

# 第一章

## 犹豫不决和分歧的代价

与自豪的父母一样，美国对 1945 年联合国的成立感到很骄傲。据说，联合国的原则和议事程序，作为美国领导和见解的产物，是反映了美国的价值观和传统的。联合国应该成为美国人民在历史上毁灭性最大的一场战争之后热切地寻求的更加和平的世界秩序的基石。然而，半个世纪以后，这个世界性组织同它的最重要的成员国之间的关系却是一团糟，充满了指斥、相互责难和互不信任。在制订美国对联合国的政策方面，国会与行政当局之间的关系也是这样，甚至更糟。如果不马上采取措施来弥补这些裂缝，新千年的最早的行动之一就可能是取消美国在联合国大会中的投票权。除非是交上前所未有的款项，否则，到 2000 年 1 月美国欠联合国的款项就超过两年，要受到第十九款的处罚，丧失投票权。

尽管经济问题仅仅是潜在的政治隐患的一种标志，它却是美国支持的程度的一个晴雨表。在联合国成立时，美国几乎承担了一半的经济重负，也没有什么怨言。1999 年，国会不肯支付四分之一的联合国预算，而且一定要其他成员国同意减少它的金额并接受一长串的单方面的要求之后，才肯支付美国的欠款。1999 年，美国欠联合国的款项达十六亿美元，约为其他所有的 184 个成员国的一倍。<sup>①</sup>由于国会的职能部门总审计局提出了警告，因欠款已达两年，到 1999 年 1 月美国可能会失去在联合国大会中的投票权，意见分歧的国会才于 1998 年末拿出一些欠款，刚够将惩罚的日期推迟一年。<sup>②</sup>其他的成员国非常生气，于是火上加油地投票不让美国参加联合国大会的主要的预算监督委员会，过去按照惯例，美国作为联合国首要的资助国，总是其中的一员，<sup>③</sup>还威胁说要打破在 2000—2001 年预算中不增加费用的非正式的规定。<sup>④</sup>

由于联合国这个世界性组织正濒临破产，而党派间的争斗又使美国分歧百出，本书要认真而且清醒地寻找一下美国对联合国

及其前身国际联盟的矛盾心理的根源。它提出的问题是：发生了什么事，导致美国与联合国的关系急转直下？是什么造成如此戏剧性的逆转，令美国从最主要的倡导者变成了联合国和其他国际组织最大声的诋毁者？为什么美国人一次又一次地成为国际机构的最早的创始人，然后又是第一个抛弃它们？为什么参院就国际联盟进行历史性的辩论已过去了八十年，而那些核心问题——有关美国在世界上的地位以及参加国际机构对美国主权的影响——仍没有解决，这些问题在 1999 年同在 1919 年一样，还会引起许多分歧？美国的政治文化怎么能在坚决反对使这些关系制度化的情况下允许它同世界上其他国家建立更紧密的经济、社会、技术和政治联系？有没有可能捐弃前嫌，在两党间就二十一世纪的政策和战略达成一致的意見？还是我们一定要走向另一个怀疑、犹豫和反复无常的世纪？

本书在寻找这些问题的答案时，认为矛盾的现象是在两个层次上发生作用的：在个人的层次上，反映在个别人的态度上；在集体的层次上，它就反映在国家对国际组织的反复无常、时热时冷的政策方面。由于这两个层次的怀疑是相互影响的，分析时就把它作为同一个现象的两个部分。本书要寻求日益增长的怀疑情绪的根源，看来是这种情绪破坏了许多个体支持者对联合国及以前的国际联盟的热情。本书也要阐述一下美国国内的一些持续分歧，在这些分歧存在的情况下制定的美国国家政策，在旁人看来，是反映出矛盾的，有时是违背本身利益的策略和战略。美国一直拥有，并继续拥有大量对国际组织的坚定的支持者和坚决的反对者。中间还有许多人不是缺乏明确的观点，就是缺乏对这些机构的议事程序和活动的了解。因此，美国的态度既是有分歧的，又是矛盾的。

