

INTERNATIONAL POLITICS

当代国际政治丛书

CONTEMPORARY INTERNATIONAL
POLITICS SERIES

美国人权外交政策

周 琪★著

上海人民出版社

INTERNATIONAL POLITICS

当代国际政治丛书

CONTEMPORARY

INTERNATIONAL POLITICS

SERIES



美国人权外交政策

周 琪★著

上海人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

美国人权外交政策/周琪著.

—上海:上海人民出版社,2001

(当代国际政治丛书)

ISBN 7-208-03890-2

I. 美... II. 周... III. ①外交政策—研究—美国
②人权—问题—研究—美国 IV. D871.20

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 051307 号

责任编辑 陈 军

胡小静

封面装帧 傅惟本

·当代国际政治丛书·

美国人权外交政策

周 琪 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版、发行

(上海福建中路 193 号 邮政编码 200001)

新华书店上海发行所经销

商务印书馆上海印刷股份有限公司印刷

开本 850×1168 1/32 印张 19.75 插页 5 字数 437,000

2001 年 12 月第 1 版 2001 年 12 月第 1 次印刷

印数 1-5,100

ISBN 7-208-03890-2/D·675

定价 30.00 元

丛书总序

走向世纪之交的国际社会，以其前所未有的成就，期盼着、静候着一个崭新时代的到来。

人类从未有过如此辉煌的业绩，也从未面临过如此艰难的选择。

当下之时，人们刚刚庆幸于和平地实现了国际格局的大转换，却又忧心忡忡于帝国崩溃之后的动荡与纷乱；旧有观念系统被冲击后的迷惘与困惑，以及未被摧毁的武力所带来的疑虑与恐惧。人们在欢呼史无前例的繁荣进步之余，还不得不为已经显露、或尚被隐匿的种种不测之虞所困扰：国际交往迅速增加之后所伴生的失控；政治经济体制变迁的同时引发的失却平衡；科技昌盛之后所出现的自然与社会生态破坏；尤其是新一轮大国竞争所酝酿的国际社会的重大变化。凡此种种，无不对这个因循沿袭和重新构建中的国际政治秩序提出巨大的挑战。

恰恰是这种变动与期盼、困境与挑战，渴望着——门能够对当前国际变化指点迷津的成熟的知识门类应运而生。在这种背景之下，作为专门研究国家间交往规则与方式、国际结构要

素与机制及其变化规律与逻辑的国际政治学科,不仅无由推却自己的历史责任,而且必须以自身所持有的知识工具,为新世纪的降临催生。

传统的国际政治学科曾有丰厚的积累。这一知识领域对世界体系、国家主权、民族观念、冲突合作、地缘政治,以及交往机制与结构性问题有着诸多理论思考与详尽的实证记载。问题在于,当今的国际变迁已经大大超出这一传统知识门类所能容纳的范围。

当今,人们已远远不满足于对国际事务简单的、或者哪怕是详尽的记录式描述,而往往要求知其然,还要知其所以然。从描述方式向理论分析方式的转化,已经是客观的国际现实的耳提面命。人们也往往不满足于仅仅或从政治,或从经济,或从军事的单一学科的国际现象分析,国际事务本身早已经跨出了学科的阈域。所以,从单一学科向政治、经济、社会、文化、军事、心理、历史及至包括各门自然科学在内的多学科跨学科研究,已经是学科本身的逻辑发展所使然。恐怕,一个更为具有挑战性的问题,是人们还往往不满足于从国际政治与国内问题相互隔绝的眼光来看问题,一个高度一体化的世界,已经把各国国内的变迁与国际交往与世界性事务紧密相连。因此,从国际与国内相互关联的角度来审视当今世界发展的水平,潮流的变迁,甚至于世风的转换,无论对于学科建设,还是对于战略选择与政策判断来说,都是一个格外重要,也格外需要重视的方面。

在海外,面对新世纪的国际政治学者们已经向世人交出了他们的答卷。近年来,蜚声欧美的保罗·肯尼迪、布热津斯基、塞繆尔·亨廷顿,包括基辛格等,已经写出了多部长篇巨著,直面国际巨变,预言天下走势。虽然,这样的一类著述不

会也不可能给出令所有人都满意的答案,但是,国外同行世纪末的冲刺,无论如何给出了一个振聋发聩的信号:中国的国际政治学界将如何回答既是来自客观研究对象的、也是来自同行同代人的挑战?

