

胡菁菁

〔内容提要〕在后冷战时期美国调整对联合国政策的过程中，特别是在 1990 年代后期联合国财政危机时期，赫尔姆斯利用其作为国会议员和参议院外交关系委员会主席享有的特权，通过一系列舆论、立法和外交努力，最终实现了政府借助常规外交手段所不能获得的成果。他对问题的产生、激化和解决一直起着主导性的作用，扮演着参议院外委会主席在美国外交政策调整过程中的传统角色。本文通过对第一手资料的分析，主要以赫尔姆斯的言行为线索，再现了这段极为重要的决策过程。

关键词：美国外交 赫尔姆斯 联合国 国会外交 外交传统

在 20 世纪的美国政治历史中，民主党控制白宫而共和党人控制国会的局面共有三次，而且每次都是在美国面临新的世界形势，需要对本国外交政策作出重大调整的关键时期。第一次世界大战结束的时候，威尔逊总统提出的十四点原则和国际联盟构想遇到了参议院外交关系委员会（U.S. Senate Committee on Foreign Relations）主席共和党人洛奇（Henry Cabot Lodge）的坚决反对，洛奇针锋相对提出的十四条修正案最终将凡尔赛条约和国联拒之门外。而当第二次世界大战结束冷战临近之时，同样作为外交关系委员会主席的范登堡参议员（Arthur H. Vandenberg）被杜鲁门总统指定为代表参加了旧金山会议，对联合国的筹备和成立功不可没，他后来提出的“范登堡决议案”成为大西洋联盟政策及实践的关键。第三位主席产生于冷战结束后美国外交政策调整的关键时刻，他就是杰西·赫尔姆斯（Jesse Helms, 1921~2008）。【注释】赫尔姆斯于 2008 年 7 月份去世。他在 1995 年和 2001 年期间担任美国参议院外交关系委员会主席，在 1973 年到 2003 年期间担任参议员，是保守反华派的代表人物。【注尾】

赫尔姆斯的上台是 1990 年代中期美国国内保守势力上升、共和党赢得 1994 年中期选举胜利的结果。当时美国和联合国的关系也面临着巨大的调整和考验。1996 年美国拖欠联合国会费和维和费用将近 13 亿美元，到了 1999 年，这一数字更是达到了 16 亿，联合国面临空前的财政危机。国会与政府骑虎难下，久久不能就支付欠款达成协议，而根据联合国宪章的规定，久拖不付会费的会员国将最终被剥夺在联合国大会的投票权。美国半个世纪以来对国际组织的承诺遇到了挑战。和他的前任们一样，赫尔姆斯也在冷战后美国调整外交方向的过程中扮演着关键的角色。在这场美国和联合国之间信任和关系危机中，他对问题的产生、激化和解决一直起着主导性的作用。

一方面，赫尔姆斯利用国会议员特别是参议院外交关系委员会主席特有的权力和地位，通过一系列制造舆论、立法和外交的努力，最终实现了政府借助常规外交手段所不能获得的成果。另一方面，赫尔姆斯继承了外交关系委员会主席对美国外交政策调整发挥决定性影响的传统，重现着美国在孤立主义和国际主义、单边主义和多边主义、现实主义和理想主义之间作出的选择与平衡的历史。本文根据保存在“赫尔姆斯中心”（Jesse Helms Center）的第一手资料，以赫尔姆斯的言行为线索，再现这段极为重要的决策过程，对冷战结束后和九一一



事件以前美国国内关于联合国政策的辩论和调整进行了探讨。

## 一、对联合国的最后通牒

美国国会对支付联合国款项提出先决条件的历史，可以追溯到 1978 年赫尔姆斯发起的一项动议。当年，作为参议员的他成功地冻结了一笔技术支援项目下的联合国常规预算，这种行为虽然遭到卡特总统本人的反对，国务院和国会的顾问们也认为其并不合法，但是行政当局最后还是执行了国会通过的规定。【注释】David P. Forsythe, *The Politics of International Law: US Foreign Policy Reconsidered* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1990), p.121. 【注尾】此后，在 1980 年代，赫尔姆斯又积极支持国会表决通过《卡斯鲍姆—所罗门修正案》(Kassebaum Solomon Amendment)，用扣留拨款的方式向联合国施压，要求联合国接受加权表决制并大幅降低开支。最后，联合国不得不采取预算改革和节省开支的措施，才大致解决了当时的困境。到了 1990 年代，冷战的结束又开启了新一轮美国与联合国关系的调整和对联合国作用的辩论。自从共和党在 1994 年的中期选举中获得了胜利，赫尔姆斯顺势接掌参议院外委会，这一过程就变得更加复杂。

赫尔姆斯对联合国的活动和作用一直抱着一种批评和怀疑的态度，对美国向联合国支付的财政费用颇有微词。他惯用的手法就是对美国缴纳联合国分摊会费设立各种先决条件。他认为，美国理所当然享有掌握所付款项去向和用途的权利。1994 年 1 月，参议院一致通过了一项赫尔姆斯提出的修正案（对 S.1281 提出的 S.ADMT1248），冻结美国给联合国的年度经费中的 1.19 亿美元，“直至总统证明没有任何联合国机构与任何恋童癖组织有关”。【注释】Joyce Price, “Senators Hold up UN Funding over Ties to Pedophiles,” *Washington Times*, January 27th, 1994, A3. 【注尾】不久后的 7 月，赫尔姆斯又试图禁止美国对联合国开发计划署的资助。总之，在他正式成为外委会主席之前，赫尔姆斯就经常通过立法手段对美国向联合国缴费进行千方百计的阻挠。

1994 年的“共和党革命”进一步为赫尔姆斯深度参与美国外交决策创造了条件，从此美国对联合国政策更加受到这位新任参议院外交关系委员会主席的影响。1994 年 11 月 10 日，保守派刚确立其在国会的胜利，这位即将上任的主席就发表了他关于外交政策原则的四页纸声明，指出联合国是“亿万美国人所指的罪恶之源……耗费了美国纳税人多少亿美元”，他宣称，“国务院在制定对波斯尼亚和海地政策时过于依赖联合国，维和行动的花费也过于昂贵，对这些政策都要进行重新评估”。【注释】John M. Goshko, Daniel Williams, “US Policy Faces Review by Helms; State Dept. Nemesis to Flex Muscle as Chairman of Foreign Relations,” *Washington Post*, November 13, 1994, A1; Rowan Scarborough, “Helms Will Toughen Foreign Policy Panel; New Chairman Can Challenge Clinton,” *Washington Times*, November 11th, 1994, A12. 【注尾】这一声明，正式宣告了赫尔姆斯对联合国以及美国的联合国政策的挑战。