鉴于近来国内对联合国的评论普遍持否定的态度，人们很容易忘记在本世纪的过程中以及在十九世纪中，美国产生了一些最

积极的国际合作的支持者和最具有创造性的国际机构的缔造者。<sup>⑤</sup>在第一次世界大战结束时，伍德罗·威尔逊总统是国际联盟的主要发起人，二、三十年之后，在第二次世界大战的最后的几个阶段里，富兰克林·D·罗斯福和哈里·S·杜鲁门总统是建立联合国的主要倡议人。然而，美国国会在多数派共和党的影响下拒绝参加国际联盟，近年来又使联合国濒临破产的边缘。美国人心目中的这些看上去颇为棘手的矛盾，在美国同它努力建立的那些机构的关系中，造成了几乎是永恒的危机。借用一下约吉·贝拉的锋利的词句来说，随着每一轮新的互责的到来，人们有一种重复一次 *déjà va*\* 的厌倦的感觉。美国与联合国的关系，长期以来如履薄冰，在最近几年中，这冰越来越薄，快要到完全破裂的程度了。

理想主义和犬儒主义、多边主义和单边主义、国际主义和孤立主义的不断较量长期存在于美国人的思想领域中。由此而产生的矛盾心理——这些根本上相对立的政治动力的产物——在 1999 年，同 1919 年威尔逊总统和参议员亨利·卡伯特·洛奇就美国在世界上的地位的实质和形式发生冲突时一样，依然存在，并具有同样的摧毁力。他们之间的斗争尚未从思想上或政治上加以解决，弄得华盛顿既不能放弃世界组织，又不能给予充分的支持。再说，总统和参院外交委员会主席不仅对美国的全球利益和义务持有截然不同的观点，而且对执法机构和立法机构在将这些想法纳入国家外交政策中的相关作用也持有截然不同的观点。还有，总统似乎不大可能成功。在最近的一个回合中，比尔·克林顿总统由于国会运用了不相关的丑恶的语言而否决了支付一部分联合国欠款的提案，主要是起了维持国会与行政当局之间的僵局的作用，令华盛顿和联合国都没有出现赢家。<sup>⑥</sup>

\* *déjà va* [法] 意为“似曾相识”。——译者注

既然这种拉锯的模式是如此的根深蒂固，那为什么还要给予如此迫切的关注呢？对美国的国家利益来说，这种矛盾心理的代价是什么呢？首先，在当前这个时代里，要解决一个又一个领域中的问题，需要各主权国家间更紧密的合作，美国这种分裂的人格的影响远远超出了联合国及其经费的范畴。在近期，受到美国矛盾态度的伤害的是美国在决策过程中可能有的连贯性、视野和领导地位。在真正由华盛顿制定战略的少有的情况下，往往缺少执行的资金，因为拒绝支付联合国的欠款已经反映出美国削减了在国外的外交拨款，包括用于维持和平、外援和国际货币基金组织的款项。

从长远的观点看，美国的矛盾心理导致了不大明显但更为严重的灾难。其中包括国际法的完整性，全球金融体系的可行性和美国对国际事务的承诺的可信性以及和主要盟国的关系，这些国家往往自以为是的反应已经导致了相互指责和互不信任的情况的不断恶化。在这过程中，想让联合国成为一个效率更高、作用更大的工具以获取美国和其他国家共有的重大利益的要求，已经遭到冲击，可能被完全破坏。联合国这样一个有缺点，然而又是前所未有的国际合作的试验品，正处在不上不下的状态，既没有得到加强，也没有遭到抛弃。反之，它像一个超龄的少年，不知道前途是什么，却还要发挥它的潜力。这些情况对美国的国家利益毫无帮助，因为到头来，美国用来推行外交事务的实用工具会减少，国民在一个机会和危险均在增长的世界中的意志力和目的性会下降。一个削弱了的联合国，意味着美国外交政策的选择会减少。

如果认为，美国的理想主义创建了联合国，而美国人的怀疑主义又正在毁灭它，那么，这种结论也太简单化了，因为许多人在两个方面都起了作用。但是这种一热一冷的模式是令人担忧的，在一个具有巨大的实力和动力、领导地位又是大多数多边事

