

美国研究

AMERICAN STUDIES QUARTERLY

季刊 第15卷

2001年第3期 9月5日出版

论东亚地区的政治、安全结构	倪 峰 (7)
超越国家利益	王 栋 (27)
——探寻对20世纪90年代中美关系的知觉性解释	
劳工组织、国内政治与冷战后美国对外贸易政策	李晓岗 (47)
总统游说与国会决策	袁 征 (62)
美国的政教关系	刘 澎 (83)
《赫尔姆斯 - 伯顿法》引起的美加冲突	陈 刚 (101)
试论南部宅地法	孟海泉 (117)

书评·文评

90年代美国城市发展的四大趋势	王 旭 (127)
——《城市状况年度报告 2000》述评	
实用主义与儒家思想的对话	孙有中 (133)
——评《死者的民主》	
瞄准历史	龚洪烈 (144)
——评关于尼克松 - 基辛格外交的两部新著	

学术动态

《当代美国丛书》出版	任 文 (153)
------------------	-----------

著述巡礼	(154)
------------	-------

编后	(160)
----------	-------

AMERICAN STUDIES QUARTERLY

Volume 15 Number 3 September 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

Fall 2001

Vol. 15 , No. 3

Articles

Political and Security Structures of East

Asia Ni Feng (7)

The paper tries to explain the political and security structures of East Asia at the turn of the century from a macro angle. As a result of studying international relations in East Asia after the Cold War , the author summarizes various phenomena in political and security field in three models , which are multipolarity , hegemony stability and multilateralism . He thinks that the three models constitute structural factors of the political and security environment in the region. In view of the cognition , the author sets up a framework to analyse the political and security situation in East Asia.

Beyond National Interests : Searching for a Perpetual Explanation for China-U . S. Relationship

in the 1990s Wang Dong (27)

Over the past decade , Americans and Chinese have witnessed numerous peaks and valleys in Sino-U . S. relations. The question that has puzzled many observers of this relationship is : Can Sino-U . S. relations be explained by a series of discrete , systemic variables ? Or , is the relationship a random outcome of indeterminate forces ? This paper , as an effort to go beyond the realpolitik view and “national interests” approach , tries to provide a perceptual dimension of understanding the bilateral relationship. Hypotheses drawn from socio-psychological theories are tested through a detailed case study of Sino-U . S. strategic interactions during the 1995-1996 Taiwan Missile Crisis. The study identifies several possible sources of misperceptions that contributed to the escalation of the crisis. At the end of the ar-

ticle , the author proposes a framework for explaining relations between nations. By paying attention to the role of perceptions as they work within a system of other domestic political variables , this new framework helps to achieve some new understanding of the Sino-U . S . relationship during the 1990s.

Labor , Domestic Politics and Post-Cold War

U . S . Foreign Trade Policy Li Xiaogang (47)

With the influence of domestic factors on U . S . foreign policy increased since the end of the Cold War , economic and trade issues are playing a more important role. In order to resist trade liberalization through domestic political process , trade unions put pressures on U . S . Congress , especially on Democratic congressmen , by means of lobbying , political contribution , and ballots. Therefore , labor has actually participated in the shaping of U . S . trade policy. NAFTA , fast track authority and PNTR are typical cases. Trade unions' struggles reflect the rejuvenation of American labor movement , but the disagreements in unions and the overwhelming influences of the business would limit labor's further impacts on foreign trade policy.

Presidential Lobbying and Congress

Decision-making Yuan Zheng (62)

The author points out that the President of the United States has gradually turned to be the most influential lobbyist in the Congress. Affecting the interactive relations between the Administration and the Congress directly , his lobbies have become one of the major factors impacting on Congressional legislation and decision-making. After describing the President's various ways of lobbying the Congress , the author probes into the complicated factors influencing the results of presidential lobbying and concludes that the President's capability and achievement in lobbying shows his degree of leadership.

Church-State Relations in the United

States Liu Peng (83)

The church-state relationship is an important part of American political culture , involving a series of important issues in religion , politics , law and so forth. The principles of the separa-

tion of church from state and of the freedom of religion established in the first amendment of the U.S. Constitution are the laws for handling the church-state relationship. The points at issue in the relations are religious expression at public places , religious activities in public schools , the conflicts of religious belief with legal provisions and social ethics , etc. One of the new issues confronting church-state relations is how to deal with the upsurge and growth of the rising religious movement. The solution of issues in church-state relations depends mainly on legal measures and how to make use of the existing laws or establish new laws has become the focus of competition. The handling of church-state relations in the United States embodies the value of American society , reflects the characteristics of both union and opposition , and coordination and mutual restriction in the relationship between the legal system and morality , and between secularity and religion.

The U.S.-Canada Conflict Evoked by the Helms-Burton Act Chen Gang (101)

With its intended goal of tightening the U.S. embargo against Cuba and speeding the ouster of Fidel Castro , the Helms-Burton (LIBERTAD) Act attempts to apply U.S. law extraterritorially. The U.S. unilateral punishment and sanctions against foreign traders in property confiscated by the Cuban government first met with intense opposition from its close neighbor Canada , which often follows the United States in international affairs. Disputes and Conflicts between the two countries on the Helms-Burton Act reflect some focuses of international relations in the post-Cold War era. The conflicts thus aroused cover various fields including diplomacy , economy , law , politics and culture. The international dispute evoked once became a central issue of the international society in the post-Cold War era. Although the wrangles have been basically settled , those new theoretical and practical issues reflected still exist in the present international community , and will continue to influence the transition of the world order and behavior of individual actors.

On the Southern Homestead Act Meng Haiquan (117)
Applying to the Southern public lands , the American Southern

Homestead Act was issued in 1866 . It was the result of a series of political , economic and military struggles. There existed lots of obstacles in the process of enforcement of the Act , and it failed in the end. The reasons for the failure were not only numerous specific difficulties. The root cause was that it lacked a solid economic base : In the social environment of capitalism , especially in the rising capitalist stage , it was unrealistic to carry out the Homestead Act in the South by confiscating private lands. Its implementation in small-scope inferior lands only was doomed to failure.

Reviews

The Four Trends in the Development of American Cities in the 1990s :Comments on The State of the Cities , 2000	Wang Xu (127)
A Dialogue between Pragmatism and Confucianism : Comments on The Democracy of the Dead : Dewey , Confucius and the Hope for Democracy in China by David L. Hall and Roger T. Ames	Sun Youzhong (133)
Aiming at History : Comments on Two books about Nixon-Kissinger Diplomacy (William Bundy , A Tangled Web : The Making of Foreign Policy in the Nixon Presidency and William Burr ed. , Kissinger Transcripts : The Secret Top Talks with Beijing and Moscow)	Gong Honglie (144)
New Books	(153 ,154)
Editor s Note	(160)

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

论东亚地区的政治、安全结构

倪 峰

〔内容提要〕本文试图对冷战后东亚地区的政治、安全结构作一个更具包容性的解释,并将这一地区政治、安全领域尤其是安全领域出现的各种现象抽象地概括为三种基本模式,即多极模式、霸权稳定模式和多边安全合作模式。本文认为,以上三种要素构成了世纪之交东亚地区政治、安全环境的单元性基本结构要素,并在此基础上形成了一个对该地区的政治、安全形势进行宏观性解释和分析的框架。

关键词 美国/外交/东亚地区/政治安全结构

自70年代中期以来,东亚地区经历了一段安全形势稳定、经济高速发展的黄金时期,以致在冷战后期以及冷战结束初期的大多数时间里,东亚一直被视为和平、稳定、发展和繁荣的样板。然而,自90年代中期以来,尤其是近些年来,这一地区发展的不确定因素似乎在增长,一些热点问题持续升温、各国之间的相互猜忌在增加、一些国家在努力加强军事同盟并强化在这一地区的军事优势、民族主义情绪蔓延、各国更加重视在军备领域的发展、1997年的金融危机给这一地区的经济以重创并造成了一些国家的政局动荡。总之,与世界其他地区相比,东亚地区在政治、安全领域的发展呈现出某种模糊性,缺乏方向感。对于造成这种局面的原因,目前已有多种解释。在这里,本文试图找出造成目前这种局面的一些结构性因素。

一 三种政治、安全模式

通过对冷战后东亚国际关系十年演变的观察,我们看到这里基本上出

现了三种略见成型的政治、安全模式：多极模式、霸权稳定模式和多边安全合作模式。它们可以说构成了塑造东亚地区政治、安全格局最重要的单元性结构要素。在东亚地区，这三种模式都有其生存和发展的土壤，同时也都面临着一些问题和挑战，构成了地区政治、安全格局多元、复合的特征。在此，首先就这三种模式的具体情况分别加以阐述：

（一）多极模式

这种模式在有关世界秩序的取向上，寻求一种多个力量中心均衡分布及相互制衡的局面。而与世界其他地区相比，东亚地区是多极化趋势形成较早，也较为深入的地区。形成这种局面具有一系列主客观原因。

首先，从客观因素上看：

（1）东亚地区是具有世界影响力的大国异常密集的地区。目前，世界公认的五大力量中心有四个位于该地区或在该地区拥有重大利益和不同寻常的联系。它们分别是俄、日、中、美。

（2）该地区有一些在政治、安全领域拥有重要影响力的中小国家联盟和中等强国。例如，东盟、韩国、朝鲜、越南也都是地区政治、安全事务的重要角色。它们不仅有时能够摆脱一些大国的钳制，根据自己的意志采取行动，而且还能对某些大国的行为进行制衡，并获取某种主动。

（3）其周边存在一些对该地区事务有重要影响的国家。除了上面提到的美国之外，还有印度、澳大利亚、加拿大。印度近年来一直在积极介入东南亚事务，澳大利亚和加拿大曾在建立地区多边机制方面发挥积极倡导者的作用。其中，澳大利亚与东盟有着密切的关系，1999年还在东帝汶的联合国维和行动中发挥了主导作用。

（4）多极化与这一地区国际关系发展的特殊阶段性存在着某种吻合。从世界范围来看，无疑已进入了全球化的发展阶段，但是，即使在这样的背景下，不同的地区其发展也存在着特殊性。在东亚地区，目前多数国家正处在现代意义上民族国家巩固并成长的发展阶段，其基本特征是，民族主义成为各国的主流意识、工业化、国际法意义上的领土界限引起人们的高度关注，以及各国之间的边界正在逐步确认并变得日益清晰，而这种情形正好与18世纪末到20世纪初的欧洲形成了某种对应，在当时的欧洲，崇尚实力、权力政治、均势的形成，以及打破是其国际政治演变的常态。当然，今日的东亚与当时的欧洲已有了很大的不同，但发展阶段上的某种对应性还是显

然存在的,这在客观上造成了与力量均衡、均势有着某种类似效果的多极化趋势的发展。

东亚地区多极化趋势形成和发展较为深入,除了具有以上客观因素之外,还有一系列主观因素:

(1)在这一地区有一些重要的国家如中国、俄罗斯积极倡导多极化趋势的发展。在俄罗斯方面,叶利钦总统在1998年5月俄外交部发表的《俄罗斯在多极世界形成时期的地位和作用》中,最直接地勾画出俄罗斯对外战略的总体性框架,即多极化、全方位和大国外交。中国在冷战结束、两极体制崩溃之后,积极推动世界多极化的发展。江泽民主席指出:“多极化趋势有利于世界的和平、稳定和繁荣。”另外,中俄两国还协调在推动多极化方面的立场。1997年4月,中俄两国首脑签署了《中华人民共和国与俄罗斯联邦关于世界多极化和建立国际新秩序的联合声明》,指出:“双方本着伙伴关系的精神推动世界多极化的发展和国际新秩序的建立。”

(2)该地区其他一些重要角色也对多极化从不同的角度加以某种程度的认可。在日本,尽管官方对多极化的提法反应谨慎,但多极化中所包含的“均势”概念对冷战后日本希望在地区政治和安全事务领域发挥更大作用的思路具有某种吸引力。例如,一位日本国际问题评论家认为:“在超级大国的主导下,各大国一致行动的权力结构是前提条件。超级大国在解决纠纷中起关键性作用,但是求得各大国同超级大国采取统一步调是不可缺少的。可以说,这是一种向‘多极秩序型’过渡的形态,设想最终有一天超级大国不存在了,……使‘多极型’政治结构在该地区扎根,应该说这不是不可能的。在建立这种结构的过程中,恐怕可以期待日本发挥主导作用。”

而对于本地区中小国家的联合体东盟来说,多极化格局无疑为其在地区事务发挥更大作用提供了更大的空间。“东盟既希望美国在亚太地区保持存在,借以平衡日益强大的中国和日本,另一方面,却又恐惧美国在本地区确立霸权地位,并干涉其他国家的内政,从而引起新的不平衡,因而在地区经济政治事务中许多问题上又借重中国和日本抗衡美国。东盟显然认

见江泽民十五大报告。

《人民日报》1997年4月23日。

岛田数之:《地区大国应协调建立“多极型秩序”》,《朝日新闻》1999年7月13日。

为,只要本地区大国之间形成战略平衡,它就能够在地区事务中左右逢源,立于不败之地。”总之,多极局面有利于东盟在这一地区推行的“均势战略”。

(3)多极化是这一地区各国外交以及有关的学术领域和媒体广泛讨论的议题。多极化不仅在中、俄、日、东南亚引起广泛深入的讨论,而且在官方一直对这一提法保持着高度警觉的美国,提出多极化的主张,并对此进行研究也不乏其人。例如,1968年,当时的尼克松总统所提出的五大力量中心说,可以说是目前多极化主张的一个重要渊源。布热津斯基认为:“从长远看,全球政治注定会变得与一国独掌霸权力量的状况越来越不协调。”亨廷顿指出:“全球政治眼下正在经历10年或20年的单极加多极体系,直到21世纪进入一个真正的多极体系。”而亨氏所提出的“单极多极体系”的概念,与中国学者提出的“目前多极化的主要表现形式是一超多强”有着异曲同工之妙。

通过对上述该地区存在的各种主客观原因的分析,基本可以得出这样的结论,即东亚地区是全球范围内多极化格局发展条件最为成熟,也是发展得最为成型的地区。不过也应当看到,这种模式在该地区也受到各种因素的制约:

(1)多极化作为一种客观的发展过程,在冷战后全新的国际背景下,不论在形式上还是在内容上都有了一些新的内容,然而,追求力量均衡仍然是这一过程的内在逻辑,而这与过去欧洲国际关系演化出来的“权力均衡”多少有些相似之处。然而,是否能够通过“权力均衡”实现持久的和平与稳定,无论从理论还是历史经验的角度来看都存在着问题。

(2)多极在东亚地区呈现的并非是一个完全形成的事实,而是这一地区存在有向这一方向发展较为强烈的倾向,或者说正处在朝着这一方向发展的过程中。因此人们经常用“多极化”这个词来形容全球或地区力量中心布局均衡化的趋势。正如一位中国学者所指出,“所谓的‘化’是指多极世界之

唐永胜、郭新宁:《角逐亚太》,江苏人民出版社1999年3月版,第170页。

兹比格纽·布热津斯基著、中国国际问题研究所译:《大棋局》,上海人民出版社1998年2月版,第236页。

Samuel P. Huntington, "The Lonely Superpower," *Foreign Affairs*, March/April, 1999, Vol.78, No.2.

前一个相当长期的过程。” 与此相对应 ,美国作为全球唯一超级大国的地位尽管不可能永久保持下去 ,但这种情形在相当一段时间内难以改变 ,美国在东亚地区事务中的某种主导地位一时也难以改变 ,因此 ,力量分布不均衡的现实难以迅速打破。

(3)多极化作为世界和地区格局演变的一个客观过程 ,得到了越来越多国家和人士的认同。然而 ,作为人的意志难以把握的客观存在 ,它的发展过程必然充满了各种各样的不确定性 ,就其最终结果而言 ,存在着多种可能性。有可能是“一个平衡、稳定、民主、不对抗的具有建设性” 的多极 ;也有可能是像第一次世界大战前的欧洲那样 ,是一个多强争霸的局面 ;甚至是一个各极争斗不休的无序世界。而多极化作为一种主观的政策目标或意愿 ,各国政府、各方人士所描绘的多极蓝图显然是不一样的。

(二)霸权稳定模式

这种模式的核心思想是 :一个强国在世界居于核心地位 ,并在其主导下整合出的一系列国际制度和国际规范是世界和平、稳定最有力的保障。当然 ,美国是这一模式最积极的倡导者。在美国官方文件、媒体和学术研究中 ,通常将这种模式称为“美国在世界的领导作用”。美国《新世纪国家安全战略报告》中 ,对此作出了清晰的、美国版本的解释 :“在许多情况下 ,美国是唯一能够在对共同的挑战做出国际反应时担当必不可少的领导和具有这种能力的国家。美国在世界发挥领导和参与作用对我们的安全来说至关重要。”

就东亚地区而言 ,美国是否获取了这种霸权 ,或者说这种霸权稳定模式是否已经完全成型 ,可能仍然是一个有争论的议题。但是 ,它在这一地区的事务 ,尤其是安全事务中占据了某种主导地位 ,可以说是一个不争的事实。

(1)美国作为目前世界上唯一超级大国的总体实力。前安全事务助理伯杰对美国这种整体实力上的优势作了简短而又明晰的概括 :“我们的整体实力是无可争议的。我们的军费开支目前大于其余所有国家的总和(原文如此) ;我们的武器装备比最接近我们的潜在竞争对手先进整整一代 ,…… ,

俞邃 :《当今国际形势中若干跨世纪问题》,《国际论坛》1999年第1期,第4页。

叶自成 :《多极化研究中的几个误区》,《国际论坛》1999年第1期,第37页。

The White House , A National Security Strategy for A New Century , December 1999 .

我们还是世界上唯一能将我们的力量投放到全球每一个地区的国家 ,.....。我们的经济不仅给美国人带来了空前的繁荣 ,而且它还是全球增长和技术的引擎 ,.....。在文化领域 ,我们的电影、音乐、资讯无所不在 ,.....。更重要的是 ,一直伴随着我们的关于这个世界的理想 ,自苏联崩溃后成为世界的主流 ,.....。” 总之 ,在东亚地区的大国中 ,就整体实力而言 ,没有一个国家可以与之抗衡。

(2)美国在这一地区的军事存在。从地理上讲 ,美国并不是一个东亚国家 ,因此 ,在这一地区保有强大的军事力量是其在该地区 ,尤其安全领域发挥作用的支柱性因素之一。从第二次世界大战结束以后 ,美国一直在东亚地区维持着数量可观的军队 ,在越战期间 ,军队的数量一度达到 60 万人。冷战结束之后 ,尽管美国面临的主要威胁已经消逝 ,然而 ,美国仍决定将它的军事力量“继续在这一地区向前扩展” ,这在 1995 年、1998 年的美国东亚战略报告以及其他官方文件中都得到了充分的体现 ,即在今后相当长的一段时间内在东亚保持 10 万规模的驻军。这样一支驻军在数量规模上并不大 ,但是 ,作为前沿部署的部队 ,它是以美国庞大的军事力量和在这一地区众多的盟友为依托的。其次 ,其部队的装备精良在该地区首屈一指。第三 ,这些军事存在主要是沿西太平洋边缘一线部署的 ,因此 ,它将美国的战略边界从位于太平洋中部的夏威夷、关岛几乎推到了东亚大陆的海岸线上 ,这使得整个太平洋几乎成为美国的内湖。第四 ,美国在韩国和日本拥有众多的基地 ,并与新加坡、马来西亚、印尼、文莱签有使用其海军设施的协议 ,这些与美国在太平洋地区和本土基地联系在一起 ,构成了一张完整、严密的军事网络 ,控制了这一地区几乎所有的海上战略要点、交通要道 ,大大增加了军队的调动、补给能力 ,从而享有无可比拟的机动和战略布局优势。

(3)美国在这一地区拥有无可匹敌的盟友资源。同盟是一国寻求其他国家的合作以扩大其力量 ,保证和推进其利益的主要手段之一。作为一个非东亚国家 ,美国与这一地区的国家结成军事同盟 ,与美国在这里的军事存在结合在一起 ,共同构成了美国在这一地区发挥作用最主要的依托。冷战期间 ,为了抵御“共产主义的扩张” ,美国在这里建立了以其为核心的双边同

盟体系。冷战结束初期,这一同盟体系曾一度有所松懈。经过一段时间的评估,美国认识到了这些盟友对于冷战后它在该地区保持和扩大影响的价值,以1995年2月发表东亚战略报告为标志,开始了一系列强化同盟的努力。1996年4月,美日发表了《美日安全保障联合宣言》,并在这之后制订了新的防卫合作指针,美澳之间也于同年7月发表了《面向21世纪联合宣言》,而美菲也达成了《美军地位协定》,恢复了联合军事演习、联合训练和舰队访问。通过这些行动,美在这一地区的双边军事同盟体系得到了加强。

(4)作为唯一的超级大国,美国介入了几乎所有重要的东亚事务,并在其中扮演着某种关键角色。对外事务全面、持久和大规模地介入是国际政治中霸权形式一种重要的体现。目前美国政府将这种介入称之为“参与”或“接触”(engagement)。

就该地区的大国关系而言,中日两国无疑是东亚地区内部最重要的国家,也是美国在本地区主要的竞争对手,美国深刻地认识到如何巧妙地游弋于这两个国家之间,影响和操作这组双边关系,对美国在该地区发挥主导作用的重要性。首先,美国利用美日同盟将日本发展军事力量的能力约束在可控制的范围内,以此来缓解这一地区的其他国家对于日本可能重新军国主义化的恐惧;另一方面,又利用美日同盟形成的合力对中国的崛起进行某种钳制,以迎合这一地区一度盛行的所谓“中国威胁论”,同时,又推行对华接触政策,试图将中国纳入以其为主导的国际秩序。总之,美国运用政治、经济、外交等手段,使得中日两国都将他们与美国的关系定位在比这两个国家之间的关系更重要的位置,从而在该地区一组最重要的三边关系中占得先机。

就地区热点问题而言,在台海问题上,美国以《与台湾关系法》等形式与台湾当局建立了各种实质性的关系,从而介入这一中国内部事务。在朝鲜半岛问题上,一方面,美国以美韩同盟为其在该半岛立足的支撑点;另一方面,利用1994年“核框架协议”、朝鲜半岛能源开发组织、粮食援助等与朝鲜建立沟通管道,积极推动中美韩朝四方会谈,以此试图在半岛事务中获得主动权和主导权。

就地区多边事务而言,一方面,美国多次挫败了该地区国家提出将美国排除在外的多边倡议;另一方面,积极组织 and 参与,并试图主导这一地区的多边活动。例如,虽然美国并不是APEC的最初倡导者,却主导了这一机制

的主要议程。另外,美国还在东盟地区论坛、东北亚安全合作对话等多边对话机制中扮演积极角色,并就该地区各国间建立信任措施提出种种建议,采取一些行动。

同时,美国推行的“霸权稳定”模式在东亚同样遭遇到各种阻力和限制:

(1)东亚地区的力量分布结构,使霸权稳定模式在这里打了很大的折扣。正如亨廷顿指出的那样:“现在世界上只有一个超级大国,但这绝不意味着世界是单极的。如果是一个单极世界,那就只有一个超级大国和许多实力较小的大国,不存在着实力强大的国家。结果还应该是,这个超级大国可以单独有效地解决一些重大的国际问题,而其他国家就是联合起来也不能阻止它这样做。”如果按照亨氏定义的单极世界,那么这种霸权稳定模式在东亚地区,就遇到了比世界其他地区更强有力的挑战。正像前面提到的那样,东亚是世界上“实力强大的国家”分布最密集的地区;不仅如此,而且其中的一些大国提出了有关地区秩序方面与美国相比具有竞争力的主张;此外,美国在这一地区采取单边行动所遭受的阻力比世界其他地方都要大得多。

(2)作为非东亚区域的国家,美国在这里推行霸权稳定模式具有一些先天的困难。威廉·福克斯曾经指出:“一个超级大国在其所在区域以外的地区只是一个传统的大国,而与此同时,地区力量在其所在的地域内享有大国地位,因为他们在所在地域内力量冲突方面利益和影响力是巨大的。”肯尼斯·鲍德丁也指出:“力量(随距离)逐渐递减的规律,侵蚀了强国在遥远地区的能力,而这有利于均衡。”历史的经验也证明了两位学者的判断。19世纪是英国霸权全盛的时期,但是,英国并未控制欧洲大陆和远东,而只是使欧洲大陆和远东的力量达到均势。尽管冷战结束后,美国作为唯一的超级大国与其他大国相比较所呈现的国力比当时的英国更为强大,但是,在东亚地区,也遭遇到英国过去在欧洲和东亚相类似的问题。为此,罗伯特·罗斯指出:“冷战后的全球结构是以美国为主导的单极为特征。随着苏联的崩溃以及俄罗斯国内政治、经济的混乱和军事力量的衰弱,美国是世界上唯一

Samuel P. Huntington, op.cit.

转引自 Robert S. Ross, “The Geography of the Peace-East Asia in the Twenty-first Century,” *International Security*, Vol.23, No.4 (Spring 1999), p.83.

Robert Ross, op.cit.

的超级大国。但是,在全球范围内的优势并不意味着美国在地区政治中拥有霸权。地区的结构可能与全球的结构并不一样。”

(3)从地缘政治的角度,虽然美国对东亚地区广大的海域几乎实现了完全的掌控,而在幅员广大的东亚大陆,美国的掌控能力则十分有限,美国只在这一大陆朝鲜半岛的南部有一个小小的桥头堡。作为传统的海上强权,美国曾数次试图将其势力渗入东亚大陆,这些努力不仅没有成功,而且遭遇到其军事史上最重大的挫折,典型的事例就是朝鲜战争和越南战争。

(三)多边安全模式

多边模式的基本涵义是:“三个或三个以上的国家基于一些特定的原则协调它们之间的相互关系。”在安全领域这种模式是指“为维护秩序、管理冲突和维系和平创造一种制度安排。”多边模式的基本目标是,“阻止参与角色的相互歧视、提高透明度、促进相互信任、和平和建设性地解决引起争议的问题。”与欧洲相比,东亚地区多边机制的发展显得相对滞后,但是,多边主义的兴起以及各种多边组织和机制纷纷出现并获得迅速发展,已成为冷战后东亚国际关系发展的一个重要特征。从某种程度上说,东亚地区已具备了多边模式发展的一些基本条件:

(1)我们目前所处的时代是一个全球化的时代,而多边模式则是最符合全球化内在逻辑要求的国际秩序模式。全球化时代最重要的一个现象就是,各国在各个方面的相互依存都在不断增加。如东亚的金融危机表明,在化解危机的过程中,国际协调比一国单独采取行动具有更重要的意义。而在安全领域,由于核武器等大规模杀伤性武器的出现,使得建立国际间的防扩散机制比单独建立吓阻能力更能有效地保护自己的国家和国民。面对诸多的低度政治问题,如环境污染、毒品走私、非法移民、国际恐怖活动等,即使是超级大国也无力单独解决这些问题。总之,全球性问题正在呼唤更有权威的世界性和地区性机制来加以解决。

(2)冷战的结束,使东亚地区从根本上消除了营垒阵线分明的局面,虽然各国间在利益上存在着各种各样的矛盾和冲突,但在它们之间并没有明

Robert Ross, op.cit.

Amitav Acharya, “Ideas, Identity and Institution-Building: from the ‘ASEAN Way’ to the ‘Asia-Pacific Way’?” *The Pacific Review*, Vol.10, No.3, 1997, p.325.

确的敌友之分。正如马来西亚外长巴达维所指出，“亚太地区安全问题的特点使这些问题不能通过对抗性力量以旧式威慑的方式来加以解决。”这为用多边方式消除疑虑、建立互信、预防和遏制历史积怨和新的不和创造了可能。

(3) 冷战后期以来，该地区持续的经济繁荣，使各国间的投资、贸易和人员往来有了迅速的增加，相互依存日益加深，各国需要相互协调的事务越来越多。这种情景反应到国际关系上，为各国寻求以规则管理的地区体系的努力提供了舞台。

(4) 该地区有一批积极倡导多边机制的国家，其努力已取得了现实的成果。其中最具典型意义的就是东盟。由于该组织的努力，多边机制已成为东亚安全事务中一个积极、重要的因素。它成功解决了柬埔寨问题，并通过东盟地区论坛，促成了这一地区最广泛的安全对话，无论是在加强相互理解和信任，还是在增加国防政策透明度方面，都为安全问题向良性的方向发展给予了积极的推动。更重要的是，它的成功实践为该地区提供了一种非常具有吸引力、全新的安全模式。

(5) 在地区多边机制建立的过程中，大国的态度往往具有关键的作用，而该地区的主要大国都对地区多边机制的发展持积极态度。

总之，冷战结束后，在安全领域，多边机制在东亚地区获得了有史以来最迅速和成功的发展，出现了一大批多边地区组织，并在许多地区事务中发挥了重要作用。然而，作为东亚地区国际关系中一种新事物和新现象，它也面临着各种各样的问题：

(1) 与欧洲和北美洲相比，东亚地区发展多边主义的客观基础依然是脆弱的。首先，东亚地区的多样性和复杂性远远超过世界其他地区。宗教、文化、社会、经济发展水平、国家体制等方面的差异性，加大了整合各国利益和目标、确认共同归属感的难度。一位西方观察家认为：“只要东盟国家实行种种不同政治制度，而且许多政治制度是相互对立的，组成的这个多边机制将始终面对一些艰巨的困难。”其次，尽管经过 20 多年经济的快速发展，这一地区各国相互依存关系有了很大进展，但是在发展程度上与欧洲和北

Straits Times, July 23, 1994.

彼得·恩格：《转变中的东盟》，《华盛顿季刊》1999 年冬季号。

美相比,仍有很大差距。另外,东盟一些国家内部的脆弱性限制了它们在国际、地区舞台上的能力。例如,印尼在东盟发展的过程中,曾一度为其提供了主要动力,但在东南亚金融风暴之后,印尼国内政局陷入动荡,政府多次更迭,分裂势力抬头,使印尼无暇继续在东盟多边事务中扮演举足轻重的角色,这也是东盟的发展在近两年来出现停滞迹象的关键原因。

(2)从本身发展的程度看,多边模式在东亚无论是组织上还是形式上都是初步的。新加坡外长贾亚库马尔指出:“同欧盟不一样,东盟从未打算成为一个将要求成员国交出某些国家主权的超国家组织。东盟没有欧盟委员会和欧洲议会那样的超国家机制来制定集体的政治政策。在过去一年里,一系列空前的挑战动摇了传统的臆断和做法,也表明了东盟依然缺乏处理重大共同问题的意志和机构。这场经济危机是东盟遇到的最为严重的危机,但它采取的对策却是软弱无力。”一位西方研究东亚地区多边机制的专家用“软性的地区主义”和“富有弹性的一致”来形容东盟组织机制的特点。所谓的“软性”、“弹性”在某种程度上是对东盟多边机制不成熟一种委婉的说法。而东盟地区论坛目前所面对的议题与欧盟共同外交和安全政策相比差距就更大了。

(3)从功能角度看,由于缺乏主要大国的主导作用,多边安全模式在地区事务上的影响力受到了很大限制。我们知道,不论是东盟还是东盟地区论坛,都是该地区中小国家发起成立的。尤其是东盟地区论坛,在东盟国家的主导下,将该地区几乎所有重要的大国都纳入其中,成为该地区由各国政府参与的最为广泛的安全多边论坛,从而在国际舞台上创造了由小国左右大国的奇观。但是,在当今国际政治依然是实力作为主要基础的客观环境下,这毕竟不是国际政治现实的常态。欧盟这一多边机制之所以在欧洲能够成功,并在欧洲政治中发挥中心作用,欧洲主要大国,如德、法的参与并发挥主导作用具有关键的意义。在东亚地区,中小国家在安全事务中显然不占有核心位置,这使得东盟在事关战争与和平等关键问题上的作用显然是边缘性的。一位专门研究东盟问题的专家指出:“东盟的亚太政策只有与

彼得·恩格 前引文。

Pual M. Evens, “Reinventing East Asia-Multilateral Cooperation and Regional Order,” Harvard International Review, Spring 1996, p.19.

美、日、中等大国的利益的重合,才有实施的可能。”

(4)从多边安全模式所处的地区环境看,尽管这一地区的大国都对东盟推动地区多边机制的努力给予支持和肯定,但是,这些支持与肯定并不是这些大国在这一地区的核心政策。一位美国专家指出:“尽管美国在促进地区多边对话方面,拥有独一无二的地位,但双边关系依然是美国与这一地区国家的关系中最重要方面。美国决策者所要牢记的最重要的一点就是,东盟地区论坛和其他地区组织不能被视为是美国与该地区国家健康的双边关系的替代。”

二 相互竞争、相互补充、并行不悖

从以上分析中可以看出,由于东亚地区独特而又复杂的环境,三种模式在该地区都具备一些存在和发展的主客观条件,也都面临着一些重要的问题和挑战,这就使得其中的任何一种都不可能占据完全支配性地位,从而三者之间形成一种相对均衡的分布,这使得东亚地区的政治、安全结构与其他地区相比更突出地呈现出复合型的特征。而通过对这三种模式之间的关系分析,可以更清晰地把握东亚地区政治、安全关系的一些基本脉络。

(一)三种模式之间具有竞争性和矛盾性

所谓矛盾性,就是三种模式在地区政治和安全秩序的取向上,显然是不一致的。霸权稳定模式把是否有一个处于统治地位的国家与这个世界是否稳定联系在一起,强调大国尤其是超级大国在政治、安全以及经济一体化过程中的管理使命,而且认为在这方面“只有美国才有优先权”。而多极模式认为,世界有几个势力相近的力量中心,以及它们之间稳定的状态是和平最有力的保障,并把防止一个力量中心单独坐大当作所奉行的第一要则。基本信条包括,系统内某一成员暂时的衰弱不应招致其他成员的欺压,任何成员国不得寻求霸权,为维护均势与和谐,任何国家都应该容忍系统内其他成员的价值观、意识形态和利益。即只有反对霸权主义、强权政治,才能维护

陈峰君主编:《冷战后亚太国际关系》,新华出版社1999年7月版,第114页。

Patrick M. Cronin & Emily T. Metzgar, “ASEAN and Regional Security,” *Strategic Forum*, No. 85, October, 1996, p.4.

世界和平。多边模式强调对国际政治中传统的权力政治加以超越,以适应不断发展的相互依存现实,建立超越国家的国际社会合作机制,以此来处理国际社会中的各种问题,维护和平,推动共同发展。它强调:“那些在实施规定或法律时区别对待,根据国家的实力地位和利益原则将一些国家排除在外的制度不适合与可持续的合作安全。大国、小国应当同样服从于国际公认的制度。”

而所谓竞争性,最集中地体现在这一地区倡导不同模式国家的对外政策取向上。主张多极模式与霸权稳定模式国家之间,其对外政策上的分歧、矛盾和针对性最为明显。江泽民在十五大报告指出:“霸权主义和强权政治依然是威胁世界和平与稳定的主要根源。”在俄罗斯领导人看来,惟有坚定不移地推进世界多极化的趋势,打破美国一强独霸的局面,俄罗斯才能有效地实现自己的国家利益。美国在这一地区的主要政策,正如一位美国安全问题专家分析的那样:“自第二次世界大战结束以来,美国一直寻求保护和促进它在东亚的利益。但是,它采取的方式不是保证这一地区存在有稳定的均势,而是不正当地取得该地区的霸权地位。如今,美国几乎无时无刻不在想着保住这种地位。”

而在主张多边安全模式与霸权稳定模式之间,也存在着政策差异和矛盾,东盟希望该组织在地区政治和安全领域发挥越来越重要的作用,而美国只将多边机制作为其亚太战略的一项“补充”。前国防部长科恩对此相当直截了当:“多边框架已成为亚太地区安全结构的显著特点,但是,我们认为,只有建立在巩固的双边关系和美国在这一地区的存在得以继续和加强的基础上,这些多边机制才能获得成功。因此,美国不会支持有意或无意力图约束我们军事部署和行动灵活性的行为,这种行为只会有损于地区安全。”试想,一些成员的行为在多边框架中不受到任何约束,那么,这还能称其为是一种有效的多边框架吗?为此一位倡导多边机制的新西兰外交官指出:“美国这个超级大国,对各家出力合作寻求安全的方式还很陌生,仍然对不受阻碍的行动持久偏爱。可它并不符合当今世界的需求。我们需要的是一

奥布赖恩:《新安全模式》,1997年11月在澳大利亚国防研究中心的演讲。

特德·卡彭特:《华盛顿的抑制战略 - 美国在东亚的利益》,《世界政治杂志》1997/98 冬季号。

威廉·科恩:《美国的亚太安全战略》,1998年在新加坡国防战略研究所的发言。

个更开阔的,要求更高的,机智灵活的合作安全理论。”

在主张多极模式和多边安全模式的国家之间同样也存在着分歧。以中国为例,尽管中国对多边安全模式持欢迎态度,同时,它也积极发起并组织了一些多边对话及多边机制的建设,但是中国政府外交政策的重点显然不在这方面,目前中国国际战略可基本概括为“伙伴战略”,基本内容是,在全球化和相互依存的背景下,以大国关系为重点,与各国建立既非结盟又非敌对的合作关系,寻求和发掘本国与其他国家间现实和潜在的共同利益,弥合与其他国家的利益矛盾。由此我们可以看到,在维护亚太安全的主张上,中国与这一地区多边安全机制最主要的倡导者——东盟的设想并不完全一致。同时,中国对东盟通过多边安全机制防范中国,并在某些问题上侵犯中国利益的动机抱有警惕。例如,一位东盟安全问题专家就曾经指出,东盟对华政策的接触政策,其核心就是将日益强大的中国纳入东盟等众多国家设计的制度网络。还有,在1992年东盟首次涉及地区安全问题的马尼拉外长会议上,其核心内容之一就是发表了《关于南中国海宣言》,并将南海问题列入了会议的最后文件。由此可以看到,防范中国,并在一些利益问题上采取协调一致的对华立场,是一些东盟国家倡导多边安全机制的动机之一。

通过观察,可以发现东亚许多主要的政治、安全问题和难题都是沿着这三种模式之间的矛盾性和竞争性展开的。这一点在多极模式和霸权稳定模式之间的矛盾竞争中表现得尤为明显。可以看到,在内容上多极模式与霸权稳定模式发生冲突和矛盾的地方比较多,同时这两种模式又分别为这一地区一些最重要的国家所倡导,因此,这两种模式的矛盾性和竞争性就构成了这一地区带有主导性、全局性矛盾的基本脉络。由于在地区秩序上持有不同的看法,这就从根本上影响了这些主要国家对彼此之间的基本看法。例如,由于中国主张多极化,加上其迅速发展的经济,而美国主张霸权稳定,美国很自然将中国视为其在该地区领导地位的主要挑战者。而中国方面,将美国不断加强军事同盟,大力发展战区导弹防御系统和国家导弹防御系

奥布赖恩 前引文。

Jusuf Wanandi, "ASEAN's China Strategy: Towards Deeper Engagement," *Survival*, Vol.38, No.3, Autumn 1996, pp.117 - 118.

统与其不断在人权等问题上干涉中国内政,同时不断介入台湾问题联系在一起,也很容易得出这样的结论,美国所主张的霸权稳定秩序从实质上讲,就是要阻碍中国的发展和统一,颠覆现政权,不让中国在这一地区获得应有的国际地位。而这导致了自冷战结束以来中美关系长期处于一种动荡状态,而亚太地区这两个最主要的国家间关系持续处于不稳定状态,就使整个地区的政治、安全前景变得捉摸不定,并引出一系列相关问题。例如,在台湾岛内,分离主义分子就从动荡的中美关系中看到,打破目前的现状是有机可乘的,于是采取一系列行动挑战海峡两岸存在多年的平衡。还比如,从中美不同的地区秩序主张以及动荡不定的中美关系中,日本也看到从根本上改善日美关系以及在地区政治、安全领域发挥更大作用的机会,于是主动配合美国加强安全同盟,并试图从中获得更大的活动空间。同时,还可以看到,由于该地区的一些主要大国在地区秩序上的见解不一致,正在造成该地区大国之间越来越明显的分野。不难发现,近几年来,中俄似乎越走越近(例如,中俄发表共同声明,主张多极世界,在TMD、NMD,以及北约东扩等方面协调立场,相互支持各自在台湾和车臣问题上的立场),而中美、俄美似乎越走越远。大国关系这种亲疏远近的变化,将对地区政治、安全形势产生具有全局意义的影响。

(二)三种模式的相容性

在看到三种模式之间的矛盾性和竞争性的同时,同样也应当注意到,作为构成地区政治、安全格局单元性结构要素的三种模式之间,也存在着某种相容性,甚至有某种相互补充的作用。

首先,从三种模式的内容上看。以矛盾性和竞争性都非常明显和突出的多极模式和霸权稳定模式来说,从这两种模式本身的内在逻辑来看,它们之间也非全面对立的关系。例如,多极模式并不反对大国在国际和地区事务中发挥突出作用,它所强调的是,发挥突出作用的几个大国之间能够形成相互制约的关系,从某种程度上说,多极模式并没有对霸权稳定模式提出具有迎头相撞意义的“挑战”。从逻辑意义上说,只有两个大国分别提出以各自为主导的霸权主张时,才能构成具有全面意义的对抗与挑战。而霸权稳定模式从理论层面来讲,它也必须考虑现实世界的复杂性,基欧汉和奈就曾经指出:“在总的国际体系中,比较强大的国家将建立游戏规则和支配国际制度,包括提议、修改和废除国际制度。典型事例如联合国体系、世界货币

体系、北约体系和华约体系。在具体的国际问题领域,情况相当复杂,不同的领域往往具有不同的政治结构和力量结构。例如,在地区性和多边性机构里,主导权往往因条件而异;可能是大国,也可能是中等国家、国家集团或者有创新的小国,而在全球性组织中,决策权多半由大国把持;但对于不同的领域,情况有所区别,在军事、政治和安全领域,俄罗斯经常能够参与和分享霸权,而在纯粹经济、贸易,特别是金融、货币、汇率等领域,俄国人的声音就很微弱。”从美国有关霸权稳定理论的经典作家对这种秩序的描述中可以看到,这种秩序其中也包含有对其他大国在某些领域特殊作用的承认,并对多边性、地区性组织以及一些中小国家在这些机构中可能的影响力给予某种程度的认可。

而在多极模式中,也有对多边安全模式加以包容的解释。例如,俄罗斯就认为,多极化趋势加强的突出表现是,许多国家和联盟的经济、政治地位得到巩固,国际政治、经济和安全的多边管理体系日趋完善,经济、科技、生态和信息在国际关系中的作用日益上升。而中国则将地区多边组织——东盟的崛起看成是多极化趋势发展的重要现象之一,并将东盟与中、俄、美、日一道视为是维护亚太地区稳定平衡的五大力量中心之一。

其次,东亚地区存在三种不同模式共存共生的现实,而且,从主张不同模式的国家对地区格局的分析来看,它们基本上都能正视这一地区存在着与它们的主张并非一致的其他模式的现实。例如,美国前助理国防部长奈就认为:“美国在军事、经济、政治等各方面都具备了作为唯一超级大国的条件。然而,这并不意味着‘一极世界’已取代了冷战时期的‘两极平衡’。美国仅靠自身力量还无法实现的安全保障、经济和政治目标还很多。同时,目前的世界也称不上是‘多极世界’。其他所有国家都在一定程度上缺乏在国际社会中发挥‘力量’的基础源泉。而今,‘力量’是以一种复杂的三维形态分布。总的来说,军事力量只有一极,经济力量有三极。而在东亚,稳定将在很大程度上取决于中国在市场经济和多样化方面取得的进展,取决于日

转引自王逸舟:《西方国际政治学 - 历史与理论》,上海人民出版社1998年4月版,第410 - 411页。

俞正梁等著:《大国战略研究 - 未来世界的美、俄、日、欧(盟)和中国》,中央编译出版社1998年10月版,第145页。

美中三国关系。” 而李光耀则分析指出：“东亚在下一个世纪是否享有和平？这主要取决于美国、日本和中国的关系。如果它们之间的关系稳定，那将会有某种程度的安宁。如果以美国和日本为一方，以中国为另一方在各种问题上竞争争取支持的话，那就有可能出现更大程度的摩擦。而对于这一地区民族国家尤其是小国而言，其前途在于一体化。”

第三，从对各种模式持不同观点国家的对外政策内容上看，三种不同的模式在其政策中都有所反映。以美国为例，其东亚战略，按照1999年战略评估报告的概括：“美国的亚洲政策着重于三大目标，加强安全、促进经济和鼓励民主，而实现这些目标的手段则是，加强双边同盟、与中国保持交往和寻求其他形式的地区合作。”“加强同盟”表明，美国致力于维护和加强霸权；“与中国保持交往”表明，美国意识到该地区的事务并非完全由其主导，像中国这样的大国具有重要影响；而“寻求其他形式的地区合作”表明，美国对地区多边安全模式持一种正面和肯定的看法。而以中国方面为例，一位中国学者在描述中国的对外战略时，作出了这样的概括：“中国的国际战略目标选择是，国家安全、政治自主和国家主权、经济发展、国家统一和领土完整、国际地位和世界贡献。核心是伙伴战略。战略手段选择为，单边实力外交、均势外交、伙伴外交和多边制度外交。”⁵ 在反对霸权主义的提法上，一位中国战略问题专家指出：“战略方针是反对霸权主义，但决不当头。”

为此，两位美军分析人员在对中国的国防白皮书和1998年美国东亚战略报告进行对比后指出：“或许使许多人感到奇怪的是，在他们的战略中有许多共同的想法，特别是，他们都认为成立跨国机构十分重要。但是，在如何实现和平与安全这一目标方面，各自的想法又有所不同，这也没有什么奇怪的。观点不同的最根本的原因是地理位置的不同。太平洋把美国同它的亚洲利益和盟友分隔开了，美国必须依靠双边军事同盟以及在亚洲派驻军事力量来实现它的战略。然而，中国方面认为美国的双边军事同盟是不稳定因素和时代错误，它认为，这些联盟都是潜在威胁。”接着，他们这样评论

约瑟夫·奈：《竞争、牵制、平衡的力学 - 日美中不等边三角关系》，《读卖月刊》1999年1月号。

《着眼未来：对李光耀的专访》，《亚洲周刊》1999年5月21日。

National Defense University, Strategic Assessment 1999-Priorities for a Turbulent World, p.134.

