

美国研究 (双月刊)

The Chinese Journal of American Studies

学术顾问 陈宝森 胡国成 陶文钊 王缉思 资中筠

(按姓氏音序排序)

主 编 郑秉文

副 主 编 倪 峰

执行主编 赵 梅

本期责任编辑 卢 宁

编 辑 魏红霞 杨会军 罗伟清 李 墨

英文摘要译审 梅仁毅 傅国英

技术编辑 李 晖

责任校对 秦 秦

编 委 楚树龙 崔立如 丁幸豪 樊吉社 韩 铁

贺力平 何顺果 黄 平 黄仁伟 姬 虹

贾庆国 金灿荣 李剑鸣 梁茂信 刘建飞

刘 尊 梅仁毅 牛 军 潘小松 阮宗泽

时殷弘 孙 哲 王荣军 王 希 王晓德

王孜弘 吴白乙 吴心伯 徐 辉 徐彤武

杨洁勉 袁 明 袁 征 章百家 张宇燕

赵学功 周 琪 (按姓氏音序排序)

《美国研究》是中国社会科学院美国研究所和中华美国学会主办的学术性双月刊。刊登中国学者研究美国社会各个方面的文章,包括美国政治、经济、外交、军事、科技、文化、历史、艺术、思潮等。它是中国所有从事研究美国问题的学者们的共同园地,是交流对美国的认识和理解的一个中心。

美国研究

THE CHINESE JOURNAL OF AMERICAN STUDIES

2017年第3期(第31卷总第129期)

2017年6月15日出版

热点透视:对美国民主制度的再思考

- 特朗普为何当选? 王希 (9)
——对2016年美国总统大选的历史反思
- 分裂的美国 张毅 (30)
- 美国政治文化的当代转型 潘亚玲 (44)

专 论

- 劳动力、市场与美国的志愿兵役制 [美]贝丝·贝利 (60)
- 美国能源决策的影响因素分析 赵行姝 (77)
——基于拱心石 XL 项目的案例研究
- 从“拯救社区学校”运动探析美国公立教育改革现状 蔡鸿 (95)
- 关于奥巴马政府“不首先使用核武器”政策的争论 员欣依 (112)

- 中国人文社会科学核心期刊
- 中文核心期刊(外交、国际关系类)
- 中文社会科学引文索引来源期刊(CSSCI)
- 国家哲学社会科学学术期刊数据库来源期刊

书 评

大萧条时期的美国宪法变革 陈 平(136)
 ——评《至高权力:富兰克林·罗斯福与最高法院的较量》

学术动态

《美国研究报告(2017年)》发布式暨“特朗普政府内外政策评估”
 学术研讨会综述 罗伟清 李墨(147)

“美国全球经济治理的经验及启示”研讨会综述 王 玮(154)

“中美互动与东北亚局势”研讨会综述 李恒阳(157)

投稿须知 (160)

THE CHINESE JOURNAL OF AMERICAN STUDIES

Volume 31 Number 3 2017

Zheng Bingwen *Editor*

Ni Feng *Associate Editor*

Zhao Mei *Managing Editor*

Lu Ning, Wei Hongxia *Editorial Assistants*

Yang Huijun, Luo Weiqing, Li Mo *Editorial Assistants*

Mei Renyi, Fu Guoying *English Polishers*

Li Hui *Editorial Technician*

Qin Qin *Proofreader*

Senior Advisers

Chen Baosen, Hu Guocheng, Tao Wenzhao, Wang Jisi, Zi Zhongyun

Editorial Board

Chu Shulong, Cui Liru, Ding Xinghao, Fan Jishe, Han Tie,
He Liping, He Shunguo, Huang Ping, Huang Renwei, Ji Hong,
Jia Qingguo, Jin Canrong, Li Jianming, Liang Maoxin, Liu Jianfei,
Liu Zun, Mei Renyi, Niu Jun, Pan Xiaosong, Ruan Zongze,
Shi Yinhong, Sun Zhe, Wang Rongjun, Wang Xi, Wang Xiaode,
Wang Zihong, Wu Baiyi, Wu Xinbo, Xu Hui, Xu Tongwu,
Yang Jiemian, Yuan Ming, Yuan Zheng, Zhang Baijia
Zhang Yuyan, Zhao Xuegong, Zhou Qi

THE CHINESE JOURNAL OF AMERICAN STUDIES is published jointly by the Chinese Association for American Studies and the Institute of American Studies at the Chinese Academy of Social Sciences. The content of the articles in this journal should not be construed as reflecting the views of either the Association or the Institute.

MANUSCRIPTS SHOULD BE SENT TO: *THE CHINESE JOURNAL OF AMERICAN STUDIES* at the Institute of American Studies, Chinese Academy of Social Sciences (Addr. Unit A, No. 158, Gulouxidajie, Xicheng District, Beijing, China 100720).

SUBSCRIPTIONS: Call (8610) 8408-3531, 8408-3528

Fax: (8610) 8408-3506

Email: mgyj@cass.org.cn

<http://www.mgyj.com>

ISSN1002-8986 Copyright 1987-2017 *THE CHINESE JOURNAL OF AMERICAN STUDIES*

Printed in Beijing, China

FOCAL TOPIC: Rethinking Democracy in the U. S.

Why Was it Possible for Donald Trump to Win the Election?

A Historical Reflection on the 2016 U. S. Presidential

Election *Wang Xi* (9)

The 2016 U. S. presidential election was regarded as the most fiercely fought, emotionally charged and divisive contest for power in recent years. Donald J. Trump, a political “outsider” who was least favored by the media and pre-election opinion polls, won a surprise election victory. What made it possible for Trump to win the presidency? How did he manage to win the election? Was his election an accidental success or was it the result of the instigation of more in-depth forces as embedded in the electoral system and the electoral culture? This article takes a historical perspective to examine the election of Trump by looking at some of the more profound causes, including the professional- and elite-operated electoral process, the increasingly polarized party politics and frequent legislative deadlocks in recent decades, the confrontations of divided American core values in the age of globalization, and the subsequent realignment of voters as derived from the reconfiguration of political power and the reconstitution of rights for modern citizenship. The author argues that each of these factors had played a role in shaping the outcomes of the presidential election and has posed challenges to American democracy in the 21st century.

A Divided America *Zhang Yi* (30)

The U. S. 2016 general election shows that America is deeply divided, with Trump and Clinton being the least favourable candidates of the two parties in history. Income inequality has become appalling in recent years: The richest 1% of the families now make on average more than 20 times the average of the remaining 99%. Race relations have generally improved in the past decades, but Obama’s election in 2008 and re-election in 2012 have also triggered a negative, racist response. The influence of alt-right and other white supremacist groups is on the rise. Culturally, while LGBTQ and abortion continue to divide the electorate, the values gap has also widened between the highly educated cultural elite and the less well educated white working class. All these explain the emergence of a profoundly divided society, but President Trump, with his anti-establishment and divisive

rhetoric and policies during the campaign and since the election, is the main reason why the United States today is more divided than at any time since the Vietnam War.

Contemporary Transition of American Political

Culture *Pan Yaling* (44)

Within 30 years after the end of the Cold War, the people in the U. S. has experienced a drastic swing from exciting “end of history” to annoying “Republic of Fear.” America is undergoing a historic transition, which greatly affects American political culture, moving it from traditional consensus building to extremist confrontation. Such changes are reflected in all three dimensions of political culture, namely, political value, political institution and political behaviour. Current wave of transition of American political culture further amplifies the impacts of US institutional rigidity and social fragmentation on the culture itself. Considering the fact that the U. S. is facing a reversion of American development trajectory, there are huge uncertainties both in the transition of American political culture and in American domestic and foreign policies.

ARTICLES

Labor, the Market, and the US All-Volunteer

Force *Beth Bailey* (60)

In 1973, the United States ended its 33 year reliance on military conscription and moved to an All Volunteer Force (AVF). While there were multiple reasons for this shift, many of those who designed the transition rejected the idea that military “service” was an obligation of citizenship, insisting that it should instead be defined as labour. In this design, military ranks would be filled, like other forms of employment, through the labour market. The Army turned, by necessity, to the market, and in often creative ways. But the loss of the draft was difficult for the Army. In the wake of the war in Vietnam, an institution that was wracked by internal crisis and held in poor public esteem needed to recruit between thirty and forty thousand people each month. Army leaders undertook internal reforms and commissioned high profile advertising campaigns. Relying on the labour market, the Army discovered that “some of [its] best men were women,” and that African Americans (who suffered in the civilian labor market) were more likely to enlist than white Americans. But the overall “quality” of recruits declined throughout the 1970s and—as geopolitical tensions escalated in 1979—leaders saw an Army in crisis. That was due in part to in-

creasing distance from the Vietnam war, to the rising patriotism in Reagan's America, and to the Army's reduction in targeted end strength. But it was also because the Army, using a labour market model, targeted desirable recruits with benefits, such as college tuition, meant to attract them. But the turn to the market, the repositioning of military service as an opportunity rather than an obligation, created a fundamental tension between the offer of benefits and the possible demands of war. Furthermore, by replacing the logic of citizen's obligation with that of the market and defining soldiering as employment, the system excuses citizens from their basic obligation to pay attention to what is done in their name and of acting, as citizens, whether to support or to prevent US military actions.

Factors Influencing U. S. Energy Decision Making: A Case Study
on the Keystone XL Pipeline *Zhao Xingshu* (77)

Keystone XL pipeline system is not simply an important energy infrastructure project. It reflects the special political reality of the United States. In the past 10 years, TransCanada Corporation's first two applications for the pipeline were rejected by the Obama Administration and the third one won approval smoothly and quickly in only two months after Trump came into power. In the course of making decisions by the US for the Keystone XL pipeline project, there are several factors affecting the decision-making, including technical, institutional and political ones, which are interrelated and interacting. In the future, the Keystone XL pipeline will face a number of further challenges, coming from federal laws and regulations, Nebraska state permission, lower oil prices, and competing pipelines.

An Examination on American Education Reform: A Case Study of
"Save Our Neighbourhood School" Campaign *Cai Hong* (95)

From 2009 to 2010, due to the local school district's budget problems, four elementary public schools were at the risk of closure in Lawrence, Kansas, in the Midwest of America, and this started a "Save Our Neighbourhood School" campaign. Benefitted from the sociability of America's education system, open information, people's awareness and participation, effective communication among different ethnic groups, as well as campaign organizers' competent conflict management strategies and capabilities, the four schools were saved. This case, however, shows that ample public fund plays a very important role in securing the sustainable development of American public school education. So, the scholarship tax credit policy, promoted by the Trump administration, will probably meet with difficulties due to its innate weakness that overlooks the differences in American public districts and by nature has reduced the education fund for American public

schools.

Debates on the No-First-Use Pledge of the Obama

Administration *Yuan Xinyi* (112)

Since the end of the Cold War, US has retained the option of initiating a nuclear attack in its nuclear strategy. Unfortunately, although there were No-First-Use initiatives, all of them have failed, including President Obama’s two efforts. Obama made consideration of No-First-Use pledge based on not only his political needs, but also his judgment of security threats. The opponents have partially endorsed Obama’s judgment, but they stressed that the United States would need to retain the option of First Use of nuclear weapons in case U. S. conventional military is at a disadvantage in some certain regions. Actually, both supporters and opponents have ignored intrinsic requirements of the war-fighting nuclear strategy of retaining the preemptive or first strike capability. In fact, these two points are the key reasons why Obama has failed to promote the No-First-Use pledge.

BOOK REVIEW

A Review on *Supreme Power: Franklin Roosevelt vs.*

the Supreme Court *Chen Ping* (136)

ACADEMIC ACTIVITIES

Summary of the Launching of *Annual Report on Research of America (2017)* and the Symposium of “Evaluation of the Domestic and Foreign Policies of the Trump Administration”

..... *Luo Weiqing and Li Mo* (147)

Summary of Symposium of “The Lessons and Reference of America’s Global Economic Governance”

..... *Wang Wei* (154)

Summary of Symposium of “Sino-U. S. Interaction and Northeast Asia Situation”

..... *Li Hengyang* (157)

Instructions to Authors (160)

特朗普为何当选？

——对2016年美国大选的历史反思^①

王 希

[内容提要]2016年美国大选是近年来争夺最激烈、火药味最浓、政治分化最严重的一次大选。特朗普作为一个“圈外人”，在选前并不被媒体和民意测验看好，但却意外地赢得了大选。促成特朗普当选的原因是多方面的，包括总统选举进程的“专业化”与“精英化”操作、极化政治的发展与体制僵局的常态化、全球化时代美国价值观的分离与对峙，以及由“权力重组”和“权利重组”衍生而来的“选民重组”。这些因素深刻地影响了2016年美国大选的结果，并给21世纪的美国民主政治带来了严峻的挑战。

关键词：美国政治 总统选举 2016 特朗普 极化政治 反建制 选民重组 价值观分离

2016年11月9日凌晨2点，在经过漫长的等待之后，美国总统大选终于尘埃落定：共和党总统候选人唐纳德·特朗普击败民主党总统候选人希拉里·克林顿，当选为第45任美国总统。在全国538张总统选举人票中，特朗普赢得了306票，比希拉里赢得的232票多出74票，这虽然不是一种压倒性胜利，但超过了当选需要的270

^① 感谢《美国研究》匿名评审专家对本文提出修改意见，文中如有疏漏，由笔者负责。本文初稿曾在东北师范大学历史文化学院、重庆大学博雅学院、四川大学历史文化学院、武汉大学历史文化学院、首都师范大学历史文化学院、中央党校文史部的讲座中使用过，笔者从参加上述活动的听众提问中获得许多启发，特此致谢。感谢《文化纵横》徐书鸣先生和《美国研究》赵梅博士在本文的构思和写作中给予笔者的重要帮助。

票。美国主流媒体和民意测验事先预测希拉里将大胜特朗普,但选举结果却将这个预测变成了美国总统选举史上最大的误判。消息传来,聚集在纽约市曼哈顿特朗普竞选总部的支持者们先是难以置信,继而欣喜若狂。希拉里的支持者则是哀声一片,许多人倍感震惊,顿时陷入失语之中。大选前夜,无数的民主党人曾经期待,在他们于2008年选出第一位非裔美国人总统(奥巴马)之后,他们要在2016年选出美国历史上第一位女总统,续写美国民主的“奇迹”。然而,在参加投票的13666.9237万美国选民中,有46%的人并不想分享这一期待。的确,就普选票而言,希拉里是赢家,她赢得了全国48%的选民的支持,赢得的普选票比对手足足多出286万张,但因为总统选举程序规定只有赢得超过半数的选举人票才能当选总统,她最终未能冲破美国政治中最高和最后一块“玻璃天花板”。^①对这位在美国政坛拼搏了30年、具有丰富的从政经验、担任过联邦参议员和国务卿等职务、收获过无数荣耀、同时也饱受过无数攻击的女政治家来说,2016年大选带给她的是一场伤痛,并且是一场将“延续许久”的伤痛。^②

希拉里的伤痛也将是她的支持者的伤痛。后者感到伤痛,并不一定是因为希拉里落选——即便在她最忠诚的支持者中,也有许多人并不认为希拉里是一个无懈可击的总统候选人。人们感到伤痛是因为他们必须接受一个现实:一个在他们看来最不适合做总统的候选人居然经过民主程序而当选总统。大选结束的第二天,《纽约客》杂志主编戴维·雷姆尼克(David Remnick)发表专论,用“一场美利坚的悲剧”的醒目标题来形容特朗普的当选。在他眼中,特朗普是一个不折不扣的“骗子”,粗俗不堪,浅陋无知,蔑视少数族裔和女性,无视事实与科学,靠煽动仇外主义情绪和鼓吹白人至上主义思想而当选,一想到他要进入白宫,人们无法不感到“恶心和深深的忧虑”。他宣称,特朗普的当选对于美国国内和国外的“本土主义、威权主义、贬损女性行为(misogyny)和种族主义”来说是一场“胜利”,但对于美国宪法和自由民主体制来说则是一场“悲剧”。^③《时代周刊》虽然将特朗普选为2016年“年度人物”,但给

① 2016年11月8日大选日的计票结果显示,特朗普在30个州获胜,赢得这些州总共306名总统选举人的选票(electoral votes);希拉里·克林顿在其余的20个州获胜,赢得这些州总共232名总统选举人的选票。在2016年12月19日总统选举人的投票中,有七名总统选举人改变了选前承诺,将选票分别投给了其他人。特朗普最终得到的总统选举人票为304票,希拉里·克林顿得到227票。在普选票(popular votes)方面,特朗普总共赢得了6298.4825万票,占全国普选票总数的46.09%;希拉里·克林顿赢得了6585.3516万票,占全国普选票总数的48.18%。关于2016年总统大选的投票结果,参见Federal Election Commission,“Official 2016 Presidential General Election Results,” January 30, 2017, available at: <https://transition.fec.gov/pu-brec/fec2016/2016presgeresults.pdf>, pp. 1~10. 2017. 2. 1。

② Hilary Clinton's Concession Speech, November 9, 2016, available at: <http://edition.cnn.com/2016/11/09/politics/hillary-clinton-concession-speech/index.html>. 2016. 11. 9.

③ David Remnick, “An American Tragedy,” *New Yorker*, November 9, 2016.

出的理由却是特朗普在竞选中利用蛊惑人心的方式操纵了选民的绝望感，动员起一支“隐秘的选民队伍”(a hidden electorate)，将他们的愤怒活生生地倾泻到选举政治之中，并不惜“以摧毁昨日的政治文化”为代价来“建构明日的政治文化”，从而在选民中制造“我们 vs. 他们”的深深裂痕。所以特朗普应该获得的更为合适的头衔不是“美利坚合众国总统”，而是“美利坚分裂国总统(President of The Divided States of America)”^①。

历史的诅咒与魅力皆来自于它的不可预测性。也许要等到若干年之后，学者们才能掌握所有的关于2016年美国大选的信息。也只有在那个时候，他们才能真正透彻、准确地解读2016年大选日到底发生了什么，以及这次大选对于美国政治、美国民主和美国历史的意义。但是，有两点是清楚的：一是特朗普赢得了大选；二是特朗普创造了历史——他以一个“圈外人”(outsider)的身份，在党内初选和总统大选中战胜了众多的“建制派”竞争者而当选。

特朗普赢在何处？如果将2016年与2012年的美国总统大选结果进行比较，我们会发现民主党和共和党对全国50个州中的44个州的政治分割基本相似。换言之，44个州的政党归属在两次大选中并没有发生变化。唯一发生变化的是位于中西部“锈带”(Rustbelt)地区的五个州——衣阿华州、威斯康星州、密歇根州、俄亥俄州、宾夕法尼亚州——和南部的佛罗里达州。这六个州在1968年以来的总统大选中曾反复为民主党和共和党赢得过，其政党归属并不稳定，俗称“摇摆州”(swing states)。六个州总共拥有总统选举人票99张，它们在2008年、2012年大选中为奥巴马所赢得，是当时民主党建构的选民联盟的关键部分。^②在2016年大选中，如果两党能够像2012年大选那样继续保持对其他44州的分割，希拉里只需赢得这六个州中任意四个州的普选票并进而赢得它们的总统选举人票，就能赢得大选，但她没有做到。特朗普却在上述六个州成功“翻盘”，赢得了这些州的普选票多数，进而赢得了它们的总统选举人票，破解了奥巴马和民主党人在2008年、2012年建构的选民联盟。^③这些州的普选票结果显示，除俄亥俄州之外，特朗普与希拉里的得票十分接近，在最接

① Nancy Gibbs, "The Choice," *Time*, December 19, 2016, p. 45 and cover page.

② 在2008年总统大选中，奥巴马不仅赢得了上述各州，还同时赢得了印第安纳州和北卡罗来纳州。而在2012年连选连任的竞选中，他输掉了这两个州，但仍然赢得了密歇根州、宾夕法尼亚州、俄亥俄州、衣阿华州、威斯康星州和佛罗里达州。

③ 六个州的总统选举人票数分列如下：衣阿华州6票，威斯康星州10票，密歇根州16票，俄亥俄州18票，宾夕法尼亚州20票，佛罗里达州29票。

近的密歇根州,特朗普仅以 1.0704 万票的多数获胜。^①从这一角度看,特朗普之所以赢得了 2016 年总统大选,关键在于他赢得了上述六个“摇摆州”中足够数量的“摇摆选民”的支持。

有几个明显的理由可以解释特朗普的胜利。首先,“摇摆州”的选民给了特朗普最关键的支持。他们当中不乏曾在 2008 年、2012 年大选中支持过奥巴马的人,但他们觉得在奥巴马执政的八年中,并没有分享到他所承诺的改革的好处,故而转向支持共和党——这可能是特朗普获胜的最直接原因之一。其次,共和党党内一开始竞选者众多,且都有各自的势力范围,但在特朗普获得党内提名之后,这些人的追随者群龙无首,被迫“归顺”特朗普,使他能够整合原本分崩离析的共和党派别。譬如为了赢得原来拥护泰德·克鲁兹(Ted Cruz)的宗教保守派选民的支持,特朗普向他们承诺,当选后要提名一名保守派大法官来填补著名保守派大法官安东宁·斯卡里亚(Antonin Scalia)去世之后在联邦最高法院留出的空缺。这个承诺对宗教保守派选民很重要,因为他们希望借最高法院之手推翻关于妇女堕胎权的“自由派”判决。^②再者,对手的“带病”参选给了特朗普原本并不存在的机会。希拉里虽然拥有傲人的资历,竞选中所表现出的沉稳、大度和不卑不亢也可圈可点,可以说是“政治正确”的典范,但因为她在担任国务卿期间曾使用非官方的电子邮件系统,联邦调查局对她是否泄密展开过调查,“邮件门”事件令她的竞选从一开始就蒙上了挥之不去的阴影。另外,在她担任联邦官员期间,她和丈夫比尔·克林顿创办的克林顿基金会曾接受过国内外富豪的捐款。为了筹集竞选经费,她又与华尔街的大资本势力频频接触。所有这些都给对手留下了把柄,成为她滥用公职和进行利益交换的证据。这种指责也严重影响了许多选民尤其是白人女性选民对她的信任。^③最后,在竞选的冲刺阶段,虽

① 在上述六个“摇摆州”里,特朗普与希拉里所获的普选票数的差距分别是:衣阿华州 14.7314 万票;密歇根州 1.0704 万票;宾夕法尼亚州 4.4292 万票;俄亥俄州 44.6841 万票;威斯康辛州 2.2748 万票;佛罗里达州 11.2911 万票。参见 Federal Election Commission, “Official 2016 Presidential General Election Results,” January 30, 2017, pp. 2, 6; David Lauter, “Clinton Won As Many Votes As Obama in 2012: Just Not in the States Where She Needed Them Most,” *Los Angeles Times*, December 9, 2016。

② 该判决指 1973 年的罗伊诉韦德案(*Roe v. Wade*)该案判决结果允许妇女在受孕和胎儿成长初期做出堕胎的决定。

③ 根据爱迪生研究中心(Edison Research)的出口民调结果,希拉里赢得了 54% 的女性选民的选票,特朗普赢得了 42% 的女性选民的选票。但是,在没有受过大学教育的白人女性选民中,有 64% 的人选择支持特朗普,同一类别的黑人女性和拉美裔女性对特朗普的支持率分别为 3% 和 25%。在接受过大学教育的女性中,非白人女性对希拉里的支持率达 76%,白人女性的支持率为 51%。受过大学教育的白人女性对特朗普的支持率达 45%,同一类别的非白人女性的支持率是 19%。换言之,少数族裔女性对希拉里的支持率要远远高于白人女性对她的支持率。参见 Aamna Mohdin, “American Women Voted Overwhelmingly for Clinton Except for the White Ones,” *Quartz*, November 9, 2016, available at: <https://qz.com/1012607/ubers-ceo-was-brought-down-by-a-god-complex-and-that-should-scare-the-rest-of-silicon-valley/> 2016. 11. 09。

然奥巴马及其夫人米歇尔积极为希拉里助选，希拉里曾经的党内对手伯尼·桑德斯（Bernie Sanders）也努力说服自己的支持者改变立场，但他们都未能成功地将自己的政治感召力转化成为支持希拉里的力量。此外，少数族裔（包括非裔、拉美裔和亚裔）曾经在2008年、2012年极为热情地支持奥巴马，但这次他们没有给予希拉里一个至少同等的支持率。

上述这一切对解释特朗普的获胜都是重要的，但仍不足以说明特朗普为何初次参选就能够获胜。在特朗普的支持者中，有许多人对他作为政治人物并无好感，认为他并不具备美国总统应具有的品质、素质、能力和操守，也有支持者对他的“政治不正确”言行极为反感，但当他们站在投票机前时，仍然选择了他。的确，在参选和当选之前，特朗普是一名毁誉参半的地产商人，一直在追求自身商业利益的最大化，也曾涉足影视界和大众娱乐文化，从未担任过任何形式的公职，也没有从政经验，对国际事务更是知之甚少。与20世纪后期竞选成功的总统候选人相比，他既没有艾森豪威尔的资历、肯尼迪的魅力、约翰逊的经验、尼克松的深沉、卡特的质朴、里根的口才、比尔·克林顿的圆滑，也没有乔治·布什的家族背景，更没有奥巴马的理想主义激情。从大选一开始，他似乎就要做一个极为异类的候选人，执意要挑战“建制派”的规矩。他不按常理出牌，拒绝公开个人的财产信息，拒绝对过去的错误行为表示歉意（即便在他2005年侮辱女性的言论被曝光之后也依然我行我素），时常口出狂言，大肆攻击外来移民和少数族裔，言他人之不敢言，甚至拒绝承诺接受败选的结果。即便有这样的表现，特朗普仍然在大选中获胜，这是为什么？特朗普用什么“法术”赢得了选民的支持？是选举制度造就了他，还是他利用了选民？位于“摇摆州”关键位置的选民为什么放弃希拉里这样一个既熟悉国内外政治又有丰富经验的资深政客，而将希望寄托在一个不靠谱的“圈外人”身上？

冰冻三尺，非一日之寒。诚然，近期美国政治的发展对2016年大选的结果有直接的影响，但特朗普的当选并非是一种因为选民的失误而偶然取得的成功，而是因为更久远、更深层的原因所致。笔者希望从历史的视角来观察美国选举制度的演变与运作、现代政党政治文化的演进、不同美国价值观之间的内在冲突以及全球化时代特朗普支持者的心理状态，并探讨它们与特朗普当选之间的微妙关系，以此来更好地理解2016年美国大选的结果，更深入地思考美国民主在全球化时代面临的挑战。

一 精英化的政治运作与“反建制派”的政治

在2016年总统大选中，特朗普始终以“圈外人”的身份来标榜自己，将自己与党内党外的“建制派”候选人区分开来。事实证明，这是一种用意颇深的竞选策略，目

的是利用“反建制派”(anti-establishment)和“反精英主义”(anti-elitism)的口号来迎合选民对现行官僚体制的不满和不信任,激活“沉默的大多数”的参与感,打造一支“建制派”不屑一顾的新的选民队伍。初选是党内选举和赢得党内提名的必经程序,只有赢得初选,才能进入大选,然后才有赢得总统职位的希望。与其他所有的竞争者一样,特朗普想要赢得大选,必须遵循和使用选举体制,但他的做法是利用体制来反体制。

美国的总统选举制度最初是在1787年制宪会议上制定的。其基本程序是,总统选举分两步走,先由各州选民选举总统选举人,再由选举人选举总统。经过二百多年的演变,这一制度的实际运作已经与原始设计相去甚远。19世纪上半叶政党政治介入总统选举之后,两党制逐渐形成,“团体制”(unit rule)和“赢者通吃”(winner-take-all)的规则在各州得以实行,将总统选举人变成了政党意志的代言人,主要政党控制了总统选举的程序设置与运作。^①20世纪初,党内初选制作为“进步时代”的一项政治改革措施得以启用,改变了总统候选人的提名程序,将政党总统候选人的提名从原来由政党大佬在全国党代会上通过幕后交易来决定,改为由本党基层选民通过初选来决定。这本身是一项“去精英化”的政治改革,但也拉长了竞选周期,迫使竞争者至少提前一年半进入竞选,因为初选是一种自由竞争,参与者众,竞争十分激烈。漫长的竞选周期和广泛的选民动员(包括在竞选中采用收音机、电视等新型传媒技术来动员)都大大增加了竞选的花费。所以,从初选开始,竞选者必须全力以赴,筹集竞选资金,并与党内各种派别和选民利益集团进行周旋,以获得它们的支持。竞选者尤其必须力争在最初的几次初选中取得胜利,因为只有这样才能吸引到后续的竞选捐赠。所以,初选的竞争时常变成一种党内同仁在筹款能力方面的竞争。

为了赢得初选,党内竞选者建立起专业班子,负责筹款、动员选民、传播政策主张、开拓公共关系等工作,打通各种关节,在联邦和州的政党体系中设立联络人负责关乎利益的谈判。久而久之,总统选举变成了一种有组织、有计划、程序清楚、操作专业的商业化运作模式,拥有一批负责筹划、设计、咨询和操作的专业人才,并建构起一个范围广泛、盘根错节的人脉网络。这个网络对于一个主要政党的生存与发展具有重要的影响,卷入其中的人往往被视为“建制派”的一部分。“建制派”的核心层应该包括政党的资深领袖人物、国会议员、联邦政府官员、政党全国委员会和州委员会成

^① “团体制”和“赢者通吃”两项规则在19世纪上半叶的采用彻底改变了最初的总统选举程序,赋予了政党组织总统选举、左右总统选举结果的极大权力,也改变了总统选举人的功能。如今,除缅因州和内华达州两州外,美国其他48州和哥伦比亚特区都采用“赢者通吃”的方式来决定本州总统选举人的政党归属。关于美国总统选举制度的演变,参见王希:《原则与妥协:美国宪法的精神与实践》(增订版),北京大学出版社,2014年版,第十章第一节。

员、州议会议员和州政府官员等。新闻界、学术界、文化界、军界和商界与政治权力关系密切并掌握了实质性话语权的人,可以被视为“建制派”的外围。“建制派”是一种定义模糊的概念,也是一种“利益共同体”,卷入其中的人分享本党的基本理念,负责为本党设置政治议程,化解党内异议,并在国会和总统选举中施加影响,决定本党候选人的选择和竞选资金的分配。

初选制的实施改变了政党全国委员会的功能,使它不再控制候选人的提名,而成为为候选人提供服务的一种机制。1971年通过的《联邦竞选法》(Federal Election Campaign Act)及其后来的修订法对总统竞选的个人捐款数额做出限制后,政党全国委员会开始负责接受来自其他渠道的捐赠。政党也将从各种名目的政治行动委员会那里接收的捐赠分发至州和地方党组织,用于选民动员或建构基层网络。同时,政党动员和接触选民的方式也发生了变化。传统的基层选举动员包括政策宣讲、选民与候选人互动等,在现代政治体制下,选举方式发生了改变:电脑程序根据选民参加选举的历史对选民进行识别和排序,以区别对待;要求捐款的群发信件取代了传统的社区动员。选民因此失去了他们曾经拥有的与政党之间的情感和社会联系,政党也将主要精力集中于动员那些有捐款能力或有意参与选举的选民,对普通选民及其关心的问题逐渐丧失了兴趣。^① 政党竞选纲领的写作成为一个由专家和精英掌控的过程,普通选民与政党上层之间的政治纽带和意识形态情感发生断裂。在这种情况下,政党上层成为一种特定的“圈子”,“圈外人”难以进入,“圈内”人则变得越来越依赖党内网络来获取权力。在精英设计的选举程序中,普通选民仍然行使投票权,但他们只能在一个议程被设定、话语被精英分子设计的框架中按既定程序投票,参与性民主中的“民主性”被稀释,选民的参政热情受到极大的打击,普通选民对“建制派”的反感与不满由此而生,并与日俱增。特朗普打出“圈外人”的旗号、明确提出反“建制派”的做法,极大地迎合了基层选民的“造反”心理。

特朗普要反的实际上是多个“建制派”,既包括共和党“建制派”,也包括民主党“建制派”,同时还包括那些在媒体、学界、文化界和商界由精英分子组成的“建制派”。一句话,他要反的是包括联邦政府在内的整个官僚机构以及由此构成的统治体系。在竞选中,特朗普刻意将各种“建制派”不加区分地混为一谈,将他们笼统塑造造成一种无视普通人的基本利益和基本诉求、只乐于彼此间进行利益交换、不惜损害美国国家利益的“特殊利益集团”成员。基于这种立场,他在初选阶段着力强调自己

^① Andrea Louise Campbell, “Parties, Electoral Participation, and Shifting Voting Blocs,” in Paul Pierson & Theda Skocpol, eds., *The Transformation of American Politics: Activist Government and the Rise of Conservatism* (Princeton: Princeton University Press, 2007), pp. 68 ~ 102, esp. 73.

的“反潮流”特征,将党内竞争对手斥为“建制派”,抱着毫不在乎的赌一把的心态,刻意在初选辩论中以出格甚至横蛮无理的表现挑战对手。

特朗普进入初选之后,刻意扮演了一种搅局者的角色,采用了一种出其不意的极端做法,不按秩序出牌,无视媒体,肆意表现“政治不正确”,经常口出狂言,颠覆了传统的选举规范,也破坏了媒体与竞选者原有的交往规则和基本礼貌。他在第一次公开辩论中,便以咄咄逼人的态度回应福克斯新闻电视台女记者的提问。虽然他的表现引起了媒体人的愤怒,但选民对他的欢迎程度不降反升。特朗普应对媒体的技能十分娴熟,以肆无忌惮甚至玩世不恭的态度来对待一向自以为可以呼风唤雨的媒体,不断制造轰动新闻和轰动效应,结果是有效地利用媒体为他做了免费广告。他不期望媒体对他进行公正的报道,更不指望媒体说他“政治正确”。他需要的是借用媒体为他造势,将媒体变成他的竞选工具和最有力的助选助手。^①与此同时,他也借助推特等新传播技术,不断发布消息和意见,从而建构起一支由支持者构成的网络选民队伍,并通过他们传递消息。

特朗普的16名党内对手虽然精明老道,志在必得,但他们中的大部分人因受“建制派”文化的约束,仍然希望通过稳妥、中庸的政策设计和循规蹈矩的竞选表现来博取选民的好感与媒体的支持,特朗普的异类表现令他们阵脚大乱,应对不及,接连败下阵来。特朗普直截了当地将埋藏在其他共和党人心底的话讲了出来,虽然极富争议,但却产生了轰动效应。最终,特朗普赢得媒体的高度关注,始终占据着共和党竞选消息的头条,吸引了共和党选民的注意力,在初选中制造了“涟漪效应”,并很快脱颖而出,最终在2016年7月共和党全国大会召开之前将对手一一逼退——包括最被看好的强劲对手杰布·布什(Jeb Bush),提前锁定了共和党全国大会的总统候选人提名。^②在初选初期,一些共和党“建制派”大佬对特朗普十分反感,但随着其他

① 在2015年出版的一部著作中,特朗普曾就如何处理与媒体的关系写过一段话:“我不怕媒体攻击我。我对付媒体的方法是以其人之道还治其人之身——吸引眼球。只要我获得了关注,我就会按自己的方式用它来为我扬威造势。如果你的做法与其他人稍有不同,譬如说一些冒犯他人的话,并且敢和它们打嘴仗,媒体会被你牵着鼻子走。所以,有的时候我想提出一个观点,我会讲一些让人感到很受不了的话,主要是让读者和听众得到他们想要的东西。我是一个商人,我的目的是要推销我的品牌产品。在《纽约时报》上刊登一版广告的花费超过十万美元,但当媒体把我的思想写成一篇报道时,我不用花一分钱,而且还得到了更重要的曝光度。”参见 Donald J. Trump, *Crippled America: How to Make America Great Again* (New York: Threshold Editions, 2015), pp. 10~11。

② 当杰布·布什在2016年2月宣布退出共和党预选之后,全国公共广播电台(NPR)将他和特朗普的竞选做了比较,认为布什是共和党“建制派”选中的候选人,但在风格上远没有其他候选人那种亲民作风,精力不足,能量不够。他采用的竞选班子都是“建制派”成员,只知道遵循过去的竞选模式,完全不能适应新型政治,尤其是不能像特朗普那样有效地使用新的电子传媒手段。参见 Sam Sanders, “Why Did Jeb Bush Fail? There Are Many Theories,” NPR (National Public Radio), February 22, 2016, available at: <http://www.npr.org/2016/02/22/467651227/why-did-jeb-bush-lose-there-are-many-theories>, 2016. 02. 22。

竞选者一一退出，“建制派”已经无力阻止特朗普的崛起，因为他赢得了党内民意的支持。根据共和党的规定，获得初选胜利的竞争者不仅将获得本党总统候选人的提名，而且将成为党的领袖。这样，特朗普就从对共和党“建制派”的批判开始，借用共和党初选程序，成功地“劫持”了共和党，让共和党变成了帮助他赢得大选的工具。^①

二 极端政治的常态化与民主的变异

“极端政治”(extreme politics)是特朗普竞选的一个特征。所谓“极端政治”，即在政治竞争中采取不妥协的立场，追求一种极端化的目标。如果两党均采取不妥协的态度，“极端政治”便有可能演化成为“极端化政治”或极化政治(polarized politics)，并导致宪政体制的低效和瘫痪。

美国历史学家理查德·霍夫斯塔特(Richard Hofstadter)曾对美国政治史做过一个十分著名的观察，即美国历史上的政治精英群体无论在意见和立场上如何相左，实际上分享着一套共同认可的信仰。他们尊重财产权，信仰经济个人主义的哲学，欣赏竞争，并将资本主义文化所包含的经济美德视为人的必备品质。这些基本信仰最终转化成为美国政治意识形态中的核心原则，即捍卫私有财产的神圣性，尊重个人处置自己财产的权利，强调机会的价值，允许个人利益和独立自主在法治范围内的自然生长，并最终发展成为一种具有仁爱之情的社会秩序。^②虽然这一观察在后来受到批评，但“共识”之说却不是没有道理的。纵观美国政治发展的历史，保障美国政治体制有效运行和稳定的是两种共识：一是“意识形态共识”(ideological consensus)；二是“体制共识”(institutional consensus)。前者凸显美国人对美国政治的基本原则的认同和支持，后者则强调美国人对共同认可的宪政程序的尊重。美国总统每四年选举一次，众议院每两年选举一次，无论竞争多么激烈，两党都会遵循同样的规则，合法竞争，轮流执政。不仅在总统和国会层面如此，在州一级政治中也是如此。因为存在这种共识，所以竞选失败的政党始终怀有在下次竞选中获胜的希望，并且会积极通过宪政体制中的“谈判”与“妥协”机制来推进自己的政治主张。这两种共识的存在和相

① 梅根·麦凯恩是2008年共和党总统候选人约翰·麦凯恩的女儿，也是福克斯电视台的共和党评论员，她对特朗普使用的攻击少数族裔的竞选言论非常反感，认为特朗普破坏了该党在过去力图吸引少数族裔选民的努力。她在报纸上撰文，称“特朗普劫持了我的政党，将它变成了一个我无法辨认的阴暗的东西。”参见 Meghan McCain, “Donald Trump Is Destroying My Party,” March 14, 2016, available at: <http://www.cosmopolitan.com/politics/a55208/donald-trump-destroying-republican-party-meghan-mccain/>. 2016.03.14。

② Richard Hofstadter, *The American Political Tradition and the Men Who Made It* (c1948) (New York: Vintage Books, 1974), p. xxxvii.

互作用有助于避免“分裂政治”(divisive politics)的出现——至少可以遏制其蔓延和深化。如果两党在意识形态方面势不两立,则很可能会在实际政治中滥用体制,使其原本具有的妥协功能丧失效力,导致美国政治陷入僵局。而体制僵局一旦形成,就难以破解,政治便会走向极端化,极化政治便会取代“妥协政治”。

无论是哪一种共识,都需要得到承认、培育和维持。共同分享的价值观、运作有效的政府体制以及具有政治眼光和政治斡旋能力的领袖人物,对于意识形态和体制共识的建构至关重要。宪政的功能之一是建构和维系共识,而民主政治(包括选举政治和政党政治)则是建构共识的手段和程序。共和党和民主党的“建制派”在某种意义上也是政治共识的产物,他们之间存在默契,维护着共同遵守的原则。除了程序上的共识制造和共识维系之外,共识文化也渗透到美国政治的行为规范与实践之中。有的时候共识会遭遇危机,变得非常脆弱,甚至会崩溃,但如果核心共识的机制能保持稳定,新的共识仍然可以被建构。反之,如果核心共识变得脆弱,重大危机便不可避免。

共识的消失将导致极化政治的产生和生长,其特征是政党的“党派性”(partisanship)取代“公共性”成为权力政治的游戏规则,并渗透到包括最高法院在内的联邦政府三权之中。国会的权力分配(包括重要委员会成员位置的安排)与一个议员的“党派性”有着密切的关系。“党派性”要求议员在立法表决时对政党的立场做到绝对忠诚,要求议员即便在本党利益与本选区选民利益发生冲突的情况下也要以党的意志为重。这样的要求便产生出一种宪政悖论:国会议员的代表性发生了转向或变异,他不再代表本选区所有选民的利益,而只代表他所属的政党的利益,或只代表那些同党选民的利益。“党派性”对选民利益的分割是对原始宪政设计中的民主性和地方性的背叛。极端政治或极化政治的出现,意味着妥协空间的缩小乃至消失。政党政治中的“党派性”与民主政治中的“人民主权”原则发生了冲突,导致民主体制中的代表性发生变异或断裂——议员听命于政党,而不是选民。这种情形会使选民对选举体制的公正性丧失信心,使选民动员变得更加困难。当投票人数减少时,政党会加强对所谓“积极选民”的控制,控制手段也不断改进,基层党工干部与选民的亲密接触被事先制作的电视竞选广告所代替,而竞选广告又是政党或与之相关的利益集团出资制作的,其结果是选民与选举程序变得更加分离。

极化政治的发展要求政党从长计议,提前布局,制造和维护对本党有利的国会选区,从政治分割的角度减少乃至消灭两党竞争,不给对手在本党控制区域内组建有效选民联盟的机会。换言之,就是将反对派选民当成一个不确定因素,在大选来临之前将其消化掉,以确保本党能始终控制某国会选区乃至某州的总统选举结果。这样做的结果导致了一种情况的产生,即越来越多的州在总统大选中连续为某一政党(民

主党或共和党)所赢得;或者说,越来越多的州的大选结果为某一政党连续锁定,这些州变成了某种意义上的“一党州”(one-party states)。当一个政党能够比较长期而不间断地连续赢得某州时,反对党一般不太愿意在这些州投入过多的竞选人力和财力来动员选民“翻盘”,因为这样做需要大量资源,而且往往是得不偿失的,在大州尤其这样。譬如,共和党对得克萨斯州的“锁定”和民主党对加利福尼亚州的“锁定”,都属于这种情况。下表显示的是1968年以来所谓“一党州”的数量逐渐增加的情况。

表 在总统大选中连续为同一政党所赢得的州的统计

大选年	连续为共和党所赢得的州数	连续为民主党所赢得的州数	摇摆州数
1968	8 ^①	1 ^②	42
1972	9	1	41
1976	9	2	40
1980	13	2	36
1984	13	2	36
1988	14	7	30
1992	13	15	23
1996	16	15	20
2000	22	16	13
2004	22	17	12
2008	22	21	8
2012	24	21	6

资料来源: National Archives and Records Administration, “U. S. Electoral College, Historical Electoral Results, Electoral Votes, by State,” available at: http://www.archives.gov/federal-register/electoral-college/votes/votes_state.html. 2017. 1. 7。

从表中可以看出,自1968年开始,“一党州”的数量逐年增加,从1968年的九个个州^③增至1988年的14个州。^④到2008年民主党人奥巴马参加总统大选时,50个州

① 内华达州实施的是选区制,该州五名总统选举人票中的三票始终为共和党所赢得,另外二票为独立或“摇摆票”。

② 包括哥伦比亚特区的投票结果。缅因州实施的是选区制,其中四名总统选举人票中的三票始终为民主党人所赢得,另一票是独立或“摇摆票”。

③ 有九个个州从1968年到2016年始终在大选中为共和党所赢得,包括爱达荷州、怀俄明州、北达科达州、犹他州、内布拉斯加州、堪萨斯州、俄克拉何马州和阿拉斯加州。

④ 1988年,共和党连续赢得的州在1968年的九个个州的基础上增加了五个州,包括得克萨斯州、南达科达州、密西西比州、亚拉巴马州、南卡罗来纳州。连续为民主党所赢得的州或地区共有七个,包括华盛顿州、俄勒冈州、明尼苏达州、纽约州、马萨诸塞州、罗德岛州、哥伦比亚特区。

中有 22 个州长期为共和党所赢得,成为所谓的“红州”(red states);另外 21 个州长期为民主党所赢得,被称为“蓝州”(blue states);除哥伦比亚特区(属于“蓝州”范围)以外,全国 50 个州中只有八个州继续处于两党竞争的“摇摆州”的位置。^① 在 2012 年大选中,奥巴马丢掉了二个州,印第安纳州和北卡罗来纳州从支持民主党转向支持共和党。到 2016 年大选开始的时候,两党的政治分割基本不变,两党的竞争则集中在中西部“锈带”地区的“摇摆州”和南部的佛罗里达州,而帮助特朗普赢得大选的正是这些州。如果两党竞争能够在更大范围内展开,结局可能会有所不同。

极化政治也严重影响了国会的立法效率,经常性的体制僵局则进一步打击了选民对政治体制的信心。党争垄断了近年来美国政治的运作,两党能达成共识的立法问题越来越少,具有重大改革意义的公共政策的推动变得越发困难。在三权分立的体制下,两党之间的合作(包括理解、默契与相互妥协)是非常重要的,不同权力机构(包括立法、执法和司法机构)之间的合作与默契也非常重要。在国家遇到重大危机(如战争、经济危机或恐怖主义袭击)的时候,这种合作比较容易进行。当一个政党要推行一种贯彻自己理念的改革时,必须首先拥有体制资源的保障和支持,也就是说,需要在较长的时间内同时占有总统职位和控制国会两院的多数席位。从 1932 到 1968 年,民主党对总统和国会的同时控制长达 26 年,而共和党在其间只控制了二年,另外八年为两党分治(divided control)的时间,即两党分别控制白宫或国会或国会中的一院,而未能完全掌控立法权和执法权。这一时期是罗斯福、杜鲁门、肯尼迪和约翰逊的时代,民主党人利用这种体制上的机会推动了一系列重要的改革(包括罗斯福新政和“伟大社会”),创建了“新政自由主义”(New Deal Liberalism)的政府治理模式。在 1969 年到 2008 年的 40 年内,两党单独同时控制白宫和国会两院多数席位的情况不多,分别为六年左右,而两党分别控制白宫和国会的时间则长达 28 年。^② 所以,自 1968 年之后,无论是民主党还是共和党,都没有足够长的时间和足够多的体制资源来建立和维系一个长期性的政策模式。这一段时间也正是美国和世界的形势发生急速变化的时期,各种需求和要求增多,国家需要在内政和外交上采取较为统一、长期和具有延续性的政策。在这样的背景下,持续不断的党争对建立具有前瞻性和长期性的国家发展框架构成了障碍。

① 这八个州包括衣阿华州、密歇根州、俄亥俄州、宾夕法尼亚州、威斯康星州、印第安纳州、佛罗里达州和北卡罗来纳州;此外,还有缅因州的一个选区。缅因州的总统选举人票数按国会选区分配,不实行“赢家通吃”的规则。在该州拥有的四张选举人票中,有三票始终为民主党人所赢得,第四票则属于独立票或“摇摆票”。

② Paul Rosenberg, “This Is How a Political Party Dies. . . .”, available at: http://www.salon.com/2016/02/06/this_is_how_a_political_party_dies_donald_trump_berniesanders_and_the_collapse_of_our_failed_political_elites/. 2016. 02. 06.

奥巴马于 2008 年胜选之后，一度拥有很高的民意支持率（他以 365 张总统选举人票大胜麦凯恩，后者获得 173 张选举人票），众多选民对他寄予很高的期望。同时，民主党人控制了国会两院的多数席位（但不是绝对多数），他自己也表示要进一步推动“新政自由主义”政府模式的计划，但最终他未能做到这一点。在奥巴马任期内，严重的党争导致立法机构几近瘫痪，两党达成共识的话题越来越少，各自推动的利益都无法有效地转化为政策。奥巴马力图推动医保改革，但最终做出了巨大的妥协，而他所推行的医保法案目前正面临被废止的危险。在他的第二个任期内，面对国会共和党人的党派政治带来的压力，奥巴马只好借助行政命令来推动他的其他改革，包括移民政策的改革和“跨太平洋贸易协定”（TPP）的推进等，但这种做法反而加剧了极化政治。总统与国会的对峙几乎成了奥巴马总统执政时代的同位语，党派情结大大超越了国家情结，党派性成了主导的意识形态，超越了国家主义和爱国主义。奥巴马有改革的意愿，但他没有足够强大的政治资本和恰当的历史机会来构建两党共识。对共和党保守派来说，奥巴马政府所代表的意识形态及其对美国未来的设想是一种极为“清楚而现实”的威胁。在他们眼中，奥巴马是一个“并不美国化的”美国总统，他的肤色是黑的，他的名字中带有穆斯林的味道。在普通白人眼中，奥巴马不过是“肯定性行动计划”（Affirmative Action Program）的受惠者，而他的成长经历又显示他是美国精英阶层的一分子。奥巴马本人无疑带有浓厚的理想主义色彩，但他缺乏罗斯福曾经拥有的利用危机来整合政治力量的能力和资源。他受到的牵制太多，无法给选民带来他们需要的改革。这也许可以解释为何他在“锈带”地区的支持者在 2016 年大选中选择离开民主党，转而把选票投给特朗普。宾夕法尼亚州卢塞恩县（Luzerne County）的例子可以生动地说明这一点。

奥巴马在 2008 年、2012 年的大选中赢得了宾夕法尼亚州，但在 2016 年的大选中，特朗普以四万普选票的多数赢得了该州，打破了共和党自 1988 年以来从未赢得宾夕法尼亚州的纪录。卢塞恩县有 5644 名民主党人在 2016 年更换了党派身份，在选民登记时从民主党人变成了共和党人，这样他们便可以参加共和党的初选。相比之下，该县只有 1000 多名共和党选民改变身份，变成民主党人。从 2008 年到 2014 年，该县的拉美裔人口增加了一倍，达到了人口的 9%。当地原住居民多为白人和老人，他们认为外来移民尤其是非法移民抢走了工作机会，并带来了危害社会的犯罪行为。该县面临的最大问题是普通白人生活贫困。该县的贫困率高于州的平均水平，有 1/5 的带有未成年子女的家庭处在贫困之中。另外一个问题是失业率高，当地制造业的工作机会自 2009 年以来已减少了 10%。在这样的背景下，当地居民非常欢迎特朗普提出的对移民实施严格控制、强制递解非法移民出境、反对全球化、反对美国工厂搬迁至海外等主张。当地人希望特朗普能够给他们带来工作机会，阻止非法

移民大量进入美国。在听了奥巴马的八年说教之后,他们不再相信“体制内”的人,也不相信全球化会给他们带来好处。在他们眼中,希拉里是擅长说教的“圈内人”,而作为商人的特朗普则善于解决实际问题。^①

由此可见,选民们希望改革,不喜欢固守陈规,而“建制派”的“圈内人”在他们看来是固守陈规的政客。希拉里在竞选战略上强调候选人的资格、资历和品质,但选民需要的是改朝换代,解决失业、工资下降和经济停滞不前等现实问题。尽管他们并不认为特朗普是一个品格高尚的人,但他们认为特朗普能够帮助他们解决问题,至少可以让他试一试。据《时代周刊》报道,宾夕法尼亚州的小城市南特库克(Nanticoke)的市长约瑟夫·多尔蒂(Joseph Dougherty)曾是一名民主党人,他在2016年大选中改变立场转而支持共和党,理由是当地人不再只希望“勉强地活着”(surviving),而希望能够获得机会过更好的生活,“外出度假,翻修住房,换一辆更好的车,为自己孩子的未来投资。”他认为他的转向代表了一批“勤奋工作的蓝领工人”的行动,大家都在寻找“能够支撑家庭的工作”,而民主党似乎对此视而不见,所以“我们并没有抛弃民主党,而是民主党抛弃了我们。”^②

三 价值观的分离与选民重组

卢塞恩县和南特库克城民主党选民的立场变换一方面反映出民主党忽略了基层选民(尤其是中下阶层白人)所关心的就业和移民问题,另一方面反映出民主党和共和党在全球化、移民开放、税收政策、政府对经济的干预、公民权利(包括持枪权、堕胎权、隐私权、同性恋者权利等)等问题的处理上存在巨大分歧。实际上,对不同政策的选择反映出美国选民对美国价值观的认知发生了分歧。

当代美国社会针对核心价值观产生的分歧可以追溯到20世纪30年代的罗斯福新政改革。新政是为了应对前所未有的经济危机而进行的经济改革,但它开启了联邦政府对国家经济生活的深度干预。它将公民的经济安全与保障纳入到联邦政府的保护范围之内,改变了传统的政府职能,扩大了政府的权力,增加了政府的责任,创造了一个能动主义(activist)的政府模式,奠定了美国式福利国家的基础,带来了美国自由主义的重要转型。根据“新政自由主义”(New Deal Liberalism)的理念,政府需要对普通公民的生存和幸福负责,需要为他们提供最基本的生活保障,包括养老金、失

^① Josh Saul, "Why Did Donald Trump Win? Just Visit Luzerne County, Pennsylvania," *Newsweek*, December 5, 2016, available at: <http://www.newsweek.com/2016/12/16/donald-trump-pennsylvania-win-luzerne-county-527861.html> 2016. 12. 10.

^② Michael Scherer, "The Person of the Year," *Time*, December 19, 2016, pp. 58, 72.

