

美国研究

AMERICAN STUDIES QUARTERLY

季刊 第15卷

2001年第2期 6月5日出版

| | |
|------------------------------|--------------|
| 邓小平与1977年之后的中美关系 | 宫力 (7) |
| 中美关系面临考验 | 杨洁勉 (21) |
| ——布什新政府对华政策 | |
| 保罗·肯尼迪的战略思想 | 时殷弘 魏长春 (36) |
| 克林顿政府与北约东扩 | 李海东 (54) |
| 意识形态在美国外交政策中的地位 | 刘建飞 (70) |
| 美国早期宪政史上的联邦法令废止权 | 任东来 (87) |
| 20世纪美国文官制度的历史回顾 | 石庆环 (99) |
| 美国人看美国 | |
| 美国人看美国、中国与世界 | 傅高义 (114) |
| 书评·文评 | |
| 美国宪法何以成为“活着的宪法” | 李剑鸣 (124) |
| ——读王希《原则与妥协 美国宪法的精神与实践》 | |
| 国际体系的无政府性 | 秦亚青 (135) |
| ——读温特《国际政治的社会理论》 | |
| 美国《独立宣言》中文本译文的问题及改进建议 | 李道揆 (146) |
| 学术动态 | |
| 美国研究所举行建所20周年庆祝活动 | 倪峰 (151) |
| 南开大学美国历史与文化研究中心成立 | 钟和之 (153) |
| “冷战与中美关系”学术研讨会在西安举行 | 任文 (153) |
| “全球化与世纪之交的中美关系”学术研讨会召开 | 薛荔 (145) |
| 著述巡礼 | (154) |
| 编后 | (160) |

AMERICAN STUDIES QUARTERLY

Volume 15 Number 2 June 2001

Wang Jisi Editor

Hu Guocheng Associate Editor

Zhao Mei Managing Editor

Board of Advisers

Chen Baosen , Chen Xiaogong ,
Deng Shusheng , Ding Xinghao , Dong Hengxun ,
Gu Guoliang , Jin Carrong , Li Daokui , Li Shenzhi , Mao Yushi ,
Niu Jun , Tao Wenzhao , Xiao Lian , Wang Xi , Wang Yizhou , Wu Zhan ,
Yang Yusheng , Yuan Ming , Zhang Youlun , Zhao Yifan , Zhou Qi , Zhu Shida , Zi Zhongyun

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

MANUSCRIPTS SHOULD BE SENT TO : American Studies Quarterly at the Institute of American Studies , Chinese Academy of Social Sciences (Addr. Dong Yuan , No. 3 Zhang Zizhong Rd. , Beijing 100007 , China) .

SUBSCRIPTIONS : call (8610) 6400 - 0071

Fax : (8610) 6400 - 0021

E mail : zhaomei@isc.cass.net.cn

ISSN1002 - 8986 Copyright 2001 American Studies Quarterly

Printed in Beijing , China

AMERICAN STUDIES QUARTERLY

Summer 2001

Vol. 15 , No. 2

Articles

Deng Xiaoping and the Sino-U.S. Relationship after 1977 Gong Li (7)

This article examines and assesses the policy and tactics Deng Xiaoping employed in dealing with issues in Sino-U.S. relationship from 1977 to the early 1990s. It holds that Deng's resolve was one of the major factors contributing to the normalization of Sino-U.S. relations. Taking great effort in promoting economic relations between China and the United States to achieve China's modernization, Deng not only called for the introduction of a large amount of capitals and technologies into China, but also built a new strategic support for stabilizing Sino-U.S. relations. The countermeasures he took in dealing with the low tide of Sino-U.S. relations after 1989 secured China's position in the face of sanctions by the West and succeeded in stabilizing the relationship.

China-U.S. Relations Subjected to Tests : G. W. Bush's China Policy Yang Jiemian (21)

Since its coming into power, the Bush administration is readjusting its global strategy, partly aimed at China. Besides, its China policy is being toughened up. With its cross-Strait policy tilting towards Taiwan, the Sino-U.S. relationship is once again at a crossroads. These readjustments are mainly based on two factors: the rising conservatism at home and the need to meet China's challenges in preserving U.S. leadership in the world. The Chinese government and people dearly cherish and value a stable and healthy Sino-U.S. relationship. However, this would not be achieved at the expense of China's principle. At this critical juncture, the Bush administration is facing a

choice of historical significance.

Paul Kennedy s Strategic Thinking

..... Shi Yinhong and Wei Changchun (36)

Paul Kennedy is one of the most renowned historians in the recent 20 - 30 years for international relations and strategy. In his historical studies , he has developed a systematic and distinctively featured strategic thinking , complemented and improved the existing Grand Strategy , and provided historical narratives of strategic thinking as educational materials. His Grand Strategy-related strategic thinking can be summarized as follows. The Grand Strategy safeguards fundamental national interests both at wartime and peacetime ; the key to Grand Strategy is the balance between ends and means of the national foreign policy ; it is important to seek the relationship between national resources and national strategy based on geopolitical and economic-technological analyses. Paul Kennedy thus approaches the Grand Strategy in a more comprehensive and more instructive way.

The Clinton Administration s Role in NATO

Expansion Li Haidong (54)

NATO s eastward expansion , planned and started by the Clinton administration , was an important development influencing European security. Starting from literature analysis , the article explores the reasons why the Clinton administration pushed forward the expansion of NATO , how the final decision was made and what is the influence of the evolving expansion itself. The NATO expansion is a political decision. An expanded NATO gives full play to political functions , aimed at merging East European nations into NATO and bringing about their transformation into the Western political and economic system . Although the expansion may weaken NATO s military functions , they will exist for a rather long time with the purpose to guard against or contain Russia if it fails to integrate itself into the west and restores its traditional expansionism . The Russian transformation and NATO s adjustment influence each other. How they react to each other will shape the future configuration of NATO .

The Role of Ideology in U.S. Foreign Policy Liu Jianfei (70)

Ideology occupies a very important position in U.S. foreign policy. On the one hand, it provides the purpose of American diplomacy and lays the foundation for judging U.S. national interests. On the other hand, it serves as an important tool for pursuing foreign policy. Ideology is an important component of America's national interests, but it is not the most fundamental one as compared to security and economic interests. In the guiding principles of American foreign policy, such as idealism, realism, isolationism, nationalism, and pragmatism, there is always a place for ideology.

Nullification in the Early History of U.S. Constitutional Government Ren Donglai (87)

The U.S. States Rights was an important issue in the early history of U.S. constitutional government. It is most concentratedly embodied in the nullification. The nullification began to take shape in the Kentucky Resolution of 1798 and the Virginia Resolution of 1798, and developed into finished form in South Carolina Ordinance of Nullification, Nov. 24, 1832. As regards the former two resolutions and the latter ordinance, their theoretical foundations and their ways negating congress legislations have wide connections and marked differences as well. As they appeared at different historical periods, their relations with U.S. constitution and constitutional practices differed from one another.

A review of American Civil Service in the 20th Century Shi Qinghuan (99)

This thesis analyzes civil service matters in the United States in the 20th century through developments of civil service management, changes of American political system and of political roles of civil servants as well as through the expansion of civil servant force and the spread of bureaucracy. The author argues that the rise of civil servant force placed American society in a dilemma: while civil service is an important factor in political practice, it threatens the political system to some degree.

Therefore , the basic task of reforming the civil service is to establish and perfect the control system in the United States.

Americans on America

| | | |
|---|------------|-------|
| How Do Americans Look on America , China and the World ? | Erza Vogel | (114) |
|---|------------|-------|

Reviews

| | | |
|--|-------------|-------|
| How did the American Constitution Become “A Living Constitution ?” : Comments on Principles and Compromises : The Spirit and Practice of the American Constitution , by Wang Xi | Li Jianmin | (124) |
| Anarchy in the International System - Comments on Social Theory of International Politics by Alexander Wendt | Qing Yaqing | (135) |
| Problems in the Chinese Translations of Declaration of Independence | Li Daokui | (146) |

Academic Activities

| | | |
|--|-------------|-------|
| Celebrating the 20th Anniversary of the Institute of American Studies | Ni Feng | (151) |
| Center for the Studies of American History and Culture Established | Zhong Hezhi | (153) |
| A Symposium on “Cold War and Sino-U.S. Relations” Held in Xi an | Ren Wen | (153) |
| A Symposium on “Globalization and Sino-U.S. relations” | Xue Li | (145) |
| New Books | | (154) |
| Editor s Note | | (160) |

Articles appearing in this journal are abstracted and indexed in Historical Abstracts and America : History and Life.

邓小平与 1977 年之后的中美关系

宫 力

[内容提要] 本文对 1977 年之后至 90 年代初,邓小平在处理中美关系问题上所采取的政策和策略进行考察和评估,认为邓小平的决断是促成中美关系正常化的重要因素之一,他从实现中国现代化的目标出发,努力促进中美经济贸易的发展,不仅为中国引进了大量的资金和技术,而且为稳定中美关系的大局构筑了一个新的战略支点。邓小平在 1989 年中美关系跌入低谷后所采取的一系列对策,使中国在西方的制裁面前,稳住了阵脚,并成功地把中美关系稳定在一定的战略水平之上。

关键词:外交/中美关系/中国对美政策/邓小平

邓小平自 1977 年在中国政坛再次复出后,即成为这一时期中国对美政策的主要决策人。从对中美建立外交关系作出决断,到积极促进两国经济贸易的发展,直至处理 1989 之后的棘手事件,他都发挥了重要的作用。面对错综复杂的国际形势下起伏不定的中美关系,他探索出的一整套对美战略和策略思想,不仅对促进和稳定当时的中美关系具有重要意义,而且对人们从更高的层次上认识和处理当今的中美关系具有深刻的启示作用。本文依据现有的文献资料对邓小平与 1977 之后的中美关系进行考察,并试图总结出一些具有规律性的历史经验。

一 中美关系正常化

1972 年中美《上海公报》的发表打开了中美关系的大门,但双方因为台

湾问题,一直未能建交。在台湾问题上采取拖的方针,以维持中美关系的现状,构成了这一时期美国对华政策的一个重要特点。1977年,随着邓小平在中国政坛的再次复出,打开对美谈判僵局的艰巨任务便责无旁贷地落在了他的肩上。

1977年8月,为寻求解决久拖不决的中美关系正常化问题,美国总统卡特派遣国务卿万斯(Cyrus Vance)对中国进行一次“探索性”的访问。8月23日,万斯在北京向中国外长黄华提出,美国准备承认中华人民共和国是中国唯一合法政府。但中美建交后“必须通过一项非正式协定,让美国政府人员继续留在台湾”。万斯还表示,在适当的时候,美国将公开声明希望和平解决台湾问题,希望中国“不否定这一项声明,也不要发表任何有关以武力解放台湾的声明”。

万斯的这个方案不但没有在中美关系原有的基础上前进一步,而且从实质上看是从中美《上海公报》的立场倒退了,因为它是变相要求中国以默认的方式,承诺不对台湾使用武力,而“让美国政府人员继续留在台湾”实际上等于再次提出了曾被中方否定的“倒联络处”方案,即中美间的联络处升格为大使馆,而美台间的“大使馆”降格为联络处。这与中方的要求相去甚远。

为了全面阐明中国政府在这一问题上的原则立场,邓小平于8月24日会见了万斯,并且坦率地指出,“要实现中美关系正常化,在台湾问题上三个条件,即废约、撤军、断交,按日本方式。老实说,按日本方式本身就是一个让步。现在是要美国下决心。民间来往,我们可以同意。你们这个方案,集中起来是两个问题。第一,你们实际上要我们承担不用武力解放台湾的义务,实际上还是干涉中国的内政。第二,你们提出不挂牌子的大使馆,实际上是倒联络处的翻版。我们对这个方案是不能同意的。台湾问题是中国的内政,别人不能干涉。我们准备按三个条件实现中美建交以后,在没有美

1972年2月,美国总统尼克松访华时曾对中方做出承诺,要在其第二届任期内实现中美关系正常化。但尼克松连任总统后,因受“水门事件”的影响,无法实现诺言。福特继任总统后,在台湾问题上仍然是举棋不定,中美关系正常化的进程陷入了僵局。这种局面直至卡特总统上台初期仍然未有根本性的改观。

Cyrus Vance, *Hard Choice: Critical Views in American Foreign Policy* (Simon and Schuster, 1983) pp.82 - 82.

国参与的条件下 ,力求通过和平方式解决台湾问题 ,但不排除用武力解决。

.....

这次中美会谈虽然未能就台湾问题达成一致意见 ,但对双方熟悉和了解对方政策的底线是有帮助的 ,特别是邓小平在坚持中美建交三项条件方面的坚定立场 ,在一定程度上打消了美国政府指望中国在台湾问题上做出较大让步的不切实际的幻想。

1978 年春 ,中美关系正常化问题出现了新的转机。这首先是由于美苏关系出现了波折。美国国内的舆论中有一种越来越强烈的观点认为 ,苏联因“缓和”单方面获了利 ,而美国却吃了亏 ,从而对美国的对苏缓和政策产生了越来越大的怀疑。这种情况促使美国政府重新关注中美关系正常化问题。因为 ,在美、中、苏战略三角关系中 ,虽然中国的力量最弱 ,但却能起到重要的“平衡”作用。为了对付苏联 ,美国需要再次打“中国牌”。另外 ,中国在邓小平复出后 ,加速经济发展 ,准备大量引进西方的先进技术和设备 ,这样一个巨大的市场对于美国无疑是有吸引力的。

在这种背景下 ,卡特于 1978 年 5 月 17 日 ,对即将访华的总统国家安全事务助理布热津斯基 (Zbigniew Brzezinski) 下达了具有决定性意义的指示 ,明确表示 :“美国的决心已下” ,已经准备积极协商向前推进 ,消除正常化的各种障碍。

1978 年 5 月 20 日 ,美国总统特使布热津斯基带着这份条件明确的指示到达北京 ,先后与黄华外长和邓小平进行实质性的会谈。他表示 ,美中关系是美国全球战略中的一个中心环节 ,美国政府已下决心要同中国实现关系正常化 ,并愿意接受中国提出的建交三原则 (即与台湾断交、撤军、废约) ,但希望 (而非作为条件) 在美方作出期待台湾问题得到和平解决的表示时 ,不会明显地遭到中国的反驳 ,这样美国国内的困难将更容易解决。

邓小平对此不失分寸地做出了回应。他说 :“在这个问题上 ,双方的观点都是明确的 ,问题就是下决心。如果卡特总统下了这个决心 ,事情就好

《邓小平会见美国国务卿万斯时的谈话》,1977 年 8 月 24 日。

Zbigniew Brzezinski , Power and Principle (Farrar , Straus and Giroux , 1983) , pp.207 - 209 , Appendix 1 .

Ibid. , pp.211 - 212 ;薛谋洪、裴坚章主编 :《当代中国外交》,北京·中国社会科学出版社 ,1988 年版 ,第 228 页。

办。我们双方随时可以签订关系正常化的文件。过去我们也说过,对自己国家统一的问题我们怎么能够不关心,不急于解决呢?我们很希望能早日解决这个问题。在这个问题上,我们历来阐明的就是三项条件,即断交、撤军、废约。这三项条件都涉及台湾问题。我们不能有别的考虑,因为这涉及到主权问题。关系正常化问题对两国来说,是一个带根本性的问题。当然我们历来说,我们之间的关系还有其他方面,主要是国际问题,在这方面我们有许多合作的余地。有许多问题我们可以共同探讨,不少问题我们的看法是一致的。关于两国关系正常化问题,你们要表示你们的希望,这可以;但我们也要表示我们的立场,即中国人民在什么时候、用什么方式解放台湾,是中国人自己的事。”在这次会谈中,布热津斯基还提议,如果中方方便的话,美国已授权伍德科克(Leonard Woodcock)大使于6月开始就中美建交问题同中方进行高度机密性的谈判。邓小平等中国领导人对布热津斯基带来的美方最新信息表示出极大的兴趣,双方商定从1978年7月5日起,在北京开始举行中美建交秘密谈判。在谈判中,中方代表是外交部长黄华,美方代表是驻华联络处主任伍德科克(Leonard Woodcock)。中国方面的谈判工作一直是在邓小平直接领导和主持下进行的。除此之外,布热津斯基在华盛顿先后与中国驻美联络处主任韩叙、柴泽民也举行了多次会谈,沟通情况,加深理解。

中美谈判的焦点是中美建交后的美台关系问题。经过多次磋商,中美双方的立场逐渐明确。1978年10月30日,布热津斯基再次约见柴泽民,表示卡特总统希望加速中美关系正常化的谈判进程,并认为1978年12月或1979年1月将是“一个特殊的时机”。随后,在11月2日中美举行的第五次会谈时,美方提出了联合公报草案,一共16条,内容包括:承认中华人民共和国为中国惟一合法政府,并互相建立外交关系;美国人民将同台湾人民保持非官方关系;美国行政部门将为调整与台湾的关系向立法部门提出特别立法。草案提出,中方可以表示台湾是中国的一个省,中国统一问题是由中国人民自己解决的事情,别国无权干涉。中国还应表示,统一问题将和平地实现;美方将表示,对“只有一个中国,台湾是中国的一部分”的立场不

《邓小平会见美国总统国家安全事务助理布热津斯基时的谈话》,1978年5月21日。

1978年11月下旬,黄华外长因病住院,中方任命韩念龙为代理外交部长与美方进行谈判。

提出异议,重申对中国人自己和平解决台湾问题的关心。邓小平在仔细分析了中美会谈的进展情况后,决心要加快实现中美关系正常化的步伐。1978年11月2日,他在中共中央政治局会议上说,看了布热津斯基同柴泽民的谈话和外交部报来的同伍德科克第五次会谈的请示,看来美方想加快正常化。我们也要抓住这个时机,当然不一定赶在美苏限制战略武器第二阶段协议之前,同美国关系正常化要加快,从经济意义讲也要加快。原则当然不放弃。可以按美方提的问题谈。谈的时候不要把门关死。

这时国际国内形势的发展都要求中国领导人抓住时机,早下决断。当时由于中越关系急剧恶化,苏越又签定了同盟条约,中国已在考虑对在边境不断挑衅的越南采取惩罚性的有限反击。在这种情况下,为了牵制苏联,中国需要加强同美国的关系。另一方面,中国国内的形势也发生了很大变化。1978年11月10日至12月15日,中共中央在北京召开工作会议,就政治局根据邓小平建议提出的全党工作重点转移到社会主义现代化建设上来的问题,进行了认真的讨论,全党工作重点转移已如箭在弦。从现代化建设的角度来看,中国需要加强同美国的关系,尤其是经济关系。因此,邓小平这时在谈到中美建交问题时,强调“这确实是个大局。”这些因素都增加了中国领导人尽早完成中美关系正常化的决心。

在中美建交谈判的关键时刻,邓小平于1978年12月13日至15日连续三天与美方代表伍德科克进行了会谈。原外交部副部长朱启桢回忆道,中美建交谈判到最后,一个问题卡住了,就是美国售台武器问题。我们是三大原则,这三大原则美国接受了,与台湾断交、废约、撤军,但是在出售武器给台湾这个问题上,美国不让步。当时如果坚持要美国停止向台湾出售武器的话,我们就可能丧失与美国建交的时机。但是如果说我们为了求得同美国建交,对武器问题就放过去的话,这个问题将来就成为一个长期解决不了的遗留问题,所以最后邓小平同志跟美国谈判代表谈判的时候,就提到这个问题:是不是我们双方同意发表建交公报,建立外交关系。这个武器问题就留待双方建交以后两国政府继续商谈解决。因为有了这句话,才有后来

的“八·一七公报”。邓小平还提出：“中美建交后，希望美国政府慎重处理同台湾的关系，不要影响中国采取最合理的方法和平解决台湾问题”。鉴于美国要求于1979年底按条约规定期满“自动终止”《美台共同防御条约》，邓小平要求美方在该条约仍然有效的最后一年里不要再向台湾出售武器。

从中美建交谈判的最后结果来看，中美双方都做出了一定程度的让步。首先，在《美台共同防御条约》问题上，中国原来坚持建交前必须废约，后来体谅美方困难，同意美方在法律生效期满之时终止该项条约。第二，美方原来要求在建交之际将单方面发表声明，希望台湾问题和平解决，而中国不要予以反驳。后来经邓小平提议，双方通过协商，决定各自都可以发表声明陈述自己的立场。中国方面后来在声明中指出，解决台湾回归祖国，完成国家统一的方式完全是中国内政。不过中方也表明了愿意采取和平方式解决台湾问题的立场。第三，在最棘手的美国售台武器问题上，双方决定保留分歧。中国保留以后重新提出这个问题的权利，美方则表示相信，在两国关系正常化以后将会逐渐出现有利于讨论这个问题的气氛。美方还保证在美台条约仍然有效的最后一年里不向台湾出售武器。双方一致同意不因这一问题影响两国关系正常化的时间表，从而表现出向前看的长远眼光。

至此，中美建交谈判终于取得了“突破”。这是中美双方共同努力的结果。其中邓小平和卡特总统的决断起了决定性的作用。在双方达成上述协议的基础上，中美两国于1978年12月16日（美国时间12月15日），共同发表了“中美建交联合公报”。

二 中美经贸关系的发展

中美建交之后，邓小平把美国看作是实现对外开放、引进资金技术和扩大贸易的重点对象国。在此背景下，中国加大了对美经济贸易的力度。从中国方面说，打倒“四人帮”之后，国内正在进行的社会主义现代化建设，需要对外开放，需要扩大对外经济贸易，需要学习和借鉴像美国这样的发达国

中央文献研究室、中央电视台编著：《邓小平》，北京·中央文献出版社，1997年版，第220 - 221页。

中央文献研究室编：《邓小平思想年谱》，北京·中央文献出版社，1998年版，第102页。

家的经验和科学的管理方法,并从美国那里取得发展经济所缺少的资金和技术。从这个角度来看,十一届三中全会确定全党工作的重心转移到经济建设方面来,与中美建交、两国关系实现正常化几乎是同步,不是一个偶然的现象。1979年1月24日,邓小平在访美前夕会见美国客人时,曾阐明中美关系正常化对中国现代化的意义。他说:“我们相信中美关系正常化能为美国用先进的东西帮助我们实现四个现代化创造更有利的条件,这点对美国来说也是有利的。”中美建交伊始,邓小平就开始为克服发展双边贸易中存在的障碍,尤其是为早日解决最惠国待遇问题,进行了艰辛的努力。

1979年1月2日,邓小平副总理在北京接见美国国会众议院银行、财政和城市事务委员会访华团,他在谈到中美发展经济贸易关系时说:“中美贸易有广阔的前景,美国科技水平在世界上处于领先地位。竞争力比包括日本在内的一些国家都强一些。但还有一些障碍。既然两国关系正常化了,这些障碍就应排除,比如最惠国待遇问题如能解决,障碍就减少了”。随后,在邓小平访美期间,中美双方就解决两国被对方冻结征用的资产问题、签订长期贸易协定、航空协定和海运协定等问题交换了意见。邓小平在不同场合多次提到最惠国待遇问题,他说,你们不解决最惠国待遇问题,我们偿还能力就受限制,最惠国待遇不只是中国的需要,也是美国的需要,而美国的需要并不比中国小。

在这种背景下,美国开始在中国最惠国待遇方面给予通融。1979年5月6日至15日,美国商务部长访华,与中国方面商讨中美经济贸易实质性问题,双方于5月14日草签了中美贸易协定。协定规定:“为了使两国贸易关系建立在非歧视性基础上,缔约双方相互给予最惠国待遇。双方同意,采取一切措施,促进两国贸易持续和长期的发展。”⁵ 1979年7月7日,中国对外贸易部部长李强和美国驻华大使伍德科克分别代表两国政府在北京正式签署了为期三年的中美贸易协定。根据这一协定,中美双方将在关税、手续税费用方面相互给予最惠国待遇,向对方的商号、公司等贸易组织提供最惠国待遇,相互对等地保护专利、商标和版权,允许建立在本国领土内的对

中央文献研究室编:《邓小平思想年谱》,第109页。

《邓小平会见美国国会众议院银行、财政和城市事务委员会访华团的谈话》,1979年1月2日。

宫力:《峰谷间的震荡:1979年以来的中美关系》,北京·中国青年出版社,1996年版,第31页。

5 《人民日报》,1979年5月15日。

方的金融机构,根据最惠国待遇的原则开展业务,协商解决双边贸易问题等。

1980年2月1日,中国外交部和美国驻华大使馆在北京互换照会,确认各自已经完成必要的法律手续,从而使中美贸易协定即日起开始生效。这是中美关系史上的一件大事,为两国经济贸易关系的进一步发展开辟了道路。在这之后,中美贸易有了迅速的增长。

在中美最惠国待遇问题解决之后,邓小平又为在经济技术领域,解除美国政府限制美国技术进入中国问题进行努力。1982年9月8日,邓小平指出:“我访问美国时双方签订了科技合作的协定,但是中美建交以来,美国没有把一样比较像样的先进技术转让给我们。我同黑格谈过,他也感到惊奇。就连联合国帮助我们普查人口的电子计算机也拖了好几年,拖到去年才最后批准。美国过去长期把中国放在‘Y’组,26个字母,是倒数第二个。”邓小平认为,这种状况应尽快改变。

在此之后,美国相继放宽高级技术产品对华出口限制,1982年美国总共向中国出口了价值5亿美元的防卫和高科技产品。1983年6月21日,美国政府正式宣布对华技术转让的新规定,将中国从美国出口管制分类的国家改为V组,即列入与美国友好的非盟国一组内。邓小平抓住有利时机,继续对来访的美国政界人士做工作。他指出:“中美关系中存在问题:一是台湾问题;一是技术转让。在技术转让问题上,美方有些松动,我们表示欢迎。但松动到什么程度,也还要看。”他还说,“在技术转让问题上,重要的是中美能成为什么样的朋友,是普通朋友,还是比较好的朋友。”

1984年美国总统一根访华之后,美方承诺加速对中国出口技术产品和转让技术许可证的审批,并表示,在1983年已公布的七类产品放宽限制的基础上,将考虑制订另外十类产品放宽限制的指导方针,其中包括微波通讯、导航设备、激光、数控机床、非军用飞机等。这表明里根政府在中美关系方面更加强调发展中美经济贸易,这一方面是希望以经济贸易关系来推动双边政治关系,借以牵制中苏关系缓和;另一方面也是看好中国新一轮经济

《邓小平会见美国前总统尼克松时的谈话》,1982年9月8日。

James Mann, *About Face: A History of America's Curious Relationship with China, From Nixon to Clinton* (Alfred A Knopf, Inc, 1998), p.40.

《邓小平会见美国民主党参议员杰克逊时的谈话》,1983年8月27日。

改革浪潮下的市场潜力。

在邓小平积极倡导下日益发展起来的中美经济贸易关系 , 不仅为中国的现代化建设吸引了大量的资金和技术 , 而且为稳定中美关系的大局构筑了一个新的支点。正因如此 , 尽管冷战结束后中美两国关系磕磕拌拌 , 时常遇到很大的麻烦 , 但中美间贸易却仍以每年两位数的速度增长 , 并日益成为影响中美关系的主导因素之一 , 这对维护中美关系大局起到了的一个强有力的新的战略支撑的作用。中美在经贸方面的共同利益和相互需求 , 必将对今后中美关系的发展走向产生越来越大的影响。

三 打破美国对华制裁

1989 年 , 正当中美建交进入第二个十年 , 人们对此寄以很大期望的时候 , 中美关系却因春夏之交中国国内的政治风波骤然跌入低谷。美国在西方国家中带头对中国实行制裁 , 中美关系降温至 1972 年以来的最低点。

面对严峻的国际形势 , 邓小平认为有必要表明中国政府在维护国家主权方面的原则立场和决心。1989 年 7 月 2 日 , 他在会见秘密访华的美国总统特使、总统安全事务助理斯考克罗夫特 (Brent Scowcroft) 时说 : “现在中美关系确实处在一个很微妙、甚至可以说相当危险的地步。中国没有触犯美国 , 任何一个小问题都没有触犯。问题出在美国 , 美国在很大范围内直接触犯了中国的利益和尊严。我要明确告诉阁下 , 中国的内政决不允许任何人加以干涉 , 不管后果如何 , 中国都不会让步。中国的内政要由中国来管 , 什么灾难到来 , 中国都可以承受 , 决不会让步。中国领导人不会轻率采取和发表处理两国关系的行动和言论 , 现在不会 , 今后也不会 , 但在捍卫中国的独立、主权和国家尊严方面也决不含糊。” 此后 , 他又在与中央负责同志的谈话中提出 : “中国自己要稳住阵脚 , 否则 , 人家就要打我们的主意。” “要维护我们独立自主、不信邪、不怕鬼的形象。我们绝不能示弱。你越怕 , 越示弱 , 人家劲头就越大。并不因为你软了人家就对你好一些 , 反倒是你软

中央文献研究室编 : 《邓小平思想年谱》 , 第 433 页。

《邓小平文选》第 3 卷 , 北京·人民出版社 , 1993 年版 , 第 319 页。

了人家看不起你。” 中国方面据此适时调整了对美方针,沉着应对。

在中美关系处在僵局的时刻,曾经为打开中美关系大门做出过重大贡献的美国前总统尼克松和前国务卿基辛格等人利用其与中国领导人有良好关系的特殊身份,再次肩负与中国领导人对话,共同探索摆脱危机的重任。

1989年10月28日至11月2日,尼克松应中国政府的邀请访问北京。尽管严格说来尼克松是以平民的身份出现的,但中美双方都清楚尼克松在中美两国领导人之间的沟通方面所能起到的独特作用。因此,中国方面对尼克松的来访极为重视。邓小平与之进行了实质性的谈话。他对尼克松说,我们同美国应该结束这几个月的过去,开辟未来。他认为在这个问题上,中国是真正的受害者。中国没有做任何一件对不起美国的事。可以各有各的看法,但不能要我们接受别人的错误指责。他请尼克松转告布什总统:“结束过去,美国应该采取主动,也只能由美国采取主动。美国是可以采取一些主动行动的,中国不可能主动。因为强的是美国,弱的是中国,受害的是中国。要中国来乞求,办不到。哪怕拖一百年,中国人也不会乞求取消制裁。如果中国不尊重自己,中国就站不住,国格没有了,关系太大了。中国任何一个领导人在这个问题上犯了错误都会垮台的,中国人民不会原谅的。”邓小平认为,中美关系有一个好的基础,就是两国在发展经济、维护经济利益方面有相互帮助的作用。中国的市场毕竟还没有充分开发出来,美国利用中国市场还有很多事情能够做。邓小平表示欢迎美国商人继续进行对华商业活动,并认为这也是“结束过去的一个重要内容”。

尼克松在与中国领导人进行了广泛的谈话之后,对中国的现实情况有了进一步的了解,并且得出两个结论:一是中国希望恢复同美国的良好关系,但是坚持必须由华盛顿采取主动;二是北京目前不愿意对6月发生的事件重新做出评估。尼克松说,在这件事上,他同中国领导人的谈话“就像是两条在黑夜中穿行的船。他们有他们的看法,而我有我不同的看法。⁵但尼克松认为,中美双方应该讨论这些分歧,并尽力解决分歧。

尼克松回国后于11月5日向布什总统和政府高级官员汇报了此次中

《邓小平文选》第3卷,第320页。

详见《邓小平文选》第3卷,第331—333页。

美联社北京1989年11月1日电。

5 合众国际社北京1989年11月1日电。

国之行的情况。这次访问所形成的第一手材料对于美国领导人准确了解中国的真实情况及中国领导人的看法是有意义的。1989 年 11 月 7 日,布什总统在白宫举行的记者招待会上说,尼克松前总统这次私人访华是很有益的。但布什在谈到中国方面所坚持的“解铃还需系铃人”这点时又说,他认为“不是那种情况”。

在尼克松访华之后不久,美国前国务卿基辛格又应中国外交部的邀请,于 11 月 7 日至 10 日访问中国。刚辞去中央军委主席职务的邓小平会见了基辛格。他对基辛格说:“中美合作的基础是有的。那种按社会制度决定国与国关系的时代过去了。不同社会制度的国家完全可以和平共处,发展友谊,找到共同的利益。中美之间肯定能够找到共同利益。”在美国宣布中止中美高级官员接触的情况下,尼克松和基辛格以私人身份访问中国,邓小平等中国领导人与之举行会谈,实际上起到官方的作用,维持了两国间的微妙联系,沟通了两国对彼此间立场的了解,而这对恢复和发展中美关系有重要意义。

在上述背景下,美国总统布什开始考虑采取一项更大胆的行动探索阻止中美关系继续恶化的可能性,那就是派遣美国总统特使公开访华。1989 年 12 月 9 日,美国总统特使、总统国家安全事务助理斯考克罗夫特抵达北京。12 月 10 日,邓小平会见斯考克罗夫特,并对他说:“你这个行动,是一个重要的行动。重要的意义就是,中美尽管有一些纠葛、一些这样那样的问题和分歧,但归根到底中美是要好起来才行。这是世界和平和稳定的需要。”这句话点明了中美关系对稳定世界格局的重要性。他还说:“将军这次来访是通报马耳他会谈,实际上应该说是双方一个共同的愿望:能够尽快解决 6 月以来中美之间在一些问题上存在的纠葛,早点解决,使中美关系能够得到新的发展新的前进。这是我们的共同愿望”。邓小平进一步指出:“中国威胁不了美国,美国不应该把中国当作威胁自己的对手。我们没有做任何一件伤害美国的事。1972 年到现在的 17 年中,世界局势总的比较稳定,中美关系的发展是形成这样好的局势的一个原因,占的分量不轻。中美

《人民日报》1989 年 11 月 9 日。

中央文献研究室编:《邓小平思想年谱》,第 442 页。

《人民日报》1989 年 12 月 11 日。

不能打架,我说的打架不是打仗,而是笔头上和口头上打架,不要提倡这些。我多次讲过,美国的制度中国不能搬,美国制度究竟好不好,美国人自己说,我们不干预。两国相处,要彼此尊重对方,尽可能照顾对方,这样来解决纠葛。只照顾一方是不行的。双方都让点步,总能找到好的都可以接受的办法。恢复中美关系要双方努力,不要拖久了,拖久了对双方都不利。”邓小平还请特使转告布什总统:“在东方的中国有一位退休老人,关心着中美关系的改善和发展。”

在邓小平的讲话中,引人注目的是,他为改善中美关系提出双方都应让点步,要双方努力,不要久拖不决。这是在布什总统先采取主动行动之后,中国做出的积极回应,体现了中国方面对恢复中美关系的诚意和外交方面的灵活性。

斯考克罗夫特的这次中国之行虽然以通报美苏首脑会谈为名,但却是布什政府为响应中国方面“解铃还需系铃人”的一个打破僵局的主动行动。而中国方面在邓小平确定的基调下,显示出了改善关系的诚意。中美这次会谈的结果表明,双方承认存在分歧,尤其是在人权问题方面存在严重分歧,但双方都认为两国在广泛的领域内仍存在着共同的利益,都愿意采取措施为减少分歧做出努力,以便使中美关系维持在一定的水平之上。

布什总统在派特使访华后不久,便采取一系列主动行动缓和中美之间的紧张关系。1989年12月19日,美国总统布什批准向中国出口三颗美制通讯卫星,实际上是在对华全面制裁中打开了一个缺口。1990年1月10日,美国政府还宣布将不再反对世界银行对中国提供的所有贷款,但将密切关注贷款是否用以满足人们基本需要并在逐项的基础上进行考虑。美国政府的这项决定虽然还留有尾巴,但毕竟是在总体上减轻了对华制裁。

中国方面对于美国的上述姿态也做出了一些呼应。如针对美国所担心的武器扩散问题,中国公开声明,中国没有向任何中东国家出售过中程导弹,今后也不向中东出售中程导弹。中国还准许一名“美国之音”记者入境。中国原则上同意恢复富布赖特交流计划中的客座教授和学者互访,但不再向美国派出攻读学位的留学生。中国政府还宣布自1990年1月11日起解

《邓小平文选》第3卷,第350—351页。

在尼克松访华时,邓小平曾提出,中美要结束过去美国应该采取主动。

除在北京部分地区自 1989 年 5 月 20 日以来实行的戒严。这一决定既是基于国内政局已趋向稳定的考虑所采取的步骤,同时也有缓和同美国及其他西方国家的关系的考虑。1990 年 6 月,中美双方经过磋商解决了方励之滞留在美国大使馆长达一年的问题。

这样,在中美两国领导人邓小平和布什的决断下,双方为不使两国关系陷入完全破裂采取了一系列的措施,终于使中美关系维持在一定的战略水平之上,这就为中国逐步打破西方的制裁,争取日后中美关系的改善奠定了重要基础。

四 结 论

以史为鉴可以知兴衰。这一时期邓小平处理中美关系和制订中国对美政策过程呈现出以下几个具有启发性的显著特点。

第一,邓小平是从长远的战略观点出发来看待中美关系的。他曾一再强调:“如果要使中美关系不停滞并且要继续发展,关键问题是从什么角度来观察和对待中美关系,是从全球战略的角度来对待两国关系,还是从一些暂时的、战术的策略观点来对待两国关系。中美关系是全球战略中的一部分。”由此出发,尽管中美两国在社会制度、意识形态方面存在着深刻的分歧,但这一时期邓小平在制订对美政策时,已不再以意识形态划线,而是根据国家的最高利益,从大局着眼,不仅在对付苏联威胁时,及时发展和维护了中美之间的合作,而且在中美关系遇到挫折时,仍能够保持冷静,从战略的高度和长远的观点看到,中美两国共同利益仍然超过两国的分歧,由此做出了“归根到底中美关系是要好起来才行”的基本判断。

第二,邓小平强调独立自主的基本立场,在涉及到国家独立和主权的问题上毫不含糊。邓小平重视同美国的关系,但这决不意味着由此可以放弃

原则。70年代之后,中国曾实行联美制苏的“一条线”的战略。80年代初,美国认为中国在战略上有求于它,因此可以在台湾问题上迫使中国做出让步。但邓小平认为:这“涉及到中美关系是停滞、前进还是后退这样一个根本性的问题”。他表示,如果由于台湾问题迫使中美关系倒退的话,中国不会吞下去。在此之后,中苏关系有所改善,中国适时调整了对美政策,更加强调独立自主,与美国适当拉开一定的距离。

第三,邓小平是以两手策略对付美国的两面政策。这一时期美国的对华政策具有两重性,一方面,由于中国毕竟是一个大国,并且处在经济高速增长阶段,美国为了维护自身的经济利益和安全利益,不得不同中国打交道,不能不重视中国的市场以及在解决重大国际事务中的作用;但另一方面,由于意识形态方面的偏见,美国不希望看到一个强大的中国出现于世界的东方,总要找点麻烦来干扰和阻碍中国的崛起。邓小平的对美政策是对症下药,采取“刚柔并济”的两手策略,与之周旋,斗智斗勇。在他指导下,一方面,中国政府坚决顶住了美国在人权问题上所施加的种种压力直至经济制裁,并且在台湾、西藏等涉及到中国主权、领土完整的问题上据理力争,坚持原则,反对美国干涉别国内政的霸权主义做法。另一方面,中国政府在处理这一时期中美关系时又十分讲究方法,严格把反对美国干涉别国内政的霸权主义行径同发展与美国国家间的关系区分开来,不再像70年代那样,把反对霸权主义连同奉行霸权主义的国家一起加以反对,而是针对不同的具体情况,做出不同的反应,尽量维护中美关系的大局,做到进退有序,争而不裂,有理、有利、有节,着眼于长远。在此基础上,中国一再强调,中美双方要增加信任,减少麻烦,发展合作,不搞对抗。这是一个十分明智的方针,它表明,经过多年的实践摸索,中国的对美政策和策略比以往任何时候都更为成熟,更为切合实际。

宫力:中共中央党校国际战略研究所教授

1973年,毛泽东对基辛格说:“我说要搞一条横线,就是纬度,美国、日本、中国、巴基斯坦、伊朗、土耳其、欧洲。”这实际上是提出了一个从中国、日本往巴基斯坦、伊朗、土耳其、欧洲到美国的联合抗苏的国际统一战线的战略构想。详见:《毛泽东会见基辛格时的谈话》,1973年2月17日。

《邓小平会见美国共和党副总统候选人布什时的谈话》,1980年8月22日。

《邓小平文选》第2卷,北京·人民出版社,1994年版,第377页。

中美关系面临考验

——布什新政府对华政策

杨洁勉

〔内容提要〕美国新政府上台以来,进行了针对中国的全球战略调整,其对华政策逐渐向右转,呈现强硬态势。本文认为,保守主义势力抬头是美国新政府对华政策调整的主要国内因素,维护美国在世界上的领导地位、应对中国的崛起和挑战则是其外部考虑。美国新政府的对华正在面临抉择,中美关系再次面临考验。

关键词 美国外交/中美关系/布什新政府/台湾问题

共和党候选人乔治·W·布什(以下称“小布什”)自2001年1月20日出任第54届美国总统以来,美国对外战略调整的迹象逐步明显,加快其战略重点向亚太地区转移,在外交和安全政策方面突显安全和意识形态作用,在对华政策方面呈现出强硬态势,在对台政策逐渐向台湾倾斜,从而使中美关系再次面临考验。我们在对美国对华政策右转进行评估时,应该看到美国新政府毕竟上台不久,尚处于筹组班子和制订政策的过程之中,其政策还必须接受实践的检验和不断修正,而其对华(台)政策更不可能一蹴而就。在此关键时刻,美国新政府的对华政策正面临历史的抉择。

一 外交安全政策

一般说来,外交政策调整历来不是美国新政府第一年的工作重点,但争取在外交上有所突破却是大多新政府显示政绩的主要手段。对于小布什政府来说,在外交上争取有所突破更具意义,因为它正面临着众多的内部压

力,经济逡巡不前,危机的阴影日益浓重,美国国内的保守势力要求小布什政府有所作为。美国在外交领域面临着一系列重大而棘手的课题。在中东,美国的斡旋活动碰壁,巴以间爆发了大规模的流血冲突;如何继续参与并促进中东和平进程,布什政府将要颇费周章。在东北亚,小布什政府在朝鲜半岛上的倒退遭至美朝关系紧张和美韩关系困难,并使美国的影响力下降。小布什政府决定要全面发展和部署导弹防御系统,此举势必危及世界和平,引发新一轮全球性的军备竞赛,最终也将严重损害美国的自身利益。美国新政府的对外战略调整主要表现在以下几方面:

(1)全球战略。小布什上台以来,对美国的全球战略进行了重大调整。在“稳健的保守主义”指导下,小布什政府主张保持美国在世界上的领导地位和军事强国地位,推行具有美国特色的国际主义,主张没有幻想的理想主义以及为美国理想服务的现实主义,并且不惜采取单边主义手段。在经济、民主和安全美国一大外交支柱中,布什政府比他的前任更加突出安全因素。

早在小布什竞选总统期间,他就提出了“低姿态的超级大国”的概念,实行更有节制和更谨慎的外交政策。他批评克林顿政府在海外做出过多的承诺,认为这不符合美国的国家利益。他曾许诺说,如果赢得选举,就不会做以前美国出兵海地和波黑那样的事情。鲍威尔在2000年12月时曾说:“我们的武装部队已经使用过度,而我们所能够承受的军事部署数量是有限的。所以,我们准备对此进行思考,与我们的盟国进行磋商,并且对我们现在正在进行的任务,我们需要采取的行动以及我们在将来需要采取的步骤等问题作出评估。”兰德公司在为新政府准备的报告中指出新政府将面临四大挑战:阿以冲突、伊拉克问题、台海关系和哥伦比亚形势。此外,朝鲜半岛尚游离于危机和转机之间。新政府虽然未必会对这些研究报告言听计从,但还是十分重视这些主流社会的意见,有的还会参照执行。

军事战略是美国全球战略极其重要的一个组成部分。冷战结束以来,美国已对其军事战略进行了三次重大调整,即老布什政府1991年和克林顿政府1993年及1997年的调整,实现了从“冷战型”向“后冷战型”的转变,美

美国驻上海总领事馆电子邮件新闻: Campaign 2000 / Foreign Policy, October 29 2000.

美国驻沪总领事馆电子邮件, Colin Powell-Foreign Policy, December 20 2000.

Frank Carlucci, Robert Hunter, Zalmay Khalilzad, Taking Charge: A Bipartisan Report to the President Elect on Foreign Policy and National Security (RAND, 2000), p. ix.