5 俞正梁：前引书，第317 - 318页。

顾德欣：《关于中国战略的几点思考》，《国际论坛》1999年第3期，第4页。

道：“假如旨在破坏美国为建立亚洲安全基础而做出的认真努力还没有成为中国努力的焦点的话，那么美国和中国对于亚洲安全问题所持有的不同甚至对立的观点就不具有破坏稳定的作用。”

而对于积极推动多边安全模式的东盟来说，他们认为，就安全领域来说，美国在这一地区继续发挥领导作用是十分必要的。同时，他们又在中、美、日之间推行均势战略，许多东盟的政治家、战略家相信，均势原则没有过时，是维持地区安全的关键。针对中国经济发展和军队现代化以及日本不断扩充军备，东盟国家感到担忧，希望美军留在东亚，借以制约中、日。在经济方面，东盟国家在发展与日本经贸关系的同时，发展与美国和中国的关系，以减轻对日本经济的过分依赖，防止日本借此控制东盟经济事务。在政治方面，东盟主要站在与中国基本相同的立场上，反对美国等西方国家借“民主”和“人权”问题干涉其内部事务。

而这三种模式的相容性以及某种程度上的相互补充，对该地区冷战结束后基本保持了和平、稳定的局面作出了一种解释。从更积极的角度来看，这种相容性和互补性，还在90年代中期以来该地区各主要角色之间“伙伴关系”网络的建立发挥了重要作用。

三 结 论

通过对东亚地区现存的三种模式的分析，得以从结构的角对东亚地区近期的国际政治、安全形势有一个较为宏观的把握和理解。比如，由于在这一地区存在三种模式并列的特点，那么，这一地区不甚明朗的政治、安全前景可能就不是一种让人感到非常难以理解的现象。同时，正像在前面提到的那样，通过三种模式矛盾性和竞争性的分析，可以把握冷战结束以来东亚国际关系一些主要矛盾的基本脉络。而通过对三种模式相容性的了解，可以解释这一地区和平、稳定的基本局面为什么得以保持。

同时，还有一个相关的问题值得探讨。东亚地区在冷战结束后出现了三种不同地区秩序模式的局面，是冷战结束后向一种新秩序过渡的暂时现象，还是这三种模式鼎立存在的局面本身就是东亚地区国际政治新秩序和

结构的一个重大特点,这种复合结构可能将存在相当长的时间?笔者比较倾向于后一种观点。因为,从世界历史发展的角度来看,这三种模式反映了现代世界历史发展过程中出现的三种重要现象。多极模式反映了自19世纪末20世纪初,西方在世界体系中的权力中心地位达到高峰以后开始向世界其他地区分散的历史趋势。而霸权稳定模式反映了自17世纪以来,经历了两次世界大战和冷战之后,西方在世界体系中的权力中心地位,在一个超级大国——美国的主导下,第一次完成了西方内部的整合。而多边模式则反映的是,经历了几个世纪资本主义生产方式在全球的扩散,在其促成了现代意义的民族国家形成之后,人类组织形式又一次面临重大变化。资本主义生产方式的扩散及其变革,反映到现代国际关系上,目前人类正尝试着对现代国际关系的核心单元——民族国家进行超越。

而这三种重要现象在东亚地区展现出来,具有一些深层次的原因。首先,东亚地区是非西方世界中,现代化最成功的地区。日本是世界上唯一一个完全达到了西方现代化标准的非西方国家,韩国、新加坡、中国的香港和台湾地区也距离这一标准日益接近,同时整个东亚地区,尤其是中国也经历了20多年的经济高速增长,成为世界经济增长的中心之一。因此,西方世界在世界体系中权力中心地位向外分散,主要是投向了东亚地区。正如罗荣渠先生所指出:“真正对世界产生带有全球性影响和根本性历史变革的是东亚或亚太地区经济的崛起。”

其次,冷战结束后,在美国的主导下,西方世界完成了其内部的整合,这对于西方世界重新回归世界体系的权力中心地位具有重大意义,但同时,这种整合留下了巨大的缺憾,那就是曾经是西方世界权力中心的重要一员——俄罗斯——并没有在完全意义上回归西方阵营。在地理上,俄罗斯也是东亚的重要一员,而且,它在与东亚国家尤其是中国的合作中展现出其与美国主导的西方世界的差异。总之,西方内部整合所暴露出来的缺陷,在东亚地区获得了最充分的展现。

第三,随着全球化的发展以及东亚经济的迅速发展,打破了依附理论中外围国家不可能独立发展成为欧美资本主义国家,即永远要屈服于发达国家,永远处于落后状态的假定。在国际分工体系中,东亚国家与西方国家也

不完全是垂直关系,横向关系的一面正在不断发展,东亚已与西欧、北美一起成为世界上三个最大的经济区。这使得东亚国家有可能探索出这一地区独特的相互依存模式,建立相互协调的多边框架。例如2000年初,东盟十国和中日韩三国在泰国清迈召开的由各国财长出席的亚洲开发银行会议上,这些国家宣布同意建立共同外汇储备金以维护其通货免遭狙击。他们还提出了一个更大胆的设想,包括建立共同市场和单一货币。2000年11月,在东盟加中日韩非正式峰会上,中日韩三国决定将三国领导人的三边会晤机制化。同时,朱总理提出了中国—东盟自由贸易区的倡议。一份亚洲刊物评论道:“这显示以中日韩为中心的东亚新结构已见胎动。可望透过‘东盟加中日韩’非正式峰会这个新机制运作,开辟具有较大东亚自主特性的对话管道,成为亚太经合非正式峰会并驾齐驱的新机制。”

而世界历史进程中的这三种现象以及它们在东亚的反映都不可能在短时间内轻易消失。因此,本文的目的就在于就东亚地区的这一现象提出一些粗浅的分析,并引发同行对此问题的关注,以便对该现象进行进一步的探讨。

倪峰 :中国社会科学院美国研究所副研究员

陈峰君 :前引书 ,第3、5、6页。

Julius Caesar Parrenas , “ Step by Step-Asians Are Finally Getting Together ,” CSIS , PacNet Newsletter , No.27 , July 7 , 2000 .

“中国经济急升与亚洲意识” ,《亚洲周刊》2000年12月4 - 10日。

超越国家利益

——探寻对 20 世纪 90 年代中美关系的知觉性解释

王 栋

〔内容提要〕在过去十年里，中美关系历尽波折。一个困扰许多观察家的问题是：究竟中美关系可以用系统性变量加以解释，亦或它只是一系列力量相互作用而产生的随机性结果？本文力图超越现实主义观或曰“国家利益”取向对中美关系的解释，以期为理解中美关系提供一个知觉性的解释。基于社会心理学的研究，本文归纳出了数个分析性假设。通过对中美在 1995 - 1996 年间台海危机时战略互动的个案例研究，作者对这些假设进行了验证，从而发现了导致危机不断升级的错误知觉的数个可能来源。在文章的最后，作者尝试归纳出一个解释国家间关系变化的分析框架。

关键词：美国/外交/中美关系/国家利益/现实主义/知觉性解释/台海危机/1995 - 1996

在过去十年中，中美关系历经波折。中美之间每年关于人权和贸易最惠国待遇问题的争论、在台湾海峡的军事对峙，以及北约轰炸中国驻南联盟大使馆等事件似乎为中美关系的跌宕起伏作了最好的注解。一个困扰许多中美关系的观察家的问题是：是否可以用一组系统性变量来解释中美关系的变化，抑或中美关系的变化只是非决定性力量相作用而产生的随机性结

果？

其实,国际关系中国家的行为可以用系统性变量来解释,因而我们有可能理解中美关系变化的机制。新现实主义者诸如肯尼思·沃尔兹认为类似于国际关系“理论”的所谓外交政策“理论”并不存在。尽管如此,国际关系学者仍热衷于探寻这一“理论”。本文试图通过对1995-1996年台海危机的个案研究进一步阐释,寻找对90年代中美关系的系统解释时必须考虑一个新的变量,即知觉(错误知觉)(perception and misperception)。我认为将知觉这一变量整合到一个系统性框架中将有助于更加细致地理解中美关系变迁的机制。

一 “国家利益”取向:解释中美关系的现实主义观点

中美两国学者都同意中国是一个在冷战后国际体系经历剧烈变迁时正在崛起的大国。这些变迁构成了人们据以理解中美两国行为的背景。中国能否顺利融入现存的国际体系,抑或中国将成为具有破坏性的力量,仍是一个美国学术界极具争议的问题。

许多研究者已经注意到现实主义思维方式在中国学术和决策圈内占据着主导地位。中国的现实主义者经常使用“国家利益”这一概念。譬如,陈德民在一篇典型的反映现实主义观点的文章中将20世纪90年代的中美关系归纳为“周期性运动”。他认为,“90年代的中美关系既不是合作为主导的关系,也不是冲突和对抗为主导的关系。中美间合作与冲突并存,一定范围内的关系改善与关系倒退相伴。中美关系发展不断作‘周期’性运动……”在发表于1995年第1期《美国研究》的一篇具有代表性的文章中,北京大学贾庆国教授提出了“有限冲突与合作”的模型来解释中美关系。他认为旧有的“结构主义”分析框架忽略了两国政府及两国领导人的角

肯尼思·沃尔兹:《国际政治理论》,北京·中国人民公安大学出版社,1992年版。

阎学通在国内第一部研究中国国家利益的专著中提出,国家利益是“客观存在”的,而且必须以“科学的方法”来加以研究。参见阎学通:《中国国家利益分析》,天津·天津人民出版社,1996年版。关于国内对国家利益概念的讨论,请参见 Yong Deng, “The Chinese Conception of National Interests in International Relations,” *The China Quarterly*, Vol. 154, June 1998, pp.308 - 329.

陈德民:《90年代中美关系探析》,《现代国际关系》1999年第9期,第12-15页。

色,而新的“有限冲突与合作”的分析框架则弥补了这一缺陷。贾教授认为中美两国之间既存在着巨大的相互重叠的利益,又有众多互相冲突的利益,并且两国政府在制定政策时总是具有一定的灵活性,由此中美关系既存在着合作的领域,又有冲突的地方,但无论合作还是冲突都在有限的程度之内。这一分析框架呼应了美国中国问题专家何汉理(Harry Harding)在1992年初提出的观点。他认为,鉴于近年来中美关系的发展已经使两国几乎在所有问题上都出现了相互冲突和重叠的利益,美国政府应当对中国采取“非敌非友”的政策。

这种“有限冲突和有限合作”论基于这样一种逻辑:即中美两国在诸如经济合作、维护东亚地区稳定、打击有组织跨国犯罪和国际恐怖活动等方面具有共同利益,但中美两国也在许多问题上存在分歧,诸如社会制度、国家主权、干涉“内政”、美国“霸权主义”,以及中国试图建立“公正合理的地区与国际新秩序”的要求。因此,由于两国利益时而重叠时而冲突,“合作”与“危机”便成了中美关系的经常性的主题。这种观点似乎是对中美关系的一种很好的解释。但当对其进行进一步的考察时,缺陷便清楚地显露出来。

持“国家利益”观者在解释中美关系的变化时考虑到了国内政治因素。然而,问题是他们的论点与其对国家利益概念的依赖是不一致的。国家利益究竟是不不断变化的,还是相对稳定的呢?根据国家利益流派的观点,国家利益可以“科学的”甚至“量化的”方式来界定。但中美两国在1999年初的国家利益与半年前相比有所不同吗?如果对这一问题的回答是“否”,那么如何解释在那半年期间中美关系的倒退?国家利益论者试图引入“国内政治”作为因变量来回答这一疑问。⁵然而,这却偏离了他们原有的推理逻辑。因为如果是不同利益集团,党派政治(partisan politics)和选举政治(electoral politics)的综合作用导致中美关系的波动,那么就应该是“国内政治”而不是“国家利益”构成主要的解释变量。有学者如沈大伟(David

贾庆国:《重新认识中美关系》,《美国研究》1995年第1期。

Harry Harding, “Neither Friend Nor Foe: A New China Policy for the Nineties,” *The Brookings Review*, Spring 1992, pp.7 - 12.

例如,贾庆国教授指出,两国不同的政治力量,出于不同的政治需求,采取各自的政治姿态和行动,直接或间接地影响两国关系的发展。贾庆国:前引文。

5 陈德民:前引文。

Shambaugh)曾提出“三个主要的变量群”(即国内政治,决策环境,以及精英的世界观)的相互作用塑造着中国外交政策的观点,其中“精英的世界观”这一变量群便包含了知觉性(perceptual)分析的部分元素。但是沈大伟的分析框架的问题在于只从一国(中国)的视角剖析一国(中国)的外交政策,而并未将这些变量群用于解释中美关系的变化。而且沈大伟并未回答“精英的世界观”和“国内政治”是如何受知觉(perception)的影响的这样一个问题。这提出了一个值得深入研究的课题,也阐明了另一个需要进一步系统研究的领域:错误知觉(misperceptions)和国内政治变量相互作用所扮演的角色。

二 知觉及错误知觉:一种知觉性的解释

虽然有一些学者指出了知觉及错误知觉(perception and misperception)对中美关系的影响,但绝大多数的研究并未将知觉纳入一个系统性的框架。沈大伟指出,“现有领导层世界观中的一些可操作性元素对其如何解释国际事件和他国行为产生影响,相应地,这也对中国在世界舞台上的反应与活动构成了限制性条件。”但是,他并未充分探讨知觉与其他关键性变量相互作用时所扮演的角色。同样,贾庆国教授也指出“在有限的冲突与有限的合作之间,中美两国领导人所起的作用也越来越重要。他们对中美关系的判断和根据这些判断所采取的政策对两国关系的走向起决定性的作用。”但他并未进一步研究两国领导人所扮演的具体角色,以及他们的判断(基于信念、知觉或理性分析与选择)是如何影响双边关系的。

David Shambaugh, “Containment or Engagement of China? Calculating Beijing’s Responses,” *International Security*, Vol. 21, No. 2, 1996, pp.180 - 209.

David Shambaugh, *op.cit.*

贾庆国,前引文,第47页。

幸运的是,国际政治学中认知学派(cognitive school) 的著名学者,如罗伯特·杰维斯(Robert Jervis)等的研究弥补了这一理论空白。在名为《国际政治中的知觉与错误知觉》(Perception and Misperception in International Politics)经典著作中,杰维斯将知觉作为理解外交决策和国家行为的因变量而进行了系统研究。在认知学派的分析框架中,决策者被视为具有人类普遍存在的认知局限(cognitive limitation)的个人。由于这些局限性,外交决策者可能误解对手的意图和行为。正如杰维斯指出:“起作用的变量比我们所宣称要更多,”而知觉也并非唯一的解释变量。相反,外交政策的结果是由一组国内政治变量的相互作用及其与国际政治变量的互动决定的。

杰维斯的研究归纳出了许多可验证性的分析性假设,对我们研究外交政策颇具启发意义:

第一,杰维斯认为:“一个常见的错误性知觉是认为其他行为体的行为是集中化的(centralized)、有计划的和协调的,尽管事实通常并非如此。”根据这一假设,决策者倾向于将一组事件的发生视为有计划的而不是偶然的,并且通常习惯将其他行为体(在国际关系中通常是国家与政府)看作是单一的(unitary)。

第二,行为体经常会过高估计其影响力或作为目标的重要性。“当对方的行为与其期望一致时,行为体会高估其政策对结果所产生影响的程度……当对方的行为与其期望不相符时,行为体很可能认为这些行为由对方

随着20世纪60年代行为主义的兴起,传统的历史经验主义的研究方法受到挑战。行为主义(Behaviorism)借用现代心理学的理论,由“观察个人或动物等有机体在外界刺激下或既定环境中的表现和反应”开始,进而将其引申到社会科学和人文学科中。经过数十年的发展,认知学派(cognitive school)已成为国际政治学中代表行为主义的重要分支,其研究领域涵盖知觉(perception)、外交政策决策研究、威慑理论(coercive diplomacy)、吓阻理论(deterrence theory)、战争与危机的案例研究、领导人个性研究等等。其主要代表人物和著作有:Robert Jervis, *Perception and Misperception in International Politics* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1976); Alexander L. George, *Deterrence in American Foreign Policy: Theory and Practice* (New York, Columbia University Press, 1974); Deborah Welch Larson, *Origins of Containment: A Psychological Explanation* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1985)等等。有关行为主义的介绍,可参见王逸舟:《西方国际政治学:历史与理论》第三章第二节,上海·上海人民出版社,1998年版。

Robert Jervis, op.cit.

Robert Jervis, op.cit., p. 319.

的内部根源导出的,而非对其自身行为的一种反应。”因此,当受到对方行为的伤害或威胁时,决策者易于夸大这一行为作为对方内部力量产物的程度,并且认为这一行为是出于伤害他们的目的。

第三,期望和惧怕塑造着知觉,行为体所感知到的经常是他们(潜意识里)所希望感知到的东西,这意味着他们经常会陷入一厢情愿(wishful thinking)的认知陷阱。因而决策者经常对安全威胁极为敏感。如果一种特定结果的好处非常巨大,或者其成功的概率渺茫时,决策者便易于高估这种可能性。

第四,认知不和谐理论(the theory of cognitive dissonance)认为,认知不和谐会驱使行为者尝试减少不和谐的程度和试图取得认知和谐的均衡。当与经验认知不和谐的信息出现时,行为者会积极的避免增加这种不和谐的情形发生,或者过滤掉有关信息,从而使认知保持和谐的均衡状态。由认知不和谐理论,我们可以导出行为体一般会试图证明其行为的合理性。并且,决策者潜意识里会在他们已经取得的东西上附加更多的价值,努力减少他们所做出的牺牲。⁵ 基于认知不和谐理论,我们可以推出以下假设:行为者(国家),特别是当经历危机之时,倾向于忽略或过滤掉来自对手善意的信号。因为这些信号与行为者关于对手的固有认知是不一致的。根据认知不和谐理论,行为者会通过调整或过滤对外部信息的接受与解释来维持认知的和谐状态,因为在行为者(国家)的经验信息中对手是富有敌意的,而当对手释放善意信号时行为者接收的信息便出现了认知不和谐的状态。为了保持认知和谐的状态,行为者(国家)调整对外部信息的解释,譬如认为对手释放善意的信号只是一种欺骗性的手段而已。

通过应用由罗伯特·杰维斯、黛博拉·拉森等学者所发展出来的知觉性

Robert Jervis, *op. cit.*, p. 343.

Ibid., p. 349.

Ibid., p. 356.

5 Ibid., pp. 382, 406. 黛博拉·魏尔奇·拉森(Deborah Welch Larson)曾应用社会心理学的理论对冷战起源作出独树一帜的解释。在她典范性的著作中,拉森对有关认知态度转变的社会心理学理论作了精炼的总结,包括认知不和谐理论、归因理论(attribution theory)、自我知觉理论(self-perception theory)和图解理论(schema theory)。参见 Deborah Welch Larson, *Origins of Containment: A Psychological Explanation* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1985).

分析框架,我们得以对20世纪90年代的中美关系采取一个新的观察角度,而许多事件在这个新角度的考察下也变得清晰起来。知觉性分析框架的应用使得我们得以发展理解中美关系机制的新解释。

中国一些人习惯将美国视为一个单一的行为体(a unitary actor)。他们常常将美国政府视为其必须打交道的唯一决策者。在过去的十年中,每当中美之间有关人权、西藏,以及台湾等问题的冲突发生时,中国方面总是毫不犹豫的谴责美国试图“干涉”中国内政,并且指责美国企图通过支持藏独和台独势力来达到遏制中国的目的。我们可以从中国的官方声明、领导人的讲话,甚至学术文章中见到这种指控。虽然这种反复出现的“错误指控”部分可以归因于中国一些人的意识形态因素(ideological biases),但是应用认知心理学有助于进一步分析知觉所扮演的角色。杰维斯对从这一假设所能推出的含义保持谨慎态度。他认为,在某些情况下,单一性和有计划性的假定(the assumption of unity and planning)有可能得出相对精确的预测。不过,尽管如此,提出如下观点仍是合理的:认识到这一知觉的根源将有助于减少国际关系实践中普遍存在的误解与错误计算。具体来说,对这一知觉的修正(例如通过获取更多信息或修正单一性和有计划性的假定)或许有助于中国决策者和学者进行对美国意图更为复杂和精确的分析,从而制定(或提供)更有效的政策(政策建议)。

第二个假设也可以通过在过去十年中发生的事件加以检验。长期以来,中国一直深深怀疑美国企图遏制削弱中国,乃至颠覆中国政权。在通常的对美友好言论的背后,中国媒体经常毫不客气地谴责美国在国际关系以及中美关系中的“霸权主义”和“强权政治”。特别是当两国间矛盾上升时尤为如此。这种“爱恨”情结突出的表现在一方面中国人对美国先进的经济和

许多有关中国对国际关系视角的研究注意到中国现实主义者观察国际关系的方式。基若德·陈(Gerald Chan)在其研究中国观察国际关系视角的专著中得出结论道,国家是中国决策者和国际关系学者基本的分析单位。诸如主权、权力、国家利益、战争与和平,以及冲突与合作等常用的概念都以国家为最基本的分析单位。桑德斯(Saunders)也指出现实主义是中国占据主导地位的关于国际关系的视角,而现实主义理论则可以解释相当部分中国外交政策行为。见 Gerald Chan, *Chinese Perspectives on International Relations: A Framework for Analysis*(London: MacMillan Press, 1999). Phillip C. Saunders, "China's America Watchers: Changing Attitudes Towards the United States," *The China Quarterly* Vol.161, pp.41 - 65, March 2000.

虽然一些中国学者对美国政治和美国政府有着更为复杂的理解,但他们并非总是对外交政策的决策过程具有影响。当两国间矛盾上升或危机出现时,他们的观点就进一步受到限制。

法律制度心存敬意和仰慕之情,另一方面却由于近代史上帝国主义侵略和压迫的经历而对美国怀有敌意。民族主义情绪在公众特别是当代中国青年人中的兴起是另一个我们分析中美关系时需要加以考虑的重要因素。《中国可以说不》,一本由一群热血青年在90年代中期写就的充满反美言论的书一度成为中国的畅销书。《中国青年报》1995年在美国政府发给“台湾总统”李登辉赴美签证之后进行了题为《中国青年看世界》的调查。结果显示87.1%的受访者认为美国是“对中国最不友好的国家”,57.2%的受访者则说他们对美国的感觉最不好。有趣的是,在理查德·伯恩斯坦和罗斯·芒罗的《即将到来的中美冲突》一书在美出版后,迅速被译成中文并在国内出版。事实上,一些中国人认为这本书便是美国试图遏制中国的证据之一。

这里,知觉性的观点又一次为我们提供了中国对美国复杂而微妙的情感(包括决策者和公众)的新的理解。作为在中美关系中相对弱小的行为者,每当美国的行为伤害或者威胁到本身时,中国便易于夸大美国的行为是其内部有机力量产物和以损害中国为目的的程度。这种知觉在如下例子中表现得尤为充分:在1995-1996台海危机时美国政府反复向中方保证美国无意改变在台湾问题上的立场或支持台湾独立,但中方并不相信美国的这种“表态”。在某种程度上,美方对台湾问题的复杂的权衡被中方简化为蓄意支持台湾独立。这一假设也有助于我们分析中国在1999年5月8日北约轰炸中国驻南使馆之后的反应。不仅青年学生通过游行示威表达愤怒的情绪,强硬的评论也在中国的报章上纷纷出现。一种典型的阴谋论得到许多中国人的认同。这种观点坚称北约的轰炸是一个非常险恶的阴谋。其主要论点如下:首先,由于被中国在国际事务中坚定的“反霸”立场和反对北约对南联盟采取军事行动所激怒,美国试图“教训”中国;第二,更为可怕的是,轰炸的阴谋是为了破坏中国的稳定和引发中国的内乱,美国可以从中坐收渔人之利。这种观点虽然对许多美国人来说显得有些不合情理,但却是在

这本书曾由香港明镜出版社重印。乔边、张臧强、宋强等编著:《中国可以说不》,香港·明镜出版社,1996年版。

周琪:《冷战后的中美关系现状:共同利益与争执》,《美国研究》1995年第1期。

Richard Bernstein & Ross H. Munro, *The Coming Conflict with China* (New York: Alfred A. Knopf), 1997.

即使受过高等教育的中国人中也是非常流行的观点。在这一指控背后的假定是在前苏联解体之后,美国将中国视为对手,并企图在中国国力强大到足以挑战美国之前击倒中国。社会心理学理论认为,之所以许多中国人有这种知觉是因为他们过高估计了中国的潜在影响和重要性。他们相信中国是美国外交政策的焦点,是美国力图击败的主要对手。但问题是这种论点很难从现有的信息渠道得到实质性的证据,因而只能仅限于猜测而已。正如美国《洛杉矶时报》专栏作家孟慕杰指出的,直到1995年中期以前,中国远不是美国外交政策所要面对的主要问题。而且当我们对美国可能有的其他选择略加考察时,这种情绪性指控的缺陷便变得明显起来了,因为这种“阴谋”远非最有效的办法。

杰维斯注意到“一厢情愿”可能并非人们通常认为的那样在政治决策过程中普遍存在。无论是试验性或自然性的场景设计都未能支持“一厢情愿”在外交决策过程中广泛存在的论点。不过,我们仍然可以观察到许多中国一些人毋宁习惯于将美国视为“傲慢”和“鲁莽”的霸权主义国家,而不是将美国作为一个复杂的客体,从其国内政治、社会制度,以及政治哲学等方面进行精细和复杂的考察。

三 归因理论和高峰会议

归因理论 (Attribution Theory) 认为鲜明的、具体的和第一手的信息比抽象的理论性材料更能对外交政策判断的形成产生影响。因而高峰会议与国事访问便给了领导人通过个人接触获取印象的机会。而通常这些印象被赋予相当的重要性。正如拉森书中的例子显示,罗斯福对战后美苏合作前景乐观的部分可归因于他在德黑兰会议上与斯大林面对面会谈所得来的印象。⁵ 中国国家主席江泽民和美国总统克林顿在过去的十年中举行了八次左右的高峰会议。我们可以预期他们从这些“个人”接触中获取的印象会

James Mann, *About Face: A History of America's Curious Relationship with China, from Nixon to Clinton* (New York: Alfred A. Knopf), p.329.

Robert Jervis, *op.cit.* p.380.

Deborah Larson, *op.cit.*, pp.38 - 39.

5 Deborah Larson, p.39.

对对方及其国家的看法都产生影响。

1992年7月在纽约召开的民主党全国代表大会上,克林顿宣称要把美国建成一个“不屈服于从巴格达到北京的暴君”的国度。而同年10月在洛杉矶国际事务理事会(Los Angeles World Affairs Council)发表的演讲中,克林顿猛烈抨击当时的布什总统“和在天安门屠杀自由的人照常做生意”。克林顿1993年1月入主白宫时,他对中国仍然保持与竞选时一致的看法。当他决定延长中国最惠国待遇并附加条件时说道:“我认为我们必须为我们自己,为我们所坚信的东西,也为那个国家人民所受的待遇而坚持住。”然而,事隔五年,1998年克林顿访华时,他称赞中国国家主席江泽民是一个“有着超凡智慧”和“充沛精力”的人,是“一个具有远见”并且“能够预见不同于现状的未来”的人。显然,这时克林顿对中国领导人有了比其就任初期抽象的贬低标签更为“人性化”的印象。与江泽民主席数年来的个人接触可能已经改变了克林顿对中国领导人的刻板印象。

从中国角度方面来看,国家主席江泽民与克林顿总统的“个人”接触也有助于掌握美国的意图。自从1993年11月在西雅图亚太经合组织高峰会上与克林顿第一次会面以后,中国国家主席江泽民开始在国内提出对美的“十六字方针”：“增加信任,减少麻烦,发展合作,不搞对抗”。而在下面的案例研究中我将阐明,有理由相信江泽民与克林顿于1995年10月在联合国的会面使中国方面相信如果解放军在即将到来的台湾“总统选举”时“教训”台湾,美国将不会进一步介入。

四 关于台海危机的个案研究

1995至1996年间的台海危机是一个非常好的案例,有助于阐明知觉性视角如何使我们得以理解中美关系的微妙之处。在这个案例研究中,通

James Mann, "Clinton's Tough China Talk Keeps Diplomats Guessing," Los Angeles Times, October 6, 1992, H 3.

James Mann, *About Face*, p.276.

见克林顿总统于1998年7月3日在香港举行的记者招待会。转引自 Peter H. Koehn & Joseph Y.S. Cheng eds., *The Outlook for US-China Relations Following the 1997 - 1998 Summits: Chinese and American Perspectives on Security, Trade and Cultural Exchange* (Hong Kong: The Chinese University Press), p.40.

过应用知觉性分析框架,笔者将阐释错误知觉是如何导致危机的升级,以及知觉因素如何与其他变量一起帮助我们理解两国间的互动的。

(一)美国决定发给李登辉赴美签证的决策

美国核发李登辉赴美签证的决定是一个众多复杂因素作用下的政策结果,这些因素包括克林顿总统本人的情感与考虑、美国国内政治角力(来自国会的压力),以及官僚程序和错误沟通,等等。要理解这一政策结果,我们必须对美国国内政治的复杂性有所体会。不幸的是,对中国而言,这种复杂性经常是难以理解的。

克林顿对台湾有着正面的甚至颇为亲切的感情。克林顿于阿肯色州州长任内曾四次访台,受到国宾级的礼遇,并且亲眼目睹这个岛屿上的经济发展和政治变革。我们可以推断当克林顿权衡是否给予签证的决定时对台湾或许怀有同情。但是,由于缺乏直接的证据,我们并不清楚这种个人情感在多大程度上对如此敏感而富有争议的外交决策产生了影响。不过,我们知道仅仅据此一年多前,当李登辉于1994年5月“出访”中南美洲时过境美国夏威夷时,美国国务院出于对中国反应的担心,曾拒绝让李氏在火奴鲁鲁停留过夜。

如此看来,这一决策结果或许可以从美国国内政治方面得到更好的解释。1994年夏,克林顿政府下令重新审查美国对台政策。这一政策调整的后果是克林顿政府不仅重新确认美国的“一个中国”政策不变,同时也表明反对台湾加入联合国以及禁止台湾“总统”以除过境停留之外的任何形式访问美国。此后台湾开始积极游说由共和党控制的美国国会试图扭转克林顿政府的对台政策。台湾的游说活动似乎奏效。1995年初,美国众议院发言人共和党人纽特·金里奇(Newt Gingrich)公开宣称应该允许台湾加入联合国,并且准许台湾“总统”访美。金里奇宣称:“坦率的说,台湾应该受到尊敬的对待……它当然应当受到尊敬。”⁵当时,支持李登辉访美的情绪正在不断的增长。1995年5月初,美国众议院以398票对0票通过一项不具

John W. Garver, *Face Off: China, the United States, and Taiwan's Democratization* (Seattle: University of Washington Press), p.67. 也可参见 James Mann, *About Face*, p.274.

James Mann, *About Face*, pp.315 - 320.

Ibid., pp.319 - 320.

5 Ibid., p.320.

约束力的决议案,敦促克林顿政府批准李登辉对康乃尔进行“私人”访问。紧接着一周后,参议院又以97票对1票通过了类似的决议案。同时,美国媒体舆论也逐渐开始倾向台湾。由于在国内政策的制定上仍需要共和党控制的国会的配合,最终克林顿政府不得不对政治现实屈服。

这一出乎克林顿政府意料的政策结果是因为克林顿政府忽视了国会山上的变化,而等到被迫试图扭转颓势时却为时已晚。同时由于缺乏准备,克林顿政府并未充分意识到有必要提醒中国领导人关于李登辉访美的可能性。

中国曾多次警告:李登辉如若访美将被视为美国与台湾关系非官方性质的重大改变,从而严重危及中美关系的基础。在1995年4月17日联合国的一次会面中,美国国务卿沃伦·克里斯托弗(Warren Christopher)对中国外交部长钱其琛保证美国国务院不会给予李登辉赴美签证。虽然克里斯托弗也向钱其琛提到,来自国会的不断增长的压力是一个“非常严重的问题”,而且他试图多次在“国会强调政府的立场”,但是“未能说服任何人”。克里斯托弗认为这些话是对钱其琛的预警,即克林顿政府可能顶不住压力。不幸的是,在中国人听来,这番话并没有克里斯托弗所期望的那些微妙含义。钱其琛后来对美国客人说:“美方曾向我保证不会给李登辉签证。你可以想象当美方发给签证之后,我的心里是怎样想的,别人又是怎样看我的。”中国人被背叛的感觉、挫折感和愤怒在随后外交部的抗议中表露无遗:“当美国政府突然一百八十度大转弯时这些评论的声音就几乎消失了。在这样一个原则性的大问题上食言,难道美国政府毫不在意其国际信誉吗?”⁵

(二) 导弹危机和美国的反应:一场一触即发的军事对峙

美国国务院试图保持李登辉访问的低调和非官方性质。美国国务院发言人强调此次访问纯属私人和非官方的性质,而且美国对台政策没有改变。但是在中国人眼里这些举动毫无意义。即使有一些持温和观点的人试图认真考虑来自美方的这些信息,但面对强烈反弹时恐怕亦无法如愿。另外,诚

James Mann, *About Face*, p.322.

John W. Garver, *Face Off*, p.69.

The New York Times, July 29, 1995, p.3.

5 China Daily, May 24, 1995, p.4.

如杰维斯指出的,在危机过程中释放出来的善意对方很难解释或相信,因为不仅事关重大利益,而且怀疑和害怕受骗的心理更是容易使强硬观点在政策争论中占上风。

中国一些观察家认为美国1992年对台F-16军售清楚显示美国对台政策开始发生变化,并且由于中国在当时以及随后对李登辉1994年东南亚的“度假”外交未能施以强硬反应,美国的这一政策变化愈加升级。于是,北京开始对美采取一系列强硬措施。首先宣布停止中美军事对话与交流。1995年5月26日,中国宣布“推迟”既定的国防部长迟浩田的访美行程。紧接着,暂停与美国的一系列谈判,取消美国军事和外交官员的访华行程。6月16日,外交部宣布召回驻美大使李道豫回国“述职”。华盛顿试图减少北京事实上从大使级降低中美关系所带来的影响。美国国务院在声明中强调“我们继续寻求与一个强大、稳定、开放和繁荣的正在整合成为国际社会中具有责任感的一员的中国保持建设性的关系。”并且宣称克林顿总统颁发李登辉赴美签证的决定“并没有改变(美国)对华政策。”当然,中国再一次置之不理。

北京决定对台湾施以“颜色”是出乎克林顿政府预料的。7月19日,解放军宣布将在台湾以北的东海海域进行为期一周的军事演习,包括实弹演习和导弹试射。随着四枚M-9导弹在接下来的几天内在台湾以北东海海域试射,台湾的股票市值在随后的几个星期内暴跌33%。一项民意测验显示在一个月支持“台独”的人口比例下降了7个百分点。

军事演习主要意在威慑台湾。有趣的是,美国的反应并不激烈。相反,美国政府继续低调处理台湾问题,希冀“搁置对此问题的争议”。具有讽刺意义的是,正如孟慕杰指出的,1995年夏季的事件将中美关系引入了一个新的时代,即中国第一次成为克林顿政府外交政策所面对的一个主要问题。而在此前的两年半中,克林顿的外交班子的注意力被俄罗斯、波斯尼亚、索马里和海地所占据。

长期以来,美国对台政策关注台湾的安全并且强调台湾问题的“和平解

Garver, *Face Off*, p.73.

James Mann, *About Face*, pp.328 - 329.

Ibid., p.329.

决”。在1972年《中美联合公报》中,美国“再次确认”其“利益在于由中国人自己和平解决台湾问题”。1979年的《中美建交公报》本身并未包含类似声明,但当时由美国一条单边声明宣称:“美国有信心认为台湾人民面对着一个和平与繁荣的未来。美国的利益仍然在于台湾问题的和平解决。并且我们期望台湾问题会由中国人自己和平解决。”1982年的《联合公报》称美国“理解和感谢”中国“争取和平解决台湾问题的政策”。美国国会随后通过的《与台湾关系法》(The Taiwan Relations Act)则进一步强化了美国对台湾安全的承诺。《与台湾关系法》第二部分b款第六条称美国将保持“抵制任何危及台湾人民的安全及社会或经济制度的武力企图或其他形式的威胁”的能力。不过,值得指出的是,长期以来中国一直认为《与台湾关系法》是美国单方面通过的国内法,有悖中美之间达成的具有更高约束力的双边协议。并且中国倾向于将《与台湾关系法》解释为即使在美军撤离台湾和中美关系正常化之后美国仍然试图插手台湾的证据。这实际上构成了中国长期以来一直怀疑美国对台意图的一个重要因素。由于在中美关系正常化阶段便已存在的种种分歧,中国很难完全相信美国的“善意”。相反,中国有太多的理由印证其怀疑,从地缘政治、意识形态差异,到民族主义情绪,等等。

然而,在美国自身看来,美国对台政策是清晰的和前后一致的。美国外交政策决策者认为中国领导人肯定对美国的立场(对台湾安全的关注)有相当的了解。因此美国没有必要反复重申其立场。特别是在1995年中的紧张气氛下,这样的行为只会具有挑衅性。直至半年以后的1995年12月16日,美国“尼米兹”号航空母舰群才驶过台湾海峡。这是美国对中国大陆对台实施军演威慑之后的第一个军事动作。由于显而易见的时间上的滞后效应,中国方面忽视了这个信号的严重性,并决定进一步加大对台军事威慑程度。

在此我们或许有必要对导致此后更为严重的危机的事件重新作一检视。克林顿政府并不想让李登辉访美一事危及中美关系。美国政府的立场在负责东亚与太平洋事务的助理副国务卿肯特·魏德曼(Kent Wiedemann)

关于中美三个联合公报和有关单边声明,参见 Harry Harding, *A Fragile Relationship: The United States and China Since 1972* (Washington, D.C.: The Brookings Institute, 1992), pp. 373 - 390.

Garver, *Face Off*, p.77.

1995年8月3日在众议院国际关系委员会就克林顿政府的对台政策作证时表露无遗。魏德曼称美国不支持台湾加入联合国,因为如此一来“台湾人民所取得的经济和政治进步将被置于危险的境地。”魏德曼并称美国主要的和唯一的关切便是台湾问题的和平解决。魏德曼警告说,美国“对三个(联合)公报的坚持取决于台湾问题的和平解决”。当谈到解放军的军事演习时,魏德曼则说“我们不认为中国(大陆)对台湾构成即将到来的军事威胁。事实上,我们认为台湾正处于一个前所未有的安全的境地。”

美国采取一系列外交努力试图修补中美关系。虽然克林顿政府没有答应中国“严正承诺”不允许李登辉及其他台湾高级领导人将来访美的要求,但是确实做出了一些让步。其中最重要的是美国在台湾问题上对中国的让步。1995年8月1日美国国务卿沃伦·克里斯托弗在亚太经合组织年会上向中国外交部长钱其琛递交了克林顿总统致江泽民主席的亲笔信。在这封内容从未公开的信中,克林顿在台湾问题上对中国做了一系列的承诺:首先美国反对台湾独立;其次,美国不支持“两个中国”或“一中一台”;再次,美国不支持台湾加入联合国。随后在1998年克林顿访华时将这些承诺以所谓“三不”的形式提出。

当然中国实际上比美国更希望修补中美关系。1995年8月底,中国政府宣布驻美大使李道豫将返回华盛顿,同时一位解放军高级将领将出席9月在珍珠港举行的纪念第二次世界大战结束的仪式。9月底中国接受尚慕杰(James Sasser)为美国驻华大使。然而,华盛顿并没有对北京禁止将来台湾领导人再次访美的要求让步,克林顿也没有承认(affirmation)只有一个中国而台湾是中国的一部分。尽管如此,大使级关系,军事交流和高层谈判在1995年8、9月间都逐渐恢复。

当1995年5月之后中国开始着手修补中美关系时,克林顿政府似乎松了一口气,美国并没有料到中国的下一步动作。负责东亚和太平洋事务的助理国务卿温斯顿·洛德(Winston Lord)在10月中旬对参议院国际关系委

“Taiwan and The United Nations,” Testimony by Kent Wiedemann, Deputy Assistant Secretary of State for East Asian and Pacific Affairs, before the House International Relations Committee, August 3, 1995.

James Mann, *About Face*, p.330.

The New York Times, August 28, 1995, p. A8.

员会作有关美国对华政策的《安全和军事考虑》的报告时,表示不同意那种认为中国是一个富有侵略性的国家,企图支配或威胁周边国家的观点。

随后便是中国国家主席江泽民和美国总统克林顿 1995 年 10 月 24 日在联合国成立 50 周年纪念会议上的高峰会晤。在此次会谈中,双方都有意对台湾问题保持低调。两位领导人讨论了包括知识产权、中国“入世”和核不扩散等在内的一系列广泛问题。对于台湾问题,克林顿重申其 8 月 1 日致江泽民信中的关切,同时表示“尊重”北京的台湾是中国一部分的立场。克林顿似乎并没有向江泽民强调美国的利益在于台湾问题的和平解决。没有直接证据显示这次高峰会晤对中国领导人决定进一步于 1996 年初举行军事演习的决策的影响程度。不过,据一些香港的消息来源报道,在江泽民结束与克林顿的会晤返回国内不久中国旋即做出了这项决策。因此,可以假设在某种程度上,中国利用此次高峰会晤作为探测美国意图和底线的途径。如果这个假设成立的话,这里便存在着两个层次的错误:第一,从美国方面来说,克林顿政府误认为中国必定不会冒损及经济发展的危险进行冒险的军事行动,而且误认为中国必定对美国长期以来在台湾问题上的立场相当清楚。知觉性理论的解释认为一个行为者会假定(assume)对方了解自己的意图,从而高估自己对于对方的影响。克林顿政府认为中国不会牺牲中美经贸关系便高估了美国对于中国的影响;而误以为中国了解美国的立场则属于典型的“一厢情愿”的错误。不幸的是,美国的这个错误在很大程度上导致了美国的错误知觉与中国的误判。第二,从中国方面来说也存在着类似的知觉错误。中国认为美国应当了解中国的真实意图。通过军队的有限部署,中国已经发出了解放军无意对台发动真正军事攻击的信号。更为重要的是,通过 1995 年中的高层互动,特别是江泽民与克林顿的会晤,中国领导人推断当中国大陆“教训”台湾时美国会袖手旁观。在这种知觉下,1995 年“尼米兹”号航母驶经台湾海峡的含义被忽视了。

1996 年 3 月 8 日至 15 日,解放军开始了第一波的演习。3 月 8 日,美国国防部长威廉·佩里发出警告:“独立”号航母战斗群已经被派遣到距离

台湾“几百英里”之内的海域。然而尽管美国开始军事部署，3月9日，新华社宣布第二波解放军军事演习将于3月12日至20日之间举行。3月11日，五角大楼宣布由“尼米兹”号率领的第二个航母战斗群已奉命驶往台湾外海加入“独立”号。美国派遣第二个航母战斗群，不仅表明美国不确定中国的意图，同时也包含着美国更为严重的关切。事后，美国国防部长威廉·佩里在接受《洛杉矶时报》专栏作家孟慕杰的采访时解释道：“我们并不希望事态升级。我们曾考虑只派遣一艘航母，但是觉得这个信号不够强烈。于是我们决定派遣两艘航母靠近台湾海域。我们认为这是足够强烈的信号。”据报道，中国分析家对美国部署航母的举措颇为吃惊，因为这与其预测恰恰相反。中国似乎被美国对1995年7、8月间导弹试射的低调反应所误导。在中国占主导的观点是美国会置身事外或者至少不会很坚决的介入。中国的分析家认为美国领导人应当能够从情报中推断中国大陆的意图仅限于影响台湾领导人和民众的心理。中国大陆的宣传与实际军事能力之间的差距应该足以表明解放军无意真正攻台。因此，当美国在中国大陆试图教训台湾时选择介入时，中国方面有被背叛的感觉，吃惊与担心美国是否倒向台湾的焦虑交织在一起。中国外交部强烈谴责美国部署航母群“极不明智”，并且警告美国“小心不要给台湾发送错误的信息。”如果台湾当局将美国部署航母解释成美国“鼓动和支持”台独，情势将变得“极为危险”。⁵有趣的是，事实上中国外交部的语调甚为和缓，不同于中国官方媒体的强硬言辞，这显然是试图让不断升级的对峙降温。

(三)案例分析：知觉性假设的验证

我们可以看到错误知觉贯穿台海危机，一如国际关系史上其他的许多危机一样。那么这些错误知觉是如何产生的？知觉性分析框架为我们提供了新的解释。前面提出的知觉性假设可以通过此案例加以验证。

首先，中国方面未能理解美国政治的复杂性在一定程度上导致其未能

Department of Defense News Briefing, Secretary William J. Perry, March 8, 1996, <http://www.pentagon.mil>.

