

文化与政治

——浅析中美关系中的人权问题

邱美荣 倪世雄

(邱美荣系复旦大学国际关系与公共事务学院1999级博士生;

倪世雄系复旦大学国际关系与公共事务学院院长,博士生导师。)

【摘要】人权问题是中美关系中的敏感问题,但仅仅指出人权问题是美国外交政策的工具、借口和幌子是不够的,还应从文化和政治层面探讨中美人权分歧的政治现象及其背后深层的文化原因。本文指出有着不同权利文化渊源的中美两国,在许多问题上产生分歧,是中美两国人权问题产生的深层背景。人权问题走上中美关系前台,更多地是缘于在国际政治环境变化的情况下,美国国内政治对其外交的影响所致。

【关键词】文化 美国国会 中美关系 人权问题

人权问题是当今中美关系中的敏感问题。自20世纪80年代尤其是89年政治风波以来,它一直不时地困扰着中美关系的发展,也引起了中国学者的关注。不容否认,在中美关于人权问题的争论中,有政治层面的因素,但把中美间所有的人权分歧都归结为政治因素,则是不合适的。

一、中美人权问题的文化阐释

人权问题,归根结底是一种社会价值和理想问题,它要说明的是在权利方面社会的态度与理想是什么,即我们用什么方式来构筑我们生活于其中的社会?我们选择什么作为凝聚社会全体成员的共同价值?从这个角度讲,人权具有民族性,与一个民族性,与一个民族的历史文化和传统密不可分。

美国的文化根源在欧洲,而人权思想在欧洲源远流长。自资产阶级革命起,人权旗帜便这一在西欧社会高扬。欧洲的移民在进入北美新大陆的同时,也把这种人权思想带入美国。因此,美国从它产生的时该起,就受西方古典自由主义人权理论的影响,把人权奉为其

立国之本。西方的人权思想虽然在美国茁壮成长,但在中国却很难找到适宜其生长的土壤。因此,中美两国在人权的渊源、个人权利与集体权利、社会-经济权利与公民-政治权利等重大问题上的观点相左。

由于中美两国不同的权利文化,置身于不同权利文化的中美两国,自然会产生人权问题上的冲突。如中国的计划生育问题。中国认为这是中国具体国情决定的:过多的人口,有限的资源,妨碍中国社会经济的发展和人民生活水平的提高。这种理念反映了中国对社会和谐的传统关注,对人民物质福利的重视以及对下一代福祉的负责。但中国的计划生育政策常被美国谴责为违背了“妇女自由选择生育的基本权利”,是“强制性堕胎或节制性生育”。^[9]这与美国人的“权利就是有自由的选择”^[10]信条息息相关。又如所谓的“持不同政见者”问题。在美国,反政府的自由集会和言论是被允许的,政治反对派可以公开合法地自由活动。所以,它不能理解中国对1989年事件的处理,认为这是镇压民主运动,是对人权的侵犯。而中国认为这是对反革命暴乱的镇压和对人民群众权利的捍卫。实际上,这反映了中美两国在权

利渊源上的重大分歧。美国认为,权利天赋,国家是对自由的威胁,对自由的保障要求限制政府的权力而非扩大政府的权力。但中国认为,公民权利并非是从天上掉下来的,而是社会的产物。国家是权利的保障者,它不仅仅提醒公民了解具体形势允许他们享有那些权利,而且还直接提供这些权利。与此相应的是,建设性的批评是公民的权利,但反政府的言论却不一定是公民的权利,因为后者只关心社会的阴暗面,却无视它的成就。

总之,文化不是一件可随时穿上或脱去的衣衫,它总是深深地融入一个民族的生活,并成为社会价值系统的组成部分,从而深刻地影响该社会的人权理念。中美两国不同的权利文化,解释了很多时候为什么美国不理解中国,会拒绝它,而中国则不明白美国为什么要那些无足轻重的事情上浪费时间。由于两国不同的文化背景以及在此基础上对人权很多方面的不同理解,在中美两国间造成了一种隔膜,一种互不理解的距离感,并决定两国在人权问题上产生冲突的可能。但使冲突由潜在的可能变为现实局势的力量,却是政治因素。因此,需要从政治的角度对人权问题进行解读。