业救济和贫困救济等。在 20 世纪 60 年代,约翰逊总统的“伟大社会”改革进一步扩展了联邦政府的这种功能和责任,将反贫困、都市改造、扩大福利保障、提高公民的生活品质、反对种族主义和种族歧视等作为改革内容,并在罗斯福总统提出的“社会保障”计划的基础上加入医疗保障和医疗补助等新的社会立法项目,巩固了美国式福利国家的基础。“新政自由主义”作为一种意识形态和国家治理模式,是在经济大萧条、第二次世界大战和冷战的国际背景下产生的。这种特殊的国际环境,尤其是西方与共产主义世界的竞争,帮助美国塑造了全民的政治共识。此外,20 世纪 50、60 年代的民权运动、女权运动、权利革命全面挑战了美国生活和法律中的种族主义和性别歧视,推动了移民政策的改革。所有这一切催生了 20 世纪 60 年代末出现的一种新的美国价值观。这种新价值观在政治上主张更具包容性,更提倡民主参与;在经济上强调加强政府对市场的监管,利用税收杠杆对社会财富进行更为合理的再分配,为弱势群体提供更多的扶持和机会;在文化上鼓吹包容性、多元性和相互尊重。这些价值观对以“瓦斯普”(白人盎格鲁-撒克逊清教徒,WASP)传统为基础的美国传统价值观做了很多修正,也引发了“权力”重组和“权利”再创。最重要的是,在“新政自由主义”的旗帜下,民主党人建构起一个由工人阶级、少数族裔、妇女、具有批判思想的自由派学界和城市中产阶级选民组成的政治联盟,这为其长期控制联邦政府提供了政治保障。

在“新政自由主义”的推动下,美国作为一个能动主义国家得到了长足的发展。政府的社会开支大幅度增加。根据研究,非国防开支在美国国内生产总值(GDP)中的比例从 1954 年到 1975 年持续上升,从 5.7% 上升到 15.7%,增加了三倍。政府的花费主要用于覆盖社会立法项目,包括医疗保障、医疗补助、残障人士的医疗补贴、食品券,以及联邦政府对贫困地区的教育补贴等,但最大的政府开支是社会保障体系的花费。法律要求政府支付的强制性开支的数额远远超过了预期。政府的经济管制范围也大大扩展,从商业竞争规范的管理扩展到消费者的健康与安全以及工人的工作环境、健康和安等领域。从第二次世界大战结束到 21 世纪初的 60 多年里,美国通过了大大小小 330 部管制性法律,其中主要的管制法是在 20 世纪 60、70 年代通过的。管制力度的加强带来了政府官僚机构的扩张。在“权利再创”方面,除了《1964 年民权法》(Civil Rights Act of 1964)和《1965 年选举权法》(Voting Rights Act of 1965)之外,联邦政府还在 20 世纪 60、70 年代通过了关于公平住房、高等教育、残障儿童教育、反对教育领域的年龄歧视等方面的公民权益法律法规。1964 年至 1976 年,国会通过了 11 部与公民权利相关的法律。联邦最高法院对“权利”案件的审理数量也大大增加,1933 年审理的案例中只有 9% 是与权利相关的,到 1971 年时 65%

被审理的案例都与权利相关。^① 联邦政府针对种族、性别、教育和司法正义等敏感问题实施的集中化全国性统一立法管理,极大地扩展了联邦政府对公民个人及其家庭生活的干预。联邦政府还通过控制税收来制造各种补贴,以管制公民的个人收入和纳税标准。这种“大政府”模式改变了美国政治运作的传统模式,带来了政治力量的重组。

伴随新政自由主义而来的是当代保守主义。正如美国历史学家戴维·法伯(David Farber)所指出的,当代保守主义并不是突然爆发或一蹴而就形成的,而是在抵制和反对“新政自由主义”的过程中通过吸收不同的思想和势力而逐渐形成的。最初的保守主义主要反对“新政”的经济政策,力图恢复传统的“经济自由”。到了冷战初期,保守主义阵营开始反对共产主义——虽然“新政自由主义”者也是反共的。保守主义将共产主义与宗教面临的威胁结合起来,从而赢得了宗教选民的支持。在随之而来的民权运动中,保守主义者又将美国南部那些反对联邦的民权立法、捍卫“白人至上”统治模式的州权主义者纳入其阵营之中,组建起反对联邦政府插手南部种族关系的保守派政治力量。这支力量最终成为帮助尼克松赢得1968年大选的“沉默的大多数”的组成部分。共和党也在这个过程中完成了成为当代保守主义代言人的转型。20世纪60年代后期和70年代初期,白人女性中的激进保守力量和新的宗教右派加入到保守派阵营中,对抗由女权主义者和少数族裔权利提倡者构成的自由派改革力量。宗教右翼对当时最高法院做出的关于公民权利的一系列决定表示强烈反对,认为这些决定废止了中小学的宗教祈祷仪式,放松了政府对淫秽作品的限制,允许销售避孕产品和堕胎,给予犯罪嫌疑人过多的权益保护,引发了美国社会的道德衰败。经济保守派则希望减少政府对经济的管制,并降低税收。这些不同派别分享的共识是,美国需要建立一个反共的、军事力量强大的政府,以反对任何形式的针对美国的国际威胁,并通过减税来克服滞胀危机。它们认为20世纪60年代的社会运动和文化变革将国家引向了一个错误的方向。1980年里根当选为美国总统,这为保守主义整合不同派别的力量提供了一个机会。里根凭借自己的演讲才能把保守主义变成了一种正面而乐观的意识形态,将“自由”的话语权从民主党人的手中夺了回来。他提出美国要恢复市场资本主义的秩序和活力,恢复州权的尊严,减少联邦政府

^① Paul Pierson, “The Rise and Reconfiguration of Activist Government,” in Paul Pierson & Theda Skocpol, eds., *The Transformation of American Politics: Activist Government and the Rise of Conservatism*, pp. 23, 25, 27 ~ 28.

的社会立法和对公民生活的干预。^① 里根结束任期时，冷战行将结束，保守主义获得了崭新的生命力，变成了与新政自由主义和多元文化主义正面对抗的意识形态。

意识形态的对抗在政治上的反映是“权力重组”(reconfiguration of power)和“权利重组”(reconstitution of rights)以及从两者衍生而来的“选民重组”(realignment of voters)。在权力组合方面，因为总统同时是执法者和立法者，对总统职位的争夺变得非常激烈。同时，联邦最高法院在公民权利的裁定方面也拥有极大的权力。它对同性恋者权益、“肯定性行动”政策、总统竞选中的金钱捐赠等做出的裁决引发了大量争议。大法官的任命与批准充满了权力斗争，让普通选民在选举政治面前深感无力。这些都加剧了国会参议院席位的竞争。

从20世纪80年代后期到2001年九一一事件发生，多元文化主义和保守主义在政治、教育和文化等多个领域展开了持续的交锋。^② 九一一事件之后，保守主义政客重新启用强硬的民族主义和传统的爱国主义话语，主张在外交上实行单边主义，强调文明的冲突不可避免，并将伊斯兰教视为美国文明潜在的敌人。^③ 此后，反恐战争的失利和巨大花费以及2008年的金融危机给美国带来了多重打击。冷战结束后，全球化的速度加快，在21世纪初尤其是奥巴马执政期间达到一个高潮。第二次世界大战结束后，由美国主导制定的国际政治和经济秩序不断受到新兴经济大国的挑战，世界经济格局在新技术的推动下发生了深刻的变化，虽然美国仍然在其中占据重要的位置，但它同时面临着国内外的严峻挑战。在国际上，美国需要保持技术开发、市场占有率和资金使用的优势；在国内，美国需要通过税收和其他政策维系社会保障和福利制度，不断激发市场活力，保证普通美国人也能分享到全球化的好处。事实上，全球化加深了利益分配的不平等，那些没有搭上全球化快车、没有分享到红利、短时间内也无法指望从中受益的人因此表现出了强烈的焦虑、失落和愤怒。这批人为保守主义带来了新的血液，并带来了民主党和共和党两党选民的重组。

随着共识消失和价值观的对抗加剧，选民们按照自己的利益和价值观进行了重新站队。特朗普通过初选整合了共和党党内的不同派别；而在民主党阵营，希拉里却未能吸引到足够多的女性支持者和年轻选民。不仅如此，她还失去了白人群体中的蓝领工人阶级支持者。所以，特朗普的胜利绝不是偶然的，有其深刻的原因。在某种

① [美]戴维·法伯：《美国保守主义：政治进程而非固有观念》（焦娇译），载《美国研究》，2016年第5期，第111~125页。另参见Julian E. Zellizer, "Seizing Power: Conservatives and Congress since the 1970s," in Paul Pierson & Theda Skocpol, eds., *The Transformation of American Politics: Activist Government and the Rise of Conservatism*, pp. 105 ~ 134。关于当代美国保守主义的早期起源，参见Daniel Bell ed., *The Radical Right (c1955)* (New Brunswick: Transaction Publishers, 2000), especially chapters 3, 5, 7, 11。

② 王希：《多元文化主义的起源、实践与局限性》，载《美国研究》，2000年第2期，第43~80页。

③ [美]戴维·法伯：《美国保守主义：政治进程而非固有观念》（焦娇译），第121~122页。

意义上,2016年大选展示了一个核心价值观存在深刻裂痕的美国的焦虑,反映了不同的美国经验和美国想象之间的碰撞。在共和党内部,基层选民发动了一场“内部反叛”;在全国层面,白人社会的相当一部分中下层选民针对“建制派”精英政治发动了一场“公开反叛”。这种反叛是半个世纪以来“新政自由主义”与保守主义之间发生的最为激烈的一次公开较量,是保守主义对多元文化主义主流价值观的一次“清算”,也是保守派选民对未来美国的走向做出的一种愤怒的选择。

四 特朗普的话语与被焦虑困扰的选民

在上述背景之下,总统候选人特朗普有效地利用了美国人的焦虑与恐惧。他以白人工人阶级代言人的身份,讲出了“锈带”地区白人工人群体碍于“政治正确”而不敢讲也没有机会讲出来的话。特朗普话语的核心思想是民族主义,而不是民粹主义。更准确地说,这是一种“白人民族主义”(White Nationalism)的话语。它以“让美国再次(变得)伟大”(Make America Great Again)的口号为旗帜,提出要恢复传统美国的荣耀与力量,恢复白种美国人在美国生活中理所当然的优越感和主导地位,恢复美国在国际秩序中不能被撼动的地位,保持美国不同于其他国家的“例外”特质。这种话语在意识形态上与共和党“建制派”的保守派思路是吻合的,所以许多共和党人虽然不喜欢特朗普,却不愿意站出来批评他的话语,有的人甚至为此感到释然,因为特朗普讲出了他们想讲而不敢讲的话。自20世纪90年代以来,共和党开始对多元文化主义持怀疑态度,对“政治正确”大加谴责,认为它限制了言论自由。特朗普在2016年大选中敢说大话和狠话,并不仅仅是为了展示其“强人政治”的风范和敢于蔑视“政治正确”的勇气,也是企图重新界定美国的民族性。他用“美利坚主义”(Americanism)的逻辑包装了对民权运动成果的挑战,重新将“美国人”定义为一个从文化、肤色到观念都和谐一致的民族整体,从而否定了多元文化主义和民权运动问世以来形成的新美国价值观。他要传递的信息是:美国已经到了一个十分危险的时刻,传统美国价值观的纯洁性已经受到玷污,并正在迅速消失。

特朗普表达的正是中下层美国白人的焦虑。自第二次世界大战结束以来,在冷战的大环境中,美国人(尤其是白人)享受了将近半个世纪的经济繁荣和高品质生活。但是,进入新世纪之后,随着全球化速度加快、人力成本提高和经济发生转型,中西部和南部地区的“去工业化”现象十分严重,传统的工业格局被打破,中产阶级的收入和家庭生活开始受到影响。在失去原来唾手可得的工作机会的同时,他们还面临着外来移民的工作竞争,加上实际工资水平下降,父辈的美国梦在新一代身上变为泡影,由此引发的焦虑在中产阶级选民中迅速弥漫。特朗普将自己说成是这些“被

遗忘的”中下层白人的代言人,将中下层白人的痛苦归咎于“建制派”政治精英对美国人的欺骗,将全球化视为对美国利益的出卖和牺牲。他声称,全球化或全球主义(globalism)不仅没有使美国人受益,反而使受到伤害的美国人越来越多;国门大开的结果是许多历史上并不够资格进入美国的人长驱直入,将美国逐渐变得“非美国化”。

特朗普在竞选中反复使用“我们 vs. 他们”的语言模式。虽然他并没有说明“我们”是谁,但他的听众一听就十分明白。在特朗普的语言中,经过民权运动和多元文化主义洗礼的美国似乎根本就不存在,包容、宽容和多元化根本就不是美国价值观的一部分。对于“锈带”地区的白人失业者来说,敢于挑战“政治正确”和“多元文化主义”的特朗普成为了他们的英雄。在这些选民眼中,“全球化”就是美国的资本、工厂和工作机会流向发展中国家的同义词。特朗普将奥巴马总统推动的“跨太平洋伙伴关系协定”与克林顿推动“北美自由贸易协定”(NAFTA)相提并论,将它们说成是政治精英与经济精英同流合污、忽悠民众的产物。许多出生于传统的产业工人家庭的美国人感到,他们的父辈曾经拥有的中产阶级地位正在消失。他们的父辈曾经是民主党人,曾经在 20 世纪 30 年代、60 年代站在“新政自由主义”一边,但今天,他们发现被精英政治控制的民主党如今已不再重视他们,而共和党“建制派”也不理睬他们。特朗普准确地抓住了这个机会,给他们的愤怒火上浇油。

在竞选风格上,特朗普也是标新立异,特立独行,利用耸人听闻的言论和肆无忌惮的表现,将竞争对手一一逼退。与他同台竞争的体制内候选人(包括在职的参议员、州长等)在选举中都有所顾忌,基本不敢破坏“政治正确”的行规,即便是克鲁兹这样的极端保守派,在竞选时也仍然恪守政坛规矩,而不敢像特朗普那样有恃无恐、恣意妄为、肆无忌惮地讲话和做事。特朗普熟谙“建制派”候选人瞻前顾后的心态,以极为出格的风格将极端政治推向民众和选民心理承受的极限。特朗普其实并不是美国总统选举史上使用“极端政治”手段的第一人。20 世纪 30 年代的休伊·朗(Huey Long)和 20 世纪 60 年代的巴里·戈德华特(Barry Goldwater)都曾经扮演过极端民粹主义领袖的角色,用过激的政治语言直击选民的恐惧,点燃他们的愤怒,将他们被压抑的感情激发出来。但是,他们都不如特朗普做得成功,原因之一在于共和党“建制派”的无序与无奈——在建制派竞争者还没有反应过来的时候,特朗普已经将他们逼出初选;原因之二在于特朗普拥有对“建制派”政治、精英政治和全球化极度反感和失望的一批选民的支持。正如历史学家梅森·威廉斯(Mason Williams)指出的,政党“建制派”在从前完全可以通过党的组织来阻止像特朗普这样的人物从预选中崛起,但如今由于“政党和意识形态的极端化”,“参与预选的选民——而不是政党的大佬们或党内那些更倾心于意识形态的积极分子——掌握了提名共和党总统候选

人的权力。”^①

在过去几十年里,美国的政党体制、政党体系和媒体建构已经成长为一个利益体制。从初选到大选,人脉、金钱、资历和利益牵扯等已成为民主体制的一部分。若要赢得选举的胜利,必须要在这些方面积累资本。竞选变成了这些“非民主”程序与设计之间的较量。同时,候选人要获得权力,必须赢得选民的支持,于是攻克选民便成为选举政治的目标。这样一来,选举政治变成了一种本末倒置的政治,选民意愿不再是民主政治的动力和源泉,而是为了掌握权力需要清除的障碍。所有围绕选举展开的政治活动,其目的都是为了得到选民的选票。民主、权利和政治诉求都被工具化了,成为权力追逐者用来进行利益交换、追求个人成功的筹码。为了获得理想中的选举结果,候选人及选举机器(包括党内的各级委员会和特意安排的媒体访谈等)努力影响选民,左右选民,对选民进行操纵。虽然选民仍然按自己的意愿投票,但他们的意愿已被设定在特定的政治环境、议题和候选人当中。特朗普的异军突起提供了一个不同的选项,具有强烈的反建制、反精英情绪的选民打算利用这个机会来做出一个具有风险的决定——摒弃“建制派”,拥抱“造反派”。

从政治文化的角度来看,2016年的美国大选是一场针对民权运动成果和多元文化主义价值观的全国辩论,是美国人关于两种美国历史叙事、两种美国愿景的竞争,用美国作家戴维·罗森(David Rosen)的话来说,也是美国的一场“文化战争”(culture war)。^②希拉里和特朗普分别在两党全国代表大会上对两种叙事和愿景做了生动的描述。希拉里描述的是一个崇尚多元价值的、具有包容性的、将继续开放的、充满活力的、富有创新精神的美国。在特朗普的支持者看来,这也许的确是一个美好的、令人向往的愿景,但它是一个陌生的、昂贵而遥远的梦,享有它需要付出极大的代价,包括持续地接受政府的干预,付出昂贵的经济支出。这是精英阶层的梦,不是普通人的梦。特朗普在提名演讲中描述的美国则处于危险的边缘,传统社会面临重重挑战,美国价值观受到攻击,内部面临着危险。他所描绘的梦是“美国第一”(America First),这是一个现实的、熟悉的、触手可及的梦,让人感到安全和舒适。人们希望在这个梦中重新找回父辈曾经享有过的特权与优越感、中产阶级生活的舒心以及作为一个美国人的骄傲。由于总统选举制度的安排和选举文化的缘故,希拉里和特朗普最后变成了两种唯一的选择的化身。对他们的选择与每个选民的阶级、种族、性别、族裔、宗教、出生地、意识形态和文化习性纠缠在一起,这使大选的整合变得极其

^① Thomas B. Edsall, "The Apotheosis of Donald J. Trump," *The New York Times*, July 21, 2016.

^② David Rosen, "The Culture War and the 2016 Election," *Counterpunch*, August 5, 2016, available at: <https://www.counterpunch.org/2016/08/05/the-culture-war-and-the-2016-election/> 2016.08.06.

困难,选择也变得很受局限。当特朗普道出“山里人”的忧虑和失落感的时候,他看准了这些选民为了挽救正在消逝的传统而孤注一掷的心理。

当选民们感觉到在自己的祖国正在变成异乡人的时候,他们会陷入一种深深的恐惧。他们为传统和价值观的消失而感到痛苦,既无法搭上全球化的快车,也不愿意全力拥抱多元化。眼看着后来者和外来者源源不断地超越他们,他们的失落感和恐惧感更加强烈。这种失落感与历史学家理查德·霍夫斯塔特(Richard Hofstadter)曾经描述的“社会地位政治”(status politics)有相同之处,但特朗普的支持者想要表达的不光是冤情和愤怒,他们也希望找回失去的“美国梦”。^① 所以,《时代周刊》提到的“隐藏的选民”是存在的,但他们并不是隐秘的。这些选民过去只是没有机会发出声音而已,特朗普的出现给了他们一个选择和表达的机会。他们的人数并不多,正好大都分布在摇摆州,所以在大选日他们给了特朗普一个具有“临界数量”(critical mass)意义的选民支持,并且喊出了“还我祖国”(I want my country back)的口号。

王希:北京大学历史学系教授、美国宾夕法尼亚州印第安纳大学历史系教授

(本文责任编辑:罗伟清)

^① 关于“status politics”的讨论,参见 Richard Hofstadter, *The Paranoid Style in American Politics and Other Essays* (New York: Alfred A. Knopf, 1966), pp. 87 ~ 88.

分裂的美国^①

张毅

[内容提要]2016年美国大选表明美国社会陷入严重分裂,特朗普和克林顿是历来参加总统选举民望最低的两党候选人。美国经济两级分化,最富有的1%家庭的平均收入为其余99%家庭平均收入的20多倍;种族关系几十年来总体趋向缓和,但奥巴马连任两届总统也在一定程度上引起种族主义反弹,主张白人至上的另类右翼势力抬头;文化方面,同性恋、堕胎等问题上的道德冲突依然存在,受过高等教育的文化精英和未受过高等教育的白人工人阶级在价值观方面的隔阂增大。这些都是美国社会分裂的原因,但特朗普总统本人在竞选中和上台后反体制和分裂性的言论和政策应当是美国目前处于越战之后最分裂时期的主要原因。

关键词:美国政治 2016年总统选举 特朗普 贫富悬殊 种族关系

2016年美国大选表明美国社会陷入严重分裂。选举前一周,盖洛普民调(Gallup poll)显示唐纳德·特朗普和希拉里·克林顿是其从1956年开始该项调查以来民望最低的两党候选人。^②特朗普在选举中胜出,但却比希拉里·克林顿少获得280多万张普通选票,是美国历史上得票悬殊最大的“少数票总统”。选举结果公布后,成千上万美国人上街游行,高呼“不是我的总统”。2017年1月20日,特朗普正

① 本文承蒙《美国研究》匿名专家审稿并提出宝贵意见,笔者特此表示感谢,唯文责当然自负。

② Lydia Saad, “Trump and Clinton Finish with Historically Poor Images,” available at: www.gallup.com/poll/197231/trump-clinton-finish-historically-poor-images.aspx.

式宣誓就职,民众支持程度远远低于历史同期的其他总统;^①当天有近70名国会议员抵制就职典礼,多于1973年尼克松第二任之后的所有总统,^②演艺界甚至没有一位顶级大腕参加庆典演出。特朗普正式宣誓就职的第二天,超过300万的美国人在500多个城镇举行示威,创造了历史新高。^③

2016年11月总统大选时美国没有战争(美军从阿富汗和伊拉克已基本完成退出),没有经济衰退[2016年第3季度美国国内生产总值(GDP)增长2.9%,远高于西方其他主要发达国家],也没有发生类似20世纪60年代民权运动等极易引起社会撕裂的重大事件,但美国社会处于严重分裂之中却毋庸置疑。美国《时代》杂志推选特朗普为2016年年度风云人物,其封面文章的标题就是“美利坚分裂国总统”(President of the Divided States of America)。

一 经济分裂

美国社会分裂首先表现在经济方面。1992年比尔·克林顿竞选总统时,顾问詹姆斯·卡维尔(James Carville)说过一句名言:“别犯傻了,就是经济”,被认为是抓住了当时美国竞选形势的要害,为克林顿当选立下头功。从国内生产总值增长角度看,2016年的美国经济早已走出全球金融危机,而且非农业就业人数至2016年10月已连续增长73个月,创下美国有统计史以来的最长纪录。但从以下几个方面可以看出,美国经济近几十年来出现了一系列严重的结构性问题,大批美国人为生计挣扎,度日艰难。

(一)富人越来越富

美国目前富人之富可谓触目惊心。2013年,美国最富有的1%家庭的平均收入为其余99%平均收入的25.3倍。2009年至2013年,美国家庭总收入新增部分的85%落入最上层的1%的家庭口袋;在15个州中,该比例甚至达到100%。^④从美国历史上看,如果以最富有的1%家庭的总收入作为衡量标准,收入最不平等年份是

① Katie Reilly, “Donald Trump’s First Presidential Approval Ratings Are a Record Low,” *Fortune*, January 24, 2017, available at: <http://fortune.com/2017/01/24/Donald-trump-approval-ratings/>.

② Samantha Swantek & Braelyn Wood, “These Congress Members Did Not Attend President Trump’s Inauguration,” *Cosmopolitan*, January 21, 2017, available at: <http://www.cosmopolitan.com/politics/a8619658/why-these-congress-members-did-not-attend-the-inauguration/+&cd=1&hl=en&ct=clnk&gl=hk>.

③ Kaveh Waddell, “The Exhausting Work of Tallying America’s Largest Protest,” *The Atlantic*, January 23, 2017, available at: <https://www.theatlantic.com/technology/archive/2017/01/womens-march-protest-count/514166/>.

④ Estelle Sommeiller, Mark Price, and Ellis Wazeter, “Income Inequality in the U.S. by State, Metropolitan Area, and County,” *Economic Policy Institute*, June 16, 2016, available at: <http://www.epi.org/publication/income-inequality-in-the-us/>.

1928年(一年后美国发生大萧条),之后贫富差距在1930和1940年代迅速缩小,直至1970年代末总的趋势也是降低。1980年代以来,贫富悬殊又迅速回升,至2013年已接近1928年的最高值。美国最富有的0.1%的家庭在美国家庭总财富中占的比例更是从1979年的7%升至2012年的22%,几乎与美国90%的家庭拥有的财富相等。^①美国经济学家、诺贝尔经济学奖获得者约瑟夫·斯提格里茨(Joseph Stiglitz)在描述美国经济两级分化时,借用了林肯总统1863年在著名的《葛底斯堡演讲》中的一句名言,称美国现在已经不是“民有、民治、民享”(Of the people, By the people, For the people),而是“百分之一有、百分之一治、百分之一享”(Of the 1%, By the 1%, For the 1%)。^②

(二)中产阶级收缩,收入长期不足

美国通常把中产阶级定义为收入在中位线2/3至两倍之间的家庭。按此标准,美国2015年的中产阶级人数占总人口的50%,比1971年下降高达11%。^③根据美国人口普查局的统计,美国2015年家庭收入中位线约为5.6万美元,虽然比2014年高出5.2%,但这是2007年之后第一次有意义的增长,而且即使如此在排除通货膨胀因素之后仍然低于1999年的水平。^④也就是说,美国一般老百姓的生活在近20年里没有实际改善。有人说美国现在只剩下两种工作:住高档酒店的公司高管和在酒店为这些高管服务的行李员,虽然有玩笑成份,但的确也充分地反映了美国贫富悬殊的两极分化。历史上曾经令美国人十分自豪的普通老百姓的高薪工作(尤其是高级蓝领)越来越少。

(三)穷人越来越多,劳动参与率大幅下降^⑤

据统计,美国2015年有13.5%的人(大约4300万)生活在贫穷线以下,高于2007年的12.5%。美国25岁至54岁的男子劳动参与率从1958年的96%降至2015年的88%,远远低于其他发达国家93%的平均水平(如果美国能达到其他发达国家的平均水平,将可增加1000万人的就业)。在这些没有工作的人当中,有57%的人具有某种程度的残疾,而在17岁至24岁的青年人当中,甚至有71%的人因为教育

① Emmanuel Saez & Gabriel Zucman, "Wealth Inequality in the United States since 1913: Evidence from Capitalized Tax Data," available at: <https://gabriel-zucman.eu/files/SaezZucman2014.pdf>.

② Joseph Stiglitz, "Of the 1%, By the 1%, For the 1%," *Vanity Fair*, March 31, 2011, available at: <http://www.vanityfair.com/news/2011/05/top-one-percent-201105>.

③ Jamie Dimon, Chairman and CEO Letter to Shareholders, available at: <https://www.jpmorganchase.com/corporate/investor-relations/document/ar2016-ceolettersshareholders.pdf>.

④ "Median Annual Family Income in the United States from 1990 to 2015," available at: <https://www.statista.com/statistics/236765/median-annual-family-income-in-the-united-states-from-1990/>.

⑤ 劳动参与率(labor participation rate)指有工作和没有工作但在积极寻找工作的人占所有成年人中的比例。

水平太低(文盲或半文盲)或身体原因(过于肥胖、患有糖尿病等)而无法服役。^①

(四)年青一代不及父母,美国人梦^②不再

美国人性格比较乐观,相信通过自己的努力,生活一定会变得更加美好。但根据一项调查,2013年,除美国东部十几个州及夏威夷和南达科他州外,所有其他州35岁以下年轻人的平均收入都低于1980年。就全美国而言,35岁以下年轻人的中位数收入比1980年要低2000美元。^③另据2016年的一项民意测验,在30岁以下的年轻人当中,有80%的人认为其退休后的生活将不如其父母一代。^④美国麻省理工学院著名退休教授诺姆·乔姆斯基(Noam Chomsky)2017年出版了一本新书,书名为《美国人梦的安魂曲》(*The Requiem of American Dream*),以亲身经历说明,即使在20世纪大萧条时代,尽管大批人失业,但他们没有绝望,认为生活终归会变好,而这种乐观和希望在今天严重缺失,当今美国社会的上向流动性(upward mobility)甚至低于通常被认为阶级观念根深蒂固的欧洲。^⑤

二 种族分裂

如果仅仅是经济问题,美国社会的分裂应当会简单许多,解决起来也应相对容易。当经济上两极分化过于严重时,选民一般会倾向支持主张减少贫富差距的政党。美国两党之间,民主党中间偏左比较注重平等,强调提高富人税率、增加穷人福利;共和党作为右派则比较注重自由和效率,主张减少政府管制、降低富人税率。因此,2012年共和党总统候选人米特·罗姆尼(Mitt Romney)在竞选中说,美国有47%的选民无论如何都会支持奥巴马,因为他们“依靠政府,认为自己是受害者,……这些人(因收入太低)从不付所得税”。^⑥

然而在四年之后的2016年总统选举中,虽然绝大多数非白人穷人一如既往继续投民主党的票,但有相当一部分白人穷人投票支持特朗普。美国舆论界普遍认为,在

① Jamie Dimon, Chairman and CEO Letter to Shareholders.

② American Dream 一般译作“美国梦”,但根据近几十年来该词在美国使用的含义,笔者认为译成“美国人梦”更妥,因为其实质是美国个人而非美国国家的梦想。

③ Derek Thompson, “Millennials: \$2,000 Poorer Than Their Parents Were at the Same Age,” *The Atlantic*, January 1, 2015, available at: <https://www.theatlantic.com/business/archive/2015/01/young-adults-poorer-less-employed-and-more-diverse-than-their-parents/385029/>.

④ Jen Wiczner, “Most Millennials Think They’ll Be Worse Off Than Parents,” *Fortune*, March 1, 2016, available at: <http://fortune.com/2016/03/01/millennials-worse-parents-retirement/>.

⑤ Noam Chomsky, *The Requiem of American Dream* (New York: Seven Stories Press, 2017).

⑥ Shen Hong, “‘47 percent’ Remark: Quote of the Year,” *Mother Jones*, December 10, 2012, available at: <http://www.motherjones.com/mojo/2012/12/47-percent-remark-quote-year>.

很大程度上正是由于这些白人穷人的支持,才使得特朗普以不到八万张选票的微弱多数赢得了密歇根、宾夕法尼亚和威斯康星三个关键州,从而获得大选胜利。另外,美国相对较穷的州从联邦政府得到的补贴较多,这些州本应支持更主张增加政府福利的民主党,但在2016年选举中,更多的穷州的白人反而更支持共和党。^① 都是穷人,非白人穷人支持民主党的程度要远远高于白人穷人,其原因很难说与种族无关。

种族问题被认为是美国的“原罪”(original sin)。1492年哥伦布抵达美洲之后,因为战争和欧洲人带去的传染病导致约数千万的土著印第安人死亡。从17世纪到19世纪,有几十万非洲奴隶被贩卖到美国。1776年,身为奴隶主的托马斯·杰斐逊起草美国《独立宣言》,宣布“人人生而平等”,但该“人人”实际指的是白人(尤其是男性白人)。1789年美国通过宪法,明文规定就分配众议院席位而言,每一黑人奴隶只按3/5个白人计算。1857年美国最高法院裁定,祖先为被贩卖到美国当奴隶的黑人不能成为美国的公民,几年之后美国更因奴隶问题爆发内战,战死人数超过60万,高于美军在20世纪第一次和第二次世界大战中阵亡士兵之和。内战后美国通过宪法第十三条修正案废除奴隶制,但种族歧视并没有随之而消除。1896年美国最高法院裁定,公立学校实行种族隔离没有违反美国宪法第十四条修正案关于法律平等保护的条款。该裁定虽然在1954年被推翻,但学校真正结束种族隔离还是在1968年以后。1967年以前,美国部分州还明确禁止种族间通婚。

近几十年来,美国种族关系相对来讲已经有很大的改善,奥巴马能够当选总统并连任就是一个例证。马丁·路德·金1963年发表《我有一个梦想》的著名演讲时,应该没有预料到45年之后美国会有一个黑人总统。但美国种族歧视至今仍然十分严重,从一定角度讲,奥巴马的当选反而引发了种族主义的反弹。奥巴马上任之后,不少阴谋论者(包括现任总统特朗普)制造了许多虚假信息,例如奥巴马不在美国出生,没有资格当美国总统;奥巴马是穆斯林,同情恐怖主义者;奥巴马是依靠对黑人的特殊照顾才得以被哈佛法学院录取等等,更有官员直接侮辱奥巴马夫人为猿人。

特朗普2016年赢得总统选举在某种程度上可以说是美国白人的反击。自从20世纪60年代民权运动以来,民主党更注重黑人等少数族裔的权利,被不少人认为是忽视了白人(尤其是中下层白人)的利益。美国《时代》杂志在推选特朗普为2016年年度风云人物的文章里引述了一位白人妇女的话:“希拉里·克林顿总是想方设法吸引少数族裔和移民,但她对一般美国人并不关心”,可以说有很强的代表性。^② 当

① John S. Kiernan, “2017’s Most & Least Federally Dependent States,” *Wallethub*, March 21, 2017, available at: <https://wallethub.com/edu/states-most-least-dependent-on-the-federal-government/2700/>.

② Michael Scherer, “Person of the Year: Donald Trump,” *Time*, December 19, 2016, available at: <http://time.com/time-person-of-the-year-2016-donald-trump/?iid=buttonrecirc>.

特朗普高喊“让美国重新强大”、“把美国夺回来”时,在许多希望恢复“白人至上”的美国白人心里产生了强烈的共鸣,特朗普因此吸引了很多具有种族主义色彩的右翼团体的支持。美国前 3K 党领袖戴维·杜克(David Duke)就明确表示他“百分之百地”支持特朗普,认为特朗普的支持者也是他的支持者,因为“我代表维护这个国家的遗产,我相信特朗普也一样”。^①

2016 年特朗普竞选团队首席执行官、现任总统首席战略顾问史蒂夫·班农(Steve Bannon)是另外一位支持特朗普的著名右翼人物。他曾经是美国“另类右翼”(alt-right)网络媒体“布莱特巴特”(Breitbart)的首席执行官。另类右翼有别于由共和党主流代表的传统右翼,思想核心是白人种族主义(white nationalism)或白人至上(white supremacy)。发明该词的理查德·斯潘塞(Richard Spencer)认为,美国是个欧洲白人创建的国家,应当成为“能够接受所有欧洲人的大帝国”;美国虽然也有其他种族的人,“但欧洲人显然在社会、政治、文化和人口方面是定义美国的不可或缺的中心群体。”对另类右翼而言,美国的主要问题甚至不是非法移民,而是合法移民,因为美国由于接受大量非白人合法移民而“正在变成褐色”(Browning of America)。斯潘塞强调,如果需要移民,就应该从欧洲移民。^②

调查表明,担心白人不再是美国大多数人与支持特朗普的程度有很强的正关联性,而这种关联性在 2008 年投票支持约翰·麦凯恩(John McCain)和 2012 年投票支持米特·朗姆尼的人当中并不存在。没有这些白人选民的支持,特朗普应当不会赢得 2016 年的大选。^③

三 文化分裂

美国的分裂不仅表现在经济和种族方面。从历史上看,当经济好转时,可以适当掩盖种族问题,但目前美国社会在文化方面(包括价值观和生活方式)也存在严重分歧,甚至被称为是处于一场“文化战争”(cultural war)之中,使得分裂更加难以弥合。以下举几个例子。

(一)非异性恋群体(LGBTQ)

LGBTQ 是英语“女性同性恋”(lesbian)、“男性同性恋”(gay)、“双性恋”(bisexu-

① 美国国家公众电台(National Public Radio)2016年8月5日对戴维·杜克的采访。

② 美国国家公众电台2016年11月17日对理查德·斯潘塞的采访。

③ Sean McElwee & Jason McDaniel, “Fear of Diversity Made People More Likely to Vote Trump,” *The Nation*, March 14, 2017, available at: <https://www.thenation.com/article/fear-of-diversity-made-people-more-likely-to-vote-trump/>.

al)、“变性人”(transgender)和“非性人”(queer)几个字的缩写,意思是一个人的性别取向可以不同于大多数人、可以改变、还可以不简单以男女划分。

传统上非异性恋群体饱受歧视,但近几十年来该群体争取平等权利的运动在美国发展很快。1994年,比尔·克林顿总统在美国军队中实行“不问不说”(don't ask, don't tell)的政策在当时已经是相当大的改变(在此之前美国军人一旦发现是同性恋会遭到开除军籍的处分),这一政策曾遭遇到很大阻力。但20年之后,同性恋不仅可以公开服役,而且美国最高法院还明确裁定同性恋可以结婚组成家庭,与异性婚姻一样获得法律保护。美国还有一些州通过法律要求在学校及其他公共场所允许变性人根据变性后的性别使用洗手间。

这些变化在很多美国人看来是社会进步的体现,因为性别取向是个人的自由,应当受到尊重。但这种观点与传统的道德观严重相悖,尤其美国作为一个宗教势力很强的国家(《圣经》白纸黑字说对同性恋者应处以极刑),^①反对非异性恋群体运动的呼声也很强大。

(二) 堕胎

对于很多美国人,堕胎是一个黑白分明的道德问题,没有妥协余地。支持者认为是是否堕胎是妇女最基本的权利之一,其他人无权干涉;反对者则强调生命始于怀孕,堕胎与杀人无异。

以对堕胎问题非常重视的白人福音派教徒(White Evangelicals)为例。2016年选举前不少教徒认为特朗普是个花花公子,缺乏信仰(特朗普不是虔诚教徒、结过三次婚、有些言行甚至近似流氓),不应得到支持,但更多的人指出特朗普反对堕胎(尽管历史上他也曾支持妇女堕胎权利)、并明确表示将提名反对堕胎的保守人士为最高法院法官,使他们看到了最高法院有希望推翻其于1973年做出的妇女堕胎权利受宪法保护的判决,加之特朗普的竞选副手迈克·彭斯(Mike Pence)是著名福音教派人士,结果高达81%白人福音派教徒投了特朗普的票。^②特朗普上台之后,尽管他各种丑闻缠身,仍然有将近80%的白人福音派教徒继续支持特朗普,是特朗普在美国全

① 调查显示,美国2014年有多达89%的成年人信仰上帝,虽然低于2007年的92%,但仍远远高于西方其他发达国家。参见“U. S. Public Becoming Less Religious,” available at: <http://www.pewforum.org/2015/11/03/u-s-public-becoming-less-religious/>。另外,美国国会现任535名议员中没有一位是无神论者,只有一位说自己不属于某一具体宗教派别(religiously unaffiliated)。至少就美国联邦政客而言,他们当然可以信仰资本主义,少数甚至可以自称为社会主义者(如伯尼·桑德斯),但不能没有宗教信仰,否则几乎无法当选。

② Gregory A. Smith & Jennifer Martinez, “How the Faithful Voted: a Preliminary 2016 Analysis,” available at: <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/11/09/how-the-faithful-voted-a-preliminary-2016-analysis/>。

部人口中支持率的两倍。^①

(三) 枪支管制

根据美国最高法院对宪法第二条修正案的解释,美国私人持枪权利受宪法保护。^② 据统计,美国枪比人多,平均每人持有 1.12 支枪。^③ 1968 年至 2011 年,美国大约有 140 万人死于枪击(包括谋杀、自杀和误杀),高于建国以来美国军队在其参与的所有战争中的死亡人数。^④ 更让外界感到不可思议的是,九一一事件后,美国政府将有些可能涉嫌恐怖活动的人列入“禁飞名单”(No Fly List),可以禁止他们乘坐飞机,但却没有权力禁止他们购买枪支。

如同堕胎一样,枪支管制也是一个难以妥协的问题。盖洛普 2016 年所做的调查显示,有 55% 的人认为应当加强枪支控制,但也有 76% 的人反对禁止私人拥有手枪。^⑤ 对有些人(尤其是赞成持枪权利的人)来讲,他们往往可以仅就这个问题决定投谁的票,而不考虑其他问题。这种“单一问题政治”(single issue politics)的发展也是导致美国社会分裂的主要原因之一。

(四) 身份政治

美国近年来流行的一个词语是“身份政治”(identity politics),意思是由于某一群体具有某一共同特性(如同属一个种族、信仰同一宗教、来自同一国家等等),该群体有可能在某些政治问题上有接近一致的观点(例如黑人支持民权、犹太裔支持以色列等等),而政党也会利用这一点为自己拉选票。

民主党通常被认为比共和党更爱打身份政治牌,因为民主党比较同情传统的弱势群体(如妇女、少数族裔、非异性恋群体等),因而这些群体也更支持民主党。但也有人认为民主党在这方面走得太远,得罪了大多数(非拉美裔白人 2014 年毕竟仍占美国总人口的 62%)。近两年在美国出现的“黑人的命也是命”(Black Lives Matter)运动,就被有些人批评只强调黑人生命重要,而不是所有人,因此反对者提出“所有生命都是命”(All Lives Matter)。2016 年选举之后,民主党总结失败教训,有人主张

① Gregory A. Smith, “Among White Evangelicals, Regular Churchgoers Are the Most Supportive of Trump,” available at: <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/04/26/among-white-evangelicals-regular-churchgoers-are-the-most-supportive-of-trump/>.

② 美国宪法第二条修正案原文是:“纪律良好的民兵队伍,对于一个自由国家的安全实属必要,因此人民持有和携带武器的权利,不得予以侵犯。”

③ “Estimated Number of Guns Per Capita by Country,” available at: https://en.wikipedia.org/wiki/Estimated_number_of_guns_per_capita_by_country.

④ Louis Jacobson, “PBS Commentator Mark Shields Says More Killed by Guns Since '68 Than in All U. S. Wars,” available at: <http://www.politifact.com/punditfact/statements/2015/aug/27/nicholas-kristof/more-americans-killed-guns-1968-all-wars-says-colu/>.

⑤ “Guns / Gallup Historical Trends,” available at: <http://www.gallup.com/poll/1645/guns.aspx>.

民主党应回到“前身份政治”(pre-identity politics)。^①

其实,特朗普在2016年的竞选也是其身份政治战略的胜利,只是与民主党不同,特朗普试图争取的不是少数族裔或妇女,而是白人,尤其是白人中未受过高等教育的中下层,即所谓的“白人工人阶级”(white working class)。^② 作为一个群体,白人工人阶级经济上每况愈下、今不如昔,有些境况堪比传统少数族裔穷人,如靠政府食品券度日、嗜酒吸毒、因绝望而自杀等。^③ 在50岁至54岁的人当中,1999年白人工人阶级的死亡率比黑人低30%,2015年居然变得比黑人高30%。^④ 2014年,美国黑人和拉美裔的人均寿命继续上升,唯独白人的人均寿命出现下降。^⑤

白人工人阶级在政治上也不受两党的青睐(民主党注重少数族裔和受过高等教育的人,共和党则更注重上层有钱人),文化上更是感觉深受歧视,被认为保守、愚昧,甚至是“白人垃圾”(white trash)。^⑥ 克林顿在一次竞选集会上说,特朗普一半的支持者是“一群可悲的人”(a basket of deplorables),代表了相当部分民主党文化精英的看法,遭到白人工人阶级的强烈反感,很多人表示为自己是“可悲的人而骄傲”。特朗普则视之为“被遗忘的美国人”和“沉默的多数”,相信只要能动员这些选民参加投票(传统上白人工人阶级的投票率较低),就可以夺得选举的胜利。他在竞选中承诺要重振美国制造业,“把工作带回美国”,同时猛烈攻击“政治正确”,^⑦被评论认为是给白人工人阶级带来了“尊严”,使他们成了特朗普的铁杆选民(2/3的白人工人阶级选民投了特朗普的票)。在竞选中,他们可以驱车百里连夜排长队参加特朗普的

① Mark Lilla, “The End of Identity Liberalism,” *The New York Times*, November 20, 2016.

② 此处所说“白人工人阶级”不是指传统意义上从事“工业”而非“农业”或其他行业的白人,而是泛指没有受过四年高等教育的白人,包括从事农业的工人。

③ 吸毒包括服用止痛的鸦片类药物(opioids)上瘾,目前在美国已泛滥成灾,受害者尤以白人工人阶级为盛。1999年至2015年,每年死于过量服用该药物的人从8200人升至3.3万人(美国死于整个越战的人还不到6万)。见David Brooks, “Let’s Go for a Win on Opioid,” *The New York Times*, April 4, 2017.

④ Jeanna Smialek, “‘Deaths of Despair’ Are Surging Among White Working Class,” *Bloomberg*, March 23, 2017, available at: <https://www.bloomberg.com/amp/news/articles/2017-03-02/white-working-class-death-rate-to-be-elevated-for-a-generation>.

⑤ Sabrina Tavernise, “White Americans Are Dying Younger as Drug and Alcohol Abuse Rises,” *The New York Times*, April 20, 2016.

⑥ 美国2016年的一本畅销书是J. D. 万斯(J. D. Vance)所著《乡巴佬的挽歌》*Hillbilly Elegy* (New York: Harper, 2016)。作者以亲身经历讲述美国白人工人阶级经济上的贫困和文化上受人鄙视的状况,如被称为“乡巴佬”(hillbilly)、“红脖子”(rednecks)、“废物”(waste)和“白人垃圾”(white trash)等;白人工人阶级的生活状况总体还是优于少数族裔穷人,但他们对前途更悲观绝望。

⑦ “政治正确”(political correctness)一般是指在言谈和文字中要特别注意不伤害一些少数弱势的群体,如少数族裔、残疾人等。在当今美国,政治正确通常是右翼用来批评左翼的一个贬义词。右翼认为左翼在防止伤害某些群体方面走得太远,以致扼杀了学术和言论自由。他们举例说现在连“圣诞快乐”(Happy Christmas)都不能说了,因为犹太人不信基督教,而恰巧圣诞节与犹太教光明节基本同时,所以政治正确的说法是“节日快乐”(Happy Holidays)。

竞选大会,同时无论特朗普有什么样的言行,他们似乎都可以接受或容忍,因此特朗普曾吹牛说,他可以光天化日之下在繁华的曼哈顿第五大道开枪打人,也不会因此丢掉选票。

四 选举加剧分裂

特朗普当选后,其支持人之一、美国著名牧师富兰克林·格雷厄姆(Franklin Graham)说:“分裂这个国家的不是特朗普,这个国家已经分裂了很长时间。”^①应该说这句话说对了一半:20年来美国社会的确很分裂。克林顿由于性丑闻,被众议院以作伪证和阻碍司法程序为理由遭到弹劾,经参议院审判后才宣告无罪。小布什执政后期由于伊拉克战争民望急剧下降,离任时支持率只有22%,至今仍是最低纪录。奥巴马上台后第二年,参议院共和党领袖米奇·麦康内尔(Mitch McConnell)就公开宣布:“我们想实现的最重要的一件事就是让奥巴马总统成为一任总统,”^②并因此在很多立法和政策问题上采取拖延及不合作态度。2016年2月,最高法院著名保守派法官安东尼·斯卡利亚(Antonin Scalia)突然去世,奥巴马一个月后提名梅利克·加兰德(Merrick Garland)接任,但控制参议院多数席位的共和党以2016年总统预选已经开始为理由,破天荒地拒绝就其提名采取任何行动(包括拒绝举行听证会或表决)。^③包括共和党人在内的许多学者对此表示反对,认为参议院是拒绝履行其宪法职责,但麦康内尔却沾沾自喜:“我感到最为自豪的时刻之一是我盯着奥巴马的眼睛说:总统先生,你将不会对最高法院补缺。”^④

但另一方面,美国目前的分裂程度也与2016年选举的特殊情况紧密相关。这次两党的总统候选人均是历史上最不受欢迎的,尤其是特朗普作为一个非体制派的候选人,他的竞选言论完全超出了美国政界的常规。^⑤他评论妇女长相、骂共和党其他候选人是“骗子”、称气候变化是中国制造的骗局、说奥巴马是伊斯兰国的“创始人”、

① Franklin Graham 2017年1月19日接受福克斯电视台“Fox & Friends”节目采访。

② Glenn Kessler, “When Did McConnell Say He Wanted to Make Obama a ‘One Term President’?” *The Washington Post*, September 25, 2012.

③ 1987年11月11日,时任共和党总统里根提名安东尼·肯尼迪为最高法院法官,民主党控制的参议院于1988年2月3日予以批准,虽然当年也是总统大选年。

④ Alex Roarty, “Tea Party-Aligned Kentucky Gov May End 95-Year Democratic Reign,” *Roll Call*, August 6, 2016, available at: <http://www.rollcall.com/news/politics/34561-2>.

⑤ 在2016年未参加投票的选民当中,有1/4的美国人说是因为他们不喜欢两党候选人或竞选政策,比2012年高出一倍。Grace Sparks, “Here’s Why People Didn’t Vote In 2016,” *HuffPost*, May 23, 2017, available at: http://www.huffingtonpost.com/entry/non-voter-2016-census_us_59243d23e4b03b485cb50ed3?ncid=in-blkushpmg00000009.

声言上台后要将希拉里·克林顿关进监狱、主张短期禁止所有穆斯林信徒入境、赞扬俄罗斯总统普京、宣布要对恐怖主义者施以酷刑等等,不仅遭到了民主党人的强烈反对,共和党内部也因此发生了1964年戈德华特成为总统候选人以来的最大分裂,相当人数的共和党大佬级人物誓言“永不支持特朗普”(Never Trumpers),保守派知识精英也纷纷表示不能忍受特朗普,^①其中,乔治·威尔(George Will)甚至因为特朗普成为共和党候选人而宣布退出共和党。

特朗普执政已四月有余,其对美国社会分裂的影响有增无减。就外交政策而言,一方面,特朗普上台后没有终止与伊朗的核协定,没有废除“北美自由贸易协定”(North American Free Trade Agreement, NAFTA),也没有把驻以色列大使馆迁至耶路撒冷。特朗普上任后首次出访,第一站竟是在竞选中称其为恐怖主义温床的沙特阿拉伯。奥巴马在任时,为避免被恐怖主义者利用,他不愿用“激进伊斯兰恐怖主义”(Radical Islamic Terrorism)一词,遭到特朗普多次攻击,认为奥巴马反恐不够强硬,但他自己在沙特对阿拉伯各国领导人演讲时也回避使用这个词。但另一方面,特朗普上台后强调“美国第一”(America First),正式放弃了跨太平洋伙伴关系协定(Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP),并在2017年5月北约和七国集团首脑会议上公开训斥北约盟友,却只字不提北约各国的协防责任,德国总理默克尔因此表示欧洲不能再依靠他国。2017年6月1日,特朗普更是宣布美国退出《巴黎协定》(Paris Accord),几乎是要与全世界为敌,立即在各国引发了新一轮抗议浪潮。^②

特朗普的国内政策更具分裂性。从拒绝出售自己的资产以避免利益冲突,到任命自己的女儿、女婿为白宫高级顾问;从签发“旅行禁令”(travel ban)、禁止部分以穆斯林为主要人口国家的公民短期进入美国,到该禁令两次被联邦地区和巡回法院因可能违宪而被搁置;从游说众议院通过决议废止被视为奥巴马国内政策最大成就的“平价医疗法”(American Affordable Care Act,俗称“奥巴马医疗法”;美国国会预算局估计废止该法会导致2300万美国人失去医疗保险),到提出给富人大规模减税计划;^③从建议2018年大规模提高军费开支(按目前卢布与美国汇率计算,仅增加额就

① 反对特朗普的保守派知识精英包括《旗帜周刊》(The Weekly Standard)编辑比尔·克里斯托尔(Bill Kristol)、《国民评论》(National Review)编辑里奇·劳瑞(Rich Lowry)、《大西洋月刊》(The Atlantic)编辑戴维·福鲁姆(David Frum)、《纽约时报》专栏作家戴维·布鲁克斯(David Brooks)、《华尔街日报》(现《纽约时报》)专栏作家布莱特·斯蒂文斯(Bret Stephens),以及《华盛顿邮报》专栏作家乔治·威尔(George Will),等等。

② 2017年5月的北约首脑会议和2017年6月美国宣布退出《巴黎协定》或许会成为美国与其欧洲盟友关系的重要转折点。

③ 据美国首富之一巴菲特自己测算,如果众议院废除奥巴马医疗法的议案成为法律,他的个人税负将降低17%(大约68万美元),他说完全没有必要给他这样的富人减税。见CNBC电视台2017年5月8日对巴菲特的采访。

超过俄罗斯一年的军事预算),到建议大砍社会福利开支(未来十年计划要削减将近1.3万亿美元的社会福利开支);从提名尼尔·戈萨奇(Neil Gorsuch)接替斯卡利亚任最高法院法官,到鼓励参议院动用所谓核选择(nuclear option)批准提名;^①从提名被马丁·路德·金夫人指责滥用权力阻挠黑人选民投票的杰夫·塞申斯(Jeff Sessions)为司法部长,到任命不承认人类活动是气候变暖主要原因的斯科特·普鲁特(Scott Pruitt)为环境保护局长;从不顾奥巴马劝阻任命被联邦调查局调查的迈克·弗林(Michael Flynn)为其国家安全顾问,到三周之后突然将其解职;从撤销詹姆斯·科米(James Comey)的联邦调查局长职务,到司法部任命特别检察官调查“通俄门”事件,^②各种分裂的政策使得特朗普上台后的支持率一直低于40%或在40%左右徘徊,并未出现其他总统上任伊始惯有的“蜜月期”。

应当指出,特朗普对美国社会分裂的影响迄今主要不是体现在政策上(他许多政策目前并没有落实为法律得到执行,包括旅行禁令、废除奥巴马医疗法以及提议的2018年预算等),而是他极具分裂性的言论,包括他随心所欲发出的大量推特(Twitter),这一点非常独特,至少在20世纪以来的所有美国总统中没有先例。特朗普虽然在第一次对国会演讲中也说“我们是同一人民,有同一的命运”,表示要团结所有美国人,但他上台后热衷诋毁攻击他人的习惯基本没有收敛。他说美国有线电视新闻网(CNN)的一名著名主播像一个“白痴”,称美国有线电视新闻网的另外一名主播“或许是电视界最大的傻冒”,嘲笑美国一著名脱口秀笑星“毫无才能”,将美国自己的情报机构比作“纳粹”,在俄罗斯外交部长前说美国联邦调查局前局长“神经病”等等。当联邦法官裁定暂不执行其颁布的旅行禁令时,他称之为“所谓的”法官,当《纽约时报》、《华盛顿邮报》、美国广播公司(ABC)、美国有线电视新闻网等主流媒体报道其负面新闻时,他称之为“虚假新闻”,说美国的主流媒体是“美国人民的敌人”。他甚至无中生有地指责奥巴马在竞选期间监听他在纽约的特朗普大楼,称奥巴马为“坏人、有病的人”。凡此总总,全然不像一个世界大国的总统,更像一个没有长大的“孩子”。^③

① 根据美国宪法,联邦法官由总统提名,参议院批准。参议院共有100参议员,除某些特定事项(如弹劾总统)以外,一般事项只需简单多数(即51名参议员)批准通过,但根据参议院议事规则,如有议员反对就某一议案投票表决,可以采取“拉布”手段(filibuster)拖延,而要结束“拉布”,一般需要60%的多数。2013年,由于少数党共和党议员对奥巴马一些行政官员和法官的提名采取“拉布”战术,导致他们迟迟不能得到任命,多数党民主党于是改变规则,将结束针对行政官员和法官(最高法院法官除外)任命拉布的标准降至简单多数,被称为是第一次行使了该选择。这次共和党把结束最高法院法官任命辩论的标准也降至简单多数,是第二次动用该选择。特朗普上台后还多次呼吁参议院共和党就所有表决(包括所有法律)取消60%多数的限制,但迄今尚未得到共和党的响应。

② 截至本文完稿日(2017年6月2日)，“通俄门”事件仍在发酵,最终会有何种结果还不能确定。

③ David Brooks, “When the World Is Led by a Child,” *The New York Times*, May 15, 2017.

从民主党角度讲,特朗普大胜胜出是其没有预料到的巨大失败,有不少人将其归因于美国联邦调查局介入竞选过程和俄国的网络攻击,加之希拉里·克林顿所得普选票多于特朗普,他们从心里并不认输,主张要与特朗普全面对抗。2017年2月,民主党全国委员会选举较激进的汤姆·佩雷斯(Tom Perez)和基斯·艾里森(Keith Ellison)为主席和副主席,参议院民主党针对戈萨奇最高法院法官任命采取“拉布”(尽管普遍认为他具备条件),都反映了这种立场。民主党内目前有一大批基本选民与特朗普势不两立,决心要做一个不合作的反对党,就如同奥巴马时期共和党的做法一样,这无疑也在加剧美国社会的分裂。

五 两个美国

根据盖洛普的民意调查,九一一事件发生后的两个月内,有74%的美国人认为国家是团结的,到2004年小布什竞选时,该比例下降至45%,2016年选举后更降至21%。^①现在实际有两个美国(Two Americas),或者说美国人越来越多地因政见不同而分为互不相容或难以相容的两大群体,他们在价值取向上存在着极大的差异,而且相互交流越来越少,都认为对方愚昧、思想封闭。他们有着不同的朋友圈,上不同的社交网站,读不同的报纸(民主党支持者多读《纽约时报》和《华盛顿邮报》,共和党支持者多读《华尔街日报》和《华盛顿时报》),看不同的电视新闻(民主党支持者多看微软全国有线电视广播公司(MSNBC)和美国有线电视新闻网,共和党支持者多看福克斯(Fox)),听不同的音乐(民主党支持者多爱听摇滚乐,共和党支持者多爱听乡村音乐),甚至相信不同的事实,^②生活在各自的“泡沫”(bubble)或“回音室”(echo chamber)之中,只与观点相同的人交谈,听到的话可以说都是自己的回音。美国佐治亚州立大学教授詹宁佛·麦科伊(Jennifer McCoy)多年来研究世界上包括土耳其、委内瑞拉和匈牙利在内的“极化的民主”(polarized democracies)及其危害,她认为美国民主有朝着极化的民主发展的趋势,因为越来越多的人把政治对手视为应当被消灭的敌人。^③

美国目前因经济、种族、文化和特朗普本人原因处于越南战争以来最分裂的时

① Jeffrey M. Jones, "Record-High 77% of Americans Perceive Nation as Divided," November 21, 2016, available at: http://www.gallup.com/poll/197828/record-high-americans-perceive-nation-divided.aspx?utm_source=alert&utm_medium=email&utm_content=morelink&utm_campaign=syndication.

② 白宫新闻发言人肖恩·斯派瑟(Sean Spicer)捏造事实,说参加特朗普总统就职庆典的人创下纪录,白宫高级顾问凯莉安·康威尔(Kellyanne Conwell)为其辩护,说世界上存在着“另类事实”(alternative facts)。

③ Jennifer McCoy, "Before Going Nuclear, Republicans And Democrats Might Consider These Four Lessons from Polarized Democracies," *The Washington Post*, April 3, 2017.

期。美国有 3.2 亿人口,来自世界各地,在经济、种族和文化方面不可能不存在差异,也不可能没有社会分裂。但是,就目前阶段而言,对美国分裂程度影响最大的应当是特朗普总统本人,尤其是他的言论和行事风格。2004 年,有 57% 的人认为小布什上台后会使国家更团结,2008 年奥巴马参与初选时该比例达到 66%,2016 年大选之后却只有 45% 的人认为特朗普会使国家更团结。^①

正因为如此,美国著名电影演员汤姆·汉克斯就说他对美国的分裂并不悲观,认为美国在越南战争期间的分裂要严重得多,而且充满暴力。作为一名坚定的民主党人,他相信三年之后的美国会好许多,^②其言下之意很明显:只要下一届总统不是特朗普,美国就不会像今天这样分裂。

张毅:曾在中国社会科学院美国研究所从事研究工作,前美国政治室副主任、前所长助理,现为一美国律师事务所合伙人

(本文责任编辑:李墨)

^① Jeffrey M. Jones, "Record-High 77% of Americans Perceive Nation as Divided," November 21, 2016.