所幸者,国际问题学术研究领域已经不大可能再是欧美国家的一言堂了。生存与发展、一体化的挑战以及出于对全人类命运的共同关切,使包括中国在内的发展中国家学者,一步一个脚印地营建着自身独特的国际政治知识结构。

当然,要达到这一目标远不容易。中国国际问题学者首当其冲的任务,恐怕是要寻找和形成国际政治专门领域的研究语言与研究规模,并克服模棱两可、大而化之表述的障碍。因为主观臆测、缺乏实证基础的做法,曾经给我们的国际研究与重大问题的判断带来干扰与破坏。

与此同时,构筑国际政治领域独特的概念与范畴体系,也是需学者们皓首穷经,冥思苦寻方能实现的境界。对于一个思辨逻辑传统相对薄弱的民族,这无异是一场脱胎换骨的观念革命。事情恰恰在于,一个没有独特范畴与概念体系的专业门类,就没有权利去担当反映和影响国际政治现实的“理论”角色。

从客观上说,与工业发达国家早期现代化阶段的国际环境相比,当初,西方列强是在一个积贫积弱的环境中以坚船利炮和先进的科技文明开拓新边疆的;而今,当发展中国家起而奋争时,举目四望,国际环境中却早已是强手林立。这样的国际环境反差,也决定了两种国情与国际背景下的国际政治研究将会在研究的主题、方法、素材等许多方面大相径庭。这也是中国国际政治学者必得对当今国际问题作出自己回答的无可推卸的责任和义务所在。

出于上述考虑,本丛书立意于回应国际社会走向新世纪进程中提出的重大问题,并出于构建中国背景的国际政治理论体系的长远考虑,延请国内一流的国际政治学者,采用多学科跨学科的研究方法,推出一批高质量的国际政治学术著作,以饯海内外的同行与读者。

“当代国际政治丛书”编委会

1995.5

前 言

人权在国际关系领域里早已成为一个流行词语。虽然人权在第二次世界大战后就已受到国际上的关注,其象征是1948年订立的联合国宪章和“世界人权宣言”,但是它被明确地作为一个国家外交政策的主要目标是始于1977年上台的美国卡特政府。普通中国人对美国的“人权外交”耳熟能详恐怕是在1989年政治风波发生之后,恰好也是冷战结束的一年,因为美国政府把这场政治风波看作是一个人权问题,为此对中国施加了一系列经济制裁措施。自那时以来,人权就成为中美关系中一个引人注目的争执问题。

—

正因为冷战结束以来人权问题始终是引起中美之间冲突的因素之一,因此对美国人权外交的研究就成为一个非常敏感的问题,很难超脱中美之间的外交斗争。美国政府从来不打算放弃或软化它在这个问题上的立场,而且即使是那些谙熟中国历史和政治的著名的美国中国问题专家们,也并不对

