主牌,也不能就此抛弃,因是之故,华府在两岸三方关系中一直在找寻一个解决方案。

事实上,模糊政策给予民进党较多的想象空间,有可能在相当程度上已予民进党以机会来从事激进的手段以挑衅两岸的关系。在朝鲜半岛、伊拉克、反恐三大问题仍如乌云盖顶般压向美国之际,为求解决之道,华府不得不与北京打交道。在这样一个大的国际环境中,美国不愿看到台海有任何烽火迹象,是以美国势必对北京强大压力有所反应,以维持双方在国际社会中所需要之合作精神。因此华府在对台政策上,可能在未来给台北以许多“面子”,而让北京得到更多的“里子”。假如这一假设可以成立,那么台北愈走偏峰、激进,则美国对大陆的让步也将等级增加。就长期以观,这种趋势对台北是不利的。然而陈水扁“政府”却不见此一浅显道理。换句话说,美国的制衡力量是有限的,而陈水扁的激进手段却是无穷的。

在两岸的争执进入白热化时,也就是双方摊牌的时候。美国的模糊政

林宝庆:《史考克罗:建设两岸之协调办事处》,《联合报》2003年11月9日,A14。

David Lampton, “The Stealth Normalization of U.S.-China Relations,” *The National Interest*, Fall, 2003, p.48.

蓝普顿:《同床异梦》(Same Bed Different Dreams: Managing U.S.-China Relations, 1989-2001),许秋枫译,香港·中文大学出版社,2003版,第477页。

策,反倒令致台海局势更为紧张。尤其台湾的选举特别多,每当选举来到,各党均有极大之动作,例如泛蓝及泛绿这次为了2004年3月“大选”而通过公投法,这在三年前是不可能的天方夜谭,而今却是瓜熟蒂落。是以在未来各种选举时的政治性策略一定令北京反对,当然也会令华府不安。在如此一个政治生态中,美国的两岸政策可能有所修正,眼见模糊政策带来无解的问题,未来美国的两岸政策将较为清楚。唯有一个带有聚焦的政策,才能带来台海的和平。简略而言,美国有可能在未来正式宣布“反对”台独,事实上这一词句显然与“不支持”台独有别。

就一般而言,“不支持”是不参与“台独”行动,而反对则是反对此一“台独”行动,其意思与效果均是截然不同。对民进党而言,台独是其神主牌,不达到此目的,绝不罢休。问题是在美国“反对”下,台独份子于现实考验下还有能力真的搞台独吗?事实上,台独人士一致反对美国用“反对”台独一词,对于“不支持”台独一词则是虽不满意,但可接受。假设美国此后正式以“反对”代替“不支持”,则代表美国两岸政策有新的基石,也找到了新的聚焦。包润石在2003年12月2日宣布了“反对”(oppose)任何台独公投,事实上已清楚地说明了美国在这一问题上之新的诠释。

事实上,这一突然而来的“公投”问题确实是民进党处心积虑的一个伎俩,然而却使台北与美国之间的关系有了一丝紧张的气息。在邱义仁倡导下的“烽火外交”不但未见外交,却只看到了烽火。台美关系面临考验,陈水扁束手无策,充份暴露出这个只会搞选举的政党,在“外交”工作上却交了白卷。

有鉴于陈水扁的执意要“公投”,美国的布什总统在与温家宝总理会面时,态度十分坚定地反对台海任何一方改变现状,其后美国多位政治人物均对“公投”抱持保留的态度。美国国务院在之后,又由副发言人厄立再对此项“公投”发表异议,声称“不知这项公投是要做什么?”⁵目前在乔治华盛顿大学担任国际关系学院院长的中国问题专家何汉理(Harry Harding)就

《美:台湾修宪不需涉主权》,《联合报》2003年12月2日,第A1版。按此文节略香港凤凰电台访问白宫某不具名之资深官员谈话实录。

张宗智:《美国反对台独公投》,《联合报》2003年12月3日,A1。

《布温会谈,美政坛批评声几近静默》,《联合报》2004年1月5日,A-13。

5 张宗智:《厄立重申美反对台湾片面行动》,《联合报》2004年1月14日,A-13。

简单明了地指出 这一“公投”带来的问题在“未来会不会出现一个个的‘公投’……然后公投决定台湾独立。”

在美方颇有微词之际 陈水扁仍在2004年1月16日公布了“公投”题目。美国副国务卿阿米蒂奇则不客气地质疑陈水扁执意如此的动机为何。此外 法国总统希拉克也表示反对陈水扁的“公投”行动。然而这些国际上的发展 均阻挡不了陈水扁的“公投”决心 而台湾“行政院”也在2004年2月5日通过了“公投”议题 如弓已举 箭上弦。3月20日的公投将如期举行 我们要观察的是“公投”之后 台湾向何处去的问题。

陈水扁的独夫行为 撕裂了本已十分脆弱的台湾社会 更将台湾的国际空间压缩再压缩 他与李登辉联手将台湾推向一个不确定的未来。两岸间关系再次紧张 台湾人民在此类政客的强暴下应该有所觉醒 也应有所回应 以维护一己之自由 维持两岸之和平。

李本京 :台湾淡江大学美国研究所教授

孙扬明 :《何汉理 :公投问题在台独脉络》,《联合报》2004年1月12日 ,A - 13。

张宗智 :《阿米塔吉 :台公投动机令人质疑》,《联合报》2004年1月31日。

伊朗核问题与大国关系

王冀平 洪邮生 吉利强

〔内容提要〕伊拉克战争结束后,美国在核武器开发问题上向伊朗施压,使伊朗核问题成为国际社会关注的热点。伊朗核问题为大国提供了一个外交角逐的舞台,美国、欧盟、俄罗斯从自身利益出发,对这一问题的态度和立场各异。伊朗在各方压力下,态度软化,同意签署《不扩散核武器条约》附加议定书,暂停浓缩铀计划。但伊朗核危机只是暂时平息,美国不会放弃在这一问题上对伊朗的继续打压,前景如何仍难预料。

关键词 美国外交/中东战略/伊朗/核问题

伊拉克战争结束后,伊朗的核问题已经成了国际社会的最新热点,并集中反映了国际关系领域的诸多矛盾。本文通过跟踪了解伊朗核问题的发展,分析有关大国态度和政策的变化,探讨在该问题上有着切身利益的美国、伊朗及俄罗斯、欧盟等之间的斗争、合作和妥协,以及这一问题的未来走向。

一 伊朗核问题的由来

伊朗是中东地区的一个大国,在伊斯兰世界历来有着极大的影响。它地处海湾与中亚这世界两大石油产区的要冲地带,是连接波斯湾和里海、中亚的最佳通道,具有重要地缘战略和经济地位。是大国政治争夺的前沿。在此背景下,伊朗核问题由来已久,发展到今天的地步,有政治和历史渊源。

早在 20 世纪 50 年代 ,伊朗就已经涉足核领域 ,巴列维时代的伊朗一直努力成为伊斯兰国家中第一个拥有核威慑的国家。从 20 世纪 70 年代末到 80 年代末 ,伊朗核计划处于暂时停滞时期。20 世纪 90 年代至今 ,是伊朗核计划重新全面启动时期。1992 年 ,伊朗与俄罗斯签署《和平利用核能协议》 ,标志着伊朗核计划进入新的阶段。根据西方情报部门的资料显示 ,经过几十年的努力 ,伊朗已在核项目上取得了突破性进展 ,初步建成了完整的核燃料循环体系。与此同时 ,伊朗还大力发展自己的导弹系统。1998 年伊朗成功地进行了“谢哈布 - 3 型”弹道导弹的试验性发射 ,射程 1300 公里 ,可达以色列 ,表明了伊朗自身的武器研制和生产能力 ,加强了伊朗在海湾乃至中东地区的战略威慑力。伊朗还在研制射程 2000 公里的“谢哈布 - 4 型”弹道导弹和“谢哈布 - 5 型”洲际导弹。

伊朗军事力量的发展、尤其是核问题引起了美国的严重不安。美国一直认为“伊朗是世界上最支持恐怖主义的国家”“其对阿以和平进程的反对 ,对地区和国际恐怖主义的支持及其寻求制造核武器的努力使其不仅成为邻国的威胁 ,而且成为整个地区和世界的威胁。”早在 20 世纪 80 年代 ,美国就十分关注伊朗的核设施 ,也指责伊朗寻求发展核武器。尤其是 1995 年伊同俄罗斯签署了共建布什尔核电站合作协议后 ,美如坐针毡 ,担心伊有朝一日发展核武器 ,多次敦促俄中止与伊的核合作 ,但无结果。伊拉克战争结束后 ,美加强了在伊朗核问题上的施压力度。美国负责武器控制和国际安全事务的副国务卿博尔顿甚至威胁 ,美国保留使用军事手段防止伊朗发展核武器的权利。美通过国际原子能机构加强了对伊的核监督。

二 美国与核查危机

2003 年 2 月以来 ,国际原子能机构已经对伊朗进行了 5 轮核查。8 月 26 日 ,国际原子能机构在德黑兰南部的纳坦兹检测到了武器级浓缩铀的痕迹。美国对此大做文章 ,认为纳坦兹铀浓缩设施是伊朗核武器计划的组成

泽春：《伊朗两手应对核压力》，《环球时报》2003 年 10 月 8 日第 7 版。

Statement by Secretary of State Warren Christopher Regarding U. S. Sactions Against Iran , State Department Briefing ,in Federal News Service , May 1 ,1995 , p.1 .

Remarks by President Clinton , at a Dinner of the World Jewish Congress , pp.2 - 3 .

部分。美国军事情报部门称,伊朗在制造核武器方面取得了飞速进展,已处于核弹开发的最后阶段,有望在两年内制造出核武器。在美国的推动下,国际原子能机构理事会会议经过激烈辩论和磋商,于9月12日晚在维也纳通过了由澳大利亚、加拿大和日本提出、美国全力支持的关于解决当前伊朗核问题的一项决议。决议要求伊朗“全面、无条件地”与国际原子能机构合作,在10月底之前,就伊进口的所有与浓缩铀有关的原料及生产设施等呈报一份“完整的报告”。国际原子能机构还要求伊朗政府尽快签署《不扩散核武器条约》附加议定书,并终止浓缩铀试验。如伊说“不”,美就将在联合国发起对伊的全面制裁,甚至提出武力解决议案。

在美国和国际社会的压力下,伊朗的态度开始软化。10月16日,国际原子能机构总干事巴拉迪对伊朗的访问取得了明显的成果。10月22日,伊朗与来访的英、法、德三国外长达成协议,伊朗方面表示“准备签署”《不扩散核武器条约》附加议定书并愿意接受对其核设施进行更严格的、不事先通知的核查。虽然伊朗已经表现出了积极的合作态度,但美国政府仍然以伊朗“秘密发展核武器”为由,执意要将伊朗核问题提交联合国安理会讨论,而欧洲国家与国际原子能机构则主张在国际原子能机构的框架内寻求解决办法。对俄欧纷纷帮伊朗说好话的态度,美国表示十分不满。国际原子能机构理事会11月20日召开会议,决定是否将伊朗核问题提交联合国安理会,并由联合国安理会考虑是否对伊朗进行制裁。经过反复磋商,美欧双方采取了折衷方案。国际原子能机构理事会11月26日一致通过了德法英三国起草的有关伊朗核问题的决议草案,批评伊朗过去违反了其对国际原子能机构做出的承诺,但对伊朗表示要积极与国际原子能机构合作和增强核活动的透明度表示欢迎。决议还提到今后一旦发现伊朗再次违反《不扩散核武器条约》,理事会将立即召开会议,研究采取具体行动。12月18日,伊朗驻国际原子能机构代表萨利希代表伊朗政府签署了《不扩散核武器条约》附加议定书。至此,伊朗政府终于履行其在年底前签约的承诺。虽然伊朗核问题表面上看来暂时告一段落,但这一问题远未获得最终解决,其未来发展还面临许多不确定因素。美国在这其中所起的作用是至关重要的。

伊朗的核问题说到底是美国和伊朗之间的较量,下一步如何演变,很大

程度将取决于美国的态度。美国在伊朗核问题上步步紧逼的原因在于：首先，冷战结束，世界两极格局发生变化后，美国就在构思如何建立新的国际秩序。美国认为，作为唯一的超级大国，它有能力也有责任在全世界行使军事、政治和道义上的领导权。由于苏联势力在中东的退缩，使美国看到了建立以美国为主的“中东新秩序”的机会，但海湾地区霸权主义的出现对美国的中东新战略又是一种严重挑战，美国不得不认真对待。海湾战争后伊拉克的实力已大不如前，十年禁运使其日益贫瘠，根本无力向外扩张。刚刚结束的伊拉克战争使萨达姆政权土崩瓦解，对于美国维持在中东的霸权可以说是消除了一大威胁。但失去了伊拉克这个敌人并不意味着中东地区霸权主义的消失，其留下的力量真空难免不被另外的地区强国所填补，在这种情况下，伊朗这个海湾地区的军事、经济大国自然成为美国关注的重点。伊拉克在海湾战争中遭到严重削弱，为伊朗称霸海湾创造了有利条件。在中东这样重要的战略地区，美国决不希望伊朗成为霸主，挑战自己在这地区的地位。美国的目标是使中东的政治经济秩序服从美国的全球利益，使中东在美国的全球扩张中不致成为一个障碍。美国对伊朗核问题的大做文章，很重要的一个目的就是要借机削弱伊朗，降低其在中东说话的声音。

其次，美国要通过伊朗核问题打压伊朗现政权，以压促变，竭力把伊朗这个中东仇美反美的国家纳入自己的政治价值体系。有学者指出，美国攻打伊拉克只是美国中东战略的第一步。芝加哥大学卡利则教授认为，事实上美国对伊朗的仇恨胜过对萨达姆的反感，布什打击萨达姆是要在中东搞出一个“民主”国家来，以突出伊朗的专政，鼓励伊朗人民推翻现政权，或者为攻打伊朗铺平道路。从共和党的传统施政纲领看，这种战略上的推理无疑是符合逻辑的。在美国看来，伊朗一直是最积极支持恐怖主义的国家。在美国的安全战略中，伊朗作为伊斯兰原教旨主义运动的中心，是一个比伊拉克还值得警惕的国家。尤其令美国恼怒的是，伊朗通过支持巴勒斯坦和黎巴嫩的恐怖主义活动来破坏阿以和平进程。美国前国务卿克里斯托弗曾说：“伊朗是世界上最主要的恐怖主义发起国……伊朗谋求制造核武器是核扩散的主要危险。……美国对伊朗的政策就是要使用外交和经济措施，以

及军事威慑来遏制伊朗。”

第三,通过伊朗核问题,实践其对国际核不扩散机制的改造。布什政府自上台以来在重大国际问题上表现出咄咄逼人的单边主义势头,在“9·11”后更是按照自己的意志来主导国际反恐活动,将反恐范围扩大化。在2003年的《国情咨文》中,布什总统首次提出,“美国和全世界面对的最严重危险是寻求和拥有核生化武器的非法政权。”在这里,美国将防止大规模杀伤性武器扩散作为干涉他国主权的战略工具,目的是达到政权更迭建立美国式的民主政权。美国于2002年12月11日发表了《反击大规模杀伤性武器的国家战略》报告,在报告中,布什总统正式提出了“先发制人”战略。这一战略主张在反击核扩散时,除施加外交压力的同时,在军事上做好打击对方核设施和投掷工具,以及防御对方大规模杀伤性武器的准备。现存国际核不扩散体制被美国认为不能适应业已变化了的安全威胁,不能满足世界安全环境变化所产生的客观需求。美认为它有强大的军事力量对付安全威胁,却因种种制约无法行使权力。美国要将国际核不扩散机制改造为以美国为国际规则制定者的世界新秩序的政策工具之一。伊拉克战争是实践其改造这一机制的一次主动出击,接下来在伊朗、朝鲜核问题上的步步紧逼正体现了其要巩固对国际核不扩散机制改造的意图。

三 欧盟与伊朗核问题

伊朗在国际原子能机构设定的最后期限(2003年10月31日)前10天同欧盟三大国——英、法、德三国外长达成协议,同意暂停加工浓缩铀,接受国际原子能机构严格核查,签署《不扩散核武器条约》附加议定书。至此,一场迫在眉睫的危机得到化解。此次欧盟为伊朗核危机的暂时平息发挥了极其重要的作用,在国际外交舞台上展示了其不同于美国的新形象。

进入20世纪90年代以来,欧盟逐渐以一种独立于美国的力量出现在国际政治舞台上。中东对欧洲具有极其重要的意义,“西欧的安全与繁荣仰

王京烈:《面向21世纪的中东》,北京·社会科学文献出版社,1999年版,第370页。

Joseph Cirincione, “How will the Iraq War Change Global Nonproliferation Strategies?” *Arms Control Today*, April 2003, p.5.

孙逊:《论伊拉克战争对国际核不扩散机制的影响》,《国际政治》2003年9月,第12页。

赖于中东,特别是中东的石油战略资源。”在中东问题上,欧盟的基本政策是政治解决中东地区冲突,控制军备,实现地区安全与稳定;利用优越的地理位置,加强欧洲同中东地区的经济合作。曾任美国国防部及能源部部长的施莱辛格曾说,在最近的将来,西方所有的自由国家,乃至自由本身的命运仍然依赖于能否得到这个变化莫测地区的石油资源。与美国石油供应多元化相比,欧盟更依赖中东,其石油进口主要来源于中东,占其石油消耗量的52%。欧盟也不希望看到伊朗发展核武器引发地区军备竞赛和武装冲突(以色列多次扬言要对伊朗核设施发动攻击),使本不平静的中东局势更加动荡,为世界石油市场增添不稳定因素。欧盟在伊朗核问题上的态度要比美国温和得多。欧盟希望发挥联合国的主导作用,通过“核查”、谈判等和平方式解决危机,不希望美国像对待伊拉克一样,过分夸大其威胁程度,对伊朗采取军事行动。一方面,他们认为美国对伊朗采取强硬政策会产生相反的副作用——增强伊朗保守派的势力,助长其对中东和北非恐怖主义的支持。⁵另一方面这会更加助长美国推行单边主义,主导国际事务,这是主张世界多极化,希望在国际问题上拥有更大发言权的欧盟国家不愿意看到的;再者从地缘政治的角度看,中东的不稳定极有可能波及欧洲,若由此引发民族和宗教仇视、社会动荡、难民潮和恐怖袭击,将直接冲击欧洲,毕竟与中东山水相连的是欧洲而不是美国。

近年来欧盟越来越把注意力投向中东,中东不仅与欧洲的经济、战略利益紧密相关,而且更被欧盟视作摆脱美国影响,独立发挥作用的重要舞台。2003年10月20日,在国际原子能机构给伊朗订立的最后期限即将到来的关键时刻,英、法、德三国外长史无前例地同时出访德黑兰,以同一个声音说话,这在外交史上也是罕见的。随着伊朗核问题的发展,欧美在这一问题上的分歧逐渐显现。2003年11月26日,国际原子能机构理事会11月26日一致通过了德、法、英三国起草的有关伊朗核问题的决议草案,这是英法德三国与美国斗争的结果,美国人认为这份草案是“欧洲又一次蓄意冒犯美

王京烈:《动荡中东多视角分析》,北京·世界知识出版社,1996年版,第79页。

李援朝:《中东问题研究》,黑龙江教育出版社,1996年版,第223页。

赵国忠:《海湾战争后的中东格局》,北京·中国社会科学出版社,1995年版,第64页。

5 Fawaz A. Gerges, *America and Political Islam—Clash of Cultures or Clash of Interests?* (Cambridge University Press, 1999), p.119.

国”。美国此次在伊朗核问题上似乎比在伊拉克战争中感觉还要孤立。据报道,在35个国家组成的国际原子能机构理事会中,只有加拿大、澳大利亚和日本赞同美国的立场,其余大部分国家都对英、法、德的提案表示支持,包括俄罗斯和中国。其坚定盟友英国站在法、德一边,使美国最终不得不从原有立场后退,同英、法、德三国就决议达成妥协。

英、法、德三国作用的发挥不仅是欧洲在伊拉克战争后独立于美国政治意志的表现,更被视为欧盟在国际舞台上成功发挥影响力的良好开端。尤其是在伊朗核问题上欧盟三架马车英、法、德表现出了空前的团结,特别是英国坚定的站在了法德一边,这有助于弥和前阶段伊拉克战争带给三国关系的损害,对加强欧盟内部的团结意义重大。当然同时也应看到,虽然欧盟对伊朗的态度要比美国温和得多,但在伊朗核问题上欧盟与美国的最终目标还是一致的,即决不允许伊朗拥有核武器。二者的分歧主要在于达成这一目的的方法和手段上,因而二者之间能最终达成妥协,主要表现为国际原子能机构理事会关于伊朗核问题的决议在欧美之间经过数日的讨价还价后最终获得通过,并使各方均表示满意。这也表明了欧美之间存在的利益契合点还是主要的。有报道称,布什勉强接受的国际原子能机构理事会决议是个胡萝卜加大棒的对伊朗政策,即欧盟的胡萝卜加美国的大棒。

四 俄罗斯与伊朗核问题

俄罗斯与伊朗核问题也关系紧密,该问题把俄罗斯直接牵扯其中。对俄罗斯来讲,中东有其不可忽视的战略利益,包括政治利益、经济利益和安全利益,伊朗是俄罗斯外交在中东重要对象。近年来,俄伊关系发展很快。俄伊在核能方面的合作一直在深入。布什尔核电站不仅是俄与伊经济合作最大的一个项目,而且涉及到双方的经济关系和合作信誉,更关系到两国间的战略关系。美俄之间关于俄罗斯向伊朗提供核和导弹技术的争议一直没有停止。俄罗斯称:作为伊朗的邻国,俄远比美国更加希望保持伊朗的无核

化 ,俄绝不希望在其家门口出现一个拥有核导弹的国家。

“9·11”之后伊朗被布什打入“邪恶轴心”国家 ,俄伊军事技术合作使美国更为敏感美国向俄罗斯施加了更大压力。2003年5月在美俄首脑会晤新闻发布会上 ,布什与普京公开就此问题争论。布什就俄援建伊朗布什尔核电站问题向普京公开发出警告 ,要求俄尽快罢手。应该说俄罗斯在这一问题上的立场一直是比较坚定的 ,没有因美国压力放弃与伊朗的合作。但事隔3个月后 ,在对伊朗的问题上俄罗斯的态度却有了微妙的变化。先是俄罗斯总统经济顾问伊拉里奥诺夫在莫斯科称 ,俄罗斯只有在确信伊朗没有发展核武器计划后 ,才会与其展开全面深入的经济合作。这一言论当时引起俄罗斯国内外媒体的广泛关注 ,认为这是俄罗斯在伊朗核问题上将要改变以往政策的一个重要信号。9月12日 ,俄罗斯投票支持了国际原子能机构对伊朗的强硬决议 ,这让伊朗也感到了意外。接着 ,在美俄首脑会晤上 ,普京公开表示希望伊朗与国际原子能机构合作。

是何原因促使俄罗斯在伊朗核问题中的立场发生微妙的改变？笔者认为有以下方面原因。首先 ,俄罗斯向美国政策靠拢是“一超”格局的事实所决定的 ,俄罗斯目前面临着发展经济的重任及解决车臣恐怖主义问题的艰难使命 ,在地区和国际事务中很难产生实质性影响 ,对此俄自己也有认识。伊拉克战争结束后 ,俄罗斯在中东面临的最大两难选择是增进与伊朗经济军事合作与维持俄美关系大局之间的矛盾 ,随着美国在伊朗核问题上施压的力度逐渐增加 ,俄罗斯也不得不改变政策。俄罗斯明白跟美国僵持下去 ,既没有好处也没有用处。随着美国在国际关系中越来越倾向于通过武力解决问题 ,在伊朗核问题上美国或其盟友以色列是否会以终结伊朗核计划为名对伊朗核设施发动先发制人式的攻击 ,就像1981年以色列用炸弹摧毁伊拉克乌西拉克核反应堆那样？若事态真向这个方向发展 ,俄罗斯的政策选择余地将被压缩得非常狭小。俄力图在美伊之间顾此而不失彼 ,最终却不得不做出艰难选择。其次 ,不管俄美关系如何变化 ,俄总是着眼于本国利益。早些时候有消息称 ,美国可能提供100亿美元作为停止俄援助伊朗核

电站的补偿方案。再次,目前对于俄罗斯来说,车臣问题是威胁其安全和领土完整的心腹大患。而车臣问题起源于境外激进的伊斯兰原教旨主义思想的渗入和传播。车臣伊斯兰极端势力打着“回归伊斯兰社会”“建立伊斯兰国家”的幌子,并声称他们代表车臣民众的利益。建立用伊斯兰原教旨主义作为统治原则的国家正是他们追求的目标,也是他们用来煽动民众蛊惑民心的工具。虽然在对俄罗斯的问题上,伊朗基本上是根据国家利益行事,其是最晚支持阿塞拜疆和中亚诸国独立的国家,也曾在俄罗斯—车臣冲突中表达了对俄罗斯的支持。但一旦伊朗在美国打压下,改变了政权的性质,其对车臣的示范作用消失,对俄罗斯平定车臣不失为一件好事。

