

美国研究

AMERICAN STUDIES QUARTERLY

季刊 第25卷

2011年第2期 6月5日出版

○ 回顾与展望

实事求是地看待美国和中美关系…………… 徐彤武 魏红霞 (7)

——访王缉思教授

寻找学术与政策影响之间的平衡…………… 赵梅 (19)

——访李侃如博士

在改革开放进程中认知美国…………… 朱传一 (29)

结缘美国所…………… 任东来 (34)

○ 专题研讨：美国软实力研究

作为软实力资源的和平队重受美国政府重视…………… 周琪 (39)

影响美国软实力的因素分析…………… 朱世达 (57)

○ 专论

奥巴马政府的二十国集团战略评析…………… 房广顺 唐彦林 (70)

奥巴马政府的台海政策及其影响…………… 夏立平 (81)

美国国会拨款制度的变迁与改革…………… 刁大明 (95)

美国联邦最高法院裁决中的自然法解释…………… 江振春 (115)

○ 书评

开启幸福政治…………… 耿国阶 (135)

——读《幸福政治：政府能从幸福的新研究中借鉴什么》

美国大战略的浮动性和适度性…………… 魏光启 (143)

——读《和平的幻想：1940年以来的美国大战略》

○ 学术动态

“中国与美国：相互认知与两国关系”研讨会综述…………… 何维保 (153)

美国研究系列丛书出版…………… (156)

著述巡礼…………… (157)

编后…………… (160)

AMERICAN STUDIES QUARTERLY

Volume 25 Number 2 Summer 2011

Huang Ping *Editor*

Hu Guocheng *Associate Editor*

Zhao Mei *Managing Editor*

Wei Hongxia *Editorial Assistant*

Lu Ning *Editorial Assistant*

Mei Renyi *English Polisher*

Fu Guoying *English Polisher*

Li Hui *Editorial Technician*

Qin Qin *Proofreader*

Senior Advisers

Chen Baosen, Wang Jisi, Zi Zhongyun

Editorial Board

Chu Shulong, Ding Xinghao, Han Tie, He Shunguo,

Ji Hong, Jin Canrong, Li Daokui, Li Jianming, Liang Maoxin, Lu Jiande,

Mei Renyi, Ni Feng, Ni Shixiong, Qin Yaqing, Ren Donglai, Ruan Zongze,

Tao Wenzhao, Wang Rongjun, Wang Xi, Wang Zihong, Wu Baiyi, Xu Hui, Xu Tongwu,

Yang Jiemian, Yuan Ming, Yuan Zheng, Zhang Yuyan, Zhou Qi

AMERICAN STUDIES QUARTERLY 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: *American Studies Quarterly* at the Institute of American Studies, Chinese Academy of Social Sciences (Addr. Dong Yuan, No. 3 Zhang Zizhong Rd., Beijing 100007, China).

SUBSCRIPTIONS: Call (8610) 6400-0071

Fax: (8610) 6400-0021

Email: mgyjkk@gmail.com

<http://www.mgyj.com>

ISSN1002-8986 Copyright 1987-2011 American Studies Quarterly

Printed in Beijing, China

AMERICAN STUDIES QUARTERLY

Summer 2011

Vol. 25, No. 2

RETROSPECT AND PROSPECT

- Interview of Professor
Wang Jisi *Xu Tongwu and Wei Hongxia* (7)
- Interview of Dr. Kenneth Lieberthal *Zhao Mei* (19)
- Understanding America during the Course of
China's Reform and Opening Up *Zhu Chuanyi* (29)
- Intimate Tie with the Institute of American
Studies *Ren Donglai* (34)

FOCAL TOPIC: A STUDY OF AMERICAN SOFT POWER

- US Government Restores Its Interest in the Peace Corps
as a Soft Power Resource *Zhou Qi* (39)
- The year 2011 is the 50th anniversary of the founding of the U. S. Peace Corps. During the presidential election campaign in 2008, Obama said that he would abandon Bush's unilateralist foreign policy, and attach more importance to multilateral international cooperation. Being the leader of the world, he emphasized, the United States would exercise the soft power as well as hard power. Accordingly, President Obama asked Congress to increase the budget for the Peace Corps by 10% over FY 2009, and promised to double the number of members of the Peace Corps to 16,000 by 2011. Obama's supports signify that the U. S. government has restored its interest in the Peace Corps as one of the soft power resources in U. S. diplomacy.
- On Factors Affecting American Soft Power *Zhu Shida* (57)

A variety of factors affect the impact of American soft power in the world. The principal factor is the American policy, and the national interest lies as the driving force behind American soft power. If exercised at a wrong time in a wrong place, American cultural values would face the paradox of undermining the influence of American soft power. Cultural conflicts and anti-Americanism do sometimes stem from American culture itself. Unfortunately, within the American soft power, there is a split between political influence and cultural values. Such a split and mismatch is one of the factors that restrict the development of American soft power.

ARTICLES

Obama Administration’s Strategy towards G20 *Fang Guangshun and Tang Yanlin* (70)

The financial crisis which originated in the United States has great impact on the Obama Administration’s domestic and foreign policy agenda. Promoting economic recovery has become the Obama Administration’s top priority. To recognize G20’s important role in world economy and cooperate with G20 has been one of the Obama Administration’s strategies to solve the financial crisis and achieve economic growth. There are multiple driving forces behind the Obama Administration’s strategy towards G20, yet its ultimate purpose is to maintain US leading position in international finance and hegemony in the world.

The Obama Administration’s Taiwan Strait Policy and Its Impacts *Xia Liping* (81)

The Obama administration has basically carried over Bush’s Taiwan Strait policy in his second term, and has added some new measures as well. At present, the United States needs stable Sino-U. S. relations for its global strategy, so the Obama administration has a positive view of the peaceful development of the relations between the two sides across the Taiwan Strait. However, it puts more emphasis on the importance of the stability of the relations. The Obama administration has supported Taiwan to expand its “international space” and continued the policy of U. S. arms sales to Taiwan. Although the Obama administration has been in favor of the signing of the cross-strait Economic Cooperation Framework Agreement (ECFA), it has made great efforts to deepen and expand the economic and trade rela-

tions between the U. S. and Taiwan. The making of the Obama's Taiwan Strait policy has been shaped by some complicated factors, including U. S. domestic debates on U. S. strategy, U. S. Congress, U. S. military and defense enterprises, and U. S. Government's evaluation of the relations between the two sides across the Taiwan Strait and the development of domestic situation in Taiwan.

The Evolution and Reform of U. S. Congressional Appropriations System *Diao Daming* (95)

The purse power is the most basic and crucial power of U. S. Congress. As the major part of purse power, the appropriation has direct bearing on the funding for domestic and foreign affairs items of U. S. federal government. Since 1789, the Congressional appropriations system has undergone three major reforms and adjustments. The appropriations power has experienced the transition from decentralization to centralization, and then to re-decentralization. Correspondingly, the political role of the Congressional Appropriations Committees also shifted from "saver" to "spender". This paper argues that the evolution and reform of the system is in line with the development of the U. S. federal government, and is responsive to the characteristics of various historical periods. Moreover, the Congressional appropriations system reform also reflects the evolution of constitutional struggles between President and Congress, and the struggles of the competitive power structures of party caucuses and committees on Capitol Hill. The evolution of appropriations reflects the constitutional concept of separation of powers and checks and balances, but it also leads to the institutional defects such as fragmented management in funding process and pork barrel politics.

Brief Introduction to the Interpretations of Natural Law in the Supreme Court's Decisions *Jiang Zhenchun* (115)

The U. S. Supreme Court has never ceased to controversially invoke nature law and natural right as persuasive authority in the interpretation of American Constitution. Since natural law is regarded as a higher law and as a basis for American Constitution, it has been adopted as one of the interpretation methods in the Supreme Court's decisions. In the early days after the founding of the republic, natural law was used to create federalism and safeguard the property right by the Supreme Court; with the rise of the substantive due process at the end of the 19th century and at the beginning of the 20th century,

it was used to preserve laissez-faire and the liberty of contract; with the emergence of Rights Revolution and preservation of personal autonomy since the second half of the 20th century, it has been also used by justices in some cases concerning personal life styles.

REVIEWS

A Review of *The Politics of Happiness: What Government Can Learn from the New Research on Well-being* Geng Guojie (135)

A Review of *Peace Illusions: American Grand Strategy from 1940 to Present* Wei Guangqi (143)

ACADEMIC ACTIVITIES

Summary of the Symposium of “China and the United States: Mutual Identification and Bilateral Relations” ... *He Weibao* (153)

New Books (157)

Editor’s Note (160)

实事求是地看待美国和中美关系

——访王缉思教授

徐形武 魏红霞

被访人：王缉思，曾任中国社会科学院美国研究所所长、《美国研究》主编，现任北京大学国际关系学院院长、中华美国学会荣誉会长。

访问人：徐形武，中国社会科学院美国研究所研究员；魏红霞，中国社会科学院美国研究所副研究员。

问：您曾经在1992~2005年间担任中国社会科学院美国研究所所长，您就任美国所负责人后从科研上抓了哪些事？

答：我主要抓了三件事：第一是抓美国所必须研究的美国全面性、长期性的问题，也即资中筠老师离任前跟我交代工作时反复提及的，这就是研究美国的兴衰。当时大家也在争论：美国到底是相对削弱还是绝对衰落？当时一种普遍看法是：美国的地位肯定是下降了，但这种下降是相对的还是绝对的？对这个问题争论很大。第二是抓中美关系的研究。对美国兴衰研究涉及到美国的各个方面，而对中美关系的研究也涉及到美国的政治、经济、外交、军事各个方面，也是要全面地研究。第三就是抓刊物《美国研究》。这个刊物要不要办？怎么办？我们当然是坚持要办。当时还有个《美国研究参考资料》，后来又改成《美国大观》。我把办《美国研究》当成很大的一件事来做，努力保持它应该有的特色。在相当长的一段时间内，总是有各种各样的应景的指令下来，如果完全按照指令行事，这个刊物就不成其为学术刊物了。

在比较困难的环境下，我努力在所里营造宽松的学术环境和良好的研究氛围，在我力所能及的地方减少人际摩擦，也尽量不让当时某些不良的大环境感染到美国所，

要“挡住”不好的外来影响。有段时间,院里受社会的影响兴起研究所“创收风”,有的研究所甚至办起了出租车公司。有些领导总问我:王缉思,你怎么不想想如何创收?我想,我们学术机构到哪里创收去?这个东西(创收)是不能持久的,我看准了,坚决不跟风。与此同时,通过各种关系拓展对外交流的机会和渠道、寻找科研经费。如向国家社科基金、福特基金会等机构申请经费,与别的机构联合举办学术会议、搞合作研究项目等等。我到美国所后基本就是干了这几件事。

问:您能谈谈您就任所长后抓的科研工作吗?或者说很重要的外事活动?

答:美国所的研究活动脱离不了大环境。一个是学术大环境,另一个是国内外政治和中美关系的大环境。如20世纪90年代初,大家都在争论美国的兴衰问题,还有所谓“世界的主要矛盾”到底是什么?当时中国的国际环境是不是“黑云压城城欲摧”?中国应该韬光养晦吗?中美关系还要不要搞好?对这些问题,美国所必须发表自己的观点。当然不能说美国所的研究人员意见都是一致的,但是基本判断是有的。那时候隔几天就会有一次研讨会,有的是公开的,有的是内部的。我那时也参加过中央层次的研讨会。后来就是克林顿上台,中国的最惠国待遇问题闹了一段,但闹得不凶。闹得最厉害的是1995年李登辉访问美国,接着是1996年台海军事演习,中美关系恶化,然后有人写《中国可以说不》之类的书,好像成为一股风气。有人问:美国是否支持“台独”?当时的主流判断是:美国当然支持“台独”。中美这场风波之前,双边矛盾基本上是政治问题,1995~1996年风波之后,军事因素介入到中美关系中来。这期间,美国所有许多外事交流活动。我记得很清楚的是《纽约时报》的著名专栏作家,也就是《世界是平的》一书的作者弗里德曼(Thomas Friedman)来访,当时他来见我,给了他一个很深刻的印象。有舆论认为中国马上就要武力攻打台湾。我跟他谈中国进行军事演习不是要真动手打仗,而是给“台独”势力一个警告,也给美国一个警告。弗里德曼听了我的谈话后就把这个观点在《纽约时报》上刊登了,引起很大反响。从此,我们俩就成为好朋友,直到现在还经常交往。

1997~1998年期间中美关系有所改善,中美首脑互访,后来出现科索沃危机,接着就是1999年“炸馆”事件发生。当时社会上关于中美关系再一次引起很大争论,甚至对于改革开放都有人产生了怀疑。现在回头看,有点触目惊心的感觉,但中央把握住了局面,很好地处理了这些危机。到2001年中美南海撞机事件发生,又出现了相关的辩论。在这些辩论中,美国所的研究人员头脑冷静,跟中央保持了一致,没有说什么过头的、现在回想起来可能有点脸红的话。

说到对外交流,也是跟这些事件有关系。美国方面来过不少人到所里交流,包括当时的美国高官谢淑丽、李侃如等人,美国所的人也常去美国使馆或者外交部参加研

讨活动,当时的交流主要集中于中美关系热点问题。九一一之后,由于伊拉克战争爆发等因素,我对中美关系的关注与过去相比稍微地降低了一些,2005年就离开美国所了。总体来说,如何判断美国,如何判断中美关系,这是相互关联的一条线。恐怕这也是美国所不能不承担的某种社会责任,责无旁贷。你要对一些大的问题做出判断,要说清楚美国的力量到底如何?中美关系的性质如何?美国向哪个方向发展?中美关系向哪个方向发展?这是美国所的责任。

问:您到美国所以后,中美关系经历了几次大的波折或者危机,美国所由于其承担的社会责任,也参与了国内多次对美政策的研讨,这对于美国所产生了怎样的作用或者影响?

答:首先的作用就是你不能说美国所不受重视了。比如2003年底以后中央领导提出要研究美苏争霸及其历史教训,要研究这个课题,院里还得找美国所和俄罗斯东欧中亚所。这个研究课题美国所参加了,总报告是我执笔的。反过来看,正因为有这些研讨活动、科研任务,社会上有这种需要,所以美国所不能置身事外。当然在研究上也有个人兴趣因素,但很大程度上是社会上有需求。可以说,关于美国的事情总有人感兴趣,比其他国家的事情吸引眼球,当年办《美国大观》还有许多人看嘛。所以只要人在美国所待着,就不会闲着。如果你闲着,那么只能说明你自己有问题。

问:美国国内的人是如何看待美国地位的相对下降的?外界的研究者或者观察者在看待美国的时候需要注意把握什么?

答:美国国内的人对美国有很多不同的看法,有许多视角。我在1997年写了一篇题为《高处不胜寒》的文章,初步探讨了美国的世界地位和作用。这个问题与中美关系有关,但你研究这个问题时不能从中美关系写起。世界上有很多人评说美国,但对美国说得最多的还是美国人自己。美国人对于美国兴衰的判断,我觉得主流还是认为美国没有衰落,也不会衰落,20世纪是美国世纪,21世纪还是美国世纪,许多美国人对此是很有信心的。但也有相当多的美国人确实对美国不满,认为美国和过去比不行了,遇到很多问题和危机,如美元地位问题、财政危机、国内凝聚力下降、政治两极化、国内垄断利益集团控制等。“愤愤然”的人,比较左的人,把责任放到美国大的垄断资本集团(如石油公司及支持它们的小布什政府等)的头上,你永远都能听到这种声音。但是极少有美国人,或者说基本上没有美国人认为别国的制度比美国的制度好。美国人基本上认为他们的制度本身没有大问题,如果有问题,他们也会去克服,对美国的根本制度、价值观不用做大的调整。对于美国的弊病他们揭露得很深刻,但是总的来说他们还是一个向上的民族,对自己比较有信心的民族。

对于美国地位的相对下降,美国人多少有些“恨铁不成钢”,也多少有点儿恐惧感、危机感。如果说目前美国的地位下降与过去有所不同的话,那么首先就是金融危机的冲击。这次危机使得美国人感到美国经济内部存在深层矛盾,危机的爆发不是偶然的,而是由一系列因素引发的,如房地产泡沫,你说原因是华尔街贪婪也好,金融监管失控也罢,总而言之是美国太“右”了;市场经济本身没问题,但是华尔街不够透明,还有过度消费等等。从2008年开始的国际金融危机,对美国人是一个很大的触动,使美国人感到必须反思自己的经济制度、反思他们整个的经济结构。如果虚拟经济占经济总量的比重太大,实体经济下降,这会从根本上损害美国的实力,值得反思。但是,美国人并不认为这些问题是不可克服的,或者需要一种更大的变革,如革命、动乱等来改变,只要从现存体制内部就可以进行调整。很少有美国人说我们的资本主义不行了,要让位于社会主义。更没有美国人说因为别国的制度比我们的好,所以我们要学习别的国家的根本制度。美国人往往是说要借鉴别国经验。如奥巴马总统在2011年的国情咨文中多次提到中国,称自己不努力我们就要落后于中国了。奥巴马总统本人、奥巴马身边的人、还有跟奥巴马关系不错的人如我的朋友弗里德曼等,之所以说到中国,是想要激励美国。比如说中国的教育如何严格,小学生做数学题比美国人强多了;说中国经济发展多么快,不久就要赶上美国了;说中国的软实力上升,用“魅力攻势”争取非洲等等。希拉里·克林顿说中国在东亚开展外交攻势,所以国务院要多做工作,国会要多给钱。这些都是要激励美国。他们说到美国地位的相对下降,产生危机感,是一种激励奋发型的,不是内心深处真的感到美国不行了。这是一种向上的、努力克服自己弱点的爱国主义心态,而不是悲观失落的。

我觉得,关于美国衰落的讨论还会持续很多年,直到它真正衰落。但是我现在看不到美国从今天开始走下坡路的长远趋势。我可以做一个比喻:美国的发展已经走到了顶峰,不能再高了,这个顶峰是相对于其他国家而言的,不可能“一超更超”,它已经“超”到头了。从克林顿时期开始,在上个世纪末到本世纪初的这一段时间是美国在世界上的相对实力达到巅峰的时期,从此这个国家开始往下走。但是,这个顶峰并不是一个尖顶,而是一座平顶山。这座平顶山上也有坑洼,所以有时往上有时往下,现在还看不到美国什么时候在这座平顶山上走到头了,跌落下来,从此一蹶不振的迹象。但是终有一天这个是会看到的。这就像一个人一样有生老病死,一个国家也是如此,有兴盛就会有衰落。就像《红楼梦》中讲的那样,大有大的难处,没有不散的宴席,这是历史的规律。

关于这次美国地位相对下降还有一个与过去几次辩论不一样新因素,这就是中国的崛起。我刚上本科生和研究生时,人们谈论美国实力下降是在美苏争霸的背景下。有人预测,苏联经济年增长率5%,美国经济年增长率2%或者3%,那么到了20

世纪末,苏联就会战胜美国,成为比美国更强的超级大国。这个问题还没有争论多久,苏联就衰落下来,最后解体了,这谁也没有想到。1987年苏联开始有衰落迹象的时候,保罗·肯尼迪(Paul Kennedy)在其名著《大国的兴衰》中也提到了中国,但是他的着重点是论述日本和西德(后来是德国)。他和其他一些人的估计是日本有可能在人均国内生产总值上超过美国,之后很快也要在国内生产总值上超过美国,时间也定位在20世纪末、21世纪初。结果到了1990年之后,日本就不行了,经济停滞。美国成为“一超独大”,那时似乎没有一个国家能在可遇见的将来去挑战美国的绝对领导地位。

但是今天不同了,之所以在2011年的时候美国人再次议论相对衰落,是由于中国和许多新兴国家一道崛起,包括印度、巴西、俄罗斯等国,对美国的地位构成了新的挑战。这个时候研究美国,就不能仅仅研究美国了。以前辩论美国的地位,比的是日本、德国这些发达国家,但这次不一样了。中国是一个发展中国家,而且是由共产党执政的社会主义国家。中国的发展,哪怕在势头上强过美国,在经济总量上超过美国,那就会给世人一个警醒:即美国的这套制度一定比中国的制度强吗?或是说在资本主义的一统天下里,中国式的社会主义发展是否有个尽头?这就引发人们很深的思索。现在世界上的竞争不仅仅是资本主义国家之间的竞争了。中国、印度、巴西更被看好,从某种程度上说还有俄罗斯(我之所以这样说是因为俄罗斯受这次金融危机打击很大,经济又主要依赖资源出口,所以并不被许多人看好),这些国家的实力跟美国的实力差距在缩小。现在的对比,一个是美国与自己的过去比;一个是美国与新兴的发展中国家比。今天的美国与欧洲和日本比,结论已经相当肯定了。即使整个欧盟加起来发展势头也不如美国,更何况欧盟并不是个整体。整个发达国家世界或者统称的西方世界(日本,欧洲,再加上北美、澳大利亚和新西兰),整体的实力在下降,这是无可争辩的事实。单个国家,英国、法国、德国,还有日本与美国相比,差距不是在缩小而是在拉大。因此美国在世界上的整体地位并没有明显的下降,这其中有许多可以进一步分析的地方。

美国与其在第二次世界大战刚结束之后的全盛时期是没法比的。当时美国的工业总产值占到全世界的近一半,各国都在战争中受损,只有美国是通过这次战争发了财,而苏联的经济实力最多是美国的1/3,所以当时还谈不上两极世界,直到20世纪的60~70年代才达到两极世界。美国现在不可能再回到那个时代。但是美国战后历史上也有一段时期,主要是尼克松和卡特政府时期,在世界上的地位比现在还要弱,各种数据显示美国出现了一系列问题。当时美国经济总量在世界上的比例大约是22%甚至更低,加上石油危机冲击、越南战争的消耗、国内的反战情绪、黑人的民权运动、驻伊朗使馆人质危机等等,所以那个时候的美国在世界上几乎被瞧不起。中

国有人评论尼克松国情咨文的文章标题是《无可奈何的自供状》。也有反映当时历史的书籍《光荣与梦想》。美国梦在当时好像破灭了。卡特时期，伊朗使馆人质危机闹了400多天，美国人感到很丢脸，美国在世界上的地位降得很低，加上还有苏联在那儿呢。即使在西方世界中美国也叫人瞧不起。今天美国的力量与那个时期相比是大大增强了，无论是相对力量还是绝对力量都增强了，但与第二次世界大战结束之初相比则是大大下降了。所以观察美国，要看一个长的历史时期，这个历史时期也可以从罗斯福时代起，这个较长的历史轨迹，与世界历史发展的轨迹和大国兴衰的轨迹结合在一起，才可以做出一个初步的观察或者结论。

我们的问题在于下结论太草率，往往凭一时一事。如九一一事件发生，有人认为美国从此就不行了。现在利比亚的危机出现，美国束手无策，于是乎美国不行了。对于金融危机的判断也是这样。关于美国兴衰的研究，我想有许多问题可以讨论，但我这里想说的是，国内的研究者也好，我们的整个舆论也好，几十年来低估美国、唱衰美国的时间更多一些，而有很多次已经被事实证明是错误的。有的时候就是一种情绪被掺杂在研究或者判断里面：我不喜欢美国，就不喜欢说美国强大。现在说美国还行的，除了美国人自己外，就是一些学者；而外国政治家中说美国不行的多。说美国衰落的，更多的不是基于客观分析，而是出于政治考虑。若要对美国的兴衰做出一些基本比较准确的判断，你就不能根据舆论去判断，而要从历史发展的轨迹中分析，要找出一些标准。比如“兴”是根据什么标准？“衰”又是根据什么标准？再有就是拿美国跟谁比？跟什么时期比？有些东西，如软实力，是很难判断的，要看对哪个国家、哪个地区所发挥的软实力。在软实力方面，美国对一些国家和地区的影响力有所下降，但也还有上升的，这些都要具体分析。

问：判断美国的兴衰有什么标准吗？

答：我想强调，判断美国的兴衰要注意两个标准：第一，美国是如何强大起来的？促使美国强大的因素有没有变化？如果这些因素不变，或者没有明显的变化，美国就会继续强大下去，就不能轻言美国衰落。这个标准涉及学术上的分析。第二，人才流动方向，这是一个很直观的标准。资中筠老师多次讲过这个问题。什么时候世界各地的学生不再以去美国留学为首选，对外的移民也不再以美国为目的，美国使领馆门前不再（因申请美国签证）人头攒动，那么美国就衰落了。现在情况不是这样，清华或北大的学生还是要去美国名牌大学留学。如果要你在哈佛大学和莫斯科大学之间选择，或者俄亥俄大学与开罗大学之间选择，你去哪儿？大家好像对此心里有数，“用脚投票”。人们觉得虽然美国有这样或那样的问题，但在美国可以生活得舒服，创造才能可以得到发挥，能够开创自己的事业，能往家里寄钱，比在原来的地方生活好。

正如人们对北京的感情纠结一样，你可以说北京问题成堆，有住房问题、交通问题、医疗问题等等，但为什么许多外地人还是要往北京跑、要搞北京户口呢？这其中的道理是一样的。其实不仅中国人如此，世界其他国家的人是如此，无论你是科学家、技术人员、高级知识分子，还是普通的打工仔，都心里有数，想去美国，虽然他们不一定了解美国。欧洲人、非洲人，以及中东、日本、韩国、东南亚的人也这么想。他们觉得如果要想掌握知识、掌握才能，创造美好的生活，还是首选美国。只要这种情况持续，美国就不会衰落。所以，只要以上两个标准掌握了，判断美国兴衰的关键就掌握了。

关于支撑美国，使美国得以强大的因素，我归纳起来有这么几条（次序在这里并不重要）：

（一）法治传统和法治精神，这是凝聚美国的一个重要因素。美国之所以强大，与法治很有关系。我还专门就此写过一篇文章讲法治与法制的不同。法治（rule of law），法（law）是主语，是法律在治理国家。依法治国（rule by law）的概念里其实还包含人治，因为它的意思是某些人依靠法律来统治（somebody rules the country by law），至于某些人（somebody）都是些什么人，为什么他们有权力治国，那就不管了。法治是美国治国的根本。

（二）简单划一的价值观或者说意识形态。美国的意识形态用几句话就可以说清楚，即美国的价值观是一个圆圈，或者用科学术语说是一个闭环，自成一套系统，其中的东西可以互相解释，从自由开始，自由、民主、人权、市场经济、法治这些东西是一环套一环。这种单一的主流价值观从来没有变化，它把美国人凝聚起来，而且在可以预见的将来也不会改变。没有美国人对美国主流价值观提出怀疑，主张学习另外一套价值观。美国的这套价值观又与宗教信仰有关。美国人的宗教信仰比较多元，但基本上还是以基督新教为主流的信仰。

（三）技术创新和制度创新的一整套完整的体系。美国是一个创新型国家，鼓励人们去创新。直到今天它的创新动力还远远没有枯竭。而且还有很多人做着美国梦，别的国家的人要到美国去创新。关于这点，资中筠老师有很多文章，如基金会制度就是一种创新。

（四）公民社会的存在和公民素质。美国国家与社会之间的关系比较独特，社会有很大的凝聚力和创新力，而国家或者政府的权力根据法律是有限的。社会的力量可以说大于政府的力量。到美国参加座谈，美国人发言时不说我代表政府，他可以批评政府，骂小布什，但所运用的价值判断还是美国自由主义的一套价值体系。包括美国左派思想家乔姆斯基这些人，我们觉得他们很左了，但剖析他们的言论就会发现：他们还是在拿美国的这套价值体系去评判美国政府，所以他们不满。但是当美国人拿这套价值体系去评判别的国家时，他们更加不满。你可以说他们是非政府的，甚至

是反政府的、反体制的,但这些人毕竟还是美国人,他们的存在实际上对美国更有好处,它增强了美国的软实力和吸引力。因为有这些人存在,人们就认为美国是多样化的,是丰富多彩的,什么样的人在美国都可以发挥影响,所以人们要往美国去,而不是说由于这些人骂美国就觉得美国不行了,不去美国了。

(五)美国具有得天独厚的自然环境、自然条件,这是别的国家没法儿比的。它本身是个“两洋”国家,北边的加拿大,南边的墨西哥和加勒比海诸国,谁也欺负不了美国。不管是自然的地理环境,还是自然资源,如矿产、土地,美国都很丰富。

以上的第一至第四条因素加起来,是造成美国强大的基本因素,而到现在为止这些因素基本上都没有改变,最后再加上一条自然的天赋资源因素。如果说美国现在的创造力枯竭,它要从此一蹶不振了,那么我认为这样讲为时过早,恐怕美国还远没有到这种地步。

问:以上所说的第一至第四条因素,是否可以归结为制度因素?

答:可以这样说:美国人认为他们国家的制度有很多弊病,但是没有人认为别国的制度比美国的好,或者说美国应该学习别国的制度。如果把制度做一个宽泛的定义,那么上边所说的第一到第四个因素都可以归入其中。美国出现这么多的问题,可没有美国人说美国不再需要法治,而需要人治;没有人说美国不需要创新,而应去别的国家获取知识产权,抄别国的技术。美国的创新力几乎是无穷无尽的。它之所以科技领先,也是靠各种具体制度,如人才制度。但它的这种人才制度并不是政府主导的,而主要是给人才创造条件。人才不是哪个组织培养出来的,给予充分条件,人才自会成长。我在美国所的时候就讲,要创造宽松环境,不是重点去想谁当学术接班人、所长接班人等等;哪个研究人员要做事,能做事,就支持他。

问:您认为美国这个国家最值得研究者注意的是什么?

答:我觉得,要抓住美国特色。上面所谈的都是美国特色,跟别的国家不一样。但研究美国不能只盯着美国。例如,研究美国政治的,要对世界政治有所认识,至少有点粗浅的知识吧!研究美国文化的,对世界文明发展的历史直到美国文化的发展应该掌握基本的知识。我不赞成“美国学”的提法,学科不是这么分的,是按照政治学、经济学、社会学等划分的,而研究美国是综合性的研究,需要多学科的基础知识。美国的特色最值得我们关注的,是它的多样性和单一性的关系。美国也充满各种各样的矛盾。多元文化与主流文化是一种什么关系?市场和政府是什么关系?美国的市场经济与德国、日本、法国的市场经济有什么不同?具体到美国企业又有什么不同?美国简单划一的意识形态是怎样形成的?美国是用什么办法把国家给拢到一块

儿？我跟某位经济学家前几天还争论过，他说，想要统一思想是做不到的。我说美国人就做到了。但美国并不是通过强制的办法统一思想的，它是自然而然地做到这一点的，形成了统一的价值观。比如说萨达姆或者卡扎菲是好人还是坏人？恐怕美国人中没有人说他们是好人。美国人会说，不喜欢这些人，但怎么对付这些人，大家会有不同看法。基本价值判断是一样的，但政策思路可以不同。

我们研究美国的时候，要注意研究美国内部。如果对美国缺乏一个长远的综合性观察，对美国国内的政治、经济、社会、文化、军事等方面情况没有一些了解的话，就没法儿判断美国的外部行为，更没法儿判断它的兴衰了。要抓住美国特色，可以总结出很多条来，而且每一条都值得研究。美国之所以成为美国，之所以成为今天这个样子，有许多原因。美国的许多细节很值得我们去研究。比如移民政策，美国有很多移民，为什么没有闹成欧洲那样？美国移民的种族构成很复杂，为什么没有出现国家分裂？再如，美国的大学是怎么办的？大学的教育思想是什么？大学的人才管理制度是怎样的，比如怎么评职称？

问：是否可以这样理解，所谓研究美国的内部，首先是要明白其基本制度，但基本制度里还包含很多具体制度，对这些具体制度也不能忽略？

答：是这样。有许多细节我们了解很少，但很有必要搞清楚。比如，美国的税收制度，这不是一本书可以写清楚的。它的税收制度非常复杂，报税时人们很头疼。美国人没有身份证，只有驾驶执照，出国才办个护照，当然它还有个人的社会保险号码。但它是怎么做到税收人人逃不掉的？从税收入手就可以进行很多的研究。再者，具体与我们有关的，就是美国的思想库。这些机构是怎么吸收人才的？拿什么标准吸收人才？是公开招聘？还是由人推荐？什么人才能推荐？按照什么程序？布鲁金斯学会本身的结构是什么？我有一次去兰德公司找波拉克(Jonathon Pollack)，他当时负责兰德公司的科研管理，跟我很详细地谈了一遍兰德公司的管理情况。当时他们有600多位科研人员，没有分政治经济等部门，不像我们研究所内还分研究室，它的学部都是虚的，600多人就这么直接管理。波拉克跟我详细介绍了他们的经费是怎么申请、怎么控制的，每年每个研究人员工作量怎么计算，那里的秘书是怎么回事，助手从哪里来，等等，复杂极了。总之，他们有一整套相当精细的管理制度。我们国内关于美国思想库的研究也出了几本书，但对于这些思想库的具体制度和内部关系并没有介绍。

问：您认为中国学者在研究美国的时候，需要把握哪些基本原则？

答：首先，在观察美国外部行为的时候，要先观察美国内部。对于美国的内部情

况要做深入细致的研究,这是应该做的,可是我们没有做好。我们在观察美国的时候,基本上就是看外表。比如,奥巴马当选美国总统之后,就说奥巴马这个人对华政策将如何,而不是从美国内部来进行分析。

其次,不要用政治道德来做简单评判,或者说应该尽量减少政治道德的评判对客观分析的影响。你对美国可以做出政治道德判断,说它是帝国主义国家、邪恶的国家等,怎么说都行,但这是政治道德的判断,不应影响到你的分析。不能因为不喜欢美国就说美国衰落,也不能因为喜欢美国、欣赏美国而说美国什么都好、什么都强。不能让感情去影响客观的学术分析。有人觉得美国是一个种族歧视、性别歧视的国家,所以黑人和女人是绝对不可能当上总统的。可是上次美国大选民主党里就是一个黑人和一个女人竞选,奥巴马的胜选推翻了这种看法。这就是美国。奥巴马当选后有人还预测,奥巴马即便当上总统也会很快被暗杀,因为美国人绝对不可能接受一个黑人总统。这是以我们自己主观的好恶或者表面印象来判断别的国家,在研究美国乃至研究国际问题时都存在这个问题,而我们应该避免这种偏向。我们批评美国用自己的政治道德标准去评判别人,那么自己也要避免类似的问题。所以,你要站在一个不完全是中国人的角度上试图去揣摩、观察美国。你对美国可以不喜欢它,但要去研究它,了解它。

其三,要接触实际,不完全依靠书本。非常令人遗憾的是,我们对美国的了解基本上还是从书本出发。你必须得去访问呀、常住呀!比如,研究美国的思想库,要去美国进行实地访谈。美国学者研究中国,如李侃如等,他们到中国来天天就是做访谈,而不是天天看《人民日报》或者《环球时报》。接触实际是研究美国需要把握的一个基本原则。通过访谈、实地考察,增加对美国的了解。如果做不到这一点呢?那你就看一点“活”的东西,比如现在视频和网络这么发达,可以看很多东西,也可以和美国人建立通讯联系。就是美国的大人物,你给对方发一个电子邮件,没准儿你还能得到回复。

第四条,就是要看英文原文资料,包括原版的影视资料。本来书本知识就已经落后了,或者说很片面了,然后你还去看中文的,那是第二手的第二手,许多中国人基本英文都不过关,翻译也不过关,你还引用,那就很可怕了。反正我是这样做的:如果要引用的中文中提到的资料,凡是我能够查原文的,一定要查询,我不会放过任何一个注解,因为翻译过来的东西极不可靠。有些人研究美国,就靠看“大参考”和《环球时报》,然后就做上评论了,那个结论下得斩钉截铁,比我斩钉截铁多了。

以上这几条,是最基本的要求。你要研究中美关系,至少有一半学问在美国那边,也就是说要对美国进行研究。现在充斥于各大网站关于美国的文章,许多还是“透过现象看本质”,攻其一点不及其余,先下结论后找论据。一些著作也是这样,作

者总认为你要搞清美国什么事情,看我这一本书就足够了,好像中国人的水平总表现在高度的概括能力。

问:如果说要更深入地了解美国,对于研究者来讲,是不是意味着不要老想一些大题目,而是要注重一些很具体的细节性研究?这样聚沙成塔,为研究美国内部情况做些贡献?

答:是这样。对于中国的美国研究现状,非常坦率地说比我刚进美国所时的预期要差。随着国力的增长、年轻一代科研力量的成长,研究成果应该有大幅度提高。但可惜,实际上研究成果的数量和质量都提高得很慢,有些地方甚至还落后了。这同中国增长的国力、我们的资源以及整个社会对我们的需要都很不相称。那么,为什么会出现这种情况呢?我在担任美国研究所所长和中华美国研究会会长的时候就一直在思考,我觉得有以下几个方面的原因,其中有些是我们可以克服的,而有些则是无法克服的。

(一)国家和社会投入不够。无论是对于国际问题研究,还是对于美国这样一个我们认为“重中之重”的国家的研究,国家投入都不够。比如,要去美国考察思想库,单位可以拿出经费来派一个小组或一个人去,可国家的投入呢?

(二)研究课题导向。多年来国内有许多大而化之的课题。这些课题的导向可以说是重政策,轻基础;重宏观,轻微观。这种情况应该是可以改变的,但在可以想见的将来也难改变。对于那些大到无边的课题,每年国家花费颇多,最后能够得到什么样的美国研究成果?不容乐观。下面的两个原因是美国研究难以避免的。

(三)美国研究的地位相对下降。首先,刚刚创建美国研究所开展美国研究的时候,国家的需要和人们的心气儿与现在都不一样。那时举国上下提出要实现现代化,大家认为必须学习和借鉴美国的经验。而现在对美国的看法不一样了,我们对美国的看法是有变化的,我们心目中的美国是有变化的。其次,对别的国家和地区研究的重要性上升,这是好事。20世纪70年代到90年代,对美国研究的兴趣比较浓厚,对其他国家和地区的研究少,这是由于以前人们对别的国家兴趣不高,接触也不多。现在中国与别的国家和地区关系发展了,对中东、拉丁美洲和非洲各国的兴趣增长、它们的重要性也凸显,这样在研究经费的分配时美国研究就相对少了。其三,功能性的议题在上升,比如能源问题、金融问题、国际体系问题、气候变化问题等,哪一个问题都离不开美国,但是这些议题又都不是美国研究的一部分,研究者也不以美国研究为主要方向或者主要目的。最后,美国研究的专业人员的数量有减无增,至少是没有增加。30年前,研究国际问题的专业人员按照所研究的对象国划分,当时没有人按照功能性议题划分专业。现在情况已经不同,把美国研究作为专业方向的人数总体没

有上升,至少美国所的人员数量还是那么多,因此成果的数量和质量都很难提高。

(四)美国人不支持。我对此体会很深。我刚当美国所所长的時候,刚开始搞美国研究的时候,美国对中国人搞美国研究充满兴趣,热情支持。他那时想教你,觉得你太不了解美国了,送你各种资料、音像制品等,现在则对此兴趣锐减。现在美国人来访是为了了解中国,他们把中国人弄到美国去,还是为了研究中国而不是研究美国。我跟热心促进中国的美国研究的张之香(Julia Chang Bloch)讲过这个问题,我说第一你美国人不支持,第二即便支持一点,也是集中在中美关系研究方面。如果现在到美国的基金会去申请经费,说要研究美国的思想库,它不会给你钱。但如果你说要研究中国的哪个少数民族问题,美国人立马给钱。美国人的这种转变也是逐渐的。随着中国的崛起,美国人对研究中国的兴趣增长了,所以对中国人研究美国不热心。你要是研究一点他们的政治敏感问题,他们还很警惕。美国人当然很自私,我要批评他们也有很多话要说,但谁不自私呢?你跟美国人抱怨也没有用,我们只能自己努力。

问:您对美国研究所青年一代研究人员有何寄语或期待?

答:在目前这样的客观环境下,年轻人要主动创造机会和条件,包括出国的机会和条件。要主动去申请研究项目,把项目做好,同时应加强自主性和主动性,独立思考,去发掘研究题目。现在环境宽松,想研究什么课题都行,已经很好了。但如果没有基本功,就永远不行。比如英语应该达到交流水平,包括写作。如果你英语不好,人家就不搭理你了。所谓英语好,最终的标准是写作水平如何。所以最基础的还是要加强英语及相关知识的学习和应用。

寻找学术与政策影响之间的平衡

——访李侃如博士

赵梅

李侃如(Kenneth Lieberthal)博士是继费正清、鲍大可之后,美国当代卓有成就的中国问题专家,现任美国布鲁金斯学会约翰·桑顿中国中心主任、资深研究员,曾任密歇根大学政治学和商学院教授、威廉斯·戴维斯研究所中国中心主任。1998年至2000年,任美国总统国家安全事务特别助理、美国国家安全委员会亚洲事务部资深主任。他在密歇根大学执教的30多年间,讲授中国政治课程,可谓“桃李满天下”。2009年从密歇根大学退休,到位于华盛顿的智库布鲁金斯学会任中国中心主任后,他更加活跃于政策咨询舞台。他对中国的看法,对美国对华政策的制定产生了重要影响。在美国所建所30周年之际,本刊编辑部对李侃如博士进行了采访。

采访人:赵梅,中国社会科学院美国研究所研究员、《美国研究》执行主编。

问:作为美国所的老朋友,您是什么时候开始接触美国所的同行的?

答:是在1981年春天,我随一个美国学术代表团来北京参加学术研讨会。主办者要求每位美国与会者提交一篇会议论文,中国与会者进行点评。我的论文是由资中筠女士来点评,这是我第一次见到她。事实上,在那次会上,我们花太多时间讨论,没时间评论了。她在休息的时候找到我,坚持对我的论文做出评论。这是我第一次与资中筠女士的接触。那次会议美方的主办者我记不太清了,好像是洛克菲勒基金会,或是亚洲基金会。它们认为,让美国研究中国的年轻学者与世界其他地方研究中国的年轻学者接触,建立联系,交流对中国的看法,是非常重要的。这种观点很有远见,在当时也很少见。那次会美方与会者共六位。我们访问了日本、新加坡、印度、中国和意大利,并在那里举行研讨会,与当地学者交流对中国的看法。当时美方年轻的

学者,除我之外,还有何汉理(Harry Harding)等。那时我30多岁。

问:您第一次来中国的时候,您看到的中国与以前在书上读到的一样吗?

答:我1976年7月访问中国,那时文革还没结束。我可以感觉到当时北京的局势非常紧张。每天晚上,军人持枪在街上执勤。我来中国前对中国做过很多研究,非常熟悉那时的口号、标语,但身临其境,还是有些不同的地方。我在天安门广场辨认出的唯一建筑物是人民大会堂。这告诉我,在书上读到的与活生生的人和物是不同的。你知道,身临其境,你会见到真正的人,真正的物。我记得那次访华途中的另外一件事。我们乘火车南行,到河南、河北,那时是人民公社年代。我们参观了一个模范人民公社,我和当地农民交谈。那时在中国的外国人很少。一次在没有陪同在场的情况下,我和农民交谈时引用了毛泽东语录,那位农民赶快走开了。

问:您以前是研究苏联问题的,怎么后来转而研究中国?

答:这很偶然。20世纪50年代,我上高中的时候,对苏联特别感兴趣,学了三年的俄文。我在达特茅斯学院读本科的时候,那里有俄国外交研究项目,该项目允许学生到国外去研究俄国,并且有部分时间在苏联,我对此很感兴趣,所以主修俄国研究。后来,我在哥伦比亚大学攻读政治学博士学位。之所以选择哥伦比亚大学,是因为那里有全美最好的苏联研究中心。开学前,学生要与导师见面。我的导师是兹比格涅夫·布热津斯基(Zbigniew Brzezinski),他当时是哥大苏联研究中心的主任,后来在卡特政府时期任国家安全顾问。他问了我很多问题,如我想学什么等等。我说我想研究苏联。他想了想回答说:“我的结论是你不要在哥伦比亚大学研究苏联。你已经上过我们讲的所有有关苏联的课,对你来说,没有什么新东西了,研究些其他问题吧!”我当时想:“什么?我选择哥大,就是因为这里有全美最好的苏联研究!”

我对共产党国家感兴趣,当时在哥伦比亚大学还开设了中国政治的课程,于是我就选了这门课,任课教师是鲍大可(A. Doak Barnett)教授。我被这门课的内容深深吸引了,我的课业成绩特别好。学期结束时,鲍大可教授建议我把中国研究作为专业研究方向,继续深造。我决定这样做,于是在哥大上了中国研究的硕博连读。后来回想起来,我一直觉得这是一个正确的决定,因为从那以后,我一直对中国抱有浓厚的兴趣。布热津斯基是我的第一位导师,而后是鲍大可。鲍大可教授离开哥伦比亚大学到布鲁金斯学会工作后,迈克·奥克森伯格(Michel Oksenberg)指导我写博士论文。

问:您的博士论文的题目是什么?

答:是关于天津的革命。选择这个题目,主要是由于资料方面的原因,那时研究中国的资料非常有限。我在论文中想探讨的是,革命对天津这样一个工商业城市产生了哪些影响,时间是从1949年到1954年。我做这一时期的研究,阅读的材料不仅限于这一时期,还读了很多1949年以前的材料。南开大学1930年代有一个非常好的中国社会问题研究中心,出版了一些有关1930年代天津的资料。我在哥伦比亚大学中国中心翻阅了所有这些材料。所以我读的材料包括1949年以前、1949年到1954年的材料。论文所用的资料都是中文的,报纸是我在香港大学服务研究中心读的,杂志是在哥伦比亚大学中国研究中心和在斯坦福大学的胡佛研究所读的。我还采访了一些住在香港的来自天津的中国人,他们大多是商人、中产阶级或是上层人士。在香港,还有一些来自天津的帮会。我不停地采访这些人。在香港,帮会常在茶馆聚会。我想接触这些人,就去茶馆。后来我发现,这是个大错误,因为他们把我当成英国的间谍,我当时的处境其实很危险。

问:在您上学的那个年代,美国人研究中国主要依据的材料和采用的研究方法是什么?

答:我在哥大上第一门有关中国的课是在1965年秋,此后不久中国发生了文化大革命。所以在那时,大量来自中国的有关红卫兵的资料流入美国,这是美国人理解中国的资料来源之一。与此同时,美国政府扩大了已经开展多年的一个非常广泛的项目:翻译中国的报纸、杂志和广播,将其作为政府出版物每日出版,并对任何想了解中国的美国人开放。每日阅读这一政府出版物,是我们了解当代中国的一个重要渠道。当然,美国有很多中国历史方面的资料。胡佛研究所、哥伦比亚大学、哈佛大学、耶鲁大学等收藏了很多有关中国历史的资料。密歇根大学中国研究中心,后来也成为美国研究中国的一个重要机构。

我们那一代政治学者所受的学术训练是很传统的,即大量阅读相关资料,然后找出自己感兴趣、试图回答的问题。我们那时几乎不用当下在美国政治学界颇为盛行的模型、博弈论、统计等研究方法,那时没有人用这些研究方法。

问:我曾在密歇根大学中国研究中心(Corner House)已故的奥克森伯格教授的办公室墙上,看到挂着一幅已经发黄的黑白中国地图,上面用繁体字写的“广西”特别醒目,令我想起中美对峙的年代。那时,你们是在这幅地图前分析中国形势吗?

答:事实上,我们使用的有关中国的资料非常广泛。我忘记那幅地图是繁体字版的了,我们也有简体字版的。事实上,美国大学几乎购买了1949年获准带出中国的所有资料,在图书馆收藏并对读者开放。所以,我们得以读到内容非常广泛的资料。

事实上,在那个年代,直到1970年代末80年代初,中国公布的资料非常少,非常不透明。如果你要认真研究中国的经济,非常困难,有关中国经济的资料非常少,即使对中国经济学家来说也是如此。一方面,中国公布的官方资料非常少,获准流出的资料也非常有限;另一方面,有些资料的真实性也值得怀疑。在资料极为有限的情况下,我们只能在字里行间寻找潜台词,推测中国正在发生什么。我想在那时,很多中国人也在做同样的事。

问:从读研究生到现在,40多年过去了,您研究中国的目的从那时到现在是否有所改变?

答:就我个人而言,我最初的研究兴趣是共产党国家制度的比较研究。我对共产党的制度感兴趣,想了解这一制度是如何运行的,存在哪些优势和问题。我对中国感兴趣,最初因为它是一个不同于苏联的模式。博士毕业后,我在大学任教。我教的第一门课就是“比较共产主义”。你看,那时我们可以讲这类课。把中国作为比较共产主义研究的一部分,是我研究中国的目的之一。此外,我还对革命的动力学感兴趣。这里所说的“革命”是广义的,不是特指1949年。发生在中国的革命,是人类历史上最大的一场革命。所以,对“革命”的研究兴趣驱使我关注中国。

时过境迁,美国人研究中国的目的发生了非常大的变化。对我来说,研究目的几乎完全改变了。中国不再是一个革命的社会,它已成为一个大国,一个拥有与全球经济紧密互动的巨大经济体的大国。中国的军事问题,已不再是野战军如何整合为常备军,而是军队如何在信息时代实现军事现代化的问题。所以,关注点与以前完全不同。我在2011年5月即将出版一本新书《应对中国挑战》(*Managing the China Challenge*),这是一本关于跨国公司战略的书,主要讨论中国的政治制度如何影响中国经济,这些影响对于那些想要到中国发展的跨国公司意味着什么。该书的基本理念是:向读者展现中国如何运作的现实;基于这种现实,跨国公司应如何开发和营销产品,如何处理政府与公司的关系,如何降低风险,等等。坦白地说,如果我在1970年代出版这样一本书,人们会笑我,因为那时没有公司在中国做生意。但是现在推出这本书显得很重要。这反映出中国发生了非常大的变化,美国人对中国的研究兴趣也随之改变。

对我来说,最令我陶醉的一点是,中国的变化是如此迅速而深刻,这使我始终把中国作为研究的对象。现在的中国已经与我初涉这一研究领域时的中国完全不同。中国研究与其他研究不同,如果你研究希腊古代历史,研究对象本身不会发生什么变化,你或许能够发现新问题,对历史的解释会发生变化,但研究对象本身是不变的。而中国研究,研究对象本身发生着非常大的变化,这迫使我不断探索非常不同的研究

中国的新课题。

问：奥克森伯格教授是美国著名的中国问题专家，是美国所的老朋友，也是您的挚友。您对他印象最深的是什么？他最主要的学术贡献是什么？

答：迈克·奥克森伯格是美国当代中国研究领域非常重要的学者。他最大的贡献主要在：首先，他不断地提出研究中国的新议题。例如，他先于其他美国学者提出中国决策过程的问题，而后很多美国人开始思考这个问题的意义所在，并开始从事这方面的研究；其次，他是一位积极的学术组织的促进者。他在中美关系全国委员会、美国科学院对华学术交流委员会等许多美国全国性学术组织的发展中起了至关重要的推动作用。他不断为美国当代中国研究提出新思想、提供新资源，并且精力充沛。他发起并组织开展有关中国问题的讨论，以加深美国人对中国的了解。他深信并极力推动中美两国的交流。他虽然从未独立出版过专著，但他发表过许多非常有影响的文章。至于他从未出版专著的原因，我想也许是由于他在美国的中国研究界声望非常高，那么他的书也应该是最好的，他对此也许没有十分的把握。当然，这只是我个人的猜测，我的确见过他写的从未面世的书稿。迈克对美国对华政策制定产生过重要影响，其中之一便是卡特政府时期的中美关系正常化。此后，他在影响美国对华政策制定方面一直非常活跃；第三，迈克另外一个杰出贡献是教书育人。我曾与他共事十多年，共同培养学生，在此以前是他独自培养学生。他引导学生对中国产生浓厚的兴趣，把中国研究作为其毕生的事业。他培养出的几十位中国研究的学生，如今已是美国中国研究领域的生力军。总之，他的主要贡献在于：提出新问题、帮助组织全国性学会和培养学生。

我把即将出版的新书献给两个人，其中之一是迈克。我想以此表达我对他所做的贡献的感激之情。

问：鲍大可教授是您的导师。您对他印象最深的地方是什么？

答：鲍大可是老一代学者，他培养了迈克，也培养了我。迈克是鲍大可的学生，并深受他的影响。鲍大可没有受过正规的政治学训练，但他在中国长大。1940年代中国内战时期，他作为一名记者遍访中国各地，从西南到东北，撰写了许多有关中国的深入报道。随后，他转赴香港工作了五、六年，继续撰写有关中国时局的报道。鲍大可深爱中国，我不是说他“亲华”，他不是政治上的左翼，完全不是。他非常了解中国，深爱这个国家。他对中国的了解胜过他对美国的了解，因为他在中国长大。他只是在美上大学，毕业后他随即返回中国工作。他生命的头30年都是在中国度过的。在很大程度上讲，中国是他真正的家。

鲍大可的性格特别好,非常善解人意,人们爱他,喜欢与他共事;其次,他有着丰富的中国历史知识。他从未写过中国历史的著述,但我在哥大听他讲的第一堂课,即是以古代中国文明作为开场白。你可以问他任何有关中国的问题,你会对他渊博的知识由衷地钦佩;第三,在他生活的那个年代,美国社会反华情绪强烈。如果你看他所写的旧作,你会发现他努力用美国人能够理解的方式,展现一个真实的中国。我认为他最大的贡献在于作为记者,他不带任何政治或意识形态偏见地报道中国。他是一个好作家,文字清新流畅,美国人非常容易理解他的意思。他不是见地深刻的思想家,他的贡献主要表现在对中国的报道上,他撰写的每篇报道都基于深入的研究。我非常爱他,他是我遇到的最好的人之一。每当被问及中国的未来时,他总是回答说:“我对此审慎乐观。”他从不说:“我知道答案。”他的看法从不极端,他总是综合考虑各种因素,并从中找到契合点。

问:您对现在美国的中国研究怎么看?

