

美国研究

AMERICAN STUDIES QUARTERLY

季刊 第16卷

2002年第1期 3月5日出版

- 反导条约与美国的反导计划..... 吴展 (7)
- 影响国会外交及安全决策的关键因素及冷战后的新特点..... 倪峰 (22)
- 布什对华政策中的“蓝军”阴影..... 张睿壮 (40)
- 观念与实力:美国“修正主义”对日观的兴衰..... 于铁军 (57)
- 论美国的医疗卫生费用控制..... 张奇林 (70)
- 表达自由:言论与行为的两分法..... 邵志择 (82)

——从国旗案看美国最高法院的几个原则

- 美国殖民地时期政教关系探析..... 张红菊 (96)

书评·文评

- 解读经济“铁幕”..... 刘方敏 张民军(109)

——评《美国的冷战战略与巴黎统筹委员会、中国委员会(1949 - 1994)》

- 后民权时代的种族问题..... 吴新云(117)

——读科内尔·韦斯特的《种族问题》

- 毁灭文明的教育..... 蔡永良(127)

——评《为了毁灭的教育》

- 新秩序,还是老制度..... 慕建峰(136)

——《制度、战略约束和美国战后秩序的持续》评介

- 50年代的美国与东亚..... 吴征宇(144)

——评《双重的遏制:艾森豪威尔政府的东亚政策》

学术动态

- 回顾历史 面向未来..... 倪峰(147)

——中华美国学会、美国所举行纪念《上海公报》发表30周年研讨会

- 中美关系正常化进程再探讨..... 王巧荣(150)

——“1969 - 1979 年中美关系正常化国际研讨会”综述

- 著述巡礼..... (155)

- 编后..... (160)

A M E R I C I A N S T U D I E S Q U A R T E R L Y

Volume 16 Number 1 Spring 2002

W a n g J i s i E d i t o r

H u G u o c h e n g A s s o c i a t e E d i t o r

Z h a o M e i M a n a g i n g E d i t o r

Board of Advisers

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

A E R M I C A N S T U D I E S Q U A R T E R L Y 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.

M A N U S C R I P T S S H O U L D B E S E N T T O : A m e r i c a n S t u d i e s Q u a r t e r l y a t t h e I n s t i t u t e o f A m e r i c a n S t u d i e s , C h i n e s e A c a d e m y o f S o c i a l S c i e n c e s (A d d r . D o n g Y u a n , N o . 3 Z h a n g Z i z h o n g R d . , B e i j i n g 1 0 0 0 0 7 , C h i n a) .

S U S C R I P T I O N S : c a l l (8 6 1 0) 6 4 0 0 - 0 0 7 1

F a x : (8 6 1 0) 6 4 0 0 - 0 0 2 1

E m a i l : z h a o m e i @ i s c . c a s s . n e t . c n

I S S N 1 0 0 2 - 8 9 8 6 C o p y r i g h t 2 0 0 2 A m e r i c a n S t u d i e s Q u a r t e r l y

P r i n t e d i n B e i j i n g , C h i n a

AMERICAN STUDIES QUARTERLY

Spring 2002

Vol. 16 , No. 1

ARTICLES

The ABM Treaty and U.S. Missile Defense Program Wu Zhan (7)

The article is a summary of the history of U.S. missile defense in the past fifty years. Owing to the extreme difficulties in the technologies, the United States and the Soviet Union signed the ABM Treaty and stopped the deployment in 1972, but the research and development continued. The United States played an important role in the technological race in the decades afterwards, doing a lot of fruitless work. The later disintegration of the Soviet Union gave rise to Russia and some independent republics which are no longer major threats to the United States. Meanwhile, Third World countries began to develop ballistic missiles, constituting new threats even though backward in technological terms. The United States has given notice to Russia in withdrawing from the treaty and will make use of its experience in ABM development to defend itself against missile attacks from the Third World countries.

Key Factors in the Congressional Foreign and Security Policymaking and Its Post-Cold War Features Ni Feng (22)

The U.S. Congress is an important policymaking body in foreign and security affairs and has been playing an even bigger role in this field since the end of the Cold War. This article identifies five key factors that exert influence on the Congressional decision-making process, namely the leadership, the leading role, the interest groups, the public opinion, and party politics and organizations. To get a deeper understanding of U.S. foreign and security policies, the article focuses on the new

political features in the post-Cold War era.

A Shadow of “Blue Team” over G. W. Bush’s China

Policy Zhang Ruizhuang (40)

The “Blue Team,” which emerged in American political circles around the time when G. W. Bush became U.S. president, is an origin of the adverse current in U.S. Congress and news media against China and a force that has driven Bush’s China policy to a hardened line. On account of its wide social basis and gigantic political energy, the Blue Team’s harmful influence on the China-U.S. relationship should not be underestimated.

The Rise and Fall of the “Revisionist” View of Japan

in the United States Yu Tiejun (57)

The article starts from the investigation of the rise and decline of the American “revisionist” view of Japan in the late 1980s and early 1990s and its influence on America’s Japan policy, especially the trade policy. The article then explores the role of perceptions in international policies and the relations between perceptions and power. While recognizing the importance of perceptions, the author argues that perceptions can be better understood only through the actual situation in the power equation, because the change in the balance of power often conditions the ground for political views to play their role. The interaction between power and perception provides a key to better understanding the U.S.-Japan relationship in recent times.

The Control of Healthcare Costs

in America Zhang Qilin (70)

The healthcare system of the United States is the most expensive throughout the world. Based on the ideas of management and competition, the American government and private sectors have adopted many measures to control the escalating costs since the 1970s. But the effect is not satisfactory. Cost curtailment is still one of the major tasks of the American healthcare reform.

Freedom of Expression: The Speech-Action Dichotomy

in the case of U . S . Supreme Court s Principles
Regarding Flag Desecration Shao Zhize (82)

With constitutional disputes in cases of flag desecration as the main point , this article discusses the speech-action dichotomy in the American freedom of speech . On what conditions action can be put under equal constitutional protection as oral speech , or is equal to oral speech , and on what conditions action can not be , the Supreme Court has been wavering . The justices introduced the concepts of symbolic expression , speech-plus , and expressive conduct to deal with different lawsuits related to the first amendment of the Constitution and finally reached a clearer norm in the “Texas vs. Johnson” case of 1989 .

Church-State Relations in Colonial

America Zhang Hongju (96)

Owing to the great complexity of the religious situation in the time of colonial America , there are divergent views among scholars of the then church and state relationship . In accordance with their religious legislations and practices , the colonies can be grouped into three categories . The first category includes those colonies that practiced the separation of the church from the state and the freedom of religion . The second incorporates those which affirmed the Established Church of England as their official religion . The third is the territory in northern New England where most settlers were puritans .

REVIEWS

The Economic “Iron Curtain” : Comments on American
Cold War Strategy And China Committee , COCOM
(1949 - 1994) Liu Fangmin and Zhang Minjun (109)

Racial Issues in the Post-Civil Rights Era : Thoughts
on Reading Race Matters by Cornel
West Wu Xinyun (117)

Education That Extinguishes Civilization : Comments
on Education for Extinction : American Indians
and the Boarding School Experience , 1875 - 1928 ,

by David Wallace Adams	Cai Yongliang	(127)
A New Order in an Old System : Comments on Institution , Strategic Restraint And Persistence of American Post- War Order by G. John Ikenberry	Mu Jianfeng	(136)
The United States and East Asia : Comments on Dual Containment : The Eisenhower Administration s East Asia Policy	Wu Zhengyu	(144)

ACADEMIC ACTIVITIES

Reviewing the History and Looking forward to the Future : A Symposium held by the Chinese Association for American Studies and the Institute of American Studies to Celebrate the 30th Anniversary of the Shanghai Communiqué	Ni Feng	(147)
Reexamining the Normalizing Process of Sino-U.S. Relations : An International Symposium on the Normalization of Sino-U.S. Relations ,1969 - 1979	Wang Qiaorong	(150)
New Books		(155)
Editor s Note		(160)

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

反导条约与美国的反导计划

吴 展

[内容提要] 本文对半个世纪以来美国的反导技术研制及反导计划进行了初步探讨。由于反导技术复杂,一时难以取得进展,所以 30 年前美国和苏联签订了反导条约,停止了反导部署,但其研制工作却一直在继续。此后美国曾开展多种研究,但由于要求过高,产生了好高骛远、不切实际的问题。前苏联解体后,俄罗斯国力削弱,不再对美国构成重大威胁,而一些第三世界国家却在研制导弹,被美国看成威胁。现在美国利用几十年在反导上的经验,集中力量首先对付第三世界的导弹问题。

关键词 美国外交/军事战略/反导条约

2001 年 12 月 12 日美国总统乔治·W·布什宣布由于限制反弹道导弹条约(简称反导条约)妨碍了美国的反导研制,美国将于半年之后退出该条约。为什么美国要退出这个条约呢?

反导条约的历史

反导条约是 1972 年美国和前苏联之间签定的一项武器条约,全名是“美国和苏联之间关于限制反弹道导弹系统的条约”。签定条约的目的是除了已经部署的少量反弹道导弹系统外,双方都不要再部署更多的这种系统。为什么当时的两个超级大国会签订这样的条约呢?这要从历史上讲起。

美国和前苏联两国自从五十年代开始研制弹道式导弹时起就已开始研制反弹道导弹了。由于弹道导弹像炮弹一样沿着弹道飞行,速度达到每小

时几千到两万多公里,无法像飞机那样用高射炮去打,或用飞机去攻击,就是使用防空导弹也会因为目标的速度太快而不能奏效,所以必须单独研制反弹道导弹的武器。美国国防部在五十年代初对许多种反导方案进行了研究,于1955年确定从陆军的奈基型防空导弹发展反导是可行的,于是开始奈基宙斯(NIKE-ZEUS)反弹道导弹系统的研制,并于1959年开始型号试验。后来由于对所用的技术不够满意,尽管已经进行了不少试验,还是在1963年放弃了这个型号。新型号先叫做奈基-X,其主要的改进有两点。一是把原来的大气层外单层拦截改为大气层内外两层拦截。大气层外拦截导弹用原来的奈基宙斯改进而成,称为斯巴坦(Spartan)导弹,射程约达1000公里,采用百万吨当量的核战斗部;大气层内增加了斯普林特(Sprint)导弹,射程32-48公里,使用千吨级当量的核战斗部。二是改变雷达天线,把反应速度慢的机械转动抛物面天线改为无线电相位控制扫描的相控阵天线。

后来这个反导武器系统经过多年的研究试验和改进,名称先改为哨兵(Sentinel)系统,后又改为卫兵系统(Safeguard),任务是保卫美国几十个大城市和放置于地下井内的洲际弹道导弹,计划在美国本土设立12个防区,每个防区设立雷达,拦截导弹和计算机。由于这种反导武器系统还对付不了当时苏联的进攻导弹,于是美国就把卫兵系统说成是对付中国的核武器,其实当时中国刚刚进行了首次核爆炸试验,还没有能打到美国的导弹。之所以对付不了苏联的导弹,主要是由于以下几个原因。

(1)卫兵系统的拦截效率不高,在大规模核导弹袭击下保卫城市的作用甚微,因为仅漏过少数弹头,就足以造成极大的伤亡和破坏。它对保卫进攻导弹地下井虽有一定的作用,但用加固地下井或增加其数量的办法来提高进攻导弹的生存能力则更为经济。

(2)在大气外不能对付先进的突破防御的措施,如随进攻导弹施放大量雷达轻诱饵和假目标,反导雷达将很难在目标云中识别出真弹头。进入大气层后,由于阻力大、重量轻,那些诱饵和假目标落在后面,从而能识别出来,但此时已近地面,拦截困难。

(3)固定的反导雷达易遭破坏,暴露的雷达天线不太坚固,在核爆炸下很难保全。如对方实施先遣核爆炸,形成人工电离层,就会使雷达无法观察。

当时的苏联也在研制反导系统,他们在首都莫斯科周围建设了一个被美国称做橡皮套鞋(Galosh)的反导系统,也是用导弹来反导弹。其设备与技术虽与美国的不尽相同,但大体上是类似的,也遇到类似的问题,效率不高。

1960年代末、1970年代初美国和前苏联谈判战略武器的限制和裁减问题。当时双方都已有了约两千枚战略进攻武器(包括洲际弹道导弹、核潜艇导弹和远程轰炸机核炸弹)。作为进攻武器,这个数目已经足够,甚至超过了,但是由于有了防御性的反导武器,尽管其效果有问题,对方却不清楚,所以必须增加进攻武器来对付。因此不限制反导武器,就很难限制进攻武器。由于反导武器在技术上难度很大,短期内难以过关,所以双方看法一致:只有对反导加以严格限制,才有可能对进攻武器作出限制的规定。经过艰苦的谈判,双方在1972年5月签定了《美苏关于限制反弹道导弹条约》和《美苏关于限制战略进攻性武器的某些措施的临时协定》。

条约规定双方都可以建设两个反导系统,一个建在以首都为中心的150公里半径圆圈内,另一个建在包含洲际弹道导弹发射场的150公里半径圆圈内。每个发射场都只许部署不超过一百枚反导拦截器,和若干部配套的雷达和计算机等设备。试验靶场所需的设备则不受这项规定的限制。1974年两国又签署了这个条约的一项议定书,规定双方都只保留已建的一个反导系统,另外还没建的一个就不建了,即苏联只保留莫斯科的反导系统,而美国则只保留导弹发射场的那一个。条约还规定双方都不得从事海基、空基、空间基或移动陆基的反导系统的开发、试验或部署。这就是说双方都认为反导系统短期内没戏,可以停下来,以便就进攻武器达成协议。而关于限制进攻武器的临时协定则规定双方都把当时已有的战略进攻武器维持数量基本不再增加,有效期为五年,双方在此期间要进行谈判,以便就更全面的限制措施达成协议。与此临时协定相比,反导条约是长期性的,当然也可以退出,但须在六个月以前通知对方。反导条约和临时协定的谈判过程称做第一阶段限制战略武器谈判(Strategic Arms Limitation Talks I,

SALT I)。条约签定后,美国觉得已建在导弹发射场的那个反导系统没有用,就把它撤除;而苏联则保留其莫斯科反导系统,并不断改进。

至此反导的谈判已经结束,下一步的任务是继续谈进攻型战略武器的问题。多弹头分导技术的出现增大了谈判的难度。双方终于在1979年达成了协议,签署了《美苏间关于战略进攻武器的条约》。条约规定:每方的战略核武器运载工具(洲际弹道导弹、潜艇弹道导弹、重型轰炸机和空地弹道导弹)总数不超过2250件,其中装载多弹头分导弹头的不得超过1320件(包括洲际弹道导弹820枚、潜艇导弹和空地导弹380枚、重型轰炸机120架)。这项条约就是第二阶段限制战略武器谈判(Strategic Arms Limitation Talks II, SALT II)的主要内容。在条约签定之后,原苏联武装入侵阿富汗,因此美国国会没有批准,致使条约一直未能正式生效。尽管两国都公开声明要遵守条约,但实际上都有些突破。

这些进攻弹头已经远远超过了相互毁灭的需要,为什么还要签个条约不再增加数量呢?因为双方弹头数如果差别较大,弹头多的一方首先进攻对方的战略进攻武器,就有可能把它们大部分击毁,使对方还手无力,从而可以在下一步用余下的较多弹头来摧毁对方的城市和战略目标。因此双方都要一方面把导弹隐蔽起来或保持机动,让洲际弹道导弹进入地下井或经常在路上移动,让导弹核潜艇尽量出海少滞留港内;另一方面又要尽量提高反应速度,在对方导弹到达之前把导弹发射出去。这样一来,只要双方关系不好,就会经常处于紧张状态之中。这在核战略上叫做“相互确保摧毁”,(Mutual Assured Destruction,缩写MAD正好就是疯狂的意思)。双方只要打起核战争,就都没有防御能力,都会遭到毁灭。所以几十年来双方都不敢发动核战争,当关系紧张到一定程度时,总有一方做出让步使关系缓和下来。

反导条约签定以后,是不是反导弹技术的研究从此就停下来了呢?双方反导弹的研究和试验都未停止,都希望有朝一日能研究出有效的反导武器。在研制和部署卫兵系统的六七十年代,美国每年花在反导上的钱大约是30-50亿美元,如果不停止部署,所花费的数量还会增加。签定反导条

刘华秋主编:《军备控制与裁军手册》,国防工业出版社2000年第1版,第126-129页。

刘华秋主编:《军备控制与裁军手册》,第130-131页。

约后,美国的反导经费减少到几亿到十几亿美元,用于研究和试验。可见美国并不打算放弃反导系统,而只是由于当时的卫兵系统满足不了要求,而不得不签订一个停止部署反导的条约,以求在战略上保持稳定,而条约并没有规定禁止继续研究反导武器。前苏联也是这样,在条约的基础上也在不断改进其莫斯科防区的反导系统。

“星球大战”

1981年,一位美国退休将军丹尼尔·格雷厄姆提出了一份“高边疆计划”,建议在空间部署反导武器,在进攻导弹的主动段、中段和末段分别进行打击。在这前后,美国的“氢弹之父”爱德华·特勒建议研究“第三代核武器”,即能产生强大的X射线足以摧毁进攻核弹头的核武器。也许是由于这样一些人的提议,也许是由于自己也有这种幻想,美国当时的总统罗纳德·里根经过两、三年的研究和考虑之后,于1983年3月公开向全国发表了一篇“战略防御计划”(Strategic Defense Initiative, SDI)的演说,要求经过全面而且深入细致的努力,制订出长期的反导武器研究开发计划,以便完成消除战略核武器造成的威胁的目标。由于当时反导武器尚未研制成功,所以里根政府制定了一个研究开发计划,用五年时间,在1989年完成研究开发,然后进行试验和部署。当时美国新闻界把这项颇具想象力的计划称为“星球大战”——当时一部科幻影片的名字。

这项计划把武器系统按拦截位置分为五段。第一段为助推段(Boost Phase),即导弹起飞后主、次级发动机点火的那一段,可以用红外线来发现和跟踪目标,并控制反导弹去拦截。第二段为后助推段(Post-Boost Phase),即主、次发动机熄火脱落后后助推发动机点火,将弹头逐个推入各自的轨道,时间大约在发射后一百多秒到二百多秒。第三段为中段,即弹头在大气层外无动力飞行段,时间长达二三十分钟。第四段为再入段,即弹头逐个再入大气层,受空气阻力而产生高温,最后落于地面,时间约一百多秒。

Sanford Lakoff and Herbert F. York, A Shield in Space? Technology, Politics, and the Strategic Defense Initiative (Berkeley: University of California Press, 1989), pp.7 - 14.

Sanford Lakoff and Herbert F. York, p.92.

所使用的摧毁目标的武器系统有三大类：一是以地面雷达引导的、带有核弹头的地面反导导弹；二是地面或空间发射的、以碰撞动能摧毁目标的动能武器(Kinetic-Energy Weapons, KEW)；三是地面或空间发射的定向能武器(Directed-Energy Weapons, DEW)，即以强力电磁波束(如红外线、可见光或X射线等)和高能带电或中性粒子束(如电子束、质子束、离子束、中性原子束等)来摧毁目标的新式武器。此外还有多种测量跟踪系统，如助推段探测跟踪系统(红外)、空间探测跟踪系统(光或电)、空载光学系统(红外或激光)、末端成像雷达、中性粒子束(用于区分真假目标)。

反导发展到了这一步，可以说是形成了一个很庞大的系统，好在它仍不过处于研究阶段，还没有形成真正的武器系统，每年还不过花费三四十亿美元而已。发展到这么大是否与反导条约有矛盾呢？该条约包含这样的内容：

第二条

1. 就本条约的目的而言，反弹道导弹系统是用于对付飞行轨道中的战略弹道导弹或其部件的系统，目前包含：

(a) 反弹道导弹拦截导弹，即按反导任务建造和部署的或以反导方式试验过的拦截导弹。

(b) 反弹道导弹发射装置，即建造和部署以发射反弹道导弹拦截导弹的发射装置。

(c) 反弹道导弹雷达，即按反导任务建造和部署的或以反导方式试验过的雷达。

第五条

1. 每一方都不从事海基、空基、空间基或移动型陆基的反弹道导弹系统或部件的开发、试验或部署。

双方同意的说明 D

为了保证实现除如本条约第三条所规定外不再部署反弹道导弹系统及其部件的义务，双方同意，在未来如基于其他物理原理并包含能取代反弹道导弹拦截导弹、反弹道导弹发射装置或反弹道导弹雷达的部件被创造出来，对这类系统及其部件将按照条约第十三条进行讨论，并按条约第十四条达

成协议。

从以上条文可以看出,反导条约只允许部署一定数量固定的陆基拦截导弹、发射装置和雷达;不得开发、试验或部署海基、空基、空间基或移动陆基的反导系统;当出现第三条规定(规定反导系统场地、拦截导弹、发射装置和雷达的数量及位置等)之外的依据其他物理原理创造出的能取代现有设备的反导系统时,如何加以限制应进行讨论。这就是说,条约所允许的东西只有地面的拦截导弹、发射装置和雷达,别的东西都不能搞。但是到了1980年代,美国在反导系统上的研究已远远超过了这个范围。反导条约虽不禁止研究,但研究总不能无限制搞下去。

1987年美国国务院的法律顾问亚伯拉罕·索法尔(Abraham D. Sofaer)就双方同意的说明D提出了三种说法。第一种是“严格的”说法:今后一切反导系统都必须是第二条所述那种样子,因此将来开发的新系统(已进入外场试验,而不仅仅是在高级研究的初级阶段)只能是固定的陆基反导系统。第二种是“广义的”说法:允许开发取代现有反导技术的新技术,但在协商一致以前不得部署。第三种“更广义的”说法是:双方如果讨论了新技术问题,但对部署的限制不能取得一致意见,则可以部署。他认为按第二种“广义的”说法比较合适。

实际上只有“严格的”说法是同条文一致的,因为双方同意的说明D指的是固定陆基反导系统,而不能用其他反导系统来取代。即使按美国的说法行事,美国也不得开发或试验海基、空基、空间基或移动陆基的反导系统(美国当时研究的新技术中这种技术很多),但是在研究中需要进行外场试验,在开发中也需要进行外场试验,前者允许而后者则不允许,而两者常常很难区分。对美国来说,反导条约是永久性的。由于反导技术过不了关,不签条约又限制不了进攻性核武器,所以不得不签条约。但一旦反导技术过了关,就必然会要求修改条约,甚至废除条约。

到1989年初里根总统下台,乔治·H·布什继任美国总统,“战略防御计划”已经执行了近五年,年研究经费达到40亿美元,关键技术如强激光、X射线、粒子束等可以说没有一样是过了关的。虽然美国在地面发射的拦截导弹技术方面有些进展,尤其是在利用红外线制导以改善大气层外难以分

辨大量假目标方面,但是大部分研究课题都难以取得进展。正在这个时候,加利福尼亚州的劳伦斯·利弗莫尔实验室(Lawrence Livermore Laboratory)报告说他们正在研究一项叫做“智能卵石”(Brilliant Pebbles)的技术,即把大量带有小型发动机、红外雷达、计算机、战斗部的小型卫星送入轨道绕地飞行,在某一地域随时都有一个小型卫星能够独立地攻击来袭弹头。这受到总统的赏识,成为“战略防御计划”第一期中的一个主要项目。

1989年底苏联解体,实力大为削弱,对美国的威胁已远不及过去那样严重。而另一方面,弹道导弹在第三世界逐渐扩散,使得这种武器成为美国的心腹之患。1991年以美国为首的多国部队在与伊拉克的作战中遭到了伊军的近程弹道导弹攻击,美军虽用“爱国者三型”防空导弹进行拦截,但效果不十分明显。当年,美国政府把“战略防御计划”的重点转向“对付有限打击的全球防御系统”(Global Protection Against Limited Strikes, GPALS),这实际上意味着计划的重大调整。

这个新的系统由三个部分组成。一是全球导弹防御系统,它是部署在空间和近地轨道上的天基防御系统,主要用于在空间和导弹助推段、后助推段进行拦截。二是国家导弹防御系统(National Missile Defense, NMD),它是部署在美国本土的陆基弹道导弹系统,主要用于在飞行中段和末段拦截攻击美国本土的中、远程弹道导弹。三是战区导弹防御系统(Theater Missile Defenses, TMD),它可以机动部署到世界各地,在飞行末段用近程拦截导弹拦截中、近程弹道导弹。

回到现实

1993年比尔·克林顿继任美国总统后,对冷战后的世界形势作了进一步的分析,把反导弹计划作了较大的调整。他正式宣布停止“战略防御计划”,代之以“弹道导弹防御计划”(Ballistic Missile Defense, BMD)。由于“智能卵石”等课题困难甚多,一时难以过关,而且俄罗斯也远不如以前强大,所以把它们列入非重点的远期研究项目“先进反导技术”中去。并把比较容易研制成功的而且较为实用的“战区防御系统”列为重点,把“国家防御

系统”放在第二位。

美国的战区导弹防御系统可分为三大部分：一是低层防御系统(Lower-Tier Defenses)，二是高层防御系统(Upper-Tier Defenses)，三是助推段防御系统(Boost-Phase Defenses)。

低层防御系统是原来防空导弹系统的改进，用于对付射程3000公里以下的中、近程弹道导弹，包括改进的霍克(Improved Hawk)防空导弹、爱国者 PAC - 2(Patriot PAC - 2)型导弹防御系统、爱国者 PAC - 3(Patriot PAC - 3)型导弹防御系统、海军区域防空系统(Navy Area Defense)。前两者早已完成，爱国者 PAC - 3 即将定型，而海军区域防空系统则已于最近被撤消。高层防御系统主要是拦截射程达3000 - 5000公里的弹道导弹，包括战区高空区域拦截系统(Theater High-Altitude Area Defense, THAAD)和海军全战区防御系统或称舰载高层防御系统(Navy Theater Wide Defense, 或 Navy Upper Tier)。这两个型号都在研制试验中，可能在2008年以后完成。助推段防御系统是在进攻导弹点火期间进行拦截，在这个时间多个弹头和大量假目标尚未投放，打击的效率很高，而且此时发动机仍在点火，攻击比较容易。但是问题在于助推段的时间很短，而且离开大气层以前的那一段也很难跟踪，有效的区段是大气层外的几分钟时间。美国所采用的武器是大型747运输机装载的气体激光武器，由于这种武器以光速发射，所以有利于在很短时间内击毁目标。但是由于目前激光武器的能量有限，没有更大型的激光器，所以飞机必须飞到距导弹只有几百公里的地方，才能够击毁目标。因此对于从内陆发射弹道导弹的大国，无法用这种拦截方式来攻击其助推段。这种激光武器要到2007年之后才有可能部署。

从以上情况可以看出，低层防御系统是随部队移动的大气层内的反导武器，虽然也会遇到假目标的干扰，但可以通过大气过滤的办法来清除假目标。高层防御系统主要是拦截大气层外的中程弹道导弹，在大气层外必然会遇到雷达假目标的问题，因此在这个系统中同时采用了雷达和红外两种探测手段，有利于绕开假目标的干扰。高层防御系统还有一个问题，就是如何与拦截洲际弹道导弹划界的问题，也就是如何与反导条约划界的问题。反导条约指的是拦截洲际弹道导弹，而不是中程弹道导弹，但是这个条约没

有就如何划分的问题做具体的规定。1997年,美国与从前苏联分裂出的俄罗斯、白俄罗斯、哈萨克斯坦、乌克兰(与原苏联的导弹问题有关)等五个国家签定协议,允许部署高层防御系统,只要在试验中及在系统中其拦截导弹的速度不超过3公里/秒,目标导弹的速度不超过5公里/秒,以及目标导弹的射程不超过3500公里。这样划分并不精确,因为不超过那些指标,不等于高层防御系统就完全没有对洲际弹道导弹的拦截能力,或者说就不能改进到有这种防御能力,但是战略导弹和战区导弹总算是大体上分开了。

国家导弹防御计划是美国正在研制的战略导弹防御系统,用以拦截处于大气层外飞行中段的来袭弹头,以保护美国五十个州免受弹道导弹的威胁。为美国本土提供弹道导弹防御,并不是1990年代美国的首创,而是自五六十年代起美国经过了研制“奈基·宙斯”、“卫兵”、“战略防御计划”、“对付有限打击的全球防御系统”等一系列阶段,吃一堑长一智,少了许多幻想,在完成任务方面现实得多了。另一方面,俄罗斯已比前苏联大为削弱,已经没有像过去那样强大的威胁力量,因此美国也不必再那么认真地考虑它了。美国现在主要考虑一些第三世界国家在不久的将来有可能获得或发展的远程弹道导弹。由于这种威胁还不太确定,所以与战区导弹防御相比仍放在较次要的地位。

国家导弹防御计划主要靠地基拦截器在大气层外击毁目标。用什么控制拦截器飞向目标呢?如果用弹上雷达则不但误差较大,而且如果在外空放上几千几万镀铝玻璃丝和轻气球等大量雷达的假目标,很难与真弹头识别开来。采用了弹上红外线,不但精确度高到能够直接撞上目标,而且还能测量真、假目标的温度差别。真、假目标的体积和重量不同,散热快慢不同,在外空虽然速度相同,但温度却变得不一样,从而有可能区分真假。当然对方仍可能做低温度的真弹头,也可以做高温度的假弹头,或者将假弹头加重,但这毕竟比一般雷达假目标难做,对一些第三世界的国家来说并不是一件容易的事情。

国家导弹防御计划主要包含地基拦截器、改进型预警雷达、X波段雷达、天基红外系统及作战管理等设备系统五个部分。地基拦截器是武器部

分,以直接碰撞方式来摧毁来袭的弹道导弹弹头,它由一个助推发动机和一个外大气层杀伤飞行器组成。助推发动机把外大气层杀伤飞行器送上拦截轨道。杀伤飞行器通过红外线跟踪抓住目标,并精确地飞行,直接撞毁目标。改进型预警雷达,用于对来袭弹道导弹的弹道初段进行探测、跟踪和计算,并向拦截导弹提供数据。X波段雷达,是一种多功能的地基前沿部署雷达,对来袭弹头进行精确跟踪、识别和杀伤效果评估,有分辨真假弹头的能力。天基红外系统,用于为国家导弹防御系统提供精确的预警及跟踪信息,部署在地球的底轨道,能对来袭导弹进行全程跟踪,大大扩展作战空间,只要目标一进入X波段雷达范围,即可拦截。这个系统目前尚在研制阶段。作战管理、指挥、控制及通信系统将武器的各个组成部分连接成一个整体,掌握情况、制订作战计划并接受北美航天司令部的指令。

俄罗斯对这件事情虽然不太满意,但美国国家导弹防御计划毕竟对付不了它。它不会因此就不与美国谈判裁减核武器和进攻导弹了,但是对中国来说问题就比较多。美国说国家导弹计划是针对朝鲜、伊朗或伊拉克的,但是中国的洲际弹道导弹数量也不多,能对付那些国家的也就能够对付中国。

当时的问题是美国的国家导弹防御计划还没有完成。民主党的克林顿政府想把这项计划搞得稳一点,遭到了共和党占多数的美国国会两院的猛烈攻击。他们根据某些情报认为美国正在受到一些国家越来越大的导弹威胁,而克林顿政府太软了,没有积极地加以对付。于是在国会的压力下,美国加快了国家导弹防御计划的研制进度。1996年美国加快了研制的步伐,计划用三年时间解决这项计划所需的各种技术,在1999年进行总体试验,如果成功,并做出了部署的决定,将在三年内完成部署。这就是“3+3”的方案。

1998年7月,美国现任的国防部长拉姆斯菲尔德当时领导一个专门小组评估导弹威胁。他得出结论说,美国面临“流氓国家”远程导弹的威胁之前是“很少或不会得到警告的”。就在他的结论一公布,朝鲜就于当年8月

朱成虎、赵子聿:《当代美国军事》,第283-287页。

“Rumsfeld Panel Releases Report on Missile Threat to U.S.,” *Arms Control Today*, June/July, 1998, pp.28-33.

试射了“大浦洞一号”远程弹道导弹。这次试射是在原二级导弹上加一个三级以发射卫星,据说卫星未发射成功,如作为导弹则可达到约3500公里。美国中央情报局分析,朝鲜只需要几年时间,就能完成“大浦洞二号”,其射程可能达到6000公里,可以打美国的夏威夷和阿拉斯加。即使照这样分析,朝鲜离真正打击美国还差得很远,何况其三级火箭的有效载荷很小,不足以造成较大的破坏。尽管如此,拉姆斯菲尔德的报告结论和朝鲜的卫星发射,两者相继发生,彼此映证,给了美国人较深的印象,好象真要大难临头了。

在这样的情况下,1999年1月,美国国防部宣布对国家导弹防御计划进行调整,不但大量增加了其经费,而且还放弃了原来的3+3方案,把部署时间从2003年推迟到2005年。因为原来计划时间太紧,难以完成任务。

国家导弹防御计划的飞行拦截试验共计划进行19次。第一次在1999年10月2日成功地拦截了目标。第二次在2000年1月18日失败,红外设备失效,未能跟踪目标。第三次在2000年7月8日,拦截再次失败,因为外大气层杀伤飞行器根本没有分离出来。由于开始的试验不太顺利,美国总统克林顿的任期已接近第二任的末尾,很快要下台,所以他把是否部署的决定交给他的下一任去办。

最后的冲刺

美国是否部署国家导弹防御系统主要取决于以下四个方面:是否面临威胁;是否有足够的资金;技术上是否做好了准备;反导条约如何考虑。

过去美国总是面临着导弹的威胁。在美苏争霸时期,双方都拥有大量的战略弹道导弹,但是都停住了反导的脚步没有发展下去。这是因为反导不起作用,有了它不但没有好处,反而会增加进攻的弹道导弹的部署数量。现在苏联已经解体,剩下的俄罗斯的力量已大不如前,再不能与美国平起平坐,美国已没有怕它的必要了,对其他国家美国更无须担心。在资金上问题也不大,只要有必要,这笔钱美国人花起来是没有多大困难的。现在美国是

“N. Korea Launches Staged Rocket that Overflies Japanese Territory,” Arms Control Today, August/September, 1998, pp.28 - 29.

不是面临着威胁？俄罗斯和中国的洲际导弹可以打到美国。印度和朝鲜等的导弹正在向中程和远程发展，今天虽然一时离美国还远，但是美国现在也还不能真正实现反导技术，还需要花费时间。最后，美国研制与部署反导如果与反导条约发生矛盾，而且修改条约的企图实现不了，它就会毫不犹豫地废除条约。

2001年初乔治·W·布什继任美国总统，非常积极地搞反导。2001年7月14日美国又进行了一次飞行试验，虽然一部关键雷达在软件上出了一点毛病，但是外大气层杀伤飞行器还是击中了目标，可以算是基本成功。同年12月3日，第五次试验，又顺利地击中了目标。连续两次试验成功，大大地提高了小布什总统从事国家导弹防御计划的信心。其实前两次失败主要是部件出了点毛病，改进了就好了，并不是什么根本性的问题。这与从事战略防御计划时的情况很不一样，那时的绝大部分课题都纯属预研性质，把握不大。

即使是后来出了“9·11事件”也没有降低美国人对实现这项计划的热情，因为他们认为朝鲜的导弹虽然远没有成功，但国家导弹防御计划也差得远，不早点动手到时候会来不及。朝鲜的导弹将来能打到美国，虽然不见得会很准确，当量也不会很大，但是美国人居住很分散，并不是集中在大城市里，随便一打就很容易打到居民区，美国人又很怕打，所以他们支持抓紧搞国家导弹防御计划就不足为奇了。

2001年12月13日小布什总统正式宣布退出1972年与苏联签署的反导条约，这项存在了近30年的重要的军控条约就此结束了。美国如只是为了进行试验暂时不退出也可以，它可以在原来的夸贾林岛试验场上进行试验，如果觉得一个试验场不够用要在阿拉斯加增加一个试验场也是可以的。反导条约1978年增补的一项共同声明规定双方都可以增加一处新的试验设施。但是美国要在离开本土的阿拉斯加建设若干个地下井，并利用海军舰只的雷达来进行试验则是反导条约所不允许的。反导条约只允许在首都或导弹发射场部署100枚拦截导弹，不允许利用海基雷达来进行试验。美国原来打算与俄罗斯一道退出条约，但是俄罗斯不同意，它只想修改条约，于是美国便决定单独退出。由于条约规定，决定退出需在半年前声明，而美国在2002年上半年就要进行这种建设，所以在2001年底宣布退出。

俄罗斯现在没有力量同美国在反导武器上展开竞争，不可能制止美国

发展反导武器,也无力增加进攻型弹道导弹以压制美国的反导武器,而且反导武器现在暂时对付不了俄罗斯的进攻型弹道导弹。例如俄罗斯的白杨-M洲际弹道导弹可以使用平直轨道,大部分时间在大气稠密层飞行,而美国的国家导弹防御系统则只能在大气层之外发挥作用,无法进行拦截。另一方面,俄罗斯因为经济困难,无法维持庞大的核武库,需要美国支持把核弹头大量减少到一千多个。在这样的情况下,反导条约自然没有了约束力量,美国觉得对它不利,就会加以废除,与30年前相比是此一时彼一时了。

美国打算初步在阿拉斯加州的格里利堡(Fort Greely)建五个反导地下井,在该州的科第亚克(Kodiak)岛建立两个反导地下井,对该州东端谢米亚(Shemya)岛上的丹麦眼镜蛇雷达(Cobra Dane,原用于探测前苏联洲际弹道导弹落地点的相控阵雷达)加以改造以用于反导,并建设其他一些通讯和指挥控制设备。从这些建设看,美国是打算一边试验、一边建设。看来是想加快进度,还没有试完就进行建设,有可能造成浪费,但为了快一点也顾不得那么多了。这是国家导弹防御计划的第一阶段,准备部署100枚反导拦截导弹,计划在2005年完成,现在看来有问题,不一定能完成。第二阶段的部署打算放在美国大陆西北角的北达科他州的大福克斯市(Grand Forks),即30多年前建立反导基地的地方。那里也将部署100枚反导拦截导弹,并于2010年完成。

战区导弹防御计划和国家导弹防御计划目前都还在开发过程中,尚未完成。后者的问题更多一些,但由于所使用的技术都较为成熟,虽会遇到一些困难,但不是办不到的,而且目前美国的作战对象都是欠发达国家,不会有很先进的应付措施,所以更高级的反导武器可以等这一步完成之后再行开发提高。目前的局势给了美国一个发展反导的机会。

半个世纪以来的导弹核武器和反导弹的历史说明一个问题:攻与防虽然历来是基本均衡的,但在这个问题上却是一面倒的,有了矛却长时间没有盾,导弹核武器占统治地位,反导弹却发展不了,甚至于订个条约来加以限

弗拉基米尔·别洛乌斯:《俄罗斯有对应措施》2002年1月31日,俄罗斯新闻社专稿。

Lisbeth Gronlund & David Wright, "The Alaska Test Bed Fallacy: Missile Defense Deployment Goes Stealth," *Arms Control Today*, September 2001, pp.3 - 9.

制。这是因为核武器太强大了,导弹极难防御,你搞了一点反导武器,所起作用有限,人家却能增加更多导弹核武器使你处于更不利的地位。在美苏争霸的历史情况下,形成了攻强防弱的局面,这样的局面也使得大战多年来得以避免,因为双方都只能打而不能防,打下来双方都会毁灭,这种处于恐怖之下的和平维持了大约半个世纪。现在一些小国也在跃跃欲试要搞导弹核武器,就是想在与大国说话时处于更有力的地位。美国怕那些小国,尤其是那些与美国敌对的小国加入导弹核武器国的行列,因为它到目前为止尚无对付的办法。“9·11事件”后虽然出现了新情况,美国的敌人不一定非要用导弹核武器来对付它,派人潜入美国也可以造成极大的破坏,但是并不能排除使用导弹核武器的可能性,反而使美国政府在导弹核武器问题上得到更多美国人的支持。

我们更加关心的事情是美国的国家导弹防御系统是否针对中国?尽管美国一再声称:NMD不针对中国,而是针对朝鲜、伊拉克等所谓“无赖国家”,但众所周知,中朝国土毗连,山水相依,很难说防御对着朝鲜而不对着中国,而且目前中国的洲际导弹数量不多,因此,无论美国人怎样说,也说不清。

此外,美国会不会把反导弹系统中的战区导弹防御系统发展到台湾去?台湾就这个问题同美国谈论过,但美国尚未做出决定。台湾现在有一些爱国者 PAC - 2 导弹,主要是防空用的,在反导方面作用不大,而且还需要卫星及预警等其他一些方面的配合,所以目前台湾没有太大的反导弹能力。将来它可能向爱国者 PAC - 3 发展,也可能对高层防御系统感兴趣,但是这方面的陆上和海上系统美国现在尚未试制成功,还不可能购买。不过,我们要注意美国的动向,防止它把战区导弹防御系统弄到台湾去,干涉中国的内政。面对着强大的、并不总是友好的美国,我们必须时刻保持着高度的警惕。

吴展 :中国社会科学院美国研究所研究员

影响国会外交及安全决策的关键因素及冷战后的新特点

倪 峰

〔内容提要〕在外交及安全政策领域,美国国会是一个重要的决策主体。冷战结束后,国会在这—领域的作用进一步提升。本文从领导能力与领导作用、利益集团、舆论、党派政治和机构五个方面分析了影响国会决策的关键因素,并重点探讨冷战结束以后这些方面出现的新特点,以求对美国的外交及安全政策进行更全面、更深入的透视。

关键词 美国政治/国会/外交及安全政策/领导能力及作用/利益集团/舆论/党派政治/机构

美国政治学家罗伯特·达尔曾经指出:“在美国政治的理论和实践中,并没有一个单一的至高无上的权力中心,而必然是许多权力中心,其中任何一个都不是也不可能是完全至高无上的。”由于存在多个决策主体,美国对外及安全政策的政治在本质上是多元的,国会是其中的一个重要主体。另一位美国政治学家罗杰·希尔斯曼也认为,由于存在着众多的行为者,而它们都试图对相互竞争的目标进行妥协,这样决策就成为一个充满了冲突、妥协和渐进主义的政治过程。为此,国会在参与制定对外及安全政策的过程中自然会受到各种因素的影响和作用,而且国会本身就是各种因素相互

转引自杰里尔·A·罗赛蒂著,周启朋、傅耀祖等译:《美国对外政策的政治学》,世界知识出版社,1997年1月第1版,第511页。

同上,第517页。

作用的一个理想场合。本文将对影响国会外交及安全决策的一些关键因素做一个具体的分析。

一 领导能力与领导作用

我们知道,由于美国政治制度显著的分权特点,多数政策必须通过立法部门和行政部门的互动才能产生,因此,美国总统和国会的领导能力和领导作用,是确保美国外交及安全决策机制能否高效运转的关键因素。以冷战期间的情况来看,总统在这一政策领域往往具有很高的领导能力,并发挥着相当大的主导作用,而国会对这一领域的事务往往采取一种低姿态,并在大多数情况下采取配合的立场。而冷战结束后,在这方面所展现的情景比以前要复杂许多。总统和行政部门在对外及安全政策领域的权力受到了某种程度的削弱,同时,总统也没有拿出一整套面对冷战后新形势并在美国国内能够赢得广泛共识的政策,而国会的作用有所上升,但它似乎并没有作好相应的准备,而且不愿意在一些关键的问题上承担领导责任。下面就总统和国会在这方面的情况分别加以介绍。

1. 总统的领导能力和领导作用

在美国国内,尽管对美国政治过程的分析存在着许多流派,但是在一点上,它们都具有共识,即在对外及安全领域,总统的权力是巨大的,作为行政首脑、三军总司令和头号外交家,他拥有以下权力:任命国务卿、国防部长、参谋长联席会议主席,以及驻外大使等重要官员的权力;与外国政府建立或中断外交关系的权力;最后决定各项重大国家安全政策,如,军事战略及原则、军队规模及构成、重要武器研制及采购等的权力;谈判与签署国际公约和协议的权力,如建立军事同盟的条约、贸易协议以及军备控制协议;负责管理和处理国际危机,采取适当措施有效保护美国国家利益的权力;宣布全国或某个地区处于紧急状态,以克服国内暴乱、自然灾害等导致的危害的权力;按照法律向国外或国内某个州派遣军队的权力;平时命令正规部队参加不致引起战争的军事行动的权力;任命地区集团军司令官的权力;战时统率全军,确定作战企图和决定战线展开等的权力。

参见朱明权:《美国国家安全政策》,天津人民出版社,1996年7月第1版,第一章。

但是,正如希尔斯曼指出的那样,即使总统拥有如此的权力,“要想确保政策的成功,他也必须使他的政策得到一致同意”。也就是说,“为了避免不快,他必须加强对国会不同派别的指导。他同时也必须争取尽可能多的选区、舆论界、利益集团以及那些‘关注的公众’的支持。甚至就在行政部门本身之内,他也必须建立合作与支持,从一部分人那里得到赞同,从另一部分人那里得到默许,并赢得足够的热情来完成某项政策。”希尔斯曼所说的这些,就是总统在制定政策中的领导能力和领导作用。

就冷战结束以后的情况来看,以克林顿总统为例,总统在这方面的记录可以说是良莠不齐。

首先,人们对克林顿在协调行政、立法部门互动的能力所做的评价比较低。在这方面有一些重要的案例。在波黑问题上,政府的政策始终没有得到国会充分的支持。在最初,行政当局告诉国会,巴尔干地区的冲突对于美国的关键利益并没有太大影响;之后,在国会的压力下,在解除对前南地区实施军事禁运问题上犹豫不决,最后,在作出向波黑地区派遣美国部队问题上,没有与国会进行充分协商,并以此争取到国会强有力的支持。另外,在有关世贸问题的谈判中,克林顿向国会申请快速授权的努力,甚至没有获得国会中许多本党议员的支持。

还有,在联合国会费问题上,虽然白宫经过几年的努力,但并没有很好地解决这一问题。开始时,参议院对外关系委员会主席赫尔姆斯,将这个问题与他所提出的将美国新闻署和军控及裁军署合并到国务院的建议挂起钩来,即,如果行政部门不采取这项合并行动,赫尔姆斯及其所领导的参院外委会就不会通过向联合国提供资金的法案。为此,行政部门不得不接受了赫尔姆斯的主张。但此时行政部门在众议院又遇到了麻烦,众议院中的共和党议员提出,应在向联合国的拨款案中加入诸如其费用不能用以资助与堕胎有关的活动的条款,而总统和行政部门则一直无法说服这些议员在这一问题上作出妥协,致使该问题到克林顿任期结束也没有得到满意解决。

而在对华政策上,总统缺乏领导力的现象表现得更加明显,不论是老布

前引书《美国对外政策的政治学》,第517-518页。

Dov S. Zakheim, *Congress and National Security in the Post-cold War Era* (The Nixon Center, Washington, DC, October 1998), pp.17-26.