二、中美人权问题的政治解读

从政治角度看,人权问题本质上是各国政府如何对待本国人民的问题,是内政问题,一般不应成为外交的课题。实际上,人权与外交政策之间有着不可避免的紧张关系。^[3]人权会破坏外交政策中的联络交流、友好关系和贸易等目标,更重要的是,它会损害一国的全安利益。就中美关系中的人权问题而言,也是这样。自80年代初,尤其是1989年的“六、四”事件以后,人权问题的出现,损害了中美两国的友好关系和其他利益,人权问题虽然是内政问题,但时代发展到今天,人权问题已成为判断一国统治合法性的依据。^[4]另一方面,国际人权法的发展,也使得人权成为一些西方大国,主要是美国“合理”关注的目标。不过,一般情况下,人权问题主要在以下两种情形下才会出现:当其有益于国家利益之时,以及当关

注人权不危及国家利益之时。^[5]而这两种情况都不符合中美关系中的人权问题。首先,从上面的论述中,我们排除了第二种情况的存在;其次,中美人权问题也不符合第一种情况。对于一个国家来说,其最大的利益是安全利益。今天,安全利益的内涵已从传统意义上的军事安全延伸到经济安全。而无论是军事安全抑或是经济安全,中国对美国都有重要意义。作为发展中的大国和联合国的常任理事国,中国对美国在世界上的许多战略安全利益,尤其是美国在亚太地区的战略安全利益无疑具有重大影响。作为美国的重要贸易伙伴,中国的市场对美国商业繁荣的作用不可替代。凡此种种,说明中美关系中的人权问题,并不有益于美国的重大国家利益。那么,人权问题为何会走上中美外交的前台,出现在美国的对华政策中?这就要从美国的国内政治体制谈起。

外交是内政的延续,在美国人权与制衡的政治体系中,外交政策的制定是行政部门、国会、利益集团等众多因素相互平衡的结果。对此,美国著名的人权问题研究专家L.亨金曾作出了详细的阐释。他认为,美国人权政策制定过程中,充满了矛盾和紧张,……简单地说,可以把这些矛盾和紧张归之于外交政策制定过程中的不同影响,以及那些在不同时代和环境中导致了不同“方向”的各种力量。此外,他还指出,在政策制定过程中的各种参与者之间是有区别的,……行政部门与国会对不同国家的人权持有不同的态度。一般地说,国会比行政部门更关注人权。在涉及人权问题,尤其是美国人的生命的国际人权问题上,行政部门追求的政策反映了对国会意见的关注以及对国会可能作出的反应的预测。^[6]无独有偶,美国另一人权问题研究者福赛思(Forsythe)也认为,正是在国会的驱动下,早自尼克松-基辛格时期起,美国历届总统至少在言辞上要把人权摆上其外交议程。^[7]这些观点表明,美国国内舆论和国会的压力倾向是美国人权外交的主要动因。具体到1989年后美国对华政策中对人权问题的强调,也是如此。1989年以后,美国国会在对华政策方面,一改过去依赖、附和行政部门的传统做法,在中美关系中突出人权