Mann, *About Face*, p.36.

Phillip C. Saunders, "China's America Watchers: Changing Attitudes Towards the United States," p.60.

5 Xin Hua News Agency, October 24, 1995 (trans. In FBIS, PRC, 27 October 1995, p.1).

预见到其他选项的可能性。正如杰维斯所指出的那种常见的错误知觉,中国一些分析家将美国视为单一性行为者,在很大程度上,将美国政府等同于美国,于是没能理解国会在影响外交决策中的角色。这也许在许多中国分析家和研究者的看法。因此当克林顿政府迫于国会压力而发给李登辉赴美签证时,中国人被激怒了,因为这恰好与他们长期以来对美国支持台独的怀疑相符合。其逻辑是,如果美国无意支持台独,那么为何美国政府要发给李登辉签证呢?

第二,正如杰维斯所指出的,行为者倾向于过高估计他们对客体的影响。当中国认为美国有意挑衅时,实际上夸大了美方行为是其内部力量的产物以及这些行为目的是伤害中国的程度。许多中国人被美国的行为激怒,并且认为美国的行为是蓄意削弱中华民族。但是如孟慕杰所指出的,在1995年台海危机之前,中国不是克林顿政府外交政策的首要目标。然而中国却认为美国致力于遏制中国,因此很容易便夸大克林顿政府行为的象征意义。对中国而言,美国所谓的“和平解决的利益”是很难理解的。但是回想起来,我们知道美国政府当时并无意改变对台的“战略模糊”政策。在中国看来,美国“不顾中方的一再劝告、交涉,公然允许李登辉访美”之举,是为台独撑腰打气。

第三,还有所谓的“一厢情愿”。中国假定美国会了解到解放军演习是有限的而且主要意在“教训”台湾。而美国则相信中国清楚知道美国在台湾问题上的真正利益,因而对1995年的导弹演习反应温和。不过,当解放军在1996年3月重新开始军事演习时,美国开始捉摸不定中国的真实意图:来自香港的强硬言辞只是北京对台北心理战的一部分,抑或它们也是测试美国干涉意愿和决心的探风球?从克里斯托弗接受《洛杉矶时报》采访时的谈话可以看出,正是由于这种不确定感使美国决定派遣两艘航母,以避免局势失控。而当美国派遣航母战斗群时,中国则视为美国有意“向中方炫耀武力”。这些误解促进了危机的升级。

第四,正如前面所谈到的,江泽民与克林顿1995年10月的会晤有可能

在国内的国际关系学术刊物上有时我们可以读到高质量的有关美国政治的分析性文章。在这些文章中,这些作者表现出了对美国的制度、利益集团、媒体和国会对政策结果的影响的非常好的理解。但是在许多学者的理解中,美国总统需为美国外交政策的任何决策负责。

误导了中方对美国的真实意图和利益所在的理解。在一场强调合作与改善双边关系的高峰会晤中,由于美国总统克林顿没有针对“美国和平解决的利益”发出清楚而坚定的警告,这便使中国产生了一旦中国继续对台有所行动美国不会干涉的印象。

五 结论 构建知觉性分析框架

本文重新审视过去十年的中美关系,以期为理解20世纪90年代的中美关系提供一个新的知觉性的分析框架。本文认为,“国家利益”分析框架对中美关系的分析的缺陷是过于静态的描述,“国家利益”决定中美关系走向的观点过于大而化之,它不能解释中美关系一些突然的波动。因此,我们需要一种微观的理论框架,可以解释基于杰维斯、拉森及其他学者发展起来的社会心理学的分析框架。本文试图构建一个不同于在中美关系研究中占主导性的“现实主义”观点的新的分析框架。本文表明,在应用知觉性分析框架之后,我们得到了一些有关中美关系发展的新的理解和解释。更为重要的是,由此的一个衍生观点是错误知觉有可能使国家间关系突破“国家利益”限定的范围而走向全面的冲突或错觉性的合作(illusory cooperation)。前者是国家间处于战争状态,譬如很多研究显示第二次世界大战时日本对美国宣战并不符合日本的“国家利益”,那么如何解释日本的这一决策呢?社会心理学的理论框架激发了许多的研究,其中比较富有新意的一种解释是日本的决策结果是领导人错误知觉的产物。错觉性合作的例子有1997-1998年间中美试图建立战略性合作伙伴关系的努力。但是随后两国关系的起伏使许多决策者和研究者推论道,受“国家利益”所限,中美关系之间不可能结成真正意义上的“战略性合作伙伴关系”,但是两国关系也不会坏到哪里去。这种观点似乎又回到了“国家利益”观的位置上。但为什么会出出现试图建立战略性伙伴关系的错觉性合作呢?对于这样一个微观层面上的问题,“国家利益”观显然无法作出满意的回答。错误知觉则为我们提供了

一种可能的假设。如果我们接受“国家利益”界定国家关系基本面的假定的话,那么知觉性的动态分析框架认为错误知觉有可能使国家间关系突破“国家利益”限定的范围而走向全面的冲突或错觉性的合作。

有人或许会问,是否存在这样的可能性,即双方决策者能够通过从对方获取更多信息克服其认知失败(cognition failure)?这个问题的答案是,由于太多的其他变量诸如民族主义和国内政治等和知觉这一变量紧紧交互作用在一起,仅仅修正错误知觉并不足以防止“危机”的升级。

因此我的论点是,注意知觉所扮演的角色——不是当它们独自作用时,而是当它们在一个有着其他国内政治性变量的系统中相互作用时——将加深我们对中美关系的理解。不同于“国家利益”取向的观点,笔者也期望随着对观察国际政治的知觉性透镜变得更加熟悉,我们得以认识到知觉与其他国内变量相互作用所产生的影响,并且为我们的后代创造更为稳定的中美关系。

王栋 :美国加州大学洛杉矶分校政治学系博士研究生

这显然是一个非常有趣的命题,但限于篇幅,在此无法展开讨论。对这个问题尚没有正式研究观点出现,但在和一些学者的非正式讨论中,笔者发现主要的解释集中于克林顿政府的错误知觉。因为当时中国正致力于和许多国家包括俄罗斯、欧盟等建立“战略伙伴关系”。出于担心中国的战略意图在国际格局变迁中占据主导,美国开始主动提出和中国建立“战略性合作伙伴关系”。

劳工组织、国内政治与冷战后 美国对外贸易政策

李晓岗

[内容提要] 冷战结束后,国内因素对美国外交的影响力日渐加强,经济贸易问题在对外政策中的地位显著上升。在北美自由贸易协定、贸易快速处理权、对华永久正常贸易关系等问题上,美国国内各种势力竞相发挥作用,试图通过国内政治影响对外贸易政策。其中,劳工组织的表现尤其活跃。劳工组织通过游说、政治捐款和选举投票等手段向国会议员尤其是民主党议员施加压力,要求其反对贸易自由化政策,从而在很大程度上参与了对外经贸政策的塑造。劳工组织反对贸易自由化的斗争,反映出美国劳工运动的复兴。但内部的分歧、外部的工商界打压等又限制着其在对外贸易政策上的影响。

关键词 美国/经济/对外贸易政策/国内政治/劳工组织

90 年代以来,由于全球性军事政治对抗的结束和信息技术的推动,经济全球化的进程加快。美国是这一进程的最大受益者,其跨国公司凭借先进的技术和全球性的生产经营网络,拓展国外市场。反过来说,全球化又造成美国经济增长越来越依赖于国外市场,只有不断扩大国外市场,美国经济才能持续繁荣。为此,美国政府一直大力倡导和推进贸易自由化政策。签定北美自由贸易协定(NAFTA)、参加亚太经济合作论坛(APEC)、发起关贸总协定乌拉圭回合谈判并达成协议、建立世界贸易组织(WTO)等,就是美国政府推行这一政策的结果。

但贸易自由化在给美国大企业带来巨额利润的同时,也使纺织、制鞋、

玩具等一些劳动密集型的传统产业由于国外廉价商品大量进入美国市场而萎缩、倒闭,在这些行业工作的劳工工资下降甚至失业,他们沦为贸易自由化政策的受害者。作为其代言人,劳工组织成为贸易自由化政策的反对者。劳工组织如何影响美国的对外贸易政策,是本文所试图探讨的。

—

由于拥有遍布全国的基层组织和经验丰富的职业活动分子,并且由于其成员社会层次较为接近,在涉及自己切身利益时,容易动员起来,劳工组织在美国社会上有相当的活动能量。但由于自己本身没有制定政策的权力,他们只能间接地对政治发挥影响。

劳工组织影响美国贸易政策的努力首先是游说。游说的目标主要是制定立法的国会议员尤其是民主党议员。游说方式主要有“圈外”游说(outside lobbying)和“圈内”游说(inside lobbying)。“圈外”游说是指通过在全国范围内发动公众向议员们施加压力。例如,在反对给予克林顿贸易快速处理权(fast track trade negotiation authority)的斗争中,劳工组织就使用了“圈外”游说策略。他们动员反对快速处理权的工会会员给自己所在地区的议员写信和寄明信片,给国会议员打电话,访问国会选区办公室,散发反对快速处理权的录象带和小册子,举办关于贸易问题的讲座和集会。劳联-产联花费200万美元在20个重要的国会选区做反对快速处理权的电视和广播宣传。在反对给予中国永久正常贸易地位的游说中,劳工组织给美国俄亥俄州第16选区的共和党联邦众议员雷古拉寄去了一个大型信封,里边是一块塑料浴池垫,写着:亲爱的雷古拉众议员,我们是生产浴池垫的,

所谓贸易快速处理权,是指国会授权总统与外国政府谈判并签订贸易协定,而国会对总统签定的贸易协定必须迅速予以批准或否决,但不能对协定的条款进行修改。美国总统在与其他国家开展贸易谈判时非常需要这一权力。1997年9月,克林顿要求国会授予其快速处理权,被众议院否决,这是自1974年以来,国会第一次拒绝授予总统这种权力。1999年,为在民主党内制造分歧,共和党议员故意主动提出授予克林顿快速处理权的议案,结果再次被众议院否决。参见 Darrell West and Burdett A. Loomis, *The Sound of Money* (New York: Norton, 1999), pp. 5-7; Jill Abramson with Steven Greenhouse, "The Trade Bill: Labor," *New York Times*, November 12, 1997.

See West and Loomis, *The Sound of Money*; Ken Kollman, *Outside Lobbying: Public Opinion and Interest Group Strategies* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1998).

但这些东西将要由墨西哥生产了,我们这里将会有 180 名工人失业。《北美自由贸易区协议》生效后,我们出口最多的是就业机会,而不是产品。不要再犯同样的错误了,投票反对 PNTR 吧。在圈外游说活动中,劳工组织使出许多以前没有用过的新招,像派人把手机送到车间,让工人给议员打电话;组织花车队在十几个州一路造势,给议员或明或暗的压力。“圈外”游说实际上就是间接游说,“圈内”游说则是直接游说,劳工组织的游说人员定期会见民主党议员及部分共和党议员,直接向他们施加压力,要求他们反对快速处理权议案。游说者下大力气争取众议院民主党人尤其是众议院少数党领袖理查德·格普哈特(Richard Gephardt)和组织秘书戴维·鲍尼尔(David Bonior)的支持,要求他们动员犹豫不决的民主党议员站出来反对克林顿的建议。在反对对华永久正常贸易关系的游说活动中,劳联-产联主席约翰·斯威尼推掉了很大一部分日程安排,与众议员举行面对面的会谈并与温和的共和党人、国会黑人议员团举行会谈。斯威尼说:“我们告诉他们,工会会员们对这个问题的态度很严肃。我们对他们说,他们绝对没有充分的理由支持对华永久正常贸易关系。没有信息表明中国在改善其人权状况或工人的权利。”

劳工组织各种各样的圈内和圈外游说活动产生了积极效果。他们先是通过基层动员和宣传等圈外活动塑造民意,在一定程度上煽起公众对政府贸易自由化政策的不满。然后,其游说人员再通过圈内活动向国会议员灌输这种民意,传递公众在这一问题上的态度。由“圈外”活动制造气氛,由“圈内”游说加强来自基层的信息,内外夹击促使议员对这一问题上的看法受到工会的影响。

美国的政治与金钱密不可分。“在选举年里,合上的支票簿总能引起人们的注意”。⁵ 劳工组织的政治影响力也是和他们在选举中的捐款联系在一起。

在快速处理权问题上,民主党人持反对态度在很大程度上是因为害怕失去劳工组织的政治捐款。研究表明,公司或劳工政治行动委员会在国会

美联社华盛顿 2000 年 2 月 21 日电。

New York Times, May 14, 2000.

New York Times, May 14, 2000.

5 美联社华盛顿 2000 年 2 月 11 日电。

议员选举中捐助的大量资金可以在公司或劳工普遍关注的问题上产生作用。工商界和劳工政治行动委员会的捐助尤其对国会在贸易问题上的表决有重要影响。在快速处理权斗争中,对投票支持克林顿建议的民主党在任议员,劳工组织以减少或撤除捐助相威胁。而这种威胁所以能够对民主党发挥作用,是因为近年来民主党竞选财政来源发生了重大变化。

1994年,在共和党人控制国会后,工商界政治行动委员会在共和党国会领导人的压力下,减少了他们给民主党的捐助,而大量增加了给多数党共和党的捐款。与此同时,劳工政治行动委员会则增加了他们对民主党候选人的捐助。1994年,工商界政治行动委员会给众议院民主党人捐款4750万美元,1996年下降到3300万美元。与此同时,劳工政治行动委员会给民主党人的捐款从1994年的3250万,上升到1996年的3730万美元。结果,在众议院民主党候选人收到的所有政治行动委员会的捐款中,1994年劳工政治行动委员会的捐助约占36%,1996年上升到约48%。而且在1996年选举中赢得了共和党人占据的席位的民主党人挑战者收到的政治行动委员会的捐款中,来自工会的占60%以上。而所有民主党人挑战者,包括竞选胜利者和失败者,收到的政治行动委员会的捐款,来自工会的占71%。⁵由于工商界对民主党竞选捐款的减少,民主党全国委员会面临资金严重短缺的处境,1996年负债1500万美元,无力资助本党候选人。这又进一步加剧了民主党在竞选资金上对劳工的依赖。众议院一位资深的民主党议员说,“因为我们成了少数派,工商界不再像以前那样全力支持我们、对我们的影

关于劳工政治行动委员会(PAC)在劳工问题上对国会表决的影响,参见 Gregory M. Alzman, “Congressional Voting on Labor Issues: The Role of PACs,” *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 40, No. 2, 1987, pp.163 - 179; Thomas Gais, *Improper Influence: Campaign Finance Law, Political Interest Groups, and the Problem of Equality* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1996).

Stephen V. Marks, “Economic Interests and Voting on the Omnibus Trade Bill of 1987,” *Public Choice*, Vol. 75, No. 1, 1993, pp.21 - 42; Stanley D. Nollen and Dennis P. Quinn, “Free Trade, Fair Trade, Strategic Trade and Protectionism in the U.S. Congress, 1987 - 1988,” *International Organization*, Vol. 48, No. 3, 1994, pp.491 - 525.

Norman J. Ornstein, Thomas E. Mann, and Michael Malbin, *Vital Statistics on Congress, 1999 - 2000* (Washington, DC: AEI Press, 2000), p.106; Susan B. Glasser & Juliet Eilperin, “GOP Scrambles to Counter Business’s Aid to Democrats,” *Washington Post*, November 10, 1999; Darrell West & Burdett A. Loomis, *The Sound of Money*.

5 Ornstein, Mann, and Malbin, *Vital Statistics on Congress*, p.106.

响也不像以前大了,劳工组织则显然增加了它对民主党的影响。”

在1998年的中期选举中,民主党急需工会的资金,进而加强了劳工组织关于停止资助支持快速处理权的民主党人的威胁,由此,造成克林顿建议的被挫败。众议院民主党领导人的一位助手说,“众议院民主党人一般都在想,克林顿正在帮助戈尔,大的工商企业支持共和党,我们所拥有的就只有劳工。”在解释为何当年曾支持NAFTA,但这次没有投票支持快速处理权议案时,一位民主党议员对克林顿的一位助手说,“这对我来说是一张20万美元的支持票。”⁵

事实表明,不理睬劳工组织威胁、坚持自己立场的人处境被动。准备竞选连任的众议员、堪萨斯州民主党人丹尼斯·穆尔就感觉到了货车司机兄弟会的报复行动给他带来的经费上的痛苦。这位任期未满一年就有些“忘本”的众议员是不顾工会的激烈反对、投票支持中国永久性正常贸易关系的73名众议院民主党人之一。货车司机兄弟会是在初选中向穆尔捐款最多的工会,由于穆尔在中国的PNTR问题上投了赞成票,该工会决定不再为他的竞选活动捐款,也不再动员会员投他的票。在穆尔所在的选区,有大约1.2万工会工人和退休人员为登记选民。共和党国会全国委员会发言人吉姆·威尔金森评论说:“这对穆尔可能是致命的。这是我们第一次看到工会彻底改变支持态度。”货车司机兄弟会还停止了对投票赞成该议案的民主党人、科罗拉多州众议员黛安娜·德热特和俄亥俄州众议员汤姆·索耶的支持。该工会领导人哈普尔说:“我相信责任。”当民主党候选人“需要支票、电话银行服务和街头支持活动时就来找我们了。(收回支持)会引起争论,但这是件好事。它能带来责任。对于货车司机兄弟会来说,这是开拓性的”。他说,货车司机兄弟会政治行动委员会将开始重新审议它对民主党国会候

Ronald Brownstein, “Trade Is Still the Exception to Clinton’s Rule,” *Los Angeles Times*, November 7, 1997.

James A. Barnes & Richard E. Cohen, “Divided Democrats,” *The National Journal*, November 15, 1997, pp. 2306.

1991年3月,布什政府与墨西哥、加拿大就建立北美自由贸易区展开谈判。围绕这一问题,美国国内形成相互对立的两大阵营。以大工商企业、农场主为一方,以劳工为另一方,双方进行了激烈斗争,竟相对国会议员施加影响。1993年11月,美国国会批准了三国达成的“北美自由贸易协定”,斗争以劳工的失败告终。

5 John F. Harris, “Clinton Hits ‘Fast-Track’ Opponents,” *The Washington Post*, October 28, 1997.

选人的支持,该工会约85%的捐款都给了这些候选人。哈普尔说:“从现在起,他们不会像以前那样容易地得到捐款。这次选举以后,我们将从零开始。2002(选举年)将是审核的一年,我们将逐个考虑该支持谁。”

在快速处理权斗争中,各派民主党人(不仅仅是亲劳工的民主党人)相当一致地持反对态度,便是劳工组织的财政支持使然。由于工商界捐助的减少,国会中即使新民主党人议会党团的温和派也急需资金进行1998年的竞选。因为指望劳工组织给予帮助,众议院一半的民主党人反对快速处理权议案。民主党领导委员会(DLC)主席阿尔·弗洛姆(AL FROM)沮丧地抱怨地说,“工商界确实需要反思他们对众议院民主党人的忽视。”

因此,尽管总的来说,在反对自由贸易化的斗争中,劳工组织属于弱势群体,但在暂时有利的政治局面中,通过改变战略和利用它的人力尤其是财政资源,劳工组织能够赢得胜利,至少反对贸易快速处理权的斗争反映了这一点。

劳工组织是民主党的传统盟友,不但是民主党的主要资助者,而且还是其重要的选票来源。因此,投票与否也是劳工组织影响民主党人的重要手段。对国会批准NAFTA问题的研究表明,在参众院的表决中,议员所在地区或州的蓝领工人和工会会员比例越高,议员就越可能投票反对NAFTA;在议员总的竞选捐款中,劳工组织捐款所占的份额越大,议员反对条约的可能性就越大。⁵

快速处理权斗争胜利的重要原因是劳工组织广泛参与1996年的国会选举。1994年共和党人控制国会后不久,劳工组织发起“劳工九六”(“Labor 96”)运动,支持民主党人在1996年选举中重新控制众议院的目标。各个工会派出成千上万的志愿者宣传、登记、动员选民到投票站投票支持劳工

The Washington Post, June 6, 2000.

Peter Beinart, “Why the Center Can't Hold”, Time, November 24, 1997, p. 52.

Jill Abramson with Steven Greenhouse, “The Trade Bill”, New York Times, November 12, 1997.

5 Jon Healey & Thomas H. Moore, “Clinton Forms New Coalition to Win NAFTA Approval”, CQ Weekly, November 20, 1997, p. 3183; Leo H. Kahane, “Congressional Voting Patterns on NAFTA: An Empirical Interpretation”, American Journal of Economics and Sociology, Vol. 5, No. 4, 1996, pp. 394 - 409.

Taylor Dark, The Unions and the Democrats: An Enduring Alliance (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1999), pp. 184 - 187; Elizabeth Drew, Whatever It Takes: The Real Struggle for Political Power in America (New York: Penguin, 1998), pp. 69 - 77, 246 - 247.

组织支持的候选人。除此而外,劳联-产联在新领导人约翰·斯威尼的领导下,为支持民主党候选人,发起了一场耗资3500万美元的运动,其中包括由135名专职的政治协调员指导的120个国会选区的基层动员和媒体宣传运动。另外,劳工政治行动委员会为支持他们认可的候选人而增加了运动支出,以使那些候选人能够接近基层劳工选民并说服他们投自己的票。

劳工组织的行动产生了明显效果。在1992年的总统和国会选举中,19%的选民来自工会家庭。由于劳工组织在NAFTA问题上的失败带来的消极情绪,1994年,很多工会积极分子没有参加中期选举投票,结果工会在选票中所占的比例下降到仅占14%。但到1996年,工会家庭成员在选票中所占的比例猛增到23%。另外,1994年有40%的工会成员投票支持共和党国会候选人,1996年下降到35%。劳工组织的宣传、登记和动员投票的努力,与其政治行动委员会的捐款一起,在1996年的选举中取得了明显成效。在劳联-产联瞄准的105名共和党候选人中,被民主党众议员候选人击败的有45人。

劳工组织领导人还通过大胆警告向民主党议员施加直接压力:支持快速处理权议案的议员在他们1998年的竞选中将无望得到工会的人力(投票)支持,这意味着一些民主党人会因自己的立场落选。劳工组织的这种压力产生了它所希望的效果。非正式的统计表明,如果付诸表决,众议院民主党人中79%的人会反对克林顿的快速处理权议案。许多民主党人包括新民主党议会党团的温和派人士担心,他们对快速处理权的支持将会造成工会活动分子像1994年所做的那样,在1998年的选举中不参加投票。在很大程度上由于劳工组织在1996年的动员和组织,民主党人在该年选举中得到的工会的选票显著增加,许多议员不愿因支持快速处理权议案而冒劳工组织在1998年选举中消极不参加投票的风险。

工会的态度使民主党在是否给予中国PNTR问题上进退两难。一位民主党议员的助手说:“许多议员心中暗想,‘如果我投票赞成这项贸易协

Elizabeth Drew, *Whatever It Takes*, pp.246 - 247.

众议院新民主党联盟主席、来自加利福尼亚州的众议员加尔文·M·多利表示,“劳工组织正在实施恐吓政治,或者公开威胁或暗示停止财政的或其他形式的竞选支持。”参见 Ronald Brownstein, “Trade Is Still the Exception to Clinton’s Rule,” *Los Angeles Times*, November 7, 1997.

Peter Beinart, “Why the Center Can’t Hold,” *Time*, November 24, 1997, p.52.

议,工会就不会支持我。而我现在又不能指望工商界的支持。’”从长远考虑,民主党人需要拉住企业界,为重新夺回众院多数争取财源,但他们又不能得罪工会以免失去传统选民。民主党总统候选人副总统戈尔在这种情况下不得不两面讨好。例如,他一面向劳联-产联领导人斯威尼表示,“一旦他当选总统,那么在贸易协议中的核心的劳工标准问题上的态度将更加强硬。”同时,他又给商业团体全国制造商协会写信,声称他是支持政府同中国通过谈判达成的贸易协议的。少数党领袖格普哈特也表示不把投票作为是否对党忠诚的考验,由议员自行决定赞成或反对。为显示自己的“诚意”,他还邀请美国在线董事长到民主党议员大会上演讲。格普哈特说:“每一个成员都有自己的一套看法,在自己的选区有自己的处境,他们将会对认为是正确的事情作出自己的决定。”代表行政当局游说国会通过PNTR的商务部长威廉·戴利说:“我们看到有非常多的众议员在这个问题上难以作出决定,一个主要原因就是他们在工会中的朋友反应非常强烈。”⁵

由于民主党人在PNTR问题上进退两难的处境,为争取两面都不得罪,很多民主党众议员选择了既支持给予中国PNTR,又支持对该议案附加条件。结果,美国国会虽然通过了PNTR议案,但同时又附加了有关人权和防止进口产品激增等方面的内容。

二

劳工组织反对贸易扩展,实质上是出于保护美国人就业机会的目的而极力阻止进口的增长。他们认为,贸易自由化对工商界有好处,而对劳工却没有好处。例如,劳工组织从就业的角度考虑,担心其他国家尤其是发展中国家不规范的劳动标准有可能使跨国公司把生产转移到工资水平低的地区。劳联-产联主席斯威尼指出:“在签订对美国及其贸易伙伴国家的工人

The Washington Post, March 20, 2000.

美联社华盛顿2000年2月21日电。

The Washington Post, March 20, 2000.

5 New York Times, April 24, 2000.

New York Times, April 24, 2000.

都有益的贸易协定时,必须有劳动标准的核心条款。”

工会出于自身的狭隘利益反对扩大对外贸易的立场遭到政界、工商界的抨击。许多企业领导人反驳说,劳联-产联反对对华贸易协议实际上恰恰损害了美国工人的利益。从商业角度看,这个协议能使中国消除许多贸易壁垒,从而增加美国的出口,为美国工人创造更多的就业机会。克林顿政府的一位高级官员说:“劳工界对贸易不分青红皂白的反对暴露了劳工运动中保守主义抬头的趋势。”针对劳工组织反对给予中国 PNTR 地位,美国商会执行副会长布鲁斯·乔斯滕说:“劳工界正在变成目光短浅的孤立主义者。如果在一张白纸上划一条线,线的一边写上美国得为中国做的事,结果这部分会是一片空白;但在线的另一边写上中国为美国商品和服务的进口而清除贸易壁垒所要做的所有事情,会把半张纸从头到尾写得满满的。”

面对各种指责,劳工组织逐渐认识到,贸易的拓展是不以劳工的意志为转移的。从长远看,劳工组织不可能有足够力量阻止将来所有的贸易自由化协议,也不应当对所有这样的议案都予以阻止。劳工组织的策略开始强调“有所为,有所不为”。他们不再公开反对贸易协议,而是侧重劳工权利进行斗争,在斗争中采取渐进而妥协的态度,比如接受包含有劳工权利内容的自由贸易协议。与此相应,为增强号召力,团结尽可能多的力量,扩大自己的政治影响,争取更大的支持,劳工组织在斗争形式上也有变化。

为遮掩其孤立主义追求,劳工组织提出国际主义主张,将劳工利益与美国的国家利益甚至是整个世界的利益相提并论。在反对快速处理权的斗争中,劳工组织吸取了四年前反对 NAFTA 斗争失败的教训。为回击关于它代表狭隘的特殊利益,仅仅维护自己成员利益的指责,劳工组织承认全球经济一体化的不可避免和合理性,但同时又为自己的立场辩解。劳联-产联主席斯威尼解释说,“问题不在于……我们是否是国际主义者,而在于我们的国际主义服务于什么价值”。⁵ 在反对克林顿快速处理权提议时,劳工组织及其自由派民主党人支持者强调必须从国家乃至整个世界的普遍利益

New York Times, April 24, 2000.

New York Times, April 24, 2000.

Lance Compa, “A Fast Track for Labor,” The American Prospect (September-October 1998), pp. 60 - 64.

5 New York Times, November 12, 1997.

而不仅仅是大出口商和跨国公司的利益出发,规范全球化。劳工组织的任务是,通过更广泛、更持久的“保护性的反运动”(protective counter movement),消除全球化的负面影响。具体地说,劳工组织要求提高发展中国家的劳工和环境标准,同时改善贫穷国家的生活条件。工会官员称,他们早已抛弃过去的保护主义,也不盲目反对进口。他们对扩大贸易议案的态度是很开明的,只要这些议案中有保护外国工人的核心条款,比如给予组织工会的权利和禁止使用童工等,他们就赞成。劳联-产联称,他们正在认真考虑以这种“进步的国际主义”计划替代过去带有保护主义色彩的主张。通过在运动中体现环保组织、人权组织等的要求,通过与资本和比较民主的发展中国家的“巨大妥协”(使这些国家同意实施劳工和环境标准以换取发展援助和债务减免),实现与国内反劳工的全球化势力以及国际上发展中国家的相互包容,参与新的全球经济的塑造。

劳工组织还通过扩大自己的斗争目标,争取其他组织的支持。在快速处理权斗争中,劳工组织试图团结反对全球化的其他力量,进行联合行动。为使民意反对快速处理权,劳工组织改变了在反对 NAFTA 运动中那样单纯强调劳工利益的作法,更积极充分地与环境保护、人权、消费者安全,以及其他团体合作。一位反对快速处理权的工会领导人说,“我们不只是希望与工会会员讨论,我们希望与更广泛的听众谈,快速处理权不利于家庭,即使你的工作不是在生产线上”。⁵ 斯威尼 1995 年底就任劳联-产联主席后,工会已与其他一些有发展前途的组织建立了联盟,尤其是与教会和社区组织

Julie Kosterlitz, “The Wages of Trade,” *The National Journal*, October 18, 1997, pp. 2076 - 2079.

Thomas Palley, Assistant Director of Public Policy for the AFL-CIO, “How to Say No to the IMF,” *The Nation*, June 21, 1999, pp. 21 - 22.

Dani Rodrik 称,通过他对 93 个国家的研究,在生产水平相当的情况下,民主国家工人的工资比专制国家的工人工资高。由于较民主国家在与工资水平低的“压迫国家”竞争时处于不利地位,所以,最终较民主国家会接受适当的国际劳工标准。参见 Dani Rodrik, “Democracies Pay Higher Wages,” *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 114, No. 3, 1999, pp. 707 - 738; 还可参阅 Aaron Bernstein, “Labor Standards: Try a Little Democracy,” *Business Week*, December 13, 1999, pp. 42 - 43; Jeff Faux, “A New Grand Bargain,” *The American Prospect*, January 17, 2000, p. 20.

5 例如,工会与“地球之友”等组织在很多城市发起示威运动,呼吁关注 NAFTA 给靠近墨西哥边境城镇生态环境造成的影响。参见 Abramson with Greenhouse, “The Trade Bill,” Beinart, “The Nationalist Revolt.”

一起在 30 多个城市成功进行了“生活—工资”运动，与数十所大学学生联合斗争，反对美国公司在海外建立血汗工厂。

为争取人权活动分子的支持，劳联—产联指责中国有计划、有步骤地关押政治犯，使用劳改犯，不允许非官方工会活动，工人待遇低。一些劳工组织声称给予中国永久正常贸易地位将不利于中国劳工权利的保护。劳联—产联的主管助理里森说，“中国目前没有相应法律保障人权或者劳工的权利，”“WTO 也没有保护人权或者劳工权利的条款，如果国会通过这个议案，那么以后中国发生损害劳工权利的事情，我们将无法再对中国采取贸易制裁措施。”他们还抨击中国的计划生育政策，声称美国应对所谓“中国强制绝育和强制堕胎”的作法进行惩罚。在国会讨论是否给予中国 PNTR 问题前，劳工组织花费 80 万美元做广告，渲染中国处决死刑犯问题，诬蔑中国侵犯人权。为将环保人士吸引到反对中国 PNTR 阵营，工会还支持环保人士的宣传，说中国毫无环境标准、工业企业以惊人的速度向大气排放含氯氟烃，污染状况让人感到非常恐惧。

明明是出于自身利益考虑，反对给予中国 PNTR，但劳工组织却把这一问题与保护中国人权、环境等扯到一起，以为民请命的姿态，使自己的贸易要求政治化，使自己的斗争带有某种道义感、正义性，打动美国人内心深处的使命感。这样，美国劳工组织出于保护自身经济利益的保护主义动机，提出了维护别国人权的政治上的国际主义目标。

但劳工组织斗争表面上的神圣性并不能够使人完全信服。一些贸易专家认为劳工运动骨子里还是保守主义的，只是在语言和策略上变得越来越老练了。他们说，劳工组织坚持加上有关劳工权利的条款，否则就阻挠贸易协议的通过。这种作法实际上是从保守主义的角度阻止贸易自由化，因为其他国家几乎不可能在贸易协议中接受有关劳工权利的措词。国际经济研究所的高级研究员加里·赫夫鲍尔说：“劳联—产联的公开宣传确实包装得很成功。他们说，‘只要协议能包括基本的劳动和环境标准条款，我们很乐于接受它。’但是，我认为他们不想解决问题。他们在继续制造障碍。”⁵

Paul Buhle & Steve Fraser, "A New Day for Labor." *The Nation*, September 20, 1999, pp. 7 - 8.
新华社联合国 2000 年 1 月 11 日英文电。

同上。

5 New York Times, April 24, 2000.

三

长期以来,劳工组织被认为是无足轻重的、不起作用的“恐龙”。而他们通过反对贸易自由化的斗争特别是在贸易快速处理权问题和西雅图斗争的成功,反映出劳工组织在经过战后的长期衰落之后,再次成为一支强大的政治力量。在分析劳工胜利的政治重要性时,托马斯·埃德索(Thomas Edsall)强调说,“工会阻止快速处理权议案的强大努力表明,有组织的劳工自1968年以来比任何时候影响都大,1968年时它几乎选举出一位总统。”

劳工运动的复兴迹象还表现在工会会员数量的增加。1979年至1995年,工会会员人数减少了将近1/4。斯威尼就任劳联-产联主席后,为了重建工会,集中力量吸引新的会员。他一再强调,在过去的25年中,工人工资下降的主要原因是工会力量削弱。他敦促劳联-产联的68个成员工会聘用更多的组织者,每年再花费数百万美元的费用进行招聘。尽管如此,在他上任后的头三年里,工会会员还是减少了15万人,因为许多工会会员已经退休或者公司关闭了建立工会的工厂,迁到海外。⁵为了扩大工会组织,斯威尼改变了劳工运动长期以来的立场,开始接收移民工人。在80年代,劳工反移民情绪比较强烈,认为移民的到来压低了美国工人的工资,抢了他们的就业机会,所以劳工组织一度积极支持国会通过法律,惩罚雇用非法移民的雇主。但近几年,劳联-产联呼吁停止对雇主进行这样的制裁,对数百万非法移民给予大赦。劳工组织改变立场的原因就是希望壮大工会的力量,新移民由于初来乍到,在社会中无依无靠,相对愿意加入工会。脑力劳动者对工会的兴趣上升,也为劳工组织带来了新的生机。全国各地有1万名足疾医生加入了工会,联合航空公司的2万多名工人加入了工会。洛杉矶家

1999年11月底,世贸组织在美国西雅图召开会议,讨论进一步推进世界贸易自由化问题,劳工组织与人权组织、环保团体等发起大规模抗议示威,迫使克林顿政府在谈判中提出劳工标准问题,会议最后无果而终。

New York Times, May 30, 2000.

Thomas B. Edsall, "Big Labor Flexes Its Muscle Once Again," The Washington Post National Weekly Edition, November 24, 1997, p. 11.

5 New York Times, May 30, 2000.

New York Times, May 30, 2000.

庭保健工作者、卡罗莱纳大学助教、华盛顿州电脑程序员和宾西法尼亚医生先后组织起工会。在纽约州 3000 名心理学家成立工会。1999 年劳工部宣布,这一年工会会员人数增加了 26.5 万人。这是 70 年代以来工会会员增加最多的一年。

但是,劳工组织要重新恢复它在 50 年代的声势并非易事。在 50 年代,全国 35% 的劳动力加入了工会,现在仅为 13.9%。过去,钢铁、汽车、采矿和服装业曾是工会力量最强的行业,现在这些行业的工人失业最多,而现在最兴旺的领域如高技术、金融和快餐业,是工会最少的行业。劳工组织的壮大还遭到公司的抵制。在工人投票决定是否组建工会的表决中,工会失败的情况约占一半,主要是因为许多公司不惜重金发起大张旗鼓的宣传活动,敦促工人不要加入工会。由于公司采取这样的手法,私营行业加入工会的工人人数不到 1/10。⁵

劳工组织还面临着其他问题:内部的腐败问题、共和党一再试图削弱工会的力量,以及劳工领导人在政治战略和贸易问题上的内部分歧。经费问题也是制约劳工组织发展的因素。企业提供的竞选经费是工会提供经费的 15 倍。许多民主党人因为担心被指责受工会操纵,而与劳工组织保持一定的距离。中国的 PNTR 地位是近年来劳工组织最重视的问题,但在这一问题上,尽管他们作出了种种努力,最后仍然在对华贸易议案的表决中失利,这也充分表明劳工组织影响的有限性。

从劳工组织的发展前景来看,美元坚挺和国外经济疲软可能会造成美国贸易赤字的增加和特定产业失业率的提高,加剧公众的“全球化恐惧症”,由此造成国内贸易保护主义呼声抬头。在这种情况下,受民意、国会自由

Julie Kosterlitz, "Searching for New Labor," *The National Journal*, September 4, 1999, pp. 2470 - 77; Paul Buhle and Steve Fraser, "A New Day for Labor," *The Nation*, September 20, 1999, pp. 7 - 8.

New York Times, May 30, 2000.

New York Times, May 30, 2000.

5 *New York Times*, May 30, 2000.

New York Times, May 30, 2000.

马里兰大学《关于国际政策的态度》研究项目进行的民意调查显示,72% 的美国公众认为,在贸易谈判中对“美国劳动人民”的关注太少,78% 的人认为,WTO 应更加关注劳工和环境标准。参见 Mark Suzman, "Trade: Clinton Links Environment to Trade Deals," *The Financial Times*, November 17, 1999, p. 6.

派民主党人和一些共和党民族主义者的支持,劳工运动有可能继续阻止或妨碍美国政府新的、没有明确劳工和环境标准条款的贸易自由化建议,劳工及其支持者甚至还有可能迫使将此类条款写入新的贸易立法中。

但另一方面,也有可能就会出现对劳工运动不利的情况。首先,结构性的经济变化如传统产业的衰落将继续侵蚀劳工组织的人数和资源。其次,如果美国国内经济增长保持稳定,失业率继续走低,美元贬值,而国外经济增长回升,就会减少美国的贸易赤字,公众对贸易自由化的反对就会消退,使劳工失去民意的支持。第三,工商界吸取其1997年在快速处理权问题上失败的教训,开始通过资助民主党和发动公众支持自由贸易的办法重新调整它的贸易和政治战略,这将会削弱工会的影响。许多公司领导人已经认识到,工商界在1994年中期选举后迅速将对民主党的支持转给在任的共和党议员的作法,是一个错误。这些领导人担心共和党在贸易政策问题上正受到社会保守派、小工商企业者和敌视大跨国公司利益的经济民族主义者的强大影响。他们认识到工商界如果希望将来在诸如快速处理权问题上获胜就需要一些民主党盟友,为此就需要削弱劳工组织目前对民主党的影响。因此,广泛的工商业利益要求大公司及其政治行动委员会恢复对两大政党都提供支持和资助的作法。通过征集更多的公司资金支持在意识形态上与工商界较为接近的民主党候选人,推动民主党朝向温和、支持工商业和自由贸易的方向发展,由此使该党摆脱严重依赖工会资助的局面。有证据表明,工商界事实上已经开始重新平衡其对政党的财政支持,减少了民主党对工会资金的依赖。在1997-1998年选举前,众议院民主党人收到的政治行动委员会的捐款中,来自劳工组织的捐款所占比例从两年前的48.4%下降到43.6%。1999年上半年,为防止民主党人控制众议院,工商界开始

Richard S. Dunham & Amy Borrus, "Still the Party of Big Business?" *Business Week*, September 14, 1998, pp. 150 - 160; Richard S. Dunham, "Is the GOP the Only Party of Business?" *Business Week*, May 4, 1998, pp. 154; Thomas B. Edsall, "Giving Republicans the Business," *The Washington Post National Weekly Edition*, June 22, 1998, p. 10; "Building the Chamber's Clout," *Business Week*, March 22, 1999, p. 51.

Eliza Newlin Carney, "What? A Smiling 'New Democrat'?" *The National Journal*, December 6, 1997, pp. 2476 - 2477.

Norman J. Ornstein, Thomas E. Mann, and Michael Malbin, *Vital Statistics on Congress, 1999 - 2000*, p. 106.

两面下注,共和党全国选举委员会和民主党国会选举委员会以50:50的比例平分了工商业的捐款。这与1998年选举捐款的情况形成鲜明对比,当时共和党全国选举委员会得到了工商界捐款的63%。第四,为抵消劳工组织的影响,工商界已开始采取相应行动。1998年初以来,一些主要的工商业组织如美国商会等,在一些国会选区发起基层宣传和游说运动,以动员美国选民支持自由贸易。工商业竞选捐助重新流回民主党,工商界为争取公众对自由贸易的支持而采取的游说努力,将缓和民主党对贸易自由化政策的反对,并由此削弱劳工组织对贸易政策的影响。

因此,在将来很长一段时期,劳工运动复兴和进一步衰退的这两种可能性都存在,他们之间的此消彼长,影响着美国的贸易自由化进程。

在美国社会中,与财大气粗的工商界相比,劳工组织属于弱势群体。但通过扩大声势,利用自己掌握的金钱和选票参与国会选举,劳工组织在很大程度上也参与了对外经贸政策的塑造。克林顿要求得到贸易快速处理权的请求被挫败、西雅图世贸组织会议受挫、国会在给予中国正常贸易关系地位时附加补充条款、美国政府在劳工标准等问题上的态度越来越明确,等等,都反映出劳工组织的作用。

劳工组织在反对美国贸易自由化的斗争中,在言辞、行动上常常表现出偏激,因为偏激的言行“往往是无权无势而又受到社会压迫或不公平对待的人所唯一能凭借的方法”,虽然对中国来说,劳工组织的过激言行是不友好的,其将人权、劳动标准、环境标准等与贸易问题联系在一起的策略,对中国人权、环境状况的想当然的指责,更是会造成中美贸易关系的复杂化,不利于两国关系的发展;但应“恶而知其美”,应以包容的胸怀,看待美国劳工的奋斗,以同情而非敌视的态度,与之交往。

李晓岗:中国社会科学院美国研究所助理研究员、史学博士

Susan B. Glasser & Juliet Eilperin, "GOP Scrambles to Counter Business's Aid to Democrats," Washington Post, November 10, 1999.

Julie Kosterlitz, "Trade Crusade," The National Journal, May 9, 1998, pp. 1054 - 1057; Michael Phillips & Helene Cooper, "Business Launches Free Trade Offensive," The Wall Street Journal, November 29, 1999, p. A2.