答:与我上学的时候相比,现在美国的中国研究发生了很大的变化。

首先是几乎所有进入研究生院打算研究中国的学生都到过中国,都会讲中文。我上学的时候,没有一个学生去过中国,那时美国人不能访问中国。我们只能在学校学中文。现在想研究中国的学生已经知道中国是一个真实的地方,他们已经在中国生活了一段时间,他们会说中文,有很多中国朋友,熟知中国的电影、网站,很多人到过中国很多地方。他们对中国的看法各不相同。

其次是政治学本身的变化。遗憾的是,我觉得现在美国的政治学界过于强调方法论,如统计、模型、博弈论等。学生不得不上很多方法论而不是有关中国的、有实质内容的课。在我曾执教多年的美国密歇根大学,几十年来都拥有全美最好的中国研究。1983年我开始在那里任教,那时学生必修2~3门有关中国政治的课,一门中国历史课,一门中国经济课。我们还鼓励学生上中国社会的课。现在中国政治专业的博士生上一门中国政治课,也许另外一门有关中国的课,仅此而已。所以,学生们上的有关中国的课非常少,然后就开始做论文。他们的主要精力不得不放在方法论上。如今在美国大学要获得终身教职,你必须展现出具有运用复杂的研究方法来分析问题的能力,例如统计学、定量分析等方法,这意味着研究的课题将因此受限。在我看来,许多研究课题并不需要运用统计学方法进行研究。过于强调方法论,实际上给研究者造成一定的压力,迫使他们研究一些不太重要、但可以运用复杂的研究方法的问题。

第三,现在许多学生把精力放在研究一些有关中国的过于狭窄的问题上,如上海的城市化问题,等等。我年轻的时候,美国重要的研究中国问题的学者需要向公众解

释整个中国的情况。那时的学生既要研究具体问题,也要把中国作为一个整体进行跟踪研究,所以我们讨论中国的国家政治、国际关系、经济问题、军事问题,等等。我们中的一批人,其中很多你可能认识,如兰普顿(David Lampton)等都能做到这一点。而年轻一代学者很少有人能够做到这一点。这也许是由于现在信息很多,你不必去事事追踪,另外则是由于专业化的要求。所以,我一直积极参与并推动美中关系全国委员会的一个培训项目,即把全美最好的研究中国的学者组织起来,在鼓励他们研究具体问题的同时,引导他们把中国视为一个整体,研究一些更为重要、内容更为广泛的问题,学习如何面对媒体,如何面对美国公众,使他们成为全国性的知识分子。这项工作任重而道远。

第四,以前美国的中国研究大多是由几个重要的研究中心完成的,因为那时很难获得研究资料,而研究中心收藏了这些资料。美国人只能到那里去做中国研究。但现在,美国的中国研究非常盛行,随着信息革命的到来,任何研究中国的美国人都可以获得相关的电子资料。即使你在一所非常偏僻的学校教书,依然可以获得有关中国的最新资料。

第五,现在美国的中国研究界的另外一个趋势是,一些非常了解中国的美国学者纷纷离开大学的政治学系,到美国智库去工作,因为他们在政治学系很难获得终身教职。这很遗憾。在我看来,美国大学的政治学系拥有非常好的公共政策、国际关系研究,这些学者的研究其实属于这类研究范畴。遗憾的是,政治学系正在培养的下一代学者,对为学生勾勒出一幅中国完整的图景越来越不感兴趣,缺乏对中国的深入了解,过于强调方法。而美国智库的一些非常优秀的学者只出成果不教书。我对美国中国研究界的这一趋势深感忧虑。我在《中国研究在政治学中的演变》(*The Evolution of the China Field in Political Science*)一文中也谈到了这个问题,这篇文章收录在牛津大学新近出版的《当代中国政治:新资料、新方法和实地考察的新策略》(*Contemporary Chinese Politics: New Sources, Methods, and Field Strategies*)一书中,该书的中文版即将由中国社会科学出版社出版。

问:您对当前的中美关系怎么看?

答:我曾在2011年1月胡锦涛主席访美时就这个问题接受过媒体采访。时隔不到三个月,我的看法依然没有改变。我认为,中美两国领导人不仅要告诉对方,而且要告诉本国人民,中美关系是如此重要,不允许出现任何倒退。中美两国的价值观、文化、历史和利益迥异,我们双方需要努力化解分歧,寻求共同利益,共同营造战略合作伙伴关系。这是中美首脑峰会传递出的信息。我认为,现在中美关系建立在较为稳定的基础之上,但也存在一些问题,需要两国共同努力来化解。

首先,在经济方面。全球经济复苏尚不稳定,在不远的将来也许会出现全球性经济问题。美国经济正在复苏,但美国国内远未在政府的作用、如何控制财政问题上达成一致,美国国内对此正在进行激烈辩论。我想未来两年辩论将结束,美国政府将出台一个有效解决经济问题的计划。从中国方面看,中国领导人对于美国正在进行的这场辩论深感担忧,因为中国在美国拥有大量直接和间接投资,高度依赖美国经济运行良好。此外,中国自身面临非常严重的经济问题如居高不下的通货膨胀,中国政府还没有找到解决这些问题的有效途径。中国政府试图改变中国经济发展模式,但步履维艰。我赞同中国领导人的想法,改革是必须要做的。所以,中美两国各自存在很多的不确定性,而所有这些都将在中美政治换班的过程中发生。在美国方面,明年将要举行新一轮总统选举。我发现,领导人换届时期通常不是做出正确经济决策的时期,因为执政者面临其他的压力,有其他的考虑。所以,从经济方面看,我们会遇到非常大的问题。事实上,布鲁金斯学会打算举办一次研讨会,就未来五年如何重建中国和美国的经济,以及中美两国经济对彼此及世界经济的影响进行讨论。

其次,在军事方面。两军的军事交流落后中美两国民事关系近 10 到 20 年。这是一个棘手和危险的问题。在军事行动的范围上,中美两国存在分歧。这有可能导致令人失望的突发事件。坦白说,我对朝鲜的局势非常担忧。如果朝鲜半岛局势变得非常不稳定,中美两国在如何回应这一问题上没有达成谅解,这将是一个非常危险的情况。在台湾,如果民进党赢得明年的选举,我想紧张局势会加剧。尽管台湾问题依然是可控的,但会变得越来越困难。从目前情况看,各方对台湾问题都处理得很好,但这种情况是可能改变的。所以,展望未来,政治换班、经济问题、两军缺乏足够的联系,以及台湾的选举,都有可能成为大问题。

我的看法是,中国把自己视为重要的全球性大国,而美国是首屈一指的全球性大国。在未来几年,两国会发现置身于这样一种情况:或者是我们互不信任,无论中国还是美国都深刻地预感到:中美之间将出现竞争,比谁做得更好;或者中美双方更多地认识到:采取更加合作的方式双方都能做得好。换句话说,在未来几年,其中的一种看法将会被广为接受:或者中美两国视对方为一个大麻烦;或者中美间的合作对全球的未来有益,也符合两国的利益。我的担心是前者将成为主流,即中美将对方视为大麻烦。一旦出现这一前景,中美两国都会为此付出代价,因为它们会集各自的资源降低对方的能力。

我认为,中美建交 30 年来,两国关系取得了很大进展。但最大的败笔是,中美之间缺乏互信。我非常了解美国政府官员对中国的看法。在过去 15 年间,我也在美国对华政策中起了一定的作用,我曾经在白宫对华决策部门任职。正因为我与美国对华政策制定者非常熟,所以我知道他们的思维方式、他们设法实现的目标。而我所知

道的他们的目标,与很多中国人所认为的相去甚远。甚至在今年,当我向美国官员解释中国人认为美国的真正目的是什么、美国的真正战略是什么的时候,他们大笑,觉得我在开玩笑,因为这与他们真正想要做的大不相同。而当我告诉中国人美国政府希望中国做得更好,因为这符合美国利益的时候,没人相信我。缺乏互信,这是中美关系中的一个大问题。

问:您觉得日本此次地震及灾后重建会引起东亚局势或中美日关系的改变吗?

答:我觉得现在做判断为时尚早。首先,我们不清楚核泄漏到底给日本及周边国家造成多大危害;其次,我们不清楚日本经济复苏需要多长时间,以及地震给日本政治带来多大影响。中国向日本表达了对受灾地区的同情并提供救援,这是非常正确的做法。地震加强了美日关系,美国在震后向日本提供了许多技术支持,以及大量的后勤和食品等援助。我觉得真正的问题是,此次地震是否给日本经济造成了持久的破坏。我不知答案,我觉得现在没人知道答案。日本地震带来的另外一个后果是,为世人敲响了核安全的警钟。中美都是核大国,美国已经拥有很多核设施,中国正在建造许多核设施。如何避免日本核泄漏的悲剧重演,是此刻我们需要认真思考的问题。

问:布鲁金斯学会是一个非常具有影响的智库。离开密歇根大学到布鲁金斯学会中国中心工作后,您的研究兴趣是否发生了变化?

答:我离开密歇根大学到布鲁金斯学会工作,部分原因在于我的研究兴趣发生了一些变化,布鲁金斯学会更符合我当前的研究兴趣。具体来讲,我在1998年到2000年在美国政府工作。离开政府以后,我对政策问题比进入政府之前更感兴趣。我发现美国,像密歇根大学等重要的研究型大学,欢迎学者做研究,得出有意思的结论,出版研究成果;但坦白地说,它们并不关心这些成果对决策或对世界产生哪些影响。它们所要的是产生新知识。而布鲁金斯学会希望研究者做认真的研究,产生新的理解,并使这些理解在世界上产生影响,对中国、美国或其他国家的政策产生影响。

布鲁金斯学会会有两个显著特点,一是严肃而认真的研究;二是坚持使这些研究产生影响。对我来说,这是一种很好的平衡。我喜欢做研究,喜欢写书,喜欢通过研究把事情的来龙去脉搞清楚。但我也喜欢自己的研究成果对真实的世界产生影响。布鲁金斯学会给我提供了很好的条件去做这些,部分原因在于布鲁金斯学会位于华盛顿,部分是因为在布鲁金斯学会工作的人像我一样,既是学者又希望对决策产生影响。布鲁金斯学会鼓励我们去研究那些能够对决策者和决策产生影响的问题。我喜欢这种平衡。布鲁金斯学会的座右铭令我印象深刻——“优质、独立和影响”。“优质”意味着拥有一流的研究,“独立”意味着无论研究资金从哪里来,研究都应该是独

立而客观的,不受资金来源的左右;“影响”就是对决策产生影响。在耶鲁、哈佛等学术机构,提倡“优质”和“独立”,但不注重“影响”。所以,最初布鲁金斯学会邀请我到中国中心工作的时候,我并没有很强的意愿。我想:“不,我为什么要这样做?”现在我发现,布鲁金斯学会是一个真正适合我工作的地方,因为它把“优质”“独立”和“影响”三者合一,而且非常认真地践行这个座右铭。

问:今年是社科院美国所建所 30 周年。您对它有何寄语?

答:在美国所建所 30 周年之际,我想表达自己最诚挚的祝贺。由于无法参加美国所建所 30 周年的庆祝活动,我深表遗憾。美国所是一个特殊的地方,在过去 30 年间发挥了非常独特的作用。几乎所有研究中国问题的重要的美国学者,都有美国所的朋友。我有幸结识美国所自 1981 年建所至今的每一位所长。我们中的大多数人有机会参加美国所主办的研讨会,邀请美国所的学者访问我们的大学、研究所。美国所的学者,如资中筠、王缉思、陶文钊教授,还在密歇根大学我的课上授过课。

在过去 30 年间,美国所架起了一座中美两国学者间无可替代的桥梁。通过开展很多对美国和中美关系见地深刻的研究、接待美国学者来华进行实质性讨论和座谈、其研究人员在本国及世界其他地方举办的国际学术会议上发挥着重要作用,美国所贡献卓越。美国所编辑出版的《美国研究》,刊发了很多中国学者研究美国和中美关系的优秀文章,引起中国读者对这些问题的关注。在推动中国的美国研究方面,《美国研究》功不可没。

我衷心祝愿美国所繁荣昌盛,通过它有洞察力的研究及其与美国学者和知识分子之间的独特纽带,增进对美国的了解。这项工作不可或缺,我希望美国所在未来 30 年取得更大成就。

在改革开放进程中认知美国

朱传一

30年前,正是中国改革开放潮流蓬勃兴起的年代,也是中国社科院美国研究所开始筹建的年代。1980年我已是55岁的初老之年,因对美国并不熟悉,对去美国研究所工作有所犹豫。但在改革开放国策的鼓励下,最后还是下定决心,作为筹组美国所的一员投入到建所工作中。

美国所还未成立,任筹备组组长的李慎之与中国社科院有关领导商定,派我先期赴美国进行考察。原因是我曾长期从事国际问题研究,有兄长早期留学美国并获得重大科学研究成果,还有不少同学在中国驻美使领馆和联合国工作等方便条件。更重要的是,不需要美国所或院方提供任何经费资助(美国所尚未成立,没有经费预算,也未有国际组织资助)。

问题在于我到美国后究竟应该研究什么课题?讨论中众说纷纭。主管社科院外事工作的宦乡副院长倾向于研究美国这个国家社会发展的趋势。当时他有个观点,认为美国这个国家的实际发展,已经到了“腐而不朽、垂而不死,还有一定生命力”的阶段。美国“还有一定生命力”这个观点,在国内讨论时曾引起轩然大波,遭到不少批评。当宦乡知道我将赴美考察时,嘱咐我回国方便时,可找他个别谈谈。美国所筹备组组长李慎之提出,要我研究美国中小企业的发展问题,以便和当时国内发展私营工商业的需求相适应。我自己则倾向于研究美国对亚洲的政策,这是因为我曾任东南亚研究所学术秘书,可以驾轻就熟。讨论中意见不一致,最后,筹备组对我到美国后的研究课题暂不做决定。这样,正适合当时最流行的思路,就是邓小平所说的“摸着石头过河”。

1981年3月4日我作为波士顿大学的访问学者登机赴美国考察。在飞机上我望着浩瀚辽阔的太平洋,心里还在琢磨:在美国这片陌生的土地上,究竟去哪里寻找它的“一定生命力”呢?

一 先寻觅“石头”再考虑“过河”

初到美国,能想到的就是先得找块靠得住的“石头”。只有寻觅到稳妥可靠的“石头”,学习中国古人所说的“投石问路”,才有可能平安“过河”,走上正途。

生活在美国的科研环境中,脑子里有问题,最方便的就是请教那里的同行,特别是那些早年定居在美国的华裔教授们,再有就是美籍犹太裔学者们。以色列这个国家,与中国有类似的古老历史背景,犹太人更有丰富的知识和智慧,容易与中国人相处。何况,我在国内曾经探访和研究过中国的犹太人。在美国,我就这个题目举办的讲座获得美籍犹太裔学者们的极大欢迎,与他们相聚时,更有许多共同语言。我决定,就摸着他们这些新交和亲友的“石头”,尝试着“过河”吧。

这个尝试果然见效。到1981年5月左右,我向美国所筹备组写出了第一份报告《与美国学术界人士谈研究美国问题》。这份报告综合了大约10次座谈的情况,参加者是来自波士顿大学、哈佛大学、马萨诸塞州州立大学、布兰戴斯大学、黑勒社会福利学院、东北大学等院校的教授和学者们。此外,还邀请了波士顿市南端区社区和民间社团的负责人一起讨论。参加座谈的美国人热情、友好,富有社会经历,对美国社会与经济问题常有精辟的意见和建议。

每次座谈的主题都不同,美方参加的人物也不同。大家经常争论激烈,但气氛始终热烈而融洽。座谈最集中的建议都是希望我们“在发展中看待美国”,“充分估计美国社会在历史发展中的变化”,看到其“多样性与复杂性”,从各种不同角度观察美国,听取各种不同意见和反映,以“区别现象和本质”,并在学习美国经验的同时不忘接受其教训。他们还提醒我们:在看到美国资本主义的高度发展时,也要看到社会主义思想与世界观在世界上的出现对美国所产生的巨大影响。在研究方法上,倡导“走出书斋,跳出学术界的狭隘圈子,到实际生活中接触各个阶层、各种不同的人物,力求得出较完整的概念”。“要用比较的方法,区别不同的环境和背景,根据中国自己的特点,选择重点,进行研究与借鉴。”这些善意的告诫,特别是关于美国这个国家在其经历的历史长河中也在“不断变化”的观点,对我这个曾尝试“过河”的人来说,虽然已经过去30年之久,仍然记忆犹新。

二 站在前人肩膀上才能高瞻远瞩

使我想不到的,国内的人们,包括政府的主要领导人,非常重视我反映的美国情况。1981年12月,参考性刊物《经济消息》第48期刊登了我写的总标题为《美国

人士注视中国的经济变革》的一组4篇文章,这些文章的内容是我根据在美国的座谈整理出来的。时任国务院副总理薄一波看到后,对我的文章做了十几处批语,说美国人的一些意见“对”、“中肯”、“说到了要害”,并认为中国的改革开放“不能只在小改、小革上下功夫”。做出批示后,他还要我“看看是否妥当”,要我再写些话和意见给他。于是我又陆续写了几篇东西。薄一波表示“很乐意看写出的新东西”,还打来电话。同时他也表示,这些“只是个人间交换意见”。

1981年12月19日,我写了一封信给薄一波副总理。信中说:“为什么一些美国学者能透视到中国经济发展中的问题,并能提出一些比较中肯的意见呢?我想答案可能是:社会与经济的变革,正如自然科学与技术发展一样,有它自身的客观发展规律。如果人们(不管是无产阶级还是资产阶级)的作为,合于自然规律发展,它就会获得成就;相反,逆于自然规律发展,它就会碰壁而失败。在资本主义高度发展的美国,它付出了高昂的代价,特别是牺牲劳动人民的利益,取得了科学技术和经济等方面一定的进展。至今,其细胞仍具有一定的生命力。这说明它的所作所为,包括社会与经济发展,有其符合于客观规律的一方面。我们应该正视和承认这一点。美国人士能看到中国经济发展中的一些问题和能提出一些建议,我认为,并非是对中国经济问题有些什么真正透彻的研究,主要的只是,他们是一些‘过来人’,是一些熟练的驾驶员,能从一辆汽车转弯的倾斜度,判断出这辆车能否顺利地行驶在大道上。”

我说明:“在美国,加强了我这样的决心,这就是必须学习著名科学家牛顿,要学会站在前人的肩上高瞻远瞩(无论这个前人是些什么人);否则,我们自己就是蠢人。我正是这样理解我们为什么要保持一个‘开放社会’的。”

三 横渡“大河”激流,需要“适应变化”的稳定机制

在美国这个大国中周游、交往,我逐渐意识到,要适应其复杂、多样、不平衡与变化,只是在书斋中研究、讨论是远远不够的。要真正走入这个社会,与广大各阶层人民接触,尽可能地了解他们的生活疾苦、思想状态,这好像才是研究美国的正道。这就好比我们在河中摸到和抱住“石头”并不是目的,还要向“大河”深处走去。从浅滩走向深水,从静静溪水走向激流漩涡,当然需要很多勇气和决心。

在来美国所之前,我曾多年下放东北和河南农村劳动。下放期间使我印象深刻的是在基层访贫问苦,与老百姓同吃、同住、同劳动,这使我接触到了中国的实际。到美国后,接触美国各方面的实际情况,是我考察的重要内容。我生活在美国名牌大学圈子里,周围的教授、学生大多居于美国中产阶级。周末受邀到他们家里,经常聚会攀谈,似乎不难了解他们。至于与美国上层社会的接触,当时对我来说也不困难,常

有机会被邀请参加狮子会、扶轮社的聚会，和企业家大亨一起观赏上层人士和富豪们组织的活动，如高尔夫球比赛、网球比赛、在乡村俱乐部遨游聚餐等，常常能听到他们对国际和国内形势的议论与争辩。

美国大学中的应用社会系、社会工作系、社会管理系或者社会福利系是最令我感兴趣的部门。那里的教授、学生很愿意带我一起访问各地的贫民窟和少数族裔聚居区。对那些地方，我起初也顾虑会遇到斗殴、枪战、吸毒、盗窃、妓女拉客等不测和风险，但后来逐渐了解到，只要有当地的社会工作者、教会牧师、团伙领袖们带领、引导，当地人了解你的来路、背景，他们不仅不会伤害到你或者干预你的访问，而且会时刻帮助和保护你。这样，我访问贫民窟的胆子越来越大，曾经遍访波士顿、费城、纽约、底特律、华盛顿、洛杉矶 6 大城市的贫民窟，与当地的黑人领袖、贩毒团伙、妇女组织、社区福利与慈善救助机构，乃至吸毒者、妓女和江湖好汉都有过一些接触。我还曾经在基层社区中遇到美国共产党领导人霍尔(Gus Hall)的前秘书、劳联—产联(AFL—CIO)负责人和煤矿工会的前主席。我在考察美国落后农村地区时，还访问过美共举办的山区培训班、亚拉巴马州贫困农村的黑人聚居区和密西西比河流域修建水电工程后形成的穷苦的移民区。在美国“访贫问苦”期间，我无数次听过贫苦民众对当地政府不顾环境保护和农民生活稳定的怨言、批评甚至谩骂。有许多时候，我当夜就留宿在他们“鸡笼”似狭小的家里，与他们攀谈苦难的经历直至深夜。谈话中，我经常被感动得和他们一起流泪。

给我印象最深的是，这些美国底层贫民所具有的强烈的维权意识。他们迫切要求维护自己的生存权、就业权、居住权、环境保护权、儿童抚养权、养老权、妇女权益、残疾人工作和福利权益等等。各地似乎都不缺乏“水泊梁山”式的“好汉”，但总的来说，一方面是怨言如潮，另一方面却看不出至少在短期内会发生社会大动乱的迹象。这是为什么？

就在这个时候，家兄朱传渠(J. C. Chu，世界上第一台电子计算机“埃尼阿克”、英文缩写是“ENIAC”的 6 位创始人之一，曾获美国电子和电气工程师协会颁发的“电子计算机先驱奖”)、陈郁立(Robert Chin，波士顿大学社会心理学教授、费孝通先生的老友)、沈瑗琍(马萨诸塞州立大学社会学教授、雷洁琼先生的好友)在一次聚会时共同指出：要了解美国社会，就要研究美国的社会保障政策及其变化。他们说，中国革命的胜利有三大法宝(统一战线、武装斗争和党的建设)；美国也有自己的法宝以维持社会的相对稳定。这样一些谈话使我意识到：适应社会变化，建立并不断改进自己国家的社会保障体系，满足各阶层人民生活中的各类迫切需求，有可能就是美国保持社会稳定和国家相对长治久安的一枚“定海神针”。

1984 年冬，我应邀去费城考察，住在宾夕法尼亚大学的招待所里，同屋的是上海

交通大学副校长张寿，我们一见如故。相处期间，我们俩经常就个人观察美国的感想相互交流，有时一直谈到深夜。我告诉他，根据我的观察思考，社会保障制度的不断改进、充实和创新，可能就是美国延长其“生命力”的一个重要手段。他思考后也认为有道理。不久他接到国内急电，要他立即中断访美回国接受新的工作，彼此只好惜惜而别。

没有想到的是，1985年初返京后还未来得及与家人好好团聚，我便接到国务院通知，要我去参加一系列的“社会保障研讨会”。据说，就是那位新上任不久的国家计划委员会副主任张寿把我写给他的长信以及我们谈话的内容报告给国家计委主任后，这些材料又被呈报给了当时的国务院主要负责人。这位负责人在我的报告上两次批示，并指示国务院“作为专题认真研究”、“提出方案”。这真的使我感到了改革开放国策的巨大动力和影响。

从此，我身不由己。在职期间，先后曾与美国研究所各研究室的同事们一起编写了《美国社会保障》一书，期望引起更多人士特别是所内青年研究人员对这个问题的兴趣。经我与美国联邦政府社会保障署副署长协商，取得编译权，编译了《全球社会保障》的中文版（60万字），翻译了《21世纪的社会保障》一书，组织有关人员编写了《苏联与东欧各国的社会保障》。此外，我还主持了国家重点科研课题“社会发展与社会指标体系”，建立了国内5个省、市或地方的社会发展实验区，担任过国家科委社会发展课题专家组组长。从推动建立中国的社会保障制度出发，又具体参与到研究中国的养老事业、社区发展、慈善公益事业、开拓民间社会组织等诸多课题中去。

30年一瞬间已经逝去。创建中国社会科学院美国研究所的老一辈科研人员都已垂垂老矣，一些人也已驾鹤西去。回首往事，能聊以自慰的是：在波涛汹涌、激动人心的中国改革开放年代，我也曾尽力而为。

朱传一：中国社会科学院美国研究所退休研究员

结缘美国所

任东来

时间过得真快，几乎在转眼之间，美国所就到了“而立之年”！作为最早的一批研究生，我从美国所毕业也有1/4世纪了。当年入学、读书和后来从事研究时与前辈交往的点点滴滴，在此纪念的时刻，纷纷涌上心头。

(一)

美国所1981年成立，年底招收了第一批研究生。我是82级研究生，不过，由于这两届研究生入学时间只差半年，而且，大家都住在社科院研究生院借来的办学地——北京西郊的十一学校，所以，大家往来比较多。81级有四位研究生，我们82级有五位同学，这九个人当中，八位都是77和78级应届毕业生。

当时，虽然社科院名声很响，但新成立的美国所却默默无闻，没有几个人知道。我们这些报考美国所研究生的同学，多少有些瞎猫碰死耗子，几乎都是在考前查阅招生单位名录时才知道美国所并决定报考的。以我个人为例，我在吉林长春的东北师范大学历史系读书，三年级开始，就一直参加丁则民教授主持的美国史课外研究小组的活动，表现不错，丁先生也希望我考他的研究生。他原计划在77级和78级中各招2名研究生，但没有想到的是，77级考生非常多而且考的非常好，丁先生一下子招了4个。这样我只好另寻他途，转换师门，计划报考南开大学杨生茂先生的研究生。在查阅招生简章中，无意中发现社科院还有一个美国所，而且还请杨先生招收美国外交方向的研究生。虽然第一次知道“这个”美国所，但我当时对“另一个美国所”，也就是苏联科学院的美国加拿大研究所印象很深，因为苏联美加所及其所长阿尔巴托夫的名字常常出现在《参考消息》上，于是，就毫不犹豫地报考了这个完全陌生的研究机构。在我印象中，美国所第一次为大众所知是在1982年夏天，当时刚刚从上海国际

问题研究所调过来的张也白以美国所研究员的身份,在《人民日报》撰文批评美国售台武器。

那时研究生的考试不像今天这样还指定参考书,基本上是一种靠平时积累的“裸考”。我们美国外交史专业考世界史、美国史和美国政治三门。前两门课我都学过,但美国政治却只能自己琢磨。我估计其内容不外乎是政治制度和现实政策。现实政治主要看《世界知识》和《人民日报》,政治制度则依靠北大沈宗灵教授写的《美国政治制度》小册子,还有就是美国所研究人员万青、万明父子翻译的《美国政治》。我把沈书读得相当仔细,居然还发现了若干小问题,并向沈先生讨教。沈先生在回信中对我鼓励褒奖一番,让我开心了好几天!美国政治的考试中,有十个英文名词解释,难倒了不少考生。多亏在丁老师的指导下,我研读过几本美国原版书,除了托克维尔(Alexis de Tocqueville)以外,其余都答了出来。我们入学后,有一次所长李慎之特地举出托克维尔的例子来批评我们学生知识面过窄,说当时没有一个人能答出来。

由于那年考生众多,竞争相当激烈。入学后,听负责招生的田隆德老师讲,很多落榜考生写信给有关部门,说美国所录取时有后门。田老师感到很冤枉,对我们说:“我们哪有什么后门呀,考上的人我们原来一个都不认识。”她还以北大历史系的高材生章百家为例说:“章文晋大使(章百家之父)与老李(慎之)关系那么好,我们都没有录取他。”章百家无论是学识、能力,都在我们几个外地小子之上,他何以名落孙山,多少是个谜。杨生茂先生后来告诉我:百家在回答美国史试卷上的一道论述题(说明美国外交史上三个重要原则)时,为了迎合“标准答案”,结果跑了题。他考后给杨先生写信,说明自己内心真实的看法。杨先生回复说,如果你把你信中的观点写在试卷上,那就对了!第二年,美国所不招生了,百家转而考上近代史大家李新教授的研究生,最终成为知名的中国现代史专家,出任中共党史研究室的副主任,这是后话。

(二)

刚入学时,我们这些研究生对学习的环境颇为失望。堂堂的社科院研究生院只能寄人篱下,租借十一学校的两幢二层楼房办学。美国研究所也是如此,租装甲兵招待所的客房办公!不过,我们美国所同学的一个优势就是,从十一学校定时开放的东北门出来,穿过一个马路,就到了装甲兵招待所。此外,社科院研究生院相对松散、甚至有些混乱的教学管理体制,也让我们这些刚从大学里来的研究生有些不适应。大学里的师生关系相对密切,培养计划较为严格、规范,但研究生院就不同了。我们的基础课(政治和外语)由研究生院负责,培养计划及专业课由研究所负责,院所的沟通协调不畅。而且,美国所刚刚成立,绝大多数老师没有培养研究生的经验,加上好几

位老师在我们学习期间长期在美国进修,因此,我们只能靠自学为主。我们两个美国外交史的同学更是如此,每学期只能与导师杨先生见一两次面,或者是我们去南开,或者是利用杨先生来京开会的间歇。平常都靠书信往来,向导师问学。1985年秋天,我从美国所毕业考取杨先生的博士生,在南开第一次拜访先生时,他把厚厚的一叠信函交给我,我一看原来是我过去三年向他汇报自己学习的信件!

杨先生是极其负责的老师,每函必复,并且制定一些书单让我们阅读,还要我们写出读书报告。我给他写的第一篇读书报告是《美国早期宪政上的联邦法令废止权》,完成于1984年底。2000年,我的研究兴趣从美国外交史转向宪政史。这篇旧稿又被翻了出来,经过大量修改,在《美国研究》2001年第2期发表。我在这里谈这个插曲想说明两个问题,一是杨先生的“函授”指导对我帮助很大,知道了该要读什么样的书,选择什么样的题目入手;二是基础性研究的重要性。“联邦法令废止权”是研究19世纪美国式“中央—地方”关系的关键,这个题目尽管是16年前做的,但到发表时国内依然没有人做过。美国所老所长资中筠先生就指出过,美国所1980年代“讨论的问题虽然相当基本,但却与本质的问题有关。这是很宝贵的”。我的这一经历也可以作为一个旁证。

选择并且能够完成这篇论文,在某种程度上体现出社科院和美国所的优势。因为研究所是综合性的国别研究所,全方位地研究美国,这就避免了高校里按学科专业“画地为牢”的问题。我的“仁兄”任越研究美国司法审查,与他的日常交流促使我关注美国的分权问题,自然就会倍加注意美国政治的最大问题——联邦制。虽然那时社科院还没有自己的图书馆,研究生院和美国所的藏书也非常有限,但北京图书馆和中国科学院图书馆(社科院从科学院独立出来时,人文社科图书依然留在了科学院图书馆)有关美国政治史的藏书却是全国一流的,没有这些藏书也就无法做出国内较好的研究。此外,当时还在外交学院校园里的国际问题研究所图书馆,也有不少美国外交史的藏书,我们有时就通过外交学院的研究生同学来借阅。研究生院为我们办了北图和科图的集体借书证和个人阅览证,给我们借书和看书带来莫大的便利。在老北图阅览室(北海)看书的确是个享受,硬木地板和书桌,还有书桌上铜底绿罩的台灯,给人一种严肃但又舒适的读书氛围。读书间歇,可以到图书馆前后庭院漫步,心旷神怡,那种看书环境至今回忆起来,依然非常美好。不过,当时唯一不方便的是,没有地方吃饭,经常靠馒头、包子充饥。

在北京读书的另一大优势是可以接触众多一流的学者,接受他们的谆谆教诲。当时美国所为我们开了两门专业课。一门是陈宝森先生主持的美国经济,他不仅亲自授课,而且还请北大的洪君彦等专家来讲座。另一门课是我的师兄何志功张罗的“中美关系讲座”。美国所师资不足,开课困难,但所里领导特别是负责研究生的人事

秘书田隆德老师，非常关心我们的学习，鼓励我们利用各种关系，主动联系所外老师来开讲座，由所里提供必要的经费支持。于是，以美国所名义，我们俩（主要是何志功）就开始联系学者来讲中美关系。大概是1984年下半年，在研究生院那个简陋的临时板房里，新中国第一门“中美关系史”研究生课程（文革前大学里有类似的课程，叫“帝国主义侵华史”）开讲了！当时授课老师的阵容非常强大，有北大的罗荣渠、齐文颖；人大的卿斯美和河北大学的乔明顺；外交部国际问题研究所的资中筠、姚伟；美国所及社科院的张静怡、彭加礼和李强；还有来自出版和新闻界的邓蜀生、陈有为、丁仰炎。讲课的内容也相当广泛，既有诸如“中国皇后号”使华、《望厦条约》签订、史迪威事件、马歇尔使华这类历史题目，又有美台关系、中美苏大三角这样的现实问题。这些讲座让我们接触到最新的研究领域和课题，极大地开阔了眼界，同时也影响了我们的研究选题。何志功后来的学位论文写的是作为大使的司徒雷登，我则选择抗战期间美国对华援助。

（三）

1985年初夏，研究生三年的学习生活结束了。我们几个人面临着何去何从的问题。81级研究生只有任越留在所里，我们这届计划四人留所。我考上了南开杨先生的博士生，但内心里还想去研究所报到，保留身份，像后来常见的在职博士生。但田隆德老师告诉我：“所长讲了，任东来既然考上了博士生，就没有必要来报到了。”就这样，我告别了美国所，来到南开大学，将我和杨先生的师生关系从“函授”提升到“亲炙”。开始两年，我还有毕业后重返美国所的希望。但是，当我在南京大学—霍普金斯大学中美文化研究中心结束一年的访问学生项目后，我放弃了原来的想法，义无反顾把这个研究机构确定为我的安身立命之所。

由于机构间的联系和个人的学术志向，我和美国所的因缘并没有因此而结束。在过去的20多年里，我有幸获得美国所先后三任所长及其他前辈的提携和帮助。创始所长李慎之先生多次访问中美中心，我得以跟随左右，聆听他的长篇宏论。在他不幸去世时，我将对他的怀念写在了《一个具有世界眼光的爱国者》中。在资中筠先生出任美国所领导之前，我就拜读过她的大作、聆听过她的讲课，她对中美关系史的研究成为我们这一代研究者临摹的范本。当我从中美关系史、美国外交史转向时，她又充分肯定我在美国宪政研究做出的微薄成绩。他们和我的业师丁则民、杨生茂成为我人生和事业的“四大精神导师”。第三任所长王缉思也是我半个前辈，亦师亦友，他为拙作《美国宪政历程》写的序言，帮助这本书一度成为学术畅销书。我常常想，资先生在《美国研究》创刊号开篇时倡导的美国研究学者应该成为“全民族的智囊”，或许

在她自己和缙思身上得到了最充分的体现。美国所前副所长陶文钊是国内中美关系研究领域不可或缺的组织者,20年来一直主持召开中美关系系列研讨会,从未间断。正是在他筹备和精心组织的第一次(1985 上海)和第二次(1988 南京)中美关系史讨论会上,我走上了学术舞台,开始自己的学术生涯。经过他的细心修改,我第一篇重要论文得以在《中美关系史论文集》上发表,通过他的推荐,我的博士论文《争吵不休的伙伴》最终在广西师范大学出版社出版。

在美国研究所三十而立之时,我这个当年的研究学徒生也到了“五十而知天命”!回顾过去,我才发现,我的“天命”和我的事业是如此紧密地与美国所联系在一起!此时此刻,请接受我最衷心的祝愿:30岁的你生日快乐!

任东来:南京大学中美文化研究中心教授

作为软实力^①资源的和平队 重受美国政府重视

周 琪

〔内容提要〕2011年是美国和平队成立的第50个年头。现任总统奥巴马在2008年的总统竞选中提出将摒弃小布什时代的单边主义,更加重视多边合作,并主张在美国领导世界时,不仅要应用硬实力,而且还应更加重视对软实力的应用。奥巴马总统上任后,大幅增加和平队的预算,并许诺在2011年把和平队的人数翻一番。奥巴马对和平队的鲜明态度,标志着美国政府开始重新重视和平队作为软实力资源在美国外交中的作用。

关键词:美国外交 软实力 和平队

一 组建和平队的目的与美国的软实力

美国和平队建立于冷战的高潮之中。美国政府建立和平队的主要目的可以用一句话来概括:在同苏联共产主义的竞争中,“赢得不结盟发展中国家中的人心和头脑。”^②既然想要赢得人心和头脑,就不能使用强制力或强加于人,因此和平队从建立

① 国内学术界对 soft power 这个概念有不同的译法,包括“软权力”、“软权力”、“软力量”和“柔性权力”等,出现最多的译法可能是“软实力”。这些不同的译法实际上反映了学者对这个概念的不同理解。英文的 power 虽然有 strength, force, capacity 等词的含义,在某些情况下可以与之互换,但是作为一个社会科学的学术术语,它的中文译法只有一个——“权力”。鉴于软权力概念是从权力概念的基础上发展而来的,笔者倾向于采取“软权力”这一译法。详细说明请见周琪、李相《约瑟夫·奈的软权力理论及其启示》,载《世界经济与政治》,2010年第4期。尽管如此,本文采用目前国内通译“软实力”。

② “The Peace Corps in a Turbulent World,” Brookings Institution Governance Studies Program, working paper, October 2003, available at: http://www.brookings.edu/papers/2003/1015civilsociety_rieffel.aspx.

之日起,就如同美国对外援助一样,是被当作软实力资源来使用的。

和平队的诞生和美国对外援助体制的形成都始于肯尼迪政府。肯尼迪总统建立和平队的计划与20世纪50、60年代大批新独立国家的出现及冷战密切相关。尽管美国国会在杜鲁门总统1949年提出的第四点计划的指导下,于1950年6月通过了《援助不发达国家法》,开始对第三世界国家投入大量援助,想要帮助那里的人民“实现对更美好生活的渴望”,“建立对要求发展的国家之间伙伴关系的理解”。然而事与愿违,美国在第三世界国家人民心目中的形象每况愈下。这其中有几个主要原因:美国国内存在着严重的种族歧视和种族隔离制度;美国蔑视第三世界国家,不断干涉这些国家的内政,从事颠覆左翼政府的活动。在艾森豪威尔总统之下,1960年美国中央情报局介入对刚果总统鲁蒙巴的暗示行动就是其中一个实例。

大约在同时,威廉·莱德勒(William Lederer)和尤金·伯迪克(Eugene Burdick)1958年发表了一本世人瞩目的著作《丑陋的美国人》(*The Ugly American*)^①,其中详细描述了在第三世界国家中工作的美国外交官的奢侈生活、恩赐态度,以及对当地人民文化的不尊重,同时表达了许多美国人对自己的国家使用第二次世界大战后获得的新的硬实力的方法感到不安。在许多美国人看来,当美国变得更为富裕时,美国人理解第三世界国家和与之互动的能力减弱了。而相比之下,从20世纪60年代起,苏联显得更加贴近现实和第三世界的现状。

1960年是“非洲年”,12个非洲国家获得了独立。美国政府意识到,为了使美国在冷战中赢得非洲的支持,美国表现出同情非洲国家人民的愿望。当肯尼迪1961年入主白宫时,他决意改变艾森豪威尔以往的非洲政策。他断言,对于美国同苏联的冷战来说,非洲太重要,美国不能失去非洲。在1960年的竞选中,他批驳艾森豪威尔的非洲政策,“由于我们忽视和忽略了非洲人民的需要和愿望,我们已经丧失了基础。”在竞选的最后一年,肯尼迪曾479次提到非洲。他认为,非洲已经变成一个冷战的关键“战场”,美国必须使非洲人民“开始注视美国,注视美国总统在做什么,而不是注视赫鲁晓夫或中国共产党人。”^②他声称,为了避免共产主义在非洲的推进,美国“必须抵挡共产主义使非洲陷入陷阱的努力。在非洲,活跃的革命力量已经给了共产主义者扩大其影响的机会。”^③

① William Lederer and Eugene Burdick, *The Ugly American* (New York: W. W. Norton & Company, 1958).

② Stephen E. Ambrose, *Rise to Globalism: American Foreign Policy since 1938* (New York: Penguin, 1993), 7th revised edition, p.172.

③ Julius A. Amin, “The Peace Corps and the Struggle for African American Equality,” *Journal of Black Studies*, Vol. 29, No. 6 (July 1999), pp. 183~184, 821.

正是在这一背景下,和平队被美国政府提上议事日程。最初,当国会中就和平队进行辩论时,就有评论说,“没有比提供美国与其他国家公民之间的接触更好的抵制反美宣传的方法了……那些将组成和平队的生气勃勃的、年轻的、富有献身精神的美国人,是我们生活方式的最佳成果和这个国家所能产生的最优秀的大使。仅仅通过在国外生活和工作……他们就能够比用所有的金钱能购买的反宣传都更好地为这个国家的形象服务。”^①1960年,罗伊斯和参议员理查德·L. 纽伯格(Richard L. Neuberger)(俄勒冈州)分别在参、众两院提出了相同的议案,要求对在海外服务的全国性项目的适当性和可行性进行“非政府”研究。国会支持这一想法,它把和平队设想成为一个对付共产主义的美国外交政策的工具。众议员亨利·S. 罗伊斯(Henry S. Reuss)(威斯康星州)说,“发展中国家需要经济援助,但是它们甚至能够从接触托马斯·杰斐逊和亚伯拉罕·林肯的思想中获得更大的好处。”^②参议院安全委员会把罗伊斯众议员关于对和平队进行研究的建议写进了在此之前悬而未决的《共同安全法》(the Mutual Security Legislation),该法于1960年6月被国会通过。

在竞选中,肯尼迪本人也发现和平队是一个把反共产主义和对年轻人的理想主义的激励结合起来的有效途径。1960年11月1日肯尼迪在旧金山演讲时,指责艾森豪威尔政府的外交官对外国的语言和文化一窍不通,无法同“为共产主义事业不惜在海外渡过一生的”苏联技术人员、医生和教师相竞争。因此,美国必须以“和平队”的形式来展现美国公民的技能、决心和仁爱,以此来与苏联相抗衡。^③他还表示“我想要向赫鲁晓夫先生和其他人表明,新一代的美国人已经接管了这个国家,年轻的美国人将为自由事业服务,就像共产主义者为他们的制度工作一样。”^④1961年,肯尼迪在其就职演说中告诉美国人,美国必须在“反对人类共同的敌人暴政、贫困、疾病和战争本身的斗争中”采取行动,解决这些问题的方法之一就是和平队。出于对第三世界革命情绪日益高涨的担忧,肯尼迪把和平队看作是尤其是在后殖民主义时代非洲和亚洲新独立的国家中驳斥“肮脏的美国”和“美国佬帝国主义”观点的一个手段。他想要帮助发展中国家实现现代化,以防止共产主义在这些国家的推进。他在要求美国

① Quoted in Marshall Windmiller, *The Peace Corps and Pax Americana* (Washington, DC: Public Affairs Press, 1970), pp. 42~43.

② *U. S. Congressional Record*, 86th Cong., 2d sess., January 14, 1960, p. 577.

③ Campaign Speech, November 2, 1960, as reprinted in Sorenson, “*Let the World Go Forth*,” pp. 119~121. 转引自[美]雷逊马:《作为意识形态的现代化》,牛可译,中央编译出版社2003年版,第178页。

④ Harris Wofford, *Of Kennedy of Kings, Making Sense of Sixties* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1992), p. 257.

年轻人：“不要问你的国家能为你做什么，而要问你能为你的国家做什么。”^①他期望，志愿者将向第三世界人民显示美国的利他主义，而当地人民将以拒绝共产主义作为回报。

成立和平队的做法也代表了美国对第三世界政策的重新思考，即需要促进第三世界的经济发展。60年代肯尼迪强调第三世界的经济发展是因为他认识到，不发达的、新独立的、高度民族主义的国家比繁荣的国家更容易受共产主义的影响。而这些国家的经济繁荣和发展是实现美国领导下的全球经济秩序的前提，只有实现经济稳定，才能确保美国在冷战中的胜利。肯尼迪期望，和平队虽然是一个冷战政策工具，但它也可以成为缓解美国外交政策中的现实主义和理想主义之间矛盾的手段。^②另一个可以证明美国政府建立和平队的目的和把它当作美国软实力资源来使用的言论是约翰逊总统1965年在签署“和平队法案”时所说的一番话，他说：“我希望有像陆军、海军、海军陆战队那样多的你们这样的人。你们的人数越多，我们就需要越少的士兵。”^③

建立和平队的官方宗旨迄今始终未变，即和平队具有三个目标：

- (1) 帮助有兴趣的国家和地区的人民满足其人力训练的需要；
- (2) 促进美国人对他们所服务的国家的人民有更好的了解；
- (3) 促进其他国家的人民对美国更好的了解。^④

为了向第三世界展示美国最优秀的方面，提高美国对这些国家人民的吸引力，和平队要求其志愿者同与他们在一起生活和工作的国家的人民建立密切的个人联系。和平队强调自力更生、种族平等、自决权及社会公正，它想要向其他国家彰显美国的利他主义精神，显示超越东西方意识形态斗争的“普世价值观念和进步”。然而当时的事实是，在美国自身的社会中还存在着严重的种族歧视和种族隔离制度。

所有这些都表明，和平队是被美国政府有意识地当作赢得冷战的软实力资源来使用的。

① John F. Kennedy, Inaugural Address, Friday, January 20, 1961, available at: <http://www.bartleby.com/124/pres56.html>.

② Michael R. Hall, “The Impact of the U. S. Peace Corps at Home and Abroad,” *Journal of Third World Studies*, Vol. 24, Issue 1 (Spring 2007), p. 56.

③ Steven Cohn and Robert E. Wood, “Peace Corps Volunteers and Host Country Nationalist: Determinants of Variations in Social Interaction,” *The Journal of Developing Areas*, 16 (July 1982), p. 543.

④ “The Peace Corps: A Comprehensive Agency Assessment,” available at: http://multimedia.peacecorps.gov/multimedia/pdf/opengov/PC_Comprehensive_Agency_Assessment.pdf, p. 2.

二 冷战时期和平队地位的起伏

从建立之日起到 2008 年奥巴马上台,和平队作为美国政府外交政策的重要工具的地位经历了多次起伏。

1961 年 8 月 28 日,肯尼迪总统在白宫的玫瑰园中为第一批前往加纳和坦桑尼亚的和平志愿者举行了送行仪式。加纳之所以被选中为第一批派遣和平队的国家之一,是因为加纳是撒哈拉沙漠以南非洲国家中第一个获得独立的国家,而加纳总统克瓦米·恩克鲁玛(Kwame Nkrumah)是一名著名的非洲独立运动领袖、泛非主义的主要倡导者和对美国外交政策批评最激烈的非洲国家领导人,他还被看作是 60 年代初非洲大陆上最有影响的人物之一。当年 8 月 30 日,52 名美国和平队志愿者到达加纳首都阿克拉。

到 1962 年 6 月,和平队就把其工作扩大到了阿富汗、伯利兹、玻利维亚、塞浦路斯、喀麦隆、多米尼加共和国、厄瓜多尔、萨尔瓦多、埃塞俄比亚、伊朗、象牙海岸、牙买加、利比里亚、尼泊尔、尼日尔、秘鲁、索马里共和国、斯里兰卡、多哥、突尼斯、土耳其和委内瑞拉诸国,共 2816 名志愿者服务于美国在世界各地的和平队。虽然和平队牢固地巩固了其作为美国外交政策工具的地位,但在和平队成立后不久,肯尼迪就被更紧迫的冷战问题所困扰,如猪湾登陆的惨败、古巴导弹危机,因此他对和平队的早期发展没有起任何重要作用,而是在很大程度上把这一任务留给了其妹夫、和平队第一任主任萨金特·施赖弗(Sargent Shriver)。不过,和平队的规模一直迅速扩大,到 1963 年,和平队有了 6646 名志愿者,得到了 5900 万美元的联邦预算;1964 年有 1.0078 万名志愿者,获得 9400 万美元的预算;1966 年和平队的人数达到了历史上的最高点,有 1.5556 万名志愿者,预算超过了 1.07 亿美元。^①

1971 年 7 月,反对和平队项目的尼克松在当选为总统之后,执行了逐渐减少和平队预算的政策,想要使它寿终正寝,和平队志愿者的人数因此大幅度下降。尼克松把和平队置于“行动”(ACTION)机构的管理之下,该机构涵盖了美国国内外的所有志愿服务项目。但福特总统之后的民主党总统卡特是和平队项目的热情支持者。卡特的母亲曾在和平队项目中作为一名护士工作,她称在和平队中的经历是“她一生中

^① Michael R. Hall, “The Impact of the U. S. Peace Corps at Home and Abroad,” *Journal of Third World Studies*, Vol. 24, Issue 1 (Spring 2007), p. 55.

最荣耀的经历之一”。^① 1979年,卡特在第12137号行政令中申明,和平队的项目是完全自主的。1981年,国会通过立法使和平队成为一个完全独立的联邦机构后,和平队的独立地位得到了进一步的确认。

在冷战时期,非洲项目是和平队最大的项目。例如,在1976财年,有3729.7万美元,即和平队总预算的34.05%被用于非洲(包括摩洛哥和突尼斯),包括它负担的“行动”机构的开支部分。1977年财年,估计有2940.4万美元,即总预算的35.4%被拨给了非洲。1978年,用于非洲的预算为2852.5美元,占总预算的36.2%。从人员上讲,非洲项目所投入的志愿者所占比例也更大。例如,1976财年有2897个志愿者/年,即总数的40.8%;1977年有2238个志愿者/年,即40.21%;1978年,2286个志愿者/年,即42.4%,是被用于非洲项目的。这些非洲国家包括贝宁、博茨瓦纳、喀麦隆、中非帝国、乍得、埃塞俄比亚、加蓬、冈比亚、加纳、象牙海岸、肯尼亚、莱索托、利比亚、马拉维、马里、毛里塔尼亚、摩洛哥、尼日尔、卢旺达、塞内加尔、塞舌尔、塞拉利昂、斯威士兰、多哥、突尼斯、上沃尔特、扎伊尔等。^②

到里根总统执政的80年代,和平队所受到的重视程度与60年代相比有了很大的不同,这反应了里根总统对和平队的态度:里根总的来说更加重视在硬实力上同苏联对抗,在所有第三世界国家中击退苏联的扩张。在他的领导下,美国同苏联展开了大规模的军备竞赛。里根政府还对和平队把精力放在贫困农场发展上的做法提出了批评,要求增加一些与商业有关的项目,把志愿者派到小商业领域中去。在里根政府时期,许多保守主义者和共和党人志愿者第一次加入了海外和平队,和平队志愿者的年龄比以前有所提高,技能更加专门化。但是,由于里根对和平队并不重视,80年代初和平队的经费开始被缩减,其预算降到了尼克松政府时期的水平,而且如果考虑到通货膨胀的因素,其预算大约只相当于1968年预算的2/3。与此同时,每一位志愿者的开支有了很大的增长,这导致海外志愿者人数下降到了5380人,该组织从而跌落到其建立以来的低谷。到1985年,以美苏日内瓦首脑会晤为开端,美苏之间开始了新的缓和进程,随着里根政府同苏联的直接对抗有所收敛,和平队得到的预算又有所回升。

从1961年和平队开始执行其项目起到1986年,有50多万美国人申请到那些最

① Daniel Yee, “Jimmy Carter Said hHis Mother’s Service in the Peace Corps as a Nurse When She Was 70 Years Old ‘Was One of the Most Glorious Experiences of Her Life,’” 2005, available at: <http://peacecorpsonline.org/masages/masssages/2629/2029056.html>.

② Agency for Volunteer Service (Peace Corps), United States Federal Government Activities in or Concerning Africa, FY 1976~1978, *A Journal of Opinion*, Vol. 8 (Summer~Autumn, 1978), No. 2/3, p. 88.