当然,伊朗核问题发展到现在还远没有结束,俄罗斯并没有完全放弃在这一问题上与美国的斗争,布什尔核电站计划仍在继续当中。伊朗与国际原子能机构的积极合作,又使俄罗斯找到了为伊朗辩白的机会,特别是欧盟在这一问题上的温和立场和与美国的明显分歧更使俄罗斯看到了维持与伊朗在原子能方面合作的希望。俄总统普京明确表示,伊朗作为国际社会的成员,有权开发并和平利用核能,俄伊两国在核领域中的合作不存在任何障碍。俄罗斯在伊朗核问题上的态度变化再次印证了俄罗斯外交的实用主义理念,随着这一问题的不断发展,俄罗斯在伊朗核问题上的态度和立场还有反复的可能。但其外交政策的重点和底线不会改变:在当前以美国为核心的准单极体系下,必须与美国建立和保持友好的密切关系,避免两国间出现重大裂痕;当俄国家利益与发展同美关系出现矛盾时,不惜在一些原则和利益上做出让步与牺牲,避免伤害两国关系。因此在伊朗核问题的未来发展中,当形势紧张,美对伊朗打压力度加大时,俄罗斯的政策选择空间还是狭小的,美国毕竟是俄外交的重中之重。

五 伊朗面临的困境

伊朗核问题已令伊进退两难,既要应对美国的咄咄逼人,又要妥善引导民众强烈的反美、仇美情绪和防范宗教极端势力趁机发展、滋事。伊朗面对的不仅仅是美国,还要面对国际原子能机构所代表的国际社会。

伊朗现已做出了很大让步,倾向于与国际原子能机构合作,消除美国寻衅的借口。此次哈塔米总统做出同国际原子能机构合作的决定在国内是承受了很大的压力的。如果美国在核问题或其他问题上继续寻衅,伊朗国内的保守派强硬势力很容易因此大做文章,使其找到打击以哈塔米总统为代表的温和派的借口。若伊朗现政权发生大的变化,强硬派上台执政,不仅伊朗核问题的解决前景堪忧而且会威胁到整个中东地区的稳定。但种种迹象表明,美国在核问题上对伊朗的打压并不会就此结束。美国真正的“如意算盘”是在原有基础上继续“妖魔化”战略,利用伊国内保守派与改革派间的矛盾,加强“和平演变”攻势。同时,加紧对伊进行封锁,争取操纵国际社会对其实施全面制裁,逐步瓦解伊朗现政权基础。目前美国媒体对伊朗核问题报道的一些动向值得注意:一些专家认为,更换伊朗政权很可能成为美国“改变萨达姆政权”之后的下一个目标。美舆论也在讨论“改变萨达姆政权”之后军事打击伊朗的可能性。美国认为伊朗现在表现出的同国际原子能机构的积极合作态度仅仅是缓兵之计,就算伊朗签订了《不扩散核武器条约》附加议定书,按照规定伊朗只需提前90天通知有关各方便可退出。考虑到伊朗已经掌握的大量核技术和伊朗强硬派庞大的势力,美国认为伊朗核计划仍然是个令其及其盟友头疼的问题。

伊拉克战争后,伊朗周边的安全环境更为恶化。其长期盟友叙利亚自身尚且难保,在伊拉克战事未完全平息时,就已成为美矛头所向,被美指责在战争中支持伊拉克,帮助伊拉克转移和隐藏大规模杀伤性武器,以及庇护伊拉克领导人。除了土耳其和以色列这两个美国盟友的南北夹击外,美国的势力在阿富汗反恐战争后又相继深入到伊朗北部的高加索和中亚一带,以及伊朗东部的阿富汗。美国顺利拿下伊拉克,使伊朗西部的“真空地带”也被美国填补。伊朗成为美国势力围堵下的一块孤岛。失去伊拉克这个缓冲,伊朗将直接面对美国的军事威胁。重建后的伊拉克如果转变为一个亲美国家,将与土耳其、以色列一起构成美国在中东的“民主核心”。美国迫使伊朗放弃核能开发只是第一步,促使其加速政治变革,建立民主政权,并

中国现代国际关系研究所:《全球变局:美国与伊拉克》,北京·时事出版社2003年版,第221页。

“Coming clean or playing for time?”Economist.com / Global Agenda, Oct 22, 2003, p.1.

王凤:《布什政府对伊朗的政策与伊朗的回应》,《西亚非洲》2003年1月,第69页。

改变与美国作对的行为方式才是美国的最终目的,即便是伊朗现在向美国妥协,放弃了其核计划,如果伊朗内政将来仍未发生美国所希望的变化,不排除仍然有美国使用军事手段颠覆伊朗政权的可能。美国将恐怖主义和大规模杀伤性武器扩散这两大威胁提升到其中东战略的首位,伊拉克战争表明,美国更愿意也更有决心使用武力。美国诉诸战争的门槛正在降低。

伊拉克战争后,伊朗已经陷入美国的多面重围之中,其处境更加艰难,美国在反恐及核问题上加大了对伊朗施压。在这种情况下,不能排除伊朗内部出现温和派的声音,以避免美国用对伊拉克的手段来对付自己,但更有可能在民族、宗教情绪的推动下,谋求拥有更先进的常规武器或发展核能力,加快强军的进程。以色列问题是中东问题的症结所在,以色列问题不解决,中东核扩散的危险将不会完全消除。

六 前景展望

从目前形势发展看,伊朗核问题前景还不明朗,伊朗同意签署附加议定书只是暂时消除危机的一项举措,因为伊朗没有同意完全放弃其铀浓缩计划,这远不能让美国满意。其发展趋势尚难预料。由此而联想到1994年朝鲜在与美国签署《核框架协议》后,朝鲜核问题一波三折的事实,这使人更不能对伊朗核问题能否顺利解决过早下结论。

作为石油大国,能源既是伊朗发展对外关系的纽带,更是其区别不同对象、平衡对外关系的王牌。在美国仍对伊采取敌视政策的情况下,伊朗的外交政策和能源战略更重视像欧盟和俄罗斯等对世界政治经济格局有举足轻重作用的国家或政治实体。通过与欧盟和俄罗斯发展合作关系,伊朗既能从中获得经济实惠,促进本国的经济改革和发展,又能抗衡美国的遏制政策。伊朗虽然不相信欧盟、日本将来有能力阻止美国打击自己(如美痛下决心的话),也担心俄与美接近而拿自己做筹码,但是继续加强同以上国家的关系无疑会对美国起牵制作用。此次伊朗选择与欧盟三大国外长达成协议,缓解迫在眉睫的危机,一个原因是由于欧盟在伊朗的问题上持更温和的态度,另一个原因就是巧妙利用美、欧之间的分歧,把欧洲拉到自己一

边。既然伊朗已经充分表明了合作的诚意,那么如果美国进一步对伊朗施压,欧盟等国势必不再跟进。

美国的目标是按照自己的价值观对中东进行民主改造,这不仅对伊朗、叙利亚两个强硬国家,对其他温和阿拉伯国家如沙特阿拉伯、约旦、科威特和埃及也构成了威胁。美国国防部长拉姆斯菲尔德曾经警告伊拉克人说:“如果你们想要一个伊朗式的政府,由一些教士来操纵国家政权,我告诉你们——这是不可能的。”拉姆斯菲尔德的话向伊拉克人也向其他中东国家人民传递了这样一个信息:他们可以选择由谁来统治,但这个政权必须是亲美国的和世俗的。他们不能选择反美的和伊斯兰政权。从更深层次来理解,这无异于是否认民主与伊斯兰共存的可能性。让这些中东国家背弃自己的历史文化传统追求美国式的民主,这是该地区人民所不能接受的。正是由于面对着共同威胁,以往中东格局中强硬派国家和温和派国家的对立可能会有所缓和,政治观点和意识形态上的分歧会让位于共同的安全考虑。伊朗会努力发展同中东各阿拉伯国家的关系,加强协调和合作,不排除与之形成临时的权宜联盟的可能。伊朗国防部长沙姆哈尼表示,伊朗不希望伤害与邻国的关系,因此不会基于任何理由发展核武器。

从美国方面来看,伊朗拥有射程覆盖美国在海湾地区军事基地的中程导弹,伊朗对伊拉克什叶派的影响举足轻重。解决伊拉克问题离不开伊朗的支持与合作,同时美国大选在即、巴以和谈陷入僵局、打击“基地”组织美国需要伊朗的合作。美国担心对伊朗过度施压会刺激其国内宗教及民族主义情绪,为极端势力扩张推波助澜,甚至妨碍对伊朗的“和平演变”。美国一时还不想与伊朗“摊牌”。因此,美对伊朗采取“威慑加合作”的政策将会存在相当一段时间。另外,美国在伊拉克战争中所遭到的反对和牵制,迫使其在对伊朗动武问题上需权衡政治、经济、道义上的利弊得失,三思而后行。

美国有学者提出“虽然‘硬实力’在应对美国目前所遇到的挑战中起着关键的作用,但‘软实力’对中东国家的转型才真正具有帮助。以建立民主为形式的先发制人与军事上的先发制人将是同样重要的。要使中东发生积极的改变,需要长期持续地介入——不仅需要这一地区而且需要美国和欧

Iffat Idris Malik, Dawn, "Democracy without Islam," World Press Review, July 2003, p.11.

《伊朗防长:不会发展核武》联合早报电子版 2003 年 2 月 5 日。

洲的共同努力。” 毕竟取得盟国、友国及有关地区国家特别是大国的支持，是推行美国中东战略不可或缺的条件，美国在这一问题上会谨慎从事，逐步推进，防止树敌过多。

一些观察家认为，伊朗发展核武器的根本原因是由于中东地区的政治形势和缺乏安全感。也有美国学者指出：美国要促使伊朗彻底放弃核计划，首先要向伊朗提供安全保证，包括不试图颠覆其政权，不干涉其内政，取消对其的经济制裁。而《不扩散核武器条约》只要求中东国家放弃发展核武器的努力，却不能为其提供安全保障。因此，只有根本改善中东地区的政治安全环境，推进巴以和平进程，促进不同民族间的对话与和解，构筑本地区的军备控制与安全对话机制，中东才可能驱散大规模杀伤性武器扩散的阴霾，实现持久和平，而这一过程绝非短期内所能完成的。

王冀平：南京大学国际关系研究院在读研究生

洪邮生：南京大学国际关系研究院副教授

吉利强：石家庄军械工程学院基础部讲师

Ronald D. Asmus, "Rebuilding the Atlantic Alliance," *Foreign Affairs*, September/October 2003.

Shahram Chubin and Robert S. Litwak, "Debating Iran's Nuclear Aspirations," *The Washington Quarterly*, Autumn 2003, p.102.

Shahram Chubin and Robert S. Litwak, "Debating Iran's Nuclear Aspirations," *The Washington Quarterly*, Autumn 2003, p.109.

继承还是超越？

——论冷战后驻韩美军调整

李 华

〔内容提要〕驻韩美军是美韩安全关系极为重要的组成部分和历史见证。2002 年 10 月朝核危机以来的驻韩美军重新部署，既是朝鲜战争以来历次调整的继续，更是对过去的超越。既是冷战后美国新军事战略的体现，又是因应当前朝核危机的产物。这一调整必将对目前朝核危机的和平解决及东北亚地区脆弱的安全均势造成深远的影响。

关键词 美国外交/美韩关系/驻韩美军/调整/冷战后

2004 年 1 月 16 日，美国和韩国几乎同时宣布，两国有关美国在韩国驻军部署调整的谈判已基本结束，未来驻扎在汉城的大部分美军将撤出汉城基地向韩国南部转移。这标志着 2003 年 5 月开始的美国东亚军事部署调整的“韩国段”已达成协议。根据协议，驻韩美军的使命和性质将发生质变——由过去单纯意义上的半岛防御军一跃而转变为使命更为广泛、战术更加灵活的“东北亚地方军”。这一举措昭示，美国在东亚的军事存在将继续朝着高机动化、高战斗力化和面向东亚整个区域的高军事干预化方向发展。考虑到当前伊拉克战争刚刚结束，朝鲜半岛正处于因朝鲜核问题而引发的深刻危机之中，美国这一举措无论对地区还是全球局势均都将产生非同寻常的影响。

一 历史回顾

美国与朝鲜半岛的政治关系最早可追溯到 1882 年的《舒费尔条约》，但由于遥远的地理位置和羽翼未丰的实力地位，朝鲜半岛重要的地缘战略地位一直没有引起美国战略家们的高度关注。直到朝鲜战争爆发以前的 1950 年 1 月 12 日，美国国务卿艾奇逊仍然发表声明，把韩国明确排除在美国的亚太安全体系之外。1950 年 6 月爆发的朝鲜战争是美韩政治安全关系的转折点，韩国一跃成为美苏冷战对峙的前沿阵地，战争促成了美韩两国及其军队的全面合作，成为双方密切关系的契机。1950 年 7 月，韩国总统李承晚和美军司令麦克阿瑟交换公函，即“大田协定”，把韩国军队作战指挥权移交给联合国军司令。当年 9 月，美军历史上第二次在仁川登陆卷入战争。1953 年 10 月，韩美两国在华盛顿签署《韩美共同防御条约》(R O K - U S A Mutual Defense Treaty)，该条约是美国冷战时期集体安全政策的体现，它和澳新美条约、美菲条约、美日条约一道，构成冷战时期美国在太平洋地区的军事防御链。这表明美国对韩国在全球反共斗争中的战略地位重新进行了确认。

该条约第四条规定：“大韩民国给予美利坚合众国在双方商订的大韩民国领土以内及其周围布置美国陆、空、海部队的权利，同时美利坚合众国接受这项权利。”⁵这一条为美军日后驻扎韩国提供了法律依据，标志着美韩安全关系正式形成。而战时韩国军队受到美国将军为首的联合司令部节

Robert Martin, "Security Relations: A U. S. View," Robert A. Scalapino & Hongkoo. Lee, eds., *Korea-U. S. Relations: The Politics of Trade & Security* (Berkeley: University of California, 1988), p.186.

艾奇逊宣称，美国的太平洋防卫线是从阿拉斯加南端之阿留申群岛开始，连接日本大陆继续向南延伸，经过琉球群岛至菲律宾为止。Department of State Bulletin, Jan.23, 1950。见高崇云：《美国的对韩政策与韩国政情》，台北·黎明文化出版社，1983 年版。第 4 页。

1945 年 9 月 8 日，根据美苏双方 8 月达成的以 38 度线分区占领半岛的协议，美军霍齐中将率领的美国第 24 军在仁川登陆，开始履行受降和占领使命。在接下来的 3 年里，南部朝鲜处于由美军第 7 师师长阿诺德少将担任政府首脑的临时军政府领导之下。1948 年，随着大韩民国和朝鲜民主主义人民共和国先后成立，1949 年 7 月，美军宣布全部撤离半岛，仅在半岛上留驻了 400 余人的“军事顾问团”。

5 《国际条约集》(1953 - 1955)，北京·世界知识出版社，1960 年版，第 632 页。

制的结构也延续下来。从此，“美国人直接决定了韩国军队的意识形态、训练方法、组织结构。”

驻韩美军是美韩政治安全关系极为重要的组成部分。数十年来，作为一个对美国利益至关重要的亚太地区前沿军事部署的一部分，美国一直将驻韩美军视为半岛乃至东北亚地区局势的“稳定器”和美国对这一地区安全义务的象征。但随着国际国内局势的变化，美国在历史上也曾对驻韩美军进行过多次调整。

1953年《美韩共同防御条约》签署后，美国认为自己没有必要继续维持战时状态下进驻的大量美军，因此陆续从韩国撤走了一些军队。到50年代末，驻韩美军基本保持在大约6万人的水平。60年代中期，陷入越南战争泥沼的美国再次萌生了从韩国撤军的打算，为了打消美国的撤军念头，当时的韩国朴正熙政府对美国慷慨解囊，并主动请缨派韩国军队赴越作战。美国也报之以桃，1966年约翰逊总统访韩时，向韩国保证美国没有减少驻韩美军目前水平的计划。

1969年尼克松上台后，面临着严峻的国际国内形势。国际上，苏联、中国、日本、西欧这些新的力量中心逐渐崛起，苏联利用美国深陷越南战争之机，加紧发展其经济、军事实力，美苏实力差距大为缩小。从国内看，60年代进行的旷日持久的越南战争削弱了美国经济，巨额的军费开支使美国的财政赤字扶摇直上。进入70年代，随着美苏缓和进程加速，国内公众对政府在国外继续维持庞大驻军越来越不满。为了重振国威，尼克松政府开始实施“缓和战略”，提出了带有明显收缩色彩的“尼克松主义”。在关岛讲话中，尼克松说：“在国内安全问题上，特别是在军事防卫问题上，除非存在某个核大国的威胁，美国将鼓励并有理由期望逐渐由亚洲国家自身来处理，逐渐由亚洲国家自身来负责。”1970年美国开始从亚洲实行战略收缩。作为其中的一部分，美国陆续从韩国撤走了驻韩美军第7师，约2万人。尼克松政府从韩国撤军后，驻韩美军仍有3.9万人，包括常规兵力、地面核兵力、

Herbert P. Bix, *The America-Korean Relationship since 1945* (New York: Pantheon Books, 1974) p.203.

Joo-Hong Nam, *America's Commitment to South Korea: The First Decade of the Nixon Doctrine* (Cambridge University Press, 1986), p.98.

防空部队和空军。

目前驻韩、驻日美军兵力结构比较(单位 :人)

	驻韩美军(USFK)	驻日美军(USFJ)
陆军	27 000	2000
海军	290	25 000
海军陆战队	150	22 000
空军	10 000	16 000
小计	37 390	65 000
合计	102 390	

资料来源 : <http://home.kimo.com.tw/kajin1967> .

“新”的全球战略思想在福特与卡特政府时期得以延续。1978 年至 1980 年期间 ,卡特又先后从韩国撤出了 6000 名美军 ,并计划在 1982 年底将美军地面部队全部撤出 ,在韩国只驻扎 1.4 万人的空军和后勤人员。卡特政府全部撤军的基本动因是继续与苏联的缓和进程 ,但当 70 年代末美苏缓和结束、争夺加剧时 ,韩国的反共战略地位又凸显出来。卡特政府的“即使没有地面部队 ,美国的海空力量仍将发挥有效的威慑作用”的观点在美国国内和韩日盟国均遭到激烈反对。1977 年 6 月 16 日 ,美参议院以 79 票对 15 票拒绝批准撤军计划 。1977 年 4 月 ,7 位日本内阁大臣和 235 名议员发表声明 ,强烈抗议美国从半岛撤军。在韩国 ,国会通过了关于国家安全的紧急决议 ,“……我们希望作为 30 年血盟而共同捍卫自由战线的美国用行动来表明坚定信心 ,不让韩半岛重演印支半岛那样的失败。如果不这样用行动表明决心 ,美国所有的对外诺言都会失去信用 ,世界的和平秩序

“Special Message to the Congress Proposing Supplement Foreign Assistance Appropriations November 18 ,1970 ,”Public Papers of the Presidents of the United States , Nixon 1970 ,pp.1074 - 1075 .

“Special Message to the Congress Proposing Supplement Foreign Assistance Appropriations November 18 ,1970 ,”p.1070 .

Ernest W .Lefever ,“Withdrawal from Korea : A Perplexing Decision ,”Strategic Review ,Vol , 6 ,Summer1978 ,p.30 .

也将崩溃。”为了迫使美国政府重新考虑撤军决定，甚至引发了“韩国门丑闻”事件。在重重阻力下，卡特政府被迫中止了撤军计划。80年代里根政府时期，美国国力恢复并强盛起来，为了与苏联抗衡，驻韩美军在数量上虽然没有再增长，但地位却不断得到强化。

二 调整的构想

1991年的海湾战争使美国军方开始认识到，灵活的军事力量、先进的军事技术及高效的战略战术，而不是冷战时期装备笨重、行动迟缓的部队，才是防止和打赢未来战争的关键。有鉴于此，90年代初，布什政府第一次提出了将朝鲜半岛非军事区附近的美军南移的计划，但1993年半岛安全局势因朝鲜核问题而恶化，对朝鲜执行“接触—扩展”战略的克林顿政府遂将该计划搁置起来。

2001年发生的“9·11”事件暴露出作为冷战后全球唯一超级大国的美国在面对非对称性军事攻击时国家安全上的脆弱性，同时美国国内一些人士对美国仍然坚持冷战时期的军事部署做法能否确保国家安全也表示置疑。阿富汗战争刚刚结束，伊拉克战事蓄势待发，2002年10月朝鲜核危机再起，在这种情况下，如何处置作为朝韩之间“引爆线”角色的驻韩美军再一次被提上议事日程。

2003年3月6日，美国国防部长拉姆斯菲尔德在五角大楼的一次吹风会上说，从某种意义上来讲，驻韩美军是“冷战的残留物”，现在已经对韩国主权构成一种事实上的“侵犯”，所以应该考虑美军从那里南撤或者干脆撤出朝鲜半岛。至于部队是撤回国内还是后撤到朝鲜半岛南部，或者撤往附近的邻国，是美国正在考虑的问题。

4月和6月，韩美两国先后举行了“未来韩美同盟关系政策构想”两次

Herbert P. Bix, *The America-Korean Relationship since 1945* (New York: Pantheon Books, 1974) p.256.

美国对这一事件的主角韩国商人朴东宣的起诉书中说，他向美国众议员行贿的目标之一是“诱导众议员投票赞成向韩国提供更多的美国军援，反对减少驻韩美军。”引自孙茹：《70年代美韩安全关系中的撤军问题》，《太平洋学报》1998年第4期。

“Rumsfeld may pull troops from DMZ,” USA Today, March 6 2003.

会谈。在此期间美国对伊拉克战争的胜利,进一步坚定了美国调整全球军事部署包括驻韩美军的决心。在第二次会谈中,双方就美第二师分两个阶段转移到汉江以南达成协议:第一阶段,第二师人员将从“三八线”附近的数十个基地集结到位于东豆川与议政府的凯西基地(Camp Casey)和红云基地(Camp Red Cloud),最快可在2003年开始实施;第二阶段,将部队转移到汉江以南的新驻地。双方未对南迁的具体时间表做出说明,表明美国将视半岛局势发展情况灵活推进其转移计划。6月中旬,韩国国防部长曹永吉访问美国,就朝核问题和驻韩美军南迁问题再次与美国国防部长拉姆斯菲尔德进行磋商。6月26日,驻韩美军第八军司令坎贝尔(Charles Campbell)中将称,根据韩美两国间关于龙山美军基地迁移合并和美第二师重新部署的协议,驻韩美军将减少部分兵力。这是驻韩美军高级军官首次公开表明美国将裁减驻韩美军。

2003年10月6日—8日,韩美在汉城召开“韩美未来同盟政策构想第五次研讨会”。会上,美方正式提出了驻韩美军调整方案,主要包括四方面内容:大幅压缩基地规模;缩减兵员;重新部署防地;向韩国移交部分作战任务。具体计划是:向平泽基地周围搬迁美第8集团军司令部及步2师;向乌山空军基地周围搬迁驻韩美军司令部相关设施。其中驻龙山基地7000美军中的6000人将在年内陆续南迁到平泽基地(哈默莱兵营);驻在非军事区15个基地的步2师1.4万人从2003年10月开始迁移,4-5年内全部后撤120公里至“中心基地”;驻汉城龙山基地的联合国军司令部、第8集团军司令部、韩美联合司令部从2003年开始着手后撤。今后驻韩美军的部署将形成乌山—平泽和大邱—釜山“两大中心”的格局。调整后的驻韩美军兵力将削减1/3,保留下来的部队将进行重组,其中第2机械化步兵师将由2个旅缩编为1个机动打击旅。部分军队将撤回美国本土或部署到其他地区,返回本土的驻韩美军将作为快速机动旅以为期半年的轮替形式派驻韩国;今后板门店共同警备区的警戒任务和美军对朝鲜的侦察任务将交由韩军负责。按照五角大楼的计划,调整后的驻韩美军其使命除了负责朝鲜半岛安全之外,还将扩大到包括台湾在内的整个东北亚地区。新的驻韩美军基地

“U. S. Troops to Move From Korea D M Z,” Associated Press, Seoul, June 5 2003.

“U. S to Cut Number of Troops in Korea,” The Korea Times, June 26 2003.