^② 美国国家公众电台 2017 年 4 月 30 日对汤姆·汉克斯的采访。

美国政治文化的当代转型^①

潘亚玲

[内容提要] 冷战结束后不到 30 年的时间里,美国经历了从“历史的终结”到“恐惧合众国”的大起大落。这对美国政治文化造成了重大冲击,推动美国政治逐渐从传统的共识建构型向极端对抗型转变,并明显体现在政治价值观、政治制度和政治行为等三个方面。美国政治文化当代转型使美国政治制度僵化、社会形态碎片化等对政治文化的影响被进一步放大。美国面临着发展轨迹的逆转,导致其政治文化转型以及内政外交充满不确定性。

关键词:美国政治 政治文化 转型 共识政治 极化 特朗普

对特朗普(Donald Trump)在 2016 年美国大选中的异军突起,大多数理论家、观察家和评论家都有一种无力感。^② 在笔者看来,这反映出美国政治文化的当代转型发生在两个巨大的反差之下:一个是短期性的,即在冷战结束后不到 30 年的时间里,

① 本文是 2016 年上海市社科基金项目“美国重建制度能力的战略和政策及我应对方略研究”(项目号:2016BGJ003)的中期成果。感谢《美国研究》匿名评审专家和编辑提出的修改意见和建议,文中疏漏概由笔者负责。

② Carlos L. Yodanis, “Explaining Donald Trump’s Political Ascendancy,” *E-International Relations*, March 19, 2016, available at: <http://www.e-ir.info/2016/03/19/explaining-donald-trumps-political-ascendancy/>.

美国人经历从“历史的终结”到“恐惧合众国(The United States of Fear)”^①的大起大落,美国在冷战结束后所享受的“历史假期”(holidays from history)^②已然终结,美国霸权地位正面临前所未有的挑战;另一个则为长期性的,即自建国直到冷战结束,尽管略有挫折,但美国始终一路高歌,从一个新建的弱国发展为世界唯一超级大国。然而,进入 21 世纪后的种种发展似乎表明,美国国家发展基本态势正发生逆转。^③ 这推动了美国政治文化从共识建构向极化的当代转型进程,自 2008 年全球金融危机以来,茶党和占领华尔街运动、2016 年总统大选中“特朗普现象”与“桑德斯现象”等在很大程度上都只是这一转型的征兆,而特朗普最终当选则是其标志性事件。考虑到美国政治文化此前的发展均以美国日益兴盛和强大为基础,进而事实上是对美国政治文化各个方面的反复确认,其当代转型不仅发生在前所未有的物质环境挑战之下,更缺乏任何可参照的历史经验,因此可能充满重大的不确定性,甚至出现极端化发展。

一 基本特征:从共识建构到极化

尽管美国社会非常多元,但特朗普政府全然没有蜜月期,在就任如此短时间内激发如此大的政治和社会分歧,这是美国历史上前所未有的。^④ 美国正变得日益分裂,已然成为美国政治文化当代转型的界定性特征。或者说,美国政治文化当代转型的基本特征是从共识建构到极端对抗。长期以来,美国各政治派别、特别是国会内部的党派斗争都旨在通过谈判、联盟建设等寻求实现一种共识性政策,目的是实现一种合作性的最终决策。^⑤ 但在冷战结束后,特别是进入 21 世纪后,随着新保守主义的蔓

① 有关美国这一转变的论述,可参见 Tom Engelhardt, *The United States of Fear* (Chicago, Illinois: Haymarket Books, 2011)。作者在书中指出,“恐惧”成为确保美国国家安全的一剂良药,美国政府将“恐惧”植入民众心灵,运用各种手段建构国家安全复合体(national-security complex),推动美国从自由民主国家转变为“恐惧合众国”或“国家安全至上国”(national security state)。作者还指出,“恐惧合众国”的形成具有深远的国际政治意义,这意味着美国将会重走冷战时期前苏联的老路,以应对“恐惧”为名而投入过多资源来确保自身安全,结局却可能是自招挫败。

② George Will, “The End of Our Holiday from History,” *Jewish World Review*, September 12, 2001, available at: <http://jewishworldreview.com/cols/will091201.asp>.

③ 有关这一可能性的讨论已经相当丰富,可参见笔者的简要评述:潘亚玲:《应对霸权衰落:美国中长期战略前瞻》,载《美国研究》2013 年第 2 期,第 46~50 页。

④ Dante Chinni, “Near 100-Day Mark, Trump Approval Exposes Fragmented US,” Gallup, April 28, 2017, available at: http://www.gallup.com/poll/209426/near-100-day-mark-trump-approval-exposes-fragmented.aspx?g_source=POLITICS&g_medium=topic&g_campaign=titles.

⑤ Abraham F. Lowenthal, “The US in the Early 21st Century: Decline or Renewal?” *Elcano Royal Institute Analyses*, No. 43, November 20, 2013, pp. 7~8.

延和选举压力越来越大,政客们逐渐更加关注自身选举利益而非合作性立法,使得传统的最后一秒实现妥协的可能性大为降低,相反却多次出现如政府关门或奥巴马政府医疗改革搁置等政策僵局。政治妥协越来越遥不可及,政治瘫痪常常阻碍必要的改革措施的推行。^① 美国政治文化当代转型的这一基本特征,在政治文化的三个维度^②——政治价值观、政治制度和政治行为——均有明显表现。

第一,美国人对传统政治价值观的信仰强度明显下降,各种相互冲突的极端化思潮频繁出现。

尽管不同群体对美国传统政治价值观的理解可能存在差异,美国人长期对“身为美国人”(to be an American)相当自豪:21世纪前,这一指标始终保持在90%以上;进入21世纪后略有下降,但在2001直至2016年期间,仍始终保持在80%以上。在特朗普当选后,相关调查显示该指标进一步下跌,到2017年3月为75%。^③ 尽管背后可能存在多种原因,但这充分说明对“身为美国人”背后的政治价值观的信仰度在下降。与此同时,各种极端化思潮不断发展,甚至出现诸多尽管可能是昙花一现的政治运动。仅以2008年全球金融危机爆发后的短短不足十年时间为例,茶党、“黑人的命也是命”(Black Lives Matter)、占领华尔街、“我们的沃尔玛”(Our Walmart)、“为15美元而战”(Fight for \$15)等运动相继出现,^④充分显示出美国人政治价值观的混乱与冲突。在这些极端化情势的发展中,最值得重视的或许是茶党运动、占领华尔街运动及特朗普当选为美国第45任总统。

2009年出现的茶党运动是近年来美国政治中最具争议性和最富有戏剧性的发展。支持者欢呼美国核心价值观的回归;反对者视其为种族主义和无效的抗议,反对一个正出现的多元文化、多元种族的美国和新的政府主导时代。出于对美国未来发展的怀疑和焦虑,茶党运动反对政府的高税收、高福利政策和政府大规模的经济干预,要求限制联邦政府权力、权力下放给地方和州政府,压缩国家债务,减少政府开

① [美]兹比格涅夫·布热津斯基:《战略远见:美国与全球权力危机》(洪漫、于卉芹、何卫宁译),北京·新华出版社2012年版,第53~54页。

② 有关政治文化内涵的讨论,可参见[美]加布里埃尔·阿尔蒙德、西德尼·维巴:《公民文化:五个国家的政治态度和民主制》(徐湘林等译),北京·东方出版社2008年版;[英]安德鲁·海伍德:《政治学》(张立鹏译),北京·中国人民大学出版社2007年版;[美]迈克尔·布林特:《政治文化的谱系》(卢春龙、袁倩译,丛日云校),北京·社会科学文献出版社2013年版。

③ Everett Garl Ladd, Karlyn H. Bowman, *What's Wrong: A Survey of American Satisfaction and Complaint* (Washington, D. C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1998), p. 15; Jeffrey M. Jones, "Sharply Fewer Democrats Say They Are Proud to Be Americans," Gallup, April 3, 2017, available at: http://www.gallup.com/poll/207614/sharply-fewer-democrats-say-proud-americans.aspx?g_source=proud+to+be+an+american&g_medium=search&g_campaign=tiles.

④ 萨拉·贾菲对此做了深度调查,参见 Sarah Jaffe, *Necessary Trouble: American in Revolt* (New York: Nation Books, 2016)。

支,降低税收;①由于政府本身就是问题,因此茶党相当强调自力更生、反精英主义和个人主义。正如《给我们自由:茶党宣言》(Give Us Liberty: A Tea Party Manifesto)所声称的,“茶党重视机会平等,而非结果平等”。② 茶党人经常引用西塞罗的一段话:预算应该平衡,财政应该填充,国债应该削减,官场的傲慢应该加以遏制和控制,对外援助应该减少。否则,罗马将会破产。人民应该重新学会劳动,而不是倚赖公共救助过活。③ 在许多茶党人看来,这段话里只要将“罗马”一词改为“美国”,就能充分表达当今茶党运动的一些主要诉求。④

与茶党运动的右翼民粹主义形成鲜明对比的是,持左翼民粹主义立场的“占领华尔街运动”同样源于对美国霸权相对衰落的回应。“占领华尔街运动”的宗旨是抗议华尔街大金融机构贪婪无度、缺乏自律,旨在敦促美国政府加强对金融机构的监管;⑤认为正是由于权势精英掌控着政府才导致政府“成了大商业的伙伴甚至手段”。⑥ 占领华尔街运动最经常使用的口号是不平等和“1%”,其他还包括“政治金钱”“公司贪婪”、学生债务、教育机会等。⑦“占领华尔街运动”所要抵抗的,是“美国人生活中已习以为常的可笑的不平等”。⑧ 但由于“对国家的绝对敌视”和“坚持道德纯洁的倾向”,“占领华尔街运动”带有深厚的无政府主义气质,使其难以提出真正团结大众的政治观点。⑨

与茶党运动和占领华尔街运动相比,特朗普当选很大程度上是各类极端要素或力量权宜性联盟的结果。例如,由于反精英主义或反建制主义、“白人至上”等都是“特朗普现象”的重要特征,因此部分茶党人士将2016年总统大选视作茶党复兴的

① Ronald P. Formisano, *The Tea Party: A Brief History* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2012), p. 1.

② Richard K. Arney and Matt Kibbe, *Give Us Liberty: A Tea Party Manifesto* (New York: William Morrow, 2010), p. 68.

③ Ronald P. Formisano, *The Tea Party: A Brief History* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2012), pp. 52 ~ 53.

④ 有关茶党运动的讨论,可参见刘永涛:《茶党运动与重铸美国极端保守主义》,载《教学与研究》2013年第9期,第55~63页。

⑤ 周琪、沈鹏:《“占领华尔街”运动再思考》,载《世界经济与政治》2012年第9期,第73页。

⑥ Michael Kazin, *The Populist Persuasion: An American History* (New York: Basic Books, 1995), pp. 196 ~ 198, 201 ~ 202.

⑦ Penny Lewis, Stephanie Luce, and Ruth Milkman, *Changing the Subject: A Bottom-Up Account of Occupy Wall Street in New York City* (The Murphy Institute; The City University of New York, 2013), p. 23.

⑧ Todd Gitlin, *Occupy Nation: The Roots, the Spirit, and the Promise of Occupy Wall Street* (New York: It Books, 2012), p. 33.

⑨ Barbara Epstein, “Anarchism and the Anti-Globalization Movement,” *Monthly Review*, September 2001, p. 2.

重要机会。^①

第二,对美国政治制度日渐怀疑。

美国人历来自视为独特和优越的,特别是在进入 21 世纪前,美国在世界上的国力和地位始终处于一种上升状态,这更加强化了美国人自我认同的独特感和优越感。但随着九一一事件和全球金融危机的发生,美国人一方面丧失了生活环境和经济方面的安全感,另一方面对外部世界的“不友好”相当迷茫,对“他们为什么恨我们”的问题百思不得其解。^② 在这种情况下,美国人日益怀疑美国梦是否依然真实,美国制度是否仍值得全世界学习,美国是否是世界事务的积极影响者,等等。^③ 例如,在 2009 年斯特拉斯堡(Strasbourg)北约峰会的记者招待会上,当被记者问及是否相信美国例外论时,奥巴马总统回答说,他相信美国例外论,就像英国人相信英国例外论、希腊人相信希腊例外论一样。^④ 这一回答立即引发了美国内对奥巴马是否爱国的质疑。尽管奥巴马后来多次反复强调传统的美国例外论,但仍使美国人心中对自我身份、政治体系的怀疑暴露无遗。^⑤

一方面,美国人对自身国家发展的信心明显下降,对国家政治制度日渐怀疑。皮尤研究中心和盖洛普的持续民意调查均显示,自 2008 年全球金融危机以来,美国人对国家未来发展的预期普遍更为悲观。根据皮尤研究中心的数据,1991 年至 2007 年间,平均的悲观比例 52.2%;而在 2008~2016 年间则达到 68.6%。盖洛普的调查显示,悲观情绪上升更加严重,从 1991~2007 年间平均 52.1% 上升到 2008~2016 年间的平均 75.3%。^⑥ 与此同时,美国人对自身国家发展方向是否正确也日益持怀疑态度。2001 年九一一恐怖主义袭击事件发生后,超过 70% 的人相信美国的国家发展方

① Seth McLaughlin, “Trump Train Derails Tea Party Movement,” *The Washington Times*, August 3, 2016, available at: <http://www.washingtontimes.com/news/2016/aug/3/tea-party-pushed-to-the-side-by-trump-juggernaut/>; David M. Drucker, “Tea Party Sours on Donald Trump,” *Washington Examiner*, July 19, 2015, available at: <http://www.washingtonexaminer.com/tea-party-sours-on-donald-trump/article/2568552>.

② [美]彼得·卡赞斯坦、罗伯特·基欧汉编著:《世界政治中的反美主义》(朱世龙、刘利琼译),北京·中国人民大学出版社 2012 年版。

③ [美]兹比格涅夫·布热津斯基:《战略远见:美国与全球权力危机》,第 37 页。

④ James Fallows, “Obama on Exceptionalism,” *The Atlantic*, April 4, 2009, available at: <http://www.theatlantic.com/technology/archive/2009/04/obama-on-exceptionalism/9874/>.

⑤ 有关奥巴马与美国例外论的关系,可参见两篇总结性评论:Zachary Stepp, “President Obama Reclaiming of American Exceptionism,” *Huffington Post*, January 11, 2017, available at: http://www.huffingtonpost.com/entry/barack-obamas-reclaiming-of-american-exceptionalism_us_58768185e4b086a337b6f5b3; Michael Barone, “American Exceptionalism: How Has It Fared in the Obama Years?” *Townhall*, January 15, 2016, available at: <https://townhall.com/columnists/michaelbarone/2016/01/15/american-exceptionalism-how-has-it-fared-in-the-obama-years-n2104685>.

⑥ “Direction of the Country,” *PollingReport.com*, May 1, 2017, available at: <http://www.pollingreport.com/right.htm>.

向是正确的,但到2016年,则是有超过70%的人认为是错误的。^①2017年4月回落到60%左右,这在很大程度上与政党极化导致的共和党人力挺特朗普政府有关。^②同时,美国公众对奥巴马总统的信任度自2009年下半年便持续下滑,一直持续到特朗普当选。特朗普总统在执政头100天的支持率则创下历史新低。自2006年以来,认为参众两院政策倡议将引领国家迈向错误方向的美国人比例始终在50%以上。自2011年起,对最高法院的信任度也在下跌;自2015年起,不信任度开始超过信任度。^③政党的吸引力也迅速下降,无论是民主党还是共和党的党员数量都呈下降态势,而独立党人的数量则自冷战结束以来首次超过40%。^④在联邦政府与地方政府两者之间,公众日益倾向相信地方政府。^⑤

另一方面,美国人对美国在世界上的地位和作用也不再那么自信。皮尤研究中心的调查显示,2014年,只有28%的美国人认为美国是最伟大的国家,大多数美国人认为美国只是世界上伟大的国家之一,而还有12%的人甚至认为,有其他的国家比美国更加伟大。^⑥在2013年的一个调查中,首次有超过半数(53%)的人认为,相比十年前,美国的国际地位不那么重要了。这是自1974年以来第一次出现这样的调查结论。2016年的调查数据结果有所回落,但仍有46%的人认为,美国的国际地位相比十年前不那么重要了。^⑦越来越多的美国人认为,美国参与国际事务极可能“使事情变得更糟糕”,2014年这一比例为40%,到2016年进一步上升为49%。^⑧

第三,与前两者相关,美国人的政治行为正日益朝向两极发展。

对美国而言,冷战结束“似乎暗示真的没有什么东西值得为之奋斗。”^⑨一些美国人为丧失敌人而悲叹:由于敌人的明晰性,冷战“有种优雅简单”,而新世界“更为

① “Public Uncertain, Divided Over America’s Place in the World,” Pew Research Center, May 5, 2016, p. 59.

② Jeffrey M. Jones and Andrew Dugan, “GOP Satisfaction with US Direction Soars, Democrats’ Drops,” *Gallup*, February 10, 2017, available at: http://www.gallup.com/poll/203891/gop-satisfaction-direction-soars-democrats-drops.aspx?g_source=satisfaction+with&g_medium=search&g_campaign=titles.

③ “State of the Union,” *PollingReport.com*, May 1, 2017, available at: <http://www.pollingreport.com/>.

④ “Party Identification,” Pew Research Center, May 1, 2017, available at: <http://www.pewresearch.org/data-trend/political-attitudes/party-identification/>.

⑤ Justin McCarthy, “Americans Still More Trusting in Local Over State Government,” *Gallup*, September 19, 2016, available at: <http://www.gallup.com/poll/195656/americans-trusting-local-state-government.aspx>.

⑥ “Beyond Red vs. Blue: The Political Typology,” Pew Research Center, June 26, 2014, available at: <http://www.people-press.org/2014/06/26/the-political-typology-beyond-red-vs-blue/>.

⑦ “Public Uncertain, Divided Over America’s Place in the World,” Pew Research Center, May 5, 2016, p. 59.

⑧ “Beyond Red vs. Blue: The Political Typology,” ; “Public Uncertain, Divided Over America’s Place in the World,” Pew Research Center, May 5, 2016, p. 3.

⑨ Andrew J. Bacevich, *The New American Militarism: How Americans Are Seduced by War* (Oxford: Oxford University Press, 2005), p. 182.

流动、更为无形、更为模糊”。^① 这使美国陷入焦躁不安之中，四处寻找新的“敌人”，其政治行为由此朝向更为激进和对抗的方向发展。美国在九一一恐怖袭击事件后建立了各类临时性“志愿者联盟”(coalition of willing)以应对各类全球性挑战，以“亚太再平衡”战略预防性地管理中美权势转移，^②这些都是其外在体现。在美国国内政治中，精英们往往认为，正是由于公众“丧失了团队精神”、“放纵对消费的欲望”，导致了美国在冷战结束后的“道德危机”。^③ 这种“道德指控”使美国内既有的政治和社会分裂进一步加剧，激发了更多的激进和对抗性政治行为，这明显体现在2016年总统大选特别是特朗普的选举策略中。^④ 在特朗普就任美国总统后，美国社会的分裂正变得更加明显。根据皮尤研究中心2017年2月的一项调查，特朗普在共和党中拥有很高的支持率，但跨党派支持者却相当少；支持特朗普的民主党人仅为8%，这可能是自美国独立以来最低的跨党支持率。^⑤

二 核心动力：从持续兴盛到相对衰落

特朗普的当选使诸多观察家突然意识到美国政治文化的当代转型进程。尽管自2008年全球金融危机以来，经济困难在很大程度上可被视作美国政治文化转型的重要诱因，但从更长远的视角看，则是美国自身兴衰趋势变化推动了这一转型。冷战结束后，美国为“历史可能终结”而欢呼；但进入21世纪后，美国不仅遭到九一一恐怖主义袭击和全球金融危机冲击，更面临新兴大国崛起的挑战，美国国家发展基本轨迹似乎正在转变，即持续二百余年的上升态势可能发生改变。换句话说，美国国家发展方向可能正从兴盛转向相对衰落。

① James Schlesinger, “New Instabilities, New Priorities,” *Foreign Policy*, No. 85 (Winter 1991 ~ 1992), pp. 3 ~ 24.

② 张春：《管理中美权势转移：历史经验与创新思路》，载《世界经济与政治》2013年第7期，第79~80页。

③ Charles S. Maier, “Democracy and Its Discontents,” *Foreign Affairs*, July/August 1994; James K. Sebenius and Peter G. Peterson, “Rethinking America’s Security: The Primacy of the Domestic Agenda,” in Graham T. Allison and Gregory Tverton eds., *Rethinking America’s Security: Beyond Cold War to New World Order* (New York: Norton, 1992), p. 84.

④ Mary Dudziak, “Donald Trump and America’s Moral Authority,” *The New York Times*, July 22, 2016, available at: <http://www.nytimes.com/2016/07/23/opinion/donald-trump-and-americas-moral-authority.html>; Marc Joffe, “Behind Trump’s Rise: A False Sense of Crisis in America,” *The Fiscal Times*, March 29, 2016, available at: <http://www.thefiscaltimes.com/Columns/2016/03/29/Behind-Trump-s-Rise-False-Sense-Crisis-America>.

⑤ “In First Month, Views of Trump Are Already Strongly Felt, Deeply Polarized,” Pew Research Center, February 16, 2017, available at: <http://www.people-press.org/2017/02/16/in-first-month-views-of-trump-are-already-strongly-felt-deeply-polarized/>.

第一,美国政治文化当代转型的根本动力来自于进入 21 世纪后其霸权的相对衰落。

自 2008 年全球金融危机爆发以来,包括美国在内的国际社会最为关注的就是美国霸权的相对衰落。20 世纪 70 年代开始,关于“美国兴衰”的讨论持续不断,但这一次似乎更加真实。^① 例如,金砖五国(中国、俄罗斯、印度、巴西和南非)1995 年的国民生产总值仅占世界总量的 10.88%,到 2007 年上升至 13.47%,到 2015 年快速上升至全球的 22.26%。^② 各类有关新兴国家超越传统西方大国的预测不胜枚举。例如,高盛公司预言,除南非外的金砖四国的国民生产总值将在 2040 年超过最大的六个发达国家。^③ 以购买力平价计算的新兴大国经济实力也被进一步放大:2004 年新兴大国的经济规模就已达到经济合作与发展组织国家的 55%,并将在 2020 年前超越后者。^④ 正是这一经济实力的此消彼长,导致西方世界普遍对美国霸权的延续感到悲观,认为美国统治的时代正在终结,因为“其他国家(the rest)”正在崛起,他们在组织其社会、生产财富、积累财产等方面都表现更佳。^⑤ 在“从西方到其他国家”的权力转移似乎不可逆转的悲观视角下,美国自身的种种问题有着更为深远的战略意义。一是美国自身经济增长势头的历史性放缓:自 2003 年以来,美国的劳动生产率增长就持续放缓,在 2008 年全球金融危机后更是长期在 1% 左右徘徊,2016 年甚至接近于 0,达到自 1929 ~ 1933 年大萧条以来的最低点;同时,自 2010 年以来持续 6 年平均低于 1% 的劳动生产率增长,在整个美国历史上也是相当罕见的;^⑥二是美国经济竞争力持续削弱,特别是基础设施老化和教育质量相对下降。尽管美国经济的整体竞争力在 2016 年仍排名全球第三,但其引以为傲的基础设施正在退化:道路与桥

① Gideon Rachman, “Think Again: American Decline: This Time It’s for Real,” *Foreign Policy*, January/February 2011.

② World Bank, *World Development Indicators*, updated April 27, 2017, available at: <http://databank.worldbank.org/data>.

③ Dominic Wilson and Roopa Purushothaman, “Dreaming with Brics: The Path to 2050,” *Goldman Sachs Global Economics Paper*, No. 99, 2003, p. 21.

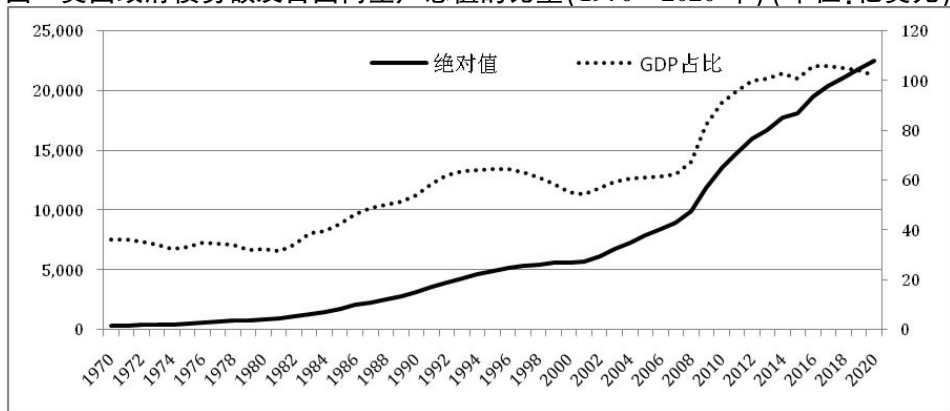
④ Andrew F. Cooper, Agata Ankwicz, and Timothy M. Shaw, “Emerging Powers & Global Development in the New Century: Economic Size Trumps All Else? Lessons from BICSAM,” paper prepared for annual conference of International Studies Association, San Diego, March 2006.

⑤ Fareed Zakaria, *The Post-American World: And the Rise of the Rest* (London: Penguin, 2009); Fareed Zakaria, “The Future of American Power: How America Can Survive the Rise of the Rest,” *Foreign Affairs*, Vol. 87, No. 3 (May/June 2008), pp. 18 ~ 43.

⑥ Shawn Sprague, “Below Trend: the U. S. Productivity Slowdown since the Great Recession,” *Beyond the Numbers: Productivity*, Vol. 6, No. 2 (U. S. Bureau of Labor Statistics, January 2017), available at: <https://www.bls.gov/opub/btn/volume-6/below-trend-the-us-productivity-slowdown-since-the-great-recession.htm>; John G. Fernald, “Reassessing Longer-Run U. S. Growth: How Low?” Working Paper, 2016-18, Federal Reserve Bank of San Francisco, August 2016, available at: <http://www.frbsf.org/economic-research/files/wp2016-18.pdf>.

梁需要修整,有的已经坍塌;航空、铁路、能源系统正在老化;互联网接入和网速在34个最发达的国家中位列第16;^①美国的教育质量也正在下降:整体教育质量位居全球第28位,而小学教育位居第38位;^②三是美国社会贫富分化日益加剧,达到20世纪70年代以来的高点。^③例如,在1979~2011年间,最富有的美国人工工资翻了一番,但普通工人却仅增加6%。1979~2013年间,最富有的1%高收入家庭的税后收入是中间60%的中等收入家庭的五倍多,是最底层20%低收入家庭的四倍多。最富有的1%高收入家庭的税前收入占全美家庭总收到的比重在2014年约23%,仅低于1928年的历史峰值一个百分点;^④四是美国联邦政府的财政状况正变得日益窘迫。如下图所示,联邦政府的债务从1970年时占国内生产总值(GDP)的36%上升到2000年的55%,2012年后超过100%。如果以绝对值考察则更加惊人:自2009年起,美国连续四年债务总额超过1万亿美元,预计这一数字到2017年底将突破20万亿美元。^⑤如果加上公共卫生支出、社会保险及债务成本等,美国政府的财政前景的确令人担忧。

图 美国政府债务额及占国内生产总值的比重(1970~2020年)(单位:亿美元)



- ① Hershey H. Friedman and Sarah Hertz, "Is the United States Still the Best Country in the World? Think Again," *SSRN Electronic Journal*, June 2015, available at: <https://www.researchgate.net/publication/279202609>.
- ② Klaus Schwab ed., *The Global Competitiveness Report, 2015~2016*, World Economic Forum, 2016; Ranking America; A Site for Information about the U. S., available at: <https://rankingamerica.wordpress.com/>.
- ③ Gillian B. White, "Inequality Between America's Rich and Poor Is at a 30-Year High," *The Atlantic*, December 18, 2014, available at: <http://www.theatlantic.com/business/archive/2014/12/inequality-between-americas-rich-and-americas-poor-at-30-year-high/383866/>.
- ④ Chad Stone, Danilo Trisi, Arloc Sherman, and Emily Horton, "A Guide to Statistics on Historical Trends in Income Inequality," Center on Budget and Policy Priorities, updated July 29, 2016, available at: <http://www.cbpp.org/research/poverty-and-inequality/a-guide-to-statistics-on-historical-trends-in-income-inequality>.
- ⑤ Office of Management and Budget, Historical Tables, Table 1.1 "Summary of Receipts, Outlays, and Surpluses or Deficits (-): 1789-2021" and Table 7.1 "Federal Debt at the End of Year: 1940-2021", The White House, available at: <https://www.whitehouse.gov/omb/budget/Historicals>.

资料来源:笔者根据美国行政管理与预算局数据自制,其中2017~2020年为估计值。Office of Management and Budget, Historical Tables, Table 1.1 “Summary of Receipts, Outlays, and Surpluses or Deficits (-): 1789-2021” and Table 7.1 “Federal Debt at the End of Year: 1940-2021,” The White House, available at: <https://www.whitehouse.gov/omb/budget/Historicals>.

总之,美国似乎已不再是世界上最好的国家。根据《美国新闻与世界报道》(*U. S. News and World Report*)所做的“最好国家”(Best Country)排名,美国的最新排名为世界第七位,相较2016年下降三位。其中,美国引以为豪的公民权利排名世界第16位,生活质量排名第18位,商业开放度排名第35位,尽管其实力(power,第一位)和文化影响力(第三位)仍相对较大。^①

第二,日益加剧的政治制度僵化与政治极化,为美国政治文化当代转型提供了制度环境。

在美国霸权相对衰落的同时,美国正不断暴露的政治制度弊端也日益显现。建国之初,美国的政治制度结合了欧洲的传统和美国的创新,引领西方民主制度发展。但在过去二百多年里,各种权势集团、利益集团日益强大,各种政治制度、选举安排等日益僵化,总体上导致了美国政治制度僵化与政治极化。这首先体现在美国政党极化在进入21世纪后达到新的历史高点,并导致明显的政策僵局。根据皮尤研究中心的系列调查,在1994~2016年间,民主党变得加左、共和党变得加右:2014年有92%的共和党人趋于极端,而1994年时这一比例为64%;民主党人中2014年有94%的趋于极端,1994年时为70%。^②由此,民主党与共和党都更加“敌视”对方。1994年,有74%的共和党人讨厌民主党人,只有21%的极度讨厌;到2016年,极度讨厌的比例上升到了58%,总体上讨厌民主党的人达到了91%。民主党阵营也是如此,1994年时16%的人极度讨厌共和党人,共计59%的人讨厌共和党人,到2016年这两个数字分别上升到了55%和86%。更有甚者,越来越多的人视另一政党为“国家福祉的威胁”:持这一观点的共和党人在2014~2016年间增长了八个百分点,而持这一观点的民主党人则增长了10个百分点。^③

美国的政治极化不只是体现在政党政治层次,还蔓延到整个社会。皮尤研究中心的调查也显示,在1994~2014年间,美国人中持极端政治立场的比重已经从10%增加到21%;中间派则大大缩水,从1994年的49%下降到2014年的39%。^④事实

① “Best Country Ranking,” *U. S. News and World Report*, last updated in February 2017, available at <https://www.usnews.com/news/best-countries/united-states>.

② “Political Polarization in the American Public,” *Pew Research Center*, June 12, 2014, available at: <http://www.people-press.org/2014/06/12/political-polarization-in-the-american-public/>.

③ “Partisanship and Political Animosity in 2016,” *Pew Research Center*, June 22, 2016, available at: <http://www.people-press.org/2016/06/22/partisanship-and-political-animosity-in-2016/>.

④ “Political Polarization in the American Public.”

上,美国的人口地理分布也显示出一种明显的社会对抗趋势。选民在国内依据政治态度而有目的的迁移导致了地区性的态度极化,南部地区在一系列的社会、文化和政治问题上,与东北地区、西海岸、中西部地区尖锐对立,与山区州也有重大差异。^①

第三,美国的人口结构变化及相应的观念变化,进一步推动了美国政治文化的转型。

根据美国人口统计局的数据,1960年的美国仍很大程度上是一个黑白分明的国家,其中白人占89%,黑人约11%,其他的种族或族裔团体占人口比例极少。但在1965年《移民与国籍法案》颁布之后,来自亚洲和拉丁美洲的新移民大量涌入,导致美国人口结构发生了重大变化。自1970年起,美国日益转变为一个多族裔的社会。到2000年,非西班牙裔白人(non-Hispanic white,指不是西班牙裔或拉丁裔的美国白人)占美国人口的70%,黑人和西班牙裔各占约12.6%,亚裔增加到4.1%,土著美国人也增长到1.2%。根据美国人口统计局评估,美国人口的种族和族裔多样性在未来40年里仍将继续。美国正朝向“少数中的多数(majority-minority)”国家^②的方向发展:预计到2050年,非西班牙裔白人将占49%,西班牙裔30%,黑人14%,亚裔9%,土著美国人1%,土著夏威夷及其他太平洋岛屿人0.4%。^③人口结构的巨大变化正在改变美国选民并重塑美国政党。例如,大部分新晋选民支持民主党,这是奥巴马两届总统大选获胜的重要原因。^④在2016年总统大选中,人口结构变化也产生了重要影响。支持特朗普的选民数量或比例与其受教育程度成反比,其中91%的支持者为白人,58%的是男性,且年龄偏大。从族裔构成来看,特朗普的支持者主要来自于德国裔、斯堪的纳维亚裔、爱尔兰裔和意大利裔美国人。^⑤

在族裔结构变化之外,美国人口的年龄结构、教育结构也因美国发展趋势变化而

① Ian McDonald, "Migration and Sorting in the American Electorate: Evidence from the 2006 Cooperative Congressional Election Study," *American Politics Research*, Vol. 39, No. 3 (2011), pp. 512 ~ 533.

② William H. Frey, "New Projections Point to a Majority Minority Nation in 2044," Brookings Institute, December 12, 2014, available at: <https://www.brookings.edu/blog/the-avenue/2014/12/12/new-projections-point-to-a-majority-minority-nation-in-2044/>; "U. S. Steps Closer to a Future Where Minorities Are the Majority," *Time*, June 25, 2015, available at: <http://time.com/3934092/us-population-diversity-census/>; Carolina Moreno, "10 Reasons You'll Love Majority-Minority America," *Huffington Post*, May 7, 2015, available at: http://www.huffingtonpost.com/2015/05/07/majority-minority-america_n_7205688.html.

③ "An Older and More Diverse Nation by Midcentury," U. S. Census Bureau, August 14, 2008, available at: <http://www.census.gov/newsroom/releases/archives/population/cb08-123.html>.

④ Ruy Teixeira, "Demographic Change and the Future of the Parties," Working paper prepared for Future of the Parties conference at Kenyon College, March 8 ~ 10, 2010.

⑤ Jayman, "The Donald Trump Phenomenon: Part 1: The American Nations," *The Unz Review: An Alternative Media Selection*, March 11, 2016, available at: <http://www.unz.com/jman/the-donald-trump-phenomenon-part-1-the-american-nations/>.

对政治文化转型产生重要影响。例如,2016年,美国“千年一代”(Millennials或Generation Y,在18~35岁之间)人口约7980万;而“婴儿潮一代”(baby boomers,在52~70岁之间)人口为7410万;同时,由于移民涌入,“千年一代”的人口数量直到2036年都将保持增长。^①由于美国经济发展动力变化、新兴技术发展等原因,将成为美国政治生活的核心要素的“千年一代”的生活方式都与前辈们存在重大差异。

三 未来发展:从共识联盟到权宜联盟

美国政治文化的当代转型既是重要的但又具有不确定性。然而,无论潜在的对抗将多么剧烈,预言美国可能因此而出现政治危机将是危言耸听。由于传统基于共识的政治联盟建构显然难以在短期内复苏,因此美国政治文化的当代转型极可能转向在各个极端之间寻求某种基于短期利益的权宜性联盟。

第一,尽管难以识别哪些既有或潜在的政治思潮可能主导美国政治文化的转型,但围绕政治思潮的市场或听众竞争必然更加激烈,其结果是营销型政治与诡辩型政治将主导美国政治文化的转型。

特朗普总统从2016年总统大选中胜出及其早期执政显示出当前政治生活的一个普遍特征,即对主流媒体、官方机构、商业团体等“建制派”的普遍不信任。^②盖洛普的民意调查显示,公众对主流媒体的信任度长期保持在60%以上,但自2007年起跌至50%以下,2016年大选年再次推动其下跌至40%以下,到大选前达到新低32%。新近一轮下跌的重要原因在于,特朗普及共和党对主流媒体的强烈“敌视”态度。^③需要指出的是,公众对主流媒体日渐不信任,更根本地来自于技术革新导致的信息获取难度下降及由此而来的信息市场规则变化。随着社交媒体的快速发展,公众更愿意相信易于获取和具有明显个性化的信息,如特朗普所依赖的推特。就政治文化而言,这意味着营销政治与诡辩政治的重要性上升。

一方面,技术特别是信息技术的发展推动了经济、社会的技术化,在政治舞台上有着更为直观的表现,即政治和外交活动的可视化使各种以图形和图像表示的、随时

① Anthony Cilluffo and D'Vera Cohn, "10 Demographic Trends Shaping the U. S. and the World in 2017," Pew Research Center, April 27, 2017, available at: <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/04/27/10-demographic-trends-shaping-the-u-s-and-the-world-in-2017/>.

② Anna Nicolaou and Chris Giles, "Public Trust in Media at All Time Low, Research Shows," *Financial Times*, January 16, 2017, available at: <https://www.ft.com/content/fa332f58-d9bf-11e6-944b-e7eb37a6aa8e>.

③ Art Swift, "Americans' Trust in Mass Media Sinks to New Low," Gallup, September 14, 2016, available at: http://www.gallup.com/poll/195542/americans-trust-mass-media-sinks-new-low.aspx?g_source=mass+media&g_medium=search&g_campaign=files.

间和空间变化的信息快速呈现在人们眼前,一种“眼见为实”的政治文化在现时代得到了迅猛发展。与现代交通技术相结合,政治的可视化不仅以一种虚拟形式出现,更以真实的形式出现。由此,政府官员及政治精英不得不迅速采纳更为先进的政治营销手段。^① 那些能够快速、直接地与最大多数的普通公众沟通的营销手段,更容易得到政治人物的欢迎。需要指出的是,美国政治精英对自身的营销经常言过其实,形成一种营销政治;而每次总统大选期间总统候选人之间的相互揭露或负面广告,充分印证了营销政治在美国政治生活中的广泛存在。

另一方面,营销政治的发展也推动了诡辩政治的兴起。随着营销政治变得日益重要,任何以选举获胜为核心关切的政治家或政客都必须实用主义地利用一切有利因素推销自身,基于信息不对称的诡辩政治的吸引力进一步上升。诡辩政治是形式民主发展到极致的后果之一,伯罗奔尼撒战争期间雅典人围绕西西里远征的辩论便是其有记录的最早典型。^② 随着政治大众化、民粹化和道德化的发展,利用诡辩政治而非实实在在的政治成就赢得大众支持,已经成为美国民主政治的一种捷径。进入21世纪后,美国的诡辩政治日益显著,小布什执政期间尽管错误不断,但反恐和国土安全、道德选边等成了他为自己辩护的最佳言辞;在一些美国人看来,奥巴马总统往往用言辞来激发美国人乃至国际社会对美国的变革期望,但缺乏实质性的政策内涵。^③ 在2016年美国总统大选中,特朗普的战术更是诡辩政治的典型,他为迎合部分选民而不时语出惊人,而且更经常抛出自相矛盾之论。尽管如此,却总能涉险过关。就任总统之后,特朗普也仍然坚持这一行事风格。

第二,与政治思想市场竞争日趋白热化相同步,美国民主的表象与实质将进一步脱节,美国政治制度僵化与极化现状可能进一步加剧。

如果说奥巴马成为美国首位黑人总统更具象征性,那么特朗普入主白宫将对美国政治制度产生深远影响。奥巴马曾指出,从内部是无法改变华盛顿(美国政治制度)的,这种改变只能来自外部。^④ 的确,作为外来者的特朗普,无论其执政时间会是

① 赵可金:《美国政治营销的兴起》,载《美国研究》2008年第2期,第28~47页;〔美〕布鲁斯·埃·纽曼:《营销总统:选战中的政治营销》(张哲馨译),上海人民出版社2007年版;赵可金、孙鸿:《政治营销学导论》,上海·复旦大学出版社2008年版。

② 〔古希腊〕修昔底德:《伯罗奔尼撒战争史》(谢德风译),北京·商务印书馆1960年版,第430~447页。

③ 奥巴马在2008年大选中得到的年轻人选票比约翰·麦凯恩高出34个百分点(66%:32%),在2012年略有回落但仍达到23个百分点(60%:37%)。See CIRCLE Staff, “The Youth Vote in 2012,” *CIRCLE Fact Sheet*, May 10, 2013, available at: http://www.civicyouth.org/wp-content/uploads/2013/05/CIRCLE_2013FS_outh-Voting2012FINAL.pdf.

④ Devin Dwyer and Emily Friedman, “Obama Says He Can’t Change Washington Form Inside,” *ABC News*, September 20, 2012, available at: <http://abcnews.go.com/Politics/OTUS/obama-change-washington-inside/story?id=17284397>.

多长,他都可能对美国政治制度产生持久影响。但这种改变多大程度上是“正确”的,却存在疑问。^①考察特朗普执政头 100 天的成果清单,发现这更多是虚拟民主的进一步制度化。如同小布什总统一样,尽管并未赢得多数选票,但特朗普仍以“美国人民的授权”为名对贸易、移民、政府开支、税收等展开了激进的改革。^②特朗普的施政方法更多是运用行政部门的单边主义,从而事实上抛弃了美国政治安排中的“三权分立”。因此,尽管美国民主政治的大众化趋势正得到强化,但其民主精神的贯彻却是成问题的,虚拟民主或形式民主将会更加盛行。

民主政治的大众化原本是美国作为民主国家的题中应有之义,但其真正实现的历史并不长。直到 1965 年《选举权法》通过之后,公民普选权才得以真正实现。由于冷战时期严峻的国际形势压倒了国内考虑,因此到冷战结束前,美国公民的民主权利更多是在选举这一天得到体现。^③冷战的结束很大程度上改变了这一现状,一方面得益于技术的发展,另一方面则是由于外部敌人的消失。随之而来的是各种利益集团所开展的政治游说拥有了重大的发展空间,^④特别是族裔游说的发展极大地凸显了美国政治的大众化发展。

在民主政治大众化发展的同时,民粹化趋势也日益明显。冷战结束以来,各种有着特定的相对极端政治立场的大众政治运动不断出现在美国政治舞台上,如宗教组织特别是宗教性非政府组织、(新)保守主义运动、茶党运动、占领华尔街运动等。民众现在对美国政治乃至外交的影响力日益凸显,导致的结果往往是极少数人的利益诉求可能重大地影响美国乃至全球大量人口的利益,这不仅包括新生的各类政治运动,也包括历史相对更为悠久的利益集团游说和族裔游说。

大众化和民粹化对政治文化转型的后果很明显,特别是对美国政治体制而言:一方面是在正式政府结构之外滋生了很多公众参政平台,如利益集团游说、政治行动委员会、民间倡导团体、非政府组织等;另一方面,在非正式政治平台快速发展的同时,政府机构本身也因采取适应动作而发生着变化,特别明显的便是对选举制度的改革,如网上投票、网上政治捐款等的运用。例如,茶党运动在短短时间内产生了较大

① 调查显示,大多数美国人(54%)认为,特朗普以“反建制主义”获胜,更大的可能是他改变了华盛顿,而非相反。参见 Jennifer De Pinto, Fred Backus, Kabir Khanna and Anthony Salvanto, “Most Americans Think Trump Is Changing Washington,” *CBS News*, April 26, 2017, available at: <http://www.cbsnews.com/news/most-americans-think-trump-is-changing-washington/>。

② Robert J. Samuelson, “America’s Parliamentary Disaster,” *The Washington Post*, April 6, 2017, available at: https://www.washingtonpost.com/opinions/americas-parliamentary-disaster/2017/04/06/a942c3dc-1ae3-11e7-855e-4824bbb5d748_story.html?utm_term=.ad7cb491cfd8。

③ 有关这一点,可参见张春:《美国国会文化生态探析》,载《美国研究》2007 年第 1 期,第 131~135 页。

④ Samuel P. Huntington, “The Erosion of National Interests,” *Foreign Affairs*, September/October 1997, pp. 28~40.

的政治影响,它的运作主要还是通过传统政治平台的渠道;甚至有学者认为,茶党运动的集会活动虽然声势浩大,但对该运动影响力的提升几乎没有实质性帮助。^①

第三,在政治思潮日趋极端、政治制度日益虚伪的背景下,美国人的政治行为也将更加极端,以破窗政治应对僵局政治将变得更加频繁,进而也更具冒险主义特征。

美国政治文化朝极化方向发展,意味着政治僵局将更为经常地出现在美国人的政治生活之中:一方面,很大程度上源于技术化和可视化的信息冲击,加上营销政治和诡辩政治的快速发展,信息轰炸将成为美国政治必须解决的重要难题;另一方面,极端而非中庸的政治立场,往往更能保证特定议题被选民及其他听众所接受,而其后果正是美国传统的共识政治或妥协政治的消失。进入 21 世纪以来,政治僵局在美国政治中屡见不鲜。奥巴马政府期间,2012 年政府因预算争执被迫关门,而其他如移民改革、枪支管理、气候变化立法等均无法推进,美国国会甚至无法就打击“伊斯兰国”达成一致。尽管特朗普成功避免了上任之初即面临政府被迫关门的窘境,但由于民主党未来阻止共和党及特朗普的能力明显提升,增加了政府未来关门的可能性;特朗普也因此而呼吁“良性的关门”,暗示需要对国会进行重大改革。^②

有美国学者认为,要解决这一可能常态化的僵局政治相当困难,权宜性和实用主义的方法便是“以点破面”,或“破窗政治”。^③这一方法之所以受欢迎,根本上在于它并不需要一种整体性思维,特别是当结合美国总统任期限制时,以破窗政治解决僵局政治,不失为一种短期内有效的方法。同时,这也与美国政治文化的极端化发展本身是一致的。但需要指出的是,这一方法有着重大的冒险性,如果所选择的破局点并不正确,不仅会导致资源、精力的浪费,更可能对内对外都产生严重的消极后果。例如,移民问题成为特朗普重塑美国内政的重要手段之一。但其后果极可能是,“美国黑人、棕色人种和同性恋在过去的 40 年里赢得所有权益将丧失殆尽。蔑视妇女的现象将重新抬头,‘黑鬼’和‘犹太佬’这两个词将重新出现在工作场所”。^④就在 2016 年总统大选结束后的十天内,美国共发生了约 900 起因种族仇恨激发的暴力袭击事

① Michael A. Bailey, Jonathan Mummolo, and Hans Noel, “Tea Party Influence: A Story of Activists and Elites,” *American Politics Research*, Vol. 40, No. 5 (2012), pp. 769 ~ 804; Vanessa Williamson, Theda Skocpol, and John Coggin, “The Tea Party and the Remaking of Republican Conservatism,” *Perspectives on Politics*, Vol. 9, No. 1 (2011), pp. 28 ~ 30.

② David Wright, “Donald Trump: Our Country Needs a Good ‘Shutdown’, Suggests Senate Rule Change,” CNN, May 2, 2017, available at: <http://edition.cnn.com/2017/05/02/politics/donald-trump-shutdown-tweet/>.

③ “破窗政治”这一术语借用于犯罪学中有“破窗理论”的逻辑,认为在政治中可效仿犯罪学采取亡羊补牢的办法进而解决所面临的困境。最早有关破窗理论的讨论,可参见 J. Q. Wilson and G. L. Kelling, “The Police and Neighborhood Safety: Broken Windows,” *The Atlantic Monthly*, Vol. 249, No. 3 (1982), pp. 29 ~ 38。

④ [美]理查德·罗蒂:《筑就我们的国家》(黄宗英译),北京·生活·读书·新知三联书店出版社 2006 年版,第 66 页。

件,其中 40% 直接与特朗普在竞选期间的种族主义、排外主义言论相关。^① 在对外方面,美国很可能会“唤醒对海湾战争的辉煌记忆,鼓动军事冒险,求得短期繁荣”。^② 事实上,美国自冷战结束以来的所有大战略选择,几乎都是一种“破窗政治”的产物:老布什政府强调危机管理、克林顿强调全球化、小布什强调全球反恐,^③奥巴马则力推“亚太战略再平衡”。尽管特朗普的大战略尚不明确,但其快速的突破点测试仍能看到明显的破窗政治思维。

结 语

直到 20 世纪末,美国政治文化发展都利于美国的线性上升。进入 21 世纪后,美国面临着发展轨迹的逆转。由于长期在顺境中成长,突然陷入逆境极易出现迷惘、慌张和混乱,进而对政治文化转型产生深远和长期的影响。目前,美国政治文化中出现的极端化、道德化发展便是明显例证,2016 年美国大选中的“特朗普现象”“桑德斯现象”便是生动体现,特朗普就任总统后的一系列引起广泛争议的政策则体现出当代美国政治文化转型的现实影响。

就外交战略的影响而言,当代美国政治文化转型的核心问题,是在美国发展态势完全不同于过去二百余年的背景下,美国是否仍坚持自身是例外的,抑或美国将变成一个普通国家? 一方面,美国政治文化的客观物质环境及其未来发展趋势均表明,美国正日益地不那么例外;但另一方面,美国对这一客观态势的理解充满着不确定性,对其内政外交都将产生着重大的影响。

潘亚玲:复旦大学美国研究中心副研究员

(本文责任编辑:魏红霞)

① SPLC, *Ten Days After: Harassment and Intimidation in the Aftermath of the Election*, November 29, 2016, available at: <https://www.splcenter.org/20161129/ten-days-after-harassment-and-intimidation-aftermath-election>.

② 理查德·罗蒂:《筑就我们的国家》,第 67 页。

③ 有关这三位总统的以点破面的战略选择的讨论,可参见[美]兹比格纽·布热津斯基:《第二次机遇:三位总统与超级大国美国的危机》(陈东晓等译),上海人民出版社 2008 年版。

劳动力、市场与美国的志愿兵役制

[美]贝丝·贝利

[内容提要]1973年,美国终结了延续33年的征兵制,转为实行志愿兵役制。促成这场兵役制变革的原因有很多,其中最主要的一个原因是,在这场变革的设计者看来,服兵役并不是一种公民义务而应被界定为是一种劳动。在志愿兵役制的设计中,军队人员的招募要通过劳动力市场来进行。但是,20世纪70年代新兵的总体素质不断下降,征兵制的终结使陆军陷入了困境之中,而到了20世纪80年代,新兵的素质大幅度提升,陆军作为一个整体也得到了强化。这是因为陆军采用了劳动力市场的模式,对一些值得期许的新兵进行定向招募,通过提供大学学费之类的福利来吸引他们入伍。但是将服兵役定位为一种机会而不是一种义务,则从根本上造成了在福利的供给和可能发生的战争需求这两者之间出现一种紧张关系。不仅如此,这种体制用市场的逻辑替代了公民义务的逻辑,也就解除了美国公民应该履行的基本义务:关切国家以公民之名义所做的事情,以及他们作为公民应该行动起来,或支持或反对美国的军事行动。

关键词:美国军事与外交 志愿兵役制 征兵制 劳动力市场

1973年6月30日,德怀特·艾略特·斯通(Dwight Elliot Stone)作为美国军队最后一名应征入伍的士兵到军队报到,开始基本的军事训练。翌日,美国开启了志愿兵役制的试验。^①

^① Thomas W. Evans, "The All-Volunteer Army after Twenty Years: Recruiting in the Modern Era," *Army History*, Vol. 27, No. 40, Summer 1993.

虽然长期实施的征兵制看起来早已不合时宜,大多数美国人仍然将征兵模式的变化视为一场主要的甚至是激进的变革,冷战的压力让美国人相信,建立一支庞大的常备军是正当的,在此之前,美国主要依靠志愿军,只有偶遇战争压力,才转而采取征兵制。但人总是健忘的。即便征兵制有效存在的时间不过只有33年——从1940年开始,经历了大约30多年的时间,充斥其间的不是战争,就是如履薄冰的和平时期,被征召入伍看上去成了年轻男性生活中正常而理所当然的一部分。

除遗忘之外,那些视志愿兵役制为激进实验的美国人也不无道理。1973年的形势很清楚,美国当年每个月必须招募两万到三万的“非优先岗位”(NPS)的新兵入伍——这一数目要远远大于历史上的志愿兵人数。不仅如此,所有新兵还必须从一个极为反感军事建制的年轻人群中招募,在一场举步维艰且违背民意的战争结束之时,说服年轻人加入这样一个“剪不断,理还乱”的机构非常困难。众议院军事委员会主席讲了一句当时被反复引用的妙语:“美国组建一支全由志愿者组成的军队的唯一方法就是征兵。”^①

美国从一种军队形式转向另一种军队形式的进程并不是散乱和渐进的。相反,这场变革进行得明确而坚决,无论是征兵制的终结还是新体制的结构,都经历了辩论、立法、规划、观察、分析和评估的程序。尤其重要的是,那些带头推动走向志愿兵役制变革的人士自觉地将服兵役界定为一种劳动;军队的职位如同其他工作一样,需要通过市场来填补空缺。这些改制吹鼓手否定了“服兵役”是一种公民义务的说法,努力将“谁来当兵打仗”之决策权从社区和国家那里转交给了个人和市场。

一 志愿兵役制的起源

本文分析聚焦于美国陆军,它的人数最多,专业化程度最低;在向志愿兵役制转变的改革中,它所受影响最为深远。^②

从1973年至20世纪80年代初,美国陆军自称为“现代志愿军”(Modern Volunteer Army, MVA)。此处的“现代”一词用来将这支志愿军同历史上出现的其他志愿

^① Quote in John O'Sullivan and Alan M. Meckler, *The Draft and Its Enemies: A Documentary History* (Campaign, Urbana: University of Illinois Press, 1974), p. 228.

^② 关于1973年以后的美国志愿军,研究近乎一片空白,而现有的作品大多数都是关于陆军的。参见本人的著作: *America's Army: Making the All-Volunteer Force* (Cambridge, Mass: Harvard University Press, 2009); Robert K. Griffith, *The U. S. Army's Transition to the All-Volunteer Force, 1968 ~ 1974* (Washington, D. C.: U. S. Army Center of Military History, 1997)。Bernard Rostker, *I Want You! The Evolution of the All-Volunteer Force* (Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2006), 这本书是一部详尽的政策史著作,同时附带了一张存有档案文件的光盘。

军种类区分开来。美国在自身历史上的大部分时间内所依靠的都是由志愿者组成的武装力量。起初,英属北美殖民地曾采用英国的民兵体制,根据这一体制,各殖民地上所有身体健全的公民都被视为该殖民地共同民兵队伍的成员,负有联合起来捍卫自己家园的责任。这种规定听起来好像是将服兵役视为一种全民责任,其实这种理解是对“公民”一词的时代错置的误读。因为当时只有自由的白人男性才拥有公民权利和公民义务。这样一支处于活跃状态的民兵队伍,虽然由志愿者构成并时刻准备参加战斗,但如果太少人愿意挺身而出,那么从更大范围内的普通民兵群体中征召士兵的做法是可能发生的。即便是在此类情形中,豁免也是司空见惯的。旨在免除军事义务的各种法律多达 200 多部,其中的大部分当然都偏向于让社会和经济精英从中受益。^①

美国建国后,民兵制得以继承下来。直到美国内战期间,一种联邦层面的强制征兵制才得以实施(联邦政府和南部邦联政府同时采用了这种做法)。即便如此,南部邦联还是豁免了奴隶主,而在北部,被征召的男性可以为自己出钱购买“替身”。当然,征兵也遭遇到了极大的抵制;在纽约市宣布第一批征召入伍的联邦士兵的名单的时候,正是超过 5500 名士兵在葛底斯堡战役中殒命丧生之后的数日。随之而来的反征兵暴乱夺去了一百多人的性命。^②

从美国内战直至 1940 年,美国仅保留了一支小规模、志愿军建制的常备军,唯有在发生战争时才诉诸于征兵制。但到了 1940 年,罗斯福总统意识到,美国已经不太可能置身于其时正在欧洲肆虐的战事之外,于是启动了美国历史上第一次和平时期的征兵行动。1945 年,当美国开始着手处理超过 1200 万军人的复员工作时,美国人假定,征兵将再度成为一种不受欢迎的战争举措。但冷战似乎要求美国继续保持一支规模庞大的常备军,志愿兵役制的短暂试验带来的结果却是士兵人数的大量短缺。而就在此时,朝鲜的军队已经跨过了“三八线”。

当时的美国社会为世界战争的阴云所笼罩,美国人民仍不厌其烦地使用为国服务和为国牺牲这类语言,服兵役和履行公民义务两者之间仍然保持着一种密不可分

① David R. Segal, *Recruiting for Uncle Sam: Citizenship and Military Manpower Policy* (Lawrence: University Press of Kansas, 1989), pp. 18 ~ 24. 关于 20 世纪义务兵役制的重要论著,可参见 George Q. Flynn, *The Draft, 1940 ~ 1973* (Lawrence: University Press of Kansas, 1993); John Whiteclay Chambers II, *To Raise an Army: The Draft Comes to Modern America* (New York: Free Press, 1987); 以及 Eliot A. Cohen, *Citizens and Soldiers: The Dilemmas of Military Service* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1985)。

② David R. Segal, *Recruiting for Uncle Sam: Citizenship and Military Manpower Policy*, pp. 25 ~ 26; Iver Bernstein, *The New York City Draft Riots: Their Significance for American Society and Politics in the Age of the Civil War* (New York: Oxford University Press, 1990), p. 5; George Q. Flynn, *The Draft, 1940 ~ 1973*, pp. 167 ~ 168.

