

美国军控政策中的 政党政治

樊吉社 / 著

*THE PARTY POLITICS
IN U.S. ARMS CONTROL POLICY*



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

 中国社会科学院创新工程学术出版资助项目

美国军控政策中的 政党政治

樊吉社 / 著

*THE PARTY POLITICS
IN U.S. ARMS CONTROL POLICY*

 社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

美国军控政策中的政党政治/樊吉社著. —北京: 社会科学文献出版社, 2014. 1

ISBN 978 - 7 - 5097 - 5289 - 0

I. ①美… II. ①樊… III. ①政党 - 影响 - 军备控制 - 国防政策 - 研究 - 美国 IV. ①E712.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 272521 号



美国军控政策中的政党政治

著 者 / 樊吉社

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 全球与地区问题出版中心

(010) 59367004

电子信箱 / bianyibu@ssap.cn

项目统筹 / 祝得彬

经 销 / 社会科学文献出版社市场营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

责任编辑 / 张金勇 高明秀

责任校对 / 李 敏 高忠磊

责任印制 / 岳 阳

印 装 / 北京鹏润伟业印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

印 张 / 13.75

版 次 / 2014 年 1 月第 1 版

字 数 / 226 千字

印 次 / 2014 年 1 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 5289 - 0

定 价 / 49.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

▲ 版权所有 翻印必究

目 录

第一章 引言	1
第一节 问题与概念	1
第二节 研究现状与资料来源	4
第三节 研究思路	11
第二章 美国军控政策中的政党政治：影响变迁	14
第一节 政党政治概述	14
第二节 政党政治低度介入军控政策	17
第三节 政党政治有限介入军控政策	24
第四节 政党政治全面介入军控政策	30
第三章 美国军控政策中的政党政治：影响手段	32
第一节 通过立法影响军控政策	33
第二节 影响军控政策的其他手段	46
第四章 影响政党介入军控政策的若干因素	56
第一节 两党的基本军控理念	56
第二节 国内政治环境	65
第三节 资深议员	82
第四节 突发事件	88

第五章 政党政治与美国导弹防御政策：1993 ~ 2000	94
第一节 竞选纲领和行政与立法部门的权力分布	95
第二节 导弹威胁认知：NIE95 - 19 与《拉姆斯菲尔德报告》 ...	97
第三节 导弹防御立法与预算之争	110
第四节 共和党对批约权力的充分利用	120
第五节 政党政治影响下的美国导弹防御政策	124
 第六章 总统偏好、国内环境与两次朝核危机	131
第一节 两次危机的国内、国际背景	133
第二节 总统偏好、内政外交与朝核危机	134
第三节 总统偏好、路径选择与朝核危机	139
第四节 总统偏好、手段运用与朝核危机	145
第五节 总统偏好、国内环境与朝核危机后果	149
 第七章 美国军控政策中的政党政治：影响后果	152
第一节 军控在美国外交政策中的重要性变化	152
第二节 美国防扩散政策逐渐得到加强	159
第三节 美国军事力量的结构和规模受到影响	165
第四节 政党政治影响美国军控政策的其他后果	169
 缩略语	172
参考文献	173
索引	180
附录：Party Platforms Excerpts：1960，1980，2000	184
后 记	210

第一章 引言

第一节 问题与概念

冷战时期是美苏两个超级大国以及分别以它们为首的两大国际集团之间既非战争亦非和平的对抗和竞争状态，它不但包括了传统的大国利益冲突，也包括强烈的意识形态竞争，贯穿冷战始终的则是史无前例的核军备竞赛，以及两国为了避免兵戎相见而进行的裁军和军备控制。^① 冷战时期，美苏两国甚至可以说陷入了一个先发展而后限制乃至裁减军备的恶性循环。冷战结束后，美苏在军备控制和裁军领域的较量转化为美俄在此领域的互动并构成了双边关系的核心内容之一。美国采取何种军控政策不仅对其自身安全利益至关重要，同样也影响到它同其他主要大国的安全关系，乃至影响整个国际安全环境。因此，研究美国就不可能忽视美国军备控制政策这个重要的领域，而探讨美国军控政策的形成和实施自然是题中之义。