将组成“斯巴达”式的“前进作战基地”，成为美军对外作战的军事基地。

在2004年1月17日召开的第6次“未来韩美同盟会议”上，韩美就驻韩美军南迁及费用问题最终达成了协议。双方再次确认，驻扎在汉城龙山的美军基地包括韩美联合司令部及联合军司令部将在2007年全部南迁到汉江以南韩国中部地区的乌山、平泽一带。驻韩美军汉城龙山基地的搬迁费用则全部由韩国负担，金额预算为30亿至50亿美元。在即将召开的第7次“未来韩美同盟会议”上，韩美双方将正式签署协议书，并计划在3月初把协议书各自递交到本国国会以待批准。

此次驻韩美军重新部署可以说是朝鲜战争结束以来最大的一次调整，与以前的历次调整相比具有一些明显不同的特点。首先，以往历次调整多是在全球和半岛局势相对缓和的时期提出和执行（如20世纪70年代和90年代初），而此次调整的背景却是全球热点问题频仍及半岛朝核危机的持续升温。其次，自动介入以威慑北方敌人一直是驻韩美军最为重要的功能，但现在美国已对此“深恶痛绝”。近年来，美国国防部官员多次表示，驻韩美军起“引爆线”作用的提法对美国而言很不公平，因为这意味着若美国人不先流血就无法保卫韩国。他们强调，“引爆线”及“绊网”之类的概念已经过时，新的军事调动反而是为了加强美国在朝鲜半岛及该地区其他地方的防御能力。第三，此次调整后驻韩美军防御范围将大大扩大，其性质也将随之发生质变——由过去单纯的半岛防御军一跃而转变为名副其实的“东北亚地方军”。这意味着冷战后原本脆弱的东北亚均势局面将受到更加严峻的挑战。

三 调整意图

对于此次驻韩美军调整，美国官方始终坚称并无特别意义，而只是冷战后特别是“9·11”事件发生之后其全球军力调整的一部分。也就是说美国新军事部署的构想是在新的时代背景下产生的，与目前的朝鲜核问题没有太大关联。用美国负责国防战略的助理国务卿帮办安迪·赫恩的话来说就

“U. S. Troops Role as Tripwire Is Unfair,” The Dong-Ailbo, March 19 2003.

《环球时报》2003年10月10日。

是：“重大的战略问题是恐怖主义史无前例的破坏力及其所造成的影响。这是跨地区的、跨洲际的，如果应对，就得从全球范围的角度。”美军之所以全面重新部署海外驻军，是为了适应冷战后新形势和保卫美国本土安全，对据信拥有或试图拥有大规模杀伤性武器的恐怖组织、敌对国家及其他潜在敌人采取先发制人进攻的战略。美国兰德公司不久前在一份报告中说，美国的新军事战略应围绕三个方面进行，即：形成国际战略环境、广泛应对可能发生的各种事件、为不可知的未来做准备。而新军事战略的一个重要组成部分就是必须建立流动性强、功能全面的军事布点，以适应目标不断转换的需要。国防部助理国防部长霍恩最近在谈到美国在全球调整军事部署的构想时也说：“应对具有严重破坏力的恐怖主义是当今的一项战略性任务。根据国际形势的变化，考虑到反恐战争，需要更加灵活地部署海外美军。”而根据国防部长拉姆斯菲尔德的设想，美国将最终建立一支可以在世界各地，其中包括菲律宾、吉尔吉斯斯坦、新加坡、非洲之角和东欧大量基地之间轮流驻守的强大高机动性军队。据此战略构想，美国此次调整的对象不仅是驻韩美军，还包括将冷战时期美国在德国、沙特阿拉伯等国家的大规模军事基地整合为数十个“前沿作战基地”。原来驻扎在这些国家的军队将先撤回美国本土，然后再分散部署到保加利亚、罗马尼亚、卡塔尔、西班牙、葡萄牙、吉尔吉斯斯坦等国。据《洛杉矶时报》报道，国防部还认真研究了把美国驻冲绳海军陆战队2万人中的1.5万人转移到澳大利亚的问题。除此之外，美国还认真研究了在菲律宾重新设立基地，把部署在冲绳、夏威夷和关岛的海军陆战队第三远征军部署在菲律宾的可行性。

然而从地区层面来讲，在目前朝核危机情况下，美国一再声称调整驻军以“消除冷战痕迹”，其用意十分明显，即借此次全球军力重新部署之机，尽快同拥有强大的常规武器装备的朝鲜军队完全脱离接触，然后凭借先进的武器装备、超强的运输能力和灵活的战略战术加强对朝鲜的军事威慑力，以加强美国在朝鲜半岛乃至东北亚地区的战略地位。2003年3月的伊拉克战争是美国继海湾战争、科索沃战争之后又一次以极小的伤亡代价在极短

《美国整合军事部署‘亚洲新月’重新包围中国》，<http://www.sina.com.cn> 2003年6月16日。

《美助理国防部长披露美国调整海外军事部署的具体设想》，<http://www.sina.com.cn> 2003年6月17日。

布什宣布将同盟国磋商全球军事部署调整，<http://www.sina.com.cn> 2003年11月26日。

的时间内取胜的战争。同为被美国指责为“邪恶轴心”的成员，东亚的朝鲜与中东的伊拉克无论是在国内外形势、地缘战略位置还是战略态势上都不可同日而语。因此尽管美国认为朝鲜一直试图发展甚至目前可能已经拥有核武器，并在2002年发表的美国《核态势评估报告》将其明确列为可用核武器予以打击的国家之一，但迄今既没有对朝进行成功制裁也没有对朝贸然动武。其中的原由十分复杂，例如中俄韩等国的强烈反对等，另外一个重要原因即是驻韩美军时刻处于朝鲜的枪口威胁之下。据报道，目前朝鲜110万军队中的70%都驻扎在非军事区附近，朝鲜军队最具威胁性的武器是部署在“三八线”附近的上万门火炮，这些火炮能在没有任何预警的情况下以每小时数十万发的速度对包括汉城在内的韩、美目标进行连续数小时的炮击。美军第二师和驻韩美军司令部所在的龙山基地都位于朝鲜火炮射程之内，战端一起必定会遭受重大损失。美国认为这两万多美军实际上是朝鲜的“人质”。冷战结束以来，美国军方曾多次策划对朝鲜核设施发动“外科手术式”军事打击，但白宫一者搞不清楚朝鲜核设施的准确位置，二来更担心朝鲜的报复会给美军造成“不可估量”的损失，否决了此方案。此次调整将美国军队部署到朝鲜火炮射程之外的汉江以南，不仅可以在冲突爆发时大大减少美军的伤亡，而且可以通过快速和远距离的机动，直接突入朝鲜腹地，实施针对朝鲜领导中枢的类似于在伊拉克的“斩首行动”式打击，在最短的时间内结束战争。因此部署新式武器是驻韩美军此次进行战略重组极为重要的组成部分。美军在2003年夏季开始将韩国的3.7万名美国士兵调离非军事区以南的地区，但同时，美军将大量先进武器源源不断地输入韩国。美军在韩国新部署的这批先进武器包括“斯瑞克”装甲车、JDAM“聪明炸弹”、GBU-28激光制导炸弹、幻影(Shadow)200战术无人侦察机等，这些武器有很多在伊拉克和阿富汗的战场上得到了实战的考验。美军想达到目的是：确保快速反应、实施精确打击、加强情报搜集。其中号称“美军新世纪快马”的新型“斯瑞克”装甲车是驻韩美军实现快速反应的关键一环。以它为基础组建的新型高机动装甲旅可以在96小时内投入到全球任何地方作战。一位美国军方人士为此自豪地宣称：“这是一种在你想要的时候就

全克林：《驻韩美军调整及其影响》，《现代国际关系》2003年第7期。

全克林 前引文。

可开着走的武器。这就是 21 世纪的战争方式。”

四 调整的影响

驻韩美军的此次调整发生在朝核危机持续升温 ,六方会谈陷入僵局的关键时刻 ,毫无疑问 ,它必将对朝鲜半岛目前的战略平衡和东北亚的安全、政治局势的发展产生深刻的影响。

首先 ,就美国的半岛军事战略来看 ,此次调整将大大提高驻韩美军的安全系数 ,优化美国在朝鲜半岛的战略态势 ,扩大美国对半岛政策的选择范围。长期以来 ,驻韩美军在朝鲜半岛上扮演着“引爆线”的角色 ,这种角色使得美军在战争爆发时除了立即在军事上全面介入之外别无选择。美军主动向汉江以南迁移 ,不仅可以使美国摆脱其驻军“引爆线”作用 ,而且可以根据具体情况和美国战略需要 ,灵活决定是否立即军事介入。这种军事上更加合理的部署加上与之同步进行加强军力的计划 ,将赋予驻韩美军一种前所未有的战略优势地位。客观上更加便于美军在军事上对朝鲜进行“先发制人”的打击 ,在政治上则可以形成更大的压力 ,促使朝鲜放弃美朝直接会谈、签署和平协定的设想 ,尽早接受以美国提出的多边会谈方式进行谈判解决核问题。另外 ,由于韩国在军事上对美国的依赖性至少在可预见的将来不会发生根本改变 ,美国将来在半岛上的影响不会减弱反而会得到加强 ,美国在处理对韩关系时也将获得更大主动。

其次 ,此次调整将加大目前朝核危机和平解决的难度。冷战时期 ,驻韩、日美军的主要防范对象是以苏联为首的北方阵营。冷战结束后 ,曾处于国际冷战前沿的朝鲜开始独立承担来自美日韩三方军事同盟的压力。鉴于美国在美韩同盟中处于绝对领导地位 ,朝鲜出于安全战略考虑 ,一直以来都将美国视为自己主要的对手。在朝鲜看来 ,驻韩美军作为“人质”的存在可以确保朝鲜在与美国的“非对称较量”中取得某种“恐怖平衡”。然而美军旨

<http://www.sina.com.cn> 2003 年 12 月 25 日。

2003 年 5 月 31 日 ,驻韩美军司令部与韩国国防部联合宣布 ,美国将在未来三年内向韩国追加 110 亿美元军费 ,用于加强驻韩美军战斗力 ,特别是加强其情报搜集和分析、精确打击能力 ,以及导弹防御能力。《参考消息》2003 年 6 月 1 日。

全克林 :《驻韩美军调整及其影响》,《现代国际关系》2003 年第 7 期。

在与朝鲜军队脱离接触的调整一旦完成，这种微妙的平衡将不复存在。对于在政治、经济、外交和军事上都缺少资源与美周旋的朝鲜而言，驻韩美军的重新部署将不可避免地对朝鲜目前的前沿军事部署态势产生巨大的冲击，甚至会迫使朝鲜全面检讨其政治、军事安全战略。在美国宣布驻军调整和加强军力计划后仅几天，朝鲜马上做出强烈反应，声称如果美国继续对朝奉行敌对政策，朝鲜除了拥有“核威慑力”之外别无选择。很显然，这种威慑与反威慑、强硬对强硬的竞争态势不仅会使本已矛盾重重的朝美关系雪上加霜，而且会导致朝核危机的和平解决变得更加艰难。

第三，驻韩美军调整对未来的韩美政治安全关系也必将产生深刻的影响。

朝鲜战争结束以来，韩国历届政府都把美韩关系视作最重要的双边关系。国家安全利益始终是韩国外交政策的核心目标。尽管韩国对美国多次介入其内政和驻韩美军犯罪问题对美国颇有怨言，但从冷战以来的历史看，只有美国愿意并且能够向韩国提供必要的安全保障。因此，驻韩美军调整对韩国而言，其深远影响决不下于朝鲜。

驻韩美军是美韩安全关系极为重要的组成部分，是美韩“血盟”关系的历史见证。50年来，韩国士兵已经习惯了在美军庇护下，与军事分界线另一侧的朝鲜军队“和平共处”。驻韩美军的此次调整将使汉城一个世纪以来首次出现没有外国驻军的情况，韩国昔日花钱雇佣美军“戍边”的日子也将一去不复返。在这种情形下，韩国非常担心朝韩边境上美军威慑力量突然消失，可能会导致朝鲜采取军事冒险行动，给韩国带来深重的灾难。美国“背信弃义”的举措使韩国在一系列问题上开始大幅调整对美朝政策。3月6日，韩国总理高建公开向美驻韩大使呼吁，鉴于朝鲜核危机的敏感性，美国应该在危机解决后再调整美军部署。卢武铉在竞选期间曾公开声称不向华盛顿“叩头”，甚至要求驻韩美军马上撤出韩国。美国国防部长拉姆斯菲尔德3月讲话之后不久，他的对美立场来了一个180度大转弯，不仅一反常态多次在不同场合公开称赞驻韩美军在历史上对韩国的安全做出了“极大贡献”，而且3月20日，伊拉克战争爆发后，他又不顾国内外强烈反对决定

支持美国对伊战争；在对朝政策上则开始紧紧追随美国，立场逐渐趋向强硬。5月卢武铉美国之行的首要任务便是重新确认韩美军事同盟，并将劝说美国推迟第二师南移作为其访美的核心目标之一。访美期间，他改变了过去“决不允许在朝鲜半岛发生第二次战争”的立场，对美在朝核问题上可能使用的方法“表示理解”，表示“在对朝鲜半岛和平安全威胁增大时”，韩将与美国一道研究采取“进一步措施”，声称“韩国不会总被朝鲜牵着鼻子走”，并认同了将朝鲜的经济交流合作与朝鲜在核问题上的表现挂钩，以促使朝鲜最终放弃核武。

同样不可忽视的是，此次驻韩美军调整给韩美政治关系带来的矛盾隐患。卢武铉上台之后，虽然大幅度调整了自己在大选期间提出的外交主张，但金大中留下来的“阳光政策”仍然是新一届政府所遵循的大方向。确保在任何情况下半岛不致发生战争仍然是韩国政府所坚持的目标和底线。这与美国坚持的对朝“对话与封杀”战略存在根本的分歧。在朝核危机陷入僵局的情况下，美国将军队撤往汉江以南，韩国似乎有理由担心，美国有可能是在为未来对朝发动先发制人的打击做准备。这一分歧并不会随着新政府对美国顺从的加强而消失，而是会随着美国对朝鲜动武的可能性增大而日益加强。从这个意义上说，此次驻韩美军调整也埋下了韩美间新的、可能是更激烈的摩擦的种子。

最后，从地区层面来看，此次驻韩美军调整还会对地区大国关系产生深刻影响。冷战结束以来，这一地区的大国关系正处于调整过程之中，呈现出既相互依赖又相互竞争、既相互协调又相互制约、既相互合作又相互斗争的复杂状况。由于冷战后的东北亚地区存在权力分配不平衡、社会制度和社会文化多样性特点，各种历史积怨和现实矛盾盘根错节，各种利害关系环环相扣。彼此间信任感较低，建构在此基础之上的均势局面十分脆弱。朝核危机的起因本来是朝鲜对冷战后不利于自己的战略态势所做出的被动反

田培良：《韩国外交的“两难”选择》，《当代世界》2003年第8期。

“Joint Statement Between the United States of America and the Republic of Korea,” May 14, 2003. <http://www.whitehouse.gov/news>.

全克林：《驻韩美军调整及其影响》，《现代国际关系》2003年第7期。

应。但朝核问题久拖不决将有可能使半岛走向核武化,刺激日本加强军力和美国导弹防御计划加速进入东北亚地区。据英国《独立报》2003年9月15日报道,日本防卫厅长官石破茂在接受该报采访时声称,如果日本认为朝鲜的导弹威胁迫在眉睫,日本就有权对朝鲜进行“先发制人”打击。驻韩美军的此次调整发生在朝核危机陷入僵局的关键时刻绝不是偶然的,虽然美方声称是其全球军事战略调整的一部分,但它客观上加大了半岛发生军事冲突的可能性,因而此举对原本脆弱的地区均势局面必将产生深远影响。针对朝鲜目前对美采取的“谈判杠杆和讨价还价”(negotiation leverage and bargaining chip)的有效功能性战略,美国一方面在军事上对驻韩美军进行调整,优化自己在半岛的战略地位,对朝鲜保持高压姿态,另一方面,又执行“软”的一手,要求中国和俄罗斯这两个在传统和地缘政治上对朝鲜拥有较大影响力的国家在解决朝核问题上发挥更大作用。俄罗斯与中国都主张半岛无核化,主张通过外交途径和平解决朝核危机,主张在处理朝鲜核问题时,朝鲜的安全关切应得到关注和解决。⁵ 2003年4月,在中国的积极斡旋下,朝美官方在北京直接接触。8月,第一次北京六方会谈又得以成功举行。而对于美国当前的对朝施压战略,中、俄都坚持了自己的原则立场。朝鲜核危机爆发以来,主要由于中国和俄罗斯的反対,美国试图通过安理会谴责和孤立朝鲜的努力一再遭到失败。可以想见,在目前朝核危机持续升温的情况下,由于相关大国在半岛的战略利益和在核问题上所持的立场不同,驻韩美军的重新部署将会加剧大国间的矛盾和纷争,甚至引发军备竞赛,从而破坏地区原有的脆弱的战略安全均势,给未来地区的安全和稳定增添更多不确定因素。

作为美军全球战略部署重大调整的重要组成部分,驻韩(还有驻日)美军的此次调整之所以引人注目,还因为它不仅涉及美军在韩国与日本这两个在东亚最大的军事盟国中军事基地与军力配备的调整,更重要的是,它事

金光耀:《朝鲜半岛局势的变化及对未来安全的影响》,石源华主编:《冷战以来的朝鲜半岛问题》,汉城·高句丽出版社,2001年版。

《环球时报》2003年9月17日。

[韩] Gil Younghwan:《朝鲜核开发的政治的角度》,汉城·高丽大学亚细亚问题研究所举办的“朝鲜核研发”讨论会的论文,1994年11月。

5 《胡锦涛与卢武铉会谈,阐述中国对朝鲜核问题立场》,《人民日报》2003年7月7日。

关美国在全球反恐为核心的安全战略中 ,美韩与美日军事同盟的“再定义”问题。所谓的“再定义”就是美国要与日韩这两个自冷战时代形成的军事盟友就其军事同盟关系的性质、彼此在军事同盟中承担的义务与责任 ,以及美军前沿驻军的作战任务和所能实现的区域安全目标等方面 ,都要进行重新考虑和定位。

总之 ,冷战后驻韩美军的调整反映了美国安全战略的重大调整 ,它既是朝鲜战争以来历次调整的继续 ,但在范围和使命方面又体现了更大意义上的超越。它既是冷战后美国新军事战略的体现 ,又是因应当前朝核危机的产物。这一调整必将对目前朝核危机的解决及未来东北亚地区安全带来深刻的影响。

李华 :复旦大学国际政治系在读博士研究生

战后初期美国 在对外政策中的两党合作

节大磊

[内容提要] 本文的研究对象是第二次世界大战结束后初期美国在对外政策上两党合作的实践。两党合作的对外政策指的是在对外政策领域内,以总统为代表的行政部门同另一党的某些国会领袖以协商等形式进行的政策制订过程,其目的是为了最高的“国家利益”而将对党派私利的考虑排除在外,并使政策最终获得总统和国会两党多数的支持。第二次世界大战后,美国在对外政策上的两党合作始于创立联合国,并在此后确保了援助希腊、土耳其,马歇尔计划,以及建立北大西洋公约组织等一系列重大政策的成功。长期来看,两党合作的深层影响则是加强了冷战共识和行政部门权力的扩张,并在本质上与美国分权制衡的宪政原则相抵触。两党合作的外交政策在短时间内看是必要的和有益的,但也蕴藏着危险。

关键词 美国政治/两党合作/ 对外政策/ 杜鲁门/范登堡

政党政治是民主政治的重要形式。美国宪法尽管对政党只字未提,两大政党也几经演变,但是稳固的两党制却一直维持了二百多年,有人甚至称之为“第二宪法”。政党政治的影响渗透到政治生活和社会生活的方方面面,在对外政策领域亦不例外。但是,由于对外政策涉及到美国作为一个整体同外国的交往,因此在对外政策中的党派政治乃至纷争常为人诟病,认为

这大大影响了对外政策的统一性和连续性进而损害了美国的国家利益。基于此,一些有识之士提出了在对外政策上的“两党合作”(Bipartisanship)的概念,希望“政治止步于大洋之滨”(Politics stops at the water's edge),即在重大外交问题上两党能够协调立场,做到用一个声音说话,反对把党派利益凌驾于整体的国家利益之上。

本文截取战后初期这段两党合作的历史作为研究对象有如下几个原因。首先,纵览美国外交史,从第二次世界大战结束的1945年到1965年这段时期因为很好地实践了两党合作的精神而显得与众不同,并作为两党合作的绝无仅有的“黄金时期”常被后人怀念。其次,战后初期的历史不仅建立了对外政策上的两党合作,而且奠定了战后几十年世界的基本的政治经济格局。这也就决定了两党合作的影响不仅仅是短期的,而是有着更广泛深远的影响。最后,“9·11”恐怖袭击之后,两党合作似乎重新回归,在重要对外政策问题上的立场一致程度比之战后初期有过之而无不及,据此战后这段时期的历史不无借鉴意义。

一 两党合作的概念

“两党合作”(bipartisanship)是相对于“党派政治”(partisanship)一词来说的。“党派政治”可能更为人们所熟悉,亦即党派界线决定政策立场的做法。“两党合作”在战后相当长一段时期内成为美国政学两界颇为流行的词汇。共和党参议员范登堡表示:“……(两党合作的政策)意味着在我们必不可少的两党制下,双方旨在统一口径的共同努力,以使美国的声音具有最大的权威去反对分裂和征服我们以及自由世界的企图。”塞西尔·克莱博

有意思的是,美国两大政党的最初形成其实与在对外政策上的分歧是有一定关系的。18世纪末法国大革命的爆发及随后的英法战争,使得美国领导人内部产生了分裂。以乔治·华盛顿和亚历山大·汉密尔顿为代表站在政府的立场上,力图避免与英国的敌对乃至战争,并于1795年促成了与英国的《杰伊条约》,他们形成了所谓的“联邦党”;以托马斯·杰斐逊为代表的人则同情法国,反对政府的政策和《杰伊条约》,并自称“民主共和党”。因此在某种程度上,两大党的分化与在对外政策上的分歧不无关系。当然,两党的形成还有一些其他方面的原因,如关于宪法解释及经济政策上的不同主张等。

Robert J. Bresler, "A New Bipartisan Foreign Policy," USA TODAY (September 1988), p.7.
Arthur H. Vandenberg, Jr., ed., The Private Papers of Senator Vandenberg (Boston: Houghton Mifflin Company, 1952), p.23.

(Cecil Crabb)则把两党合作定义为“通过某种两党都可接受的技巧和策略,在对外政策上取得一致的尝试”。范登堡的传记作者汤普金斯表达得更为具体一些,“两党合作表现为参议院和政府之间的紧密的和负责任的合作;它代表了一种真诚的努力,在一项政策备受争论之前,通过消除分歧以避免党派偏见。”另外,有些政治家和学者认为“两党合作”一词并不十分准确,而主张使用“非党派”(nonpartisan)或“超越党派”(extrapartisanship)。曾任众议院外交事务委员会主席的丹特·法赛尔(Dante Fascell)考虑到“两党合作”的现实性,提出以“非党派的对外政策”取代“两党合作的对外政策”,因为“……在包含许许多多不同因素的外交政策面前,期待我们两个松散的政党保持一致不甚现实。现实的目标则是期待那些旨在获取党派利益的政治伎俩能够止步于国境……”偏爱“非党派”一词的还有罗斯福政府时期的国务卿赫尔,后文将对此有详述。政治学家威斯特弗尔德(Bradford Westerfield)还提出了“超越党派”(extrapartisanship)一词,但其含义似乎与本文所谈的“两党合作”相去不远。⁵

综合以上说法以及将要讨论的对象,本文“两党合作”的对外政策指的是在对外政策领域内,以总统为代表的行政部门同另一党的某些国会领袖以协商等形式进行的政策制订过程,其目的是为了最高的“国家利益”而将对党派私利的考虑排除在外,并使政策最终获得总统和国会两党多数的支持。

二 两党合作的背后:行政部门权力的扩张

每次大战的结束都意味着新的世界格局形成的开始,第二次世界大战结束后的数年既是各项决定世界新面貌的政策出台的时期,又是美国在对

Cecil V. Crabb, Jr., *Bipartisanship Foreign Policy: Myth or Reality?* (Evanston, Illinois, Row, Peterson and Company, 1957), p.6.

C. David Tompkins, *Senator Arthur Vandenberg: The Evolution of a Modern Republican, 1884 - 1945* (East Lansing, Michigan, 1970), p.198.

Ellen C. Collier, ed., *Bipartisanship and the Making of Foreign Policy: A Historical Survey* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1991), p.9.