的联系。^① 1951年,国会两院就征兵议题而组成的联席委员会就清楚无误地宣称:“拿起武器保家卫国,乃是公民的普遍义务。”而曾在第二次世界大战期间担任欧洲战区盟军总司令的德怀特·艾森豪威尔也在1952年总统竞选中坚持声称,服兵役是“每一位公民对国家所承担的义务”。^②

虽然美国年轻人要面对军队的征召,但那些负责保卫国家安全的人却窥测到一个新世界的来临,即战争的胜利取决于科学技术的发展,而不是像过去那样依赖大规模军力的投入。科学人力委员会的主任曾相当冷酷地指陈,士兵易得,物理学家则难求。在这种推理的支持下,延期服役不仅适用于正在学习科学技术的学生,而且也适用于大部分学业上勉强过关的大学生。^③ 延期服役在当时并没有引发特别的争议,主要是因为被征召入伍者实在是少之又少。

在第二次世界大战之后的那段岁月里,美国战后“婴儿潮”中出生的孩子们,如同当时人所言,犹如“蛇吞象(a pig in a python)”的情形一样,突如其来地挤入了美国社会。因此,到了20世纪60年代初,有资格服兵役的年轻男性可以说是如潮水涌至,与此同时,美国陆军的规模却在急剧缩减。^④ 年轻人的充裕也形成了挑战:对于一支日渐减员的武装力量来说,可用的年轻人实在是太多了,至于如何管控可用人力资源的供过于求,当时也没有设计出足够多的推迟服役的合法机制。到了20世纪50年代末和60年代初,美国社会中就出现了关于终结征兵制的严肃讨论。但到了1965年,林登·约翰逊总统授权在越南的美国地面部队大规模增兵,并决定依靠征募新兵而不是启动预备役人员来扩军,这样做的企图是为了引开国民对战事升级的注意力。^⑤

约翰逊放手一搏,却落得满盘皆输。美国国内对越战的反对渐成燎原之势,虽然这种反对往往基于战争的具体细节,但美国的征兵制度也加剧了对这场战争的抵制——尤其是几乎所有人都同意,美国青年的整体并没有平等地分担国家对新兵的征用。在美国政治的角斗场上,有一位总统候选人从这一问题中看到了从竞选中获胜的可能性。

1968年10月17日,美国总统大选正式投票日的两周半之前,就在美国泥足深

① 正文讨论的更完整版本,可参见 Beth Bailey, *America's Army: Making the All-Volunteer Force*, pp. 1 ~ 33.

② George Q. Flynn, *The Draft, 1940 ~ 1973*, pp. 136, 164.

③ George Q. Flynn, *The Draft, 1940 ~ 1973*, pp. 140, 148.

④ George Q. Flynn, *The Draft, 1940 ~ 1973*, pp. 165, 169; David R. Segal, *Recruiting for Uncle Sam: Citizenship and Military Manpower Policy*, p. 33.

⑤ 关于林登·约翰逊的决策,参见 James S. Olson and Randy Roberts, *Where the Domino Fell: America and Vietnam, 1945 ~ 1995*, 2nd ed. (New York: St. Martin's Press, 1996), p. 127, 以及 Robert Dallek, *Flawed Giant: Lyndon Johnson and His Times, 1961 ~ 1973* (New York: Oxford University Press, 1998), pp. 271 ~ 277.

陷越南战场之时,共和党总统候选人理查德·尼克松提出他要终结征兵制。这一政策主张实际上比听上去要缓和许多;尼克松表明,征兵制仍将以某种形式继续实施下去,直至美国在越南战场上摆脱当时的困境为止。即便如此,尼克松承诺,如若当选总统,他将立即着手推进终结征兵制的目标。^①

尼克松此举的动机主要出于政治上的考虑。他打算在总统竞选的最后日子里弄出一个大动静,彰显他是一个敢想敢做的人。尼克松选择了征兵这个同众多美国人都利益相关的议题,即便他们中间不会有太多人跨越党派界线,把选票投给尼克松,但他们至少会支持他的方案。事实上,到了20世纪60年代末,各种因素已经因缘际会,来自左派、右派和中间人士的共同支持构成了一种及时来临的风暴,推动了征兵制的终结:一种普遍而强烈的认为征兵不公正的社会情绪;反战者对国家是否有权强迫国民参与一场他们不支持的战争的质疑;自由派和左派联手提高国家参加战争门槛的努力;以及新近提出的自由市场是解决大多数问题的最佳方案的亮眼主张。即便如此,真正终结征兵制的,还是来自尼克松政府的配合行动。^②

1969年初,很多人以为尼克松的许诺只不过是竞选尾声的一种政治姿态而已,目的是在那个充斥着政治愤怒和群体撕裂的时期内影响那些举棋不定的选民。毕竟,尼克松还没有同五角大楼、军方领导人或国会议员商讨过他的提议。但尼克松出任总统后,最先着手的行动之一就是组建一个隶属于总统的志愿兵役制委员会,赋予他们的职责并不是探讨志愿兵役制的可能性,而是拿出一个创立志愿兵役制的切实方案。^③虽然委员会成员起初在志愿兵役制的可行性和正当性方面有很大的分歧,但他们最终达成了基本共识——很大程度上基于他们所考虑的各种证据。

早在志愿兵役制委员会听取证词或考察证据之前,辩论的框架就已经设定完毕。事实上,负责提出议程、规划研究、收集证据和起草报告的人,并不是委员会的委员们,而是委员会的行政工作人员。委员会的行政工作人员一共五人,其中四人都是反对征兵制的自由市场经济学家,各自享有很高的公众声望。这并不是说他们可以将自己的观点强加给委员会的几位德高望重的委员们——很难想象,退役的四星将军们再加上一位前任国防部长会听由工作人员摆布。但是,这些工作人员提出了某些类型的问题,然后又提供了回答这些问题的证据。他们相信确切的数据和可以被量

① Richard Nixon, "The All-Volunteer Armed Force," Address on CBS Radio Network, October 17, 1968, in All-Volunteer Army, Misc., Center of Military History, Fort McNair, Washington, D. C.

② 关于尼克松的方案和盖茨委员会的完整讨论,可参见 Beth Bailey, *America's Army: Making the All-Volunteer Force*, pp. 21 ~ 33。

③ 志愿兵役制委员会(即盖茨委员会)的记录,可参见 *The LaurisNorstad Papers and the Alfred M. Gruenther Papers*, Dwight David Eisenhower Library, Abilene, Kansas (DDEL)。

化的证据,并无耐心展开对定性问题的研讨,比如服兵役或公民义务的意义问题。经过他们精心收集,证据支撑了一种观点:对于那些被征召入伍的年轻人而言,征兵制所施加的是一种“隐性的税收”——具体表现为在其人生旅途中被延迟的入学、工作和职业成绩。这种论证把重点放在经济变量上,这也强化了任职于委员会内的三位自由市场经济学家的论点,他们是米尔顿·弗里德曼(Milton Friedman)、阿兰·格林斯潘(Alan Greenspan)和艾伦·沃利斯(W. Allen Wallis)。由是观之,虽然反对征兵制的意见呈现出各种各样的形式,但委员会的报告却将新的志愿兵役制建构在一个关键前提之上:军方必须要在全国劳动力市场上进行更有效率的竞争。而盖茨委员会提供的主要答案就是:有竞争力的工资。

对于取消征兵制这一举动,最强烈的反对意见来自军方本身,当然历史也表明,一旦面对着由总统作为总司令所签发的命令,军方一般都会努力将方案加以成功的贯彻实施。如果看军方和社会公众,反对取消征兵制的意见主要有三种。

第一种反对意见是出于哲学上的原因。这类反对者相信服兵役乃是公民的一种义务,面对着金钱在志愿兵役制模式中的核心位置,他们不免忧心忡忡。盖茨委员会中有一位成员起初曾指出,他对“让人民为国家赴死而支付金钱的做法在哲学上持有严肃的保留意见”,经济学家弗里德曼对此回复道,他实在无法理解,“支付低工资何以能够提高士气和效率”,因为“这种做法的逻辑将要求军人无报酬地服役”。^① 委员会的报告最终获得全体成员一致的同意,尽管有些委员仍然相信,其间所涉及的道德问题是不可能化约成经济术语的游戏的。无论是在公共讨论中,还是在国会听证中,“雇佣兵”这个词出现的频率还是很高的。

第二种反对意见在军方成员那里得到了最有力的表达。他们认为服兵役并不仅仅是一份工作,而军队也并不只是一个雇主。服兵役和其他工作的区别不仅包括风险的差异,还有其他要求上的差异:军队要求士兵对权威保持即刻的服从;军队对于个体士兵生活所行使的控制要覆盖到几乎所有的方面;军队还要求其成员同平民社会的舒适和闲散隔离开来。虽然某些平民职业的工作者——比如说警察或消防员——在工作中也要冒生命的危险,但他们中间没有人会被命令去杀人。还有些反对者从另外一个视角说,如果入伍者只是把服役视为一份工作,只是为工资之诱惑所吸引,那么他们就不会成为好士兵。

最后,许多评论家和分析人士都担心,将军队的命运交到市场运作的运气上,实乃令人担忧的轻率之举。有些人认为,军方在开放的劳动力市场上难以展开有效的

^① Gates Commission, Minutes of May 13, 1969, Meeting 9, Folder 1, Box 1; Minutes of September 6, 1969 Meeting, p. 23, Folder 5, Box 1, both in *Alfred M. Gruenther Papers*, DDEL.

竞争——考虑到当时美国正处于一场不受欢迎的战争的末尾,即便始于1973年的经济下滑已经为招募士兵创造了更为肥沃的社会土壤,这仍是一种合情合理的假定。其他人则担心,志愿兵役制只不过是使用一种“经济性征兵”取代了义务兵役制,事实上,以后就只能用那些别无其他选择的人来填补军队里的空缺职位了。还有些反对者则援引众议院军事委员会主席的那句话:要想集结起一支志愿军,唯一的方法就是去征兵。他们不相信市场主导的志愿兵役制可以获得成功。但是最终,几乎所有参与这场辩论的人士都相信,志愿兵役制在启动后将会成为美国军队的核心力量,也将是美国在和平时期的武装力量。他们也假定,只要出现大规模的武装冲突或者持续的战争,美国将会再一次转向征兵制。

二 军队向市场转向

事实上,军方确实面临着—项巨大的挑战,首当其冲的就要数陆军了。当时,一场打得极为糟糕的战争刚刚过去;军队不仅受困于内部危机,在社会上也是不得人心的;面对着一个在种族、文化和政治上分裂的社会,生活在其中的年轻人绝大多数都是军方的反对者,他们更欢迎那种“质疑权威”的诉求,而不是自动地说“遵命,长官”,每个月军方都必须招募到两万至三万名美国青年(到了2010年,军方每年要招募6.5万名新兵入伍,才能完成设定的目标)。举个简单的例子:—项在1971年4月进行的严格操作的民意调查发现,答复“确定”或“很可能”不会参军的美国青年,约占88%。^①

面对如此黯淡的前景,陆军部启动了两项互有关联的变革,每一项变革至少部分地仿效了平民劳动力或市场的模式。20世纪70年代初,军队为了提升其形象发起了一系列改革,这些改革引起了社会的高度关注。许多改革都基于相关的研究,探询年轻人认为什么样的工作条件是可以接受的,改革者还经常同社会文职工作场所进行对比。20世纪70年代初,那些有可能参军的志愿者们得到许诺,每周工作40个小时,还享有带薪假期。军队改革者宣布取消起床号和夜间查床,理由是平民老板不会再检查他们的雇员到夜间10点是否已经上床。^②更老练的论证采用了工作的语

① Rome Arnold & Company, “U. S. Army Recruiting Advertising Test,” Conducted for U. S. Army Recruiting and N. W. Ayer & Son, Inc., September 1971, p. 3, All-Volunteer Army Collection, Military History Institute (AVA-MHI), Carlisle, PA.

② 关于平民雇主的讨论,参见 Leavitt A. Knight, Jr., “What the Army Is Doing to Make Out without the Draft,” *The American Legion Magazine*, April 1971, p. 4。关于陆军改革的更详细的讨论,参见 Beth Bailey, *America's Army: Making the All-Volunteer Force*, pp. 34 ~ 66。

言。彼得·道金斯(Pete Dawkins)是一位屡建功勋的年轻陆军少校,还在西点军校读书时,他就曾赢得过海斯曼奖,在国会就即将新建的“现代志愿军”进行听证时,道金斯少校淡化了军人生活条件的改革,也没有多谈军队薪俸近期的增加加强了对劳动力的竞争力,反而强调了劳动力的一种不同面向。道金斯指出,为了吸引志愿者,军队需要为入伍士兵提供“在自身工作中成长的能力,为成功而赢得承认的能力,一个真正的接受工作挑战的机会……”。道金斯所设想的军队可以提供一种从有意义的劳动中产生的满足感。^①

军方还开始在劳动力市场上尝试更有效的竞争,按照相关研究所示,提供那些可以吸引军队所需类型的志愿者的职业福利:应召入伍的奖金、读大学的基金、工作培训、领导技能的旅行、极限挑战,以及(最初适用于女性的)美好的婚姻前景。有远见的改革者甚至已经开始关注广告了。^②这也是另一种意义上的向市场转向,虽然是一种更广义的市场。回到当时,经济学家未在他们的估算中纳入非理性的因素,而考察那些塑造盖茨委员会之结论的经济学家,他们所依据的也只是那些关于供给、需求和竞争性工资的非常基本的劳动力模型。他们的主张不外乎如此:如果能为年轻人提供一份体面的工资的话,军队就会有源源不断的兵源。每个年轻人将基于他们对自身经济利益的理性理解,做出个人的决策。

但回头去看,那段日子主导美国社会的可并不只是可以量化测度的理性。回到20世纪70年代的美国,市场并不只是一种理性经济选择的领域。它是一个充斥着消费者欲望的场所;它是一个变动不居的空间,由不成熟的需求、希望和恐惧所组成。吊诡的是,较之于芝加哥学派的经济学家,军方官员更好地理解了这种“市场”的复杂性。于是,他们采用了消费资本主义最强有力的工具,借助当时最先进的市场营销手段和广告公司,尝试去发现年轻人想要些什么,然后军方又能向他们提供什么,推销什么。虽然宣传口号各有不同(“今天的军队需要你的加入”,是最初的宣传攻势),所有的广告都想让年轻人相信,服兵役与其说是履行一种国民义务,不如说是争取一种人生机会。

服兵役作为一种机会呈现为不同的形式。其中有些是略微错误的慰藉:第一波的广告做出了现实中不太可能的许诺,即加入军队并不要求个性的任何牺牲——而

① 道金斯在众议院军事委员会的军事人员招募和留用特别分委会上的评论,参见 *Recruiting and Retention of Military Personnel*, September 29, 1971, p. 59; 正文所引出自未经编辑的听证会记录稿,可参见 All Volunteer Army Papers, Military History Institute, US Army Heritage and Education Center, Carlisle Barracks, AVA-MHI, PA。

② Beth Bailey, “The Army in the Marketplace: Recruiting the All-Volunteer Force,” *Journal of American History*, June 2007, pp. 47 ~ 74.

个性(individuality)对20世纪70年代的青年来说是一个很重要的概念——甚至不要保持传统美国大兵的“平头”发型。与此同时,这些广告在宣传中许诺了种种机会,诸如“锻炼你的身心……推进你的教育,让你变身为某一方面的专家,坐拥进步、旅游,以及每年30天休假的机会”。

还有一组系列广告邀请志愿入伍者“加入陆军,展开16个月的欧洲之旅”,这组广告机智地运用了“tour”这个单词的多种含义,将服兵役的义务旅途宣传为境况优渥的年轻人才享有的欧洲游历。但是,许多广告所提供的则是一种更基本的邀约。某期《读者文摘》的头条广告这样说,“我们这里提供300多份稳定的好工作”,此条广告促使超过三万名年轻人寄回明信片以咨询更多的信息。还有一条广告则直接问道:“从学校毕业后,你在做什么?”^①

三 素质问题

向劳动力市场的转向将会对陆军人员的构成产生深刻的影响。在过去数十年间,义务兵役制的规章允许大学生推迟入伍或者大规模地免除兵役,即便军方根据量化测试的成绩将入伍者分配到不同的军职上,此举就意味着出身和背景更优越的年轻人不太可能被送到战场前线,但如果与志愿兵役制相比,征兵制进入美国社会的层面要广泛得多,程度也要深得多。

军队在那个历史时刻进入了全国性的劳动力市场,所以背负着一个巨大的劣势。虽然军队可以继续吸收那些拥有家族从军传统或者因其他文化理由而志愿入伍的年轻人,但在越南战争刚刚结束之后,美国青年如果还有其他选择,就很少愿意从军。在推行志愿兵役制的初期,构成陆军部队之主要兵源的年轻人正是在劳动力市场上最无竞争力可言的那部分青年。^② 美国的失业率在20世纪70年代初急剧上升,从1973年的4.9%飙升至1975年的8.5%(在16至24岁的年龄段,失业率更是高达16.1%),在这时,军队具有更大的吸引力。但无论如何,为了每一年招收大约25万名非优先岗位的新兵入伍,军方还是要竭尽全力,而且最终还是要面对这一事实,即

^① 由 N. W. Ayer 为美国陆军所设计的广告,收录于 N. W. Ayer Advertising Records, Archives Center, National Museum of American History, Smithsonian Institution, Washington, D. C.。

^② 关于“素质”和市场力量的更完整的讨论,参见 Beth Bailey, *America's Army: Making the All-Volunteer Force*, pp. 88 ~ 129。

市场供给最多的人员并不是那些通常被认为“高素质”的兵员。^①

在这一转轨过程中,有些参与者,尤其是早期的参与者坚持认为“素质”并不重要。无论如何,人是最重要的,当务之急是要让兵源充足。还有一些人最终成为了主流,在他们看来,现代战争要求士兵应在入伍前完成高中教育,只有如此才能具有高于平均人群智力水平和日常的纪律性。研究者在经过常年的军队研究后也发现,那些在资格考试中落在最后的新兵,甚至连基本的技能任务训练都难以完成;最终,在这类入伍新兵中,仅有大约 1/3 的人员能够完成在现代军队中所要求的基本任务。但是,这种素质论在政治辩论中就被压制无声了。白宫意识到军方并不是完全真心诚意地欢迎向志愿兵役制的转轨,声称素质论的引入只不过是一种想要破坏志愿兵役制的企图。而国防部长也在言谈之间打发了军方的顾虑:“越共能有多少博士?”就是多少带有轻蔑语气的措辞。^②

不仅如此,只要考虑到较之于白人,非裔美国人更可能落入“低素质”新兵的类别,素质论就因这一事实而变得更为复杂难解。几乎每一位卷入这场讨论的人士都指向了社会经济的解释:混乱的学校、卑微的出身——但在那个种族撕裂的年代,任何关于素质的讨论都会因种族这个爆炸性的议题而黯然失色。20 世纪 70 年代中期,波·加拉维(Bo Callaway)曾担任尼克松和福特总统的陆军部长,当他试图推动实行更高的新兵录取标准,不分种族身份以提升军队的素质时,反对者就指控他实际上意在限制黑人士兵的人数。克利夫特·亚历山大(Clifford Alexander)接替加拉维担任陆军部长,他在任内主张军队应以士兵个体的成绩和成功为基础,而不是依据考试的分数,因为分数只能在总体意义上预判成功或失败,因此排除了很多有成功潜质的士兵。军队内的支持者认可陆军部长的观点,但还是主张效率优先。在拿到高中文凭的入伍者中,每 1000 位中间就有 940 位通过六个月的训练而成为陆军战士。而在那些没有高中毕业证的入伍者中,要想获得相同数目的通过训练的士兵,就需要

① 按照美国军方的说法,“素质”是一个可以量化的概念,主要根据两个关键指标。如果一位入伍新兵拥有高中毕业证(而不是高中同等学力证书),同时在目前所称的军事人员职业能力测试(ASVAB)中的士兵资格考试部分取得位居前 50% 的分数,那这名入伍者就被认为是高素质的。资格考试的成绩被划分为五个区间,落在一条钟形曲线上。分数如果处在 1-3A 区间,就代表着“高素质”。那么美国军方和文职领导人之间发生争议的到底是什么?没有人反对落在 3B 区间的入伍者,甚至在许多情况下,也愿意容忍考试成绩在 4A 区间的入伍者。但根据美国军方的规定,如果在士兵资格考试中的成绩落在 4B 区间,那么入伍的新兵就大致对应着 71~81 分数区间的智商。在 20 世纪 70 年代初,在军方每年招募的新兵中,其考试分数在 4 区间的大约有 18%;目前这类兵员的上限是 2%。

② Robert K. Griffith, *Army's Transition*, pp. 186~188; George Doust, Interview by Robert K. Griffith, March 30, 1983 (AVA-MHI).

1400 位入伍者。^①

尽管存在上述种种辩论,劳动力市场还是运转起来了:年轻人做出个人决定,在从军和其他工作之间进行利弊权衡。有些人的决定是符合经济理性的。虽然国会会在1973年增加了军人的薪俸,入伍者的收入已经赶上了当年度平民工作的入门级收入水平,但在紧随其后的十年间,军人的薪俸还是跟不上通货膨胀,也没有像平民工作那样涨工资,因此变得越来越没有竞争力。当然,文化和意识形态的因素也在发挥作用;对军事建制的反感并没有随着越战的结束而消失。

到了20世纪70年代末,志愿兵役制的自由市场已陷入了危机。在陆军招募的各类军职中,41%的军人都是高中辍学生。本宁要塞是美国陆军基础训练的场所,根据一项1976年在当地完成的研究,53%的军事人员的阅读能力只有五年级水平,甚至更低。军队甚至开始重新编写训练手册,从11年级的阅读水平下调至七年级的阅读水平,接下来又转为漫画书。美国媒体曾向本国公民和全世界范围内感兴趣的观察者报道说,在美国的核武器维护专家中,1978年未能通过资格考试的人的占比竟然高达90%,而在负责研发雄鹰地对空导弹的工作人员中,82%的人未能通过考试。《时代》周刊1980年6月的一期封面故事就以此为题,该文章指出,志愿兵不断下降的能力同武器不断上升的复杂程度恰好形成了恶性循环:例如,现代黑鹰直升机有“257个旋钮和开关、135个断路开关、62个显示屏,以及17平方英尺的工具和控制面板”。与此同时,诸多社会问题也在破坏军队的纪律和腐蚀军人的能力。犯罪猖獗,吸毒和恶性酗酒的行为如家常便饭,逃兵更是司空见惯。如果说社会对志愿兵役制的信念从未达到坚信的程度,那么后来更是急剧下降。1978年,美国电视网播放了一部纪录片,题为《美国军队:骇人听闻之无能》。^②

志愿兵役制究竟是成功抑或失败,原本看起来只是局限在美国内部的辩论,但到了1979年这个问题又牵涉到国际局势,当年,伊朗的抗议者袭击了美国在德黑兰的使馆,劫持外交官员作为人质,但美军最终的武装营救行动却以失败而告终,八名军人因此丧生。祸不单行,苏联在1979年的平安夜入侵阿富汗,也向美国军方施加了新的压力。国际局势风谲云诡,军事行动看起来如箭在弦,关于军队陷入危机的故事就能引发新的回应。面对着如此严峻的国际乱象和社会对美国军队素质的普遍怀疑,吉米·卡特总统要求国会重启征兵登记。卡特此举并不是要终结美国军队的志愿兵役制,而是希望当国家安全提出要求之时,征兵机制可以立即到位启用。

① Robert B. Pirie Testimony, Subcommittee on Manpower and Personnel, Senate Armed Services Committee, “Department of Defense Authorization for Appropriations for FY81, Part 3: Manpower and Personnel,” March 10, 1980, 96th Cong., 2nd Sess., p. 1290.

② “Who’ll Fight for America,” Cover Story, *Time*, June 9, 1980, pp. 24, 25.

四 变化中的陆军人员构成

通过劳动力市场招募新兵,从一开始就让军队陷入了素质危机,不仅如此,志愿兵役制还从根本上改变了军队的人员组成。义务兵役制包括了多种机制,只要机制奏效,那么就可以征募一支在种族构成上大致呈现为比例代表的军队;但取而代之的志愿兵役制却做不到这一点。很快地,非裔美国人的比例就开始上升,到1974年时,黑人士兵占到新入伍士兵的30%,而黑人在美国总人口中的比例当时只是略高于11%。黑人新兵中的很多人都是找不到其他工作的人,黑人志愿兵中被划分为“低素质”的占相当高的比例。这样的新兵在入伍后既无力掌握有一定技术含量的管理系统,也无法胜任那些要求高级培训的领域。因为如此,黑人志愿兵中被分配到作战部队的人数远远高于平均数。

于是,批评人士声称这是对黑人的剥削也就不足为奇了。在越南战争初期,黑人士兵的死亡比例就曾高于平均数,在这之后,即便是五角大楼试图确认黑人士兵并没有被过量投放在前线部队之中,有关“炮灰”和“种族灭绝”的阴谋论仍不胫而走。当然,无论是在美国,还是具体到美国军队,那都是一段种族分裂和恶意相向的日子。国会议员查理·兰格尔(Charlie Rangel)就声称,志愿兵役制只不过是一种改名换姓的强制征兵体制,打着选择的幌子,把穷人和黑人招募到军队内,直至21世纪,此公仍矢志不渝,继续反对志愿兵役制。^①

更令人惊诧的是持相反立场的观点,它承认军队在向志愿兵役制转轨的过程中重新自我定位的正当性所在。这一立场的主要代言人是黑人罗恩·戴兰姆(Ron Dellums)——这位前海军军官拥有加州大学伯克利分校的社会工作硕士学位,在1970年因其反战纲领而被选入美国国会。戴兰姆这样问道,假如真如军队所宣称的,军队提供的就是机会呢?如果没有发生战事呢?如果军队提供的确实是又稳定又优越的工作呢?若是如此,难道美国黑人无权平等地加入军队?进而言之,难道美国黑人不应享有平等的机会?^② 这些对话是相当困难的,尤其是当它们涉及到军人素质问题时。在20世纪80、90年代,虽然总体说来,“有素质”的士兵的人数实现了非常可观的增长,但(男性和女性)黑人仍继续以高于总体人口比例的人数在加入军队。而到了20世纪90年代,59%的新入伍黑人士兵在考试中拿到了排名前半段的成绩(IIIA

^① Charles B. Rangel, "Black Hessians in a White Man's Army," *New York Times*, April 17, 1971, p. 29.

^② Ronald V. Dellums, *Lying Down with Lions* (Boston: Beacon Press, 2000); Ronald V. Dellums's 1974 Correspondence in Rostker, *I Want You*, Accompanying CD (G0548.pdf).

或更高)。这些“高素质”的入伍新兵因此有选择机会,无论是在参军前还是在入伍后,当然,只有很少一部分人选择进入作战部队。^①

在从义务兵向志愿兵转轨期间,军队在种族人口构成上的变化引发了许多美国人的关切。但种族人口结构的变化,如果较之于女性军人数量的增加所要求的管理改革相对较少。美国军队从征兵制到志愿兵役制的转变,对军中的女性产生了巨大的影响,无论是从她们的人数还是从她们担当的角色来看,均是如此。当然,在为女性创造从军的新机会的过程中,20世纪60、70年代的妇女运动积极分子扮演着重要的角色,她们坚持认为女性也应享有平等的权利和机会,并发起法律挑战以支持她们的诉求。但是,如果要说是什么开启了妇女完全融入美国武装力量的历史进程,那还是要归功于志愿兵役制转轨后向劳动力市场的转向。^②在此问题上,总统的志愿兵役制委员会可以说是目光极其短浅的,在做招募兵员之可行性的分析时,他们在任何一份市场量化分析报告都没有将女性纳入考虑的范围(除了一份建议报告是要将女性完全排除在军队以外),但是军方的规划者很快就意识到,为了实现征兵目标,军队必须要提高女性军人的比例。^③

这将是一个至为关键的变革。根据国会1948年通过的立法,女性在美国军队中所占的比例不能超过2%。虽然这一立法限制早在1967年就被废止,但其影响却仍在延续:1971年,女性仅占全美军人序列总人数的1.3%。当美国军队在1973年转向志愿兵役制时,女性仍全部隶属于一个单独建制的“女性军团”。女性军人所能拿到的终身军衔最高不能超过中校。如果怀孕,女性军人就会被开除。已婚的女性不能参军(但在服役期间,女军人可以结婚),同时,子女年龄在18周岁以下的女性也不能参军。根据规章,在军队内的所有职业门类中,仅有1/3的职位对女性开放,但在现实中,对女性开放的陆军职位要少于1.5%。^④

① Charles C. Moskos and John Sibley Butler, *All That We Can Be: Black Leadership and Racial Integration the Army Way* (New York: Twentieth Century Fund, Basic Books, 1996), pp. 39 ~ 40.

② 对女性的讨论引自 Beth Bailey, *America's Army: Making the All-Volunteer Force*, pp. 130 ~ 171. 讨论女性军人的主要著作包括: Bettie J. Morden, *The Women's Army Corps, 1945 ~ 1978* (Washington, D. C.: Center of Military History, 1990); Martin Binkin and Shirley J. Bach, *Women and the Military* (Washington, D. C.: The Brookings Institution, 1977); Linda Bird Franke, *Ground Zero: The Gender Wars in the Military* (New York: Simon & Schuster, 1997), 以及 Judith Hicks Stiehm, *Arms and the Enlisted Woman* (Philadelphia: Temple University Press, 1989)。

③ Gates Commission, Minutes of July 12 ~ 13, 1969 Meeting, p. 20; Forrester to Rogers, "A Concept for Expanded Use of Women in the Army, February 22, 1973, in Gen. Bailey's Background Papers, 1971 ~ 1975, WAC 99, Box 14, Women's Army Corps, 1945 ~ 1978, RG 319, National Archives and Records Administration, College Park, MD; *Army 75 Personnel Concept Study*, Prepared by Battelle Institute under Contract to Personnel Studies and Research, Office of the Deputy Chief of Staff for Personnel, in "Women and the AVF" Folder, AVA-MHI.

④ Binkin and Bach, *Women*, pp. 27 ~ 28; Morden, *Women's Army Corps*, pp. 265 ~ 269, 285.

从1971年到1979年,女性军人在陆军军职总人数中所占的比例从1.2%上升到8.4%(就全军而言,数值从1.3%上升至7.6%)。这一转变反映出其时正在美国社会发生着的变化,在20世纪70年代,经济危机促使更多的女性进入了劳动市场,与此同时,势头强劲的妇女运动也在挑战传统对女性公共和工作角色的限制。但是,女性人数在军队中的快速增加,同时也是服兵役文化与机制转向的一个副产品,即从强势的文化传统转为资本主义劳动力市场的结构性的命令。

五 逆转潮流

志愿兵役制在其推行之初就激发起种种是非,许多相关辩论都是围绕着志愿兵役制和劳动力市场之间的脆弱关系而展开的。我们能否将军队理解为一种雇主,而军人也就好比是受雇的员工?抑或说,军队确实是例外(因为军队的职责在于保家卫国),并不受劳动法和市场规律的制约?在这种模糊角色的形成过程中,军方自身也在推波助澜。在招募新兵的广告中,陆军宣传军方会提供“稳定的好工作”。军内的改革者时常也将入伍新兵同公司雇员相提并论,他们鼓吹美国军人应当有对其行为负责的自由,每天清晨,好像公司员工所做的那样,要按时起床上班。与此同时,陆军士官和军官要求士兵对权威和命令的服从程度却要远远超过雇主对平民雇员的要求,新兵经常在入伍后表示不满,因为那些在广告中被描绘成一项工作(或“机会”)的选择事实上还是从军。

面临着种种挑战——招募到足够数量的新兵;确保志愿入伍者可以成为优秀士兵;应对军队人员结构中所发生的根本变化;有效地处理将服兵役称为一份“好工作”的宣传与并不否认服役就是当兵这一事实之间的差异;应对国际挑战——志愿兵役制要如何存续下去?考虑到新生的志愿兵役制有如此多的失败之处,美国为什么不能重新回到征兵制呢?

在我看来,在很大程度上这是因为没有政治意愿或强大且直接的威胁所致。当然,世间万事都不是由单一原因造成的,我们要意识到里根时代美国的新爱国主义和越战阴影的消退也非常重要。整个20世纪80年代,军队的资金都在扩充,陆军启动了多项内部改革,包括建成了一个以计量经济学为技术依托的电脑招募系统。但市场力量也在起作用,其中既包括劳动力市场的供给和需求力量,也包括文化消费者的思想市场。最重要的因素很可能是对军队人员需求上的变化。国会降低了陆军士兵招募的目标人数,在柏林墙于1989年倒塌之后,更是如此。随着陆军所需士兵人数的减少,军方也提高了入伍的标准。军队的素质建设也顺理成章地进入了一种良性循环的轨道。而军队的形象重塑也至关重要:这种形象的军队是在向美国青年提供

机会,帮助他们“实现人生所有的梦想”。

针对志愿兵设置的定向福利也至关重要。大学助学金不仅吸引了更多的高素质新兵;它们还有助于重塑军队的形象。军队的研究者业已发现,20世纪80年代初,年轻人入伍的最大障碍来自有意参军者的母亲。显而易见,这些母亲将参军入伍视为子女人生的失败;对她们来说,子女被大学录取才是成功。这项研究刺激了陆军人事署的代理署长,让他灵机一动:将参军和读大学关联起来;让入伍成为通向大学录取的道路;把那些母亲的顾虑转化为骄傲。平心而论,军队一再倡导要制定新的《退伍军人安置法案》(new G. I. Bill),这一法案最终在20世纪80年代中期得以通过,到了2010年,陆军为现役军人提供的高等教育支持经费高达2.2亿美元。但是,陆军人事署之所以推动这项举措,它所关注的不仅有战士们在现实中所能拿到的教育红利,而且它还意在用受教育的允诺来帮助重塑军队的形象。服兵役者不再需要同年轻人竞争读大学的机会,军队将为服役者提供高等教育的机会,作为对他们的付出的回报。^①

也是在同一时期,美国军队启动了一项大规模的家庭福利新计划。军队之所以启动此项变革,并不是为了吸引更多的拖家带口的士兵,虽然这确实构成了这项政策的结果。准确地说,之所以要提供家庭福利,是因为唯有如此才可能留住士兵。其中的逻辑如下:在征兵制时期,军队必须要保持大约10%的士兵可以延期服役;而根据人力资源专家的分析预测,在实行志愿兵役制以后,要有近50%的士兵延长服役期才能维持军力。研究者尝试着理解是什么会让士兵做出延期服役的决策,他们发现,多数情况下,做出延期服役的决策都可归结为一个问题:我的家庭会因此开心吗?^②

向志愿兵役制的转轨彻底地改变了美国军队的人员结构,其方式并不仅仅是性别的和种族的变化;通常说来,新招募的志愿兵年龄更大(目前入伍新兵的最大年龄为42岁;平均年龄为21岁);已婚的比例也更高;同时,有更多的为人父母者。但是,军方却无法为他们的家庭提供什么福利;常言道:“要是军队想要你有个家,就应给你分配一个。”军人配偶(通常是妻子)和孩子经常会苦闷,在生活中受挫,优秀的士兵也因此经常面临着—一个选择:要家庭,还是要事业?

军方的解决方案是一项涵盖范围广、以家庭为导向的新福利计划,其中包括:优

① Alan Ono, Interview by author, July 29, 2005, Honolulu, HI.

② “Army Celebrates 25th Anniversary of Army Family Action Plan,” Information Paper, September 12, 2008, Army OneSource, available at: www.myarmylifetoo.com. 相关的统计数据参见 Army Posture Statements, www.army.mil Or Current “Army Profile,” available at: <http://www.google.com/search?q=army+profile&ie=utf-8&oe=utf-8&aq=t&rls=org.mozilla:en-US:official&client=firefox-a>; 关于该项目的源起,参见 John A. Wickham, Jr. “White Paper 1983: The Army Family,” Office of the Army Chief of Staff, Washington, D. C., August 15, 1983.

越的儿童关爱项目、牙齿护理和无需自付的医疗保险；娱乐服务、心理咨询，甚至为家庭宠物的重新安置提供补贴。既然有了上述种种项目，原来“要家庭还是要军队”的两难选择就得到了缓冲。但是，这些项目加速了军队人员构成的变动。优越的家庭福利不仅吸引了越来越多的已经成家的人士应召入伍，也将更多有家庭的士兵留在了军中。目前，平均每一名现役陆军士兵都有 1.5 名军属。2010 年，47% 的美国士兵都有要抚养的子女，而在这些子女中间，72% 的人年龄在 11 岁之下。^① 当这种军队内的稳定“好工作”要向战区开拔时，上述的兵员结构变动就有了重要的意义。

到了 20 世纪 80 年代后期，军队的素质下滑趋势已经得到了决定性的逆转。军队的危机不再存在；政客、专家和军官都宣布志愿兵役制取得了成功。在经历了一场困难重重的开局后，军方已经学会了在市场系统内游刃有余地运作。但即便如此，我们还是要承认，军队在事实上仍受到特别保护，并没有为劳动力市场上的供需规律所宰制。军队之所以能在市场中竞争，就是因为国家为军队提供了经济保险——军队预算不断提高，资金还是源于美国的纳税者和公民。

结 论

从开始施行志愿兵役制起，这一体制在其核心处就存在着一种张力。征兵制虽已终结，但军队的用途并未因此而变：美国军队的使命归根结底是要作战，是要为国赢得胜利。但是，一支由志愿者组成的军队却非常自觉地在重塑服兵役的意义，经年累月之后，在这方面也颇见成效。志愿兵役制淡化了义务、服务和责任的观念；它将自己包装成一种机会之源，一份“好的工作”，然后将军职兜售给美国青年和广大的社会公众。过去数十年间，世界局势相对平静，许多美国人也因此确实在军中找到了机会和稳定的工作，但问题在于，谁也无法永保和平。

批评者总是在质问，将参军当作上大学的经济来源、工作培训的机会或者子女的医疗保险而加以兜售，考虑到这些曾经的学生、有技术的雇员或者父母只要加入军队，他们的天职就是要服从命令，而这些军令将压倒他们其他的义务，凌驾他们其他的角色，甚至会夺去他们的生命，如是观之，将服兵役市场化的举措真的正当吗？回到 1978 年，当时军内某些军官做出错误的承诺，一时间成为社会新闻并引起了国会的关注，自此以后，按照国会的要求，军队在招募新兵时都必须向所有申请者提供一份书面通知单。这份书面文件上写道：“美国军队是一种军事组织，当你是其中一员

^① 相关的统计数据可参见 Army Posture Statements, available at: www.army.mil。

时,就有可能被命令参加作战行动(去打仗)。”^①我们因此可以体会到美国陆军预备役军人的反感,多年以来,他们都仰仗着“每个月都有周末”的征兵宣传口号,但在2003年的伊拉克,士兵们在预备役部的卡车上涂上这样一句抗议语:“每个月都有周末,见鬼去吧!”。

当美国在2003年先发制人,开始对伊拉克的战争时,几乎无人讨论国家应进行征兵的问题。这部分是因为小布什政府将入侵伊拉克假扮为一个简单任务,可以轻易完成,但还有一个原因必须指出,那就是大多数美国人都已经忘记,志愿兵役制当初只是被预设作为一种和平年代的军队建制,当国家进入战时状态,美国军队要围绕着志愿兵役制进行组建而已。在伊拉克战争中,不少现役军人被三番五次地派回伊拉克,在他们服役期满后,军方仍根据“不减员条款”把他们强行留在军中,但即便如此,仍没有军方或政界领导人严肃地考虑过重启征兵制的问题。

在21世纪的头十年间,一方面是一小部分志愿兵被反复送往战场,另一方面则是绝大多数美国人在其生活中并未感受到战争之硝烟,甚至无需面对征兵制的风险分担,也不用承担服役的义务,上述两个世界的对立意味着什么?这是一个对于志愿兵役制来说具有终极意义但却很少被面对的问题:志愿兵役制为大多数美国人提供了防护,让他们免受战争之冲击。当志愿兵役制用市场的逻辑取代了公民义务的逻辑,将服役界定为就业,它也就解除了美国公民的基本义务,包括他们需要关切国家以公民之名义所做的事,以及他们作为公民而必须行动起来,或是支持或是反对美国的军事行动。

贝丝·贝利 (Beth Bailey): 美国堪萨斯大学历史系教授 (Foundation Distinguished Professor, Department of History, University of Kansas, U. S.)

田雷 (译者): 华东师范大学法学院教授

王丽琼 (译者): 重庆大学人文社会科学高等研究院在读硕士生

王希 (审校): 北京大学历史学系教授、美国宾夕法尼亚州印第安纳大学历史系教授

(本文责任编辑:卢宁)

^① “Recruiting Scandals: Symptom of Trouble for Volunteer Forces,” *U. S. News and World Report*, October 16, 1978, p. 44.

美国能源决策的影响因素分析^①

——基于拱心石 XL 项目的案例研究

赵行姝

[内容提要]拱心石 XL 输油管道项目不仅是美国重要的跨境能源基础设施建设项目,而且是美国国内一种特殊的政治现象。近十年来,加拿大能源公司横加公司先后三次向美国政府提交该项目的建设申请,前两次均被奥巴马政府否决,第三次则在特朗普上台两个月后迅速获批。影响美国联邦政府审批拱心石 XL 项目的因素很多,包括项目层面的技术性因素、决策过程中的制度性因素以及与这两类因素相关的政治性因素。拱心石 XL 项目的命运是通过一定的决策程序,经由联邦政府与地方之间、国会与白宫之间、国会两党之间、不同利益集团之间以及联邦政府与利益集团之间的互动和讨价还价而造就的。未来,拱心石 XL 项目还将面临美国联邦法律与监管、内布拉斯加州许可程序、低油价和竞争性输油管道项目带来的挑战。

关键词:美国经济 能源政策 拱心石 XL 项目 奥巴马 特朗普

特朗普竞选美国总统前后曾多次针对气候变化与能源问题公开发表言论,阐述其观点和政策主张。与奥巴马政府积极应对气候变化、发展清洁能源的做法相反,特朗普站在共和党的传统立场质疑气候变化,支持本土的油气开发,试图减少政府对自由市场的监管。为兑现其承诺,特朗普入主白宫后立即发布了“美国第一能源计划”(America First Energy Plan),并陆续推出一系列政策和举措。尽管很多具体政策的

^① 感谢《美国研究》匿名评审专家对本文提出宝贵意见,文中疏漏由笔者本人承担。感谢中国社会科学院美国研究所张帆研究员对本文提出宝贵意见。

实施力度和进度尚待观察,但不少案例已释放出强烈信号,充分体现了特朗普“能源与气候新政”的“高碳”特点,拱心石 XL (Keystone XL)^①输油管道项目即是其中之一。该项目是近年来北美地区最具争议的能源基建项目。近十年来,加拿大能源公司横加公司(TransCanada)^②先后三次向美国政府提交拱心石 XL 项目建设申请,前两次均被奥巴马政府否决,耗时长达八年;第三次提交的申请在特朗普上台两个月后迅速过关。2017 年 1 月 24 日,特朗普在入主白宫的当天宣布重启拱心石 XL 输油管道建设项目。3 月 23 日,美国国务院公开宣称,给横加公司的拱心石 XL 项目发放总统许可(President Permit)符合美国的国家利益。^③ 同一个项目,为何在奥巴马执政时期深陷困境,却排在特朗普的政策清单的前列? 这一问题值得深思。

拱心石 XL 项目的审批过程在一定程度上体现了美国的能源政策和决策方式,透视这一过程有助于了解影响美国能源决策的因素,更准确地把握美国能源产业的发展趋势。中国学界对拱心石 XL 项目的研究相对较少,且多从单一的角度分析影响该项目审批的主要因素,如仅从联邦政府与州的关系的视角探讨该项目遇挫的原因,^④或单纯强调奥巴马政府决策时的国内政治考量,^⑤缺乏通过考察该项目综合阐述美国能源决策机制的研究成果。美国专家和学者对拱心石 XL 项目关注较早,不仅在该项目申请之初即预判联邦政府审批过程中会涉及的问题,^⑥而且对该项目的进展情况进行追踪和总结,^⑦但他们主要从环境保护^⑧和法律法规^⑨的视角进行分析,

① 中国商务部网站译为:基石;中石油网站译为:拱心石;新华网有时译为“拱心石”,有时直接使用英文;其他如人民网、《中国能源报》等直接使用英文。本文采用“拱心石”译法。

② 新华网有时译为:泛加拿大公司,有时直接使用英文;《中国日报》中文版和《中国能源报》译为:横加公司;其他媒体如《华尔街日报》中文版、新浪等直接使用英文。本文采用“横加公司”译法。

③ USDOS, “Issuance of Presidential Permit to TransCanada for Keystone XL Pipeline,” March 24, 2017, available at: <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2017/03/269074.htm>.

④ 王惠、于家富:《横加公司诉美国政府案对我国应对环境邻避冲突的法律启示》,载《环境保护》,2017 年第 4 期,第 72 ~ 75 页。

⑤ 董春岭:《“拱心石 XL”令奥巴马左右为难》,载《世界知识》,2015 年第 3 期,第 44 ~ 46 页。

⑥ Paul W. Parfomak, Neelesh Nerurkar, Linda Luther, and Vanessa K. Burrows, “Keystone XL Pipeline Project: Key Issues,” March 21, 2011, CRS Report for Congress, R41668, available at: <http://oilsandsfactcheck.org/wp-content/uploads/2012/05/CRS-Report-Keystone-XL-Project-032111.pdf>, pp. 1 ~ 16.

⑦ Paul W. Parfomak, Linda Luther, Richard K. Lattanzio, Jonathan L. Ramseur, Adam Vann, Robert Pirog, and Ian F. Fergusson, “Keystone XL Pipeline: Overview and Recent Developments,” April 1, 2015, CRS Report for Congress, R43787, available at: <https://fas.org/sgp/crs/misc/R43787.pdf>.

⑧ Jonathan L. Ramseur, Richard K. Lattanzio, Linda Luther, Paul W. Parfomak, and Nicole T. Carter, “Oil Sands and the Keystone XL Pipeline: Background and Selected Environmental Issues,” April 14, 2014, CRS Report for Congress, R42611, available at: <https://fas.org/sgp/crs/misc/R42611.pdf>, pp. 1 ~ 57.

⑨ Adam Vann, Kristina Alexander, Vanessa K. Burrows, and Kenneth R. Thomas, “Proposed Keystone XL Pipeline: Legal Issues,” January 23, 2012, CRS Report for Congress, R42124, available at: <https://fas.org/sgp/crs/misc/R42124.pdf>, pp. 1 ~ 29.

没有系统阐释该项目所经历的曲折审批过程。本文依据美国白宫、国务院、环境保护署发布的政府文件以及国会研究局的报告,采用文本分析的方法探讨了影响联邦政府审批拱心石 XL 项目的主要因素,特别是探究了美国国内各政治派别和利益集团对该项目走向的影响,并进而分析了该项目的发展前景及面临的挑战。

一 横加公司的三次项目申请

横加公司先后于 2008 年、2012 年和 2017 年三次向美国政府提交拱心石 XL 项目的管道建设申请报告。其中,前两次申请发生在奥巴马执政期间,遭到否决;第三次申请发生在特朗普入主白宫后不久,被顺利放行。该项目的审批过程可谓历经波折。

(一) 环境风险导致第一次项目申请失败

2008 年,横加公司向美国政府和加拿大政府分别提出建设拱心石 XL 输油管道的申请。该项目是全美最大的基础设施开发项目之一,其北线连接加拿大阿尔伯塔省和美国内布拉斯加州,南线从美国俄克拉何马州的库欣(Cushing)延伸到墨西哥湾。2010 年 3 月,横加公司从加拿大方面顺利拿到了拱心石 XL 输油管道的准建许可。相比之下,该项目在美国的审批过程却波折不断。

2008 年 9 月 19 日,横加公司第一次向美国国务院提出拱心石 XL 项目管道建设申请。2010 年 4 月,国务院发布了针对该项目的《环境影响报告书》(Environmental Impact Statement)草案。2010 年 7 月 16 日,美国环境保护署(以下简称“环保署”)公布了针对《环境影响报告书》草案的评议书,将其评定为“类别 3-不充分”,^①这是环保署评级体系中的最低评级。通常,环保署针对拟议项目的评级体系包括两类:一类是对拟议项目对环境的影响进行评价,评级级别由高到低依次为没有异议(LO)、环境性关切(EC)、环境性异议(EO)和环境性不满(EU);另一类是对环境影响报告书进行分级评价,评级级别由高到低依次为类别 1-充分(Adequate)、类别 2-信息不足(Insufficient Information)、类别 3-不充分(Inadequate)。^②在得到环保署的“差评”后,国务院不得不对《环境影响报告书》草案进行修改,之后将《环境影响报告书草案补充说明》(Supplemental Draft Environmental Impact Statement)提交环保署评议。2011 年 6 月 6 日,环保署再次公布针对拱心石 XL 项目的评级意见,将新版报告书评级为

① USEPA, “Comment Letters,” June 6, 2011, available at: <https://cdxnodengn.epa.gov/cdx-enepa-II/public/action/eis/search/search#results>.

② 关于环保署的“评级定义和后续行动”,详见 USEPA, “Comment Letters,” April 22, 2013, available at: <https://cdxnodengn.epa.gov/cdx-enepa-II/public/action/eis/search/search#results>.

“环境性异议”和“类别 2-信息不足”。^① 与 2010 年给出的“类别 3-不充分”评级相比,“类别 2-信息不足”评级是一大进步。但是,环保署仍然质疑拱心石 XL 项目对环境的影响,认为新版报告书尚存在不足,没有充分考虑到漏油的风险和替代的管道路线,没有充分分析该项目对沿线社区、湿地、迁徙鸟类种群和温室气体排放的潜在影响,并提出减轻上述影响的替代方案。^② 美国国务院充分考虑了环保署的意见,于 2011 年 8 月 26 日发布最终版本的《环境影响报告书》,同时承诺在 2011 年底前对该项目做出最终的裁定。

拱心石 XL 项目最初设计的路线需经过内布拉斯加州的沙岗(Sand Hills)地区,而沙岗地区是脆弱的生态敏感区域,如果管道在该地区发生漏油会产生毁灭性的后果,所以,该项目引发了当地人和环保主义者强烈的环境关切。^③ 时任内布拉斯加州州长戴维·海涅曼(Dave Heineman)敦促奥巴马总统和国务卿希拉里·克林顿(Hillary Clinton)否决该项目。^④ 他表示不反对整个输油管道计划,只是反对在沙岗地区修建管道,因为这有可能影响奥加拉拉蓄水层(Ogallala Aquifer)。内布拉斯加州的五位州参议员以拱心石 XL 项目存在争议为由,于 2011 年 5 月 25 日写信给希拉里·克林顿,要求国务院将裁决该项目的推迟到 2012 年 5 月,以便给该州留出充足的时间来解决管道路线的安全问题。^⑤ 考虑到内布拉斯加州对拟议项目路线选址的反对以及公众日益加深的环境忧虑,2011 年 11 月 10 日,奥巴马政府宣布将推迟发布“国家利益决定”(National Interest Determination)。^⑥

自 2011 年起,美国国会开始插手关于拱心石 XL 输油管道项目的决策。2011 年 12 月下旬,国会通过了《临时工资减税延续法》(Temporary Payroll Tax Cut Continuation Act of 2011, H. R. 3765),共和党人在该法案中加入条款(501 条款),^⑦ 要求国务

① USEPA, “Comment Letter,” June 06, 2011, available at: http://www.eenews.net/assets/2011/06/07/document_gw_02.pdf, p. 8.

② USEPA, “Comment Letter,” June 06, 2011, available at: http://www.eenews.net/assets/2011/06/07/document_gw_02.pdf, p. 8.

③ George Hoberg, “The Battle Over Oil Sands Access to Tidewater: A Political Risk Analysis of Pipeline Alternatives,” *Canadian Public Policy*, Volume 39, No. 3, 2013, pp. 371 ~ 391.

④ David Dayen, “Nebraska Gov. Heineman Comes Out against the Keystone XL Pipeline,” August 30, 2011, available at: <https://shadowproof.com/2011/08/31/nebraska-gov-heineman-comes-out-against-the-keystone-xl-pipeline/>.

⑤ Elizabeth McGowan, “Nebraska Lawmakers Plead with Secy. Clinton to Delay Keystone XL Decision,” Jun. 3, 2011, available at: <https://insideclimatenews.org/news/20110602/nebraska-senators-hillary-clinton-keystone-xl-pipeline>.

⑥ 美国国务院负责评估拟议项目是否服务于国家利益,并在此基础上决定是否批准该拟议项目,评估内容以及决策结果记录在“国家利益决定”中。

⑦ 112th US Congress, Temporary Payroll Tax Cut Continuation Act of 2011 (Public Law 112 - 78), DEC. 23, 2011, available at: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-112publ78/pdf/PLAW-112publ78.pdf>, p. 1289.

院在 60 天内决定是否向拱心石 XL 管道项目申请发放总统许可。国会“逼宫”引发了奥巴马政府的反弹,国务院抱怨这一要求没有留给自己足够的时间对内布拉斯加地界的输油管道替代路线进行评估和审查,并以此为由拒绝给横加公司发放总统许可。奥巴马支持国务院的做法,声称国会提出的决策期限要求是匆忙和武断的,不利于全面评估拱心石 XL 输油管道项目对美国人的健康和环境的影响。^① 拱心石 XL 项目的第一次审批过程历时三年多,影响审批进度的因素很多,争议主要集中在管道建设可能引发的环境风险上。

(二) 气候变化因素导致第二次项目申请遭拒

拱心石 XL 项目申请第一次遭拒后,横加公司修改了项目方案,将原来的输油管道路线分拆成南北两条线路。北线项目跨越加拿大和美国两国,连接加拿大阿尔伯塔省和美国内布拉斯加州,因此北线项目仍需获得总统许可;南线项目在美国境内,从库欣延伸至墨西哥湾,因此南线项目不需要总统批准。根据美国相关法律法规,如果在美国境内建造跨境输油管道项目,除了需要经过一般性的审批外,还需要获得总统许可;如果在美国境内建造国内输油管道,则只需要经过一般性的审批,不必申请总统许可。2012 年 5 月,横加公司重新向美国国务院提交了拱心石 XL 项目建设申请,新申请仅包括北线项目,且横加公司接受第一次申请失败的教训,修改了内布拉斯加州境内的管道铺设路线,以避免生态环境脆弱的沙岗地区。

2013 年 3 月,美国国务院针对横加公司提交的新申请发布了新的《环境影响报告书》草案,评估了从蒙大拿州到内不拉斯加州斯蒂尔市(Steele City)的管道路线的潜在影响。2013 年 4 月,美国环保署对国务院的《环境影响报告书》草案做出“环境性异议”和“类别 2——信息不足”的评级。^② 环保署认为,国务院并没有全面评估拱心石 XL 项目对环境的影响,敦促国务院仔细研究该项目的替代路线。2014 年 2 月,国务院发布了针对横加公司第二次项目申请的最终版《环境影响报告书》,报告认为该项目的管道建设不会造成严重的碳污染。^③ 2015 年 2 月,环保署公布了评议书,认可了国务院对该项目的评审工作,认为终版《环境影响报告书》是全面的,^④没有提出

① The White House Office of the Press Secretary, “Statement by the President on the Keystone XL Pipeline,” January 18, 2012, available at: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2012/01/18/statement-president-Keystone-xl-pipeline>.

