

美国研究

AMERICAN STUDIES QUARTERLY

季刊 第26卷

2012年第3期 9月5日出版

- 美国促进农业出口政策机制研究…………… 张丽娟 高 颂 (7)
- “外围团体”对2012年美国大选的影响…………… 徐彤武 (29)
- 国际海底资源分配制度演变与美国海底政策的转向…………… 王金强 (54)
- 劳伦斯·萨默斯的“孟买共识”评析…………… 杜幼康 (77)
- 浅论美国情报机关预算信息公开…………… 李建人 (91)

——以“阿福特古德诉国家侦监局”案为例

- 网络空间的中美关系:竞争、冲突与合作…………… 蔡翠红 (107)

○笔谈:世界发展趋势、美国对外战略与中美关系

- 世界发展趋势及中美关系前景…………… 王缉思 (122)
- 冷战后美国对外战略演变与中美关系…………… 宫 力 (126)
- 从美国走向霸权的过程看当前中美权力转移…………… 黄仁伟 (126)
- 如何看待美国的战略调整…………… 陶文钊 (128)
- 美国的战略重点转移…………… 夏立平 (128)
- 独特的中美关系需要独特的管理模式…………… 徐 辉 (129)
- 2012年美国总统选举的形势和特点…………… 刘学成 (130)

○书评

- 奥巴马政府亚洲政策亲历者说…………… 卢 宁 (132)
- 杰弗里·贝德《奥巴马与中国的崛起》评介
- 对当代美国政治文化冲突的思想诊断…………… 贾 敏 (145)
- 读丹尼尔·罗杰斯的《断裂的年代》

○学术动态

- “美国对外战略与中美关系”学术研讨会暨中华美国学会、
中美关系史研究会年会综述…………… 余功德 (156)

- 著述巡礼…………… (158)

- 编后…………… (160)

AMERICAN STUDIES QUARTERLY

Volume 26 Number 3 Fall 2012

Huang Ping *Editor*
Hu Guocheng *Associate Editor*
Zhao Mei *Managing Editor*
Lu Ning *Editorial Assistant*
Wei Hongxia *Editorial Assistant*
Luo Weiqing *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. Unit A, No. 158, Gulouxidajie, Xicheng District, Beijing 100720, China).

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

Fax: (8610) 8408-3506

Email: mgjyk@gmail.com

<http://www.mgyj.com>

ISSN1002-8986 Copyright 1987-2012 American Studies Quarterly

Printed in Beijing, China

AMERICAN STUDIES QUARTERLY

Fall 2012

Vol. 26, No. 3

ARTICLES

A Study of U. S. Agricultural Export Promotion

Policy *Zhang Lijuan and Gao Song* (7)

The authors observe that U. S. agricultural export remains competitive and maintains sustainable growth even during the financial crisis and economic recession. They analyze the U. S. policy-making, related legislative activities and other measures for encouraging and supporting its agricultural exports. To promote agricultural exports is an important part of the “National Export Initiative.” U. S. agricultural export promotion policy mainly consists of provisions regarding agricultural protection, which is characterized by a direct subsidy policy, and free trade agreement negotiation strategies, which lead to trade promotion and export expansion. Specific government projects aiming to promote agricultural exports have well met the needs of agricultural exporters, and agricultural trade finance as well as risk management for agricultural exports have also provided effective protection for the operation of U. S. market-oriented agricultural exports. U. S. agricultural export will keep growing, and emerging economies will provide huge potential markets. As part of its economic recovery plan, the U. S. will continue to sustain agriculture, create employment and ensure food security.

Outside Groups: Influential Players in 2012 U. S. General

Election *Xu Tongwu* (29)

The most outstanding characteristic of America’s 2012 general election, compared with past general elections, is the flourishing of outside groups — the various political organizations represented by super PACs. Under the banner of the First Amendment to the Constitution of the United States, those groups are permitted to raise huge amount of funds to influence the voters. This phenomenon marks a big setback of the contemporary campaign finance reform in the United States. It departs from basic values rooted in the federal Constitution, causes American democracy to fall into the political, judicial and ethical dilemmas, and is consequently opposed by the majority of the voters. In fact the crux of the matter is the substantial control of

public policy-makings by American capitalist oligarchies. Therefore, the voices of outside groups are hardly expressions of the democratic rights of the largest part of American citizens.

Research on the Evolution of International Seabed Resource Allocation Regime and Changes of

American Seabed Policy *Wang Jinqiang* (54)

First-mover advantage on capital and technology decided that the U. S. supported free development policy on seabed resource allocation. At the beginning of seabed regime construction, developing countries posed a challenge to the U. S. -supported policy by their voting advantage and ultimately led to American withdrawal from international institution. The U. S. government chose to confront openly the international development system by making a series of “reciprocating state treaties” with other developed countries as well as by enacting domestic legislation to continue its domestic development activity. During the 1990’s, the international community took the initiative to modify the former international seabed regime and signed the 1994 Implementation Agreement which guaranteed American free rights on seabed mining and her leading position in the distribution of seabed resources. In the end, the United States returned to the international multilateral seabed development institution by signing the new Agreement which reflected exactly the international institution’s profound influence on American resource allocation policy.

An Analysis of the Mumbai Consensus *Du Youkang* (77)

Lawrence Summers, during his service as director of the U. S. National Economic Council, first mentioned the term Mumbai Consensus, and described its nature, characteristics, prospects and impact. In essence, such a move serves in the U. S. national interests and meets the U. S. domestic and foreign needs. But it exposes quite a few deficiencies, such as a selective perception and misunderstanding of the socio-economic development in India, a rash prediction and deduction of future development models, an overstatement of the Indian development model, and a deliberate contrast between the Mumbai Consensus and the Beijing counterpart as opposites. Although Summers’ Mumbai Consensus is neither mature, nor convincing, his motivations and the Consensus deserve our attention and reflection.

A Case Study of U. S. Intelligence Agency Budget Transparency:
Steven Aftergood vs National Reconnaissance

Office *Li Jianren* (91)

With respect to the transparency of American government information, the law suit about intelligence agency is very sensitive and attractive. Steven Aftergood filed a law suit against National Reconnaissance Office (NRO) on June 30, 2005 for the defendant's refusing to disclose its Congressional Budget Justification Book (CBJB) for fiscal year 2006. According to several key clauses of Freedom of Information Act (FOIA) and Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 2003 (IAA), the two major political parties debated intensely. During the law suit, senators and civil groups also participated in the debate, which showed that the law suit was a complex competitive game. The plaintiff finally won, but we can see, there are some regulations taking side on the intelligence agency, and these regulations are inconsistent with the spirit of FOIA. Moreover, these regulations have set up huge legal obstacles for American courts to protect the citizens' right to know.

Sino-U. S. Relations in Cyberspace: Competition, Conflict, and Cooperation *Cai Cuihong* (107)

In various fields of China-U. S. relations, the cyberspace issues have gained significant attention in a very short time. Cyberspace not only has impact on the traditional Sino-U. S. relations, but also leads to new competitions between China and the United States in the field of cyberspace concerning governance, strategic advantages, technological edge, arms race and discourse power, etc. The contradiction between the sovereignty in cyberspace regulation and the openness of the cyberspace constitutes the source of the conflicts between the U. S. and China in this area. The global attribute of the cyberspace and the common threats confronting different nations contribute to the prospect of cooperation between the two countries in the cyberspace, such as international regime building, cyber crime combating, and technical cooperation as well as cyber conflict control. To avoid the security dilemma in the China-U. S. relations in the cyberspace, a relatively stable cooperation is needed. One of the key practices is the recognition of sovereignty in cyberspace regulation. Another is the establishment of the strategic mutual trust between China and the United States.

DISCUSSION: Trends in World Development, U. S. Global Strategy, and Sino-U. S. Relations

Trends in World Development and Prospects for Sino-U. S. Relations	<i>Wang Jisi</i> (122)
The Evolution of American Post Cold War Global Strategy and Sino-U. S. Relations	<i>Gong Li</i> (126)
The Transition of Power between the U. S. and China as Viewed from the Process of American Ascendancy to Hegemony	<i>Huang Renwei</i> (126)
How to View American Strategic Adjustment	<i>Tao Wenzhao</i> (128)
The Transition of American Strategic Focus	<i>Xia Liping</i> (128)
Unique Sino-U. S. Relations Call for Unique Management Mode	<i>Xu Hui</i> (129)
The Situation and Characteristics of the 2012 Presidential Election	<i>Liu Xuecheng</i> (130)

BOOK REVIEWS

A Review of <i>Obama and China's Rise : An Insider's Account of America's Asia Strategy</i> by Jeffrey A. Bader	<i>Lu Ning</i> (132)
A Review of <i>Age of Fracture</i> by Daniel T. Rodgers ...	<i>Jia Min</i> (145)

ACADEMIC ACTIVITIES

Summary of the Symposium of “American Foreign Strategy and Sino-U. S. Relations” and the Annual Conference of CAAS and Society for the History of Sino-U. S. Relations	<i>Yu Gongde</i> (156)
New Books	(158)
Editor's Note	(160)

美国促进农业出口政策机制研究^①

张丽娟 高颂

〔内容提要〕本文以美国农业出口促进政策机制为研究对象,分析美国如何通过政策和制度培育了农业出口竞争力,并使美国农业在金融危机和经济衰退的大背景下仍然保持持续增长。促进农业出口是美国“国家出口计划”的重要组成部分。美国的农业出口促进政策既包括以保护农业为目标的直接补贴政策,也包括以推动贸易扩大出口为导向的自由贸易协定谈判策略。美国政府为促进农业出口实施的具体项目计划从根本上满足了农业出口商的需要,而农业贸易融资和风险保障等则为农业出口提供了有效市场化运作的保障机制。美国农业出口增长仍将延续,新兴经济体为美国农业出口提供了巨大潜在市场。稳定农业、创造就业和确保粮食安全也是美国经济复苏计划的重要内容。

关键词:美国经济 农业 出口 国家出口计划 经济复苏

自2008年美国进入衰退以来,农业出口成为拉动美国出口的主要力量,也是美国经济恢复的主要动力之一。作为世界经济强国,美国既是工业经济强国,也是农业经济强国。在过去的几十年里,美国农业一直是仅次于信息产业的第二大最具生产效率的产业。美国发达农业的背后,最为关键的是有强大的农业保护和农业促进政策的支持。可以说,美国农业政策打造的制度竞争优势,是美国农业竞争力长期不衰的主导因素。

^① 本文为2012年度国家社会科学基金重点项目“我国对美国商务外交策略研究”(项目批准号:12AGJ003)的阶段性成果。作者特别感谢两位匿名审稿人对本文初稿提出的宝贵修改意见。

一 经济衰退以来美国农业出口概况

2008年以来的经济危机使美国的主要产业遭受重创。金融业危机四伏,制造业向海外转移,财政和贸易赤字空前恶化,而新能源作为奥巴马政府期望的新经济增长点却又面临着激烈的全球市场竞争。不过,值得注意的是,在经济衰退的大背景下,美国农业出口却一直保持平稳快速的增长,主要表现在以下几个方面:

(一) 农业出口总量呈总体增长态势

近年来,与美国经济的总体衰退形成鲜明对照,美国农业出口总量总体上保持了增长态势。2008年到2011年间,农业出口额占美国出口总额的比率也一直稳定在10%。从表1可以看出,除2009年外,其他各年份的美国农业出口都保持了高速增长。就总量而言,2010年的农业出口超过了危机严重的2008年,2011年的美国农业出口总值又创新高,达到1363亿美元,比2010年增加了205亿美元,增幅为17.7%(见表1)。

表1 2005~2011年美国农业出口统计(单位:亿美元)

年份	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
美国农业出口额	631.82	709.48	899.90	1147.60	984.53	1158.815	1363.39
年均增长率	10.17	12.29	26.84	27.52	-14.21	17.64	17.72
占商品出口总额的比重%	8.06	7.92	8.85	9.70	10.43	10.75	10.82

资料来源:根据美国农业部数据整理计算,参见网页 <http://www.ers.usda.gov/data/fatus/#fiscal>。

正因为如此,美国农业部长汤姆·威尔萨克(Tom Vilsack)称,美国农业已经成为经济衰退时期美国经济中的亮点,并成为美国出口增长、就业创造和国家竞争力背后的原动力。^①由于美国几乎所有主要农产品的出口在2011年都有所增长,这使得奥巴马提出的到2014年底美国出口增加一倍的目标变得更为现实。

(二) 农业出口占美国农业总产值的比重逐年提高

与农业出口持续增长相对应,美国农业出口额占农业总产值的比重亦呈不断提高的走势。2005年,美国农业出口总值占农业总产值的比重约为23.05%。到2011年,这一比重上升到33.35%。(见表2)

^① News Release No. 0125.12, "Agriculture Secretary Vilsack Says Thank You to America's Farmers, Ranchers, and Rural Communities for Helping Strengthen Our Nation's Economy," available at: <http://www.usda.gov/wps/portal/usda/usdahome?contentid=2012/04/0125.xml&-navid=>.

表 2 2005~2011 年美国农业出口总值占农业总产值的比重变化(单位:亿美元)

年份	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
美国农业出口总值	631.82	709.50	899.92	1147.61	984.54	1158.20	1363.45
美国农业总产值	2741.09	2743.83	3276.56	3656.85	3305.67	3522.70	4088.00
农业出口占农业总产值的比重(%)	23.05	25.86	27.47	31.38	29.78	32.88	33.35

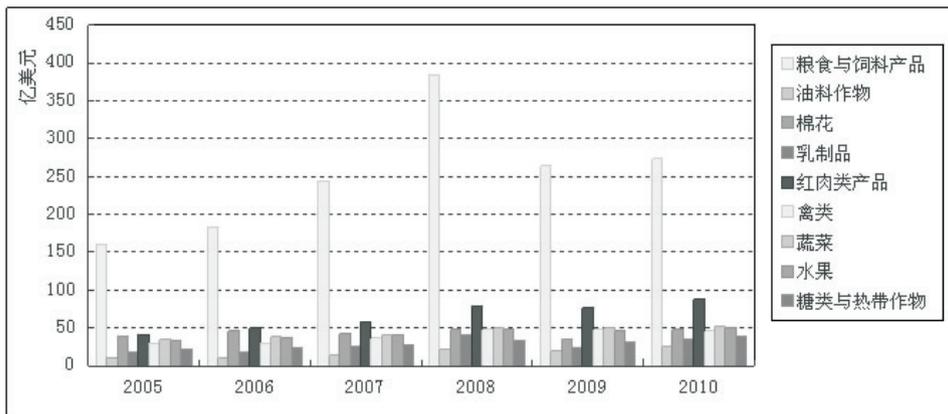
资料来源:根据美国农业部和美国商务部经济分析局数据整理计算,参见网页 <http://www.ers.usda.gov/data/farmincome/finfidmu.htm> 和 http://www.bea.gov/industry/gdpbyind_data.htm。

特别值得一提的是,由于美国农业劳动生产率的提高,农业产量的增长速度快于国内对农产品需求的增长速度。因此,为了稳定农产品价格和保障农民收入,促进和扩大农业出口已经演变成为美国的一项国策。美国农业出口的不断增长,不仅有效带动和扩大了美国商品的总出口,支持了美国经济的缓慢复苏,也显示了美国农业经济在其国民经济中的基础和重要地位。

(三)农产品出口种类范围持续扩大

美国农产品出口的迅速增长,不仅表现在农产品出口量持续增长,还表现在农产品出口种类范围的不断扩大。根据美国农业部的统计数据,2005年至2008年,包括粮食与饲料产品、油料作物、棉花、乳制品、肉类、禽类、蔬菜水果和糖类与热带作物在内的美国主要农产品出口均呈现快速增长态势。由图1不难看出,虽然2008年的经济危机对2009年的农产品出口影响有所显现,但2010年很快又恢复增长(见图1)。

图 1 2005~2010 年美国主要农产品出口总额



资料来源:根据美国农业部数据整理计算,参见网页 <http://www.nass.usda.gov>。

据统计,2011年美国各类主要农产品出口均有不同程度的增长。^① 根据图1,我

① News Release No. 0046.12. "Statement from Agriculture Secretary Vilsack on Record U. S. Farm Exports for Calendar Year 2011," available at: <http://www.usda.gov/wps/portal/usda/usdahome?contentid=2012/02/0046.xml&contentidonly=true>.

们也可以看出主要农产品的出口特征如下：

1. 粮食产品。对美国农产品出口贡献最大的是粮食产品的出口。2011年美国粮食出口额比2010年增加了92亿美元,达到创历史新高的377亿美元,增幅高达32.28%。

2. 油料作物。近年来油料作物出口稳步快速增长。2005年,美国油料作物出口额仅为10亿美元;到2010年其出口额则达到了25.48亿美元,5年间出口额增幅超过150%。

3. 棉花。2011年,美国棉花产量创历史新高,达到553万吨,出口量也实现了年度最大增幅,比2010年增加44%,达到创纪录的85亿美元。

4. 乳制品。2008年,美国乳制品的出口为40.97亿美元,其后的2009年虽受国际市场需求影响下降到23亿美元,但2011年乳制品的出口达到创纪录的48亿美元。

5. 肉类。2011年,美国各种肉类出口量达到77.43亿磅,创历史新高,比2010年增长18.41%。其中,猪肉产品的出口达到创纪录的60亿美元;牛肉和牛肉产品的出口则达到创历史新高的54亿美元。

各类主要农产品的出口增长为美国经济的复苏注入了动力。美国农业部称,2011年,由于农业出口的乐观增长,支持了美国100万个就业机会。^①

(四)面向亚洲的农业出口增长迅速

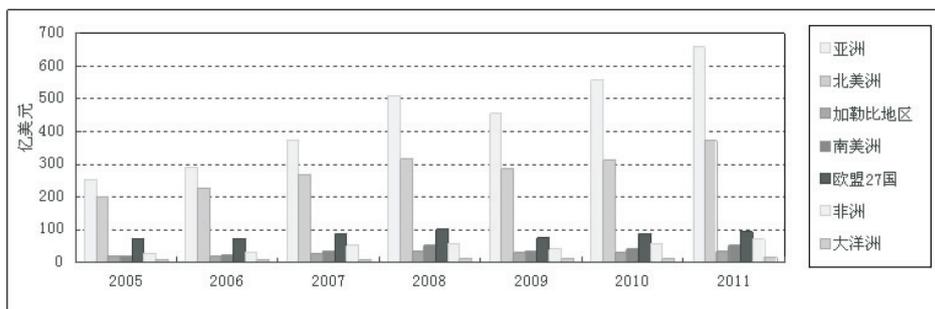
亚洲(不含日本)是美国农业出口的最大目的地,是美国农业在北美自由贸易区以外最重要的出口市场。据美国农业部统计,2011财政年度^②美国对亚洲的农业出口达到了590亿美元,占到当年美国农业出口总额(1370亿美元)的43%,大致相当于美国农业出口到其他各洲的总和。^③因此,亚洲已经成为美国农业出口的最大市场。美国对亚洲农业出口近年来也基本保持了长期稳定的增长态势,如图2所示。

① News Release No. 0046.12. "Statement from Agriculture Secretary Vilsack on Record U. S. Farm Exports for Calendar Year 2011."

② 2011财政年度指2010年10月1日至2011年9月30日。

③ "Value of Agricultural Trade, by Fiscal Year," available at: [http://www.ers.usda.gov/data-products/foreign-agricultural-trade-of-the-united-states-\(fatus\)/fiscal-year.aspx](http://www.ers.usda.gov/data-products/foreign-agricultural-trade-of-the-united-states-(fatus)/fiscal-year.aspx).

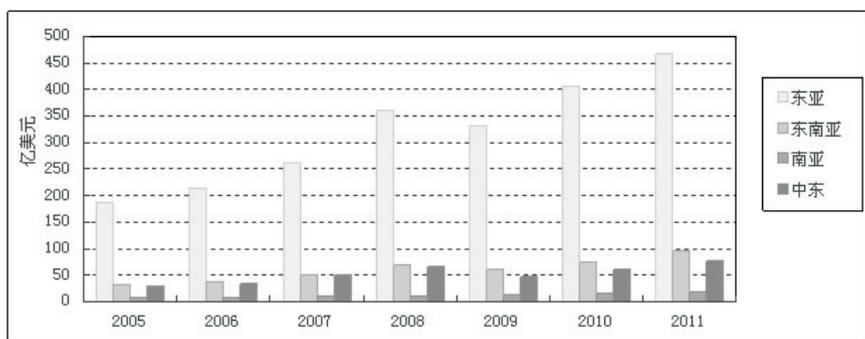
图 2 2005~2011 年美国农业主要出口地区分布



资料来源:根据美国农业部数据整理计算,参见网页 <http://www.ers.usda.gov/Data/FATUS/#monthly>。

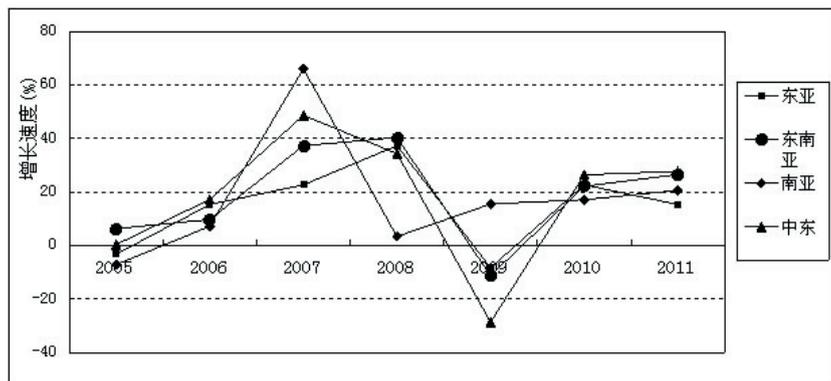
亚洲市场不仅是美国农业出口最大的市场(见图 3),同时也是美国农业出口增长最迅速的市场。自 2005 年以来,除了 2009 年因受金融危机严重影响是负增长外,美国对亚洲的农业出口增速始终保持在 18% 以上(见图 4)。

图 3 2005~2011 年美国农业对亚洲地区的出口总额



资料来源:根据美国农业部数据整理计算,参见网页 <http://www.nass.usda.gov>。

图 4 2005~2011 年美国农业对亚洲地区的出口增速



资料来源:根据美国农业部数据整理计算,参见网页 <http://www.nass.usda.gov>。

就亚洲区域内情况来看,东亚地区由于中国、韩国等主要消费市场的拉动,美国

农业出口在这一区域总量巨大且增长迅速。美国对东南亚地区的农业出口从绝对额上看虽然远不如东亚地区(到2011年,前者仅为后者出口量的1/5),但这一地区人口众多(2011年人口约为6.13亿),且人口自然增长率较高,农产品消费潜力巨大,美国农产品在这一市场的增长前景广阔。近年来美国对印度尼西亚、菲律宾、泰国、越南等国的农业出口增长迅速就是很好的例证。但由于日本农业保护主义严重,美国打开日本市场仍罕见成效。

(五) 中国成为美国农业出口增长最快的市场

随着中国城市化进程的不断加快和居民收入的显著增加,中国民众对美国农产品的需求不断上升,市场潜力巨大。根据美国农业部的统计数据,自2007年以来,美国对中国农业出口呈现稳步快速增长,从2007年的83.14亿美元增加到2011年的188.55亿美元,相当于美国农业出口总额的14%,亚洲对美国农业出口的32%。(见表3)

表3 2007~2011年美国农业出口最大市场及出口金额(单位:亿美元)

排名	2011	出口额	2010	出口额	2009	出口额	2008	出口额	2007	出口额
1	加拿大	189.96	中国	175.19	中国	157.26	加拿大	162.53	加拿大	140.61
2	中国	188.55	加拿大	168.99	加拿大	131.09	墨西哥	155.08	墨西哥	126.92
3	墨西哥	183.67	墨西哥	145.98	墨西哥	139.32	日本	132.23	日本	101.59
4	日本	140.69	日本	117.97	日本	110.72	中国	121.14	欧盟	87.54
5	欧盟	96.34	欧盟	89.06	欧盟	74.45	欧盟	100.80	中国	83.14
6	韩国	69.67	韩国	53.07	韩国	39.17	韩国	55.61	韩国	35.28

资料来源:美国农业部,参见网页 <http://www.ers.usda.gov/data/fatus/#fiscal>。

中国已经成为美国大豆和棉花的最大进口国。而且,中国正在进口更多的美国玉米、奶制品、坚果和饲料等。由于中国城市化加快,新兴中产阶级购买力迅速提升,中国消费者对健康饮食的追求也制造了巨大潜在市场需求,这些都为作为世界蛋白质生产大国的美国及其相关农业产业对中国市场的出口和合资合作发展提供了有利条件。因此,中国市场也已经成为美国农业出口的战略市场,美国政府、产业界和农业生产出口企业对中国市场的开发和推广高度重视。

综上所述,美国农业在美国经济和全球经济衰退的大背景下,基本保持了生产和出口的稳步增长,从而使得农业成为支撑美国经济复苏的支柱产业。这与新兴经济国家经济快速增长但农业普遍落后、农业贸易进多出少的现状形成了鲜明的对照。

二 美国促进农业出口的政策措施

在经济衰退背景下,美国农业出口保持强劲增长,其出口促进政策是其中最重要

的推动力。美国促进农业出口的政策措施是其贸易政策中最为复杂、最为庞大的一个体系,这一体系兼容了美国农业政策的两大特征:农业贸易保护和农业产业保护。对美国农业的保护既有历史的原因,也是美国国会政治和农业利益集团反复博弈的结果。而与此同时,世界贸易组织(WTO)全球农业贸易谈判停滞不前,也在客观上为美国的农业保护实施提供了现实的国际环境。

美国促进农业出口的政策措施主要包括:

(一)促进农业出口

2009年初,美国政府开始实施总额为7870亿美元的经济刺激计划。2010年3月11日,奥巴马总统公布了旨在通过出口刺激经济增长的“国家出口计划”(National Export Initiative),^①把促进出口作为经济复苏的一部分。据此,总统2011财政年度预算增加了5400万美元经费专门用于美国农业部强化农业出口推广活动。

美国农业部的数据显示,美国主要农产品对出口依赖较高。其中,64%的杏仁出口到了海外;74%的棉花用于出口;近89%的牛皮远销海外;49%的大米、50%的小麦和34%的大豆依赖出口。美国农业对海外市场的依存度大概是美国经济总体依赖的2倍。更为重要的是,全世界的消费者96%都在美国以外。^②因此,只要有充分的政策机制优势,就能够创造农产品贸易的价格比较优势,从而提升农业出口,促进经济复苏。

(二)通过直接补贴稳定农业收益

农业在美国的贸易政策中具有特殊地位,它不仅是美国贸易政策中最为敏感的一部分,也是美国产业政策中最具有贸易保护主义色彩的一部分。

美国的农业补贴政策由来已久,可以追溯到1930年的大危机时代。从那时开始,美国农场主就对政府的直接补贴习以为常并长此以往产生了巨大的经济依赖。在美国农场主看来,农业收入本身就自然包含着两个部分:一部分是来自农产品销售的收入,而另一部分就来自政府的直接补贴。

1996年,克林顿政府签署了《1996联邦农业促进与改革法案》(1996 Federal Agriculture Improvement and Reform Act, FAIR Act),又称农业自由化法案(Freedom to Farm Act),旨在实施从1996年到2002年的七年过渡期内逐渐降低政府补贴,推动农业走向市场。然而,1998年开始的农产品价格下跌,促使美国国会实施常规的

① Report to the President on the National Export Initiative: The Export Promotion Cabinet's Plan for Doubling U. S. Exports in Five Years, available at: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/nei_report_9-16-10_full.pdf.

② USDA, "National Export Initiative: Importance of US Agricultural Exports," available at: <http://www.fas.usda.gov/info/factsheets/tradevalue.pdf>.

紧急法案再次实施补贴,结果是,此间对农业的补贴不但没有减少反而增加了。法案本身预算的补贴总额为 470 亿美元,而实际上,据预计,如果包括 2002 年的预算,七年间美国对农业的补贴将达到 1180 亿美元。因此,实际上,农业自由法案的实施非但没有降低补贴,反而成为了一个扩大补贴的计划了。^①

随后,美国国会参众两院于 2002 年 5 月先后通过了《2002 年农场安全与农村投资法》(Farm Security and Rural Investment Act of 2002),布什总统 5 月 13 日签署生效。这一法案彻底推翻了《1996 联邦农业促进与改革法案》关于停止农业补贴的规定,联邦预算将在 10 年内安排约 1900 亿美元用于农业直接补贴,而且一改历史上采用的按合同补贴的灵活方式为年度直接补贴。

自奥巴马总统入主白宫以来,美国农业补贴政策的内容虽有新的变化,但直接补贴部分仍得以延续,并以法律形式确定下来,这就是 2008 年 6 月美国参众两院通过的《食品、环保、能源法》(Food, Conservation, and Energy Act of 2008),简称《2008 年农业法案》,其执行期延续到了 2012 年,从而为美国农业直接补贴政策的延续确立了法律框架基础。这一法案共有 15 章,不仅包括农产品收入和价格、农业信贷和农产品市场风险管理的内容,还有对土地和水资源的利用和农田保护的规定;不仅涵盖了食品援助和海外农业出口推广等具体政策安排,还对农村社区发展、能源,以及可再生资源利用等等问题进行了统筹规划。该法案还对弱势农民和农场主予以关注,通过政策支持和保护他们的利益。^②

一直以来,美国的大型和特大型农场是农业补贴政策的最大受益者,也是关于农业补贴政策弊端争论的焦点问题之一。按照规定,年销售额在 50 万美元以上的农场属于特大型农场,年销售额介于 25 万到 50 万美元的农场属于大型农场,而低于 25 万美元的农场属于小型农场。美国大型农场对农业的贡献最大。统计表明,大型和特大型农场占美国家庭农场总数的 9%,但销售量却占农业销售总量的 63%。农业总产量的其余部分则来自自由非家庭农场(21%)和小农场(15%)。^③

值得注意的是,尽管小型农场极少受益于农业补贴政策,但在税收方面却享受着政府的支持。按规定,年销售额在 10 万美元以下的农场属于资源有限型农场,经营者可免交所得税。据估计,美国每年大约有 1/4 的农场主由于其农场为资源有限型

① Chris Edwards and Tad DeHaven, "Farm Subsidies at Record Levels as Congress Considers New Farm Bill," CATO Briefing Papers, October 18, 2001, available at <http://www.cato.org/pubs/briefs/bp70.pdf>.

② "Agriculture Secretary Vilsack on Priorities for the 2012 Farm Bill," available at: <http://www.usda.gov/wps/portal/usda/usdahome?contentid=2011/10/0458.xml&contentidonly=true>.

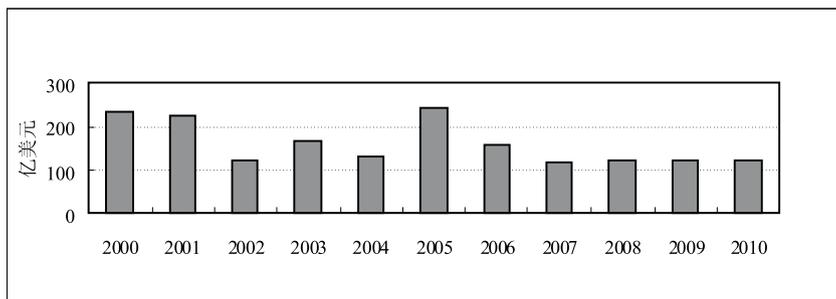
③ "Family Farms Overview," available at: <http://budget.house.gov/UploadedFiles/Pathtoprosperity2013.pdf>.

农场而免交所得税。

2008年金融危机发生后,奥巴马政府为缓解财政持续紧张的状况,决定削减农业补贴,比较富裕的农场主得到的农业补贴逐步减少。根据美国农业部公布的最新统计数据,美国联邦政府2010年的农业补贴等各项开支为270亿美元,2011年为233亿美元,2012年的财政预算则为238亿美元。2012年2月13日美国白宫向国会提交了2013财年的政府预算报告,提议将美国农业部2013财年预算中的农业补贴和其他支出削减数十亿美元。在报告中奥巴马政府提议,将农业部预算规模削减3%,至230亿美元。削减措施包括完全取消备受争议的直接支付补贴计划、降低作物保险补贴以及费用很高的土地保护计划等。^①

事实上,尽管奥巴马总统宣布未来十年将农业补贴削减330亿美元,并最终取消对农业的直接补贴,但实际情况可能会恰恰相反:美国政府未来对农业的补贴政策很可能将会延续下去。原因是多方面的,但最主要的原因是,美国农业利益集团在美国农业政策的制定上具有主导作用,在国会政治中的影响力很大。因此,取消农业补贴政策难以成为现实的政策选择。图5显示了2000年到2010年间美国农业直接补贴的情况。

图5 2000~2010年美国农业直接补贴数额



资料来源:美国农业部数据库,参见 <http://www.ers.usda.gov/data>。

美国的农业发展史表明,一项补贴取消了,就会有另一个名目的补贴替代上来,农业补贴从未间断过。例如,1996年国会设立的农业直接补贴项目曾屡遭废除,但实际结局是,补贴不仅没有废除,还在几年后演变成为永久性的补贴。正如《纽约时报》所言,尽管美国农业是一个非常健康的产业,但有史以来,美国农业总是被“危机感”笼罩,这也使得这一产业在国会立法中具有特殊地位,保护农业的安全网(Safety

^① Paul Ryan, “The Path to Prosperity: A Blueprint for American Renewal,” available at: <http://budget.house.gov/UploadedFiles/Pathtoprosperity2013.pdf>.

Net)也就习惯成自然。^①

此外,美国政府还在农业生产要素上直接补贴。比如,政府投资兴建水利灌溉设施,土地修造建设,农业灌溉用水的免费或低价使用等。不难看出,美国是世界上对农业保护和支持体系最为完善的国家,犹如庞大复杂的国内法律体系,美国的农业补贴政策和措施也十分严密,尽管在美国国内也引起了争议,但是对农业补贴的政策方向还没有任何逆转的迹象。

事实上,在有些发展中国家,特别是那些农业人口占绝大比重的国家,农业补贴是逆向的,即农业补贴了其他产业。而在美国却恰恰相反,其他产业反补了农业,这也是当前农业贸易自由化改革中最为值得深思的一个问题。

(三)通过签署自由贸易协定打开国际新市场

近年来美国农业出口的增长很大程度上受益于美国政府加速推进的双边和区域自由贸易协定的谈判。自克林顿政府以来,特别是布什政府时期,美国加速推进区域和双边自由贸易协定的谈判,其目标就是将世贸框架下无法达成共识的贸易自由化问题,率先在双边和区域自由贸易协定中得以实现,而农业正是受益于区域和双边贸易自由化最大的部门。

奥巴马政府在“自由且公平”贸易的原则下仍继续推动自由贸易协定谈判的进程。在美国农业部和农业利益集团的支持下,美国—韩国、美国—哥伦比亚、美国—巴拿马等三个重要的双边自由贸易协定相继签署,并均已于2011年10月在美国国会获得通过。随着这些自由贸易协定的逐步生效,预计将会使美国农业出口增加约23亿到31亿美元。^②

美国—韩国自由贸易协定(U. S. -South Korea Free Trade Agreement)于2012年3月15日正式生效。根据该协定,韩美两国将分阶段废除所有商品的关税,其中美国对韩农产品出口额的2/3立即免除关税,两国农产品贸易正在迅速扩大。^③

美国—哥伦比亚自由贸易协定(U. S. -Colombia Free Trade Agreement)于2012年5月15日起生效。哥伦比亚是南美第三大经济体,这一协定将每年为美国增加11亿美元的出口额,80%的出口商品立刻享受免税待遇,其中70%的农产品将免除

① William Neuman, “Farmers Facing Loss of Subsidy May Get New One,” Oct. 17, 2011, available at: <http://www.nytimes.com/2011/10/18/business/when-one-farm-subsidy-ends-another-may-rise-to-replace-it.html?pagewanted=all>.

② Remy Jurenas, “Agriculture in Pending U. S. Free Trade Agreements with South Korea, Colombia, and Panama,” *CRS Report for Congress*, October 6, 2011, available at: <http://www.nationalaglawcenter.org/assets/crs/R40622.pdf>.

③ “New Opportunities for U. S. Exporters under the U. S. -Korea Trade Agreement,” available at: <http://www.ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/korus-fta>.

关税。^① 这无疑将进一步扩大美国农产品的海外出口市场。

美国—巴拿马自由贸易协定(U. S. -Panama Free Trade Agreement)由美国国会于2011年10月21日正式通过立法批准。^② 巴拿马是拉丁美洲经济增长最快的经济体之一,也是中美洲共同市场的成员国。2010年的经济增速为6.2%,预测其到2015年的经济增速仍将维持这一水平。该协议的生效将减少和消除美国对巴拿马出口产品的关税以及其他障碍,扩大两国贸易,极大促进美国就业,扩大美国出口市场,提高美国竞争力。^③

如前所述,亚洲是美国农业最大的出口市场。为此,美国通过积极推动跨太平洋伙伴协定(Trans-Pacific Partnership, TPP)的签署,实现在亚洲的贸易扩展。美国把跨太平洋伙伴协定作为经济和外交制衡机制,试图冲破亚洲内部已经和正在建立的区域框架机制,巩固其在亚太地区的主导地位。一旦这一机制实现,将涉及广泛的亚洲贸易与投资自由化项目,有力推动美国对亚洲的农业贸易。

美国小麦协会(U. S. Wheat Associates, USWA)最新的一份综合研究表明,双边和多边自由贸易协定能够直接增加美国农业出口、提高农产品收购价格和扩大就业市场。以北美自由贸易协定(NAFTA)为例,自1994年1月1日北美自由贸易协定生效以来到2008年,美国货物出口额增加了120亿美元,增幅超过了300%;而小麦出口从1亿美元增加到了10亿美元,饲料粮出口额增加了30多亿美元。自美国和智利自由贸易协定于2004年1月1日生效以来,美国对智利的出口也实现了迅猛增长,2008年美国对智利的小麦出口量与2005年相比,增长高达1600%。另外,自2005年乌拉圭回合农业协议(Uruguay Round Agreement on Agriculture)生效以来,农业贸易价格对美国更加有利。2009至2010年,乌拉圭回合农业协议(URAA)框架下的小麦价格为每蒲式耳5.27美元,而没有这一机制的小麦价格仅为4.7美元。这对于每年10亿蒲式耳的出口量而言,是一个不小的价差和利润。^④

(四)政府部门直接参与农产品国际市场开发

为促进国际市场开发,美国农业部制定了诸多农产品国际市场开发计划(Mar-

① 2011 National Export Strategy—Powering the NEI, Trade Promotion Coordinating Committee, June 2011, pp. 17~18, available at: <http://www.trade.gov/publications/pdfs/nes2011FINAL.pdf>.

② 美国—巴拿马自由贸易协定迄今仍未在实际上生效,主要是巴拿马在劳工和税收政策等方面还不能满足协定要求。

③ Panama Trade Promotion Agreement, Office of the United States Trade Representative, available at: <http://www.ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/panama-tpa>.

④ Analysis of the Effects of Trade Agreements on U. S. Agricultural Exports and U. S. Market Development Programs, available at: <http://www.uswheat.org/whatWeDo/tradePolicy/doc/573EBC7DA5E270BB852578EF00532277?OpenDocument#>.

ket Development Programs),^①这些计划的实施直接促进了美国农产品的出口,主要包括:

1. 国际市场开发计划(Foreign Market Development, FMD)。这一项目也被称作“合作者项目”(Cooperator Program),旨在寻求、扩大和维护美国农产品的长期出口市场。在该项目下,美国政府与农业利益集团、行业协会或非盈利性组织共同承担开拓海外市场的投资和费用。2010 财政年度,美国政府在该项目下用于帮助农产品生产和加工商开拓海外市场的投资高达 3415 万美元。^②

2. 市场进入计划(Market Access Program, MAP)。这是一个传统的市场开发官方项目,以前称为市场促进计划(Market Promotion Program)。农产品出口商每年都可以申请美国农业部商业信用公司(Commodity Credit Corporation)的资助举办农产品出口促销活动。根据 2008 年 6 月通过的《食品、环保、能源法》,自 2008 年到 2012 年,美国农业部每年拿出 2 亿美元,直接用于农业的海外促销、市场调研、技术支持和贸易服务等。^③

3. 新兴市场计划(Emerging Markets Program, EMP)。为了保持或扩大美国农产品对海外新兴市场的出口,减少贸易壁垒及增加投资,美国联邦政府制订了此计划。该计划主要资助技术性项目,如支持可行性研究、市场调查、产业评估、环境考察和专门培训等。因此,资助对象是农业或农产品组织、大学、政府农业部门,并优先资助中小型农业企业或农业综合企业。2008 财政年度,美国农业部新兴市场计划安排了 1000 万美元支持了 90 个对新兴国家出口促进的项目;2009 财政年度,该项目支出为 816 万美元;2010 财政年度,该项目安排了 800 万美元支持了 83 个贸易促进项目。^④

4. 质量样品计划(Quality Samples Program, QSP)。该计划始于 1999 年,主要用于支持美国农业出口商向新兴市场的进口商提供农产品出口样品,让潜在客户发现美国农产品的优良品质。该计划针对的是商业和制造业而不是直接的消费者,并优先考虑美国农产品市场份额不超过 10% 的国家。2010 年,该计划投资 189 万美元支持了 13 个美国农业出口机构向其潜在客户提供样品。^⑤

5. 特种作物技术支持计划(Technical Assistance for Specialty Crops, TASC)。

① 关于各项计划的具体内容,请参见美国农业部网站:<http://www.fas.usda.gov/programs.asp>。

② USDA, “Foreign Market Development Program,” available at <http://www.fas.usda.gov/info/factsheets/fmd.asp>。

③ USDA, “Market Access Program,” available at <http://www.fas.usda.gov/info/factsheets/MAP.asp>。

④ USDA, “Emerging Market Program,” available at <http://www.fas.usda.gov/mos/em-markets/em-markets.asp>。

⑤ USDA, “Quality Samples Program,” available at <http://www.fas.usda.gov/mos/programs/QSP.asp>。

该计划主要通过技术支持,帮助农业出口商应对出口贸易中面临的有关特殊农作物(除小麦、饲料谷物、含油菜籽、棉花、大米、花生、糖和烟草之外的所有作物及产品)出口的卫生、动植物检验检疫和有关技术贸易壁垒。根据该计划,非营利贸易协会、大学、农业组织、私营企业等均可以申请技术研究的资助。由此资助的研究项目最长可以5年,每年度最多可获得50万美元的TASC资助。2008年财政年度该计划支出为400万美元;2009年为700万美元;2010年为800万美元;2011和2012年分别为900万美元。^①

从以上分析可以看出,美国政府农业出口促进计划的各个项目具有很强的针对性和可操作性,基本是根据农业出口商的实际需求而设置的。不仅着力解决了农业出口中面临的国际市场开发和产品推广问题,还就具体产品的技术贸易壁垒问题安排了科研项目予以支持,体现了美国农业出口促进政策的务实性和美国政府服务于农业出口的目标定位。

(五)为农业提供融资和风险保障机制

出口融资是促进农业出口的关键。美国政府为农业出口提供了多种融资便利支持。这些促进农业贸易融资便利的机构及其措施主要包括:

美国农业部联合美国进出口银行(Export-Import Bank of the United States, Ex-Im Bank)为中小型企业提供信贷支持。未来两年,进出口银行融资项目将扩大100亿,重点扶持中小型企业。旨在通过帮助首次出口和与已经确立的出口者一起工作扩大他们的市场,努力确保本国公司能够利用政府的出口促进和保障机制,包括出口信贷、技术支持、商业和政治风险保险及政府部门的支持。美国小企业管理局(Small Business Administration)与美国商务部(U. S. Department of Commerce)、美国进出口银行,以及其他公共和私人机构共同组成了美国出口援助中心(U. S. Export Assistance Center),为美国小企业开拓全球市场需要的融资援助提供一站式服务(One-stop Service)。另外,美国小企业管理局还为小企业提供各种贷款项目,包括出口贷款计划(Export Loan Program)、小微贷款项目(Microloan Program)、504贷款项目(504 Loan Program)等。

此外,各家银行都有专门的信贷部门提供小企业融资。由于美国农业补贴政策的存在,农业风险管理体制相对完善,农业信贷的信用风险较低,因此,农业融资难的情况并不普遍。

农产品价格、收益及国际市场的不确定性决定了风险管理在农业决策中扮演着

^① USDA, "Technical Assistance for Specialty Crops," available at <http://www.fas.usda.gov/info/factsheets/tasc.asp>.

重要角色。美国的农业风险管理政策和制度框架复杂而有效,在推动美国农业发展中一直发挥着重大作用。其中,农作物保险项目(Crop Insurance Program)最具有制度竞争优势。

据美国农业部的相关统计,当前美国共有超过 2.7 亿亩土地参与了农作物保险项目,每年政府的保险补贴都超过 50 亿美元,其中,2010 年的补贴额度为 65 亿美元。农场主通过购买农作物保险,防范可能因自然灾害和农产品价格下跌引起的收入损失风险。美国现行的农作物保险项目是公私合作关系:私营农作物保险公司承担一些低端的风险,农民缴纳保费作为保险费用的一部分,由联邦政府承担灾难性损失的风险并给农民支付补贴。

最新推出的农作物风险期权计划(Crop Risk Option Plan)下的小损失保险项目(Shallow-loss Insurance Program)正在美国国会进行讨论。^①这个项目的主要目标是扩大现有保险补贴的范围,由目前的 75% 拓展到 90% 区域内的平均损失。这将使生产者对其预期产量的 25% 到 30% 的作物进行小损失保险。尽管国内各行业的专家和学者对这一新的农作物保险项目持有不同观点,但这对于美国农业来说无疑又是一个利好消息。

(六) 横向政企关系下的利益集团机制也是美国农业出口的制度竞争优势

美国横向的政企关系突出表现在政府、利益集团(如行业协会)与国会之间的政策利益博弈。利益集团可以通过游说俘获立法者从而获取有利的政策支持,这也是美国农业利益保护的制度优势所在。美国国内有种类众多的农业行业协会。西部、中部和东部还有专门促进农业出口的贸易协会,如美国西部农业贸易协会(Western United States Agricultural Trade Association);每一个州也都有不同类型的农业利益集团和行业协会组织,如美国加州杏仁商会(Almond Board of California);还有跨区域的行业协会,如北美草莓种植者协会(North American Strawberry Growers Association)不仅包括了美国的 40 个州的草莓种植者,还包括加拿大和其他 15 个国家的草莓种植者。这些行业协会作为农业利益集团的代表,在促进美国农业出口方面发挥着自己独特而重要的作用。美国小麦协会(USWA)就是个很好的例子。该协会致力于为美国小麦生产商参与到全球出口市场中提供一个公平贸易的竞争平台,提供关于可能会影响市场准入和阻碍贸易的贸易政策问题的分析、预测和建议。在美国,政府政策每年都会影响数百万吨小麦的销售。美国小麦协会通过支持那些促进小麦开放和公平竞争的贸易政策并定期向美国政府提交评估建议,进而影响政

^① Research & Commentary: Shallow Loss Coverage and the CROP Act, available at: <http://heartland.org/policy-documents/research-commentary-shallow-loss-coverage-and-crop-act>.

府的小麦出口政策,最终影响美国小麦的出口。

特别值得注意的是,这些行业协会实行公司化运作,具有丰富的人力、财力和物力资源,不仅在美国国会政治中发挥至关重要作用,在支持产业研发、市场开发和完善政策支持方面,均发挥着重要作用。

三 未来美国农业出口促进政策走向分析

近年来,在美国经济的缓慢复苏中,农业出口发挥了不可替代的作用。就目前看,全球经济复苏依然乏力,特别是欧盟主权债务危机的持续,美国经济复苏仍将缓慢前行,这些都使得农业贸易自由化在世贸组织框架机制下的实现面临重重障碍。因此,未来美国农业出口策略仍将体现以补贴为主的特色,稳定农业促进就业、确保粮食安全和稳定提高农民收入仍将是主要政策导向。在国际上,通过实施国别政策推动国际市场对美国农业的开放,特别是促进对“金砖四国”的出口将是美国农业出口的重点。

(一) 农业补贴政策仍将会延续

美国农业补贴政策的延续是全球农业贸易自由化停滞和国内政治压力共同作用的结果。尽管学术界和美国政界对农业补贴政策一直持有异议,但取消农业补贴依然没有任何进展。究其原因,主要包括:

1. 全球农业贸易自由化前景黯淡为美国持续农业补贴提供了国际环境

多哈回合谈判的停滞和世界经济形势的持续暗淡使得农业贸易自由化步履维艰。世界贸易组织于2001年11月启动的多哈回合谈判(Doha Round Negotiations)一直停滞不前,在经历了2006年的中止和2007年的重启之后,由于各方在谈判议题上的争议,到底能否达成协议仍未有定论。美国是世界自由贸易的首要倡导者,但在农业贸易自由化问题上却徘徊不前,因为美国也意识到,农业贸易自由化是一把“双刃剑”,如果美国先行一步,那么农业开放的国际利益不一定会大于国内成本,却极有可能产生向欧洲和日本拱手让出国际市场甚至国内市场的惨烈结局。相反,如果美国迟走一步,并不违反任何国际协定。即使遭到国际舆论的谴责,美国也不是唯一的农业贸易保护国,更不必为此承担国际法律责任。这一现状使得美国农业补贴政策在国际贸易机制中缺乏必要的制约,成为现实可行的“灰色区域”,从而使得美国农业出口将继续受益于政府农业补贴。

2. 美国国内政治为农业补贴的继续提供了国内环境

在美国,农业补贴政策是一个敏感而悠久的政治议题,除了稳定粮食价格这一经济目标,其他关于农业的讨论基本上是关于政治的博弈。对农业补贴是否应该存续

就是一个颇有争议的政治议题。不论是政界、商界、学界还是民众,在农业补贴问题上的立场和观点差异很大。虽然反对持续农业补贴的声音持续不断,但由于农业补贴与国会政治千丝万缕的联系,取消补贴短期内难有突破。

美国环境工作小组(Environmental Working Group)通过分析加州的农业补贴发现,棉花和谷物种植者 2008 年产值占农业产值虽不到 3%,但却获得了超过 44% 的联邦农作物补贴,其中棉农获得 1.98 亿美元,大米种植者获得了 7300 万美元。农业补贴总是根据以前的产量进行分配,调整滞后且分配严重失衡;只有少数农民获得了补贴,多数农民基本没有获得补贴。因此,加州农业补贴是一种极不均衡、浪费严重、扭曲资源的补贴,新的农业补贴政策需要及时制定。^①

美国凯托研究所(Cato Institute)的研究认为,美国国会应逐步消减直至废除农业补贴,并给出了六个理由:农业补贴使财富再分配,将纳税人的税收转移到少数生活优裕的商人和地主手中;农业补贴打破了市场价格机制,损害了经济发展;农业补贴易于引发腐败丑闻;农业补贴损害了美国的贸易关系;农业补贴不利于环境保护;如果没有农业补贴,美国农业就会恢复市场机制,获得生机。^②

尽管美国国内对农业补贴的反对声持续数年,但美国农业利益集团在国会政治中影响巨大。特别是在各农业大州,农民和农业利益集团对国会议员来说是绝对不能忽视的切身利益所在,失去了农业集团的支持就等于失去了该州的选票。而国会有关农业保护和补贴的立法工作主动权又总是掌握在那些来自农业大州、对农业熟悉的议员们手中,因此,废止农业补贴难以实现。实际上,经济学家们并没有为美国的农业补贴政策找到任何经济理论的支持,纳税人也不理解为什么政府在财政赤字居高不下之时仍对农业网开一面,然而,政治上的可行性使得一切成为现实。当前,在经济复苏乏力的情况下,奥巴马政府为保障就业,也缺乏采取行动减少或取消农业补贴的动力。毕竟农业补贴在美国经济衰退时期做出了一定的贡献,比如,稳定了消费品物价指数,抑制了通货膨胀,使得始于 2008 年的金融危机没有伴随恶性通货膨胀。而由于补贴农产品带来的出口价格优势,又使得农业出口贸易的增长在一定程度上抵消了巨额贸易赤字,这对平衡美国的巨额贸易赤字起到了一定的作用。

(二) 实施国别农业贸易促进政策

美国政府部门通过加强国际贸易法的执行和监督,为美国公司创造自由且公平

① Kari Hamerschlag, "Farm Subsidies in California: Skewed Priorities and Gross Inequities," Environment Working Group, available at: <http://farm.ewg.org/pdf/california-farm.pdf>.

② Cato institute. Cato Handbook for Policymakers, available at: <http://www.cato.org/pubs/handbook/hb111/hb111-18.pdf>, pp. 193~199., also available at: <http://www.downsizinggovernment.org/agriculture/subsidies>.

的交易市场。2010年以来,美国贸易代表办公室(USTR)与出口促进委员会通力合作,采取措施改善和提高了美国农产品应对海外市场准入的能力。针对不同的国家和地区,美国采取了“区别对待”的农业出口促进政策,主要包括:

1. 对于传统发达国家市场

对于传统农业贸易伙伴欧盟、日本等发达国家市场,美国着重推动多哈回合农业谈判,以期望达成有效的市场准入机制,并通过贸易政策工具的广泛使用,减少贸易壁垒,特别是非关税贸易壁垒,实现在农业领域积极的市场准入。^①对于加拿大、墨西哥等北美自由贸易区伙伴成员国,美国则积极寻求加深农业领域深层次、重点领域的合作。四个重点合作领域主要包括:监管合作、跨境货运、北美生产市场的争端解决机制、北美自由贸易协定的原产地规则。^②由于多哈回合谈判的停滞,美国农产品对发达国家市场的出口增长受到了限制,因此,开辟新兴市场成为必然选择。

2. 对于新兴经济体市场

对于新兴经济体市场,特别是亚太地区市场,美国将其视为另一个扩大农业出口的关键市场。^③美国积极加入并推动跨太平洋伙伴关系协定的进一步扩大,以实现在亚太地区主要新兴市场的突破和增长。

美国将新兴国家中发展迅速的哥伦比亚、印度尼西亚、沙特阿拉伯、南非、土耳其、越南等国定位为未来扩大出口的二线市场。美国将针对这些国家制定市场进入战略,减少美国企业的行业进入壁垒。^④

对于市场潜力巨大且增长迅速的“金砖四国”(BRICs)市场,美国将其视为扩大未来农业出口的重大机遇。^⑤研究表明,由于“金砖四国”正面临着产业结构转型,在巨大的工业化转型过程中必然会创造出巨大的农产品进口需求,他们代表了全球40%的消费者,这是一个巨大的机遇。首先,随着“金砖四国”居民收入的持续快速提高,对进口食品需求进一步增加;其次,新兴经济体正在农产品的进口与自给之间寻

① Report to the President on the National Export Initiative: The Export Promotion Cabinet's Plan for Doubling U. S. Exports in Five Years, September 2010, p. 48.