《参考消息》,2001年1月23日。

总统游说与国会决策

袁 征

[内容提要] 本文指出,在美国三权分立的政治体制下,总统已经逐渐成为国会最具影响力的游说者,其游说直接影响到府会之间的互动关系,成为影响国会立法和决策的重要因素之一。在对总统游说国会的不同方式进行了阐述后,文章进而探讨了影响总统游说成效的各种复杂因素。作者认为,游说的能力和效果可以反映一个总统的实际领导能力。

关键词 美国/政治/总统/国会/游说/决策

利益集团政治是美国政治的一大特色。长久以来,利益集团的游说活动时常引起人们更多的关注。然而,在首都华盛顿最强大的游说力量并不是一般的利益集团,却是联邦行政机构,而总统则是这支游说力量的统帅,是国会最大的游说者。总统游说直接影响到府会之间的互动关系,早已成为影响国会立法和决策的重要因素之一。

—

依据宪法,美国建立起一个三权分立的政治体制。不过,这种提法在某种程度上容易令人产生误解。更确切地说,应当是相互独立的机构共同分享着公共政策决策的权力。在此体制下,行政部门和立法机构之间既相互独立,又相互依赖和竞争。一般情况下,一项具有法律效力的法案,须经国会的讨论通过和总统签署后才能生效。总统可以否决国会通过的议案,而

国会两院也可以 2/3 多数推翻总统的否决。从这个意义上来说,制定法律的权力实际上由总统和国会分享着。正是在这种权力分享的情况下,达到权力制衡的目的。这种政治架构同英、德等国的议会制有着明显的区别。

美国宪法第 3 条第三款还明确规定:“总统应不时向国会报告联邦情况,并向国会提出他认为必要的和妥善的措施供国会审议。” 尽管依据宪法,总统仅仅拥有权力向国会提出政策建议,但实际上总统早已成为立法的一个主要发起者。在建国后相当长的一段时间里,国会一直居于主导地位,总统对于立法的介入和影响力相对有限。但随着时间的推移,总统在这一政治体系中的角色越来越明显,这在 20 世纪 30 年代罗斯福总统上台以后变得更加突出。总统逐渐在立法进程中发挥着日趋重要的作用。他们向国会提出议事日程,确立立法重点,并努力提高对国会的影响力,以获得他们所需要的立法,或者阻止他们反对的法案在国会通过。

不过,总统和国会之间还是相互独立的,总统不能左右国会的工作,国会也没有义务听从总统的建议。总统要获得一项立法,就必须取得国会多数议员的支持。为了赢得国会的支持,总统必须向议员们解释他所提出建议的具体细节,阐明立法的实际效果,并积极参与同国会的沟通和谈判,以便在国会中构筑一个联合阵线。但这一联合阵线并不是固定不变的,而是会随着时间的不同和问题的变迁而发生转换。不仅如此,总统和国会之间还时常产生矛盾和分歧。

首先是总统和国会议员的选民基础不一样。总统是在全国范围内推选出来的,拥有更加广泛的选民基础,因而具有较大的回旋余地,通常会从全国的角度来考虑问题。而国会议员必须对于相对狭隘的选民利益做出回应,比如参议员必须对一个州的利益加以维护,而众议员就必须维护更为狭小的选区利益,因为这直接牵涉到他们的政治前途。正是因为如此,总统和国会议员的视角自然就经常会不尽相同。即使是与总统同属一党,议员们也经常不支持总统的立场,而更多地从选民利益出发来做出选择。如果总统推出的政策同议员的选民利益相左,那么本党议员不给予总统以支持也就不足为奇了,除非总统会在其他方面给予补偿。出于选区利益的考虑,一

美利坚合众国宪法。参见李道揆著:《美国政府与美国政治》,商务印书馆,1999年版,第775-779页。

些议员经常在提案中塞入一些总统不希望见到的条款。卡特总统上台伊始,即使是在与国会的“蜜月期”里,在他坚定支持的立法上,他也仅仅获得本党75%国会议员的支持。克林顿上台执政后的头两年,依靠民主党议员在国会中的主导地位,在许多问题上获得了国会的支持。尽管如此,他在医疗保险改革等问题上还是没有获得多数民主党议员的支持。

其次,总统为首的行政部门和国会有不同的架构和部门利益。总统为首的行政部门是一种梯形等级制的架构,重大的决定都是由总统做出。而国会则是高度松散的机构,不仅机构设置松散,而且国会议员经常各行其是。行政部门中,由于要对所有的政策后果承担责任,所以总统需要从更为广泛的角度来做出通盘考虑,并对各种利益加以平衡。而国会权力的松散使得许多议员将主要注意力放在特定的领域,而对于其他许多问题则知之不多,因而很少通盘来考虑问题。国会架构的松散,使得权责不是很清楚,一些议员可以不必过多考虑后果,而更多地从自己的政治收益来考虑问题。不仅如此,行政部门和国会是不同的部门,部门利益不同,都力图发挥自己的作用。特别是国会,面对20世纪以来总统权力的膨胀,极力维护自己的权力,力图增强自身参与决策的能力,有意识地加强了对于总统的监督和制衡,这在越战之后更是如此。在此情况下,宪法对于两大部门之间权责的模糊界定更是不断引起摩擦。

第三,总统通常比国会议员要掌握更为全面的信息,行政部门处理问题的能力总体而言要比国会议员强。行政部门机构庞大,专业工作人员众多,总统可以在最短的时间里获取尽可能多的信息;而国会议员的信息来源则相对狭窄,除了从行政部门获得外,主要依赖于国会研究局等下属部门和有关利益集团提供的资料。在对外政策方面,国会的信息封闭尤其明显。

正是主要出于上述原因,总统和国会议员看待问题的角度就会经常不同,立场和观点也不尽相同。而国会并不甘于总统的主导,力图发挥自身应有的作用。于是,总统和国会之间自然会产生一些分歧。

在这种情况下,总统要想有效地实施自己的施政方案,就必须赢得国会的支持与合作。但在国会不受总统控制的权力架构下,在议员日趋独立的情势下,总统要获得想要得到的结果,就必须对国会大力进行游说,说服议员们支持自己的方案或者建议。总统执政的成功与否,在很大程度上要看他们能否成功地劝说国会支持他的执政方案。事实上,一个现代意义上领

导得力的总统,就必须是立法进程中的一个重要推动力量。或者说,总统的成就如何在很大程度上取决于他们能否成功地劝说国会通过他们的立法议事日程。美国学者诺伊施塔特就指出,总统的力量是“说服的力量”。总统需要通过适当的方式对国会议员施加影响,说服他们,获取他们的支持,或至少使他们不会站在同总统对立的一面。

需要特别指出的是,这里总统的游说同传统意义上院外集团的游说有一定的区别,也不同于两大机构之间依据宪法而进行的互动,特指总统为了获得国会对于自己施政政策的支持,出面进行说服工作,试图影响国会议员的立场。这种游说自第二次世界大战以来日趋常见。

近年来,政治环境的变化也使得总统的游说更为重要。政党的作用在不断下降,国会议员独立性增强,但又日益受到来自各个方面的压力。国会中立法的实际运作要比原先复杂得多,已经成了各种政治力量的角逐地。总统要把握好方向,确保自己的立法日程能得以顺利推行,就必须同来自其他方面的压力相抗争,对国会议员施加更多的影响,以赢得他们的支持。过去,由于政党作用突出,所以总统主要是通过对国会领导人的游说工作来争取国会的支持。但随着70年代国会改革的进行,国会变得民主化,权力也相应分散,这使得总统必须加大游说的广度和力度。除了国会政党领导人的工作之外,还要讨好一些不太具有影响力的议员,以争取更广泛的支持。

二

与利益集团游说的方式一样,总统游说也可以分为直接游说和间接游说两大类。

总统的直接游说主要包括两个方面:一是亲自出面游说国会议员;二是通过行政部门的特定机构和人员进行游说活动。

(一) 总统亲自游说国会议员

Joseph Hogan, "The 'No-win Presidency' and Contemporary Presidential Congressional Relationships," in Robert Williams, *Explaining American Politics Issues and Interpretations* (London and New York: Rutledge, 1990), pp.41 - 42.

Richard E. Neustadt, *Presidential Power and the Modern Presidents, The Politics of Leadership From Roosevelt to Reagan* (New York: Free Press, 1990), p.29.

总统可以通过面对面的交谈,阐述自己的立场,解释其中的利害关系,晓之以理,尽量争取议员的支持;或者亲自前往国会山会见议员,也可以邀请国会领导人或者关键议员来白宫会面,协商事宜。在提出立法建议之前,总统通常会邀请有关议员进行协商,征求他们的意见。在国会审议的关键时刻,总统还通过打电话或者私下会晤,争取一些还在摇摆的议员的支持。约翰逊和里根总统的游说颇为成功。约翰逊曾经担任过国会的领导人,对于国会的运作了如指掌,同国会其他领导人也非常熟悉。他定期在星期二同国会中的民主党领袖一道共进早餐,手下的官员也密切地同这些领导人交往,从而使得约翰逊能够有效地对国会施加影响。里根上台后,吸取卡特总统的教训,高度重视与国会建立良好关系。他除了在白宫同两党领导人和委员会主席会面外,还经常访问国会山,同共和党议员沟通协商,并对民主党议员表示出友好的姿态。里根总统的友好姿态和富有说服力的游说,以及善于适时妥协,经常使得摇摆的国会议员站到总统一边,支持总统的立场。

总统和国会议员经常会在许多问题上出现分歧,甚至会遇到国会大多数议员的反对,在这种情况下,总统要获得国会的支持,需在某些方面对其做出妥协。于是,经常会出现这样的情况:总统适时就议案中的内容做出让步,以便赢得更多议员特别是关键议员的支持。这主要体现在几个方面:一是缓和议案的措辞,适当降低新措施的力度,避免刺激国会议员;二是去掉某些条款,以便赢得更多议员的支持;三是增加某些条款,以满足一些关键议员的要求,或至少使他们不反对议案。这些做法的主要目的是在一些次要的细节问题上做出让步,确保议案的核心内容得以通过。1964年,约翰逊总统为了让参议员拉塞尔·朗(Russell Long)主持提出一个减税的议案,约翰逊同意了朗所提出的几项税收条款。1993年,克林顿上台后,面临《北美自由贸易协定》的批准实施问题。为了获取国会中民主党议员的支持,克林顿政府就议员们所关心的环境保护和劳工问题同墨西哥展开谈判,达成了补充协定,从而为该协定的顺利批准创造了条件。

George C. Edwards III, *Presidential Influence in Congress* (San Francisco: W. H. Freeman and Company, 1980), p.129.

Bruce C. Wolpe and Bertram J. Levine, *Lobbying Congress, How the System Works*, (Washington D. C.: Congressional Quarterly Inc., 1996), 2ed edition, p.117.

满足一些国会议员的要求,为他们提供一些服务,包括在选举时总统亲自出面为本党议员站台、集资,展开竞选活动,这是赢得本党议员的一个重要方式。此外,还可以在一些重要的场合显示对国会议员的尊重和善意,对他们产生潜移默化的作用,或者至少可以缓和他们的反对立场。约翰逊总统在他的回忆录中说:“如果要我指出一个帮助我处理国会关系首要因素的话,我将说它是我同大多数众议员和参议院之间的友谊和亲善关系。”

(二)通过国会联络处和其他相关机构的工作人员来对国会进行游说

这些相关机构主要处理有关国会的两大事务:一是游说国会,推销总统提出的立法建议;二是进行立法管理工作,对于立法法案的提交、要求,以及预算案进行监督和协调。

第一项任务主要是由白宫内部的立法联络处办公室来处理。从建国开始,行政机构中就有助手不定期地帮助总统与国会沟通,处理国会事宜。1921年,成立了预算局,这是与国会沟通机制化的一个起点。1939年成立了总统办公厅,其中包含了一些处理同国会关系的机构。但一直到艾森豪威尔政府,专门处理国会关系的办公室才正式建立起来。1953年,白宫一个高级助手的3名职员被分配负责立法联络。1981年,更名为立法联络处办公室。此办公室已经发展得非常完备,职责分明,内设不同的办公部门分别处理参众两院的事务。联络处办公室负责协调总统的立法努力,在总统和国会之间起着沟通的桥梁作用。

在里根政府第一任内,此办公室的工作人员较多,竟然达到过39人;布什政府时期大约有12-14人。克林顿政府时期,1993年和1994年,该办公室人员数量分别为21人和18人(参见下页表)。

立法联络处官员大多都是具有同国会打交道丰富的经验的人士,专门负责跟踪国会动向和沟通白宫与国会关系,为总统制定和实施游说的战略。当代历届总统对于国会的游说在很大程度上依赖他们的帮助。

肯尼迪执政期间,正式的国会游说关系得以建立起来。当时,肯尼迪任命前国会工作人员劳伦斯·奥布莱恩(Lawrence O'Brien)负责对国会的工作

作,代表总统同参众两院领袖打交道。约翰逊总统熟悉国会的运作,也非常重视同国会的关系,同国会联络处保持着密切的关系,直接过问他们所采取的游说策略。在他上任的早期,国会联络处的工作人员被允许直接面见总统。

立法联络处办公室工作人员数(1981—1994)

总统/年份	职员数量	总统/年份	职员数量
里根第一任期		布什政府时期	
1981	39	1989	12
1982	39	1990	13
1983	34	1991	14
1984	28	1992	14
里根第二任期		克林顿政府前两年	
1985	24	1993	21
1986	25	1994	18
1987	22		
1988	27		

资料来源: Successive Volumes of Federal Staff Directory (Mt. Vernon, Va.: Staff Directories, Ltd.). 转引自 Lyn Ragsdale, Vital Statistics On The Presidency: Washington to Clinton (Washington, D.C.: Congressional Quarterly Inc., 1996), p.373.

卡特刚刚上台时,缺乏执掌国家政权的政治经验,标榜自己置身于华盛顿“肮脏的政治”之外,不屑同国会民主党领袖建立良好的关系。他的许多决定事先都没有同本党议员进行协商,而且同众院议长小托马斯·奥尼尔(Thomas O'Neil Jr.)关系闹得很僵,以致于奥尼尔一度禁止卡特国会联络处助理进入他的办公室,其结果是卡特政府向国会推销执政方案时遇到巨大阻力。1978年4月,卡特班子对游说策略重新加以评估,将游说班子从4人扩增到7人,一些富有游说经验的人士被吸收进来。同时,确定了游说的重点,将主要精力放在少数重点议案上,而不是全面出击。国会联络处分工明确,白宫游说的规模和策略都由总统亲自敲定。可以说,一直到1978年

Roger H. Davidson and Walter J. Oleszek, Congress and Its Members (Washington D.C.: CQ Press, 1996), fifth edition, p.303.

引自 Michael Foley and John E. Owens, Congress and the Presidency, Institutional Politics in a Separated System (Manchester and New York: Manchester University Press, 1996), p.301.

底,卡特政府才推出有效的游说策略。

里根上台伊始,就组建了强大的游说班子。马克斯·弗里德斯多夫(Max L. Friedersdorf)成为游说国会的负责人,他曾担任过共和党议员的助手长达10年,在尼克松政府时期担任过国会联络处工作人员,是福特政府的首席国会游说者,并曾经担任联邦选举委员会的主席。其他的主要游说者如鲍威尔·穆尔(Powell Moore)和肯尼斯·杜伯斯坦(Kenneth Duberstein)等都曾担任国会议员的助手,有过多年游说国会的丰富经验。这些得力干将将为里根政府成功地开展国会工作发挥了重要的作用。

立法联络处的游说通常主要由三个层次的工作组成:首先是尽量赢得本党领导人的支持,由他们去做本党议员的工作;其次是游说本党议员,特别是瞄准那些仍然在摇摆的议员,加强对他们的拉拢;第三是在需要的情况下,同反对党议员进行沟通,尽量争取他们的支持。

游说国会的任务主要由立法联络处来具体操作,而立法管理的任务则主要是由白宫办公厅内的管理与预算办公室来协调完成的。该办公室是尼克松政府在1970年建立的,是总统办公厅内负责协调总统立法侧重点的一个重要机构。各个部门所提出的立法建议都要首先经过管理与预算办公室,由它来决定这些建议是否同总统的执政方案相一致。在通过该办公室的审查后,这些立法建议才会送交国会审议。其目的主要是确保总统的工作重点得到保障,免受不必要的干扰。

除此而外,每一个内阁部门都有一个国会关系办公室,通常由一个助理部长执掌。而多数内阁级的机构也专门有人员负责同国会的联系和沟通。在重大问题上,白宫负责游说国会的主任将定期同各个部门负责国会关系的官员进行商讨,协调行动,以便有效地对国会加以游说。可以说,许多游说工作最终是由行政机构的这些工作人员具体实施的。

尽管国会对于这类行政游说也曾试图加以限制,比如国会曾在1919年通过法案,禁止行政部门用国会拨给的经费对国会议员进行游说或者施加压力,但是由于国会需要行政部门提供必要的信息,阐述相应的政策立场,

Ronald J. Hrebemar, *Interest Group Politics In America* (New York and London: M. E. Sharpe, 1997), third edition, p.251.

Ibid., pp.252 - 253.

所以在执行时很难将二者区分开来,因而这类法案难以发挥作用。

三

总统还通过间接的方式对国会施加压力,与直接游说相辅相成。间接游说的第一个途径是总统利用大众媒体,越过国会,适时向公众发表演说,让公众认识到其立场或所提议案的重要性,敦促他们支持自己的立场,并发起“草根游说”,动员选民给国会议员写信、打电话,让议员们感到压力。由于国会议员的政治生命依赖于选民的选票,所以他们必须时时注意选民的要求。如何动员选民就成为总统游说国会的一大关键。

第一次世界大战后,威尔逊总统为了实现国际联盟的构想,带病在美国各地进行巡回演说,寻求公众的支持,以敦促国会通过《凡尔赛和约》。第二次世界大战期间,罗斯福总统利用“炉边谈话”,多次通过广播对公众发表讲话,阐述其施政计划,呼吁民众给予支持,间接地对国会施加了影响力。这些都是典型的诉诸公众的做法。当然,不愿妥协的威尔逊最终没有赢得参议院的支持,而罗斯福总统的游说则相当成功。

现代通讯和交通技术的发展,尤其是电视的普及,使总统通过媒体动员公众的力量变得更为便利。

60年代,约翰逊总统使民权法案得以通过,通常在送交国会审议的同时,向全国发表电视讲话,阐述通过民权法案的重要性,呼吁民众给予支持。卡特上台后不久,就着手推动国会通过他提出的能源法案。为了使民众意识到能源短缺的严重性以支持自己的能源方案,他在上台执政后的四个月内,先后举行了6次新闻发布会,并不断通过电视媒体阐述其观点和立场,以对公众施加影响。

里根被公认为利用媒体颇为成功的总统。除了同国会直接讨价还价外,里根将动员公众作为他的一大游说手段。演员出身的里根总统形象颇佳,充满自信心,演说鼓动能力强,因而成为近年来总统公众游说的一个典范。在他任内,尤其是在第一任期内,他屡次向全国观众发表电视讲话,寻求民众对他的财政预算、减税等计划的支持。良好的屏幕形象、打动人心的

演讲使得里根“走向公众”的策略非常有效。往往在他的电视演讲后,一些选民就打电话给自己选区内的国会议员,对他们构成了压力。1981年,为使得预算法案得以在国会通过,里根根据需要不断发表全国电视讲话,阐述其预算案的重要性。为了减少阻力,对民主党议员施加压力,里根的政治助手派共和党官员到一些民主党议员的选区,进行游说动员工作。这种基层动员工作进一步提高了里根演说的效果。6月24日,在里根再次连续两度发表电视讲话之后,很快有所见效。一个助手说:“在24小时内,一个国会议员收到了他选区内商业人士的电话达75次到100次。”

走向公众目的在于影响公众舆论,为自己政策赢得国会的支持塑造有利的政治氛围。其效果的好坏在一定程度上依赖总统的个人魅力和说服力以及总统本人的声誉。通常,一个充满个人魅力,演说富有激情,论证充分,能够打动公众的总统,会给公众留下深刻的影响。历任总统运用这项技巧的能力和实际收到的效果不尽相同,甚至差异很大。在第二次世界大战结束后的总统中,肯尼迪、里根和克林顿都是能够充分利用媒体影响公众的典型,而尼克松、卡特和布什在这方面同公众和国会沟通的能力明显要差一些。

在很大程度上,总统公众游说的成功与否并不在于最终能否获得大多数民众的支持,而是要使得足够多的国会议员认识到抵制总统政策所付出的政治代价要比潜在的获利要大。毕竟,只有少数密切关注相关政治事务的选民会对总统的讲话做出反应、进而对议员施加影响,而大多数民众往往并不太关注,因而也就谈不上采取行动了。

间接游说的另一种方式是有意识地利用有关利益集团的力量,通过他们去做议员的工作,对国会施加压力。

在美国这个开放式的多元社会中,存在着大量的利益集团,公共政策的出台往往是各种利益群体相互碰撞和挤压后的折衷产物。在这一过程中,各种力量的角逐和争夺在所难免。一项议案或计划的提出和通过,经常会

Samuel Kernell, *Going Public, New Strategies of Presidential Leadership* (Washington D.C.: A division of Congressional Quarterly inc., 1986), p.117.

Lance T. LeLoup and Steven A. Shull, *The President and Congress* (Boston and London: Allyn and Bacon, 1999), p.75.

Samuel Kernell, *Going Public*, p.213.

影响到美国社会不同利益群体的利益 ;这些利益群体也密切关注着政府的举动 ,并及时施加影响。

总统在推出一项政策特别是国内政策时 ,事先需要考虑到有关利益群体的反应。在可能的情况下 ,尽量对各个利益集团的要求加以平衡 ,甚至做出利益交换 ,以便赢得更多利益集团的支持。比如 ,就总统提名内阁成员来说 ,总统必须要考虑到主要利益群体的反应。一般来说 ,商业部长的提名需要获得商业群体的认同 ,劳工部长的提名则要考虑到劳联 - 产联和主要劳工团体的反应。

总统寻求利益集团的支持已经是总统游说的一个不可缺少的方面。总统经常鼓动相关的利益集团去游说国会议员 ,向国会施加压力。比如 ,约翰逊总统在向国会提交 1965 年基础和再教育法案之前 ,他就已经同天主教徒、新教徒、犹太人和教育组织结成联盟。在审议 1964 年民权法案前后 ,约翰逊让黑人领袖游说参议院共和党领导人德克森 (Everett Dirksen) ,使其确信支持民权法案是有利于共和党人的。约翰逊将利益集团的压力视为民权法案通过的关键因素。

在白宫内部 ,一般都设有专门负责处理利益集团事务的机构。比如 ,在克林顿白宫班子中 ,就设有公众联络处办公室 (the Office of Public Liaison) ,有 15 名工作人员 ,负责协调总统和利益集团之间的关系 ,强化相互的沟通。在国会审议《北美自由贸易协定》和《关税及贸易协定》期间 ,该机构在组织商业界加强对国会的游说方面发挥了不容忽视的作用。

通过多种渠道同相关利益集团进行沟通 ,协调行动 ,对国会施加压力 ,可以增大总统游说的效果。否则 ,就有可能出现曲高和寡的局面 ,总统游说难以收到应有的效果。毫无疑问 ,事先考虑到利益集团的反应和利用利益集团对于国会施加影响力是总统时常采用的一种游说技巧。

四

冷战结束后 ,全球化进程加速发展 ,“低政治”在国际关系中的地位日趋重要 ,而外在威胁的减弱使总统施政在美国国内受到更大的牵制。为了获

取支持,总统在许多问题上加强了对国会的游说。而近年来最为经典的案例是2000年克林顿政府围绕中国永久正常贸易关系地位(以下简称PNTR)对国会展开的游说活动。

1999年11月,中美最终就中国加入世界贸易组织达成了协议。美国要从中受惠,就必须首先给予中国PNTR。但在美国国内,以劳工组织、人权集团、宗教右翼组织、支持藏独势力以及环保组织均极力反对给予中国PNTR,并对国会施加了巨大的压力。而国会中的民主党极端自由派和共和党极右派议员再次结成了无形的联合阵线。由于2000年是美国大选年,国会中的一些议员特别是民主党议员由于受到劳工等利益集团的压力而踌躇不前。为确保中国PNTR议案的顺利通过,克林顿政府展开了对国会的大规模游说活动。

相对参议院而言,众议院支持与反对的力量势均力敌,所以克林顿政府将游说的主要目标放在了众议院上。克林顿总统多次面对面对众议员直接进行游说,阐述发展同中国正常贸易关系的重要性。游说中,他将重点放在持观望态度的民主党议员上,竭力说服他们。不仅如此,克林顿还不断给议员打电话,敦促他们支持给予中国PNTR。

为了协调各部门的游说活动,克林顿政府建立了专门负责PNTR游说工作的临时指挥部,成立由商务部长戴利牵头、有7位部长级官员参加的跨部门机构。临时指挥部不断提出建议,安排总统或内阁成员同需要争取的议员会面。这种做法甚至使得反华的共和党众议员弗兰克·沃尔夫(Frank Wolf)提出异议,要求对该机构进行调查。依据美国法律,行政部门不得使用纳税人的钱来游说国会,也不得指示企业界这样做。

在多次国会听证会上,克林顿政府要员反复阐述给予中国永久性正常贸易关系地位的重要性,呼吁国会支持克林顿政府的立场。在参议院财政委员会举行的听证会上,美国贸易代表巴尔舍夫斯基和财政部长劳伦斯·萨墨斯(Lawrence Summers)都强调,中美之间达成的贸易协定符合美国的

在2000年上半年的多次国会听证会上,克林顿政府要员如国务卿奥尔布赖特、商业部长戴利、农业部长格利克曼、美国贸易代表巴尔舍夫斯基等不断强调给予中国永久性正常贸易关系的重要性。如贸易代表巴尔舍夫斯基在2月16日众议院筹款委员会举行的听证会上,指出给予中国永久性正常贸易关系符合美国的利益。参见“Text: USTR Barshefsky Feb. 16 Ways and Means Committee,” Washington File, February 17, 2000.

战略利益,对于维护美国安全和商业利益以及推进中国的变革都是十分重要的。5月3日,萨默斯、农业部长格利克曼(Glickman)、戴利和贸易代表巴尔舍夫斯基再次到众院筹款委员会举行的听证会作证。

除了面对面争取众议员的支持,克林顿政府要员不断发表演说,阐述给予中国PNTR的重要性,认为这可以为美国的商品打开中国的市场,推进中国的变革,符合美国的国家利益。克林顿本人也在不同场合反复阐述给予中国PNTR地位的重要性。2000年3月8日,在递交关于中国PNTR的议案给国会的当天,克林顿在约翰斯·霍普金斯大学高级国际问题研究所发表讲演,阐述了与中国保持正常贸易关系的重要性,认为这关系到美国更大的繁荣、亚洲地区的和平与安全。他进而公开承诺,将竭尽全力“使国会和美国人民信服地支持这项议案。”5月12日,克林顿先后在俄亥俄州和明尼苏达州发表演说,意在影响尚未做出决定的众议员。在俄亥俄这个具有强大劳工组织的州,克林顿同当地的劳工、商业和宗教领导人就他们关心的问题进行了讨论。克林顿是受民主党众议员托马斯·索耶斯(Thomas Sawyer)之邀而来到俄亥俄的,当时索耶斯还没有做出最后的决定。

为了增强说服力,达到更好的游说效果,并为国会议员采取支持的立场制造有利的氛围,克林顿政府发挥协调作用,让颇具影响力的社会名流都发出强有力的声音。美国的3位前总统、4位前国务卿、4位前国防部长、3位前总统国家安全助理、42位州长都通过不同方式公开表示支持对华正常贸易关系。5月8日,白宫宣布了前总统福特、卡特和布什以及联邦储备委员会主席格林斯潘对于中国PNTR的支持,并公布了三位前总统的公开信。5月9日,在克林顿的亲自主持下,前总统卡特、福特以及数十名前政要云集白宫,敦促国会批准给予中国PNTR。克林顿、戈尔、福特、卡特以及前国务卿基辛格、贝克先后发表演讲,阐述批准给予中国PNTR法案的重要意义。如此大规模的白宫聚会,在美国历史上也是罕见的。其目的是为PNTR造势,推动尚在犹豫的国会议员做出决断,支持给予中国PNTR。此外,

三人在众议院筹款委员会上的证词可以参见 Washington File, May 4, 2000.

“Transcript: President Clinton on U. S.-China Trade Relations,” Washington File, March 9, 2000.

克林顿演说全文参见“Transcript: Clinton May 12 Speech on China PNTR in Akron, Ohio,” Washington File, May 16, 2000.

白宫还适时公布了 40 多位州长支持对华贸易的信函、微软、IBM 等 200 家高科技公司致国会的公开信,以及包括 13 位诺贝尔奖获得者在内的 149 位著名经济学家联名支持中国加入世贸组织的信件。

为增加对中国的了解,克林顿政府还组织一些犹豫不决的议员访华。2000 年 4 月,克林顿政府邀请来自纽约州的众议员密克斯(Gregory Meeks)和来自德克萨斯的西诺约萨(Rubin Hinojosa)参加由农业部部长格里克曼率队的访华代表团,并有另外两位支持 PNTR 的议员随行做工作。

克林顿政府还在不同场合敦促工商利益集团加大对国会的游说工作。早在 2000 年 2 月 24 日,克林顿就在商务委员会(the Business Council)发表演说,认为中美关于中国加入世界贸易组织的协定不仅能够推动美国的经济利益,而且对美国的国家安全至关重要。在演讲的最后,克林顿呼吁商业组织推动国会议员支持给予中国 PNTR 地位。

除此而外,为了赢得民主党议员的支持、确保 PNTR 议案的通过,白宫支持众议员莱文(Levin)提出修正案,即组建一个 25 人的“中国委员会”,监督中国的人权状况。

在最后冲刺阶段,克林顿政府更是加紧游说工作。尽管事先大多数人都预计此法案能够有惊无险地获得通过,但克林顿班子从始至终都以低姿态努力进行游说工作,以确保议案的顺利通过。5 月 14 日,经过克林顿的促膝谈心,来自纽约的查尔斯·兰格尔(Charles Rangel)宣布支持中美达成的贸易协定。兰格尔是众议院筹款委员会的资深民主党议员和国会黑人党团的领导,影响力举足轻重。16 日,克林顿继续和 6、7 个还没有做出决定的众议员一一会面,展开最后的游说工作。5 月 17 日,筹款委员会就中国 PNTR 投票。当日,克林顿发表讲话,阐述了这一法案对于未来中美关系的重要性,警告说扩大对中国贸易的失败将会威胁美国安全以及经济利益。5 月 21 日,克林顿再次在民主党领导委员会会议上讲话,明确将通过中国永久正常贸易关系的议案同美国的安全联系起来。他说,除了明确的经济利

关于此次中国之行中在上海和北京的两次记者对话可参见“Transcript: Agriculture Secretary April 27 Briefing in Shanghai; Agriculture Secretary Delegation Beijing News Conference.” Washington File, April 28, 2000.

“Excerpts: Clinton Urges Business To Support China WTO Deal,” Washington File, February 25, 2000.

益外，“对我而言，更为重要的是道德和安全的理由”。5月22日，克林顿接受美国全国广播公司的专访，再次强调给予中国PNTR地位和推动中国加入世贸组织符合美国的利益。5月23日，在众议院投票前一天，克林顿向所有还犹豫不定的众议员发出一封信，敦促他们支持这项议案。信中，克林顿指出，给予中国PNTR地位的投票不仅仅涉及到美国的经济利益，而且关系到“我们的价值观、我们的安全和我们想要缔造何种世界”。

克林顿政府的努力得到了各方的肯定，也获得了应有的回报。2000年5月24日，众议院最终以237票对197票通过议案，决定给予中国PNTR地位。克林顿政府在PNTR问题上进行的游说工作，可以说是总统游说国会的一个经典的成功范例。

五

时至今日，总统对于国会的游说已是美国政治生活中一个普遍的现象。不过，游说的效果却不尽相同，有时会很成功，有时则成效不大。其原因在于影响总统游说效果的因素颇为复杂，有些甚至是总统所难以掌控的。

（一）政党因素，也即总统所属党在国会中的力量如何

政党体制是总统与国会之间的主要联系机制之一，它在两大机构之间提供了一个沟通的基础，有助于调和它们之间的分歧，特别是当总统所属的政党在国会中的一院和两院居于主导地位时尤其如此。即使总统所属的政党在国会中处于少数地位，政党因素仍然有助于减弱讨论的激烈程度。⁵

历年统计数据表明，尽管党的约束力在不断弱化，但总体而言，国会议员还是更多地给予同属一党的总统以更多的支持。相反，当另一党把持国会时，总统在游说获取支持时面临更大的困难。这种情况在近年来党派斗争日趋突出的背景下更加明显。1993年和1994年，国会对于克林顿的支

“Excerpts: Clinton Links Passage of China PNTR with US Security, May 21 remarks at the Democratic Leadership Council meeting,” Washington File, May 23, 2000.

“Excerpts: NBC Interview with President Clinton on China PNTR,” Washington File, May 24, 2000.

“Text: President Clinton’s Letter to Congress on PNTR for China,” Washington File, May 25, 2000.

5 Lyn Ragsdale, op.cit., p.357.

持率高达 86.4% ,而到了 1995 年 ,却急剧降到了第二次世界大战以来的历史新低 ,仅有 36.2% 。究其原因 ,最重要的是因为国会中政党力量的变化。克林顿上台前两年 ,面对的是由本党控制的国会 ,民主党议员给予克林顿强有力的支持。而经过 1994 年国会中期选举 ,共和党大胜 ,重新控制了国会两院 ,在金里奇等的统帅下 ,党派斗争激烈 ,府会关系紧张 ,使克林顿的支持率急剧下滑。

之所以出现本党议员更多地给予总统支持这种现象 ,一方面是由于总统和本党议员同属一党 ,在许多问题的价值取向上相互一致 ,本党议员更多地认同总统的政策理念。另一个因素是总统表现的好坏有时会直接影响到本党的形象 ,而这又关系到选民对于同属一党的国会议员的看法 ,所以本党议员还是较多地支持总统的工作 ,不想令总统过于尴尬。当然 ,还是有一些人是出于对本党的忠诚和对于反对党的不信任而支持总统的。在不少场合 ,反对党议员的党派色彩越浓 ,越会激起本党议员的凝聚力。总统在进行游说时 ,也利用这一点 ,在对本党议员进行游说时 ,竭力将反对党所采取的立场打上党派斗争的标签 ,这样可以更加容易地获得支持。在围绕中国最惠国待遇的斗争中 ,布什总统在极为困难的情况下 ,指责民主党议员玩弄政党政治 ,意在使共和党总统难堪 ,以此来激发共和党议员的斗志 ,以便赢得他们的支持。这种策略收到了良好的效果 :尽管一些共和党议员对于布什对华政策多有异议 ,但出于政党利益的考虑 ,他们中的大多数人还是支持了布什总统的立场 ,使其得以维持对国会所通过议案的否决。

正是由于国会中的政党力量直接牵涉到总统执政的顺利与否 ,所以总统特别关注国会的选举 ,经常亲自出马介入国会中期选举 ,帮助本党议员助选。表面上 ,这是总统施助于本党议员 ,但实际上帮助更多本党的议员进入到国会之中也有助于未来总统在国会中获得的支持度 ,有利于总统顺利推行自己的政策。

(二) 总统的威望和声誉

通常 ,总统的威望越高 ,民众的支持度越高 ,国会就更倾向同总统合作 ,支持总统的政策建议 ;反之 ,国会议员就有可能肆无忌惮地采取对立的立场。这是因为 :几乎所有的国会议员都寻求再次当选 ,这就需要获得选民的

支持,顺应选民的主张。不过,在许多问题上,选区内选民的倾向并不十分明确,而公众舆论就会提供一个参照系。如果一个总统受到公众的支持度高,那么对于总统的支持就潜在地具有保护自己的功用。相反,如果总统在民众中的支持度不高,许多议员就会处于自我保护的意识而疏远总统。总统的威望高低可以从两个方面的指标反映出来:一是总统上台时的得票率,二是民意调查中公众对于总统的支持率。多位学者经过分析,都认为总统的威望如何,直接涉及到总统对于国会影响力的大小,在总统声誉和获取国会的支持之间存在着强烈的关联。

最为典型的例子是尼克松任职期间。1973年,尼克松开始了第二届任期。当时,他以压倒性优势获得了连任,国会中的党派力量并没有太大的变化,国会联络处的工作获得改善,越战也终于结束了。在这种情况下,尼克松政府本应获得国会更大的支持,但恰恰相反,国会对于尼克松政府的支持度明显下降,唯一可以解释这一反常现象的原因是尼克松的声誉由于“水门事件”而大幅度下滑。不仅如此,这一丑闻极大地冲击了总统的声誉和地位,以致于继任的福特总统在游说民主党主导的国会时也遇到很大的阻力。在里根第二任期内,由于“伊朗门事件”的披露,损害了总统的声誉,使得里根政府难以在游说国会方面取得第一任期内的成功。

当然,总统声誉对于国会支持度的影响大小是难以从直观上加以评估的,因为它对一些议员所取立场的影响是潜移默化的。更确切地说,总统威望的高低并不是获取国会议员支持的决定性因素,但可以使得国会议员在采取立场时掂量采取与一位受欢迎的总统对立的立场可能要付出的政治代价。

(三) 所涉及的政策领域

总体来说,国会对国内政策的影响力要远远大于其在对外政策领域的影响力,以致于一些政治学家认为美国存在着“两种总统支配权”(two presidencies):在国内问题上,国会具有相当大的发言权,总统与国会之间的争

夺相对激烈；而在国际事务中，总统经常会占据优势地位。表现在立法上，国会对于总统外交政策方面提议的支持要明显大于对于其国内政策建议的支持度。

在国内政策方面，除了更紧密地关系到选民的利益之外，国会议员通常对于他们掌握的信息和判断有着足够的自信，所以他们一般不会轻易就听任行政部门一手包办。而在对外政策领域却正好相反，之所以出现这样的情况，是因为国会议员在很大程度上谨慎地介入对外事务问题。一方面是因为许多外交事务同他们的选区利益在很多时候没有直接的联系，更为主要的原因在于他们缺乏外界的知识和信息，也担心承担重大责任，所以他们在对外政策的介入上比较节制。著名的外交史学家小阿瑟·施莱辛格认为，“在外交政策领域，倾向是让总统领导的机构担负责任和职权。”在许多国会议员看来，一旦介入不当，就会带来风险，因为选民会认为其妨碍了总统对于美国国家利益的维护。在国内事务中，要改变政策通常需要新的立法，而这必须要得到国会的许可，国会责无旁贷。而在对外事务领域，总统可以依据具体的情况做出决定，经常是“先斩后奏”，造成既定事实，国会也只能接受。此外，总统可以保密为由，拒绝向国会提供足够的信息，并单独采取行动避开国会的干预。不仅如此，与监督国内政策相比，国会议员在监督对外政策方面面临更大的困难。

即使在对外政策领域内，立法与行政的关系在不同的政治环境里相应有着不同的变化。通常而言，在危机或战时等非常时期，国会一般都会支持总统的对外政策决定；而在和平时期，国会的影响力会有所上升。后冷战时期，国会对于总统的牵制加大，原因是总统不能像过去那样以国家安全为借口单方面采取行动，而国会议员也不像过去那样担心削弱总统处理外交事务的能力而有所节制。

不仅如此，在不同类型的对外问题上，总统受到的牵制也是不尽相同的。在一些与国内联系紧密的问题上，国会议员关注的程度也会有所加强，这就使得总统需要加大游说力度，以便赢得支持。如对外援助问题，冷战时

在许多有关总统与国会决策的互动的著作中，都提及这一说法，指出总统在国内政策和对外事务方面权力的差异。而最早提出“两种总统支配权”是阿伦·沃尔德佛斯基（Aaron Wildavsky，“The Two Presidencies,” *Transaction* 4, December 1966, pp.7 - 14）。

Arthur M. Schlesinger, Jr., *The Imperial Presidency* (Boston: Houghton Mifflin, 1989), p.420.

期是美国推行其外交政策的一项重要工具,但冷战结束后,美国国内主张削减对外援助的呼声抬头。总统提交的对外援助方案经常在国会遇到阻力。涉及对外贸易的议案由于经常牵涉到国内利益群体,所以会有大量利益集团介入,使国会议员面临来自不同方面的压力。如果国会议员的立场会影响到其未来政治前途的话,也会使得总统游说的难度加大。国会对于中国最惠国待遇和永久性正常贸易关系的审议、对于北美自由贸易协定和加入关税及贸易总协定的审议,等等,都是近年来这方面突出的事例。

由于冷战的结束和全球化的日趋发展,许多对外事务越来越多地同国内利益相挂钩,这使得总统的对外政策越来越受到国内政治的牵制。表现在国会对于总统立场的支持度上,即在国内政策方面对于总统的支持度同对外政策方面对于总统的支持度之间的差距在缩小。这使得总统在对外政策方面也需要投入更多的精力来游说国会。

年份	国家安全(对外政策和国防)	国内政策
1990年	60%	41%
1991年	63%	49%
1992年	51%	40%
1993年	83.8%	82.6%
1994年	82%	89%
1995年	40%	35%
1996年	57%	55%

资料来源:根据1990-1996年CQ ALMANAC数据统计而成。

(四) 游说的技巧和策略

国会中有435名众议员、100名参议员,每一个议员都有不同的利益追求。这既为总统对国会施加影响力增加了难度,也为总统的游说增加了回旋的余地。总统在处理同国会的关系时,必须具有较好的技巧和手腕。这些策略包括选择适当的立法重点、循序渐进、适当妥协、甚至利益交换等。

最值得称道的典型成功例子是里根上台初期在财政预算问题上对于国会的游说。里根在上台后的两个月之内,很快地推出了重点明确的立法建议,主要包括削减联邦税收、降低国内开支和增加国防开支。这一时期,其

对于里根上台初期成功处理国会关系的例子,不少美国学者做出了论述。可参见 Joseph Hogan, *op. cit.*, pp.41 - 64.

他的问题都被暂时放置在一边,以免分散对里根政府这一经济计划的注意力。里根政府充分利用这一态势,首先使得自己的经济方案通过“快车道”在共和党人控制的参议院获得通过,从而使得里根的立法日程排在国会立法日程的首要位置上。与此同时,里根政府集中力量对民主党人控制的众议院进行游说,并将目标定在了保守民主党论坛(the Conservative Democratic Forum)的47名议员身上,试图在众议院中建立一个同保守的民主党人联手的保守联盟。

不仅如此,里根政府还推行循序渐进的策略,将需要国会通过的方案精心地分成不同的部分,以便减少阻力和赢得时间来对众议院进行游说。首先是推动国会通过了预算决议,认可里根政府的经济政策。其后,在1981年夏,众议院通过了白宫支持的一揽子削减开支的计划。到7月末,众议院又通过了里根所支持的削减联邦税收的议案。

在游说过程中,适时做出妥协,可以缓冲国会中的阻力。但妥协必须时机得当。过早地做出妥协,会显露总统的弱势地位,同时使得回旋的余地缩小;妥协太迟,则有可能使得立法进程陷入僵局,强化反对派的立场,因而起不到应有的效果。

在总统手里资源有限的情况下,准确地选择游说对象也是十分重要的。70年代国会改革以前,总统将主要的游说目标放在国会两党领导人身上。但随着政党作用的衰落和国会力量的分散化,总统游说时必须把握国会内部的态势,这样才能选准需要游说的国会议员。通常而言,选择的目标多是中间摇摆的国会议员,尤其是本党议员,这样游说的难度相对会较小。

必须指出的是,总统同国会议员讨价还价的能力和收效是有限的。若选民态度鲜明,或议员本人的观点与总统的观点完全相左,总统就很难与之达成交易。同时,在达成交易时,必须考虑带来的后果。

当然,技巧的使用和高质量的游说并不能保证最后的成功,但这也不代

表这些技巧就没有作用。事实上,在许多时刻,各种游说技巧的使用可以争取到更多国会议员的支持,尽管并不能改变最后的结果。

(五)政治理念

一般来说,政治理念是同政党的分野是相互一致的。本党议员更倾向于支持总统的政策立场,这除了实际的利益之外,还因为他们在意识形态上更趋于相互认同,政治理念更趋于一致。不过,需要指出的是,即使在政党内部,也有不同的派别。在共和党内,有自由派和温和派;在民主党内,除了主流的自由派之外,还有非主流的保守派,主要来自美国南方各州,他们甚至在一些问题上认同共和党人的立场。于是,历史上就曾出现共和党人和来自南部保守的民主党人在一些问题上结成统一战线这一奇特的现象。而这也给总统游说国会,施加影响,增加了回旋的余地。尼克松和里根总统在立法上所取得的成功除得益于共和党议员的支持外,还获得许多民主党保守议员的支持。里根政府上台伊始,对于国会的游说最为成功,一个不可忽视的原因是在众议院里出现了一个由约45名保守的民主党议员同共和党议员结成的保守联盟,主导了众议院,而参议院则是由共和党人所掌控。这就使得里根政府所期望的议案能够较为顺利地通过国会的审议。南部民主党人之所以采取支持的立场,其原因除了总统的全力游说外,更重要的是保守的意识形态使得他们在一些问题上认可里根政府的施政理念。

总之,总统游说总是受到各种因素的牵制,因而总统的领导能力一定程度上体现在能否适应新环境,并赢得广泛的支持。罗斯福总统曾说过:“我是这艘船的船长,但是船长受制于大海。”一个好的总统应当是意识到自身力量的有限,可以在并不理想的环境中尽量地把握好方向,争取最好的结果。而从总统游说的能力和效果就可以看出一个总统的实际领导能力。

袁 征:中国社会科学院美国研究所助理研究员、博士

尽管一些美国学者如乔治·爱德华兹三世论证说“总统的立法技巧似乎并不影响对总统的政策支持”,但是笔者认为他过高地期望了总统游说技巧的直接影响力,而忽略了潜在的影响力。事实上,在许多场合,尽管总统没有能够成功地游说整个国会支持自己的立场,但并不意味着总统的游说技巧在争取部分议员的支持方面没有发挥应有的作用。既然如此,对于总统运用游说技巧的作用,如同乔治·爱德华兹三世自己所说的,“这些技巧应当被放在他们适当的角度来看待”。参见 George C. Edwards III, *op. cit.*, chapter 7.