问题,并几乎把中美关系的所有方面都同人权联系起来,推动中美两国走上了充满磨擦的道路。

国会缘何如此热衷于人权问题?在笔者看来,答案可能有二:府会权力之争;对选民意见的关注。美国宪法总的精神是试图在总统与国会两个政府部门之间建立和保持一种以“三权分立和相互制约”为基础的力量平衡,从而使美国人民拥有一个“有分立的机构分享权力的政府”。^[8]但究竟分立到何种程度,宪法并无明确规定;此外,美国宪法自1787年成文以来一直不断发展演变,其结果是“经过若干期间之后,宪法原来的条文已不能完全保护其原有的全部意义”。^[9]这两种情况,为总统和国会在权力方面的你争我夺,互有攻守提供了法律依据,造成了总统与国会之间的权力,尤其是在外交权力归属方面的重大矛盾和冲突。第二次世界大战后,国会对总统处理外交政策的态度,反映出两者不同的权力关系态势,即配合(accommodation, 1945-1951),对立(antagonism, 1951-1955),默认(acquiescence, 1955-1965),尖刻(acrimony, 1970-1973)和自我伸张(assertiveness, 20世纪70年代后期开始)。^[10]需要指出的是,在大多数阶段,总统处于外交领域的前台和中心地位,而国会处于被动反应者的地位。但自70年代以来,国会无论是在内政还是在外交政策的决策上,都希望挑战行政部门,但不希望承担政策施行的责任。^[11]在中美关系方面也是如此。1989年以后,无论是布什还是克林顿政府,在给予中国最惠国待遇问题上,都被国会以人权为由而加以极力反对,在府会之间形成了一轮又一轮的政治斗争,直到RMTA的通过,才彻底解决了这个问题。中国巨大的市场对美国商业的含义,国会应该是很清楚的。但国会希望通过自己的行动,达到一种象征主义(symbolism)的效果,^[12]即它也开不出有政策效果的处方来,只不过是表达一种态度而已,给政府施加一种压力,造成政府在其他问题上对自己的让步。

国会对人权问题的关注,不仅是出于府会权力之争,也是出于对选民意见的关注。对国会议员来说,其“最主要的兴趣在于争取再

次当选”。^[13]一门心思寻求再次当选,是支撑国会议员行动的最有力的杠杆。^[14]为此,国会议员对于选民的意见倾注了极大的热情。因为美国的代议制度决定了议员的政治前途在很大程度上身系选民,而选民对议员的评价,依据的是议员对选民的服务,议员与选区的联系等;所以,出于对自身政治前途的关注,议员们必须花相当多的精力去“注意公众意见”,尽力使“家乡的人们满意”,为此甚至可以适当地不受总统和党的领袖们的约束。^[15]正是从这个意义上讲,约翰·斯特劳特·密尔(John Stuart Mill)认为,代议机构的一大功能就是表达公众意见(expressing public opinion)^[16]当然,这同时也为议员捞到了“功劳指数”(claim credit)的政治资本。^[17]

对于普通的美国人来说,他们对身外的世界了解不多,但对美国的社会制度却有一种深深的自豪感,并认为自己负有责任把它们推广到全世界,美国理应成为自由、民主思想的传播者和人权的维护者。实际上,这深深体现了美国文化传统中的“例外主义”。由于其独特的历史、地理等因素,美国人自立国之初,即认为自己与众不同,他们视自己的国家为“山巅之城”,视美国的历史为一部昭示世界的“道德史”^[18],作为上帝的选民,他们有责任在全世界追求自由、民主。所以,随着中国改革开放的发展和中美两国人民交往的增多,美国人对于中国的改革寄予很大的热情,希望引导中国向美国所希望的方向发展,并怀着积极的心态去看中国所发生的变化。然而,1989年春夏之交,中国局势的发展,使得他们深深失望。借助现代化的传播技术,美国媒体对中国事件进行了广泛而持久的片面报道,使得美国公众认为这一事件是中国用武力对和平表达政治和宗教见解的镇压,是对人权的最大侵犯。中国的形象在美国人那里一落千丈,一夜之间由最开明的改革者变成了最保守的国家,美国的国内舆论对中国政府的印象骤然改变。根据1989年3月盖洛普民意测验的结果表明,当时有72%的美国人对中国政府心存好感;但3个月后,根据《洛杉矶时报》6月14、15日的生活调查表明,78%的美国人对中国政府的态度不