② Steven Zahniser, "The NAFTA Countries Build on Free Trade," available at: <http://www.ers.usda.gov/AmberWaves/December11/Features/NAFTACountries.htm>.

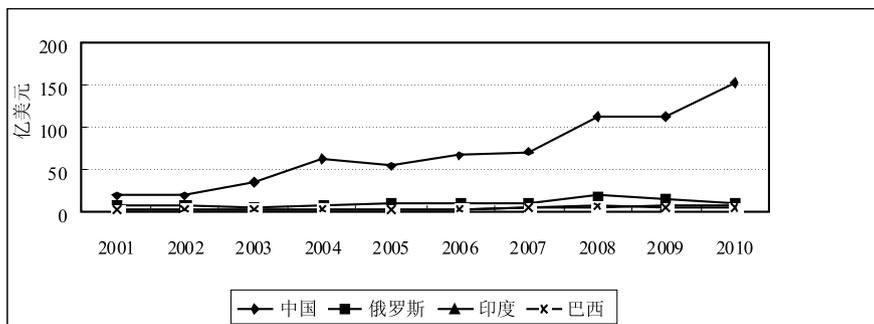
③ Report to the President on the National Export Initiative: The Export Promotion Cabinet's Plan for Doubling U. S. Exports in Five Years, September 2010, p. 16.

④ Report to the President on the National Export Initiative: The Export Promotion Cabinet's Plan for Doubling U. S. Exports in Five Years, September 2010, p. 49.

⑤ Report to the President on the National Export Initiative: The Export Promotion Cabinet's Plan for Doubling U. S. Exports in Five Years, September 2010, p. 16.

找新的平衡点。^① 这对美国农业出口是一个良好的机遇。

图 6 2001~2010 年美国对金砖四国农业出口

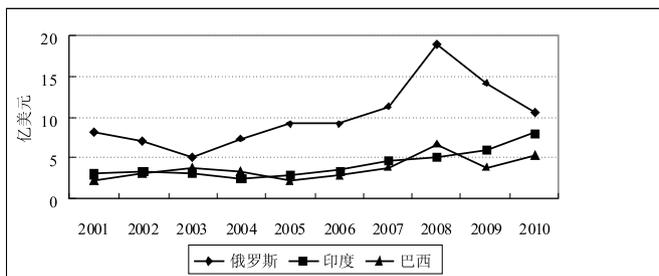


资料来源:根据美国农业部数据整理计算,参见 <http://www.nass.usda.gov>。

由图 6 不难看出,在美国对“金砖四国”的农业出口总额中,中国远远超过其他三国。

美国对其他三国农业出口的增加主要来自于饲料作物出口。究其原因,就是对进口农产品的需求不足。从图 7 可以看出,俄罗斯农业进口在金融危机之前增长迅速。但由于巴西和印度均为农业生产大国,其国内消费需求主要依靠国内农业产出,增速有限。但随着经济增长的加快,中国和其他三国都将为美国农产品市场的进入提供重要机遇。

图 7 2001~2010 年美国对俄、印和巴西农业出口



资料来源:根据美国农业部数据整理计算,参见 <http://www.nass.usda.gov>。

值得一提的是,美国通过积极的双边谈判,减少市场进入壁垒,开拓在“金砖四国”的市场份额。对中国,美国在中美商贸联合委员会(U. S. -China Joint Commission on Commerce and Trade)和中美战略与经济对话(U. S. -China Strategic and Economic Dialogue)的框架下,强调市场壁垒、贸易歧视、产权保护,以及源于自主创新政策的贸易投资问题等主要贸易议题的解决。一个典型的例子是,美国 2010 年 3 月

^① Jason Henderson, “Building US Agricultural Exports: One BRIC at a Time,” available at: <http://www.kc.frb.org/publicat/econrev/pdf/11q1Henderson.pdf>.

份与中国达成一项协议,重新开启美国猪肉和猪肉产品对中国市场的出口,这将为美国带来每年 2.5 亿美元的出口。^① 对印度,美国通过美印贸易政策论坛(U. S. -India Trade Policy Forum)、美印商业对话(U. S. -India Commercial Dialogue),以及其他有关的双边对话,解决主要的双边贸易摩擦问题并推动有关创新、服务、市场准入以及工业和农产消费品等领域合作动议的实现。对巴西,美国从整体行业范围内寻求新的合作领域,深化双边贸易和投资关系,包括美巴 CEO 论坛,美巴农业咨询委员会,以及美巴双边磋商机制等。^② 俄罗斯经过 18 年艰苦谈判,于 2011 年 12 月 16 日正式加入世界贸易组织,成为该组织的第 155 个成员国。入世后,俄罗斯对世界贸易组织成员国农产品进口关税从之前的 13.2% 下降到 10.8%,这给美国商品出口及农业出口创造了新的机会。^③

总之,美国通过不断与主要贸易伙伴进行谈判和协商,特别是与欧盟、韩国、中国和俄罗斯等国的谈判,消除了一系列针对美国农产品出口的贸易壁垒。美国商务部贸易协定实施项目也已经顺利减少了 33 个国家或地区的 50 种不同的针对美国出口产品的贸易壁垒。^④

(三) 稳定农业促进就业仍是政策导向

美国已经形成了以家庭农场规模经营为主导的农业发展模式。据统计,98% 的美国农场是家庭农场。美国的家庭农场生产了世界玉米总产量的 40%,但仅使用了 20% 的世界玉米收割面积,其每英亩土地的平均单产超过 9000 英磅。今天,每个美国农民生产的粮食平均可以满足 155 人的粮食需要,而这一指标在 1960 年仅为 26 人。^⑤ 根据美国农业部的统计,每 10 亿美元的农业出口额能够为美国人提供 8400 个工作岗位,这意味着 2011 年美国的农业出口帮助美国人提供了超过 100 万个工作岗位。^⑥

总之,美国农业为美国人提供了 1/12 的工作,并在满足消费者购买力和选择空

① Report to the President on the National Export Initiative: The Export Promotion Cabinet's Plan for Doubling U. S. Exports in Five Years, September 2010, p. 4.

② Report to the President on the National Export Initiative: The Export Promotion Cabinet's Plan for Doubling U. S. Exports in Five Years, September 2010, p. 49.

③ Market Opportunities for Key U. S. Products in Russia, available at: <http://gain.fas.usda.gov>.

④ Report to the President on the National Export Initiative: The Export Promotion Cabinet's Plan for Doubling U. S. Exports in Five Years, September 2010, p. 4.

⑤ Facts about America's Farmers, available at: <http://www.americasfarmers.com/about/facts/>.

⑥ News Release No. 0046.12, "Statement from Agriculture Secretary Vilsack on Record U. S. Farm Exports for Calendar Year 2011," available at: <http://www.usda.gov/wps/portal/usda/usdahome?contentid=2012/02/0046.xml&contentidonly=true>.

间的基础上,提供给消费者 83% 的食物。^① 强有力的农产品出口为美国保持贸易平衡、创造就业机会、促进经济增长以及实现奥巴马总统在“国家出口计划”中提出的到 2014 年底前实现美国出口增加一倍的最初目标做出了积极贡献。由此可以看出,美国农业仍是为美国创造就业的重要产业。

另外,由于农业具有的改善就业和提高农民收入的重要作用,美国农业利益集团在美国政治生活中占有重要地位,对美国国会和政党政治都有很大影响。美国国会中有众多农业利益集团的代表,他们很大程度上影响着美国国会对农业政策的立法。每逢美国大选年份,民主党和共和党往往会为了争取农民和农业利益集团的选票而提出利于农业发展的支持政策。这也从另一个侧面反映了农业对美国的重要性。

(四) 确保粮食安全仍是美国战略需要

近年来,随着全球人口的持续增长,耕地面积的不断减少,粮食用途的扩大,以及农业生产环境的恶化,全球粮食预期价格不断上涨。根据芝加哥期货交易所(Chicago Board of Trade)的市场行情分析,主要粮食期货中长期和约价格普遍看涨。根据美国农业部关于 2021 年的农业预测(USDA Agricultural Projections to 2021),随着世界对粮食、油菜及牲畜产品的需求不断增加、美元的持续贬值、能源价格的持续高涨、生物燃料产品的不断增加,未来十年,全球粮食价格将维持在 2006 年之上的水平。^②

农产品贸易是国际贸易中受外界影响较大较复杂的货物贸易,全球人口增长幅度、经济增长和收入水平变化、自然灾害、汇率变化和农业贸易自由化谈判的进展等等都影响着农业贸易的未来。因此,随着农业贸易的不确定性加大,粮食安全目标的实现对各国都具有一定的挑战性。从一个国家内部看,农产品进出口主要受到一个国家贸易政策和农业贸易开放程度的影响。

现阶段的美国农业劳动生产率为全球之最,粮食供过于求,因此,美国农业出口的扩大将产生稳定农产品价格和提高农业生产者利润的效用。随着全球性粮价上涨局面的持续,美国促进农业发展的战略仍将服务于其国家粮食安全的需要。作为世界头号经济强国,强大的农业也使得美国在巨大的国际市场机遇中受益。

(五) 稳定提高农民收入仍是重要国策

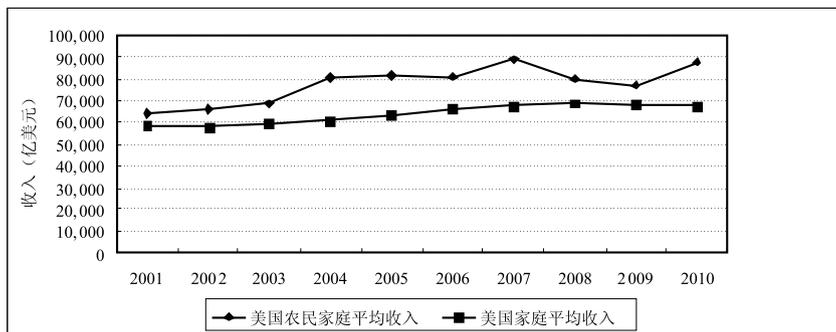
农业在稳定和提高美国农民收入方面具有重要作用。自 2001 年以来,美国农民

① USDA News Release, No. 0103.12, “USDA Trade Mission to Create Opportunities for U. S. Agriculture in China,” available at: <http://www.usda.gov/wps/portal/usda/usdamediafb?contentid=2012/03/0103.xml&printable=true&contentidonly=true>.

② Paul Westcott, “USDA Agricultural Projections to 2021,” available at: <http://www.ers.usda.gov/Publications/OCE121/>.

家庭平均收入 (Average Household Income) 始终高于全国家庭平均收入, 2001 到 2004 年两者差距逐步扩大, 2005 年之后又呈现逐年缩小的趋势, 到 2010 年差距又一次扩大。(见图 8)

图 8 2001~2010 年美国农民家庭和普通家庭平均收入比较



资料来源:根据美国农业部数据整理计算,参见网页 <http://www.nass.usda.gov>。

统计数据显示,2010 年末,美国农民平均家庭收入高达 8.778 万美元,而生活在大农场的农民平均家庭收入更是高达 20.1465 万美元。^①

在美国未来的发展中,稳定和提高农民收入仍将关乎美国大选政治,关乎美国经济复苏。尽管有关美国农产品通过政府补贴低价出口误导了农业全球贸易自由化、损害了世界主要不发达农业经济国利益的指责不绝于耳,但今天的农业问题并非简单的经济问题,业已成为关乎国际和国内两个层面上的政治与经济利益交错的重大议题。

结 语

以上分析验证了美国国内的一个说法,“美国农民成就了美国增长”(America's farmers grow America)。2011 年,美国农业贸易盈余达 340 亿美元,高于美国其他任何一个产业。^② 美国能够拥有当今世界最发达的农业经济,不能否认其优越的自然资源和先进的科学技术,但完善的农业出口促进政策与机制提供的制度优势更值得深思。

首先,2008 年金融危机之后,美国出台了一系列农业出口激励政策,在农业政策

① Farm Household Economics and Well-Being: Farm Household Income, available at: <http://www.ers.usda.gov/Briefing/WellBeing/farmhouseincome.htm>.

② American's Farmers, "What Do America's Farmers Grow?" available at: <http://www.americasfarmers.com/about/what-they-grow/>.

方面显现出了更为强硬的刻意保护特征,对内通过立法实施直接补贴,对外通过双边和区域自由贸易协定的谈判敦促海外市场开放,这种对内补贴扶持和对外拓展支持的制度优势业已成为美国保持其农业国际竞争力的根本所在。

其次,美国政府在农业出口促进方面的政策支持具体而务实。一方面,美国政府加速推进双边和区域自由贸易协定的谈判,使得农业出口受益于由此打开的海外市场;另一方面,美国政府实施的诸多农产品国际市场开发计划和融资与风险管理机制具体而有效,为农业出口竞争力的稳定和提升提供了政策支持。

再次,美国农业利益集团在国会政治中的影响力没有因为经济危机受到任何影响,相反却因为农业对出口拉动的贡献得以提升,从而使得农业保护的立法机制更加稳固。因此,取消农业补贴政策仍难实现。

最后,粮食安全和农民收入稳定一直是美国国家利益的一部分。特别是在经济衰退时期,农业的稳定和增长不论对粮食安全、农民收入还是就业促进都至关重要。

总起来看,美国农业出口促进政策机制的核心就是农业保护。美国在不同时期对农业出口支持政策的选择,实际上反映了美国有效保护本国农业产业和稳定经济发展基础的政策导向。就农产品贸易而言,美国在国际市场上的竞争优势表面上来自于产品,但从本质上是源于制度。在未来国际市场的竞争中,发达国家和发展中国家之间的竞争,也将更多体现在政策和制度层面上的竞争。制度优势可以激发甚至创造产品竞争优势,从这个意义上说,制度优势对美国农业出口竞争更为举足轻重。

张丽娟:山东大学经济学院教授、经济学博士

高颂:山东大学经济学院世界经济专业硕士研究生

(本文责任编辑:魏红霞)

“外围团体”对2012年美国大选的影响

徐彤武

〔内容提要〕与以往历次大选相比,2012年美国大选的突出特点是在公民言论自由的大旗下,以超级政治行动委员会为代表的各种“外围团体”为开展选举政治宣传而筹措和花费巨资。“外围团体”现象是当代美国选举财务改革遭受重大挫折的显著标志,它严重地背离了美国联邦宪法所崇尚的基本价值,使美国的宪政民主制度陷入政治、法理和道德的三重困境之中,因而遭到美国多数民众的反对。事实证明,这种现象的实质是美国资本主义寡头集团对公共政策制定过程的控制,而绝非大多数美国公民民主权利的真正体现。

关键词:美国政治 选举 外围团体 超级政治行动委员会

2012年是美国进入21世纪后的第三个选举政治高峰年份。在50年一遇的大旱煎熬中,美国的选举制度也正在经历一场不折不扣的灾难:在保护联邦宪法第一条修正案所赋予的公民言论自由权利的旗帜下,以超级政治行动委员会(super PAC)为代表的各种“外围团体”(outside groups)空前活跃,它们依靠无限制的巨额捐款支持,通过海量政治广告对候选人竞选过程和中间选民施加了史无前例的影响。这种“外围团体”现象的由来及其背后隐含的种种问题反映出现今美国国内政治发展的趋势和特点,因而有必要下功夫做一番研究与分析。

一 “外围团体”:美国选举政治语境中的特殊组织群体

一般而言,美国公众表达选举意愿最便捷的途径有三,即参加选举投票、为候选

人捐款、参加或资助能够影响选举结果的民间组织,也就是“外围团体”。在美国选举政治的特定语境中,“外围团体”是对于一大批在候选人竞选团队之外成立、至少在表面上与竞选团队没有任何组织关联的各种正式民间组织的总称。由于它们同基层选民联系密切,能够通过各种方式开展宣传鼓动,所以又往往被称为“造势团体”(advocacy groups)。目前“外围团体”的总数大约有 24 万个,可粗略划分为两大群体:政治行动委员会和享受联邦免税待遇的非营利机构。

(一)政治行动委员会(political action committee, PAC)

政治行动委员会是为参与选战而筹集和支出活动经费的组织,更确切地说,它是一个在法定限额内向候选人或其他政治行动委员会提供直接资助的账户。这是一个大“家族”,具体名称五花八门,按照成立方式、具体功能和监管要求的不同又有进一步的分类,其中数量最多而且比较重要的政治行动委员会有以下两种:

1. 由公民个人发起成立的无关联组织委员会(non-connected committee)。由于它没有主办机构,所以身份独立。许多这类组织是由在任国会议员或其他政治家为支持本党候选人而成立的,故也被统称为“领导力政治行动委员会”(Leadership PAC)。例如,“21 世纪民主党人”(21st Century Democrats)的主要创始人是民主党参议员汤姆·哈金(Tom Harkin),其宗旨是为最能体现民主党价值观的候选人提供资助。共和党参议员迈克·李(Mike Lee)领导的“宪法保守派基金”(Constitutional Conservatives Fund, CCF)也是类似机构,使命是挑选和资助那些主张限制联邦政府权力的候选人通过选举进入国会。

2. 由工商企业、工会和一些往往具有明显意识形态倾向的非营利组织主办的分设独立基金(separate segregated fund)。这种基金必须与主办机构自身财务资金切割,独立筹措和使用经费。“可口可乐公司跨党派善治委员会”(The Coca-Cola Company Nonpartisan Committee For Good Government)、“联合汽车工会志愿社区行动计划”(UAW Voluntary Community Action Program)、“全国生命权理事会政治行动委员会”(National Right To Life PAC)、^①“全国步枪协会政治胜利基金”(The NRA Political Victory Fund)^②等均属于这种情况。

① 全国生命权理事会(National Right To Life Committee, NRLC)成立于 1968 年,是美国建立最早、规模最大的反对堕胎、杀戮、协助自杀和安乐死的民间组织,总部设在首都华盛顿,在全美 50 个州拥有 3000 多个分支机构。它的政治行动委员会在 2012 年大选中的目标是支持共和党总统候选人罗姆尼击败奥巴马,相关信息可见其官方网站 <http://www.nrlpac.org/>。

② 全国步枪协会(National Rifle Association, NRA)创建于 1871 年,总部位于首都华盛顿,是美国最大的维护公民持枪权益的组织,现有会员超过 400 万人。它的政治行动委员会向来以成功率高而著称,在 2008 年大选中,“全国步枪协会政治胜利基金”介入了争夺国会参众两院 271 个席位的选战,达到目的的有 230 个席位。更多情况可见该政治行动委员会的官方网站 <http://www.nrapvf.org/>。

任何政治行动委员会都必须依照法定要求和程序向联邦选举委员会(Federal Election Commission, FEC)申请注册,获得唯一的组织身份编码并接受监管。联邦选举委员会的权限来自《1971年联邦选举法》(Federal Election Campaign Act of 1971, FECA)及1974年修正案。^①截至2012年3月底,政治行动委员会的总数为5667个,^②因为每逢大选年份往往有许多新政治行动委员会成立,所以估计2012年政治行动委员会的数量可能会达到6000个左右。

联邦选举委员会根据国内收入水平和通货膨胀率,一般每两年发布一次公民个人和政治行动委员会为选举提供政治性捐款的限额。例如:在2011~2012选举周期的任何1年中,公民个人可最多向每名候选人捐款2500美元,向政党的全国委员会捐款3.08万美元。支持单个候选人的政治行动委员会最多可以向每名候选人捐款5000美元,向政党的全国委员会捐款1.5万美元,向其他政治行动委员会捐款5000美元。^③

(二)联邦免税非营利机构(tax-exempt nonprofit)

据美国联邦税务局(Internal Revenue Service, IRS)统计,2011财政年度全美享受联邦免税待遇的主要非营利组织有162.91万个,^④其中依照《国内税收法》(Internal Revenue Code)^⑤可在一定限度内涉足有关选举的政治性活动的组织总数超过23万个,它们分为四种:^⑥

1. 《国内税收法》501(c)(4)条款规定的社会福利组织。这些应依法致力于促进社会福利事业的组织共约9.74万家,比较典型的是历史悠久、拥有140万会员和支持者的基层环保运动组织塞拉俱乐部(Sierra Club)。

2. 《国内税收法》501(c)(5)条款规定的劳工、农业和园艺组织。它们的数量超过5.15万个,主力是专业人士或劳动者参加的工会组织,如全国教育协会(National Education Association, NEA)、货车司机工会(Teamster)等。

3. 《国内税收法》501(c)(6)条款规定的商会和行业协会组织。这类组织有7.03万个,涵盖了美国各个经济部门,其中对白宫和国会最具政治影响力的莫过于不久前

① 《1971年联邦选举法》及1974年修正案生效后,联邦选举委员会于1975年正式组建并开始运转。该委员会由6名有投票权的委员组成,委员经总统提名、参议院批准,任期6年,每年改选1/3,主席由6名委员轮流担任。

② Federal Election Commission, Federal Election Commission, *FEC Record*, August 2012, p. 15.

③ Federal Election Commission, *Contribution Limits for 2011~2012*, available at: <http://www.fec.gov/>.

④ Internal Revenue Service, *Data Book 2011*, Publication 55B, Washington, DC, March 2012, p. 56. 需要指出的是,联邦法律严禁公益慈善类的免税组织,即501(c)(3)条款免税组织涉足选举政治。

⑤ 本文所引用的《国内税收法》条款均依据美国政府印刷局(United States Government Printing Office)官方网站上发布的2011年版《美国联邦法典》第26卷(*US CODE 2011, Title 26, Subtitle A-Income Taxes*)。

⑥ Internal Revenue Service, *Data Book 2011*, Publication 55B, Washington, DC, March 2012, p. 56.

刚刚举行过百年庆典的美国商会(U. S. Chamber of Commerce)。

4. 《国内税收法》527 条款规定的政治性组织。由于种种复杂原因,对这种组织缺乏准确统计,但根据官方估算和实际情况推测,目前这类组织总数大约有 1.6 万家。^①法律规定,这种组织的主要功能是“影响或者试图影响任何一位联邦、州或地方政府公职人员的遴选、提名、选举或任命”,且它们为实现这些目标而获得的捐款、会费及筹款活动所得可以不计算为应税收入,从而免缴联邦所得税。^②

二 “公民联合组织案”的裁决对选举财务规则的改变

2010 年 1 月 21 日,美国联邦最高法院的 9 名大法官以 5 比 4 的接近票数就“公民联合组织诉联邦选举委员会”(Citizens United v. FEC)一案做出了有利于原告公民联合组织(Citizens United)的裁决。这个立即引起各方激辩的裁决所产生的一个关键性后果是联邦选举法律对“外围团体”资助助选广告(electioneering communications),即涉及选举的议题广告(issue ads)的限制几乎被消除殆尽。^③布鲁金斯学会高级研究员、曾经担任过联邦选举委员会主席的波特(Trevor Potter)认为,无论是从法律还是政治角度看,“公民联合组织案”都堪称“选举游戏规则的改变者”,^④更有法学家称它使美国面临一场“宪法危机”。^⑤为了能够清晰地说明这个案件后果的严重性,有必要先简要回顾一下近代以来美国的选举财务改革(campaign finance reform)

① 美国联邦审计署(United States General Accounting Office, GAO)在一份给国会众议院筹款委员会的关于政治性民间组织的报告中称:政治性组织占全部免税组织的 1%。参见:GAO, *Political Organizations: Data Disclosure and IRS's Oversight of Organizations Should Be Improved*, July 2002, GAO-02-444, p. 20.

② United States Government Printing Office, *U. S. CODE 2011, Title 26, Subtitle A-Income Taxes*, § 527, pp. 1515~1516.

③ 助选广告指的是任何以广播、电视(包括有线电视网络)或卫星播放的、点明(或者出现照片)某位寻求联邦公职候选人的政策立场但又不明确号召选民支持或者反对其当选的付费广告,这种广告只能在大选投票之前 60 天或者初选投票之前 30 天播放,且目标受众人数超过 5 万人。通过邮寄、电话和互联网传播的选举广告不受此限制。参见:United States Government Printing Office, *Bi-partisan Campaign Reform Act of 2002*, (Public Law 107-155), § 203. PROHIBITION OF CORPORATE AND LABOR DISBURSEMENTS FOR ELECTIONEERING COMMUNICATIONS; 2 U. S. C. 434 and 441b, Federal Election Commission (compiled), *Federal Election Campaign Laws*, April 2008.

④ The Brookings Institution, “Campaign Finance in the 2012 Elections: The Rise of the Super PACs,” Washington, DC, Thursday, March 1, 2012, transcript by Anderson Court Reporting, p. 25, available at: http://www.brookings.edu/events/2012/0301_super_pacs.aspx, 2012 年 5 月 7 日。

⑤ 纽约大学法学院研讨会(Money, Politics & the Constitution: Building A New Jurisprudence, March 27, 2010), available at: http://www.brennancenter.org/content/pages/money_politics_the_constitution_symposium, 2012 年 6 月 15 日。

历程。^①

(一)曲折前进的选举财务改革

美国的选举财务改革可追溯至建国之初,但全面意义上的改革酝酿于19世纪末至20世纪初。当时,美国作为新崛起的世界工业强国,大财团的势力迅速扩张,垄断资本对国家和经济社会生活的操控日益露骨,选举腐败进入高发期。即便是那位赢得了“托拉斯轰炸机”绰号的老罗斯福(Theodore Roosevelt),若无资本大亨们的慷慨赞助,也不可能代表共和党夺取1904年大选的胜利。^②

在社会各界强烈不满和改革呼声的巨大压力下,老罗斯福政府和国会启动了选举财务改革,改革的核心议题及主线至今未变,那就是如何在保障公民民主权利的同时,处理好金钱与选票的关系,特别是金钱与竞争总统、副总统和国会议员这些联邦公职的候选人竞选活动之间的关系。迄今为止,改革取得了四项里程碑式的成果:

(1)1907年的《蒂尔曼法》(Tillman Act)。该法明确规定:禁止企业和国民银行资助任何联邦公职候选人的竞选活动,违者将追究刑事责任。尽管这部法律的象征意义远远大于实际效果,但它被公认为美国首部试图斩断工商业的金钱与联邦选举候选人之间直接关系的法律。

(2)1947年的《塔夫脱—哈特利法》(Taft-Hartley Act)。^③这部法律的基本内容是从各个方面规范劳资关系。它有一条非常重要而且对劳资双方一视同仁的规定,即禁止工会组织和企业自身的财务账户发生任何涉及联邦选举的直接捐款或开销,包括资助本组织涉及选举的政治性广告开销。

(3)《1971年联邦选举法》(Federal Election Campaign Act of 1971, FECA)。这部法律与其1974年修正案和其他配套的法律法规一起,构成了当代美国联邦选举制度的基础。^④它最主要的内容包括:通过规定披露选举经费的措施,提高候选人竞选资金的透明度;对竞选广告的开销和候选人竞选费用的支出加以严格限制;就公司企

① 能够相对简明扼要地讲述美国当代选举财务改革并受到广泛好评的最新学术著作是:Stephen J. Wayne, *The Road to the White House 2012*, 9th Edition (Wadsworth Cengage Learning, 2012)。

② 据1912年国会一个委员会的调查,这次大选中共和党竞选经费的72.5%来自大公司和企业主的捐赠。见刘绪贻、杨生茂主编,余志森等著:《美国通史(第四卷):崛起和扩张的年代(1889~1929)》,北京·人民出版社,2008年版,第320页。

③ 《塔夫脱—哈特利法》于1947年6月23日生效。该法的正式名称是《1947年劳资关系法》(The Labor Management Relations Act of 1947),相关法案曾遭杜鲁门总统否决,但国会推翻了总统的否决使其最终成为有效的联邦法律。

④ 《1971年联邦选举法》1972年2月7日由尼克松总统签署生效。与这一法律密切相关的另一部配套法律是《1971年税收法》(1971 Revenue Act)。1972年以后,国会至少已经对《1971年联邦选举法》进行了21次修订。本文参考的法律文本来自联邦选举委员会编纂、体现了最新修订情况的《联邦选举法律汇编》(*Federal Election Campaign Laws*, compiled by Federal Election Commission, April 2008)。本文引用时依照惯例只标明相关条款在《美国法典》(U. S. C.)中的统一编号。

业和工会组织设立政治委员会事宜做出详尽规定；组建联邦选举委员会并授权它解释选举法律、制定监管规章并履行监管和执法职责。从此，国会、独立监管机构和联邦法院成为选举改革中举足轻重、互相合作又互相制约的三方。

(4)《2002年跨党派选举改革法》(Bipartisan Campaign Reform Act of 2002, BCRA)。^①这部法律是对《1971年联邦选举法》及其修正案的全面修订。它的制度创新在于：为限制利益集团的影响，不允许全国性的政党(及党的各级委员会)、候选人和在职公职人员为参加联邦选举而筹集“软钱”(soft money)；^②明确禁止公司企业和工会组织使用自身财务经费资助助选广告，并收紧对这种助选宣传的管理；重新定义和规范与候选人竞选团队无直接配合关系的选举广告宣传，即所谓“独立宣传支出”(independent expenditure)，强化有关信息披露、报告和责任声明的规定。^③

在回顾选举财务改革历程时，有两点值得注意：第一，历次改革的重点都是对公司企业的政治资金进行限制，而普通公民在个人出钱资助政治活动方面一直享有广泛的自由。他们对联邦候选人或者政治行动委员会的捐款需要遵守限额规定，但对联邦免税非营利机构的捐赠并无数额限制。此外，普通公民可以无限度地自掏腰包支付由自己发起的任何独立宣传支出的费用。第二，在美国法律语汇中，公司(corporation)一词并非仅限于工商企业，而是包括了一切登记为公司制法人的组织。由于美国绝大多数正式民间组织都依法登记为非营利公司制法人组织(nonprofit corporation)，所以联邦法律(包括法院判例)中任何涉及公司制法人组织的规定均适用于它们。

(二)联邦最高法院对“公民联合组织案”的裁决

① 共和党参议员约翰·麦凯恩(John McCain)与民主党参议员拉斯·法因戈尔德(Russ Feingold)是这一法案最初的提出者，因此《2002年跨党派选举改革法》又被称为《麦凯恩—法因戈尔德法》(McCain-Feingold Act)。2002年3月27日该法由小布什总统签署生效。

② 软钱(soft money)是相对于直接向候选人提供的捐款即硬钱(hard money)而言的，主要指政党的各级委员会在联邦选举法律规定的禁止、限制或信息披露要求之外筹措的经费，这些经费往往不会直接或者单独用于本党候选人的竞选活动，而是用来赞助同竞选相关的宣传活动或其他开销，从而间接地支持了候选人，此定义参见：2 U. S. C. 441i, Federal Election Commission (complied), *Federal Election Campaign Laws*, April 2008。另外，在媒体报道中，“软钱”也常用来指各种组织(包括非营利组织)用来进行间接政治宣传(并不明确支持或反对某位候选人，但其意图能够让受众心知肚明)的开销。

③ 美国联邦选举法律规定，任何选举支出，若符合如下两个法定条件即为“独立宣传支出”：第一，明确表达选举或击败某位候选人的意思；第二，这种开支不与候选人及相关方的动作协调一致，或者应他们的要求或建议而发生。这里的“相关方”包括候选人授权的政治行动委员会及其代理人、候选人所属政党及其代理人。独立宣传支出必须依法向联邦选举委员会报告，条件是：若在投票前20天(含第20天)以外的支出超过1万美元，或者在投票前20天内、但投票24小时之前超过1000美元，参见：United States Government Printing Office, Bipartisan Campaign Reform Act of 2002, (Public Law 107-155), § 211. Definition of Independent Expenditure; 2 U. S. C. 441b, Federal Election Commission (complied), *Federal Election Campaign Laws*, April 2008。

公民联合组织(Citizens United)是一个意识形态保守的501(c)(4)条款组织。2008年大选期间,该组织发行了由它出资制作的纪录片,攻击竞争民主党总统候选人提名的参议员希拉里·克林顿。由于担心该片的传播计划会明显违反联邦选举法律中关于助选广告和独立宣传支出的规定,^①公民联合组织遂以联邦选举委员会为被告向联邦地区法院提起诉讼,要求法院针对相关条款颁发说明性禁制令(injunction)。公民联合组织在案件的初审和上诉法院审理阶段均遭败诉,后在保守派法律界人士的策划和支持下于2008年8月诉至联邦最高法院。^②2010年1月21日9名大法官以5比4的微弱多数做出了有利于公民联合组织的裁决。^③

联邦最高法院的法庭意见是,基于联邦宪法第一条修正案的精神,政府限制公司机构独立宣传支出的行为缺乏法理依据,故联邦选举法律中的相关规定和先前由联邦最高法院做出的两个裁决被宣布无效。^④法庭认为,在涉及政治性言论时,政府若因言论发布者身份的不同而厚此薄彼,便违反了宪法第一条修正案,因为公司制身份并不应当妨碍这类机构如同公民个人一样行使言论自由权利,而且它们的独立宣传支出并不会引起“腐败或者腐败现象”。^⑤如此一来,最高法院就为所有的公司制法人机构(特别是工商企业和工会组织)使用自身财务经费在选举中放手进行政治宣传开了绿灯。

(三)联邦上诉法院对“现在就说组织案”的裁决

现在就说组织(SpeechNow)是首都华盛顿的一个小型527条款组织,该组织宣称它的资金源于个人捐赠,完全用于开展符合其宗旨的独立宣传支出。“现在就说组织诉联邦选举委员会”(SpeechNow v. FEC)一案的核心诉求是,该组织要求法庭裁定,联邦选举法律中关于限制公民个人及团体对政治性民间组织捐款数额的两项条款是否妨碍了公民的言论自由。2010年3月26日,哥伦比亚特区联邦上诉法院9名法官对该案做出一致裁决。他们依据最高法院对“公民联合组织案”的裁决,宣布

① 这里指的主要是根据《2002年跨党派选举改革法》第203条(§203, Bipartisan Campaign Reform Act of 2002, BCRA)修订并被编入《美国法典》第2卷第441b条款的内容。441b条款全文可见:2 U. S. C. 441b, Federal Election Commission (compiled), *Federal Election Campaign Laws*, April 2008.

② Jeffrey Toobin, “Money Unlimited,” *The New Yorker*, May 21, 2012, pp. 36~47.

③ *Citizens United v. Federal Election Commission*, Syllabus, 558 U. S. 50 (2010).

④ 这里指的是:第一,最高法院关于“奥斯汀诉密歇根州商会”(Austin v. Michigan Chamber of Commerce)案的裁决[494 U. S. 652 (1990)],该裁决维持了密歇根州法律对于公司机构资助的独立宣传支出的限制。第二,最高法院关于“麦康内尔诉联邦选举委员会”(McConnell v. FEC)案的裁决[540 U. S. 93 (2003)],该裁决部分维持、部分推翻了《2002年跨党派选举改革法》中关于助选广告的限制性规定。

⑤ 法庭意见的原文是:“this Court now concludes that independent expenditures, including those made by corporations, do not give rise to corruption or the appearance of corruption.” *Citizens United v. Federal Election Commission*, Syllabus, 558 U. S. 50 (2010), p. 5.

联邦选举法律中的有关规定违宪。^①法庭认定,对专事政治性独立宣传的组织(independent expenditure-only group)而言,政府对捐款额的任何限制不仅与反腐败无关,而且违反了联邦宪法第一条修正案。^②

这样,到2010年3月,经过联邦最高法院和哥伦比亚特区联邦上诉法院对有关案件的裁决,现行联邦选举法律中对工商企业、工会组织和非营利机构介入选举政治宣传所设置的权利限制和金额限制几乎全部失效。

三 新法律环境中的“外围团体”与2012年大选

随着选举法律规范发生重大改变,“外围团体”和它们进行的政治宣传造势活动也获得了自《1971年联邦选举法》生效以来最为宽松的环境。

(一) 超级政治行动委员会的兴起

超级政治行动委员会(super PAC)是美国政治术语中的最新时髦词汇,它是对那些有别于传统型政治行动委员会的一类组织的总称。其独特之处有二:首先,它的唯一功能是实现“独立宣传支出”,即通过制作和播放政治广告开展“独立于”任何竞选联邦公职者及其代理人或政治行动委员会的选举宣传活动,以便旗帜鲜明地支持或者反对某位候选人;其次,它不仅合法且无限制地为政治广告花钱,而且可以无限制地接收来自公民个人和公司、工会及其他非营利机构的捐款。实际上,超级政治行动委员会就是能够合法超越联邦选举法律法规约束、拥有巨大财务实力和政治影响力的超级选举宣传机构。

美国历史上的第一批超级政治行动委员会出现于2010年夏季,为共和党通过是年中期选举夺回国会众议院控制权立下了汗马功劳。当时,形形色色的“外围团体”(包括84家超级政治行动委员会)总共支付的助选广告宣传费超过了2008年大选期间的同类支出,相当于2006年中期选举同类支出的5倍。^③

民主党阵营对于超级政治行动委员会的态度开始是排斥和犹豫的。但随着这种

① 《美国法典》第2卷第441a(a)(1)(C)条规定:对任何不是由某一政党的州委会建立或维持的政治委员会,个人捐款每年不得超过5000美元;441a(a)(3)条规定:对所有政治委员会的捐款,每两年内的个人捐款不得超过6.99万美元。参见:Federal Election Commission (compiled), *Federal Election Campaign Laws*, April 2008, pp. 61~62; *SpeechNow v. Federal Election Commission*, No. 08-5223, pp. 7~8.

② 本案法庭意见中的一个关键句子是:“Given this analysis from *Citizens United*, we must conclude that the government has no anti-corruption interest in limiting contributions to an independent expenditure group such as *SpeechNow*,” *SpeechNow v. Federal Election Commission*, No. 08-5223, pp. 14,16.

③ The Brookings Institution, “Campaign Finance in the 2012 Elections: The Rise of the Super PACs,” Washington, DC, Thursday, March 1, 2012, transcript by Anderson Court Reporting, p. 15, available at: http://www.brookings.edu/events/2012/0301_super_pacs.aspx 2012年5月7日。

机构惊人的筹款效率和选举宣传能力日益展现,奥巴马在2012年2月不得不改弦更张,公开表示欢迎一切支持民主党的超级政治行动委员会。^①当米特·罗姆尼(Mitt Romney)在支持他的主要超级政治行动委员会“重建我们的未来”(Restore Our Future)的帮助下赢得3月6日“超级星期二”的党内预选后,奥巴马竞选团队的总负责人吉姆·梅西纳(Jim Messina)在3月7日凌晨3点向民主党支持者发出一封十万火急的电子邮件,呼吁他们正视超级政治行动委员会前所未有的财力和能量。^②此后,民主党便越来越主动地把“优先美国行动”(Priorities USA Action)^③等组织作为进行白宫保卫战的重要武器。

(二)2012年大选中的超级政治行动委员会

如果说超级政治行动委员会在2010年中期选举时仅是初露锋芒,那么在2012年大选期间它们可谓大显身手、出尽风头。这主要表现在三个方面:

1. 机构数量快速增长。据联邦选举委员会和专门研究金钱与政治关系的跨党派智库“回应政治中心”(Center for Responsive Politics, CRP)公布的统计数字,^④正式履行了注册手续的超级政治行动委员会2011年末不到90个,而进入2012年之后它们的数量便逐月增加,到10月15日达到933个。^⑤

2. 超级富豪成为捐款主力。在机构增加的同时,超级政治行动委员会收到的捐款数额也直线上升。2012年3月上旬它们获得的捐款总额是1.5亿美元,至10月15日达到4.063亿美元。^⑥

一些美国媒体注意到,虽然给超级政治行动委员会的捐款来自社会各界,250美元以下的小额捐献亦属常见,但50万美元以上的大额捐款主要来自企业主、投资者、律师、医生、演艺界明星等特高收入人群。在超级政治行动委员会所筹全部款项中,

① Nicholas Confessore and Michael Luo, “Obama Allies Feel Pressure to Raise Cash,” *The New York Times* (New York edition), Wednesday, March 14, 2012, p. A1.

② Major Garrett, “Obama’s Super Paranoia,” *National Journal*, March 10, 2012, p. 40.

③ “优先美国行动”是支持奥巴马总统连任的最主要的超级政治行动委员会,它的大部分支出都用于攻击共和党总统候选人罗姆尼。该组织详情可见其官方网站 <http://www.prioritiesusaaction.org/>。

④ “回应政治中心”是设在首都华盛顿的一家跨党派非营利机构,1983年由退体的民主党参议员弗兰克·丘奇(Frank Church)和共和党参议员休斯·斯科特(Hugh Scott)共同创办,目前已经发展成为美国享有盛誉的专业智库,属于享受联邦免税待遇的501(c)(3)公益慈善类组织。更多详情可见其官方网站 <http://www.opensecrets.org/about/>。

⑤ 数据来源:Center for Responsive Politics, available at: <http://www.opensecrets.org/>, 访问日期2012年10月16日。

⑥ 数据来源:Center for Responsive Politics, available at: <http://www.opensecrets.org/>, 访问日期2012年3月30日和10月16日。

他们的贡献份额高达70%，^①若干机构所获捐款几乎全部得益于亿万富翁的慷慨相助，这种情况在2012年头5个月的共和党党内初选时期尤为突出。公共调研中心（Center for Public Integrity, CPI）的研究报告指出，^②这一时期超级政治行动委员会获得的捐款，约1/3来自10大捐款者，其中包括7名超级富豪和3家非营利组织。^③

超级富豪中最能引发轰动效应的是美国博彩业巨头谢尔登·阿德尔森（Sheldon Adelson）。他本来特别赏识纽特·金里奇（Newt Gingrich），并不惜为此慷慨解囊2650万美元。当5月末罗姆尼已经稳获共和党总统候选人资格后，阿德尔森便大手笔一次资助“重建我们的未来”1000万美元。^④至8月中旬阿德尔森及其家人为支持共和党一方的超级政治行动委员会和重要的免税非营利组织，已经斥资超过5000万美元，从而创造了美国大选历史上的一项政治捐款纪录。^⑤

3. 促使攻击性政治广告出现井喷。虽然今天移动互联网和智能手机的普及已经让美国真正进入了数字时代，但高度发达的广播电视系统依然是民众获得选举信息的最重要渠道。^⑥因此，超级政治行动委员会主要通过广播电视节目中插播由它们安排的政治广告，向既定区域的选民群体发动密集宣传攻势。各种政治势力利用超级政治行动委员会发布政治广告还有一个好处，那就是由于这些机构与两党候选人在形式上保持了“一臂之遥”的距离，加上选民对它们的背景并不熟悉，所以即便

① Paul Blumenthal, “Supper PAC Mega-Donors Surpass 100, June Best Super PAC Fundraising Month Ever,” *The Huffington Post*, updated July 28, 2012, available at <http://www.huffingtonpost.com/2012/07/27/>, 2012年8月3日。

② 公共调研中心1989年由资深新闻记者查尔斯·刘易斯（Charles Lewis）创建于首都华盛顿，现已成为美国成立最早、规模最大的非营利专业调查机构之一，属于享受联邦免税待遇的501(c)(3)公益慈善类组织。它的主要活动是进行跨党派的调查研究，着力揭露滥用公权、侵权渎职和贪污腐败现象，以促进公共机构的透明度和问责制。更多详情可见其官方网站 <http://www.iwatchnews.org/>。

③ John Dunbar, “Top 10 Donors Make up a Third of Donations to Super PACs,” updated May 21, 2012, available at: <http://www.iwatchnews.org/2012/04/26/8753/>, 2012年6月1日。

④ Nicholas Confessore, “Campaign Aid Is Now Surging Into 8 Figures,” *The New York Times* (New York edition), Thursday, June 14, 2012, p. A1.

⑤ Trip Gabriel and Nicholas Confessore, “Casino Mogul Assembles Potential Donors For Ryan,” *The International Herald Tribune*, Thursday, August 16, 2012, p. 4.

⑥ 根据美国皮尤中心新闻研究项目发布的《2012美国新闻媒体年度报告》，2011年美国各种媒体（除纸质报刊外）的受众人数均有所增长。电视台网的观众数止跌回升，其中ABC、CBS和NBC三大台网观众数增长4.5%，每晚收看它们节目的观众有2250万人。93%的美国人拥有收音机，广播是仅次于电视的重要公众传媒。此外，3/4的美国人拥有笔记本电脑或台式电脑，44%的人拥有智能手机。参见：The Pew Research Center’s Project for Excellence in Journalism, *The State of the News Media 2012, An Annual Report on American Journalism* (Key Findings by Amy Mitchell and Tom Rosenstiel of PEJ), available at: <http://stateofthemedias.org/>, 2012年5月18日。

广告中包含失实信息,也不至于直接引发选民对主要候选人的反感。^①

当代美国选举史一再证明,构思巧妙、制作精良且集中发布的负面电视广告可以在短时间内形成巨大的政治杀伤力,相比之下,共和党比民主党更擅长此道。^②韦斯利扬媒体项目(Wesleyan Media Project)研究了本选举周期(2011~2012)连续16个月内的所有政治广告后发现,65%的支持罗姆尼等共和党候选人的广告和近20%力挺奥巴马总统连任的广告由超级政治行动委员会操办。从内容上看,攻击性的负面广告占比为70%,而2008年大选期间这个比例仅为9.1%。若仅分析各种“外围团体”发布的广告,其负面广告的比例竟高达86%。^③更有甚者,一批主力“外围团体”,如“美利坚十字路口”(American Crossroads)、“争取繁荣的美国人”(Americans for Prosperity)、美国能源联盟(American Energy Alliance)、塞拉俱乐部,以及民主党和共和党的全国委员会等,直到2012年9月底,也没有发布过哪怕是一则正面阐述所支持的候选人主张的广告,它们的政治广告100%都是攻击性的。^④

(三)2012年大选中的免税非营利组织

在选举过程中,合法涉足选举政治的联邦免税非营利组织可以采取灵活多样的方式发挥作用,如成立分设独立基金直接向候选人提供捐款,利用电视和互联网发布涉及各种政策议题的助选广告,即开展所谓“议题倡导”(issue advocacy)活动,^⑤通过

① Deborah Jordan Brooks, Assistant Professor of Dartmouth College, with Michael Murov, “Assessing Accountability in a Post *Citizens United* Era: The Effects of Attack Ad Sponsorship by Unknown Independent Groups,” *American Politics Research*, Vol. 40, No. 3 (May 2012), pp. 383~418.

② Jane Mayer, “Attack Dog,” *The New Yorker*, February 13 & 20, 2012, pp. 40~49.

③ 韦斯利扬媒体项目(Wesleyan Media Project)是美国韦斯利扬大学(Wesleyan University)和若干院校、非营利机构及私立基金会合作进行的一个项目,专门研究政治广告。本文数据来自:“Presidential Ads 70 Percent Negative in 2012, Up from 9 Percent in 2008,” by efwler, May 2, 2012, Kantar Media/CMAG with analysis by the Wesleyan Media Project, available at: <http://mediaproject.wesleyan.edu/>, 2012年6月2日。

④ 《华盛顿邮报》网站关于2012年大选的广告情况动态统计参见:“Campaign 2012, Mad Money: Tracking TV Ads in the Presidential Campaign,” (data updated August 30, 2012) available at: <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/special/politics/>, 2012年9月13日。

⑤ 议题倡导(issue advocacy)广告也被称为利益倡导(interest advocacy)广告,由于其自身的高度复杂性,迄今未有一个全面而清晰的法律定义。实践证明,在选举过程中,免税非营利组织发布的广告可以做到既紧扣公众关注的政策议题(如环保、医疗、住房、妇女权益等),明确而又微妙地向目标受众传达可以影响选举的信息,又不违反任何关于选举宣传的法律。从20世纪70年代起,联邦选举委员会、国会和联邦最高法院一直在试图找到准确区分议题倡导广告和选举政治广告(express advocacy,指明确号召选举或者击败某候选人的广告)的标准,但这些努力并未取得令人满意的结果。事实上,《2002年跨党派选举改革法》把这种广告作为助选广告对待并力求加以限制。2010年“公民联合组织案”之后,议题倡导广告和选举政治广告之间的界限已经大大模糊了,有时甚至被无所顾忌地跨越。有关议题倡导广告对选民行为的影响可参见: Soontae An, Hyun Seung Jin and Michael Pfau, “The Effects of Issue Advocacy Advertising on Voters’ Candidate Issue Knowledge and Turnout,” *Journalism & Mass Communication Quarterly*, Vol. 83, No. 1 (Spring 2006), pp. 7~24.

电话、电子邮件和上门拜访等方式进行选民动员,协助选民登记,为候选人在当地的活动提供志愿服务,散发印刷宣传品等等。除此之外,在2012年大选中,这些组织向选民施加政治影响力的方式又增添了新招数:

1. 向超级政治行动委员会捐款。在这方面,工会组织表现突出。例如,全国教育协会曾向本组织建立的超级政治行动委员会“全国教育协会宣传基金”(NEA Advocacy Fund)拨款360万美元。^①劳联—产联(AFL-CIO)也为自家举办的同类机构“工人之声”(Workers' Voice)输送了大笔资金。劳联—产联的司库舒勒(Elizabeth Shuler)宣布,“工人之声”为了改变少数人主导选举政治的传统,推出激励工会会员和非会员工人参与选举进程的措施,向他们让渡一定数额的超级政治行动委员会经费使用权限,并利用平板电脑、数字化终端和脸谱(Facebook)、推特(Twitter)等网络社交媒体为工人和中产阶级构建起“独立的”政治表达与政治选择平台。^②

2. 与超级政治行动委员会的选举宣传默契协同。这方面的典型莫过于“美利坚十字路口”及其姐妹组织“十字路口草根政策战略”(Crossroads Grassroots Policy Strategies,常用缩写Crossroads GPS)之间的分工与联系。前者是着眼全国选情的超级政治行动委员会,集中火力攻击奥巴马总统的执政记录;后者是侧重围绕具体政策展开宣传的501(c)(4)条款组织,力图削弱民主党在国会参议院的力量。令人瞩目的,这对姐妹组织的幕后策划者都是曾为小布什总统心腹的著名保守派战略家卡尔·罗夫(Karl Rove),担负实际领导职责的也是同一个人,即曾任小布什政府劳工部副部长、现任美国商会首席法律官员的史蒂文·劳(Steven J. Law)。民主党阵营也不乏同样例子,如为了抗击罗姆尼团队针对西班牙语裔美国选民发起的宣传战,支持奥巴马总统连任的服务业雇员国际工会(Service Employees International Union, SEIU)^③与“优先美国行动”携手,从6月11日开始播出耗资400万美元的抨击罗姆尼的西班牙语政治广告。^④

① available at: <http://www.opensecrets.org/>; John Dunbar, “Top 10 Donors Make Up a Third of Donations to Super PACs,” updated May 21, 2012, available at: <http://www.iwatchnews.org/2012/04/26/8753/>, 2012年6月1日。

② Mike Hall, “Workers' Voice Speaks For the 99%,” available at <http://www.aflcio.org/>, 2012年6月3日。

③ 服务业雇员国际工会是美国、加拿大和美属波多黎各服务业雇员的联合工会组织,始建于1921年,总部位于首都华盛顿,拥有上百个行业的会员210万,在北美设有约15个州级委员会和150个地方分支机构,更多详情可见其官方网站 <http://www.seiu.org/>。

④ Alexander Burns, “Democratic Groups Join Forces to Fight Right,” June 12, 2012, available at: <http://www.politico.com/news/stories/0612/77313>, 2012年6月13日。相关广告可在服务业雇员国际工会官方网站上看到,标题为《用罗姆尼自己的话说》(In Mitt Romney's Own Words), 2012年6月13日。

四 “外围团体”活动引发的主要争议

“外围团体”在选举政治中向来是“八仙过海、各显神通”，这就难免鱼龙混杂、引发各种争议，在2012年大选中围绕它们的争议主要集中在四个方面：

（一）超级政治行动委员会的独立性备受质疑

根据联邦选举法律和联邦法院对“公民联合组织案”等案件的裁决意见，超级政治行动委员会最基本的属性是独立性，即它必须完全独立于候选人的竞选团队和竞选活动，并只为开展本组织主持的“独立选举宣传”而存在。

然而，现实中许多重要的超级政治行动委员会都与候选人的竞选有着千丝万缕的联系，它们都是高度按需定制和高度个人化的，创办者通常是候选人的朋友甚至家人。^①在这方面，民主、共和两党的总统候选人都毫不避讳。支持奥巴马连任的最大超级政治行动委员会是“优先美国行动”，它的创办者是两名前白宫高级幕僚比尔·伯顿(Bill Burton)和肖恩·斯威尼(Sean Sweeney)，前白宫办公厅主任拉姆·伊曼纽尔(Rahm Emanuel)在9月初也宣布要专心投入到该机构的筹款工作中。^②在拜访奥巴马总统和白宫高级官员的要客名单中，不乏向这家超级政治行动委员会慷慨解囊的工商界人士，其中有些人还直接参加了奥巴马竞选团队的筹款活动。^③奥巴马竞选团队的发言人本·拉博尔特(Ben LaBolt)向媒体公开承认总统竞选团队为“优先美国行动”的筹款活动提供过帮助。^④罗姆尼曾亲自现身“重建我们的未来”举办的筹款活动，呼吁公众为这家超级政治行动委员会捐款。他的竞选团队和“重建我们的未来”都使用目标点咨询公司(TargetPoint Consulting)提供的选举咨询服务，而这家公司创办人的妻子又恰好是罗姆尼竞选团队的副经理凯蒂·盖奇(Katie Packer Gage)。^⑤

① Dan Eggen, “Super PACs Are Often a Friends and Family Plan,” *The Washington Post*, Monday, June 11, 2012, p. A1.

② Peter Wallsten and Tom Hamburger, “A Worried Scramble for More Donations,” *The Washington Post*, Thursday, September 6, 2012, p. A1.

③ Sunlight Foundation Reporting Group; Anupama Narayanswamy, “Big Donors to Democratic Super PACs Visited White House,” May 31, 2012, available at: <http://reporting.sunlightfoundation.com/2012/>, 2012年6月16日。阳光基金会(Sunlight Foundation)成立于2006年4月，是一家设在首都华盛顿的跨党派公共慈善类免税组织，即501(c)(3)条款组织，其宗旨是促进政府的透明度和问责制建设。更详细情况可见其官方网站 <http://sunlightfoundation.com/about/>。

④ Michael D. Shear and Derek Willis, “Donations to Democratic Super PAC Rise Just as Campaign Steps Up Spending,” *The New York Times* (New York edition), Thursday, June 21, 2012, p. A16.

⑤ Mike McIntire and Michael Luo, “Super PACs’ Act almost as Adjuncts of U. S. Campaigns,” *The International Herald Tribune*, Monday, February 27, 2012, front page.