“讨论国际政治的时候（我们）通常假定每个国家都是一个追求自身国家利益的理性行为体。这种假设忽略了诸如美国国会这样的国内机构在决策过程中的作用。”^② 这个论断不仅适用于一般意义上的美国外交政策，同样适用于冷战期间及其结束之后美国军控政策的形成与实施。冷战前期，除了在 1956 ~ 1958 年间介入有关轰炸机和导弹的争议、支持军备控制与裁军署（Arms Control and Disarmament Agency，即 ACDA，军备控制与裁军署，以下简称军控署或 ACDA）的成立、支持 1963 年《部分禁止核试验条约》（Limited Test Ban Treaty 或者 Partial Test Ban Treaty，简称 LTBT

① 时殷弘：《新趋势·新格局·新规范》，法律出版社，1999，第 223 ~ 232 页。

② Coit D. Blacker and Gloria Duffy, eds., *International Arms Control: Issues and Agreements* (Stanford: Stanford University Press, 1984), Second edition, p. 6.

或者 PTBT) 和 1968 年的《不扩散核武器条约》(Treaty on the Nonproliferation of Nuclear Weapons, 简称 NPT 条约) 的若干例外,^① 国会基本上遵从了行政部门在军控问题上的决策主导权。此后, 以 1969 年对是否部署反导系统的辩论为分水岭, 美国国会开始全面扩展其在军控政策形成与实施领域中的发言权, 不论是随后参议院对《美苏第一阶段限制战略武器条约》(Interim Agreement Between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics on Certain Measures with Respect to the Limitation of Strategic Offensive Arms, 即《美苏关于限制进攻性战略武器的某些措施的临时协定》, 以下简称 SALT I) 的批准, 还是有关《美苏第二阶段限制战略武器条约》(以下简称 SALT II) 的会谈, 国会打在美国军控政策上的烙印都十分引人注目。

冷战的结束并没有导致国会对军控政策介入程度的减弱, 反而在诸如导弹防御政策的形成和《禁止化学武器公约》(Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling and Use of Chemical Weapons and on Their Destruction, 以下简称 CWC)、《全面禁止核试验条约》(Comprehensive Test Ban Treaty, 以下简称 CTBT) 等军控条约的批准上, 国会几乎有“操控”(Micromanage) 美国军控政策的嫌疑。1999 年 10 月 13 日, 共和党控制的参议院投票否决 CTBT 之后,^② 克林顿总统在次日的记者招待会上指责参议院的多数党(共和党)展示了“不计后果的党派偏见”, 是“最糟糕的党派政治”。^③

探讨美国军控政策的形成与实施无法回避国会的影响, 但仔细分析, 国会并没有特定的政策立场或者政策偏好。作为典型的三权分立、两党轮流执政的政治结构, 国会的整体立场往往是民主党和共和党议员相互博弈

① Alan Platt, "Congress and Arms Control: A Historical Perspective, 1969 - 1976," in Alan Platt and Lawrence D. Weiler, eds., *Congress and Arms Control* (Boulder: Westview Press, 1978), p. 2.

② 从表决票数的比例来看, 45 名民主党议员中有 44 人投了赞成票, 只有一人投了弃权票; 55 名共和党参议员有 51 人投了反对票, 4 名共和党议员投了赞成票, 参议院表决结果几乎是严格以党派划线。

③ William J. Clinton, "The President's News Conference", *Weekly Compilation of Presidential Documents*, Vol. 35, Issue 41, Washington, D. C., October 18, 1999, p. 2035, 14 pages.

的结果,谈国会的影响实质上是谈民主党和共和党的政策区别;由此引申开来,不同党派的总统在推行军控政策的时候亦呈现出较大差别。在国会中占多数席位的政党所持有的军控理念、总统本人的政策偏好以及行政部门与立法部门之间的关系对军控政策的形成和实施所产生的影响至关重要,我们可以看到有关军控问题的多数投票都是以所属党派划线,真正起作用的是政党政治。因此,这里不用国会而采用政党政治这个概念。探讨政党政治在美国军控政策形成和实施中的作用对于我们了解美国政策尤其有意义。本书试图通过对此问题的研究来理清政党政治在美国军控政策中的运作模式、澄清民主党和共和党的军控理念、探讨美国军控政策的决策机制。

