

美国研究

AMERICAN STUDIES QUARTERLY

季刊 第17卷

2003年第1期 3月5日出版

从应对“9·11”看美国两党的执政方式	蒋劲松	(7)
美国法律史研究中有关私人产权的几个问题	韩 铁	(30)
论美国竞选财政中的“软钱革命”	赵可金 朱锦屏	(48)
美国的战略性贸易政策	张建新	(64)
美国老年保健计划与改革	卢春玲	(81)
《美国宪法》批准史探	褚乐平	(95)

* * *

中国文化的国际使者	郑 达	(108)
——记旅美华裔游记作家、画家、诗人蒋彝		

书评·文评

探索美国对外关系的宪政源泉	胡晓进 任东来	(122)
——读路易斯·亨金的《对外事务与美国宪法》		
当代国际关系理论批评史上的里程碑	郭树勇	(137)
——评基欧汉主编的《新现实主义及其批判》		
重建学术理想国	周立红	(149)
——评《历史的真相》		

学术动态

“反恐背景下美国外交战略”研讨会综述	曹令军	(155)
--------------------------	-----	-------

著述巡礼		(157)
------------	--	-------

《美国研究》订阅启事		(156)
------------------	--	-------

编后		(160)
----------	--	-------

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

Volume 17 Number 1 Spring 2003

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 Shenzi , 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 M E R 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 : American Studies Quarterly at the Institute of American Studies , Chinese Academy of Social Sciences (Addr. Dong Yuan , No. 3 Zhang Zizhong Rd. , Beijing 100007 , China) .

S U S C R I P T I O N S : call (8610) 6400 - 0071

Fax : (8610) 6400 - 0021

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

<http://www.mgyj.com>

ISSN1002 - 8986 Copyright 2003 American Studies Quarterly

Printed in Beijing , China

AMERICAN STUDIES QUARTERLY

Spring 2003

Vol. 17 , No. 1

ARTICLES

The Ruling Mode of the Republican and Democratic Parties in Light of Their Responses

to Sept. 11 Jiang Jingsong (7)

This article scrutinizes the ruling mode of American political parties. Based on an elaboration on the characteristics of the American party system , it analyzes the process in which the 107th Congress and President George W . Bush reacted to the September 11 terrorist attacks and strengthened homeland security. The author argues that the ruling mode of American parties reflects democracy , separation of power , and checks and balances as laid down in the Constitution , a basic factor which accounts for why it can be carried out over a long period of time without change. On the other hand , the implementation of constitutional provisions should be attributed to the two parties ruling mode of democracy , separation of power , and checks and balances.

Private Property Rights in American Legal

History Han Tie (30)

There is no doubt that American laws protect private property rights. But it does not mean that private property rights are sacred and inviolable. American legal history tells us that what has been protected is not just vested rights but , more importantly , the dynamic property rights ; not just private property rights but also public property rights. The laws not only protect existing property rights but also attempt to create new property rights. Whenever it is necessary , the American legal system has been ready to promote economic growth and social development by limiting private

property rights. Partly because of the balance between private property rights and long-term social benefits , we have witnessed the great success of the American capitalist economy in spite of its problems.

The “Soft Money Revolution” in America s Campaign Financing Zhao Kejin and Zhu Jinping (48)

Since 1980 , “soft money” has been increasingly involved in American election campaigns , giving an effective instrument to political candidates. The American system of representative democracy has been seriously challenged by this phenomenon , especially because the “soft money” results in enormous political corruption. Heated debates over the legislation for soft money have continued in the United States but no agreement has yet been reached. However , the U . S. government has clearly realized that they must regulate the soft money through legislation so as to plug the holes in the democracy system . But this will take a long time to realize.

U . S. Strategic Trade Policy Zhang Jianxin (64)

Since the 1970s , owing to the annual trade deficit and budget deficit , with the transition to the post-industrialized society , and under strong pressures from industrial groups , the ideas of U . S. trade policy has undergone great changes. The trade policy has transformed from advocating traditional free trade or protectionism to fair trade and strategic trade policy. The changes in policy thinking were supported by the emerging new theory of international trade in the 1980s. The Japan-U . S. semi-conduct disputes and Europe-U . S. commercial aircraft disputes demonstrated that government intervention could change the end result of a strategic game on a market of incomplete competition. The strategic trade policy not only helps domestic manufacturers to transfer profits but also helps them to create an “external economy ,” therefore adding benefits to the national economy. In the 1990s , the Clinton Administration took strategic trade theory as its main-stream economics of foreign trade policy , and carried out “export dynamic” strategy. Although the U . S. government failed to eliminate the trade deficit , America s

export capabilities have increased by a big margin. The strategic trade policy has greatly contributed to the restoration of America's international economic competitiveness.

The Medicare Program and Its Reform ... Lu Chunling (81)

The Medicare program is a major component of social insurance in the United States. Enacted in 1965, it provides health insurance to two groups of people — people of 65 and above, and disabled people. Its purpose is to increase access to quality health care by the elderly and disabled people, and to reduce their associated financial burden. In the past 37 years, Medicare has experienced reforms in terms of its benefits provided, population covered and payment system. With the fast growing population of 65 and older and a rapid rise of health care cost, a major concern about Medicare is whether there will be enough resources to meet the health care financing needs of the disabled and elderly over time. Recent studies propose various solutions to avoid bankruptcy of the Medicare program in the long run. This study examines these proposed reform plans and points out that rapidly rising cost should not be the target of the reform. A market-oriented approach to solving the Medicare financing problem could lead the reform to a wrong direction. On the other hand, proposals calling for altering the tax revenue base to allow for generating needed revenue should be a feasible and desirable alternative.

A Probe into the History of the Ratification of the American Constitution Chu Leping (95)

The history of the ratification of the American Constitution is an important component of the founding of the United States of America. The purpose of this essay is to examine the role of the Federalists and Anti-Federalists in the course of the ratification of the Constitution through the study of the process of the ratification and the causes and consequences of the ratification of individual states.

* * *

Chiang Yee : A Travel Writer , Artist , and Poet of Chinese origin Zheng Da(108)

REVIEWS

- The Constitutional Origin of American Foreign Relations
— Comments on Foreign Affairs and the Constitution
by Louis Henkin Hu Xiaojin and Ren Donglai (122)
- A Signpost in the Critical History of Contemporary
International Relations Theory
— A Review of Neorealism and Its Critics
ed. By Robert O. Keohane Guo Shuyong (137)
- The Reconstruction of an Idealist Academic Kingdom
— A Review of Telling the Truth about History by
Joyce Appleby , Lynn Hunt , Margaret
Jacob Zhou Lihong (149)

ACADEMIC ACTIVITIES

- A Symposium on U.S. Diplomatic Strategy
against the Background of Anti-terrorism Cao Lingjun (155)
- New Books (157)
- Note on Subscription (156)
- Editor s Note (160)

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

从应对“9·11”看美国 两党的执政方式

蒋劲松

〔内容提要〕美国政党的执政方式是一个值得专门研究的问题。本文通过对美国政党制度特点的阐述,并在此基础上分析第 107 届国会与布什总统应对“9·11”恐怖袭击,建立国内安全体系的过程,借以从两大方面论证美国执政党的执政方式:即同一执政党内部,执政权如何配置?分裂的政府中两党各行使哪些执政权?两个执政党如何处理相互关系?最后,本文探讨了美国政党的执政方式与民主和法治的关系。作者认为,宪法规定的民主制度需要有与之相适应的党内和党际的民主制度,才可能实现。同样,宪法规定的分权制衡制度需要有与之相适应的党内和党际分权制衡制度,才可能实在地支配立法机关与行政机关的关系。从本文所分析的应对“9·11”的过程看,美国两党的执政方式体现了宪法所规定的民主、分权和制衡制度,这是它长期实行而不易改变的基本原因。反过来,长期以来美国宪法关于国家权力的规定能见诸实施,要归功于两党所奉行的民主、分权和制衡的执政方式。

关键词 美国政治/执政党/执政方式/应对“9·11”

一 美国政党制度的四大要点

(一)执政党、少数党与普通政党的区别

立法权、行政权和司法权乃近现代宪法所划分的三种国家权力。行使这三种国家权力中的任何一种权力,可称为“执政权”。获得执政权的政党即是执政党。

在奉行英式熔权制的国家,执政党与多数党或少数党通常是一对概念。不过,应该注意,执政党、反对党作为一方实际上还与普通政党相对应。在美国,既存在执政党与少数党(专指在国会任何一院中都只有少数议席的党,类似反对党)的关系,也存在执政党、少数党与普通政党的关系。

所谓普通政党,指没有赢得足够的选票,因而尚未获得行使行政权的权力和议席的政党。在通过选举产生法官的国家或地区,例如在美国的某些州,普通政党还包括未能赢得法官选举,因而尚未获得行使司法权的权力的政党。普通政党与执政党和反对党的共同点在于:他们都有党纲、党组织,都是志在通过赢得足够的选票而获得行使国家权力的权力。普通政党由于没有赢得多数议席,所以没有资格行使立法权(分权制下)或行使立法权和行政权(熔权制下),从而不同于执政党;又由于没有赢得少数议席,它甚至也没有资格行使反对党专有的批评权和反对权,从而又与反对党区别开来。

2000年,美国“具有像样的组织并活跃于各个层次的第三党(third parties)总共有38个。其中20个局限于一个州内。”但是,在联邦层面,只有共和党、民主党交互成为多数党和少数党。所以在美国联邦层次上,这18个第三党都是普通政党。

现代美国由一党包揽立法权和行政权的行使权的格局并不多见,相反,一党获得总统职位、另一党掌握国会两院多数(如第104届国会时期),或顶多一党获得总统职位同时还掌握国会一院多数议席,而国会另一院的多数议席则归另一党(如第99届国会时期),这种格局(也就是美国人所说的“分裂的政府”)成为常态。出现分裂的政府时,华盛顿就有两个相互对峙的执政党。这在奉行英式熔权制的国家是不可能出现的。2002年中期选举中,有的州出现社会党、自由党、绿党等四个小党与两大党同台竞选参议员的局面。国会两院间或有零星议员作为独立派游离于民主党和共和党之外,但迄今尚未出现第二少数党。

区别多数党、少数党(或反对党)与普通政党旨在揭示:在美国等发达国家的党政关系有两种。第一种是多数党、少数党与国家政权的关系,第二种

是普通政党与国家政权的关系。多数党、少数党与国家政权的关系在性质上是国家政权内部的关系。多数党、少数党已经进入国家政权,多数党并行使国家权力。执政党行使的立法权、行政权自然是国家权力;少数党行使的批评权和反对权实质上也是一种国家权力。已经进入国家政权的多数党和少数党在性质上不再是普通政党,他们与国家政权相互融合,成为国家机关的组成部分。所以,他们可以直接行使国家权力。故而,在多数党、少数党与国家政权的关系上,不存在党政分开的问题。普通政党与国家政权的关系在性质上则是社会与国家政权的关系。普通政党只是一种社会组织,他们尚未通过竞选获得国家政权的行使权,所以只能服从国家政权的治理,但同时还监督国家政权的运行。所以,在普通政党与国家政权之间,党与政显然是分开的,并且必须分开。获得足够的选票是普通政党转变为多数党或少数党而必须跨越的唯一门槛;它又是多数党保持其地位,不致于滑落为少数党甚至普通政党的唯一办法;它还是少数党跃升为多数党,或至少维持其少数党地位,而不致于滑落为普通政党的唯一办法。

(二) 国家机关内党组织与国家机关外党组织的关系

就多数党、少数党而言,他们的内部结构至少都划分为两大块:国家机关内党组织和国家机关外党组织。这两方面的关系非常值得注意。而对于如何处理国家机关内党组织与国家机关外党组织的关系,美国与其他发达国家的体制有相同之处。这些相同之处主要是:国家机关内外党组织承担不同的职能,享有不同的地位。

在美国,共和党、民主党在国家机关外的联邦党组织主要指党的全国代表大会和中央委员会。国家机关外党组织负责竞选总统。为此,它们要募集竞选经费,拟订竞选战略,推出总统候选人。平时,它们还要维护好自身的生存。它们都不管国会议员的竞选;两党都由各自在国会两院的竞选委员会负责协助本党议员候选人竞选众议员或参议员。

本文所提出的“国家机关内的党组织”概念,美国政治学者的相应表述为“政府中的党组织(the party in government)”,指“立法机关中和行政部门中的党组织”。无论是共和党还是民主党,以本党名义行使国家权力的都是他们在国家机关内的党组织;国家机关外的党组织不参加国家权力的

行使过程。这是两大党在国家机关内外的党组织之间最基本的职能分工。

国家机关内外党组织的相互关系有三种可能。其一,国家机关外的党组织领导国家机关内的党组织;其二,双方平起平坐,互不统属;其三,国家机关内的党组织领导国家机关外的党组织。如果实行互不统属的关系模式,显然不利于双方形成合力。所以,虽然分权主义渗透了美国的政党制度,但无论共和党还是民主党都在处理其国家机关内外党组织的关系时都不采用互不统属的模式,而是由其中的一方领导另一方。那么,谁领导谁呢?与英国等发达国家的主要政党一样,美国共和党与民主党都由其国家机关内的党组织领导国家机关外的党组织。

杜鲁门总统曾概括说,美国总统戴着多顶帽子:行政首长、国家元首、总司令、外交首长、经济总经理、立法领袖,以及党的首脑。总统的全党领袖地位不是来自宪法或党章的规定,而是由于总统特定的宪法地位和掌握行政权的政党维护总统的政治需要。所谓总统领导政党,在总统与党的中央委员会的关系上,就表现为全国委员会主席对总统的从属性。

当共和党或民主党没有党员出任总统而仅仅是国会一院或两院的多数党时,该党国家机关内外的党组织之间的关系要微妙一些。有的学者认为,在总统竞选中失败的党的内部,没有一个头。的确,不论是共和党还是民主党,其全国委员会主席都不对本党的国会领袖负责。反过来,国会领袖同样也不对本党的全国委员会主席负责。但是在这种情况下,如果该党同时掌握国会两院多数议席,那么,众议院议长就是该党的最高官员;如果仅掌握参议院多数议席,则参议院多数党领袖就是该党的最高官员,第107届国会参议院多数党领袖达施勒就居于这种地位。此时,代表党领导国会两院或一院的立法工作的权力就归众议院议长或参议院多数党领袖;党的全国委员会及其主席无权提出立法决策。

(三) 同一多数党或少数党内处于各个国家机关的党组织之间的关系

这个问题涉及两方面:当共和党或民主党既掌握行政权,又至少是国会一院的多数党或少数党时,出任总统的该党党员与其国会党组织的关系;在

Michael Nelson, eds., *Congressional Quarterly's Guide to the Presidency* (Congressional Quarterly Inc.1989), p.599.

Ivan Hinderaker, *Party Politics*, p.191.

共和党或民主党无人出任总统时,其在国会两院的党组织之间的关系。

首先,总统与国会党组织。美国政党制度的一个显著特点在于:宪法规定的分权制度和分权精神制约着政党关系的各个方面,并且使分权精神成为各政党的基本信条。总统与国会本党组织的关系同样体现了这个特点。美国政界和学术界现在都承认:总统应该领导其国会中的同党。不过,分权制虽未阻止总统确立其对国会同党的领导关系,却有效地制约了这种领导关系的内容和方式。总统们只能在分权制的框架内摸索领导党内议员的方式。当年,杰斐逊总统使用一套迂回领导本党议员的策略。近200年来,杰斐逊总统这套领导方式逐渐成为经典。当代美国的总统们继承并完善之,形成了一套美国式总统领导党内议员的方式。

其次,国会两院的同党组织间的关系。国会两院中,共和党、民主党各自都有自己的组织体系。照美国人的说法,华盛顿有四个国会党。“总体上,全体由党提名而被选进国会者构成国会党(the congressional parties)。”四个国会党中,两个是多数党,两个是少数党。这里要说的是同一政党在两院的两个党团之间的关系。同一政党(例如民主党)在众议院可能是少数党,在参议院却是多数党;或者倒过来;或者在两院都是多数党;或者在两院都是少数党。无论身份怎样变化,双方在组织上皆各自独立,在决策机制上皆自主决策。这个关系与美国的分权制无关。凡奉行两院制的发达国家,同一政党在两院的党组织都各自为政。

(四)多数党相互之间、多数党与少数党之间的关系

只有在美国分权制下,才可能出现两个相互对立的执政党。它们之间的关系完全遵循宪法为国会与总统规定的关系准则:分权,制衡。两个执政党中,一个执掌立法权,另一个则握有行政权,二者地位完全平等。他们既用国会与总统的名义相互较量与合作,也直接用民主党、共和党的名义互相制衡。总统对本党的国会议员还享有美国式的领导权,但对国会中的另一个执政党却连美国式的领导权也没有。

多数党与少数党的关系,具体说是指既掌握立法权又掌握行政权的党与在国会两院都只有少数议席的政党的关系,例如现在小布什总统与第108届国会两院民主党的关系。它们之间仍然相互地位平等,多数党没有

权利领导少数党。此时,多数党领导立法和行政工作,而少数党则独立地行使对多数党的批评权和反对权。少数党在批评多数党方面能起多大作用,主要看它的主观能力,但在反对方面到底能起多大作用,却要受它控制的议席数的限制。在参议院 41 席是个转折点。少数党控制的议席若达到甚至超过 41 席,就能运用该院议事规则特有的允许少数派阻挠议事的规定,制止多数党的法案,但是若不够 41 席,它就只能眼睁睁地看着多数党的法案通过参议院。

二 应对“9·11”事件

第 107 届国会与布什总统应对“9·11”的过程为我们分析美国两党的执政方式提供了一个绝好案例。本文选取反恐战略的提出、国会指定赋予政府反恐战争权利的联合国决议案、《反恐怖法》的立法过程等六个问题,着重从两大方面论证两党的执政方式:首先,同一政党内部,权力如何配置?比如,总统与本党议员各有多大的决策权?党的国会领袖与议员各有多大的决策权?其次,两个党各行使哪些权力以及如何处理相互关系?

(一)同一执政党内部执政权的配置

第 107 届国会期间,共和党为众议院的多数党,同时共和党人布什出任总统;民主党从 2001 年 5 月起由参议院少数党转变为多数党。本文在此将侧重分析在应对“9·11”过程中,共和党人总统、众议院共和党、参议院共和党三方各行使了哪些权力,并对参议院的民主党与众议院的民主党两方所行使的权力做简要说明。

首先,从共和党方面看:

1. 总统与国会共和党各自行使的权力。

从第 107 届国会和布什总统应对“9·11”的整个过程看,他们行使的权力有:提出反恐战略、制定反恐法律、设立反恐机构、发布反恐行政命令。共和党内,布什总统行使了这四项权力中的三项,并分享了另外一项权力;国会共和党行使了其中的一项,并分享了另外一项权力。

提出反恐战略。“9·11”恐怖袭击是美国从未经历过的灾难。在笼罩美国的慌乱之中,掌握行政权和部分立法权的共和党迅速反应,提出反恐战略。而共和党内,出来履行这个职责并行使这个权力的是作为全体共和党

人的领袖的布什总统。

2001年9月20日,国会两院举行联席会议。布什总统到会,向国会、并向全体人民发表针对“9·11”恐怖袭击的战略讲话。他阐明“9·11”恐怖袭击的性质,分析其原因,宣布政府反恐战争的指针和敌手,说明反恐战争的特点,提出进行反恐战争的组织措施,对武装力量发出动员令,号召国际社会合作反恐,并对人民提出要求。布什将“9·11”恐怖袭击的性质定义为:“9月11日,自由的敌人对我国进行了战争行为。”这样,“9·11”恐怖袭击就正式被确定为对美国的自由制度进行的战争,由此定下了美国政府反恐措施和行动的基调。布什宣布:美国反恐战争的敌手是“极端恐怖网络和每一个支持他们的政府”“从现在起,每一个地区的每一个国家都要作出抉择。要么站在我们这边,要么站在恐怖分子一边。从今天起,无论是哪个国家,只要它继续窝藏或支持恐怖主义,就将被美国列为敌对政权。”布什总统这篇以布什主义为核心的反恐战略讲话,是共和党作为多数党在国家的紧要关头发挥领导作用的成功之作。

制定反恐法律。“9·11”之后,应对恐怖主义成为国会和总统的首要立法课题。第107届国会与总统在一年的时间里制定了不少反恐专项立法,并且在其他法律中也规定了反恐内容。最重要的反恐立法有2001年授权使用武力的两院联合决议、2001年应急补充拨款法、2001年反恐怖法和2002年国土安全法。从这四项法律的制定过程看,共和党内,布什总统通过提出立法建议和法律草案而参与了立法过程,众议院共和党党团则发挥了主要决策作用。在制定反恐法律方面,布什总统需要的是法律赋予他尽可能多的反恐权力,国会共和党却不能不注意既要给予总统必要的反恐权力,又要维护两个平衡,即总统权力与国会权力的平衡,反恐权力与自由权利的平衡。

授权使用武力的两院联合决议。白宫请求国会从速制定此决议,并提议该决议应宣布国会支持总统“动用一切必要和适当的力量,以阻止和预防今后对美国的一切恐怖行动和侵略。”但是,不少共和党议员就与民主党

CQ Weekly, Congressional Quarterly Inc., September 22 2001, p.2226.

CQ Weekly, September 22 2001, p.2227.

CQ Weekly, September 15 2001, p.2119.

议员们一样,发现白宫要求的署名空白纸不妥。他们提醒自己:1964年国会通过的东京湾决议因对总统授权过多而限制太少,后来竟被约翰逊总统和尼克松总统拿去当作进行越南战争的法律根据。所以,他们宁愿接受参议院民主党的主张:该决议既赋予总统必要的权力应对“9·11”事件,但又不能给总统开出不受限制的权力支票。最后,国会两院于2001年9月14日通过的“使用武力决议”只授权总统“对经他认定策划、授权、实施或协助2001年9月11日的恐怖袭击的国家、组织或个人或窝藏此种组织或个人者,动用一切必要和适当的力量予以还击。”国会共和党没有同意总统提出的长期内不受限制的反恐战争权力要求。

2001年应急补充拨款法。国会给钱,总统办事。这是美国宪法的要义。国会享有借给钱的权力,可以决定给多少钱、何时给钱、钱用于什么,甚至决定不给钱,进而多方面控制总统。在制定2001年应急补充拨款法方面,国会共和党与布什总统对于金额和钱的用途各有主张。总统为了控制财政赤字,只要400亿美元;国会共和党方面认为400亿不够。来自纽约州的国会共和党议员们强烈要求保证给该州200亿用于战后重建。总统称国会通过的法案若突破他同意的数额,他就否决,并答应给纽约州的小企业和失业工人增加补助和贷款。国会共和党这才同意将第一批应对“9·11”拨款的数额定为400亿。总统希望让他来决定如何使用紧急拨款;国会共和党只答应立即将200亿交给总统安排,另外200亿要由国会在2002财政年度规定其用途。

2001年反恐怖法。这是第107届国会与布什总统所制定的各项反恐法律中争议最大的一项。2001年9月19日,司法部长阿什克罗夫特向国会提交了政府草拟的反恐怖法草案,简称阿什克罗夫特草案。该草案为联邦执法机关主张一系列前所未有的侦察权,以对付恐怖组织利用电子和数字技术进行恐怖活动的新形势。该草案引起以维护公民个人权利为宗旨的团体的反对。他们批评该草案严重破坏宪法第四条修正案所保障的个人不受无理搜查和拘押的权利。国会两院两党的不少议员也感到难以接受阿什克罗夫特草案对个人自由和权利的侵犯。值得注意的是,参议院在多数党即民主党领导下很快采纳阿什克罗夫特草案,但身为众议院多数党的共和

党却出来反对。10月3日,众议院司法委员会在共和党领导下通过了它自己的反恐怖法案,该法案多方面限制了阿什克罗夫特草案所主张的政府权力。例如:对阿什克罗夫特草案所主张的法院一次性授权令,众议院司法委法案修改为:对恐怖案件,法官可发布对嫌疑人的全部财产皆适用的授权令;对阿什克罗夫特草案所主张的跟踪窃听嫌疑人的电话的权力,众议院司法委法案修改为:只有法院发现嫌疑人为逃避侦察而使用多部电话时,才准许执法人员进行跟踪窃听。众议院司法委员会以36比0票一致通过其反恐怖法案。这说明该委员会的全体共和党人都不愿接受共和党政府的反恐怖法案。众议院多数党领袖阿梅(Richard K. Arme y)支持司法委员会。

布什政府对众议院司法委法案极为不满。司法部及其联邦调查局等部门一再警告说会出现新的恐怖袭击,炭疽热事件随后出现。身为众议院共和党最高领袖的众议院议长哈斯特尔特(J. Dennis Hastert)认为现在的首要问题是立即赋予政府必要的反恐权力。他说服司法委员会主席森森布伦纳(F. James Sensenbrenner Jr.)改弦更张,拟订了一项接近政府要求的反恐法案。最后,国会共和党与民主党所通过的2001年反恐怖法大体上满足了政府的要求,但在众议院共和党的坚持下,该法对政府的反恐权力还是施加了下述限制:允许政府秘密搜查,但事后得通知被搜查人;允许政府监视电子通信,但需尽量减少监视电子通信的内容;将恐怖行动、电子舞弊列为犯罪,使政府可据此要求法院授权窃听,但此项权力于2005年失效;允许政府跟踪窃听,但此项权力于2005年失效;允许政府根据法院的一次性授权而在全国范围内调查恐怖分子的活动,但必须由有管辖权的法院发布授权令,且此项权力于2005年失效;允许政府借助搜查令截取录音电话,借助传票调查嫌疑人的信用卡资料,但此两项权力于2005年失效;允许政府调查人员为反情报活动或为对外情报工作的需要而与政府官员分享秘密大陪审团资料或窃听所获材料,但政府官员若擅自泄露窃听所获材料将被提起民事诉讼,政府还应对之处以行政处分。此项权力于2005年失效;允许司法部长对其认定系危害美国国家安全的外国人采取拘押措施,但拘押期不得超过七日,七日后政府必须对被拘押者提出起诉,或予以遣返。若无法遣返而只能继续拘押者,司法部长须每六个月证明一次被拘押者仍危害美国国

家安全 ;等等。 总体看来 ,众议院共和党在制定反恐怖法方面虽然最终同意赋予政府所要求的多项反恐权力 ,但在它的坚持下 ,该法对这些权力施加了不少限制 ,并且规定了失效期。这是众议院共和党在平衡政府急迫的反恐权力需求与坚决维护公民自由方面所作出的重要贡献。

2002 年组建国土安全部法。这是继 2001 年反恐怖法之后第 107 届国会与布什总统制定的又一项引起极大争议的反恐法律。“9·11”恐怖袭击不仅对美国的外交和安全战略提出了挑战 ,同时也对美国联邦政府的组织结构提出了挑战。负有反恐怖职责的联邦行政机构多达 22 个 ,又隶属司法部、国务院、国防部等多个内阁部 ,相互难以协调。2001 年 10 月 ,总统以行政命令设立国土安全办公室。但是 ,国土安全办公室并无足够的权力来协调整个联邦政府的反恐工作。国会参议院民主党最先提出了立即增设内阁级国土安全部以统一负责国内安全工作的主张 ;众议院部分共和党人响应之。然而 ,布什总统迟迟不接受这个建议 ,一再坚持说 ,由总统办公厅的一个局就足以协调反恐工作。不愿拖延的民主党参议员利伯曼 (Joseph I. Lieberman) 和共和党众议员索恩伯里 (William M. Thornberry) 于 2002 年 5 月 2 日分别向参议院提出参议院法案 2452 号、向众议院提出众议院法案 4660 号 ,主张合并联邦多家承担反恐职责的机构 ,组建内阁级国土安全部 ,并要求将布什总统任命的白宫国土安全办公室主任改为经参议院同意后由总统任命。陷于被动的布什总统不得不采纳利伯曼法案和索恩伯里法案的主张 ,于 2002 年 6 月 18 日向国会提交设立国土安全部的立法建议即布什方案。到此 ,设立国土安全部才成为民主、共和两党的共识。设立国土安全部是美国联邦政府第二次世界大战以后最大的改组计划。而共和党内 ,最先提出这个计划的不是共和党人的最高领袖布什总统 ,而是断然响应民主党提议的共和党众议员索恩伯里。不过 ,布什方案比参议院法案 2452 号和众议院法案 4660 号的气魄要大得多。这两个法案只强调要合并有关机构 ,而布什方案所拟建立的国土安全部将是仅次于国防部的第二大部。它将合并 22 个单位 ,人员达 17 万 ,预算为 375 亿。除了满足国会提出的设立内阁级国土安全部、国土安全部长对国会负有说明责任、将若干联邦单位划归

国土安全部之外,还规定要赋予该部在人事、工资等方面“极大的灵活性”。

但是,布什方案有可能严重威胁美国公民的隐私。按照布什方案,“将在美国生活中创建一个史无前例的事物,即一个大权在握的国内安全机构,其眼睛将盯着国内。”许多宪法专家说,一旦国土安全部正式成立,必定丧失许多个人自由。乔治·华盛顿大学的法学教授特利(Jonathan Turley)说,“我们正在扬帆驶向航海图上未曾标示的一片海域……我的确感到害怕。”对布什计划反对最激烈的是自由民权论者。美国自由民权协会的立法顾问埃德加(Timothy Edgar)说,布什方案将“戏剧性地扩大”政府可以保密的情报的范围。⁵ 布什方案又牵涉联邦政府雇员的工会权利。布什方案要求赋予国土安全部长在决定对其17万雇员的聘用与辞退、工资级别和考察等方面极大的灵活性权力,称必须这样才能使国土安全部享有一支精干的反恐队伍。工会方面反对赋予国土安全部长这种灵活性的权力,称该权力将武断地剥夺该部雇员的工会权利。布什方案还牵涉如何平衡国会与总统的权力。政府方面称,国土安全部长必须有权不经国会同意而废立项目、变卖资产、改变经费的用途,才能灵活应对反恐工作的千变万化。民主党议员和部分共和党议员认为这个主张将破坏分权制。

从共和党内来看,如何修正布什方案,既使新设立的国土安全部有足够的处理能力处理反恐工作,又尽量摆平布什方案中引起争议的那些问题,就是国会共和党的任务了。最后,众议院特设委员会决定对国土安全部长的人事权作如下规定:国土安全部的一般雇员享有集体谈判权,但是国土安全部长有权辞退参与国家安全的雇员。这项修正案较好地平衡了国土安全部普通雇员的工会权利与国土安全部长对直接参与国家安全工作的国土安全部雇员的严格管理权的关系。关于改变经费的用途,布什方案主张国土安全部长有权在提前15日通知国会后,在该部所属各部门之间改变国会拨给该部经费总额的5%的用途。众议院拨款委员会主席、共和党人杨(C. W. Bill

CQ Weekly, June 8, 2002, p.1498.