(二) 社会福利组织介入选举政治的限度含混不清

社会福利组织,也就是 501(c)(4) 条款组织介入选举政治的权利是受法律保护的,但一个重要前提是这类活动不得构成该组织的主要活动(primary activity)。^①在实际掌握中,公认底线是政治性活动支出不超过社会福利组织年度总支出的 50%。问题在于,联邦法律对于 501(c)(4) 条款组织的定义过于宽泛,对于到底什么叫做过多介入选举政治、用什么标准来衡量这类组织所进行的议题倡导活动的性质等并无清晰界定,有些法规已经过时。^②就拿“十字路口草根政策战略”来说,这个组织除积极开展选举宣传外,还花费数千万经费用于基层议题倡导活动,而这些议题无一不是选举的热门话题。此外,它还向一批保守派 501(c)(4) 条款组织提供资助。^③明眼人一看便知,这家组织的主要活动早已远远超出了促进社会福利的范围,但这种情况在 2012 年大选中可谓比比皆是。

(三) 选举财务信息缺乏透明度

依照联邦选举法律,任何政治行动委员会所获得的捐款和支出,只要超过 1000 美元就必须向联邦选举委员会报告并披露捐款者。绝大多数政治行动委员会都能做到这一点,但也有机构想方设法隐瞒某些真实捐款者的信息。例如,“重建我们的未来”就曾经使用格伦布鲁克公司(Glenbrook L. L. C.)的假名掩护企业家杰西·罗杰斯(Jesse Rogers)夫妇的身份,而这两位提供了 25 万美元的捐款人与罗姆尼私交甚密。支持民主党的机构也发生过类似的信息造假情况。^④更重要的是,无人知晓在上报信息中到底还存在着多少这样的假信息。

对于可以在选举政治的波涛中冲浪的免税非营利组织来说,法律本来就没有要求它们披露捐款来源。现在,联邦法院对“公民联合组织案”等案件的裁决又为它们提供了新的政治活动空间,这就在客观上为大笔政治性捐款进行暗箱操作创造了便利。

透明度问题最多的是某些社会福利组织。大量事实说明,一些大企业、利益集团和富豪把 501(c)(4) 条款组织当成了漂白政治性支出的平台,通过这些组织表达政

① IRS: Exempt-Organizations Technical Instruction Program for FY2003, John Francis Reilly and Barbara A. Braig Allen, *Political Campaign and Lobbying Activities of IRC 501(c)(4), and (c)(6) Organizations*.

② Congressional Research Service, Report R40183, Erika K. Lunder, Legislative Attorney and L. Paige Whitaker, Legislative Attorney, *510(c)(4) Organizations and Campaign Activity: Analysis Under Tax and Campaign Finance Laws*, January 29, 2009, pp. 2~6.

③ T. W. Farnam, “Mystery Donor Gives \$ 10 Million for Attack Ads,” *The Washington Post*, Saturday, April 14, p. A6.

④ Michael Luo, “Readers: Help Us Discover a Secret Donor,” February 3, 2012; “A Secret Donor Revealed,” February 7, 2012, *The New York Times*, The Caucus, available at: <http://thecaucus.blogs.nytimes.com/2012/>, 2012 年 5 月 3 日。

治诉求,支持或者反对相关候选人。例如,从7月中旬起,一批重量级保守派组织斥巨资在若干重要的摇摆州发动为期三个月的广告攻势,集中火力攻击奥巴马政府的医疗改革和曾经支持改革的国会议员。仅“争取繁荣的美国人”一家就为此开销900万美元。这一攻势的幕后支持者显然包括科克工业集团(Koch Industries)和医疗保险业巨头安泰公司(Aetna),但公众永远不会清楚它们提供资助的真实内情。^①

商会和行业协会组织,即501(c)(6)条款组织的透明度也亟待提高。法律要求它们在年度报表中列出所有超过5000美元的捐款,但可以隐匿捐款者的名字,除非捐款者愿意自报家门。在2012年大选中,美国商会计划花费创纪录的5000万美元用于政治性广告宣传,介入国会参众两院大约40个议席的争夺。由于该组织一直拒绝公布捐款者的身份,所以公众根本无法知晓哪些大公司的支票支撑了它在大选中的政治性宣传活动。难怪英国《经济学家》杂志意味深长地把美国商会称为“密会”(Chamber of Secrets)。^②

(四)对政治性组织的监管存在严重漏洞

《国内税收法》527条款规定的公民政治性组织是1975年之后美国政治体制中的一种特殊制度安排。^③显然,这种组织的定义比联邦选举法律对政治行动委员会的定义宽泛得多,它包括了所有政党、党的分支机构、形形色色的政治行动委员会和任何其他形式的政治性民间组织,涵盖了这些组织在联邦、州和地方三个层面上的活动,而且这些活动不单涉及选举,也要介入公职人员的遴选、提名和任命事项,这就给予527条款组织以极大的周旋空间。^④从法律角度讲,任何一个在联邦选举委员会注册的政治行动委员会也同时是527条款组织,但并非所有的527条款组织都应当而且可以受到联邦选举委员会的制约。联邦法律和行政监督体系中的这种差异与模糊造成了监管“外围团体”势力的诸多灰色地带。^⑤这种情况自2000年大选后始终存在,而到2012年大选期间则弊端毕现。有理由相信,待本次大选结束之后,联邦选举

① Dan Eggen, “Health-care Law Faces Attack Ad Campaign,” *The Washington Post*, Saturday, July 21, 2012, p. A4.

② “The Chamber of Secrets,” *The Economist*, April 21, 2012, pp. 67~69.

③ Congressional Research Service, Report RS21716, Erika Lunder, American Law Division, *Political Organizations Under Section 527 of the Internal Revenue Code*, January 28, 2008, p. 1.

④ Congressional Research Service, Report RL30582, Marie B. Morris, American Law Division, *527 Organizations: How the Differences in Tax and Election Laws Permitted Certain Organizations to Engage in Issue Advocacy without Public Disclosure and Proposals for Change*, Updated September 7, 2000, pp. 2~5.

⑤ Congressional Research Service, Report RS22895, L. Paige Whitaker and Erika Lunder, American Law Division, *527 Groups and Campaign Activity: Analysis Under Campaign Finance and Tax Laws*, June 12, 2008, p. 2.

委员会很可能会像以前那样处罚一批故意逃避监管的 527 条款组织。^①

五 “外围团体”给当代美国选举制度带来的三重困境

以超级政治行动委员会为代表的“外围团体”通过金钱和几乎不受限制的助选宣传为 2012 年大选打下了深刻烙印。它们对当代美国的选举制度,特别是选举财务的影响造就了政治、法律和道德的三重困境。

(一)政治困境

政治困境,用在华盛顿智库圈内久负盛名的学术泰斗托马斯·曼(Thomas E. Mann)和诺曼·奥恩斯坦(Norman J. Ornstein)的话来概括,就是美国选举政治进入了一个“无法无天、巨额秘密金钱泛滥和特殊利益集团贩卖影响力的新镀金时代”。^②“外围团体”在这个“新镀金时代”的基本作用至少有四点:

1. 促使选举沦为金钱游戏。2012 年大选是美国建国 236 年来耗资最多的大选。民主、共和两党的总统候选人都接受联邦竞选基金而是自行筹款,这在“水门事件”之后尚属首次。^③虽然人们依然相信民意是最终决定选举结果的因素,但迄今为止的选战造就的主要印象则是候选人之间的竞争结果首先取决于财力的较量,而非其治国方略对选民的感召力。^④很明显,“外围团体”的活动在很大程度上加剧了金钱对选举政治的腐蚀力。令民主党颇感意外的是,它长期以来所倚重的“外围团体”力量的潜力能被共和党阵营发挥得淋漓尽致。^⑤

除了影响总统选举之外,“外围团体”显示力量的重要战场是各州举行的联邦国

① 2006 至 2007 年间联邦选举委员会曾通过诉讼手段对一批分别支持民主党和共和党的 527 条款组织课以重罚,原因就在于这些组织为逃避监管,故意混淆公民政治组织与政治行动委员会的区别,不依法注册正确的组织身份。在 2000 年和 2004 年大选中积极为候选人筹集捐款的公民增长俱乐部(Citizens Club for Growth)就曾被判处罚款 35 万美元,因为该组织未依法注册为政治行动委员会,而是以 527 条款组织的身份从事活动。参见:Federal Election Commission, *RECORD*, Vol. 33, No. 10, October 2007, pp. 14~15.

② 托马斯·曼是布鲁金斯学会的高级研究员,诺曼·奥恩斯坦是企业研究所的研究员。他们一起合作了 40 年,是华盛顿研究圈内公认的学术双雄。由于他们所在的智库分别属于中间派和意识形态倾向保守的机构,所以他们的意见往往能够被各方重视和接纳。引文见:Thomas E. Mann and Norman J. Ornstein, “What Won’t Fix Washington, What Will,” *The Washington Post*, Sunday, May 20, 2012, p. B1.

③ Jeff Zeleny and Jim Rutenberg, “Five Crucial Factors to Watch, Just 58 Days From the Election,” *The New York Times* (New York edition), Sunday, September 9, 2012, p. A1.

④ Nicholas Confessore and Derek Willis, “Romney Racks Up a Big Campaign Cash Advantage Over Obama,” *The New York Times* (New York edition), Tuesday, August 21, 2012, p. A13.

⑤ 美国联邦法律中对于各种公民“非政治组织”的宽松待遇很大程度上是拜民主党的努力所赐。参见:Stephen J. Wayne, *The Road to the White House 2012*, 9th Edition (Wadsworth Cengage Learning, 2012), p. 41.

会议员选举和州公职人员选举。众多观察家认为,州一级的选举将最能体现“外围团体”的价值。^①2012年6月5日举行的威斯康星州州长重选(recall election)是美国历史上第三次州长重选,民主党人和工会组织期望把共和党人斯科特·沃克(Scott Walker)拉下州长宝座,结果却是沃克涉险过关。毋庸置疑,“外围团体”在这次选举中发挥了举足轻重的作用。若不是联邦最高法院“公民联合组织案”的裁决使威斯康星州有关禁止企业和工会支付独立宣传费用的法律失效,情况也许会大不同:全国各地保守派“外围团体”为支持沃克而筹集的经费多达3000万美元,而挑战者民主党人汤姆·巴尼特(Tom Barrett)一方仅有400万美元,双方资金比例超过7比1,这是一场实力过于悬殊的决斗。^②

公允而论,正是奥巴马及其代表的民主党在2008年大选时种下了今日的苦果,因为奥巴马是第一个完全拒绝使用联邦总统选举基金(也不受附带条件限制)的候选人。这样做固然让他募集的竞选资金远远超过对手,但也自然助长了共和党人和中间派选民利用私人资金实现政治诉求的冲动。在新的选举财务法律环境下,这种冲动极易演化为对公职的变相“拍卖”。

2. 加剧政治极化。佐治亚大学(University of Georgia)的一项专题研究表明,当前国会参众两院中两党议员的政见对立为1879年以来之最。^③《福布斯》杂志认为,2012年大选是美国现代史上意识形态色彩最浓的大选。^④在这种背景下,许多“外围团体”的助选广告缺乏政治包容度和妥协精神,传播了带有民粹政治色彩的主张,客观上为党派对立火上浇油。在它们的围攻下,若干立场相对温和的共和党议员被迫退出政治舞台,其中包括缅因州女参议员奥林匹娅·斯诺(Olympia Snowe)^⑤和印第安纳州资深参议员理查德·卢格(Richard Lugar)。^⑥7月31日得克萨斯州共和党推举联邦参议员候选人的第二轮选举更是让代表茶党理念的组织所拥戴的前州政

① Matt Bai, “How Did Political Money Get This Loud?” *The New York Times Magazine*, July 22, 2012, p. MM14.

② Paul Abowd, “Wisconsin Recall Breaks Record Thanks to Outside Cash,” June 3, 2012, available at: <http://www.iwatchnews.org/2012/06/03/9039/>, 2012年6月6日; Judy Keen, “In Wisconsin, Revved up For Vote on Recall - Labor Union Battle with Gov. Walker to Climax Tuesday,” *USA Today* (International Edition), Tuesday, June 5, 2012, p. 3A.

③ Ronald Brownstein, “Snowe-Fall,” *National Journal*, March 10, 2012, p. 10.

④ Steve Forbes, Editor-in-Chief, “Election Armageddon,” *Forbes*, May 7, 2012, p. 11.

⑤ 来自缅因州的女参议员斯诺是美国历史上第一位在州议会参众两院和国会参众两院都担任过议员的女性,2006年曾被《时代》周刊评选为美国十大参议员(Top 10 U. S. Senators)。2009年国会参议院常设财政委员会审议奥巴马政府的医疗改革方案时,她曾经投下来自共和党阵营的唯一支持票。

⑥ 理查德·卢格1976年被选入国会参议院,其后一直连选连任,成为最资深的共和党参议员之一,曾两度出任参议院外交关系委员会主席。

府检察官特德·克鲁兹(Ted Cruz)获胜。^①这种靠强势民粹路线胜出的候选人将很可能给美国政治带来“极化后遗症”,从而持续妨碍国会的有效运转。

3. 削弱联邦政府对选举财务乃至院外游说活动的监管。联邦选举委员会的监管对于保障大选依法进行是不可或缺的。这个机构的工作本来就存在许多漏洞,超级政治行动委员会的崛起和其他“外围团体”所产生的一大堆新问题又令监管难度陡增。更糟糕的是,现有的6名委员中有5人处于等待继任者的“看守”状态,而新任委员因国会党派纷争迟迟不能到位。在政治对立中,分属两党的委员往往难以就如何在新法律环境下有效监管选举财务达成一致意见,使联邦选举委员会成为“没有牙齿”的机构,处于半瘫痪状态。^②

与选举财务监管密不可分的另一个问题是,由于许多免税组织能够合法隐瞒捐款来源,这就为联邦政府提高政治游说活动透明度的努力制造了巨大障碍。事实上,最高法院关于“公民联合组织案”的裁决已经对各行各业就政府公共政策开展的游说活动造成了深远影响,使得院外游说集团能够绕过《1995年游说信息披露法》(Lobbying Disclosure Act of 1995)的规定,^③利用某些“外围团体”达到其目的。^④

4. 挑战传统的政党功能。自从19世纪美国形成共和、民主两大政党主导选举、轮流坐庄的局面后,美国总统及其他重要联邦公职候选人无一不是政党决策的产物。过去几十年间,特殊利益集团推动的基层选举活动在一定程度上削弱了传统政党的权威,选举财务改革对“软钱”的限制也减少了政党的选举资源,但政党面临的最大挑战出现在2012年。人们看到,超级富豪和他们资助的超级政治行动委员会实际上扮演着“造王者”的角色。由于超级政治行动委员会筹款极为简便,财大气粗的捐款者和听命于他们的咨询专家们坐在家就能够搞定一切,所以他们的想法或政策无需经过辩论或党的领导机关批准,更不用考虑对选民负责,这就会给政党或候选人造成风险。这方面差点引发轩然大波的是保守派广告策划大师弗雷德·戴维斯(Fred

① Erik Eckholm, “Tea Party Favorite Wins Texas Runoff,” *The New York Times* (New York edition), Wednesday, August 1, 2012, p. A1.

② “The Federal Election Commission: Testy Gridlock,” *The Economist*, May 19, 2012, pp. 40~41; “The Toothless Agency Overseeing the Election,” *Bloomberg Businessweek*, May 7~May 13, 2012, p. 36.

③ 《1995年游说信息披露法》由国会参众两院在1995年通过,1996年元旦生效,此后国会又对其进行过重大修订。参见:Congressional Research Service, Report RL33065, R. Eric Petersen, Analyst in American National Government, Government and Finance Division, *Lobbying Reform: Background and Legislative Proposals*, 109th Congress, Updated March 23, 2006.

④ Eliz Newlin Carney, “The Nonprofit World’s New Weapon: Exempt From Lobby Rules, Now They Have New Money Leeway,” *OUTLOOK*, A CQ Roll Call Special Publication, June 2012, p. 8.

Davis)提出的关于炒作奥巴马与牧师杰里迈亚·赖特(Jeremiah Wright)关系的点子。^①若不是罗姆尼闻讯后紧急出面制止,很可能造成严重干扰共和党竞选战略的事件。《纽约时报》认为,这件事表明单个富豪配上一个咄咄逼人的政治咨询专家就有可能对选举产生立竿见影的影响,这不仅改变着竞选过程,也“改变着整个政治行当”。^②

(二)司法困境

司法困境的实质是,某些大公司、超级富裕人群和各种“外围团体”在2012年大选中充分利用了“公民联合组织案”之后形成的新政治游戏规则,然而司法系统内部对这种规则的看法并不一致。这种状况不仅使联邦最高法院的声望空前低落,更使人们对联邦司法系统均衡维护公民合法权益的能力产生了疑问。

1. “公民联合组织案”使司法系统对涉及选举财务的一些案件产生了严重分歧。由于解除了对“外围团体”影响选举的限制,选举制度的公平性遭到破坏,“钱多声音大”的事实损害了普通美国公民的自由权利。奥巴马总统非常清楚最高法院对“公民联合组织案”的裁决对美国的选举政治意味着什么,所以他在发表2010年度国情咨文的时候眼睛盯着坐在前排的最高法院大法官说,这一裁决将为特殊利益集团在选举中用强大财力“窒息美国普通民众的声音”开启方便之门。^③这句话不幸而言中。

考虑到“公民联合组织案”裁决的消极后果,若干州和联邦法院接连做出与联邦最高法院裁决相悖的决定。这种罕见的分歧固然有悖于美国习惯法的传统,不利于保持联邦法治的统一,但也从一个侧面说明了“公民联合组织案”的裁决在法理上和实践上均造成了诸多矛盾。2011年12月蒙大拿州最高法院以该州情况特殊为由,认定该州1912年关于禁止公司机构为竞选活动提供资助的法律依然有效,这一立场

① 杰里迈亚·赖特是芝加哥三一联合耶稣教会(Trinity United Church of Christ)的资深牧师,发表过许多在美国公众看来是耸人听闻的言论。奥巴马2008年竞选总统之前曾是该教会成员,2008年5月奥巴马宣布退出该教会。2012年5月间,戴维斯曾建议接纳某亿万富翁的1000万美元捐款,以便让支持罗姆尼的超级政治行动委员会制作并播出一则质疑奥巴马宗教信仰的广告,因为奥巴马从前与赖特关系密切。相同的动议在2008年大选期间未被共和党总统候选人麦凯恩接受。

② Nicholas Confessore, “Super PACs Let Strategists Off the Leash,” *The New York Times* (New York edition), Monday, May 21, 2012, p. A1.

③ President Barack Obama, “Address Before A Joint Session of the Congress on the State of the Union,” January 27, 2010. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, *The American Presidency Project*, available at: <http://www.presidency.ucsb.edu/>, 2012年4月5日。

得到 22 个州政府的支持。^① 2012 年 6 月 25 日,最高法院以 5 比 4 的票数维持对“公民联合组织案”的裁决,从而正式推翻了蒙大拿州最高法院的决定。^② 《纽约时报》发表社论说,这一决定把对“公民联合组织案”的裁决延伸到各州,是联邦最高法院做出的一个“最具破坏性的决定”。^③

2. 保守派大法官们的司法能动性损害了联邦司法系统的权威性。1980 年以后,随着美国政治和意识形态领域中矛盾的尖锐化,联邦最高法院的保守派大法官在审理案件时越来越难以坚守相对客观、中立和克制的立场,有时甚至罔顾法律体系的连续性与惯例,做出超越原告诉讼请求的决定,这种情形被美国法律界和媒体称为司法能动(judicial activism)。近年来的若干争议极大的案件,如决定 2000 年大选结果的“布什诉戈尔案”和 2010 年的“公民联合组织案”等,都显露出明显的司法能动倾向。与这类争议相伴,联邦最高法院在美国人民心目中的崇高地位开始动摇。2012 年 6 月初《纽约时报》和哥伦比亚广播公司(CBS)联合进行的民调显示,美国民众对大法官工作的认可率已经从 1980 年代后期的 66% 跌落到现在的 44%。每 8 个美国人中仅有一人认为大法官对案件的裁决是完全建立在法律分析基础上的。^④ 如果司法能动的趋势继续发展,那么它对美国政治制度的危害将是深远的。

(三)道德困境

道德困境有着双重表现:首先是美国国内政治的道德水平严重下滑,其次是美式民主在世界上的道德感召力式微。

1. 国内政治道德滑坡。美国宪政民主的传统历来主张在激烈的选战中守住道德底线。公众总是愿意支持道德操守良好的候选人,同时选举过程体现为包括候选人在内的全体公民开展理智辩论和接受教育的过程。候选人主要通过说服公众而赢得选票,而非靠贬损对手抬高自己。1800 年大选是美国历史上第一次实现执政党轮

① 蒙大拿州 1912 年经选民投票通过的法律禁止公司企业,尤其是包括“铜业大王”(Copper King)在内的矿山企业动用公司财务经费资助政治活动。在联邦最高法院宣布对“公民联合组织案”的裁决之后,2011 年 12 月 30 日蒙大拿州最高法院在审理“美国传统合伙公司诉布洛克”(American Tradition Partnership v. Bullock)案时,法官们以 5 比 2 的票数支持了州检察官斯蒂夫·布洛克(Steve Bullock)的立场,以蒙大拿州情况特殊、政治腐败历史悠久为由,继续维持对公司制法人机构资助竞选宣传的限制[此案原告“美国传统合伙组织”(American Tradition Partnership, ATP)是一家 501(c)(4)非营利机构]。案件上诉至联邦最高法院之后,布洛克的立场获得许多民间机构和 22 个州政府的支持,而共和党参议院领袖麦康奈尔(Mitch McConnell)也为支持原告一方而向联邦最高法院出具了“法庭之友意见”。

② Supreme Court of the United States, Per Curim, *American Tradition Partnership v. Bullock*, 567 U. S. (2012), June 25, 2012.

③ Editorial: The Radical Supreme Court, *The New York Times* (New York edition), Sunday, July 1, 2012, p. SR10.

④ Adam Liptak and Allison Kopicki, “Approval Rating for Justices Hits Just 44% in New Poll,” *The New York Times* (New York edition), Friday, June 8, 2012, p. A1.

替的大选。美国开国元勋之一、当选总统托马斯·杰斐逊(Thomas Jefferson)在就职演说中阐述了美国民主哲学的一系列要素,其中就包括尊重多数人意愿并保护少数,力戒宗教和政治上的偏执,谴责各种弊端时应基于公众理智等原则。他指出,如果鼓励政治上的偏执,它的“专横与邪恶”所造成的恶果堪与宗教迫害的后果相当,社会的进步便会极为有限。^①

回顾2011~2012年整个选举周期,人们难以找到令人信服的道德榜样。相反,泛滥成灾的负面政治广告成为对垒阵营偏爱使用的选战利器,这些广告采用张冠李戴、移花接木甚至凭空捏造等手法,传播了太多的谎言,消耗掉了太多的金钱和广播时段,使美国公共生活的生态急剧恶化,政治道德水准大为下滑。《华盛顿邮报》尖锐地批评说,竞选双方甚至“用令人作呕的毁谤代替相互攻击”,^②结果是“一切克制和道德边界都消失湮灭”,因为没有任何因素能鼓励双方这样做。^③

在这场混战中,“外围团体”起了推波助澜的作用,这方面的例子不胜枚举。“十字路口草根政策战略”发布的一条广告批评奥巴马政府使每个美国人增加负债1.6万美元,这被《纽约时报》称作“误导性政治夸张手法的经典之作”。^④民主党阵营的“外围团体”在政治诚信方面也屡出问题。例如,罗姆尼早在2010年就关闭了他的瑞士银行账户,但奥巴马的竞选团队和相关“外围团体”照样按计划用误导性语言炒作这个话题。^⑤“优先美国行动”在2012年8月推出的一则广告把失业工人乔·索普提克(Joe Sopic)罹患癌症的妻子的死因归咎于罗姆尼,这招致了主流媒体的广泛恶评。^⑥

2. 美式民主的国际感召力减弱。美国政治领袖经常自豪地把美国民主制度奉

① Thomas Jefferson, “First Inaugural Address,” in《美国历史文献选编》(*Living Documents of American History*), 美国驻华大使馆新闻文化处(北京), 1985年英汉对照版, 第78~81页。

② David Nakamura, “Obama, Romney Ramp Up Hostility Campaign Trail; Contest Enters a Phase in which Nastiness Replaces Mere Negativity,” *The Washington Post*, Saturday, July 14, 2012, p. A1.

③ Dan Balz, Dan Balz, “Fear and loathing on the trail,” *The Washington Post*, Thursday, August 16, 2012, p. A4.

④ The Editorial: “Whose Welfare?” *The New York Times* (New York edition), Monday, June 4, 2012, p. A24.

⑤ 奥巴马竞选团队发布的有关这个问题的政治广告题为《奥巴马: 瑞士银行账户》(Barack Obama: Swiss Bank Account)。这个广告的内容经过奥巴马本人批准, 解说员的最后一句话是: “这就是你们指望从一个拥有瑞士银行账户的家伙那里得到的。”(It’s just what you expect from a guy who had a Swiss Bank Account.) 这里的“拥有”用的是过去时(had), 但有多少人会在收听收看这则广告时注意呢? 广告录像见: <http://www.usatoday.com/news/politics/political-ad-tracker/video/786870/>, 2012年6月18日。

⑥ Michael D. Shear and Trip Gabriel, “Campaign Steps Up Its Attacks on Negative Ads by a Pro-Obama Super PAC,” *The New York Times* (New York edition), Saturday, August 11, 2012, p. A10. 《华盛顿邮报》把这则广告称为大选年“出格的广告战中最坏的例子”。参见: Dan Balz, “Fear and loathing on the trail,” *The Washington Post*, Thursday, August 16, 2012, p. A4.

为全世界都应当效仿的楷模,这既是他们爱国心的体现,也是为了维护美国的国家利益、巩固美国在世界上的领先地位。但是“美国楷模论”或者“美国灯塔论”只有立足于得到事实支撑的道德高地才能发挥其影响力。姑且不论美国发动的伊拉克战争、阿富汗战争及2008年肇始于华尔街的金融风暴给全世界带来了多大灾难,当人们观看2012年大选这场金钱游戏,发现美国选举政治的现实与美国联邦宪法的精神实质相去甚远之后,美国政客们所鼓吹的“普世价值”就必然会受到更多质疑,美式民主的道德感召力也将随着美国国际地位的相对衰落而式微。

六 “外围团体”现象评价与制度性根源分析

与美国以往历次大选相比,2012年大选的最大特色就是以超级政治行动委员会为代表的“外围团体”对选举政治的大规模深度介入。它们那不受限制的巨额金钱和无孔不入的选举广告使这次大选成为“水门事件”之后美国民主政治大倒退的坐标。

美国人引以为荣的宪政民主,特别是总统选举制度、司法制度等,曾经在整整40年前(1972年)因“水门事件”遭受空前威胁。这一丑闻正是由于共和党在任总统尼克松为确保连选胜利而不择手段所引发的。不过,在媒体和公众的督促与监督下,联邦政府三大分支机构共同努力,使美国避免了一场全面的制度性危机,并使这一事件成为以改革选举财务规则为中心任务的新一轮联邦选举改革的起点。“水门事件”也由此成为美国政治体制自我纠错能力的一个经典案例。遗憾的是,“水门事件”以后40年间美国选举财务改革的最重要成果如今已基本丧失殆尽。

导致“外围团体”金钱影响力泛滥的因素有若干:相当一部分美国人对国家现状不满,一些选民担忧政府的权力过大,挑战执政党地位的政治力量往往对民间组织更加重视,茶党势力的持续扩展等等。^①不过,最直接的原因是联邦最高法院对“公民联合组织案”的裁决,它所造成的恶果是把公民影响政治的权利绝对化,放任金钱大潮对美国宪政体制各个层面公共机构选举的冲刷和侵蚀。这不仅严重削弱了总统、副总统和国会议员等联邦公职人员的执政合法性,连带更改了州政府行政分支、立法机构和法官选举的游戏规则,甚至对今后的地方政府选举(如纽约市2013年选举)也将产生很大影响,从而对美国的宪政民主造成空前的整体性损害。对此,主流媒体和学

^① Matt Bai, “How Did Political Money Get This Loud?” *The New York Times Magazine*, July 22, 2012, p. MM14.

界已经一再表示担忧。^①

事实上,看似代表性广泛的数十万“外围团体”不一定能在选举中真正反映主流民意。首先,虽然美国的公民社会组织高度发达,而且所有“外围团体”均不会拒绝少至5到10美元的零星个人捐款,但有实力在选举宣传中造就强大舆论声势的组织只是极少数。根据权威智库“回应政治中心”公布的资料,在距离大选投票日(11月6日)还剩不足3个星期时,全美最具影响力的“外围团体”只有1441个,其中超级政治行动委员会933个,政党组织94个,其他组织414个。在这些组织中,真正出资进行选举宣传的仅占1/3,即500个,总共开支7.36亿美元。^②

其次,绝大多数美国民众反对把选举变为少数富裕公民用支票主宰的政治游戏。美国主流媒体2012年3月进行的一次联合民意调查结果显示:69%的选民乐见超级政治行动委员会被宣布为违法。^③纽约大学法学院2012年4月公布的一份专题研究报告指出,69%的美国人(其中包括74%的共和党人和73%的民主党人)认为超级政治行动委员会助长了政治腐败;73%的受访者认为应该对这类机构有所限制;65%的美国人感到,由于超级政治行动委员会的影响力远远超过一般选民,所以他们对政府的信任度下降了。^④

以超级政治行动委员会为代表的“外围团体”现象的产生有其深刻的制度性根源。从1970年代中期起,特别是“里根革命”发生后,在全球化、新技术革命及管理创新等诸因素的共同作用下,美国金融业和以美国为总部的跨国公司获得了前所未有的发展。同时,以金融垄断资本集团为首的特殊利益集团,即“有组织的金钱”(organized money)势力为追逐一己私利巧妙地绑架了美国公共政策的制定过程,包括

① Brady Dennis, “Super PACs, Donors Shaping Judicial Elections,” *The Washington Post*, Friday, March 30, 2012, p. A1; David W. Chen, “In 2013 Races, New York Prepares for Super PAC Effect,” *The New York Times* (New York edition), Wednesday, August 1, 2012, p. A3.

② Center for Responsive Politics, “Outside Spending,” available at: <http://www.opensecrets.org/>, 2012年10月15日(此数据不包括政党的委员会)。应注意:不少“外围团体”,尤其是超级政治行动委员会计划在大选投票日之前的两个月内才大举投放手中的宣传资金,以求政治捐款效应的最大化。例如,“美利坚十字路口”已经为9、10两个月预定了价值4000万美元的广播时段。见:Peter Nicholas and Danny Yadron, “Romney Again Logs Big Lead in Fundraising,” *The Wall Street Journal*, Tuesday, July 10, 2012, p. A7.

③ Chris Cillizza and Aaron Blake, “Poll: Voters Want Super PACs to Be Illegal,” March 13, 2012, available at: <http://www.washingtonpost.com/blogs/the-fix/post/poll-voters-want-super-pacs-to-be-illegal/2012/03/12/>, 2012年7月3日。

④ Brennan Center for Justice at New York University School of Law, Press Release, “Poll: Super PACs Leave Americans Less Likely to Vote,” April 24, 2012, available at: <http://www.brennancenter.org/content/resource/>, 2012年6月18日。

从各方面影响选举和联邦最高法院的工作。^①由此导致的经济和社会生活中的严重不平等,使平等这个美国赖以立国的最基本价值观和美国宪政民主的支柱受到空前冲击。而这种不平等反过来又给予富裕人群以更丰富的选举资源、更多的政治影响渠道和更便捷的制度性安排。^②从这个意义上讲,联邦最高法院关于“公民联合组织案”的裁决准确地反映了美国的现实,是最有权势的1%人口掌控国家命脉的必然后果。

最近两年,美国学术界的一些领军人物就特殊利益集团与现实政治的关系接连发表了不少精辟见解。有趣的是,若干自由派和保守派知识分子的看法可谓殊途同归。耶鲁大学政治学教授雅各布·哈克(Jacob Hacker)和加利福尼亚大学伯克利分校政治学教授保罗·皮尔逊(Paul Pierson)在他们的著作《赢者通吃的政治》中称,在分配1979~2005年间经济增长成果时,最富有的30万美国人所得的“蛋糕”相当于底层60%的美国人口(1.8亿人)总份额的一半。当金融风暴使千百万户美国家庭破产时,华尔街最大的38家公司股东和高管在2009年挣得了1400亿美元,创下最高收入纪录。产生这样一种令人震惊的不平等的根源在于资本主义寡头集团(capitalist oligarchies)对美国经济的控制,无论民主党还是共和党,对此都难辞其咎。^③诺贝尔经济学奖得主约瑟夫·施蒂格利茨(Joseph Stiglitz)不久前出版了《不平等的代价:当今分裂的社会如何危及我们的未来》。他在书中一针见血地指出,美国的经济制度和政治制度都已经失败,而这两者又是相互增强的。“一个高扬财富之声的政治制度在法律、规章和行政方面为富豪们提供了充足的机会,而如此设计出来的制度不仅无法保护普通公民免遭富人所害,反而会以全社会其他人为代价让富裕者变得更加富有。”^④持类似观点的还有享誉大西洋两岸的芝加哥大学经济学家路易吉·津盖

① 在保守派势力的影响下,1976年联邦最高法院对“巴克利诉瓦莱奥”(Buckley v. Valeo)案的裁决实际上是对1971年联邦选举法的第一次“拆解”,因为它以保护政治言论自由为名,从原则上否定了联邦法律限制选举支出(包括独立宣传支出)的合宪性。这一裁决和此后联邦最高法院对当代美国选举制度的一系列“修理”,都为2010年的“公民联合组织案”埋下了伏笔。参见:Congressional Research Service, Report RL30669, L. Paige Whitaker, Legislative Attorney, American Law Division, *The Constitutionality of Campaign Finance Regulation: Buckley v. Valeo and Its Supreme Court Progeny*, Updated November 18, 2008.

② 对“有组织的金钱”势力崛起的分析,可参见:George Packer, “The Broken Contract,” *Foreign Affairs*, November/December 2011, pp. 20~31. 关于美国经济不平等的状况,可参见国会预算办公室的研究报告:Congressional Budget Office, *Trends in the Distribution of Household Income Between 1979 and 2007*, October 2011, Pub. No. 4031. 该报告称,1979~2007年间,美国最富裕的1%家庭收入增长了275%,接下来的19%的家庭收入上升了65%,而次层级的60%的家庭收入的提高还不到40%。

③ Jacob S. Hacker and Paul Pierson, *Winner-Take-All Politics* (Simon & Schuster, New York, 2010), pp. 1~8.

④ Joseph E. Stiglitz, *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future* (W. W. Norton & Company, New York & London, 2012), Preface, p. xix.

尔斯(Luigi Zingales),他在2012年6月刚刚问世的新著《民享的资本主义》中以独特的视角和语言风格对美国“裙带资本主义”的弊端进行了鞭辟入里的剖析,其观点甚至受到共和党副总统候选人保罗·瑞安(Paul Ryan)的欣赏。^①以“历史终结论”闻名的斯坦福大学教授弗朗西斯·福山(Francis Fukuyama)认为,美国的政治体制已经变形,因为代表少数人的特殊利益集团势力比以往更庞大,更易动员、更富有,而执行多数人意志的所有机制却都变得更加乏力。^②鉴于超级政治行动委员会蕴含着用寡头统治取代民主的危险,原先反对限制独立选举宣传支出金额的哈佛大学法学院宪法学教授特劳伦斯·赖布(Laurence Tribe)也转变立场,支持出台相关宪法修正案的提议。^③

其实,有识之士对美国民主制度本质的解剖和批评并非始于今日的危机时刻。早在1940年代末,才华横溢的理查德·霍夫施塔特(Richard Hofstadter)就在其风靡一时的《美国政治传统及其缔造者》一书中指出,“私有财产的神圣不可侵犯性、个人处置私有财产和用其投资的权利、机会的价值、私利和自主在宽松的法律限度内向有限的社会秩序的自然演化等,都是美国政治思想意识中的中心信仰的主要原则”,所以“从事政治就是要维护这个竞争的世界”。他还犀利地把美国民主称为“贪欲的民主”。^④长期以来,这些观点被贴上激进主义和社会主义的标签,被精心排斥于美国主流知识界和主流媒体之外。现在美国主流社会中的一部分精英人士已经试图从制度层面反思美国问题的症结,寻找救治的良方。

“外围团体”现象反映了美国政治体制的内在矛盾和变化趋势,它的基本作用肯定不是建设性的。只要美国政治不能有效地挣脱“有组织金钱”势力的操控,就很难实质性地体现出美国联邦宪法保障公民民主权利的精神,更遑论美式民主成为“世界楷模”了。正是从这个意义上讲,无论哪个政党赢得2012年大选,美国的内外政策都不会相差很大。

徐彤武:中国社会科学院美国研究所研究员

(本文责任编辑:卢宁)

① Luigi Zingales, *A Capitalism For the People: Recapturing the Lost Genius of American Prosperity*, Basic Books, June 2012. 关于共和党的美国副总统候选人瑞安对本书的评价,可见协助此书编辑工作的曼哈顿研究所的官方网站 <http://www.manhattan-institute.org/acapitalismforthepeople/>, 2012年9月3日。

② Thomas L. Friedman, “Down With Everything,” *The New York Times* (New York edition), Sunday, April 22, 2012, p. SR11.

③ Ruth Marcus, “Leveling the Campaign Field,” *The Washington Post*, Wednesday, June 20, 2012, p. A19.

④ 理查德·霍夫施塔特:《美国政治传统及其缔造者》(崔永禄、王忠和译),北京·商务印书馆,2012年版,导言,第4页。

国际海底资源分配制度演变 与美国海底政策的转向^①

王金强

〔内容提要〕对市场自由竞争理念的偏好决定了美国支持以技术和资本为主导的海底资源分配制度。在国际海底制度构建过程中,发展中国家凭借其表决优势在海底资源分配问题上对美国支持的海底制度构成了挑战。第三次海洋法会议将海底资源的勘探与开发完全置于海底管理局的直接控制之下,这违背了美国自由竞争的市场理念。美国不仅以国内立法的形式规避国际海底制度对其国内开发实体的活动限制,而且在国际海底制度之外与其他发达国家签订一系列“互惠国协议”,公开与国际海底资源分配制度相抗衡。美国海底政策的转变,反映的是国际制度变革对美国对外行为的深刻影响。

关键词:美国外交 海底资源分配 国际海底管理局

关于海底制度与美国对外政策的关系的研究,学术界重在强调美国对国际海底制度的构建作用。例如杰勒德·曼贡(Gerard J. Mangone)的《美国海洋政策》,^②巴里·布赞(Barry Buzan)的《海底政治》都是对海底问题论述较早、也较为系统的著作。这些著作都是从美国的海洋霸权出发,分析美国海洋政策对国际海洋制度的决定性影响,特别是从美苏对峙的框架出发,从理论和实践上对海底制度进行了分析。

① 本文为上海市085工程项目(项目编号:Z08511058)。感谢《美国研究》匿名评审专家和杂志编辑提出的修改意见。文中不当之处由笔者本人承担责任。

② 杰勒德·曼贡,《美国海洋政策》(张继先译),北京·海洋出版社,1982年版。

这种分析的结论是,海洋政治利益或者意识形态的分歧远远超越了实际的利益冲突,一个典型的例证就是“海洋冲突双方的阵营刚好与冷战双方的阵营排列相一致”。^①与这一观点相类似的著述还有埃文·卢亚德(Evan Luard)的《海底控制:一项国际新议题》^②和《海底控制:谁占有海洋资源?》。^③这些著作基本上都得出了一个相同的结论:美国在这一时期的海洋政策都是针对苏联及其盟国的,海底问题基本上从属于东西方关系问题,并集中表现为以美苏为首的两大阵营的分歧和冲突。

本文的研究路径正好相反,意在探讨国际海底制度变革对美国海底政策的影响。文章在对美国档案文献整理与归纳的基础上,结合国际关系的制度选择理论和方法,对这一时期影响美国海底政策转向的制度因素进行研究,进而探析国际资源分配制度在霸权国对外政策选择中的作用。

一 国际海底划界问题的由来

国际海底区域蕴藏着丰富的石油、矿物资源和生物资源。但在第二次世界大战之前,海底区域并未进入人们的视线之中,世界各国并没有对海底提出鲜明的划界主张,这种状态一直持续到19世纪末期。

工业革命的进步,推动了经济和海洋技术的发展,海洋管辖界限不断被打破,原先的海洋原则和规范也不断受到挑战,世界各国开始越来越意识到海底的重要性。当时的国际社会已经做出了这样一种估计,随着海底重要性的凸显,海底很可能会成为国家间未来海洋利益冲突的一个新问题。为保持现有海洋秩序的稳定,国际社会应该吸取领海争端的教训,“将海底与海面区别开来”,即,严格定义沿海国的管辖权限,防止领海水域的海洋争端发生在海底区域,建立一个稳定的海底秩序。^④然而这一具有前瞻性的先见之明并未引起当时国际社会的重视。国际社会普遍认为,海底区域和资源是不受任何个别国家管辖的“无主财产”(res nullius)或“共有财产”(res communes),^⑤主权国家可以对海底区域行使特定管辖权甚至提出排他性权利的主

① Buzan Barry, *Seabed Politics* (N. Y. : Praeger Publishers, 1976), p. 49.

② Evan Luard, *The Control of the Sea-bed : A New International Issue* (London: Morrison & Gibb Limited, 1974).

③ Evan Luard, *The Control of the Sea-bed : Who Owns the Resources of the Ocean* (Heinemann: London, 1974).

④ Barry Buzan, *Seabed Politics* (N. Y. : Praeger Publishers, 1976), p. 4.

⑤ “Analytical Study OPR-3 Prepared by the Central Intelligence Agency,” Washington, April 1974, *FRUS*, 1973~1976, Volume E-3, Documents on Global Issues, Doc. 11, available at: <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76ve03/ch1>.

张,这便为日后国际范围内的海底“圈地运动”埋下了隐患。

美国正是这场“圈地运动”的始作俑者,而且“恰恰是在美国成为最重要的海洋霸权国之时,美国人不经意地播下了在战后逐步摧毁该机制的种子”。^① 1945年9月28日,杜鲁门总统发表《杜鲁门公告》(Truman Proclamation),是美国成为海洋霸权国后提出的第一个对超出其领海范围的大陆架实行管辖权的权利主张,也是真正将海洋制度过渡到“强准机制”^②的转折点。公告宣称:“处于公海之下但毗连美国海岸的大陆架底土和海底的自然资源属于美国,受美国的管辖和控制。”^③这一公告也成为沿海国家单方面对其领海范围之外的大陆架提出的第一个权利主张。

《杜鲁门公告》被政学界视为海底政治的转折点。它不仅表明技术的进步已使得海底资源的开发成为可能,更为直接的是,它开创了一个国际先例(precedent),即主权国家可以将原先属于无主物的海底资产据为己有,^④这为其他沿海国家对其管辖范围之外的海底区域提出权利主张埋下了伏笔。虽然当时美国的这一声明内容措辞极为谨慎,它竭力避免与主权相关的内容,主要是针对海底的“石油资源和矿产资源”,但这种单方面的国家行为模式却极易为多数沿海国家所效仿。也正因为如此,其他国家为了获得与美国相同或类似的权利并没有对这一公告表示明确反对,^⑤这就给美国的单方面行动赋予了某种程度的合法性。

在《杜鲁门公告》的影响下,相当一部分国家都提出了类似的权利主张,而且其要求大大超越了美国的权利声明。至1950年代,已经约有30个国家仿效美国,单方面对其管辖范围之外的海底区域提出了权利主张。总的来说,这些权利主张可以分为两类:一类是效仿美国,仅对其管辖范围之外的海底大陆架提出权利主张,这些国家包括墨西哥、阿根廷、巴拿马、智利、秘鲁、哥斯达黎加、危地马拉、巴西、尼加拉瓜、洪都拉斯、冰岛、沙特阿拉伯、伊朗、菲律宾和巴基斯坦;另一类国家则通过更为激进的方式——采用扩大领海的方式来扩大海底管辖权,这些国家包括南斯拉夫、厄瓜多尔和萨尔瓦多,它们的领海主张从6海里到200海里不等,虽然这类国家并不占多数,但却存在将海底问题与领海问题联系在一起的趋势。这表明《杜鲁门公告》的影响范围并未局限于海底区域,它成为推动沿海国卷入扩大海洋管辖权潮流的主要因素。就国际社会而言,因美国的单方面行动引发的海底“圈地运动”所引起的一系列实质

① 约瑟夫·奈、罗伯特·基欧汉:《权力与相互依赖》(门洪华译),北京·北京大学出版社,2002年版,第99页。

② 约瑟夫·奈、罗伯特·基欧汉:《权力与相互依赖》,第99页。

③ 杰勒德·曼贡:《美国海洋政策》(张继先译),北京·海洋出版社,1982年版,第248页。

④ Barry Buzan, *Seabed Politics*, pp. 7~8.

⑤ Evan Luard, *The Control of the Sea-bed, A New International Issue* (London: Heinemann, 1974), p. 36.

性后果被证明是“令人遗憾”的。^①

二 帕多提案与“人类共同遗产”原则的确立

进入 1960 年代,国际形势发生了重大变化,最明显的就是非殖民化运动的兴起。在第二次世界大战后的非殖民化浪潮中,亚非地区共诞生了几十个新的发展中国家,它们拒绝对自己未曾参与、由海洋大国一手主导的海底划界秩序承担义务。发展中国家指出,原有的海洋划界制度实际上确认了美国等发达国家在海底资源分配中的优势地位,这种资源分配制度是国际政治、经济旧秩序的延续,因此他们主张建立具有更广泛代表意义的国际海底新制度。^②而且,在非殖民化运动兴起的过程中,主权平等原则成为发展中国家维护自身权利的重要武器。^③从此,发展中国家成为国际海底资源分配制度构建的积极参与者,这大大改变了原有的海底政治力量的对比。

在这种形势下,1967 年,马耳他大使阿维德·帕多(Avid Pardo)在第 22 届联合国大会上提出一项历史性建议,“国家管辖范围之外的海床和洋底应专门用于和平目的,其资源应宣布为人类的共同遗产”。^④这一提案进一步指出:考虑到发达国家新技术的发展,目前处于国家管辖范围之外的深海底将逐渐成为各国竞相占有和利用的对象,而且也不排除这种可能,那就是发达国家可能为了本国的利益通过设立海底军事设施而将海底置于其军事控制之下,进而垄断具有巨大潜在利益的海底资源。帕多认为,将这一区域宣布为“人类的共同遗产”可以解决这一难题。为将“人类的共同遗产”原则付诸实施,该提案被列入第 22 届联合国代表大会的议程中,全名为《关于专门为和平目的保留目前国家管辖权范围之外的海底及其洋底,及为人类利益而使用其资源的宣言和条约》^⑤该项宣言将帕多提案的精神具体化:任何国家都不得私自占有海底资源;海底区域只能用于和平目的,反对在海底建立各种军事化设施;海底收益应该主要用于促进发展中国家的的发展;建立一个国际机构对这一区域进行管理、监督和控制。

① Lawrence Juda, *Ocean Space Rights: Developing U. S. Policy* (N. Y.: Praeger Publishers, 1975), p. 24.

② Buzan Barry, *Seabed Politics*, p. 53.

③ Stephen D. Krasner, *Structural Conflict: The Third World against Global Liberalism* (Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1985), p. 74.

④ Lawrence Juda, *Ocean Space Rights: Developing U. S. Policy*, p. 82.

⑤ 英文为 Declaration and Treaty Concerning the Reservation for peaceful Purposes of the Seabed and of the Ocean Floor, Underlying the Seas beyond the Limits of Present National Jurisdiction, and the Use of Their Resources in the Interests of Mankind. 参见 U. N. Doc. A/6695(XXII), 18 Dec. 1967, from Kathryn Surace-Smith, “United States Activity outside of the Law of the Sea Convention: Deep Seabed Mining and Transit Passage,” *Columbia Law Review*, Vol. 84, No. 4 (May 1984), pp. 1032~1058.

帕多提案(Pardo Proposal)是海底资源分配制度的一个关键事件。首先,它将海底问题从海洋问题中分离出来。从海底问题的发展来看,这一提案所提及的共同遗产原则成为日后建立新型海底资源分配制度的最基本原则。第二,它将人类共同财富的思想和发展中国家的要求与利益联系起来。对发展中国家而言,这一提案在经济和军事上竖起了反对技术帝国主义的大旗,在此旗帜下,发展中国家可以通过构建新的资源分配制度来获取或分享海底资源收益。^① 第三,它提出了建立新型国际组织的设想,这一国际组织将保护发展中国家的经济利益,并有权在某一国家对深海资源宣布主权之前将这一区域置于国际组织的控制之下。^②从海底资源分配来看,帕多提案是对原先划界模式的一次重要修正,它不仅承认了国家管辖范围之外海底区域的存在,而且回避了之前划界制度中的可开发性技术标准,^③这就使得海洋大国无法依赖技术与资本优势肆意侵吞全球公共资源。因此,这完全是一种不同于海洋大国主导资源分配的制度模式,因而具有划时代的意义。

作为对帕多提案的肯定,1967年12月18日,第22届联合国大会通过了第2340号决议,设立“研究国家管辖权范围之外的海床及洋底和平利用的特设委员会”(Ad Hoc Committee to Study the Peaceful Uses of The Sea-beds and Ocean Floor Beyond the Limits of National Jurisdiction),简称“特设委员会”(The Ad Hoc Committee)。^④这一委员会的主要任务是促进国际合作勘探,提出开发大陆架和深海底资源的实际方案。

在海底特设委员会的基础上,发展中国家在1968年12月21日召开的第23届联合国大会上,再次利用多数表决机制通过了2467A号决议,决定成立42国常设海底委员会(Permanent Seabed Committee)。^⑤在海底委员会的成员构成上,发达国家的总数依旧为16席,发展中国家的总数却增至26席。这样,海洋国家与沿海国家的力量对比发生了进一步有利于发展中国家的变化。联合国明确指出,“海底区域的开发活动必须考虑发展中国家的利益和要求,确保所制定的国家管辖范围之外的国际法和制度符合全体人类的经济和其他条件。”^⑥也正是在这一次会议上,发展中国家

① “Analytical Study OPR-3 Prepared by the Central Intelligence Agency,” Washington, April 1974, *FRUS*, 1973~1976, Volume E-3, Documents on Global Issues, Doc. 11.

② Buzan Barry, *Seabed Politics*, p. 68.

③ 1958年召开的第一次海洋法会议通过了《大陆架公约》,确定了海底资源分配的技术开发标准,从而确立了发达国家在海底资源分配中的支配权。

④ U. N. General Assembly Resolution 2340 (XXII), 18 Dec. 1967, available at: http://untreaty.un.org/cod/diplomaticconferences/lawofthesea-1982/docs/res/a_res_2340_xxii.pdf.

⑤ U. N. General Assembly Resolution 2467 A, 21 Dec. 1968, available at: http://untreaty.un.org/cod/diplomaticconferences/lawofthesea-1982/docs/res/a_res_2467_xxiii.pdf.

⑥ Barry Buzan, *Seabed Politics*, p. 75.

运用其表决优势公开声明,“存在一个不属于国家管辖范围的海底区域,”^①这其实是对“人类共同遗产”原则的再次肯定。

为尽快就人类共同遗产的具体设计方案达成一致,联合国连续召开两次大会对设立国际海底机构问题做进一步的研究。在1970年12月17日联合国大会上,会议以108票支持、零票反对、14票(苏联加盟共和国)弃权通过了关于《国家管辖范围之外海床、洋底及其底土的原则宣言》(以下简称《原则宣言》)的第2749号决议案。^②根据《原则宣言》,联合国大会宣布国家管辖范围之外的海床洋底及其底土和这一区域的资源是人类共同继承财产。宣言明确了适用于这一区域的以下几方面规定:(1)国家和个人,不论自然人或法人,不得以任何方式将这一区域(资源)据为己有,任何国家不得对其任何部分行使主权或主权权利;(2)区域对所有国家的和平目的自由开放,不得对任何国家有所歧视;(3)各国的活动都应当遵守既有的国际法原则和规则;(4)不论各国的地理位置是在内陆或是沿海地区,区域及其资源的勘探和开发应为全人类的利益进行,同时还应当特别顾及发展中国家的利益和需要;(5)区域资源应用于和平目的,国际社会通过缔结一项或几项国际协议尽早有效地履行这项原则。^③《原则宣言》的通过是海底制度史上又一个重要的里程碑。该宣言不仅贯彻了1967年马耳他提案的精神,而且为其后的1982年《联合国海洋法公约》制定了蓝本。它的积极意义就在于,它将通过建立国际制度实现海底资源分配的目标以联合国决议的形式固定下来,从而极大地缓和了海底的资源争端和军备竞赛。同时,这也意味着,海底制度的建立与演变越来越脱离海洋大国的控制。

除了《原则宣言》外,1970年联合国大会还通过了其他三项决议。第2750A号决议要求联合国根据发展中国家特别是那些矿产出口国的利益要求,评估未来的矿物开采对那些矿产出口国可能造成的影响,并提出政策建议。第2750B号决议由12个内陆国发起,这12个国家除了奥地利外,大多数是非洲国家。它要求海底资源分配也要考虑那些内陆国的利益,给予内陆国家分享海底收益的权利。这一决议的通过体现了内陆国家作为一个独立的利益团体对构建海底资源分配制度的影响。最后,2750C号决议要求在联合国秘书长调查研究的基础上,召开一次新的海洋法会议。“(联合国)在1973年召开一次海洋法会议,这次会议将围绕国家管辖范围之外

① Evan Luard, *The Control of the Sea-bed: Who Owns the Resources of the Ocean?* (Heinemann: London, 1974), pp. 94~95.

② 原文为 Declaration of Principles Governing the Seabed and the Ocean Floor, and the Subsoil thereof, beyond the Limits of National Jurisdiction. 参见 Evan Luard, *The Control of the Sea-bed: Who Owns the Resources of the Oceans?* (London: Heinemann, 1974), pp. 139~142.

③ 赵理海:“人类共同继承财产”是当代国际法的一项重要原则,载《当代国际法问题》,北京·中国法制出版社,1993年版,第264~265页。

的海床、洋底、底土资源问题建立一个公平的国际制度(国际机构),并负责处理和解决与海洋相关的其他问题——包括公海制度、领海(包括领海宽度和国际海峡问题)、毗连海域、捕鱼和公海生物资源的养护(沿海国有优先选择权)、海洋环境的保护,以及海洋科学研究等问题。”^①

可以说,1970年联合国大会《原则宣言》和其他相关决议案的内容是海底争论发展的一个顶点。到此为止,帕多大使所设想的一系列原则都被接受了:国际海底区域被宣布为共同遗产,任何国家不得私自占有;海底收益用于促进国际社会的发展;建立一个国际机构对海底资源分配进行统一管理。召开第三次海洋法会议的联合国决议将海底资源分配问题纳入到国际海洋整体秩序的构建之中,这就为新的海底资源分配制度的确立奠定了基础。

三 国际海底资源分配制度的确立

在“人类共同遗产”原则的影响下,国际政治的发展最终打破了原先对国家管辖范围以外海底大陆架“自由开发”或“无力开发”的观念限制。如何在国际社会内合理分配具有巨大潜在价值的海底资源,便成为国际海底资源分配制度设计的主要内容。

1973年到1981年,经过近十年的讨价还价,国际社会诞生了以“人类共同遗产”原则为核心的《联合国海洋法公约》(United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS)。关于国际海底资源开发制度的条款是《联合国海洋法公约》中内容最多、也最为复杂的部分,它主要包括在该公约的第11部分及附件三和附件四当中,其中规定了支配海底区域的基本原则;海底区域的勘探与开发方案;具体的开发政策;勘探、开发的基本条件;管理局机构的组成、职权和职能;企业部的章程及争端的解决程序等。这些内容充分表明,一种新型的海底资源分配制度正式确立起来。

(一) 对海底及其资源所有权的界定

虽然从1950年代起,“海底”一词就在国际会议中被广泛提及。但直到第三次海洋法会议结束之前,“海底”的确切内涵仍不明确。海底政治中使用的概念“国际海底”或“深海底”(deep ocean floor; deep sea floor; deep sea-bed),在第三次联合国海洋法会议中被列入国际海底资源开发制度中,正式改名为“区域”(area),泛指国家管辖权以外的海床和洋底及其底土。《联合国海洋法公约》根据1970年联合国大会通过的《原则宣言》明确规定,区域及其资源是“人类共同遗产”或者称为“人类的共同继

^① U. N. General Assembly Resolution 2750 (XXV), 17 Dec. 1970, available at: http://untreaty.un.org/cod/diplomaticconferences/lawofthesea-1982/docs/res/a_res_2750_xxv.pdf.