政党政治对美国军控政策的影响是否是恒久不变的,其影响程度是否有所不同?政党政治通过哪些手段影响政策的形成与实施?有哪些因素影响政党政治介入美国军控政策的程度?政党政治介入美国军控政策会造成什么样的后果?如何看待政党政治对美国军控政策的影响?这些问题是本书探讨的核心内容。

在探讨“美国军控政策中的政党政治”这个论题之前,有必要界定文章涉及的一些基本概念。

政党政治

详见第二章“美国军控政策中的政党政治:影响变迁”。

军备控制

目前军备控制并无统一的定义。严格意义上的军备控制是指通过双边或者多边国际协定对武器系统(包括武器本身及其指挥控制、后勤保障和相关的情报收集系统)的研制、试验和生产、部署、使用及转让或武装力量的规模进行限制。^①联合国和俄罗斯将军备控制纳入裁军范畴,而美国和北约各国的军备控制则包括了裁军内容。我国习惯于使用裁军而不是军备控制,但近年来随着中国比较深入地参与各种军备控制机制,军备控制开始成为使用比较频繁的概念。^②实行军备控制的方式则包括对武器及其相关

① 刘华秋主编《军备控制与裁军手册》,国防工业出版社,2000,第1~2页。

② 例如,1995年11月由国务院新闻办公室发布的第一个与军备控制相关的白皮书就以《中国的军备控制与裁军》为题,将军备控制与裁军两个概念并列,并且白皮书也清楚地论述了中国在防扩散问题上的政策立场。

系统的限制、冻结、削减、禁止、销毁、改组武器、建立信任与安全措施等。为了行文方便,本书所使用的“军备控制”或者“军控”将涵盖传统的军备控制、裁军和防扩散等内容,个别地方也使用“军控和防扩散”。

防扩散

与防扩散相关的概念是大规模杀伤性武器(Weapon of Mass Destruction, 简称 WMD)及其运载工具。大规模杀伤性武器主要是指核武器、生物武器以及化学武器,运载工具则包括能够携带大规模杀伤性武器的导弹、轰炸机和潜艇,本书所提到的大规模杀伤性武器及其运载工具的扩散主要是指核武器与导弹的扩散。按照 1968 年签订的《不扩散核武器条约》条款,防扩散是指有核国家不直接或者间接地向任何接受国转让核武器或其他核爆炸装置或对此种武器或者爆炸装置的控制权;也不以任何方式协助、鼓励或者引导任何无核国家制造或以其他方式取得核武器或其他核爆炸装置或对此种武器或爆炸装置的控制权;除非特种裂变材料或者其来源接受保障监督,否则不可为了和平目的向任何无核国家提供特种裂变材料或者来源,或者特别设计用于或者准备用于提炼、使用或者生产特种裂变材料的设备或者材料。^①

第二节 研究现状与资料来源

国内对美国军控政策的研究起步较晚,以前主要是政府和军队相关机构从事军控问题的研究,各高校和研究机构尚未设立专门研究军控的部门或者学科,只是在晚近军控问题的研究才逐步出现了分散化、制度化。就研究内容而言,主要分为三类:技术性研究、对策性研究、中长期学术性研究。前两类研究主要在政府职能部门展开,成果很少对外发表;后一类研究起步晚,主要关注一些具有重大影响的个案,但相关论著并不多。

在冷战末期,国内开始出现一些由案例研究编辑而成的论文集或者专著。例如,在里根总统提出“星球大战”计划之后,中国社会科学院世界经济与政治研究所在 1986 年编辑了一本以“星球大战”为主题的论文集。

^① 《不扩散核武器条约》第一条、第三条第二款,《不扩散核武器条约》的文本参见联合国网页, <http://www.un.org/chinese/peace/disarmament/t5.htm>。