贫困的国家工作两年,到1986年已经有12万志愿者在完成项目之后返回美国。^①

三 冷战后和平队项目的调整

1990年,世界步入了后冷战时代,涌现出大量脆弱的民主制国家,各国都在力求实现可持续的经济发展。此时,和平队的报告认为,“和平队已经进入了一个有无以伦比的服务机会的时代。”^②克林顿政府时期,到1995年,志愿者人数增加到了7200名,但是,和平队的规模与1960年的繁盛期相比仍然缩小了一半多。一年以后,经费继续下滑到仅够维持6500名志愿者。然而,在美国公众中,对参加和平队服务的兴趣从未减退,和平队每年都要收到15万个有关志愿者的询问和1万多个正式申请。为了增加经费,克林顿总统感到必须说服国会拨款。1998年1月,克林顿在演说中号召到2000年把海外志愿者从6500名增加到1万名,为此他不断对国会进行游说。为了说服国会增加预算,当时担任和平队队长的马克·吉兰(Mark Gearan)尽可能缩小了和平队的官僚机构,以便把更多的资金用于扩大海外服务,从1993年到1998年,和平队在国内的工作人员被减少了13%。^③吉兰想要向国会证明,和平队的经费并没有被滥用。1999年国会终于批准了前所未有的拨款:从1998年到2003年把和平队的预算提高50%,从2.41亿美元增加到3.6亿美元。该计划得到了议会中跨党派的支持,众议院以360:90票,参议院全体一致通过了有关法案。

冷战结束后,和平队关注的地区和国家重点发生了一些变化。它不再把注意力地放在西半球已经民主化的国家,因为美国政府认为这些国家的需要不再那么紧迫,而是把更多的志愿者派到非洲、亚洲和东欧。不过,在和平队员被派往的新地点中,有不少因内战而造成政局不稳和法律与秩序遭到破坏,和平队员的安全因此成为一个问题。为此,仅在1997和1998年两年中,和平队就把其志愿者撤出了9个国家。此外,由于更多的国际发展计划集中在第三世界妇女的作用上,对和平队妇女志愿者的需求增加了,结果,1999年参与和平队项目的妇女占到志愿者的3/5。志愿者教育水平和职业经验也有所提高,这使得和平队可以提供更多和更好的技术援助。早期志愿者大多担任教师,或为农业、医疗和农村电气化项目工作,如今,和平队的服务扩

① Sandy Smith, "The Peace Corps, Benign Development?" *The Multinational Monitor*, Vol. 7 (September 1986), No. 13.

② "Study of Peace Corps Shows Big Demand but Short Supply," *New York Times* (Late Edition East Coast), Oct. 23, 1990. p. A. 6.

③ Dick Kirschten, "Boutique Bureaucracy," *Government Executive*, Vol. 31, Issue 9 (Sept. 1999), p. 59.

大到了环保、商业发展和医疗照顾,包括防治艾滋病。^①

关于和平队的政策始终没有发生变化的是对和平队志愿者的生活补贴。和平队依然遵循肯尼迪政府 1961 年制定的方针,“不发薪水,只发仅够满足基本需要的补贴”,这是为了确保志愿者能够基本上过与当地人民同等水平的的生活,以使他们与当地人民打成一片。补助根据地区有所不同。志愿者的整个服务期一般为 27 个月,其中 3 个月是培训期,志愿者可以为培训期得到一次性总额为 6075 美元的支付,在以后的服务期每个月得到的补贴为 225 美元。^②

柏林墙倒塌之后,和平队很快制定了在整个前苏联的项目。和平队从 20 世纪 90 年代初开始进入东欧,以后它逐步扩大了其在东欧和中欧的项目,首次在拉脱维亚、立陶宛、爱沙尼亚和其他新独立的前苏各加盟共和国中设立了项目,目的是“援助前苏人民过渡到市场取向的民主制”。^③ 在乌克兰,志愿者支持政府工业私有化和创造就业机会的计划,他们通过商业中心来为企业家提供商业咨询,在新的管理训练中心帮助制定商业发展大纲,并帮助国家和地方政府鼓励自由企业的发展。在罗马尼亚,1996 年志愿者与 450 名未来的企业家一起工作,帮助他们启动自己的商业,制定商业计划、进行金融分析、寻找信贷和市场。在乌兹别克斯坦,志愿者在中学专科学校和技术研究所帮助制定商业教育项目。17 名志愿者与乌克兰的塔什干国立经济大学的志愿者一起合作,审订经济学教学大纲和资料,以制定合适的教学大纲。^④ 据此可以看出,和平队的项目同美国政府当时对这些国家的外交政策目标是一致的,但和平队采用的是吸引和示范的方法。从 1989 年到 2005 年,和平队在新独立的 14 个国家中的 12 个设立了项目。整体来说,在苏联解体之后,和平队在东欧和中欧的 20 个国家设立了项目。以后,和平队发现它在 6 个东欧国家,已经实现了原定目标,在社会转型的十年关键期,这些国家已在向市场经济和民主制过渡方面取得了重要进步,不再需要和平队提供的帮助,而且它们之中的大多数也开始得到欧盟的大量援助。在这种情况下,和平队结束了在那里的项目。在这些国家之中有波兰、斯洛伐克,以及三个波罗的海国家——爱沙尼亚、拉脱维亚和立陶宛等。

在非洲,和平队志愿者在许多国家的基层工作以促进经济发展。为了在大部分非洲大陆解决缺乏金融资本和外国投资的问题,志愿者努力建立同企业、银行和贸易协会的联系,以帮助当地获得资本、原材料和出口市场。和平队在非洲项目的新进展

① Dick Kirschten, “Boutique Bureaucracy,” p. 64.

② Dick Kirschten, “Boutique Bureaucracy,” p. 64.

③ The Peace Corps, A Comprehensive Agency Assessment, p. 21.

④ Anonymous, “The Peace Corps: Creating Opportunities Through Business,” *Business America*, Vol. 118, Issue 9 (Sept. 1997), p. 10.

是,在南非 1994 年废除种族隔离制度之后,1995 年 12 月 5 日,南非副总统和美国总统克林顿签订了美国向南非派遣和平队的协议。和平队主任吉兰声明,“向南非派遣和平队对于和平队和美国人民来说是一个非常重要的步骤。通过与草根层一起工作,和平队志愿者可以进一步加强美国人和南非人之间的个人关系。”^①和平队副主任查尔斯·R·巴奎特(Charles R. Baquet III)表示,和平队在南非除了把关注点放在传统项目上,还将根据南非所面临的重大问题来制定规划,其四个重点是:(1) 把基本的医疗保险制度带到城镇和乡村地区;(2) 把“失落”的一代带回到主流社会,即那些年龄在 13~30 岁之间的人,他们在种族隔离的黑暗时代曾支持过解放斗争;(3) 开发水资源,因为非洲的政治和经济问题在许多方面与水资源有关;(4) 发展小商业。^②

中国从 1993 年开始接受第一批和平队志愿者。1998 年 6 月中美两国政府签订了关于中国接受美国“美国友好志愿者”的协定。实际上,在协定签订 5 年之前就已经有 42 名美国志愿者来到中国,在中国四川省的 12 所师范学校从事英语教学。即使是在 1999 年北约轰炸中国驻南斯拉夫大使馆之后,仍有一支新的由 31 名成员组成的和平队准备从华盛顿启程前往中国。^③

九一一恐怖主义袭击之后,布什总统对和平队产生了新的兴趣,但“布什主义”看重的是美国能够赖以进行先发制人和政权变更的硬实力,而不是美国的软实力,他只是想要重新利用理想主义和年轻人对国际政治的兴趣来为美国的反恐战略服务。他在 2002 年 1 月 29 日的国情咨文中提出一个计划:到 2007 年把和平队的规模扩大一倍,增加到 1.5 万人,并把它同另一个新的志愿者机构结合起来,即“美国自由队”(The USA Freedom Corps)。^④当年,他发表讲话说,“40 多年以前,牺牲和服务精神使得和平队诞生了。我们那时需要和平队,我们今天也需要和平队。”^⑤他强调和平队在 21 世纪的重要性,“美国仍然对确保和平、希望和对所有人民的许诺承担责任,和平队在这些努力方面起了决定性作用。”^⑥这样,从 2002 财年底到 2004 财年底,和

① Derrick K. Hudson, “A New Beginning: the U. S. Peace Corps and South Africa—An Interview with Peace Corps Deputy Director Charles R. Baquet III,” *Africa Today*, Vol. 43, Issue 2 (April~June 1996), p. 199.

② Derrick K. Hudson, “A New Beginning.”

③ Dick Kirschten, “Boutique Bureaucracy,” *Government Executive*, Vol. 31, Issue 9 (Sept. 1999), p. 59.

④ Sean Price, “Peace Corps: What You Can Do,” *New York Times Upfront*, Vol. 134, Issue 12 (Mar. 25, 2002), p. 20. 在布什在国情咨文中宣布这一计划的第二天,即 2002 年 1 月 30 日,“美国自由队”就正式成立了。它是“一个协调委员会,旨在加强美国的服务文化,并帮助每一位美国人发现其志愿服务的机会”。

⑤ Peace Corps, Performance and Accountability, Fiscal Year 2004, available at: <http://multimedia.peacecorps.gov/multimedia/pdf/policies/annrept2004.pdf>, p. 1.

⑥ Peace Corps, Performance and Accountability, Fiscal Year 2004, p. 110.

平队志愿者人数从 5925 人增加到 7733 人。^①

然而,布什政府并没有做出实际努力来推动国会增加对和平队的拨款。2008 年和平队的预算是 3.3308 亿美元,由于资金不足,不用说增加志愿者,就连维持原有人数都有困难。经费不足主要是由于美元贬值而造成的,它引起海外租金费用、志愿者生活费、能源开支,以及国外雇员薪水的增长,而布什政府此时要求增加经费变得更为困难,因为财政部正在与国会谈判批准 7800 亿美元的紧急财政支出来应对金融危机,民主党主导的国会也不愿为布什的和平队计划拨款。

直到奥巴马政府时期,和平队作为软实力资源的作用才真正重新获得重视。奥巴马在竞选期间,就于 2007 年 12 月提出要在 2011 年和平队成立 50 周年之际把和平队人数增加一倍的目标。他说:“肯尼迪使他们(即志愿者)的服务成为通向发展中国家的桥梁。”^②奥巴马当选以后,其政府 2009 年 5 月提出的 2010 年财政预算,包括了把和平队的预算在 2008 年的基础上提高 10% 的方案。奥巴马的计划获得了国会的广泛支持,众议院的相关法案得到了 113 名共同发起人,参议院的相关法案有 37 名共同发起人。2009 年 11 月众议院外交事务委员会提出了一个法案支持奥巴马的外交政策和发展政策,其中的一项是,“大幅度增加和平队预算以支持奥巴马把和平队志愿者人数翻一番的目标,同时授权使用短期志愿者来对人道主义和发展需要做出反应的计划。”^③12 月 16 日众议院通过了 2010 年拨款法,要求和平队主任应就如何使用这些经费向拨款委员会提出建议,在 2010 年 6 月 16 日之前,向委员会提出报告对当前项目模式做全面评估,并说明改革和改善和平队运作方式的战略。^④不久,根据国会立法的要求,和平队向国会提交了《关于和平队的全面评估报告》(The Peace Corps, A Comprehensive Agency Assessment)。

2010 年 2 月 1 日,奥巴马总统向国会提出 2011 年财政预算时,再次要求大幅度提高对和平队的拨款,即增加到 4 亿 4615 万美元,比 2009 年的预算增加大约 1/3。奥巴马表示,这将增加志愿者人数,使和平队得以进入新增加的 20 个国家,包括塞拉利昂和印度尼西亚,“到 2012 年把和平队的录用人数增加到 9400 人,到 2016 年增加

① Peace Corps, Performance and Accountability, Fiscal Year 2004, p. 99.

② “President Obama Releases Peace Corps Number for FY 2010,” May 7, 2009, available at: http://www.morepeacecorps.org/newsevents/entry/alert_president_releases_peace_corps_number_for_fy_2010.

③ Anonymous, “House Foreign Affairs Committee Pushes Bill to Bolster Diplomacy and Development,” *Journal of International Security Assistance Management*, Vol. 31, Issue 3 (Nov. 2009), p. 93.

④ “President Obama Requests \$ 446 million for Peace,” February 1, 2010, available at: <http://peacecorp-sonnect.typepad.com/peacecorpspolyglot/2010/02/president-obama-requests-million-for-peace-corps.html>.

到 1.11 万人”。^① 尽管奥巴马所要求的 2011 年财政拨款不能实现在和平成立 50 周年之际把和平队的规模翻一番的目标,但是 6000 多万美元已经是在和平队历史上最大的年度预算增长了。

近年来,和平队在穆斯林国家建立或扩大了项目。到 2010 年,有 25% 的志愿者在 1/3 的穆斯林国家中服务。《关于和平队的全面评估报告》指出,在未来的几年中,在穆斯林国家建立更多的项目仍然是和平队的优先考虑。^②

四 当前和平队的主要工作

从 1961 年和平队建立以来到 2009 年,累计已经有将近 20 万名和平队志愿者在 139 个国家服务。^③ 2009 年有 7671 名志愿者在 77 个发展中国家工作。^④ 在 2010 年前的 10 年中,和平队结束了在 23 个国家的活动,其中 17 个是由于安全方面的原因,其他的 6 个是由于和平队在那些国家已经实现了最初的目标。如果根据联合国发展项目所制定的 2009 年人类发展指数(Human Development Index)把所有国家划分为四个 1/4,大约 70% 的和平队项目是设立在人类发展指数较低的 50% 的国家中,仅有 29% 的项目设在排位第二的 1/4,而在人类发展指数最高的 1/4 的国家中,没有和平队志愿者在服务。换言之,和平队志愿者的服务集中在全球较贫困的国家。(见表 1)

表 1 2010 年和平队项目的分布

(根据联合国人类发展指数划分四个四分之一的国家)

第一个 25%	0
第二个 25%	29%
第三个 25%	36%
第四个 25%	35%

资料来源: Peace Corps, Performance and Accountability, Fiscal Year 2006, <http://multimedia.peacecorps.gov/multimedia/pdf/policies/annrept2006.pdf>, p. 44.

根据《和平队 2009 年度报告》,2009 年有 7672 名和平队志愿者^⑤被派往其他国

① “President Obama Requests \$ 446 million for Peace,” February 1, 2010.

② The Peace Corps, A Comprehensive Agency Assessment, p. 43.

③ Peace Corps, Performance and Accountability, Fiscal Year 2009, available at: <http://multimedia.peacecorps.gov/multimedia/pdf/policies/annrept2009.pdf>, p. 2.

④ Peace Corps, Performance and Accountability, Fiscal Year 2009, p. 9; The Peace Corps, A Comprehensive Agency Assessment, p. 63.

⑤ Peace Corps, Performance and Accountability, Fiscal Year 2009, available at: <http://multimedia.peacecorps.gov/multimedia/pdf/policies/annrept2009.pdf>, p. 17.

家服务,他们在被派往的国家被划分为三个地区:非洲;欧洲、地中海和亚洲;拉丁美洲和太平洋地区。2010年计划派遣的和平队志愿者分布在以下地区:

表 2 派往不同地区的和平队志愿者人数

地区	计划派遣志愿者人数(2010年9月30日)
非洲	2620
欧洲、地中海和亚洲	2616
拉丁美洲和太平洋	2564
地区总数	7800
危机队志愿者*	50
联合国志愿者	1
总人数	7581

* 危机队为前和平队志愿者提供在发展中国家执行有报酬的短期任务的机会。2008年,56名和平队志愿者在9个国家服务。2010年1月,危机队参与了对海地地震的救援工作。迄今,已经有1100名危机队志愿者在拉丁美洲、非洲、亚洲、太平洋和欧洲的40多个国家服务。

资料来源: The Peace Corps, A Comprehensive Agency Assessment, p. 22.

根据和平队的报告,和平队的项目划分为六个领域:农业、商业、教育、环境、卫生和艾滋病,以及青年发展,它们占志愿者项目的比例分别为:教育35%,环境14%,卫生和艾滋病21%,商业发展15%,农业5%,青年项目6%,其他4%。^①

这些项目的内容包括:

(一)农业:和平队农业项目的目标是帮助当地农民种植适合于环境的农作物。和平队志愿者与环境部门的志愿者一起工作,通过教育他们保护和改善土壤、管理水源,显示如何用自然方法控制虫害,来帮助他们提高农业生产力,同时帮助东道国减轻全球食品安全危机带来的负面影响。

(二)商业发展:商业发展领域又分为四个子领域:社区、大城市、商业和组织发展。受过各种商业教育和具有职业经验的志愿者被委派给一些项目,这项目集中在地方政府办公室、非盈利机构和盈利商业组织的商业、组织、联络技巧方面。最近,这一领域的重点更多地从商业咨询转向了社区经济发展,强调增加收入。由于全球经济需要的增长,商业志愿者数量在持续上升。

(三)教育:教育仍然是和平队最大的项目领域。教育项目包括算数、科学、卫生、环境以及英语和文学方面以公民教育和技巧为基础的课程。最大的教育项目是英语作为第二语言的培训。根据东道国的需要,志愿者支持弱势的、被边缘化的或其他有特殊需要的儿童的项目。他们为儿童创造学校后项目、俱乐部和营地以促进艾滋病

^① Peace Corps, Performance and Accountability, Fiscal Year 2009, p. 9.

预防和提高生活技能。教育志愿者也培训教师通过信息和通讯技术来扩大学习机会。志愿者也努力通过扩大对妇女的教育机会来对女孩儿的教育和性别觉醒做出贡献。

(四)环境:环境项目的目标是帮助加强社区可持续地使用自然资源的能力。志愿者主要在草根层次工作,集中在人类需要和可持续发展。例如,环境志愿者识别并培训地方领导人,通过他们传授给其他农民如何以与自然和谐的方式来改进其土地生产力,并以可持续的方式来种植。志愿者也举办环境俱乐部和环境夏令营。在一些地方,学校和社区结为伙伴,使家长和青年一起工作来制定共同项目,如玻璃瓶回收和社区清洁日。

(五)卫生和艾滋病:卫生项目的志愿者促进预防疾病的教育和实践,强调全面的健康。他们的项目包括保健和卫生;水系统的建立和发展;营养和食品安全;身体健康和儿童健康;生育健康;传染病、慢性病;健康的生活方式和进行决策。一些志愿者把注意力专门放在艾滋病的预防和照顾上,或者把其作为全面社区医疗项目的一部分。志愿者越来越多地被分配到与艾滋病相关的非政府组织,对这些组织的技术、管理和行政能力提供越来越大的支持。例如在2006年和平队志愿者的调查中,55%的志愿者报告说,他们曾参与了与艾滋病有关的活动,这是其和平队工作的一部分,而这一比例与2004年相比有明显增长,2004年为25%。^①

许多志愿者为降低疟疾在一些国家造成的破坏性影响,尤其是对儿童的影响而工作。志愿者通过讲授有关疟疾传播的知识来帮助控制疟疾。在水源、卫生和保健方面,志愿者帮助当地人民建立、管理和维持他们的水供应系统和卫生基础设施。志愿者也敦促改变卫生习惯,如用肥皂洗手,以减少腹泻和肺囊虫性肺炎的感染机会。

(六)青年发展:在和平队工作的许多国家中,将近50%的人口是25岁以下,因此和平队特别重视与青年人一起工作。社区中的青年人被看作是志愿者的第一个语言教师和当地文化的解释者。青年人也珍惜从和平队志愿者那里学习的机会。志愿者在青年发展工作方面有三个指导原则:促进积极的青年发展;促进更多的青年参与;促进社区发展。青年发展项目也旨在建立青年服务组织的能力,以及与青年人一起工作的东道国专业人员的能力。^②

① Peace Corps, Performance and Accountability, Fiscal Year 2006, available at: <http://multimedia.peacecorps.gov/multimedia/pdf/policies/annrept2006.pdf>, p. 1.

② 关于六项任务的说明,参见 The Peace Corps, A Comprehensive Agency Assessment, pp. 22~25.

五 和平队如何配合政府的外交政策

虽然和平队在拟定自己项目时具有独立性,但是和平队遵循的一个原则是,“和平队负有在这些国家推进美国的优先考虑的责任,只要这些考虑与东道国的优先考虑相一致。”^①这就是说,和平队会积极去做既对东道国有利也对美国国家利益和战略目标有利的事情,这两个条件都不可或缺。和平队通过从白宫、国务院和国会了解有关美国国家利益的重要信息,来决定其项目重点。这三个部门都对和平队志愿者的派遣国家和预算的分配产生重要影响。

正如和平队法所要求的,和平队主任直接向美国总统报告。和平队资深工作人员是由行政部门任命的。和平队中还有一名被任命的白宫联络官,他是和平队中的第一个政治任命官员,与总统人事办公室和其他白宫办公室密切合作,推进和平队的日程。这些办公室包括内阁事务办公室、总统人事办公室、管理与预算办公室、第一夫人办公室、副总统办公室、国会事务办公室,以及国内政策委员会(The Domestic Policy Council)中的社会革新办公室。和平队也参加各种政府特别工作小组,如“白宫妇女和儿童特别工作小组”。

和平队与国务院的关系是最初被和平队法所规定的。1961年以后历届政府的国务卿都会通过给美国驻外使团首长的电报来规定和平队与国务院的关系。这些电报既肯定了和平队的独立性,又强调了和平队与驻外使团相互合作和支持的必要。最早的这类电报是1963年肯尼迪政府的国务卿腊斯克发出的,最近一份是2009年2月奥巴马政府的国务卿克林顿夫人的电报——《美国使团与和平队工作人员之间的关系》。这份电报说:

总统的指示信和其他相关法律和规章(包括你们在《外交安全法》下被授予的责任)概述了你们对包括和平队工作人员在内的所有行政部门雇员的权力和责任。正如我的前任一样,我要求你们与我一起行使这些权力,以便为和平队在其日常运作中提供尽可能大的自主性和灵活性,只要这与美国的目标和政策不相冲突。正如国务卿腊斯克1961年所说,“和平队不是一个外交政策工具,因为如果把它当作这样一个工具来使用,它就不可能为外交政策做贡献。”^②

和平队的国别主任构成美国驻外使团的一部分,他们能够通达使团首长和使馆工作人员。大使馆工作人员在诸如安全和保健问题等许多问题上与和平队工作人员

① The Peace Corps, A Comprehensive Agency Assessment, p. 8.

② The Peace Corps, A Comprehensive Agency Assessment, p. 41.

进行协调。在对一个新国家进行评估或审查正在进行的行动时,和平队工作人员特别依赖于美国使馆收集信息。

在与国会的关系方面,和平队向国会拨款委员会和其他有关议员就有关和平队的活动进行咨询,包括设立、结束或扩大某个和平队项目。和平队中设有国会关系办公室(The Office of Congressional Relations at the Peace Corps),负责协调与所有立法问题和利益有关的活动,是和平队主任与国会议员和国会工作人员之间的官方联络渠道。和平队定期受到国会议员对有关选区和行动的具体问题的询问。国会关系办公室及时协调和平队对这些问题的解答。通过这些询问,和平队行政官员可以了解国会的观点,而这些观点是和平队领导做出最高层次上的决定的考虑因素之一。在有关美国生活的各个方面,和平队从回国后担任议员的前和平队志愿者那里获得了强有力的支持。例如在第 111 届国会中,有 1 名参议员和 5 名众议员是前和平队志愿者,其中有一名是共和党人,其他均为民主党人。^①

六 和平队如何构成美国软实力资源

关于和平队是否起到了美国政治家们所期望的作用,和平队评估小组做出了如下评估:“几十个国家的总统和内阁部长都认为他们受益于早期触动他们生活的和平队志愿者。和平队志愿者在 77 个东道国中正在点亮未来领导人心灵之火。”“和平队是美国最好的大使,他们在世界各国社区基础上自下而上地建立了与战略伙伴国的关系。”^②

上文提到,和平队有三个至今未变的基本目标,第一个目标是满足东道国的需要,而第二和第三个目标实际上是加深美国人和世界其他国家人民之间更好的理解。2009 年,和平队对四个东道国(保加利亚、布基纳法索、尼加拉瓜和罗马尼亚)中的 528 人的调查,显示了和平队在多大程度上实现了其目标:

99%的受帮助者表示,在他们的工作中运用了他们从与和平队一起工作而获得的知识和技能。69%的人每天都使用这些知识和技能。

99%的受帮助者和受益者表示,在他们的个人生活中使用了从志愿者那里获得的知识和技能,70%的人每天都使用它们。

82%的东道国合作者和 84%的全体东道国国民非常满意他们与和平队一起工作带来的变化。

① The Peace Corps, A Comprehensive Agency Assessment, p. 41.

② The Peace Corps, A Comprehensive Agency Assessment, p. 2.

95%的受访者表示他们肯定想要继续同和平队志愿者一起工作。

98%的受访者认为和平队工作带来的积极变化在和平志愿者离开后在某种程度上保留了下来。79%的人说变化“在很大程度上”或“完全”被保留下来。^①

关于第二个目标——使东道国的人民更好地了解美国人，调查显示出这个目标也较好地得到了实现：

84%的东道国受帮助者和86%的全体东道国国民报告说，在与和平队志愿者工作后，他们关于美国人的观点发生了正面的变化。

87%的东道国家庭成员说，在与和平队志愿者生活之后，他们关于美国人的看法更为正面。

受访者对美国的态度从在与志愿者互动之前对美国人仅有有限的了解，变为在此之后有了适度的了解。^②

早期的和平队的工作获得一些第三世界国家领导的赞扬。例如，60年代中期，几内亚总统艾哈迈德·塞古·杜尔(Ahmed Sekou Toure)在赞扬和平队获得了不带种族偏见的声誉时说，“为什么恩克鲁玛把和平队称作‘值得高度赞扬的大胆主张’，这是因为和平队致力于一个比任何种族、任何宗教、任何民族都更伟大的事业，不属于任何种族、单个宗教和任何一个民族。”^③

社区发展方面的工作得到评价可以以拉丁美洲为例。在哥伦比亚，和平队官员认为，和平队在这些地方最重要的贡献是，在当地激发了原先不曾存在的“勤奋工作的态度、主动精神和想象力”。拉丁美洲地区主任杰克·胡德·沃恩(Jack Hood Vaughn)在考察了玻利维亚的5个印第安人村庄之后发现，那里的和平队在三年内做到了其他西方人在1000年里没有做到事情：每个村庄都建立起了一所学校，有了接生诊所，并用管道把清洁水引进村里，这些成就都是历史上的第一次，而最重要的是村民对外界的态度和交流的方式发生了根本变化。康奈尔大学的人类学家对15个有志愿者的居民区和5个没有志愿者的居民区进行了调查，发现和平队已经改变了“传统的”世界。在伊朗的一个边远地区，市民们为一名青年志愿者巴克利·摩尔(Barkley Moore)建造了一座纪念碑，以纪念他为这座小城建立了第一座公共图书馆。另一名在印度农村当学校教师的和平队志愿者被许多报道描述为“那些动机纯洁高尚的美国年轻人中的一员”。^④

① Peace Corps, Performance and Accountability, Fiscal Year 2009, p. 58.

② Peace Corps, Performance and Accountability, Fiscal Year 2009, p. 59.

③ Julius A. Amin, "The Peace Corps and the Struggle for African American Equality," *Journal of Black Studies*, Vol. 29, No. 6 (July 1999), pp. 183~184, 821.

④ [美]雷逊马：《作为意识形态的现代化》，牛可译，中央编译出版社2003年版，第178页。

总的来看,无论和平队的工作是否产生了美国决策者所期望的成效,作为美国软实力的资源,和平队无疑发挥了一些重要作用。和平队是在亚非拉前殖民地国家刚刚通过艰苦卓绝的斗争获得民族独立、“变革之风吹遍了非洲”^①之际建立起来的。当一些老牌殖民帝国正在不情愿地退出前殖民地时,美国做出了一个与它们完全不同的同情和关心新独立国家人民的姿态。当美国在60年代和70年代中期以前不断武装干涉第三世界国家,或通过中央情报局的秘密行动来颠覆第三世界国家的政权时,大多数和平队队员的利他主义行为对美国在第三世界国家的恶劣形象起到了一定的抵消作用,为它在老殖民主义者撤出后扩大它在这些地区的势力,同苏联进行冷战争夺提供了有利的条件。和平队体现了美国文化中的“美国例外论”和使命感,它在冷战的紧迫局势下,把美国表现为一个“特殊的”国家,具有促进其他国家“发展”的能力,并承担了帮助美国在非殖民化时代的潮流中重新扩张自己实力的使命。和平队在为东道国人民一起生活和工作的同时,也通过潜移默化的方式传播了美国的价值观和发展模式。

此外,和平队就其创始人的初衷而言,不乏某种真诚的理想主义,但他们的主要目的还是改善美国与第三世界的关系。当硬实力不能实现美国的目标时,和平队就被当作软实力的资源用来表达美国对第三世界的善意和增加第三世界国家对美国的好感。和平队志愿者的工作越是有成效,和平队志愿者作为个人的良好动机越是不容置疑,就越能被当地人民看作是美国人的仁爱道德和美国政府对第三世界国家关怀的代表。

提出软实力理论的美国学者约瑟夫·奈说过,软实力主要有三个资源:文化(具有对其他人的吸引力)、政治价值(能够在国内外实践这些价值),以及该国的外交政策(这些外交政策应被看作是合法的并具有道德权威)^②。软实力是通过吸引和诱惑而不是强制或劝说发挥作用的,^③或者说,“软实力是吸引的能力”,而且吸引力往往导致默认和仿效。^④奈主张,为了维持美国的全球领导地位,美国应当把硬性的军事

① 这是英国首相麦克米伦1960年初访问非洲的加纳时说的一句著名的话,表明英国保守党政府已经意识到民族独立是世界上的大势所趋,英国愿意加速非洲非殖民化进程。见〔美〕W. F. 汉里德、G. P. 奥顿:《西德、法国和英国的外交政策》(徐宗士等译),商务印书馆1989年版,第330页。

② Joseph S. Nye, Jr., *Soft Power, The Means to Success in World Politics* (New York: Public Affairs, 2004), *Soft Power*, p. 52.

③ Joseph S. Nye, Jr., *Bound to Lead, The Changing Nature of American Power* (New York: Basic Books, Inc., Publisher, 1990), p. 31.

④ Joseph S. Nye, Jr., *Soft Power, The Means to Success in World Politics* (New York: Public Affairs, 2004), p. 5.

力量和软性的吸引力结合起来,使之成为“巧实力”。^①从这方面而言,肯尼迪总统时期建立起来的至今仍活跃在世界各地的和平队,恰恰起到了提高美国对其他国家民众吸引力的作用。美国国务卿希拉克·克林顿在许多场合称:和平队对美国在发展和民主方面的努力做出了直接贡献,它通过针对人口某些部分的人民对人民之间的交流,用独特的方式做到了这一点。这是肯尼迪总统在50年前首次说过的话,它如今更加有效。^②这就是和平队成为美国软实力资源的原因所在。

周琪:中国社会科学院美国研究所研究员

^① 关于对约瑟夫·奈的理论的全面理解,参见周琪、李柁《约瑟夫·奈的软实力理论及其启示》,载《世界经济与政治》,2010年第4期。

^② The Peace Corps, A Comprehensive Agency Assessment, p. 25.

影响美国软实力的因素分析

朱世达

〔内容提要〕美国的政策是影响美国软实力强弱的主要因素；追求国家利益是美国塑造和运用软实力的动因；美国在展现其文化价值观时，如果时机和地点选择不当，或与当地文化相违背，反而会影响美国软实力的发挥，甚至酿成文化冲突和反美主义。在美国软实力的构成中，其政治影响力与文化价值影响力之间存在着分裂现象，这是影响美国发挥其软实力的因素之一。

关键词：美国政治 美国文化 软实力 国家利益 宗教性

近一个时期，美国遭遇了20世纪30年代大萧条之后最严重的金融危机和经济衰退，失业率几近两位数，^①美国政府一年的赤字高达15万亿美元，占到其国内生产总值的10%，^②这意味着赤字占到了美国国民生产总值的100%，^③这种情况实属罕见。近年来，人们对以自由市场、浮动汇率和选举政治为特征的“华盛顿共识”产生了诸多疑惑也是因为美国经济出现衰退。人们又开始援引保罗·肯尼迪（Paul Kennedy）在1988年出版的《大国的兴衰》一书中的观点：“一个帝国为支撑其势力必然要支付巨大的军事开销，这样，帝国所赖以君临天下的财富会因此而消融殆尽，这必然将帝国无可挽回地引向衰落和灭亡。”^④在经历了此次金融危机之后，人们对美国的未来产生疑惑：美国进入一个相对衰落的阶段了吗？美国软实力的现状如何？影响美国软实力的因素是哪些？

① 据美国2010年9月3日发表的8月份的劳务报告，失业率为9.6%。

② Andrew Quinn, "Hillary Clinton Says Deficit Sends Message of Weakness," *Reuters*, September 8, 2010.

③ 谢国忠：《现行错误政策将引发更严重危机》，财新网，2010年8月31日。

④ Pier Brendon, "Like Rome before the Fall? Not Yet," *The International Herald Tribune* (Hereafter cited as *IHT*), February 26, 2010, p. 6.

要回答这些问题,需要进行一个深入而全面的分析,由此才能得出较为理性的结论。

一 政策因素

在国际政治中,作为唯一的世界霸权国,美国自然有优越于其他国家的方面,这种优越性使它具有一种天然吸引力(natural attractiveness),这就是它的软实力。根据约瑟夫·奈(Josef S. Nye, Jr.)的说法,“软实力是一种通过吸引和劝说其他人采取你的目标,得到你所希冀想得到的东西的能力。”他指出,美国的软实力“来自美国的文化 and 美国的政策。”^①也就是说,美国的软实力来自美国的文化、政治理想和政策的吸引力。

在影响美国软实力的诸种因素中,最具影响力的是它的政策因素。约瑟夫·奈认为,“目前的反美情绪是由于我们的政策。”^②美国作为唯一的超级大国在国际政治的决策中每每有一种居高临下的帝国冲动,试图影响或控制远在海外的政治或其他方面的结局的帝国野心。2002年美国《国家安全战略报告》表达了这样一幅自由主义的世界政治图景:“最终,美国将利用目前的时机在全球推广自由的好处。我们将积极地将民主、发展、自由市场和自由贸易的希望带到世界的每一个角落。”^③当美国遏制或收敛其帝国冲动时,海外对它的评价就会比较正面,美国的软实力就较强;反之,美国就会遭到大多数国家的唾弃。

从美国与穆斯林世界的关系中,可以看到这一规律。以2001年9月11日美国遭受恐怖主义攻击及其后时局的演变为例,可以看出美国的软实力和它的政策是如何紧密相关的。事实上,在九一一袭击之后的最初一段时间内,中东地区乃至整个伊斯兰世界的大部分人对美国所遭受的损失和痛苦是同情的。即使在美国新保守主义决策者决定对伊拉克和阿富汗开战之初,美国仍然获得了相当广泛的国际支持。然而,随着时间的推移,布什政府越来越推行干涉主义方针,甚至不惜走单边主义的道路,使用武力干预其他主权国家的内政,强行推广美式民主,专注于“政权更迭”。更有甚者,布什总统在一次讲话中将这场反恐战争描述为“十字军”征伐,这样一来,美国反恐战争就越来越像是一场针对伊斯兰世界的战争。这使美国在世界上变得越来

① Josef S. Nye, Jr., “Propaganda Isn’t the Way: Soft Power,” *IHT*, January 10, 2003, p. 6.

② Josef S. Nye, Jr., “America Must Regain its Soft Power,” *IHT*, May 19, 2004, p. 8.

③ Brendon O’Conner and Martin Griffiths, eds., *Anti-Americanism*, Vol. 4, (Oxford/Westport, Connecticut, U. S. A. : Greenwood World Publishing, 2007), p. 55.

越不得人心。对美国的支持率在世界上持续下降,低于法国、德国和日本等其他国家。^①美国的“帝国傲慢”损害了它与穆斯林世界的关系。^②在九一一事件发生前,对美国的支持率在土耳其是 52%,在印尼是 75%,在巴基斯坦是 23%,但在布什政府 2003 年 3 月发动了伊拉克战争后,对美国的支持率在土耳其和印尼这两个人数众多的穆斯林国家都骤降至 15%,在巴基斯坦降至 13%,在约旦降至惊人的 1%。“帝国傲慢”(imperial hubris)使美国的软实力在这些穆斯林国家消融殆尽。(见表 1)

表 1 对美国的支持率(%)

	1999/2000	2002	2003	2005	2006	2007	2008	2009	2010
土耳其	52	30	15	23	12	9	12	14	17
埃及					30	21	22	27	17
约旦		25	1	21	15	20	19	25	21
黎巴嫩		36	27	42		47	51	55	52
印尼	75	61	15	38	30	29	37	63	59
巴基斯坦	23	10	13	23	27	15	19	16	17

资料来源:22-Nation Pew Global Attitudes Survey, June 17, 2010.

奥巴马总统 2009 年就任之后,改变了布什政府的单边主义政策,开始实行多边主义路线。奥巴马认为应该在外交努力无效的情况下才诉诸武力,这与布什政府的先发制人战略相比是一个重大的转变。同时,奥巴马在就职演说中表现出他的包容。他欢呼美国是一个由“基督徒、穆斯林、犹太人、印度教徒和无神论者组成的一个杂拌儿。”他是第一个在就职演说中谈到穆斯林的美国总统。他旁敲侧击地谈到叙利亚和伊朗,“我们愿意伸出手去,如果你们愿意将拳头松开的话。”^③约瑟夫·奈评价说,这对主流穆斯林是有利的,它将使外交政策带有一种非常不同的调门。^④奥巴马在穆斯林国家的支持率比布什总统高得多。他在埃及的支持率为 42%,在印尼为 71%,在黎巴嫩为 46%,分别比布什总统高出 31%,48%和 13%。(见表 2)

正如民主党智囊理查德·霍尔布洛克(Richard Holbrook)指出的,“对这场针对世界上 10 亿穆斯林心灵的所谓的(心理)战争做出限定是具有决定性和历史性意义的。”^⑤奥巴马采取措施改善与伊斯兰世界的关系,特别是他的开罗演讲赢得了伊斯兰世界的广泛赞同。格林威(H. D. S. Greenway)评论说,“他在开罗显示了象征

① Steven W. Hook, *U. S. Foreign Policy* (CQ Press, Washington, D. C., 2008), p. 221.

② Brendon O'Conner and Martin Griffiths, op. cit., p. 170.

③ Nicholas D. Kristof, "The Remaking of America," *IHT*, January 23, 2010, p. 7.

④ Requoted from Nicholas D. Kristof, "The Remaking of America," *IHT*, January 23, 2010, p. 7.

⑤ Brendon O'Conner and Martin Griffiths, op. cit., p. 250.

性的尊敬,他懂得象征性的力量。”^①美国中东特使乔治·米歇尔(George Mitchell)说,“在白宫还从没有哪一位总统如此献身(于以建立以色列国和巴勒斯坦国为目标的中东和平进程),在我们所有在座的人的有生之年中也不会再有另一位总统如此献身于这一问题了。”^②在巴勒斯坦,在2009年6月4日奥巴马演讲后,对美国的支持率从14%增至19%,不支持率从84%降至80%;对奥巴马领导力有信心的从21%升至26%,对奥巴马领导力没有信心的从76%降至72%;认为奥巴马将考虑穆斯林利益的百分比从27%升至39%。^③

表2 美国在世界事务中会做正确的事吗?(%)

	布什(2008年)	奥巴马(2009年)
埃及	11	42
约旦	7	31
黎巴嫩	33	46
巴基斯坦	7	13
土耳其	2	33
印尼	23	71

资料来源:22-Nation Pew Global Attitudes Survey, June 17, 2010.

由此可见,政策是影响美国软实力的主要因素。分析表明,如果美国奉行单边主义政策,它的软实力就会削弱,甚至消融。

二 国家利益因素

追求国家利益依然是美国塑造和运用软实力的动因。正如约瑟夫·奈所指出的,软实力变得十分必要,不仅是由于苏联实验的垮台使世界政治愈益复杂,而且还因为它将使美国更容易达到外交政策的目的。^④从美国要求人民币升值这一问题来分析美国政策与软实力的关系,就可以看出美国的软实力是为它的国家利益服务的。美国政府抵御其国内种种要求实行经济制裁,也即运用硬实力压人民币升值的努力,而使用以谈判和劝说为主的“外交的方式来劝说中国将人民币升值”。^⑤以谈判和劝说为主的外交的方式比动辄使用硬实力的傲慢的高压政策能更好地解决美国与其他国家之间的分歧。

① H. D. S. Greenway, “Europe’s Honeymoon with Obama Is Over,” *IHT*, April 8, 2010, p. 6.

② Roger Cohen, “Beating the Mideast’s Black Hole,” *IHT*, April 27, 2010, p. 8.

③ Source: 22-Nation Pew Global Attitudes Survey, June 17, 2010.

④ Brendon O’Conner and Martin Griffiths, op. cit., p. 246.

⑤ Reuters, “U. S. Avoids Clash with China,” *IHT*, July 10~11, 2010, p. 15.

在奥巴马政府上台之初，白宫试图用高压手段迫使人民币升值的冲动非常明显。财政部长盖特纳（Timothy F. Geithner）在国会的听证会上矛头直指中国，称中国“操纵人民币”。盖特纳在2010年9月16日就人民币汇率和中美经济关系问题在参议院银行、住房和城市事务委员会作证时，明确要求中国“让人民币汇率朝着更加市场化的方向迈进。”他说：“我们也在考虑一个非常重要的问题：美国使用哪些综合工具和国际多边方法能有助于鼓励中国官方在这方面加快速度。”奥巴马总统也发表过指责中国操纵汇率的言论。2010年9月20日他表态说，中国在人民币问题上未尽全力，美国将较过去“更有效地”执行贸易相关法律。

在有关人民币升值的问题上，奥巴马政府在国内面临着巨大的压力。2010年3月，众议院130名议员敦促奥巴马政府对中国实施惩罚性的关税和其他手段，以对抗人民币被低估。参议员林赛·格雷厄姆（Lindsey Graham）和查尔斯·E. 舒默（Charles E. Schumer）提出议案迫使财政部将人民币列为被操纵的货币。在议案中，他们援引了经济政策研究所（The Economic Policy Institute）的一项研究报告说，2001年到2008年间，中美之间不断增长的贸易逆差使美国丧失了240万个就业岗位。格雷厄姆称，“使中国行动起来的唯一办法就是强硬的立法。”^①2010年9月29日，众议院以348比79的投票结果通过了《汇率改革促进公平贸易法》，旨在对所谓低估本币汇率的国家征收特别关税。

根据保罗·克鲁格曼（Paul Krugman）的计算，“在未来几年中，中国的重商主义有可能夺去美国大约140万个就业岗位。”^②他建议对中国进行威胁：“如果所有甜蜜劝说都无用的话，那我们该怎么办呢？……首先，美国财政部必须停止回避（这一问题）。……在目前，很难看到中国将改变它的政策，除非让它面临威胁。”他提到，1971年美国对德国和日本的进口货物征收一种10%的临时性的附加税，几个月后终于解决了德国和日本货币被低估的问题。他建议对中国采取同样的威胁，只是进口附加税应该升至25%。他说，“该是采取立场的时候了。”^③

然而，在2010年4月初，美国财政部一改先前的强硬态度，决定推迟原定于4月15日就贸易伙伴汇率问题每半年向国会提交一次的报告，直至7月8日才公布该报告，而且报告并未宣布中国为“汇率操纵国”。路透社在评论中说，“财政部长盖特纳追求一种更为外交的方式，竭力劝说北京，采取一种由市场调节的货币政策是符合中国的最大利益的。”^④白宫在一篇低调的声明中说，奥巴马总统在与中国领导人谈话

① Sewell Chan, "China Gives No Signal of Currency Change," *IHT*, March 26, 2010, p. 17.

② Paul Krugman, "Chinese New Year," *IHT*, January 2~3, 2010, p. 6.

③ Paul Krugman, "Taking on China," *IHT*, March 16, 2010, p. 7.

④ Reuters, op. cit.

中只是提到中国“需要迈向一个由市场决定的汇率。”^①这也是乔治敦大学国际关系教授查尔斯·库普乾(Charles A. Kupchan)所谓的“华盛顿和北京相互迁就,给各自留下在国内行事的空间。”^②塞维尔·陈(Sewell Chan)分析认为,“这表明(美国)当局更愿意通过外交手段解决分歧,而不是正面对峙。……通过推迟报告,奥巴马政府给予中国人以喘息的时间,使他们能按自己的方式调整人民币币值。”^③彼得森国际经济研究所的尼古拉斯·拉迪(Nicholas R. Lardy)认为,这“表明当局愿意在一个多边的而不是一个单边的基础上来讨论这个问题。”^④

渣打银行上海办事处的经济学家斯提芬·格林(Stephen Green)认为,“盖特纳先生需要面对来自美国的批评,认为他对中国过于软弱了。”^⑤事实上,美国政府当时希冀通过较温和抑或是柔性的外交手段解决分歧,也是因为它面对一个无可争辩的事实:美国有软肋捏在中国人手里。在全球金融危机的背景下,中国成为美国的最大债权国,拥有10000多亿美元的美国政府债券,中国是美国的第二大贸易伙伴,这是对美国的一个极大的掣肘力量。保罗·克鲁格曼在评论中提到,美国现在受制于中国,美国有人担心,如果美国公然挑衅中国的话,中国有可能抛售它手中的美元资产。^⑥杰夫·索穆尔(Jeff Sommer)指出,中国只要稍微做出这种暗示,就可能给业已相当脆弱的美国经济带来打击。^⑦经济学家迪恩·贝克则称,“在过去一年里,存在一种恐惧感,担心中国在某个时候因为对美国政策不满,用不再购买美国政府债券来惩罚美国。这种趋势被认为会将美国经济引向金融的大决战。”他还称,“这也被用来解释为什么奥巴马政府在敦促中国升值人民币的行动中不可能十分坚决。”^⑧

美国政府希冀通过较温和或者说柔性的外交手段解决分歧,也是因为它面对另一个无可争辩的事实:中国政府在此问题上采取了强硬立场,因为人民币对美元升值1%,中国外汇储备将损失168亿美元,人民币升值40%,中国外汇储备将损失约6720亿美元,所持美债80%都将化为泡影。正如分析家所指出的,“中国官员异乎寻常地表示他们不会做出在他们的人民看来像是在美国压力下做出的政策变化。”^⑨库

① “Balance of Trade,” *IHT*, April 15, 2010, p. 6.

② Charles A. Kupchan, “Soothing China-U. S. Tension,” *IHT*, March 31, 2010, p. 8.

③ Sewell Chan, “U. S. Puts off Showdown with China on Renminbi,” *IHT*, April 5, 2010, p. 1.

④ Sewell Chan, “U. S. Puts off Showdown with China on Renminbi,” p. 15.

⑤ Vikas Bajaj and Keith Bradsher, “In New Sign of Warmth, Geithner to Visit Beijing,” *IHT*, April 8, 2010, p. 18.

⑥ Paul Krugman, “Taking on China,” *IHT*, March 16, 2010, p. 7.

⑦ Jeff Sommer, “The Slippery State of U. S. -China Trade,” *IHT*, April 12, 2010, p. 17.

⑧ Dean Baker, “The China ‘Threat’,” *IHT*, April 7, 2010, p. 6.

⑨ Vikas Bajaj and Keith Bradsher, “In New Sign of Warmth, Geithner to Visit Beijing,” *IHT*, April 8, 2010, p. 1.

普乾评论道：“美国越压中国将人民币升值，中国领导人则将更加坚守他们的立场。”他指出，“华盛顿希望人民币升值是对的，但通过恫吓北京以达此目的则是错的。”^①美国报纸也报道说，中国官员特别是商务部官员“声言中国不会按美国的想法行事，要求中国升值人民币的压力是非理性的。”^②商务部副部长钟山在美国也表示，“中国政府绝不会屈服外国要求我们调整汇率的压力。”^③与此同时，中国民众支持政府抵制美国压力。美国报纸报道说，美国的压力“在互联网聊天室和中国报纸头版头条的新闻中引起反美情绪，它们表示中国一定不能‘后退’。”^④库普乾从北京回到华盛顿后在一篇评论中说，愤怒地要求国家领导人顶住美国的恫吓的声音，充斥在中国报刊和互联网博客社区。^⑤从某种意义上讲，美国政府也不得不考虑中国民众的情绪。

这表明，美国政府运用软实力是其对国际和国内政治进行权衡的结果。一方面，它不得不顺应国内政治的诉求；另一方面，在有些时候，为了保护国家利益，它不得不采取一种劝说性的外交姿态，施展其柔性的一面。不管中美将来在人民币升值的问题上将会进行怎样的博弈，这种柔性方式仅仅是软硬兼施的一个方面而已。正如哈佛教授尼阿尔·弗格森(Niall Ferguson)一针见血指出的，“软实力仅仅是一副包藏铁手的丝绒手套而已。”^⑥终极的考虑仍然是美国的国家利益。

三 价值观因素

价值观是美国软实力的重要组成部分。美国相信通过运用软实力，可以更好和更有效地推行美国的价值观。美国奉行个人主义，社会和政府的唯一目的就是追求和实现人的幸福。它同时奉行人人平等、机会均等的价值观。在政治上，美国创造了自治结构的模式，实行权力制衡的宪政原则。以好莱坞电影、爵士乐、乡村音乐、麦当劳为代表的美国俗文化，以它的平民性、通俗性、民主性、非贵族性和娱乐性而符合广大民众的需要。美国在本质上是一个移民国家，它兼收并蓄地吸收了世界各地的精英文化，具有种族和文化的多样性。它的移民性和文化的多样性使美国成为当今世界前沿科技的家园。美国社会具有完善的鼓励创新的机制，它鼓励与众不同，鼓励独立思考。这是美国文明的理性部分，也是它的软实力，吸引着其他国家和人民。

① Charles A. Kupchan, "Soothing China-U. S. Tension," *IHT*, March 31, 2010, p. 8.

② Keith Bradsher, "China Officials Take Currency Tiff Public," *IHT*, March 26, 2010, p. 1.

③ Sewell Chan, *op. cit.*

④ Keith Bradsher, "China Officials Take Currency Tiff Public," *IHT*, March 26, 2010, p. 1.

⑤ Charles A. Kupchan, *op. cit.*, p. 8.

⑥ Brendon O'Conner and Martin Griffiths, *op. cit.*, p. 246.

然而,人们看到一种奇特的国际政治文化现象:本来是美国软实力的一个重要方面,或是在错误的时间、错误的地方进行了错误地运用,或是与当地文化相违背,却也有可能收到适得其反的效果,酿成文化冲突与反美主义。有些美国学者认为反美情绪“不是由于我们的文化”^①的观点不符合客观事实。有些反美情绪就是源自美国文化,源自从美国文化衍生出来的政策。

如果从美国的宗教性和从其宗教性而衍生出来的政策来进行分析,就可以很好地证明这一结论。例如,虽然美国和欧洲在文化上都同属希腊理性主义和基督教信仰,但在奉行界定西方的核心价值,即多元性这一方面,美国和欧洲产生了重要的歧异。欧洲人仍然保持着他们根深蒂固的文化优越感,美国则远没有欧洲那样世俗化。美国领导人怀着清教徒的宗教使命感,致力于建立一座“山巅之城”。美国外交政策的帝国动力便是“一种使命感,一种历史的必然性,一种福音的狂热。”^②希拉里·克林顿在竞选总统期间的历次演说中都提到要在世界上重建美国的“道德权威”。^③由于其宗教性,美国在世界范围内执意推行福音,推广民主。美国人的使命感本身就是一种福音布道的延续。美国人“非善即恶”的二元论(Manichean vision)及宗教的作用在美国公共生活中的影响日增,造成了美国与多元的世俗主义的欧洲之间的裂痕,这也是造成欧洲反美情绪的主要原因之一。

根据英国广播公司一次就“世界如何看待上帝”的问题在10个国家1万人中的调查,54%的美国人经常前往教堂做礼拜,而在英国这一数字仅为21%,在俄罗斯只有7%。79%的美国人相信有神论,在英国这个数字仅为46%。^④根据皮尤研究中心的(Pew Research Center)的一次调查,荷兰和法国的大多数人及英国和德国的许多人认为美国人具有太强的宗教倾向,而大部分美国人却认为自己国家的宗教性还不够。^⑤欧洲的世俗性(secularism)和美国的宗教性(religiosity)之间的分歧就在于,欧洲国家将宗教视为个人的一种反省和选择,将其纳入私人领域,公民身份与政治身份相联系;而在美国,宗教左右社会和公共政策。马塞尔·范·赫本(Marcel Van Herpen)指出,在美国,在公众的自我意识中存在着一种明显的宗教色彩,许多人相信美国“在世界上需要起一种特有的执行神意的作用”,他们相信美国人是“上帝的选民”。在布什政府的外交语言中,宗教的色彩十分浓厚。在过去的几十年中,福音派和灵恩运动(charismatic movement)新基督教右派在政治方面的影响力日益增大,

① Josef S. Nye, Jr., op. cit.

② Brendon O'Conner and Martin Griffiths, op. cit., p. 261.

③ Please refer to Steven W. Barnes, "Whose Face to the World?" *IHT*, May 24~25, 2008, p. 6.

④ Ari L. Goldman, "When All Is Quiet on Church Lane," *IHT*, February 28~29, 2004, p. 7.

⑤ Brendon O'Conner and Martin Griffiths, op. cit., pp. 57~58.