CQ Weekly, June 22, 2002, p.1642.

CQ Weekly, June 22, 2002, p.1642.

5 CQ Weekly, June 22, 2002, p.1643.

CQ Weekly, July 20, 2002, p.1929.

Young)指出,照这个要求,国土安全部长不经国会授权就可改变20亿以上美元的用途。这显然损害了国会借其拨款权而决定国土安全全部工作的权力。众议院特设委员会最后在法案中规定:国土安全部长经提前15日通知国会,可在2年内改变国会拨给该部经费总额2%的用途。这个规定较好地平衡了国会对国土安全全部经费的控制权与该部工作灵活应变的需要之间的关系。居于少数党地位的参议院共和党的一些成员也对布什方案提出了意见。例如,他们认为布什方案在人事权问题上走得太远,不必要地激怒了工会。

设立反恐机构。决定增设联邦行政机构的权力归国会和总统分享。反对恐怖活动既然已经成为联邦政府的一项全局性和长期性职责,就势必要设立专职机构。布什总统最初以行政命令方式设立了白宫反恐办公室。他认为此举足以应对反恐工作,并希望借此将反恐置于总统直接控制之下。但是,国会民主党和共和党人很快指出:用行政命令设立的反恐办公室缺乏对人事和经费的决定权,不可能统一领导反恐工作。所以,国会共和党与民主党联合提出法案,主张设立内阁级国土安全部,同时规定白宫反恐办公室主任的任命需经参议院同意。从宪法上说,这个主张的实质是要国土安全部长和反恐办公室主任不仅听命于总统,还直接服从国会控制。众议院共和党能提出这个主张,表明它能将国会的宪法利益置于本党利益之上。所以,在设立反恐机构的问题上,共和党人总统和国会共和党都行使了提议权,并共同行使了决策权,但结果是布什总统接受国会共和党的主张。

发布反恐行政命令。依据宪法,发布行政命令的权力属于总统。第107届国会任内,共和党内理所当然地是由其出任总统的布什行使反恐行政命令发布权。上述设立白宫反恐办公室的行政命令即是一例。另外一个最显要的例子是布什总统于2001年11月13日发布对外国恐怖分子采用军事法庭审判的行政命令。按照该行政命令,美国将设立军事法庭审理外籍恐怖嫌疑分子,审判采用秘密程序,经出庭军事法官2/3赞成即可判处死刑(普通法院判处死刑需经陪审团一致赞成);军事法庭可以采信普通法庭不得采信的证据;对军事法庭的判决的复审权归总统和国防部长,或者说普

通法院不得复审军事法庭的判决。这显然是一种极端措施。公众对这道行政命令有的坚决反对,有的说这是必要的反恐战争措施。国会两院两党议员们则有的支持有的质疑。民主党议员对如此极端的行政命令发表了最为尖锐的批评;共和党议员中的多数支持总统的行政命令,但也有议员并不赞成。共和党参议员斯佩克特(Arlen Specter)在2001年11月28日的《纽约时报》上批评总统撇开国会的作法:“就算是在战争期间,国会和法院仍然承担着关键的职责去维护国家安全与公民权利之间的适当平衡。”一些共和党众议员甚至与若干民主党众议员于11月27日联名动议国会不给军事法庭任何经费,以制止这道行政命令。不过,国会尚未阻止布什总统的这道行政命令。它需要观察:反恐战争的局势是否的确需要如此极端的行政措施。

2. 众议院共和党与参议院共和党各自行使的权力。

第107届国会任内,共和党是最大多数党(因为它既获得行政权,又掌握半部立法权),但是两院的两个共和党所处的地位却有差别。众议院共和党是多数党(握有该院435席中的221席)⁵,掌握该院的立法权;参议院共和党原本与民主党以50席对50席,再加上副总统兼参议院议长切尼(Richard B. Cheney)压阵,可算做多数党。但是2001年5月,共和党参议员杰佛兹(James M. Jeffords)宣布退出共和党并挂靠民主党党团,共和党随即变成少数党,在参议院只有批评权和反对权,而不再享有立法权。所以行使执政权的国会共和党其实只是众议院共和党。

在应对“9·11”恐怖袭击而行使执政权的过程中,众议院共和党总体上自觉维护本党总统。但是,一些共和党众议员在众议院的委员会审议阶段和全院大会辩论阶段其实是反对布什总统的反恐政策的。众议院交通委员会主席董永带领该委员会反对按总统的意思起草的国土安全部法案,因为该法案要将海岸警卫队划归国土安全部,从而使众议院交通委员会失去对

<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/11/20011113-27.html>; CQ Weekly, Nov.24,2001,p.2785.

CQ Weekly, Dec.1,2001,p.2823.

CQ Weekly, Dec.1,2001,p.2821.

5 http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=107_congressional_directory&docid=cdir_txt-79.pdf

海岸警卫队的监督权,而董永一旦失去这份监督权,就难以为他的选区谋利益。这种为了维护选区进而维护自己的议席而反对政府政策在众议员中间是惯常之事。共和党众议员巴尔则代表了出于政治信念而反对总统的反恐政策的另外一种反对派。2001年10月12日,巴尔在众议院全院大会就反恐怖法案举行的辩论中阐明他与政府的反恐指导思想的基本分歧:“不要误以为我们的自由导致了‘9·11’袭击,因此就急急忙忙减少我们的自由。”

如果说众议院共和党借拟订部分反恐法案并领导众议院审议、修正和通过若干反恐法案,对部分反恐行政命令的正确性表示疑问而行使了执政权,那么,参议院共和党则只能借对多数党即民主党行使批评权和反对权,而策应本党总统和众议院共和党。总的看,共和党参议员们维护本党总统的团结程度比共和党众议员们的还要高。前者中没有人像共和党众议员巴尔那样否认布什总统反恐战略的理论支点,即恐怖组织袭击美国的原因是他们仇恨美国的民主自由制度。曾经批评布什总统的共和党参议员斯佩克特只是从程序上指责政府在宣布反恐行政措施之前没有给国会打招呼,但并未从内容上反对这些措施。参议院少数党领袖罗特几乎是无条件地支持布什总统的全部反恐计划和政策。

两院的两个共和党之间相互独立,各自自主地行使自己的权力。众议院共和党并不能因其为多数党而领导参议院多数党。第107届国会任内,罗特、哈斯特尔特及其高级助手时常碰头协商制定共和党的议程和政策。但在政策上,双方有时为共和党的大局而殊途同归,有时又出于各自的利益或考虑而相左。

3. 众议院共和党内领袖、委员会主席、普通议员三方各自行使的权力。

众议院共和党内部,大体上划分成三部分:领袖(包括众议院议长、多数党领袖、多数党督导长等)、各委员会主席、普通众议员。这三方在多数党的反恐决策过程中所起的作用出现了两种情况:第一,对绝大多数共和党众议员显然具有共识的法案,三方采用正常程序(小组委员会、委员会、全院大会)参与决策。这种情况下,绝大多数共和党众议员的意见顺畅而自然地形成众议院多数党的意志,领袖则顺乎众意。2001年授权使用武力两院联合决议是很好的例子。在这个案例中,绝大多数共和党众议员都认为使用武

力决议既要赋予总统必要的反恐权力,但又不能开一张任他填写的权力支票。由此形成了众议院多数党对使用武力决议的基本主张。第二,党内意见分歧,采用特别程序决策。在这种情况下,领袖的意见占上风,其组织引导作用特别明显。2001年反恐怖法和2002年组建国土安全部法是两个案例。众议院在制定反恐怖法的过程中,先还是采用正常程序,由司法委员会审议反恐怖法案。该委员会的共和党人在他们审议通过的反恐怖法案中多方修正了布什总统的要求,招致后者坚决反对。于是,议长哈斯特尔特与该委员会主席和白宫代表秘密商讨,重新拟订一项合总统口味的反恐怖法案,并把该法案提交全院大会审议通过,而司法委员会审议通过的反恐怖法案则被议长废弃。布什总统的组建国土安全部方案在众议院遭到众多委员会的批评。于是,议长哈斯特尔特决定,设立由两党9名领导人组成的特别委员会,统一审议国土安全部法案,各常设委员会只能向该特别委员会报告其对国土安全部法案的意见。在这两个采用特别程序的案例中,哈斯特尔特议长(向布什总统的政策靠拢)的主张最终都支配了立法结果。作为平衡,多数党的委员会主席们和普通众议员的若干要求也写进了法律。

其次,从民主党方面看:

1. 参议院民主党与众议院民主党各自行使的权力。

这两个民主党所行使的权力在宪法上具有不同的性质。参议院民主党是多数党,所以,它所行使的是执政权,包括拟订反恐法案,领导参议院审议、修正并通过它所主张或赞成的反恐法案,质问布什政府的反恐政策,让参议院推迟对某些反恐法案的最后审议和表决,必要时否决共和党政府所需要的反恐法案。而众议院民主党是少数党(占有该院435席中的212席),只能对共和党的反恐法案提出批评,提出修正案并投反对票。两院的两个民主党之间的关系与两院的两个共和党之间的关系完全相同,即各自独立决策。

2. 参议院民主党内领袖、委员会主席、普通议员三方各自行使的权力。

参议员杰佛兹退出共和党后,民主党以51席对共和党的49席而转变为参议院多数党,参议院民主党领袖达施勒成为参议院多数党领袖。苦于

二席之差,达施勒平时对本党参议员尽量谦和,支持担任各委员会主席的民主党参议员们和普通参议员们充分行使各自的权利(提出法案、提出修正案、自由投票),并全力满足他们的要求。但必要时又要求本党全体参议员放弃个人意见,支持他的统一部署。在应对“9·11”的过程中,达施勒领导方式的这两个特征一一显现。在制定2002年组建国土安全部法方面,达施勒不像众议院多数党那样由领袖直接担任对法案的委员会阶段的审议,从而事实上剥夺了有关委员会对法案的审议权,而是支持政府事务委员会负责对法案的委员会阶段审议,支持该委员会主席利伯曼专门负责该法案。有了达施勒的支持,利伯曼及其委员会才能充分听取本党各位参议员和共和党方面对该法案的意见,并形成一个比较接近布什方案但又不失民主党色彩的法案文本。但在制定2001年反恐怖法时,达施勒认为,作为参议院多数党,面对严峻的反恐局势,民主党应尽快组织参议院通过布什政府拟订的反恐怖法案,以免选民和公众认为民主党不顾国民安危。为此,他要求全体民主党参议员在全院大会审议该法案时不要提有损该法案的修正案,要投赞成票。他还专门找反对该法案的民主党参议员费恩戈德(Russell D. Feingold)谈话。结果,除费恩戈尔德一人外,其他48名民主党参议员都接受达施勒的号召,参议院以98比1票通过了2001年反恐怖法案。可见,虽然参议院崇尚参议员人人平等独立,但第107届国会的民主党参议员们在维护本党形象的紧要关头还是服从领袖的统一部署。

3. 两院民主党中的反对派。

本文把对体现本党政府政策的法案投反对票,或对本党国会领袖号召党内议员赞成的法案投反对票的议员称为“反对派”。在对国会两院就反恐法案举行的表决中,两院的共和党议员没有一人投反对票,但两院民主党议员中却有人毅然投了反对票。民主党众议员李(Barbara Lee)在2001年9月14日众议院对授权总统使用武力反击恐怖主义的两院联合决议的表决中投了反对票。这是两院对该决议案的表决中的唯一反对票。同年10月25日,在参议院对反恐怖法案的表决中,民主党参议员费恩戈尔德投了该院唯一的反对票。费恩戈尔德在参议院就爱国法案的辩论中宣布其反对该法案的理由:“保护我们的自由乃是我们现在投身于这场反恐怖新战争的主要原因之一。如果我们牺牲美国人民的自由,那么,不用开一枪,我们就已

经输掉了这场战争……”

李和费恩戈尔德的反对派行为在宪法上是很有意义的。其一,它表明,即使在人人瞩目的反恐问题上,民主党议员中仍然有人敢于顶住超常压力,行使对政府政策的反对权。除了李和费恩戈尔德外,两党不少议员对政府的反恐政策提出了各种各样的批评。但是到最终表决之际,他们都投了赞成票;只有李和费恩戈尔德分别对授权使用武力决议案和反恐怖法案投了反对票。这两位典型的反对派议员极好地印证了美国政治学界关于美国国会议员的独立性的共识:“国会议员们的确像宪法所规定的那样,是自由代理,完全自己负责作出公共决策,而不论政党领袖、游说人员,甚至美国总统如何呼吁。”其二,它表明,当国会两院两党领袖与政府站在一边后,反对政府政策的重任就落在普通议员肩上。其三,反对派诚然受到巨大压力,但是却没有因为投票反对政府的政策而遭到政府打击,或受党纪处分。而在英国议会平民院,保守党和工党对如此反对本党政策的议员,十之八九要将其开除出党团。其四,反对派的行为是维护宪法规定的分权制衡原则和公民权利所必需的。授权使用武力决议案显然有其必要的一面,但并非无懈可击。李反对的是它的某些错误之处(即迷信武力等)。反恐怖法案的确会显著增强联邦执法力量,但它对公民权利的威胁同样不可忽视。费恩戈尔德反对用损害公民权利的方式来反恐。如果535位国会议员中没有一人出来反对授权使用武力决议案、100名参议员中没有一名出来反对反恐怖法案,那岂不表明整个国会或整个参议院与政府同样片面?而那样的国会或那样的参议院如何能履行宪法赋予其制衡政府的职责?其实,虽然公众大多支持这两个法案,但指出其片面性并予以反对的也有人在。李和费恩戈尔德由于所投的反对票而分别获得和平组织和自由派的喝彩。如果没有他们的反对派行为,国会如何表达少数派的声音?

(二) 两个政党各自行使的执政权

第107届国会任内,共和党行使全部行政权和半部立法权(即控制众议院的立法权),而民主党所能行使的执政权只是半部立法权(即参议院的立

CQ Weekly, January 5, 2002, p.57.

Roger H. Davidson and Walter J. Oleszek, Congress And Its Members (CQ Press, 2002), p 264.

法权)。

同一法案必须经国会两院通过,才可能成为法律;两院对法案都有平等的否决权。所以,任何一院享有的都只是半部立法权。第107届国会任内,这半部立法权是民主党仅有的执政权。参议院民主党的难题在于:公众等待着总统和国会迅速打退恐怖活动;共和党总统因其接连出台反恐措施而民望雀升;众议院多数党明确表示要为总统保驾护航;参议院共和党也会运用它的49席与多数党交锋,以迫使多数党与总统妥协。所以,参议院民主党轻易不可与三面围攻的共和党决战。但是,它的反恐政策又总得有自己的特色,否则在政治上也难得分。于是,达施勒领导参议院多数党在反恐问题上采取如下战略:总体上与共和党总统合作,相机拿出民主党的对策。他带领参议院赶在众议院之前通过授权总统使用武力反击“9·11”恐怖分子的两院联合决议,以表明民主党是对国家安危负责的执政党。在制定2001年反恐怖法方面,民主党领导的参议院甚至比共和党领导的众议院还积极靠拢共和党政府的政策,充分体现两党一致精神。但是,参议院民主党在制定2001年应急补充拨款法时小试锋芒。它不顾布什总统的否决威胁,坚持多拨83亿美元用于国内安全。

在制定2002年国土安全部组建法的问题上,参议院民主党显示出“以我为主”。它既顽强反对共和党方案的某些内容,又抵制共和党政府对制定该法所提出的进度表。参议院的国土安全部组建法案虽然大体上接近布什方案,但提出了民主党的主张:第一,反对布什方案让国土安全部长任意决定其雇员的聘用与待遇,保护国土安全部雇员的权利,提出联邦航空管理局不得违背对联邦文官的保护制度。第二,赋予海岸警卫队以保卫国内安全的职责。布什方案忽视了这一点。第三,提出国土安全部要与国防部密切合作,由军人培训第一应急人员。第四,反对布什方案允许国土安全部不受联邦信息自由法等法律所建立的公众知情权限制的主张,不许国土安全部高于法律。第五,反恐办公室主任的任命需经参议院同意。布什总统曾欲在2002年9月11日签署国土安全部组建法,这当然是想借此帮助共和党赢得11月5日举行的中期选举,且不给参议院民主党时间慢慢修改他的方案。参议院民主党针锋相对。10月15日,白宫与参议院民主党和两党若

干名议员举行的耗时七个星期的关于国土安全部法案的谈判无果而终。由此,参议院在中期选举日以前表决该法案的希望破灭。如何处理国土安全部雇员的工会权利成为参议院民主党与共和党政府在该法案上斗争的焦点。参议院多数党领袖达施勒说:“他们(指政府——作者注)起草的这个法案存心利用国内安全问题来推行早已准备好的、成见极深的政纲。那是套极其保守的、反工人的和明显反工会的政纲。”民主党坚守参议院,拖住国土安全部法案达两个月之久。

共和党政府最终打破僵局,靠的是四条。其一,参议院民主党原本就无意阻止该法案,而只是要拖延它最终通过的时间,并在拖延之中尽力修改政府方案。其二,共和党借来了中期选举胜利的东风。此次竞选过程中,共和党候选人大都向选民保证支持立即通过国土安全部法案,而民主党候选人却没有如此坚决。所以,选举结果可以看作多数选民肯定了共和党组建国土安全部的方案。11月13日,众议院率先回应选民,以299比121票,通过修正后的国土安全部法案。87名民主党人加入共和党阵营。布什总统不失时机,催促参议院。参议院民主党显然不宜再对抗选民。其三,共和党采用了正确策略。布什总统和参议院共和党在与参议院民主党领导谈判失败后,改而全力拉拢民主党在国土安全部雇员权利问题上影响很大的两名中间派参议员布鲁(John Breaux)和纳尔逊(Ben Nelson),同时争取本党颇具名声的中间派参议员查菲(Lincoln Chafee)的支持。这三位中间派参议员勉强同意稍加修改的关于雇员权利问题的白宫方案后,参议院民主党对白宫方案的抵抗瓦解。其四,政府作出让步。与布什原来的计划相比,政府雇员工会在处理工作规则争执方面可以发挥更大的作用,对暂停适用集体谈判也规定了限制。如果修改工作规则,将提前30天通知工会。如果政府与工会不能达成协议,国土安全部须书面向国会解释分歧所在,国会可利用这个机会提出意见。另外,规定了30天调停期。但是最后,“国土安全部可以照它的意见修改规则。该部在暂停适用集体谈判权之前需提供书面说明,暂停期将限制在4年以内,以便下一届政府审查之。”美国政府雇员联

CQ Weekly, 电子版, Oct. 19, 2002, p. 2650.

The Washington Post, November 14, 2002, p. A1.

The Washington Post, November 13, 2002, p. A7.

合会主席哈内芝(Bobby L. Harnage)抨击白宫方案“与改善安全根本不相干。它要干的不过是剥夺联邦员工在单位的自我保护权。”但是,上述三位中间派参议员认为:“这个法案迟早会通过,而现在的这个方案是我们能得到的最佳方案。”11月19日,参议院终于以90比9票通过国土安全部法案。

在制定2002年组建国土安全部法方面,乍看起来是共和党政府大胜参议院民主党。然而仔细分析,参议院民主党其实功不可没。首先,参议院民主党率先提出组建国土安全部课题,并首先拿出方案,迫使共和党政府采纳其创议。其次,参议院民主党出面维护国土安全部雇员的工会权利。当然,与国内安全的大局相比,国土安全部雇员的权利只能位居第二。但是如果照共和党政府的方案那样漠视他们的权利,至少对这17万雇员是不公正的。而且,此例一开,共和党日后更会如布什所称,动辄以国内安全为由“而不必服从厚厚的规则全书”。那样一来,遭殃的就不仅仅是国土安全部的雇员了。所以,参议院民主党迫使共和党政府在国土安全部雇员权利上作出让步,其更大的意义在于棒喝共和党政府,并警醒公众监督共和党政府侵犯公民权利的行为。第三,参议院民主党还迫使共和党政府修改其组建国土安全部的另外若干重要政策。

从应对“9·11”的过程看,美国两个政党相互之间完全平等。它们彼此只能协商,任何一方都不能号令、领导或强迫另一方。它们各自都获得了一定的宪法权力或执政权。共同的国家利益迫使它们运用各自的执政权相互合作,以打击恐怖主义。但是,两年一度的选举又使它们永远相互竞争,以保住现有的执政权,并扩大之。两个政党的相互竞争(既有良性竞争,即竞相拿出更好的反恐政策和揭露对方的错误,也有恶性竞争,即指鹿为马地攻击对方)同样贯穿于应对“9·11”的全过程。

三 美国政党的执政方式与民主、法治的关系

共和党与民主党应对“9·11”的过程充分展现了长期以来美国政党的

The Washington Post, November 13 2002, p. A7.

The Washington Post, November 13 2002, p. A7.

The Washington Post, November 13 2002, p. A7.

执政方式。从积极的角度看,美国政党的执政方式顺应和体现了民主、法治的宪政准则。

(一) 民主方面

首先,按照少数服从多数的原则具体决定执政权的归属。民主政治要求少数服从多数。而在执政权的归属上,它进一步要求由多数选票决定执政权归谁。美国宪法不但将立法权和行政权的归属分成两个选举课题,交选民分开决定,还进一步将立法权分成两半,交选民分开决定。这也就是将执政权分为三个等份。这种两次三分的选举制度赋予选民多种选举权利、多轮选择机会和多个挑选对象,在一种选举中成为少数派的选民还有机会在另一种选举中成为多数派。由此而决定的执政权的归属更为准确和细致地体现选民的决定。其原理如同顾客既可以选择他喜欢的上衣,也可以选择他喜欢的裤子,还可选择他喜欢的鞋子,而不像捆绑销售的情况下,顾客只能选上衣,裤子和鞋子则皆由商家指定。

其次,细化执政党的责任。民主政治强调责任。它要求多数党(也要求反对党或少数党)对选民负责。这里的基本原则是谁获得了选民赋予的何种权力(执政权或反对权),谁就要就权力的行使过程和结果向选民负责。美国宪法把执政权分为三部分,这就要求每获得一部分执政权的政党都向自己的选民负责。三部分执政权的内容各不相同:行使行政权的执政权显然不同于行使立法权的执政权;行使众议院的立法权的执政权与行使参议院的立法权的执政权也有区别。赋予三部分执政权的选民相互在地区和人数上大不一样。所以,各个政党必须为其获得的执政权向各自的选民负责。

第三,多数党与少数党相互之间的平等关系有利于它们向各自的选民负责。按照美国方式,不仅同为执政党的共和党与民主党相互平等,就连本是一个政党的共和党或民主党,它获得三部分或两部分执政权的党组织之间也相互平等。实质上,美国多数党与少数党之间的平等所反映的是美国宪法的三种选民之间的平等理念,即选举总统的全国选民、选举参议员的全州选民和选举众议员的国会选区的选民之间相互平等。联邦权力的行使要兼顾三种选民的利益;在三种选民的利益相互矛盾时,只能平等辩论、相互妥协,最后少数服从多数,而不能一概要求这种选民服从那种选民。显然,如果多数党与少数党之间不能平等,那么三种选民相互平等的宪法理念就无法实现,三种选民的利益就难以充分体现在联邦权力的行使之中。

第四,多数党内议员相互平等本身是民主的体现,同时它又是维护不同选民的平等所必需。自从近代政党出现以来,党组织与本党议员之间的关系成为代议制民主面临的新问题。欧洲国家倾向于强调党内议员服从党组织(一般是指议会内党组织,即议会党团,但有的甚至主张服从议会外党的中央组织或选区组织),并诉诸党纪迫使党内议员服从党组织的决定,不过另一方面,它们也适当承认党内议员可以在良心等个别问题上自主决策。美国两大党内的基调是承认并尊重议员有独立决策权。两大党一旦面临重大法案需要全党议员一致行动时,由领袖出面与持不同意见的本党议员商谈,请求其支持本党决定,或相互交易,但没有党纪可用。应该说,美国两党党内议员关系有利于自愿地形成党内多数决定,同时又尊重少数。所以,这种关系本身就是民主的体现。此外,党内议员相互平等又是维护不同选民的平等所必需的。美国选举国会议员的选民分为众议员选民和参议员选民这两种;他们又再分为选举每一个众议员或参议员的选民。两种选民之间固然平等,各个选区的选民之间同样平等。这不但体现于选举权上,还体现于他们各自选举的议员的权利上。宪法和两院的议事规则都承认议员之间权利平等,但是,如果两院的政党内部要求本党议员必须服从党的决定,那么议员之间的平等权利就势必虚化。

(二)法治方面

法治的最高境界是宪法统治。对于国家权力,宪法统治要求用宪法规定、宪法原则、宪法精神和宪法目标来规范国家机关行使权力的行为和过程。执政党已经获得执政权,并与国家机关融为一体,所以它们行使国家权力的行为和过程就必须处于宪法支配之下。美国宪法尚未直接规定政党制度,但是美国政党制度却非常彻底地体现了宪法原则和宪法精神,其执政方式完全服从宪法。分权,此乃美国宪法的基本原则,美国两党完全奉行分权原则。宪法将国家权力划分为立法权、行政权和司法权,政党制度则形成三个执政权,即两个行使立法权的权利和一个行使行政权的权利(行使司法权的问题特殊,本文不论)。即使三个执政权归一个政党获得,该党依然奉行分权原则,该党掌握三个执政权的三个组织之间相互独立,互不隶属。三个组织可以相互要求合作,但是否合作、如何合作,完全由每个组织自己决定。本文所考察的众议院共和党(多数党)与总统即使在空前重大的反恐怖问题上也是既有合作,又各行其是。所以,这是以党内分权而实现国家机关之间

的分权。三个执政权一旦归两个政党分享,分权就更不在话下,此时是以党际分权实现国家机关之间的分权,或以党际分权加党内分权实现总统、众议院、参议院三方的分权。制衡,是美国宪法的基本精神,美国两党在党内和党际一概实行制衡。应对“9·11”的过程充分表现了众议院多数党与总统在制定反恐怖法和对总统2001年11月13日行政命令等问题上的党内相互制衡,以及参议院民主党与总统在制定国土安全全部组建法等问题上的党际制衡。