该书选辑了国内长期从事美国军事政治战略和美苏军备竞赛研究的专家学者撰写的一部分论文,“从不同角度剖析了‘星球大战’计划的实质和可行性,探讨了该计划对国际政治、军事、经济和外交等的影响”,并提出了一些对策建议,^①这是国内第一本有关“星球大战”计划的学术著作。20世纪90年代被称为“星球大战计划续集”的战区导弹防御(Theater Missile Defense,以下简称TMD)和国家导弹防御(National Missile Defense,以下简称NMD)政策也曾引起国内从事军事安全与战略研究学者的重视,北京大学朱锋教授在2001年出版了《弹道导弹防御计划与国际安全》一书,^②该书全面梳理了美国导弹防御政策的发展演变及其对国际军控、裁军、大国关系以及地区安全的影响,是军控领域不多见的个案研究力作之一。此外,复旦大学的朱明权教授以核扩散为题撰写了《核扩散:危险与防止》一书,^③这本出版于1995年的专著大概是国内早期有关防扩散研究的唯一著作。由潘振强将军主编、出版于1996年的《国际裁军与军备控制》一书则评述了世界裁军与军控的发展历程,系统分析了第二次世界大战结束以来主要国家裁军与军控的基本意图和政策,剖析和论述了促进与制约裁军进程的主要因素。^④

与一些专著的出版相比,一些军控和裁军手册的出版对于促进我国军控研究则作出了很大的贡献。1998年世界知识出版社出版的《军备控制与国际安全手册》对军备发展、军备控制和国际安全三类问题进行了介绍;^⑤2000年由中国国防科技信息中心军控与裁军研究部组织编写、刘华秋主编的《军备控制与裁军手册》既是《军备控制与国际安全手册》的续篇,^⑥又弥补了前一个手册的不足。该书几乎涵盖了军备控制与裁军的所有内容,既有对历史、现状和前景的概要介绍,又有以词条形式对相关术语的详细介绍,是军控研究人员的必备工具书。

除了有关军控研究的这些专著和编著,相关研究的论文也散见于国内

① 中国社会科学院世界经济与政治研究所编《星球大战——对美苏太空争夺的分析》,解放军出版社,1986,“出版说明”。

② 朱锋:《弹道导弹防御计划与国际安全》,上海人民出版社,2001。

③ 朱明权:《核扩散:危险与防止》,上海科技文献出版社,1995。

④ 潘振强主编《国际裁军与军备控制》,国防大学出版社,1996,“序”。

⑤ 陈小功主编《军备控制与国际安全手册》,世界知识出版社,1998。

⑥ 刘华秋主编《军备控制与裁军手册》,国防工业出版社,2000。

各主要国际政治问题研究学术期刊。^① 另外,近年来一些高校的硕士研究生和博士研究生也开始涉足美国军控研究领域,选择与此相关的题目作为研究方向,并撰写出了一些不乏精彩论述的学位论文。从整体上看,国内对美国军控政策的研究正处于逐步展开、逐渐深入的阶段,一些有分量的、比较精细的研究开始以专著和论文的形式出现。

国内对美国政党政治的研究也比较薄弱。^② 相关的研究见诸史学类学术期刊或者学报,主要探讨美国政党体制的兴衰、发展以及演变,但对政党政治的特点与分歧研究不够深入。国内已经陆续出版了一些有关美国国会与美国外交政策的著作,如蒋劲松的《美国国会史》(1992)、汪熙主编的《美国国会与美国外交政策》(1990),近期出版的有孙哲主编的《美国国会研究 I》(2002)、孙哲著《左右未来:美国国会的制度创新和决策行为》(2001)等。但是尚未看到有关美国政党政治影响军控政策的专著。国内一些学者注意到了政党政治对美国军控政策的影响,并结合重大事件做了一些个案研究。例如,周宝根和李彬教授合写的《党派政治对冷战后美国军控政策的影响》认为,冷战结束后,美国民主党和共和党对军备控制的态度出现了明显的分化,这种分化引起了美国军控政策明显的转变,文章用 CTBT、美国军控署和《反导条约》三个案例分析了党派政治对军控政策产

① 例如,王振西、赵小卓:《冷战后美国军控与裁军政策的调整》,《国际战略研究》1998年第2期;吴展:《美国当前的核武器政策与核裁军》,《美国研究》1998年第2期;朱锋:《TMD与当前东北亚“导弹危机”》,《TMD与当前中美关系》,分别参见《当代亚太》1999年第5期、《世界经济与政治》1999年第5期;贾浩:《〈全面禁止核试验条约〉与中国的政策选择》,《美国研究》1999年第4期;时殷弘:《美国国家导弹防御计划与中国的对策》,《太平洋学报》2000年第4期;谢文庆:《美国战区导弹防御系统与台湾问题》,《国际战略研究》2000年第3期;张清敏:《布什政府向台湾出售F-16战斗机的决定:美国对华政策决定因素的案例分析》,《美国研究》2000年第4期;樊吉社:《威胁评估、国内政治与冷战后美国的导弹防御政策》,《美国研究》2000年第3期;周学海:《逻辑·政策·现实——核威慑理论与美国导弹防御计划》,《国际论坛》2000年第5期;樊吉社:《冷战后美俄在〈反导条约〉问题上的斗争与妥协》,《太平洋学报》2000年第3期;赵伟明:《中东的核扩散与美国的核不扩散政策》,《国际问题论坛》2000年第2期。2000年以后,有关军控、裁军、防扩散的论文、著作显著增多,在此不一一列举。