军建设的重点也从准备打全面战争转为实施“预防性防务”。小布什政府上台后,再次重新权衡欧亚大陆在美国全球战略中的地位,谋求将美国的全球战略重心逐步转移到亚太地区。经过对美军的战略、使命、武器装备采购重点的全面评估,美国国防部长拉姆斯菲尔德在5月宣布,美国将其战略重点从欧洲转移到东亚,正式放弃10年来一直贯彻的“美军必须准备打赢两场几乎同时发生的大规模战争”的作战目标,以所谓“中国封锁台湾海峡”等情况为制订战略计划的着眼点,着重对付诸如“中国封锁台湾海峡”、“维持波斯湾的霍尔木兹海峡畅通”等敏感问题。

在军事安全框架方面,小布什认为,21世纪初,对美国安全的主要威胁来自“无赖”国家、国际恐怖主义组织等。他在宣誓就职时曾说,美国将建立一支“无可匹敌”的国防力量,以保护美国及其盟国在全世界的利益。为此,他在2001年2月在美国军事基地的几次讲话基本上勾勒出新政府的国防政策框架。其一,在开发未来武器方面,新政府将会有较大的动作。其二,6年内美国将增加200亿美元经费开发新式武器,使陆军装备轻型化,并加强装备信息化和自动化程度。美国还将研制在太空保护军事卫星的装备。此外,美国新政府还主张减少在海外的军事义务,进行“目的明确的有限干预”,对于承担国际维和行动则明确表示不感兴趣。

(2)国家导弹防御体系(NMD)与美俄关系。美国新政府在影响全球战略平衡的NMD问题上相当积极。共和党一贯主张增加军费,扩大军备。当年里根总统曾经搞过“星球大战”计划,共和党控制的美国国会则通过发展NMD的决议。小布什不但主张发展NMD,还要发展海基、空基、乃至太空的导弹防御系统;不但要保护美国本土,还要保护欧洲的、亚洲的和大洋洲的美国盟友。5月2日,小布什在国防大学发表演讲,宣布决定尽早部署国家导弹防御系统,说服俄罗斯谈判修改1972年签署的反弹道导弹条约。

小布什政府在导弹防御系统问题上的一意孤行在国内外引起很大争议。《华盛顿邮报》的文章认为,NMD在国内和国际上都有很大的阻力。在国内,国会中的民主党人从根本上反对这种系统,就像他们当年反对里根

江西元:《美国对外战略转移》,《解放日报》2001年2月25日,第B2版。

韩旭东、魏孔虎:《透析美国军事战略大调整》,《了望》2001年5月21日,第21期,第58页。

《新闻晨报》2001年2月16日。

的“星球大战”计划一样。在国际上,俄罗斯和美国的欧洲盟国都不赞同美国的导弹防御计划。中国更是担心美国的导弹防御系统会影响到他们对台湾使用武力。《纽约时报》的评论文章认为无论从国际政治角度,还是从技术角度,现在决定建立导弹防御系统都是不合时宜的,也是没有必要的。

美俄矛盾主要集中在 N M D 和北约东扩两大问题上。小布什要求同俄罗斯重新谈判 1972 年的美苏《反导条约》,以便美国可以无限制地研究和试验 N M D。一旦小布什政府全面落实 N M D 计划,美俄间所有重要的裁军协议将全部失效,两国将展开新一轮的军备竞赛。小布什上台后,多次表示要坚决推行 N M D 的研究和部署,但在具体做法上比较谨慎。他和鲍威尔都表示要同欧洲盟国、俄罗斯、中国等进行磋商,还表示愿意就建立美俄联合反导系统同俄罗斯进行谈判,并且不排除北约继续东扩。

(3) 亚太政策。在亚太地区,美国新政府正在加快战略重心从欧洲向亚洲转移,并对亚洲政策作出某些重大调整。它强调加强美日同盟,把日本作为“亚洲和平、稳定、安全和繁荣的重要基石”;加强与韩、泰、澳等盟友的传统关系,以此作为地区安全的重要战略依托;对亚洲地区作出长期驻军承诺,扩展保护美国军队及其盟友的战区导弹防御系统(T M D);此外,进一步发展与新加坡、印尼、新西兰等“老朋友”的军事关系,建立牢固的地区安全网络。

美国太平洋地区总司令丹尼斯·布莱尔海军上将撰文指出,美国在亚太地区面临四大挑战:一是被抑止但可能爆发的地区争端,如朝鲜半岛、台海和克什米尔等;二是不满现状的中国、印度、俄罗斯、乃至日本等大国带来的挑战;三是印尼、菲律宾、斯里兰卡、斐济、所罗门群岛等国的内乱;四是武器扩散、恐怖活动、毒品走私及海盗等跨国问题。

兰德公司的研究报告向新政府建议,美国新亚洲战略应有以下五个方面组成,即重申现有的双边同盟关系;支持日本修改宪法以扩大安全防御范围,并且获取支持盟国联合行动的合适能力;应有能力对付其他国家可能使用武力的形势,如台海地区和南中国海领土争端;应使尽可能多的亚洲国家

Washington Post, Dec. 18, 2000.

New York Times, Dec. 19, 2000.

Dennis C. Blair & John T. Hanley, "From Wheels to Webs: Restructuring Asia-Pacific Security Arrangements," The Washington Quarterly, Vol. 24, No.1, Winter 2001, pp.7 - 8.

参与安全对话 ;应调整美国战略态势 ,重塑美日和美韩关系 ; 还有一些接近政府的美国专家学者将中国同朝鲜、印度尼西亚、巴基斯坦列为亚太地区的“火药桶国家” ,有的甚至还进一步将中国的两岸关系视为东北亚“最具危险的问题”。

小布什及其顾问们在竞选期间的言论及上台后的表现已经引起许多亚洲国家的关注 ,它们担心美国对华采取强硬政策将会对整个亚太地区产生严重的负面影响 ,韩国则特别担心美国对朝鲜的强硬立场使金大中的“阳光”政策受挫。

(4)中东政策。美国在中东地区具有特殊利益 ,美国政府对以色列有相当影响力 ,但小布什政府不会像克林顿政府那样较深地介入中东和谈 ,而是更强调中东问题的复杂性 ,主张从长计议。在对待伊拉克等敌对国家 ,小布什政府则恃强硬的态度 ,新政府成立伊始 ,就对伊拉克进行威慑性的轰炸 ,以表明美国继续对伊实施制裁的立场。美英两国对伊拉克的轰炸本已不是什么新闻 ,据统计 ,美英自 1998 年底以来 ,已经出动了 2.7 万架次的战斗机轰炸伊目标 ,共造成 300 多人死亡 ,近千人受伤。但此次空袭是由上任不到 1 个月的美新总统小布什亲自下令实施的首次军事行动 ,而且目标是在禁飞区以外 ,所传达的信息是 :美国政府换届后 ,对伊拉克长期采取的强硬外交政策不会改变 ;如果有变化的话 ,那只能是更加强硬。

美国国务卿鲍威尔 2001 年 2 月 23 - 26 日访问了埃及、以色列、巴勒斯坦、约旦、叙利亚、沙特阿拉伯和科威特 ,借机与正在中东的俄罗斯外长伊万诺夫举行会谈。鲍威尔这次访问的主要目的是设法促成以沙龙为首的以色列新政府与巴勒斯坦恢复和谈 ,并要求以方放松对巴方的经济压力。另一个目的是试图重整名存实亡的反伊拉克联盟 ,说服中东地区国家维持对伊制裁。鲍威尔与伊万诺夫的会谈是小布什政府上台后美俄外长的首次会

Frank Carlucci , Robert Hunter , Zalmay Khalilzad , op. cit. , pp. xi - xii.

Andrew Scobell , *The U. S. Army and the Asia-Pacific* (Carlisle Barracks , PA : Strategic Studies Institute , April 2001) , p.7 ; Paul Dibb , “The Strategic Environment in the Asia-Pacific Region ,” in Robert D. Blackwill and Paul Dibb eds. , *Americans Asian Alliances* (Cambridge , MA : MIT Press , 2000) , p.8 .

Frank Ching , “Bush Needs to Set Asia Policy ,” *Far Eastern Economic Review* , January 11 , 2001 , p.27 .

谈,主要讨论美国的 NMD 问题。但此次会谈并未取得预期效果,以巴冲突日趋恶化。

二 对华政策

美国新政府的对华政策尚处于成型过程中,它既有对前任的继承,也有其自身的特点。对华政策在竞选中并不是辩论的焦点,说明了共和、民主两党总统候选人的对华政策无根本性差别,而且还表明美国朝野主流在对华政策上具有最初步的基本共识,即继续实行以经贸关系为基础的对华接触政策。

然而,小布什获胜后,美国新政府的对华政策在重点上已表现出与克林顿政府的明显不同,其迄今对华政策的局部调整具有实质性意义,呈对华强硬和对台支持的趋势,中美难以在短期内磨合。具体说来,调整主要表现在以下几个方面:

第一,在对华关系的定位问题上强调“竞争性”。共和党在竞选纲领中明确提出,中国是美国的战略对手,而不是战略伙伴。小布什政府的国家安全事务助理康多莉扎·赖思也表示:“即使同北京进行经济交往不无道理,但中国仍是亚太地区安定的潜在威胁。它的军事力量现在无法同美国相比。但这一情况未必永久不变。我们所知道的是,中国是个大国,还有未竟的重大利益,特别是有关台湾和南中国海问题。中国对美国在亚太地区的作用反感。这就是说,中国不是个‘现状’国家,而希望将亚洲均势作对己有利的改变。仅就此点而言,中国就是个战略竞争者,而不是克林顿政府一度称之为的‘战略伙伴’。此外,中国在扩散导弹技术方面一向同伊朗和巴基斯坦合作,安全问题显而易见。中国将尽其所能以提高自己的地位,不管是窃取核秘密还是试图威吓台湾”。共和党竞选纲领也指出,共和党政府了解中国的重要性,但不会把中国置于其亚洲政策中心。

第二,提高了对中国的防范意识,加强了遏制措施。美国新政府上台

新华社华盛顿 2001 年 2 月 23 日电。

Condoleezza Rice, “Promoting the National Interest,” *Foreign Affairs*, January/February 2000, p.56.

共和党 2000 年竞选纲领,新华社华盛顿 2000 年 7 月 31 日英文电。

后,在处理对华关系上强调对华的遏制和防范,试图从全球和亚太战略的层面上早日消除中国对美国的可能挑战。为了防止正在崛起的中国向美国挑战,美国从全球、地区和双边多个层次上向中国施压。从全球层次上讲,美国加强西方内部对华政策的一致性,联合欧日等盟国制约中国,防止中俄联手反美。从地区层次上讲,美国加强了以美日联盟为基础的亚太军事安全体系,提升日本战略地位,利用印度制约中国,加强或延伸在东南亚国家的美国军事存在。在双边关系上,美国多方向中国大陆施压,提升台湾在美国战略考虑中的地位,加强“以台制华”的一面。

第三,在共和党内部、国会,以及媒体中存在较强的反华势力。在克林顿执政年代,共和党保守势力对其进行了猛烈的攻击。共和党上台执政以后,小布什总统注意整合党内各种势力,联合各种力量,以达到稳定内部和争取连任的目的。而且,小布什吸取老布什得罪共和党右翼的教训,特别注意同保守派的协调,突出同中国的冲突面,以强调其坚定性。美国副总统切尼曾表示,美国新政府希望和中国保持良好关系,但是他批评克林顿政府在对华关系问题上缺乏一致性。他指出,不应该误导中国人,不要变来变去,美国应该在表明美国的长远目标方面显示连续性。他认为,“对中国人,你必须十分清晰讲明我们的观点,在这种情况下他们才会做出最佳的反应”。

第四,主张对中国的反应应该“明确而坚定”。克林顿政府的对华政策具有某种敏感和担心,如1992年克林顿在竞选时攻击中国但后来又退缩了,将人权问题和最惠国待遇问题脱钩。又如在1995年,克林顿政府先是再三保证不让李登辉访美,后来又出尔反尔,使李登辉对康奈尔的访问成行,引发1995-1996年的台海危机等。而共和党政府则缺乏先例而倾向于作出强烈反应。共和党人认为,没有美国人会愿意同中国发生对抗,但如果中国要挑起危机,并且危机无法避免的话,那么美国只好奉陪。至于美国会采取什么行动,现在谁也说不上,要根据当时的情况而定。更为重要的是,小布什关于中美“战略竞争关系”的竞选口号正在逐步演变为对华具体

切尼2000年12月18日接受记者采访时的讲话。美国驻沪总领事馆电子邮件,Cheney on Ties with China,December 20,2000.

美国共和党前政府官员同作者的谈话,2000年8月14日,纽约。

政策,加大了对华施压的力度。小布什政府还努力提升亚太地区在美国全球战略中的地位,突显日本等盟国作用,加强在亚太地区防范和制约中国。

第五,极力在对华政策上表现出同克林顿政策的区别,强调不能对华“示弱”。小布什政府在外交和安全班子中任命了一批强硬派分子,如副总统狄克·切尼、总统安全顾问康多莉扎·赖斯和国防部长唐纳德·拉姆斯菲尔德组成的外交和安全班子,以“保守的现实主义”为其理念框架和基础。在执行层面上,如副国务卿理查德·阿米特奇、副国防部长保罗·沃尔夫威茨等人则在实际政策操作中突出了对华的强硬面。尽管一个国家的外交政策是由其根本的国家利益所决定,但决策者和执行者的个人作用也不应忽视。一大批具有军事安全背景的人员进入政府,必然对美国的重大外交和安全政策发生影响,如导弹防御系统和台湾问题等。

第六,小布什政府由于上台不久,在同中国的磨合过程中往往显得前后不一,顾此失彼。哈佛大学费正清东亚研究中心研究员罗伯特·罗斯认为,从尼克松以来,历届美国政府同中国的磨合期至少需要18个月,而克林顿政府的第一任期的4年基本上都是磨合期。鉴于当前美国国内政治和中美关系的现状,双方需要相当时期的磨合才能“正常”运转。不少美方人士认为,中美两国当前的紧迫任务是建立危机处理机制,制订游戏规则,从而将突发事件的负面影响降至最低。

三 对台政策

台湾问题历来是中美关系中最重要、最敏感的核心问题。美国对台政策的基本出发点从来就是美国的根本国家利益。具体来说,美国的对台政策是为了维护美国在世界和亚太地区的领导地位,具体落实美国的亚太战略,推进美国的政治经济文化等利益。从这点上说,小布什的当选不会改变美国的基本考虑。因此,美国政府将继续维持其“一个中国”政策,防止两岸发生军事冲突,保持两岸“不独不统不战”的局面。

小布什政府虽然声称要坚持“一个中国”的原则,但在实际政策中明显

倾向台湾,在售台武器、陈水扁和李登辉访美等问题严重偏离“一个中国”和“三个公报”的基本原则。但是,在基本考虑总体不变的前提下,美国的对台政策发生了以下带有动向性的变化:

首先,对台湾政策做出向台倾斜性的调整。共和党的竞选纲领指出,美国将恪守自己的承诺,台湾应当得到美国的支持,其中包括向台湾出售防御武器,美国还应当支持台湾加入世贸组织和世界卫生组织以及其他多边机构。共和党纲领承认“只有一个中国”的立场,但认为所有有关台湾未来的问题必须以和平方式解决,并必须得到台湾人民的认可。如果中国违反这些原则,美国将根据《与台湾关系法》做出适当回应。在众多因素的合力作用下,美国新政府在三个方面调整了克林顿政府的有关政策:一是在两岸关系上将重点从防止陈水扁政权鲁莽行事变为加紧对中国大陆施压,二是逐步将竞选时亲台言论转化为具体政策,三是在两岸军事力量对比问题上从要求中国大陆减少部署针对台湾的导弹改变成大力增强台湾的军力。在上台不到100天内,小布什政府就决定向台湾出售40亿美元的高新和具有进攻性的武器。美国前助理国防部长帮办、国际战略研究中心副主任库尔特·坎贝尔表示,美台军售公开化、军事联系紧密化、指挥系统网络化和培训经常化等特点表明,美台军事关系已进入了一个新阶段。

其次,逐步强调“清晰战略”。兰德公司的外交政策专家哈利扎德说,“在台湾问题上,克林顿政府采取的‘战略模糊’政策发挥了有效的作用。我们建议,新政府可以考虑加强政策清晰度,一方面反对台独,一方面明确表示,如果未经挑衅,中国对台发动进攻,美国会做出反应”。其他人则提出了如何界定“未经挑衅的攻击”的问题。他们说,加强政策清晰度也存在问题。共和党在竞选纲领中不再采取“模糊战略”,明白表示一旦大陆攻击台湾,美国将帮助台湾进行自卫。如果中国继续以过去几年的快速增强其对台湾的军事态势,美国可能不仅仅只是帮助台湾增强防御力量,还要增强美国自己的军事力量以做出反应。美国希望以此使中国的注意力回归到对话的道路上。⁵ 特别是小布什声称“要尽其所能保卫台湾”的“失言”泄露了美

美国驻上海总领事馆电子邮件新闻:US Parties Platform on Taiwan, Oct. 25, 2000.

Kurt Campbell, “Edging Taiwan in From the Cold,” Washington Post, April 25, 2001, p. A31.

美国驻沪总领事馆电子邮件, Yearender/Foreign Policy, December 30, 2000.

5 美国共和党前政府官员同作者的谈话, 2000年8月14日, 纽约。

国新政府的真实意图,在改变历任美国总统在台湾问题上的“战略模糊”政策上跨出了危险的一步。

再次,美国加紧准备在军事上支持台湾。2000年12月18日美国国防部提交国会的“《与台湾关系法》执行状况报告摘要”指出:“任何非和平手段对付台湾,包括封锁及禁运,美国都视为对西太平洋和平与安全的威胁,美国至为关切。如中国大陆对台动武,可能采取三种途径:其一,水陆两栖或空降部队进犯台湾本岛或离岛;其二,在经济上封锁台湾,迫使其在政治上让步;其三,以空袭或导弹攻击台湾人口密集区、军事设施或重要经济设施。同时中国要设法避免或阻绝美国的干预。”至于美国的对策,这份摘要说:“不论中国对台动武或威胁动武,美国都应劝阻或制止。如果中国威胁动武,美国要使其无法成真;如果中国动武,美国要使其无法成功。美国的目标是:如果中国真的对台动武,美国应使台湾有能力‘即使没有外援也能自保’;或者退一步,‘有能力自保至外援抵达’;如果美国一旦决定介入,台湾和美军联手须可击败中国”。与此同时,美国新政府在售台武器的性能和数量也有可能比克林顿政府更加积极,甚至推动台湾加入TMD。

第四,提升台湾在美国全球战略中的地位和作用,加强“以台制华”。冷战结束以来,美中两国原有的战略基础不复存在,但始终未能确定新的战略基础。近年来,美国国内反华亲台势力呈上升趋势,“中国威胁论”甚嚣尘上。美国军方提出的《2020年联合作战设想》,把中国定位为“力量相等的战略竞争者”和“今后潜在的对手”。美国国防部2000年度的中国军事实力报告特别强调中国大陆对台湾的“军事威胁”。美国新政府又把中美关系界定为“战略竞争关系”。由国防部长拉姆斯菲尔德主持的战略评估报告认为,由于中国和其他一些潜在对手正在开发更加精确的导弹,美国在太平洋地区的军事基地可能会变得越来越容易受到攻击。报告还呼吁美国开放新型远程武器以抗衡中国的军事力量。美国作为唯一的超级大国,国际处境日益趋好,在台湾问题上不会急于做出对中国战略让步的考虑,兼顾它在大陆和台湾利益时必须统筹平衡。在起草共和党竞选纲领时,共和党外交政策小组委员会主席杰克逊和委员、前众议员列文斯顿曾力主删除“一个中国”的文字。最后,原本有五处提到的“一个中国”被删剩一处,前面还要冠

以“美国‘认知’一个中国”的立场。美国新政府上台后,在对台“三不”政策问题上只字不提。

第五,更加强调美中台三边关系中的“民主”因素。美国一方面极力贬低中国大陆的政治社会制度,另一方面大肆褒奖台湾的“政党轮替”与“和平交权”。美国把台湾“民主化”看成是美国式民主在亚洲的胜利,保卫台湾的“民主”已成为保卫美国价值观的一个重要组成部分。美国国内支持台湾的力量明显增强,美国国会支持台湾的压力不断加大,美国政府扩大和提升美台关系的趋向也在增加。由于受制于国内政治因素,美国外交已由过去重视力量平衡的均势转变为“均势”与“民主”并重。

由于台湾问题在中美关系中所占的核心地位,美国对台政策任何重大倾斜性调整都会迫使中国政府做出强烈的反应。中美两国在台湾问题上的斗争焦点历来是“一个中国”原则。因此,在小布什执政期间,中美两国将继续围绕恪守“一个中国”原则的问题上展开斗争。

近期中美两国在台湾问题上的矛盾焦点是美台军事安全关系问题。在美国,总有一股势力要求加强对台的安全“保护”,继续大量对台出售武器,并且要把台湾纳入 TMD 之中;加强美台军事联系,提高接触级别,增进实质内容;针对中国大陆对台的军事准备,帮助台湾提高反导弹作战能力等。一些美国政治势力还企图恢复 1954 年的美台“共同防御协定”,从根本上否定“三个公报”。

美国对台政策的调整将会直接影响世界和亚太地区形势发展的方向。妥善处理台湾问题是维护中美关系健康稳定发展的一个重要前提,也是维护世界乃至亚太地区和平与稳定的一个重要前提。中美因台湾问题发生直接对抗,世界格局就会发生动荡性改组,中、美、俄、欧、日等将会进行对抗性的重新排列组合,一些重要国际秩序(如联合国和防扩散机制)也会受到破坏性冲击。这种对抗还将严重破坏亚太地区的安全,打破现有的力量平衡,中断地区经济的恢复和发展,并迫使亚太国家在中国和美国之间表态站队。

从长远观点来看,美国对台政策很可能处于新一轮重大调整的起点。与 1996 年台湾选举后美国反应不同的是,这次美国并不急于同中国进行战略对话,美国行政部门也没有急于向国会陈述台海危机的严重性。相反,美国方面正在从战略、政策和具体措施(如加强对台军售和导弹防御系统)等方面的调整。可以预见,在本世纪初的 10 - 20 年内,美国对华防范目标和

措施更趋明确,中美政治和意识形态方面的分歧更加突出,台湾在美国对外输出“民主”“自由”等价值观念和政体模式方面的作用更加突显。随着中国统一大业进程的加快,中美两国在台湾问题上的冲突点也会增多。总之,在新世纪,中美两国将面临更严峻的考验。

四 撞机事件

小布什政府上台后,中国从大局出发,努力维护中美关系的稳定和发展。3月,中国负责外交的副总理钱琪琛访问美国,同美国新政府就中美关系的总体框架问题进行磋商。正当中美关系有可能缩短和平稳双方的磨合过渡期时,4月1日,美国EP-3侦察机在中国近海撞毁中国战斗机一架并致使中国飞行员王伟牺牲后,又未经中国许可而进入我海南军用机场。这一事件给中美关系带来新的不稳定因素。

随着美方机组人员回国后,撞机事件在美国引起的震荡正在趋缓。但是,它对中美关系正在产生以下三方面的长远影响。

首先,这一事件加深了两国相互不信任感,恶化了两国关系的总体气氛。从中国方面讲,撞机事件加深了中国政府和人民对美国霸权主义和强权政治的强烈不满,迫使中方从最坏的方面做好准备。而在美国方面,美国政府及媒体则利用撞机事件煽动国内的极端民族主义和反华情绪,鼓吹美国应考虑今后可能出现的危机而加强对华的防范和遏制。

其次,美方利用撞机事件对华表现出强硬和坚决。事件后,美国政府决定停止中美双方的军事交流和暂停美国官员同中方学者的非正式接触。一些议员则纷纷登台,指责中国对撞机事件的处理“损害了”美国的尊严,主张在正常贸易关系、北京申奥和售台武器方面“制裁”中国。

第三,这一事件对成形中的美国新政府的对华政策产生了负面影响。斯坦福大学亚太研究中心主任亨利·罗文认为,小布什总统本人在外交和安全政策方面是个新手,其对华政策正处于成形阶段,执行层面的主要官员尚未全部到位,在此期间发生的撞机事件必将对小布什政府今后4年的对华政策产生严重负面影响。

但是,我们还应该看到,中美双方在处理撞机事件中注意通过外交途径解决争端、在具体过程中注意克制、在后续行动中考虑今后如何避免类似事件发生等说明,撞机事件给中美关系带来的思考是多重性的。

五 挑战和机遇并存

美国新政府对华政策日趋强硬主要是由以下内外因素决定的:首先,美国综合国力在过去的10多年里大幅度增长,美国的全球战略地位得到相当大的提高,朝野的自我感觉非常良好,往往过高估计自身的力量而过低估计他国的力量,在处理对外关系时易于采取单边主义行事。其次,美国对中国的战略担心增加。不少美方人士认为,在现有的世界大国中,只有中国有可能对美国形成威胁,两国甚至有发生正面冲突的可能(如台湾问题),而俄罗斯则没有这一危险。而且,美国不少人还认为,中国把美国作为最主要对手,因此必须未雨绸缪,防患于未然。再次,美国在考虑美中关系时,提升了安全因素的作用。美国正试图将其全球战略重点转移到亚太地区,中国则是其最主要的应对目标。在突出美国安全利益的背景下,两国经济和人员交流等因素的重要性相对下降。更有甚者,美国军工企业集团则藉“保卫安全”而大牟其利。第四,共和党历来以保守著称,反共意识强烈。在共和党内存在强大的反华亲台势力,他们力主同台湾保持密切关系。小布什又要接受老布什的“教训”,极力处理好同共和党右翼的关系。因此,美国新政府在中美关系和两岸关系上力图表现出强硬姿态。第五,共和党在野时,竭力批评克林顿政府的内外政策,尤其是对华政策。上台以后,小布什政府尽力表现出与克林顿政府的不同。第六,小布什此次上台缺乏民意基础,共和党又难以掌控国会。小布什政府为了争取在2002年中期选举时改善境遇和在2004年总统选举中连任,试图以对外强硬来争取更多的支持。第七,小布什政府经验不足,其不少成员在野八年而疏于政事,以为采用简单的强硬政策就能使中国就范。同时,美国新政府也存在政出多门和协调不够等问题。

冷战结束、特别是90年代中期以来,美国政府对华关系上一直采取

“接触”加“遏制”的政策,问题只是何者为先或如何并举。美国国会在2000年通过给予中国以“永久性正常贸易关系”待遇一事表明,朝野主流在对华推行以经贸关系为基础的“接触”政策上达成最低限度的共识。美国尼克松中心在为新政府所作的政策建议报告中认为,美国国内就PNTR问题达成共识一事表明,美国朝野已走出“六四”事件,今后新政府的重点应是两个,一是如何利用中国加入WTO加快将中国融入国际社会,并保证贯彻游戏规则;二是应对中国崛起给美国及东亚所带来的挑战。

但是,美国不会就此放弃对华的“遏制”政策。而且,中美在一系列问题上的根本分歧依然存在,如双方在政治社会制度、意识形态和缺乏互信等,又如人权、军控、贸易和台湾等问题。因此,每当中美关系取得一定进展时,总会伴随着强烈的反对声音。而且,一旦形势变化,“遏制”势力就会抬头,乃至在一定程度上占据主导地位。中美关系之所以风雨不断,其根本原因也在于此。

美国新政府上台以来,中美关系再次面临考验。我认为,美国新政府对华政策趋硬是否标志着美国对华政策的根本性变化,还需要“冷静观察”。在小布什政府上台之际,中美关系还是挑战和机遇并存。

从挑战方面看,首先,美国新政府正在试图制订和实施针对中国的新战略,一旦把中国视为美国的敌手,美国将会对中国进行全面遏制,世界格局和亚太秩序随之就会发生根本性逆转,从而影响到整个世界的和平与发展。其次,迄今为止的美国新政府在中美关系问题上的所作所为令人担忧,其对华政策趋硬、在台湾问题上亲台、在实际操作上主动出击等特点已初露端倪。共和党新政府上台,同中国需要有个磨合期,以往的经验告诉我们,磨合期容易产生摩擦。严峻的现实正在告诉我们,此次的磨合期也将是长期的、艰难的、甚至是痛苦的。如果无法制止两国关系的螺旋型下降,中美关系甚至可能完全失控。再次,一些中美分歧是原则性和根本性的,作为长期负面因素,它们将长期干扰中美关系的发展。

从机遇方面看,首先,在世界政治多极化和经济全球化的时代,中美两国相互依存度不断提高,这在客观上要求两国进一步稳定和改善关系。进入新世纪后,中美两国都在重新审视各自的全球战略和相互政策,如果双方

在全球战略、国际和地区秩序、共同利益等方面增加共识的话,那么就可能更有力地推动双边关系向积极方面发展。第二,即便在困难的条件下,两国还是有对话和合作的余地。乔治·华盛顿大学埃利特学院院长哈里·哈丁认为,在当前情况下,中美两国都需要坚强的领导。合作关系要比竞争关系好,因为前者指出了前进的方向。而且竞争关系也有多种形式,虽然最佳的伙伴间辩论式竞争关系一时难以做到,也要避免生死搏斗式的竞争关系,争取通过建设性竞争达成游戏规则。在具体处理中美关系和台湾问题时,小布什政府也表现出一定的克制和余地,如美国决定暂缓向台出售“宙斯盾”驱逐舰、取消年度美台军售会议和重申今秋小布什访华等。第三,稳定和健康的中美关系不仅符合中美两国的利益,也符合世界各国、特别是亚太各国的利益。小布什政府派出要员到欧亚盟国兜售导弹防御计划,结果响应者寥寥。亚太国家更不愿意看到中美两大国交恶而被迫卷入,并破坏地区的安全经济秩序。第四,尽管中美关系困难重重、问题众多,2001年还可能具有改善的两个契机,一是中国加入WTO之后,中美两国经贸关系的前景将更加广阔;二是2001年秋季将在上海举行亚太经合组织(APEC)领导人非正式会议,小布什总统届时还将访华,在首脑会晤的驱动下,中美关系有可能得以改善。

总之,中美关系正处于关键的十字路口,中国方面一直怀有稳定和发展同美国的关系,致力于扩大建设性的共同利益和认识。全面正确判断小布什政府的战略意图以及客观地分析小布什政府的内外政策,有利于把握全球和地区形势发展,有利于制订中国全球及相关战略,为中国的现代化建设创造更加良好的国际环境。而中美关系的稳定和发展毕竟需要双方共同的努力。

杨洁勉:上海国际问题研究所研究员

保罗·肯尼迪的战略思想

时殷弘 魏长春

〔内容提要〕美国耶鲁大学历史学迪尔沃思讲座教授、国际安全研究项目主任保罗·肯尼迪可称为近二三十年来最享盛名的国际关系史和战略史学家。在对历史的研究中,这位杰出的学者形成了相当系统、在若干重要方面独具特色的战略思想,特别是补充和升华了业已存在的大战略理论。他的战略思想中对于大战略理论特别重要的部分包括:大战略不仅在战争时期、也在平时时期对实现或维护国家基本利益的重大意义;制订和实施大战略的关键——国家对外政策目标与其手段之间的协调或平衡;关于各种具体的国家资源或对外政策手段与国家战略间关系的历史——理论分析,特别是对于地缘政治和经济、技术两大类要素的战略含义之尤为深切、具体的揭示。由此,他使大战略理论具有了基本的全面性,而且变得更具历史的可靠依据和丰富例证,从而也更具现实指导意义。

关键词:美国外交/战略/大战略/保罗·肯尼迪

将保罗·肯尼迪誉为近二三十年来最富盛名的国际关系史和战略史学家,大概是殆无争议的。这位现任耶鲁大学历史学迪尔沃思讲座教授和国际安全研究项目主任的杰出学者,脱颖于富有历史-哲理思考之主流传统

的英国国际关系学界。他以《大国的兴衰》等宏篇巨著和其他许多学术贡献，显著地丰富了对现代国际关系与国家对外战略的微观探究和宏观认知，体现了关于政治、军事、外交和战略及其经济、技术乃至社会环境的渊博学识和深刻理解，并且以他那在当今学界远非多见的总体展示能力和恢宏潇洒的文才，打动了从国务家和战略家到一般学人甚至许多普通公众在内的无数读者。

在对国际关系史和战略史的研究中，保罗·肯尼迪形成了相当系统、在若干重要方面独具特色的战略思想，而且在其论著多处给予了一般的历史学家难得有意识、有能力来成就的理论性和哲理性阐说。他在战略思想方面的根本贡献，是基于事实探究和历史概览，补充和升华了业已存在的大战略理论，并且以自觉体现其战略思想的历史史述，来为之提供特别坚实、也特别富有教益的认识材料，从而昭告一切有志于了解和把握战略真理的人们：“只有学习历史，才能产生对于什么是大战略、它如何能动地起作用、大战略的操作者在一个个具体环境中如何思考和行动的本质性理解。” 本文将集中阐述他的战略思想中对于大战略理论起到特别重要的补充和发展作用的部分，即大战略不仅在战争时期、也在和平时对实现或维护国家基本利益的重大意义；制订和实施大战略的关键——国家对外政策目标与其手段之间的协调或平衡；关于各种具体的国家资源或对外政策手段及其与

他撰写的书籍包括：Pacific Onslaught 7th Dec. 1941/7th Feb. 1943 (1972)；Pacific Victory (1973)；The Samoan Tangle: A Study in Anglo-German-American Relation, 1878 - 1900 (1974)；The Rise and Fall of British Naval Mastery (1976)；The Rise of the Anglo-German Antagonism, 1860 - 1914 (1980)；The Realities behind Diplomacy: Background Influences on British External Policy, 1865 - 1980 (1981)；Strategy and Diplomacy, 1870 - 1945: Eight Studies (1983)；The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000 (1988)；Preparing for the Twenty-First Century (1993)。他主编的书籍主要有：Germany in the Pacific and Far East, 1870 - 1914 (1977)；The War Plans of the Great Powers, 1880 - 1914 (1979)；Nationalist and Racist Movements in Britain and Germany before 1914 (1981)；Grand Strategies in War and Peace (1991)；Global Trends: The World Almanac of Development and Peace (1994)；The United Nations in its Second Half Century (1995)。

《大国的兴衰》一书在1987年出版后，迅速成为《纽约时报》等权威评估机构确认的全美最畅销书之一，并且很快被翻译成多种外国文字在世界范围内流行。

“培育战略领导者的最好办法，在于学习历史上大战略是怎样制定和怎样付诸实践的。”引自 Paul Kennedy, John Lewis Gaddis, et al., Studies in Grand Strategy (Syllabus). International Security Studies, Yale University, Spring/Fall 2000。感谢保罗·肯尼迪教授给本文作者提供该教学大纲和他本人的论著总目。

战略间关系的历史 - 理论分析,特别是对于地缘政治和经济、技术两大类要素的战略涵意之尤为深切、具体的揭示。

一 大战略理论 哈特与肯尼迪

大战略(grand strategy)可以最广义、也最简明地定义为“基于手段和大目标这两者间经过深思熟虑的关系的全面行动规划”。它从来就不是一门精确不移、刻板划一的“科学”,而是需要以灵活为关键的、不断的重新审视和调整。就国际关系和国家对外战略而言,关于大战略的思考和实践可以说构成了人类政治思考和实践中最悠久的传统之一。无论是孙子、伯里克利或罗马帝国早期那些可称雄才大略的皇帝,还是伊丽莎白一世、俾斯麦、马汉或列宁,都是大战略的杰出实践者或思想家。尤其是克劳塞维茨,其巨著《战争论》大概无愧为“单独一部最具影响的大战略著作”,将战争从属于政治和政策这一根本性的观念,连同偶然性和不确定性的巨大作用以及战略规划的功能,再明确不过地引进了大战略思想。

然而,作为一个单独和自觉的战略学领域或分支,大战略的真正理论研究可以说迟至20世纪五六十年代才明确地出现,而首创大战略这一术语及其理论概念的英国著名军事思想家和战略史家利德尔·哈特,是当时该领域最为杰出的代表。哈特确认,大战略的“任务就在于调节和指导一个国家或几个国家的所有一切资源,来达到战争的政治目的”。⁵ 军事力量只不过是这所有一切资源中间的一种而已,其他诸如经济、地理、政治、外交和精神文

Kennedy, Gaddis, et al., *Studies in Grand Strategy* (Syllabus).

参见 Donald Kagan, “Athenian Strategy in the Peloponnesian War,” in Williamson Murray et al., eds., *The Making of Strategy* (Cambridge: Cambridge University Press, 1994); Edward N. Luttwak, *Grand Strategy of the Roman Empire: From the First Century A. D. to the Third* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1979); J. E. Neale, *Queen Elizabeth I* (New York: Doubleday Anchor Books, 1957); Henry Kissinger, “The White Revolutionary: Reflections on Bismark,” *Daedalus*, Vol.97, No.3 (Summer 1968); Alfred T. Mahan, *The Influence of Sea Power upon History, 1660 - 1783* (1890) (New York: Dover Publication, 1987), chapter 1; Condoleezza Rice, “The Evolution of Soviet Grand Strategy,” in Paul Kennedy ed., *Grand Strategy in War and Peace* (New Haven: Yale University Press, 1991).

Kennedy, Gaddis, et al., *Studies in Grand Strategy* (Syllabus).

5 利德尔·哈特:《战争论》,战士出版社,1981年版,第439页。

化因素对战争和战略同样具有重大意义,而“战争的(合理的)政治目的”概而言之,不是仅就其本身而言的战争胜利,而是“在战后获得巩固的和平,人民的物质生活状况比战前有所改善”。哈特指出,“战略能否获得成功,主要取决于对目的和手段(工具)是否能作精确的计算,能否把它们正确地结合起来加以使用。目的必须与现有一切手段相适应”。与以往经典的战略研究者认为“战略是为了达到战争目的而对战斗的运用”有所不同,哈特论及了战略的至关重要的多类非军事因素,将战后和平的性质(实际上也就是战争的政治目的本身),当作一项必须解析和优化、而非可以视作当然而不需探究的根本战略前提,并且强调政治目标、军事目的与战略手段三者互相间的平衡。如此他便极大地拓展了战略理论的研究范围,并且继克劳塞维茨之后,开始进一步将战略理论置于一个非常必要、并且更明确的大框架之内。⁵然而,哈特的战略思想仍主要集中于军事领域,其“大战略”仅是一项关于在战时国家调动所有资源以达到战争之政治目的的最一般原则,缺少有关战略与经济、政治、外交、精神文化以及地理环境之间关系的具体历史-理论探讨。哈特承认,“大战略与战略不同,其领域内大部分还是神秘的处女地,正等待人们去继续开拓和研究”。

在继哈特之后的不少大战略研究者中,保罗·肯尼迪成果最丰。担任哈特晚年的研究助手的经历,使他对哈特的大战略概念及其理论潜能有最深切的理解。然而不仅如此,作为一位当代一流的历史学家,并且是其中最具宏观思考意识的“综合者”之一,他在向世人展示恢宏的战略史画卷和进行深刻的战略史阐释的同时,昭示了他本人既丰富、又系统的战略思想,特别是经过他补充与升华的大战略理论。他指出,“真正的大战略在和平时期的运用与它在战时的运用同等重要,甚至可能更为重要”,国家在和平时期也应争取目标与手段、成本与效益之间的大致平衡。他仔细分析了现代

利德尔·哈特,前引书,第489页。

同上,第440页。

克劳塞维茨:《战争论》,商务印书馆,1978年版,第175页。

5 参见张春、时殷弘:《大战略理论与实例分析》,《世界经济与政治》,1999年第7期。

哈特:《战略论》,第440页。

关于“综合者”与“微观解析者”(“lumpers” vs. “splitters”)的区别,见 John Lewis Gaddis, *Strategies of Containment* (Oxford: Oxford University Press, 1984), Preface.

Kennedy ed., *Grand Strategies in War and Peace* (New Haven: Yale University Press), p.4.

史上各历史阶段内列强的实力与弱点,阐明了国家对外政策可以依凭的各类资源或具体手段与战略的联系。在这方面,他特别杰出的是:(1)强调并雄辩地论证了在战略与经济、技术状态之间保持协调的重要意义,以及前者对于后者或直接或终极意义上的依赖性;(2)对地理因素、尤其是国家地理位置的战略涵意或战略利弊影响作了可谓难以匹敌的历史-理论阐说。肯尼迪对于大战略理论的贡献,主要在于将该理论的原则置于和平环境中加以分析,并且详细论述了大战略可资利用的所有资源。由于所有这些重要工作,保罗·肯尼迪使大战略理论具有了基本的全面性,而且变得更具历史的可靠依据和丰富例证,从而也更具现实指导意义。最后,但并非最为次要的是,他有关道义与战略间关系的论说,突破了以往的绝大多数战略思想家有意无意地墨守的“道义中立”(neutral morality)的樊篱,而对如何协调防务、消费与投资三者之间关系的阐述,又使他论及了以往的战略思想大都忽视了的“发展”问题。

二 和平环境中的大战略

保罗·肯尼迪将大战略概念非常明确地从战争年代延用于和平环境,这本身就构成了战略理论思想的一项重要发展。进入20世纪70年代后,东西方关系处于较稳定的缓和状态,世界爱好和平的各种力量(国家的、国内的和跨国的)逐步壮大,美苏间的“核恐怖平衡”更使得大国全面战争变得难以想象,世界政治实际上已开始进入一个就总体而言相对持久和稳定的和平时期。国家要在和平环境中维护安全、追求对外影响或权势的增长以及实现其他基本利益,同样需要高屋建瓴般地规划和调度国家的所有可用资源。原先从战争总结出来并运用于战争时期的大战略理论原则,在和平条件下依然可行,并且必须自觉地发挥对于种种具体的国策制定的根本指导

John Carnett, "Strategic Studies and its Assumptions," in idem ed., *Contemporary Strategy*, V. 1: *Theories and Concepts* (London and Sydney: Croom & Helm Ltd., 1987), pp.12 - 13.

这并不表明肯尼迪忽视了战争年代的大战略运用。相反,他对例如哈布斯堡西班牙帝国、路易十四法国、英国、希特勒德国、甚至军国主义日本在历次最重大战争中的大战略问题,有着不少独具慧眼的揭示和评判。见其《大国的兴衰》,求实出版社,1988年版;Kennedy, *Strategy and Diplomacy, 1870 - 1945*, chapter 7. 但是,从大处着眼,他真正具有独创性的——也是本文关注的——是他对于大战略理论有所发展的部分,其中首先是和平环境中国家大战略的必要。

作用。基于对这一总体情势的强烈的意识,保罗·肯尼迪指出真正的大战略“不会随战争的结束而停止,也不会因战争的爆发而开始”,国家在和平年代也应该保持目标与手段的基本协调,也要计算行动的代价与收益。与在战争期间争取以尽可能小的代价获得国家政治目的所要求的战争结局不同,和平环境中的大战略要求在发展经济、满足国民的经济和社会需要、维护和增长国家内部稳定与对外尊严、建设和保持足够的武装力量等基本目的要素之间取得大体的均衡,并据此合理地调度国家各类资源。

大战略是通过对经济、政治、军事、外交、精神文化等多类手段的综合运用来实现国家的基本政策目标。目标与手段平衡与否,被保罗·肯尼迪视为一国盛衰的头等原因。1815至1865年间的英国,在一个由英国人看来几乎是权力真空的世界上建立和维系一个“便宜”的庞大帝国。少有国际竞争的情势,使得帝国目标得到英国在地缘政治、经济技术、社会结构和远程武力等方面的显赫优势以及稳定的国内政治的可靠支撑,目标与手段的如此平衡缔造了半个世纪的英帝国辉煌。然而,自格莱斯顿政府往后,英国海军的绝对领先地位面临严峻挑战,地缘政治优势逐步丧失。其他大国(尤其是德国)的权势增长以及因此对殖民地的要求,大大提高了英国要维持帝国目标的难度,而这又是在英国具备的国力手段不仅并无多少改善、而且同德、美等新兴强国相比迅速衰减的情况下发生的。不仅如此,科技的急速发展引起武器价格飙升,这同军备竞赛、特别是英德海军竞赛一起,导致军事开支大幅度增长,国家财政由此严重拮据。英国的能力与它要追求的目标已很不相称,这一昔日超级大国的衰落便势所必然。第一次世界大战沉重打击了英国的经济,国民战后几乎不顾一切的畏战情绪与和平幻想又使它“疏于防务”。与此同时,从战败国手中接管的大部分殖民地使英国“所承担义务与所拥有能力之间的鸿沟更为庞大”。因而,两战期间的国际环境对于英国这个“处于其历史最后阶段的摊子铺得过大的全球性帝国(这个帝国仍然控制着地球表面的四分之一,但制造能力和战争潜能却只占世界的9%至10%)来说,绥靖政策与反绥靖政策都有不利后果”,⁵ 结果只能退居

Kennedy ed., *Grand Strategies in War and Peace*, p.4.

Kennedy, *The Realities behind Diplomacy* (London: Allen and Unwin, 1981), p.32.

Kennedy, *Strategy and Diplomacy* (London: Allen and Unwin, 1983), p.98.

5 肯尼迪:《大国的兴衰》,第393页。

为一个中等国家。保罗·肯尼迪指出,和平环境中要取得目标与手段之间的平衡,至少需要一国“在追求完备的武装体系时,应当顾及国防开支可能形成的影响”。20世纪50至80年代的苏联,为了同美国全面对峙和竞争而维持异常庞大的陆军,并且竭力建设和扩充极其昂贵的头等战略核力量和一流远洋舰队。与此形成鲜明对照,其经济增长率持续下降,财政愈见羸弱。苏联“想在全球范围内同美国分庭抗礼的持久竞赛努力,与其在经济领域取得的成就很不相称”。这最终作为一个头等原因,导致了90年代一个超级大国的急剧解体。与此相似,在第一次世界大战前夕,奥匈帝国已潜伏着严重的崩溃风险,“问题的核心就在于奥匈帝国企图以二流国家的物力扮演一流强国的角色”。

目标与手段的协调有一个最起码的要求,那就是战略决策者对本国以及对手国家的目标和拥有的手段或能力作出基本充足、大致合理的估算。任何过高或过低的估计(更不用说以不可靠的假设作为主要依据的估计)都可能使得本国的目标与手段脱节,从而给国家带来风险。保罗·肯尼迪仔细分析了第一次世界大战前德国海军首脑蒂尔皮茨的海军大扩充计划,指出了其中致命的估算错误。首先,蒂尔皮茨几乎根本无视德国国力直接和间接的内在局限性:与仍然勉强维持金融优势的英国相比,德国财政甚至潜在地更为拮据;海军竞赛消耗了很大部分军备开支,德国命定的主要武力依靠——第二帝国陆军的作战能力便势必大受影响;在一个科技飞速发展的时代,它不可能长久保持技术上远非遥遥领先的优势;国内政治不稳,外交上又处于只有羸弱的奥匈帝国(至多再加上更为羸弱的奥斯曼土耳其)可以被指望来协作的不利地位。⁵更为严重的是,蒂尔皮茨基于很不可靠的、甚至是全然一厢情愿的假设,严重低估了敌手英国。他认为,英国舆论对德国海军大扩充的反应不会很强烈,德国完全有可能悄悄越过“危险时段”,然后以头等强大的海军实力使英国措手不及地面对致命的两难选择,即要么全盘退让,要么在异常不利的情况下被迫进行海上大决战;他还想当然地断定,英国在未来的英德战争中将采取海上大进攻态势,而非实施对德近距离海

Kennedy ed., *Grand Strategies in War and Peace*, p.4.