时任联合国秘书长的布特罗斯·加利在 1996 年为解决联合国财政危机发表的一系列言论进一步刺激了赫尔姆斯。鉴于美国当时拖欠联合国 12 多亿美元会费的事实，这位有志于连任的秘书长在伦敦作了一次演讲，演讲内容后来转登于《外交》杂志 (*Foreign Affairs*)。他指出，联合国面临的最严重问题不是改革而是如何找到“资金来源”，他同时提出了一项扩大联合国及其秘书长影响的计划，建议通过某种形式的收费和税收来解决收入来源问题。【注释】Boutros Boutros Ghali, “Global Leadership after the Cold War,” *Foreign Affairs*,



March/Arpil 1996, pp.86~98.【注尾】 这之后不久,在被问及联合国财政危机的解决方法时,加利再次谈到他关于国际税赋的提议,他还举例说可以对机票征收税金。【注释】“Relationship between US, UN Secretary Takes Dive,” Houston Chronicle, February 25th, 1996, A25.【注尾】

赫尔姆斯马上对加利扩大联合国权力的提议作出了愤怒的回应。为了避免任何国际税赋的可能性,他在加利提出建议后不久就与时任参议院多数党领袖的多尔(Robert Joseph Dole, R. Kansas)联名提出一项议案(S.1519),禁止联合国直接向美国公民收税。该议案规定,如果联合国试图对任何美国人收税,美国将停止缴纳联合国分摊会费和其他志愿性的费用。赫尔姆斯在参议院提案时发言宣称,“(联合国)不是世界政府,联合国秘书长也不是什么世界总统。联合国只是一个纯粹的咨询性机构,主权国家派出代表参加联合国各项活动并不意味着他们的主权要受到任何制约”。【注释】Congressional Record, 104th Cong., 2nd Sess., January 22nd, 1996, S278.【注尾】 赫尔姆斯的确不可能接受加利的提议。对他而言,国际组织,无论是联合国还是其他任何专门性的国际机构,都是由主权国家组成而且都只是作为实现国家利益的方式而存在的,决不能超越和控制主权国家的意向与权益。赫尔姆斯随后又在《华盛顿时报》(Washington Times)上撰文抨击加利的提议,他写道,“只有主权实体才有权收税,联合国并不是一个政府,并不具备主权资格,如果联合国继续向‘独立’的方向发展,将承担被美国抛弃的后果”。【注释】Jesse Helms, “Mr. Boutros Ghali Has to Change His Tune,” Washington Times, February 23rd, 1996, A23.【注尾】

然而,税赋问题实际上只是一个导火索,赫尔姆斯对联合国的批评决不仅限于此。在对加利扩大联合国权力的提议口诛笔伐的同时,他还进一步提出美国必须坚持“至少对联合国的结构、宪章和活动进行一些变革”。【注释】Jesse Helms, “Mr. Boutros Ghali Has to Change His Tune,” See also, Helms, “UN Must Scale Back if It Wants US Support,” News and Observer (Raleigh, NC), March 6th, 1996, A13; Helms, “Boutros Boutros Ghali Dreams of UN Sovereignty,” Human Events, Vol. 52, No. 10, March 15th, 1996.【注尾】 因此,加利秘书长只是在当时不幸成为了赫尔姆斯对联合国表达不满的替罪羊之一。同年下半年,同样在《外交》杂志上,赫尔姆斯发表了一篇名为《拯救联合国:下任秘书长的挑战》的文章,道出了他对联合国未来去向的通盘考虑。【注释】Helms, “Saving the UN: A Challenge to the Next Secretary General,” Foreign Affairs, September/October, 1996, pp.2~7.【注尾】 在这篇被广泛转载【注释】Helms, “An Ultimatum for the UN: Reform or Die,” Wall Street Journal (Eastern Edition), August 20th, 1996, A10; Helms, “Time for a Decision on the United Nations,” Washington Times, August 26th, 1996, A19; Helms, “America VS. the World; the UN Must Clean up Its Act,” Pittsburgh Post Gazette (Pennsylvania), September 22nd, 1996, B4.【注尾】 的政策宣言中,赫尔姆斯提出了他对美国和联合国关系的设想,他发出了对联合国的最后通牒以表明其态度的坚决:“除非联合国进行迅速而彻底的改革,否则美国将停止参与联合国”。【注释】Helms, “Saving the UN,” p.7.【注尾】

这一次,赫尔姆斯先将矛头直指税收权和当时也已浮出水面的联合国常备军的提议,进而指出联合国改革势在必行。对赫尔姆斯来说,鉴于对国际组织权力和功能认识的混乱,改革的目标是要清晰地界定主权国家和联合国之间的不同法定功能。“联合国改革远不止是如何省钱的问题,它是关于如何避免非民选官僚获得更大权力,损害民选国家领导人权力的问题,也是如何恢复民族国家合法性的问题”。【注释】Ibid., pp.3~4.【注尾】 在赫尔姆斯的计划中,联合国改革应包括五个部分:



第一，更换联合国秘书长；

第二，将联合国行政机构削减一半；

第三，终止设立不必要的委员会和会议。他认为，大部分会议、讨论会和磋商会完全是一种浪费，仅此一项就能省下数以百万美元计的费用；

第四，除了秘书长所需 2.5 亿美元必要的预算费用，所有其他联合国活动的预算应该建立在自愿的基础之上，即“每个国家根据项目的价值自己决定愿意付出的费用多少”；

第五，减少美国对联合国维和行动的参与和资助，但保留对这些行动的否决权。具体来说，赫氏希望降低美国分担的 31.7% 的维和费用水平，允许美国不参与或不资助维和行动。