5 See H. Bradford Westerfield, *Foreign Policy And Party Politics* (New Haven: Yale University Press, 1955).

外政策上进行两党合作的高峰。从联合国的成立到援助希腊、土耳其,从马歇尔计划到北大西洋公约组织,两党合作精神保证了美国在战后一系列具有重大历史意义的对外政策上获得成功,欧洲的复兴及东西方的分裂皆赖于此。如果说美国对外政策上的两党合作塑造了战后的世界秩序,恐怕多少有些夸大,但如果任由历史上党派斗争干扰对外政策的情况再度出现,我们的确有理由怀疑战后的历史是否会被改写。

两党合作在对外政策上取得的巨大成就为其赢来一片赞美之声,并且因为它为美国带来了所谓连续、统一、有效的对外政策而渐渐被笼罩了一层神圣的光环。威廉·怀特对此现象不无批评地写道,“对两党合作的溢美简直成了这个国家的一种传说(folklore)……这种(对两党合作的)赞誉其实是民主党自己巧妙地建立起来的……并且完全掩盖了两党之间基本的权力关系。”从长期来看,两党合作对美国对外政策产生的更为深层的影响是加强了冷战共识和行政部门权力的扩张这两个相互联系的方面。

在冷战的起源问题上,历史学家们向来见仁见智。尽管冷战并非源于两党合作,但是冷战一方面大大增加了两党合作的必要性,另一方面两党合作的实践也促使冷战共识渐难撼动。罗伯特·迪万(Robert Divine)认为,“1948年的大选标志着冷战的制度化……两大政党强加了一个所谓的冷战共识,并注定将在其后的20年里占据主导……华尔街的银行家和律师们,如罗伯特·洛维特、詹姆斯·弗雷斯特尔(James Forrestal)、阿韦雷尔·哈里曼和约翰·福斯特·杜勒斯,继续为两党合作政策进行着努力。”

两党合作既然是两大政党在对外政策上相互合作,为什么会导致行政部门权力的扩张?较为直接的一个原因是行政部门在对外政策上天然的主动地位。罗杰·希尔斯曼认为行政部门拥有两大优势:信息和专业知识方面的智力优势(intellectual initiative),以及进行具体政策操作时的工具优势(instrumental initiative)。实践也表明,尽管两党合作在很多时候表现

William S. White, "Report on the New Nationalism," The New York Times Magazine, June 28, 1953, p.8.

Robert A. Divine, Foreign Policy and U. S. Presidential Elections, 1940 - 1948 (New York, 1974), p.211.

Roger Hilsman, "Congressional-Executive Relations and the Foreign Policy Consensus," The American Political Science Review (Sep.1958), Volume 52, Issue 3, pp.729 - 731.

为协商,但是同哪些人、在哪些问题上,以及在什么时候进行协商,都基本上由行政部门决定,这种决定权常常可以使协商朝着它想要的方向发展。因此,或许两党的合作根本就是一种不平等基础上的合作。可以想见,一个处于弱勢的机构同一个处于强势的机构进行合作,其结果很可能就是强势机构优势的扩大和弱勢机构的弱化。艾奇逊在谈到两党合作时直言不讳地说,“如果它(两党合作)只对参议院有好处,就没有什么意义了。两党合作的对外政策对行政部门是很理想的,因为宪法使我们不能用其他方式管理这个国家。”路易斯·亨金也认为,“总统与国会领袖间协商行为的增多,解除了所有国会议员和国会领袖的戒备,从而更进一步确定了总统无须国会正式参与就可采取行动的权力。”其次,冷战共识确立所造成的紧张气氛也自然而然地成为行政部门攫取更多权力的理由。下面就几个方面做进一步的阐述。

(一)“两党合作”与“非党派”

如前所述,有学者认为“两党合作”一词并不能十分准确地反映美国在战后初期对外政策的形成过程。赫尔国务卿也在1944年向杜勒斯表示自己并不赞成使用“两党合作”一词,而更喜欢“非党派”一词。因为前者意味着“两党是基于政治的基础参与到联合国政策中来”,而后者意味着“两党都不是在政治的基础之上参与进来。”杜勒斯则认为赫尔拒绝使用“两党合作”一词的真正原因是避免使共和党“拥有一个平等的地位参与一项能够获取政治利益的事业(指成立联合国 - 作者注)”。⁵事实上,赫尔在公共场合讲话时一直使用“非党派”一词,而不像杜勒斯和公众那样使用“两党合作”。

客观地讲,无论是出于何种目的,赫尔所使用的“非党派”一词对美国战后对外政策的描述可能更接近本质。很显然,在杜鲁门政府时期,共和党在政策形成过程中的分量要远逊于民主党,因为最终的政策并不像“两党合作”表面上所意味的那样,是一个两党各自独立的对外政策的结合。例如,

“Dean Acheson, Secretary of State, 1949 - 1953,” Oral History Interviews, The Harry S. Truman Library, Washington, D.C.

路易斯·亨金著:《宪政·民主·对外事务》(邓正来译),北京·三联书店,1996年11月第1版,第41页。

Cordell Hull, *Memoirs of Cordell Hull* (New York: The Macmillan Company, 1948), Vol. , p.1690.

5 John Foster Dulles, *War or Peace* (New York: The Macmillan Company, 1950), p.124.

尽管少数党成员经常得以加入美国代表团参与一些重要的国际会议,但在重大问题上总统或国务卿总会向代表们发出种种指示,而代表团成员并非能够完全不受限制地推动个人或所属政党偏爱的政策。当被问到是否在联合国旧金山大会上专门同其他共和党代表如范登堡、杜勒斯,以及众议员布隆姆商讨过建立“共和党的立场”的时候,共和党人史塔生表示没有这回事。事实是仅是民主党政府在制定政策时对共和党领袖进行了咨询,而共和党成员们支持政府的政策与否完全依赖于个人的判断。不可否认的是,咨询和协商可能会带来对政府最初政策的一些修正,但是政府的主要目的是寻求共和党的支持而非批评。也就是说,政府希望共和党不要带着自己的党派动机或偏见去对待(政府的)外交政策;或者,在对外政策领域,共和党要保持一个“非党派”的姿态。

尽管双方在两党合作的态度上立场一致,但杜鲁门政府和提倡两党合作的共和党人各自对两党合作的理解却不一。共和党参议员范登堡表示“两党合作”并不是一个“复写的过程”(carbon-copy process),而且“国会通过的每一个法案都有显著的共和党标志。”但杜鲁门似乎并不认为双方是完全平等地参与两党合作的实践,“两党合作仅仅意味着总统相信另一党的成员们,反过来另一党的领袖们也要对总统执行对外政策抱有信心。”对政府来说,最理想的“两党合作”是,政府预先制订的对外政策目标和策略得到另一党的默许,并能得到公众的积极响应。事实上,杜鲁门政府寻求协商的对象往往是那些与其立场一致或接近的共和党人,如范登堡、奥斯丁和杜勒斯等,而不是像塔夫脱那样的一贯反对者。有人由此批评道,两党合作就是“一帮志趣相投的共和党人坐到了一起。”⁵

(二) 责任分担 援助阿斯旺大坝工程

两党合作政策既然是双方努力的结果,因此两党合作并不仅仅意味着分享胜利,某些情况下还意味着分担失败。艾森豪威尔政府时期援助阿斯

“Harold Stassen, Member of U.S. Delegation to the U.N. Conference on International Organization, 1945,” Oral History Interviews, The Harry S. Truman Library, Washington, D.C. Arthur H. Vandenberg, Jr., ed., op. cit., p.550.

Harry S. Truman, *Memoirs: Years of Trial and Hope, 1946 - 1952* (New York: Doubleday & Company, Inc., 1956), Vol.2, pp.487 - 488.

5 George H. E. Smith, “Bipartisan Foreign Policy in Partisan Politics,” *American Perspective*, (Spring 1950), p.160.

旺大坝工程政策的变化过程为这一点作了最好的注解。艾森豪威尔政府开始积极表示支持埃及的阿斯旺大坝工程,后来又匆匆撤回,这本来主要都是出于政府的决定,但很多人却把主要原因归结为国会的强烈反对。当时的国务卿杜勒斯尤其喜欢强调这一点。在1957年4月的一次记者招待会上,杜勒斯说,“也许最为首要的事实就是,参议院拨款委员会一致通过了一个决议,规定1957年的款项不得用于阿斯旺大坝。”由于撤回援助大坝的表示后来造成了严重后果,因此转移做出决策的主体就等于转移应当承担的责任。事实上,正是两党合作的努力使得政府成功地避免了独自面对政策失败的指责。

“不可避免的结论是,国会并没有起艾森豪威尔政府后来试图归诸它的那种重要作用,但它主要只是部分地起到了使取消对埃及进行援助的决定合法化的作用。”从这个意义上来说,这也是艾森豪威尔和杜勒斯的两党合作努力的一种收获。但这并不是导致了政策的成功,而是政府可以成功地把政策失败的责任至少一部分地推到了国会身上,或者少数党很难把政策的失败作为攻击多数党的口实。范登堡抱怨道:他们只是在(飞机)“坠毁”(crack-ups)而不是在“起飞”(take-offs)的时候得到咨询。在援助阿斯旺大坝的问题上,艾森豪威尔和杜勒斯应该说是从一开始就积极同国会进行协商,但他们在“起飞”之前就寻求国会意见的目的似乎不是为了得到如何驾机的指示,而是为了分担“坠毁”的责任。

(三)两党合作的例外 远东政策

“两党合作”付诸实践的最好例子无疑是联合国问题。从联合国的筹备、建立到后来一个时期内的运作,两党合作似乎达到了无以复加的程度。另外,援助希腊和土耳其、马歇尔计划的实施,以及北大西洋公约组织的成立等,也都是两党合作的成功实践,这些事件奠定了战后50年的世界基本政治经济格局。但在亚欧大陆另一端的亚洲,则完全是另一种景象。除了任命杜勒斯为特使进行对日和约的谈判以外,美国战后的远东政策并没有

关于援助阿斯旺大坝的具体政治过程,参见 M. 贝科威茨等:《美国对外政策的政治背景》(张禾译)北京·商务印书馆,1979年4月第1版。

Anna Kasten Nelson, “John Foster Dulles and the Bipartisan Congress,” *Political Science Quarterly* (Spring 1987), Vol. 102, Issue 1, p.55.

M. 贝科威茨等:同上,第98页。

体现出更多的两党合作精神,反而充满了激烈的党派纷争。参议员塔夫脱(Robert A. Taft)批评说,在远东政策上根本没有什么所谓的两党合作,“在福摩萨、朝鲜,以及印度支那问题上,从来没有人咨询过共和党领袖们。”作为党派斗争的结果,这些恰恰是那一时期美国最不成功的政策领域。

关于“谁失去了中国”的旷日持久的争论,最好地说明了美国国内政党政治如何深深地影响了对外政策,其具体情况已为人周知。值得注意的是,这场辩论的党派斗争色彩十分浓厚,并且随着麦卡锡主义的兴起变得更为激烈。为什么战后美国的远东政策没有能够像其欧洲政策一样建立在两党密切合作的基础之上,而充斥着异常激烈的党派争斗?具有讽刺意味的是,两党合作在亚洲的失败与其在欧洲的成功有一定关系。如前文所述,共和党急切地在连续大选失利后重回白宫,因此也就希望能够找到一个可以作为攻击目标的政府政策。但民主党政府在欧洲的遏制政策十分成功,同时由于也缺少合适的国内问题,于是,“共产主义在中国即将取得的胜利,或者说中国沦入共产主义之手,就是一个非常有希望的问题。”更重要的是,共和党据以攻击民主党政府的反共和冷战共识是在两党合作的实践中建立起来的,双方都对共产主义深表痛绝,但在指责对方时的罪名又都是共产主义。另外,长期以来的“欧洲第一”的战略重点也使杜鲁门政府在一定程度上忽视了在远东政策上对国会的咨询和协调,因此共和党感到丝毫不必分担“失去中国”的责任而可以放手攻击民主党政府。

(四)“非政治”旗帜下的政治

“两党合作”的基本原则要求两大党在考虑对外政策时,把政党因素排除在外,而将国家利益置于最高的地位。但是,在一个两党制已经存在了一百多年的国家里,要完全做到这一点几乎是不可能的。即使是在这个绝无仅有的两党合作的高峰期,政党政治的渗透也无处不在。在参议院外委会工作了8年的威尔考克斯深有体会地说,“你在国会山工作了一段时间后,……就会理解国会毕竟是一个政治性的机构。他们会利用能给其带来政治

Robert A. Taft, “The Korean Crisis,” *Vital Speeches*, No. 20 (August 1, 1950), p. 613.

Warren Cohen, “Domestic Factors Affecting U. S. Policy Toward Asia: 1947 - 1959 And 1971 - 1973,” http://www.fas.harvard.edu/~asiactr/archive/TR_Cohen.htm, May 10, 2003.

利益的机会。”

在美国的政党体制下，两党最主要的任务就是要在 대선 中获胜，政党斗争也最为集中和激烈。1948 年的 대선 比较好地体现了两党合作的旗帜如何被用来在大选中获利。两党合作常常被等同于爱国主义和国家利益，而不仅仅是一种执行对外政策的策略手段。批评者们常常被贴上不爱国的标签，被认为会打击美国在国内海外行动的决心，甚至是在无意识的情况下帮助了敌人。进步党总统候选人亨利·华莱士及其支持者曾极力主张对美国的对外政策做出大的调整，包括软化对苏路线。对于两党合作，华莱士也进行了猛烈的抨击，指责它压制了争论和公众的选择权，实际上是把政府的对外政策制度化，并将“注定贻害美国和世界”。他还指责两大政党是“战争党”，对冷战的开始和继续都负有很大责任。

杜鲁门和追随者则把华莱士描绘成一个共产主义者，把他及其支持者都贴上红色标签，以期达到孤立华莱士的效果。一位当时的民主党官员曾这样描述道：“我们通过每一种途径指出华莱士和他的第三党在亦步亦趋地按照克里姆林宫的意思办事。”与此同时，民主党则把自己描绘成美国利益的保护者和世界和平的推动者。杜鲁门总统宣称，“我们将会赢得世界和平，如果美国人民支持两党合作的对外政策。”他并没有对华莱士要求改变对外政策的要求做出针对性的回应，也没有对对外政策的具体问题进行实质性的探讨，而是把话题集中在两党合作这面大旗上。“我们现在是世界的领导者”，……“我们必须有一个连续的对外政策。这就是政治争斗要止步于大洋之滨的原因。”⁵

两党合作另一方的共和党在大选中也不能免受指责。与把共产主义标签赋予华莱士的手段相似，民主党政府把共和党反对者贴上了孤立主义标签，孤立主义似乎也从一种曾经具有合法性的立场变成了政府对其反对者

“Francis O. Wilcox, Chief of Staff, Senate Foreign Relations Committee, 1947 - 1955,” Oral History Interviews, Senate Historical Office, Washington, D. C.

Henry A. Wallace, “Farewell and Hail,” *New Republic* CXIX (July 19, 1948), p.18, and Wallace, “My Commitments: Presidential Nominating Speech to Progressive Convention at Philadelphia, July 24, 1948,” in *Vital Speeches* 14 (August 1, 1948), pp.620 - 623.

Jack Redding, *Inside the Democratic Party* (Indianapolis, Ind., 1958), pp.115, 143.

5 Harry S. Truman, *Public Papers of the Presidents, Harry S. Truman, 1948* (Washington, D. C., 1964), pp.304, 929.

进行攻击的政治工具。民主党参议员康纳利甚至曾把两党合作定义为支持政府的对外政策，“反对者就是孤立主义者。”他表示相信“大部分共和党人都是爱国的”，但某些共和党人企图妨碍“一个符合美国人民利益的统一的对外政策。”杜鲁门也在赞扬“近几年某些共和党人为我们的对外政策做出了真正的贡献”的同时，批评“参议员威利(Kenneth Spicer Wherry)和其他几个人对两党合作持截然不同的态度……两党合作对他们来说似乎意味着，如果任何事情没有事先让他们搞清楚，总统就不能采取行动。反过来，他们却没有任何义务去支持总统。”共和党控制的第80届国会被杜鲁门斥为“无所作为”的国会。当然，共和党反对者攻击两党合作，正如民主党政府宣扬它一样，也都包含着或多或少的政党企图。

由此可见，在一个以政党政治为民主政治实现形式的国家里，纯粹的两党合作是不存在的，对外政策上的两党合作面对政治利益的诱惑也不能完全免疫。换一个角度来说，在两党合作已经成为潮流的情况下，迎合两党合作反而变成了一项符合自身政治利益的事业。正如有评论在谈到以范登堡为代表的共和党人同杜鲁门政府在联合国问题上的合作时说，“……合作也包含重要的党派目的。这为他们影响政策制订创造了机会，并且会因为成功的政策而在政治上得分。另外，这也可以缓解人们对共和党在对外政策上进行蓄意阻挠及缺乏经验的指控。”与此同时，反对两党合作要付出代价。如历史所表明的，挑战两党合作的既有政策的人物，无论是左翼还是右翼，都丧失了“信誉”(credibility)。“他们每个人的具体情况不一样，但是都表明了，逆两党合作之潮流而上，即使不是政治自杀，也会在政治上付出巨大代价。”⁵

(五) 两党合作等于领袖合作？

仔细研读战后初期美国外交政策的实践就会发现，两党领袖们在两党

Tom Connally, *My Name is Tom Connally* (New York: Thomas Y. Crowell Company, 1954), pp.350 - 357; *The New York Times*, November 28, 1950.

Harry S. Truman, *Memoirs: Years of Trial and Hope, 1946 - 1952*, Vol. 2 (New York: Doubleday & Company, Inc., 1956), p.488.

Thomas Michael Hill, "Senator Arthur H. Vandenberg, the Politics of Bipartisanship, and the Origins of Anti-Soviet Consensus, 1941 - 1946," *World Affairs* (Winter 75/76), Vol. 138 Issue 3, p.226.

5 Ibid., p.27.

合作中起着至关重要的作用,或者说,两党合作在很大程度上只是少数几个人的合作。理论上讲,两党领袖必须相信本党利益和国家利益是一致的,如果两者发生矛盾的时候,愿意牺牲前者服从后者。政府一方不会将自己的政治对手的意见拒之门外,并且愿意对自己的立场做出修正。另外,如果某项政策有政治利益可图,政府应当承认少数党应得的那份。作为少数党一方,需要承认外交政策制定、执行的主动权掌握在以总统和国务卿为代表的多数党手中;更为重要的是,他们必须忍痛放弃从政府可能的外交政策的失误中寻求政治利益。尽管如上文所述,要求两党领袖们完全达到以上要求并不现实,但是无论如何,如果没有两党的“坚毅的”(Stalwart)(杜勒斯语)领袖们的支持,没有他们巨大的威望和广泛的号召力,“两党合作”又谈何容易。

在政府方面,罗斯福时期的“联合国之父”赫尔国务卿、杜鲁门总统及其国务卿马歇尔、艾森豪威尔总统及国务卿杜勒斯都堪称此列。值得注意的是,赫尔、杜鲁门及杜勒斯在进入政府以前都曾担任过若干年的参议员。这或许有助于两党协商。马歇尔和艾森豪威尔都是第二次世界大战英雄,威望很高;依照美国军人不参加党派的传统,虽然二人在退役后从政并分别加入两党,但他们都多少保持了一种超党派的形象。杜勒斯的身份更为特殊,在杜鲁门政府时期,他作为少数党成员参与两党合作;后来身为艾森豪威尔总统的国务卿,他又变换角色继续推动两党合作。相比之下,马歇尔的继任者艾奇逊国务卿时期的两党合作实践则较前有所滑落,这多少与他和国会关系不睦有关。艾奇逊给人感觉傲慢,对国会和民意颇为不屑,而他本人对两党合作也并不看重,称其为“一个冠冕堂皇的骗局”(A magnificent fraud)。

范登堡参议员是战后初期两党合作取得成果的最主要人物之一,他在党内的威望、爱国主义热忱,以及政治智慧使他成为两党合作的旗手之一。在范登堡病重期间,《纽约时报》发表社论对他在参议院的领导作用赞扬不已,“甚至是民主党人也怀念他那清晰的、值得信赖的声音,他的声音在解释美国对外政策时超越了党派政治的纷扰。范登堡参议员的卓越之处在于,

在对外政策形成过程中他能够领导两大党前进……”在他任参议院外委会主席(1947 - 1948)的两年时间里,仅有一次不太重要的投票未能在委员会达成全体一致。对范登堡来说,在对外政策领域同政府的协商“代表了我們最伟大的传统”,而且“在面临外部威胁的情况下,最大程度地保证我们的安全”。某种程度上,范登堡在政府和国会之间扮演了中间人的角色。他积极参与政府的对外政策制订,同时尽力保证共和党人乃至国会对政府重要的对外政策的支持。范登堡这种国家利益高于一切的精神为他和共和党都赢得了声誉。此外,两位共和党的总统候选人温德尔·威尔基和托马斯·埃德蒙·杜威、参议员奥斯丁,以及众议员查尔斯·伊顿等人也都不同程度地推动了两党合作的实现。

三 两党合作的危险

战后初期,伴随着两党合作的实践,许多学者开始对其进行研究,并在四五十年代达到高峰。这一时期的研究者以政治学者居多,采用政治学的视角,注重两党合作与美国的民主制度和政党政治的关系;又由于紧张的国际局势,对两党合作支持多于怀疑。这一时期的研究颇为广泛和深入,但由于研究对象即所处年代,缺乏历史纵深感,无法在一个较长时期内观察两党合作的作用和影响。到了70年代,尤其是美国一步步陷入越战泥潭之后,一些历史学家开始思考导致了这一结果的原因,对战后初期两党合作的实践进行反思。

两党合作的批评者认为两党合作在原则上是错误的,因为在一个民主政体中,少数党的职责应该是批评而不是合作。肯德尔(Willmoore Kendall)认为,“两党合作的对外政策是通过个人协商而不是公开辩论达成的;或者换一种说法,以对问题的充分讨论来衡量的话,适用于两党合作的规则会自动地成为‘限制言论自由的规定’(Gag rule)。”另有分析者指出,“如

Francis O. Wilcox, op. cit.

The New York Times, March 26, 1950, p.4.

Willmoore Kendall, "Bipartisanship and Majority-Rule Democracy," World Affairs (Winter 84/85), Vol. 147 Issue 3, p.206.

果少数党没有进行反对,那么就不能说进入了真正的政治程序。”一些激烈的批评者甚至联想到“极权主义”政体。

两党合作的支持者则强调,实践证明两党合作并没有妨害具体问题上的争论,而只是赋予了它新的形式。争论更多地发生在两党领袖进行的私人协商中,而不像以往是在国会的公开辩论,即使是国会辩论也并没有完全消失,只是这种辩论是在个人之间而不是政党之间进行。另外,两党合作也从未达到过可以消除一切反对意见的程度。在缺乏两党合作的情况下,政府在对外政策上所面临的最严重的问题不是太少而是有太多的反对意见。因为宪法已经保证了如果双方愿意,行政部门和国会之间就可以无休止地争论下去。如果是这样,就不能保证外交政策的统一性和连续性,并会降低政策的可信度和盟国的信心,从而给冷战对手苏联创造机会。“对我们来说,担心反对力量会受到压制就像苏联人担心自己的独裁太少一样。”在这种情况下,只有两党合作才能够把政府从无休止的争吵和倾轧中解救出来,才能使符合国家利益的政策得到贯彻执行。1940年的法国常被当作大敌当前却仍旧不能一致对外,直至最后沦陷的绝好例子。

在战后的国际局势下,两党合作的支持者们顺理成章地居压倒性优势。鉴于此,当时的参议员塔夫脱作为最为著名的两党合作的坚定批评者之一,其观点看法就更值得重视。塔夫脱在1951年1月明白无误地对两党合作提出了质疑:“国会议员们,尤其是参议员们负有宪法上的义务,对美国的对外政策进行持久的审议和讨论。如果我们允许一致和团结的诱惑终止了批评,那么不仅会危及到这个国家的宪政自由,甚至它以后的存在与否都是个问题。……就对外政策的主要内容进行公开的辩论是美国制度的一部分……不管一致和团结有什么样的价值,如果把它们推向不合理的极端,同样会葬送一个国家……。”

塔夫脱反对战后美国军事和经济力量的海外扩张,认为这会削弱美国经济,损害国内自由,并导致帝国主义和海外战争。他认为对外政策和国内

Richard Falk, "Lifting the Curse of Bipartisanship," *World Policy Journal* (Fall, 1988), p. 131.

Norman Hill & Eugene Haugse, "Our Bipartisan Foreign Policy," *The Journal of Politics* (Aug. 1952), Volume 14, Issue 3, p.366.

Congressional Record, January 5, 1951, p.55.