② USEPA, “Comment Letters,” April 22, 2013, available at: <https://cdxnodengn.epa.gov/cdx-enepa-II/public/action/eis/search/search#results>.

③ USDOS, “Final Supplemental Environmental Impact Statement for the Keystone XL Project Executive Summary,” 2014, ES-17, available at: <https://Keystonepipeline-xl.state.gov/documents/organization/221135.pdf>, p. 17.

④ USEPA, “Comment Letters,” February 2, 2015, available at: <https://cdxnodengn.epa.gov/cdx-enepa-II/public/action/eis/search/search#results>.

重大的反对意见,这意味着拱心石 XL 项目的管道建设申请通过了环境审查的难关。然而,2015 年 11 月,美国国务院最终以拟议项目有损美国在应对气候变化领域的国际领导力为由,宣布拒绝给横加公司发放总统许可。时任美国国务卿约翰·克里(John Kerry)指出,“推进这个项目将会大大削弱我们(美国)继续领导世界应对气候变化的能力。”^①

除环境因素以外,奥巴马政府在审核拱心石 XL 项目的过程中还十分重视气候因素,具体有以下三个方面的考量:

第一,能源考量:强调能源安全与气候变化的关系

奥巴马领导下的国务院强调,美国的能源决策必须考虑能源安全与气候变化之间的关系。一方面,国务院明确指出,“美国的能源安全并不存在于真空中,必须将其与其他重要的外交政策关切(如气候变化政策和清洁能源政策)放在一起权衡。”^②另一方面,国务院强调,能源在解决气候变化所带来的挑战方面可以发挥重要作用,“必须进行全球能源系统的根本变革,避免温室气体排放量显著增长,降低减缓和适应气候变化的成本。”^③

第二,外交考量:强调美国在应对气候变化方面的国际领导力

美国国务院强调,应对气候变化是美国外交政策的重要内容,“各国政府越来越频繁地将气候变化问题列入高级别双边和多边谈判议程,包括国家元首和外长们的议程,这使美国在抗击气候变化领域的信誉成为决定美国外交政策成功与否的关键因素。”^④国务院对奥巴马秉持的“重树美国在气候变化问题上的国际领导力”的立场表示支持,强调在全球应对气候变化的事业中继续发挥领导作用对美国具有重要的战略意义。国务院认为,许多人把拱心石 XL 项目视为“美国愿意为应对气候变化做出重大而艰难决定的试验场”,^⑤批准该项目将会削弱美国在应对气候变化领域的领导力。^⑥

① John Kerry, “Keystone XL Pipeline Permit Determination,” November 6, 2015, available at: <https://www.state.gov/secretary/remarks/2015/11/249249.htm>.

② USDOS, “Record of Decision and National Interest Determination,” November 3, 2015, available at: <https://2012-Keystonepipeline-xl.state.gov/documents/organization/249450.pdf>, p. 24.

③ USDOS, “Record of Decision and National Interest Determination,” November 3, 2015, available at: <https://2012-Keystonepipeline-xl.state.gov/documents/organization/249450.pdf>, p. 25.

④ USDOS, “Record of Decision and National Interest Determination,” November 3, 2015, available at: <https://2012-Keystonepipeline-xl.state.gov/documents/organization/249450.pdf>, p. 26.

⑤ USDOS, “Record of Decision and National Interest Determination,” November 3, 2015, available at: <https://2012-Keystonepipeline-xl.state.gov/documents/organization/249450.pdf>, p. 28.

⑥ USDOS, “Record of Decision and National Interest Determination,” November 3, 2015, available at: <https://2012-Keystonepipeline-xl.state.gov/documents/organization/249450.pdf>, p. 31.

第三,国家安全考量:强调应对气候变化,助力国家安全利益

美国国务院判定,批准拱心石 XL 项目将有损于美国的国家安全目标。国务院将应对气候变化和削减全球温室气体排放视为美国国家安全的优先事项,强调“为了保障更广泛的国家安全利益,能源的使用必须是可持续的。这不仅是为了确保未来能够继续获得能源,而且是为了减少能源使用对全球环境的影响。”^①

横加公司重新规划输油管道路线以后,围绕该项目的争议发生了重大变化。对气候变化问题的担忧成为横加公司第二次申请项目准建许可时面临的主要障碍。奥巴马政府的逻辑是,如果批准该项目,国际社会将会质疑美国进行低碳转型的行动和决心,进而打击部分国家应对气候变化的积极性,降低美国在各种双边和多边环境中推进气候治理目标的能力。

(三)第三次项目建设申请被特朗普政府顺利放行

2017年1月24日,新入主白宫的特朗普发布了《关于建设拱心石 XL 管道的总统备忘录》(Presidential Memorandum Regarding Construction of the Keystone XL Pipeline),邀请横加公司重新向美国国务院提交项目建设申请书,^②承诺将在收到申请后60天内给予答复。^③1月24日,特朗普签发了“关于加快对优先基础设施项目的环境审查和审批的行政命令”(Executive Order on Expediting Environmental Reviews and Approvals for High Priority Infrastructure Projects),提出了行政部门对所有基础设施项目的总体政策,强调要简化、加快涉及环境问题的审查和审批程序,特别是要加快审批需要优先处理的基础设施项目。^④

2017年1月26日,横加公司第三次向美国国务院提交了拱心石 XL 项目管道建设申请书。此次提交的申请书与第二次提交的申请书内容基本一致,仅对管道路线做了微小的改动。^⑤3月23日,特朗普政府向横加公司颁发了总统许可,正式放行拱心石 XL 输油管道项目。特朗普政府宣称,给横加公司的拱心石 XL 项目发放总统许

① USDOS, “Record of Decision and National Interest Determination,” November 3, 2015, available at: <https://2012-Keystonepipeline-xl.state.gov/documents/organization/249450.pdf>, p. 25.

② The White House Office of the Press Secretary, “Presidential Memorandum Regarding Construction of the Keystone XL Pipeline,” January 24, 2017, available at: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/01/24/presidential-memorandum-regarding-construction-keystone-xl-pipeline>.

③ The White House, “Memorandum of January 24, 2017: Construction of the Keystone XL Pipeline,” *Federal Register*, Vol. 82, No. 18, January 30, 2017, ES-3, available at: <https://Keystonepipeline-xl.state.gov/documents/organization/267736.pdf>.

④ The White House Office of the Press Secretary, “Executive Order Expediting Environmental Reviews and Approvals for High Priority Infrastructure Projects,” January 24, 2017, available at: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/01/24/executive-order-expediting-environmental-reviews-and-approvals-high>.

⑤ USDOS, “Record of Decision and National Interest Determination,” March 23, 2017, available at: <https://keystonepipeline-xl.state.gov/documents/organization/269323.pdf>, p. 2.

可符合国家利益,^①该项目不仅能够为美国的能源安全提供有意义的支持,^②而且能够降低美国国内的汽油价格,增加国内就业机会,带动美国的经济繁荣,同时不影响美国应对气候变化问题的目标。

比较特朗普政府和奥巴马政府对拱心石 XL 项目的审批可以发现,两次审批既有相似之处,又存在重大差异。相似之处在于,两届政府在关乎国家利益的决策过程中均考虑到能源安全、对外关系以及该项目对环境、社会文化和经济的影响,并得出基本一致的结论。比如,两届政府都认为,美国国内的汽油价格主要受国际原油市场影响,受拱心石 XL 项目的影响很小;^③该项目对油砂的开采和重质原油(heavy crude oil)的大量需求不会加重温室气体的排放。同时,两届政府对拱心石 XL 项目的判断存在以下重大差异:首先,在能源安全方面,奥巴马政府认为,该项目对美国能源安全的影响可以忽略不计;^④特朗普政府则认为,该项目能够为可靠的原油供应提供新的基础设施,为美国能源安全提供有意义的支持;^⑤其次,在美国的领导方面,奥巴马政府认为拱心石 XL 项目会损害美国在全球气候变化领域的领导力,这不符合美国的国家利益;特朗普政府则站在共和党的传统立场上质疑气候变化问题,支持本土的油气开发,主张减少政府对自由市场的监管。特朗普政府认为,全球应对气候变化的行动已取得较大进展,很多国家公布了行动计划,在此背景下,批准拱心石 XL 项目不仅不会削弱美国在这一领域的领导力,反而会支持美国在能源安全、经济发展和基础设施方面的优先事项。^⑥

总的来看,奥巴马政府将拱心石 XL 项目与环境保护、气候变化问题联系在一起,重视该项目可能引发的地方环境风险和全球气候风险,所以对该项目投了两次否决票。特朗普政府则在环境保护和气候变化问题上承袭共和党的一贯立场,当环境保护和气候变化问题与经济增长发生冲突时,毫不犹豫地选择追求经济增长,所以全力支持拱心石 XL 项目。

① The White House Office of the Press Secretary, "Presidential Memorandum Regarding Construction of the Keystone XL Pipeline," January 24, 2017, available at: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/01/24/presidential-memorandum-regarding-construction-keystone-xl-pipeline>.

② USDOS, "Issuance of Presidential Permit to TransCanada for Keystone XL Pipeline," March 24, 2017, available at: <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2017/03/269074.htm>, p. 27.

③ USDOS, "Issuance of Presidential Permit to TransCanada for Keystone XL Pipeline," March 24, 2017, available at: <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2017/03/269074.htm>, p. 28.

④ John Kerry, "Keystone XL Pipeline Permit Determination," November 6, 2015, available at: <https://www.state.gov/secretary/remarks/2015/11/249249.htm>.

⑤ USDOS, "Issuance of Presidential Permit to TransCanada for Keystone XL Pipeline," March 24, 2017, available at: <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2017/03/269074.htm>, p. 27.

⑥ USDOS, "Issuance of Presidential Permit to TransCanada for Keystone XL Pipeline," March 24, 2017, available at: <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2017/03/269074.htm>, p. 29.

二 影响拱心石 XL 项目获批的主要因素

由于参与美国联邦决策的行为体很多,所以影响拱心石 XL 项目审批的因素很多,包括项目层面的技术性因素、决策过程中的制度性因素,以及与这两类因素相关联的政治性因素等。这些因素相互作用,共同影响着联邦政府对拱心石 XL 项目的决策。

(一) 技术性因素

1. 审批机构与审批依据

美国《总统行政命令 13337》(EO13337)规定,针对企业提交的在美国边境进行石油、石油产品、煤等燃料(天然气除外)的进出口设施的建造、连接、运行或维护的申请,总统需授权国务院权衡国家利益来颁发或拒发总统许可。^①这一条款明确了三点:(1)建造连接美国与外国的跨境项目需要申请总统许可;(2)总统授权国务院发放总统许可;(3)颁发总统许可的依据是国务院确定拟议项目可服务于国家利益。关于“国家利益”的确切定义,该行政命令和其他政府文件没有阐述。国务院称,“鉴于总统在处理外交事务方面拥有广泛自由的裁量权,国务院在关乎‘国家利益’的决策过程中对审查对象也拥有很大的自由裁量权,而且审查的内容和方法会根据不同的项目而有所不同。”^②对于拱心石 XL 项目而言,由于输油管道北段跨越国际边界,横加公司需要获得国务院颁发的总统许可。如果国务院认定该项目符合美国的国家利益,则对其发放总统许可;反之,则拒绝发放。在审批拱心石 XL 项目的过程中,国务院要考虑能源安全、对外关系以及该项目对环境和经济的影响等涉及国家利益的诸多因素。

此外,根据《总统行政命令 13337》的要求,在审批拟议跨境项目期间,国务院需听取八个指定联邦机构的意见,这些机构包括国防部、司法部、内政部、商务部、交通部、能源部、国土安全部和环境保护署。所以,这八个机构都有可能因为各种原因对拱心石 XL 项目提出异议。

2. 项目获批的环境门槛

环境问题是国务院审批拱心石 XL 项目时要考虑的重要因素。美国相关法律明

① The White House, “Executive Order 13337: Issuance of Permits With Respect to Certain Energy-Related Facilities and Land Transportation Crossings on the International Boundaries of the United States,” April 30, 2004, available at: <https://www.state.gov/p/wha/rls/95020.htm>.

② USDOS, “Final Supplemental Environmental Impact Statement for the Keystone XL Project,” 2014, available at: <https://Keystonepipeline-xl.state.gov/documents/organization/221146.pdf>, pp. 1 ~ 2, 3.

确要求对跨境输油管道建设项目的审批必须考虑环境因素。《国家环境政策法》(National Environmental Policy Act)第102节第2条第3款是关于《环境影响报告书》的规定。该条款为所有联邦机构规定了保护环境的责任,旨在迫使各行政机构在做出重要决定时考虑各种环境要素。^①《国家环境政策法》第102节第2条还规定,联邦机构应当与其他负责管理环境或具有环境方面的专业知识的机构协商,将《环境影响报告书》的副本送达联邦、州和地方政府的有关机构,并呈交给总统和环境质量委员会,然后向公众公布。在国务院做出是否发放总统许可的决定之前,必须记录和证明该决策遵守了《国家环境政策法》的规定——这个记录被称为“决策记录”(Record of Decision)。

根据《国家环境政策法》,国务院在审批横加公司提交的拱心石 XL 项目管道建设申请的过程中,必须考虑该项目对环境的影响,公布《环境影响报告书》,并将其呈送联邦决策过程中涉及的相关机构。由于拱心石 XL 项目的输油管道途经几个州,每个州都会从管道建设及其溢出效应中获得一些经济利益,同时面临管道泄漏带来的环境风险,所以除了总统行政命令中规定的八个联邦机构外,管道沿线各个受影响的州和地方政府也有可能对管道建设提出意见和建议。

3. “国家利益决定”和“决策记录”

“国家利益决定”和“决策记录”既相互关联,又存在显著的差异。根据《国家环境政策法》形成的“决策记录”仅是决策过程的一部分,并不直接导致特定的结果。根据《国家环境政策法》,国务院在做出最终决定之前,必须充分评估拟议项目带来的环境后果。但是,《国家环境政策法》只要求联邦机构在决策之前充分意识和考虑到拟议项目对环境的影响,并不禁止可能不利于环境的联邦决策。“国家利益决定”则直接对应特定的审批结果——颁发或拒发总统许可,发放总统许可的唯一依据是拟议项目符合美国的国家利益。“国家利益决定”与“决策记录”的关联在于:(1)《国家环境政策法》要求的评估程序完成之后,才能进入做出“国家利益决定”的裁定程序。就拱心石 XL 项目而言,国务院在对该项目对环境的影响进行技术评估之后,才开始准备裁定拟议项目是否可行的决定性文件——“国家利益决定”。(2)虽然《国家环境政策法》并不禁止不利于环境的联邦行动,但拟议项目对环境的不利影响可能导致国务院确定该项目不符合国家利益。^②(3)通常,国务院会将“决策记录”和

^① [美]R. W. 芬德利, D. A. 法贝儿:《美国环境法简论》(程正康译),北京·中国环境科学出版社,1986年12月第1版,第18页。

^② Jonathan L. Ramseur, Richard K. Lattanzio, and Linda Luther, “Oil Sands and the Keystone XL Pipeline: Background and Selected Environmental Issues,” *CRS Report R42611*, April 14, 2014, available at: <https://fas.org/sgp/crs/misc/R42611.pdf>.

“国家利益决定”合并为“决策记录和国家利益决定”一起公布。

(二) 制度性因素

美国国会在立法方面起着决定性作用,并与联邦政府相互制约和影响。虽然国会没有批准拱心石 XL 项目的权力,但国会可以设法影响国务院的决策。具体而言,国会可以通过两种途径参与拱心石 XL 项目的审批:其一,国会有权监督国务院的决策行为,这种监管源于宪法赋予国会的对联邦环境法规的审查权;其二,国会可以直接针对拱心石 XL 管道项目通过新的立法,从而直接干预国务院的决策。

美国的分权制衡体制具有防止权力滥用等优点,但在奥巴马与共和党国会形成“分裂政府”(divided government)的情况下,它也会凸显其制度性缺陷,给相关政治力量提供频繁使用甚至滥用否决权的可能。在拱心石 XL 项目的审批过程中,自 112 届(2011~2012 年)国会开始,参众两院多次发起立法倡议,支持拱心石 XL 项目建设计划。^① 共和党控制的国会在项目审批过程中屡次插手奥巴马政府的决策过程,遭到奥巴马奋起反击,结果导致府会关系陷入困境、联邦决策效率低下等消极后果。

(三) 政治性因素

尽管美国政府对拱心石 XL 项目的决策受到法律的约束和民众的监督,决策程序规范,决策过程透明,但决策过程仍难免受到各类利益集团的影响和干预。拱心石 XL 项目所经历的决策过程由各方共同参与,最终的决策结果是由各方经过谈判和妥协达成的。事实上,各派政治力量和各类利益集团已将拱心石 XL 项目演变为他们之间博弈的政治筹码,这种政治博弈基于以下三个原因:

首先,认知存在差异和缺乏共识是政治性因素发挥作用的首要条件。理论上,如果利益相关者能就某个问题达成广泛的共识,那么就没有必要将该问题政治化。但现实是,自第一次石油危机开始,美国国内关于未来能源发展战略和具体能源政策的争议从未停止。特别是国会两党对能源安全和政府的作用的理解存在较大差异,这导致美国的能源政策摇摆不定。

其次,当决策过程中涉及的某些关键术语或条款的含义模糊不清时,容易为相关问题的政治化留下空间。在拱心石 XL 项目案例中,由于“国家利益”这一术语在相关行政命令或政府文件中没有确切的定义,促使各派政治力量从相关法律法规中寻找依据,塑造于己有利的舆论和政策氛围,进而控制项目的决策进程。

最后,美国当前的国内政治现实为能源与气候问题的政治化打下了基础。由于美国两党政治极化趋势日益严重,各类利益集团在能源与气候问题上难以达成共识,

^① 国会相关投票记录详见 Lynn J. Cunningham, “Congressional Roll Call Votes on the Keystone XL Pipeline,” April 4, 2017, *CRS Report, R43870*, available at: <https://fas.org/sgp/crs/misc/R43870.pdf>.

国会两党均寻求在能源与气候决策过程中发挥主导作用。

三 政治博弈对拱心石 XL 项目的影 响

拱心石 XL 输油管道建设本来是一个常规的能源基础设施建设项目,之所以在奥巴马任期内陷于停顿,在特朗普上台后立刻被重启,有其深刻的政治原因。拱心石 XL 项目在审批过程中所经历的波折,是在特定的决策程序中经由联邦政府和州之间、国会两党之间、不同利益集团之间的互动和讨价还价造成的。

(一) 地方政府的干预

在第一次审批拱心石 XL 项目的过程中,对奥加拉拉蓄水层面临的环境风险的担忧所引发的当地人和环保主义者的强烈反对,是导致审批过程被延迟的主要原因。横加公司首次申请准建许可时,拱心石 XL 项目的管道建设计划途经五个州(蒙大拿州、南达科他州、内不拉斯加州、俄克拉何马州、得克萨斯州),每个州都会从管道建设过程及其溢出效应中获得一些经济利益,同时面临管道泄漏带来的环境风险。理论上,管道沿线各地均有可能对管道建设提出异议,但事实上,该项目只在内布拉斯加州引起较大争议。如果项目建设申请获批,拱心石 XL 项目的输油管道将是第一条穿过内布拉斯加州沙岗地区的石油管道。沙岗地区是一个脆弱的环境敏感区域,那里土壤稀薄,一旦石油溢漏将对奥加拉拉蓄水层构成威胁。奥加拉拉蓄水层是世界上最大的含水层之一,也是该地区饮用水和灌溉用水的主要来源,拱心石 XL 项目的输油管道如果在沙岗地区发生泄漏,将会产生毁灭性的后果。因此,时任内布拉斯加州州长戴维·海涅曼(Dave Heineman)曾敦促奥巴马总统和国务卿希拉里·克林顿否决管道建设项目。^①他表示不反对整个输油管道计划,只反对在沙岗地区修建管道,因为这有可能影响奥加拉拉蓄水层。内不拉斯加州的五位州参议员以项目存在争议为由,于2011年5月25日致信希拉里·克林顿,要求国务院将裁决管道项目的时间推迟到2012年5月,以便给该州留出充足的时间来解决管道路线的安全问题。他们在信中写道,“我们请求您给内布拉斯加州这个额外的机会,颁布州立法,来保护我们的土地、水和孩子的未来。”^②2011年10月,内布拉斯加州州长号召州立

^① David Dayen, “Nebraska Gov. Heineman Comes Out Against The Keystone XL Pipeline,” August 30, 2011, available at: <https://shadowproof.com/2011/08/31/nebraska-gov-heineman-comes-out-against-the-keystone-xl-pipeline/>.

^② Elizabeth McGowan, “Nebraska Lawmakers Plead with Secy. Clinton to Delay Keystone XL Decision,” Jun. 3, 2011, available at: <https://insideclimatenews.org/news/20110602/nebraska-senators-hillary-clinton-keystone-xl-pipeline>.

法机关召开特别会议,针对通过内布拉斯加州的管道路线选址进行专门立法。

内布拉斯加州对拱心石 XL 项目路线选址的反对和公众的争议,迫使奥巴马政府决定延迟审批该项目。2011 年 11 月 10 日,国务院宣布,在做出“国家利益决定”之前,需要研究拱心石 XL 项目输油管道的替代路线,以避免内布拉斯加州的沙岗地区。2011 年 11 月 14 日,横加公司宣布将与内布拉斯加州环境质量局合作,研究可以避免内布拉斯加州沙岗地区的替代管道路线。2011 年 11 月 22 日,内布拉斯加州州长签署了州特别立法会议通过的立法,指示内布拉斯加州环境质量局与国务院合作,收集更多环境影响评估所需要的信息。

(二)国会两党的分歧

美国国会议员对拱心石 XL 项目也存在分歧,有人出于能源安全和经济效益的考虑表示支持,也有人对该项目对环境的潜在影响持保留意见,还有人担心拱心石 XL 项目输送的原油被精炼后会出口到海外。总的来看,共和党人普遍支持拱心石 XL 项目,民主党人则在拱心石 XL 项目的管道建设问题上分为两派,来自能源生产州和管道沿线地区的部分民主党人表示赞成,自由派民主党人则坚决反对。2014 年的调查结果显示,82% 的共和党人支持拱心石 XL 项目,51% 的民主党人支持该项目。^①

拱心石 XL 项目是共和党政策议程上的优先项目。参议院少数党领袖米奇·麦康奈尔(Mitch McConnell)称,拱心石 XL 项目是“一个已经准备就绪、可以随时启动的项目”。^② 共和党认为奥巴马政府过度拖延对拱心石 XL 项目的审查工作,所以直接插手行政部门的项目决策工作。2011 年 12 月下旬,国会通过了《临时工资减税延续法》(Temporary Payroll Tax Cut Continuation Act of 2011)(H. R. 3765)。共和党人在该提案中加入了涉及拱心石 XL 项目的条款,要求国务院在 60 天内就是否向拱心石 XL 项目申请发放总统许可做出决定。

在拱心石 XL 项目上向奥巴马政府施压是共和党控制的国会惯用的政治伎俩。2012 年是美国的总统大选年,在高失业率和高油价的情况下,共和党人希望将该项目作为有力的政治武器,在竞选中质疑奥巴马的执政能力,指责奥巴马抑制私人投资和就业岗位。在总统竞选辩论中,共和党总统候选人纷纷以奥巴马阻止拱心石 XL

① Juliet Eilperin and Scott Clement, “New Post-ABC News Poll: Keystone XL Project Overwhelmingly Favored by Americans,” March 7, 2014, available at: https://www.washingtonpost.com/politics/new-post-abc-news-poll-Keystone-xl-project-overwhelmingly-favored-by-americans/2014/03/06/d74c58c6-a4a1-11e3-a5fa-55f0c77bf39c_story.html?utm_term=.7ef28d51ee93.

② Mitch McConnell, “McConnell Statement on Keystone Vote,” November 18, 2014, available at: http://www.mcconnell.senate.gov/public/index.cfm?p=PressReleases&ContentRecord_id=a87190ad-fe4e-4621-a791-365cb145e07f.

项目为例,批评奥巴马政府过度管制和扼杀经济复苏。共和党总统候选人、前马萨诸塞州州长米特·罗姆尼(Mitt Romney)批评奥巴马“把政治置于明智的政策之上”。^①罗姆尼说,“奥巴马总统关于拱心石 XL 原油管道的决定令人震惊。如果美国人想了解为什么美国失业率自大萧条以来长期高达 8% 以上,可以从了解这一决定(奥巴马政府否决拱心石 XL 项目)开始。”^②与共和党总统候选人相反,民主党总统候选人则表示不支持拱心石 XL 项目。

自 2011 年以来,美国国会每年都就拱心石 XL 项目进行多次投票,通过支持该项目的议案。^③这股与奥巴马政府唱反调的“逆流”在 2015 年达到高潮。2015 年 1 月 29 日,参议院以 62 票对 36 票通过了《批准拱心石 XL 管道建设法议案》(Keystone XL Pipeline Approval Act)(S. 1)。该提案直接批准了拱心石 XL 管道建设项目,要求政府停止根据联邦法规对该项目进行任何进一步的审查。2 月 11 日,众议院以 271 票对 152 票通过了《批准拱心石 XL 管道建设法议案》。该提案于 2 月 24 日被呈交给奥巴马总统,当天即遭到总统否决。3 月 4 日,参议院试图推翻奥巴马总统的否决,但最终 37 票对 62 票而告失败。众议院则没有针对奥巴马总统的否决采取进一步的行动。^④奥巴马此次动用总统否决权否决拱心石 XL 管道建设项目,标志着民主党和共和党的争斗已趋于白热化,该项目已经成为两党在能源、气候和经济政策上发生政治冲突的象征。正如美国战略与国际研究中心(Center for Strategic and International Studies, CSIS)能源与国家安全专家莎拉·雷帝斯洛(Sarah Ladislaw)所说,拱心石 XL 管道建设项目已经成为美国政界普遍用来区分政治立场的标尺。^⑤

(三)化石能源集团与环保团体的博弈

化石能源集团一直呼吁美国政府尽快批准拱心石 XL 项目,鼓吹该项目为美国原油进口提供了可靠的运输方式,有助于降低美国对来自中东和委内瑞拉等不稳定的国家和地区的石油的依赖,有利于降低国内汽油价格,增加就业机会,带动美国经

① Mitt Romney, “Statement by Mitt Romney: Obama’s Keystone Pipeline Rejection Shows ‘Lack of Seriousness About Bringing Down Unemployment’,” January 18, 2012, available at: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=99049>.

② Mitt Romney, “Statement by Mitt Romney: Obama’s Keystone Pipeline Rejection Shows ‘Lack of Seriousness About Bringing Down Unemployment’,” January 18, 2012, available at: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=99049>.

③ 国会相关投票记录详见 Lynn J. Cunningham, “Congressional Roll Call Votes on the Keystone XL Pipeline,” April 4, 2017, *CRS Report, R43870*, available at: <https://fas.org/sgp/crs/misc/R43870.pdf>.

④ Paul W. Parfomak, Linda Luther, Richard K. Lattanzio et al., “Keystone XL Pipeline: Overview and Recent Developments,” *CRS Report R43787*, April 1, 2015, available at: <https://fas.org/sgp/crs/misc/R43787.pdf>.

⑤ Sarah Ladislaw, “The Latest in the Keystone XL Pipeline Saga,” January 19, 2012, available at: <https://www.csis.org/analysis/latest-keystone-xl-pipeline-saga>.

济繁荣发展,阻止该项目将不利于美国化石能源产业的发展。加拿大智库加西基金会(Canada West Foundation)发布了一份名为《管道或灭亡:挽救濒临风险的石油产业》的报告,预测阿尔伯塔省北部生产的石油到2030年将翻一番,如果没有拱心石XL管道建设项目,该地区的石油产量将很快超过其出口能力,这将终止该地区石油产业的投资和扩张。^①

环保主义者则反对横加公司的拱心石XL管道建设项目,认为该项目把加拿大的油砂运入美国虽然有利于促进油砂的开采和生产,但油砂是脏油,比常规的地下原油对环境和气候的危害更大。首先,管道沿线地区一旦发生漏油事故,可能对生态环境造成严重污染,特别是管道途经的内布拉斯加州沙岗地区是环境敏感和脆弱地区。其次,油砂与普通地下原油的开采和生产方式不同,在开采和生产过程中需要耗费更多的能源,从而排放更多温室气体。最后,该输油管道建设项目会加剧美国对石油的依赖,也会进一步加剧气候恶化。

虽然环保主义者担忧拱心石XL管道建设项目会产生大量温室气体,加剧气候恶化,但包括美国国务院在内的多家机构的研究表明,单独一个拱心石XL项目不可能对温室气体排放和气候变化产生重大影响。事实上,环保主义者反对拱心石XL项目并不是反对项目本身,他们真正的目的是希望奥巴马以拱心石XL项目为契机,推动美国降低油砂的开发速度和对化石燃料的依赖程度,最终摆脱对化石燃料的依赖,减缓气候的恶化。

为了阻止拱心石XL管道建设项目,环保主义者不断向美国政府施压。2011年8月,包括塞拉俱乐部(Sierra Club)、自然资源保护协会(Natural Resources Defense Council)、地球之友(Friends of the Earth)、绿色和平(Greenpeace)、环保协会(Environmental Defense Fund)、国家野生动物联盟(National Wildlife Federation)和保护选民联盟(League of Conservation Voters)在内的多个大型环保团体联名致信奥巴马,反对拱心石XL管道建设项目。环保团体在信中强调,该管道建设项目是奥巴马在2013年大选前面临的“最大气候考验”(the biggest climate test)。它们声称自身拥有强大的选票能力,警告奥巴马慎重考虑其要求,承诺如果奥巴马拒绝给该项目颁发准建许可,他会在未来的大选中获得绿色团体的支持。^②

除了以温和的方式公开表态反对拱心石XL管道建设项目外,环保主义者还采

① Michael Holden, "Pipe or Perish: Saving an Oil Industry at Risk," Feb. 2013, available at: http://cwf.ca/wp-content/uploads/2015/10/CWF_PipeOrPerish_Report_FEB2013.pdf, pp. 1 ~ 3.

② Lucia Graves, "Keystone XL Pipeline Obama's 'Biggest Climate Test,' Green Groups Say," 08/24/2011, available at: http://www.huffingtonpost.com/2011/08/24/lead-environmental-organizations-endorse-tar-sands-protests_n_935312.html.

取极端方式抵制该项目。2013年2月,大批环保主义者走上街头抗议拱心石 XL 管道建设项目。此次公开抗议活动中,有48名抗议者在白宫前被捕,其中包括塞拉俱乐部执行董事迈克尔·布鲁恩(Michael Brune)。^①塞拉俱乐部成立于1892年,是美国最大、历史最悠久、最有影响力的民间环保组织。成立至今,塞拉俱乐部一直使用合法手段从事环保事业,同政府和企业保持频繁的互动,与环保激进主义者保持距离。此次塞拉俱乐部打破传统,公开参与激进的抗议活动,凸显了环保团体反对拱心石 XL 管道建设项目的决心,引起奥巴马政府高度关注。来自环保主义者的巨大压力迫使奥巴马公开将与气候变化有关的条件附加于拱心石 XL 管道建设项目,2013年6月,奥巴马在乔治敦大学演讲时明确表示,只有当拱心石 XL 管道建设项目不会显著加剧碳污染时,他才会批准该项目。^②

四 拱心石 XL 项目面临的挑战

特朗普政府虽然已经向拱心石 XL 项目发放了总统许可,但这并不意味着该项目将马上付诸实施。未来,拱心石 XL 项目仍将面临诸多挑战。这些挑战主要来自于联邦的法律与监管制度、内布拉斯加州的州许可程序、降低的油价以及竞争性的输油管道项目,^③将有可能对拱心石 XL 项目的施工时间、成本和管道路线造成一定的影响。

(一) 联邦层面的法律和制度带来的挑战

虽然横加公司已经获得美国国务院颁发的总统许可,但拱心石 XL 项目仍有可能面临《国家环境政策法》和《行政诉讼法》(Administrative Procedure Act)带来的法律上的挑战。此外,在拱心石 XL 项目施工前,还需要针对很多具体问题获得相关联邦机构的审批。比如,项目如在受监管水域和湿地施工,需要获得美国陆军工程兵团(U. S. Army Corps of Engineers)根据《清洁水法》(Clean Water Act)颁发的许可证。总之,拱心石 XL 项目未来仍将面临相关联邦机构的法律挑战或监管审查。

(二) 州政府审批程序带来的挑战

根据美国法律,石油管道选址不属于联邦管辖范围,因此,拱心石 XL 项目需要

① Lauren Feeney, "Why the Sierra Club Broke Tradition to Protest the Keystone Pipeline," February 14, 2013, available at: <http://billmoyers.com/2013/02/14/sierra-club-lifts-120-year-ban-on-civil-disobedience-to-protest-Keystone-xl-pipeline/>.

② Barack Obama, "Obama Speaks at Georgetown, Takes Major Action on Climate Change," June 25, 2013, available at: <https://www.georgetown.edu/news/obama-old-north-2013.html>.

③ Paul W. Parfomak, "Keystone XL Pipeline: Development Issues," CRS INSIGHT, March 30, 2017 (IN10678), available at: <https://fas.org/sgp/crs/misc/IN10678.pdf>, pp. 2 ~ 3.

州监管机构批准其管道选址。目前,蒙大拿州和南达科他州已经批准了横加公司在其境内的路线选址。但是,根据内布拉斯加州的法律和监管规定,该州对拱心石 XL 项目的选址审批程序将在 2017 年 9 月 14 日前完成。未来,内不拉斯加州审批过程中的不确定性有可能造成该项目被延误。

(三)原油价格下降带来的挑战

横加公司 2008 年提出拱心石 XL 项目建设申请时,原油价格超过 100 美元/桶。近年来,多种原因导致全球石油市场供过于求,原油价格持续下降。截至 2017 年 3 月底,原油价格已下降到 50 美元/桶。油价大幅下降,大大降低了加拿大油砂的经济吸引力。由于油砂的精炼成本高昂,预计近期油砂生产的增速将会降低,这难免会引发各方对拱心石 XL 管道建设的经济可行性提出质疑。

(四)加拿大竞争项目带来的挑战

过去几年中,为了应对拱心石 XL 项目陷入停顿的状况和美国原油生产量的增长,加拿大开发商开始在加拿大境内谋划建设另外两条输油管道,拟将原油从太平洋和大西洋海岸向外出口。这两条管道一条是“跨山管道扩建”(Trans Mountain Pipeline Expansion)项目,已于 2016 年 11 月得到加拿大联邦政府的批准;另一条是横加公司的“能源东向管道”(Energy East Pipeline)项目,目前仍在接受加拿大联邦政府的审查。拱心石 XL 项目面临上述两个项目的竞争,如果这两个项目的输油管道得以建成,将大大降低拱心石 XL 项目的原油输出量。

结 语

从横加公司 2008 年首次提交建设申请到 2017 年初正式获得美国联邦政府发放的准建许可,拱心石 XL 项目的审批过程历时将近十年。在这个过程中,拱心石 XL 项目从常规能源基础设施建设项目逐步演变为美国国内政治博弈和利益集团角力的工具。正如《经济学人》杂志刊发的文章所称,拱心石 XL 项目的政治意义远超过其经济意义。^① 拱心石 XL 项目围绕能源资源开发引发的巨大争议,反映了美国环保优先论者与经济增长优先论者之间的冲突,其审批过程是从普通官僚决策过程演变为各方政治博弈的典型案列。分析影响该项目审批过程的主要因素及其作用机制,对理解美国未来的能源发展趋势与相关决策过程具有重要的政策含义。

在全球经济低碳转型的过程中,美国会面临能源发展战略与政策工具的选择问

^① D. K., “Keystone XL and the President’s Veto: Fuelling Anger,” Feb. 25th 2015, available at: <http://www.economist.com/blogs/democracyinamerica/2015/02/keystone-xl-and-presidents-veto>.

题。由于技术性、制度性和政治性因素的共同影响,未来美国在能源相关问题上仍有可能再次陷入决策政治化的困境,这将对美国的国家利益产生重大的影响。从特朗普政府对拱心石 XL 项目的全力推进可以预见,未来美国政府将奉行保守的气候和能源政策。目前,不仅共和党人特朗普入主白宫,而且国会两院也由共和党把持,府会在质疑气候变化、支持油气开发、反对政府管制等理念上高度一致,府会合谋全面收缩美国的气候行动甚至逆转美国低碳转型的可能性大大增加。未来,如果特朗普政府继续采取激进的政策和手段,对内将会逆转奥巴马时代的低碳经济转型,重回高碳经济的轨道;对外则会逆转奥巴马时代美国在气候治理领域的国际领导力,将气候议题边缘化。这将给未来全球应对气候变化的事业及中美气候外交蒙上阴影,引发国际社会对特朗普能源与气候政策的强烈担忧。

赵行姝:中国社会科学院美国研究所副研究员

(本文责任编辑:罗伟清)

从“拯救社区学校”运动探析美国 公立教育改革现状^①

蔡 鸿

[内容提要]2009~2010年,美国中西部地区堪萨斯州劳伦斯市四所小学因当地学区财政赤字问题面临被关闭的危机,这引发了在当地轰动一时的“拯救社区学校”运动。由于美国教育机制的社会性强、信息开放程度高、民众的公民参与意识强、有效的跨族裔群体沟通和矛盾管理策略的运用,以及组织者的个人素养,学区财政赤字问题最终得到解决,四所小学也得以保留下来。这个案例证明,充分的教育经费对美国公立学校教育的持续发展起着至关重要的保障作用。特朗普政府推行的“奖学金税收抵免”政策,因其忽视美国各地学区的差异性,并在实质上削减了对美国公立学校的教育经费投入而具有先天的缺陷,因而将难以顺利推行下去。

关键词:美国社会与文化 教育改革 公立教育 社区学校 “拯救社区学校”运动

从殖民地时期开始,美国就通过发展小型学校教育^②和持续开展教育改革,^③致力于实现教育公平、提高公立教育质量的目标。^④2009~2010年,美国中西部地区堪

① 衷心感谢《美国研究》杂志匿名评审专家的评审意见,文责自负。

② Patricia A. Wasley, et al., *Small Schools: Great Strides, A Study of New Small Schools in Chicago* (New York: The Bank Street College of Education, 2002), p. 26.

③ James Wm Noll, *Taking Sides: Clashing Views on Controversial Educational Issues*, 11th ed. (Guilford: The McGraw-Hill Companies, Inc. 2001), p. 211.

④ James S. Coleman, “The Concept of Equality of Educational Opportunity,” *Harvard Educational Review*, Vol. 38, No. 1, 1968, p. 24.

萨斯州的劳伦斯市爆发了“拯救社区学校”运动。这场运动显示充分的教育经费的投入对美国公立学校教育的可持续发展会起到重要的保障作用。如今特朗普政府推行的教育券项目招致了美国国内不同党派、不同民众的质疑。这种教育改革措施的缺陷及其前景可以通过了解“拯救社区学校”运动的过程而略见一斑。笔者亲历“拯救社区学校”运动的全过程,并通过田野调查法收集了大量的与该运动有关的第一手素材,例如传单、集会记录、对该运动组织领袖的访谈记录、听证会发言稿、网民讨论记录,等等。本文拟以“拯救社区学校”运动为例,简要回顾美国公立教育的发展,进而展示劳伦斯社区民众如何在公共教育财政危机中运用宪法和法律赋予的权利成功地拯救四所社区小学的过程,并在此基础上讨论美国当下推行的教育改革存在的主要问题及前景。

一 背景介绍

美国公立教育的开端可以追溯到殖民地时期的新英格兰地区,迄今已有 374 年历史。美国实行联邦、州、学区三级教育管理模式:联邦政府教育部主要负责应急资助(主要填补州、地方学区 8% 的财政空缺),以及通过收集学校教学信息帮助美国建立有效的学校教育体制两件事;美国宪法规定州和地方学区两级掌握实际教育管理权,州政府通过州宪法和法令规定一般性的教育方针和政策,通过教育经费调控学区,学区则实施具体教育管理。州、地方学区和各类私立/公立教育组织是全美学校主要的财政来源(承担中小学 92% 以上的公立教育经费),它们共同设立各级学校,制定与之匹配的教育方案,设立录取和毕业要求。^① 美国目前约有 1.5 万个学区,各学区规模、学生数量不等。学区不仅是地方政府的一个部门,也是公共教育的一级行政管理单位,具有民主性、自治性和公开性。^② 具体而言,社区参与学区学校教育管理,社区内居民代表可通过参选学区教育委员会委员传达学区内的大众教育意愿,并参与选举、监督和罢免委员会的事务。学区自治性使得公众可以广泛参与管理学区的公共事务。例如,美国听证制度保证学生家长 and 居民有旁听本地学区教育委员会例会的权利,学区教育委员会的例会对民众开放,不得私自对学校事务投票做最后决定。1967 年,美国政府颁布的《政府信息公开法》规定教育财政信息须向社会公开,公民有权审查学区财政预算、会议记录和相关决议。^③ 此外,社区居民是地方委员会的主

① U. S. Department of Education, “The Federal Role in Education,” July 2016, available at: <https://www2.ed.gov/about/overview/fed/role.html>.

② 郭朝红、王彬:《美国学区的特点与运行机制》,载《上海教育科研》,2001 年第 1 期,第 28 页。

③ Edward H. Moore, et al., *The School and Community Relations* (New York: Pearson, 2015), p. 136.

要人员来源,参与建立和谐的学校、家庭、社区关系。

20世纪50年代以来,美国历届政府均把实现教育公平、提高教育质量视为重任。1965年美国约翰逊颁布了《联邦初级和中等教育法》(Elementary and Secondary Education Act, ESEA)。这个全国性的教育法案为公立和私立学校提供联邦经费,包括为下层社会的城区居民提供经费以满足基本技能教学和特殊教育需要。自此之后美国政府颁布的教育法案法规都是对《联邦初级和中等教育法》的重新认可和修订。1994年克林顿政府出台了《美国2000年教育目标法》(Goals 2000)、《改进美国的学校法》(Improving America's Schools Act, IASA)和《学校工作机会法》(School-to-Work Opportunities Act),提供更多的资金来支持各州和社区建立面向全体学生的、标准化的综合教育改革框架,力求使所有儿童达到有挑战性的标准,并促进家庭与社区的参与。2002年布什政府重新认可《联邦初级和中等教育法》,将其命名为《不让一个孩子掉队》(No Child Left Behind),并把缩小白人学生与少数族裔和弱势学生之间的差距作为首要目标。^①2015年奥巴马总统签署了《“每个学生都成功”法》(Every Student Succeeds Act, ESSA),减少了对标准化考试和统一任务的依赖,旨在使美国教育系统让每个孩子的高中毕业之时能为升学或就业做好准备。^②2017年3月,现任美国教育部长贝琪·狄维士(Betsy DeVos)提出了更新合并计划模型(Updated ESSA Consolidated State Plan Template),提倡增进教育的创新性、灵活性和可靠性,让学生在传统公立学校之外可以选择特许学校(Charter School)或使用教育券(Education Voucher)上私立学校,以便让每个孩子都有学习和成功的机会。^③

从上述各个时期的主要教育法案中可以看出,美国联邦政府长期以来一直强调在公立中小学教育中践行教育公平、提高教育质量的观念。美国地广人稀,其多族裔特征和外来移民分布区域不均等特点,促使小型社区学校(Small Neighborhood School)成为最终实现不同地区发展自由平等的公立教育的主要形式之一。美国新型(学校)管理委员会(The New Board)认定典型的小型学校的小学人数在100人到350人,中学人数不超过500人。此外,小型学校还具有四大特征,即家长支持的一个联合的、相对自主的机构;在课程、预算、组织、人员等方面自治;提供跨年级、连续

① 李春黎:《美国〈初等和中等教育法案〉的历史演变与分析》,载《外国中小学教育》,2006年第1期,第20~24页。

② U. S. Department of Education, “Every Student Succeeds Act (ESSA),” March, 2017, available at: <https://www.ed.gov/essa?src=rn>.

③ U. S. Department of Education, “U. S. Secretary of Education Betsy DeVos Announces Release of Updated ESSA Consolidated State Plan Template,” March 12, 2017, available at: <https://www.ed.gov/news/press-releases/us-secretary-education-betsy-devos-announces-release-updated-essa-consolidated-state-plan-template>.

的综合课程及教学;加强家长和学生对学校责任。^① 为了保证教育质量,小型学校注重教育的多元性,为不同文化背景和社会阶层的学生提供教育机会。长期以来,美国的小型学校历经瓦解、合并的危机。例如,1944年白宫提出“复兴农村教育”的口号,要求重组农村小学区,推荐农村“学校合并”与管理改革。20世纪50年代,美国哈佛大学前校长詹姆斯·布莱恩特·柯南特(James Bryant Conant)的“规模效益”理论使得人们产生了“大即好”的思想意识。在这种认识的推动下,全美广泛兴起了小型学校合并运动,重新组合小型学校。然而,一系列实证研究证明小型学校给了学生更多的个体关注,无论从师资的质量、教师的态度和信念,还是对学校的弱势群体的关爱、学生的学习成绩、校园暴力、出勤率、毕业率等,情况都好于大规模的公立学校。^② 1966年詹姆斯·科尔曼(James S. Coleman)发布的《教育机会均等报告》(Equality of Educational Opportunity)认为,美国的教育改革运动应该逐步沿着“多元均等”的路径发展。^③ 此时,人们不再一味地追求学校的规模,小型学校继续成为社会普遍关注的教育形态并在许多学区得以存续下来。在小型学校,学校管理者、教师和家长共同制定影响学校发展的重大决策。这种学校注重学生的个性化发展,学校平等地对待学生,使用多维度、纵向和横向相结合的评价方式来测定学生的成就。此外,家长和社区居民作为同盟者通过提供志愿服务或者参与家长教师协会等形式,参与学校的发展。

然而,教育经费不足始终是制约小型学校发展的一个根本因素。小型学校学生的平均教育成本大于大型学校的教育成本。当学校财政出现赤字时,有的学区教育委员会会考虑关闭或合并部分小型学校,这必然成为社区民众的关注焦点,家长们为争取孩子的教育自由平等权和保障学校的教育质量而纷纷展开“拯救社区学校”(Save Neighborhood Schools)的保卫战。有的保卫战成功了,有的则失败了。例如,2013年芝加哥教育委员会因为10亿美元的财政赤字而关闭了50所公立学校。事实证明,这些活动结果与社区民众的教育改革运动素养和策略息息相关。其中,美国堪萨斯州劳伦斯市2009~2010年的“拯救社区学校”运动就是一个面临财政困境却又能绝处逢生的成功案例。笔者亲历整个运动过程,并通过田野调查法收集了大量的与该运动有关的第一手素材,例如传单、集会记录、对运动组织领袖进行的访谈记录、听证会发言稿、网民讨论记录,等等。笔者将依据掌握的第一手资料,再现这场

① Patricia A. Wasley, et al., *Small Schools: Great Strides. A Study of New Small Schools in Chicago* (New York: The Bank Street College of Education, 2002), p. 26.

② 王强:《20世纪美国农村“学校合并”运动评述》,载《外国中小学教育》,2007年第8期,第1~4页。

③ James S. Coleman, “The Concept of Equality of Educational Opportunity,” *Harvard Educational Review*, Vol. 38, No. 1, 1968, p. 24.

“拯救社区学校”运动的情况,简要回顾当时劳伦斯市的市民是如何齐心协力,成功化解关闭四所公立小学的危机的。

二 “拯救社区学校”运动

美国堪萨斯州东北部道格拉斯县劳伦斯市是一座大学城,为堪萨斯大学(University of Kansas)和哈斯凯尔印第安大学(Haskell Indian Nations University)所在地,后者是美国最大和最古老的印第安人学校之一。2010年“拯救社区学校”运动发生时该市人口已达8.8万,其中年龄在零到17岁之间的适龄教育人口比例为17.55%。自1848年起,劳伦斯教育委员会从小学到高中都采用义务公立教育制度。“劳伦斯联合学区497”又称“497联校”(United School District No. 497,简称USD 497)成立于1965年,是堪萨斯州公立学校系统劳伦斯学区的管理机构,目前从幼儿园到12年级(K-12)约有1.1万名学生,包括15所小学,四所初中和两所高中,以及K-8虚拟学校、成人学习中心和继续教育项目。学区覆盖了大部分道格拉斯县的中北部地区,一小部分莱文沃思县和仅有几平方英里的杰斐逊县。劳伦斯学区教育委员会包括七名由社区居民选举产生的委员。这些委员不拿薪酬,三年一个任期,委员间服务期重叠。学区教育委员会的主要职能是定期召开会议,制定政策,对劳伦斯市公立学校进行管理和维护;监督范围包括教育事务,人员任免,例如学区督导的任命等。委员会不直接管理日常事务,而是由督导和校长具体执行有关政策。委员会重视社区成员个人或者群体有关教学、师资、项目、物质条件和学区运行的意见。针对学区的公众意见会转给有关学校管理人员处理,而对个别课堂教学的具体反馈则会转给有关教师处理。如果人们对处理结果不满意,反映意见者会与有关校领导进行联系。如果这些意见没有发挥作用,学区督导将会介入,并把有关问题提交给教育委员会做最终处理。自建立起,该学区一直与社区进行合作并积极寻求教育制度的改革,力求提供多形式、高质量的教育,社区组织也与学校密切合作,教师个人也以多种方式参与,例如,加入委员会教育督学领导的内阁或各学校家长—教师联系会,以及教师领导小组。教育督学定期与家长教师组织见面,与当地非营利机构、学校委员会和市长开圆桌会议。每当谈判一个教育创新合作项目时,当地负责人和劳伦斯教师联盟都把是否尊重教师意见和学生发展作为主要标准。

2009年,劳伦斯学区面临400万美元的财政赤字危机。在商谈解决对策时,学区教育委员会有人提议关闭部分公立小学,并预计每关闭一所小学可节省45万到65万美元的开支。考虑到该提议能够大幅度地节约开支,该地区教育委员会计划关闭劳伦斯市东部的四所公立小学,即希尔克雷斯特(Hillcrest)、科德雷(Cordley)、纽

约(New York)和肯尼迪(Kennedy)小学。劳伦斯市东部地区为老城区,居民大多家庭收入较低。得知计划关闭小学的消息后,四所小学的家长持坚决反对的态度,他们担心关闭小学以解决财政赤字的做法将会减少自己孩子平等地接受教育的机会和降低学习质量。在自愿的基础上,学生家长和其他反对关闭学校的支持者自发成立了一个名为“拯救社区学校”的组织(Save Our Neighborhood School, S. O. N. S.)。这是一个民间组织,其领导委员会包括面临学校关闭危机的每所学校的一位教师代表和一名学生家长代表。该组织的使命就是保护劳伦斯社区学校丰富优质的教育传统,抗议劳伦斯学区委员会通过关闭公立小学来填补400万美元赤字的做法。“拯救社区学校”组织领导委员会成立后不久,“劳伦斯联合学区497委员会”有三名委员将于2010年春季换届选举,而新任委员将在2010年3月份投票决定是否关闭学校。在这个紧要的关头,“拯救社区学校”组织决定在此次换届选举前启动活动模式,确保公共信息通畅和督导对每一所处于关闭危机之中的小学传递相同信息不会引起这四所学校之间的相互猜疑或不团结而导致任何一所小学遭到关闭。接着,该组织通过一系列活动,发动社区所有支持者团结一致,联合采取行动以抵御关闭学校的提议。在活动期间,该组织举行了多种方式的抗议活动,建立网站并利用当地传统媒体和社交媒体发布有关的组织活动信息、建议,以及介绍有关的抗议知识。他们通过组织各种集会,统一公众对问题严重性的认知,征集帮助解决学区财政赤字危机的建议。他们还发动大规模的请愿并在当地最有影响力的报纸《劳伦斯世界日报》(Lawrence Journal-World)上刊登请愿者名单,组织示威游行,参加学区委员会听证会,积极与当地有影响力的组织机构和社会名流沟通,并发动后者向学区教育委员会和广大市民及学生家长发表公开演讲,或者与委员会进行对话等。在声势浩大的社区民众抗议行动中,迫于压力,“劳伦斯联合学区497委员会”最终于2010年3月决定不再关闭这四所学校,转而考虑采取其他方法来解决财政赤字问题。“拯救社区学校”组织成功地化解了这次关闭学校的危机,主要归功于它采取的整合式沟通策略。其具体策略如下:

1. 成立领导委员会。成功的民众运动需要坚实的民众基础和有力的领导人物共同发挥作用。关闭社区小学的计划一经提出,在自愿的基础上,学生家长和其他反对关闭学校的支持者立即成立了“拯救社区学校”组织的领导委员会,这个委员会包括来自每所面临关闭危险的学校的一位教师代表和一名学生家长代表。该领导委员会还包括三名堪萨斯大学教授,他们分别从事财会、历史、公共管理专业的教学研究工作。他们或者从财务核算、运动历史,或者从活动组织和社会舆论导向方面提供专业有效的服务。从某种程度上讲,这几位大学教授强烈的社会责任心、逻辑缜密的专业知识和超强的活动组织能力,对运动的最终成功起到了至关重要的引领作用。

2. 散发传单。传单在整个运动过程中对信息的传达起到了关键的高精准、点面结合的沟通作用。运动参与者制作了许多传单传递多种信息,并通过学生或家长会把传单发给每个家庭。传单上主要介绍学校面临关闭的危机,不应该被关闭的理由,如何劝阻关闭学校的决定,统一微观个体对整个关闭危机的认识。此外传单还通知学校或社区即将举行什么样的公共聚会和游行活动。“拯救社区学校”组织发传单介绍的抗议活动形式多种多样。例如,一张传单通知了一次公共艺展,举办者希望通过这样的活动展示劳伦斯当地的艺术、历史和大事记录,唤起参观者对本市教育传统的热爱和教育质量的重视。传单上注明了有专门的志愿者来组织参观者的孩子们展示自己制作的具有鲜明艺术特点的招牌、贴画、信件和美好祝福口号,以号召民众支持受关闭危险的学校。此外,展览还将举行专场招待会并展览当地社区学校的照片、艺术作品、视频、物件、诗歌,以此唤起整个社区民众对社区学校的重视。

3. 组织公共集会。集会是提升和统一参会者对关闭学校事件的认知、创造公共舆论、强化参会者热情和信心的一个重要途径。通过参加学校举行的信息发布会,家长们从学校教师和运动积极分子那里了解事件的发展势态,关闭学校可能会给他们的孩子带来的不良影响,以及他们可以做什么来拯救学校。在集会上,组织者强调所有面临关闭的学校联合抵抗的重要性,拒绝选择哪所学校应该被关闭,反对学校之间内斗。同时,会议组织者也反复强调家长们要用理性、非暴力的方式开展行动,并与教育委员会中的各位委员和有最终影响力的社会人士真诚沟通。

最受社会广泛瞩目的一次游行活动在2010年2月6日举行。参加者上午10:30开始在劳伦斯市中心马萨诸塞大街的自由礼堂汇集。集会的气氛热闹非凡,有人支起摊位出售“拯救社区学校”的T恤衫和插在花园里的标语牌募捐。临近中午,在游行组织者发言抗议关闭学校之后,游行开始了。队伍从自由礼堂向南部公园行进,因不断有人加入,本来计划为小规模游行最终的参加人数超过了1200人,对于劳伦斯这样的小镇来说这是令人难以置信的大数目。在游行过程中有一些亮点:走在游行队伍最前方的是几名天真烂漫的小学生,他们举着“拯救社区学校”组织的牌子。随后,许多学生、家长、社区支持者推着自行车、举着标语沿着马萨诸塞街向此次游行的终点——南部公园行进。游行来自不同的国家和学校,例如希尔克雷斯特小学的游行举着画有不同国家国旗的横幅,这表明了游行者的多样性。队伍中不乏有趣的游行,其中有父亲肩扛着幼儿的,有母亲推着婴儿车的,有年轻人牵着狗的,有人吹着笛子的,有的人举着各种反对关闭学校的标语牌子,有的人穿着有趣惹眼的外套,还有的人骑着三轮车或自行车。游行路线沿途有不少人好奇地观看,警察随行跟从保护游行队伍不受干扰,市中心的小商店里也打着支持游行的牌子或横幅。整个游行过程气氛和谐、团结,没有出现任何矛盾冲突。游行来自当地的各行各业和不

同的社会群体。通过这次声势浩大又气氛轻松友好的聚会,游行对教育委员会再次表达了他们的反对意见,展示了广大民众集体抗争的决心和合作解决问题的意愿。^①对于这次周六游行,学区教育委员会主席瑞奇·敏德(Rich Minder)认为这证明学校与社区有着很强的紧密关系。他说:“很明显,我们的社区逐步达成了这样的共识:关闭学校这种解决短期危机的做法不是大众愿意付出的牺牲。”^②

活动组织者还向大众募捐来帮助解决学区教育资金短缺的问题。例如,他们于2010年6月4日举行了音乐艺术晚会。每个参加音乐会的家庭捐献10美元购买晚会票等。在那次音乐会上,劳伦斯学校基金会还接受了其他的募捐。所有的募捐都转赠给了劳伦斯学校基金会用以帮助解决资金短缺的危机。通过类似的各种集会,“拯救社区学校”组织成功地使学区委员会深刻认识到广大民众的反对意见和探索其他途径解决财政赤字的可能性。

4. 提供操作资料。为了有效地组织抗议活动,该组织对其活动的科学性、合理性和具体操作内容做了充分的知识准备。有两所面临关闭的学校科德雷(Cordley)和纽约(New York)小学整理出书面材料转发给学生家长,便于他们在与教育委员会沟通时做参考。为了证明小型社区学校的教育质量更好,该材料提供了支持性的学术参考文献、研究结果和美国著名教育研究中心发行的PDF文件。在谈及关闭东部学校的其他原因时,该材料指出合并学校将增加交通费用;合并期间学生转学将会破坏学生的学习水平、热情和归属感;关闭东部地区的社区学校可能导致市中心东部这个“多纳圈”(Donut Ring)摇摇欲坠因而伤害整个劳伦斯市的发展。该资料还在调查研究的基础上,对保留小的社区学校的好处进行了总结。除了上述理由,这份文件还提供了学区教育委员会成员的信箱地址、邮件信箱和姓名。组织者推荐大家与委员会成员通过书信和邮件形式联系,因为当选官员对书信比对邮件的态度更认真。此外,组织者也建议大家打电话或者用面对面交谈的方式与最终决策者或对最终决策有影响的重要人士进行沟通。

5. 引导网上讨论。“拯救社区学校”组织建立了自己的网站,栏目内容包括活动动态与信息发布、说服策略与技巧、法律政策档案、意见讨论、募捐等。讨论在对关闭学校意见不同者之间展开。支持关闭学校者认为这样经济合算,解决实际问题。反对关闭学校者建议学区采用其他方式解决问题,例如,通过采取多校共同聘用同一个学校校长以便降低行政管理成本从而提高师生比例,另外,可以通过从大的保险公司

① Christine Metz, “Hundreds Rally to Keep Schools Open,” Feb. 7, 2010, *Lawrence Journals-World*, available at: <http://www2.ljworld.com/news/2010/feb/07/hundreds-rally-keep-schools-open>.