【注释】 Helms, “Saving the UN,” pp.5~7. 【注尾】

赫尔姆斯的改革要求清楚地表明，他所希望的不仅是一个更有效率的联合国机构，而且是一套更富灵活性的联合国制度。在这样的制度里，国会将有决定美国在何种程度上参与何种联合国活动或机构。他认为，只有这样，联合国各成员国“主权的绝对性和排他性”才能得到再一次的强调，反之，“联合国如果变成了主权实体，这将成为萦绕在美国人心中的梦魇，也预示着美国对联合国支持的破产。如果联合国反对进行这样的改革，”赫尔姆斯警告道，“这将是联合国迈向终结的第一步”。【注释】 Helms, “Mr. Boutros Ghali Has to Change His Tune.” 【注尾】 正如评论指出的，虽然赫尔姆斯并不是当年的孤立主义者，但他的措辞和姿态俨然是当年在国会反对批准威尔逊国际联盟的那一套。【注释】 Bernard L. Bongang, “Dimensions of Grandeur: The United States Congress and the Politics of Funding the United Nations,” Ph.D Dissertation, University of South Carolina, 2005, p.209. 【注尾】

赫尔姆斯对联合国改革的要求来源于他自己对联合国的功能和未来的界定。他在回忆录中这样写道，联合国应该是一个纯粹的“合作性组织”，不应对主权国家的行为说三道四。他还明确地指出，任何人、任何国际组织都不能为美国作出决定，“只有美国才能决定美国的事情。如果我们发现威胁，我们就为保卫我们的安全而付之于行动”。联合国应该集中精力完成的任务，包括“减少人口贩卖”，“禁止一切形式的人类克隆”，以及“解决网络犯罪和知识产权盗窃行为”。除此以外，联合国还有义务推进“妇女和儿童的权利”，对自然灾害作出反应以及为紧急救助提供便利。【注释】 Helms, *Here's Where I Stand: A Memoir*, New York, N.Y.: Random House, 2005, pp.245~246. 【注尾】 在赫尔姆斯的眼中，这些功能性目标才是联合国真正职责之所在。

## 二、《赫尔姆斯—拜登法》

1997 年是美国拖欠联合国会费超过 10 亿美元的第三个年头。这年 1 月，新上任的联合国秘书长科菲·安南来到华盛顿，敦促美国支付其欠款。克林顿总统向安南坦陈，赢得赫尔姆斯和其他国会保守派议员的支持是美国支付拖欠款项的关键。当安南转向国会请求帮助时，他从赫尔姆斯那里得到了一个出人意料的奖励，赫尔姆斯承诺他将很快在参议院提出一



项包含“联合国改革基准条件”的拨款计划。【注释】 Steven Lee Myers, “UN Chief, in Washington, Finds Climate Much Warmer,” New York Times, January 23rd, 1997, A10; John M. Goshko, “In Shift, UN Chief Meets with Helms on Reforms,” Washington Post, January 24th, 1997, A1. 【注尾】

与一年前抛出的最后通牒相比，赫尔姆斯这次的态度似乎突然柔和了许多，增加了灵活性，他甚至保证将与这位新的秘书长合作。然而，这显然并不意味着赫尔姆斯改变了他对联合国的态度。事实上，如前文所示，将先决条件附加在拨款议案中一直是他的施压手段之一。如果赫尔姆斯这次提出的议案最后承诺支付拖欠的会费，那就意味着他提出的联合国改革条件得到了落实，他也就实现了自己的目标；但如果改革条件不被接受，那么他提出的条款仍可以完全被看作是国会再次为支付欠款设置的障碍。就在前一年，他还在一次参议院听证会上承认，“我们已经尝试过了，对拨款附加先决条件的方法并没有奏效”。【注释】 Quoted from Edward C. Luck, *Mixed Messages: American Politics and International Organization 1919~1999* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1999), p.245. 【注尾】 因此，重要的是他所提条件的内容本身，而不是他愿意“以改革换拨款”的姿态。这年能否达成实际的成果，仍然还是未知数。不过，可以肯定的是，新秘书长的到来预告了新一轮讨价还价的开始。

经过数月的协商，赫尔姆斯和外交关系委员会少数党首席成员约瑟夫·拜登（Joseph R. Biden, D. Delaware）最后终于就联合国改革和缴纳欠费达成了初步的协议，他们将其命名为“1997年联合国改革法案”，（通常被称为《赫尔姆斯-拜登法》），作为1998和1999财政年度拨款议案的一部分在参议院提出（S.903）。【注释】 Congressional Record, 105th Cong., 1st Sess., June 17, 1997, S5785~5789. 【注尾】 按其规定，美国在三年内将向联合国支付总额为8.19亿美元的欠款，更为重要的是，这笔金额的使用和克扣都被作了仔细而又严格的规定。该议案进一步降低了美国分摊的联合国会费水平，“任何联合国成员分摊到的联合国或任何联合国特别机构的常规预算不得超过20%”。【注释】 Section 2231, S.903. 【注尾】

值得特别指出的是，在参议院的辩论中，赫尔姆斯把对美国主权的威胁描述成一个潜在问题，尽管拜登则认为这种危险的可能性“基本上为零”。【注释】 Vita Bite, “UN Funding, Payment of Arrears and Linkage to Reform: Legislation in the 105th Congress,” Congressional Research Service, The Library of Congress, updated April 24th, 1998. 【注尾】 在赫尔姆斯的坚持下，该议案单列出一个次章（Subchapter B），用以保护美国的主权。该章特别规定确保：

- 美国宪法至高无上；
- 联合国没有主权；
- 联合国不得收税；
- （联合国）不得有常备军；
- （联合国）不得征收利息费用；
- 保护美国财产权利等。【注释】 Section 2211, S.903. 【注尾】



另一个值得深思的是所谓的“退约”条款。在 11 月 16 日提出的议案最初版本里，赫尔姆斯坚持要求，若缴纳给任何国际组织的年度费用总额超过 9 亿美元，美国“将退出该国际组织或者在下一财政年度削减美国所分摊费用，”该条款还进一步规定，所有退约手续应在一年内完成。【注释】Section 2101(g), S. 903.【注尾】 不过，之后参议院通过的最后版本删除了这些与威胁退出联合国相关的内容。民主党参议员萨班斯（Paul Sarbanes）坚决反对这一挑衅性的内容，主张将其全文删除，改换成更为温和的言辞，即“在 1999 年和 2000 年财政年度，任何国际组织分摊的会费不得超过 9 亿美元。”这一修改虽然对金额的规定没有任何变化，却充分显示了参议院中的温和派对带有强烈孤立主义色彩的语言的极度敏感与强烈反击。对他们来说，这种退约威胁是不可接受的。正如萨班斯所言，“暗示我们在考虑退约或者在某些条件下要求退约，在我看来将有损于我们的国际领导地位。”【注释】Congressional Record, 105th Cong., 1st Sess., June 17th, 1997, S5738~5739.【注尾】 在民主党和共和党温和派的压力下，赫尔姆斯最后被迫同意删除他提出的修正案。