承财产”(common heritage of mankind)。^①“资源”则指“区域”内在海床之上及其位置之下的一切固体、液体或气体矿产资源,其中包括多金属结核资源;从区域内采集的资源称为“矿物”。^②

对区域及其资源的法律地位,《联合国海洋法公约》做了如下规定:(1)任何国家不应“对区域”的任何部分或其资源主张或行使主权或主权权利,任何国家或自然人或法人,也不应将“区域”或其资源的任何部分据为己有;(2)“区域”内资源的一切权利属于全人类,由管理局代表全人类行使;(3)任何国家或自然人或法人,除按照本部分外,不应“对区域”矿产资源主张或行使权利。否则,对于任何这种权利的主张、取得或行使,应不予承认。^③ 在海底区域与上覆水域和上空的关系上,公约规定,海底区域制度依其授予或行使的任何权利,不应影响“区域”上覆海域的法律地位,或这种水域上空的法律地位。^④

国际海底区域的上述原则再次打破了原有的国家管辖范围之外的海底区域是“无主物”的观念。对主权国家来说,国家单方面通过国内立法进行深海采矿就是非法的。

(二)海底资源开发原则

关于国际海底区域的开发内容是海底制度的核心,第三次海洋法会议上曾有许多争议与辩论。海底资源开发制度的核心问题是:海底资源应该由谁进行勘探和开发。虽然发展中国家根据“人类共同遗产”原则,主张由国际海底管理局负责实施区域内的勘探和开发等一切活动,即“单一开发制”,而美国等发达国家则主张应该由资本和技术占优势的国家或企业来负责勘探和开发,国际海底管理局的主要职能是发放勘探开发执照。经过反复争论、协商,国际社会最终达成了妥协,采用“平行开发制”(Parallel System)作为国际海底勘探和开发的原则。虽然《联合国海洋法公约》中并没有正式使用所谓的“平行开发制”名称,但公约明确列出了该制度的主要内容:

(1)应由管理局代表全人类控制“区域”内的勘探和开发活动。

(2)区域内的活动一方面由管理局的企业部进行,另一方面也可由缔约国或国营企业,以及在缔约国担保下的具有缔约国国籍或由这类国家或其国民有效控制的自然人或法人,或符合《联合国海洋法公约》有关规定的上述各方的任何组合,与管理局以合作方式进行,而管理局应对这些开发实体的活动实施必要的控制和管理。

(3)在开发区域的分配上,《联合国海洋法公约》规定,对于每项开发申请,申请者

① *United Nations Convention on the Law of the Sea*, Article 136.

② *United Nations Convention on the Law of the Sea*, Article 133.

③ *United Nations Convention on the Law of the Sea*, Article 137.

④ *United Nations Convention on the Law of the Sea*, Article 135.

应提出一个足够大并且商业评估价值足够高的总区域,并将该总区域分成商业价值大概相等的两个部分,指明其方位坐标、矿址的地图、取样、锰结核矿的含量及其金属含量等,汇编成资料提交给管理局。在收到这些数据后的45天以内,管理局应指定哪一部分为企业部的“保留区域”(reserved area),这部分资源企业部可以自行开发,也可以与发展中国家以合作的方式进行开发。一旦提交申请的开发者的开采计划获得管理局的批准,管理局自主选择的保留区域就自主生效。^①

可以看出,虽然资源开发的原则是以“平行开发”为基础,但这两种开发主体的地位并不是对等的:一方面,海底管理局在指定自己的开采区域时具有优先选择权,另一方面,除了企业部外,其他任何开发实体的活动都要在国际海底管理局地监督和控制下,这就表明了国际海底管理局在“区域”活动中的主导权地位。这种超越其他开发主体的地位,充分体现了第三世界支持的原则和规范,反映的是国际制度主导的资源分配模式。

(三) 海底资源的具体开发政策

具体的开发政策包括一系列内容:生产限额政策、技术转让政策、财政政策、经济援助政策和各种审查制度。

(1) 生产限额政策。《联合国海洋法公约》规定,海底开发活动应“有利于世界经济的健全发展和国际贸易的均衡增长,并促进国际合作,以谋求所有国家特别是发展中国家的全面发展”。^② 按照联合国秘书长的报告,海底采矿会导致锰、铜、钴、镍等金属价格的波动,这必然会影响到那些金属生产和出口国的利益。按照“人类共同继承财产”的原则,《联合国海洋法公约》要保证从海底区域内开发的矿产资源和从其他来源取得的矿产的价格合理而稳定,促进供求的长期平衡。^③ 这就需要海底管理局对海底矿产(镍、锰、铜、钴)的产量加以适当限制。

(2) 技术转让。公约规定海底开发过程中实施强制性的技术转让政策,这些条款包含在公约附件三之中。核心内容是,每个经营者在技术转让方面的一切义务都具有拘束力,违反这些条款将受到公约所规定的罚款、暂停或中止合同的处分。^④ 这说明,海底资源开发制度中的技术转让具有很大的强制性,同样反映了国际海底管理局在资源分配中的权威性。

(3) 反垄断条款。《联合国海洋法公约》规定,申请者的选择应考虑到有必要使所有缔约国都有更多的机会参加“区域”内活动,并防止其他实体垄断这种活动。该附

① *United Nations Convention on the Law of the Sea*, Annex III, Article 8.

② *United Nations Convention on the Law of the Sea*, Article 150.

③ *United Nations Convention on the Law of the Sea*, Article 150.

④ *United Nations Convention on the Law of the Sea*, Annex III, Article 5.

件关于海底工作计划的核准条款规定了反垄断的具体做法:(a)缔约国可以针对非保留区矿区制定勘探和开发多个金属结核矿的勘探计划,但这些矿区连同申请计划中所包括的保留区域,其总面积将不得超过工作计划所包括的以区域任一部分为中心的40万平方公里圆形面积的30%。(b)缔约国在非保留的矿区中进行勘探和开发多金属结核的工作计划的总面积,不得超过不予保留或不准开发部分的2%。(c)一个合伙团体或财团提出的工作计划应在提出担保的各缔约国中按比例计算。管理局需要确保其核准的这项计划不致使缔约国或由其担保的实体垄断国际海底区域的勘探和开发活动。^①

对于那些实力雄厚并且已经在海底开始实质性勘探和开发的大财团而言,反垄断条款在很大程度上限制了他们规模的扩大,这样就可以保证海底开发的主导权始终掌握在国际海底管理局手中。

(4)审查制度。审查制度的确立源于发展中国家对“平行开发制”的忧虑。与“单一开发制”相比,“平行开发制”实际上是对企业部之外的开发实体的合法地位的肯定。发展中国家虽然接受了这种开发原则,但也指出,这只是一种暂时的过渡性做法,因为这种开发原则从根本上来讲是不符合“人类共同遗产”这一基本原则的。于是,发展中国家提出,应该在20年后对这一制度进行全面审查,否则这种不合理制度将会继续保持下去,有损发展中国家的利益。可以说,审查制度是发展中国家接受“平行开发制度”的一个前提条件。

(四)国际海底管理局

国际海底机构——国际海底管理局(以下简称管理局)与国际海底勘探开发制度具有同等重要性,对于其性质、组成、权力和职能范围进行的相关审议,贯穿于海底委员会和第三次海洋法会议的始末。依照《联合国海洋法公约》规定,管理局的主要机关由大会、理事会和秘书处组成。

依据《联合国海洋法公约》的规定与赋予的权责,管理局代表全人类负责组织和控制国际海底区域内的活动,特别是管理“区域”资源。《联合国海洋法公约》第156条第四款规定,管理局的所在地设在牙买加;《联合国海洋法公约》第156条第二款规定,所有《联合国海洋法公约》的缔约国都是管理局的初始成员国。管理局的主要职能有:(1)处理请求核准勘探工作计划的申请并监督已核准勘探工作计划的履行;(2)执行国际海底管理局和国际海洋法法庭筹备委员会所做出的关于已登记先驱投资者的决定;(3)监控和审查深海底采矿活动方面的进度和发展;(4)研究深海底矿产开发对生产相应矿产的发展中陆地生产国的经济可能产生的影响;(5)制定海底开发活动

^① *United Nations Convention on the Law of the Sea*, Annex III, Article 6(c).

及保护海洋环境所需的规则、规章和方案；(6)促进和鼓励进行海底采矿方面的海洋科学研究。

从以上分析可以看出,国际海底开发制度不仅对国际海底区域进行了清晰界定,而且还详细制定了海底勘探和开发的具体政策。通过这些规定,海底资源的勘探与开发被完全置于海底管理局的直接控制之下,这也就标志着以国际海底机构为主导的资源分配制度正式确立。

四 美国海底政策的转向

海底制度与美国的国家利益息息相关。当国际社会就海底界限问题展开激烈交锋时,美国也从其自身利益出发,对海底政策进行了重新审视。美国主要从两个方面考虑海底划界问题。首先是海底丰富的矿物资源和生物资源。美国对海底问题的重视最初是出于其对掌握海底石油资源的考虑。第二次世界大战使得美国的石油储备几近枯竭,而且石油勘探技术也打破了所谓石油资源是取之不尽、用之不竭的假设。除了能源,鱼类是美国居民获取蛋白质的主要来源。所以,美国的海底经济利益就是保证海底资源的稳定供应。与海底资源相对应的是美国的安全利益。第二次世界大战的胜利充分显示了美国在政治、军事领域的影响力,但战后国际体系的变化却凸显了美国加强海军建设的必要性。1960年代,不论在数量上还是质量上,苏联海军与美国的差距都在日益缩小。在美国看来,苏联的军事存在对美国的国家安全构成了直接威胁。因此,从安全利益着想,美国首先需要确保其海洋自由航行权,特别是海底潜艇的自由活动。

美国的这些利益考虑决定了其在早期的海底划界问题上,无一例外地支持以技术开发标准作为海底大陆架的外部界限。例如,在1958年召开的第一次海洋法会议上,美国坚持以单一的技术开发标准作为海底划界的唯一根据。但随着国际政治形势的发展和海底资源分配制度的演进,美国已经很难通过其掌握的技术和资本优势继续维持海底资源分配的绝对控制权。从帕多提案到“人类共同遗产”原则,再到国际海底管理局,美国一步步丧失其在海底资源分配问题上的支配权。在这一过程中,美国的海底政策经历了一系列调整,从建立托管区域到同意参加第三次海洋法会议,从拒绝批准《联合国海洋法公约》到一系列“互惠国协议”,这都说明国际海底制度的构建正日益脱离美国的控制。

(一)从海底到海洋:美国同意召开第三次海洋法会议

就在帕多提案和“人类共同遗产”原则确立后不久,发展中国家在1969年12月召开的联合国大会上提出一项议案,即后来的2574A号决议。这一提案要求联合国

调查大会成员国关于召开一次全面海洋法会议的意见。发展中国家认为,“海底问题不可能脱离海洋的其他问题被单独解决。”^①这样,海洋会议的议程将不可避免地国际海底区域扩展到囊括所有海洋议题的制度构建问题。

美国一开始竭力避免将海底问题和海洋问题联系起来,反对采用“一揽子方案(package)”^②解决整个海洋问题。美国希望将海底资源分配问题的解决限制在海底委员会范围之内,反对召开一次新的、全面的海洋法会议。对发展中国家提出的扩大海底委员会的主张,美国也明确表示反对。但在发展中国家的多数表决优势下,美国要在海底资源分配中继续维持其主导地位,就必须积极寻求与发展中国家的妥协方案。

1969年12月2日,国务院法律顾问特别助理艾伦·哈里斯(Allen F. Harris)提出了协调美国军事利益与商业利益的折中方案。他建议在领海与大陆架的一定范围内建立一个过渡性区域。在这一区域内,只有沿海国家或者它所许可的对象有权进行海底勘探和开发,它所授权的对象不受国别限制。^③1970年1月,国家安全委员会成员罗伯特·奥斯古德(Robert E. Osgood)在副部长会议上采纳了这一折中方案,并将这一方案具体化为:在大陆架界限(200米等深线)范围之外一直延伸到大陆架无地理凸起的大陆架边缘(大约2500~3200米深)范围内建立中间区域。在这片区域内,沿海国家具有资源勘探与开发管辖权,但不能禁止其他国家在这一区域内的其他活动,包括军事活动的自由;保证科学研究与考察的自由;沿海国家制定环境保护和航海安全的标准;沿海国家需要缴纳一定数额的矿区收益费用作为国际社会的发展基金;沿海国家不能随意取消对其所授权对象国的资源开发权,并在有关海底开发的相关争端中接受国际仲裁。^④

1970年5月8日,美国就这一中间方案召开国家安全委员会会议,基辛格对这一折中方案表示支持。在给尼克松的备忘录中,他建议总统接受中间区域方案并以其作为进行国际海底协商的基础。他认为,在这一区域内,沿海国应该拥有资源勘探与开发的优先权,但同时允许其他国家的自由活动(包括军事活动),也不禁止其他国家的资源勘探和开发活动。经过副国务卿埃利奥特·理查德森(Elit L. Richardson)的补充和修改,这一折中方案在5月22日的国家安全决策备忘录中以“托管区域”

① Barry Buzan, *Seabed Politics*, p. 96.

② “Air gram CA-5062 from the Department of State to the Mission of the United Nations,” September 30, 1970, *FRUS, 1969~1972*, Vol. E-1, Chapter 6, Doc. 382.

③ “Memorandum from F. Allen Harris to Department of State,” December 2, 1969, *FRUS, 1969~1972*, Vol. E-1, Chapter 6, Doc. 359.

④ “Memorandum from Robert Osgood to Kissinger,” January 20, 1970, *FRUS, 1969~1972*, Vol. E-1, Chapter 6, Doc. 363.

(trusteeship zone)的形式确定下来。它的内容主要包括以下几点:

1. 沿海国家在 200 米等深线界限内对其大陆架行使主权,不能对超过此界限的任何海底区域行使国家主权。

2. 200 米等深线范围之外的海底区域将被置于国际制度管理之下,属于全人类的共同财产,对这一区域内的自然资源的勘探与开发要为全人类谋福利。关于海洋污染的责任、航海安全、科学研究,以及海洋自由、争端解决、财产没收等国际问题,还有其他国际原则都将适用这一区域。包括沿海国家在内的其他国家要从这一区域内的海底资源收益中向国际社会支付一定比例的矿区使用费作为国际基金,用于援助支持该条款的发展中国家。

3. 从 200 米等深线到大陆架边缘(包括海脊)的海底,将作为国际托管区域。沿海国家作为国际社会的托管人,有权发放自然资源的勘探和开发许可证并有权收取国际矿区使用费,其中一部分作为托管人的托管费,如果需要还可以从开发者的收益中收取额外的矿区管理费或使用税。

4. 在这一托管区域内,国际社会需要建立国际机制以规范开发许可权的发放,管理自然资源的勘探与开发,并对这一区域内矿区使用费的收取进行监督。

5. 在托管区域内,托管人不能通过其掌握的海底资源的开发许可权而对其他国的开发活动——包括科学研究——进行限制。对这一区域的利用,包括资源勘探与开发,必须要考虑其他海底使用者的利益,并遵守公海自由原则。^①

在这一国家安全决策备忘录中,美国首次承认国家管辖范围之外的海底资源属于全人类的共同财富。它同时接受了关于 200 米等深线大陆架主权界限和建立托管区域的海底建议,既考虑了沿海国主张的资源权利要求,同时又对其坚持的自由开发原则给以适当的重视。根据这一备忘录,由国务院法律顾问约翰·史蒂文森(John R. Stevenson)任主席的美国政府跨机构任务小组(Inter-agency Task Force)负责起草了一份海底条约草案,详细阐述了美国的主张和立场。

根据 5 月 22 日通过的第 62 号国家安全决策备忘录(National Security Decision Memorandum 62),5 月 23 日美国总统发表公开声明,对 22 日国家安全决策备忘录的内容做了肯定。在声明中,尼克松强调,划界问题引发的直接后果就是“国际海底冲突与争端不可避免”。^② 他否认沿海国家对 200 米等深线范围之外的海底区域的主权权利,声明将这一区域视作属于全人类的共同财产。这是对帕多提案内容的首

^① “National Security Decision Memorandum 62,” Washington, May 22, 1970, *FRUS, 1969~1972*, Vol. E-1, Chapter 6, Doc. 375.

^② “Statement Issued by President Nixon, Washington,” May 23, 1970, *FRUS, 1969~1972*, Vol. E-1, Chapter 6, Doc. 376.

次公开承认。尼克松声明特别强调,所有国家放弃对 200 米等深线范围之外的海底自然资源行使主权权利,同时停止单方面的国家权利声明,在 200 米等深线范围之外建立国际海底制度。^①从这一政策的目的来看,美国愿意以对部分资源利益的让步换取国际社会的支持。因此,中间区域方案的提出是美国政府海底政策的一大转变。

在尼克松发表声明后不久,美国意识到,召开一次全面的海洋法会议的趋势不可逆转。因此,当大多数国家普遍表示支持召开一次新的海洋法会议后,美国不再反对将海底、领海、海峡和渔业问题作为一揽子协议进行解决。美国的考虑是,与其被迫接受召开一次新的国际海洋法会议的事实,不如主动做出让步,掌握海洋会议谈判的主动权。这样,某一领域内的利益所失可以通过其他领域的利益所得获得补偿。^②因此,在 1970 年 12 月 17 日召开的联合国大会上,美国一反原来不支持召开全面海洋法会议的立场,转而成为了这一决议的共同提案国,支持在 1973 年召开一次新的海洋法会议,将关于海洋的一系列相关问题都摆在联合国大会上进行讨论。这些问题不仅包括国家管辖范围以外的海床、洋底及其底土与资源,建立一项公正的国际制度(包括一个国际机构),确定该区域的确切疆界等问题,还包括与之相关的广泛的海洋问题——领海(包括领海宽度和国际海峡问题)、公海、大陆架、毗连区、渔业与公海生物资源养护、海洋环境保护和科学研究等问题。^③

从建立中间区域到同意召开第三次海洋法会议,美国完成了由海底到海洋政策的转变,这实际上是美国对“人类共同遗产”原则的公开承认。此后,关于海底资源分配问题的讨论进入更为复杂的“国际化”轨道,海底资源分配制度被纳入到国际海洋体系的重建之中。^④美国的海底政策开始转向在联合国范围内如何通过具体的资源开发机制维护它在资源分配上的主导权,这也就意味着美国所支持的海底资源分配制度必将面临更大的挑战。

(二)美国国内就矿物法案展开争论

美国支持召开第三次海洋法会议的前提条件是:美国必须掌握会议的主导权,并引导会议的发展方向。在海洋法筹备会议召开之初,美国国务院就明确了其在国际海底开发问题上的基本立场,即一项海底制度必须要保证美国的开发主体自由进行

① “Memorandum from the Legal Adviser of the Department of State (Stevenson) to Rogers,” July 29, 1970, *FRUS, 1969~1972*, Vol. E-1, Chapter 6, Doc. 379.

② “Memorandum from Rogers to Kissinger,” July 9, 1969, *FRUS, 1969~1972*, Vol. E-1, Chapter 6, Doc. 346.

③ “Memorandum from Rogers to Kissinger,” July 9, 1969, *FRUS, 1969~1972*, Vol. E-1, Chapter 6, Doc. 385.

④ 王金强、王蔚:《美国对海底权利的诉求与国内利益的平衡:以海底界限的争论为中心(1969~1972)》,载《美国研究》,2008年第3期,第138页。

海底活动,任何涉及海底开发的决议都必须保证美国的海底利益。^①在海底开发机构的职权问题上,美国必须要保证理事会掌握实际控制权,这可以保证美国的利益不会成为发展中国家表决权的牺牲品。^②

但出乎美国意料之外,在1971年8月10日召开的海洋法筹备委员会会议上,智利、哥伦比亚、厄瓜多尔等13个拉美发展中国家提交了一份联合提案。这一提案主张将与海底资源开采相关的所有权力赋予国际制度和国际机构,与其他提案相比,这一提案所涉及的海底管理局的权力更为全面和广泛。在执行其职权的过程中,如果海底管理局认为开采活动对发展中国家或原料输出国产生了不利影响,它有权采取一切必要措施,控制、减少甚至停止海底资源的勘探和开发。在海底管理局的组织结构上,该提案认为应该成立一个企业部(Enterprise),这个机构将在管理局的授权下进行海底区域勘探和开发的技术与商业活动。^③总之,这一提案主张国际海底管理机构拥有广泛而全面的权力,有权管理国际海底公共资源的一切开发活动。

在拉美国家的这一提案受到会议的普遍关注后,美国出现了一场支持国家对深海开采拥有绝对支配权的国内运动。这就是以参议员李·沃伦·梅特卡夫(Lee Warren Metcalf)为代表的支持国内立法运动。1971年11月,梅特卡夫第一次向国会提出美国应该通过一项《深海矿产资源法案》(Mineral Resources of the Deep Seabed)。^④该法案的内容主要包括:(1)(美国)将四万平方公里的海底区域作为结核矿的执照开采区(mining license blocks);(2)在执照开采区之外,美国有进行科学研究和海底勘探的自由;(3)不得要求执照持有人公布其财产信息;(4)国际机构的职能仅限于对执照的颁发进行登记;(5)按照申请的时间次序进行执照的发放,申请者只需要缴纳少量注册费,并且要符合内政部的技术和财务标准;(6)从注册费和海底税收中抽取一定比例设立一项国际储蓄基金,这项基金的收益应在国会立法的指导下用于援助发展中国家;(7)保护矿业开采者的利益不受其他合法或非法因素的侵害,也不因日后美国可能接受与该区域相关的海底制度而对其合法利益造成损害。如果因为新制度而对其投资或运营造成损失,政府应该对其进行补偿。

关于《深海矿产资源法案》的讨论,对当时的海底制度磋商形成了巨大压力。如

① “Memorandum NSC-U/DM-109B from the Chairman of the National Security Council Under Secretaries Committee (Rush) to President Nixon, Washington,” May 14, 1974, *FRUS, 1973~1976*, Volume E-3, Documents on Global Issues, Doc. 12.

② United Nations, *Third United Nations Conference on the Law of the Sea*, official records, Vol. 2, Second session, Caracas, 20 June~29 August 1974, New York, 1975, p. 74.

③ Barry Buzan, *Seabed Politics*, pp. 166~167.

④ U. S. Senate, *Mineral Resources of the Deep Seabed*, 93 rd Congress, first session on S. 1134 (Washington, D. C. : U. S. Government Printing Office, 1971), pp. 2~14.

何解决国际制度与国内立法的冲突,取决于美国对其海底利益的长远考虑。虽然美国在很大程度上赞成《深海矿产资源法案》中对美国矿业公司的保护建议,但这种单边行动却是当时的美国政府所无法接受的,因为美国在联合国大会中已经做出了支持多边海底资源开发谈判的决定。在此背景下,美国行政当局对梅特卡夫的建议做了如下回复:美国非常关心本国矿业公司的投资利益,政府也无意反对其继续进行海底勘探和开采活动的计划,但在海底开发制度前景尚不明确的前提下,这种国内法优先于国际法的举措并非美国对外政策的首选,国务院将努力在海底制度建立之前根据国际法的相关原则保护美国开采公司的海底利益,并保证这一利益不会因为任何国际机构的设立而遭受损失。^①也就是说,美国政府希望通过国际制度的确立来保护美国的海底利益。因此,对国内立法这一主张,尼克松政府先是搁置,最后否决了这一提案,并认为在海底问题未能取得实质性进展之前,采取任何不利于国际磋商进程的国内立法方案都是不能接受的。^②美国将继续在国际海底多边谈判中寻求对其海底利益的保护。

如果单从国内立法中途夭折来看,美国的矿业公司是美国海底多边磋商政策选择的牺牲品。但如果从日后的海底政策转向来看,拟议中的《深海矿产资源法案》是美国国内对构建国际资源分配制度的一次有力回击。美国的矿业公司凭借其技术和资本优势凸显了其进行实质性海底开采的强大动力,这就给参加海底谈判的发展中国家造成了一种压力。也正是因为这种压力,美国在否决国内立法的让步中同样获得了经济回报——发展中国家在之后的会议磋商中未继续强调暂停开发的问题。这也就意味着,在国际制度建立之前,美国可以继续其业已开始的海底开采活动。它反映的深层次问题是,在国际制度的构建过程中,美国技术与资本的优势仍可以成为其在资源分配问题上对抗发展中国家的有力筹码。

(三)美国拒绝批准《联合国海洋法公约》

美国在海底资源分配问题上的基本立场是:美国支持建立一项海底制度,成立一个海底机构以管理深海底资源的开发,但其权力仅限于开采注册或执照颁发活动。^③随着海洋法会议所达成的决议与美国的期望相差日远,美国开始认识到,与目前海底无序状态下美国进行海底开发所受的限制相比,一项“不合理”的开发制度将对美国

① U. S. Senate, *The Law of the Sea Crisis* (Washington, D. C. : U. S. Government Printing Office, 1972), p. 10.

② U. S. Senate, *Mineral Resources of the Deep Seabed*, 93 rd Congress, first session on S. 1134 (Washington, D. C. : U. S. Government Printing Office, 1971), p. 230.

③ United Nations, *Third United Nations Conference on the Law of the Sea*, official records, Vol. 2, second session, Caracas, 20 June~29 August 1974, New York, 1975, pp. 101~106.

的海底利益造成更为严重的损失。^①于是,美国在海洋法会议中的立场开始日益保守,美国的海底政策由积极转向消极。

1976年3月至8月,美国强烈反对发展中国家倡导的由国际海底管理局支配海底资源分配的单一开发制,提出以“平行开发制”取而代之,主张由缔约国与采矿公司和管理局在地位平等的基础上共同开采。^②1977年5月举行的第六期会议提出了《非正式综合协商文件》(Informal Composite Negotiation Text, ICNT),^③这一文件规定了管理区域的原则、勘探开发制度、勘探开发条件、国际海底管理局机构、争端的解决等内容。但在讨论美国平行开发方案之时,挪威外长詹森·埃文森(Jensen Evensen)主持的协商会议转向了发展中国家的利益要求,规定国际海底资源由国际机构进行开发,同时由缔约国及其企业“协同”国际机构开发。这虽然在名义上仍是“平行开发制”,但它却将缔约国及其企业置于国际管理局之下,这就违背了美国“平行开发制”的初衷。同年,美国参会代表埃利奥特·理查德森针对《非正式综合协商文件》向美国政府强调,少数会议参与者私自对原先的“平行开发制”进行了改动,这已经失去了美国接受这一条文的基础,美国已达忍耐的最大限度,在任何情形下都不会同意综合文件中关于海底部分的修订内容。^④

从1978年夏天第七期会议开始,美国在海底资源开发问题上的立场日益强硬。美国代表埃利奥特·理查德森认为,从谈判之日开始,美国代表就一直坚持勘探和开发国家管辖范围之外的海底资源属于公海自由,所有国家均应分享。虽然美国已经接受“人类共同遗产”原则,但并不代表美国放弃它在这些资源上的既得利益。他认为,从海底开发制度的内容和国际海底管理局的组成来看,公约关于海底部分的条款不再是美国所接受的颁发执照制度。^⑤在具体的开发政策上,美国认为会议的协商成果与美国可接受的立场越来越远。美国拒绝在国际社会就“平行开发”制度做出妥协之前参与任何开发程序的协商。

随后美国政府表示无法接受此《非正式综合协商文件》第11部分有关海底的开发与管理制度。^⑥1980年6月,美国制定了《深海底固体矿产资源法》(the Deep Sea-

① “National Security Decision Memorandum 240,” Washington, December 3, 1973, *FRUS, 1973~1976*, Volume E-3, Documents on Global Issues, Doc. 12. Doc. 9.

② Laursen Finn, *Superpower at Sea: U. S. Ocean Policy* (New York: Praeger, 1983), pp. 100~101.

③ Myron H. Nordquist, Choon-ho Park, eds., *Reports of the United States Delegation to the Third United Nations Conference on the Law of the Sea* (Honolulu: University of Hawaii, 1983), p. 16.

④ Laursen Finn, *Superpower at Sea: U. S. Ocean Policy*, pp. 110~111.

⑤ Edward L. Miles, *Global Ocean Politics: the Decision Process at the Third United Nations Conference on the Law of the Sea, 1973~1982* (the Hague/Boston/London: Martinus Nijhoff Publishers, 1998), pp. 313~314.

⑥ *The Wall Street Journal*, June 9, 1978, p. 14.

bed Hard Mineral Resource Act),希望在公约生效之前作为过渡时期的法律。美国明确指出,此项立法的宗旨是建立一套符合美国自身价值观的制度体系,一旦美国不批准第三次海洋法会议所通过的公约,此项立法可以保护美国的海底利益。^①该项法案的要点如下:(1)为满足国家工业需要,美国对硬矿物的需求将继续扩大,美国日益依赖于国外资源供应,因此美国当前和将来的国家利益就是要开采、利用不受制于外国出口政策的矿物资源;(2)在海底制度为美国批准和对美国生效之前,此项法律为美国制定一个暂行办法,以调整美国对深海底矿产资源的勘探与商业开发;(3)如果国家管辖范围之外的深海底的硬矿资源得以开发和利用,包括美国在内的世界各国均应受益;(4)“凡持有有效许可证,如果根据本法规定和根据本法颁布的规章符合其他条件,其持有人有权获得商业开发执照。这种执照承认持有人有权根据执照和本法规定开采硬矿资源,拥有、运输、使用和销售所开采的硬矿资源”。美国国民从1981年8月1日便可领取从事深海底勘探的许可证,并于1988年1月开始进行商业开采。^②联系到本文强调的资源分配制度模式,美国出台此法案是因为第三次海洋法会议有关海底制度的条款已经违背了美国的基本利益与市场自由理念。在1980年的第九期海洋法会议上,美国代表理查德森再次表明了美国的立场,即在一项国际公约生效之前,在国家管辖范围以外的海底区域进行勘探和开发是自由的。

从《深海底固体矿产资源法》的出台可以看出,尽管美国已经承认了海底资源为人类的共同财富,但在具体开发问题上又规定对深海底的矿物资源进行的勘探和商业开发属于公海自由。^③虽然此时海洋法会议还未结束,但这一国内立法却已经传达了一个信息:美国从市场经济的原则出发,要在资本和技术上重新获得海底资源开发的主导权。

1981年1月,在第三次海洋法会议最后一次会议上,美国政府指出,即将建立的国际海底制度不是美国所能接受的,美国不准备签署公约。^④里根总统上任后,开始重新审议《联合国海洋法公约(草案)》,并提出了新的谈判要求。1982年4月30日,《联合国海洋法公约》获得联合国大会正式通过,7月9日,里根总统发表政策声明,明确拒绝批准该公约。^⑤至此,美国的海底政策转向单边主义。

(四)美国在国际海底开发制度之外签署“互惠国协议”

① Laursen Finn, *Superpower at Sea: U. S. Ocean Policy*, 1983, p. 117.

② 《外国深海底矿物资源勘探和开发法》(刘书剑译),北京·法律出版社,1986年版,第1~10页。

③ Edward L. Miles, *Global Ocean Politics: the Decision Process at the Third United Nations Conference on the Law of the Sea, 1973~1982* (the Hague/Boston/London: Martinus Nijhoff Publishers, 1998), pp. 319~321.

④ Laursen Finn, *Superpower at Sea: U. S. Ocean Policy*, p. 136.

⑤ Laursen Finn, *Superpower at Sea: U. S. Ocean Policy*, p. 148.

《深海底固体矿产资源法》的出台是美国对抗国际海底资源开发制度的第一步。除了国内立法,在拒绝批准《联合国海洋法公约》后,美国宣称:“在国际海底制度无法满足美国利益的情况下,保证国家取得海底资源的替代办法是必要的、正义的,并且是符合国际法许可的。”^①之后,美国借口“公海自由”原则,通过与其他发达国家签订“互惠国协议”,积极推动深海底资源的单方面开发活动,以便与国际海底资源开发制度相抗衡。

1982年9月2日,也就是里根总统公开拒绝签署《联合国海洋法公约》后不久,美国迫不及待地联合英、法和联邦德国三个发达国家在华盛顿签订了《关于深海底多金属结核矿暂时安排的协定》(Agreement Concerning Interim Arrangements Relating to Polymetallic Nodules of the Deep Sea-Bed,以下简称《暂时协定》),也称为《四国协定》。该协定是在《联合国海洋法公约》通过后,美国正式宣布拒绝签署该公约的背景下达成的,因此也被称为小条约。这一协定的主要目的是在《联合国海洋法公约》正式生效之前,在发达国家内部形成一种有效的机制安排,在海底开发中掌握主动权,从而保护发达国家的海底利益。这一协议的主要内容是:

(1)在1982年3月12日或在此之前,协定国根据各国国内立法,如果在提出或批准开发申请过程中引发冲突,立法前勘探者(Pre-Enactment Explorers,以下简称PEEs)^②的各协定国均应及时把向其提交申请的情况通知其他协定国。在各协定国收到任何开发申请时,各协定国应该迅速确定:申请者是否属于立法前勘探者;立法前勘探者的申请是否符合其国内规定;申请者的区域是否形成一个连续边界;申请区域是否合理密集。在确认收到的开发申请符合该国的国内规定后,此协定国应该与其他协定国共同制定一份申请清单,以确定申请人是否已向一个或几个其他协定国申请了同样的区域。如果申请人同意,该协定国将其申请中所指明的区域位置通知其他协定国。在接到申请区域的开发位置后,各协定国应该将可能存在的冲突通知可能卷入冲突的各申请人。

(2)冲突的确认与解决。各协定国在申请区域发生利益冲突时,协定国应利用斡旋方式帮助申请人通过自愿方式进行解决。如果卷入冲突的各申请人经过协定国的斡旋仍无法解决该冲突,经各申请人同意,冲突须根据本协定《附录》所述的国际冲突解决程序加以解决。如果认为国际冲突的解决程序与国内立法相冲突,协定国之间可以自行进行协商处理,以促进对彼此授权开发的认可。

① Myron H. Nordquist and Choon-ho Park, eds., *Reports of the United States Delegation to the Third United Nations Conference on the Law of the Sea* (Honolulu: University of Hawaii, 1983), pp. 594~597.

② 立法前勘探者指在任何协定国最早一个颁发国内立法之日以前已经从事深海底多金属结核矿的勘探,并对申请区域进行过大量的调查活动的实体。

(3) 保密原则。各协定国在确定申请人的信息及解决国际开发冲突时,应遵守保密原则。这种保密性适用于两种情况:一种是在申请区域的任何冲突获得解决和有关批准书办法颁布之前,各协定国应对这一申请区域的坐标进行保密,如果确实需要了解,资料获得者要保证对资料的内容进行保密。另外一种情况是,各协定国应根据国内法对专有的或秘密商业资料予以保密,保密期应以这种资料所具有的专有性和秘密性为限。^①

从上述内容可以看出,《暂时协定》授权各协定国可以根据国内立法缔结各自关于深海底作业的协议,同时通过协定国之间的协商来互相承认授权。例如在 1982 年,英国政府便凭借这一互惠协议,从法国、德国与美国手中得到一系列的授权许可。《暂时协定》将四个掌握深海底先进开发技术的国家互相联结在一起,成为国际海底开发制度之外的一个独立体系。

《关于深海底问题的临时谅解》(Provisional Understanding Regarding Deep Seabed Matters, 以下简称《临时谅解》)是美国与一些发达国家达成的另一项“互惠国协议”,它的产生与海底制度中的矿区申请相关。按照海洋法会议的统计,在未来的开采过程中很容易产生矿区重叠的问题。产生矿区重叠的原因有两个:其一是由于海底资源的分布所决定的。虽然深海底蕴藏着丰富的金属矿区,但从当时的科学勘探来看,最富集的结核矿主要分布在北纬 6 至 20 度和西经 110 至 180 度之间(一般称为 C-C 地区),^②即夏威夷南部,总面积大约 1080 万平方公里,而发达国家目前的海底勘探和开发也主要集中于这一地区,这就自然容易产生矿区开发重叠的问题;第二个因素主要是由于各国勘探与开发的保密性决定的。商业开采具有很大的秘密性,因此已经进行海底勘探与开发的国家往往“各行其是”,相互之间不愿交换信息。这样,在毫不知情的情况下发生矿区的重叠就是不可避免的。

美国拒绝参与《联合国海洋法公约》,虽然可以不受公约关于先驱投资者条款的束缚,但同样面临矿区申请的重叠问题。而美国游离于海底开发制度之外,自然无法通过海底管理局获得类似于其他国家的制度保护。于是,1984 年,美国与英国、联邦德国、比利时、意大利、荷兰、法国和日本达成了名为《关于深海底问题的临时谅解》的协议,其主要内容包括:

(1) 确定了协定国不得批准开发申请的海底区域。这些区域包括:在 1983 年 5 月 18 日或 12 月 15 日之前已按照资源解决冲突协议达成的或尚在审议中的区域;按

^① *Agreement Concerning Interim Arrangements Relating to Polymetallic Nodules of the Deep Sea-bed*, available at: http://www.imali.org/legal_docs/docs/A133. 可参考:《外国深海底矿物资源勘探和开发法》(刘书剑译),北京·法律出版社,1986 年版,第 103~111 页。

^② 陈德恭:《现代国际海洋法》,北京·海洋出版社,2009 年版,第 408 页。

照国内法在本协定签订之前,申请者已提出申请或尚在协定国审议中的区域;其他协定国按照本协定颁发批准书范围内的区域。各协定国都不能在上述区域内颁发批准书或在该区域内从事深海底作业。

(2)国内法原则。各协定国均应以合理速度对所收到的各项申请进行初步审查,根据国内法确定该申请是否符合申请书的最低内容要求,并确定申请人是否符合颁发批准书的条件。

(3)协商制度。各协定国均应将其受理的批准书的申请,包括对这些申请的修改意见通知其他协定国。一个或几个协定国同其他国家达成的任何安排也应及时通知其他协定国。协定国在提出两项以上申请时,各有关协定国也应共同协商。

(4)保密原则。在国内法准许的范围内,协定国应对为实行深海底作业合作而从任何协定国秘密获得的申请区域坐标和其他专有商业资料进行保密。该协定特别提到,在申请区域的任何重叠获得解决之前或在有关的批准书颁发之前,应对申请区域的坐标进行保密;各协定国应根据国内法对其他专有或秘密商业资料进行保密。^①

美国政府在参与并签署《临时谅解》后,那些已开始海底开发的美国国际财团陆续从美国和《临时谅解》的签署国中获得开发许可。例如,1984年8月29日,美国的海洋采矿联合公司、海洋矿产公司和海洋管理公司均从美国获得海底勘探许可证。同年,肯尼科特铜公司不仅从美国获得了开发许可证,还从英国正式获得同样的开发许可证。1985年11月,海洋管理公司考虑到联邦德国在该公司中的股份,也从联邦德国领取了一份勘探开发许可证。

不管是《暂时协定》还是《临时谅解》,一个基本原则就是国内立法高于国际法,其本质都是美国在国际海底制度之外的单边主义行动。美国的目的在于,通过在《联合国海洋法公约》之外与尽可能多的发达国家达成“互惠国协议”从事深海底矿产开发活动,从而证明其国内单方面通过深海开发法案的合法性。一旦其他国家接受这种协议,它就成为国际海底开发制度之外双边和多边海底开发活动的法律基础。^②可以说,这种国际海底制度之外的双边或者多边协议,实质上为美国提供了一种规避海底开发制度约束的政策选择。

① 《外国深海海底矿物资源勘探和开发法》(刘书剑译),北京·法律出版社,1986年版,第112~115页。

② Markus G. Schmidt, *Common Heritage or Common Burden: the United States Position on the Development of a Regime for Deep Sea-Bed Mining in the Law of the Sea Convention* (Oxford: Clarendon Press, 1989), pp. 281~283.

五 结 论

综上所述,从1950年代的海底大陆架制度到1982年的《联合国海洋法公约》,国际海底资源分配制度完成了其自身的演变过程。而作为海洋霸权国,美国面对海底资源分配制度的演变,也在不断地对自身的政策选择进行调整。换言之,国际海底资源分配制度的演变与美国政策选择偏好的契合度,促使美国对其自身优势与收益预期进行评估,并最终决定其在海底资源分配问题上的政策转向。从国际海底制度演变与美国海底政策的转向中,笔者提出以下观点供学界共同探讨。

首先,分析美国的资源分配政策要考虑其本身的选择偏好。这里的选择偏好是指美国对市场自由竞争理念的偏好。经济自由主义思潮发端于资本主义社会初期的古典经济学。在整个19世纪和20世纪前20多年,伴随着英国经济在全世界的发展和扩张,经济自由主义在相当长的历史时期内实际上变成了一个西方各国发展经济的主流理论和统治思想。

美国虽不是自由主义思潮的发源地,但正如哈佛大学的路易斯·哈茨(Louis Hartz)教授所强调的,美国从其建国之初就已是一个自由主义社会,在美国这样一个社会里,自由主义传统已是“世界上最强大的牢固传统之一”。^①这一传统决定了美国历史发展的方向,保证了美国政治、经济和文化发展的一致性和连续性。经过第二次世界大战的特殊整合,美国取代英国成为战后世界上经济力量最为强大的国家。掌握世界霸权的美国开始成为市场自由竞争的最积极支持者。这集中体现在美国发起和倡导的世界自由贸易体系和国际金融体系的创建上。与此相对应,美国成为新自由主义经济学的大本营,其中,以米尔顿·弗里德曼和乔治·斯蒂格勒(George Stigler)为代表的芝加哥学派成为中坚力量。虽然新自由主义的流派繁杂,观点不一,但基本方向是一致的,即消除阻碍资源自由流动的因素,主张回到市场自动调节的自由主义经济秩序,促进稀缺资源的最优化利用。^②这种自由主义理念反映在海底资源分配上,就是美国支持将勘探和开发行为体的能力和偏好作为海底收益分配的主要尺度。

^① 路易斯·哈茨:《美国的自由主义传统》(张敏译),北京·中国社会科学出版社,2003年版,第1页。

^② Ronald H. Coase, "The New Institutional Economics," *The American Economic Review*, Vol. 88, No. 2 (May 1998), pp. 72~74; Ronald H. Coase, "The Nature of the Firm: Origin," *Journal of Law, Economics, & Organization*, Vol. 4, No. 1 (Spring 1988), pp. 3~17; Ronald H. Coase, "The Nature of the Firm: Meaning," *Journal of Law, Economics, & Organization*, Vol. 4, No. 1 (Spring 1988), pp. 19~32; Ronald H. Coase, "The Nature of the Firm: Influence," *Journal of Law, Economics, & Organization*, Vol. 4, No. 1 (Spring 1988), pp. 33~47.

正是基于这样一种选择偏好,美国的政策制定者总是将经济效率置于优先考虑地位。美国拒绝签署《联合国海洋法公约》,正是因为其中的“生产限制政策”、“强制性技术转让”与海底管理局企业部的开发原则,违反了美国倡导的自由竞争理念。

其次,资源分配制度与收益预期的契合度决定了美国海底政策的转向。在偏好给定的前提下,国家行为体对制度的选择取决于它对制度影响的预期。国家行为体只有当参与国际制度的收益大于这些成本时才会对既有制度做出积极的反应。美国是国际制度的创立者之一,但美国并不是对所有的国际制度都感兴趣。因此要对美国对某种制度的政策变化进行分析,最终要看这一制度是否与美国的收益预期发生了背离。

本文论述的关于海底问题的争论,实质上反映的正是制度模式与收益预期的关系。在20世纪中期,美国单方面对海底资源行使权力成为推动沿海国扩大海洋管辖权潮流的开端,并将海底问题纳入了国际化的解决轨道中,催生了市场型的海底资源分配制度,美国因此掌握了海底资源分配的主导权,进而成为海底资源分配的主要受益国和维护国。从1960年代的帕多提案到第三次海洋法会议关于海底问题的制度协商,发展中国家凭借其数量表决优势屡次否决了美国期望达成的海底条款。联合国第三次海洋法会议最终推翻了美国所支持的市场型资源分配制度,确立了以国际海底管理局为中心的资源分配制度,美国不仅丧失了主导未来海底资源分配的支配权,而且它既有的海底资源收益也无法得到保障。在资源分配制度无法逆转的情况下,美国不仅以国内立法的形式继续鼓励其国内开发实体的海底活动,还借口“公海自由”原则,在国际海底开发制度之外与其他发达国家签订“互惠国协议”,公然与国际海底资源开发制度进行抗衡。

从国际海底制度演变与美国政策的转向中,我们可以得出如下启示:制度一旦正式运行,便会产生影响霸权国行为的反作用,进而决定霸权国谋求实现自身利益的方式。所以,我们在研究国际制度与霸权国的关系时,必须打破制度是外生型变量的假设,重视制度自身对霸权国政策的服务或制约功能,进而探讨制度变革影响霸权国对外行为的具体路径。

王金强:上海对外贸易学院法学院讲师

(本文责任编辑:卢宁)

劳伦斯·萨默斯的“孟买共识”评析^①

杜幼康

[内容提要]劳伦斯·萨默斯在担任美国国家经济委员会主任期间提出“孟买共识”，并勾勒出其性质、特点、发展前景和影响。从深层次看，此举着眼于美国国家利益，是为了配合美国内政和外交的需要。因此，萨默斯的“孟买共识”具有明显的倾向性，同时暴露出其诸多不足之处：在印度社会经济发展的认识上以偏概全，对未来发展模式的预测和推断草率失慎，对印度模式的总结和归纳言过其实，并刻意将“北京共识”和“孟买共识”置于对立面。萨默斯提出的“孟买共识”既不成熟，也难以令人信服，但其动机和这一动向值得关注。

关键词：美国外交 美印关系 劳伦斯·萨默斯 孟买共识 发展模式

百年一遇的全球金融危机重创了大西洋两岸的发达国家，而中国、印度等新兴大国却逆势而上，仍保持较快经济增速，有力推动着全球经济重心向东转移的进程。金融危机导致全球经济急剧动荡、世界格局加速变革和国际关系深刻调整，同时也促使国际思想界和学术界深究触发危机的根源，反思国际金融和经济体系的缺陷，进而聚焦和探究全球化背景下新兴经济体的国家发展模式。在此背景下，时任美国国家经济委员会(National Economic Council)主任的劳伦斯·萨默斯(Lawrence H. Summers)于2010年内两次发表演讲，就印度的政治经济发展模式提出了一个新概念，

^① 本文是复旦大学美国研究中心教育部人文社科重点研究基地重大项目“美国应对中印崛起的战略及我国对策研究”(项目批准号:07JJDGJW249)的成果之一。感谢匿名评审专家对本文提出的建设性修改意见，文中如有不当之处，文责概由笔者自负。

即“孟买共识”(Mumbai Consensus)。“孟买共识”提出后,印度部分人士反响积极,并逐渐引起学术界和国际社会的关注。

一 “孟买共识”的提出

2010年6月初,就在美国和印度举行首次战略对话期间,萨默斯作为奥巴马总统的首席经济顾问,参加了在华盛顿举行的美印商会成立35周年的纪念活动,并就“21世纪的美印经济关系”发表演讲。在展望2040年全球形势时,他宣称,届时“‘华盛顿共识’和‘北京共识’将作为有趣的历史观念被人们记起,但世界上大多数人将追随‘孟买共识’而去”。^①这是国际社会首次出现“孟买共识”的提法,但由于萨默斯在通篇讲话中仅提及一次,并未就这一概念的内涵和外延做出解释,各国政界、经济界和学术界总体反应平淡,即使印度方面也未予以积极呼应。

四个多月后,萨默斯赴印度访问。其间,他又在孟买举行的亚洲协会活动中发表了题为“印度与全球经济”的演讲,其中包括三个中心议题:其一,一两个世纪后,历史学家如何回首评论当今这个时代;其二,作为一个外国友人,如何评价印度在这一时期与众不同的作用;其三,如何评估美国和印度的关系及奥巴马总统对发展两国关系的态度。^②正是在这次大约半小时的演讲中,萨默斯将印度的政治经济发展模式归纳为“孟买共识”,并做了较为详细的阐述,这也是他全篇讲话的重心所在。

在开始阐述“孟买共识”之前,萨默斯先就引出这一概念的历史背景做了铺垫。萨默斯认为,在当今时代,美苏之间冷战的终结及西方和伊斯兰世界之间关系的变化固然事关重大,但从历史长河看,其重要性比不上当前在发展中世界、全球新兴市场,特别是在亚洲发生的一切。理由是:经济史学家曾将公元前5世纪古希腊伯里克利^③时期的雅典和1800年的伦敦在生活水准方面进行比较,发现2200多年里人们生活改善程度未超过75%,即“提升速度远远小于每年千分之一”。20世纪之交是美国历史上经济增长最迅速的时期,当时人们生活水准年均升幅为2.5%。而当今时代,印度、中国或其他新兴国家占全世界40%的人口,其生活水准每年提升5%至

① Lawrence H. Summers, “The U. S. -India Economic Relationship in the 21st Century,” Remarks to the U. S. -India Business Council, Washington D. C., June 2, 2010, available at: <http://www.whitehouse.gov/administration/eop/nec/speeches/us-india-economic-relationship>

② Lawrence H. Summers, “India and the Global Economy,” Remarks at The Asia Society, Mumbai, India, October 15, 2010, available at: <http://www.whitehouse.gov/administration/eop/nec/speeches/india-global-economy>

③ 伯里克利(约公元前495年~公元前429年),古希腊奴隶主民主政治的杰出代表者,古代世界著名政治家之一。伯里克利执政时期,雅典的经济、民主政治、海上霸权和古典文化臻于极盛。

7%，每10年就能翻番，达到了“一个人一生中可提升30至100倍的速度”。^①萨默斯看来，这在过去1000年的经济史里，“唯有文艺复兴和工业革命能与之相提并论”；就受影响的人数而言，“其对全球的影响甚至可能具有更为突出的重要性”；“这将改变一切，包括从文化模式到上演历史的主要舞台的地点，从人类自由的观念到各国互动方式，乃至我们星球上的生活条件”。^②

接着，萨默斯将话题转向印度，在对印度大加赞赏之后，开始进入其演讲的中心内容——“孟买共识”。据萨默斯所述，“孟买共识”主要包括以下内容：第一，与国际上目前较为流行的“华盛顿共识”和“北京共识”相比，“孟买共识”目前堪与它们相提并论，未来将后来居上；第二，“孟买共识”与“华盛顿共识”和“北京共识”有着明显区别，既非建立在“自由放任的资本主义思想”上，也不以“威权式的资本主义理念”为基础。“孟买共识”是“第三条道路”，“建立在一个民主发展国家的思想基础上，不受注重于出口的重商主义所驱动，并且以人为本，重视提升消费水平和扩大中产阶级”；第三，相较于“华盛顿共识”和“北京共识”，“孟买共识”具有优越性，因“华盛顿共识”已被证明过时，而“北京共识”“最终将被证明不会持久获得成功”。因此，到2040年，“人们将较少谈及‘华盛顿共识’和‘北京共识’，而是更多地讨论‘孟买共识’”；第四，作为“一个建立在全球基础上的共识”，它“并非某个国家利用竞争力试图赢取零和游戏的观点，而是各国通过国际融合能够保持多元化、扬长避短并在更大的全球市场共同实现利益的观点”。^③

萨默斯在这次演讲中，较为全面地概述了“孟买共识”的内容、性质和特点，并勾勒出其发展前景和影响。这是西方政要首次对印度政治经济发展模式进行总结、归纳和“提炼”，进而提出一个新名词、新概念和新“共识”，并有意在全球加以推广。根据萨默斯的推测，从2010年起，经过一代人的时间，即到了2040年，印度将成为世界上人口最多的国家，在这个历史进程中将有很大的发言权，发挥着与众不同的作用，有着美好而广阔的发展前景。当然，萨默斯也承认，“并不能打包票这将会实现”，印

① Lawrence H. Summers, "India and the Global Economy," Remarks at The Asia Society, Mumbai, India, October 15, 2010, available at: <http://www.whitehouse.gov/administration/eop/nec/speeches/india-global-economy>

② Lawrence H. Summers, "India and the Global Economy," Remarks at The Asia Society, Mumbai, India, October 15, 2010, available at: <http://www.whitehouse.gov/administration/eop/nec/speeches/india-global-economy>

③ Lawrence H. Summers, "India and the Global Economy," Remarks at The Asia Society, Mumbai, India, October 15, 2010, available at: <http://www.whitehouse.gov/administration/eop/nec/speeches/india-global-economy>

度在未来仍面临着严峻挑战。^①在国际社会热议发展模式、发展方向和发展理论之际,萨默斯此举显然是追随学术界越来越重视研究新兴经济体的潮流,因而引起国际思想界和学术界的兴趣和关注。

二 美国的战略意图

萨默斯在2008年的美国总统大选中出任奥巴马竞选班子的经济顾问,2009年被奥巴马总统任命为国家经济委员会主任,此前曾于1999年至2001年期间担任克林顿政府的财政部部长。作为奥巴马总统的经济政策高级顾问,萨默斯在2010年一再提出“孟买共识”,在美国方面有着复杂的背景和深远的战略考量。

(一)发展模式上“抑中扬印”。1980年代,许多拉美国家深陷通货膨胀和债务危机之中。1989年美国国际经济研究所原所长约翰·威廉姆森(John Williamson)提出一套包括10项主张的经济政策,旨在推行经济自由化、私有化和市场化,引导拉美国家实施经济改革。这些政策举措得到一些拉美国家的认可,并获得国际货币基金组织、世界银行和美国财政部的支持,被称为“华盛顿共识”。冷战结束后,处于转型中的独联体和东欧国家也纷纷采取这些措施,因而“华盛顿共识”在1990年代广为传播,一度成为主流的发展理念,在全球形成广泛社会影响。但在“华盛顿共识”的指导下,这些国家经济发展放任自流,政府宏观调控能力受损,民族工业渐失国际竞争力,所谓经济改革大多成效不彰,有的甚至适得其反。

与此同时,中国实施改革开放政策后,取得举世瞩目的伟大成就,走出了一条独特的发展道路,形成兼顾政治稳定、经济增长与社会和谐的发展模式,并破解了“唯有西方民主体制才能实现发展繁荣”的西方魔咒。2004年5月,美国《时代》周刊高级编辑乔舒亚·库珀·拉莫(Joshua Cooper Ramo)在英国伦敦外交政策中心发表了一篇题为“北京共识”的论文,认为中国的发展模式不仅符合中国国情和社会需要,也适用于发展中国家效仿,并将其概括为“北京共识”。其主要内容包括:在改革方面主动创新,大胆试验,“摸着石头过河”;在发展目标上超越以人均国内生产总值作为衡量尺度的发展观念,关注生活质量,强调可持续性与平等发展,寻求公正与高质量的增长;在解决发展问题上视具体情况而定,灵活应对,不求统一标准;在外交上采取睦邻友好政策,通过广泛接触创造稳定的发展环境;在安全理念上强调独立自主,积极捍

^① Lawrence H. Summers, “India and the Global Economy,” Remarks at The Asia Society, Mumbai, India, October 15, 2010, available at: <http://www.whitehouse.gov/administration/eop/nec/speeches/india-global-economy>

卫国家主权和利益,同时避免与霸权国家冲突。^①除此之外,“北京共识”还涉及政治、社会、全球力量平衡等领域。拉莫进而强调,通过“北京共识”,中国为世界其他国家指明了一条新路径,“这些国家不仅正在试图解决如何发展本国的问题,而且还在寻找如何融入国际秩序的方式,使之既能维护真正独立,又确保其生活方式和政治选择”。^②当然,拉莫提出的“北京共识”未必全面、系统、准确地阐述了中国的发展模式,但他富有创意的有益尝试赢得了国际社会特别是发展中国家的肯定和认可。

2008年全球金融危机发生后,美国等发达国家遭受重创,国际金融机构广受质疑,“华盛顿共识”日渐式微。在2009年4月二十国集团伦敦峰会闭幕时,英国首相布朗明确表示,“陈旧的‘华盛顿共识’业已终结”。^③与此同时,“北京共识”却广受发展中国家推崇和赞扬,显示出对发展中国家的吸引力,甚至一些发达国家也称羨不已。美国国家情报委员会曾在2008年11月预测,随着中国等新兴大国的崛起,“一个全球多极体系日渐成型”,相应地,“更多的国家不再仿效西方的政治和经济发展模式,而可能被另一种中国发展模式所吸引”。^④时隔一年后,印度总理辛格访美期间在答复是否愿选择中国的道路时表示,“更愿坚持走印度的道路”。^⑤在此背景下,萨默斯急忙抛出“孟买共识”,并称其作为发展中国家的发展模式,比“北京共识”更为可行,更具可持续性。这反映出美国不甘心“华盛顿共识”被“北京共识”所取代,一时又苦无良策,正好借助推崇印度的发展模式,以重新突出所谓“民主与经济增长之间的密切关系”。

(二)经济上营造有利于美国的竞争环境。2007年末,美国房市降温,次贷危机恶化,经济增速放缓,失业率大幅上升。种种迹象显示,因经济泡沫的破灭,美国经济可能陷入“长期、深度和严重的衰退”。到2008年,美国次贷危机终于引发全球金融风暴,将世界拖入百年一遇的危机深渊中。由于阿富汗和伊拉克两场战争的拖累,特别是国际金融危机的冲击,美国经济一蹶不振,奥巴马政府采取各种举措,但经济复苏仍然乏力。萨默斯作为政府中经济事务重要决策者之一,深知美国经济症结所在,寄望于重振制造业和“再工业化”,以扩大美国出口,增加美国就业机会。2010年1

① Joshua Cooper Ramo, “The Beijing Consensus,” The Foreign Policy Centre, London, May 11, 2004, pp. 4 ~5, 11~12, 36.