肯尼迪:《大国的兴衰》,第524页。

同上,第265页。

5 参见 Kennedy, *Strategy and Diplomacy*, p.150.

上封锁。所有这些估计都基于这样的一个假设：“当德国的海军力量从不值一提发展成对英国海权的巨大威胁时，英国政府会维持以前的海军分布、海上战略和外交政策”。从对自身和敌手拥有的手段（包括战略判断能力）的错误估计出发，如果要达到蒂尔皮茨追求的目标——建造一支与英国同等强大的海军力量，那么德国在促使英国确认其为头号（甚至唯一）大敌之外，就将付出其他沉重代价：财政重负、陆军反对、党派分裂和国内的战略分歧公开化，从而促成德国在第一次世界大战中的失败。保罗·肯尼迪在他的作品中，特别擅长通过统计数字，对比性地展示各历史阶段上各大国的人口、经济能力和军事能力，并且分析比较它们各自的地缘形势、政府效率、国民文化和国际环境，由此出发来判断它们各自是否做到了目标与手段之间的平衡，判断其战略确定和战略运用是否恰当。

保罗·肯尼迪还强调，战略决策者必须尽可能地充分考虑对外行动的代价与收益，或曰其成本效益。1846年至1914年期间，英国在海外拥有的大量殖民地给它带来了巨大的经济利益：它可以从殖民地获取大量廉价原料，并为其工业品获得垄断性的庞大出口市场，而且一个巨型帝国增强了它的国际政治权势和足以令英国人自满自得的“威望”。但是，众多海外义务的存在大大加重了英国的财政和军事负担，在德国挑战其优越地位时，分散了它本应集中对付德国威胁的精力。不仅如此，它庞大的远洋舰队虽然基本上能保障其“海上生命线”，却大大增加了它的财政重负。⁵ 在分析16世纪哈布斯堡西班牙帝国的海外殖民地给它自己造成的影响时，肯尼迪认为：它在德意志保留一支强大的军队得不偿失；它从美洲领地获得的直接或间接利益相当可观，“放弃这种产业不可思议”；从意大利撤军无利可图，其潜在危险更是一目了然；放弃造反的尼德兰可能加强夙敌法国的力量，并且很可能在帝国境内产生“多米诺骨牌效应”。然而，他斩钉截铁地判断，哈布斯堡在尼德兰的耗费十分惊人，不值得用“如此巨大的代价来力图控制处于漫长

参见 Kennedy, *Strategy and Diplomacy*, pp.138, 151.

Ibid., p.160.

这方面最杰出、也最为人所知的范例，自然首推其《大国的兴衰》一书。

5 Paul Kennedy, “Debate: The Costs and Benefits of British Imperialism, 1846 - 1914,” *Past and Present*, November 1989, Vol.125, pp.186 - 192.

交通线顶端的两百万顽固的尼德兰人”。同当代英语国家研究哈布斯堡西班牙的头号权威约翰·埃利奥特的论断一样,肯尼迪确认帝国事业的这一最严重的“过分伸展”,连同未能就此成功地“调控衰落”,构成其国势败落的头号直接原因。

三 地缘政治眼界和地缘战略分析

一般来说,地理因素对任何有足够规模的人类群体的生存、发展和内外关系方式都有重大影响。而且,它们在所有那些共同决定此等人类群体命运的基本要素中间,无疑属于作用头等经久、也头等深刻的一类。作为思考和判断地理因素之社会作用的一个主要分支,地缘政治思想抽象地说就是关于国际政治权势与国家或地区地理环境之关系的思想。它所涉及的,是经久的空间关系(spatial relationship)对国际权势重心兴衰的影响,是同地理环境的作用相关连的那些技术、政治组织和人口因素之变化趋势对于国际力量对比的内在含意。同近半个世纪来其他尤为杰出的国际关系史学家相比,保罗·肯尼迪的一大引人注目之处,就在于差不多贯穿于他的所有主要论著的地缘政治眼界和地缘战略分析。他体现了地缘政治思考的一项难得的突出长处,即尤其在空间方面总体地把握世界或区域政治,或者说将局部的、一地的国家行动和国际关系置于全球或区域的地理——政治大框架内。这对于战略考察的裨益是不言而喻的。

这种总体性视野的最大尺度范例,是他在《大国的兴衰》一书开头对欧洲兴起的根本原因的判断。⁵ 欧洲所以能在世界现代历史开始前后腾越为

肯尼迪:《大国的兴衰》,第61页。

John H. Eliot, "Managing Decline: Oliveres and the Grand Strategy of Imperial Spain," in Kennedy ed., *Grand Strategies in War and Peace*, pp.87 - 104.

在这方面与他类似的当推路德维希·迪希沃,或许还有亨利·基辛格、约翰·刘易斯·加迪斯和杰弗里·巴勒克拉夫。见 Ludwig Dehio, *The Precarious Balance: The Four Centuries of European Power Struggle* (New York: Alfred A. Knopf, 1962); Henry Kissinger, *A World Restored: Metternich, Castlereagh and the Problem of Peace, 1812 - 1822* (Boston: Houghton Mifflin, 1957); Henry Kissinger, *Diplomacy* (New York: Simon & Schuster, 1994); John Lewis Gaddis, *Strategies of Containment*; Geoffrey Barraclough, *An Introduction to Contemporary History* (Harmondsworth, Middlesex: Penguin, 1964), chapters 3, 4.

5 肯尼迪:《大国的兴衰》,第一章第4节。

世界上最生机勃勃、最强大有力的地区，归根结底得益于它那特殊的地缘条件。欧洲地形支离破碎，众多山脉与森林将各个人口中心隔离，而其气候从南到北、从西到东都有很大变化。正是有赖于这样一种地缘特征，欧洲在1500年后能超越和压倒中华帝国、印度莫卧儿帝国、波斯帝国以及奥斯曼土耳其帝国，在世界力量分布中取得绝对的领先优势。较具体地说，第一是欧洲崎岖多变的地形减少了外部势力入侵蹂躏的可能性。第二，欧洲不同的气候条件有利于产出适于交换的种种不同产品，众多可通航的河流又促成了不同产品之间的交换，而周边环海这一状况则刺激了造船业和促进了海上贸易，并且最终导致欧洲沿海新的财富中心的确立。第三，欧洲支离破碎的地形，加上其多变的气候，大有助于促成并维持政治上的分裂，而这对于欧洲的崛起具有关键意义：不存在任何统一的权威可以有效地阻止这一或那一贸易发展，不存在任何中央政府可以因其取舍安排随意使得某一产业在欧洲范围内兴盛或衰败，也没有无所不在的苛税体系来对商人和企业家进行系统、全面的掠夺，正是这样的掠夺严重阻碍了欧洲以外帝国的经济成长。不仅如此，为维护生存与独立，欧洲各个分散的和互相竞争的政治实体竞相加强军备，繁荣的武器贸易大大刺激了军事技术在各国的发展，这既阻止了某一个欧洲强国能凭借绝对的军备优势建立大一统的“普遍帝国”（universal monarchy），也使得欧洲地区在军事领域取得了对于其他文明和实力中心的决定性领先地位。

保罗·肯尼迪确认了工业化进程引发的地缘政治变迁，连同这一变迁所导致的国际实力和潜力分布的重大变化趋势。这使得他在地缘政治理论的基本论辩中，更多地站在麦金德而非马汉一边。19世纪后期开始的广泛工业化对于地缘政治造成了巨大影响，其结果在于海权相对衰落而陆权相对兴盛。陆上巨型大国在人口和自然资源规模方面拥有潜在优势，这种优势由于工业革命的扩散而有了开发的可能和必然。它们依凭工业化过程，能够获得远大于英国之类传统岛国（以及其他“中等国家”）的工业发展。特别是铁路网络的扩展颠覆了原先海权优势的一项先决条件——同陆上交通相比海上交通更为便利，成为陆上大国开发其巨大资源、并因而弘扬陆权的极有力动因。不仅如此，工业技术扩散和铁路发展对海洋国家和陆基国家有着不同的战略意义：陆上兵力投送更为方便、迅速，从而使传统的海洋国家更难防范陆基国家对其海外殖民地的攻击；发达的铁路与新技术武器如鱼

雷、潜艇大大降低了岛国传统的战略利器——海上封锁的效用,同时使这类国家更难保护其“海上生命线”;工业化改变了战争的规模与进程,拥有巨大人口、领土资源的国家更有可能赢得一场大规模的持久战争。“工业化产生的影响在于使各国利用自身占有资源的机会均等化。从长远看,它终将剥夺较小规模的海岛国家享有的优势,赋予庞大的陆基强国更多利益。”这同其他一些根本因素结合在一起,使得美国和俄苏这样拥有绝对规模优势的洲级大国决然兴起,而英国这样的传统岛国或“中等国家”急剧衰落。

肯尼迪认为,地理环境在很大程度上决定和影响一国的战略地位和战略选择。英国的岛国状地理位置即使它免于外敌入侵,又能专注于海外扩张。法国路易十四的扩张野心因其海陆混合型地理状况而大受挫折,因为他在陆地上的对外扩张将招致各个方向上的阻碍,而海上战争又会分散陆上力量使大陆扩张难以得逞。德国优越的地理位置和良好的国内交通设施使它能迅速调动兵力,获取原料供应,一定程度上抵消了敌手对它的“包围”,这也就是战略上的内线作战之列。但与此同时,德国处于欧陆中心的“天生被包围”的地理位置,使它极易被其他欧陆强国视作威胁,并且使它难免陷入两线甚或多线作战的困境。奥地利帝国领土横跨中、东欧洲,而且也与几个强国相邻。这样的地理位置增加了它外交和军事上的难度,但同时一个并非过于强大的奥地利充当着欧洲力量平衡的中心支点,即抑制法国在意大利和西欧的野心、维持意大利现状、阻滞俄罗斯对巴尔干渗透。这使得奥地利帝国拥有一种源于地理状况的“消极优势”——作为欧洲均势的平衡支点而得以在显著衰弱之后长期幸存,直至毁于第一次世界大战。

四 经济、技术之首要和长远的战略意义

肯尼迪的战略思想中最广为人知、一定意义上也最为重要的论断是“经济增长速度不均衡,对国际体系中许多成员国相对的军事力量和战略地位,

Kennedy, *The Realities behind Diplomacy*, p.23. 关于工业化与地缘政治变迁的关系,特别见 Kennedy, *Strategy and Diplomacy*, pp.48 - 56; idem, *The Rise of Anglo-German Antagonism, 1860 - 1914*, chapter 6.

时殷弘、石斌:《美国与21世纪世界政治的根本问题》,《战略与管理》,1997年第3期。

肯尼迪:《大国的兴衰》,第102-110,199,203,258,317页。

都产生了决定性的和长期的影响”。80年代末期,在尚未看到不久后美国依凭信息技术革命、经济结构调整和改良了的财政政策等等形成近乎空前的经济、技术显赫优势的情况下,他异常引人注目地指出:美国经济增长相对缓慢,其工业总产值占世界总产量的份额下降,农产品出口因受第三世界国家竞争而减少,政府财政赤字和债务庞大,“美国大战略所必需的经济基础前景不容乐观”。这种状况虽然与同期另一个超级大国苏联更为脆弱的经济相对照,可以使美国人稍感安慰,但同改革开放以来经济飞速发展的中国、经历了战后“经济奇迹”的日本、得益于欧洲一体化的西欧国家相比,全球经济发展不平衡的趋势明显不利于美国,其战略地位也在这样一种国际经济背景中相对下降。虽然事后证明,他对美国发出的这一根本性告诫言之过早,但他的基本思想——经济、技术及其相对发展速度最终决定国家大战略及其成败,甚至决定国运本身——无疑是正确的,而他对这一点(尤其在《大国的兴衰》一书中)的反复强调,无疑为大战略理论作出了重要贡献。

保罗·肯尼迪认为,一国经济结构模式同样影响其战略地位。19世纪末期的英国工业生产能力显著相对下降,远落后于新兴的美国和德国,同时伦敦却仍旧是国际金融贸易中心。这种经济模式制约了英国的战略选择。首先,财力衰落中的英国需要对黄金外流加以控制,但结果将是伦敦作为国际金融中心地位的丧失,德国不断增加的对外贸易对英国工业形成了强劲冲击,但同时这些贸易大都由伦敦的银行家支撑,因而一场英德大战将可能导致这些银行倒闭;英国保险业巨头劳埃德公司为了自己的、也是对英国经济裨益甚大的商业利润,欲为德国商船在将来战争中遭受的任何损失进行补偿,而这将大大减小英国在冲突中截获德国商船的战略效果。不仅如此,“英国成为金融中心……意味着它更加依赖国际社会的繁荣和全球贸易增长,其经济更容易受到战争和国际信用体系崩溃的伤害”。⁵因此,英国一度要实行妥协政策也就不足为奇。

肯尼迪:《大国的兴衰》,第536页。

Kennedy, “The (Relative) Decline of America,” *The Atlantic Monthly*, August 1987, p.116. 又见《大国的兴衰》,第8章。

Kennedy, *Strategy and Diplomacy*, p.95.

5 Ibid., p.96.

关于经济与军事的关系,肯尼迪强调“没有一个繁荣与充足的经济基础和足够资金来源的军事力量,从长远来看是不可靠的”。两次世界大战前后的德国是这方面一个极具说服力的史例。它不顾经济状况而一味扩军备战,由此损伤了国家的长期性综合实力,最后饱尝军事失败的恶果。“对70、80年代的美国这类过度扩张的国家来说,对军事投入较少可能使国家随时易受攻击,但投入过多,则会在带来眼前安全之际损伤美国的经济竞争力,使得长远安全得不到保证”。对于美国,最重要的大战略要求是尽可能做到军事与经济之间的大致平衡和协调,避免出现“过多防务”或“过少防务”。另外,一国的经济能量要转化为具有相当影响的军事能力,一般不应是过于急切的,因为“这种经济扩张型国家的战略首选,是成为一个富裕的国家而非大量扩充军备”。

尽管经济技术对于国家大战略具有巨大的重要性,但决定一国在国际力量格局中的位置和对外政策选择的是经济、军事、文化、国内政治和道义等诸多因素的综合作用。1865年时的英国拥有先进的工业、完备的信用体系、首屈一指的海军力量和广袤的殖民领地,在世界上占据着一个十分有利的位置,成为几乎不可攀比的“老大”,因而意在维持现状。但1870年后,“发生在经济、军事、殖民地等领域的无可挽回的变化与其愿望严重相悖”。⁵到第二次世界大战结束时,英国经济几成废墟,军事力量大为虚弱,只能求助于美国的支援和保护,同时英属殖民地纷纷要求独立,英国实际上成了“二流国家”。世界历史上这一意义重大而又深远的变迁,其大部分原因集中体现在保罗·肯尼迪对慕尼黑事件的杰出分析中。“1938年张伯伦在慕尼黑会议上让步妥协,是出于一系列难分孰重孰轻的动机与压力”。英国长时间疏于防务导致军事力量孱弱,海外义务牵制了国家的军事关注和军事力量,孤立主义传统倾向于使英国人不愿卷入欧陆纷争,自治领国家施加压力要求和平解决苏台德危机,公众舆论畏战,张伯伦为保住在国内的

Kennedy, “The First World War and the International Power System,” *International Security*, 1984, Vol.9, p.38.

Kennedy, “The (Relative) Decline of American,” p.118.

Ibid., p.119.

5 Kennedy, *The Realities behind Diplomacy*, p.19.

Ibid., p.291.

执政地位而梦想和平解决欧洲紧张局势,英国经济衰败以及希冀避免经济因军事冲突而雪上加霜,对布尔什维主义的敌视使英国政府完全不愿同苏联进行战略合作,国内“道义舆论”讨厌战争、醉心和平。所有这些都决定了张伯伦对纳粹德国的绥靖,而“当每个因素都朝向同一个决策时,人们很难找出哪个因素最为重要”。

五 其他对外政策要素与国家战略

对地缘条件和经济技术之战略涵意的历史——理论阐释,在保罗·肯尼迪关于国家战略之决定因素和国家根本目标之实现手段的系统见解中,应当说是富于卓见,因而也最有教益的。然而,他就外交、国内政治、国际环境、国家文化、民族精神和社会道义等多类决策要素或政策手段所作的历史论说和理论思考,同样体现了深邃的战略眼界和精细的战略理解,成为他的战略思想中富于启示的重要成分。

保罗·肯尼迪认为:“外交的重要性在于争取盟友、获取中立国支持和减少敌对国和潜在敌对国的数量,以达到在平时改善国家的国际地位,战时增加胜利的可能性”。外交的好坏,关系到大战略的成败和国家对外目标能否实现,而对外政策决策者的素质和才能,则在很大程度上决定外交的品质。“现实政治”(realpolitik)大师俾斯麦的高超外交,不仅为德国统一成为一个欧洲强国营造了良好的外部环境,而且使得德国在他宰相任内始终作为欧陆首强安然主导欧洲国际政治,而未成为他一直担忧的一个“反德大同盟”的众矢之的。相反,威廉二世浮夸虚荣,急躁专断,反复无常,粗俗浅薄,使得俾斯麦去职后的德国外交冒失愚蠢,咄咄逼人,结果造成德国的孤立和英法俄反德协约,成为第二帝国最终灭亡的一个主要原因。肯尼迪在关于两次世界大战战前和战时外交的分析中指出,盟友并非多多益善,关键在于得到强国的支持。第一次世界大战前英国为了得到拥有丰富资源和作战潜能的美国的同情甚或合作,不惜在拉美殖民地和势力范围等问题上对美

Kennedy, *The Realities behind Diplomacy*, p.301.

Kennedy, *Grand Strategies in War and Peace*, p.5.

参见时殷弘:《新趋势·新格局·新规范 20 世纪回顾·国际关系卷》,法律出版社 2000 年版,第 92 - 100,104 - 105 页。

国让步 ,加上德国此后的一系列愚蠢做法 ,终于促使美国成为英法盟友 ,对战争的结局起到了决定性作用。与此相反的是纳粹德国同意大利结盟所产生的后果 :意大利的归附使德方不得不开辟一条新的战线 ,用自身有限的资源来防止意大利的溃败 ;与此同时 ,意大利在领土方面的要求显著增加了德国的外交麻烦。

国内政治、尤其是政党政治和公众舆论 ,对国家的对外战略选择也有重要的、往往可以是决定性的影响。自 1865 年以后 ,英国政府的“绥靖”政策一直受到来自左、右两翼的攻击(左翼主要是起先的自由党和后来的工党 ,右翼则主要是保守党) ,但从总体上看 ,左翼大都支持这一政策 ,右翼虽然往往反对 ,却并非足够有力。到 1938 年秋的慕尼黑协定之后 ,随着希特勒再三得寸进尺 ,英国国内政治发生了变化。首先是右翼内部原先就反对张伯伦的一派发动了更激烈、也更自信的抨击 ;其次 ,左翼也放弃了对绥靖政策的支持 ,转而批评政府外交 ;最后 ,原先多少追随张伯伦绥靖的许多保守党议员组成群体 ,开始对其施加压力。“所有这些党派反对这一政策的出发点不同 ,但其观点一致 :绥靖政策已不符合现实 ,而且颇具危险性”。张伯伦再也不可能获得坚持其绥靖战略所需的足够的国内支持。不过 ,在肯尼迪看来 ,有些形势下 ,“尽管政党因代表公众意见而受到决策人的充分重视 ,但它不可能对政府外交产生广泛影响”。⁵ 这很大程度上是因为政党本身须具有足够的灵活性 ,以适应国内外形势和取得民众的容忍或支持。甚至执政党的属性往往也不是决定对外政策的关键。例如 ,英国在 19 世纪 80 年代上台的保守党政府曾百般挑剔自由党政府的“绥靖”路线 ,而当它自己成为执政党后 ,却仍沿用之。至于公众舆论 ,则一般会影响对外政策行为 ,尤其是在决策者意图组织和利用公众舆论来推进其战略的时候。俾斯

肯尼迪 :《大国的兴衰》 ,第 366 - 367 ,418 页。

保罗·肯尼迪在他的一项研究中揭示 ,广义的绥靖(即“通过……谈判和妥协来承认和消除不满 ,以此解决国际争执 ,从而避免诉诸将是耗资巨大、伤亡严重并可能非常危险的武力冲突”)并非张伯伦首相任内所独有、亦非仅存于第一次世界大战后 20 年 ,而是 19 世纪 60 年代至第二次世界大战爆发的 70 余年里英国对外政策的一大传统 ,甚或主导模式。见 Kennedy , *Strategy and Diplomacy* , chapter 1 . 引语见 p.16 .

Ibid. , p.32 .

5 Kennedy , *The Rise of the Anglo-German Antagonism , 1860 - 1914* (London : Allen and Unwin , 1980) , p.85 .

麦可谓是这方面的能手。德国统一以前,为了削弱奥地利在众多德意志小邦的舆论控制优势,俾斯麦就已经在此领域有所行动;德国统一后,他更注重利用媒体来推行内外政策,其手段往往是对舆论界进行诱导,更多情况下是积极干预以允许亲政府的言论占取上风,同时设法压制持批评态度的任何观点,包括威胁关闭持反对立场的出版社。另一方面,政府的对外政策和战略选择往往多少受舆论左右,有时甚至可以说是尾随舆论。肯尼迪认为,第一次世界大战前在英德间不断升级的对抗中,“媒体的影响主要不在于(直接)影响了官方政策,而在于恶化政治气氛”,德国的一些权势集团为了挑战现存的世界秩序和进行海外扩张,极力煽动国内的反英情绪,英国媒体作为回应,也开始攻击和谩骂德国的内外政策,而两国的“政治家都未充分估计相互敌视的公众舆论的后果,或者是对其失去控制”。此外,肯尼迪还谈论了国内政治方面的其他一些情势对于国家大战略及其要素的影响:国内危机可能使一些国家的统治者转移民众视线而进行对外冒险,或者使另外一些国家更加内向;专制国家会抑止民众的创造积极性,从而影响科学技术的发展;管理机构的低效或腐败损害对外部事态的反应速度,招致不利结果;不同国家的政府处理对外事务会有不同的风格,并且带来往往不同的后果,例如德国政府那常见的权变与快速、连同很大程度上完全秘密的决策机制虽然往往效率较高,但易形成过分专断和错误的决定,而英国政府那通常温和、审慎的外交风格虽然有助于形成较为理智的决策,却往往缓慢拖宕,大不利于恰当和及时的危机反应。

肯尼迪还阐释了战略与国际环境、国家文化、民族精神和社会道义之间的关系。无论是拿破仑战争后英国建立空前广泛和显赫的海外霸权,还是普鲁士在英国的赞成和其他大国无暇他顾之际实现德意志的统一,并且飙升为欧陆头号强国,都得益于高度有利的国际环境。传统文化的越益严重的保守性是中华帝国闭关自守、裹足不前并终于羸弱不堪的深层原因,而日本民族精神中根深蒂固的武士崇拜和等级伦理是它扩张侵略的一个重要

Kennedy, *The Realities behind Diplomacy*, p.57.

Kennedy, *The Rise of the Anglo-German Antagonism*, p.102.

参见 Henry Kissinger, *Diplomacy* (New York: Simon & Schuster, 1994), p.99; A. J. P. Taylor, *The Strategy for Mastery in Europe, 1848 - 1918* (Oxford: Oxford University Press, 1954), pp.32, 88, 104.

源泉,并且使之一度拥有国际力量竞争中其余国家难以攀比的一项“精神优势”;国民士气是取得战争胜利、甚至平时对外政策纲领重大成功的必不可少的条件;普鲁士人出于自卑感,在1850年的厄尔米茨协定中对奥地利让步,英国人惊恐德国在军备和技术上的急速进步,从而大大增加对军事的投入;这些都显示了国民心理对战略的重要影响。19世纪60年代,“正义”与“道德”观念在英国国际政治思想领域的上扬,加上国民对使用武力(主要是对在欧美“文明世界”内使用武力)的显著增长的厌恶感,促成了“绥靖政策”的形成,而20世纪30年代法西斯国家的猖狂侵略使“采取退让妥协意味着崇高理想遭到侮辱、国际保证与领土边界受到轻视、国民自由与民主权利惨遭压制时,绥靖政策注定走向破产”;第一次世界大战后西方民主国家内广泛流行的威尔逊主义式的“和平”、“正义”思潮,提供了两次世界大战之间它们“疏于防务”的政治文化和伦理背景。在肯尼迪那里,所有这些难以精确细微地解析和确凿无疑地把握的非物质因素,都对国家战略及其成败有非同小可的影响。

六 结束语

保罗·肯尼迪在分析总结历史经验和已有的大战略理论的基础上,确立了他本人的战略思想,其中富有对前人的补充和发展。他确认,大战略不仅存在于战争年代,而且更多(差不多也更重要)的是国家在和平环境中对大战略的需要,其本质也同样在于通过对所有各类国家资源的调度来实现国家的根本政治目标。国家在和平时期也应尽可能寻求目标与手段的大致平衡,充分估计对外行为的得失,争取以尽量小的代价获取尽可能大的效益。他在广泛考察和深刻剖析历史的过程中,揭示了各种、尤其是非军事的对外政策工具与战略之间的关系,展示了它们如何影响和决定国家对外政策、战略选择乃至国家命运。他尤其突出了地缘政治和经济、技术对于国家大战略及其成败的特别关键的深层作用。此外,最值得注意的是,关于加强经济建设、技术发展和长远投资的远见,使他不再局限于先前的战略思想家们大

多仅关注战争、和平与安全的狭隘性，而将国家的“发展问题”实际上纳入了大战略理论，并且赋予其显著的重要性。

然而，保罗·肯尼迪的战略思想仍有显著的缺陷。第一是关系到大战略的主体。肯尼迪曾对美国内战中南北双方的战略进行了分析，一定程度上较大多数传统战略思想家仅仅关注主权国家的战略有所突破，但他仍然忽视了弱小国家、国内政治实体和跨国实体的战略运用，以及这些类型的实体给历史上强国的大战略带来的影响。第二，他虽然充分而深刻地阐释了有关国家的根本政治目标，而且也作了一些关于阶段性目标的具体论述（例如德国在第一次世界大战前进行海军大扩充进程中，蒂尔皮茨一方面有组织利用反英舆论来通过海军计划的目标，另一方面又自相矛盾地试图不引起英德舆论互相敌视），但是他未注意到这两类目标之间应有的至关重要的关系，即“旨在达到根本政治目标的每一行动阶段上政治目的，严格从属于这根本目标”。第三，“他将1945年后美国的兴起与以往历史上霸权国家的崛起等量齐观，而把它的衰落过程与英国的情形相提并论”。历史学家常有的这种过度简单的历史类推，促使他作出了本文第四节开头已予展示的很不准确的预测——一项对于能否正确地估计21世纪前期的世界大局来说头等关键的预测。

无论如何，保罗·肯尼迪是当今国际关系学界很少几位最杰出、最渊博的战略思想家之一。尤其是他的大战略思想的精髓，肯定可以纳入现代战略理论的一流宝藏。这位优秀学者眼下的第一宏愿，或许就是“复兴关于大战略的研究和实践”，争取尽可能广泛和深入地教导后学“以富有想象力的、卓有成效的方式来思考和贯彻大战略”。⁵ 仍需明智地确定未来世纪性大战略和优化若干重大问题上具体战略选择的当今中国人，应当从他那里得到可贵的教益和启示。

时殷弘：南京国际关系学院教授、国际战略研究中心主任

魏长春：南京国际关系学院国际关系专业研究生

Carnett, "Strategic Studies and its Assumptions," pp.14 - 15.

时殷弘：《关于台湾的几项必须正视的大战略问题》，《战略与管理》2000年第2期，第27页。

W. W. Rostow, "The Rise and Fall of the Great Powers: Book Review and Correspondence," Foreign Affairs, 1988, Vol.66, p.865.

5 Kennedy, Gaddis, et al., Studies in Grand Strategy (Syllabus).

克林顿政府与北约东扩

李海东

〔内容提要〕北约东扩是影响欧洲安全格局的重大事件。克林顿政府是北约扩大的主要推动和策划者。本文从文献分析入手,探讨克林顿政府推动北约扩大的缘由、决策的最终确定,以及北约东扩自身演变的影响。本文认为,北约东扩主要是个政治决定,扩大的北约发挥的主要是政治功能,目标是尽快使东中欧国家融入北约和使其成功实现向西方政治和经济体系的转型。与此同时,北约东扩具有弱化其军事功能的可能,但其军事功能仍将在相当长时期内继续存在,原因在于防范、警戒乃至遏制一旦向西方体系转型失败而恢复扩张主义传统的俄罗斯。俄罗斯的转型与北约的转变相互影响,双方之间的互动关系将对北约转变的最终结果产生决定性影响。

关键词 美国外交/克林顿政府/北约东扩

北约的转变堪称克林顿政府上台之初所面临的最重大的外交难题。在8年的执政期内,克林顿政府相当成功地推动并很大程度上完成了北约的内部、外部转变,重新牢固树立了北约在欧洲安全中的主导地位。在北约转变的诸方面中,北约东扩是最关键的构成部分。它直接涉及到欧洲安全格局的未来发展方向。本文试图从分析两篇关键文献入手,对克林顿政府北约东扩政策的最终确定作简要评述,并尝试对克林顿政府的北约东扩政策进行分析。

一 文献的分析

(一) 兰德公司三学者与《建立一个新北约》

从苏联解体到克林顿上台初期,尽管美国政府重视通过北约加强与前华约国家间的制度联系,却未对北约东扩给予足够重视。在布什下台后所写的回忆录《变化了的世界》(A World Transformed)一书中,几乎没有提及北约功能的转变问题。1992年总统竞选期间,布什与克林顿的数次辩论中根本未提及北约东扩。克林顿执政初期,在优先发展与俄罗斯关系的对欧政策指导下,克林顿政府负责外交事务官员几乎无人积极倡导北约东扩和转变北约使命。最初担任国家安全委员会负责欧洲事务的高级主任沃克(Jenonne R Walker)则根本反对北约东扩,而强调:美国政策应当集中于加强欧安组织,避免反对俄罗斯。当时,北约东扩的主张在政府内是不受欢迎的。它之所以很快受到决策者的重视是由于学术界中北约东扩支持者们的推动。

冷战结束后,美国对欧政策面临选择。政界和学界都希望能够读到如同40年代末指导美国决策者确定对苏实施遏制战略的凯南式的文章。尽管塞缪尔·亨廷顿的《文明的冲突》一文在政界和学界曾经产生极大轰动,却受到克林顿政府官员的批评,实际并未构成冷战后美国对欧政策的指导性观点。由兰德公司三位资深的欧洲安全问题专家罗纳德·D·阿斯姆斯(Ronald D. Asmus)、理查德·L·库格勒(Richard L. Kugler)和F·斯蒂芬·拉腊比(F. Stephen Larrabee)联名发表在《外交事务》上的《建立一个新北约》成为冷战结束以来影响美国对欧安全政策的最重要的理论指导性文章,也是自凯南“X”先生文章于1947年发表以后,获得美国决策者高度重视的关键性文章。

在兰德公司数年的研究中,三人曾就欧洲安全问题进行过深入、细致讨论,并在关键问题上存在着广泛共识。他们认为:共产主义和苏联在欧洲的

James M. Goldgeier, "NATO Expansion: The Anatomy of a Decision," *Washington Quarterly* (Winter 1998), pp.85 - 10.

See Talbott, "Opening Doors and Building Bridges in the New Europe," *U. S. Department of State Dispatch* 1998 (January/February), p.10.

垮台会导致出现消除以惩罚战败者为主要特点的凡尔赛体系和消除以牺牲小国利益为主要特点的雅尔塔体系的“孪生革命”(twin revolutions)。为使欧洲避免退回到地缘政治斗争传统,为使美国避免缩回美洲,美国应当在欧洲构建新的安全结构。其核心任务是填补东中欧地区出现的安全真空。北约东扩是继续保持美国在欧洲介入,消除真空,建构新安全的最好手段。北约东扩同时出于道德需求:推广价值观念是西方发动冷战部分原因;后冷战时代北约东扩同时具有推广价值观念的内涵。这些思想在文章中得到鲜明体现。

文章首先对冷战后欧洲面临的危险形势进行描述,以警示性话语提醒美国外交决策者们:“柏林墙倒塌三年后,欧洲正走向危机。民主国家获得胜利的记忆已经褪去。东方新兴民主国家所面临的巨大问题因政治上的迟滞、经济上的萧条和民族主义的复兴而日益复杂。”在这种形势下,美国与北约盟国所面临的挑战是民族主义和种族冲突:“民族主义和种族冲突已经导致欧洲的两次世界大战,在本世纪,欧洲是否会第三次释放出(民族主义和种族冲突)将依赖于西方是否获得足够政治意志和战略视角及时解决(欧洲)潜在的不稳定和冲突。”因此,美欧需要商议新的安全建构,“北约东扩集体防务和安全建构到未来(容易导致)欧洲冲突源起的地域:大西洋联盟的东部和南部边界。”

文章认为,为避免各种冲突的发生,欧洲应当存在一个安全架构,以保证东中欧国家的安全和民主;东中欧国家的民主人士充分理解:只有它们的国家属于一个安全的欧洲和加入西方政治、经济和军事共同体之时,民主才能够获得成功。如果缺乏有效的安全结构,东中欧国家的民主与经济改革就不可能取得进步。“当民主最脆弱和受到威胁时,最需要的是一个稳定的安全框架。”⁵ 北约东扩会推进民主、经济增长和使东中欧各国获得安全感。如果北约不继续演变,无法解决在欧洲所面临的两个轴心的挑战,北约将日

George W. Grayson, *Strange Bedfellows: NATO Marches East* (New York: University Press of America, 1999), p.36.

Ronald D. Asmus, Richard L. Kugler and F. Stephen Larrabee, “Building a New NATO,” *Foreign Affairs* (September/October 1993), p.28.

Ibid., p.28.

5 Ibid., p.30.

益失去其现实意义，“北约必须走到域外地区，否则它将毫无用处(out of area, or out of business)。”因此，美欧迫切需要尽快就北约未来进行商议，对北约存在理由和使命予以重新界定。

为实现构建新北约的使命，文章提出美国应当采取的七项措施，即：(1) 转变北约，使其从反对一种明确威胁的集体防务组织发展到致力于在更深远的战略范围上关注民主、稳定和处理危机的组织。(2) 在安全事务上，美国必须接受一个强有力的欧洲实体，以使欧洲承担其防务费用和安全承诺，铸造一个新的大西洋协议。(3) 强大的德国能够促进欧洲一体化和北约的战略转变。德国应当在一个复兴的大西洋联盟中发挥积极作用，应当承担其战后宪法所不曾设想的新安全作用，包括在其边界外部署战斗部队(combat assignments)。(4) 推动维谢格莱德国家融入欧共体和北约：维谢格莱德国家加入北约将会加强大西洋联盟，使美国在关键安全问题上得到联盟内部更大的支持。(5) 帮助俄罗斯实现民主化是西方战略优先关注之所在，与俄罗斯民主力量发展安全伙伴关系和为俄罗斯脆弱的民主试验提供保障是欧洲安全的最强大保证。阿斯姆斯后来解释道，“东扩不是用来反俄罗斯的。俄罗斯最不需要的东西是在其西部边界出现不安全和不稳定的国家。”(6) 西方需要发展一项富有建构性的乌克兰政策，鼓励乌克兰西方化，推进其与中欧国家的密切联系，将乌克兰纳入泛欧和地区性团体中去。(7) 进行军事结构的重组。消除北约旧使命和欧洲新战略挑战之间存在的差距，提高北约在其疆界以外采取军事行动的能力，最终完全扩大其安全保证。⁵

总体看来，该文确定了以赋予北约新使命的重组北约的总体规划。该文在欧洲和美国的各大新闻媒体得到广泛报道，引起人们对欧洲问题展开

Ronald D. Asmus, Richard L. Kugler and F. Stephen Larrabee, op.cit., p.31.

1991年2月15日，捷克斯洛伐克共和国、匈牙利、波兰在匈牙利的维谢格莱德镇召开会议。三国保证相互之间进行合作，以尽快融入到欧洲的政治、经济和安全体系之中。维谢格莱德国家的名称由此而来。捷克共和国、斯洛伐克共和国各自独立后，维谢格莱德国家即指四个国家：捷克共和国、斯洛伐克共和国、波兰、匈牙利。——笔者注

George W. Grayson, p.42.

5 Ronald D. Asmus, Richard L. Kugler and F. Stephen Larrabee, pp.32 - 39.

辩论,极大地推动了大西洋两岸就北约未来展开积极的对话。欧美许多政治家纷纷对该文观点表示赞同。“美国参议员里查德·卢格、德国国防部长吕厄、几乎所有东欧国家的政府和著名的欧洲安全事务专家完全都赞同文中的观点。美国有影响的政界和学界人士,如:兹比格纽·布热津斯基、亨利·基辛格、詹姆斯·贝克、迪克·切尼等对该文的关键内容都表示赞同。”

由于该文的发表正值克林顿政府酝酿北约东扩之时,因此,它对政府关于北约东扩的讨论发挥了重要作用。该文作者后来曾回忆道,“在文章发表的数星期内,克林顿政府高级官员重申了该文所表达的对欧洲未来(安全)的担忧和采取行动的必要。”沃伦·克里斯托弗后来所写回忆录中印证了该文对当时决策者的重要影响,他写道:“当克林顿政府就北约未来进行考虑之时,学术界专家则进行了公开、生动的辩论,在北约东扩方面给我以重要影响的一篇文章是《建立一个新北约》。”⁵

(二) 塔尔博特解释北约东扩

尽管在1994年布鲁塞尔北约首脑会议发起和平伙伴关系计划的同时,克林顿政府已经表明其支持北约东扩的立场,但在处理北约东扩事务中,克林顿本人和少数几位高层政府官员支持东扩的声明与政府中众多高级、中级官员的普遍抵制形成鲜明对比。当时,美国国务院和国防部大部分官员认为:美国政府不应该冒险将北约东扩从言辞转变为行动。然而,在政府内部关键领导者的推动下,北约东扩逐渐成为政府坚定实施的政策。塔尔博特放弃其坚持的渐进北约东扩的观点是克林顿政府内部关于如何推动北约东扩展开的激烈争论中的转折点。

塔尔博特是克林顿政府外交政策制订者中的重要成员,在对俄政策、对北约政策制订中,他都发挥了关键性作用。在政府内部酝酿北约东扩之初,塔尔博特担心北约东扩会导致处于转型期的俄罗斯国内民主出现倒退,所以反对快速北约东扩。自从1994年2月塔尔博特由驻独联体大使调任国

Richard L. Kugler, *Commitment to Purpose: How Alliance Partnership Won the Cold War* (Santa Monica: RAND, 1993), p.569.

Ibid. p.569.

Ibid. p.569.

5 Warren Christopher, *In the Stream of History: Shaping Foreign Policy for a New Era* (California: Stanford University Press, 1998), p.129.

George W. Grayson, p.88.

务院常务副国务卿后,他开始摆脱以俄罗斯为中心看待欧洲安全建构的视角,转而从稳定中东欧国家的视角考虑北约东扩问题。塔尔博特本人也成为美国政府内部对北约东扩事务分析“最明晰、论辩最有力的支持者”和“这一关键外交阶段(确定北约东扩阶段)的关键构建者。”

在发表于《纽约书评》的长文《北约为何要东扩》中,塔尔博特详细地分析了克林顿政府处理北约东扩的理由和方法。他认为,北约吸收新成员国出于三个原因:(1)集体防务仍然是欧洲和跨大西洋安全的迫切需要,是美国在欧洲保持接触的核心。苏联的解体消除了北约自建立以来所一直反对的威胁。冷战期间,由于欧洲人为地分为两个阵营,北约成员国资格受到限制。冷战结束后,北约应当向重新赢得独立、享有共同价值观念,以及能够推动联盟政治和军事目标的新兴民主国家开放。(2)保持北约门户开放可以激发中欧和前苏联国家加强其民主和法律制度,保证文官控制军队,促使经济自由化,尊重包括少数民族权利在内的人权。受到鼓励和希望加入北约的国家更可能实现向民主的过渡。(3)保持北约门户开放可以在中欧和前苏联国家之间培育和平解决纠纷的愿望,促使它们为维和做出贡献。因此北约东扩能够促进地区的稳定与和平。三个理由表明:尽管克林顿政府仍将保持北约的集体防务功能,但是一个行将东扩的北约将主要发挥政治功能。

塔尔博特对北约的政治功能进行了详细论述。冷战结束后,如果北约继续主导欧洲安全,那么,北约就必须对其使命进行重大调整:北约需要承担起推进和巩固民主及自由市场价值观的责任。尽管冷战期间北约存在和东扩的主要动机是避免苏联军队侵略西欧,但它同时发挥着重要的政治功能,如:处理盟国之间关系、为复兴经济提供一个安全环境及加强民主制度,反对反民主力量等。冷战结束后,非军事目标应当成为塑造一个新北约的重要内容。⁵ 加强北约的政治功能是塔尔博特文章中反复重申的主题。

具体地说,北约东扩与希望加入北约的国家进行内部改革密切相联。

George W. Grayson, p.92.

Strobe Talbott, “Why NATO Should Grow,” *New York Review of Books* (August 10, 1995), p. 27.

Ibid., pp.27 - 28.

5 Ibid., p.28.

从政治上看,加入北约的前提条件是尊重民主和国际行为规范,包括:文官完全控制军队、武装力量必须职业化、非政治化、遵守军事力量只用于威慑和防务目的原则。北约东扩将会成为新兴民主国家内部和新兴民主国家之间培育法治的一支强大力量。希望加入北约的国家必须完全、彻底地建立起这样的结构和遵守这样的原则。北约所规定出的这些原则激励希望加入北约的国家积极推进国内政治和经济改革,采取和平方式解决与邻国的纠纷。

塔尔博特认为,政治功能的增强并不意味着军事功能的消失。在后冷战时代,北约的军事功能依然存在。如同一个国家在和平时期需要一支常备军一样,跨大西洋共同体也需要北约。作为欧洲安全体系核心的北约拥有实实在在的军事力量,是在遇到外来威胁时,能够提供有效的相互防务的唯一组织。这样的能力不仅能够起到潜在的威慑效果,而且在缺乏一个公认的严重威胁的情况下,依然十分重要。

就北约东扩对俄罗斯的影响而言,塔尔博特承认,北约的存在和东扩有防备俄罗斯国内抛弃民主,重建极权政体的考虑,⁵但是,塔尔博特再次重申了美国关于一个东扩的北约所要发挥的政治功能。北约东扩能够“促进民主、自由市场和地区稳定。”中欧各国的混乱曾引发了两次严重损害俄罗斯的世界大战,北约东扩能够消除中欧混乱,带来稳定。因此,应当“避免使中东欧国家加入北约问题被俄罗斯国内摇摆不定的政局所左右。”“它(北约东扩)应当被看作是一个对所有国家都有利,并且不反对任何一个国家加入的进程。”在积极推动北约东扩的同时,塔尔博特主张:为消除俄罗斯对北约东扩的忧虑,美国应当在北约东扩的同时加强与俄罗斯的联系,将俄罗斯问题与北约东扩问题同等对待。

塔尔博特的观点代表了两届克林顿政府在处理北约东扩问题上所持有

Strobe Talbott, *op. cit.*, p.27.

Ibid. p.27.

Ibid., p.27.

5 Ibid., p.29.

Ibid., p.29.

Ibid., p.30.

Ibid., p.30.

的观点。该观点被克林顿政府的其他外交决策者不断重申。

从以上两份关键文献的分析中,我们可以看出,部分学者和克林顿政府外交决策者们都在不遗余力地为北约的继续存在和扩大发掘新理由。美国希望通过推动北约东扩来加强北约作为欧美之间的联接纽带,保持欧洲稳定、促使前华约国家顺利向西方民主资本主义体系转变,从而最终达到继续以北约主导欧洲安全的目的。然而,实施集体防务原则的军事联盟根本不适合完成这种基本与军事无关的政治使命。为保持北约不因苏联的解体而丧失其现实意义,美国不得不为北约寻求新使命。这种新使命主要是政治使命。北约东扩可以继续保持北约作为军事联盟的本质:强烈反对北约东扩的国家可以为北约继续保持其集体防务原则提供理由。更重要的是北约东扩赋予北约以政治使命:在未出现明确的、可界定的敌人之前,北约东扩可以为东中欧国家向西方政治和经济体制的成功转型提供一个稳定的国际环境,从而继续使北约保持旺盛的活力。因此,北约东扩既是旧北约(主要作为军事联盟的北约)的扩大,更是新北约(主要作为政治联盟的北约)的扩大。在克林顿政府看来,冷战后北约的东扩已与冷战时期不断东扩的北约的使命发生了重大变化:美国试图推动北约改变其作为遏制工具的功能,而使其在实现一个美国所设想的“完整、自由、不可分割的欧洲”的目标中发挥重要功能。克林顿政府对欧政策的长远目标是实现整个欧洲(包括美国、俄罗斯、土耳其)的一体化(这也将是未来美国对欧外交的长远外交目标),在美国看来,一个不断东扩的北约是实现这一目标的基石。

二 克林顿政府北约东扩政策的确定

在克林顿政府内部,具体贯彻实施北约东扩的关键官员是理查德·霍尔布鲁克(Richard Holbrook)。1994年中期,在塔尔博特的推荐下,国务卿克里斯托弗将支持北约东扩的驻德大使理查德·霍尔布鲁克召回国内,任命其为负责欧洲和加拿大事务的助理国务卿。尽管当时就北约东扩问题美国政

1997年初上任的国务卿奥尔布赖特将处理北约东扩看作是其任期内最重要的外交政策。她在阐述的北约东扩理由方面基本与塔尔博特的观点相同。参见:Madeleine Albright, "Enlarging NATO: Why Bigger Is Better," *Economist* (February 15th, 1997), pp.17 - 19.