务成功的先决条件的国家中，尤其如此。这不仅会大大地影响美国的声誉，而且从更广泛的意义来说，也会大大地影响在需要应付美国不能或不愿单方面处理的危机时组织有效的多边联盟的可能性。在这里，一种恶性循环在起作用。美国人对国际机构的可行性表示怀疑，损害了它们的工作，即使在它们能充分发挥自己的职能时，更加深了疑虑。

奇怪的是，在美国同联合国这个团体的其他成员国之间的相互信任危机加深之际，正是美国和其他成员国的价值观和在一些重要事务方面的观点由于共同利益的范畴的扩大而日益接近之时。<sup>⑦</sup>由于国内和各国政府间的大量争吵，二、三十年才出现一次的加强各种机构、重申价值观以及扩大国际合作基础的机会，很可能就此消失。这种结局的代价就是丧失一个重要的机会。令人担忧的是，在联合国和国会大厅里，一种恶意的、狭窄的对抗情绪似乎已经取代了建立这个世界组织时的崇高的志向和团体精神。

这一次，这些负面的倾向既不能归咎于联合国的任何灾难性的或者特别愚蠢的事件，也不能归咎于民众日益增长的不满。这些日益加速的趋势——如冷战结束时对美国外交政策的一致意见，单项利益集团的出现，党派之间分歧的加深——都是发生在美国国内，而不是发生在这个世界性组织中。实际上，正如第十章所详述的那样，民意调查表明，越来越多的美国人不愿意单方行动，他们在寻找伙伴分担本国承担的国际重负，越来越意识到美国所面临的许多极大的挑战都具有跨国性质。尽管他们对以联合国为中心的一些政府间组织是否已建立足够的网络的信心在发生动摇，但他们对“国内”和“国际”问题间的联系的理解似乎在加深。国际主义的思想很可能是颇得人心的，但相应的，他们越来越要求并期望确实有效的工作以及国际组织的那些形式不仅是听上去不错，而且要能胜任手边的高要求的任务。起初，美国

的理想主义对启动联合国是起了关键性作用的。随着时间的推移，理想的预测必然会让位于对工作的评价，对联合国是否有能力完成这一梦想的估计从而将决策、管理和财务问题提上了日程。

当然，最具有讽刺意义的是，美国人——从总统到律师，从教育家到人类生态学者，从人道主义者到主张军控的人——至少从十九世纪中叶以来，一直是在建立国际准则、法律和机构的运动的前列。到二十世纪初，美国已经建立了很好的传统，支持国际裁决和仲裁以及召开海牙和平会议来限制军备并提出战争的人道主义准则。从建立保卫和平联盟开始，一系列高姿态的私人组织动员了美国许多最卓越的共和党人、民主党人及无党派人士来公开支持建立更强大、更有效的全球性机构。<sup>⑧</sup>在美国许多最伟大的慈善家的国际主义天性的促使下，在美国，对这些问题所进行的学术性和政策性的分析要比其他任何地方都广泛得多，而且学者的兴趣和热情也一直是很高涨的。随着时间的推移，代表着美国人有关人权、民主政府、法律和制度的典型见解，一再投视在全球性的屏幕上，日益为广泛的国际人士所接受。

然而，就是在美国个别的公民、非政府的团体、救援组织和学者们参与联合国会议、研究和课题的活动似乎在日益扩大之际，官方却要削弱政治和限制财力。自埃莉诺·罗斯福以来，美国人在制订捍卫人权的国际公约方面一直起着领导作用，只是参议院多年——有时是无限期地——拖延着不予批准。例如，在1997和1998年，以美国为基地的一些倡议团体，建议对地雷以及大规模的国际刑事法庭等问题签订国际协定，甚至超出了克林顿政府能接受的程度。而参议院外交委员会主席则早已宣称，根据参议院的考虑，这个法庭应该是个“死胎”。<sup>⑨</sup>在军备控制、贸易和环境保护等各个领域里，也可以听到类似的两重唱，美国有关国际秩序的预言家在国外找到的能够接受的听众比在国内多。