美国的人权政策持批评态度,他们只是希望中国人能理解美国的立场和方法,虽然他们比普通美国人和政府官员更加了解在中国共产党的领导之下,特别是在中国实行改革开放的政策之后,中国人权状况得到了迅速和全面的改善。例如1996年9月2日奥克森伯格在美中教育交流中心回答中国听众的提问时说:“美国是一个多种族和多民族组成的社会,它需要有一种共同的东西把不同的人凝聚在一起,这就是统一的价值,人权就是这样一种价值,它是美国立国之本,因此美国绝不可能在对外政策中放弃它。”哈里·哈丁在其论文中说:“美国不可能放弃它在国外促进人权的兴趣,因为理想主义的强旋律贯穿于美国国家事务的思想,而且美国人越来越相信尊重人权同负责任的国际行为和有吸引力的对外投资环境是相互密切联系的。”^①哈佛大学教授傅高义也曾在中国这样解释说:冷战结束后,“我们对中国讲人权,不是因为我们恨中国,而是因为这正是我们的理想主义”。^②

这样,一个明显的事实是,中国人和美国人之间在人权问题上似乎很难进行沟通。这增加了研究美国人权外交的难度。同时,它也引出一个值得思考的问题:如果人权外交政策只是美国政府追求国家利益的手段,那么为什么它在美国拥有广泛的公众基础?

在研究美国的人权外交时,我们不得不首先面对这样的问题:美国的人权外交是如何产生的?

以往我国国内对冷战时期美国人权外交的研究认为,卡特政府开始倡导人权,是由于美国政府想要调整对外政策,以便在同苏联的冷战对抗中处于更加有利的地位。这一分析固然有其道理,但却过于简单化了,它无法对下述问题作出解释:1. 为什么人权是自卡特起四任总统、共和和民主两党共

同追求的目标,它不因政府的更迭、甚至冷战的结束而有所改变? 2. 为什么美国政府常常不得不在国会的推动和压力下制定出更强硬的人权政策? 3. 为什么最先倡导人权外交政策的卡特政府在国内被指责为为了追求人权而损害了美国在伊朗和尼加拉瓜的国家利益? 4. 为什么美国在一些它没有明显的国家利益的地方,例如索马里,也参与了人道主义的国际干预? 诸如此类。

实际上,经过深入的研究会发现,正如我们经常说的:外交是内政的延续,美国的人权外交政策主要产生于美国国内政治,从长远的原因讲,产生于美国理想主义的外交传统;从切近的原因讲,产生于 70 年代中期前美国国内发生的一系列事件——民权运动、水门事件、国会立法,以及国际上美国深陷其中的越南战争和由此造成的美国国内舆论的强烈反应。从这些原因来看,美国的人权外交政策更多地是由国内因素引起的,那些事件把美国的外交推向同一个方向——更加重视人权。20 世纪 60 年代中期达到高潮的民权运动使关于公民基本权利的思想更加深入人心;水门事件使公众了解到当权者可能如何滥用权力,侵犯公民的权利,因而应当受到制约;越南战争则一方面使美国人惊异地看到自己号称民主的国家如何侵犯一个万里之外的小国,残酷地杀戮那里的无辜百姓,把自己的士兵派到战场上去送死,而关于什么是美国侵略目的的问题,人们得到的回答只是死亡统计和即将赢得战争的预测。另一方面,越南战争引发了关于美国对外行动目的的讨论,并导致了大量有关人权的立法的产生,迄今影响美国对外援助的三个基本法案都是在越南战争结束后通过的。70 年代中期,“国会着手把人权问题强加于最高行政当局,运用立法禁止和限制对‘严重侵犯国际上公认的人权’的国家提

供经济和军事援助”。^③因此,1976年卡特打着人权的旗号进行竞选,并在当选后大张旗鼓地推行人权外交政策便不是偶然的,它具有深刻的国内政治根源。

美国政府的人权外交政策受到公众广泛支持的基本原因,正如上文所说,是因为民主和人权是美国人的基本价值观念。美国在外交政策中追求自身的道德理想体现了理想主义的外交政策,如果说古典理想主义的外交政策有两个主要目标:追求民主和加强集体安全,那么历史上,追求第一个目标或许可以说是美国理想主义的专利。但是,为什么同样把民主和人权当作基本价值观念的其他西方国家,却不如美国的外交政策传统那样富于理想主义和使命感?究其原因,是因为美国人传统上有一种独特的自我意识——“美国例外论”,即美国人是上帝的选民,生活在自由之乡和山巅之城,他们的价值观念和政治制度应当推广到全世界。