外交关系委员会中的参议员在这一问题上大致可以分为两派，像共和党参议员卢格（Richard Lugar）这样的国际主义者认为必须无条件向联合国纳费，而拜登作为资深的民主党人则选择了实用主义的道路，他一直与赫尔姆斯保持着磋商，修改付款条件。卢格敦促国会同意在未来两年里无条件支付联合国 8.19 亿美元，他在参议院的演讲中问道，“美国这样的国家怎么可以连续几年拖欠联合国高达 10 亿美元的巨款呢？”【注释】Congressional Record, 105th Cong., 1st Sess., June 17th, 1997, S5722.【注尾】 对卢格来说，当初美国对联合国的承诺以及过去半个世纪的美国外交政策，都是在国际主义思想指导之下建立和发展起来的，他认为赫尔姆斯不能对其横加破坏。他警告说，这些条件将“危及联合国的存在”。【注释】Jim Hoagland, “Appeasing Jesse Helms,” Washington Post, June 22nd, 1997, op ed, C07.【注尾】 然而，他的修正案在参议院投票中遭到了否决，只有 1/4 的参议员（25~73）投票赞成他的意见，远远低于所需要的简单多数。

拜登在这个问题上显然更加务实，他愿与赫尔姆斯讨价还价，也得到了克林顿政府的支持，他还争取到了其他参议员的支持。两党议员当时对向支付欠款追加特定条件的做法表现出的空前支持。“我认为这是一笔不错的交易，”拜登说道，“赫尔姆斯显示出良好的意愿，而我也时刻保持着与行政当局的磋商，总的来说，最后的安排也还算可以。”【注释】Thomas W. Lippman, “Helms Backs Bill to Pay UN Debt; Other Key Senators Agree on Foreign Affairs Reorganization,” Washington Post, June 11th, 1997, A1.【注尾】 对于拜登来说，要达成协议，做出某些妥协是必要的，也是可以接受的。拜登自己列出了两个原因，一是为了结束美国和联合国之间的争论，二是可以借此改革并加强联合国。【注释】Joseph R. Biden Jr., “Good Deal on UN Dues,” Washington Post, July 2nd, 1997, op ed, A23.【注尾】 只是，拜登的合作意愿或多或少都暗示了他对赫氏所持立场的某种默许，从而一定程度上增加了赫尔姆斯在这一问题上的政治资本，如此一来，对联合国的批评和不满也随之得到了更多人的关注和肯定。与此同时，这种短暂的跨党派合作也表明，克林顿政府实际上也希望加速联合国改革，只是对赫尔姆斯运用的逼迫手段尚存疑虑。

《赫尔姆斯-拜登法》最后在参议院赢得 90 票对 5 票的绝大多数支持。很明显，赫尔姆斯成了这次投票的最大赢家，因为参议院通过的议案反映了绝大部分他原先提出的付款先决条件。然而，参议院的支持只是成功的第一步，该议案要成为法律还必须获得众议院的支持。而在实践中，国会中的保守派并不一定全都会跟随赫尔姆斯的脚步。在众议院的辩论中，反



对堕胎的保守议员们提出了另一项条件，要求将支付欠款与终止联合国计划生育政策挂钩，他们在众议员史密斯（Christopher Smith）的带领下，对《赫尔姆斯-拜登法》增加一款，禁止将所拨资金用于在海外施行堕胎或推动堕胎权利的组织。而克林顿则明确表示，他将与堕胎相关的问题视为原则性问题，会不惜动用否决权反对这一附加条件。这一对峙为《赫尔姆斯-拜登法》的迅速通过制造了不小的障碍。

赫尔姆斯在这个过程中左右为难。一方面，他已经与克林顿政府就还款条件达成协议，而且重要的是这些条款主要都是他发起和倡导的，被普遍视为是他在政治上的一次胜利；但是另一方面，他也一直是国会里坚决反对堕胎的代表人物之一，在这一问题上如果立场摇摆会有政治风险。不过，赫氏在给安南秘书长的信中保证，他会“力促议案得到通过”，【注释】Letter Helms to Annan, December 4, 1997, Jesse Helms Center Unprocessed, North Carolina. (Hereinafter cited as JHC Unprocessed) 【注尾】虽然他确实履行了自己的承诺，联合其他参议员在参众两院联席会议中一起施压，试图让史密斯等放弃挂钩条款，他们的努力并没有能够马上兑现。【注释】Steven Lee Myers, “A Paradox for Helms on an Abortion Issue,” New York Times, August 1st, 1997, Section A, p.18. 【注尾】

在实践中，赫尔姆斯采取的策略是，一方面将失败归于克林顿当局，另一方面推动拨款与反堕胎的脱钩。他的文章要求总统放弃顽固不化的态度，指出“没有人能从这个议案里得到他所要的全部东西，和很多其他参议员众议员一样，我也作了相应的妥协。”他还说，如果这次拨款没有获得批准，国际主义者们应该怪罪克林顿而不是国会。【注释】Helms, “A Day to Pay Old Debts,” New York Times, September 21st, 1998, A19. 【注尾】在7月份给安南的信中，赫尔姆斯再次批评克林顿在这一问题上的缺乏弹性，指责他没有认真与国会开展合作，宣称“在联合国的问题上应归咎于克林顿，他应该认识到他应当与美国政府的其他部门合作，而不是将其作为政治斗争。”【注释】Helms to Annan, July 20th, 1998, JHC Unprocessed. 【注尾】不过，另一方面，赫尔姆斯也向众议院清晰地表明了他对挂钩的反对立场。他写信给时任众院议长的哈斯特德（Dennis Hastert），敦促他指定参加联席会议的众议员与参议院代表一起讨论议案的新版本，在信中他表达了对议案被搁置的失望，他写道，“很不幸，在过去几年中，贵院将该议案与一些尚有争议的议题联系起来，结果推迟了议案的顺利通过，这种挂钩意味着它不可能获得参议院的支持，而且还肯定会被总统否决。总之，我反对这样的挂钩。”【注释】Helms to Hastert, November 9th, 1999, JHC Unprocessed. 【注尾】总的来说，赫尔姆斯表现得相当务实，他的这种态度，让一向对其主张不能苟同的自由派媒体都刮目相看，称赞他在这一问题上“表现出了更多的责任感”。【注释】“A Costly Deal on UN Dues,” New York Times, November 17th, 1999, A24. 【注尾】