什还是克林顿 ,都无法说服国会坚定地支持他们所奉行的对华“接触”政策 ,致使国会成为暴露美国国内对华政策分歧的大舞台。其中最典型的案例是 ,国会几乎每年都在有关给予中国最惠国待遇的问题上展开激烈的争论。

与此同时 ,也有一些案例显示 ,总统和行政部门在一些重大问题上发挥了较有力的领导作用。其中的典型案例是北约扩大的问题。自从这一进程在 1996 年启动之时 ,克林顿在这一问题上发挥了至关重要的领导作用 ,克林顿总统本人及重要的政府官员与国会领导人进行了密切的合作 ,致使在参院中形成了一个由民主、共和两党大多数成员参加支持北约东扩的跨党派联盟 ,从而有效地保证了这一政策目标的实现。

2. 国会的领导能力和领导作用

就国会方面的情况而言 ,尽管它是一个由 535 名议员构成的一个复杂的机构 ,代表着美国公众中持各种不同观点、拥有各种不同利益的人群 ,其中也没有一个在外交及安全事务领域发挥统合领导作用的正式机制 ,但国会在这方面被赋予了重要的宪法责任 ,而其中一些居于领导位置的成员和一些在这一领域有着丰富经验和声誉的人士可以发挥重要的领导作用 ,对决策的最终结果产生重要影响。冷战结束之后 ,国会在这方面的表现 ,也与总统一样 ,呈现出成功与失败并存的局面。

在美国 ,一个专门就此问题展开研究的工作小组所得出的一些看法 ,颇具代表性 ,其中的一派意见认为 :“国会成员并不想发挥领导作用 ,因为他们害怕承担责任……除非他们认为没有什么不利后果 ,否则他们不愿意充当领导角色。”“这个体制曾经能够为处于弱势地位的人提供各种各样的有利位置 ,但是现在情况有所不同 ,几乎在所有关键的位置上都缺乏有效率、说话算数的领导人。”同时 ,也有一派认为 ,领导人最终还是出现了 ,有时是在僵局的最后一分钟 ,有时是在人们没有想到的领域。从总体上看 ,一方面 ,一些议员在关键问题上的确发挥了领导作用 ,另一方面 ,国会的领导在外交及安全领域缺乏全局性的目标。

冷战结束后 ,美国国会在重大的外交及安全问题上不能或不愿意发挥领

Stanley Sloan , Mary Locke and Casimir A. Yost , *The Foreign Policy Struggle-Congress and the President in the 1990s and Beyond*(Institute for the Study of Diplomacy , Edmund A. Walsh School of Foreign Service , Georgetown University , 2000) , p.23 .

导作用最突出的表现就是 ,当美国在海外采取军事行动的时候 ,国会采取一种机会主义的立场。一方面 ,国会成员大声质问和批评总统所作出的使用武力的决定 ,另一方面 ,国会又不愿意因为批准或阻止总统的建议而承担相应的责任。这在波黑维和行动中表现得尤为明显。在波黑问题爆发之初 ,国会先是批评行政部门无所作为 ,当美国行政当局作出向波黑派遣美国军事力量参与维和行动决定时 ,大多数国会议员主要因害怕出现严重的伤亡情况而反对行政部门的决定 ,后来由于这项行动进展比较顺利 ,对此的批评声音显著地减少了。总之 ,通过国会在海湾、索马里、波黑以及科索沃等几次美国重要的海外军事行动中的表现 ,可以看到 ,国会都没有坚持宪法赋予它宣战的权力 ,没有对政府在海外军事行动进行认真、全面的评估 ,自我限制了《战争权力法》赋予它的应当为行政部门的军事行动设定某种条件的权力。他们只是就资金问题提出一些询问和质疑 ,或者用“必须支持我们的军队”这样感情用事的言辞来掩饰他们在这些问题上的无所适从。他们考虑最多、美国公众认为具有积极意义的问题仅仅是 ,这样做是否将美国士兵置于危险之中。而关于美国的对外战略、美国的国家利益等具有全局意义的问题 ,他们很少加以涉及和考虑。为此 ,近一两年来美国国内出现了这样的声音 ,认为在克林顿政府期间 ,政府经常性地、有时甚至是无所顾忌地对外使用武力 ,是国会在这方面有意或无意识地推卸责任造成的 ,这削弱了国会已具有的限制行政部门在海外采取军事冒险行动的能力。

当然 ,在其他一些重要问题上 ,国会也还是展现了它的领导能力和领导作用。例如 ,在亚洲和俄罗斯爆发金融危机的时候 ,国会领导人把党派分歧放在一边 ,推动美国政府向国际货币基金提供资金 ,从而为维持国际金融体系的稳定发挥了重要作用。其中众院领导人金里奇(Newt Gingrich)和利文斯顿(Bob Livingston)在消除其他一些众院共和党领导人的反对意见方面起到了至关重要的作用。少数党领导人戈普哈特(Gephardt)也在消除众院民主党议员中代表劳工和环保方面利益人士对此的反对声音方面也发挥了建设性作用。在参院方面 ,菲尔·格拉姆(Phil Gramm)、库克·哈格尔(Chuck Hagel)、米奇·麦康奈尔(Mitch McConnell)、斯蒂文斯(Stevens)也在

Dov S. Zakheim , op.cit , pp.17 - 26 .

Dov S. Zakheim , op.cit . ,pp.22 - 24 .

这一问题上发挥了关键作用。如果没有这些重要国会议员的支持和领导，这一问题不可能很快得到解决。

还有，在像涉及美国外交及安全政策全局的北约扩大问题上，民主、共和两党超越党派分歧，使国会在这—事务上发挥了重要的领导作用。起初，在1994年的中期选举期间，共和党人的著名竞选纲领“美利坚契约”中明确提出，支持北约扩大。在之后的几年中，行政部门与参院中的民主、共和两党密切合作，使得参院中有80人之多的议员支持这一重大举动，从而保证了东扩条约以2/3的多数票通过。

二 利益集团

利益集团是指以共同利益为基础，为实现共同目标而力图影响政府政策的一种社会团体。利益集团在美国政治生活中占有重要地位。美国的利益集团不仅数量大、种类多，而且活动范围十分广泛。有人甚至认为，在美国，对于各种问题的决策是由政府、政党和利益集团共同作出的。利益集团已成为美国政治权力结构的重要组成部分。美国的利益集团可以说数量众多，五花八门。按照这些利益集团追求的主要目标来加以分类，大体上可分为以下几种：

1. 追求成员经济利益的集团。这类利益集团的主要目标是维护和促进本集团的经济利益。它们在利益集团中的数目最多，影响力也最大。如果对此再做进一步的划分，这一种类的利益集团具体包括工商利益集团、农业利益集团、劳工组织和专业人员利益集团。

2. 寻求成员政治、社会权益的集团。该类团体的主要目的在于争取成员的政治权力和改善成员的社会地位，同时也致力于改善成员的经济状况。种族集团、民族集团、妇女团体均属于这类团体。

3. 公共利益集团。该类集团称它们追求的目标是合乎道德和符合公众利益的，例如，环境保护、人权、消费者利益、提高人们对社会及家庭的责任感、水土保持、促进国防利益、反对大规模杀伤性武器扩散、廉洁政府、维护世界和平等等。这类集团的一个突出特点是它们本身及成员都不从它们的

活动中获得物质利益,在美国庞大的中产阶级队伍中有广泛的支持者。

4. 外国利益集团。由于美国在国际政治、经济和军事上的巨大影响,美国的对外政策对许多国家的利益和外国特殊利益集团的利益都有重要影响。而美国法律(首先是宪法第一条修正案)允许外国政府和外国民间社团在法律许可的范围内进行影响美国对外政策的活动,因此,外国政府不仅通过正式外交途径,而且也仿效美国利益集团进行院外活动来影响美国的对外政策。

上述4种利益集团,其利益和目标与美国的对外及安全政策有着各种各样直接或间接的联系。例如,工商集团尤其是大公司通常在海外拥有巨大的利益,都十分关注美国的对外政策,同时,其中有许多大公司是军工制造商,因此它们也十分关心美国的安全政策,因为这关系到它们的主要合同来源。劳工组织在经济全球化的过程中感受到,美国工人的工作机会正受到来自其他国家的日益严峻的挑战,因此希望在对外贸易政策等领域施加自己的影响。而种族团体,由于它们与其祖籍国依然存在着各种各样、千丝万缕的联系,因此希望影响美国对它们祖籍国的政策。人权组织、环保组织以及一些宗教团体等所关心的问题都超出了美国一国的边界范围,因此也都努力在它们所关心的事务上影响美国政府相关的对外政策。需要指出的是,与国外利益集团相比,这些美国国内的利益集团构成了影响美国对外及安全政策的主要方面。

利益集团影响政府决策的手段是多种多样的。一般来说,主要有以下几种基本类型。

1. 直接院外活动。该活动是指利益集团直接同国会、行政官员等政策制定者进行接触,阐明其立场观点,以影响政府政策。这种活动最为常见,是利益集团使用得最普遍的院外活动方式。一项调查表明,有98%的利益集团采用了这种直接同政府官员接触的方式。

作为立法机关,国会历来是利益集团进行院外活动的主要目标,为了说服国会议员赞成或反对一项法案,利益集团要向有关议员提供大量的信息,试图通过这些数据、材料说服议员,改变议员的政策倾向。从议员的角度来

说,也没有足够的时间和精力去收集整理立法所需的信息,需要利益集团及院外活动人员来提供。正如一位国会议员助手所说的那样,院外活动人员是议员获得信息重要的来源之一,甚至一些立法的草案也是由有关游说团体提供蓝本。他们争取在国会各专门委员会和小组委员会举行的有关问题的听证会上作证,以口才和有关领域的专长打动国会议员,同时为议员提供各种有说服力的材料及有关问题切实可行的建议。

2. 间接院外活动。该活动是指利益集团采取间接的方式,如通过基层会员、选民、大众传媒,以及其他团体来对政治决策者施加影响。特别是自60年代以来,这种以基层群众的态度来影响决策的院外活动发展十分迅速,成为利益集团经常使用的重要活动方式。

3. 影响选举。为了增强对政府各机构的影响力,利益集团还广泛介入各种选举过程,使有利于集团的候选人取得胜利或建立与候选人的良好关系,从而为利益集团今后的游说活动打下良好的基础。利益集团介入选举的方式主要有:向候选人提供捐款;公布议员的投票记录;向候选人提供志愿者和其他组织资源;号召本集团的选民把选票投给或不投给某些候选人。

利益集团对在美国外交及安全政策发挥影响并不是什么新情况。早在50年代,艾森豪威尔总统就曾警告美国人民要“高度认识和警惕”军工集团在导致美国军事机构日益膨胀方面发挥的作用。而在冷战后出现的新现象是,强大的现代媒体和通信工具进一步增加了各种利益集团向国会议员施加压力和影响的能力。例如,利用电子邮件,各种利益集团可以在一个事件爆发后不久迅速地将自己的反应通知国会议员,以督促议员迅速作出表态。另一个值得注意的现象是,近年来美国的各种选举投票率持续低迷,这为那些组织有效的利益集团在各种政策的制定中发挥不成比例的影响提供了更大的空间。

从冷战后的总体情况来说,在制定美国外交及安全政策的过程中,利益集团对国会和总统都产生了重要影响。尤其是利益集团对国会议员的个人影响,使美国在确定广泛的国家利益的过程中产生了各种各样的变形。其

1998年10月在美国国会采访参议员卢格(Lugar)的助手安迪(Andy)。

1998年10月在华盛顿特区采访美中商会(the United States-China Business Council)主席柯白(Robert A. Kapp)。

前引书《美国对外政策的政治学》,第421页。

影响方式可以说多种多样,有时,它们支持和推动行政部门的政策,有时则反对,有时通过设定一定苛刻条件来阻止一些进程的顺利发展。它们的活动有些是成功的,有些则没有什么成效。本文在此以一些在冷战后在美国外交及安全领域发挥着突出影响力的利益集团为例,做一个简单的介绍。

商业利益集团。该种利益集团可以说是冷战后美国最活跃的利益集团之一。以其活动为例,它们在给予中国最惠国待遇、加强美国的军备建设、扩大北约等问题上支持政府的立场,并通过一系列的有效活动取得了成功。而在另外一些问题上它们反对政府或国会的做法,例如,在如何对待印度和巴基斯坦进行核试验问题上,它们不主张援引格伦修正案对两国实施制裁。还有,它们在一些问题上的游说也并不成功。如主张支付联合国会费、给予总统在对外贸易谈判中以“快速审批权”等,这些努力在相当长的时间里都没有获得什么积极的成果。

种族利益集团。这类利益集团可以说是冷战后在美国对外及安全领域影响力上升最快的利益集团。克林顿政府时期几次重大的海外军事行动都与这些种族利益集团有着密切联系。例如,在前南问题爆发之初,国会和行政部门对这一问题都没有给予太多的关注,然而,波黑地区的种族仇杀行动在美国的阿拉伯裔组织、犹太裔组织以及人权组织中产生了强烈反响,它们纷纷以各种方式向国会和总统施加压力,最终导致了美国军事介入。最初是1994年对波黑塞族实施空中打击,以及向波黑派遣维和部队,之后是1999年对南斯拉夫进行轰炸和向科索沃派遣部队。而冷战后美国最重要的全球战略部署行动——北约东扩——也与一些种族集团的积极活动有着密切的关联,在这次行动中,首先加入北约的波兰、捷克和匈牙利三国在美国的移民,与其他东欧裔的种族团体组成了影响力很强的中东欧协会,在推动和确保这一进程顺利发展的过程中扮演了关键角色。另外,在对华政策上,华裔美国人也在寻求中美关系改善方面发挥了一定的影响力。例如,在中美两国首脑互访前后,在美华裔组织“百人团”利用各种途径向美国各界表明改善中美关系对美国的重要性。

非政府组织。这也是冷战后在美国对外政策领域一个非常活跃的因素。例如,人权组织在美国干预索马里内战、波黑维和,以及科索沃战争等

一系列对外军事行动中起到了举足轻重的作用,它们所提出的一些主张甚至成为美国及其他一些西方国家对外政策的组成部分,如克林顿政府就将人权与安全 and 经济并列,视为是美国对外政策的三大目标之一。而且,它们的一些口号,如“人权高于主权”成为美国采取对外干预行动的有力借口。一些宗教组织也在美国对外政策中发挥了重要影响。例如,美国的保守宗教团体利用堕胎问题阻止美国向国际货币基金、联合国等国际组织提供资金,致使美国与许多多边国际组织的关系受到影响。另外,它们还利用这一问题与人权组织一道展开一轮又一轮攻击中国的行动,致使中美关系长期处于不稳定之中。而劳工组织可以说是美国历史最悠久的非政府组织之一,由于在全球化的过程中感到自己的利益日益受到伤害,因此它们在美国对外经济关系方面,采取一种偏向保护主义的态度,在北美自由贸易区、美国参与世界贸易组织、对华正常贸易关系地位等问题上,它们通常采取反对的态度。在这方面最典型的案例就是在1997年美国参与世界贸易组织的谈判中,它们反对给予总统签定贸易协定的“快速审批权”,并要求总统在世贸组织的谈判中加入有关劳动条件和环境标准的条款,导致美国与许多发展中国家在这一问题上发生冲突。

还有,一些在美国对外及安全领域有着强大影响的传统利益集团仍发挥着关键影响。其中最典型的便是军工集团,它在推动美国国会和行政部门研制、开发和部署国家导弹防御系统问题上发挥了其他利益集团所无法比拟的关键作用,这不仅对冷战后的美国全局性安全战略产生了深刻影响,而且还为美国与其欧洲盟国的关系产生了一系列复杂的问题,并对美国与中国、俄罗斯等重要国家的关系带来巨大的冲击,影响到整个世界的战略力量平衡。

冷战结束后,利益集团与国会在外交及安全政策领域的互动,实际上已影响了世界其他地方对美国的看法。世界上的许多国家,都把代表各种利益集团的国会视为在与美国交往过程中最难以打交道的部分。国会还被视为是美国单边主义和孤立主义的集中代表,这两股势力使美国的外交及安

CQ, Congress and the Nation 1993 - 1996 (Congressional Quarterly Inc., Washington, DC, 1998), p.209.

倪峰:《美国国会与国家导弹防御系统》,《太平洋学报》2001年第3期,第40-52页。

全政策缺乏战略性眼光 ,并屈服于各种国内压力。

三 公众舆论

舆论是群众对国家的政治、政府政策、公共问题和负责处理这些政策和问题的人所公开表示的意见。舆论是美国政治生活和政府决策的重要因素之一。政治活动家和政府领袖无不重视舆论 ,并把舆论作为他们决策的依据之一。反过来 ,他们又总是力图引导和影响舆论 ,使得决策得到公众的支持或改变不利于其决策的舆论。

舆论对政府政策的影响可以概括为三个方面 :

舆论是政策的源泉。一个政府在制定或改变政策时 ,都不能不考虑舆论 ,否则 ,政策会因得不到公众的支持而难以执行和继续。例如 ,在 60 年代末和 70 年代初 ,美国民众反对越南战争的呼声已经在美国国内形成了相当广泛的共识 ,使尼克松政府最终作出中止战争的决定。

舆论是政策的反映。政府不只是被动地把舆论作为其决策的一个重要依据 ,也反过来影响舆论乃至制造舆论使公众支持其政策 ,特别是在它提出新政策或改变行之已久的政策的时候。这方面突出的例子就是尼克松总统实现中美关系正常化的重大举动。在美国政府实施这一行动之前 ,美国公众舆论并没有这样的要求 ,而尼克松的行动改变了美国舆论 ,使大部分公众由反对变为支持两国关系正常化。

舆论对决策的约束力。当某个问题成为公众关注的焦点 ,以及公众的意见具有很大一致性时 ,这种舆论对政府政策可产生巨大影响 ,这至少划定了政府必须遵守的政策界限 ,超过这一界限 ,将导致舆论的普遍谴责。同时 ,需要指出的是 ,在某些问题上 ,舆论对政策并不产生影响 ,或至少暂时是如此。例如 ,在 2000 年美国总统选举中 ,美国的选举人团制再一次暴露出弊端 ,美国社会中对此的批评也不绝于耳 ,但相关的部门并没有因此而采取行动。

Timothy B. Weston , "Striving For the Pragmatic Middle in PRC-US Relations : Reflections on the Role of American Public Opinion ," Paper for the Stanley Foundation Conference in Seattle , July 21 - 23 , 2000 .

从冷战结束以后的总体情况来看,关于美国对外及安全政策的公众舆论环境有两种基本相互竞争的观点。其中一种观点认为,外交及安全事务在美国的公共事务中并不占据很重要地位,多数选民主要关心的大多是一些国内问题。美国盖洛普集团在全国范围内所做的民意调查显示,在整个90年代,外交事务只是美国公众所普遍关心的4个问题之一。因此,一些观察家认为,在90年代,美国进入了一个新孤立主义的时代。正因为如此,许多国会议员依据公众的这种基本立场来调整和指导自己在对外事务中的立场,这便有了削减涉外机构的预算,减少对外援助,抵制多边合作行动,拖欠联合国会费,建立独立于其他国家的国家导弹防御系统等等一系列的行动。而1994年共和党在国会中期选举中所取得的胜利,被许多人视为是美国对海外事务越来越不感兴趣的重要迹象。众议员达纳·罗尔巴谢(Dana Rohrbacher)在选举之后曾经指出:“美国现在应当重新思考与联合国的关系问题,我们不想在这个世界上做什么冤大头,这就是1994年的选举所传达的信息。”克林顿总统也不得不针对这种情况作出相应的妥协。1995年6月,在与众院新领导人金里奇共同参加一次活动时,克林顿总统对众院共和党人的新孤立主义作了这样的解释:“我认为他们仅仅是对选举他们的选民的观点作出了反映,那就是,人们希望我们关注发生在国内的各种问题。他们不希望在海外浪费我们的金钱。这个问题从来没有像现在这样获得普遍的认同。”⁵前国务卿克里斯多弗也认为:“公众并不支持美国军队过深地卷入海外军事行动。”

同时,还有一种观点认为,尽管对外及安全事务已经不像冷战时期那样重要了,美国公众也将大多数的注意力放在国内事务上,但这并不意味着美国民众选择了孤立主义。例如,在如何对待联合国的问题上,1997年11月美国有线新闻网(CNN)和《今日美国报》所做的一项联合民意测验显示,85%的美国民众希望联合国在当今世界事务中发挥必要的作用。以波黑

参见王缉思:《高处不胜寒》,世界知识出版社,1999年12月第1版,第342-346页。

Stanley Sloan, Mary Locke and Casimir A. Yost, op. cit., p.31.

Ibid., p31.

5 Ibid., p32.

Ibid., p32.

Ibid., p.30.

维和行动为例,尽管大多数美国人反对美国单独卷入,但是支持美国参与多边行动。尤其是在代顿协议签署之后,多数民众对参与维和持肯定的态度。另外,在北约扩大问题上,尽管有相当多的美国人不愿意美国士兵以生命为代价去保卫新的盟国,但是扩大的协议在参院是以压倒多数的优势通过的。还有,在授予总统贸易“快速审批权”问题上,尽管遭到了国会的否决,但是美国公众基本上支持自由贸易原则的,他们之所以采取谨慎立场,是因为随着贸易的迅速增加,一些问题受到了忽视。

上述两种不同的观点,同时都对决策者产生了影响,这两种观点相互角逐形成了冷战后美国对外及安全政策具有相当多内在矛盾的特点。以美国的对华政策为例,我们看一下在1998年克林顿访华前盖洛普所做的一项民意测验,有55%的被访者反对给予中国正常贸易关系地位,有35%的被访者则同意给予,同时,有49%的被访者认为与中国的关系十分重要,而又有38%的被访者对这种关系的前景不抱乐观态度。由此可以看出美国对外及安全政策的矛盾性有着相当深厚的国内背景,而且这种情景在短时间内很难发生迅速的改变。

四 党派政治

政党和政党制度是美国政治制度的重要组成部分。尽管政党不是国家机关,美国宪法对政党只字未提,但在现实生活中,政党在控制整个国家的政权机构、控制全国的政治生活方面起着不可替代的作用。美国是一个典型的两党制国家,长期以来一直是共和党和民主党轮流执政,两党不仅控制着联邦政府,也几乎控制着所有的州政府和地方政府。

政党在美国政治中的作用主要有两个方面,一个是组织和赢得选举,另一个就是在国会中发挥作用。由于本文主要是从国会角度研究美国的外交及安全政策,这里仅就政党的后一种作用作一介绍。

在国会内部,两党是通过各自的议会党团和领袖来控制 and 影响国会的主要活动的。两党在国会中的正式组织是它们分别在参众两院建立的议会党团,它们分别由两党在议会中的全体党员组成,主要职能是,选举议院的

本党领袖,通过党的规则,讨论和确定在立法中的政策立场和策略。在参众两院中,多数党和少数党的议会党团领袖的主要职能是,负责调解本党议员的关系和矛盾,协调在立法活动中的立场。

国会中的两党领袖和政党组织控制和约束该党议员的主要手段,是以支持议员竞选连任、提供竞选经费为条件,要求议员遵守投票纪律。但这种约束不是强制性的,而是一种“非正式的压力”。议会中党的领袖和督导不能强迫本党议员按党的立场投票。议员为了能够连任,主要根据自己的政治需要投票,往往迎合自己所在选区的选民的意愿和愿望。而且,“大多数候选人赢得职位,很少是依靠有组织的政党的努力,而是凭自己个人的竞选。”这样,在美国国会的立法过程中,表决结果通常不是按政党界限划分的。

从总体上讲,共和、民主两党在外交及安全政策上的总目标和口号都差不多,比如都强调“美国的领导地位”、国家利益、国家安全、民主人权、扩大贸易等。但在侧重点上两党之间还是存在一些明显差异的。

在民主党方面,由于自由派色彩比较浓厚,它在国际上更多地强调“人权”、“进步”,主张通过改变其他国家的社会制度和意识形态来维护国际和平,并增进美国的安全和利益。另外,由于它的选票更多地来自中低收入阶层,受到国内劳工组织的压力比较大,而这些组织往往主张保护贸易。由于更加强调政府的作用,民主党倾向于增加美国的对外官方援助,并通过多边机制扩展美国的霸权。

而共和党方面,其政治主张向来比较保守,因此在对外及安全问题上表现为,强调美国主导下国际秩序的稳定,把维护国家安全列为外交的第一重点,主张增加军费,发展高科技武器,加强军事同盟。对于战略对手,共和党一方面采取强硬态度,进行威慑;另一方面也主张维系基本格局的稳定,承认对手有自己的利益边界。另外,共和党更多代表大财团的利益,因此更加鼓吹自由贸易和投资自由化。还有,共和党反对拿美国纳税人的钱进行许多对外援助,主张缩减外交机构和经费,在对外行动中更倾向于单边主义,即我行我素,不顾忌其他国家的立场。

Frank J. Sorauf, *Party Politics in America*(Little-Brown and Company, 1988), p.404.

伯恩斯等著,谭君久等译:《美国式民主》,中国社会科学出版社,1993年版,第392页。

冷战结束后,在外交及安全政策领域党派政治呈现出以下特点:

首先,党派斗争的激烈程度加剧了。冷战的结束,外部威胁压力的显著降低,使得对党派斗争外在约束力减小,两党在外交和安全领域展开角逐有了更宽松的环境。这在1994年共和党赢得中期选举之后表现得尤为明显。在这次选举中,最重要的一个变化是共和党自艾森豪威尔时代以来第一次成为众院的多数党。取得如此的胜利使得国会中的共和党人士士气大震,希望以自己在国会的优势来强势主导美国的内政外交议程。与此同时,在此次中期选举期间,共和党人以强硬保守派的面貌出现,提出了一套完整全面的内外政策主张。至于对外及安全方面,众院共和党人在其著名的竞选纲领“美利坚契约”中提出,增加军费开支;巩固同盟关系,建立美国优势下的地区力量平衡;减少对与美国利益关系不大的第三世界国家的军事干预;禁止美国军队在联合国指挥下服务;减少多边活动,保持美国的行动自由等等。共和党人的这些主张,尤其是对多边国际活动及对外干预行动的看法,与持“自由派”立场的国会民主党人及持“新自由主义”观点的克林顿总统有着相当大的差异,这使得国会中以党派划线的政策分歧加大。另外,共和党在掌控国会后采取一些过激的运作方法,比如,要在新国会开始运作的头100天内,对“美利坚契约”中提出的政策议案诉诸表决;用使政府关门的方法迫使民主党主导的行政部门接受其主张;用新获得的国会多数地位对已成为少数派的国会民主党人实施压制等等。所有这些都加剧了国会内的党派斗争,并使得两党相互协调的空间比以前缩小了许多。

其次,在党派斗争加剧的同时,两党在一些问题上依然存在着合作的空间。与纯粹的国内问题不同,对外及安全政策面临着与其他国家打交道的问题,涉及到国家利益和国家安全,在这些根本问题上,两党的目标和大方向是一致的。

第三,两党内部在许多问题上立场的分化日趋明显。例如,国会的共和党人中存在着孤立主义和国际主义的分野,前者反对对外援助和参与各种多边组织的活动,而后者则对此采取现实主义的态度。同样,民主党内部对许多问题的看法也存在分歧,有些议员认为民主、人权与美国的国家利益是

一致的,而有些人更倾向于把这两个问题分开加以考虑。两党内部的这些分歧的加大造成了冷战后国会运作中功能主义的倾向日趋明显,即在具体问题上依据对这个问题的态度而不是党派结成不同的政治同盟。比如,在关于中国最惠国待遇问题上,国会中的民主党人权活动分子和亲工会组织的议员与国会中的极端保守派基于不同的立场都反对发展正常的中美贸易关系,于是他们在这个问题上形成了一种奇特的同盟。

依据冷战后美国国内党派政治的上述三个特点,我们可以将党派政治在美国对外及安全政策上的表现分为三种基本情况。一种情况是,在一些问题上以党派划线存在着比较明显的分歧,例如两党在波黑维和行动上的争论、CTBT的批准、联合国会费、国务院重组,以及海浪潜艇等问题。还有一种情况是,两党在一些问题上并不存在大的分歧,相互之间的政策目标相当接近或趋同。如卢格-纳恩法案,北约扩大,对伊朗、伊拉克和利比亚的政策等。另一种情况就是一些问题在政党内部存在较大分歧,同时分歧的各派与另一个政党的一些派别存在着相当大合作的空间。例如,化学武器公约的批准、快速审批权、国防预算、向国际货币基金提供资金、国家导弹防御系统、对华政策问题等等。当然,上述划分并不是绝对的,这只是依据基本情况所做的一个粗线条的分类。

五 机构

在对外及安全政策领域,国会与行政部门的互动、决策的制定主要通过依据宪法设立的一系列机构和程序来进行。具体地说就是,总统是武装力量的总司令,有权谈判条约、接受外国使节、任命高级官员,以及建议或否决法案。而国会方面,作为整体它拥有宣战权、条约批准权、对外贸易规则制定权,并为政府的项目提供资源,其中包括为外交活动、军事行动,以及对外援助提供资金。参院还拥有一些独有的权力,这包括审议和批准条约以及总统提名的官员任命。作为提供资金的连带责任,国会将对所有的政府机构和政策实施监督。美国的政治学家普遍认为,这种分权式制度设计及其

1991年民主党参议员纳恩和共和党参议员卢格共同提议向前苏联国家提供援助,以避免其核武器失控。

程序能够使立法与行政部门之间产生天然的竞争关系,从而使美国的对外及安全政策更具活力。

目前,国会在对外及安全政策决策领域的主要机构是依据1946年的立法机构重组法设立的,在这之后,机构方面的主要变动出现在70年代,当时国会进行了一些重大改革,如削减了委员会主席的权力,使委员会的运转程序更为正规,让更多的议员更直接地介入许多重要决策等。冷战结束后,国会无论在机构设置还是程序上都没有发生重大的变动。其主要的变化在于许多新问题的出现使得这些机构的职能和职权范围出现了一些显著的变化。而这些变化,有的在对外及安全决策领域引入了一些新的角色。

冷战结束后,一些新问题的出现,如全球变暖、恐怖主义及毒品走私等,增加了一些委员会的立法责任和权限范围。与此同时,行政部门对外及安全政策一些方面的权力也日益扩散到许多有关国内事务的职能部门,这也增加国会中与此相对应的委员会的功能和权限。另外,信息革命以及全球化的迅速发展更是进一步扩大了国会关注问题的范围。每位议员一打开电视就能大致地了解发生在全球各地的重大事件,而来自各方面要求他们对这些事件加以评论的压力,使他们必须对这些问题做出某种答复和表态,这就从整体上增加了国会在对外及安全问题上的影响力。

国会中,参与对外及安全政策决策的主要机构——参院对外关系委员会和众院国际关系委员会——其主导地位和影响力正在逐步下降。以众院国际关系委员会为例,其所主管的一项主要立法,即对外援助法,自1985年以来很少获得最终通过。另两个主要机构,即参众两院的军事委员会,一方面在积极挤占两个外委会的地盘,另一方面其本身的一些职权也受到诸如参众两院拨款委员会的侵蚀。而其他一些机构,如参众两院的拨款委员会在这方面的作用和影响力正在日益上升。一位参院外委会的高级助手曾经指出:“外委会已越来越不能确保一些授权法案获得通过,而拨款委员会正在参与越来越多的立法工作。”另外,在向国际货币基金组织提供资金的问题上,发挥领导作用的是银行委员会,另外,农业委员会、联合经济委员会也就此问题多次组织听证会。在对印度和巴基斯坦实施制裁的问题上,是

政府事务、农业、规则、银行和拨款委员会发挥了关键作用。在快速审批权问题上,规则委员会和财政委员会是最具份量的角色。

另一个与机构有关的问题就是立法部门与行政部门之间的协调协商。尽管在几乎所有的事务领域国会与政府都有正式的协商管道,但从整个冷战结束后的状况来看,双方之间真诚的、具有实质内容和建设性的交流正变得越来越少。在行政部门方面,大多数情况下,他们都把协商作成是一种官样文章或例行的通报,不愿就一些实质性问题与国会进行坦诚的讨论。例如,在波黑维和行动中,行政部门并没有将他们掌握的真实情况和他们在这一问题上的真实打算告之国会;为了使国会批准为这次行动提供拨款,他们对波黑复杂的形势轻描淡写,并随意地向国会许诺,称美国军队将在一年之后撤出,而实际上行政部门非常清楚,这次维和行动不可能在一年之内完成。而在国会方面,假如国会议员及其助手能够获得更多的信息并从全局利益考虑问题,他们可以使国会各个涉及外交和安全政策的机构发挥更加积极的作用。但是,议员在实际过程中主要是依据自己的政治利益考虑问题,他们对是否能够形成一项协调一致的对外及安全政策并不感兴趣。为此,一位参议院的助手就曾抱怨道:“在国会山的那些人并不讨论国家利益之类问题,他们只是和与自己立场或利益一致的人结成各种临时性的同盟。”

倪峰 :中国社会科学院美国研究所副研究员

布什对华政策中的“蓝军”阴影

张睿壮

〔内容提要〕布什上台前后崛起于美国政坛的“蓝军”运动是美国国会和媒体反华逆流的策源地,也是布什对华政策转向强硬的驱动力。“蓝军”广泛的社会基础和巨大的政治能量使其对中美关系的消极影响不容低估。本文对“蓝军”的组成、主要活动及反华战略做了较深入的考察,在此基础上,对布什政府的对华政策进行了评估。

关键词:中美关系/布什政府/对华政策/“蓝军”

“9·11 事件”和 APEC 上海峰会以后,中美关系似乎有所缓和。美国在遭受恐怖袭击后急需在全世界建立反恐怖主义统一战线,也急需得到中国的支持和帮助,所以布什政府把同中国的分歧和矛盾暂时放在一边,而着力强调两国间的一致之处和积极方面。例如,布什在上海峰会期间赞扬中国“值此危难时刻毫不犹豫、毫无疑问地同美国及其人民站在一起”,“在我们反对邪恶势力的斗争中同美国人民并肩而立”;此外,这位曾把中国称为“战略竞争对手”的美国总统还表示要寻求同中国“坦诚的、建设性的和合作的”关系。

然而,如果因此以为中美关系出现重大转折,成为鲍威尔国务卿描述的“很好的”“友好关系”,就未免有点高兴得太早了。9 月 21 日,有记者问美国是否会对中国政府提出的“支持和理解中国反对恐怖主义和分裂主义

的斗争”的要求做出善意回应、减少对台湾的支持，鲍威尔答称，在反恐问题上绝对没有对等交换的可能，意指美国反恐统战不与对台政策挂钩。布什在上海与江泽民召开联合记者招待会时也公开表示，反恐斗争“绝不能成为迫害少数民族的借口”。中美关系究竟会如何发展？这在很大程度上取决于美国的对华政策走向。而要把握美国对华政策走向，就必须了解在幕后争相影响这一政策的美国外交思潮和政治力量消长互动的态势。

美国对华政策上的两军对垒

冷战后美国对华政策思潮中主要的两支是所谓的“接触派”和“遏制派”。“接触派”主要由国际主义(相对于孤立主义)自由派和有商业利益背景的保守派构成，这两股在美国政治光谱上遥相对立的势力在对华政策共识下成了奇怪的同路人。这两派对华主张的共同之处在于它们对中美实力对比的较为客观的估计，即中国的实力与美国相差甚远，在相当一段时期不会构成对美国的挑战或威胁。它们随后从各自不同的政治逻辑推出了应当加强同中国接触、往来，而不应对其孤立、遏制的结论。自由派尽管也强调意识形态，但它拒绝从僵化的教条出发把共产党执政的社会主义中国看成是美国必然的敌人。许多自由派人士认识到中国在改革开放后引入市场经济、加强民主法制建设、推行务实政策，使中美两国在意识形态方面的对立不再是不可调和了。他们正是想通过增加同中国的接触(不仅是友好往来也包括斗争、施压)，使中国在意识形态、价值观和社会制度方面同美国更为接近，从而减少中国强盛后与美国为敌的可能性；同时，他们也认识到，任何世界秩序和国际体制缺少了中国都是不完整的，因此想通过增加同中国的接触把中国融入美国主导的国际体制，让中国接受这一体制的规则束缚，“学习成为国际社会负责任的一员”，由此加强和完善“美国治下的和平盛世”(Pax Americana)。另一方面，保守派对“改造中国”并不那么积极，但对巨大商业利益的强烈兴趣使他们竭力支持加强同中国的经贸关系，并为此同中国全面缓和。他们也相信经济发展最终会使中国向西方靠拢，但作为

鲍威尔在2001年9月21日与唐家璇会谈后举行的记者招待会上的讲话。见 U.S. Department of State's Office of International Information Programs 网站 (usinfo.state.gov)。

现实主义者他们对美国安全的信心建立在保持美国实力的绝对优势上。

在当时的总统国家安全事务顾问伯杰、国家安全委员会亚洲高级主任李侃如和负责亚太事务的助理国务卿罗斯的推动下，“接触派”的主张在克林顿第二任期内占据了美国对华政策的主导地位。因此，尽管在此期间中美关系风波不少，尤其发生了美国轰炸中国驻南使馆以及美国政府制造李文和所谓“中国间谍案”等严重损害中美关系的事件，克林顿政府毕竟还是协同促成了两国首脑互访和中国入世双边协议等积极进展，克林顿本人还在上海公开申明美国对台湾的“三不”立场，体现出“接触政策”对中国既打又拉，既施加压力又避免让关系破裂的两手策略。然而，克林顿政府对中国软硬兼施的“接触政策”却激怒了主张对中国强硬的“遏制派”，他们以向克林顿政府及其“接触政策”发难为开端，在美国外交决策圈兴风作浪，大肆宣传“中国威胁论”并猛烈抨击克林顿的对华政策是“养虎遗患”，企图扭转美国对华政策的方向。及至布什上台后，他们更是感到美国政坛的“风水”转到了他们一边，于是变本加厉地鼓吹对华全面遏制的政策，还不断攻击布什政府中的温和派人士，对行政当局频频施压，竭力要把美国对华政策纳入他们制定的强硬轨道。如今这股反华逆流方兴未艾，对中美关系构成极大的威胁，应当引起人们的高度警惕。

异军突起的“蓝军”

说起对华“遏制派”就不能不提到它的中坚力量、近几年来在美国政坛上异军突起的“蓝军”。“蓝军”是90年代后期崛起的新保守主义“外交政策共同体”(foreign policy community)，最初只是七、八个志同道合的朋友纵论国事的私宅聚会，后来便发展到40来人的“精英圈子”，平时通过电邮互通声气，偶尔也在华盛顿F大街的“美国酒店”“煮酒论英雄”。“蓝军”的组织十分松散，甚至可以说没有组织，因为它既没有正式的章程和成员，也没有办公机构和领导人，然而它却有毫不含糊的纲领和颇为可观的影响力。它的纲领明确，就是要把在冷战后“迷失了方向”的美国外交“拉回正确轨

关于新保守主义的原则立场及其对美国外交政策的影响，见张睿壮：“也谈美国新保守主义的外交思想及其对美国对华政策的影响”，载北京：《国际问题研究》2000年第2期。

道”，尤其把重点放在美国对华政策的“纠偏”上。在克林顿时期，“蓝军”猛烈抨击美国外交政策总体上的“软弱无能”以及对华政策的“姑息养奸”，到总统换届后更进一步力促布什政府推行强硬的实力外交并将“遏制”定为对华方针。这群人自称“蓝军”，是借用美军演习中蓝军代表正方（即美军）而红军代表敌方的代号，以突显自己作为代表美国利益的爱国之师与对华“绥靖”的“接触派”之间的鲜明对立；他们给对方贴上“红军”的标签，指其为危害美国国家安全的“中国代理人”。在“蓝军”的黑名单上，属于“红军”的有主张接触政策的政界和企业界人物，以及深谙中国事务的“中国通”们，包括学术界、新闻界、政策研究与咨询机构和政府职能部门（如外交、情报等）的中国问题专家。

“蓝军”的成员多是在中国问题和安全政策方面资历颇深的高手，包括一些国会议员、议员助手、思想库研究人员、记者、教授、学者和政府情报官员等等。在出头露面的“蓝军”分子中，最有影响的要数威廉·特里普利特（William Triplett II）。事实上，“蓝军”这个名字就是他首先使用的。此人60年代就在东亚从事针对中国的情报工作，80年代中起担任美国极右翼参议员杰西·赫尔姆斯的对华政策顾问，后来改换门庭，成为犹他州共和党参议员罗伯特·班奈特的幕僚。“蓝军”在国会山上的另一员大将是供职于众议院规则委员会的爱德华·廷珀莱克（Edward Timperlake），他毕业于美国海军学院，曾任美国海军陆战队战斗机驾驶员并在里根执政时期在白宫写作班子工作过。这两人一个在参院，一个在众院，一唱一和、兴风作浪，近十年来美国国会通过的许多反华议案都是由他们在台前幕后穿针引线、推波助澜而促成的，有的干脆就是出自他们的手笔。“蓝军”在新闻评论界的领军人物有《华盛顿时报》撰稿人比尔·戈茨（Bill Gertz），其人在一定程度上可以说是“蓝军”的发言人；还有《旗帜周刊》主编威廉·克里斯托尔（William Kristol）和罗伯特·卡根（Robert Kagan），这两人堪称“蓝军”的理论家。此外，宾夕法尼亚大学的中国史教授阿瑟·沃尔德伦（Arthur Waldron）、安全政策研究中心的弗兰克·加夫尼（Frank Gaffney）、詹姆斯敦基金会的理查德·费希尔（Richard Fisher）以及参院外委会顾问吉姆·多兰（Jim Doran）等，也都是比较知名的“蓝军”人物。值得一提的还有理查德·斯凯夫（Richard Mellon Scaife），此公对外交政策或中国问题并不在行，但他有钱，而且向来乐于为支持右翼事业慷慨解囊，“蓝军”的一些聚会活动和研究项目就是在

他的资助下开展的。

布什执政后,一批“蓝军”分子进入政府,有的还出任高级官员,不过这些在政府任职的“蓝军”分子往往不愿公开自己的“蓝军”身份,宁可在幕后活动,这有两层原因。第一,他们把自己看作是与多年来居于主流地位、在美国朝野至今依然根深叶茂的“接触派”以及有钱有势的“中国游说集团”(China Lobby)对着干的造反派(insurgents)或异见分子(dissidents),唯恐暴露身份会影响自己的仕途前程。第二,一些“蓝军”分子或其同情、支持者现在身居高位,公开采取某种极端的立场会令他们在政治上、外交上失去回旋余地而处于被动。在布什政府中,除了像副总统切尼、国防部的拉姆斯菲尔德部长和沃尔福威茨副部长这些头面人物因其对外(包括对华)立场强硬而被普遍认为是“蓝军”的支持者或至少是“同路人”外,还有不少地位不那么显赫的“蓝军”分子潜伏在政府各个部门中。用一位“蓝军”人士的话来说,“到处都是我们的人,在国防情报局(DIA)、中央情报局(CIA)、国家安全局(NSA)、能源部、五角大楼、国务院和白宫,无所不在。”这些人在政府内部同那些公开鼓吹遏制中国的舆论领袖和国会议员遥相呼应、里应外合,对美国对华政策发挥着举足轻重的作用。如果说当年的“蓝军”还只是一个小型沙龙的话,那么时至今日它已成长为一股不可低估的政治势力了。

精心策划的反华战略

同过去那些只知道用一些肤浅的陈词滥调进行空洞宣传的老牌反华政客不同,“蓝军”的反华战略经过精心策划,而且是有计划、有步骤地加以贯彻实施的。“蓝军”的人员构成使他们既具备宣传其政策主张所需要的理论素养和专业知识,又具备推行这一政策主张所必需的在政府和国会进行实际运作的丰富经验,这就使他们的宣传更能蛊惑人心,实行起来也更有章法,常能有效地把自己的主张变为法律和政策。

“蓝军”的反华战略,首先也是最根本的一条就是散布“中国威胁论”,因为只有让美国公众和外交政策精英相信中国是对美国安全 and 国家利益的最大威胁,才能使他们接受遏制政策的必要性。要实现这一目标须分两步进

行：一是不顾事实、漫无边际地夸大中国的国力，把实际上与美国悬殊的中国国力说成是接近美国、甚至会很快赶上或超过美国；二是对中国进行妖魔化，把中国说成是对内实行暴政、对外企图扩张、把美国作为敌手、一心想要挑战美国霸权的“新邪恶帝国”。这样一来，中国既有了挑战美国的实力，又有挑战美国的意图，“中国威胁”自不待言，遏制中国当然也就顺理成章了。