② 有关国内对美国政党政治的研究评述,参见张立平《美国政党与选举政治》,中国社会科学出版社,2002,“导论”。

生的影响。^① 周宝根的硕士论文以“影响冷战后美国军控政策的党派政治因素”为题，探讨了民主共和两党与美国军控政策的关系，分析了冷战后两党在国会就军控问题展开的斗争，比较了冷战后政府更替前后两党的军控政策差别，评估了两党政治对未来美国军控政策的影响。论文重在考察两党的军控政策理念区别，认为共和党倾向于反对军控，特别反对以条约为基础的军控；民主党倾向维护军控机制，支持军控条约。两党的政策倾向在冷战结束后是连贯的，没有随时间变化而发生明显变化。^② 朱锋教授在其专著《弹道导弹防御计划与国际安全》中比较细致地讨论了共和党和民主党在导弹防御问题上的政策区别，认为共和党通过种种手段对行政部门施加压力，推动美国加速研发并部署国家导弹防御系统。^③ 在部分个案分析中，有一些文章也注意到了政党政治在某项军控政策形成和实施中的影响。^④ 总的来看，国内将美国军控政策与政党政治结合起来进行研究的仍然不多，即使部分研究学者注意了政党政治对美国军控政策的影响，也多是停留在个案研究之中，尚缺乏比较精细的、系统的梳理。

与国内对军控的研究不同，美国对军控问题的研究已经有几十年，对美国军控政策的方方面面已有深入细致的研讨，出版的著作浩若烟海，对政党政治的研究亦复如此。美国学者对军控问题的研究也可以分为三类。第一类是纯技术角度的研究，研究武器的潜力及其对军控的影响、研究军控协议的核查技术、武器及材料的销毁技术、核武器的安全性、武器系统组件的性能等，这方面的著述较多，不一一赘述。第二类研究是基础研究，研究军控理论、威慑理论，模型分析等，例如托马斯·谢林的《战略与军备控制》。^⑤ 第三类研究是政策研究，这类研究又分为两种，一种是历史的

① 周宝根、李彬：《党派政治对冷战后美国军控政策的影响》，《世界经济与政治论坛》2002年第4期，第62～65页。

② 周宝根：《影响冷战后美国军控政策的党派政治因素》，清华大学2003届硕士研究生毕业论文。

③ 朱锋：《弹道导弹防御计划与国际安全》，上海人民出版社，2001，第130～160页。拙文《威胁评估、国内政治与冷战后美国的导弹防御政策》认为，党派政治对军控政策的深度介入是影响美国冷战后军控政策的重要因素，参见《世界经济与政治》2001年第9期。

④ 参见拙文《美参院拒批〈全面禁止核试验条约〉的原因及影响》，《当代亚太》2000年第4期；贾浩：《〈全面禁止核试验条约〉与中国的政策选择》，《美国研究》1999年第4期。

⑤ Thomas C. Schelling and Morton H. Halperin, *Strategy and Arms Control* (New York: The Twentieth Century Fund, 1961)。

研究,即对以往军控政策或者军控相关事件的研究;另一种是对策研究,即对当前军控政策的评估、分析,对未来政策的建议等。美国国内从事军控政策研究的队伍比较庞大,学科分类比较细致,研究领域几乎涉及军控问题的所有方面。多数研究成果可以见诸专业类的军控杂志,如《今日军控》(*Arms Control Today*,由美国军控协会编辑出版)或者《防扩散评论》(*Nonproliferation Review*,由蒙特雷国际问题研究院防扩散研究中心编辑出版),政治类学术杂志如《国际安全》(*International Security*)或者一些时政评论杂志如《外交事务》(*Foreign Affairs*)和《外交政策》(*Foreign Policy*)也刊行军控研究论文或者评论。美国各相关研究机构亦不定期刊行小册子,探讨军控问题,更多的评论文章则见诸各大主要媒体。