成为左右美国总统选举的重要力量。赫本认为,这种原教旨主义的宗教复兴“使美国政府更容易从‘非善即恶’的二元论视角来定位反恐战争。”^①这种宗教性语言使世俗的欧洲人深感忧虑,美国的例外论和基督教原教旨主义的世界观进一步疏离了欧洲人。根据皮尤研究中心2004年3月的一次调查,62%的法国人、59%的德国人、34%的英国人对美国持有“非常”或者“有些”不赞成的看法。英国广播公司2005年1月举办的一次调查显示,54%的法国人、64%的德国人和50%的英国人认为美国在世界上是一种“负面的力量”。^②欧洲人由此发展到对美国社会和道德价值的评价日渐负面。罗伯特·卡根(Robert Kagan)指出,“由于历史的原因,也由于意识形态的原因,欧洲对于美国公众看待美国在世界上应如何行动的问题起着重要的作用。……和我们有着共同的价值观的(欧洲)总是说我们非法地行动,我想,随着时间的推移,也许会在更早的时候消融我们行动的能力。”^③这就消融了美国的软实力。皮尤中心2005年的全球态度调查显示,欧洲人在认为美国人诚实、有创新精神和勤劳等美德的同时,又认为美国人贪婪和暴力。^④欧洲人持续对美国不受控制的资本主义及其文化霸权有一种恐惧感,对美国化所可能造成的对欧洲政治、经济和文化自主性的冲击深感忧虑。由此可以看出,价值观因素,特别是美国关于“必须履行其特别的历史使命”的宗教观念对美国外交政策决策的影响,与此同时,美国的宗教观念反过来又遏制了美国自身软实力的发挥。这是美国软实力面临的一个悖论。

四 认知因素

美国在海外施展软实力的过程中,往往发现它所奉行的所谓普遍价值与当地的文化价值发生冲突和矛盾。^⑤这是一种认知上的错位,每每造成误解甚至对抗。

以中美关系为例。中美交往过程中的一些问题并非都是国家之间的利益冲突,而是双方之间存在误解,在于自我认知同对方对自己认知之间的反差。^⑥正如彼得·曼德尔森(Peter Mendelson)所说的,(外部世界)对中国的期望与中国对自身扮

① Brendon O'Conner and Martin Griffiths, op. cit., p. 58.

② Brendon O'Conner and Martin Griffiths, op. cit., p. 71.

③ Brendon O'Conner and Martin Griffiths, op. cit., p. 231.

④ Brendon O'Conner and Martin Griffiths, op. cit., p. 61.

⑤ 本文中的文化价值是指客观事物所具有的能够满足一定文化需要的特殊性质或者能够反映一定文化形态的属性。

⑥ 参见新华网与《国际先驱导报》2010年6月28日对王缉思的访谈:《中美一直在误读对方:对彼此责任存在认知错位》。

演的角色和责任的估计之间存在着错位(mismatch)。^①这种错位属于政治文化范畴,也是影响美国软实力的因素之一。

研究发现,在美国向中国施展软实力时,这种错位的表现之一就是其政治影响力与文化价值影响力之间存在着分裂现象。美国既被视为一种威胁、一种精神污染的腐败的源头,又被看作是一种现代化的模式;美国既被视为敌人,美国文化价值(这包括其普世性的价值)又获得一定的尊敬。“在中国,关于美国的话题无处不在,无论是在高层还是在底层,城市还是农村,知识分子还是贩夫走卒,关于国际事务还是国内生活,美国永远是一个被用来比较、夸赞、羡慕、嘲笑,甚至咒骂的对象。中国人对美国的爱恨交加可以说到了极致。”^②“笼统而单纯地谈论起美国来,人们往往更多地持批评态度,特别是对美国在国际事务中所扮演的角色,诟病很多。但是,如果结合国内的情况和具体的事例,特别是涉及到与己有关的生活和工作的细节时,相应的美国因素往往就变成了一个正面的标准,人们拿这个标准来衡量自己在生活和工作中的处境,对美国生出无限的艳羡之心,美国的形象在这种时刻顿时高大起来。”^③

以中国民众对美国的感受数据为例。当1996年国会有人提出提案要向西藏派驻使节、批准李登辉访美、在中国加入世界贸易组织问题上设置重重障碍时,《中国青年报》在《中国青年看世界》的读者调查中,认为美国是对中国最不友好的国家的人占87.1%。^④在1996年另一次调查中,53.5%的人认为美国社会的民主、自由是虚伪而不真实的,对美国在国际上推行民主的行为,持否定态度的则上升为81.2%,大学生群体中持这一看法的达到87%;93.8%的人认为美国在台湾问题上对中国的态度不友好,大学生中的比例最高,达95.9%;91%的人认为美国对中国加入世界贸易组织设置障碍,大学生中的比例最高,达94.7%;86.9%的人认为美国对中国人权状况的指责是干涉内政,大学生中的比例最高,达91.8%;90.3%的人认为美国在对华问题上表现出霸权态度,大学生持这一看法的比例最高,达95.7%。^⑤然而,在同一次的调查中,中国青年中有87%的人认为美国是一个物质生活富裕、国家综合实力强大的国家,74.3%的人认为美国社会的文化娱乐生活丰富,75.1%的人则认为美国社会的办事效率较高。^⑥65.49%的人认为美国民主制度适合于美国国情,如加上认为美国

① Peter Mendelson, "We Want China to Lead," *IHT*, February 12, 2010, p. 6.

② 刘方炜:《美国人的形象》,载《中国青年报》2008年12月21日。

③ 刘方炜,前引文。

④ 吴鲁平:《中国青年眼中的美国》,载《中国青年报》1996年5月11日第4版。

⑤ 吴鲁平:前引文。

⑥ 吴鲁平:前引文。

民主制度有普遍意义的,则达到 84.13%。^①

这种在软实力问题上的政治与文化分裂现象也表现在中国大学生留学目的地的选择上。尽管存在着反美情绪,中国人最乐于出访和旅游的国家、最乐于让孩子前往留学的国家中,美国都居首位。^②根据 2004 年 2 月至 4 月对北京、上海、广州、厦门、成都等地 886 人(寄发 1000 份问卷,回收 886 份,回收率为 86.6%)进行的调查,在大学生中,12.81%的大学生会“毫不犹豫”地去美国留学,如加上“想去,但要视条件”,则高达 89.95%。^③作家刘方炜曾列举一个典型的例子。一名中国初中生对美国纽约世贸大厦被炸兴高采烈地说“美国人活该,谁叫它在世界上这么霸道”,然而多年后当他要出国留学时,“不是美国的大学,坚决不上”。^④也可以从中国年轻人对好莱坞电影《阿凡达》的热捧上,看出这种政治与文化分裂的现象。尽管中美之间因美国向台湾军售、美国总统会见达赖等事件发生波折,《阿凡达》在中国的最终票房仍然超过惊人的 9 亿元。

因此,沈大伟(David Shambaugh)和托马斯·赖特(Thomas Wright)认为,就总体软实力而言,美国在中国高居第一;美国影响力(包括政治的、外交的、人力资本和经济的影响力)在过去的 10 年中增长了。^⑤这种影响力包括政治的和外交的影响力。在中国的知识精英中确实存在一种美国情结,这是美国软实力持续影响中国的原因之一。1997 年 9 月对北京、上海、广州 1500 人的调查显示,27.1%的受访者认为目前美国在国际上是中国的朋友,58%的受访者对美国总体上抱有好感。^⑥北京零点咨询公司(Horizon)在“中国人眼中的世界”调查项目中发现,在 1999 年 60.9%的受访者对美国持积极看法,在 2004 年,63%的受访者持积极看法。调查指出,虽然数字的渐进变化微不足道,但大部分受过高等教育的中国人对美国的看法发生了改变。^⑦根据芝加哥世界事务委员会(Chicago Council on Global Affairs)2008 年在日本、韩国、中国、印尼和越南进行的一次调查,近年来,中国人对美国的態度明显地更为热

① Zhao Mei, “Chinese Views of America: A Paper Read at the Forum ‘Chinese Images of the United States’,” Fudan University, April 22, 2004.

② 汝信、陆学艺、单天伦主编:《1998:中国社会形势分析与预测》,北京·社会科学文献出版社,1998 年版,第 190~191 页。

③ Zhao Mei, op. cit.

④ 刘方炜,前引文。

⑤ David Shambaugh and Thomas Wright, “Asia Still Likes America,” *The New York Times*, February 17, 2009.

⑥ 汝信、陆学艺、单天伦:前引书。

⑦ Brendon O’Conner ed, *Anti-Americanism*, Vol. 3 (Oxford/Westport, Connecticut, U. S. A: Greenwood World Publishing, 2007), p. 249.

情,中国受访者对美国在亚洲的影响力持续地持积极的态度。^①中国人在2009年对美国的支持率为47%,在2010年为58%;在2009年对奥巴马总统的支持率达62%。^②

中美关系是21世纪世界政治中极为重要的双边关系之一。在构建未来世界新的政治与经济秩序中,中美关系是不可忽略的因素。^③可以发现,在中美关系中存在一种“台地”式的线性模式,关系陡然地升温,经过一段时间之后又陡然地降温。这主要因为在中美关系中存在诱发冲突的因素。在这些诱发冲突的因素中,有一部分是相互认知上的错位。比如,中国说自己要和平发展,而美国则认为中国的崛起对美国是一种威胁;中国认为自己仍然是一个发展中国家,而美国则说中国已经是发达国家;中国人均国内生产总值在世界上居第99位,位于牙买加、泰国、萨尔瓦多、纳米比亚之后,而美国认为中国已然是世界的第二大经济体,应负起相应的国际责任。

这种在相互理解和认知上的错位是两国发生冲突的主要原因之一。这种错位也是影响美国软实力的因素之一。找到造成这种错位的原因,并设法缩小或消除这种相互理解和认知的错位,让两国在文化价值上找到更多的共同点、交汇点,如学习相互的文化、历史和语言,^④将给中美这两个重要的国家在21世纪的合作和两国人民之间的友谊提供一个坚实的、理性的基础。

结 语

软实力本质上是一个变数。它是受政治和经济实力影响的。实际上在劝说和吸引力的背后,有强大的经济和政治力量作后盾。

即使存在巨额的债务而引发的泡沫,美国模式仍然是当今世界经济发展的引擎,归根结底还是硬实力在起决定性作用。美国经济在1991年和2009年之间增长63%,而在此期间,法国经济仅增长35%,德国增长22%,日本增长16%。1975年,美国经济占全世界生产总值的26.3%。今天,在亚洲诸国经济增长的情况下,它仍

① David Shambaugh and Thomas Wright, "Asia Still Likes America," *The New York Times*, February 17, 2009.

② 22-Nation Pew Global Attitudes Survey, June 17, 2010.

③ Roger Cohen, "The Dragon's Swagger," *IHT*, January 12, 2010, p. 6.

④ 据美国驻华使馆统计,现在在中国学习的美国留学生达2万人,在未来4年中将达到10万人。据2009年度美国“门户开放报告”,中国学生占在美国学习的国际学生总量的14%。中国大陆赴美学生人数占全世界第二。2009年1月1日到11月15日,美驻华使馆共签发了90000多个学生签证和访问学者签证,比2008年增加了23%。

然占世界总产值的 26.7%。^①虽然美国遇到了金融危机,但在可预见的未来还不会衰落,美国社会有自我修补的机制。也就是说,美国的经济实力仍将为它的软实力提供最重要的后盾。

软实力和硬实力的目的是一致和相辅相成的,它们实质上是胡萝卜与大棒、牧师与刽子手的关系。在鼓吹美国政治体制和新自由主义的背后,有一只军事和经济实力的铁腕在支撑着。所以,硬实力和软实力有一种内在的互补关系。保罗·范·汉姆(Paul van Ham)这样叙述两者之间的关系:“美国的硬实力和软实力是辩证地联系在一起:美国的干涉主义需要合法的外衣(道德的或者国际法的外衣),没有这种外衣,强制性的手段会引起太大的抵抗。……软实力需要必要的资源和决心,将承诺付诸行动……因此,当今的美国外交政策基于这样一个认识:即没有美国的硬实力和‘它作为世界上唯一超级大国的地位’,那么,它的软实力就会立即消融。”^②

在对影响美国软实力诸因素进行分析之后,可以得出以下结论:

(1)美国的政策是影响其软实力强弱的主要因素。当美国遏制或收敛其帝国冲动时,海外对它的评价就会比较正面,美国的软实力就较强;反之,美国就会遭到大多数国家的唾弃。

(2)追求国家利益依然是美国塑造和运用软实力的动因。

(3)美国的软实力如果在错误的时间、错误的地方进行了错误地运用,或是与当地文化相违背,就会得到适得其反的效果,酿成文化冲突与反美主义。

(4)价值观因素,特别是美国以“使命观”为代表的宗教观念,对它的外交决策产生了巨大影响,与此同时,这种宗教观念反过来又遏制了美国自身软实力的发挥。这是美国软实力面临的一个悖论。

(5)在美国软实力的构成中,其政治影响力与文化价值影响力之间存在着分裂的现象。这种分裂也是影响美国发挥其软实力的因素之一。相互理解和认知上的反差与错位,是中美两国发生冲突的主要原因之一。

朱世达:中国社会科学院美国研究所研究员

① David Brooks, "Innovation First," *IHT*, December 9, 2009, p. 9.

② Brendon O'Conner and Martin Griffiths, *op. cit.*, p. 250.

奥巴马政府的二十国集团战略评析^①

房广顺 唐彦林

〔内容提要〕源起于美国的金融危机对于美国政府的内外政策产生了重要影响,推动经济尽快复苏成为奥巴马政府的优先议程。承认二十国集团在世界经济和国际社会的重要地位,与二十国集团合作,是美国化解其金融危机和确保经济复苏的关键战略措施之一。奥巴马政府的二十国集团战略有多重动因,最终目的是利用这一新兴的全球治理平台,维护其在国际金融领域的主导地位,进而维持其在全球的霸权地位。

关键词:美国外交 奥巴马政府 二十国集团

2008年全球性金融危机爆发后,二十国集团由原来的部长级会议升格为首脑峰会,并逐步成为应对金融危机等全球性问题的一个重要平台。由于二十国集团在化解金融危机等方面发挥了越来越重要的作用,国际社会普遍关注二十国集团的发展前景。而作为当今世界唯一的“超级大国”,美国对二十国集团这一机制实际上发挥着主导作用,美国的态度对二十国集团的未来发展至关重要。同时,二十国集团内部不同类别成员间的斗争与博弈也在影响着二十国集团的发展。本文通过分析美国政府和学者对二十国集团的相关论述,对奥巴马政府的二十国集团战略、与小布什政府二十国集团战略的异同,以及它对二十国集团发展前景的影响等问题进行探讨。

一 奥巴马政府的二十国集团战略

2008年11月14日至15日,二十国集团的第一次首脑峰会在美国首都华盛顿

^① 本文是2010年辽宁省社会科学规划基金重点项目《东北亚地区国际关系发展趋势中的美国因素》(项目编号:L10AGJ002)及辽宁大学“211工程”三期建设项目《后金融危机时代中美关系新发展与国际秩序变革》的成果之一。《美国研究》的匿名审稿专家提出了许多中肯和建设性的修改意见,让作者受益匪浅,在此致以深深谢意,文中疏漏由作者自负。

召开。实际上,当时即将离任的美国总统乔治·W. 布什对召开多国集团峰会以应对金融危机并不热心。举行峰会的想法最初是由欧盟轮值国主席法国总统尼古拉·萨科齐和时任英国首相戈登·布朗提出的。在欧洲国家的游说下,在2008年10月11日七国集团财长会议上,美国同意承办峰会。在2008年召开的首届二十国集团首脑峰会上,小布什总统提出,会议将原有的二十国财长和央行行长直接升格为首脑会议;坚持自由市场经济制度;主张加强国际合作,应对金融危机;反对法国总统萨科齐提出的建立全球监管体系的建议,但主张适度改革国际金融体制,如增强金融市场的透明度、实行问责制、提高金融市场的诚信度、适当改革世界银行和国际货币基金组织等国际金融机构,改革治理结构并考虑扩大发展中国家的代表权和表决权;抵制保护主义,防止建立新的贸易壁垒;承诺处在金融危机中的美国将继续援助发展中国家等。^①小布什总统的上述构想就是要把二十国集团这一新机制纳入到美国掌控的世界秩序之中,以实现维护美国在国际金融领域的霸主地位和既得利益的战略目标。

奥巴马总统与小布什总统的二十国集团战略目标并无二致。但随着金融危机和美国国内形势的发展变化,美国的自利倾向愈益明显。虽然金融改革仍是重要议题,但汇率问题成为美国关注的重点。美国通过大量发行美元,输出国内通货膨胀,主张通过“经常项目设限”来解决贸易失衡问题。实际上,早在奥巴马总统就职之前,美国布鲁金斯学会的研究人员就为新政府提供了针对二十国集团的具体建议。这些建议包括:应该支持二十国集团成为目前适宜全球治理的顶尖机构;讨论如何完善二十国集团峰会的构成以便在基本不质疑二十国集团框架的情况下,提升其可信性和有效性;支持通过合作的方式解决目前的金融危机,同时重建全球金融体系;做好准备,探索用创新性方法有效管理二十国集团进程。^②奥巴马就职后,基本采纳了上述建议,最终确立了较为明确的二十国集团总体战略:

首先,承认二十国集团在世界经济乃至国际社会中的重要地位和作用,将二十国集团视为应对国际金融危机、加强国际经济合作的主要平台。

二十国集团的诞生及其发展壮大与全球性金融危机有关。建立二十国集团的设想最初是由美国等七个发达国家的财政部长于1999年6月在德国科隆提出的,目的是防止类似亚洲金融风暴的重演,让有关国家就国际经济、货币政策举行非正式对话,以利于国际金融和货币体系的稳定。成立二十国集团的初衷是,促进工业化国家和新兴经济体展开对话,讨论国际经济、货币政策和金融体系等领域的重要问题,通

① <http://www.america.gov/st/econ-chinese/2008/November/20081118144849xjsnommis0.5686457.html>

② Colin Bradford, Johannes Linn and Paul Martin, "Global Governance Breakthrough: The G20 Summit and the Future Agenda," *Brookings Policy Brief* #168, December 2008, p. 5.

过合作来推动国际金融体制改革,加强国际金融体系架构,促进经济的稳定和持续增长。2008年金融危机发生以后,二十国集团先后召开五次峰会,协调国际合作,避免了灾难性全球经济大萧条的出现。2009年4月2日,在伦敦二十国集团峰会结束时,英国首相布朗宣布,中国将向国际货币基金组织注资400亿美元,而欧盟和日本分别注资1000亿美元。多国注资后,国际货币基金组织的资金规模将新增5000亿美元。二十国集团领导人已承诺提供1.1万亿美元作为世界经济恢复信贷,促进经济增长和就业。2009年9月在匹兹堡举行的第三次峰会上,各国领袖决定将二十国集团确定为处理全球金融、经济问题的最重要平台。奥巴马说:“我们正在经历一个全球经济困难时期,靠中庸措施或任何国家单枪匹马的行动都不足以战胜挑战。现在,二十国集团领导人肩负着采取大胆、全面、协调行动的重任,不仅要刺激和带动复苏,而且要开启一个经济接触的新时代,杜绝类似的危机再度发生。二十国集团会议为一种新的全球经济合作提供了论坛。”^①美国正在通过二十国集团维持永久性全球复苏。^②2010年5月28日,在美国公布的《国家安全战略》中,美国已经将重点转移至二十国集团,以此作为国际经济合作的主要平台,并正在努力重新平衡全球需求,使美国增加储蓄及扩大出口,新兴经济体则需要创造更多的需求。^③美国政府的观点也得到了学术界的认同。美国学者普拉萨德(Eswar Prasad)提出,二十国集团实际上已经成为设定世界经济复苏议程的机构。美国是这次全球性金融危机的中心,要想实现正增长还有很长的路要走;欧洲大陆的经济体特别是法国和德国迅速恢复了活力,但不大可能实现高增长;而新兴经济体则是另一番景象,特别是中国和印度经济在2008年陷入困境后不久就迅速扭转了下滑趋势,实现了引人注目的高增长率。^④美国学者金伯利·阿马德奥(Kimberly Amadeo)认为,1999年建立的二十国集团将给发展中国家在全球经济中更多的发言权。二十国集团之所以如此重要是因为“金砖四国”引领着全球经济的发展,而八国集团的经济增长则在放缓。所以,“金砖四国”对确保全球经济持续繁荣至关重要。过去,美国和欧洲可以开会决定全球经济问题,而现在,“金砖四国”在为八国集团提供需求方面变得更加重要。俄罗斯为欧洲提供了大部分天然气,中国为美国提供了大量的制造业产品,而印度则向不少发达国家提供了高技术服务。^⑤

① <http://www.america.gov/st/econ-chinese/2009/March/20090324155736bpuh2.466983e-02.html>

② <http://www.america.gov/st/usg-chinese/2010/January/20100128014408SBlebahC0.2082788.html>

③ <http://www.america.gov/st/usg-chinese/2010/May/20100528163835kkgna0.8604962.html>

④ Eswar Prasad, “The World Economy: Bottoming Out or a Respite before the Next Crunch?” *Cato Journal*, Vol. 30, No. 2, (Spring/Summer 2010), pp. 383~384.

⑤ Kimberly Amadeo, “G20 - What Is the Group of 20?” available at: http://useconomy.about.com/od/internationalorganizations/p/G_20_Group.htm

其次,要求二十国集团采取配合美国政策的措施,与二十国集团合作是美国化解其金融危机和确保经济复苏的关键战略措施之一。

奥巴马政府认为,切实创造更多的就业机会取决于扩大全球经济。^①而二十国集团的经济规模非常可观,二十国集团人口占全球人口的2/3,国内生产总值和在全球贸易中的比重分别占到85%和80%。因此,奥巴马政府明确要求二十国集团配合美国恢复自身经济所采取的一系列行动:(1)要求二十国集团实施财政刺激方案,配合美国的经济复苏计划,迅速采取行动以刺激经济增长。2009年美国通过了《美国复苏和重新投资法》(American Recovery and Reinvestment Act),要求二十国集团应当共同承诺鼓励开放贸易和投资,同时遏制会导致危机深化的保护主义。二十国集团其他成员都实施了财政刺激方案;(2)寻求与二十国集团合作,稳定美国主导的金融体制。奥巴马提出,美国在调查主要银行的资产状况并直接促成贷款,以帮助美国人购物、保住住房、扩大经营等行动上,必须继续得到二十国集团伙伴方的配合。^②美国将与二十国集团采纳一个共同框架——扩大透明度和坚持问责制,并着力恢复信贷流动这条全球经济增长的生命线;(3)要求二十国集团配合美国的对外援助行动,维持美国的世界经济领导者角色。2009年3月,奥巴马在演说中指出:“我们肩负着经济、安全和道义三重义务,必须向面临最大风险的国家 and 人民伸出援手。我们如果置他们于不顾,这场危机造成的恶果就将蔓延,进而造成我国产品出口市场进一步缩小,更多美国人失业,延迟我们自身的复苏。二十国集团应当迅速调配资源,以稳定新兴市场,大力加强国际货币基金组织的应急能力,帮助各地区开发银行加快贷款速度。与此同时,美国将支持对口粮保障进行实质性的新投资,帮助最贫困人口渡过今后一段困难时期。”^③

第三,以领导者自居,为二十国集团未来发展设定议程。

美国财政部长蒂莫西·盖特纳(Timothy F. Geithner)和国家经济委员会(National Economic Council)主任劳伦斯·萨默斯(Lawrence H. Summers)2010年6月23日在《华尔街日报》联名发表的《我们在二十国集团峰会的议程》的文章中提出,“二十国集团对确保全球经济增长至关重要,多伦多峰会应该有三个重点议题:(1)二十国集团必须继续共同努力,继续保障经由巨大努力带来的全球经济复苏。我们必须保证全球需求继续强劲且平衡;(2)我们需要加紧努力,建立一个全球金融监管框架。进一步推动二十国集团为实现将全球性的机构和市场纳入更透明的监管制度下

① <http://www.america.gov/st/business-chinese/2010/June/20100624162427xdidy0.92263.html>

② <http://www.america.gov/st/econ-chinese/2009/March/20090324155736bpuh2.466983e-02.html>

③ <http://www.america.gov/st/econ-chinese/2009/March/20090324155736bpuh2.466983e-02.html>

所作出的努力；(3)我们需要在其他一些对世界未来安全与繁荣至关重要的全球性问题上取得进展。在匹兹堡，二十国集团国家同意逐步取消对低效化石燃料的补贴。美国已经表明美国将如何实现这一目标。二十国集团的协调行动是对抗未来挑战的唯一有效途径。”^①

上述提议的确成为了二十国集团多伦多峰会的重要内容。2010年6月27日，第四次二十国集团峰会在加拿大多伦多闭幕，会议发表了《二十国集团多伦多峰会宣言》。二十国集团要求各发达国家力求稳定复苏，同时力争在2013年之前将各国目前的财政赤字减半，在2016年前稳定并减少政府债务占各国国内生产总值的比例。在会后举行的新闻发布会上，美国总统奥巴马说，美国同意在短期经济增长和中期财政政策可持续性之间寻求平衡，政府将制定目标，到2013年把目前的财政赤字削减一半。峰会前，由于欧元区爆发债务危机，欧洲国家要求控制和削减财政开支，而美国在整体经济复苏前景不明朗的情况下则希望各国能够继续实施经济刺激计划。^②

第四，美国将二十国集团视为改革金融秩序并维护美国金融霸权地位的重要舞台。

美国除了将二十国集团视为共商当前国际经济问题的平台之外，还将二十国集团当作推动国际金融秩序改革的重要场所。2009年9月24日至25日，在匹兹堡召开的第三次二十国集团峰会上，各国一致同意，发达国家需将其在国际货币基金组织的部分配额转移给发展中国家，发展中国家的配额将从43%提高到48%。会上发表的《领导人声明》宣布，二十国集团领导人同意将新兴市场和发展中国家在国际货币基金组织的份额至少增加5%，将发展中国家和转轨经济体在世界银行的投票权至少增加3%。2010年4月25日，世界银行春季会议通过了发达国家向发展中国家转移投票权的改革方案，发达国家向发展中国家共转移了3.13%的投票权，使发展中国家整体投票权从44.06%提高到47.19%。美国主动提出提高新兴经济体投票权，将八国集团机制向二十国集团机制过渡，在持续经济干预与国际货币基金组织配额方面与中国等新兴经济体大力合作，以换取这些国家在其他领域，如银行高管薪酬、货币政策等方面对美国的支持，这实际上是美国金融霸权的策略性调整。2010年10月，二十国集团财长和央行行长庆州(Gyeongju)会议就国际货币基金组织份额改革达成“历史性”协议，确认向包括新兴经济体在内代表性不足的国家转移6%以上份额；国际货币基金组织执行董事会11月初就份额和治理改革一揽子方案达成了一

^① Timothy F. Geithner and Lawrence H. Summers, "Our Agenda for the G20," *Wall Street Journal*, June 23, 2010.

^② http://news.xinhuanet.com/world/2010-06/28/c_12271077.htm

致。根据这个份额改革方案,中国的份额将从目前的 3.72% 升至 6.39%,投票权也将从目前的 3.65% 升至 6.07%,将位列美国和日本之后,得到在这一国际组织中的更大话语权。国际货币基金组织治理结构改革方案在二十国集团首尔峰会上获得了批准。“金砖四国”等新兴经济体在国际货币基金组织内的发言权将大幅提高。美国支持国际货币基金组织份额改革具有双重目的:一方面通过增加新兴市场和与发展中国家的份额和表决权,反映国际经济力量对比的变化,增加美国主导的国际金融秩序的合法性,拉拢新兴经济体支持其国际金融改革计划;另一方面减少欧盟在国际货币基金组织的份额和表决权,削弱欧元对美元霸主地位的威胁。实际上,美国只希望对国际金融秩序进行有限的改革,而从改革的结果来看,美国依然保持着对国际货币基金组织和世界银行的控制权。这只是美国金融霸权的策略性调整。

二 美国二十国集团战略动因分析

美国二十国集团战略既是为了达到破解金融危机困局、拉动美国经济增长、创造就业机会的短期目标,也是试图化危为机,在美国国家实力下降、新兴经济体崛起的情况下,探索改革国际秩序的新路径,以最终维持美国主导地位的长远打算。

首先,美国二十国集团政策的根本目的是维护美国的国家利益,维持其主导地位。

奥巴马积极推动二十国集团框架发挥作用,目的是在美国难以单独治理全球事务的情况下,通过集体合作,保持美国对国际事务的主导权。从美国、欧盟和新兴经济体对国际金融体系改革的博弈中,可以看出美国的意图。“在历次二十国集团峰会上,美国、欧元区与新兴经济体必将在救市的风险和成本分担、刺激经济增长的货币政策,以及国际金融机构体制变革等方面展开激烈的国家利益博弈。美国最关注的是如何推动各国进一步联手扩大市场资金投入以刺激经济复苏,而并非金融体系的改革。”^①以法国为代表的欧洲国家则主张重新考虑美元在国际货币体系中的支配地位,实行货币体系多元化和加强金融监管。2010年11月12日,法国经济、工业和就业部长克里斯蒂娜·拉加德(Christine Lagarde)提出了法国在二十国集团的目的和优先议程。在国际货币体系改革方面,拉加德认为,目前美国主导的国际货币体系是无效和效率低下的,国家之间缺乏有效的协调,以及过剩的货币及资本流动危害着全球经济。基于此,她认为有三个方面的问题需要加以解决:(1)不稳定和无规则的资本流动会损害最不发达国家的经济,危害最不发达国家的币值稳定;(2)国际货币体

^① 王东:《G20 如何推动国际金融体系改革》,载《国际融资》,2010年第8期。

系需要多元化,当今国际货币体系缺乏多元性会导致风险;(3)关于监管问题,二十国集团应更好地协调货币政策,选择更好的金融监管政策。^①因此,欧元区国家主张对美国主导的国际货币体系进行彻底改革,提升欧元的地位。而美国只主张对国际货币体系进行诸如适当加强监管、有限增加新兴国家在国际货币基金组织和世界银行中的份额等有限改革。

从目前进行的改革来看,欧洲在国际金融机构中的份额和表决权在下降,美国依旧把持着对国际货币基金组织和世界银行的控制权。维持美国的霸权是奥巴马政府的既定目标。早在2007年,奥巴马就在当年的《外交》杂志上发表文章,阐述他的对外政策构想,提出美国必须以负责任的方式结束伊拉克战争,同时重新确立美国的领导地位,以应对新的全球性挑战并抓住种种新契机。希拉里·克林顿国务卿则表示,“单靠美国无法解决最为紧迫的(国际)问题,而没有美国,世界也无法解决这些问题。我相信,世界一向需要美国的主导,而现在仍然需要。现在的问题不是美国能否或是否应该担当领导,而是美国如何在21世纪领导世界。只要美国信守理念,并采纳符合时代要求的战略,它就将始终是一个国际领袖。”^②

其次,金融危机在一定程度上削弱了美国霸权,世界权力转移出现新特点。

2008年,美国国家情报委员会对未来国际社会的发展进行了评估。该报告称,由于中国、印度和其他国家的崛起,全球多级体系正在出现。以前从未出现过的财富和经济实力从西方向东方的转移正在进行,并将持续下去。美国将继续保持世界上最强大国家的地位,但优势会逐渐减少。^③二十国集团的兴起反映了国际舞台的权力转移,反映了权力从西方国家向发展中国家转移的趋势。而更为重要的是,伴随着世界政治多极化和经济全球化的进展,各国相互依赖程度日益加深,国际格局呈现复杂、多元和多重因素相互影响的态势。约瑟夫·奈曾形象地指出,国际力量格局不再是简单的单极或者多极,而是一个复杂的、具有军事、经济和多类行为体的三维尺度的立体格局。第一维是军事的。国际军事力量格局仍然是单极的,以美国为首;第二维是经济的。国际经济力量格局已经呈多极化趋势,以美国、欧洲、日本与中国各占一极。美国在这一维中不占有霸权地位,需要平等地与其他几极讨价还价;第三维包括所有政府以外的跨国行为,其中包括银行之间的大额电子转账交易、恐怖分子的武器交易、黑客攻击、全球气候变暖,以及传染病的流行等。在这一维中,力量是分散的。这一维给安全带来了新的定义,传统的第一维中的军事力量已经不能简单地解

① Christine Lagarde, “French Priorities for the G20: The Choice of Ambition,” available at: <http://www.carnegieendowment.org/events/?fa=eventDetail&id=3041>

② <http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/01/115196.htm>

③ National Intelligence Council, “Global Trends 2025: A Transformed World,” NIC 2008-003, p. iv.

决这些威胁。因此,他建议美国依靠军事力量实行霸权主义外交政策,就如同建议美国在这样一个三维的棋局里扮演一个只有一维思维的棋手,其结果注定是要失败的。^①有美国学者从全球治理的角度对八国集团和二十国集团进行了比较分析,阐述了建立二十国集团的必要性。他们认为,诸如全球贸易谈判僵局、禽流感的威胁、伊朗发展核武器及与全球贫困斗争等全球性挑战,都需要有更加具有包容性、代表性和效率更高的全球治理新途径。八国集团作为8个工业化国家的论坛,由20世纪中期的发达国家构成,不包含21世纪的新兴大国,已经逐渐变得缺乏效力、代表性与合法性。美国的全球利益可以通过增加全球发展进程的包容性和有效性得以实现,而不是坚守过时、形式化和缺乏代表性的八国集团平台。因此,最适宜和实用的解决办法是将八国集团扩展为二十国集团:通过将主要的新兴经济体纳入全球治理体系,鼓励它们为解决全球性问题做出建设性贡献,分担工业化国家不能独立承担的挑战。^②新兴经济体的崛起和全球范围内国与国相互依赖的发展,促使美国做出了这样的战略调整。

第三,提升二十国集团地位,加强与二十国集团合作,是奥巴马政府实施“巧实力”外交政策的重要组成部分。

安德鲁·赫里尔(Andrew Hurrell)指出,“当进入霸权弱化的时期,可供华盛顿选择的方案主要有三种:最有可能的一种是全心全意地拥抱自由主义的多边主义;第二种选择是重新运用国际制度,但同时按能密切反映目前美国利益的方式尽量改革这些国际制度;第三种选择是重新关注美国外交政策中的长期因素,也就是构建轴心—轮辐体系,通过这样的方式,与主要新兴大国和地区力量发展关系。”^③从奥巴马执政以来的外交实践来看,奥巴马政府综合采取了上述三种战略。落实到外交政策上,就是明确提出并积极实践“巧实力”外交政策。从目前情况看,修补小布什政府时期造成的外交创伤、提升美国软实力、倚重多边主义、在自身实力相对下降的背景下维持美国霸权地位,成为奥巴马政府“巧实力”外交政策的主要内容。国务卿希拉里·克林顿对“巧实力”外交表述为:要通过灵巧运用可由美国支配的所有政策工具,包括外交、经济、军事、政治、法律和文化等各种手段,恢复美国的全球领导力。^④奥巴马政府认识到,美国和全世界面临的巨大挑战包括正在进行的战争和地区冲突、全

① Joseph S. Nye, Jr., “Recovering American Leadership,” *Survival*, Vol. 50, No. 1, (February/March 2008), pp. 55~68.

② Johannes F. Linn And Colin I. Bradford, Jr., “Pragmatic Reform of Global Governance: Creating an L20 Summit Forum,” *The Brookings Institution Policy Brief* #152, April 2006, p. 1.

③ Andrew Hurrell, “Hegemony, Liberalism and Global Order: What Space for Would-be Great Powers?” *International Affairs*, Vol. 82, No. 1, January 2006, p. 12.

④ <http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/01/115196.htm>

球经济危机、恐怖主义、大规模杀伤性武器、气候变化、世界性贫困、不安全食品和流行疾病等。有时候,军事力量对于保护美国人民和美国利益是必需的。但是,外交和发展对于构建一个和平、稳定和繁荣的世界来说,将是同等重要的。这就是“巧实力”的本质。^① 奥巴马政府“巧实力”外交的重要内容之一,就是重新认识和运用多边主义。美国学者建议,如果多边主义被有效地运用,美国就能重建在国际社会的声望,从而为美国在全球的国家利益和行动提供更大的合法性。^② 在金融危机背景下,奥巴马政府外交政策以重振美国经济为核心,它在对外政策方式方法上,倾向于采用多边合作的策略以振兴美国经济。奥巴马政府注重多边主义主要表现在三个途径上:一是积极加强与联合国的关系;二是确保美国在八国集团中的领导地位,修补其与其他发达国家的关系;三是积极参加二十国集团的行动,与发展中国家合作应对全球挑战,提升美国软实力。

三 二十国集团的发展前景

国际金融和全球经济的好转,显示出二十国集团在全球治理中的重要作用和显著地位。有中国学者认为,“二十国集团在后金融危机时代的走向取决于国际力量对比的变化,只要国际力量对比继续朝着有利于新兴经济体的方向转变,国际体系的改革进程就不可逆转,二十国集团就不大可能重回危机前的那种沉寂状态,但受各种复杂因素影响,其发展前景也存在不确定性。”^③

美国学者普拉萨德(Eswar Prasad)分析了存在不确定性的重要根源:这个论坛的不同国家集团还存在着实质上和观念上的分歧,在面临最严重金融危机、各种经济体开始出现返祖现象的时候,这种分歧越发变得明显;美国和英国保持着盎格鲁-撒克逊人对市场力量的强烈推崇,而法国和德国带领欧洲经济体希望增加监管的范围和力度;主要的新兴经济体大多关心如何融入一个新的国际调控框架。要想使二十国集团运作起来需要应对三个方面的挑战:界定论坛的目标、确定定量的标准和执行机制。由于二十国集团中的主要国家对上述三个方面有着完全不同的观点,这意味着会有潜在的冲突。有的国家从政策变量角度来界定二十国集团的目标——财政平衡和实施监管政策;而其他国家关注结果变量,即应该将经常账户收支包括在框架之中。即使各国就目标达成了一致,比如将经常账户收支设定为国内生产总值的3%,

① <http://www.state.gov/r/pa/scp/fs/2009/122579.htm>

② Johanna Mendelson Forman, *Investing in a New Multilateralism—A Smart Power Approach to the United Nations*, Center for Strategic and International Studies, Smart Power Initiative, January 2009, p. 13.

③ 钟龙彪,《浅析20国集团在全球治理中的角色嬗变》,载《现代国际关系》,2010年第4期,第14页。

也不大可能就定量标准取得一致。各国即使就目标和标准都取得了一致意见,最重要的问题仍然没有解决,也就是缺乏有效的机制使国家做出可信的承诺来实现确定的目标。缺乏有效机制,就容易出现欺骗。国际货币基金组织承担了二十国集团管理者的角色。现在需要的是一个强有力的实施者来采取哪怕是象征性的行动来反对不履行承诺的国家。^①

二十国集团内部分歧和二十国集团本身的机制建设,是二十国集团未来发展前景的重要影响因素。美国学者迈克尔·佩蒂斯(Michael Pettis)认为,“参加伦敦二十国集团会议的各国领导人就采取一些具有实质意义或者象征意义的措施达成了一致,但他们回避了引起主要经济强国分化的真正议题,因此,他们不能解决全球贸易和投资不平衡的根本原因。而这几乎是不可避免的,因为在理解全球金融危机的原因方面,中国、欧洲和美国有着不可调和的概念框架。此外,它们彼此冲突的国内政治约束也很难就如何解决问题达成一致。”^②

此外,还有诸多因素影响二十国集团的未来走向。比如,美国和欧洲尽管有分歧,但在发达国家应该主导二十国集团领导权的问题上观点是一致的。新兴经济体在二十国集团中仍处于弱势地位,它们不断地被发达国家要求承担各种义务。发达国家在解决金融危机和恢复全球经济上,迫不得已将合作的中心转移至二十国集团,但政治和安全问题仍依靠发达国家组成的七国集团来解决。因此,发达国家在面对二十国集团发展前景时,始终做着两手准备:一方面参加二十国集团,另一方面试图构建自己能够得心应手控制的多边治理机构。如法国、德国和意大利倾向于构建八国集团和六个发展中国家(中国、印度、巴西、墨西哥、一个阿拉伯国家和一个非洲国家)组建的十四国集团,并成为“改变世界治理方式的联盟”。在华盛顿召开第一次金融峰会时,法国总统萨科奇当时就提出召开十四国集团会议而不是二十国峰会。同时,萨科奇希望在2011年法国担任轮值主席国期间实现由八国集团向十四国集团的转变。^③美国则倾向于与其盟友发展更紧密的关系。发展中国家希望推动二十国集团继续发展,但发展中国家在国际体系中弱势地位不能确保二十国集团的顺利健康发展。

作为当今世界唯一的超级大国,美国的态度对二十国集团的发展至关重要。从目前来看,美国的态度对二十国集团的发展具有明显的双重作用。一方面,美国对

① Eswar Prasad, “The World Economy: Bottoming Out or a Respite before the Next Crunch?” *Cato Journal*, Vol. 30, No. 2 (Spring/Summer 2010), pp. 387~388.

② Michael Pettis, “The G20 Meetings: No Common Framework, No Consensus,” *Policy Brief* #79, May 2009, p. 1.

③ <http://www.ambafrance-cn.org/>

二十国集团的积极参与无疑为推动二十国集团的发展注入了活力,并在一定程度上解决了二十国集团的领导权问题,引领了二十国集团的发展;另一方面,美国借助二十国集团,拒绝对包括国际金融秩序在内的国际经济秩序进行实质性改革以维持其金融乃至经济霸主的做法,必然引发它与其他发达国家、发展中国家的尖锐矛盾,从而阻碍二十国集团的发展。从目前情况来看,二十国集团在协调全球刺激计划、促进金融体制改革和增强全球金融系统稳定方面采取了有效措施,与此同时,二十国集团已经成为新兴市场大国发出更强声音的重要论坛。作为最大的发展中国家和“金砖四国”的重要成员,中国将积极推动二十国集团的发展。

房广顺:辽宁大学马克思主义学院教授

唐彦林:辽宁大学国际关系学院副教授

奥巴马政府的台海政策及其影响^①

夏立平

〔内容提要〕奥巴马政府基本继承了小布什政府后期的台海政策,同时采取了一些新的做法。当前美国全球战略需要稳定的中美关系,奥巴马政府积极看待两岸关系和平发展,但更强调“稳定化”。奥巴马政府支持台湾扩大国际空间,将继续对台军售政策,赞成两岸签署经济合作框架协议,加深、扩大美台之间的经济联系。奥巴马政府台海政策的制定受到多种复杂因素的影响,其中包括美国国内战略辩论、国会、军方和军工集团、美国对两岸关系和台湾岛内局势的评估等。

关键词:美国外交 中美关系 台海政策 奥巴马政府

美国的台海政策是其全球战略、亚太战略和对华战略的重要组成部分之一。自2008年5月马英九就任台湾领导人以来,两岸关系有较大发展。与此同时,美台关系也有较大改善。由于台湾问题仍是中美关系中最敏感的问题,奥巴马政府推行何种台海政策,不仅由其全球战略和对华战略来决定,而且将对中美关系产生重要影响。

一 奥巴马政府台海政策的主要特点

奥巴马政府基本延续了小布什政府后期的台海政策,但具有一些新的特点。

(一)积极看待两岸关系和平发展,但更强调“稳定化”。

美国的台海政策从来都是根据其全球战略和对华战略决定的。奥巴马政府从一

^① 这是作者主持的教育部人文社科重点基地重大项目“美国太空战略及其对中国国家安全的影响”的中期成果之一和同济大学国家“985”课题“结构实力研究”项目的成果之一。

开始就面临着使美国从伊拉克战争和阿富汗战争泥潭中脱身的艰巨任务,在反恐、防止大规模杀伤性武器扩散、朝核问题、伊朗核问题、应对金融危机等方面都需要中国合作。因此奥巴马在竞选期间就提出,美中两国是“合作与竞争”关系,应建立伙伴关系,“与世界上人口最多,经济发展最快的国家保持一种建设性的关系是符合美国利益的。我将为实现这一目标做出努力。”^①同时,他认为,“中国的崛起必须是和平的,这一点至关重要。美国不能单方面保证达到这样的效果,但可以通过长期的努力营造一种环境,使中国可以在这种环境下做出正确的选择。”^②

在这种战略思维框架下,奥巴马主张,“如果这能为两岸稳定和可预见的关系奠定基础”,美国支持台湾与大陆建立更紧密联系。他指出:“我欢迎台北和北京为缓和海峡两岸的紧张局势而采取的步骤,并支持双方进一步的和解。”同时,他“支持台湾海峡两岸建立信任的举措,同时也支持中国大陆与台湾之间关系的改善”。^③

在2009年11月7日奥巴马总统访华期间中美两国政府发表的联合声明中,美方表示“欢迎台湾海峡两岸关系和平发展”。^④在2011年1月19日胡锦涛主席访美期间中美两国政府发表的联合声明中,美方进一步表示“支持台湾海峡两岸关系和平发展”。^⑤在这两个联合声明中,美方都表示“期待两岸加强经济、政治及其他领域的对话与互动。”^⑥美国希望这些对话与互动是逐步的。2008年3月,台湾地区领导人选举后,美国在台协会理事会主席薄瑞光在拜访马英九时,建议两岸对话可分三个阶段发展:第一阶段先处理包机议题;第二阶段在经济、贸易、投资等经贸合作事项更开放;第三阶段再触及两岸和平协议、减少军事威胁与参与国际组织等敏感课题。^⑦奥巴马政府延续了这种政策导向。

但奥巴马政府支持两岸改善关系是有一定限度的,即这种关系的改善不能损害美国的国家利益。2008年3月马英九刚当选台湾当局领导人时,当时的美国总统候选人奥巴马在贺电中提出两岸应该建立军事互信机制。2011年1月14日,美国国

① Text of Barack Obama Speech in Columbus, Ohio on February 27, 2008, <http://irregulartimes.com/index.php/archives/2008/02/27/recording-of-barack-obama-speech-in-columbus-february-27-2008/>.

② Text of Barack Obama Speech in Columbus, Ohio on February 27, 2008, <http://irregulartimes.com/index.php/archives/2008/02/27/recording-of-barack-obama-speech-in-columbus-february-27-2008/>.

③ “Letter from Barack Obama to Ma Ying-jeou,” May 22, 2008, available at: <http://www.china.usc.edu/ShowArticle.aspx?articleID=1066&.AspxAutoDetectCookieSupport=1>.

④ 《中美联合声明》(2009年11月7日),载《人民日报》,2009年11月8日。

⑤ 《中美联合声明》(2011年1月19日),载《人民日报》,2011年1月20日。

⑥ 《中美联合声明》(2009年11月7日),载《人民日报》,2009年11月8日;《中美联合声明》(2011年1月19日),载《人民日报》,2011年1月20日。

⑦ Chen, Edward I-hsin, “China-US-Taiwan Relations after Ma Ying-jeou Being Elected as President of the Republic of China,” March 26, 2009, available at: <http://www.docin.com/p-12168542.html>.

务卿希拉里·克林顿在讲话中说,美国“寻求鼓励和希望看到海峡两岸有更多对话和交流,以及减少军事紧张和军事部署。”^①美国一些智库的专家认为,一旦两岸开始就建立军事互信机制进行谈判,美国应随时深入了解其进展情况。^②

同时,奥巴马政府更强调两岸关系的稳定。奥巴马提出,他将“继续促进和平解决台海紧张”,“希望两岸对话,解决分歧,保证台湾海峡永远不会发生军事冲突。”^③在2009年11月和2011年1月两个中美联合声明中,美方都表示期待两岸“建立更加积极、稳定的关系”。^④美国在台协会理事会前主席卜睿哲认为,两岸关系的未来发展有两种可能:一是实现大陆倡导的“一国两制”模式;二是出现两岸关系的长期稳定化。这种长期稳定化的内容包括:增加双向联系,减少彼此恐惧,增加信任和可预期性,扩大合作领域,以及互动的机制化等。^⑤卜睿哲提出,两岸新互动的目标应该是实现“稳定化”。美国负责东亚及太平洋事务副助理国务卿施大伟明确说:“美国不做两岸关系的调停人,也不会压台湾与大陆谈判”。^⑥

(二)改善对台关系,继续向台湾出售武器。

在马英九2008年5月20日就职之际,当时的美国民主党总统候选人奥巴马特地委托美国在台协会理事会前主席卜睿哲转交致马英九的信函。信中奥巴马除了高度评价台湾过去20年来在建立民主政治上的成绩外,还明确强调将“深化美国与台湾的关系”,其中包括“强化与贵政府官员的沟通管道”。不过,奥巴马并无意改变美国多届政府对台政策的一贯立场。在这封信函中,奥巴马表示他将“支持一个中国政策,遵守美中有关台湾的三份联合公报,并遵守《与台湾关系法》。”^⑦奥巴马政府上台

① Remarks by U. S. Secretary of State Hillary Clinton on U. S. -China Relations at the Inaugural Ambassador Richard C. Holbrooke Lecture at the Council of Foreign Relations, New York, January 14, 2011, available at: <http://www.theglobeandmail.com/news/world/americas/prepared-text-of-clintons-speech/article1870858/>.

② Talks by Bonnie Glaser with the Author in Washington D. C. on May 23, 2010.

③ Remarks by President Barack Obama at Town Hall Meeting with Future Chinese Leaders, Museum of Science and Technology, Shanghai, China, November 16, 2009, available at: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-barack-obama-town-hall-meeting-with-future-chinese-leaders>.

④ 《中美联合声明》(2009年11月7日),载《人民日报》,2009年11月8日;《中美联合声明》(2011年1月19日),载《人民日报》,2011年1月20日。

⑤ Richard C. Bush's Testimony before the U. S. -China Economic and Security Commission, March 18, 2010, available at: http://www.uscc.gov/hearings/2010hearings/transcripts/10_03_18_trans/10_03_18_final_trans.pdf, pp. 15~16.

⑥ David A. Shear's Testimony before the U. S. -China Economic and Security Commission, March 18, 2010, http://www.uscc.gov/hearings/2010hearings/transcripts/10_03_18_trans/10_03_18_final_trans.pdf, pp. 9~10.

⑦ “Letter from Barack Obama to Ma Ying-jeou,” May 22, 2008, available at: <http://www.china.usc.edu/ShowArticle.aspx?articleID=1066&AspxAutoDetectCookieSupport=1>.

后,美台政治关系较陈水扁时期有较大恢复性改善。美国已将马英九过境美国访问的礼遇恢复到陈水扁当政时前期的接待规格。美台之间高层沟通“畅通”。

美台可能在 2011 年签署引渡协定和免签证协定。马英九上台后,一直把争取与美签订这两个协定作为其对美关系的重要内容。虽然现在美台签署这两项协定的时机还未成熟,但台当局正拟修改岛内立法和相关作业程序,“希望在 2011 年完成签署”。签署这两项协定虽属于美台事务性互动范畴,并未改变美国对台政策的大方向,但是由于这些议题都涉及公权力和民众的切身感受,因此也可能对美国社会和民众对台湾政治地位的认知产生影响。

而且,奥巴马宣称:“我们欣赏台湾的民主,台湾的民主应该得到我们的保护”。他以《与台湾关系法》和“保卫台湾民主”为理由,主张美国“继续向台湾提供慑止可能的侵略所必须的武器”。^① 在参加美国总统竞选期间,奥巴马发表声明,支持小布什政府 2008 年 10 月 3 日宣布的向台湾出售价值达 64.63 亿美元先进武器的决定。

2010 年 1 月 30 日,奥巴马政府宣布向台湾出售“黑鹰”直升机、“爱国者-3”反导系统、扫雷艇等总额近 64 亿美元的武器装备。这虽然是小布什政府时期已定下的军售项目,但也可看出奥巴马政府坚持美国对台军售政策的决心。对此,中国政府向美方提出强烈抗议,并暂停了中美之间的军事交流。

(三)赞成两岸签署经济合作框架协议,但同时加深与扩大美台之间的经济联系。

大陆海协会与台湾海基会 2010 年 6 月签署《海峡两岸经济合作框架协议》(英文缩写 ECFA)。这标志两岸经济进入双向合作互利共赢新阶段。奥巴马政府对此给予积极肯定。2011 年 1 月 14 日,美国国务卿希拉里·克林顿公开表示,美国“受到大陆与台湾更大的经济合作的鼓舞,特别是历史性的《海峡两岸经济合作框架协议》协议”。^② 美台商会会长韩儒伯认为,两岸签署《海峡两岸经济合作框架协议》的短期目的是使两岸经济来往正常化和自由化,但它们的长期目的完全不同。大陆主要是出于政治考量,把《海峡两岸经济合作框架协议》作为对台统一战略的一部分,而台湾主要是出于经济考量。^③ 美国专家梅里特·库克指出,造成马英九当局极力促成《海

① “Letter from Barack Obama to Ma Ying-jeou,” May 22, 2008, available at: <http://www.china.usc.edu/ShowArticle.aspx?articleID=1066&AspxAutoDetectCookieSupport=1>.

② Remarks by U. S. Secretary of State Hillary Clinton on U. S. -China Relations at the Inaugural Ambassador Richard C. Holbrooke Lecture at the Council of Foreign Relations, New York, January 14, 2011, available at: <http://www.theglobeandmail.com/news/world/americas/prepared-text-of-clintons-speech/article1870858/>.

③ Rupert J. Hammond's Testimony before the U. S. -China Economic and Security Commission, March 18, 2010, available at: http://www.uscc.gov/hearings/2010hearings/transcripts/10_03_18_trans/10_03_18_final_trans.pdf, pp. 12~14.