府内部的争论尚未结束,但通过克林顿和其他政府官员不断发表的外交演讲和声明,北约东扩实际上已经被当作政策确定下来。1994年7月初,克林顿访问波兰时重申其在年初所作出的对北约东扩的承诺,强调,“我一直声明支持北约东扩的思想。……现在我要做的是将伙伴关系国联系在一起,讨论下一步该怎么办。”“和平伙伴关系计划只是开始。将新国家带入北约不再是是否的问题,而是何时和如何的问题……我们在和平伙伴关系计划中与你们一道努力工作的部分原因是:美国相信当北约按照其意愿真正扩张时,一个民主的波兰将会置身于做好准备加入北约的国家行列。”作为政府中最高的外交决策者,克林顿的不断明确表态实际上发挥了引导政府内部争论双方就北约东扩形成最终共识的作用,它实际表明推动中东欧国家加入北约已经构成克林顿政府的一项极其重要的外交政策。然而,此时国防部官员仍然对政府是否真正将东扩落实为一项实际的政策表示怀疑。在最终结束政府内部围绕北约东扩而展开的争论和落实北约东扩的规划中,霍尔布鲁克发挥了重要作用。

《华盛顿邮报》专栏作家迈克尔·多布斯(Michael Dobbs)对此曾进行详细报道:霍尔布鲁克任职后,跨机构工作小组中的国防部官员仍然对北约东扩持保留态度,无法断定克林顿本人是否作出了北约东扩的决定。面对霍尔布鲁克推动北约东扩的坚定立场,来自五角大楼跨机构工作小组的高级代表克拉克将军在会议中提出如下质疑:总统是否就何时及如何北约东扩问题做出最终决定,否则,霍尔布鲁克就有越权嫌疑。霍尔布鲁克在请白宫代表亚历山大·弗斯何波尔(Alexander Vershbow,1997年9月被任命为美国驻北约大使)证明总统事实上已经做出北约东扩的决定后,厉声对克拉克说:“你要么支持总统的(关于北约东扩的)方案,要么不支持。”这席话镇慑住其他所有参加会议者。一位参加这次会议者后来说道:“那次交锋时,屋内(会议室)一根针落到地上的声音都可以听得见。”⁵

Bill Clinton, "Interview with Tomasz Lis of Polish Television," Weekly Compilation of Presidential Documents 1994, p.1410.

Quoted in "Remarks by President Clinton to the Polish Parliament, July 7," U.S. Newswire, Inc., LEXIS-NEXIS, July 8, 1998, p.4.

George W. Grayson, pp.93 - 94.

5 Ibid., p.94.

尽管当时国防部代表受到批评,但国防部长威廉·佩里(William Perry)仍不相信克林顿本人关于北约东扩的立场是严肃、认真的。在与莱克和塔尔博特等重要外交决策者的会晤中,佩里再次明确国防部对快速吸收中东欧国家加入北约所持的保留意见。霍尔布鲁克则不理睬国防部的保留意见,强调美国将与欧洲盟国协商讨论北约东扩事宜。他所领导的跨机构小组最终决定,在1994年12月初北约内部开始对北约东扩问题进行研究。1994年12月1日,北大西洋理事会外长会议在布鲁塞尔召开,会议决定在联盟内部开始考察北约如何东扩、指导北约东扩进程准则和拥有北约成员国资格含义等问题。该会议决定由各国驻北约大使就东扩方式和东扩准则进行研究。

北约此刻的决定依然未改变佩里所认为的北约东扩不合时宜的立场。俄罗斯对北约作出东扩决定的反应进一步印证了佩里的这一观念。1994年12月5日,在欧安会成员国首脑会议上,叶利钦对克林顿政府推动实施的北约东扩政策表现出极大愤怒,他说道,“欧洲正处在重新回到冷和平的危险之中,为什么种下不信任的种子呢?毕竟,我们不再是敌人——我们现在是伙伴……这(北约东扩)会过早地埋葬俄罗斯民主!……历史上,我们的大陆第一次拥有一个获得团结统一的真正的机会。丢失这一机会意味着忘记过去的教训,危害我们的未来。”叶利钦的愤怒使与会者“不禁想起了冷战时期赫鲁晓夫在联合国脱鞋敲桌子的一幕。”克林顿则为北约东扩辩护说:“我们绝不能够允许铁幕被无动于衷所取代。我们一定不能够将新兴民主国家置于灰色区域内,我们应当寻求增加所有国家的安全——消除旧有分界线,而不强制划出新的分界线。”⁵

考虑到美国向叶利钦领导下的俄罗斯提供的大量经济援助和政治上的

沃伦·克里斯托弗:《美国新外交:经济 防务 民主》(苏广辉、张林宏、符晓等译)北京·新华出版社,1999年9月版,第215页。

Martin Sieff, "Yeltsin Fears 'Cold Peace' in Europe; at Odds with U.S. on NATO, Bosnia," *Washington Times* (December 6), 1994, p. A-1.

艾什顿·卡特和威廉姆·佩里:《预防性防务:一项美国新安全战略》(胡利平、杨韵琴译),上海人民出版社2000年第1版,第31页。

5 George W. Grayson, p.94.

支持，佩里不相信克林顿本人已最终做出了可能导致疏远俄罗斯的北约东扩决定。1994年12月21日，在总统白宫办公室，在有克林顿、戈尔、塔尔博特、克里斯托弗、莱克、伯杰等参加的会议中，佩里再次强调了他关于北约东扩的观点：12月1日的北约公报显示出北约会很快东扩，然而，快速北约东扩是不审慎的；为避免激起俄罗斯对西方的不信任或者猜忌，美国应当审慎地推迟做出北约东扩的决定。当务之急是加强和平伙伴关系计划，北约东扩至少应该在10年以后发生。但是克林顿认为，东欧国家尽快加入北约的要求是正当的，本世纪末再（规划）北约东扩为时太晚，且劝说俄罗斯接受东扩是可行的。克林顿明确表示：北约东扩的决定已经非常明确地成为了政策。此时，佩里领导下的国防部最终认识到“北约东扩方针已定，而且刻不容缓。”

此后，佩里领导下的国防部才开始加强与俄罗斯军队之间的联系，呼吁召开与俄罗斯将军及参谋人员的双边工作会议；通过佩里办公室和莫斯科国防部办公室之间的热线增加与俄罗斯的协商；佩里和俄罗斯国防部长帕维尔·格拉乔夫间进行直接会晤；北约与俄罗斯军队加强合作。尽管佩里承诺国防部将会坚决落实北约东扩政策，但国防部官员对北约东扩的不满一直延续到1996年。在此过程中，国防部发现其在外交决策过程中逐渐被边缘化。⁵

北约东扩的决策过程清晰表明，北约东扩主要是政治家根据欧洲政治形势的需要，而不是国防部官员根据欧洲军事安全形势的需要推动实施的。尽管北约本身仍然保留着集体防务的特性，但理解北约东扩及其对北约未来演变影响的主要是政治因素。实际上，北约东扩本身是着眼于保持北约的主导地位和保证中东欧国家向西方经济和政治制度成功转型的一个政治决定，这是冷战后美国必须首先和立刻考虑解决的“北约生存危机”的需要。克林顿政府推动的北约东扩不是着眼于当前遏制俄罗斯的军事决定，因为俄罗斯目前在军事上无法成为与北约实力相当的对手。

“U. S. Policy : National Security and Foreign Aid,” Congressional Digest (August-September 1998), Vol.77 , No.8 - 9 , p.200 .

Ibid. , p.95 . 另见 :艾什顿·卡特和威廉姆·佩里 :前引书 ,第31页。

同上 ,第32页。

5 George W. Grayson , p.95 .

三 克林顿政府北约东扩政策评析

正如国内学者所评论的“北约东扩是冷战结束以来,世界政治中的第一件具有牵动全局意义的大事,它不仅将对当事者——欧洲、美国、俄罗斯——的外交政策有着重大的影响,也必将对世界格局的未来走向产生重要影响。”事实确实如此。

首先,在缺乏明确外在敌人的前提下,通过强调北约东扩所发挥的政治功能,美国强化了北约在欧洲安全中的主导地位。东扩加速了北约在冷战后自我重塑的过程,使其为东中欧国家向西方资本主义国家成功过渡提供了一个比较稳定与可靠的国际环境,发挥了在该地区培育西方式民主政体的政治功能,保证了北约在剧烈变化的欧洲能够继续发挥实际有效的作用。毫无疑问,北约目前仍然主要是一个军事组织,长远看,北约仍然具有遏制俄罗斯的战略意图。然而,从克林顿政府规划和推动北约东扩的具体过程看,北约东扩实际上主要是个政治决定。这也决定了东扩的北约将越来越多地发挥政治功能,而这一功能的发挥又与美国关于欧洲未来安全构想密切相关。

美国试图构建一个以北约为核心支柱的、一体化的欧洲。克林顿政府反复阐明,北约东扩是美国所制订的欧洲一体化总体战略的重要组成部分,东扩将有助于消除在欧洲长期存在的斯大林式的、人为的分界线。然而,军事联盟的性质决定了以冷战时期的形式存在下去的北约必定会是一个在欧洲明确划分敌我的组织,而不是一个有效推进欧洲一体化的组织。也就是说,以过去形式存在下去的北约必定是个在欧洲划分分界线,而不是消除分界线的组织。要实现冷战后的对欧一体化战略和继续使北约得以存在下

刘靖华、牛军、姜毅:《论北约东扩——地缘政治与文明特性的双重分析》,载《美国研究》1997年第3期第39页。

“The Debate Over NATO Expansion,” *Arms Control Today* (September 1997), vol.27, no.6, p. 3.

去,美国不得不加紧对北约进行调整。美国的北约扩展政策是美国所作的这一努力,北约扩展揭示出了北约的转变。通过和平伙伴关系计划,美国保证了北约在加强欧洲各国军事合作,实现防务非国家化和透明性中发挥主导作用;通过东扩,北约得以继续承担保护西欧民主资本主义体系的使命,也承担起根据西方体系重构处于过渡期的前华约国家的政治使命。克林顿政府在解释北约东扩时,强调渴望加入北约的国家在积极加强与北约军事联系的同时,必须依据这些标准改革其内政。北约保持不断东扩的政策成为迫切希望加入北约的前华约国家构成加快其内政和军队改革的重要动力。由此,北约发挥了加速前华约国家向西方民主资本主义体系成功过渡的政治功能。

虽然克林顿政府声称北约集体防务的功能未发生变化,但是,克林顿政府的北约东扩决定是在未认真听取美国国防部关于实施和平伙伴关系计划和延缓北约东扩的要求的情况下做出的。国防部关于如何使北约仍然保持为一个有效的集体防务组织的主张并没有得到克林顿政府主要外交决策者的支持。因此,在未来不出现明确敌人的形势下,北约强大的军事功能将会逐渐弱化,政治功能将逐渐增强。有学者指出,“在当今国际政治中,军事联盟逐渐衰落,军事联盟的数量正在减少,构建新军事联盟的事件几乎没有发生。唯一的例外是北约。但是,(现在的)北约已经与建立之初作为传统军事联盟的北约在本质上发生了根本性变化。它已经转变为全球性大国(美国)在更大的欧洲区域内实施其政治战略的工具。”在笔者看来,到目前为止,北约尚未改变其军事联盟的性质,但北约政治功能的增强却是不争的事实。随着北约东扩的不断继续,北约集体防务的性质也会逐渐发生变化。新北约也将在这种演化过程中逐渐出现。长远看,在没有明确敌人的情况下,北约政治功能的不断增强将对正处于演变中北约的未来产生决定性影

美国推动下的北约扩展实际包括 北约外展与北约扩大两部分。北约外展是指,加强与前华约国家联系,但尚未吸收新成员国的北约制度体系的延伸,具体包括 北大西洋合作理事会(后被欧洲一大西洋合作理事会所取代)、和平伙伴关系计划;北约扩大是指,北约吸收新成员国加入。

引自意大利卡塔尼亚大学弗维奥·阿提纳教授(Fulvio Attina)于2000年7月12日发给笔者的英文电子邮件。亦可参见阿提纳教授于2000年6月28-30日在南京召开的“中欧交流中的文化因素”学术研讨会上所提交的论文(“The Cultural Dimension of Security Thinking in Europe and China”)。

响。北约将不可避免地沿构建区域性集体安全组织的道路发展。

其次,美国加快北约东扩的步伐揭示出冷战后美国对欧外交重点的调整:北约东扩表明美国政府对欧外交重心开始从俄罗斯移向中东欧国家。苏联解体前后,美国决策者认为最重要的任务是通过发展与俄罗斯之间的经济、政治和外交关系,在俄罗斯牢固建立起民主政体和市场经济。因此,自苏联解体到90年代中期,美国奉行“俄罗斯第一”的外交政策,旨在使俄罗斯尽快完成向西方资本主义的转轨。然而,俄罗斯国内政治斗争的不断反复逐渐使美国认识到:美国对俄罗斯施加的影响力是有限的,俄罗斯未来发展道路将主要由俄罗斯自身内部各种力量较量的最终结果所决定。短期内,俄罗斯不可能建立起一个与西方保持密切关系的西方式民主政体。而美国和西方对中欧地区各国未来发展道路则能够发挥决定性影响,有能力引导中东欧各国向西方式资本主义国家成功过渡。一定程度上说,克林顿政府加速推动北约东扩是对俄罗斯内政的摇摆不定而做出的反应,具有防范俄罗斯的意图,但是,其着眼点在于尽快推动东中欧国家成功地迈向西方民主资本主义体系,融入西方各种制度体系之中。

针对克林顿上台初期执行的“俄罗斯第一”的政策,后来担任安全委员会中负责欧洲事务的高级主任和负责规划北约东扩的丹尼尔·弗里德(Daniel Fried,1997年被任命为美国驻波兰大使)予以抨击,认为这种忽视中欧的政策是极其错误的,美国外交政策的重点应当是中欧;将俄罗斯作为美国对欧战略的支柱是种缺乏远见的、容易在欧洲引起不稳定的政策,因为俄罗斯会在其前卫星国中重建某种形式的霸权;中欧各国的极端民族主义者、反俄罗斯的鼓动家将会利用中欧不稳定的局势,中欧地区会再次沦为彼此仇视和相互冲突的场所。而且,将“俄罗斯第一”的观点转变为政策意味着接受冷战所造成的欧洲分裂的现实,即处于转型期的中欧各国仍是俄罗斯的附属国。因此,弗里德建议,美国应当在避免削弱俄罗斯温和派,避免俄罗斯排外主义、共产主义和其他极端主义者重新得势而在俄罗斯再次确立一种威权统治的同时,将中欧地区当作美国外交政策的重点。

弗里德的观点对在规划北约东扩中发挥重要作用的杰罗米·罗斯纳(Jeremy Rosner)产生重要影响。罗斯纳既是克林顿和安东尼·莱克对外政

策演讲的主要起草人，又是争取参议院批准北约东扩办公室（NATO Enlargement Ratification Office, NERO）的负责人。因此，弗里德关于中欧的观点又深刻地反映在美国推动的北约东扩政策之中。在推动北约东扩过程中，中东欧成为克林顿政府不断强调的重点。1995年，担任国务院负责欧洲和加拿大事务的助理国务卿里查德·霍尔布鲁克撰文写道，“中欧的稳定是整个欧洲安全的必要条件”。中欧的地区冲突、内部政治经济不稳定及历史上沉积的历史宿怨将代替以前苏联共产主义而成为欧洲最大的威胁。⁵ 所以，“欧洲新安全结构的任何蓝图必须首先重视中欧。”“西方必须尽可能快地东扩到中欧，美国已经做好充当开路先锋的准备。”副总统戈尔则明确阐述道，“北约东扩会改善所有欧洲国家的安全。……中欧稳定是北约东扩的核心目的，是地区安全的重要组成部分。”

中欧被欧洲大国反复瓜分的历史更增加了美国推动北约东扩，保证中欧地区稳定的迫切性。前国家安全局局长（former director of the National Security Agency）威廉·奥多姆（William Odom）的观点具有代表性，他认为，需要在中欧阻止出现涉及俄罗斯、德国、法国和英国诸国卷入的竞争性外交。如果北约不先行东扩，“中欧将会由邪恶势力驱动，再次出现像两次世界大战之间那样的场面，除非在这种现象出现前先行东扩。”而中欧国家对该地区的安全真空同样表示出忧虑。捷克共和国总统哈维尔曾明确表示：“今天在中欧存在着一个安全真空，它会在民族主义者和那些怀念权势竞争和地区统治者之中引发不必要的诱惑。”在克林顿政府看来，北约东扩有助于消除欧洲传统均势外交在中欧的重现，解除中欧国家对自身安全

Warren Christopher, p.19 (fn. 4).

1997年初，为游说国会批准政府所推动实施的北约东扩规划，克林顿政府在国务院内专门成立此机构。

Richard Holbrooke, "America, An European Power," *Foreign Affairs* (March/April 1995), p. 42.

5 Ibid., p.38.

Ibid., p.41.

Ibid., p.42.

Gore, "U.S.-Germany Relations," U.S. Department of State Dispatch 1994, p.598.

William E. Odom, "History Tells Us the Alliance Should Grow," *Washington Post* (July 6, 1997), C3.

Vaclav Havel, "NATO's Quality of Life," *New York Times*, (May 13, 1997), A21.

的担忧。

因此 ,北约东扩实际上揭示出克林顿政府对欧政策重心的转变。克林顿政府是以中东欧为核心视角 ,而不是以俄罗斯为核心视角看待和处理冷战后第一轮北约东扩的 ,其主要目的是将积极要求加入北约的中东欧国家首先融入北约。

最后 ,俄罗斯是克林顿政府酝酿北约东扩决策中引起争论的焦点。克林顿政府希望以北约东扩作为“培育和平、不可分割和民主欧洲这一总体战略的一部分” 希望通过北约东扩实现东欧和西欧不再彼此分离 ,保证实现西欧稳定 ,东欧也必须稳定的外交思想。 与一个民主俄罗斯建构一种战略伙伴关系与北约东扩同样是这一战略的组成部分。 克林顿政府认为 ,北约东扩能够推动俄罗斯继续沿民主、和平道路向前发展。 然而 ,俄罗斯对北约东扩的强烈、坚决反对很可能使美国看到相反的结果 :俄罗斯可能重新成为西方的竞争对手。 从这个意义上讲 ,美国推动下的北约东扩可以说是继续保持北约集体防务原则的最佳途径。 因此 ,长远看 ,在俄罗斯的未来难以预测的前提下 ,美国推动的北约东扩具有警戒、防范乃至遏制俄罗斯的战略意图。 然而 ,当前北约东扩的主要目的在于遏制俄罗斯的观点却不符合克林顿政府制订北约东扩政策的现实 ,也不符合当前欧洲安全的现实。 转型中的俄罗斯的未来发展方向依然是不明确的。 笔者认为 :虽然北约东扩与俄罗斯内政演变是两个不同的发展进程 ,但彼此却存在着密切联系。 一定程度上说 ,北约东扩带来的北约性质的最终转变将由俄罗斯未来发展道路决定 ,而俄罗斯国内各政治势力间的斗争又受到北约东扩的影响。 美国推动的北约东扩和俄罗斯未来发展方向之间始终存在互动性。 而克林顿政府推动的北约东扩又始终具有两面性 :如果俄罗斯发展成为一个成熟的西方式民主国家 ,北约必定将沿实施集体安全原则的道路发展而最终成为一个包容欧洲所有国家(也包括美国、俄罗斯、土耳其)的集体安全组织 ;一旦俄罗斯重新恢复其扩张主义传统 ,北约则会完全彻底地恢复其集体防务态势而成为遏制俄罗斯的主要力量。

李海东 :复旦大学历史系博士后

意识形态在美国外交政策中的地位

刘建飞

〔内容提要〕意识形态在美国外交政策中占有十分重要的地位,它一方面是美国的外交“理念”,是目标之一,是判定根本国家利益的依据;另一方面是推行外交政策的重要工具。在美国外交政策中,意识形态是国家利益的重要组成部分,但不是最基本的部分,与国家安全、经济利益相比处于次要地位。在美国外交政策指导思想中,无论是理想主义还是现实主义,乃至孤立主义、国际主义、民族主义、实用主义,都有意识形态的一席之地。

关键词 美国外交/意识形态/国家利益

当今世界,没有哪一个国家像美国那样在对外政策中强调意识形态因素,从冷战结束前的“反共主义”到现在的“民主外交”、“人权外交”乃至“新干涉主义”,意识形态都占有非常突出的位置。那么,到底应该怎样估价美国外交政策中意识形态的地位?美国又为何如此重视意识形态因素?

一 意识形态在美国外交政策中具有双重功能

关于什么是意识形态,学者们从不同的角度下过很多定义。笔者倾向于王缉思教授所下的定义:“意识形态,一般是指在一定的社会经济基础上形成的系统的思想观念,代表了某一阶级或社会集团(包括国家和国家集

团)的利益,又反过来指导这一阶级或集团的行动。”依据这个定义,可以说意识形态就是一种思想观念,但不是一般的思想观念,它有三个特征:第一是群体性,即不是个别人的思想观念,而是已经被某个群体(阶级或社会集团)所接受的思想观念,代表这个群体的利益并指导其行动;第二是系统性,即不是支离破碎的想法和观念,而是形成了体系;第三是历史性,即是在一定的社会经济基础上形成的。意识形态的核心内容是价值观。

学术界普遍认为,意识形态在美国外交政策中占有重要的一席之地。美国学者艾尔登认为:“就像在国内政治中一样,在外交政策中,意识形态通过提供被广泛接受的价值观,不仅对决策起着约束作用,而且还发挥着创造性的作用。”他进一步指出了意识形态对美国的外交决策所发挥的三个方面的作用:一是提供符合选民意愿和公众舆论的价值观,即表达出外交政策目标;二是提供外交指导思想,用以制定符合价值观的政策;三是行政部门在贯彻政策过程可借之形成领导能力,尤其是可用以统一国会议员的思想。简言之,意识形态具有两个方面的功能:一是政策目标或理念;二是推行政策的手段。

(一)意识形态是美国的外交理念

意识形态对外交的影响是不可低估的。在国际竞争和冲突中,有时意识形态在使一个国家作出敌友选择时起着重要的甚至是决定性的作用。最典型的是英国在冷战问题上的选择。第二次世界大战期间,苏、美、英在联合抗击法西斯的同时,内部也充满矛盾,苏美、苏英、美英之间都存在着尖锐的利益冲突。尤其是美英之间,美国利用英国在战争中被削弱之机,到处抢夺大英帝国的遗产,急于取代英国的霸主地位。但是,主要由于意识形态上的原因,第二次世界大战结束后,英国却与美国联手对抗苏联,并拱手将世界霸主地位让与美国。有些学者认为,英国外交大臣欧内斯特·贝文应该被授予遏制学说、马歇尔计划、北大西洋公约组织的始作俑者的荣誉。如果

王缉思:《美国意识形态的新趋势》,载中国社会科学院美国研究所编:《美国年鉴2000》,中国社会科学出版社2000年版,第206页。

Edward H. Alden & Franz Schurmann, *Why we Need Ideologies in American Foreign Policy: Democratic Politics and World Order*(Institute of International Studies, University of California, Berkeley, 1990), *Policy Papers in International Affairs*, Number 37, pp.2, 23.

Michael J. Hogan & Thomas G. Paterson, *Explaining the History of American Foreign Relations* (Cambridge University Press, 1991), p.16.

不存在意识形态上的因素,很难说美、苏、英相互之间的矛盾会如何转化,因为英国的外交传统历来是搞均势,即站在对立双方较弱者一边,防止强者称霸。正如英国学者布瑞恩·彼得汉姆所指出的:“冷战以及由之引起的局部热战是两种不同制度之间的冲突。”

意识形态对美国外交的影响更不可低估。亨利·基辛格曾指出,美国的对外政策中历来存在着一种显而易见的矛盾:一方面,没有一个国家“在日常外交活动中比美国更务实”;而另一方面,又没有一个国家像美国那样“一厢情愿地认定美国的价值观是放诸四海皆准的”。罗伯特·达尔认为:“美利坚是一个高度注重意识形态的民族,只是作为个人,他们通常不注意他们的意识形态,因为他们都赞同同样的意识形态,其一致程度令人吃惊。”这两个人的话表明了价值观或意识形态在美国外交政策中的地位。

意识形态首先是美国外交政策的重要目标之一。杰里尔·罗赛蒂这样阐述意识形态的这项功能:“政治意识形态涉及到有关一个社会所偏好的目标和手段的信念(如自由、平等、代议制政府等)”;意识形态影响着“渗透美国社会的对外政策观点”,“即美国人怎样看待这个世界,美国在国际关系中怎样扮演自己所偏爱的角色”。⁵可以说,制定什么样的政策目标,使用什么样的手段来实现这个目标,在国际关系中扮演什么样的角色,这些在相当大程度上都是由意识形态决定的。

将意识形态作为外交政策的目标,美国在这一点上是非常明确的。就在科索沃战争进行期间,美国国务卿奥尔布赖特声称:“我们正在重新确立北约作为欧洲土地上民主、稳定和人的尊严的捍卫者这样一个核心目标。”

其实,声称将价值观作为美国外交政策目标的不只是克林顿政府,几乎历届美国政府都是如此。沙拉·斯坦米茨认为:“支持并扩展海外的人权,自从美国立国就是美国外交政策中的一个因素。”翻开美国外交史,可以看出,无论哪一届政府,即使是最奉行现实主义的政府,都非常强调通过外交政策

Brian Beedham, “The New Geopolitics,” *The Economist*, July 31st-August 6th 1999, p.7.

亨利·基辛格:《大外交》,海南出版社,1997年版,第3页。

转引自杰里尔·A·罗赛蒂:《美国对外政策的政治学》,世界知识出版社,1997年版,第354页。

5 杰里尔·A·罗赛蒂:前引书,第353页。

新华社联合国1999年5月10日英文电。

Sara Steinmetz, *Democratic Transition and Human Rights: Perspectives on U. S. Foreign Policy* (Albany: State University of New York Press, 1994), p.3.

实现美国的价值原则。

美国如此重视意识形态与价值观,是与美国的特殊国情密切相关的。美国价值观根植于美国独特的社会历史,在美国社会是根深蒂固的,并成为美国政治文化的核心内容,对美国人的思想和情感有着深刻影响,甚至是美国的立国之本,是维系美国民族团结的一个重要力量源泉。美国在发展上的成功又使美国人将他们的价值观绝对化,认为那是世界上最完美的价值观,应该在世界推广,让全人类共享,美国不仅拥有推广的“权利”,而且还负有义不容辞的推广“义务”,就如基辛格所说:“美国的价值观使美国人自认为有义务向全世界推广这些价值观”。于是,向外国输出美国的价值观不仅成了美国外交的一个传统,而且还成为美国外交的重要目标之一。两次世界大战和冷战,美国都站在了“民主国家”一边,这不是偶然的,这些行为只用“权力平衡”的理论是难以解释清楚的。理查德·鲍厄斯认为:“美国在20世纪为击败对民主的威胁——德意志帝国、日本帝国、第三帝国和欧洲与亚洲的共产主义——而牺牲了成千上万的生命和数不清的财富。如果没有能为这些牺牲提供根据的理想和价值观,美国人就不会为他们的国家为人类建设一个更好的世界所做的事情而引以自豪。”

作为目标之一,意识形态还影响着美国人对根本国家利益的判定,进而指导美国外交决策。约翰·艾肯伯瑞认为:“美国在国外促进民主,特别是像自第二次世界大战结束以来它所实行的那样,反映了它对如何建立稳定及相对和平的世界秩序的现实的、逐渐发展的和深刻的理解。这即是所谓美国‘自由化’大战略。它基于非常现实的观点,即其他国家的政治特性对美国能否确保其安全和经济利益有重大影响。”可见,推进民主,搞“自由化”,本身就是非常现实的美国外交的大战略,是与维护美国国家利益相一致的。

当然,美国意识形态外交在不同时期有不同的表现形式和重点。在俄国十月革命以前,美国强调输出美国的价值观;社会主义国家出现后,特别

亨利·基辛格:前引书,第2页。

Richard Gid Powers, Not Without Honor: The History of American Anticomunism (New York: Simon and Schuster Inc., 1995), p.428.

约翰·艾肯伯瑞:《美国缘何要输出民主》,载美国驻华大使馆新闻文化处编《交流》1999年第3期,第61页。

是冷战期间,与共产主义对抗这一更重要的意识形态内容占据了压倒性的地位,输出美国价值观则退居其次。冷战后,共产主义这个敌人不再对民主等美国价值观构成威胁,美国又重新强调输出美国的价值观,而且攻势更盛。

(二)意识形态是美国推行外交政策的重要手段

在现实生活中,美国经常公开宣扬意识形态作为外交政策目标的功能,而掩饰其另一方面的功能,即做为推行外交政策的手段。陈乐民先生认为:“用意识形态作为对外关系准则,其实不可能是纯而又纯的,它经常会用来掩盖其实并非意识形态的意图。”这在美国也不例外。实际上,更经常地,意识形态是被美国用来做为“手段”。毛泽东对此曾有过精辟论述,他说:“据我看,美国反共是把它当作个题目来做文章,以达到他们另外的目的,首先是占据从日本到英国的这个中间地段……欺负它们,控制它们的经济,在它们的领土上建立军事基地,最好使这些国家都弱下去。”毛泽东的话有点极而言之的味道,但揭示出了美国意识形态外交中的非意识形态意图。在60年代担任负责政治事务的副国务卿尤金·罗斯托说过这样的话:“从许多方面看来,全部战后历史就是美国逐步接管先前由英国、法国、荷兰及比利时所据守的阵地的过程。”⁵他的话表明,冷战时期,在反共的旗帜下,遏制共产主义并不是美国外交的唯一内容。

将意识形态做为外交的手段并非美国首创,也非美国独享。早在11世纪末至13世纪末,罗马教皇就同西欧封建主和富商一道,打着维护基督教的旗号,向地中海以东地区发动了8次侵略战争,即“十字军东侵”。18世纪末至19世纪初法国大革命时期,拿破仑高举把法国革命的成果推广到法国以外的旗帜,向外进行扩张,而以英国为首的反法联盟则打着恢复被法国革命摧毁的“旧秩序”旗号,组织起来同法国较量。双方的外交都披上了一件意识形态的外衣。将意识形态做为外交工具,更为突出的是苏联,几乎苏

陶文钊:《美国的亚太政策》,载周荣耀主编:《冷战后的东方与西方:学者的对话》,中国社会科学出版社,1997年版,第116-117页。

陈乐民主编:《西方外交思想史》,中国社会科学出版社,1995年版,第11页。

《毛泽东外交文选》,中央文献出版社、世界知识出版社,1994年版,第159页。

5 转引自哈里·马格多夫:《帝国主义时代:美国对外政策的经济学》,商务印书馆,1975年版,第40页。

联的一切外交活动都是在把共产主义推向全世界的旗号下开展的。冷战期间,苏联对其盟国的许多大国主义、干涉主义行为,都是打着“国际主义”的旗号做出来的。然而曾在莫斯科供职五年的美国前驻苏大使阿瑟·哈特曼在1986年即将离任时说,给他印象最深的一点是:“苏联的俄罗斯色彩比共产党色彩浓得多。”“他们受俄罗斯民族的影响以及他们通过历史而形成的根深蒂固的习惯胜过我真正看到的他们在1917年革命后苏维埃的影响。”

美国利用意识形态做外交工具也是相当突出的。冷战后,美国极力推行“民主外交”、“人权外交”,毫无疑问有将民主、人权作为推行外交政策工具的成份。这从美国在民主、人权问题上实行双重标准就可以得到证实。就是在能够体现美国推进民主意图的具体政策中,推进民主也往往不是单一的目标,甚至还不是最主要的目标。比如对俄政策,还在克林顿政府上台前夕,前总统尼克松就建议美国支持叶利钦的改革,他直言不讳地指出这样做的主要目的:“叶利钦的亲西方的、民主的俄罗斯政府一旦垮台,就会对美国经济产生远比新政府在国内能做的任何事件都要大的影响。”

作为推行外交政策的手段,意识形态通常有如下几个作用:(1)打击对手的武器,使对手陷于非道德的被动境地;(2)动员、争取国内公众支持的工具;(3)将盟友与自己拴在一起的纽带;(4)使国内各种政治力量取得一致意见的粘合剂;(5)掩盖真实意图的烟幕。

意识形态在美国外交中具有这种特殊的作用是与美国国情分不开的。与其他西方大国不同,美国几乎不存在真正意义上的国家安全问题,即外敌入侵威胁国家领土和主权完整,所以,美国对外很少像其他西方国家那样打着维护国家安全、防止或反对外敌侵略的旗号。因为那样很难奏效,公众会说:谁威胁我们的安全了?而用意识形态或价值观作为对外政策的旗帜,则比较容易引起公众的共鸣,得到他们的支持。

二 美国外交政策中意识形态与国家利益的关系

要想充分理解意识形态在美国外交政策中的地位与作用,就必须弄清

见陈忠经:《国际战略问题》,时事出版社,1987年版,第286页。

转引自刘靖华:《霸权的兴衰》,中国经济出版社,1997年版,第73页。

美国外交政策中意识形态与国家利益的关系,因为美国的所有外交政策都是以维护国家利益为前提的。

这里所讲的国家利益是国际政治范畴的概念(即英文中的 National Interests)。《美国政府与政治辞典》将国家利益定义为:那些与一定民族国家的至关重要事情紧密相关的政策目标,如果在国内政策或国际谈判中违反了这些目标,将会被认为无论是在国内发展还是在国际竞争中损害了这个国家的未来。对国家利益最经典的表述是英国外交大臣帕麦斯顿勋爵1848年3月1日在英国下议院说的话:“我们没有永恒的盟友,我们也没有永久的敌人。我们的利益是永恒的,追求那些利益是我们的职责。”

意识形态与国家利益是两个不同的概念,因而在许多学者的著述中,常常把两者完全割裂开来。比如经常有这样的议论:一个国家的外交政策的出发点应当是国家利益,而不应是意识形态。在美国,客观主义学派认为“有一个‘真正的’、客观化的国家利益,独立于学者们和政策制定者对它的理解而存在”。他们时常批评美国对外政策只是抓住了道德和意识形态的目标而忽视了国家利益。这种将意识形态与国家利益完全分离的做法,很难解释当今国际关系特别是美国对外政策中的许多现象。

实际上,国家利益是不可能与意识形态和价值观这些主观的东西截然分开的。正如杰里尔·罗赛蒂所说的:“国家利益显然是一个主观的概念,不同的人对国家利益有不同的界定。因此,国家利益是随着时间的推移而有所变化的,其特性在 any 一点上都取决于社会和政府中普遍持有的意识形态和对外政策观点。换言之,国家利益和美国对外政策的制定受到思想力量——即精英群体和大众群体的意识形态和对外政策观点的力量——的极大影响。”现实情况确实如此。美国不同思想倾向的战略家对美国国家利益的认识是存在很大差异的,造成这种差异的重要因素就是他们的意识形态和价值观。美国是一个多元社会,代表不同阶级和利益集团的人,思想观念不同,所使用的判定标准不同,因此对国家利益的解释也是不同的。

从实践情况来看,美国不同时期的国家利益是有很大差别的,现在认为

Jay M. Shafritz, *The Harper Collins Dictionary of American Government and Politics* (Harper Collins Publishers, 1993), p.313.

M·贝科威茨等著:《美国对外政策的政治背景》,商务印书馆,1979年版,第309-310页。

杰里尔·A·罗赛蒂:《美国对外政策的政治学》,第355页。

理所当然是“国家利益”的东西，在美国立国之初却受到各州的抵制。从美国建国到19世纪末，使美国置身于欧洲之外被认为是符合国家利益的，而到第一次世界大战之时，积极参与国际事务则被看成是符合美国国家利益的；冷战时期，反对共产主义则被看成是美国最重要的国家利益。

其实，意识形态与国家利益虽然存在异质性，但也有一致性。这种一致性包括两个方面。一方面，对国家利益的认识受意识形态的影响，信奉不同意识形态的人对国家利益有不同的判定。在这里，意识形态渗透在国家利益中，甚至成为决策者判定国家利益的指导思想和依据。美国的价值观和宪政民主体制是美国的立国之本，没有它们，美国就不成其为美国，它们已经与国家安全和经济利益有机地联系在一起，因此谁威胁到了它们的生存，谁就等于是威胁到了美国的国家利益。另一方面，意识形态构成了国家利益的重要组成部分。国家利益可以分成几个层次：第一层次是国家领土和主权的安全，通常称国家安全；第二层次是经济利益，即经济安全和发展；第三层次是国家的价值观或意识形态等。第一、第二层次可称作基本国家利益；第三层次为一般国家利益。也有的学者将国家利益分为若干方面，如经济利益、安全利益、政治利益和文化利益。意识形态和价值观被容纳在政治利益和文化利益中。战略利益实际上是对各种利益加以综合而形成的。如冷战后，维护其“一超”地位就是美国最大的战略利益，而这个“一超”地位对扩展美国的安全、经济 and 意识形态利益都有极大的益处，而实现这一战略利益的手段也正是从安全、经济、意识形态几个方面入手。

由于美国的特殊地位，它对国家利益的界定与一般国家有所区别，而且不同的人也有不同的界定。1998年《美国新世纪国家安全战略》中将美国国家利益分为三类：“第一类包括生命攸关的重大利益——对我国生存、安全和活力的重要性非常广泛的和压倒一切的利益。其中有我国领土的实际安全和我们的盟国的实际安全、我国公民的安全、我们的经济利益和保护我们的重要基础设施等等。”“第二类包括重要的国家利益处于危险之中的局势。这些利益并不影响我国的生存，但是确实影响我国的安康和我们所生

陈乐民主编：《西方外交思想史》，第92页。

阎学通：《中国国家利益分析》，天津人民出版社，1996年版，第302页。

活的世界的性质。”“第三类是人道主义利益和其他利益。”这里所讲的第三类实际上就是价值观或意识形态利益。

当然,与基本国家利益相比,一般国家利益处于次要的、从属的地位。当一般国家利益与基本国家利益抵触、矛盾时,美国会暂时牺牲一般国家利益。但是,不管人们怎样界定,“国家利益的核心点都是,保护或扩大美国机体安全、经济繁荣和战略利益(防卫和资源意义上的);其目标就是维护和扩大国家的权力和地位。”斯坦米茨的论述比较恰当地揭示了意识形态在国家利益中的地位以及与基本国家利益的关系。

在外交政策的制定和执行过程中,很难将不同方面的国家利益分得十分清楚,通常,美国将各个方面的国家利益加以综合考虑,提出一个总的政策目标,而且当这种目标确定后,便居于外交政策中主导地位,其他一切目标都从属于这个总目标。冷战时期,反对共产主义是这个总目标。冷战后,美国提出了要“领导世界”的战略目标,这既是美国价值观念的必然要求,也是美国领导人心目中谋求战略利益的最佳途径。维持美国业已形成的“世界霸主”地位正是美国对外战略中价值观念与战略利益的契合点。

在现实外交政策中,很难截然划出一条线,将基本国家利益和意识形态所起的作用区分开来。比如对冷战初期杜鲁门政府推行遏制苏联的政策,不同的人就有不同的解释。杜鲁门政府的重要的政策制定人、苏联问题专家乔治·凯南断言,苏联在欧洲的扩张是主要的威胁,美国必须遏制苏联在欧洲的扩张;而杜鲁门政府的另一位重要的政策制定人保罗·尼采则强调,苏联是一个计划将共产主义的侵略扩展到全世界的革命国家,美国除了在世界范围对苏联进行军事遏制外,别无他途。⁵凯南是从地缘政治的角度出发,而尼采则是从意识形态角度出发,但二人却得出了相同的结论,即要对苏联实行遏制。

前德国总理赫尔穆特·施密特曾对苏联外交政策的动力作过十分精辟的分析,他的分析模式也完全适用于美国。施密特认为:“长达500多年之

新华社华盛顿1998年12月1日英文电。

Sara Steinmetz, op. cit., p.4.

田德文:《价值观念和战略利益——对美国亚洲政策的一项分析》,载周荣耀主编:《冷战后的东方与西方》,第119-120页。

5 参见杰里尔·罗赛蒂:《美国对外政策的政治学》,357页。

久,所有的沙皇都奉行一种以‘积累俄国的土地’著称的政策……俄国的苏联领导集团继续推行,甚至加强了这种谨慎的、但却不断扩张的总战略……莫斯科的总战略3/4由传统的俄国战略、1/4由共产主义的意识形态组成。对于安德烈·葛罗米柯这样的人说……传播共产主义的意识形态一直是推行俄国总战略的一个手段。意识形态的圣杯守护者米哈伊尔·苏斯洛夫当然又是另外一种想法。在每一个国家中,关于自己的战略是有意见分歧的。在苏联,传统的和历史的动力总是在支配着意识形态的动力。”可以说,在美国也是这样,只不过与苏联相比,意识形态动力在美国外交中的作用更大一些。不过,总的来讲:第一,意识形态动力在美国外交总战略中所起的作用只占一小部分;第二,国内不同的人对意识形态的作用有不同的看法,有人把它看得非常重要,有人只把它作为一种手段;第三,意识形态动力最终受基本国家利益动力的支配。

三 意识形态与美国外交政策指导思想

要想透彻地理解意识形态在美国外交政策中的地位及其与国家利益的关系,我们还有必要探讨一下意识形态对美国外交政策指导思想的影响。美国外交在不同时期受到不同外交思想的影响,而在各种思想中,意识形态的地位是不尽相同的。

(一)理想主义与现实主义

理想主义作为一种有影响的国际政治理论和学派是在第一次世界大战以后萌生和壮大的,而且它还产生于美国外交中。威尔逊主义就是其代表。理想主义的要义就是从道德观念出发,认为理想或精神的东西是至高无上的、决定一切的。显而易见,意识形态和价值观在理想主义这里占有十分突出的位置,甚至是决定性的位置。不过,重视意识形态和价值观并不意味着理想主义不重视基本国家利益。

作为理想主义对立面的现实主义,把人性及其需要作为政治哲学的出发点,将权力与利益作为国家之间政治的核心内容。可以说,现实主义理论更符合国际政治的现实状况,所以,它产生后,一直主导着西方的国际政治

理论。

然而,现实主义并没有完全放弃道德观念。基辛格认为,“责任心显然是美国历史的遗产。”不过,理想主义将这种“责任心”过分夸大,进而掩盖了美国的利益,走到了“利他主义”的歧路上去。他还认为,理想主义并不是不能要,而是应该使“我们的理想主义更有现实性”。现实主义的代表人物都承认:在抽象概念和具体利益发生矛盾的时候,现实主义总是摒弃抽象概念而坚持具体的利益。从这里也可以看出,现实主义是承认“抽象概念”的,只不过与“具体利益”相比居于次要地位罢了。

其实,在美国的现实外交政策中,现实主义与理想主义、政治与道德是不能截然分开的。道德原则和价值观本身就寓于国家利益之中,政治本身就包括着道德的内容。美国前国务卿舒尔茨非常恰当地阐述了美国外交中道德与现实的关系。他说:“规定了美国‘道德’外交内容的民主和人权原则可以不与现实政治的利益相矛盾”,“在人权和现实政治之间做出有效选择的两难处境可以达到一个双赢的结局”。

历届美国政府都很好地处理了“政治人”与“道德人”的关系,他们既是现实主义者,也是理想主义者;既维护美国眼前和长远的基本国家利益,也尽可能地传播、维护美国的价值观;只不过是在不同历史条件和个人背景下有所侧重罢了。正因为这样,美国外交中经常出现似乎是理想主义者和现实主义者角色错位的现象:被认为是理想主义者的人有时变得非常现实,而被看成是典型现实主义者的人在某些问题上又非常执著地坚持美国的价值观。特别值得玩味的是,美国参加第一世界大战、正式放弃孤立主义外交方针,却是在威尔逊的利他主义的旗帜下实现的。“号召美国参战时他不提自私的国家利益,而是表明美国别无所求,只是为维护原则而战。”而此前,西奥多·罗斯福以维护美国国家利益为旗帜,号召美国放弃孤立主义,却没能奏效。

当然,许多学者认为,美国高举道德大旗,完全是一种手段,是为维护基本国家利益寻找借口。这种看法不够全面、客观。基辛格对“道德借口说”

亨利·基辛格:《美国对外政策》,上海人民出版社,1972年版,第71-73页。

Sara Steinmetz, op. cit., p.210.