20世纪70年代之前,尽管有很多学者关注技术层面的军控政策,并通过基础理论研究为美国的军控政策提供分析框架,但有关政党政治对军控政策影响的著述不多,仅有少数学者用国内政治来解释相关条约获得成功或者遭遇失败的原因。^①自70年代开始,行政部门和立法部门在外交政策和安全问题上的分歧开始显现,国会具备了影响美国外交政策的意愿,并通过较大幅度的改革进而获得了影响外交政策的能力。美国民主党和共和党通过国会影响美国外交政策,尤其是与军控问题相关的政策,学界将军控政策和政党政治结合起来进行研究的尝试自此逐渐增多,并出现了一些比较成功的案例研究。美苏之间的限制战略武器会谈是争议比较大的问题,有关政党政治影响军控政策的研究也从此展开。《苦寒的拂晓:限制战略武器会谈内幕》是纽豪斯在第一阶段限制战略武器会谈结束后对会谈来龙去脉的系统叙述和分析,其中谈到了美国政府内部就此问题的争论以及民主党总统和共和党总统在此问题上的政策倾向。塔尔博特(Strobe Talbott)曾经就第二阶段限制战略武器会谈撰写过一本比较有影响力的专著,其中一章专门分析了有关条约批准的讨论。^②当时参与决策的基辛格、卡特、赛勒

① Dan Caldwell, *The Dynamics of Domestic Politics and Arms Control: The SALT II Treaty Ratification Debate* (Columbia: University of South Carolina Press, 1991), p. 1.

② Strobe Talbott, *Endgame: The Inside Story of SALT II* (New York: Harper and Row, 1979).

斯·万斯和布热津斯基均在其著作中探讨了 SALT II 的谈判。^① 考德威尔 (Dan Caldwell) 则就国内政治对 SALT II 批准的影响撰写了专著。^② 也有一些学者关注美国在《禁止核试验条约》问题上的政策形成与发展, 以及政党政治的影响。^③ 有关美国军备控制与裁军署的创立、发展, 及其在美国军控政策形成过程中的作用, 也有学者关注。^④ 值得一提的是, 科瑞朋和考德威尔专门选编了 20 世纪出现的七个军控条约案例, 深入探讨了军控条约所涉及的国内政治以及行政部门与立法部门的关系对条约批准的影响。^⑤ 近年来也有学者对政党政治对导弹防御政策、CTBT 遭到参议院否决、军控署的合并等问题产生的影响进行了研究。^⑥

除上述有关个案的研究外, 更多的著作以国会这个政党政治的载体作为切入点, 探讨国会在美国外交政策、安全政策方面发挥的作用, 以及政党在某类问题上的角力等。就国会与一般意义上的外交政策的关系而言, 有一些著作分析了国会在外交政策制定过程中的作用、总统与国会的关系以及如何平衡总统和国会在外交政策中的作用、国会和总统在外交政策制定过程中如何相互影响等,^⑦ 也有一些著作专门论及国会与军控政策的关系。

① Dan Caldwell, *The Dynamics of Domestic Politics and Arms Control: The SALT II Treaty Ratification Debate* (Columbia: University of South Carolina Press, 1991), p. 2.

② Dan Caldwell, *The Dynamics of Domestic Politics and Arms Control: The SALT II Treaty Ratification Debate* (Columbia: University of South Carolina Press, 1991).

③ Mary Lepper, *Foreign Policy Formulation: A Case Study of the Nuclear Test Ban Treaty of 1963* (Columbus: Bobbs Merrill, 1971); Thanos P. Dokos, *Negotiations for a CTBT, 1958 - 1994: Analysis and Evaluation of American Policy* (New York: University Press of America, Inc., 1995).

④ Duncan L. Clarke, *Politics of Arms Control: The Role and Effectiveness of the U. S. Arms Control and Disarmament Agency* (New York: The Free Press, 1979).

⑤ Michael Krepon and Dan Caldwell, eds., *The Politics of Arms Control Treaty Ratification* (New York: St. Martin's Press, 1991).