Louis Fisher, *op. cit.*, p.67.

美国的政教关系

刘 澎

〔内容提要〕政教关系是美国政治文化中的一个重要内容,涉及宗教、政治、法律等领域内一系列重大原则问题。美国宪法第一修正案确立的政教分离与宗教自由原则是处理政教关系问题的基本原则。近年来,美国政教关系的热点主要体现在公共场所的宗教表达、公立学校中的宗教活动、宗教信仰与法律规定和社会公德相冲突等问题上。政教关系所面临的新难题之一是如何对待新兴宗教运动的兴起和发展。政教关系问题的解决方式主要是法律手段,如何运用已有的法律或设立新的相关法律,成为在政教关系问题上各方争夺的焦点。对政教关系问题的处理,体现了美国社会的价值标准,反映了美国法制与道德,世俗与宗教既统一又矛盾,既相互协调又相互制衡的特性。

关键词:美国/宗教 / 政教关系

政教关系 (Church - State Relations) ,即政府与教会(宗教组织)的关系。作为美国政治文化中的一个重要内容,广义的政教关系不仅指政府与教会的关系,而且也包括政治与宗教的关系。美国的政教关系问题由来已久,自美国建国以来,就存在如何看待和处理政教关系的问题。由于政教关系涉及美国宪法的基本原则、民权的基本概念,涉及政府与社团组织、利益集团、公民个人之间的关系准则,其对司法、教育、新闻、出版及社会公共生活等各方面的影响非常深远。长期以来,政教关系一直是美国社会倍受关注、争论不休的重要话题。

了解美国的政教关系,对于全面理解美国的政治、宗教、法制,特别是美国社会的传统价值,具有重要的意义。反之,就不可能真正理解民权思想与

宗教自由观念何以是美国社会所推崇的基本原则。

另一方面,美国政教关系的理论与实践清楚地表明,政教关系问题的复杂性不仅在于其涉及宗教、政治、法律等领域内一系列重大原则问题,而且往往表现为政府、教会与个人无法回避的社会现实问题。对政教关系问题的处理,从整体上说体现了美国社会的价值标准,反映了美国的法制与道德,世俗与宗教既统一又矛盾,既相互协调、又相互制衡的特性。因此,美国的政教关系问题也可以说是从一个特殊的角度对美国社会内部结构的一种综合反映。

一 政教关系的基本原则

(一) 宪法第一条修正案

要了解美国的政教关系,首先要看美国法律中有关宗教问题的规定。美国没有专门的宗教立法,其宪法中也只有一条涉及宗教问题。美国宪法第六条第三段规定,“上述参议员和众议员、各州议会议员以及合众国政府和各州一切行政、司法官员均应宣誓或郑重声明拥护本宪法;但不得以宗教信仰作为担任合众国任何官职或公职的必要资格。”

除此之外,美国宪法第一条修正案中有关宗教问题的表述,可以说是美国政教关系最主要、最根本的法律基石。自从宪法第一修正案问世以来,直到今天为止,所有美国政教关系的案例与争论,无不以该修正案为最终的法律依据。宪法第一修正案之所以如此重要,就在于它确立了处理政教关系问题的基本原则,即政教分离原则与宗教自由原则。

美国宪法前十个修正案被统称为“权利法案”,其中第一修正案涉及宗教问题,即1791年通过的宪法第一条修正案中的一句话(两个分句)。这句话是:“国会不得制订设立宗教或者限制其自由实践的法律”。这就是著名的“设立分句”和“自由实践分句”。但由于美国的政治体制,直到1868年宪法第十四条修正案正式通过后,这两个分句才对各州产生约束力。涉及宗教问题的所有立法和所有案件的根本指导就在于这两个分句,而这两个分句的解释权在于联邦最高法院,只有联邦最高法院才对这两个分句有最终的和最具权威性的发言权。简单地说,这两个分句所体现的两个基本原则可以用联邦最高法院前任首席大法官伯格在“沃尔兹诉纽约税收委员会案”

(Walz v. Tax Commission 1970) 裁决中的总结来表述 :既不能容忍政府设立宗教的行为 ,也不能容忍政府干预宗教的行为。这两个原则说起来容易 ,但执行起来并不那么简单。“仁者见仁 ,智者见智” ,二百多年来围绕应该如何理解对这两个分句的争论从未止息。

(1) 设立分句

设立分句是指宪法第一条修正案中关于国会不得通过立法设立宗教的规定 ,所以简称设立分句(国内也有人将“设立宗教”译作“确立国教” ,将设立分句称作“确立国教”条款)。

对于设立分句的含义 ,教会人士从基督教的立场出发 ,认为政府应承认教会的存在 ,但对所有教派与宗派应一视同仁 ,平等对待。各教派中不应有官方钦定的教会。但绝大多数人是从国家与教会的政治关系上来理解这一规定的。1802年 ,托马斯·杰斐逊在给浸礼会信徒的一封信中对此作了详细的解释 ,指出此规定的实质是实行政教分离 ,即在教会与国家之间建立“一道隔离的墙”。1947年 ,美国最高法院在“艾沃森诉教育委员会案”(Everson v. Board of Education , 1947)的判决书中对设立分句的含义作了明确解释 :

第一条修正案设立宗教条款的意思至少是这样的 :不论州政府还是联邦政府 ,都不得将一个教会确立为州教或国教 ;不得通过援助一种宗教或所有宗教 ,或偏护某一宗教而歧视另一宗教的法律 ;不得强迫或影响某人违背本人意志加入或不加入一个教会 ,或强迫他宣布信奉或不信奉任何一种宗教。任何人不得因持有或宣布宗教信仰或不信教 ,去或不去教堂做礼拜而受到惩罚 ;不得课征任何数量的税收以支持任何宗教活动或机构 ,不论他们以任何名目出现 ,也不论他们采用任何形式传教布道。不论是州政府还是联邦政府 ,都不得以公开或隐蔽的方式参与任何宗教组织或集团的事务 ;反之亦然。用杰斐逊的话说 ,这一反对用立法确立国教条款 ,意在树立起一道“教会与国家分离的墙”。

但政教分离并不是绝对的。1971年 ,最高法院首席大法官伯格在“雷蒙诉库尔兹曼案”的判决书中指出 ,“我们以前的裁决未要求完全的政教分

离 ;从绝对意义上说 ,完全的分离是不可能的。政府同宗教组织之间的某种关系是不可避免的…… ,分离的线远非一堵墙 ,而是一个模糊的、不清晰的、因某种特殊关系的所有情况而变化的障碍物”。(Lemon V. Kurtzman , 1971)

(2)自由实践分句

自由实践分句与设立分句相辅相成 ,是宪法第一条修正案的另一项重要规定。该分句规定国会不得立法禁止宗教自由实践。作为与“确立国教”条款的对应提法 ,也有人将其称为“信教自由”条款。设立分句的核心是政教分离 ,是讲政府与教会的关系 ;自由实践分句的核心则是宗教自由 ,是讲政府在处理宗教问题时的权力限制。

具体地说 ,政府对教徒根据其宗教教义和信条进行的宗教实践原则上是不应干预的 ,但这个“宗教实践”并不意味着教徒具有随心所欲行事的无限权力。1878年 ,美国最高法院在“雷诺兹诉美国案”的判决书中指出 ,法律“不能干涉宗教信仰和见解 ,但是可以干涉宗教实践。”(Reynolds V. United States , 1878) 1890年 ,最高法院在“戴维斯诉比森案”的裁决中强调 ,宗教实践必须符合“旨在保障社会安定繁荣的法律和全体人民的道德观”(Davis V. Beason , 1890) ,这实际上表明了宗教“自由实践”是一个相对的概念。

1940年 ,美国最高法院在对“凯特韦尔诉康涅狄格州”案(Cantwell V. Connecticut , 1940)的判决书中 ,重申了雷诺兹案的原则 ,该判决书明确指出 :自由实践分句“包括两个概念——信仰自由和行动自由 ,第一个是绝对的。但第二个 ,按事物的性质则不是绝对的 ,为了保护社会 ,行为仍然要受到约束。”

以上几个案例表明 ,美国最高法院在贯彻自由实践分句即“宗教自由”的规定时所遵循的标准是 :宗教信仰的自由是绝对的 ,政府不得用法律加以限制 ;基于宗教信仰的宗教活动和行为的自由是相对的 ,有条件的 ,宗教“自由实践”的条件不能违犯社会道德准则 ,为了“保护社会” ,政府可以采取行动。

最高法院对“宗教自由”的理解 ,使其牢牢地掌握了处理政教关系的主动权 ,它在司法实践中在各界人士对宪法第一修正案自由实践分句即“宗教自由”的不同理解上巧妙地保持了平衡。

(二)关于政教关系问题的理论观点

由于对宪法、宪法第一条修正案的不同理解和对某些具体政治及宗教问题的不同看法,美国人对政教关系问题的态度基本可分为三种主要的不同观点:分离派、协调派和中立派。这三种观点的区分不是绝对的,有些学者把中立派归入协调派;此外,一些组织和个人在具体问题上的看法也并非始终如一。在美国政教关系中,联邦最高法院的态度是非常重要的一个方面。从最高法院在涉及宗教案例的司法实践中可以看出,最高法院本身在政教关系问题上也存在着这三种不同观点的明显倾向。

在对宪法的看法上,分离派认为无论是支持宗教还是限制宗教,宪法都没有赋予联邦政府对于宗教问题的任何管辖权。而协调派认为,宪法的确赋予了联邦政府一定的权力,或者至少宪法不可以解释为是对联邦政府在宗教问题上的权力的否认或禁止。

按照分离派的理解,“设立分句”的内容主要包括以下几个方面:国会不能制订旨在确立某种宗教、教派或教会相对于其他宗教、教派或教会的特殊地位的立法,也不得制定旨在确立宗教信仰相对于非宗教信仰的优越地位的立法;任何机构或个人不得强迫他人信仰宗教或表白其宗教信仰、信仰和实践某种宗教或加入某一教派或教会;政府在涉及宗教信仰的问题上应保持绝对的中立,不得与任何宗教发生任何关系。“自由实践分句”的内容主要包括以下几个方面:国会既不得制定旨在普遍限制宗教的自由实践的立法,也不得制定旨在限制某个特定宗教、教派或教会的自由实践的立法;宗教实践在法律范围内是自由的,不受政府及个人干预。分离派认为,“设立分句”事实上确立了国家与教会之间的“分离之墙”,这正是美国国父们的意愿;而“自由实践分句”则把宗教和教会从其从属于国家政府控制的欧洲传统中解脱了出来。

在对宪法第一条修正案的看法上,分离派认为它具体确认了宪法并没有赋予联邦政府在宗教问题上的任何权力。他们对宪法第一条修正案的解释被称为“广义”解释,简单地说,他们认为,宪法第一条修正案的意图在于禁止政府支持或者限制宗教实践,即使这种支持或限制并不针对某一特定宗教、教派或教会团体。对分离派来说,政府认定宗教信仰优于非宗教信仰、用政府税款资助宗教学校、对日常生活或公众生活进行强制性的宗教规范,都将是对宪法和第一条修正案原则的歪曲。分离派主张国家与教

会之间的完全分离。

而协调派认为,第一条修正案只是旨在反对设立官方宗教或国家教会,并没有明确而完全地禁止政府在宗教问题上的权力。他们的解释被称为“狭义”解释。在地方层面,协调派主张多数派权威,即在基督徒占绝对优势的地方应体现基督教价值观在这些地区的公共事务中的作用和影响,对于这种地方性多数派权威,联邦政府也无权干预。这些势力主要分布在宗教右派占优势的南方各州,这也体现了美国南方各州主张建立松散邦联的传统,同时也反映出在这些地区宗教势力积极参与地方公共事务的强烈倾向。

在一些特定的公共事务问题上,这两派的观点也存在着明显的差别。分离派坚决反对政府组织或鼓励在公立学校中的宗教性祈祷;坚决反对用政府税收资助宗教学校;坚决反对在公共场所设置宗教标志。而协调派在这些问题上的看法正好相反。

中立派在一定程度也可归入协调派,因为从总体上来说,中立派反对国家与教会之间的完全分离。中立派其实并不中立,它也赞成政府参与支持和鼓励宗教信仰及其实践,支持宗教信仰对非宗教信仰的优势地位,甚至认为在政府行为中可以有一定色彩的宗教性,但它反对政府支持或鼓励有教派特色的宗教信仰和实践。它同协调派的差别在于它并不赞成政府参与在公共事务中推行教派特色较强的强制性宗教信仰和实践活动。对中立派来说,政府支持的是作为美国传统遗产重要部分的国民宗教(以基督教为核心),并没有支持或鼓励某一特定的宗教、教派或教会,因而并不违反宪法第一条修正案“设立分句”的原则。因此,中立派支持公立学校中的强制性祈祷活动,但认为这种祈祷不得带有教派特色;它支持政府对宗教信仰及其实践进行“不偏不倚”的资助;同样,它也支持公共场所设置宗教标志物,只要这些宗教标志物没有教派特色。

分离派和协调派之间存在的最大分歧是“政教分离”原则是否成立。多年来的统计表明,大多数美国人相信“政教分离”是宪法第一条修正案确定的原则。事实上,在宪法第一条修正案中并没有“政教分离”这个术语。“国家与教会之间的分离之墙”这个表述最早是由美国总统杰斐逊使用的,这是他在1802年在答复浸礼会教徒有关宪法第一条修正案的提问时采用的说法。他写道,“我以至高的敬意注意到全体美国人民宣布他们的立法机构不得‘制定确立宗教或禁止宗教活动自由的法律’,因之在政教之间竖起了一

道分离之墙。”美国联邦最高法院在1947年的“艾沃森诉教育委员会案”中首次明确肯定了“国家与教会之间的分离之墙”的存在。布莱克法官称，“第一条修正案在国家与教会之间竖起了一堵分离之墙。这堵墙必须巩固得高而坚不可摧。我们不会容许任何一个细小的缺口。”

协调派认为,无论是宪法还是第一条修正案,都没有提及国家与教会之间的“分离之墙”。按照协调派的理解,宪法第一条修正案涉及宗教问题的“两个分句”的意图在于防止设立官方宗教或国家教会,或者给予某个特定的宗教教派或教会以特权地位;阻止政府干预宗教自由实践;允许各州按照各自的理解对宗教团体进行资助。协调派对宪法第一条修正案的理解特别是第三个意图(“允许各州按照各自的理解对宗教团体进行资助”)反映了美国联邦主义和邦联主义在宗教问题上的根本区别,也是宗教右派目前的主要主张之一。这种理解不代表目前美国官方的立场,因为最高法院在一系列案例的裁决中已明确了政教分离与宗教自由的原则,这是协调派、也是目前势力日盛的宗教右派所不愿看到的。

在实际生活中,美国人对宪法第一条修正案和“政教分离”原则的理解要比分离派与协调派这种简单的两种分类复杂得多,但这两种分类概括了从世俗角度看待宪法第一条修正案的基本观点,有助于迅速了解美国人在政教关系法律依据上的主要分歧。

二 政教关系的历史演变

谈到美国的政教关系,人们的第一印象是它与欧洲传统有着很大的差别,表面看来似乎很清楚,细究起来却往往导致争议,远非一句话可以说清楚的。之所以如此,是因为美国的政教关系长期以来存在着明显的理论和实践的差异。美国联邦宪法有关宗教的规定特别简单,宪法第六条禁止对出任公职的人员进行宗教测试。宪法第一条修正案虽也有规定,但也特别简单,即“设立分句”和“自由实践分句”。条文简单造成不同的解释,这种不同解释在美国联邦最高法院不同时期的裁决中表现得较为突出。但在实践

John Eidsmoe, *Christianity and the Constitution* (Grand Rapids, Michigan: Barker Books, 1987), p.242.

中,尽管强调政教分离的人可以从宪法第一条修正案中寻求法律依据,但这丝毫不影响美国宗教的广泛存在和持续发展。事实上,正是由于美国的宗教传统悠久,教派林立,人数众多,影响无处不在,以致于大多数美国人相信美国是“上帝治理下的国度”(One Nation Under God)。在美国人拥有的所有“财富”中,最令他们感到骄傲和自豪的东西之一就是宗教。与此同时,一些组织和个人为了维护他们所理解的宪法第一条修正案所确立的政教分离原则,从来没有放弃过运用包括法律手段在内的各种方式,对宗教介入公共事务行为进行斗争。他们之所以这样做,据说正是为了维护宗教信仰自由的权利,这种权利又是与政教分离原则相一致的。这种认识不是偶然的,作为指导处理政教关系问题的原则,宗教自由与政教分离在美国有一个提出、发展和被社会普遍接受的历史演变过程。

(一)殖民地时期到美国建国初期

相继来到新大陆的欧洲移民先后建立了最初的13块殖民地。尽管许多人来到新大陆的原因是为了逃避宗教迫害,追求宗教自由,但在各殖民地,欧洲大陆的政教合一、宗教迫害不仅没有消除,反而被各殖民地当局移植到了新大陆。继承了来自欧洲母国宗教文化传统的移民者实行了传统的政教体制,各殖民地政权和教会密切合作,共同维护当地的宗教与政治的正统性。除了威廉·潘恩的宾夕法尼亚和罗杰·威廉斯的罗得岛外,各殖民地都实行了强制性的政教合一体制,建立了当地的官方教会,对本殖民地居民的宗教信仰强行进行统一,强制性地要求居民进行宗教实践(如每个主日都要进教堂听道)。在马萨诸塞湾、普利茅茨、康涅狄克和新罕布什尔,基督教新教公理会是官方教会;在北卡罗来纳、南卡罗来纳和弗吉尼亚,基督教圣公会正是正统教会;而纽约、马里兰和佐治亚也经历了从设立官方宗教到废除官方宗教的变化。最具讽刺意味的是,英王查理二世于1662年写信给马萨诸塞湾殖民地的清教徒立法机构,抨击那里的官员极端迫害宗教异己,要求允许英国国教圣公会的信徒享有信仰自由。

这种情况与当初为了躲避本国的宗教迫害而来到这片新大陆的移民的初衷很不一致。特别是清教徒,他们在欧洲深受英国国教的宗教压迫,但在新大陆却对其他教派(天主教徒、贵格会、浸礼会)进行迫害。

北美殖民地中出现的这种宗教不宽容与新移民本身对宗教自由的理解有直接的关系。因躲避宗教迫害而来到新大陆的移民往往怀有强烈的传教

热情和卫道精神,他们是虔诚的宗教信仰者,但并非一定是宗教信仰自由的支持者。恰恰相反,这些人出于保持自己信仰纯正的考虑往往对宗教迫害更是情有独钟。北美殖民地的早期历史证明,这些人追求的宗教自由只限于本教本派的宗教自由,对其他宗教和教派根本谈不上自由,为了“拯救他人灵魂”,他们甚至不惜用消灭肉体的办法,使“受害人”摆脱魔鬼的诱感和控制,强迫他人接受自己认为是纯正的宗教。

另一方面,宗教宽容也在一些殖民地开始萌芽。1633年,罗杰·威廉斯建立的罗得岛殖民地实行了宗教宽容原则。1649年,马里兰殖民地通过了保护处于少数地位的罗马天主教徒的宗教宽容法。到18世纪,新大陆的社会政治经济都发生了很大变化,随着各殖民地的不断开发,各殖民地之间的交流加强了,人口的流动产生了跨殖民地的教派与社会,不同教派信仰者源源不断地来到新大陆,又使各殖民地的宗教出现多样化。所有这些变化,对政教合一与宗教不宽容造成了巨大的冲击,宗教自由,政教分离逐渐成为时代的必然。轰轰烈烈的大觉醒运动也极大动摇了各殖民地实行宗教专制、政教合一的基础,美国独立战争和统一联邦的成立更加速了这一转变过程。

但宗教自由、宗教宽容思想的流行并不意味着各殖民地实行多年的官方教会自动消失。独立战争爆发时,北美13个殖民地中的8个殖民地有官方教会。官方教会在各殖民地享有宗教上、政治上的特殊优越地位,实际上相当于当地的“国教”。要废除各地的“国教”,实现真正的宗教自由与政教分离,必然会遭到在某一殖民地或地区已经取得官方教会地位的教派及其在世俗政权中的支持者的强烈反对,因此双方斗争十分激烈。在这场斗争中,托马斯·杰斐逊与詹姆斯·麦迪逊经过长期艰苦的努力,终于在1786年弗吉尼亚州议会通过了《弗吉尼亚州宗教自由法》,这是北美人民争取宗教自由的重大胜利,也是托马斯·杰斐逊对美国的重大贡献。该法案明确表示反对宗教压迫,反对政府确立国教,反对任何形式的官方教会,强调人民有宗教信仰自由的权利。作为明确要求“废除国教”的法案,该法案是美国历史上的重要历史文献之一,它对后来美国宪法第一条修正案中关于宗教条款的内容有着极为重要的影响。

统一后的美国必须实行宗教自由和政教分离,否则真正的统一就无从说起,如果不实行宗教自由,各地宗教迫害将不断出现,社会将会因此而导致分裂与冲突。从政治上说,如果不实行政教分离,政府根本无法确立何种

宗教具有正统地位。因此,从多方面看,美国实行宗教自由和政教分离都是必然的,它反映了社会需要,代表了历史发展的方向。

詹姆斯·麦迪逊为实现宗教自由与政教分离也作出了巨大贡献。他提出十点理由反对国家直接扶植宗教或设立国教:宗教只能靠理性和信仰来指导,而不是靠暴力或强制;宗教不附属于任何立法机构的权威;国教玷污了法律面前人人平等的原则;国民政府不能利用宗教作为推行公共政策的手段;历史已经证明了国教的邪恶;国教不应得到国民政府的支持;国教不利于受宗教迫害者的政治避难;国教损害各教派之间日益发展的协调关系;国教影响基督教的传播;把遭到众多国民反对的法案强加给民众,会导致法律信誉的沦丧。

实现宗教自由与政教分离的道路并不是一帆风顺的。从1776到1780年,除罗得岛和康涅狄克外,其余所有殖民地都先后通过了新宪法,都规定保障个人的自由权利,都表达了对宗教自由原则的认同,约半数的州规定了政教分离。然而这些州所规定的自由并非真正的宗教自由,各种宗教信仰和教派也并非完全平等,一个突出的问题是,所有这些州的立法都在一定程度上体现了基督教新教教派信仰的优先权。废除官方宗教的进程十分缓慢,直到1833年马萨诸塞州最后通过联邦宪法第一条修正案,确立了政教分离和宗教自由两项根本原则,官方宗教在美国的历史才正式寿终正寝。

美国独立后的制宪会议于1787年8月30日通过的美国宪法第六条第三段规定,不得对出任公职者进行宗教方面的测试,也不能以宗教信仰作为衡量出庭作证者的信誉的凭证和依据。除此之外,宪法中对于宗教问题并没有更多的涉及。1789年,麦迪逊根据各州在讨论通过联邦宪法时所提出的修改补充意见,向国会提交了一系列修正案,参议院通过后交由各州讨论通过。在两年时间内陆续获得各州通过的十项宪法修正案于1791年12月成为宪法的正式修正案,其中第一条修正案涉及公民的一些基本权利,第一款谈到了宗教问题,它规定,“国会不得制订设立宗教或者限制其自由实践的法律”。这就是著名的“两个分句”(设立分句和自由实践分句),它们分别体现了美国宪法针对宗教问题的两个根本原则:政教分离和宗教自由。

美国著名学者桑福德·科勃名为《宗教自由在美国的兴起》的巨著20世纪初出版后,受到了社会各界的重视,至今仍是从小殖民地早期到第一部宪法产生期间美国宗教自由发展历史方面的研究者引用最广的著作。科勃在本

书中对美国宪法第一条修正案中确立的宗教自由原则和政教分离原则进行了高度评价,认为这是美国的“首创”,与过去的欧洲传统有着截然不同的差别,是美国献给“文明世界最伟大的一份礼物”。宗教自由和政教分离是近代资产阶级革命的产物,虽然在欧洲思想发展史上可以找到先于美国的亮光,但毕竟是美国人首先把这两项基本原则付诸实践。

另一方面这两项根本原则虽然具有划时代的意义,但限于当时的历史条件,也不可避免地有其历史局限性。两项原则适用的范围,在绝对意义上主要限于基督教或者说基督教新教,对于其他宗教与教派特别是土著印第安人的宗教,两项原则的运用并不充分,其他宗教的信仰者并未享有真正的宗教自由,绝大多数印第安人甚至于连最基本的生存自由也没有。至于政教分离,美国历史已充分证明,彻底的政教分离是不存在的,作为美国宗教传统的基督教新教一直影响着美国政治和社会,而且还将继续对其产生影响。人们围绕着究竟什么是政教分离的争论从来没有停止。两项原则的历史局限性使其本身成为美国社会政教矛盾长期存在的原因之一。

(二)美国建国初期到 20 世纪中期

美国建国后实行的联邦制赋予了各州较大的权力。尽管在联邦一级的法律上官方教会不具有合法性,但各州在此问题上的规定并不相同。在相当长一段时间内,某些州仍然承认某种教会的优越地位。例如,1822 年以前,马萨诸塞州的宪法规定,只有清教徒才享有选举权;新泽西州的宪法规定,只有新教徒才能担任公职。1790 年以前,宾夕法尼亚州也规定,担任公职者必须是信仰新约和旧约《圣经》的人。

美国国会禁止制订法律来设立官方宗教或者限制宗教实践的自由,但各州国会是否有这样的权力,美国宪法第一条修正案并没有说明。1833 年,最初组成美国联邦的 13 个州中的马萨诸塞州最后一个废除了官方宗教,随后陆续加入美国的各州也都被要求确保宗教自由和政教分离,但直到 1868 年宪法第十四条修正案正式通过前,各州是否必须遵从联邦国会制订的法律,必须实行宗教自由和政教分离,一直是个悬而未决的问题。包括联邦最高法院法官在内的一些人认为,第十四条修正案的意图旨在使联邦宪法中的《权利法案》成为各州的法律,从而确立联邦法律在各州的权威。但多年来,联邦最高法院的法律裁决一直没有体现出这一点,多数法官们的意见一直坚持个案处理的原则,一直否认联邦宪法第一条修正案涉及宗教的

两个分句可以普遍适用于各州。直到 20 世纪 40 年代,联邦最高法院分别在著名的耶和華见证人教会案(“坎特威尔诉康涅狄克案”,1940)和著名的教会学校资助案(“艾沃森诉教育委员会”,1947)中,才明确提出联邦宪法第一条修正案涉及宗教问题的两个根本原则(宗教自由和政教分离)普遍适用于各州。

到此为止,联邦宪法修正案有关个人权利、宗教自由等方面的法律被推广到了各州,这在很大程度上使各州在司法方面保障宗教自由和政教分离成为可能,也在法律制度上使美国联邦对各州在宗教问题上的立法和行政行为可以进行监督。但在各州的司法实践中对宗教自由与政教分离两项原则的理解还存在很大差别,更严重的是,联邦最高法院对于宪法第一条修正案中的这两项原则的理解也存在着不同时代和不同党派法官之间的区别,这一切都使两项根本原则的运用充满了曲折。但总的来说,美国多数宪法史学家都承认,联邦最高法院在对涉及宗教问题的案例的裁决中,对宪法第一条修正案两个根本原则的理解和运用以及尺度的把握上还是比较“不偏不倚”、令人信服的。

三 政教关系的主要问题

美国政教关系存在着两个方面的主要问题:一是涉及政教分离原则的问题;二是与宗教自由相关的法律问题,如公共场所的宗教表达问题、公立学校中的宗教活动问题、宗教信仰与法律规定和社会公德相冲突问题等。

政教关系问题的解决方式主要是法律手段,因此如何运用已有的法律或设立新的相关法律,就成为在政教关系问题上各方争夺的焦点,而美国社会中的众多背景因素,又直接、间接地影响着国会的立法进程。众所周知,美国有着浓厚的基督教传统,尤其是基督教新教道德文化传统更是被称为“美国的遗产”。任何一位美国总统竞选者都不能无视这个传统,表明个人宗教信仰虔诚已成为总统竞选的重要内容之一。20 世纪 80 年代以来的美国大选中,宗教问题一直占有重要的位置。进入国会的选举也包含着宗教因素,亲宗教立法成为近几届国会议员的共同兴趣。美国各大宗教团体都在华盛顿特区设立办事处,以期影响国会的立法;为社会道德立法也已成为势力日盛的宗教右派运动的主要目标之一。这一切都使政教关系问题的解

决变得十分复杂。

近年来,美国政教关系的热点主要体现在公共场所的宗教表达、公立学校中的宗教活动、宗教信仰与法律规定和社会公德相冲突等问题上。此外,关于教会财产免税问题,政府资助教会学校问题,星期日停业法问题,向国旗致敬问题,拒服兵役问题等,也是存在多年的老问题。解决这些问题有时需要使用政教分离与宗教自由两项原则,如果将这两个原则同时运用并推向极致,就可能产生矛盾,成为最高法院的难题。

另一方面,法律不承认宗教的特殊性,而不同宗教的教义又是五花八门的,不承认其特殊性肯定就要侵犯其自由权利,而完全保护所有宗教信仰的自由权利又必然影响到法律的普遍性。最高法院在这方面做出的裁决也表明了矛盾。例如,摩门教的一夫多妻制因同联邦法律冲突而被取缔;而门诺派基督徒拒绝让其子女接受法律规定的义务教育与义务教育法相冲突却得到最高法院的认可;印第安人在宗教仪式中使用具有致幻作用的草药因与联邦的禁毒法律相冲突而被禁止;而基督教安息日会教徒拒绝在周六工作却受到法律保护;基督教科学派因信仰问题拒绝让子女接受诸如输血之类的治疗并因此致死也不会受到法律的惩罚。

如果宗教实践同国家法律和政府行为发生冲突,最高法院认为“国家的迫切利益”测试才是宗教信仰及其实践受到限制的唯一借口,而这一点已足以确保国家的安全和公共利益不受危害。但正像有些宗教人士认为的那样,这个测试原则一方面保护了宗教信仰的独特权利,另一方面也给政府干预宗教自由权利提供了极其高明的依据。如果由于“国家的迫切利益”需要,政府完全有权干预宗教自由权利的实践,而且这个尺度在实践中的具体把握也很难解决。联邦最高法院在宗教信仰和实践同国家法律和政府行为发生冲突的不同案例中的不同裁决结果,在某种程度上说明了这个问题。

美国政教关系所面临的新难题之一是如何对待新兴宗教运动的兴起和发展。美国是世界上新兴宗教运动最发达的国家之一。美国的膜拜团体约有1600到1800个,其中难免有对社会造成极大危害的少数团体(有人称其为“邪教”,但这不是美国政府的官方用语)。见诸媒体比较著名的事件有

Linda Feldmann, “‘Religious Equity’ Goes Far Beyond Classroom Prayer,” *Christian Science Monitor*, June 12, 1995. p.12.

“大卫教派”和“天堂之门”等。近些年来,美国社会的一些保守派势力特别是宗教右派已经意识到这个问题的消极影响,开始游说国会制定法律来限制新兴宗教与膜拜团体的发展,同时积极促进在美国社会恢复基督教主流教派的传统道德价值观,反映宗教右派意愿的一些宗教人权立法提案也不断出现,这些因素给美国法律处理政教关系带来了新的挑战。

四 国会宗教立法尝试

长期以来,某些国会议员、民间团体、宗教组织和个人,以宗教保守派(在政教关系问题上属协调派或中立派)为旗帜,一直在尝试修改宪法第一条修正案,或者再给其加上一个分句。他们的理由是,由于第一条修正案的规定不明确,加上美国政府及一些机构长期以来一直利用该修正案限制宗教进入美国民众生活的公共领域,因此有必要在第一条修正案的两个分句之外再加上一个分句或单独通过一个保障宗教自由的宪法修正案。与此同时,一些人一直在努力进行就某些具体宗教问题进行国会立法的尝试,随着美国社会右翼势力的重新抬头,这种尝试正在不断增加。据统计,近几届国会以来,每届国会有关宗教人权问题的国会提案、决议案及法案总数约为数十个之多。这些议案和法案涉及面很广,其中涉及美国国内宗教民权问题的议案和法案占多数。在这些众多的议案、法案中,影响较大的是“宗教自由/平等宪法修正案”与“宗教自由恢复法案”。

(一)“宗教自由/平等宪法修正案”(Religious Freedom / Equity Amendment)

从1993年起到1998年,三届国会(103届-105届)共提出了9个“宗教自由/平等宪法修正案”议案。1993年,参众两院分别提交了“宗教自由/平等宪法修正案”议案。在1995-1996年第104届国会期间,此类议案增至5个,其中最具有代表性的是由美国众议员海德和伊斯托克于1995年分别提交的一份宪法修正案,而参议员哈奇同时也在参议院提交了一份类似提案作为海德提案的参议院版本。这反映了国会右派势力开始重视从根本上解决政教关系问题。

草拟中的宪法修正案旨在保障“宗教平等”,它将对在公立学校、政府办公大楼、公园、法庭及政府资助的电台和电视台进行宗教信仰的表达和表演

大开方便之门。类似的议案在不同时期也曾被提出过,但在措辞上有较大的出入。1995年11月海德的议案和12月哈奇的议案完全相同,表述如下:“无论美国还是各州都不得因宗教表达、信仰或身份而拒绝向任何个人或团体提供便利或者以其他形式歧视;不得通过立法设立宗教的禁令亦不得解释为需要这种歧视。”

引起争论的正是这一修正案的许多版本中多次出现的关键语,即允许政府提供“便利(benefits)”,这为宗教学校和日托中心接受政府资助铺平了道路。1995年11月28日的伊斯托克议案是这样表述的:“本宪法不得禁止对人们的宗教遗产、信仰或传统的认可,或者禁止公立学校中由学生自发组织的祈祷。无论是美国还是各州都不得规定官方的祈祷文或强制任何人参加祈祷,或者歧视宗教表达和信仰。”而1997年5月8日的新版本(H. J. RES. 78. R H)修改如下:“无论美国还是各州都不得设立任何官方宗教,但人们在公共场所包括学校进行祈祷及表达他们对各自的宗教信仰、遗产或传统的认可的权利不得受到侵犯。无论美国还是各州都不得要求任何人参加祈祷或其他宗教活动,规定学校祈祷,歧视宗教,或因宗教原因而否认获得便利的平等机会。”该修正案散发范围最广的版本有一段是这样表述的:“无论美国联邦还是任何一个州都不应该……因为某个人或者组织的言论、观念、动机或身份所包含的宗教特点而剥夺其便利或者歧视他们”。因为该宪法修正案是作为第一条修正案的补充,而且是在“宗教自由实践”和“政教分离”两个分句的基础上附加的,因此被称为“便利”分句。

该修正案的支持者包括政治势力强大的基督教联盟。他们认为应该终止在“公共场所”日益增多的歧视宗教的行为。在美国各地,大学校方及地方学校董事会通常都反对学生毕业典礼中的祈祷,即便是口中念诵“上帝”这个词,他们也采取尽量避免的立场以防可能由此引出的官司。这种状况使该修正案的支持者们认为,第一条修正案的自由实践分句越来越被忽视,而设立分句越来越多地被法院裁决、著名法官及其他政府官员作为“王牌”,

Derek H. Davis, “Proposed ‘Religious Equality/Liberties’ Amendment,” *Journal of Church and State*, Winter 1996.

Derek H. Davis, *op. cit.*

“Proposing An Amendment to the Constitution of the United States Restoring Religious Freedom,” (H. J. RES. 78) House Report, No. 105 - 543, May 19, 1998.

使他们对公共场所的宗教问题采取越来越严厉的立场。

修正案草案受到很多团体,如美国福音派全国大会、保守派犹太教联合会、改革派犹太教宗教行动中心、门诺派中央委员会、基督教法律协会、美国人联合支持政教分离组织、跨教派联盟、美国之路基金会、美国民权自由联盟等的反对。这些持分离派观点的团体认为,第一条修正案已经明确了政教关系的大原则,特别是保护了宗教自由,任何其他的宗教修正案都是不需要的和危险的,它将把美国的宗教自由引向宗教优先主义。无论在宪法中还是在第一条修正案中都没有出现“上帝”或“造物主”的字眼,而不同版本的“宗教自由/平等宪法修正案”议案都在前言中明确使用了“上帝”或“造物主”,明确指出议案的宗旨在于保护人们向上帝或造物主表明信仰的权利。这种表述本身就造成了新的问题。分离派认为美国人的宗教信仰权利并没有被第一修正案所剥夺,美国是世界上宗教信仰最自由的国度,议案只提及基督教所认可的“上帝”和“造物主”未免构成歧视非基督教宗教信仰的嫌疑。

“便利”分句也给公立教育的支持者包括教师联盟敲了一个警钟,它把争论的范围扩大到纳税人的钱是否可以用于宗教目的这个问题上。如果该修正案得以通过,它将解决包括争论达数十年的公立学校中的祈祷问题和公共场所的宗教标志物问题(例如圣诞节邮局摆设的圣诞马槽)以及学校资助问题,但该法案也会使政教分离的天平向着有利于宗教的一面倾斜。然而伊斯托克的修正案在众议院表决时,未能获得2/3的票数。

伊斯托克修正案未获通过并不意味着宗教保守派的失败。从国会运作的程序上看,任何一项议案的通过都是不容易的。美国国会每年大约收到各类提议案数千件,仅第105届国会第一次会议期间就接到4604件议案,通过者寥寥无几,仅占不到1.7%。按照规定,一项议案如要成为法律必须首先获得两院表决通过,然后由总统签署生效。如果涉及对于宪法的修正,则要求更为严格,它必须先经以上程序,然后在7年时间内获得3/4以上州(目前为37个州)的认可。因此,宗教自由修正案前面的路是漫长而艰巨的。

(二)“宗教自由恢复法案”(Religious Freedom Restoration Act, RFRA)

最高法院在1990年的“就业司诉史密斯案”(Employment Division v. Smith 1990)一案的裁决中曾确立了一个原则,政府有权对宗教实践进行限

制,只要这种限制是中立的,是对所有人都有效的,而不是专门针对宗教实践的。这似乎为政府干预宗教实践打开了方便之门,因而受到许多主张宗教实践自由的团体的反对。这些团体组成了一个名为“支持宗教自由实践联盟”。

在这些团体的压力和国会保守派议员的努力下,国会最终于1993年11月16日通过了“宗教自由恢复法案”。该法案恢复了在“谢伯特诉维尔纳案”(Sherbert v. Verner 1963)和“威斯康星诉约德案”(Wisconsin v. Yoder, 1972)中确立、而被1990年的“就业司诉史密斯案”所推翻的“国家的迫切利益测试”。主要目的在于保护宗教的自由实践,明确限制立法和政府对于宗教实践的限制。它明确规定,宗教信仰自由和实践自由不受政府的干预,如果政府要限制某项宗教实践的自由,必须符合两个条件:一是“国家的迫切利益”使然;二是这种限制应是权衡各种代价中最小的。这同前些年最高法院在“谢伯特诉维尔纳案”和“威斯康星诉约德案”中确立的“国家的迫切利益”测试具有同样的目的和效果。然而,各州最高法院对该法案的合宪性提出疑问,认为根据宪法第一条修正案,国会无权通过这样的法案。1997年6月,最高法院在“博恩市诉弗洛斯”(City of Boerne, Texas v. P. F. Flores, Archbishop of San Antonio, 1997)一案中以6比3裁定“宗教自由恢复法案”违宪。目前,围绕这个问题的争论并未结束,提出和支持该法案的国会议员们将修改并提出新的版本。

关于宗教自由问题,国会还提出甚至通过了其他一些议案和法案,例如印第安人宗教自由问题(礼仪、墓地及文化保护等)、人权日、宗教自由周等,较为重要的有“机会均等法案”、“宗教公开表达法案”等。

除了国会的立法之外,美国政府也发布过一些有关某一特定宗教问题的总统备忘录、政策指导及总统令。这些行政命令虽然不是法律,但在某些问题没有相关法律或法律议案不易通过的情况下,对解决政教关系中的实际问题有着极为重要的意义。从政府这方面说,行政命令除了清楚地表明政府在某些宗教问题上的态度和立场外,其意义主要在于对联邦政府机构和官员具有行政约束力。1995年7月12日,克林顿总统签署了“公立学校中的宗教表达”备忘录,对公立学校中的宗教表达予以充分肯定,认为“第一条修正案丝毫没有把公立学校变成无宗教区域”,相反,学生有权自由组织课余宗教祈祷和查经活动,有权在毕业仪式上祈祷,有权身着有自由的宗教

信仰特色的服饰 ;基于宗教信仰的学生团体在享受校方提供的资金和设施方面同其他学生团体“机会均等”。1996年5月24日 ,克林顿总统签署了“关于印第安人圣地”的行政令 ,旨在保护美国印第安人的圣地不受侵犯。1997年8月14日 ,克林顿总统签署了“联邦工作场所宗教实践与宗教表达”指导 ,规定联邦各机构的工作人员有权在联邦工作场所自由地表达宗教信仰 ;同事之间可以私下进行传教 ;各机构应最大限度地提供宽松的环境以满足员工宗教表达的需要 ;在工作场所 ,各机构不得组织宗教活动 ,也不得强制或禁止员工参加宗教活动 ;对员工宗教表达进行限制的唯一条件是员工的宗教表达妨碍了该机构的工作秩序和工作的正常开展。显然 ,从“公立学校中的宗教表达”备忘录和“联邦工作场所宗教实践与宗教表达”指导这两份文件可以看出 ,美国对政教分离与宗教自由的原则是有所考虑的。这是政府对国会于1993年通过的“宗教自由恢复法案”的回应。然而 ,由于最高法院于1997年6月裁定该法案违宪 ,这就使白宫的这两份文件的合法性发生了问题。这是近年来美国立法、司法与行政三权之间在政教关系问题上发生矛盾的一次典型表现。

刘澎 :中国社会科学院美国研究所副研究员

《赫尔姆斯—伯顿法》引起的美加冲突

陈刚

[内容提要]1996年,美国总统克林顿签署了《赫尔姆斯—伯顿法》。美国单方面对同古巴有经贸关系的外国人和外国公司实行惩罚与制裁首先遭到了其近邻、并素以温和外交著称的加拿大的激烈反对。该法引起的美、加冲突涉及面极为广泛,涵盖了政治、经济、法律、外交、文化等多个领域。这一冲突本身虽已暂告段落,但它所反映出的一些理论与现实新问题仍然存在于国际社会之中,并继续对国际格局的转型和各国际成员的行为产生一定的影响。

关键词 美国经济/经贸关系/加拿大、古巴/《赫尔姆斯—伯顿法》

1996年3月,美国总统克林顿签署了《古巴自由与民主声援法》(LIBERTAD),即所谓的《赫尔姆斯—伯顿法》(the Helms-Burton Act,以下简称《赫—伯法》),并计划于同年8月1日正式生效。该法案根本目的在于“加强对卡斯特罗政府的国际制裁”,是1992年美国《托里切利法》(《古巴民主法》)的姊妹法。

《赫—伯法》的核心在于其第三条和第四条。第三条规定:为“保护美国国民的财产权”,“在本条款生效后三个月,任何同古巴政府在1959年1月1日以后没收财产有牵连的外国人”,都负有向原先拥有这些财产的美国国

民支付相应赔偿和利息的法律义务，美国国民有权根据《赫—伯法》向美国法庭提出上诉并要求执行判决。第四条规定，自法案生效之日起，美国国务卿有权拒绝向与被没收财产有牵连的外国人及其配偶、子女或代理人发放签证，司法部长也有权将他们驱逐出境。

美国根据该法，把同古巴有经贸关系的一些跨国公司列入了“黑名单”，意欲制裁。与古巴合作开发石油和镍矿的加拿大谢里特国际矿业公司首当其冲，于1996年7月10日被告知如在45天内拒不撤出在古巴的投资，美国将把它列入拒发签证的名单。到1996年7月底，已有20家加拿大公司被列为首批受到惩罚的名单之列，此外，拉美、欧洲以及亚洲的许多企业也被牵扯在内。

《赫—伯法》虽为美国国内法，但其出台和实施却在全球范围内引起了轩然大波，立即遭到了国际社会的一致反对和谴责。作为美国近邻与盟国、同为北美自由贸易区成员并素以温和外交著称的加拿大，对此反应极为激烈。该法一出台，加拿大总理克雷蒂安即谴责美国的决定，强烈反对在美国本土以外的地方实施美国的法律。⁵ 加拿大很快联合墨西哥，向美洲国家组织第26届大会提出议案，要求严厉谴责美国企图强化对古巴经济封锁的《赫—伯法》，这项议案当年以23票对1票获得通过。1996年5月，中美洲六国领导人应邀访问加拿大，在联合公报中，七国表示坚决反对美国“单方面实施影响第三国的任何措施”，指出该作法背离了自由贸易的原则和规定。1996年6月17日，针对美国《赫—伯法》，加拿大正式提出了一项报复性立法议案，即要修改加拿大《外国治外法权应对措施法》，使加拿大人能在加拿大法院进行反控，以收回因美国法院根据《赫—伯法》所作判决而受到的损失。

美国对加拿大的激烈反应和国际社会的舆论压力显得也相对强硬。克林顿政府一再声称世界贸易组织无权对这一纠纷进行仲裁，美国仍将坚持

Libertad Act, Title Sec. 301, Sec. 302.