② 瑞奇·敏德在2010年2月22日的劳伦斯学区教育委员会例会上讲了这些话。

购买学校教员健康保险以大幅削减教育花费等。因为所在学校地区的居民大多收入不高,他们抗议关闭东部学校的态度尤为坚决。对反对关闭学校的居民而言,关闭学校其实与寻求平等自由的教育的宗旨相违背。

“拯救社区学校”组织鼓励支持者与有影响力的立法机构、持异议者和学区教育委员会委员沟通,并在其网页上指导如何与反方进行沟通。例如,该组织网站提供的一份文件首先简要介绍了科德雷和纽约等东部小学面临着被关闭的危机,然后明确希望大家与学区教育委员会成员进行沟通,劝服对方不要关闭学校。为了有效的沟通,这份资料提供了谈话要点(talking points):(1)劳伦斯需要东部的小规模社区学校。关闭东部的社区学校对暂时的赤字危机是一个过于昂贵的解决办法;(2)赤字危机是暂时的、短期的,但关闭学校是永久的。如果不用关闭学校度过财年,这个危机就能得到解决;(3)多项研究表明小规模学校能够提供比大规模学校更好的教学质量。该研究还提供了数篇相关研究论文的文献信息;(4)如果关闭劳伦斯市东部四所学校将会产生更多的问题,例如,增加学校的交通花费,学生转校对他们的学习效果、参与和归属感产生致命打击;如果关闭社区小学,城市东部社区即将崩溃并对整个劳伦斯市和市中心经济产生“多纳圈”坍塌式影响。此外,组织者还建议人们与教育委员会和决定教育经费拨款数额的立法委员通过邮件和信件方式进行沟通,并提供了其中的24个人的职位和邮件联系方式,明确列出给立法委员会成员写信的12个要点:(1)不要弱化公立教育;(2)弱化公立教育将伤害孩子和堪萨斯州的未来;(3)削减对于社会服务的投入将使纳税人承担更多的负担;(4)改变目前立法使学区委员会能够募集到更多的经费;(5)考虑减少免税幅度以筹集更多的经费来满足社会服务的需要;(6)寻求其他解决问题的方法,例如,增加州税收;(7)讲述个人故事,介绍减少对公立学校的经费投入将如何伤害家庭;(8)感谢学区委员会过去对公立学校的支持;(9)要求学区委员会对增加你所在社区的教育投资做出明确的表态;(10)信件最后署名“社区一名纳税人”;(11)前往州首府托皮卡市的立法机构表明态度,让学区委员会听到大家抗议关闭学校的心声;(12)与主要的教育委员会成员和州议员见面,并表达自己的想法。

为了鼓励大家的信心,网页的意见论坛欢迎家长留言评论自己孩子所在的学校。留言的字里行间充满了对这些面临关闭的小学的赞誉。例如在评价希尔克雷斯特小学时,有一位家长的留言如下:“希尔克雷斯特学校是一所典范学校,它既接受又包含多样性。这所学校吸收了来自各个族裔的学生,他们都非常优秀。作为一个英语学习者并不意味着你是希尔克雷斯特学校的少数族裔,也不意味着你不需要聪明、优秀。所有不同宗教和不同族裔的学生都在这里做得很好,并找到了与他们自己外表或迥异或相似的朋友。我们热爱这所学校,热爱老师,热爱校长。哦,国际美食聚餐

之夜美妙极了!”类似的留言很多且情真意切,体现了家长们对学校的珍惜和热爱。这个网站信息量庞大,为运动的开展提供了充足的信息和情感支持。

6. 发挥社会名人效应。“拯救社区学校”组织还邀请劳伦斯市有社会影响力的重要机构和人士对学区教育委员会进行游说。堪萨斯大学是劳伦斯市最大和最重要的机构,对劳伦斯大学城的经济状况有着至关重要的影响。例如,在“拯救社区学校”组织开展运动期间,2010年2月5日堪萨斯大学校长伯纳黛特·嘉利-李特(Bernadette Gary-Little)在一封致学区督学瑞克·多尔(Rick Doll)的公开信中说:“亲爱的瑞克,很高兴与您见面,期待着与您和学区里您的同事合作,共同培育学生,帮助他们为成功的生活做准备。正如我在与您的面谈中所提到的,我知道州赤字危机迫使所有公共机构(不得不)做出艰难的决定。我也面临着类似的挑战,我理解审议决定时的困难,也感谢您和劳伦斯公立学校为了权衡风险和收益所付出的努力。本着这种精神,我提出以下想法供您参考。如您所知,劳伦斯公立学校的高质量教育是劳伦斯这个社区的一个标志,也是塑造其凝聚力的一个重要保障。它帮助堪萨斯大学吸引和挽留教职员工、学生和他们的家人。当他们知道可以把孩子送到一流学校上学时,他们就更愿意把家安在劳伦斯。对于堪萨斯大学的国际师生而言,靠近堪萨斯大学的两所小学把英语作为第二外语教给孩子,这个情况对他们很有吸引力,这也是我们寻找更多的国际雇员和学生来大学就读的一个卖点。此外,社区的小学,包括堪萨斯大学校园周围的小学,在劳伦斯的许多社区都发挥着奠基石般的重要作用。堪萨斯大学非常愿意确保校园周围的社区对师生家庭有吸引力,因为这将有利于大学增强招募新人的能力,并且有助于在当地创建一个生机勃勃的社区。最后,除了考虑到社区和大学从劳伦斯强大的社区学校获取益处之外,研究也表明,学生的成绩与学校规模有关联。学术研究还证明持续的挑战,例如,低收入家庭学生与生活条件更好的同辈之间的成绩差距在社区学校里能够得到更好的解决。我知道由于州赤字危机,劳伦斯学区与堪萨斯大学面临着同样的巨大调整,需要减少开支。我们必须做出困难的抉择。希望您认真考虑我的建议,把社区学校的社会价值、大学及最重要的劳伦斯的学生纳入决定考虑的范畴。”^①

堪萨斯大学的李特校长在这封信里言辞恳切,晓之以理,动之以情,通过与督学建立共情基础(挑战和使命),客气地提出不要关闭社区小学的建议。

7. 加强舆论宣传。“拯救社区学校”组织积极与当地媒体联系,传播自己的声音,扩大自己的影响力。例如,所有“拯救社区学校运动”的组织的公共集会和活动都会在媒体网站、电视台、报纸上发布,包括在电视台和网站上全程播放民众在教育

^① 该信译自李特校长致瑞奇的一封公开信,信的原件现由劳伦斯市“拯救社区学校”组织委员会收藏。

委员会例会上发表的公共演讲。此外,他们与当地报纸《劳伦斯世界日报》沟通,在报纸上整版集体刊登反对关闭社区小学的人的请愿签名。尤为特别的是,他们还新辟专栏发表意见。

科特·塞缪尔(Kurt Thurmaier)是美国堪萨斯大学的公共管理专业教师,也是劳伦斯市的一名社区服务积极分子。1997年春,塞缪尔就投身于“拯救社区学校”的运动中。他参与这个运动的一种方式就是在劳伦斯市地方报纸《劳伦斯世界日报》担任客座评论员。因为“拯救社区学校”组织没有所谓的最高领导(大家都自愿合作),所以从某种程度上说,他通过在该报纸上发声,成为了这个组织的代言人。根据“社区工具箱”网站对科特·塞缪尔的一次访谈,该组织不看好许多人给报纸编辑写信这种零敲碎打的做法,而是认为应该把组织观点聚集在一到两个方面,力求严谨、有说服力、系统、简洁清晰地发表运动观点。为此,科特·塞缪尔与《劳伦斯世界日报》的新闻编辑安·伽德纳(Ann Gardner)联系,希望能够在该报开辟一个专栏。对方同意了,前提是给教育委员会一个相同的发表意见版面空间并获得委员会主席首肯。该报纸给予双方12-14栏寸的免费版面,科特·塞缪尔和委员会主席各自独立撰写评论。因此,双方的发言并不总是刀尖对麦芒似地讨论同一件事。科特·塞缪尔传达的主要信息是劳伦斯有个社区协议——东部和西部地区的市民应该互相支持孩子们的学校教育。东部地区一直很支持西部地区。如果西部学校同意关闭东部小学,这无疑表明不关闭东部学校就无法保证西部学校的教育开展。如果这个协议被破坏,这将是劳伦斯多年的一个严重政治问题。科特·塞缪尔成功地把这个观点传递了出去,尤其是在委员会改选中。科特·塞缪尔认为,一场成功的选举的关键在于候选人有三个竞选的理由。他把这个原则运用在“拯救社区学校”运动上。在专栏中,他反复强调同样的观点:(1)劳伦斯有个社会协议;(2)学区教育委员会或教育管理者过高地估计了关闭学校的效果;(3)关闭学校产生的恶果远远大于人们的想象。此外,他还指出教育委员会做出关闭学校的决策和推行的方法很糟糕。科特·塞缪尔反复强调这四点。他认为在报纸上开辟专栏比给编辑写信更有影响力。后者往往易被视为煽动型的人而不为编辑采用。此外,双方对峙,除了可以展示自己的观点,还可以把对方强词夺理的观点展露无遗,从而加强自己这边的说服力。^①

8. 参加委员会例会并进行公共演讲。组织者通过在网站发表意见和发传单的方式,向公众提供教育委员会例会举行的时间、地点信息,号召支持者旁听例会,并在会议最后自由发言时段发表反对关闭社区小学的公共演讲,晓之以理,动之以情,从不

^① Chris Hampton, “Interview with Kurt Thurmaier,” Nov. 26, 2016, available at: <http://ctb.ku.edu/en/table-of-contents/participation/promoting-interest/guest-columns-editorials/example>.

同角度围绕核心焦点(即帮助解决预算危机)对教育委员会进行游说。

2010年2月22日,大约60名抗议关闭社区学校的市民参加了教育委员会例会,当地电视台对这次例会的整个过程进行了现场直播。例会的整体气氛是严肃的。在例会的最后部分,当委员会按照惯例问旁听市民是否要发言,旁听的市民纷纷申请发言,向委员会成员抗议关闭四所社区小学的计划,所有发言者都晓之以理,动之以情,态度诚恳,平和友好,部分发言者还为解决财政危机出谋划策。例如,一位从事财会研究的堪萨斯大学教授首先为大家介绍了2009~2010年的学区教育财政花销明细,接着从学校设施的维修、虚拟学校、学区小学和初中管理人员聘任、特殊教育设备的更新、图书馆的多媒体服务、小学大纲的改进、体育教育的费用、艺术活动、食品服务、心理咨询、教学的辅导服务、教师的职业发展、学校的健康服务、六年级学生的音乐教育等方面进行分析,一一对应地提供了四种解决预算危机的方案(four tier cuts)。她在讲解过程中,运用简洁易读的图表,展示了各项预支的花费和降低花销的建议,并把每种建议可能降低的财政预算额明确地标出来。她的专业提案明确显示关闭学校不是唯一的解决办法,通过合理、高效地使用教育经费可以避免学校的关闭。

通过以上八种运动策略,社区民众经过不懈的努力最终使劳伦斯教育委员会放弃了关闭学校的计划,在民众发言建议的基础上转而寻求采用其他的财政手段(例如减少部分教育开支)来解决财政困难。时至今日,面临关闭危机的四所小学不仅没有关闭,反而获得了更多的财政支持以翻新、改建校园,继续生机勃勃地为劳伦斯社区提供优质的公共基础教育服务。

劳伦斯市的“拯救社区学校”运动是美国民众合法捍卫教育公平权利的一个成功案例。从上面的分析可以看出,美国教育机制的社会性强、信息开放程度高、民众的公民参与意识强,再加上美国社会有效的跨族裔群体沟通和矛盾管理策略,以及组织者的个人素养好,这些有利条件成为拯救劳伦斯市四所社区小学免于被关闭的命运的主要因素。因为美国公立教育的主导权在社区,所以社区民众可以合理、合法地参与学校的管理和决策;因为有关法律规定公共教育信息(包括财务)公开,所以民众能够自由了解财务状况并对财务问题提供可行的解决办法。因为民众有很强的公民责任感和社区参与意识,并能够理性地解决问题,对事不对人,把运动聚焦于开展开放式的、有理有据的公开辩论和问题的解决上,而不是一味发起对抗和宣泄情绪,所以避免了危机的激化,使矛盾的双方愿意合作解决财政赤字问题。在这个运动中,组织者凭借其高超的职业素养和丰富的经验,理性地引导公共舆论,促成矛盾的双方(“关闭学校”与“不关闭学校”派)本着合作的原则,有理、有序地化解了危机。

三 当前美国教育改革存在的主要问题及前景

劳伦斯市 2010 年“拯救社区学校”的运动生动地展示了美国社区民众对地方学区在行使教育管理权方面具有的重要影响力,也证明了一个事实,即对公立学校教育经费的充分投入是持续发展美国公立教育的至关重要的保障。美国的教育主体在民间,办学主导权在地方学区,实现教育公平性的前提在于为公共基础教育提供足够的财政支持,需要不同级别的政府部门提供宏观政策导向和资金保障。虽然劳伦斯学区的这次运动成功地使四所小学免遭关闭,但是,从这一案例可以看出,目前美国的基础公立教育仍然危机四伏:一方面政府对公立学校的教育财政支持力度在不断下降,另一方面民众拥有对优质公立教育的强烈需求。在美国周期性的经济危机中,民众对拥有优质小型学校公共基础教育的需求与财政赤字危机之间的矛盾会循环发生,关闭公立学校的想法可能在经济不景气时期会被重新提及。美国社区民众背景多样、流动性强,小型社区公立学校的经费长期吃紧,如果解决不当,劳伦斯市的成功经验未必能够被复制到其他公立学区并再次奏效。

鉴于教育质量不断下降的事实,从 20 世纪 80 年代开始,美国开展了一系列针对公立中小学校的教育改革,例如创建磁石学校 (Magnet School)、特许学校 (Charter School)、契约学校 (Contract School);各地纷纷成立地方学校委员会,实施以学校为基点的、民众共同参与管理学校的校本管理模式 (School-Based Management);强调发挥学校基层管理人员和教师的积极性;鼓励学区、社区、校方、家长和学生共同参与教育、教学改革和决策。^① 进入 21 世纪以来,美国政府继续开展教育改革,乔治·布什提出“不让一个孩子掉队”的教育法案,奥巴马政府秉承自由主义思想进行教育改革(例如实施标准化考试、教师绩效考核、鼓励特许学校和改造失败学校等),^②而现任总统唐纳德·特朗普则支持教育券项目和特许学校。

美国历届政府不断实施教育改革,这些改革名目繁多,其实也反映出在历史上美国教育改革的艰巨性和复杂性。从某种程度上来讲,美国教育改革存在的问题其实一直就未从根本上得到解决,而只不过是问题的不断重现而已。例如,特朗普目前大力推进的教育券项目其实在美国早已有之。教育券是一项促进教育发展的政策性安排,它运用市场化的资源配置手段将公共财政资源分配到合适的家庭,用以抵免部分

① 刘宝存:《校本管理探究》,载《比较教育研究》,2001年第12期,第8~9页。

② 季平:《美国公立学校的发展研究》,北京·高等教育出版社,2002年版,第178页。

或全部择校费用。^① 美国的第一个教育券计划项目是 1869 年佛蒙特州的“城镇学费计划”项目,该项目为那些本地没有公立学校的乡村学生提供这种资助。^② 20 世纪 50 年代以来,美国诺贝尔奖获得者经济学家密尔顿·弗里德曼(Milton Friedman)对教育券项目在美国多州的推广起了关键的作用。1955 年他提出“教育券”的概念,建议把学校的管理和运作从负责发放教育拨款的官僚手上解放出来。在这个制度下,家长领到一定金额的学券,自行选择学校,取得学券的学校可凭借学券向政府拿取资源,以帮助学校改善教学素质,并将选择权交还给家长。弗里德曼主张开辟教育市场,通过引入市场竞争机制促进校际竞争,来强化教育质量和教育资源的优化配置,满足不同阶层的人对教育公平的需求。弗里德曼的教育券政策 20 世纪 60 年代开始在美国局部地区实施,目前已有 14 个州和哥伦比亚特区实行州一级财政资助的教育券项目,^③其影响力持续至今。针对公立教育质量与教育经费之间的矛盾,美国现任总统唐纳德·特朗普和教育部长贝琪·狄维士(Betsy DeVos)在 2017 年 3 月提出了“奖学金税收抵免”(scholarship tax credit)的改革方案。他们计划把 54% 的联邦教育经费用于教育券项目,为符合条件且选择在私立学校就读的学生提供资助。特朗普计划投入 200 亿美元的联邦教育资金更新《“每个学生都成功”法》合并计划模型,增进教育的创新性、灵活性和可靠性,使学生除了接受传统公立学校教育外还可以选择特许学校或使用教育券上私立学校,从而使每个孩子都有学习和成功的机会。^④ 该提案建议公民个人或公司通过向非营利性质的且为私立学校提供奖学金的机构捐款,来冲销部分州税。这些捐款变成教育券发给学生,用于他们就读私立学校时交付学费和其他教育花费。

教育券提案从表面上看似乎为学生择校提供了更多的自由选择机会,但多年以来在美国国内却引发多方的争议。总体而言,支持者认为,美国的公立教育质量堪忧,教学标准需要提高,教师的专业性亟需增强,家庭在为孩子择校上应有更多的自主权,更多的家庭贫困的孩子应享有与富裕家庭子女同等的接受良好教育的机会。教育券的分发其实是在公/私立学校之间引进竞争机制,建立公民享有平等的教育机会的机制。教育券项目的推广可以提升教师的职业地位和学生的学业水平,重获纳

① Dennis Epple and Richard Romano, “Educational Vouchers and Cream Skimming,” *International Economic Review*, Vol. 49, No. 4, 2008, pp. 1395 ~ 1435.

② 杜倩:《美国教育券政策的评析及启示》,载《山西师大报(社会科学版)》,2015 年第 2 期,第 164 ~ 167 页。

③ National Conference of State Legislatures, “School Voucher Laws: State-by-State Comparison,” May 3, 2017, available at: <http://www.ncsl.org/research/education/voucher-law-comparison.aspx>.

④ US Department of Education, “U. S. Secretary of Education Betsy DeVos Announces Release of Updated ESSA Consolidated State Plan Template,” March 13, 2017, available at: <https://www.ed.gov/news/press-releases/us-secretary-education-betsy-devos-announces-release-updated-essa-consolidated-state-plan-template>.

税人的信任。^①反对者则认为这种自由选择的民主理想的代价太大,在现实中难以实现,教育券项目实际上是一个费时、费钱、死路一条的错误做法,只有数量很少的地区和民众能够从中受益。数目众多的低收入家庭孩子因为贫困而辍学,或是家庭附近根本就没有可选择的更优质的学校。即使他们有选择私立学校的意愿和可能性,因教育券数额远低于私立学校的学费,他们仍旧负担不起学费。所以对这些学生而言,提供优质、免费义务教育的公立学校才是保证他们享有公平教育权利的正确途径。教育券项目其实凭借法律之手掠夺了公立学校的精华,^②将加速公立教育机构优质师资的流失,削弱本来就薄弱的公立教育财力。^③目前特朗普的教育改革提案遭到各党派人士的质疑,具体原因如下:

第一,反对者认为联邦政府过分干预公立教育。在美国公立教育史上,美国联邦政府并不插手地方学区的具体教育管理。最初提出教育券政策改革的弗里德曼也反对政府干预,崇尚自由市场和自由选择,认为政府主导的公共教育缺乏竞争,效率低下。但“奖学金税收抵免”提案一旦通过,联邦政府将在教育改革中扮演领导角色而削弱州和地方管理群体的决策权力。共和党反对者对于联邦政府这种忽视地区差异性而在全美进行统一教育的做法颇为担忧,认为联邦政府对地方学区施加过大影响的做法违反了美国公立教育自由民主的历史传统。^④

第二,质疑“奖学金税收抵免”政策下联邦政府对低收入、残疾学生和少数族裔学生的资助。如果这个提案得以通过,特朗普在为择校项目提供 14 亿经费的同时,将把教育部过去 680 亿的财政投资减少为 590 亿,大约减少 13% 的投入。^⑤此外,新政策将政府财政投入按学生人头拨款,而不是像过去那样把教育经费的绝大部分用于师资和学校的管理,财政投入的大大削减将使那些无法使用教育券去私立学校或特许学校学习的低收入、少数族裔或残疾学生受到影响,减少的政府拨款会导致更多优质师资流失,影响日常教育管理工作的运行,从而降低公立学校的教育质量。再

① Kevin Walthers, “Saying Yes to Vouchers: Perception, Choice, and the Educational Response,” *NASSP Bulletin*, September 1995, pp. 52 ~ 61.

② James Wm Noll, *Taking Sides: Clashing Views on Controversial Educational Issues*, 11th ed. (Guilford: The McGraw-Hill Companies, Inc. 2001), p. 211.

③ John F. Lewis, “Saying No to Vouchers: What Is the Price of Democracy?” *NASSP Bulletin*, September 1995, pp. 41 ~ 51.

④ Lauren Camera, “Liberals, Conservatives Agree: Big Mistake for White House to Push Private School Choice,” *US News & World Report*, March 24, 2017, available at: <https://www.usnews.com/news/education-news/articles/2017-03-24/liberals-conservatives-agree-big-mistake-for-white-house-to-push-private-school-choice>.

⑤ Lauren Camera, “Patty Murray Outlines Case Against Trump’s School Choice Agenda,” *US News & World Report*, March 22, 2017, available at: <https://www.usnews.com/news/education-news/articles/2017-03-22/patty-murray-outlines-case-against-trumps-school-choice-agenda>.

者,平均而言每名学生可享受的教育券只有 1800 美元(全国 1100 万低收入家庭学生来分 200 亿教育经费),而全美私立学校平均年度学费都在 1.1 万美元以上,所以这个提案对于许多低收入家庭的孩子其实是形同虚设的。此外,如果特朗普的提议得以通过,大约 1300 万名非洲裔或拉美裔低收入家庭的孩子将无法受益。^①

第三,质疑“奖学金税收抵免”政策的有效性。尽管特朗普在推介其改革政策时一直以佛罗里达州的德利莎·梅里韦瑟(Denisha Merriweather)为例(该女子使用教育券就读于一所私立学校并成为其家中第一位完成高中和大学学业的成员),但很多反对者认为这个例子只是个案,并不代表整个教育券制度的教育效果。相反,有实证研究发现在俄亥俄州、路易斯安娜州和印第安纳州,使用教育券就读于私立学校的学生学习成绩不如留在公立学校上学的同伴。此外,反对者认为美国各地的教育资源和情况各异,曾经在一些州和地方开展的教育券项目未必适用于其他地方。^②尽管美国 44 个州和哥伦比亚特区允许特许学校作为一种公立学校形式而存在,但只有 24 个州和特区符合“奖学金税收抵免”政策的执行条件。此外,正如前文开展“拯救社区学校”运动的堪萨斯州劳伦斯市学区的情况一样,美国大量低收入家庭分布在只有普通公立学校的小城镇,而且它们无法负担异地私立学校昂贵的学费。在这种现实情况下,学生其实没有真正的自由选择。

第四,质疑“奖学金税收抵免”政策的执行效果。尽管特朗普设想教育券可能给予家长和学生更多的择校自由,但在人们进行选择时需要有关学校提供公开、透明和充分的信息和录取标准(例如,学生的成长成就、学业收获、高质量的教育机会、为特殊学生提供的服务、学校校风等)以备择校者参考,但目前很多学校都不能公开这些信息。此外,因私立学校吸纳的学生人数有限,这可能在考虑是否录取享受教育券福利的申请者时影响最后的决定。

总之,反对者认为特朗普的教育改革应该把学生的教育质量作为一个核心因素进行考虑。从目前来看,许多人之所以质疑“奖学金税收抵免”政策,是因为该提议在全国范围内统一推行的可行性无法确定,其中一个核心隐患就是原来划拨给公立教育机构的 54% 经费将随着新的教育改革政策的实行以教育券的形式流向私立学校。再者,特朗普 2018 年财政预算中削减教育经费 90 亿的计划将使本来就捉襟见

① Neil Campbell, "If Donald Trump Wins, Kids Lose," Center for American Progress Action Fund, September 15, 2016, available at: <https://www.americanprogressaction.org/issues/ext/2016/09/15/162511/if-trump-wins-kids-lose>.

② Sara Mead, "Education Needs Complex Conversation," *US News & World Report*, January 26, 2017, available at: <https://www.usnews.com/opinion/knowledge-bank/articles/2017-01-26/betsy-devos-probe-on-michigan-charters-shows-need-for-education-debate>.

州的公立教育面临更大的财政危机,更多的公立学校可能会面临着“拯救社区学校”运动伊始劳伦斯市四所小学被关闭的危机,更多的提供优质教育的小型学校将面临被合并或被关闭的命运,其优质师资可能会流失掉。如果无法保证教学质量,弱势群体孩子的教育公平权将难以真正得到实现。对人口数量占主体、有子女在公立学校就读的中低收入家庭来说,这种改革是他们不希望看到的。尽管劳伦斯市“拯救社区学校”运动中的四所小学得益于社区民众集体智慧的力量暂时摆脱了被关闭或被合并的危机,但是这个结果的前提是学区委员愿意并找到了解决财政危机的替代办法。如果公立教育经费财政赤字继续恶化,目前特朗普政府大力推行的教育改革无异于使美国问题重重的公立教育雪上加霜。从历史角度看,美国的教育改革只有朝着加强对公立教育经费的投入、增强公立学校吸纳能力和提高其教学质量的方向发展,才能真正造福普通民众,实现特朗普提出的“让美国继续伟大”的梦想。因此可以说,美国当下这种违背普通大众意愿的教育改革的前途堪忧,显然困难重重,危机四伏。

蔡鸿:北京外国语大学专用英语学院讲师、美国堪萨斯大学美国学博士

(本文责任编辑:卢宁)

关于奥巴马政府“不首先使用核武器”政策的争论^①

员欣依

[内容提要]自冷战结束以来,美国的核运用政策基本维持了“首先使用核武器”的选项。美国国内推动“不首先使用核武器”政策的努力均告失败,其中包括奥巴马总统在其任内的两次努力。奥巴马推动“不首先使用核武器”政策既是政治需要,也基于他对安全威胁形势的判断。奥巴马及其支持者认为,美国的绝对军事优势使其没有必要首先使用核武器来威慑“非核”攻击,改变“首先使用核武器”政策能够缓解美国在国际核裁军领域面临的压力,降低核扩散的风险。反对派则强调,未来美国的常规军力有可能在特定区域处于劣势,因此仍需要保留首先使用核武器的选项。在美国制胜型核战略难以改变的情况下,“首先使用核武器”政策是不会被放弃的。鉴于特朗普总统的核立场趋于保守和强硬,未来美国改变“首先使用核武器”政策的可能性将更加渺茫。

关键词:美国军事与外交 核战略“不首先使用核武器”奥巴马政府

2009年4月5日,美国总统奥巴马在捷克首都布拉格发表了举世瞩目的演讲,向世界公开了他为推进“无核武器世界”所设定的“布拉格议程”。^②然而,直到奥巴

① 感谢《美国研究》匿名评审专家提出评审意见。感谢中国工程物理研究院战略研究中心孙向丽研究员对本文的评价指导。文中错漏概由笔者负责。

② Whitehouse, “Remarks by President Barack Obama in Prague as Delivered,” April 5, 2009, available at: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/remarks-president-barack-obama-prague-delivered>.

马总统的第二任期进入尾声，“布拉格议程”的诸项核举措除少部分得到落实外，大部分都因不同形式的阻碍而难以推进。更令人遗憾的是，在奥巴马总统任内，美国的核力量现代化项目还得以扩展，其总花费从2014年算起，在未来30年可能达到一万亿美元的规模。^① 目标与现实之间的矛盾使“无核武器世界”的承诺受到质疑。为了应对质疑和进行补救，奥巴马在其任期的最后几个月决定重启包括“不首先使用核武器”政策在内的核举措。

2016年6月22日，美国知名网站“政客”(Politico)称，奥巴马总统将很快宣布美国不首先使用核武器的政策(以下简称“不首先使用”政策)，^②关于该消息是否属实的猜想迅即成为核领域讨论的热点。2016年7月10日，《华盛顿邮报》发表评论员文章，披露了坐实该传言的具体细节。^③此后数月，支持者与反对者围绕此展开激烈辩论。然而，一场由美国总统引发，国防部长、能源部长、空军部长等政府要员及国会议员卷入其中的激辩，最终以奥巴马总统推动“不首先使用”政策失败的结局落下帷幕。^④

为什么奥巴马总统两度试图推动美国政府声明“不首先使用”政策？又是什么让他最终放弃了这种努力？本文试图运用文献比较和历史分析的方法，通过回顾美国政府和军控、裁军界推动“不首先使用”政策的历史，梳理支持和反对“不首先使用”政策的主要观点，进而对奥巴马总统强推该政策以及阻碍美国声明“不首先使用”政策的原因进行分析。

一 美国国内关于“不首先使用”政策的争论

冷战初期，在常规力量对比方面，苏联比美国和北约拥有更强大的兵力优势。在

① William J. Broad and David E. Sanger, “US Ramping up Major Renewal in Nuclear Arms,” *New York Times*, September 22, 2014, available at: <https://www.nytimes.com/2014/09/22/us/us-ramping-up-major-renewal-in-nuclear-arms.html>.

② Bruce Blair, “How Obama Could Revolutionize Nuclear Weapons Strategy before He Goes,” available at: <http://www.politico.com/magazine/story/2016/06/barack-obama-nuclear-weapons-213981>.

③ Josh Rogin, “Obama Plans Major Nuclear Policy Changes in His Final Months,” *Washington Post*, 10, 2016, available at: https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/obama-plans-major-nuclear-policy-changes-in-his-final-months/2016/07/10/fe3d5ca-4521-11e6-88d0-6adee48be8bc_story.html?utm_term=.764c0e67ef22.

④ 《原子科学家公报》网站刊发的美国核安保专家詹姆斯·多伊尔(James E. Doyle)撰写的文章指出，“总统内阁的核心成员，包括国防部长阿什顿·卡特(Ashton Carter)、国务卿约翰·克里(John Kerry)、能源部长欧内斯特·莫尼兹(Ernest Moniz)，全部反对美国采取不首先使用核武器的政策。总统最终接受了他们的建议。”参见James E. Doyle, “Careful, We Might Nuke You: The Consequences of Rejecting a Nuclear No-First-Use Pledge,” available at: <http://thebulletin.org/careful-we-might-nuke-you-consequences-rejecting-nuclear-no-first-use-pledge9917>.

核力量方面,美国的优势则更为突显。因此,20世纪50年代,艾森豪威尔政府推出了“大规模报复”战略,称美国将以大规模的核报复来回击苏联阵营对美国的任何规模的侵犯。这被视为美国最初的核威慑战略思想。自那时起,核威慑战略一直是美国国家安全战略的重要基石。在美国的核威慑战略中,保护美国本土的部分通常被称为“中央威慑”,为其盟国提供保护的部分则被称为“延伸威慑”。

由于“大规模报复”战略所使用的手段与威慑的目标(如将战争强度控制在一定范围和区域的有限战争)难以完全匹配,缺乏可信性,因而在美国国内饱受批评。肯尼迪总统上台后着手修改了美国的核战略,于20世纪60年代初出台了“灵活反应”战略。该战略的主导思想是,追求从特种战争到常规战争、从战术核武器到全面核大战的灵活应对能力,而不是只依赖大规模的核报复能力。这是一种战争制胜型核战略,试图控制战争的级别,避免战争一下子就升级为全面的核大战,追求打赢各种级别的核战争。^①“灵活反应”战略问世后,虽然历届美国政府都调整过美国核战略的重心,但“保留首先使用核武器选项”的基本原则一直未变。

一般而言,首先使用核武器的情况有三种:第一种情况是实施先发制人式的核打击,目的在于消除对方战略核力量的潜力;第二种情况是在一般常规冲突中首先动用核武器进行战场作战,将核武器作为战场对抗工具来进行有限战争或将战争升级;第三种情况是在大规模常规冲突中动用核武器来应对危机,进行战略警告和威慑。这种旨在威慑常规侵略的防御性政策是英国和法国官方宣称的核威慑政策的主要假设应用场景。^②尽管美国从不公开其首先使用核武器的具体条件,但事实上保留了在上述三种情况下首先使用核武器的选项。美国国内一直存在反对“首先使用核武器”政策(以下简称“首先使用”政策)的声音,以及关于是否放弃这一政策的争论,^③只不过争论的焦点在不同时期有所变化。

(一)冷战时期

1982年,为了回应欧洲的反核主义,苏联发布声明称不会首先使用核武器,以此显示其在核运用政策方面的自我约束,同时将美国置于被动的境地。针对苏联的声明,时任肯尼迪总统国家安全事务特别助理麦克乔治·邦迪(Mac George Bundy)、前美国驻苏联大使乔治·凯南(George Kennan)、前美国国防部长罗伯特·麦克拉玛纳

① 孙向丽:《中国军控的新挑战与新议程》,载《外交评论》2010年第3期,第16~18页;胡思得、刘成安编:《核技术的军事应用》,上海交通大学出版,2016年版,第173~184页。

② Frank Blackaby, Jozef Goldblat, and Sverre Lodgaard, ed., *No-First-Use* (London and Philadelphia: Taylor and Francis, 1984), pp. 6~7, 13, 23.

③ Report of National Academy of Sciences, Committee on International Security and Arms Control, “The Future of US Nuclear Policy,” (1997), p. 7; Thomas Jr. Graham., “No First Use: The Time Has Come,” *Canadian Foreign Policy*, VI (Fall 1998), pp. 113~116.

(Robert McNamara)、前美国国务院负责原子能事务的特别助理杰拉德·史密斯(Gerard Smith)联合撰文,提议北大西洋公约组织(以下简称“北约”)将核武器的使用仅限于威慑对手的核攻击。这意味着要求美国放弃“不首先使用”政策的选项。在他们看来,以首先使用核武器来防御针对欧洲盟友的常规侵略,是充满弊端的核政策。首先,随着美苏核力量均势的建立,以任何形式突破核门槛后,战争的升级都将是无法控制的,最终的结果只会是全面核战争的爆发和人类文明的毁灭;其次,在美苏核力量达到均势的情况下,以一种模糊的“首先使用”政策来进行威慑的可信性在持续降低,并且会给美国政治带来负面效应。总之,与其首先使用核武器,不如进行常规威慑,这样更具有可信性和道德性,更易与欧洲盟友达成一致,因而也易于实现。基于上述考虑,他们建议北约采取“不首先使用”政策,将核武器的用途仅限于威慑来自对手的可能的核攻击。^①

1984年,斯德哥尔摩国际和平问题研究所(Stockholm International Peace Research Institute)将此文收录到题为《不首先使用》的文集中,^②同时将反对“不首先使用”政策的四名德国学者联名撰写的《核武器与和平的维护》一文也收录进来。^③这两篇文章分别代表了两种不同的观点,编委会邀请其他九位学者对这两种观点进行了辩论。在这场争论中,反对北约实行“不首先使用”政策者认为:第一,“不首先使用”政策是空头支票而非保证,不会产生任何实际影响。事实上,在激烈对抗的形势下,战争一旦爆发,无论是北约中的美国还是华沙条约组织(以下简称“华约”)中的苏联,都不会因为曾经声明过“不首先使用”政策而放弃自身的有效作战手段——这一点尤其体现在华约方面。另一方面,在正常或和平的情况下,“不首先使用”政策将对以美国为首的北约产生约束力,因为公众舆论会基于该政策要求北约成员国限制其自身的核武器发展。也就是说,“不首先使用”政策对极权体制下的华约不具有约束力,对实行民主制度的北约则具有约束力,使北约迫于公众舆论的压力而不得不自我约束,将北约置于非常不利的地位;第二,刻意排除首先使用核武器的选项,实质上等于认同首先使用常规武器具有合法性;第三,在欧洲,华约组织享有事实上的常规军力优势,那些认为北约可以借由撤走美国的核武器来提升其常规军事能力以确保欧洲安全的设想是不现实的,因为欧洲盟国不仅无法负担由此而产生的国防开支,而且人员装备上也无法达到平衡。除此之外,这种想法还会破坏美国目前在欧洲的

① Mc George Bundy, George F. Kennan, Robert S. McNamara, and Gerard Smith, “Nuclear Weapons and the Atlantic Alliance,” *Foreign Affairs*, LX, (Spring 1982), pp. 753 ~ 768.

② Frank Blackaby, Jozef Goldblat, and Sverre Lodgaard, ed., *No-First-Use*.

③ Karl Kaiser, Georg Leber, Alois Mertes, and Franz-Josef Schulze, “Nuclear Weapons and Preservation of Peace,” *No-First-Use*, pp. 43 ~ 53.

延伸威慑,^①让欧洲盟友以为美国想撤走在欧洲部署的核武器,不再愿为欧洲安全承担责任。这将损害欧洲战胜苏联威胁的信心,在北约盟国间造成罅隙,破坏大西洋两岸的团结;第四,“不首先使用”政策会使苏联在发动侵略时不必顾忌美国的核报复,从而降低其发动军事侵略行动的风险。^②有反对“不首先使用”政策者提出比较折中的观点,希望北约实行附加条件的“不首先使用”政策。^③该文集的出版标志着关于“不首先使用”政策的争论达到了一个小高潮。

尽管麦克乔治·邦迪等美国军政界的四位重要人士呼吁北约实行“不首先使用”政策,但由于时处冷战激烈对峙的时期,美国的欧洲盟友普遍存在强烈的安全需要,加之它们对苏联存在很强的戒备心理,所以这次倡议并没有得到太多的响应,由此引发的政策争论也很快就沉寂下去了。^④

(二)冷战结束至小布什政府时期

冷战结束后,随着苏联的解体,国际形势发生了巨大变化,美国成为唯一的超级强国,占据绝对的军事及综合国力优势。在欧洲,“苏联威胁”已不复存在,曾被视为欧洲紧迫的安全威胁的华约组织的大规模常规军力优势也随之消失,北约成为冷战后最强大的军事同盟组织。不仅如此,美俄关系也开始快速发展,俄罗斯不再被视为美国的敌人,而被视为合作伙伴。在这种情况下,部分有识之士认为,美国已经具备了调整“首先使用”政策的必要条件。

20世纪90年代初,麦克乔治·邦迪与前美国参谋长联席会议主席、海军上将威廉姆·克劳(Admiral William Crowe)和科学家悉尼·德威尔(Sidney Drell)联合倡议将核武器的作用限定于“防御性的最后手段”(defensive last resort)。他们希望限制核武器的作用,提出了在什么样的场景下美国需要首先使用核武器的问题。他们给出了非常有限的几个选项,设想了几种美国使用核武器的特定场景,而且认为这些选项几乎不太可能出现。^⑤虽然他们极大地限制了核武器的使用场景,但是这一倡议也只是向“不首先使用”政策靠近了一小步,而不是“不首先使用”政策本身,其实质仍然是支持“首先使用”政策的。他们的倡议并未引起足够的重视,因为当时美国国

① 延伸威慑是指通过美国在欧洲前沿部署核武器及实行首先使用核武器的政策,来威慑潜在对手对美国欧洲盟友的侵略。

② Karl Kaiser, Georg Leber, Alois Mertes, and Franz-Josef Schulze, “Nuclear Weapons and Preservation of Peace,” pp. 43 ~ 53.

③ Frank Blackaby, Jozef Goldblat, and Sverre Lodgaard, “No-First-Use of Nuclear Weapons: an Overview,” *No-First-Use*, p. 15.

④ Stanley Kober, David C. Jones, Earl C. Ravenal, Carl N. Anderson and Donald L. Hafner, “The Debate over No First Use,” *Foreign Affairs*, LX (Summer 1982), pp. 1171 ~ 1180.

⑤ McGeorge, William J. Crowe Jr. and Sidney D. Drell Bundy, *Reducing Nuclear Danger: The Road away from the Brink*, Council On Foreign Relations Press; 1st edition (1993).

内更关注的问题是“首先使用”政策可能导致的误用风险——如高戒备状态使成千上万枚核武器处于一触即发的状态,而不是“首先使用”政策本身。1996年,美军多名高级将领联名发出倡议,要求降低核武器的戒备状态,以防止美俄之间在核武器使用上发生误判并引发滥用的风险。^① 1998年,“普格沃什科学和世界事务会议”(Pugwash Conferences on Science and World Affairs)提出降低核误用风险的倡议。^② 随着对首先使用核武器的危害不断加深认识,国际社会形成了呼吁不首先使用并最终消除核武器的舆论氛围。1999年初,巴西、埃及、爱尔兰、墨西哥等无核国家联合发出“无核武器世界”倡议,要求核国家实施核裁军的具体步骤,其中就提到核国家尤其是美俄两个核大国应声明不首先使用核武器,同时降低各自核武器的戒备状态。^③

1999年秋,后来担任美国国防部长的威廉·佩里(William J. Perry)顺应国际趋势,在《外交关系》杂志上撰文,提议美国弱化核武器在北约安全政策中的作用,声明使用核武器的唯一目的是威慑核攻击。这一提议的实质正是不首先使用核武器,^④ 佩里之所以刻意绕开“不首先使用”的说法,是因为美国政界、军界和学界普遍对“不首先使用”(No-First-Use)这一特定用语存在抵触情绪。这种抵触情绪根植于美苏对抗的冷战史以及美国与北约的关系中。不首先使用核武器是苏联首先提出来的,一直是苏联宣传策略的重要部分。苏联力图通过促使美国采取“不首先使用”政策,达到在双方的核军控协定谈判中争取有利于自身的条款、获取政治及外交上的优势、博取北约成员国的好感、在美国与其欧洲盟友之间制造裂隙的目的。鉴于欧洲当时普遍兴起反核思潮,苏联此举的确给美国及其盟友的关系造成了一定的负面影响。苏联解体后,俄罗斯于1993年宣布放弃“不首先使用”政策,在国际社会看来,这种出尔反尔的行为无异于俄罗斯承认前苏联于1982年发布不首先使用核武器的声明是一种欺骗行为。基于这种特定情形,美国政界、军界和学界人士对“不首先使用”这一术语极为反感,因为它不仅让人联想到美苏激烈争霸和美欧关系蒙上阴影的历史,而且容易让人怀疑“不首先使用”政策的可信性,以至于后来美国甚至发展出抵制

① C. Uday Bhaskar, “Nuclear Weapons and No First Use: Need for Strategic Restraint,” *Strategic Analysis*, XXII, (January 1999), pp. 1459 ~ 1460.

② A Special Statement by the Council of Pugwash, “The Impasse in Nuclear Disarmament,” *Strategic Digest*, XXVIII (October 1998), p. 1807.

③ Eight Nation Statement Provided By the Academic Council on the UN System, “Towards a Nuclear Weapon Free World; The Need for a New Agenda,” available at: <https://www.globalpolicy.org/component/content/article/190/39183.html>.

④ William J. Perry, “Desert Storm and Deterrence,” *Foreign Affairs*, LXX, (Fall 1991), p. 66; Jeffrey Lewis and Gregory Kulacki, “Why the United States Objects to the Phrase ‘No First Use’ and How China Might Respond,” *American Studies Quarterly*, (forthcoming); 另参见顾克刚、[美]杰弗里·刘易斯:《不首先使用核武器:中美核对话的困境与出路》,载《外交评论》(外交学院学报),2012年第5期,第95~101页。

“不首先使用”这一术语的某种意识形态上的政治传统。这也就不难解释为何像佩里这样的学者或政府要员虽然接受不首先使用核武器的原则,却想方设法地回避“不首先使用”这一特定用语。^①由于这一时期人们关注的重点是在首先使用核武器的前提下如何降低核武器误用的风险,并且美国国内存在抵制“不首先使用”政策的意识形态,所以佩里提出的不首先使用核武器的倡议最后不了了之。

(三) 奥巴马总统第一任期内

2009年4月,新任美国总统奥巴马在访问捷克首都布拉格期间发表演说,明确表示美国将不遗余力地推动“无核武器世界”的建立,并将着力于降低核武器的作用。^②很显然,奥巴马是一位对核裁军问题高度重视并希望在此领域有所建树的总统。外界将奥巴马总统的布拉格讲话解读为美国正在释放重回国际多边军控、推动全面核裁军的积极信号。2010年,新政府按照惯例出台了新版《核态势审议报告》(Nuclear Posture Review)。与以往不同的是,此次奥巴马政府出台的是首个公开版本的《核态势审议报告》,涉及未来五至十年规划、设计和调整美国核政策的纲领性文件。据媒体报道,奥巴马希望通过《核态势审议报告》宣示美国的“不首先使用”政策,践行其布拉格讲话的精神。围绕美国是否需要声明“不首先使用”政策这个话题,美国学术界展开了一系列辩论。^③

2009年7月,斯坦福大学政治学教授斯科特·萨根(Scott Sagan)发表了《不首先使用》一文,强力提倡美国采取“不首先使用”政策。他认为,关于美国核力量的学术研究及报告的分析视角过于狭窄,仅局限于核武器对威慑的贡献,却严重低估甚至忽视了美国的核力量及其部署态势,以及“不首先使用”政策在防止核扩散与反核恐怖主义等方面产生的政治与外交效应,夸大了“不首先使用”政策潜在的军事和外交风险。^④他指出,冷战时期美国需要核武器威慑华约大规模常规侵略的情形已不存在,当前美国在核武器使用上的“刻意模糊”(Calculated Ambiguity)政策主要用于威慑生化武器等大规模杀伤性武器,这一政策既与美国的“消极安全保证”相背离,^⑤又会树立坏榜样,让无核国家或核国家的政府相信它们也需要核武器来这么做,其结果只会

① Gregory Kulacki, “Chickens Talking with Ducks: The U. S. -Chinese Nuclear Dialogue,” available at: https://www.armscontrol.org/act/2011_10/U.S._Chinese_Nuclear_Dialogue. 顾克刚、[美]杰弗里·刘易斯:《不首先使用核武器:中美对话的困境与出路》,第95-97页。

② Whitehouse, “Remarks by President Barack Obama in Prague as Delivered,” April 5, 2009, available at: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/remarks-president-barack-obama-prague-delivered>.

③ Alyn Ware, “Japan and NATO Are Ready for the U. S. to Reduce Nuclear Weapons,” available at: http://www.huffingtonpost.com/alyn-ware/japan-and-nato-are-ready_b_467736.html.

④ Scott D. Sagan, “The Case for No First Use,” *Survival*, LI (June-July 2009), p. 168.

⑤ “消极安全保证”指的是核国家对无核国家做出的不使用核武器的承诺。

危害核不扩散事业,而无法威慑恐怖主义分子,因为恐怖组织及其领导者从来不惧怕威慑。他认为,如果美国声明不首先使用核武器,则会避免这些负面效应。^①

萨根认为,美国应尽快声明“不首先使用”政策,其原因在于:第一,以延伸威慑为由来论证“首先使用”政策的合理性是不合适的,如果美国能很好地结合自身的常规军力优势和核力量,即使不首先使用核武器也能实现延伸威慑。第二,“核保护伞”^②之说具有误导性。首先,它暗示的是某种防御性保护战略,而事实上美国核武器履行的是报复性威慑义务。其次,它没有区分两种类型的“首先使用”承诺,一种是在盟友受到大规模常规武器攻击或核攻击时首先使用核武器进行防御,另一种是针对潜在对手的核攻击首先使用核武器进行核报复。区分这两者是非常重要的,因为首先使用核武器对核攻击进行核报复,从逻辑上限制了首先使用核武器应对大规模常规攻击或其他大规模杀伤性武器攻击的可能,在本质上具有“不首先使用”政策的特性,既能帮助美国履行延伸威慑的承诺,也可以防止美国的盟友发展自己的核武器。第三,“不首先使用”政策符合美国的外交大战略,可以帮助无核国家认清核武器的作用,进而将首先使用核武器视为非法行为。第四,“不首先使用”政策有助于增强常规威慑的可信性。萨根对美国比较盛行的三种反对“不首先使用”政策的观点进行了总结。第一种观点认为,“不首先使用”政策排除了美国未来安全可能需要的先发制人的打击选项。第二种观点认为,“不首先使用”政策不可信。第三种观点认为,预先假设美国未来不需要首先使用核武器是不对的,因为未来美国面临的军事威胁的程度是无法确知的。萨根认为,这三种观点都不具有合理性。第一种观点的不合理之处在于,军事计划的制定者可以制定特殊情况下先发制人的常规打击方案。虽然常规打击可能会降低军事效率,但威胁进行常规打击的做法会让作战计划更可信,在政治上也更容易实施。第二种观点的不合理之处在于,首先,美军将领会密切关注美国的核政策,并据此拟定作战计划和指挥作战;其次,美国发表核政策声明的主要目的是展示其拥有和使用核武器想要达成的主观意愿,通过释放善意或恶意的信号来塑造盟友及对手的行为,而不是承诺对自己未来的行为加以限制。如果美国所声明的核政策与其核军事行动保持一致,将有利于增加对手对美国核政策及核军事行为的可信度的判断。第三种观点的不合理之处在于,已经声明的核政策并不是不能改变的,一旦美国面临紧迫的军事威胁,随时都能改变或放弃之前的声明。鉴于国际社会已经有过放弃“不首先使用”政策的先例,美国未必会因为出尔反尔而受到

① Scott D. Sagan, “The Case for No First Use,” *Survival*, LI (June-July 2009), pp. 169 ~ 172.

② 核保护伞最早由美国提出,是指为了维护“和平”,保护与自己有重大利益关系的盟国(如英国、日本),或者出于政治利益,给某无核国家或有限核国家提供核保护。

道义上的指责。^①

萨根的观点引发了学术界及政界人士的激烈反应。为此,《生存》(*Survival*)杂志主办了一期关于“不首先使用”政策的专题,请萨根本人、时任美国国务院国际安全事务顾问肯斯·佩恩(Keith Payne)、参与四届美国政府核问题事务的莫顿·霍尔珀林(Morton H. Halperin)、法国战略研究基金会(Foundation for Strategic Research)高级研究员布鲁诺·泰尔特雷(Bruno Tertrais)等人针对萨根文章中的观点进行辩论。^②霍尔珀林认为萨根的提议是有价值的,但美国此时声明“不首先使用”政策并不合适。在声明“不首先使用”政策之前,美国需要加强自身及其盟友的常规能力建设,以确保盟友对美国常规军力提供的延伸威慑有信心。除此之外,美国还需要优先解决一些特定地区的核武装国家的安全关切。^③在没有做好这些事之前,任何声明核政策的行为都是盲动的。在泰尔特雷看来,“不首先使用”政策存在诸多问题。首先,美国及其盟国需要使用核武器来威慑大规模杀伤性武器;其次,“不首先使用”政策会妨碍美国先发制人地解除对手的军事打击,使美国无法在战争一开始就占据绝对的优势。这将动摇盟友对美国延伸威慑能力的信心,导致它们寻求发展自身的核能力;再次,“不首先使用”政策还会危害战时领导层最看重的用所有手段维护国家安全的崇高原则。肯斯·佩恩从逻辑的角度对萨根的观点提出质疑,指出萨根所说的“要削弱核武器的作用就要声明‘不首先使用’政策”存在逻辑上的问题,因为即使做出不首先使用核武器的承诺,也未必有助于降低核武器的作用。萨根根据战略逻辑对美国盟友及对手的行为做出的判断只是推测,无法完全自证。在佩恩看来,核武器威慑非核攻击的作用对延伸威慑来说是不可或缺的,因为它不仅确保美国的盟友不发展自己的核武器,而且有助于防止核扩散。

这一时期,“不首先使用”政策成为学术研讨和政策辩论的热点。美国一些主要期刊刊发了多篇倡导美国不首先使用核武器的文章,强调实施“不首先使用”政策是迈向全球核废止的第一步,符合奥巴马总统力图实现的削弱核武器作用的目标;“不首先使用”政策是有助于重建美国在核不扩散领域的领导权的强有力政策。^④与此同时,国际社会也有相应的动作。2009年12月,日本外务大臣冈田克也(Okada Kat-

① Scott D. Sagan, “The Case for No First Use,” *Survival*, LI (June-July 2009), pp. 163 ~ 182.

② Morton H. Halperin, Bruno Tertrais, Keith B. Payne, K. Subrahmanyam, and Scott D. Sagan, “Forum: The Case for No First Use: An Exchange,” *Survival*, LI (October-November 2009), pp. 17 ~ 46.