从90年代中期起，新保守派和后来以其为核心的“蓝军”成员发表了大量文章和著作，按照上述逻辑进行宣传。最早提出“中国威胁论”和遏制中国主张的，是查尔斯·克劳塞默于1995年发表于《时代》周刊的“我们为什么必须遏制中国”一文。此文先把中国定位为类似19世纪末的德国那样的实力急剧膨胀的新兴大国，而根据传统的权力政治逻辑这样的国家对旧有的霸权国家如美国会自动构成威胁。为了预防这一威胁，克劳塞默主张通过联合中国的近邻如俄国、日本、印度、越南形成对中国的包围圈，实行外部围堵和遏制，并通过和平演变和支持政治反对派等手段从内部瓦解中国。随后，伯恩斯坦和芒罗两人在1997年出版了《即将到来的美中冲突》一书，认定中国是一个“未得到满足的、野心勃勃的大国”，其目标是挑战美国在亚洲的霸权，由此推断美中两国之间冲突不可避免，甚至可能发生战争。接着，“蓝军”的核心人物又以惊人的速度在三年中推出了四本恶毒攻击中国和克林顿对华政策的著作：先是廷珀莱克和特里普利特在1998年出版了合著《鼠年：克林顿如何为获中国现金出卖美国安全》，翌年两人再度合作推出了《赤龙腾飞：共产党中国对美国的军事威胁》一书。比尔·戈茨也不甘寂寞，于1999年和2000年接连抛出两本类似题材的“大作”：《背叛：克林顿政府如何损害美国安全》和《中国威胁：人民共和国如何瞄准美国》。这些书的内容从它们的书名和副标题就可见一斑。

《鼠年》一书的主题是克林顿的所谓“中国门”丑闻，也就是克林顿第二次当选总统后在美国被炒得沸沸扬扬的“政治献金案”。作者捕风捉影地指控曾任民主党财务委员会副主席的黄建南有“中国军界和情报界背景”，籍

里根当年曾因把苏联称作“邪恶帝国”而博得美国反苏保守派的满堂喝彩，今日的“蓝军”想要成为里根第二，便不惜捏造一个假想的“新邪恶帝国”，在他们的“虚拟现实”中为美国寻找一个新的敌人。

为民主党募得巨额竞选经费而获克林顿的信任并被任命为美国商务部助理部长帮办,利用职务之便为中国刺探美国的政治、经济、军事情报,还为中国“说客”在华盛顿牵线搭桥、打通关节,成为美国政府内部的中国利益代理人。他们还危言耸听地把一批卷入美国司空见惯的政治筹款活动的华人(如钟育翰、崔亚琳、熊德龙、吴立胜等)都说成是“中国特务”,暗喻他们像老鼠般地暗中窃取美国的机密、操控美国的政治、影响美国对华决策。《赤龙腾飞》是《鼠年》的续篇,它和戈茨同年(1999)出版的《背叛》一书一起对当时被美国国会立案调查、美国媒体大肆宣扬的所谓中国军方窃取美国军事技术机密并将其扩散给伊朗、利比亚、朝鲜等“无赖国家”一事大做文章,指责克林顿政府纵容劳若(Loral)、休斯等美国公司同中国军方串通,通过向中国转让600台超级计算机和尖端卫星技术而出卖了美国的机密和利益。《背叛》一书中不少内容,包括关于中国窃取美国核武器技术的内容,都同当年5月公布的考克斯报告如出一辙。在翌年(2000)出版的《中国威胁》一书中,戈茨更是煞有介事地公布了一批美国情报机构的秘密文件,其中包括中央情报局等6个单位1998年完成的一份针对美国能源部泄漏核机密的报告,妄指90年代中期至少有37名中国间谍在美国专门从事窃取核武器技术的活动,包括一名隐藏在美国政府内部的代号为“马”的鼯鼠(据说这是从截获的中国使馆与北京的往来电讯中破译的)。此外,戈茨还用了大量篇幅专门描述中国因台海危机而与美国发生核战争的前景。

然而,在所有蓝军分子们杜撰的神话中,最富想象力也是最离奇的要算所谓“中国控制巴拿马运河的阴谋”。原来事出1999年底美国把巴拿马运河区的主权交还给巴拿马时,香港和记黄埔集团经由国际招标承担了运河的经营管理业务。这本来是很正常、很普通的商业行为,却触发了一些美国人的“妄想症”。美国参谋长联席会议前主席托马斯·穆勒在极右的约翰·伯奇协会举行的记者招待会上指控和记黄埔是一家“同中国军方关系密切”的公司,中国正在通过该公司获得对巴拿马运河区的控制,这使中国可以把导弹和核弹头偷运入运河区,构成对美发动核攻击的前进基地。接着,美国众院国际关系委员会亚太小组委员会的共和党议员达纳·罗拉巴切尔在《新闻透析》上著文,称此事“将使共产党中国迅速把它的政治、经济 and 情报势力

扩张到拉丁美洲和加勒比地区”，而中国在“扼南、北美洲命脉的战略要地的扩张”将是对“美国国家安全的严重威胁”。蓝军分子还把此事同该公司在巴哈马的自由港修建世界最大的集装箱港口一事联系起来，危言耸听地惊呼中国势力已扩张到了离佛罗里达仅 60 哩的地方了。

蓝军的“中国威胁论”编造得过于荒诞，就不难为明眼人识破。为使谎言免遭戳穿和批驳，蓝军便对学术界真正了解中国实情、保持客观立场的中国问题专家进行攻击，称他们为讨好中国、危害美国的“红军”亲华派。为了要让自己的邪说取代实事求是的情报分析成为政府对华决策的依据，蓝军分子把美国情报、军事部门中比较尊重事实的研究人员及其分析报告当作他们散布“中国威胁论”的主要障碍，必先除之而后快，甚至不惜给这些美国国家机器的中坚力量也带上一顶红帽子，然后再另起炉灶炮制符合他们意图的研究报告。最能说明问题的例子是今年 6 月间美国国家情报委员会 (The National Intelligence Council) 竟然把具有美国空军背景、多年来承担了大量有关国家安全的机密研究项目的兰德公司炒了鱿鱼，取消了已经委托它对中国未来军事力量进行评估的项目，将合同转给另一承包方。原来，国家情报委员会发现兰德公司的初步结论是，尽管中国的军事力量在迅速增长，但在最近的将来还不会成为美国的对手，而这一结论是在国会的压力下采纳“中国威胁论”的国家情报委员会所无法接受的。它于是要求兰德公司在课题组中“掺沙子”——加入它所指派的能代表其意图的研究人员——并对结论作出修改，这些“政治上过硬”的“蓝军”分子同专业人员发生了激烈的意见冲突，以致课题组负责人不得不规定双方争论时不得进行人身攻击。课题组最终达成的结论仍然不能使情报委员会满意，于是后者便作出了换马的决定。兰德公司的研究人员气愤地指出，“他们硬要把中国说成是 10 英尺高的巨人”，“这是在弄虚作假”。

这样的政治压力连美国情报中枢——中央情报局都不能幸免。该局的

Dana Rohrabacher & Joe Reeder, "Should Congress be concerned about China and the Panama Canal?" *Insight on the News* (Washington), Dec 27, 1999.

Christopher Ruddy and Stephan Archer, "Chinese Company Completes World's Largest Port in Bahamas," January 19, 2000, [www. NewsMax.com](http://www.NewsMax.com).

Richard J. Newman and Kevin Whitelaw, "China: How Big A Threat? Inside the bitter fight over assessing China's intentions," *U. S. News & World Report*, July 23, 2001.

一些专家对用购买力平价衡量经济总产出从而使中国一跃而至世界第二大经济强国的评估持不同意见,认为那样是将中国国力高估了25%;还有专家认为中国军事力量同美国相比就像是体育比赛中的少年业余队对成年职业队,不在同一级别。这样的意见使得“中国威胁论”的鼓吹者十分恼火。美国参院情报委员会副主席理查德·谢尔比(Richard Shelby)指责中情局对中国未来威胁的分析“不够严谨”,1999年美国国会的情报拨款法也批评中情局的中国-台湾问题研究小组有“舆论一律”的倾向,要求研究人员倾听反对他们的基本前提假设的不同意见。2000年,美国国会专门设立了一个由退休将军约翰·泰勒利(John Tilelli)为首的独立委员会去调查中情局的“亲华倾向”,这个委员会在2001年7月向国会提交的一份秘密报告中指中情局有“低估中国威胁的机构性倾向”。这种对专业人员施加政治压力的作法搞得情报界人人自危,唯恐因说真话而丢了饭碗,一位前情报官员不由哀叹:麦卡锡主义又回来了。

正是因为对情报和智囊机构的评估分析不满,“蓝军”便另辟蹊径去制造符合其意图的结论。像臭名昭著的考克斯委员会以及拉姆斯菲尔德在就任国防部长前领导的“弹道导弹威胁委员会”和“空间安全委员会”等,都是国会在“蓝军”煽动下授权成立并责成其提供“第二意见”的专门机构。其中“蓝军”成员直接参加炮制的“考克斯报告”除刻意捏造、渲染所谓中国间谍对美国的渗透所造成的威胁外,还猛烈抨击美国情报机构麻痹大意、防范不足;而拉姆斯菲尔德-多伊奇委员会则批评中央情报局大大低估了中国对美国的导弹威胁,迫使中情局修改了原先的结论。“蓝军”分子还在国会立法时附加修正案,要求国防部定期向国会提交有关中国军事力量的报告,甚至还要求美国国防大学成立一个“中国军事问题研究中心”专门研究中国对美国的“军事威胁”。在拉姆斯菲尔德和沃尔福威茨出任正、副部长后,国防部成了“蓝军”的天下,也成了宣扬“中国威胁论”的评估报告和以中国为假想敌的战略计划的源源不断的生产基地。这些宣扬“中国威胁论”的评估报告对布什将中国的定位从以前的“战略伙伴关系”转为“战略竞争关系”起了

几年前中情局出版的 World FactBook 对中国的 GDP 还有美元和购买力平价两种衡量,且在购买力平价数额后面加注“高估25%”字样,现在已经一律标以购买力平价,且取消注解。

参见 R. Newman and K. Whitelaw, “China: How Big A Threat?”

不可低估的作用。

“蓝军”反华战略的另一重要内容 就是加强对台湾当局的支持、阻挠中国和平统一进程 把台湾问题作为牵制、削弱中国的法宝。“蓝军”既然认定中国是对美国霸权的威胁 ,当然不愿看到一个统一而强大的中国 ,而千方百计地企图维持中国分裂的局面 ,这样中国的国力非但不能因统一而倍增 ,反而因台海两岸的对峙而受到牵制和削弱。而且维持台湾分裂现状既可以在战略上把台湾作为美国围堵中国的包围圈上的一环 ,又可以在政治上作为美国向中国施压的杠杆。因此支持台湾抗拒统一就成了“蓝军”的既定方针。为了突显“保卫台湾”对美国的重要意义 ,长期以来“蓝军”一直在不遗余力地向美国公众灌输这样的观念 :第一 ,“保卫台湾”符合美国意识形态 ,因为这是帮助台湾的民主政权抵抗大陆的“专制政权” ;第二 ,“保卫台湾”符合美国战略利益 ,因为“征服”台湾只是中国挑战美国霸权的第一步 ,接下去就是要“主宰”韩国和日本 ,把美国势力逐步挤出东亚太平洋地区。为了挫败这一想象中的“图谋” ,“蓝军”也是从两方面着手去加强美国对台湾防务的支撑。

一方面 ,是要大大提升美国售台武器的数量和质量 ,以加强台湾的自卫能力。为此“蓝军”同国会中以参议员赫尔姆斯等亲台老保守派沆瀣一气 ,利用国会立法为美国武器售台升级提供所谓的“法理依据”。早在 1994 和 1995 年 ,他们就促使国会通过不止一个立法修正案 ,使规定对台出售防御武器不受限制的《与台湾关系法》优于限制武器售台的《八一七公报》 ,实际上取消了后者对美国的限制。但就是这样还不能使他们满足 ,“蓝军”分子还起草了《加强台湾安全法案》 ,以法律形式确保美台军事合作的全面提升。该法案要求美国军方重建与台湾军方的直接联系并增加美国对台湾军事人员的训练 ,规定将台湾安全态势和美台军事合作置于亲台的国会监督之下并让国会在售台武器问题上有更大的发言权。在“蓝军”的大力动员、游说之下 ,该法案于 2000 年 2 月 1 日以 341 对 70 票在众院通过。今年 4 月初 82 名众议员又联名致函布什总统要求他批准向台湾出售先进的“宙

C. Ruddy and S. Archer ,“Chinese Company Completes World's Largest Port in Bahamas.”

见杨洁勉 :《后冷战时期的中美关系》 ,上海人民出版社 2000 年 ,第 166 页 郝雨凡、张燕冬 :《限制性接触》 新华出版社 2001 年 ,第 190 页。

斯盾”驱逐舰。多年来,以“蓝军”为主力的亲台势力在国会山上不断以立法修正案、两院决议或联名信的形式为军事援台摇旗呐喊,尽管迄今为止尚未造成有关法律的正式变更,却已实实在在地在华盛顿营造了对台售武升级的政治气氛,为90年代以来美国对《八一七公报》的一再违反,以及今年4月布什政府对台售武的大规模升级铺平了道路。

另一方面,“蓝军”力图提升美国对台湾的安全承诺,以阻吓中国大陆对台使用武力。美国国会中的亲台势力在90年代中不断图谋强化《与台湾关系法》乃至最后推出《加强台湾安全法》,一个主要的目的就是要将《与台湾关系法》对台湾安全的模糊承诺升格为直截了当、明确无误的保证。对美国已经奉行了20年的“战略模糊”的批评在两年前的总统大选中达到了高潮:1999年,包括布什竞选班子中的外交政策顾问保罗·沃尔福威茨和阿米蒂奇在内的23位共和党“强硬派”公开呼吁废除模糊战略,代之以在台湾遭受中国大陆进攻或封锁时美国将予以援助的明确宣言。同年3月,总统候选人小布什声明如果中国决定使用武力,“美国必须帮助台湾自卫”,再加一句“中国人会明白这是什么意思”。当年晚些时候举行的共和党全国大会把“(在遭受中国攻击的情况下)美国将帮助台湾自卫”的语句写进了共和党纲领。这些舆论造势终于导致布什当选总统后于2001年4月25日公然宣布美国将“不惜一切代价保卫台湾”,从而使美国对台湾的承诺大大升级,而美国对华政策却大幅倒退。

“蓝军”反华战略的最后一个组成部分,就是千方百计地限制、阻挠美中两国的经贸往来和军事交流。“蓝军”攻击克林顿“接触政策”的论据之一,就是这类接触只是单方面有利于中国,对美国却是害远大于利。在“蓝军”看来,美中贸易虽能为美国提供服装、鞋、玩具等廉价日用品,却导致了美方的巨额贸易逆差和大量就业机会的流失,在经济上得不偿失;中国对美国的大量出口和美国在中国的投资为中国提供了实现现代化所急需的市场和资金,对中国实力的迅速崛起起了至关重要的作用,在战略上无异于养虎遗患。中国对美市场依赖率高达40%,而反过来美国对中国的依赖率不到

3%，这种不对称依赖使“蓝军”认为美国可以把它用作向中国施压的有效手段，而不能让中国轻易占了便宜。因此，自90年代初起，一批后来成为“蓝军”的反华分子便纠合各种利益集团（如劳工、宗教、人权组织等），用可以想到的一切方式设置障碍，把国会每年一度对中国的正常贸易地位的审批串演成一出出反华闹剧。到了去年美国政府在同中国达成入世协议后要求国会通过给予中国永久正常贸易地位法案时，“蓝军”们的表演更是达到高潮，企图将中国的台湾、西藏、人权、劳改、宗教自由、计划生育、环境保护、武器出口等一系列问题同该法案挂钩，先后在参院提出了17个修正案以阻挠其通过。尽管所有这些企图最后都未能得逞，“蓝军”还是在该法案通过后扳回一局——国会在2000年10月通过国防拨款法时规定设立一个“美中安全审查委员会”（US - China Security Review Commission）以调查和评估两国经贸关系对美国国家安全的影响。该委员会必须每年向国会提交一份调查报告和政策建议，以防止中国利用双边经贸关系增强军事力量。这就意味着美国随时都可以援引1994年关税与贸易总协定第11款规定，以国家安全为由对中国的正常贸易地位加以限制。

对于美中之间的军事交流，“蓝军”早就竭尽攻击之能事，把作为克林顿政府同中国“全面接触”的重要组成部分的“战略对话”和中、高级军事人员互访说成是中国军方刺探美方战略意图和军事机密却对美国处处保密的“单行道”，力主立刻停止这种对美国“有百害而无一利”的交流。及至布什上台，蓝军得势，仅仅三个月后美国国防部就迫不及待地宣布“暂停”美国同中国的一切军事交流。此言一出，舆论大哗，两天之后国防部匆匆发表更正声明说那是一个内部文件对部长指示的“误会”，正确的说法应当是“同中国有关的一切国防部项目、接触和活动都必须经过逐项审批方得进行。”其实“一律暂停”也好，“逐项审批”也好，都反映出蓝军控制下的国防部改变对中国的定位、把中国当成假想敌严加防范的新方针。事实上早在上任之初，国防部长拉姆斯菲尔德就已经决定“冻结”同中国的军事往来，他声称：“我不认为我们应当那么热衷于那种有去无回的或双方获益不成比例的军事交

CIA, The World Factbook, 2001, <http://www.odci.gov/cia/publications/factbook>.

郝雨凡、张燕冬：《限制性接触》，新华出版社2001年，第264 - 268页。

美国国防部2001年5月2日声明，见美国国务院IIP网站 usinfo.state.gov。

流。”他的副手、国防部副部长沃尔福威茨在向国会解释今后审批美中军事交流项目将采用的标准时也强调，“我们(同中国)军事交流项目的压倒一切的目标就是确保这些交流对美国有利。这是我们评估未来交流项目所遵循的原则。”这种片面追求单方受益的态度表明这些领导人缺乏起码的合作诚意，为今后布什任内的中美军事关系蒙上了一层阴影。

布什对华政策往何处去

“蓝军”的遏制政策主张已经对布什的对华政策造成了恶劣的影响，问题的严重性在于这不是一股没有来由的孤立逆流，而是有着一定战略根据和相当社会基础的思潮。说它有战略根据是指：其一，如前所述，美苏冷战的结束使中美两国的友好、合作失去了战略利益基础，使反华思潮在美国大行其道成为可能，而这在冷战结束前是难以想象的；其二，担心中国崛起后会挑战美国霸权、成为美国对手的想法在国际政治上有一定的理论和经验根据，其主要漏洞在于“中国崛起”的前提上，因为它只看到最近20年来中国经济的增长速度却忽略了其起点低、底子薄、人口包袱重、地区发展不平衡等弱点，只看到经济增长却忽略了随经济改革而出现的一系列问题，更不用说中国的军事力量远远落后于世界强国。但问题在于准确、客观地估计中国国力是一门高度专业化的学问，美国一般公众、甚至包括国会议员在内的很多政界人物并不了解中国的实情，这就给“蓝军”利用人们的无知煽动“中国威胁论”提供了可乘之机。

在“蓝军”的蓄意蛊惑和美国媒体妖魔化中国的炒作之下，美国公众中接受“中国威胁论”并因而敌视中国的不在少数。美国皮尤人民与传媒研究中心与美国外交关系委员会联合进行的民意调查显示，美国公众认为中国

David Shambaugh, "The 2001 US - China Summit and Beyond: Future Cooperation in the Security and Military Spheres", paper presented to the Conference on US - China Relations: Perspectives and Prospects, Shanghai, Sept. 3 - 4, 2000, p. 17.

CIA, The World Factbook, 2001, pp. 17 - 18.

见已故伦敦国际战略研究所研究员西格尔在美国《外交》发表的“中国算老几？”一文。尽管他在文中流露出强烈的种族偏见和反华情绪，对中国国力的评估倒不无客观之处，给“中国威胁论”泼了一瓢冷水。Gerald Segal, "Does China Matter?" in Foreign Affairs, Vol. 78, No. 5, September/October, 1999.

是敌国的比例,已从1997年的14%上升到1999年的20%和2001年的19%,而认为中国虽不是敌国却是“严重问题”的比例,也相应地从46%分别升至53%和51%。同时,把中国视为主要威胁或次要威胁的比例,1999年分别为53%和33%,2001年分别为51%和30%。这就是说,近年来美国有70%的民众把中国看成是敌国或“严重问题”,有80%把中国看成是主要或次要的威胁。相应地,对华敌意在民意代表中也十分普遍。近年来美国国会通过了不计其数的反华法案和决议案,其中很大一部分(尤其是只限于表态而不具法律约束力的决议案)是以全票或压倒多数通过的,使美国国会成了政界反华势力的大本营和反华行动的策源地。可见,“蓝军”这些年来坚持不懈的反华宣传在舆论导向上取得了明显的成效,而公众及民意代表中的反华情绪又反过来成为支持“蓝军”遏制政策的社会基础。

当然,美国社会中也存在着抵制、抗衡以“蓝军”为代表的反华思潮的力量。其中重要的一支便是朝野各界的一批“知华派”,他们对中国或有深入的研究,或有丰富的实际接触经验,根本不相信“中国威胁”的神话,反而相信美国有足够的时间通过“全面接触”使中国发生变化从而化解将来可能的冲突。他们在美国的“中国研究”领域仍是正统、主流,对靠无知与偏见散布反华谬论的“蓝军”占有学理和实证方面的优势。只是眼下的政治气候对他们不利:一方面,布什政府上台后在外交上根本不任用中国问题专家,甚至连他们的意见都不屑一顾;另一方面,“蓝军”不断攻击他们是“亲华”和“出卖美国”的“红军”,弄得这些中国通们人人自危,连据实说话也得小心谨慎,以免触犯了那些意识形态狂。在反对“遏制”、主张“接触”的势力中,还有更沉稳、更坚定、也更富实效的一支,那就是利害系于美中经贸关系的商业集团。遵循成熟稳重的商业风格,这股势力在对美国对华政策施加影响时不唱高调也不大事声张,但由于利益所在,他们对扩大接触的支持往往是坚定不移和不遗余力的。去年美国国会审批给中国的永久正常贸易地位时,美国商界用于游说的开支竟高达近两千万美元,对法案的通过可以说是功不可没。这一势力今后将继续对中美关系起到不可低估的稳定作用。

美国社会在对华政策上的意见分歧不可避免地反映到布什政府内部。如前所述,“蓝军”势力在布什政府占据上风,除了副总统切尼、国防部部长

拉姆斯菲尔德、副部长沃尔福威茨外,还有曾与沃尔福威茨一起担任布什竞选班子外交顾问、力主在台湾问题上以美国的明确担保代替“战略模糊”的副国务卿阿米蒂奇和以“战略现实主义”及对中国持强硬态度著称的国防部负责亚太事务的助理部长帮办彼得·布鲁克斯(Peter Brookes)。沃尔福威茨是“蓝军”的主要战略家,早在1992年他就在一份五角大楼秘密备忘录中提出了被称为“沃尔福威茨主义”的冷战后美国全球战略操作指南,即保持美国的全球压倒优势“以防止可能的竞争者哪怕只是梦想成为地区性或全球性的大国”。美国(包括东亚在内的)“新的地区性防务战略的目标就是防止任何敌对国家主宰一个地区并利用这一地区的资源跃升为全球性强国”,而为了这个目标要不惜粉碎任何可能的对手。这一战略原则应用于东亚必然得出遏制中国的结论。布鲁克斯出身海军,曾有驾驶EP3侦察机1300小时的飞行记录,又有在外交与情报两界服务的丰富经历,出任现职前担任众院国际关系委员会共和党东亚事务首席顾问,是该委员会主席本杰明·吉尔曼(Benjamin Gilman)在国会山上不断兴风作浪策动反华的幕后军师。他任现职后,国防部从部长、副部长到具体负责对华政策的主管官员就都是清一色的“蓝军”分子了。

反之,布什政府中主张对中国持温和路线、保持接触的只有国务卿鲍威尔和负责东亚太平洋事务的助理国务卿詹姆斯·凯利(James Kelly),可以说是势孤力单。其实鲍威尔本来对东亚和中国事务并不熟悉,对中国也无特别好感,上任之初也曾按照“蓝军”分子为布什政府定下的口径,把中国定位为“战略竞争者”。然而今年7月底鲍卿访华后亲眼目睹中方改善两国关系的诚意和妥协,遂断然宣布废弃这个“单一标签”,转而强调美国要同中国建立“友好”关系的意图。部分归因于他的推动,更大程度上是由于“9·11事件”,布什在APEC上海峰会期间有条件地接受了中方关于两国间“建设性合作关系”的说法,显示其对华政策有所缓和。然而就在鲍威尔发表上述谈话的同时,拉姆斯菲尔德还在大谈亚太地区的“中国威胁”,而沃尔福威茨也把贴不贴标签说成只是“抠字眼”的小事。由于“蓝军”对鲍卿的温和审

Justin Raimondo, "War Party Plays The Race Card," Ether Zone, 4/13/2001, www.etherzone.com.

路透社堪培拉2001年7月30日电。

www.usinfo.state.gov.

慎路线十分不满,便在“9·11”后利用反恐战略上的分歧公开对他发难。9月20日,40名“蓝军”头面人物发表致布什的公开信,要求把反恐战争扩大到阿富汗以外的目标,包括伊拉克、伊朗、叙利亚甚至巴勒斯坦,而这恰恰是鲍威尔一直反对的;9月25日,新保守派干将、《旗帜周刊》编辑威廉·克里斯托尔在《华盛顿邮报》撰文,指名攻击鲍威尔把战争限制在阿富汗的立场,还捏造说当年老布什执政时鲍也曾反对过进行海湾战争,要求小布什像老布什一样排除他的干扰。更有甚者,国防部的“蓝军”分子甚至放风说鲍威尔是“一个错误的人选在错误的时间担任了错误的职务”。显然,“蓝军”的意图是想把鲍威尔排挤出布什外交决策圈。鲍卿背面受敌,地位受损,布什政府内的理智力量愈加孱弱。⁵

小布什在担任总统前没有外交经验,容易受“蓝军”思维方式的影响,上台伊始很是对外强硬了一番。然而他很快就受到作为世界头号强国领袖的职责的束缚,学到了走极端的政策有悖于美国国家利益的道理。于是他逐渐倾向于在蓝、红两军之间的折衷道路——即所谓“遏制接触”(congame-ment)政策。这种被称为“紫军”的政策主张在兰德公司1999年的一份题为“美国与一个崛起的中国”的研究报告中表述得最为清楚:“考虑到围绕遏制政策和接触政策所发生的种种困难,这两种政策的结合看来……最有希望既能保持接触政策的积极潜力,又能防范这一政策在预防未来中国挑战美国利益和目标上可能的失败。这一‘第三条道路’政策将继续试图把中国纳入现存国际体系而同时……对中国挑战该体系作好准备。”布什最亲密的外交顾问、总统国家安全事务助理赖斯是较早提出这一主张的人之一,她在2000年初的一次讲话中说,“事实是,中国是国际政治中的一个重要大国。它需要我们去接触,但需要我们按现实主义去接触。”她随后在一篇文章中诠释了“按现实主义接触”的意思:“合作是要进行的,但当两国利益发生

Open Letter by William Kristol, et al. in *The Weekly Standard*, 9/20/2001.

Washington Post, 9/25/2001.

关于这点老布什已经辟谣,见 Robert Novak, “Why Attack Powell,” *Washington Post*, Op/Ed, 10/4/2001.

5 2001年12月,鲍威尔在与国防部的政策角逐中再次受挫:布什终于不顾鲍威尔的反对宣布美国退出ABM条约,让一贯主张退出的拉姆斯菲尔德和沃尔福威茨又得一分。

转引自 Richard Baum, “From Strategic Partners to Strategic Competitors.”

转引自 Richard Baum, “From Strategic Partners to Strategic Competitors.”

冲突时 ,美国决不应害怕与中国对抗。” 至于“遏制接触”的具体办法 ,据洛杉矶加州大学教授理查德·鲍姆的总结就是 ,在与经济和贸易相关的领域中奉行继续接触的政策 ,尽管美方要提高警惕 ,而在军事 - 战略问题上则变得明显强硬。赖斯的一段话道出了其中原委 :“对于向中国转让军事上敏感的技术 ,美国应有严格的出口管制。但总的来说贸易能打开中国的经济 ,最终也能打开中国的政治。这一观点要求我们相信市场与经济自由带动政治变革的力量”。 这就是布什执政一年后美国对华政策的方位所在。

尽管“9·11”和反恐似乎给中美关系带来了一线转机 ,但不可能对中美关系产生实质性的影响。布什的对华政策将继续以“遏制接触”为基调 ,而这就为中美关系的走向规定了范围。

张睿壮 :南开大学政治学系教授

康多莉扎·赖斯 :“促进美国国家利益” ,〔美〕《外交》2000年1 - 2月号 ,译文载北京 :《战略与管理》2001年第3期。

R. Baum ,“From Strategic Partners to Strategic Competitors.”

转引自 R. Baum 上引文。

观念与实力 : 美国“修正主义” 对日观的兴衰

于铁军

[内容提要] 本文从考察 20 世纪 80 年代末 90 年代初美国“修正主义”对日观的兴衰的背景及其对美国对日政策特别是美国对日贸易政策的影响入手,对观念因素在国际政治中的作用,以及观念因素与实力因素之间的关系进行了初步探讨。本文肯定观念因素在国际政治中的重要作用,但认为这种作用只有结合实力因素才能得到更好的理解,力量对比的变化通常构成观念因素发生作用的条件。实力因素和观念因素相结合,可以使我们对这一时期美日关系的变化有一个更深入、更全面的理解。

关键词 观念/实力/“修正主义”/美日关系

冷战在没有任何理论预期的情况下突然结束给国际政治研究带来了巨大冲击,其后果之一便是国际政治领域内对规范、认同、文化、价值观和意识形态等各种观念因素的研究在冷战后重新走向复兴,以及建构主义作为一种主要的理论流派在 90 年代的崛起。随之而来的则是在强调观念因素的建构主义和强调物质性因素的现实主义等理论流派之间所展开的学术争

关于近年来建构主义的发展状况,参见 Jeffrey T. Checkel, "The Constructive Turn in International Relations," *World Politics*, Vol. 50 (January 1998), pp. 324 - 348, 以及 Ted Hopf, "The Promise of Constructivism in International Relations Theory," *International Security*, Vol. 23, No.1 (Summer 1998), pp. 171 - 200. 关于建构主义的理论体系,参见亚历山大·温特:《国际政治的社会理论》(秦亚青译),上海人民出版社 2000 年版。

论。

关于观念因素在国际政治中的作用,正如有的学者所指出的,现在争论的问题已不是观念起不起作用,而是观念在不同条件下如何起作用、起多大作用,以及观念因素与物质性因素,如权力或实力结构因素的关系究竟如何。而对于这些问题,抽象地谈论恐怕无助于问题的解决,建设性的做法可能是进行一些深入的经验性研究,在一些具体个案中对观念和权力或实力等不同因素的作用进行分析、比较和鉴别,就象迄今为止学者们在剖析苏联解体和冷战结束的原因时所做的那样。

要研究观念和权力或实力在国际政治中的作用及其相互关系,美日关系是一个很有价值的个案,因为无论从宗教、文化、价值观念还是行为方式等哪个方面来说,美国和日本都是两个非常不同的国家,而自1853年佩里使日以来,美国和日本140多年的冲突与协调过程既凸现出对霸权的争夺,又体现着文化、认同等各种观念因素在两国关系中所起的重要作用。美日关系的这一特点早在20世纪80年代便引起不少学者的关注。例如,美国著名历史学家入江昭在研究1941-1945年的太平洋战争时便把这场战争既看作是一场大国之间的权力之争,又看作是一场不同文化之间的角逐。⁵另一位历史学家约翰·道尔(John Dower)也从人种、观念与权力的互动

Stephen G. Brooks and William C. Wohlforth, "Power, Globalization, and the End of the Cold War: Reevaluating a Landmark Case for Ideas," *International Security*, Vol. 25, No. 3 (Winter 2000/01), p. 6.

Ibid. See also William C. Wohlforth, "Reality Check: Revising Theories of International Politics in Response to the End of the Cold War," *World Politics*, Vol. 50 (July 1998), pp. 650-680.

一些学者在一个单一的远东文明的称呼下把日本文明和中国文明合并在一起,但大多数学者认为日本文明是一个独特的文明。参见塞缪尔·亨廷顿:《文明的冲突与世界秩序的重建》(周琪等译)北京·新华出版社,1998年版,第29页。如果将世界文明笼统地划分为东方文明和西方文明,那么,日本和美国显然分属于不同的营垒。关于日本和美国在文化、价值观念和社会关系方面的显著差异,参见 Seymour Martin Lipset, *American Exceptionalism: A Double-Edged Sword* (New York: W. W. Norton, 1996), chapter 7, "American Exceptionalism-Japanese Uniqueness," pp. 211-263.

5 入江昭在书中指出,世界事务中的行为体既是权力的载体,也是文化的载体,国际关系既是权力之间的关系,也是文化间的关系。因此,国际关系研究必须包括三种类型:权力层次的相互作用、文化间的相互影响和这两组关系间的相互关系。参见 Akira Iriye, *Power and Culture: The Japanese - American War, 1941 - 1945* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1981), "Preface," p. vii.

关系的角度对太平洋战争进行了富有启发性的研究。

从80年代中后期到90年代初,美日关系中出现的一个人引人注目的现象是“修正主义”对日观在美国的兴起、蔓延,及其对美国对日政策特别是对日贸易政策所产生的重要影响。美国学者罗伯特·尤里尤(Robert M. Uriu)对这个问题进行了分析,其结论是,无论是新现实主义理论还是自由主义的国内政治理论均不能充分解释克林顿政府在其执政头两年中对日贸易政策的转变;从美国政策转变的内容及采取政策的时机来看,“修正主义”对日观有着极为重要的影响,因此应该对观念因素所起的独立作用予以足够的重视。笔者同意尤里尤应该重视观念因素的观点,但同时也认为,在研究观念因素的作用时,搞清楚观念因素发生作用的条件是十分必要的。本文将从考察“修正主义”对日观兴衰的背景、主要代表人物的观点及其对美日关系的影响入手,对观念因素在国际政治中发生作用的条件问题进行初步的探讨。

一 “修正主义”对日观与“日本异质论”

所谓“修正主义”,一般来说指的是对正统理论和教义的修正。通常情况下提到“修正主义”,人们首先联想到的是19世纪末德国社会民主党人伯恩施坦对马克思主义的修正。但在美日关系中,“修正主义”一词却有特定的含义,它指的是80年代中后期在美国出现的一种新的对日观。

自50年代中期至80年代初,美国对日观的基础是以爱德温·赖肖尔(Edwin Reischauer)和约翰·霍尔(John Hall)为代表的“现代化理论”。根据这一理论,随着日本现代化的发展,日本与欧美资本主义国家在经济、政治体制方面的同质性将会越来越高,日本是和欧美各国一样的自由民主国家,日美两国拥有共同的价值观和共同的利益。从这种观点出发,冷战时期美日结盟共同对抗苏联完全是一件自然而然的事情,而长期以来美日之间所

John W. Dower, *War Without Mercy: Race and Power in the Pacific War* (New York: Pantheon, 1986).

Robert M. Uriu, "The Impact of Policy Ideas: Revisionism and the Clinton Administration's Trade Policy toward Japan," in Gerald L. Curtis, ed., *New Perspectives on U. S.-Japan Relations* (Tokyo: Japan Center for International Change, 2000), pp. 213 - 240.

存在的巨额贸易逆差也就算不上一个大问题了。毕竟,随着日本和美国的逐渐趋同,两国间的贸易逆差可以通过调整汇率和增长率等标准的经济手段来加以解决,而不会长久存在下去。

但是,并不是所有的人都赞成这种理论。1982年,美国加州大学政治学教授查默斯·约翰逊(Chalmers Johnson)出版了《通产省与日本奇迹》一书,对上述理论提出了强有力的挑战。约翰逊在对1925-1975年间日本通产省的产业政策的产生和发展过程进行了系统而深入的政治经济学研究之后认为,日本是一个官僚主导的“资本主义发展型”国家,其性质既不同于以美国为代表的“市场调节型”资本主义国家,也不同于以苏联为代表的实行计划经济的社会主义国家,而是介于两者之间,与“经济国家主义”或“新重商主义”的德国一脉相承。约翰逊强调指出,日本奇迹之所以出现应归功于日本政府所执行的产业政策,而在日本产业政策的制定和实施过程中发挥作用最大的则是通产省。通产省自1925年建立之后(最初称商工省),其产业政策的制定和官僚构成均具有相当的连续性。通产省的策略或者是那些被约翰逊称之为带来“高速发展的制度”——如确定产业目标、对目标产业的优先贷款以及企业系列等——是日本从1927年金融危机以来到50年代这三十年间的探索和实践的结果。换言之,促使日本在战后取得经济奇迹的产业政策实际上奠基于战前,而并非出自战后美国的指导和改造(当然影响还是有的)。

《通产省与日本奇迹》是一部严谨的学术著作,而且约翰逊也很注意不使自己的议论陷入到文化决定论当中,例如在评论以日本的国民性来解释“日本奇迹”的理论时,约翰逊指出,“日本人的基本价值观可能不同于西方人,但用基本价值观来解释社会行为应该保留到有些社会行为无法用经济动机加以解释时才能考虑。”但从结果来看,约翰逊在书中所表述的基本观点,即与欧美各国不同的资本主义发展模式是战后日本经济不断创造奇迹的主要原因,使该书在学理上为其后的“日本异质论”奠定了基础,约翰逊因而也被称作是修正主义学派的精神“教父”。

查默斯·约翰逊:《通产省与日本奇迹》(戴汉笠等译)北京·中共中央党校出版社,1992年版。

同上 第18页。

同上 第9页。

经过70年代后期到80年代初期的铺垫,到80年代中后期,长期居高不下的贸易赤字以及由此而加剧的对美国经济状况的担忧使得“日本问题”在美国各阶层中引起了强烈的关注。政治家、工会、企业领导人以及各种受日本冲击的产业的联合会纷纷要求采取措施来改变美日关系特别是经济关系的现状。在这种背景下,一种新的对日观开始在美国一部分所谓“知日派”知识分子中出现。相对于传统的对日观,这种新的对日观被称做“修正主义”的日本观。

在美国,广泛使用“修正主义”一词来表示美国对日观的变化是在美国《商业周刊》杂志于1989年8月7日推出有关“重新思考日本”的特集之后。该特集中所刊载的文章将当时在对日问题讨论中十分活跃的四位学者、官员和记者称之为“日本问题的修正主义者”。这四位人士除了上面提到的约翰逊之外,还有《日美逆转》的作者、曾任里根政府贸易官员的克莱德·普雷斯托维茨(Clyde Prestowitz),著有《日本权力之谜》,长期旅居日本的荷兰记者卡雷尔·范沃尔夫伦(Karel van Wolferen)以及曾在《大西洋月刊》上发表著名的“遏止日本”一文、并著有《更像我们》一书的美国记者詹姆斯·法洛斯(James Fallows),这四人后来通常被称为“修正主义四人帮”。

普雷斯托维茨在1981-1986年间曾任职于美国商务部,并亲身参加了要求日本开放市场的各种贸易谈判。在《日美逆转》一书中,他以半导体产业为例,分析了日本的企业系列是怎样在政府产业政策的支持下具体运作并夺取美国在该领域内的领导地位的。普雷斯托维茨认为,日本所取得的惊人的经济增长应归功于政府的产业政策,特别是通产省的指导和官僚的作用。他建议美国仿照日本采取积极的产业政策和管理贸易政策,认为只有这样才能使美国在与日本的竞争中立于不败之地。

法洛斯,原来曾当过卡特总统的演讲撰稿人,后担任在美国知识界有很大影响的《大西洋月刊》的编辑。与普雷斯托维茨不同,法洛斯认为,日本民族同质性程度很高,而且有奋斗的传统。这些独特的文化特征使日本成为一个高度秩序化的阶级社会,它可以全民动员,全心全意致力于经济的增

长。相比之下,美国则具有完全不同的文化传统,它开放、重视个人的创造力、不追求秩序,因此美国刻意模仿日本是错误的。法洛斯建议美国在积极推进外交和产业政策的同时,应该致力于减少赤字财政、提高教育水平、放宽移民限制,并给社会最底层那些贫困和绝望的人以希望。用法洛斯的话来说,美国只有变得更加美国化,才能实现其伟大的复兴。法洛斯还明确指出,日本和美国的利益与价值观念不同,虽然美日在许多方面是朋友,但美日两国间存在着根本利益的冲突。这种冲突的产生源于“日本无力或者不愿意限制其单方面的具有破坏性的经济力量的扩张。”除非美国对日本采取遏制政策,否则日本的作法将破坏战后形成的世界自由贸易体制、危及美国人的福利、理念和美国推行本国外交政策的权威,并最终使日美伙伴关系难以为继。“遏制”一词本来是作为冷战时期美国的对苏战略而被频繁使用的,此时却被法洛斯拿来表述美国对日政策,并一时成为“修正主义”对日观的一面旗帜。

在出版《日本权力之谜》一书之前,范沃尔夫伦曾在《外交》1986/87 冬季号上发表“日本问题”一文,称日本这个国家的运转靠的是官僚、政治家派阀和财界之间维持微妙的平衡,他们之间相互合作,推行重商主义的贸易政策。在《日本权力之谜》中,范沃尔夫伦对日本政治、经济和文化进行了全面阐述,但重点仍放在日本的政治结构上面。他认为日本并不是一个真正的议会民主国家,甚至不是一个欧美意义上的主权国家;日本人没有发挥自身个性的自由,也没有选择的自由;日本的权力结构是一种“无责任体制”,在日本既不存在一个权力中枢,国家也不必对国民负责;日本的经济也不是欧美型的自由市场经济,而是一种官僚和民间的合作体制,自由竞争原理在日本不发生作用。⁵

从上述论述中我们可以看出,修正主义者的观点虽因人而异,但在他们中间存在着一些共同点。这些共同点大致可以归结为以下几点:(1)日本与

James Fallows, *More Like Us: Making America Great Again* (Boston: Houghton Mifflin Company, 1989), p. 28.

James Fallows, "Containing Japan," *The Atlantic Monthly*, May 1989, p. 41.

Karel van Wolferen, "The Japan Problem," *Foreign Affairs*, Vol. 65, No. 3 (Winter 1986/87), pp. 288 - 303.

5 Karel van Wolferen, *The Enigma of Japanese Power: People and Politics in a Stateless Nation* (Macmillan, 1989).

其他西方式的自由民主和市场经济国家有着本质的不同 ;(2)日本经济从本质上来说是封闭型的 ,这对提高日本企业的竞争力十分有利 ;(3)日本的贸易战略是攻击型和敌对型的 ,日本国际贸易的不均衡是对世界多边贸易体制和美日关系的最大威胁 ;(4)日本自身不想或者无力解决贸易不均衡的问题 ,要解决这个问题 ,需要其他国家特别是美国采取相应的行动。上述内容中最核心的一点是 ,日本与欧美资本主义国家不同 ,日本是一个“异质”的“他者”。这一观点对传统的认为资本主义自由民主国家无论何时何地均具有同样性质的立论无疑是一个重大挑战 ,与前述战后传统的美国的日本观迥然不同。

“修正主义”对日观的出现在美日两国均被视为一个重要的现象 ,因为如果按照这一理论 ,美国现行的对日政策(特别是经济政策)将不得不发生重大变化。既然日本的体制和规范与欧美各国根本不同 ,日本是一个“异质”的“他者” ,那么在“修正主义者”看来 ,美国按照欧美各国间通行的自由市场和自由贸易规范要求日本开放市场并按照“机会均等”原则来改造其法律、制度便无异于缘木求鱼。“修正主义者”认为 ,80年代后期布什政府与日本进行的旨在改革日本经济结构和美日贸易结构的“结构协商”(SII)不会取得什么成果。他们建议美国政府切实采取对策 ,振兴自身的竞争力 ,在对日贸易谈判中应寻求明确的市场份额和可以测量的数值标准 ,并认为只有这样才能使美日双边贸易不平衡的状况有所改变。

二 “修正主义”对日观对美日关系的影响

80年代末90年代初 ,随着苏联的解体 ,日本对美贸易顺差的不断增加 ,美国在汽车、半导体等关键产业中的阵地失守 ,以及日本公司对美国洛克菲勒中心和哥伦比亚影片公司等作为美国象征的不动产的大规模收购 ,“日本异质论”和“日本威胁论”在美国逐渐合流 ,社会影响不断扩大。日本不是一个自由民主国家 ;日本是美国在经济上的最大威胁 ;日本在安全上仰仗美国的保护 ,但却不承担相应的义务 ,其行为属于“无票乘车” ;日本采取各种不公平的手段保护国内市场 ,而对美国则实行敌对性的贸易政策 ;日本使大批美国人失业 ;日本对美国企业和不动产的大规模收买正在使美国变为日本的“经济殖民地” ,等等 ,凡此种种认识 ,使日本在许多美国人心目中

的形象大为恶化。

在刊登讨论“修正主义学派”文章的同一期《商业周刊》上,还刊载了一份关于“日本威胁论”的舆论调查结果。在回答来自苏联的军事威胁和来自日本的经济威胁哪一种威胁更为深刻的问题时,选择苏联的人占22%,而选择日本的人则占到了68%。这表明,与1985年名记者白修德发表“来自日本的危险”一文时相比,到80年代末,“日本威胁论”已经具有了相当广泛的社会基础。虽然此时的日本威胁仍然主要是经济方面的,从性质上来说与冷战时期苏联的威胁以及战前日本侵略扩张的威胁有所不同,但它同样被认为是对美国的整体国家利益构成了现实的威胁。在这里,并非“修正主义学派”代表人物的哈佛大学教授亨廷顿的看法具有相当的代表性。他认为,日本对美国经济霸权的挑战通过以下方式影响到美国:(1)如果日本继续扩大其在众多具有重要军事意义的技术领域内的领先地位,美国的国家安全即便是从狭义的定义来看也将受到影响;(2)日本经济力量的增长威胁到美国的经济利益;(3)美国在第三国的影响力将随着日本影响力的增长而下降;(4)日本对美国的影响力将会上升。亨廷顿还引用丹尼尔·贝尔的话说,“经济是战争以另一种形式的继续。”经济霸权之所以至关重要是因为经济力是权力中一种最基本、最容易转换的形式。1991年,在美国出版了一部题为《下一次美日战争》的书,书名及内容虽有耸人听闻、哗众取宠之嫌,但书本身的热销却从一个侧面反映了这一时期美日矛盾的加剧。⁵

1992年1月,布什总统访问日本。在访问期间,美日联合发表了《东京宣言》、《行动计划》和《关于世界经济增长战略的联合声明》等三个文件。宣言宣称美日两国将“灵活地使用美日安保条约和有关规定”,使美日关系成

Business Week, August 7, 1989, p. 51.