共和党与民主党应对“9·11”的过程还从另一个角度说明了美国政党的执政方式具有法治特征。法治要求政党必须按照法律规定的程序和方式行使执政权。在执政程序上,共和党是在分别赢得总统选举、众议员选举后获得执政权,而民主党在一名共和党参议员退出共和党并挂靠民主党后,靠它赢得的51议席转变为参议院多数党,所以还是靠赢得选举而获得执政权。两党都是按照宪法、有关选举的法律所规定的选举程序成为执政党。此其一。两党都依照宪法和普通法律赋予国会、总统的职权和宪法、普通法律和两院议事规则所规定的程序行使各自的执政权。此其二。在执政方式上,两党都是由各自赢得选举的党员代表党行使执政权,党的联邦、州和地方组织则不负责行使执政权的工作。赢得总统职位的共和党人布什以总统身份领导共和党,并独立行使总统职权。众议院共和党和参议院民主党分别以众议院多数党、参议院多数党的身份行使各自的执政权。这种执政方式实质上是将两政党内真正行使执政权的那部分党员及其组织转化为国家机关,而作为国家机关,他们理所当然地行使宪法和普通法律赋予的权力,同时他们行使权力的行为和过程又直接受宪法和普通法律约束。

宪法规定的民主制度需要有与之相适应的党内和党际的民主制度,才可能实现。同样,宪法规定的分权制衡制度需要有与之相适应的党内和党际分权制衡制度,才可能实在地支配立法机关与行政机关的关系。从本文所分析的应对“9·11”的过程看,美国两党的执政方式体现了宪法所规定的民主、分权和制衡制度,这是它长期实行而不易改变的基本原因。反过来,长期以来美国宪法关于国家权力的规定得以付诸实施,要归功于两党所奉行的民主、分权和制衡的执政方式。

蒋劲松:中国社会科学院政治学研究所副研究员

美国法律史研究中 有关私人产权的几个问题

韩 铁

[内容提要] 美国法律对私人产权的保护,并不等于私有财产神圣不可侵犯。美国法律史研究表明,这个国家的法律不是只保护既得权利,而是更倾向于保护动态产权;它不是只保护私人产权,而是对公共权利也相当重视;它不是只保护现有产权,而是在创造新产权上也敢于进行尝试。为了经济增长和社会发展,美国法律并不畏惧必要时限制私人产权。正是由于在私人产权和社会经济的长远利益之间保持了一定的平衡,美国经济的发展才走出了一条相当成功但不是没有问题的道路。

关键词 美国法律/法律史/私人产权

马克思主义政治经济学认为,资本主义经济是以生产资料的私人所有制为基础,“私有财产神圣不可侵犯”是资本主义国家法律的核心内容。对此,美国新右翼人士恐怕不会有什么异议。当然,他们和马克思主义者不同的地方是把私人产权视为资本主义社会的优势所在。在新右翼看来,以公有制和计划经济为基础的苏联和东欧社会主义国家的瓦解,进一步证明了私人产权在人类文明史上的重要性。他们担心的倒是,新政和第二次世界大战以后自由主义的社会经济改革似乎违背了美国的历史传统,未能使

产权得到应有的实质性保护。因此,1970年代中期以来私人产权运动在美国的兴起对他们来说是理所当然,而最高法院从1987年开始在土地使用问题上一系列所谓回归宪法传统的判决乃是人间正道。作为美国新右翼在法学界的代言人之一,圣迭戈大学法学院教授伯纳德·H·塞根在2001年出版了新著《产权:从大宪章到宪法第十四条修正案》,全面阐述了他对美国法律保护私人产权这一历史传统的看法。在对LEXIS和WESTLAW两大法律数据库所提供的1790年至1870年美国33个州有关“征用”、“正当赔偿”和“公用”的案例,以及最高法院的有关判决进行检索研究之后,塞根认为:美国法官们在具体问题上可能意见不一,但实际上都向财产所有人保证,他们的产权会受到保护,不得没收或受到不合理管制。于是,他在该书的结论中写道:“联邦和州法院直到1870年代初在保护产权上近乎完全的一致性,确实不同寻常。我们的开国先辈和紧随其后的子孙们的司法系统值得我们密切关注,因为它突出了产权对于我们自治制度的重要性。我们之所以会无比富有和保持了我们的自由,主要就是由于我们祖先和他们的英国先人有这种深谋远虑。”

对于美国来说,法律保护私人产权应该说是天经地义。这也是美国两百多年来基本上能长治久安的一个重要原因。不过,值得注意的是,保护私人产权并不等于“私有财产神圣不可侵犯”,私人产权在美国从来就不具有绝对性,18世纪英国法官威廉·布莱克斯通所说的“那种独一无二和专制性的支配权”(that sole and despotic dominion)在定义产权上只是神话。因此,美国乔治城大学法律中心的J·彼得·伯恩教授在他1996年发表的文章中甚至提出了“产权不是宪法权利”的观点。⁵ 本文不拟对产权理论和产权的法律定位进行探讨,只想以历史事实说明产权问题并不像新右翼人

James W. Ely, Jr., *The Guardian of Every Other Rights: A Constitutional History of Property Rights* (New York: Oxford University Press, 1998), p.134.

Bernard H. Siegan, *Property Rights: From Magna Carta to the Fourteenth Amendment* (New Brunswick, N. J.: Transaction Publishers, 2001), pp.123 - 126, 286 - 287.

A. W. B. Simpson, "Land Ownership and Economic Freedom," in Harry N. Scheiber, ed., *The State and Freedom of Contract* (Stanford, California: Stanford University Press, 1998), p.17.

5 J. Pepter Byrne, "What We Talk about When We Talk about Property Rights: A Response to Carol Rose's Property as the Keystone Right?" *Notre Dame Law Review*, Vol. 71, 1996, p 1049.

士所说的那样简单。过去半个世纪的美国法律史研究告诉我们,美国法律虽然保护私人产权,但三个方面特别值得注意和研究:(1)它不是只保护既得权利,而是更倾向于保护动态产权;(2)它不是只保护私人产权,而是对公共权利的保护也相当重视;(3)它不是只保护现有产权,而是在创造新产权上也敢于进行尝试。显然,美国法律在这些方面的发展不仅比新右翼的产权观丰富复杂得多,也超出了我们过去对资本主义国家私人产权的理解。笔者希望,美国法律史的有关研究能帮助我们缩小这种认识上的差距。

—

美国法律对产权作为一种“既得权利”的保护是众所周知的事实。20世纪初,美国宪法史权威学者爱德华·S·科文曾称“既得权利”是“美国宪法的基本原则”。这个原则就是要保护既得权利不受政府侵犯。有学者认为它来自约翰·洛克的自然权利说和1215年的英国大宪章,也有学者把它看作是市民共和主义在苏格兰启蒙思想影响下向商业共和主义转化的产物。当然,对于1787年制宪会议的代表来说,迫在眉睫的问题是独立战争和邦联时期一些州议会对私人产权的严重侵犯。约翰·亚当斯后来曾说:“产权一定要有保障,否则自由就不存在。”美国宪法之父詹姆斯·麦迪逊则在制宪会议期间就指出,“市民社会的首要目标就是产权保障和公共安全。”

无论从美国资本主义社会的长远发展,还是从共和国初年面临的困境来看,制宪会议上的开国元勋们都认为产权是头等大事。当时的会议记录

Edward S. Corwin, "The Basic Doctrine of American Constitutional Law," *Michigan Law Review*, Vol. 12, 1914, pp. 247 - 276.

Edward J. Erler, "The Great Fence to Liberty: The Right to Property in the American Founding," in Ellen Frankel Paul & Howard Dickman, eds., *Liberty, Property, & the Foundation of the American Constitution* (Albany: State University of New York Press, 1989), pp. 43 - 63; Gregory S. Alexander, *Commodity and Propriety: Competing Visions of Property in American Legal Thought, 1776 - 1970* (Chicago: University of Chicago Press, 1997), pp. 60 - 71.

Charles Francis Adams, ed., *The Works of John Adams* (Boston: Little, Brown and Company, 1851), Vol. 6, p. 280; Max Farrand, ed., *The Records of the Federal Convention of 1787* (New Haven: Yale University Press, 1966), p. 147.

表明,只有一个代表对此表示异议。不过,美国宪法并没有明文规定保护私人产权。它对产权的保护,依靠的是对政府体制所作的安排和对政府权力予以限制的有关条款。显然,一个三权分立互相制衡的联邦体制本身就是对政府滥用职权的防范,自然也是对私人产权的保护。至于与私人产权有直接关系的限制政府权力的宪法条款就是第一条第十款第一目。它禁止州政府缔约结盟、铸造货币、通过没收令及有追溯力的法律,其中对于保护产权来说最重要的就是不允许州政府通过破坏合同义务的法律,因此该宪法条款也被称为“合同条款”(contract clause)。另外,1791年生效的权利法案中的宪法第五条修正案规定,政府不得未经正当法律程序而剥夺任何人的生命、自由或财产,也不得在没有公正赔偿的情况下将私人财产征为公用。该修正案的内容因此也被分别称为“正当程序条款”(due process clause)和“征用条款”(taking clause)。1868年通过生效的宪法第十四条修正案则将正当程序条款的适用范围扩及州政府。这样,“合同条款”、“正当程序条款”和“征用条款”就构成了美国联邦宪法体制下保护私人产权的主要法律手段。各州宪法一般来说也有类似的规定。

内战以前,美国最高法院在保护私人产权时主要是援引合同条款。1810年,马歇尔法官就“弗莱彻诉佩克案”作出判决,宣布新当选的乔治亚州议会因贿赂丑闻取消过去的土地授予合同违反宪法,损害了私人土地所有者的基本权利。此后,“合同条款”被广为应用。1819年“达特茅斯学院案”的著名判决将公司特许状视为合同,禁止州议会作出变动。这显然是对私人公司权利的保护。不过,由于后来州议会在授予特许状时加上有关修改权的附加条款,该判决的实际作用有限。⁵正当程序条款在内战前因为一些州宪法有类似规定而在州法院的判决中常被援引,但它在联邦法院仅仅出现于1856年的“默里承租人案”和1857年臭名昭著的“德雷德·司各特案”判决中。最高法院在默里案中宣布,正当程序是对所有政府权力(立

Siegan, *Property and Freedom*, p.15.

美国宪法中的“商业条款”也曾被用在州际商业中保护私人产权不受州政府的限制。限于篇幅,本文不拟作专门讨论。

在宪法第十四条修正案通过以前,只有南卡罗来纳州宪法规定为公路征用私人财产无须作出赔偿。

5 Fletcher v. Peck, 10 U. S. 87 (1810); Dartmouth College v. Woodward, 17 U. S. 518 (1819). Ely, *The Guardian of Every Other Right*, pp.62 - 68.

法、行政、司法)的限制,以保护自由和产权不受侵犯。它在司各特案中则以实质性正当程序对私人财产的保护为由,拒绝了司各特就其奴隶身份的上诉。至于征用条款的应用在内战前也不多见,因为联邦政府当时很少需要征用私人财产,而州政府又不受宪法第五条修正案的限制。

随着美国工业资本主义在内战后的迅速发展和大企业的崛起,州和联邦立法机构在各种改革运动和利益集团的压力下加强了对私人企业和经济活动的管制。最高法院担心因此出现有利于某个利益集团而损害私人产权的所谓“阶级立法”,乃在此时奉行所谓自由放任宪法主义,对州政府的干预行动多有限制。宪法第十四条修正案生效后,正当程序条款在19世纪后期成了最高法院用以限制州议会权力的最为有效的法律手段,逐渐取代了合同条款在保护私人产权上的重要地位。1890年代,最高法院在一系列有关铁路和公用事业的判决中,根据正当程序条款裁定这类企业有权合理收费,其合理性由法院决定,不受州政府控制。与此同时,征用条款也成为法院保护私人产权的重要武器。最高法院在1871年“彭珀里诉绿湾公司案”判决中扩大了“征用”的适用范围,裁定虽未取走财产但对财产造成物体入侵的政府行动(如水淹土地等)也是“征用”,必须予以赔偿。在1897年“芝加哥、伯灵顿和昆西铁路公司诉芝加哥案”的判决中,最高法院法官一致认定公正赔偿是受宪法第十四条修正案保证的正当程序的重要内容。⁵

这种以保护私人产权和限制政府“阶级立法”为目标的自由放任宪法主义,在1905年最高法院就“洛其勒诉纽约案”作出的判决中达到登峰造极的地步。当时法院裁定纽约州无权立法规定面包房工人每周工作不得超过60小时,因为雇主和雇员之间进行劳动力买卖的合同权是受正当程序保护

Murray s Lessee v. Hobroken Land and Improvement Co. ,59 U. S. 272 (1856) ; D red Scott v. Sandford ,19 Howard 393 (1897) .

Ely , The Guardian of Every Other Right , pp.75 - 80. Edward Keynes , Liberty , Property , and Privacy : Toward a Jurisprudencø of Substantive Due Proccss (University Park , Pennsylvania : Pennsylvania State University Press ,1996) , pp.20 - 25 .

Michael Les Benedict , “Laissez-Faire and Liberty : A Reevaluation of the Meaning and Origins of Laissez-Faire Constitutionalism ,” Law and History Review , Vol.3 ,1985 , pp.291 - 331 .

5 Pumpelly v. Green Bay Company ,80 U. S. 166 (1871) ; Chicago , Burlington and Quincy Railroad Company v. Chicago ,166 U. S. 226 (1897) ; Ely , The Guardian of Every Other Right , pp.82 - 100 .

的自由的一部分。 纽约州有关面包房工时的法律被最高法院看作是仅仅有利于工人的“劳工立法” ,即所谓阶级立法。 尽管新政期间的“宪法革命” 结束了自由放任宪法主义占上风的所谓洛其勒时代 ,但是正如芝加哥大学法学院卡斯· R· 萨思坦教授所言 ,如果我们认识到洛其勒案判决代表的是对所谓司法“中立” 的要求 ,即“在普通法基线下保持现有财富与权利的分配” ,那么洛其勒的幽灵至今仍然徘徊在美国重大的宪法判决中。

二

基于对以上历史过程的深刻了解 ,当代美国法律史的一代宗师 J· 威拉德· 赫斯特在他的经典之作《19 世纪美国的法律和自由之条件》里指出 :“我们看不出有什么其他的法律发展比司法对‘ 既得权利’ 的保护更明显地是和 19 世纪浑然一体了。” 不过 ,他的结论不是到此为止。 赫斯特紧接着写道 :“‘ 既得权利’ 听起来好像纯粹是因循守旧 ,好像是仅仅保护已经存在的 ,因为它已经在那里 ,而且没有什么比稳定更珍贵。 然而总的说来 ,19 世纪的美 国珍视变化甚于稳定 ,珍视稳定则常常是因为它帮助创造出产生变化的框架。” 具体到产权 ,赫斯特认为 ,保证“我们首要利益” 的是“动态而非静态的产权” ,是“运动或冒险的产权” ,而不是“安全或休眠的产权” 。

赫斯特的这种动态产权观自 1950 年代问世以来影响了几代美国法律史学家 ,因为历史为这种观点提供了大量例证。 众所周知 ,美国革命后废除了长子继承权和限定继承权 ,取消了有些教派曾经类似于国教的地位 ,允许已婚妇女掌控自己的财产。 这些变化几乎都没有碰到什么既得权利的有力抵制。 1787 年西北条例则明文规定西部新州加入联邦后享有和老州平等的地位 ,老州的既得利益在这个着眼于发展的年轻共和国看来没有什么特权可言。 甚至于最高法院在 1895 年推翻所得税法的裁决 ,在赫斯特眼里也不是仅仅为了一成不变的私人所得 ,而是为了资本的形成和大企业的崛

Lochner v. New York ,198 U. S. 45 (1905) .

Cass R. Sunstein ,“Lochner s Legacy ,” Columbia Law Review , Vol. 87 ,1987 ,pp.873 - 875 .

J. Willard Hurst , Law and the Conditions of Freedom in the Nineteenth-Century United States (Madison : University of Wisconsin Press ,1956) , pp.23 - 24 .

起。不过,最能说明美国法律倾向于保护动态而非静态产权的,是在美国宪法史上影响深远的查尔斯河桥案。

“查尔斯河桥诉沃伦桥案”发生在19世纪上半叶美国交通革命迅速扩展的时代。1828年,马萨诸塞州议会为进一步改善波士顿和查尔斯镇之间的交通而授权在查尔斯河上修建新的沃伦桥,并在特许状中规定此桥建成六年以后不再收过桥费,转为公共桥梁。这就使1785年获州议会特许状修建的查尔斯河桥收过桥费70年的既得权益严重受损,因为两桥在同一条河上,且相距不过90码。查尔斯河桥公司告上法庭,最后上诉到最高法院,称1785年特许状虽未明言但暗示该公司有在查尔斯河上经营桥梁的惟一排他性特权。1837年,以罗杰·B·塔尼为首的最高法院就此案作出历史性判决,驳回了查尔斯河桥公司的诉讼要求。

这一判决的法律依据是对特许状的严格解释,即公司特权必须明言,不能靠暗示。不过,更重要的是,塔尼认为:如果查尔斯河桥胜诉,那么在交通革命中取代收费马路而迅速发展的铁路和运河的巨大投资将受到严重威胁,“我们将被扔回到上个世纪的改良中去,被迫止步不前。”正因为如此,美国宪法史学家斯坦利·I·柯特勒指出,查尔斯河桥案不是一个地方争端,而是在美国历史长河中影响深远的大案。在塔尼多数派看来,沃伦桥是新技术的象征,查尔斯河桥则是既得权利的代表。为了社会经济的进步,前者有时要毁掉后者。柯特勒在他有关查尔斯河桥案的专著中借用熊彼得的说法,将这一过程称之为“创造性毁灭”。塔尼法院的判决为此提供了法律论证。后来,全国高速公路网的形成,航空运输领先于铁路客运,石油天然气压倒煤炭工业,都牵涉到这种创造性毁灭的法律诉讼。美国法院和有关的联邦委员会基本上都是步塔尼法院后尘,使代表变革、进步和创新的动态产权形式有了广阔的发展空间。当然,对于走向衰落的既得利益来说,它们付出的代价有时也是相当高昂的。⁵

J. Willard Hurst, *Law and the Conditions of Freedom*, pp. 24 - 25.

Charles River Bridge v. Warren Bridge, 36 U. S. 552 - 553 (1837).

Joseph A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy* (London: Allen and Unwin, 1976, orig. pub. 1942), pp.82 - 85.

5 Stanley I. Kutler, *Privilege and Creative Destruction: The Charles River Bridge Case* (Philadelphia: Lippincott, 1971).

除了查尔斯河桥案以外,颇能说明美国法律倾向于保护动态产权的就是美国普通法产权概念的转变。哈佛大学法学院教授莫顿·J·霍维茨在他的1977年出版的《1780年—1860年美国法律的转变》一书中对此作了全面的阐述。霍维茨认为,19世纪美国法律区别于18世纪的一个重要特点,就是普通法法官在指导社会变革上起了核心作用。他们不再像殖民地时代那样唯先例是尊,而是把自己看成是有权形成法律原则的造法者。普通法成了他们手中的工具。于是,普通法的产权概念在19世纪上半叶发生了重大变化,对美洲大陆的开发和工业化的发展产生了不可忽略的推动作用。

水力是早期工业化的动力来源。大量水力作坊的出现和堤坝的修筑,使水权在19世纪初成为引起法律争端的突出问题。18世纪的普通法在水权问题上主要有两条原则,一是不能“人为”破坏水的自然流动,二是水的使用不能和沿岸其他土地所有者利益相冲突。对于这种维持现状不求发展的原则,美国建国后一些州法院以种种理由予以拒绝。其中影响最大的就是所谓“合理使用”的理由。纽约州最高法院在1805年“帕尔默诉米利根案”判决中裁定,普通法对改变水流的限制要有“合理的范围”,法院不必理会沿岸其他土地所有者因水流改变而感受到的“小小不便”。1818年,纽约最高法院又在“普拉特诉约翰逊案”中指出,产权上的冲突不能在法律上视为对产权的侵犯。到内战时,大部分法院都承认了合理使用原则。普通法水权原则的改变对早期工业发展的影响,从以下的统计结果就可以略见一斑。1824年到1833年,美国水权案件之多超过了过去历史上的总和,而几乎就在同一时期,即1820年至1831年,美国棉纺作坊生产能力增加了6倍。⁵

美国普通法最初在水权上鼓励开发时一般都承认先行开发者的优先权,其目的是刺激风险投资。然而,当优先权形成垄断时,它便成了阻碍进一步开发的障碍。因此,到1825-1850年,几乎所有的法院都不再承认优先权,也不承认因长期使用获得的所有权。这两个普通法原则把老的产权置于新的产权之上,不利于竞争,结果为美国法院所拒绝。另外,土地改良

Morton J. Horwitz, *The Transformation of American Law, 1780 - 1860* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1977), pp.1 - 30.

Palmer v. Mulligan, 3 Cal. R. 307, 313 - 314 (N. Y. Sup. Ct. 1805).

Platt v. Johnson, 15 Johns. 213, 218 (N. Y. 1818).

5 Horwitz, *The Transformation of American Law*, pp.34 - 40.

的增值也是美国法院要面对的一个与经济开发息息相关的问题。根据英国普通法的传统,对土地条件的任何根本改变都被视为要负法律责任的损害。这种不利于土地改良的反开发原则理所当然地在很多州遭到了否定,在纽约等州也被大加修改。不过,土地改良后的增值在违约损害赔偿上如何计算,则成了一个比较复杂的问题。土地买主因卖主在所有权上有问题而要交出土地时,英国普通法规定索赔额度以买地时的原始价格为准,不能加上买者改良土地后的增值。美国不少法院在1810年前拒绝了这一习惯做法,但1810年后又有回归英国普通法正统的趋势,因为土地投机使得价格难以把握。尽管如此,美国立法机构还是为鼓励土地改良找到了新的办法,即以“善意占有”法令让最后得到土地的实际受惠者支付土地增值。

从美国普通法产权概念的上述演变不难看出,它鼓励的是经济开发、彼此竞争和土地改良,而且往往不惜以牺牲既得利益为代价。用霍维茨的话来说,“美国产权概念在革命和内战之间改变了,它允许经济发展的新代表去毁灭旧的产权形式。在这个变化的过程中,土地几乎完全被看作是生产性财产,财产所有权的法律依据不是财产本身,而是它对增加国民财富的贡献。结果,法律原则也被这种工具主义的产权观改变了。”显然,霍维茨阐述的19世纪美国普通法产权观的变化,实际上就是从英国普通法传统下的静态产权观,走向在不断扩展中的新大陆上应运而生的动态产权观。这和查尔斯河桥案一样,证实了赫斯特的观点:美国法律倾向于保护动态产权而非静态产权。

三

需要进一步指出的是,美国法律固然保护私人产权,尤其是动态产权,但它从未因此而否定公共权利(public rights)。加州大学伯克利分校法学院教授哈里·N·沙伊伯自1960年代就开始研究美国法律中的公共权利问题。他认为美国的法官和法律评论家们长期以来非常清楚地意识到,“如

Horwitz, *The Transformation of American Law*, pp. 42 - 47, 54 - 62.

Morton J. Horwitz, “The Transformation in the Conception of Property in American Law, 1780 - 1860,” *The University of Chicago Law Review*, Vol. 40, 1973, p. 290.

果要有真正的法治,那就不只是私人方面,公共方面也有的‘权利’一定要得到承认和尊重。”事实上,公共权利是可以直接影响私人产权的政府权力的基础。这些政府权力主要包括征税权(taxation)、征用权(eminent domain)和治安权(police power)。政府在行使这些权力保护公共权利的过程中,一方面可以促进私人产权的动态发展,另一方面又可以限制私人产权的非法滥用。只有这样,资本主义市场经济的发展才会有一定的规范性、可测性和稳定性。美国法院在政府行使这些权力时发挥了重要作用。它们或者支持立法行动,或者对政府部门加以限制,或者就普通法传统作出调整,其目的就是使政府在运用这些权力时能处理好公共权利和私人产权之间的关系,为美国经济的发展提供有利的社会环境和法律条件。

在直接影响私人产权的三大政府权力中,征税权在宪法中有明确的规定。马歇尔大法官在1830年“普罗维登斯银行诉比菱思案”判决中曾清楚地指出:“立法的权力和随之而来的征税权是施加在属于这个政体的所有人和财产上。这是一种以社会本身为基础的原始原则。它是由众人为了众人而授予的……不管个人权利有多么绝对,就其本质而言它一定要承担部分公共〔负担〕,其多少则由立法议会决定。”限于篇幅,本文不拟讨论征税权。值得注意的是美国学术界近年来涉及私人产权时争议最多的征用权和治安权。新右翼学者虽然承认自然法的大师级人物如雨果·格老秀斯、塞缪尔·普任多夫、埃默里奇·德·沃达尔、科内琉斯·本克尔谢克和孟德斯鸠都说过国家有征用权,但他们至今认为征用权无论是从自然法的哲理上还是逻辑上都说不通。⁵对于这个哲理和逻辑上所无法说通的问题,美国法律史却作出了清楚的解答。用恩斯特·弗罗因德教授的话来说就是:“州以征用权取走财产是因为它对公众有用,以治安权的名义取走财产则是因

Harry N. Scheiber, "Public Rights and the Rule of Law in American Legal History," *California Law Review*, Vol. 72, 1984, p. 219.

美国法律中的“治安权”并不是仅仅指以治安和对付刑事犯罪为目的的政府权力,而是有更为广泛的含义。详见下文。

Providence Bank v. Billings, 29 U. S. (4 Pet.) 563 (1830).

5 Ellen Frankel Paul, *Property Rights and Eminent Domain* (New Brunswick, N. J.: Transaction Books, 1987), pp.74 - 77.

为它〔对公众〕有害。”公共权利是它们产生的基础。

美国宪法正文没有述及征用权,但宪法第五条修正案在对征用权加以限制性规定时肯定了它的存在。其限制在于:(1)这一权力的行使必须是为了“公用”;(2)私人财产被征用后要有“公正赔偿”。不过,联邦政府在19世纪上半期很少行使征用权,征用基本上发生在州和地方一级。美国的州政府之所以在当时广泛行使征用权,主要是为了适应交通革命的需要。诸如伊利运河这样的公共工程所具有的非同一般的公益性,使人们视征用权为理所当然。不仅如此,法院还以所谓“便捷原则”(expediting doctrines)来降低征用成本。首先,内战前的法院一般都裁定在征用有争议的私有财产时所有者只能寻求成文法范围内的补偿,不能诉之传统的衡平法。其次,赔偿仅限于财产本身被征用,不包括间接或后果性损害。第三,征用赔偿只要有一定的程序就无需陪审团审理。最后,征用后剩下财产所获益处可用来抵消所受损失。由于州政府在进行交通改良时不光是举办公共工程,还常常以特许状授权私人公司进行这方面的建设,因此征用权和“便捷原则”也成了这些私人公司手中降低成本的武器。沙伊伯教授的研究发现,俄亥俄州的铁路公司在法院指定的人员评估征用的损失和益处时,往往能两相抵消。伊利诺伊的铁路公司在作征用赔偿时通常只要付一美元。纽约、马萨诸塞和佛蒙特等州的情况也大体如此。众所周知,内战前美国资本短缺,基础设施百业待兴。由于征用权降低了建设成本,它在促进交通改良和形成全国市场上显然发挥了重要作用。

让私人公司行使征用权自然引起了不少法律纠纷,因为它乍看起来违

Ernst Freund, *The Police Power, Public Policy and Constitutional Rights* (Chicago: Callaghan & Company, 1904), pp. 546 - 547.

Harry N. Scheiber, "Property Law, Expropriation, and Resource Allocation by Government: The United States, 1789 - 1910," *Journal of Economic History*, Vol. 33, 1973, pp. 234 - 238. 托尼·弗里尔在研究特拉华、新泽西、马里兰和宾夕法尼亚四州内战前的征用权问题后,得出了与沙伊伯不同的结论。他发现地方利益在土地征用估价上有相当大的影响力,因此常常以高价赔偿保护了土地所有者的私人产权,结果增加了交通建设的成本。不过,正如弗里尔教授所言,这种地方利益对私人产权的保护是对资本主义生产方式的一种抵制。因此,它和今天新右翼视为资本主义经济柱石的对私人产权的保护,实为南辕北辙。尽管有这种抵制,弗里尔承认,征用权还是给了铁路和运河以极大的优势。Tony Freyer, "Reassessing the Impact of Eminent Domain in Early American Development," *Wisconsin Law Review*, 1981, pp. 1263 - 1286; idem, *Producers versus Capitalists* (Charlottesville: University Press of Virginia, 1994), pp. 137 - 166.