当克林顿在1998年否决了带有反堕胎条款的《赫尔姆斯-拜登法》时，美国拖欠联合国会费的总额再次增加。那一年，如果不是行政当局设法腾出2.5亿美元，美国就可能面临失去联合国大会投票权的尴尬局面，因为根据联合国宪章第19条的规定，会员国拖欠财政款项数目达到或者超过前两年所应缴纳的数目时，将丧失在联合国大会的投票权。

到了1999年，随着还款期限的不断逼近和压力的不断增加，国会和克林顿政府终于就《赫尔姆斯-拜登法》的最新版本达成了妥协。新的协议在与堕胎相关的问题上，授权总统免除对资助金额在1500万美元以下的组织的限制条件，代价是削减1250万美元在人口控制项目方面的拨款。



事实再次证明，克林顿政府在推动联合国改革的问题上和赫尔姆斯的观点大体一致，都坚持认为联合国应在美国领导下进行深入的改革，从而变得更加节省高效，不过在推动的方式上，政府不像赫尔姆斯那么无所顾忌、咄咄逼人。国务卿马德琳·科贝尔·奥尔布赖特在克林顿第一届任期担任美国驻联合国大使，当时她对联合国改革持支持态度，在《赫尔姆斯-拜登法》讨论过程中，作为国务卿的她强调的是联合国对美国的重要性及其已经取得的改革成果。“联合国在过去五年所做的改革已经超过了以往 45 年的总和，”她劝那些执迷于苛刻条件的人们，“我们所提的要求和期望应该现实一些。”【注释】Madeleine K. Albright, “The Role of the UN and Its Relationship to the United States,” US Department of States Dispatch, October 1998. 【注尾】

总的来说，赫尔姆斯关注的焦点主要包括三部分。第一，联合国应该大幅减少财政开支并切实提高工作效率，以便更好地为美国国家利益服务；第二，美国分摊的联合国会费以及对维和行动的财政贡献应该降低到一定的水平；第三，美国的主权在联合国活动框架内应该得到充分保障，国际税收，常备军或者一切超国家的国际法庭都超越了赫尔姆斯概念中作为国际组织应该享有的权力。简单地说，在这场斗争中，赫尔姆斯最关心的是如何在联合国体系中维护美国主权，保护美国在自己所付款项的使用方式和方向上的权利。用他自己的话来说，《赫尔姆斯-拜登法》要解决的是三个问题，（1）联合国需要控制花销，（2）其他国家需要提高对联合国会费的支出，而不是总搭美国“便车”，（3）美国也有尊重法定协议的职责。【注释】Helms, Here's Where I Stand, p.244. 【注尾】

### 三、赫尔姆斯在联合国的外交

根据国会和总统达成的最终协议，《赫尔姆斯-拜登法》授权在三年内分三个阶段向联合国支付总额为 8.19 亿美元的欠款，其中每一阶段都要求联合国接受一定的改革基准条件。第一阶段的条件规定，美国国务卿必须向国会证明，联合国充分尊重美国主权，该阶段涉及的 1 亿美元的拨款在 1999 年底成功拨付给联合国，从而确保了美国在联大的投票权。第二阶段的拨款则是在 2000 年，包括 4.75 亿美元的联合国会费及 1.07 亿美元与维和行动相关的费用。这一阶段的关键条件是要求将美国分摊的联合国常规预算的比例从 25% 降低到 22%，将其支付维和费用的比例从 31% 降低到 25%。第三阶段也是最后一个阶段规定，在某些联合国特别机构（包括世界卫生组织，国际劳工组织和粮农组织等）进行预算精简并且联合国改革其人事制度的条件下，国会才授权缴纳 2.44 亿美元。该阶段的条件还包括将美国分摊会费的比例从 22% 进一步降低到 20%，不过总统有权免除这一规定。【注释】Pomper, Miles A., “UN Security Council Cool to Debt Payment Proposal Despite Wooing By Helms,” Congressional Quarterly Weekly, April 1st, 2000, Vol. 58, Issue 14, p.784. 【注尾】

赫尔姆斯主导提出的这些条件，即使不算过分也至少应该说是相当苛刻的。安南秘书长对此当然心知肚明，他曾试图通过最后的努力说服赫尔姆斯，放宽条件，增加美国分摊会费的比例。他在 1999 年 3 月给赫尔姆斯的信中甚至直截了当地表明了联大可能接受 22.5% 的底线，但是他同时也写道，“我从不认为也没有说过有可能降低到 20%。”【注释】Annan to Helms, March 18th, 1999, JHC Unprocessed. 【注尾】 不过，赫尔姆斯对于付款条件寸步不让，他在回信中提醒安南，“我不知道是谁给我写的这封信，最后签了你的名字。我必须说明的





是，在这方面没有任何讨价还价的余地。”赫氏在信中宣称，在这一问题上，他从未想过要对 20% 的基准条件做任何退让，他并进一步澄清说自己从未提到过 22.5% 的可能性。【注释】 Helms to Annan, March 22nd, 1999, JHC Unprocessed.. 【注尾】

第一阶段拨款之后，如何对第二阶段降低美国缴费比例的条件作出回应成为了解决联合国财政危机的重要问题。2000 年 1 月，就任不久的美国驻联合国大使霍尔布鲁克（Richard Holbrook）邀请赫尔姆斯在联合国安理会发表演讲，霍尔布鲁克试图通过这一演讲缓解联合国与美国国会之间的紧张关系，也让联合国对国会扮演的重要角色有进一步的了解。据说，赫尔姆斯起初希望在联大发表他的演说，可是联合国宪章规定只有国家首脑或首脑代表才能享受这一待遇。【注释】 Betsy Pisik, “UN Critic Helms Eyes Rapprochement; Set to Address Security Council,” Washington Times, January 20th, 2000, A9. 【注尾】 但无论如何，赫尔姆斯因此成为了有史以来第一个在联合国安理会发表演讲的美国国会议员。