友好。^[19]美国民众的这种情绪必然通过选举政治和国会议员投射到美国的对华政策上。一方面,美国分权与制衡的政治环境,使得行政部门对国会的要求不得不作出反应。实际上,行政部门如果把责任归诸于国会或不能摆脱的国会禁令时,也愿意批评中国“侵犯”人权的行为,或者在国会的限制面前,维持无所作为的状态,^[20]因为这可以增加其对外外交砝码。不过,行政部门在对外政策中的人权问题上还是有一定程度的行动空间。^[21]毕竟,它远离选民的控制,在与中国政府打交道时,不得不考虑外交惯例以及国际政治的需要。因此,布什政府在面临国内重大政治压力的情况下,仍然连续三年决定给予中国最惠国待遇;而在同中国进行战略合作方面,即使是在美国宣布制裁中国的时候,这种合作也从来没有停止过。就在1989年的12月,美国国内反华情绪非常浓厚的時候,美国国家安全顾问斯考罗夫特和副国务卿仍然访问北京,通报美苏在马耳他举行的首脑会谈情况。此外,在“长期目标是推动中国走向‘民主’国家,近期目标是推动中国改变国内人权政策”^[22]的克林顿政府第一任期时期,在中国最惠国待遇问题上,也从来没有含糊过。而在其第二任期内,通过了PNTR,永久地解决了中国的最惠国待遇问题。所以说,无论是“理想主义者”还是“现实主义者”,尽管他们对美国的国家利益有不尽相同的认识,但在为其国家利益服务方面,却是一致的。总之,通过总统与国会的双人舞,通过恩威并施的措施,人权问题对中美关系产生了深刻的影响。

三、中美关系中的人权问题

历史,是由合力塑造的。中美人权问题的出现,也是这样。中美两国迥异的文化氛围,决定了中美人权分歧出现的必然和人权分歧的内容;而政治力量,具体地说,是国际政治格局的变迁和美国国内政治力量的竞争,把这种分歧推上了中美关系的前台。

美国的文化渊源于西欧,信奉以个体本位为中心的国家、社会和个人的关系。自立国

之日起,美国就竭力强调个人本位的人权保障为国家和社会的基础。以人权为核心,美国形成了较为成熟的政治、法律和社会保障体系,并建立起以人权为核心的个体行为规范。但植根于西方文化的人权概念,很难在中国找到适宜其生存的土壤。不仅在注重“集体”、“秩序”等理念的中国传统文化中,很难找到与西方文化相对应的人权概念,而且在当代中国所坚守的马克思主义中,也很难发现西方人权的位置。因此,渊源于不同文化的中美两国,在人权问题上分歧颇多:在理论上,平等与自由对立,集体权利与个人权利对立,经济社会权利与公民和政治权利对立;^[23]在实践中,中国强调优先保障工作的权利以及人人享有较高生活水平的权利,而美国则要求进一步保障个人自由、公民自由、新闻自由以及其他同“开放社会”有关的权利。由此出发,中美两国在许多人权问题上发生磨擦。在有不同人权文化背景的两个国家之间,出现人权问题上的分歧是很正常的。但人权问题走进两国外交关系的前台,却是缘于国际和国内政治因素的变迁。“美国例外论”使得向外输出美国的人权价值成为美利坚民族的愿望,但在美苏对峙的冷战格局中,中国是美国平衡苏联的战略棋手。因此,在1989年之前,美国政府在其对华外交政策中注意限制两国关系中人权问题的影响。冷战结束,美国的安全环境缓和,人权服从于战略安全的需要不复存在,美国政府对华外交政策的选择余地相应宽松,这也使美国国内各种政治力量,尤其是公众舆论和美国国会在美国政府的对华政策方面的影响力加大。正是在公众舆论和美国国会的推动下,美国政府加大对华政策中的人权问题分量,中美关系中人权问题的严重性赫然显现。而且,在未来的相当长时间内人权问题不会从中美关系中消失,这一方面是因为今天的时代,国际社会的每个成员都面临着其他成员对其国内政权合法性的评价,这是当今国际社会出现的不可忽视的变化。另一方面也是因为美国是中美关系中的强方,而影响美国对华人权外交的诸多因素依然存在:

第一,人权外交在美国已经制度化。70年代初的美国,民权运动高涨,美国国会通过了

一系列的法案,用人权标准来制约美国的对外政策,把美国的经济、军事援助以及给予他国的最惠国待遇都与人权问题挂钩。^[24]此外,还成立了一些机构,专门负责监督这些法律的实施。在此背景下,1977年美国国务院成立了人权和人道事务司,负责搜集和提供联合国个会员国的人权执行情况报告,使人权原则贯彻于国务院的日常工作中。第二、人权因素已同美国的外交政策有机地结合在一起。美国的人权外交自卡特政府时期开始,历经了布什、里根政府,一直在现实主义和理想主义之间摇摆。到克林顿政府时期,美国政府似乎找到了人权在外交政策中的适当位置,即把人权与经济、安全并列作为美国对外政策中的三大目标。^[25]第三、美国对华政策的国内因素,如公众舆论和国会等对中国的态度在短期内不会有较大的改变。实际上,甚至在1998年北约轰炸南斯拉夫的时候,美国作过一个题为“谁是美国在这个世界的最大敌人”的民意调查,调查结果表明仍然有46%的调查对象认为是中国,而认为是南斯拉夫的只有16%。^[26]第四、不同政治制度的斗争依然存在。虽然冷战已经结束,国际意识形态的斗争不再明显,但在西方国家制造“民主和平论”的舆论背后,潜含对其他社会制度的这种态度:“非我种类,其心必异”。而在冷战结束,西方民主似乎取得较大胜利的国际大格局下,把中国纳入以美国为首的西方制度阵营,仍然是美国的长期目标。因此,人权仍然是达到目标的一种手段。以上这些因素决定了人权问题是中美关系中的一个结构性问题,会使中美人权冲突长期化。所以现在美国新政府上台,美国国会又对中国的人权问题提出批评。

文明的冲突与融合并非总是泾渭分明的。很多时候,融合是冲突的契机,而冲突是融合的过程。中美两国的权利文化,虽然有诸多迥异之处,却也有诸多可以互相借鉴的地方,如集体主义与个人主义,平等与自由等。尽管人权问题在很多时候不仅仅是文化差异的问题,而是借助政治力量对两国关系产生重大影响,近期内人权问题也不会从中美关系中消失,但美国的对华政策不会被导向完全的理想主义,

因为实用主义而非道德主义,安全而非伦理也是美国文化遗产中的一部分。所以,人权问题在中美关系中的位置和作用一直不断地有所调整。当人权问题引发中美关系高度紧张的时候,美国政府一定会调整对华政策,“弱化”两国关系中的人权色彩,这一点在89年之后的美国对华政策中看得清清楚楚。89年之后的布什政府对华政策虽然人权味道比较浓厚,但在涉及美国关键的国家利益问题同中国进行战略合作方面,毫不含糊。在克林顿政府第一任期内,把人权作为对华政策的优先目标,对中国展开人权攻势,导致中美关系不断下滑,最终引起1996年中美两国在台海地区兵戎相见。这种情况使得克林顿政府意识到了中美关系持续倒退的危险性,也意识到了强硬的对华人权攻势正在缩小白宫对华政策的国内政治空间。因此,克林顿第一任期政府有意识地拉开了与国会、人权活动团体及媒体在中国人权问题上的距离。而在其第二任期内,则积极地开展与中国政府在人权问题上的对话。而在1998年1月美国国务院所公布的人权报告中,第一次提出中国的人权状况有所改进,并在当年的日内瓦联合国人权委员会上没有继续提出谴责中国人权状况的提案,这也是美国自1990年以来,第一次改变了在人权委员会上的对华态度。人权问题的分量在美国对华政策中大大降低。在克林顿之后上台的小布什政府,颇有克氏遗风。上台伊始在人权问题上对中国批评颇多,而在中美撞机事件发生引起两国关系高度紧张之后,美国有意修补中美关系。所以在今年中国申奥的时候,美国屏弃了1993年用人权问题攻击中国的做法;而在近期由于恐怖事件的影响,美国有求于中国,又主动采取行动,在人权问题上恢复与中国的对话。