Theodore White, “The Danger from Japan,” The New York Times Magazine, July 28, 1985, pp. 19 - 22, 31, 37.

See Samuel P. Huntington, “Why International Primacy Matters,” in Sean Lynn-Jones and Steven Miller, eds., The Cold War and After: Prospect for Peace, exp. edition (Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1993), pp. 315 - 320.

5 乔治·弗里德曼、梅雷迪斯·勒巴德:《下一次美日战争》(何力译)北京·新华出版社,1992年版。在书中,两位作者设想美日之间将会重蹈30年代的覆辙,因经济关系的不断恶化而最终升级为战争。从书中所出现的一些常识性的错误来看,该书并不是一部严肃的学术著作。但就是这样一部书,后来讨论这段时期美日关系的著作大部分却也都对之加以引用,在日本还成了风靡一时的畅销书,这种现象本身便说明,这部书是“生逢其时”。

为“具有全球性的伙伴关系”。尽管双方煞费苦心地试图给冷战后的美日关系以新的定位,但事实证明,由经济摩擦而给双方关系所带来的裂痕并不那么容易被那些新颖的辞藻所掩盖。布什总统的这次访问前前后后都笼罩在美日贸易摩擦的阴影之下。随同布什总统访日的人员中有美国通用、福特和克莱斯勒三大汽车公司的总经理,他们此行的使命就是要撬开日本的汽车市场。访问前后两国媒体的相互攻讦使布什总统访日之后的美日关系非但没有好转而且有进一步恶化的趋势。根据1992年的盖洛普民意调查,在美国有42%的人不认为日本是美国“可以信赖的盟国和友好国家”(可能有海湾战争的影响因素在内),这一数字为战后以来最高。在美国被称为舆论分析第一人的丹尼尔·扬科洛维奇(Daniel Yankelovich)在1992年秋季号的《外交》杂志上撰文称,在普通的美国人看来,美日的“全球伙伴关系”只不过是一种“无意义的幻想”而已。只要美日关系看上去只对日本单方面有利,这种情况便不会发生变化。扬氏还特别指出,“对于美国公众来说,他们可以接受的未来美日关系发展的唯一图景是创立一种美国也能从中受益——而且被认为确实如此——的新的竞争与合作方式。”

从民意测验的结果和美国对日政策的走向来看,在布什政府时期,“修正主义”对日观还没有取代传统的对日观,也没有在华盛顿的总体对日政策设计中占据主导地位。但这一理论的出现的的确对美国传统的对日观和对日政策产生了强烈的冲击,它动摇了冷战以来在美国对日观中所存在的共识,使之陷入模糊和混乱,从此之后不同集团甚至同一集团的美国人在对日认识上出现了明显的不同。新的对日观的出现也改变了当时华盛顿的政治气氛,特别是在国会产生了相当大的影响。正如一位资深外交官所观察到的,此时大多数美国国会领导人都支持在对日贸易问题上采取一种更加强

转引自〔日〕栗山尚一:《日美同盟 摆脱漂流》,日本经济新闻社,1997年版,第62页。

Daniel Yankelovich, "Policy After the Election," *Foreign Affairs*, Vol. 71, No. 4 (Autumn 1992), pp. 8 - 9.

Daniel Okimoto and James Raphael, "Ambivalence, Continuity, and Change: American Attitudes Toward Japan and U.S.-Japan Relations," in *An Aspen Strategy Group Report, Harness the Rising Sun: An American Strategy for Managing Japan's Rise As a Global Power* (Lanham, Maryland: University Press of America, Inc., 1993), p. 128.

硬的立场,而一些温和派人士在为美日亲善辩护时也变得越来越谨慎了。

“修正主义”学派的主张对美国对日政策所产生的实际的、具体的影响,集中体现在克林顿政府第一任期内头两年的美日框架谈判中。克林顿在竞选时就发誓要“像激光束一样对准经济”。1993年1月,克林顿上台伊始便把削减美国财政赤字、振兴国内经济置于新政府最优先考虑的地位。与布什政府相比,克林顿本人及其经济班底的多数成员,如国家经济委员会的罗伯特·鲁宾、美国贸易代表米基·坎特、商务部长罗纳德·布朗、财长劳埃德·本特森和经济顾问委员会的劳拉·泰森等人,在对日问题上基本上都接受“修正主义”的观点。这样,作为一种观念因素的“修正主义”思潮便拥有了转变为国家政策的制度基础。

在开始于1993年的日美框架谈判中,美国方面强烈要求设定能够对日本市场开放努力的结果加以测评的“客观标准”和“数值指标”,这种政策便被认为是以“修正主义”理论为基础的。日本对此予以坚决反对,双方僵持不下,整个谈判过程一波三折。1994年2月克林顿与细川护熙进行的美日首脑会谈因此而公开破裂,这在战后美日关系史上尚属首次。1995年6月,美日的汽车贸易谈判只是到了最后时刻才避免最终摊牌,达成了内容模糊的协议,当时的美国驻日大使蒙代尔称这次谈判使美日关系“看到了地狱”。贸易摩擦使美日关系受到了严重损害。

实际上,从1992年起,美国经济已开始走出低谷,出现战后历史上历时最长、同时也是比较平稳的经济复苏。但由于经济发展的实际状况和政府及普通公众的认识之间存在着一个“时间差”,此时的“日本威胁论”反而处于鼎盛时期。从经济增长率来看,1992年至1997年间除1996年之外其他年份美国的增长率均高于日本(参照下表)。在国际竞争力方面,美国同日本及其他发达国家相比地位也有所上升。在汽车、半导体、超级计算机等领域美国重又夺回了竞争优势,在信息网络技术方面则将其他国家远远地抛在后面。从1994年起,美国连续三年位居国际竞争力排行榜的榜首。另外,在里根和布什年代曾令美国政府大为头疼的联邦预算赤字在此期间也

参见迈克尔·阿马科斯特:《朋友还是对手》(于铁军、孙博红译,袁明校),北京·新华出版社,1998年版,第7页。

Uriu, "The Impact of Policy Ideas," p. 229.

转引自〔日〕栗山尚一:《日美同盟 摆脱漂流》,第189页。

逐年下降,其他经济指标,如失业率、通货膨胀率和劳动生产率等也都处于良好状况。

1991 - 1997 年美日国内生产总值(GDP)增长率(单位 :%)

年份	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
美国	0.7	2.6	3.1	3.5	2.0	3.4	3.9
日本	4.0	1.3	-0.2	0.5	1.4	3.9	0.8

资料来源 :〔日〕《外交青书》各年版(其中1991、1992年数字为GNP增长率)

而与美国的“新经济”形成鲜明对照的是,从1992年起,日本“泡沫经济”破灭,陷入战后以来最严重的经济危机,经济连续4年出现低增长甚至负增长,大批企业倒闭,失业率上升,投资不振、股市暴落、呆账堆积如山,金融系统陷入巨大危机。在此情况下,80年代末90年代初日本全球出击、咄咄逼人的势头有所缓解,“日本第一”的口号也渐趋沉寂,许多人开始重新审视日本经济的发展模式。

在日本经济陷于长期衰退而美国经济持续增长的大环境下,到90年代中期,美国人所感受到的日本经济对美国经济、以至整个美国国家利益的威胁已大大减弱。在这种情况下,“修正主义”对日观在美国的影响力渐渐丧失,有关“日本异质论”和“日本威胁论”的讨论也趋于平息。

三 几点启示

分析观念因素在国际政治中所起的作用是一项艰巨的任务,因为在现实中,客观因素与抽象的观念因素通常是相互交织在一起,很难分开的。不过,通过考察80年代末90年代初“修正主义”对日观的兴衰及其对美国对日政策的影响,我们还是大致可以得出这样几点结论:

首先,观念因素在国际政治中的确能发挥重要的作用。“修正主义”对

详尽分析,参见王缉思:“冷战后美国的世界地位与外交战略”,载牛军主编:《克林顿治下的美国》,中国社会科学出版社,1998年版,第2-5页。也有人认为,美国当前的经济景气含有“泡沫”成分,参见〔日〕唐·奥伯多弗、小岛明:《21世纪的日美关系》,日本经济新闻社1998年版,第120-124页。

关于90年代中期以后“修正主义”思潮的发展情况,参见R. Taggart Murphy, “Making Sense of Japan: A Reassessment of Revisionism,” *The National Interest*, No. 43 (Spring 1996), pp. 50-63.

日观从其出现、传播,到被克林顿政府所采纳、具体化为美国的对日贸易政策,对美国公众以至美国政府在“日本问题”上的思维方式产生了很大的影响。要深入透彻地理解过去十几年美日关系的变化,我们便不能不对美国的“修正主义”对日观加以研究。

第二,也是本文欲着重强调的一点,权力因素的变化往往构成观念因素发挥作用的先决条件。观念因素发挥作用,常常是在客观力量对比和国际格局发生变动的时候。

世界之大,不同国家与民族之间存在不同或者说是“异质”本来是一件十分自然的事情,也可以说是国际政治的常态,其本身并不足以构成国际冲突的理由。但在国际政治中,由于某一国家“异质”而导致国家之间的关系出现紧张的现象却时有发生。在这里,更重要的问题也许是,在什么情况下,“异质”才会成为一个问题,在什么情况下,“异质论”才会有市场,才会对一国的对外政策产生显著影响。

根据日本已故著名国际政治学家高坂正尧的研究,从19世纪末到20世纪初,德国、美国和日本都曾有过被视为“异质”的经历,“异质论”的内容甚至所使用的语言都颇多相似之处,而这些国家被视为“异质”的时代背景通常是在这些国家作为新生力量崛起,对既有的国际体系和先进国的生活方式产生冲击的时候。回到本文所讨论的对象,我们看到,此次以“日本异质论”为核心内容的“修正主义”对日观的出现和蔓延也基本上遵循这一规律。在冷战正酣时,在有苏联这样的“他者”存在的情况下,美国人倾向于将日本看作是一个自由民主国家,但在80年代末90年代初,当苏联处于衰落乃至崩溃的过程中,当美日经济状况和发展趋势变得有利于“新贵”日本而不是老“霸主”美国,当日本看上去似乎要取代美国的世界经济霸权地位时,美国突然“发现”日本既不那么民主,也不那么自由了。此时,美国的日本观开始发生变化,在冷战时期形成的对日共识也开始难以为继,“异质”成

关于这一点,即便是那些强调观念因素的学者也是同意的。如 Goldstein 和 Keohane 认为,“当权力关系变化不定、利益和战略模糊不清或缺乏共识时,新观念的必要性便出现了。”参见 Judith Goldstein and Robert O. Keohane, “Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework,” in Judith Goldstein and Robert O. Keohane, eds., *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change* (Ithaca: Cornell University Press, 1993), p. 26.

参见〔日〕高坂正尧:《高坂正尧外交评论集》,中央公论社,1996年版,第281-308页。

为一个影响美日关系的重要因素。而当90年代中后期美日力量对比发生再逆转,日本经济步入长期萧条,而美国经济一路高歌猛进之时,“修正主义”对日观的影响力便基本上销声匿迹了。上述否定之否定的过程,使我们得以从正反两方面来观察观念因素和权力因素在美国对日政策变化中所起到的作用及其它们相互之间的关系。这种关系,简言之便是美日力量对比的变化引起观念的变化,进而导致美国对日政策的变化,观念的变化是“内生”于实力的变化的。

第三,当应用于具体个案的解释时,我们发现,不同理论之间并不完全是一种非此即彼的“零和博弈”关系,它们之间完全可以形成一种互补的关系。在研究80年代中期至90年代中期美国对日贸易政策的变化时,如果不考察美日力量对比的变化,我们便搞不清“修正主义”对日观兴衰的缘由,也就无法把握美国政策变化的根本原因;而如果我们不研究观念因素的作用,我们又搞不清权力或实力结构方面的变化是通过哪些途径、以什么样的方式最终影响到一国的对外政策的。只有将两者纳入同一个分析框架中,我们才能得到一种对研究对象的更全面、更深入的理解和认识。

第四,从政策含义方面来说,80年代末90年代初在美国出现的“修正主义”对日观和“日本威胁论”对我国也具有相当的借鉴意义,因为此后不久,随着中国国力的持续高速增长,在美国的“日本威胁论”便渐渐由“中国威胁论”所取代。格局转换和力量对比发生变化给国民的心理和感情层面所带来的冲击很容易使人们对既有的观念产生怀疑,并继而催生新的观念。而新的观念接下去又常常会成为双方冲突的新的起点,使国家间的紧张关系进一步加剧。如何把这种观念变化的幅度控制在一定范围之内,如何在剧烈变动的国际环境中保持清醒的头脑,并对形势作出符合客观现实的判断,这些问题都值得我们深长思之。

于铁军 北京大学国际关系学院讲师

这方面的论述,参见 Michael C. Desch, “Culture Clash: Assessing the Importance of Ideas in Security Studies,” *International Security*, Vol. 23, No. 1 (Summer 1998), pp. 141 - 170.

日本方面对于“修正主义”对日观和“日本威胁论”的应对需要另文分析。日本方面对“日本异质论”的理性而中肯的批评参见〔日〕本间长世:《日本“他者论”的危险》,载〔日〕《外交论坛》,1989年10月号,第12-20页。

论美国的医疗卫生费用控制

张奇林

〔内容提要〕美国是世界上医疗卫生费用最高的国家。从 20 世纪 70 年代起,美国政府和私人部门从管理和竞争的理念出发,采取了许多措施来控制不断上涨的健康照顾费用。但效果并不十分理想,而且还产生了一些严重后果。费用控制仍将是今后美国医疗改革的重点之一。

关键词 医疗改革/费用控制/影响

如果说 20 世纪 60 年代美国政府在卫生领域的工作重点是让美国人获得体面的健康照顾(health care)的话,70 年代以后的重心则转移到对付不断上扬的健康照顾费用。美国为什么要控制医疗卫生费用?联邦和州政府以及私人部门采取了哪些措施来控制健康照顾费用?这些措施的效果和影响如何?本文将就这些问题作一探讨。

一 为什么要控制医疗卫生费用

首先,美国是发达资本主义国家中唯一没有实行全民医疗保险的国家,但美国却是世界上医疗卫生开支最大的国家。1998 年,医疗卫生费用高达 11491 亿美元,人均 4270 美元,比经济合作与发展组织(OECD)23 个成员国的平均数(2000 美元)高出一倍多,比居第二位的欧洲福利国家瑞士高近

一倍(瑞士的人均健康照顾开支为 2740 美元)。同年,美国医疗卫生开支占国内生产总值(GDP)的比例为 14%,比经合组织的平均值高 6 个百分点。健康照顾占整个国民经济的 1/7,成为美国最大的产业。

与国民经济其他行业不同的是,健康照顾开支的上升并不是一件好事情。而且,庞大的卫生保健开支并没有给美国带来令人满意的健康产出。美国人的预期寿命、婴儿死亡率等衡量健康状况的重要指标,都排在经合组织的下半区,而且一直呈下降趋势,只是最近几年才有所改善。这一状况令大多数美国人耿耿于怀。

其次,医疗卫生费用的增长速度过快。下表显示的是近 40 年来美国卫生费用和国内生产总值的变化情况,从中不难看出美国医疗卫生费用的变化有这样几个特点:

美国的卫生费用(NHE)与国内生产总值(GDP)
的变化情况(1960 - 1998)

	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1996	1997	1998
全国卫生费用 (10 亿美元)	26.9	41.1	73.2	130.7	247.3	428.7	699.4	993.3	1039.4	1088.2	1149.1
年均增长率(%)	-	8.9	12.2	12.3	13.6	11.6	10.3	7.3	4.6	4.7	5.6
GDP 的年均 增长率(%)	-	6.4	7.6	9.5	11.3	8.5	6.6	4.8	5.4	5.9	4.9

资料来源:U.S. Department of Health, Education, and Welfare, Public Health Service, Health Resource Administration, National Center for Health Statistics. Health, United States, 2000. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 2001: 322.

1. 近 40 年来,医疗卫生费用持续增长。如表 1 所示,医疗卫生费用从 1960 年的 269 亿增至 1970 年的 732 亿和 1980 年的 2473 亿。1996 年,医疗卫生费用首次突破 1 万亿元,达到 10351 亿元。1998 年又增至 11491 亿元。

2. 增长速度先快后慢。1990 年以前基本上保持 2 位数的年均增长速度,90 年代以后降至 1 位数,而且连续走低,至 1996 年达到近 40 年来的最低点 4.6%,1997 年和 1998 年虽然有所反弹,但也只有 4.7%和 5.6%。值

得注意的是,近年来,由于一系列费用控制措施的作用,健康照顾费用的增长几乎与国内生产总值的增长同步,在一些年份(如1996、1997年)甚至低于国内生产总值的增长速度。因而费用控制问题在当今美国并没有像70、80年代那么紧迫。

3. 健康照顾费用占国内生产总值的比例在30多年的加速增长之后,在最近几年才进入了相对稳定时期。1960年,全国健康照顾费用占国内生产总值的比例不到6%,1993年,该项指标达到了14%,增长了一倍多。此后,健康照顾费用占国内生产总值的比例一直维持在13%至14%之间。因而,健康照顾支出对宏观经济形势的影响举足轻重。费用控制仍然是美国健康照顾制度改革的重中之重。

医疗卫生费用的合理增长是现代经济的重要特征之一。随着经济的繁荣,越来越多的钱和资源被用于健康照顾,以保障国民的身体健康,提高国民的生命质量。从全球范围来看,发达国家的医疗卫生费用远远高于欠发达国家。1994年,人均年收入在8500美元以上的高收入国家的卫生费用占全球总费用的86%,而他们的人口仅占全球总人口的16%,生病时间也只占世界总生病时间的7%。因此,医疗卫生费用的水平取决于宏观经济形势和经济发展水平。有人估计,人均卫生费用的变化80%取决于人均收入的变化。但是,由于健康照顾制度、医疗、技术等因素的影响,以及社会福利的刚性,使医疗卫生费用的增长与经济发展并不同步。医疗卫生费用的持续快速增长已成为欧美福利国家的一大“心病”。在美国学者看来,美国的情况似乎最为严重。1997年,美国的人均卫生费用已超过人均收入所能接受的费用水平1000美元。

最后,政府和私人部门对费用状况均不满意。

联邦政府、州和地方政府以及私人部门是健康照顾资金的三个来源。1998年,政府和私人部门支付的费用份额分别是45.5%和54.5%。政府承担的费用份额不断增长是近十年来美国健康照顾费用变化的一大趋势。

Cathy A. Cowan, et al., "National Health Expenditures, 1998," *Health Care Financing Review* (Winter 1999), p.167.

John K. Iglehart, "The American Health Care System: Expenditures," *The New England Journal of Medicine* (Jan. 7, 1999), p.72.

Ibid.

从1988年到1997年,政府的费用份额从40.4%增加到了46.2%,在连续十年的增长后,1998年才略有下降。其中,联邦政府是健康照顾服务的最大买主,1997年,它承担了全国33.6%的医疗卫生费用,这项开支占用了相当数量的联邦预算,而且只能通过税收的方式实现,因此它所面临的费用压力和税收压力是非常大的。联邦政府要求控制健康照顾费用的愿望非常强烈。

60-70年代以来,随着州和地方政府在卫生保健领域发挥的作用越来越大,他们所承担的医疗卫生费用也越来越多。到80年代初,费用控制问题成为州和地方政府面临的主要问题。因为这一时期医院费用的上升导致各州医疗援助(Medicaid)支出的急剧增长。同时,由于全国性的经济衰退,州和地方政府的财政收入锐减。联邦政府也大幅削减对州和地方政府的配套拨款。费用和收益的变化,促使越来越多的州和地方政府采取措施控制费用。

作为卫生保健服务的主要购买者之一,私人部门对费用的变化越来越敏感,因为,自80年代以来,医疗开支的急剧上涨对他们的利润产生了消极影响。特别是近几年,在健康照顾总支出以及大多数分项支出持续低速增长的情况下,处方药却保持着两位数的增长势头。1995年比1994年增长10.6%,1996年增长12.9%,1997年又增长14%,1998年更是达到了15.4%的增幅⁵。处方药费用的上涨导致保费的提高,从而拉动个人卫生费用的上升。私人健康保险的支出自1990年以来首次成为私人资金增长的主要部分。随着费用意识的增强,私人部门也积极寻找对策,控制医疗费用。

如果说在美国,决策者、医务工作者和理论研究者、消费者和购买者之间有什么一致意见的话,那就是健康照顾花费太多。有关各方对这种状况都不满意。关于医疗卫生政策争论的焦点也从“应不应该控制费用”转移到

Katharine Levit, et al., "Health Spending in 1998: Signals of change," p.129.

根据 Bradley R. Braden, et al., "National Health Expenditures, 1997," Health Care Financing Review (Fall 1998), Table 6 计算。

David Mechanic, "Some Dilemmas in Health Care Policy," Milbank Memorial Fund Quarterly / Health and Society (Spring 1998), pp.2-3.

5 Cathy A. Cowan, et al., "National Health Expenditures, 1998," p.185.

Katharine Levit, et al., "Health Spending in 1998: Signals of change," p.130.

“如何控制费用”。而且这不仅仅是一个公共开支的问题,整个健康照顾领域都面临着严重的费用问题。

二 控制费用的理念和措施

如何控制不断上涨的医疗卫生费用?长期以来,政治家、学者、医务人员以及公众一直争论不休,意见分歧很大。但主要的方法或战略有两种,一种是依靠政府管理来控制费用;另一种是依靠市场竞争来控制费用。

1. 管理的方法

这种方法的提出基于以下三个假定(assumptions)：

第一,同其他产业的市场一样,健康照顾市场有许多缺陷,即所谓的“市场失灵”(market failures)。主要包括由于医疗服务的提供者和消费者之间信息不平等和第三方付费制度(保险制度)对医疗费用的掩饰作用,导致了花费过多,效率低下以及劳动力和资源的不合理配置。

第二,同其他经济市场相比,健康照顾市场有许多不同的地方,主要体现在医疗服务的消费者同提供者以及医疗产品之间的独特关系上。在医疗服务过程中,医生控制着供求双方,他们既是病人的购买顾问,即对病人所需要的服务提供建议,同时又是这些服务的提供者,医生没有接受费用方面的专门训练,不会从费用的角度去思考问题,但他们的行为对费用的影响很大,他们不仅影响单个病人的费用决定,而且影响整个机构费用的增长和膨胀。另外,以私人健康保险和政府支出为基础的第三方付费制度在一定程度上削弱了病人和医疗机构对费用的重视程度。

第三,公共管理有三个重要的价值取向:政治责任、公众参与和公众获取信息。公共管理的过程就是实现这三种价值的过程,它们都有助于控制医疗卫生费用。

Kevin Grumbach and Thomas Bodenheimer, "Reins or Fences: A Physician's View of Cost Containment," *Health Affairs*(Winter 1990), p.120.

Kant Patel and Mark E. Rushefsky, *Health Care Politics and Policy in America* (Armonk: M. E. Sharpe, Inc., 1999), pp.164 - 165.

Stephen M. Weiner, "On Public Values and Private Regulation: Some Reflections on Cost Containment Strategies," *Milbank Memorial Fund Quarterly / Health and Society* (Spring 1981), p. 278.

2. 竞争的方法

提出这种方法最主要的理由是,政府按需求平等的原则配置医疗卫生资源,是一种没有效率的做法,是导致医疗卫生费用上涨的主要原因。而健康照顾市场中的刺激和竞争机制可以有效配置医疗卫生资源。针对第三方付费所带来的“道德风险”和对真正费用的掩饰作用,一些市场改革者要求改变以往的市场刺激方式,向消费者提供真正有费用影响的多种选择,以创造公平的市场竞争条件,促进市场竞争,控制医疗卫生费用。一些主张完全竞争的人,基于个人创造性和选择自由的社会价值以及大企业、大政府的危害性,认为竞争能提升效率,促进革新。他们鼓励分权和多元化,并且认为充满竞争的市场比没有竞争的市场更稳定,因为它能按照市场条件的变化不断进行调整。当然,这并不是说竞争的市场就不需要管理,相反,适当的监督和干预能保证竞争的公平和公开,他们认为实施反垄断法是保证公平竞争最有效而干预最少的办法。

尽管管理的方法和市场竞争的方法在理论上针锋相对,但两者并非格格不入。相反,一些人认为最理想的费用控制方法是将两者结合起来使用。他们认为,市场强调的是刺激,管理强调的是指导和认可。一种管理方法要想实现既定目标,如果仅仅依靠法令,逆市场的潮流而动,是很难取得成功的。因此,今后的任务是,在强调管理战略的同时,要加强刺激、竞争和选择,并力图避免管理健康照顾这个高度复杂的系统时所形成的刚性。他们还认为,市场力量的削弱是不可避免的,纯粹的健康照顾市场是不存在的,因此,管理作为次好(second-best)的选择也是不可避免的。健康照顾管理不仅要控制健康照顾系统的产出,更重要的是要改变影响医院和医生的刺激因素,唯有如此,才能取得预期效果。支持竞争战略的人将市场竞争和政府管理结合起来的方法称作“有管理的竞争”(managed competition)。

Alain C. Enthoven, "Competition in the Marketplace: Health Care in the 1980s," James R. Gay and Barbara J. S. Jacobs, eds. *Competition in the Marketplace: Health Care in the 1980s* (New York, Spectrum Publication, 1982), pp.18 - 19.

Michael R. Pollard, "The Essential Role of Antitrust in a Competitive Market for Health Services," *Milbank Memorial Fund Quarterly / Health and Society* (Spring 1981), p.263.

Stuart H. Altman, and Sanford L. Weiner, "Regulation as a second best," *Competition in the Health Care Sector: Past, Present, and Future* (ed. Warren Greenberg, Germantown, Maryland: Aspen Systems Co., 1978), p.339.

基于管理和竞争的理念 20 世纪 70 年代以来,联邦政府、州和地方政府以及私人部门都采取了相应措施,力图控制不断上涨的医疗卫生费用。下面介绍几种主要的费用控制措施。

1. 费用管理计划

虽然联邦政府在费用控制方面走的是中间路线,费用控制措施既有管理型的,也有竞争型的,但总的来看,联邦政府偏重于管理的方法。

对健康照顾费用的管理和监督主要有三种方式,即设施和服务管理、效用管理以及费率和收益管理。以这三种管理方式为取向,联邦政府在不同时期推出了三种费用管理计划:需求证明计划(certification-of-need)、专业标准评估组织计划(Professional Standards Review Organization)和预期支付制度(prospective payment system)。

所谓需求证明计划(CON),就是要求医院在证明有“社会需求”并获得费用额度的批准后,才能扩建医疗设施、增加医疗设备、扩展医疗服务,以减少不必要的医疗投资。同时,该计划还规定了严格的市场准入制度,除非确实有新的需求,才允许新的行医者进入健康照顾市场。

所谓专业标准评估组织计划(PSRO),就是建立地方性的同行评议组织,负责评估和监督参加健康照顾和医疗援助计划的病人所接受的医疗服务,决定这些服务的必要性、专业质量和传递方式,以消除不必要的治疗和机构服务,减少联邦的医疗卫生开支。

但是,事实表明,需求证明计划和专业标准评估组织计划无论是对医院的费用还是对整个医疗卫生费用,影响都不是很大,基本上没有起到控制费用的作用。究其原因,主要是因为并没有打破医生的垄断地位,没有改变医疗卫生领域信息不对称的状况,使得管理机构被管理对象“俘虏”,无法发挥管理的作用。

预期支付制度(PPS)是一种价格管理措施。它首先将病人按诊断结果进行分类,即所谓的“与诊断有关的分组”(Diagnostic Related Groups),一共分成 468 类。然后,规定每一类病人及其疾病的治疗费率。最后,按这些预先设定的付费标准对医院进行补偿。

与需求证明计划和专业标准评估组织计划相比,预期支付制度最大的一个特点就是引入了控制费用的激励机制。由于补偿率是一定的,如果医院能够改变治疗方法,或者减少病人的住院时间,提高治疗效率,降低治疗

成本,它就能获得更多的利润。反之,如果医院的费用超过了预定的补偿率,它就会亏本。因此,预期支付制度激励、同时也迫使医院更多地考虑费用问题,从而达到提高效率、控制费用的目的。预期支付制度改革后补偿为预先支付,是医疗照顾(Medicare)开办以来最大的一个变化,有学者称其为美国卫生保健经济学的一场革命。

由于住院人数的减少和住院时间的缩短,医院费用的增长较 PPS 实施以前明显变缓。尽管如此,全国的医疗卫生费用仍然持续上涨,主要是因为医疗方将注意力转移到卫生保健的其他领域,如提高门诊病人和家庭护理服务的收费。

2. 有管理的照顾计划:健康维持组织和优先提供者组织计划

作为一种竞争性的预付式医疗保障模式,健康维持组织(HMO)通过以下3种方式来控制费用:

第一,建立激励机制,刺激医疗机构重组,打通从昂贵的住院治疗到相对低廉的门诊服务等各种医疗卫生服务,使其融为一体;第二,在传统的卫生保健传递系统中引入竞争,鼓励医疗机构之间相互竞争;第三,通过市场机制,在不同的健康维持组织之间选取最优价格。

健康维持组织的基本做法是,事先收取一定的费用(人头费),然后向注册者提供所需要的各种卫生保健服务。在激励控制费用的机制方面,健康维持组织与预期支付制度有相同的地方,即医疗服务越经济,医疗机构的收益就越多,从而刺激医疗机构减少不必要的治疗和浪费,提高效率。医疗机构的成本降低了,其“保费”也将随之走低,这样,健康维持组织市场上的竞争力也就增强了。

所谓优先提供者组织(PPO),也是一种健康保险计划,旨在限制医疗保险受益者的医疗选择。它通过硬性规定或经济刺激,让受益者在指定的医疗机构接受医疗服务。医疗机构的选定一般以价格为基础。那些费用较低或预期服务较少的医生或医院常常是挑选的对象。另外,医疗机构还被要求接受效用评估,改变治疗方案,以减少不必要的治疗。有些优先提供者组

Bruce C. Vladeck, "Comment on Hospital Reimbursement under Medicare," *M M F Q / Health and Society* (Spring 1984), p.269.

D. A. Dolenc, and C. J. Dougherty, "DRGs: The Counterrevolution in Financing Health Care," 转引自 Kant Patel and Mark E. Rushefsky, *Health Care Politics and Policy in America*, p.176.

织还让提供基本治疗的医生扮演“看门人”(gatekeepers)的角色,受益者要想接受专科治疗,必须得到他们的同意。

像健康维持组织和优先提供者组织这样的预付式集体从业计划(pre-paid group practice plans)除了市场竞争和经济刺激促使其降低费用外,为了杜绝不必要或多余的治疗,还需要对医疗服务进行评估和监督,这一控制费用的理念就是所谓的有管理的照顾。

同传统的医疗实践相比,根本的不同是,有管理的照顾多了一个管理者,用于监督和控制医生和病人之间的交易。

一般来讲,有管理的照顾有5种控制费用的方法。第一种是支付限制(payment limits)。例如,联邦政府按照“与诊断有关的分组”的标准补偿医疗机构用于医疗照顾计划的费用。第二种是医疗服务的预先授权(preauthorization)。比如,对病人进行外科手术,事先必须征求管理者的意见。第三种是让提供基本治疗的医生充当“看门人”,控制病人接受专科医生的治疗。第四种是“降低技能”(de-skilling),让训练不够的医务人员提供某种服务。比如,让护士在医生之前接诊病人。第五种是以经济手段刺激医生减少服务的使用。有人认为有管理的照顾实际上是配给制(rationing)的代名词。

以健康维持组织和优先提供者组织为代表的有管理的照顾计划,在政府和雇主的支持下急剧发展。据统计,1995年,美国有571个健康维持组织,5800万注册人口;优先提供者组织有1036个和近5000万注册人口。这样,共有1亿多美国人注册参加了有管理的照顾计划。

但是,有管理的照顾计划的发展也不是一帆风顺的,特别是近年来,该计划在理论界引起了激烈争论,消费者的反应也非常激烈。大量的报告显示,消费者对有管理的照顾计划的满意程度不及付费医疗服务(fee-for-service)计划,主要是有管理的照顾计划管得太死,限制了消费者选择的自由,并在一定程度上降低了服务的质量。医疗方也不满意有管理的照顾计划,因为它妨碍了医生根据病人的病情作出诊断和治疗的自由,以至于他们不

Allen Buchanan, "Managed Care: Rationing without Justice, but not Unjustly," *Journal of Health Politics, Policy and Law*, No.4, 1998, p.619.

"Facts about Managed Care," <http://www.wnet.org/archive/mhc/overview/sidebar4.html>, 转引自 Kant Patel, and Mark E. Rushefsky, *Health Care Politics and Policy in America*, p.188.

得不花大量的时间同保险方的管理者就他们的治疗方案争论不休,治疗过程俨然是以费用为前提。即使有管理的照顾计划确实能够节省一部分费用,它们也几乎被管理成本和拓展网络的成本抵消殆尽,难怪越来越多的人开始怀疑有管理的照顾计划的费用控制效果。当然,人口老龄化和新技术的发展对有管理的照顾计划的效果也有一定影响。因为,有管理的照顾计划旨在减少不必要的治疗,但是,人口老龄化和新技术的采用却使必需的治疗数量越来越多,使该计划发挥作用的空間随之越来越小,因而,虽然有管理的照顾作为一种主要的费用控制措施运转了20年,但它对总的医疗卫生费用影响不大。

由于保费的年年增长,雇主对有管理的照顾也越来越不满意。凭借多年来跟医疗保险计划打交道的经验,日益老练起来的雇主们开始直接参与医疗保险计划的管理。总之,有管理的照顾面临着前所未有的挑战。

三 费用控制的效果及社会影响

从前面的论述可以看出,在众多的费用控制措施中,真正能有效控制医疗卫生费用的办法其实并不多,特别是一些管理的办法,效果都不是太好,因此,随着时间的推移,它们逐渐被取而代之。有人认为,阻碍美国真正有效地控制费用的主要障碍是缺乏政治共识。在美国,无论是健康保险计划,还是费用控制措施,都是支离破碎的,各自为政。由于利益集团的影响,这种混合型的财政和支付制度在美国的健康照顾领域已是根深蒂固,而且还将继续维持下去。在这种前提下,最有效的费用控制战略就是设法在公共和私人支付者之间就支付政策达成最大限度的协调和融合。这也是美国长期以来最重要的教训。但是,不管怎样,正是由于这些措施的实行,才使美国医疗卫生费用的增长变缓。尽管在总量上仍然持续增长,但90年代以来的增长率已降至一位数,特别是90年代末连续几年低增长。

Karen Davis, et al., Health Care Cost Containment (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1990), pp. 219 - 220.

当然,费用增长率的下降还与其他一些因素有关。这些措施实施之时,正是美国医疗行业膨胀之际,因此,费用并没有因为这些措施的实行而下降,反而猛涨。进入90年代以后,医疗市场和医疗制度逐渐成熟和稳定,费用的增长也开始放缓。

美国采取措施控制医疗卫生费用的历史已有几十年,而且,在今后相当长一段时期里,由于多种因素的影响,费用控制仍将是其医疗保障制度改革的主要任务之一。笔者以为,医疗保障制度的首要目标是有效保障国民的身体健康,其次才是费用问题。前者是社会目标,后者是经济目标。一个高效率的医疗保障体系应是社会目标和经济目标的统一,即以较低的费用来提供良好的医疗服务和健康保障。美国人真正关心的不是居高不下的费用,而是花了这么多钱却没有得到理想的产出,也就是医疗制度的效率问题。费用控制措施也许在短时间内能够降低费用,但对社会目标所造成的长期影响却不能不考虑。如果以牺牲社会目标为代价来实现经济目标,这种替代显然是不可取的。

首先,费用控制措施最直接的社会影响就是穷人和未保险人士就医机会的减少。医疗照顾和医疗援助是政府资助的两个公共健康保险计划,也是政府最大的健康照顾支出。政府的费用控制措施首当其冲就是减少医疗照顾和医疗援助的开支。医疗照顾和医疗援助预算的削减和严格的医院支付政策的实行,使一部分穷人和老年人被“挤出”了健康照顾系统,或者所需要的服务被推迟。有大量的证据表明,费用控制措施,特别是医疗援助方面的费用控制措施,减少了穷人所接受的健康照顾服务。而且,由于医疗援助和雇主健康保险计划的削减,导致了无保险人士的增加。据最近的统计,美国没有医疗保险的人数达到4300万之多。这些人一旦生病,处境就相当不妙了。因为美国不像其他工业化国家,它没有全民医疗保险计划,因而不能保证向所有公民提供最低限度的健康照顾,对没有健康保险的穷人和其他人士而言,他们只能接受无偿的医疗救助和慈善医疗。一些教学医院每年都要提供大量的免费医疗。但是,激烈的市场竞争和严格的费用控制措施,使医院的慈善动机让位于商业取向,慈善医疗大大减少。没有医疗保险的穷人就像一块“热芋头”,被从一个医院转到另一个医院。因此,在美国,没有真正建立起由充分的医疗保险、发达的公立医院和诊所网络以及慈善医疗所编织的安全网,以保证每个公民能够接受所需要的健康照顾。

其次,费用控制措施对生物学和医学研究以及医学教育也会带来不利影响。健康维持组织和优先提供者组织的增长,使病人远离收费昂贵的教

学医院 ,由此会影响教学医院的收益。医疗照顾预期支付制度的增长速度慢于通货膨胀的速度 ,医学教学 and 研究的处境将十分不利 ,除非能找到其他的资源来支持它们。据布什政府公布的最新医疗改革计划 ,将削减医疗照顾开支 ,但要增加对国家卫生研究所(NIH)的投资 ,这说明美国政府已经认识到这个问题的严重性。

再次 ,费用控制措施将会影响医疗服务的质量。大多数费用控制措施都是针对健康照顾制度的低效和浪费而设计的。一旦这些因素被确定和基本消除后 ,很难乐观地认为 ,未来医疗卫生费用的节约不是来自质量的下降。据最近的研究表明 ,减少浪费和提高效率已很难对医疗卫生费用产生大的影响 。因而 ,建立有效的监督机制 ,对于保证医疗服务的质量、消除费用控制的不利影响有重要意义。

最后 ,联邦和州政府的预算压力将会拉大公共健康保险的病人和私人健康保险的病人之间支付率的差距 ,从而影响社会弱势群体接受医疗服务的机会和质量 ,并且这一问题的解决将会越来越难。

总之 ,以穷人和老年人作为费用控制的首选目标很容易造成整个卫生政策的扭曲。它会导致对公共援助对象的歧视、医疗服务质量的恶化和其他一些公共目标的牺牲。尽管这不是费用控制措施设计者的初衷 ,但医疗机构的反映却很可能如此。面对经济刺激 ,他们不是在提高生产力和医疗效率、减少利润、降低工资等方面下工夫 ,而是简单地减少或拒绝慈善医疗 ,歧视无利或少利可图的病人 ,推迟使用有利于改进健康但非常昂贵的医疗技术。如果没有一个平衡的医疗指导政策来保护这些社会目标 ,这种扭曲的趋势将很难改变 。

张奇林 武汉大学社会保障研究中心讲师、在读博士生

The New York Times ,4/5/2001 .

William B. Schwartz ,and Daniel N. Mendelson ,“Eliminating Waste and Inefficiency Can Do Little to Contain Costs ,” Health Affairs (Spring 1994) , p.225 .

Karen Davis ,et al. , Health Care Cost Containment , pp.2 - 3 .

表达自由 : 言论与行为的两分法

——从国旗案看美国最高法院的几个原则

邵志择

[内容提要] 本文以焚烧美国国旗的宪法纷争为案由, 讨论了美国言论自由问题中的言论与行为的两分法原则。行为在什么情况下可以享有与口头的言辞同样的宪法保护, 即相当于言辞; 在什么情况下不能享有与言辞同样的待遇, 最高法院在长期的实践中一直摇摆不定。大法官们引入了诸如象征性表达、言论附加、表达性行为等概念来处理不同的涉及宪法第一条修正案的诉讼, 最终在 1989 年的“得克萨斯诉约翰逊”一案中有了较为明确的准则。

关键词 表达/言论自由/行为/象征性表达

—

2000 年 3 月 29 日, 美国参议院以 63 票赞成 37 票反对未能达到 2/3 的绝对多数而使国旗修正案搁浅。这是美国参议院第三次就是否在宪法中增加保护国旗的条款进行投票表决, 在 1990 和 1995 年的两次表决中, 投票结果分别为 63 对 36 票(一人未参加投票)和 58 对 42 票。有意思的是, 在众议院的几次表决中, 都是以高票通过这一修正案的。但是美国宪法规定, 要通过一项宪法修正案, 必须国会参、众两院都以 2/3 的绝对多数票通过, 而且一旦国会通过, 还要得到 3/4 的州议会的同意方能成为宪法的修正案。据此次投票前的民意调查, 有超过 80% 的民众支持这项修正案, 而且多数州议会也表示支持, 但是参议院却又一次否决了该议案。是什么阻碍了国

旗修正案的通过呢？是美国宪法第一修正案。因为关于国旗的宪法修正案很可能会危及人们的言论自由权，而美国的自由制度在很大程度上是由于两百多年来45个字（第一修正案共有45个英文单词）发挥了巨大威力。

国会之所以对国旗特别关注是因为国旗象征着美国的信念和价值，而在历史上许多人（包括团体）曾经以各种方式破坏国旗，他们中的许多人却因宪法第一修正案而以言论自由的名义获得了最高法院的支持。最近的一个著名案例是“得克萨斯诉约翰逊”（Texas v. Johnson）。1984年，格里高利·约翰逊在共和党全国代表大会期间焚烧了一面美国国旗以反对里根政府并谴责美国，他被控违反了得州国旗法，但是得州刑事上诉法院改判了该案，联邦最高法院在1989年支持了得州上诉法院的判决，认为约翰逊的第一修正案权利不应受到损害，因此判得州（政府）败诉。这一事件又一次在美国引起许多人的极大关注，在各种支持国旗法的团体、个人的游说下，国会于当年通过了一项保护国旗的法案，叫做《1989年国旗保护法》（Flag Protection Act of 1989），但是最高法院在1990年判定该法违宪。由此，许多人想到必须把保护国旗的法律上升为宪法，因此才有国旗修正案的出台以及几次国会投票表决。2000年国旗修正案的文字表述为“国会有权禁止对美国国旗的污辱行为”（Congress shall have power to prohibit the physical desecration of the flag of the United States）。该修正案要强调的是国会有权禁止污辱、破坏国旗的实际行为，而不是污辱国旗的意图和言论，因此在表述中用了physical这个词来指用身体所施行的行为，因为历史上对国旗的污辱大多是通过身体行为来实现的，如焚烧、撕毁国旗。从该修正案本身看，它对第一修正案也保持着一种敬畏的态度，不敢对言论自由有所染指，而只强调针对的是行为。可是，问题就在这里，言论与行为真的可以这么截然分开吗？第一修正案能够做到只保护言论而把行为排除在外吗？

二

在西方的传统中，表达（expression）一直被等同于言论（speech），因为表

Texas v. Johnson. 109 S. Ct. 2533. 1989. 引自 The Constitution and the Flag, Vol 2, Edited by Michael Kent Curtis, Garland Publishing, Inc, New York & Condon, 1993. p.254.