⑥ Ralph G. Carter ed., *Contemporary Cases in U. S. Foreign Policy: From Terrorism to Trade* (Washington, D. C.: CQ Press, 2002).

⑦ Cell V. Crabb, Jr., Glenn J. Antizzo and Leila E. Saredddline, *Congress and The Foreign Policy Process: Modes of Legislative Behavior* (Baton Rouge: Louisiana State University Press, 2000); Robert J. Lieber ed., *Eagle Rules?: Foreign Policy and American Primacy in the Twenty - First Century* (Upper Saddle River: Pearson Education, Inc., 2002); Thomas E. Mann ed., *A Question of Balance: The President, the Congress and Foreign Policy* (Washington, D. C.: The Brookings Institution, 1990); John Rourke, *Congress and the Presidency in U. S. Foreign* (转下页注)

就后一个问题展开讨论的当属艾伦·普拉特和劳伦斯·韦勒合编的《国会与军备控制》，该书对国会伸张其在军控问题上发言权进行了较为全面的分析。奥尔顿·弗赖伊则在《负责任的国会：国家安全中的政治》一书中通过若干军控问题的案例分析评估了国会在安全政策上所发挥的作用。^① 还有一部分著作就国会某个委员会在军控问题上的作用展开论述，或者对国会在某一特定的军控问题上所产生的影响进行分析。^②

总的来看，美国对军控研究之深入、细致和全面非国内同行可比，这为我们理解美国军控政策提供了很大帮助。就政党政治与军控政策的关系而言，相当多的文章以及著作均有所论述，一些精彩的案例研究至今仍然是观察美国军控政策形成与实施的必读佳作。尽管如此，将政党政治与军控政策结合起来进行系统研究形成的专著仍然较少。70 年代之前学者忽略此类问题，随后相关研究勃兴，80 年代之后此类研究相对减少。在过去的十年中，政党政治对美国军控政策的影响几乎达到了自 20 世纪 70 年代以来的新高度，而近期出版的有关研究则尚未对此问题予以足够的关注。目前，在过去研究成果的基础上重新考察政党政治对美国军控政策的影响似乎非常必要。

由于国内学者对政党政治如何影响美国军控政策的研究仍然处于起步阶段，因此，研究中碰到的第一个问题是中文资料的欠缺。国内相关著述和文章比较少，主要的资料来源于美国出版的专著或者论文。

(接上页注⑦) Policymaking: A Studying of Interaction and Influence, 1945 - 1982 (Boulder: Westview Press, 1983); Thomas M. Franck and Edward Weisband, Foreign Policy by Congress (New York: Oxford University Press, 1979); Cecil V. Crabb, Jr. and Pat M. Holt, Invitation to Struggle: Congress, the President and Foreign Policy (Washington D. C.: Congressional Quarterly Press, 1980); Paul E. Peterson ed., The President, the Congress, and the Making of Foreign Policy (Norman: University of Oklahoma Press, Inc., 1994).

① Alton Frye, *A Responsible Congress: The Politics of National Security* (New York: McGraw - Hill Book Company, 1975); Alan Platt and Lawrence D. Weiler, eds., *Congress and Arms Control* (Boulder: Westview Press, 1978).

② 例如，Alan Platt, *The U. S. Senate And Strategic Arms Policy, 1969 - 1977* (Boulder: Westview Press, 1978); James M. Lindsay, *Congress and Nuclear Weapons* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1991); Barry S. Rundquist and Thomas M. Carsey, *Congress and Defense Spending: The Distributive Politics of Military Procurement* (Norman: University of Oklahoma Press, 2002)。

本书所使用的资料主要分为三类：中英文论著（包括译著）、中英文论文、中英文评论文章。这些资料主要来源于如下几个渠道：（1）国外文献数据库，主要是 JSTOR 和 Proquest，前者可以查阅多数过刊，后者可以查阅多数报刊文章。（2）国内图书馆有关藏书，包括国家图书馆和北京大学以及南京大学—霍普金斯大学中美文化中心的资料，以及国外朋友帮忙购买的美国出版的相关图书。（3）笔者工作十多年来的资料积累和陆续在美国的多次学术访问，包括 2002 年 10 月到 2003 年 3 月在美国蒙特雷国际问题研究院防扩散中心及其华盛顿办事处的访问，2007～2008 年在哈佛大学肯尼迪政府学院为期一年的学术访问，2012 年 9～12 月在斯坦福大学国际安全与合作中心的短期访问。在访学期间，笔者曾就此问题对国会议员助手、现任或者前任政府官员、有关学者进行了很多的访谈，这些访谈对此项研究的帮助很大。另外，笔者过去十多年参与的国内外军控问题会议对于逐渐深化对此问题的理解也大有裨益。