背了“公用”的原则。1837年,北卡罗来纳最高法院在裁定州议会有权授予私人铁路公司征用权时作出如下解释:“〔铁路〕公司就像渡轮等一样是一种经营特权。对于公众来说,它是公路,从最严格的意义上讲就是公用财产(publici juris)。”所谓“公用财产”是英国普通法的概念。它指的是既非纯粹的公共财产,又非纯粹的私人财产,而是私人所有但用于公众的财产。这样,私有公用的普通法概念为私人公司取得征用权铺平了道路。私人公司固然因此获利,但它必须服务于公众的公用性也是无可否认的事实。由于马歇尔法官在1833年“巴伦诉巴尔的摩案”中判决第五条宪法修正案不适用于州政府(这一情况直到宪法第十四条修正案生效后才改变),所以内战前有关征用权的法律纠纷几乎全部是在州法院审理。1848年,涉及征用的西河桥诉迪克斯案以违反合同条款为由才上诉到最高法院。法院判决:州的征用权“高于所有的私人权利”。

19世纪上半期,美国资本主义市场经济还没有得到充分发展。这不仅表现在资本短缺,也表现在社会冲突和阶级矛盾尚不尖锐,人们对于经济增长是他们的公共利益所在,比较能认同。因此,州政府和铁路等公司为此行使征用权一般来说都得到了法院的支持。这种情况在内战以后发生了变化。工业化、城市化和大企业的崛起,使城乡之间和阶级之间的矛盾加剧了。征用权的公益性受到了愈来愈多的怀疑。最高法院乃在此时加强了对征用权的限制。如前所述,美国最高法院在1871年“彭珀里诉绿湾公司案”中扩大了征用赔偿的范围,将并非直接征用财产的间接或者说后果性损害也纳入其中。1893年,最高法院在“莫农咖西拉航海公司诉美利坚合众国案”中宣布,不能让个人承受超过他份额的政府负担。⁵ 1897年,最高法院在“芝加哥、伯灵顿和昆西铁路公司诉芝加哥案”中正式否定了马歇尔1833年巴伦案判决,将公正赔偿归为宪法第十四条修正案正当程序的内容,从而使宪法第五条修正案征用条款的限制性规定从此也正式适用于州政府。不过,经济发展落后于东部和中西部的西部各州此时仍然广泛行使征用权,并得到法院支持。科罗拉多州1875-1876年宪法会议通过的条款甚至明文

Raleigh & Gaston R. R. v. Davis, 2 Dev. & Batt. 469 (N. C. 1837).

Barron v. Baltimore, 32 U. S. 243 (1833).

West River Bridge v. Dix, 47 U. S. 532 (1848).

5 Monongahela Navigation Company v. United States, 148 U. S. 312 (1893).

规定,私人财产可以被征收,其使用采取“必要的私人方式,……水库、排水沟、渡槽、在他人土地上或流经的沟渠,目的是采矿、谷类加工、家用或卫生。”1896年,加利福尼亚州允许水公司为灌溉征用土地的法律在最高法院的判决中得到首肯。1904年,最高法院又在“克拉克诉纳什案”中认定犹他州授权个人征用邻居土地为水道的法律有效。判决宣布:只要征用“对于社区的繁荣来说是必不可少或至关重要”,它就是有效的。

治安权和征用权一样,在美国宪法正文中并无明文规定。它实际上是包含在第十条修正案保留给州的权力中。塔尼大法官曾将它称为“每个主权管辖范围内政府与生俱来的权力”。马萨诸塞州最高法院首席法官莱缪尔·萧在1851年该州诉阿尔杰一案的判决中,对治安权作了清楚而颇有影响的说明。萧认为治安权就是州议会为“公共利益”对私人财产行使的管制权,以确保其使用不会损害他人和“社区权利”。⁵ 根据威廉·J·诺瓦克1996年出版的《人民福利》一书,州和地方政府通过治安权进行的管制在19世纪前70年几乎无所不在,包括公路、桥梁、渡轮、贸易、公共卫生和治安等等。1850年代开始,由于州和地方立法的重点由促进经济增长向管制经济活动倾斜,有关治安权的法律诉讼随之剧增。美国最高法院在内战后乃愈来愈多地介入此类讼案。1873年,最高法院在著名的屠宰场案中支持路易斯安那州对这个行业进行管制的立法。1877年,最高法院又在“蒙恩诉伊利诺伊案”和有关的格兰奇法案件中作出历史性裁决,支持中西部各州对铁路和仓储的管制立法。首席大法官莫里森·韦特在判决中指出,州之所以有管制权是因为从普通法角度来看这些行业“受到公共利益影响”,不再仅仅是一种私人事业。这实际上是19世纪有关治安权范围的基本原则,也是法院支持政府管制的理由所在。

到了世纪之交,最高法院对州政府治安权的态度受自由放任宪法主义的影响逐渐发生变化。1886年,最高法院在“瓦巴西铁路诉伊利诺伊案”中

Colorado, 1876 Constitution, Article II, section xiv.

Clark v. Nash, 198 U. S. 361 (1904).

License Cases, 46 U. S. (5 How.) 504, 582 (1847).

5 Commonwealth v. Alger, 7 Cush. 53 (Mass., 1851).

William J. Novak, *The Peoples Welfare: Law and Regulation in Nineteenth-Century America* (Chapel Hill: University Of North Carolina Press, 1996).

Munn v. Illinois, 94 U. S. 113 (1877).

裁定该州管制铁路运费的法律无效,因为它超出州界影响到州际贸易。1890年,最高法院在“芝加哥、密尔沃基和圣保罗铁路公司诉明尼苏达案”中,第一次宣判一个州的铁路立法违反了宪法第十四条修正案的正当程序条款。在1905年洛其勒案判决成为自由放任宪法主义的里程碑后,大法官霍尔姆斯又在1922年“宾夕法尼亚煤矿公司诉马洪案”中代表最高法院作出著名裁决:“财产在一定程度上可以被管制,但管制走得太远将被认定为征用。”这样,宾州为防止房屋倒塌禁止煤矿公司进行地下采掘的立法,被宣判无效。该州如要实行这种禁令就必须以税款对征用作出赔偿。显然,这项判决使征用条款成为对州政府治安权的一种制约。当时在限制州政府治安权上的一个重要例外就是城市规划分区问题。最高法院在1926年的“欧几里德村诉安布乐房地产公司案”中,承认州政府治安权包括对土地进行分类,在住宅区禁止建造商业用房等。⁵这种对土地的管制被认为可以稳定和提高房地产价值,因此才得到了法院的支持和保守派的欢迎。

由于1930年代大萧条的冲击,最高法院终于改变了它在征用权和治安权上限制政府行动的自由放任宪法主义立场,在新政的“宪法革命”中来了个180度大转弯。1937年“西岸旅馆诉帕瑞西案”判决被视为这次宪法革命的里程碑。最高法院在裁决中支持华盛顿州有关妇女和未成年雇员的最低工资立法,否定了洛其勒案判决曾引以为据的合同自由说。首席大法官查尔斯·伊文思·休斯更指责“对谈判权上处于不平等地位的工人阶级进行的剥削”。他认为州议会有广泛的权力保护雇员的健康和安全,确保他们有“不受压迫的自由”。其实,最高法院的态度在1934年“内比亚诉纽约案”判决中已发生重大变化。它当时支持纽约州控制牛奶价格的立法,不接受原告根据1877年蒙恩案判决提出的理由,即所谓该行业未“受公共利益影响”因此可以不受政府管制。最高法院断然宣布州政府有权“采纳任何可以被合理地视为促进公共福利的经济政策”。这就使政府管制的范围不

Wabash, St. Louis & Pacific Railway v. Illinois, 118 U. S. 557 (1886).

Chicago, Milwaukee, and St. Paul Railway Co. v. Minnesota, 134 U. S. 418 (1890).

Pennsylvania Coal Co. v. Mahon, 260 U. S. 393, 415 (1922).

5 Village of Euclid v. Ambler Realty Company, 272 U. S. 365 (1926).

West Coast Hotel v. Parrish, 300 U. S. 379 (1937).

Nebbia v. New York, 291 U. S. 502 (1934).

再限于与公共利益有关的行业部门,从19世纪治安权的基本原则上大大向前迈进了一步。更为重要的是,在1937年最高法院转而支持一系列新政立法后,它还在1938年“美利坚合众国诉加罗林产品公司案”判决中建立了司法复审的双重标准。最高法院在判决中指出:“影响到一般商业交易的管制立法将不会被宣布为违宪”,除非它不是建立在“立法者知识和经验范围内的某种理性基础”之上。大法官哈兰·斯通在判决第四条注释中指出,这种一般不违宪的推断不能广泛应用于影响到权利法案具体条款的立法。这样,最高法院在司法复审上开始将产权和个人自由区别开来。在此后大约半个世纪的时间里,最高法院在涉及产权的经济管制案件上几乎完全以立法机构的决定为准,从未像新政中期那样宣布有关立法违宪,但在涉及个人自由的民权等问题上则大刀阔斧地进行司法复审,推翻了一系列种族隔离和种族歧视的政府立法和过去的判决。这种双重标准可以说为新政和第二次世界大战后政府加强经济干预开了司法上的绿灯。

直到1987年,最高法院才开始改变新政后期以来对经济管制案件袖手旁观的态度,在“诺兰诉加州海岸委员会案”中否决了有关土地使用的政府条例。法院裁定,加州政府有关机构在签发海滨房屋重建许可证时要求屋主允许其海滩地被用作公共通道构成了征用。同年,最高法院又在“第一英格兰福音路德教会诉洛杉矶县案”中判决,地主因政府行动暂时不能使用其土地也要得到公正赔偿。除了对征用土地加以限制以外,最高法院在1992年“卢卡思诉南卡罗来纳海岸委员会案”中对限制海滨土地使用的立法也进行干预,因为它降低了财产价值,构成了并非直接征用的所谓“管制征用”。⁵显然,由于城市规划分区制和环境保护运动的影响,政府对土地使用的管制日益增多。最高法院的上述行动就是对这种政府管制作出的一种反应,也是美国保守主义大气候下私人产权运动日益加大的压力造成的结果。在这段时期,美国有大约20个州通过了某种形式的产权立法。国会众议院在1995年也通过了联邦产权法,不过参议院并未就此采取立法行

United States v. Carolene Products Co., 304 U. S. 144 (1938).

Nollan v. California Coastal Commission, 483 U. S. 825 (1987).

First English Evangelical Lutheran Church v. County of Los Angeles, 482 U. S. 304 (1987).

5 Lucas v. South Carolina Coastal Council, 505 U. S. 1003 (1992).

动。华盛顿州在这年举行的公决中则否决了一个包罗万象的赔偿立法。可以说,涉及私人产权的政府征用和管制在美国仍然是一个有很大争议的问题,公共权利和私人产权之间的矛盾永远也不会终止。

四

最后要提一下的是美国的“新产权”问题。新政和第二次世界大战以后美国政府对经济干预的加强,尤其是福利国家的发展,使得政府用税收和权力创造的财产在美国国民收入中占的比例愈来愈大。所谓政府创造的财产又被称为政府赠与(government largess),包括社会保障法提供的福利、失业赔偿、对未成年子女的补助、退伍军人津贴、州和地方政府的各种福利、政府开支创造的工作机会、职业执照、专营权、政府合同、农业和航运等部门的政府津贴、公有资源的使用权、从邮政到储蓄银行保险和农业技术信息等等政府提供的服务。这些政府赠与构成了美国人享有的财产的一个重要组成部分。1961年,美国个人收入总值为4164.32亿美元,各级政府开支就达1648.75亿美元,其中社会福利开支为580亿美元。这些数字还没有包括执照、专营权、服务和资源使用权等无形财产的价值。以政府赠与形式出现的这些财产与它们的受惠人之间是否存在私人产权关系?1964年,耶鲁大学法学院教授查尔斯·A·里奇在《新产权》一文中提出了这个问题,并作出了回答。这篇文章不仅轰动了美国法学界,而且对后来法院在福利权利问题上的判决产生了一定的影响。

里奇认为,由于个人在政府赠与中的利益随着福利国家的发展变得愈来愈举足轻重,理应受到保护。可是在法律上,政府赠与尚未被视为受惠人的“既得权利”,而是被看作是特权,因此总是有被取消的可能,而且其使用也受到一定的限制。不仅如此,受惠人的独立性愈来愈少。例如,接受公共援助的有未成年子女的单亲家庭常常在深更半夜遭到政府人员突袭式检查,如果被发现有双亲甚至临时性伴侣都可能使这个家庭失去政府援助。为了不失去援助,她们一般都不敢援引宪法第四条修正案来保护自己的基本权利。因此,里奇建议“我们一定要创造一种新产权”,即将社会福利变成

受到法律保护的产权。他说只有这样“福利国家才能实现其目标,在每个人不能完全成为自己命运主人的社会里为个人福利和尊严提供获得保证的起码的基础。”

1970年,最高法院在“戈尔德伯格诉凯利案”中向这种新产权观靠近了一步。它裁定纽约州未举行听证会就中止有关福利违反了正当程序条款。另外,它还在1968-1972年“金诉史密斯”“汤森德诉斯旺克”和“卡尔森诉雷米拉德”等三项讼案中裁定,州政府无权对未成年子女家庭援助(AFDIC)的资格加以限制,除非联邦有关立法已对限制作了明确授权。由于联邦立法根本没有这类规定,最高法院的判决实际上否定了州政府拒绝给贫困家庭未成年子女援助的任何借口,使未成年子女家庭援助几乎成了一个以需要为基础的范围极其广泛的“法定权利”计划(entitlements)。⁵至于下级法院,它们在这个问题上一般都是唯最高法院马首是瞻,甚至比最高法院走得更远。

里根总统上台以后,在他和参议院财政委员会主席罗素·朗(路易斯安那州民主党人)的竭力倡导下,美国国会在1980年代对社会保障法作了一系列修改。这才扭转了美国法院有可能一步一步把社会福利变成“新产权”的倾向。显然,国家干预和福利国家所带来的一系列问题,已经使新政以来的现代自由主义改革失去了它的势头。“法定权利”在里根时代受到了广泛的批评。90年代更是共和党“保守主义革命”如日中天的时期,就连克林顿的民主党政府在社会福利政策上也大幅度右转。1996年,克林顿签署福利改革法,取消了未成年子女家庭援助计划,代之以贫困家庭临时援助计划(TANF),其核心就是帮助福利金领取者就业,以工利来取代福利。与新政以来民主党的传统政策相比,其变化可谓不小。

Charles A. Reich, "The New Property," pp.785 - 787.

Goldberg v. Kelly, 397 U. S. 254 (1970).

King v. Smith, 392 U. S. 309 (1968); Townsend v. Swank, 404 U. S. 282 (1971); Carleson v. Remillard, 406 U. S. 598 (1972).

5 R. Shep Melnick, "The Politics of the New Property: Welfare Rights in Congress and the Courts," in Ellen Frankel Paul and Howard Dickman, eds., *Liberty, Property, and the Future of Constitutional Development* (Albany: State University of New York Press, 1990), p 216.

URL: <http://www.acf.dhhs.gov/programs/ofa/> (November 28, 2002).

当这些不仅是美国而且是世界范围内向右转的趋势被美国新右翼欢呼为西方资本主义传统的胜利时,弗兰西斯·福山在世纪之交谈到了“历史的终结”。可是,过去50多年的美国法律史研究却告诉我们:传统并非一成不变,历史长河也总是在不停地奔流。就是在保护私人产权这种对资本主义社会的发展可以说是生死攸关的重大问题上,美国法律也没有把它奉为神圣,从此便不可越雷池一步。恰恰相反,我们在动态产权、公共权利和新产权中看到了美国法律在保护私人产权上所展现出的灵活性。正是因为有这种与时俱进的灵活性,美国的私人产权从长远来看才得到了真正的保护,美国资本主义经济的发展才走出了一条马克思主义者过去未能估计到的成功但不是没有问题的道路。对于那些从公共权利和私人产权关系上思考一个国家或者整个世界未来的人们来说,美国法律史研究应该能提供一些走出极端主义解释桎梏的启示。

韩铁:南开大学历史学院美国历史和文化中心教授

论美国竞选财政中的 “软钱革命”

赵可金 朱锦屏

[内容提要]20 世纪 80 年代以来,美国竞选财政中的最大变化就是越来越多的“软钱”卷入到竞选过程之中,成为候选人谋求当选的重要工具。“软钱革命”在客观上已经对美国代议民主制形成了严峻的挑战,特别是“软钱”制造了大量的政治腐败。多年以来,美国国内社会各界对有关“软钱”立法问题争论激烈难以形成共识。美国如要通过立法对“软钱”加以限制,堵塞宪政民主体制中存在的漏洞,尚需要很长一段时间。

关键词 美国政治/选举/国会选举/软钱

“金钱是政治的母乳”(Money is the mother's milk of politics)。在两百多年的美国历史当中,从来没有一次竞选是不用钱的,区别在于花费多少而已。乔治·华盛顿在 1757 年竞选弗吉尼亚州议员时,就曾被指责在竞选中行为不轨。他在竞选中消耗了 28 加仑朗姆酒、50 加仑朗姆混合饮料、34 加仑葡萄酒、46 加仑啤酒和 2 加仑苹果酒。这在当时已经是一个不小的数额,在弗吉尼亚州平均每人可得到各种酒类 1.5 夸脱。不过,当时的开销与现在美国竞选活动的花费相比,简直是微不足道。今天的竞选“太昂贵,

人们需要钱,要帮助同事,建立忠诚度都靠金钱。”金钱大量卷入美国选举过程之中,给美国的代议民主造成了日益严重的问题。

1980年以来,美国竞选财政最大的变化就是“软钱”越来越多地卷入选举过程之中,1991年-1992年,两党接受的“软钱”占政党竞选总支出的16%,1995年-1996年,这一比例上升到30%。同期,两党筹集到的“软钱”增加了近4倍。1996年,民主党人的“软钱”支出达到1.218亿美元,共和党的“软钱”捐赠总额达到1.497亿美元。“软钱”的出现和日益泛滥在一定程度上导致了《联邦竞选法》对竞选捐赠的限制失去了意义,对美国以选举制度为基础的现行代议民主制度提出了严峻的挑战,越来越多地引起了美国政界、学界、媒体和公众的关注。现在“软钱”已引起很多美国人的强烈不满,有2/3的美国人要求改革竞选筹资制度。2002年3月,美国国会通过了禁止“软钱”的法案。然而,就像美国一位竞选工作人员说过的:“双方都能从中得到好处,谁愿改革呢?只要有这种需要,政治献金制度就会继续存在下去。”本文旨在研究近年来“软钱革命”在美国的发生和发展,分析“软钱”的运作及其对美国民主的冲击,并结合美国国内学者的讨论,探讨“软钱立法”的前景。

一 1980年以来的“软钱革命”

(一)“软钱”与政治行动委员会

在美国的政治事务中存在两个词汇,用以描述竞选基金,硬钱(Hard money)和软钱(soft money)。这两个名词用来区分受与不受联邦竞选财务法律约束的竞选资金。

依照1974年《联邦竞选法》,个人或政治行动委员会在选举中可以向候选人或政党进行有限额的捐款,这种捐款被称为“硬钱”。根据规定,个人

美利坚大学国会研究专家詹姆斯·瑟伯(James Thurber)的评论 转引田道远:《国会山展开委员会主席争夺战》,http://www.chinesenewsnet.com 2000年11月17日。

Ronald J. Hrebemar, Political Parties, Interest Groups and Political Campaigns (West view Press, 1999), p.142.

David B. Magleby ed., "Overview: Soft Money and Issue Advocacy Reports Funded by the Pew Charitable Trusts," http://www.american.edu/spa/ccps/

在一次选举中对每位总统候选人和国会议员候选人捐款额的上限是 2000 美元(包括初选和大选),而政治行动委员会则可捐出 1 万美元。个人在一次选举中可为政党捐献的钱不得超过 2 万美元,其中用于捐给政治行动委员会的上限为 5000 美元。个人每年所允许捐献的资金总额在 2.5 万美元以下,捐款超过 200 美元的都要有详细记录。尽管存在这些限制,国会候选人在 1999 - 2000 选战期间从个人手里筹集的经费超过 10 亿美元用于个人花销,超过了 1998 年 30%。

所谓“软钱”则是没有限额的捐款,它一般由个人或各种政治行动委员会向政党全国委员会捐献,因为根据法律只有政党全国委员会才可以合法地接受这类捐款并使用。软钱被禁止直接提供给国会议员候选人和总统候选人进行竞选,同时,软钱的来源及数额必须向联邦竞选委员会(FEC)报告,但用处无须公开。因此,各政党的全国委员会在操作中可以利用这笔捐款来间接或直接地资助特定地区的选举或议员。其手段方式也多种多样,如发动当地民众召开政治集会为本党候选人造势,在电视、报纸等各种媒体上登广告等等。

与上述两类竞选基金密切相关的是“政治行动委员会”(Political Action Committees or PACs)。根据 1974 年《联邦竞选法》的规定,“银行、公司、工会不准直接捐款给候选人,但准许员工以自愿的方式,成立政治行动委员会,筹集竞选基金。政治行动委员会在每次选举中,准予直接捐款给某位候选人的金额,以 5000 美元为限,但是政治行动委员会的捐款总额没有限制,而且政治行动委员会还可以‘独立’(即不与候选人竞选总部协调行动)为候选人助选,这种花费没有限制。”在现实政治生活中,所谓“员工以自愿方式成立政治行动委员会”只是掩人耳目,政治行动委员会实际由公司、非政府组织、工会或者各种利益集团组建,有明显的政党或议员背景,是这些公司、团体、组织等从事政治活动的有力工具。政治行动委员会筹集资金,向与自己利益休戚相关的候选人或政党捐款,以支持他们在选举中获

<http://inauguration-2001.com/> >, 18 Januray 2000.

在美国一共只有 6 个这样的委员会,分别是民主党全国委员会(DNC)、民主党参议院竞选委员会(DSCC)、民主党众议院竞选委员会(DCCC)、共和党全国委员会(RNC)、共和党参议院全国委员会(NRSC)、共和党众议院全国委员会(NRCC)。

孙哲:《左右未来:美国国会的制度创新和决策行为》,复旦大学出版社 2001 年版,第 302 页。

胜。同时,各类政治行动委员会通常还会赤膊上阵,在媒体上频频为自己所支持的对象做广告,这等于是“间接捐款”。由于政治行动委员会向政党的全国委员会捐款,只需公开资金来源,接受公众和联邦竞选委员会的监督,而可以不受金额限制。这就在事实上弥补了各政党或候选人仅靠硬钱无法承担高昂选举费用的局面。

(二)“软钱”的产生和发展

在美国,政治捐款早已存在。20世纪70年代以前,虽然也对此进行过众多立法,例如1907年的《迪尔门法》(Tillman Act)、1925年的《联邦防治贪污法》(Federal Corrupt Practices Act of 1925)、1940年《哈奇法》(Hatch Act of 1940)、1947年的《塔夫脱—哈特莱法》(Taft-Hartley Act of 1947),但是往往漏洞百出,收效甚微。特别是在20世纪50—60年代,美国竞选经费更是一路攀升,少数富人凭借自己的财力即可以对选举施加影响。为此,美国国会在20世纪70年代通过了一系列相关法案,特别是1974年的《联邦选举法修正案》对政治捐款做出明确规定以后,出现了硬钱与软钱之分。在当代美国竞选中,首先使用“软钱”的是共和党人,最初,“软钱”支出的数额不是很大。1980年里根竞选时利用了得克萨斯州、俄亥俄州等重要州的“软钱”,数额是160万美元。到2000年,两党筹集和花费“软钱”创下了新的纪录,总共获得近5亿美元的软钱,1991-1992年两党总共获得8600万美元的软钱,多了5倍以上。

软钱的存在,无论从法律上,还是美国选举的现实来看都是必然的。

首先,从1974年的《联邦选举法修正案》来看,虽然它在个人捐款及候选人接受款项的数额上有着明确规定,但对于政治行动委员会向政党全国委员会的捐款,该修正案仅要求不得直接用于联邦一级的选举,并公布来源,接受监督,却未有金额与用途上的限制,这就使得对于捐款的去向毫无约束,政党全国委员会大可以用软钱间接为各类候选人造势。这无疑为软钱的发展提供了法理上的基础。

其次,从美国选举现实来看,随着选举的发展,宣传手段的进步,人口的增多,想要竞选成功,而不投入大量的金钱是不可思议的。如果没有金钱这

Ronald J. Hrebrenar, op. cit., p.142.

David B. Magleby ed. op. cit., <http://www.american.edu/spa/ccps/>

一“母乳”的喂养,任何政治人物都难以在选举中生存。1974年以后,国会议员选举费用大幅上升(见表1),1986年比1974年增加了4.4倍,到1996年,赢得一个众议员席位平均要花费675478美元,1998年赢得一个参议员席位平均要花费4660847美元。如此巨大开支仅靠候选人自己筹集,几乎是不可能的,由此“软钱”应运而生。

表1. 1974—1986年国会竞选费用增长情况

单位:万美元

	1974	1976	1978	1980	1982	1984	1986
众院候选人总开销	4405.1	6004.6	8612.9	11522.2	17492.1	17688.3	21062.6
众院候选人人均开销	5.3	7.3	10.9	15.3	22.8	24.1	26.0
参院候选人总开销	2843.6	3810.8	6469.5	7416.3	11403.6	14196.2	18303.9
参院候选人人均开销	43.7	59.5	95.1	110.7	178.2	232.7	257.8

资料来源:Norman J. Ornstein, et al, Vital Statistics on Congress, 1987 - 1988 (Washington, D. C.: American Enterprise Institute, 1987), chapter 3.

(三)“软钱”的特点

具体来讲,“软钱”有以下几个特点:

1. 间接的操纵选举方式:尽管规定“软钱”不能为竞选人直接支配,“只用于选民登记、党的建设、行政开支,以及资助州一级和地方基层的候选人。”但由于对其使用没有任何法律监督,各政党全国委员会都将收到的“软钱”大量投入关键的选战,特别是国会选举。其途径,一是自己赤膊上阵,直接为候选人造势;二是将款项转拨给当地的州政党委员会,由它们代为操作;三是将款项捐给那些与候选人利益有极大关联的一些政治行动委员会,帮助候选人做广告。最终结果还是用于国会议员选举,只不过方式间接而已。

2. 跨党派运作。政治行动委员会后面的“金主”是美国的超级富翁、家族财团和利益集团。尽管某些财团或利益集团的利益往往更多地体现于某一党的政治主张中,但对这些财团或利益集团而言,与两党议员都有来往最符合他们的利益。它们常常是向两党都捐“软钱”,只是数额上有所差别,这样无论谁在台上,利益总会受到照顾。(见表2)

与非:《美国国会》,中国民主法制出版社2001年版,第161页。

转引自《美国研究》1990年第2期,第8页。

美国驻华大使馆“选举政治词汇”网页, <http://www.usembassy-china.org.cn/jiaoliu/jl0200/lexicon.html>。

表 2. 105 届国会选举时向两党捐款 15 万美元以上的前 10 家公司
单位: 万美元

捐献公司	总计	向民主党捐款	向共和党捐款	行业
菲利普·莫里斯公司(Philip Morris)	3017036	496518	2520518	烟草
西格拉姆公司(Joseph E. Seagram and Sons)	1938845	1261700	677145	烟草
纳贝斯科公司(R. J. R. Nabisco)	1442931	254756	1188175	烟草、食品
迪斯尼公司(Walt Disney Co.)	1359500	1063050	296450	影视/娱乐
大西洋富田公司(Atlantic Richfield)	1250843	486372	767471	石油/天然气
美国电话电报公司(AT & T)	974524	422184	552340	电信
联邦快递(Federal Express)	973525	592625	380000	航空邮递
MCI 电信公司(MCI Telecommunications)	964514	607296	357218	电信
全国教育联合会(National Education Association)	875735	426600	449135	公众组织

资料来源: H. R. Mahood, *Interest Groups in American National Politics* (Prentice-Hall, Inc. 2000), p.85.

3. 捐赠数额庞大。对接受捐款的两党而言,只要符合法律规定,捐款“来者不拒,多多益善”。而各大“金主”,当然也是财大气粗,毫不吝啬。对于他们而言,对政党进行捐款,好比投资,总会有所回报。数额越大,好处往往越多。因此,不惜血本加大投入,这也是软钱数额逐年上升的重要原因。(见下页图 1)

4. 目标的利益导向性。各“金主”向两党捐款,并非只是对政治的关心,都抱有一定目的。对个人来说,最常见的就是在政府中谋取一个位置,或是换取一任驻外大使,终身享有“大使”的头衔。对于大公司来说,更关心两党在竞选后所要采取的政策。在捐款时,它们往往会考虑如下问题:该候选人的投票记录主要与哪些组织相关;在国会的哪个委员会或小组委员会任职;其选区有何特征,有无商业集团、劳工组织等等;其政策取向是否接近某一组织的目标,需要多少钱。2000 年总统大选期间,得州有一个名为“先

锋”的筹款俱乐部，即“得州人支持公共正义协会”。它在3月5日公布的报告中透露共有成员212名，专门为布什竞选筹集资金。据统计，他们每人为布什筹得的款项都在10万美元左右，“先锋”俱乐部成员“拉赞助有功”，共有43位先后谋上了要职，43比212，“出官率”相当高。其中出任内阁部长的就有两名——劳工部长赵小兰、国土安全办公室主任里奇（前宾州州长）；另有19名成员出任包括法国、荷兰、新西兰、挪威、葡萄牙、西班牙和瑞士等重要国家在内的美国驻外大使。

图1. 两党全国委员会接受的软钱情况

资料来源:David B. Magleby ed., op. cit.