达无非就是用说话、文字、印刷等方式来表达思想、意见等纯属观念性的东西。行为从自由主义的早期就不被认为是表达的一种方式,主张把行为排除在表达自由之外的论调认为:纯粹的意见表达(通过说话、文字或印刷的方式)不应该受到压制,而行为则可以且应当受到法律的制裁。因此,表达自由实际上就是言论自由在用词上的替代,本文也是在同一概念下运用这两个术语的。不过,当有些行为也被认为是言论后,用表达自由也许更恰当些。早期的自由主义者没有认真区分言论与行为,更没有阐明两者之间的关系。在美国的司法实践中,至少在19世纪还没有把言论与行为看作是互相关联的,也没有加以区分。最早认识到言论与行为纠缠在一起并力图廓清他们的关系的是大法官布莱克,他在1949年的“吉布尼诉帝国储运与冰公司”(Giboney v. Empire Storage and Ice Co.)一案中说:“还从未有过认为把行为视作非法就是侵害言论自由或出版自由的先例,即使该行为部分是由语言——不管是口说的,书写的或印刷的——引起的,证实的,或实施的。”因此他认为言论与行为应该是两分的,不能让行为也享有与言论一样的宪法保护。此后的最高法院法官似乎秉承了布莱克的规则,1965年大法官戈德伯格在“考克斯诉路易斯安那州案”(Cox v. Louisiana)中代表最高法院陈述意见时说:“我们强烈反对这样的观点……即第一修正案和第十四修正案给予了通过诸如游行、示威、在街头或高速公路上设堵等行为来表达意见的人与通过纯粹的语言来交流意见的人同样的自由。”在此,最高法院明确提到了“行为”(conduct)与“纯语言”(pure speech)的区别,而且明确表示:行为不能与纯语言获得同样的第一修正案的保护。这一“言论-行为”的两分法成为最高法院判决类似案件的基本原则。然而,戈德伯格的两分法遭到了许多法学家的猛烈抨击,著名的宪法专家哈利·凯尔文说:“我认为所有言论一定是‘言论附加’。如果是说话,它会发出吵闹声会影响他人;如果是书写,有可能是涂鸦。”最高法院的两分法有一个前提,即言论仅仅是指通过口说或书写、印刷的方式所表达的内容,这是宪法所应该绝对保护的,而用行为等方式表示的内容却不受宪法的保护。换句话说,第一修正案

Giboney v. Empire Storage and Ice Co., 336 U.S. 490 (1949), at 502. 引自 Freedom of Speech in the United States, by Thomas L. Tedford, McGraw-Hill, Inc, 1985, p.286.

Cox v. Louisiana (I) 379 U.S. 536 (1965), at 555, Ibid, p.286.

Ibid, p.286.

似乎只保护言论的方式而不是保护言论的实质。对此,尼默教授一针见血地指出:“……是表达思想和感情的自由而不是语言表达方式,构成了第一修正案的核心。霍姆斯的‘意见的自由交换’不能狭隘到仅仅交换言辞。是表达出来的思想而不仅仅是一种特殊的表达方式必须受到保护,如果第一修正案的价值要得到实现的话。”最高法院似乎也注意到了两分法的内在矛盾,因此援引了另外几个相关联的概念来充实两分法的原则:象征性表达(symbolic expression or symbolic speech)、言论附加(speech-plus)、表达性行为(communicative conduct or expressive conduct)。这几个概念的引入主要是为了把一些行为纳入“言论”的范畴,同时把另一些行为排除在外,这样就可以仍然坚持“言论-行为”的两分法。

在“言论-行为”的两分法确立以前,最高法院实际上就已经对象征性表达有了确切的意见,只是对何种行为可以作为象征性表达存在分歧。最早涉及象征性表达的案例是1931年的“斯特卢姆伯格诉加利福尼亚案”(Stromberg v. California)。作为“共产主义青年团”(the Young Communist League)成员的斯特卢姆伯格因率领几个年轻人向苏联红旗致敬而被控对抗合法的政府。初审法院承认他们的行为中有象征的成份,只是因为公共场合展示并向苏联红旗这种象征性的符号敬礼违反了州法律。最高法院仅仅因为下级法院一方面承认被告的行为是象征性表达,而另一方面却判决他有罪,因而适用法律过于模糊而改判了该案,但是没有明确认可象征性表达可以理所当然地得到宪法的保护。不过,这个案子至少表明了最高法院的意见,即象征性的表达或许可以纳入宪法保护的范畴。在“西弗吉尼亚州教育委员会诉巴内特”(West Virginia State Board of Education v. Barnette)一案中,最高法院终于明确了象征性表达也是一种意见交流的方式,因而符合第一修正案的要求。大法官杰克逊代表最高法院在陈述意见时说:“象征是一种朴素但很有效的交流思想的方式。使用徽章或旗帜来

Melville B. Nimmer, "The Meaning of Symbolic Speech Under the First Amendment", *The Constitution and the Flag*, p.84.

Stromberg v. California, 283 U.S. 359 (1931), *Freedom of Speech in the United States*, p.287.

West Virginia State Board of Education v. Barnette, 319 U.S. 624 (1943), *The Constitution and the Flag*, p.74.

表示某种制度、思想、体制或人格,是心智与心智之间(交流)的捷径。”象征可以有許多方式来表证,从某种意义上来讲,任何能够传播思想、观念、意见的表达都是象征,因此语言本身也是一种象征,“我们发现那些能够在人与人之间传播思想的工具拥有特殊的地位。如能把这些归于一个特别的名称之下会很便利,对于诸如语言、语言的安排、图像、姿势,以及绘画或模仿的声音等等,我们用象征这个术语来称呼它。”因此,语言和其他象征符号一样“是活生生的思想和肌肤,它们在不同的环境里被使用时会在表现形式和内容上大异其趣。”象征符号可以得到第一修正案的保护这一思想基本上在最高法院和法律界成为一个原则。学术界一般也把象征表达与传统的纯语言表达相提并论,如凯尔文、爱默生、尼默等人。尼默在他著名的论文《第一修正案下的象征性表达意谓》中总结说:“象征性表达不应该有特殊的地位,它毋宁应被赋予与语言同样的第一修正案的对待。”⁵但是最高法院始终有一个忧虑,即一旦象征性表达完全取得与纯语言一样的地位,则任何行为都有可能得到第一修正案的保护。最高法院的这一忧虑在1968年的“美国诉奥布赖恩案”(United States v. O'Brien)中得到了消除。在该案中,奥布赖恩因焚烧了他的征兵卡以反对越战而被判有罪,但他并没有因为他的这种象征性行为而得到宪法的保护。首席大法官沃伦代表法院陈述了意见:“我们不能接受这样的观点,即任何行为都可以标榜为‘言论’,尽管行为的主体是想要表达一个意见。因而,虽然奥布赖恩的行为具有传播意见的因素,可以诉诸第一修正案,这也不能使焚烧征兵卡成为应受宪法保护的行为。本法院认为,当‘言论’与‘非言论’交织在同一行为过程中,至关重要的政府利益在对(该行为中)非言论旨趣进行管制时,对第一修正案(所承认的)自由权的限制就是正当的……”该原则性意见基本上否定了把所有行

Lackland H. Bloom Jr., “Barnette and Johnson: A Tale of Two Opinions”, note 25, *The Constitution and the Flag*, vol 2, p.420.

C. Ogden & I. Richard, “The Meaning of Meaning”, *The Constitution and the Flag*, p.61.

Calvin R. Massey, “Pure Symbol and the First Amendment”, *The Constitution and the Flag*, p. 253.

5 “The Meaning of Symbolic Speech Under The First Amendment”, *The Constitution and the Flag*, p.89.

United States v. O'Brien, 391 U.S. 367 (1968). Ibid, p.288.

Freedom of Speech in the United States, p.288.

为都看成是言论表达的一种方式的可能性。但是 ,最高法院在具体落实这一原则时却时常显示出模糊的一面 ,比如同样是践踏国旗的行为 ,有些被认为是违法的 ,而另一些则受第一修正案保护 ,以下是一些具体的例子 :

1. 斯特里特诉纽约案(Street v. New York) 。1966 年6月6日 ,住在纽约布鲁克林的黑人西德尼·斯特里特从广播上得知第一个进入密西西比大学念书的黑人詹姆斯·梅雷迪斯遭到枪击 ,他愤怒地走上街头 ,当众焚烧了一面美国国旗 ,并向人们高喊“我们不要他妈的国旗 !”他因违反纽约国旗保护法而被捕 ,并被判有罪。在上诉到最高法院后 ,法院认为纽约的法律在判定斯特里特有罪时没有区分他在整个事件过程中的行为(烧国旗)与言论(“我们不要他妈的国旗 !”) ,因此可能因为斯特里特的言论而判他有罪 ,纽约的法律在此是违宪的。值得指出的是 ,最高法院反对焚烧的国旗 ,它保护的仅仅是该事件中的言论成份 ,而非行为。

2. 拉迪什诉纽约案(Radich v. New York) 。1966 年 ,纽约市艺术长廊的主人斯蒂芬·拉迪什因在他的长廊中展出了三尊美国国旗雕像而被捕。这三尊雕像分别为国旗包裹的子弹箱 ,人形的国旗吊在绳圈中 ,国旗包裹着男性生殖器状的东西。他也被控违反了国旗法。在最高法院的表决中是4对4票(一位法官没有参加投票) ,没有取得一致意见 ,此案在最高法院没有判决结果。后来拉迪什说服了联邦地区法院审理此案 ,终于获得无罪释放。最高法院第一次也是唯一一次在类似的案子中没有倾向性的意见。

3. 史密斯诉戈格温案(Smith v. Goguen) 。1970 年 ,戈格温穿了一条缝入了美国国旗的牛仔裤 ,他被控违反了马萨诸塞州的法律。联邦地区法院和联邦上诉法院都认定他的行为没有违法 ,最高法院也支持下级法院的裁决 ,但认为初审法院在援用法律上是模糊的。

4. 斯彭斯诉华盛顿州案(Spence v. Washington)⁵。1970 年5月的一天 ,西雅图的大学生斯彭斯在自家的楼上从窗口倒挂下一面美国国旗 ,并用内胶带粘住国旗的两头 ,以表示反对越战并抗议政府对肯特州立大学的学生开枪 ,他被控违反了华盛顿州的法律。在上诉到最高法院后 ,法院改判他

Street v. New York ,394 U.S. 576 (1969) ,Ibid ,p.289 .

Radich v. New York ,401 . U.S. 531 (1971) ,Ibid ,p.292 .

Smith v. Goguen ,415 . U.S. 566 (1974) ,Ibid ,p.292 .

5 Spence v. Washington ,418 . U.S. 405 (1974) ,Ibid ,p.91 .

无罪,因为:(1)国旗是他私有的;(2)他是在自己领域内展示国旗的(他的行为没有破坏社区宁静和秩序);(3)他是在进行一种交流(a form of communication),也就是说,他想要别人知道,美国人是爱好和平的。法院认为他的行为不是毫无意义的,“他展示国旗一如国旗本身乃是展示一种信念的方式。更为重要的是,他所表达的意思是很直接的,很容易为别人所理解,因而属于第一修正案的保护范围。”

5. 凯姆诉美国案(Kime v. United States)。在戈格温案和斯彭斯案之后,最高法院似乎改变了立场,在本案中,最高法院根本就不愿意审理凯姆的上诉,从而间接地认定下级法院的判决是对的。然而,凯姆和他的伙伴与斯彭斯一样焚烧的是自己的国旗,而且是为了表达政治意见,不同的是他们在公众场合,同时他们属于“革命共产主义党”。

6. 得克萨斯诉约翰逊案(Texas v. Johnson)。这是具有划时代意义的一个案例,在该案中最高法院判定焚烧国旗以表达有关公众、社会、国家的意见是合乎第一修正案的精神的。

到1989年约翰逊案之后,最高法院在象征性表达问题上的意见终于比较明确了:美国国旗本身就是一种象征符号,她表达的是美国的基本信念,即民主、自由,国家和政府不能利用国旗来垄断一种观念,应当允许任何人以任何方式(包括焚烧国旗)表达自己的观点。正如大法官杰克逊所说:“没有任何政府官员,高级的或低级的,可以决定什么样的政治观点、民族情感、宗教或其他事项是正统的,从而强求公民用言辞或行为来承认。”⁵至此,象征性表达经由国旗与言论自由的纷争而终于得到了最高法院的认可,使它享有了与纯言论同样的地位。

然而,从上面的一些案例中我们也可以看出,言论(尤其是象征性的)总是会与行为结合在一起,有时候只有通过一定的行为才能表达出独特的、强烈的意见。为了强调行为在言论中的分量,最高法院在象征性表达中分离出了另一个概念:“言论附加”(speech-plus)。简单地说,凡是与行为明显结合在一起的言论事件可以分离出两个要素,即“言论旨趣”(speech interest)

Freedom of Speech in the United States, p.293.

Kime v. United States (1982), Ibid, p.295.

The Constitution and the Flag, p.254.

5 The Constitution and the Flag, p.74.

与“非言论旨趣”(non-speech interest),后者即是附加在言论中的本身不含言论成份的实际行动。法院的基本观点是:言论的成份多于行为的成份则所受宪法的保护就多一点,反之,行为的成份多于言论的成份,则所受宪法的保护就少一点;此外,在奥布赖恩案中所确立的“当‘言论’与‘非言论’交织在同一行为过程中,至关重要的政府利益在对(该行为中)非言论旨趣进行管制时,对第一修正案(所承认的)自由权的限制就是正当的”的奥布赖恩原则在此也是适用的。

关键的问题在于如何分离“言论附加”中的“言论”与“行为”。从总体上说比较容易一些,如果行为除了本身之外没有表达明确的意思,这种行为就是纯粹的行为,如在自己的浴室里裸露身体只是为了洗澡而不是为了表达什么社会观点;而一个正常的人如果在大庭广众之下赤露身体,那他就可能是为了宣扬某个主张,如动物保护主义者为了反对用动物的皮毛做衣服而裸跑。因此,前者不能援用第一修正案,而后者就可以受到第一修正案的保护,因为此种行为是一种象征性的表达,属于言论的范畴。但是,当行为与言论同时是某一个事件的组成因素时,如何区分它们就是一件困难的事情。我们从上述一些案例中也可以看出,最高法院在具体区分言论与行为时是没有固定标准的,有时候言论中的行为成份成为当事人有罪的要素(奥布赖恩、凯姆),有时候言论中的行为成份又不被追究(斯特里特、斯彭斯、约翰逊),这让人有些摸不着头脑。尼默教授提出了几个使某个行为构成“言论”(因而消除“附加”的成份)的最低标准:

1. 该行为必须构成传播,即必须有传播者和接受者。如果仅有传播者而没有受众,则该行为仅仅是行为,不管行为主体是否有意图。

2. 该行为必须要造成有意义的影响(meaning effect)。即,具有普通智力的接受者必须能够理解该行为所表达出的意思。如果造成的是无意义(non-meaning)的影响,则该行为不构成言论。

3. 不仅如此,该意思必须是行为主体有意传达的。如何知道这一点呢?行为主体的这种行为必须是不常见的,如裸露身体在大庭广众之中奔跑;而且这种行为自身就具有表达因素,如国旗是一种象征,焚烧国旗的行为本身就是针对一种象征符号而发生的,因而它本身就具有表达的因素。当然,这个标准事实上很难落实,因为传播者与接受者之间不可能在任何象征性的行为中取得相同的认知,而且行为主体自己有时候在表达的意思上

也很模糊。

4. 该行为必须处于某种特定情形中,只有在此种情形中该行为才被看成是言论。如,一个人在参与反对减薪的罢工中堵塞工厂的出入口,这种行为就是表达意见的,如果不在此情形中堵塞出入口,则不认为言论表达。

5. 此种情形必须有足够的理由,是正当的,该行为才能被认可为一种象征性言论。如罢工是有正当理由的,但是破坏工厂设施则没有理由。

尼默的标准是否为最高法院所认可,不得而知,但是他至少表达了学术界的一种意见。

如果一种行为不构成言论,政府就可以对其进行必要的压制以保证其他更重要的利益。可是,一旦某种行为构成了“言论”,它就应被视作象征性表达,至少是“言论附加”,这和纯言论一样是受到第一修正案保护的。如果要对它进行压制就必须首先区分其中的“言论旨趣”与“非言论旨趣”。反对“非言论旨趣”比较简单,当“言论附加”中行为成份的危险性超过言论的益处并且对其他利益(如政府利益)造成巨大损害时,对它进行压制不必顾及行为主体的第一修正案权利(奥布赖恩原则)。而当对“言论附加”中的“言论旨趣”进行压制时就必须直接找出反对当事人的第一修正案的权利的理由,这在美国的司法实践中也有几个原则可以援用:危险倾向测试、明显而即刻的危险原则、平衡原则。这三个原则是在象征性表达还没有进入最高法院的视野之前确立的,主要是为了对纯言论进行限制,在象征性表达成为与纯言论具有同样地位之后,它们也适用于象征性表达。事实上,在言论与行为的交织成为法院头痛的难题后,这些原则才得以真正使用,而对纯言论,一般不会轻易动用这些原则。

危险倾向测试是在“吉特劳诉美国案”(Gitlow v. United States)中形成的,该测试可以把法院认为的具有危险倾向的言论消灭在萌芽状态,如煽动颠覆政府的言论。但是这种测试并没有真正贯彻过,它很快就被明显而即刻的危险原则所包容了。

明显而即刻的危险原则因霍尔姆斯大法官的论述而成为非常著名的一条压制言论的原则,霍尔姆斯大法官指出:“对言论自由最严格的保护也不

The Constitution and the Flag, pp.64 - 66.

Gitlow v. U.S. 268 U.S. 652 (1925), Freedom of Speech in the United States, p.77.

会保护在剧院里谎称失火,并高声叫喊从而引起惊恐的人。”他是针对申克烧毁征兵卡而违反征兵法(1919年)提出此原则的,但是由于什么是“明显的”和“即刻的”危险很难界定,因此实际上该原则运用的机会并不多,在1919年以后只用过屈指可数的几次,最后一次援用是在1962年。

平衡原则也许是至今仍然有一定活力的原则。鉴于美国宪法修正案中还有很多是关于个人权利的条文,当其他宪法权利与言论自由权矛盾时,就必须权衡利益的轻重。在1941年的“布里奇斯案”(Bridges v. California)中,弗兰克福特大法官指出,他不会给第一修正案所保护的权利以特殊的敬意,因为《人权法案》中的其他利益也同样重要,“言论自由并非是一种绝对或不合理的概念,以致使有效保障《人权法案》所确保的一切自由的手段都陷入瘫痪……在我们目前处理的这些案件里,代表言论和出版的自由权利主张与代表同样宝贵的其他自由权利的主张相冲突。”所以,最高法院在限制言论自由时还提出过所谓的“时间、地点、方式”的原则,即言论自由的实施在某些时间、地点是要受到限制的,比如在深夜里高声喧哗是会影响社区宁静的,未经允许在别人的私人领地里演讲是侵犯他人的财产,而方式就是上面所说的是纯言论还是言论附加,是象征性表达还是象征性行为,各种方式在不同程度上都要受到一定的限制,特别是与行为交叉的言论表达。不过,即使平衡原则仍可能有用,但是由于惯例上对言论自由的特殊倾斜,言论自由在与其他权利有冲突的时候往往能处于有利的位置。

表达性行为类似于前面所说的两种,只不过它更着重行为本身的言论成份,如工人的游行、示威、静坐等等,这些行为的主要目的是为了表达而不是行为本身的实际行动的价值。可是,这些行为在20世纪30年代以前并不被认为是受宪法保护的。在罗斯福总统的敦促下,国会在1935年通过了“全国劳工关系法”(NLRA),确认劳工有权进行罢工、游行来表达对劳资关系的意见,这时法院才正式把这些行为列入第一修正案的保护范围。由于行为与言论表达在这里也交叉在一起,因此“言论附加”的规则同样适用于

杰罗姆·巴伦、托马斯·迪恩斯:《美国宪法概论》,中国社会科学出版社,1995年版,第186页。
“伍德诉佐治亚州”,参见《大众传播法概要》,中国社会科学出版社,1997年版,第10页;一说是
在1969年的“布兰登堡诉俄亥俄”(Brandenburg v. Ohio),见 Freedom of Speech in the United
States, p.94.

《大众传播法概要》,第11页。

表达性行为。

言论与行为的两分法既明确又模糊,这也充分反映了这种分类是在司法实践中产生的。在司法实践中产生的原则,在美国这样的以判例为重要法律依据的海洋法系国家来说总是会体现出一定的模糊性。而第一修正案本身也是既清晰又模糊,清晰的是条文中明文规定国会不得制定限制言论与出版自由的法律,模糊的言论自由与出版自由在条文中是抽象的,这给后人留下了广阔的讨论空间。

宪法学家爱默生指出,言论是一个宽泛的概念,有时候它指的是表达(expression),有时候是指说话(speech),不管是什么,言论自由意味着每个人都有权对任何事情持有自己的看法,并且借助任何渠道——说话或是通过新闻媒介、艺术、音乐等等——与他人交流,也有权倾听别人的意见、发问并合理地接近信息(源),因此,言论自由对社会的价值是巨大的。爱默生指出了在一个民主社会中言论自由的好处:1、实现个人价值 2、发现真理 3、民主决策 4、形成一个更宽容因而也更稳定的社会、在健康的分歧和必要的一致之间保持动态的平衡。米克尔约翰认为,美国的开国元勋们在制定第一修正案时只是把政治、宗教言论考虑在内,因此他认为第一修正案只保护政治性言论。他进而把表达分为两类:政治言论与私人言论。政治言论应该得到宪法无条件的保护而私人言论只受第五修正案公正审判程序的保护,政府对这种言论的管理有一定的权限。他认为第一修正案主要着重政治言论具有自我管理的民主价值,而私人言论没有这种价值,他的这种观点遭到许多人的批评。他后来修正了自己的观点,增加了另外四类应受第一修正案保护的言论,即教育、哲学与科学成就、文学与艺术、公共话题的公开讨论。对米克尔约翰的观点提出异议的查菲(Zechariah Chafee)则根本反对把第一修正案定位于某种言论上,他认为,美国宪法的创制者们当初并没有对第一修正案进行实质性的界定,“第一修正案在人们的心里并没有份量,因为(那时)并没有具体的事实和形象附在它上面,就像一只空盒子上的漂亮辞藻,第一修正案在普鲁士的军刀和布尔什维克群氓的恐怖中轰然倒

Emerson, *The System of Freedom of Expression* (New York: Random House, 1970), p.3.

T. Barton Carter, Mare A. Franklin, Jay B. Wright, *The First Amendment And the Fourth Estate — The Law of Mass Media* (The Foundation Press, Inc. 1994), Sixth Edition, p.43.

塌。”因此才会有违背第一修正案的《间谍法》(1917年)以及附在该法案中的《煽动法》(1918年)。自从“申克诉美国案”(Shenck v. United States)之后,由于司法实践中对言论自由案件的审理,才逐渐充实了第一修正案的具体的内容。这其中对表达的分类是非常关键的,它对具体涉及言论自由案件的审理具有指导意义,当然这要建立在言论自由内在价值的认同上,因此,米克尔约翰、爱默生等人对言论自由的总体肯定具有绝对重要的意义,没有这个基础而仅仅讨论何为言论何为行为是没有价值的,毕竟司法是为了践履一种理想,幸好这种理想在最高法院里是非常清晰的。

三

综上所述所述,可以用下页的图来概括美国最高法院在处理言论自由问题时的主要准则。

在下页图中,第一和第二层次是受到第一修正案保护的言论表达,因此与其他宪法权利有冲突时,它们的言论旨趣应该用危险性倾向、明显而即刻的危险原则以及平衡原则来检验,以确定是否应该为其他更重要的社会及个人利益让路。即使如此,言论旨趣也应当具有优先地位,因为言论自由是个人最基本的权利,如果要侵害这种权利,那么其他权利也可能受到损害。与纯言论及象征性表达相比,言论附加与象征性行为因为行为成份所占分量较多,因此按照最高法院的一般原则,行为的成份越多,所受第一修正案的保护就越少。但是它们仍然在第一修正案的范围之内,因此也与第一层次一样受到三个原则的检验。由于行为的成份可能会超出言论的成份并且对社会造成巨大的伤害(如刺杀马丁·路德·金是为了表达种族主义主张),所以在特殊情况下,可以对“言论附加”中的“非言论旨趣”进行直接的处罚,而不必经过三个原则的检测。第三层次在本文中并没有涉及,“非言论”不是说这些内容不是通过符号表达出来的,而是指它们缺乏社会价值甚至对社会有害,所以不被第一修正案看作是言论,“非言论”因此根本不须经过三个原则的检测。

第一修正案的保护范围从纯言论扩展至部分能够表达意见的行为,恰好说明它的宗旨始终未变,那就是使公民能够在信息畅通的情况下自我管

理。正如米克尔约翰所说：“第一修正案主要不是为了使新的真理获胜的机制，虽然这是非常重要的。它是使（每个人）分享获胜的真理的一种机制。它的目的是使政治体中的选民能充分参与政治，以使每一个在自我统治的社会中的公民能了解他所必须面对的各种问题。”因此，任何能够表达他们对社会的意见的方式和内容都应该受到宪法的保护，因为这是他们在民主条件下有效生活的前提。民主社会的基础就在于公民能自我统治，而自我统治需要充分的言论自由。

回到国旗的问题上来。焚烧国旗的行为之所以能受到宪法的保护是因为这种行为是言论自由的具体表现，而焚烧国旗和保护国旗一样都是为了保卫宪法所代表的民主、自由的价值。在2000年参议院投票表决的前夕，原先支持国旗修正案的参议员伯德（Robert Byrd）对美国退伍军人协会说：虽然焚烧国旗的行为令人厌恶，但是这不能成为修宪的理由，“国旗是共和国的象征，这种象征的意义是宪法赋予的。”美国士兵“不是为国旗而死，他们是为国旗所表征的（意义）而死。”因此，他改变了立场，转而反对通过国旗修正案。焚烧国旗的行为是为了表达对政府违背宪法精神的抗议意见（如反越战、反种族主义、反霸权主义等），实际上焚烧、践踏国旗与保护国旗在根本上是一致的，都是为了美国的自由、民主理念。最高法院在宣布“1989年国旗法”违宪时实际上已经明确无误地宣告了焚烧国旗是象征性的表达，属于言论的范畴，因而禁止焚烧、践踏国旗就是否定第一修正案。参议院拒绝通过国旗修正案正是由于许多议员认识到了这一点。如果通过了国旗修正案，则美国宪法将出现巨大的背谬：宪法的一条条款反对另一条条款。因为最高法院已经在象征性表达、言论附加、象征性行为等问题上有了比较坚定的观念，国旗修正案在最高法院看来就变成了“国会有权禁止言论表达自由”，这是每一个美国人都不能允许的，参议员们自然也不能容忍。

邵志择 浙江大学新闻与传播学系讲师

Kent R. Middleton & Bill F. Chamberlin, *The Law of Public Communication* (Congman Publishing Group), p.27.

参见 www.freedomforum.org 的相关报道。

美国殖民地时期政教关系探析

张红菊

[内容提要]美国殖民地时期的宗教情形十分复杂,目前对其政教关系状况还认识不一。本文根据各个殖民地的宗教立法和实践情形将其归纳为三种类型,第一种类型是实行政教分离和宗教自由的殖民地,第二种类型是确立英国国教为官方宗教的殖民地,第三种类型是独尊“清教”的北部新英格兰地区。

关键词 政教关系/英属北美殖民地/清教/英国国教/宗教自由

英属北美十三个殖民地的政教关系复杂多样,长期以来学术界对此存有争议。例如美国布朗大学历史学终身教授戈登·伍德认为北美十三个殖民地教派众多,宗教生活“混乱无序”,“没有压制人民的国教”;而罗伯特·N·贝拉等人则提出,虽然英属北美十三个殖民地存在多种宗教,但是大多数殖民地都实行政教结合建立国教的正统制度,即“一地政府一种宗教”。国内对此问题也存在不同的看法,有人认为北美十三个殖民地没有宗教自由,大多数殖民地都建立了官方宗教和政教合一的神权政府,实行宗教专制统治;也有人认为在北美殖民地存在宗教自由,可以随心所欲地信仰任何宗教。在这个问题上,为什么会出现这样炯然不同的看法?英属北美十三个殖民地的政教关系究竟是怎样的?显然有待进一步考察。

由于各个英属北美殖民地是直接根据英王特许而建立,殖民地之间各自独立、互不隶属,与此相对应,殖民地的宗教状况也呈现出“各自为政”的

[美]戈登·伍德:《美国革命的激进主义》,北京大学出版社,1997年,第125页。

[美]贝拉等著:《心灵的习性》,三联书店,1991年,第331页。

局面。本文拟基于这一事实,根据各个殖民地的宗教情形将其归纳为三种类型,从立法和实践诸方面对北美十三个殖民地的政教关系作一考察,以期澄清认识。

—

在英属北美十三个殖民地中,只有罗得岛和宾夕法尼亚自始至终实行政教分离和信仰自由,可以把它们视为第一种类型。

罗得岛被称为是“美国宗教自由的故乡”。与其他英属北美殖民地的建立有所不同,它是由几个自发建立的、分散的定居地逐渐联合而成的。这些定居地的开拓者,如罗杰·威廉斯、安妮·哈钦森、威廉·科丁顿、约翰·克拉克等都深受宗教迫害之苦,对当时普遍存在的在个人信仰上实行强制的做法感到不满,力主政教分离和信仰自由。因而这些定居地在建立之初就明确宣布该地将实行宗教自由,为因信仰问题受迫害的人们提供避难之所,如罗杰·威廉斯创建的普罗维登斯、安妮·哈钦森领导的波卡塞特、威廉·科丁顿开拓的纽波特等,都是如此。为了使“宗教自由实验”合法化,1644年春罗杰·威廉斯作为代表被派遣到英国,从英国议会殖民委员会那里争取到一份特许状,几个定居地第一次得以联合起来,由于这个特许状并未提到宗教问题,从而给殖民地人民自己解决这一问题留下了余地。随后在1647年5月,罗得岛的立法机构通过一项法律,宣布确保信仰自由的权利,认为这是人的基本权利之一,并允许在法律事务中可不以上帝的名义宣誓。1654年,时任殖民地总督的罗杰·威廉斯在“致普罗维登斯”的公开信中明确阐发了“信仰自由”原则,他把殖民地比喻为大海里的航船,浸礼会教徒、新教徒、犹太教徒等各教派教徒都可以是乘客,“船长无权干涉他们的信仰”。英国王政复辟以后,在殖民地的另一位重要领导人约翰·克拉克的努力下,1663年7月8日罗得岛从英王手中获得新的特许状,该特许状不仅承认了罗得岛作为英国殖民地的合法地位,而且明确认可其实行宗教自由的权利,特许

Anson Phelps Stokes and Lee Pfeffer, *Church and State in the United States* (New York: Harper & Row, publisher, 1964), p.81.

William G. Mcloughlin, *Rhode Island: A Bicentennial History*, (New York: W. W. Norton & Company, Inc., 1978), pp.32 - 33.

状规定：“自此以后任何时间在此殖民地将没有人因为并未干扰世俗和平的宗教事务上的不同意见而受到干涉、惩罚、骚扰或传唤”，“在宗教事务上所有人将充分、自由地享有判断和信仰(的权利)”。该特许状在此后180年内被罗得岛作为基本法奉行不移。

罗得岛的宗教组织是基于自愿和自由原则组成的。该殖民地出现的第一个教会是浸礼会，约在1638年底由罗杰·威廉斯发起成立，这也是在北美殖民地最早成立的浸礼会。约翰·克拉克1644年在纽波特又领导成立了一个浸礼会。殖民地领导人不仅对自己实行信仰自由，而且同样保证其他人的信仰自由。17世纪50年代贵格教徒相继进入北美殖民地，在马萨诸塞等地受到迫害，罗得岛认为虽然贵格会的教义奇特，但是“我们中间没有法律惩罚任何人”，该殖民地因而成为贵格教徒的容身之所。贵格会很快发展成很有影响的教派，1661年成立了年会，1672年贵格教徒尼古拉斯·伊斯顿还被选为殖民地总督。17世纪后半期进入罗得岛的还有犹太教徒和法国胡格诺教徒，胡格诺教徒一度在东格林尼治建成“法国镇”。18世纪初又建立了英国国教堂。到1739年，罗得岛共有33个教堂和1座犹太会堂，代表浸礼会、贵格会、公理会、英国国教会等六个不同的教派。宗教信仰充分个人化，绝大多数人与上帝保持一种“神秘的”联系，没有接受薪俸的专职牧师，也没有法定教堂。宗教自由政策得到了绝大多数居民的拥护和支持，极少数宗教主义分子只能以土地所有人或财产持有人的身份在市镇会议上发挥作用，不敢妄谈宗教。罗得岛议会宣称：“我们把思想自由盛赞为这个世界上可以拥有的最大幸福”，在历史上从未有过“这么小的一块地方，聚集了这么多的宗教”。⁵

宾夕法尼亚是唯一一个自始至终坚持宗教自由和政教分离的业主殖民地。其建立者威廉·宾(1644—1718)是一名贵格教徒，同时也是宗教自由的倡导者。1670年他在专题论文《思想自由的伟大事例》中表达了宗教自由

Keith W. Kavenagh ed., *Foundations of Colonial America: a documentary history* (New York: Chelsea House Publishers, 1974), Vol.1, p.121.

William G. Mcloughlin, p.36.

Ibid, p.74.

5 Edwin Scoff Gaustad, *A Religious History of America* (San Francisco: Harper & Row, 1990), p.70.

思想,他反对世俗权力闯入孱弱的意识领域,并强烈要求英国在宗教方面更为自由和宽容。在努力归于失败后,他把英王赐予的宾夕法尼亚殖民地作为在英国和爱尔兰倍受迫害的贵格教友的避难所,同时进行“宗教自由的神圣实验”。在威廉·宾的直接指导和参与下,1682年制订的宾夕法尼亚大法(The Great Law of 1682)宣布,凡愿意“在世俗社会里和平、公正地生活的人们”,“现在和自此以后任何时间将在宗教信仰和祈祷问题上不因教义或实践受到干扰或歧视,……将不会被强迫参加或支持任何宗教礼拜和牧师。”虽然贵格教徒控制政权75年,内部各种族之间也不断发生纠纷和争吵,但当局始终未放弃宗教自由政策,各国移民带来了贵格会、长老会、浸礼会、德国改革派教会、路德宗、英国国教会、罗马天主教、犹太教等各种宗教,使宾夕法尼亚呈现多种教派杂处的局面,甚至罗马天主教徒也可以担任公职。

二

与罗得岛和宾夕法尼亚不同,南部各殖民地和纽约属于第二种类型,即比较正统的类型,它们把英国国教移植过来确立为官方宗教,但又在一定程度上存在宗教宽容,并由此形成整体上的宗教多样性。但也正因为如此,长期以来人们对这些殖民地政教关系究竟如何看法不一,笔者试从以下几方面做一详细考察。

1. 从宗教立法上看

经研究发现,在南部和中部的9个殖民地中,有6个殖民地有明确的确立英国国教的立法,它们是:弗吉尼亚(1619年)、马里兰(1702年)、南卡罗来纳(1704年)、北卡罗来纳(1715年)、佐治亚(1758年)和纽约(1693年)。这里仅以弗吉尼亚、马里兰和纽约为例予以说明。

弗吉尼亚是英国在北美成功开辟的第一个殖民地,也是最早立法确立英国国教的殖民地。1606年詹姆斯一世在授予弗吉尼亚公司的特许状中明确指出:“根据我们英格兰国内目前钦定的教旨、仪式、信仰”必须“宣传、

Edwin Scoff Gaustad, p.90.

Edwin Scoff Gaustad, p.91.

灌输并执行上帝的意旨,做礼拜。” 此处所谓“钦定的教旨、仪式、信仰”毫无疑问就是指英国国教。弗吉尼亚公司也认为有义务为移民提供宗教服务,并把移植“当时在英国正常流行的宗教”——英国国教作为公司的伟大目标之一。因此,伴随着移民的到来,弗吉尼亚公司派来了第一批英国国教牧师,在詹姆斯敦等移民定居点建起了教堂,形成最初的几个教区。1619年6月召开的弗吉尼亚第一届议会宣布,要努力把英国国教建设成为弗吉尼亚唯一由官方建立、公众支持的宗教,并签署了有关确立宗教的几条法律。这些法律规定,“所有牧师应依照英国国教会的宗教法律和命令按时进行神圣服务,履行牧师之职责;……牧师和教堂守卫应努力寻求阻止所有不敬神的干扰”;关于居民的宗教义务,“所有人在安息日应经常参加上、下午的两次神圣服务与布道,违犯者一次罚款3先令,(罚金)交与教堂使用,合法和必要妨碍时除外。但是在此类事例中,若一个仆人有意无视主人要求,则应接受身体惩罚。”此外,还规定了禁止玩纸牌、掷骰子、酗酒和向印第安人传教等内容。经过1622年印第安人大起义的破坏,1624年弗吉尼亚从公司特许殖民地转变成皇家殖民地时,重新制订了“规范宗教活动的法律”,内容更为丰富,共有7条:“第1条,每一个定居地在过去人们宗教集会的地点应专门为此目的建造一所房屋,不能挪作它用,并应划定一处地方专供埋葬死者之用;第2条,无论任何人,未经许可缺席星期日神圣服务者,罚1磅烟草,缺席1个月者,罚50磅烟草;第3条,我们的教会应当统一,在教旨和仪式两方面应尽可能接近英国的教会规范,所有人应强制遵守”,其余4条是关于节日、牧师职责和向牧师交纳烟草的规定。⁵ 1641年威廉·伯克利总督上任后,弗吉尼亚进一步加强、完善关于确立官方宗教的法律:在该殖民地只准讲授一个教义标准,即英国国教的《三十九条信纲》;只接受一种牧师,即从英国的主教那里派出的牧师,任何到达弗吉尼亚的牧师必须向皇家总督出示身份证明,总督予以确认后,才允许其进入教区服务;向全体居民征

[美] 卡罗尔·卡尔余斯主编:《美国社会史话》,人民出版社,1984年,第69页。

[美] 丹尼尔·布尔斯廷:《美国人:开拓历程》,三联书店,1993年,第139页。

Keith W. Kavenagh, ed., Vol.3, p.1888.

5 Ibid, p.2263.

收宗教税支持英国国教牧师,非英国国教会信徒不能有选举权;规划教区并建立教区委员会管理制度,1642年的一项法律明确划分为汉普敦、南、东、西、布里斯托尔和韦诺克等6个教区,并在每个教区成立了由全区居民选举组成的教区委员会,负责本教区的管理工作,如修缮教堂、征收宗教税、管理慈善事业等,并进行社区管理。由此可见,在弗吉尼亚开辟半个世纪以后,已经建立起一整套较为完善的确立一个真正的官方宗教的法律制度。

马里兰确立英国国教的立法历经了一番曲折。英王在颁给巴尔的摩勋爵塞西尔·卡尔弗特的特许状中要求根据英国的宗教法规成立教会,这意味着建立英国国教会。但是塞西尔是天主教徒,他建立殖民地的部分目的是为受迫害的天主教同伴寻找一个避难所,同时又希望广泛吸收移民开发土地以尽快获得经济效益,因此他鼓励天主教徒和新教徒一同移民。为了避免宗教冲突,马里兰议会在1649年4月通过《宽容法》,赋予所有基督教徒信仰自由的权利,废除所有宗教方面的强制。但宽容并未带来和平,马里兰政权在天主教徒和新教徒之间几经更迭。1692—1715年马里兰丧失业主身份、成为皇家殖民地期间,《宽容法》被抛弃,英国国教会的地位逐渐上升,1702年获议会通过的确立英国国教法标志着英国国教正式成为这个殖民地的官方宗教。⁵1715年马里兰恢复业主身份时,第四代巴尔的摩勋爵是英国国教教徒,继续维持了确立英国国教的局面。

纽约是马里兰以北唯一一个明确立法确立英国国教的殖民地。纽约最初是荷兰的殖民地,1629年荷兰人将荷兰国教——荷兰改革派教会确立为官方宗教,但荷兰为了商业、经济利益,宗教政策较为宽松,路德教徒、贵格教徒、长老会教徒和天主教徒也来定居,很快形成了宗教多样局面。1664年纽约归英国统治,英荷双方签订的条约中规定维持这种局面,英国给荷兰国教徒等以宽容。1688年光荣革命后纽约正式成为英国皇家殖民地,皇家总督被指示“尽可能”寻求确立英国国教的立法,1693年本杰明·弗莱彻总督迫使议会通过确立宗教的法律,号召6个“充分优良的新教牧师”到纽约

Clifton E. Olmstead, *Religion in America: Past and Present* (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1961), p.12.

Keith W. Kavenagh, ed., Vol.3, p.2269, pp.2271-2272; Edwin Scoff Gaustad, p.42.

原文献见 Keith W. Kavenagh, ed., Vol.3, pp.1322-1323.

5 原文献见 Keith W. Kavenagh, ed., Vol.3, pp.1324-1328.

市及附近的威斯特切斯特、昆斯和里士满县的6个教区中服务,并在这些地区征税支持国教牧师。“新教牧师”实指英国国教牧师。1697年纽约建立第一个英国国教堂,半个世纪后增加到20个。

此外,还有两个殖民地需要一提,它们是新泽西和特拉华。在新泽西,由于1702年成为皇家殖民地,当局曾给英国国教会以特别对待,以致半个世纪内英国国教堂增加18个。特拉华原是荷兰人的殖民地,其主权又一度落入瑞典人之手,英国人夺得这块殖民地后,1682年曾并入宾夕法尼亚,直到1702年才成立独立的殖民地,之后英国国教才有所发展,其教堂一度增加到14个。⁵但在这两个殖民地,并没有明确的确立英国国教的立法,除天主教徒外,所有基督徒都受宽容,因而英国国教的地位是不明确的,难以说它是官方宗教。

因此,从立法上看,前述6个殖民地按照移植母国国教的正统原则,明确立法确立了英国国教会的官方宗教地位。

2. 从宗教实践上看

虽然以南部为主、外加纽约在内的六个殖民地明确立法确立英国国教为自己的官方宗教,但由于客观环境以及主观因素的限制,实际执行情况并不尽人意。南部采取的种植园拓殖体制使人口居住格外分散,造成划分的教区面积广大,再加上交通不便等因素,给牧师服务、居民礼拜都带来现实的困难。许多需要在教堂举行或由牧师主持、参加的仪式改在家里由俗人举行甚至省掉,大多数种植园有自己的墓地。征收宗教税的工作也时常遇到抵制,使教会无法得到良好的供给,牧师薪俸得不到保障,有的牧师生活极为贫困,根本无法与母国的牧师相比。英国的国教牧师不愿意到殖民地工作,使无法自己培养牧师和授予牧师职位的北美诸殖民地得不到足够的牧师为教会服务。据统计,1701年北美殖民地共有英国国教徒43,000人,而牧师只有大约50名,其中弗吉尼亚有教徒20,000名,约有60个教区,牧师人数25人,尚有一半以上的教区没有牧师;马里兰的教徒同样也是20,

Sydney E. Ahlstrom, *A Religious History of the American People* (New Haven: Yale University Press, 1972), Vol.1, p.274.

Edwin Scoff Gaustad, p.87.

Ibid.

5 Ibid.

000名,但牧师人数更少,只有17人;其他殖民地的牧师只有2名甚至不到2名。到1750年,弗吉尼亚人口增至231,000人,其中白人130,000人,只有90名牧师为其服务;约同样数量的牧师为马里兰的98,000名白人服务。可见牧师缺乏之严重,远远不能与人口相适应,有的牧师不得不负责两个以上的教区,更为服务带来了困难。不仅如此,北美殖民地的英国国教会还存在着建制上的严重缺陷,它一直没有主教,只是一群没有中央权力机构的分散教区,是“一个没有主教的圣公会教会”,“实际上并没有成为真正的圣公会”。

地广人稀的环境加上英国国教会本身势力有限,给其他非国教派的进入与发展留下了很大余地。即使在实行宗教排外政策最为严厉的弗吉尼亚,也未能完全阻止非国教派的进入,早在17世纪60年代贵格教徒就成功地建立起自己的社区,到18世纪,长老会、浸礼会和卫理公会教徒纷纷到弗吉尼亚边区定居。马里兰在很长一段时期内是天主教徒的“避难所”,后来又是卫理公会的主要中心,“英国国教虽然具有官方地位,但它没有受到普遍的尊敬”。⁵卡罗来纳和佐治亚开发较晚,到1750年,南卡罗来纳大约共建起17个英国国教堂和小教堂,北卡罗来纳只建起9个国教会,佐治亚则更少,只分布着几个英国国教堂。在南卡罗来纳,“教派林立”;北卡罗来纳的浸礼会教堂比英国国教堂还多,与贵格会、长老会、德国改革派教会和摩拉维亚教派一起形成不信奉国教者的丰富景象。佐治亚到美国革命时期总人口不足50,000人,却代表着犹太教、路德教、长老会等多个教派。纽约的宗教情形更为复杂,成为“不同信仰者的天堂”,其总督说:“这里有各种各样的宗教,但根本没有占绝对多数的一派”。众多非国教派团体的进入造成了宗教的多样性。

3. 英国国教会的实际影响与社会承认问题

Sydeny E. Ahlstrom, p.276.

[英] R. C. 西蒙斯:《美国早期史》,商务印书馆,1994年,第271页。

[美] 丹尼尔·布尔斯廷:上引书,第142页。

5 Edwin Scoff Gaustad, pp.76 - 78.

[英] R. C. 西蒙斯:上引书,第271页。

Edwin Scoff Gaustad, pp.107 - 108.

Ibid, P.85; Louis B. Wright, The Cultural Life of the American Colonies: 1607 - 1763 (New York: Harper & Row, 1962), p.87.