② Joshua Cooper Ramo, “The Beijing Consensus,” The Foreign Policy Centre, London, May 11, 2004, p. 3.

③ “PM: G20 Pledge \$ 1 Trillion For Economy,” Sky News, UK, April 03, 2009, available at: <http://news.sky.com/home/politics/article/15254629>

④ National Intelligence Council, *Global Trends 2025: A Transformed World* (US Government Printing Office, Washington DC, November 2008), p. iv.

⑤ Press Trust of India, “India Indispensable to a Future We Want to Build; Obama,” *The Hindu*, November 24, 2009.

月,奥巴马总统在国情咨文中提出国家出口战略,称力争在5年内使出口翻番,增加200万个就业岗位。^①但面对众多新兴经济体的竞争,要达到上述目标殊为不易。近年来,印度经济保持较快增速,2010年美印双边贸易同比增长30%。美国推销核电站和先进战斗机,期待印度从美国购买更多的军事装备,增加美国人的就业机会。2011年,美印达成C-17大型军用运输机交易,使印度成为拥有世界第二大该机群的国家。在此背景下,萨默斯意识到,印度经济发展主要依赖国内消费而非出口,依赖服务业而非制造业,如果发展中国家遵循印度发展模式,将大大减轻美国出口的竞争压力,有助于减少美国贸易逆差和降低美国的失业率。简言之,引导新兴经济体趋向“孟买共识”,对美国经济的未来发展最为有利。

(三)外交上促进美印关系发展。与小布什政府对印政策相比,奥巴马政府当政初期对印度重视程度下降。印度外交秘书在奥巴马上台前后两度访美,力图巩固美印关系发展势头,但成效不彰。奥巴马入主白宫后开展“电话首脑外交”,将印度总理辛格排在前十5名之外,列于巴基斯坦总统之后。奥巴马对印方“竭力邀请”其尽早访印并未明确表态。在亚洲,国务卿克林顿是在首访东亚四国和两度出访西亚后才到访印度。印度对此有失落感,特别是在奥巴马访华、中美发表联合声明后,对奥巴马一度颇为不满。此后,奥巴马着手调整对印政策,加大对印安抚力度:一是2009年11月高规格接待印度总理辛格访美,称美印两国是“21世纪的全球战略伙伴”,美印关系是21世纪最关键的伙伴关系之一,并承诺翌年访问印度;二是2010年6月启动首次美印外长级战略对话,议题涵盖双边关系及全球和区域性问题,旨在深化合作传统,并消除印方有关奥巴马政府“重华轻印”的疑虑;三是2010年11月奥巴马正式访印,并明确表示,美国支持印度成为安理会常任理事国,且计划以分阶段的方式支持印度成为四个多边出口管制机制的正式成员,其中包括核供应国集团、导弹及其技术管制机制、澳大利亚集团和瓦森纳安排(Wassenaar Arrangement)。^②因此,萨默斯在提出“孟买共识”的同时,强调美国和印度是天然盟友,由共同语言相联系,基于共同价值观,在全球舞台上面临共同挑战,是互不可缺的伙伴,^③也是为迎合印度朝野心意,着眼于推动美印关系发展。萨默斯选择提出“孟买共识”的时机亦与此相关:最初

① Remarks by the President in State of the Union Address, Office of the Press Secretary, White House, Washington D. C., January 27, 2010, available at: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-state-union-address>

② “Joint Statement of Prime Minister Dr. Manmohan Singh and President Barack Obama at, New Delhi, ” November 8, 2010, available at: <http://meaindia.nic.in/mystart.php?id=290016632>

③ Lawrence H. Summers, “India and the Global Economy,” Remarks at The Asia Society, Mumbai, India, October 15, 2010, available at: <http://www.whitehouse.gov/administration/eop/nec/speeches/india-global-economy>

一次是在美印举行首次战略对话期间(2010年6月1日至4日),而再度谈及“孟买共识”并回答“如何看待美印关系及奥巴马总统对美印关系的态度”,^①则是为三周之后奥巴马总统首次访问印度预热,营造两国友好气氛。

(四)战略上配合美国重返亚洲。近年来,随着中印和亚洲的崛起,地区合作势头方兴未艾,美国游离在外,处在被边缘化的状态。2009年7月,美国提出“重返亚洲”口号,急于恢复和加强其对亚洲地区的影响力。为加速推行其“重返亚洲”战略,美国除加强与日、韩等国同盟关系和利用南海等问题兴风作浪外,它的重点放在拉拢印度上:第一,怂恿印度充当“亚洲领袖”,在亚洲政治、安全、贸易等领域发挥更积极的作用;^②第二,企图说服印度与美国举行外交部长和国防部长“2+2”会议未果,但成功推动印度同意参加与美国、日本的三方对话,并使之机制化;第三,鼓动印度与美国在亚洲合作,多次公开表示美国“将印度视为一个东亚大国”或东亚的一部分,“非常期待印度多多参与如东亚峰会这样的东亚机制”,^③并自2010年4月起与印方举行东亚事务对话,还在2011年6月开展首次中亚对话。^④美国负责南亚和中亚事务的助理国务卿罗伯特·布莱克(Robert O. Blake, Jr.)称,美印战略对话关键的新领域包括阿富汗问题,以及美印“如何能在印度洋和亚洲之类的地区进行更多合作”。^⑤在此背景下,萨默斯赶在奥巴马总统访问印度之前,再次抛出“孟买共识”,炮制中印之间新的竞争点,刻意勾勒“孟买共识”胜过“北京共识”的前景,突出美印两国所谓“共同的价值观和共同利益”,旨在迎合印度部分人士乐于与中国攀比的心理,博取印方好感,赢得印度对美国重返亚洲战略的合作与支持。

① Lawrence H. Summers, “India and the Global Economy,” Remarks at The Asia Society, Mumbai, India, October 15, 2010, available at: <http://www.whitehouse.gov/administration/eop/nec/speeches/india-global-economy>

② James Lamont and Anjali Raval in New Delhi and Michiyo Nakamoto in Tokyo, “US Pushes India to Take Bigger Asian Role,” October 25, 2010; Andrew Quinn, “Clinton Wants India to Act as Asian Leader,” Reuters, Chennai, India, July 20, 2011.

③ Robert O. Blake, Jr., State Department Live: U. S.-India Strategic Dialogue, Via Interactive Web Chat, Washington, DC, July 8, 2011, available at: <http://www.state.gov/p/sca/rls/rmks/2011/167956.htm>; James Lamont and Anjali Raval in New Delhi and Michiyo Nakamoto in Tokyo, “US Pushes India to Take Bigger Asian Role,” *The Financial Time*, October 25, 2010.

④ Robert O. Blake, Jr., State Department Live: U. S.-India Strategic Dialogue, Via Interactive Web Chat, Washington, DC, July 8, 2011, available at: <http://www.state.gov/p/sca/rls/rmks/2011/167956.htm>

⑤ Robert O. Blake, Jr., State Department Live: U. S.-India Strategic Dialogue, Via Interactive Web Chat, Washington, DC, July 8, 2011, available at: <http://www.state.gov/p/sca/rls/rmks/2011/167956.htm>

三 对萨默斯“孟买共识”的质疑

在众多新兴经济体快速发展的形势下,分析不同发展模式和发展道路,总结其经验教训,探索其相继崛起的规律,是具有重要意义的有益之举。但萨默斯提出“孟买共识”,完全是为了美国内政和外交的需要,服务于美国国家利益,因而明显存在着一些缺陷。

一是草率。萨默斯 1991 年至 1993 年曾任世界银行首席经济师,1999 年至 2001 年出任克林顿政府的财政部长,此后做过哈佛大学校长,是位著名的经济学家,但其专长并非对发展中国家发展模式的研究。中国和印度不同的发展模式是两国根据各自国情,经过长期探索、尝试而形成的。中国实施改革开放政策 30 余年,经济以年均 9.8% 的速度持续增长,取得了举世瞩目的伟大成就。2010 年,中国国内生产总值、进出口总额、外商直接投资和外汇储备分别高居世界第二、第二、第二和第一位。特别是在近年发生的国际金融危机中,当美国、欧洲、日本等发达国家纷纷受到重创时,中国却仍保持了经济的较快增长,并带动亚洲经济率先走向复苏。对于经济发展进程中出现的新情况和新问题,中国政府积极贯彻、落实科学发展观,加快经济结构调整,转变经济发展方式,扩大内需,减少对投资拉动经济的依赖,提高生产率,降低资源消耗,推动中国经济实现更加平衡和可持续的发展。中国还高度重视并妥善处置经济社会发展面临的困难和挑战,积极推动收入分配体制改革,构建和谐劳动关系,加快完善社会保障体系,切实保障和改善民生。萨默斯无视中国发展社会经济和应对各种挑战的意志、能力和潜力,简单而武断地认为中国的发展模式“最终将被证明不会持久获得成功”,未来“孟买共识”将取代“北京共识”,而且对自己做出的预测和推断,并未予以科学分析和论证,因而他的论断不足以令人信服。

二是片面。萨默斯 2010 年 6 月首次提出“孟买共识”时显得较为仓促,反映他此前并未深入研究印度的发展模式,对印度的社会经济发展缺乏全面、系统的认识。萨默斯看到了所谓印度经济发展“不受注重于出口的重商主义所驱动”的表面现象,但似乎并不了解印度的实际情况。

第一,印度经济发展主要依赖国内消费市场,是出于迫不得已,其主要原因是与东亚国家相比,印度的制造业总体上不强。据联合国工业发展组织 2012 年 1 月发布的《2011 年工业发展报告》,在全球 118 国工业竞争力指数方面,印度排名第 42 位,

远远落后于东亚诸国和地区。^①由于大多工业产品在国际市场上缺乏竞争力,印度多年来出口增长缓慢,贸易赤字扩大,国际收支失衡。同样出于这一原因,印度政府鉴于国内人口众多,中产阶级日益壮大,市场潜力巨大,为防止进口商品冲击国内民族产业,不得不采取各种措施,以保护国内市场。

第二,与萨默斯所说大相径庭,印度政府多年来一直在推动和积极扩大印度商品出口,以促进经济均衡发展,降低居高不下的失业率,并扩大印度商品在全球市场的占有率。仅进入新世纪以来,印度政府为积极推动出口大幅增长,就先后公布了《外贸政策 2004~2009》、《外贸政策 2009~2014》、《进出口政策 2001~2002》、《进出口政策 2002~2007》和《未来三年出口倍增战略》。其中,印度商工部外贸总局公布的《外贸政策 2004~2009》明确未来五年印度对外贸易的总体目标是,挖掘出口潜能、提升出口表现、鼓励对外贸易和促进贸易平衡。印度政府采取了包括财政刺激、改革机构、简化程序、加强全球市场准入、出口市场多元化、完善与出口相关的基础设施建设、降低交易成本、出口间接税全额退税等方式,来实现其对外贸易的总体目标。^②2011年5月,印度政府正式出台《未来三年出口倍增战略》,要求商品出口额从2010~2011财年的2460亿美元倍增至2013~2014财年的5000亿美元,年均增长26.7%。^③为实现该目标,印度政府进行了系统规划:在产品战略上,将机械、化工、生物医药、电子作为“最具潜力产业”,将皮革、纺织作为“高附加值产业”,将珠宝、农业作为“创造就业产业”而重点推进;在市场战略上,积极开拓亚、非、拉新兴市场,尽力保持发达国家市场份额,实现价值链上移;在技术和研发领域,扩大医药、电子、汽车、智能工程、环保及航空航天等高端产业的高技术出口;在构建品牌形象方面,提升产品质量,扩大出口产品认证,建立“印度品牌”形象。^④此外,印度政府还配套出台了促进出口的政策和措施,并制定了主要产品出口目标,显示印度未来将努力推进机械、电子等制造业的发展。

第三,由于印度政府不仅出台各种促进出口的政策和战略,而且还建立了出口促进委员会,负责某些特定群体产品、工程和服务的出口促进工作,并向各邦提供援助,依据各邦出口量和出口增长率两个指标拨付基金给各邦,用于发展各邦重要的基础

① United Nations, Industrial Development Organization, *Industrial Development Report* (2011), UNIDO ID No. :442, 2011, p. 165.

② 中国驻印度使馆经商处:《印度公布2009~2014年外贸政策》,新德里,2009年9月11日,参见:http://in.mofcom.gov.cn/aarticle/ddgk/zwjingji/200909/20090906513018.html?_2067232470=3056816595

③ Department of Commerce, Ministry of Commerce & Industry, Government of India, *Strategy for Doubling Exports in Next Three Years (2011~2012 to 2013~2014)*, New Delhi, p. 9.

④ Department of Commerce, Ministry of Commerce & Industry, Government of India, *Strategy for Doubling Exports in Next Three Years (2011~2012 to 2013~2014)*, New Delhi, pp. 11~13.

建设,创立或改善邦级出口促进工业园区;为各项出口促进计划提供财政援助资金,印度商品出口呈现较快增长态势。根据印度政府最近十年的统计数据,在2001~2002财年至2010~2011财年中,印度出口增长率分别为-1.6%、20.3%、21.1%、30.8%、23.4%、22.6%、29.0%、13.6%、-3.5%、和29.5%,^①2009年,印度出口已位居世界第29位。由此可见,萨默斯的看法突出表面现象,未深入研究问题的实质,显然有失偏颇。

三是夸饰。萨默斯高调地将“以人为本”(people-centric)归纳为“孟买共识”的特征之一,但即使印度全球关系委员会在阐述“孟买共识”内涵时也未贸然附和,而是谨慎地提及印度的社会经济“注重基层发展和权利”。^②2011年1月,印度软件业巨头普雷姆吉(Azim Premji)和印度央行前行长、最高法院退休法官等13位各界精英在致本国领导人的公开信中指出,“大家普遍认为,穷人和边缘化社会群体并未充分享受到经济增长带来的好处”;微软印度前董事长拉维·文卡特桑(Ravi Venkatesan)认为,多达八亿的印度人未在经济持续多年高速发展中获益。^③据印度财政部在2009~2010财年统计,自1987年以来,印度半数人口的热量摄入持续下滑。联合国儿童基金会也指出,主要因营养不良,约有46%印度儿童的身体状况比其实际年龄小三岁。^④实际上,迄今印度的赤贫人口仍位居世界之首,全球有30%的贫困人口生活在印度。据联合国开发计划署的《人类发展报告》统计,2010年,印度比哈尔邦等八个邦的贫困人口就有4.21亿人,超过非洲26个最贫穷国家的贫困人口总和4.10亿人。^⑤与此形成鲜明对比的是,随着经济持续较快增长,印度大财团的经济实力愈加雄厚,财富高度集中。2008年9月,美国芝加哥大学印裔经济学家拉古拉姆·拉詹(Raghuram Rajan)在孟买演讲时指出,印度国内生产总值是1.1万亿美元,却拥有55位亿万富豪。根据相关数据统计,印度在全球主要国家中每万亿美元国内生产总值所蕴含的亿万富豪人数仅次于俄罗斯(国内生产总值1.3万亿美元,87位亿万富

① National Informatics Centre, Ministry of Finance, Government of India, “International Trade,” *Economic Survey 2011~2012*, New Delhi, p. 161.

② Indian Council on Global Relations, “The Mumbai Consensus,” November 18, 2010, available at: <http://www.gatewayhouse.in/publication/gateway-house/features/mumbai-consensus>

③ Paul Beckett, “In India, Doubts Gather Over Rising Giant’s Course,” *The Wall Street Journal*, March 30, 2011.

④ Paul Beckett, “In India, Doubts Gather Over Rising Giant’s Course,” *The Wall Street Journal*, March 30, 2011.

⑤ PTI (London), “Eight Indian States Have More Poor Than 26 Poorest African Nations,” *Times of India*, July 12, 2010.

豪),名列全球第二。^①当然,印度社会贫富悬殊严重的问题由来已久,原因错综复杂,但政府部门因公共政策失当难辞其咎。

萨默斯在盛赞“孟买共识”时,不惜笔墨着力描绘印度发展远景,其中也不乏奉承之辞。例如,从2010年到2020年的十年内,将出现“一些印度的约翰·哈佛(John Harvard)、利兰·斯坦福(Leland Stanford)和约翰·洛克菲勒(John D. Rockefeller)”^②创办一流私人大学,“在越来越多的学科中起世界领头作用”;又如,30年内,印度将成为世界医疗服务的主要输出国,各国人民将到印度寻求高品质的医疗服务;复如,印、美两国科学家的合作取得显著进步,特别是在对未来地球极为重要的农业和能源领域;再如,由于印度在哥本哈根气候变化会议上发挥的关键性作用,最终实施的历史性协议控制了温室气体的排放。^③萨默斯在展望印度未来发展前景时,只字不提印度国民收入达到某个特定水平后可能会出现“中等收入陷阱”现象,其诸多溢美之辞显然是在迎合印度部分人士的心理,以博取他们对美国的好感。

四是制造对立。按照萨默斯的逻辑,所谓“北京共识”和“孟买共识”是相互抵触、排斥和对立的,犹如两军对垒,今后势将分出胜负;30年后“孟买共识”将风靡全球,其他国家发展模式和发展道路不足为道。其实不然。中印两国发展模式不同,但两种发展道路并非分庭抗礼,而是并行不悖的。中国和印度国情不乏相似之处,两国均为世界文明发源地,且人口众多,并曾成为西方国家的半殖民地和殖民地。1940年代后期,印度独立和新中国成立后,分别走上了不同的发展道路。60多年来,两国根据国情,立足实际,自力更生,致力于国家建设。特别是在世界多极化和全球化的趋势中,中印两国从中抓住历史发展机遇,业已成为世界上发展最快的两个新兴大国,令国际社会称羨不已。历史和实践证明,中印两国的发展模式符合各自国情,已然取得举世瞩目的社会经济发展成就。同时,中国领导人高度评价印度经济社会发展取得的成就,“尊重印度人民选择的发展道路”,并“对印度尊重中国人民选择的发展道

① Raghuram Rajan, “Is There a Threat of Oligarchy in India,” Speech to the Bombay Chamber of Commerce on Its Founders Day Celebration, Mumbai, September 10, 2008.

② 约翰·哈佛、利兰·斯坦福和约翰·洛克菲勒分别是美国哈佛大学、斯坦福大学和芝加哥大学的创办人。

③ Lawrence H. Summers, “India and the Global Economy,” Remarks at The Asia Society, Mumbai, India, October 15, 2010, available at: <http://www.whitehouse.gov/administration/eop/nec/speeches/india-global-economy>

路表示赞赏”。^①印度领导人也多次表示,要向中国学习,包括许多成功的经验。^②换言之,中印两国的发展各有千秋,互有所长,所谓的“北京共识”和“孟买共识”无需一决高下。再则,当今世界发展中国家众多,既有大小之分,也有贫富之别,且自然禀赋各异,发展阶段不同,因而其发展模式必然是多样性的。各国选择自己的发展道路,首先要根据本国国情,适合本国社会经济发展。如全盘照搬外来发展模式,难免“水土不服”,酿成“南橘北枳”的后果。对此,中印两国颇有自知之明,均未主动向其他国家推介各自成功的发展模式和发展道路。换言之,即使萨默斯所谓的“孟买共识”能够概括为印度的发展模式,那也不可能放之四海而皆准,在世界各国“大面积移植”。历史经验表明,当年一些发展中国家就是因为放弃自主权利,听命于“华盛顿共识”的“指导”,最终不得不吞下盲从的苦果。

四 几点思考和启示

当前,面对一些发达国家陷入金融和公共债务危机及其引发的政治危机、经济危机和社会危机,全球正迎来发展模式、发展方向和发展理论的新一轮讨论和探索。萨默斯试图总结印度的发展模式,提出了“孟买共识”,虽并不成熟,但不能不引起重视。我们对这一现象进行深入思考之余,从中得出以下几点启示。

首先,发展中国家应掌握自身发展模式的话语权。发展中国家对本国国情和发展经验更为了解,对本国的发展模式亦更具评价资格。但迄今为止,无论是“华盛顿共识”,还是“北京共识”,抑或是“孟买共识”,最先提出者或者说是“发明者”,均为西方人士,特别是美国人。他们大多站在美国立场上,以美国的价值观来评判优劣,臧否事物。这种既定标准又当裁判的做法,反映出他们仍以美国为中心的心态,同时也反映其实质和目的是要为美国的利益服务。具有讽刺意味的是,近年来以“金砖国家”为代表的新兴经济体发展势头良好,而发达国家则因陷入金融、公共债务等多重危机而相形见绌,前者对世界经济增长的贡献远超后者。因此,发展中国家没有理由将有关自身发展模式的话语权再拱手相让于他人。2010年11月,就在萨默斯第二次发表有关“孟买共识”的讲话后不久,印度全球关系委员会即对印度发展模式做了

① 杜尚泽、廖政军、王磊:《温家宝会见印度总统帕蒂尔》,载《人民日报》2010年12月17日第1版;廖政军、王磊:《周永康会见印度总理辛格》,载《人民日报》2010年11月2日第3版。

② Prime Minister's Office, "Prime Minister's Address at 39th Annual General Meeting of Asian Development Bank," Press Information Bureau, Government of India, New Delhi, May 5, 2006; V S Chandrasekar and Raghavendra, "Learn from China, PM Tells Indian Industry," *Rediff India Abroad*, January 13, 2008, available at: <http://www.rediff.com/money/2008/jan/13pmchin.htm>

重新诠释。^①他们的诠释虽非创新,仍不失为一种有益尝试和探索。

其次,探究发展模式应重在相互借鉴和促进共同发展。以“金砖国家”为代表的新兴经济体在经济全球化进程中,根据自身国情,努力把握机遇,积极化解挑战,取得引人瞩目的发展成就,已成为缓解国际金融和经济危机、带动所在地区乃至全球经济增长的重要力量。即使是小国不丹,因其倡导“国民幸福总值”(GNH)理念,主张政府施政应以实现人民幸福为目标,强调善政良治、经济可持续增长、维护与弘扬文化价值、保护环境,而开创了颇具特色的“不丹模式”。发展中国家国情不一,发展模式不同,各有千秋。及时总结发展经验教训,探索成功发展道路,不是简单地为了比孰优孰劣,一较高低,而是要通过总结,认识各自长处和不足,以相互学习和借鉴,扬长避短,少走弯路,最终实现相互促进、共同发展。通过深入研究和慎重选择,一些发展中国家可根据本国国情,参照或借鉴适合自身的发展模式,但切忌依样画葫芦。埃塞俄比亚总理梅莱斯·泽纳维(Meles Zenawi)曾指出,由于效仿中国发展模式,非洲走在复兴之路上;而20世纪后期一些国家遵循西方制定的一套解决方案后,“用药的结果比疾病更糟糕”。^②

第三,警惕西方挑拨和分化发展中国家阵营。总结或评价发展模式和发展道路应严谨慎重,实事求是。既不能草率行事,有失偏颇;也不可夸大其词,怀醉翁之意;更不能煽风点火,导向对立。否则,不仅贻笑大方,还将贻害国际社会。不幸的是,萨默斯的“孟买共识”面世后不久,还真有部分印度人士“随棍起舞”。2011年1月,印度一个由135人组成的代表团应邀参加在瑞士举行的达沃斯论坛,但未料到他们到欧洲后,却对外公开宣称,“我们的主要使命就是告诉世界,印度经济发展历程与中国大相径庭。”^③印度工业联合会主席哈里·巴哈提亚(Hari S. Bhartia)此时也刻意强调,印度经济受国内需求驱动,它与美国的贸易只占后者贸易赤字的1%,而中国要占到43%。^④有意思的是,印度人士所说的只是常识性的问题和答案,既不必当做“主要使命”周知天下,也无需不远万里,特意赶到欧洲去宣布。显然,这是在同声附和萨默斯,而后者正是要将中印不同发展模式对立起来,置于分庭抗礼的状态。因此,发展中国家特别是新兴大国,应牢牢把握世界多极化和全球化趋势中涌现的历史机遇,主动排除形形色色的干扰,争取互利、合作、共赢。

① Indian Council on Global Relations, “The Mumbai Consensus,” November 18, 2010, available at: <http://www.gatewayhouse.in/publication/gateway-house/features/mumbai-consensus>

② Heather Murdock, “African Union looks East,” *Global Post*, January 29, 2012.

③ Tim Weber, “Davos 2011: World Leaders Consider ‘New Reality’,” BBC News, Davos, 26 January 2011, available at: <http://www.bbc.co.uk/news/business-12282938>

④ Tim Weber, “Davos 2011: World leaders Consider ‘New Reality’,” BBC News, Davos, 26 January 2011, available at: <http://www.bbc.co.uk/news/business-12282938>

第四,发展模式的生命力在于不断完善并与时俱进。当今国际社会,既有美欧的“盎格鲁-撒克逊模式”、“莱茵模式”和“北欧模式”,也有亚洲的“东亚模式”、中国模式、印度模式、不丹模式,还有拉丁美洲的拉美模式。这些发展模式昭示着民族国家走向现代化的不同途径,推动了人类文明的多样性发展。但也要看到,一场全球金融危机已使西方国家普遍陷入困境,凸显出西方制度中的结构性矛盾和种种弊端,而发展中国家的发展模式如今虽不乏成功者,但仍处于不断探索、发展和进步阶段。根据事物发展的辩证规律,目前任何发展模式,无论是西方的,还是亚洲的,抑或是其他国家的,均非完美无缺,都将在实践中有所调整和扬弃。例如,近年来中国正加快经济结构调整,转变发展方式,提高自主创新能力。印度也认识到社会经济发展中存在的诸多问题,在其“十一五”计划(2007年至2012年)中提出,要创造7000万个就业机会,将贫困人口减少10%,大力发展教育、卫生等公共事业,加快基础设施建设等。^①换言之,世界正在发生复杂而深刻的变化,目前就断言30年之后哪种发展模式将盛行天下均为时过早。

最后,需加强探索和研究印度的发展模式。印度独立后,工业逐步形成较为完整的体系,农业由严重缺粮到实现基本自给,服务业取得跨越性增长,在国民收入中所占比例超过工农业之和。特别是1991年推行经济改革20年来,印度经济保持年均7%的增长势头,其中2007~2008财年高达9.6%,创下历史新高。^②如今,印度经济实力位居全球第四(按购买力平价计算),是全球软件、金融等服务业重要出口国,其军事力量和科技实力在发展中国家名列前茅,目前正全力争取成为安理会常任理事国。简言之,经过60多年努力,印度依靠自身力量,摸索出了一条适合自身发展的独特道路,形成有别于其他亚洲国家,特别是大多数东亚国家的发展模式。这一模式不乏成功之处,如在发展经济领域,其制度环境较好,增长质量较高,经济稳定性较强,资源和环境代价较小,这也是印度在全球金融危机冲击下仍保持较快经济增长的重要原因。

杜幼康:复旦大学国际问题研究院研究员

(本文责任编辑:卢宁)

① Planning Commission, Government of India, *Eleventh Five Year Plan (2007~2012)*, Vol. 1, Inclusive Growth, New Delhi, December 2007, pp. 75, 23.

② 根据印度财政部公布的数据统计,参见 Ministry of Finance, Government of India, “Statistical Appendix: Economic Survey 2011~2012,” p. A4, available at: <http://indiabudget.nic.in/es2011-12/estat1.pdf>

浅论美国情报机关预算信息公开

——以“阿福特古德诉国家侦监局”案为例^①

李建人

[内容提要]美国政府信息公开事务中,涉及情报机关信息公开的诉讼最为敏感和引人关注。2005年6月30日,史蒂文·阿福特古德就国家侦监局拒不公开“2006财年国会预算说明书”而起诉了该机构。双方立足于《信息自由法》和《情报授权法》的关键条文展开了激烈争辩。在庭审过程中,上至国会参议员,下到美国民间机构纷纷参与其中,充分展现了美国情报机关信息公开诉讼的复杂博弈特点。虽然,庭审的最终结果是原告胜诉,但透过本案可以发现,美国现行法律制度中客观存在着偏袒情报机关不公开政府信息的特殊程序规定,这不但与《信息自由法》的精神相悖,也给司法机关维护公民知情权设置了巨大的法律障碍。

关键词:美国法律 信息公开 信息自由法 情报授权法 史蒂文·阿福特古德

与世界上其他国家相比,美国政府信息公开立法起步较早,也较完备,并出现了一系列典型判例,对其他国家的相关立法和实务具有一定的示范作用。目前,中国学术界对美国政府信息公开法律制度已经进行了初步研究,形成了一些有代表性的成果。客观而言,对判例进行分析更能生动地展现法律制度的实践运作和利弊优劣。在美国政府信息公开实务中,情报机关信息公开历来最为敏感和引人关注,是判断美

^① 本文是中央高校基本科研业务费专项资金资助项目“中美政府预算信息公开研究:基于制度、实践、司法的比较分析”(NKZXB1102)的阶段性成果。

国政府信息公开事务发展趋势的重要“风向标”。本文通过对一个情报机关政府信息公开诉讼案例——2005年“史蒂文·阿福特古德诉国家侦监局”案的分析,从多个视角来审视美国现行政府信息公开法律制度运行的内部规则和外围环境,从而揭示目前美国情报机关信息公开事务遭遇到的法律障碍和实践阻力。

一 案由与诉因

美国联邦政府情报机关体系中,美国国家情报委员会(U. S. Intelligence Community,简称 IC)是领导机关,大家较为熟知的联邦调查局(FBI)和中央情报局(CIA)都是它的组织成员,该委员会现有 17 个类似机构。国家侦监局(National Reconnaissance Office,简称 NRO)也是该委员会的一个组织成员,主要负责设计、建造和操作美国国家侦察卫星,服务对象包括中央情报局、国防部等,主要职能是警告全球潜在的麻烦地区、帮助设计军事行动、监测环境等。该机构在为美国政府和军队收集情报方面扮演着主要角色,其工作人员来自于国防部和中央情报局。^①

史蒂文·阿福特古德(Steven Aftergood)是美国科学家联盟(Federation of American Scientists,简称 FAS)的研究人员。美国科学家联盟是一个专注于美国国内政策研究和质询的民间机构,由当年某些参加曼哈顿计划的科学家于 1945 年成立,得到 70 位诺贝尔奖得主的支持。该组织有很多研究计划,大部分是关于美国大规模毁灭性武器(核武器、生化武器)、美国政府与美国军队,以及武器系统、核子安全、小型武器、生化防护、资讯科技、建筑科技等的研究。美国政府机密研究计划从 2000 年开始发布“保密新闻”(Secrecy News)通报,探讨美国政府及军方资讯的处理、隐瞒与公开程序。1989 年,阿福特古德加入该联盟,现为高级研究员,主持“美国科学家联盟政府秘密研究项目”(FAS Project on Government Secrecy),其目标是减少政府的秘密范围,促进政府秘密信息的改革,增加公众知晓政府信息的机会。从工作经验来看,阿福特古德已经在非机密信息基础上研究情报机关预算程序长达十年之久。^②

2003 年 2 月 10 日,根据《2003 财年情报授权法》(Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 2003,以下简称《情报授权法》)^③的规定,国家侦监局副主任彼得·B.

① 1992 年 9 月该机构才公开其职能,因此公众对其了解较少。目前其中文译名尚无统一称谓,有人译为国家勘测局,也有人译为国家侦察局,综合考虑其职责功能,本文译为国家侦监局。

② 参见网页介绍 <http://www.fas.org/press/experts/aftergood.html>。

③ 见美国法典第 50 章第 432a 节(即 50 U. S. C. § 432a)。

迪兹(Peter B. Teets)和中央情报总监(Director of Central Intelligence,简称 DCI)^①乔治·J·蒂纳特(George J. Tenet)颁布了国内“执行中的文件指定清单”(Operational File Designation List),规定十类文件^②可以免于《信息自由法》(*Freedom of Information Act*,简称 FOIA)规定的调查和审查程序。其中,第四类“预算和金融档案文件”(Budget and Finance Records Files)包括:关于预算公式、执行、审查、会计和支出档案,统一的预算估算和整个国家侦监局计划合理性说明和相关工作文件,国家侦监局各部门的预算估算,记载拨付基金的分配和支出的报告,会计官员文件和账册,拨款分配以及其他支出会计档案。

2005年3月22日,阿福特古德向国家侦监局提交了一项政府预算信息公开申请,要求其公开“2006财年国家侦监局国会预算说明书(Congressional Budget Justification Book,英文简称 CBJB,以下简称预算说明书)中所有不保密的部分”。^③

3月29日,国家侦监局发出一封告知信,拒绝了阿福特古德的申请,理由是依据《情报授权法》的规定,所有现存的相关档案都属于“执行中的文件”(operational files),可以免于《信息自由法》规定的出版、公开、调查和审查。4月7日,针对国家侦监局拒不公开其预算信息,阿福特古德提起行政上诉(administrative appeal)。5月18日,国家侦监局再次发函拒绝了阿福特古德的申请,理由是预算说明书是可以免于调查和审查的执行中的文件。

于是,6月30日,阿福特古德向哥伦比亚特区地方法院提起诉讼,起诉国家侦监局拒不公开相关政府预算信息。他在诉讼中提出四项具体请求:(1)宣布被告拒不公开预算说明书的行为是非法的;(2)命令被告向原告公开2006财年国家侦监局国会预算说明书中非机密的部分;(3)判决被告向原告支付其诉讼开支;(4)给予原告以法院认为合理和适当的其他的、进一步的救济。^④8月10日,被告向法院提交答辩状,提出三点抗辩:(1)管辖权异议;(2)原告没有妥善用尽行政救济;(3)原告没有提出可

① 此前,中央情报总监负责执行中文件的批准。2004年12月17日,乔治·W·布什总统签署《情报改革和反恐恐怖主义法》(*The Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act*),该法撤销了中央情报总监一职,设置了国家情报主任(Director of National Intelligence,简称 DNI),并且修正了《情报授权法》,规定不公开国家侦监局执行中的文件须获得国家情报主任的批准。国家情报主任是美国国家情报委员会的首脑,为总统和国家安全委员会(National Security Council)就情报事务提供主要建议,总体负责国家情报计划的执行,由总统根据参议院的建议和同意任命。

② 这十类文件分别是:(1)全面的计划管理、政策和分析文件;(2)计划和项目文件;(3)法律和视听档案文件;(4)预算和金融档案文件;(5)后勤档案文件;(6)安全和反情报档案文件;(7)通讯文件;(8)技术研究和计划文件;(9)测绘系统装备、发展、发射和运行文件;(10)运行支持和使用者应用程序文件。

③ 参见“原告起诉书”:Complaint for Declaratory and Injunctive Relief under the Freedom of Information Act, available at: <http://www.fas.org/sgp/foia/nro-cbjb/index.html>。

④ 参见“原告起诉书”:Complaint for Declaratory and Injunctive Relief Under the Freedom of Information Act。

能给予救济的要求。^① 12月5日,原告向上述法院请求简易裁决(summary judgment)。^② 2006年1月9日,被告发表声明,反对原告提起的简易判决请求,认为预算说明书属于不应当公开的保密信息,拒绝公开。同日,原告也发表声明,认为被告不适当地将预算说明书划定为“执行中文件”,根据《信息自由法》,该预算说明书应当向公众开放。^③

二 争议焦点

从法律角度而言,阿福特古德诉国家侦监局一案有很多争议,焦点主要集中在以下几个方面:

(一)“执行中文件”的界定范围

本案诉讼的焦点问题是:预算说明书是否属于“执行中文件”? 如果属于,则原告应当败诉;如果不属于,则原告应当胜诉。

对于本案涉及到的关键概念——“执行中文件”,《情报授权法》有专门的界定。所谓“执行中文件”,是指“记录通过科学和技术系统搜集外国情报或反情报的方法。”^④ 据此,经过国家情报主任批准,国家侦监局主任可以免于公开上述执行中的文件,而不受《信息自由法》要求的相关出版、公开、调查、审查的规定约束。^⑤ 正是基于上述授权立法的规定,在向法庭提交的各种材料中,被告反复坚持一个立场——预算说明书应当免于《信息自由法》的调查和审查规定。因为,预算说明书显然属于2003年2月中央情报总监批准的执行中的文件所指定清单中的“财政和金融档案文件”。

对于被告提出的上述抗辩理由,原告似乎没有充足和直接的法律依据予以否定。因此,原告承认,预算说明书确实符合指定清单中可以免于公开的档案范围。但是,原告同时表达了极大的不满情绪——执行中的文件界定过于宽泛,几乎没有文件不属于此类范围。

(二)“执行中的文件”的例外情形

值得关注的是,《情报授权法》在提出“执行中的文件”范畴的同时,还规定了不属

① 参见“被告答辩状”: Answer, available at: <http://www.fas.org/sgp/foia/nro-cbjb/index.html>.

② 参见“被告反对原告简易审理动议的请求”: Defendant's Opposition to Plaintiff's Motion for Summary Judgment, available at: <http://www.fas.org/sgp/foia/nro-cbjb/index.html>.

③ 参见“原告反对被告简易审理动议的请求”: Plaintiff's Opposition to Defendant's Motion for Summary Judgment, available at: <http://www.fas.org/sgp/foia/nro-cbjb/index.html>.

④ 50 U. S. C. § 432a(a)(2)(A).

⑤ 50 U. S. C. § 432a(a)(1).

于此范畴的两种例外情形：(1)被传播的情报的唯一来源不是执行中的文件；^①(2)不能公开的“执行中文件”的档案，如果已经被相关文件发布和参考，应当公开，此外，仅仅为了保持其效力而重新被归为免于公开类型的“执行中文件”应当受到调查和审查。^②

据此，原告认为，即使预算说明书符合《情报授权法》关于“执行中文件”的严格定义，它也符合上述两种例外情形之一或二者兼之。在原告看来，预算说明书均符合这两种例外情形，因为它已经在被告机构之外被公开，是预算说明书包含信息的唯一来源，而且仅仅是为了维持其免于公开的效力，被告将其又重新归为执行中的文件。针对原告提出的上述看法，被告提出相反意见，认为这些例外情形并不适用于本案。被告虽然承认预算说明书已经被公开，但是仍然辩称，预算说明书不是其记载内容的唯一来源，而且文件本身也不包含情报。因此，被告坚持主张，预算说明书不符合《情报授权法》规定的“执行中文件”的例外类型，应当免于《信息自由法》规定的调查和审查程序。

(三)“文件”和“档案”的区别

《情报授权法》规定：“如果免于公开的‘执行中文件’的档案已经被传播，而且已经在《美国法典》第 50 章 432a 节(a)条(1)款规定的不属于免于公开的文件中被引用，仅仅为了维持其效力而又重新被归为‘执行中文件’，应当属于被调查和审查的对象。”^③因此，原告若要破除“执行中文件”的法律束缚，还可以采取的一个策略就是，证明其所申请公开的预算说明书属于“已经被传播但又重新被归为‘执行中文件’的档案”。对此，被告提出了一个新观点，即预算说明书是“文件”(files)，而不是“档案”(records)。如果被告的观点得到法院支持，预算说明书也就不能适用《情报授权法》关于“执行中文件”的例外规定了。原告对此持反对意见，认为被告不正确地假设预算说明书是一个文件，从而认定其不是档案。

法院的看法是，《情报授权法》确实提到的是“档案”，而不是“文件”。表面上看，如果预算说明书是一个文件的话，似乎不能适用《美国法典》第 432a 节(a)条(4)款(D)项规定的例外情形。但是，在这一点上，法律没有界定也没有区分“档案”与“文件”的不同，而且原被告哪一方也没有就为什么预算说明书不能被认定为档案或者文件提出自己的理由。此外，事实上，就《美国法典》第 432 节(a)条(4)款(D)项本身的规定而言，其在实践中的区别也是微乎其微。因此，在主审本案的瑞杰·B. 沃尔顿

① 50 U. S. C. § 432a(a)(2)(B).

② 50 U. S. C. § 432a(a)(4)(D).

③ 50 U. S. C. § 432a(a)(4)(D).

(Reggle B. Walton)法官看来,区分“档案”和“文件”本身在法律上没有什么价值,而且会在实践中产生消极后果——如果像原告主张的那样,预算说明书是一份档案,那么它就满足《美国法典》第 432a 节(a)条(4)款(D)项的论断,这会将例外情形的范围局限在“档案”的范畴;如果像被告主张的那样,预算说明书是一份包含大量档案的文件,根据法律规定就没有理由认为任何一份“档案”符合《美国法典》第 432a 节(a)条(4)款(D)例外情形的规定。

三 庭审结论

尽管原被告双方对众多法律细节展开了反复论争,但在法院看来,本案最至关紧要的问题却是国家侦监局是否能通过传播一份完整的、免于公开的“执行中文件”来规避《美国法典》第 432 节(a)条(4)款(D)项规定的例外情形。

按照被告的说法,预算说明书是一份免于公开的“执行中文件”,国家侦监局仅向国会议员和其他负责执行事务的官员提供了免于公开文件的复印件。因此,被告主张,尽管预算说明书已经被传播了,但是它从来没有传播给公开文件或在此类文件中被引用。所以,被告认为,其不属于《美国法典》第 432 节(a)条(4)款(D)项规定的适用情形,还应当保持免于公开的地位。

对此,原告持反对态度。在原告看来,预算说明书已经在至少以下三种途径得以传播:(1)国家侦监局内部;(2)其他政府部门,比如管理和预算办公室、国家情报总监办公室(Office of the Director of National Intelligence);(3)国会参议员威登(Ron Wyden)给原告的证实回信。^①

法院并不同意被告的看法。法院认为,根据《信息自由法》的规定,被告承担举证责任,证明其不公开的档案是应当免于向公众公开的。^②同时,《情报授权法》授权国家侦监局通过提交书面誓言来证明其已经承担了举证责任,^③这些提交的文件必须表明,国家侦监局已经正确地区分了争议文件,即作为免于公开的“执行中文件”不属于《美国法典》第 432 节(a)条(2)或(4)款规定的各种例外情形。实际情况是,国家侦监局行政副主任(负责该局政府信息公开事务)帕梅拉·S.坦尼森(Pamela S. Ten-

① 原告曾经就本案争议写信给时任参议院预算委员会的联邦参议员威登(Ron Wyden)。2005年11月30日,原告收到了威登参议员的回信。信中写道:“我能肯定的是,参议院情报选举委员会(The Senate Select Committee on Intelligence)(我也是其成员之一)收到了国家侦监局2006年度预算说明书。委员会工作人员告知我,现在此说明书仍由委员会控制,这个事实不是机密,委员会也没有相关规定不允许我公开该委员会控制此说明书的事实。”

② 5 U. S. C. § 552(a)(4)(B).

③ 21 50 U. S. C. § 432a(a)(6)(B)(iv)(I) .

nyson)提交的书面誓言清楚地表明:“预算说明书已经被国家情报主任正式批准,并成为总统预算的一部分。”^①根据《美国法典》第432节(a)条(1)款的规定,如果被告不能断定总统预算是一项免于公开的执行中文件,那么在总统预算中被传播和引用的预算说明书就符合《美国法典》第432节(a)条(4)款(D)项规定的例外情形的条件。事实是,被告没能就此履行其举证责任。所以,在法院看来,证明预算说明书不属于《美国法典》第432节(a)条(4)款(D)项规定的“执行中文件”。因此,本案中,原告没有提供书面誓言,证明预算说明书已经被传播到非执行中的文件,因为原告并没有法律义务必须证明这一点。

同时,被告提供的证据却表明,预算说明书已经被传播为公开的“非执行中文件”,被告也没能通过提交书面誓言,抑或其他证据,证明其不是为了不公开预算说明书而将其界定为“执行中文件”。正如原告主张的,如果预算说明书或其载有的信息可以从国家侦监局的“非执行中文件”获得,这些文件就是《信息自由法》规定的调查和审查对象。然而,被告拒绝根据原告提出的申请审查相关材料,唯一的理由是,预算说明书本身是执行中的文件,应当免于调查和审查。而且被告认为,预算说明书已经被传播到了国会,并成为总统预算的一部分,已经重新成为国家侦监局的“执行中文件”。因此,面对客观上已经被传播的文件,事实上被告未能通过提交书面誓言,来证明预算说明书不属于《美国法典》第432节(a)条(4)款(D)项规定的例外情形。

2006年7月24日,哥伦比亚特区联邦地方法院沃尔顿法官做出裁决:原告简易审理申请获得批准,被告简易审理申请被驳回。法院认定,根据《美国法典》第432节(a)条(4)款(D)项的规定,已经被相关文件发布和参考的档案应当公开,无论它们是否又重新被认定为是“执行中文件”。所以,法院不需要就预算说明书是否符合“执行中文件”的严格定义发表看法。因为,即使预算说明书确实“记载了通过科学和技术系统收集外国情报或反情报的方法”,被告也没能履行举证责任,证明预算说明书不是《美国法典》第432节(a)条(4)款(D)项规定的调查和审查对象。所以,法院认定,预算说明书不受上述规定中免于公开条款的保护,应当按照《信息自由法》的规定受到调查和审查。因此,被告必须履行这些工作,公开《信息自由法》要求公开的预算说明书中的相应部分。

四 民间机构的作用

在本案诉讼过程中,原告不论是社会能力还是专业知识都与被告存在明显的悬

^① 参见“坦尼森声明”: Declaration of Pamela Tennyson, available at: <http://www.fas.org/sgp/foia/nro-cbjb/index.html>.

殊。但是,原告之所以勇于与国家侦监局展开抗争,除了自身的执着精神和《信息自由法》的制度因素外,还有赖于美国各种民间机构的支持。

首先,阿福特古德所在的机构——美国科学家联盟为其提供了长期稳定的支持。2003年,他就曾以该联盟为依托,向国家侦监局请求公开1998财年预算说明书。当时,国家侦监局以预算说明书是“执行中档案”为由,认为预算说明书属于《信息自由法》免于公开的范围,拒不公开。但是,2004年,在行政上诉中,国家侦监局改变了态度,认为预算说明书中包含有可以公开的材料。结果大约300页的预算说明书中有100多页被部分或全部公开。这些文件包括:图像收集和处理;通信情报收集和处理;特征信号情报收集和处理;多学科收集和处理;基础设施;安全和反情报;国会指挥的行动。^①在这个过程中,美国科学家联盟为他提供了连续的资助。

其次,庭审过程中出现了另外一个机构的参与,该机构是“国家安全档案库(National Security Archive)”。国家安全档案库是一个独立的非政府研究机构,也是一个活跃于美国政府信息公开领域的著名民间机构,设在乔治·华盛顿大学图书馆,其宗旨和目标是提高和鼓励政府公开水平。依据《信息自由法》,该档案库陆续收集、出版了超过50万页的各种解密档案,参与了中央情报局十年度(1994~2004年)“执行中文件”的审查工作。2003年,该档案库曾撰写简报,为参议院军事委员会一个附属委员会的一个文件属于《信息自由法》规定的例外情形而提供证词。此外,关于“执行中文件”的例外情形的运用和历史,该档案库出版了为数众多的电子简报书籍。可以说,在非政府机构中,该档案库为“执行中文件”的例外情形研究提供了充分的档案资料。^②

庭审过程中,原告意识到被告在解释“执行中文件”时,有故意扩大其定义范围的不妥之处,然而由于自身专业知识储备的限制,^③没能提出直接的有说服力的证据。正当原被告双方就“执行中文件”的定义范围争执不下时,国家安全档案库向法庭提交了一份支持原告诉讼的独立研究报告——《国家安全档案库支持原告史蒂文·阿福特古德诉讼意见纲要》(Brief of Amicus Curiae National Security Archive in Sup-

① 参见“原告的第二份声明”:Second Declaration of Steven Aftergood, available at: <http://www.fas.org/sgp/foia/nro-cbjb/index.html>.

② 这个独立的民间研究机构也引起了中国学者的关注,并有学者对其发表的相关文献进行了研究,参阅赵正群、董妍:《公众对政府信息公开实践状况的评价与监督:美国“奈特开放政府系列调查报告”论析》,载《南京大学学报》(哲学·人文科学·社会科学),2009年第6期。

③ 1977年,史蒂文·阿福特古德毕业于加利福尼亚大学洛杉矶分校,获理学学士学位,此后在固体物理学领域从事相关研究,曾经在《科学美国人》(Scientific American)、《科学》(Science)、《新科学家》(New Scientist)等诸多杂志独立或合作发表文章,内容涉及空间核力量、发射运载火箭的大气影响,以及政府信息政策等。1989年他加入美国科学家联盟,1992~1998年,供职于国家研究委员会大气和空间工程委员会(Aeronautics and Space Engineering Board of the National Research Council)。

port of Plaintiff Steven Aftergood),从专业角度充分论证了被告滥用立法解释权的行为。以下是笔者整理的纲要的部分内容:

本档案库提交此纲要的目的是为了支持原告史蒂文·阿福特古德。因为,我们相信,国家侦监局不适当地利用了“执行中文件”的排除规定,拒绝史蒂文先生基于《信息自由法》之上的公开申请。《中央情报局信息法》的立法史清晰地表明,国会将“执行中文件”限制在《信息自由法》规定的例外情形的狭窄范围。众议院的相关报告明确指出,“只有这些关于情报来源和方法的文件才可以被理解为‘执行中文件’”。参议院也持相同观点……。至此,可以从国会的态度发现,“执行中文件”的是非界限是很清晰的,国会希望把“执行中文件”界定在实际上记录了收集情报的来源和方法的狭小范围内,而不是情报产品本身,也不是任何类型的政府机关政策,更不是诸如记录预算经历的预算说明书那样的文件。况且,即便“行政的、管理的和政策事务”文件中包含了情报获取方法和功能,它们也不是严格意义上的“执行中文件”。预算说明书的目的不是记载技术和科学方法,仅仅是告知立法者政府机关的基本运行情况,以评估其预算申请的合理性。事实上,国家侦监局对“执行中文件”做出了极其宽泛的解释,涵盖了所有的文件和所有的活动领域。结果是,几乎没有什么文件不属于“执行中”的范畴了……。因此,可以断定,国家侦监局在极大程度上扩大了“执行中文件”的定义范畴,已经侵犯了国会的授权立法。^①

可以说,国家安全档案库提供的这份纲要非常具有专业水准,就“执行中文件”的准确定义范畴展开了有理有据的说明,最后还明确指出国家侦监局的行为性质已经构成了对国会授权立法的侵犯。尽管法院裁决并未直接采纳纲要的观点和证据——证据主要来自于相关国会议员的国会证词和法理推论,但纲要却从法理上清晰地揭示了本案诉讼焦点的真实法律面貌,而且考虑到国家安全档案库在美国政府情报机关信息公开实务中的特殊地位,其意见必然对原告被告双方,以及法院日后审理类似案件产生重要影响。

在美国,还有一个值得关注的现象,民间机构数量庞大且组织形态丰富多彩,比如基金会、大学、非盈利科研组织、新闻媒体和私人企业等。它们活跃于美国社会生活中的各个领域,有的与联邦政府关系密切,直接接受政府资助、承担政府项目、配合

① 参见“国家安全档案库支持原告史蒂文·阿福特古德诉讼意见纲要”:Brief of Amicus Curiae National Security Archive in Support of Plaintiff Steven Aftergood, available at: <http://www.fas.org/sgp/foia/nro-cb-jb/index.html>.