Libertad Act, Title Sec. 401 (a).

宋晓平《赫尔姆斯—伯顿法及其与国际社会的冲突》，《拉丁美洲研究》1997年第6期，第36页。

5 邹德浩《加拿大顶住美国压力 继续投资古巴》，《人民日报》1996年4月11日，第7版。

《参考消息》1996年6月9日，第3版。

《加拿大提出反赫—伯法议案》，《参考消息》1996年6月19日，第1版。

《赫—伯法》。美国赫尔姆斯参议员则谴责加拿大“自私地从事不负责任的交易”，美方认为自己才是在捍卫自由经济原则和公平原则。美、加就此的争论一直持续到1997年，当加方外长访问古巴时，赫尔姆斯参议员竟将其比作第二次世界大战前的张伯伦。当美国开始放宽对欧盟国家企业界人士发放签证的规定时，加拿大并未立即享受类似的待遇。

在西方发达资本主义国家中，美国与加拿大在政治、经济、社会、文化等方面的紧密性可谓相互依存结构中的典范，在国际舞台上，加拿大一般也采取追随美国的立场，亦步亦趋。这次两国因《赫—伯法》而大动肝火，甚至要对簿公堂。深入研究这一当代国际关系现象，可以发现其所折射出的一些冷战后新问题，尤其是西方盟国间在国际大环境变化下和国内小环境作用中对世界新格局、国际法基本准则、国际贸易规制等重大问题的看法已产生了新的分歧。

不但美、加争端的产生透视出许多国际研究中的现实问题，而且这一问题独特的解决方式也反映出冷战后西方资本主义国家间日趋复杂化的微妙双边关系。本文还涉及对经济全球化浪潮中“相互依赖”理论的反思。《赫—伯法》引起的北美大国之间的冲突为我们进一步研究西方“自由主义”思想在国际新环境下的发展与变化提供了一个良好的视角。

一 《赫—伯法》引起美加冲突的领域和内容

（一）法律领域之争

双方在法律领域内的交锋成为这场争端的一个最为显著的特征，这直接导致了冲突性质的深化和时间的延长。

（1）具体法律条款对抗

1996年9月，加拿大为反击《赫—伯法》，修订了旨在对付外国法律对加拿大主权侵害的《外国治外法权应对措施法》（FEMA）。这条修正案矛头直指《赫—伯法》，它不仅阻止任何外国申诉人要求在加拿大实施《赫—伯法》的企图，而且禁止加拿大国民和公司遵守有关危害加拿大主权的治外法

权措施。修订后的 2.1 款明确将美国《赫尔姆斯—伯顿法》的全部条文增补进了《外国治外法权应对措施法》所反对的外国贸易法名单中。修订后的第 3 条扩大了司法部长禁止或限制向外国法院透露有关记录的权力。第 7 条加大了对那些遵守有关外国贸易法的个人和机构的惩罚力度，举例而言，如果美国总部建议在加拿大的分支机构减少对古巴的投资，这一分支机构必须将此命令汇报给加拿大政府，如果它不抗拒母公司的命令，其行政领导将面临 1 万美元的罚款或五年徒刑。⁵

1992 年，加拿大曾经修改过《外国治外法权应对措施法》，用以反击美国的《托里切利法》（《古巴民主法》）。这次由于美国制定了措施更为严厉、制裁范围更广的《赫—伯法》，加拿大也将《外国治外法权应对措施法》修订得更为具体化，更加具有针对性。两国将彼此对某一国际问题（是否对古巴实施制裁）的看法分歧固化为本国国内法，这无疑使矛盾变得更为深刻，并对双方外交政策的延续性提供了一定的保证。

（2）国际法基本原则的分歧

美、加就此问题所产生的矛盾不仅反映在具体法律条款的对抗中，更体现在双方对国际法基本原则的严重分歧上，这充分说明即便是同属英美法系的西方大国，在看待国际法的原则和规定时也会产生较大差异。

美国积极为《赫—伯法》寻找国际法上的依据，美国认为古巴政府对美国国民的财产没收以及对这些财产的利用“破坏了国家间礼让”原则，同时古巴的这些没收行为还违反了《世界人权宣言》第 17 条有关财产所有权的规定。美国并不认为《赫—伯法》的治外法权性质违背了国际法在国家管辖权上的规定，因为“国际法承认一国拥有在其领土外，但却对本国产生重大影响的区域适用法律原则的能力”。

“Foreign Extraterritorial Measures Act,” International Legal Materials, Sec. 2.1, Jan. 1997, p. 118.

“Foreign Extraterritorial Measures Act,” Sec. 3.(1).

“Foreign Extraterritorial Measures Act,” Sec. 7.(1).

5 Muriel van den Berg, “The Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act,” Maryland Journal of International Law and Trade, Fall 1997, p.305.

Libertad Act, Title , Sec. 301.

Wayne S. Smith, “The Helms-Burton Act: A Loose Canon,” <http://www.ciponline.org/loose-can.htm>.

Libertad Act, Title , Sec. 301.

加拿大、欧盟、墨西哥的学者认为,美国所列举的有关财产权的国际规定并不是“具有约束力的法律文件”,而且古巴政府当时是对其本国国民的财产进行国有化,无论是否赔偿,都不在国际法范畴之中。令加拿大等西方国家尤感气愤的是,美国一贯承认一国无权对当时仍非本国国民的财产损失具有索赔权,而这次却公然凌驾法律之上,构成了对国际法体系存在的威胁。

一般说来,领土和民族是一国司法管辖的最终范围,而《赫—伯法》所指的管辖主体——外国公司和国民同美国并无联系,既非“属人”亦非“属地”。美国主张对外国在国外所从事与国外商业活动有关但发生“在美国的直接效果”的行为有管辖权,但这一点没有得到普遍的承认。《赫—伯法》不符合国际法中保护性管辖权的标准,因为这种例外管辖“仅适用于影响国家安全和重大利益的严重罪行”,很难将两国间的正常商业往来归为此类罪行之一。

(二) 自由贸易规制之争

各国意识到只有在美国起诉人的部分资产处于本国法庭管辖范围之内时,国内法的反击措施才能奏效。出于此原因,欧盟将对《赫—伯法》的控诉提交给世界贸易组织的争端解决小组,而加拿大和墨西哥则计划提交北美自由贸易协定仲裁。⁵ 加拿大支持欧盟向世界贸易组织控告美国《赫尔姆斯—伯顿法》的行为,加拿大“作为欧盟提案的第三方”,“将有权提出书面和口头意见,这些意见将在世贸组织的报告中得到反映”。美、加在这一领域中的冲突反映了即便在西方资本主义国家之间也存在着关于自由贸易原则的理解差异。

(1) 世贸组织和北美自由贸易协定的有关规定

美国素以崇尚“自由贸易”著称,但对推动全球贸易自由化的最大国际组织——世界贸易组织却时常表露出不屑的态度。克林顿总统“不相信世

Wayne S. Smith, “The Helms-Burton Act: A Loose Canon.”

詹宁斯·瓦茨修订:《奥本海国际法》第一卷第一分册,中国大百科全书出版社1995年版,第335页。

王铁崖主编:《国际法》,法律出版社1995年版,第129页。

5 Theodor Meron and Detle F. Vagts, “The Helms-Burton Act: Exercising the Presidential Option,” *The American Journal of International Law*, Jan. 1997, p.84.

《人民日报》1996年11月23日第3版。

贸组织能说些或做些什么以迫使美国改变其法律” ,美国还威胁引用“关贸总协定”第 21 条“国家安全”来逃避世贸组织贸易规则对《赫—伯法》的审查。归根结底 ,美国是想凭借国力 ,自己来制定国际贸易规则。当它发现曾大力推动的地区和全球贸易机制与自身利益相左时 ,便准备一脚把它踢开。

贸易问题涉及各国切身经济利益 ,十分敏感。美国这种盛气凌人的作法自然遭到加拿大等其他国家的强烈不满。加拿大积极利用世贸组织、亚太经合组织、欧盟、美洲国家组织 ,以及西方七国首脑会议等国际组织对美国违反自由贸易的行为进行反击。就北美自由贸易协定而言 ,《赫—伯法》违反了“取消贸易壁垒 ,创造公平的竞争条件 ,增加投资机会”和“建立执行协定和解决争端的有效程序 ,以及促进三边的、地区的和多边的合作”的宗旨。此外 ,美国还违背了在协定中作出的“在对等基础上 ,为墨西哥、加拿大商务人员的临时入境提供方便”的承诺。北美自由贸易协定是在美国的竭力倡议下艰难达成的 ,并被作为“美洲事业倡议”的第一步付诸实施。该协定启动后不久 ,其主导国美国便制定了与协定精神背道而驰的《赫—伯法》 ,这不能不引起加拿大等其他美洲国家对美国推动区域经济一体化和贸易自由化诚意的怀疑 ,给刚刚建立的北美自由贸易区及远景构想中的美洲大市场计划蒙上了一层阴影。

1996 年 10 月 ,欧盟正式要求启动世界贸易组织的争端解决小组 ,很快加拿大也加入进来。欧、加认为美国由于干涉了其他国家与古巴之间贸易而违反了关贸总协定(世界贸易组织前身)的第 11 条规定 ,此外美国还“破坏并损坏了”其他国家“根据美贸易承诺而合理期望获得的利益”⁵ ,这与关贸总协定第 23 条的有关规定相悖。

美国的《赫—伯法》对未来全球自由贸易机制的冲击是巨大的。在当今世界盛行贸易自由之风的同时 ,作为第一经济大国和贸易大国的美国 ,却利用国内立法 ,粗暴干涉和阻挠他国之间的正常贸易 ,严重损害了世界贸易组织和北美自由贸易协定的权威 ,对今后国际贸易自由化的进程产生了持久

Muriel van den Berg , “The Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act ,” pp.308 - 309 .

陈芝芸 :《北美自由贸易协定》 ,经济管理出版社 1996 年版 ,第 170 页。

陈芝芸 ,前引书 ,第 203 页。

5 Muriel van den Berg “The Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act ,” p.312 .

的不利影响。

(2) 美国所谓的“公平”原则和“国家安全”原则

美国认为《赫—伯法》的制定遵循了所谓的“自由经济”原则和“公平”原则,并没有构成对当今世界正常贸易秩序的威胁。

在美国看来,古巴政府当年对美国公民财产的没收和利用破坏了“商业的自由流动和经济发展”,其他国家默认这一行为实际上会鼓励对“自由经济”原则的破坏。美国坚持认为它限制别国同古巴的商业往来行为遵循了“公平”原则,因为早在《托里切利法》和《赫—伯法》之前美国就已经对本国公司和公民的类似行为采取了更为严厉的制裁措施。

美国还威胁使用关贸总协定第21条有关“国家安全”的免责条款,以此来逃避世贸组织争端解决小组对《赫—伯法》的审查。美国认为这一争端由于涉及对国家安全的维护,因此贸易争端小组无权过问此类政治性事件。

(三) 外交领域的单边主义与民族主义之争

《赫—伯法》的出台充分反映了冷战后美国推行国家战略的手法正由组织化的多边主义(institutionalized multilateralism)向多边主义与单边主义(unilateralism)并用的转变。在一些国际问题中,当它发现符合自身国家利益时,不惜绕过国际组织的授权甚至盟国的同意而采取单独行动。美国这种“单边主义”的作法自然会伤害加拿大等传统西方盟国的民族感情,激化盟国间的矛盾与冲突。

美国《赫—伯法》的单边主义色彩自然伤害了加拿大等传统盟国的民族感情。加拿大在其《外国治外法权应对措施法》的引言中指出:“加拿大不止关注对古巴关系的不同外交政策,同时也关注美国援引此类立法审判和迫使别国顺从美国目标行动所造成的长期影响。”加拿大是一个民族主义传统较为强烈的国家,而这种传统的主要特点就是恐惧美国。

加拿大同美国的经贸纷争已有上百年的历史。虽然两国长期保持“特殊关系”,但加拿大在经济、社会、文化等领域对美国一直存有戒心。

加拿大反美民族主义最具体、最集中地体现在加拿大独立自主地对古

Libertad Act, Title , Sec. 301.

“Foreign Extraterritorial Measures Act,” International Legal Materias, Jan. 1997, p.111.

陈芝芸,前引书,第36页。

巴的政策上。就古巴问题而言,早在1959—1963年迪芬贝克执政时期加拿大就力图与美国拉开距离,拒绝与古巴断绝外交关系。迪芬贝克顶住美国的巨大压力,开始与古巴发展“特殊关系”。以后虽然反对党上台,这一政策也得以延续。

加拿大人认为他们同美国人是有所区别的。他们最为反感的便是美国人把加拿大当作美国第51个州的作法。《赫—伯法》的域外效力无疑激怒了加拿大人,伤害了他们的民族感情。

(四) 经济利益之争

从根本上分析,这次美加矛盾仍是源于经济利益之争。事实上,加方之所以敢于冒犯强邻而去和古巴“接触”,并非主要出自政治上同情。相反,在一些国际场合加拿大政府曾严厉抨击卡斯特罗政府和古巴的人权状况。然而,同处西半球的古巴岛国的资源和市场对加、美两国来说都具有巨大的吸引力。加拿大不顾意识形态、社会制度的差异,依然坚持与革命后的古巴发展经贸关系,获得了巨大的经济利润。美国《赫—伯法》不仅阻止加公司同古巴的经贸往来,而且还允许美国公民向这些公司及个人索求巨额赔偿,这显然严重触犯了加拿大人的经济利益。

虽然美国同古巴隔海相望,但由于美国长期对古巴奉行封锁和孤立的顽固政策,美国商品在古巴市场的占有率几乎为零。而加拿大在古巴对外经济关系中占有重要地位。加古双边贸易额早在1985年便已达到3.74672亿加元,而到1996年更上升为6.4155亿加元。谢里特国际公司在古巴的合资企业,在1994年第一季度的工程中便实现产值1.31亿美元,获利1430万美元。加拿大现为古巴的第一大投资国,并且还是古巴旅游业的第一大客源。

《赫—伯法》的出笼与实施给加拿大带来了相应的经济损失。举例而言,美国一家公司把一架民用飞机租赁给加拿大的航空公司,根据《赫—伯法》,这家航空公司将不能在古巴使用该飞机,这样这架飞机一年的实际价值就降低了150万美元。加拿大沃尔玛特连锁店因为惧怕美国《赫—伯

Kirk and McKenna, *Canada-Cuba Relations*, p.164.

Kirk and McKenna, *op. cit.*, p.166.

“Catalog of New US Unilateral Economic Sanctions For Foreign Policy Purposes-free Trade, Unilateral and Economic Trade Sanctions,” <http://usaengage.org/studies/nam2.html>.

法》的制裁而将全国货架上出售的古巴制造的睡衣收进仓库。此外,根据《赫—伯法》第四条规定,一些加拿大公司的管理人员及其家属未能拿到赴美签证。如果《赫—伯法》的第三条生效,还会有更多的加拿大企业和个人面临巨额财产赔偿问题。加拿大对《外国治外法权应对措施法》的修改在一定程度上弥补了《赫—伯法》带来的经济损失,它不仅对美方采取相应报复性惩罚措施,而且鼓励(有时甚至是强迫)加拿大公司继续开展与古巴的生意往来。由于修正案的出台,加拿大沃尔玛特连锁店又将古巴生产的睡衣放回货架上。

这种经济利益上的矛盾决定了冲突的性质和程度。由于加、古经贸联系密切,《赫—伯法》在短期给加拿大造成一定经济损失,因此加拿大必然以激烈方式回击。但从长远看,加拿大对美国的经济依赖远大于对古巴的依赖,加、美互为对方第一大贸易伙伴,而且双方并无意识形态上的根本分歧。因此冲突必然以较为和缓的方式解决。

二 冲突产生的背景及深层次原因

从美国方面看,政府与国会对此问题存在尖锐矛盾。在1995年接受美国有线电视网的采访时,克林顿公开表示由于有了《托里切利法》,《赫—伯法》是不必要的。时任美国负责政治事务的副国务卿彼得·塔诺夫在参议院对《赫—伯法》提出反对,认为这将限制总统在处理外交事务时的灵活性。美国国务卿克里斯托弗在众议院对法案进行表决的前一天,致信众议院议长金里奇。他在信中写道:如果法案获得通过,他将敦促总统否决。尽管如此,被美国共和党控制的众议院于1995年12月还是以294票对130票通过了《赫—伯法》。

为了对参议院施加影响,克林顿公开宣称他将采取措施,扩大两国人民的接触,包括增设新的机构,放松对旅游的限制以及开展更多非政府组织在古巴的活动。在行政当局的强大压力下,参议院不得不在通过法案时删除

Walt Vanderbush and Patrick J. Haney, "Policy toward Cuba in the Clinton Administration," *Political Science Quarterly*, Fall 1999, p.402.

Vanderbush and Haney, *op.cit.*, p.403.

Vanderbush and Haney, *op.cit.*, p.403.

了最具有治外法权色彩的第三条和第四条。法案引起与盟国冲突的可能性大为减少。

但1996年是美国总统大选年,古巴问题再次成为两党关注的焦点。这不仅涉及外交领域,而且也有复杂的国内政治因素牵扯在内。美国东部的一些州拥有相当数量的古巴移民及其后裔,他们组成强大的利益集团和院外游说集团,不仅影响国会,而且能够影响其他选民。为了争取选票,两党在古巴问题上都更趋强硬。1996年2月,美国古巴移民“兄弟救援会”的两架飞机在古巴领空被古巴空军击落,造成4人死亡。这一事件使得已被削弱的《赫—伯法》重又回到国会的演讲台上。法案最具有争议性的第三条和第四条得到恢复。很快,参众两院通过的《赫—伯法》全部条文被递交到总统处等候签署。尽管面对共和党占多数的国会的强大压力以及连选连任的政治考虑,克林顿政府仍然不愿接受可能引起国际社会强烈抗议的第三条。在一方面作出妥协并答应签署《赫—伯法》的同时,克林顿坚持加上了总统有权推迟实行第三条款的条文,为自己留有余地。

从加拿大方面看,在1984年至1993年进步保守党人马尔罗尼执政时期,加拿大在外交上采取了一味追随美国的立场。然而事实上,美加两国在贸易、文化等领域中的摩擦仍在继续。

美加自由贸易协定的签署并没能迅速扭转陷入漫长衰退的加拿大经济形势。相反,在经济衰退的情况下,贸易自由化往往会给经济带来较多的负面效应,许多缺乏竞争力的中小企业由于大量国外商品的自由涌入而纷纷破产,失业人口也相应增加。这种来自国外的经济压力所导致的结构性失业一时间很难得到根本解决,加拿大在90年代初的失业率长期居高不下,引起了公众对进步保守党政府的强烈不满。当马尔罗尼1993年辞职时,国债已是1981—1982年经济衰退时的3倍,150万加拿大人失业。劳工组织一直把大批失业归罪于美加自由贸易协定的实施,拥有220万会员的加拿大劳工大会主席怀特认为,美加自由贸易协定实施3年已使加拿大失去数十万个就业机会。

进入90年代以后,美国接二连三挑起与加拿大的经贸摩擦以及外交上

让·克雷蒂安:《心中的话》,世界知识出版社1994年版,第200页。

陈芝芸:前引书,第49—50页。

缺乏与盟国合作的态度使得加拿大人极为反感。但“当加拿大批评美国时，马尔罗尼似乎比美国更不高兴”。马尔罗尼的大陆战略在一些加拿大人看来，有使加拿大成为美国第51个州的危险，这无疑激起了加拿大传统的反美民族主义情绪。在1993年的大选中，由让·克雷蒂安领导的自由党获胜在一定程度上反映了加拿大民众的这种情绪。

自由党领袖让·克雷蒂安一贯以坚定的民族主义者面目出现在加拿大政坛上，积极主张对中国、古巴等社会主义国家采取“接触”政策，他在任职期间不仅亲率大型商贸代表团来华访问，而且实现了对古巴的成功访问。作为一名务实的政治家，克雷蒂安总理将扩展对外贸易作为他对外政策的核心目标，这也是他在竞选中对选民们所作的承诺。1994年克雷蒂安的当政成为加拿大90年代外交政策的分水岭。

为了区别于进步保守党，自由党政府认真反思了马尔罗尼过分讨好美国的作法。几年的民意测验都显示：马尔罗尼对里根和布什总统的谦卑态度令加拿大人很不舒服。克雷蒂安凭借政治上的直觉和敏感，不失时机地主动拉开与美国的距离，力求在公众中树立独立的外交形象。1984年，马尔罗尼就职不到两周就访问了里根总统，而克雷蒂安则等了三年半的时间才对美国进行正式的国事访问。

加拿大外交定位的重新调整是其国内经济形势与世界市场互动关系发展的客观要求。加拿大经历了长时间的经济衰退，必然要把发展对外经贸关系作为外交工作的重中之重。拉丁美洲、东亚、中东甚至北非等新兴市场对加拿大私人企业来说都具有巨大的吸引力。加拿大国内一再呼吁政府应把注意力从美国、西欧这些传统贸易伙伴身上转移到那些新兴市场上去。经贸关系的多元化构成了全方位外交活动的基础。在经济不景气的情况下，政府更多地将外交政策与贸易、就业等问题相挂钩。就加拿大而言，每10亿出口额代表着1.1万个国内就业机会。⁵当《赫—伯法》企图切断加古蓬勃发展的贸易往来时，克雷蒂安政府因势利导，利用了人们当时对经济问

让·克雷蒂安：前引书，第165页。

Kirk and McKenna, Canada-Cuba Relations, p.147.

Ibid., p.148.

5 Evan H. Potter, "Niche Diplomacy as Canadian Foreign Policy," International Journal, Winter 1996 - 1997, p.27.

题的敏感心理和高涨的民族主义情绪,采取了必要的反击措施,树立了良好的公众形象,并为自己今后的连选连任打下了坚实的基础。

从思想认识根源上讲,《赫—伯法》引起的美加矛盾实际上反映了西方世界中存在的自由现实主义(Liberal Realism)与自由国际主义(Liberal Internationalism)的深刻分歧。从传统上来看,资产阶级自由主义思潮在美国和加拿大一直较为盛行,成为这两个社会中的主流思想。自由主义者在国际关系领域中追求的目标主要有:经济上的相互依赖、国际法的维持、国际制度的建立以及民主的实现。加拿大派自由国际主义者指责《赫—伯法》破坏了这些目标的实现,而美国派自由现实主义者则认为《赫—伯法》恰恰促成国际社会朝这一方向努力。

自由现实主义比较符合美国保守主义的意识形态,它强调运用军事和经济力量保护国家利益,并在国际体系中促进自由主义价值观和利益观的实现。他们把对所谓自由主义传统目标的追求与对国际社会无政府状态的现实认知结合起来,懂得运用古典现实主义的手段(如制裁、禁运、封锁等)去达到“自由主义”所标榜的“民主、自由”等目标。自由现实主义者不主张对“非民主国家”采取“接触”政策,强调强硬政策的必要性。

加拿大派自由国际主义与美式自由现实主义相对立,它主张运用国际组织、国际法以及“接触”策略等传统自由主义方式来促进民主和经济相互依赖关系的发展。它强调国际社会的合作与协调,强调经贸联系的必要性,不主张通过强硬的现实主义手段来实现自由主义的目标。自由国际主义特别重视对国际制度的遵守,认为国际制度不仅是实现国际社会自由化的重要手段,而且其中也包含了许多不容践踏与更改的自由主义原则与理想的萌芽。在对古巴等不同社会制度的国家政策上,自由国际主义更欣赏通过发展经贸、人员以及文化、社会的交流来达到逐步在对象国实现民主的目的。总之,国际自由主义重视国际社会的整体影响力,对西方古典现实主义的手段和策略深表怀疑。

从国家间相互依赖上看,世界政治中的相互依赖是指国家间或不同国

David P. Fidler, "LIBERTAD v. Liberalism: An Analysis of the Helms-Burton Act from within Liberal International Relations Theory," <http://www.law.indiana.edu/glsj/vol4/no2/fidpgp.html>.

家的行为体间以相互影响为特征的状态。罗伯特·基欧汉和约瑟夫·奈合著的《权力与相互依赖》一书将美国和加拿大的双边关系定位为最符合复合相互依赖理想条件的个案进行研究。

美加之间虽然存在着非常紧密的相互依赖关系,但这种依赖关系是不平衡、不对称的。美国在经济规模上至少是其邻国加拿大的12倍,而军费则几乎相当于邻国的40倍。虽然彼此互为对方最大的贸易伙伴,但双边贸易额占加拿大总贸易额的比重要比美国大得多。1990年,美国出口的21%、进口的18%是与加拿大进行的,而加拿大出口的72%销往美国,进口的61%来自美国。在政治上,美国是联合国常任理事国、世界上唯一的超级大国,且拥有对北约的领导权,而加拿大则只是西方俱乐部中的普通一员。小国同大国相比较,将在更多情况下依赖大国。此外,由于来自霸权国家的跨国行为者更多地渗入小国,而不是小国更多地渗入大国,大国对小国的影响力要远甚于小国对大国的影响力。

美国深知在冷战后继续制裁与封锁古巴的政策越来越不得人心,但美国仍企图利用盟国对已在经济、政治、社会等领域中的不对称依赖关系来强力推行孤立和禁运战略。美国之所以推出《赫—伯法》并首先拿加拿大开刀,相当一部分原因在于美国与盟国之间、尤其是与加拿大之间存在的不平衡相互依赖关系。在使用武力的可能性越来越小的情况下,霸权国更多使用这种国际相互依赖中的经济、安全、社会影响力来实现自己的外交目标,并迫使别国作出妥协。

就加拿大而言,虽然相互依赖的天平倾向美国一边,但美国对加拿大的依赖程度也远甚于别国。加拿大是美国最大的境外市场,每年有巨额的资本和大量的人员在美加间流动。美国的北美防御计划、美国在北约的行动,以及美国在美洲国家组织里的动议都需要加拿大的支持。北美自由贸易区的建立更加速了两国经济一体化的进程,加深了彼此间的相互依赖。因此,加拿大同样可以把这种相互依赖的紧密性作为一种权力资源进行反击。加拿大不仅在政治和外交舞台表现了强硬,而且还加强了开始以反对外国反

Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence* (Little, Brown and Company, 1977), p.8.

陈芝芸:前引书,第6—7页。

垄断法为目的的经济法规《外国治外法权应对措施法》,并声称要对美国可能实行的制裁给予对等的惩罚措施。加拿大的举措得到了国内许多非政府组织的支持。

从美加这次冲突中我们可以看到,全球化引起的相互依赖的加深并不必然导致国家间矛盾与紧张关系的减少。相反,彼此都可利用对方对己依赖脆弱性和敏感度的增加而采取联系策略,迫使对方在其他议题上妥协。

三 冲突的缓和

加拿大虽与古巴有长期经贸往来,但双方在社会制度、意识形态等方面仍存在根本差异。相比之下,美国对加拿大来说更为利益攸关。因此,因《赫—伯法》所出现的美加争端以及美国在国际社会的孤立局面,必然以美加各让一步的妥协方式解决。

在实践中,加拿大要显得低调得多。加拿大在拿起北美自由贸易协定武器之前,先对欧盟在世界贸易组织状告美国采取了观望的态度。加拿大跟从了欧盟的作法,成为欧盟在世贸组织提案的第三方。这样,欧盟与美国达成的协议对加拿大也具有同样的约束力。

1997年4月,欧盟与美国达成了有关《赫—伯法》的谅解备忘录。该备忘录的第一句话就写明“双方承诺继续促进古巴民主的努力”,这实际上是在重申所谓的“赫—伯法精神”,暗示着欧盟在谈判中作出了相当的让步。欧盟在接下来的条文中同意在双边及《多边投资协定》(MAI)的框架内遵守“投资保护”的准则和原则,备忘录规定“所有国家应当尊重国际法和《多边投资协定》中有关财产没收和国有化的保护标准,这些原则禁止并阻碍将来利用任何国家违反国际法没收和国有化的投资进行获利和随后以隐蔽投资交易的行为”。欧盟对“投资保护”标准的承诺表明欧盟对《赫—伯法》“制度动机和依据”合法性的默认,实为它在这一问题上的重大妥协。谅解备忘录还规定“欧盟同意暂缓将纠纷提交给世贸组织争端解决小组”。

“European Union-United States: Memorandum of Understanding Concerning the US Helms-Burton Act and the US Iran and Libya Sanctions Act,” International Legal Materials, May 1997, p.529.

“European Union-United States: Memorandum,” p.529.

“European Union-United States: Memorandum,” p.530.

加拿大慑于美国的强大压力,在外交及经贸领域的具体行动上也作出了相应妥协。加拿大经历了数年对《托里切利法》和《赫—伯法》的抵制之后,开始减少对古巴的援助项目,并取消了一系列政府的互访活动。加拿大重新开始在内瓦联合国人权大会上同美国一道指责古巴的人权状况。1998年美国类似的一个单方面提案遭到了彻底的失败,但在1999年,华盛顿联合了加拿大,共同提出了有关古巴人权状况的议案,并以21票对20票(另有12票弃权)获得通过。该议案基本赞同了美国长期敌视古巴的立场,并对古巴国内政治问题进行无端攻击与干涉。

加拿大的妥协不仅体现在政府行为上,还体现在企业界的商业行为中。1999年,谢里特公司出于各种考虑,计划将本应用于古巴的4.74亿美元投资中的3.47亿美元用于别处,并已用大约3500万美元买下了澳大利亚一个镍矿的部分股份。加拿大其他与古巴有商业往来的企业,也有一部分因惧怕美国《赫—伯法》的惩罚与制裁,开始撤出投资或转与其他国家进行贸易。应当看到的是,加拿大所制定的反击《托里切利法》和《赫—伯法》的法律条文虽然规定了较为严厉的报复措施,但在实践中,却很少付诸实施。

历史地看,美国废除《赫—伯法》的可能性极小,但该法案的具体执行情况却远没有条文规定的那么严格。虽然美国一再表示不惧怕世贸组织的争端解决小组,但在1997年4月与欧盟达成的谅解备忘录中,美国仍然作出了较大的妥协,以换取欧盟暂缓将问题提交给争端解决小组。

在谅解备忘录中,美国承诺在克林顿总统任期内继续推迟执行《赫—伯法》第三条。⁵由于第三条是《赫—伯法》的核心,也是引起国际争议最大的部分,因此这一作法大大削弱了《赫—伯法》的破坏力。美国行政当局在备忘录中还同意通过与国会的磋商,寻求授权总统废除第四条的修正案。事实上,美国一直没有废除第四条,也没有暂缓第四条的执行,但在具体实践中,美国对拒发签证的作法采取了比较谨慎的态度,有时以对方国遵守《多

Elsbeth Gardner, "Canada Yields to US Pressure on Cuba," http://www.comunist-party.ca/english/pv/sept199_cuba.html.

Ibid.

"Canada Woes with Cuba," *The Wall Street Journal*, <http://www.fiu.edu/~fcf/cawo.html>.

5 "European Union-United States: Memorandum of Understanding Concerning the US Helms-Burton Act and the US Iran and Libya Sanctions Act," *International Legal Materials*, May 1997, p.529. Ibid., p.530.

边投资协定》的原则为由故意放宽限制。

1998年5月,克林顿总统和欧洲领导人达成协议,同意放松美国对那些同古巴、伊朗和利比亚做生意的跨国公司的限制。克林顿宣称他将采取行动,永久性地废止1996年《赫尔姆斯—伯顿法》,并且寻求放宽对那些同古巴做生意的公司行政人员赴美签证的限制。

由于国会中顽固势力的阻挠,克林顿在其任期内最终没能实现废止《赫—伯法》中实质性条款的计划,美国与其盟友间的龃龉也没能得到彻底解决。然而,慑于国际社会的强大压力,克林顿总统一次又一次地推迟执行《赫—伯法》中的第三条。第三条原计划在1996年8月1日生效,但在此之前,克林顿作出了推迟6个月实施该法的决定。到1997年1月,美国总统以多边倡议取得重大进展为由,再次将暂缓决定延长6个月。他还表示,只要盟国继续致力于促进古巴向民主的过渡,他就将不断推迟执行第三条。⁵

《赫—伯法》引起的国际冲突扩展到国际政治和经济、国际法等多种领域,涉及一系列影响深远的重大问题,一度成为冷战后国际社会关注的一个焦点。这一冲突本身虽已暂时告一段落,但是美国和其盟友间产生有关矛盾的根源还远未消除。

陈刚:新华社对外部中央新闻采编中心中央外事记者

Jeffrey Ulbrich, "US Agrees to Ease Trade Sanctions," <http://64.21.33.164/Cnews/y98/may98/19e8.htm>.

Ibid.

"Fact Sheet: Clinton Renews Suspension of Helms-Burton Provisions," <http://www.useu.be/Issues/sanctcub0719.html>.

5 "Fact Sheet."

试论南部宅地法

孟海泉

〔内容提要〕美国南部宅地法颁布于1866年,实施范围是南部的公共土地。它是一系列政治、经济和军事斗争的结果。南部宅地法在实施过程中障碍重重,最终归于失败。其失败原因,不仅在于许多具体困难,而且根本的一条是,它缺乏坚实的经济基础:在资本主义社会环境中,尤其是在资本主义上升时期,通过没收私人土地在南部实行宅地法是不现实的,仅在小范围的劣质土地上施行宅地法注定要失败。

关键词:美国/历史/南部宅地法/南部公共土地/没收/失败

1862年5月20日林肯政府颁布的《宅地法》,是美国历史上的重要文献,史学界对此颇多论述。但是,这个宅地法,实施范围仅限于美国西部地区的公共土地(下文称之为西部宅地法),而施行于南部公共土地的宅地法,即南部宅地法,论者较少。笔者认为,南部宅地法的产生、实施过程中的一些问题,很值得探究。本文拟就此作一尝试。

—

南部宅地法的颁行,是在西部宅地法之后,其产生过程比较复杂,充满波折,它是一系列政治、经济和军事斗争的结果。

早在内战前夕,国会中就有一些激进共和党议员提出了南部宅地法的设想,其中心人物是C. W. 朱利安(C. W. Julian),他是来自印第安纳州的众

议员,任众议院公共土地委员会主席。朱利安视小农场主为社会的脊梁,认为只要把黑人奴隶改造为宅地主,他们就能成为诚实可靠的公民,他设想通过没收叛乱种植园主的土地向黑人提供宅地。内战爆发后,林肯政府颁布了一些没收法案,其中1862年第二个没收法案和直接税法给朱利安以极大鼓舞,他趁机提出了一个向士兵和劳工(指参战黑人)提供宅地的议案。1864年3月12日,议案在众议院获得通过。但是未及提交参议院,林肯政府的司法部长就命令归还联邦权威机构获得的一切财产。南部宅地法计划一时落空。

与此同时,黑人群众兴起了争取宅地的斗争,这一斗争是与联邦军队向南部进军过程密切联系在一起的。在这里,存在着“两条路线”的斗争,即“关于土地问题的改革和革命的斗争”。改革路线是以林肯为代表的,这从他在签署1862年没收法时的态度上反映出来。这个没收法“置强有力的武器于林肯手中”,它授权总统发布命令没收从事武装反叛美国政府活动的一切人员的一切财产。但林肯对此法案犹豫不决,并表示他本人反对全面永久地没收不动产的计划,只是在告知国会他将谨慎实施此法后,才批准了这一法案。联邦军队在进军途中,基本上遵循林肯的旨意处理南部土地。他们把黑人集中管理,而把多数大种植园出租给私人合同者,后者则剥削自由民(黑人),这类情况显见于新奥尔良等地。革命路线则以谢尔曼将军为代表,他于1865年1月16日发布的第15号田间命令对于南部土地分配具有深远影响。在命令中,谢尔曼将军授权自由民拥有从查尔斯顿到杰克逊维尔沿岸海岛地区的土地和内地30英里的弃耕大米种植园,授权每个自由民40英亩土地的战争时期的所有权,并含蓄地表示:这块土地的永久所有权战后将由国会授予。命令发布后,短时间内即有4万自由民定居于海岛地区,并把这一地区作为自己的土地予以开发。

谢尔曼将军的举措在当时并不是主流,而且最终也归于失败,但它反映了黑人争取宅地的普遍心理,林肯政府不能漠视这一点。在这样的形势下,如何协调土地所有者与自由民的利益,以改革还是革命方式解决南部土地

C. F. Pope, "Southern Homesteads for Negroes," *Agricultural History*, Vol. 44, April 1970, p. 202.

J. S. Allen, *Reconstruction: The battle for democracy 1865 - 1876* (New York, 1975), pp. 45 - 49.

问题,是摆在林肯政府面前的一个亟待解决的问题。1865年3月3日,《自由民局法案》获得通过,成为法律。我们不妨把它看作解决南部土地问题的一个妥协方案。法律规定,设立自由民局,其职责主要是管理弃耕土地、监督自由民与其雇主的劳动关系,向难民(指贫穷白人)和自由民发放临时救济品。这个法律有三点值得我们注意。其一,对于土地“没收”问题只是轻描淡写。它规定委员会主席有权分配“叛乱州境内的土地,如弃耕地,或者由政府没收或购买或用其他方式获得的土地。”这里其实强调了“弃耕”,而将“没收”等同于“其他方式”,一笔带过。这一点从自由民局的全称中也能体会出来:难民、自由民和弃耕地局。其二,土地分配面积小。法律规定“每一个男性公民,不论是难民或自由民”,“将被分配给不多于40英亩的上述土地”。如果以西部宅地法的160英亩衡量,这块土地是很小的,即便以人多地少的南部情况衡量,它也是最小的,因为朱利安提议的南部宅地法就是40、80、160英亩三个档次。由此可见,这里已隐含着所提的40英亩土地不是宅地的意思。其三,土地只是出租地。法律规定分得土地者“享有3年的使用权,租金不高于土地价值的6%”。这里已完全证实,此法规定的土地不作为宅地。虽然法律还规定“土地占有者在偿付土地价值之后可以购买这块土地并获得所有权”,⁵但这已然不是宅地法,对照西部宅地法便可理解这一点。由以上三点看,“方案清楚地表明无偿地重新分配土地给自由民不在考虑之列”,南部不可能没收叛乱者的土地而实行宅地法。

通过没收土地实行宅地法的构想终成泡影,于是又有议员想到了南部的公共土地。1866年1月8日,来自缅因州的J. H. 赖斯(J. H. Rice)提交了一个南部宅地法方案,并得到朱利安等人的热情支持。1866年6月21日,南部宅地法(The Southern Homestead Act)由参众两院通过,经约翰逊总统签署正式生效。这是南部有实际内容的宅地法,其实施范围是南部的公共土地。

从南部宅地法的出台过程可以看到一些问题。第一,南部宅地法的思

Com mager, Documents of American History (Prentice-Hall Inc. 1973), p.451.

Com mager, op.cit., p.451.

C. F. Pope, op.cit., p.202.

5 Com mager, op.cit., p.452.

J. S. Allen, op.cit., p.50.

想早在内战以前就存在,在社会上层,它表现于朱利安等议员的有关构想中,在社会下层,它反映在广大黑人奴隶渴望宅地的普遍心理中。这种宅地法思想的主旨,就是将一无所有的黑人奴隶改造为独立自耕农。那么,当时黑人连人身自由都尚未获得,成为拥有土地的自耕农有多大程度的现实可能性呢?第二,在南部宅地法的产生过程中,自始至终贯穿着没收叛乱者和种植园主土地的思想,甚至有谢尔曼将军的实际行动。但是,这毕竟不是统治阶级的主流思想,林肯政府是不主张没收土地的,不仅一般种植园主的土地,甚至叛乱者的土地。可见南部宅地法包涵某种不现实因素。第三,作为实际法律的南部宅地法,只适用于南部的公共土地,这些土地面积有多大,土质如何,地理位置怎样,都是该考虑的问题。我们知道,南部种植园最初在大西洋沿岸发展起来,以后因土地肥力减退而逐渐西移,至内战前夕,相对肥沃的南部土地已几乎全部为种植园占据,未被占领的南部公共土地基本上都是交通不便、质量低劣的土地。在这样的土地上实施宅地法,成功的可能性有多大呢?

从以上分析看,南部宅地法不仅产生过程曲折,而且本身隐含着一些不切实因素。可以说,南部宅地法的命运已然自始注定。

二

南部公共土地,是指亚拉巴马、阿肯色、佛罗里达、路易斯安纳和密西西比五个州的公共土地,面积共有4639.8545万英亩,占五个州全部土地的不到1/3。南部宅地法就将1862年西部宅地法的原则延伸至此,它适用于这些土地。与西部宅地法相比较,南部宅地法具有两个特点:(1)它对申请者的资格有严格限制,只对那些不在美国其他24个公共土地州或地区申请宅地者开放;(2)它禁止用现金支付方式申请。这两点来源于朱利安的思想,他认为只有通过宅地方式为真正的定居者保留公共土地,才能制止投机者和土地公司垄断公共土地,内战以前这些土地投机者和土地公司在很大程度上就在草原州这么做过;同时这样也能保证自由民或贫穷白人获得土地

的机会。为了使尽可能多的人获益,此法将头两年的自由宅地面积限制在 80 英亩,以后才增加到最大面积 160 英亩。西部宅地法所许诺的付一笔现金、住满 6 个月即获得土地所有权的特权条款,在南部五个州不适用,而 80 至 160 英亩土地的所有权也只有在居住并开发 5 年后才能获得。总之,“这个议案的目的是让他们(黑人)获得土地,限制欧洲或其他地区的移民”。

南部宅地法由自由民局附带负责实施,自由民局委员会主席 O. 霍华德(O. Howard)也竭力想把黑人扶植为独立自耕农。那么,法律实施效果如何呢?

1869 年 10 月,霍华德乐观地表示,已有约 4000 个自由民作了宅地登记。但研究表明,这个数目并非举足轻重,因为南部五个公共土地州到那时共有 1.1633 万人登记,而那里共有黑人 39.9548 万人。从 1866 年到 1876 年十年间,南部共有 6.7427 万人登记申请宅地,而 5 年到期后确认的才有 2.4374 万人,约占原登记数的 36%,而与此相对照,当时全美宅地落实比例平均为 59%。⁵ 由此看来,南部宅地法实施情况是不理想的。进一步的研究表明,南部的宅地申请中存在严重问题,即究竟有多大比重的宅地申请是用来做农场的,有多大比重的宅地申请是伐木公司或其他资本集团虚报的?关于这个问题,公共土地史专家 P. W. 盖茨(P. W. Gates)认为尚无结论。不过,通过考察伐木公司等资本集团的占地情况,南部宅地法实施情况可略见一斑。伐木公司通过其雇员登记申请宅地,只须 5 美元登记费,它无意获得土地的永久所有权,看中的只是土地上的木材,待木材伐完,便一走了之。利用南部宅地法提供的廉价条件,伐木公司能以每英亩 3 美分的价格(5 美元登记费除以 160 英亩土地)购得土地。而每英亩土地上的木材价值 25 美

P. W. Gates, "Federal Land Policies in the Southern Public Land States," *Agricultural History*, Vol. 53, 1979, pp. 212 - 213.