然而，这一外交努力最后完全变成了赫尔姆斯对联合国提出单边主义要求的宣告大会，他的演讲几乎通篇都是他对联合国现状的不满。赫尔姆斯本来就不是一个外交官，正如他自己坦率地承认，他演讲中所用的语言比起外交措辞来“更显得直白生硬一些”。在他的演说中，赫尔姆斯表达了对联合国的沮丧甚至憎恨之情，声称美国人民告诉他，联合国将美国称作“赖账者”，还在联大表决中反对美国，并且还在对美国违反人权纪录作调查。他指责联合国忘恩负义，并且强调指出，美国去年（1999 年）总共向联合国提供了“10,179,000,000 美元”之多（包括 14 亿美元的会费和 80 多亿美元的维和费用）。他警告外国代表说：“我们花在联合国上的钱不是慈善事业，相反，这是一笔投资——美国人民有权要求回报的投资。他们希望联合国进行改革，提高效率，尊重美国主权。”随后，作为他的杀手锏，赫尔姆斯举出了美国国会在拨款问题上的权力。第一，美国是联合国事业的最大投资者，而国会对美国纳税人的“投资”拥有决定权，并且坚持联合国必须以改革换取美国的投资。第二，如果联合国不照单全收，甚或采取诸如取消美国在联大投票权的报复措施，国会也会对联合国回之以报复措施。【注释】 Address by United States Senator Jesse Helms, R NC, Chairman of the Senate Committee on Foreign Relations, Before the United Nations Security Council, New York, January 20th, 2000. 【注尾】

维护美国主权是赫尔姆斯演讲的主题。他反复强调联合国必须尊重美国国家主权，“主权”一词，在他的演讲中一共出现了 16 次之多。与此相关，他否定了建立联合国国际刑事法庭（International Criminal Court）的努力，将国际法诬蔑为“为阻碍自由进程而编造的理由”。他认为，50 年前美国参议院批准联合国宪章的时候，“我们没有向联合国让出一寸美国的主权，在我们的体制中，国际条约被批准后只是作为美国国内法而存在的，（因为）没有条约或法律可以超越这部所有美国人都奉之为神圣的文件：美利坚合众国宪法。”【注释】 Ibid. 【注尾】

为了加强他的论点，赫尔姆斯搬出了曾任外交关系委员会主席的洛奇作为他的论据。他将《赫尔姆斯-拜登法》比作洛奇反对威尔逊国联的 14 条修正案，宣称那些主张无条件付款的努力是注定要失败的，就如同 80 年前威尔逊总统加入国际联盟的提议没有得到国会同意那样。他还援引洛奇的例子指出，当年洛奇提出的条件包括“确保美国对其内部事务的全权；国联不可限制任何美国公民的权利；国会维持它对部属美国军队的全权，等等”，暗示他现在提出的条件与洛奇相差无几，并说，如果当年威尔逊向洛奇的条件作出妥协，国际联盟就不会失败。【注释】 Ibid. 【注尾】 对赫尔姆斯来说，美国现在提出的付款条件正如同当年洛



奇的入联条件一样。在两个月之后与联合国代表们进行圆桌讨论的时候，赫尔姆斯再次提到洛奇和失败的国联，并且补充说：“我们不是要终结国际联盟，我的委员会是在向联合国伸出友谊之手。”他试图缓和自己在演讲中表现出来的强硬姿态，指出加强美国和联合国关系的条件是尊重“美国的主权和独立”。【注释】Opening Statement of Hon. Jesse Helms, Roundtable Discussion with Members of the United Nations Security Council: Critical Issues before the United Nations, March 30th, 2000, quoted from “The Future of US UN Relations: A Dialogue Between the US Senate Committee on Foreign Relations and the UN Security Council,” Senate Hearings, Committee on Foreign Relations, S. Hrg. 106~777, Government Printing Office, 2000, pp.116~117. 【注尾】

不过，与对美国主权的刻意强调形成鲜明对比的是，赫尔姆斯赞同世界各民族拥有“边界以外权利”的说法。“当世界上的被压迫民族呼唤救援时，世界上的自由民族对此作出反应是一种最基本的权利。”他还将其形容为“不可剥夺的权利”，指出就像 1980 年代的“里根主义”那样，美国对科索沃、伊拉克和古巴的干预，都无需通过联合国得到“合法化”证明。联合国能做的是为之提供帮助，安理会可以做的是促进“志愿联盟”的行动，实施制裁措施并为相关国家提供后勤支持。【注释】Helms Address before the Security Council. 【注尾】

赫尔姆斯演讲之后，多数安理会代表都发言表示反对。荷兰代表瓦尔苏姆（Peter van Walsum）更是针锋相对地指出，他本人在学校读书时就认识到，如果 1920 年美国参议院批准国际联盟盟约，那么第二次世界大战就不会发生：“如果我没有记错的话，当初只有 16 名参议员反对美国加入国联。”他补充道，“你（指赫尔姆斯）将会意识到，无论是对我这一代的荷兰人还是对所有人来说，没有美国的联合国将功亏一篑。”【注释】“Remarks by Senator Jesse Helms to the United Nations Security Council,” Federal News Service, UN Headquarters, New York City, New York, January 20th, 2000. 【注尾】

赫尔姆斯在联合国持续两天的“外交”努力让克林顿政府异常尴尬。他提出的警告不禁让人对美国对联合国的承诺产生了忧虑，作为参议院外委会主席的赫尔姆斯在联合国安理会上慷慨陈词，似乎又让人们听到了 80 年前洛奇的声音，突然意识到美国半个世纪以来的外交原则在赫尔姆斯口中是多么的脆弱。国务卿奥尔布赖特马上对此作出了澄清，她向外国领导人保证，赫尔姆斯的观点不能代表美国政府的立场：“只有总统和行政部门才能代表美国，我和政府相信多数美国人在看待我们的国际地位及与联合国关系的问题上，与赫尔姆斯相差甚远。”与此同时，拜登也出面澄清国会的立场，他说：“赫尔姆斯关于美国主权的担心完全没有必要，绝大多数民主党和共和党参议员对他的担心并不认同，也从来没有考虑过美国要从联合国退出。”【注释】Colum Lynch, “Helms’s View Is Not US’s, Albright Tells UN,” Washington Post, January 25th, 2000, A14. 【注尾】