政策讨论和制定,以及人员交叉任职等。^①即使是在某些“敏感”领域,也能看到民间机构的身影。比如,在国防工业中,美国政府和国防部就会采取各种措施来鼓励和引导民间机构参与国防技术的研究和开发,从而降低成本,提高产品质量。针对实践中美国政府信息公开的某些倒退做法,学术界也经常给予了针锋相对的批评。1985~1987年,《杜克法律评论》连续发表了三篇关于《信息自由法》最新发展报告的论文,指出1984年政府信息公开事务的趋势是限制公众获得政府信息;1985年公众获得政府信息的机会被进一步限制;1986年公众在政府信息公开领域只获得了为数不多的几次胜利,很多地方法院的裁决或者是扩大了行政机构限制信息公开的权力,或者是加强了他们逃避司法审查能力。^②

此外,美国新闻界对政府信息公开也投入了巨大的热情,发起了诸如“纽约时报诉合众国案”等诉讼,对1966年《信息自由法》的诞生和发展发挥了重要的推动作用。^③可以说,正是因为存在各种各样的民间机构,美国政府信息公开事业的发展才能够获得持续的助推动力。^④

五 情报机关的态度:政府信息公开的最后堡垒

在美国政府预算信息公开事务中,行政机关天然享有优势地位,情报机关则更是习惯动辄以国家秘密为借口拒绝申请人的公开要求。正如美国学者批评的那样,随着官僚主义的滋长,政府保有档案的数量和范围,以及所搜集的信息也在同步增长,然而,法律框架内建立的联邦政府信息政策自由裁量权规定却更多地被行政机关运

① “指引星”(Guide Star)是目前美国最大的民间组织数据库,总部设在弗吉尼亚州的威廉斯堡,收录了180多万个享有联邦免税待遇的民间组织的详细资料。相关民间组织的信息可以参见该数据库的官方网站 <http://www2.guidestar.org/>。参阅徐形武:《美国国际性民间组织研究》,载《美国研究》,2010年第4期。

② Gerard J. Waldron and Jeff A. Israel, “Developments under the Freedom of Information Act: 1988,” *Duke Law Journal*, Vol. 1989, No. 3, Twentieth Annual Administrative Law Issue (June, 1989), pp. 686~737.

③ *New York Times Co. v. United States*, 403 U. S. 713 (1971).

④ 笔者在搜集有关国家安全档案库的相关资料时,发现了一个有趣的现象,该机构内部有一个分支研究项目——“奈特开放政府调查报告”,项目的资助者奈特基金会是一个旨在促进新闻业发展的私人非赢利性的民间机构。截止2007年,奈特基金会的资产已经高达25亿美元。该基金会本身由创立于1940年的奈特纪念教育基金会发展而来,是美国一家独立的私人基金会,起源于奈特家族对教育事业的信念和支持。奈特兄弟(John S. Knight and James L. Knight)的父亲,即查尔斯·兰德勒·奈特(Charles Landon Knight)早年经常资助经济困窘的大学生。为了纪念父亲,1940年,奈特兄弟建立了奈特教育纪念基金会(Knight Memorial Education Fund),以此资助来自俄亥俄州阿克伦城(Akron)地区的大学生。1950年,奈特教育纪念基金会改为奈特基金会(Knight Foundation),其宗旨是,支持新闻业提升质量,促进媒体革新,鼓励社会发展,资助高雅艺术向民间发展。详情参阅奈特基金会网站(<http://www.knightfoundation.org/>)。

用于屏蔽公共监督。^① 本案中,虽然沃尔顿法官做出了原告胜诉的裁决,被告国家侦察局却似乎并不“买账”,没有立即执行法院裁决。

2006年8月29日,被告向原告发出一份电子邮件,声称:“国家侦察局正在处理你的申请,将在30~45天内做出处理决定。”然而,2006年9月20日,国家侦察局却向哥伦比亚特区巡回上诉法院提起上诉。2006年11月7日,30~45天的回应期限已经到期,原告联系被告,希望得知对其《信息自由法》申请的最终回应时间。2006年11月30日,被告则用电子邮件告知原告,“考虑到悬而未决的上诉,决定不提供争议文件。”针对国家侦察局的上述态度,阿福特古德采取了进一步的法律措施。2006年12月18日,原告向法院提出申请,要求被告遵守法院裁决。

也许是综合考虑了哥伦比亚特区地方法院的庭审意见,以及国家安全档案库出具的支持原告诉讼的法律研究报告,国家侦察局的态度最终发生了积极的转变。2007年1月3日,原被告双方达成协议,决定继续采取措施努力解决本案。原告同意延长被告的履行期限。2007年1月25日,原被告双方达成妥协协议,提交法院批准,要点如下:(1)被告赔偿原告诉讼费用250美元;(2)被告已经向原告提供了国家侦察局2006财年预算说明书中非机密的部分,被告提交的材料完全满足了原告2005年3月22日根据《信息自由法》提出的申请,以及哥伦比亚特区法院2006年7月24日的裁决;(3)原告撤回2006年12月18日提出的强制履行申请;(4)被告撤回2006年9月20日提出的上诉申请;(5)协议表明争议双方完全和彻底同意所有争议,包括诉讼费用和代理费用,原告同意永远放弃、收回任何和所有主张、命令和诉讼理由;(6)协议不构成承担责任或者美国联邦政府、其代理人、公务人员、雇员一方的过错,双方目的是对争议主张达成妥协,避免进一步诉讼的开支和风险;(7)协议将对双方和他们的继任者具有拘束力;(8)双方同意此协议将不在其他任何未决争议,或未来民事诉讼,或行政执行中作为证据或其他用途,来对抗美国联邦政府或任何政府机构。^②

本案在相关领域产生了较为深远的影响。2006年7月4日法院裁决之后,国家侦察局陆续主动公开了其2007~2009年度国会预算说明书。^③ 2009年6月2日,阿福特古德又向国家侦察局申请公开“国家侦察局2010财年国会预算说明书中所有非机密的部分”。2010年6月18日,国家侦察局做出决定,根据美国现行相关法律规

① Mike Forrest Keen, “The Freedom of Information Act and Sociological Research,” *The American Sociologist* (Summer, 1992), pp. 43~51.

② 参见“妥协协议”: Stipulation of Compromise, available at: <http://www.fas.org/sgp/foia/nro-cbjb/index.html>.

③ 相关文件见美国科学家联盟官方网站 <http://www.fas.org/irp/nro/index.html>.

定,公开该说明书中的相关内容。该说明书共 484 页,公开部分涉及 346 页。^①

如果以《信息自由法》为参照,可以发现,美国联邦政府行政机关对政府信息公开事务的态度经历了一个由排斥到逐步认可接受的过程。《信息自由法》的立法宗旨就是要在不损害国家安全利益的前提下将政府事务向公众透明开放,从而真正落实“民有、民治、民享”的宪法精神。

客观地说,尽管美国政府信息公开立法起步较早,但是,1966 年《信息自由法》仍然受到了学者的诸多批评,如起草工作拙劣、有些规定不够确切、有些词语含义模糊等。^② 1974 年《信息自由法》修正案出台。此后,美国政府信息公开事业开始逐步走上正轨。2009 年 2 月 17 日,奥巴马总统公布了总计高达 7870 亿美元的经济刺激计划。同一天,白宫开通了经济刺激官方网站(www. recovery. gov),详细公布资金的具体去向,纳税人可以自由登陆该网站查询全国各地资金分配情况、每笔资金的使用情况、资金使用部门的监管报告,以及预计在各州创造的就业岗位数量等信息。^③ 因此,应当承认,经过半个世纪的曲折发展,美国政府信息公开事业取得了令人瞩目的成就,为其他国家构建、完善政府信息公开法律制度提供了有益的借鉴。

但也应当注意到,在美国联邦政府行政机关中,由于情报机关掌握的很多政府信息直接关系到国家安全利益,客观上成为美国政府信息公开事务的敏感区域。1966 年《信息自由法》颁布以来的很长时间内,以中央情报局和联邦调查局为代表的美国联邦情报机关在处理信息公开申请时,态度不是很积极,实践中动辄以国家秘密为由,拒不公开相关信息档案,或者干脆采取超期拖延的做法消极应对,并且不懈地致力于改变《信息自由法》的运行方向。比如,中央情报局局长威廉·凯西(William Casey)甚至曾经告诉国会,“实施一项确保政府机关公开和该机关工作需要秘密进行的立法是存在内在矛盾的”。^④ 同时,也有学者对《信息自由法》提出批评意见,认为其本身关于美国情报机关的行政管理规定就是模棱两可的,进而对情报机关信息公开事务产生了一定的消极影响。^⑤ 九一一事件发生后,在“反恐”任务重压下,美国联邦政府情报机关的信息公开又面临着新的严峻挑战,美国政府先前相对积极公开的

① 国家侦监局信息访问和公开小组(Information Access And Release Team)主任斯蒂芬·R. 格伦(Stephen R. Glenn)的签名回复声称,部分内容不公开的法律依据是《美国法典》第 5 章第 552 节(b)条(3)款和《美国法典》第 50 章第 403-1(i)节。

② 王名扬:《美国行政法》,北京·中国法制出版社,1995 年,第 957~959 页。

③ 李燕:《财政信息公开透明是预算监督管理的基础》,《财政研究》,2010 年第 6 期。

④ Paul Horowitz and Page Putnam Miller, “The Freedom of Information Act: Federal Policy and the Writing of Contemporary History,” *The Public Historian*, Vol. 4, No. 4, (Autumn, 1982), pp. 87~96.

⑤ Lauren C. Clark, “Intelligence and the CIA in A Post-9/11 World,” *Administrative Law Review* (Spring, 2010), pp. 545~571.

态度逐渐转向对敏感信息的消极保守,甚至人为制造“伪秘密”,以此为挡箭牌回避应当依法履行的信息公开义务。^①可以说,就美国情报机关信息公开事务而言,依旧存在很大的开放空间,《信息自由法》倡导建立的透明政府目标远远没有实现,鉴于情报机关的特殊地位,敦促以国家侦监局为代表的情报机关依法公开相关信息无疑将对美国政府信息公开事业产生直接的积极影响,并对其他国家政府信息公开事业产生良好的示范效应。

六 法院的处境:理想与现实之间的差距

“在民主社会里,知情权是一项基本权利,公众应当知晓政府在做什么,为什么要这样做。”^②美国社会早在独立战争时代就已经确立了政府信息公开的基本观念。1791年美国第一届国会举行时,代表们围绕“国会议事录”是否应当向国民公开就发生了激烈的争论。后来成为美国最高法院大法官的与会者之一詹姆斯·威尔逊(James Wilson)首次提出了“知情权”(right to know)概念。他指出:人民有权力知道他们的代表正在做什么,已经做了什么。然而,尽管美国政治生活中很早就萌发了政府信息公开的观念,但令人遗憾的是,美国宪法却没有对此做出明文规定。对于这个“立法漏洞”,20世纪60年代,美国参议员托马斯·C.亨宁斯(Thomas C. Hennings)给出的解释是,“虽然在宪法中没有有关知情权的明确的条款,但是像许多其他的基本权利一样,建国之父们想当然地认为没有必要将该权利包括进去……因为根据我们的政府理论,自治权在人民,故从逻辑上和必要性上看人民有权知道他们自己建立的政府正在做什么……”^③但是,应当承认的是,正是由于这个似乎已经深入人心的思想没有被法律规则明确固定下来,导致司法实践中法院审理政府信息公开案件时显得缺乏必要足够的“底气”。

观察本案法院裁决,可以发现,法院对被告提出的预算说明书属于“执行中文件”的立场没有直接给予回应,而是采取了曲折迂回策略,从“执行中文件”的第二项免于公开类型入手,得出结论:预算说明书不受《美国法典》第50章第432节规定的免于公开的保护。法院之所以没有迎头痛击被告的立场,根本原因在于,美国现行法律体系中对行政机关滥用授权立法权力的行为监控不力。

可以想象,作为被申请公开相关政府信息的行政机关往往为了维护自身利益有

① 赵正群、董妍:《公众对政府信息公开实践状况的评价与监督:美国“奈特开放政府系列调查报告”论析》。

② [美]约瑟夫·斯蒂格利茨:《自由、知情权和公共话语》(宋华琳译),载《环球法律评论》,2002(秋季号)。

③ 连志英:《美国信息自由法:从〈信息自由法令〉到〈电子信息自由法令〉》,载《档案学研究》,2008年第5期。

可能滥用立法解释权,扩大不公开信息的范围。当然,客观地说,作为某些具体执行行政公务的行政机关应当享有一定范围的立法解释权,从而有助于具体明晰行政机关、公务人员和相对人的权利义务。但是,在对行政机关授权立法的同时应当建立防范滥用法律解释权的控制和矫正机制,从而限制行政机关肆意行使法律解释权的消极后果。

从理论上讲,这种法律机制可以从两个层面构建:(1)立法机关对行政机关颁布的法律解释文本进行合法性审查;(2)司法机关在庭审中对行政机关的解释权进行合法性审查。具体在对上述两个层面进行制度构建时,又涉及到一些具体的法律课题。针对立法机关审查模式而言,主要的难点在于如何设计审查启动程序。如果允许当事人有权向立法机关提起审查动议,其审查动议的程序又应当如何设计?如何不允许公民直接向立法机关提起法律审查请求,又怎样才能立法机关和行政机关之间建立可信赖的法律控制和矫正机制?针对司法审查模式而言,首先需要在法理上承认司法机关享有司法审查权,其次才是设计具体的司法审查程序,如管辖法院级别如何确定、是否不公开审理、是否可以采用简易程序等。

观察本案庭审过程,可以发现,现有法律没有授权原告可以直接向立法机关提出审查动议,立法机关也没有主动审查被告行使法律解释权的合法性。同时,原告也没有请求法院对被告的立法解释权进行合法性审查,即使是面对国家安全档案库提供的支持原告诉讼的详尽有据的研究报告,沃尔顿法官也没有采纳该报告提供的被告违反国会参众两院立法原意的“证据”,拒绝直接对被告颁布的行政规章的合法性做出判断,这似乎也在暗示法院欠缺相应的司法审查权。

考察相关学者对美国政府信息公开诉讼的专项研究报告,可以发现,美国法院对行政机关的司法审查权力受到了严格限制。美国联邦最高法院认为,根据法律规定,法院只能审查申请人所要求的文件是否属于总统行政命令中规定的不公开事项,如果属于,则不能公开。^① 1971年,尼克松政府研究地下核试验的可行性问题时,众议员潘塔茜·明克(Mink Patsy Mink)提出申请,要求政府公开相关信息,但是遭到拒绝。对此,包括明克在内的32名议员联名向法院提起诉讼,要求法院对这些资料进行秘密审查,以确定这些资料列入保密范畴是否适当。但是,最高法院拒绝了这一申请,理由是《信息自由法》没有授予法院对政府保密决定进行司法审查的权力。^②

应当说,正是由于欠缺对行政授权立法活动享有司法审查职权,美国法院在处理

① 赵正群、崔丽颖:《判例对免除公开条款的适用:对美国信息公开诉讼判例的初步研究》。

② *Environmental Protection Agency v. Mink*, 410 U.S. 73 (1973), 转引自陈实、曾娅妮:《美国〈信息自由法〉中的“豁免公开信息例外”》,《新闻界》,2008年第2期。

由此产生的政府信息公开纠纷案件中难免“底气不足”，这无疑成为其推动美国政府信息公开事业发展的一大软肋。就本案而言，“庆幸的是”，沃尔顿法官最终还是从国家侦监局所颁布的部门行政规章的上位法——《情报授权法》——规定的执行中的文件的第二种例外情形中找到了法律依据，通过“旁敲侧击”的策略间接推翻了国家侦监局就执行中的文件做出的立法解释。

如果说，沃尔顿法官对行政授权立法监控不力的制度弊端姑且能够“容忍”的话，对美国相关信息公开法律制度中不公平地加重申请人举证责任的规定则提出了严厉批评。

法庭审理过程中，原告曾经试图通过“执行中文件”的第一项免于公开类型，即“被传播的情报的唯一来源不是‘执行中文件’”入手推翻被告主张。对此，2005年11月23日，帕梅拉·S.坦尼森副主任向法院提交了一份书面誓言，声称“预算说明书包括关于被用来搜集情报的手段和方法的详细信息；但是，它不含有情报。”^①国家侦监局的意图很明显，就是要割断预算说明书和情报之间的关联，从而排除使用免于公开类型。

对此，根据相关法律规定，法院无权命令国家侦监局审查其预算说明书内容来证明被告不公开相关文件是不适当的，举证责任由原告承担，除非原告能够基于个人知识，或其他可采信的证据而提交一份书面誓言，证明预算说明书确实含有情报。^②

但是，实际情况是，阿福特古德在其起诉书中没能提供任何东西，或者发表同国家侦监局坚持的预算说明书不含有情报的立场相对立声明。因为，原告没有能力运用基于个人知识的书面誓言声明，或其他明显的证据，来支持自己反驳被告的主张。因此，法院必须依法完全依赖被告提交的书面誓言来做出裁决。所以，法院最终裁决是：预算说明书已经明白无误地被传播了，即使它是其内容的唯一来源，但是由于它不包含情报——所以它不属于法定的例外情形。

尽管法院就此细节做出了不利于原告的裁决，但是，沃尔顿法官就美国相关法律规定的不合理之处提出了如下批评意见：

“事实上，作为国家侦监局的局外人，原告几乎不可能履行《美国法典》第432节(a)条(6)款(B)项第34分项规定的举证责任。可以想象，如果没有预先看过文件，原告的个人知识不可能包括预算说明书的内容。在此，原告可以恳求从以前审查过预算说明书的人那里得到一项宣誓声明。事实上，由于预算说明书依然是机密，这将

① 参见“坦尼森声明”：Declaration of Pamela Tennyson, available at: <http://www.fas.org/sgp/foia/nro-cb-jb/index.html>.

② 50 U. S. C. § 432a(a)(6)(B)(iv)(II).

阻止原告获得详细描述文件内容的声明。这样,原告不可以观看机密文件,他不能凭借个人知识就预算说明书包含或不包含情报发表任何断言,行政机关认为,他们不予公开的“执行中文件”不属于《美国法典》第 432 节(a)条(2)款(B)规定的例外情形,而任何原告却都无法反驳这一主张。就这种状态下一个案件的范围而言,对原告做出如此严格的要求似乎有悖于《信息自由法》确立的政策,也有悖于《美国法典》第 50 章第 431 节和 432 节)明确规定的狭窄范围。但是,本法院必须运用成文法,而明显的矛盾之处还是留给国会处理吧。”^①

有学者认为,向公众源源不断地提供政府信息,这是民主欣欣向荣的重要条件。^②当年,詹姆斯·麦迪逊就曾从反面警告:“大众缺乏信息,或者大众缺乏获得信息方法的政府仅仅是一场闹剧,或灾难,或二者兼有的序幕。”在当代美国学者看来,公民有权自由获得政府信息的思想已经成为美国民主思想的核心内容。^③在美国,财政透明度是政治讨论的重要课题,既是改革的方向,也是改革的障碍。^④观察本案庭审过程,一方面,能够清晰地看到法官在《信息自由法》等相关法律制度的框架下,竭力采取各种司法裁判技巧,力求维护申请人合理合法的信息公开诉求。但是,另一方面,也应当注意到,美国法院在做出裁决时,其主观能动作用发挥的空间还是受到了较大的限制,根本原因在于美国政府信息公开法律制度自身内在的矛盾性。

在美国现行法律体制下,作为规范政府信息公开事务的基本法,《信息自由法》确实为公民申请政府信息公开提供了必要的制度保障。但是,以《情报授权法》为代表的政府信息公开事务特别法却为公民申请公开具体情报机关信息设置了巨大的法律障碍。面对政府信息公开法律体制内部的矛盾冲突,美国法院在审理政府信息公开诉讼案件时必然会显得多少有些“左右为难”,只能从相关法律规定的细枝末节入手来维护公民的合法知情权。这是当代美国政府信息公开法律制度的客观表达,也是目前美国政府信息公开诉讼裁判的真实写照。

李建人:南开大学法学院副教授

(本文责任编辑:魏红霞)

① 参见“观点备忘录”:Memorandum Opinion, available at: <http://www.fas.org/sgp/foia/nro-cbjb/index.html>.

② [美]卡尔·科恩:《论民主》(聂崇信、朱秀贤译),北京·商务印书馆,1989年,第30~31页。

③ Paul Horowitz and Page Putnam Miller, “The Freedom of Information Act: Federal Policy and the Writing of Contemporary History,” pp. 87~96.

④ [美]斯蒂格利茨:《财政学的新视角:近期的成就和未来的挑战》,《经济体制改革》,2004年第1期。

网络空间的中美关系： 竞争、冲突与合作^①

蔡翠红

[内容提要]在中美关系各领域,网络空间问题在极短时间具有了极其重要的意义。网络空间不仅对传统中美关系形成了冲击,而且还引发了相应的博弈与竞争,如网络空间治理权之争、网络战略优势竞争,以及与之相随的网络技术优势的夺取、网络军备竞赛和网络话语权竞争等。网络事务管理的主权性与网络空间运行的开放性之间的矛盾构成中美关系网络冲突的根源。网络空间的全球性及世界各国所面临的网络信息安全等共同威胁,促成了中美关系在网络空间的合作,如在网络治理的国际制度建设、应对网络犯罪、技术合作、网络冲突控制等方面。避免网络空间的中美关系走向安全困境,需要相对稳定的实践。对网络监管和网络主权的认同、建立中美网络空间的战略互信是实践的重要方面。

关键词:美国外交 中美关系 网络空间 安全困境

中美关系在全球网络化进程中出现了新的竞争、冲突和合作态势,尤其是随着中国实力的上升和社会网络化程度的提高,中美关于网络空间的歧义与合作需求开始扩大。“在未来的国际政治中,或许没有比美中关系更重要的国家间关系了。而在两

① 本文为作者主持的国家社会科学基金项目《21世纪中美关系中的网络政治研究》(项目批准号12BGJ018)和教育部人文社会科学研究项目《网络政治学视角下的中美关系》(项目批准号09YJCGJW004)的成果之一。感谢本刊匿名审稿人对本文提出的修改建议。

国关系中,没有什么问题像网络安全问题一样,如此迅速地冒出来,并引发了很多摩擦”。^①从“谷歌事件”到“网络窃密”的指控,从“网络安全最严重威胁”的界定,再到“互联网自由”的人权谴责,中美在网络问题上的摩擦日益频繁。^②有学者甚至将中美在网络空间的关系界定为数字版的新冷战。

中美关系在网络空间的拓展包括两个方面,一是信息网络对传统中美关系的冲击,二是中美关系在网络空间的博弈。

网络空间的中美关系不仅是现实中美关系在网络空间的映射与再现,还将是一个新型数字领域的竞争、冲突与合作的复合体。那么,网络空间对中美关系哪些领域、哪些方面产生了影响?如何使网络空间的中美关系避免走向安全困境,从而推动中美关系这一领域的良性发展?本文试图对这些问题进行梳理和分析。

一 竞争:网络无政府状态下的博弈

网络空间具有无政府主义状态的基本特性。作为一个全球开放互联的体系,网络空间不存在清晰的国家边界,单个政府不能对其进行有效管理,目前网络治理的国际机制也尚未完善。无论从法律、政策还是从安全角度来看,网络空间都还是一个没有形成全球共同规范的未知领域(uncharted territory),无论是权威、透明度,还是责任都不是很清晰。从某种意义上而言,目前的网络空间如公海和外太空一样,是一个无政府状态的全球公域(Global Commons)。

在这种无政府状态下,网络空间的中美关系首先是竞争的关系。这些竞争可以分为两方面,一是针对网络空间无政府状态的治理权之争,二是针对这一电子公所的网络战略优势竞争,包括网络技术优势的夺取、网络军备竞赛和网络话语权竞争等等。对于网络这样一个无政府状态下的全球公域,任何一个国家都想捷足先登,抢占高地,并夺取优势。^③中美作为两个超级大国,当然也不例外,竞争也由此产生。作为互联网的发源地,美国在技术、管理、经济,甚至文化上意图主导信息网络。这自然导致其他国家与其在信息网络治理权方面进行竞争,例如针对网络技术规范、网络空

① Kenneth G. Lieberthal & Peter W. Singer, “Cybersecurity and U. S.-China Relations,” February 23, 2012. available at: http://www.brookings.edu/papers/2012/0223_cybersecurity_china_us_singer_lieberthal.aspx.

② Kenneth G. Lieberthal & Peter W. Singer, “Cybersecurity and U. S.-China Relations.” op. cit.

③ 对此,美国早已提出信息优势(Information Edge)的概念并谋求长期保持信息优势。Joseph S. Nye, Jr. and William A. Owens, “America’s Information Edge,” *Foreign Affairs*, Volume 75, No. 2, March/April 1996, pp. 20~36; Kevin O’Connell and Robert R. Tomes, “Keeping the Information Edge,” *Policy Review*, December 2003, pp. 19~37.

间国际行为规则等。

网络治理权就在于谁能以何种立场建立一套对自己有利的网络规范,并要求他人依此原则在网络空间里从事活动。网络治理权涵盖结构、功能、文化三个层面。一是对网络空间结构层面的治理。这是早期网络治理的重点,如域名管理、IP 地址分配、网际费用结算等。互联网是美国人发明的,作为互联网运行基础的根服务器、域名体系和 IP 地址资源都由美国政府授权的机构管理和控制,因而在结构层面,美国已然捷足先登;二是对网络空间功能层面的治理,比如针对垃圾邮件、隐私保护、授权访问等安全措施与规则等;三是对网络空间文化层面的治理。随着网络的蔓延和普及,文化层面的治理将越显重要。网络治理权的利益相关方有很多,作为治理主体的制度行动者也同样有很多选择,比如国际组织、主权国家、跨国行为体、次国家行为体、市民社会、行业机构、网络精英等等。^① 而主权国家则是当前国际体系中利益争夺的主要行为者。究竟谁能够在网络治理权这块大蛋糕中分得大块,这决定着谁的利益将得到更多体现。

美国一直谋求掌控全球网络空间发展、治理与安全规则机制主导权。作为互联网核心的发源地,它拥有包括 IP 地址分配等诸多源头服务的控制权。2005 年 6 月,美国商务部发表声明,宣布美国计划永久保持对互联网的监管,成为域名的主人。^② 在国际标准方面,多年来美国通过标准规则控制产业链下游市场,中国自主研发的无线局域网标准在国际申标的进程中多次遭到美方的阻挠,这不仅是个别美国企业出于自己的利益而使技术问题政治化的结果,还说明了美国政府不愿在网络国际标准方面被竞争对手赶超。

作为信息化进程的后起之秀,中国在网络空间治理权方面总体处于弱势,但中国争取网络空间治理话语权的立场也是鲜明的。2011 年 9 月 12 日,中国与俄罗斯、塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦四国驻联合国代表在第 66 届联大上提出确保国际信息安全的行为准则草案。这份文件呼吁与“散布旨在宣扬恐怖主义、分离主义和极端主义或破坏其他国家政治、经济和社会稳定的信息”作斗争。同年 9 月 22 日,由俄罗斯牵头组织的 52 国情报部门负责人闭门会议在叶卡捷琳堡召开,俄安全会议和外交部联合起草的《联合国确保国际信息安全公约草案》再次提交会议讨论。这份 18 页的文件禁止把网络用于军事目的或颠覆他国政权,但仍为各国政府保留了很大的在国家

① 蔡翠红:《国际关系中的网络政治及其治理困境》,载《世界经济与政治》2011 年第 5 期,第 108 页。

② Kenneth Neil Cukier, “Who Will Control the Internet?” *Foreign Affairs*, November/December 2005, Vol. 84 Issue 6, pp. 7~13.

局域网内的行动自由。^①这在某种程度上是中俄等国对美国借助信息网络颠覆它国政治体制企图的抗议,也是争取网络治理权和话语权的努力。

中美网络战略博弈亦日趋激烈。网络已经成为输出软实力、塑造良好国家形象、建立公众互信、协调外交资源、促进国家利益、达到国家战略目标的主要手段。美国、日本、印度等相继推出涉及网络的国家战略,建立国家级网络空间管理机制,并在理念创新和规则制定方面“圈地插旗”、抢占先机。美国尽管在近年有国力衰落的疑虑,但在网络空间仍然保持全球战略的主动态势。在传统的“防御性”战略的基础上,美国已开始试探“网络空间的先发制人”行动战略,力图占据网络威慑(cyber deterrence)的高位。^②奥巴马政府一方面将网络将关键基础设施升级为国家战略资产,另一方面又于2009年6月成立网络战司令部(Cyber Command),全面提升网络攻防能力。2011年3月,美国网络司令部司令基思·亚历山大(Keith Alexander)首次勾画了提升美军网络战能力的五大战略支柱。^③同年5月,美出台首份《网络空间国际战略》,^④内容与目标已从美国自身的网络空间范围扩展到全球网络空间,表明美国已全面展开网络空间竞争与掌控。

在网络空间的总体战略方面,中国是后来者,迄今为止尚未发布成文的国家网络安全战略。然而,美国对外关系委员会资深研究员亚当·西格尔(Adam Segal)认为,中美两国正在进行网络空间战略竞争,他认为这从2011年3月31日中国发布的《2010年中国的国防》白皮书中首次具体提到网络空间可以看出。^⑤一些西方学者认为,中国正在利用网络战的非对称优势提升其军事竞争力。^⑥

① Adrian Croft and Georgina Prodhon, “UK, U. S. Talk Tough on Web Freedom at Cyber Talks,” Reuters Website, November 1, 2011, available at: <http://www.reuters.com/article/2011/11/01/us-technology-cyber-conference-idUSTRE7A00EK20111101>.

② Will Goodman, “Cyber Deterrence: Tougher in Theory Than in Practice?” *Strategic Studies Quarterly*, Fall 2010, pp. 102~135.

③ 提升美军网络战能力的五大战略支柱为:将网络空间看作与陆海空天一样重要的作战领域;采用主动的网络防御措施和其他新型防御方法;在国家网络安全战略上,与政府机构和私营部门进行协作;加强与国际伙伴的联系;招募一支网络安全队伍。Elizabeth Montalbano, “Cyber Command Pursues ‘Defensible’ IT Architecture,” March 21, 2011, available at: http://www.informationweek.com/news/government/security/229400008?cid=RSSfeed_IWK_Government.

④ U. S. White House, *International Strategy for Cyberspace*, May 2011, available at: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/international_strategy_for_cyberspace.pdf.

⑤ Adam Segal, “China’s Defense: Intricate National and Volatile,” *China & U. S. Focus* (Online), March 30, 2011, available at: <http://www.chinausfocus.com/peace-security/china%E2%80%99s-defense-intricate-national-and-volatile/>.

⑥ Jason Fritz, “How China Will Use Cyber Warfare to Leapfrog in Military Competitiveness,” *Culture Mandala: The Bulletin of the Centre for East-West Cultural and Economic Studies*, Vol. 8, Issue 1(2008), Article 2, pp. 28~80, available at: <http://epublications.bond.edu/cm/vol8/iss1/2>.

中美网络战略博弈在具体战术与策略层面首先表现为网络技术优势的夺取。美国非常清楚,任何国家想要保持在信息领域和网络空间的主导权,一个必不可少的条件就是要有先进的网络信息技术作为基础。美国在网络产品、技术和应用协议等方面都占据绝对优势。但是美国也面临着在国家创新能力、增长势头方面的挑战。所以,美国一方面鼓励扶持硅谷和波士顿的 128 号公路沿线这样的基于大学研究机构、政府市场、风险投资、高校培养出的技术工人和新兴企业相结合的信息技术创新基地,另一方面政府在政策上鼓励创新,调整一系列相关政策如反垄断政策以促进创新;在资金上提供研发资助;在全球范围吸纳信息技术人才;鼓励先进军用技术民用化等等。中国在信息化浪潮中奋力追赶,并在很多网络技术与安全策略方面力求自主创新(Indigenous Innovation)。近年来,中国在一些关键信息技术领域取得突破,如先进集成电路芯片与光电子器件、高性能计算机与软件、下一代互联网与信息安全、第三代移动通信与无线通信、数字电视与音视频编码、信息技术在产业中的应用等。^①

其次是网络军事化加速升温,中美网络军备竞赛显现。^② 美国是世界上第一个引入网络战概念的国家。2011 年 5 月美国公布的《网络空间国际战略》提出,^③如遭受严重网络攻击,美国将以武力还击。2011 年 7 月美国国防部公布的首份《网络空间行动战略》,^④则直接将网络空间定位为军事“行动领域”,把美国可能遭受的严重的网络攻击定性为战争行为,并进行反制,反制手段既包括动用网络攻击武器,也包括动用传统的军事力量。美国《外交政策》杂志网站发表文章说,美军在网络空间的扩张可能会引发网络军备竞赛。如果美军参与攻击性的网络行动,那么其他国家也会跟进。^⑤ 中国国防部也于 2011 年 5 月宣布设立了“网络蓝军”。虽然中国国防部称中国“网络蓝军”并不是黑客部队,而是根据训练的需要,为提高部队的网络安全防护水平而设立的。但是美国《时代》周刊网站称,尽管中国的“网络蓝军”名义上是自卫,但考虑到中国丰富的人才储备和政府慷慨的资金投入,中国能够在虚拟战场上进行

① 邹贺铭:《中国信息技术发展的现状和创新》,载《中国信息界》2006 年第 12 期,第 21~22 页。

② Mark Clayton, “The New Cyber Arms Race,” *Christian Science Monitor*, March 7, 2011.

③ U. S. White House, *International Strategy for Cyberspace*, May 2011, available at: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/international_strategy_for_cyberspace.pdf.

④ U. S. Department of Defense Strategy for Operating in Cyberspace, July 2011, available at: <http://www.defense.gov/news/d20110714cyber.pdf>.

⑤ David E. Hoffman, “The Cyber Arms Race,” *Foreign Policy* (Online), June 1, 2011, available at: http://hoffman.foreignpolicy.com/posts/2011/06/01/the_cyber_arms_race.

迅速和匿名攻势,这一前景将令世界其他领导人坐卧不安。^①

再次是中美网络话语权的竞争。欧美的网络化程度在全球领先,网络运行规则也由它们主导,在网络信息传播中英语也占据优势。而且,从当前国际网络话语体系看,美国的政治话语不仅似乎成为判断是非的合法标准,而且往往带有攻击性。例如,从2007年开始,美国乃至主要西方国家的主流媒体几乎不约而同地开始炒作“中国黑客威胁”的集体行动,将“来自中国的黑客袭击”与“中国政府支持的黑客袭击”划上等号,制造“中国黑客威胁论”。^②近两年美国各界频频出现网络空间的“中国威胁论”。美中经济与安全评估委员会前主席拉里·沃策尔(Larry Wortzel)和共和党众议员兰迪·福布斯(Randy Forbes)称“现阶段最恶劣的、可能对美国安全构成最大威胁的网络攻击行为来自中国”。^③更有研究人员将中国称为“网络威胁的特洛伊之龙”,^④认为中国间谍行为是对美国科技安全的最大威胁。美国《华尔街日报》2012年1月27日刊登《中国的网络盗窃行为是国家政策:必须予以反对》一文,称“中国政府有一项关于在网络空间从事经济间谍行为的政策”。^⑤2012年3月8日,美国国会下属的美中经济与安全评估委员会(US-China Economic and Security Review Commission)发布的由美国诺斯罗普·格鲁曼(Northrop Grumman)公司撰写的分析报告称,当台海或南海地区爆发冲突时,中国的网战能力可对美军构成“真正威胁”。^⑥

受制于政治软实力的不足、话语自主创新的缺乏,中国的政治和新闻话语体系在国际网络传播体系中不但处于边缘,而且总是处在防御状态,不停地遭到合法性的质疑。在这场话语权竞争中,美国占据着明显优势。中国作为崛起大国,应更好地利用互联网,释疑对外政策,改善国家形象,讲述能够让国内和国际社会都信服的“中国式

① Chris Gayomali, “China Admits to Assembling a 30-Strong Team of Elite Cyber Commandos,” *Time* (Online), May 27, 2011, available at: <http://techland.time.com/2011/05/31/china-admits-to-assembling-a-30-strong-team-of-elite-cyber-commandos>.

② 沈逸:《网络安全与中美安全关系中的非传统因素》,载《国际论坛》2010年7月第12卷第4期,第46页。

③ Larry Wortzel and Randy Forbes, “Bolster U. S. Cyber Defenses: Make Comprehensive Push Against Global Threats,” *Defense News* (Online), May. 31, 2010, available at: <http://www.defensenews.com/article/20100531/defeat05/5310303/bolster-u-s-cyber-defenses>.

④ John J. Tkacik, Jr., “Trojan Dragon: China’s Cyber Threat,” *Backgrounder* (Published by The Heritage Foundation), No. 2106, February 8, 2008, pp. 1~12, available at: <http://www.heritage.org/research/AsiaandthePacific/bg2106.cfm>.

⑤ Mike McConnell, Michael Chertoff and William Lynn, “China’s Cyber Thievery Is National Policy—and Must Be Challenged,” *Wall Street Journal*, January 27, 2012, on page A15. 类似言论还可参见 Michael Evans & Giles Whittell, “Cyberwar Declared as China Hunts for the West’s Intelligence Secrets,” *Times* (Online), March 8, 2010, available at: <http://technology.timesonline.co.uk/tol/news/>.

⑥ Bryan Krekel & Patton Adams & George Bakos, *Occupying the Information High Ground: Chinese Capabilities for Computer Network Operations and Cyber Espionage*, prepared for the U. S. -China Economic and Security Review Commission by Northrop Grumman Corp, March 7, 2012.

叙事”,促进国家利益,争取更多网络话语权。

二 冲突:网络主权与虚拟空间开放性的矛盾

网络空间的中美关系是冲突的关系。中美对网络空间的理解存在诸多分歧,例如经贸领域的政策和技术壁垒、政府行使网络空间管理权的限度、网络监管与审查、互联网自由与基本人权的关系等。分歧产生的根本原因在于网络主权与虚拟空间开放性的矛盾,其后果不仅可能对中国的政治稳定构成威胁,而且也放大了中美意识形态和价值观方面的冲突。

网络主权与虚拟空间开放性的矛盾又包括两方面,一是传统主权的可控领域和网络空间二者的不重合性,二是主权国家对网络空间实施权力的意愿与虚拟空间的开放性之间的矛盾。它们构成了网络空间中中美关系冲突的起源。在互联网时代,国际政治已经从地域空间、外太空扩展到网络空间,国家主权也从领土、领空扩展到“信息边疆”和网络空间。国家主权在网络空间的自然延伸,就形成了网络主权,其主要内容就是国家在网络空间的管辖权行使。^① 网络主权体现为对内和对外两个方面,对内体现为国家对其领域内任何信息的制造、传播和交易活动拥有最高权利;对外体现为国家有权决定采取何种方式,以什么样的程序参与国际信息活动,并且有权在网络空间利益受到它国侵犯时采取措施进行保护,决不允许任何外来干涉。^② 然而,网络空间的开放性使得国家信息疆域并非以传统的领土、领空、领海划分的。信息边疆也可以说是一个虚拟的概念,因为每一台上网电脑都可看作是信息边疆上的一道关口。这些特性决定了网络主权与虚拟空间开放性之间的矛盾,并使网络空间的中美关系呈现冲突的一面。

网络空间中中美关系冲突首先体现在经贸领域的政策和技术壁垒方面。中美在网络应用开放、跨境信息流动监管、信息和通讯技术行业的外国投资、数字跨境服务、数字版权保护等方面都存在一定的矛盾与冲突。例如,由于中美知识产权侵权制度存在较大差异(中国著作权法中无间接侵权行为概念)及网络侵权的难以界定,相对于美国,中国著作权相关法律在现实生活中无法为著作权人提供充分的保护,并由此产生一些数字知识产权纠纷。美国还有针对网络审查国家的出口限制条例。2006年2月,众议院就专门提交过 H. R. 4780 法案即“2006 全球网络自由法案”,其中第

① 李鸿渊:《论网络主权与新的国家安全观》,载《行政与法》2008年第7期,第115~117页。

② 杨琳瑜:《网络主权视野下的互联网建设、运用、管理:“谷歌事件”的理性解读及其启示》,载《云南行政学院学报》2011年第1期,第105页。

三编专门指出对互联网限制国家的出口管制,“自本法案颁布之日起 90 天内,国务卿应与商务部长磋商,并发布条令确定恰当的外交政策控制规定与出口许可证制度,使美国辖下的任何人能够了解到,向互联网限制国家的、全部或部分地参与促进互联网审查制度的最终用户出口任何物品,均应遵守联邦法规汇编第十五编 730~774 条(通常称为“出口管理条例”)之规定。”^①

此外,针对中国政治安全的信息技术企业商业纠纷政治化倾向也日趋明显,最典型的案例就是“谷歌事件”。^② 美国国务卿克林顿不仅发表书面声明表示美国政府对谷歌事件的关切,还明确表示支持谷歌公司的决策,批评中国对网络信息的管制,并将中国列入“限制网络自由”的国家。可以说,谷歌公司最终从中国大陆市场退出的决定不乏美国政府的官方授意与支持,其背后蕴藏着奥巴马政府以“谷歌事件”为借口对中国施压而试图实现更多其他利益的动机。

在政治方面,网络空间中中美关系冲突体现为中美意识形态和价值观的分歧,网络空间成为意识形态较量的新战场,中国传统意识形态和价值观受到前所未有的挑战。以美国为首的西方发达国家从来没有停止过对中国的政治图谋和意识形态渗透。他们公开地将无边界、低成本、高速度的网络视为“中国和平演变的源泉”,认为民众“会在这些讨论区接触到不同的政治观点,这将慢慢动摇中共政权对人民的思想控制,对中国政治发展带来一定的冲击和震撼”。^③ 因而,2010 年初希拉里在关于“网络自由”的演讲中,^④曾表示“美国以后将把不受限制的互联网访问作为外交政策的首要任务”,并首次将互联网自由与传统的四大自由(言论自由、宗教自由、免于贫困的自由、免于恐惧的自由)并列。2011 年初,希拉里发表题为《互联网的是与非:网络世界的选择与挑战》的演讲,宣布将投入 2500 万美元,以资助技术公司开发互联网访问工具,使身处“压制性国家”的网络活跃分子、持不同政见者和一般公众能够绕过网络检查。^⑤

中美在网络空间的政治冲突对中国的政治稳定形成了威胁。一方面,西方的网络渗透可能引起中国公众信仰危机和文化危机。网络打开了言论的阀门。西方的民

① “Global Online Freedom Act of 2006,” 109th Congress 2d Session H. R. 4780, available at: <http://www.govtrack.us/congress/bill.xpd?bill=h109-4780>.

② 美国方面对“谷歌事件”解读较为负面,如:Timothy L. Thomas, “Google Confronts China’s ‘Three Wares’,” *Parameters*, Summer 2010, pp. 101~113.

③ 彭年生:《当论网络政治风险》,载《前沿》2010 年第 7 期,第 26 页。

④ Hillary Rodham Clinton, “Remarks on Internet Freedom,” January 21, 2010, available at: <http://www.state.gov/secretary/rm/2010/01/135519.htm>.

⑤ Hillary Rodham Clinton, “Internet Rights and Wrongs: Choices & Challenges in a Networked World,” U. S. Secretary of State Remarks at George Washington University, February 15, 2011, available at: <http://www.state.gov/secretary/rm/2011/02/156619.htm>.

主观念、政治模式、价值取向、人生态度和生活方式乘势进入,可能加剧公众的信仰危机和文化危机,从而可能削弱甚至瓦解形成国家凝聚力和维系社会政治稳定的文化基础。同时,网络不断培育出新的现实群体和虚拟群体,而群体认同的不断加强也使国家权威在人们政治观念中的至高无上的地位面临新的挑战。另一方面,恶意的网络政治参与较普通的网络渗透具有更大的破坏性。借助互联网的传播功能和组织功能,互联网成为渗透破坏、宣传煽动、操控境内活动的主要途径和重要场所,成为境内外敌对势力和敌对分子进行颠覆破坏活动的手段和工具。

在外交方面,网络空间给中美关系带来的冲突主要表现在两方面:一是网络活动所导致的外交冲突以及现实外交冲突行为在网络上的体现,可以分为基本理念、政策层面和具体热点问题等几个层面;二是由社交网站的屏蔽等监管引起的公共外交屏障冲突。

近年来中美网络外交冲突频频发生,形态多样。中美网络外交冲突和现实中美关系情形类似,可以分为几个层面:一是基本理念层面的冲突。近两年来,美国将网络自由与人权问题挂钩频频对中国进行施压。2011年2月15日,希拉里·克林顿在乔治·华盛顿大学的演讲中公开点名中国、古巴等国家是“实行书报检查、限制网络自由、逮捕批评政府的博主的国家”。她宣称,要让压制互联网自由的国家付出经济代价,并且面临像埃及和突尼斯一样的动乱威胁,甚至提出要陷网络控制国家于“专制者困境”;^①二是政策层面的冲突。中国出于保护自身民族企业的利益和维持有中国特色的管理方式,对于一些美国互联网公司的在华运作设置了相应的合理条件,从而使得一些美国公司望而却步,这在美国看来即损坏了美国互联网公司的公平竞争机会。另一些公司即使进入了中国市场,也被认为被迫向中国政府提供数据和信息。而美国的一些反制政策,如对于网络信息加密技术的出口限制、对翻墙软件的设计投资等,也一直是网络空间中美关系的冲突源;三是具体热点问题层面的网上冲突。科索沃战争中美国轰炸中国大使馆事件、美国对台售武问题、中美撞机事件、奥运火炬传递、谷歌事件等冲突中都少不了中美黑客的较量。这些较量中包含的网络民族主义情绪往往无益于外交冲突的解决,相反,由于网络民族主义的非理性和极端性,可能会影响外交谈判的原则和弹性。但是一般情况下,这些较量也有助于释放一些中美民间敌对和冲突的情绪。由审查和监管引起的公共外交屏障则是指中国境内不能正常访问脸谱(Facebook)、推特(Twitter)等美国社交网络所形成的中美民间与

^① Hillary Rodham Clinton, "Internet Rights and Wrongs: Choices & Challenges in a Networked World," U. S. Secretary of State Remarks at George Washington University, February 15, 2011, available at: <http://www.state.gov/secretary/rm/2011/02/156619.htm>.

公众交流的屏障。

三 合作：网络的全球性与“共同命运”之唤

除了竞争与冲突,网络空间的中美关系还是合作的关系。这种合作首先源于网络空间的全球性。网络空间的一个基本特征就是它打破了地域和国家界限,把世界连成了一个“网络地球村”。“国际互联网”一词本身就表明了这种传播体系是超越传统的民族国家边界而被镶嵌在国际生活空间中的技术结构。网络政治本质上是一种全球政治,政治主体、政治对象、政治活动空间都具有全球性。互联网的无政府状态特性、主权超越性以及技术影响不定性都呼唤着网络空间的全球治理。^① 互联网本质上具有共享性和开放性的特征,这为参与者在网络空间发展和深化合作提供了机遇。中美政府在这一点上表现出了共同的认知和合作意愿。2011年12月美国国务卿希拉里·克林顿在伦敦互联网自由大会上表明,“互联网本身不是消耗性(exhaustible)和竞争性的,一个人利用对互联网的使用并没有减少其他人的机会”。^② 2010年6月8日,中国国务院新闻办公室发布的《中国互联网状况》白皮书也明确提到了积极开展国际交流与合作。^③ 因此,无论是从客观上网络空间的特性看,还是从中美的主观认知看,中美之间的协调与合作都成为必需与可能。

网络空间的全球性还使网络信息安全这种非传统安全对世界各国构成了共同威胁,使各国在某种程度上有了“共同命运”。中美在网络空间的共同利益与面临的共同威胁是以合作姿态采取共同立场和行动的基础。网络犯罪、信息安全问题等对世界各国的国家利益都构成了挑战,这些问题的解决需要全世界各国政府联合行动始有望解决。作为非传统安全问题,网络安全问题不只是个别国家的国内安全问题,而是一个必须通过开展长期、广泛和深入的国际合作,包括各国政府、各种国际组织、民间团体、私营企业和个人之间的充分合作,才有可能解决的国际安全问题。国际合作和发挥不同的利益相关者作用是国际网络安全的路径图的重要组成部分。^④ 此外,从行为主体自身来看,即使从美国这一超级大国自身利益出发,国际合作也是必要的,因为只有借助合作,才能有效分担成本,减少其控制全球信息空间在主权和道义

① 蔡翠红:《国际关系中的网络政治及其治理困境》,载《世界经济与政治》2011年第5期,第107页。

② Hillary Rodham Clinton, “Remarks at Conference on Internet Freedom,” U. S. State Department website, December 8, 2011, available at: <http://www.state.gov/secretary/rm/2011/12/178511.htm>.

③ 参见《中国互联网状况》白皮书, available at: <http://www.scio.gov.cn/zxbd/wz/201006/t660625.htm>.

④ Christine Sund, “Towards an International Road: Map for Cybersecurity,” *Online Information Review*, Vol. 31, No. 5, 2007, pp. 566~582.

上面临的阻力,并实现最大范围的控制,尽管美国希望这种国际合作是美国主导或支配下的不对等合作。

中美首先可以在网络治理的国际制度方面进行合作。网络空间这些年来的迅速发展是国际社会共同努力创造的成果,是人类共同的财富,加强全球互联网治理一直是世界各国的共同愿望和要求。作为两个举足轻重的大国,中美需共同合作,在遵循《联合国宪章》和其他国际公认的基本准则和维护本国信息领域国家主权、利益和安全的前提下,依据联合国、国际电信联盟有关决议和相关国际公约,共同促进和平利用国际信息网络空间的制度规范和国际政策的制定。中美都派代表参加了历届信息社会世界峰会(WSIS)及与互联网相关的一些其他重要国际或区域性会议,中美都是联合国中同意一系列推进网络安全的国际讨论建议的15国之一。2011年11月1日至2日在伦敦召开的网空间国际会议(London International Conference on Cyberspace)是首次由政府召集的网络议题国际会议,美国、中国和俄罗斯都派代表参会,美国副总统拜登还通过视频形式向大会的召开表示欢迎并致辞。虽然很难在参会的近60个国家间达成一致,但这是向制订网空间国际规则迈出的第一步。2011年12月7日至8日,由中国互联网协会和美国微软公司联合主办的第五届中美互联网论坛(US-China Internet Industry Forum, CIIF)在华盛顿举行,来自中美互联网业界、学界和政府部门的180多名代表与会交流,议题包括互联网服务提供者的社会责任、社交网络发展、互联网治理、网络安全等。该论坛已成为中美在互联网领域沟通合作的重要平台。^①

其次,在应对网络犯罪方面,中美可以发表共同声明、建立信息分享机制,协调网络执法与司法程序等。针对超地域性、国际性趋势越来越强的网络犯罪,中美必须加强相互合作。世界上第一个针对网络犯罪的国际公约《网络犯罪公约》(*Convention on Cybercrimes: Europe Treaty Series No. 185*),是由美国与欧盟等国共同草拟的,目的是寻求应对日益猖獗的网络犯罪问题的应对措施。对参与《网络犯罪公约》的经验数据的分析表明,国家间的相互依赖和支持是应对网络攻击和网络犯罪的重要条件,而且合作程度越大,网络攻击的应对能力就越强。^②在应对网络犯罪方面,中美已开展一系列国际合作,中美执法合作联合联络小组(China-US Joint Liaison Group on Law Enforcement Cooperation, JLG)的成立就是一个很好的例证。2011年11月1日至2日,中美执法合作联合联络小组第九次会议在华盛顿举行,会议讨论了中

① 王恬、温亮、张旸:《让互联网成为促进中美关系积极因素》,载《人民日报》2011年12月10日第3版。

② Qiu-Hong Wang & Seung-Hyun Kim, "Cyber Attacks: Cross-Country Interdependence and Enforcement," May 2009, Report from National University of Singapore, available at: <http://weis09.infosecn.net/files/153/paper153.pdf>.

美两国在打击网络犯罪、刑事司法协助、知识产权刑事执法、追逃等等领域的执法合作问题。^① 中国还参加了国际刑警组织亚洲及南太平洋地区信息技术犯罪工作组(The Interpol Asia-South Pacific Working Party on IT Crime)等国际合作队伍,并先后与美国、英国、德国、意大利等国家举行双边或多边会谈,就打击网络犯罪进行磋商。

当然,除了制度合作,中美还需要在信息技术方面进行合作与分享。中美两国处于信息化进程的不同阶段,在网络信息领域存在一定的冲突与竞争,但总的说来,网络信息战略的根本出发点都是为着本国的信息化进程服务,加强网络的安全利用,从而提高其综合国力。中美在下述网络基本目标方面是一致的:加强网络信息基础设施建设,保证网络信息能够有效、低耗地传输;鼓励工商业界利用网络信息资源提高产品附加值,积极参加全球市场竞争;开展教育和培训,提供训练有素的网络信息人才和信息用户;支持网络信息服务机构的发展,满足日益增长的社会信息需求。^② 基于这些目的的共同性,中美信息网络技术合作能够将成本收益比例最优化。中美应发挥各自优势和互补性,加强合作,实现互利共赢。美国有技术、人才、资金和经验等方面的优势,中国有世界最大的互联网市场及信息化进程快速发展的前景。因此,为了推动中美双方在计算机科学和信息技术的合作与交流,在中国国家自然科学基金委员会和美国国家科学基金会的共同倡导下,中美计算机科学高峰论坛2006年开始举办。^③ 2011年10月21日,美国前总统比尔·克林顿在中美联合主办的硅谷高科技创新和创业高峰会议上表示,信息技术领域空间巨大,中美在该领域并非“零和游戏”,两国应该创造更多机会分享彼此的创新成果,充分利用信息技术为创造就业等服务。^④

此外,中美两国的网络冲突控制合作机制也必须提上议程。全球信息空间的技术和物理特性、中美关系面临偶发突发事件所带来的不确定性使虚拟中美关系的冲突控制显得尤为重要。鹬蚌相争,渔翁得利,能够从中美相争中谋取额外利益的国家与非国家行为体不在少数。这一方面可以通过双方网络战略透明机制实现,另一方面则应建立一定的中美网络危机解决机制。中美两国不希望网络空间变得更加“复

① “The Ninth Meeting of the China-US Joint Liaison Group on Law Enforcement Cooperation Opens in Washington,” November 3, 2011, available at: <http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjdt/wshd/t874534.htm>.

② 狄娟娟:《试论中美国网络信息政策》,载《科技情报开发与经济》2009年第19卷第20期,第87页。

③ 中美首届计算机科学高峰论坛(US-China Computer Science Leadership Summit)目前已经举行过三次,分别是2006年5月、2010年7月、2010年6月。

④ Bill Clinton, “Opening Keynote Speech at 2011 Silicon Valley Technology Innovation & Entrepreneurship Forum (SVIEF),” October 21, 2011, available at: <http://www.svief.org/english/yqjb/BillClinton.htm>.