亨利·基辛格:《大外交》,第27页。

做出了这样的批驳：“美国若不是真心信服它所代表的最深刻的价值和理念，也无从坚持这个政策（指遏制苏联政策，笔者注）历40年，并且付出严酷的代价。美国政府许多最高等级的机密文件，自始就无意发表给公众知晓，它们却往往弥漫着道德色彩，可以说为这个说法作见证。”

冷战后，面对新的国际形势，现实主义与理想主义就世界格局的变化和美国所应当采取的外交政策进行了激烈争论，尽管它们的理论基础不同，所提出的政策主张有很大差异，但它们有一个共同点，就是强调美国民主、人权等价值观的优越性，强调美国对于这个世界的责任。就是博采了众家之长，被认为是已成为冷战后美国对外政策的指导思想的新现实主义，也坚信美国政治、经济价值观的普遍适用性。

（二）孤立主义和国际主义

孤立主义与国际主义是一对相互对立的外交政策思想。孤立主义曾使美国深受其益，得以在立国初期避免卷入欧洲的战乱，集中精力发展自己。孤立主义是国父乔治·华盛顿确立的政策原则。有的学者认为，孤立主义曾指导了美国整个19世纪甚至20世纪前半期的外交政策。美国自1945年后才正式放弃孤立主义，其标志是“杜鲁门主义”的产生和北约成立，即美国正式与西欧结成军事同盟。特别是1950年6月10日杜鲁门在密苏里圣路易斯的演说中，明确提出了否定孤立主义的观点：“孤立主义是通向战争之路。更糟糕的是，孤立主义是在战争中走向失败之路。”不过也有人认为，从本世纪初开始，即“门户开放”政策的提出，美国就开始向奉行国际主义转变，积极参与国际事务，并力图在国际事务中发挥主导作用。基辛格认为，西奥多·罗斯福和伍德罗·威尔逊是使美国摆脱孤立主义的关键人物。

其实，不管美国何时放弃孤立主义而奉行国际主义，美国外交政策中的孤立主义和国际主义并不是截然分开的。美国的孤立从来就不是与外界绝对隔绝的，孤立是相对的。罗伯特·帕科特认为，“就历史来看，我们的国家利益——就防卫安排这个意义上——是不断扩展的。它们从美国大陆延伸到加勒比海，又到整个西半球，到西欧，到我们的太平洋属地和盟国，并且，

亨利·基辛格：《大外交》，第414页。

王勇：《试析后冷战时期美国对外政策的思想争论》，载牛军主编：《克林顿治下的美国》，中国社会科学出版社，1998年版，第203-204页。

Jay M. Shafritz, op.cit., p.248.

至少从理论上说,到世界实际上的任何非共产主义国家。”在这个“扩展”过程中,孤立主义者与国际主义者的立场是完全一致的。

概括起来讲,美国的孤立主义有这样两个特征。一方面,政治与外交上的孤立并不限制美国在经济上同外界发生联系。另一方面,在进入本世纪之前,美国虽然不积极参与欧洲和亚洲的事务,但却积极参与美洲的事务。1823年“门罗主义”的出笼,实际就是美国走向国际社会的一个重要步骤。

实际上,正如帕科特所分析的,美国从立国时起,就是孤立主义(对欧洲)和扩张主义(对美洲)并用的。以后随着美国国力的逐渐强盛,它又是孤立主义与国际主义并用。美国是采用孤立主义政策还是国际主义政策,完全依其国家利益而定,而国家利益又是现实主义和理想主义的有机统一。美国立国初期,无力与欧洲列强争雄,自己又需要一个安定的外部环境来发展自己,因此奉行孤立主义,尽可能与欧洲的体系隔绝。但同时美国也采用了一些有限度的国际主义政策,如门罗主义,在东亚则参与打开中国和日本的国门,就是对欧洲国家也是巧于周旋。在这个过程中,国际主义思想在美国逐渐形成。19世纪20年代“天定命运”论形成,表明美国随时准备成为国际大家庭中起主导作用的成员。1880年美国开始扩增海军,1889年艾尔弗雷德·马汉提出“海权论”,表明美国已经做好了参与全球事务的准备。应该说,1898年的美西战争是美国放弃孤立主义的标志。以后,尽管孤立主义在美国还有一定影响,而且在某些时候,如冷战后,影响还有所增强,但国际主义一直是美国外交的指导思想。美国两大党都站在国际主义立场上制定外交政策,只不过民主党的国际主义具有更多的理想主义色彩,而共和党的国际主义中现实主义成份更多一些,而且有时看起来有点像孤立主义。

美国学者查尔斯·凯卓利曾这样论述理想主义与孤立主义、干涉主义(干涉主义实际上是国际主义的表现形式)之间的关系:“理想主义从自相矛盾的驱动力中吸收灵感:或者从不合意的世界撤出来,或者改变这个世界。它趋向于极端孤立主义或极端干涉主义,因为理想主义的思维导致这样的结果:不是寻求使国家从世界的不道德状态中孤立出来,就是寻求改革这个不道德的世界。”因此,“美国的理想主义有两张面孔:一张是非干涉主义,另

一张是改革者和狂热传道者。”

无论是孤立主义还是国际主义,由于都与理想主义分不开,因此都含有意识形态外交的因素。相比之下,国际主义中的意识形态因素更为突出、明显一些。威尔逊主义的国际主义就是在与列宁主义的国际主义对抗中形成的;冷战时期国际主义更是以反共主义为基础;现在美国所奉行的国际主义也是将推进民主、人权作为主要内容之一。

(三) 民族主义

民族主义虽然不常被美国战略家们提及,但却对美国外交政策起着非常重要的作用。实际上,民族主义是美国外交的最高指导思想,是孤立主义和国际主义、现实主义和理想主义的有机统一体。

关于什么是民族主义,笔者赞成下面的定义:民族主义是“可将人们拉在一起,使之有共同归属感和价值观的文化、历史、语言、心理和社会力量的整体。其发展趋势是导致产生这样的政治信念:某个民族共同体应该有他们自己的政治秩序,应该独立并平等于世界上其他政治共同体。”根据这种定义,任何民族和国家都存在着民族主义。这符合实际情况。不过,民族主义不同于爱国主义。小说家理查德·爱尔丁顿在《上校的女儿》(1931)中写道:“爱国主义是一种积极的责任感。民族主义是一只为自己的粪堆而啼叫的浅薄的公鸡。”法国前总统戴高乐说过:“爱国主义就是当爱你自己的人民上升到第一位的时候;民族主义,就是当恨人民而不是恨你自己上升到第一位的时候。”爱尔伯特·爱因斯坦有过这样的评价:“民族主义是一种发育不全的疾病。它是人类的囊虫。”

也许正是由于美国的战略家知道民族主义不是个褒义词,所以他们几乎不提及美利坚民族主义,而是经常把民族主义的帽子戴到别人头上。其实,民族主义在美国是很有影响的。独立战争实际上是民族主义的产物,美利坚民族要摆脱大不列颠民族的统治与压迫。这时的民族主义应该说是具有积极意义的。然而,后来,随着美国的发展和强大,美国的民族主义则成了其向外扩张的动力和依据。“美国伟大”、“天定命运”、“种族优越”等观念都

Allan J. Cigler & Burdett A. Loomis ed., *American Politics: Classic & Contemporary Readings* (Boston: Houghton Mifflin Company, 1992), p.620.

Jay M. Shafritz, *op.cit.*, p.318.

是这种民族主义的表现。尤其是“反共主义”,更是被看成具有维护美利坚民族统一的功能,具有深厚的美国特色。这种民族主义已经具有上述几位思想家所批评的那种民族主义的味道了。澳大利亚国立大学的米勒教授分析了里根政府所奉行的保守主义意识形态的思想渊源,认为“里根意识形态”有三个来源:“传统的美国至上主义(Americanism)”、“右翼民粹主义(Populism)”和“新保守主义(Neo-Conservatism)”。在这三个来源中,“美国至上主义”和“民粹主义”都具有浓厚的民族主义色彩。

任何民族主义都与本民族的价值观念紧密联系在一起。但是,与第三世界国家的民族主义不同的是,美国的民族主义不仅要维护自己的价值观念,而且还要向外推广,甚至为了达到这个目的,可以干涉别国内政,甚至动用武力。如果说,美国民族主义在冷战期间的集中体现是反共主义,那么,冷战后则是霸权主义。

民族主义对美国外交决策的影响是不容低估的。爱尔顿·弗莱分析了美国大选前的“十月惊异”(October surprise)现象,即一些国际事件在大选投票前的一个月,即十月,被炒得火热,然后使在任总统在选举中受益。1948年的柏林危机,曾使杜鲁门的支持率由36%猛增到69%。后来的黎巴嫩危机、猪湾事件、伊朗危机都对艾森豪威尔、肯尼迪、卡特起过类似的作用。弗莱进而指出:“在总统身上所表现出来的这种对待危机的明显倾向,表明了美国民族主义的持续力量。不管美国人在特殊外交政策上如何怀疑或自我批评,毫无疑问,作为一个民族,他们享有共同的命运。当面临来自外部世界的考验时,他们必定要站在一起。没有哪个国际组织,没有任何全球价值观,没有什么来自我们共同人类的感召力能展示出如此大的力量来将美国人动员起来。美国人今天确实比以往任何一代人更世界主义了,但他们仍奉行民族主义,仍然用‘我们—他们’这样的词语来观察世界。”可见,美国政府在进行外交决策时,不可不考虑民族主义这个因素。

总的来看,从某种意义上说,民族主义才是美国外交政策更深层的指导思想,而孤立主义和国际主义则是较表层的东西。

J. D. B. Miller, *Ideology and Foreign Policy: Some Problems of the Reagan Administration* (The Australian National University, 1982), pp.5 - 8.

Michael P. Hamilton ed., *American Character and Foreign Policy* (Michigan: William B. Eerdmans Publishing Company, Grand Rapids, 1986), p.150.

(四) 实用主义

美国是实用主义的发源地,而且实用主义是唯一在美国土生土长的哲学流派,必定对美国人的思想观念和方法产生巨大的影响,进而影响美国的内政特别是外交。正如基辛格所说,实用主义是“美国精神”,美国人的求实精神和进取心就是实用主义培养起来的。可以说,实用主义作为一种哲学思想,影响着美国人尤其是外交决策者的思维方式,它是更基本、作用更持久、影响更深远的美国外交指导思想。

实用主义的要义是着重可能产生的结果,而不是事先定好的原则。英国史学家弗兰克尔对实用主义在外交上的运用效果做过这样的解释:“实用主义帮助政策的制定者有可能保持最大的灵活性,避免由于意识形态的承诺而超过限度,把外交努力集中在特定的利益上,承认严酷的现实。”这话虽然是针对英国外交说的,但也完全适用于美国。美国人正是运用了这种实用主义的方法和思想,才使美国在短短的200年间由一个新建的国家成长为世界超级大国。特别是在对外扩张上,自1900年美国兼并部分萨摩亚群岛,版图基本固定下来后,美国就将扩张重点转向了境外势力范围的扩张,即“软扩张”。这种扩张方式具有更强的灵活性,更适合于实用主义方法的运用。当美国国内发展受挫,或出现危机时,它能够迅速地收缩国外阵线,集中力量解决国内问题。这同本世纪另一个超级大国俄国(苏联)始终坚持扩大版图的“硬扩张”方式形成了鲜明的对照。美苏争霸的最终结局,同它们扩张方式的选择和对实用主义方法与思想的运用有着密切关系。

实际上,实用主义乃美国外交的传统。美国对实用主义方法和思想的运用主要表现在五个方面:

1. 外交政策口号带有极大的随机性。对同一个外交政策口号,决策者往往依据当时的实际情况和需要,在某一地区和某一时间给以特定的解释。比如“门罗主义”,随着美国国力的加强,美国不同执政者对1823年门罗咨文加以种种解释,如“泛美主义”、“大棒政策”、立宪主义、睦邻政策、区域安全,等等,终于门罗主义被引申为美国“有权”可以任意干预和控制拉美的原

见王元明:《行动与效果:美国实用主义研究》,中国社会科学出版社,1998年版,第1页。

Joseph Frankel, *British Foreign Policy 1945 - 1973* (Oxford University Press, 1975), p.113.

参见姜长斌:《21世纪的中俄美三角关系和中国的和平外交路线》,载《中共中央党校学报》1997年第3期,第5-6页。

则 ,美国成为拉丁美洲的国际宪兵。

2.对国家利益的界定随时间和条件的变化而变化。在美国的不同发展时期 ,随着美国的国力和国际环境的变化 ,美国外交决策者对美国的国家利益有不同界定。在美国成为世界超级大国之前 ,国家安全和商业利益是美国国家利益的主要方面 ;而到了第二次世界大战后 ,美国则将其霸权地位也视为其国家利益 ,而且是最重要的方面。

3.在民主、人权等价值观问题上采用双重标准。当然 ,说美国实行双重标准 ,只是就表层的现象而言 ,或者说策略意义上的 ,在政策目标及指导思想 ,美国奉行的标准是一致的。

4.灵活地处理敌友关系。比如 ,在越南战争结束之前 ,美国自恃国力强盛 ,将遏制矛头指向包括中国在内的所有社会主义国家。到了60年代 ,美国的国力不断下降 ,同时苏联的军事力量上升 ,美国开始对社会主义国家采取以分化为目的的区别对待政策 ,与中国缓和关系 ,联华抗苏。

5.言行不一。比如在台湾问题上 ,在中美三个联合公报中 ,美国都作出了不推行“两个中国”或“一中一台”政策的承诺 ,然而在实践中 ,它却时常违背自己的诺言 ,实用主义地处理与台湾问题有关的事宜 ,从而引发了多次中美关系危机。

从上述美国实用主义外交政策可以看出 ,实用主义更加淡化意识形态和价值观的作用 ,更加不注重外交政策中的“道德”因素。但是 ,实用主义也不是绝对排斥意识形态和价值观 ,只不过是在这里 ,意识形态作为外交工具的成份更多一些罢了。

刘建飞 :中共中央党校国际战略研究所教授、博士

美国早期宪政史上的 联邦法令废止权

任东来

〔内容提要〕美国的州权是美国早期宪政史的一个重要问题。它最集中地体现在联邦法令废止权 (nullification) 这一州主权论中。联邦法令废止权在 1798 年的《肯塔基决议案》和《弗吉尼亚决议案》中初露端倪,并在 1832 年的《南卡罗来纳废止联邦法令公告》中发展成型。前两个决议案和后面的公告所依据的理论根据、所倡导的否决国会立法的方式既存在着联系,又存在着差别。由于所处的历史时期不同,它们与美国宪法及宪法实践的关系也不尽相同。

关键词 美国政治/联邦制/宪法/联邦法令废止权/州权/主权

美国历史上曾存在过两种否决国会通过的联邦法律的方式。一是 1803 年联邦最高法院在马伯里诉麦迪逊 (Marbury v. Madison 1 Cranch) 一案中确立的司法审查权,即联邦法院有权宣布国会立法违宪无效;二是 1798 年《肯塔基决议案》和《弗吉尼亚决议案》中提出的联邦法令废止权,即各州有权宣布国会立法违宪无效。作为美国联邦制中制约和平衡的手段,

英文原文为 Nullification。对这一概念,目前国内中文著述尚无固定的翻译。有的译为“否认原则”(黄绍湘:《美国通史简编》,北京·人民出版社,1979年版,第139页),显然过于笼统;还有的译为“宣布(联邦法律)无效权”(王希:《原则与妥协:美国宪法的精神与实践》,北京大学出版社2000年版,第194页),似不够简洁;有的译为“国会法令废止权”(杨生茂等主编:《美国的独立和初步繁荣》,北京:人民出版社,1993年版,第149页),未能突出“联邦”这一内容。因此,笔者根据自己的研究,认为译为“联邦法令废止权”可能比较合适。

这两种方式却有着迥然不同的命运。随着美国宪政的演变,司法审查权成为联邦司法部门(最高法院)制约立法和行政部门最有效的工具,而作为各州制约联邦政府的手段联邦法令废止权,却在美国南北内战中成了历史的陈迹。

研究联邦法令废止权的历史命运,对理解美国早期联邦与州的关系,认识美国宪法的分权原则不无裨益。

—

1789年美国联邦宪法生效,美国正式建立了全国性的联邦政府。围绕着联邦和各州权力孰轻孰重,在美国的政治生活中,开始形成了以亚历山大·汉密尔顿(Alexander Hamilton)和约翰·亚当斯(John Adams)为首的联邦党与以托马斯·杰弗逊(Thomas Jefferson)和詹姆斯·麦迪逊(James Madison)为首的民主共和党。继美国建国之父乔治·华盛顿(George Washington)之后,亚当斯在1796年-1800年出任美国总统。1798年联邦党人赢得了国会的大多数,进而控制了国会。为了打击同情和支持法国大革命的民主共和党人,压制他们对敌视法国的亚当斯政府的批评,这届国会一上台,便迫不及待地通过了《归化法》、《客籍法》、《敌对外侨法》和《惩治叛乱法》等四项统称为“外侨和叛乱法”的法律。

《归化法》将外侨取得美国公民资格所需要的在美国居住的时间由5年提高到14年。《客籍法》授权总统在两年内可以将他认为可能危害美国和平与安全,或阴谋反对美国政府的外侨驱逐出境。《敌对外侨法》授权总统可以在战时监禁或驱逐敌国侨民。这三个法律主要是针对民主共和党的支持者——新近移民美国的法国人和爱尔兰人。《惩治叛乱法》则规定,任何阴谋反对联邦法律实施,煽动叛乱,发表反对、丑化、中伤美国总统和国会言论和文字者,将被处以最高为5000美元罚款,最多为5年的监禁。这四项法律中有关侨民的三项并没有严格执行。有数百名侨民担心受到迫害,主动离开了美国,因此,亚当斯并没有利用国会授予他的驱逐和监禁外侨的权力。但有24位支持和同情民主共和党人的报刊编辑和发行人在《惩治叛乱法》下被起诉,其中10人被定罪。民主共和党人把这些政治迫害夸张为“联邦党人的恐怖统治”,并利用他们所控制的一些州议会加以反抗。

时任副总统的杰弗逊和国会众议院领袖的麦迪逊分别匿名为肯塔基和弗吉尼亚两个州的议会起草了决议案(以下简称《两案》),由两个州议会通过。它们宣布国会无权通过上述四项法律,其内容也是违反美国宪法的,因此它们无效(void and no force)。《弗吉尼亚决议案》指责《惩治叛乱法》侵犯了宪法修正案第一条所保障的言论和出版自由。因为新闻出版的管理权是州权的一部分,只有各州和它的人民才有权决定某一出版物和言论是否违反公众利益,联邦无权过问。《肯塔基决议案》则指出,只有州才有权判定联邦法律是否违宪。《两案》还呼吁其他的兄弟州和它们一起,共同反对这四法案。不过,当时应者寥寥。联邦党人控制的一些北方州认为,只有联邦法院才有权决定国会法律是否违宪。《两案》所倡导用州权来否定国会立法的作法,令作为宪法之父之一的汉密尔顿深为担忧,认为一旦形成惯例,就将会毁掉美国宪法。

随后的发展证明汉密尔顿的担忧不无道理。30年后,美国南方奴隶制的坚定维护者、来自南卡罗来纳州的著名政治家约翰·卡尔霍恩(John Calhoun)进一步发展了《两案》的理论和作法,正式提出了联邦法令废止权原则。1828年,为了抗议国会通过的、被美国南部称为“可恶税率”的《1828年关税法》,南卡罗来纳州议会通过了由卡尔霍恩起草的《南卡罗来纳申辩》(South Carolina Exposition),指出该税法“是国会违宪授权,是无效的(null and void)。”实际上,这个税率的前身——1816《保护关税法》正是卡尔霍恩本人的杰作,当年他寄希望于通过这一保护关税来促进南方工业的发展。但是,奴隶制种植园制度限制了工业的兴起,使南卡罗来纳州的经济毫无起色。南方的种植园主们却把经济不景气怪罪于保护关税。为了当选副总统,并希望通过安德鲁·杰克逊(Andrew Jackson)总统的影响来促使国会撤销“可恶税率”,卡尔霍恩和南卡罗来纳州的抗议还只停留在纸上。

四年后,“可恶税率”只是略有改动,根本无法满足南方的要求。当了第

黄绍湘教授在其影响很大的《美国通史简编》(北京·人民出版社,1979年版,第111页)中认为,《两案》只宣布《客籍法》和《惩治叛乱法》违宪,似乎理解有误。Alien Act, Alien Enemies Act and Naturalization Act合称为the Alien Acts。它们与《惩治叛乱法》(Sedition Act)合在一起,统称为the Alien and Sedition Acts。参见John Hicks, The Federal Union: A History of the United States, to 1865, NY: Houghton Mifflin Co., 1943, p.252.

The Kentucky & Virginia Resolutions of 1798, in Henry S. Commager, ed., The Documents of American History (NJ: Prentice-Hall, Inc., 1973), Vol. I, pp.179 - 183.

一届杰克逊政府的副总统之后,卡尔霍恩成为杰克逊接班人的愿望因为后者另有所爱而功亏一篑。于是,他在1828年提出的“联邦法令废止权原则走出了书斋,来到了战场”。1832年11月下旬,新一届南卡罗来纳州议会召开全州代表大会,通过了一项《联邦法令废止权公告》(An Ordinance of Nullification),宣布国会通过的新关税法“未经合众国宪法授权,……因而无效,对本州及本州官员和公民均不成为法律,亦不具有约束力。”《公告》还禁止联邦官员在1833年2月1日以后在南卡罗来纳州境内征收关税,并威胁道,如果联邦政府强迫南卡罗来纳州服从已被它否决的联邦法律,该州将考虑是否还继续留在联邦内。

对此,杰克逊总统毫不示弱。12月10日,他公告全国,抨击南卡罗来纳州的作法。次年3月2日,杰克逊同时签署了《动用军队法》和《妥协税率法》,大棒和胡萝卜齐用,迫使南卡罗来纳州重开代表大会,撤销了废止联邦法律的公告。为了保全面子,强调卡尔霍恩理论的胜利,它又宣布《动用军队法》违宪。

二

显然,从《肯塔基决议案》和《弗吉尼亚决议案》到《南卡罗来纳州废止联邦法令公告》,由前者表示联邦法令的无效(void and no force)到后者宣布对联邦法令的“中止执行”(suspend it),存在着某种继承和发展。不过仔细分析对照的话,它们在理论依据、主观动机和客观效果、行动方式和发展趋势方面,仍存在着不同。

就理论依据而言,《两案》主要基于“主权可分说”和“社会契约论”。作为宪法之父之一,麦迪逊认为,主权可分是显而易见的事实,否则就无法理解美国复杂的政治制度。美国宪法创立了前所未有的联邦制度,它的主权分属于各州和联邦,同时社会中还存在着许多半主权的团体。联邦主义者所强调的主权不可分割的观点和州主权论者所强调的主权不能让渡观点本

质上是一样的,都会使美国趋于瓦解。杰弗逊则认为,各州不是接受无条件服从联邦政府的原则而组成了合众国,相反,根据美国宪法及其修正案,各州是“为特殊的目的而建立了中央政府,并委以后者有限的和特定的权力,同时,各州为自己保留了其余的大量权力。”因此,中央政府“并不享有独占和最终的对自己被授予的权力范围的判定权。”主权可分的理论奠定了各州有权判定联邦法令是否违宪的法理基础。这一理论存在着可能使联邦瓦解的潜在危险,即发展成为一种主权在州的理论。不过,麦迪逊和杰弗逊所信奉的社会契约论又多少限制了这一危险倾向。

在麦迪逊看来,社会契约是神圣的,订约各方都有严格遵守它的义务,不能出于任何借口而随意改变。任何社会契约都不能由某个个体来解释,而是应该由大多数人来解释。所以,美国各州间的契约——美国宪法——应由大多数州来解释。正是基于这样的理解,麦迪逊在强调州有权否决(interpose)联邦法律时,用的是复数(states)。在这一问题上,杰弗逊的看法略有不同,虽然他与麦迪逊一样,都是用契约论来解释美国宪法及其所规定的联邦与各州的关系,但在《肯塔基决议案》中,他似乎在暗示,单个州有权宣布联邦法令违宪。⁵ 不过,即使如此,他一方面强调“各州都有平等权力,就联邦法律违宪之处及其补救方式和方法作出判断”,另一方面,也号召“姐妹州一致宣布这些法律无效,并与本州联合起来要求在下次国会开会时废除它们。”由于各州对《两案》反应冷淡,杰弗逊在第二个肯塔基决议案中深表“悲哀”,在提出“联邦法令废止权是对借宪法之名的越权法律的正当补救”同时,他也承认“作为联邦契约一方,……本州将服从联邦法律,同时保留用宪法方式反抗的权利。”

美国早期史权威希克斯评论道:“杰弗逊此时考虑的补救措施还并不是真正的联邦法令废止权,而是托马斯·杰弗逊当选总统。”著名历史学家莫里森也认为,杰弗逊所提出的这一措施,“其一是一种所有各州共同对联邦

梅里安:《美国政治思想史》前编,上海·商务印书馆,1937年版,第190页。

The Kentucky Resolution of 1798, Commager, op.cit., p.178.

The Virginia Resolution of 1798, Ibid., pp.182 - 183 梅里安,前引书,第192 - 193页。

5 参见王希:《原则与妥协:美国宪法的精神与实践》,第155 - 156页。

The Kentucky Resolution of 1798, Commager, op.cit., pp.181 - 182.

The Kentucky Resolution of 1799, Commager, op.cit., pp.184.

Hicks, op.cit., p.418.

法律实行废止权 ;二是一种共同的解释 ,而无论这种解释意味着什么。” 因此 ,可以这样说 ,尽管《两案》宣布了四项联邦法律违宪 ,但要中止其执行还需要各州的一致行动。如果其他各州均不认为它们违宪 ,肯塔基和弗吉尼亚两州也只好遵守。一位美国宪法学者也认为 ,杰弗逊和麦迪逊“并没有打算宣称联邦是一种拥有完整主权的各州组成的制度 ,一种各州可以随意退出的同盟。”

卡尔霍恩的理论和南卡罗来纳州的实践则大不一样了。卡尔霍恩反对社会契约论 ,推出了“一致多数”(concurrent majority)论 ;否认主权可分说 ,倡导“州主权”(state sovereignty)。他认为 ,社会契约论所要求的多数统治和多数州对宪法的解释 ,只会导致“多数暴戾”。联邦的保护关税就是明证。代替“多数暴戾”的最佳办法是“一致多数” ,即政府的行动不取决于多数个体的同意 ,而取决于多数相关利益集团的谅解。在卡尔霍恩看来 ,只有这样 ,州与联邦才能相互牵制 ;有了牵制 ,才成宪法。他论证说 :“这种牵制权——制止政府行动的权力(姑且不论其名称如何 ,否决权、干涉权、取消权抑或均衡权——总是构成宪法的要素。” 正像美国政治思想史权威梅里安(Charles Merriam)所概括的 ,一致多数“不过是联邦法令废止权的绪论。联邦中每个州 ,都将中止中央政府的行动 ,行使一种否决权 ,这就可以使联邦的政治行动取决于一致的 ,而非数目上的多数原则。”

卡尔霍恩的理论并没有到此为止 ,因为废止权并不足以抵抗联邦政府对被各州废止法律的强制执行。于是 ,他搬出了最后的撒手锏 :州主权。他强调主权是不可分割的 ,分割主权就是毁灭主权。美国宪法不是由美国人民 ,而是由最初的 13 个州制定的。它们在加入联邦时 ,并未放弃任何主权。联邦政府并没有真正的主权 ,其有限的权力是各州委托的 ,它只是主权州的代理人而已。因此 ,作为主权者 ,各州理所当然有权在它们的代理人(联邦政府)越权时作出判定 ,并收回委托给它的权力。正像通过州代表大会批准宪法加入联邦一样 ,各州也可以用这样的形式来断定国会的某项法律是否违宪 ,并可以采取相应措施来中止该违宪法律在本州的执行。这种措施不

S. Morrison and H. Commager , *The Growth of the American Republic* (NY : Oxford University Press , 1942) , Vol. I , p.477 .

C. Pritchett , *The American Constitutional System* (New York , 1981) , p.20 .

梅里安 ,前引书 ,第 195 - 200 页。

仅对其公民 ,而且对联邦政府也有约束力。

很显然 ,这一理论的实践结果将是各州在任何时候都有行使其主权来退出联邦的权力。尽管卡尔霍恩也承认 ,在单个州对宪法的解释之上还有一个立宪权力 ,就是“个别州可以废止它所认为的违宪的联邦法律 ,直到全国的 3/4 的州通过一项宪法修正案来调整该联邦法律为止。” 但是 ,如果大部分州继续认可这一联邦法律 ,不同意修改宪法 ,同时中央政府又要强制执行这一法律 ,那么 ,行使联邦法令废止权的州就只有两种选择 :服从或退出。州主权说显然为退出扫清了道路 ,南卡罗来纳州的行动也表现出脱离联邦的迹象。它的议会曾特别拨款来购买军火、征召民兵 ,准备抵抗联邦的强制执行行动。

尽管卡尔霍恩本人坚持认为 ,他是在遵循杰弗逊和麦迪逊在《两案》中提出的理论路线 ,但实际上却是貌合神离。年迈的宪法之父麦迪逊斥责说 ,卡尔霍恩的说法“荒谬反常 ,是一种无政府式的僭妄 ,在宪法里连一点默许的影子都没有。” 历史学家康马杰曾对两者的差别作了精彩的分析。他们认为 ,《两案》所表达的原则更多是一种社会观而非宪法观。它们的目的是提出一种宪法理论 ,而是表达一种国内抗议 ,“反对被认为是危险的中央政府的越权行为”。⁵ 应该说 ,这种抗议在当时的确有助于美国政府制度的完善 ,但从长远来看 ,却无助于美国联邦制的稳定和巩固。它给美国南方的分离主义者提供了借口 ,把《两案》看作是“附属物”而竭力加以利用。中国美国史学家邓蜀生对此也有类似的看法。

卡尔霍恩的理论和南卡罗来纳州的实践旨在保护南卡罗来纳州的经济利益。对美国南方来说 ,保护关税的实行 ,必然会影响依赖于进出口贸易的南方“棉花王国” ,从而最终损害它的经济基础——奴隶制。正是这一担心 ,才使得南方把联邦法令废止权发展为后来的脱离联邦的权力。就卡尔霍恩个人的初衷而言 ,废止权被看作是避免联邦分裂的方法 ,而非导致联邦解体的路径。因为“一致多数”使各州都有权否决联邦法令 ,这就要求任何一项

参见梅里安 前引书 ,第 200 - 204 页。

Schlesinger , p.34 .

莫里森、康马杰等 :《美利坚共和国的成长》(上卷) ,天津人民出版社 ,1980 年版 ,第 555 页。

5 Com mager , op.cit. , p.178 .

邓蜀生 :《美国历史上的州权》 ,《世界历史》1982 年第 2 期 ,第 4 页。

全国性政策制定和执行以前,都应该获得多数利益团体的同意。出于这样考虑,各州和各地区人民都会将心比心,会对其他州和地区利益的关注甚于对本州和本地区利益的关注,从而鼓励地区合作,联邦自然得到加强。但是,卡尔霍恩这位被认为是逻辑大师的政治家却面对着一个无法解决的自相矛盾:就在他着意强调“一致多数”可能带来的和谐与进步时,他的州主权说从根本上动摇了“一致多数”,使之成为虚幻的海市蜃楼。既然各州拥有随时可以行使的独立主权,那么退出联邦也就只是个程序问题了;既然小小的关税问题就已经使南卡罗来纳州作好了脱离联邦的准备,那么,一旦触及南方社会和经济生活的命根子——奴隶制,南方脱离联邦也就势在必行了。卡尔霍恩良好的愿望在历史的进程中却结出了苦涩的果子。

三

不论是杰弗逊、麦迪逊,还是卡尔霍恩,他们在提出联邦法令废止权时,都竭力表明他们的所作所为是符合美国宪法真谛的。那么,在当时的历史条件下,美国的宪法及其权威的解释又是怎样的呢?它们是否真的与宪法的精神相一致呢?

在当时,“主权可分”的理论应该说是具有宪法依据和宪法实践的。在美国宪法的权威解释《联邦党人文集》中,汉密尔顿就认为,联邦共和国是由“一些‘社会的集合体’或者是两者或更多的邦联合为一个国家”。在联邦中,“只要其成员的独立组织不撤销,只要这种组织为了局部的目的和机构上的需要而存在,虽然它完全服从联邦的总的权力,但在事实上和理论上,它仍然是几个州的联合或者是个邦联。”美国宪法“非但没有表示要撤销各州政府,而且要使州政府成为国家主权的构成部分,准许它们在参议院有直接的代表,而且让它们拥有某些特有的、非常重要的主权。”最高法院在1793年“奇泽姆诉佐治亚州”(Chisholm v. Georgia)一案中也判决道:“在已被放弃的一切政权上,合众国便是主权者;在一切保留的政权上,联邦中的每个州是主权者。”因此,在美国联邦政府创立的初期,通常的看法是美国存在着一种分裂的主权。联邦和各州“各自在其相当的范围内拥有一种至高

无上的权威。如果必须指出最后的主权者的话,那便是人民了。”

在当时,这里的人民究竟是指各州的人民,还是全国的人民,梅里安教授认为《联邦党人文集》并未作答。但细读《文集》,似乎并不尽然。麦迪逊在《联邦党人文集》第46篇中明确讲道:“虽然(联邦和各州)两种政府被任命的方式有所不同,我们必须考虑到它们实质上都是依靠合众国全体公民的。”“首要的权力不管来自何处,只能归于人民。”一旦联邦政府和各州政府发生权力冲突,“应该决定于它们共同的选民的情感和许可。”显然,这里提到的“全体公民”、“共同的选民”应该是指全国的人民。而非各州的人民。只有这样理解,也才符合《文集》所信奉的社会契约论。

由于“主权可分”说并非空穴来风,因此拥有部分主权的各州是否可以宣布联邦国会法律违宪,也就存在着歧义。美国宪法并没有规定由谁、用什么方式来判定国会法律违宪与否。《联邦党人文集》的确谈到:“法院必须拥有宣布违反宪法明文规定的立法为无效之权……对宪法以及立法机关制定的任何法律的解释权应属于法院”,但由于宪法中没有规定,制宪者的这一想法要到1803年最高法院在“马伯里诉麦迪逊”一案中,才能确立成为一项宪法原则——司法审查权,因此,在此之前,“担心中央集权倾向的人不是没有道理来宣称各州是判定是否违宪问题的正当机构。”⁵况且,在《文集》中也可以找到各州有权反抗联邦越权行为的论述:“在一切可能发生的偶然事件中,州政府将提供完全的保证防止全国政府侵犯公众利益,与一般人民相比,人们选举的机构更易识破在各种借口下的篡夺计划。”这可以理解为赋予各州议会来判定“全国政府”是否“侵犯公众”自由的权力。“如果人民代表背叛了他们的选民,那么,除了行使原有的自卫权以外,别无他法可循。”联邦法令废止权很容易就被理解为包括在这一“自卫权”中。麦迪逊作为《文集》作者之一,不会不利用这些论述来作为其理论与实践的注脚。

可见,杰弗逊和麦迪逊的作法与当时所理解的宪法相去并不很远,多少有些时代的合理性。但是到了19世纪初,经过最高法院的几个著名的判

参见梅里安 前引书,第189-201页。

《联邦党人文集》,第240页,着重号为引者所加。

《联邦党人文集》,第392页。

5 Com mager, op.cit., p.178.

《联邦党人文集》,第139,138页。

决,美国的宪政发生了很大的变化。卡尔霍恩的理论和实践从头至尾都缺乏起码的宪法根据,甚至退回到18世纪末,也是不合时宜的。

这时,最高法院的几项宪法判决已经否定了卡尔霍恩的联邦法令废止权原则和南卡罗来纳州的实践及其它它们所根据的主权在州的理论。1803年,美国联邦最高法院首席大法官约翰·马歇尔(John Marshall)在“马伯里诉麦迪逊案”中,就法院的司法审查权作出了影响深远的判决:“违宪之法不成其为法;判定何者为法律,断属司法部门的权限和职责。与宪法相抵触之法无效。”在1819年“马卡洛诉马里兰州案”中,马歇尔又确立了联邦至上的原则,他在判决中说:“联邦政府断然是、而且真正是一个属于合众国人民的政府。无论从形式上还是内容上,它(联邦政府)都是来源于人民。它的权力是人民赋予的,并直接对人民和为人民的福祉而行使。”因此,“联邦政府虽在其权力方面受到限制,但在其行动范围以内却是至高无上的。”在1821年另一个案例中,马歇尔更加明确地重申了联邦至上的原则:“在战时,在媾和时,在所有一切贸易关系上,在其他许多方面,美国民族是一个。唯一能够在所有这些方面统辖和管理他们利益的政府,就是联邦政府。它是他们的政府,就此特性而言,他们没有别的政府。……在行使所有为了这些目标(指国家统一,引者注)而赋予的权力方面,这个政府是至高无上的。因此,它在执行这些目标时,能够合法地统辖美国领土内所有的个人和政府。”

马歇尔的这几个裁决,实际上把杰弗逊和麦迪逊在《两案》中所创立的各州裁定国会立法是否违宪的权力收回到最高法院的手中,而联邦高于各州的联邦至上原则也使“主权可分”说岌岌可危。在最高法院已经明确了联邦高于各州、判定国会法律是否违宪属于联邦法院的背景下,卡尔霍恩再倡导联邦法令废止权显然是缺乏宪法根据的。

针对卡尔霍恩的理论和南卡罗来纳州的作法,当时的总统杰克逊也明确指出,联邦政府“是一个全体人民均在其中有代表的政府,直接对人民个人,而不是对各州行使权力。”从合众国成立那天起,各州“就不能保有任何分离之权,因为这种分离并非破坏一个同盟,而是摧毁一个国家的统一。”

所引裁决词来自美国康奈尔大学网上法律文献中心所藏“Selected Historic Decisions of the US Supreme Court”(美国最高法院历史性判决选编),网址 <http://supct.law.cornell.edu/supct/cases/historic.htm>

Com mager, op.cit., p.266.

他还进一步尖锐地抨击了《南卡罗来纳州的公告》,指出它的要害是各州只遵守对它有利的法律,而抗拒那些对它不利的法律:“这项公告,不是根据一项用于抗拒明显违宪和暴虐得令人难以忍受的法律的不可取消之权利,而是基于这样一种奇谈怪论,认为任何一个州不但可以宣布国会的某项法律违宪,而且可以禁止其实行。他们自认为这样做符合宪法,宪法的真谛是允许各州保持其在联邦中的地位,而无需遵守除去该州认为符合宪法以外的联邦法律。他们又认为,只要某项法律明显违宪,取消该法律的行动就是正当的。但是,很明显,对法律的这种抗拒权与何种法律符合该条件的没有限制的判定权相结合,实际上是授予了该州抗拒一切法律的权力。”

在美国宪政史上,这场由关税问题所引发的有关联邦法令废止权的争论有着重要的意义。中国留美宪政史学者王希教授精辟地指出,在争论之前,“联邦只是推进(美国)共和思想的工具或途径,本身没有什么永久的自身价值。”争论之后,“联邦不再是一种工具,而变成了一个目标。”保卫联邦的存在等于保卫美利坚民族的政治观念和政治价值。但这一观念最终还要经历过美国内战的血与火的考验之后,才成为美国宪政思想中一个永恒的部分。

四

综上所述,从理论上讲,杰弗逊、麦迪逊和卡尔霍恩观点的唯一共同点是他们都认为各州有权解释宪法,判定国会立法是否违宪。但在这样做时,前者认为大多数州一致的解释才有效,后者则认为单个州的解释也成立。在实践上,《两案》和《南卡罗来纳州公告》均宣布国会立法违宪,但前者只是口头表示,后者却发展为“中止执行”。由于卡尔霍恩等州权至上论者,以及后来的分离主义者都把《两案》作为他们行动的根据,遂造成了两者基本一致的假象。

杰克逊还指出:“对于国会立法是否违宪,有两种判定途径:其一是诉诸司法机关;二是诉诸人民与各州。”结合前面的引文,杰克逊的看法与麦迪逊、杰弗逊基本一致。而与最高法院的判决有差距。Jackson's Proclamation on the People of the South Carolina, Dec. 10, 1832, Com mager, op.cit., p.263.

王希,前引书,第197-198页。

研究者谈到联邦法令废止权时,总是与《两案》相联系。1980年版的《美国百科全书》的这一词条称:“这一原则最早在1798年的肯塔基和弗吉尼亚决议案中提出。”1976年版的《美国历史辞典》也认为,“它最早由《弗吉尼亚决议案》和《肯塔基决议案》行使。”但它们对联邦法令废止权的解释却分别是:“州在自己的范围内对联邦法律的正式中止”和“州在其领域内中止一项联邦法律的行动。”按此定义,很难说《两案》是最早的实践者,因为它们只宣布联邦立法“无效”,并没有声明要“中止”其执行。如果要把《两案》也看成是联邦法令废止权,那么,《新哥伦比亚百科全书》的定义可能比较合适:“美国历史上极端州权派提出的一种理论。它声称各州有权宣布任何一项它们所认为违宪的联邦法令无效和作废。”但这里也有个缺陷,首先,杰弗逊和麦迪逊很难说是极端州权派;其次,《两案》并未宣布联邦法律“作废”,只是宣布它们“无效”并要新的国会“撤销”它们。

鉴于联邦法令废止权(nullification)这一概念最先为杰弗逊在《肯塔基决议案》中使用,其含义又被卡尔霍恩所扩大和深化,包含了州对国会立法宣布违宪和中止实行两重含义,同时后人已习惯于nullification来概括《两案》提出的原则,其确切的含义似可以概括为:州议会和州代表大会宣布某项它们认为违宪的联邦法令无效、直至中止其在本州内实行的权力。由于该词的含义过于庞杂,有的美国学者就用麦迪逊在《弗吉尼亚决议案》中提出的概念——否决(interposition)来代替nullification中的一部分内容,但究竟代替哪一部分内容也没有达成一致。⁵

任东来:南京大学-霍普金斯大学中美文化研究中心教授

Nullification, The Americana Encyclopedia (NY: Americana Co., 1980), Vol. XX, p.536; J. Adams, et al., eds., Dictionary of American History (NY: C. Scribner's Sons, 1976), Vol. V, p.125.

The New Columbia Encyclopedia (NY: Columbia University Press, 1975), p.1983.

参见 H. Sperber & T. Trittschuh, eds., American Political Terms: An Historical Dictionary (Detroit: Wayne State University Press, 1962), pp.292 - 293.

5 H. Sperber & T. Trittschuh, eds., op.cit., p.216.

20世纪美国文官制度的历史回顾

石庆环

〔内容提要〕本文从美国文官制度管理体系的发展与完善、美国政治结构的倾斜与文官政治角色的变换、美国文官政治势力的膨胀与官僚主义的泛滥等三个方面对20世纪的美国文官问题进行了分析。作者认为,文官势力的崛起,使20世纪的美国社会陷入了两难的境地:文官既是政治运行过程中不可缺少的因素,又在一定程度上威胁现行的政治体制。因此,美国文官制度改革根本任务应该是,在保留优点、发挥作用的前提下,建立健全的控制机制。

关键词 美国政治/文官/官僚政治

20世纪是美国文官管理制度日臻完善、文官队伍不断扩大、文官阶层政治参与程度和政治作用日益加强的时期。由于文官所具有的任职时间长、掌握专门知识、垄断信息与资料等方面的优势,使其在分权与制衡的美国政治体制中逐渐由单纯的政策执行者发展成为自主的政策执行者和实际的决策参与者。与此同时,伴随着政治结构的倾斜与文官政治势力的崛起,官僚政治的复活与官僚主义的泛滥也成为美国社会必须面对的现实。

一 20世纪美国文官管理制度发展的主要成就

20世纪美国文官管理制度的发展,是以19世纪末《彭德尔顿法》的颁布与文官制度的确立为基础的。在20世纪中,文官管理制度日臻完善,尤

其是在职位分类、业绩考核和管理机构等重要环节上取得了突破性的进展。

1883年,美国国会通过了《调整与改革文官制度的法律》,即《彭德尔顿法》。这一法律的精髓是“功绩制”,内容主要包括:第一,文官必须通过竞争考试,择优录用;第二,文官不得因为政党关系等政治原因被免职,也不得强迫文官参加政治活动或提供政治捐款;第三,文官在政治上要保持“中立”。

《彭德尔顿法》旨在改变19世纪在美国盛行的官员任用上的“政党分肥制”。“政党分肥制”是美国近代政党政治的产物,即在竞选中获胜的新总统把政府机构中的职位分配给自己所属党派特别是那些在竞选中为自己出力的人员及其亲信。从政治学的角度分析,这种做法产生的根源主要在于政治与行政之间的区别在当时的美国还不很明确,政府的规模与职能也不像后来那样庞大与复杂。换句话说,真正的行政功能还没有变得突出而重要。在这种情况下,新总统通过“封官许愿”,不仅可以协调本党内部的矛盾,加强党内团结,进而巩固自己的地位;而且还可以“把所有被赋予执行法律权力的官员,主管的或从属的、委任的或选任的”,都置于“政党的控制之下”,以“保证政党执政”。然而,随着历史的发展与社会的进步,“政党分肥制”日益暴露出它的许多弊端:首先,行政事务的繁杂使政府需要越来越多的专家,而“政党分肥制”由于在选任官员原则上任人唯亲,无疑妨碍政府的工作效率。其次,南北战争以后,美国政府贪污腐化现象越来越严重,以至于许多人认为,“这种风气与封官许愿的做法是密不可分的。”从南北战争结束时开始,美国人对“政党分肥制”的抨击越来越强烈,并企盼他们的政府官员是“有能力的与称职的”。⁵因此,《彭德尔顿法》的颁布,使美国在历史上“第一次确立了以‘能力与功绩’作为录用与衡量官员标准的法律依据。”

Paul P. Van Riper, *History of the United States Civil Service* (Evanston ILL: Row, Peterson & Co., 1958), p.537.

古德诺:《政治与行政》,华夏出版社,1987年版,第60-61页。

Paul P. Van Riper, *op.cit.*, p.536.

5 Frederick C. Mosher, *Democracy and the Public Service* (New York: Oxford University Press, 1982), 2nd ed., pp.66, 67.

Lloyd W. Warner, Paul P. Van Riper and Norman H. Martin, *The American Federal Executive: A Study of the Social And Personal Characteristics of Civilian and Military Leaders of the United States Federal Government* (New Haven: Yale University Press, 1963), p.259.