综上所述,我们有理由期望随着中国在国际战略格局中位置的上升和她自身民主化进程的发展,现实主义、注重国家利益的传统会在美国对华政策中发挥重要作用,使中美关系中人权问题的重要性大大降低。

注释:

[1] Robert Weatherley, op. cit, p. 156.

[2] 参见[美]路易斯·亨金著,邓正来译,《宪政、民主、对外事务》三联书店1996年版,第138页。

[3][英]R. J. 文森特著,黄列等译,《人权与国际关系》,知识出版社1998年版,第182页。

[4][英]R. J. 文森特著,黄列等译,前引书,第83页。

[5][英]R. J. 文森特著,黄列等译,前引书,第192页。

[6][美]路易斯·亨金著,信春鹰等译:《权利的时代》。知识出版社1997年版,第82-84页。

[7] David. forsyth, Human Rights and US Foreign Policy: Congress Reconsidered (Gainesville FL, University of Florida, Press, 1988), p. 112.

[8][美]路易斯·亨金:《外交与宪法》载于美国驻华大使馆新闻文化处编:《交流》1989年第4期。

[9] 同上。

[10] 转引自孙哲:《左右未来 - 美国国会的制度创新和决策行为》,复旦大学出版社2001年版,第32页。

[11] 参见孙哲:《左右未来 - 美国国会的制度创新和决策行为》,第34页。

[12][美]David R. Mayhew 著,蒋昌建译,《事关选举:美国国会的政治解读》复旦大学出版社2001年版,第105页。

[13] 参见[美]David R. Mayhew 著,导言。

[14] Frank E Smith, Congressman from Mississippi (New York: Random House, 1964), p. 127.

[15][美]詹姆斯·M·伯恩斯等著,谭君久等译:《美国式民主》,中国社会科学出版社1993年版,第478页。

[16] John Stuart Mill, Considerations on Representative Government (Chicago: Regency, 1963), p. 211.

[17] 参见[美]David R. Mayhew 著,第42页。

[18] 转引自 David P. Forsythe, "human Rights and US Foreign Policy" 见 David Beetham, edit 《Politics and H>R》(Cambridge: Blackwell Publishers, 1995), p. 113

[19] 转引自郑永平《树欲静而封不止 - 近年来的美国国会与中美关系》,载于《美国研究》1991年第4期,第56-57页。

[20][美]路易斯·亨金著,信春鹰等译:前引文,第88页。

[21] David P. Forsythe, Human Right and US Foreign Policy, in David beetham (eds) Politics and Human Rights. (Oxford: Blackwell Publishers, 1995), p. 113.

[22] 转引自李云龙:《中美系中的人权问题》,第17页。

[23][英]R. J. 文森特著,黄列等译,《人权与国际关系》,第83页。

[24] 在这方面的法案,主要有:502B 条款,涉及安全援助;116 条款,涉及双边经济援助;701 条款,涉及国际银行贷款;和《1974 年贸易法杰克逊 - 万尼克修正案》,涉及给予他国的最惠国待遇问题。

[25] 参见周琪:“美国人权外交及有关争论”《美国研究》1998年第1期,第36页。

[26] 刘康:《媒体轰炸 - 巴尔干战争中美国媒体的妖魔化策略》,载《智慧之光:南京大学文化艺术系列讲座精选集 II》,南京大学文化艺术教育中心2000年10月编印。

收稿日期:2001年11月