杂与多变”,那么就需要加大开放力度。^①显然,2011年3月31日中国发布的《2010年中国的国防》白皮书,是中国透明化其军事现代化的一个举措。始于1997年的中美国防部防务磋商机制的目的之一就是管控危机和风险,避免误判。^②2012年5月,中国国防部长梁光烈访问美国,在会晤美国国防部长帕内塔时,双方亦同意就应对互联网安全威胁进行合作。帕内塔说,为避免将来数字化威胁导致的危机,美中两国共同应对网络安全问题具有极其重要的意义。梁光烈在表示中国是近年来网络入侵的最大受害者之一的同时,也明确表示北京愿意参与加强网络安全的共同努力。^③如何将信息空间的中美冲突保持在可接受的范围之内,如何确保避免因为未经授权或纯粹民间的网络袭击,引发两国之间的大规模冲突,将在未来构成一个严峻的中美关系考验。

四 展望:网络空间的中美关系需走出安全困境

网络空间的中美关系呈现冲突、竞争与合作。在网络无政府状态下,对国家而言,一方发出的信号往往被另一方理解为威胁,便针锋相对地发出同样的威胁信号,安全困境就会产生。网络空间的中美关系走出安全困境需要以下稳定的实践。

实践之一是对网络监管和网络主权的认同。国家间对主权制度的相互承认是逃离“霍布斯世界”的一种方式。同样,对网络主权的承认是虚拟中美关系摆脱安全困境的要点之一。在霍布斯的世界中,安全是由国家权力来决定的,但主权原则改变了这种情况。网络主权制度可以使各国相互承认各自相应的网络监管权,国家对被潜在敌人控制的恐惧减少,国家间合作的可能性增加。尽管网络本身具有开放性,但是网络空间中中美关系的健康发展需要强调网络主权与虚拟空间开放性的平衡,原因在于下述两方面。

首先,网络空间本身的性质决定了其监管需求。理论上,网络空间是没有边界的,目前没有一个终极管理者。因此,网络空间是极端个人自由主义滋生的良好场所。在网络政治参与中,相当大数量的参与者不是基于公民的责任感,有时甚至是

① Adam Segal, “China’s Defense: Intricate National and Volatile,” *China & U. S. Focus* (Online), March 30, 2011, available at: <http://www.chinausfocus.com/peace-security/china%E2%80%99s-defense-intricate-national-and-volatile/>.

② 中美国防部防务磋商机制始于1997年,目前已召开过12次。第12次中美国防部防务磋商2011年12月7日在北京举行。

③ “US, Chinese Defense Officials Agree to Work Together on Cybersecurity,” May 8, 2012, available at: <http://www.infosecurity-magazine.com/view/25654/us-chinese-defense-officials-agree-to-work-together-on-cybersecurity/>.

为了发泄心中的不满情绪,这种参与往往超出了法律和制度的许可,表现出狂热性、发泄性、破坏性等显著特征。^① 当目的无法实现时,利益表达的需求并没有消除。如果某个人或某个群体在政治沟通中经常遭受挫折,他们往往就会由和平转为对抗,以极端的形式进行表达,从而破坏正常的政治秩序,导致社会不稳定。

其次,依法管理互联网是世界各国通行做法。通过隐性的政治控制来强化国民对当局和政治典则的认同,维护政治秩序,是所有政治体系的本能反应和必然举措,对于后发展国家尤其重要。这种控制一般体现为三个方面,即国家垄断信息、控制传媒、塑造民族国家意识以及节制政治参与。^② 很多专家曾预测,对网络空间的政治监督行为定会失败,只可能出现两种结局:一个自由扩张、为政治权力的控制范围所不及的互联网;或者是一个被政府控制扼杀、不能实现其潜在的社会和经济利益的互联网。让这些专家不解的是,在中国这两种情况都没有发生。^③

实践之二是中美网络空间的战略互信的建立。在网络空间,缓解中美之间日益严重的安全困境并非易事。中美两国对彼此网络行为的怀疑都与日俱增,而这种怀疑很容易影响它们对彼此长期意图的整体判断。温特认为二者或警觉或攻击,取决于对对方意图的理解。如果一方发出的信号是威胁的,那么另一方经过接受、解读和赋予意义后,也会被理解成为威胁,威胁感就由此而生;如果一方发出的信号是友好的,经过同样的认知过程,也会被理解成为友好,那么双方就不会产生威胁感。在没有确凿证据的情况下,美国倾向于将来自中国的黑客袭击视作“政府资助的行为”,通过炒作来自中国的“威胁”来营造和凸显中国政府对美国的所谓“敌意”,甚至认为中国满是针对美国的“网络民兵”(Cyber-militia)。^④ 这种宏观战略上将中国塑造成为美国的“敌人”的做法,旨在维护美国对网络话语权的主导权。这给外界的印象是,中国政府正系统地通过有组织的黑客行动窃取西方国家的机密情报,威胁包括美国在内所有西方国家的信息安全。这种对中国黑客和中国威胁的判断,以及在此基础上形成的政策,可能构成一个呈现螺旋式互动的自我实现的预言。

布鲁金斯学会约翰·桑顿中国中心主任李侃如(Kenneth Lieberthal)认为,中美双方的决策者和公众都必须面对如下事实,即网络领域的发展带来的是紧张关系,而

① 郭小安:《网络政治参与和政治稳定》,载《理论探索》2008年第3期,第128页。

② 刘邦凡、王磊、李汉卿:《信息爆炸条件下的政治控制》,载《理论探讨》2009年10月下半月刊,第4~5页。

③ George Yeo & Eric X. Li, "Rise of the Dragon: China Isn't Censoring the Internet. It's Making It Work," *The Christian Science Monitor*, January 23, 2012.

④ Shane Harris, "China's Cyber-Militia," *National Journal*, June 2008. Vol. 40 Issue 21, p. 32.

不是互信。^① 这恰恰反映了中美网络领域的战略互信的强烈需求。作为互联网的发源地,信息技术在美国整体国家发展中具有特殊重要的地位。正因为如此,面对中国日益发展的信息网络能力,无论是普通美国民众、理论研究者还是政策制定者,都会产生深刻的不安全感,并对威胁可能的来源投射强烈的不信任乃至敌意。这种倾向从根本上来讲是双方缺乏战略互信的产物。美国担心其日益依赖的信息系统在为其带来不对称优势的同时也可能成为美国的“阿基里斯之踵”,担心中国会利用这种不对称优势弥补与美国的军事实力差距,^②担心中国的人口规模及其中央集权化的政治制度创造出一个与外界互联网既有联系又相对独立的平行互联网,并对美国所主导的互联网形成抗衡与威胁。美国在意识形态领域的攻势,在信息技术领域所具有的优势,以及冷战后美国在历次高科技局部战争和对外军事干涉行动中的网络行动,也让中国担心“美国在操作系统中留下的后门”可能对中国国家安全构成严重威胁。^③ 如何克服这些心理因素,增加中美在网络空间的互信,减少虚拟领域的矛盾和冲突、增加合作并保持相对稳定,是中美关系面临的巨大挑战。

最后,需要指出的是,无论是竞争、冲突还是合作,网络空间的中美关系某种程度上都是实体世界中美关系的体现。由于核心利益、政治制度、文化传统等差异,中美之间的矛盾和分歧是客观存在的,这些矛盾和分歧必然在网络空间浮现。同时,信息本身的不确定性也会导致美国潜意识中的可能对手的构建并导致中美网络空间安全困境的可能产生。避免安全困境的途径不仅依赖于网络主权的相互确认,更在于中美在网络空间的战略互信的建立。

蔡翠红:复旦大学美国研究中心副教授

(本文责任编辑:魏红霞)

① Kenneth G. Lieberthal & Peter W. Singer, “Cybersecurity and U. S. -China Relations,” February 23, 2012. Brookings Institution Website, available at: http://www.brookings.edu/papers/2012/0223_cybersecurity_china_us_singer_lieberthal.aspx.

② Jason Fritz, “How China Will Use Uyber Warfare to Leapfrog in Military Competitiveness,” *Culture Mandala: The Bulletin of the Centre for East-West Cultural and Economic Studies*, Vol. 8, Issue 1(2008), Article 2, pp. 28~80, available at: <http://epublications.bond.edu.au/cm/vol8/iss1/2>.

③ 沈逸:《数字空间的认知、竞争与合作:中美战略关系框架下的网络安全关系》,载《外交评论》2010年第2期,第41页。

笔谈：世界发展趋势、美国对外战略 与中美关系

编者按：2012年8月15~16日，由中华美国学会、中国社会科学院美国研究所、中美关系史研究会、东北师范大学历史文化学院联合主办，东北师范大学历史文化学院美国研究所承办的“美国对外战略与中美关系(1972~2012)”学术研讨会暨中华美国学会、中美关系史研究会年会在长春举行。与会者围绕美国对华经济政策、美国巧实力战略、奥巴马能源政策等问题进行了研讨。

2012年8月28日，北京大学国际关系学院院长王缉思教授在中国社会科学院美国研究所做学术讲座，就世界发展趋势、中美关系前景及治学等问题谈了自己的看法。

经发言者同意并审订，本刊摘要刊登部分学者的发言，以飨读者。

世界发展趋势及中美关系前景

王缉思

北京大学国际关系学院院长

我今天主要向大家介绍我离开美国所之后这几年在想什么，干什么。我到北大以后，教学任务比较多，也需要考虑在开学典礼和毕业典礼上讲什么，这都涉及知识体系的建立问题。记得1983年我来美国所第一次见到李慎之先生，他谈到要建立中国的“美国学”知识体系及美国学应该包括哪些内容等问题。

美国国家情报委员会每五年会发表一份世界发展趋势报告，这给了我很大启发，于是也向教育部申报了一个课题，希望研究世界发展趋势和中国未来的国际环境，不过这个课题后来增加了与国家应对战略相关的内容，包括一些政策建议。我问过约瑟夫·奈，他说美国国家情报委员会只进行世界发展预测方面的研究，不做具体的政

策建议。我总感到,如果要针对未来提出具体政策建议,必然涉及对未来趋势的认识,或者说客观的评价。在课题中,我们团队有分工,我自己现在专心做预测研究。

我们的研究认为,未来10到15年初步有几个趋势,其中有些趋势是相对可以确定的,如人口发展、移民、城市化、环境的破坏、能源短缺和水资源短缺等;有些趋势相对不那么确定的,这其中包括大国兴衰、气候变化和联合国改革等。总的来说,未来世界存在六大失衡和三大难题。

六大失衡包括人口发展失衡、社会发展失衡、资源供需失衡、生态失衡、经济发展失衡,以及财富分配失衡。在人口失衡方面,日本、欧洲和俄罗斯人口在逐渐减少,必须依靠移民来补充年轻的劳动力;拉美、非洲、南亚北部、中东则形成一个新月形的青年人口补充带,形成严重的失业和动荡。各国之间的大规模移民不可避免,这就会带来更多的族群冲突和人口骚乱。社会发展失衡主要和城市化进程相关,欧美的一般状况是城市中心区向城外扩展,规模上千万人口的城市在欧美发达国家只有纽约市和洛杉矶市。发展中国家城市化的进程表现为人口向中心城市快速集中,仅亚洲就有16个千万级人口的特大城市,形成各种城市病,这在北京表现得很典型,如交通拥堵、住房和就业困难、社会保障问题、犯罪问题、空气污染等。资源供需失衡主要是大宗商品,如矿产等不可再生原材料、水资源和粮食的供需失衡,而粮食供给和不稳定的气候变化密切相关,新兴工业体的崛起也加剧了资源供需失衡。生态失衡主要表现在气候变化方面。经济发展失衡,一方面制造业向新兴国家转移,另一方面金融业则继续向美国集中。财富分配失衡,不仅是发达国家和发展中国家之间贫富差距拉大,同一国家内部不同社会阶层之间的贫富差距也继续拉大,马太效应非常明显。缓解这些失衡就需要进行全球治理,但是有三大难题。一是全球治理非常困难,一涉及具体问题,各个主权国家总是争执不休。比如在碳排放问题上,欧洲发达国家碳排放的人均水准很快就要低于中国和印度了,它们当然很不愿意承担更多义务;二是民族宗教纷争激烈,许多地方出现了人群的认同危机,分离主义倾向严重。三是一些个人与小团体的社会能量很大,通过手机、互联网和社交媒体发挥政治作用,加大了社会治理的难度。

唯一比较能够确定的正面趋势是大国关系可预测性强,大国之间发生大规模战争的可能性很小。中国未来面临的最严峻挑战与上述六大失衡和三大难题息息相关,而不是目前大家都在议论的南海问题、钓鱼岛问题等。美国共和党的一位智囊人士最近私下说,世界上其他事情都一团糟,只有中美关系、中国经济、印度经济、沙特政局还好。这反映出美国人对世界乱局的担忧。中美两国需要的是面对未来的全球挑战,进行协调。美国的社会经济基础比较好,其资源禀赋和人口结构都非常好,它的移民来自全世界,近年比较多的来自拉美地区,这些拉美裔的移民多信奉天主教,

相对稳定,容易融入美国社会。从各方面情况看,美国这个国家还不会衰落。至少,如果各国(包括中国)的富人和专业人士都用脚投票,想移民美国,那么美国就不会衰落,而如果美国不衰落,那怎么可能有世界的多极化?

中美两国高层最关注的事情其实不一样。中国领导层和外交部门都希望把中美关系搞好,但是最反感美国干涉中国的内政。中国担心国内不稳定,担心美国干涉,在国内安全稳定问题上不可避免地会考虑美国因素,有些部门坚信美国在制造中国国内的矛盾。中国最关注的是维护中国共产党在国内的领导地位,担心美国影响这种领导权。美国则反复强调它希望中国国内稳定,它最担心的是中国在国际上挑战美国,关心的是美国如何保持对全球的领导权。中国要维护共产党在国内的领导地位,美国要维护的国际霸权,中美关系的两条主线。2008年、2009年之后,由于金融危机的发生,中国实力快速提升,美国人的自信心有些下降,同时他们也觉得中国的国内发展方向不是美国人原先所设想的那样,所以很不放心。

中美关系一直和全球发展趋势、两国国内的发展趋势相联系。对于中国而言,国内政治与国际事务两条主线在历史上随着苏联这个大国的兴衰而变化。冷战结束之后,中美战略互疑是无解的。人们往往以为,双方各个层级的接触、了解越多,双方的相互理解就会加深,双边关系就越有可能改善。其实,政治上有许多实例可以说明并非如此。有的时候反倒是双方越相互了解,彼此越不信任。比如历史上的国共两党,相互非常了解,但却不能避免决一死战。另外,互疑双方的透明度是有限的。美国人让我们知道美国政府的许多事情,但他们不会让我们真正深入地了解美国的军工利益集团和中央情报局的内部运作是怎么回事,让我们知道他们如何影响美国军事战略与对华政策;美国人也不可能有机会到中宣部、中组部、统战部、解放军指挥系统和我们的维稳部门去了解我国如何管理媒体,如何安排人事,如何管理军队。如果真正了解了,并不一定有助于消除战略互疑。

有人认为我对中美两国及其关系的发展趋势的看法似乎比以前更悲观,实际上我主要是对中国社会的发展方向比较忧虑,比如道德底线和公信力的缺失、生态环境的破坏、贫富差距的扩大等等,这些问题对中国外交和国际形象有越来越大的影响。从长远看,美国的发展趋势比较容易预料。当然,人类社会发展中也存在许多乐观、积极的趋势,如新能源、生物工程、机器人、网络技术等方面会出现新的经济增长点,医学的发展有可能在5到10年内就攻克癌症这个难关,大大造福于人类。从目前情况看,我预测新的经济增长点和技术创新多半还是会发生在美国,而非中国或其他发展中国家,于是中美之间的实力差距很难再缩小。就大国关系而言,我还是有信心。大国间发生战争的概率很小,世界整体上是稳定的,经历了这次金融危机、经济衰退之后,过几年世界经济整体上仍旧会缓慢增长。

美国对中国国内政治起不了太大作用。如果中国的社会治理不力，政治改革停滞，美国人会不舒服，但是没有能力改变。如果中国的改革开放继续取得进步，那么中美关系问题不大。在美国，即使有人想搞垮中国，这些人也掌不了权，即便他们掌了权，也实施不了颠覆中国政权的设想。据我个人的研究，冷战时期的美国其实没有把苏联搞垮的具体计划。1956年匈牙利事件发生时，美国也没有把匈牙利搞垮的意图和行动。那些匈牙利的叛乱分子听信了自由欧洲广播电台的宣传，以为他们一造反西方就会采取行动干预。当英法两国推动联合国承认纳吉政权的时候，美国并没有表态，反倒去私下跟苏联政府说，匈牙利是苏联的势力范围，美国不打算去挖墙角。美国对小国可能有搞政权更迭的计划或者设想，但是对大国很难有这种计划，更缺乏手段和经费。即使对伊朗，美国也没有把握搞垮它的政权。但是它有预案，一旦伊朗国内出了什么问题如何应对，这个预案它是有的。各个主要国家包括美国政府中主管政策的官员其实都不想看到动乱发生，都愿意维持现状。如果世界真乱了，或者说有一天人们“惊喜”地听说某个有核国家的政权垮台了，很多人会感到很难办。中美关系的现状具有可持续性，若真要发生了突发事件，很可能是坏事变好事，促使高层领导注意到潜在的风险，采取必要的措施改善危机管理。

随着我们对世界性、区域性问题的研究越来越多，对诸如贸易、核不扩散等所谓功能性议题的研究越来越多，过去纯粹的、比较窄的美国研究受重视的程度相对下降，这很正常。我们今天看待美国和中美关系也需要有更广阔的国际视野。我在2003年的一个国际形势研讨会上曾经说过，中美关系处于历史上最好的时期，当时就有人指出，这样的论点在一些与美国有分歧的国家看来是不受欢迎的，我发现这有道理，就不再说这句话。做学术分析和判断是一回事，政治上应当如何表态是另一回事。就像所谓“中美共治”(G2)的观点一样，中国没有对美国人的这个提议给予响应是正确的，因为这个提法在政治上不正确，不仅对于我们国内，而且对于世界上的其他国家而言也不正确。我们必须考虑国际上其他国家的感受，我们没有“接招”是正确的。总之，对于世界发展趋势之下的中美关系，我们需要进行客观、细致和全面的研究与分析，既不要太“亲美”，也不要太“反美”。

(王欢根据录音整理)

冷战后美国对外战略演变与中美关系

官力

中央党校国际战略研究所所长

冷战后美国对外战略由于摊子铺得太大,超出了其力量的限度。奥巴马总统上台推出了“战略再平衡”后,这种状况有所改变,但仍存在问题,表现为:战略目标再平衡尚好,但对美国国内和国外的再平衡做得不够,对国际区域再平衡做得也不够;在亚太的再平衡上,经济、军事手段之间存在失衡,过于强调军事,人为地加大军事存在的作用,经济上提出“跨太平洋伙伴协议”(TPP)将亚太地区发展最快的中国排除在外等。

美国亚太地区的“再平衡”并非阴谋论,而是顺应大势之举。当然,这种政策影响了中国的周边关系。今后中美关系的发展取决于双方力量的消长,也取决于双方战略层面的判断。中美关系将呈现出稳而不定、争而不裂,在摩擦中前进的局面。

对中国来说,需要学会“管控分歧”。中美之间一些矛盾会长期存在,一时解决不了,要进行管控,使之不要闹大,影响大局;要深耕周边,因为我们周边美国因素在加强,可以考虑“西进”,在西亚、中亚一带加强关系,减轻东部、南部所承受的压力;加强软性外交,特别是公共外交,增强中美关系的抗震能力;丢掉幻想,如对华高科技出口解禁方面,美国口惠而实不至,我国要加强自主创新;中美相互依存度在日益加大,但需要注意美国日益用规则来限制中国,这是一个新的动向。

归根结蒂在于中国要把自己的事情办好,抓住、用好战略机遇期,再过十年、20年,局面会又不一样,因为时、势都在中国一边。

从美国走向霸权的过程看当前中美权力转移

黄仁伟

上海社会科学院副院长

美国成长为一个霸权固然有其自身的特殊国情、条件,其他国家并不具备、更不

可能克隆这些历史条件,但其中仍有可资借鉴的历史经验,尤其是美英关系的变化过程值得我们深入研究。经过初步探讨,大致有以下几点规律性的认识:第一,从美国独立以后,大约经过一个半世纪,美英两国才从宿敌变为盟友。它们之间经历了三场战争,即独立战争、第二次英美战争和南北战争,直到1959年,美国国防部才在其假想敌名单中将英国取消。这归因于两个核心条件的变化:一是英国不再具备干涉美国内政和主权的能力和意愿;二是双方有了共同的、长期的敌人,先是德国、后是苏联。第二,美国在上升过程中,没有挑战当时霸权国英国的核心利益,即英国在欧洲的主导地位和在世界殖民体系中的主导地位。第三,在相互依存方面,英美地位的互换。先是美国依存英国,后是英国依存美国,这经历了半个世纪以上。第四,美国和英国在国际体系中的主导权的变化,英国是殖民体系,美国则基于创立国际机制和规则,这两个国际体系的基础截然不同。第五,美英的国际行为方式不同,英国是对殖民地实行占领和统治的老牌宗主国,而美国则是“控制而不占领”的新殖民主义。美国还更多地充当国际冲突的仲裁方,而不是冲突方。20世纪上半叶美国推行的“金元外交”、“门户开放”、“不干涉主义”等政策皆不同于英国“光荣孤立”等外交行为。第六,在地缘政治中美英主导地位的替换,“孤立主义”和“门罗主义”是美国崛起中的“护身符”,使美国得以长期避免卷入欧洲列强的集团对抗。第七,美国的软实力超越了英国,来自世界各国的移民和通用于各国的英语提升了美国的软实力,以移民和英语为核心的多元文化是美国软实力的基础。第八,美国比英国更具制度优势,从民主政治的形式和理念上都超过英国,因而更具世界领导权的合法性。

中国从美英霸权转移的过程中可以借鉴的经验是:第一,中国应尽力避免成为美国的头号敌国,即使美国把中国作为头号假想敌,我们也应避免与美国发生全面对抗。相反,中美之间应对共同威胁、共同挑战则比相互威胁、相互挑战更重要。第二,中国应尽力避免挑战美国的核心利益,其中最主要的是美国对其盟国体系的主导权和对世界战略通道的控制。第三,应尽力加大美国对中国的依赖度,包括美国对中国商品和资金的依赖。第四,在全球治理中,中国应尽可能增加公共品供应,以弥补美国因财力下降而导致公共品供应之不足。第五,中国应把共同利益作为与美国和其他国家发展双边、多边关系的主要基础和行为方式。第六,中国应根据自己独特的地缘环境来设计海陆兼顾的地缘战略,而不是过快地追求海权优势。第七,中国的软实力优势在于汉语文化和中国人才走出去,而与美国的英语优势和人才优势相比还有巨大差距。第八,加强中国本身制度的普世性。只有在中国的制度得到世界上多数国家认同时,中美对抗的危险才有可能降到最低点,中美之间的战略互信才有可能真正建立起来。

如何看待美国的战略调整

陶文钊

中国社会科学院美国研究所研究员

美国的战略重心东移是在复杂的背景下出台的新战略,它标志着历时十年的反恐战争的结束,它也是在财政压力下采取的“瘦身”行动。美国的新战略力图取得三个再平衡:再平衡国防与经济,再平衡美国的全球存在,再平衡美国的国际负担。总之,新战略是在全球进行收缩,但在重点地区,即亚太地区进行扩张的战略。

美国出于安全、经济和平衡中国崛起的考虑而将战略重心转移到亚太地区,以维持美国的全球领导地位。这种战略重心东移是全面的,美国是在安全、经济、价值观等各个方面同时出击:安全方面,美国加大在亚太的军事存在,加强与盟国的关系;经济方面,推出“跨太平洋伙伴关系”试图主导亚太地区一体化进程;加强价值观外交,主要体现在对印尼和缅甸的政策上;鼓励其他新兴大国与中国竞争,主要是印度;利用中国与周边国家领土争端,从中渔利。

但美国的战略东移是受诸多因素制约的。从国内来说,受制于美国的经济和财政状况;从外交上来说,受制于阿富汗和中东的事态发展,以及伊朗和朝鲜的核问题。因此,奥巴马政府的战略重心东移底气不足。我们既不要把它看成不得了,也不要看成无所谓;要重视和关注,不允许美国的新战略损害我们的核心利益。同时坚持和平发展的政策不动摇,继续努力与美国建设基于互相尊重、互利共赢的合作伙伴关系,同时继续实行睦邻政策。

美国的战略重点转移

夏立平

同济大学政治与国际关系学院院长

奥巴马政府调整美国亚太战略主要基于如下背景:中国等一批发展中国家和亚洲的崛起;世界经济和政治的重心正在由大西洋两岸向亚太地区转移;美国完成从伊

拉克撤军,并开始从阿富汗撤退,使奥巴马政府能腾出手来,为了应对中国的兴起和亚洲的整体崛起,开始将美国全球战略和军事战略的重点转向东亚地区。

奥巴马政府调整美国亚太战略,将美国全球战略和军事战略的重点转向东亚地区,高调重返亚洲,有以下几个特点:首先,通过加强与盟友关系和建立及加入多边组织,维持和强化美国在亚太地区的领导地位;其次,加强美国在东亚和西太平洋的军事存在,推出“空海一体战”理论;再次,用“跨太平洋战略经济伙伴关系”争取区域经济合作的主导权;第四,在地缘战略上以南海问题为抓手形成问题型联盟。但奥巴马政府亚太战略也存在一些制约因素:美国在经济上力不从心,难以为其亚太战略大幅增加投入;美国以军事力量为主要手段支撑其亚太领导地位,作用有限;中国与亚洲邻国经贸关系和经济合作的发展,成为中国与这些国家关系的稳定因素。

如何应对美国战略重心转移?我认为,首先,中国必须实现可持续性的和平崛起;其次,和平发展是中国和平崛起的唯一道路,和平发展也要以国防力量强大为基础,要用好和延长战略机遇期,这点也很关键。大国之间的竞争关键就在制度之间的竞争,制度就需要有开放性、包容性、创新性和法治性,中国的发展需要从这几个方面大力着手。对于权力转移理论,中国作为新兴大国来说,争取不要成为美国的敌国或至少是不成为美国的首要敌国。两国要建立新型大国关系,在经济上相互依存。学会利用美国与日本、美国与菲律宾、美国与越南等国家之间的矛盾。

独特的中美关系需要独特的管理模式

徐辉

中国人民解放军国防大学教授

冷战结束 20 多年过去了,但中美关系的性质至今难以定位。其关键原因在于,中美关系具有不可比拟的独特性和复杂性。这种独特性和复杂性体现在以下五个方面:一是不同质的大国之间的关系,主要体现在国家制度、文明、发展模式、发展阶段上。二是不平等的大国关系,美国的《与台湾关系法》是这种不平等关系的最重要体现,从这个意义上讲,两国关系还远未实现正常化。三是外交政策明显相反的大国关系,比如干涉与反干涉的问题,用制裁、武力威胁、使用武力等手段干涉他国内政,是美国对外政策的标准选择,而中国的政策则与此明确相反;四是存在严重战略互疑的同时,两国在经贸和社会文化等领域进行了深入交往和联系,政府各部门之间、各级

政府之间及个人之间的联系前所未有的,这种联系成为发展两国关系的重要纽带;五是双方都表示要防止历史上大国冲突悲剧的重演,承诺致力于建立“新型的大国关系”。这五大特征同时存在于一对大国关系之中,使中美关系与历史和现实中的任何一对大国关系都明显不同。因此,任何简单的历史类比或单一的理论,都无法解释和预测这对独特的双边关系。这种独特性和复杂性,既有消极的一面,也有积极的一面,在使双方存在结构性冲突可能性的同时,也为防止大国冲突历史悲剧的重演提供了一定的条件。

要实现“防止冲突”和“促进合作”这一相互对立的目标,建立“新型大国关系”,关键是要坚持“管理争端、共同发展”这一管理中美关系的基本原则。回顾中美交往的历史,恰恰是因为坚持了这一原则,才能在40年前打开两国交往的大门,才能使中美关系在冷战后的风风雨雨中没有失去航向。面向未来,坚持这一原则显得更加重要。这种管理可包括三个层次:一是宏观层次的战略管理,保持高层交往的良好势头,增进理解和互信,把握好两国关系的发展方向;二是中观层次各功能领域交往的管理,进一步加大各领域、各层次的交往,继续为两国关系的积极面注入活力,增进相互依存;三是微观层次的危机管理。危机管理实际上是在走中间路线,其最高境界在于,如何同时实现“防止战争和促进利益”这一相互对立的目标。从这个意义上讲,当国家间面对利益和观念的冲突时,一味地忍让或一味地喊打都不是可取的选择。随着美国高调重返东亚进程的进一步展开,中美之间发生危机的概率明显增加。美国实施危机管理的信条是实现“谨慎施压与廉价妥协”之间的平衡。对我而言,当务之急是要加强内部协调,掌握危机管理的话语权,防止或管理好可能因第三方因素引发的危机。

(石培培、余功德根据录音整理)

2012年美国大选的形势和特点

刘学成

中国国际问题研究所中美关系研究中心常务副主任

2012年美国大选将于2012年11月6日举行。民主、共和两党分别推出现任总统奥巴马和马萨诸塞州州长罗姆尼参与角逐。目前选战已经进入白热化,两人使出浑身解数展开唇枪舌战,至今选情仍不明朗。盖洛普在9月19~21日的民调显

示,47% 选民认可奥巴马总统的表现,而有 46% 的选民不认可;支持奥巴马和罗姆尼的选民各占 47%。最终鹿死谁手还有待观察,特别要看 10 月份三场正副总统候选人面对全国选民的电视辩论。这是全面展现参选人的政见、睿智及个人魅力的大较量,将会直接影响选民的投票取向。

然而,全国民调并不能反映美国总统竞选的实际。由于美国总统选举实行“选举人团”制度并采取“胜者全得”的规则,真正的博弈是在为数不多的几个摇摆州,其中的佛罗里达、俄亥俄、弗吉尼亚、宾夕法尼亚、威斯康星等州将决定候选人的最终命运。2008 年,奥巴马都赢得了这些州的选举人票,他目前在这些州的民调中仍领先于罗姆尼。陷于经济危机和高失业率逆境的奥巴马,有可能打破历史上处于相似困境的在任总统竞选连任落败的定律。

还有一个奇特的现象是“消极竞选”大大提前。从以往的总统选举进程分析,“消极竞选”往往是在总统选战的后期由民调落后的一方发起,希望扭转竞选颓势,挽回败局。2012 年 5 月初,罗姆尼刚刚从共和党初选的厮杀中胜出,奥巴马一边宣称要进行“君子竞争”,一边对罗姆尼进行媒体广告轰炸,把他描绘成富人的代表,偷税漏税,隐瞒海外资产,他的公司把美国的工作外输给中国,把他主张的预算方案解读为“劫贫济富”。最近,奥巴马竞选团队利用罗姆尼对国际事务的说法指责他不懂外交,又利用他在内部筹款会议上的不当言论,指责他诬蔑 47% 的美国人纳税,靠政府救济。这些针对罗姆尼个人的广告攻击,使他在选民中善于理财的成功企业家的形象大打折扣。

这次总统竞选的另一个看点是两位候选人竞相打中国牌,发誓谁对中国更强硬。中国成了美国这次选举政治的替罪羊羔。

奥巴马有可能再次创造奇迹。2008 年,在参院仅任职两年的他以“变革”的口号击败了老将麦凯恩;2012 年,在面临经济危机和高失业的困境的情况下,他有可能战胜足智多谋、理财有道的成功企业家兼政客罗姆尼,再登总统宝座。

奥巴马政府亚洲政策亲历者说

——杰弗里·贝德《奥巴马与中国的崛起》评介

卢 宁

2012年无疑是中美关系史上又一个比较关键的年份。中美两国在这一年都要进行领导层的更替,对奥巴马执政以来的亚洲政策及中美关系做出某种意义上的小结,并向中美两国未来的领导者建言献策,似乎“正当其时”。曾担任奥巴马政府国家安全委员会东亚事务高级主任的杰弗里·贝德(Jeffrey A. Bader)2012年推出了新著《奥巴马与中国的崛起:一位知情者对美国亚洲战略的记述》(以下简称《奥巴马与中国的崛起》),^①较为详尽地论述了奥巴马政府亚洲政策的制定及实施过程。这部书为研究奥巴马政府的亚洲政策特别是对华政策提供了一个窗口,有助于加深对奥巴马政府外交政策的理解和认识。

—

杰弗里·贝德现任美国布鲁金斯学会约翰·怀特黑德(John C. Whitehead)国际外交高级研究员。在进入奥巴马政府之前,贝德曾担任布鲁金斯学会约翰·桑顿中国中心(John L. Thornton China Center)主任和布鲁金斯学会外交政策项目高级研究员。^②而在那之前,贝德是一名资深外交官。用贝德自己的话说,他有着“将近30

^① Jeffrey A. Bader, *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy* (Washington, D. C.: Brookings Institute Press, 2012).

^② “Jeffrey A. Bader: Biography,” available at: <http://www.brookings.edu/experts/baderj?view=био>, 2012年9月1日登录。

年供职于美国各种外交岗位的经历”。^①贝德 1945 年出生于纽约布鲁克林。1975 年，他进入美国国务院，先后在多个驻外岗位上工作。1977 年，贝德成为当时国务院负责东亚事务的助理国务卿理查德·霍尔布鲁克(Richard Holbrooke)的助手，开始涉足亚洲事务。他称霍尔布鲁克是他职业外交生涯的教父。在霍尔布鲁克负责东亚事务期间，中美建立了外交关系，也正是在这一时期，贝德学习了汉语，开始进入美国政府制定、实施对华政策的圈子。在其后 20 多年间，贝德先后在国务院、国家安全委员会和美国贸易代表办公室任职，亲历了中美关系中几乎所有重大事件，其中包括中美建交、美国国会通过《与台湾关系法》、1980 年代美国与中国发展紧密关系、中美围绕大规模杀伤性武器扩散问题的争执、美国对 1989 年“六四风波”和 1995 年至 1996 年台海危机的回应、1997 年及 1998 年江泽民主席与克林顿总统实现互访，以及中国加入世界贸易组织等。^②贝德的履历表显示，除了早年在非洲履职之外，他后来越来越多地参与到美国对华事务之中。1987 年至 1990 年，贝德担任国务院中国与蒙古事务办公室副主任，并于 1995 年至 1996 年担任该办公室的主任。1996 年，贝德被任命为负责东亚及太平洋事务的助理国务卿帮办，职责范围涵盖中国大陆、台湾、香港、蒙古、越南、泰国、柬埔寨、缅甸及老挝的事务。2001 年 5 月至 2002 年 5 月，他作为美国贸易代表助理，协助贸易代表完成了海峡两岸加入世贸组织的谈判。2002 年贝德离开政府后，于 2005 年任职于布鲁金斯学会。2009 年，他再次应召进入政府履职，2009 年 1 月至 2011 年 4 月担任奥巴马政府国家安全委员会东亚事务高级主任。^③

贝德不仅是一位学者型官员，而且是一名“中国通”。他会汉语，且在参加奥巴马政府的外交工作之前就不乏与亚洲和中国事务打交道的经历。作为一名政、学“两栖”的外交官，他对亚洲及中国事务的了解和长期参与，使他成为奥巴马总统对华政策班底的成员之一。

二

美国卸任官员有写个人回忆录的传统，贝德也不例外。《奥巴马与中国的崛起》

① Jeffrey A. Bader, *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy* (Washington, D. C.: Brookings Institute Press, 2012), Preface, p. vii.

② Jeffrey A. Bader, *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy*, Prologue, pp. xv~xvi.

③ “Jeffrey A. Bader: Biography,” available at: <http://www.brookings.edu/experts/bader/?view=био>, 2012 年 9 月 1 日登录。

就是贝德的回忆录。他在书的前言中写道：“这部书实质上是一部回忆录，是关于我为奥巴马总统工作期间所见、所做和所思的个人记述。”^①

贝德的回忆录除了前言和“序幕：总统候选人与大选”之外，共分为13章。第一章“亚洲政策：全貌”和最后一章“回首过去 展望未来”都是总结性的，主要是就奥巴马政府的亚洲政策做出全面的概述。从第二章到第12章，贝德则按照重要事件发生的先后顺序，论述了2009年1月至2011年4月他所亲历的美国亚洲外交的具体情况。第二章“打下基础：克林顿国务卿访问亚洲”，论述了希拉里·克林顿2009年2月亚洲之行的情况。贝德指出，国务卿首次出访即选择访问亚洲，表明奥巴马政府从成立之初就高度重视美国与亚洲的关系。^②在该章中，贝德介绍了奥巴马政府通过希拉里亚洲之行传递给各个往访国的政策信号，以及希拉里在各国得到的反馈。^③

贝德在第三章“中国：起步”中，论述了奥巴马政府初期的对华政策。^④贝德指出，如何吸取1981、1989、1993和2001年的教训，确保中美关系不因美国政府的更替而发生波折，几乎是奥巴马上任后对华政策的首要目标。^⑤

在第四章“北朝鲜：打破原有模式”中，贝德论述了奥巴马政府对朝政策的最初规划，以及奥巴马政府如何通过外交手段成功应对三次危机，即2009年3月两名美国记者被朝鲜扣押、2009年4月朝鲜发射“大浦洞二号”导弹、2009年5月朝鲜进行地下核试验而形成的严峻局面。^⑥

第五章“日本：从自民党统治到民主党统治”，论述了奥巴马政府就美军普天间基地搬迁问题与自民党麻生太郎及取而代之的民主党鸠山由纪夫政权交涉的过程，以及美国如何使鸠山由纪夫试图在美中两国间搞平衡的新外交战略腹死胎中。^⑦

在第六章“中国：奥巴马访华和气候变化大会”中，贝德描述了奥巴马总统2009年11月访华的台前幕后，以及2009年12月哥本哈根气候变化大会上中美两国从激烈交锋到携手合作拟定会议最终文件的过程。^⑧

在第七章“执政第二年：应对一个过分自信的中国”，贝德则叙述了2010年前四个月中美两国政府围绕美国向台湾出售武器、奥巴马总统会见达赖、胡锦涛出席在华

① Jeffrey A. Bader, *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy*, Preface, p. viii.

② Jeffrey A. Bader, *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy*, p. 9.

③ Jeffrey A. Bader, *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy*, pp. 9~17.

④ Jeffrey A. Bader, *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy*, pp. 18~25.

⑤ Jeffrey A. Bader, *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy*, p. 21.

⑥ Jeffrey A. Bader, *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy*, pp. 26~39.

⑦ Jeffrey A. Bader, *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy*, pp. 40~47.

⑧ Jeffrey A. Bader, *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy*, pp. 48~68.

盛顿举行的核安全峰会等问题进行的外交角力,以及2010年中期两国政学界对于中国崛起的不同解读。^①

第八章“朝鲜的紧张局势”,论述了美国对2010年3月“天安舰”沉没、2010年11月朝鲜炮轰延坪岛事件采取的策略和措施。贝德指出,对于“天安舰”的沉没,奥巴马政府说服中国和俄罗斯同意发表联合国安理会主席声明,暗指朝鲜是“天安舰”事件的罪魁祸首,在国际上进一步孤立了朝鲜;炮轰延坪岛事件发生之后,美国向黄海部署“乔治·华盛顿”号航母,向中朝两国同时施压,迫使中方放弃重启六方会谈的努力,转而支持美方提出的朝韩举行双边会谈的建议,朝鲜则被迫与韩国开启南北会谈。^②

贝德在第九章“与东南亚建立更加牢固的关系”中,论述了奥巴马政府重视东南亚的原因,介绍了奥巴马政府为提升美国与东南亚地区的关系而采取的主动行动,其中包括与缅甸开启对话、奥巴马总统决定每年定期与东盟十国领导人举行会晤、美国加入东亚峰会、提升与东南亚国家及亚太区内其他盟友的贸易关系、与东盟的领头羊印尼发展更为深厚的关系等等。^③贝德在该章中还分别论述了美国与泰国、菲律宾、马来西亚、新加坡和越南发展合作关系的情况。^④

在第十章“中国在其他海域的攻势”中,贝德论述了2010年下半年奥巴马外交团队在南海问题和东海问题上与中国展开的博弈,主要是2010年7月在东盟地区论坛会议上希拉里与杨洁篪的言辞交锋,以及2010年9月份中美日三方围绕中日撞船事件进行的外交斡旋活动。^⑤

第11章“通向胡锦涛访美之路”主要介绍了美方为胡锦涛2011年年初访美所做的一系列准备工作,特别是奥巴马的国家安全团队人员在其中的贡献,还简要叙述了胡锦涛访美的情况。^⑥

在第12章“应对日本的多重灾难”,贝德论述了奥巴马政府对2011年3月日本特大地震、海啸与福岛核电站泄漏事故的应对过程。^⑦

① Jeffrey A. Bader, *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy*, pp. 69~82.

② Jeffrey A. Bader, *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy*, pp. 83~93.

③ Jeffrey A. Bader, *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy*, pp. 94~99.

④ Jeffrey A. Bader, *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy*, pp. 100~103.

⑤ Jeffrey A. Bader, *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy*, pp. 104~108.

⑥ Jeffrey A. Bader, *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy*, pp. 109~129.

⑦ Jeffrey A. Bader, *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy*, pp. 130~139.

仅从章节标题上看,贝德这部书就有五章涉及对华关系,分量占到全书的近一半篇幅,而如果仔细阅读该书每一章节,我们就会发现,中国的影子无处不在,贯穿全书的主线就是美国如何应对一个崛起中的中国。贝德在前言中就点明了这一点。他说,写这部回忆录的目的是为了帮助未来的历史学家理解奥巴马政府在中国崛起之时的亚洲政策。^①

三

2009年执政伊始,奥巴马就宣称自己是美国的“第一位太平洋总统”,试图对小布什政府不重视亚洲的做法进行“纠偏”。贝德在本书第一章论述奥巴马政府亚洲政策全貌时,首先对小布什政府的亚洲政策进行了总结。他认为小布什政府的亚洲政策有得有失。好的一面是美国与亚洲地区各大国,如中国、日本、印度等国的关系大体良好,且美印关系还有所前进;缺陷是布什政府对朝鲜半岛的政策缺乏连贯性,基本上忽略了整个东南亚地区,如国务卿赖斯两次缺席东南亚国家地区论坛,而且布什政府专注反恐战争而不重视经济议题使亚洲国家感到不满。当然,布什政府留下的负面遗产还包括,由于美国发动反恐战争得罪了伊斯兰世界,亚洲的穆斯林大国印尼和马来西亚的反美情绪也很严重。^②

然而,贝德认为,对于奥巴马政府来讲,美国亚洲政策的最大挑战来自中国的崛起。他在总结小布什政府亚洲政策的正负资产之后明确指出,“中国经济以年均10%这样引人注目的增长率快速发展,以及中国经由贸易、投资网络完全融入到亚洲地区的各个经济体之中的事实,已永久地改变了亚洲的地缘政治版图。”^③因此,“亚洲,以及美国在亚洲所面临的主要地缘战略挑战,就是如何对21世纪头十年中国的惊人崛起做出回应”。^④从这一论述可以看出,如何应对中国的崛起,是奥巴马总统及其政策团队思考、制定美国亚洲战略的根本出发点。

当然,贝德也指出,奥巴马执政之初在亚洲面临的考验绝不仅仅是中国的崛起,其他挑战有:亚洲人特别是日本人对往届美国民主党政府亚洲政策有疑虑,认为民主党政府不如共和党政府重视美国的盟友,民主党人往往亲中,共和党人则亲日;东亚

① Jeffrey A. Bader, *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy*, Preface, p. viii.

② Jeffrey A. Bader, *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy*, pp. 1~2. 贝德还指出,奥巴马的亚洲政策团队发现,2009年亚洲人普遍认为,美国为伊拉克战争和全球反恐战争而分心,而且美国的经济实力下降了。

③ Jeffrey A. Bader, *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy*, pp. 2~3.

④ Jeffrey A. Bader, *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy*, p. 2.

地区经济充满活力的国家担忧民主党政府采取贸易保护主义政策,深恐民主党政府为自由贸易设置障碍从而影响到她们的经济发展;民主党在人权问题上的传统政策及说辞触动了不少亚洲国家的敏感神经,大多数亚洲政治领导人和知识精英支持亚洲发展模式,认为美国发展模式对亚洲国家不管用。^①

美国政府既要有效地应对中国的崛起,又要妥善处理美国在亚洲面临的其他问题,这考验着奥巴马总统及其外交政策团队的能力与意志。不过,贝德对奥巴马及其外交政策团队充满信心。贝德称,奥巴马本人及其外交政策团队是坚定务实、非意识形态化的,不像小布什的外交政策团队那样分裂为新保守主义者和现实主义者两大派别。^②奥巴马及其外交政策团队组成人员的亚洲政策观也比较一致,大家都认为,美国须与其民主伙伴加强同盟关系;须在亚洲维持前沿部署;美中关系的发展要使双方既能扩大合作领域又能管控分歧;须保障贸易和投资的自由流动;美国外交政策要将亚洲放在更加优先的位置上。^③

贝德指出,面对中国崛起给亚洲地缘政治格局带来的根本性变化,以及亚洲区域内其他复杂因素对美国的考验,奥巴马政府从一开始就有迥异于小布什政府的亚洲战略考虑。这种考虑首先是,美国应更积极地参与亚洲的各种区域组织及对话机制的活动,从而使美国在这些多边机制中发挥领导和平衡作用,以安慰亚洲各国、制衡中国的影响力。^④而随着时间的推移和亚洲形势的发展,奥巴马政府逐渐形成了一整套关于亚洲战略的根本判断。这些被贝德称为“奥巴马外交政策团队关于亚太地区、区内各个行为体及美国在区内利益的根本战略判断”^⑤有:

1. 美国外交政策需要将亚太地区置于更加优先的位置;
2. 要用一种平衡的方式应对中国的崛起;
3. 既要强化已有的同盟关系,又要发展新的伙伴关系;
4. 全面扩展美国在西太平洋地区的存在,保持在亚太区域的前沿部署;
5. 美国国内经济的复苏是实行良好亚洲政策的前提;
6. 打破朝鲜实施敲诈勒索及美国对朝鲜恶行进行奖励的恶性循环,冻结、削减并最终废除朝鲜的核武器计划;
7. 美国须加入它此前业已离开的各种区域性机制;
8. 在人权问题上既要清晰地发出声音,有所行动,又要理解和考虑到不同社会

① Jeffrey A. Bader, *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy*, pp. 4~5.

② Jeffrey A. Bader, *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy*, p. 5.

③ Jeffrey A. Bader, *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy*, p. 6.

④ Jeffrey A. Bader, *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy*, pp. 3~4.

⑤ Jeffrey A. Bader, *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy*, p. 6.

的差异。^①

贝德指出,奥巴马政府的亚洲政策团队将上述重要的战略判断作为其重大决策和行动的基本框架,而不是应付日常工作的一套答案。^②也就是说,奥巴马政府正是在上述战略判断的基础上规划和实施具体的亚洲政策的,这些战略判断就是奥巴马政府亚洲政策的基本依据和指针。

四

既然“亚太地区乃至全世界最主要的战略变化是中国的崛起”,^③应对中国崛起是美国亚洲政策的头等大事,而奥巴马政府打算“用一种平衡的方式应对中国的崛起”,那么究竟什么是“平衡的方式”,怎样才能做到“平衡”,贝德在书中也给出了答案。

贝德称,奥巴马的团队十分清楚,用单向度的方法对付中国是不会收到令人满意的效果的。一方面,美国不能单靠展示军事实力,进行经济劝诱和在人权问题上对中国施压、制裁来应对中国的崛起,因为这套办法即便是在中国贫弱的时候也不曾奏效;另一方面,美国也不能对中国武断的行为采取姑息和迁就的政策,因为姑息和迁就只能使中国更加大胆地实施“恶行”,吓坏美国的盟友和伙伴。^④总之,美国应对中国崛起的战略即是要避免上述两个极端,以确保美国在亚洲的存在得以加强,减轻区内其他国家对于中国崛起的担忧。贝德坦言,他在国家安全委员会东亚事务高级主任职位上的工作就是花费大量精力微调美国对华政策,避免走极端。^⑤

如何用这种“平衡的方式”应对中国的崛起,贝德指出,奥巴马团队为美国对华战略确定了三个原则,他称之为美国对华战略的三个“支柱”: (1) 美国欢迎中国的崛起、中国影响力的增强,以及中国正当地扩大其作用; (2) 美国决心使中国的崛起符合国际规范和法律; (3) 美国要努力塑造亚太地区的环境,以确保崛起的中国成为地区的一个稳定性因素,而非对区内稳定起破坏作用。^⑥

贝德对三个“支柱”或者说原则做出了进一步说明。第一个“支柱”是欢迎中国的崛起。按照贝德的解释,所谓“欢迎中国的崛起”,是指美国不把中国视为必然的敌

① Jeffrey A. Bader, *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy*, p. 142.

② Jeffrey A. Bader, *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy*, p. 6.

③ Jeffrey A. Bader, *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy*, p. 7.

④ Jeffrey A. Bader, *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy*, p. 3.

⑤ Jeffrey A. Bader, *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy*, p. 3.

⑥ Jeffrey A. Bader, *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy*, pp. 7, 69~70.

手,而是将中国视为可以与美国合作解决全球性关键问题的潜在伙伴。^①贝德称,“欢迎中国的崛起”还意味着,奥巴马政府准备承认和接受中国的正当利益,给予中方中国领导人和人民所渴望得到的尊重。^②

第二个“支柱”是美国要使中国的崛起符合国际规范。贝德指出,奥巴马政府认为,中国的崛起必须是在现有国际法和国际规范框架下的崛起。^③贝德称,这意味着中国不应诉诸武力或者恐吓来解决国际争端。他罗列了一长串美国主导或参与制定的国际行为准则,要求中方遵守这些国际规范。他提出,在贸易领域,中国要遵守世贸组织制定的国际经济规范和规则;在货币问题上,中国应遵守国际货币基金组织的规则,在对外援助、出口信贷和海外投资领域,中国则须遵守经济合作与发展组织及世界其他主要经援行为体制定的规则。除此之外,贝德提出,中美经济关系必须是互惠的,中国要按照国际货币基金组织和世贸组织的标准和美国的经济利益,解决贸易不平衡和市场准入的问题。他又要求中国接受《联合国海洋法公约》规定的自由航行原则,并按照该公约的规定确定国家使用海洋资源的权利和义务。他又指出,中国与联合国安理会其他常任理事国一起阻止核武器扩散,特别是阻止朝鲜和伊朗发展核武器,至关重要。另外,中国要承担减轻气候变化的责任。美国将继续敦促中国遵守人权的普世标准。^④

奥巴马政府对华战略的第三个“支柱”,是确保中国的崛起有利于亚太地区的稳定而非相反。贝德指出,奥巴马团队试图用三种方法实现这一目标:“第一,我们努力加强与现有盟友,特别是韩国、日本、澳大利亚等国的关系,并且要与印度、印尼、越南等国家建设政治和安全关系;第二,总统下决心要美国积极参与亚太地区涌现的各种多边机制,其中主要是参加东亚峰会;第三,通过达成美韩自由贸易协定和跨太平洋伙伴关系协议的谅解,加强与这一地区的双边及多边贸易关系。”^⑤贝德指出,奥巴马政策团队之所以采用这三种方法确保中国崛起不影响亚太地区的稳定,是因为美国的亚太盟友和伙伴都不愿看到美中发生冲突迫使它们选边站的局面,它们都不希望亚太地区被一个新的大国所主导,而希望美国在亚太地区保持强大的存在和军事前沿部署。^⑥

事实上,奥巴马政府对华政策的实施,完全体现了贝德所述的三个“支柱”的精

① Jeffrey A. Bader, *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy*, p. 69.

② Jeffrey A. Bader, *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy*, p. 69.

③ Jeffrey A. Bader, *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy*, p. 70.

④ Jeffrey A. Bader, *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy*, p. 70.

⑤ Jeffrey A. Bader, *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy*, pp. 70~71.

⑥ Jeffrey A. Bader, *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy*, p. 70.

神,且三个“支柱”在美国对华战略中是相辅相成的。

2009年执政伊始,奥巴马政府不仅面临带领全球经济从2008年的金融危机中复苏的严峻挑战,而且还面临着一系列外交难题,例如解决伊朗、朝鲜核问题,结束苏丹达尔富尔的种族屠杀,剿灭盘踞在阿富汗和巴基斯坦的基地组织,应对气候变化等等。贝德称,在这样严峻的国内国际形势下,奥巴马认为,中国在解决所有这些挑战中的作用都是重要的,而且在一些情况下,中国的作用是十分关键的。^①

正所谓“形势比人强”。奥巴马政府在初期表现出积极发展对华关系的强烈意愿。奥巴马上任不久就与中国领导人通话,抓住各种机会与中国领导人会面,并主动向中方提出在任内第一年就访华。国务卿克林顿认为,小布什政府与中国举行的“战略经济对话”不足以涵盖政治和安全问题,应该将政治、安全问题与经济问题置于同等重要的位置。经过内部讨论和协调,奥巴马政府很快就确定由国务院和财政部共同领衔,建立“战略与经济对话”这一中美两国政府间的年度沟通平台。另外,奥巴马的政策团队尊重中方喜欢为两国关系定性的习惯,满足了中方的要求,在执政初期就将中美关系贴上了新标签,即中美关系是“积极、建设性和全面”的关系。^②奥巴马总统在2009年7月27日举行的首轮美中战略与经济对话开幕式上更是公开表示,美国欢迎一个强大、繁荣和成功的中国在全球问题上发挥更有力的领导作用。^③所有这些都反映出奥巴马政府初期在对华关系上“欢迎中国崛起”的一面。

在奥巴马政府对华政策的实施过程中,凡是涉及到国际争端问题,美国政府就动用对华战略的第二个“支柱”,即用现有的国际规范和国际法规制中国的崛起。在美国最为关心的伊核及朝核问题上,奥巴马政府始终要求中国履行作为联合国安理会常任理事国的责任,与美国一道向伊朗和朝鲜发出清晰的信息。2009年4月,胡锦涛与奥巴马在伦敦首次会晤时,奥巴马就要求中国与美国合作,中止朝鲜和伊朗的核项目。^④2009年4月5日朝鲜试射弹道导弹之后,经过美国驻联合国大使苏珊·赖斯(Susan Rice)的努力,中方最终同意了美方的要求,支持安理会于4月13日发表主席声明,谴责朝鲜的发射行为。美国对此感到满意。^⑤而直到2009年秋,伊朗依然没有对奥巴马开启美伊对话的倡议做出回应。于是,奥巴马在2009年9月联合国大会间隙与胡锦涛会晤时,促请中方支持美国向伊朗施加更大的压力。奥巴马此次游说未果,美方旋即决定派丹尼斯·罗斯(Dennis Ross)和贝德访华,专门与中方讨论伊

① Jeffrey A. Bader, *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy*, p. 21.

② Jeffrey A. Bader, *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy*, pp. 22~23.

③ Jeffrey A. Bader, *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy*, p. 69.

④ Jeffrey A. Bader, *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy*, p. 24.

⑤ Jeffrey A. Bader, *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy*, pp. 31~32.