《海峡两岸经济合作框架协议》的刺激因素是 2010 年 1 月中国与东盟自由贸易区的正式建立。《海峡两岸经济合作框架协议》不仅有助于台湾经济结构的调整与整合,更重要的是有助于台通过大陆与东南亚国家实现经济上的区域衔接,实现台湾经济的全球化。^①而且,美国认为,《海峡两岸经济合作框架协议》导致的两岸经济合作的加强也有利于美国在两岸投资和与两岸贸易的发展。

同时,奥巴马政府主张加深和扩大美台经济联系。美国负责东亚及太平洋事务副助理国务卿施大伟提出,美国和台湾 1994 年签署“贸易与投资框架协议”(英文缩写 TIFA),这为美台提供了主要的贸易磋商机制。美国政府应扩大美台经济联系,使“贸易与投资框架协议”进程恢复活力,进一步消除美台经济障碍,采取新的措施扩展美台双边贸易关系。^②美国前副助理国务卿薛瑞福认为,美国必须与台湾开始美台自由贸易协定的谈判,这不仅有利于美国经济和增强美台关系,也是台湾抵抗大陆经济影响的有效防御手段。^③

(四)支持台湾扩大国际空间。

奥巴马在 2008 年 5 月祝贺马英九就职的信中,表示希望两岸在扩大台湾国际空间方面取得进展。他说:“对北京来说,向台湾人民显示讲求实际和非对抗的路线非常重要。”^④

小布什政府时期,美国只支持台湾参与不以主权国家为会员资格的国际组织。^⑤奥巴马政府执政后,转而声称支持台湾“有意义地参与国际组织”。^⑥在台湾 2009 年以观察员身份参加“世界卫生大会”后,美国认为这还不够。奥巴马政府提出,台湾是

① Merritt T. Cook's Testimony before the U. S.-China Economic and Security Commission, March 18, 2010, available at: http://www.uscc.gov/hearings/2010hearings/hr10_03_18.php, pp. 13~16.

② David A. Shear's Testimony before the U. S.-China Economic and Security Commission, March 18, 2010, available at: http://www.uscc.gov/hearings/2010hearings/transcripts/10_03_18_trans/10_03_18_final_trans.pdf, p. 20.

③ Randall G. Schriver's Testimony before the U. S.-China Economic and Security Commission, March 18, 2010, available at: http://www.uscc.gov/hearings/2010hearings/transcripts/10_03_18_trans/10_03_18_final_trans.pdf, p. 6.

④ “Letter from Barack Obama to Ma Ying-jeou,” May 22, 2008, available at: <http://www.china.usc.edu/ShowArticle.aspx?articleID=1066&AspxAutoDetectCookieSupport=1>.

⑤ 2008 年 3 月 27 日,时任美国国务院东亚局台湾协调处处长史伯明(Douglas Spelman)在位于华盛顿的美中政策基金会就台湾“大选”后美国政府的两岸政策发表演讲,表示美国政府未来对两岸有五个期待的目标。其中,第四个目标是,美国继续支持台湾参与不以主权国家为会员资格的国际组织,期待北京也能在国际上放松对台湾的打压。见 Peng Bernice, “The Study of U. S-China-Taiwan Triangular Relationship under the Globalization,” 2008, available at: <http://c030.wtuc.edu.tw/ezcatfiles/c030/img/img/743/1093209042.pdf>.

⑥ David A. Shear's Testimony before the U. S.-China Economic and Security Commission, March 18, 2010, available at: http://www.uscc.gov/hearings/2010hearings/transcripts/10_03_18_trans/10_03_18_final_trans.pdf, p. 19.

在美国的努力下作为成员加入“世界贸易组织”“亚洲开发银行”和“亚太经合组织”的,今后台湾应该以类似模式参加其他国际组织,如“世界卫生组织”、“国际民用航空组织”等“对台湾人民有直接影响的重要国际组织”。^①

二 影响奥巴马政府台海政策的主要因素

奥巴马政府的台海政策受到多种复杂因素的影响,其中包括美国国内战略辩论、国会亲台势力的影响、军方和军工集团的影响、美国对两岸关系和台湾岛内局势的评估,以及奥巴马政府政策团队的组成等。

(一)美国国内的战略辩论

近年来,美国国内围绕美国的两岸政策的战略辩论中形成两种根本不同的观点,主要是应如何在战略上对台湾进行定位。一些美国战略专家提出,亚太地区面临新一轮陆权与海权的互动,中国作为陆权国家,未来不可避免地将东亚大陆居于优势地位,只要中国不挑战美国作为海权国家在西太平洋的势力范围,美国可以容许大陆与台湾最终实现和平统一。还有一些专家提出,中国面临的主要问题在国内,在今后很长时期,中国将不得不把主要精力放在国内发展。随着中美经济相互依存关系的发展,以及中美在许多全球和地区问题上的合作,台湾对美国的战略重要性在下降。两岸和平解决台湾问题可以去掉一个可能导致中美之间发生武装冲突的触发点,符合美国的国家利益。

兰德公司2007年发表的研究报告《台湾地位解决之后的中美关系》,分析了包括“在美国不干预条件下以武力实现统一”的解决台湾问题的10种可能模式。报告认为,“如果美国不协助台湾防卫的决定被认为是台湾无理挑衅北京或者随后其他一些破坏美台关系的行为所造成,那么中国的武力行动虽然不受欢迎,却也许会被视为可以理解的(甚至是必然的)。这样并不会造成中美关系的根本改变。”^②报告中提出的“在美国不干预条件下以武力实现统一”的可能模式,代表了美国战略思维的一种新趋势。^③2011年4月8日,曾任美国驻华大使的美军太平洋总部前司令普理赫(Joseph Prueher)表示,美国为了拓展与北京的关系并维系区域安定,应重新审视对台

① David A. Shear's Testimony before the U. S. -China Economic and Security Commission, p. 19.

② Roger Cliff and David A. Shlapak, "US-China Relations After Resolution of Taiwan's Status," RAND Corporation, 2007, available at: http://www.rand.org/pubs/monographs/2007/RAND_MG567.pdf, p. 32.

③ Roger Cliff and David A. Shlapak, "US-China Relations After Resolution of Taiwan's Status," RAND Corporation, 2007, available at: http://www.rand.org/pubs/monographs/2007/RAND_MG567.pdf, p. 32.

军售。^① 2010年1月,美国波特兰州立大学政治学助理教授季礼(Bruce Gilley)在美国《外交》杂志发表文章认为,台湾正在“芬兰化”。美国应重新遵守1982年对北京做出的承诺,大幅减少对台军售。若台湾实现“芬兰化”,美国逐渐从台海事务中脱身,就能打破中美关系的恶性循环,大大改善中美关系,从而有利于美国乃至全球的安全。^②

但美国一些亲台人士则认为,中国崛起肯定会对美国构成挑战和威胁。中国海空军、战略核武器和太空、网络力量近年来迅速发展,而且缺乏透明度,美中军事关系也曾在2010年陷入低谷,这些表明中国军队对美国深刻的不信任,中国民族主义情绪上升,这种趋势表明中国将不可避免成为美国的对手,在亚太地区中国将挑战美国的主导地位。因此美国决不能轻视台湾对美国的战略价值,不能放弃台湾,而必须利用台湾来制约中国。2010年4月,美国海军指挥学院战略与政策系副教授詹姆斯·赫麦斯(James R. Holmes)和古原俊井(Toshi Yoshihara)发表文章认为,台湾是第一岛链防御的关键环节,美国绝不能放弃。2008年美国大选前,美国前负责东亚与太平洋事务助理国务卿帮办薛瑞福和企业研究所研究员卜大年合作发表研究报告《巩固亚洲民主:21世纪美台伙伴关系的议题》,提出一系列全面加强美台关系的建议,甚至主张“允许台湾领导人访问华盛顿,直接和美国领导人进行交流”。^③ 这在一定程度上反映了美国政界和智库少数重要人士的想法和主张。美国甚至还有一些人批评奥巴马政府太粗心,应防止两岸太接近。^④

这两派观点对奥巴马政府台海政策的制定都有所影响。奥巴马政府一方面支持海峡两岸缓和紧张关系,以避免两岸发生冲突迫使美国面临是否进行干涉的选择的尴尬局面;另一方面又继续向台湾出售武器,加强美台军事关系。奥巴马政府将继续在这两种看似矛盾的政策中寻找平衡点。

(二)国会亲台势力的影响

美国国会中一直存在亲台势力,他们利用各种手段在台湾问题上向奥巴马政府施加压力。2009年2月,美国国会众议院提出一项决议案,纪念国会通过《与台湾关

① 《巨亨早报》,2011年4月8日,参阅网页:http://news.cnyes.com/content/20110408/kdw66pci040ba_4.shtml。

② Bruce Gilley, "Not So Dire Straits: How the Finlandization of Taiwan Benefits U. S. Security," *Foreign Affairs*, Jan./Feb. 2010, pp. 44~45.

③ Dan Blumenthal and Randall Schriver, 《巩固自由亚洲:21世纪的美台关系议题》,美国企业研究院与阿米蒂奇国际顾问公司台湾政策工作小组报告,参阅网页:http://www.aei.org/docLib/20080222_TaiwanReportChinese.pdf。

④ Bonnie S. Glaser and Brittany Billingsley, "Tensions Rise and Fall, Once Again," available at: <http://csis.org/publication/comparative-connections-v12-n3-us-china>.

系法》30周年。决议案重申美国国会对台湾的支持,甚至对美国没有设驻台湾的大使表示很遗憾。2009年11月17日,奥巴马访华时,有国会议员提出跨党派提案,要求行政部门就对台军事事宜向国会提交详细报告,以确保“台海安全”。提案称,《与台湾关系法》责成美国提供足够的防御性军备给台湾,可是过去一年,美国没有向台湾出售任何军备。而与此同时,中国大陆的军事现代化却大幅前进,对台湾构成更大的威胁。该提案给奥巴马政府造成了很大的压力。

2011年1月5日,美国第112届国会正式开始运作。民主党在中期选举中失利,共和党掌控众议院,民主党仅以微弱优势保住联邦参议院多数。美国再次进入“府院分立”时期。一般来说,共和党亲台的历史更悠久、亲台议员的比重也更大,共和党议员更喜欢炒作台湾问题,特别是在民主党执政时期。历史证明,共和党控制众议院及“府院分立”的体制将强化国会打“台湾牌”的力度。美政府在1994年推出《对台政策评估》和1996年允许李登辉访问美国,便是在民主党总统执政而共和党控制众议院的“府院分立”时期。有些亲台议员在国会任要职,如有着强烈的反华亲台倾向的共和党古巴裔众议员罗斯·莱赫蒂宁,任众议院外委会主席。2011年1月中国国家主席胡锦涛访美前夕,美国众议院“台湾连线”4名共同主席联名致函奥巴马总统,要求在中美首脑会谈时,美国勿牺牲台湾利益。25名联邦参议员也联名致函奥巴马总统,要求他在中美首脑会谈时,应关注台湾的安全利益。这些表明了美国会亲台势力活跃的程度。

(三)军方和军工集团的影响

美国军工复合体(Military industrial complex)在美国台海政策中有重要影响。军工复合体,又名“军工铁三角”,是由美国军队、军工企业和部分国会议员组成的庞大利益集团。美国军工复合体的主要目的是为了获取军工产品的巨额利润。这种巨额利润一方面来源于美国军队的军品采购,另一方面来源于向国外,包括向台湾出售武器。这个集团曾经高效地将权力、资本和技术集中,快速推进了美军的现代化和高技术化,但是目前已经走到了极端。由于美军希望有更先进的武器装备和更高的待遇,军工企业希望有更多的订单,国会议员希望其选区内的军工企业能提供更多的就业机会,以获得更多的选票。这些相互关联的利益需求,决定“军工铁三角”成为了一个靠军备竞争发财的特殊利益集团。1961年,美国总统艾森豪威尔在向全国发表的著名的告别演说中就已经提出要“谨防军事-工业集团在政府的一些部门里取得不应有的影响”,并认为这种“不应有的权力的灾难性的增长的可能性是存在的,并将持续存在下去”,而这将损害美国国家利益。^①

^① [美]托马斯·R·戴伊:《谁掌管美国》(张维等译),世界知识出版社,1985年4月第1版,第126页。

但半个世纪过去,美国军工铁三角这头“怪兽”仍然强大,而且打着“爱国”、“公众安全”等口号。2010年5月8日,美国防部长盖茨再次严厉批评“军工铁三角”,指责其为了拿到巨额订单,对美国所面临的安全威胁进行不实渲染。盖茨指出,“军工铁三角”过分夸大美国面临的威胁。“在美军已经拥有3200架各种战术飞机的情况下,我们是否应继续强化力量?当前美国拥有和在建的作战舰艇数量比其他13个海军大国的舰艇总数还要多,这是否意味着美国还处在危险当中?到2020年,美国拥有的先进隐形战斗机的数量是中国的20倍,中国是否将对美国构成直接的威胁?”通过这一连串的诘问,盖茨表达出对“军工铁三角”的强烈不满。盖茨表示,“军工铁三角”的危害之一在于催生了国防官僚主义,通过在国防各环节层层设卡,“铁三角”捞取更多油水。盖茨承认,与“军工铁三角”的较量是一个艰巨的任务,他已经下决心同国会展开激烈斗争。美联社分析认为,盖茨要打破“军工铁三角”,面临的阻力很大。该利益集团已经渗透进美国军政界的方方面面,像前副总统切尼、前国防部长拉姆斯菲尔德都曾经在军火公司任职,盖茨本人当初能够进入前总统小布什的视野,也与“军工铁三角”的推荐有密切关联。^①要打破“铁三角”,意味着同整个美政坛为敌,其阻力可想而知。

美国很多大公司都承担政府的国防订货项目并对外销售武器。但美国最大的一百家工业公司的订货只占它们销售总额的不到10%。换句话说,“美国工业的大部分收入或销售都不靠战争或战争威胁。”^②而且,“一般说来,美国企业对发动战争或制造不稳定的国际局势并不感兴趣。国防工业被认为是不稳定的企业——对工业公司来说,可能大赚其钱,也可能大亏其本。偏重军工生产的公司其价格与盈利的比例,要比生产民用品为主的公司小得多。更为重要的是,美国的大公司追求的是,有计划的稳定增长,可靠的投资和有保障的利润。而战争会破坏这些条件。当宣布实现平时,反映企业界人士愿望的股票市场会上涨,而不是下跌”。^③少数几家实力雄厚并与台湾有大宗军火买卖或企图向台湾出售大批武器的美国公司,非常依赖军事订货。其中最突出的是洛克希德—马丁公司、通用动力公司、诺思罗普飞机公司等。这些公司的军事合同销售额占总销售额的比率分别高达88%、67%、61%。类似的公司还有向台湾出售“爱国者”导弹的美国雷神公司等。1992年老布什总统宣布向台湾出售价值60亿美元的150架通用动力公司制造的F-16A/B型战斗机,既是出于大选需要和战略考虑,也是通用动力公司、洛克希德飞机公司对美国政府 and 国

① “Gates Criticize Military Industrial Complex,” Report of Associated Press, May 15, 2010, available at: <http://mil.news.sina.com.cn/2010-05-15/1042594131.html>.

② [美]托马斯·R·戴伊:《谁掌管美国》,第127页。

③ [美]托马斯·R·戴伊:《谁掌管美国》,第128页。

会,特别是对这些公司所在地得克萨斯州的国会议员和出生于该州的老布什本人进行游说的结果。这些军工企业多年来经过并购重组更加庞大。例如,通用动力公司的军用飞机业务(包括为台湾制造 F-16 战斗机的业务)1992 年被洛克希德飞机公司收购,洛克希德飞机公司 1995 年 3 月又与马丁—玛丽埃塔公司合并成立洛克希德—马丁公司,成为美国最大的军工企业。

近年来,为了实现巨额军工利润,美国军工复合体及其在美国政界、智库的代言人千方百计夸大中国大陆的军事实力,渲染所谓中国大陆对美国和台湾的军事威胁。即使盖茨担任国防部长,美国防部 2010 年 8 月向国会提交的《中国 2010 年军事与安全发展报告》仍认为:“在过去 10 年的时间里,中国军事现代化的速度增快,范围也得到扩展,这使中国武装部队能够发展其他能力,并增加中国使用军队获得外交优势或以对自己有利的方式解决冲突的选择”,“中国其他的行动似乎旨在扩展解放军的兵力投射范围,尽管中国当前维持远距离兵力的能力依旧有限”。该报告提出:“两岸军事力量平衡仍在朝对大陆有利的方向倾斜。”^①这实际上是在为向台湾出售武器制造根据。

(四)美国对两岸关系和台湾岛内局势的评估

对两岸关系的评估是美国制定对台政策的重要依据之一。奥巴马政府愿意用欢迎海峡两岸关系和平发展,来换取中国在其他一些领域的合作,而且这样做也符合美国的国家利益。美国防部负责亚洲及太平洋事务副助理国防部长迈克尔·希弗尔认为,北京的长远战略是运用政治、外交、经济、文化等手段谋求与台湾的统一,与此同时建立可靠的军事力量以便在事态向坏的方向发展时攻击台湾。只要大陆认为从长远看与台湾有统一的希望,就不会轻言使用武力,但北京坚信,保持可靠的军事威慑是促进两岸政治关系进步的重要条件。^②奥巴马政府认为:“2009 年,两岸经济及文化交流继续取得重大进展。不过,尽管出现了这些积极趋势,但中国大陆并未减少针对台湾地区的军事建设。当前,中国正在发展相关能力,以阻止台湾地区独立,或对台湾地区施加影响使其按照北京政府的条件解决该冲突。与此同时,中国也在努

① Office of U. S. Secretary of Defense, “Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China 2010,” Annual Report to Congress, August 19, 2010, available at: <http://www.airpower.au.af.mil>.

② Michael Shiffer’s Testimony before the U. S. -China Economic and Security Commission, March 18, 2010, available at: http://www.uscc.gov/hearings/2010hearings/transcripts/10_03_18_trans/10_03_18_final_trans.pdf. p. 26.

力阻止、延缓或否定美国在冲突中为台湾地区提供支持的任何可能。”^①

同时,有美国智库专家认为,当前研究两岸关系必须看台湾内部。台湾内部现在分歧极大。民进党继续走极端路线,反对两岸改善关系,指责马英九放弃太多的台湾主权。马英九为了2012年连任“总统”,一直试图在两岸关系改善与减少泛绿阵营反弹和反对方面保持平衡。

一些美国专家认为,两岸经济整合与两岸政治统一没有必然联系,在可预见的将来,两岸经济整合不可能导致两岸统一。美台商会会长韩儒伯认为,两岸经济依存加深并没有对台湾人有关台湾地位和身份的认同产生影响。在涉及两岸政治与军事议题上,马英九当局在岛内没有联盟的支持。民调显示,超过90%的台湾人赞成台湾维持现状,即事实上的独立。随着时间的流逝和1949年移居台湾的大陆人口的减少,台湾公众对蒋介石时代的记忆日益消退,相反,“台湾人”意识却日益增强,包括独特的文化、民主政府机制和法制。这就造成“希望与大陆统一的诉求”在台湾极弱,并且随着时间的推移越发减弱。^②美国有的专家甚至指出,随着两岸经济交往的日益加深,认为自己是台湾人的人数不减反增,而且台湾内部极少人支持统一。^③

美国戴维森学院东亚政治教授和美国外交政策研究所高级研究员任雪莉(Shelley Rigger)提出,现在中国大陆一些人对两岸关系发展期望值过高,而实际上台湾民众并未做好准备。^④最近的民调显示,两岸民众的认知差距非常大。在大陆,52.3%的人认为台湾民众是(祖国)“(大)家庭成员”,而在台湾,53.6%的人认为中国人只是“生意伙伴”;在大陆,64.2%的人相信两岸将会统一;而在台湾,60%的人主张不改变现状,只有16.1%的人说两岸将会统一,8.9%的人说台湾将会独立。^⑤

以上这些观点对奥巴马政府台海政策有一定影响。

(五)奥巴马政府政策团队的组成

在奥巴马政府执政后的头两年半中,其对华政策团队以知华派为主,对两岸关系

① Office of U. S. Secretary of Defense, “Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China 2010,” Annual Report to Congress, August 19, 2010, available at: <http://www.airpower.af.mil>.

② Rupert J. Hammond’s Testimony before the U. S. -China Economic and Security Commission, March 18, 2010, available at: http://www.uscc.gov/hearings/2010hearings/transcripts/10_03_18_trans/10_03_18_final_trans.pdf. pp. 12~14.

③ Scott L. Kastner’s Testimony before the U. S. -China Economic and Security Commission, March 18, 2010, available at: http://www.uscc.gov/hearings/2010hearings/transcripts/10_03_18_trans/10_03_18_final_trans.pdf. p. 15.

④ Shelley Rigger, “Accentuating the Positive and Eliminating the Negative in Taipei, Washington and Beijing”, available at: http://www.fpri.org/pubs/Obama-Hu_Summit2011_rigger.pdf

⑤ “台湾民调显示称两岸战争可能性低,处于缓和状态”, available at: <http://internal.dbw.cn/system/2010/09/11/052719437.shtml>

较为熟悉。其中有一些知华派担任与制定及执行台海两岸政策有关的要职,其中包括:常务副国务卿詹姆斯·斯坦伯格、国家安全委员会亚太事务资深主任贝德,负责东亚与太平洋地区安全的助理国防部长克·希弗尔和米德伟、国家安全委员会亚太事务主任麦艾文等人。这些知华派人士对两岸事务比较熟悉,有助于奥巴马政府避免在两岸政策方面走较大弯路。

2011年上半年起,奥巴马政府政策团队进行较大调整。詹姆斯·斯坦伯格和贝德离任。接任常务副国务卿的坎贝尔和接任国家安全委员会亚太事务资深主任的罗素(Daniel Russel)都是日本问题专家。这将对奥巴马政府亚太政策的制订产生影响。同时,主张加强中美军事交流的美国国防部长盖茨即将离任,他的继任者、现任中央情报局(CIA)局长帕内塔(Leon Panetta)能否比较客观和积极的看待中美关系,尚待观察。

三 结 论

奥巴马政府的台海政策不仅对两岸关系的走向有重大影响,而且对中美关系乃至亚太安全形势有重要影响。

(一)美国积极看待两岸缓和关系,有助于中美关系稳定和发展,但美国现在并不愿意看到两岸谈统一。

奥巴马政府对海峡两岸恢复制度化协商、实现直接“三通”(通邮、通商、通航)、签署《海峡两岸经济合作框架协议》,持欢迎态度。这有助于中美关系和两岸关系的健康发展。但是美国也担心两岸关系发展超出美国的预期。

奥巴马政府执政后,中美关系高开低走再升高,呈现V字型。在2010年中美关系低潮时,奥巴马政府并未将美国“重返亚洲”战略与其对台政策紧密互动,大陆也未因美国售台武器而改变对台政策,因此中美关系这段时间的低潮未对两岸关系产生重大负面影响。

从历史上看,当两岸关系有较大发展时,美国曾调整对台政策,从而对中美关系与两岸关系都造成严重负面冲击。20世纪90年代初,美国企图提升美台关系层级,并允许李登辉访美,就是一个例子。今后美国是否会重蹈覆辙,值得观察。

(二)美国希望维持其在台海地区的主导地位,这促使马英九在台美关系与两岸关系之间寻求平衡,在某些两岸关系问题上有可能屈服美国和民进党的压力。

长期以来,美国在大部分时间里在两岸关系中占有主导地位。为了继续保持其这种主导地位,美国不希望两岸关系发展超出其预期和掌控。而美国在两岸关系问题上,则既可以直接向马英九施加影响,也可能通过绿营间接向马英九施加压力。但

美国如果这样做得过头,将给中美关系带来负面影响。

马英九希望在改善两岸关系与避免美国担心之间保持平衡,也希望在改善两岸关系与避免绿营强烈反对之间保持平衡。这使马英九的对大陆政策有一定的摇摆性,在某些改善两岸关系的问题上甚至有可能屈服于美国和民进党的压力。例如,有美国专家担心两岸的政治谈判可能成为和平统一的谈判,^①民进党则攻击马英九“卖台”,因此马英九在两岸政治谈判开始的时间问题上持谨慎态度。

(三)美国对台军售将对中美关系带来负面影响。

小布什政府由于担心中国方面的强烈反应,并未做出向台湾出售 F-16C/D 战斗机的决定。奥巴马从未表示他将不向台湾出售 F-16C/D 战斗机。在对台军售问题上,奥巴马表示,他将继续提供台湾“吓阻可能遭受的侵略”所需的武器。^②

奥巴马政府今后在售台武器方式上可能会比较谨慎,采取多增加批次,减少每批数量的方法,但不会停止售台武器。

据报道,美国国防部门已经完成了对台湾空军的战力评估,认为在两岸军力平衡向大陆倾斜的情况下,有必要售台 F-16C/D 战斗机,但奥巴马政府内部并未对相关的时程安排达成一致意见。在 2011 年 1 月中国试飞“歼-20”战斗机后,美国亲台派人士要求向台出售 F-16C/D 战斗机的呼声在上升。^③

(四)美国与台湾商签自由贸易协议如涉及主权问题,将对中美政治关系带来冲击。

美国一些政界人士和专家认为,美台签署自由贸易协议(FTA)只涉及双方经贸关系,并不违反美国“一个中国”政策。2010 年 6 月,美国史汀生中心研究员容安澜提出,台湾在与其他国家洽签自由贸易协议时,应技巧地避开带有主权的意涵,否则中国必定会施压反对。只要不涉及主权问题,台湾是有机会和其他国家签署自由贸易协议的。^④今后美国很可能寻找适当时机开始美台自由贸易协议谈判,并将签署这一协议作为对台政策目标之一。

2010 年 4 月底,马英九在和驻台湾外国记者联谊会座谈时说,一旦两岸签署《海

① William Lowther, “Taiwan Not Briefing US; Glaser”, *Taipei Times*, December 10, 2010, available at: <http://www.taipetimes.com/News/front/archives/2010/12/10/2003490551>

② Arthur Waldron, “Letter from Taiwan: Taipei and the New, Assertive China,” *China Brief*, Volume 10, Issue 21, October 22, 2010, available at: http://www.jamestown.org/programs/chinabrief/single/?_tx_ttnews%5Btt_news%5D.

③ “Taiwan Seeks to Move U. S. on Arms Sales”, April 13, 2011, available at: <http://www.china-defense-mashup.com/taiwan-seeks-to-move-us-on-arms-sales.html>

④ Alan D. Romberg, Comments on ECFA, the Cross-strait Economic Agreement, June 30, 2010, <http://www.stimson.org/summaries/alan-d-romberg-comments-on-ecfa-the-cross-strait-economic-agreement/>.

峡两岸经济合作框架协议》，他会立即提升自由贸易协议工作小组的层级，由他亲自担任召集人，与台湾的主要贸易伙伴洽签自由贸易协定。^① 2010年6月2日，台湾大陆委员会说，签订自由贸易协定是台湾身为世界贸易组织一员的权利，中国不应加以阻挠。^②

《海峡两岸经济合作框架协议》是两岸之间单纯的经济协议，而如果台湾和外国签署自由贸易协议，将涉及台湾国际空间问题，有一定的敏感性和复杂性。所有跟大陆有邦交的国家，尽管形式不同，但它们都公开承诺奉行“一个中国”政策，并据此跟台湾展开经贸交往，这是客观的国际政治现实。只要两岸保持良性互动，不断增进互信，双方就可以在台湾与其他国家商签自由贸易协议方面找到切实可行的解决之道。

(五)美国在推动台湾扩大国际空间方面如违反“一个中国”原则，将对中美关系产生不利影响。

奥巴马政府现在实际上支持台湾以“世界贸易组织模式”、“亚洲开发银行模式”或“亚太经合组织模式”参与国际组织，其中包括以主权国家为会员资格的国际组织。如果台湾在未与大陆协商的情况下，以这些模式参与“世界卫生组织”或“国际民用航空组织”或“国际气象组织”，则会对中美关系和两岸关系造成不利影响。

奥巴马政府的台海政策有一定的稳定性，但由于受到美国国内多种因素的影响，仍存在变数。

夏立平：同济大学政治与国际关系学院院长、教授

① 《马英九与驻台湾外国记者联谊会座谈》，载《联合报》，2010年5月1日。

② 《陆委会谈台湾与外国签订自由贸易协定》，载《联合报》，2010年6月3日。

美国国会拨款制度的变迁与改革

刁大明

〔内容提要〕“钱袋权”是美国国会最为基础而关键的权力。1789年以来,美国国会拨款制度已经历过三次重大改革与调整,拨款权力从分享到集中再到分享,拨款委员会的政治角色也随之从“守财者”转变为“散财者”。拨款制度的变迁与改革顺应了联邦政府的发展需求,也反映出府会间的对峙,以及国会内部党团、委员会等相互博弈的政治进程。美国200多年来的拨款制度演进史虽然集中地反映了分权制衡的宪政理念,但也导致了拨款过程中的一些制度性缺陷。

关键词:美国政治 国会 联邦财政拨款 拨款委员会 制度变迁

根据美国联邦宪法,国会行使立法权,掌握着控制联邦政府收入与支出的“钱袋”,其中支出部分的拨款立法直接关乎政府的运行与政策的实施,被称为“钱袋的拉链”。1789年以来,国会拨款制度历经三次重大改革,国会拨款委员会的地位也随之起伏,发生了由“守财者”到“散财者”的变迁。在现今的国会里,拨款、预算和筹款三大委员会分享着拨款权力,这一制度安排在世界范围内可谓鲜见,堪称“美国例外”的又一体现。^①

美国学界对国会拨款早已开展了深入的讨论,理查德·菲诺(Richard Fenno)、艾伦·希克(Allen Schick)、查尔斯·斯图尔特(Charles Stewart)等学者分别针对某一特定阶段的拨款制度发展进行了具有代表性的研究。菲诺的《钱袋权:国会拨款政

^① 在34个“经济合作与发展组织”(OECD)国家中,如美国在议会中设置三个或更多委员会管辖财政事务的国家仅有7个,其中专门设置拨款委员会的仅有美国。

治》^①以两院拨款委员会为中心,主要讨论了20世纪上半叶的国会拨款政治。他指出,不受党团影响的拨款委员会形成立法共识,共同维护本委员会的目标。希克的《国会与钱财:预算、支出与税收》^②以1974年预算法案为焦点,剖析了改革前后国会财政过程的相应变化,特别是在新规则的影响下,国会筹款委员会、预算委员会与拨款委员会之间的合作与竞争。斯图尔特的《预算改革政治:国会众议院拨款过程的设计》^③回顾了1865年至1921年间美国众议院中预算政治的演进过程,论述了1921年的《预算会计法案》的出台,指出党团、委员会和议员之间的利益博弈促使拨款政治形成了从集权到分权再到集权的演变轨迹。

正如道格拉斯·C. 诺思所言,“不追溯制度的渐进性演化过程,我们就无法理解今日的选择。”^④拨款制度变迁的完整图景,既植根于不同历史阶段美国联邦财政的现实需要,又与府会关系、国会政治的妥协与博弈相呼应。本文以联邦财政与国会政治为背景,基于对美国学者相关研究的梳理,辅之以部分历史数据,采用历史分析为主轴、制度与过程视角相结合的研究方法,对这一制度演进历程的脉络进行梳理,以期加深对美国代议民主、美国公共财政的历史与现状的理解。

一 国会拨款制度的建立(1789年~1921年)

自首届国会以来,财政拨款权力始终是美国府会和国会内各委员会争夺的焦点。美国财政拨款权力经历了漫长而曲折的变迁,从财政部主导预算,到国会建立筹款委员会管辖收支,再到专设拨款委员会负责支出,最终形成了由国会主导的拨款制度。但在政党党团主导下,拨款委员会的管辖权很快被授权委员会分享,导致了严重的财政后果。

(一)1789年至1800年:财政部主导拨款权

“钱袋权”是宪法赋予立法机构的关键权力,是延伸其他立法权力的基础。美国制宪者明确将钱袋权视为确保政府平衡的主要武器,并在联邦宪法第一条第九款中明确规定“除依据法律规定拨款外,不得从国库支款”。行使此权力的最初设计是,由国会监督行政机构的预算细节,并在必要时予以修正,从而满足政策与项目的需要。

① Richard Fenno, Jr., *The Power of the Purse: Appropriations Politics in Congress* (Boston: Little, Brown and Co., 1966).

② Allen Schick, *Congress and Money: Budgeting, Spending and Taxing* (NY: Urban Institute, 1980).

③ Charles Stewart III, *Budget Reform Politics: The Design of the Appropriations Process in the House of Representatives, 1865~1921* (NY: Cambridge University Press, 1989).

④ 道格拉斯·C. 诺思:《制度、制度变迁与经济绩效》(杭行译,韦森校),上海·格致出版社、上海三联出版社、上海人民出版社,2008年版,第138页。

但历史却并未完全如此展开。

在 1789 年开幕的首届国会上,钱袋权就引发了激烈争论。争论的焦点有二:一是国会应以何种方式控制国家财政,二是财政部应如何设置。严格讲,美国建国之初尚无政党,国会议员以是否支持时任政府而分为两派。在首届国会内居少数地位的政府反对派不同意财政部完全管辖财经事务,而呼吁建立若干行政委员会分别管理财政金融,进而维护国会财政权。^①争论悬而未决之际,反对派联合了部分支持派,推动国会于 1789 年 7 月 24 日批准建立“筹款特别委员会”(Select Committee on Ways and Means),负责当年余下的财政请求。每州各一位议员加入该委员会,并推举反对派代表人物埃尔布里奇·杰里(Elbridge Gerry)任主席。此举很快招致支持派的反攻。9 月 2 日,在支持派代表人物亚历山大·汉密尔顿(Alexander Hamilton)的主导下,国会又批准成立财政部,令其全权负责准备并报告国家收支预算。^②两周后,汉密尔顿的同党们动议撤销“筹款特别委员会”,并将其权限转交给新任财长的汉密尔顿本人。^③

1789 年 9 月 20 日,美国首部联邦预算在汉密尔顿的办公室里诞生了。该预算案仅涵盖四个领域,即政府支出、国防、偿还革命债务,以及给予退伍军人抚恤金,涉及总额为 63.9 万美元,尚不足今天联邦政府一个小型行政机构的月度开支。^④9 月 29 日,国会迅速通过了预算案、批准拨款。

在第一届至第三届国会(1789 年~1794 年)期间,汉密尔顿领导的财政部按习惯逐年准备预算,国会则按年度履行批准权。具体而言,国会的批准大多从众议院开始,众议院通过后再由参议院审议,最终以两院通过为准。1794 年初,国会分别通过了两个不同用途的拨款法案,分别支付政府运行和军队建设。按政策领域分别拨款的立法习惯就此确立,并被沿袭至今。

财政部主导预算的制度安排遭到了政府反对派的激烈抨击。反对派代表人物宾夕法尼亚州参议员阿尔伯特·加勒廷(Albert Gallatin)坚称这种“英国模式”的预算将彻底令美国沦为英国的翻版,国会也将成为部长而非人民的代表。面对加勒廷的反对,汉密尔顿阵营指控其不具备宪法规定出任参议员的公民资格,参议院以 14 票比 12 票的投票结果支持了指控,将加勒廷逐出国会山。1794 年底,汉密尔顿因丑闻

① Joseph P. Harris, *Congressional Control of Administration* (Washington D. C.: Brookings Institution Press, 1964), p. 48.

② Julian E. Zelizer, *The American Congress: The Building of Democracy* (NY: Houghton Mifflin Company, 2004), pp. 29~30.

③ George B. Galloway, *History of the House of Representatives* (NY: Thomas Y. Crowell Company, 1969), pp. 13~14.

④ Richard Spohn and Charles McCollum, *The Revenue Committees* (NY: Viking Press, 1975), p. 218.

辞去财长职务,其中也涉及擅自挪用国会拨款项的嫌疑。

开始于1795年的第四届国会是美国首届具有正式党团组织的国会,联邦党(Federalist)和民主共和党(Democratic Republican)成为国会两大党,前者掌握参议院,后者成为众议院多数党。不久,在民主共和党的推动下,国会众议院重建了“筹款特别委员会”,以民主共和党人身份当选众议员的加勒廷也被安排进入该委员会。特别委员会成立5天后,接替汉密尔顿担任财长的奥利弗·沃尔考特(Oliver Wolcott)将1796财年预算拨款法案交给委员会审议,从而部分重申了国会财政控制权。^①就国会审议的具体程序而言,预算案涉及的具体项目,需先提交给相关领域的委员会授权,筹款特别委员会只审议获得授权项目的相应拨款,即“先授权、后拨款”。^②授权与拨款分“两步走”,有助于避免国会对较差决策项目的财政拨款,维持了联邦政府财政运行的效率,这一分权性质的程序一直被沿用至今。

筹款特别委员会的建立并不意味着争议的平息。财政部仍恪守以往的做法,即向国会提出拨款请求时,只分大类,从不具体说明款项用途,使国会难以实现较为微观的审议。第四届国会期间,筹款特别委员会几度要求财政部提供预算细节,以阻止拨款的擅自挪用。据记载,沃尔考特曾写信给汉密尔顿抱怨,“管理财政部越来越难,立法机构不会囫圇吞枣地通过立法。他们的拨款是精细的,那个加勒廷显然正在用难以驾驭的细节拖垮财政部。”^③

1796年,华盛顿不再谋求连任,首度白宫之争以联邦党人约翰·亚当斯(John Adams)的胜出落幕。行政与立法分支的宪政互动转变为受政党政治影响的府会关系。1797年,亚当斯上台,沃尔考特留任财长。在亚当斯任期内的第五和第六届国会(1797年~1800年)中,联邦党成为两院多数党,主导了立法。虽然身为联邦党人,但亚当斯却尽量效仿前任,尝试超然于党争,而财政部和国会联邦党人皆与汉密尔顿保持密切联系,甚至听命于后者,因而财政部与国会之间、国会内部两党之间的紧张关系毫无缓解之势。

客观地讲,加勒廷与汉密尔顿两派的分歧只存在于对财政拨款的控制程度与幅度上。加勒廷自己也承认,国会不可能预见行政机构的所有需求,因而令其完全控制全部财政支出也是不现实的。^④

(二)1800年至1865年:从筹款委员会到拨款委员会

① Lucius Wilmerding, *The Spending Power: A History of the Efforts of Congress to Control Expenditures* (New Haven: Yale University Press, 1946), p. 39.

② Thad Hall, *Authorizing Policy* (Columbus: Ohio State University Press, 2004), p. 38.

③ Lucius Wilmerding, op. cit., p. 48.

④ Richard Spohn and Charles McCollum, op. cit., p. 220.

1800年总统大选实现了联邦政府的首次政党轮替。谋求连任的亚当斯因竭力超然而招致汉密尔顿等人的反对并引发内讧，民主共和党人托马斯·杰斐逊(Thomas Jefferson)当选总统。1800年的国会众议院选举也使民主共和党再度成为多数党。

1801年，杰斐逊提名加勒廷出任财长，给财政部带来了全新的财政理念。在加勒廷的建议下，杰斐逊致信国会，希望财政拨款应“明确界定特定需要的特定数额”，消除临时款项，禁止擅自挪用拨款。^①在民主共和党掌握的府会中，预算案被分解为细目，各行政部门追加的拨款请求也不断增加，这直接加大了筹款特别委员会的审议负担。由于筹款特别委员会仍属于特别委员会(special committee)，每个国会会期(即每年)之初皆须重组，很难保证拨款审议的延续性与专业性，更难以应对众多细化的拨款请求。^②1802年，众议院将筹款特别委员会常设化，并赋予它审批税收与拨款法案、对公共债务进行监督，以及对行政机构的支出与经济活动进行监察的综合职能。由一个委员会同时控制收支，意在保证“收支相抵”的财政平衡理念。1816年，参议院也做出相应调整，设立了常设的“财政委员会”(Finance Committee)。^③

集绝大部分财权力于一身的筹款委员会很快就陷入了新困境。虽然当时联邦财政规模仍旧较小，但筹款委员会需要同时掌管国家收支，工作量极大。而当时行政机构擅自挪用款项的行为屡禁不止，也增加了筹款委员会立法监督的压力。1814年，众议院试图通过建立“公共支出委员会”(Public Expenditure Committee)来专门监督财政拨款，缓解筹款委员会的压力。虽然公共支出委员会在名义上保留至1880年，但因它只有监督权而没有立法权，所以未能发挥实际作用。^④事实上，虽然繁重的审议工作已令筹款委员会捉襟见肘，但其成员显然并不情愿将财政大权拱手让人。

19世纪的三场战争深刻地影响着美国。1812年之前，联邦政府收支基本持平，1812到1815年由于美英战争才短暂出现赤字。1846到1848年的美墨战争使联邦政府支出从每财年2700万上升至4500万美元，再度导致短暂赤字。而在南北战争期间，联邦政府赤字加剧。截止1865年战争结束时，联邦政府支出首次突破10亿大关。^⑤在美国内战中，国会的立法效率无法满足瞬息万变的战事需要，时任总统林肯绕开国会拨款程序，自由调拨联邦资财。在国家深陷危机之际，国会不会提出反对意

① Joseph P. Harris, *Congressional Control of Administration*, p. 50.

② Joseph P. Harris, op. cit., p. 51.

③ Robert E. Dewhirst and John David Rausch, Jr., eds., *The Encyclopedia of the United States Congress* (NY: Facts on File Inc, 2007), p. 212.

④ Richard Spohn and Charles McCollum, op. cit., p. 220.

⑤ Richard Spohn and Charles McCollum, op. cit., pp. 220~221.

见,但当危机逐渐平息,面对巨额赤字,国会酝酿拆分收支两个关键的财政环节,为筹款委员会和财政委员会减负,并改善国会控制财政的效率与效果。

从本质上讲,拆分筹款委员会的做法除了提高效率、控制支出外,还直接体现了分权制衡的原则与观念。虽然对拨款本身的监督相对乏力,但众议院筹款委员会已成为院内最具权势的组织。筹款委员会不仅独揽收支大权、不允许其他议员和委员会染指,而且几乎控制了全会的立法步骤与程序,其主席甚至挑战着议长等国会领袖的权威。这就直接招致了国会上下对筹款委员会的一致反感,一致主张拆分。^① 1865年3月2日,在第39届国会众议院领导层的主导下,筹款委员会最终被拆分为三个委员会,即管辖税收收入的筹款委员会、管辖拨款支出的拨款委员会(Appropriations Committee),以及管辖金融事务的银行与货币委员会(Banking and Currency Committee)。^②至此,拨款委员会走上历史舞台,筹款委员会前主席赛迪斯·史蒂文斯(Thaddeus Stevens)因支持拆分而被党团任命为拨款委员会首任主席。1867年,参议院也对财政委员会做出了相应的调整,建立了参议院拨款委员会。

(三)1865年至1921年:拨款委员会的掌权与分权

拨款委员会的出现,使授权和拨款事务完全交由不同类型的委员会负责,使授权委员会^③与拨款委员会之间展开紧张的竞争。^④ 1876年即第44届国会期间,时任众议院拨款委员会主席的印第安纳州民主党人威廉·霍尔曼(William Holman)要求修改拨款规则,赋予拨款委员会通过缩减联邦政府各机构的编制和薪金、削减法案中拨款数量等方式以节约开支的权力,史称“霍尔曼规则”。这意味着拨款委员会将手伸向了国会处理的所有领域。占据多数的民主党出于党争考虑支持了该提议,使之作为规则最终被众议院接受。“霍尔曼规则”的实施直接导致了拨款委员会的集权,激化了授权委员会和大多数议员的不满情绪。

在党团的支持下,各授权委员会向拨款委员会发起了挑战,试图分享拨款权。1877年,众议院商业委员会(Commerce Committee)率先管辖了河流与港口项目的授权和拨款。第46届国会(1879年~1880年)的规则委员会将由商业委员会管辖河流与港口的拨款项目写入众议院规则,并将农业与林业项目的拨款转交给农业委员会负责。第48届国会(1883年~1884年)众议院拆分商业委员会,建立专门的河流

① Charles Stewart III, *op. cit.*, pp. 82~83.

② Robert E. Dewhirst and John David Rausch, Jr., *op. cit.*, p. 16.

③ 授权委员会(Authorization Committees)是美国国会两院分别设置的专门负责联邦政府某一特定政策领域项目立项和确定该项目所需联邦财政支出的委员会。在目前的国会两院中,除了筹款委员会、预算委员会、拨款委员会和规则委员会之外,其他大部分委员会都属于授权委员会。

④ Thad Hall, *op. cit.*, p. 38.

与港口委员会管辖该项授权与拨款事务。到 1885 年,众议院拨款委员会仅管辖 14 个大类拨款中的 6 类及全部追加拨款。^① 1899 年,国会参议院通过类似规则变动,仅保留四类及全部追加拨款的管辖权。

拆分拨款委员会管辖权的动因与拆分筹款委员会的动因如出一辙。从国会政治环境上看,议员希望分享特权,委员会希望扩展影响力,而国会党团领袖们则希望弱化拨款委员会、平衡各委员会,从而维持自身权威。同时,19 世纪末的美国正处于“镀金时代”,联邦政府职能扩张,支出规模自然随之膨胀,拨款委员会需要担负更为繁重的审议压力,造成了立法效率不高的问题。为了更为专业、及时地进行拨款立法,对两院拨款委员会管辖权的拆分便被提上日程。^② 此外,此次拆分也存在着某些历史偶然:时任筹款委员会主席威廉·莫里森(William Morrison)与拨款委员会主席萨缪尔·兰德尔(Samuel Randall)之间的私人恩怨起到了加速器的作用。^③

事实证明,将拨款管辖权拆分给授权委员会的做法,导致了极为严重的财政后果。1860 年代中后期以来,由于经济飞速发展,美国联邦财政状况转好,出现了大规模盈余。但 1890 年代之后,国家在和平时代罕见地出现了大量赤字。究其原因,除去物价变动、经济复苏、人口增加、疆域扩展、战后重建等经济因素外,国会拨款过程的制度变化具有关键影响。^④ 对比拨款委员会管辖权拆分前后的联邦支出可知:1867 至 1879 财年,年均支出增长率为 0.21%,而 1880 至 1915 财年这个数字上升为 2.62%。^⑤ 分享拨款权力的众多授权委员会,既掌握某一领域的立项授权,又控制着本领域大多数机构的拨款权力。各委员会之间展开竞争,每个委员会以“预算最大化”倾向为本领域谋求更多的财政资源。大多数行政机构则可以自由地向对应的国会委员会申请拨款,无须通过总统和财政部。1878 年,国会修改规则,要求各行政机构通过财政部统一提交拨款需求。财政部无权修正,只是按财政年度将其汇编为“预算报告”(Book of Estimates),并将这个报告转交给相应委员会。但这一补救立法,无力彻底遏制各委员会对拨款权力的滥用,以及行政机构的随意开支,财政赤字仍然

① Charles Stewart III, op. cit., pp. 237~238.

② Charles Stewart III, “Does Structure Matter? The Effects of Structural Change on Spending Decisions in the House, 1871~1922,” *American Journal of Political Science*, Vol. 31, No. 3, August 1987, pp. 584~605.

③ Richard B. Cheney and Lynne V. Cheney, *Kings of the Hill: Power and Personality in the House of Representatives* (NY: Touchstone Book, 1996), pp. 102~103.

④ Charles Stewart III, op. cit., pp. 133~171.

⑤ David Brady and Mark A. Morgan, “Reforming the Structure of the House Appropriations Process: The Effects of the 1885 and 1919 to 1920 Reforms on Money Decisions,” in McCubbins and Sullivan eds., *Congress: Structure and Politics* (NY: Cambridge Press, 1987), p. 235.

在持续增长。^①

二 国会拨款制度的整合(1921年~1974年)

20世纪初,随着总统权力的提升,美国联邦财政进入总统行政预算时期。为强化支出控制,国会将拨款权限重置于拨款委员会手中。在委员会国会时期,拨款委员会一方面为维持权势而达成了“守财者”共识,另一方面其下属的各分委员会却进行着“拨款最大化”的竞争。这种自相矛盾的制度特征,不能实现对拨款的有效管理,也无法彻底改善联邦政府的财政状况。

(一)1921年改革

19世纪末20世纪初,美西战争、养老金负担,以及巴拿马运河的修建等因素致使美国联邦政府支出规模大增。内战后近30年的盈余被消耗殆尽,1893年之后连续6年出现赤字。虽然由于关税等收入的增加,20世纪初联邦财政曾出现短暂的盈余,但其后再次陷入赤字之中。经济危机、两次世界大战等内外危机,为总统权势的提升创造了良机,体现之一即总统对联邦财政收支的控制。历经塔夫脱、威尔逊及哈定等三任总统的酝酿,《预算与会计法》(The Budget and Accounting Act of 1921)于1921年6月10日得以签署并生效,标志着总统主导联邦预算时代的开始。该法的主要内容包括:由总统每个财政年度负责编写各行政机构的统一预算,提交国会审议;在财政部设立预算局(Bureau of Budget),以辅助总统管理预算;^②在立法机构体系内设立总审计署(General Accounting Office),对国会负责。

在行政权力主导统一预算的同时,相应地,国会内部也强化了财政控制,将拨款管辖权统一到拨款委员会手中。1920年6月1日,众议院以158票比154票通过了这一规则的修订,123名众议员缺席了投票,足见这一动议颇具争议。同时,部分议员还建议将所有领域的拨款统一到一个综合拨款法案当中,他们认为这种“一揽子”法案(omnibus)有助于议员在审议中全盘考虑,有效控制预算。但由于各拨款法案的进度不一,要通过“一揽子”综合拨款需要几周甚至更长的时间,该规则修订未获通过。

1921年,重获统一拨款管辖权的众议院拨款委员会立即设置了12个专门分委员会(subcommittee),具体的分类基本对应着各行政部门,每个分委员会对应着一项

^① Allen Schick, *The Federal Budget: Politics, Policy, Process*, 3rd ed. (Washington, D. C.: The Brookings Institution Press, 2007), p. 14.

^② 1939年,预算局被重置到总统办事机构体系之中。

拨款法案,其中的短缺分委员会(Deficiencies Subcommittee)负责所有的追加拨款。众议院拨款委员会的组织调整,给对口相关的参议院带来了程序问题。1922年,参议院也做出同步调整。在随后的20年中,两院拨款委员会分委员会的设置保持了相对稳定,只是随着行政机构的变化进行了几次调整。直到第91届国会(1969年~1970年),国会两院拨款委员会恢复了对外事务分委员会,撤销了短缺分委员会,最终保持了两院拨款委员会13个分委员会在设置和职能上的平行一致。^①此时的国会已进入了委员会主导的时代,拨款委员会也是相当分权化的组织,各分委员会在各自政策领域内具有绝对权力。据统计,分委员会审议通过拨款决议的97%最终被全会接受,且极少遭遇修改。^②

(二)国会拨款委员会的构成变化

20世纪上半叶,美国国会政治经历着深刻的变化:在党团领导衰落的同时,资历制度得以建立。1910年,受到进步主义运动影响的部分共和党人和处于少数党地位的民主党人联合起来挑战时任议长的约瑟夫·卡农(Joseph Cannon)的权威,取消了议长控制规则和委员会构成的特权。^③在国会领袖和党团对委员会不再施加控制的同时,资深议员成为具有实际影响的群体。与19世纪末众议院中40%到50%是新议员相比,20世纪前30年的新议员仅占20%左右。^④资深者更容易进入拨款等具有权势的委员会,并更容易担任领导。为确保长期在任,议员们加入与其选区利益相关的专业委员会,并在立法过程中最大程度地将利益带回选区。选区通过议员实现利益之后,将继续选举议员。连任的议员获得资历,将更可能为选区牟利,这就是资历的“自我强化”。^⑤1913年通过了联邦宪法第十七条修正案,国会参议员开始由民众普选产生。当时的第63届国会(1913年~1914年)参议院完善了两党党团的组织结构,但在委员会组织和立法规则上仍因循资历为重的旧例。这样,资历成为两院都遵守的一个重要标准。以第86届国会(1959年~1960年)为例,众议院拨款委员会的55位成员进入该委员会前已平均具有3.38年的资历,而在参议院里这个数字为

① James V. Saturno, "Appropriations Subcommittee Structure: History of Changes from 1920 to 2007," *CRS Report for Congress*, Order Code RL31572, January 31, 2007.

② Richard Fenno, Jr., *Congressmen in Committees* (Boston: Little, Brown and Company, 1973), p. 95.

③ Robert V. Remini, *The House: The History of the House of Representatives* (NY: HarperCollins, 2006), pp. 272~275.

④ Nelson W. Polsby, "The Institutionalization of the U. S. House of Representatives," *The American Political Science Review*, Vol. 62, No. 1. (Mar., 1968), pp. 144~168.

⑤ Nelson W. Polsby, Miriam Gallaher, and Barry Spencer Rundquist, "The Growth of the Seniority System in the U. S. House of Representatives," *The American Political Science Review*, Vol. 63, No. 3. Sep., 1969, pp. 787~807.