美国的矛盾心理，就像一块洋葱，是一种多层次的现象。要发现事情的核心，一定要剥掉一层又一层的皮，才能理解它们之间的相互作用，以及各自对这种不协调的总的模式所产生的影响。这本书是率先来追溯美国人对国际联盟和联合国的态度和政策的演变过程的。在我的研究过程中，越来越明显地发现，在国内争论中，多少年来一再重复的核心主题有八个。它们一直没有获得解决，这就决定了无休止的政治斗争，这一斗争无疑会是这个世纪留给下个世纪的遗产之一。这些主题是按照最基本、最顽固的排在前面，次序如下：（1）美国的例外论以及难以使本国的政权服从全球性机构的决策过程；（2）在相互依赖的程度日益增长的世界里维护国家的主权；（3）对其他国家、民族及社会制度持有否定的态度；（4）在国际论坛上美国经常发现自己处于少数派的地位；（5）将军队交由全球性组织指挥所涉及的进退两难之处；（6）国家的安全利益与国际义务重叠的程度；（7）不断出现的联合国的改革和改组的问题；（8）就国际组织的费用分担和资助问题一再出现的争吵。至少，从表面上看，当前许多政策辩论是围绕着后面四个主题的。然而，如果在有关美国在全球性政治机构中的地位和支持程度的前四个涉及更基本的概念的主题上取得进展，那么后面这些主题要容易处理得多。应该强调，由于美国政治制度的特殊性、三权分立、关心单项问题的选民、党派分歧以及着重考虑国内问题等，这几个基本概念中的每一个都是很棘手的。

第二章讨论了这八个主题中的第一点，谈到了使美国在政治文化、基本利益和出色的政权方面都有所不同的一些国民特性。由此而产生的例外论使美国很难顺利地融合到所谓国家间共同体的队伍中以及政府间决策过程中的规则和程序中。美国人当然不是世界上唯一的具有民族主义倾向的人民，然而，美国的历史、地理、政权和政治文化确实使它处于与众不同的地位。大多数美



国人相信国际组织，但是只把它当成鼓吹美国人的价值观的一种途径，而不是损害自己的价值观来迎合大多数国家。美国的代表们坚信他们国家的原则，又受到地理政治因素及国内政治力量的制约，一再在全球性的论坛中乐滋滋地扮演着孤独的强调民族利益和价值观的角色。

然而，正如第三章所述，美国人尽管势力很大，充满自信，但对任何企图对个人自由或国家自由行动作出的强制性限制也十分敏感。因此，美国同任何一个不大能维护自己的利益和特权的小国家一样，小心翼翼地维护着国家的主权。这种主权意识的素质，加深了美国对各级管理的传统的警惕性，尤其是当这种管理看上去很遥远，而且是莫名其妙的。如果说，一些美国人觉得全球性的管理是灵丹妙药，对其他许多人来说，这更像是对他们的个性和他们珍惜的生活方式的威胁。

第四章介绍了美国政治文化中的第三种对抗的因素：不相信别人的动机、价值观和意图的倾向，以为人家贪图他们的富裕和自由。例如，参议院就国家联盟的辩论既包含着对欧洲人诡计的普遍怀疑，有时也有恶意的种族主义的言论。对联合国的反感最初是由惧怕该组织内外的共产主义影响煽动起来的，近几十年又是对发展中国家政府的性质和合法性的讽刺性报道造成的。对某些美国人来说，这些偏见又因为有关移民和经济全球化在国内造成的不平衡的影响所形成的变化多端的国内和全球性问题，而进一步加深了。

第五章按照这种分析的思路，通过对美国在“联合国”一些重大问题上处于绝对少数的一系列事例的剖析，进一步研究了第四个主题——美国经常所处的少数派地位。尽管美国人准备在必要的情况下单独行动，但是有时，当大多数国家的目标似乎偏离了这个花了那么多力气建立这个组织的国家的目标时，他们会怀疑这个组织的价值。这一章的重点放在国会对美国与联合国关系