朗核问题,强调解决伊核问题的紧迫性。然后,在11月访华期间,奥巴马再次敦促中方与美国一道向伊朗施压。^①2010年11月,朝鲜披露其铀浓缩设施的情况,随后又发生了朝鲜炮轰延坪岛事件,在这两件事发生后访华的贝德和国务院常务副国务卿詹姆斯·斯坦伯格(James Steinberg)曾警告中方,朝鲜的铀浓缩计划及其对韩国的军事挑衅将是2011年胡锦涛访美期间与奥巴马会谈的最重要政治议题,如果中方对此问题继续保持沉默,那么中国必将成为美国媒体批评的对象。^②

在涉及中国领土主权的岛屿争端问题上,美国反复援引《联合国海洋法公约》等国际规则或法律,要求中国不得以恐吓、威胁、胁迫的方式解决岛屿争端。在用国际规则约束中国行动方面,希拉里2010年7月在越南河内举行的东盟地区论坛外长会议上的发言最具有代表性。贝德称,负责东亚及太平洋事务的助理国务卿库尔特·坎贝尔(Kurt Campbell)为希拉里准备了那次会议的发言稿。希拉里在发言中称,南海问题涉及美国的国家利益,这些美国利益包括南海航行自由、对于南海水域的所有主权要求都要基于《联合国海洋法公约》关于陆基诉求的相关条文规定、免于恐吓的自由商贸活动、支持用协作的方法解决领土诉求、美国愿为谈判达成有约束力的南海地区行为准则提供便利等等。^③至于美国政府利用世贸组织等国际组织的原则,要求中国解决中美贸易不平衡的问题,已是老生常谈,这里不再赘述。

美国政府对华政策的第三个“支柱”是营造使中国崛起成为亚太地区稳定因素而非破坏因素的环境。实施这个原则,就要求奥巴马政府与亚太地区的盟友和伙伴编织地区政治、安全和经济网,将中国“嵌入”由美国主导或者美国参与其中的地区架构之下。贝德在书中直言不讳地指出,奥巴马2009年11月首次访问亚洲的行程安排就是要向外界表明,奥巴马政府不仅希望在执政第一年就与中国建立关系,而且打算将美中关系置于美国与其盟友及主要安全伙伴强化关系的背景之下。^④

美国与日本、韩国等传统的东亚盟友发展紧密的关系以制衡中国之崛起自不待言,更重要的是,奥巴马政府把发展与东南亚及东盟的关系放在了显著的位置上。奥巴马政府组建后不久,就决定参与亚太地区具备潜在政治、安全影响力的多边组织,从而在其中发挥领导作用。^⑤由于奥巴马政府将东亚峰会视作有能力解决政治和安全问题的潜在的最重要地区性组织,^⑥所以加入东亚峰会成为奥巴马亚洲政策的优

① Jeffrey A. Bader, *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy*, pp. 52~55.

② Jeffrey A. Bader, *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy*, p. 122.

③ Jeffrey A. Bader, *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy*, p. 105.

④ Jeffrey A. Bader, *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy*, p. 54.

⑤ Jeffrey A. Bader, *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy*, p. 8.

⑥ Jeffrey A. Bader, *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy*, p. 14.

先目标之一。2009年初,贝德等人促请奥巴马改变历届政府不愿加入东盟友好合作条约的做法,通过加入该条约,为未来美国跻身东亚峰会打下基础。通过两年的努力,奥巴马终于在2011年成为出席东亚峰会的首位美国总统。也正是在2011年的东亚系列峰会上,奥巴马提出了南海问题,使中国在峰会上面临相当多东盟国家的质询。由此可见,贝德在书中说美国与东南亚和东盟建立更加牢固的关系本身既是目的,又是维护更广泛的亚洲平衡的基础,^①并非虚言。总之,通过加入东亚峰会这样的多边机制,奥巴马政府开始主导它的议程,从而在亚太地区营造了有利于维护美国利益的国际环境,以应对中国的崛起。

五

在奥巴马政府第一任期内,尽管中美关系总体上仍然保持了继续向前发展的势头,但中美两国有关人士均对近几年来中美关系的状况及其走势感到担忧。2012年3月间,在《奥巴马与中国的崛起》一书出版前后,布鲁金斯学会发布了研究报告《中美战略互疑:解析与应对》,^②就是这种担忧的明证。这份报告由布鲁金斯学会外交政策与全球经济发展高级研究员、约翰·桑顿中国中心主任李侃如(Kenneth G. Lieberthal)和北京大学国际战略研究中心主任、北京大学国际关系学院院长王缉思联袂撰写。两位作者提出,报告中的“战略互疑”概念是指中美双方在长远意图方面的互不信任。^③报告指出,尽管“中美关系涵盖内容广泛、深刻,且相对比较成熟……”,但是“截止到2012年,战略互疑好像在两国均有增长”。^④报告分别从中美两国的视角分析了双方之间战略互疑产生及加深的原因,并向两国决策者提出了一些有助于增信释疑的建议。

李侃如和王缉思的担忧不无道理。国务卿希拉里·克林顿9月4日至5日的对华“谢幕之旅”,似乎进一步表明了中美两国间的战略互疑在加深。由于希拉里访华正值中国与日本及一些东南亚国家在钓鱼岛和南海问题上的纷争愈演愈烈之际,她

① Jeffrey A. Bader, *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy*, p. 8.

② Kenneth G. Lieberthal and Wang Jisi, *Addressing U. S.-China Strategic Distrust* (The Brookings Institution, March 2012). 报告是两位作者用英文撰写的,北京大学国际战略研究中心对报告进行了翻译,并由报告执笔人之一王缉思教授对译文进行了审校。本文对这份报告的引用文字均出自报告的中文版,即《中美战略互疑:解析与应对》(刘春梅译、王缉思校),北京大学国际战略研究中心,2012年3月。中文版及其详情可参见北京大学国际战略研究中心的网站 <http://www.ciss.pku.edu.cn>。

③ 王缉思、李侃如:《中美战略互疑:解析与应对》(刘春梅译、王缉思校),北京大学国际战略研究中心,2012年3月,第v页。

④ 王缉思、李侃如:《中美战略互疑:解析与应对》(刘春梅译、王缉思校),第1~5页。

访华前一天即9月3日还在印尼敦促中国与东盟在2012年底东亚峰会之前就制订南海行为准则取得“实质进展”，因此希拉里遭到中国官方媒体的猛烈抨击。在她抵达北京的当天，《环球时报》即发表社评，批评希拉里搞出“重返亚洲”和“互联网外交”等新花样，称她是“深度强化中美互疑的人”。^①

从奥巴马2009年上任第一年即展开访华之旅，超越美国政府更替之后惯有的对华政策的周期性波动，使中美关系迅速进入良性互动的发展轨道，到如今，国务卿克林顿访华遭遇中国官方媒体严词抨击，“战略互疑”似乎已成为描述当前中美关系的关键词，奥巴马执政这四年间中美关系的“温度”变化不可谓不小。中美双方都发现了这一变化，但是给出的解释却大相径庭。有美国学者认为，中国2010年起在亚洲地区的动作，使美国政府对中国的崛起产生了疑虑，不得不调整对华政策，^②而中国的一些学者则认为，奥巴马政府采取的“转身亚太”(pivot to Asia-Pacific)战略，特别是2011年以来该战略在政治、外交、军事、经济等各个层面进一步付诸实施，对中国的外交和安全造成了冲击。^③

杰弗里·贝德在任期间，美国政府还没有高调提出“重返亚洲”或者“亚洲再平衡”战略等说法，因此，贝德的回忆录没有使用诸如此类的用语。但是在中美互疑问题上，贝德显然是站在美国学者一边的。在本书中，贝德指出，是中国2010年过分自信的外交政策使周边国家疏远了中国，从而使美国在亚洲各国更受欢迎。^④贝德还谈到了2010年下半年中国国内关于对外政策方针的反思和辩论，并指出辩论的结果是主张采取谨慎对外政策的人重新占了上风。^⑤

无论贝德本人如何看待中美关系遇到的问题及其原因，这部书都是一本理性、平实之作。

首先，贝德这部书包含了他作为一名资深外交官对于美国亚洲政策，特别是对华政策的许多理性务实之思。在本书第一章概述美国亚洲政策时，贝德明确指出，“用战后美国遏制苏联的方式来应对中国的崛起不是一个合理的选项。”^⑥他清醒地认识到，尽管中国的崛起伴随着不确定性和各国对中国的焦虑，但是现今的中国与当初的苏联完全不同。这种差别表现在：第一，中国现已完全融入到全球经济体系之中，实

① 《社评：希拉里，深度强化中美互疑的人》，载《环球时报》2012年9月4日第14版。

② 王缉思、李侃如：《中美战略互疑：解析与应对》（刘春梅译、王缉思校），第vii页。

③ 朱峰、周新政：《奥巴马政府亚太战略调整冲击中国外交与安全》，载《和平与发展》，2012年第3期。

④ Jeffrey A. Bader, *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy*, pp. 109~110.

⑤ Jeffrey A. Bader, *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy*, pp. 122~123.

⑥ Jeffrey A. Bader, *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy*, p. 3.

践已证明,中国在全球体系之内比她在体系之外更能发挥建设性作用的论断是正确的。第二,“中国看上去没有前苏联那种在全球称霸的帝国抱负”。^①在贝德看来,由于中国现在不像20世纪美国遇到的崛起国德国、日本和苏联那样怀有帝国野心,所以美国不应以自身的行事方式促使中国朝野心勃勃的方向发展。^②换言之,贝德认为,崛起的中国虽然有可能成为与美国在全球对抗的敌手,但这既非命定的结局,更不是最有可能出现的结果。^③他强调,为避免这一结局的出现,美国自身的作为十分关键。这样的清醒、持平之论在贝德这部书中并不少见,限于篇幅,在这里不一一列举。

其次,贝德这部书的理性和平实,还体现为它既有强烈的现场感,也有厚重的历史感。所谓现场感,就是贝德书中对事件细节的描述让读者有身临其境之感。他笔下哥本哈根气候变化大会上的一幕幕,充分体现了贝德之作的现场感。^④而历史感则表现为,全书虽然写的是奥巴马政府的亚洲政策,是现实问题,但是几乎在每一章节里,贝德都将该章节准备论述的问题的前因后果做出完整的交代,使人们对每个外交政策问题的来龙去脉都能有大致的了解。这种写法比抽离事件发生的背景而仅仅就事论事,更能揭示历史的复杂性。另外,贝德的书反映出他具有强烈的自省意识,对历史充满敬畏。他指出,作为一部回忆录,他的记述难免有夸大自身作用之嫌,但是他认为是回忆录这种形式导致了这种情况的发生,不是他故意为之。贝德认为,他的这部回忆录不过是供未来的历史学家所用,史学家的任务才是筛选种种对于事实的陈述,对不同记述版本的准确性和分量做出必要的判断。^⑤

奥巴马总统的第一任期即将画上句号,中美两国学术界关于奥巴马政府亚洲战略和对华政策的内容、实质和效果的争论,此刻才刚刚开始。杰弗里·贝德的《奥巴马与中国的崛起》一书,用理性、平实的叙事风格,较为细致地记述了奥巴马政府对亚洲的政策,特别是奥巴马的政策团队围绕中国崛起采取的政策措施,无疑将成为中美两国学术界认识、研究和反思美国外交政策乃至中国对外政策的绝佳素材之一。

卢宁:中国社会科学院美国研究所助理研究员

① Jeffrey A. Bader, *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy*, p. 3.

② Jeffrey A. Bader, *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy*, p. 147.

③ Jeffrey A. Bader, *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy*, p. 147.

④ Jeffrey A. Bader, *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy*, pp. 63~68.

⑤ Jeffrey A. Bader, *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy*, Preface, p. viii.

对当代美国政治文化冲突的思想诊断

——读丹尼尔·罗杰斯的《断裂的年代》

贾 敏

冷战结束以来,一种新型的社会思想冲突开始席卷美国,并被形象地称为“文化战争”。与1960年代青年反正统文化和反越战运动相比,“文化战争”无论在深度和广度上都远超前两者,其中又以新保守主义思潮的崛起而受人瞩目。在这场论战中,新保守主义者不仅在一系列美国社会的重要议题,如国家、社会、经济、宪政、对外政策等领域提出具有煽动性的观点,而且在美国人的价值观、道德规范和生活方式上向自由派发起全面挑战,其直接后果就是造成美国政治和公共领域出现分裂乃至对峙局面,撕裂了公众原有的价值共识。媒体人、学者、政治评论家纷纷以不同的方式介入到这场纷争之中,解释这种政治文化现象的成因,并提出了各自的见解。^①

2011年,美国历史学家、普林斯顿大学教授丹尼尔·T. 罗杰斯(Daniel T. Rodgers)出版的《断裂的年代》一书,^②运用知识社会学的考察方法,回溯并梳理了造成美国社会思想界意识形态化背后的观念变迁和学术成因,呼吁美国知识界抛弃党派偏

① 相关讨论可参见 James Hunter, *Culture Wars: The Struggle to Defense America* (New York: Basic Book); James D. Hunter and Alan Wolfe, *Is There A Culture War? A Dialogue on Value and American Public Life* (Washington, DC: Pew Research Center & Brookings Institute Press, 2006); 小尤金·约瑟夫·迪昂:《为什么美国人恨政治》(赵晓力等译,上海人民出版社,2011年版;克里斯托夫·拉希:《精英的背叛》(李丹莉译),中信出版社,2010年版。中国学者对“文化战争”的论述,可参考王希:《美国多元文化主义的起源》,载《美国研究》,2000年第2期;吕磊:《美国新保守主义》,南京·江苏人民出版社,2004年版。

② Daniel T. Rodgers, *Age of Fracture* (Cambridge, Mass: The Belknap Press of Harvard University Press, 2011).

见,重新凝聚在“共识”的理念下,应对目前美国面临的诸多困境。^①《断裂的年代》以其宏大视野和权威论述,加上作者高超的叙述技巧,迅速引起学界热烈的响应。该书荣获2011年度美国大众文化学会授予的约翰·卡威迪(John G. Cawelti)著作奖,2012年3月又获得代表美国史学著作最高荣誉的班克罗夫特奖(Bancroft Prize in American History and Diplomacy)。

在进入罗杰斯讨论的主题前,有必要勾勒美国保守主义运动在近半个世纪里的演变历程,从而更好地理解何为“断裂”的命题所在。

自1950年代以来,美国的保守主义者是以主流思潮的异议者形象出现的。第二次世界大战后,美国各界普遍欢呼经济发展带来的物质丰裕,认为美国的民主政治已经摆脱激进、阶级矛盾和外来势力干涉等困境,迈入了长期繁荣的时代。新兴的社会科学研究者如赖特·米尔斯(C. W. Mills)、戴维·里斯曼(David Riesman)等,对美国社会新阶层和人格特征的观察和见解,也融入到主流政治的话语之中。反观保守派阵营,由于缺乏鲜明价值和行动理念做后盾,保守主义者无力与新政自由主义同盟展开抗衡。丹尼尔·贝尔(Daniel Bell)所谓的美国“意识形态终结论”正是这一时期思想界的主流意见。^②

随着1960年代末美国陷入越战泥潭、“伟大社会”计划举步维艰、经济增长日现颓势,保守派敏锐地捕捉到社会心态失衡所引发的波动;在公民责任与个人价值观二者孰轻孰重的问题上,公众之间出现愈来愈大的裂痕,其中既有对大政府模式忿恨不满的民众,也有对政府黩武主义持激烈批判立场的左派人士。保守派抓住这一有利时机加速内部各派整合,开始在思想意识形态领域展开全面的反击。譬如,对联邦政府的抨击一直以来都是保守派的重要议题,但在自由派借用经济学概念,提出“小就是美好”的口号下,保守派人士极为精明地借用这个话题,将左派寄希望建立小型社群的理念,转变为鼓吹美国商界的“企业家精神”,实质上就是对放任主义的重新肯定。保守派也利用1960年代的反叛青年和希望回归传统美德的中产阶级的力量,

① 罗杰斯在美国社会政策和思想史领域声誉卓著,他的 *Atlantic Crossing* (Mass: Harvard University Press, 2001) 一书被公认为研究进步时代美欧社会政策起源的经典著作。该书已有中译本:《大西洋的跨越:进步时代的政治》,(吴万伟译),南京·译林出版社,2011年版。有关该书的评论可参考拙文《进步时代的“拿来主义”》,载《南方都市报》2011年12月11日第22版,阅读周刊。

② 有关战后美国保守思潮发展的论述,可参考王恩铭:《战后美国保守主义思想重构》,载《史学集刊》,2009年第3期,第88~98页。

抨击联邦政府的臃肿和低效,呼吁重新定义个人自由的内涵,重塑美国精神。自里根时代以来,新保守派在每次论战中都高扬价值观、道德观和宗教观。曾长期为里根撰写演讲辞的智囊佩吉·努南(Peggy Noonan)表示,所谓“文化战争”,其实质乃是一场“话语与观念的战争”。^①

除了在大众议题上新保守主义思潮卷土重来之外,更深远且被公众所忽略的变化是新保守主义意识形态对学术领域和公共政策领域的全面渗透。自里根时代以降,以企业研究所(Enterprise Institute)和传统基金会(Heritage Foundation)为代表的思想库得到保守派基金会的鼎力支持而全面发力,为保守派理念和主张提供正当性理论支撑。在高等教育领域,新保守派资助他们认为具有潜力的学者,通过向这类学者所在大学捐赠和设立各类研究项目,把原来抽象和价值中立的学术观点包装成具体的政策方案,再通过媒体的议程设置放大成为可资利用的政治资源,达到逆转新政自由主义理念、重塑美国社会思想的终极目标。这种现象加速了美国思想界内部的纷争:原有的共识基础不复存在,碎片化的时代已然成型。

《断裂的年代》以思想的内在演变历程为切入点,对这场思想纷争及其结果做出知性上的诊断。该书描绘了一幅由众多观念拼凑而成的思想图谱,论述了自里根时代以来30年间占据美国社会生活的核心概念,如责任、国家、族裔、公平与正义等,是如何一步步陷入争议、被解构和被边缘化的。该书还论述了市场、自由、权力和多元文化主义等概念如何通过社会科学范式转移所赋予的新含义而重新进入公共领域的动态过程。值得指出的是,这里的“动态”(dynamic)在罗杰斯看来具有清晰的方法论自觉意识。罗杰斯始终以社会历时性的发展来审视思想共时性的变化:概念在不断地制造新的现实并形成自己特有的逻辑,而其思想内涵的强弱转换也更为真实地反映了美国社会的现实状况。可以说,罗杰斯独辟蹊径,摒弃了以往学者和政治观察家以左右翼划分思想光谱描述党派纷争的观察视角,他在宏大视野下关注“小问题”的行文方式,成为《断裂的年代》一书醒目的叙事风格。

罗杰斯撰写《断裂的年代》的初衷,除了有重绘当代美国社会思想版图的学术雄心以外,另一个缠绕其心间的价值诉求就是唤起他的美国同行重新思考并认真反思他们自己的价值观:学者如何真正秉持客观严肃的立场、政治在多大程度上影响学术、学者应当如何介入现实政治等。纵览《断裂的年代》全书,罗杰斯并没有对任何当今流行的学说和事件提出直接的批评,但笔者在其旁征博引、力透纸背的历史论述背后,却能深深感觉到作者对美国社会及美国人文社会科学研究现状的关切和忧虑。

^① Daniel T. Rodgers, *Age of Fracture*, p. 2.

二

为了能紧扣书名中“断裂”一词的寓意和所指,罗杰斯首先用三个章节的篇幅详细论述了美国冷战话语的衰落、市场与权力两大概念的崛起与分解的历史过程,勾勒出美国话语权势转移背后的历史成因。在第二部分,作者则用四个章节,以具体的社会议题和学术著作作为切入口,对权力和市场两种话语相互之间的影响做更为细致的分析。结尾部分探讨了九一一恐怖袭击事件后美国社会思潮的新动向。

冷战时期美国国家意识和责任理念的强弱,集中体现在历届总统演讲修辞风格的变化中。罗杰斯认为,总统修辞的风格体现为宣扬美国的国家使命、强调历史紧迫感,以及公民须承担的社会责任。但在卡特时代,这种修辞出现明显转向。卡特本人的基督教福音派背景,加上1970年代全球能源震荡和经济滞胀对美国公众形成的冲击,加速了这种趋势,“总统的责任观从应对社会和国家的挑战,变成对于个体自我的坚守。总统不再成为领导公众的领袖和政治家,而更像是扮演信仰道德准则的一名布道者”。这种趋向在里根身上得以充分展现。和其他观察家一致,罗杰斯认为里根是杰出的政治演讲家和媒体宠儿,他的发言极具感染力,某些辞句令人印象深刻。但通过文本分析和援引曾为里根起草演讲稿的幕僚的追忆,罗杰斯揭示了隐藏在里根修辞背后的重大转向:比喻和象征化的语言取代了对实际问题的陈述;喜好从美国历史典故当中寻找答案,并赋予典故极高的道德地位;有关责任、牺牲等话语从演讲辞中完全消失,国家与个体之间的边界被巧妙地模糊与合并。这种策略极大地满足了美国保守派的心理需求,里根时代的神话也由此矗立。罗杰斯指出,里根本人实际上无法为美国步入后冷战时代提供有效的思想贡献,诸如“邪恶帝国”、“美国旭日”等媒体传诵一时但缺乏深刻含义的短语,不久后也被公众所遗忘。然而,因此兴起的保守派思想运动和大范围内的公共辩论,是里根时代留给美国政治影响至深的遗产。^①

在第二章,罗杰斯分析了有关“市场”(market)概念的再发现。众所周知,以市场为核心概念的新自由主义经济理论在1980年代极为盛行,凯恩斯宏观经济学被以微观经济学分析为主的芝加哥经济学派所取代。这种转变源于西方资本主义经济内在的结构性矛盾、社会保障体系运行的缺陷、金融资本流动及全球化兴起等因素。但罗杰斯指出,1980年代市场概念的兴盛并非仅源于经济学本身的探讨,而是把市场

^① Daniel T. Rodgers, *Age of Fracture*, pp. 16~21, 40. 同为普林斯顿大学历史系教授的肖恩·韦伦茨(Sean Wilentz)在其《里根年代》一书中有更为细致的论述,可参考 Sean Wilentz, *The Age of Reagan: A History 1974~2008* (New York: Harper Collins, 2008)。

的概念推向抽象化(abstract)、理念化(idealized),并且在公共领域将市场概念加以神话。“市场概念最受追捧的时刻,绝非是推行市场化经济成功的时刻,而恰恰是赤字经济最为糟糕的阶段……这构成里根时代最为矛盾和荒谬的地方。”^①

罗杰斯就市场神话的崛起给出了三个方面的解释:

第一点来自以经济学家米尔顿·弗里德曼(Milton Friedman)为代表的货币主义倡议。货币主义与市场意识形态始终存在复杂的关联,但货币主义并非真正反对管制,其施行和贯彻仍然需要美联储这样的联邦管制机构,在1980年代初滞胀问题困扰美国经济学界时,弗里德曼在智利治理高通胀的经历让决策者视其为纾解困局的合适人选,保守派基金会和右翼媒体的宣传造势也让弗里德曼声名鹊起。

第二点来自学术界自身的范式转移。罗杰斯列举了以探讨社会成本和公司治理而著称的经济学家罗纳德·科斯(Ronald Coase),以法律的经济学框架分析而为国人熟知的理查德·波斯纳(Richard Posner),和以经济规律的社会学分析而闻名的罗伯特·卢卡斯(Robert Lucas)的理论贡献,指出此三者的理论基础都建立在微观经济学的市场理想化状态之上。无论是科斯定律推导出的产权激励效应、卢卡斯的理性预期理论,还是波斯纳的效率最大化假设,其命题都是“个体利益最大化能推导出社会整体效益的最大化”,而政府的干预和介入反而会使市场长期失衡。在这种学术视角的支撑下,原本以收入增长和社会整体均衡为目的的宏观经济话语自然处于劣势和失语的境地。^②

第三点则归功于所谓的供应经济学派(Supply-side Economics)的兴起。这批人由美国的社会批评家和媒体人士构成。他们对民主党政府的高税收政策不满,提出在不减少政府支出的情况下施行减税将有利于经济的重新复苏。供应经济学派得到保守派基金会和思想库的倾力支持,直接影响里根时代的经济政策。供应学派提倡的企业家精神和利他主义式的减税观点,也再次强化了市场的象征意义。罗杰斯不无反讽地指出,在供应学派最受追捧的时刻,美国的联邦赤字和失业率始终未能下降,同时期的税收也没有大幅度削减,但在社会意识形态层面已然发生了彻底的转变,“社会作为整体被削弱并最终降至微观的层面,市场的字眼愈来愈走向抽象和概念化,开始不断渗入到社会议题之中”。罗杰斯举了一个隐晦的例子,1992年,新凯恩斯主义经济学家保罗·萨缪尔森(Paul Samuelson)的经典著作《经济学原理》的第一部分从宏观经济学悄然变成微观经济学,“这是自1948年该书首版以来最大的一

① Daniel T. Rodgers, *Age of Fracture*, pp. 41, 45~47.

② Daniel T. Rodgers, *Age of Fracture*, pp. 52~56, 58~63, 65~68.

次变动”。^①

沿着对市场进行分析的脉络,作者在第三章中对里根时代的权力(power)观念展开剖析。与市场不断被神话相逆的是,权力观念在1970年代走出了一条不断衰退和被污名化的轨迹。这里的权力意指战后美国政经各界对政府、企业组织、社会三者间融合互补,应对国内外挑战的共识。罗杰斯以新制度经济学家约翰·加尔布雷思(John Kenneth Galbraith)为例,指出“他从偶像位置跌落的过程,是后萨缪尔森时代经济学转向的标志,即从有关制度和组织的权力分析改为对效率和均衡的追求。‘权力’的概念被认为不合适、反市场”。^②保守派亦将这种权力观与政府等同起来,指责权力所需的一致性和服从扼杀了西方社会的自我创新能力,阻碍了个人能力的展现。

但权力观念的式微并不意味着代表权力的社会存在的消亡,权力的观念是以一种解体后分裂、离散化、渗透式的形态进入后冷战时代的。罗杰斯认为,造成这种状况的社会原因复杂。除了经济结构发生变化,制造业竞争力下降和劳工运动陷入低潮等因素外,新出现的专业阶层开始热衷于对权力的追求。这个阶层与以往社会学家所描述的传统白领的区别在于,他们成长在战后物质充裕的年代,接受过1960年代反正统文化的洗礼和1970年代激进环保思想的熏陶;他们敢于对政府权威进行抗争,批评美国主流价值观,提倡多元价值论,善于利用媒体来扩大影响力。新保守派思想家欧文·克里斯托(Irving Kristol)讽刺新阶层“并不会‘控制’媒体,因为他们自身就是媒体”,道出了新专业阶层以掌握社会话语权为荣的群体特征。^③与此同时,新专业阶层开始进入高等教育界,在提倡学科范式转移和跨学科研究的口号下,也在改变美国学术界的面貌。

罗杰斯具体分析了在这种范式转向中具有代表性的学者及其观念。在政治学领域,以“理性选择论”闻名的政治学家曼瑟·奥尔森(Mancur Olson)和提出“寻租偏好”概念的经济学家安妮·克鲁格(Anne Kruger)都认为所谓的公共利益不过是由国家塑造的虚幻目的,真正的社会行动和选择权应该交给个体和各自所属的压力集团,这正好与保守派提出自由选择口号不谋而合。在社会学领域,这种从“体系”到“个体”的转变也甚为明显,罗杰斯以社会学家詹姆斯·科尔曼(James Coleman)的理论转向为例做了分析。在历史学和文化研究领域,罗杰斯详细介绍了新左派史学的思想和方法,诸如汤普森(E. P. Thompson)和英国文化研究的路径及欧陆后现代主义思潮,是如何与1960年代以后美国史学领域出现的碎片化和解体化趋势相联系

① Daniel T. Rodgers, *Age of Fracture*, pp. 70~73, 76.

② Daniel T. Rodgers, *Age of Fracture*, pp. 78~80.

③ Daniel T. Rodgers, *Age of Fracture*, pp. 81~83.

的。罗杰斯还分别论述了葛兰西(Antonio Gramsci)、福柯(Michel Foucault)、克利福德·格尔茨(Clifford Greetz)三者的学说对美国学术界价值观的深远影响。罗杰斯认为,三者对社会权力的解构和他们的后现代言说风格,整体改变了美国学术界对学术话语的认识;权力的观念变得具有流动性、渗透性,自然也就更容易产生不确定性,进而引起争议。^①

简而言之,罗杰斯通过对市场和权力两大概念此消彼长及其内在结构和表现形式的学理分析,试图从历时性的角度勾勒出这两大话语及其使用状况。作者尖锐地指出,正因为两者在表达形式上的共通性,都偏好在微观和个体层面进行话语争锋,使得原本就具备相当争议性的社会问题因学术界的话语介入而呈现更为复杂的态势。保守派得以借助重拾话语权而展开“文化战争”,其成因即在于此。

三

在第四和第五章中,罗杰斯聚焦于族裔认同、女权主义和多元文化思潮等在“文化战争”中被广泛涉及的争议性话题。

首先是非裔美国人面临的问题。20世纪下半叶,非裔美国人积极参与民权运动,自身的政治社会地位得到较大改善,其政治斗争策略也从原先的抗争性运动转向跻身主流政经领域以获取成功。客观而言,新生代的非裔学者和知识分子逐渐在美国文化知识界站稳脚跟,加之高等院校纷纷创建非裔美国文明研究项目,似乎都预示着非裔群体不断融入到了美国的主流文化之中。

然而,1980年代非裔群体愈来愈强调的族群认同策略,开始成为与白人群体之间隔膜的肇因。从功利政治的角度观之,非裔政治家强调历史记忆创伤的重要性,强调黑人贫穷的社会根源,藉此捍卫包括肯定性行动(Affirmative Action)在内的一系列社会政策的正当性和长期性,颇有其内在的逻辑合理性。但基于现实利益考虑的族群认同,反过来激发了白人对“反向歧视”的不满。右翼保守派充分抓住这个机会,把马丁·路德·金有关无肤色差别(Colorblind)的口号攫为己用,将之巧妙地杜撰为对个人权利平等的呼吁,恰如1984年传统基金会的一份内部报告所体现出的那种斗争情绪,“20年以来,我们争取的就是民权运动中的话语”。^②在保守派的鼓噪下,这种话语转变非常明显地体现在美国最高法院向右转的趋势中,在涉及有关工作机会、入学资格、教育公平等容易引发争议的地方,最高法院已然从沃伦时代的积极赞许过

^① Daniel T. Rodgers, *Age of Fracture*, pp. 82~85, 88~90, 95~102, 107~109.

^② Daniel T. Rodgers, *Age of Fracture*, pp. 113~122, 127.

渡到伦奎斯特时代的严格审查。^①

罗杰斯着重考察了非裔知识分子的立场。不少非裔知识分子出于自身利益的纠葛而对“反向歧视”话题不以为然,不希望从发展的眼光来审视种族含义的消解。罗杰斯以有影响力的非裔学者小亨利·路易斯·盖茨(Henry Louis Gates, Jr.)为例,论述了他如何从早先的文学形式主义立场批判非裔的自我中心和隐喻化倾向,转变成现今捍卫非裔文明坚固论的附议者。罗杰斯认为,在盖茨转变的过程中,政治和学术利益发挥了关键的作用。^②罗杰斯颇为忧虑这种将族裔身份固化的后果:美国社会学家在1970年代曾津津乐道的美国“种族意识日渐消亡”的观点,或许将失去在现实社会和学术圈立足的根基。

与坚守文化内核的非裔群体相类似,美国女权运动在1960年代的风云激荡后也日益走向形式和内容的断裂。以“我们”(we)为口号的集体诉求不复存在,被愈来愈多样化的群体“差异性”(difference)取代。原本被社会边缘化的群体的涌入,如少数民族裔女性、同性恋群体、新外来移民等,加深了女权运动在内部利益和表达立场上的冲突。转投学术界的女权主义者则在强调社会性别差异的口号下高举“学术斗争”的旗帜,在很短时间内把性别问题打造成研究热点,但亦不可避免地引起了学界内部有关学术霸权的争议;一些女权主义者刻意强调女性视角、女性意识的政治正确性,也不免引起部分学者的反弹。以写作《走向封闭的美国精神》(*The Closing of American Mind*)闻名的艾伦·布鲁姆(Allan Bloom),正是因为对此现象持批判态度而受到部分公众和保守派的青睐。罗杰斯感慨道:“当评判学术作品的指标变为衡量其内容和方法是否带有性别歧视时,学术商榷也就走向了言辞之争。”与此同时,保守派从道德虚无主义的角度批判美国大学学术质量的下降,一些保守派知识分子更是直接借用“差异性”理论与女权主义者展开针锋相对的辩论。在公共领域中充斥着这类抽象而晦涩的词语,其效果可想而知。在一个“推崇大众隐喻的时代,以各自不同的企图来寻找位置”的话语权之争,能否真的促进学术共同体的坚守和进步呢?罗杰斯对此表现出深切的忧虑。^③

在第六章中,作者回归有关美国社会公平与正义的议题,具体描述美国学界关于社会断裂的两种视角、理论路径和现实讨论。从政治理论出发,罗杰斯以政治伦理学家约翰·罗尔斯(John Rawls)的著作《正义论》(*A Theory of Justice*)为分水岭,论述了呼吁通过再分配实现公平正义的社会主张在1970年代后期如何陷入迭遭质疑

① Daniel T. Rodgers, *Age of Fracture*, pp. 127~129, 134~136.

② Daniel T. Rodgers, *Age of Fracture*, pp. 138~140, 122~124, 143.

③ Daniel T. Rodgers, *Age of Fracture*, pp. 149~154, 144, 156.

的状况。其中具有代表性的学者和著作,如罗伯特·诺齐克(Robert Nozick)在《无政府、国家与乌托邦》(*Anarchy, State and Utopia*)中提出的自由至上主义(Libertarianism)和迈克尔·沃尔泽(Michael Walzer)在《正义诸领域》(*Spheres of Justice*)中捍卫的多种社群及其正义边界的主张,其共通之处都在于质疑和抵制国家力量对公共生活的入侵,强调“地方化”、“小型化”、“多元化”和公民行动(civic action)的社群主义理念受到追捧,宏大的整体性公民协商共同体被视为制约社会行动和公民美德的原罪。^①罗杰斯以1980年代以来关于资助美国贫困阶层的问题为例,说明这一领域已不仅仅是对社会政策的利弊权衡,而是成为不同社会价值观的冲突场域。^②作者还围绕美国教育领域中的教育券(education voucher)和择校现象,透彻地分析支持和反对多元文化主义的两派如何在具体政策上纠缠不清,以致出现政策多次逆转的怪异现象。^③1990年代末以来,有关社会资本(social capital)的讨论逐渐走红,成为学者反思和重估公民社会政策的出发点。但罗杰斯颇为尖刻地指出,把所谓的信任进行量化和评估的举措,其背后的逻辑实质还是以微观自由市场为出发点,这也解释了哈佛学者罗伯特·帕特南(Robert Putnam)的《独自打保龄》(*Bowling Alone*)出版后学界和公众评价该书时显现的两极化现象。总之,尽管罗杰斯认为美国人对社会的整体理念并没有完全消亡,高高飘扬的星条旗和爱国主义行为通过媒介化的表达仍然可以高度加强美国民众的团结,但建构这种团结的基石是不牢固的、断裂的。^④

在第七章和结尾部分,罗杰斯试图从更为广阔的历史视野来审视近30年来的美国社会思潮。借用里根当年访问中国,并在复旦大学演讲中提出的“历史是一条河流,我们能够驾驭并选择航向”的隐喻,罗杰斯点出了当代美国政治精英和公众掀起阅读历史著作热背后隐现的立场偏好。在纪念诸如哥伦布发现美洲大陆、美国独立革命、宪法和第一修正案的原始含义,以及美国内战的起因和结果等方面,我们已经可以看到诸多历史话题的泛政治化倾向。里根时代恰逢东欧和苏联社会主义阵营的政权剧变,让弗朗西斯·福山(Francis Fukuyama)的“历史终结论”在传媒领域喧嚣一时,保守派亦为里根时代的神话找到了合法性的奠基石,未来学家阿尔文·托夫勒(Alvin Toffler)及其学说也激起了公众通过技术解放个人的强烈渴望。^⑤罗杰斯并不否认重述历史的积极意义,但质疑如果“抛开宏大叙事和情绪高涨的爱国主义话题,

① Daniel T. Rodgers, *Age of Fracture*, pp. 183~185, 188~194.

② Daniel T. Rodgers, *Age of Fracture*, pp. 200~209.

③ Daniel T. Rodgers, *Age of Fracture*, pp. 214~218.

④ Daniel T. Rodgers, *Age of Fracture*, pp. 220, 181.

⑤ Daniel T. Rodgers, *Age of Fracture*, pp. 222~224, 245~247, 269.

这种共识能够坚持多久”。在经历了1990年代“文化战争”的高潮后，九一一恐怖袭击为重新凝聚美国精神提供了绝好的机会。但罗杰斯遗憾地发现这种趋势仅持续很短时间就宣告中断，所谓的国家意识、容忍对个体自由的限制、牺牲和奉献的精神，很快在第二次伊拉克战争结束后土崩瓦解。^①市场化和自由选择口号再次回归，在新的政治生态环境下呈现出新面貌。无论是首位非裔总统奥巴马曾经令人耳目一新的政治修辞风格，抑或是茶党这样号称源自美国历史传统的激进社会运动，还是占领华尔街的左翼学生想表达的那种社会愤怒，都能从时代的断裂特性中找到答案。^②

“一切坚固的东西都烟消云散了”，这句马克思在《共产党宣言》中脍炙人口的名言，或许能够形象地概括罗杰斯对当代美国社会思想状况的看法。事实上，全球化时代的思想与概念流动早已超出地理和民族国家划定的边界而日趋扁平化，互联网和社交媒体的兴起让各种思潮的交流更为迅捷和敏锐。因此《断裂的年代》描述的状况绝非美国所独有，而是具有普遍意义的时代困境。

四

作为近年来美国史学界少有的思想史力作，罗杰斯和他的《断裂的年代》在赢得众多学术界资深人士的肯定赞许之外，也引起部分学者相当直率的批评。譬如，有人认为罗杰斯的“断裂”命题建立在并不存在的战后美国社会共识基础上，是美国共识史学思想的回潮；也有学者认为罗杰斯对战后社会思潮中的诸多概念使用混乱，特别是对欧陆后现代主义思潮缺乏公允的评判。^③相关的学术杂志围绕该书展开了多重维度的热烈讨论，罗杰斯也对此做出积极回应。在这种阅读交流和反馈过程中，该书所要呈现的历史命题和价值关怀也日益清晰和为学界所接受，正如《美国历史杂志》对该书的评价所言，“这是一本需要反复思考和品味的著作。”^④

① Daniel T. Rodgers, *Age of Fracture*, pp. 257~261, 264~268.

② Daniel T. Rodgers, *Age of Fracture*, pp. 270~271.

③ Neil Jumonville, “Learn This Forward but Understand It Backward,” *Journal of the History of Idea*, Vol. 73, No. 1 (November 2012), pp. 155~162; Samuel Moyn, “Studying the Fault lines,” *Dissent*, Vol. 58, No. 2 (Spring 2001), pp. 101~105.

④ 以笔者所涉猎的范围，《历史之声》(*Historical Speaking*)杂志专门开辟栏目讨论该书，可见 Bruce Schulman, “Daniel Rodgers’ New Conesus History,” Michael Kimmage, “A Response to *Age of Fracture*,” Melani McAlister, “Popular Media in an Age of Fracture,” 以及 Daniel Rodgers, “A New Consensus?” *Historically Speaking*, Vol. 12, No. 2 (April 2011), pp. 12~21; Doug Rossinow, “Review on *Age of Fracture*,” *Journal of American History*, Vol. 98, No. 3, 2011, pp. 802~803. 伍德罗·威尔逊中心美国研究项目(United States Studies Program at Woodrow Wilson Center)也曾为该书召开研讨会，视频链接见 <http://www.wilsoncenter.org/event/new-book-discussion-age-of-fracture>。

依笔者之浅见,一部优秀的思想史著作必然会在宏大历史背景和问题意识的双重牵引下展开有针对性的聚焦讨论,对某些局部问题的忽略和遮蔽也将成为难以避免的瑕疵。事实上,《断裂的年代》的确存在着类似的问题。譬如,以“断裂”之命题能否涵盖里根时代以来美国“文化战争”的全貌?以经济学视野下的“市场”、“权力”的观念审视学术界生态变迁,是否存在过度阐释的倾向?^①如何辩证地认识媒介化时代观念传播的渠道及其效果,以及如何在历史研究中平衡理论创新与现实关怀的关系等,都值得做进一步的思考。

贾敏:复旦大学新闻学院博士后、2012年度南京大学-霍普金斯大学国际问题研究所研究员

(本文责任编辑:卢宁)

^① 在2012年5月26日由复旦大学历史系举办的“过去十年的中美史学”学术论坛上,笔者曾就《断裂的年代》的学术价值向与会的思想史学者戴维·霍林格(David Hollinger)求教。霍林格极为赞许罗杰斯的视野,但也对他运用经济学概念阐释当代美国学术思潮的转向持一定的保留意见。

○学术动态

“美国对外战略与中美关系”
学术研讨会暨中华美国学会、
中美关系史研究会年会综述

余功德

2012年8月15~16日,由中华美国学会、中国社会科学院美国研究所、中美关系史研究会、东北师范大学历史文化学院联合主办,东北师范大学历史文化学院美国研究所承办的“美国对外战略与中美关系(1972~2012)”学术研讨会暨中华美国学会、中美关系史研究会年会于长春市举行。与会者来自中联部、中共中央党校国际战略研究所、中国社科院美国研究所、国务院发展研究中心、国防大学、中国国际问题研究所、上海社会科学院、北京大学、东北师范大学、北京外国语大学、南京大学、南开大学、厦门大学、上海市美国问题研究所、外交学院、同济大学、四川大学等单位,约80余位。

开幕式由东北师范大学历史文化学院党委书记兼美国研究所所长梁茂信教授主持。东北师大副校长柳海民、东北师大历史文化学院院长韩东育、中国社会科学院美国研究所所长黄平分别在会上致辞。中华美国学会荣誉会长、北京大学国际关系学院院长王缉思,中华美国学会副会长、中共中央党校国际战略研究

所所长宫力,中华美国学会副会长、上海社科院副院长黄仁伟,中华美国学会副会长、中美关系史学会会长陶文钊,分别作了主旨发言。

宫力教授在发言中认为,冷战后美国对外战略基于两个因素被引向了错误的方向:一是由于摊子铺得太大,超出了其力量的界限;二是意识形态因素在强化。这种状况直到奥巴马总统上台推出了“战略再平衡”后有所改变,但仍存在一些问题。今后中美关系将呈现出稳而不动、分而不裂的局面。对我国来说,需要学会管控分歧、深耕周边、加强软性外交等,归根结蒂在于把自己的事情办好,时、势都在中国一边。

黄仁伟研究员在发言中探讨了美国如何成长为一个霸权的,并在此基础上探讨了中美之间的权力转移。他指出,美国成长为一个霸权的过程中有很多可资借鉴的历史经验,其中尤其是美英关系的变化。

陶文钊研究员以“如何看待美国的战略调整”为题探讨了美国战略重心向亚太地区转移的问题。他认为,美国由于反恐战争和金融危机造成的国际国内问题而推出新战略,美国出于安全、经济和平衡中国崛起的考虑而将战略重心转移到亚太地区,以维持美国的全球领导地位。这种战略重心东移是全面的,但美国的战略东移是受诸多因素制约的,奥巴马政府的战略东移底气不足。

在大会发言中,近30位与会嘉宾分别从美国战略东移、中美经济和安全关系、美国对华外交、美国对外战略等多个方面进行了阐述。

中华美国学会顾问、北京外国语大

学教授梅仁毅主持了第一轮的发言。夏立平、郑保国、孙逊、樊吉社等分别从不同角度探讨了美国的战略东移问题；李中泽分析了美国对外政策的冷战思维定式；胡素萍和邱美荣探讨了南海问题；何兴强讨论了美国对外战略调整的国内政治背景。

中华美国学会副会长兼秘书长、中国社科院美国研究所副所长倪峰研究员主持了第二轮的发言。马秀山在发言中探讨了中美关系中的知识产权问题；孔祥永分析了奥巴马政府的能源政策及对我国影响；顾国平从经济和非经济手段方面讨论了美国对华经济政策；徐辉谈到了中美关系的独特性；陈海宏讨论了米切尔的空军思想；王荣军展望了跨太平洋伙伴关系协定(TPP)与中美关系的近期前景。

中华美国学会常务理事、中国国际问题研究所美国研究中心刘学成研究员主持第三轮发言。孙晨旭从比较研究视角探讨了美国对香港价值的判断；翟韬讨论了第二次世界大战后美国新闻署在华宣传活动从“扬美”到“反苏”的变化；陈宗权讨论了美国人权外交的实质及其对华政策；杨卫东探讨了中美建交以来美国对华人权外交的轨迹转变；倪建平分析了埃德加斯诺对中国共产党的认知和传播；秦珊讨论了尼克松访华对中国电视发展的影响。

中华美国学会常务理事、同济大学政治与国际关系学院院长夏立平教授主持了第四轮发言。王勇介绍了美国国内

的地区性同盟与美国外交战略的变迁；黄海涛讨论了美国的“巧实力”战略；郭永虎探讨了福特政府时期中美未能建交的原因；潘迎春讨论了美国非营利组织与对华政策；余廷明介绍了在美非法华人的个案研究；马芸芸以1977~1979年的中美关系为例说明了中美合作终是历史选择；刘学成介绍了2012年美国大选的形势与特点；刘建华从内敛与外向两个角度对美国亚太政策演变做了周期性考察；王德春探讨了杜鲁门政府对华政策的“基本原则”。

闭幕式由中华美国学会副会长胡国成研究员主持。黄平会长以“从全球视野看未来十年的中美关系”为题作了发言。

倪峰副会长向学会理事会作了工作报告。他报告了学会2011~2012年度经费的收支情况，通报了理事会关于会费调整的意见和方案。经过理事会的同意，中华美国学会正式决定吸收天津师范大学政治与行政学院为学会的会员，杨卫东教授代表天津师范大学政治与行政学院与年会嘉宾们见面。此后，会议初步商定了在海南海口举办中华美国学会下一届年会。

陶文钊副会长报告了中美关系史研究会过去一年的活动情况。由于年龄问题，陶文钊向大会请辞中美关系史研究会会长职务。与会者以热烈的掌声感谢陶文钊研究员多年来辛苦而卓越的贡献。

○ 著述巡礼

《肯尼迪、约翰逊时期的美国对华政策》 刘子奎著,北京·社会科学文献出版社 2011 年 1 月第 1 版。全书共 6 章,约 23 万字。

本书作者系上海师范大学人文学院副教授,历史学博士,政治学博士后。本书主要研究了 20 世纪 60 年代肯尼迪、约翰逊两届美国政府的对华政策。作者指出,美国在中美双边关系中处于主动地位,20 世纪 60 年代中美对峙的主要原因是美国对中国奉行遏制与孤立的政策,从而导致了双方国家利益的冲突。肯尼迪、约翰逊政府时期中美之间的尖锐对抗和敌视,与中国的言辞或行为没有根本性的联系,是美国遏制与孤立中国和侮辱、丑化、妖魔化中国的合乎逻辑的结果。

《第三力量:美国非营利机构与民间外交》 卢咏著,北京·社会科学文献出版社 2011 年 4 月第 1 版。全书共 12 章,约 33 万字。

本书作者系美国百人会研究部主任,复旦大学新闻学院国际新闻学士,耶鲁大学国际关系硕士。作者在非营利机构有近十年的接触和工作经验,特将这些独特而宝贵的经验分享给中国的读者。她对此类非营利机构的运作情况有着切实的了解,对美国对华政策的制定过程及其关键人物圈也十分熟悉。

本书基于大量的背景研究和第一手的采访资料,以生动形象、清新平实的文

笔,记录下在美学习和工作生涯的亲身经历。全书理论结合实际,图文并茂,向读者全面介绍美国非营利机构的理念与业态,并加以分析评述。

《危险的国家:美国从起源到 20 世纪初的世界地位》(上、下册) [美]罗伯特·卡根著,袁胜育、郭学堂、葛腾飞译,北京·社会科学文献出版社 2011 年 6 月出版。全书共 12 章,约 50 万字。

罗伯特·卡根是美国历史学家、外交政策批评家,布鲁斯学会高级研究员,美国乔治敦大学历史学副教授。本书揭开了美国孤立主义传统神话的神秘面纱,披露了一个更为复杂现实:那就是美国人在过去的四个世纪里,一直在稳步地提升他们在全球的实力和影响。书中卡根对美国早期外交政策进行的精彩而全面的重新检视,使得人们得以明了为什么美国从一开始即被整个世界既视为政治、文化和社会革命的源泉,也被视为一个野心勃勃,有时甚至是充满危险的一个国家。

(李洋 供稿)

Michael Pettis, "An Exorbitant Burden," *Foreign Policy*, posted September 7, 2011.

作者是北京大学金融学教授,并任职于卡内基国际和平基金会。他在文章中指出,保持美元作为世界储备货币的地位将使美国经济支付相当大的成本。他认为下面这种流行观点是错误的,这种观点认为,正是由于美元是世界储备货币,所以美国可以推行低利率政策而

且进行超支借贷和超支消费。作者认为实际情况刚好相反。他指出,外国积攒美元资产导致美国出现巨额贸易逆差、低储蓄率、私人及公共部门负债高这三种情况,或者也可以说使这三种情况恶化了。作者指出,华盛顿不愿意制定防止其他国家累积美元资产的规则,是因为担忧这将预示美国经济实力相对衰落。作者认为,要求将名为特别提款权的国际货币基金组织一篮子货币当作新的全球储备货币的建议是虚伪的,因为贸易上的限制使各国都不愿意积攒特别提款权;如果按照这个方向发展下去,一个国家会将自身的贸易逆差及与之相关的货币估值问题强加于其货币包含在特别提款权之内的那些国家。

Eli Lake, "All Over the Map: The Strange New World of Republican Foreign Policy," *New Republic*, August 18, 2011, pp. 13~17.

作者指出,共和党内部对于外交政策的共识已不复存在。1970年代,新保守主义者开始攻击传统上由现实主义者组成的共和党外交政策班子,这种攻击在小布什竞选总统期间达到了顶峰。此后,不少像科林·鲍威尔和布兰特·斯考克洛夫特这样的现实主义者开始离开共和党外交政策班子。在整个2008年总统大选期间,新保守主义者主导了共和党的外交政策取向,共和党总统候选人大都表现出布什政府外交政策的特征,即奉行单边主义、对外推广民主和国家构建等观念。不过,在近几年中,共和

党内出现了一些新的造反者,他们不太倾向于支持民主化和国家构建进程。这些人对世界的看法各不相同,他们当中既有鹰派,也有孤立主义者。作者称,共和党内部关于外交政策的讨论“已经炸锅并形成了难解难分、带有意识形态色彩的政策歧见和纷争”;更糟糕的是,大多数共和党总统竞选人现在才刚刚开始组建自己的外交政策团队。

Daniel Drezner, "Does Obama Have A Grand Strategy? Why We Need Doctrines In Uncertain Times," *Foreign Affairs*, Vol. 90, No. 4, July/August 2011, pp. 57~68.

作者是美国塔夫茨大学弗莱彻法律与外交学院国际政治学教授。文章指出,随着美国展开对利比亚的军事干预行动,许多外交政策观察家抱怨奥巴马政府没有大战略。作者认为,无论批评者的意见是什么,奥巴马政府实际上不仅是有一个大战略,而且是有两个大战略。第一个大战略是“多边收缩”战略,旨在通过削减美国对海外的承诺、依靠美国的全球伙伴承担部分负担,从而恢复美国在世界上的地位。第二个大战略为“反击”战略,意在通过采取行动向盟友保证美国将对不断增多的威胁做出回应,不会退回到孤立主义。作者认为,奥巴马要更清晰地向外界阐述他的大战略,否则他的批评者和反对者会用一种不恭敬的语气替他说。

(资料来源:美国国务院国际信息局

卢宁 编译)

编 后

本期专论中,张丽娟和高颂的文章论述了美国促进农业出口的政策机制。文章指出,美国促进农业出口的政策既包括以保护农业为目标的直接补贴政策,也包括以推动贸易出口为导向的自由贸易协定谈判策略。美国政府为促进农业出口实施的具体项目计划从根本上满足了农业出口商的需要,而农业贸易融资和风险保障等则为农业出口提供了有效市场化运作的保障机制。

徐彤武的文章分析了“外国团体”对2012年美国大选的影响。他认为,2012年美国大选的突出特点是以超级政治行动委员会为代表的各种“外国团体”为开展选举政治宣传而无限制筹措和花费巨资。这一现象是当代美国选举财务改革遭受重大挫折的显著标志,它使美国的宪政民主制度陷入政治、法理和道德的三重困境之中,因而遭到美国多数民众的反对。

王金强的文章论述了国际海底资源分配制度的演变与美国海底政策的关系。他认为,在这项制度构建过程中,发展中国家凭借其表决优势在海底资源分配问题上对美国支持的海底制度构成了挑战。美国不仅以国内立法的形式规避国际海底制度对其国内开发实体的活动限制,而且在国际海底制度之外与其他发达国家签订一系列“互惠国协议”,公开与国际海底资源分配制度相抗衡。

杜幼康的文章对萨默斯提出的“孟买共识”进行了评析。他指出,萨默斯在担任美国国家经济委员会主任期间提出的“孟买共识”具有明显的倾向性,“孟买共识”既不成熟,也难以令人信服,但其动机和动向不能不引起重视。

李建人的文章以“阿福特古德诉国家侦监局”案为例探讨了美国情报机关预算信息公开问题。他指出,控辩双方就《信息自由法》和《情报授权法》的关键条文展开了激烈争辩。虽然最终原告胜诉,但美国现行法律制度中存在着偏袒情报机关不公开信息的特殊程序规定。这不但与《信息自由法》的精神相悖,也给维护公民知情权设置了巨大的法律障碍。

蔡翠红的文章论述了网络空间的中美关系问题。她认为,管理网络事务的国家主权与网络空间的开放性之间的矛盾是这一领域中美冲突的根源。网络空间的全球性及世界各国所面临的网络信息安全等共同威胁,促成了中美在网络空间的国际合作。对网络监管和网络主权的认同、建立中美网络空间的战略互信,是避免网络空间中中美关系出现安全困境的主要手段。

2012年8月,“美国对外战略与中美关系(1972~2012)”学术研讨会暨中华美国学会、中美关系史研究会年会在长春举行。会后,北京大学国际关系学院院长王缉思教授应邀到中国社科院美国所讲座。本期“笔谈”栏目摘要刊发了部分与会学者的发言和上述讲座内容,以飨读者。