说美国具有理想主义的外交政策传统,或“美国的人权外交是美国理想主义外交政策传统的当代表现形式”,并不是在美化美国的人权外交,在国际关系的理论中以及在我们对美国外交政策的分析中,现实主义和理想主义概念,并不带有任何价值判断,正如我们在分析美国国内政策时,保守主义和自由主义概念不带有任何价值判断一样。追求道德理想的外交政策可能导致在世界上强行推行民主和人权,用各种手段,包括经济制裁和军事干预,来对不同的国家施加压力,使其发生制度上的变化;而注重国家利益的外交政策则可能导致在冷战中不计较政治制度和意识形态方面的根本差别,把战胜主要对手当作主要目标,同时与冷战对手的对手结成某种战略关系。这正是冷战结束以前美国对中国所做的,那时,出于冷战的战略需要,美国并不把中国的人权问题当作双方发展关

系的严重障碍。

二

卡特政府在实行人权外交政策中提出了对人权的定义,这一定义包括经济权利和社会权利。它还根据国会立法在国务院设立了人权和人道事务局,专门处理人权问题,在国务院内设立了协调政府人权政策的“人权和对外援助机构间小组”,并责成国务院负责起草并向国会提交各国年度人权报告,这些措施把政府的人权政策决策引向了制度化。从大量的事实看(见第二章),卡特政府的确在一定程度上真诚地在国外追求人权,特别是在拉丁美洲国家。正因为此,在来自苏联共产主义的威胁被视作最主要的威胁的冷战时期,美国国内普遍批评卡特不顾美国的国家利益,由于呼吁人权而把伊朗推向了冷战对手的一边,从而使美国失去了在具有重要战略意义的地区的最可靠的代理人。卡特对尼加拉瓜的人权政策也被看作是为了追求人权而使美国在它的拉丁美洲后院“丢失了尼加拉瓜”,助长了苏联和古巴在中美洲的势力。为此,卡特政府在国外追求人权的热情在其任期的最后两年下降了,更倾向于采取积极的人权外交政策的国务卿万斯在卡特任期的最后一年辞职,表明把人权政策仅仅看作针对苏联的武器的总统国家安全顾问布热津斯基的观点占了上风。因此,卡特政府的人权外交政策是虎头蛇尾的。

卡特开创了美国人权外交政策的新时期,他比其任何前任和后任都较少计较美国在国际上追求人权时所付出的代价,因而其人权外交政策中的双重标准问题相对来说也不那么突出。但是,毋庸置疑的是,当人权同美国重大的安全利益

发生冲突时,政府的人权考虑仍然从属于安全考虑,这在其任期的最后两年表现得更为明显。

对于卡特时期的外交政策,批评者指责说,卡特政府使“美国的安全利益成了人权圣坛上的牺牲品,而完全不考虑其战略后果”;“在美国外交政策中插入了不和谐音符”,“危害了美国的其他外交政策目标”。^④长期以来,美国的学术界和媒体一直对卡特的外交政策持否定态度,1986年以后,即使对他较为肯定的观点也不过是:虽然卡特的外交政策失败了,但是他也“提供了有道德责任感的和有远见的看法”。而且保守人士对卡特的攻击仍然持续不断。

里根从其保守主义的理念出发,对共产主义带有更大的敌意和担忧。他的政府担心,福特政府时期战略上的被动和卡特政府时期对人权圣战的过分虔诚,削弱了反共产主义的亲美独裁政府的意志,侵蚀了西方盟友的信心,并鼓励了苏联及其同盟者的冒险行动。^⑤为此,里根政府的对外政策思想是,同以苏联为首的共产主义世界不能有丝毫妥协,必须通过扩大军事开支来增强美国的军事实力,承担起领导民主国家在全世界击退苏联共产主义进攻的责任。人权政策必须服从于这一战略目标。