第三节 研究思路

20 世纪最后十年美国国内关于是否建立国家导弹防御系统的争论表明，政党政治已经深深地扎根于美国军控政策的形成与实施之中，不了解政党政治的作用就很难理解美国军控政策的缘起与发展。面对同样的外部环境，美国的两大政党完全可能得出不同的认识，这种认识又转化成政策偏好并在政策形成与实施过程中得到体现。政党政治介入军控议题并非始于现在，在不同时期影响亦有所区别，那么，政党政治对美国军控政策的影响经历了怎样的变化过程？两党如何才能使其政策偏好在政策形成与实施中得到体现？有哪些因素可能会影响政党政治介入美国军控政策的程度？政党政治影响美国军控政策会产生什么样的结果？尝试回答这些问题并提供自己的分析是本书的核心任务。

政党政治介入美国军控政策大致与国会“复兴”在外交政策中的发言权同步。大致以 20 世纪 70 年代为分界点，此前政党政治在美国军控政策中的影响非常有限。整个 70 年代国会进行了重大改革，两党具有了影响美国军控政策的意愿并获得了相应的能力，对军控政策的影响逐渐增加但仍然有限。自 80 年代开始，政党政治全面介入美国军控政策的形成与实施，美

国军控政策的党派烙印异常明显,这种影响在 20 世纪最后十年达到登峰造极的地步。两党之所以能够对军控政策施加各自的影响,这源于美国宪法所赋予的权力。两党在国会主要通过立法对军控政策的形成与实施施加影响,其中参众两院八个委员会均有权影响涉及军控的协议、拨款、立法以及官员的任命,委员会也是两党影响军控政策的主要平台。除了立法,两党还可以通过其他包括利用程序、要求报告、塑造舆论等在内的间接手段塑造美国的军控政策。两党介入军控政策是因为它们持有不同的政策偏好并试图将各自的政策偏好贯彻在实际政策之中,它们在何种程度上介入军控政策还取决于当时的国内政治环境、资深议员的作用以及突发事件的影响。两党在军控问题上的角力影响了军控问题在美国外交政策中的分量、美国军事力量的结构和规模,同时,也正是因为政党政治的作用,美国的防扩散政策不断得到加强。尽管两党对于通过军控议题来促进美国安全利益并无根本分歧,但政党政治并不一定必然促进美国安全利益。当军控议题被“政治化”以后,两党较量的结果很可能会背离它们的初衷,不仅损害美国的安全利益,而且损害行政部门和立法部门之间的信任。20 世纪最后八年美国导弹防御政策的发展演变是分析政党政治影响美国军控政策的最佳例证;过去二十年间,美国对朝核危机的政策也是观察美国政党政治影响军控政策的恰当案例。通过分析这两个案例,笔者尝试阐明政党政治影响军控政策的运作机理,探讨美国军控政策的决策过程。

本书第二章主要追溯政党政治对美国军控政策的影响变迁。该章探讨政党政治对美国军控政策产生影响的渠道:一是分权结构中的国会,主要表现为两党在国会就军控问题所表达的不同主张;二是分权结构中的总统制。国会作为传递两党不同军控政策倾向的主渠道,它对美国军控政策的影响大致经历了三个阶段的变化。从冷战开始到 20 世纪 70 年代可以看作第一个阶段,由于这个阶段美国国内存在基本共识,国会基本上遵从了总统所采取的军控政策,即使存在有限的介入,也没有对总统决策构成太大挑战。从 70 年代开始,随着越南战争引发对行政部门外交决策权的挑战和水门事件对行政部门威望的损害,国会逐渐增强了介入军控政策的意愿,随之进行的国会改革则使得这种意愿获得了伸张的手段,军控政策开始打上国会的烙印。经过 70 年代的长期过渡,国会影响美国军控政策的能力加强,行政部门推行其军控政策面临着国会更多的挑战,军控政策的最终形成包