5.26年。^①拨款委员会成员是资深议员,意味着他们经历过更多换届选举的考验,来自更为安全的选区,一旦进入拨款委员会就更不会轻易离开。当届众议院拨款委员会中的民主党人平均任该委员会成员已8.74年,而共和党人则是10.2年。时任拨款委员会主席的民主党人克劳伦斯·卡农已在该委员会中服务了30年;而作为少数党首席成员的约翰·塔伯(John Taber)则已身为该委员会成员36年。相似的情况也发生在参议院,议员在拨款委员会服务的平均时间为7.44年,1/3的成员在10年以上,最长为32年。^②

当时,议员们参与拨款委员会往往源于两个动机:国会权势和选区利益。^③事实上,拨款委员会的管辖范围除了行政机构拨款外,也包括对整个国会系统和其他各委员会等的拨款,在国会内外都颇具影响。在这种情况下,拨款委员会成员为了维持或突出权势,必然倾向于削减行政部门和国会其他部门的支出要求。^④这种削减也使得拨款委员会需要面对来自国会内外的压力,导致其成员为维持拨款委员会的权势而形成了一种组织化的网络与共识。委员会内部的党派分歧有限,两党议员往往倾向于共同维护委员会作为“守财者”的权威,共同削减政府开支。^⑤与此同时,拨款委员会成员还会尽量向选区输送利益,加强连选连任的可能。由于参议员的选区是各州,相对于众议员的选区更为普遍地需要联邦财政援助,因而参议院拨款委员会成员对选区利益的关照更为突出。^⑥作为拨款委员会成员,他们往往还在符合选区利益的授权委员会内兼职。如来自密西西比、佐治亚、蒙大拿等农业州的议员可能身兼农业委员会和拨款委员会农业分委员会的成员。^⑦如此重叠安排造成的最严重后果是拨款决策可能对某些行业利益或选区利益过度倾斜。授权者就是拨款者,各授权委员会之间的竞争直接转化为拨款分委员会之间的竞争,这样就有可能对某一行业或选区利益失去有效的财政控制,造成联邦财政的不均衡分布甚至浪费。由此可见,议员参与拨款委员会的动机存在着内在矛盾,一方面要维护权势而充当“守财者”,另一方面又要借此特权为选区利益服务,这就为拨款制度的新一轮改革埋下了伏笔。^⑧

(三)改革的效果与再度调整

① Joseph P. Harris, *Congressional Control of Administration*, p. 70.

② Joseph P. Harris, *Congressional Control of Administration*, p. 70.

③ Richard Fenno, Jr., *Congressmen in Committees*, pp. 2~5.

④ Richard Fenno, Jr., *Congressmen in Committees*, p. 48.

⑤ Richard Fenno, Jr., *The Power of the Purse: Appropriations Politics in Congress* (Boston: Little, Brown and Co., 1966), p. 72.

⑥ Richard Fenno, Jr., *Congressmen in Committees*, p. 143.

⑦ Joseph P. Harris, *Congressional Control of Administration*, pp. 71~72.

⑧ Lance T. LeLoup, *The Fiscal Congress: Legislative Control of the Budget* (Westport, CT: Greenwood Press, 1980), p. 122.

在总统及预算局对各行政部门支出的严格控制与国会拨款委员会等立法机构的严密监督下,1921年改革之后十年内的联邦财政状况好转,并于1930财年偿清了国家债务,实现了7.4亿的盈余。1931年之后,由于经济危机和第二次世界大战的影响,联邦政府支出再度上升,到战争期间升至3800亿美元,造成了近2110亿美元的赤字。^①1948财年支出规模明显降至330亿,而1959财年又增为807亿,造成了124亿的赤字。

上述联邦支出的巨幅增长,一方面与美国在冷战状态下的军备扩张有关,彼时的军费支出最高可达500亿美元,占年度预算总额的一半以上;另一方面也受到日益增长的联邦公共福利项目开支的影响。1929财年的社会福利开支仅为950万美元,到1959财年飙升为7040万美元,1961财年则增至9710万美元。1960年代约翰逊政府的“伟大社会”(Great Society)计划更是将该领域支出推向新高峰。不断增加的社会项目属于“强制性支出”(mandatory spending)而非拨款委员会可控的“自主性支出”(discretionary spending)。^②事实上,陷入越战、冷战军备所需费用及社会福利等国内支出的同步激增,均为总统主导预算时应对国内外大形势、迎合选举与政党政治需要而做出的政策选择,是无法通过国会拨款委员会等立法控制加以调节的财政后果。

这一历史时期中,统一管辖权的拨款委员会也并未能完全实现控制支出的预期。各行政机构的预算请求,仍旧在拨款委员会各个分委员会中审议,仍然是多个拨款法案付诸表决。总统汇总各行政机构的国家统一预算请求,提交给国会之后,马上被拆分、递交到不同政策领域的分委员会中,每个分委员会仅仅考虑自己负责的那部分预算。虽然拨款委员会领导会发挥一些调控与平衡的作用,但不同步审议的分委员会之间很难达成合作并协调一致。拨款委员会作为一个整体仅仅对各分委员会的审议做些“表面文章”的监督,远未实现有效的修正或调节。

1946年,国会通过《立法机构重组法》(The Legislative Reorganization Act of 1946),在两院之间建立了“联席预算委员会”(Joint Budget Committee),以协调两院收支立法。^③联席委员会在每个会期之初召集会议,确定未来财年拨款的最大数额,预估可能出现的赤字,最终形成报告。该报告在当年2月15日之前完成,并以“联合决议案”方式由两院通过,作为当年财政立法的依据之一。但这种立法机构制定预算

① Lewis H. Kimmel, *Federal Budget and Fiscal Policy, 1789~1958* (Washington, D. C.: Brookings Institute, 1959), p. 320.

② Louis Fisher, *The Politics of Shared Power: Congress and the Executive* (College Station, TX: Texas A&M University Press, 1998), pp. 225~226.

③ Dewhirst and Rausch, Jr., ed., *The Encyclopedia of the United States Congress*, pp. 319~320.

的尝试并未成功,随后的1947、1949两年的协调都未能达成一致。事实上,该制度存在着诸多缺陷。例如,联席委员会由两院收支相关委员会全体成员构成,总共百余位议员的规模原本就有损效率;而作为临时机构的联席委员会又没有必要的专业助理,从1月初开会到2月15日之前拿出报告的难度极大。又如,报告建议以无法律效力的联合决议案方式出现,对其后的国会行动基本毫无约束力可言。

1950年,国会尝试以“一揽子”方式强化预算控制,即在拨款委员会各分委员会审议之后,将提案交由拨款委员会汇总为一部法案。这部431页的法案涵盖了1951财年支出总额749亿的49%,每个领域只是其中一章。拨款委员会仅用3个小时就完成了对该法案的审议,并以党派划线投票通过。^①其后,国会几度尝试重启“一揽子”方式,但均遭到议员的普遍反对,他们的理由是“一揽子”法案的内容过于繁杂而不便详细审议。直到1980年代末,国会进行多个“延续决议案”拨款审议时,由于涉及项目有限且需求迫切,才连续使用了“一揽子”拨款方式。

三 国会拨款再分权(1974年至今)

1970年代以来,国会的权力得到了一定程度上的复兴,以国会财政权的重构最为典型。在重新掌权的党团主导下,国会建立了预算委员会,进行宏观的财政管理,限制着拨款委员会各项目的支出规模。因此,拨款委员会从“守财者”转为了“散财者”,以改变或增加支出项目为维系其影响力的主要途径。虽然国会多次试图改革拨款制度,但仍无法控制行政部门既定政策所需的巨额支出及其导致的赤字困境。

(一)1974年改革

自1921年总统掌握预算权力以来,国会始终希冀遏制总统权力,实现充分制衡。事实上,总统除准备、提交及执行预算之外,还时常修正国会拨款立法,扣留某些项目经费进而终止其实施。^②在尼克松时代,总统扣留拨款的行为上升为严重的府会矛盾。1969到1970财年中,尼克松共扣留了约350亿美元;1972年12月到1973年1月之间,刚刚获得连任的尼克松再次大量扣留国会拨款,被扣留款项牵扯到城镇建设、农业、水资源利用等多个国内项目,涉及约180亿美元。^③总统扣留拨款行为的变本加厉,直接引发了1974年新一轮预算拨款的制度改革。此外,1973年“水门事件”

① Dalmas H. Nelson, "The Omnibus Appropriations Act of 1950," *The Journal of Politics*, No. 15, 1953, pp. 274~288.

② James L. Sundquist, *The Decline and Resurgence of Congress* (Washington, D. C.: Brookings Institute Press, 1981), p. 201.

③ James L. Sundquist, *op. cit.*, p. 204.

爆发导致尼克松辞职，总统在社会大众中的信任度一落千丈，国会被要求加强对总统权力的制衡与监督。

早在 1972 年，国会两院就组建了“预算控制联席研究委员会”（Joint Study Committee on Budget Control），由两院筹款（财政）委员会、拨款委员会的两党领导参加。该委员会提出了国会建立专门监督预算机构及限制拨款委员会各分委员会“碎片化”倾向等建议。由这些建议汇编而成的报告，经过两院各委员会的多次酝酿与修改，最终获得两院通过，即 1974 年《国会预算与扣留控制法》（The Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974）。

1974 年法案除了明确限制总统扣留拨款行为外，还重构了国会预算拨款的制度安排。该法规定，在两院分别建立专门的常设“预算委员会”（Budget Committee），负责在总统预算报告的基础上制定“预算决议案”（Budget Resolution）。该决议案无法律效力，也无需总统签署，但对国会预算过程具有约束力。预算决议案往往包括预期总收支、授权、赤字或盈余及公债等具体要目。其中支出与预算授权按照项目门类分别列出。^①本质上讲，国会预算决议案是与总统行政预算并立的另一个预算估计方案，标志着国会财政权的复兴。^②比较而言，预算委员会使国会可以对联邦财政收支的总量分布实现“宏观预算管理”（macro-budgeting），形成对此前拨款委员会各分委员会针对项目支出的“微观预算管理”（micro-budgeting）的有效补充。^③同时，该法还规定，两院共同建立一个无党派属性的独立机构，即“国会预算办公室”（Congressional Budget Office），与总统下属的管理与预算办公室（原预算局）相对应，负责专门为国会提供财政金融领域的专业分析，帮助国会实现独立的预算评估。

根据该法的要求，1975 年第 94 届国会运作伊始，两院就相继建立了预算委员会。与其他拥有财政权限的委员会相同，预算委员会的审议也多始于众议院。众议院预算委员会规模相对较大，最初定为 25 人参与，其中 5 人来自筹款委员会、5 人来自拨款委员会、1 人来自规则委员会，其他席位由两党党团负责分配。^④参议院预算委员会最初有 16 人参与，未严格规定成员来源，仅由两党党团选举产生。^⑤

① Walter J. Oleszek, *Congressional Procedures and the Policy Process*, 6th ed. (Washington, D C: CQ Press, 2004), pp. 60~61.

② Louis Fisher, *Constitutional Conflicts between Congress and the President*, 5th ed. (Lawrence, KS: University Press of Kansas, 2007), p. 205.

③ Lance T. LeLoup, "Appropriations Politics in Congress: The House Appropriations Committee and the Executive Agencies," *Public Budgeting & Finance*, Winter 1984, pp. 78~98.

④ Walter J. Oleszek, *Congressional Procedures and the Policy Process*, p. 57.

⑤ Dennis S. Ippolito, "The Power of the Purse: Congressional Participation," in Albert C. Hyde ed., *Government Budgeting: Theory, Process, and Politics*, 3rd ed. (Beijing: Peking University Press, 2002), p. 165.

(二) 拨款委员会的分权调整

整个 20 世纪 60、70 年代,美国政治版图的重组牵动着国会拨款委员会的权力结构。民主党人因民权运动和社会福利改革而失去了广大南部地区,国会内长期在任的南方民主党人数量下降,资历制度受到严重冲击。来自“新疆域”的新议员规模增大,开始诉求院会权力,而唯一能够组织、控制新任议员的只有他们各自的党团。^①经过一系列改革,国会回到了党团领导之下。当然,国会成员结构的变化,并不意味着资历现象彻底消失,在各党派传统的安全选区仍旧存在资历较深的议员。党团在分配委员会席位等资源时,仍将资历视为关键因素之一,议员在委员会内排序、发言、表决时也以资历为准。随着两党党团重新掌握立法主导权,两党在众多议题上泾渭分明,呈现出极化(polarization)倾向。^②

在此背景下,拨款委员会成员的构成及其领导的产生也都回到了党团领袖的控制之中。^③在第 94 届国会期间,两党党团彻底主导了本党议员委员会构成与各委员会领导人选的安排。就拨款委员会而言,具有关键影响的各分委员会领导也需由党团选举产生。^④

拨款委员会成员仅部分保持着资历所维持的秩序,如在第 95 届国会(1977 年~1978 年)众议院拨款委员会 37 位民主党成员中仅有 8 位资深议员,他们大多来自南部,立场相对保守;而另外 29 位皆是在党团领导下依照政党忠诚度、政策立场等标准进入拨款委员会的。^⑤这就导致在两院拨款委员会的立法过程中,委员会不再是一个整体,他们不再恪守作为整体而形成的“守财者”角色,而是更多地执行各自党团的意图,贯彻“极化”立场。比如在第 94 届国会期间,众议院拨款委员会通过的拨款法案中的 3/4 遭遇了至少一个委员会成员的反对,而该数字在 1947 年到 1962 年间仅为 6%。^⑥

在党团的安排下,众议院拨款委员会成员一般不得同时参与其他授权委员会。

① Daniel P. Franklin, *Making Ends Meets: Congressional Budgeting in the Age of Deficits* (Washington, D. C.: CQ Press, 1993), pp. 46~47.

② Sean M. Theriault, *Party Polarization in Congress* (NY: Cambridge University, 2008), pp. 23~28.

③ Smith and Deering, *Committees in Congress*, 2nd ed. (Washington, D. C.: Congressional Quarterly Press, 1990), p. 51.

④ Allen Schick, "The Three-Ring Budget Process: The Appropriations, Tax, and Budget Committees in Congress," in Thomas E. Mann and Norman J. Ornstein, eds., *The New Congress* (Washington D. C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1981), p. 300.

⑤ Allen Schick, *Congress and Money: Budgeting, Spending and Taxing* (NY: Urban Institute, 1980), p. 434.

⑥ Allen Schick, "The Three-Ring Budget Process: The Appropriations, Tax, and Budget Committees in Congress," pp. 300~301.

这一制度打破了以往议员身兼授权者与拨款者的怪象,将授权与拨款相分离,提升了国会预算监督过程中的合理性和高效性,强化了党团在授权和拨款过程中的主导权。在参议院中,虽然党团领导作用同样得到了提升,但由于参议院“个人主义”的多元权力结构,党团本身对议员约束的方式与效果都相对有限,参议员在授权、拨款两类委员会重叠任职的现象并未改变。

对于历经震荡变革的拨款委员会而言,1974年法案可谓是最为重大的一次制度调整。两院预算委员会的建立,意味着拨款委员会的管辖权被再度拆分。根据该法第302条款的规定,预算决议案在支出和授权上都分类明细,事实上是为每个授权委员会和拨款委员会分委员会可立项和支用的数额进行分配(allocation),并明确规定了上限。拨款委员会各分委员会必须在相应的分配额度内完成拨款立法,进而遏制拨款委员会各分委员会之间恶性竞争、为各自领域利益争取更多拨款而导致滥用国家财政的情况。

不同于1850年代授权委员会在项目领域内对拨款管辖权的分享,新建立的预算委员会负责国会预算制定、审议环节,充当起“守财者”的角色,而拨款委员会更像是个“索款人”(claimant),要与其他授权委员会一起接受预算委员会的监督与限制。在这一制度安排下,拨款委员会不能再以削减拨款来彰显影响力,而是倾向于更多地支出,即通过某种方式改变授权项目的拨款数额,或者在授权政策项目的范围内增加某一具体项目的拨款,从而影响决策。这样一来,拨款委员会在财政立法中的角色就从“守财者”逐步转为了“散财者”。^①那些被塞入授权拨款项目的专项拨款往往具有极强的针对性,仅为议员所在选区及所代表的特殊群体牟利,因而又被戏称为“猪肉桶”(pork barrel)。

(三)改革的效果与再度调整

1974年改革虽然强化了国会在预算过程中对总统的有效制衡,但联邦财政赤字并未得到缓解。1981年,里根总统宣布3年内削减国内项目开支1300亿美元。同年,为刺激经济发展,在国会两党的共同支持下,里根签署了《经济复兴税收法》(The Economic Recovery Tax Act of 1981),大幅降低个人所得税税率,导致联邦政府收入锐减。^②与此同时,在冷战的背景下,里根政府加大了国防军备的投入,军费支出升至越战以来的最高水平。整个1980年代的年均赤字高达1360亿美元,约为1975财

^① Lance T. LeLoup ed., “Appropriations Politics in Congress: The House Appropriations Committee and the Executive Agencies,” pp. 78~98.

^② John H. Makin and Norman J. Ornstein, *Debt and Taxes: How America Got into Its Budget Mess and What to Do About It* (NY: Times Books, 1994), pp. 12~13.

年的9倍。^①

为了应对居高不下的赤字,1985年国会通过了《平衡预算与紧急赤字控制法》(The Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985),即“格-拉-霍法”(G-R-H)。^②该法为其后五个财年设定了消灭赤字的年度目标,当目标未能实现时,总统可自动开启“封存”(sequester)机制削减支出。虽然“格-拉-霍法”将1991财年实现“零赤字”作为目标,但1986财年2212亿美元的赤字就远远超出了预期中的1719亿。1987年,最高法院以给予总审计署的权限违宪为由,废止了“格-拉-霍法”。同一年,国会通过“格-拉-霍法”修订版,在调整程序的同时,将目标推迟到1993年实现。但1991财年的赤字就已增至2687亿,这宣告了“格-拉-霍法”失败。^③

1990年,国会又通过了《预算执行法》(The Budget Enforcement Act of 1990),将“格-拉-霍法”预算削减目标转为此后5年内对支出的控制。此法明确对自主性支出做出了整体限制;一旦超出限制,国会就必须进行跨委员会(即跨政策领域)的支出压缩。换言之,在上限确定的前提下,国会可以通过压制某一项目的支出来增加另一个项目的支出。同时,该法要求在税收和强制性支出的社会福利项目上执行所谓的“现收现支”(PAYGO)规则。当采取任何减税措施或增加社会福利项目支出时,必须相应地以其他税收的增加或其他社会项目支出的削减作为补偿。1990年法案所制定的“支出上限”和“现收现支”规则在府会之间建立了削减赤字的共同约束。经过数次修正,“支出上限”与“现收现支”规则被延长至2002年才失效。^④

1990年代中后期,民主党总统克林顿与共和党主导的国会在财政收支议题上有过多次交锋,也达成了一些妥协。先是1995年底、1996年初因减税议题而引发国会终止拨款审议,进而导致了联邦政府部分机构关门的政治危机;后有国会1996年通过《单项否决法》(The Line Item Veto Act of 1996),赋予总统否决拨款法案中个别单一项目以维护收支平衡的权力。^⑤1998年9月,联邦政府财政出现盈余,而且是1969财年以来最大规模的693亿盈余。此次盈余的原因,除了1990年法案的作用之外,还得益于其时政经形势的变化:1990年代美国“新经济”的快速发展为政府提

① Louis Fisher, *The Politics of Shared Power*, p. 229.

② 法案因提案者姓氏而简称为“格-拉-霍法”。三位提案人分别是南达科他州民主党人厄尼斯特·霍灵斯(Ernest Hollings)、新罕布什尔州共和党人沃伦·拉德曼(Warren Rudman)和得克萨斯州共和党人菲尔·格莱姆(Phil Gramm)。

③ Committee on House Rules, *History of the United States House of Representatives, 1789~1994*, p. 229.

④ Roger H. Davidson and Walter J. Oleszek, *Congress and Its Members*, 10th ed. (Washington, D. C.: CQ Press, 2005), p. 444.

⑤ 1998年6月,联邦最高法院在“克林顿诉纽约市”(Clinton v. City of New York)一案中裁定“单项否决”方式违宪,进而该授权被废止。

供了充足的收入；冷战的意外落幕降低了国防开支；由于共和党人的抵制，民主党政府的医疗改革等社会福利项目并未顺利展开，使支出水平未明显上升。^①

2001年1月，共和党人小布什入主白宫时，财政盈余已高达2362亿美元。他上任半年内便签署了10年减税1.6万亿美元的计划，该计划是里根总统执政以来最大规模的税收削减。九一一事件后，小布什政府发动了阿富汗和伊拉克战争，军事和国土安全领域的财政支出飙升。2002年，“支出上限”和“现收现支”规则到期，共和党治下的府会并未将其延长，结果当年联邦财政就出现了1578亿美元的赤字。2003年，小布什政府再次大幅度减税，并主导通过了将部分处方药纳入医疗保险范围的立法，致使当年财政赤字激增至3776亿美元，2004年又增至4127亿美元。由于小布什政府采取这种扩张性保守主义财政政策，使联邦财政赤字在2006年已高达5373亿美元。^②

面对巨额赤字，在第110届国会开始运作之后，重掌国会两院多数的民主党立即将“现收现支”列入众议院规则，但是为了应对不期而至的金融危机，不得不再度搁置该规则。2009年，在金融危机背景下上台的民主党总统奥巴马在民主党控制的国会的配合下，实施了一系列经济刺激计划，绕开“现收现支”规则增加政府支出，当年联邦赤字即达到了1.67万亿美元。^③2009年8月，奥巴马提出的全民医保计划在国会内遭到了共和党和民主党党内财政保守主义者的极力反对，前者反对增加税收，而后者则强烈要求恢复“现收现支”，以确保负责任的财政支出。2010年2月21日，奥巴马签署了编号为H. J. Res. 45的联合决议案，恢复“现收现支”规则，有效期至2011年年底。

重新确立“现收现支”规则的同时，民主党国会还向“猪肉桶”开战。2007年1月5日，作为众议院“100小时立法新政”的重要组成部分，众议院规则第21条第9款采纳了一系列对专项拨款的限制。该规则明确要求在审议法案之前明确界定专项拨款及其提议者。1月18日，参议院通过编号为S. 1的道德改革法案，要求明确公开所有法案中的专项拨款及其提议者，要求议员将其专项拨款要求公诸于众。4月17日，时任参议院拨款委员会主席的罗伯特·伯德(Robert Byrd)宣布，拨款委员会将在2008财年拨款立法中实现专项拨款公开化。7月31日，众议院以压倒性票数投票通过了S. 1的众议院修正版本，参议院随后同意了众议院的修正意见。9月14

① Davidson and Oleszek, *Congress and Its Members*, p. 445.

② *Historical Budget Tables, Budget of the United States Government, Fiscal Year 2008*, p. 28, <http://www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2008/pdf/hist.pdf>, 2009年09月01日访问。

③ Congressional Budget Office, “Total Deficits or Surpluses, 1969 to 2019,” <http://www.cbo.gov/ftpdocs/100xx/doc10014/Chapter1.5.1.shtml#1100244>, 2009年09月01日访问。

日,小布什批准该法案生效,即《诚实领导与公开化政府法》(The Honest Leadership and Open Government Act of 2007)。该法案最终版本中的第 521 条是专项拨款改革内容,随后参议院也将其加入了议事规则,即第 45 条规则。^①2009 年第 111 届国会开始运作之后,民主党再次推动更为严格的限制专项拨款的改革,对专项拨款的提交、验证、审查及限额等程序设置了多项约束。

必须承认,国会的“现收现支”规则及限制“猪肉桶”等拨款制度的改革仍无力有效削减联邦政府财政赤字。2010 年“后金融危机”时代的美国,经济复苏缓慢,联邦政府既要保证在创造就业、刺激经济及全民医疗等社会福利项目上的巨额开支,又要维持阿富汗战争等反恐开销。2011 年伊始,共和党凭借在第 112 届国会众议院的多数党地位,通过拨款法案大幅度削减支出,使府会关系陷入僵局,“政府关门”危机一触即发,本已令人堪忧的联邦财政状况更是雪上加霜。根据 2010 年的预计,到 2020 财年时,联邦赤字仍将高达约 8410 亿美元,美国联邦财政将很可能长期处于赤字阴影之下。^②

四 国会拨款制度变迁与改革的逻辑

从 1789 年联邦宪政框架初步建立至今,美国国会拨款制度经历了多个历史阶段的变迁与改革,最终形成了府会之间、国会内部多重机制相互制衡的财政管理方式。

首先,拨款制度的变迁与改革是在美国联邦财政史的大背景下发生、发展的。国会拨款制度是服务于联邦财政现实需要的,也对联邦财政状况产生一定影响。纵观美国财政史,当国家经历战争、经济危机等困境时,联邦财政往往需要巨额支出,国会只得服从需求,无法进行控制。而当内外环境缓和、经济得以发展时,国会在严格控制财政支出上的角色就凸显出来。此时的拨款制度一旦出现混乱,就将直接殃及联邦财政的平衡,导致滥用支出及赤字频现。自 20 世纪中叶以来,由于美国既需要面对冷战、反恐战争等带来的军费压力,又须背负社会福利项目的支出负担,因此联邦财政支出的激增呈现出常态化的趋势,国会拨款制度无力通过立法控制、减少支出以削减赤字。在这种状况下,国会拨款委员会为了维持其影响力,就将其立法角色从严格控制支出的“守财者”转变为增加或改变支出项目的“散财者”。这段历史表明,国会拨款的制度安排确实对联邦财政支出与赤字状况具有影响力,但这种影响力并不

① Robert Keith, “Federal Budget Process Reform in the 110th Congress: A Brief Overview,” *CRS Report for Congress*, November 20, 2008.

② <http://www.nytimes.com/interactive/2010/02/02/us/politics/20100201-budget-porcupine-graphic.html?ref=politics>, 2010 年 3 月 19 日访问。

足以扭转在选举与政党政治交互下的美国政府内外政策所需的庞大支出及由此产生的巨额赤字。

第二,拨款制度的变迁与改革是处理立法权与行政权之间宪政关系的历史。在不同的历史时期,由于社会经济情况或突发事件危机等因素,立法权与行政权往往此消彼长。两者中任一权力分支影响力上升的重要表现之一就是其掌握预算与拨款权力。府会在拨款立法上具有不同底线:对国会而言,基于代议机构的地位,其底线是保证联邦财政不被滥用而造成浪费;对总统及其行政机构而言,要履行政府的基本职能,其底线是保证联邦财政资金能够满足政策需求。当其中一权力分支主导预算拨款,冲击到另一分支的底线时,便彻底打乱了府会关系的平衡,必然招致另一权力分支的强烈反抗,最终导致一场重构府会财政关系的改革。值得注意的是,除府会关系保持相对平衡之外,司法权也在其中扮演着微妙的角色,如联邦最高法院对“格-拉-霍法”及对总统“单项否决”权的违宪判决,都曾影响联邦财政拨款制度的走向。这就意味着,即便府会双方出于某种原因自动打破平衡,将权力向一方倾斜时,司法权将会成为有效的纠正机制。

第三,拨款制度的变迁与改革是国会内部协调权力关系的历史。拨款制度在国会内的变化,主要体现为国会两院多次调整拨款权力及其相应的拨款委员会的设置。从府会关系上看,国会调整拨款制度安排主要集中在国会主导预算拨款期间。在这种情况下,国会掌握拨款主导权,国会内分管拨款的委员会权力上升,导致权力制约失衡,必然引发权力关系的调整。从国会内部结构上看,每次调整的路径大致是:由于国会主导预算拨款,这一方面增加了立法压力,促使出现专业细化的委员会,另一方面提升了该委员会的权势;由于专业委员会独揽预算拨款大权,引发党团、其他委员会等国会内部权力机构之间的竞争,从而导致拨款权力的拆分;而这种拆分正是进一步专业细化的开始,并进而导致了另一个权力集中的循环过程。在总统及其行政机构主导预算的情况下,国会的拨款机制会反方向调整,也就是将拨款权力尽可能地整合到一个拨款委员会中。这一方面是拨款权在国会各权力结构中失去吸引力的必然反应,另一方面也表现出国会及其拨款委员会集中管辖权以制衡总统权力上升的意图。到20世纪70年代之后,国会权力回升,与总统的行政权呈现出较为平衡的制衡状态,于是国会内部拨款权力结构再次出现了拆分的现象。这次拆分也在制度上促使拨款委员会将“守财者”的角色让位于预算委员会,而它自身则转变为“散财者”。

美国国会内预算、授权、拨款等三类委员会同时染指预算拨款,并且两院里都有专门负责拨款立法的拨款委员会,这一制度安排是对美国财政史和政治史曲折发展路径依赖的结果。必须看到,这一制度变迁导致了府会之间、国会内部各组织之间拨款管辖权的过度重叠,埋下了利益不同导致的内耗与效率低下的隐患。

首先是“多头管理”。国会拨款的参与者众多,复杂程度就如充斥着各种利益的迷宫。众多角色如府会、两院、委员会、党团、选区、利益集团及议员个人均参与其中,皆维护着自己身后的利益。作为立法者与监督者的国会议员在这些利益的交互影响下做出对拨款支出的决策,很难确定他们投下的一票究竟是代表着国家利益、选民利益抑或是哪个群体的利益。这就回到了埃蒙德·柏克(Edmond Burke)200多年前叩问代议制的迷思之中。

其次是碎片化。国会政治的碎片化倾向是分权制衡发挥到极致的必然状态,也是多元利益博弈的制度后果。只有在众多发挥影响的“碎片”达成一致(至少妥协)的情况下,拨款才可能被顺利放行、最终成案。相反,在参与控制拨款过程的任何一个参与者的利益不能得以实现时,拨款程序都将停滞不前。在美国这样一个庞大的立法机构中,存在着多个同时发挥影响的竞争性参与者,这就意味着立法进程必然充满无尽的冲突与妥协,立法效率与效果都将随时沦为碎片化利益竞争的牺牲品。

第三是牟利性。作为多元利益表达的论坛,美国国会旨在谋求相对均衡地满足不同利益诉求的立法产出。但随着党争的加剧、竞选经费的激增及利益集团的介入,国会议员通过立法行为谋取私利的状况逐渐成为国会山上的一种常态。这种现象最为明显地表现在作为“散财者”的拨款委员会及整个拨款过程当中:议员因有利可图、可以实现某种程度的“自我强化”而竭力挤入拨款委员会;作为拨款委员会成员的议员将更多支出项目“猪肉桶”提供给有助于自己连选连任的选区与利益群体。而碎片化的制衡不但未能阻止这种牟利现象的发生,甚至导致了多个利益群体协同牟利。从美国联邦财政拨款的现实看,拨款决策在总体上满足了国家利益的需求,但在细节上却频现不同利益群体的身影;这些利益群体吞噬着比重有限、但总量可观的国家财政资源,增加了民主的成本,也拷问着代议制的实质。

刁大明:清华大学中美关系研究中心助理研究员、国际关系学系博士后

美国联邦最高法院裁决中的自然法解释^①

江振春

〔内容提要〕虽然美国国内对于大法官在最高法院的司法审查中用自然法和自然权利学说释宪是否恰当长期存在着争议,但是在美国最高法院的宪法解释和裁决中,自然法作为一种解释方法和论据从未消失过。立国初期,在塑造联邦国家与维护财产权方面,最高法院大量使用了自然法解释;随着19世纪末20世纪初期实体性正当程序的兴起,最高法院利用自然法捍卫自由放任主义和契约自由;20世纪后半叶,随着权利革命的来临及人们对捍卫个人自主性的诉求日益增强,最高法院大法官在涉及个人生活方式的案件中不得不再次使用自然法解释。

关键词:美国政治与法律 最高法院 司法审查 自然法 自然权利 宪法解释

引言

2008年6月26日,在“哥伦比亚特区诉赫勒”案(*District of Columbia v. Heller*,以下简称“赫勒案”)^②中,美国联邦最高法院明确裁定,第二修正案所保护的权利,是个人基于传统的合法目的(如在家里实施自卫),拥有并使用枪支的权利,而且这个权利与是否参加民兵组织无关。这一判决广受关注,不仅是因为涉案问题敏感,同样

① 本文系2010年度教育部人文社会科学研究规划基金项目“美国持枪权的历史演变和宪法解析”(编号10YJA770042)的阶段成果。感谢《美国研究》匿名审稿人,他详尽的修改意见和建议极大地帮助了作者对本文的修改和完善。

② *District of Columbia v. Heller*, 554 U.S. (2008).

也是因为三份司法意见书精彩纷呈,针锋相对,将美国宪法解释的多样性和复杂性展示得淋漓尽致。受首席大法官约翰·罗伯茨(John Roberts)之托,安东尼·斯卡里亚(Antonin Scalia)大法官起草了5位保守派大法官的多数意见(法院意见书),该意见书堪称宪法解释新原旨论(new originalism)的杰作;4位持异议大法官的两份异议也同样引人注目,由最年长的大法官约翰·保罗·斯蒂文斯(John Paul Stevens)^①起草的异议,堪称旧原旨论的典范,而学者出身的大法官斯蒂芬·布雷耶(Stephen Breyer)起草的另一份异议则被视为非原旨论的代表作。

更令学界津津乐道的是,在多数意见中,以恪守文本论(textualism)和原旨论解释方法而闻名于世的斯卡里亚,在运用原旨大众意义论(public meaning originalism)解释方法的同时,扛起了被主流法学界视为过时的自然法和自然权利的大旗,为自己的论证助威。在探究个人携带武器权利的起源时,斯卡里亚指出,如同第一和第四修正案一样,第二修正案确认了“先前就存在的”权利。正是第二修正案的文本,清楚地承认了这个“先前就存在的”权利,并宣布此权“不容侵犯”。^②从历史的角度出发,斯卡里亚认为第二修正案起源于1689年英国的《权利法案》,^③他还从英国法集大成者威廉·布莱克斯通(William Blackstone)、美国早期大法官詹姆士·威尔逊(James Wilson, 1789~1798年在任)那里寻求佐证,证明自卫权是先于宪法而存在的自然权利。最后,斯卡里亚做出以下结论:“自卫权是与生俱来的权利,它是第二修正案权利的核心。”^④对于斯卡里亚援引自然法和自然权利的论证,著名的保守派政治学家和法理学家哈德利·阿克斯(Hadley Arkes)教授认为斯卡里亚黔驴技穷,当“原旨大众意义论”解释走进死胡同的时候,不得不到宪法文本以外去寻求(自然法)支援。^⑤资深政策研究员大卫·科佩尔(David B. Kopel)认为,这是斯卡里亚击败自由派的杀手锏:“‘赫勒案’的裁决中最重要的因素之一是自然法。‘赫勒案’中对自然法的分析表明了斯蒂文斯的反对意见显然经不起推敲,也说明了布雷耶的反对意见中有致命的弱点。宪法对自然法中自卫权的承认将应用于美国法律、他国法律及国际法,意义重大。”^⑥

① 斯蒂文斯大法官于2009~2010开庭期结束后正式退休,接替他的是埃伦娜·卡根(Elena Kagan),卡根是美国联邦最高法院第四位女性大法官。

② Heller, 554 U. S. (2008), Opinion of the Court, p. 19.

③ Heller, 554 U. S. (2008), Opinion of the Court, p. 20.

④ Heller, 554 U. S. (2008), Opinion of the Court, p. 56.

⑤ Hadley Arkes, “Scalia and the Lure of the Natural Law,” *First Things*, July 1, 2008, available at: <http://www.firstthings.com/onthesquare/?p=1107>.

⑥ David B. Kopel, “The Natural Rights of Self-defiance: Heller’s Lesson for the World,” *Syracuse Law Review*, Vol. 59, 2008, p. 999.

在英美法学界中,“自然法包括了经过自然推理凝固在人们大脑里的权利和正义原则。它与自然正义、公平和善良保持一致,而与人定的规则有所不同。自然法被认为在任何地方都一样,普遍适合于任何人,按照自然法则而与生命保持一致。”^①在美国联邦法院的司法审查中,法官究竟能否援引自然法,这个问题在整个 20 世纪都备受争议,其合法性也一直被人怀疑。^②有学者甚至认为,自然法在美国法学界中已经被打入冷宫,遭到弃用,它本身能否在法学界立足都成问题。^③不少人坚信,自然法是一种很玄的东西,缺乏一种固定的文本,它只存在于人的心中,相当于国人常常说的“天理”。在那篇影响广泛的《宪法解释方法介绍》一文中,法学教授杰拉德·克拉克(Gerard J. Clark)就提出,美国宪法的解释有两种模式:原旨论模式(originalism models)和外源模式(extrinsic models)。前者主要由文本、原旨理解、结构和原则组成。后者主要由对弱势群体的关怀、自然法和超理性主义组成。^④作为宪法解释的外源模式,一些学者在一定程度上也认同自然法。“自然法理论从来就没有在法律解释中销声匿迹,反而在规范解释中频繁出没。德沃金就时常将宪法中的疑难案件作为展现自然法理论之玄妙舞台。”^⑤

对于大法官来说,他们将自然法作为一种宪法解释工具主要还是出于司法实践的内在需要。因此,自然法像幽灵一样,一直蜷伏在最高法院的身旁,在一些重要的法院意见书中,经常能看到它的身影。本文拟以最高法院的判例为基础,以实体性正

① 戴维·M. 沃克:《牛津法律大辞典》(李双元等译),北京·法律出版社,2003年版,第597页。

② Philip A. Hamburger, “Natural Rights, Natural Law, and American Constitutions,” *Yale Law Journal*, Vol. 102, 1993, pp. 907~912.

③ 在美国法学中废弃自然法的理由包括:当代盛行的法学既非哲理的,也不是历史的,而是社会学的;自然法是哲理的而不是法学的,其十分抽象的价值判断不能具体地用于审理特定的案件;除非每个人的道德和经济观念一致,并崇拜控制他们的单一权威,否则,自然法理论是无法运用的;随着宪法判决的增加,法官们现在无需援引自然法便可找到支持自己主张的判例。参见詹姆斯·安修:《美国宪法判例与解释》(黎建飞译),北京·中国政法大学出版社,1999年版,第154~155页。

④ Gerard J. Clark, “An Introduction to Constitutional Interpretation,” *Suffolk University Law Review*, Vol. 34, 2001, pp. 485~510.

⑤ 刘连森:《自然法理论在宪法解释中的运用:以对美国宪法的解释为例》,载《浙江社会科学》,2009年第9期,第23页。

当程序为节点,^①梳理最高法院如何运用自然法解释,以期发现其间的规律与特点。^②

—

学界普遍认为,自然法与美国宪法的制定有密切关联,而且在宪法基础上形成的宪政制度及其实践也与古典自然法思想息息相关。自然法的源头可以追溯到古希腊柏拉图、亚里士多德和斯多葛派的自然法思想,但从法理上系统阐述这一思想的却是西塞罗。近代以来,格老秀斯、霍布斯、洛克、孟德斯鸠、卢梭等人承接希腊思想,发展出古典自然法学派。^③美国开国元勋结合当时欧洲各国的政治现实,创立了一整套具有崭新政治法律内涵的法哲学体系,并对后来的美国宪政思想产生了深远影响。这集中地体现在《独立宣言》和《美国宪法》这两个历史性文件中。在前一个文件中,杰斐逊等人正是借助“自然法和自然神明”来为美国革命辩护,而作为美国宪法之父的麦迪逊是杰斐逊的好友,与杰斐逊有着类似的智识背景和法律观念。美国宪法的序言、第一条第十款的“契约”条款、第四条第二款的“特权和豁免权条款”无不体现着古典自然法的色彩。无怪乎美国著名法理学者爱德加·博登海默(Edgar Bodenheimer)认为,“洛克的自然法理论与孟德斯鸠权力分立原则的结合,构成了美国政府制度的哲学基础。”^④北京大学何顺果教授也曾经总结道,虽然“1787年宪法没有一处地

① 实体性正当程序(Substantive Due Process)是指一种侧重于审查政府政策和行为内容的实体性审查。实体性正当程序与程序性正当程序不同,程序性正当法律程序的目的在于审查政策借以执行的方式。对立法机关的制定法律的合理性进行司法审查时,法院能积极地干预政策决策;但是如果司法审查仅限于程序上的考察,法院就不能积极地干预政策决策。彼得·G.伦斯特罗姆:《美国法律辞典》(贺卫方等译),北京·中国政法大学出版社,1998年版,第39~40页。

② 这种分期方法借鉴了罗素·黑廷格(Russell Hittinger)和桑福德·列文森(Sanford Levinson)的部分思想。1990年,黑廷格教授在《自由主义与美国自然法传统》一文中,把自然法在美国的使用分为3个时期:以保护政治体制自治权为核心的革命时期、以保护经济市场中的自主权为核心的正当程序时期,以保护生活方式上的自决权为核心的权利革命时期。See Russell Hittinger, "Liberalism and the American Natural Law Tradition," *Wake Forest Law Review*, Vol. 25, 1990, pp. 444~466. 但是,黑廷格教授的分期并非严格置于最高法院的历史视域之中,他更多地是把自然法置于法学的视域中加以考察,忽略了最高法院的历史发展脉络。罗伯特·麦克罗斯基(Robert McCloskey)在其代表作《美国最高法院》一文中对美国最高法院的历史进行了严格而科学的分期,他的学生桑福德·列文森(Sanford Levinson)在这本书的增订版中,暗示隐私权是“实体性正当程序”第二纪元的开始。罗伯特·麦克罗斯基:《美国最高法院》(任东来等译),北京·中国政法大学出版社,2005年版,第200页。因此,本文借鉴了这两位学者的分期方法,以“实体性正当程序”这一核心概念作为分期节点。

③ Douglas G. Smith, "Natural Law, Article IV, and Section One of the Fourteenth Amendment," *The American University Law Review*, Vol. 47, 1997, pp. 360~365.

④ 爱德加·E.博登海默:《法理学:法律哲学与法律方法》(邓正来等译),北京·中国政法大学出版社,1999年版,第56页。

方使用‘自然法’这一概念,但绝大多数宪法学家认为‘宪法贯穿了自然法的观念’。”^①

当然,最明显的还是《权利法案》(宪法前十条修正案)。前八条修正案列举的基本上是英国《大宪章》所赋予的古老权利。美国人创造的第九和第十修正案^②清晰地阐述了这个理念:人民并没有把所有的权利让渡给他们所建立的政府。显然,制宪者试图建立的制度和程序表明,公民的基本权利(自然权利)先于国家,而非来源于政府。1909年,就连罗斯科·庞德(Roscoe Pound)这个大名鼎鼎的法律现实主义者也不无感慨地说:“我们必须记住,‘自然法’是《权利法案》的理论根据。”^③《权利法案》意义深远:“‘权利’条款原属于‘自然权利’的范畴,在英国及英属北美殖民地长期以来由习惯法所承认和确认,由于将《权利法案》作为前十条宪法修正案纳入合众国宪法,从而完成了人权由习惯法到成文法、由自然法到指定法、由地方法向最高法的‘三重转变’。”^④由此可见,美国建国的宪法性文件所体现的思想与古典自然法思想一脉相承。正因为自然法的这一重要性,宪法大家爱德华·考文(Edward Corwin)认为自然法是美国宪法的“高级法”背景之一。^⑤

有趣的是,在欧洲大陆,当自然法在休谟经验价值论、卢梭的情感伦理学、孟德斯鸠的法律社会学和伯克的历史主义法学等多方面冲击下开始走向衰落的时候,“北美的殖民者却赋予它一种特殊的内在体验,注入了自己独一无二的经历。”^⑥他们将洛克的思想与孟德斯鸠的思想巧妙地结合在一起,形成了西方宪政史上独一无二的司法审查制度。美国的55位制宪者中,有2/3的人从事法律业务。这一独特的优势让

① 何顺果:《一种积累型文明发展模式:试论美利坚文明的一个重要特点》,载《美国研究》,2006年第3期,第13页。

② 第九修正案是:本宪法对某些权利的列举,不得被解释为否定或轻视由人民保留的其他权利。第十修正案是:宪法未授予合众国,也未禁止各州行使的权力,由各州各自保留,或由人民保留。

③ 转引自詹姆斯·安修:《美国宪法判例与解释》,第145页。

④ 何顺果:前引文,第13页。王希也持同样的看法。参见王希:《原则与妥协:美国的宪法精神与实践》(修订版),北京·北京大学出版社,2005年版,第104页。

⑤ 爱德华·S·考文:《美国宪法的“高级法”背景》(强世功等译),北京·三联书店,1996年版,第61页。未成文的“高级法”存在两种不同形式:第一种是自然法,第二种是基本法(fundamental law)。两者之间存在一定的差别。See Leonard W. Levy & Kenneth L. Karst, eds., *Encyclopedia of the American Constitution*, Vol. 3, (New York: Macmillan Reference USA, 2000), p. 1286. 事实上,区分两者是很难的,两者有一定的交叉和重叠,有学者甚至干脆把自然法等同于基本法,如罗伯特·麦克洛斯基在他的代表作《美国最高法院》的索引中,就把“自然法”词条等同于“基本法”的词条。参见罗伯特·麦克洛斯基:《美国最高法院》,第390页。在最高法院的很多判决中,“基本法”“基本权利”这样的措辞要远远多于“自然法”和“自然权利”这样的表达。

⑥ 罗伯特·麦克洛斯基:《美国最高法院》,第6页。

他们能够创造性地将某些自然权利原则变为成文形式,即实在法。^①不过,他们同样认识到,成文宪法并不能完全使“高级法”成文化,仍然存在着某些不成文的法律原则,具有更高的约束力。^②

自然法这一“高级法”的背景,使得最高法院在早期的司法审查中,在缺少现成的宪法诉讼先例的条件下,大量援引自然法来解释宪法,以此作为断案的工具。詹姆斯·威尔逊(James Wilson)大法官无疑是这一时期最重要的代表。威尔逊既是美国宪法的主要制定者,又是华盛顿总统任命的第一批6位大法官之一。由于亲历制宪的独特身份,威尔逊对新宪法的理解和解释被认为具有极高的权威性。他坚信自然法的存在,认为如果人定法想要得到最终承认,就必须依凭永恒不变的自然法。他把自然法原则同人民主权论结合起来,并相信自然法的基础存在于人的性格、追求及相互关系之中,“基本上适合于全人类”。他指出,每个人对其财产、人格、自由及安全都拥有自然权利。宪法和法律就是确保这些自然权利免遭政府的侵犯。^③

威尔逊之后的美国第二代法官,如约瑟夫·斯托里(Joseph Story,1812~1845年在任)大法官和纽约州上诉法院首席法官詹姆斯·肯特(James Kent)等人,也都坚信存在自然法。1816年,肯特就裁定政府必须对为公共福利而被占有的私人财产做出合理补偿。他指出,“在美国宪法学中,这是根植于自然平等的原则,也是法律家们所确定的且被公认的普遍法律原则。”^④同样,布什罗德·华盛顿(Bushrod Washington,1799~1829年在任)大法官也认为宪法第四条第二款第一项中公民所拥有的“特权和豁免权”具有浓烈的自然法色彩。^⑤在总结这一时期的宪法实践时,博登海默说:“美国最高法院认为,为了确保自然权利的执行,立法权不仅必须同司法权分离,而且还必须同审查法律是否符合美国宪法所承认的高级法原则的权力相分离。因

① 凯尔森甚至认为,实在法在本质上完全是自然法的发散物(a mere emanation);法令或者决策的制定并不是随心所欲的,它们仅仅是复制早就以某种方式存在的法律。参见约翰·菲尼斯:《自然法和自然权利》(董娇娇等译),北京·中国政法大学出版社,2005年版,第22页。

② Thomas C. Grey, “Do We Have an Unwritten Constitution?” *Stanford Law Review*, Vol. 27, 1975. 参见张千帆:《西方宪政体系:美国宪法》(上册),北京·中国政法大学出版社,2000年版,第68页。

③ 爱德加·E. 博登海默:《法理学:法律哲学与法律方法》,第58页。

④ 转引自詹姆斯·安修:《美国宪法判例与解释》,第146~147页。

⑤ 1823年,时任联邦巡回法院法官的华盛顿在审理“科菲尔德诉科里尔”案(*Corfield v. Coryell*)时,写下了著名的意见书,援引自然法,对宪法第四条第二款第一项中公民所拥有的“特权和豁免权”做出解释,发展出美国公民至今念念不忘的一系列自然权利:“受到政府保护的權利;享有生命与自由的權利;有权要求并拥有任何财产及追求和获得幸福与安全的權利;但是,政府为了保护社会整体利益公正地对公民予以限制。为了贸易、农耕或寻求职业或类似的目的,公民有权通过或在任何其他州定居;有权获得人身保护令的保护;有权在他州的各级法院提起诉讼;有权持有和处理财产,不管是不动产还是动产;有权免除所征税费高于他州公民;……有权参加州宪法或相关法律所管制和规定的选举。这些权利,和其他可能被提及的权利,严格说来都属于特权和豁免。”4 Wash. C. C. 371, 380, 381 (1823).

此,美国法院尤其是最高法院充当了自然法的保护人。”^①

在“实体性正当程序”发挥历史作用之前的岁月中,最高法院利用自然法来塑造美国的联邦制度,维护公民的财产权。^②在联邦国家的塑造方面,关键是恰当处理横向分权与纵向分权问题。最高法院司法审查权的确立无疑使三权分立真正落到了实处。在“马伯里诉麦迪逊”案(*Marbury v. Madison*)中,约翰·马歇尔(John Marshall)法官“与其说适用了法律规则,不如说经由法律规则揉进了大量的自然法理论,甚至不回避‘道德’、‘神圣’这一类分析实证主义法学要‘祛魅’的字眼。”^③联邦政府横向分权的基本问题解决后,州与联邦的纵向分权成为一个难题。麦克罗斯基指出,“从1789年到内战,最高法院专注于解决宪法制定者遗留下来的问题中最重大的一个——联邦与州的关系。”^④建国初期,美国联邦和各州的权力划分模糊不清。宪法文本对权力的归属并没有清晰交代。1818年的“麦考洛克诉马里兰州”案(*McCulloch v. Maryland*)^⑤就是一起典型的利用自然法理论来界定联邦与州权力划分的案件。在该案中,联邦最高法院将自然法理论巧妙地揉进判决,有力地论证了有关权力的归属。该案涉及两个核心问题:第一,国会是否有权组建银行?第二,州是否有权对国会组建的银行征税?该案最大的亮点之一就是马歇尔大段地援引美国宪法的序言,从而推断出美国联邦的权力源于人民而非各州。联邦法效力高于州法。^⑥

在这一时期涉及财产权的案件中,自然法被援引的频率也非常高。1798年,在“卡尔德诉布尔”案(*Calder v. Bull*)中,大法官塞缪尔·蔡斯(Salmon Chase, 1796~1811年在任)在附议中提出:“我认为州的立法权并不享有无限权利,它不是绝对的,也要受到限制……人们进入社会的目的决定了社会契约的本质和内容,它们才是立法权力的基础,它们决定了立法的正确目标。”^⑦言外之意是,州的立法权力必然受到自然法,特别是契约理论的约束。1810年的“弗莱彻诉佩克”案(*Fletcher v. Peck*)^⑧是最高法院第一次将司法审查权运用到对州法的审查。在此案中,主要是依据宪法第一条第十款中的契约条款,最高法院宣布了一个重要的宪法原则:各州也要受制于其契约义务。但是,当时契约条款刚刚启用,尚无先例可循,首席大法官马歇尔不得

① 爱德加·E·博登海默:《法理学:法律哲学与法律方法》,第57页。

② 黑廷格教授在谈到自然法应用在美国的分权时期,忽略了自然法在早期美国联邦国家塑造方面的作用。早期最高法院援引自然法对美国政府的分权体制做出解释。参见刘连泰:前引文,第26~27页。

③ 刘连泰:前引文,第27页。

④ 罗伯特·麦克罗斯基:《美国最高法院》第19页。

⑤ 17 U.S. 4 Wheat. 316 (1819).

⑥ 该案详情可参见任东来:《美国宪政史上的“麦考洛克诉马里兰州”案》,载《南京大学法律评论》,2001年春季号,第196~202页。

⑦ 3 U.S. 3 Dall. 386, 388 (1798).

⑧ 10 U.S. (6 Cranch) 87 (1810).