L. Soltow, *Men and Wealth in the United States 1850 - 1870* (Yale Univ. Press, 1975), p. 115.

D. C. Klingaman, *Essays in Nineteenth Century Economic History* (Ohio Univ. Press, 1975), p. 232.

5 Bureau of the Census, *Twelfth Census of the United States* (Washington, 1903), Vol. , pp. 4 - 5.

P. W. Gates, *op. cit.*, p. 222.

元,因此,伐木公司投资5美元即获利4000美元。到1883年,申请总数的41%,即2.7800万人,已被伐木公司确认。这样用虚假申请方式获得土地的不单是伐木公司,钢铁公司也用同样的手段获得矿石和木材,以冶炼钢铁。曾经有一家钢铁公司登记获得两个区6400英亩土地,这是在取消南部宅地法之前,这家公司只能通过其雇员申请登记而获得的土地,而在取消之后,公司转而采用现金购买方式,并在土地被公开抛售之前一年到三年内登记获得其所有权。另一个事例是,田纳西煤炭、钢铁和铁路公司用同样的方法获得几十亿吨的煤和四亿吨的铁。

资本集团虚假申请宅地的做法受到一些有识之士的猛烈抨击,要求取消南部宅地法的呼声日趋高涨。1876年,南部宅地法被取消。但是不久,来自亚拉巴马州的H. A. 赫伯特(H. A. Herbert)提交了一个议案,要求对1879年3月1日前犯罪的伐木公司停止指控。这个议案成了1880年法案的基础。1880年法案是个变相的南部宅地法,它已允许以每英亩1.25美元的价格购买公共土地,实际上已失去了宅地法的意义。此法案还规定零售之前先拍卖,这进一步剥夺了自由民和贫穷白人获得土地的权利。实际上,此法案出台之前,购买公共土地的做法已非常普遍,在1878-1880年三年中,11.5292万英亩的土地被售出,政府获利19.6726万美元,平均每英亩1.70美元。至此,南部宅地法已名存实亡。1888年5月,国会参众两院联合决议,除了对亚拉巴马、阿肯色和密西西比州仍实施宅地法外,中止进一步的土地申请。7月,这一决议将范围扩大至佛罗里达和路易斯安纳州。这在一定程度上回归到1866年南部宅地法。1889年3月2日的一个法案规定,除了密苏里州,在全美禁止私人购置公共土地。1890年,国会宣布今后任何人不得以多种方式获得超过320英亩的公共土地,但与此同时国会却向州政府大量赠地,以作教育、公共交通、公共设施等建设之用。州政府因此获得了处理大片土地的权利,自然大部分土地落入了私人之手。⁵

南部宅地法名义上直至1930年代还存在,但实际上早就徒有虚名。从

L. Soltow, *op. cit.*, p.124.

R. Mellman, "A Reinterpretation of the Economic History of the Post-Reconstruction South, 1877-1919," MIT doctoral dissertation, 1975, p.14.

D. C. Klingaman, *op. cit.*, pp.234-235.

5 P. W. Gates, *op. cit.*, pp.219-224.

它总的实施情况来看,从1866年到1920年,南部五个公共土地州的土地办公室共接受原始登记35.9734万人,其中17.5372万人得到最终确认;估计有1.6万人转而采用现金申请方式,即交付一笔现金在六个月之内即可获得土地所有权,这与最初规定的住满5年的要求格格不入。由此可见,南部宅地法实际上并未使自由民受益,所谓“让他们获得土地”也只是一纸空文,它是一个名不符实的宅地法,或者用一位历史学家的话来讲,南部宅地法“是一个失败”。

三

南部宅地法归于失败,其中的原因值得探究。芝加哥大学的C.F.波普(C.F. Pope)对此作了详细分析。他在《为黑人争取南部宅地》(Southern Homesteads for Negroes)一文中,提出了失败的五个具体原因:(1)旅费昂贵;(2)土质低劣;(3)农具缺乏;(4)白人敌视;(5)土地管理机构太少。在文章最后,波普将南部宅地法失败的原因总结为它建立在两个错误假设之上:(1)整个南部的社会制度可以通过将五个州的1/3的土地掌握于黑人之手而得到改造;(2)黑人本质上与旧西北部的白人定居者并无二致。波普的分析有一定的道理,黑人在开拓宅地过程中的确遇到上述具体困难;尤为可取的是,波普指出了南部宅地法失败是因为缺乏稳固的经济基础,即仅靠提供整个南部地区的五个州的1/3的土地是不太可能成功实施宅地法的,这也是本文以下分析的基本论据。但是,南部宅地法的失败有着更深刻的社会经济原因。

史学界一般认为,约翰逊代表了南部种植园主和北部大资本家的利益,而激进共和党人则与他相对立,南部重建“失败”应归咎于约翰逊政府的政策。南部宅地法可以看作是重建的一项重要措施,那么,它的失败是否也该归罪于约翰逊政府呢?一些重要史实可以说明这个问题。1865年5月29日,约翰逊总统发布大赦令,这对希望全面没收“叛乱者”土地的一些激进派

P. W. Gates, op.cit., pp.221 - 222.

S. M. Scheiner, Reconstruction: A Tragic Era? (Holt Company, 1968), p.87.

C. F. Pope, op.cit., PP.205 - 207 211.

议员是当头一棒,在随后的几个月里,约翰逊又发布一系列特别赦令,扩大大赦范围。1865年8月,约翰逊还向O.霍华德将军发布一系列行政命令,责令他归还所没收的前叛乱者的财产,除了那些依据法院判令已被出售的财物。根据这些事实以及上文提及的基本论据,约翰逊的确应对南部宅地法的失败负一定责任。但是,是否该负主要责任?当然不是。这里涉及到激进派的愿望是否现实、他们是否纯粹出于道德原因、他们的势力有多强、约翰逊政府的政策反映了怎样的社会现实和思想等方面的问题。

实际上,当时在国会中竭力主张没收“叛乱者”财产的议员屈指可数,仅有T.斯蒂芬斯(T. Stevens)、C.赛姆纳(C. Sumner)、C. W.朱利安等几人。而纯粹出于为黑人谋福利者则更少。有学者认为:“T.斯蒂芬斯是唯一一个为黑人群众提交了土地改革议案的国会议员;他关于这一主题的演讲表明至少有一位激进派人士愿意为南部的基本社会经济问题而奋斗。”这一说法或许有失公允,但是就总体而言,无论是民主党人、温和共和党人还是激进共和党人,都是不同程度地从经济角度考虑南部土地问题。这一点在自由民局法案的产生过程中得到最集中地反映。1863年冬,自由民局议案被提交到众议院,起草者是T. D.艾略特(T. D. Eliot),一位来自麻省的共和党议员,他不主张给自由民以永久土地所有权。这个议案授权自由民局官员帮助和指导自由民并在必要时“组织和引导劳工根据工资情况调节劳力分配,以充分获得收入”。在参议院,C.赛姆纳委员会在奴隶制问题上对这个议案作了彻底修改,但这个版本的议案指示自由民局官员出租土地给自由民,自由民局委员会主席和当地监察官相当于引路人的角色,“帮助自由民调整工资,或者在租佃情况中,组织劳力”,这一条的后半部分先是修改为“根据他们所签订的合同规定的职责”,后又取消了。这就是说,参议院版本基本上视自由民为合同制下的劳工。两院分歧的结果是产生了一个联合委员会,该委员会制定了一个新议案。新议案“指示委员会主席出租所有

J. Niven, *Years of Turmoil: Civil War and Reconstruction* (Edison Press Company, 1969), p. 211.

C. Degler, *Place Over Time: The Continuity of Southern Distinctiveness* (Louisiana State Univ. Press, 1977), p. 116.

W. H. Nicholls, *Southern Tradition and Regional Progress* (North Carolina Univ. Press, 1960), pp. 83-91.

南部邦联效忠派弃耕的土地或所有美国政府拥有所有权的土地”。民主党人强烈反对这个议案,因而未获通过。于是第二个联合委员会成立,并炮制出一个“全新的议案”,国会通过这个议案使之成为正式法律,这就是本文前面论及的《自由民局法案》,它规定自由民局向自由民出租弃耕地并组织监督劳动力,实际上在自由民局和自由民之间形成了雇佣劳动关系。

由以上过程看,在国会中,无论是民主党还是共和党,无论是共和党中的温和派还是激进派,在这一问题的关键部分意见出奇地一致,即不准备将自由民扶植为自耕农,只计划将其改造为工资劳动者。这是为什么?南部史专家 W.考克斯(W. Cox)一语道破天机:“这一重要事实不容掩盖,即法律不得与北部资本家的主要利益相冲突,无论是商人的、金融家的或者是企业家的。这个主要利益就是棉花文明的保持和扩张——要求更多更便宜的棉花”。再者,“一个繁荣而自由的棉花经济将能为北部工业品在南部保持和扩大市场”。而要保持和发展南部棉花文明,在许多北部资本家看来,“毫无疑问就得复活种植园和严厉控制黑人劳动力。”由此可见,北部工业资本家对棉花的需求是国会南部土地政策的决定因素。工业资本家要求于南部的就是棉花。在他们看来,大量廉价棉花的稳定供应,只有靠大规模生产方式,即种植园方式才能保证。而一旦将种植园主的土地分给黑人,使其成为独立自耕农,那么,黑人自耕农便会有作物选择的自由,从而棉花供应将会不稳定,价格也将会升高。

没收土地分配给黑人,不仅遭到工业资本家的阻挠,而且也是与当时美国社会的意识形态相悖。内战以后的美国,正是工业革命蓬勃发展的时期,社会达尔文主义思潮充斥全国,即使是激进共和党人,也把自食其力看作永恒的经济道德原则。在议员们看来,既然黑人已经自由,那么其经济地位理当由他自己的勤奋程度决定,没收甚至购买土地分给黑人,将会破坏资本主义道德原则。更为重要的是,没收土地是明显违反资本主义根本原则——财产私有制的。朱利安关于没收铁路公司的土地的倡议归于失败的事例,很好地说明了这一点。朱利安曾向国会提议一项措施,没收部分赠予南部 5

C. Degler, op. cit., p. 125.

W. Cox, "The Promise of Land for the Freedmen," *Mississippi Valley Historical Review*, Dec. 1958, pp. 435 - 436.

K. M. Stamp, *The Era of Reconstruction 1865 - 1877* (Alfred-Norpe Company, 1965), p. 130.

个州作铁路建设之用而铁路公司尚未合法获得的公共赠地,以增加《南部宅地法》的实施面积。这样一来,南部以外的美国其他地区尚未被获得的赠予地是否该一律没收就成了问题。于是,当规定不限于南部铁路赠地时,除路易斯安纳州的一小片赠地被没收外,这项措施几年后遭到失败。如此以较为合法的方式没收赠地都不行,那么,“非法”地全面没收南部资本家(种植园主)的私有土地显然更加不切实际。虽然没收土地并予以分配是当时自由民的普遍心理,但种植园主拥有原来土地的所有权的观念却是意识形态,是当时的一种主流思想。

至于切实施行于南部五个州公共土地的南部宅地法失败的具体原因,上文提供了部分解释,但笔者认为,以伐木公司为代表的北部资本集团的入侵是最重要的原因。在这一点上,史学家 W. P. 韦伯(W. P. Webb)错误地认为是南部本身的行为导致了北部伐木公司等资本集团在内战以后获得南部的大片公共土地。实际上,北部资本家大量购买南部公共土地不取决于南部的土地政策,而是取决于北部资本主义的发展进程。譬如,在1854年,南部土地出售价格渐次降低为每英亩50、25和12.5美分,这并未引起北部资本家的多大兴趣,而1866年提供的免费宅地条件也并未导致北部资本的大量涌入。这是因为,在19世纪五六十年代,虽然北部的俄亥俄、印第安纳、伊利诺伊州的全部和密歇根、威斯康星州的南部公共土地已被资本家占有,但到1868年,联邦政府仍掌握1387.2万英亩的公共土地。而到了七八十年代,美国和整个资本主义世界的工业革命进入了大发展时期。这时北部林业等资源已差不多消耗殆尽,北部资本因此大量涌向南部自然资源开发行业中。据对1881—1888年出售的372.8万英亩南部土地的售卖情况的分析,68%是由来自芝加哥、密歇根和威斯康星州与伐木公司有关的资本集团获得。由此看出,南部的公共土地,大部分是由随着工业革命的发展而侵入到南部的北部资本集团获得。从这一点来看,南部宅地法的失败,是资本主义的发展直接导致的。

孟海泉 浙江绍兴文理学院政法系讲师

S. DeCanio, *Agriculture in the Post-bellum South* (Cambridge, 1974), p.98.

Ibid., pp.101, 103.

W. H. Nicholls, *op.cit.*, P.87.

90年代美国城市发展的四大趋势

——《城市状况年度报告 2000》述评

王旭

《城市状况年度报告》(The State of the Cities)是美国住房与城市发展部于每年中期呈交美国总统的官方文件,是由一批专家学者在广泛调查研究的基础上,经过反复推敲才形成的,具有很高的权威性。藉此不仅可把握美国城市发展的现状和趋势,了解美国政府对城市问题的思路与对策,而且对我国拟定城市发展战略也不乏借鉴意义。作为20世纪最后一次的年度报告,不仅论及年度的城市状况,而且用较大篇幅对整个90年代城市发展的四大趋势及其影响进行了总结(年度报告的副标题就是《塑造我们城市未来的几大趋势》),洋洋洒洒百页有余,附有大量翔实的统计数据 and 图表,就使这份年度报告意义更不同寻常。

趋势之一 郊区和市区在新经济时代各有斩获

到报告截稿的2000年6月,美国经济已保持111个月的连续增长;全国失业率也降至30年来最低点;联邦政府的财政赤字不仅消失,而且还出现了1000多亿美元的财政盈余。在信息革命和经济全球化的带动下,美国

进入“高增长、低失业、低通胀”并存的新经济时代。报告在显要的位置提出,这种经济变革产生的深远影响将不亚于工业革命。

报告发现,这个新经济时代对城市和郊区均产生了明显的积极影响,但侧重点不同,可谓各有所得。

(1)在高科技就业增长速度方面郊区快于城市。从全国范围来看,大多数中心城市高科技就业都有增长,但增长速度远远不敌郊区,平均差距达30%。其中,在东北部,郊区比城市快20%,在南部,快25%,在中西部,快60%。在某些大都市区差距更大。尽管高科技就业总量城市仍占优势,但郊区高科技就业的高速增长,预示着它们在不久的将来,可在高科技方面与城市分庭抗礼。

(2)在就业方面,中心城市失业率下降速度快于郊区。1992年以来,中心城市失业的比例下降了3.7个百分点,降到1999年的4.8%;郊区下降3.2个百分点,降到1999年的3.4%。相应地,城市的工资增长速度超过郊区。1992年以来,中心城市工资增长4.8%,郊区为4.3%。在这段时期,中心城市贫困率也从20.9%降到18.5%(全国从14.8%降到12.7%)。其中值得注意的是少数民族人口贫困率的下降:西裔美国人贫困率已降到25.6%,下降最快;非西裔白人降到8.2%,速度稍慢;非洲裔美国人的贫困率降到26.1%。随着就业率上升、失业率下降,城市财政状况有所改善。这使城市得以实施大量项目的同时还有能力清欠债务。受“双重负担”困扰的城市数量也略有减少。1997年每7个城市之中有1个属此类城市,到1998年降为8:1。

尽管城市经济已有所改善,但失业和贫困问题对城市影响依然大于郊区。这段时期内中心城市居民贫困率依然是郊区的两倍,失业率比郊区高1/3,城市与郊区的贫富差距在加大。城市居民中等家庭收入1998年仅相当于郊区的71%。

(3)在产业空间布局方面,制造业仍保持着自1970年以来开始的从城市向郊区转移的趋势。1992年制造业在城市就业总数中所占的比例已降为13.9%,1997年再降至12.1%。而同时期郊区制造业就业人数增长7

所谓“双重负担”是指城市面临着高失业和人口减少或高贫困率的两面夹攻,主要发生在中小城市。

个百分点,1997年占郊区就业总人数的18%。制造业重心的迁移已成不可逆转之势。另外,从1992到1997年,郊区的批发业比城市快6倍。批发业是城市集散功能的主要体现,与其相关的零售业重心随70年代购物城的兴起就已转向郊区,现在批发业也开始向郊区转移的趋势,其影响是不言而喻的。

报告所列举的上述现象,在很大程度上都是带有转折意义的。因为自二三十年代开始,随着郊区化的发展,美国大都市区出现了明显的多中心局面,很多城市、包括中心城市的主导地位受到挑战;同时,由于制造业和白人居民大量外迁,中心城市日益衰退,成为社会问题的中心,“城市病”的主要症结所在。现在,尽管尚未看到中心城市的全面复兴,但起码已走出低谷。相应地,由于城市经济的改善,非洲裔美国人的贫困率已达到1959年有记载以来的最低点,这也是一个好的迹象,对缓解种族矛盾,治理城市问题有帮助。另一方面,我们也应看到,郊区的优势地位仍在强化。除制造业重心由城市转向郊区、批发业也开始向郊区转移外,城市和郊区在高科技方面的差距也在拉大,这一点对未来的力量对比更有决定性影响。

趋势之二:人口构成出现新的变化

表现之一:在总人口增长的同时,中心城市人口也有增长。1990-1998年间全国大都市区中心城市的人口增长了4.7%。曾在70年代人口减少的十大城市人口增长了3.4%。尽管增长比例并不突出,但因大城市人口基数大,所以增长的绝对值还是很大的。大城市人口减少的现象有所改观,显示了大城市的活力。当然,比较起来,人口增长速度仍是郊区快于中心城市。同时,人口仍向“阳光带”流动。目前的十大城市中有6个是在“阳光带”。这说明美国人口的地区性调整仍未完成。

表现之二:城市在变“老”。1998年,65岁以上美国人有3440万,占美国总人口的12.6%。2030年,老龄人口将达到7000万人,比现在的老龄人口增加一倍,将占美国总人口的20%。1999年,大都市区中65岁以上老人居住在郊区的比例为47%,而1970年时仅为36.1%。当然,某些条件较好的城市如西雅图、华盛顿特区、亚特兰大、明尼亚波利斯等,仍然是老龄人口的优先选择。中心城市处于贫困线以下的老龄人的比例依然很高,远高于

郊区,特别是少数民族老龄人口。

老龄人口流动性很差,很多人将终老于故居地,因此给所居住社区带来一定的问题。他们一般都拥有自己的住房。这些住房多半年久失修。据统计,到2030年,约有300万老龄人的住房需要大修。大多数居住在郊区的老龄人口居住在并不适合老龄人的住房里。这些住房多半很大,超过实际需要。住房与城市发展部确认的此类情况占1/5。保持这些住房将耗费老龄住户很大财力和精力。

表现之三:郊区人口开始出现多样化特征。城市当然是全国移民首选之地和少数民族聚居地,历来具有多样化色彩。90年代,其人口增长总数的3/4源自少数民族人口。但值得注意的是,郊区也开始具有多样化特征。90年代迁居美国的移民中,居住在郊区和中心城市大致各占一半。从1980到1998年,郊区少数民族人口占其总人口的比例从13%到23%,几乎翻了一番。其中,非洲裔美国人郊区化程度也有加强,从6.1%到7.6%。总的来说,新的人口构成淡化了城市与郊区间种族和民族的界限——其人口都多样化了。

郊区人口的多样化,是一个全新的现象。因为移民聚居中心城市是很自然的、并往往是第一选择,现在却越来越多地奔向郊区。新的人口结构改变了美国人对自身民族属性的认定。这在理论上是一个新的挑战,是学术界应注意的新课题。

非洲裔美国人郊区化程度的加强,也同样值得注意。50年代以来,美国逐渐形成了以郊区和中心城市分野,以居住区隔离、教育隔离、就业隔离为主要内容的“两个世界”局面,黑人和低收入的少数民族人口不得不蜗居在中心城市的“孤岛”上。现在郊区黑人出现增长,是个良好开端,因为改造中心城市和郊区之间差距主要办法是打破居住区隔离的藩篱。这是很多人所期盼的现象,可惜比例还不大。

趋势之三 新的住房危机

1992到1999年间,870多万家庭拥有了自己的住房,全国住房拥有率到2000年第一季度达到史无前例的67.1%,其中城市居民拥有个人住房的比例也于1999年首次突破50%大关。但在这一现象的背后存在着危

机,与经济繁荣形成悖论。

危机体现在:大多数城市就业率和住房拥有率增加的同时,住房租金和房价也一路飙升,达到空前的高度。这主要是由于经济增长既带动很多城市的就业和购买住房,同时也带动住房价格和租金上扬。1997到1999年间,住房价格上涨相当于通货膨胀的两倍,住房租金的增长也一直快于通胀。结果,经济发展势头越强劲,租金上涨压力越大。近3年来,消费品价格指数上升6.1%,但房租上升了9.9%,房价上升16%。高科技就业增加最快的城市同时也是住房市场最热、房价最高的城市。从1995年到1999年,在美国住房与城市发展部所确定的10个高科技市场最火爆的大都市区中,有7个住房价格增幅在18%以上,有3个在27%以上。

此外,住房拥有方面仍然存在巨大的鸿沟:其一,城市中住房拥有率远远落在郊区后面。其二,白人居民的住房拥有率是73.4%,远远高于少数民族居民。美国住房与城市发展部把其总收入的一半以上用来支付住房开销的家庭划定为“最糟糕住房需求案例”(worst case housing needs)。1997年所划定的此类家庭人口有540万,比1991年上升了12%。

总的看来,住房购买能力在中心城市和郊区都成为现实的问题。80年代末,中心城市住房价格仅是郊区的72%,房租是郊区的80%。然而,到90年代末,中心城市住房价格已接近于郊区,租金的增长则快于郊区。迫切需要住房的增加速度相当于人口增长速度的两倍。住房危机对高科技市场影响最烈。美国住房与城市发展部部长在报告的这部分加了他对报告的唯一批注:“甚至美国有些发展潜力最大的地区也被其经济成功导致的飞涨的住房价格断送了……这真是个残酷的讽刺”。

趋势之四:人口分散化现象在持续

分散化是持续多年的现象,90年代,这一现象仍在继续,只是其中又增加了一些新的因素:新经济在信息技术方面的进展,连同收入增长、人口增长、基础设施开支,持续推动人口和经济活动向边缘地带扩散。

分散化的突出表现是城市在大都市区内人口所占比重继续下降。90年代与80年代相比,郊区人口增长的速度仍超过中心城市。1990到1998年间,郊区人口增长了11.9%,中心城市仅增长4.7%。现在,全国大都市

区人口仅有 38% 居住在中心城市,而 70 年代时是 45%。郊区这种边缘地带人口与就业的增长继续驱动美国城市的分散化。

分散化对城市和郊区生活分别造成了重大的影响。大都市区之所以不断向外扩展,主要原因就是人们试图寻求更好的生活质量。具有讽刺意味的是,人口的分散化,又使实现这种愿望的难度加大,人们就不得不再向远郊迁移。对土地资源的这种不断增长的消费威胁城市和郊区的生活质量。城市化占用土地的速度相当于人口增长的两倍,每年消费的土地平均为 230 万英亩,相当大比重是用于住房。这对城市和郊区的环境、交通和基础设施诸方面都产生了消极影响。环境质量问题主要体现在水和空气质量的下降;交通问题则是随着大都市区向外扩散,郊区居民通勤距离更长,结果,很多家庭在交通方面的开销都不断上升,成为美国家庭自 70 年代以来除住房外的第二大开销;基础设施问题突出体现在重复建设,边缘地带需要投资建设新的基础设施,而中心城市的现有基础设施却被废弃,结果,市民们等于付了双份税款应付这种双重负担。

分散化现象的存在,表明郊区化势头仍很强劲。郊区化是城市发展到一定程度所出现的必然现象,但与其他国家相比,美国郊区化过程的负面影响较为突出,从而使本已棘手的种族问题和贫富悬殊问题更难以解决。历届政府都在设法控制这一过度蔓延的趋势,看来不成功。

总的看来,城市问题有所缓解,是可喜的开端。但这仅仅是开始,中心城市问题还非常严重。前三次年度报告非常关注中心城市的这些问题,曾放在突出的位置加以强调。如 1999 年度报告的结论是:“尽管经济繁荣使城市问题有所缓解,但还是有‘太多的’中心城市仍处于人们熟知的困扰之中,即市区人口减少、中产阶级住户外迁、就业增长缓慢、收入差距加大、贫困现象加剧。”这个结论所总结的几个主要问题与 1997、1998 年度报告别无二致,就是说,几年来毫无改观。这是美国城市发展的带有根本性的老大难问题,已积重难返。此次报告虽然也谈及了这个多年存在的问题,但几乎是一带而过,倒是用了很大篇幅大谈特谈当届政府的政绩,与前几次报告基调明显不同。对学术界大声疾呼多年的关于制定全国性城市政策问题,也闪烁其辞。这种现象,似乎可以和大选年政治需要联系起来分析。

王旭:厦门大学历史学系教授、博士生导师

实用主义与儒家思想的对话

——评《死者的民主》

孙有中

从表面上看,把实用主义和儒家思想并置,这不仅是一个时间上的错误,而且是一个空间上的错误。实用主义是一个极其现代的哲学思潮,它一般被公认为美国文化的基本价值体系,虽然现实中的美国社会与哲学意义上的实用主义并不能一一对应。而儒家思想几乎与中华文明一样古老,它虽然已不再享有往昔的荣光,却早已化为中华民族的喜怒哀乐。然而,思想史上的事件常常具有戏剧性,最古老的常常能与最现代的共鸣,东方的常常能与西方的沟通。实用主义与儒家思想的对话当属这样一种典型的文化史景观。

从学术史上看,最早将实用主义与儒家思想并提的其实不是美国人,而是中国现代著名学者蔡元培。五四运动爆发不久,实用主义的集大成者、美国著名哲学家杜威应胡适的邀请来中国讲学。在北京大学为杜威举行的欢迎仪式上,当年力主“兼容并包”的北大校长蔡元培先生令人惊讶地称杜威为“第二个孔夫子”。蔡元培把杜威比作孔夫子,这自然是对杜威的莫大赞誉。至于他为何由杜威想到孔夫子,今天我们已无法考证,大概蔡先生认为杜威与孔子都是博大精深、诲人不倦的教育大师。

此后,中国大陆学术界似乎不再有人并提杜威与孔子或实用主义与儒

家思想。建国后直到改革开放,无论是儒家思想还是实用主义都成了批判的对象。对于当时的中国学术界,如果说孔子和杜威、儒家思想和实用主义之间还有什么关系的话,那就是,它们都是十恶不赦的“毒草”。80年代以来,大陆学术界开始比较客观地重新审视杜威与孔子以及实用主义与儒家思想,但对双方的比较研究似乎尚未有人问津。

首先对实用主义和儒家思想进行系统、深入的比较研究的学者当属美国汉学家霍尔(David L. Hall)和埃姆斯(Roger T. Ames)。1995年以来,两位学者在这方面发表了一系列论文,并于1999年联袂出版了该领域的代表作《死者的民主:杜威、孔子与中国民主的希望》。该书有三条主要线索:一是对中国传统文化现代转型的探讨,二是对西方自由主义民主传统的批判,三是对实用主义和儒家思想——主要是杜威与孔子——的比较研究。这三条线索相互交织,共同支持一个主题,即实用主义和儒家思想的对话将不仅可以为在中国建设植根于其文化传统之上的民主,而且可以为拯救美国乃至整个西方世界陷于危机的自由主义民主,提供重要的思想资源。下面我们就看看霍尔和埃姆斯如何在实用主义和儒家思想之间建构起一座横贯中西的桥梁。

—

霍尔和埃姆斯对实用主义与儒家思想的比较研究基于他们对美国文化现状和中国文化现状的基本判断。根据霍尔和埃姆斯的观察,“影响美国社会的主要问题是认识不到作为民主之基础的道德观念的重要性。美国的问题就其根本是文化的问题。”由于没有道德上的价值支持,美国民主日益沦为价值中立的程序。它保障的是一套权力框架,使每一个人能够选择自己的价值观念与目标。在原则上,美国政府既不提倡也不反对任何一种具体的生活方式,但对自由的这种理解使社会陷于一种道德真空状态,其结果,各种极端的、病态的思想与行为大行其道,如国民自卫队、基督教原教旨

David L. Hall & Roger T. Ames, *The Democracy of the Dead: Dewey, Confucius, and the Hope for Democracy in China* (Chicago and Lasalle: Open Court, 1999).

The Democracy of the Dead, p. 156.

主义者、新纳粹分子、白人优越论者,等等。社会成员之间的相互信任、合作与友好情谊日益稀薄。

霍尔和埃姆斯同意美国当代著名社会学家丹尼尔·贝尔(Daniel Bell)对美国社会的诊断。贝尔认为,美国社会的凝聚力过去基于对三种假设的认同,这就是:其一,个人的价值应实现最大化;其二,不断增加的财富将消解所有由于不平等而造成的社会紧张;其三,随着时间的推移,所有未来的问题都可以得到解决。遗憾的是,这种共识已不复存在。多元主义已使美国文化进一步分裂;财富的增加并没有提高所有人的生活水平;在很多方面,不平等现象超过了历史上任何时期;最后,技术的进步又带来了许多史无前例的复杂问题,而盲目的乐观并不能提供有效的答案。

针对美国社会和文化所面临的严峻危机,霍尔和埃姆斯提出了他们的对策,即回到实用主义,回到杜威,同时倾听东方哲人孔夫子的古老教诲。他们坚信,儒家思想与杜威的社群主义思想有异曲同工之妙,可以“为美国提供对民主最有价值的解释”。

另一方面,霍尔和埃姆斯也十分关心中国的文化现状。他们注意到,中国文化的近代历史实质上是一个古老文明面对外来文化的强大冲击不断寻求出路、应对危机的曲折历程;贯穿这一过程的主题就是中国文化与西方文化的关系问题。鸦片战争以前,面对西方文化的挑战,中国文化尚能勉强应对。此后直到五四运动时期,西方文化在坚船利炮的支持下将中国文化置于生死存亡的危险境地。正是在这样的背景下,为了救亡图存,许多中国知识分子选择了“现代化”或者说是某种意义上的“西化”。然而,中国传统文化与西方文化的关系问题并没有得到彻底的解决。在霍尔和埃姆斯看来,毛泽东等老一辈政治家当年选择马克思主义其实是为了“用西方的一种异端思想来同西方抗争”,旨在避免西化对中国文化的侵蚀。新中国成立以后,中国比较成功地抵御了“西化”的不利影响。但随着全球化加速推进,中国除了“适应”现代化似乎已别无选择。

面对今日全球化的挑战或者说是“西化”的新一轮挑战,中国文化界自

The Democracy of the Dead, p.180.

Ibid., p.97.

Ibid., p.84.

80年代以来众说纷纭。据霍尔和埃姆斯的观察,当代中国思想界对于中西文化的关系大体上有五种主张。第一种主张来自保守派,认为今日中国依然可以自给自足,隔绝于西方文化之外。第二种主张来自于一些年轻的反传统主义者。他们走向了另一个极端,认为中国文化传统百无一是,儒家文化是窒息个性的枷锁,因此必须彻底抛弃,完全西化。《河殤》与“六四事件”就是这一主张的极端表现。第三派主张综合创新或者说“对中国文化的创造性转化”,要求将一切优秀的、先进的文化成果吸收过来,开创一种新的传统。第四派是“新儒家”,早期的代表人物有梁漱溟、唐君毅、牟宗山、徐复观等人,而今天在西方学界最活跃的代表当属杜维明、汤一介等学者。新儒家们大体主张对传统实行“有选择的继承”,对中国传统文化的维继与复兴持有高度的同情。最后一派比第四派略为激进一点,其代表人物是大陆学者李泽厚,其主张可以简单地概括为“西体中用”。

在这五种主张中,霍尔和埃姆斯认为“新儒学”和“西体中用”说较为可取。他们相信,这两种主张的某种综合不仅是大多数中国学者的向往,而且可以在此基础上促进中西文化的“相互适应”(mutual accommodation)。但是,霍尔和埃姆斯对这两种学派对中国文化传统的态度都并不完全满意,他们对以儒家思想为根基的中国文化传统持有更积极的肯定和信心,相信中国的现代化与民主建设应该而且能够立足于中国的文化传统。正是基于这种肯定与信心,他们明确主张,所谓“全球化”和“现代化”不应等同于“西化”,而应是“西化”(Westernization)与“东化”(Easternization)的双向同时展开。其结果将不仅有利于中国文化自身的繁衍与复兴,而且可以匡救西方文化的自由主义弊端,并最终为在中国、美国乃至全球实现真正的民主做出独特贡献。

二

那么如何实现“西化”与“东化”的有效融合呢?霍尔和埃姆斯认为,这

The Democracy of the Dead, p.88.

Ibid., p.89.

将取决于能否实现儒家思想与实用主义的积极“对话”。他们相信,这种对话不仅必要,而且可能。

首先,实用主义与儒家思想在各自的故乡有着相同的境遇。

实用主义虽然诞生于美国,而且在很大程度上体现了美国的民族特性,但在今天的美国学术界,实用主义还算不上显学,可以说大多数美国学者都在追逐着欧陆哲学的时髦。从社会层面看,整个社会都在为追逐财富而疯狂的竞争,极端个人主义恶性膨胀,社区濒于瓦解。另一方面,在中国,20世纪的一系列政治、经济变化也使儒家思想处于微不足道的边缘地位。总而言之,用霍尔和埃姆斯的话来说,“权利自由主义(rights-based liberalism)、自由企业资本主义,再加上物质技术的无限蔓延,不仅威胁着儒家思想在亚洲发展中国家的生存,而且使哲学意义上的实用主义在美国面临危机。”

令霍尔和埃姆斯感到欣慰的是,70年代末以来,实用主义在美国学术界的地位日益上升。尤其是随着社群主义的兴起,实用主义俨然已成为后者对权力自由主义作战的盟友。与此同时,儒家思想也正经历着类似的复兴。在中国大陆,以儒家思想为代表的传统文化不仅已成为学术界研究的一个热点,而且得到提倡。此外,国际范围内新儒学在学术界的日趋活跃已是不争的事实。总之,在霍尔和埃姆斯看来,实用主义和儒家思想在各自的文化领域中都正在从边缘走向中心。

其次,实用主义与儒家思想具有共同的理想。

第一,实用主义和儒家思想都拒绝欧洲启蒙运动以来的种族中心主义和普世主义(universalism)传统。他们反对现代西方人将盎格鲁—欧洲人所特有的关于人权、思维与行为方式的地区性观念以人类的名义强加于不同的文化;他们都支持不同“文化叙事”(cultural narrative)的独特性。

第二,实用主义和儒家思想都主张参与社会。实用主义的集大成者杜威把经验定义为“参与和交流”(participation and communication),强调人是一种社会存在。无独有偶,孔子也强调“正名”,以促进人际沟通;强调“礼”,

The Democracy of the Dead p.89 .

Ibid. , p.145 .

Ibid. , p.151 .

即人的社会关系与角色。说到底,两者都认为人的意义存在于人的社会关系之中,这与现代自由主义对“原子式个人”(atomic individual)的假设恰成对照。

第三,实用主义和儒家思想都重视“个人修养”(self-cultivation),特别是重视通过教育培养个人道德和性格。这一点是不言而喻的。

第四,实用主义和儒家思想都重视人们尤其是知识分子承担“谏”(remonstrance)的责任。儒家强调臣子以天下为己任,对君主进行劝谏,这可以转化为现代意义上公民对政府的建议与监督或专家咨询。与此同时,西方一直有中产阶级对政府施加影响的传统;当然,在实用主义看来,这种关心应该超越本阶级的利益局限。

第五,实用主义和儒家思想都重视传统。杜威视习惯、习俗与传统为经验储备。同样,孔子更是看重礼俗和传统,强调个人经验与历史、与群体的连续性。但无论杜威还是孔子都并不主张抱残守缺,他们都把传统视为创新的基础和前提,也就是说,双方都重视传统与创新的平衡。

第六,实用主义和儒家思想对民主有相通的理解。在杜威看来。一个民主的社群就是一个“交流的社群”(communicating community)。在这样的社群里,个人是由独特的社会关系和公认的社会角色构成的,这样的个人通过自己的角色与关系实现最大的满足;而与此同时,一个民主的社群又通过种种形式的交流促进个人对影响他们生活方方面面的了解。这一意义上的实用主义民主与权力自由主义形成鲜明对照。首先,杜威完全抛弃了自由主义民主对孤立的个人的假设,将个人置于社会关系与社会角色的意义网之中。其次,杜威反对自由主义对人权的先验假设,认为人权是个人所处的特定社会和文化所赋予的。再次,权力自由主义把民主同资本主义经济模式联系起来,而杜威却认为资本主义阻碍了民主的真正实现。此外,权力自由主义视政府为道德上中立的调节机构,杜威则强调政府对民主的积极促进作用。与此相关,为促进社会和谐,权力自由主义视法律制裁优先于道德劝说,而杜威的民主理论与此相反。

杜威的实用主义是民主的学说,这一点不难理解。但说孔子是民主派,恐怕就很难被学界接受了。美国学者亨廷顿(Samuel P. Huntington)在《第

三次浪潮 20 世纪晚期的民主》一书中就认为：“儒家民主显然是一个自相矛盾的术语。”与这种流行的看法相反，霍尔和埃姆斯坚信，儒家思想中富含民主的资源。他们指出，儒家虽然推崇权威，但这是一种道德意义上和美学意义上的权威，而不是僵化的个人权威。孔子要求“正名”正是为了防止统治者对个人权威的滥用。另一方面，针对人们对儒家等级思想的指责，霍尔和埃姆斯指出，儒家思想和实用主义一样，都提倡一种“有等差的平等关系而不是抽象的平等关系”（hierarchical relationships of parity rather than relations of abstract equality）。孔子所设想的理想个人不是相互独立并追求数量化平等的自由主义个人，而是动态的、相互联系的、追求社群共同目标的、家庭成员般的个人。

基于上述理解，霍尔和埃姆斯相信实用主义和儒家思想完全可以联合起来，加强对话，从而促进世界民主的建设。

三

以上就是霍尔和埃姆斯所演绎的实用主义和儒家思想之间的对话，其中不乏附会之词。如作者把儒家思想提到反“种族中心主义”和反“普世主义”的高度，这一点似乎更多是作者的想象，或者说更多是当代海外新儒家学者们的主张。儒学经典作家并未能达到如此高的境界，他们的“天下”观与今日全球化和多元文化时代人类应持的“天下”观尚有很大一段距离。再如，虽然孔子和杜威等实用主义者都重视传统和群体，但前者无疑有更多的“恋旧情结”和“服从”心理；而后者作为西方文化的一个分支，其对个性的张扬和对探索的追求显然更加明确。虽然如此，霍尔和埃姆斯独具慧眼地抓住了儒家思想与实用主义的一个根本契合点，这就是双方在肯定人的社会属性的基础上都追求一种有意义的、和谐的共同体生活，而且双方都高度重视通过道德、习俗和交流来建构良性互动的人际关系。

此外，霍尔和埃姆斯从实用主义和儒家思想的角度对权利自由主义民主的批判有助于加深我们对民主的理解。权利自由主义的理论前提是原子

The Democracy of the Dead , p.158 .

Ibid. , p.160 .

式的个人和普遍的自然权利,它将民主化约为:资本主义市场经济加代议制加法律保护下的拥有自然权利的“彼此分离的自我”(discrete individual)。正如霍尔和埃姆斯所抨击的,“关于彼此分离的个性这一假说有一个显而易见的缺陷,这就是它将个人的自由和特权置于对社会和环境的责任之上。如果发展到极端,它将导致‘无耻的个人暴虐’(the tyranny of the shameless individual);这样的个人势必耗尽社会资源,而后者正是促进稳固的家庭、健康的社区和良好的教育的必要前提;这样的个人同时也不断地伤害着那些保护他的人们以及养育他的环境。”

霍尔和埃姆斯对权利自由主义所持的立场显然可纳入当代美国方兴未艾的社群主义政治哲学的阵营。如桑德尔(M. Sandel)在《自由主义及正义的局限》(Liberalism and the Limits of Justice)一书中对新自由主义的自我观念的批评;如麦金泰尔(Alasdair MacIntyre)和华尔采(Michael Walzer)对新自由主义普世主义原则的批评;再如泰勒(Chales Taylor)对原子个人主义的批评,等等。

霍尔和埃姆斯以及社群主义者对新自由主义者的此类指责并非只是哲学家所特有的愤世嫉俗。社会学家更精确的调查结果可以提供佐证。90年代初,美国学者帕特森(James Patterson)和金(Peter Kim)曾对美国的道德现状进行过一次据称是“最全面、最深入”的调查。其部分结论如下:

美国没有领袖,尤其是没有道德领袖。90年代的美国没有任何道德共识。

美国人制定着自己的规则、自己的法律和自己的道德准则。84%的人敢于违背自己的宗教戒律,81%的人事实上违过法,理由是他们认为法律错了。大多数美国人不尊重法律,他们自己决定是非对错。⁵

美国的年轻人是一个“野蛮的、不可信赖的、不可靠的群

The Democracy of the Dead p.203.

俞可平:《社群主义》,中国社会科学出版社1998年版。另请参阅:R. Philip Brown, Authentic Individualism (Lanham: University Press of America, Inc., 1995)。

James Patterson & Peter Kim, The Day America Told the Truth (New York: Prentice Hall Press, 1991), p.25.

5 Patterson and Kim, p.27.

体”。

60%的美国人曾经是一次严重犯罪的受害者,其中58%的人先后两次受害。

安全、温馨的社区生活已不复存在。一年之中,48%的家庭被盗过,35%的人被盗过汽车,27%的人参与过贩毒,23%的人遭遇过凶杀案,9%的人被强奸。与此同时,44%的人担心被盗,24%的人担心被强奸,34%的人担心汽车被盗,14%的人担心在住所附近被杀。

近1/3的已婚美国人曾经或正在有婚外恋。1/4的已婚妇女欺骗丈夫,而欺骗妻子的美国丈夫更高达1/3。⁵

近半数的美国工人承认自己消极怠工。30%的美国工人认为,他们的老板至少涉及一种不道德的行径,如威胁员工、违背安全标准、歧视少数民族、歧视妇女或性骚扰、从事犯罪活动、生产威胁生命的产品,等等。

马丁·路德·金所梦想的兄弟般的种族关系在今天更加遥远了,而对于大多数美国人来说,这一“美国梦”已演化为一场“噩梦”。

……

美国所面临社会问题似乎正应验了2500多年前孔子的预言:“道之以政,齐之以刑,民免而无耻。”简单地说,虽然我们 must 承认,由启蒙运动开启的西方自由主义传统为西方文明近代以来在政治、经济、科技等领域的长足进步立下了汗马功劳,但其对原子个人主义的推崇、对法治的独尊以及对政府乃至社会道德中立的迷恋,显然已造成其始料未及的道德危机,而后者正动摇着自由主义民主大厦的基石。

Patterson and Kim, p.6.

Ibid., p.6.

Ibid., p.170.

5 Ibid., p.96.

Ibid., p.157.

Ibid., p.150.

Ibid., p.184.

《论语》2.2。

那么,反过来,以道德和礼仪来治国是否真能如孔子所愿的那样造就出一个君子之邦呢?孔子相信:“道之以德,齐之以礼,有耻且格。”其实,儒家的这一“德治”理想早已被中国2000多年的实践证明是行不通的。五四时期的激进学人甚至将中国落后的原因通通算在孔夫子的身上,高呼“打倒孔家店”!这自然是激情多于理性的主张。但儒家所倡导的重义务轻权利、重德治轻法治的传统是不能辞其咎的。

可见,霍尔和埃姆斯所提出的对中国问题进行文化解决的主张犯了一个近乎“普世主义”的错误。必须肯定,他们将当代美国社会问题诊断为“文化”综合症有其合理性;他们提倡社群主义的“公益”应优先于权力个人主义对个人私利的无所顾忌地追求,提倡美国政府和学校应承担道德维系的责任,这些主张也与美国社会的现实问题迫切相关。但霍尔和埃姆斯因此推断当代中国的问题也可以通过对儒家道德和礼仪传统的弘扬而一劳永逸地解决,这显然是一个典型的“错误类比”。中国的问题可以说是全方位的,文化问题只是其中的一个层面。中国文化的创造性转换不在于用“法治”取代“德治”或者反过来用“德治”取代“法治”,而在于“德”、“法”并用,构建一套法治与德治相得益彰的政治与社会体系。

不过,实用主义和儒家思想的对话至少可以提醒我们,民主应有比权利自由主义以及西方资本主义现状所能提供的更宽广的含义。正如杜威所指出的:“民主不只是一种特定的政治形式,一种治理政府的方式,一种通过普选及选举的官员来制定法律和管理政府行政的方法,民主的含义比这要宽广的多。当然,这些是题中应有之义。但它是更宽广、更深刻的东西……正如我们常说的,它是一种生活方式,既是社会的又是个人的,不过我们未必理解了其中的含义。”就美国而言,今天的社群主义者所关心的正是杜威当年早就提醒了的那关于民主的“未必理解了的含义”,这就是,民生必须同时体现在人们的“思想上”和“行为上”,体现为一个“意义的联合体”;在这样的联合共同体(community)内,个人自由与社会和谐并行不悖,人们相互理解,彼此关心,自由交流,平等合作,积极创造,共享丰富多彩、和平安宁

Dewey, "Democracy and Educational Administration," *The Later Works*, Vol.11, pp.218 - 219.

Dewey, "Creative Democracy: The Task before Us," *The Later Works*, Vol.14, pp.225 - 226.

Dewey, "The Public and Its Problems," *The Later Works*, Vol.2, p.331.