里根最初打算把人权放在其外交政策中的次要地位,他接受了乔治城大学政治学教授珍妮·柯克帕特里克的观点,认为符合美国战略利益的做法应当是:更加偏袒右翼独裁政权,对其制度的转变要更有耐心。但是,里根在外交政策中轻视人权的最初倾向受到了国会的抵制,其迹象是参议院对外关系委员会否决了里根对欧内斯特·利菲弗担任人权助理国务卿的提名,因为后者对美国的人权政策持明显的消极态度。参议院对外关系委员会的否决被看作是里根政府在“外交政

策问题上的第一个重大失败”。

经过4个月的徘徊，里根提名埃利奥特·艾布拉姆斯担任人权和人道事务助理国务卿，并实际上采用了他的观点：“人权是美国外交政策的核心，除非我们把我们的外交政策同美国的理想和保卫自由联系在一起，它才可能获得广泛的公众支持”，“促进美国的地缘政治和促进人权并行不悖”。^⑥这样，在里根上台将近一年之后，他的政府放弃了最初完全忽视人权的做法，开始把人权政策纳入反对以苏联为首的共产主义的全球战略之中，运用它来为美国的地缘政治服务。里根政府还把在非民主国家推进人权当作追求人权的方法。这样，把反共产主义同促进人权结合在一起，通过在全世界追求民主来推进人权事业，成为里根政府的基本人权政策。

正是因为里根政府明确地把在全球抵制苏联共产主义的扩张放在外交政策目标的首位，其人权政策带有最明显的双重标准。不过，里根政府的人权政策在其第二届任期有所变化，它较之其第一届任期要略微平衡，其原因除了里根政府人事方面的变动之外，主要是由于美国公众舆论对政府的人权政策形成了很大的压力。在1984年初开始的全国范围的关于政府对南非政策的辩论中，公众强烈要求改变政府对南非的政策，对政府对中美洲政策的批评也非常激烈。人权利益集团和国会政府对政府施加了巨大的压力，特别是在1986年参议院的控制权从共和党手中转入民主党手中之后。

于是，里根政府开始有限地改变对一些国家的人权政策，包括智利、菲律宾和南非。1986年，当菲律宾的独裁者马科斯在国内的反对浪潮中走投无路时，里根不情愿地放弃了对

他的支持;1985年9月,里根政府迫于国会中形成的跨党派联合的压力,颁布了针对南非政府种族隔离制度的制裁行政令。1986年,国会通过了“全面反种族隔离法”,虽然里根行使了否决权,但参众两院均以绝大多数票使总统的否决无效,从而使议案获得了通过。这对里根政府是一个相当大的打击。之后,里根政府实际上对南非实行了相互矛盾的政策:“建设性参与+制裁”。

里根政府处理苏联人权问题的方法也从1985年开始发生了一些变化。以1985年美苏日内瓦首脑会议为开端,美苏之间开始了新的缓和进程。美国同苏联在人权问题上打交道的方法从仅仅利用人权问题来进行攻击苏联制度的宣传战,变为更加关注解决苏联的一些具体人权问题和同苏联进行人权对话。

冷战时期,美国政府推行其人权政策的主要手段是安全援助和经济援助,这些援助都受到国会通过的“对外援助法”第502B条款、116条款和701条款的制约,它们涉及所有的安全援助、经济援助和美国通过国际金融机构提供的多边贷款。这些条款限制美国向“一贯严重侵犯国际上公认的人权”的国家提供援助,而美国政府在执行这些法律时往往从地缘政治出发对左翼和右翼国家采取双重标准。