5. 政治效益高。“软钱”在历次选举中屡立奇功，特别是近几年来，“软钱”在美国选举中的地位与作用“日益提高”。对于捐款者而言，软钱没有数额的限制，且名义上无特定对象，只是两党的全国委员会，这就使它们至少从表面上不会有收买特定议员之嫌。对于接受捐款的全国委员会来说，随着一次次竞选经费的水涨船高，它们也急需这种没有限额，且不问用途的软钱来充实自己的“小金库”。对于候选人而言，软钱虽然未曾进入个人的腰包，但无非是由政党来替他花钱做广告，于个人有百利而无一害，自己只要心中明白，是否“报恩”全凭个人判断，避免了“权钱交易”之说。总之，“软钱”对各方面都是风险小、成本低、效益高的政治运作方式，深受议员和“金主”们的喜爱。

二 “软钱”的运作机制考量 :以 2000 国会选举为例

(一)2000 年国会选举的基本形势

2000 年第 107 届国会选举呈现出历史上少有的激烈竞争局面。当时 , 两党在参议院的席位比较接近(共和党 54 席 ,民主党 46 席)。民主党有望在特拉华、佛罗里达、密歇根、密苏里、蒙大拿、宾夕法尼亚和华盛顿赢得原本属于共和党的席位 ,从而使参议院易手。在众议院两党也相差 10 席(共和党 221 席 ,民主党 211 席)。由于在该次选举中共有 33 位众议员退休(其中 24 席为共和党 ,9 席为民主党) ,这使得民主党感到天赐良机 ,极有希望重新夺回对国会两院的控制 ,因此更是聚集全力 ,力图毕其功于一役。对于两党背后的利益集团、各种政治委员会而言 ,由于事关自己今后的利益 ,无不争先恐后地为各自的党派出钱出力。正如民主党参议院竞选委员会的杰姆·乔丹所言 :在硬钱数额基本固定的情况下 ,“软钱是这次选举的关键”。为此 ,民主党推出了极富进取性的“软钱策略” ,不遗余力地广开财路 ,进行筹款。据统计 2000 年选举中两党全国委员会收到的软钱如下 :共和党三个全国委员会共筹到 2.44 亿美元 ,民主党三个全国委员会共收到的数额为 2.43 亿。同时 ,民主党所花费软钱的增长率在历史上第一次超过了共和党。民主党参、众两院的全国委员会花费了 1.19 亿美元 ,比共和党的 0.94 亿美元多 2500 万。而在 1998 年国会选举时 ,则共和党比民主党多花 2 千万美元 。

软钱在 2000 年选举中的增长非常显著 ,民主党参议院竞选委员会收到的软钱比 1998 年增长了 144% ,而民主党众议院竞选委员会所筹集的软钱与 1998 年相比有了 240% 的猛增。可以说 ,如果没有这么大额的软钱进账 ,民主党决不会在参议院选举中增加四席 ,从而与共和党持平。

(二)“软钱”在 2000 年选举中的使用状况

没有软钱 ,选战打不起来 ,有了软钱 ,策略不当 ,一样无法赢得选战。民主党在 2000 年众议院选举中的遭遇就说明了这一点。那么 ,在选战期间 ,

根据美国联邦竞选委员会竞选财政报表统计得出 ,“Party Fundraising Escalates ,” January 12 , 2001 , <http://fecweb1.fec.gov/press/011201partyfunds.htm> .

软钱是如何开支的呢？

表 3. 1992 - 2000 年两党全国委员会接受“软钱”情况

单位: 美元

	1992	1994	1996	1998	2000
DNC	28388869	45097098	95416455	55362504	126120751
DSCC	506362	416743	13896970	25851341	62549910
DCCC	4017579	5135552	10294427	16158135	56425514
RNC	33601431	42413166	110687507	71930977	152452518
NRSC	7655641	6527505	25647178	36392165	43251988
NRCC	6209404	4747525	27403419	26136439	50261957

资料来源: Federal Election Commission “Party Fundraising Escalates,” January 12, 2001, <http://fecweb1.fec.gov/press/011201partyfunds.htm>.

1. 媒体宣传。宣传往往是花费软钱的重要支出项目, 因为只有让选民充分了解候选人的政策主张、立场, 才有可能获得选票。宣传最直接的手法是在电视和电台做广告。广告一般生动形象, 候选人可以现身说法, 也可由他人替候选人造势。两党在选举的时候, 一般都会提前向有线电视购买广告时间, 而最重要的往往是选举日前的一个星期, 这个时候的广告一般最为有效。例如, 在弗吉尼亚, 两党州委员会利用从全国委员会拨来的款项大做广告, 仅在电视一项上就花了 920 万美元 (其中民主党 500 万美元, 共和党 420 万美元, 与当地候选人所花费的款项总和相当)。一般来说, 用于媒体宣传的花费要占整个软钱的一半。

2. 直接联系。即通过邮递与电话直接同选民进行交流。邮递的东西通常是精心设计的信、宣传手册、政治传单等等。通过电话交流, 具有双向互动的好处, 一方面向选民展示自己的主张, 另一方面也能了解选民的想法。通过这种互动, 往往可以掌握选民的心理。当然要完成此事, 需要雇佣大量的人员, 也是花费不菲。

3. 交通费用。与总统候选人相比, 国会议员候选人要相对轻松, 毕竟只要在自己的选区活动就可以了。为了在竞选中节约时间, 提高机动性, 候选人往往有自己包租的交通工具, 小到汽车, 大到飞机。这一费用也是不可或缺的。

4. 顾问、竞选班子的费用。候选人通常都会配备一定数量的顾问,搭建一个属于自己的强有力的竞选班子。在这些人中,固然有一些志愿者,但对于大多数人来说,还是需要支付一定薪金的。特别是那些竞选专家,例如精通广告的,善于公关的,熟悉媒体的,设计形象的,这部分人需要高薪聘请。这也占据了一大块的软钱。

5. 其他竞选费用。候选人进行竞选,竞选办公室是少不了的,有了办公室,就少不了一笔办公费用。众多的助手们要有住宿之处,才会安心工作,这也要从候选人的经费中出。此外候选人在选区进行亲民活动,开招待会,或是午餐会都需要花钱。

(三)“软钱”在参院争夺中的作用

考察2000年国会选战,更多地是一场金钱的较量。民主党参议院竞选委员会看到获胜之机,为此它们所要做的就是筹集更多的软钱,为赢得选战提供经济基础。1994年该委员会仅花费了将近42万美元的软钱,而共和党参议院全国委员会则投入了650万美元的软钱。到了1998年,民主党的软钱还是以1050万美元落后于共和党的1175万美元。到了2000年,民主党一鼓作气,筹得了6250万美元的软钱,超出共和党1950万美元。雄厚的软钱实力,为民主党的翻身提供了经济基础。

在软钱的使用上,民主党采取“重点策略”,在它认为可以获胜的州投入了大量的财力,并配以实力雄厚的候选人与共和党展开争夺,例如密苏里的候选人是在任州长卡纳汉,纽约州推出了当时的“第一夫人”希拉里。共和党面对民主党强大的“软钱”攻势也采取了明智的对策。它在民主党的关键州减少与民主党的交锋,而是希望在内布拉斯加、内华达获得席位。(见表4)

由此可见,民主党在它所确定的重点州的投入大大超过了共和党,几乎两倍于共和党的花费。而两党在投入的款项中,软钱所占的份额几乎都达到或超过总数的2/3,软钱的威力可见一斑。而共和党则采取了一种在民主党重拳出击的地区“避其锋芒”的策略,例如上表中的特拉华州,共和党几乎放弃了争夺,只是象征性地投入25万美元软钱,而民主党则花了430多万。此外,在纽约州,民主党投入了730万美元的硬钱和将近800万美元的软钱,而共和党则只是投入了20万美元的硬钱和26万美元的软钱。最终,民主党凭借这一策略,在特拉华、佛罗里达、密歇根、密苏里、纽约均取得了

胜利,为重掌参议院奠定了基础。

表4. 两党在2000年参议院选举的关键州所投入的款项

单位:美元

州	民主党参议院竞选委员会			共和党参议院全国委员会		
	硬钱	软钱	软钱所占份额	硬钱	软钱	软钱所占份额
特拉华	1393032	2954313	68%	-	250000	100%
密歇根	2391714	4278606	64%	1668200	2821560	63%
密苏里	1649107	4100334	71%	1270800	2789600	69%
蒙大拿	824089	1886558	70%	516700	738960	59%
佛罗里达	2149105	4082788	66%	1642300	2646700	62%
宾夕法尼亚	772891	1578008	67%	161200	326800	67%

资料来源:Federal Election Commission, "Party Fundraising Escalates," January 12, 2001, <http://fecweb1.fec.gov/press/011201partyfunds.htm>.

(四)“软钱”在众院争夺中的作用

在众议院的选举中,民主党众议院竞选委员会与民主党参议院竞选委员会的手法如出一辙,大肆筹集软钱,大量投入争夺激烈的人口大州(参见表5)。由于众议院席位众多,一方面既要确保原有席位,另一方面又要与共和党争夺边缘席位,所以民主党众议院竞选委员会将软钱拨给了各个州的党委员会由它们来进行操作,以最大限度地利用好这笔软钱。2000年,民主党为众议院选举拨给州委员会的总计大约5000万美元软钱,与此相比,共和党只拨了2600万美元给州委员会。各州委员会在得到这笔钱后,则各显神通。

从最终众议院的选举结果来看,与106届没有变化,仍然是共和党占221席,民主党占211席。民主党大投入之下,为何没有获胜,原因是多方面的。它在使用软钱的策略上略逊一筹是原因之一。“共和党吸取了1998年中期选举的教训,避免使选战全国化,而是集中全力支持那些最有希望获胜的候选人”,而且“共和党早就购买了选举最后一个星期的电视时间;相形之下民主党则把钱都留到了最后,以至无法有效的使用它们。”但从两党此次投入的款项之多,以及软钱在其中所占比例之高(从表5可见,基本都超过2/3),足见软钱对选举影响之深。

表 5. 在众议院选举关键州两党投入的款项

单位: 美元

州	民主党众议院竞选委员会			共和党众议院全国委员会		
	硬钱	软钱	软钱所占份额	硬钱	软钱	软钱所占份额
堪萨斯	462922	1203017	72 %	329232	763692	70 %
伊利诺伊	933352	2656125	74 %	795185	1550363	66 %
肯塔基	640148	2551656	80 %	360368	753970	68 %
密歇根	789819	1672454	68 %	941543	1209888	56 %
宾夕法尼亚	1121630	2717075	71 %	864386	791734	48 %
华盛顿	828970	1945930	70 %	850560	1781401	68 %

资料来源: Federal Election Commission, "Party Fundraising Escalates," January 12, 2001, <http://fecweb1.fec.gov/press/011201partyfunds.htm>.

三 “软钱”立法前景分析

“软钱”早已引起了美国国内有关各方的关注,关于“软钱”立法的争论已经纳入国会议事日程。1979年,150个议员首次提出《竞选捐助改革法》,力图限制候选人在选举中得到政治行动委员会(PAC)的捐款总额,以及每个政治行动委员会给每个候选人的捐款总额。但是,到1986年后期,关于这个议案的争论在参议院陷入僵局。

美国国内对“软钱”问题存有争议。肯定的一方认为,“软钱”极大地刺激了州政党组织的复苏,便于选民和政党的政治参与,使州政党进入积极参与竞选的时代;同时,“软钱”的出现是当代选举制度的必然反映,在直接提供给竞选人的经费有限的情况下,“软钱”的出现在所难免。否定的一方认为,“软钱”的出现扭曲了美国的代议民主制度,增强了富有的“肥猫”(Fat Cat)对政治的垄断地位。”

不管怎么说,对“软钱”进行立法是必须的,因为“软钱”的确带来了美国民主政治的众多问题。2001年的“安然破产事件”为“软钱立法”提供了一个大好时机,美国第七大公司、能源巨擘安然公司曾通过巨额政治捐款与美

加里·沃特曼:《美国政治基础》,中国社会科学出版社,1994年版,第189页。

转引谭融:《美国利益集团政治初探》,南开大学2001年博士论文,第115页。

国政界建立了千丝万缕的联系。该公司破产暴露出的权钱交易问题使国会中支持竞选资金改革法案的人增多。2002年2月14日,美国众议院经过16个小时的马拉松式辩论,以240:189票通过了一项由共和党众议员克里斯托弗·谢伊斯和民主党众议员马丁·米哈姆联合发起,旨在减少金钱对政治影响的竞选资金改革法,其主要内容是禁止对全国性政党提供“软钱”。这一法案在众院获得通过后将提交参议院讨论表决。参院2001年4月已通过了一个由共和党参议员约翰·麦凯恩和民主党拉瑟·范戈尔德联合提出,并以59:41票获通过了类似议案,两个议案的要点相同:禁止全国性政党接受软钱、增加可以直接给予联邦官职候选人的捐款金额、制订新的管制条例管制利益集团在大选或初选前几天广播针对某些候选人的广告。对于该项立法,各方并不一致,美国公众对改革竞选资金来源持欢迎态度,认为这项改革将有助于恢复公众对美国政治体制的信心。共和党议员因为在“软钱”上获得的利益相对比较多,大多并不支持该议案,但是苦于安然事件可能对其造成的不利影响,因此不愿公开说出来。最终,布什总统在2002年3月7日签署了这个被称为“自‘水门事件’以来最有意义的竞选捐款法案。”

“软钱”虽然得到法律的禁止,随之而来的问题是候选人数量和素质的下降。由于缺少足够的金钱,越来越少的高素质的人才打算竞选公职,只剩下那些社会巨富集团和那些想要从富有者那里筹集金钱的人才有竞选的念头。因此,关于“软钱”的立法还仅仅是“迈出了第一步”,更复杂的任务还在后面。有人提出“洁净金钱”(Clean Money)和“洁净选举”(Clean Election)的建议,创造一个没有“硬钱”、没有“软钱”、没有无休无止的筹集金钱,候选人和当选官员仅仅忠诚于选民的局面。从目前情况看,要实现“洁净金钱选举”这一法律前景,尚有待时日。

四 “政治软钱”：美国代议民主的“阿基里斯之踵”

“软钱”在竞选中日益突出的作用,给美国民主带来了冲击。“软钱”虽

Los Angeles Time, Feb. 14, 2002.

“Good-Bye, Soft Money; Hello, Hard Choices,” <http://www.abc.com>, March 7, 2002.

“Good-Bye, Soft Money; Hello, Hard Choices” <http://www.abc.com>, March 7, 2002.

说不能直接供议员支配,但在选举造势和政治行销日益重要的今天,政党和政治行动委员会的“侧面呼应”对议员的当选特别重要。于是,在“软钱”基础上建立起了当选人与捐赠者之间的“金钱—回报”关系,而非代表与选民之间的“选举—代议”关系,扭曲了代议民主理念。它“打垮了我们的政府,打垮了我们的制度。”

总体而言,“软钱”对美国民主的冲击主要体现在四个方面:

第一,“软钱”的泛滥造成了一种奇怪的“双重代表制”。选举费用的节节上升给议员带来极大的压力,多数议员为了获得连任,不得不花费大量的时间参与募捐活动,广泛听取政治行动委员会的意见,很难专心致志地为选民服务和立法。特别是“软钱”地位的上升,迫使本来日益衰落的政党意识在议员心目中重新上升,虽不能说议员对政党的意见言听计从,但为了获得政党的支持,议员也不得不在许多问题上与政党尽量统一步调。有的议员为了获得“软钱”,甚至到外州寻求支持。比如纽约州、加州、德州等地区的大城市,都是议员常来常往之地。结果,造成议员代表两个选区的奇怪现象:一个是“选民区”,一个是“金钱区”。弗兰克·索拉夫(Frank Sorauf)提出了“两种选民”的概念,即选区中的选民和财政选民,强调功能代表日益冲击地域代表制的发展趋势。同时,“软钱”的影响不同于“硬钱”,它发生在议员同政党以及利益集团之间的默契之中,后者在选举的时候为前者公开摇旗呐喊,前者在国会决策过程中默默地为后者“知恩图报”,一切都在不言中,很难让人抓住把柄。这种“金钱遥控”的操纵政治方式,是最难以控制的。因为如果禁止政党和利益集团为议员呐喊助威,就立即走入侵犯人民言论自由的“宪政雷区”,因此,关于“软钱”的立法迟迟难以成文。

第二,“软钱”的加入进一步冲击了选举的“平等原则”。代议民主制的实质是议员通过选举产生,并且必须建立在一人一票基础之上。但是,由于金钱因素的加入,一人一票的原则至少被冲淡了。众所周知,美国社会的财富占有量是不均衡的,如果允许私人的金钱对选举发挥作用,那么整个选举

麦科斯·J·斯基德摩等:《美国政府简介》,中国经济出版社1998年版,第136页。

“Don't look Homeward, Senatorial Curtsy,” National Journal, June 16, 1990, pp.1458 - 1463.

Frank J. Sorauf, “Who's in Charge? Accountability in Political Action Committees”, Political Science Quarterly, Vol.99, 1985, p.613.

必然成为富人的游戏。道理很简单,从理论上讲,议员是选民选出来的,但是如果没有大量的宣传,选民不可能对候选人有深入的了解,为了取得选民的理解和信任,候选人必须斥巨资开展宣传活动,让选民了解自己。在“硬钱”数额法律固定的情况下,那些“肥猫”就可以通过买断媒体的广告时间、聘请大量的专家撰写支持某个候选人政治主张的文章、开展各种助选活动等等帮助议员宣传,议员在选民面前“亮相”的机会越多,越容易获得选民的选票,导致财富的不平等转化为政治的不平等。正如参议员史蒂文森认为,“即使所有的金钱捐款和使用都是正当的,它仍然会对我们的政治产生腐蚀性的影响,因为目前政治竞选所需要的巨额金钱唤起了一个可怕的幽灵,即未来的政治将只是少数富人的事情。”

第三,“软钱”的参与成为上层阶级垄断政治的一个重要渠道。美国政治体制设计的初衷是避免任何一种力量在政治运转中居于统治地位,在麦迪逊看来,创造一个能够容纳和包含众多派别相互牵制和平衡的政府体制,将会防止任何狭隘的派别集团在政府和社会中取得控制地位。但是,“软钱”所建立起来的“金钱—回报”关系从根本上打破了这种平衡,使得权势集团在政治中的垄断地位得到加强,造成了“这个多元化天堂的弊病在于天堂合唱团唱歌时带有明显的上层阶级口音。”毕竟,能够斥巨资为候选人助选的人只占美国选民的少数,表面上来看,美国的选举是全体人民参与的结果,实际上在其中起关键作用的还是少数权势阶层⁵。权势集团提供“软钱支持”,目的就是要某一个议员上台之后为集团的利益服务。一位政治行动委员会主任说,“我们是现实主义者,如果一名国会议员的投票纪录始终是反对我们的,我们便不会再将钱投到老鼠洞里去。”对于这一点,议员比任何人都清楚。因此,在国会决策过程中,在议案的提出、意见的表达、投票的结果上,他们根据自己的需要,讨好权势阶层,为自己赢得政治资本。从学

Cary Jacobson, *Money in Congressional Elections* (New Haven: Yale University Press, 1980), p.173.

参见汉密尔顿等:《联邦党人文集》,商务印书馆,1980年版6月版,第45-50页。

张毅:《国会选举与金钱》,《美国研究》1990年第2期,第25页。

5 托马斯·戴伊对美国的权势阶层作过很好的研究,参见托马斯·戴伊:《谁统治美国:里根年代》,世界知识出版社,1982年版。托马斯·戴伊等:《民主的嘲讽》,世界知识出版社,1990年版。

Jeffery M. Berry, *The Interest Group Society* (Little Brown & Co., 1984), p.151.

者们对烟草、汽车、能源等领域中的国会决策案例的研究结果表明,权势集团建构起来的“金钱—回报”关系强有力地影响着国会的决策过程。

第四,“软钱”成为制造丑闻,纵容腐败的“罪恶之根”。“软钱”在国会选举过程中作用的上升,使得竞选成为一种“有组织的贿赂制度”。从“软钱”在竞选中的运作来看,表面上是政党在运作,实际上政党不过是“二传手”,“软钱”的最终来源是利益集团或者各种政治行动委员会。他们之所以如此慷慨、热情地为某一个议员当选出力,不过是为了特殊的政策要求,而且有很多约定是幕后交易,不为外人所知。一旦候选人当选,特别是担当某一重要委员会的职务,大权在握,就必然会对当年为自己当选立下“汗马功劳”的利益集团的意见给予充分的考虑,甚至昧着良心和职责,为利益集团捞取利益。美国安然破产案所披露的安然公司数年来通过政治捐款构筑的关系网让人触目惊心。自从20世纪90年代后期,随着安然公司的扩张,该公司也加大了资助联邦和州两级候选人的力度。据联邦选举委员会统计,除正常政治捐款外,在1995年和1996年,安然公司捐助了超过37.5万美元的“软钱”。1998年,安然公司花费54万“软钱”捐助联邦候选人。2000年大选中,安然公司捐助了116.5万美元,成为最大的“软钱”捐助者。相当数量的国会议员都获得过安然公司的捐款。此外,安然公司也花费了大量金钱游说得克萨斯州官员,该州最高法院9名法官中的7名都获得过来自安然公司的捐助。安然公司捐助之广,以至于组建一个国会调查小组,而能够找到与安然公司毫无瓜葛的人都几乎不太可能。

美国的开国元勋所梦寐以求的是保证每个人享有“造物主赋予的神圣不可侵犯的权利”,为了实现这一理想,美国人设计出了几乎世界上最为精致的政治体制,但是百密一疏,“软钱”的泛滥,冲击着美国的民主制度。“软钱”已经成为美国代议民主的“阿基里斯之踵”。

赵可金:复旦大学美国研究中心在读博士研究生

朱锦屏:复旦大学国际关系与公共事务学院在读硕士研究生

转引谭融:《美国利益集团政治初探》,南开大学出版社2001年博士论文,第124-125页。

孙哲:《左右未来:美国国会的制度创新和决策行为》,复旦大学出版社2001年版,第303页。

袁征:《安然事件折射美国政治制度》,http://www.china.org.cn,2002年3月13日。

美国的战略性贸易政策

张建新

[内容提要]70 年代以来,因受年度性双赤字困扰及美国产业向后工业化过渡,美国贸易政策理念在国内产业集团的强大压力下发生了变化,从传统的自由贸易和保护主义政策走向公平贸易和战略性贸易政策。80 年代国际贸易新理论的发展为美国贸易政策的转变提供了理论依据,美日半导体和美欧商用航空器争端这两个案例说明,在不完全竞争市场中,政府介入可以改变战略性博弈的结果。战略性贸易政策不仅可以帮助本国企业实现利润转移,而且可以创造“外部经济”,从而增加国家经济福利。90 年代,克林顿政府以战略性贸易理论作为指导美国对外贸易政策的主流经济学,实行“出口能动主义”战略。尽管未能消除贸易赤字,但美国出口能力大幅提高,在一定程度上为美国经济恢复国际竞争力做出了贡献。

关键词 美国经济/ 贸易政策/ 自由贸易/ 公平贸易

自从亚当·斯密和大卫·李嘉图颠覆重商主义理论以来,几乎所有经济学家都视自由贸易为国际贸易理论之圭臬,认为自由贸易优于任何形式的保护主义。然而,在国际贸易史上,保护主义比自由贸易更有影响力,“完全没有贸易壁垒或者只有极少壁垒的‘自由的’贸易根本不曾出现过”。

美国历史上关于贸易政策的争论也集中于自由贸易和保护主义这两种传统的贸易政策意识形态上。随着 80 年代美国贸易赤字的恶化,两种新型

的贸易政策——公平贸易(fair trade)和战略性贸易(strategic trade)出现在美国国会的政策辩论中,并成为美国法律。

顾名思义,“公平贸易”指美国在国际贸易中受到不公平对待,主要表现为美国在战后对欧共体、日本和新兴工业化国家开放市场,这些国家和地区在某种程度上却对美国实行市场保护,因而美国自视为贸易保护主义的最大受害者。在这种情况下,美国越来越注重那些通常被认为是不公平的外国产业政策对美国的冲击,实际上放弃了1934年以来一直奉行的传统互惠主义,其政策理念滑向了所谓“公平贸易”轨道,东京回合(Tokyo round)谈判的一个重要核心就是公平贸易行动主义。它达成了关于倾销、补贴、政府采购、海关估价以及进口许可证签证程序方面的多项守则。进入80年代以来,美国不仅怀疑“不公平”贸易的普遍存在,也怀疑自身被欺骗了。结果,“诞生于70年代的美国公平贸易行动主义在80年代抬头,并日趋成熟”。美国国会责怪总统过分迁就贸易伙伴,并寻求在介于自由贸易和保护主义之间的中间地带制定法案,名曰“公平贸易”法案。“公平贸易”其实并不公平,其中包藏着保护主义,因此不少学者称之为新保护主义(new protectionism)。

战略性贸易政策主要表现为政府实行干预主义的出口鼓励政策,以帮助本国企业扩大出口、争夺市场份额及提高国际竞争力。经济学家认为,在不完全竞争(即垄断)市场下,政府通过对国内“优选”产业实行出口补贴和市场保护,会在技术方面得到重要的回报或对经济的其他部门产生外溢效应。特别是对高科技产业实行特殊的扶持政策,可以向其他部门产生重要的技术扩散,从而增加了国家的经济福利。战略性贸易政策反映了公司的贸易政策偏好或某个产业的政策需要,而只有当公司或产业与政府有联系时,其政策要求才是“战略性的”,它体现为如果外国不开放市场,国内产业

Stanley D. Nollen & Dennis P. Quinn, “Free Trade, Fair Trade, and Protectionism in the U. S. Congress, 1987 - 1988,” *International Organization*, Vol.48, No.3, Summer, 1994, p.491.

实际上并无证据表明世界贸易在七八十年代变得更不公平,或者对美国更不公平。也无证据表明美国的贸易行为较他们的贸易伙伴更公平。

马丁·弗尔德斯坦主编:《20世纪80年代美国经济政策》,北京·经济科学出版社2000年5月版,第553页。

就要求政府向外国竞争者关闭本国市场。 无论理论上还是实践中 , 战略性贸易理论都是一个政府和企业共谋的竞争模型。

本文拟就美国 80 年代末、90 年代初之所以从自由贸易立场后退 , 走向自由贸易和保护主义之间的公平贸易和战略性贸易的原因 , 战略性贸易政策的兴起、主要理论基础及其实践进行分析。

一 美国战略性贸易政策的兴起

随着美国霸权衰落和冷战结束 , 西方各国的战略重心发生了变化 , 美国对把贸易政策作为对外政策的需求下降 , 霸权衰落导致自由贸易供给不足。

第二次世界大战后 , 为了避免 30 年代霍利 - 斯穆特 (Hawley Smutt) 高关税导致的全球贸易战重演以及在国际上推行冷战政策的政治需要 , 美国利用军事、经济和意识形态资源在国际上扩张美国利益和传播自由主义价值观 , 并创建了有史以来第一个全球性多边贸易体制——关贸总协定 (GATT)。它以多边主义、非歧视、对商品和要素流动的最小限制和私人控制为原则 , 客观上成为战后半个世纪国际贸易自由化的基石。由于连续八轮多边贸易谈判 , 全球贸易壁垒已经大大降低 , 以美国为首的西方发达国家进口商品关税平均水平从 40 % 左右下降到仅 6 %。全球贸易自由化促进了国际贸易和世界经济的快速增长。1913 - 1948 年间 , 国际贸易量每年只增长 0.5 % , 而 1948 - 1973 年间 , 其年增长率却达到 7 %。在整个战后时代 , 世界总收入中贸易的贡献从 7 % 提高到 21 %。世界贸易额从 1947 年的 570 亿美元增加到 90 年代的 6 万亿美元。 从全球范围来看 , 国际贸易增长率快于世界经济增长率 , 据世行统计 , 在 1985 - 1995 年期间 , 世界贸易增长值超过全球总产值增长的两倍。

自由贸易之所以成为战后国际贸易的主导意识形态 , 首先在于它具有

Helen V. Milner & David B. Yoffie , "Between Free Trade and Protectionism : Strategic Trade Policy and A Theory of Corporate Trade Demands , " International Organization , Vol.43 , No. 2 , Spring , 1989 , p.251 .