问题紧密联系在一起,并相互影响。在杜鲁门政府之前,他就强烈反对两党合作,甚至在1952年共和党人艾森豪威尔再度夺回白宫之后,他也没有改变立场。他坚持认为,如果一个公民认为总统对外政策的处理方式是错误的或者将导致战争,那就应该提出挑战并试图改变它。“民主政府的本质就是人们可以对任何问题自由地表达看法,当然也包括在对外关系这种重要问题上。”另一方面,塔夫脱对行政部门的权力抱有深深的不信任感。包括他在一些国内问题上的反对意见,以及反对《租借法案》和北约都是建立在他对行政权力扩张的恐惧之上。塔夫脱的两党合作主张源于他对对外政策的不同看法及国会和大众应当分享对外政策的制订权的信念,其立足点在于使国内自由免受威胁。在塔夫脱眼中,两党合作只不过是为了让政府政策的批评者保持缄默,以及在没有进行充分讨论的情况下取得对外政策上的一致。如此以来,对外政策的决策权就会逐渐集中于行政部门。一段时期内,塔夫脱在共和党内的威信堪与范登堡比肩,但是在对外事务上的地位却远不及范登堡,因此他的强烈的批评意见在当时没有得到太多的重视,但他对两党合作危险性的直觉式判断在若干年后得到了印证。

塔夫脱对两党合作的批评涉及到在对外政策上的两党合作是否符合美国宪政原则的问题,也就是在对外交往领域是否适用分权制衡原则。基于前文的论述,两党合作确立了冷战共识及不可避免地导致行政部门权力的扩张和提升,从而使权力的天平倒向政府一边。这种情况显然与分权制衡的要求相悖。那么,在对外政策领域应当如何看待分权制衡的宪政原则?

美国宪法对某些对外交往的内容在总统和国会间进行了远未足够的分配。这种简单的分工远不能涵盖对外交往的全部内容,即使是宪法明确提到的一些方面也颇为模糊和不尽完备,由此产生了著名的“半阴影区”,在此区域内权力争夺和冲突成为正常而普遍的游戏规则。但这种成为常态的争夺和冲突并不是完全没有代价的,正如一位观察家所抱怨的,“……我们

T. V. Smith and Robert A. Taft, "Foreign Relations-Congress or the President?" *Foundations of Democracy* (New York, 1939), vol. 10, p.5.

Henry W. Berger, "Bipartisanship, Senator Taft, and the Truman Administration," *Political Science Quarterly* (Summer 75), Vol. 90 Issue 2, p.231.

如国会负责募集和维持军队,总统为军队总司令,但却没有提及在和平时期谁来管理武装力量;总统和参议院共享缔约权,但是谁来解释和终止条约却也无处提及等。

目前体制只是导致虚弱、混乱和拖沓；它迫使双方玩政治游戏，不是公正地对待问题，而是陷入政府两个机构特权的广泛争议。每当我们面临真正严峻的外交问题时，行政机构和参议院之间的僵局令我们难以容忍。它不仅在世界各国面前让我们蒙辱，而且在未来的世界危机中可能会毁掉我们。” 路易斯·亨金则对在对外交往中可能出现的行政集权更为警惕。他把维护分权制衡原则置于更高的地位，其观点也就针锋相对：“在对外事务上，我的结论是，重新奉行宪政原则——限制、制约与平衡政府权力、尊重法律和个人权利——已变得十分重要。在对外事务上，我们尤其容易为了‘提高效率’而牺牲其他价值，尤其容易提出我们应完全信任‘专家’的主张，尤其容易要求个人做出牺牲，包括我们进行复审和批判的义务和牺牲个人权利。在对外事务上，我们尤其容易被需要‘领导’的主张、被假爱国主义的诱惑、被怕在世界上显出我们内部的分歧的恐惧而搞得茫然失措。”

两种截然不同的观点实际上反映了这样一个两难的局面：对内政有利的方面，在外交上可能就是有害的，因为国家就成为其民主政治的牺牲品；而对外交有利的，对内政则可能是有害的，因为国家在防范外来威胁以保护其民主秩序时就会丧失其民主的灵魂。从这一点来说，也可以看出塔夫脱的外交内政相互关联的看法颇为睿智。在任何两难困境面前最好的解决办法也许就是中庸之道，因为走向任何一个极端都会带来灾难性的后果。从美国外交的实践来看，应该说基本上保证了这一点，尽管有的时候很接近于某个极端，但是制度内在的张力和历史的机缘总能适时地（有时候通过付出一定代价）迫使权力天平的两端进行调整。从纵向的历史长河来看，行政和立法两机构的在对外政策领域的权力对比呈某种钟摆式变化，在不同的时期各自占据暂时的优势或劣势，但任何一方也无法处在永久的压倒性地位；从横向的政策层次上看，不同类型的政策领域总统和国会的表现不尽一致：危机型政策一般由总统掌握，战略型政策尽管一般由总统倡议，但总统

John Spanier and Eric M. Uslander, *American Foreign Policy Making and the Democratic Dilemmas* (Brooks/Cole Publishing Company, 1989), p.102.

路易斯·亨金著，前引书，第157页。

John Spanier and Eric M. Uslander, *op. cit.*, p.2.

和国会共同参与决策,而结构型政策国会发挥的影响力更大一些。

战后初期,在对外政策重大问题上,美国的两党合作取得了巨大成就,但反共和冷战共识支配了对外事务的各个方面,由此而出现了分权制衡的式微和行政-国会权力对比渐趋极端,麦卡锡主义和越战泥潭成为美国人长久的梦魇。很多人认为冷战的紧张空气是迫使两党捐弃党派成见、密切合作、共同对敌的基本原因,但是冷战共识的强化在某种程度上也恰恰是两党合作的后果。针对当时的国际环境和美国应当采取的对外政策,并非没有不同声音,但全被湮没在对两党合作的赞誉声中。“在爱国主义的名义下,两党合作政策使得冷战神圣化了。在接下来的20年里,历史学家们会赞扬范登堡领导共和党抛弃孤立主义,承担国际义务和接受遏制政策。在1948年的时候,两党合作似乎是在维护国家利益,但是随着时间的流逝,人们不禁发出这样的疑问:如果当时允许就对外政策进行党派争论是否会更好一些?两党合作的最终结果就是产生了一个冷战共识,这个共识排除了此后20年在对外政策上有任何重大异见的可能。”在东西方全面对抗的气氛下,对苏强硬路线、总统权力的提升、海外义务的扩张等成了两党的共识。美国学者托马斯·希尔精辟地论述道,“具有讽刺意味的是,两党合作本是两党间利益和意识形态冲突的一种现实的和权且的折衷,但是这种权宜之计却是建立在范登堡和杜鲁门政府的这样一种共识之上:即在国际政治中摒弃了谈判和现实妥协的教条的普遍主义。”

总之,一项两党合作的外交政策短期看可能是必要的和有益的,尤其是应对冷战时期的突发事件和危机。但是两党合作所造成的全民一致的假象及爱国主义和国家利益的大旗很容易掩盖和抑制怀疑和质询,使政策僵硬化及政府权力过度扩张,以致付出也许较长时间才能显现出来的代价。“越

危机型政策指对美国国家利益的直接威胁所做出的立即反应,它要求决策者在极有限的时间内采取行动,往往设计动武;战略型政策主要指美国对外防务政策的目标和战术,在外交事务方面,它规定着美国与别国关系的性质,如美国是否应该在人权问题上向中国施压。在防务方面,它确定着美国军事力量的基本使命等;结构型政策涉及如何使用资源,相当于国内的分配政策,诸如外援、移民、对军事装备与物资的采购、部署和组织等。参见 Randal B. Ripley and James M. Lindsay eds., *Congress Resurgent: Foreign and Defense Policy on Capitol Hill* (Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1993).

Robert A. Divine, "The Cold War and the Elections of 1948," *The Journal of American History*, Volume 59, Issue 1 (Jun. 1972), p.110.

Thomas Michael Hill, *op. cit.*, p.238.

南战争就是因为把对外政策从党派的政治辩论中分离出来而付出代价的一个典型例子。”到60年代,在爱国主义喧嚣下,美国国会通过《东京湾决议案》授予总统广泛的战争权力,公众也普遍赞同,结果美国一步一步陷入越战泥潭。从1964到1970年,国会竟然没有对美国的越南政策进行一次投票,两党合作的光环已经使人们忘记了政策选择,并使国会在对外政策上处于绝对的被动和劣势地位。直至付出惨痛的教训之后,人们才开始更多地反思战后初期的那段历史。“9·11”恐怖袭击后,国会两院在2001年9月14日和2002年10月10日以绝对优势通过的两个联合决议案,似乎表明了两党合作某种程度的回归。现在还很难估计在安全突然面临巨大威胁的情况下建立起来的两党合作能持续多久,但是美国在庆幸两党在危急关头能够团结一致的时候,似乎至少不应当忘记历史的教训。

节大磊 北京大学国际关系学院2000级硕士研究生

18 世纪虔敬主义和理性主义 对美国思想形成的影响

塞缪尔·皮尔逊

本文的任务是说明美国人心灵深处的一个令人迷惑的矛盾：它使美国人在显示出强烈的宗教色彩的同时，也表现得非常世俗。人们常常注意到：一方面，美国显然处于全球现代化领头羊的位置；另一方面，它在宗教上依然相当传统，表示信仰上帝和承担某一宗教义务的民众在人口中所占比例均高于其他任何一个西方工业化国家。这一现象在现任美国总统身上更加清晰可见：一方面，他似乎是美国自基辛格以来实力政治（realpolitik）的最露骨和最不含糊的倡导者；另一方面，他的讲话充满了个人深深的宗教信仰，并隐晦地提及像是中世纪而非现代的巨大善恶势力来模糊其政治宣示。历史学家怎样解释这一现象呢？

（一）

我发现，美国人这种令人迷惑的思考世界的方式根植于塑造欧洲文明（包括 17 世纪末和 18 世纪欧洲在美洲殖民地的文明）的那些思想势力，这些势力深刻地影响了 18 世纪后期的美国思想。那是一个科学和启蒙的时

本文曾由作者塞缪尔·皮尔逊教授在南开大学举办的“面向 21 世纪的中国和美国”国际学术研讨会（2003 年 4 月）宣读。译者在翻译过程中将文章内容分为 3 部分，并曾就若干问题向作者讨教。在此，译者对皮尔逊教授表示感谢。文章发表时，个别地方经编辑修改，特此说明。

代,一个反对专制主义(authoritarianism)及此前的宗教战争的时代。这些反对和反应采取了独特和与众不同的形式,其中最主要的两种形式便是理性主义和虔敬主义,这两者在1770年代的北美有过简短的联合,但接着便各行其道。作为一个国家,美国诞生于这两种力量联合的短暂时期,但是随着它们的分道扬镳,它便无力解决其忠诚分裂(divided loyalties)的难题。

在1648年威斯特伐里亚和会上,欧洲结束了长达一个多世纪的宗教战争。这场战争使欧洲人民对使用武力来为宗教和意识形态效劳的作法深表怀疑。同时,实验科学、新哲学思想、印刷技术带来的信息的大规模传播,这三者的共同作用正在塑造着一个崭新的欧洲思想。接二连三的科学发现和哲学洞见给西方知识界带来了革命性变化,并对保守的基督教神学和各种君权神授论(theories of divine right monarchy,它求助于神示和传统的权威而非现实体验的力量,依赖于政府的实力而非民众的支持)提出了严重的挑战。这样,西方社会发现自己处在一个剧烈变化的时期,传统的思想模式似乎正在失去权威。在政治思想模式和宗教思想模式方面都同样如此。欧洲文化包括其在美洲殖民前哨基地的文化,明显陷入了危机状态。

到17世纪末,在欧洲和美洲社会中以及在其宗教团体中,能够看到对这场危机的两种截然不同的回应。一种是理性主义的回应,它试图把认识和信仰的根据从神示和权威转变为理性和现实体验。对危机的另一种主要回应在欧洲和美洲的宗教团体中尤为明显,它试图打破近代早期欧洲基督教的形式主义和专制主义及其对由国家强化的正统神学的依赖,而强调宗教的个人色彩、个人与上帝及教会的联系、皈依的体验和追求个人虔诚。

通常用来描述18世纪欧洲思想的术语是启蒙,这是德国哲学家康德创造的概念,指的是人的思想摆脱传统、迷信和权威的枷锁而获得自由。启蒙运动诞生于对教会、国家和大学的无所不在的压迫性权威的幻灭,代表着大路的打开,由此人们能够挑战传统,认真地接受新思想和新方案。

在题为《18世纪哲学家的天堂》的小书中,美国历史学家卡尔·贝克尔为我们简要介绍了启蒙思想家们的一些主要思想。他所概括的思想包括自然、理性、自由、幸福和进步。这些思想被提升到一个新的重要高度,它们经

对18世纪美国理性主义与虔敬主义的相互关系的深入讨论可参见 Samuel C. Pearson, *The Great Awakening and Its Impact on American History* (St. Louis: Forum Press, 1978).

常被重新界定,并以一些有趣的新方式相互联系。

当自然及自然物实际上成为神的同义词时,理性便被认为是人类从权威和迷信中解放出来的关键所在。理性被看作是人们手中的一个工具,可以用来解决他们的难题,规范他们的生活。理性及理智之举被认为是通向真与善的不二法门。于是,理性被用来反对权威或传统,反对那些在宗教世界中基于神示、在政治世界中基于君主控制的观念和行为规范。理性被认为是一种用来判断所有这类外部强迫要求的合法性和正当性的合适工具。就这样,启蒙一词传达了这样一种意思,即人们的思想和行为对可以接受的权威已发生了巨大转变:从基于教会、国家和大学权威的外部强制的观念转变为通过运用人类理性来解决身边难题而体现出的个人可以觉察的观念。

思想上的这一理性主义框架对美国产生重大影响的时候,恰逢其独立和构建新国家之际。它明显地塑造了美国几位“开国元勋”特别是杰佛逊和富兰克林的世界观,其影响之大可与英国宪法或北美殖民地经历对他们的影响相提并论。

亨利·梅在其出色的著作《美国的启蒙运动》中探究了美国启蒙思想中的几个重叠的阶段:1688 - 1787年的温和启蒙阶段,这一阶段约翰·洛克和艾萨克·牛顿的思想在北美盛行;1750 - 1789年的怀疑论(skeptical enlightenment)启蒙阶段,这一阶段大卫·休谟和伏尔泰的观点极为流行;1776 - 1800年的革命性启蒙阶段,它孕育出了美国独立和宪政的理念,并在法国大革命世俗千禧年主义中(the secular millennialism)在欧洲达到极致;最后是1800 - 1815年的教诲性(didactic)启蒙阶段,这一阶段美国人对主要受第一阶段即温和启蒙阶段影响而形成的思想方式满怀同情,力图从宗教复兴和19世纪早期的反动中拯救它的某些遗产。

在启蒙运动的理性主义者看来,“思想胜于情感,理性重于神示,德行强于奇迹,公德优于自我拯救”。18世纪中期以后,以熟悉欧洲哲学和文学为自豪的有教养的美国人深受这些观念的影响。虽然他们对这些观念的理解大相径庭,但总的来说,都倾向于理性的诉求,而反对求助于权威来解决人

Carl L. Becker, *The Heavenly City of the Eighteenth Century Philosophers* (New Haven: Yale University Press, 1932).

Henry F. May, *The Enlightenment in America* (New York: Oxford University Press, 1976).

生难题 ,尤其反对求助权威来指导治国方略和宗教领域。启蒙思想在受过教育的精英群体中比在普通民众中更受欢迎。但是 ,正如马丁·马蒂 (Martin Marty)所注意到的 ,普通民众也间接地受到其领导人的影响。这一思想的大部分内容融入了罗伯特·贝拉所说的“美国市民宗教”(A-merican civil religion) ,这种美利坚民族的宗教是在7月4日独立日、阵亡将士纪念日、感恩节 ,以及类似的一些不与任何特定宗教相联系的准宗教节日庆祝活动中来举行仪式的。

在讨论18世纪后期的美国时 ,我还要明确地指出 ,必须肯定启蒙运动在塑造美国早期国家思想上的重要作用 ,但同样必须肯定的是 ,这一作用主要来自温和的启蒙。几乎没有美国人表达过比欧洲大陆的启蒙运动更加激进的观点。美国的启蒙运动与以约翰·洛克和亚当·斯密的思想为特征的英格兰和苏格兰的启蒙运动有着更多的相似性。

本杰明·富兰克林可能是18世纪美国启蒙人物的典范。他的《自传》与其政治、科学和商业作为一样 ,揭示了他的信念 :人类理性是理解世界并使之更符合人性和理性的恰当工具。富兰克林断言“美德是人生的代码和表达” ,强调清教徒节俭、节制和勤勉的价值观。而且很显然 ,他追求这些美德的目的不是为了达到清教徒式的神圣或光耀上帝 ,而是为了启蒙运动的幸福和进步。⁵

托马斯·杰佛逊 ,这位美国《独立宣言》的起草者和第三任总统则是另一个典范。杰佛逊在公益服务中追求多方面的理智生活所体现的启蒙思想。他是一位科学家、建筑师、哲学家 ,同时也是政治家和国务活动家。他创建了弗吉尼亚大学 ,并坚持认为所有公民都需要而且必须得到至少是起码的教育。他坚信人类的思想活动不能够受制于法律的强制 ,统治者没有任何权利超越人类的良知。他坚持认为 ,宗教位于政府的职责范围之外 ,因为“我邻居的宗教观既不扒窃我的口袋 ,也没有打断我的腿”。理性和无拘

Martin E. Marty , *Pilgrims in Their Own Land : 500 Years of Religion in America* (Boston : Little , Brown , and Company , 1984).

每年5月的最后一个星期一 ,纪念美国阵亡将士的公共节日。最早的时候是每年的5月30日。——译注

Robert Bellah , “Civil Religion in America ,” *Daedalus* (Winter 1967).

5 Benjamin Franklin , *Autobiography and Other Writings* , edited by Russel B. Nye (Boston : Houghton Mifflin , 1958).

无束的探询是反对谬误惟一有效的工具,真理是强大的,能够自我保护。强制只会让一些人变得愚蠢,让另一些人变得虚伪。

当然,如果要提供一份深信启蒙思想的美国开国元勋名单的话,这一代人中有无数的其他人需要提及:本杰明·拉什(Benjamin Rush)医生,詹姆斯·麦迪逊,约翰·亚当斯,等等。在半个世纪甚至更长的时间里,塑造了这个新国家的美国政治精英们与启蒙运动的理性主义紧密地结合在一起,正是后者开启了西方世界的现代化。这些人 and 他们的信念创建了世界上第一个现代世俗国家,并让它走上了这样一条道路,在这条道路上,理性应是其决策的指南,而进步和幸福则是其目标。

(二)

正如前文所说,理性主义只是18世纪对那个时代诸多挑战的一种回应。另一种回应则是虔敬主义。尽管理性主义在美国有深远影响并明显地塑造了精英们的思想,但虔敬主义也有着同样重要的影响,特别是对普通民众,也就是那些在19世纪初期的民主化进程中日益引人注目的公民。

对17和18世纪变化不定的世界的这另一种主要回应,是欧洲和美洲宗教团体内部的一场运动。它试图摆脱无休止的神学纠纷,这种纠纷自16世纪以来曾导致了思想和军事上的冲突,并给日渐正式的官方宗教重新注入了活力。虔敬主义出现在英国福音派教义之前但与其有着密切联系,它与理性主义一样,反对较早时期的那些观念。它力图通过强调宗教的个人色彩、个人与上帝及教会的联系、皈依的体验以及追求个人虔诚,来解决西方宗教内部的思想纷争。当理性主义者把西方大部分神学传统视为非理性而加以反对时,虔敬主义者只是认为它无关紧要,无需关注。于是,这两种极其不同的运动对教会内部的权威和传统(就宗教统治集团维持的规范来说)以及支撑教会的国家内部的权威和传统进行了交叉抨击。虔敬派较少关注教会、圣礼和牧师,而更多地关注在志趣相投的人组成的小社区中形成的那种个人与上帝之间的适当联系。17世纪的虔敬派根植于宗教改革时

代的某些激进运动,它们强烈地认同菲利普·斯彭内尔(Philip Spener),一位曾在法兰克福和德累斯顿传教的路德派牧师;他们也认同哈雷市(Halle),该市的大学经斯彭内尔的朋友奥古斯都·弗兰克(August Hermann Francke)的努力而成为虔敬派活动的中心。亲岑道夫伯爵(Count Nicolaus von Zinzendorf)后来致力于哈雷的虔敬派事业,通过他,虔敬主义传播到摩拉维亚教会。许多摩拉维亚人移民宾夕法尼亚,将虔敬主义带到了美洲,并在其他宗教团体中传播,使激情和个性被接受,最终形成了被称为“大觉醒”(the Great Awakening)的宗教勃兴。

由于移民模式的作用,英属北美大西洋沿岸中部殖民地比英国或欧洲大陆以及北美新英格兰或南部殖民地的人口构成更加多样化,包括了更多的不认同欧洲传统宗教秩序的人。早在1725年,当荷兰新教牧师西奥多·弗里林海森(Theodore J. Frelinghuysen)来到北美时,就出现了虔敬主义对传统构成潜在威胁的情形。弗里林海森是由荷兰归正会的管理机构——阿姆斯特丹长老监督会派到北美在新泽西的拉里坦谷地(Raritan Valley)传教的,他向教友提出了一项激进的新惩戒措施。怀着深切的虔敬主义信念,弗里林海森开始了一项包括福音布道、严格执行教会戒律,要求以皈依的体验作为上帝挑选的证据在内的改革计划。不过,他相信有能力从信徒的灵魂未获再生者中辨别出上帝选民,并将那些缺乏令人满意的再生体验的人排除在圣餐台之外,从而超越了加尔文宗的传统。有人向阿姆斯特丹教会当局提出指控,他遭到了的谴责。但是,众多的教民特别是年轻和贫穷者却支持他。1720年代中期,教徒和参加宗教活动的人数大增,标志着显著的宗教复兴。这种复兴,从拉里坦谷地扩展到新泽西、宾夕法尼亚和纽约的其他荷兰人定居地。

另外,这种复兴很快波及到英语殖民地,这主要是由于坦南特(Tennent)家族的努力。威廉·坦南特是长老会牧师,在与家人移民美国之前曾在爱丁堡大学学习。在担任纽约贝德福德(Bedford)教区牧师期间,他在家中教育他的儿子们,后来,其长子吉尔伯特从耶鲁大学获得硕士学位。1727年搬到宾夕法尼亚的内沙米尼(Neshaminy)后,这位父亲建立了自己的学院,它被讥讽为坦南特的“小木屋学院”(log college)。在教育自己的孩子

和其他自愿到学院由他照管的年轻人时,坦南特也强调宗教的内省和精神要素。1726到1746年,坦南特培养了16-18个学生,其中不少人,包括他的三个儿子,成为长老会牧师,并成了复兴派的骨干。

1726年,吉尔伯特·坦南特成为新泽西新不伦瑞克(New Brunswick)一个长老会教堂的牧师,当时正是荷兰新教复兴的巅峰。在这里,他结识了弗里林海森,在后者身上,他发现了能够提供灵感和勇气的似曾相识的精神。坦南特开始了布道,内容集中在因原罪而下地狱的可怕威胁,以便使他的听众可以做出更好的准备来接受上帝的饶恕和拯救。到1729年,在这一地区的长老会中间到处洋溢着一种复兴精神。这些奋兴布道活动也受到在各自教区的小约翰·坦南特、小威廉·坦南特以及小木屋学院毕业生塞缪尔·布莱尔鼓励。一位曾在伊利莎白教区服务的新英格兰长老会牧师乔纳森·迪金森(Jonathan Dickinson)也支持这些活动。在1730年代,这一地区发生了数起地方性的奋兴布道活动,1735年,吉尔伯特·坦南特的一些布道讲稿出版了,增强了他的声望。

长老会的奋兴布道活动引发了先前在荷兰新教中出现过的同样争议与批评。某些教、俗界人士表示热烈赞同,特别是那些有理由对突出教会作用的形式主义表示不满的人,那些盯住奋兴布道活动中的狂热和杂乱无序的人则对复兴活动感到害怕,并进行非难。总的来说,奋兴运动沿着已经存在的界限分裂了长老会。支持严格教义准则的人害怕并反对奋兴运动。他们的宗教观依然是苏格兰国教会(一个包括了所有人口在内的国家教会)的那些看法,它必然更多地关注于教义,而较少关注皈依体验这一更为内省和困难的问题。另一派人则把教义问题放在次要地位,他们认为必不可少的虔诚问题是更为重要的问题。对他们来说,奋兴运动似乎是上帝所赐。

在清教徒主导的新英格兰,大觉醒的到来总的来说是与1729年乔纳森·爱德华兹(Jonathan Edwards)在北安普敦(Northampton)出任教职密切相关的。出于对世俗气和阿明尼乌主义(Arminianism)蔓延的担忧,爱德华兹鼓励其听众中年轻人的精神发展。尽管他的布道缺乏坦南特布道的华丽色彩,但仍激发起人们对宗教不断增长的兴趣。奋兴布道会从北安普敦

该教派为荷兰基督教新教神学家阿明尼乌(1560-1609)创立,它反对加尔文派的得救预定论观点。——译注

传播到整个康涅狄格谷地。后来,当它在北安普敦式微时,爱德华兹便着手在《忠实记事:上帝在北安普敦千万灵魂皈依中的奇迹》(Faithful Narrative of the Surprising Work of God in the Conversion of Many Hundred Souls in Northampton)一书中描述他的经历,该书 1737 年和 1738 年先后在伦敦和波士顿出版。爱德华兹描述了北安普敦的年轻人如何“逐步地远离嬉闹,在参加公众礼拜时明显变得愈加庄重”。该书为爱德华兹赢得了显赫的名声,许多人把它看作是改进他们的再生努力的指南。

在宗教广泛衰落的大背景下,1730 年代地方性的但却是热烈的宗教奋兴布道会却起到了日益缓和这种趋势的作用,此时,乔治·怀特菲尔德(George Whitefield)出现了。他是卫斯理兄弟的同事,已经是英国一位著名的福音传教士。早年他曾短暂地访问过佐治亚,并计划在那里建立一个孤儿院。随后他回到英格兰接受圣职委任,并在那里进行了一次成功的奋兴布道之旅。1739 年 11 月初,当怀特菲尔德在费城下船时,美国的大觉醒运动已如火如荼地展开。在一年半时间的周游中,怀特菲尔德水陆并进,布道于从缅因到佐治亚的沿海地区。所到之处,特别是在查尔斯顿、费城、波士顿和纽约等沿海城市,怀特菲尔德吸引了大批听众,唤起他们关注自我拯救,并激励起大批北美僧俗信徒以他为榜样,把奋兴布道活动推广到内陆城镇和边疆社区。怀特菲尔德将旺盛的精力、在激昂动听的语调运用上的准确感觉,以及对宣传价值的深刻理解结合在一起,提供了构成大觉醒运动的一系列事件的催化剂和内聚力。

怀特菲尔德作为奋兴布道家的名望超过他本人的其他声望。无论他走到那里,无论是在费城、纽约、查尔斯顿、纽波特,还是波士顿,他总是遇到热情的群众,但也常常遇到争议。吉尔伯特·坦南特在怀特菲尔德之后到达波士顿,在那里呆了几个星期,对大批信徒布道。坦南特是位令人恐怖的布道者,是地狱之火和诅咒型的奋兴布道家的原型。一位当时人评论说:他“展示出令人敬畏的神圣、公正、法律、威吓、真理、权力和上帝的威严,以及他对背叛、冥顽、怀疑和不信基督的罪人的怒不可遏;这些人面临着时刻被

爱德华兹对奋兴布道的记述以不同的书名不断重印。见 Jonathan Edwards, *A Narrative of Many Surprising Conversions in Northampton and Vicinity . . .* (Worcester, MA: Moses W. Grout, 1832).