然而,1883年《彭德尔顿法》的颁布与美国文官制度的建立,只是解决“政党分肥制度”所带来的经常性的政治更迭问题,如何对文官进行管理还未被列入议事日程。20世纪以来,随着政府规模的扩大与文官人数的增多,文官管理中暴露出来的问题日益突出,对文官进行科学与有效地管理也日益成为一项紧迫的任务。

20世纪初,联邦政府在工商企业界中的“工作分析”即“泰勒制度”中找到了借鉴的经验,于是,美国文官职位分类制度随之产生。从1923年第一个文官《职位分类法》,到1949年的文官《新职位分类法》,美国文官的分类逐步走向系统化、科学化与现代化。与此同时,根据“功绩制”进行逐级分类的联邦文官也在不断增多。《彭德尔顿法》颁布之初,这类文官仅占美国文官总数的10%,即使到20世纪初,也仅占40%左右,但是到1932年,已达到了80%,第二次世界大战以后,“功绩制”曾一度达到了包括联邦政府文职官员的85%以上的程度。特别是1978年10月,国会通过了《文官制度改革法》,第一次以法律的方式确立了联邦政府人事管理制度应遵循的九条功绩制原则。⁵在这九条原则中,最突出的是强调利用报酬来刺激文官的工作积极性。改革的核心是推进按工作表现付酬的“功绩制”,以提高政府行政工作的效率。同时,这次改革在某种程度上改变了美国传统上“重职不重人”、“重资历不重表现”的片面倾向,使美国文官制度得以较为充分地发挥作用,并且更加符合时代的精神。

美国文官的考核制度在20世纪也不断得到健全与完善。从19世纪末以来,美国公共机构中就形成了一种“功绩原则”的思想观念。它是美国文官制度的主要原则,同时“功绩制的目标、准则与规范也被全社会广泛与明

Ronald N. Johnson & Gray D. Libecap, *The Federal Civil Service System and the Problem of Bureaucracy: The Economics and Politics of Institutional Change* (Chicago: The University of Chicago Press, 1994), p.48.

Paul P. Van Riper, *op.cit.*, p.543.

1816 - 1970 U.S. Bureau of the Census, *Historical Statistics of the United States* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1975), pp.1102 - 1103.

5 James McGrath, *Federal Civil Service Reform: The Federal Management Project and Proposed Changes in the Federal Civil Service System*, Library of Congress, March 30, 1978. 转引自 Mark W. Huddleston & William W. Boyer, *The Higher Civil Service in the United States: Quest for Reform* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1996), p.95.

确地认同”。而考核制度又是功绩制的基本内容之一 ;就是在对文官严格考核的基础上 ,根据文官的能力 ,特别是文官的业绩加以提拔与晋升。这不仅能够恰当地对文官进行奖励与惩罚 ,而且也为联邦政府提供了制度化的选才与用才的途径。

早在文官制度建立之前的 19 世纪中期 ,美国国会就曾要求各部每年提交公职人员的服务情况报告。但由于种种原因 ,这一要求并没有被坚持下来。1887 年 ,《彭德尔顿法》实施几年以后 ,联邦政府开始正式实施考核计划。但是 ,由于条件所限 ,当时的考核只是在很小的范围里进行。直到 1912 年 ,国会授权文官事务委员会建立考核制度、设立考核司管理考核事宜 ,情况才有了改变。1920 年 ,联邦政府开始实行统一的考核制度。

与英国文官的考核制度相比 ,美国联邦政府考核内容中 ,对文官工作表现因素的分析比较详细。例如 ,1934 年 ,联邦政府规定的考核项目有 16 项 ,到 1943 年扩大到 31 项。它们主要包括文官的工作能力、工作表现、工作业绩 ,以及道德素质等方面。然而 ,上述考核办法经过几年的实践 ,暴露出许多弊端。其中主要是考核过于依赖主管官员和考核人员主观的判断。于是 ,1950 年 ,美国国会又通过《工作考核法》 ,废除上述统一的考核制 ,要求各机关在客观的、科学的职位分析的基础上 ,由考核负责人和被考核者双方协商制定与职位相联系的工作数量、质量及其具体的工作标准 ,并以此标准作为考核的客观尺度。而且还规定 ,今后各机关的工作考核制 ,必须经过文官事务委员会的批准才能实施。⁵

1950 年的《工作考核法》是就文官所担任职务的内容和工作效率 ,做客观科学的职务分析和工作评价。由考核委员会的监督人员和工作人员就职务有关的工作数量、质量及其所需要的知识与技能加以分类评分 ,定出较为具体的工作考核标准 ,作为考核的客观尺度。然后用这一标准尺度同每个被考核人员的工作进行比较 ,得出考绩结果。考绩结果分为三个档次 :优等、满意和不满意。获优等评定的文官 ,不仅可以提升一级工资 ,而且可以优先获得晋升的机会。获满意评定的文官 ,也提升一级工资。而获不满意

Frederick C. Mosher , op. cit. , 2nd ed. , p.217 .

Ibid. , p.76 .

Ibid. , pp.76 ,222 .

5 Paul P. Van Riper , op. cit. , pp.441 - 445 .

评定的文官,按其程度分别予以减薪、降级或免职等处分。1950年的《工作考核法》确实比以前的考核办法有很大的改进,但也存在一些问题,例如考核内容过于笼统,缺乏针对性。特别是为了避免矛盾与减少麻烦,许多主管人员往往给几乎98%左右的被考核人写上考核成绩“满意”的评语。结果使考核工作流于形式,既浪费大量人力和财力,又收不到预期的效果。所以,在1978年文官制度改革时,美国联邦政府又对考核制度进行了修改和补充。在这次改革中,推进了按工作表现付酬的功绩工资制。按照1978年的改革的要求,联邦机构的各单位主管人员要在1981年10月1日以前,以书面的形式提出每一项职务的关键性的考核内容,并确定同职务有关的工作表现的客观标准。改革要求,以后在做出有关晋升与留用等关系到人事升迁的决定时,必须以考核作为主要依据。1978年的文官制度改革使美国文官考核制度进入了一个新阶段,并使之进一步完善。

在文官管理中,管理机构的建立与健全也是一个非常重要的问题。因此,美国政府从文官制度建立伊始,就把设置“一个超脱和置于政治竞争场所之外的文官管理机构”的任务放在一个比较突出的地位。1883年,美国第一个管理文官的独立机构——文官事务委员会诞生。该委员会由三人组成,包括两党成员。委员由总统任命,参议院批准。美国文官委员会是一个直属美国总统的独立机构。它不仅总揽文官的考试与其他管理事宜,而且还受理文官的申诉案件。这是美国文官管理体制的一大特色。文官事务委员会建立以后,特别是在20世纪,不断得到发展与完善,在美国文官的管理中发挥了很大的作用。不过,文官事务委员会既拥有立法权又掌握裁决权,实际上是一个矛盾的管理体制。因此,第二次世界大战以后,这一机构也越来越受到社会的批评。⁵1949年,根据胡佛委员会的改革建议,美国把文官事务委员会主管考试的权力下放到行政部门和各机关。而文官事务委

David A. Schults & Robert Maranto, *The Politics of Civil Service Reform* (New York: Peter Lang Publishing, Inc., 1998), pp.149 - 159.

Frederick C. Mosher, *op.cit.*, p.72.

Somer Miles Herman, *The President, the Congress and the Federal Government Service*, in *The American Assembly, The Federal Government Service* (Columbia University, 1965), pp.70 - 113.

5 Paul P. Van Riper, *op.cit.*, p.546.

员会则成为拟定人事法规与指导原则、进行监督的人事机关。1978年,在卡特总统任内,撤销了文官事务委员会,把该机关的职权分成两个部分,分别由新成立的联邦人事管理总署和联邦功绩制保护委员会承担。由于把文官事务委员会的职能分解开来,使文官管理机构在职能上更富有专门性,工作效率也更高。因此,人们认为,1978年的改革,不仅是“继1883年《彭德尔顿法》颁布以来改变联邦人事机构性质的最大胆的一次尝试”,而且也是“美国文官制度发展史上的又一个重要的里程碑。”尽管80年代以来的几位美国总统包括里根和克林顿总统都试图进一步改进文官管理体制,但他们的改革始终没有突破1978年由卡特总统所奠定的框架。

二 20世纪美国政治结构的倾斜与文官政治角色的变换

美国文官制度的建立,无论从哪个角度来看,都可以被认为是美国政治生活中的一场“真正的革命”。从那时起,特别是在20世纪,美国文官制度经历了一个世纪的社会变革与政治风波的激荡,获得了令人瞩目的发展。

文官制度的发展,不仅体现在文官的录用以他们的“能力、专业、教育、专业特长和经验”为主要依据,从而使他们成为“担任这项工作所能物色到的最佳人选”,而且随着政府规模与职能的增大,文官队伍也发展壮大起来。19世纪80年代,文官制度建立之初,美国联邦政府中的文官仅有13万人,⁵到1900年,不过20万人左右。第一次世界大战期间,达到30万人。即使在罗斯福“新政”时期,也仅有50万人。但是,到第二次世界大战开始时,美国联邦政府的文官已经增加到140多万人。第二次世界大战结束时,已经达到380多万人。70年代以来,经过裁减,美国联邦政府中的文官稳定在280万人左右。

The Hoover Commission Report, On Organization of the Executive Branch of the Government (New York: MacGraw-Hill Book Company, Inc., 1949), pp.6 - 7.

Flint O. Dupre, Your Career in Federal Civil Service (New York: Harper & Row, Publishers, 1990), pp.1, 40.

希尔斯曼:《美国是如何治理的》,商务印书馆,1988年版,第203页。

5 Ronald N. Johnson & Gray D. Libecap, op.cit., p.48.

1816 - 1970 U. S. Bureau of the Census, Historical Statistics of the United States pp.1102 - 1103.

如前所述,美国文官制度的建立使“政党分肥制”失去了存在的基础。与此同时,因各政党轮流执政而造成的政府大换班以及随之而来的政治秩序的混乱,尤其是正常性的政治决策和执行受到干扰的现象也随之消失。行政工作的稳定性和连续性亦由此成为美国民主政治的一个明显的特色。此外,文官制度的建立使行政官员的选拔有了一个相对公平、统一的标准。与之相适应的行政人员的职业素质亦随之建立起来。20 世纪以来,由于美国政治生活进一步民主化,行政管理水平又有了巨大的提高。

但是,对美国来说,19 世纪末文官制度的建立,特别是 20 世纪以来文官制度的发展所带来的影响,并不仅仅是我们在上面所谈到的那些优越性。因为文官制度从一个角度完善了美国的民主政治体制,又从另一个角度对这一体制造成了威胁。

美国政治的传统权威是国会,在美国历史上,国会被认为是民主政治的基石。宪法第一条就规定:“各项立法权,均属于有参议院和众议院组成的合众国国会”。除了立法权以外,国会还被授予其他广泛的权力。在制宪的先辈们看来,授予国会如此广泛的权力,一方面是“信任和依赖立法机构”,另一方面是“制止行政部门专横跋扈”。正是在这一思想的指导下,19 世纪末叶以前,美国政府的三权之中的立法权一直居于主导地位。在华盛顿哥伦比亚特区,国会山不仅在“地势上居高临下俯视白宫和最高法院”⁵而且在权力上也是高高在上,承担着治理国家的主要责任。

然而,自 20 世纪以来,由于科学技术的进步与垄断资本主义的发展,政府的职能日益广泛而复杂。在这种情况下,政府必须承担起“总资本家”的重任,领导必须有力,反应必须迅速。但是,由于国会首先是政党斗争的场所,其本身所具有的结构分散和多权力中心的特点,使国会在新形势下履行政府责任时显得力不从心。国会这一致命的缺陷使政府权力向领导坚强有力、反应灵敏迅速的行政部门倾斜成为几乎不可避免的趋势。因此 20 世

Section 1, Article II, The Constitution of the United States of American, in Janda Kenneth eds., The Challenge of Democracy: Government in America (Princeton N. J.: Hought Mifflin Company, 1989), Appendices, A - 6.

梅里亚姆:《美国政治学说史》,商务印书馆,1988 年版,第 43 页。

蒙代尔:《掌权者的责任》,商务印书馆,1978 年版,第 90 页。

5 Woll Peter & Robert H. Binstock, America's Political System (New York: Random House, 1984), 4th ed., p.4.

纪以来,特别是第二次世界大战以后,“宪法赋予国会的每一项权力往往形同虚设”,而且“每一项权力似乎越来越受到骄横恣肆的行政部门的支配”。

与国会权力衰落的同时是行政部门权力的扩大。行政权力的扩大,当然是从总统权力的扩大开始的。根据联邦宪法的规定,总统是行政首脑、主要立法者、首席外交官和武装部队总司令。然而,在政治实际运行过程中,总统的权力远远超出宪法所规定的范围,总统往往行使诸如宣战权、签约权、建交权、免职权等国会的传统权力,并在政治实践中发展成为国家元首和政党领袖。

与总统权力扩大的同时,在行政部门中异军突起的文官势力更是不容忽视。如前所述,文官是通过公开考试、择优录用的,不与总统共进退。其基本职能是执行法律与实施政策。然而,在现实政治中,情况并非如此。由于文官以任职时间长、阅历深,以及技术知识丰富为基础,因此,他们在当代美国政治舞台上并非仅仅局限于扮演一个单纯的执行者的次要角色。这一点显然是“制宪先辈们未曾预见到”的。

首先,文官作为所谓“知识精英”,往往在决策中扮演着主要角色。许多最后成为法律的立法议案最初就是在行政部门和机构中提出来的,甚至“许多国会议员个人提出的立法也是来自官僚机构”。文官得以自行“颁布大量规章、条例和对政策的阐述”,所有这一切都在管理公民、商业、工会,甚至州和地方政府的活动具有“法律作用”。文官根据立法自行作出的决定,对整个社会也可能是关系重大的。从某种程度上来说,其重要性甚至不亚于“总统、国会和最高法院的决定”。⁵

其次,文官可以通过提供方案、资料和信息等途径影响政府的决策和立法。在决策过程中,文官提出的政策方案的多少,可以影响决策者选择的范围,其提供的经过选择的资料,可以左右决策者的看法。在立法过程中,文官不仅提供信息,还可以参加国会听证会,陈述意见。特别是第二次世界大

蒙代尔:《掌权者的责任》,商务印书馆,1978年版,第89页。

Woll Peter and Robert H. Binstock: *America's Political System* (New York: Random House, 1984), 4th ed., pp.341 - 350.

Ibid., p.7.

5 希尔斯曼:《美国是如何治理的》,商务印书馆,1988年版,第220,218页。

战以后,在国会和行政部门之间的“院外活动联系已经正式化”的情况下,文官可以通过各种形式的“院外活动”向国会施加影响。文官所提出的“观点”、“修改意见”、“补充和更动”,在立法进展时能“改变”甚至“形成”立法。

最后,文官在执行政策与法律过程中也拥有较大的自主权。一项普遍性政策可以贯彻到什么程度,“通常取决于官僚们对它的解释,以及取决于他们实施该政策时的兴致和效率”。有时,政策制定出来并获得了批准,“但执行政策的人却将它引向完全不同的方向,达到完全不同的目的。有些政策则根本没有得到执行。”⁵ 这种情况使我们不得不对文官对政策的真正影响刮目相看。

不仅如此,由于美国政治体制的特殊性以及文官在美国政治生活所处的特殊地位,使文官很快发展成为美国政治生活中的“焦点”。实际上,美国分权与制衡的政治体制,没有创造出独一无二的行政领袖。尽管宪法规定总统是行政首脑,但是,宪法同时也将某些管理行政机构的权力赋予了国会,这样,不仅总统不是文官“唯一效忠的对象”,而且也使文官对国会产生了一种“责任感”。于是在政府内部形成了“一仆二主”的三角关系。由于国会和文官与总统在“争夺权力”这一点上目标往往一致,所以,文官和国会形成某种固定联系就成为必然趋势。以至于人们开始担忧是否出现了“国会政府”的问题。在与总统的权力斗争中,国会把文官视为可信赖的力量,文官更把国会视为坚强后盾。特别是国会往往直接授权局长,在“行使职权时可以不受总统的控制”,这就使得文官有了与总统直接抗衡的合法依据。文官正是以国会的某种“授权”为依据,积极参与决策与立法,自主执行政策与法律,迅速扩展其政治影响。此外,行政机构本身就是一个院外

奥恩斯坦·埃尔德:《利益集团、院外活动和政策制订》,世界知识出版社,1981年版,第66页。

希尔斯曼:前引书,第218页。

阿尔蒙德:《比较政治学》,上海译文出版社,1987年版,第325页。

5 希尔斯曼:前引书,第8页。

Norman C. Thomas & Joseph A. Pika, *The Politics of the Presidency* (Washington, D. C.: Co-Press, A Division of Congressional Quarterly Inc., 1997), p.245.

Horn Stephone, *The Cabinet and Congress* (New York: Columbia University Press, 1960), pp.1, 219 - 220.

维尔:《美国政治》,商务印书馆,1988年版,第197页。

活动集团,每一个行政机构同国会都有固定的联系。内阁的每一个部都有一位部长级的高级国会联络人员,并有几位下属人员协助进行院外活动。与此同时,文官在扩展势力的过程中,为了寻找广泛的社会支持,常常把目光投向利益集团。在各行政机构之间的矛盾与冲突中,一个缺少利益集团支持的机关被解散或被吞并的例子不胜枚举。例如20世纪70年代,管理小农场的农家信贷管理局被农业信贷署和农业发展局吞并就是其中一例。这是因为小农场主不是一个强大的利益集团,农家信贷管理局得不到强有力的支持。与此相反,由于劳工部和商务部有劳工界和企业界的强有力的支持,使它们在20世纪60年代能够顶住来自约翰逊总统试图合并这两个机构的巨大压力。尽管“总统是有权的,而且约翰逊总统是一个善于用权的总统”,但是,“在劳动者和企业界联合起来斗争的情况下,他就显得无能为力。”可见,利益集团能够为文官在摆脱政治纠纷时助“一臂之力”,是不言而喻的。因此,官僚们往往与外部的支持者结合起来,在国内外建立其强有力的利益集团作为维护自身的支柱,从而导致“形式上处于政府机构之外的集团实际上却成了政府的附属机构,甚至政府机构本身的某些部分也可能表现得像利益集团一样。”因此,在20世纪的美国政治生活中,文官常常是通过上靠国会下依利益集团来发挥他们的政治作用。结果是文官、国会与利益集团不仅形成了密切的相互关系,而且在处理某些特殊问题时结成了非正式的政治联盟,形成所谓的“铁三角”,即“小政府”。

从政治学的角度来观察,官僚政治实际是在政治权力转移过程中出现“权力真空”的条件下逐步发展起来的。如我们在前面所指出的那样,在20世纪的美国,由于科学技术的进步与垄断资本主义的发展,政府的规模和职能进一步扩大;与此同时,随着社会利益的分散,政党作用的下降,传统上代表人民行使决策权并管理国家的国会权力大大削弱,而以总统为首的、具有集中性、反应灵敏等特点的行政权力迅速扩大。然而,总统包括他的内阁成员,也不能仅仅靠自己的力量完成所有的行政工作,尤其是管理一个庞大而复杂的现代化社会,因为他们“缺乏一定的技术特长、时间和精力来解决涉

希尔斯曼:前引书,第6页。

维尔:前引书,第108页。

Joel D. Aberbach, Robert D. Putnam and Bert A. Rockman, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies* (Cambridge: Harvard University Press, 1981), p.22 - 23.

及核能源、环境保护、职业安全、通讯、航空、商业、平等就业以及美国社会生活中其他领域内的复杂内容。”因此，在行政权与立法权之间发生冲突的时候，文官乘虚而入，实际上控制了国家管理的实际过程。

从某种意义上说，在美国立法与行政两权发生激烈争夺并出现“行政至上”的局面的时候，真正得到益处的并不仅仅是作为行政首脑的总统。具体地说，在“鹬蚌相争”的条件下，真正受益的“渔人”往往是文官。因为尽管总统在与国会冲突中获取的巨大权力，可以提高其地位。但是，美国总统高高在上，因此，他不可能仅仅依靠自己的力量治理好一个如此复杂的现代国家。而具有专业知识、任职时间长、掌握各种信息、熟悉工作程序、负责处理日常政务、掌握国家管理具体过程的那些数目庞大、无处不在而又无事不参与的文官就在总统与国会争权夺利的同时，实实在在地掌握了属于总统或总统与国会分享的权力。而官僚政治则因此得以在 20 世纪美国的政治生活中复活。

三 20 世纪美国文官政治势力的膨胀与官僚主义的泛滥

20 世纪的美国不仅是官僚政治复活的年代，同时也是官僚主义泛滥的时代。因为在政治结构的演变中，分立与制衡的三权向行政倾斜本身就意味着一种危险。而更为危险的是，在三权矛盾之中异军突起的文官几乎是一支不受控制的势力。这一点是美国的早期制宪先辈与政治家们所未曾预见到的。按照他们最初的设想，文官这些“有技能的公仆”在摆脱政党控制之后，应该“既肯接受人民监督”，又是“民主政治手里的有效工具”。尤其是“以民主方式选举出来的政治家手中中立的工具”。

但是，实际情况的发展却与人们当初的设想颇为不同：一方面，文官不是选举产生的，因此，“选民无法使官僚直接对他们的行为负责”。同时文官也不受政党的控制，党派的纷争对他们不构成任何威胁。但是，文官握有广泛的权力。实际上，“华盛顿的官僚机构已经成为美国社会的一个重要的权

戴伊和齐格勒：《民主的嘲讽》，世界知识出版社，1991 年版，第 291 页。

梅里亚姆：《美国政治思想史》，商务印书馆，1988 年版，第 86 页。

力基地——它独立于国会、总统、法院和人民。” 既然选民无法使官僚直接对他们的行为负责任,那么,他们“怎么能肯定官僚们不会滥用权力或对老百姓的需求漠不关心呢”? 在现实的政治生活中,官僚滥用权力的例子不胜枚举。因为“问题不在于阴谋或腐败,而在于统治的不受约束。只要统治不受约束,它就只能反映官僚机构的私欲而不是国家的利益。” 尤其值得注意的是,如我们曾经指出过的那样,行政机构的权力并没有宪法依据。因为宪法只规定了行政首脑和国会对行政机构的领导,但“对政府的行政机构的性质和功能几乎没有作任何具体的规定。”⁵ 实际上,行政机构的权力既来源于国会的特殊立法和临时授权,又来源于政治的实际过程。这种权力来源的广泛和不稳定,一方面使行政机构的权力大小经常发生变化,另一方面却使其得以不受限制地获取权力,扩大政治影响。与英国和其他欧洲国家相比,传统上来说,美国文官的行动自由“比欧洲的任何官员都广泛得多”。而且文官任期上的保障使人民并不是“每年都能从他们以前委任的人们手里收回权力”。在“有权势的官僚机构孤立于选举与立法的影响之外” 这种情况下,文官的“专权”便绝非没有可怕之处。另一方面,尽管在名义上总统是行政机构的总负责人,但是作为行政首脑的总统并不能有效地控制文官。造成这种状况的原因首先在于,除去极少数政治性任命的文官以外,广大的文官不是总统任命的,总统当然也就不是他们唯一效忠的对象。相反,文官受《公务员法》保护,终身任职,不与行政首脑共进退。所以,把文官看作只是总统的“仆人”显然是错误的。其次,虽然法律上规定总统与部长有权指挥下属官员,有权因渎职而撤换他们。不过,文官“人多势众”。假如总统“有足够的时间、精力和情报”来控制文官,或许他们会听从行政首脑的指挥。但是,问题恰恰就出在这里:总统“不可能同时在各处

戴伊和齐格勒:前引书,第291页。

希尔斯曼:前引书,第220页。

转引自戴伊和齐格勒:前引书,第291页。

5 Woll Peter & Robert H. Binstock, op.cit., p.388.

托克维尔:《论美国的民主》,商务印书馆,1988年版,第234-235页。

Robert R. Alford & Roger Friedland, *Power of Theory: Capital, the State and Democracy* (London: Cambridge University Press, 1985), p.436.

维尔:前引书,第206-207页。

达尔:《现代政治分析》,上海译文出版社,1987年版,第9页。

出现”。他或许可以掌握某一个部的情况并加以控制,却“不可能严格地监督所有的部”。换句话说,在某种程度上,文官可以限制总统对他们的“行为所负的责任”。此外,政治行政领导部门和官僚机构之间存在着一种“相互依赖的关系”。这种状况使总统对文官的领导不可能完全依靠硬性的行政命令或严格的规章制度来维持。因此,美国行政领导部门的权力就典型地表现为“进行说服,而很少采取撤职或调任这种极端形式”,⁵以致有人认为总统行政控制权的性质不是“命令权”,而是“说服权”。更为重要的是,由于总统并不能仅仅依靠他们自己发号施令使政策得以贯彻执行,因此,对总统形成最大的制约的因素实际在于,其大部分决策要依靠下属所提供的情况和意见来确立。而文官不仅“垄断了设计实际方案所需的技术专长,也垄断了有关现行政策的大部分情报,所以获得了拟定决策的议事日程的主要影响力”。随着行政机构成为总统“最常见的制约因素”,“历史上的每位总统都遇到过这样一个问题,如何防止职业文官阉割总统的政策”。而在逐渐倾斜的政治结构之中,文官作为一个脱离了政党控制、不向人民直接负责、不直接受宪法束缚、总统难以领导的“不受影响的实体”,积极参与决策与立法并且自主执行政策与法律,确实是一个真正的危险。

文官参与决策和立法过程并非仅仅局限于为决策者提供方案、资料以及通过各种途径对立法机构施加影响。事实上,一些行政机构的常任高级文官往往“在他们自己的专门机构”的决策中起着重要作用。文官根据立法规定“自行作出的决定”,对整个社会都可能是关系重大的,在某种程度上甚至不亚于行政首脑、国会和最高法院的决定。在行政管理系统的下层,在贯彻法律的具体工作中,文官也承担一定的“政策制定”工作,因为对法律的解释实际上也“属于制定政策的范围”。甚至一个下级文官在这里所做的决

维尔:前引书,第193页。

威尔逊:《国会政体——美国政治研究》,商务印书馆,1988年版,第143-144页。

蒙代尔:前引书,第77页。

5 阿尔蒙德:前引书,第327页。

K. M. Dolbeare et al, *American Politics: Policies, Power and Change* (Lexington Mass: D. C. Heath and Company, 1974), p. 327.

普特南:《西方高级文官的政治态度》,转引自阿尔蒙德:前引书,第324-325页。

K. M. Dolbeare, *op. cit.*, p. 327.

蒙代尔:前引书,第77-78页。

定,对具体的当事人来说,其重要性“同样也毫不亚于行政首脑、国会和最高法院所做的决定。”从这个意义上来说,公务员不仅是决策的参与者,而且也是真正的决策者。

更为重要的是,许多最后成为法律的立法议案最初都是在政府各部门和官僚机构里提出来的。许多行政首脑在纲领中提出的立法方案,实际上也是官僚机构提出并草拟出来的;甚至许多议员个人提出的立法也是来自官僚机构。由于国会本身不可能通过详尽具体的法律来管理各种各样的事务以及其他一些特殊原因,“国会经常授予官僚机构以立法权”,使行政机构得以自行“颁布大量的规章、条例和对政策的阐述”,而所有这一切都在管理公民、商业、工业、工会,甚至地方政府的活动中具有“法律作用”。因此,文官不仅是真正的决策者,而且是实际上的立法者。

行政机构与利益集团的合流,官僚与政治家界限的严重模糊,在某种程度上代表了20世纪美国政治生活中的一个新的发展趋势。这一趋势不仅向人们揭示了现代美国的政治体系已经形成了以“文官统治”为特征的“官僚化”格局的事实,而且向人们提出了“由谁来统治我们这个复杂的现代社会”这一尖锐的问题。人们甚至开始认为,“有时只有官僚机构才是整个社会长期利益的倡导者”。尽管就上述事实来断言现代美国社会将要发生何种变化还为时尚早,但是,人们已经有理由怀疑由文官阶层支持着的新兴的行政集权究竟是不是“一个由体制设计者幻想出来的魔鬼”。⁵

官僚主义的泛滥使得20世纪的美国历史充满了改组行政机构的斗争。尽管人们往往对每次改革都寄予很大的希望,但是,令人遗憾的是,每次改革包括卡特改革在内都没有从根本上解决官僚主义的问题。造成失败的原因当然包括改革者力图从中捞取政治资本,从而使改革变成了一种政治权术。但是,更为重要的原因却在于改革者对行政机构存在的问题缺乏深入的认识。以往的改革集中于提高效率、节约开支等一些枝节问题,这种盲目的改革虽然收到了一些效果,但是,弊端大于益处。在改革中,“政府每次采

希尔斯曼:前引书,第107-108页。

普特南:《西方高级文官的政治态度》,转引自阿尔蒙德:前引书,第325页。

希尔斯曼:前引书,第230页。

5 古德诺:前引书,第70页。

取新的行动都要设立许多新的行政机构，” 结果是行政机构愈改愈臃肿。以至于人们认为“官僚机构存在的问题不是通过一次改革所能解决的”。

文官势力的崛起，使 20 世纪的美国社会陷入了两难的境遇之中。官僚政治以及与之俱来的官僚主义实在是一个“不招人喜爱的东西”，但是，“每一个庞大的现代社会又都少不了这样的官僚机构。” 因为没有官僚机构提供组织、分工和专业化，人们就不可能提出任何执行“大规模社会任务”的规划。但是，把现代政治领导艺术的重心转移到努力学会“如何同庞大而复杂的官僚机构打交道”，换句话说，学会“以何种方式、在什么时候对它施加压力和强制力，去除其多余和陈旧的部分，对它进行奉承和嘉奖、教育它以及接受它的教育”，⁵ 却并不是一个真正的解决问题的方案。现代美国文官制度改革的根本任务应该是：在保留优点、发挥作用的前提下，建立健全的控制机制。换句话说，问题的实质在于，“怎样和用什么方法才能使政府的三个部门充分承担起责任，在各自的领域里富有成效地工作，在为了公共安全和幸福需要进行合作的时候进行合作，并保持相互的制约以防止三个部门中的任何一个部门突然或逐渐篡权”。

石庆环：东北师范大学历史系副教授

维尔：前引书，第 208 页。

希尔斯曼：前引书，第 233 页。

希尔斯曼：前引书，第 201 页。

5 阿尔蒙德：前引书，第 328 页。

比尔德：《美国政府与政治》上卷，商务印书馆，1988 年版，第 239 页。

美国人看美国、中国与世界

傅高义

编者按 :傅高义(Ezra Vogel)是美国哈佛大学亨利·福特社会科学教授,该校费正清东亚研究中心前主任。傅教授在国际日本学界和汉学界都很有影响,也曾在美国政府任职。对于他的赐稿,本刊表示感激,并在征得他的同意后做了一些删节。本文有助于我们了解一位美国的中国问题专家如何解释美国历史、现状和中美关系,其视角和观点似有相当的代表性。

中国拥有五千年悠久的历史,源远流长的文化,是当今世界上人口最多、发展很快的国家。相比之下,美国只有短短 240 年的历史,对中国来说,美国还是一个年轻的国家,建国时正处在中国最后的封建朝代——清朝的中期。但美国却是世界上经济总产值最大、技术最发达的唯一超级大国。中美两国的历史、文化制度虽然不同,但是随着世界经济和信息全球化的发展,中美两国的关系越来越密切,两国关系处理得好,可以促进世界的和平与繁荣。在世界范围内,不只中美两国,而是世界各国,都应该考虑如何处理国与国的关系,如何充分发挥各自的作用,这对 21 世纪全世界人民都有着极其重要的意义。为了处理好中美两国关系,我们一定要超越自己的传统观念,提高和加深相互的了解。

一 美国人对自己历史的看法

在 1776 年以前 150 多年里,北美一直是英国的殖民地,也是打了很多

年的独立战争以后,才在1789年建立了美国。正是由于有这种切身的反抗经历,美国人历来同情和支持受压迫的民族和受压迫的国家。中国也有着一百多年殖民地半殖民地的历史,所以应该比较容易理解美国人对自由和独立的追求。

实事求是地看美国国内的历史,应该承认,白人曾对印第安人做了很多坏事,杀了不少印第安人。也要承认,在美国南北战争以前,美国南部的一些地主,将从非洲贩卖来的黑人作为奴隶。但1863年林肯总统解放了南部地主统治下的奴隶。现在美国政府要求对所有住在美国的人都应该给予平等的机会,能够公平竞争。作为一个学者我还应该承认,美国并没有完全达到理想的平等,种族歧视的问题依然存在,但是大多数美国人追求的理想是通过政府来帮助和支持国内外受压迫的人。

中国是一个多民族的国家,秦始皇统一中国以后,几千年来中国人基本上都是住在中国,移民来的人口不多。但在美国,除了几十万印第安人以外,其他人都是从外国来的,主要是从欧洲,也有从非洲、南美、亚洲来的。224年前美国独立战争时,美国人口只有300万,他们是1607年以后从欧洲来到美国的。这些移民的后代,生在美国,长在美国,很快就学到美国的文化,因而,他们对自己祖先的故乡,对自己出生地的感情并不像中国人那以深,但美国人对美国有很深的爱国主义感情。

为什么全世界有那以多人来到美国呢?这些移民中有不少人是想找发财的机会,因为他们在自己的国家里挣钱的机会不多;但是在移民中有相当一部分人是因为在欧洲或者其他国家受到宗教或政治的压迫,为了自由和独立而放弃了自己的祖国,避难来到美国的。在美国,他们找到了所要追求的自由,所以追求自由和独立,就成为有史以来美国重要的传统思想。19世纪,美国进行了西部大开发。那时,美国西部的土地很多,人口很少,而且开始时西部也没有政府管理,一切都是依靠个人的努力。那时,东部的人如果感到受压迫,随时可以去西部开垦土地。美国没有封建社会的历史。所以,美国的西部大开发形成了美国很强的个人主义传统。

美国人对外政策的基本看法是这样的:在20世纪,美国打了四次大仗;两次世界大战,一次朝鲜战争,还有一次是越南战争。通过两次世界大战,美国人认识到,世界已经变小了,全世界的情况与美国都有密切关系。美国认为,1931年美国没有及时地反对日本占领中国东北;1939年时美国也没

有迅速地反对希特勒,造成了第二次世界大战。所以对美国来说,两次世界大战的教训是:一个独裁的国家侵略别的国家时,如果不及时反击,其后果是要付出更大的代价。

在很多人看来美国有霸权主义的行为,但美国人不同意这个看法。我个人认为,美国政府在历史上对南美和北美的作法确实接近于霸权主义,因为在那里,美国的力量很强而其他国家则力量很弱。但现在,全世界有很多力量强大的国家和地区,如欧洲、日本、中国,将来还会有印度。因此,霸权主义的行为是不能得逞的。另外,世界上有很多问题,单靠美国一个国家的力量是不够的,一定要与其他国家合作才行。当然我也承认,美国国防部有不少人认为美国有能力也应该成为一个军事力量更为强大的国家,但是大多数美国人的看法是与他们完全不同的。

有些外国人会问为什么有的美国人并不完全了解情况但还要乱说话?原因是,在美国人看来,每个人都有权利表达自己的看法,只要不宣传“打倒美国政府!”所以,尽管有时一些人并不一定了解社会状况,他们却喜欢表明自己的看法。对此,希望中国人清楚地分析和判断,不要误将美国的支流意见当主流。

目前美国在许多方面仍然领先世界。这使不少美国人越来越骄傲。我认为,用中国人的话说:谦虚使人进步,骄傲使人落后。你们应该批评美国人的自高自大,我会和你们一起去批评那些骄傲的美国人。他们应该懂得:自己的经验在别的国家不一定合适,更不要将自己的思想方法强加于人。其实在美国还是有许多美国人虽然很成功,但却非常谦虚,一直努力工作,我很佩服他们。美国的前途只会因骄傲而落后,为了取得更大的成功就一定要谦虚,继续奋斗。

二 美国社会内部的六大矛盾

(一) 贫富分化和地位高低的矛盾

18世纪美国基本上是农业社会。由于土地多,人口少,任何人都可以去开垦新的属于自己的土地。所以,当时,除南部的棉花种植地区以外,美国没有地主,只有自由农民。这些农民大多以家庭为主,有自己的土地,享有比较平等的社会权利。

但是,在后来的工业社会里,出现了贫富分化。有的企业家,比如买卖股票的人成了大资本家,非常有钱。随着产业结构的调整,农业技术的进步,现在美国的农业人口仅占全国人口的2%。而产出的农产品除了供应美国人自己消费以外,还大量地出口。工业技术的迅猛发展也已使美国的工业人口占全国职业人口的20%以下。另外从事第三产业的人,他们的工资收入、生活水平差距较大,存在着明显的不平等。一般地说,在美国,黑人的生活水平要比白人低,南美西班牙后裔的生活水平则不如从欧洲来的移民。但大多数美国人认为,这些不平等是由市场造成的,而不是政府有意制造的。美国人的理想是应该给所有的人公平竞争的机会,而不是给所有的人平等的结果。当然,很多美国人,包括我个人在内认为:政府应该想办法减少这些不平等状况,应该给黑人及其他贫民更多的机会,帮助他们提高教育水平和生活质量。

(二)对政府功能的不同看法

关于社会福利,在美国有人认为,政府功能应越小越好;但也有人认为政府应起更大的作用,负更大的责任,政府应该保护那些贫困、机会少的人。自30年代的经济大萧条后,罗斯福总统提出国家应增加国民福利。所以直到现在,美国政府都很重视社会福利。但一些中高收入的有钱人和有地位的人认为,他们的个人所得税很高,高达收入的50%,所以他们不愿意政府福利太多。另外,也有人认为,福利太多不能刺激普通老百姓的工作积极性,所以应该减少福利。但是收入低的贫民和支持他们的大多数知识分子,则希望政府给予较多的福利,以改善他们的教育和生活质量。

在国家的经济发展中,政府该起何种作用,我个人认为,作为一个发展较晚——即后期发展的国家或地区,像德国、日本、韩国、新加坡、中国大陆等,其政府都在其经济发展中作出了重要贡献。当然,美国经济发展的经验则是不同的。在19世纪到20世纪初的发展过程中,各国移民来到美国时,政府很小,作用也非常小。美国经济发展的经验是靠私营企业的自由竞争,而不是靠政府的领导。当然,在20世纪80年代后期,由于看到日本经济的发展,当时美国也有人提出政府应对经济发展起更大作用。我个人认为,日本在80年代后期,在质量管理、生产组织等很多方面确实超过了美国,但90年代日本的经济基本上没有发展,而美国经济却发展很快,所以现在美国人的结论是:美国的私营企业有自由,可以根据市场情况调整而在竞争中

获胜,只要企业的活动不违法,企业应该有相当多的自由,政府应少干预企业。不过,实际情况是,政府为了防止垄断行为和保护消费者利益等做了不少规定,在经济发展中起了不少作用。很多美国人仅凭自己的发展经验就认为其他国家的政府应少干预经济发展,这是片面的。

(三)外交政策上应该坚持理想主义还是实用主义

19世纪以来,美国一直存在两种观点:一种是认为美国应适应世界政治经济发展的趋势,用实用主义的方法来保护国家利益;另一种观点则是要坚持理想主义,支持和帮助全世界受压迫的人民。这是从独立战争以来,很多美国人所坚持的理想。

冷战时期,主要矛盾很明显,大多数美国人认为最重要的是要反对苏联、反对共产主义,保护美国的利益。苏联解体后,很多人又觉得,冷战已结束,没有了敌人,没有明确的目标,不需要再过多地考虑如何保护美国的国家利益,而应该继续追求理想主义。所以制定统一的对外政策就很难了。

(四)全球化和美国产业工人利益的矛盾

在任何国家和地区,市场的开放与否,都会带来不同的利害关系,因而产生不同的看法,美国也不例外。在美国,很多与世界贸易有关的资本家、企业家由于想与其他国家做生意,赞成经济全球化、一体化。但也有人认为,如果美国进口过多其他国家的产品,美国的劳动力无法与那些工资低的国家竞争,所以应限制进口,保护美国劳动者的利益。代表劳动者利益的组织——比如说工会,就与一些商业组织,如美中商会有很多矛盾。他们双方都想影响国会,也想利用媒体来达到自己的目的。所以,在对待中国加入世界贸易组织的问题上,美国工人的反对并非因为恨中国,而是为了保护他们的自身利益所致。

(五)关于极端宗教组织与社会的问题

在美国,有些宗教组织的看法是极端的,狭隘的。比如他们在本国反对计划生育,反对流产,所以他们也反对中国的计划生育政策。政府关于宗教的政策是,“百花齐放,百家争鸣”。在美国,有基督教、天主教、犹太教、佛教、伊斯兰教等等。美国的政策是不允许一个宗教压迫另一个宗教。但是其中有些人会有极端的思想,也对其他宗教信仰与无宗教信仰的人有偏见。

(六)国会与白宫的矛盾

1789年建立美国政府的人,或者他们的祖先,是受压迫而来到美国的

人。他们最怕一个政府变成一个独裁政府。所以,他们采用三权分立的方式来建立政府,使法院、政府(白宫)和国会的权力相互制约。白宫和国会是否依宪法行事是由法院来判定的。即使是总统,如果他不依照宪法行事,法院也会对他进行处分。白宫可以领导政府的各个部门,但是要制订一个新的法律,要有国会通过才能生效。三权分立中最大的矛盾就是白宫与国会的矛盾。

绝大多数的美国人对美国式民主的缺点都很清楚,比如国会议员的利益太分散,一个一贯的对外政策很难保持。尤其是冷战以后,没有了目标,目的不明确,所以要统一政府与国会的意见就更难。这一点也很令美国的同盟国头疼。尽管有这些缺点,但是在美国人看来,没有比民主选举与法治相结合更好的制度了。

以上所谈的是美国社会内部的一些主持矛盾,当然还存在其他许多问题,如经济发展与保护环境之间的矛盾等等。总体而言,美国作为一个移民国家,人员构成来自世界各国,不难想象,其社会问题是何等复杂和多样。

三 中美关系的主要症结

最近我看过一些中国学者的文章,了解到一些中国研究人员和政府工作人员认为美国有意轰炸中国驻南大使馆,并且还支持台湾和西藏的独立,支持与中国政府持不同政见者等等,目的是不想让中国变成强国。

近20年来,中国经济的迅速发展确实使美国人猜测中国将会在20年到30年后变成一个什么样的国家?是变成一个保护世界和平的国家,还是变成一个侵略其他国家的国家?当然,在美国国内也有少数人宣传“中国威胁论”,也有个别人相信“文明冲突论”。但是大多数国会议员和政府官员并不怕中国的发展,相反的,美国主流的态度是支持中国的顺利发展。否则,为什么美国欢迎中国加入世界贸易组织?为什么欢迎中国的产品卖到美国市场,而美国又将许多产品,包括高技术的产品卖给中国呢?我认为,不管美国国内的意见分歧有多大,从1971年至今,历届美国总统都清楚应该与中国搞好关系。当然他们也要考虑到华盛顿内部的情况,考虑要如何说服国会。但自1979年中美建交以来,美国对中国的基本政策一直就是支持中国成为一个经济大国和政治大国,欢迎中国在国际组织中发挥作用,尽管也

有美国人批评中国的民主不够,但是大多数美国人认为改革开放后的中国完全不是冷战时期的苏联。

我认为在中美关系中如下三个问题最重要:

(1) 台湾问题

第二次世界大战,美国的一个主要目的是打败日本,所以要与中国政府合作。由于当时是国共合作,美国政府就需要与国民党和共产党同时合作。抗日战争胜利后,美国政府继续支持共产党与国民党谈判、合作。美国与当时在蒋介石领导下的中国政府关系密切,直到1945年美国的政策还不是反对共产党。但在1947年和1948年,冷战开始了。当时美国政府怕苏联共产党和中国共产党合作,但直到1949年中国共产党打败国民党,国民党跑到台湾,美国的政策还是不一定支持台湾。1950年朝鲜战争爆发,美国与台湾建立了同盟关系。

1971年基辛格访问中国时,中苏关系已经恶化,美国政府想与中国建立新的伙伴关系,联合反对苏联,所以就有了三个联合公报。有些人认为“美国的战略是支持台湾独立”,但我认为,美国人主流的看法并非如此。美国在1949年的冷战时期,反对过共产党;但1971年以后,美国不再反对中国共产党。美国认为最重要的是安定。解决台湾问题是中国国内的事,但是如果两岸的一方使用武力的话,就会影响到地区的安定。所以美国应该支持两岸和平解决问题。

(2) 人权问题

美国人很重视民主,所以美国人看一个国家,很重视它是否是民主国家,人民是否有权选举自己的领导人,这就是为什么在美国有很多人批评中国,批评中国不是民主国家的原因。我相信,中国自然会选择适应其历史发展和自身特点的制度。1978年以来,中国的改革开放政策使中国发生了巨大变化,但是很多美国人对此认识不够,另外,很多美国人在电视中看到媒体报道的1989年的“六四”事件后留下了很深刻的印象,马上得出结论:中国不是一个民主的国家。我个人认为,改革开放后的中国社会的确变化巨大,人民的生存状况得到了改善。但总体上,人民的物质生活水平还不太高,从西部到东部,从农村到城市的流动人口已有一亿人,还存在待业、失业等非常严重的问题。19世纪以来中国战乱频繁,所以非常珍视现在的稳定局面。美国的社会比较稳定,所以很难理解中国面临的社会稳定问题。

(3) 美国在太平洋的安全战略问题

在太平洋地区,除了中美两个大国之外,另一个起重要作用的国家就是日本。很多中国人认为日本至今仍没有对第二次世界大战时侵略行为真正认罪,而且还有可能要复活军国主义,也有不少人怕美国会卖给日本更多现代化的军事设备、技术和武器,从而使日本再次变成一个军事大国。或者是担心日本有朝一日会脱离日美同盟,而再次威胁中国以及亚洲的安全。我认为,大多数日本人都知道日本政府是不会采取这样的对外政策的,因为那并不代表日本的利益。