吉尔平 :《全球资本主义的挑战》 , 第 18 页。

伯纳德·霍克曼、迈克尔·考斯泰基著 :《世界贸易体制的政治经济学 : 从关贸总协定到世界贸易组织》 , 北京·法律出版社 , 1999 年 1 月版 , 第 4 页。

稳定的国际政治基础。冷战时期,美国及其盟国一般将政治安全合作的利益放在第一位,而把联盟内潜在的经济冲突置于次要位置。它们对安全合作的重视,仿佛是一种“政治胶水”,使世界经济黏合在一起,有利于对重大经济分歧相互做出妥协。安全合作利益压倒了经济贸易利益,美国慷慨地对西方盟国开放国内市场,却并不要求盟国对等开放,单边贸易自由化成为美国拉拢西方盟国的“政治糖果”。“直到60年代末期,美国领导人还容忍着与欧洲和日本的非对称关系。尽管欧共体对美国存在着贸易扩散效应,美国仍然支持欧洲经济上的联合。美国对日本的壁垒已降低了,可日本对外国商品与投资加上了种种限制,美国对此也加以容忍。”其次,美国通过“马歇尔计划”重建欧洲经济,欧洲重建一方面有利于增强盟国反对所谓共产主义扩张,另一方面又为推行自由主义的全球秩序和建立开放的国际经济制度奠定了基础。自由贸易促进要素流动和技术创新,推动世界经济增长,而“美国决策者认为经济增长会带来政治稳定,政治稳定会带来民主化,民主国家采取的外交政策将与美国所设想的全球秩序相吻合。”

冷战结束后,美国与盟国间的政治合作关系日渐松散,甚至暴露出瓦解的征兆。塞缪尔·亨廷顿(Samuel P. Huntington)认为,随着冷战的结束,日本对美国构成了“安全的威胁”。⁵ 盟国间紧密合作的政治基础的削弱为日、欧游离“美国中心”之外创造了条件,并在它们之间形成反向运动。从美国来说,苏共威胁的消失大大降低了盟国间政治合作的重要性,客观上削弱了美国为担任世界经济领袖而在经济和其他方面付出代价的能力和愿望。美国外交和经济政策抛掉了冷战时期的“利他”考虑,走向自我中心主义和经济单边主义政策。克林顿政府将国家经济利益置于外交政策的首位,宣称“先前的军事安全已完全被经济安全取代”。为扭转对日贸易长期逆差地位的劣势,美国不惜实施“积极的、有管理的贸易”,即“以结果为导向”的对日贸易政策,表明美国不仅放弃了多边主义,也修正了冷战时期单纯强调盟

吉尔平:《全球资本主义的挑战》,第15页。

斯蒂芬·D.克雷斯勒:《结构冲突:第三世界对抗全球自由主义》,杭州·浙江人民出版社,2001年7月版,第63页。

克雷斯勒:《结构冲突》,第60页。

5 Samuel P. Huntington, "America's Changing Strategic Interests," *Survival*, Vol.33, No.1, Jan/Feb 1991, p.3.

国间政治合作优先性的一贯态度。

从日本和欧洲来看,也急于改弦易辙,它们“已不大情愿跟随美国的领导,对美国不顾它们的经济和政治利益越发不能忍受,并且更为强调实现本国的目标”。1985年签订普拉策协定和日元大幅度升值后,日本政、商界开始把目光投向亚太近邻地区,日本学者小岛清等提出了著名的“雁形模式”理论,显示出日本经济政策的独立倾向和自主意识。欧洲在法德经济联盟的领导下,抓住冷战结束的历史性机遇推动区域经济一体化进程,不仅解决了“德国在欧洲太大,欧洲在世界又太小”的安全悖论,而且其经济实力迅速增强,美欧日形成了世界经济的“三极”地带。总之,美国霸权衰落,日本和欧洲崛起等一系列事态导致霸权国不愿也无力继续提供诸如自由贸易之类的国际公共产品。

与此同时,难以消除的巨额贸易赤字制约了美国政府的政策选择。由于美国不愿退回到传统的贸易保护主义立场,克林顿政府滑向了所谓“出口能动主义”(export initiativism)的战略性贸易政策。

1971年,美国对外贸易出现27亿美元赤字,这是20世纪以来首次出现贸易逆差。1981年里根总统开始实行被称为“里根经济学”的政策时,国内经济问题便是预算赤字和贸易赤字双赤字(double-deficit)恶化,美国由债权国变为债务国,当年贸易逆差达300多亿美元,1987年更高达1520亿美元。此后每届美国总统总要面对一个年度性的贸易赤字,2000年美国贸易逆差平均每天超过10亿美元,占GDP的比例达到创纪录的4.4%。尤其是90年代美国对日贸易逆差逐年攀升,1990年为445亿美元,1995年激增至629亿美元,占当年1871亿美元总逆差的33.6%。在财政和贸易双赤字恶化的情况下,自由贸易政策就成了一块“烫手的山芋”,它从国内舆论和利益集团得到的政治支持大为减弱,许多美国选民反对自由贸易和海外投资。种种迹象表明,美国政府要么实行保护主义,要么改弦更张。而传统贸易保护主义的代价高昂,如果对美国汽车和电视产业实行保护政策,每减

吉尔平:《全球资本主义的挑战》,第15页。

Joseph Quinlan & Marc Chandler, "The U.S. Trade Deficit: A Dangerous Obsession," *Foreign Affairs*, Vol.80, No.3, May/June 2001, p.87.

Direction of Trade Statistics Yearbook (International Monetary Fund, 1996), p.445.

少一个工作机会,消费者每年要付 58000 美元代价。保护还会降低美国经济的国际竞争力。这些因素促使布什和克林顿政府实行以“市场准入”和“扩大出口”为核心的贸易政策,并频繁地动用“301”、“特别 301”(special 301)和“超级 301”(super 301)等单边主义(unilateralism)的制裁措施。

第三,美国经济结构调整,向后工业化社会过渡的进程加快,也导致了美国贸易政策的调整。

自从遭受第一次世界性石油危机冲击后,美国的产业结构开始从资源密集型结构向资本和技术密集型结构转变。这期间,美国传统制造业的国际竞争力大幅下降,而以信息技术为基础的“新经济”和服务业的国际竞争力显著上升。在这种情况下,虽然以高技术服务为主的商业服务贸易顺差迅速增长,但关贸总协定多边贸易体制下不断扩大的货物贸易自由化给美国经济也造成了巨大的竞争压力。一些保守的经济学家认为,美国传统产业国际竞争力下降是由美国本身和其他国家政府对经济活动的过度干预所造成的。里根总统致力于实行“里根经济学”(Reagoneconomics),在国际上对实行国家主导型经济政策的国家采取对抗性的经济政策,对日本和韩国等亚洲新兴工业化国家和地区,迫使它们降低在经济领域的国家介入程度。克林顿总统则致力于打开日本及新兴工业化国家和地区的国内市场,实施“结果导向”的战略性贸易政策(strategic trade policy)。

此外,日本和欧共体国家通过政府补贴或保护等手段对高科技产业实行扶持政策,由此在美国引发了一场美国是否应该实施战略性贸易政策以示报复的争论。欧共体对农产品的长期补贴政策,也使美国考虑运用补贴或其他优惠政策促进农产品出口,而日本、韩国的汽车和家电业的发展主要得益于政府的产业政策。美国一些经济学家也鼓励政府采取对抗性的贸易政策,在政府保护下发展一些支柱产业同日本和欧共体竞争。

二 战略性贸易政策的理论基础

古典贸易理论滥觞于亚当·斯密的“绝对优势论”(absolute advan-

William Cline, Trade Policy in the 1980s (Cambridge Mass: MIT Press 1983), p.10.

王新奎等:《中国:发展中国家与 WTO》,上海·上海远东出版社 2000 年 8 月版,第 4 - 5 页。

tage, 1776) ,中间经过大卫·李嘉图“比较优势论”(relative advantage)的修正,由赫克歇尔-俄林的“要素禀赋论”(factor endowment)将其推向极致。古典理论假定市场竞争是完全的,在一个完全竞争的经济中,“租”(rent)非常少,因而经济中不存在“战略性”部门,各国按照本国的比较优势配置资源,国际贸易反映了各国具有比较优势的产品的交换关系,一个国家的贸易收益并不以他国的贸易损失为代价,自由贸易不是零和博弈(zero-sum game)。因此,在19世纪40年代,英国的政策制定者就曾假定“即使其他国家继续充当贸易保护主义者,在国内实行自由贸易仍然是英国次优的政策选择。”

然而,第二次世界大战结束以来,国际贸易格局发生了结构性变化。首先,北-北贸易压倒了传统的南-北贸易模式。直到20世纪50年代以前,国际贸易仍然是按照比较优势原则进行的,南-北贸易在全球贸易中的比重基本保持在50%以上,是国际贸易的主导形式。从50年代中期以后,国际贸易格局开始发生变化,表现为北-北贸易迅速上升,南-北贸易不断下降。发达国家间制成品出口贸易占其总制成品的比重从1975年的66.9%上升到1992年的74.4%,提高了7个百分点,对发展中国家的出口则从26.4%下降到21.3%,下降了5个百分点。其次,产业内贸易发展迅速,即一个国家既出口又进口某种产品。例如,1996年,欧盟、北美及日本的汽车出口占世界汽车出口的88.8%,而汽车进口在世界汽车进口中占79%。由于经济全球化的发展,大多数产业内贸易是在跨国公司间进行的,具有垄断的“自由贸易”的特征。正如保罗·克鲁格曼(Paul Krugman)所说,“一直可以用来说明1880年甚至1950年的经济状况的古典自由贸易理论,已不适用于解释1984年的世界经济”。⁵

经济学上所说的“租”是指超过正常收益的超额利润。通常所说的企业“利润”是指使企业继续留在一个产业内所需要的平均利润,当企业收益低于平均利润率时,它就会转向其他行业,当企业收益大大超过正常利润率时,就称为“租”。

Helen V. Milner and David B. Yoffie, “Between Free Trade and Protectionism: Strategic Trade Policy and A Theory of Corporate Trade Demands,” *International Organization*, Vol.43, No. 2, Spring, 1989, p. 243.

张汉林、刘光溪:《经济全球化:世贸组织与中国》,北京大学出版社,1999年10月版,第26、40页。

5 保罗·克鲁格曼:《战略性贸易政策和新国际经济学》,中国人民大学出版社和北京大学出版社2000年11月版,第7页。

70年代产业组织学发展起来,越来越普遍的寡头竞争问题备受关注。经济学家们发现,由众多小企业之间展开的“原子状”竞争已经难以看到,而少数几家大型企业之间的“不完全竞争”(imperfect competition)却很普遍。例如,大型客机市场基本上由“波音”(Boeing)和“空中客车”(Airbus)两家寡头航空公司所垄断,每一方都有影响价格的能力,它们做出战略性的行动,以图影响竞争对手的行为。正是在这个基础上,出现了被称为“战略性贸易”的新贸易理论。

新理论引入了不完全竞争和规模经济理论,从而使国际贸易理论从完全竞争这一假定条件的束缚下摆脱出来。在不完全竞争市场下,产业领域存在着规模经济报酬递增的现象,这个理论有力地挑战了古典贸易理论认为规模经济报酬不变的传统观点。由于市场竞争是不完全的,“租”不可能因竞争而完全消失,在一些产业,资本和劳动有时会获得比其他产业高得多的回报率,因而经济中存在着“战略性”部门。如果政府能够识别出这些战略性部门,就有可能采取战略性贸易政策。所谓战略性贸易政策,是指在“不完全竞争”市场中,政府积极地运用补贴或出口鼓励等措施对那些被认为存在着规模经济、“外部经济”(external economy)或大量“租”的产业予以扶持,扩大本国厂商在国际市场上所占的市场份额,把超额利润从外国厂商转移给本国厂商,以增加本国经济福利和加强在有外国竞争对手的国际市场上的战略地位。政府参与国际经济竞争显然会从根本上改变国际贸易的通行规则,因而被视为提升其国际竞争力的战略性活动。

美国学者分别提出了两种不同的战略性贸易模型。一个是詹姆斯·布兰德(James Brander)和巴巴拉·斯潘塞(Barbara Spencer)提出的“利润转移论”(profit transition),另一个是保罗·克鲁格曼提出的“国内市场保护论”。

布兰德、斯潘塞为学科发展做出了原创性的贡献。他们提出的“利

“外部经济”又称为“外溢”(spillover)或“外部性”(externalities)是指一些个人或厂商从其他从事某种经济活动的个人或厂商那里获得的收益。比如某一领域产生的知识扩散到其他厂商和部门。

James A. Brander & Barbara J. Spencer, "Tariffs and the Extraction of Foreign Monopoly Rents and Potential Entry," *Canadian Journal of Economics*, August 14, 1981, p.371.

“利润转移论”几乎就是战略性贸易政策的代名词。这个理论证明,政府运用补贴来加强在有外国竞争对手的国际市场上的战略地位,可以使利润从国外厂商转移给国内厂商。在双寡头竞争模型中,根据纳什均衡(Nash equilibrium)，“给定你的策略,我的策略是我最好的策略;给定我的策略,你的策略也是你最好的策略。”每个厂商都会意识到自己的利润部分地依赖于竞争对手的行为。在这种情形下双方的博弈被称为“战略性博弈”(strategic game)。

在战略性博弈中,(1)一方威慑对方减产,以便它能扩大收益。在竞争均势下,政府运用补贴的能力和意愿将会极大地改变博弈结果;(2)一方通过提高生产率,不断降低成本。在这种情形下,成本较低的企业将实行生产扩张,占有更多市场份额,竞争对手不得不削减产量,损失一部分市场份额,竞争结果是达到新的“古尔诺均衡”(Cournot equilibrium)。然而,降低成本是很困难的,政府的作用是实行出口补贴(或生产补贴)以帮助厂商节约成本。这是出口补贴政策的第一种效应。由于成本补贴使竞争对手相信国内厂商将扩大生产,因而竞争对手的最佳反应是削减产量,这又使国内厂商获得额外利润。这种效应有时被称为“战略性”效应,因为它的存在是由厂商们所参与的战略性博弈的性质决定的。⁵它意味着国内厂商的利润增加超过政府的补贴数额,即厂商的受益超过纳税人的损失。

克鲁格曼的“国内市场保护论”(Local market protection)认为,如果保护国内市场能使本国产业相对外国竞争对手在“学习曲线”(study curve)上下降得更快,那么该国就能够通过国内市场保护获得利益。在各国贸易政策实践中,对国内进口竞争产业的保护政策历来甚于出口鼓励政策。保护政策的古典版本是由汉弥尔顿提出并经李斯特(List)发展和完善的“幼稚产业”(infant industry)理论。1984年克鲁格曼提出了“新市场保护论”。

Klaus Stegemann, "Policy Rivalry among Industrial States: What Can We Learn from Models of Strategic Trade Policy?" *International Organization*, Vol.43, No.1, (Winter)1989, p.75.

谢识予:《纳什均衡论》,上海财经大学出版社,1999年7月版,第1页。

“古尔诺均衡”是指在竞争对手的产量水平给定的情况下,当每个厂商通过选择自己的产量水平实现利润最大化时,均衡就会达到。此处是说竞争将使产量和价格介于垄断和完全竞争之间。

5 保罗·克鲁格曼:《战略性贸易政策和新国际经济学》,第36-44页。

Klaus Stegemann, "Policy Rivalry among Industrial States," p.75.

在规模经济情况下,随着总产量上升,额外的或“边际”成本递减。“如果本国市场对外国厂商是关闭的,本国厂商通常会增加其在国内市场上的产出,由于随产出的上升边际成本下降,国内厂商会发现自己可以毫不费力地扩大国外的市场份额并从中获利。”此外,“干中学”(study in doing)在结构上也与边际成本递减类似,在一个受保护的国内市场上,本国厂商生产得更多,比外国竞争者学习得更快,这会使本国厂商在出口市场上能更成功地参与竞争并获得更高的利润。

当然,成功地实行战略性贸易政策,首先取决于政府智库能否“优选”一批战略性产业或部门,而“优选”的关键又取决于选优标准。克鲁格曼提出了确认战略性产业的两个标准:一是看这个部门是否有大量的“租”存在,即该部门的资本或劳动回报率是否特别高;二是看该部门是否存在“外部经济”,由于外溢(spillover)是没有市场价格的,实际上很难对外溢进行评估。譬如,几乎不能算出某企业的研发活动对其他企业所产生的技术外溢。

其次,战略性贸易政策还取决于竞争对手的反应。战略性贸易政策是典型的零和博弈策略,一国所得正好是他国所失。因为市场上的“租”是一定的,当一国政府通过其政策(如出口补贴)使本国企业获得更多“租”时,它国企业的“租”相应减少。经济学家认为,如果我们确信某些部门确实存在大量的“租”,那么就有可能通过贸易政策使本国获得更多的租,一国可以他国的利益损失为代价,通过保护和补贴政策增加本国租的份额,提高其国民经济福利。“外部经济”也是这样,假设人们知道某些高技术部门或其他经济部门存在着“外部经济”,一国就可以用市场保护或出口补贴等政策扶持这些部门的发展,从而提高国民经济福利,这都是以他国利益损失为代价的。

正因为战略性贸易政策是零和博弈,只有在其他国家不做出反应时,才能实现国际利润的转移。实践中战略性贸易政策有可能招致贸易伙伴的强烈报复,导致贸易战。或者迫使其贸易伙伴采取同样的战略性行动,结果是

“干中学”在经济学中是指一个厂商生产得越多,它便会更有效地从事进一步的生产,厂商在它的“学习曲线”上向下移动。

保罗·克鲁格曼:《战略性贸易政策和新国际经济学》,第45-47页。

保罗·克鲁格曼:《战略性贸易政策和新国际经济学》,第24页。

高关税壁垒。在多个国家进行战略博弈活动时,有三种可能结局:(1)一个国家保护本国市场并使本国厂商在国际市场获得优势,并将其转化为该国的国家优势,而竞争对手则无所作为;(2)所有国家都试图通过保护帮助本国厂商,结果没有一个厂商在出口市场取得优势,所有国家都以竞争不足和高成本结束;(3)各国都同意不使用保护政策。

尽管战略性贸易政策在理论上存在着缺陷,其政策价值却是不容忽视的。战略性贸易理论的发展是美国转向非合作的干预主义贸易政策的主要原因。“战略性贸易政策”研究和分析的发展,削弱了学术界普遍称颂的自由贸易政策有百利无一害的传统认识。它提供了一条更为实用的方法,即在理论上倾向于自由贸易政策,但并不是毫无条件的自由贸易。

国际贸易实践中也不乏战略性贸易实例。美国半导体工业向美国政府施加压力,要求政府对日本以关闭国内市场相威胁,除非日本厂商购买更多的美国芯片。美国商用航空器制造商也寻求类似战略以反击它的欧洲竞争对手“空中客车”。由于这些新的战略性要求迎合了在国际贸易中主导美国政府的公平原则,它们在80年代末和90年代对贸易政策的影响比保护主义更大。

三 贸易争端和贸易政策的战略性博弈

由于国际收支失衡、贸易赤字惊现,80年代成为美国贸易保护主义的高峰期。德斯特勒(Destler)等学者认为,80年代传统自由贸易者抵制保护主义的力量削弱了,因为不满于美国贸易形势并对美国实施限制措施以报复外国贸易壁垒的观点表示同情。⁵ 1988年国会通过的“综合贸易竞争法”给自由贸易政策划上了休止符,是战后美国自由贸易政策向公平贸易和战略性贸易政策演变的一个重要分水岭。国会在美国贸易法“301条款”基础上增加了“超级301”和“特别301”条款,使得美国政府能够采取更大的

保罗·克鲁格曼:《战略性贸易政策和新国际经济学》,第52页。

马丁·弗尔德斯坦主编:《20世纪80年代美国经济政策》,第558页。

Helen V. Milner & David B. Yoffie, "Between Free Trade and Protectionism," p.240.

5 Kishore Gawande & Wendy L. Hansen, "Retaliation, Bargaining, and the Pursuit of 'Free and Fair' Trade," *International Organization*, Vol.53, No. 1, Winter 1999, p.120.

单边行动和报复行动以迫使外国开放市场。

70年代中期开始延续至80年代的几个典型的贸易争端系由战略性贸易政策引起,结果还以战略性贸易政策而结束。其中,美日半导体争端和美欧商用航空器(business aircrafts)争端是最典型的。

1. 美日在半导体产业里的战略性博弈

半导体工业始于1959年集成电路(integrated circuit, IC)的发明,起初该产业的进入成本相对较低,产品周期相对较长,企业规模适中,“学习效果”显著,集成电路容量每增加1倍,成本下降30-40%。由于这些特点,即使最小的半导体公司也设立了国际销售机构,平均出口占全部产量的20%。美国政府则以巨额军事合同支持半导体产业的发展。因此,美国半导体产业在70年代中期无条件地支持自由贸易。

也正是从70年代中期起,半导体产业中出现了一些变化。首先,产品创新减慢而竞争加剧,技术越来越复杂,资本投入越来越高,企业的“沉没成本”陡然增加。从1975-1985年间,生产成本增加了10-20倍。其次,1971年美国发明“动态随机内存芯片”(Dynamic Random Access Memory, DRAM)后,能否研发大容量内存芯片成为半导体企业“做大做强”的关键;第三,70年代末80年代初,由于实施了有效的战略性贸易政策,日本在半导体领域迅速崛起。为了在信息技术领域赶上美国,日本国际贸易和产业大臣在1976年开始了一个为期4年的“更大规模集成”(very large scale integration, VLSI)项目,其核心内容是政府供给或协调公共产品,如R&D基金、技术教育、生产和产品目标、价格控制,以及国内市场准入限制等等。在资本和R&D费用上,日本开始超过美国。

“更大规模集成”项目取得了巨大的成功。截止1979年底,日本的16K内存占有43%的美国市场份额,1981年,他们向美国市场提供了70%的64K内存,1984和1985年,他们控制了256K内存市场的90%,并把美国公司完全挤出市场。日本对内存和其他商用芯片市场的统治地位对美国企业造成巨大压力。除了小公司继续生产特定型号的芯片外,生产商用芯片的大公司损失惨重,不得不停止制造内存芯片。日本的成功使它在1985年

Helen Milner, *Resisting the Protectionist Temptation* (Harvard University, 1986), p.347.

Helen V. Milner & David B. Yoffie, "Between Free Trade and Protectionism," pp.252 - 253.

成为世界第二大半导体市场(35%),仅稍稍落后于美国(38%)。到1987年,日本市场达到49%,超过美国的39%。同时,1985年,日本在美国市场的占有率增加到17%,而美国在日本的市场占有率十年内一直徘徊在10%左右,尽管美国公司增加了市场开发费用。日本在半导体产业里的巨大成功得益于政府的战略性扶持政策,“该政策主要包括两部分:封闭市场和对通用研究项目的金融资助”。

1985年,美国半导体产业协会(SIA)依据1974年贸易法提出“301”申请,起诉日本的不公平贸易政策,要求美国政府对日本公司进行报复,除非美国半导体产品在日本市场的占有率得到基本改善。这份申请指控日本公司为了占有市场份额,以低于成本的掠夺性价格销售产品,而本国市场却对外国产品关闭。SIA“301”申请有两个“战略性”目标,一是保证美国在90年代初占有日本市场20%的份额,这也是“新互惠主义”的基本特点之一,以政治决定的“成效导向”标准替代市场决定的“规则导向”标准,即不以事前竞争法规而以事后自己最终的实际出口量来决定外国市场的开放程度;二是促使日本停止在美国市场和第三国市场上倾销内存产品的行为。“它想要美国政府威胁制裁日本的倾销和不公平贸易实践,达到迫使日本开放市场之目的”。⁵ 为了增加美国对日贸易谈判筹码,英特尔等公司还单独起诉日本在美国市场上倾销可擦除只读存储器(EPROM),声称如果日本不停止倾销和实行日本市场的自由化,他们就要求政府对其征收反倾销税,或者要求单独实行配额。由此可见,美国厂商已不单纯要求实行贸易保护,而是要求政府采取战略性行动。1987年4月,美国政府对价值3亿美元的日本消费品和办公用品征收100%的关税,到1988年底,由于在打开日本市场方面没有取得进展,美国仍然对大约价值1.65亿美元的日本产品征收100%的关税。

2. 美欧在商用航空器领域的战略性博弈

Helen V. Milner & David B. Yoffie, “Between Free Trade and Protectionism,” p.254.

保罗·克鲁格曼:《战略性贸易政策和新国际经济学》,第155页。

J. N. Bhagwati, “U. S. Trade Policy at Crossroad,” *The World Economy*, Vol. 12, No.4, 1989, pp.67 - 69. 转引自盛斌:《世界经济转变中的美国对外贸易政策》,《美国研究》,1998年第3期,第34页。

5 Helen V. Milner & David B. Yoffie, “Between Free Trade and Protectionism,” p.255.

无论怎样看,商用航空器工业都是地地道道的战略性产业。它具备构成战略性产业的基本特点,即不完全竞争(即垄断)、规模经济、外部经济和学习曲线等。70年代中期,商用航空器工业已经相当成熟和高度集中,全世界只有4家重要的商用飞机制造商:美国的波音、麦道和洛克希德-马丁公司(后来退出商用航空器市场),以及欧洲的“空中客车”。大型商用飞机的生产需要巨额资本投入,制定全球战略和大批出口订单,而沉没成本又极为高昂,市场上实际上只能容纳两家大型商用飞机制造公司竞争,因此,大型商用航空器市场的典型特征是不完全竞争。

70年代,美国航空业一直无条件地支持自由贸易。波音公司在国会听证会上强调它反对进口限制,或者“任何对自由贸易的束缚”。波音关注空中客车的竞争,但它并不寻求贸易救济,而仅仅维持其要求研发援助、税收信托、进出口银行更大力度的出口信贷等传统政策。70年代末到80年代中期,出现了两大变化:首先,在80年代,推出一架新型的大型民用飞机需要耗资50亿美元,这比麦道公司的总值还要多。最少需要售出400架飞机才能收回成本。其次,飞机制造的政治学发生了变化,市场上需要宽体支线飞机。由于所有公司都争相生产同型飞机,使竞争结构发生了戏剧性的变化,所有公司都相互侵入了对方的领地。在这个阶段,特别是空中客车变成了一个入侵者,从而引起美国与欧共体之间长期的贸易摩擦。

空中客车由法国和西德政府在1970年建立,后来发展成为欧洲九国合伙经营。九国政府大量补贴“空中客车”的研发经费,提供出口信贷,并在制造过程的其他方面提供帮助。这些战略性政策帮助空中客车在市场中竞争,并取得巨大成功。受政府补贴的“空中客车”制造商将它在世界市场中的份额从70年代初的3%提高到1979年的30%,到80年代中期,空中客车已能直接挑战波音和麦道公司。

在这种情况下,美国商用航空业就从无条件的自由贸易立场转向战略性贸易政策。从70年代末开始,美国公司就对“空中客车”报怨有加,矛头所向自然是欧洲的出口补贴政策。波音和麦道都呼吁停止“掠夺性的出口信贷战争”。80年代,波音指责欧共体国家为了“空中客车”利益而实行政治干预,不惜代价低价销售等。例如,承诺为伊朗建造核电站以换取伊朗订

单,或向顾客施加政治压力以迫使其购买“空中客车”飞机。1987年,美国和欧洲在关贸总协定会议上举行谈判,波音公司官员声称,只有欧洲消除所有补贴,停止在飞机销售中使用政治压力,迫使“空中客车”建立能够收回成本的价格,会谈才会取得成功。谈判失败后,波音公司威胁要提起“301”申请以及向“空中客车”征收反倾销和反补贴税。

麦道公司也加强了游说活动,它要求美国政府迫使“空中客车”撤消生产A340新型飞机的计划。1985年秋,里根总统将欧洲支持“空中客车”列入不公平贸易名单。麦道公司起初想与空中客车建立合资企业,以避免在MD-11和A340之间竞争。计划流产后,麦道公司加快了它对空中客车的起诉申请,宣称空中客车接受补贴而偷走了买主。1987年,美国谈判官员威胁要动用美国贸易法“301条款”阻止欧洲飞机出口。麦道公司在国会听证会上表示,一旦1987年7月关贸总协定谈判失败,美国政府就有必要采取行动“铲平运动场”。结果,正如美日半导体争端一样,美国和欧洲在商用航空器领域的贸易争端也是以欧洲的战略性的贸易政策开始,以美国政府威胁采取战略性的贸易政策相报复而结束。

四 克林顿政府的战略性的贸易政策

冷战结束后,克林顿政府把“在国内外重建美国经济领导地位”作为新政府国家安全战略的首要目标,并宣称“经济增长前所未有地依赖开辟新的国外市场和扩大世界贸易量”。战略性的贸易理论成为指导克林顿政府对外贸易政策的主流经济学。克林顿总统在第一篇国情咨文中提出,“我们必须有针对性地努力创造未来的高薪就业机会,那是我们所有的竞争者正在做的事情。”民主党智囊团进步政策研究所则说得更加露骨:“美国的贸易政策和经济政策应当像我们战时的军事、工业、外交努力都一齐为胜利而奋斗那样,充分地加以协调,把目标指向竞争力的‘底线’。作为利用施加经济和政治影响的一切源泉的战略的一部分,我们应当利用“301条款”这样的工具,

Paul Lewis, "Airbus group acts to mollify U.S.," *The New York Times*, December 24, 1985.