中的一系列危机的反应上，想谈一下国内和国际问题之间日益增长的相互影响以及导致国会中持续时间最长、反对最强烈的那些争论的演变过程。令人担忧的结论之一是，国内的政治势力正在将美国的政策往一个方向推去，而相互依赖和多边外交政策的动力却将这些政策推向另一个方向，导致了美国政体内对国际法和国际组织问题的不协调更加尖锐化。

第六章和第七章是针对这个世纪以来一直困扰着国际机构的窘境的两个主题：如何将主权国家组织起来追求共同关心的和平和安全。其他问题对建立、抑制或摒弃全球性组织的动力所产生的影响都没有这么大。正如第六章所阐述的那样，美国人对他们能在这方面从国际联盟或联合国寻求或期待什么，一直是持不同意见的。从柬埔寨到科索沃，是否应该优先考虑和平和正义，以及和平是否能通过战争去获得？美国人民尽管对需要集体行动来挫败或惩罚侵略抱有理想主义，却又想两者兼得，既维持可靠的集体安全体制，又维持国家的行动自由。联合国的支持者经常诋毁需要强大国防的看法，而提倡强大军队的人又常常排斥国际合作的有效形式的用途。结果，这两个目标之间的相互依赖的关系就在有关美国与联合国的关系的极端辩论中消失了。

自从冷战结束以后，造成矛盾的缘由偏偏又是国人普遍不能肯定的，美国的利益是什么，美国人愿意付出怎样的代价来获得这些利益。国会和政府之间有关他们各自决定作战能力的无休止的争论又加深了这些疑虑。第七章考虑了这些问题以及两件有争论的事——应该由谁来指挥国际军队以及应该由谁来为他们出资——无论是国际联盟还是联合国，在建立时都没有解决这两件事。今天，这些尚未解决的问题继续困惑着美国与联合国的关系，限制了这个世界性组织执行它最初创建时的指令的能力，削弱了公众对它的信任。

第八章讨论了对一般国际化组织，尤其是对联合国——对它

们的结构和管理——持续批评的原因。看来，要求进行改革的呼声，自这些组织建立之日起就存在，而且同苹果馅饼一样，一直是美国人所特有的。支持者和怀疑者，理想主义者和现实主义者，都急于同意，联合国急需进行重大的、彻底的改革，它的官僚主义的结构和过时的人事制度阻碍了它有效地发挥作用。当然问题在于，除了一致认为联合国干得不好之外，不同的人群对应应该对它采取什么措施，持有极其不同的观点。对于经过改革的联合国应该是什么样的，没有共同的看法和措施。有人主张要建立一个更加强大、更加独立的实体，另外一些人却主张要一个规模小一点、雄心少一点、驯顺一点的机构。至于军事问题这个美国人思想中最根本的分歧，却体现在看来是绝对矛盾的政策和见解中。

第九章探讨了最后一个主题——多年来一直是美国国内和美国与其他成员国之间分歧的源泉的另一个问题——研究了财政和费用分担的问题。同改革一样，财政是联合国成立初期以来一直笼罩着它的一件事，而且一直是没有解决的、有争议的问题。多少年来，美国国会对联合国内分摊费用的条款的不满情绪，表现在一个又一个拒不支付欠款的立法提案中，结果造成了当前的财政危机，既威胁着美国的信誉，也威胁着联合国本身的生存。尽管所涉及的钱的数额，与美国政府在其他领域的开支相比，并不太大，但是，在财务管理上的深刻分歧以及各个方面的多层次的不信任，体现了一直在侵蚀美国与联合国关系的潜在的政治分歧。

根据对这八个主要问题的分析，第十章对一直对确定和形成美国对联合国的政策起着很大作用的美国政治力量和趋势作出了评价。这一章一开始批判地谈到，在 1945 年为阻挠参院深入辩论联合国宪章所作的努力——担心会重复国际联盟的经历——最终留下了几个关键问题没有得到解决，几十年以后仍在对这些

问题进行激烈的争论。然后将联合国成立以来民意调查中表面上的广泛支持与调查不同人群中的倾向、尤其是调查分裂共和党的那些不同的世界观时出现的复杂得多的现象，进行了对比。这些表现在政治方面的分歧，是造成美国对联合国的态度和政策明显矛盾的重大原因。还特别谈到了总统的领导权和联合国的财政问题。