但是，无论如何，赫尔姆斯的外交仍在继续进行。两个月后，作为回应，他邀请安理会 15 个成员国的代表赴华盛顿对国会山进行访问，为他们在哪里上了一堂生动的美国政治和历史课，主题是“参议院在美国外交政策中扮演的角色”。赫尔姆斯带领各国代表参观了国会，在欢迎词中，他用辅导员的口吻提醒代表们，参议院在决定美国外交政策时扮演着一种“独特的角色”。“我知道你们通常都以为只有总统才代表外交事务，在美国可不是这样的。”他指出，美国参议院有权批准或否决国际条约和对国际组织的拨款，“（你们可能都不知道，）所有的驻外大使人选都必须获得参议院同意，所有涉及纳税人钱财的对外拨款必须获得国会授权。”【注释】Welcoming Remarks by Hon. Jesse Helms, Delivered in the Old Senate Chamber



of the US Capitol, March 30th, 2000, quoted from *The Future of US UN Relation*, p.113.【注尾】  
赫尔姆斯用这种方式向代表们表明，国会在决定美国和联合国关系中有其法定的权利，联合国若要继续获得美国对它的支持和承诺，必须通过国会这一关。

实际上，即使没有赫尔姆斯再三的警告，联合国的多数代表对其中利害也心知肚明，正如荷兰代表瓦尔苏姆所说，美国实质上是在对联合国进行讹诈，因为它知道这个国际组织如果没有美国的合作将一事无成，“我们不是被你的论点说服的，而是被我们自己的利益所说服。”【注释】Dave Boyer, “Affable Helms Makes ‘Friends’ on the Hill; Hosts Wary UN Security Council,” *Washington Times*, March 31st, 2000, A1.【注尾】

赫尔姆斯在联合国的演讲和努力可以从各种角度进行评价。他当时作为外委会主席带领外委会成员对联合国进行了集体访问，还就地召开关于美国和联合国关系的听证会。联合国安理会也是第一次集体访问美国国会。赫尔姆斯领导下的参议院外交关系委员会在这一系列事件中体现出了巨大的权力和影响力。

赫尔姆斯对联合国提出的要求不仅仅只是重现了当年洛奇作为外委会主席时对美国外交政策的决定性影响，而且还体现了一种更加主动和强硬的姿态。这一次，赫尔姆斯不只是为了对总统的提议或国际组织的规定做出保留和修正，他还决心通过主动的立法手段对行政当局施加压力，重塑美国的联合国政策，甚至直接对联合国的组织和结构做出规定。更为特别和重要的是，他本人还直接奔赴联合国，敦促其会员国接受他的改造方案。作为一名参议员提出维护美国主权和自由的目标本来并不是特别奇怪，然而，在拒绝偿还巨额欠款的同时还强行向债权人提出条件要求其减免债务减少开支甚至还威胁退出游戏，就成为一件令人啧啧称奇的怪事了。而且，赫尔姆斯提出的要求，在削减美国会费比例的同时也意味着联合国其他会员国必须随之提高各自的会费比例。他的这些主张不仅反映了当时国会在塑造联合国政策方面的巨大权力，更体现出美国在处理与联合国关系中的绝对优势地位。不过，必须承认的是，在当时的条件下，要继续维持联合国的存在和运作，接受赫尔姆斯所提出的付款条件几乎是唯一的出路。

赫尔姆斯演讲中所含的威胁性退约语言，不但令人怀疑他赶赴联合国说服各国代表接受国会主张的诚意，还充分反映出国会议员在处理对外关系时巨大的甚至是缺乏原则的灵活性，这也可以称为赫尔姆斯外交的一大特色。如果联合国不接受《赫尔姆斯-拜登法》，“这将标志着美国结束其对联合国的支持，”他这样警告安理会上的各国代表，“如果联合国自找麻烦，擅自将权威强加到美国人民的头上，我可以坦率地说，这将导致美国最后退出联合国。”

【注释】Helms Address before the Security Council.【注尾】 赫尔姆斯至少在三个场合中表达过他的这种退约威胁。他在发表于《外交》杂志上的文章中也声称，如果联合国不实行真正的改革，他将“带领美国退出”。【注释】Helms, “Saving the UN,” p.7.【注尾】 之后他又将退约条款写进了《赫尔姆斯-拜登法》的第一版中。但实际上，退出联合国并不是他的目标，也根本不是一种可行的方案，这一点赫尔姆斯心里很清楚，他知道这根本不可能完成，也并不值得认真考虑。【注释】Rosalind K. Haley to Helms and Helms to Haley, April 23rd and April 25th, 2001, JHC Unprocessed.【注尾】 他在后来的回忆录里承认，美国不应该撒手放弃联合国，并坦言，如果联合国不再存在，美国仍需建立一个类似的组织。【注释】Helms, *Here I Stand*, p.245.【注尾】

实际上，赫尔姆斯对自己的演讲及美国与联合国关系的预期比他表现出来的要现实得



多。在他的设想中，与联合国的新关系应建立在“尊重美国主权和理解美国纳税人的投资”的基础之上，他称自己的演讲是把成千上万写信给他的美国人的担心直接带到联合国的一次难得的机会。【注释】 Helms to Mike Tysor, February 7th, 2000, JHC Unprocessed. 【注尾】 对于赫尔姆斯来说，这次“外交”努力的确既无成本也无风险，他从联合国那里争取来的每一分让步都将为美国纳税人减轻压力。他在通信中写道，他希望能赢得更多的会员国支持，能为美国纳税人争取一份更好的协议。赫尔姆斯和拜登合作达成的协议本身就已节省了数以亿计的美元，他希望“联合国变得更好更省钱”，与此同时，美国也应实行一种“明智的外交政策”。