"Airbus Soars on American Anger," *Sunday Times*, February 8, 1987.

Helen V. Milner and David B. Yoffie, "Between Free Trade and Protectionism," p.261.

来力求达到刺激全球经济增长和使外国壁垒减少的贸易和投资协议,而在对抗性不强的战略未能及时产生效果的地方,我们应当愿意使用制裁。……近年来大多数主要市场的开放,诸如电信、超级电子计算机和卫星市场的开放,都是在威胁下才办到的。”

为此,克林顿政府借鉴其他国家产业发展政策与贸易政策相结合的成功经验,制定了美国有史以来第一个“国家出口战略”,确定了六大重点出口产业。“国家出口战略”(national export strategy)于1993年9月启动,其指导原则为:商业优先;加强联邦各部门合作并扩大美国贸易代表(USTR)权力以促进出口;加强政府部门与私人部门的紧密合作等。其目的是增强美国出口商品的国际竞争力,包括放宽出口管制、建立出口援助中心、政府为企业出口提供信息,以及政府为出口企业提供更加完善的金融服务等。在机构设置上,前任布什总统设立了“贸易促进与合作委员会”(TPCC),统筹出口策略,加强美国出口产品竞争力;克林顿总统又建立了“外销推展中心”(Advocacy Center),提供资讯及加强国际间之联系。

在美国《1996年贸易政策议程和1995年总统关于贸易协定方案的年度报告》中,克林顿总统明确了其对外贸易政策的四个基本目标:打开外国市场、坚持“平等竞技”、为美国公司和工人实行激进的贸易促进战略、将贸易政策与全球经济战略相结合。这个被称为“新门户开放”的战略是继他第一任期“出口能动主义”的延续。

为推动美国工业出口,克林顿政府打出了“公平贸易”的旗帜。在保持美国市场开放的同时,按照对等原则,贸易伙伴也要向美国开放市场,使外国市场具有同美国市场一样的开放性。如果贸易伙伴不实行对等开放,美国政府就可能将其列入“不公平贸易”名单或观察名单,实行单边主义的贸易报复或制裁。美国贸易法中的贸易报复和制裁工具有:(1)“301条款”、“超级301条款”和“特别301条款”;(2)反倾销(antidumping duty)、反补贴税(countervailing duty);(3)有秩序销售安排(如自动出口限制和自动进口

威尔·马歇尔、马丁·施拉姆主编:《克林顿变革方略》,北京·新华出版社,1993年11月版,第133-134页。

钱士安:《美国贸易政策史:1765-1997》,《美欧季刊》(台北),1997年第12卷第2期,第62页。
F. Buelens, “After the Presidential Elections: Will the US Open Door Trade Strategy Continue?” *Intereconomics*, Vol.32, Jan/Feb 1997, p. 47.

扩大) ;(4) 单边标准和治外法权 ,即以美国国内法作为评判“公平”之标准。此外 ,在多边主义(multilateralism)未能奏效时 ,就转向多轨(multitrack)方式 ,在战略性贸易政策主导下 ,双边主义(bilateralism)、地区主义(regionalism)、单边主义(unilateralism)、多边主义(pluralism)等都成为多边主义政策的重要补充。

90 年代克林顿政府的出口优先战略取得了明显成效。克林顿在 1995 年《总统经济报告》中说 ,“本届政府在国际贸易政策上取得了比战后任何一届政府都要好的成果 ,协定改变了未来贸易的蓝图。”单是与日本就签订了 20 多个协议 ,美国对日出口大幅度增加 ,制成品出口在发达国家中制成品总额中的比例由 80 年代中期的 14 % 提高到 1993 年的 18 %。美国商务部预计到 2000 年出口部门将支撑近 1600 万个就业机会 ,其就业回报率将比平均水平高出 30 %。这期间 ,计算机、信息技术和互联网技术在美国取得迅猛发展 ,美国在电信、半导体、汽车等高科技领域恢复了劳动生产率的领先地位 ,创造了所谓“新经济”神话。伦敦《经济学家》称之为“有史以来最长久的经济扩张”。⁵ 随着美国在高科技领域恢复国际竞争力 ,在一定程度上 ,美国国内产业集团对战略性贸易政策的需求有所减少 ,美国以全球经济霸主的身份逐渐增加了自由贸易的全球供给。

张建新 :复旦大学国际政治系在读博士研究生、副教授

盛斌 :《世界经济转变中的美国对外贸易政策》 ,第 36 页。

程正军 :《浅评克林顿经济学及其对美国经济的作用》 ,《美加经济研究》 ,1995 年第 4 期 ,第 18 页。

J. E. Garten ,“Is American Abandoning Multilateral Trade ?” Foreign Affairs , Nov/Dec. 1995 , p.52 .

5 罗伯特·吉尔平 :《全球资本主义的挑战 21 世纪的世界经济》第 2 页。

美国老年保健计划与改革

卢春玲

[内容提要] 老年保健计划(简称 Medicare)是美国社会保障制度的一个主要组成部分,其目的是为了保障老人和残疾人士的福利,让全社会来分担他们的医疗费用负担。本文回顾了老年保健计划的建立和发展,以及在各个总统任期内所经历的改革,指出它目前所面临的问题是如何在医疗费用不断上升的情况下满足老年人和残障者医疗服务的长期需要。鉴于近来有不少改革方案提出,本文对这些改革方案进行评析,并指出改革的目标不应该放在削减医疗服务费用上。改革的着眼点应是如何重新安置现有的社会资源以支付因医疗技术更新而不断上升的费用。本文认为,对有的税制作彻底的改革也许是一个有效的途径。

关键词 美国社会/ 老年保健计划/ 社会保障基金/ 税收改革

老年保健计划是美国社会保障制度的一个主要组成部分。有资格参加者为 65 岁以上的老人,参加者不论其收入如何,都有资格同等享受老年保健计划所提供的医疗服务。

建立老年保健计划的目的是让全社会来分担老人的医疗费用负担。其建立的理由是:(1)医疗保险市场存在着由于信息不全造成的逆向选择问题。也就是说,由于自由市场上的保险公司对投保人的健康信息不了解,保险公司在制定价格时,不能根据投保人的身体状况以价格真实地反映其对保险的需求,这会造成身体健康的顾客因价格过高而离开保险市场,保险公司最终只会得到他们不欢迎的身体条件差的顾客,这将导致保险公司无利可图,从而停止提供保险给身体差的老人。这就是经济学所谓的“市场失

灵”。如果政府能提供一个让所有老年人和残疾人士都参加的保险计划,逆向选择的问题就可以避免。(2)退休后的老人收入减少,与此同时,随年龄的增加,身体状况变差,医疗开支也变大,因此,政府有责任保证退休后的老年人享有基本的医疗服务。美国著名经济学家、前布什政府的经济顾问罗森教授认为,这些因素是老年保健计划建立的主要理论依据,老年保健计划保险分为两部分:“医院保险”和“补充医疗保险”。每个合格者必须参加“医院保险”部分。它的服务包括住院,家庭照顾,出院后的护士护理,临终关怀等。其支付款项来自于就业者和雇主所交的工资税收。目前的工资税率为2.9%,就业者和雇主各交1.45%。每年的工资税收主要用于支付当年的费用。剩余部分存入“医院保险”信托资金,用于投资政府有价证券。据1999年联邦“医院保险”信托基金董事会的年度报告,1998年的“医院保险”信托资金的总收入为1405亿美元,同年的“医院保险”总支出为1243亿美元。

“补充医疗保险”服务包括门诊、家庭照顾,以及其他的一些服务。合格者自愿加入这一部分。此项服务费用由联邦政府的其他税收(如联邦个人所得税等)及参加者每月所交的月费支付,目前,月费为45美金,参加“补充医疗保险”服务的人数约为总参保人数的99%。和医院保险一样,其剩余的资金部分存入补充医疗保险信托资金,投资于政府有价证券。据1999年联邦补充医疗保险信托基金董事会的年度报告,1998年此项信托资金的总收入为877亿美元,同年的总支出为776亿美元。其中75%来自联邦总税收,25%来自月费。

自90年代以来,随“婴儿潮”一代步入老年和科学技术的突破,医疗服务费用迅速上升,改革老年保健计划的改革逐渐成为人们日益关注的焦点。本文拟对老年保健计划的建立、其所面临的主要问题进行阐述,并在此基础上,对近年来美国学术界和政界所提出的多项改革方案进行评析。

Rosen H., *Public Finance* (Irwin/ McGraw-Hill, 1998), p. 206.

Board of Trustees, *Federal Hospital Insurance Trust Fund, Annual Report of the Board of Trustees of the Federal Hospital Insurance Trust Fund* (Washington: US Government Printing Office, 1999).

Ibid.

一 老年保健计划的产生

30年代的经济大萧条结束后,罗斯福总统开始关注社会的健康保险问题,他在一年一度的向参众两院发表演讲时说,美国人民有权利获得适当的医疗服务,但他并未提出任何行动计划。

1945年,第二次世界大战结束后,杜鲁门总统致信国会,提出建立一个全民健康保险计划,到了杜鲁门总统政府执政的后期,鉴于各种反对和压力,他的全民健康保险计划逐步演化为仅为社会保障基金的参加者提供医疗保险的设想。由政府管理的社会保障基金成立于大萧条之后,其目的是为退休后的老人提供经济保护,其资金来源是工资税收。

杜鲁门的提议正式开始了近20年的关于政府在提供健康保险方面应担任的角色的大辩论,其焦点是,联邦政府是否有责任承担帮助老年人购买医疗保险的义务?联邦政府是否应该促进私有市场的扩大以达到此目的?当时反对政府参与的主要组织有:全美医疗协会(American Medical Association)、全美制造商协会(The National Association of Manufacturers),以及健康保险协会(The Health Insurance Association)等。支持政府参与的组织有:全美护士协会(American Nurse Association)、美国劳工联盟与产业联合会(The AFL-CIO),以及全美农民协会(The National Farmers Union)等。反对者们认为,老年人群购买医疗保险应通过自由市场来解决,政府的介入会造成政府的权限扩大,对市场的干预将导致“医疗服务社会主义化”的危险。支持者们认为,由于自由市场上的保险公司对投保人的健康信息不了解,保险公司将没有能力为老年人群提供应有的服务。

当时的社会现实为支持者们的论点提供了依据。自50年代早期,作为给老人提供财政保险的政府社会保障基金局的官员意识到了美国的老人面临着缺少医疗服务的危机。社会保障基金无法为重病的老人提供足够的经济保护。1950年的人口普查显示,1950年老人的数目从1900年的300上升到1950年的1200万,从原来人口的4%上升到8%,有2/3的老人年收

入低于 1000 美金 ,只有 1/8 的老人有医疗保险。

到 60 年代 ,关于老年保健计划的论战进一步升级 ,医疗保险的争论成为国会和民间的热门话题 ,与此同时 ,无论是保险公司还是立法者都注意到随老年人口的快速增加 ,由于前文所说的逆向选择问题 私人保险市场越来越无力为老人提供价格适中、服务全面的保险。越来越多的老年人买不起医疗保险 ,但与此同时 ,从 1950 年到 1963 年 ,医疗服务的费用则每年以 6.7 % 的速度上涨 ,大大快于老人的收入增长。 保险公司开始认识到联邦政府对年老者购买医疗保险提供财政资助的必要性。

1960 年 11 月 8 日 ,肯尼迪总统下令成立任务小组 ,研究各种关于老人健康和社会保障基金体制的提案。

1962 年 1 月 ,在年初的国会两院演说国情咨文时 ,肯尼迪总统再次提出修改当时的社会保障基金体制 ,为老人提供医疗保险服务。

同时 ,在国会 ,各种提出的方案达几十种 ,不同利益集团的代表纷纷参加听证。在民间 随着自由派观点的流行和美国经济的高速发展 ,老年保健计划越来越得到民众的普遍支持。

1964 年 7 月 ,在听取各种陈述及证据后 ,参议院终于提供一份报告 ,称现有的健康保险市场无力在合理收费的前提下为大多数老人提供适当的住院保险。

1965 年 7 月 27 - 28 日 ,美国众参议院分别以高于 70 % 的赞同票通过了老年保健计划法案。同月 30 日 ,作为约翰逊总统构想的“伟大社会”蓝图的一个部份 ,老年保健计划这一由政府为老年人群提供医疗保险的美国社会保障体系的重要组成部份 ,经约翰逊总统的签署 ,正式启动。这项法案的签署是在密苏里的独立镇进行的 ,前总统杜鲁门出席了签署仪式 ,杜鲁门总统作为当年提出这一计划并在任期里为此奋斗的第一位总统成为该项目的首位参加者。从老年保健计划的提出到最后生效 ,历时 20 年 ,历经三位总统的努力。

1966 年 ,老年保健计划的参加者为 1900 万人 ,当时支付医院保险部分

P. Corning , “The Evolution of Medicare : From Idea to Law ,” Social Security Administration Office of Research and Statistics , 1969 .

Ibid.

的年工资税率为 0.7% ,就业者和雇主各交一半。补充医疗保险部分的月费为 6 美元 ,服务的起始费为 50 美元 ,联邦政府和参加者各支付一半。

二 发展、问题和联邦政府的应对措施

自 1965 年至 90 年代末 ,联邦政府陆续颁布了有关老年保健计划的一系列法令和条文 ,其内容主要是 : (1) 扩大老年保健计划的服务对象的范围 ; (2) 扩大老年保健计划的服务项目。

从扩大服务对象的范围来看 ,1972 年尼克松总统期间 ,国会通过法令 ,将老年保健计划的服务对象扩大到 65 岁以下的残障人士和晚期肾衰竭病人 ,以及 65 岁以上的没有参与社会保障基金的老人 ,参保人达 2000 万。1983 至 1984 年里根总统执政时期 ,所有的联邦机构官员 ,如总统、立法机构和司法机构的成员可以参加老年保健计划。1985 年 ,州、地方政府工作人员中没有参加社会保障基金的人员 ,以及老年保健计划参加者的配偶也可享受老年保健计划的服务。1986 年 ,国会再次通过法案 ,老年保健计划将承担起第二付费者的角色 :如果老年保健计划的参加者及其配偶无法付清自己应付的费用时 ,老年保健计划将支付其剩余开支。

目前 ,所有年龄在 65 岁以上的老人及残障人士都有资格参加老年保健计划 ,参加者的经济条件不影响其享受的服务项目 ,随着老年保健计划服务对象的不断扩大 ,其参保人数也由 1966 年的 1900 万人到现在的约 3900 万人。据预测 ,到 2030 年 ,老年保健计划将服务于 7700 万美国老人。

与此同时 ,老年保健计划的服务项目也不断地增多。1967 年 ,国会在原有的基础上 ,另外增加了由老年保健计划支付的 60 天的住院时间 ,1972 年 ,推拿、按摩进入服务项目 ;1980 年 ,家庭门诊的次数不再有限制 ;1985 年 ,老年保健计划对肝脏移植手术付费 ;1986 年 ,临终关怀服务正式加入 ;1988 年和 1989 年 ,常规的 X 光乳房照影和子宫抹片检查纳入保险范围 ,这一扩大服务项目的趋势一直到 1997 年“平衡预算法案”的颁布为止。

P. Corning , “ The Evolution of Medicare .”

Andrew J. Rettenmaier , The Economics of Medicare Reform (Kalamazoo , Mich. : W. E. Upjohn Institute for Employment Research 2000) .

老年保健计划服务对象和项目的扩大无疑加重了老年保健计划的财政负担,此外,老年保健计划参加者的人均开支不断以每年约8%的速度增长上升,1998年,老年保健计划的总开支是1967年的1040%。

从老年保健计划建立起,联邦政府就对老年保健计划支出的不断增加而倍感忧虑。1969年3月,新的法规提出要有效而经济地使用老年保健计划,对老年保健计划提供的服务要进行审查。1972年,尼克松总统签署法案,对老年保健计划的资金来源、服务项目的管理等作较大的修改。1977年,医疗服务财政署建立管理老年保健计划的财政项目。1982年,私有的“管理医疗保险计划”(MANAGED CARE)可以参加老年保健计划项目,为病人提供服务。“管理医疗保险计划”是一种在医疗保险市场上流行的保险计划,它不采用“按服务交费”的方式,而是对医疗服务的提供者(如医生、医院等)进行“管理”控制,建立奖惩机制,从而使医生和医院有经济动机来降低成本。比如,保险公司与医生签订合约,合约规定保险公司医生应在病人身上花的费用,超出部分由医生承担,多余部分由医生提取,这样做提高了医生控制费用的积极性。目前最著名的“管理医疗保险计划”之一是“健康保护组织”(HMO, Health Maintenance Organization)。由于“健康保护组织”计划对老年病人缺少吸引力,到90年代中期,90%的老年保健计划参加者仍然选择“按服务交费”的传统的老年保健计划。

此外,联邦政府还采取了其他一系列措施来控制老年保健计划费用的增长。比如,有些通过价格控制以降低对医疗服务供给者的付费,有些则通过改变报销的方法来节约开支。1984年,“住院保险”部分对住院费用的支付由原来的实报实销改为预定报销额,即预先按病人的情况付给医院一定数目的费用;“补充医疗保险”为每年门诊设定固定增长率,如果门诊次数的增长超过了这个标准,医生将受到经济上的惩罚。但是,这一方法并不容易执行,首先是条文繁琐,老年保健计划关于这方面的条文有4.5万页;其次是在执行中,它还产生了一些副作用,如医院和医生不愿意接受老年保健计划病人。实际情况是,即使在采取了一系列的价格控制后,医疗费用仍然增

“Financing Medicare's Future,” National Academy of Social Insurance, September 2000.
Joseph P. Newhouse, “Medicare,” Journal of Economic Perspectives, No. 10, 1996, pp. 159-168.

长很快。

为了应付不断上升的医疗费用,联邦政府于1986年调高了支付“住院保险”部分的工资税率,从0.7%调高至2.9%。

自90年代以来,随着“婴儿潮”一代步入老年和科学技术的突破,医疗服务费用迅速上升的情况更加恶化。近十年来,老人医疗服务的费用以3-4%的速度快于整个经济的增长,老年保健计划面临着“破产”的危机。

1997年,克林顿总统时期,“平衡预算法”(the Balanced Budget Act)通过。这项法案对老年保健计划进行了自建立以来最大的改革,旨在降低老年保健计划信托基金的赤字,改革的主要内容有:(1)增加“老年保健计划+选择”的新内容,让参加者有机会到自由市场选择其他保险计划;(2)对老年保健计划的其他服务实行和住院费用一样的预定报销额制度,降低医疗服务者付费上涨的速度,以控制费用的增长;(3)扩大对疾病预防的服务;(4)将家庭护理服务从“医院保险”转入“补充医疗保险”部分,这一变动并未在长期上对控制老年保健计划的费用发生影响,从长远来看,它只是将这项开支从一处转移到另一处。据威伦斯基和纽豪斯的预测,这项法案只能在短期内缓解老年保健计划的财政危机。

1997年的法案还希望吸引更多的老年保健计划参加者购买“健康保护组织”计划。但是,将老年保健计划引向“管理医疗保险”的一个棘手的技术问题是,政府如何计算出每个病人付给健康保护组织适当的费用。根据目前的法令,年龄、性别、工作状况是老年保健计划用于计算不同的病人付费给健康保护组织的标准,但即使是以上三种因素相同的人,也会因身体状况的不同对医疗服务有不同的需求。在这种情况下,健康保护组织更愿意接受身体状况较好的人,而老年保健计划将成为重、久病患者的最佳去处,这将有悖于其降低费用的目的。

1997年,还有其他的一些改革方案也提了出来。比如,主张增加参加者的月费部份和保险支付份额,主张提高参加者的年龄标准等有关提案都曾在国会经过认真地讨论,但都没有能在立法机关最后通过。

Victor R. Fuchs, "Health Care for the Elderly: How much? Who Will Pay for It?" Health Affairs, January/February 1999.

Gail R. Wilensky & Joseph. P. Newhouse, "Medicare: What's Right? What's Wrong? What's Next?" Health Affairs, January/February 1999.

1999年,为了减轻“平衡预算法”对医疗服务提供者的冲击,克林顿政府对1997年的法案作了修改,松动了某些付费原则。

从统计数据来看,1997年的法案并没有达到其引进“管理服务保险计划”以降低开支的目的。首先,“管理服务保险计划”由于利润不高并不愿意参加老年保健计划;其次,老年保健计划的参加者对其也没有大的兴趣。目前,只有14%的老年保健计划参加者购买了“管理服务保险计划”;而且,在引入新的计划后,老年保健计划付给“管理服务保险计划”的费用比原来没有“管理服务保险计划”时的费用多了13.2%。

在2000年的大选中,当时的总统候选人布什主张引入市场机制以改革老年保健计划,让参加者有机会在市场上买到含处方药保险的计划。布什当选后,就处方药是否纳入老年保健计划范围及如何支付处方药等问题,在国会中再次引发争论。由于老人的处方药开支占全国总开支的43%,这个争论成为老年保健计划改革的焦点之一。目前,两党都同意处方药应纳入老年保健计划保险中,但在纳入的份量多少及如何支付问题上一直争论不休。

三 改革方案一览及评价

2000年,在假设前几年经济强势增长不变的情况下,老年保健计划信托基金会预测:医院保险信托资金将与2025年告罄,补充医疗保险费用的增长速度也将超出整个经济的增长速度。随2001年美国进入衰退,可以推知,老年保健计划的财政危机来得会更快更早。因此,无论是在美国学术界还是政界,大家一致公认,这个问题越早解决越好。

在美国,关于如何改革老年保健计划有许多建议。从改革的着眼点来看,现有的改革提案可分成两组。一组集中于研究如何“节流”,即如何遏制医疗服务费用的上涨。和以往的提案不同,“节流”组提案中关于价格控制,削减服务项目的提议不占主流,它更强调引进市场机制,其中两个方案很受

The U. S. General Accounting Office Report, April, 2000.

“Financing Medicare's Future,” National Academy of Social Insurance. September 2000.

瞩目。一是政府给老年保健计划参加者发放一定金额的医疗服务票证，票证的金额和一些重要的经济指数挂钩，如国内生产总值或消费者物价指数等。老年保健计划的参加者持票证去医疗保险市场购买保险，其差额由参加者自己负担。现有的老年保健计划项目将被取消，这简化了政府目前所担负的财政职责，但将经济负担转移到了参加者的身上。另一个方案是政府对老年保健计划参加者去私人医疗保险市场购买保险的月费予以定额资助，老年保健计划将与市场保险计划进行竞争，政府给愿意在保险市场上购买保险的参加者予以资助，资助的多少与参加者的身体状况、收入、性别、年龄等因素有关，与市场保险计划的价格无关。这两种方案的理论根据是引进市场竞争机制可以有效地降低医疗开支。

另一组改革方案着眼于“开源”，也就是寻找税源以支付上升的医疗费用。2000年9月，美国国家社会保障科学院发布了一份关于如何长期解决老年保健计划财政问题的报告。报告考察了几项增税方案，它们分别是：将目前支付医院保险部分的工资税由现有的2.9%提高到4.84%；在现有个人所得税基础上再加收8.43%；征收2.2%的消费税（购房、金融服务及一些劳务除外）。报告认为，这几种方案中的任何一种都可以解决老年保健计划将来的财政赤字问题。

还有一种方案是彻底地改变现有的赋税体制，其目的是简化繁琐的税制，取消赋税倾斜，扩大赋税底面，从而不仅可以解决老年保健计划长期的财政赤字问题，还可以减少因征税而带来的经济行为的扭曲及其效率损失。比如，目前的个人所得税不包括政府债券、住房和退休金存款等。改革后，对这些收入的免税将被取消。此项研究考察了征收固定比例的个人所得税和消费税这两个目前公共财政领域的热门话题。研究结果显示，在保证政府各种开支不变的情况下，若取消目前所有的联邦赋税代之以固定比例的销售税，销售税率为38.1%；若用固定比例的个人所得税取而代之，税率为

Stuart M. Butler & Robert E. Moffitt, "The FEHBP as a Model for a New Medicare Program," *Health Affairs*, Winter 1995; Peter J. Ferrara, "The Next Steps for Medicare Reforms," Washington: Cato Institute, April 1998.

M. Moon, "Restructuring Medicare: Impacts on Beneficiaries," Urban Institute, January 1999.

"Financing Medicare's Future," National Academy of Social Insurance, September 2000.

36.6%。

笔者认为,在讨论任何改革细节之前,需要弄清楚以下几个问题:(1)老年保健计划的实施是否实现了目标?(2)老年保健计划建立的理论基础在30多年以后是否依然成立?(3)如果成立,那么现今提出的各种改革方案能否达到老年保健计划的目标?

老年保健计划建立的目的是为了保障老年人和残疾人士的福利,让全社会来分担他们的医疗费用负担。那么,现行的老年保健计划项目是否达到目的?换句话说,老年保健计划的实施是否保证了年轻人群和年老人群、低收入者和高收入者间的收入再分配了吗?

一些学者就现行的老年保健计划对社会收入再分配的影响进行了考察。奥尔巴克、戈克黑尔和科特里科夫发现,代际收入再分配不仅存在,而且从年轻人群向年老人群转移支付的收入是较为可观的:年轻人不仅以工资税支付了医院保险部分的所有费用,他们还是补充医疗保险部分费用的主要承担者。麦克里兰和斯金纳⁴,以及沃格尔⁵的研究也得出了相同的结论:老年保健计划将年轻人群的部分收入转移支付给年老人群。在年老人群内部,老年保健计划也进行收入再分配。沃格尔运用1966年到1985年的数据计算了老年保健计划参加者的医疗服务费用和其交纳款项的比值。他发现,低收入老人的比值是高收入老人的3倍,也就是说,老年保健计划给收入低的参加者提供了重要的收入转移。李、麦克里兰和斯金纳用1990至1995年的数据计算得出,所有收入组的老年保健计划使用费用都有增加,而低收入组老人的使用费用增加的尤为显著。麦克里兰和斯金

C. Lu, "Distributional Effects of Reforming Medicare Financing System with Fundamental Tax Reform," Proceedings of the National Tax Association Conference, 2002.

Alan J. Auerbach, Jagadeesh Gokhale, and Laurence J. Kotlikoff, "Social Security and Medicare Policy from the Perspective of Generational Accounting," in James M. Poterba, eds., Tax Policy and the Economy (Cambridge: NBER and MIT Press, 1992).

Mark McClellan & Jonathan Skinner, "The Incidence of Medicare," NBER Working Paper 6013, April 1997.

5 Ronald J. Vogel, "An Analysis of the Welfare Components and Intergenerational Transfers under the Medicare Program," in M. V. Pauly & William L. Kissick, eds., Lessons from the First Twenty Years of Medicare (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1988).

Julie Lee, Mark McClellan, and Jonathan Skinner, "The Distributional Effects of Medicare," NBER Working Paper 6910, January 1999.