英国国教会在17世纪增长缓慢,1701年共43,000人,不及此时的新英格兰公理会人数的一半。许多移民被“遗弃给无神论和不信奉国教。”到了18世纪,随着人口的增长和经济的繁荣,英国国教会庄重典雅的仪式逐渐受到中上层人们的欢迎,加上教会本身的努力,教徒人数增长很快,到1775年革命前夕,共有480个教堂,50万信徒,从教徒人数而言是北美殖民地的第二大教派。值得注意的是,虽然英国国教徒并未独占政治权利,但“作为国王的教派,它特别对像皇家官员和其他社会名流等社会上层人士具有吸引力。”英国国教徒在社会与政治生活中具有很大势力,到18世纪中期,英国国教徒中执掌公职的人员数量比例超过了他们在社会中所占的人口比例,弗吉尼亚的政治和社会领袖都是有势力的英国国教徒,1776年弗吉尼亚制宪会议的代表共100多人,只有3人不是教区委员;《独立宣言》的签署者中2/3是英国国教徒。⁵英国国教会因此被视为上层阶级或统治阶级的宗教。

三

第三种类型是新英格兰地区(罗得岛除外),它确立了官方教会但又与南部和纽约不同。普利茅斯(1691年并入马萨诸塞)、马萨诸塞、康涅狄格、纽黑文(1662年并入康涅狄格)和新罕布什尔,都是由英国清教徒开拓、以清教移民为主并由清教徒控制的。清教徒移民美洲的主要动因旨在逃避国内的宗教压迫,追求自我信仰自由。这样,在英国作为国教对立面、倍受歧视和迫害的清教,到殖民地以后反被奉为官方宗教。其实,清教原本并不是一个紧密一致的联合体,只是由于具有“净化”英国国教——安立甘宗的共同目标才获得统一的称号,但在怎样净化、净化后的教会应是什么样子等具体问题上存在很大分歧,有主张实行长老制的,也有主张实行公理制的。移居新英格兰的主要是清教中的少数派,即主张以公理制原则建立教会的一派,因此公理会便成为新英格兰的官方教会。其主要表现可分述如下:

Sydney E. Ahlstrom, p.276.

Jerome R. Reich, p.194.

[美]戈登·伍德:上引书,第10页。

5 [美]戈登·伍德:上引书,第10-11页;[美]丹尼尔·布尔斯廷:上引书,第148页。

1. 教会的建立和维持受到政府的支持。按照公理会的契约学说,教会并不是由国家建立的,而是由能够得救的人即上帝的选民通过与上帝订立契约、并在相互之间订立契约的方式自愿组成的,教会的权力也属于全体会众而不是国家,所谓公理即“公众管理”之义。因此普利茅斯、马萨诸塞最初建立的公理会,就是直接由其会众进行管理,各自独立、互不隶属的。但是为了建立“上帝的王国”,实现全体会众的统一,清教徒同时又认为:世俗政府有责任支持、加强教会,压制异教运动并惩罚不去教堂的人,其目的是与教会一起共同完成建立“上帝的王国”的目标。从这种“双王国理论”出发,为了保证教会的统一,1636年马萨诸塞议会投票决定:未经立法机构同意,不允许成立新的教会。1638年又通过法令,规定向全体居民征税以支持教会,同支持政府一样。这样,一方面,在马萨诸塞建立的公理会,得以享受经济特权,被赋予特殊地位;另一方面,又赋予世俗政权以某种干预宗教的权力,使政教趋于合一。后来建立的康涅狄格和新罕布什尔,都模仿了马萨诸塞的制度,1693年康涅狄格成立政府,制订法律规定:在宗教事务上确立国家权力,全社区都支持公理会。纽黑文最初建立的“圣经共和政体”甚至比马萨诸塞还要严格。⁵

2. 清教徒垄断政治。清教徒认识到,要实现自己的目标,必须把殖民地的全部政治权力控制在自己手中,因此很快采取了垄断殖民地政治权力的步骤。1631年5月马萨诸塞第一届议会即作出决定:“除教会会员外,其他人不得被允许进入这个政治自由体。”从而把自由民权限制在公理会会员内,公理会会员资格成为享有自由民权的唯一前提条件,在殖民地形成垄断政治的局面。为了保证教会的纯洁和虔诚,各教会对入会条件均有严格限制,因而教会会员人数总是有限的,远远不及居民总人数,殖民地政治也不可避免地落入这些少数人之手。据统计,1640年时,大约3000名清教徒控制着15,000名无选举权的居民的命运,其比例是1:5。

段琦:《美国宗教嬗变论》,今日中国出版社,1994年,第125页。

Henry Kalloch Rowe, *The History of Religion in the United States* (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice - Hall, 1924), p.26.

Keith W. Kavenagh, ed., Vol.1, p.421.

5 Henry Kalloch Rowe, pp.35 - 36.

Clifton E. Olmstead, p.22.

[美]卡罗尔·卡尔金斯主编:上引书,第72页。

3. 宗教生活的日益组织化和严格化。1648年,新英格兰各地的牧师在坎布里奇开会,通过著名的《坎布里奇宣言》,又称《公理会大宪章》,对公理会的教义、礼仪和制度作了严格规范。在教义上,采纳英国于1643年制订的、以加尔文主义为基础的《威斯特敏斯特信纲》(1679年各教堂会议又采纳英国独立派人士于1658年制订的《萨伏伊宣言》),尊奉《圣经》为最高权威。在礼仪上,规定教士不穿法衣;严格依据《圣经》来源,将圣礼由七项减为两项,只保留洗礼和圣餐;圣餐仪式上,受圣餐者在从牧师手中接过圣餐时不再下跪,等等。改造后的礼仪大为简化,体现了平等精神。在制度上,强调公理会的教会自治,教会的所有职员均由会员选举产生,教会事务也由会员投票决定;为了确保教会会员具有“在宗教原旨方面的知识和他们在皈依上帝过程中的经历”,继续对入会条件提出严格要求,所有入会者都必须接受检验。

新英格兰的宗教生活以安息日礼拜为中心展开。安息日从星期六日落时分开始,至星期日晚上才告结束,此间禁止任何劳动或娱乐,当局为此制订了一系列严酷的法规确保遵行。例如,1646年的一项立法规定,未参加礼拜的人罚款5先令,拒绝《圣经》的人予以鞭笞甚至流放;1653年马萨诸塞议会又通过一系列所谓“蓝色法律”,对“足以显出不敬上帝、有辱宗教名声和神圣安息日的行为”,予以罚款或戴枷拘禁、示众。星期日上午、下午,除老人、孩子外,所有居民必须到教堂参加礼拜,做礼拜时有专门教堂官手持木棒在教堂内来回巡视,以监督没有人打瞌睡。家庭是仅次于教堂的宗教生活场所,1629年克拉多克在给萨勒姆的总督的信中说:“我们最热列的渴望是,您在家庭殖民方面予以特别关照,家族首领应在宗教方面接受基本训练,以确保每天早晚的义务按时正式进行,并对每一个家庭予以监督。”⁵在家里,所有年龄的人都要参加祈祷。

殖民地时期牧师缺乏是许多教派面临的严重问题,但公理会从开始就提供了良好的牧师,加上新英格兰以市镇为单位的殖民方式,人口相对集中保证了宗教生活的有效进行。据统计,在1674年以前,有不少于130个牛

Jerome R. Reich, p.195; Edwin Scoff Gaustad, pp.56 - 59.

Clifton E. Olmstead, p.22.

Jerome R. Reich, p.196.

5 Henry Kalloch Rowe, p.30.

津与剑桥的毕业生来到新英格兰为教会服务，“可以与人口相适应。”为了保证将来有足够的好牧师，他们于1636年成立了哈佛学院，1701年又成立了耶鲁学院，在培养神职人员方面都很成功。整个殖民地时期，在新英格兰公理会服务的1586个牧师中，只有79个不是大学毕业生。基础教育同样受到重视，每个市镇都按法律规定成立了语法学校，以保证每一个人能读懂《圣经》。宗教目的促使了新英格兰文化教育的普及。

4.排外主义。为了保证“清教社会”的同质与纯一，清教殖民当局在严格规范自己的宗教生活的同时，对持不同意见、不同教派的人采取了严厉排斥甚至迫害的政策。1629年以追求商业利润为目标，对清教徒的宗教事业不怎么感兴趣的伦敦投资人派一个英国国教牧师来到普利茅斯，结果却被赶出了该殖民地。早期马萨诸塞内部的持异议者，如罗杰·威廉斯、安妮·哈钦森等人，都遭到了流放的无情对待，导致罗德岛的创建。为了阻止异议、异教者进入，1637年5月马萨诸塞议会通过法令，规定未经立法机关同意，禁止新移民在马萨诸塞永久定居。⁵无视此项法律，胆敢侵入新英格兰领土的异教徒均受到严酷迫害，如1651年7月18日马萨诸塞当局对进来的3个浸礼会教徒处以重金罚款后驱逐；50年代贵格教徒来到北美，马萨诸塞从1650年到1658年通过一系列反贵格教徒的法律，其惩罚措施包括拘禁、罚款、烙印、鞭笞、割耳、穿舌直至使用死刑，以致有4名贵格教徒在波士顿被吊死。普利茅斯、康涅狄格和纽黑文等殖民地，在马萨诸塞的带动下也制订了类似法律来处罚贵格教徒。甚至禁止印第安人举行宗教仪式。

从以上几个方面可知，公理会显然是新英格兰各殖民地的官方宗教，而不是一般的教会。在政府的有力支持和严格控制下，17世纪公理会几乎是新英格兰唯一存在的教会。1775年即革命前夕，公理会拥有658个教堂，575 000名信徒，是北美殖民地最大的教派。

Hudson S. Winthrop, *Religion in America* (New York: Macmillan, pub., Co., 1987), p.42.
Ibid.

Clifton, E. Olmstead, p.21.

5 The Annals of America, Chicago: Encyclopædia Britannica, inc. 1976, Vol.1, p.154.

Richard Brandon Morris, *Encyclopedia of American History*, New York: Harper & Row, 1976, p.44.

Ibid.

Jereme R. Reich, p.60.

结 语

综合上述三种类型可知,北美十三个殖民地的政教关系呈现出纷繁多样的局面,与法属和西属美洲殖民地天主教会一统天下的“纯粹”局面形成鲜明对比。这是与英国采取的较为灵活开明的殖民政策密不可分的。英属北美各殖民地从一开始就享有实际的“治理权”,具有很大的独立性,其政教体制也相对独立,形态各异。一般地说,清教徒控制的新英格兰政教结合最为紧密,官方宗教统治最为严厉有效,存在的时间也最长,直到19世纪上半叶才被完全废除。以南部为主的各殖民地政教结合较为疏松,虽然直接从母国移植了英国国教,但真正使其具有官方宗教地位的也只有弗吉尼亚,在马里兰、北卡罗来纳、南卡罗来纳、佐治亚和纽约,英国国教会的势力实际上是有限的,存在时间也短,其官方宗教地位在独立后制订的州宪法中便相继被取消了。还有两个殖民地自始至终没有确立官方宗教,而实行政教分离和宗教自由。

英属北美十三个殖民地政教关系多样、且在整体上较为松弛的局面,为美国建国后顺利实行政教分离准备了条件。1789年被国会采纳、1791年生效的宪法第一条修正案为联邦确立了不建立国教和实行宗教自由的原则,从而使美国在西方率先完成了从政教结合的传统向政教分离的现代原则的转变。

张红菊 北京大学历史系博士生

解读经济“铁幕”

——评《美国的冷战战略与巴黎统筹委员会、
中国委员会(1949 - 1994)》

刘方敏 张民军

国际学术界对冷战史的研究主要集中在一些“高度政治”(high politics)问题如政治对抗、军事对峙、意识形态对立等,而对冷战史中关于东西方经济遏制等“低度政治”(low politics)问题反响不畅。对后者的研究在20世纪80年代才开始依靠政府解密档案进行,并且至今对冷战史上最重要的经济遏制组织——巴统的研究尚不充分,即便是90年代初问世的两部巴统史专著,也未完整地阐述巴统历史的全貌。我国学界对冷战中东西方经济关系的研究更是和者寥寥。崔丕教授以十年之功投身于巴统史的研究,其专著《美国的冷战战略与巴黎统筹委员会、中国委员会(1949 - 1994)》(以下简称《巴统史》)一书的出版在很大程度上弥补了学术界在巴统史研究中的上述缺憾。

一 政治与经济互动关系中的巴统

不管学术界对冷战作何解释,一个不争的事实即美国的战略意图、冷战

Michael Mastanduno, *Economic Containment: COCOM and the Politics of East-West Trade*, Cornell University Press 1992; 加藤洋子, *アメリカの世界戦略とココム*, 有信堂1992年版。

崔丕:《美国的冷战战略与巴黎统筹委员会、中国委员会(1949 - 1994)》,东北师范大学出版社,2000年5月第1版,528页,37万字。

意志和综合国力始终处于冷战的主导地位。所以要想从根本上把握冷战，首先须从研究美国入手，须从研究战后美国的冷战战略入手。国家的对外经贸政策与国家的安全战略休戚相关，尤其是在冷战年代，美国的出口管制、进口限制和对外融资等政策均是以“国家安全保障上的需要”为名目进行的，所以要想把握冷战中的东西方经济遏制全局，也须从美国的冷战战略入手。崔丕教授以美国的冷战战略作为巴统史研究的切入点，可谓切中要害。该书以美国冷战战略的演变为经，将巴统、中国委员会的兴衰存废置于美国的冷战战略之下加以考察。作者依美国冷战战略的调整而划分东西方贸易管制史的阶段，美国的冷战战略被分为尖锐冷战期(1947 - 1962)、有限缓和、缓和期(1963 - 1979)和新冷战期(1979 - 1989)三阶段，呈现紧——松——紧的走势，所以东西方贸易管制相应地表现为“马鞍型”的发展态势。下表显示了该书的主要脉络：

时代	战略思想	管制目标	管制内容	管制手段	重点管制对象	决策文件	国家公法
尖锐冷战 (1945 - 1962)	杜鲁门时期：杜鲁门主义、遏制战略	防止“共产党国家的帝国主义侵略能力”	战略物资	出口限制	苏联	NSC7、NSC20、NSC48、NSC68	1949年《出口管制法》、《巴特尔法》
	艾森豪威尔时期：“新面貌战略”、“解放战略”	阻碍中苏战争潜力的增长、延缓中国的工业化	对非战略物资加以缓和，对战略物资严加控制	出口限制、进口贸易限制、财政金融限制	中国	NSC152 NSC5704	
缓和、有限缓和 (1962 - 1979)	“灵活反应战略”、“联系战略”	以经济让步换取苏联的政治让步，企图改变苏联的对外政策	限制对苏联的能源、大型成套设备的出口	出口管制，设置最惠国待遇与财政信贷上的障碍	苏联	W. 罗斯托的“美国对欧洲苏联集团的贸易政策”报告：《布西报告》	1969年《出口管制法》及1972、1974年的修正案：《杰克逊-瓦尼克修正案》
新冷战 (1979 - 1989)	“推回政策”、“超越遏制”	以经济压力影响苏联的国内政治	高新技术转让的限制	对苏联经济制裁	苏联		1979年《出口管制法》及1985年的修正案

作者“期待通过这项研究，阐明经济遏制政策在美国冷战战略中的地位及其与政治、军事遏制政策之间的互动作用，阐明美国冷战战略怎样左右巴统、中国委员会的东西方贸易管制政策的走向”（《巴统史》第2页）。

冷战是东西方之间在政治对抗、经济遏制、军事对峙和意识形态对立的一场全方位斗争,所以冷战时代的东西方经济遏制不仅是单纯的经济现象,而是冷战在经济领域的展开。美国冷战战略是在西欧和远东为重要展开的。为在欧洲发动冷战,美国与西欧盟国筹组政治和军事战略同盟——北约(1949年4月成立)的行动与在经济领域筹组国际贸易管制组织——巴统(1950年1月正式成立)几乎同步进行,而巴统的17个正式成员国中除了日本和澳大利亚外全部是北约成员国,形成巴统与北约分别在经济和军事上对社会主义国家推行遏制政策的合力。新中国的成立和朝鲜战争的爆发使美国在亚洲开展冷战,1951年9月美国通过旧金山片面媾和建立了日美安保体制,次年7月就将日本拉入巴统,设立巴统在亚洲的分支机构——中国委员会,完善了对远东地区社会主义国家的经济封锁和禁运。从政治、军事和经济三位一体的角度去认识和理解冷战,将巴统、中国委员会分别置于冷战下的欧洲、冷战下的亚洲来研究,才能更清晰地理解冷战中的东西方经济关系。

虽然巴统在战略上将社会主义国家作为一个整体加以遏制,但在政策的具体实施过程中,则在不同时期对各个社会主义国家采取相异的政策,或打压或拉拢,这充分反映了巴统贸易管制政策的复杂性。1948年苏南冲突发生后,美国立即实行“南斯拉夫差别”,以拉拢南斯拉夫;朝鲜战争爆发后,则对远东的社会主义国家施以“中国差别”政策,以严厉制裁为主,妄图以压促变;1956年波匈事件发生后,美国对波兰采用“波兰差别”政策;1964年给罗马尼亚以例外的优遇;1974年美国贸易改革法将东欧的南斯拉夫和罗马尼亚列入只给予发展中国家的“普遍优惠制”名单之中,以利用这两国与当时苏联的矛盾而达到分化苏东集团的目的。中国在巴统贸易管制清单中的地位变化更是美国灵活运用巴统组织以追求国家战略的一个典型。

二 美国与盟国外交折冲中的巴统

在美国的冷战战略中,对社会主义国家的遏制政策与对盟国的扶植政策是统一的,犹如一个核桃的两半边。对社会主义国家的经济遏制需要西方盟国的一致行动,为了协调西方国家的行动,美国将西方盟国间的经济关系与东西方间的经济关系紧密地联系起来,其策略和方式也随冷战局势和

美国、盟国自身实力的消长而经历了如下的变迁：战后初期，美国拥有世界半数的财富和生产能力，在遏制社会主义国家的同时，不遗余力地援助西欧和日本，实行援助与管制相挂钩的政策。任何违反了美国《相互防卫援助统制法》（又称《巴特尔法》）而向社会主义国家出口禁运物资的国家，美国将停止对其援助。在西欧，美国通过“马歇尔计划”提供了大约 376 亿美元的经济和军事援助，并促其自助和互助，极大地削弱了传统的东西欧经贸联系。在远东，从战后初期到 60 年代中期，美国对日本实行单方面贸易优惠政策，即单向开放美国市场而容忍日本的贸易保护主义行为；但以严格限制传统的日中贸易为条件，用“美、日关于对中国出口管制的秘密谅解备忘录”加以约束。进入 60 年代后期，随着西欧、日本经济力量的壮大，美国也调整了对盟国的政策，提出“与其援助，不如贸易”的方针：即美国对盟国的贸易政策转向公平贸易，不再推行美国单方面的优惠政策。在东西方贸易关系上，美国也积极行动并与盟国在对苏联东欧国家的贸易上展开竞争，“在整个 50 - 60 年代，美国几乎从不利用上述各种‘例外程序’向苏联集团各国出口禁运的战略物资。但在 70 年代，美国变成利用‘例外程序’最多的国家，在有些年份，甚至超出巴统其他成员国的总和。”（第 398 页）进入 80 年代，国际局势日渐缓和，美、日、欧间的经济竞争则更趋激烈，美国不再将东西方贸易与西方国家内部贸易截然分开，而维系东西方贸易管制的手法也变成了对违反巴统管制清单的盟国实行“进口制裁”或“进口抵制”，其典型是关于“东芝事件”的处理。美国借东芝事件不仅提高了对社会主义国家的出口管制水平，且将日本纳入了美国的高级军事技术研究计划当中，可谓一举两得。

诚然，巴统的建立使美国对社会主义国家的经济管制的单边行为变为西方国家的集体行动。尽管在整个东西方贸易管制过程中是由美国一手策划、操纵的，但美国的盟国在东西方贸易管制中的地位和作用，盟国对美国冷战战略及贸易管制政策的影响也不可低估。所以巴统就成为美国与盟国展开外交折冲的场所，即巴统是美国与盟国互动下的巴统。本书对英国在冷战初期的作用给予了高度重视，指出东西方贸易管制的始作俑者当属英国，“在美国尚未提出对苏联、东欧国家贸易禁运政策以前，英国政府就已经对国内紧缺物资和军需物资实行出口管制”（第 113 页）。朝鲜战争爆发后首先对中国大陆实行贸易禁运的也是英国。盟国采取既对社会主义国家实行经济遏制又要与其开展贸易的所谓“鱼与熊掌兼得”的政策，所以美国与

盟国在东西方贸易管制上的最大分歧莫过于贸易管制的广度和深度。美国趋于扩大管制范围,而盟国出于对传统东西方贸易关系的考虑而趋于精简管制清单。1950年英法联合提出的“共同管制清单”成功地抵制了美国强化贸易管制的政策,在有限缓和时代英国又率先要求缩减巴统管制清单。英国、日本在废除“中国差别”问题上的作用、德国等西欧盟国在缓和与苏东国家的贸易管制方面的作用均有目共睹。美国的应对则是以某种让步如“例外程序”、“非阻止性管制”、“替代性管制”等手段有限地满足盟国的要求,以防整个贸易管制体系的崩溃。

东西方冷战虽是两大阵营的对峙,但夹在其间的中立国也不能置身事外,《巴统史》一书多处论及了东西方贸易管制中的中立国。美国对中立国的政策是威胁利诱,促使其脱离中立立场,转向西方。冷战初期美国对奉行在东西方之间“搭桥”战略的斯堪的纳维亚国家拉拢成功,50年代又与亚洲、拉丁美洲的一些国家签署《共同防卫援助协定》,规定了受援国的出口管制责任,80年代美国与中立国建立了“类巴统管制”、“第三国合作”体系等,这些措施不断完善美国对社会主义国家实施经济遏制的全球体系。另一方面,中立国也绝非完全中立,而是以国家利益作为国策取向,时而偏向一方以寻求安全,时而偏向另一方以追逐利益。比如瑞典,50年代在东西方贸易管制问题上与西方国家保持合作,60年代则顶住美国的压力向苏联出口输油管道,80年代又加入了类巴统体制。虽然该书关于中立国的论述并不很深入,但对于冷战中的中立国地位之探讨,扩展了冷战史的研究领域。

三 遏制与反遏制下的巴统

巴统是西方世界控制东西方经贸联系的一道铁幕,组建巴统的目的就是以经济封锁为手段来阻碍社会主义国家的经济发展和国防现代化,而实际上它也的确给社会主义国家的政治、经济、军事及社会生活各方面造成严重影响。经济遏制对苏联的直接影响是妨碍了其军事潜力的增长,“1986年,在20种重要军事技术中(计算机和软件技术作为一类),美国在13个领域中领先,在2个领域中与苏联平分秋色,不相上下,苏联仍然在5个领域中独占鳌头。然而,到苏联解体之前,美国已经在15个领域独领风骚,在3个领域与苏联处在同一水平,苏联只在2个领域中仍然保持着领先地位”

(第 441 页)。其他诸如对苏实施大口径管道禁运、粮食及大型企业设备禁运,也极大地影响了苏联的国民经济建设,而拒绝给予苏联最惠国待遇和限制对苏融资,无异于将苏联隔离于世界经济体系之外。

对于国际学术界所忽视的关于东西方经济遏制对中国的影响,该书重点谈了巴统和中国委员会对中国经贸格局的形成及走向所起的作用。1952 年 7 月巴统中国委员会的建立使西方对中国大陆的贸易管制制度化,中国的对外经贸关系也随之一边倒。“……中国与西方国家的贸易急剧减少,而与苏联、东欧国家的贸易迅速扩大,换言之,中国对外经济关系结构发生了根本性的转换……这种局面强化了中国政府在政治、外交上与苏联、东欧国家的战略协调关系,同时又不可避免地将苏联社会主义建设模式奉为圭臬”(第 293 - 294 页)。而 1957 年巴统“中国差别”的废除,使中国与西方市场的联系重新开启,“中国对外贸易关系开始从主要倚赖苏联、东欧向二者并重的趋势转化”(第 359 页)。1972 年巴统将对华贸易管制与对苏贸易管理置于同一水平即 Y 组,1980 年将中国从 Y 组提升为 P 组,取消了向中国出口具有双重用途物资和非军事装备的限制,并给予中国最惠国待遇,1984 年将中国从 P 组提升到 V 组。这些变化使得西方对中国经济遏制渐趋松弛,日本、美国和欧盟遂成为中国最重要的贸易伙伴,中国对外经济联系的天平重新倾向西方,这也是中国在 70 年代末实施对外开放政策的重要外因。

当然,贸易管制是一把双刃剑,它在损害别国的同时也伤及本国。美国的 NSC152 号文件承认,贸易管制在短期和特定区域可以阻碍苏联战争潜力的增长,但从长远来看,并不能严重损害苏联集团经济的发展,反而给美国的盟国造成经济、财政和政治方面的困难。“多年‘国家安全管制’使美国每年经济损失 47 亿美元,‘出口管制’的经济损失每年则高达 76 亿美元。”而美国遏制中国的代价是“美国政府不仅每年要付出 4000 - 7500 万美元的经济代价,美中对抗持续下去的结果更使美国为此付出了难以估量的政治代价”(第 371 页)。

遏制与反遏制是相辅相成的。西方对社会主义国家实施的经济管制无疑遭到了后者的报复。在巴统成立之初,苏东国家针对西方的贸易管制,采

取与西欧国家的贸易每年谈判和双边协议的方式,西欧从东欧的原料进口取决于其对后者的机械设备等的出口水平,以此打破其封锁。进入缓和时代,苏联积极扩大东西方经贸关系,其撒手锏是用能源换取西方的资金、技术和设备。1970年苏联开始向西德以低于美国的价格提供核燃料,而西德也投桃报李,于1973年帮助苏联建设核电站;苏联也利用美国与盟国间的矛盾,以诱人的利益吸引西方国家在对苏出口先进机械设备和商业贷款上展开竞争,不但坐收渔利,且以此迫使美国放松对苏经济管制。当西德屈从于美国的压力而对出口苏联的大口径输油管道实行禁运时,苏联则转向日本、瑞典,并借机开展日苏之间的大型成套设备贸易。当美国对苏实施粮食禁运后,苏联转向加拿大、阿根廷、澳大利亚和欧盟,使美国的粮食禁运以失败告终。

至于中国打破西方国家贸易管制的策略及做法,在该书中未予涉猎,未免美中不足。

四 关于《巴统史》的研究特色

一部优秀的史学著述除了具备新颖之论点外,还要有详实的史料、独到的研究视角和合乎逻辑的表述,《巴统史》一书在研究方法和史料方面极为成功。该书在研究视角上采用外交决策理论,通过对美国、英国、日本等国的外交文件的细致梳理以阐明美国冷战战略和巴统史的来龙去脉。全书以美国国家安全委员会的决策过程为中心,详细论述了美国的冷战战略和经济遏制政策形成的全过程:战略思想的酝酿—决策的制定—政策的实施与调整。该书涉及的美国外交文件可分三类:美国国家安全基本战略的文件如 SW NCC236 系列文件、NSC68、NSC135、NSC141、NSC162、NSC5501、NSC5602、NSC5708;美国对亚洲政策的文件如 NSC13、NSC48;美国的东西方经济遏制战略的文件如 NSC104、NSC152 等,作者对其形成过程均作了深入的考辨。就各项政策的形成而论,作者分别从白宫、国务院、国防部、国会、社会舆论与压力集团、盟国的掣肘及决策者如杜鲁门、乔治·凯南、罗斯托等个人因素诸方面加以考察。有时对文件的探微达到了词汇和语义分析的程度,如对 NSC152 系列文件中关于经济防卫咨询委员会的提议与国防部提议的细微差别——Clearly 与 Reasonably 之分析,可见作者史料功底之

扎实与分析见解之独到。

该书的另一个研究方法是定性与定量研究之结合。作者充分运用各种统计数据 and 图表,以精确的数据代替了以往史著中关于巴统史的一些模糊论断并澄清了一些错误看法。比如关于巴统的建立时间问题、《巴特尔法》的形成、“中国绿线”问题、巴统贸易管制清单的历次调整等都提出了新的见解。全书选用的各类图表共 55 幅(张),这些珍贵的原始数据极具史料价值。另外,作者精心选取了 11 幅原档文件作为该书的插图(插页),它不但增强了读者对原档的可信度,读者完全可以对那一页影印文件加以释读,而且也有意让读者熟悉美国外交政策文件的类型和格式(如 NSC 决策文件、NSC 文件的进程报告、分类图、清单等),以期全面认识原档。细心的读者会发现该书的封面即是《1972 年 2 月 14 日国家安全决策备忘录 150,关于国际经济政策决策备忘录》的影印件,其良苦用心可见一斑。

作为实证研究的著作,该书占有与选用的史料十分丰富,几乎全部采用第一手文献资料,这些原档包括美国的 NSC 文件、美国对外关系文件(简称为 FRUS)、英国外交部档案、日本外交档案及中国的相关史料。大量运用原档不仅反映了作者严谨的治学态度,而且避免了那种多次引用二手、三手史料所造成的研究成果低水平重复乃至雷同现象,也杜绝了由于多次转引而造成的断章取义及以讹传讹。当然,过分倚重原档也影响了全书的结构,使该书显得“头重脚轻”:关于 50 - 60 年代的档案大部解密,使作者能对巴统的起源和初期情况(1 - 4 章)详细阐述;而 80 - 90 年代的档案十分稀缺,使该书对巴统解体的论述显得十分简略(第 7 章)。另外,原档的大量采用也使全书有一种从文件到文件的沉重感,严谨有余而可读性不足。

总之,该书立论深远,建构宏伟。在史、论两方面阐述了经济遏制政策在美国冷战中的地位;美国冷战战略对东西方贸易政策的支配;盟国对美国的冷战战略及巴统的影响;巴统的兴衰与美国霸权的内在联系。该书还在冷战起源、冷战发展的阶段性及特点、冷战后果等方面深化了现有认识,为我国学术界深入理解时代主题的变换、科学认识国际政治格局提供了新视角。

刘方敏:空军第二航空学院基础部教师

张民军:东北师范大学历史系博士研究生

后民权时代的种族问题

——读科内尔·韦斯特的《种族问题》

吴新云

二十世纪的民权运动给美国社会生活造成了深远的影响,自此,公然的种族歧视从法律上被明确禁止、在道义上为众人所不齿。美国研究种族问题的学者称此后的时代为“后民权时代”。然而,有目共睹的是,尽管美国的种族问题已经取得了巨大的进步,这个“后民权时代”的天空不似预期得那样晴朗:黑白冲突时隐时现、黑人社区的管理令人棘手等问题不时见于报端。难怪,近半个世纪过去了,美国的学者和政客对种族问题的探讨就不曾间断过。

1994年,黑人学者科内尔·韦斯特的《种族问题》(或可译作《种族当紧》,作者用了一个语义双关的词)给关于种族问题的陈旧辩论以新的启迪。韦斯特是当今著名的黑人学者、宗教学教授,1988年以来任普林斯顿大学美国黑人研究项目主任,已有多部著作出版。他笔下与种族相关的广泛话题让肤色线两侧的人们或欣然或愤然。有人夸他“不妥协退让,不因循旧例”,是有自己观点的雄辩家、预言家,是“我们时代杰出的黑人知识分子”。有人对他的观点不以为然,说他“胡言乱语”。薄薄一本《种族问题》使作者赢得更加广泛的关注,原因之一可能是本书出版时适逢洛杉矶种族骚乱的

周年,人们对美国的种族问题较为敏感。原因之二是这本书收集了作者八篇散文,涉及了一些有争议的问题,如黑人-犹太人关系、黑人的愤怒、黑人领袖的危机等。更重要的原因是,韦斯特是“杰出的黑人知识分子”,他深切关注着各种观点,特别是这些观点的人文含义。他对各类相关思想和事件的解读,使关于美国文化的大辩论更为激烈和尖锐。

《种族问题》一书思路清晰、内容雄辩、可读性强,是研究后民权时代种族哲学的优秀之作,可圈可点之处很多。韦斯特自称为“进步主义者”,他评析自由主义和保守主义的种族观的得失,探讨黑人今日面临的危机的根源并提出自己的“疗法”。他的分析和主张构成了后民权时代新的种族哲学。

一 自由主义、保守主义的种族观评析

传统上,美国人的种族见解大致可概括为两派,即自由主义和保守主义。前者认为机会的贫乏是美国黑人当今困境的根源,主张用经济手段来补偿,倡导启动新型的“新政”和“伟大社会”方案,由政府投入更多的钱,任命更称职的官员,积极推动黑人的市民化。这派人主张从政治、经济上着手解决问题,被称为自由派结构主义者。代表他们的政党是曾积极倡导和实施“伟大社会”的民主党。另一派是被称为保守派的行为主义者,他们强调黑人的困境源于其向上流动过程中自身行为上的障碍,认为解决黑人问题必须先改正城市里黑人社区尤其是贫困社区中的不道德行为。为此,他们推动黑人开展自救、自助,发展商业,不要对工作挑肥拣瘦。代表他们的政党是共和党,该党支持强劲的“自由市场”战略,他们解决黑人问题的方案总体上依赖于美国黑人清教道德的复兴,依赖于黑人行动和生活的彻底改变。

两派的辩论已非一日,而且也不以黑、白种族为界线,黑人里既有自由主义者又有保守主义者。80年代以来,保守主义理论日趋占了上风。共和党里根政府、布什政府的政策自不待言,民主党克林顿政府也试图减少社会救济,推行福利改革。虽然没有哪届政府会把积累多年的民权运动的成果连根拔起,但随着保守主义理论的传播,越来越多的人对“肯定性行动”和社会福利等提出异议。美国大众开始怀疑:在后民权时代,种族是否还是影响个人上升的要素,政府是否还应该继续推行当年的民权立法。黑人保守主义者实际上认为:个人应对自己负责,种族已经不是当今社会的紧要问题

了。

如何看待保守主义和自由主义的种族观和种族政策呢？韦斯特认为，首先，两者都狭隘。美国的问题是把黑人种族看成“问题人群”，而不是当作“有了问题的美国同胞”。自由主义者认为黑人应当被“包容”或“融合”到“我们的”社会和文化中来。为减轻心灵的负疚感，他们支持针对“问题”的公共开支，但不愿对黑人按原则进行批评，否定这些并非圣贤的人们有犯错的可能。保守主义认为只有黑人“表现好”了，才“配”被“我们的文化”所接受，它把“问题”一股脑儿归咎到黑人身上，由此使得黑人社会的苦难不为人们注意，或显得不值得人们去关注。两种观念的涵义是：只有某些美国人才能够界定美国人是什么样——其他的人们只能“适应”之。两者都没看到：黑人的存在和困境既不是另加给美国生活的，也不是对美国生活的背叛，而是生活的组成因素。把黑人视为“他者”，就是把发展健全的种族关系的“文化”和“道德”重担推到黑人身上。事实上，对美国种族的严肃讨论不应从黑人种族的“问题”开始，而应从美国社会的弊端开始，探讨根植在历史中的种族不平等，重审根植在文化中黑人种族的刻板形象。

其次，两者都有失偏颇之处。讨论种族问题应该注意社会结构和人群行为文化的不可分性，结构不仅是经济和政治的东西，文化也可以是结构的一种，因为它根植于家庭、学校、教堂、信息工业（电视、广播，音乐）等结构中。同时，经济、政治不仅受价值观的影响，也可推动发展美好生活和美好社会的文化理想。

自由主义的进步之处在于它重视政治和经济这些基本的结构要素，缺点在于只关心黑人的经济、政治生活，不“容许”黑人有人性的弱点，仿佛一切劣势的根源都与个人的品行无关。由于这种局限性，自由主义在后民权时代出现了捉襟见肘、力不从心的情形。1973年以来，美国社会和文化发生了变化：由于日本和西欧的竞争，美国经济在世界上首屈一指的地位下降；全球化趋势加强，美国经济出现结构性转变；社区价值凋落，特别是在黑人贫困人口和工人中间更是如此。经济和文化的转变对美国黑人的影响是巨大的，黑人出现了两极分化。自由主义领袖没有应付在经济方面的这些变化。肯定性行动方案是进步主义者提出的重新分配战略。没有它，黑人会更难分享美国的财富，而且工作场所的种族主义也会依然故我。但它既不是解决贫困的主要办法，也不是通往平等的万全之策。它扮演的角色包

含了一定的消极因素：它只是力图减少妇女和有色人种在工作方面受到的歧视，它不能大幅度降低黑人的贫困，还可能助长工作场所中存在的种族主义现象的发生。贫困的黑人感到被背叛了，他们每况愈下的生活实在让人失望。而黑人政治阶级——国家、州和地方各级被任命的官员——也对现状不满，因为白人同僚有时暗示他们的地位得益于肯定性行动方案，而非自己的实力。已在其位的黑人中产阶级为了证明自己，对肯定性行动方案大加抨击。

黑人新保守主义在公众话语上的最大贡献是指明了全国上下，特别是贫困的黑人社区里道德价值体系的崩溃。贫苦的黑人更易于走向犯罪、吸毒和酗酒，这是黑人社区和文化混乱的症状和现实。有时，有效的就业计划也不能全然解决问题。与美国自身一样，社区需要文化的复兴和道德的再生。但黑人保守主义者只管批判黑人的不道德的行为，却不关注黑人穷人出生和生活的环境与条件，对不良事件的发生持一种抨击受害者的态度。他们认为黑人社会已经发展出不同的阶级，黑人的经济成就至少一定程度上从正面证明黑白拥有平等的机会。种族已经越来越不是可靠的衡量工具，从收入、教育程度到政治的联系莫不如此。他们主张贫困黑人通过自救、自立恢复其道德秩序。他们甚至把道德沦丧归结于福利制度：把钱直接送到黑人受救济人手里减少了他们的自立和贫困家庭的稳定，增加了其“依赖心理”。但事实情况是：如果没有福利制度，黑人的自立和家庭的团结不见得就会加强；只攻击福利制度而不启动就业项目，实际是在减少黑人本来就很少的选择机会。由于失业或丧失生活动力，黑人社区和文化会更加混乱不堪。

由于自由主义和保守主义以上的缺点，黑人大众对自由主义失望了，对保守主义则持不信任的态度。大批黑人不问政治、不参加选举，这表明他们对黑人自由主义不那么着迷了，他们不相信美国的政治程序了。尽管饱受凌辱和贬斥而向往变革，但美国黑人大众还是系统地摒弃了黑人新保守主义者的理论。他们知道：虽然种族主义不是他们困境的唯一原因，但也是原因之一。黑人自由主义的政策显有不当，但黑人保守主义令人无法接受。谁能证明没有肯定性方案，白人就会不分种族择优录取？黑人保守主义者无法说服黑人大众，因此不愿在黑人社区中进行大辩论，但喜欢在公共媒体上大放厥词，他们自有后台。韦斯特希望后民权时代自由主义和保守主义

的辩论可引发更有原则的、更有激情的政治话语。

二 黑人社区危机分析

韦斯特对后民权时代黑人社区存在的“问题”作了诊断。不同于自由主义和保守主义，他认为黑人的问题是整个美国问题的缩影，是政治、经济因素和文化因素合力的结果。政治、经济的不利地位、社区文化的衰落、领袖的缺乏使后民权时代黑人社区中弥散着虚无主义和愤怒情绪。黑人社区因而危机四伏。

后民权时代黑人社区的危机表现为虚无主义的盛行。虚无主义对美国黑人来说并不算稀罕。美国社会与文化中充斥着白人优越的信念和形象，它们在微妙地或直接地打击着黑人的智慧、能力、美丽及性格。黑人在活生生的现实中时常感受到生存的痛楚和情感的伤疤。这都易使黑人自暴自弃、自怨自艾，并引发一种集体的忧郁症。没有希望便没有未来，没有意义便无所谓斗争，所以黑人反对贬斥的斗争实际上就是在被奴役的状态下反对虚无主义。在对抗虚无主义的过程中，黑人祖先创造并运用了黑人文化这一法宝。黑人文化界定了黑人生活和斗争的方式，建构了黑人宗教、维持家庭和社区相互支持的网络机构。它促成了黑人社区里黑人大众之间无私的服务和牺牲，对彼此的爱心与关怀，以及相应的约束和规范。如果创造文化的部分原因在于防止自杀，那么黑人祖先成功了：17世纪早期以前黑人自杀率低。但是在黑人理应扬眉吐气的后民权时代，黑人社区的虚无主义反而弥散开来，黑人青年的自杀率上升为全国第一。

这是对融合的反讽吗，抑或是种族灭绝的阴谋日积月累的结果，或许是那轰轰烈烈的60年代让人对种族问题过于乐观了，一定程度的“滑坡”也在所难免。但韦斯特相信，有两个重要的因素决定了当今美国黑人中的虚无主义胜过以往：其一，“黑人生活中市场力量的饱和及市场道德的盛行”，其二，恰恰是“当今黑人领袖的危机”。

越来越发达的市场文化对整个美国社会造成巨大冲击。丹尼尔·贝尔曾指出：后现代的文化越来越是一种市场的文化，消费主义和享乐主义毁坏了清教的伦理和道德。韦斯特在这个观点的基础上认为：人人深陷在市场中，因而政治家不再是恒温器，而是测温器，他们闻风而动，是机会主义的公

共官员。一定程度上,资本主义市场的活动造成了美国年轻人的无向和迷失。赢利性机构的目标是追逐利润,基本的策略是让公众多消费,所谓消费和快乐相关。那些受教育程度低、生活机会少的年轻人应是这种思潮首当其冲的受害者。美国黑人在市场的冲击下比白人更为脆弱:地位越低下,他们越渴望尊重、渴望快乐,而市场一直在许诺他们这一切。由于美国黑人对那些充满诱惑的形象缺乏免疫力,于是市场推动的生活有效地把“非市场的价值观,互爱、关怀、为他人服务”等以前有助于黑人社区发展的要素给挤兑了。支援网络——让人体味到生命意义之所在的家庭、朋友、学校——没落了,经济的困顿——失业、饥饿、疾病和无家可归——却没有缓解,渴望美好生活的大多数穷苦黑人成了无根的人,萍漂的人。于是,虚无主义的威胁占了上风。

虚无主义的另一极端是极度的愤怒。韦斯特提醒,当今黑人青年“在城市日常生活中要对付史无前例的死亡、毁灭和疾病的冲击。毒品、枪支、绝望和衰颓的冷酷现实催生了阴冷的愤怒。”得不到疏导的愤怒是虚无主义的孪生兄弟,虚无主义是自杀的源头,愤怒则可能引发犯罪。更有甚者,他们可能把怨愤和绝望发泄到自己的黑人同胞特别是黑人妇女身上,因为黑人妇女是社会和黑人社区中最易受伤害的群体。在黑人社区中,犯罪、自相残杀和妇女受虐的情况时有发生。这些现象让黑人的形象受损,成了黑人种族素质低下、品质恶劣的证据。韦斯特称马尔科姆·艾克斯为“黑人狂怒的先驱”。他也认为,所有的人都会为不争气的美国体系感到愤怒。

后民权时代黑人社区中的危机悬而不决的部分原因在于没有优秀领袖的指引。在韦斯特看来,像弗兰德里克·道格拉斯、小马丁·路德·金、马尔科姆·艾克斯和范妮·海默等曾在历史上建功立业的黑人领袖已是英雄无觅,像杜波依斯和拉尔夫·埃里森等堪当民族领袖的黑人知识分子在过去几十年里也非常罕见。韦斯特满怀遗憾地对比了以前和当今政治领袖的差别:以前的领袖呼吁美国应对黑人大众予以重视,应认识到大众是些人物;现在的黑人政治家往往把人们的注意力吸引到自己身上,表明他们是些人物,他们在美国“取得了成功”。像马尔科姆等前领袖,虽然在政治场合咄咄逼人,但对普通黑人大众一直很谦和。博爱是内心安全和睿智成熟的结果,谦和源于对自己和自己使命的信仰,这使命可使他不想把过多的注意力吸引到自己和自己的地位上来。更重要的是,谦和可让别人的造诣和潜能发挥出

来。然而,后民权时代的政治领袖缺乏真正的愤怒、缺乏真正的博爱与谦和,他们大胆的措辞是在表演而非真情流露。再者,韦斯特对当今黑人知识分子边缘化倾向耿耿于怀。他觉得:杜波依斯的严整衣冠代表着塑造他的那个时代,也表现了他从事的知识分子职业的尊严,当今黑人知识分子无法通过批判的智慧和道义的行为来服务于民不说,还多形容邈邈。作为黑人知识分子的一员,韦斯特理解这个团体当今的工作困境:只有模仿了主流的范例才能成功,有名望;学术界亦等级森严,趋于离群索居、固步自封;没有资助,没法在人文学科上进行研究等。但他痛惜:今日的领袖缺乏成熟的观点,缺乏可组织民众的精神蓝图,缺乏可启迪人心的细致分析,缺乏能够提高黑人地位的典型实践。大胆的民族主义者填补了领袖的空缺,事情更糟了:狭隘的民族主义妨碍了黑人进步主义的发展,增加了黑人对政治的漠然和反感。

韦斯特分析了后民权时代领袖缺失的原因。其一是今日黑人中产阶级的主导观念和生活方式不鼓励高素质的政治领袖和知识分子领袖的发展。民权运动前,黑人中产阶级占美国黑人的5%,而在过去20年里,比重上升到25%。民权运动使得相当数量的美国黑人从繁荣的经济中获利,从正扩大的美国经济大餐中分得一杯羹。大量的劳苦大众首次可买到以前可望不可及的奢侈品和便利的服务;大众文化以其摆阔的消费和耽于享乐的形式成了美好生活的典范。新的黑人中产阶级在60年代成长起来,他们进入美国消费文化的同时,关注的多是自己地位的提高,痴迷的是另一种生活。于是,有钱的父母不再送子女到传统的黑人学校,有志的黑人青年奋力挤进白人的名牌大学。

另外,日益削弱的个人、家庭和社区关系是黑人领袖素质下降的原因之一。高素质的领袖既不是某一伟大个人的创造,也不是偶然的历史事件的产物,而是源于深厚传统的孕育和社区的滋养,是它们将那些有天分和才干的人塑造、磨砺成型。如果反抗的传统没有代代相传,那么就不会孕育出一个集体的、批判的意识,也许只有职业的勤奋还可一息尚存。如果没有至关重要的社区支撑起弥足珍贵的伦理和宗教的理念,就不会有一种道义上的责任,有的只是个人的造诣受到颂扬。没有对政治斗争的信念,就不可能去肩挑道义,全力付出。所以,黑人领袖的缺失从根本上来讲是因为黑人远离了生机勃勃的反抗传统,远离了由伦理观念连接的至关重要的社区,远离了对