③ 核武装国家的涵盖范围较广,除了《不扩散核武器条约》规定的五个合法拥有核武器的国家外,还包括印度、巴基斯坦、以色列和朝鲜。它们不是条约规定的可以合法拥有核武器的国家,但是都拥有核武器。

④ Rong Yu and Peng Guoqiang, “Nuclear No-First-Use Revisited,” *China Security*, L (Winter 2009), pp. 78 ~ 87; Joshua Pollack, “Reducing the Role of Nuclear Weapons,” *The Bulletin of the Atomic Scientists*, October 30, 2009, available at: <http://thebulletin.org/reducing-role-nuclear-weapons>.

suya) 致信时任美国国务卿希拉里·克林顿(Hillary Clinton)和国防部长罗伯特·盖茨(Robert Gates), 宣称日本支持奥巴马总统的“无核武器世界”理念, 希望美国将核武器的作用限制为“唯一目的”, 即只把核武器应用于威慑核攻击, 放弃用核武器威慑大规模常规和生化武器进攻的选项。2010年2月, 204名日本议员联名致信奥巴马总统, 宣称他们支持冈田克也的倡议, 向美国保证, 如果美国采纳这一倡议, 日本将不会寻求拥有自己的核武器。类似的提议在德国等北约盟国中也获得了支持。^①

与以往相比, 此次辩论尤为激烈, 支持“不首先使用”政策的力量开始有所增强, 支持群体从学界延展至政界, 支持的军事依据也显得更为充分。但是, 反对派的力量显然更为强大。他们坚信, 延伸威慑领域仍需保留首先使用核武器来对付生化武器威胁的选项, 驳斥了支持“不首先使用”政策者提出的当前国际环境下美国不再需要首先使用核武器来确保自身及盟友安全的观点。他们认为, 美国的盟国可能会因为“不首先使用”政策而发展自身的核武器, 驳斥了美国声明“不首先使用”政策有利于核不扩散机制的说法。事实上, 反对者的观点在美国的政策制定层和美军作战指挥层占据很大的优势, 这导致2010年的《核态势审议报告》被推迟出台。由于“不首先使用”政策的支持者与反对者在诸多方面难以达成共识, 导致公开版本的《核态势审议》并未如“不首先使用”政策支持者所料想的那样出现实质性的改变,^②只是增加了对核武器适用范围及打击场景的限制, “首先使用”政策得以维持。至此, 奥巴马第一任期内关于“不首先使用”政策的争论落下帷幕, 致力于军控和裁军的人士想借《核态势审议报告》来推行“不首先使用”政策的努力宣告失败。

二 奥巴马政府第二次推行“不首先使用”政策的尝试

时隔六年之后, 奥巴马总统在离任前数月决定就其核举措中未实现的事项进行最后的努力, “不首先使用”政策由此再度成为核心议题之一。2016年6月至7月间, 美国总统国家安全内阁就核议题召开了三次会议。时任美国国家安全事务副助

① Alyn Ware, “Japan and NATO Are Ready for the U. S. To Reduce Nuclear Weapons,” available at: http://www.huffingtonpost.com/alyn-ware/japan-and-nato-are-ready_b_467736.html.

② Department of Defense, “Nuclear Posture Review Report,” April 2010, available at: https://www.defense.gov/Portals/1/features/defenseReviews/NPR/2010_Nuclear_Posture_Review_Report.pdf, pp. 1 ~ 72; The Whitehouse, “Statement by President Barack Obama on the Release of Nuclear Posture Review,” April 6, 2010, available at: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/statement-president-barack-obama-release-nuclear-posture-review>; Remarks of Vice President Biden at National Defense University—As Prepared for Delivery, “The Path to Nuclear Security: Implementing the President’s Prague Agenda,” February 18, 2008, available at: <http://politics.gaeatimes.com/2010/02/18/remarks-of-vice-president-biden-at-national-defense-university-19383/>.

理本杰明·罗斯(Benjamin Rhodes)在年度军控协会上透露,奥巴马政府正在评估包括声明“不首先使用”政策在内的降低核武器作用和核误用风险的方案。6月22日,“全球零核倡议”(Global Zero)组织共同创设人布鲁斯·布莱尔(Bruce Blair)在“政客”博客上声称,奥巴马总统将很快宣布美国绝不会在冲突中首先使用核武器。^①7月6日,肯斯·佩恩撰文反对奥巴马总统在安全内阁会议上提议推出“不首先使用”政策,认为这势必会削减潜在对手发动常规攻击的成本,是糟糕透顶的主意。^②7月10日,美国《华盛顿邮报》刊发评论员文章称,奥巴马政府正在考虑一系列改进核政策的提案,包括宣布“不首先使用”政策,组织安理会通过关于全面禁止核试验的决议,与俄罗斯一道将新的《美俄进一步削减与限制进攻性战略武器条约》(Treaty Between the United States of America and the Russian Federation on Measures for the Further Reduction and Limitation of Strategic Offensive Arms)的有效期延长五年,取消或推迟研发新型巡航导弹等。^③由于“不首先使用”政策会触及美国核战略的实质,成为其中备受关注的一项。《纽约时报》、《原子科学家公报》(Bulletin of the Atomic Scientists)、《今日军备控制》(Arms Control Today)等主流媒体和“全球零核倡议”组织、犁头基金会(Ploughshares Foundation)等非政府组织也就此议题积极发声。一时间,奥巴马总统是否会在卸任前强行宣布“不首先使用”政策成为专业领域及公众媒体讨论的热点。与奥巴马总统任内第一次围绕“不首先使用”政策展开的辩论以学术论证为主导、间或有政府官员参与的状况不同,此次辩论主要发生在政府层面。不少美国政府要员和国会议员参与其中,与学界人士一起形成支持派和反对派两大阵营,投入到针锋相对的关于“不首先使用”政策的军事和政治利弊的辩论中。

(一)支持者的观点

美国国内认可并推动“不首先使用”政策者多为支持核军控和核裁军的人士,他们认为推行这项政策利大于弊,其原因如下:

1. “不首先使用”政策有利于加强美国的安全

“不首先使用”政策的支持者认为,在国际安全形势日趋紧张的情况下,美国更

① Bruce Blair, “How Obama Could Revolutionize Nuclear Weapons Strategy before He Goes,” available at: <http://www.politico.com/magazine/story/2016/06/barack-obama-nuclear-weapons-213981>.

② Keith B. Payne, “Once Again: Why a ‘No First Use’ Nuclear Policy Is a Very Bad Idea,” *Washington Post*, July 6, 2016, available at: <http://www.nationalreview.com/article/437510/it-would-reduce-potential-cost-using-conventional-chemical-and-biological-attacks>.

③ Josh Rogin, “Obama Plans Major Nuclear Policy Changes in His Final Months,” *Washington Post*, July 10, 2016, available at: https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/obama-plans-major-nuclear-policy-changes-in-his-final-months/2016/07/10/fe3d5ca-4521-11e6-88d0-6adee48be8bc_story.html?utm_term=.764c0e67ef22.

有必要宣布“不首先使用”政策,因为这会增加危机稳定性(crisis stability),减少误用核武器的可能。鉴于欧洲和中国南海的安全形势都不容乐观,朝鲜核问题持续升温,美国的潜在对手出于对美国使用核武器先发制人或报复武装打击的恐惧,容易产生对风险的误判。这将加剧危机,导致核战争爆发的可能性显著上升。事实上,相较于常规战争,以核武器威慑常规攻击并由此导致战争升级为核战争是得不偿失的,因为核战争才是损害美国及其盟友利益的最大危险。2016年8月9日,美国华盛顿特区参议员范士丹(Sen. Dianne Feinstein)致信奥巴马总统,指出使用核武器的唯一目的应该是威慑核攻击,美国面临的真正风险是他国由于误判美国的意图而使用核武器,宣布“不首先使用”政策可使误判的风险最小化。^①犁头基金会资深研究员汤姆·科里纳(Tom Collina)、军控协会(Arms Control Association)主任达利尔·金博尔(Daryl Kimball)、军控协会裁军与威胁降低政策室主任金斯顿·瑞夫(Kingston Reif)及独立核安全专家詹姆斯·多伊尔(James Doyle)也持类似观点。^②不仅如此,支持者们还认为,在自我约束的前提下,“以核对核”政策可以极大地增强核威慑的可信性,同时极大地提升核门槛(nuclear threshold),让后续的实施行动变得更加坚定,进而清晰地向对手显示,美国的核报复是绝对真实而有效的。事实上,相较于面面俱到的威慑,带有自我约束的核威慑更具可信性。斯坦福大学政治学教授萨根与美国海军政策分析中心(Center for Naval Analyses)资深研究员迈克尔·格森(Micheal S. Gerson)的文章也有类似的表述。^③

2. “首先使用”政策的必要性已大幅下降

“不首先使用”政策的支持者指出,美国对“首先使用”政策的依赖程度已大幅降低。美国的核力量通过不断的更新换代,其数量、精度和生存能力都有了非常大的提升和改进,完全可以确保美国及其盟友在当下不受核讹诈和核攻击的威胁。正如犁头基金会的资深研究员科里纳所言,尚无任何证据表明美国保留“首先使用”政策会使盟国更加安全;相反,任何首先使用核武器的行为都会破坏盟国的安全。^④军控专

① Dianne Feinstein, “Feinstein Urges President to Declare No-First-Use Nuclear Policy,” available at: <http://www.feinstein.senate.gov/public/index.cfm/press-releases?ID=B9F9380E-A2DA-4818-BFBF-88A97ED9470F>.

② Tom Z. Collina, “No First Use Policy on Nuclear Weapons,” July 28, 2016, available at: <https://ccisf.org/no-first-use-policy-nuclear-weapons/>; Daryl G. Kimball and Kingston Reif, “Rethink Oldthink on No First Use,” August 29, 2016, available at: <http://thebulletin.org/rethink-oldthink-no-first-use9816>; James E. Doyle, “Careful, We Might Nuke You: The Consequences of Rejecting a Nuclear No-First-Use Pledge,” available at: <http://thebulletin.org/careful-we-might-nuke-you-consequences-rejecting-nuclear-no-first-use-pledge9917>.

③ Scott D. Sagan, “The Case for No First Use,” pp. 163 ~ 182; Michael S. Gerson, “No First Use: The Next Step for U. S. Nuclear Policy,” *International Security*, XXXV, (Fall 2010), pp. 7 ~ 47.

④ Tom Z. Collina, “No First Use Policy on Nuclear Weapons,” July 28, 2016, available at: <https://ccisf.org/no-first-use-policy-nuclear-weapons/>.

家杰弗里·刘易斯(Jeffrey Lewis)进一步指出,美国的安全承诺中并不包括首先使用核武器以履行防御针对盟国的常规攻击的义务,特别是使用核武器对付无核国家的义务。核裁军的积极推动者、史汀生中心(Stimson Center)联合创始人迈克·科勒朋(Michael Krepon)指出,美国绝不会在冲突中首先使用核武器,那些坚信美国会首先使用核武器的盟国要么是凭空想象,要么是寻求心理安慰。当然,从盟友的角度看这种担忧是可以理解的,可以通过加强常规威慑等手段来满足盟国的安全需求。^① 澳大利亚国立大学防止核扩散与军控中心主任拉米什·塔库尔(Ramesh Thakur)提议,为了减少盟国的不安全感,美国有必要通过外交努力强化为盟友履行安全义务的保证。^②

3. “不首先使用”政策将带来多重政治利益

支持“不首先使用”政策者相信,除了军事利益,这项政策也符合美国的政治利益。首先,声明“不首先使用”政策将树立美国总统信守承诺的形象,进而提升美国的软实力。2016年7月,“全球零核倡议”组织发起了网络信件签名倡议活动,信件名为“创造历史:建言奥巴马总统推行美国不首先使用核武器的政策”。信中提到,降低核武器的作用是奥巴马总统为践行其布拉格承诺应尽的义务,也是努力推进“无核世界”的重要体现。其次,美国推行“不首先使用”政策不仅有引领无核国家的作用,而且有垂范有核国家的作用。科里纳认为,“不首先使用”政策会影响无核国家对核武器用处的判断,让它们重新权衡发展核武器的利弊,让“为了获得独立应对核攻击的威慑能力而拥核”的理由站不住脚,强化美国在核不扩散领域的领导地位。再次,实行“不首先使用”政策有利于减轻美国发展导弹防御和核武库“延寿计划”(Life Extension Program)所面临的来自国内外的压力,使美国站在道义的制高点上维持其在国际核不扩散机制中的领导权。^③ 正如“全球零核倡议”组织所言,只有声明“不首先使用”政策,才能有效避免美国在国际政治舞台上被孤立。这一点在2009年的争论中就被学者们广泛论证过。^④ 最后,如塔库尔所言,美国声明“不首先使用”政策会起到表率作用,促使其他核国家重新审视其核政策。出于现实的考虑,该

① Michael Krepon, “Not Just Yet for No First Use,” available at: <http://www.armscontrolwonk.com/archive/1201722/not-just-yet-for-no-first-use/>.

② Ramesh Thakur, “Why Obama Should Declare a No-First-Use Policy for Nuclear Weapons,” available at: <http://thebulletin.org/why-obama-should-declare-no-first-use-policy-nuclear-weapons9789>.

③ Tom Z. Collina, “No First Use Policy on Nuclear Weapons,” July 28, 2016, available at: <https://ccisf.org/no-first-use-policy-nuclear-weapons/>.

④ Michael S. Gerson, “No First Use: The Next Step for U. S. Nuclear Policy,” *International Security*, XXXV, (Fall 2010), pp. 7 ~ 47; Morton H. Halperin, Bruno Tertrais, Keith B. Payne, K. Subrahmanyam, and Scott D. Sagan, “Forum: The Case for No First Use: An Exchange,” pp. 17 ~ 46.

政策将会扭转印度、北京已显现出的弱化“不首先使用”政策的危险倾向。对亚太国家来说,美国宣布“不首先使用”政策将树立谨慎和克制的榜样,引导最有可能发生核冲突的这一地区趋于理性和冷静。^①

可以看出,与奥巴马第一任期内的争论相比,支持派特别强调“不首先使用”政策可以防止核误用风险,并对核国家起到垂范作用。

(二)反对者的观点

在反对者看来,不首先使用核武器是糟糕透顶的主意,不仅会弱化美国的安全,而且会提升潜在对手向美国及其盟友发动大规模攻击的可能性,降低其攻击的风险;此外,将严重损害美国的“核保护伞”功能,促使其部分盟友走上拥核的道路,妨碍核不扩散目标的实现。

1. “不首先使用”政策会增加美国的不安全感

反对者认为,“不首先使用”政策约束了进行战争的方式,在战争开始时将美国置于被动挨打的状态。不仅如此,它还降低了潜在对手进攻的风险,增加了其采取军事行动的可能性,原因是它让对手坚信不会因为常规攻击而遭受核报复,而对手进攻风险的降低意味着美国及其盟友的不安全感的增加。前美国总统特别助理富兰克林·米勒(Franklin Miller)和前美国战略司令部高级战略顾问组主席肯斯·佩恩等人均持有这种观点。他们指出,核威慑的可信性在于对手不确定美国是否会首先使用核武器进行打击,正是首先使用核武器的策略在过去70多年间保护了美国及其盟友的安全;声明“不首先使用”政策会降低美国核威慑的可信性,特别是在俄罗斯和中国不断扩充其军事实力、朝鲜进行核试验和拥有生化武器的情况下。他们认为,美国的目标是以最有效的威慑手段应对所有致命的威胁。^②《国民评论》(National Review)杂志的编辑里奇·劳里(Rich Lowry)指出,冷战的终结虽然改变了战略环境,但没有消除冲突,所以核武器并不过时,依然有其威慑作用,仍需保留核武器来威慑大规模的常规进攻。他认为核武器威力巨大,杀伤性强,是强有力的和平卫士。虽然苏联的威胁不复存在,但是俄罗斯已经用武力改变了欧洲的版图,对波罗的海沿岸国家构成威胁。如果奥巴马总统宣布“不首先使用”政策,会让俄罗斯的侵略行动更容易实施。在里奇看来,奥巴马推行“不首先使用”政策的初衷是留下良好的政治声誉

① Ramesh Thakur, “Why Obama Should Declare a No-First-Use Policy for Nuclear Weapons,” available at: <http://thebulletin.org/why-obama-should-declare-no-first-use-policy-nuclear-weapons9789>.

② Franklin C. Miller and Keith B Payne, “The Dangers of No First Use,” available at: <http://thebulletin.org/dangers-no-first-use9790>.

和外交遗产,而不是顾及美国的国家安全。^①

与第一次争论有所不同的是,此次辩论中,美国战略学界更重视核武器对生化武器、网络和太空攻击等新型攻击可能发挥的威慑作用。美国传统基金会(The Heritage Foundation)国防中心高级政策分析师迈克·道奇(Michael Dodge)指出,“不首先使用”政策忽视了美国将会面临的挑战种类的复杂性,^②事实上,生化武器和网络攻击的破坏性与核武器相当。^③米勒和佩恩指出,美国的核威慑曾经成功地阻止伊拉克使用生化武器,而“不首先使用”政策将会使美国的敌人相信使用生化武器无需害怕美国的核攻击,这将大大增加其使用生化武器的可能性。在应对生化武器方面,常规武器的打击力度、危害程度和震慑效果根本无法与核武器相提并论。首先使用核武器可能导致严重的后果,给潜在对手带来巨大的心理压力,因此是威慑生化武器攻击必不可少的举措。^④ 时任美国参议院外交关系委员会主席鲍勃·库克(Bob Corker)及军事服务委员会主席约翰·麦凯恩(John McCain)也特别强调了这一点。^⑤

2. 首先使用核武器仍然是确保延伸威慑可信性的必要手段

反对“不首先使用”政策者认为,美国维持首先使用核武器的选项是延伸威慑的必要手段,有利于美国履行对盟国的安全义务。《纽约时报》评论员约什·罗金(Josh Rogin)指出,“不首先使用”政策会从根本上改变美国的核态势,不仅会降低美国核威慑的效果,而且会引发日本、韩国等美国盟友焦虑。他认为,奥巴马政府没有考虑美国核政策的剧变会如何影响依靠“核保护伞”的盟友,尤其是欧洲和东北亚的盟友,这会降低美国“核保护伞”的可信性和延伸威慑的有效性。^⑥ 米勒和佩恩强调,日本、韩国、英国和法国等美国的盟友均曾致信奥巴马政府,称“不首先使用”政策将有

① Rich Lowry, “A Pointless Anti-Nuclear Gesture: Obama Shows Again That His First Priority Is His Legacy,” *National Review*, August 9, 2016, available at: <http://www.nationalreview.com/article/438791/no-first-use-nuclear-policy-obama-considers-bad-us-world>.

② 道奇认为美国未来的挑战就好比光谱一样,是一个多层次,多维度的系列。

③ Michaela Dodge, “‘No First Use’ Nuclear Weapons Policy: A Dangerous Obama Idea,” *Washington Times*, August 1, 2016, available at: <http://www.washingtontimes.com/news/2016/aug/1/no-first-use-nuclear-weapons-policy-a-dangerous-ob/>.

④ Franklin C. Miller and Keith B. Payne, “The Dangers of No First Use,” available at: <http://thebulletin.org/dangers-no-first-use9790>.

⑤ Aaron Mehta, “US Air Force Secretary Skeptical of No-First-Use Nuclear Policy,” August 3, 2016, available at: <http://nuclearesecurityworkinggroup.org/us-air-force-secretary-skeptical-of-no-first-use-nuclear-policy/>.

⑥ Josh Rogin, “Obama Plans Major Nuclear Policy Changes in His Final Months,” *Washington Post*, July 10, 2016, available at: https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/obama-plans-major-nuclear-policy-changes-in-his-final-months/2016/07/10/fe3d5ca-4521-11e6-88d0-6adee48be8bc_story.html?utm_term=.764c0e67ef22.

损它们的安全。^① 前美国国务卿约翰·克里(John Kerry)、国防部长阿什顿·卡特(Ashton Carter)也指出,“不首先使用”政策已在美国的盟友中引发了担忧,令它们开始怀疑美国的核威慑是否仍然有效,有些反应过激的盟友还有可能自己研发核武器。朝鲜的核野心和俄罗斯在欧洲的行动加重了这些盟国的担忧,如果此时美国进行核态势变革,推行“不首先使用”政策,只会加剧事态的复杂化。^②

米勒和佩恩就美国盟友的安全关切问题做出了明确说明。他们指出,支持“不首先使用”政策的一派假设美国将长期保持在某些关键地区的绝对军事优势,这种观点存在问题。国际力量对比可能出现此消彼长,军事技术的发展也是无法掌控的,美国未来很有可能在欧洲或亚洲部分区域丧失绝对的军力优势,甚至在特殊情况下还有可能处于劣势。此外,“不首先使用”政策的倡导者们没有区分首先使用核武器的不同场景,即为了威慑对手而声明首先使用核武器和为了赢得战争而先发制人地使用核武器这两种情况。美国及其盟友想要的是以核威慑来防止战争的发生,而不是在战争已经开始后利用核武器取得胜利。从这个角度来看,保留首先使用核武器的选项是慑止战争不可缺少的手段,因为它使潜在对手无法确知美国何时使用核武器。反之,“不首先使用”政策则会消除核武器何时会被使用的模糊性,极大地弱化以慑止战的可能性。^③

3. “不首先使用”政策不利于核不扩散机制

与支持者们的美好愿望相反,反对者们认为美国宣布“不首先使用”政策会让依赖“核保护伞”的盟友产生安全担忧,刺激它们发展自己的核武器,催生新的核国家或新兴核力量,使核不扩散目标遭到破坏。此外,美国的“不首先使用”政策不会起到表率作用,他国不会因为美国声明不首先使用核武器而更愿意遵守《不扩散核武器条约》(Nuclear Nonproliferation Treaty)。前美国副国务卿托尼·布林肯(Tony

① Franklin C. Miller and Keith B Payne, “The Dangers of No First Use,” available at: <http://thebulletin.org/dangers-no-first-use9790>.

② Paul Sonne, Gordon Lubold, and Carol E. Lee, “‘No first Use’ Nuclear Policy Proposal Assailed by U. S. Cabinet Officials, Allies,” *Wall Street Journal*, Aug. 12, 2016, available at: <https://www.newcoldwar.org/no-first-use-nuclear-policy-proposal-assailed-u-s-cabinet-officials-allies/>.

③ Franklin C. Miller and Keith B Payne, “The Dangers of No First Use,” available at: <http://thebulletin.org/dangers-no-first-use9790>.

Blinken)指出,如果盟友失去了对美国“核保护伞”的信心,它们就会发展自己的核武器。^① 韩国国内已经出现了要求发展核武器的声音,美国如果宣布“不首先使用”政策,将会增强韩国研发核武器的意愿。只有过于天真的人才会相信其他核国家会效法美国,改变自己的核政策。事实证明,他国的核政策根本不会受到美国核政策的影响。奥巴马总统的布拉格讲话及“无核武器世界”倡议并没有感召俄罗斯、中国、印度、巴基斯坦、朝鲜等有核国家改变其核政策,因为他国的核政策主要取决于本国的国家安全利益,而非美国的核政策。普京领导下的俄罗斯奉行加强核力量建设的核政策,中国保持模糊不确定的“不首先使用”政策,其他核国家也在设法与美国的降低核武器作用的核政策保持距离,美国改变核政策对这些国家并不会产生多大的决定性影响,想通过声明“不首先使用”政策让他国恪守《不扩散核武器条约》是不现实的。^② 总之,“不首先使用”政策既无法解除无核国家的安全担忧,也无法引领有核国家改变其核政策,因而所谓“不首先使用”政策有利于核不扩散机制的说法并不成立。^③

4. 宣布“不首先使用”政策的时机尚不成熟

核裁军的积极推动者、史汀生中心联合创始人迈克·科勒朋撰文指出,可能时机问题才是美国推行“不首先使用”政策的真正障碍,因为美俄两个核大国的领导人在核问题上的立场正日趋强硬。俄罗斯总统普京在克里米亚和俄罗斯周边采取了一系列强硬的军事行动,美国共和党候选人特朗普在核政策问题上也立场强硬,这两者叠加起来,加重了感受到俄罗斯军事威胁的欧洲盟友对美国的延伸威慑能力的疑虑。为了不过分刺激它们,美国当前不宜强推“不首先使用”政策,而应加强安抚工作,采取切实措施增强欧洲盟友应对风险的能力。^④ 米勒和佩恩持同样的观点。他们指

① Josh Rogin, “Obama Plans Major Nuclear Policy Changes in His Final Months,” *Washington Post*, July 10, 2016, available at: https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/obama-plans-major-nuclear-policy-changes-in-his-final-months/2016/07/10/fe3d5ca-4521-11e6-88d0-6adee48be8bc_story.html?utm_term=.764c0e67ef22; Josh Rogin, “U. S. Allies Unite to Block Obama’s Nuclear ‘Legacy’,” *Washington Post*, August 14, 2016, available at: https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/allies-unite-to-block-an-obama-legacy/2016/08/14/cdb8d8e4-60b9-11e6-8e45-477372e89d78_story.html?utm_term=.9374f4d57ed1.

② Franklin C. Miller and Keith B Payne, “The Dangers of No First Use,” available at: <http://thebulletin.org/dangers-no-first-use9790>.

③ Josh Rogin, “Obama Plans Major Nuclear Policy Changes in His Final Months,” *Washington Post*, July 10, 2016, available at: https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/obama-plans-major-nuclear-policy-changes-in-his-final-months/2016/07/10/fe3d5ca-4521-11e6-88d0-6adee48be8bc_story.html?utm_term=.764c0e67ef22.

④ Michael Krepon, “Not Just Yet for No First Use,” available at: <http://www.armscontrolwonk.com/archive/1201722/not-just-yet-for-no-first-use/>.

出,在安全形势比较乐观的2010年,美国政府尚且在其发布的《核态势评估报告》中表明仍然坚持首先使用核武器的立场,在国际安全形势持续恶化的今天,还抱有“不首先使用核武器能改善国际核安全形势”的想法显然是对现实缺少认知的表现。^①前美国战略司令部司令塞西尔·韩奈(Adm. Cecil Haney)、美国东亚问题专家乔丹·常(Gordon Chang)也持相同的观点。^②

三 奥巴马第二次推动“不首先使用”政策的动机和失败原因

奥巴马总统再次推动“不首先使用”政策既是他本人的意愿使然,也是国际战略格局发展的结果。奥巴马并未料到美国核制胜型威慑思想是如此的根深蒂固,对其在实战层面的影响缺少充分的认知,对国际形势持续恶化的状况没能做出准确的预判,这是他第二次推行“不首先使用”政策仍告失败的主要原因。

(一)有利于推动“不首先使用”政策的因素

首先,推动“不首先使用”政策是奥巴马本人的政治意愿的反映。奥巴马在参议员时期就热衷于核裁军事业,入主白宫后立刻推行多项核变革方案。在应对和消灭核武器的问题上,奥巴马是典型的理想主义者。2016年5月,奥巴马对日本广岛进行了历史性的访问,并宣称“美国等拥有核武器的国家必须摆脱威慑的逻辑”。^③然而,在现实面前,理想主义的热情显得有些苍白无力。尽管奥巴马就任美国总统后提出了“无核武器世界”的口号,并致力于弱化核武器的作用,但是成果远低于预期。除了与俄罗斯签署了新的削减战略武器的条约,与英国、法国、俄罗斯、中国、德国及伊朗达成解决伊朗核问题的最终协议——《联合全面行动计划》(Joint Comprehensive Plan of Action),以及主办了三次核安全领导人峰会以外,奥巴马既没能促使国会批准《全面禁止核试验条约》(Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty),也没能在《核态势评估报告》中明确写明“不首先使用”政策,更没有改变美国“预警即发射”(launch on warning)的核政策,^④反而迫于国内压力对美国的核武库现代化项目加大了支持力度。所以,在奥巴马两届任期将满之时,外界难免要对他的核议程进行拷问。面对

① Franklin C. Miller and Keith B Payne, “The Dangers of No First Use,” available at: <http://thebulletin.org/dangers-no-first-use9790>.

② Gordon G. Chang, “Declaring a No-First-Use Nuclear Policy Would Be Exceedingly Risky,” available at: <http://thebulletin.org/declaring-no-first-use-nuclear-policy-would-be-exceedingly-risky9689>.

③ The White House, “Remarks by President Obama and Prime Minister Abe of Japan at Hiroshima Peace Memorial,” available at: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/05/27/remarks-president-obama-and-prime-minister-abe-japan-hiroshima-peace>.

④ 刘子奎:《奥巴马政府防核扩散政策评析》,载《世界经济与政治》,2014年第4期,第81~104页。

国内外政治与舆论层面的压力,奥巴马自然希望在核问题上有所进展。

其次,美国拥有全球最强大的常规军事优势,这为“不首先使用”政策提供了强有力的军事基础。由于占据军事上的优势,美国没有必要使用核武器来威慑他国的常规进攻和非核武器进攻。特别是在传统意义上的延伸威慑领域,无论在欧洲还是亚洲,美国都拥有绝对的军事优势,其部分盟国的常规军力也具有领先优势,美国完全可以通过提供“常规保护伞”来满足盟友的安全关切。事实上,美国的盟国对奥巴马第二次力推“不首先使用”政策之举反应并不激烈。譬如,对延伸威慑变化一向敏感的日本对此反应平平。在《华盛顿邮报》的相关评论文章刊出后,《日本时报》虽然很快进行了转引报道,但是并未发表任何评论,这多少有些出人意料。^①可以看出,盟国对奥巴马此举的反应并不像反对派渲染的那么强烈,因为通过加强常规力量的建设,美国是能够给盟友提供安全保证的。

在关于奥巴马的核政策的第二次辩论中,反对派提出的应保留“首先使用”选项以应对未来可能出现的美国常规军力不占优势或处于劣势的观点,其实是以假想的未来需求来充当解释现实的理由,他们无法否认这种需求不具有太大的现实紧迫性。他们所强调的通过首先使用核武器来威慑网络、太空等新兴领域攻击的说法同样缺乏说服力,因为网络战和太空攻击所产生的损失很难与核攻击带来的损失相提并论。^②至于反对派提出的“时机不成熟”之说,也难以成立。首先,虽然目前美俄关系不太好,但比冷战最激烈时期的两国关系要好的多,美国盟国所面临的安全风险也比那时小的多。其次,美国的常规军事优势一直有不断扩大的趋势,所以仅从当前的现实判断,“时机不成熟”之说缺乏强有力的论据。

第三,推行“不首先使用”政策可以在核军控和核不扩散领域给美国带来政治和外交上的好处。这是促使奥巴马推行“不首先使用”政策的另一个重要因素。鉴于无核国家对核裁军进程缓慢表示极度的不满,并不断通过强化核武器人道主义运动、促进禁止核武器条约多边谈判等形式来推动激进的核裁军措施,为了缓解来自无核国家的压力,有核国家有必要在降低核武器作用、加快核裁军进程等方面有所行动。在这种情况下,美国若能适时推出“不首先使用”政策,就可以释放积极的信号。这既能提升美国的政治和外交形象,也能帮助美国巩固其在国际核军控、核不扩散领域的领导地位。

① Kyodo, “Column Says Obama Weighing Declaration of No First Use Nuclear Policy,” *Japan Times*, July 12, 2016, available at: <http://www.japantimes.co.jp/news/2016/07/12/world/politics-diplomacy-world/column-says-obama-weighing-declaration-no-first-use-nuclear-policy/>.

② Elbridge Colby, “Nuclear Weapons Aren’t Just for the Worst Case Scenario,” available at: <http://foreignpolicy.com/2016/08/04/nuclear-weapons-arent-just-worst-case-scenario-first-use-china-obama-trump/>.

鉴于上述多个有利因素,奥巴马政府应该具备了推行“不首先使用”政策的成熟条件,但为什么奥巴马总统的力推反倒诱发了国内反对派的强烈反弹?究竟是什么因素导致奥巴马总统推行“不首先使用”政策的努力宣告失败呢?

(二)阻碍奥巴马推行“不首先使用”政策的核战略因素

虽然存在上述有利于推行“不首先使用”政策的因素,但阻碍奥巴马推行该政策的因素也不容忽视,特别是核战略因素。美国自20世纪60年代初期开始执行“灵活反应”战略。随着国际形势的发展和美国军事优势的提升,再加上国际舆论对包括核武器在内的先发制人的军事手段比较抵制,美国越来越不敢公开承认自己的“灵活反应”战略,反复强调其采取的所有军事手段都是为了起到威慑的作用。但是,通过分析《核态势审议报告》、美国的国防政策及“三位一体核态势”(triad nuclear posture)^①不难看出,美国至今仍然坚持制胜型核战略,美军始终追求全频谱和全层级压制潜在对手的作战能力,并努力确保在战争开始或进行时都能拥有绝对的制胜能力。

美国军方和政界、学界的保守人士认为,为了赢得战争,美军必须追求升级控制能力,具备导弹防御能力和首先打击能力等不可或缺的军事能力。只有具备进行和赢得核战争的能力,美国才能具有强大的核威慑力,单纯拥有核报复打击能力并不足以取得有效的核威慑效果。可以说,首先使用核武器的选项是美国核战略的必然逻辑和结果。^②这种战略思想曾长期主导冷战时期美国核力量的发展与部署,即使在冷战结束多年后的今天也依然主导着美国的核态势。与冷战时期不同的是,那时尚有部分人士敢于公开论证发展能赢得核战争能力的核战略的合理性,现在则无人敢公开论证了。

除了传统战略思想之外,还有一个重要的战略因素妨碍了“不首先使用”政策的实施,即随着技术发展和国家实力对比发生变化,美国可能需要在特定区域首先有限地使用核武器,以逼迫对手后退。正如美国海军资深分析员迈克·格森所说,美国真正担心的问题是对手会使用核武器来压制美方的常规军事优势,^③这种情况可能会发生在美俄、美朝和美中关系中。^④

首先,美国担心来自俄罗斯的核威胁。由于美俄核力量基本保持均势,存在传统意义上的“战略稳定性”,核大战几乎不可能在两国之间爆发。就常规战争而言,美

① 此处的“三位一体”指的是包括陆基、海基及空基核武器在内的核武器系统。

② 孙向丽:《中国核战略性质与特点分析》,载《世界经济与政治》,2006年第9期,第25页。

③ Michael S. Gerson, “No First Use: The Next Step for U. S. Nuclear Policy,” pp. 18 ~ 19; Tom Sauer, “Just Leave It: NATO’s Nuclear Weapons Policy at the Warsaw Summit,” May 31, 2016, available at: https://armscontrol.org/ACT/2016_06/Features/Just-Leave-It-NATOs-Nuclear-Weapons-Policy-at-the-Warsaw-Summit.

④ Elbridge Colby, “Nuclear Weapons Aren’t Just for the Worst Case Scenario,” available at: <http://foreignpolicy.com/2016/08/04/nuclear-weapons-arent-just-worst-case-scenario-first-use-china-obama-trump/>.

国占据绝对的优势,原本无需担心来自俄罗斯的军事威胁,但是,根据美国专家阿里克斯·阿巴托夫(Alex Arbotov)的分析,俄罗斯目前采取的是“以升级促降级”的策略,即有限地使用核武器来对付美国。^①这实际上是北约在冷战时期曾经使用过的“以核慑常”的老把戏,美国对此不得不有所顾忌和防备,应保留首先使用核武器的选项来应对这种挑战。^②

在美朝关系中,美国不肯放弃“首先使用”政策的主要原因是为了防范对手的核讹诈。朝鲜的核力量和常规军力均无法与美国相提并论,但它很可能因此动用核武器对美国进行敲诈。此外,朝鲜毗邻韩国和日本这两个美国的盟友,并与两国关系交恶,这也常常成为掣肘美国对朝决策的因素。相比于军事力量相当的俄罗斯,美国于情于理都无法容忍朝鲜的核讹诈行为。所以,增加朝鲜使用核武器的风险成本、震慑它的讹诈企图变得尤为重要,维持模糊的核武器使用政策也显得十分必要。

在中美关系中,反对派提出应保留首先使用核武器的政策,以应对未来中国可能首先使用核武器的场景。他们设想美国未来的常规军力在中国台湾地区和南海海域等地区可能不占据优势的情形。为了应对中国在这些区域的反介入及区域拒止能力(anti-access and area-denial capabilities),美国的常规军力需要随时能够介入区域内事务。如果美军的军事行动令中国感受到切实的压迫,并由此认为常规力量已经无法确保其核心利益,中国可能会首先有限地使用核武器来迫使美国退出地区事务。因而,美国必须保留首先使用核武器的选项来对冲和压制中国的这种行动。在美国看来,一旦触碰到中国的核心利益,中国做出的不首先使用核武器的承诺就将变得不可信,所以,美国对中国要有所防范。^③

(三)阻碍奥巴马总统推行“不首先使用”政策的其他因素

① Alex Arbotov, “The Saliency of Nuclear Weapons after Ukraine,” EU Non-Proliferation and Disarmament Conference 2015 Second Plenary Session, 12 November 2015, available at: <http://www.iiss.org/en/events/eu-conference/sections/eu-conference-2015-6aba/plenary-2-90fb/arbotov-9f00>.

② Tom Sauer, “Just Leave It: NATO’s Nuclear Weapons Policy at the Warsaw Summit,” May 31, 2016, available at: https://armscontrol.org/ACT/2016_06/Features/Just-Leave-It-NATOs-Nuclear-Weapons-Policy-at-the-Warsaw-Summit.

③ Elbridge Colby, “Nuclear Weapons in the Third Offset Strategy: Avoiding a Nuclear Blind Spot in the Pentagon’s New Initiative,” A Report of New American Security Center, January 2015, available at: <https://www.cnas.org/publications/reports/nuclear-weapons-in-the-third-offset-strategy-avoiding-a-nuclear-blind-spot-in-the-pentagons-new-initiative>; Elbridge Colby, Shawn Brimley, and Ely Ratner, “A Nuclear Strategy and Posture for 2030,” in Clark Murdock, eds., *Project Atom: A Competitive Strategies Approach to Define U. S. Nuclear Strategy and Posture for 2025 ~ 2050* (Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield, 2015); Clark Murdock and Thomas Karako, “Commentary: Sustaining Nuclear Deterrence Requires New Capabilities,” available at: <http://www.defense-news.com/story/defense/commentary/2015/07/13/commentary-sustaining-nuclear-deterrence-requires-new-capabilities/30084823/>.

将“不首先使用”政策的反对者的观点与奥巴马总统的相关言论进行对比可以发现,两者对安全威胁、核武器的作用、战争形态的认识都存在很大的差异。反对派倾向于保留首先使用核武器的选项,以应对极端的和特定的场景,对冲未来的不确定因素。奥巴马的观点则更多地基于现实的考量。这导致二者对核武器在国家安全中的定位认知不同,在如何使用核武器的问题上观点迥异。

奥巴马总统在其第一任期内主导编制的《核态势审议报告》中声称,美国及其盟友面临的首要任务是防止核扩散和核恐怖主义,降低核武器的作用,其次才是在降低自身核力量水平的同时保持战略威慑能力与战略稳定,加强地区威慑力,向盟友做出再保证,^①以及维持核武库的安全、安保和有效性。^②做出这一判断的前提是美国的军力居全球之首,美国与北约的安全没有受到明显的军事挑战,美俄关系也处于相对较好的时期,双方在不少问题上展开了合作。在这样的安全前提下,不难理解为什么很多人支持奥巴马推行“不首先使用”政策。然而,随着时间的推移,反对派对未来战争的不确定性和威胁的认知逐渐突显出其重要性。事实上,在奥巴马总统的第二任期内,国际安全形势已经发生了重要变化。2013年,随着乌克兰危机的爆发,美欧与俄罗斯之间的安全形势日趋紧张,美俄之间的战略较量日趋激烈,欧洲的安全问题重新成为美国必须面对的严峻问题。与此同时,美国对中国的威胁的认知也逐渐加强,加之朝核危机的不断深化导致朝鲜半岛局势日趋不稳,美国在亚洲的安全似乎正在遭受严峻的挑战。在这种背景下,美国国防部在于2014年出台的《四年防务评估报告》(Quadrennial Defense Review)中指出,“未来的冲突既可能是低层次的冲突,即涵盖某类混合型的偶发事件,美国在此类事件中可能需要对付使用不对称手段的代理人;^③也可能是高层次的冲突,即对付某个拥有大规模杀伤性武器或技术领先的反介入与区域拒止能力的国家。”为了应对未来的挑战,美军将更加强调保留所有作战手段的权力,并“保护那些能够满足未来需要的再造能力的能力”。^④显然,随着时间的推移,美国国防部对国家安全威胁的认知已与奥巴马第一任期时有所不同,保留全频谱作战(亦称全范围作战)手段成为军事和国防部门的切实需要,几乎所有军事要

① 冷战时期,美国主要依靠核武器的延伸威慑向盟友提供安全保证,冷战后安全形势发生了变化。继一系列军控和裁军行为之后,核武器的部署数量不断减少,美国为了向盟友确认安全保证的持续有效性,提出了“再保证”的概念,希望运用核武器和常规武器等多种手段来维护原来单纯由核武器所确保的安全。

② Department of Defense, “Nuclear Posture Review Report,” April 2010, available at: https://www.defense.gov/Portals/1/features/defenseReviews/NPR/2010_Nuclear_Posture_Review_Report.pdf, p. iii.

③ 此处代理人指冲突的一方或双方是某个大国或大国集团间冲突的实际执行者。代理人之间的冲突或争斗实质上并非其自身力量的对抗,而是大国意志及其实力的较量。

④ Department of Defense, “Quadrennial Defense Review,” 2014, available at: http://archive.defense.gov/pubs/2014_Quadrennial_Defense_Review.pdf, p. vii.

员都对“不首先使用”政策表示强烈反对。在新的国际安全大背景下,加强而不是削弱美国的国防力量日益成为美国国家安全的主要需求,而放弃“首先使用”政策则在整体上与强化国防的大趋势格格不入。尽管“不首先使用”政策未必不利于应对未来不确定的冲突,但在缺乏必要的替代手段的情况下取消首先使用核武器的选项,是美国传统核战略难以接受的。这一点是阻挠奥巴马总统推行“不首先使用”政策的重要因素。

结 语

通过考察美国国内围绕“不首先使用”政策展开的数次争论可以发现,虽然美国国内一直存在推动“不首先使用”政策的力量,但坚持“首先使用”政策的力量更加强大。整体而言,双方的争论既有军事安全方面的考虑,也有政治和外交方面的考量。尽管随着时间的推移,阻碍“不首先使用”政策的因素有所减少,支持改变美国核政策的人逐渐增多,但美国核战略的核心原则——赢得一切冲突和战争的胜利,始终是阻碍美国改变其核政策、推行“不首先使用”政策的主要障碍。

纵观美国国内历次关于“不首先使用”政策的辩论可知,双方争论的焦点主要是在传统的延伸威慑区域保留首先使用核武器选项的必要性,以及声明不首先使用核武器能否给美国带来足够的政治和外交方面的利益。冷战时期,相对于苏联而言,美国与北约在欧洲地区的常规军事劣势十分明显,所以强烈依赖首先使用核武器的政策来维护安全,支持“不首先使用”政策的动议难以获得支持。冷战结束后,国际军事战略格局发生巨变,美国与北约拥有了绝对的常规优势力量,美国核战略中要求在延伸威慑领域保留首先使用核武器选项的军事需求几近消失,这为推行“不首先使用”政策奠定了军事基础。与此同时,防止核扩散、核恐怖主义的形势需要要求美国对核使用政策加以限制,以此在国际社会获取更多的政治和外交上的支持,这也为美国推行“不首先使用”政策平添了更多的驱动力。由于上述原因,冷战结束以后,“不首先使用”政策获得了越来越多的支持和响应。特别是在奥巴马执政时期,基于他个人对“无核武器世界”理念的认识以及其政策团队对美国国家安全威胁和国际安全态势的判断,奥巴马相信实行“不首先使用”政策不仅是维护国家良好形象的需要,也有政治和外交上的必要性,并且在军事上是可行的。然而,奥巴马及其追随者忽视了占据绝对主导地位的美国制胜型核威慑战略。美国核战略思想的核心原则是,美国的核武器要具有赢得一切冲突、战胜一切敌人的能力。这种核战略必然要求美国的核威慑宣示政策保留首先使用核武器的选项,要求美国的核武器作战部署始终保持强大的第一次打击(first strike)态势,以应对未来各种不确定的冲突场景和战

争形态。因此,保留首先使用核武器特别是第一次打击的选项是美国制胜型核战略的内在需求,“不首先使用”政策是美国现行核战略无法兼容的。这种制胜型核战略思想在美国军界和国家安全战略思想中根深蒂固,历经半个多世纪而未曾动摇。在这样的核战略面前,推行“不首先使用”政策绝非易事,除非首先对美国的核战略思想进行根本性的调整。美国国内围绕核政策展开的多次争论,也体现了美国制胜型核战略概念的强大作用力。不难预见,高举“美国第一”旗帜入主白宫的美国新任总统特朗普将会增加对美国制胜型核战略思想的支持力度。在特朗普执政时代,美国国内推行“不首先使用”政策的希望可能更加渺茫。

员欣依:北京应用物理与计算数学研究所博士后

(本文责任编辑:罗伟清)

大萧条时期的美国宪法变革

——评《至高权力：富兰克林·罗斯福与最高法院的较量》

陈平

富兰克林·罗斯福(Franklin D. Roosevelt)是美国人公认的最伟大的总统之一。在罗斯福担任总统的20世纪30年代和40年代,美国国内局势和世界局势均笼罩在浓重的阴云之下。面对美国遭受的有史以来最严重的经济危机,罗斯福上任伊始便推出新政,政策法规涉及美国社会的方方面面。新政在使美国逐步走出危机阴影的同时也极大地扩展了联邦政府的规模和权力。

除了打破自华盛顿以来总统最多连任两届的传统,罗斯福不但连任四届总统,还做过一件“出格”的事:他试图通过增加自由派大法官人数的方式来“填塞”联邦最高法院以便施政。罗斯福的“填塞法院计划”(Court-packing plan)在宣布之初便遭到美国社会各界的猛烈抨击,并在五个月后被联邦参议院否决而宣告失败。这一计划是罗斯福总统任期内的政策失误之一,其黯然收场固然是由于罗斯福错误地判断了形势、弄巧成拙所致,但同时也与美国的政治传统密不可分。

有关罗斯福“填塞法院计划”的著作不胜枚举,《至高权力:富兰克林·罗斯福与最高法院的较量》^①一书便是其中的佼佼者之一。该书用翔实的内容和生动的笔触再现了“填塞法院计划”的诞生背景及其暗中酝酿、引发争议,直至最终失败的全部过程,描绘了美国宪政史上这段插曲的全貌。

《至高权力:富兰克林·罗斯福与最高法院的较量》(以下简称《至高权力》)由美国W. W. 诺顿出版社于2010年出版。本书作者杰夫·谢索(Jeff Shesol)是一位历史学家,毕业于布朗大学和牛津大学,曾经担任克林顿总统的演说撰稿人,并为《纽

^① Jeff Shesol, *Supreme Power: Franklin Roosevelt vs. the Supreme Court* (New York: W. W. Norton & Company, 2010). 本书中文版即将由文汇出版社出版。

约时报》、《华盛顿邮报》和《纽约客》等报刊撰写过文章。他现在任职于华盛顿特区的西翼作家组织(West Wing Writers),^①并且是该组织的创始合伙人之一。除了《至高权力》以外,谢索还著有《相互蔑视:林登·约翰逊与罗伯特·肯尼迪的十年恩怨》(*Mutual Contempt: Lyndon Johnson, Robert Kennedy, and the Feud That Defined a Decade*)。

《至高权力》一书的主体部分共27章,讲述了自1932年11月罗斯福首次赢得总统大选至1937年7月“填塞法院计划”宣告失败这将近五年间的事情,详细记载了该计划从酝酿直至流产的始末。此外,本书在开头和结尾部分还各有一篇前言和后记。前言开门见山,直指本书的主题,即“填塞法院计划”,并道出了罗斯福提出该计划的直接原因:联邦最高法院保守派大法官对新政立法所持有的反对立场。后记则描述了罗斯福面对“填塞法院计划”的败局所做出的反应,分析了该计划失败的原因,并总结了这一事件对最高法院的司法理念及民主、共和两党的重组^②所产生的影响。

《至高权力》一书的主体可细分为四个部分。第一部分为第一章至第八章,讲述了罗斯福新政的缘起,以及最高法院对新政所持有的反对立场。1932年11月,在大萧条肆虐美国的第三年,罗斯福击败胡佛当选总统。1933年3月,罗斯福正式就任总统,随即开始了“百日新政”。在一百多天的时间里,罗斯福拟定并推动国会通过了15项重要法律。在联邦政府的积极干预下,市场秩序得以恢复,经济也缓慢地向好发展。然而,这些新政法律的合宪性却遭到了广泛的质疑。当罗斯福证明民主制能够快速果断地采取行动时,他并没有明确地保证这些行动都能够控制在宪法所规定的范围之内。^③行政官员们希望这些法律与措施的成功能够自证其合法性,或者至少能巩固其自身地位。^④这便为后来罗斯福政府与最高法院间的冲突埋下了隐患。

① 该组织为一个演说撰稿和战略沟通机构。

② 保守派联盟(*conservative coalition*)诞生于围绕“填塞法院计划”的斗争。最初这一联盟主要是作为应对该计划的权宜之计而出现;随着时间的推移,该联盟逐渐成为了美国政坛中的一股重要力量。林登·约翰逊在20世纪60年代对于非裔美国人民权的认可最终促使大量的南部保守派民主党人离开了富兰克林·罗斯福的政党,完成了他们转移至共和党并在该党内占据主导地位的过程。参见 Jeff Shesol, *Supreme Power: Franklin Roosevelt vs. the Supreme Court*, p. 526。

③ Jeff Shesol, *Supreme Power: Franklin Roosevelt vs. the Supreme Court*, p. 23.

④ Jeff Shesol, *Supreme Power: Franklin Roosevelt vs. the Supreme Court*, pp. 54 ~ 55.

新政所遭遇到的首个重大打击出现在 1935 年 5 月 27 日。在被称为“黑色星期一”的这一天,最高法院宣判新政支柱之一的《全国工业复兴法》(National Recovery Act, 简称 NRA) 违宪, 因为该法对总统制定行业准则的权力定义不当, 导致这一权力“几乎不受任何限制”, 故而属于国会的非法授权; 另外, 根据宪法的贸易条款, 联邦政府也无权管理州内贸易。^① 此后, 最高法院接连推翻了多项重要的新政法律。待到罗斯福于 1937 年 1 月第二次就任总统时, 最高法院已经通过一系列判决将新政摧毁得体无完肤了。

第二部分为第 9 章至第 16 章, 讲述了“填塞法院计划”的酝酿过程, 以及该计划的主要内容。最高法院对于新政所持有的反对立场不仅让罗斯福备感沮丧和恼怒, 也激起了公众的不满情绪。1936 年 1 月, 最高法院宣判新政农业政策的支柱《农业调整法》(Agricultural Adjustment Act, 简称 AAA) 违宪; 同年 6 月, 最高法院又推翻了纽约州的一项最低工资法。此时, 罗斯福及其支持者愈发强烈地认为, 存在问题的不是宪法, 而是最高法院的五位或六位大法官。^② 在罗斯福看来, 诸如调控农产品的产量和价格、限定最低工资和最高工时等 20 世纪出现的问题需要有一个强大的全国性政府来应对。他宣称, 制定宪法的意义在于满足和适应当代人们所面对的物质、经济和社会需求。^③ 罗斯福及其司法部长霍默·卡明斯(Homer S. Cummings) 均推崇“活的宪法”(living Constitution) 这一理念。他们认为对新政形成障碍的不是宪法, 而是一部分固守成规、“曲解”了宪法的大法官们。针对最高法院应该采取什么行动? 面对这一问题, 罗斯福和卡明斯进行了长期的准备工作, 而最终的解决方案, 即“填塞法院计划”, 在 1936 年底迅速成形。这一计划囊括了最高法院在内的所有联邦法院, 其实施方式是通过国会立法, 规定如果联邦法官在 70 岁时拒绝退休, 那么总统有权再额外任命一位法官与其共事。尽管该计划针对的是整个联邦法院系统, 但是其真正的目标却是最高法院, 以及其中持保守立场的多数派: 假如没有大法官退休的话, 这将意味着罗斯福可以立即任命六位自由派大法官以对应最高法院中六位年过七旬的大法官。如此一来, 仅由三位大法官组成的自由派就能在一夜之间成为拥有九位大法官的多数派。^④

第三部分为第 17 章至第 20 章, 讲述了“填塞法院计划”的正式提出, 以及该计划在社会各界引发的巨大争议。1937 年 2 月 5 日, 罗斯福正式向国会提交了有关“填塞法院计划”的咨文。该咨文指出, “现代社会错综复杂……要求法院不断引进

① Jeff Shesol, *Supreme Power: Franklin Roosevelt vs. the Supreme Court*, pp. 134 ~ 135.

② Jeff Shesol, *Supreme Power: Franklin Roosevelt vs. the Supreme Court*, p. 230.

③ Jeff Shesol, *Supreme Power: Franklin Roosevelt vs. the Supreme Court*, p. 227.

④ Jeff Shesol, *Supreme Power: Franklin Roosevelt vs. the Supreme Court*, p. 261.

新鲜血液”，“有计划地持续引进年轻血液，可以提振法庭，使法庭能够认清瞬息万变的世界，顺应其需求，认识到司法的本质，并将其加以运用”。^① 话虽如此，但可以肯定的是，通过任命六位认同其政治与司法理念的自由派大法官，罗斯福几乎可以要求最高法院做任何他想做的事情了。这一做法显然违背了权力制衡这一悠久的美国宪政传统，而让情况更加糟糕的是，“填塞法院计划”虽然意在改变最高法院中自由派与保守派大法官的力量对比，可是其所据以提出的理由却是高龄的法官们年老体弱，以及由此导致的低下的工作效率，而非最高法院的保守立场及其对政府的公共政策与经济立法的过分干预。总统幕僚曾指出该计划“十分虚伪，具有欺骗性”，主张坦率、直接地攻击最高法院的保守派。^② 可罗斯福主意已定，对这一建议未做理会。

“填塞法院计划”立即招致了猛烈的批评。首先对该计划发起攻击的是新闻界。报纸编辑和专栏作家普遍控诉罗斯福意欲实施独裁。正如沃尔特·李普曼(Walter Lippmann)所言，对于该计划的争论焦点在于“一个人是否可以通过迂回的方式统领政府的三个分支，以及国家的根本大法”。^③ 此外，罗斯福提出该计划的表面理由与其真实目的之间的错位也没有逃过报纸编辑们的眼睛。《华盛顿邮报》一针见血地指出：“在我国的官方文件中，极少有文件如填塞法院咨文一样，既设计精巧又合情合理。不过，尽管这份咨文语气谦和，论证严密，却依然无法掩盖罗斯福先生的真正目的，即让最高法院按照他的意志行事。”^④ 这一计划所带有的“政治花招”的意味更加加重了人们对于罗斯福企图实施独裁统治的疑虑。

在国会，“填塞法院计划”同样遭到了强烈的反对。反对者认为，该计划是行政权力对司法权力的侵蚀，将会破坏权力制衡制度。1937年5月，参议院司法委员会以10比8的投票结果拒绝将“填塞法院计划”列入参议院的议事日程。一个月后，该委员会发布了一份报告，对总统的计划予以了严厉的斥责，认为其“背离了宪法原则”；该计划如若实施，那么“我们的政府将会变为人治而非法治的政府……宪法将会由政府的行政分支或立法分支说了算”。该报告由此得出结论，总统的计划“应该被坚决地予以否定，以杜绝类似的提案再次被呈递给美国自由人民的自由代表”。^⑤ 针对这一情形，“填塞法院计划”的支持者、参议院多数党领袖约瑟夫·罗宾逊(Joseph T. Robinson)在同年7月初对该计划稍事修改后，提出了一项替代提案。

大多数州对“填塞法院计划”也持反对立场。州立法者的主要担心在于：“填塞”

① Jeff Shesol, *Supreme Power: Franklin Roosevelt vs. the Supreme Court*, pp. 295 ~ 296.

② Jeff Shesol, *Supreme Power: Franklin Roosevelt vs. the Supreme Court*, p. 286.

③ Jeff Shesol, *Supreme Power: Franklin Roosevelt vs. the Supreme Court*, p. 303.

④ Jeff Shesol, *Supreme Power: Franklin Roosevelt vs. the Supreme Court*, p. 302.

⑤ Jeff Shesol, *Supreme Power: Franklin Roosevelt vs. the Supreme Court*, pp. 468 ~ 469.