美国行政部门和国会之间在人权政策上经常发生分歧,这是因为越南战争和水门事件之后,国会要求在外交决策中发挥更大的作用,而国会在道德考虑和国家利益两者之间更加偏重于后者。冷战时期行政部门同国会人权政策上的争论往往集中在美国对外援助问题上,即:是否削减或终止对那些严重侵犯人权的右翼国家的贷款,特别是在不情愿对右翼独裁政府采取措施的里根政府时期。

三

布什政府恰好处于从冷战时代向后冷战时代过渡的转折时期。布什在很大程度上继承了里根第二届任期时的对外政策目标。随着冷战的结束,积极促进民主的思想在美国历史上第一次受到认真的辩论。布什在《1990—1991年美国国家安全战略》的小册子中声明,美国将寻求“促进自由、民主的政治体制的发展,作为人权以及经济和社会项目的最可靠的保障”。^⑦然而布什并不具有强烈的人权责任感,人权虽然在其外交政策中占有一席之地,但由于国际环境的变化,同里根政府相比,布什的外交政策带有更弱的人权色彩。

冷战的结束对于布什政府来说不仅是一个惊喜,而且是一个挑战。虽然美国长期以来梦寐以求的目标是在冷战中战胜苏联这个对手,但是一旦冷战真正结束,强大的对手不战自溃,布什政府并没有什么心理准备,直到“铁幕”降下变得确定无疑。虽然布什曾提出“建立世界新秩序”的象征性目标,在这个新秩序中人权将受到特别的重视和保护,但事后证明这不过是一个没有实际内容的空洞口号,而且他在1991年以后很少提“世界新秩序”。正因为如此,虽然在布什政府时期美国的外交由一系列引人注目的重大国际行动所组成,如入侵巴拿马、发动海湾战争和在索马里实行人道主义干预,但是布什在美国国内被批评为“缺乏制定冷战后外交政策的长远眼光”,^⑧缺少对美国外交政策方面的“大设计”。^⑨

除国际因素之外,对布什政府外交政策产生重要影响的国内因素是,美国在世界上已不再享有其在二战初期所享有的对国际事务的主导地位,不再具有推行其全部目标的足够

资源。美国政府的财政赤字已达到天文数字,为此布什在竞选中不得不作出不增加税收和削减开支的许诺。美国既没有动力也没有能力承担需要付出巨大支出的海外新责任。

冷战的结束改变了美国主要以对外援助来推行人权的旧模式。此时美国国内出现了巨大的压力要求减少对外援助。在冷战期间,对外援助的支持者很容易找到反驳对援助批评的论据:美国对一些国家提供的军事援助可以帮助美国的盟国发展其防卫能力,并使美国得到在世界各地使用军事基地的许可;经济援助防止了一些第三世界的独裁制国家因政治不稳定而被共产党接管;人道主义援助在第三世界赢得了民心,否则那里的人民可能向苏联寻求援助。所有这些论据在冷战后都站不住脚了。在政府不得不削减许多国内预算项目的情况下,援助贫困国家的营养和教育项目很难幸免。

在削减对外开支的压力下,美国稳步减少了其对国际事务项目投入的资金,对外援助的预算也相应大大削减。同时,对援助的需求却在持续增长,美国需要资金来帮助前苏联各共和国和东欧国家向民主制和市场经济过渡、促进中东和平和地区安全、对波黑提供重建援助,这些都造成了美国对其他第三世界国家援助的大规模削减。然而,美国保留了对其具有战略重要性的中东地区的大量援助,1996年,当美国对外援助总额从1991年的160.2亿美元下降到120亿美元时,仅以色列和埃及两个国家就得到了其中的40%。

这样,美国用于影响其他第三世界国家人权的对外援助呈大幅度下降趋势,削减了的援助远不足以使美国像在卡特和里根时期那样对这些国家的人权政策施加有效的影响。另一方面,美国采取这种政策的必要性也大为减弱,因为自80年代中期起,大量在美国看来人权记录不佳的国家已经或正