即 John and Charles Wesley, 二人均为英国布道家,同是卫斯理宗创始人。——译注

打入地狱、永世不得翻身的可怕危险,以及身陷受难处的极度痛苦”。在怀特菲尔德之后,乔纳森·爱德华兹也在康涅狄格谷地增加了自己的巡回布道活动,他最著名的布道“愤怒上帝手中的罪人”,就是1741年7月8日在恩菲尔德(Enfield)做出的。

怀特菲尔德和坦南特毫无疑问是大觉醒运动中的领军人物。在其倡导的必不可少的虔诚的运动中,他们有效地利用了所有宣传的和修辞的武器,它们具有同样的说服力,可以看作是催化剂,唤起了当时安逸而墨守成规的无数牧师走上奋兴布道的道路。在怀特菲尔德日记(这些日记刚记下来,便立即以零碎形式发表,它们是对沿海城市大觉醒运动规模的精彩记述)的激励下,在爱德华兹《忠实记事》的详尽指导下,一支牧师大军在北美大地展开,把奋兴运动带到了农村社区和边疆居民点这样的穷乡僻壤。正是他们保证了奋兴运动能够触及普通民众的千家万户。

北美教会中的大多数僧俗信徒似乎比英国国教会和公谊会(the Society of Friends)信众更早接受大觉醒运动并期待它产生有益的后果。奋兴布道者无节制的热情、未经邀请就进入教区的惯常做法、对较少奋兴运动倾向的教士的苛刻抨击、容忍(如果不是鼓励的话)肢体表达,这些都不可避免地引发了严重的争议。在长老会,这种争议导致了教派实际上分裂为“老派(Old Side)”和“新派(New Side)”。在新英格兰也出现了类似情况,清教分裂为“旧光(Old Lights)”和“新光(New Lights)”两派,前者是反奋兴运动派,由波士顿第一教会的查尔斯·昌西(Charles Chauncy)领导。他与爱德华兹在一系列出版物上展开辩论,康涅狄格和马萨诸塞还通过法律,试图限制极端行为。新英格兰的许多大觉醒运动的同情者曾一度组织分立的宗教集会,但后来他们逐渐回到原来的清教教会或加入浸礼会。

大觉醒运动显著而永久地改变了美国的宗教面貌。1740年代构成了转变的分水岭:从建立转向分离、从强制转向劝戒。大觉醒运动粉碎了地域教区的传统观念,代之以心灵相通、志趣相投的个人自愿联合起来的教派教会。这从根本上改变了牧师与其教民的关系,使牧师依赖于公众舆论。由此,牧师开始看重激情的感染力和圆通的政治技巧,而不是渊博的学识和无暇的正统观念。早期北美有逻辑、有条理但却常常乏味的布道,让位于奋兴

布道家激动人心但却极少装腔作势的布道。尽管它深刻地分裂了它所触及的每一个教派,但大觉醒运动却超越了地区和宗派的界限,为奋兴派僧俗信徒的联合阵线奠定了基础,因此也为基础广泛的福音派活动奠定了基础。这些活动在 19 世纪初年极其成功,它反映了大觉醒运动对个人道德和善行的兴趣。

通过吸收年轻人和生活中的贫困者,以及教会的工作,大觉醒运动消解了殖民地时期宗教中的大部分精英主义色彩,暂时缓和了某些社会和经济矛盾,并为 19 世纪美国的平等主义大众教会(the egalitarian popular churches)打下了基础。它也挑战了诸如等级、年龄和教育等权威的传统性和制约性基础,而支持以人人都可获得(至少人们相信可以获得)的内心体验为基础的权威。

尽管不可能有人预见到这一后果,但是,大觉醒运动导致了北美官方教会(establishment of religion)的消亡。奋兴运动带来的分裂和吵吵嚷嚷的宗派主义给保留有官方教会的那些殖民地政府以强大的压力。非官方宗教集团坚持要求充分的宽容,慢慢地,那些官方教会不情愿地让步了。意味深长的是,官方教会,不论是新英格兰的公理会(清教)还是南部的圣公会,都不是大觉醒运动的主要受益者。在大觉醒运动后的一代人时间里,9 个官方教会中有 6 个不复存在,剩下的 3 个后来也衰落并消亡。官方教会被废除的受益者是浸礼会、卫理会和长老会等传统教会,它们可以更容易地适应注重个性、世俗领袖和信徒平等的奋兴派风格和特性。

大觉醒运动也深刻地改变了北美人思考宗教的方式。循规蹈矩的神学让位于体验,教士的权威让位于个人信念的权威。宗教情感培养的渐进过程开始受到忽视,因为奋兴布道的急进过程带来了更为戏剧化的结果,尽管这结果常常是昙花一现。宗教责任以更多个性、更少共性的方式被重新界定。日常事务与宗教之间的分化出现了。作为北美的一场群众运动,尽管大觉醒运动确保了宗教的地位,但它却削弱了宗教在以前几代人的时间里充当教化地方官员的一种导师的重要性。

尽管参与运动的加尔文派坚持认为人类无能为力,但大觉醒运动被证明是美国的民主、个人主义、平等观及个人责任感发展中的一个强大力量。通过赋予个人以自我证明的宗教体验,它把个人从教士的权威中解放出来。尽管源自奋兴运动的福音派在感情上处在与启蒙运动的理性主义相对立的

一极 ,但它在人类平等和人权上却与理性主义的看法惊人地相似。福音派处理问题的简单方法 ,把一切东西看成非好即坏 ,也深刻地影响了美国人的思想。

大觉醒运动对美国革命的准备方面的影响也不可小视。它帮助培育出一种超越殖民地和地域划分的民族整体感。在更为深刻的层面上 ,大觉醒运动的个人主义、平等主义和反权威主义的思想与其强烈的感情一道 ,塑造了觉醒的、有吸引力的革命宣传候选人。

(三)

乍看起来 ,虔敬主义和理性主义似乎是两种截然不同的运动 ,它们在很多方面也的确不同 ,但是 ,它们都产生于对早期世界观的深刻不满 ,因而也共同具有一些重要的思想。

英国著名启蒙哲学家约翰·洛克可能是理解这种复杂关系的一把钥匙。洛克反对笛卡儿的天赋观念论 ,而把人类的经验看作是理解力的源泉。他的著作很早就为耶鲁学院的图书馆所收藏 ,从而影响了一些人 ,其中就有年轻的乔纳森·爱德华兹 ,他后来成为大觉醒运动的领军人物。爱德华兹对洛克的《人类理解论》尤为感兴趣。在这本书中 ,洛克提出了一种经验认识论 ,反对笛卡儿及其信徒的很受欢迎的理性主义。北美政治家发现 ,他们最感兴趣的是洛克为基于社会契约的政府的辩护 ,而且他们将用一种洛克决没有想到的方式来使用这种辩护——要求摆脱大英帝国而独立。但是 ,许多其他的北美人则受到洛克宗教著述的影响 ,这些著述包括三封倡导宗教宽容的信函和一本题为《基督教的合理性》的小书。在书中 ,洛克试图用诉诸人类的理性来代替依靠圣经和教会权威来维护基督教的传统作法。20 世纪的思想家发现洛克的论据难以服人 ,但在当时 ,这些著述却提供了一种替代威权主义宗教的颇受欢迎的选择 ,即诉诸个人体验。这样 ,理性主义和虔敬主义都反对诉诸权威 ,并都在诉诸体验中发现了它的替代

John Locke , *An Essay Concerning Human Understanding* , edited and abridged by Maurice Cranston (New York : Collier Books , 1965).

John Locke , *The Reasonableness of Christianity* , edited and abridged by I. T. Ramsey (Stanford , CA : Stanford University Press , 1958).

物。

在《活的实验》一书中,西德尼·米德(Sidney Mead)认为理性主义和虔敬主义这两种运动都根植于 17 和 18 世纪,是一个运动的两面,并在新的美利坚民族形成之时暂时汇合。它们都蔑视诉诸权威——不论是教会的还是国家的权威,它们都发现人类的体验是这种诉诸的抗衡力量。虔敬派看重的是赤诚之心,理性主义者看重的是合理的政府和道德纯朴的宗教。两者都强烈地反对权力和官方宗教的控制,都相信(正如杰佛逊所明确指出的)官方宗教让教会和国家腐败。于是,尽管有许多潜在的分歧,来自杰佛逊和麦迪逊这样的开明派要求自由的温和压力还是得到了左翼新教舆论的压倒性支持。这种舆论产生于要求获得不受官方教会(美国革命爆发时,13 个殖民地中有 9 个存在着官方教会)影响的宗教表达自由的欲望。他们的目标不同,但看待自己问题的方法却相似,并对实现他们的目标有着共同的战略。这个同盟的结果便是与英国分离,建立一个政教关系处于善意中立的新的世俗国家。

虔敬主义和理性主义的这个短暂联盟使它们实现了各自的目标,这实在是很奇妙。理性主义者达到了脱离英国的目的,获得了构建一个基于世俗和民主原则的新政府框架的自由。虔敬派则实现了宗教充分自由的目标。在 9 个殖民地官方教会中,有 6 个是英国国教会。所有这些官方教会都在革命的进程中瓦解了。这个王权和圣坛的联盟终结了英国教会,也终结了英国在北美的君主制。尽管新英格兰的官方教会公理会热情地支持革命,尽管它们似乎已处于稳固地位,以至约翰·亚当斯能够告诉马萨诸塞浸礼会领袖艾萨克·巴库斯(Isaac Bakus),指望马萨诸塞放弃它的官方教会就像指望太阳系会改变一样,但这正是马萨诸塞在 1833 年所做的事情,它由此而成为美国最后一个实行政教分离的州。

这时候,出现了令人难以理解的力量重组。从 1740 年到 19 世纪初,虔敬主义一直把殖民地官方教会看作是自己的对立面,并与启蒙运动的理性主义者一道,力图打破官方教会的强制统治。然而,一旦废除官方教会成为公认模式,虔敬派便发现他们不再需要理性主义者的联盟,并且在很多方面,他们与官方教会中的老冤家有着比新近的同盟者更多的共同观念。此

时,虔敬派彻底抛弃了理性主义者,与先前曾经是而如今不再是官方教会的那些宗教组织联合起来。

于是,曾经共同酝酿了美国革命的两股伟大的思想力量分道扬镳了。正如艾尔弗雷德·诺思·怀特海所言,这场分裂造成了这样一种情形,即很难再相信一个虔诚者的理性和一个理性者的虔诚。美国思想产生于这两种运动的汇合。当它们分道扬镳时,美国人发现自己陷入了深深的忠诚分裂之中。如果要求他们反对其中一方,在任何一方的他们都不会感到完全舒心。

所以,美国的公众人物通常对这两种传统都表示敬意。在观察19世纪初的美国时,托克维尔委婉地指出了这个复杂的问题。他说,在美国,人们无论走到哪里,当他期望发现一位牧师时,碰到的却是一个政客;而当他期望发现一个政客时,碰到的却是一位牧师。乔治·W.布什的言论表明,就这一点而言,过去170年的变化微乎其微。

(任东来译 胡国成校)

塞缪尔·皮尔逊(Samuel C. Pearson):美国南伊利诺伊大学历史系荣修教授,曾两度作为富布赖特学者来华,先后在东北师范大学、外交学院和南京大学任教,现为南京金陵神学院宗教史教授。

Sidney E. Mead, *The Lively Experiment* (New York: Harper and Row, 1963).
Alfred North Whitehead, *Religion in the Making* (New York: The Macmillan Co., 1926).
Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, edited by Harvey C. Mansfield and Delba Winthrop (Chicago: University of Chicago Press, 2000).

也谈美国宪法第 15 条修正案 批准的州的数目

——兼与李道揆先生商榷

孙新强

李道揆先生的《探析美国宪法修正案的注释》(2003 年第 2 期《美国研究》) ,是一篇专门讨论美国宪法修正案批准日期等细节问题的文章。在该文中 ,李先生认为 ,《美国法典》(U . S. Code)对个别宪法修正案的注释也有欠妥的地方 ,“它对第 15 条修正案的注释就有这种情况。注释称 ,国务卿在 1870 年 3 月 30 日宣布此修正案 ‘已由 37 个州的 29 个州议会批准。批准日期是 :内华达州 ,1869 年 3 月 1 日……艾奥瓦州 ,1870 年 2 月 3 日。’这注释有两点不当。第一 ,当时的联邦共有 37 个州 ,37 个州的 3/4 应该是 28 个州 ,不是注释说的 29 个州。……”

不过 ,从笔者所掌握的材料来看 ,结论却与李道揆先生的不同。现提出来就教于李道揆先生。

众所周知 ,美国是一个普通法国家 ,多以判例为其法源 ,但美国国会也制定了大量的成文法 ,这些成文法后经美国国家档案馆分门别类 ,并由美国国会众议院法律修订咨议局于 1926 年编纂出版 ,取名 U . S. Code。我国学者通常把它译为《美国法典》 ,该法典共有 50 个 Titles。英文中的 Code 意为“法典”。但《美国法典》与大陆法国家的法典 ,如民法典或刑法典 ,并不是

一回事,因为它并不是就某个法律调整对象进行规范的。可以说,它更像是大陆法国家的法律汇编。然而,学者们一般并不做这样严格的区分,仍将 Code 译为“法典”,并且按照大陆法国家法典的编制体例和结构,将 Title 译为“编”;当然,也有译为“篇”的。“编纂”如此庞大的一部“法典”出现个别不精确或者不甚妥当的地方也并非怪事。只是李道揆先生所举第 15 条宪法修正案的注释的例子未能令人信服地证明其是一个“欠妥的地方”。

关于美国宪法如何修正的问题,宪法第 5 条做出了明确规定:“国会在两议院议员的 2/3 多数认为必要时,应提出对于本宪法的修正案,或者根据各州 2/3 的州立法机关的请求,应召开宪法会议提出修正案。以上两种方式提出的修正案,经各州 3/4 的州立法机关或者经各州 3/4 的州宪法会议批准后,应作为本宪法的一部分而实际生效。”

具体来说,第 15 条宪法修正案是 1869 年 2 月 26 日由国会提出的,美国当时共有 37 个州其 3/4 应该是 28 个州,而 U.S. Code 注释中却说有 29 个州批准,刚好多了一个。在李先生看来,显然,这是一个计算错误。

如果这是一个十分幼稚的计算错误,在 U.S. Code 每隔数年就重版一次的情形下,编者为什么迟迟发现不了这一笔误或印刷错误?

其实,美国人坚持说有 29 个州而不是 28 个州批准了第 15 条宪法修正案,自然有他们的道理。原来,这一令人迷惑的现象是由于纽约州的反常做法所造成的。

美国国会 1869 年 2 月 26 日向各州议会提出第 15 条宪法修正案之后,内华达州率先于 1869 年 3 月 1 日批准了该条修正案,随后西弗吉尼亚州于 1869 年 3 月 3 日批准。继西弗吉尼亚州、伊利诺伊州(1869 年 3 月 5 日)、路易斯安那州(1869 年 3 月 5 日)、北卡罗来纳州(1869 年 3 月 5 日)、密歇根州(1869 年 3 月 8 日)、威斯康星州(1869 年 3 月 9 日)、缅因州(1869 年 3 月 11 日)、马萨诸塞州(1869 年 3 月 12 日)、阿肯色州(1869 年 3 月 15 日)、南卡罗来纳州(1869 年 3 月 15 日)、宾夕法尼亚州(1869 年 3 月 25 日)之后,纽约州于 1869 年 4 月 14 日也批准了第 15 条修正案。然而,由于该州的反对势力强大,迫于压力,该州议会于 1870 年 1 月 5 日又通过决议撤回了其批准(and the legislature of the same State passed a resolution January

5 ,1870 , to withdraw its consent to it , which action it rescinded on March 30 ,1970)。

纽约州的这种“出尔反尔”的反常做法当时并未引起人们的过分关注，但到了第 28 个州艾奥瓦州 1870 年 2 月 3 日批准该条修正案时情况就大不一样了。此时，联邦政府便面临着一个十分棘手的问题。首先，如果此时宣布第 15 条宪法修正案的批准已经完成，那么，则可能遭到纽约州的质疑。纽约州可能会说，我们的批准已经撤回，你们凭什么还将我们计算在内？在只有 27 个州批准的情形下即宣布该条修正案已经获得批准，这明显违反了宪法。考虑到纽约州当时的具体情况，由此而引发一场宪法诉讼也不是没有可能的。其次，如果联邦政府宣布纽约州的撤回行为无效，则其宪法依据何在？美国宪法并没有明确规定一个州批准之后便不能撤回。为了避免可能引起的宪法诉讼，联邦政府采取了一种十分谨慎且灵活的做法，即没有在艾奥瓦州 1870 年 2 月 3 日批准时宣布第 15 条宪法修正案的批准已经完成，而是等到内布拉斯加 1870 年 2 月 17 日批准后才由国务卿于 1870 年 3 月 30 日正式宣布第 15 条宪法修正案的批准已经完成。但是，为了表明不赞成纽约州的“出尔反尔”的撤回行为的立场，联邦政府仍将第 15 条宪法修正案的批准的完成日期定在第 28 个州艾奥瓦州的批准时间，即 1870 年 2 月 3 日；为了防止纽约州闹起来，同时又宣布有 29 个州批准了第 15 条宪法修正案。这样，即便是纽约州真的闹起来，反对将它列入批准的州之列，联邦政府只需将批准完成的日期后退到内布拉斯加批准的日期(1870 年 2 月 17 日)即可(Ratification was completed on February 3 , 1870 , unless the withdrawal of ratification by New York was effective ; in which event ratification was completed on February 17 , when Nebraska ratified)。这样，即使纽约州坚持将它排除在外，还剩下 28 个州，仍然达到了 3/4 的宪法要求，第 15 条宪法修正案还是可以获得通过的。由此可见，美国联邦政府采取的这种能进能退的策略，是有意为之，而不是出于什么计算上的错误。

孙新强：山东大学法学院教授

House of Representative , The Constitution of the United States of America (Washington : United States Government Printing Office ,2000) , p.18 .

Ibid .

一个里程碑式的研究

——评吉尔平的《全球政治经济学》

刘慧华

我国研究国际关系的学人,对美国普林斯顿大学的吉尔平教授一定不感陌生。他 1987 年出版的《国际关系政治经济学》(以下有时简称为《国际》)一书在 1989 年被译成中文出版时,曾受到我国学者广泛关注。当时笔者还在上海复旦大学攻读国际关系学博士学位,此书成了我了解当时美国国际政治经济学最新发展的重要文献。时隔 14 年,吉尔平教授又出版了新著《全球政治经济学》(以下有时简称为《全球》),它被同行誉为该领域的“一个里程碑式的研究”。

有趣的是,这个“里程碑式”的研究起初只想作为《国际关系政治经济学》的第二版出版。但由于 1987 年以来,世界政治、经济和相关理论的巨大变化,以及吉尔平本人对国际政治经济学认知的加深,使读者得以看到吉尔平的这本全新的研究论著。《全球政治经济学》与吉尔平的另一本新著《全球资本主义的挑战 21 世纪世界经济》互为补充。前者集中对国际政治经济学作理论探讨,后者主要对冷战后国际经济进行分析。⁵

那么,具体是哪些变化使吉尔平决心“另起炉灶”呢?吉尔平说,它们包

罗伯特·吉尔平:《国际关系政治经济学》(杨宇光等译)北京·经济科学出版社,1989年版。

Robert Gilpin, *Global Political Economy* (Princeton University Press, 2001).