不寻求自然法“作为一个辅助支撑”，他强调财产权是不可被剥夺的“既定权利(vested right)”。^①如果说“弗莱彻案”宣告了财产权属于个人的自然权利的话，那么 1819 年的“达特茅斯诉伍德沃德”案(*Dartmouth College v. Woodward*)^②则把宪法契约条款所包含的“财产权”拓展到了法人。马歇尔对契约条款的解释同样充满了自然法的色彩。

在联邦制和财产权宪法案件中，法官运用自然法可谓得心应手，但是在涉及一种特殊的财产制度——奴隶制时，自然法的解释便显得左支右绌。无论是废奴主义者还是奴隶制度的拥护者，他们都可以从自然法中找到依据。1850 年肯塔基州宪法和 1857 年堪萨斯州宪法公然宣称，拥有奴隶的权利“先于任何宪法”，天经地义。州主权理论倡导者约翰·卡尔霍恩(John C. Calhoun)甚至援引自然法来证明黑人的低等。1837 年 2 月 6 日，卡尔霍恩在参议院大放厥词道：“就目前文明状态而言，即两种种族起源不同、肤色不同、体质不同，当然智力也不同，把这些放在一起考虑，就知道在蓄奴州(白人与黑人)两者之间的关系并非邪恶，而是善——真实的善(positive good)。”^③废奴主义者也打出自然法的大旗，强调“人生而平等”的权利。结果，“在南北战争前奴隶制争论的语境中，自然法和自然权利看起来是分裂了：通常来讲，北方人走了自然权利的道路，而南方人走了自然法的道路。”^④面对这样的纷争，废奴主义者温德尔·菲利普斯(Wendell Phillips)感慨道：“由于‘自然’不再以一种声音说话，只有法官的良心才最终决定了权利的来源。”^⑤把自然法权威解释寄托于法官的良心也同样靠不住。当时的首席大法官罗杰·塔尼(Roger Taney)是虔诚的天主教徒，曾经无条件地解放了自己从父辈继承下来的全部奴隶。在著名的“斯科特诉桑福特案”案(*Scott v. Sandford*)意见书中，这个颇有“良心”的大法官不无根据地指出，宪法序言中“我们合众国人民”根本就不包括黑人，黑人不是美国公民。他还接受种族主义理论，试图“科学地”证明黑人的低等。最重要的是，他援引第五修正案中的“正当程序”条款来论证奴隶作为一种财产是不容侵犯的。显然，塔尼所恪守的财产权是一项不可剥夺的自然权利。^⑥塔尼最终裁定，禁止奴隶制在北方扩展的国会立法《密

① 任东来、胡晓进：《在宪政的舞台上：美国最高法院的历史轨迹》，北京·中国法制出版社，2007 年版，第 7 页。

② 17 U. S. 518 (1819)。

③ Irving H. Bartiett, *John C. Calhoun: A Biography* (W. W. Norton & Company: New York, 1994), p. 227.

④ 斯蒂芬·M. 费尔曼德：《从前现代主义到后现代主义的美国法律思想：一次思想航行》(李国庆译)，北京·中国政法大学出版社，2005 年版，第 157 页。

⑤ 约翰·哈特·伊利：《民主与不信任：关于司法审查的理论》(中英文对照本)，北京·法律出版社，2003 年版，第 50 页。

⑥ 60 U. S. 393, 404, 410 (1856)。

苏里妥协案》违反了宪法第五修正案中的正当程序条款。美国法律史大家伯纳德·施瓦茨(Bernard Schwartz)总结说:在最高法院的司法实践中,塔尼的这一做法是“第一次认为正当程序既有程序性的一面,也有实体性的一面。”^①塔尼法院也因此成为最高法院利用实体性正当程序限制政府权力的始作俑者。

从内战前有关奴隶制的争议中可以看出,不同利益集团将自然法玩弄于股掌之上,做出有利于自己的解读,结果导致自然法的威信荡然无存。一位法律史学家挖苦道,从那以后“很多自然法的著作看起来多少有点精神分裂。”^②如果仅仅是学界的“精神分裂”,并无大碍,更为严重的后果是,这场争议导致了“正统的实际政治处于危险之中”。美国内战对美国法学的一个冲击是,先前由自然法支撑的法律体系轰然倒塌。在法学界,法学家们开始用新的法理学来填补自然法缺失所留下的真空。法律实证主义无疑是最佳的候选对象。“自然法的衰落和实证主义的兴起是相互关联的。”“南北战争之后及南北战争的后果,最终加速了法理学清楚地从自然法转向实证主义。”^③有论者甚至刻薄地评论道,“自然法已被扔进美国法理学的垃圾箱。”^④不过,这些法律评论家们的话太乐观了。他们的评论多少是“法学家”的理论预见,远不是法律专家(法官)的司法实践。自然法可能进了法理学的垃圾箱,但却还没有被大法官打入司法解释的冷宫。

二

内战和重建的宪法后果是宪法第十三、十四和十五修正案的通过,因其影响巨大,遂有“第二次制宪”之称。第十四修正案第一款所包括的“特权或豁免权”、“法律正当程序”和“法律平等保护”等三个条款注定要改变美国的宪政历史。在最高法院的司法实践中,大法官开始从直截了当地使用自然法转为使用包含自然法因子、能够体现自然法价值的这几个宪法条款。从前述坦尼对第五修正案正当法律程序条款的解释中,已经看到了自然法的影响。第十四修正案制定以后,最高法院在解释其中的

① 施瓦茨认为,实体性正当程序诞生于19世纪30、40年代的州法院,并在1856年的“温海默诉人民”案(Wynehamer v. People, 13 N. Y. 378 (1856))中达到顶峰。伯纳德·施瓦茨:《美国最高法院史》(毕洪海等译),北京·中国政法大学出版社,2005年版,第127页。

② 朱迪丝·N. 施克莱:《守法主义:法、道德和政治审判》(彭亚楠译),北京·中国政法大学出版社,2005年版,第58页。

③ 斯蒂芬·M. 费尔曼德:《从前现代主义到后现代主义的美国法律思想:一次思想航行》,第163、165、182页。

④ Aaron Epstein, “The Supreme Court: The Natural Law According to Clarence Thomas,” *The Seattle Times*, August 30, 1991.

正当程序条款时,自然会受到坦尼的启发。正是从宪法第五和第十四修正案中的两个正当程序条款中,保守派大法官发展出“实体性正当程序”理论,^①限制联邦和州两级政府的行为,保护个人权利,主要是个人的经济和财产权利,从而开始了实体性正当程序的第一纪元。

相比较 20 世纪后半叶的实体性正当程序,这一时期的保护对象主要是法人的财产权。因此,有人称之为“经济正当程序”,它是指法院基于自身对传统经济理论的信仰——如自由放任、契约自由,认定经济权利是受到第五或第十四修正案特殊保护的“自由”或“财产”,并藉以禁止联邦或各州立法机构干预市场。^② 1897 年“阿尔格耶诉路易斯安那州”案(*Allgeyer v. Louisiana*)^③可以说是其中比较早和最典型的案件。该案发生在“通向宪法的自由放任”时期(1874 年~1920 年),经济上的自由放任和政治上的无为而治成为这一时期主导的社会意识形态。在该案中,最高法院创造性地解释了第十四修正案正当程序条款中的“自由”,其间充满了自然法的色彩:

“公民自由地享有其所有技能的权利;以所有合法的方式自由地使用其技能的权利;选择其工作与生活地点的权利;依靠任何合法的职业来维持生计的权利;从事任何职业或爱好的权利,以及为此签订所有契约的权利,这些契约对于成功地实现上述目的是适当的、必要的和基本的。”^④

“阿尔格耶案”是最高法院第一次利用“实体性正当程序”,以剥夺个人契约自由为由否决了州的立法,其意见书可以说是对 1/4 世纪前斯蒂芬·菲尔德(Stephen Field, 1863~1897 年在任)大法官 1 份异议的继承和深入。在著名的“屠宰场组案”(Slaughter-House Cases)^⑤中,最高法院多数意见第一次狭隘地解释了第十四修正案,认可了路易斯安那州限制屠户经营自由的《屠宰场法》。但是,菲尔德大法官用“高级法”(自然法)来解读第十四修正案第一款,明确表示“自由劳动的权利”和推而广之的契约的权利,是“人类一项最神圣不可剥夺的权利”。^⑥ 在 1885 年“巴尔比诉

① 随着南方重建的结束,美国最高法院逐渐重拾信心,保守派大法官在有的案件中依旧非常直白地使用自然法解释方法,甚至连“正当程序”这个掩护都不用。例如,1896 年,在“布朗诉沃克”案(*Brown v. Walker*)的判决中,布鲁尔法官说:“宪法前 8 条修正案的目的是在基本法中贯彻某些自然正义的原则。”161 U. S. 591, 600 (1896)。1872 年,在“布拉德韦尔诉伊利诺伊州”案(*Bradwell v. Illinois*)案中,塞缪尔·米勒(Samuel Miller, 1862~1890 年在任)大法官从自然法的角度拒绝布拉德韦尔女士做律师的申请要求,他认为“根据神的命令和事务本性所确定的家庭组织的构造,表明家庭才是属于女性的、适合的领域和职责……女性的最高人生目的和使命就是做高贵而温良的母亲和妻子。这是造物主的法则。”83 U. S. 142 (1872)。

② 张千帆:《西方宪政体系:美国宪法》,第 230 页。

③ 165 U. S. 578 (1897)。

④ 165 U. S. 578, 589 (1897)。

⑤ 83 U. S. 36 (1872)。

⑥ 83 U. S. 36, 95, 83-111 (1872)。

康诺利”案(*Barbier v. Connolly*)中,菲尔德大法官再次运用了自然法的分析方法,直接引用了《独立宣言》中的名句“追求幸福的权利”。“追求合法职业的权利,在任何方式上都与他人的平等权利相一致,以致给他们带来很强的满足感。”劳动所获财产“神圣不可侵犯”。^①

经过 1/4 世纪的不懈努力和执着追求,菲尔德用自然法来解释第十四修正案从而将契约自由视为金科玉律的司法观,契合了美国企业镀金时代的自由放任思潮,成为 19 世纪后期和 20 世纪早期最高法院的主导观念。当时,作为对弱肉强食的市场法则的一种反抗,美国市场经济中的弱势群体利用民主政治迫使政府通过了一系列规制市场、限制资本力量的“进步主义”法律和规章。资本的力量遂诉诸于法院寻求财产权利的保护,自然法成为保守派大法官腰斩“进步主义”立法的“利器”。1905 年,在著名的“洛克纳诉纽约州”案(*Lochner v. New York*)中,最高法院恪守自然法中的契约自由,相信人们的商业行为完全是根据自然权利所拥有的私人领域,据此终结了纽约州限制面包房工人工作时间的立法。^②一些法律现实主义者,比如庞德,猛烈地批评“洛克纳案”为代表的自由放任宪法观,认为这种宪法观的一个根源就在于自然权利的思维。^③在这样的思维下,“最高法院只要认为违反了未成文的自然权利(如契约自由)——这个自然权利受到第五和第十四修正案的正当程序条款的保护,便毫不留情地推翻保护工人权益的法案、经济法律和社会福利立法。”^④“洛克纳案”标志着“经济正当程序”作为一项司法理论的最终成熟,也标志着最高法院“洛克纳时代”的开始。中国宪法学者张千帆曾经这样概括过“洛克纳时代”司法裁决的特点:“即使联邦或各州立法完全符合法律程序,法院也可能认为它们在内容上违反宪法或自然法的普遍原理而予以推翻。这一理论的发展表明,司法审查权利确实可能成为少数法官打击民主意志的手段。”^⑤

需要指出的是,自然法的解释方法不仅可以保护法人的契约自由,依据同样的逻辑,它也可以用来保护个人的其他权利。比如,在 1923 年“迈耶诉那布拉斯加州”一案(*Meyer v. Nebraska*)^⑥中,最高法院否决了内布拉斯加州的一项法律,该法禁止在公立或私立的学校用英语以外的语言进行教学。詹姆斯·麦克雷诺兹(James McReynolds, 1914~1941 年在任)大法官提供了一串属于正当程序保护的“自由”:

① 113 U. S. 27, 31 (1885).

② 198 U. S. 45, 58~63 (1905).

③ Roscoe Pound, “Liberty of Contract,” *Yale Law Journal*, Vol. 18, 1909, pp. 454~455.

④ Robert P. George, “Natural Law, the Constitution, and Judicial Review,” available at: <http://64.203.107.114/histdocs/naturallaw.htm>.

⑤ 张千帆:《西方宪政体系:美国宪法》,第 230 页。

⑥ 262 U. S. 390, (1923).

“毫无疑问,自由不仅仅只指免于人身禁锢的自由,而且还包括个人契约的自由、从事任何普通职业谋生的自由,获取有益知识的自由、结婚的自由、建立家庭及抚育孩子的自由,根据自己的良知崇敬上帝的自由,享有普通法所承认的特权,而这些特权对于自由人追求幸福来说至关重要。”^①

1934年的“内比亚诉纽约州”案(*Nebbia v. New York*)^②标志着经济正当程序开始衰落,而1937年的“司法革命”标志着“洛克纳时代”的结束。^③但是,菲尔德、麦克雷诺兹等最高法院大法官用自然法对个人自由所进行的广泛阐述,预示着未来权利保护的新领域。这其中之一便是个人刑事司法程序的权利。在1947年“亚当森诉加利福尼亚州”一案(*Adamson v. California*)中,最高法院大法官因第十四修正案应该以“全部吸纳”还是“选择吸纳”的方式来使《权利法案》全国化发生了激烈的交锋。^④在争论的背后,暗含着自然法解释的交锋。最高法院法官的多数意见反对“全部吸纳”理论。他们认为,“从整个思想史来说,‘自然法’与主观地把前8条修正案全部吸纳进第十四修正案相比,更久、更好地发现意义和正当性。”^⑤

对此,作为严格的宪法文本主义者,雨果·布莱克(Hugo Black,1937~1971年在任)大法官在异议中倡导全部吸纳的同时,抨击了多数意见漫无边际地使用自然法的做法:

“我相信,(法院采用自然法)方法本身是违反我们宪法的,因为它在宪法中并未具体限制立法权力的领域内,把决定公共政策的最终权力悄悄地从立法机构转移到法院……我们不要混淆两种性质完全不同的审查:一类是根据人权宣言及宪法其他部分所列举的特定标准,来审查立法的合宪性;另一类则运用那些被认为超越宪法、且未受宪法定义的‘自然法’来推翻立法。在前者,法院在清楚标示的宪法范围内行动,以寻求去实施写进宪法的政策;在后者,法院随心所欲地漫游于毫无极限的领域,根据自身对合理性的信念来选择实际政策;但宪法却把这项任务委托给人民的立法代表。”^⑥

① 262 U. S. 390, 399 (1923).

② 291 U. S. 502.

③ 张千帆:《西方宪政体系:美国宪法》,第240页。

④ 332 U. S. 46.

⑤ 332 U. S. 46, 65.

⑥ 转引自张千帆:《西方宪政体系:美国宪法》,第217页。

“亚当森案”是最高法院把注意力转移到非经济领域人权保护的典型案件。^①第二次世界大战后,关注基本人权和追求社会平等成为世界性潮流。以1948年联合国通过的《世界人权宣言》为标志,世界迎来一个“权利时代”,各种各样的人权成为不容置疑的价值诉求。面对各种崭新的权利类型,美国最高法院大法官不得不再次寻求自然法的解释。

三

在美国,“权利时代”更多地表现为争取种族平等的民权运动。在这场伟大的民权斗争中,最高法院成为“自由主义、平等主义和人道主义敲击最强烈的政府分支。”^②人们通常认为,从学理上看,人权和民权的价值依据虽然是超验的,但其哲学基础却是古老的自然法。^③人们又一次发现自然法和自然权利的价值,盼望它们在新的时期以新的姿态回归到最高法院的司法实践中。的确,沃伦法院时期(1953年~1969年),最高法院的角色发生了重要转变,“创造出或拓展了大量的新的宪法权利”,因此这一时期的司法实践被称为“权利革命”。^④但是,在维护黑人民权方面,最高法院的司法实践却对自然法讳莫如深。“布朗案”虽然敲响了种族隔离制度的第一

① 1938年的“美国诉卡罗琳”案(*United States v. Carolene Products Co.*)预示着最高法院的这种转型。在该案中,斯通大法官的注脚4为未来50年最高法院司法审查指明了方向。这个注释试图说明,司法克制的假定并非是一成不变的僵硬原则,它有三个例外情况。其一,明显违反《权利法案》和第十四修正案的立法;其二,那些限制更多人参与政治进程的立法;其三,那些歧视弱势群体,妨碍他们参与政治进程的立法。304 U.S. 144, 152~153 (1938)。该案确立了司法审查立法的双重标准:对经济立法的“理性基础”标准;对个人自由和权利立法的“严格审查”标准。

② 阿奇博尔德·考克斯:《法院与宪法》(田雷译),北京·北京大学出版社,2006年版,第378页。

③ 政治学教授朱迪丝·N.施克莱认为,“总结起来,自然法为三种观念提供了理论基石,一是跨国法,二是理性伦理,三是人权。”参见朱迪丝·N.施克莱:《守法主义:法、道德和政治审判》,第59页。但是,也有学者指出,自然法不能应用到人权运动中,因为“关键问题是人权是否基于‘自然’,如果是这样,在缺乏精心鉴定的论据时这一观点能否站得住脚。在没有这种论证的情况下,作为自然法产物的人权观念可能为自私的行为和趋于无政府状态(在那里,人民要求做其所乐意做的事情的权利而不计社会后果)提供理论依据。”参见彼得·G.伦斯特罗姆:《美国法律辞典》,第30页。

④ Charles R. Epp, *The Rights Revolution: Lawyers, Activists, and Supreme Courts in Comparative Perspective* (Chicago: University of Chicago Press, 1998), p. 2. 其实“权利革命”最早起源于罗斯福总统1944年在国会发表国情咨文的演讲,也就是著名的“四大自由”(言论自由、信奉上帝的自由、免于贫困的自由和免于恐怖的自由)。美国宪法学者桑斯坦把罗斯福以社会经济权利为主要取向的倡议称为“第二部权利法案”,有别于1791年的专门保护公民人身自由等项权利的《权利法案》,详情请参见Cass R. Sunstein, *The Second Bill of Rights: FDR's Unfinished Revolution and Why We Need It More Than Ever* (NY: Basic Books, 2004)。

声丧钟,但是,最高法院判决的依据却是社会学和心理学方法,因此该判决备受质疑。^①后来的黑人大法官克拉伦斯·托马斯(Clarence Thomas,1991年起任职)就认为,如果运用自然法的术语,沃伦的司法推理可以使判决更有说服力。所以,他非常推崇哈兰大法官在“普莱塞诉弗格森”案(*Plessy v. Ferguson*)中的异议,认为哈兰“不顾肤色”(blind-color)的论述表达了崇高的自然法精神。他说:“布朗案”的法院意见本应该体现这样的自然法精神,而非“模糊的社会科学”。^②

一位美国法理学家认为,最高法院之所以从来都不用哪怕是最隐晦的自然法语言来捍卫“自然”的社会秩序,是因为这很容易让人们回忆起南方在南北战争前对自然权利的论证。相反,大法官更多地是暗暗地探求自然法或自然权利所隐含的价值,并以此来捍卫自然的或不可剥夺的权利。^③所以,这一时期大法官虽然极力避免直接使用自然法或自然权利理论,但依然努力地追求自然法的价值,寻找它的精神。

在民权以外的权利领域,最高法院有时不得不直接诉诸于自然法思想。其中最著名的例子就是1965年涉及“隐私权”的“格里斯沃尔德诉康涅狄格州”案(*Griswold v. Connecticut*)。^④在该案中,当年被保守派大法官用来保护有产者财产权和契约自由的自然法,现在却被自由派大法官用来发现并解释宪法中并没有涉及的隐私权。最高法院以7比2的票数认定康涅狄格州禁止节育的法律违背了《权利法案》暗含的隐私权。尽管宪法文本中没有明白地提到或暗示隐私权,威廉·道格拉斯(William Douglas,1939~1975年在任)等自由派大法官却在“《权利法案》具体条款发散而形成的阴影地带中”发现了它。^⑤在法院多数意见的结尾处,道格拉斯暗示隐私权源于自然法:“我们所处理的隐私权要比《权利法案》还古老——比我们的政党和学校体系还古老。”^⑥因此学界有人认为,道格拉斯等人的“发现”完全可以归功于“跨社会的‘自然法’规范或‘自然正义’”。^⑦实际上,该案的出现离不开当时权利革命的大背景。作为对第二次世界大战期间及战后极权主义的回应,整个国际社会更加关

① 例如,1954年5月18日,美国著名记者詹姆斯·赖斯顿(James Reston)在《纽约时报》撰文称,该案最高法院依据“更多的是社会学家而不是法律先例……最高法院的法律意见读上去更像是一份关于社会学的专业论文,而不是一个最高法院的判决。”转引自伯纳德·施瓦茨:《美国最高法院史》,第330页。

② Clarence Thomas, “The Higher Law Background of the Privileges or Immunities Clause of the Fourteenth Amendment,” *Harvard Journal of Law & Public Policy*, Vol. 12, 1989, p. 63.

③ 斯蒂芬·M. 费尔曼德:《从前现代主义到后现代主义的美国法律思想:一次思想航行》,第193页。

④ 381 U. S. 479 (1965).

⑤ 381 U. S. 479, 484 (1965).

⑥ 381 U. S. 479, 485~486 (1965).

⑦ 保罗·布莱斯特等:《宪法决策的过程:案例与材料》(下册)(张千帆等译),北京·中国政法大学出版社,2002年版,第1127页。

注个人的自由和权利,捍卫个人自主性(personal autonomy)进入了司法保护的前沿。^①

从严格坚持宪法文本的布莱克大法官的批评中,也可以发现多数派法官对自然法的依赖。虽然与道格拉斯同为自由至上论者(libertarian),布莱克还是在异议中指责多数意见沉湎于“自然法正当程序”的判断,并挖苦说,长期以来,自然法原则已经“臭不可闻”。布莱克认为,道格拉斯等人虽然行自然法之实,却羞于承认自己的做法实际上等于认可法官有权贯彻未成文的“自然法”,宣布那些违背未成文的“自然法”或“实体正当程序”的立法无效。^②布莱克的观点得到了极端保守的联邦上诉法院法官罗伯特·博克(Robert Bork)的积极回应,他认为“(借助)自然法裁决的正确性无异于痴人说梦。”^③有趣的是,到1973年最高法院裁决“罗伊诉韦德”案(*Roe v. Wade*)^④时,反映自由派立场的多数意见和代表保守派立场的反对意见却都援引了自然法和自然权利为自己辩护。借助宪法隐私权的先例,新任大法官哈里·布莱克门(Harry Blackmun,1970~1994年在任)起草的法院意见书支持了妇女的堕胎权。但是,威廉·伦奎斯特(William Rehnquist,1972~1986年任大法官,1986~2005年任首席大法官)的反对意见却援引“生命权”这个自然权利,来反对妇女的堕胎权。^⑤

除了备受争议的隐私权,自然法解释还被用来保护刑事被告的权利。长久以来,宪法第八修正案内容^⑥被认为明确无误。现在,最高法院却将自然法的价值观应用到涉及第八修正案的相关判决中。在1968年“邓肯诉路易斯安那州”案(*Duncan v. Louisiana*)中,最高法院质疑路易斯安那州的刑事程序:“此程序是否是基本的,对于有序、自由的盎格鲁—美利坚社会制度是否必需?”^⑦在这里,“基本的”、“有序、自由”和“盎格鲁—美利坚社会制度”等词汇隐约地体现了自然法的色彩,根本不是现代严

① Richard Primus, “A Brooding Omnipresence: Totalitarianism in Postwar Constitutional Thought,” *Yale Law Journal*, Vol. 106, 1996, p. 423. 个人自主权是指“按照个人理解,过自己想要的生活的固有的期望。”Joseph Raz, *The Morality of Freedom* (Oxford: Clarendon Press, 1986), p. 57.

② Robert P. George, “Natural Law, the Constitution, and Judicial Review,” available at: <http://64.203.107.114/histdocs/naturallaw.htm> 道格拉斯在他早期的判决中就体现了自然法及自然权利的精神,如在1942年“斯金纳诉俄克拉何马”案(*Skinner v. Oklahoma*)中,道格拉斯代表最高法院发表多数意见,第一句话就是“此案触及到敏感而重要的人权领域。俄克拉何马州剥夺了某些个人的权利,此权利对于子孙繁衍、永久维系种族(生存)是最基本的。”316 U.S. 535 (1942).

③ Robert H. Bork, “Natural Law and the Constitution,” *First Things*, March 1992, p. 16.

④ 410 U.S. 113 (1973).

⑤ 当然,也有学者认为“罗伊案”的多数意见并非基于自然法,而是基于法律实证主义和相对主义。参见 Stephen M. Krason, “Constitutional Interpretation, Unenumerated Rights, and the Natural Law,” *The Catholic Social Science Review*, Vol. I, 1996, p. 25.

⑥ 第八修正案是:“不得要求过多的保释金,不得处以过重的罚金,不得施加残酷和非常的惩罚。”

⑦ 391 U.S. 149(1968), Footnote 14.

格的法律术语。^① 在 1972 年“弗曼诉乔治亚州”案(*Furman v. Georgia*)^②中,最高法院认为该州监禁与执行死刑违反了第八修正案和第十四修正案。在他的附加意见中,道格拉斯指出,应该从“标志一个社会成熟进步的不断演化的道德标准”来理解第八修正案的意义。^③

将“道德标准”引入最高法院的意见书,是对法律实证主义的一大反动。不过,这样的意见的确反映了当时的一些社会思潮和法律思潮。最典型的就是法理学大家罗纳德·德沃金(Ronald Dworkin)对美国宪法的道德解读。1970 年代以来,很多学者开始为在宪法判决中使用“道德哲学的方法”而辩护,他们认为这种道德哲学具有普世价值,“从某种程度来说,它直接源自古典自然法进路”。^④但是,在一个文化多元主义盛行、现代价值遭遇到后现代挑战的时代,越演越烈的“文化战争”^⑤撕裂了美国社会的文化和谐与价值统一,普世价值饱受质疑,“道德标准”众口难调。

即使以法律代言人自居的最高法院大法官,也为“文化战争”所困,无法确定究竟哪一种“道德标准”与宪法价值相一致,保守与自由两派大法官唇枪舌剑,5 比 4 这样极端分裂的判决比比皆是。在 1996 年“罗默诉伊文思”案(*Romer v. Evans*)中,保守派大法官斯卡里亚抱怨持多数意见的法官们在同性恋“‘文化战争’中有所偏好。”^⑥在 1997 年“华盛顿诉格吕克斯堡”案(*Washington v. Glucksberg*)中,最高法院发表了由伦奎斯特首席大法官起草的多数意见,拒绝了协助自杀的“自然权利”,指出超过 700 年的普通法传统根本就不支持这个权利。^⑦有人认为,伦奎斯特等人的多数意见虽然用了“普通法传统”这样的措辞,但本质上却是用“逐渐展示的自然法”来反对所谓的协助自杀的自然权利。^⑧

虽然在法院意见书中,利用自然权利和自然法精神作为辅证来支持自己法律意见书的大法官不乏其人,但是对自然法解释情有独钟、明确将自然法视为释宪重要工

① Leonard W. Levy & Kenneth L. Karst, eds., *Encyclopedia of the American Constitution*, Vol. 3, p. 1288.

② 408 U. S. 238 (1972).

③ 408 U. S. 238, 242 (1972). 其实,早在 1958 年,沃伦在“特洛普诉杜勒斯”(Trop v. Dulles)一案中就提出了此说法。356 U. S. 86, 101 (1958).

④ Leonard W. Levy & Kenneth L. Karst, *Encyclopedia of the American Constitution*, Vol. 3, p. 1289.

⑤ “文化战争”是一种隐喻的表达方式,是基于一系列相冲突的文化价值观的不同而产生的政治对立。这个词经常意味着传统/保守与进步/自由这两种价值观之间的对立。这个词在美国可以追溯到 20 世纪 60 年代,从那时起“文化战争”以不同形式表现出来。尤其是 20 世纪 90 年代以来,隐私、堕胎、枪支管制、同性婚姻、安乐死等成为“文化战争”的主旋律。“文化战争”往往拷问了自然法和自然权利的价值。

⑥ 517 U. S. 620, 652 (1996).

⑦ 521 U. S. 702 (1997).

⑧ Douglas W. Kmiec, “Natural-Law Originalism or Why Justice Scalia (almost) Gets It Right,” *Harvard Journal of Law & Public Policy*, (Summer 1997), p. 649.

具的,却只有托马斯大法官一人。1991年老布什提名托马斯出任大法官时,宪法权威、哈佛法学院劳伦斯·却伯(Laurence H. Tribe)评论说,他是“50年来第一位明确声称解释宪法时可以援用自然法的最高法院法官候选人。”托马斯还一贯坚持“生命权”是一项受《独立宣言》保护的天然权利。^①美国《时代》周刊曾发表文章称,“在托马斯为数不多的作品和演讲中,‘自然法’老生常谈。这位将终身任职于最高法院的法官如何看待和使用自然法不是很清晰。这使有些人理应警惕——这情有可原,因为他们担心保守派法官滥用‘自然法’来贯彻自己的政治理念——就像保守派法官控诉自由派法官滥用‘隐私’去贯彻他们的政治信念一样。”^②1995年,在“阿德兰德承包公司诉佩纳”案(*Adarand Constructors, Inc. v. Peña*)^③中,托马斯的附加意见的立足点仍然是《独立宣言》中所体现出的自然法价值。托马斯曾总结道,美国宪法中存在大量的不成文的天然权利,至少在以下三个领域可以寻求自然法解释:平等保护、隐私与堕胎、经济自由。^④

2008年的“赫勒案”也让人们看到了极度保守的斯卡里亚竟然也使用了自由派大法官惯用的自然法和天然权利的解释方法。对此,阿克斯调侃道,斯卡里亚对自然法持开放态度是感情用事,但是他又担心其他法官过度感情用事,从而按照自己的党派观点释法,因为他们所援引的“天然正义”已经背离了宪法文本。^⑤不过,作为保守派的旗手,斯卡里亚并非一概反对司法审查援引自然法,他自己就承认,宪法解释和裁决中,具体哪种方法最合适,需要具体情况具体分析,而不能一概而论。^⑥有学者指出,斯卡里亚的“原旨论”与自然法解释之间并不存在矛盾,相反,“恰恰正是自然法才确定和确保了原旨意义”,“天然法和天然权利深深地根植于历史与传统中,这为宪法文本提供了原初意义。”“天然法是原旨论一个无法逃避的重要因素,任何忠实的原旨论者都不会省略(对天然法)的这样的探究。”学界称这种解释方法为“天然法原旨主义”(natural law originalism)。^⑦

① Laurence H. Tribe, “Clarence Thomas and ‘Natural Law’,” *New York Times*, July 15, 1991, available at: <http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9D0CE7DF113CF936A25754C0A967958260>.

② Michael Kinsley, “Judges, Democracy and Natural Law,” *Times*, June 24, 2001, available at: <http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,1101910812-157633,00.html>.

③ 515 U. S. 200, 240(1995).

④ Aaron Epstein, “The Supreme Court: The Natural Law According to Clarence Thomas,” *The Seattle Times*, August 30, 1991.

⑤ Hadley Arkes, “Scalia and the Lure of the Natural Law,” *First Things*, July 1, 2008.

⑥ 凯斯·R·桑斯坦:《就事论事:美国最高法院的司法最低限度主义》,北京·北京大学出版社,2007年版,导言,第10页。

⑦ Douglas W. Kmiec, “Natural-Law Originalism or Why Justice Scalia (almost) Gets It Right,” pp. 648~649, 652.

总之,实体性正当程序的复兴与个人自主性和生活方式息息相关,因为私人生活领域的权利具有很强的道德色彩,卷入了所谓的“文化战争”,自然法的介入在一定程度上顺理成章;另外,在最高法院日益居于优势地位的保守派大法官,正从过去的司法克制主义转向司法能动主义,在“赫勒案”中一向执着于文本主义和原旨论的斯卡利亚求助于自然法就是又一个证明。

结 语

美国宪法的制定与西方悠久的自然法传统有着千丝万缕的联系,因此在美国最高法院解释宪法的司法实践中,自然法作为一种司法解释方法从未消失过。它或者为早期的联邦制和财产权背书,或者在美国资本主义镀金时代表现为“经济实体性正当程序”,维护市场的契约自由,或者在第二次世界大战后的权利革命时代,为各种个人权利寻找历史和道德的支持。

虽然尊崇先例、珍视传统的最高法院大法官从来没有放弃过这一解释方法,但是喜新厌旧的美国主流法理学界却不再支持法官援引自然法进行宪法裁决和法律推理。学界反对在进行司法审查时援引自然法有以下几点原因:自然法的内容含糊不清,人们认知不一,这为法官任意断案打开了方便之门;法官缺乏足够的权威去这样做,因为非民选的法官与民选官员和议员相比,在解释自然法方面的权威性更值得怀疑。^①

尽管有这样的批评,从20世纪后半叶至今的美国最高法院的司法实践来看,自然法解释有复兴的趋势。应该说,第二次世界大战及冷战的结束、世界“权利时代”的到来,为自然法解释提供了历史性机遇。最高法院的自由派大法官积极追求自然法的价值和精神,开启了一个自由主义司法能动的时代。在他们看来,存在着某些宪法中未成文的权利,当多数人的统治和少数人的权利发生矛盾,且这些权利并非宪法文本明示与隐含的时候,只能诉诸自然法或其他更高级的法。进入1990年代以后,面

^① Stephen M. Krason, “Constitutional Interpretation, Unenumerated Rights, and the Natural Law,” pp. 23 ~24.

对社会新的权利诉求,最高法院根据自然法和自然权利不得不去“发现”新的宪法权利。^①在当前愈演愈烈的“文化战争”中,最高法院面临的一个“法律困境”是,即便是积累了两个世纪之久的美国宪法原则及其庞大的案例库,也无法自如地应对诸如堕胎、协助性自杀和同性婚姻等充满矛盾和争议的权利宣示。在利用规范的、实证的宪法解释工具来解决这一法律困境时,最高法院往往捉襟见肘。为此,那些新权利的倡导者便向法官们提出了一个严肃的问题:“当我们遇到确切的、严重的人权和人的尊严的问题,而现有的解释方法有时显然不能提供一个答案的时候,难道我们不应该诉诸自然法吗?”^②

面对这样的权利诉求和法律人的质问,大法官不得不有所回应。但是,作为社会一部分,大法官也无法摆脱“文化战争”的影响。本来大法官就因为政治立场上的保守与自由,司法哲学上的能动与谦抑而意见纷呈,现在又因为文化和思想上的分歧而变得更加莫衷一是,无法就可否援引自然法进行司法审查达成一致意见。

自然法毕竟不是实体法,缺乏固定的文本和清晰的内容,给人以玄妙之感,因此在宪法解释和裁决中,自然法往往不适于直接作为裁决的依据。法理学家詹姆斯·安修(James Antieau)也不得不感叹道:“现在,最高法院法官很少在宪法解释中使用自然法语言或赋予新的宪法准则以自然法为依据。”然而时代的发展、权利和价值的多元化,导致现有的实体法根本不足以应对个人权利诉求的大潮,因此自然法和自然权利的理论成为法官脱离法律困境的最佳选择。因为毕竟自然法准则已经成为司法审判的惯例。^③ 罗素·黑廷格(Russell Hittinger)教授甚至认为,宪法解释中运用自然法解释模式是“不可避免的”,这是因为:首先,“《权利法案》的制定者和批准者的意图是至少利用这些修正案确保那些自然权利(的实现)”;其次,“最高法院的宪法司法审查使自然法理论有可能运用于法律诉讼”;第三,“最高法院三番五次地基于文本之

① 斯卡里亚曾感慨称,单是1996年这一年,最高法院就“发现了”以下宪法权利:在“罗默诉埃文斯”案(*Romer v. Evans*)中,“发现了反对州法绝对对同性恋进行特殊保护的宪法权利”;在“宝马北美分公司诉戈尔”(*BMW of North America v. Gore*)案中,“发现了反对过多的赔偿金的宪法权利”;在“威本瑟县行政专员委员会诉尤姆博”(*Board of County Commissioners, Wabausee County, v. Umbehr*)案中,“发现了反对由于党派属性而被排除在政府合同之外的宪法权利”;在“美利坚诉弗吉尼亚”(*United States v. Virginia*)案中,“从宪法角度禁止州立学校只招单一性别的学生”;在“加斯佩里尼诉人文科学中心”(*Gasperini v. Center for Humanities, Inc*)案中,“从宪法角度支持了对陪审裁定的联邦上诉审查”。See Antonin Scalia, *A Matter of Interpretation: Federal Courts and the Law* (Princeton: Princeton University Press, 1997), p. 139. 但是,在涉及安乐死、同性婚姻等敏感的“文化战争”的相关案件,最高法院有时只能使用“存而不论”的最低限度主义的方法。参见凯斯·R. 桑斯坦:《就事论事:美国最高法院的司法最低限度主义》,第11~38页。

② Stephen M. Krason, “Constitutional Interpretation, Unenumerated Rights, and the Natural Law,” p. 21.

③ 詹姆斯·安修:《美国宪法判例与解释》,第154页。

外的诉求来捍卫个人权利。”^①虽然对于美国宪法自然法解释的合宪性的争论一直没有停止,但有一点可以肯定,在解释宪法时现代大法官并不拒绝这一解释。“它继续成为隐私、程序性正当程序及学校消除隔离等案件裁决的最好解释方法。”^②但是,最高法院在解释宪法的时候,究竟在哪些具体问题上、在多大程度上运用自然法解释模式,一直是困扰学界和法律界的难题,问题的解决也许要更多地依靠法官的司法实践而非纯学理的探讨。

江振春:南京大学历史系在读博士研究生、南京审计学院外国语学院副教授

① Russell Hittinger, “Liberalism and the American Natural Law Tradition,” *Wake Forest Law Review*, Vol. 25, 1990, p. 429.

② Gerard J. Clark, “An Introduction to Constitutional Interpretation,” *Suffolk University Law Review*, Vol. 34, 2001, p. 499.

开启幸福政治

——读《幸福政治：政府能从幸福的新研究中借鉴什么》

耿国阶

20世纪以来,促进和保持经济增长逐渐成为衡量政府绩效的最主要指标之一,但是以经济增长为核心的发展模式衍生出很多问题。随着经济增长引发的诸多问题的显现,对经济增长优先理论的相应反思和实践探索也开始出现,2008年以来的金融危机更是促进了这种反思和探索。美国教育家德瑞克·伯克(Derek Bok)的《幸福政治：政府能从幸福的新研究中借鉴什么》^①讨论政府如何采用学术界对幸福进行经验性研究的成果,完善和改进各项相关公共政策,从而促进民众幸福。

《幸福政治》一书令人印象深刻,不仅在于其研究主题很容易引起人们的兴趣,更在于其条分缕析的结构和论证。这本书建立在几十年来经济学家、心理学家、社会学家对幸福的经验性研究之上,是一本详尽讨论幸福与政治、政府、政策关系的专著。

—

德瑞克·伯克曾经担任21年的哈佛大学校长。他也是学识渊博的学者,在教育、政治学等领域著述颇丰。《幸福政治：政府能从幸福的新研究中借鉴什么》系统地运用关于幸福的经验性研究的现代成果,分析幸福与政治之间的关系。该书可以划分为三大部分。在第一部分,伯克介绍了关于幸福的经验性研究的现代成果,并论证了其可靠性;在第二部分,伯克系统地分析了“促进国民幸福是否应当成为政府施政目标?”,认为促进国民幸福应当成为政府施政的重要目标,但不能是唯一的目标;在

^① Derek Bok, *The Politics of Happiness: What Government Can Learn from the New Research on Well-being* (Princeton University Press, 2010).

第三部分,伯克具体分析了在运用关于幸福的经验性研究的现代成果以促进公共政策优化方面面临的各种障碍,并结合美国国情分析讨论了幸福研究者在经济增长、不平等、经济保障等七个领域的研究成果,提出了美国政府在各个领域能够促进民众幸福的政策改进建议。将促进国民幸福纳入政府的施政目标,并运用关于幸福的经验性研究的现代成果优化公共政策,是本书的核心内容。

伯克首先简单介绍了不丹以国民幸福为主旨的政治实践。1972年,不丹开始采用国民幸福总值(Gross National Happiness,简称GNH)取代国民生产总值(GNP)作为衡量不丹进步的主要标准。在具体政治实践中,不丹首先将国民幸福总值的理念具体化为四大纲领:(1)善治和民主化;(2)公平和可持续发展的经济发展;(3)保护环境和资源;(4)保留传统文化。不丹的发展不是片面地追求国民生产总值的增长,而是追求实现这四个目标。其次,不丹将这些抽象的纲领细化为72个量化指标,以具体衡量进步的程度和步伐。再次,不丹对包括中央政府在内的政府架构进行重组以保证政策的落实。这种以国民幸福为主旨的政治实践取得了巨大进展。根据英国学者怀特大规模的问卷调查,在有数据的178个国家和地区中,不丹的幸福指数排名第八,美国、英国、德国、法国、日本等国民生产总值更高的国家都排在不丹之后。

伯克认为,不丹以国民幸福为主旨的政治实践远非完美,但是它以国民幸福而非经济增长作为主旨的理念和实践,的确为世界范围内对目前发展模式的反思注入了新的动力。

伯克指出了传统幸福研究的缺陷。西方思想史上不乏推崇以幸福为社会目的的思想家,例如杰里米·边沁(Jeremy Bentham)在《道德与立法原则导论》中明确阐述了“最大幸福原则”,即任何正确的行动和政治方针都必须做到产生最大多数人的最大幸福,并且将痛苦缩减到最少,甚至在必要时可以牺牲少部分人的利益。边沁还提出建立能测量快乐和痛苦的单位以对人的行为加以预测的程序,即所谓的“幸福计算”(felicific calculus)。但是,正如伯克所指出的,这种对以幸福为政治和社会目的的主张还只是停留在哲学理念的层次,缺乏可靠的经验性研究来支持。

伯克系统介绍了关于幸福的经验性研究的现代成果,例如幸福与收入、婚姻、社会关系、工作、健康、宗教信仰、政府素质等之间的关系。对幸福进行系统的经验性研究是从20世纪70年代开始的,目前已有几千篇相关论文、几十部学术著作研究幸福,幸福研究俨然形成了一个具有发展潜力的研究领域。心理学家、经济学家、社会学家对幸福的经验性研究主要集中在研究影响幸福的各种因素上。

对于幸福与收入的关系,现在不仅在国家层面上政府把保证和促进经济增长作为最主要的目标之一,在社会层面上大多数普通人也认为收入是影响其是否幸福的关键因素,相应地,学者对收入和幸福之间的关系也进行了很多研究,其中不乏观点

完全对立的研究成果。有三项调查的结果值得注意,其中两项是共时性的,一项是历时性的。共时性的调查结果中,一是美国人平均幸福程度伴随收入层次的提升(横向社会阶层体系内的)而提升,二是在全球范围内,平均国民收入和平均幸福指数正相关,除了少数的例外情况,较富裕国家的国民幸福程度一般要高于较贫穷国家的国民幸福程度;历时性的调查结果是,在过去 50 年中,尽管美国的人均收入水平大幅提高,但是民众平均幸福程度的提升则很微小,即使在其他分配更为平均的国家,例如瑞士、挪威、奥地利,也基本如此。伯克再书中列举对于这种现象的多种解释:较富裕的人较为幸福不是因为其收入更高,而是因为其更容易成功和获得更高的收入;虽然人均收入的提高确实提升了幸福感,但是幸福感被诸如收入分配不公及离婚率、犯罪率、失业率的升高所冲淡;较富有的人的幸福更多来源于与社会的对比而非财富本身。同理,大多数中下阶层人士历时性的收入增长也被社会上的对比所冲淡。尽管较富有的人更容易幸福,但心理学家的研究表明,那些过于看重财富的人更容易感到失望和不幸。如同许多研究者一样,伯克在经过详细的辨析和比较之后,倾向于接受这样的结论,即在一个人均收入不能满足基本需要的国家,经济增长能够大幅提升幸福指数;但是,当人均年收入达到 1 万至 1.5 万美元之后,进一步的经济增长对改善幸福指数的贡献很小。个人也是如此,当收入达到一定水平之后,收入和幸福的关联度就开始下降。

相对于收入与幸福的关系,其他因素如婚姻、社会关系、工作、健康、宗教信仰和政府的素质与幸福的关系更加重要,但就这些因素与幸福的关系进行研究的成果分歧和争议却较少,一致性更多。多项研究表明,已婚者的生活满意度要高于单身、离婚、分居或同居但未婚的人;虽然婚姻及孩子可能会带来很多烦恼,但是婚姻的终止和失去孩子却肯定会带来更大的痛苦。如同婚姻一样,社会交往,包括朋友之间的交往、参与社会组织的活动,能够有效地减缓不幸或痛苦的打击,显著地增加幸福感。关于工作是否能够带来幸福有一定的争议,但是失业却肯定会带来较长期的痛苦,再慷慨的失业救济也难以缓解这种痛苦。另一个与幸福密切相关的因素是健康。健康与幸福的关系与个体的自我感知密切相关,失去一个胳膊的人可能会很快恢复先前的幸福感,但是慢性疼痛、抑郁症、艾滋病或癌症等绝症,对人的幸福的影响巨大。宗教对幸福具有明显的促进作用,教徒感到生活和工作是有意义的,在宗教信仰驱使下的志愿行为和慈善活动也有利于促进幸福,教徒社区和网络也从社会交际的意义上有助于提升其幸福感。研究显示,虔诚的教徒更容易健康长寿,更不可能犯罪、离婚或自杀。最后,有很多证据显示,政府的素质与幸福密切相关。80 多年以来,几乎所有生活满意度最高的国家都是成功的民主国家。

伯克介绍了现代幸福研究的两种主要方法,并论证了其可靠性。迄今为止,对幸

福的经验性研究主要采取两种方法。第一种是回溯性评价法(Retrospective Evaluation),即通过调查,询问个体对自己生活的满意程度,这是最常用的一种方法。第二种方法是经验采样法(Experience Sampling),调查者询问人们一天中从事不同活动——工作、与孩子们玩耍、打扫院落、与朋友交往等——的感受。幸福是一种无形、易变和难以捉摸的东西,所以有的研究者认为它太复杂而难以测量。伯克虽然也充分地意识到如何衡量幸福并非易事,但是他认为对幸福的经验性研究还是具有较高可靠性的,伯克从两个方面论证了自己的主张。首先,他认为,虽然对幸福进行经验调查面临很多困难,例如即时事件或情绪的影响、这样或那样的偏见、受访者容易夸大自己的幸福程度等,但是认真严谨的调查、调查样本的规模和多样化的调查(样本、时间、调查者等的差异)能够有效降低或弥补这些缺陷,提高测量结果的精确度和可靠性;其次,问题并不在于对幸福进行经验性研究的方法完美与否,而在于与决策者所依据的其他测量人群偏好、意见和需要的方法——例如民意测验、与选民的面谈、阅读选民邮件——相比,它的精确度和可靠性毫不逊色。而且,从目的和手段上讲,国民生产总值等统计数据仅测量物品和服务的产出,物品和服务仅仅是满足人们需要的手段,而幸福至少是大多数人所追求的主要目的,关于幸福的经验性研究是直接测量人们的这一目的的实现程度,因而对决策者而言更具可信性。但是,伯克也很清醒,他在为关于幸福的经验性研究的可靠性进行辩护之后,也明确告诫决策者:幸福研究仍然是一个崭新的领域,很多问题仍待进一步研究;决策者应视其决策的性质而决定是否参照既有的研究成果,谨慎的决策者最好不要依赖这些研究成果推动可能打破现存秩序的根本性变革。

二

幸福对于人的重要性,不仅是从苏格拉底、洛克到弗洛伊德等重要思想家所一再强调的,而且也被众多的抽样调查所确认。对大多数人而言,幸福是最首要的目标。

促进国民幸福是否应当成为政府的施政目标?对此,伯克将它分为两个层次来回答:第一,促进国民幸福应当成为政府的施政目标;第二,促进国民幸福不应成为政府唯一的施政目标。

伯克认为,促进国民幸福应成为政府的施政目标。伯克通过剖析四种代表性观点申明自己的主张。

第一种观点认为,自我实现、美德、为上帝或他人的福利献身比自身幸福具有更高的价值,幸福与这些价值相比并不是最重要的。伯克认为持这种理念的人毕竟是少数,作为民主国家的政府,应该反映大多数人的需要,民主国家的政府最不应该做

的就是将这些价值理念强加于普通民众。

第二种观点认为,幸福虽然很重要,但不应成为政府的施政目标,幸福应当是个人的事情,政府应该将其职能局限于维护自由,而且政府如果在促进民众幸福方面做的太多了而成为“保姆国家”,将会不利于个体的自立、自强及自我成长。虽然伯克认同自由的价值,但是他认为“以保护自由为唯一目的”的政府在现代民主国家是不现实的,例如社会保障、医疗保险等项目,不仅获得了大多数公众的支持,也有效地促进了民众幸福,取消这些项目是不可想象的;而且幸福有很多来源,有的来源与自由并无直接关系。但与此同时,伯克认可政府的主要目标之一是维护自由,并且认为这种来自于自由主义的批评会让决策者在参考幸福的经验性研究成果时保持清醒和审慎。伯克认为,政府可以发展有利于促进民众幸福的基础设施,可以采取鼓励民众选择有利于促进自身幸福的行为,也可以通过教育说服公众做出更好的选择,甚至可以就系安全带和义务教育强制立法,但政府不应当强制民众进教堂或参加社区服务,即使关于幸福的经验性研究证明这样做有利于个体幸福。他认为,政府尤其不能像英国“反乌托邦”小说《美丽新世界》^①中描述的那样,通过让人们服用“快乐丸”(feel-good pills)的人工方式创造“无思想的幸福”(mindless happiness)。

第三种观点怀疑政府是否有能力促进民众幸福,因为根据有些学者的研究,在与幸福相关的因素中,有高达80%的比例是先天基因决定的,后天的人为干预作用甚小。伯克援引更多其他研究成果说明,虽然遗传因素的确十分重要,但现今的研究者的一个共识是,一个人幸福与否大约50%是由先天基因决定的,剩下的约50%则是由事件、情境和深思熟虑的选择所决定,这就为包括政府行为在内的人为干预留下了足够的空间。

第四种观点称,据信挫折、痛苦与忧郁是思想、精神及创造力的源泉,害怕政府在促进民众幸福方面做的太多太好,从而影响思想的发展、精神的丰富,以及社会的创造力。伯克认为,这种观点有些杞人忧天,不仅高估了政府的能力,而且现在鲜有科学证据证明幸福程度高的社会就丧失了思想、精神和创造力。

不过,伯克明确指出,促进国民幸福不应成为政府唯一的施政目标。虽然有扎实的研究证明,在具有可比性的教育、智力、种族限定条件下,奴隶可能与自由民一样幸福,但这不能成为支持奴隶制的理由。同理,一个无罪的人即使逐渐适应甚至学会了享受狱中生活,也并不能说明对他的错判就是正当的。因而,伯克认为,虽然有很多理由支持幸福成为政府的施政目标之一,但它并非是排他性的唯一目标,保护自由、给予民众平等的机会等等,同样是政府施政的基本目标。

^① Aldous Huxley, *Brave New World* (New York: Harper & Row, 1989).