【注释】 Helms to Joseph Hooper, February 7th, 2000, JHC Unprocessed. 【注尾】 预期既然如此现实，难怪即使演讲招致了各国代表的尖锐批评，赫主席自己仍用“惊讶和愉快”来评价他访问联合国的效果：迄今为止得到的是来自大多数联合国会员国“出人意料的肯定反应”。【注释】 Helms to Dennis DeConcini, February 17th, 2000, JHC Unprocessed. 【注尾】

在美国强大的压力下，联合国最后只得接受《赫尔姆斯-拜登法》中规定的大部分条件。联大同意将美国每年的分摊会费从 25% 降到 22%（一年至少少交 3800 多万美元），这是 28 年来联合国第一次降低美国的分摊比例，还同意美国负担的联合国维和费用比例从 31% 降低到 2004 年的约 26%，同意恢复美国在联合国行政及预算问题咨询委员会（Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions, ACABQ）的代表权，另外，联合国还按照赫尔姆斯的要求建立了一套新的预算系统。拜登后来感叹道：“就像只有尼克松才能去中国那样，只有赫尔姆斯才能搞定联合国。”【注释】 Jim Abrams, “Senate Approves Payment of Dues Owed United Nations,” Associated Press, February 7th, 2001. 【注尾】

#### 四、结论

冷战结束后，美国和联合国之间的关系也进入了过渡调整时期。克林顿政府关于“肯定性多边主义”（assertive multilateralism）的宣言遭遇到赫尔姆斯的坚决反对甚至围追堵截。赫尔姆斯自上任外交关系委员会主席开始就表达了要重新评估美国对联合国及参与维和行动承诺的决心，此后又以维护美国宪法和主权之名，置国际义务和盟国反对于不顾，主导了这场以国会为平台，单方面扣留拖欠联合国的巨额会费并压迫联合国接受其改革条件的风波。与 80 年前的洛奇不同的是，赫尔姆斯不仅赢得了克林顿政府的支持，而且还迫使联合国各会员国接受了他提出的苛刻条件。

但是总体来看，参与决定美国联合国政策的各股政治力量都体现出了不同的立场，即使在国会中观点也大相径庭。克林顿政府支持要求联合国改革的呼声但对采取强硬立场留有余地，在这种前提下，拜登作为政府代表与赫尔姆斯进行磋商，希望尽力减少对美国与联合国之间关系造成的冲击。但是，克林顿总统坚决反对将联合国政策与人口控制政策挂钩，而国会中以众议员史密斯为代表的反堕胎保守力量在共和党高层支持下坚持将挂钩条款附加在参议院版本中，从而引入了国内政治斗争，使《赫尔姆斯-拜登法》的最后通过进一步复杂化。赫尔姆斯在批评联合国的同时也是反对堕胎的代表人物，理论上他当然希望政府能做出更多的让步，同时接受这两项要求，但在必须选择舍弃一项的时候，赫尔姆斯体现出了他务实的一面，敦促两者的脱钩。

由赫尔姆斯主导的这场外交斗争鲜明地体现了美国国会外交的一些特点。作为参议员的



赫尔姆斯不是政府官员，但他附加种种前提条件的拨款议案最后成为美国法律，直接规定了美国和联合国的关系，而且他在联合国的发言也基本上不受外交口径的束缚，是一场不使用外交语言的外交活动。这种看似与政府政策对立并且令政府难堪的言行最后却能为美国赢得政府通过常规途径很难获取的利益，客观上维护了美国的国家利益。【注释】对此问题的精辟论述，参见王缉思：《美国霸权的逻辑》，载于《美国研究》2003年第3期，第7~29页。

【注尾】当然，由于美国国会两院的议员人数众多，观点各异，要达成协议形成统一的声音在多数情况下都不是一朝一夕就能办成的，国会外交因此在效率方面大打折扣。

赫尔姆斯外交努力的另一个客观效果是极大地恢复并提升了参议院外交关系委员会在美国外交政策中的权力。自从富布赖特主席之后，继任外交关系委员会主席的领导能力和影响力日渐削弱，【注释】James M. McCormick, “Decision Making in the Foreign Affairs and Foreign Relations Committees,” in Randall B. Ripley and James M. Lindsay, *Congress Resurgent: Foreign and Defense Policy on Capitol Hill*, Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1993, p.141.【注尾】导致该委员会的权力日趋下降，某些权力甚至被逐渐转移到其他委员会，比如外委会连年达不成与对外关系授权法相关的协议，使这一议题越来越多地受到参议院拨款委员会的制约。而在赫尔姆斯任职主席期间，外交关系委员会首次作为一个立法机构对联合国进行了访问，并且继之受到安理会的回访，这无疑开创了美国国会和联合国关系的新局面，大大提升了外交关系委员会的影响力。赫尔姆斯作为该委员会主席在安理会发表的公开政策演讲，其内容不受政府政策原则的约束，但其影响力和轰动性显然比多数严格按照政府外交政策原则和口径的政府首脑演讲要大得多。当安理会会员国代表在美国国会接受赫尔姆斯的“历史教育”时，行政当局充其量也只是一个配角，克林顿总统甚至坦率地承认他在拨款问题上无能为力，建议安南直接向赫尔姆斯提出请求。

从历史的角度看，赫尔姆斯对联合国提出的主要要求，与他的前任们对国联和联合国提出的坚持和保留条款基本上如出一辙。他们一以贯之坚持的核心，不是别的，正是要保留美国自由行动的权利。而要达到这个目标，通常是先设法确保美国宪法或主权至高无上的地位，特别是强调宪法赋予国会的权力。他们在这个问题上都采取了一种共同的态度，即对国际组织权力和作用的深刻怀疑甚至否定。美国学者、美国外交关系委员会资深顾问沃尔特·米德指出，赫尔姆斯和洛奇、范登堡一样，都扮演了一种“类似于国际主义的支持者和怀疑者之间的中间人”的角色。【注释】Walter Russell Mead, “Why the World Is Better for Jesse Helms,” *New York Times*, April 22nd, 2001, p.4.【注尾】因此，赫尔姆斯只是遵循了国会特别是参议院外交关系委员会主席在制定美国对国际组织政策过程中发挥巨大影响力的传统。在这一共同特点的背景下，再对他们的外交思想进行孤立主义或国际主义的归属定性似乎已经没有必要了。

胡菁菁：北京大学国际关系学院博士研究生