《全球政治经济学》一书英文版封底哥伦比亚大学罗伯特·杰维斯教授的评论。

5 《全球政治经济学》第 XII 页 序言。吉尔平的《全球资本主义的挑战 21 世纪世界经济》英文本于 2000 年由普林斯顿大学出版社出版。

括冷战结束、苏东集团瓦解、信息或全球互联网经济的兴起、新自由主义倡导的市场经济观念的被广泛接受(如放松对市场的管制、私有化,以及政府的经济角色减弱),以及通讯、交通和信息技术的迅猛发展,使国民经济的相互依存程度极大提高。这些变化使国际经济进入了一个全球化的新时代。

另一方面 20 世纪 80 年代中期以来,与全球化“背道而驰”的经济区域化潮流也得到迅猛发展。欧洲联盟、北美自由贸易协议和东亚经济合作协定等都取得实质性进展。随之也产生了许多创新的经济理论,如“新增长理论”“新经济地理理论”和“新贸易理论”。所有这些现实和理论的新变化,对于增进人们对国际政治经济学的理解有极大的帮助,也为吉尔平进行进一步的理论探索搭建好了舞台。

一 对《国际关系政治经济学》一书的突破

《国际关系政治经济学》是当时的一本非常重要的国际政治经济学专著,其学术价值和存在的问题都很突出。对于存在的问题,吉尔平本人总结了以下几点:

第一,缺少对国家内部经济的分析。该书只分析了国际经济,国内经济发展对整个理论体系似乎无足轻重。吉尔平解释说,他当时有意略去国内经济不谈,是想籍《国际》一书使国际政治经济学成为一个自主的能自成体系的学科。结果适得其反,使全书显得不够全面。为了克服这个不足,《全球》特地增加了一章,专门讨论“政治经济学的国家体系”及其对国内和国际经济事务的影响。随着国内经济一体化的日益深化,国家间经济根本性差异对国际事务的影响也大大增强了。

第二,对跨国公司的论述不够。在 20 世纪 80 年代中期,当跨国公司和对外直接投资开始对世界经济的各方面产生深远影响时,国际经济领域出现了一场革命。在六七十年代,国际贸易的增加改造了国际经济关系;在接下来的 80 年代,跨国公司在海外的扩张使各国经济的一体化更为完善。尽管“跨国经营”被视为美国公司扩张的同义词,但在 80 年代越来越多其他国家的公司也加入了跨国公司的行列。更为重要的是,跨国公司带来了服务

业和制造业的国际化。

第三,对经济发展理论的探讨完全过时了。在写作《国际》一书时,学术界对依附理论和欠发达国家与发达国家间日益扩大的差距非常重视。时过境迁,今天理论界对经济发展的讨论,主要集中在发展的过程中国家和市场应起怎样的作用,以及两者之间关系如何。

第四,经济区域化有新的发展。在《国际》一书的结论中,吉尔平预言经济区域化是未来发展的潮流。今天,经济区域化已经达到了高潮,全球化也取得引人注目的发展,它们对世界经济正产生着巨大的影响。

此外,20世纪80年代以来,国际金融的发展极大地加强了世界经济的一体化。在全球经济的结构和功能方面,市场重要性的增强,使民族国家在国际政治经济中的地位发生了变化。这些内容在《全球》一书中大大加强了。

二 政治民族主义和经济自由主义

在《国际关系政治经济学》中,吉尔平分析国际经济的性质和功能时归纳了三种学术流派或分析视角:自由主义、马克思主义和民族主义。吉尔平认为,自《国际》一书出版以来,这三种学术流派的现实意义发生了重大变化。随着苏联东欧集团的解体,其经济体制向市场经济转变,以及欠发达国家“进口替代”战略的失败,使经济自由主义的影响力空前高涨,表现为经济自由主义原则为越来越多的国家所接受,如开放国内市场,进口国外商品和接受外来投资,减少国家对经济的干预,采取“出口导向”的发展战略等。

同时,吉尔平也强调,只要繁荣与萧条的经济周期、巨大的贫富差距,以及对市场份额的激烈竞争等资本主义的弊端还存在,马克思主义作为一种分析手段和对资本主义的批判的有力武器,仍然具有生命力。

在讨论国际关系理论学者的观点时,一些人习惯于首先看其能归入哪个流派。可能是出于这个思路,有的学者批评吉尔平在《国际》一书只罗列了这三种学术流派,但很难看出他本人持何种立场。借《全球》一书的出版,吉尔平回答了这个问题。他的简短回答是,他不完全属于其中的任何一种。

他说之所以存在这个问题,是由于在《国际》一书中他没有讲清楚这三种流派都包括分析要素和规范要素(normative elements)两部分。例如,经济自由主义不仅是一种基于新古典经济学理论和假设的分析手段,而且也是倡导市场或资本主义经济价值规范。马克思本人接受他那个时代的自由主义经济学的基本分析方法,但他谴责资本主义制度。马克思思考的是更为根本性的问题,即资本主义制度的起源,主导其演化的规律,以及它的最终归宿。正如熊彼特强调的那样,一般的经济学家只对资本主义制度的日常运行感兴趣,而马克思和熊彼特本人则对资本主义制度长期发展的趋势感兴趣。

吉尔平指出,民族主义,特别是经济民族主义也包括分析要素和价值规范要素两个方面。作为分析手段的核心内容,民族主义强调国际事务的无政府性质,国家及其在国际事务中利益的首要性,以及国际关系中权力的重要性。另一方面,民族主义也是一种价值取向,它热衷于民族国家建设,在道义上强调本国优越于所有其他国家。吉尔平强调,尽管自己接受了“民族主义”的分析方法,或者他所谓的“国家中心论”,但他不能接受它的价值规范和有关的政策建议。尽管贸易保护主义和有些产业政策有其道理,但他的价值取向还是“经济自由主义”的,即在物流、服务和资本的跨国流动方面尽量减少壁垒。

他主张要区分作为价值规范的经济自由主义与作为分析手段的政治现实主义。几乎所有民族主义者在强调国家的至关重要、安全利益和国家间权力时都是现实主义者,但并不是所有的现实主义者在分析国际事务时都是民族主义者。因此,在该书中讲到的“现实主义”是广义的,具体地说就是“以国家为中心的现实主义”,这是吉尔平在分析国际政治经济事务时所持的立场和方法。

三 “你寻找什么就会找到什么”

在《全球》一书中,吉尔平讲述了一个故事,很有启示意义。1992年4月,美国权威的全国经济研究局主持召开了一个学术会议,分析日本是否有

意在东南亚建立一个排他性的经济集团。这是该局首次将经济学家和政治学家聚集在一起讨论共同关心的问题。会议的成果是出版了一本叫《地区主义和竞争对手：亚太中的日本与美国》的论文集。该论文集的内容反映了政治学家和经济学家在回答这个问题时，选择了不同的角度，用了不同的方法，因此对亚太地区经济的走势得出了截然不同的结论。

政治学家把分析重点放在日本企业的贸易和投资行为，以及官方对该地区的援助政策上。他们看到，有证据显示日本企业在政府的积极支持下，正试图把亚太地区经济纳入区域性的由日本大公司管理和主导的工业和金融结构或体系。他们的结论是，像20世纪30年代一样，日本正企图建立一个由它控制的东亚势力范围。不同的是，这次是用和平的经济手段，而不是军事手段。在政治学家的眼里，亚太地区的经济是一个越来越受日本跨国公司和政府控制的等级结构。

另一方面，经济学家则着重分析了商品流动，以及可以模型化和量化的经济指标。他们从数据分析中得出的结论是，日本政府和大型企业并不要在东亚建立一个排他性的经济集团。相反，他们坚持认为该地区发生的所有这一切，都是市场力量作用的结果和每个公司对这种力量的反应。他们没有看到任何证据表明有一个单独的亚太地区经济体的存在，或日本有意建立一个区域性的势力范围。

从这个故事中可以看到，政治学家把亚太经济看成是由公司、国家等行为者组成的等级体系，经济学家却用经济驱动力和经济指标来分析区域经济。相互矛盾的结论说明两组专家在基本理论假设，对事实的分析和分析方法上的不同。吉尔平总结说，两个不同的研究方法和结论与其说是矛盾的，不如说是相互补充的。它们分别使我们看到政治力量和经济力量对国际事务的影响，从而加深了我们对世界政治和经济的理解。

英语中有一句话，叫做“你寻找什么就会找到什么”（What you seek is what you find）。国际关系理论的发展过程说明了这一点。国际事务是一个如此丰富的多方面、多层次的体系。从任何角度充分挖掘，多少都会得出有启发的见解或结论。以汉斯·摩根索为代表的古典现实主义，把以国家为中心的国际政治原理表达得甚为完美。但如果跳出国家的樊篱，透析国

家力量的来源,从国际关系结构的状态来分析国家应追求的目标,国家相对力量的动态平衡及国家安全水平,则会进一步提高我们对国际事务的理解。这正是以肯尼思·沃尔兹为代表的结构现实主义的主要贡献。结构现实主义是对古典现实主义的补充和发展,而不是否定。毕竟一国在结构中的地位还主要是由其国家实力决定的。然而,政治并非国际事务的全部,在《相互依存经济学》一书中,理查德·库伯从理论上确立了在国际经济关系中国际政治合作的重要性。他强调说,经济全球化和政治分割化,引起了世界经济的不稳定,威胁了世界经济的开放和效率。他的分析从国际经济相互依存的角度,较成功地为国际政治合作和协调的必要性提供了经济理论基础,推动了用政治和经济结合的方法来分析国际事务的方法的形成和发展,并使之成为一个重要的国际关系研究领域。

四 《全球政治经济学》的理论体系

讲到一个学科的理论体系,特别是社会科学的理论体系,使人不禁想到马克思的《资本论》和西方的新古典主义经济学。从理论体系上讲,它们是两个成熟的学科,包括完整学科的几乎全部的要素,有核心概念、基本原理、操作性强的分析手段、规范的理论模型、明确的价值取向,以及具体的政策建议。相比之下,国际关系学还没有达到这样成熟学说的水平,还更多地停留在“唯象理论”的层次。也许这就是为什么我们提得较多是“国际关系理论”,而不是“国际关系学”。

相比之下,国际政治经济学则是个“例外”。它作为国际关系理论的一个分支领域,却享受了更好的“待遇”,从出现的第一天起就被称为“国际政治经济学”。但要名符其实,还有很长的一段路要走。吉尔平的《全球》一

Richard N. Cooper, *The Economics of Interdependence: Economic Policy in the Atlantic Community* (New York: McGraw-Hill, 1968).

国际政治经济学的英文是 *International Political Economy*, 它既可译为国际政治经济, 也可译为国际政治经济学。可能由于它是作为一个理论流派诞生的缘故, 所以通常被译为国际政治经济学。在国际政治经济学的核心概念上, 苏珊·思特兰奇提出的关系力量和结构力量, 以及结构力量在形成和决定世界政治经济中的作用论述, 有一定理论深度。复旦大学陈其人教授在《帝国主义经济政治概论》中提出的垄断资本主义是个世界体系的理论, 以及以垄断利润为核心的分析体系, 在理论体系和方法论上都很有理论价值和启发意义。

书被同行誉为“一个里程碑式的研究”,但它还只是经济学、政治学、历史学、国际关系理论、国际经济学等学科的综合。正如他自己总结的,他的理论是政治民族主义和经济自由主义的结合,是“以国家为中心的现实主义”理论。

《全球》一书的分析明显带有新古典主义经济学的色彩。吉尔平是在与新古典主义经济学的对比中,阐述什么是国际政治经济学。例如,他写到经济学关心效率和经济交换中的互惠关系,而国际政治经济学关心的问题则更广泛,特别关心市场活动中收益的分配,对此经济学则不感兴趣。尽管一个有效的国际市场会使每一方都得益,但这种利益的分配很少是平等的。一个国家通常都非常关心它们的相对收益,经济学家把市场视为一个能自动调节的机制,不需政治干预,而国际政治经济学家则关心世界经济对国家的权力、价值观、政治自治的影响。国家一方面积极采取措施,保护其价值观和利益,特别是权力和行动的自由,同时也试图操纵市场力量,增加其权力和对他国的影响力,经济学家通常对国际机构对经济事务的影响漠不关心,只注重市场机制,而影响国际市场和国际经济活动的国际组织却是国际政治经济学家关心的重点,因为它们会极大地影响利益的分配。

此外,吉尔平还指出,新古典主义经济学是一个静态的分析方法,无助于理解经济变化和全球经济发展的动力。例如,它不能解释技术革新和消费者品味的变化如何对经济发生长期的影响。用保尔·克鲁格曼的话说,新古典主义的方法缺少时间维和空间维,假设经济活动发生在抽象的宇宙,没有历史,不管地理环境,不受政治组织的影响。尽管经济学家也承认,国家应该建立规则,规范经济活动,为私营企业提供有利的经济环境,帮助克服市场缺陷(Market Failure)。但这些都视为外部因素,理想情况下市场是可以“自行其事”的。

近年来,一些经济学家提出了几种新的经济理论,有助于克服上述不足。如新增长理论、新经济地理学和新贸易理论。这些理论挑战了新古典主义经济学的几个基本假设,即完全竞争、经济规模的回报率恒定,以及市场活动的参与者掌握了完全的资讯。新理论注重分析寡头竞争、规模经济

《全球政治经济学》第77页。

《全球政治经济学》第103页。

和技术革新,同时分析中也融合了历史过程、组织机构和空间位置等因素。这些经济理论虽然还不完善,有的颇有争议,但补充了以国家为中心的政治经济学的分析方法。把这些新理论揉合到国际政治经济学理论中去,是吉尔平决定写《全球政治经济学》而不是修改《国际关系政治经济学》的原因之一。

总之,吉尔平认为,用纯粹的经济学方法分析国际经济活动和国际财富分配、分析世界经济对国家利益的影响和国际组织的作用,是不够准确的,也是不够全面的。另一方面,他也不同意有一个主导全球经济的普遍经济规律和经济力量。虽然经济全球化和国家经济一体化得到不断深化,但是国家和国际经济的差别还是存在。政治边界仍然把一国的经济和经济政策与其他国家分开,政治考虑仍然极大地影响一国的经济活动。国家和其他强有力的行为者,都试图运用它们的权力影响经济活动,以达到经济和政治利益最大化的目标。在吉尔平看来,国际政治经济学的理论至少包括:财富的分配和经济活动、民族国家自治、国际组织的政治、霸权稳定理论,以及全球经济的治理。

五 结 语

吉尔平的《全球》一书是近年来出版的国际政治经济学领域的一本重要的著作。该书非常详细地评述了自1987年以来与国际政治经济学相关理论的最新发展,分析了近10多年来国际政治经济发展的最新动态,在此基础上修改和发展了他的国际政治经济学理论。作者不愧为美国国际政治经济学的一位重要代表人物,他对大量文献的评论颇见功底,读来很受启发。在分析全球化的动力、国家政策、经济发展与国际贸易,以及投资和金融的互动结果时,作者运用经济和政治的融合方法,给人印象深刻。

当然,书中的一些具体论点和见解,值得进一步探讨。例如,吉尔平认为,发展经济学已经衰亡,依附论等已经过时,现在是经济自由主义“一统天

《全球政治经济学》第102页。

在《全球政治经济学》的第4章,作者集中阐述了国际经济政治学研究的方面,这些方面被列为小节分别加以论述。

下”的时代。这显然是美国中心论的体现。美国学术界可能发生了如此的变化,但不能完全代表一个理论命运。其实,在有些国家,特别是发展中国家,发展经济学还是一个生气勃勃的研究领域。

总之,要使国际关系政治经济学成为一门成熟的学科,无疑还有很长的一段路要走,吉尔平的这本新著体现了学术探索的积极发展。

刘慧华:复旦大学国际政治系国际关系学副教授,现为美国哈佛大学费正清东亚研究所客座研究员

一种新的阐释美国外交 政策的方法

——读《美国外交政策及其如何影响了世界》

张 帆

人们在对美国外交政策进行分析、阐释和预测时所面临的问题之一是，如何以一种适当的方法来解读错综复杂的当代美国外交政策。《美国外交政策及其如何影响了世界》一书体现了为应对这一问题而进行的努力。该书作者、美国对外关系委员会的美国外交政策高级研究员沃尔特·拉塞尔·米德向人们提出具有启迪意义的阐释方式。

—

米德在书中提出的一个核心论点就是，正确理解后冷战时期的美国外交政策，关键在于承认并理解美国的外交政策传统。米德认为，自美国独立以来，对外政策在美国的历史进程中发挥了重要作用，相对于其他大国，美国对外政策史总体上是一部成就显著的历史，美国有其独特的外交政策传统。

在米德看来，第二次世界大战以后的美国的外交决策者们漠视或否认

美国的外交政策传统,外交政策学者们重视与美国交往的那些国家的传统,但却认为美国自己的外交史“乏善可陈”。米德用大量的历史事实向读者表明,外交事务在美国历史上一直占有重要地位,甚至更加引人注目的是,“从1812年战争结束到1895年委内瑞拉边界危机,没有一届政府或在10年时间内未曾经历紧张动荡的关系和面临危机或战争恐慌。”由于面临英国威胁,美国国内在19世纪就海岸防御问题爆发激烈辩论。米德认为,此情形类似于当今美国国内有关国家导弹防御计划所进行的争论。

米德把那些至今仍然具有重要意义的美国外交政策原则追溯到独立战争刚刚结束时期,并且阐述了美国外交政策传统为人们所漠视的原因。

首先,在人们的主观意识中,外交政策领域的传统强国是18世纪的欧洲大陆国家(法国、普鲁士、奥地利等),其重军事轻经济、重权谋轻道义的外交被称为“大陆主义”。一提起外交,人们首先想到的是“纵横捭阖”、“背信弃义”,而梅特涅、俾斯麦这类“外交大师”为追求国家利益而营建联盟体系的活动被尊奉为外交事务的经典之作。米德认为,欧洲“大陆主义”外交与美国外交存在根本区别,正是这些区别使美国外交不被看好:“大陆主义”外交重军事轻经济,美国外交传统则刚好相反,全球贸易体系和世界经济历来是美国外交关注的重点;“大陆主义”外交的活动领域仅局限于欧洲,而美国外交一直关注全球体系,无论是在借助英国海上霸权为自己利益服务的时期,或是在自己担当霸权国的时期,“大陆主义”与美国外交的决策程序上也存在本质不同。“大陆主义”视外交为一门艺术,梅特涅、俾斯麦等“大师”以“导演”身份制定、实施外交政策,而美国国内的复杂情形使外交决策程序要复杂得多,外交政策在很多时候是各种利益相互妥协的产物。因此,相对于“大陆主义”,美国外交传统看上去不那么正统,以至于常常被否定。

其次,冷战加深了美国外交决策者和学者对美国外交传统的漠视。米德认为,“冷战神话”具有两方面的含义:一是“关于他们的神话”,二是关于我们自己的“孤立主义神话”,前者指苏联及其共产主义盟国是“铁板一块”,他们准备不惜一切地消灭美国,后者则是指美国在第二次世界大战以前对外部世界采取“绝对孤立”的立场。“孤立主义神话”抛弃了美国外交政策传统,否认了美国外交的历史连续性。更为重要的是,在“关于他们的神话”的驱使下,美国外交越来越倾向于“大陆主义”,这种趋势在尼克松-基辛格时期到达顶点。面对苏联威胁,美国需要以其人之道还治其人之身,军事、情

报机构在冷战时期得到迅速发展,秘密外交、“代理人战争”等成为美国外交政策的重要手段。在冷战环境下,现实主义 Vs. 理想主义、国际主义 Vs. 孤立主义的阐释模式应运而生,但在后冷战时期的复杂环境中,这类模式在阐释美国外交政策时显得捉襟见肘。

米德的这种历史视角对我们的美国外交政策研究颇具启发意义。中美关系在中国对外关系中占据重要地位,这促使中国外交政策学者积极分析、阐释美国外交政策。但对美国历史——尤其是美国外交史——的关注不够的现象,在我们的美国外交政策研究中也同样存在。米德通过对美国独立以来的外交历史的考察,总结出影响美国外交政策的四个学派,并以此作为阐释美国政策的方法,这为我们解读、分析美国外交政策,尤其是后冷战时期的美国外交政策,提供了一种选择。

二

以历史视角为基础,米德归纳出一套在美国历史上一直发挥着重要作用的外交政策原则,以此来阐释美国的对外政策,并为美国后冷战时期对外政策的制定和实施提供指导。米德将影响美国外交政策的这些原则分为四个学派,即汉密尔顿主义、威尔逊主义、杰斐逊主义和杰克逊主义。米德认为,美国外交政策所取得的成就是这四个学派共同作用、相互补充的结果。

汉密尔顿主义者代表美国工商业资产阶级的利益。美国独立初期,他们主张建立强有力的联邦政府和银行系统。这一派的外交政策观深受贸易立国思想的影响。在他们看来,欧洲“大陆主义”的安全政策是一种零和游戏,而贸易则是一种双赢活动。以全球贸易为关注焦点,汉密尔顿主义的外交政策传统包括这样一些内容:自由贸易、门户开放、资本自由流动。米德特别提到,自由贸易原则引申出汉密尔顿主义者对海上航行自由的高度重视,任何破坏这一原则的举动都会遭到美国的强烈反映,克林顿政府在1996年派遣第7舰队前往台湾海峡,其目的就在于维护海上航行自由。米德以汉密尔顿主义外交传统阐释英美特殊关系和美国在20世纪的全球政策。在独立以后的很长一段时间里,为维护自由贸易原则和海上航行自由,汉密尔顿主义者极其重视与英国的关系,借助英国的海上实力为美国的贸易政策服务。当大英帝国的衰落在20世纪成为不可挽回的事实时,汉密尔

顿主义者积极推动以美国为中心的全球贸易体系的建立。美国后冷战时期对全球自由贸易的高度重视仍然体现了汉密尔顿主义的外交政策传统。

威尔逊主义源于美国历史上的传教士精神,其外交政策传统包括这样一些见解:“民主制比君主制能塑造更好、更可靠的伙伴”;在国外支持民主,这既是美国的道义责任,也是美国的实际需要;必须努力防止战争。威尔逊主义者与汉密尔顿主义者长期不和,但双方也存在一致:他们都致力于国际秩序的建立,反对殖民体系,并且在国际秩序遭到破坏时,毫不犹豫地诉诸战争。在米德看来,威尔逊主义外交传统使美国外交更具道义力量,为美国取得如下“收益”:使美国更具包容性;把美国与当代世界历史进程中的重大运动(如民主传播、第三世界国家的独立)结合在一起;为美国争取到了更多的朋友。冷战结束初期,威尔逊主义外交政策传统在美国外交政策议事日程上得到充分反映。

杰斐逊主义者高度珍视美国的民主制度,其外交政策传统基于这样一种认识:“对霍布斯式的国际政治世界进行过度干预会腐化和破坏美国人民已经建立的洛克式的民主秩序”。在杰弗逊主义者看来,战争是最后的政策手段。其外交政策传统主张严格界定美国国家利益,国家安全政策不能以牺牲国内民主为代价。因此,他们推动《战争权力法案》的通过,主张对情报机构进行监督。米德认为,杰弗逊主义对美国外交的最大贡献在于,在有助于保持健全的美国政治体制的同时,它以一种批评的传统使美国外交政策保持克制。米德评述说,在影响美国外交政策的四个学派中,杰弗逊主义对美国后冷战时期的外交政策最具指导意义。

杰克逊主义源于美国的人民主义传统,其价值观以个人主义、自力更生、平等、勇气等这类荣誉观为基础。这种传统在外交政策上的体现就是:虽然杰克逊主义者对外部世界持悲观态度,认为美国只有依靠军事实力才能捍卫自己的安全,但他们坚持在战争进程中恪守承诺和战争法则。尤其值得注意的是,杰克逊主义者的战争学说主张,一旦开战,美国必须诉诸所有可用力量,并要在尽量减少伤亡的情况下把美国意志强加于人,在美国于后冷战时期发动的局部战争中,这一点得到充分体现。

米德对上述四个学派的阐述均以美国独立以来的整个历史进程为主线,并且把每个学派的外交政策传统与复杂的国内政治、经济、文化背景结合起来,形成一种独特且较为充分的阐释方法,使我们能以这四个学派为基

础 ,对美国外交政策有一个较为全面的了解。

三

本书稍显不足的地方在于 ,米德只是笼统指出 ,从历史上看 ,美国外交政策所取得的成就是上述四个学派相互补充的结果 ,没有进一步探究这四个学派与某一具体外交政策的关系。事实上 ,我们很难将某项具体的美国外交政策完全归因于某个学派 ,美国外交决策程序的复杂性使大多数政策决定成为各种利益相互妥协的产物 ,一项具体政策完全有可能包含两个以上学派的主张。同样地 ,米德过于肯定地将一些具体的美国外交决策者冠以汉密尔顿主义者、威尔逊主义者、杰斐逊主义者或杰克逊主义者的称谓。但在现实政治中 ,决策者完全有可能在某个问题的解决方案上体现出一种学派的主张 ,而在其他问题的解决上体现出另种的外交政策传统。

尽管如此 ,米德将历史视角与国内背景结合起来的阐释方法仍然对我们的美国外交政策研究有所助益。本书共分九章 ,引用了大量历史资料 ,是值得美国外交政策专业研究人员认真一读的佳作 ,而且 ,该书独特的阐释方法、生动的语言和插图 ,也会吸引那些对美国外交感兴趣的中国读者。

张帆 :中国社会科学院美国研究所助理研究员

学术动态

“20 世纪美国与亚洲的 冲突和战争”学术研讨会 综述

张立平

2004 年 1 月 11 - 13 日,由中美关系史学会、哈尔滨工业大学、中国社会科学院美国研究所联合主办的“20 世纪美国与亚洲的冲突和战争”学术研讨会在哈尔滨举行。来自全国 20 个单位的 55 名学者与会,提交论文 41 篇。

哈尔滨工业大学人文与社会科学院院长姜振寰教授主持了开幕式。哈尔滨工业大学党委副书记李绍滨致欢迎词。讨论主要围绕以下问题:

(一) 中美关系及美国外交政策

讨论会上,学会会长、中国社会科学院美国研究所的陶文钊研究员对布什政府的台湾政策进行了分析。他认为布什的台湾政策与克林顿的差异在于:(1)克林顿提出“三不政策”(不支持两个中国,不支持一中一台或台湾独立,不支持台湾加入联合国和只有主权国家才能成为会员的国际组织),布什只有“两不”(不支持两个中国、不支持台湾独立);(2)克林顿实行“战略模糊”,布什实行“战略清晰”;(3)克林顿鼓励两岸对话,甚至提出“中程协议”,美国愿做中保,布什尚未提出类似的建议;(4)布什继续提升美台政治军事关系,尤其是大力提升军事关系。他还对

产生这些差异的原因进行了分析,并进一步对目前布什对台政策与他刚当政时的区别。

副会长、复旦大学吴心伯教授主要谈了布什政府的亚太战略。在台湾问题上,他认为自中美建交后,美国对台的基本战略就是“不战、不统、不独、不武”。布什的亚太战略涉及一个不可避免的主题,这就是中国的崛起,目前中国在朝核问题和在亚洲的反扩散方面的影响力不容忽视,美国的战略是基于对中国崛起的意图和实际影响力的判断,美国担心,随着中国的崛起,中国在亚太地区的影响力越来越大。为此,美国试图通过多边的安排来维持其在亚洲的影响力,如试图将亚太经贸合作组织(APEC)由一个经济性的地区组织变为安全论坛。