三

伯克认为,即使幸福成为政府追求的重要目标之一,也并不能自动促使政府运用幸福研究的成果去指导决策,即便这些经验性的研究成果是比较可靠的。因为包括诺贝尔奖得主丹尼尔·卡尼曼(Daniel Kahneman)在内的心理学家的研究证明,人们往往错误地判断什么能使他们幸福,例如大多数人往往高估了收入与他们的幸福之间的关系。由此引出的问题是,在一个民主国家,假如大多数人认为经济增长是促进他们幸福的最有效的途径,那么,民选官员是应该执行民众的意志,还是尊重与此相左的专家的结论?在具体的政治实践中,在与民众意见强烈相左的问题上,决策者几乎没有多少选择余地;只有在民众意见互相矛盾、四分五裂或不被注意的问题上,决策者才有较为充足的空间自主决定是否参考幸福研究的经验性成果来辅助决策。

伯克指出,虽然关于幸福研究的经验性成果是可靠的,但在运用它们辅助决策方面,仍有不少难以克服的障碍。第一,如果幸福成为政府施政的重要目标之一,如何在决策时衡量幸福与其他竞争性目标的权重?例如,有限资源的分配应该侧重于医疗保障改革,还是增购新的航空母舰维护国家安全?第二,如何衡量和比较不同的具体举措对促进幸福的影响?例如,有研究证明,如果大幅提升烟草税,那么下定决心戒烟的人会比继续支付高价吸烟的人更幸福,但是如何衡量两个人群在决策中的权重?第三,如果政府行为涉及到外国公民的幸福,那么决策者应该赋予外国公民的感受以多大权重?例如伊拉克战争中的伊拉克平民及在美国的非法移民。

即使如此,伯克坚持认为,幸福的经验性研究成果在辅助决策方面具有实用性和不可替代的价值。第一,这些研究成果可以帮助决策者选择价值排序。例如,现有研究表明,精神疾病和慢性疼痛会产生持久的痛苦,医疗资源的分配向这方面倾斜会有利于提升总体幸福感。再如,现有研究表明,老年人的幸福感要高于年轻人,那么在分配社会保障资源时,就应该向有利于年轻人的儿童看护和学前教育倾斜;第二,目前的研究成果可以帮助决策者更好地评估不同的决策对受众群体的影响,比如前面提到的提升烟草税的例子;第三,现有研究成果有利于揭示政府自身改革的方向,促进政府转变,提高政府与民众的互动性,提高政府服务水平。

在一般性地论述了幸福与政治的关系、运用关于幸福的经验性研究成果优化公共政策的可行性之后,伯克用大量的篇幅详尽地论述、辨析了幸福研究者在经济增长、不平等、经济保障、健康、婚姻与家庭、教育、政府素质这七个领域的研究,并结合美国国情分析讨论了其政策含义,提出了美国政府在各个领域能够促进民众幸福的政策改进建议。在经济增长问题上,政府可以调整工作时间,以利于增加积极的闲暇

时间,也可以在较长时期内考虑放缓经济增长的步伐,调整其与生活满意度之间的关系;在不平等问题上,政府应提高低收入阶层、工人阶级的政治组织和政治参与水平,促进政治平等;保证机会均等、平等竞争,促进社会流动和经济平等;在经济保障问题上,政府可以改进养老保险项目,普及全民医疗保险,强化个人和家庭责任;在健康问题上,医疗资源的分配应向慢性疼痛、失眠、抑郁症等带来最大痛苦的疾病倾斜;在婚姻和家庭问题上,政府可采取教育、经济等手段,鼓励对性和婚姻的谨慎态度,降低婚外怀孕的比例,帮助年轻父母抚育小孩等;在教育问题上,政府应在中等教育和高等教育中扩大人文、艺术、交际、体育等科目的权重,培养学生的兴趣和态度,促进学生的全面发展,而不是仅仅培养“劳动生产力”;在政府素质问题上,一方面,政府要改进办事程序,提高政府效能,另一方面,鼓励人们对政府合理认知,降低对政府的不现实的期望。

四

《幸福政治》有两点令人印象尤其深刻:一是作者驾驭既有研究成果的能力。面对庞杂且经常互相矛盾的研究结论,作者对引证、印证、比较和辨别的工作显得驾轻就熟,虽然旁征博引、材料丰富,仍然条理清晰,逻辑分明,显示出作者深厚的研究功力;二是作者贯穿始终的清醒态度。他既肯定了已有经验性研究成果的可靠性和对决策者的用处,又对幸福研究的不成熟性和研究成果用于辅助决策的重重困难具有清醒的认知,体现了良好的科学态度和务实精神。这样一本高质量的学术专著出自曾担任过21年哈佛大学校长的伯克之手,更令人钦佩美国大学学术精神和学术传统相较于其官僚传统的深厚。

伯克的研究主要限定在既有的经验性研究成果与美国政府、政策的关系上,这既是本书的严谨之处,也是给人感觉不无遗憾之处,他因研究需要将幸福与政治的关系局限得很窄。

第一,对于促进幸福而言,以政府为主导的多中心治理结构或许比单一政府更加重要。治理强调包括政府、市场与非政府组织的多中心合作、上下互动、引导而非强制,^①尤其是在对幸福非常重要的若干因素上,例如婚姻与家庭、社会交际、宗教信仰、教育等,非政府组织都可以发挥政府所难以发挥的作用。

第二,与上一点密切相关,伯克的研究局限于政策,基本未涉及治理结构的改变,换言之,其政策是以现有治理结构作为基础的。这一点可能是一个不足,即使幸福仅

^① [美]詹姆斯·罗西瑙著:《没有政府的治理》(张胜军,刘小林等译),南昌·江西人民出版社,2001年版。

仅是政府施政的重要目标之一,也必将引发治理结构一定程度的嬗变,而不仅仅是理念的变化。更深远的转变也许不仅仅限于治理结构的转变,还涉及社会设置(social institution)的改变(也许包含市场机制的转变),当然这可能是很远的话题。

第三,伯克的探讨仍然仅限于主权国家范围内的问题,而现有的国际政治架构并不利于政府以促进人民的幸福为施政目标。现有的国际政治是主权国家之间相互竞争的政治,经济增长不仅具有民生意义,更具有国际竞争、军事和国家安全意义。这种现状如果不改变,放缓经济增长就有可能使本国成为国际政治竞争中的失败者。虽然从理论上讲,美国的经济发展已经达到了可以放缓经济增长速度的阶段,但只要它担任全球霸主的雄心不变,就不可能放缓经济增长速度,更不可能将每年高达6000甚至7000亿美元的军事开支转移到医疗保障上去。

第四,伯克的研究局限在具体问题上,并未过多涉及深层次的价值冲突,例如自由与幸福之间的冲突。既有的研究证明,人们对于什么会使他们更加幸福经常做出错误的判断。自由赋予其错误的判断以行动的权利,如果大多数人都做出了错误的判断,那么民主制度导致的集体行动就形成了制度性的压力和氛围。如果促进幸福和维护自由、民主都是政府的目标,那么这意味着什么?伯克仅对实用性的操作层面问题做了回答,而未涉及更深的制度层次、政治理念层次的问题。也许,这种冲突将对西方政治制度及其所依据的自由主义政治哲学形成一个根本性的挑战。

第五,伯克显然并非没有意识到这里面的问题,所以他最后将希望寄托在教育上,寄希望于通过教育改变人们的观念。这尤其凸显了伯克的思想弱点,既定的社会设置不改变,单纯改变教育项目能否实现伯克的期望?既定的社会设置不改变,单纯的教育项目改变可行度有多大?治理的未来也许不属于政治学,而属于教育学,但这种教育学应该是与社会设置的变化相匹配的教育学。

最后,伯克的研究虽然出色,但是主要针对美国政府及其政策,由于发展阶段的根本性差异,对于发展中国家的启示大于借鉴意义。

耿国阶:东北大学文法学院公共管理系讲师

美国大战略的浮动性和适度性

——读《和平的幻想：1940年以来的美国大战略》

魏光启

大战略是政府的一种操作方式或操作规划,即自觉地本着全局观念,开发、动员、协调、使用和指导国家的所有军事、政治、经济、技术、外交、思想文化和精神等资源,争取实现国家的根本目标。^①简言之,大战略具有全局观念和宏观目标,通常预示着未来一段时间内国家行动的总方向,因而具有一定的稳定性。然而,长远来看,大战略的制定和执行并非一成不变,一国的主客观情势的变化总在或多或少地影响着其大战略走势,比如世界大战、意识形态对抗、恐怖袭击的爆发等。另外,大战略选择可能不是单维的,有时实施两维或多维的综合大战略更能为该国带来收益。

近年来,多有学者致力于美国大战略研究。美国得克萨斯大学乔治·布什政府与公共服务学院教授克里斯托弗·莱恩(Christopher Layne)在《和平的幻想:1940年以来的美国大战略》(*The Peace of Illusions: American Grand Strategy from 1940 to the Present*)以下简称《和平的幻想》一书中提出用隔岸平衡大战略(off-shore balancing grand strategy)^②替代超地区霸权理论(extraregional hegemony theory)。^③莱恩指出,美国在过去60多年中整体上推行的是一种超地区霸权或全球霸

① 时殷弘、宋德星:《作为大战略组成部分之一的对外经济战略:〈美国对外经济战略〉述评》,载《美国研究》2003年第3期,第130页。

② 这里笔者同意孙建中研究员将“offshore balacing grand strategy”译为“隔岸平衡大战略”而不是“离岸平衡大战略”的做法。孙在解释中着重指出,“隔岸平衡大战略”更符合本战略的内容和现实目标,且同时包含退出、均势、联盟、袖手旁观等战略内容。详见:克里斯托弗·莱恩:《和平的幻想:1940年以来的美国大战略》(译序)(孙建中译),上海人民出版社,2009年版,第7页。

③ “extraregional hegemony”的基本含义是美国在北美大陆之外的霸权。笔者认为,本书译者将“extraregional”译为“超地区”的做法值得商榷。按照目前学界较为普遍的译法,将“extraregional”译为“域外”或“治外”更为贴切些。为了与译文保持大体的一致,这里笔者仍沿用译者的译法。

权战略。他认为,自 20 世纪 40 年代以来,美国大战略的扩张特征至今没有发生根本性变化。^①莱恩对美国大战略的思考和析视角,引人注目。

—

莱恩在《和平的幻想》一书中重点分析了 1940 年以来美国大战略的主要内涵、发展脉络及运行“偏差”,努力找寻产生这一运行“偏差”的原因,并结合本书所处的时代背景,提出了一种颇受争议却影响至深的大战略视角,并对这一视角的现实基础和未来前景做出了较为乐观的肯定。

(一)美国过去 60 年的主导大战略

莱恩指出,过去 60 年,美国大战略的历史是一部扩张史,该战略的逻辑强力驱使美国在北美洲之外的西欧、东亚和波斯三个世界上最重要的地区建立霸权。美国奉行的是“超地区”霸权,这是美国得以跃升为全球霸主的主要原因之一。第二次世界大战结束以来的冷战只不过是美国追逐这一既定霸权大战略中的一道新程序而已,从根本上说它服务于美国的超霸权战略需求。^②

莱恩从现实主义和国际政治经济学角度出发,对霸权的含义进行了探讨。他认为,首先,霸权着眼于硬实力(hard power),获得军事统治力、经济主导地位及物质资源优势。其次,霸权源自于主要大国的抱负,建立稳定的国际秩序的目的是为了确保护大国的私利。再次,霸权与极性密切相关,单极国际体系意味着存在一个单一的霸权国家。最后,坚强的意志是霸权国必不可少的条件。本质上看,霸权主要指的是国际体系的结构变化问题。^③

莱恩依据新古典现实主义理论进一步指出,促使美国选择超地区霸权大战略的根本动机在于其国内的政策因素——“门户开放”要求的经济与意识形态扩张。第二次世界大战后,美国决定在欧洲追求超地区霸权是一个主观选择的结果,而不是国际体系结构的客观压力所致。美国大战略的目标始终是创造一个“门户开放”的世界——一种国际体系或世界秩序。经济“门户开放”的逻辑体现了美国目标与理想的“道德万能”政策,可为美国带来三大好处:经济繁荣、国内政治稳定和世界和平,而这三大好处正是美国霸权产生的前提。概言之,美国“门户开放”的经济、政治和意识形

① 克里斯托弗·莱恩:《和平的幻想:1940 年以来的美国大战略》(译序)(孙建中译),上海人民出版社,2009 年版,第 3 页。

② 克里斯托弗·莱恩:《和平的幻想:1940 年以来的美国大战略》(孙建中译),上海人民出版社,2009 年版,第 4 页。

③ 克里斯托弗·莱恩:《和平的幻想》,第 5 页。

态目标如果没有美国霸权和扩张的支持就不可能实现。超地区霸权大战略要求美国在西半球以外的地区追求霸权,主要根源于美国国内因素而不是国际结构因素;是源自“门户开放”的需要,而不是客观的安全考量。^①

莱恩认为,1940年以来,超地区霸权战略逐渐成为引领美国向前发展的总体方略,这是对“门户开放”政策的延续。首先,美国超地区霸权大战略的基础形成于第二次世界大战期间;其次,美国在冷战初期的对苏大战略,其目标是在战后10年里通过防止苏联成为对等的竞争对手来确保其全球霸权目标的实现。在莱恩看来,是美国的霸权野心将美苏双方逐渐推入到冷战之中,战后美国对欧大战略从根本上是由“门户开放”而非冷战因素所驱动;第三,美国在第二次世界大战后的对欧大战略,目标是推行西欧霸权,实现“门户开放”。

(二)超地区霸权大战略的基本局限

莱恩书中论述了美国当前大战略的主要局限及未来的战略选择,意在提出一种更适合美国未来发展的大战略,即隔岸平衡大战略。正如米尔斯海默所言,一国拥有了霸权,那么整个国际体系不再处于无政府状态,而是迈入了等级制度状态。^② 莱恩赞同国际体系处于等级状态,但认为这种等级状态并不意味着霸权国可以为所欲为。在塑造国际体系和支配国际事件的能动性方面,美国这个空前的霸权国也摆脱不了固有的局限:

第一,按照权势转移的基本历史逻辑,奉行超地区霸权大战略从长远角度来看注定会加速弱化一国的实力。美国也不例外,它注定也逃脱不了这一逻辑曲线的束缚。

第二,从实践上看,美国超霸权理论也遇到许多问题:(1)经济和军事扩张必然招致相关国家的抵制和反抗,而扩张带来的地区不稳定从根本上危及美国的各种利益,美国甚至会为此付出惨重代价;(2)美国的霸权目标是美好的,但效果往往不那么美好,甚至适得其反。霸权所倚重的一个根本手段是军事行动。然而,武力的运用除了耗费巨额的人力财力之外,其合法性也日益受到世界各国的质疑;(3)全球化和相互依存的纵深蔓延使得美国的传统霸权战略越来越陷入较为缓慢的行动空间。

第三,国际体系的结构特征,特别是新兴行为体的出现,正在或潜在地挑战美国主导的全球霸权秩序。总之,美国绝对优势能力的下降不可避免地掣肘着美国霸权行动的能力。

^① 克里斯托弗·莱恩:《和平的幻想》,第51页。

^② John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: W. W. Norton, 2001), p. 415 n. 13.

(三) 战略调整与隔岸平衡大战略

全球态势的变化及美国现存大战略的基本缺陷是促使美国调整大战略的基本原因。莱恩认为,小布什政府先发制人、单边主义的对外策略助长了超地区霸权大战略的深入实践,这一过度扩张的姿态无疑带有现实的危险和未来的隐患。因此,如何“纠偏”以继续维持美国的权势地位是莱恩重新思考美国大战略的直接动因。可以看出,奥巴马在取代小布什成为新一届美国总统后,单从对外战略的方式上,就已经变更了小布什的单边主义和先发制人战略。莱恩认为,美国应逐渐放弃超地区霸权大战略而选择隔岸平衡大战略。

与超地区霸权大战略的前提假设不同的是,隔岸平衡大战略假定美国在欧亚大陆唯一重大的战略利益就是防止欧亚大陆出现霸权国家,欧亚大国间的战争不一定将美国卷入进去,且军事手段不是唯一解决问题的方式。隔岸平衡大战略承载四个重要支柱:将美国与未来可能在欧亚大陆发生的大国战争相隔离;避免为道义、他国或不必要的目标而战;增强美国本土防范恐怖主义袭击的能力;竭尽所能提升美国在国际社会中的相对实力及战略上的行动自由限度。^① 隔岸平衡是一项负担转移战略,而非义务分担战略。通过将自身的军事力量从欧亚大陆撤回来并且尽量保持审慎和克制,同时将欧亚大陆上主要大国自身防务的主要责任转交给它们自己,让其更加关注邻国的威胁。这样,作为隔岸平衡国,美国坐山观虎斗,以尽可能大的耐性强化美国的相对实力。^②

从现实政策选择的角度看,莱恩建议,美国作为隔岸平衡手应做如下努力:退出北约和从欧洲撤军,由欧盟负责防卫欧洲大陆的内外利益;终结与日本的双边安全条约,帮助日本获得独立军事力量;防止与中国公开对抗;对俄罗斯采取超然和非对抗态度;从韩国撤军;实现永久性核霸权地位;降低对石油的依赖,制定并实施本国新能源战略;调整中东政策,从海湾撤军,切实推进中东问题的解决;谨慎推行隔岸平衡大战略等。^③

本质上讲,莱恩提出的隔岸平衡大战略是对“美帝国”收益与代价的综合考量,冀望于以较小的代价换取较多的收益。该战略不主张使用权势主导其他国家,而是尽力量采用非军事手段平衡其他大国间的关系。只有当某一大国产生破坏区域或地方性平衡的威胁时,美国才选择介入。这样做既有益于保存美国的相对实力,又有助于增强美国在全球的投射能力。

① 克里斯托弗·莱恩:《和平的幻想》,第299页。

② 克里斯托弗·莱恩:《和平的幻想》,第299页。

③ 克里斯托弗·莱恩:《和平的幻想》,第335~339页。

二

自冷战结束以来,特别是九一一恐怖主义袭击之后,美国学者对美国大战略进行了诸多研究。关于大战略选择研究,霸权大战略、选择性干预大战略及隔岸平衡战略是较为典型的代表。比如,罗伯特·阿特将选择性干预大战略视作美国当前极佳的大战略选择,因为选择性干预战略能够维护美国核心盟国的利益和保持足量的前沿兵力,并能够维持美国的强大军事力量。^①阿特的理论根基是现实主义,但也吸纳了自由主义和少量建构主义的成分。显然,莱恩对于选择性干预大战略持保留意见。一方面他承认这种大战略较之于超地区霸权大战略更加符合美国的实力状况,另一方面该战略难以在未来肩负起引领美国持续掌控世界领导权的重任。

在分析 1940 年代以来的主导大战略时,莱恩借助新古典现实主义理论,提出了超地区霸权大战略,并分析此种战略最终将为隔岸平衡大战略取代。学界对他的研究成果给予了较高的评价。本杰明·施瓦兹(Benjamin Schwarz)认为,《和平的幻想》一书是冷战后美国外交政策领域最具有穿透力和大胆精神的著作。^②科林·杜克(Colin Dueck)称,莱恩通过十多年的努力,在《和平的幻想》中详细阐述“隔岸平衡大战略”,融概念、历史及政策问题的讨论于一体,具有深邃的历史视角、缜密的理论建构和大胆的政策指导功能。^③《和平的幻想》是第二次世界大战以来分析美国大战略的杰作,既分析了布什总统外交政策与过去的战略之间的连续性,同时批判了过去 60 年来美国追求霸权的动机,并且提出了一种旨在保护美国利益的隔岸平衡大战略。^④从宏观上看,莱恩教授的研究视角为人们认知美国的大战略注入了新鲜的“血液”。

莱恩从新古典现实主义理论出发,提出了超地区霸权理论和隔岸平衡大战略,对美国过去 60 年来来的大战略轨迹及美国未来可资采用的战略进行梳理,将历史素材、理论根基和战略取向有机结合起来,在说理过程中展现历史和战略,在历史描述中分

① 罗伯特·阿特:《美国大战略》(郭树勇译),北京大学出版社,2005年版,第10页。

② Benjamin Schwarz, "Globaloney," *Atlantic Monthly*, January/February 2009, available at: <http://www.theatlantic.com/magazine/archive/2009/01/globaloney/7222/2/>.

③ Colin Dueck, "Book Review: The Illusions of Peace: American Grand Strategy from 1940," *Perspectives on Politics*, March 2007, p. 218, available at: <http://journals.cambridge.org/action/displayFulltext?type=1&fid=716196&jid=&volumeId=&issueId=&aid=716192>.

④ David F. Schmitz, "Book Review: The Illusions of Peace: American Grand Strategy from 1940," *Journal of American History*, June 2007, available at: http://www.historycooperative.org/journals/jah/94.1/br_121.html.

析理论和战略,在战略演绎中映射历史和理论。

与罗伯特·阿特的创作思路一样,莱恩的研究有着深刻的时代背景,即对冷战后,特别是恐怖主义袭击后美国大战略的一种重新思考。美国究竟推行了什么样的大战略?该大战略是否是美国的最佳选择?如果是,那么为何美国没有能够阻止21世纪初的恐怖袭击?可以说,正是由于现实事件的“意外”发生,深深刺激了莱恩这类学者,促使他们从整体角度思考影响美国现实政策取向的根本因素。莱恩提出的超地区霸权大战略实际上是小布什政府一直践行的指导思想,只是由于小布什过分倚重单边行动和先发制人,而使美国的选择空间大大减弱。小布什的鲁莽和冲动,毫无节制和缺乏审慎,正是莱恩忧虑的地方,因为长此以往,美国的霸权势必衰微。莱恩开出的秘方是进行战略调整,美国应逐渐弃用超地区霸权大战略,转而选择更为现实可靠的大战略。

莱恩的思想一如既往地反映了美国学者对于本国未来命运的理性思考,是对美国未来大战略的概括。在未来的世界中,权势转移及美国的霸权衰弱不可避免。莱恩通过历史轨迹和现实情势的综合考量,认为隔岸平衡大战略最能代表和维护美国的根本利益。隔岸平衡大战略为美国延缓霸权衰落指引以一条重要的发展道路。收缩空间,避免无端的介入和硬软实力的浪费,承认新兴行为体的作用,核心是做好预防潜在大国或组织的挑战,这是美国继续领导世界的关键。在2010年5月出台的新版《美国国家安全战略报告》中,奥巴马弱化前总统小布什倡导的“先发制人”原则,摒弃“反恐战争”说法,并试图摆脱布什政府时期不受欢迎的单边主义政策,呼吁将美国的合作对象从传统盟友扩展到中国、印度等正在崛起的大国。^①这一点似乎为莱恩思想的未来运用创造了有利条件。但是,正如莱恩本人含蓄认同的那样,超地区霸权大战略的根基深入人心,不会轻易让位于隔岸平衡大战略。但未来的总统(以奥巴马为起点)如何在两者之间寻求平衡才是解决问题的关键。总的来说,莱恩认为美国应明智且审慎克制自己,以降低他国对于美国权力的关注。假使美国不能践行多极战略和在军事、意识形态上的克制战略,它将为此付出巨大代价,这一点是具有潜在危险性的。

自次贷问题引发的金融危机以来,唱衰美国的论调不断出现。在当前美国大战略处于相对模糊的状态下,莱恩教授的隔岸平衡大战略带有明显的韬光养晦内涵,即节省支出,避免过度扩张,严防核心挑战者。

莱恩的大战略思想存在一些较为明显的问题。本杰明·米勒(Benjamin Miller)

^① “U. S. National Security Strategy,” May 2010, available at: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf.

认为,在以“门户开放”政策为根源而持续追求美国霸权的论述上,莱恩将过去60年时间看作一个整体,因而忽视了冷战及后冷战时代之间发生的巨大变化。^①杰尔·朗德斯塔德教授(Geir Lundestad)较为恰当地指出了本书的不足之处。他认为需要斟酌如下三点:首先,历史分析有待完善。莱恩在历史分析中,主要着眼于西欧、波斯湾和东亚这三个地区。因而,超地区霸权大战略存在模糊欠妥之处。最明显的例子来自于艾森豪威尔政府时期。他认为美国对欧洲奉行的是一种“门户开放”政策,但是其开放力度似乎超过了美国大战略的支配范围,即允许欧洲发展成为独立的一极;其次,突出内因决定论。莱恩过度集中于内部因素,特别是追求霸权的“门户开放”决定论和意识形态扩张,而淡化美国与苏联的真实对抗。第三,轻视域外大国的作用。美国大战略的塑造受制于多方因素的制约,但是莱恩没提西欧国家如何鼓励美国在本地区采取更为积极措施的内容。^②

笔者认为,莱恩虽然强调用隔岸平衡大战略取代超地区霸权大战略,但没有言明两者之间的关系,也没有指出两者之间是否可以交叉使用,或者是否可以与其他大战略结合使用。实际上,在操作层面,美国通常诉求的是多种大战略的“变体”,而不是某一特殊的大战略。莱恩对此没有深入探讨。广义上讲,米尔斯海默、莱恩和沃尔特都主张隔岸(离岸)平衡,只是三者的侧重点不同而已。米尔斯海默认为水域会限制美国域外的投射能力,美国应追求一种区域性霸权;^③相反,莱恩却认为,水域不是阻碍条件,美国能够追求超区域霸权,阿富汗战争和伊拉克战争就是铁证。沃尔特认为美国应追求多极隔岸平衡,借助北约、联合国等多边组织平衡他国。^④莱恩虽然也提倡美国诉诸多极隔岸平衡战略,但他清楚多极隔岸平衡不是美国领导者惯常推行的策略。此举是对美国单独行动可能性的默认。莱恩希望避免采取武力来推行隔岸平衡大战略,但他为军事介入其他地区的事务预留了空间。他的思维虽然锁定在“外交为上、军事为下”的逻辑上,但显然疏于对国际正义、公平及美国对外行动的合法性等问题的探讨。

概言之,本书提出了研究美国大战略的另一视角,虽有瑕疵和遗憾,但是莱恩的努力为思考国家大战略的浮动性和适度性创设了必要的铺垫。

① Benjamin Miller, “Explaining Changes in U. S. Grand Strategy: 9/11, the Rise of Offensive Liberalism, and the War in Iraq,” *Security Studies*, February 2010, p. 28, available at: http://pdfserve.informaworld.com/691053_919476163.pdf.

② Geir Lundestad, “Book Review: The Illusions of Peace: American Grand Strategy since 1940,” *Political Science and History*, 2008, available at: http://pdfserver.informaworld.com/691053_919476163.pdf.

③ John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: Norton, 2001), p. 236.

④ Stephen M. Walt, *Taming American Power: The Global Response to U. S. Primacy* (New York: Norton, 2005), p. 222.

三

客观地说,在一定时限内,一国的大战略处于相对稳定的态势,不会因普通变量的干扰而发生根本性变革。历史上,英国曾长期奉行“光荣孤立”战略,美国从建国到第一次世界大战前,在美洲大陆以外总体上推行的是“孤立主义”和“中立主义”路线,俄国在沙皇时代力主对外扩张战略,而中国则在晚近的封建王朝时代一直恪守“闭关锁国”战略。大战略的相对稳定性根源于国家内部占主导地位的个人、集团、阶层、阶级或整个民众的总体倾向和战略意志。这是以实力后盾的相对稳定性为前提的,同时,也离不开国际制度影响力的相对恒定。可以说,战略观念、国家实力和国际制度是构建国家大战略的核心变量,也是维持国家大战略的主要支柱。^①

一般来讲,大战略的调整或浮动(而不是突变)在上述变量稳定的前提下是不会出现质的“飞跃”,但是这种趋势变化是潜在发生的,甚至是必然发生的。大战略的浮动性受两方面因素的影响:大战略自身的局限性和非大战略因素。大战略不应是乌托邦,而应是对一国情势的主客观考量,它必须存在于特定的环境中,且没有明晰的时空限制。大战略本身的局限性主要发轫于它的时空限制。尽管大战略具有宏观、长远的持久力,但这不等于说大战略是一成不变的。反之,虽然不能准确预测或指出某一大战略的时效性和区域影响度,但大战略自身运行轨迹的实效性必然会有一个浮动进程。一国大战略的运行成效类似于市场经济价格围绕价值上下波动的规律,总是围绕着一国的核心目标波动或浮动,而时间上和空间上的不确定性极大地影响大战略的浮动性。另外,大战略不是完美无暇和放之四海而皆准的“铁律”,也不可能涵盖一国所有的愿望、目标和追求。大战略是一种宏观的运筹帷幄,然而,这种全局性战略有时也需要其他“兄弟”大战略的“陪衬”或“补充”。这也是大战略的一个不容忽视的“软肋”。

大战略浮动性更多地受到外部因素影响,也即非大战略因素。此因素又分为两部分,即国家内部和外部。基于上述分析,国内的影响变量主要是自身的实力和领导阶层的意愿,国外的变量集中体现在国际制度及权势兴衰上。突发事件可能造成大战略的骤然浮动,甚至产生较大的振荡。日本偷袭珍珠港和九一一事件都曾迫使美国领导层作出幅度较大的战略调整。按照莱恩的设想,美国自1940年以来追求的是超地区霸权大战略,无论是参加“第二次世界大战”,还是推行“单边主义”和“先发制人”的全球性“反恐”战争,都没有根本超越超地区霸权的逻辑框架,只不过推行这种

^① 门洪华:《关于美国大战略的框架性分析》,载《国际观察》2005年第1期,第22页。

大战略的具体形式产生咄咄逼人的态势,以至于美国这种黠武主义倾向在后冷战时代尤其令对手或同伙感到瞠目结舌、不可思议。

第二次世界大至今,美国大战略的核心目的是为了维护美国在世界上的首要地位或领导地位。两极格局和“一超多强”的后冷战格局都是围绕着这一核心利益而运作,其中不乏实力和意愿的变动,但都没有从根本上动摇美国国家利益的基础。在两极时代,美国的实力曾一度遭受苏联的挑战而勃发“衰弱”论,但苏联的解体很快又使美国人乐观起来,以至于福山提出了“历史的终结”。在后冷战时代,美国这个超级大国的实力是其他国家短时间无法赶超的。克林顿政府的自由国际主义和小布什的新保守主义虽然具有不同的内涵,但大体还是为了寻求超地区霸权。然而,全球化和多极化趋势已经使国际权势对比发生了悄然的变化。美国稳坐世界头把交椅,可以在全世界“发号施令”,但过度的扩展理念正在耗费它积聚数十年的能量。人道主义干涉、阿富汗战争、伊拉克战争等正在吞噬它的权势基础。与此同时,随着欧洲、亚洲等地区新兴行为体的日益崛起,美国的权势和对国际制度的塑造正在遭受严峻的挑战。一些悲观论者甚至指出,由于陷入帝国的迷思,美国的优势地位业已处于土崩瓦解的过程中,如果不及时调整战略,美国时代的终结将比“历史的终结”更加显著。^①

因此,依据莱恩的逻辑,美国过去60年的主导大战略——超地区霸权从未发生本质的变化。“霸权稳定论”、“霸权后合作”、“国际机制”、“先发制人”等都是因时代变迁而实现美国领导地位的不同方式。美国大战略的纲要没变,变的是半个多世纪里特定年代的战略举措。

毫无疑问,大战略的浮动性是客观存在的。古往今来,在时空纬度里,没有恒定不变的大战略。大战略受制于特殊的环境,主要体现一定情势下国家或者主导某个国家的领导阶层的基本利益或观念抱负。在“美国治下的和平”环境中,美国大战略的浮动性是比较明显的,但是,可以预料的是,浮动性意味着国家大战略的根基没有变化,美国依旧在追求世界领导地位和推行霸权战略。现任总统奥巴马发布的《2010年美国国家安全战略》也没有超越这一范畴。报告明确表示美国继续要维持其世界的领导地位,其意在表明,美国的超地区霸权思维仍然是白宫当局的主要依托。

为了论证超地区霸权战略的可替代性,莱恩根据美国国内和世界格局的现实走势,提出一种能够长久维持美国领导地位的大战略,即隔岸平衡大战略。其核心要点是避免过度扩张或“参与”世界事务,收缩自己的行动空间,保存实力,遏制潜在行为体的挑战。应该说,隔岸平衡大战略是对超地区霸权大战略的一次修正,是莱恩基于

^① 持这类观点的学者主要包括科特·斯耐德和查尔斯·库普乾等,前者的代表作为《帝国的迷思》,后者的著作是《美国时代的终结》。

实力、观念、制度等张力而提出的一种较为审慎的美国大战略。该大战略虽没有完全改变先前的大战略模式,但也在量变的过程中促进了部分质变。比如,隔岸平衡意味着责任移交和线路修正,而不是到处插手和惟我独尊。如果美国政府采纳莱恩的主张,那就改变了自第二次世界大战以来美国惯常采取的“主动出击”的战略,或许部分回归到建国之父们所设计的“孤立主义”或“中立主义”战略线路上。这一转变具有极为重要的意义。美国依旧要维护其世界领导者地位,但在地区事务或世界事务中或许更加偏重沟通、协商、合作等“软性”方式,而较少地选择武力威胁及军事行动等“硬性”手段。

莱恩上述论证的深层机理在于:大战略具有浮动性,而浮动性又是大战略适度性的前提条件。这是莱恩提出用隔岸平衡大战略取代超地区霸权大战略的主要思路。国家内外各种变量的综合作用影响到大战略的浮动性,而大战略的浮动性又引起国家内部决策者对大战略进行适度调整。大战略的适度性主要表现为大战略的延续性和生命力。延续性突出大战略的历史关联性,制定超越历史阶段和违背国情的大战略无疑损害大战略的适度性(本文讨论的主要是渐进式大战略,而不是革命性大战略)。生命力是与大战略的前瞻性和“先进性”联系在一起的。符合当前需要,又能映射未来数载、数十载甚至数百载的大战略是决策者无法回避的现实要求。生命力说到底是一个方向问题,它要求决策者至少在现有大战略的方向上要有比较适度的认识,对本国的过去、现在和未来有着透彻的把握。在具体操作上,“先进性”不一定意味着标新立异和更新换代,它提倡一国通盘考虑影响本国大战略的各种变量,慎重整合、分析和评估所有变量的影响力度,制定和执行一种既符合本国实际要求、又能统领未来发展的方针政策。

大战略的适度性是验证大国战略效用的关键指标。从某种意义上说,大战略是否具有适度性,与大国的兴衰密切相关。莱恩正是认识到这一要义而力主调整美国大战略。在他看来,隔岸平衡大战略要比超地区霸权大战略更具有现实的适度性,更能延续美国的领导地位和生命力,更能保持美国长久的繁荣昌盛。然而,维持大战略的适度性是一件十分困难的事情。影响它的变量甚至比影响大战略浮动性的变量更多,更复杂,更难以把握。除了实力、观念、制度的变量外,国内领导层的经验、政府的更迭、全球突发性事件或危机等高度变化的新情势因素往往令一国决策层难以制定和推行适度性的大战略。其中,目光短浅和追求眼前收益是最致命的影响因子,它甚至能够破坏或中止既定大战略的延续性和生命力,促使国家陷入“歧途”。

○学术动态

“中国与美国：相互认知与两国关系”研讨会综述

何维保

2011年3月31日至4月2日,由中美关系史研究会、中国社会科学院美国研究所、中山大学和北京第二外国语学院联合主办,中山大学历史系和亚太学院承办的“中国与美国:相互认知与两国关系”研讨会在中山大学举行。这也是美国研究所庆祝建所30周年系列学术活动之一。来自北京大学、中山大学、外交学院、国际关系学院、北京外国语大学、山东师范大学、军事科学院、中国政法大学、山东大学、解放军国际关系学院等30多家学术单位的80多位学者与会,提交论文56篇。与会者主要围绕以下问题进行了研讨:

(一)中美两国相互认知的历史考察

不少与会学者对中美两国相互认知的历史进程进行了综合性或个案式的考察。

中山大学的梁碧莹教授梳理了中美两国人民早期的相互认知历程。她指出,中美两国人民的相互直接认知始于1784年美国商船“中国皇后”号首抵广州,此后,美国的商人、传教士和外交官陆续抵达中国,他们从不同的视野和角度认识中国,并留下了他们的文字记载。而中国人对美国的直接认知则是始于两

个独特的群体,一个是清政府派出的第一批留美学生,另一个则是晚清派驻美国的外交官。她认为,晚清中国与美国的相互了解经历了一个艰难的过程,但也为中美两国后来关系的发展提供了借鉴和启迪。

北京外国语大学的梅仁毅教授和陈崛斌博士对自1948年以来中美关系出现众多曲折起伏的原因进行了探讨。他们认为,时代、形势和相互定位的变化是造成并贯穿这种起伏的重要因素。一方面,中国对时代的认识经历了从“革命与战争”、“世界和平是可能实现的”,到“和平与发展是主题”的变化;另一方面,美国对“威胁美国利益的主要敌人是谁?”这一问题的答案也不断发生变化。“这种对时代的认识决定了中美两国对自身的定位及相互定位,进而影响着各个特定历史时期中美两国的双边关系和整体外交战略”。

北京大学的王立新教授集中考察了19世纪30年代至20世纪30年代期间,美国来华传教士这一特定群体对中国文化认知的态度转变问题。他指出,在如何处理跨宗教关系和对待中国文化问题上,这些美国传教士的态度经历了从文化帝国主义向文化国际主义的转变。他认为,这种文化国际主义思想极大地改变了传教运动的面貌,并可成为全球化时代处理不同文明与不同宗教关系的重要资源。

还有与会学者对中美相互认知过程中的一些个案进行了探讨。中山大学的朱卫斌教授探讨了美国总统西奥多·罗斯福的对华认知与其对华政策之间的关系。他认为,罗斯福的对华认知与其对

华政策之间有着高度的相关性和一致性。但是,罗斯福的对华认知并非是其对华政策的决定性因素,因为身为总统的罗斯福必须要考虑为美国谋取在华更多更大的利益。

暨南大学的秦珊教授对晚清中国知识分子对美国议会制度的认识过程进行了梳理和分析。她认为晚清中国知识分子对美国议会制度的认识大致可分为三个阶段:(1)通过美国传教士、外国书籍等间接了解;(2)实地考察;(3)理性思考并效仿运用。

西南大学的王勇副教授以“湖广铁路债券案”的解决过程为例,考察了中国对美国司法制度的认识偏差对该案件的解决所产生的影响。他认为,这个案例说明“认知”在中美争端的形成和解决过程中有着不可忽视的作用。

中山大学的温强副教授探讨了尼克松政府的对华认知与其对日防务政策确立之间的关系。他指出,准确认知中国的对日立场对于尼克松政府最终确立其对日防务政策起了重要作用。

山东大学的张丽娟教授探讨了近年来美国民众对自由贸易问题认知的变化过程。她认为,美国曾是战后世界自由贸易的主导国,但美国国内对自由贸易的认知一直存在分歧。美国的自由贸易政策自1970年代末开始受到质疑。1990年代,美国提出了“自由且公平”的贸易原则。在对华贸易问题上,美国民众的认知喜忧参半,并影响着美国的对华贸易政策。

除此之外,其他学者的论文还对中美在气候变化问题上的相互认知与互动、中美在中国崛起问题上的认知差异、

中美两国参加朝鲜战争时的心态差异、“门户开放”的提出与美国对华家长观念的形成、美国军事观察团对中美相互认知的影响,以及美国视阈下中国国家身份的演化等问题进行了探讨。

(二)中美两国民众对对方国家的认知

与会者还就中美两国普通民众对对方国家的认知问题展开了讨论。

外交学院的熊志勇教授根据盖洛普公司历年的相关民意测验数据,对建国以来62年间美国普通民众对中国的看法进行了考察。他指出,这些数据说明在过去的60多年间,美国人对中国的看法总体上是消极的,这个基本面多年来没有变化;但随着时间的推移,对中国持积极看法的人在不断地增多,积极面与消极面的差距在不断缩小,到2011年这二者已经非常接近了,这个发展趋势令人乐观。

美国研究所的袁征研究员在对盖洛普公司、皮尤中心等国际知名民意测验机构及多家美国重要媒体近年来所做的民意调查数据进行分析的基础上,考察了近年来美国普通民众对中国的总体印象、对中国崛起的认知及对中国角色定位等的变化情况。他指出,诸多民意调查的结果显示,越来越多的美国人已经感受到了中国的日益崛起,同时,认为中国对美国构成了威胁的美国民众在受访者中长期占据较大的比例,这说明“中国威胁论”在美国仍有比较大的市场。他认为,美国人的中国观是由多种复杂因素交互影响而形成的,是通过历史积淀逐步形成的,这意味着美国民众客观而全面地认识中国,尚需时日。

华南师范大学的何慧教授考察了中国成立后中国民众对美国认知的变化情况。她认为,在1950至1960年代,中国民众对美国的基本认知是将其视为凶恶的敌人;1970年代以后,随着中美关系的缓慢解冻,中国民众对美国的看法和定位也从“美帝”逐渐变为“美利坚”;而当代国人对美国的认识已经多元化了。此外,她还分析了中国民众认知美国的主要途径,并总结了美国民众认知美国的几个特点。

(三)中美关系的发展与变化

在本次研讨会上,不同认知下中美两国关系的发展与变化也是不少学者探讨的一个重点。

中美关系史研究会会长、美国研究所的陶文钊研究员对改革开放以来中国成功融入国际体系的原因进行了考察。他认为,在过去的32年间,中国在以美国为首的西方所主导的国际体系中得到了发展,而美国也从中国融入这个体系中得到了很大的好处,虽然中美关系从来都不是一帆风顺的,但一个现存的超级大国与一个正在迅速崛起的大国不但实现了和平共处,而且建立起了一种相互依赖、互利双赢的关系,这种情况是传统的国际关系理论所不能解释的。对于未来的中美关系,他认为,进入新世纪之后,中美关系的基础越来越开阔,这使得两国间的共同利益拓展了,但两国利益的相互冲撞也随之增加了。不过他认为,这个过程是可以管理的,中美两国过去已经积累了丰富的处理两国关系的经验,因此两国是可以避免战略摊牌的。

山东师范大学的王玮教授对2011年1月国家主席胡锦涛对美国的访问进

行了分析。他认为,胡主席的这次访美是中美关系乃至整个国际发展进程中的重大事件,标志着长达40年的中美关系正常化的进程正在跃上一个全新的高度,因此具有历史性的意义。

韩山师范学院的王德春教授分析了战后美国对华租借援助所产生的影响。他指出,美国战后对华租借援助延期虽有扶蒋压共的政治意图,但其初衷和主要目的是针对日本的。但国民党政府自恃军力强大,不愿向中共做出合理的妥协让步,挑起了全国内战,租借延期援助积聚的能量自然而然地指向了解放区政府,客观上异化成为扶蒋反共的武器。

还有学者对中美两国间的经贸问题、中美缓和与越美和谈的关系问题、中美军事交流问题、美国的西藏政策、基金会在美国对华文化外交中的作用、美国在青岛的驻军问题,以及美台关系等问题进行了探讨。

(四)话语体系、媒介与中美两国的相互认知

在研究中美两国的相互认知时,与会者注意到了话语体系和媒介的传播作用对中美两国的认识主体所产生的影响,并对此进行了探讨。

北京第二外国语学院的王磊副教授对杜鲁门、里根和布什这三位美国总统在任期内发表的《国情咨文》进行了统计和分析,探讨美国外交话语的保守规范及美国外交话语对民众认知的影响。他认为,美国外交话语的保守规范,倾向于用面临的威胁来论证对外干涉的必要性、用道德来论证对外干涉的必要性。

北京对外经济贸易大学的段青副教授探讨了国家角色对中美两国官方政治

语言的影响。他认为,中美两国的官方语言很大程度上是由中美两国的国家角色所决定的,而对国家角色的定位反映了一个国家对自己的自我认知。

北京第二外国语学院的李中泽教授分析了中美两国间的电影交流历程。她认为,中美两国间的电影交流具有促进中美两国相互认知的政治功能、社会功能和文化功能。中美两国作为世界上有着重要影响的两个大国,它们之间的电

影交流从多个方面促进了两国的相互了解和认知,不失为跨文化交流和多元文化融合的典范。

与会者还对美国高校的中国政治课程与教材问题、《大西洋月刊》对费城博览会上中国展品的介绍倾向、美国第三次三K党运动的大众传媒方略与大众文化异化,以及电影对美国本土文学的影响等问题进行了探讨。

美国研究系列丛书出版

为纪念美国所建所30周年,经过长期筹备,中国社会科学院美国研究所与社会科学文献出版社于2011年6月共同推出美国研究系列著作,向国内广大读者提供较为全面的美国研究成果。

《美国蓝皮书》是中国社会科学院美国研究所和中华美国学会编纂的国内首部美国问题研究报告,每年出版一本,旨在对美国的内政外交等诸方面进行梳理和归纳,并对其来年的走势进行适当预测。第一本由黄平、倪峰主编,将于2011年6月出版。

《美国研究丛书》收录国内学者关于美国问题的最新专题性研究成果,已推出《美国对华军事制裁》(张金翠著)、《美国军事》(樊吉社 张帆著)、《第三力量》(卢咏著)、《美国资本流动:非成本要素与对外直接投资流向分析》(王孜弘主编)。

《美国问题研究译丛》收录海外美国问题研究的重要著作,以提供一个了解、认识美国的域外视角,已推出《力量与克制》([美]理查德·罗斯克兰斯、顾国良主编)、《美国的下个世纪》([美]尼娜·哈奇格恩、莫娜·萨特芬合著)、《美国对外政策》([法]夏尔-菲利普·戴维等著)、《危险的国家》([美]罗伯特·卡根著)。

《当代美国丛书》一套十本,该丛书初版于2001年。此次修订出版,依然坚持深入浅出的著述风格,在科学性的基础上兼顾可读性,在全方面、多角度的前提下深入地剖析美国的方方面面,即将于2011年6月推出其中四本:《当代美国政治》、《当代美国经济》、《当代美国文化》和《当代美国法律》。

《美国研究文选》(1987~2010),由黄平、胡国成和赵梅主编。该书收录了《美国研究》1987~2010年间发表的部分学术论文,涉及美国经济与科技、政治、社会、文化与历史、外交与军事,以及中美关系,共46篇,约90万字。该文选是过去30年间中国学者研究美国问题的成果集萃,也是中国美国研究的一个缩影。

○著述巡礼

《美国宪政民主下的司法与资本主义经济发展》 韩铁著,上海三联书店2009年11月第1版。除出版说明、导言、参考文献外,全书共14章,约45万字。

作者韩铁系南开大学历史学院教授,本书是他近十年来在美国法律史方面的研究成果。全书分为导言篇、鸟瞰篇、探索篇和回眸篇,各篇由专题论文组成,对以下四个方面的问题做了比较全面和深入的历史探讨:(1)美国的法律和司法实践在这个国家的资本主义经济发展中之所以举足轻重的原因,(2)司法在美国经济发展的不同历史时期所起的重要作用,(3)各种不同法律门类在经济发展中所产生的具体影响,(4)美国法律史研究的进展及启示。作者对美国法律中私人财产是否神圣不可侵犯、美国公司法向民主化与自由化方向的发展、美国法院司法审查的重点在第二次世界大战后从宪法领域向行政法领域的转移等一系列问题,均提出了一些发人深省的看法,有助于我们正确理解美国宪政民主下司法制度的特点、美国法律的经济功能和美国资本主义经济发展的阶段性。

本书是教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“世界近现代史上的政治民主化问题”的成果之一、教育部人文社会科学研究“十五”规划项目“法律与美国资本主义经济的发展”的最终成果,以及李剑鸣主编的“外国政治民主化进程研究丛书”之一。

《当代美欧关系史》 赵怀普著,世界知识出版社2011年4月第1版。全书除总序、绪论和后记,以及参考文献之外,共8章,约45万字。

作者现为外交学院国际关系研究所教授、博士生导师。本书全面评述了第二次世界大战后的美欧关系。作者根据美欧关系战后半多个世纪以来在不同历史时期的发展变化,通过各种重大国际事件探究其发展演变的脉络和遇到的问题,并做了理论性的分析,同时对今后美欧关系的发展前景及演变趋势作了展望。作者指出,合作与冲突是贯穿当代美欧关系发展变化的一条主线。战后建立的大西洋联盟堪称世界史上迄今为止最为持久、最为成功的联盟。虽然联盟内始终都存在着冲突因素,但是在冷战格局之下,双方战略利益的根本一致决定了合作是美欧关系的主导面。冷战结束和苏联解体动摇了大西洋联盟的政治基础,欧盟的成立和发展也对传统的美欧权力关系格局形成了挑战。美欧关系随之进入了一个历史性和结构性调整时期,即从冷战时期以北约为支柱的大西洋联盟式的“特殊关系”向冷战后美国和欧盟之间以合作与竞争并存为基本特征的“正常关系”转变。在这种竞争与合作的复杂关系中合作仍是主导面;竞争不大可能导致传统意义上的地缘政治冲突,而将更多地体现为“合作性竞争”,其结果是美欧之间有可能形成某种“合作性均势”。

本书为“外交学院学术丛书”之一,外交学院前院长吴建民大使为该丛书作总序。

《文化的帝国：20 世纪全球“美国化”研究》 王晓德著，北京·中国社会科学出版社 2011 年 3 月第 1 版。全书分上、下两册，除了绪论、结语、参考文献、作者发表的相关论文列表、索引和后记外，全书共 9 章，约 91.6 万字。

作者王晓德是福建师范大学历史学院教授。本书从历史的角度对全球“美国化”问题追根溯源，比较全面地展现出 20 世纪美国大众文化传播给世界其他文化发展带来的挑战，为研究中国“美国化”问题提供了历史借鉴和相关信息资源。作者认为，在 20 世纪世界文化发展史上，全球“美国化”是一种越来越引人注目的现象。在 20 世纪发生的对世界发展进程产生重大影响的事件中，美国在其中起了举足轻重的或决定性的作用。全球的“美国化”可以说大致与这一进程同步。全球的“美国化”尽管是以美国强大的政治、经济和军事力量作为后盾，但其所体现出的价值取向或观念在美国历史上并非新颖，对国内新移民的“美国化”过程在很大程度上是全球“美国化”的一个缩影或者说是国内“美国化”向疆域之外的延伸。美国大众文化的向外传播与现代消费社会的兴起密切相关，同时也体现了美国文化的“外向型”扩张特性。

本书被“国家哲学社会科学成果文库”收录。

《世事如棋局局新：21 世纪初中美关系的新格局》 吴心伯著，上海·复旦大学出版社 2011 年 2 月第 1 版，除了前言、导论、结尾语及参考书目外，全书共 6 章，约 24.1 万字。

作者是复旦大学美国研究中心教授。本书聚焦于 21 世纪第一个十年的中美关系，试图揭示中美关系的最新发展。作者认为，从中美关系的结构看，国际环境是塑造两国关系的最重要的外部因素，经贸关系、安全关系、台湾问题则是这对关系的核心内容，而交往方式和冲突形式则是中美关系发展变化的外在体现。作者选取了中美两国在国际层面的互动、经贸关系、安全关系、台湾问题、交往方式和危机管理等为研究对象，分 6 章将这 6 个不同的侧面加以论述，以便多角度地展示中美关系的新格局。在写作过程中，作者除了利用书面文献外，还充分利用各种交流平台，对不少中美两国政府现任和前任官员及有关专家学者进行了访谈，从而丰富了本书的论述与论证。在“结尾语”中，作者对 2009 年至 2010 年的中美关系做出了评估，指出这两年的中美关系呈现出 6 个基本特征，即重要性提升、建设性凸显、对等性增强、全球性指向、稳定性提高、更加注重游戏规则修改与制定。

本书是教育部人文社会科学重点研究基地重大项目成果。

（卢宁 供稿）

Rachel Tang, “China’s Steel Industry and Its Impact on the United States: Issues for Congress,” Congressional Research Service, Library of Congress, September 21, 2010, 32pages.

自 1990 年代中期以来，中国钢铁业大幅扩张。中国现在是世界上最大的钢铁生产国和消费国。2009 年中国生产

了超过 5.67 亿吨粗钢,这一产量几乎是世界总产量的一半,是美国产量的 10 倍。大部分中国产的钢材都用于中国的国内需求。但是随着中国钢材产量的持续增长,产能过剩正成为中国产业政策制定者及中国之外的钢铁生产商对中国钢铁业的主要担忧。尽管产业统计数据显示中国的钢铁业不是出口导向的,但是中国钢铁业的持续高产使美国的钢铁生产商担忧,一旦中国国内对钢材的需求得到了充分的满足,过量的中国钢材就可能会淹没全球市场。这种担忧伴随着美国和世界其他国家仍处于自 2007 年 12 月经济衰退以来的缓慢复苏之中而更加强烈。

Ken Miller, “Coping with China’s Financial Power,” *Foreign Affairs*, Vol. 89, No. 4, July/August 2010.

本文作者认为,中国一直试图利用自己骤然获得的金融实力,一直在不断地积累巨大的外汇储备,并运用这些外

汇储备在国外进行直接投资、援助和投放优惠贷款从而获得原材料和新技术,以此提升国内经济增长及维护共产党统治的合法性。作者认为这些政策是重商主义政策,但是他承认中国在海外部署的资源与美国公司在国外的投资相比还是要小得多。由于仅仅在国际金融市场亮相 10 年,所以中国还需要学习实现其整体国内目标并同时成为全球金融市场的负责责任的参与者的最佳途径。作者勾勒了一幅中国运用不同手段在发达经济体进行更多投资的前景。放开资本流动将使中国公司有更多的机会进行跨境的并购和收购,使中国诞生民族品牌以拓展海外市场。人民币的可兑换将加强中国的国际金融地位,并使上海成为一大金融中心。作者认为,上述战略转变将极大地改变中国经济模式的特征,可能会引发中国国内的大动荡。

(资料来源:美国国务院国际信息局
卢宁 编译)

编 后

本期“美国软实力研究”专题研讨栏目刊发了两篇文章。周琪的文章考察了奥巴马政府对和平队的政策。她认为,奥巴马总统上任后,加强了和平队的建设,这标志着美国政府开始重新重视和平队作为软实力资源在美国外交中的作用。朱世达的文章分析了影响美国软实力的因素。他认为美国的政策是决定其软实力强弱的主要因素;影响美国发挥软实力的重要因素之一是构成其软实力的政治影响力与文化价值影响力之间存在着分裂现象。

房广顺和唐彦林论述了奥巴马政府的二十国集团政策。他们认为,承认二十国集团在世界经济和国际社会中的重要地位,与二十国集团合作,是奥巴马政府化解金融危机和确保经济复苏的关键战略措施之一。

夏立平对奥巴马政府的台海政策进行了探讨。他认为,奥巴马政府基本继承了小布什政府后期的台海政策,这项政策的制定受到美国国内战略辩论、国会、军方和军工集团、美国对两岸关系和台湾岛内局势的评估等因素的影响。

刁大明对美国国会拨款制度进行了探讨。他认为,1789年以来美国国会拨款制度经历过三次重大改革与调整,拨款权力从分享到集中再到分享,拨款委员会的政治角色也随之从“守财者”转变为“散财者”。美国的拨款制度演进史虽然反映了分权制衡的宪政理念,但也导致了拨款过程中的一些制度性缺陷。

江振春的文章认为,在美国最高法院的宪法解释和裁决中,自然法作为一种解释方法和论据从未消失过,在立国初期塑造联邦国家与维护财产权、19世纪末20世纪初捍卫放任主义和契约自由,以及在20世纪后半叶捍卫个人自主性的诉求时,最高法院大法官都曾使用自然法释宪。

本期“回顾与展望”栏目刊发了对王缉思和李侃如的专访,以及朱传一和任东来的回忆文章。在访谈中,王缉思强调要实事求是地看待美国和中美关系;李侃如回顾了自己研究中国的经历,并指出了当前中美关系及美国的中国研究中存在的问题。朱传一回忆了改革开放之初自己赴美访学的经历,这个经历真实地反映出中国的美国研究是如何筚路蓝缕地步步前行。作为美国所建立之初培养的研究生,任东来回忆了报考和就读美国所的点滴,送上了一名学子的真诚祝福。

本期付梓之时正值美国所30周年华诞,在庆贺之际,我们决心与全国同行一起努力,把中国的美国研究做得更加深入、更加扎实!