中国与美国对日本看法不同的原因是,中国与日本接触最多是在第二次世界大战时期,中国人看到日本侵略中国的情景,担心日本军国主义复活。而美国与日本接触最多的时期是第二次世界大战以后,看到日本国内人民的反战情绪很高。直到现在,很少有日本人愿意参军当兵。中国有句老话:“好铁不打钉,好男不当兵”。现在日本很多人都这么看,所以,日本自卫队本来需要30万人,但第二次世界大战以来一直达不到这些人数。从1600年到1895年日本一直没有打过仗。从1895年到1945年的50年间日本打了几次仗。但1945年战败以后,日本依靠着和平的大环境经济发展很快,人民的生活水平也迅速提高。所以,日本人看得很清楚:打了50年的仗,得来废墟一片;和平了50年,前途光明灿烂。

现在朝鲜半岛南北双方的谈判是一个好趋势。中美两国在朝鲜半岛有着共同的利益,为了维护朝鲜半岛的安全以及亚太地区的稳定,中美两国应该努力寻求解决问题的办法,广泛交换意见。

四 对于如何处理好两国关系的建议

为了改善中美关系,我想谈以下六点建议:

(1) 和平解决台湾问题

目前我认为最可怕的是,中国大陆与台湾的军事冲突。我个人认为,最好的作法是:大陆和台湾通过谈判协商来解决自己的问题。

(2) 相互理解人权问题

美国社会并不是一个完美的社会,也有不少人权问题,中美两国的不同看法可以通过讨论和交流来达到相互理解。我认为美国不应该用强迫命令

的作法要求中国改变,中国也同样可以对美国的人权问题发表自己的观点和看法,通过讨论的方式达到相互理解。

(3) 扩大中美各界的交流

现在台湾在华盛顿的影响非常大,为什么呢?原因是从50年代到现在,他们与美国的各界接触非常多,所以他们知道如何与美国各界搞好关系,知道如何说服美国人支持和帮助他们。我建议中国的研究人员和记者加强对华盛顿的决策过程研究和了解,分清谁代表美国的主流意见,谁影响美国政府的决策,而哪些人的意见是不能代表美国整体利益的,这样才能真正让中国人民和政府了解美国的态度,促进中美两国的友谊和发展。

(4) 充分利用国外留学人员

中国国内虽然改革开放只有20多年,但在美国却有大批优秀的中国人在学习和工作。比方说我们的哈佛大学非常欢迎这些人,虽然我们培养学生的数量是有限的,但是我们希望帮助中国培养更多的年轻人了解世界。我个人很希望有更多人学成回国,为中国的发展做贡献。但有些学生可能会留在美国,这些人也应该与中国保持联系,想办法帮助中国的发展,包括自然科学,经济和企业的发展,也帮助中国提高对美国政治的了解。住在美国的华人也能对中国作出较大的贡献。

(5) 帮助驻中国的外国记者了解实际情况

美国记者常常发表一些批评中国的文章,或者发表一些对中国起负面影响的文章,这是很难避免的。因为美国是个资本主义的国家,报道正面消息的文章未必受欢迎,经济利益也会受影响,而小道消息却往往颇受读者青睐。就是对美国自己的领导人,美国记者也是喜欢报道令人震惊的新闻。我个人认为,应该给美国记者更多的自由去调查中国的实际情况。这样,不管这些记者的好恶如何,利益所在,他们即使不会都写对中国友好的文章,但至少不会再认为中国在有意妨碍他们的工作而使他们的态度变成反对中国。如果让他们了解真实的状况,他们会做出自己的分析,从而会写出使美国读者感兴趣又友好的文章,也会越来越多地报道中国的真面貌,这样也有利于转变美国老百姓对中国的看法。另外,美国人认为,不同的人对不同的事物有不同的看法是非常自然的,是有利于社会的进步和发展的。

(6) 增进中美日三国友好关系

中国有本家喻户晓的《三国演义》,那么,我们该如何处理中美日三个在

亚洲势力最强的国家的关系呢？再来一次三国争斗吗？还是想两对一？来个日美对中国？我认为，这都不是我们所希望的。我们应该真正搞好中美日三国关系，这对三国及全世界的人民都有好处。因为我们已从人类的历史中发现：战争不仅不能解决任何问题，只能造成更大的灾难。

五 结 论

对中美两国的前途，我抱较乐观的态度。原因有三个：

第一，美国的主流思想确实是不想搞霸权主义，也不想把中国当作敌人，而是希望中国成为一个繁荣富强的国家。美国的目的是要维护世界和平，而这是我们中美两国共同的愿望。

第二，中国自1978年改革开放政策实行以来，人民的生活水平不断提高，也享有了更多的自由和民主。我认为改革开放政策不会改变。现在中国人对世界的了解，以及与其他国家的交往已经比20多年前要多得多。而且随着生活水平的不断提高，中国人所享有的自由和民主也在不断得到改进和发展，尽管其中还有波折，但现实中的中国已有了深刻的变化。可惜的是，美国大多数老百姓对此认识和理解的不夠，这就需要我们这些美国亚洲问题专家负起责任，更加努力地工作，以提高美国人民对中国的认识。

第三，中美两国的根本利益是一致的。中美两国都寻求和平、稳定与发展，都受益于两国贸易的不断发展。另外，为了保护生态环境以及人类赖以生存的地球，中美也需要合作。所以在许多方面，中美两国有着共同利益，尽管在很多方面还有分歧，但应该用求同存异来处理中美两国及世界的问题。中美两国应该有信心，也更要有耐心地面对和处理21世纪的各种挑战。

傅高义：美国哈佛大学亨利·福特社会科学教授、费正清东亚研究中心前主任

美国宪法何以成为“活着的宪法”

——读王希《原则与妥协：美国宪法的精神与实践》

李剑鸣

在《原则与妥协》的“前言”中，作者王希教授在简要回顾了国内关于美国宪法的介绍和研究以后，笔锋一转，言辞恳切地写道，“在今后一段时间内，我们仍将继续期待一部由中国人写的、结构完整、史料翔实、分析深入、结论中肯的美国宪法史”；因为“研究上的滞后势必影响我们对美国宪法乃至对美国整体的全面而中肯的认识”。在读过王希教授自己的这部美国宪法史以后，我们可以欣慰地说，他所怀有的“期待”，在很大程度上已经化为了现实。这部著作是中文世界为数不多的几部美国宪法史之一，和此前出版的同类著作相比，其篇幅更宏大，内容更丰富，体例更完整；在学术理念、史实梳理、理论思辨和语言表述各个方面，可圈可点之处尤多。虽然其编印质量和译名规范并非无可挑剔，而材料取舍和某些观点也或容商榷，不过都无损于它作为一部上乘之作的色泽。

这部著作的撰述得益于许多机缘的汇聚。美国学术界在宪法史领域的著述非常之多，相关的文献浩如烟海，这在为研究提供便利的同时，也增加了创新的难度。王希教授长期在美国求学和执教，对美国学者治宪法史的方法和视野了如指掌，享有国内学者难以想望的天时地利；更重要的是，他对众多文献进行了深入研读和甄别，取精用弘，探赜索隐，终能自成一说。

此外,作者在中国接受大学教育以后负笈出洋,旅美后又一直和国内保持密切的联系,不仅有着不同于美国学者的思维方式和切入角度,而且还有作为一个中国人所特有的现实关怀和内在参照,这使他在观察和评论美国宪法时处于一个独特的位置,得以独到的视角而发人之所未见。他用丰富具体的史实、完整连贯的逻辑、清晰有力的语言和严格明确的学术规范,对美国宪政的起源和演进作出了畅达的叙述,对美国宪法的特征和意义进行了清晰的说明,对宪法文本的形成和变化、宪法原则语义的演化,以及促成这些变化的因素作了中肯的剖析,对宪法原则运用所涉及的各种观念背景、利益关系和复杂情势有着准确的把握,对宪政演进中的许多细节的微妙涵义加以深入的阐释。我读后得出的总印象是,它能予人以阅读的愉悦、知识的滋养、思想的启迪和现实的联想。

—

王希教授列举的本书所要探讨的问题多达15个,但其核心的、也是最令国人关注的问题似乎是第一个:“美国宪法为什么会有如此长久的生命力?”的确,美国人向来以为自豪的是他们有一部近代世界最早、延续时间最长的成文宪法,而中国的读者也有一种知识上的强烈好奇,想要知道这内中的“奥秘”。阅读王希教授的这部美国宪法史,正可以满足这种了解的兴趣。

按照王希教授的解说,美国宪法的生命力首先来自于它的精神实质。《原则与妥协》的卷首有一篇长达11页的前言,提纲挈领地交待了作者对美国宪法的整体把握,尤其是对宪法的原则与精神的理解。据作者看来,美国宪法所体现的是人类对理性政治的追求,它不是一个单纯确立政府体制的法律文件,而是奠基在特定的社会和政治理念基础上的,并且这套政治理念实际上是一种“具有普遍性和超然性的意识形态”。从宪法前言的表述来看,这套理念包括:“建立一个更完善的联邦”(也就是要建设一个真正的国家)、“树立正义”(追求正义是人类社会的一种普遍价值)、“确保国内安定

原文为“a more perfect union”,更确切的译法应当是“更完善的联盟”,因为美国的建国方式是先有邦国,然后在各邦联合的基础上组成联盟式国家,邦联是一种联盟式国家,但经过若干年运作,表明是一种不够完善的联盟,而1787年宪法设计的联邦制,自然是一种“更完善的联盟”。

和平”(根据当时的国家起源学说,这是人类最初建立国家的基本目的之一)、“提供共同防务”(这是单一的邦国、即孟德斯鸠所说的“小共和国”所难以做到的)、“促进公共福利”(这是人作为个体和社会存在的利益保障)和“得享自由的恩赐”(这是自然权利的另一种表述)。它们之所以具有普遍性和超然性,并不是因为当日制宪者具有超然的心态或特别高尚的动机,而是由于这些理念和人们对于理性政治与美好生活的追求相吻合,以致不同时代的不同群体均可以从中找到可用的资源来争取和实现自己的利益。这一点确为后来的美国宪政史所证实。可见,王希的这种评论,和那种纠缠于制宪者动机的做法相比,更具历史的眼光。

当然,宗旨和目标如果不落实在具体的原则和机制之上,就只是一种海市蜃楼式的优美理念。这类动人的辞藻在许多逝若流星或徒具形式的宪法中俯拾即是,显然不是美国宪法的真正长处。美国宪法有一系列与其宗旨和目标相匹配的具体原则和机制。王希教授将这些原则概括为:人民主权、限权政府、公共福利、共和政体、公民基本权利的不可剥夺性,以及与这些原则相连的联邦制、分权与制衡、权利法案等制度安排。这些原则和机制一起构成“具有美利坚特色的宪政主义的核心内容”。普遍和超然的理念,配以明确的原则和可操作的机制,就为宪法经受历史的考验而长久生存打下了坚实的基础。

这种宪政主义的内在理路来自18世纪英美流行的社会政治理论。人作为上帝的造物,从被创造之时就被赋予了一系列不可剥夺的权利,这些权利表明人生而自由,并以自由为生命的终极意义。人们让渡一些权利给予他们所选择的人,通过他们行使权力来处理共同的问题,推进共同的幸福,这样就组成了政治社会,自然权利就转化成公民权利;但社会主权的终极所有者仍然是由无数个人集合成的人民,政府经人民的授予而行使主权,其统治必须得到被统治者的承认,其目的必须保障个人自由和增进人民的利益与幸福。公共福利由个体利益所构成,反过来又为个体所分享。但是,权力具有天然的扩张性和腐蚀性,而且容易和人性的不完善相结合,从而造成极大的危害,侵害公民权利,所以,在授予政府权力的同时,必须限定权力的行使范围和行使方式,俾其不至于危害个人自由和公共福利。限制政府权力的最佳方式,就是将权力分解为若干单元,交给分立的机构和人群行使,并使其相互制约,以达成平衡,防止专权和暴政。由于君主制更容易变

成暴政,民主制又可能演化为“暴民统治”,故最好的政体就是按照多数人的意志进行统治、同时保护少数人利益的共和制。这就是隐含在美国制宪者内心的、高于制定法的、支撑宪法基座的“更高法”(higher law)。这种“更高法”的起源和论证逻辑与宗教有密切的联系,又体现了“永恒正义”,故在制宪和建国时期具有不容置疑的终极合理性;而以捍卫“永恒正义”为鹄的的宪法,自然就具备了神圣性。《独立宣言》用简洁明确的语言将这种“更高法”宣布为“不证自明”的真理,可见它在当时确实是一种“意识形态”。撇开这种意识形态,宪法文本的真义就难以理解;也只有在这种“语境”当中,才能解释宪法的表述中何以会出现那么多否定语式,设置那么多针对权力及权力机构的限制。

然而,原则和制度安排总是相对稳定和僵硬的,而社会和民情则永远在变化,任何人间的智慧都不可能设计出具有永久普适性的原则和制度。问题的关键不在于预见到今后的具体变化,而在于把未来的变化作为一个预设,给接纳和适应可能的变化留出余地。众所周知,美国宪法的条文具有弹性,用语宽泛模糊,给反复的重新解释留下了空间;更重要的是,它给自己预设了更新机制,巧妙地协调了原则和妥协的关系,使不同的群体均可从中寻求满足自身利益的资源,而不必走上推翻宪政的极端道路,从而保证了宪法能够面对不断出现的现实挑战,适应不断发展变动的社会。于是,“美国宪政的常态不是大破大立,而是平稳中庸”。

制宪时期的美国社会就具有群体和利益的多元性。各州在地域、居民、经济、体制方面存在诸多差异,导致社会利益多样化,而且经常发生冲突,如果任何一个群体独占社会资源,独享利益,就不会有任何“国内和平安定”和“公共福利”可言。在制定和批准宪法的过程中,代表不同地域和利益群体、抱有不同观点的人经过激烈辩论、反复协商,终于使宪法成为一个能够包容多元利益、留有妥协空间的文件,为实施提供了可能性。按照国内通常的理解,美国宪法是纯粹的统治阶级意志的体现,是维护“有产阶级”利益的工具。这种理解所基于的是一种二元对立的利益观,即美国社会截然分化为统治阶级和被统治阶级两大泾渭分明、彼此对立的利益群体。倘若果真如

参阅爱德华·考文:《美国宪法的“高级法”背景》,三联书店,1996年版,中文版。

不过,种族的多元性没有进入制宪者的视野,给宪法造成了一个阿基里斯之踵。

此,那么美国宪法就是一种极其脆弱和僵硬的政治设计,根本不可能保持长久的生命力。王希教授摒弃了这种二元对立的利益观,也未对宪法进行简单的“阶级”定性,而是用“利益集团”或“利益群体”作为基本分析范畴,着重考察美国宪法在制定和实施中所体现的多元利益的冲突和协调。他认为,宪法不仅本身就是一个“多元利益相互妥协”的产物,而且在实施中也变成了一种妥协的机制。这种在确定原则框架内反复发生的妥协,构成美国宪政的突出特点,也是它能适应复杂多样、变化不定的社会形势的奥秘所在。

“妥协”何以对美国宪政如此重要呢?关键在于美国宪法有一个基本预设:在一个多元社会,多种利益必须、而且能够并存和得到程度不同的满足。在世界历史上,许多社会承认或默认特殊利益的合法性,导致特殊利益群体(同时也是强势群体)通过兼并、控制或消灭其他利益群体,实现自己对社会资源的独占;即便偶尔出让部分资源,也是为了保证自己更好地独占。但这种办法最大的弊病是违背社会公正,而且成本高昂,风险极大,因为消灭竞争利益的过程实际上也损伤了自身的利益,消耗了社会资源,同时也使自己的利益成为随时可能被消灭的对象。从历史上看,凡采用这种办法处置利益冲突的社会,大多难以摆脱治乱循环、停滞不前乃至倒退衰亡的恶运。另一种办法是不同利益集团通过“谈判”而达成妥协,实现利益分沾和共享(当然不是等额均分)。这种办法的好处是避免了社会在极端对抗中消耗资源,其结果相对接近社会公正这种人类普遍的理想。王希教授指出,“利益的多元化迫使美国社会中的各利益集团之间、部分利益集团和公共利益之间、所有利益集团与公共利益之间始终就各自的利益的定义和定位进行着一种多层次、多方位的和连续不断的‘谈判’”;在不断的“谈判”过程中,各种集团之间大多能够达成妥协,实现社会整体利益的不断改善;同时,通过谈判,宪法的原则得到重新界定、不断修正和更新,同时不断衍生出贯彻这些原则的新机制,从而使美国宪法得以面对一个接一个的挑战,不断获取新的活力,于是成为一部“活着的宪法”。将“谈判”作为一个重要范畴引入美国宪政史,并使之与宪法原则的更新联系起来,极大地深化了对美国宪政和政治史的理解。不过,从《原则与妥协》的叙述中可以看出,不同的群体对于谈判机制的利用是不一样的,由此而实现的利益目标也有明显的差别。一般说来,强势群体、特别是那些接近权力源的群体,能够从谈判机制中得到更多的好处。

二

诚如王希教授所指出，“美国宪法并不是一个完美无缺的政治体制设计，一开始不是，现在也不是”。的确，美国宪法自诞生时起，就不断遇到严峻的挑战，屡次出现危机；但是，通过不同群体以不同形式、在不同层面所进行的“谈判”和妥协，加上对一些技术性环节的完善，美国宪法比较成功地应对了挑战，化解了危机，不断焕发生机。

在宪法生效后数年间，不同利益和政见的竞争走上了组织化轨道，在制宪时期出现的派别逐渐演化为有组织的政党。党争是一个利弊兼而有之的现象，一方面它使利益的“谈判”组织化、公开化和程序化，另一方面则由于政党本身的不稳定和竞争规则的不成熟，导致利益竞争更加激烈而混乱。这是制宪者们没有料到的新事物，在宪法中也没有现成的原则和技术手段来加以规范和指导。但是，宪法既未禁止人民结社，而政党活动又促使共和政治进一步落实；另外，由于分权和制衡的设计，党争可能增添新的制衡机制。经过近半个世纪的政党活动实践，在19世纪三四十年代终于形成规范政党活动的“合法反对原则”，即政党必须在宪法的框架内活动，必须以促进公共福利为宗旨，必须按照理性政治的要求进行组织和活动。合法反对原则虽然没有直接进入宪法文本，但显然是将宪政主义导入政党政治的结果。这样就使政党这种最大的利益群体之间具备了有序和合法谈判的机制。

相对说来，19世纪前半期对美国宪法的更重大考验，来自奴隶制及其所引发的联邦危机。奴隶制是美国宪政最大的隐患。由于宪法默许了奴隶制，以致废奴派对其大张挞伐，这是美国历史上少见的直接否认宪法神圣性的事例。更重要的是，奴隶制仅是部分地域的特殊利益，奴隶主集团极力利用宪法来维护这种不合理利益的合法性，从而使宪法陷入极为尴尬的境地。另外，宪法对联邦和州的关系的界定比较宽泛，拥有特许利益的州和群体就可以按照自己的需要来加以解释和利用，从而使联邦主义不时发生危机。南部为了维护和发展奴隶主群体的利益，张扬州权，视联邦为州建立的松散联盟。在最初，北部和南部、联邦和南部州之间还能在宪法框架内进行谈判，达成一些临时性的妥协。但是，到1860年，宪政体制内的谈判资源终于耗竭，双方不得不兵戈相向，展开了王希教授所说的“血腥谈判”。虽然“从

体制上来讲,它是美国宪政的一个最大失败”,但这种突破宪政框架的利益竞争,在美国史上只是一种短暂的非常规现象。内战烽烟甫熄,叛乱诸州就被迫和联邦走上“宪政谈判”的道路,按照国会制定的条件和规则重新加入联邦,使联邦主义的原则得到更广泛的认同。值得特别注意的是,联邦政府没有对叛乱者实行严惩,而是通过宪法程序逐渐将他们吸纳到合法政治的框架之中。这在本质上是胜利者和失败者之间的一种妥协。当然,这是一种按照胜利者意志达成的妥协。

美国宪政发展中另一个突出的变革,乃是权利的普遍化。在制宪时期,一些弱势种族、族裔和性别群体的利益遭到忽略或践踏,随着形势和观念的变动,这些群体的社会认同和群体意识不断觉醒,逐渐从原来的社会边缘进入多元利益的竞技场,对既存的宪政秩序提出了挑战。其中最重大的事件是,林肯发布《解放宣言》以后,前黑奴进入美国政治社会,其公民权和政治权利成为一个必须在宪政上和实际政治生活中加以处理的问题。虽然宪法第13、14、15条修正案承认和保护黑人的公民权和政治权利,但是,在宪法条文转化为宪政机制的过程中,遇到了种族主义和文化传统的顽强抵制,以致成为一纸空文。这是美国宪政史上罕见的社会观念冲击宪政秩序的实例,使美国宪政一度处于严重考验之中。王希教授曾在他的英文著作《民主的考验:北方共和党人与黑人选举权》中,对这个问题进行过深入而有新意的研究。直到黑人作为一支强大的社会政治力量崛起,美国社会在种族问题上发生观念转变,加上国际国内整体形势急剧变动,才最终促成了黑人民权的落实。黑人民权的历史,提供了一个宪政秩序和社会变迁之间互动的鲜明例证,也展示了美国宪政发展的局限所在。另外如妇女的政治权利、印第安人的公民权利等问题,在美国宪政秩序的演进中,都产生了程度不同的影响。

经济结构、生活方式乃至国际环境的变化,带来利益的重新组合,使社会格局更趋复杂化,不断给宪政秩序提出新的问题。其中意义最深远的是,工业化带来的社会力量重组,致使利益集团格局发生变化,像农场主这样的旧强势群体转入弱势,在利益竞争中处于越来越不利的位置;大企业主获得

更大的势能,对政府立法施加影响,“从中获取进一步垄断市场和资源的机会”;工人这种弱势群体走向社会舞台的中心,向现存的利益分配格局发难。这种种变化引出了新的宪政改革话题。一方面,必须发挥原有的宪政机制,如国会对商业的管辖权,对经济秩序和劳工处境加以干预,通过适用公民权利原则来对工会的合法权利加以逐渐的认可和保障;另一方面,则须增添新的宪政机制,扩大民主程序,加强对政府的监督,清理政治腐败。这些调整和创新有助于诊治“工业文明综合症”,渡过美国在工业社会初期所面临的新难关。另外,冷战形成以后出现的反共与公民自由之间的矛盾,也曾使美国宪政陷入困境。最高法院这期间所审查的有关案件,对此有充分的反映。

人们在观念上的变化,有时引发对利益的重新界定,这同样增添了适用宪法原则的难度。例如,在制宪和建国时期,人们认为自由的保障是限制政府的权力及其作为,只有政府管得少,人们的自由才有保证。但是,随着社会的组织化程度提高,群体之间的利益竞争出现更复杂的格局,个人自由受到了有组织的社会力量的威胁,此时,人们便希望政府这个超越任何单一社会组织的力量更多地介入社会事务,“充任各种社会集团利益冲突的协调人”,也就是通过政府干预来保证个人自由。这种观念的变化,对宪政体制和政府行为方式提出了新的要求,成为19世纪末以来美国政治史中的一个主题。另一个富有戏剧性的宪政难题是禁酒问题。根据19世纪初以来妇女和宗教团体对社会利益的认识,饮酒和酗酒是一种危害社会道德和社会整体利益的罪恶,他们发动持续的禁酒运动,最终促成了宪法第18条修正案的制定。但这种违背基本社会惯性的宪法原则,很快被社会所抛弃。这一宪政上的失败表明,企图用宪法来满足某种纯粹的道德要求,实在是窒碍难通的。

所有这些受社会形势推动的宪政变革,不论成功还是失败,都没有从根本上和整体上动摇美国宪法的原则和机制,反而使之更加丰富和更有生命力。其所以如此,主要原因在于美国宪法给自己设定了有序变革和不断更新的空间。美国宪政应对挑战的途径主要是最高法院的司法审查、不同权力源之间的互动,以及适时地修改宪法。相对而言,从宪法预留空间中自然生长出来的司法审查,对美国宪政的演进具有独特而不可替代的意义,是美国宪政的重要特色。司法审查虽然总是受到时代形势、党派利益、观念分歧和理解差异的制约,不免出现此一时也、彼一时也的混乱和尴尬,但从整体

上说,它在许多关键的时刻维护了宪法原则,使确定的原则适应了多变的社会,帮助宪法成功地闯过了许多关口。举凡联邦和州的关系、奴隶制的存废、公民权利的界定和保护、政府干预的合法性等问题的解决,都离不开司法审查的参与。可以说,宪法的每一原则无一例外都曾作为司法审查的根据。尤有进者,通过司法审查实现了宪政改良,强化了宪法的至高权威,发展了美国的宪政文化,因为宪法在最高司法机构的判决中不断得到援引,等于是使其生命力和权威性得到反复强调。虽然这种司法审查带有贵族制的色彩,但由于它受到权力制衡、自我推翻判例和修宪程序等机制的制约,只在极少数场合出现了反社会的负面后果。

三

不过,再系统的政治理念、再完美的宪法原则、再完整的宪政机制,如果不切合社会实际,没有相应的民情作为支撑,也难以转化为成功的宪政,因为行宪者乃是生活在社会中的人,人对宪法的态度和施行方式,决定宪政的成败。美国的制宪者虽然熟悉当时在欧美流行的政治理论,但他们都不是理论家,他们在制定宪法时固然有着坚实厚重的理论底蕴,但却是依据他们对美国社会的实际理解、为了现实社会的当前利益来设计宪法的原则和机制的。制宪者的出色之处,并不是他们有着超常的政治智慧,而在于他们具有清醒的政治理性和务实的法律技巧,他们领会到,在美国这种社会可以实行何种形式的宪政,并将这种现实判断和当时可以利用的理论和历史资源相结合,从而使自己的设计蓝图成功地转化为可行的宪政。

宪法和宪政并不是同一回事。有宪法未必有宪政,而没有成文宪法,却可能施行真正的宪政。成文宪法必须转化为宪政才具有生命力,而宪政的施行则必定和一定的宪政文化相连。许多国家之所以有宪法而无宪政,其症结乃在于不具备适当的宪政文化。有人说,民主是一种宗教;而在民主国家,对宪法的崇拜或许更像宗教。宪法的意义只有在得到承认和遵

参阅刘军宁:《共和·民主·宪政:自由主义思想研究》,上海·三联书店,1998年版,第120-132页。

萨尔沃·马斯泰罗内:《欧洲民主史:从孟德斯鸠到凯尔森》,社会科学文献出版社,1998年中文版,“前言”第1页。

从时才能显现出来，宪法只有“活”在国民的心里，才能成为“活着的宪法”。在美国人心目中，宪法是“对政府和公民同时具有神圣约束力的政治契约”，他们对宪法的“景仰和尊崇决不是漫不经心的，而是诚心实意的”，“经常到了偶像崇拜的地步”。这种宪法崇拜正是美国宪政文化的核心。自殖民地时代开始，人们就在英国宪政观念的基础上注重成文法（基本法），“赋予其几近神圣的地位”，进而形成了宪法至上、依宪行政的观念和实践，建立了不断明晰的“合宪性”概念。在反英独立运动中，经过和英国的政治辩论和对反英合理性的阐述，这种宪法观得到强化。在独立后各州的立宪和行宪实践中，宪政观念不断普及，而联邦宪法的制定、讨论和批准过程，则使美国人的宪政情结更加深化。这是制宪和行宪的社会土壤。在司法审查制度确立以后，合宪性问题被不断提出和得到阐释，宪法至上的观念得以巩固。国会立法必须合乎宪法，行政执法必须遵循宪法，由于宪法在精神和理论上是以“更高法”为背景的，故合宪就是合乎“更高法”，从而体现政治的终极合理性。从这种意义上说，宪法不单是一种统治工具，而且成为一种价值标准。这种宪政文化滋养了宪政，是宪政赖以生存和更新的根源。

美国人这种对宪法的“宗教性”崇拜，和美国的宪法与宪政的特征有密切的关系。在宪法的条文中，“自然权利”转化成了“公民权利”，而施行宪法所形成的宪政又有力地保障了公民的自由，这样就使宪法和“更高法”联系在一起，成为“自由的宪章”，具有了“神圣约束力”。制定宪法和施行宪政的目的，在于授予政府维持社会秩序的权力的同时，对人民的自由和权利实施切实的保证。这一点并不仅仅反映在宪法的条文中，而更多地体现为宪政实践。在美国宪法的框架下，自由不是一种抽象的学理，更不是若干虚幻的许诺，而是基于“自然法”的具体权利。根据美国宪政，任何合理的利益都可以用清晰的法律语言表述为具体的权利。宪法授予政府权力，是为了维护和增进人民的权利；宪法限制政府的权力，是为了保护人民的权利免受侵害；实行分权是为了减少多数人剥夺少数人权利的可能性；“权利法案”限制联邦对公民权利和自由的侵犯，而第14条修正案则授权联邦制止各州侵

参见詹宁斯：《法与宪法》，三联书店，1997年中文版，第80页。他强调的是“与政府有关者”的遵守对宪法之成为宪法的重要性。

克林顿·罗西特为爱德华·考文的《美国宪法的“高级法”背景》所作“序言”，见该书第11页。

路易斯·亨金等编：《宪政与权利》，三联书店，1996年中文版，第1页。

犯公民权利的行为 ;不同利益集团之间的“谈判”和妥协 ,通常也是围绕权利问题而展开 ;在现有的 27 条修正案中 ,有 16 条和权利问题直接相关 ,其他各条则多为技术性改进或调整 ,故对宪法的所有原则性修订均和公民权利相关。在涉及美国宪法原则之适用和解释的司法审查中 ,权利也是一个中心议题。可以说 ,美国宪法是一部以协调权力和权利的关系为核心的根本法 ,美国宪政的演进史也可以视为一部不同群体和个人在宪法框架中重新界定和争取权利的记录。《原则与妥协》一书对此给予了充分的注意 ,其正文用了 1/5 以上的篇幅直接讨论公民权利问题 ,给读者以意味深长的启示。另外 ,从这部著作中还可以看出 ,宪法的公民权利原则和保护权利机制的实际运作 ,往往受到体制(如联邦与州的关系、分权与制衡、政党政治、决策机制等)和利益集团斗争的制约 ,呈现曲折艰难、纷纭复杂的局面 ,存在许多缺失和教训。

李剑鸣 :南开大学美国历史与文化研究中心教授

国际体系的无政府性

——读温特《国际政治的社会理论》

秦亚青

过去十年是社会建构主义国际关系理论迅速发展的年代,美国学者亚历山大·温特是这一学派的主要理论学者,其著作《国际政治的社会理论》全面论述了社会建构主义国际关系理论,成为这一学派最重要的理论专著。温特在这部著作中对国际关系主流理论涉及的重要概念提出了富有意义的质疑,首当其冲的是国际体系的无政府性。

—

华尔兹对经典现实主义的一个重大革新是把国际关系的第一推动因素从人性转移到国际体系的无政府性。经典现实主义认为国际关系的实质是为权力的争斗,其动力来自人的本性,摩根索的现实主义六原则充分反映了这种以人性为国际关系第一推动的观点。华尔兹在第一部著作里并没有完全否认人性的因素,但在《国际政治理论》一书中开始把体系结构作为国际政治的唯一分析层次,把国际体系的无政府性作为国际关系的最根本秩

Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999); 亚历山大·温特:《国际政治的社会理论》(秦亚青译),上海人民出版社,2000年版。

汉斯·摩根索:《国际纵横策论:争强权,求和平》(卢明华等译),上海译文出版社,1995年版,第3-14页。

序原则。其他理性主义(如新现实主义和新自由主义)国际关系学者在这个问题上与华尔兹观点是一致的。阿尔特和杰维斯认为“无政府性是国际关系的根本事实”;奥伊指出:“国家处于永久的无政府状态之中,因为没有中央权威机构可以限制对主权利益的追求。”基欧汉的《霸权之后》以无政府性为起点研究国际制度。他把无政府性视为“表述了国际政治的特征”的基本体系要素。

理性主义学派对无政府性不加质疑地接受说明了无政府性在国际关系研究中根深蒂固的地位,也表现出无政府性这一概念的几重意义。首先是其本体论意义,即无政府性是国际政治的基本事实。既然是事实,就是客观存在的东西,也就具有不以人的主观意志为转移的特性。只要国家体系存在,无政府性就是这个体系最显著的特征。其次是方法论意义,即无政府性成为国际政治中第一重要假定。既然是假定,就是无需质疑即可以认为属真的东西;既然是第一,就是最重要的假定。因此,几乎所有国际关系的理论研究都以这个假定开始。如新现实主义从无政府性开始考虑为生存的竞争,新自由主义则从无政府性开始讨论为发展的合作。第三是学科意义。国际政治和国内政治这两个政治学的基本领域也是以这个基本假定分界的。这样,无政府性就具有了对国际政治定义的功能。

无政府性的基本定义是没有集中的权威权力机构。虽然无政府性具有无秩序状态的意义,但是现在很少有人认为无政府状态是无秩序状态。布尔对国际体系存在秩序的事实进行了详尽的叙述,并因此称之为“无政府社会”。⁵所以,国际关系学界普遍接受的定义是无政府性即缺乏有政治权威的中央政府,亦既华尔兹所说的“缺乏全体系统范畴的权威机构”和基欧汉所

参见 Kenneth Waltz, *Man, the State, and War* (New York: Columbia University Press, 1959); Kenneth Waltz, *Theory of International Politics* (New York: McGraw-Hill, 1979).

Robert Art and Robert Jervis, *International Politics* (Boston: Little, Brown, 1986), 2nd ed., p. 7; Kenneth A. Oye, *Cooperation under Anarchy* (Princeton: Princeton University Press, 1986), p. 1. 以上转引自 Helen Milner, “Anarchy in International Relations Theory,” in David Baldwin ed., *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate* (New York: Columbia University Press, 1993), pp. 144 - 145.

Krobert Keohane, *International Institutions and State Power* (Boulder: Westview, 1989), p. 1.

5 Hedley Bull, *The Anarchic Society* (New York: Columbia University Press, 1977).

说的“世界政治中缺乏一个共同的政府”。对于新现实主义来说,无政府性派生出两种国际关系的基本意义。第一,国际体系的无政府性使得国际体系必然是自助体系。在无政府条件下,体系单位是相似的单位,具有同等的主权,在它们之上没有一个权威的中央政府。无政府性意味着权力分散,没有一个权威机构能够保障个体成员的安全,因此,体系成员只有依靠自己的力量,保护自己的生存和财产权利。第二,国际体系的无政府性使得国家必然寻求和推行权力政治。无政府性造就自助体系,自助体系导致安全困境,国家面临安全困境的应对方法只有采用权力政治的政策,其结果是无休止的权力竞争和利益冲突。根据这种推理,格里克指出:“国际无政府性造成了国家之间的竞争和冲突。”

所以,新现实主义国际关系理论假定国际体系具有无政府性的基本特征,由于无政府性的存在,国际体系必然是自助体系,自助体系又必然导致权力政治,结果是军事竞争、势力均衡和国际战争。这被视为无政府性的唯一逻辑。新自由主义虽然在权力政治问题上有所保留,但是同样把国际体系的无政府性和自助本质作为基本理论假定,把研究重点置于国际制度如何削弱无政府性的负面影响上面。⁵ 这样,无政府性似乎确实成为国际体系的固有属性,成为国家行为体的国际行为的根本原因,因而也就成为国际关系的第一推动,成为一切国际关系研究的起点。

二

无政府性作为国际体系的基本特征和第一推动似乎从来没有受到认真

Waltz, *Theory of International Politics*, p. 88; Keohane, *International Institutions and State Power*, p. 1.

Waltz, *Theory of International Politics*, pp. 91 - 93.

Joseph M. Grieco, "Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism," in Baldwin ed., *Neorealism and Neoliberalism*, p. 116.

5 Robert Axelrod and Robert Keohane, "Achieving Cooperation under Anarchy: Strategy and Cooperation," in Oye ed., *Cooperation under Anarchy*, pp. 226 - 254; Robert Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton: Princeton University Press, 1984); Keohane, *International Institutions and State Power*. 关于国际制度和无政府性问题,亦参见苏长河:《全球公共问题与国际合作:一种制度的分析》,上海人民出版社 2000 年版,第 23 - 31、291 - 297 页。

的质疑。20世纪80年代以来的重要国际关系理论著作,尤其是体系层次的研究,大部分是以无政府性为切入点的。但是,无政府性是国际体系根本特征和客观属性的命题是否确实属真?这是温特提出的一个重要质疑。根据逻辑推理,如果自助性质真是由无政府性派生的,权力政治真是无政府状态的必然结果,那么,无政府性的竞争逻辑也就属真,无政府性作为国际关系第一推动的命题也就成立。但是,如果推导不出这种逻辑上必然,无政府性的实质、内容和作用都须另当别论。

所以,要从根本上否定无政府性作为国际政治第一推动的论点,就要证明自助性和权力政治不是无政府性派生出来。为此,温特作出的替代假设是:自助性和权力政治的产生和存在是国际体系成员的互动进程和实践活动导致的,与无政府性没有直接的因果关系。没有国家直接的实践活动,就没有国际结构,就没有所谓的无政府逻辑。由于自助性和权力政治是国家之间互动的产物,所以它们是社会性、制度性因素,不是无政府性内在的逻辑和必然的结果。

首先来看无政府性是否必然派生自助性。

新现实主义认为,自身安全是行为体的第一考虑。在无政府状态下,没有一个中央权力机构保证行为体的安全,行为体只好自行保护自身安全。所以,无政府性必然派生自助性体系。温特的驳论是:即使是在无政府状态下,即使行为体的第一考虑是自身安全,体系也不是必然呈自助性质。当体系呈无政府状态的时候,至少有着两种可能的体系特性:(1)如果体系成员相互之间是敌人,那么,行为体势必担心自我安全,并且需要依靠自助的方式保证自己的安全,在这种无政府状态下,体系呈现自助性。(2)如果体系中的成员相互之间是朋友,行为体就没有必要担心自己的安全受到威胁:行为体相互之间不会形成安全威胁,并且即使受到其他非体系行为体的威胁,也会相互维护安全。在这种无政府状态下,体系不呈现自助性,而呈现助他性。据此,体系是否呈现自助性不在于它是否处于无政府状态,而在于体系

温特在1992年的重要论文里对无政府性提出了质疑,在《国际政治的社会理论》一书中进一步阐述了他的观点。参见 Alexander Wendt, "Anarchy is what states makes of it: The social construction of power politics," *International Organization*, Vol.46, 1992, pp.391 - 425.

温特:《国际政治的社会理论》,第24 - 25, 313 - 318页。

成员之间的身份关系。

身份关系不是先天具有的,而是由行为体之间的社会性互动实践确定的。两个从未谋面的行为体不可能互为敌人,也不可能互为朋友。它们只有通过相互接触和相互行动,才可能确定对方是敌是友。正是这样的实践活动构成了互主意义,亦即形成关于自我和他者的共有观念或集体意义,集体意义建构行为体身份,也建构了与行为体身份相吻合的利益。当行为体考虑自身安全利益的时候,首先影响到这种考虑的是自我与他者的认知性认同:正向认同就是朋友,反向认同就是敌人。无政府性到底具有什么逻辑、体系中物质权力分配到底有什么意义,都取决于这种认知性认同的差异。如果国家相互之间是反向认同,无政府体系就是争斗性的安全体系,是你死我活的零和博弈,体系当然是自助体系。如果国家之间是零向认同,无政府体系就是一个个体安全体系,一个国家的安全是这个国家自己的事情,与其他国家无关。这在很大程度上也是一个自助体系。但是,如果国家之间是正向认同,则它们就把他国安全视为自己的事情,属于自己责任所在,这种体系仍然呈无政府性,但其基本特征不是自助,而是他助。

以上三种体系都可以出现在无政府性体系之中,即:在无政府条件下可以产生自助,也可以产生他助。这说明,产生自助和他助的根本原因不是无政府性,而是体系成员之间的互动所产生的认知性认同或互主意义。这就从逻辑上证否了无政府性派生自助性的命题。

我们再来看无政府性是否必然导致权力政治。

权力政治是现实主义对国际关系的一种基本理解,即:国际政治体系结构的无政府特征使国家之间出现不可避免的安全困境,由于体系的自助特征,没有一个权威机构能够保证国家的安全,国家只有通过推行以权力政治为基本内容的对外政策。这是结构的选择,是无政府性自助体系的必然结果。针对这一观点,温特指出,权力政治是社会建构,不是无政府性必然派生出来的结果。任何促成行动的意义产生于社会互动,权力政治也不例外。为了说明无政府性不可能必然造就权力政治,温特使用了第一次相遇的假定:假定自我和他者是两个行为体,没有预先的互动经验,那么他们在

温特:《国际政治的社会理论》,第191-193,318-328页。

同上,第328-332页。

第一次相遇的时候不一定非要感到对方是在威胁自己。如果第一次相遇他者发出的动作和信号是威胁性的,自我经过接收、解释和赋予意义这样一个过程,把这种信号也理解为威胁性之后,才会产生威胁感。如果他者发出的信号是友好性质的,自我经过同样的认知过程把信号也理解为友好的,那就不会认为相互具有威胁。是否具有威胁性是双方在互动过程中通过共有知识建构起来的。这也就是说,没有互动性社会实践活动,也就没有威胁和被威胁的意识,促成行为体采取行动的意义也就不会存在。双方对对方在互动过程中的信号有着共同的理解,形成互主知识。这种互主知识不断由互动行为加强,并相对稳定下来,形成观念结构。正是这种观念结构赋予行动以意义。

据此,两个国家在无政府体系中相遇,可能成为朋友,也可能成为敌人,关键取决于国家采取的行动和对这种行动意义的理解。一方发出的信号被另一方理解为威胁,并针锋相对地发出同样威胁的信号,安全威胁才会产生,安全困境才得以确立,权力政治才可以成为国家对外政策的基石。如果一方发出的信号被另一方理解为友好,并发出同样友好的回报信号,则不会出现安全威胁和安全困境,双方甚至可以形成安全共同体。所以,结构在本质上取决于进程。从这个意义上说,安全困境不是无政府体系固有的,而是被行为体的互动实践所建构的。如果国家处于安全困境之中,这是因为它们之间的实践活动造就了安全困境,改变它们的实践活动,就可以改变导致安全困境的共同知识和互主意义。因此,权力政治是社会建构,是行为体在互动行为过程中建立起来的。权力政治是国家建构的,不是无政府性派生的。

从这个推理可以看出,国际体系本身没有内在的因素使两个国家行为体必然产生敌意。把权力政治必然化的前提是确认无政府国际体系必然造就安全困境。温特指出,这是一个错误命题。实际上,无政府体系本身不足以导致安全困境。这样,无政府性导致权力政治的命题也被证否。

证否无政府性的两个基本命题也就证否了无政府性是国际关系第一推动的命题,被新现实主义界定为无政府性唯一逻辑的竞争性国际政治也就不能够继续成为唯一的逻辑。“无政府状态……本身根本没有什么逻辑可

言,一切都要取决于国家之间共有的观念结构。无政府状态是国家造就的。”这一证否意义重大:它已经不再是针对理性主义国际关系理论体系保护带的辅助假说的质疑,而是针对这个理论体系基本命题的“硬核”本身的质疑。这是一个根本性质疑。

三

既然体系的性质和权力政治的形成取决于国家行为体的互动实践,那么,就没有单一的无政府性,也没有单一的无政府逻辑。行为体的互动实践可以造就多种无政府逻辑,建构多种无政府文化。

温特提出了三种理想类型的国际体系文化,即:霍布斯文化、洛克文化和康德文化。所谓文化,就是“社会共有知识”,亦即个体之间共有和相互关联的知识。⁵ 这样的知识只能在社会范畴内存在,也只有在社会意义上产生。在国际关系领域里,规范、制度等是文化的表现形式,是国家之间的互动实践造就的。国际体系文化的构成是由行动者之间的角色结构决定的。角色结构指行为体所相对主体的位置。国际体系中可以存在三种角色结构:敌人、对手和朋友,不同的主导角色结构产生不同的主导国际体系文化:敌人角色结构建构霍布斯文化,对手角色结构建构洛克文化,朋友角色结构建构康德文化。不同的无政府文化有不同的逻辑。

霍布斯无政府文化是由敌人的角色结构确立的,它的核心内容是敌意(enmity)。国家相互之间的再现是敌人,行为原则是不承认其作为独立的行为体存在的权利,并且可以无限制使用暴力。如果国家之间相互角色是敌人,它们往往表现出以下的行为取向:(1)力图摧毁、消灭,或改变对方;(2)时刻把对方意图向最坏处考虑,任何事件都会与敌意联系在一起;(3)军事实力被视为至关重要的因素,既根据敌人的军事实力预测敌人的行动,又

温特:《国际政治的社会理论》,《中文版序》,第41页。

拉卡托斯:《科学研究纲领方法论》(兰征译),上海译文出版社,1986年版,第一章第三节。

关于温特对国际体系文化的论述,参见《国际政治的社会理论》第六章。这一章从理论上阐述了国际体系文化的类型、内涵、逻辑和形成,是该书的精华所在。

5 同上,第180页。

同上,第325页。

认为自我军事实力是相互关系的决定性因素,军事方式被认为是唯一可以具有最终决定权的手段,发展军事力量被视为安全的保证;(4)如果爆发战争,就会无限制使用暴力,直至消灭对方或被对方所消灭。所以,霍布斯无政府文化的逻辑是“所有人反对所有人”的战争状态。生存完全依赖自己的军事实力,相互之间的安全完全是高度竞争的零和游戏。这是完全意义上的霍布斯自然状态。