最后，第十一章从这些主题章节中提取了一些全面的教训，并且提醒人们不要期待如此深刻和顽固的问题会奇迹般地消失。文章要求调整其他成员国和联合国秘书处以及美国的政策和态度。主要的建议是开展相互影响的两方面的政治协作——一个是国内的，一个是国际的——将美国与联合国的关系建立在一个新的基础上。实际上，要想克服促使美国和联合国分道扬镳的那些根深蒂固的因素，必须在美国和联合国中进行平行的、相互支援的政治改革。

现在，讲几句有关方法论的话，应该是顺理成章的。这部著作的研究范围主要是限于国际联盟和联合国。作为全球性的政治组织，它们在美国政界引起的争议超过了地区性的组织，如北大西洋公约组织（NATO）、美洲国家组织（OAS）以及职能性的机构，如联合国的专门机构。布雷顿森林协定的机构——国际货币基金组织（IMF）和世界银行及其下属机构——具有加权投票权及广泛为人接受的指令，在传统上是享有华盛顿广泛政治支持的。然而，随着对国际货币基金组织在最近的国际金融危机中的作用的批评越来越多以及国会对世界贸易组织（WTO）的势力表示不安，世界性的经济和金融机构也越来越多地遭到美国国会种种削减资金和政治方面的压力，前几年，这些办法都是用来对付联合国的。因此，尽管这部著作涉及世贸组织和布雷顿森林协定的机构的地方比较少，但是书中的结论可能越来越适用于它们的未来。国际法也不是本书的重点，然而，有关国际法律制度的未

来的迹象也是令人担忧的，因为在许多情况下，对全面执行这一制度及法律基本原理的政治支持正在削弱，或者正遭到政界的抨击。

本书的分析方法主要是按主题，而不是按年代进行的。一方面许多历史曾多次有很好的文件记载，另一方面是因为这一核心辩论的双方观点具有持续时间特别长的性质，相当令人不安。在双方今天的言论中，有许多是以前在导致摒弃国际联盟的公开演讲中已经说过，而且往往是更加雄辩，更加清晰。这些对立观点的持续存在，加上缺乏要调解它们的共同努力（只有在第二次世界大战结束时特别有远见的日子里是例外），不仅对美国，也对这个国际组织其他成员国的当前和未来的政策和战略，都具有广泛的，令人无法释怀的影响。

除了在讨论本报告中仅占次要地位的民意资料之外，本书所作的政治和历史评估都不是依靠定量分析的。此外，作者也没有努力去讨论政治学理论，不过他希望其他人可能发现这里所提供的材料对理论建设有用。相反，作者的意图是讲述在二十世纪中美国同全球性政治组织之间的尴尬而举棋不定的关系的故事。要说明这件事情，作者的叙述主要依靠那些主角，尤其是在形成和引导全国性辩论中起重大作用的那些议员的言论。选择列入人选的标准有三个：官职；是否代表了这个问题的主要思想流派；引文是否能恰到好处地、简明扼要地抓住争论的核心。本书在用他们自己的言论来介绍这些主要人物的同时，设法强化他们的意见，阐明他们的观点，力图抓住延续了这整整一个世纪的讨论的特点和感情以及它的实质。很少维护公共利益的政策曾引起过如此激烈、持久、两极分化的辩论。要了解分歧的深度，必须要听一听那些言辞和声音，感觉一下说这些话对人们的愤怒和固执。干巴巴地对民意测验和国会票数的评价简直无法开始叙述这个故事。因此，作者引用了许多人的原话，而不是提出他本人对各

种观点的总结。美国的政治舞台上，至少在大众传媒报道和关注鼓吹一元化之前，是充满着值得引证的、精力充沛的，有时是肆无忌惮的人物的。他们有关国际组织的观点，尽管通常不大谈事实，却很少缺乏坦率精神的。即使在今天，难得有问题会像联合国和美国在联合国的作用一样，引起如此尖刻的言辞，尤其是在国会。