而且充满意义的生活。此外,对于杜威来说,民主还应成为社会改造的手段。简言之,民主是一个必须由每一代人不断推进的过程,在这一过程中,自由的“探究”(inquiry)与“交流”(communication)既是民主必要的内涵,又是使民主进一步深化的手段。杜威指出:“一个显而易见的必要条件就是社会探究的自由以及传播其结论的自由。……当自由的社会探究与充分的、生动的交流艺术紧密结合起来,民主也就大功告成了。”杜威对民主的上述描绘无疑具有强烈的理想主义色彩,但除非我们接受美国学者福山的“历史已经终结”的断言,否则我们就有必要倾听杜威以及包括霍尔和埃姆斯在内的西方社群主义者对今日资本主义民主现状的非议。

总之,一个民主的社会应该是一个令人向往的共同体,一种实现了“个体自由”与“整体和谐”的美好的生活方式,⁵而不是一个有效率的“丛林”。在这个意义上,实用主义和儒家思想的对话值得倾听和参与。此外,霍尔与埃姆斯还认为,实用主义和儒家思想之间的对话有利于奠定中西文化平等交流的共同基础,从而促进中西之间“我们意识”(we-consciousness)的形成,并最终推动全球化实现“西化”—“东化”双相互动的良性循环。这自然是我们乐意看到的前景。

孙有中:北京外国语大学美国研究中心副教授

Dewey, “The Public and Its Problems,” *The Later Works*, Vol.2, pp.339-350.

弗兰西斯·福山:《历史的终结》,远方出版社1998年版。

有关杜威的民主思想参见拙著:《美国精神的象征:杜威社会思想研究》,上海人民出版社2001年版。

5 江畅:《江畅自选集》,华中理工大学出版社1999年版。

The Democracy of the Dead, p.239.

瞄准历史

——评关于尼克松 - 基辛格外交的两部新著

龚洪烈

在当今的美国外交史学界,70 年代已是一个遥远的话题。一位前外交高层人物和一名学者的两部新著却在 20 世纪末的美国学界激起了不小的波澜,重新激发了人们对尼克松 - 基辛格外交的兴趣。这两部著作分别是威廉·邦迪研究尼克松总统任内外交政策的专著《纠缠不清的网络:尼克松总统任内外交政策的制定》、威廉·伯尔编辑的《基辛格会谈记录:与北京和莫斯科的高层秘密对话》。

一 一幅灰暗的图景

威廉·邦迪(1917 -)是大名鼎鼎的邦迪兄弟的老大,他也是前国务卿迪安·艾奇逊的女婿,从 50 年代初就开始在杜鲁门和艾森豪威尔政府担任中央情报局官员。60 年代,他先后担任肯尼迪、约翰逊政府负责外交事务的助理国防部长和负责东亚事务的助理国务卿。实际上,他和其弟,时任总统国家安全事务特别助理的麦乔治·邦迪、国防部长罗伯特·麦克纳马拉、参谋长联席会议主席曼斯菲尔德·泰勒将军共同制定了美国对越南的政策。退

William Bundy, *A Tangled Web: The Making of Foreign Policy in the Nixon Presidency* (New York: Hill and Wang, 1998); William Burr ed., *Kissinger Transcripts: The Secret Top Talks with Beijing and Moscow* (New York: the New Press, 1998).

出公职后,他从1972-1984年担任《外交》(Foreign Affairs)杂志的编辑。离开《外交》杂志之后,他一边在普林斯顿大学从事教学,一边开始尼克松总统任内外交政策的研究和写作。虽然他有师从外交史学家威廉·兰格(William L. Langer,兰格被认为是“第一次世界大战以来美国最伟大的国际关系史学家”)的经历,但从职业角度来说邦迪不是专业历史学家。同时,作为与尼克松政府有着政见之争的前任民主党政府外交决策人,邦迪在面对其研究对象时能否采取一种超然的研究态度确实值得怀疑,对邦迪的这本著作持批评态度的评论家就直言不讳地问道:“邦迪研究尼克松外交政策的动机是什么?”即使这本著作的推崇者也认为,作为一个地道的“圈内人”,邦迪的著作“是一个‘圈内人’对美国外交政策形成过程的分析,在这一决策过程中,老的外交精英让位于新的国际关系‘专家’”。总之,《纠缠不清的网络》很难说是一部纯粹的学术著作。

邦迪的著作提供了一幅尼克松-基辛格外交的全景图,但正如该书以黑色、灰色为基调的封面设计一样,这是一幅灰暗的图景。尼克松-基辛格外交的所有成就都被作者重新评价。邦迪试图粉碎所谓尼克松时代美国外交战略创造性的神话,也就是基辛格总结的尼克松外交的几大成就:“当尼克松离任之时,结束越南战争的条约已经签订,并且以后政策的主要原则也已确立:与中国建立持久的外交对话,认真而不带幻想地与苏联缓和紧张关系,启动了中东和平进程,开始通过欧洲安全会议确立人权是一个重要的国际原则,从而削弱苏联对东欧的控制”⁵。

邦迪对上述成就逐一进行了重新评估。首先,在邦迪看来,1973年的巴黎协定只不过是一个脆弱的停战条约,印度支那战争的真正‘结束’是在1975年以美国失败告终。由于1969年中期中苏处于战争的边缘,中美恢复建设性的对话因此成为可能,并且在此后直至1970年12月中国发出决定性邀请的一系列中美接触中,中国人至少和美国人发挥了同样的主动性。

Alfred J. Rieber, “Historiography of Imperial Russia Foreign Policy,” Hugh Ragsdale ed., *Imperial Russia Foreign Policy* (Washington: Woodrow Wilson Center Press, 1993), p.420.

Francis J. Gavin, “Acheson, Nixon, and the Politics of Deception,” *Orbis*, Vol. 43, No. 2 (Spring, 1999).

Tony Judt, “Counsels on Foreign Relations,” *The New York Review of Books*, August 13, 1998.

5 Quoted in *A Tangled Web*, pp.522 - 523.

即使中美关系在尼克松时期得到发展,但局限性也是明显的,它对苏联行为的影响很小,在1971年的印巴危机中,美国还因此扮演了一个危险的角色。1973年之后由于柬埔寨问题及美苏符拉迪沃斯托克高峰会议,中美关系实际上处于停滞状态。其次,尼克松的对苏“缓和”战略由于缺乏国内政治支持而最终失败,尽管尼克松比他的任何前任都更认真地进行与苏联的谈判,但这远非他在1969年所宣称的“谈判时代”。第三,至于1975年的赫尔辛基会议与人权外交,尼克松并不热心,赫尔辛基协定和人权外交是导致冷战结束的重要因素,但它主要是欧洲人发起和推行的。第四,尼克松时期的西方联盟关系一直是紧张的,对日本的关系更是尼克松外交的败笔(基辛格1971年首次访华之前才临时通知日本,这使日本此后逐渐密切与中国的经济关系而削弱了在西方经济体系的参与程度)。最后,虽然邦迪对尼克松时期的中东外交给予了更多的赞扬,但他仍然认为尼克松政府与伊朗国王的密切关系导致1979年伊朗革命的激烈反美色彩,在1973年的石油危机中美国的政策无论在意愿还是技巧方面都是失败的。总之,“尼克松时期,美国处于从冷战模式走向一个新时代,即地方性和区域性危机比超级大国的竞争更为重要、在任何层面上经济因素都比地缘政治更有影响力,但尼克松在两个方面都未能实现历史呼唤的跳跃”。

因此,邦迪对尼克松外交的总体评价相当低,邦迪认为造成尼克松外交失败的主要原因在于“他顽固地使用欺骗手段”,“尼克松时代最为突出的教训在于那种欺骗国会和美国民众的方式最终注定会遭到失败”⁵。在所有尼克松外交的失败记录中,1970年对柬埔寨的入侵是最遭垢病的,它不仅破坏了更为重要的“越南化”政策,而且对1975年红色高棉上台后的大屠杀负有责任。同时,绕过国会和公众对柬埔寨进行秘密轰炸和入侵也集中体现了尼克松外交使用欺骗手段的重要特征。

邦迪对尼克松外交的上述批评相当有力,但却很难说完全站得住脚。邦迪认为尼克松外交未能突破冷战模式实际上是苛求于“古人”,冷战结束前后美国政府的外交政策也说不上超越了冷战模式,而要求20世纪60年

A Tangled Web, pp.523 - 529.

Ibid., p.529.

Ibid., p.519.

5 Ibid., p.529.

代末 70 年代初处于冷战相持阶段的尼克松 - 基辛格外交突破冷战模式确实过于严苛了。邦迪对尼克松外交的批评更多地集中于其政策手段上,如外交决策权高度集中于总统及其国家安全顾问,通过“后门管道”进行秘密外交,排斥职业外交专家,对国会和公众采取欺骗手段等等。但是,使用欺骗手段并不是尼克松外交的专利,“实际上每一届冷战时期的政府在外交政策问题上都或多或少地欺骗甚至误导国会和美国公众”。根据凯·伯德的研究,邦迪兄弟在任期间特别是在美国的越南政策上也有言过其实和欺骗行为。实际上,这一问题是现代历届美国政府面临的困境:“美国民主的需要是否妨碍了美国外交政策的制定?言过其实甚至欺骗在国家利益的名义下能够认为是正当的吗?”在面对这一困境时,历届政府的作为却是一贯的:“国家利益的需要要求采取行动,而公众舆论总是消极被动的,这二者的冲突是由政府使用政府机密采取行动得以解决。”⁵诚然,尼克松外交在政策手段上的欺骗特征较其他历届政府更为明显,但这一区别只是程度上的不同,而非性质上的不同,邦迪主要将原因归结为尼克松的个人品质而忽视了产生这一问题的更为深层的体制原因,这显然是不公正的。同时,从另一方面来说,尼克松外交在政策手段上秘密外交的特征更为明显与尼克松的外交哲学密切相关。尼克松外交的贡献很大程度在于深化了美国的外交哲学:“他们(尼克松、基辛格)接受了以前对普世主义的大量批评,然而以一种经典的欧洲权术的教条重塑其政策手段。他们认为,美国既不能从这个世界退回,也不能统治这个世界,而应当接受作为一个保持世界均势的稳定者的角色,舍此将不会有和平与正义。”基辛格是欧洲 19 世纪经典外交的崇信者,他对俾斯麦、梅特涅的外交哲学作过深入研究,在将这一外交哲学付诸实施之时,欧洲外交的一整套纵横捭阖的外交权术(statecraft)也会得到更广泛的运用。邦迪对此也未作探讨,可见其解释力是有限的。

就一些具体的外交事件而言,邦迪的指责也很难令人信服。基辛格坚

Francis J. Gavin, "Acheson, Nixon, and the Politics of Deception."

Ibid.

Ibid.

5 Ibid.

David C. Hendrickson, "All the President's Acumen," *Foreign Affairs*, Vol.77, No.3, May/June, 1998.

持认为邦迪的著作是对尼克松外交的诋毁，并对邦迪的批评作了回应，双方甚至就1971年7月基辛格访华前未能尽早通知日本政府一事发生了一场笔墨官司。基辛格认为：“作为一个负责东亚事务的前助理国务卿，邦迪显然知道没有任何渠道通知日本政府而不泄密。”邦迪则认为：“在国务院任职期间，我曾经数次向日本大使和首相预先透露重大的决定或事件的进展，没有迹象表明有任何泄密发生。”双方对立的立场让人难以辨明事实的真相，但可以肯定的是他们都在为自己辩护。的确，这一事件给日美关系带来了负面影响，但也并不是如邦迪说的那样严重，日本此后密切与中国的经济关系与其说是源自于对美国的怨恨，不如说是出于自身经济利益的考虑。此外，1971年6月发生了“五角大楼文件”泄漏事件，当时基辛格正在准备秘密访华，结束越南战争的巴黎秘密谈判也在进行之中。基辛格认为这一泄密事件的发生会造成严重后果：“这些特别微妙的工作将会处于危急之中，这表明美国行政权威正在衰落，而且华盛顿保守机密谈判的能力正在受到怀疑”⁵，这也是尼克松政府对基辛格访华高度保密的一个重要原因。况且，尼克松、基辛格开启与中国的外交对话更多是着眼于全球地缘战略，其中小国的作用是被忽视的（当时的日本从全球地缘战略来说肯定是一个小国），为确保其全球三角地缘战略的成功，采取严格的保密措施也是可以理解的。

邦迪力图在全书的写作风格上保持一种客观公正的立场，但在一些地方仍然流露出对他的继任者的厌恶，在即将结束全书之时，他甚至忍不住对基辛格冷嘲热讽起来。作者的这一写作立场无疑降低了本书的学术价值。该书的材料“主要依赖于当代的报道和评论以及大批的回忆录和70年代以来出版的研究著作”，同时邦迪也承认大量的美国政府记录的解密尚待时日，但他却怀疑“它们会改变根据现在可以获得的资料可能得出的重要结论”。虽然在书末的“参考文献”中，作者也列出了公开出版的一些政府文

Henry Kissinger, *Years of Renewal* (New York: Simon & Schuster, 1999), pp. 73, 1083n10.
 Henry Kissinger, "To the Editor of NYR," *The New York Review of Books*, September 24, 1998.
 William Bundy, "To the Editor of NYR," *The New York Review of Books*, October 8, 1998.

5 *Years of Renewal*, p. 53.

Tony Judt, "Counsels on Foreign Relations."

A Tangled Web pp.514, 604n3.

A Tangled Web p. viii.

件及一些口述史料,然而邦迪对原始史料的轻视可见一斑。但是,近年来由于艾森豪威尔政府、肯尼迪政府和约翰逊政府时期外交文件的大批解密,已经极大地改变了外交史学界对五六十年代美国外交的评价,可见邦迪的学术态度至少是不严肃的。邦迪在该书的“致谢”中说道:“我的研究没能达到我的外交史导师威廉·兰格的标准。”我们大可不必将之作为邦迪的谦辞,与兰格相比,该书离优秀的外交史著作的标准确实相距甚远。试将该书与兰格的代表作之一《帝国主义外交》作一比较,兰格的这部两卷本的著作和所有优秀的外交史著一样是建立在对大量材料的使用和分析之上,并且使用了以前在西方语言材料中无法得到的俄文、亚美尼亚文、日文材料,优先的使用和分析客观性强的原始文件材料(无论是公开出版的文件集,还是未刊档案),客观性稍差甚至主观色彩较浓的回忆录、自传、传记及一般研究则退居其次。与之相较,邦迪的著作在材料的运用这一方面无论是主观和客观上都难以令人信服。兰格的史学主张非常(甚至是固执地)强调历史的客观性:“(他)支持为历史而历史(的历史观)。他对于以过去来解释现在一点也不感兴趣并且认为历史是不能作为一个经验数据库来总结出有效的人类行为的规律。”在这一点上,邦迪与其师的学术境界实难同日而语。非常遗憾的是,邦迪未能将作为前外交政策决策人的这一“移情作用”转化为对尼克松外交决策机制的理解,但是该书在周密的研究叙述之上对尼克松外交进行了全景式的研究,他的大多数叙述是冷静、理智的,在涉及政策的制定及实施又是高度专业技术化的。因此该书将取代过分情绪化的赫什和肖克罗斯的著作⁵,构成对尼克松-基辛格外交严厉的学术批评。

二 一部不完备的记录

邦迪的著作也暴露出由于材料的不足,在没有大量解密材料的情况之

A Tangled Web p. xix.

William L. Langer, *The Diplomacy of Imperialism, 1890 - 1902* (New York: Alfred. A. Knopf, 1935).

Frederick L. Schuman, "Paths of Empire," *The Nation*, November 20, 1935.

5 Seymour M. Hersh, *The Price of Power: Kissinger in the Nixon White House* (New York: Summit Books, 1983); William Shawcross, *Sideshow: Kissinger, Nixon and the Destruction of Cambodia* (New York: Simon & Schuster, 1979).

下对尼克松、福特时期美国外交的研究已经很难有更大的突破。国家安全档案馆的威廉·伯尔编辑的《基辛格会谈记录：与北京和莫斯科的高层秘密对话》正好可以填补这方面的空白。但该书主要涉及中美苏三角外交，远不能满足对尼克松-福特外交的总体研究之需，而且仅就中美苏三角外交而言，许多重要的记录仍然没能公之于众。所以这部五百余页的著作只是一部不完备的记录，只能反映这一时期美国外交政策的冰山之一角。

相较而言，伯尔就是局外人了。但他编写的这部著作并非一部单纯的机密档案资料汇编，除了很长的一篇序论之外，每一章开始都有一段评论，此外在几乎每一段重要的会谈记录之后也有编者的评论，再加上伯尔为本书所作的广泛而细致的注释使该书在很大程度上成为了一部研究基辛格时期中美苏三角外交的专著。因此该书和邦迪的著作一样引起了争论。这本书的推崇者认为：“伯尔简明地总结了基辛格狡猾但奉承般地与中国人进行合作和急切但不信任地与苏联人达成协议……（并且）为该书所记录的事件提供了必须的背景”。但按照基辛格的反驳，伯尔的评论是有倾向性而偏狭的，泽里考(Philip Zelikow)也认为：“伯尔攻击基辛格的热情损害了他的编者的角色”⁵。

该书的主要来源一方面是“国务院在国家档案馆开放的温斯顿·洛德的国务院政策设计室(PPS)文件中所有基辛格的谈话备忘录”，另一方面来自于“国务院解密的基辛格与苏联领导人的会谈记录，这些备忘录是由其他助手记录并留在了国务院档案中”。作为基辛格在中国政策方面的主要助手，洛德参与了基辛格对华外交的大部分工作，因此与中国有关的部分占了该书内容的近2/3，包括了从1971年中美开始外交对话到1977年福特政府卸任前有关中美外交关系（主要是中美间的会谈，也包括美国外交决策层有关中美关系的讨论）的记录。虽然该书的会谈备忘录记录了中美关系从出现历史性突破到寻求战略合作再到双方关系停滞不前的整个过程，但是，这些备忘录主要集中在1973-1976年，关键的中美关系出现突破的1971

因此，在本文中笔者将伯尔视为该书的作者。

Max Frankel, "The Ping-Pong Tapes," *The New York Times Book Review*, February 21, 1999.

Henry Kissinger, "To the Editor of NYR," *The New York Review of Books*, March 18, 1999.

5 *Foreign Affairs*, Vol.78, No.3, May/June, 1999, p.137.

Kissinger Transcripts p.vii.

年只有零星的记录出现,基辛格在任期间的九次中国之行书中也只记载了四次。美苏关系部分也主要是1974-1976年有关第二阶段限制战略武器谈判、欧安会及美苏经济合作、安哥拉局势的会谈备忘录。这一方面是受制于材料的来源,例如,1971年7月基辛格对中国进行了戏剧性的访问,但是基辛格与周恩来的谈话记录仍属保密,此外1972-1973年美苏“缓和”达到高潮的记录也未解密。另一方面恐怕就与伯尔的编辑方针有关了,在该书的前言和引论部分,伯尔很清楚地表明了其编辑方针。显然,他的着眼点是美国历史上这位最有争议的国务卿:“很少有国务卿像基辛格这样或者声名远扬或者臭名昭著”。从不同的角度审视这些记录会得出不同的结论:“一些读者会认为这些文件证实了他们把基辛格作为一个精明的均势外交的实施者的评价。其他从长远观点来看的人,会认为基辛格是处于通往后帝国世界的复杂阶段的过渡性人物,在其中美国扮演的角色比以前的中心作用略为逊色。一些人则不会对基辛格的外交家作用印象深刻,而认为他是一个自负的、权欲极强的谄媚者,甚至是一个容忍人权被侵犯的反革命并且对于印度支那的战争罪行负有责任。还有人会认为基辛格是一个极权政府的绥靖者。”伯尔在该书前言的编辑说明及书中广泛的评论中已经清楚地表明了他实际上倾向于上述的第三种观点⁵。因此,伯尔的评论经常集中于下述方面:基辛格对保密的热衷;他绕过国务院甚至他自己的班子使用“后门管道”;他将人权问题与政治上的“缓和”相分离;他对美国在柬埔寨政策的辩护及试图让中国人帮助解决在东南亚的冲突;他对尼克松及其他有权势的世界领导人的阿谀奉承以及他对自己形象的执迷等等。但是,如果忽视伯尔对历史记录的客观性的认识也是不公正的,伯尔认为:“这些记录证实了基辛格在其回忆录中对其与毛泽东、周恩来在1972-1973年的会谈内容的描述,也表明他的回忆录只揭示了三角外交的部分内容。”(也证

泽里考认为威廉·伯尔未能将富有象征性的“打开中国”的记录详细披露,显然,这并非完全是伯尔的过错。见 *Foreign Affairs*, Vol.78, No.3, May/June, 1999, p.137.

Kissinger Transcripts p. iv.

Kissinger Transcripts, p. xvii.

5 Jonathan Spence, “Kissinger & the Emperor,” *The New York Review of Books*, March 4, 1999. Jonathan Spence, “Kissinger & the Emperor.”

Kissinger Transcripts p. viii.

实了基辛格在其最新出版的回忆录《复兴年代》中对中美苏三角外交的描述)。同时,这些备忘录清楚地记录了基辛格与苏联进行限制战略武器谈判的细节及他在建立与中国的第一次有效外交接触所作的努力。伯尔认为,“基辛格仍然应该得到这样的赞许,即他在使中美关系正常化和减少美苏紧张关系方面扮演了中心作用。”伯尔对于根据这些备忘录所得出的结论也是非常审慎的,他认为:“这些记录尽管在揭示基辛格作为一个外交家和总统顾问的作用方面非常珍贵,但它们绝不能独立存在。要得出一幅尼克松-基辛格外交政策与战略的清晰图画需要开放基辛格的文件、在国家安全档案馆的尼克松文件中的国家安全档案和杰拉尔德·福特图书馆中的国家安全档案,更不用说中国和俄国的材料来源了。”

该书的一个显著特点是伯尔使用大量的二手著作和回忆录并作了广泛而详尽的注释,为理解这些备忘录提供了丰富的背景材料,从某种意义上来说其重要性并不亚于备忘录本身。当然材料的取舍取决于编者的态度,在所引用的数以百计的文献中,伯尔特别列出四本最为重要的著作,其中,邦迪的这部比该书早出版不足一年的《纠缠不清的网络》被伯尔认为“虽然在本书编辑的后期才出版,但却证明是弥足珍贵的”⁵,这本书在书中被多次征引足以说明伯尔对邦迪严厉批评尼克松-基辛格外交持基本认同的立场。

伯尔认为,由于有了这些材料,对于基辛格的态度“批评者会稍微变得宽容,吹捧者则会持更为批评的态度”,“这虽然未能到‘批评者会更宽容,而吹捧者会稍微持批评的立场’的程度,但毕竟是朝着公正的方向迈进”。也许,该书的意义也就在于此。

一部研究著作,一部解密文件集都把注意力投向了20多年前的那一段外交史。虽然体裁不一,但作为对这一段历史所作的研究,它们都带有美国外交史著的通病。伦德斯塔德曾经批评美国外交史研究中存在四大弊病,即“道德主义”(Moralism)、“(美国)例外论”(Exceptionalism)、“现时主义”

Years of Renewal, pp.243 - 309, 834 - 899.

Kissinger Transcripts, p.20.

Kissinger Transcripts, p.xixn13.

5 Kissinger Transcripts, p.504.

Kissinger Transcripts, p.xvii.

Jonathan Spence, “Kissinger & the Emperor.”

(Presentism ,即指历史 [研究] 反映了现在的政治目的)和“(美国)地方主义” (Provincialism ,指相信美国能够决定世界不同地区事态的发展) 。这两部著作不同程度地表现了上述缺点 ,都带有非常强烈的“现时主义”色彩。诚然 ,“历史学家和普通人一样总是陷入自我中心的困境 ,现时主义是他的原罪” ,但这两位作者甚至没有意识到“他的职业义务就是要努力超越现在” 。虽然他们并非专业历史学家 ,并且他们所叙述的毕竟是他们亲身经历的历史 ,这是他们自身很难超越的 ,但一旦从事了历史研究就必须认识到自身的局限 ,并努力超越之 ,从这一意义来说 ,他们都不太成功。当然从另一方面来说 ,作者们都亲身经历了这一段外交史 ,他们这种切身的叙述与分析也为研究者提供了重要参考。

龚洪烈 :南京大学历史系讲师、博士

《当代美国丛书》出版

由王缉思任主编 裴长洪、陶文钊任副主编的《当代美国丛书》已于近日由中国社会科学文献出版社出版。丛书共分十卷 ,包括 :经济卷(陈宝森著)、政治卷(刘杰著)、文化卷(朱世达著)、社会卷(刘永涛著)、军事卷(朱成虎著)、外交卷(赵学功著)、教育卷(史静寰著)、科技卷(朱斌著)、法律卷(何家弘著)、宗教卷(刘澎著)。丛书是由专家撰写的知识性著作 ,每位作者都是有关问题的专家 ,他们力求根据最新获得的资料(主要是 20 世纪 90 年代的资料)对美国各方面的情况作较为全面、客观的介绍。每卷丛书篇幅在 25 至 30 万字左右。丛书不仅为研究者、大学教师和学生提供了研究和教学的参考用书 ,而且也为实际工作者和一般读者提供了了解美国的一套便利、可读性强的实用性读物。

(任 文)

Geir Lundestad , The American “ Empire ,” (Oslo : Norwegian University Press , 1990) , pp.11 - 21 .

Arthur Schlesinger , Jr. , The Cycles of American History , (Boston : Houghton Mifflin , 1986) , p. 373 .

著述巡礼

《冷战后中美关系的走向》 楚树龙著。北京·中国社会科学出版社 2001 年 5 月第 1 版。除前言外,正文分为八个章节 682 页。全书共计 55.5 万字。

作者楚树龙博士为中国现代国际关系研究所研究员、国际关系学院兼职教授,近年来主要从事形势和政策研究,包括美国政治和外交、中美关系及中国外交和安全战略,出版相关著述多种。本书第一章简短回顾了冷战后中美关系发展演变的轨迹,作者认为中美关系是一种既接触、对话,又矛盾、对抗的关系,它是美国政府对华实施接触和防范战略的结果。从第二章到第七章,作者分别以冷战后美国对华战略、中国对美战略、中美战略和安全关系、中美政治、经贸、社会文化关系为题,分析了两国在这些领域的互动及中美关系目前的性质和状态。在最后一章,作者对 21 世纪中美关系进行展望。本书以中美两国政府权威的、公开的政策性资料为主,并以部分专家学者的分析研究为参考,力求对冷战后中美关系的总体和各主要方面的状况做出冷静、客观的描述和诠释,既是作者对冷战后中美关系的解读,也是多年从事中美关系研究的一个总结。

本书系《中华美国学丛书》之一。

(樊吉社 供稿)

《世代悲欢“美国梦”:美国的移民历程及种族矛盾(1607 - 2000)》 邓蜀生著。北京·中国社会科学出版社 2001 年

6 月第 1 版。除前言、结束语、主要参考书目、美国移民大事记外,全书共十章,482 页,39.3 万字。

作者邓蜀生,人民出版社编审,长期从事美国问题研究。该书是在作者十多年前撰写的《美国与移民:历史·现实·未来》(重庆出版社 1990 年版)一书的基础上,增加了最近十年新的材料,并对前书的若干观点作了重新审视,对美国的移民问题和种族关系进行了比较深入的综合考察。作者在结束语部分,展望了新世纪美国移民形势的变化,认为这种变化不仅是移民人数的变化,还有移民文化背景、素质、宗教信仰特别是语言上的变化。作者相信,美国主流文化做为美国凝聚力的中心地位在可以预见的将来还不至于衰败,种族和文化的多样性在给美国社会注入活力的同时,还带来了前所未有的挑战,向什么方向发展,关键在于美国消除和摒弃种族主义的努力能获得多大程度的成功。

该书系《中华美国学丛书》之一。

(姬虹 供稿)

《20 世纪 30 年代以来美国史论丛》

刘绪贻著。北京·中国社会科学出版社 2001 年 5 月第 1 版。全书约 36.8 万字。

作者刘绪贻先生为武汉大学历史系教授,长期从事美国历史研究。本书集结作者改革开放以来现代和当代美国历史的 39 篇论文和书评,分为四篇,分别对罗斯福新政、战后共和党政府的政策和主张、战后初期美国黑人运动等问题进行论述。

本书系《中华美国学丛书》之一。

(黄安年 供稿)

《当代美国经济》 陈宝森著。北京·

社会科学文献出版社 2001 年 6 月第 1 版。全书共 30.4 万字。

作者现为中国社会科学院美国研究所研究员。本书系统地介绍了近十年来美国经济的发展概况、美国第一、二、三产业的现状,以及 20 世纪 90 年代美国的经济结构调整等问题,并在此基础上从全球的角度阐述了美国外贸、投资、跨国公司和金融资本在美国经济中的作用。

本书系《当代美国丛书》之一。

(社文 供稿)

《当代美国科技》朱斌著。北京·社会科学文献出版社 2001 年 4 月第 1 版。除序言、后记外,正文 9 章,全书共 320 页 23.3 万字。

作者现为中国科学院科技政策与管理科学研究所研究员、学术委员会委员。本书回顾了美国科学技术发展的历史进程,介绍了美国科技中各个领域的进展情况,并通过实例说明美国在数学、物理、天文、信息、环境生物、农业、能源等科技方面所取得的成就。书中还概述了美国国家科技政策与管理体制,以及科技体制和组织机构。

本书系《当代美国丛书》之一。

《当代美国军事》朱成虎、赵子聿等著。北京·社会科学文献出版社 2001 年 2 月第 1 版。除序言、附录外,正文 13 章,全书共 379 页 27.6 万字。

作者朱成虎现任国防大学战略研究所副所长、教授。赵子聿现为国防大学战略研究所副教授,台湾问题研究中心研究员。本书详细介绍了美军战略、军事统帅体制与指挥系统、军费开支及全球军事布置、军队编制、武器装备、作战理论、战争动员、军备控制与裁军。书中辟有专章对

美国在冷战结束后军事战略与军事力量的重大行动及特点进行分析,指出美国当前的防务重点已从对付前苏联全球性挑战转向对付地区性威胁,克林顿推出弹道导弹防御计划正是美国安全战略和军事战略发生转变的重大举措。在附录中,本书列出了美国十年对外用兵情况表及说明。

本书系《当代美国丛书》之一。

《当代美国法律》何家弘著。北京·社会科学文献出版社 2001 年 2 月第 1 版。除前言、附录外,正文 10 章,全书约 31.4 万字。

作者现任中国人民大学法学院教授,著有《同一认定:犯罪侦查方法的奥秘》、《中美检察制度比较研究》、《司法鉴定导论》等多部著作。本书分为十章,分别回顾了美国法律制度的形成与发展,描述了美国司法执法机关、当代美国法律的体系,并对美国的宪法、行政法、刑事法、民事法、商事法、经济法、程序法逐一介绍。

本书系《当代美国丛书》之一。

《当代美国社会》刘永涛著。北京·社会科学文献出版社 2001 年 4 月第 1 版。除前言、附录外,正文 10 章,全书 332 页 24.3 万字。

作者现为上海复旦大学美国研究中心副研究员。本书以现代美国社会政治、经济、文化、大众消费、人文科技的现状为背景,对美国福利制度、公共医疗、犯罪与处罚、劳教制度、毒品问题、女权运动、家庭问题和环境保护等问题进行了分析和介绍。

本书系《当代美国丛书》之一。

《当代美国文化》朱世达著。北京·

社会科学文献出版社 2001 年 4 月第 1 版。除前言、附录外,全书 6 章、362 页,共 27.4 万字。

作者现为中国社会科学院美国研究所研究员。本书从美国文化的渊源、社会和理智背景、美国文学、美国美术、美国音乐、新闻等 6 个方面介绍美国当代文化现象。作者认为美国文化的生命力的产生,首先在于它的开放性,其次在于它的实验性;美国文化的特点是知识分子为追求新奇,文化形式往往会趋向极端,在美国文化中可以很明显地看到精英文化的边缘化倾向。

本书系《当代美国丛书》之一。

《20 世纪 80 年代美国经济政策》

(美)马丁·费尔德斯坦主编。北京·经济科学出版社 2000 年 5 月第 1 版。除序言、附录外,全书 12 章,697 页,共 90 万字。

主编马丁·费尔德斯坦现任哈佛大学经济学教授、国家经济研究局局长。1982 - 1984 年曾任美国经济顾问委员会主席,并为罗纳德·里根总统的首席经济顾问。本书其他 11 位作者均为参与制定 20 世纪 80 年代美国经济政策的美国政府要员和著名经济学家。该书对 20 世纪 80 年代美国经济政策、经济特征做了详尽地论述,深刻地分析了这一时期美国经济政策的成因。作者从 80 年代美国国内经济政策存在的问题、货币和汇率政策、规制和反垄断政策、税收和预算政策,以及贸易和债务政策等方面进行了探讨。他们认为 80 年代里根总统在任时期,美国的经济政策发生了根本性变化。“70 年代后期,被广泛采取的凯恩斯主义宏观经济学和干预主义微观经济已明显衰落,被从亚当·斯密时代起形成的传统的市场

导向经济学取而代之。”(第 1 章第 5 页)书中通过大量事实,论述国家在这一时期采取强硬政策来降低通货膨胀和个人所得税、放松管制和对国有企业私有化、减缩政府财政开支、市场调节等,其结果是后来美国经济长达 8 年的持续增长。

(王亚平 供稿)

《20 世纪美国:梦想与荣耀——美国国家档案馆最新解密图集》布鲁斯·I·巴斯塔德著。徐洋、薛晓源译。北京·社会科学文献出版社 2001 年 4 月第 1 版,约 14 万字。

本书通过最新解密的老照片,透视美国的政治、军事、经济文化、科技、教育、外交、政治与社会的历史发展进程,从而形象地展现美国社会的方方面面。

Nancy Bernkopf Tucker, *China Confidential: American Diplomats and Sino-American Relations, 1945 - 1996*. New York: Columbia University Press, 2001.

南希·塔克是一位美国外交政策史专家。本书可以被看作是她的一部访谈性作品。书中很巧妙地把 51 位美国外交官的口述历史结合在一起,以交谈和边叙边议的方式完成了这部从 1945 到 1966 年的美国对华政策史。全书从第二次世界大战后的马歇尔使华讲起,涉及了其后的 20 年间中美关系史上的各个重大转折性事件——朝鲜战争、台海危机、华沙谈判、越南战争、中苏关系破裂、乒乓外交、尼克松访华、中美邦交正常化、“天安门事件”等。外交官们以接受塔克采访的方式讲述了他们所履行的那些艰难的外交使命,并对一些中国领导人和美国政治家特别是那些在两国交往中履行过重要外交使

命的人物进行了评价。本书内容带有强烈的人文色彩,比人们在官方文件中所看到的中美关系史要真实、生动得多。

David G. Victor, *The Collapse of the Kyoto Protocol and the Struggle to Slow Global Warming*. Princeton: Princeton University Press, 2001.

2001年5月,入主白宫刚满100天的布什总统突然宣布,美国将单方面中止执行1997年由五大洲38个国家在日本京都达成的旨在限制全球工业气体排放量的《京都议定书》。该议定书规定,在2012年之前逐渐减少导致地球臭氧层破坏的工业气体特别是消耗石油而释放的气体的排放量,使之低于1990年的标准。布什政府的决定立即引起国际舆论的谴责。那么,除了借此回报竞选时慷慨解囊的石油巨头们这一意图之外,还有哪些因素促成了布什政府的背信弃义呢?本书对此进行了分析。作者认为,《京都议定书》至少在5个问题上不切实际。首先,该协议需要2万亿美元的资金,而这笔经费要在限制工业气体排放量的名义下,在缔约国间筹集,这无疑是一项政治风险极高且毫无把握的事情。第二,根据议定书,美国将向俄罗斯、乌克兰等提供数十亿美元的投资,而美国无法保证这笔资金不落到寡头政治家们的手里。第三,该议定书没有把大多数发展中国家纳入其中,这无疑留下了一个巨大的缺口,从而严重影响京都协议的实际效果。第四,对于一些国家如俄罗斯和乌克兰,进一步减少工业气体排放量的可能性无论在经济上还是在政治上几乎都是完全不现实的。最后,即使在到2012年之前这段时间内美国不出现经济衰退,它也没有足够的时间去完成2012年的排放量仅为1990年的

93%的目标。鉴于此,作者认为应当彻底放弃议定书中那些空泛的、理想化的蓝图,以征收工业气体排放税的办法来取代对各国规定具体的排放标准的设计,认为这才是促使各国努力改变其在排放量方面的行为方式的有效措施。

Volker R. Berghahn, *America and the Intellectual Cold War in Europe*. Princeton: Princeton University Press, 2001.

这本跌荡起伏而又资料丰富的作品不仅是一部关于美国著名外交家谢波德·斯通的传记故事,而且是关于第二次世界大战后美国在欧洲的文化政策缜密分析的著作。斯通是美国犹太裔移民的后裔,他在魏马共和国完成学业后回到美国,担任《纽约时报》记者。第二次世界大战期间,这位反纳粹勇士效力于美国情报机构。战后,他出任美国驻西德文化委员会的政策协调人,后进入福特基金会工作。十几年后他回到欧洲,先是在柏林担任文化自由协会会长,后又出任阿斯本学院院长。书中论述了斯通毕生所从事活动的两方面作用:一是他力促温和的欧洲左翼力量远离、直至反对共产主义;二是他努力化解欧洲知识分子中的反美情绪。这些论述涉及到了美国“文化外交”的作用、美国“非官方”组织与政府之间的联系,并披露了在冷战时期的文化斗争中发挥了关键作用的美国文化自由协会不断从中央情报局等渠道获得大量资助等鲜为人知的内幕。书中的史实和分析为人们了解战后美国如何在欧洲构建其文化和思想政治影响提供了不可多得的材料。

Cecil V. Crabb, Jr., Glenn J. Antizozo, and Leila E. Sarriddine, *Congress and*

the Foreign Policy Process: Modes of Legislative Behavior. Baton Rouge: Louisiana State University Press, 2000.

Marie T. Henehan, Foreign Policy and Congress: An International Relations Perspective. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2000.

Rebecca K. Hersman, Friends and Foes: How Congress and the President Really Make Foreign Policy. Washington: Brookings Institution Press, 2000.

这三部著作的作者均有在联邦政府部门或国会中供职的经历。他们以自己的亲身经历或接触第一手资料的便利条件为读者论述了第二次世界大战结束以来的半个多世纪里,美国联邦政府和国会之间围绕着一系列重大的外交政策问题所进行的一系列错综复杂的斗争。从马歇尔计划到柏林危机,从重建日本到朝鲜战争,从古巴导弹危机到卷入印度支那,从东西方冷战到社会主义阵营解体,从阿以冲突到索马里危机以及战争权力法之争等等。他们把美国国会在外交政策制定与执行过程中的作用概括成为积极主义、合作、默许和恪守其责四大特点。这三部著作对人们了解在外交政策的制定过程中,国会如何对行政当局施加影响大有裨益。

Tony Smith, Foreign Attachments: The Power of Ethnic Groups in the Making of American Foreign Policy. Cambridge: Harvard University Press, 2000.

作者认为,组织有序的种族团体对美国对外政策的影响常常大大超出他们的人口在美国所占的比例。随着冷战的结束和美国作为全球唯一超级大国的国际地位的确立,这些关心美国外交政策,更

准确地说是关心他们自己母国利益的少数民族团体,越来越试图更强烈地将本民族的利益考虑体现在他们对美国外交政策的好恶中来。作者认为这是一个十分危险的信号,因为决定美国对外政策取向的基本原则应该是美国自身的国家利益,自由、民主、人权、和解等是这一原则的核心。但少数民族团体特别是他们当中的极端主义分子会千方百计地促使美国政府实行一种有利于他们母国政府或某些集团利益的外交政策,甚至里应外合,破坏他们不喜欢的那些美国外交政策。这就是为什么虽然大多数美国人赞同多元文化主义,但当某些少数民族团体组织起来,宣扬他们特有的民族文化时,一些美国人感到反感、甚至不安的原因。但对如何解决上述作者所称的“危险的信号”,书中没有提出任何解决办法。

(高英东 供稿)

Henry Kissinger, Years of Renewal. New York: Simon & Schuster, 1999.

在经过17年的间隔之后,基辛格在1999年3月出版了他的外交生涯回忆录三部曲的最后一部,这就是继《白宫岁月》(1979)、《动乱年代》(1982)之后的《复兴年代》。按照作者的说法,该书不仅详细叙述了他担任福特政府国务卿期间所经历的外交事件,而且试图从哲学角度而不是根据事件的顺序对他担任公职的整个时期进行评价。

书中,基辛格详细论述了福特总统任内美苏“缓和”外交走入困境、中美关系陷入停滞、大西洋联盟的关系以及美国在东南亚的最终失败的过程。他还用1/3以上的篇幅论述美国在中东、拉丁美洲、非洲的外交活动,记录了他在调解塞浦路斯希腊族和土耳其族的种族冲突、促使以色

列从西奈撤军,以及实现罗得西亚多数人统治的突破性进展等重大外交事件中所做的富有成效的努力。基辛格还以相当篇幅对他的外交生涯进行了总结。

(龚洪烈 供稿)

Henry A. Kissinger, "The Pitfalls of Universal Jurisdiction," *Foreign Affairs*, Vol. 80, No. 4, July/August 2001, pp. 86 - 96.

亨利·基辛格指出,普遍司法权的信条断言,一些罪行是如此令人发指,因此犯下这些罪行的罪犯不应通过引用主权豁免原则或国家疆界极为神圣的特性而逃脱法律的制裁。这位前国务卿认为,近来实现这一目标的两种方法是授权国家检控官从第三国引渡罪犯和建立国际刑事法庭。他建议由联合国安理会创立一个报告违反人权的特别小组委员会和一个国际特别法庭。

Michael Barone, "The 49 Percent Nation," *National Journal*, Vol. 33, No. 23, June 9, 2001, pp. 1710 - 1716.

在过去三届总统大选中,民主党人和共和党人都没能赢得 50% 的选票,并且在巴龙看来,未来这一模式将不会发生变化。他说,从人口统计数据来看,将美国选民分离的最大因素是宗教。他指出,

在 2000 年总统大选中,布什总统获得了宗教右翼的极大支持,而前副总统戈尔的力量则来自于那些信奉非基督教或者没有宗教信仰的选民。这两大宗教群体之间投票行为的差异比白人和非洲裔美国人之间的差异要大。不过,巴龙补充说,尽管美国被政治分歧和两种不同的信念而分裂为“两个国家”,但在大多数情况下他们将继续和睦地生活在一起。

Daniel Bell, "Election 2000 and Future Prospects," *Society*, Vol. 38, No. 4, May/June 2001, pp. 78 - 82.

贝尔教授指出,2000 年总统大选的特别之处在于,当时的副总统阿尔·戈尔和德克萨斯州州长乔治·W·布什在诸如老年人处方药品和拯救社会保障等社会经济问题的核心上具有广泛的一致。作者补充说,两位候选人都争辩说自己能够在提供解决方案方面做得更好。他们之间的分歧主要表现在文化问题上,如堕胎、肯定性行动和环境问题等。谈及布什将“保守的共和主义”带回到政府中来,贝尔认为,新总统在其早期的行动中似乎已经将共和党推进到中右的位置上。不过,贝尔警告说,一旦经济状况恶化,阶级政治将再次出现。

(袁征 供稿)

编 后

在过去十年间,中美关系历经波折:中美之间每年关于人权以及给予中国最惠国待遇问题上的争论、在台湾海峡的对峙、李文和案、考克斯报告、北约导弹袭击中国驻南联盟大使馆,以及最近发生的撞机事件,等等。如何对上述问题做出合理的解释,是中美两国许多观察家感兴趣的问题。

本期专论所刊发的王栋先生的文章,在对中美两国学者的相关论述审视之后,运用了一个新的分析框架来分析国家间关系变化,即知觉性解释。在寻找对20世纪90年代中美关系的系统性解释时,他试图超越现实主义观或“国家利益”取向,考虑一个新的变量——知觉。基于社会心理学的研究,他归纳出了数个分析性假设。通过对中美在1995-1996年间台海危机时战略互动的个案研究,对这些假设进行了验证,发现了导致危机不断升级的错误知觉的数个可能来源。

专论中所刊发的其他一些文章,分别对东亚地区的政治、安全形势,劳工组织对美国外贸政策的影响、总统游说对国会立法与决策的影响,美国的政教关系,以及《赫尔姆斯-伯顿法》所引起的美加冲突等问题进行了探讨。倪峰博士将冷战后东亚地区在政治、安全领域中的各种现象概括为三种模式,即多极模式、霸权稳定模式和多边安全合作模式。他认为,上述三种要素构成了当今东亚地区政治安全环境的基本要素。李晓岗博士论述了冷战后劳工组织对美国外贸政策的影响。他认为,劳工组织通过游说、政治捐款和选举投票等手段向国会议员施加压力,从而参与了美国外贸政策的塑造。袁征博士认为,在美国三权分立的政治体制下,总统已逐渐成为国会最具影响力的游说者,其游说活动直接影响到府会关系。刘澎先生认为,政教关系是美国政治文化中的一个重要内容。近年来,美国政教关系的热点主要体现在公共场所的自由表达、公立学校的宗教活动、宗教信仰与法律规定和社会公德相冲突等问题上。陈刚先生详细论述了《赫尔姆斯—伯顿法》产生的背景、具体内容及其所引起的美加冲突。孟海泉博士从历史的角度,对美国南方宅地法的内容、实施,以及失败原因进行了分析和论述。

这些文章资料翔实,见地深刻,相信会对读者有所助益。