后的最高法院若是倾向于自由主义,那么新政将不受约束,州权势必受到影响,甚或将会因此而终结。^① 反对“填塞法院计划”的运动在基层也进行得热火朝天。观察者不由得感叹,自20世纪20年代初关于是否加入国际联盟的争论之后,甚至是自重建以来,美国人民都不曾像此时一样发出如此强烈的意见。^②

面对“填塞法院计划”这一激进的手段,素来沉稳超然的大法官们也颇感惊异。在罗斯福的计划提出一个多月之后,最高法院首席大法官休斯(Charles E. Hughes)发表了一封公开信,逐条反驳了罗斯福所提出的最高法院无力承担其工作负荷的论点。另外,休斯还指出,增加大法官的数量反而会降低最高法院的效率,因为这么做意味着“将会有更多的法官参与案件的审理、商讨,将会有更多的法官需要说服,也将会有更多的法官做出判决”。^③ 这封信产生了轰动效果,也削弱了“填塞法院计划”的势头。

第四部分为第21章至第27章,讲述了从最高法院转变立场直至“填塞法院计划”最终失败的过程。虽然首席大法官休斯以公开信的形式对总统的计划予以了回击,但最高法院的立场并非完全不受影响,而且当时美国国内日益严重的劳工骚乱也给最高法院施加了巨大的压力。在多重因素的作用之下,最高法院不得不改变立场:在1936年10月至1937年6月的开庭期中,最高法院没有推翻哪怕一项新政法律,《瓦格纳法》(Wagner Act)(即《全国劳工关系法》,National Labor Relations Act)、《社会保障法》(Social Security Act)、华盛顿州的一项最低工资法等保障劳工权益的重要法律均得到了最高法院的认可和支 持。这些判决既避免了劳工骚乱的升级和经济形势的恶化,也被视为最高法院为了免遭填塞的命运而做出的让步。恰如后来被罗斯福任命为最高法院大法官的罗伯特·杰克逊(Robert H. Jackson)所言:“这些判决重新采纳了约翰·马歇尔(John Marshall)有关国家主义的定义。”在这一定义中,联邦政府拥有其所需要的一切权力,而无需受到州权理论的制约。这些判决打开了急剧扩张联邦权力的大门,这是一百年来任何其他判决都无法比拟的。^④ 与此同时,最高法院的保守派大法官之一,78岁的威利斯·范·德文特(Willis Van Devanter),宣布将于1937年6月退休,这意味着罗斯福将可以任命一位自由派大法官以替代前者。上述诸多因素的叠加使得“填塞法院计划”再无实施的必要。最终,在1937年7月

① Jeff Shesol, *Supreme Power: Franklin Roosevelt vs. the Supreme Court*, p. 351.

② Jeff Shesol, *Supreme Power: Franklin Roosevelt vs. the Supreme Court*, p. 336.

③ Jeff Shesol, *Supreme Power: Franklin Roosevelt vs. the Supreme Court*, p. 393.

④ Jeff Shesol, *Supreme Power: Franklin Roosevelt vs. the Supreme Court*, p. 434.

22日,参议院以70比20的投票结果将多数党领袖罗宾逊^①基于“填塞法院计划”的替代提案送回至(recommit)司法委员会。从立法角度来看,这就等于给该提案宣判了死刑。^②罗斯福的“填塞法院计划”就此宣告失败。

二

在美国历史学家小施莱辛格(Arthur M. Schlesinger, Jr.)看来,美国的权力制衡制度天然地具有一种惰性(an inherent tendency toward inertia),因为这一制度的目的不在于提高政府的运作效率,而在于防止权力的滥用。不过,政府也有需要高效运作的时候,尤其是在社会急剧变化或出现危急情形之时;这时,来自于总统的强大的领导能力有助于克服权力制衡制度中的惰性,从而使政府更为有效地应对危机和变化。^③在美国历史中,急剧的社会变化和危急情形并不罕见,而20世纪30年代的大萧条无疑是其中之一。大萧条催生出了罗斯福新政,美国的福利制度由此开创,联邦政府的权力也随之极大地扩展。新政避免了美国经济的崩溃,维护了美国的政治体制,也拯救了美国的自由主义和资本主义制度。然而,新政的实施过程并非一帆风顺,而来自联邦最高法院的阻力更是一度严重遏制了新政的势头。在这一时期,总统与最高法院之间的龃龉一方面如小施莱辛格所言,是由于总统权力扩张所带来的总统与其他权力分支间的紧张关系所致,^④另一方面则源于罗斯福与最高法院保守派在意识形态方面的差异。《至高权力》对这后一方面的原因进行了细致的描述和分析。

罗斯福推崇“活的宪法”的理念,他将宪法视为为社会进步服务的灵活可变的工具。在他看来,宪法值得人们敬畏,“不是因为它有多么地古老,而是因为它常用常新”。^⑤具有适应性和灵活性的宪法能够应对大萧条时期美国人所面对的全新局面。罗斯福认为:“我们的宪法非常简单实用,因此只要改变一下重点和编排,而无需破坏其基本结构,就能够满足一些特别的要求。”^⑥而此时,最高法院仍处于保守派的掌

① 罗宾逊于1937年7月14日因心力衰竭猝然离世。“填塞法院计划”的反对者认为,正是罗斯福将罗宾逊逼到了死亡的境地。就连持中立立场的报刊都认为,是“填塞法院计划”所引发的斗争导致了罗宾逊的死亡。这一悲剧事件可以说是导致“填塞法院计划”失败的诸多(虽不是最重要的)因素之一。参见 Jeff Shesol, *Supreme Power: Franklin Roosevelt vs. the Supreme Court*, pp.489~490。

② Jeff Shesol, *Supreme Power: Franklin Roosevelt vs. the Supreme Court*, pp.498~500。

③ Arthur M. Schlesinger, Jr., *The Imperial Presidency* (Boston: Houghton Mifflin Company, 1973), pp. vii~viii。

④ Arthur M. Schlesinger, Jr., *The Imperial Presidency*, p. viii。

⑤ Jeff Shesol, *Supreme Power: Franklin Roosevelt vs. the Supreme Court*, p.518。

⑥ Jeff Shesol, *Supreme Power: Franklin Roosevelt vs. the Supreme Court*, p.22。

控之中。保守派大法官^①坚信,法官的职责仅限于传递宪法最初的、神圣的、明确无误的含义。这一宪法观不仅与罗斯福的宪法观背道而驰,也引发了自由派大法官的担忧:“保守派……阐释了他们僵化的观点:宪法是一成不变的,应该永远以同样的方式来运用宪法,而不论其所涉及的问题发生了怎样的变化。恐怕……这一观点会激起人们对于最高法院的批评,并强化改革最高法院的需求。”^②

就政府在社会、经济领域,以及人民福祉等方面所应发挥的作用这一问题,罗斯福与保守派大法官也存在着严重的分歧。罗斯福坚信,20世纪出现的问题需要有一个强大的全国性政府来应对。面对深陷大萧条泥沼的人民,政府有责任为他们提供经济上的保障。罗斯福及其新政谋士们都认为,一个关心群众福祉的犯错误的政府比一个漠视人民疾苦的无所作为的政府好,对美国人自由的威胁主要来自私人财团而不是国家。^③但遵奉社会达尔文主义的保守派大法官却坚守放任自由主义,强调正当程序原则(doctrine of due process)和契约自由原则(freedom of contract),认为政府无需、也无权干涉经济活动。他们明确表示新政的概念——其运用政府权力来缓解由大萧条所造成的损失,并创造一个全新的更加公平的社会和经济秩序——是对宪法的冒犯,不论运用该权力的是联邦政府还是州政府。^④故此,新政中的诸多核心法案,如《全国工业复兴法》和《农业调整法》,都先后被最高法院宣判违宪而遭到废除。

最高法院对于新政立法的判决结果让罗斯福怒不可遏。不过,罗斯福认为新政与宪法之间不存在任何固有的、不可避免的冲突;让他愤怒不已的不是宪法,而是将宪法解读为一系列限制性条款的最高法院保守派大法官。此外,在罗斯福的第一个总统任期内,没有任何一位大法官退休或辞职,这使得他成为一个多世纪以来头一位在当满一届总统后却仍没有机会任命大法官的总统。^⑤在罗斯福看来,这一情形可能是出于偶然,但也可能是大法官有意为之:^⑥毕竟,到1937年时,休斯法院是美国历史上大法官年龄最大的最高法院,大法官的平均年龄为71岁,九位大法官中已有

① 当时最高法院的四位保守派大法官乔治·萨瑟兰(George Sutherland)、皮尔斯·巴特勒(Pierce Butler)、詹姆斯·麦克雷诺兹(James C. McReynolds)和威利·范·德文特被称为“四大骑手”(the Four Horsemen),他们坚定地反对罗斯福新政。参见 Jeff Shesol, *Supreme Power: Franklin Roosevelt vs. the Supreme Court*, pp. 31~32。

② Jeff Shesol, *Supreme Power: Franklin Roosevelt vs. the Supreme Court*, p. 411.

③ 资中筠:《二十世纪的美国》,北京·三联书店,2007年版,第111页。

④ Jeff Shesol, *Supreme Power: Franklin Roosevelt vs. the Supreme Court*, p. 3.

⑤ 任东来、陈伟、白雪峰等:《美国宪政历程:影响美国的25个司法大案》,北京·中国法制出版社,2015年版,第159页。

⑥ 据说最高法院中对罗斯福批评得最为猛烈的麦克雷诺兹大法官曾经声称,只要罗斯福不离开白宫,他就不会从最高法院辞职。参见 Jeff Shesol, *Supreme Power: Franklin Roosevelt vs. the Supreme Court*, p. 6。

六位超过了70岁。再加上受到在1936年总统大选中所赢得的压倒性胜利^①的鼓舞，罗斯福最终做出了意在改变最高法院中保守派和自由派力量对比的“填塞法院计划”的决定，从而引发了美国历史上一次严重的宪政危机。

如本书作者谢索所言，“填塞法院计划”之所以以失败告终，一方面在于该计划试图撼动美国政治制度的根基，引起了美国人对于权力集中和美式独裁的忧惧；^②另一方面也在于最高法院及时转变了立场，使得该计划显得再无必要。《瓦格纳法》是新政立法中最为激进的一项，有美国劳工运动的“大宪章”之称；最高法院在1937年4月裁决该法合乎宪法，实际上是对立法分支的优势地位（supremacy）予以了承认，并由此彻底结束了洛克纳时代。^③从此以后，最高法院不再坚守放任自由主义，并开始从经济政策领域全面退出；联邦政府承担起确保经济正常运转的责任，并随着福利制度的建立而深入到每个公民的生活的方方面面。

罗斯福提出“填塞法院计划”的主要理由是年事已高的法官难以履行其职责，需要更加年轻的法官对联邦法院系统进行补充。可是就当时的最高法院的情形而言，这一理由完全站不住脚。事实上，首席大法官休斯所领导的最高法院不仅没有力不从心，而且比以往几十年里的任何一届最高法院都要勤勉。^④此外，最高法院也并非全然地死板和保守。从20世纪20年代开始，最高法院将《权利法案》的关键部分引入州法，许多大法官，不论是自由派还是保守派，都支持不分种族或意识形态的言论自由、出版自由、结社自由和宗教自由，支持保障被告的权利。到了20世纪30年代中期，许多少数群体开始相信只有最高法院才能保护他们免受专横的多数人的侵害：黑人认为面对白人专政，最高法院是他们唯一真正的保护；天主教徒认为最高法院保护了教区学校；少数群体认为，如果最高法院受行政或立法部门支配过多的话，那么他们现在所享有的安全将不复存在。^⑤这一时期的最高法院在经济领域仍然固守放任自由主义那些早已过时的教条，但同时它也成为了少数群体权益和公民自由的主要维护机构。

罗斯福不顾分权与制衡的政治传统，执意推行备受争议的“填塞法院计划”，这是战略上的错误；而这一计划从酝酿、制定直至宣布前夕，整个过程一直都在暗中进行，这是战术上的错误。在“填塞法院计划”于1937年2月5日正式公布之前，对这

① 在此次大选中，罗斯福赢得了523张选举团票和61%的普选票；而其对手，共和党总统候选人兰登（Alfred M. Landon），只收获了八张选举团票和不到40%的普选票。参见Jeff Shesol, *Supreme Power: Franklin Roosevelt vs. the Supreme Court*, pp. 239 ~ 240。

② Jeff Shesol, *Supreme Power: Franklin Roosevelt vs. the Supreme Court*, p. 503.

③ 任东来、陈伟、白雪峰等：《美国宪政历程：影响美国的25个司法大案》，第163页。

④ [美]简·爱德华·史密斯：《罗斯福传》（李文婕译），武汉·长江文艺出版社，2013年版，第227页。

⑤ Jeff Shesol, *Supreme Power: Franklin Roosevelt vs. the Supreme Court*, p. 316.

一计划全盘掌握的只有罗斯福及其司法部长卡明斯二人,总统的一些幕僚对该计划略微了解,而其他的内阁成员和国会议员则完全被蒙在鼓里。因此不难理解,在该计划刚刚公布之时,国会领袖对于总统事先没有征求他们的意见极为不满且备感羞辱;而在该计划遇到阻滞时,国会领袖也没有对总统予以全力支持—事实上,像副总统兼参议院议长加纳(John N. Garner)和众议院司法委员会主席萨姆纳斯(Hatton W. Summers)等国会中的一些关键人物对该计划公开表示了反对。

为何要以这种出其不意的方式来推出“填塞法院计划”,罗斯福本人从未对此予以解释。在罗斯福的第一届总统任期内,他与国会相处融洽。在制定法律、提出措施时,他都会与国会密切合作,认真听取议员的意见,共同探讨解决方案。罗斯福这么做既能避免给人们留下“挥舞皮鞭的独裁者”的印象,同时通过鼓励国会领袖积极主动地处理一些争议性事务,例如银行系统的改革或社会保障问题,罗斯福“让他的突击队承受着炮火的打击,而自己则安全无虞地待在大后方”。^① 这样看来,罗斯福在提出“填塞法院计划”时所采取的“突袭”的方式就更加让人费解了。也许正如罗斯福的首席演说撰稿人兼顾问塞缪尔·罗森曼(Samuel I. Rosenman)所言,这种行事风格与罗斯福的性格密切相关:他“喜欢神秘”,对“充满戏剧性、高潮迭起的事物”情有独钟,这能给他一种他喜爱的权力感。^② 罗斯福时常叫人难以捉摸,喜欢趁人不备发起攻势,对方的大惊失色只会让他备感得意和满足;而“填塞法院计划”充分体现了他的这一性格特点。

虽然“填塞法院计划”最后以失败告终,但罗斯福提出该计划的初衷已经实现。1937年7月23日,也就是该计划遭到参议院否决的第二天,罗斯福在白宫的例行记者招待会上第一次暗示,他一直以来改革的目的是不是改变最高法院的人员构成,而是通过给最高法院施压迫使其采取一种更为自由的立场。^③ 事实也的确如此。最高法院的中间派大法官在1937年3月宣判的支持华盛顿州最低工资法的“西海岸酒店诉帕里什案”(West Coast Hotel Company v. Parrish)中站到了自由派的那一方,并自此开始对新政给予积极的支持。不过,促使中间派大法官转变立场的可能不仅仅是“填塞法院计划”,还有公众对于最高法院的不满甚至厌恶之情,以及当时急剧变化的社会和经济形势。此外,正如联邦参议院司法委员会主席阿什赫斯特(Henry F. Ashurst)在1936年初所预言的那样,罗斯福成为了自华盛顿总统以来任命最高法院大法官人数最多的总统:在1937年至1943年间,罗斯福共任命了八位最高法院大法

① Jeff Shesol, *Supreme Power: Franklin Roosevelt vs. the Supreme Court*, p. 272.

② Jeff Shesol, *Supreme Power: Franklin Roosevelt vs. the Supreme Court*, pp. 273 ~ 274.

③ Jeff Shesol, *Supreme Power: Franklin Roosevelt vs. the Supreme Court*, p. 502.

官,这些大法官在就任之时的平均年龄不到 48 岁。^① 全新的最高法院充分认可了政府对经济生活的干预和管制,对于经济改革的合宪性问题给出了肯定的答复。在经历了漫长的努力之后,最高法院终于跟上了 20 世纪的发展潮流。

三

罗斯福担任总统的 12 年是波澜壮阔的 12 年,人们长久铭记的不仅是那些斐然的成就,还有他的个人魅力。相比之下,罗斯福并不成功的“填塞法院计划”,以及由此在 1937 年 2 月至 7 月间所引发的危机和争议则不太为人熟知。然而,这一事件在美国宪政史上却具有重大的意义。在普林斯顿大学法学教授爱德华·科温(Edward S. Corwin)看来,1937 年那短短几个月中的事态发展无异于一场宪法革命。^② 而哈佛大学法学教授凯斯·桑斯坦(Cass R. Sunstein)则指出,1937 年 3 月宣判的“西海岸酒店诉帕里什案”表明宪法领域已经发生了变革。^③ 正是在 20 世纪 30 年代这一非常时期,通常是缓慢渐进的司法理念在美国经历了急剧的转变,避免了与社会现实脱节以及由此带来的危险。

《至高权力》一书详细记录了“填塞法院计划”这一事件的始末。本书作者杰夫·谢索采访了数位事件的亲历者,并查阅了大量的一手资料,包括总统幕僚、内阁成员、国会议员和最高法院大法官的日记、书信、电报和回忆录,罗斯福公开发表的文献合辑和从未公开的政府内部备忘录,以及包括罗斯福在内的公职人员的演说稿和当时的报刊文章。基于准确翔实的资料,谢索对“填塞法院计划”的来龙去脉娓娓道来,并对牵涉其中的关键人物进行了生动细致的刻画,这其中就有最高法院大法官以及众多的国会议员;他们的个人背景、早年经历,以及各自所具有的司法理念或政治立场都清晰地呈现在了读者面前。此外,本书还详细记叙和分析了从 1935 年 1 月直至 1937 年 6 月最高法院审理的有关新政立法的几乎所有案件,并穿插叙述了美国自由联盟(American Liberty League)这一保守派组织的发展历程。

谢索还在书中披露了许多鲜为人知的细节。大法官们虽然在司法理念和具体案件中的立场上大相径庭,但这并不妨碍他们之间相互欣赏,例如自由派大法官卡多佐(Benjamin N. Cardozo)就比较欣赏保守派大法官萨瑟兰和范·德文特,以及中间派

① Burt Solomon, *FDR v. the Constitution: the Court-Packing Fight and the Triumph of Democracy* (New York: Walker & Company, 2009), p. 273.

② Jeff Shesol, *Supreme Power: Franklin Roosevelt vs. the Supreme Court*, p. 519.

③ [美]凯斯·R. 桑斯坦:《罗斯福宪法:第二权利法案的历史与未来》(毕竟悦、高瞰译),北京·中国政法大学出版社,2016 年版,第 29 页。

大法官罗伯茨(Owen J. Roberts)。两位保守派大法官范·德文特和萨瑟兰早已萌生退意,可担心退休后薪水将会减半而选择继续留任,若非如此,这两位大法官极有可能在罗斯福的首个总统任期之初便已退休,那么也就不会有后来的“填塞法院计划”,以及随之而来的各种纷争了。这些细节既让人物形象更加丰满立体,也使阅读变得饶有趣味。

《纽约时报》发表的评论文章认为,《至高权力》一书是目前为止对罗斯福“填塞法院计划”这一事件最为详尽、也是最为引人入胜的再现。谢索杰出的叙事技巧和细节驾驭能力使得本书无愧于叙事史中的杰作。^①《华盛顿邮报》发表的评论文章认为,《至高权力》全面而彻底地展现了“填塞法院计划”的原委和全貌。文章还将本书与从前类似题材的著作进行对比,认为前者在叙事广度上要大大优于后者。不过,谢索在次要人物和场景上着墨过多,这使得本书在整体节奏上稍显拖沓。^②在芝加哥大学法学教授理查德·波斯纳(Richard A. Posner)看来,本书极具可读性,任何对富兰克林·罗斯福、新政、20世纪30年代、大萧条、最高法院和宪法感兴趣的人都会认为此书值得一读。^③此言不虚。《至高权力》一书虽然超过500页,但是阅读起来却丝毫不显枯燥。作者凭借高超的叙事能力将纷繁的头绪和庞杂的细节加以编排和整合,用细致入微的笔触重现了那个风云际会的时代中一段看似无关宏旨、实则影响深远的历史片断。

陈平:中国社会科学院研究生院美国研究系在读博士研究生、北京工业大学外国语学院讲师

(本文责任编辑:魏红霞)

① Alan Brinkley, “With Justices for All,” *The New York Times*, March 28, 2010.

② Seth Stern, “Full Court Press: and Then Some,” *The Washington Post*, March 21, 2010.

③ Richard A. Posner, “Richard Posner Reviews *Supreme Power: Franklin Roosevelt vs. the Supreme Court*,” *The New Republic*, February 17, 2010, available at: <http://www.law.uchicago.edu/news/richard-posner-reviews-supreme-power-franklin-roosevelt-vs-supreme-court>.

○学术动态

《美国研究报告(2017年)》发布式暨“特朗普政府内外政策评估”

学术研讨会综述

罗伟清 李墨

2017年5月27日,由中国社会科学院美国研究所主办的《美国研究报告(2017年)》(《美国蓝皮书》)发布式暨“特朗普政府内外政策评估”学术研讨会在北京举行。来自中国社会科学院美国研究所、中国社会科学院世界经济与政治研究所、现代国际关系研究院、中国国际问题研究院、北京大学国际关系学院、中国人民大学国际关系学院、清华大学国家战略研究院、中共中央党校国际战略研究院等多家单位的学者与会。中国社会科学院副院长李培林在开幕式上致辞,中华美国学会会长黄平、社会科学文献出版社副社长梁艳玲、中国社会科学出版社副总编辑王浩出席会议并发言,中国社会科学院美国研究所所长郑秉文、副所长倪峰等主持了会议。与会者对2016年的美国政治、经济、外交、社会、科技和中美关系进行了回顾和总结,对特朗普政府的内外政策进行了评估。

(一)特朗普时代的美国政治

李培林院长在主旨演讲中阐述了民粹主义对欧美国家政治、经济和社会的影响。

李院长指出,在2016年美国大选中,左右两翼反建制力量同时崛起,其中右翼反建制力量的代表唐纳德·特朗普,一反权威民意调查结果,甚至与国内多数美国大选研究专家的预测相左,顺利当选美国总统,这引起人们广泛关注和深刻反思。如果从全球的视线来观察,会发现这是近年来欧美民粹主义浪潮的一部分。从历史角度看,美国一直存在民粹主义思想,并多次出现民粹主义运动。在2008年金融危机以来,美国民粹主义再一次显著抬头,既表现在2016年总统选举中反建制力量的崛起当中,也表现在茶党运动和“占领华尔街”运动等社会运动当中。2009年的茶党运动是一场右翼民粹主义运动,虽然很快在2010年后消退,但在国会与州和地方选举中至今仍然具有一定影响。2011年的占领华尔街行动,本质上是反对社会两极分化的左翼民粹运动,它抨击美国巨富阶层尤其是金融资本过度攫取社会财富,反对政府成为巨富阶层的获利工具,希望通过社会压力,迫使政府改善中下层的经济政治地位。

在这两场民粹主义社会运动退潮之后,民粹主义浪潮在美国2016年大选中再次彰显。从全球角度来看,民粹主义近年来在欧洲和拉美许多国家抬头,欧洲多个国家民粹主义力量显著崛起,民粹主义思想传播迅速。

欧美国家民粹主义抬头,有重要的经济、政治和社会原因。首先,在经济方面,国际金融危机使世界经济长期低迷,金融寡头对经济的控制使西方民众对经济全球化和放松规制产生强烈质疑;其次,在政治原因方面,欧美政治精英出于政治正确顾虑,不敢直面移民和宗教等事项中日益突出的重大争议议题,特别是普通公众关心的移民问题和穆斯林与欧美主流社会如何相处的问题,普通民众越来越不认同政治精英,导致西方产生“认同危机”。最后,在社会原因方面,20世纪70年代以来,欧美国家收入分配差距拉大,中产阶级平均生活水平下降,普通民众利益相对受损,社会融合难度加大,社会撕裂现象突出。在这种背景下,各种反精英主义、排外主义、底层反叛主义与宗教冲突、民族冲突、贫富矛盾等纠缠在一起,形成新型的民粹主义浪潮,把传统的政治精英和知识精英甩在一边。

李院长在发言中提出几个值得深思的问题。第一,应该用一种什么样的分析框架来研究特朗普主义的政策取向?传统的“左右分野”的框架,似乎很难解释通美国的新型贸易保护主义,“阶级政治”的框架,又很难说明特朗普一边组建企业巨头政府、一边又举着为民立命的旗号并得到中下层的支持,而所谓“多元政治”框架,也似乎只是一种理论的遁词。那么,应该用一种什么样的分析框架来解释特朗普的政策逻辑?第二,欧美民粹主义在未来究竟会走向何

方?当前,欧美的新型民粹主义一时形成了浪潮,并在大选中频频得势,使得过去经济全球化的主要推手,似乎成了反全球化的贸易保护主义推手,这究竟是一个短期的潮流还是一个长期的趋势?如果那些促使形成民粹主义潮流的经济政治社会层面的基本问题,在未来都无法得到令人满意的解决,那么这场民粹主义的浪潮将以何种方式收场或演变?并会产生怎样的长远影响?第三,今后怎样了解民意和预测大选结果?这次美国大选的结果,使一些政治和知识精英的预测名誉折损,也对传统的民意调查方法造成强烈质疑。在新媒体迅猛发展的今天,主流媒体塑造和引领民意的垄断地位受到严重挑战。而以选民意向表达为对象的民意调查,也难以反映选民实际政治参与的积极程度。所以,把非结构化的大数据分析方法引入社会科学研究,已是非常迫切的工作,要尽快破题。

中国社会科学院美国研究所副研究员王欢在主报告中分析了美国反建制力量的崛起及其影响。他指出,20世纪70年代以来美国政治、经济、社会和国际环境的变迁导致美国社会的基本面发生变化。这些变化具体表现为:在政治方面,随着政治精英的立场日趋极端化,党争日益激烈,建制力量遭遇了严重的认同危机,劳动阶层认为它不能为自己的利益代言;在经济方面,劳动收入占比持续下滑,中产阶级地位持续下降,金融危机导致民众财产缩水,失业率高涨,而联邦

政府的救市措施主要惠及金融机构,导致贫富差距进一步拉大;在社会方面,美国族群融合的难度加大,白人人口比例持续下降,白人主流社会的宗教信仰和话语权受到挑战,对建制力量的不满情绪借助新媒体广泛传播;在国际环境方面,美国为反恐战争耗费巨资,国力日渐衰落,霸主地位动摇,引发反建制力量对建制力量忽视国民经济和民众福利极为不满。上述变化为美国反建制力量的崛起创造了条件,正是在这样的背景下,特朗普和伯尼·桑德斯(Bernie Sanders)作为右翼和左翼反建制力量的代言人,打着维护劳动阶层的旗帜,提出了重视就业、本土优先、提高再分配力度等反建制主张。

他认为,反建制力量的崛起和特朗普的胜选将对美国的内外环境产生以下影响:在政治环境方面,增强了白人劳动阶层的参政意识,为特朗普胜选提供了有力保障;在社会环境方面,虽然右翼反建制力量鼓吹美国不需要穆斯林和拉美裔移民,但美国白人的比例仍将继续下滑;在国际环境方面,美国霸权正在经历从关系性霸权向结构性霸权的历史性转变;在全球化方面,将有利于资本的流动,不利于商品的流动,造成各国争抢资本和高素质劳动力的局面,并将对全球环境和难民治理带来负面影响;在中美关系方面,将给中美经贸关系带来发展机遇,同时对中美安全关系带来挑战,导致结构性军事冲突的风险下降,危机管控的需求上升。他认为,如果没有有

效的再分配机制来逆转贫富悬殊的趋势,美国中下阶层迟早会对特朗普政权失去信心。

中国人民大学国际关系学院副院长金灿荣从2016年美国大选的视角分析了影响美国政治的因素。他指出,此次大选反映出建制派的权威受损,美国社会正在走向企业化。这种现象与深刻影响美国政治的阶级矛盾、意识形态矛盾和种族矛盾的日益激化有关。这三大矛盾在第二次世界大战结束后一度有所缓解,但最近十年来发生了逆转,具体表现为:中产阶级生活水平下降导致阶级矛盾升级;极左和极右思潮对几十年来形成的政治正确标准的冲击引发意识形态冲突;黑人和白人对拉美裔非法移民的排斥造成种族矛盾激化。另外,此次大选也反映出网络对美国政治的重要影响。俄罗斯黑客对美国大选的干预已经严重影响到美俄关系,对美国一人一票的选举制度构成威胁。他认为,网络具有真假难辨、挑战权威、固化思想、抱团取暖等特质,网络政治是美国政治研究领域一个值得关注的新课题。网络政治的出现和全球化带来的贫富分化不仅会影响美国的政策,而且可能导致西方主流社会出现消散的情况,并进而动摇西方民主存在的社会前提。

清华大学国际战略研究院寿慧生教授分析了政治极化和经济极化对美国的影响。他认为,经济极化与政治极化的高度结合为特朗普现象的产生提供了结构性的动力,而这种极化现象的根源在

于资本主义固有的危机。由于西方国家至今没有在国家、市场和社会的三角关系方面找到一个彻底破局的方法,所以一百年前的危机今天依旧存在。他剖析了美国当前的经济极化现象,认为其实质不是收入差距加大,而是美国中产阶级被挤压和边缘化。在全球化带动整体经济形势向好的背景下,美国的最低工资越来越低,富人纳税越来越少,高收入人群占尽便宜,低收入人群饱受压力。这种不公平的现象是政治原因而非经济原因造成的。

中国社会科学院美国研究所研究员刘卫东从2016年美国大选的角度分析了美国政治的演变。他指出,从2016年美国大选的过程和结果来看,美国政治中的三种博弈正在发生变化,具体表现为:意识形态色彩下降,利益博弈的成分加大;两党博弈相对淡化,党内斗争明显激化;府会争斗陷入僵局。大选释放了新的政治信息,即选票由精英阶层向基层民众转移;选票质量比选票数量更为关键;阶级观念的影响上升;党组织的传统作用弱化。他认为,目前美国国内涌动着各种政治思潮,可以预见,未来的美国政治将更加纷繁复杂,更富于对抗色彩。

中国社会科学院美国研究所助理研究员刁大明对特朗普的政治生态进行了考察。他指出,特朗普在共和党内拥有较高的支持率。在低民调压制政治空间的情况下,特朗普利用社交媒体有效地动员了党内的支持者,这种持相同政见

者在社交媒体的互动加剧了美国政治的极化。关于特朗普的政治生态环境,他认为有两点值得关注:其一,特朗普竞选总统的过程是解构权威的过程,而已是权威的他目前正面临被解构的风险;其二,特朗普是一位我行我素、以忠诚度维系封闭小圈子的帝王式总统,但他依然受制度约束,只不过把自由裁量权最大化而已。在政党政治方面,他认为党内和党间争斗与其说反映了美国政治的极化状态,不如说反映了政党内部的琐碎化状态。党内政治是当前美国政党政治的主题,把党内政治平衡好才能保证特朗普的政治前景,避免两院共和党高层出现塌方式的逆转。虽然特朗普的性格特质带来了一些不确定性,但美国政治本身的惯性正在超越这种不确定性,重新塑造特朗普。

中国国际问题研究院助理研究员付随鑫就特朗普时代的政党政治阐述了自己的观点。他认为,当前是美国政治史上极化现象最严重的时期,已导致严重的治理失序和立法质量低下。美国正处在一个变革的时代,共和党和民主党都处在调整的过程中。精英建制派的实力非常强大,民众的要求也非常强烈,但由于这两者脱节,导致美国政治的发展方向变得模糊。他判断,有一种可能性是两党从传统的按“左”和“右”来划分,变为按全球主义和民族主义来划分。

(二) 美国经济与中美经贸关系

中国社会科学院世界经济与政治研究所所长张宇燕对特朗普政府的经济政

策进行了评估。他指出,特朗普政府的大幅减税政策从长远来看有利于世界经济的增长,但对中国相对利空。如果美国企业所得税降低 20% 的目标能够实现,将形成税收和投资洼地,迫使其他发达国家同时降税,也会使中国承压。税改方案不包含边境调节税和对离岸生产返销征收特别关税的条款,则对中国是个利好。关于特朗普提出的大型基础设施建设规划,他认为其可行性有待观察。如果美国政府在减税的同时没有做好开源节流,可能会导致债务上升、发放国债、利率上行等一系列后果,威胁美国经济的增长。反之,如果减税和扩大支出的政策在短期内取得成效,则有利于增加企业盈利、就业机会和税收收入,缓解债务问题,促进美国经济的长期增长。他认为这种博弈的前景不容乐观,利率首先上涨的可能性更大。在外贸政策方面,他认为美国目前整体上推行对等贸易,抵触“自由贸易”和“反贸易保护主义”的提法。特朗普执政后,中美经贸关系有所改善,合作空间可望拓展,但从长远来看,中美经贸关系不会大幅改观,爆发大规模贸易战的可能性也很小,贸易摩擦仍将是两国经贸关系的常态。

中国社会科学院美国研究所副研究员罗振兴回顾了 2016 年的美国经济状况,展望了中美经贸关系的前景。他指出,2016 年的美国经济具有两个特征,一是增速放缓,不及预期;二是动能渐强,亮点颇多。他对中美经贸关系做出了以下基本判断:1. 按照经济规律,中

美贸易逆差将会继续下降;2. 中美经贸关系或许不再是中美关系的“压舱石”和“推进器”,而有可能“兴风作浪”;3. 中美之间存在全面、深刻而复杂的经贸联系,特朗普的某些言行不足以对中美经贸关系造成严重的破坏。

(三) 特朗普政府的外交政策

北京大学国际关系学院院长贾庆国对中美关系的现状和发展趋势进行了分析。他指出,特朗普上台后,中美关系出现了一些峰回路转的迹象,如特朗普回归了“一个中国”的立场;在处理包括中美关系的对外关系时不再强推美国价值观,而重视所谓“灯塔”示范效应;中美在朝核问题上达成一定的谅解等。出现这些变化的主要原因是:特朗普的不确定性策略产生了积极的效果;中国为改善两国关系所做的努力初见成效;中方期待特朗普务实地处理中美关系,并相应地调整了对美政策;中美双方出于内政外交的需要,有意营造良性互动和稳定的氛围。他认为,目前中美关系仍然面临一些干扰或不确定因素,包括:美国建制派精英整体上依然对中美关系持消极态度;中国不信任和防范美国的基本态度不会改变;中国很难满足特朗普提出的诸多经贸方面的要求;美国向台湾出售武器的可能性依然存在;特朗普本人的政治前途堪忧。所以,他判断未来中美关系会继续在有限的冲突和合作之间游离。

现代国际关系研究院美国所所长达巍对特朗普政府的亚太战略进行了评

估。他指出,特朗普政府的外交政策服从于“美国优先”的战略取向,以国家安全和贸易平衡为主要考量。就其亚太政策而言,特朗普虽然重视亚太地区,但该地区在美国大战略中的地位已有所下降,中东地区的地位有所上升。从安全视角来看,特朗普更重视东北亚地区,尤其关注朝核问题。从经贸视角来看,美国跟亚太地区的主要经贸伙伴都保持密切的关系。他认为,特朗普的外交手段比较接近共和党的传统外交手段,即重视双边关系,轻视多边关系。同时,特朗普善于运用“交易”的手段,将外交问题与经贸问题挂钩。特朗普的亚太战略对中国来说机遇大于挑战。美国退出“跨太平洋伙伴关系协定”(TPP)和南海问题降温,减轻了中国面对的战略压力。特朗普政府正在抛弃从亚太地区网络和盟友的视角看中国的传统思维,这将有利于中美关系的发展。

中国社会科学院美国研究所研究员袁征分析了特朗普的外交政策。他认为特朗普是一个弱势总统,缺乏政治经验,不善于听取不同意见,在外交领域过于随意,对外交政策缺乏认知。在先天不足、支持率不高、十分在意国内舆论的情况下,特朗普的外交政策将会呈现出浓厚的机会主义色彩,注重短期利益,缺乏通盘的战略考量,急于向国内民众有所交代。他指出,特朗普的对外政策正在逐渐回归共和党传统的外交路线。在世界走向多极化、美国的实力和美国左右世界的的能力都趋于衰弱的背景下,特朗

普政府将会把主要精力用于解决国内问题。特朗普政府基于“美国优先论”而采取的一些自私举措,有可能引发对象国甚至盟国的报复和反弹,这种报复和反弹将会牵制特朗普的民粹主义倾向。

中国社会科学院美国研究所研究员樊吉社对2016年的美国对朝政策和对华政策进行了评估。他指出,2016年朝鲜进行了20多次导弹试验,频度之高引发了美国对朝核问题的严重焦虑。美国国内对朝鲜核问题的判断由此发生了显著的变化,认为朝鲜已经从一个潜在的威胁逐步转变为显在的威胁,并很快将萨德的部署提上议程。在中美关系方面,2016年的中美双边关系呈现出稳中求进、振荡前行的特点。双方频繁进行对话,特别是中美战略安全对话引人注目,网络安全对话也进展顺利。中美军方的交流虽然存在博弈,但也并没有中断。2016年美国大选开始以后,中美关系的不确定性显著增加。目前来看,美国对华战略的削减将对中美关系产生长远的影响。

中共中央党校国际战略研究院副研究员陈积敏就特朗普执政后的“中美新型大国关系”阐述了自己的观点。他指出,中美关系的重要性和复杂性正在提升,双方战略力量的对比正在发生深刻的变化,中国提出的“实现中华民族伟大复兴”的目标将不可避免地与美国的全局战略利益发生摩擦。在此背景下,陷入“霸权焦虑”心态的美国一直质疑中国提出“建设中美新型大国关系”战

略的意图,将其视为中国应对美国的一种策略,但特朗普政府在这一问题上的态度似乎有所转变。

《世界知识》杂志社编辑安刚从朝核问题的视角分析了特朗普的亚太政策。他指出,特朗普把朝核问题定位为美国在亚太地区需要优先应对的问题,宣布废弃奥巴马的“战略忍耐”政策,推行所谓的“极限施压”政策,这是美国亚太政策最大的变化。“极限施压”政策可以理解为最大限度地对朝鲜和中国施压,与各方面接触,为美国及其盟友做贡献。他认为,特朗普应对朝核问题的方式反映了其“无战略的外交战略”,虽然不成体系,缺乏长远考量,但不会偏离“国内政治优先”的原则。

军事科学院中美防务关系研究中心副研究员赵蔚彬对特朗普政府新出台的国防预算方案进行了评估。她指出,美国2018年的国防预算方案主要具有以下特点:1. 特朗普初步兑现了其增长军费开支以强军备战的诺言;2. 美国国防部在预算指南中明确提出“努力改善战备水平,弥补不足,平衡力量结构,构建规模更大、能力更强、更具杀伤力的联合部队”,显示了新政府对平衡的现实需求和未来发展的考量;3. 相比于2017年的国防预算案,新的国防预算案淡化了对抗和冲突的色彩;4. 由于特朗普政府的军事战略尚未出台,新的国防预算案因为缺乏战略指导而新意不足。

(四)特朗普的科技政策

科技部科技信息研究所研究员赵志

耘和刘润生对奥巴马和特朗普政府的科技政策进行了比较。他们指出,奥巴马总统重视科技发展,在执政的最后一年仍致力于全面实施2015年制定的创新战略,在生命科学、信息技术、先进制造、清洁能源等重点领域不遗余力地加强前沿科技部署,出台新的战略规划,为应对挑战做好准备,着力留下科技政策遗产。特朗普总统没有提出明确的科技政策,重商思维比较浓厚,重视制造业和航天领域的发展,轻视科技创新,在预算上重军事轻民用,激起了科学界的抗议。不过,由于预算具有一定的连贯性,美国国会最终通过的预算方案估计不会大幅削减科研经费。关于中美两国在科技领域的合作,他们指出,中国一直希望在高技术领域与美国开展更多的合作,并且两国在能源等领域的合作已经取得了进展,但总体而言,两国在这方面的合作有一定的局限性。

美国研究所副所长倪峰做了总结性发言。他指出,当前美国研究正处在非常重要的时刻,既面临机会,也面临挑战。特朗普上台给中美关系带来了不确定性,如何从这种不确定性中寻找确定性,是美国研究学界需要研究的重要课题。对中国来说,中美关系是最重要的双边关系,我们应该抓住当前的契机,进一步拓展和深化对美国问题的研究。

在举办研讨会的同时,美国研究所联合社科文献出版社和中国社会科学出版社举行了《美国研究报告(2017)》(《美国蓝皮书》)和《2016年大选与美

国内外政策走向》两部新书的发布式。

罗伟清:中国社会科学院美国研究所副编审

李墨:中国社会科学院美国研究所编辑

(本文责任编辑:罗伟清)

“美国全球经济治理的经验及启示” 研讨会综述

王 玮

近年来,随着国际金融机构改革的推进,以及新兴国际机构与集体倡议的诞生,新兴经济体的活力及其作用受到广泛关注。本着“立足中国、借鉴国外,挖掘历史、把握当代,关怀人类、面向未来”的思路,中国社会科学院美国研究所外交研究室于2017年5月18日举办了“美国全球经济治理的经验及启示”小型学术研讨会,来自国际关系学院、北京师范大学、天津外国语大学、泛海研究院、中国社会科学院日本研究所和美国研究所等单位的十余位学者与会。与会者围绕“美国全球经济治理”“区域经济合作及其对中国的启示”等议题进行了讨论。

一、美国全球治理基本经验:先实施行动,后建立规则

研讨中,与会者首先就行动与治理

的关系进行了辨析。与会者认为,行为体参与国际互动,就会采取各种各样的国际行动。国际行为体,大到国家,小到企业,所采取一些实际行动都会国际上产生影响。但只有强大到一定程度的国家,能够在国际舞台上稳定地发挥影响。在这个意义上,全球治理结构的性质,类似于公司治理结构,反映国际权力结构的基本格局。全球治理体系的整体,是由功能领域治理体系各部分构成的,也是由区域治理机制各部分构成的。功能领域及区域治理体系之间,彼此影响,相互塑造。地区大国发挥地区影响,全球大国产生全球影响。

与会者认为,美国参与全球治理是从北美边陲开始,渐次将其影响扩展到中美洲、拉美地区,进而投射到欧洲和亚太地区,并逐步确立了全球性影响。当前阶段的全球治理体系,大致上反映了美国主导的格局。美国在能源领域和金融领域建立主导权、在拉美地区进行经济扩张都是非常典型的案例。在治理能力之外,治理意愿也是一个关键变量。美国在东南亚有着重要的经济利益,但是,由于美国在东南亚有越南战争的阴影,并且亚洲金融危机期间救助不力也给亚洲国家留下不良记忆,因此,美国的意愿是令人怀疑的。而对于广大发展中国家,虽然美国极力推销民主市场理念,但实际上,美国推行的有些举措并没有实际效果,有些甚至还引起了所在国的危机。

二、在核心领域寻求主导

泛海研究院高级经济师李志传博士分析了美国在能源领域的治理理念和具体实践。石油是现代经济的血液,在较长的时期内一直是重要的战略资源,离开石油几乎没有一个国家能够维持正常生产秩序。在石油供给、需求、贸易等各个环节,美国都能够发挥强大的影响。除了综合实力以外,一个重要的原因是美国既是全球最大的石油消费国,其本身还具有强大的石油生产能力。第二次世界大战期间,美国生产的石油不仅能够自给,还能满足盟国的石油需求。第二次世界大战以后,美国在中东的影响力扩大,美元和石油的联系建立了起来。经历过 20 世纪 70 年代的能源危机,美国主导建立了国际能源署,增强了石油消费国的集体谈判地位。近来美国的页岩油气革命,更是推动美国迅速向能源供应国的回归。总体上,美国对国际能源体系的主导反映在其对国际能源供需和价格的控制上。美国不仅可以用市场手段来引导干预,还有大量的非市场手段甚至战争手段来左右国际能源市场。

国际关系学院羌建新教授指出,经济治理结构的变革是滞后于经济实力对比的变化。经济实力对比发生变化后,历史的惯性还会继续维持,因此,经济治理结构的调整会出现滞后。美元在第一次世界大战前就已经取代英镑成为国际硬通货,但是,美元地位的正式确立还要等到第二次世界大战以后。期间,“大萧条”的发生,在很多人看来,就是因为美国经济实力已经很强,但是并没有在

国际经济治理机构中发挥应有的作用。这种“金德尔伯格陷阱”(Kindleberger Trap),在一些人看来,也是在当前全球治理结构中中国需要面对的风险。羌教授指出,美国在国际金融领域的主导权,其一是因为国际金融活动本身很发达,如低成本吸收外国储蓄,高收益输出对外投资;其二是因为对治理体系具有超强控制力,如在重要国际机构拥有事实上的否决权,在一些地区机构更是一家独大。

三、在重点地区加强存在

天津外国语大学李江春博士系统地考察了 1823 年至 1929 年间美国在拉美地区的经济战略。这一战略是美国对拉美整体战略的一部分,与外交、安全和文化等领域的战略相辅相成,其行为主体是美国的政府和跨国公司,战略手段包括贸易、投资、金融、国际制度和控制资源等。在这一时期,美国相继推行“门罗主义”和“罗斯福推论”,把“美洲人的美洲”变成“美国人的美洲”,并以“上帝选民”和“天定命运”为扩张的源动力。到第一次世界大战前,美国已经成为拉美多数国家的主要出口国和最重要的进口来源地,但在投资领域仍落后于英国。第一次世界大战给美国带来了巨大的机会,美国进一步将欧洲大国从拉美排挤出去。在金融领域,美国也取得绝对优势,成为拉美国家融资的主要市场。此外,美国发起泛美联盟(Pan-American Union)、泛美财政会议和美洲国际高级委员会等多边制度安排控制拉美,还控

制某些拉美国家的海关和经济、战略资源。总而言之,通过系统地运用这些手段,到1929年,拉美成为了美国的“经济后院”。

中国社会科学院美国研究所仇朝兵副研究员介绍了美国在东南亚的经济联系。他认为,美国与东南亚的经济联系由来有之。在第二次世界大战后,东南亚国家对美国产生了安全上的依赖。不管是在经济上还是在安全上,美国都是东南亚国家用来平衡其他大国的砝码。尽管特朗普政府宣布退出“跨太平洋伙伴关系协定”(Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP),但它“复活”的可能性依然存在,特别是有可能以其他形式出现。美国推出的旨在联通阿富汗和南亚的“新丝绸之路计划”,以及连接东南亚和南亚的“印太经济走廊”,显示出美国在这一地区的长期存在和重大影响。美国的倡议强调“互联互通”及基础设施建设,将能源安全作为一个重点,涉及政治和社会发展中的转型议题,将推动印巴和解作为一个目标。如何推动中美倡议间的合作共存,实现各方利益的调和,需要深入研究和扎实推进。

四、对“一带一路”建设的启示

中国社会科学院日本研究所白如纯研究员分析了日本的对缅关系以及孟中印缅经济走廊的前景。缅甸地处中印之间并跨印太两洋,战略位置十分重要。1948年获得独立后,缅甸拒绝参加美国主导的“旧金山和会”,但以双边方式接触同日本达成协议。缅甸军政府统治时

期,美国主导了西方对缅制裁,并迫使日本中止官方援助。缅甸民主化之后,日缅关系进一步密切。近年来,日本加大布局,明显存在防范中国的意图。而缅甸深谙平衡外交之道,与中美日的关系发展都很积极。目前来讲,孟中印缅经济走廊面临一些难题,主要是受到来自印度方面的压力。我们需要进一步提升经济合作质量和效率,把握地缘优势和人文联系,加大湄公河流域等次区域合作,积极推进同中南半岛国家的双边关系。另外,日本20世纪在东南亚的“掠夺式开发”产生了严重的负面效应,对此应当引以为戒。

北京师范大学王建涛博士在发言中分析了里根政府对第三世界的经济战略。里根政府时期,美国在经济、军事、精神层面都在复兴,这与中国当前的形势具有一定的相似性。20世纪80年代,美国带动第三世界发展的口号非常具有吸引力。里根政府对第三世界的政策引导可以归结为“三化”,即自由化、私有化和开放化。自由化是让对象国通过体制改革释放经济活力,发挥市场作用。私有化鼓励私营部门的发展,从而提升效率,形成市场竞争力。开放化则是面向西方开放市场,形成国际性的相互依存。在实施的过程中,美国强调政治发展,试图让发展中国家在经济开放过程中走向民主;关注重点区域,越来越强调亚太地区的重要性;创新方式方法,推动政府层面建立联系、跨国公司进行投资、人员流动促进理解等。美国的有

些实践至今仍然有借鉴意义,但同时也有深刻的教训需要吸取。

总体上,与会者探讨了不同时期和阶段,美国的全球经济治理信奉的观点、推行的理念和偏重的要素;分析了在不同地区和领域,美国的经济治理追求的目标、借助的手段及收到的效果。与会者还讨论了美国在拉美以及日本在东南亚引发的社会抗议等问题。

王玮:中国社会科学院美国研究所副研究员

(本文责任编辑:李墨)

“中美互动与东北亚局势”

研讨会综述

李恒阳

2017年5月23日,中国社会科学院美国研究所“新世纪以来美国亚太政策的调整与变化”创新组举办“中美互动与东北亚局势”学术研讨会。来自中国国际战略学会、中国国际问题研究院、吉林省社会科学院、清华大学、吉林大学、天津外国语大学,以及中国社会科学院亚太与全球战略研究院、美国研究所、日本研究所、地区安全中心的近20位学者与会,就近期全球及东北亚地区局势特点、主要大国在朝核问题上的策略选

择等议题进行了研讨。

(一)全球及东北亚地区局势的新特点

美国研究所所长郑秉文研究员在致辞中指出,国际关系领域中的新概念有可能带来改变。全球化带来国家之间的失衡。大国相对受损,有些发展中国家相对受益,有些发展中国家是损益相当。由此,全球化“政治正确”的概念被赋予了一些新的含义。这些新概念的全球化反过来会影响全球化的进程,有人称这个新概念是“逆全球化”,也有人称之为“新全球化”。在新概念的影响下,美国的国际战略、外交政策等都将发生变化。对中国学者来说,我们的研究思路和研究方法也需要进行相应调整。

天津外国语大学涉外法政学院院长姜龙范教授认为,2017年4月以来,东北亚地区出现了一系列新变化,包括:美朝对峙持续升级,处在战争与和平的转折点;中美关系发展超出预期,进入到一个蜜月期;中韩关系因萨德危机陷入困境。

吉林大学东北亚研究院张景全教授探讨了东北亚地区的核威慑边际效应的问题。他认为,核威慑边际效应是指虽然核保护、核阻吓与核不扩散的成本与承诺在持续追加,但是核保护、核阻吓与核不扩散的效能在减弱,核扩散趋势在增强。出现核威慑边际效应有三个原因:核安全保护不完全、核的武器化与民用化并存以及拥核国数量的增加。核安全保护不完全,导致接受核安全保护成

员的不安全与核安全保护能力的供给不足。在东北亚地区,一方面核武器化和民用化并存,另一方面核武器化和民用化都缺乏区域合作的管控机制。这导致该地区出现了核盲区与核鸿沟,区域整体核风险提升。拥核国数量的增加颠覆了核威慑的传统核均势基础,持续不断的激烈话语、行为导致了核承诺疲劳与核能力麻木。

吉林省社会科学院朝鲜韩国研究所所长谭红梅研究员认为,文在寅的外交选择主要有三项:亲美联中、自主国防和南北对话。亲美联中就是通过平衡中美的矛盾,分别与之保持平衡的关系获得经济安全利益。文在寅将致力于从美国收回韩国的军事指挥权。文在寅所属政党的中小资产阶级性质决定了他只有选择与朝鲜建立和保持良好的民间经济联系才能继续生存。在对朝关系上,他反对对朝施压,主张通过对话和接触来解决朝核问题。文在寅政府上台初期,主要是弥补朴槿惠政府给韩国民众带来的政治伤害,内政是他的工作重心。在外交方面,韩国政府可能采取拖延策略,以避免出现外交冲突,从而为恢复国民经济和政治秩序争取时间。

中国社会科学院亚太与全球战略研究院王俊生副研究员认为,韩国部署萨德系统涉及美韩协定。如果该系统投入使用,实际设备将被美军控制。美国投入萨德系统在韩国国内可以保护釜山港并弥补驻韩美军雷达系统的不足,在亚太地区可以加强遏制中国。特朗普政府

主动撤销萨德系统的可能性比较小。文在寅虽然当选,但国内保守势力还非常强。韩国国内支持萨德的人很多。在国会内部,执政党所占议席较少,通过取消萨德的法案难度较大。

中国社会科学院日本研究所吕耀东研究员认为,文在寅政府上台后,日韩互动启动。通过中日韩首脑会谈这个平台,日本更希望拉近日韩关系,而不是要真正解决中日之间的问题。日本对朝鲜的态度非常强硬。它认为现在不适合对话,要对朝采取持续强压的策略。日本希望利用朝核问题修改本国和平宪法,使自卫队能够进入宪法第九条,扩大美日韩的反导联盟。日本力图在美日同盟体系中实现对等的自卫权,来为日本自己的总体发展目标服务。

(二) 大国在朝核问题上的策略选择

中国国际战略学会高级顾问王海运认为,朝核问题已经到了必须解决的时候。拥核已经成为朝鲜的战略选择和根本国策。潜在的核泄漏与核事故可能导致核污染,对周边国家构成了重大的战略挑战。朝鲜的核计划将给美日打造亚洲小北约、部署反导系统提供借口。在朝核问题上,中美互动是关键性的。

中国国际问题研究院亚太研究所刘卿所长指出,美国对当前朝核问题的处理采取两手策略:极限施压加接触对话。极限施压包括对朝鲜和中国的施压。接触对话主要体现在三方面:一是特朗普已经三次向朝鲜发话要进行对话,发出

了与金正恩对话的信号;二是雷克斯·蒂勒森(Rex Tillerson)提出“四不”的原则性表态,这在某种意义上比暂停军演意义大;三是美朝已经在挪威奥斯林进行了1.5轨对话。处理朝核问题涉及中美共同利益。

天津外国语大学涉外法政学院李强副院长认为,中美双方可以考虑在“新型大国关系”这个概念的认知上坚持求同存异。对“新型大国关系”可以接受共同的概念,双方各自表述其内涵并认可表述的差异性。中美两国可以保留自己对核心利益的认识。这将为中美良性互动打下战略互信的最初基础。中国需要拓宽涉及东北亚危机的沟通渠道。中国可以在具有合作性质的论坛(如“一带一路”高峰论坛)上促进朝核问题相关方进行沟通,从而积累互信。

中国社科院地区安全中心任晶晶副秘书长认为,朝鲜拥核是其战略性的举措。一旦朝鲜完成法理意义上的拥核,由于信息不对称而造成的战略意图不透明有可能造成中朝两国在决策层之间的战略误判。

清华大学国家战略研究院合作与发展部赵海主任认为,民粹主义思想和建制派之间的矛盾导致特朗普政府外交政策的时常自相矛盾,缺乏统一性。这点在朝核问题上表现比较明显。特朗普政府显示非常强硬的不允许朝鲜拥核的姿态,但这些政策在执行层面并没有得到真正的落实。

李恒阳:中国社会科学院美国研究所助理研究员

(本文责任编辑:李墨)

投稿须知

《美国研究》创刊于1987年,是中国社会科学院美国研究所和中华美国学会联合主办的学术性刊物,主要刊登中国学者研究美国社会各个方面的文章,包括美国政治、经济、外交、军事、法律、科技、文化、历史、艺术,以及思潮等各个领域,反映中国的美国研究水平,具有相当的权威性。主要栏目包括“专论”“热点透视”“专题研讨”“文献与研究”“书评·文评”“美国人论美国”“学术札记”“学术动态”和“信息”等栏目。欢迎海内外学者赐稿,本刊谢绝出资刊文。

来稿要求:

一、来稿须署作者真实姓名,并提供作者简介、工作单位、通信地址、邮编、电话号码、电子邮件地址等详细信息。

二、研究性论文每篇字数一般不超过2万字,并请附200~300字中英文摘要和3~5个关键词;书评及学术会议综述一般在5千字以内。

三、来稿注释一律采用页下注(脚注),详见《〈美国研究〉注释体例说明》,网址:<http://mgyj.com>

四、来稿应遵守学术规范及相关国家标准和法规,请勿一稿多投。来稿一经采用,即付稿酬,并邮寄样刊2册。未经采用的稿件恕不退还。作者如3个月内未接到本刊编辑部通知,可对稿件自行处理。

五、凡向本刊投稿,如未注明非专有许可,视为专有许可。

六、本刊编辑部对来稿有权做文字性修改。

七、本刊整体版权属《美国研究》编辑部所有。稿件刊出后,如有转载、获奖等,请作者及时告知本刊编辑部。

八、如对上述规定有异议,请在来稿时予以说明。

九、本刊欢迎作者通过电子邮件形式投稿,也欢迎作者使用《美国研究》网站在线投稿系统赐稿。使用在线系统投稿方法:(1)登录《美国研究》网站(<http://qk.cass.cn/mgyj/>);(2)登录投稿系统(输入“用户名”和“密码”登录)。未注册的用户须注册后方可登录,注册信息须真实有效;(3)点击“网上投稿”;(4)按提示填写相关信息;(5)点击“提交”。使用电子邮件或在线系统投稿,请同时邮寄打印稿。本刊以收到的打印稿为准。

本刊地址:北京市西城区鼓楼西大街甲158号东楼

中国社会科学院美国研究所《美国研究》编辑部

邮政编码:100720

电话:010-84083531;010-84083528

传真:010-84083506

电子邮件:mgyj@cass.org.cn

《美国研究》编辑部

2017年6月