本书的目的不是去评论对联合国的程序和表现提出的各种批评，对国内的争论进一步地煽风点火，或者宣布对每个问题上谁对谁错的判断。双方阵营中都不乏派性的言论。在过去的四分之一世纪中，本书的作者也曾经发表过这样的言论。我认为，美国政界对国际法和一般的国际组织，尤其是对联合国的反感程度，已经成了障碍工作，带有偏见的政策抉择，妨碍了美国发挥国际领导者的潜力以及获取它的核心利益。然而，作者的经历表明，这种辩论经常是围绕着援引教条和丑化对方的观点进行的。这种交流往往是充满激情的，很像众所周知的聋子对话，既不愿意花力气去理解对方，也不想去确定某个共同的立场，以便为国家的决策提供在政治上更立得住的基础。

本书也反映了个人想弄明白的探求，想更好地理解，为什么某些杰出的、有创见的美国人——包括作者多年来与之舌战的那些人——会如此强烈而尖锐地感到联合国和其他国际组织对美国是不利的。这种现象对其他国家的代表说来更是不可理解的，他们当中许多人既无法想像一个没有联合国的世界，也无法想像一个没有精力充沛的美国出席的联合国。本书的目的之一就是答复多年来作者从那些不理解美国对这个全球性组织的政策和态度的外国同行那里得到的千百次询问。

因此，重点是放在国会中颇具代表性——有些可以说是代表性过强——的中坚怀疑论者身上，虽然在美国人的思想中，比较国际主义的、信奉法律的素质无疑也是持续存在、且具有政治影

响的。不过，这种观点更广泛地体现在主流外交政策分析家的作品和政府部门的声明中，因此广泛地为人们所理解，在其他国家中尤其如此。总的说来，本书较少谈到更加偏执的极右派的恶毒的反联合国的观点，他们的言论是恐外的、反政府的，而且往往是种族主义的、反犹太人的。尽管这些人在某些州、某些地方性问题上偶尔也会有些小小的影响，但是他们对美国外交政策的全面影响充其量也是无关紧要的。如果像某些联合国的支持者曾经做过的那样，将这些人同极端的言辞联系起来，只会不公正地中伤更加主流的及更有影响的保守派的观点。这不是一本讨论假想的书，除了一小段之外，也不议论黑色直升机。本书是要更全面地理解那些曾经对联合国、它的分支机构以及它的前身表示过认真和慎重的保留的美国人的观点。在某些地方，本书同一些非常极端的批评联合国的意见的逻辑和事实根据进行辩论，但是本书的首要目的，并不是要捍卫这个组织和反驳它的批评者。

作者通过比较详细地研究美国对国际组织的政策和态度的演变过程，希望能阐明一下美国在迅速变化的世界中的地位这个更大的问题。在书中讨论的几个国内因素，如国会与政府之间的关系，党派偏见，对政府的态度、单一利益的团体以及非政府人士的日益增长的作用等，也适用于外交政策的其他领域。美国的代表在世界论坛上的行动和言论必然会影响其他国家到华盛顿在其他相互作用的层次和其他问题上可能做出的贡献、风格和态度的看法。无论人们是否认为在联合国及其分支机构中所发生的情况是重要的，但是无法否认这个世界性组织是就国家的优先和偏爱的问题发表声明和定调的最引人注目的地方之一。美国在这个组织内部及对这个组织的矛盾态度，影响了它与朋友及潜在敌人的关系，强化了美国不能肯定它的利益所在却要肯定它的价值观的形象。其他国家带着浓重的兴趣，而且往往是带着惊愕和好奇的心情注视着美国同联合国之间的关系的起落。这个世界组织毕

竟聚集了许多国家，而不是一个抽象的概念。在这里，每个国家个别地或集体地同世界上几乎所有的其他国家一起处理大量的、形形色色的问题。尽管有一些结构上的缺陷，这里仍然是察看美国在新的、希望矛盾会少一些的世纪的前夕，如何考虑它在世界上的地位的比较好的地方。



## 第 二 章

# 一个独一无二的、不可缺少的、 特殊的国家