政治斗争的信念。

三 种族问题的药方

分析问题的过程,就是韦斯特提出黑人社区危机疗法的过程。既然黑人问题是美国社会问题的缩影,韦斯特所开出的药方的基本前提是:全体美国人基于共同的历史,必须共同奋斗。他警告说,应“坦白承认我们所共有的基本的人性和美国性。……一荣俱荣,一损俱损。没能紧密团结的教训把我们连接得更紧密了。种族的悖论是:当我们分裂得越严重,我们共同的命运就越显著,就越危险。”在政策上,他坚持大规模介入的必要,并要采取新的形式:政府的资助项目与重整旧道德相辅相成。

表面看来,这是自由主义和保守主义的综合。一方面,韦斯特主张政府应该更大规模介入黑人生活,保证人们能得到最基本的社会产品——住房、食品、健康保证、教育、幼儿护理和工作。肯定性方案和福利制度不是要削弱,而是要加强。另一方面,他主张重建社区。对抗黑人社区普遍的虚无主义和愤怒情绪的主要制度堡垒是可连接国家和民众的中间机构——基督教的教堂、穆斯林清真寺和一些培育品格的学校等。虽然它们不能全然对抗大众媒体对黑人,特别是对黑人青年在性和暴力方面的强大影响,但在一定程度上它们可促进黑人沿自爱的道路发展。他认为黑人当中贫穷太多而自爱太少,认识和分析都不能对抗虚无主义,惟有爱与关怀才能驯服它;虚无主义是灵魂的疫病,不可能完全置于控制之下,总有旧病复发的可能;心病需要心来医,灵魂的转变需要通过确认自我价值——以确认对别人的关爱为后盾——才能完成;自爱和爱人很重要,爱会在被践踏的人们身上激起自主的意识。

韦斯特自称为“进步主义者”,他的观点、策略与盛行的自由主义和保守主义不同之处在于它反映的是左派的理念:大规模政府介入的主张有社会主义的渊源,而强调爱人与自爱则吸收了基督教的教义;社区的建设不是单纯为了恢复传统,而是要培养新的群众意识、领袖意识,以便开展更大规模的群众运动。

韦斯特思想的开放性表现在几个方面。其一,他相信最重要的不在于对正义所包含的内容有统一的认识,也不在于对种族主义、性别主义和阶级

压迫作怎样的分析,而在于人们对未来抱有希望,相信斗争的意义。其二,时代不同了,黑人政治领袖和知识分子领袖不能再摆出代表黑人美国的姿态。严肃的黑人领袖必须是超越种族的,他应该为所有受社会贬黜的人提出一个根本的变革社会的蓝图。韦斯特对黑人-犹太人关系的恶化很是忧心,认为此时应该超越鄙俗的对骂和自以为是的指指点点。领袖应不为风头动,而应与劳苦大众一起脚踏实地,成为谦卑的自由斗士。其三,他对后民权时代黑人妇女的状况很关切。美国文化中同时存在着黑人男性与女性的刻板形象,但对黑人男女而言,出路不同。男人在白人美国的男权格局下有不同的自我形象、不同的策略来取得权力。在一个崇尚性的文化里,黑人猛男的性的传奇让人神往,白人男女青年模仿黑人男性的穿着打扮和行为举止。“坏”就是好。黑人青年男性的风格就是自我的认定,是对敌意文化的反抗。对黑人妇女来说,情况全然不同:道德观念让白人妇女在上,而黑人妇女在底层,她们成了女同性恋倒不是那么骇人听闻,但由于其经济地位的低下,她们受的苦比男同性恋更甚。

韦斯特这些后民权时代的种族哲学面世后,一方面有人欣赏,另一方面有人抨击他的激进。批评集中在以下几个方面:第一,他的激进观点有多大的代表性?黑人知识分子从总体上说是各行其事、机会不等,能说得上话的黑人相对稀少,这在传统上保证了一二个公众人物成为整个种族的代言人。如果想象某个人可能“代表”所有白人,这就能想象得出黑人“代表”说的荒谬了。所以,韦斯特不见得代表黑人大众的观点。第二,他对中产阶级的批评是否公正?韦斯特感慨:那么多的优秀黑人青年都选择进入声名赫赫的大学、大专院校深造以使自己出类拔萃,他们放弃了进入传统黑人学院从而光耀社区的机会。有学者认为这种批评让人难以接受。毕竟,像韦斯特这样的身份、地位如果回转到社区,不是比大多数人的回转更伟大、更耀目?第三,他的观点对黑人青年危害性如何?如果你对白人大学生说他们与贫民区的白人小子完全一样,他们定会一笑置之。但黑人中产阶级的身份尚是十分新鲜、脆弱,韦斯特的警告只会伤害那些年轻黑人,他们会把他们的大学教育浪费在身份政治和每况愈下的激进主义上。

事实上,韦斯特的《种族问题》是学者之作。他在写作中力图避免情绪化的抨击,而是保持其学术性和公正性,以使自己的论证更为有力。比如,在指出美国种族大辩论的弱点所在时,韦斯特很小心地保持其学术的距离,

他只是在前言里才透露了一点种族主义如何影响了他的个人生活。在论及黑人知识分子领袖的那章里,他区分了“与种族保持距离的精英分子”、“拥戴种族的叛逆者”和“超越了种族的预言家”几类人。他本可以把自己列入其中,但实际上却一带而过。韦斯特的写作目的在于描摹美好的美国体制的不尽完美之处,促其完美。韦斯特自己便是这烦恼人的双面币的受益人和受害者。一方面,他是普林斯顿大学的著名教授,另一方面,作为黑人,他又常常受到侮蔑性的提醒:是肤色而非才智是重要的东西。韦斯特的回忆在他心灵上留下了创伤,难怪他要思量“种族问题对美国的历史意味着什么,在当今美国种族因素又有多大要紧”。这样,文字的游戏就不仅是学术的聪颖,而是对韦斯特而言的“权力和道德的迫切问题”,对其他人而言则是“每日生死攸关的问题”。

总体上讲,《种族问题》可读性强,入木三分。不管你是否同意他的观点,你不得不承认他建构了一种后民权时代的哲学,至少他揭示了黑人政治精英、知识精英在目的与方向上的危机。

吴新云 南京大学欧美研究中心博士生

毁灭文明的教育

——评《为了毁灭的教育》

蔡永良

19世纪70年代,美国一位名叫理查德·亨利·普拉特的军人创办了一所印第安人寄宿学校,这所名为卡莱尔的印第安学校曾一度风靡全美,其教育思想、教育模式被奉为印第安教育的楷模。1995年由美国堪萨斯大学出版社出版的名为《为了毁灭的教育:美国印第安人与寄宿学校经历,1875-1928》一书以生动的语言、翔实的史料、精辟的分析,剖析了卡莱尔寄宿学校教育的理论与实践,揭示了以此为楷模的美国印第安教育的本质特征及对印第安文明造成的危害。该书分开化、教育、反应、结果4个部分共10章,重点论述了卡莱尔印第安教育的理念、实践和后果,本文就这三方面作一简要介绍和评析。

一 教育理念:开化改造

该书开篇就把读者带入美国印第安教育的理念背景。美国建国初期,新政府在对印第安人的工作方面面临两大问题,一是如何确定印第安人在美国的地位;二是如何从他们手里获得更多的土地(第5-6页)。在刚从英国殖民者脱胎出来的美国人心目中,印第安人的形象没有改变,仍然是野蛮人。这批“野蛮人”是美国始终要解决的问题,直接给他们公民权,显然不可

能,虽然他们中许多部落在独立战争中是美国人的同盟军,曾经试过多次的赶尽杀绝,也不奏效,而且,这样做代价昂贵(第19-20页),还要背上沉重的道义负担。更重要的是,这批“野蛮人”手里还有大片的土地,如何把这些土地从他们手中转到美国人手里,豪夺显然不如巧取。有效地解决这两个问题,教育似乎是最佳方案,既有开化野蛮的美名,又能把印第安人改造成只需要少量土地的“文明人”,让出大片土地来(第20页)。于是,新政府专门建立了印第安事务委员会,设立“开化基金”,每年定期拨款给事务委员会总监,“在印第安的孩子手里放上识字本和锄头,开通他们的脑子”,让他们“阅读圣经,拿起犁把”,远离野蛮的游猎生活,像白人一样“在道德和勤奋的环境中成长,做一名对社会有用的人”(第6页)。于是,“开化”和“改造”成了这一时期印第安教育理念的核心。

作者亚当斯将这一核心理念的源头追溯到基督教的教义,指出:以开化和改造为核心的美国印第安教育理念源自基督教的“皈依”说教。哥伦布后首次大批侵入北美的欧洲人中间大部分是基督教徒,他们声称自己是“上帝的选民”、“基督的使者”,肩负着“天定使命”,远涉重洋,来到这块危机四伏的不毛之地,“拯救”那些“今天仍然处在恐怖、愚昧、罪恶之深渊中行将灭亡的不幸的印第安人”,以全新的基督教生活和思维方式把他们改造成信仰上帝的基督徒(第23页)。英国清教主义在早期印第安教育思想形成过程中起了至关重要的作用。清教徒比其他任何欧洲入侵者更注重教育。他们认为教育是通向“皈依”的重要途径,如果不知道也不理解基督教的教义,皈依是不可能的。要了解并深刻领会基督教的教义,就必须认真阅读圣经原文,因此,教会印第安儿童读书写字,使他们能够读懂圣经便成了当时印第安教育的首要任务。英国清教徒对印第安人同样怀有深刻的偏见,他们眼里的美洲大陆充满荒芜和野蛮,印第安人不仅是愚昧无知的异教徒,而且还是“用箭射满他们胸胁的野蛮人”,不仅不信上帝,而且“常常像幽灵一样使他们惊魂不定”。对付印第安人最好的办法,要么用“火药和弹丸”,把他们赶尽杀绝;要么通过教育,把他们改造成文明人和基督徒。

在讨论美国印第安教育核心理念及其渊源的同时,作者一针见血地指出:开化和改造的背后是土地。他引用了诸多知名人士的言论充分地说明了这一点。如,美国第三任总统托马斯·杰斐逊曾在1803年说过:印第安人缺乏文明,却有的是土地;白人拥有文明,却需要土地;白人优越的文明教

育开化印第安人,印第安人得到文明,白人得到土地,正是各得其所,互惠互利。杰斐逊把它称作“巧合”(第6页)。杰斐逊政府印第安事务局长托马斯·摩根说:一个未经教育开化的印第安野蛮人以游猎为生,需要上千公顷的土地;而一个经过教育开化了的印第安文明人只需要一小块土地,就可以养家糊口。印第安人的后代一经教育开化,学会怎样合理利用他们生存的土地,现在(印第安人拥有)的大片土地就会向我们敞开胸怀,任凭我们去开垦拓殖,把它们变成我们美丽的农场、幸福的家园、繁华的城镇以及广阔的矿产和商业基地(第20页)。同时,亚当斯还辛辣地揭示了另一种更为离奇的观点,教育印第安人要比用枪炮杀戮他们更加经济。19世纪80年代担任过美国印第安事务局长的卡尔·舒尔茨曾算过一笔账,战争中杀死一个印第安人要花费近100万美元,而为一个印第安儿童提供8年的教育只需1,200美元。与舒尔茨同时代的内政部长亨利·泰勒也作过类似的计算,美国政府军与印第安人作战,以十年为计,每年平均的经费达2,200万美元,几乎是3万印第安孩子一年教育经费的4倍(第20页)。

二 教育实践:残酷霸道

该书最大篇幅在于对卡莱尔寄宿学校印第安教育的叙述和分析,其中包括学校创办、生源组织、学生管理、课程设置、学生反应等,叙述详细生动,分析精辟入里。如卡莱尔学校的创办,描述得有声有色:

1875年春季的一天早上,一长队大篷车缓缓驶出群山环抱的西尔堡印第安集中营,马车两旁,两队美国士兵,高头大马,荷枪实弹,戒备森严。路边,一群印第安老弱妇孺,衣衫褴褛,神情沮丧。老者默默望着前行的车队,孩子吓得不知所措,妇女嚎啕痛哭。车内是72位印第安勇士,背靠马车四周而坐,脚上铐着脚镣,脚镣与脚镣之间有一根长长的铁链把他们锁在一起。这就是卡莱尔寄宿学校戏剧性的开端,车中72位印第安战俘是第一批学生。(第36页)

这批战俘的审判给联邦政府出了一个难题。交军事法庭审判被联邦最高法院裁定为违宪,从技术上说,一个国家与受该国保护的居民之间不该有战争;交民事法庭审判又很难做出公正的判决,极易为当时对印第安人的强

烈偏见所左右。因此当局决定把他们押送到佛罗里达州圣奥古斯丁,关押在那里的马利翁古堡里(第37-38页)。押送和看管这批战俘的任务落在了理查德·亨利·普拉特中尉肩上。有过8年屠杀印第安人经历的普拉特清楚地知道:印第安人要想在与日俱增的杀戮面前逃生,必须被汹涌澎湃的美国文明浪潮所吞没(第38页)。印第安人只有两种选择:要么被美国士兵杀死,要么让美国文明同化。教育便成了印第安人免于死亡的途径。这一观点使普拉特把72位印第安战俘押送到佛罗里达州后,突发奇想把监狱改造成了学校。普拉特一行到达佛罗里达后,他就开始经营起“放下屠刀,立地成佛”的教育事业。首先他松开了战俘们的脚镣,剃掉了他们的长发,让他们穿上白人的旧军衣。接着他迫使他们进入军队生活状态,白天接受军事训练,晚上由他给他们上课,学英语,引导他们去“拥抱美国文明”。经过三年多的努力,普拉特获得了成功,在社会上引起了巨大的反响,有些参观者认为普拉特的成功证明教育能够把“嗜血成性的野蛮人”改造成“虔诚的基督徒和文明人”,他所从事的事业是崇高的基督教事业成功的榜样,花钱发动战争杀戮印第安人,花钱救济让印第安人俯首听命,比不上花钱教育印第安人。那些受教育开化的印第安人回去还可以教育开化更多的印第安人(第43页)。于是,普拉特以一个著名的印第安改造家的身份成功地获得了招收125名印第安学生的许可,把校址从佛罗里达圣奥古斯丁的马利翁古堡搬到了宾夕法尼亚卡莱尔的一个废弃的旧兵营。在那里,普拉特开始了他真正的印第安寄宿学校教育。

亚当斯用翔实的史料和凝重的笔触揭露和分析了卡莱尔寄宿学校印第安教育的基本特征。首先,教育军事化。也许与普拉特的军旅生涯有关,普拉特寄宿学校无论从思想原则还是日常管理都体现了军事化的特征。在普拉特看来,教室就是战场,他写过一本书,书名就叫做《战场与教室》。1880年3月9日,普拉特在给朋友路德福德·B·哈耶斯的一封信中写道:此时此刻,我正在与“文明的敌人作战”,敌人的数量远远超过我能集合的兵团的人数,可我知道,我战胜他们的希望有千倍。……这里有一位中尉正在努力不懈地战斗,征服14种印第安语的混乱局面(第55页)!学生一来到卡莱尔寄宿学校就像囚犯一样被强行削发、更衣、沐浴、易名,按时起床、操练、就餐、上课、就寝,稍有违规,轻则责骂,重则鞭打,过着比军人生活更差的日子。军列操是卡莱尔寄宿学校的传统节目,也是向外界展示印第安改造成

果的保留节目,因此,格外严格。每天一清早,学生就要进行操练,天气寒冷,冰冷的手握着冰冷的枪把,动作稍有偏差,便遭惩罚(第118页)。亚当斯指出,军事化的益处显然不在于仅仅向外展示办学成果,而在于通过制造学校的军事气氛,有利于控制数以百计放任不羁的“野孩子”,培养他们的服从意识,使他们俯首听命,任白人随意摆布,以便顺利地实行改造计划(第119页)。

其次,教育寄宿制。寄宿不仅是一种形式,更重要的是一个原则,一个教育印第安人的特殊原则。普拉特认为,远离保留地的寄宿学校是印第安教育的最佳模式,这是由印第安教育的目的所决定的。印第安教育的根本目的不在于教会印第安孩子读书写字,能做算术题目,而是把他们从“黑暗、愚昧、野蛮的深渊中拯救出来”,彻底改造成对美国社会有用的人,让他们作为白人文明的使者回到印第安人中间以一带十,以十带百,彻底改造整个印第安民族(第52页)。因此,教育印第安人,首先必须把他们身上的印第安特征干净彻底地消灭掉。用普拉特自己的话来说:“杀死印第安,救出人来。”普拉特有一个与众不同的观点,即环境决定一切。他认为印第安人不是生来就是野人,而是环境所致,把他们放在文明的环境里抚养长大,他们就会变成文明人(第52页)。寄宿学校是给他们创造的文明环境,他们离开父母亲人,离开他们熟悉自在的部落生活就是离开黑暗、愚昧、野蛮,走向光明、开化、幸福的第一步(第97页)。事实上,这并不是普拉特一个人的观点。美国政府的政策制定者的看法与此相同:文明的进程,要求对印第安儿童发动两个方面的进攻,一方面要把他们部落生活的外部特征全部剥光;另一方面,在他们的头脑里注入白人文明的行为方式和价值观念。摧毁“旧我”和创造“新我”是可以同时进行的:当“野蛮之我”土崩瓦解时,“文明之我”就会破土而出。这就是保留区外寄宿学校能履行全面系统改造印第安人这一文明使命的全部哲学(第100-101页)。因此,卡莱尔寄宿学校的教育完全是按照这两个目标设计和进行的。

为了“剥光”印第安孩子的外部特征,首先是“削发”,将印第安人的长发剪成像白人一样的短发,剪掉“野蛮的特征”,让印第安儿童迈出走向文明的第一步。第二步是“更衣”,无论穿什么,漂亮的鹿皮,美丽的线毯都要换成清一色的校服。接着是“易名”,把印第安孩子的名字全部改掉,一律换成美国人的名字,扫除印第安文化的痕迹、培养印第安人私有观念(第107-108

页)。

第三,英语霸权主义。观念来自语言。剪掉了印第安人的头发,更换了他们的衣服和名字,迫使他们按时起床出操、按时就餐就寝,改变了他们走路的姿态,这些仅仅是外表,“老座熊”穿上西装,“换上乔治·布尔·华盛顿的名字还是一个野蛮人”(第110页)。要把白人文明的生活方式和价值观念注入他们的头脑里,关键在语言。马利翁古堡成功的经验告诉普拉特,一旦印第安人与ABC打交道,文明就有了希望。因此,卡莱尔寄宿学校教育的实质性工作“第一项是教会学生说英语、写英语、读英语”(第137页)。1890年,印第安事务委员会向各印第安学校颁布了一项“学校必须强迫学生互相之间只用英语谈话”的规定,“只说英语”在卡莱尔学校成立时就是学校的规定。普拉特使用软硬兼施的方法,对坚持不说母语的学生加以奖励,对违反者严加惩罚,因此,在这一方面比其他学校做得更出色,成了推行“只说英语”政策成功的典范。普拉特已经把“只说英语”的观念灌输进了学生的头脑,成了他们的自觉行动。有一位苏族女学生因为说了一个印第安单词,写信给普拉特作了声泪俱下的深刻检讨,表达了她强烈的负罪感(第141页)。可是,她所说的不是别的什么,而是她的母语。一个人说自己的母语是很自然的事,是天经地义、无可置疑的权利。但是在卡莱尔印第安寄宿学校,这一再明白不过的是非标准被颠倒了,再天经地义、再无可置疑的权力被剥夺了。印第安语和英语的区别很大,即使差别不大,学一门外语,也绝非易事。设想一下,“只说英语”这条纪律对这些英语学习有困难和那些刚入学的学生意味着什么。那么,从事印第安教育的人为何如此热衷于残忍地强迫学生只说英语而说不说母语呢?因为他们信奉一个宗旨:用英语征服印第安语等于用文明征服野蛮;以英语替代印第安语就等于用文明替代了野蛮。

三 教育成果 毁灭文明

卡莱尔寄宿学校印第安教育的模式成了全美推广的典范,产生了极为深远的影响。尽管彻底消灭印第安文明并没有如美国印第安改造者们所想象的那样简单,卡莱尔式的印第安教育成功地制造了印第安文化和语言的断层,促使印第安文化和语言迅速走上了衰亡的道路。归纳亚当斯的观点,主要有下列四个方面。

首先,卡莱尔教育割断了印第安孩子与母体语言文化的纽带。保留地外寄宿学校与保留地的距离都比较远,印第安学生一旦进入寄宿学校,与家人及哺育他们成长的社会文化环境的关系几乎被全部切断。印第安少年儿童来到卡莱尔寄宿学校,路途遥远,生死未卜,家长和学生之间的来往几乎不可能,即使有可能,校方也百般阻扰;书信来往,也几乎不可能,因为大部分印第安语没有文字,即便有极少数书信来往,也都是用英文,家长请人代笔和代读(第259页)。所以,进入寄宿学校的印第安学生与自己的文化完全切断了联系。这对成年人来说,也许不成问题,但对儿童,尤其是那些只有6-7岁的低龄儿童来说,要保留他们的传统文化和母语,困难很大。而且,他们进去是儿童,出来是青年了。这就是为什么类似普拉特中尉等印第安改造专家们热衷于采用保留地外寄宿学校的方式教育改造印第安儿童的关键。

第二,卡莱尔的教育把印第安儿童完全浸泡的英语文化之中。保留地外寄宿学校是印第安改造专家们专门为印第安儿童“创造”的“文明环境”,一切都是按照所谓的美国文明标准、以改造印第安儿童为出发点设计构建的,从课程设置到教学方法,从教育管理到生活安排,从课堂教学到课外活动,一切都是白人世界的语言、文化和价值观念。在校期间印第安儿童几乎听不到一句自己所熟悉的母语,感受不到一点印第安传统文化的熏陶,久而久之,语言失去了,文化也就失去了。卡莱尔这样的保留地外寄宿学校最大的“成功”就是可以长时间地把学生与土著文化和语言分开,连“假期回生”都用不着担心,因为他们没有回家的可能(第142页)。此外,由于学校与保留地远隔千里,学生与父母来往切断,校方和教师更加可以肆无忌惮的苛律学生(第141页)。

第三,卡莱尔式的教育在很大程度上分化瓦解了印第安文化和语言。寄宿学校通过强制手段,把英语强加在印第安人的头上,使它挤进印第安文化,分化瓦解印第安语;通过系统的方法,培养了一批说英语的印第安人。这批人在某种意义上说是印第安语言和文化的掘墓人。学生毕业后,回到印第安人中间,起到了“文化中介”和“语言中介”的作用,加快了“文化移入”的进程和印第安文化和语言灭亡的进程。他们中间一部分成了印第安部落的首领,一部分从事印第安人教育事业,大部分成了农民和手工业劳动者,很大程度上改变了印第安人的生活方式以及交际方式。而且,其中相当一

部分毕业生,尤其是从保留地外寄宿学校毕业的学生,如印第安事务官员威廉·琼斯在1899年卡莱尔学校毕业典礼上所说的那样,“没有回到他们的旧习惯”,而是“过着诚实正直的生活”。即使是那些“重返迷途”的学生,“他们毕竟没有忘记说英语”(第289页)。

第四,卡莱尔式的教育从根本上动摇了印第安人的民族心理基础和语言文化基础。寄宿学校按普拉特的说法,是“文明环境”,实际上,这是一种以白人的价值观念、意识形态、语言文化建立起来的巨大的“权力话语结构”,一个威力无比的话语场和文化之网。幼小的印第安儿童如场中之尘埃、网中之蚊蝇,根本无法与这一巨大的话语结构进行抗衡。经过长时间白人价值观念的灌输、意识形态的熏陶、语言文化的训练,他们与印第安语言文化的自然纽带逐渐被割断。他们作为“印第安人已经死去”,成了“黄皮肤的白人”(第242页)。1877年,马利翁古堡72名战俘学生中有一位名叫沃豪的印第安勇士曾画过一张耐人寻味的速写。画的中央站着一位印第安人,左边是一头黑色的野牛和帐篷,象征印第安人传统文化,右边是一头有斑点的乳牛和农舍,象征他从白人提供的教育中接触的白人文明。印第安人脸朝乳牛,一只脚踩在乳牛一边,双手各持一把战斧,抵挡野牛和乳牛同时向他喷来的浓烟。这是受过白人教育的印第安人心态的真实写照。他的印第安文化的根基已被动摇,思想已被“开化”,但是这又不能改变他生来就是印第安人这一事实,他处在两种文明将他撕裂的两难境地。作为个体,他是已被两种文明撕裂的印第安人。作为群体,他们是被两种文明分裂的人群。一部分成了积极创导白人文明、废除印第安传统的激进分子,一部分人重归印第安传统,另一部分人经不住痛苦和压力,沉沦消极。然而,无论是激进、保守、还是消极,作为一个整体,他们构成了冲击印第安传统文化的一股巨大力量。

综上所述,卡莱尔印第安教育的“成功”是建立在毁灭印第安文明的基础之上的,它既是时代的产物,又是美国印第安教育理念的必然结果。教育本属文明举措,在这里却成了毁灭文明的帮凶。获“考菲西方史协会著作奖”的《为了毁灭的教育》对此进行了深刻的批判,为人们进一步了解美国印第安教育的历史提供了不可多得的教材。

蔡永良:常熟高等专科学校英语系副教授、南京大学历史系在读博士生

新秩序,还是老制度

——《制度、战略约束和美国战后秩序的持续》评介

慕建峰

冷战结束后,围绕着如何建立一个“新世界秩序”,各国政治家、战略家和学者从其国家目标和利益出发,见仁见智,提出了不少精辟的理论构想和战略规划。美国宾夕法尼亚州大学政治系教授约翰·伊肯伯里(G. John Ikenberry)在这场讨论中独辟蹊径,透过自由制度主义的观察视角,全面诠释了冷战后世界秩序的根源和特征。他认为第二次世界大战产生了两个战后安排,一是遏制秩序,二是西方自由民主秩序(美国霸权体系)。遏制秩序随冷战的终结而坍塌,自由民主秩序却在冷战后时代依然存在,并且愈益广泛和巩固,成为当前国际秩序的中轴和核心。战后西方自由民主秩序之所以具有如此强大的生命力,伊肯伯里认为,主要原因是美国营建战后秩序时所刻意追求的霸权约束和制度构建。通过确立以经济开放、政治互惠和多边管理为特征的制度化政治过程,美国保证了体系参与国从制度安排中可以获得收益不断上升,从而使秩序具有高度的合法性和持久性。伊肯伯里对战后西方秩序形成、演化的阐释集中体现在其发表在《国际安全》(International Security)杂志上的《制度、战略约束和美国战后秩序的持续》一文中。伊氏的论点新颖,逻辑清晰,可谓成一家之言,对我们理解当前的国

际秩序有一定的启示。

一 制度解释的新内涵

作者在运用制度理论解释西方秩序之前,首先对新现实主义的秩序观进行了批判。新现实主义在回答国家间秩序建构时提出了两种模式:均势和霸权。均势理论认为秩序及相应的规则和制度是为抵制外部强权或霸权而进行均衡的结果,在国际无政府状态下秩序是国家间关系不断制衡和调整的产物。均衡可以通过内外两种途径求得,国内努力包括采取行动以提高经济能力、军事实力,制定清晰的战略;国外势力包括采取行动来加强和扩大自己的聪明,或削弱和缩小敌对的联盟。霸权稳定论认为秩序是由一个霸权国创造和维持的。“每种国际体系中占支配地位的国家和帝国都在该体系内,尤其在各自的势力范围内组织并维持一种政治、经济以及其他领域的网络,……确定并实施了既左右它们自己,也控制该体系内相对弱小国家行为的基本规则和权利。”国际秩序大体上是体系内国家权力分配状况的反映,当国家权力关系发生变化、霸权周期交替更迭之际,原有的霸权体系就会解体,秩序随之崩溃。伊肯伯里认为,根据上述新现实主义理论的解释逻辑,冷战后随着苏联威胁的消失和美国霸权的渐趋衰落,西方国家间的关系应该退回到冷战后的无政府状态。经济竞争、安全困境、制度衰颓、制衡联盟会围绕西方国家关系。然而,国际政治的现实是,西方国家关系在冷战后依旧稳固,经济相互依赖不断加深,制度化合作在某些方面有了

G. John Ikenberry, "Institutions, Strategic Restraint, and Persistence of American Postwar Order," *International Security*, Vol.23, No.3, Winter 1998/1999, pp.43 - 78. 此外,本文还参阅了其他伊肯伯利有关冷战后世界秩序的论述,见 G. John Ikenberry, "The Myth of Post - Cold War Chaos," *Foreign Affairs*, Vol.75, No.3, May/June 1996, pp.79 - 91. 王逸舟:《西方国际政治学:历史与理论》,上海人民出版社,1998年版,第485 - 515页。

肯尼思·沃尔兹:《国际政治理论》,中国人民公安大学出版社,1992年版,第141页。

罗伯特·吉尔平:《世界政治中的战争和变革》,中国人民大学出版社,1994年版,第30页。

实质性的扩展。对此,新现实主义无法给出令人满意的答案。

作者认为,制度主义理论在解释冷战后西方秩序的持续性时有很大优势。新自由制度主义的核心是把制度看成行为者之间的一个协定或契约,它的作用是减少不确定性,降低交易成本,解决集体行动问题。制度提供了信息、执行机制和其他可使国家实现共同收益的措施。这样,制度通过不同的渠道促进了合作,改变了国家确定和追求其利益的方式,在一定程度上解释了建立于制度规范基础上的秩序的持续性。然而,作者进一步指出现存的制度主义论述在阐释战后西方秩序的稳固性时,存有不少缺陷。它没有把西方秩序的结构特征归纳到其解释之中,漏掉了战后西方国家关系之间权力极不对称的性质和战后制度的相互依赖特征,以及美国霸权的公开性和渗透性特点。自由制度主义理论在解释为什么西方的具体制度会长久存在时是大有助益的——即使建立这些制度的权力和利益已发生了改变,但它忽略了制度可以当做战略用来缓解安全困境和克服制衡动机的方式。自由制度理论抓住了制度可以发挥沟通作用,约束国家行为的方式,但它没有探讨一个更加深远的观点:体系中的领导国用政府间制度来约束其强大权力的滥用,克服体系内弱国和二等国家遭霸权统治或是被领导国遗弃的恐惧,进而确保了秩序的顺利构筑和长期巩固。为拓展这一制度研究的新领域以适合第二次世界大战后的西方秩序解释,作者对自由制度主义理论的相关诠释作了进一步的修正。他认为,制度是一种结构和约制,是根植于更广泛的政治秩序中和限定行为者活动“场景”的正式和非正式的组织、规则、惯例和实践。制度结构影响到了一个政治体内权力在个体或集体中的分配方式:给一些人提供优势和资源,同时限制其他人的选择。这种解释制度的方法把注意力放在制度改变或固定一个政治秩序内权力分配的方式,与自由制度主义的论述相比,他提供了一个更加“胶粘性”的制度理论。制度不仅促进合作,还强有力地约束了参与国的选择和行动。

作者对制度的新诠释归结到一点就是,制度比自由制度主义所能容许

新现实主义者有关冷战后西方秩序的观点可见:K. N. Waltz, "The Emerging Structure of International Politics," *International Security*, Vol. 18, No. 15, Summer 1990, pp. 5 - 57; John J. Mearsheimer, "Back to Future: Instability of Europe after the Cold War," *International Security*, 2, Fall 1993, pp. 44 - 79; John J. Mearsheimer, "Why We Will Soon Miss the Cold War," *The Atlantic Monthly*, August 1990, pp. 35 - 50.

的限制有更强的潜在的“胶粘性”,在具体环境下可以把国家“锁定”在稳定和持续的联系中,对国家的权力运用加以某种限制,进而减缓了新现实主义预测的由于无政府和权力转移导致的不安全。运用新的制度观点,作者透视了美国和欧、日等国家在战后权力分配严重失衡的状况下是怎样通过讨价还价建立一个持久的西方秩序。

二 制度形成过程中的战略约束

作者认为,第二次世界大战后国际关系格局的一个显著特征是权力在西方大国之间极不均匀地分配,美国的力量遥遥领先于任何国家。美国战后外交战略有三种选择:它可以实施统治,在与其他国家永无休止的斗争中凭借其强权占据上风;它可以选择抛弃,退回到孤立的美洲大陆;它还可以选择把战后的有利权力地位转变为控制其他国家忠诚的持久、合法的秩序。一个合法的秩序就是所有成员国愿意加入并赞同体系整体定位的秩序,政治秩序的基本规则得到了相关国家的一致遵从。作者认为,美国战后在建立西方秩序时做了第三种选择。

美国构筑战后西方合法秩序的最大难题是消除西方二等强国和弱国对强权不可避免的恐惧,遭到强权的统治或遗弃。要达到这一目的,美国实施“战略约束”的能力就成了关键的因素。美国需要向其潜在的伙伴传达其承诺可信性的保证,这个承诺就是约束自己的强大权力:权力在战后秩序一致同意的规则和原则上运作。作者认为,在缺少这些保证的情况下,西欧和日本将有强烈的动机来抵制美国霸权,从事战略竞争甚至是制衡联盟。而战后一个合法和持久的西方秩序之所以成为可能,正是因为美国具有进行战略约束的动机和能力。事实上,美国愿意加入一个制度化和一致赞同的政治过程并限制其权力,通过“胶粘”的制度和公开政体换取了二等国家和弱国对秩序的默认和依从。所以,西方秩序的核心是一个不停的讨价还价的过程,美国同意在一个制度化的政治过程中审慎地行使其权力,反过来,它的伙伴则同意接受美国的领导。

那么,为什么一个新兴霸权国愿意在权力颠峰之际限制权力的行使呢?作者认为,基本的答案就是一个制度安排保存了其霸权力量。如果霸权国估算到其压倒性的权力优势仅是暂时的,而制度化的秩序会“锁定”有利于

它的安排,且这个安排在其权力顶峰之后还会存在,那么,制度的创建不啻是对未来的一种霸权投资。投资者的动机必须有赖于以下的假设:第一,霸权国确信其霸权将会最终衰落;第二,霸权国确信它所创立的制度在其权力颠峰之后还会继续存在。投资者必须估算到,这些制度有一定的独立运作能力,如果它们仅是当前权力分配的反映,制度安排对霸权国的吸引力就会急剧下降。但是,如果制度具有潜在的强大的“胶粘力”,那么具有足够远见的霸权国就可以尝试使目前对已有利的与他国的合作模式制度化,确保这些模式在权力平衡发生转移后也会存在,进而保障霸权国的长期利益。霸权国愿意约束其强权的另一个重要因素是出于减低霸权成本的考虑,“(霸权护持的方法)一是调整霸权国国内社会的机制、加强霸权国自身的力量,二是缩短霸权国的外部战线,降低维持国际系统的成本。”美国通过与欧日等国在基本制度上达成协议,美国虽然放弃了一些独立和短期优势和利益,但却可以用制度安排而非赤裸裸的强权来维持秩序,大幅度降低了领导的“执行成本”。

西方体系内的二等国家和弱国为什么愿意加入有利于美国长远利益的制度安排,为什么不等到自己势力增强后再与美国磋商建立更加合理的制度呢?作者认为有两方面的原因。第一,没有一个制度安排,讨价还价就会完全基于权力实力的强弱,霸权国将占有明显的优势。对那些在战后亟需重建家园的国家,现在失去更多以求将来拥有更多的选择是毫无吸引力的,他们不可避免的倾向于获取今天的收益而不是未来的收益。与之相反,霸权国则更愿意牺牲某些今天的优势来换取明日的收益。理解制度安排何以成功时,两个不同的时间视野区别是关键因素。第二,如果霸权国能够可信地展现霸权约束,减轻二等国家和弱国的被统治或遭遗弃的担忧,弱国在得到制度保证的前提下会有更大的主动性参与到美国领导的西方秩序中。

总而言之,在伊肯伯里看来,战后西方秩序的形成很大程度上是美国主导下西方国家之间的一个交易过程。霸权国美国得到了根据其意愿塑造的建立在一致赞同原则和制度基础之上的合法、持久秩序,它的领导权得到了二等国家和弱国的默认,为其长久的保存权力留下了制度化的空间。与此同时,由于霸权国同意约束和限定它的行动,根据与弱国和二等国家一样的

规则和制度行事,将自己暴露在了一个制度化的政治过程中,受到其他国家的监督。这样弱国和二等国家也可以积极地向霸权国提出自己的利益诉求而不必担心遭受强权的压制。从收益转换与平衡的角度看,霸权国放弃战后早期的一些利益,以换取保证其未来稳定收益的制度和规则。弱国和二等国家在战后早期得到较有利的回报和对强权的限制,但它们的长远利益却有可能受到一定的损害。但总体上看,双方的得失应该是持平的。

三 战后霸权再保证

作者认为,在美国强大的霸权面前,仅仅在纸上空谈制度保证还不足以克服西方世界中弱国和二等国家对霸权的忧惧,美国在战后还对其西方伙伴实施了霸权再保证战略。再保证战略主要体现在三个方面:美国对霸权统治的“不情愿”定位(Reluctant Hegemon);美国政体的开放性和渗透性;战后的经济和安全制度塑造限制了美国权力的运做方式。这些战略和环境结合起来大幅度的降低了战后秩序中的权力收益>Returns of Power),为它的合法性和持久性创造了条件。

首先,不情愿的霸主。作者认为,美国在建筑战后西方秩序时寻求在西方国家都可接受的协议的基础上缔造秩序,愿意作出重大的妥协。这集中体现在战后经济秩序议题上,美国战略重点是建立一个安全开放的世界自由贸易体系,而英国和其他西欧国家则希望保持充分就业和经济稳定。美国虽然试图运用强权迫使盟国就范,但最后双方还是在布雷顿森林达成妥协,在建立一个很大程度上是开放的贸易和支付体系的同时,国际货币基金组织则为国内经济稳定提供保证。此外,美国决策者热衷于追求几乎不需要美国直接管理或频繁使用权力的制度化秩序。上述贸易观点也代表了这种思潮,新霸权国希望建立一个能够增进美国利益的世界秩序,但却不愿积极地组织和管理这个秩序。从这个意义上讲,美国没有统治盟友的野心,相反,美国是被伙伴邀请来发挥主导作用的,这一趋势到下个世纪还会延

续。

其次,开放的霸权。作者认为美国霸权再保证的第二个途径是美国的自由民主政体和由此造成的跨国关系的增长。美国国家体制的突出特点是决策分散化和透明性,不论对内对外政策上,有大量的决策管道和制衡方式。由于美国的规模、多样性和联邦制特点,美国的政治具有许多与国际政治相联系之处,这种联系使美国能够方便地处理和反过来影响来自它以外的西方国家的压力及信息。“当一个自由主义国家成为霸权国时,次级强国在这一体系下拥有各种渠道和机制来反映他们的利益和要求。而跨国关系的发展,使这种沟通及其共识的达成,变得更加容易和制度化;这种体系向其他国家提供了透明的画面、管道、代表权、通讯方式和建立共识的机制,从而提供了表现和满足它们利益的方式。”所以,开放霸权的意义在美、日、欧关系中就意味着,美国不能使用主导性的权力地位来获取不对称的利益,或者说它至少限制了权力杠杆的运用。作者举例指出,90年代几乎没有证据表明美国能够对日本的进口政策施加更大的影响,即使冷战结束后它的权力相对地位上升而日本经济却陷入衰退。

最后一种再保证战略是制度本身的“捆绑”(Bingding)效用。作者认为,国家间在建立制度安排和合作时,一般情况下会保留退出的选择。然而,美国和其他西方国家在战后的做法与之恰恰相反:它们缔结了很难退出的长期经济、政治和安全承诺,在主权国家可以做到的范围内“锁定”了相互承诺和联系。制度捆绑的逻辑在安全同盟里演绎的最清楚。联盟的功能和作用一般认为可分为四个互不排斥的方面,即增加权力、国家内部的安全、对盟国的约束及对国际秩序的影响。其中第三项功能的突出性仅次于第一项。联盟可用来约束和控制盟国的行动,特别是防止盟国间采取损害彼此利益和安全的行动。所以,联盟可以被看做是成员国处理彼此关系的一种

Geir Lundestad, "Empire by Invitation in the American Century," *Diplomatic History*, Vol.23, No.2, Spring 1999, p.217.

Peter Cowhey, "Elect Locally: Order Globally: Domestic Politics and Multilateral Cooperation," in John Ruggie, ed., *Multilateral Matters, The Theory and Praxis of an International Form* (New York: Columbia University Press, 1993), pp.157 - 200. 转引自王逸舟:《西方国际政治学:历史与理论》第489 - 490页。

Robert Osgood, *Alliances and American Foreign Policy* (Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1968), pp.21 - 22.