第二种理想类型的文化模式是洛克文化。洛克文化是由竞争对手的角色结构建立的,它的核心内容是竞争(rivalry)。竞争和敌意有着本质的不同:竞争的双方相互承认生存和财产权利,这种承认由主权制度表现出来。竞争对手不像敌人那样具有生死攸关的威胁,不会试图统治和消灭对方。如果国家之间的相对主体位置是竞争对手,它们往往表现出以下的行为取向:(1)承认相互主权。虽然国家之间的竞争和争执会涉及边界甚至出现领土变动,但是主权作为一种制度是得到普遍承认和遵守的。(2)重视绝对收益。因为生存问题不是最紧迫问题,所以行为体趋于重视绝对收益,重视未来效应。(3)军事实力比重减弱。虽然竞争导致的冲突可能使得国家诉诸武力,但是军事力量的意义已经不像对敌人那样至关重要。(4)暴力受到限制。一旦战争爆发,竞争对手会限制暴力的使用程度,不以消灭对方为最终目的。洛克无政府文化的逻辑是“生存和允许生存”。所以,国家之间的关系不是相互杀戮。温特认为从1648年至今的国际体系主导文化是洛克文化,主权制度是洛克文化的标志性印记,国家的低死亡率表明了生存和允许生存的逻辑。正因为如此,华尔兹表述的国际体系是洛克体系,而不是像他自己说的那样是霍布斯体系。

第三种文化模式是康德文化。康德无政府文化是由朋友的角色结构确立的,核心内容是友谊。在康德文化中,国家之间相互再现为朋友,并为之遵循两条基本规则,即非暴力规则和互助规则。这两条规则界定了康德无政府文化中国家的基本行为取向:非暴力规则意味着不使用战争和战争威胁方式解决,互助规则意味着一方受到威胁的时候另一方将予以帮助。这

温特:《国际政治的社会理论》,第328-335页。

同上,第350-354页。

同上,第357页。

不是说朋友之间没有利益冲突,但是朋友之间不使用暴力解决利益冲突问题。康德无政府文化的逻辑是“一人为大家,大家为一人”。当一个体系成员受到威胁或暴力侵犯的时候,其他体系成员即使在没有直接利益的情况下也会尽力相助。一个国家的军事实力不仅不再是威胁其他国家的手段,而且还成为体系中成员的共同财富。这就是集体安全或安全共同体的体系。它排除了完全个体意义上的利益,形成了一种真正的集体身份和高度的利益认同。在这种体系中,个体利益体现在集体利益之中,助人和自助也就融为一体。

温特认为现行的国际体系基本上是洛克无政府文化体系。他对国际体系文化持进化态度,即认为国际体系会逐步朝着规范有序、相互友好的康德文化发展。

四

温特通过逻辑推理,证否了无政府性是国际关系第一推动的论点,表明无政府性与自助性和权力政治没有必然的因果关系。在证否了无政府性为国际关系的第一推动因素的基础上,他进一步提出了文化的概念,阐述了三种国际体系无政府文化的理想模式,指出无政府文化是国家建构的。

无政府性是文化因素,这是温特对国际关系理论发展的一个重要贡献。理性主义理论之所以作出无政府性是自助性和权力政治的原因这种逻辑上的因果误判,是因为其理论假定把行为体本来只能从社会性互动过程中获得的特征归为行为体在自然状态中固有的特征。自助性、权力政治还有无政府性都是社会实践造就的,是社会实践的结果。理性主义理论却物化了无政府性,将其作为自然给定的东西。温特从社会建构的角度重新审视无政府性,把它从物化中解脱出来,还其文化本意。这也就强调了从事社会实践的、具有能动性的行动者,探讨了这样的行动者持有的目标和价值等意义结构。这些行动者的实践活动和能动作用使意义结构成为开放性结构,因此也就使得改变这种意义结构成为可能。

温特:《国际政治的社会理论》,第370-372页。

同上,第373-380页。

文化的回归意味着人的回归,意味着人的能动性的激活。人有着创造能力,包括从事实践活动的能力,批判和改造传统观念的能力。所以,人的创造性从根本上不同于自然物的独在性和给定性。人是文化产物:这不是说人的生存不依赖物质性条件,而是说人是通过自己创造的意义图式来理解物质世界的。“国家也是人”,国家之间的互动构成了国际社会。如果我们把无政府性作为自然属性对待,把自助性和权力政治作为无政府性的必然结果,那么我们就永远跳不出现实主义界定的无政府性逻辑,就会在循环往复的权力政治中无休止地争斗。任何行之无效的事情都要归为军事实力的欠缺,任何国际关系问题都要透过霍布斯无政府文化的视镜观察,对任何事件都要往最坏处准备,任何国家都要首先把其他国家视为敌人。这是现实主义对无政府性的解读,但是这不是、也不应该是人类社会和国际社会的前景。如果像现实主义那样把无政府性作为国际体系亘古不变的客观事实对待,就不可能质疑这个概念,也不可能揭示它的社会性。国际体系的文化是国家行动者建构的,国家行动者有着至关重要的能动作用。现实主义批评温特理论的理想主义色彩,但是,如果完全没有关于国际关系的理想,我们就无法使我们的能动性朝着这个方向努力,因此也就只能任凭现实主义的无政府性控制国际关系的命运,使国家永远徘徊在冷战的思维之中。

温特关于无政府性的逻辑推理是严谨周密的。根据这种推论,无政府状态的性质和内容是行为体的互动实践造就的,正因为如此,温特才提出了他最著名的论断:“无政府状态是国家造就的。”但是,根据同一推论,我们应该看到温特提出的三种无政府文化模式以大致同样的概率得以造就和存在。但是,在国际关系的历史中,我们往往发现,以权力政治为基本特征的现实主义无政府体系似乎更加常见。根据温特自己的理解,17世纪之前的世界是霍布斯文化占主导地位的世界,17世纪至今的世界是洛克文化占主导地位的世界,今后的世界可能会朝着康德文化占主导地位的世界发展。这样,历史上大部分时间就是霍布斯无政府文化。另外,即使是在洛克无政府文化时期,两次世界大战似乎都违犯了温特所定义的洛克无政府文化的规则:在这两次战争中,国家之间既希望消灭对方,也不加限制地使用暴力。即使在今天、即使我们承认洛克无政府文化是当今世界的主导文化,国家之

间仍然频繁地“回落”到霍布斯文化状态。也许正是因为如此,新现实主义才把它所界定的竞争性无政府状态作为国际体系中的永恒逻辑,新自由主义也不加质疑地接受了这个逻辑。虽然温特说明了无政府性属于文化范畴,是社会产物,没有单一的逻辑,但霍布斯文化状态频繁出现的事实毕竟提出了一个问题:为什么在国际体系中霍布斯文化似乎更加容易得以造就、自助性和权力政治更容易被接受?温特理论没有做出明确的解释,建构主义文献也缺乏这方面的经验性研究,这是建构主义在讨论无政府文化方面的一个缺失。

秦亚青:外交学院教授、博士

《全球化与世纪之交的中美关系》 学术研讨会召开

由东北大学美国研究中心、中国社会科学院美国研究所、美国驻沈阳总领事馆新闻文化处联合主办的《全球化与世纪之交的中美关系》学术研讨会于2001年5月18-20日在东北大学召开。来自7个国家和地区的约70名学者参加了会议。大会由王建平博士、陶文钊副所长和裴士莲领事主持。与会学者从政治、外交、经济、历史、文学、教育等领域回顾全球化世界格局中中美关系的发展变化,以及这些变化对当今亚太地区乃至世界格局的影响。同时展望21世纪中美在上述领域的战略走向,把握中美关系的发展趋势。(薛荔)

美国《独立宣言》中文本译文的问题及改进建议

李道揆

近来应奥林匹克出版社的邀请,写一篇向我国中学生介绍美国《独立宣言》的文章。为此,我细心地阅读了《独立宣言》的中文本。早在上个世纪初,我国就出版了《独立宣言》的全译本,以后又有新的译本问世。但是,直到今天,我国却还没有一个公认的《独立宣言》中文本的标准本。我手头上有近30多年出版的《独立宣言》的五个中文本,分别刊载于下面五个文集中:(1)《世界史资料丛刊》初集,商务印书馆1962年出版(以下简称“丛刊本”);(2)康马杰(Henry Steele Commager)编:《美国历史文献选萃》,今日世界出版社(香港)1979年出版,此文集中的《独立宣言》是节本,(以下简称“康本”);(3)裴孝贤(Donald M. Bishop)编:《美国历史文献选集》,中国翻译出版公司翻译,美国新闻处(香港)校订,美国驻华大使馆新闻文化处1985年出版,此选集是《美国历史文献选萃》的增补修订版,对《独立宣言》进行了修改(以下简称“裴本”);(4)赵一凡编:《美国的历史文献》,三联书店1989年出版,此文集中的《独立宣言》采用了《裴本》,故本文将此本归类为“裴本”。不再专门论述;(5)吴新平主编:《世界各国法律大典/美国法典:宪法行政法卷》(《独立宣言》的译者是吴新平),中国社会科学出版社1993年出版(以下简称“吴本”)。

《独立宣言》的英文正式文本是写在羊皮纸上的。我对照羊皮纸上的英文原本,阅读和比较了上述三个中文本中的四个(未包括“康本”,因为它已

被“裴本”修正)。我发现各文本虽各有其优点,但是译文多有不同、不妥和错误,没有一个版本是无错的。这很令我吃惊。现将这三个文本的一些错误和问题分述如下。

(一)《独立宣言》的这些中文本的最主要错误是把 the united States of A merica 译为“美利坚合众国”。《独立宣言》是大陆会议在1776年7月4日通过的。7月19日,大陆会议决定把《宣言》写在羊皮纸上由代表们签署时,把标题改为 In Congress , July 4 , 1776 The unanimous Declaration of the thirteen united States of A merica ,在宣言的正文中也出现 the Representatives of the united States of A merica , in General Congress , Assembled. . . 这两处出现的 united States of A merica ,四个中文本都译为“美利坚合众国”。这样译是错误的,理由有三。

(1)写在羊皮纸上的《独立宣言》的正式文本中,united的第一个字母是小写的,意思是“联合起来的”;它形容 States(“各国”或“各邦”),并不与其后的 States of A merica 构成一个国家的名称“美利坚合众国”。故 united States of A merica ,应译为“美利坚联合的各邦”或“美利坚联合的各国”(在印刷出版的《独立宣言》中,往往印成 United States of A merica ,例如《裴本》中的英文本(《裴本》是英汉对照的),这可能是造成中文错译的一个原因。)

(2)《独立宣言》第三部分宣布独立。它写道:“ We . . . declare : That these United Colonies are , and of Right ought to be free and independent States . . . ” (“我们 . . . 郑重宣布 :这些联合一致的殖民地从此是自由和独立的国家 . . . ”)在这里 ,Colonies(殖民地)和 States(国家)都是复数(而且第一个字母都是大写的),明确表示13个殖民地是13个国家,而不是已经组成了一个“美利坚合众国”。

(3)“美利坚合众国”作为国名,是在《独立宣言》发表一年多以后才出现的。1777年11月15日,大陆会议通过了《邦联条款》,建立了由13个邦(states)组成的邦联。《邦联条款》第一条规定:“本邦联的名称为‘美利坚合众国’”。《邦联条款》是到1781年3月1日才生效的。

因此,《独立宣言》中的 united States of A merica 译为“美利坚合众国”是错误的,不符合历史事实的,译为“美利坚联合的各邦”才是正确的。

(二)state(s)的翻译的问题。《独立宣言》中多次出现 state(s),如 the Free and Independent States ,the State of Great Britain , these States 等。the

Free and Independent States,三个版本都译为“自由独立国家”。这样译是正确的。但是,“丛刊本”译为“自由独立的合众国”,则是错译。the State of Great Britain,也有三个版本译为“大不列颠国家”,这是正确的;但是,“吴本”译为“英国王室”,则是错误的、令人无法理解的。these States 及其代词 they 和 them,各版本都译为“各州”,这样译是不正确的,应译为“各邦”。state 原意是“国家”。《独立宣言》中的 State 都是“国家”的意思,而无“州”的意思,因为州是地方性行政区划,不是“国家”。《独立宣言》是宣布这些殖民地从此是“自由和独立国家”。因此,these States 应译为“各国”或“各邦”;考虑到《独立宣言》发表的次年(即 1777 年 11 月)大陆会议通过了《邦联条款》,these States 则以译成“各邦”为好。

在我国,讲到美国的政治、宪法和政府,虽然美国的全国政府常称为联邦政府,但 state 却都称为州,这沿用已久,已不可更改。但是,考虑到历史的实际情况,把 1776 年通过的《独立宣言》文本中的 State 或 States 译为“国家”或“邦”或“各邦”,才是正确的,译为“州”是欠妥的、错误的。

(三)Congress 的错译。Congress 一字,在《独立宣言》中出现过两次。一次是在标题中:In Congress, July 4, 1776 The unanimous Declaration of the thirteen united States of America。另一次是在正文中:We, therefore, the Representatives of the united States of America, in General Congress, Assembled.这两处出现的 Congress 一词,“丛刊本”把 General Congress 译为“大会”,虽然不够明确,但可说没错。“裴本”译为“大陆会议”是正确的。“吴本”译为“国会”却是错误的。《独立宣言》是由出席大陆会议的代表通过的,大陆会议的英文是 Continental Congress。所以此二处的 Congress 和 General Congress 说的都是“大陆会议”,而不是“国会”。“国会”(Congress)在此时还未出现。“国会”是 1777 年 11 月大陆会议通过的《邦联条款》设立的邦联政府,而《邦联条款》到 1781 年 3 月 1 日才生效。

(四)某些句子、词组或单词的翻译待商榷。《独立宣言》中有些结构复杂的句子、词组和单词,比较难译,各中译本的译文很不一样,怎样译才好,值得商榷。现在举几个例子(英文中的难译的词、词组和相应的译文,以及错译的中文,我都在其下划了横线。)

(1) That Whenever any Form of Government becomes destructive of these ends, it is the Right of the People to alter or to abolish it, and to insti-

tute new Government , laying its foundation on such principles and organizing its powers in such form , as to them shall seem most likely to effect their Safety and Happiness.

“丛刊本”的译文：“如果遇有任何一种形式的政府变成损害这些目的的，那末，人民就有权利来改变它或废除它，以建立新的政府。这新的政府，必须是建立在这样的原则的基础之上，并且是按照这样的方式来组织它的权力机关，庶几就人民看来那是最能够促进他们的安全和幸福的。”

“裴本”的译文：“当任何形式的政府对这些目标具破坏作用时，人民便有权力改变或废除它，以建立一个新的政府；其赖以奠基的原则，其组织权力的方式，务使人民认为唯有这样才最可能获得他们的安全和幸福。”

“吴本”的译文：“任何形式的政府，只要破坏上述目的，人民就有权利改变或废除它，而建立把政府的基础奠定在最便于实现其安全和幸福的原则之上的新政府，以最便于实现其安全和幸福的形式组织政府权力。”

以上三个版本的译文，就“信”说，都还算说得过去；就“信、达”说，“裴本”比较好，可惜却把“便有权利”错译为“便有权力”；就“雅”说，就不好说了。此外，to effect 四个版本分别译为“促进”、“获得”、“实现”，就有必要商榷了。在这点上我个人比较倾向于“吴本”。

(2) But when a long train of abuses and usurpations , pursuing invariably the same Object evinces a design to reduce them under absolute Despotism , . . .

“丛刊本”的译文是：“然而，当一个政府恶贯满盈、倒行逆施、一贯地奉行着那一个目标，显然是企图把人民抑压在绝对专制主义的淫威之下时，……”

“裴本”的译文是：“但是，当追求同一目标的一连串滥用职权和强取豪夺发生，证明政府企图把人民置于专制统治之下时，……”

“吴本”的译文是：“但是，当政府长期倒行逆施，一贯奉行暴政，一意孤行地把人民压制在绝对的君主专制统治之下的时候，……”

三个版本的译文，可以说没有哪一个达到了“信”的要求，都有随意性：“吴本”未译出 pursuing invariably the same Object，“裴本”未译出 invariably；abuses and usurpations，“丛刊本”译为“恶贯满盈、倒行逆施”，“吴本”译为“倒行逆施”、“暴政”都不确切。

(3) The history of the present King of Great Britain is a history of repeated injuries and usurpations , . . .

这引文的后半部分几个版本的译文如下 : (a) “丛刊本”是“一部怙恶不悛、倒行逆施的历史” ; (b) “裴本”是“接连不断的伤天害理和强取豪夺的历史” ; (c) “吴本”同“丛刊本”完全相同。看来 , injuries 和 usurpations 到底怎样译才妥贴 , 确实要商榷。

上面讲的《独立宣言》中文本译文的一些问题 , 是属于“信”的范围之内的问题。但是 , 就“信”的要求说 , 问题也不止这些。若是从“达”的要求说 , 问题就可能又多一些 , 更不要说从“雅”来要求了。

在世界的历史上 , 美国《独立宣言》是一部很重要的政治文献。可是 , 上面讲的情况 , 说明我国到今天还没有一部可称为《独立宣言》中文本的标准本。这不仅是令人遗憾 , 而且是不应该出现的事。为了增进我们对美国的了解 , 为了向我国学界和广大读者提供高质量的读物 , 我建议中华美国学会成立一个小组 , 依靠集体的智慧 , 重新翻译美国《独立宣言》 , 把新译本在《美国研究》上刊出 , 征求学界和读者的意见。然后对各方面的反馈意见进行研究 , 最后译出一部可称为“信、达、雅”的《独立宣言》的中文本。然后再由《美国研究》刊载 , 或印成单行本随《美国研究》赠送 , 欢迎采用、转载、翻印。我希望学会能考虑我的建议。此外 , 《美利坚合众国》宪法的中文本 , 版本更多 , 译文的问题也更多 , 如果学会能作出同样努力 , 产生一部美国宪法的标准中文本 , 那就更功德无量了。

李道揆 : 中国社会科学院美国研究所研究员

信 息

美国研究所举行建所 20 周年庆祝活动

倪 峰

2001年5月15日,中国社会科学院美国研究所举行庆祝建所20周年学术讨论会。能容纳200多人的青蓝大厦会议厅座无虚席,来自全国各地以及美国所的全体同仁及离退休老同志聚集一堂。在正式活动开始之前,陈佳贵副院长莅临会场表示祝贺。外交部、中联部、中央党校、中央党史研究室、国防大学、军事科学院、战略学会、人民日报、新华社、中央电视台、现代国际关系研究所、改革开放论坛、北京大学、中国人民大学、北京外国语大学、外交学院、复旦大学、南开大学、浙江大学、东北师范大学、哈尔滨工业大学等30多家单位派代表参加庆祝活动,社科院各职能部门的领导、国际片各兄弟所的领导也到会祝贺。美国驻华使馆、福特基金会、亚洲基金会等美国驻华机构也派代表参加了庆祝大会。

陈佳贵副院长还向庆祝活动发来了热情洋溢的贺词。他首先代表李铁映院长、院党组和院务会议向美国所的全体同志表示热烈祝贺。接着,他对美国所20年来取得成绩予以了充分的肯定,指出,美国所伴随改革开放的新形势应运而生,经过几代所领导和全体同志辛勤开拓和艰苦努力,已成为一个学科门类比较齐

全、有一批国内外著名专家、又有年富力强的中年科研骨干和前途远大的青年科研人员、有发展潜力、与国内外学术机构有着广泛联系的研究所,在基础研究和政策性研究两个方面都取得了有目共睹的成绩,并与国内其他从事美国研究的兄弟单位一起,大大提高了我国美国学的研究水平。同时,他还为美国所今后的发展提出了殷切希望,要努力学习马克思主义理论,掌握观察复杂国际问题的显微镜和望远镜,继续发扬严谨学风,力争多出精品;继续进行广泛的国内外学术交流。

在庆祝大会上,王缉思所长代表全所同志对院领导的关心和支持,在百忙中或远道而来参加庆祝活动的各位来宾表示由衷地感谢,对李慎之、资中筠等在组建和发展美国所的工作中担任领导工作的历任老领导及许多在美国所工作过的老同志致以诚挚的敬意。在发言中,他回顾了美国所20年来的发展历程,介绍了近1989年以来美国所在学术研究、学术交流、学科建设、期刊出版、人才培养、科研管理、图书资料等各方面的情况和取得的成绩。他还就办所的宗旨与与会者交流了体会,并就今后研究所的发展提出了努力的重点。

北京外国语大学的梅仁毅教授、上海国际问题研究所的杨洁勉研究员、北京师范大学的杨玉圣教授发表了热情的祝词。他们在发言中说,国内许多从事美国问题研究的学者都与美国所结下不结之缘,在过去的20年中,美国研究所在推动中国美国学研究中的确起到了中心和枢纽的作用,主要由美国所前牵头的中华美国学会已成为沟通和汇聚全国各地美国问题研究同仁的桥梁,所创办的《美国研究》季刊已成为全国美国学研究最主要的园地,取得的研究成果为国内外所瞩目。他们

希望美国所在今后中国美国问题的研究中继续更好地发挥带头的作用,并对美国所今后的工作提出了中肯的建议。老同志代表吴展和陈宝森研究员、中青年代表金灿荣、姬虹和余万里等也在会上做了发言,他们都以亲身的经历回顾了美国所不断发展的情况,讲述了许多难忘的经历和体会。

大会结束后,与会者进行了为期一天半的学术研讨活动,从美国历史、美国经济、美国政治、美国教育、美国文化、美国社会、美国新闻、美国外交史、美国外交现状、美国法律、美国军事、中美关系史、对美政策研究等各个方面对自1989年以来的中国美国研究状况进行回顾和总结。南开大学李剑鸣教授、王晓德教授,北京师范大学史静寰教授、国防大学周柏林教授、社科院法学所吴新平研究员,以及美国所陈宝森、陶文钊、牛军、姬虹、张也白、张立平、潘小松、陈宪奎等,在会上做了主题发言。他们普遍认为,如果将1979-1989年看做是美国学研究风气初变、奠定基础的时期的话,那么从1989-2000年则是一个突飞猛进的时期。具体表现为:

1 研究成果大量涌现。这一时期,有关美国各方面的学术专著数以百计,仅以美国史为例,从1989年-2000年,有关的专著据不完全统计就达50多部,有关美国问题的研究论文、对策报告、时事评论更是数以千计。以美国社会问题研究为例,这一时期发表的各种论文就达300多篇。

2 研究的领域进一步拓宽,研究的问题进一步细化。如在美国政治研究中涉及到了7个领域,其中有制度研究(包括民主制/分权制、总统制、行政制度、决策机制、州和地方政府)、美国政党/选举研

究(包括政党制、政党与选举、选举政治)、政治思想研究(包括自由主义、保守主义、反共主义、外交政策思想)、利益集团研究(包括利益集团政治的理论和实践、利益集团的游说、利益集团的政治行动委员会)、国会研究(包括国会本身、国会与总统的权力关系、国会与中美关系、国会与州议会的关系)、宪法/最高法院研究(包括司法审查制度、宪法修正案、总统行政特权引发的司法问题、大法官的构成及对裁决的影响)、问题研究(包括美国的人权/民权/黑人运动及美国的国际人权政策、克林顿弹劾案、政治捐款、1995年预算大战、宗教与美国政治)等。

3 研究队伍不断稳定和扩大,以美国外交史的研究为例,目前全国拥有专职研究人员40多人,而且结构比较合理,14人为博士生导师,8人为教授,11人为副教授,5人为讲师。另外中国社会科学院研究生院、北京大学、复旦大学、南开大学、东北师范大学、中山大学、南京大学等都招收美国外交史方向的博士研究生,为这方面的研究提供了高质量的后备力量。

4 研究变得更加冷静和务实,众多的研究题目体现了中国学者在这一领域研究中对现实中国的关怀,包含了中国知识分子特有的强烈社会责任感。

总之,经过这10年的发展,中国的美国学研究从整体上说已有了一个相当深厚的积淀,这为今后的发展提供了一个更为广阔的空间。同时,与会者也指出了美国研究问题中存在的不足,如研究题目上的不均衡、重复研究的现象比较普遍、研究成果参差不齐、方法论比较单一、对一些问题的研究缺乏细化和深入、现实问题的研究中缺乏真情实感、历史问题的研究中缺乏对研究对象的“了解之同情”、学科间缺乏横向联系、学术交流较少等等。

会上,与会者还就目前再次陷入困境的中美关系进行热烈的讨论,提出了不少真知灼见。广泛热烈的学术探讨可以说是对美国研究所建所20周年最好的纪念。

南开大学美国历史与文化研究中心成立

钟和之

南开大学美国历史与文化研究中心于2000年11月正式成立,隶属同时组建的南开大学历史学院,为系、所一级学术建制。该中心前身为1964年经国家高教部批准成立的南开大学美国史研究室。在杨生茂教授、张友伦教授等前辈学者的带领下,经过30多年的努力,南开大学的美国史学科得到稳步发展,在学术研究、人才培养、研究条件建设、国内外学术交流各个方面打下了良好的基础。迄今已出版美国史方面的专著20余部,发表专题论文300余篇,还翻译了多种美国学者的论著,编辑了多种资料集和论文集;自1978年以来已培养近60名硕士研究生和19名博士研究生。通过教育部文科专款、“211工程”建设资金的支持和美国驻华使馆文化处、亚洲基金会的捐赠,南开大学的美国史藏书居于全国高校前列。将美国史研究室改组为美国历史与文化研究中心,是南开大学为扩大美国史研究的优势和特色而采取的一个重要举措。目前该中心有专职研究人员7名,其中教

授3名(含博士生导师2名),副教授3名,另从美国聘请客座教授和兼职教授各1名。主要研究领域为美国社会政治史、美国思想史、美国经济史、美国种族关系史、美国外交史和美加关系史,该中心研究者正在进行5项省部级以上课题的研究工作,计划在不久的将来编纂一部南开本《美国通史》。

“冷战与中美关系” 学术研讨会在西安举行

任 文

由中美关系史研究会、西安外国语学院、中国社会科学院美国研究所联合举办、西安外国语学院承办的“冷战与中美关系”学术研讨会于4月16至18日在西安举行。来自全国各地29所大专院校和研究机构的60余位学者参加了研讨会,提交论文共40余篇。

与会者广泛地探讨了舆论与冷战的起源、解放战争时期的中美关系、朝鲜战争与越南战争对中美关系的影响、60年代到70年代初美国对华政策及中国对美政策的调整、肯尼迪和尼克松政府的对华政策、中美关系中的苏联因素、中美关系中的台湾因素等问题。还有学者对中美关系在美国传媒上的反映、美国国会与中美关系、美国宗教团体与中美关系、美国劳工与中美关系、冷战结束后的中美关系,以及中美关系中的最新事态,包括钱其琛访美、撞机事件等问题进行了探讨。

著述巡礼

《全球公共问题与国际合作：一种制度的分析》 苏长和著。上海人民出版社2000年7月第1版。除序言、序章、尾章和索引外，正文7章，全书共370页，约26.3万字。

作者现任上海复旦大学国际政治系讲师，本书是在其博士论文基础上修改补充而成。书中，作者从个体主义研究取向出发，对国际合作和国际制度两个概念进行理论上的梳理和辨析，并且从规范角度提出一个中心命题：即全球公共事务中所存在的交易费用问题和国际政治时常失灵现象，使国际制度的设计和创新变得更重要。作者利用简单的两人博弈模型，区分出几种典型的国际合作形式，并结合全球公共事务合作中面临的问题，分析在不同的博弈战略图式下，国际制度设计与安排对全球公共事务管理的意义。在书的结尾部分，作者以海洋问题为例，对国际关系中的制度选择、全球公共事务管理的制度解决方式等问题进行了探讨，并对国际社会无政府状态的假设进行了批判和反思。作者认为，全球公共问题的兴起，是当今国际社会发展过程中涌现的最为引人注目的问题之一，其最大的特征在于共同性和不可分割性。而个体对公共利益的冷漠是全球公共问题治理过程中各国之间合作面临的最大障碍。本书系上海人民出版社出版的“当代国际政治丛书”之一。 (斯萍 供稿)

《90年代美国经济》 郭吴新等主

编。太原·山西经济出版社2000年1月第1版。全书共463页，36.3万字。

本书由武汉大学世界经济系和美加经济研究所的十几位学者集体编撰，郭吴新、陈继勇等学者担任主编。本书的一个重要特点是所涉内容非常广泛和全面。全书包括前言在内共有12章，不仅纵向介绍和分析了从80年代里根时期的经济调整到90年代的经济增长，以及对21世纪初美国经济的展望，而且横向对90年代美国经济增长的特点和“新经济”问题、高新技术发展的作用、政府的财政金融政策影响、企业重组及经济结构调整、对外贸易、收入分配等相关因素和领域都进行了专题分析。全书以实证分析为主，并注意使用了较新的数据。(王荣军 供稿)

《美国！美国？美国……：世纪之交中国大学生的美国观》 邓丽兰著。辽宁人民出版社2001年1月第1版。除前言、后记、附录外，正文共4章，全书约34.9万字。

作者现任天津南开大学历史系教师。该书是对该校课题组在1999年10月至2000年6月间，以“世纪之交中国大学生的美国”为题，对天津、北京、上海等地的千名大学生所进行两次问卷调查和访谈的情况分析和总结，从一个侧面形象地勾勒出当代大学生对美国的印象、有关美国的信息来源，以及他们对中美关系的一些看法。 (斯萍 供稿)

Sue T. Rinehart & Jul J. Josephson, ed. *Gender and American Politics: Women, Men, and the Political Process*. M.E. Sharpe Press, 2000.

这本由10位美国政治学家撰写的论

文集着重研究性别对美国政治制度的影响。全书共分3个部分。第一部分考察了在政治行为方面男性与女性的差异。第二部分考察了在具体的公共政策方面(如在福利立法、税收法案、医疗改革和堕胎等问题上)不同性别所持的不同态度。第三部分考察了妇女在美国政府机构(如内阁、最高法院和国会)中所扮演的角色和发挥的作用。由于本书的目标读者是政界人士或从事相关研究的专业人士,因此,书中较多地运用了政治学和社会学的技术统计和定量分析方法,对所涉及的问题进行了深层次的分析。以著名性别问题专家卡罗尔·吉利根(Carol Gilligan)为代表的一派学者认为,女性的性别特点决定了在大多数情况下她们的政治行为模式与男性不同。但本书其他一些作者则认为,这种说法大大地夸大了女性的性别心理对他们所持政见的影响。以最近20年来在一系列重大立法问题上女性议员的投票记录为例,她们的决策中看不到任何性别的烙印。

Charles T. Cross, *Born a Foreigner: A Memoir of the American Presence in Asia*. Lanham: Rowman and Littlefield, 1999.

本书作者是前美国在台协会(the American Institute of Taiwan)主席查尔斯·克罗斯的回忆录。书中记录了作者在亚洲特别是在中国的几十年的非凡的经历,对中美关系以及台湾、香港问题发表了他作为一个“知情人”的见解。克罗斯的父母是早年的美国在华传教士,罗斯本人生于北京。当绝大多数美国人对亚洲的了解还仅仅停留在书本上的简单介绍或报章杂志上偶尔出现的简短消息的时候,罗斯已经通晓亚洲历史。不仅如此,他

还是日本军国主义野蛮占领中国的亲历者之一。之后,他作为美国海军陆战队的士兵参加了硫磺岛之战。第二次世界大战结束后,他进入美国国务院驻外机关事务局(FS),先后担任美国驻新加坡大使和驻香港总领事。1979年他从FS退休,这为他被任命为非官方的美国驻台办事处主任一职铺平了道路。书中以较大篇幅回顾了他在台期间处理美、中、台三边关系中众多棘手问题的鲜为人知的经历。

(高英东 供稿)

Harold H. Saunders, *A Public Peace Process: Sustained Dialogue to Transform Racial and Ethnic Conflicts*. New York: San Martin's Press, 1999.

作者哈罗德·桑德斯现为美国凯特林基金会国际事务部主任,曾任美国负责近东和南亚事务助理国务卿。他曾随同基辛格秘密访华,是促成五次阿以协议(1974-1979)的美国主要成员之一。同时,他还于1979-1981年间参与谈判解决伊朗人质事件。1991年,有着30年在白宫工作经历的桑德斯离开国务院,在凯特林基金会从事美国与塔基克斯坦、俄罗斯的非政府间的长期对话,以寻求解决地区冲突、促进民族和解。

本书是桑德斯博士对他所亲身参与这些“长期对话”的框架、进程和历史作用,以及危机处理和人类冲突解决等问题所进行的回顾和总结。他认为,今天许多引人注目的人类冲突,并没有准备就认同、恐惧、历史冤屈和非正义等问题进行正式谈判。但是,“长期对话”在政府外为市民提供了一个改变紧张关系的空间。政府通过谈判,签定协议并使之强制执行,但只有市民才能真正改变人与人之间的关系。政府长时间地拥有他们的外交

工具,如谈判、斡旋、武力,以及资源分配,而市民所依赖的是不稳定的个人谈话进程以解决民族、种族,以及根植于他们国家、社区内的一些冲突,从而铲除和平的障碍。书中,作者进而提出了“市民世纪”的概念。(斯萍 供稿)

Jimmy Carter, "Free Elections Are Only the Beginning," *Foreign Service Journal*, Vol. 78, No. 2, February 2001, pp. 17 - 20.

文章中,美国前总统卡特讨论了卡特中心在全球推进民主方面所展开的工作。他指出,自由选举仅仅是民主体制的一个要素,并且重要的是选举必须要受到监督,而这是卡特中心和其他组织的最突出的活动。鉴于选举骗局已经变得更为复杂,卡特说,更多的重点现在是放在诸如核实选民的名册和候选人的资格标准这些选前活动,以及选票统计列表和宣布选举结果等选后活动上。

Anne Laurent, "Memo to the President," *Government Executive*, Vol. 33, No. 1, January 2001, pp. 28 - 34.

该刊副总编辑劳伦特认为,作为美国政府的首席行政官,布什总统将在其确立战略和获取富有政治意义的结果的努力方面受到牵制,因为联邦政府工作队伍非常缺乏高技能和高要求的职业素质。但她进一步指出,如果总统和他的班子迅速设定目标,将良好的管理放在首要的位置上,那么这些问题是可以获得修正和解决的。劳伦特说,新政府面临的首要管理问题包括:确立明确的重点,使同政府订立合同的人员担负起责任,吸引年轻而精通技术的工作人员进入政府,重新将预算过程的重点转离对财政赤字的控制,监管浪

费、欺诈和滥用权力,关注提供电子服务的机构,确立财政管理工作目标,重新评估信息技术与安全,使用政府购买和旅行卡制度等。

Robert B. Reich, "The New Economy as a Decent Society," *The American Prospect*, Vol. 12, No. 3, February 12, 2001, pp. 20 - 23.

曾经担任克林顿政府劳工部长的赖克认为,人们的生活正变得越来越不可预知,因为新经济的快速增长带来了新的变革和机遇。他指出,我们作为单个的消费者或工作人员所做出的一系列抉择是由我们作为一个公民做出或者没能做出的选择所形成的。他进一步指出,达到一个更好的社会均衡的途径可以通过重新认识而抛弃过度的占有型个人主义。赖克建议,含括在一种“新进步主义”中的工作,将包括:通过充分就业而缓冲人们受到的突然经济震荡;通过提高教育机会来拓展经济繁荣的受益圈;通过允许劳工人员有机动的时间和偿付照顾年幼和年长成员所需要的休假来关注最需要关心的人们。

Stephen Hess, "Media to Government: Drop Dead," *Brookings Review*, Vol. 18, No. 1, Winter 2000, pp. 24 - 27.

赫斯指出,尽管新闻媒介从来没有像今天这样涉足更为广泛或是无所不在,但它却较少地关注无论是州政府还是联邦政府。赫斯引用数据显示,有关“华盛顿”的报道在呈下降的趋势。对于州政府的报道则更为糟糕。那么取而代之的是什么?是更多的有关名人、生活方式问题和商业的报道。赫斯最终得出结论,认为媒体对于政府的报道是“不够充分的”。

(袁征 供稿)

Bruce R. Scott, "The Great Divide in the Global Village," *Foreign Affairs*, January/February 2001, pp.160 - 177.

作者是哈佛大学商业管理保罗·彻林顿教授。他说,认为市场全球化具有的能力必然在富国和穷国之间缔造共同性的这种西方经济理论已经被证明是错误的。贫富差距比以前任何时候都大,这种差距还将继续加大;要想扭转这种模式,经济学家和政治家们必须认识到政治制度在经济发展中的关键作用。穷国面临一系列问题,包括恶化的环境、市场距离遥远、适于航行的水域有限、人口增长不加控制。但是,更麻烦的是这些国家缺少一个有效的政府。没有一个强大、有效的立法和执法系统,巨量的人口不可能为经济的发展做出贡献,数以百万计的人口所遭受的挫折还将继续通过移民和暴力表现出来。作者认为,西方理论家和经济发展的参与者应该在单个国家的现实基础上协助他们培育经济发展,商业政策也许是合适的发展模式,但自由市场战略不一定适合所有的情况。

Warren P. Strobel & Kevin Whitelaw, "Preparing to Face the World," *U. S. News & World Report*, Vol.129, No.25, December 25, 2000, pp.28 - 29.

布什总统选择了科林·鲍威尔任国务卿和赖斯任国家安全事务助理,他和他的对外政策专家们共同启动了新政府。虽然鲍威尔在1993年离开五角大楼后专注于社会问题,但毫无疑问,他现在将在外交政策和军事政策上打上他的印记。竞选期间布什总统许诺要控制维和行动,赖斯是这种主张的重要推动者之一。鲍威尔和赖斯可能在一些外交问题上发生冲

突,但他们都会发现,选择军事部署在现今世界是不可能的。

Kent E. Calder, "The New Face of Northeast Asia," *Foreign Affairs*, Vol. 80, No. 1, January/February 2001, pp. 106 - 122.

作者是两任美国驻日大使的前特别顾问。他将平壤首脑会晤后出现的形势称为新的东北亚地缘政治。作者分析了南北朝鲜缓和的潜在含义,认为中国和俄罗斯是最大受益者,美国和日本在很大程度上却被晾在一边。他认为,民主化和技术变革将带来不可预料的危险,并危及到东北亚的稳定,这就要求世界上两个最大的经济大国更多地介入这个地区。尤其重要的是,作者认为美国必须加强其与日本的军事、政治同盟,加强与韩国的关系。他还断言,要想成为地区和全球发展的更为积极的参与者,日本必须经历重大的经济和政治变革。他呼吁南北朝鲜、美国、中国、俄罗斯和日本创造更广泛的跨地区支持和全面合作机制,以防止民粹主义压力和导弹扩散而导致的“为地区均势而进行的、破坏稳定的斗争”。

David Shambaugh, "Facing Reality in China Policy," *Foreign Affairs*, Vol. 80, No. 1, January/February 2001, pp. 50 - 64.

作者沈大伟是乔治·华盛顿大学中国政策项目的负责人。文章中,他评估了美国的对华政策,特别是NMD、解决台湾和朝鲜半岛局势建议所内含的政治敏感性。他强调,布什的新政府必须记住“塑造政策环境的五个根本现实”:(1)对华接触政策是一个现实,而不是“政策优惠”;(2)美中关系是战略合作和战略竞争的混合体;

(3)中国是一个所谓的“威权主义”国家；
 (4)美国的对华政策应该包括同亚洲和欧洲伙伴国家的更大合作，而不是停留在双边层次上；(5)一项成功的中国政策“起源于政策形成时国内的政治合作、实施时的公众支持”。他还建议设立新的职位和程序，改变行政部门在中国政策问题上分担责任的做法。

James Traub, "W. S. World," *New York Times Magazine*, January 14, 2001, pp.28 - 34.

乔治·布什总统的外交政策顾问中有很多是来自老布什政府的熟悉面孔。然而，作者(在布什宣誓就职前发表的一篇文章中)指出，新政府的外交政策前景、调子将迥异于老布什。作者认为，特别明显的是，新政府的政策主张中没有了以前各总统“威尔逊理想主义”特色的诉求，即人道主义干预、维和并缔造国家；取而代之的是，布什政府鼓吹“现实主义”，赞美自由市场和自由贸易，不愿意将美国的军事力量用于海外的地面行动。作者指出，布什政府对NMD的热衷强化了许多美国的盟友，尤其是欧洲各国的怀疑：美国准备在此以及其他问题上单独行动。对布什总统明显缺乏外交知识的任何担忧都因为外交顾问赖斯和科林·鲍威尔的存在而得到弥补，作者相信鲍威尔“可能会成为亨利·基辛格以来最强势的国务卿”。布什总统的班底制定的外交议程似乎大大收缩了，而且并不激动人心，但“政府很少固守竞选期间制定的抽象原则”。

Deborah Avant, James Lebovic, "US Military Attitudes toward Post - Cold War Missions," *Armed Forces & Society*, Vol. 27, No.1, Fall 2000, pp.37 - 56.

在一项评估军界对后冷战时期各种使命的态度的调查中，作者发现，尽管军官们对传统的冷战使命表现出强烈的支持，但是，一般而言军队仍能够接受新使命。对于各种非传统的使命——从禁毒到维和和人道主义援助，他们的态度“在每个部门内部(海军、陆军、空军和海军陆战队)的差异大于部门之间的差异”。作者注意到，造成这种状况的一个原因是“空中使命不同与地面使命”。调查的其他发现表明，对于新使命的支持并非与国家威胁的考虑密切相关，军官们认为最大的危险在于他们不愿意应对这些威胁。作者在考察了不同派别的支持如何影响军队对新使命的接受程度后发现，“当各派别确信拥有总统、国会和公众对他们的支持时”，他们才同意接受要求他们去执行的任务。
 (樊吉社 供稿)

David E. Sanger, "A Grand Trade Bargain," *Foreign Affairs*, Vol. 80, No. 1, January/February 2001, pp.65 - 75.

作者为《纽约时报》驻白宫记者。他认为，小布什政府面临着两个重大挑战：一是保持美国在世界经济中的领导地位，二是让富国和穷国都相信，美国正以对大家都有益的方式重塑世界经济体系。小布什必须说服美国国会和公众，强有力的世界贸易组织更有利于美国的工人和产业。同时，他也必须让世界其他国家相信，世界贸易组织和国际金融机构并不是美国的工具。作者断言，为应对这些挑战，富国和穷国得达成一个重大的贸易协议。其中，美国要承担的部分，是必须对世界最贫困国家所生产的产品完全开放市场，并允许对制订共同的反倾销标准进行国际性讨论。而发展中国家则必须同意保护知识产权，并开始就劳工和环境最

低限度的保护进行讨论。

Ricardo Hausman, "Prisoners of Geography," *Foreign Policy*, No. 122, January/February 2001, pp.44 - 53.

作者认为,目前流行的经济发展政策未能有效缩小全球穷、富国之间收入的差距,应针对穷国的不利地理条件采取新的对策。他认为,地理条件与经济增长之间的关系尚未得到充分认识,但最近的理论和实证研究都表明,地理条件和经济发展关系密切。世界上最贫困的国家一般位

于赤道地区,当地农业生产率低下,传染性疾病难以控制。此外,穷国一般都深处内陆,没有出海口,运输成本高,产品难以进入世界市场。作者建议,要缓解这些因地理条件造成的贫困问题,就要投入时间和资源来兴建交通基础设施,开发适用于农业和公共保健的新技术,并实施促进地区经济整合的项目。他不同意经济全球化带来发展中国家的贫困和不公正的看法。在他看来,“发展中国家摆脱地理条件所带来的贫困陷阱的出路,就在于变得更加全球化”。 (王荣军 供稿)

编 后

本期杂志发稿之际,正值美国研究所建所20周年。来自全国各地的几代同仁聚集一堂,回顾和总结这20年间中国的美国研究。谈话间,自然少不了谈论《美国研究》这本杂志以及它的新面孔。自1987年创刊至今,虽然编辑人员换了几代,版式设计也有改变,但《美国研究》一直秉持着一贯的办刊宗旨。改版后的《美国研究》得到了不少同行们的好评,热心的读者为杂志的内容、编辑、栏目及版面设计,以及学术规范等提出了很多非常好的意见和建议。感谢这些年来读者和作者所给予我们的一贯支持和鼓励。我们会更加努力,使这本杂志真正成为中国学者交流对美国的认识和理解的一个百花园地。

本期专论中,为配合庆祝建党80周年,特地刊发了宫力的文章,对邓小平在1977年之后至90年代初对美政策的思考和策略进行考察。时殷弘和魏长春对保罗·肯尼迪的大战略理论进行了相当详细的阐述;杨洁勉对美国新政府上台以来的对华政策进行分析和论述,认为其对华政策逐渐右转,中美关系正处在十字路口;李海东则从文献分析入手,探讨了克林顿政府推动北约东扩的政治意图和决策的最终确定,以及北约东扩所带来的影响;刘建飞通过对美国外交政策中理想主义、现实主义及孤立主义等几种指导思想的分析,论述了意识形态在美国外交政策中的地位;任东来的文章对美国联邦宪政史上的联邦法令废止权问题进行了讨论;石庆环对20世纪美国文官制度的发展、完善,美国文官政治势力的膨胀,以及官僚主义泛滥等问题进行了分析。

在书评栏目中,李道揆先生的文章对《独立宣言》多个中译版中的个别译文提出了改进意见。李先生已80高龄,在学术上仍孜孜不倦、精益求精,这种求真、求实的精神令人敬佩,对我们年轻后学来说,实为一种鞭策。

本期“美国人看美国”栏目中刊载了哈佛大学傅高义教授的文章。文中,他从美国人的立场出发,谈论了美国人的历史观、美国人对世界以及中美关系的看法。我们刊登此文的目的在于换个角度来了解美国和美国人。

在回顾和总结过去20年来中国的美国研究时,大家似乎有个同感,即我们在中美关系、美国外交政策、国际关系理论、美国经济和政治、美国种族关系、美国历史等方面的研究取得了不小的进展,成果颇丰;对于美国法律、教育、宗教等方面的研究则略显薄弱。而后者在美国社会中所占的重要位置,毋庸置疑。所以,我们会在今后更加努力挖掘相关稿源,也希望读者和作者在继续踊跃赐稿的同时,加强对上述研究领域的关注。