上海社会科学院的黄仁伟研究员谈到美国对中国崛起的看法及应对。他认为,正面看法主要有保罗·肯尼迪(他认为中国崛起的劣势主要是中国是最穷的大国、战略环境最差的大国,中国的优势在于中国有长远战略、经济持续高速增长)、李侃如、约瑟夫·奈(他们认为中国的崛起将改变中国的政治经济制度、亚洲政治经济的面貌及世界大国力量对比);负面看法主要来自兰德公司(其观点是按照购买力平价法,1 美元等于 1 人民币,实际上夸大了中国的综合实力)、一些汉学家(认为中国崛起的目标就是恢复中央帝国——汉唐盛世、康雍乾嘉)、美国军方(认为中美的冲突不可避免,战略摊牌是迟早的事)。美国如何应对中国的崛起取决于如下因素:中国政治制度改革的速度、性质和时间;中国经济增长的可持续性及其后果;中美在高技术上的差距;中国统一台湾的方式、时间及对美国在台利益的态度;中国同世界上其他反美力量的关

系 ;中国对国际体系的看法等等。

北京大学王立新教授谈到了美国外交史上的对外干预。他将美国的外交史分成四个阶段 :19 世纪末以前 ,美国对国际事务的态度是修道士式的旁观和不介入 ,并美其名曰“不干涉内政” ;20 世纪上半期美国对国际事务的态度是在不介入的“修道士”和积极干预的“传教士”之间来回摇摆 ;第二次世界大战后 ,美国成了“擎天的阿特拉斯” ,在反共和冷战时期对外干预已经高度意识形态化 ,美国用尽一切干涉手段对第三世界进行干预 ,以此遏制共产主义的扩张 ;冷战后 ,美国的对外干预是由“消防队”式的反应性干预变为“牛仔式”的主动出击。王立新认为 :引导美国对外干预的除了权力和利益的需要外 ,还有其作为美国立国意识形态的自由主义基本信条的核心价值观 ,自由主义对美国对外干预的影响不仅体现在干预的动机上 ,而且还体现在干预的战略与策略上 ,从而实际上为美国决策者提供了干预的目标和手段之间关系的路线图。

中山大学朱卫斌教授和解放军外国语学院孙逊副教授在发言中谈到了西奥多·罗斯福政府的远东政策。朱卫斌将均势政策与维护“中国完整”的原则放在一起考察 ,认为两者都是为了推行美国的“门户开放”政策 ,因此一旦“中国完整”的原则意味着要与日俄发生冲突、付出代价时 ,原则就靠边站 ;当构建日俄均势 ,不仅不需要付出代价而且能够获取较大利益时 ,均势政策就占上风。他的结论是 :在罗斯福的远东政策中 ,中国的领土和主权只是筹码 ,而非执意坚守的原则。孙逊分析了美国在远东的“离岸平衡”战略 :日俄战争前 ,美国视俄国为远东的主要对手 ,实施“以日制俄”的政策 ;日俄战争爆发后 ,积极参与调停 ,成为日俄之间的仲

裁者 ,并在调停中采取“离岸平衡”战略 ,承认俄在东北的势力 ,建立日俄均势 ,以使美国在远东的利益最大化。

(二) 朝鲜战争

由于朝鲜战争是中美两个大国直接发生正面冲突并且在战场上兵戎相见的一次战争 ,朝鲜战争自然成为与会者讨论的一个热门话题之一。外交学院熊志勇教授比较了朝鲜战争、越南战争和伊拉克战争中民众对战争支持的变化 ,发现随着时间的推移 ,战争支持率都是由高走低 ,战争的伤亡会影响美国的民意 ,反战的民意进而会影响政策的实施 ,有时甚至影响总统竞选连任 ,但不会制止战争。他的结论是 :美国是最喜欢用武力来处理国际关系的国家。

南京国际关系学院的周桂银副教授通过比较中西方不同的战争伦理和中美各自面临的现实 ,认为美国干涉及中国介入朝鲜战争最初都有各自的正当性 ,双方参战时宣称的目标都是要“打退侵略、恢复现状” ,但由于战争伦理和现实利益的不同 ,双方对此有着截然不同的理解。随着战争的展开、军事目标的扩大 ,尤其是美国越过“三八”线后 ,美国最初干涉的正当性已不复存在 ,与之相比 ,中国参战的正当性更强一些。

北京外国语大学的刘学政、梅仁毅认为 ,杜鲁门总统未经国会批准就将美军投入朝鲜战场 ,开创了总统而不是国会做出战争决定的先例 ,既违背了美国宪法和有关法规 ,也与美国历史上的战争决策模式大相径庭 ,它对后来的战争决策模式产生了很大影响。北京外国语大学的翟峥在《野兽与野兽 :朝鲜战争时期中美宣传中的敌人形象》中比较了朝鲜战争时期中美两国的宣传 ,这种宣传在很长一段历史内产生持续的影响 ,加深了人们认识上的误

区和心理上的偏见,使双方仇恨固定化和模式化。

(三)越南战争

越南战争是美国人心中永远的痛。与会学者从不同方面考察了这一战争。中国社会科学院美国研究所的张立平副研究员探讨了越南战争对美国社会政治的影响,认为美国对越南战争的卷入及失败是当代美国自由主义从巅峰下落的一个重要触媒,越南战争加剧了美国社会的分裂,挫败了国内的“伟大社会”计划,导致了民众对领导人的“信任差距”,民主党在此后相当长一段时间内失去了外交安全政策议题上的主导发言权。在国内政治中,当自由主义衰退时,保守主义逐渐上升,在外交决策中,当威尔逊式的理想主义减弱时,现实主义的影响在加强。

上海外国语大学汪伟民副教授考察了约翰逊政府和尼克松政府在越南战争时期核决策的过程,分析了“核禁忌”的建构条件,认为制约美国使用核武器的原因除了担心苏联、中国的核报复外,还有下面一些因素:高层在是否采用核武器的决策中存在严重分歧,政治伦理对领导人尤其是对约翰逊的制约;单方面首先使用有限核武器不仅会失去道义支持,而且其军事功效令人怀疑、政治代价过于高昂。

中国社会科学院美国研究所的李晓岗副研究员讨论了美国在南越政权急剧崩溃时对南越难民的撤离、接纳和安置,认为美国这一“救援行动”不是一般意义上的人道行动,而是为了摆脱在越南进行的不人道的战争,其目的是以“道义”上的体面掩盖军事上的失败,通过承担“拯救盟友”的义务来维护美国在世界上的形象和影响,只是美国的这一做法再次显示出力不从心。

(四)台湾问题

台湾问题一直是中美关系中的一个敏感问题。中国政法大学的刘艳和刘长敏教授分析了美国对台海政策“适度”趋于极端的原因,认为“适度”政策本身存在缺陷,加上艾森豪威尔政府内部的矛盾,增加了政策的实施难度,随着危机的持续,美国的政策趋于强硬,明显倾向台湾。北京第二外国语大学的修月祯教授认为,长期以来,美国政府的政策是在大陆与台湾之间维持均势,两边得利;今日台独的嚣张与美国对台军售政策密切相关。复旦大学的吴心伯教授透视了1996年台海危机的源起与发展,特别是美国对危机的反应和决策过程,分析了这场危机对美国对华政策、对台政策及美国地区安全政策的影响。他得出结论认为,一方面美国从这一危机中认识到台湾问题的敏感性,希望通过改善中美关系来维护台海局势的稳定;另一方面美国加强了与台湾的安全关系,以防止台海爆发军事冲突。随着中国因素在美国亚太安全战略中的日益凸显,威慑因素将会在美国“接触+威慑”的对华政策中进一步加重。

(五)朝核问题

朝核问题可以说是跨世纪问题,它源起于20世纪90年代,至今仍然是一个亟待解决的热点问题。南京大学国际关系研究院的石斌副教授认为,美国在朝核问题上一直有两种声音:一种主张推行强制外交,即运用威胁或有限武力来迫使朝鲜就范;另一种主张通过多边或双边和谈解决。从历史的经验来看,朝核问题最终只能通过多边或双边和谈解决,因为从冷战后美国推行强制外交的历史来看,强制外交是一种前提很多、危险很大、成功率很低的外交战略。他主张中国有必要与美国等利益相关国家进行战略协调,不仅要争取尽快解决目前的危机,而且还要从长

计议,为朝鲜半岛的稳定打下基础。复旦大学石源华教授提出的问题颇具建设性:朝核问题的和平解决与东北亚安全机制的建立是一个相辅相成的并行过程还是有先后次序?“六方会谈”有否可能发展成为一个类似“上海合作组织”的常设机构的可能?

(六)南海及边界冲突问题

在有关南海冲突的讨论中,学者主要着眼于20世纪90年代以来美国在南海冲突中扮演的角色。中国人民解放军外国语学院许嘉教授分析了美国在南海冲突中支持与中国冲突的另一方的原因在于美国对中国崛起的担心,美国在南海的利益主要是确保南海战略航道畅通、保护美国在南海的巨大经济利益,美国在南海冲突的立场是南海“地位未定论”,其核心思想就是尽量拖延南海问题的解决,防止南海为某一大国控制,为此美国保持在南海的军事存在、与有关国家进行联合军事演习、防范和遏制中国。暨南大学邱丹阳教授认为,美国介入中菲南海争端的目的,主要是为了协调美国的亚太战略,以达到进一步遏制中国、确保美国在该地区的霸权地位的目标。

关于中苏、中印、中越三场边界冲突问题,中山大学讲师温强认为20世纪60年代初,肯尼迪政府为有效遏制中国,借中印边界冲突之机“裂变”中苏——在对苏缓和时对华施压,促使中苏同盟破裂,通过联合印度来反对中国。肯尼迪政府的目标部分得到实现,但由于该政策存在固有的结构性矛盾,实际结果并未达到预期的全部设想。华南师范大学何慧副教授认为,美国对中苏边界冲突的反应开始时认为是中国“好战”和“挑衅”,后来才看清了苏联扩张的真实意图,美国本来一直想利用中苏分歧从中渔利,尼克松政府抓

住了中苏边界冲突所提供的机会,加速调整美国对华政策,以便在未来的中美苏大三角关系中处于有利地位。中央党校国际战略研究所副所长宫力教授提出,1979年中越边境冲突,实际上是以中美为一方,以苏越为另一方在东南亚的一场具有战略意义的角逐。中国“教训越南”的战略举动主要是着眼于稳定东南亚局势,着眼于国际反霸(主要是反苏)斗争格局。中美战略协调关系在这一过程中得到了加强,中美两国军事关系由此有了长足的进展。

除了有关冲突与战争外,与会者还讨论了中美关系史中的一些有意义的问题,如北京大学牛大勇教授指出,如果人道考虑能够战胜冷战政治,那么尼克松—基辛格访华的“破冰之旅”本来会提前十年发生。北京大学牛可副教授考察了冷战知识分子与国家安全体制的关系,认为被称为“冷战知识分子”的社会科学家以高度自觉和积极的方式介入冷战政治和国家意识形态的塑造。复旦大学金光耀教授考察了留美学生作为一个群体在民国外交界崛起的原因及影响,由于他们的加盟,在民国政府的外交战略中,对美外交最终成为中国外交的重中之重。

中国社会科学院美国研究所副所长顾国良研究员和副所长胡国成研究员分别就2003年美国的防扩散政策、美国宏观经济走势作了专题报告。顾国良认为,2003年的“一场战争(伊拉克战争)、两场危机(朝核危机和伊朗核危机)”都与防扩散/反扩散有关,克林顿时期主要是防扩散,布什政府则主要是反扩散,加大了用进攻性手段(制裁、封锁、拦截、武力)反扩散的力度。展望2004年,防扩散/反扩散任务仍然非常突出:伊朗核问题、朝核问题、叙利亚、沙特问题等等,美国的政策旨

在从如下几方面入手 :调整核战略、加快小当量核武器研发、缩短恢复核试验时间、军队部署、调整到位等。顾国良认为 ,中美在防扩散问题上的磨擦主要是 :高技术出口、外空武器控制、反导系统、对台军售、中美核关系等。胡国成认为 2003 年美国已经全面复苏 ,标志是 :投资开始活跃、制造业回升、劳动生产率提高、企业利润率增加、投资者信心增加、银行运转良好。未来美国经济复苏到什么程度

仍有待观察 ,目前存在的主要问题是 :失业率较高(为 6%左右) ;财政赤字增加、由于受恐怖袭击的威胁 ,航空、保险、旅行尚未恢复元气 ;伊拉克战争的拖累(伊重建费用、人员伤亡等)。展望 2004 年 ,预计美国的 GDP 增长率可能达到 3.5 - 4%左右 ,难以达到某些美国经济学家预计的 5%以上 ;不确定因素是失业问题、赤字问题、美元贬值问题、外贸逆差问题、大选因素等。

著述巡礼

《遏制的困境：肯尼迪和约翰逊政府的对华政策（1961 - 1968）》 唐小松著。广州·中山大学出版社2002年11月第1版，除引论、结论、资料来源和参考文献、后记外，全书共9章，245页，约21.5万字。

作者现为广东外语外贸大学国际问题研究所和外交学系副教授，主要从事中美外交、国际关系理论研究。2003年与王义桅博士合作翻译《大国政治的悲剧》一书。《遏制的困境》一书是在作者2001年3月完成的博士论文的基础上修改而成。书中，作者借助美国国务院解密的档案资料，根据肯尼迪和约翰逊政府的连续性特点，将其作为一个整体来研究，并把这一时段的美国对华政策概括为“遏制的困境”，指出60年代美国的对华政策处在“变”与“不变”的困境之中。作者提出了肯尼迪政府的对华姿态为“微开门”方针，为约翰逊政府的“遏制但不孤立”政策铺设了基础，并分析了美国最终之所以未能改变对华政策是因其对“中苏‘威胁’观认识的改变”。本书采用“建构主义”理论框架，解释该时段美国对华政策的形成。

本书得到加拿大政府“加拿大研究基金”的资助。

（侯瞻凤 供稿）

《社会性别视角下的国际政治》 李英桃著。上海人民出版社2003年11月第1版。除丛书总序、导言、参考文献、索引和后记外，正文分为7个章节。全书共

415页，约29.4万字。

作者现为北京外国语大学英语学院外交学系副教授，近年来主要从事女权主义国际治理理论研究。本书以当代西方女权主义学术的核心概念——社会性别为分析范畴，首先梳理了西方女权主义国际政治理论的发展脉络与研究状况，揭示了妇女在国际政治理论与实践中所处的不平等地位，批判了传统国际政治理论的“霸权的男性特征”；其次剖析了社会性别与阶级、民族国家因素相结合对近代中国革命与中国妇女解放运动产生的重大影响；最后在总结联合国提高妇女地位实践的基础上，探讨了摆脱传统权力政治、建构新的国际政治理论的途径。本书是中国大陆学者出版的第一部女权主义国际政治理论专著。

本书系冯绍雷、陈昕主编“当代国际政治丛书”之一。

（李国玺 供稿）

《新美利坚帝国》 张西明著。北京·中国社会科学出版社2003年1月第1版。全书除序言、内容提要、参考文献等，共7章，约42万字。

作者现任中国社会科学院新闻与传播研究所副所长、研究员，长期关注美国政治制度和媒体法制领域的各类问题，曾两度赴美进行学术访问。本书即作者2002年再度访美、在艾奥瓦大学进行为期一年的客座研究的最终成果。在书中，作者以在美1年的所听、所见、所闻，及所读的报刊文章及相关资料为素材，用新闻笔调努力为读者描绘了现今美国的全景图画，并分析和探讨了与“新帝国论”有关的主要问题。本书第1章描述了“新帝国论”的出笼及美国政治、学术等各界，以及国际间的反应。第2、3章展现并探讨了

美国经济和经济管理现状中存在的问题。第4、5章讨论反恐战争与美国外交，特别是美国与阿拉伯世界、美国与欧洲、美国与俄罗斯的不和谐关系。第6章聚焦于美国的社会分裂问题。第7章是全书的总结，作者从帝国兴衰的历史规律和当今美国存在的诸多现实问题出发，预言了“新美利坚帝国”梦的结局：在陷入另一场“越南战争”的过程中，因能够预见和难以预见的折磨而走向衰落。本书的最大价值在于为我国读者提供了关于美国政治、经济、外交和社会的全新资料，特别是关于上述各方面美国存在的问题的资料。

(雷克 供稿)

《作为意识形态的现代化：社会科学与美国对第三世界政策》 雷迅马著，牛可译，中央编译出版社2003年8月第1版，全书共26.6万字，369页。书中共有70幅图片及文字说明。

作者雷迅马(Michael E. Latham)系美国青年历史学家、福海姆大学(Fordham University)副教授。该书英文原版列入加迪斯教授所主持的“新冷战史”(New Cold War History)系列丛书，由北卡罗莱纳大学出版社于2000年出版。本书从一个独特的角度切入冷战史，即现代化理论对肯尼迪时期美国第三世界政策的深层次影响。作者追溯了现代化理论在战后美国的兴起，特别讨论了这种理论是如何与冷战知识分子一道进入美国国家政治领域，通过在大量档案资料基础上对肯尼迪时期对外政策行为的三个个案(争取进步联盟、和平队和越南的战略村计划)的研究，作者揭示了现代化理论和社会科学家是如何对美国对外政策产生影响。作者还指出，现代化理论及其影响下的对第三世界的发展和援助

政策与美国历史上源流久远的“天定命运”观念和帝国意识形态之间有着深刻的承续关系。

本书译者牛可现任北京大学历史系副教授。

A martya Sen, "Democracy And Its Global Roots: Why Democratization Is Not The Same As Westernization," New Republic, Vol. 229, No. 14, October 6, 2003, pp.28 - 35.

诺贝尔奖得主森概括了民主的历史，回应了日益增长的对于在伊拉克和全世界推行民主的疑虑与不安。他说：“为民主而奋斗是我们时代的最大挑战。”文章提出了关于民主的性质与价值的问题，并告诫人们，把建立一个民主的伊拉克的近景的不确定性放大为对于民主思想和民主运动的普遍怀疑态度是错误的。“有必要用一种超越选举自由和投票自由的大视野来审视民主”，因为这样一种宽广的眼光将有助于我们“充分理解民主的要求和民主思想的全球史。”

David B. Jr. Rivkin & Lee A. Casey, "Leashing the Dogs of War," National Interest, No. 73, Fall 2003, pp.57 - 69.

美国与其欧洲盟友之间最深刻和最明显的分歧是关于在何时使用武力才合法的问题。本文通过对各种国际协议的考察叙述了种种“战争法”，以美国最近在阿富汗和伊拉克的行动为例，对“合法地使用武力及其意义进行了探讨。

Nancy Baker, "National Security Versus Civil Liberties," Presidential

Studies Quarterly , Vol.33 , No.3 , September 2003 , pp.547 - 567 .

布什政府对“9·11”事件的反应,加剧了人们关于国家安全利益与公民自由相对立的激烈辩论。作者认为,在战争期间,权力往往集中在白宫,国会和司法部门往往会“遵从总统对国家利益的界定”。司法部长是新的反恐措施的最直言不讳的鼓吹者,他坚持认为这些反恐措施符合宪法,与此同时他把公民自由看作是一个可以被利用的弱点。贝克女士描述了现政府控制信息流及把权利限制在正当程序范围内的种种方法。

Robert D. Hormats , “Abraham Lincoln and the Global Economy ,” Harvard Business Review , Vol. 81 , No.8 , August 2003 , pp.58 - 67 .

作者在文章中认为,林肯处理19世纪中叶美国经济冲突——植根于过去的牢固的经济利益与即将来临的新经济秩序所必需的要素之间的冲突——的方式,对今天的各国领导人如何制订外贸政策仍然有参考价值。林肯相信,保证自下而上的社会阶层流动是国家经济增长和社会稳定的关键,所以他赞成诸如保护财产所有权、实行激进的税收改革和提供教育机会等积极政策。他还致力于增进州际间的商业往来。但是在对外贸易政策上,他主张采取相反的措施,即建立关税以保护国家的新兴工业免受外国竞争的挑战。作者认为这种方式符合发生快速变化的国家的需要。亚伯拉罕·林肯继任时,美国国内充满了矛盾——不仅有南北方之

间、东西部之间、城乡之间以及劳资之间的矛盾,而且有鼓吹政府在经济生活中发挥强势作用的人与反对这一主张的人之间的矛盾。霍马茨指出,林肯试图建立统一的国民经济,旨缩小这些差距,并使美国人相信,他们的共同利益有赖于以前认为他们的利益互相冲突的社会团体之间以及地区之间的合作。

Clive Crook , “Cancun’s Failure Will Have Lasting Implications ,” National Journal , Vol.35 , No.39 , September 27 , 2003 , pp.2931 - 2932 .

《经济学家》杂志的副主编克鲁克指出,坎昆全球贸易谈判失败的最大输家是发展中国家。他写道,由于受到富国的一些追求反贸易议程的非政府组织的鼓励,穷国的谈判者们,为了向富国泄愤,显然很高兴为那些明显损害本国人民利益的政策辩护。克鲁克指出,全球自由贸易的原则对穷国和富国都有好处,而且相形之下对穷国往往更有利。正在进行贸易自由化的国家是自由贸易的首要受益者。出于政治上的原因,欧洲和美国违背了他们关于农业贸易自由化的承诺,而巴西及其盟友们则拒绝在任何问题上改变态度。克鲁克指出,坎昆贸易谈判的失败应该归咎于谁无关紧要,它是一次所有各方领导人的大失败。欧洲和美国是富国,承担得起这次失败的负担,但是坎昆贸易谈判的失败对发展中国家的伤害则要大得多。

(卢宁 供稿)

编 后

细心的读者不难发现,本期专论中的多篇文章,都涉及目前国际热点问题,如朝鲜核问题、驻韩美军、伊朗核问题等。这从一个侧面折射出当今世界的动荡不安。

门洪华和黄海莉的文章在对“国家失败”的定义进行阐释后,对“国家失败”给国际社会带来的影响、国家失败的补救性措施,以及随着全球化和国际相互依赖的进一步深化,加强中美两国战略合作的可能性等问题进行了探讨。他们认为,中美之间加强在处理国家失败问题上的合作不仅具有可能性,而且具有战略意义。张业亮在对冷战后美国对朝鲜政策演变和美朝关系变化进行扼要回顾的基础上,着重论述了布什政府对朝政策调整的内容、动因,政策趋向,以及朝鲜核危机的前景。他认为,布什政府对朝新政策是美国政府内部两种不同对朝政策主张相互妥协的产物,但更多地反映了保守派的主张。王冀平、洪邮生、吉利强合写的文章对伊朗核问题的由来,以及在此问题上美国、欧盟、俄罗斯所持的立场及各自的利益进行了分析。李华的文章对驻韩美军的现状及前景进行了探讨,他认为驻韩美军是美韩安全关系极为重要的组成部分和历史见证。2002年10月朝鲜核危机以来驻韩美军的重新部署,既是朝鲜战争以来历次调整的继续,更是对过去的超越。节大磊的文章以战后初期美国民主、共和两党在创立联合国、实施马歇尔计划,以及建立北约等问题上的合作为切入点,探讨了在对外政策上美国的两党合作。他认为,两党合作的外交政策从短期看是必要的和有益的,但也蕴藏着危险。

本期专论刊载了台湾淡江大学美国研究所李本京教授的文章。文章表达了作者对两岸关系、美国对台政策走向,以及“两国论”和即将举行的台湾“公投”对大陆、台湾和美国三方关系的影响等问题的深切关注。文中的观点代表了台湾岛内部分学者的看法,对我们理解台湾岛内的政治状况和美国对台政策的变化颇有助益。为此,我们感谢李教授赐稿。需要说明的是,文中的部分语汇不是大陆学界的习惯用法,本文发表时,编者酌情进行了修改。

在“美国人论美国”栏目中,皮尔逊教授的文章探讨了18世纪理性主义和虔敬主义对美国人思想的形成所产生的广泛而深远的影响。这是一篇历史论文,但读来绝不沉闷。在启蒙思想和宗教大觉醒运动的微光中,读者仍可清晰地辨认出现今美国人思想的某些渊源。

新年要有新气象。在新的一年里,我们将进一步努力提升本刊学术水平,并在适当时间组织文章对读者和学者关心的美国和国际热点问题进行讨论,以深化对美国政治、经济、外交、文化等问题的认识和理解,回报广大读者和作者多年来对本刊编辑工作的大力支持。

从今年起,本刊通过邮局发行。欢迎读者到当地邮局办理订阅手续。