机制,它创造了具有约束力的条约,允许联盟内国家在其盟友的安全政策上享有发言权。但作者认为,成员国相互约束的实践有一个前提,即制度的高度“胶粘”性,具有自己的生命和逻辑,能够塑造和约束甚至是缔造它们的国家,这就是制度的“捆绑”效用。捆绑机制内容庞杂,包括条约,联盟的组织机构,共同管理责任,相互关系中的一致标准和原则等。这些机制提高了制度的“退出成本”,为成员国创造“发言机会”,降低了成员国发生冲突的几率。战后的北约和美日安全联盟就具有上述特征,这些联盟不仅仅是一般意义上的以制衡外部威胁为目的的组织,它们还是成员国之间建设政治关系,开展商业往来和管理冲突的机制和场所。冷战结束后,西方国家的强敌已不复存在,但北约不但没有消亡,却继续东扩,美日联盟也得到加强,正是联盟捆绑机制作用的显现。

四 制度收益

作者认为,从成本-收益的经济视角观察,西方制度之所以享有强大的“锁定”效应和稳固性,还在于战后制度带来了不断上升的制度收益(Returns of Institutions),与任何潜在的“竞争制度”相比,它具有更多的优势。

首先,美国的霸权秩序所建立的制度原则确保了成员国收益的增长。控制各项协议达成的多边主义、公开性和互惠性原则基本上都能为各个国家所接受,而不论它们在体系中的具体权力地位,所以上述原则可以说是公正和合法的。战后的一系列制度安排促进了世界贸易的扩展,成员国都从中获益,它也就乐于为大家所接受。而且,在所有其他条件相同的情况下,一个建立在一般性原则基础上的安排更富有弹性,这使潜在的竞争制度处于更加不利的地位,因为当前的制度原则是适应性的、扩展性的和具有高度合法性的。作者认为,建立一套新的制度和秩序需要巨额的启动成本,而且,新制度只有在为主要国家带来比既有制度更多的利益时才有可能被各国接受。所以,重新设计和实施一套制度即使不是不可能,也是希望渺茫的。第二次世界大战结束之际,战争和危机的契机赋予了美国强大权力,凭借霸权地位它建立了完整的西方秩序。当前美国的霸权依旧强大,所以,除非发生大规模的战争或全球经济崩溃,很难设想产生取代现存霸权秩序的历史机遇。考虑到大规模制度变革的巨额成本,即使潜在的制度比现有的

更加有效和理想 ,它也难以登台亮相。

第二 ,美国霸权制度的公开性和渗透性特征也有助于促进既有制度收益的上升。收益增长的一个重要方面是一旦一个特定的制度建立起来了 ,其他制度和关系倾向于围绕着它繁衍生长 ,各种制度日益相互关联和倚赖。在西方世界 ,形形色色的跨国和政府间渠道编织了先进工业国的三边地区关系网 ,全球性的多边经济制度 ,如 IMF 和 WTO ,与更加具体的管理制度如 G - 7 和十国集团联系起来。私人团体 ,如三边委员会和数以万计的商会也通过各种方式与具体的政府和共同管理制度联系起来。先进工业国的贸易和投资额稳步增长 ,使这些国家更加相互依赖 ,反过来 ,这又促进了一个开放、多边体系的生长。作者认为 ,不仅仅是越来越多的政府和团体变得与西方秩序的核心制度联系在一起 ,还有更多的国家和地区寻求加入。

作者认为 ,随着越来越多的个人、团体及活动与美国的自由霸权秩序制度和运做联系起来 ,更多的国家及其活动领域与体系的维系有了利害关系或利益悠关。这意味着西方秩序基本制度的大变迁是极其昂贵的。这样 ,支配西方秩序的人和比国家比以往任何时候都多 ,美国主导的秩序因而变得日趋稳固和持久。

慕建峰 :外交学院国际关系史研究所研究生

50 年代的美国与东亚

——评《双重的遏制：艾森豪威尔政府的东亚政策》

吴征宇

整个 20 世纪后半期的世界历史大致上可以概括为美苏冷战的历史。这场美苏之间的竞争最初集中于欧洲和西亚，但不久以后冷战便呈现出扩散的趋势，而首先波及的地区就是人口密集、形势复杂的东亚。南京大学中美文化研究中心副教授蔡佳禾的《双重的遏制：艾森豪威尔政府的东亚政策》（南京大学出版社 1999 年版，以下简称为《双重的遏制》一书，对艾森豪威尔时期美国的东亚政策进行了较为系统的研究。

《双重的遏制》首先值得称道方面就是其所引用的档案材料的丰富和翔实。书中不仅大量引用了各种相关的、已经出版的美国政府文件（这其中主要包括美国国务院、国防部、参众两院外交委员会文件），而且还使用了研究 50 年代美国外交政策又必不可少的、美国总统艾森豪威尔以及国务卿杜勒斯的个人文件和档案记录。作者对有关艾森豪威尔政府东亚政策的各个历史问题进行了具体论述，并把这些历史问题放在美国东亚政策乃至全球政策的总体背景下进行考察，从而揭示其中的内在联系。

从内容上看，《双重的遏制》一书所涉及的首要问题是艾森豪威尔政府的对华政策。作者认为，整个艾森豪威尔时期，美国对华政策大致上经历了两个阶段。1953 年，美国制定了指导对华政策的 NSC - 166 号文件，这个文件规定：美国应避免向中国作出任何让步并应采取一切必要行动破坏中国的力量发展与国际威望。这种对华政策明显具有“有限推回”的特点（第

69、73 页)。在 1954 年美国对印支的干涉遭到挫败后,美国开始放弃了短期内改变中国局势的想法。这种调整就体现在 1954 年美国制定的指导对华政策的 NSC - 5429 号文件中。这个文件规定美国今后对华政策的基本目标是:改变中共政权的方向、打击中国的国际威望。分裂中苏同盟。这种对华政策实际上又回到了对华“遏制”的轨道上,并一直延续到 60 年代(第 143 - 149 页)。该书指出:从总体上看,整个 50 年代美国在对华政策问题上的态度是极其僵硬的。造成这种状况的主要原因,既是由于中美之间在意识形态方面的尖锐对立,更在于美国试图分裂中苏同盟、遏制东亚共产主义以及中立主义发展的现实需要。因为美国相信:中国在西方的压力下只有更多地依赖于苏联以取得实现现代化必须的资金和技术,这样一来能力有限的苏联与要求无法满足的中国之间迟早将会出现裂痕(第 71、147 页);同时,只有削弱和遏制了中国,美国才能有效遏制住共产主义在东亚的扩散,才能迫使东亚中立国家疏远中国、亲近西方(第 126、215 页)。

本书还对美国对印支及东亚中立国家的政策进行了分析和阐述。作者认为,早在朝鲜战争尚未结束之际,鉴于印度支那在战略上的重要地位,艾森豪威尔政府就开始积极地支持并帮助法国扩大印支战争(第 38、53 页)。当美国支持法国扩大战争的努力遭到挫败后,尽管美国没有直接采取军事干预行动,但这并不意味着艾森豪威尔政府就此放弃了干预印支事务的基本政策。相反,此后美国开始取代法国变成了干涉印支事务的主力。这体现在美国扶植吴庭艳政权、破坏日内瓦协议、承担保卫南越的军事义务等(第 108 页),作者认为,美国之所以在 60 年代陷入越南战争的泥潭而不能自拔正是历届美国政府的印支政策导致的必然结果。如果说杜鲁门政府迈出了滑向泥潭的第一步,那么艾森豪威尔政府在印支问题上的几个重大决定使美国的印支政策迈向了死胡同(第 126 页)。

作者认为,50 年代美国对东亚中立国家的政策经历了一个变化过程。最初美国希望通过经济和文化的援助推动东亚的政治与安全合作,以最终形成一个东亚反共军事同盟。但 1954 年美国在印支的失败以及中国对东亚中立国家所表现出的宽容姿态使得美国担心这些中立国家将可能因此而摆脱西方的控制。因此,美国对“万隆会议”采取了敌视的态度(第 196 页)。1956 年美国制定了针对东亚中立国家的 NSC - 5602 号和 NSC - 5612 号两份文件。这两份文件标志着遏制中立主义开始成为美国的政策(第 196、

199 页)。

《双重的遏制》一书在学术上的价值并不仅体现在该书对具体的历史问题的研究和分析中,还体现在对整个艾森豪威尔时期美国东亚政策基本特点的理解和把握上。作者认为:整个 50 年代,美国在东亚地区所面对的是共产主义与中立主义的双重挑战,东亚地区的这种特殊形势决定了美国在该地区的政策特点。这个特点就是针对东亚的共产主义以及中立主义的双重遏制(第 303 页)。美国这种双重遏制政策的核心是遏制中国,为了确保整体的利益和影响,整个 50 年代美国不愿在对华政策上留下任何回旋的余地,而宁愿对中国长期采取敌视的政策。另一方面,为了确保对中国的全面封锁产生效力,美国必须加强在中国周边地区的亚洲国家的力量和稳定。所谓中国周边地区的亚洲国家不仅包括印度支那三国,而且 also 包括了整个东南亚地区的中立国家(第 304 页)。也正因为如此,整个 50 年代美国才会对中国遏制的同时,不仅对印度支那事务,而且也对东亚中立国家的内政进行了粗暴的干涉。该书的这一结论建立在作者对有关的档案材料深入研究的基础上,因而是有说服力的。

吴征宇 南京大学历史系博士生

信 息

回顾历史 面向未来

——中华美国学会、美国所举行
纪念《上海公报》发表
30周年研讨会

倪 峰

30年前的2月21日,中美之间封冻了22年之久的坚冰终于打破,尼克松总统对中国进行了具有历史意义的访问。在这“改变世界的一周”里,中美双方本着超越分歧、寻求共识的精神,签署了著名的《上海公报》。公报的发表打开了双边关系正常化的大门,并为两国关系的健康发展确立了最基本的原则。在此具有历史意义的公报发表30周年之际,中华美国学会、美国研究所于2002年2月4日和5日举行纪念研讨会,国内41家单位的150多名专家、学者参加了会议。一些两国关系发展重要的参与者和见证人,如柴泽民大使、朱启桢大使、李道豫大使以及美国驻华公使衔参赞李柏思先生也专程出席了研讨会。

在会议开幕式上,几位大使和外交官发表致辞。柴泽民大使指出,尽管公报发表已经有30周年了,但现在回过头来看,公报所确立的几乎所有基本原则,如和平共处原则、尊重主权和领土完整原则、超越社会制度处理国家关系原则、反对和不

谋求霸权原则、发展贸易原则以及处理台湾问题的原则等,对目前中美关系的健康发展仍具有指导意义。朱启桢大使谈了自己对公报的体会。他认为,整个公报贯穿着一种求同存异的精神,从公报中双方的表述来看,两国在许多问题上立场有很大的不同,但是都能以务实的态度坦率表明立场,并彼此交换了原则看法。这对于处理目前的中美关系可能变得更重要了。李道豫大使以在美的亲身经历指出,公报是一份特殊的历史文件,它既列出了两国的分歧,也讲明了共识,而且对双方来说,都是共识比分歧更重要,这就是为什么虽然两国关系几经起伏,仍然获得了空前发展的原因;而对于存在的分歧,两国应当高度重视,事实证明,首脑会晤是管理两国关系的重要办法,过去的几次首脑会晤都使中美关系出现了转机,期待布什的访华能带来同样的结果。李柏思作为一名美国外交官,在中国两岸三地有20多年的工作经历,见证了中美关系发展的许多重要时刻,他认为,中美关系要继续发展,既要尊重历史,也要超越历史;并指出,现任美国政府重视美中关系,布什总统对华访问的日期选定并不是偶然、凑巧,美国政府希望与中国建立“坦率的”、“建设性合作关系”。

在接下来两天的研讨中,与会者围绕涉及中美关系各个方面、各个领域的问题进行了广泛、深入的讨论。关于《上海公报》发表以来中美关系的回顾。陈宝森教授从经贸关系的角度谈了自己的看法,认为中美经贸关系的发展有三个特点,第一是跃进式发展,第二是必须经过一个磨合期,然后会出现量变到质变的突破,第三是潜力巨大。朱世达教授以文化为背景,分析了中美关系的发展,认为中美关系的发展虽然是以战略利益为切入点,以政治

关系和经贸关系为主轴,但是,文化因素在两国关系中的重要性正在日益显现出来,不同文化传统、处世方式和价值观之间的相互理解、尊重和交流,对于发展稳定的中美关系变得越来越重要。顾宁女士回顾了中美教育交流的发展历程。马秀山先生阐述中国专利事业的发展与中美关系发展之间的联系。王建平教授回顾了20世纪60年代以来美国的中国研究。陈秀霞女士分析了中美关系中的一个特殊群体——留学生在发展两国关系中影响和作用。

关于《上海公报》的意义。资中筠教授以亲身经历指出,公报不仅对中美关系意义重大,而且对中国国内的发展也产生了重要影响,中美关系的发展与中国的改革开放有着一种互为因果的关系,上海公报的发表既标志着中美之间大门的打开,也为后来的改革开放政策创造了重要的外部环境。黄安年教授认为,应当从世界历史进程的高度来看《上海公报》,20世纪出现了三大重要的历史进程,这就是经济现代化、政治民主化和思想文化多元化,而公报的发表及其内容体现了这一进程。王玮教授认为,《上海公报》中有许多值得深入挖掘的东西,它既是一个历史发展进程的终点,也是一个新的历史进程的起点,当时中美两国的领导人都对公报的意义进行了升华,毛主席在此之后提出了三个世界的理论,而尼克松则确立起大三角的战略概念,从而对当时的世界格局产生了重大影响。

关于“9·11事件”对国际格局的影响,苏格教授用三个“三句话”来形容,即:大国关系有所趋缓;地区热点此伏彼起;世界经济全面下滑。非传统安全因素上升;经济因素上升;传统安全因素不可忽视。和平、发展的主题没有变;多极化的

趋势没有变;中国面临的总体国际环境没有变。时殷弘教授分析了“9·11事件”后世界政治变动的两大动因,首先是美国政策调整导致的国际关系的变化,这一点通常人们关注得比较多,还有一点需要引起人们更多关注和重视的是,全球化在世界政治中产生的负作用,如资本主义化颠覆了前现代化人口的生活方式,原教旨主义在此基础上的广泛传播,以及中亚、北非、中东广大地区孕育的深刻危机。张也白教授认为,“9·11”后,反恐联盟已成为国际格局中一个值得关注的问题,但要看到这种同盟合作及共同基础的有限性。张广秦教授在谈及“9·11事件”后美俄关系变化对国际格局产生的影响时指出,不仅要看到美俄关系热络的一面,同时也应当看到两国间仍存在一些重大问题。

关于“9·11事件”对美国对外战略和对外政策的影响。蔡祖铭先生认为,“9·11事件”是一把“双刃剑”:它对美国人民来说是一场灾难;对布什政府来说,为美国推进在全球的利益提供了机会,美国介入了中亚地区,重新回到了菲律宾,并希望通过扩大反恐目标拔掉原先的一些“眼中钉”。张敏谦教授认为,“9·11”对美国对外战略的影响从总体上讲有四点:国内对对外政策的支持度提高,对非传统威胁的认识加深,国内安全的重要性上升,在反恐中加之以悲情诉求。廖永和先生则认为,“9·11”对美国的全球战略影响不大,例如,最近发表的《四年防务评估报告》虽然因“9·11”做了相应的调整,但改动不多,而且“9·11”使得其中的一些基本原则明确化,并为报告的实施提供了难得的机遇。

关于“9·11事件”对美国国内政治的影响。资中筠教授对美国政府推出的许多限制自由的措施表示忧虑,对以“批判”

和“独立”见长的美国媒体表现出的自我限制表示失望。王缉思教授也有同感,通过与许多美国知识分子和新旧移民的接触,他发现这些人都对自己的地位和处境感到忧虑,但都不敢公开表达自己的意见。梅仁毅教授在对“9·11事件”后美国民意调查进行大量分析研究的基础上发现,整个社会保守化的倾向非常严重,这使得布什政府对内加强政府的控制,对外推行单边主义有非常强大的国内基础。美国使馆的费迈克先生则认为,美国的基本价值观并没有变,原先美国人没有充分认识到恐怖主义的危害性,现在认识到了,需要作出一些调整来对付恐怖主义。

关于“9·11事件”对中美关系的影响。杨洁勉教授认为是机遇大于挑战,因为中美出现了更多的共同利益和伙伴意识,美国需要调整对华政策以便在更多领域开展合作,美国国内维护中美关系的声浪上升,布什亲自掌握对华政策,平衡鹰、鸽两派的能力加强,同时也面临一些严峻挑战,如美国与台湾的实质性关系正在不断加强,美国国内保守势力强大。另外两国关系中还存在一些灰色区域,如美国在亚太的军事存在,不扩散问题,处理好了可以成为积极因素,处理不好可能成为消极因素。陶文钊教授认为,“9·11事件”对中美关系的影响有限,例如,虽然反恐是共同目标,但美国把它列在第一位,而中国并不是这样,两国在反恐中有共同利益,但也有分歧,美国并不支持中国在新疆的反恐行动,中国在反恐中可能给予美国的帮助不多,两国间的固有矛盾依然存在。因此“9·11事件”可能会使两国关系的气氛有所改善,但不会改变美国的基本对华政策。

关于中美关系的未来走势。黄仁伟教授认为,两国应基于全球化的时代背

景,构筑共同利益的新框架;共同利益的构筑,一方面不要局限在双边关系的领域,要将一些全球利益、两国在各种国际组织中的合作也纳入其中,另一方面要将两国在广泛交往中形成共同利益加以具体化,使中美关系未来的发展有一个更稳固的基础。陶文钊教授认为,中美关系非常独特,共同利益和分歧都很大,这决定了未来的中美关系仍然是“在曲折中发展”。潘锐教授指出,中美关系起伏动荡的深层原因在于两国实力对比的不平衡性,冷战后美国对华战略实际上是一以贯之的,只是在不同的时段执行的思路不同,推动的侧重点不同;对于未来的中美关系应关注一些新因素,不要抱太多希望,要认识到有些问题是无解的,中国在其中掌握的手段有限。徐纬地教授认为,目前中美关系的许多重要基础已经松动了,例如,冷战结束后,两国当初建立关系的主要战略基础消失了,8·17公报已受到彻底破坏,美国在“一个中国”原则上不断向后倒退,最近美国宣布支持台湾加入世界卫生组织,美台军事关系获得了实质性发展;虽然两国的共同利益在一些领域有所扩展,但未能填补起坍塌的部分,因此,中美关系的前景很难预料。刘建飞教授在分析中美关系未来走势时认为,需要把握两国关系中的结构性因素,即在两国关系中长期发挥作用的因素,其中有利因素有:日益发展的经贸联系、在全球和地区问题上有许多共同利益、两国间不希望发生对抗;不利因素是:地缘战略矛盾、意识形态分歧等。张睿壮教授认为,中美关系未来走势有短期、中期和长期之分:短期的发展主要是由一些突发性事件塑造的,长期的很难把握,关于中期的发展,对美国国内政治思潮的观察是一个重要的切入点。符成礼教授认为,中美关系的发

展主要取决于美国,因为中国一直抱有改善关系的良好愿望,而美国方面越来越将中国纳入对手的范畴,对华政策中遏制的色彩越来越重,这种趋势发展下去,中美关系很难有一个乐观的预期。

此外,与会者还就其他一些具体的问题进行探讨。顾国良教授重点分析了目前两国关系中的军控问题。夏立平教授就台湾问题专门发表了意见。资中筠教授、李永辉教授、费迈克先生就如何认识霸权主义提出了各自的看法。张注洪教授就中国应该以什么样的心态加入国际社会发表了见解。罗洁教授就“9·11事件”对美国经济和中国经济的影响做了专题发言。

会上,学者们还专门探讨了中美关系研究中的方法论问题。王缉思教授谈了中美关系研究中的几个问题:首先是信息来源问题,《上海公报》发表时中美关系比现在简单得多,比如在美国,对华决策主要由最高行政首脑等几个人控制,而且目标明确,程序简单;而目前参与决策的机构以及在其中有利益的团体呈几何级数增加,它们是从不同的角度、抱有不同的目的来参与决策的,某一个部门发表的有关言论是否代表整个美国政府的立场需要我们去深入的分析。还有,媒体在中美关系中的作用大大增加,它对各种问题的处理有自身的特点。另外,美国一些专家、学者的学术文章受到专业和资讯的限制,他们的观点具有多大的代表性值得推敲。因此我们在对待各种信息时要比以前更加小心。其次,有关中美关系的分析框架,我们既注重各个层次的把握,更要注重一种整体的把握。第三,目前中美关系研究还有一些薄弱环节,如研究一般性问题多,个案研究少,大问题研究多,专门化问题研究少,而且套用美国材料和观点

多,做第一手研究少,更缺乏用一种全球的视角来研究中美关系。梅仁毅教授也认为,目前在研究中有几个问题值得注意,一是要实事求是,讲实话;二是要开阔眼界,打开思路;三是要加大对美国国内政治的研究力度。

中美关系正常化 进程再探讨

——“1969 - 1979 年中美关系
正常化国际研讨会”

综述

王巧荣

在中美《上海公报》发表30周年之际,中央党校国际战略研究中心与美国哈佛大学费正清东亚研究中心于2002年1月18-19日在北京联合举办“中美关系正常化国际研讨会”,对中美关系正常化进程中的有关问题进行了研讨。

这次会议是中央党校国际战略研究中心与美国哈佛大学费正清东亚研究中心两个中心合作研究项目“冷战时期中美关系再探讨”的第三阶段成果的总结,该项目开始于1995年,分阶段进行。第一阶段研究“1955 - 1971年的中美关系”,由中央党校国际战略研究中心姜长斌教授和哈佛大学费正清研究中心罗伯特·罗斯教授主持。研究涉及50年代的台湾海峡危机、越南战争对中美关系的影响、影响中美关系的国际环境、中美国内局势对中美关系的影响,成果汇编成册以《缓和之前:冷战冲突与克制再探讨——1955 -

1971年的中美关系》为名,由世界知识出版社于1998年出版。

第二阶段研究于1997年春启动,由姜长斌教授和罗伯特·罗斯教授主持。内容仍是“1955-1971年的中美关系”,题目涉及毛泽东对美政策思想的发展变化、中美大使级会谈、中美关系的国际环境、中美外交决策机制。世界知识出版社将第一、二阶段的研究成果汇集到一起,以《从对峙走向缓和:冷战时期中美关系再探讨》为名于2000年出版。

第三阶段研究于2000年启动,由中央党校宫力教授和哈佛大学亚洲中心主任柯比教授主持。主题为“1969-1979年的中美关系正常化进程”,内容涉及1969-1972年的中美关系、1973-1979年的中美关系、中美关系中的苏联因素、海峡两岸内部政治对中美关系的影响。

此次会议的与会者除项目主持人和作者外,美方参会做评论员的有四位前大使:前驻华大使洛德(Winston Lord),前驻华大使芮效俭(Stapleton Roy),前驻沙特大使付利民(Chas W. Freeman),前驻菲律宾大使索罗门(Richard Solomon)。费正清中心前主任傅高仪(Ezra Vogel)教授、史密斯学院戈德斯坦教授也参加了会议。与美方对应,中方也邀请了几位前外交官参会,他们是:柴泽民大使、朱启祯大使、李道豫大使、李凤林大使、王立总领事。中方参会做评论员有:中央党校国际战略研究中心主任姜长斌教授、副主任刘建飞教授、中央党史研究室章百家研究员、中国社会科学院美国研究所副所长陶文钊研究员。此外还特邀中国人民大学美国研究中心主任时殷弘教授、身兼中国社会科学院美国研究所和中央党校国际战略研究所所长的王缉思研究员、北京大学美国研究中心主任袁明教授、北京大学

国际关系学院牛军教授。

一 深究历史的本来面目

与会者首先就这一时期中美关系中的一些历史问题进行讨论。当代中国研究所李丹慧研究员的文章《中美缓和与援越抗美:中国外交战略调整中的越南因素》和加拿大多伦多大学艾奇奈利的文章《努力在台湾问题上达成暂时妥协:1969年-1972年的尼克松政府、台湾问题与中美和解的过程》分别探讨了越南问题和台湾问题这两个因素对1969—1972年中美关系影响。李丹慧从中国调整对美政策过程中越南因素的作用这一新的视角,考察了中国在实现与美国关系缓和的各阶段中,对越美和谈及对越援助等方针的变化情况及原因。她认为:(1)毛泽东考虑调整中国对外战略的动向最初反映在1968年对越美和谈从反对到赞成这种态度的变化上。(2)由于美国在考虑结束越战问题时,一开始就希望中国能够在谈判中让步,故而中国在思考中美和解与越战之间的关系时,客观上已把对越美和谈的态度当作了一个重要筹码。

艾奇奈利主要观点是:(1)台湾问题是中美关系正常化过程中两国之间“最难解决的唯一一个问题”。台湾问题不仅是双方谈判时关注的焦点,也是影响谈判进程的最大障碍。中美双方在缓和进程中,必须在台湾问题上达成双方都能接受的妥协方案。自美国成为中国收复台湾的最大障碍后,中国人就想改善与华盛顿的关系。中美在台湾问题上的暂时妥协开启了正常化之路,但是也给未来建立全面的外交关系达成妥协留下了难以解决的难题。(2)在台湾问题上,美国国内政治有很强的制约作用,尼克松和基辛格为排

除国内因素对其对华缓和政策的干扰,他们采取秘密外交的方式。美国在台湾问题上的基本考虑是不放弃“老朋友”,否则将损害其在亚太盟国中的可信度。

英国牛津大学富特教授和中央党校国际战略研究中心教授宫力分别就1972-1979年中美关系进行了探讨。富特教授在其《遗产、借口和疏漏:美国同中国关系的正常化,1972-1979》的文章中认为:(1)中美关系正常化进程受多种因素制约,但美国在决定同中国实现邦交正常化的进程中,一直将注意力集中在美中关系可能带来的巨大的战略意义上,片面追求所谓的全球目标,从而忽略了有关台湾未来的关键问题;(2)在谈判涉及有关台湾未来政治地位、美对台出售武器,以及和平解决台湾问题时,由于早些时候所发表的声明中的一些遗留问题,加之美国在其与台未来关系上目的不明确,削弱了美国在谈判最后阶段的讨价还价优势。宫力认为,1972年“中美上海公报”发表后,中国外交呈现出这样的特点:一方面坚持原则;另一方面更加强调“灵活性”。1973年,中国从战略的高度出发,加速推进中美关系正常化的进程。中美分别在对方首都设立联络处。但从1974年起,由于美方在台湾问题上有所倒退,提出倒联络处方案,中方在涉及国家主权、领土完整问题上没有多大回旋余地,因此,从1974年到1978年5月,中美关系正常化陷入僵局,主要责任不在中方。中方坚持按“日本方式”要求美国同台湾断交、废约、撤军是合情合理的。1978年5月之后,由于国际国内因素的促动,中美关系正常化出现转机,中出于1978年7-12月进行建交谈判并最终取得突破。从中方的角度讲,邓小平的最后决断起了决定性的作用。从此,“中美关系史上一个新的时

代开始了”。

关于中美关系中的苏联因素,俄罗斯莫斯科国立大学科日列夫教授和国防大学王仲春教授作了主题发言。科日列夫从全球格局和地区结构两个层次,分析了1969-1979年中美苏大三角关系的互动过程和特征。他的主要观点是:(1)美苏缓和、中苏分裂和中美接近给苏联的对外政策提出了新的挑战,但由于苏联对美与对华政策中内在的两面性,限制了苏联作出及时而又灵活的反应,最终在70年代末80年代初陷于政治孤立和自我消耗的军备竞赛。(2)苏联对外政策的两面性表现在,一方面坚持意识形态基础上的世界革命和反对帝国主义的教条,从而热衷于在全世界推进其扩张、干预路线;另一方面,由于其理论教条同现实的格局变动和地区结构的系统性变化不能一致,所以苏联无法对局势作出有效反应。

王仲春认为:(1)苏联的军事威胁是促使中国作出与美国直接对话与和解的最基本和最直接的动因。这是中国最高领导人为改善中国险恶的外部安全环境,作出的超越意识形态的对美战略重大调整。(2)为推动形成共同抗苏的统一战线,也为防范美苏进一步接近和可能的勾结,中国提出了“一条线”的战略构想。但美国人并未真正接受中国提出的这一战略构想。由于在美、苏、中的三角关系中,中国毕竟是最弱小的一极,在中苏、中美和美苏三对关系中,中苏关系又是最紧张的一对。这就使得美国处于一个比较有利的位置,中、苏都有求于美国,美国就可以较小的代价推进美国的利益。正是美国这种对苏缓和政策在很大程度上制约了中美关系的向前发展。

台湾中央研究院欧美研究所裘兆琳研究员和中央文献研究室李捷研究员就

海峡两岸内部政治与中美关系作了主题发言。裘女士的主要观点是:(1)由于美国在战略上日益需要同中国接近,台北方面日益受到美国的忽视,地位日益被动,其外交空间日益狭窄,并最终由于中美关系正常化的推进和其在联合国代表权的丧失而陷入了空前的外交孤立。(2)在此期间,美国面临两难的困境,即与北京接近的战略考虑同对台湾的义务和承诺之间的矛盾与美国国内在对台与对华政策上的争论。这种困境决定了美国政策的两面性,它一方面希望同北京关系正常化,灵活地应对局势变化,以谋求战略利益;另一方面又要照顾国内政治,企图弥和保守主义与自由主义的分歧。事实上,这种困境因素一直反映在中美艰难的关系正常化的谈判过程中。

李捷认为,从1969年开始,中国领导人谋求中美关系正常化,主要是出于国家安全的考虑。但是,外交政策的调整本身,就是国内政策调整的重要组成部分,同时又促进了国内政策调整。一个最大成果,就是以周恩来、邓小平为代表的务实力量的决策地位的增强,这在很大程度上遏制了极左势力。但是,由于毛泽东不可能从根本上纠正晚年失误,直到1976年为止,中国政治一直在左的指导思想支配下。中国国内政局的不稳,给中美关系发展带来了很大的负面影响。邓小平再次复出以后,特别是中共十一届三中全会制定了改革开放政策,为中美关系的发展提供了最稳定的国内政策支撑。从此,改革开放的迫切需要逐渐取代联美抗苏的考虑,成为推动中美关系迅速向前发展的动力。这一转变,是具有历史性的。

二 抓住有利时机推动中美关系发展

在有关当前中美关系的讨论中,双方与会者都认为,“9·11事件”后,中美关系发生了很大变化,两国之间存在非常广泛的合作领域,中美在反恐、反对毒品犯罪、大规模武器扩散,以及推动全球经济发展方面存在共同利益,但在当今信息技术越来越发达,国际、国内问题日益交叉的时代,各国对不同的问题有不同的关注点,在某些问题上存在分歧是在所难免的,台湾问题仍将是中美关系中的最敏感的问题,但中美之间只要从大局出发,从合作的愿望出发,中美关系就能顺利发展。

美方与会者还认为:(1)中美两国在许多方面有共同利益,特别是在中国加入WTO后,两国的共同利益更多。目前有两个重要领域值得重视:一是地区安全,如朝鲜半岛、中亚,特别是南亚。南亚的印巴对立很容易导致军事冲突甚至战争,如果发生战争,中美两国都难以置身事外。二是如何促进全球和地区经济发展。东亚日本经济持续低迷和东南亚经济危机对中国没有好处,对美国是一种危险,而且还不利于亚洲地区的稳定。当然在某些问题上两国有分歧,如在大规模武器扩散问题上,两国的看法就不一致。(2)中美两国合作的一个重要方式就是在联合国安理会内协调一致。联合国五个常任理事国从90年代初开始就进行了成功的合作,如柬埔寨问题的解决,现在在反对恐怖主义上也有成功的合作。中美合作应该更多地现有的国际组织和国际法的框架内进行,而无需专为两国合作建立某种框架。发展中美关系应更注重实质性内容。(3)中美都是亚太国家,应该互相正视对方的地位和利益。美国不希望中国感到自己的强大正遭到其他强国的反对,因为这些国家惧怕中国的强大。

亚太地区是美国重要利益所在,所以美国对亚太事务非常敏感。“10 + 3 机制”以及日本倡导的“10 + 3 再加澳大利亚和新西兰机制”将美国排除在外,这是危险的。(4)目前亚太地区存在着两大三角关系,即中美日三角和中美俄三角。就中美日三角关系来说,美日在亚洲结盟共同对付中国可能会产生消极的后果,美国和日本应该正视中国在东亚的崛起及其应有的

地位,中国在亚洲正发挥着越来越重要的作用。就中美俄三角关系来说,应注意防止任何两个大国结盟来对付第三国这种危险趋势。(5)中美两国目前都存在着日益上升的民族主义情绪。从美国方面,它表现为美国国内缺乏对中国的足够了解和认识。如果听任这种民族主义情绪膨胀,就会对中美合作的基础构成威胁。

著述巡礼

《21 世纪的美国经济发展战略》 胡国成、韦伟、王荣军著。北京·中国城市出版社 2002 年 1 月第一版。除总序和结束语外,正文分为 8 章。全书共 311 页,约 22 万字。

本书三位作者均为中国社会科学院美国研究所研究人员,长期从事美国经济研究。该著作从回顾 20 世纪 80 年代以来美国经济的发展、特别是 90 年代后期的高速增长历程中,探讨了美国经济未来的发展趋势和发展战略。在分析 90 年代美国经济的原因时,作者强调技术创新及其引起的企业结构、企业间关系和金融市场结构的变化,以及美国联邦政府的相关政策和风险资本的作用;同时对美国新经济中人才的教育和培训状况、美国经济与世界经济和国际贸易的关系、美国对外经贸活动的新趋势,以及中美经贸关系的现状与前景进行了探讨。在此基础上,本书分析了新世纪美国经济的发展战略,指出:在全球化浪潮中,美国政府和企业从 20 世纪 80 年代末期起,以“竞争危机”意识为激励,开始将技术作为一种经济战略武器,积极而有意识地将以往通过贸易自由化鼓励技术优势的作法转变为通过技术来创造竞争优势的战略;同时,联邦政府以科技政策、竞争政策和贸易政策为手段,力促美国经济全球竞争力的提升。

该书系《经济全球化中的大国战略丛书》之一。

(雷 克 供稿)

《美国的奠基时代,1585 - 1775》 李剑鸣著。北京·人民出版社 2001 年 9 月第一版。除著者说明、引言、1776 年以前北美历史大事年表、参考书目和索引外,全书共 7 章,约 45 万字。

作者现任南开大学历史文化学院教授,多年潜心研究美国早期史。本书截取 1585 - 1775 年这个时段,在尽可能地吸收了美国国内学者最新的主要研究成果的基础上,从两个世界的相遇,英属北美的形成,土地、劳动和经济发展,政治文化的演进、多样性的发育,社会生活的场景,以及独立的兴起等方面,全面地论述了美国建国以前的历史。作者把习称的“美国殖民地时代”概括为“美国的奠基时代”。他认为,独立战争以前,北美社会出现了多种族、多教派互动的局面,文化多元性初露端倪。美国独立以后的发展,“则确实是以这个时期为基础的。在这个意义上,可以将这个时期视为美国的奠基时代。”(引言 第 2 页)

本书得到美国福特基金会赞助的中华美国学会美国学著作出版补贴基金的资助,系人民出版社编辑出版,南开大学杨生茂教授、武汉大学刘绪贻教授主编的六卷本《美国通史丛书》第一卷。这套自 1979 年开始由中国美国史研究会组织编写、人民出版社邓蜀生先生任责任编辑的六卷本丛书,历经 22 年的撰写和编辑工作,终于在 2001 年完整地呈现在读者面前。

《崛起和扩张的年代,1898 - 1929》 余志森主编、王春来副主编,余志森、王春来、王锦瑯、陆颖、陈晓著。人民出版社 2001 年 9 月第一版。除著者说明、引言、美国历史大事记(1898 - 1929)、参考书目和索引外,全书共 11 章,约 52 万字。

本书主编华东师范大学教授余志森教授及其合作者,对19-20世纪之交(1898-1929)年的美国历史进行了全面论述。书中对第二次工业革命的完成和垄断资本主义的确立、美西战争以来的美国对外扩张、工业化所带来的社会变动、进步主义运动、西奥多·罗斯福与进步主义改革、威尔逊与进步主义改革高潮、美国与第一次世界大战,以及20世纪20年代的美国内政外交和文化发展等问题进行了探讨。作者认为,19-20世纪之交是美国历史上全面完成始于南北战争以来的巨大转变时代,是美国自独立以来变化最快、最猛、最烈的时期之一。崛起和扩张是这一时期的主题。

本书得到美国福特基金会赞助的中华美国学会美国学著作出版补贴基金的资助,系人民出版社编辑出版,杨生茂教授、刘绪贻教授主编的六卷本《美国通史丛书》之一。

(斯萍 供稿)

《美国精神的象征:杜威社会思想研究》孙有中著。上海人民出版社2002年1月第一版。全书共335页,25.7万字。

作者现任北京外国语大学英语学院副院长、美国研究中心副教授。本书是其博士论文的延伸,作者在充分占有原始资料的基础上,对杜威社会思想进行了系统研究。作者打破哲学与史学的传统界线,把杜威的社会思想放在20世纪上半叶美国资本主义与苏联社会主义相互竞争以及美国社会与文化完成其现代转型的历史情势下进行考察,剖析杜威对西方古典自由主义的改造,对美国资本主义出路的探索,对苏联社会主义模式的批判,以及对改良主义的理论构造,并进而揭示旨在

超越资本主义与社会主义的“民主共同体”理想的丰富内涵,澄清了学术界对杜威实用主义哲学的诸多误解。

(余小红 供稿)

《美国与反共主义:论美国对社会主义国家的意识形态外交》刘建飞著。北京·中国社会科学出版社2001年10月第一版。除“序”、“绪论”、“结束语”、“参考书目”和“后记”外,正文4章,全书共325页,25.7万字。

作者刘建飞为中共中央党校国际战略研究所教授,该书是在他的博士论文的基础上修改而成。作者着重论述了美国对社会主义国家政策最有影响的意识形态——反共主义的起源及实践情况,特别是在冷战后的表现,在此基础上又论述了意识形态在美国外交政策中的地位与作用,以及美国意识形态外交的发展趋势。作者认为,反共主义在美国的形成与发展,不仅有资本主义与社会主义两种思想体系和社会制度对立方面的原因,更有深厚的政治文化方面的根源。从十月革命到冷战结束,反共主义在美国外交政策中一直发挥着重要作用。冷战结束后,虽然反共主义已不再是美国外交的主要动因,但仍然发挥着不可忽视的作用,并渗透在美国外交的许多方面。作者认为,虽然意识形态是美国国家利益的重要组成部分,它影响美国人对基本国家利益的判定,是美国外交政策指导思想的重要基础,但它在美国国家利益中毕竟占次要地位,与国家安全和经济利益比较起来,是较为次要的外交政策目标。因此,从长远来看,美国对社会主义国家的意识形态外交会趋于弱化。

该书系中华美国学会主编、中国社会科学出版社出版的《中华美国学丛书》之

一,得到美国福特基金会赞助的中华美国学会美国学著作出版补贴基金的资助。

(思壮 供稿)

Morton Halperin, "Less Secure, Less Free," *American Prospect*, Vol. 12, No. 20, November 19, 2001, pp.10 - 12.

民权人士担心,作为2001年“9·11”恐怖袭击事件的后果,国会立法者将会批准议案,以强化安全的名义,扩大对于公民的监视和对民权的限制。哈尔普林考察了国会立法者们草拟的议案,认为该议案并没有能够调和民权和国家安全两方面的要求。

Ray Takeyh, "Faith-Based Initiatives," *Foreign Policy*, No. 127, November/December 2001, pp.68 - 70.

作者是华盛顿近东政策研究所的研究人员。他认为在“9·11”恐怖袭击事件之后,对于西方社会和伊斯兰教之间即将到来的“文明冲突”的警告,忽视了在中东地区日益增长的要求改革的呼声。作者指出,新一代的思想家正在重新考虑伊斯兰传统政治。前苏联的崩溃和东欧地区民主国家的出现已经增强了阿拉伯民众在中东地区进行同样变革的要求。在作者看来,一个立足于本土伊斯兰价值的多元化体制可以是中东民主化的最好期望。

Timothy Boylan, "The Law: Constitutional Understandings of the War Power," *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 31, No.3, Sept.2001, pp.514 - 528.

近来关于战争权力的讨论引出了两种分歧的观点——主张严格遵循宪法和国会在战争问题上发挥主导作用的一方

和那些强调现代社会要求总统灵活处理政治现实的另一方。作者指出,通过创立政府行政部门和立法部门之间相互制衡的体制,宪法已经预设了这种冲突。20世纪90年代发生的军事行动,如1991年的“沙漠风暴”和1999年的科索沃战争,都需要获取公众的支持,并将政府的三个权力部门都卷入其中。1995年,作为众议院共和党候选人在当年秋季选举中作出的“与美国契约”承诺的一部分,第104届国会试图重新修订《战争权力法案》。尽管多项议案都没有成为法律,但展开的辩论却是国会抓住这些法律和政治问题的又一次努力,而这些问题使得有关战争权力的争论自1973年通过《战争权力法案》以来成为一个一直备受争议的问题。

Robert Dudley, "The Contemporary Presidency: The Presidential Election of 2000: A Great Civics Lesson?" *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 31, No. 3, September 2001, pp.505 - 513.

随着距离2000年总统大选越来越远,媒体评论员开始将其作为一次重大的公民学教程来看。作者为乔治·梅森大学的教授,他争辩道:评论过多地集中在佛罗里达发生的戏剧性事件和该州一些社区所使用的投票系统上。更为重要的是,在他看来,2000年大选提供了一次重新学习一些过去的选举教训的机会,并提醒我们,选举不单是优先顺序的演练,而是对于由州和地方权限界定的选举环境的反应。作者总结道,改革是需要的,但改革的努力必须通过更好地理解选民实际上是如何认同投票过程的来作为指导。

Mollyann Brodie, "Lisa Parmelee, April Brackett and Drew Altman, Polling

And Democracy,” Public Perspective, Vol. 12, No.4, July/August 2001, pp.10 - 15.

作者报告了有关美国人对于民意调查态度的调查结果。调查显示,美国人认为,他们必须、也有能力参与政策制定。对于公众来说,民意调查是他们参政的一种方式,但不是唯一的方式——显然公众更倾向于通过参加市政厅会议的方式来参政。公众倾向于将民意调查放在参政方式轻重序列的中层,而当选官员则可以从中发现民众心里所想所思的东西。作者指出,公众倾向于多数人意愿决定政策制定的观点——这远远高于依赖公共官员或者媒体来决策的看法。尽管他们怀疑民意调查的某些方面,但总体上来说支持民意调查。

(袁征 供稿)

James Kitfield, “Osama’s Learning Curve,” National Journal, November 10, 2001, Vol.33, No. 45, pp.3506 - 3511.

作者注意到,由于政府压力、组织涣散、无法征募新成员或者无力筹集资金,多数恐怖主义组织在一年或两年内即告失败。阿尔·卡达的兴起在恐怖主义的纪录中史无前例,这主要归因于本·拉登超凡的号召力、他将伊斯兰世界不同的团体团结在一个救世主式的反伊斯兰大旗下的天才能力,以及利用阿尔·卡达旗下各种团体的组织、财政和军事人才的能力。本·拉登缔造了一个“学习”的组织,这个组织细心地研究对手,持续不断地采纳新的战术。正如一位专家所言,本·拉登像“一个技艺高超的象棋大师,走第一步的时候总是想到以后的两步或者三步”。作者认为,阿尔·卡达的主要弱点在于对避难所的依赖,随着美国反恐战争的加强,没有任何国家愿意为阿尔·卡达组织提供

一个安全的避难所。

David Smith, “Beyond The Cold War,” Sea Power, November 2000, Vol. 43, No.11, pp.40 - 42.

本文考察了始于20世纪40年代的导弹防御辩论的历史。布什总统面临的最重要的国家安全问题之一是是否作出部署国家导弹防御系统的决定。文章还考察了国家导弹防御系统在地缘政治和军事层面的含义。

Gregory D. Foster, “The Postmodern Military: The Irony Of ‘Strengthen Defense’,” Harvard International Review, Summer 2001, Vol.23, No.2, pp.24 - 29.

格雷戈里·福斯特写道,布什政府应该意识到美国需要战略上有效的军事力量。这样的认识应该引发就“军事力量的根本目的是什么”的辩论。福斯特的答案是,军事力量应该用来防止战争并保证和平。战争不是通向和平的道路。因此,他认为应该重新界定武力的使用。经过根本变革的军事力量,其主要目的是维持和平,而不是制造战争。布什总统是实施这项革命性变革的最佳人选,但福斯特认为,出现这种变革的可能性微乎其微。

Kurt M. Campbell & Derek J. Mitchell, “Crisis In The Taiwan Strait?” Foreign Affairs, July/August 2001, Vol. 80, No.4, pp.14 - 25.

作者认为,台湾海峡不断加剧的紧张局势,加上两岸缺乏军事和外交沟通,使得两岸发生冲突——可能将美国卷入这场冲突——的可能性日益增加。为了避免这样的结果,华盛顿应该积极协调两岸

对话。

Barbara Rosenberg Hatch, "Allergic Reaction: Washington's Response To The BWC Protocol," *Arms Control Today*, July/August 2001, Vol.31, No.6, pp.3 - 8.

自尼克松政府以来,美国在禁止生物武器和减少扩散威胁问题上获得了广泛的两党支持。但现在,《生物武器公约》签约国正式启动议定书谈判六年后,一个新的政府显示出对武器条约的反感,将阻止各国采取禁止生物武器的最终措施。

Special Briefing, *The Terrorist Attack On America: Background*, <http://www.foreignaffairs.org/home/terrorism.asp>.

这份来自《外交事务》的简报收集了此前发表的十篇文章和13篇书评,它“有助于理解对纽约和华盛顿的恐怖主义袭击”。这些文章涵盖了从1975年戴维·布鲁姆金的“恐怖主义的战略”到1998年理查德·K·贝茨有先见之明的“新的大规模杀伤性威胁”的各类文章。前者追溯了恐怖主义的历史以及政府对抗恐怖主义的战略,后者探讨了恐怖主义袭击美国的危险。其他作者还包括阿迈德·拉什德、沃尔特·拉克、艾什顿·卡特等。

(樊吉社 供稿)

Michael M. Weinstein & Steve Charnovitz, "The Greening of the WTO," *Foreign Affairs*, Vol. 80, No. 6, November/December, 2001, pp. 147 -

156.

1999年西雅图会议期间,反全球化示威者们将自己打扮成海龟,以抗议在他们看来是由于世界贸易组织的环境政策而造成的危害。但两位作者认为,这样的指控是站不住脚的。他们指出,世界贸易组织一直致力于在平衡贸易扩展和环境保护方面发挥建设性的作用。但他们也承认,在环境保护方面,世界贸易组织能够也应该做更多的工作。目前的挑战在于找到争论各方都能接受的中间立场。作者建议世界贸易组织采纳他们提出的几项渐进式措施,以改进其环境政策。

John Micklethwait & Adrian Wooldridge, "The Globalization Backlash," *Foreign Policy*, Vol.80, No.5, September/October, 2001, pp. 16 - 18, 20, 22, 24, 26.

失业、丧失文化认同和民主权利、空气污染和水污染,人们常常把这些归咎于全球化。从西雅图到哥本哈根到华盛顿再到热那亚,形形色色的抗议者将全球化当成了世界上诸多病患的代名词。本文就“全球化意味着巨型公司的胜利”“全球化破坏环境”“全球化使地理距离不再重要”“全球化意味着美国化”“全球化意味着竞相降低劳工标准”“全球化将权力集中到了诸如世界贸易组织之类不民主的机构手中”“全球化趋势不可逆转”等一些错误看法进行了讨论。

(王荣军 供稿)

编 后

冷战后,本应获得和平的世界似乎变得更不安宁。与经济全球化趋势背道而驰的是,世界的政治形势和国际安全局势因国际恐怖主义活动的增强及其与当今世界惟一的超级大国美国的直接对抗而更加动荡。

布什政府执政以来,在对外关系领域采取了一系列被外界议论为“单边主义”的行动,其中对国际安全影响较大的是2001年底,布什政府不顾国际舆论的呼吁和反对,坚持宣布退出美苏限制反弹道导弹条约,从而给数十年来国际社会在军备控制和防核扩散方面的努力以沉重一击。吴展先生从反导条约和美国的反导计划及反导技术研制等方面探讨了美国退出反导条约的原因及美国反导计划的发展趋势。

今年2月,布什总统寻着30年前尼克松总统的足迹,在继去年10月出席上海APEC会议的4个月后再次造访中国。中美关系似乎出现了明显改善的迹象。不过,在美国国内甚至布什政府内,仍有一些对中美关系的改善抱有反对甚至敌对态度的势力。其中,国会中的“蓝军”以其极端的反华立场而引人注目。尽管它不能代表美国政府和广大公众,但它在国会中不断兴风作浪,也常给两国关系的改善设置出种种意想不到的障碍。张睿壮先生在《布什外交政策中的“蓝军”阴影》一文中,较详细地介绍和分析了这股反华势力的现状及其影响。

冷战结束后,美国国会的外交和安全领域中的决策作用进一步加强,倪峰先生的文章分析了影响美国国会决策的关键因素,并探讨了冷战后这些方面出现的新特点。于铁军先生的文章则关注于冷战后国际政治研究中的建构主义与现实主义的争论,该文从美国修正主义对日观的兴衰及其对美国对日政策影响的角度,探讨了国际政治中观念因素与实力因素的各自作用以及二者之间的相互关系。

在本期有关美国国内问题研究的专论中,张奇林先生的论文探讨了美国这个世界上医疗卫生费用最高的国家自上个世纪70年代以来的医疗卫生费用控制问题。邵志择先生的文章以焚烧美国国旗的宪法纷争为案例,讨论了美国联邦最高法院在言论自由问题上对言论与行为的分辨准则。张红菊女士的论文则对宗教状况比较复杂的北美殖民地时期的政教关系进行了梳理和分析。

我们和读者一道感谢这些专论作者和本刊其他作者在美国研究领域做出的贡献。祝愿我们的合作在新的一年里更上一层楼。