纳研究结果表明,低收入参加者从老年保健计划中获益的不仅仅是表面上的,该计划还提供了他们在市场上买不到的保险计划。若将此价值考虑在内,老年保健计划的实施是将高收入参加者的部分收入转移支付给低收入组。

上述研究结果表明,老年保健计划现有的财政体系的设置达到了收入再分配的最初目的。

30多年后的今天,若考虑对老年保健计划进行重新设计,甚至取消这个社会保障项目,我们需要知道那些促使老年保健计划产生的理由,如逆向选择问题和社会对老人及残疾人士的关怀是否还存在。一些经济学家对逆向选择问题的是否存在及其严重性作了研究。卡尔特和雷伯⁴,卡尔特和泽克豪泽⁵在研究中发现,逆向选择问题在雇主提供医疗保险计划的保险市场上不仅存在,而且还较严重。布朗⁵、布朗和德平豪斯⁶的研究也显示,逆向选择问题在个人购买医疗保险市场上存在,且较集体购买医疗保险更为严重。

1997年,美国国家社会保障科学院的一组专家对社会如何看待老年保健计划进行了抽样调查。统计结果显示,绝大多数人(83%)认为政府有责任确保老年人和残疾人士得到基本的医疗服务,74%的人反对削减老年保健计划现有的服务。这表明社会对老年人和残疾人士的关怀并没有随着时间的推移而改变。

综上所述,目前并没有理由削减甚至取消老年保健计划这一社会保障计划。

在评价任何一个改革计划时,需要考量这个改革计划对收入再分配会

Mark McClellan & Jonathan Skinner, "Medicare Reform: Who Pays and Who Benefits?" *Health Affairs*, Vol. 18, January/February 1999.

David M. Cutler & Sarah Reber, "Paying for Health Insurance: the Tradeoff between Competition and Adverse Selection," NBER Working Paper 5796, October 1996.

David M. Cutler & Richard J. Zeckhauser, "Adverse Selection in Health Insurance," NBER Working Paper 6107, July 1997.

5 Mark J. Browne, "Evidence of Adverse Selection in the Individual Health Insurance Market," *Journal of Risk and Insurance*, Vol. 59, March 1992.

Mark J. Browne & Helen I. Doeringhaus, "Information Asymmetries and Adverse Selection in the Market for Individual Medical Expense Insurance," *Journal of Risk and Insurance*, Vol. 60, June 1993.

有何影响,具体地说,首先要看这些改革方案能否保证现有的老年保健计划服务,甚至扩大服务范围(如处方药),并达到长期的预算平衡;其次应不改变现有的让社会来分担老人及残疾人士医疗服务费用的负担的机制。改革不应对某一群体的福利造成严重的损害。

显然,那些要通过削减老年保健计划服务范围以降低其开支的方案是不符合以上条件的。

引进市场竞争机制方案也不可行。在理论上,竞争会使成本下降,但这一理论在现实生活中并没有找到证据。相反,利维特等和穆恩的研究发现,老年保健计划费用的上升累计率小于私人保险市场的累计率。另外,引进市场竞争机制有可能损害低收入和重病患者的利益。麦克里兰和斯金纳认为,定额资助月费的方法会导致低收入的老人和残疾人士选择便宜但服务少的保险计划,从而造成不同收入的参加者在医疗服务消费上的差距。票券计划也存在着同样的问题⁵。此外,逆向选择问题也会导致市场失灵,那些低收入和重病患者也许根本买不到任何保险计划。而这正是老年保健计划成功避免了的。

我认为“节流”的方法,无论是削减服务范围,还是引进市场竞争机制以降低成本,都没有抓住老年保健计划所面临问题的要点。该计划所面临的问题并不是费用的不断上升。据纽豪斯的研究,造成医疗服务费用上升的主要因素是医疗技术的革新和提高,它改善了医疗服务的质量,对社会是有益的。因此,我们没有理由认为医疗费用的上升是件坏事,相反,它可能表示着服务质量的提高。只要技术不断地进步,费用就免不了上升,因而将降低医疗服务费用作为改革的目标似乎并不可行。

“开源”的方法抓住了问题的本质,它们着眼于重新安排社会资源以保

Katharine R. Levit, Helen C. Laxenby, and Bradley R. Braden, “National Health Spending Trends in 1996,” *Health Affairs* Vol.17, January / February 1998.

Marilyn Moon, “Will the Care Be There? Vulnerable Beneficiaries and Medicare Reform,” *Health Affairs*, Vol. 18, January/February 1999.

Mark McClellan & Jonathan Skinner, “Medicare Reform: Who Pays and Who Benefits?” *Health Affairs*, Vol. 18, January/February 1999.

5 Marilyn Moon, “Will the Care Be There? Vulnerable Beneficiaries and Medicare Reform.”
Joseph P. Newhouse, “Medical Care Costs: How Much Welfare Loss?” *Journal of Economic Perspectives*, No.3. 1992.

证老年保健计划有足够的资金支付不断上升的医疗费用。

2000年9月,美国国家社会保障科学院对在不改变现有赋税体系的前提下,提高或征收新税的方案进行了评估。他们的模拟结果显示:(1)通过提高现有的个人所得税或工资税,或征收新的销售税是可以弥补预测的老年保健计划支出和收入间的差距。(2)提高工资税有累退效应,低收入人群的福利较受影响。(3)提高现有的工资税或个人所得税不会造成新的行政开支,因为相应的税务机关已经建立。征收新的销售税会带来新的行政开支,因为联邦政府目前还没有征收一般销售税,因此,必须建立一个新的税务机关来实施这一方案。

卢在研究中对彻底改变美国现有的赋税体系,从而改革老年保健计划的财政来源作了短期和长期的评估。模拟结果显示:(1)若以固定比例的个人所得税或销售税来代替现有的各种赋税,赋税范围将扩大,这不仅可以保证老年保健计划长期的预算平衡,还有可能为其扩大服务范围提供相应的资金来源。(2)征收固定比例的销售税对老年人的福利有很小的损害。征收固定比例的个人所得税给老年人带来很小的收益。年轻人的福利水平在改革后基本不变。研究结果表明,改革后,无论是老年人还是年轻人的福利都没有遭到大的冲击,医疗服务费用上升的负担较为平均地分摊于两个群体。

这一方案的前提是保证老年保健计划现有的服务,不引入市场竞争机制,因而不必担忧市场失灵,这就保证了低收入或重病患者的既得利益不受伤害,而且不增加新的行政开支,废除工资税和企业收入税的征税机构还能带来一些节约。征收固定比例的销售税会有一些行政开支,若和废除现有的税收机关所带来的节约相比,两者相互抵消,即使有开支也不会太大。此外,用一种固定比例税率来取代现行的各种累进的税率,从理论上说,将减少经济行为的扭曲,从而降低效率的损失。这也是近年来学术界和政界呼吁对现行赋税体系进行彻底改革的重要原因之一。

最后,这个方案在政治上也有可行性。它保证了现有的老年保健计划

“Financing Medicare's Future,” National Academy of Social Insurance. September, 2000.

C. Lu, “Distributional Effects of Reforming Medicare Financing System with Fundamental Tax Reform,” Proceedings of the National Tax Association Conference, 2002.

的服务 ,不会引起其参加者的不满 ;同时 ,与现有的赋税体系相比 ,它给年轻人带来较小的税务负担 ,可能受到他们的欢迎。对于考虑选票因素的政治人物来说 ,这个解决老年保健计划财政危机的方案也许是可以接受的。

总之 ,老年保健计划作为美国现有的社会保障体系的一个重要组成部分 ,在过去的 30 多年实施中达到了让全社会来分担老年人和残疾人士医疗服务费用负担这一目的。其目前面临的财政问题不应从削减开支上来解决 ,因为开支的增加主要是技术进步的结果 ,是有益于社会的。而着眼于如何合理地安置社会资源以应付不断上升的医疗费用 ,对现有的赋税体系作彻底的改革也许是一个有效的方法。

卢春玲 哈佛大学医学院博士后研究学者

《美国宪法》批准史探

褚乐平

〔内容提要〕《美国宪法》批准史是美国立国史的一个重要组成部分,本文通过对宪法批准史的一些具体过程的探讨,对各州批准宪法的不同前因后果进行分析,从而审视联邦党人和反联邦党人在宪法批准中的特殊历史地位。

关键词 美国历史/美国宪法/批准史

《美国宪法》被认为是近代世界最成功的宪法之一,它从制定到批准前后经历了漫长的五年(包括《权利法案》的批准),在此期间,各州对新宪法的有关条文进行了激烈讨论,并各自出于不同的原因而最终批准了宪法。

早期美国学者对《美国宪法》批准史问题,并未引起足够重视,他们在研究《美国宪法》时一般都将重点放在费城会议上,注重对当时精英们的政治思想进行深入挖掘,而仅仅将批准过程视为制宪会议的延伸,只有罗伯特 A. 拉特兰在《宪法的严格考验:反联邦党人和批准的斗争》一书中将批准作

这里要特别说明的是,“州”在英语中为“state”,但其含义在美国历史上却有非常大的不同。这与 18 世纪美国的立国特点密不可分:在 1776 - 1781 年的独立战争中,13 个殖民地演变为 13 个独立自主的共和国(详见齐文颖:《独立宣言 是美利坚共和国诞生的标志吗》,杨玉圣:《独立宣言 史事考 兼议美国史考实性研究》,均载齐文颖主编:《美国史探研》,中国社会科学出版社 2001 年版),并以此为基础组成以邦联制为基础的合众国。在邦联时期(1781 - 1789 年)按照《邦联条例》的规定,美国是“为了建立共同防务、保障自由及相互间的和共同的福利”而构成的一个松散的联盟,各州仍“保留其主权、自由和独立”,13 个州实际上就是各自拥有独立地位的主权国家(有关《邦联条例》的研究,参阅胡秋红:《邦联条例 初探》,硕士论文,北京师范大学历史系 2000 年)。到《美国宪法》生效后,美国成为联邦制共和国,“state”在邦联体制下的主权国家地位被改变。

为一个系统的过程加以论述。最近几十年,随着新史学的崛起,美国史学的研究领域进一步拓宽,“研究取向由个别的历史事件转向复杂的社会结构和文化现象,研究方法也开始趋于多因素论的综合分析”。由此,史学家对批准史的研究进入了一个新的阶段,他们日益意识到,宪法的制定和批准是一个不可分割的整体,通过批准程序,宪法不仅为美国大众所接受,而且被重新阐释、定位,从某种意义上说,它是美国在经历了邦联危机后的一个重建过程。由此,近年来宪法批准史问题已日益受到美国学者的重视。本文试图通过对批准史中各州批准宪法的不同动机的探讨,审视联邦党人和反联邦党人在宪法批准中的历史作用。

—

由于各州在地理、文化、经济、政治等方面的差异性,造成了它们在宪法批准中主体动机的多样化趋势。根据它们支持宪法的不同原因,笔者将其归为以下几类:

(一)以经济利益为优先考虑的州

主要是特拉华、宾夕法尼亚和新泽西。作为商业共和国,它们渴望经济利益,希望从一个强大的国家经济联盟中获取尽可能多的好处,因而它们是最快速批准宪法的州,几乎未遇任何的阻力。

促成特拉华批准宪法是多种经济因素相结合的结果:首先是宾夕法尼亚的批准活动对它的影响。特拉华的商业贸易与费城有着密切的联系,几乎所有的商品都需途经费城出口,因而贸易权完全掌握在宾夕法尼亚的手中。1786年,一个费城人曾声称,特拉华是“费城商业帝国的一部分”。当听说宾夕法尼亚将批准宪法时,特拉华人觉得自己应该比后者更早行动,争取最先批准的荣誉。其次,由于地处美国中部,优越的地理位置使许多特拉华人希望新组建的联邦政府能定都于此,州议会甚至已决定在威尔明顿割

Robert Allen Rutland, *The Ordeal of the Constitution: The Anti-Federalists and the Ratification Struggle* (University of Oklahoma Press, 1966).

Gaspare J. Saladino, "Delaware: Independence and Concept of a Commercial Republic," in Michael Allen Gillespie and Michael Lienesch, ed., *Ratifying the Constitution* (The University Press of Kansas, 1989), p.30.

让一块土地作为联邦的首都 ;再次 ,根据宪法规定 ,联邦政府通过征收出口税将有能力偿还国债和满足自身需求 ,这一方面使州政府不必再承担国债负担 ,从而缓解财政拮据情况 ,另一方面也避免了出口州 (exporting states) 通过征收沉重的出口税欺压非出口州 (no exporting states) 的情况。正如奥立弗·埃尔斯沃思所言 :“一个国家性的征收是非出口州诸如特拉华一致批准宪法的理由之一。” 同时 ,新宪法还禁止州和国会发行纸币 ,承认契约的合法性。早在 1785 年 6 月 ,辉格派就曾尝试通过银行的帮助取消债务、避免纸币贬值、减轻税务负担 ,可惜未能成功。从 1785 年 5 月至 1787 年 6 月 ,州立法议会不断收到各地的申诉要求发行纸币 ,这使该州的两个政治派别辉格派和托利派左右为难 ,两派都不愿通过损害债权人的利益来减轻债务人的负担 ,而新宪法正好为他们的反对提供了口实。因此 ,基于上述理由 ,两派普遍认识到特拉华最好的未来就是在新宪法下成为新政府的一分子 ,他们相信 ,新政府将比邦联更有能力消除美国的“不幸” ,带来经济的繁荣和扩张。

宾夕法尼亚是第一个批准宪法的州 :它是第一个召集并举行代表选举的州 ,也是第一个召开批准会议的州 ,如果说在特拉华几乎不存在反对势力的话 ,宾夕法尼亚就是第一个遭到反对派攻击的州。在该州的宪法批准过程中 ,既有实际的经济原因 ,也存在着激烈的政治斗争。在经济上 ,作为大州 ,宾夕法尼亚希望成为新政府的经济和社会核心。身为中部诸州的领袖 ,宾夕法尼亚与特拉华和新泽西是紧密联系的一个经济整体 ,它们可以通过联邦政府获得更坚固的联盟。在政治上 ,批准宪法的斗争也是一场尖锐的党派斗争。共和主义者 (Republicans) 即联邦党人看到了新宪法为其提供的打击对手的机会 ,即宪法的批准可以起到一箭双雕的作用——既保证了在新政府中的经济利益 ,又确保了在州内的政治权力。联邦党人领袖詹姆斯·威尔逊在州议会的演说不仅有力地驳斥了反对派的言论 ,而且把宪法的批准与否提升为私人 and 公共利益的一场斗争 ,他说 :“反对宪法的人是自私的 ,其反对不是因为 (宪法) 对州的自由的损害 ,而是因为对他的财富计划

的影响和后果”，并声称联邦政府“将是世界上曾拥有的最好的政府构成”。他的言论对宪法的批准有着决定性的影响。同时，在推动联邦党人的成功方面，立宪主义者（constitutionalists）即反联邦党人也功不可没，没有他们的激烈反对，宪法不会有如此持久的公众关注。但与对手相比，他们的处境却极其不利，不同的意见受到压制，选举被匆促进行，争论只在有限的范围内，报纸拒绝刊登其言论，只是在事后才得以发表了一篇抗议书。

新泽西在地理、文化、宗教等方面的差异较大，东部地区比较激进，西部则相对保守，其政治派别也主要以东部（联邦党人）和西部（反联邦党人）来区分。在1785 - 1786年间，财政成为州政府最头痛的一个问题。新泽西既无征收出口税的港口，也没有西部边疆土地可以出售，又不愿将国债转嫁于人民。于是，从1783年起，决定增加土地税，作为支付国债的利息。但由于缺乏硬通货和之前纸币的大量回收，人们感到支付的不便，因而纷纷要求政府发行新纸币。尽管反联邦党人支持纸币方案，但他们最终还是对宪法投了赞成票，原因主要是联邦党人提出了两个足以说服他们的理由：一是经济的。邦联国会无权增加资金流量和发行国债，没有能力规范国内贸易，也不愿平分西部土地出售的利润；二是政治的。民众日益增长的不满情绪，尤其是谢斯起义后，为防止类似事件的发生，有必要使人们的财产由州政府转为国家政府的保护。反联邦党人意识到，由于缺乏港湾，只得依赖纽约和费城的港口，大量资金因此被迫用于外国商品的进口，尤其是纽约，不断提高关税，几乎使该州无利可图。正如反联邦派领袖亚伯拉罕·克拉克在1785年所哀叹的：“纽约和费城能通过税收提高它们的货币流量，这是我们的市民通过贸易贡献给他们的……这是一项不平等和令人痛心的、这个州只能屈从的负担。”而新宪法可以使13个州的经济成为相互依存的整体，不仅大量节省州政府开支，还可以将沉重的州债转嫁给联邦政府。因此为了经济利益，反联邦党人被迫牺牲了长期坚持的政治原则，向对手做出了让步。

（二）关注社会稳定的州

在宪法批准中，经济的考虑在几乎所有的13个州中都有所涉及，且占

George J. Graham, Jr. "Pennsylvania: Representation and the Meaning of Republicanism," in Michael Allen Gillespie and Michael Lienesch, ed., *op.cit.*, p.62.

Sara M. Shumer "New Jersey: Property and the Price of Republican Politics," in Michael Allen Gillespie and Michael Lienesch, ed., *op.cit.*, pp.85 - 87.

有相当的份量,但对佐治亚、康涅狄格和马萨诸塞而言,社会的稳定似乎更具意义。当时,这三个州的社会秩序都受到了不同程度的打击,因此批准新宪法,确保社会秩序的安定比追求经济的繁荣更为重要。

佐治亚特定的地理位置使它面临着严重的内忧外患。华盛顿曾直言:“如果一个弱小的州,背后有印第安人,侧翼有西班牙人,而看不出有一个国家政府的需要,我想,它必定有邪恶的行为或疯狂的方式”。西班牙在南面的佛罗里达半岛盘踞,而克里克族印第安人与佐治亚的战争延续了多年,为了支付战争费用,州政府在1786年曾发行了5万美元的信用券,但第二年这些纸币迅即贬值,导致商人拒绝使用,这使州政府财政几乎陷入绝境。因此佐治亚人希望通过宪法彻底解决该州长期存在的经济和其他诸多问题:首先是通过改革国家宪法促进州宪法的修改。从1777年开始,该州经历了长达十年的修宪辩论,一旦联邦宪法被批准,以其为准绳,就能重新着手于州宪法的修正;其次,通过加入联邦获得西部土地和增加安全感。尽管是一个相对弱小又贫穷的州,但佐治亚一直有着很大的领土野心,对西部土地的攫取不仅可以扩大它的疆域范围,而且还可以作为防止印第安人进入的屏障。通过批准宪法,它可以从政府手中获取安全的保证,有可能的话,甚至还可借助联邦政府的力量,击败印第安人。因此,从某种意义上说,印第安人的顽强抵抗,在帮助佐治亚人接受宪法方面起了不小的作用。“佐治亚明显而又脆弱的地理位置,帮助解释了其支持一个强有力的国家联合的理由”。

康涅狄格的威胁来自内外两方面。该州政治精英大多为支持宪法的联邦党人,他们对邻州马萨诸塞因债务而引起的农民起义深感担忧。同时,罗得岛的纸币和纽约的关税也使他们担心该州的前途。罗得岛政府用大量贬值的纸币偿付州债,并支持个人以此偿还私人债务,它促使与其接壤的康涅狄格的几个县倾向于支持宪法。另外,纽约也在该州的批准中扮演了重要角色。由于农场主大多以经营出口贸易为主,纽约间接进口税的征收使他

Merrill Jensen, *The Making of the American Constitution* (Van Nostrand Reinhold Company, 1964), p.141.

Patrick T. Conley & John P. Kaminski, *The Constitution and the States: The Role of the Original Thirteen In the Framing and Adoption of the Federal Constitution* (Madison House, 1988) p.89.

们深受其害(1787年纽约州议会对外国商品提高关税,并对来自和驶往新泽西和康涅狄格的一切船只征收很高的入港费和出港费)。据一家该州的报纸估计:康涅狄格人每年要向纽约州政府交纳4万至5万美元的税款。如果将征税权给予拟议中的联邦政府,那么各州的税务负担将是均等的,康涅狄格人在竞争中将不再处于不利地位。这使该州沿海和沿岸各城镇都衷心地拥护宪法。同时在促成宪法批准中,该州的新闻工作也功不可没。据说在报纸范围所涉及的那些地区几乎都对新宪法持支持态度,仅有五篇反对的文章在当地报纸上出现。由此,舆论的力量和确保社会稳定的联邦政策,最终使康涅狄格以压倒的优势批准了宪法。

除宾夕法尼亚外,特拉华、新泽西、康涅狄格都是小州,佐治亚虽有大面积领土,但在人口上却是最少的,因而马萨诸塞的批准与否将是对宪法的一次严峻考验。经济状况的恶化引发了严重的社会问题,马萨诸塞的财政在邦联中是最糟糕的,它不仅有国债,在独立战争中还拖欠了大笔的州债,这些债务的绝大部分以及大量的私人公债通过折扣、贴现等方式以极低的价格被投机商所收购。州政府不但未给债务人以任何方式的补助,还制定了一个高税额的偿债计划。这引起了该州居民的普遍不满,最终发生了1786年的谢斯起义。这场起义在美国引起极大震动,联邦党人借此机会大肆宣传其危险性和新宪法将使该州获得的诸多利益。而作为反联邦派领袖的塞缪尔·亚当斯和约翰·汉考克也认识到,在规范贸易、组织防御方面,小州是无法与一个联合的国家相抗衡的。在他们看来,《邦联条例》必须加强,但新政府的企图又使其感到恐惧,似乎州的主权受到了严重的威胁。如果他们希望同时拥有一个强有力的联邦政府和独立自主的主权州,就必须停止党派纠纷,寻找双方都能接受的和解途径。于是,塞缪尔·亚当斯提出了一个解决办法,即支持宪法,但敦促修改。此时,联邦党人也意识到,如果不做适当的让步,宪法的批准将无法实现,为了获得选票,他们决定接受反对派的意见,在新宪法正式运行后在其中增加《权利法案》。同时,华盛顿也写信声援:美国人民“要么通过新宪法,要么回到绝对的无政府状态并承受其可

Donald S. Lutz, "Connecticut: Achieving Consent and Assuring Control," in Michael Allen Gillespie and Michael Lienesch, ed., op.cit., p.134.

Patrick T. Conley & John P. Kaminski, op.cit., p.107.

悲的恶果,别无其他选择。没有希望加以改变,也不存在中间的过渡形式。”修改建议的被采纳,使宪法迎合了大多数人的愿望,反联邦党人中的一部分人因此做出妥协。两个反联邦派领袖态度的转变具有决定性意义,马萨诸塞最终以19票的微弱优势批准了宪法。

(三)坚持自身原则的州

就地理位置而言,马里兰、新罕布什尔和南卡罗来纳,一个在北、一个在南、一个位于中部的战略要地,各自在政治文化上存在着极大的差异。它们以这些独有的特点而自豪,因而担心其独特的政治实践可能会因一个国家的联合而丧失。

在马里兰,争论的焦点在于国家的类型,认为只有小型和自我容纳(self-contained)的共和国才能保证自由的存在。反联邦党人在卢瑟·马丁的领导下,坚持传统共和国的政治理论,认为辽阔疆域无法创立共和政体,并举了一系列古代共和国的例证来反对宪法。当时,通过谈判重新划分东西部的州界,使小州能抵御大州侵吞的想法,在一些小州的领导人中十分盛行。马丁希望通过西部的扩展,使弗吉尼亚相对缩小,这样,作为邻居的马里兰就会相对扩大,他声称“联盟的和平与安全仰赖于大州的分割”。但马里兰的大多数领袖们并不如此认为,他们意识到,西部的同化、贸易壁垒的消除及州际合作将抵消因疆域的差别带来的不平等,只有在一个全国性的联盟中,马里兰才能获得均等的庇护和机会,并将成为地区贸易的中心和南北方在大陆经济扩张中的重要纽带。这最终消除了马里兰人对州的大小的担心,使其以压倒的多数批准了宪法。

在南卡罗来纳,奴隶制不仅具有深厚的社会基础,而且是其居民生活实践的一个组成部分,因此,奴隶制的延续与否是该州批准宪法的关键。联邦党人反复强调新宪法给予奴隶制和奴隶贸易的保护,并声称,尽管国会可能在21年后禁止奴隶贸易,但到时是否真会如此也未可知。在一篇《一个南卡罗来纳自由人的演说:关于联邦宪法》的文章中,联邦党人认为,即使政府禁止进口奴隶,“我们也有其他的来源——在20年的进口后,加上我们已经

J. R. Pole, ed., *The American Constitution For and Against: The Federalist and Anti-Federalist Papers* (Hill and Wang, 1987), p.10.

Peter S. Onuf, "Maryland: The Small Republic in the New Nation," in Gillespie & Lienesch, ed., *op.cit.*, p.182.

拥有的(人口)自然的增长率,从渴望摆脱奴隶制的北方邻州的流入,将会为这个州的所有土地提供充足数量的劳动力”而且奴隶制的结束将意味着众议院代表权的提升。对反联邦党人而言,新政府对奴隶财产的不充分保护是他们反对宪法的主因,但与宪法将提供的众多利益相比,那又是微不足道的。同时,他们提出的宪法修改建议也遭到了对手的嘲笑,根据《权利法案》,所有人生而平等,“当大部分我们的财产包括那些生而为奴隶的人时,宣言将使我们陷入很不体面的境地。”而且反对派也疏于组织和准备,该州几乎所有的实力阶层都站在联邦党人一边,尤其当马里兰批准的消息传来时,反联邦党人彻底放弃了斗争,宪法以极大的优势被批准。

在新罕布什尔,主要的异议在于共和政体的道德问题。反联邦党人认为,共和政府的精神支柱在于宗教和道德,它需要具备良好的品德的公民。作为新英格兰的清教徒,他们希望新政府能支持宗教,因为能防止人类固有的堕落。他们担心政府对宗教的忽视不但会破坏本州人民的宗教信仰,而且会败坏其他道德基础。联邦党人赞同道德是共和政体的基石,但他们更倾向于相信每个州都是各自独立和自治的道德集团,应当在联邦下的不同道德基础上共存。新罕布什尔联邦党人的工作十分出色,当他们看到同意修改、增加《权利法案》能成就联合的实际利益时,立即采取了这一安抚性的措施,以至一些原先受到所在城镇委托要投票反对的代表也改变了初衷。在五个反对派代表缺席的情况下,新罕布什尔最终以微弱的10票多数通过了宪法。

(四)追求领袖地位的州

弗吉尼亚和纽约在邦联中有着特殊的地位,与宾夕法尼亚一起,共同构成了国家的政治、经济和地理中心。理论上讲,新宪法已达到了法定的9个州的多数,但如要使其具有实际效力,没有这两个大州的加入,联盟仍然只是一句空话。虽然反对宪法的呼声在两个州异常高涨,但在政治、经济生活中占据领导地位的诱惑最终还是战胜了党派原则。

Robert M. Weir, "South Carolina: Slavery and the Structure of Union," in Gillespie & Lienesch, ed., op. cit., p. 216.

Robert M. Weir, op. cit., p. 222.

Jean Yarbrough, "New Hampshire: Puritanism and the Moral Foundations of America," in Gillespie & Lienesch, ed., op. cit., pp. 245, 248.

弗吉尼亚由于地域的关系,长期以来一直自认是南部联盟的领袖,因此,它最为担心的就是北方借由联邦政府损害南方的利益。在会议讨论中,反联邦党人认为,如果给予联邦政府规范贸易权,它就会应北方保护贸易论者的要求,提高南方货物的运费,使弗吉尼亚的经济利益被北方的商业州所吞噬。同时,参议院2/3的表决方式,使北方小州有联合起来通过条约损害南方的可能,尤其是限制密西西比河的自由航行权。为消除弗吉尼亚人的顾虑,麦迪逊做了大量说服工作,他指出:在南北方的竞争中,西部将是一支平衡力量。从新英格兰和南方去的西部移民的增加,将使众议院更多地受地产利益的控制,西部感情和特征的增强对弗吉尼亚争取在新政府中的领导地位是十分有利的。而且大量人口的南移和西迁,使南方人口有望超过北方,总统在选举中需要依靠农业人口的大多数,因而他必定会给南方与西部额外的保护,尤其是新宪法运行后,华盛顿将有望成为首任总统,这是一个对该州而言最直接的保证。另外,政府的巨大权力将使南方的参议员留在他们的议席上,条约的批准虽然有2/3的规定,但仍然需要9个州的同意。同时,在高效的新政体的庇护下,密西西比河的航行权将比在邦联时期受到的威胁小得多。总之,在弗吉尼亚,联邦党人的力量来源于从即将发生的无序和解散中拯救国家的责任,而反对者的困扰在于他们必须承认现存制度的缺陷,同时又没有一个理想的方式去改造它,只得退而求其次,希望通过修改以求得额外的保护。结果,联邦党人迎合了这一要求,答应增加《权利法案》。应当说,尽管在政府构建中双方存在着分歧,但在寻求增强弗吉尼亚作为南方领袖地位的目标上却是一致的。弗吉尼亚最终以10票的多数批准了宪法。

与其他州相比,纽约有着令人羡慕的经济繁荣。关税的丰厚利润,低财产税的征收,与邻州的贸易往来,使它成为新英格兰和大西洋中部地区的贸易中心。同时,纽约也是唯一从邦联政府获取利益的州。相形之下,一个强大的联邦政府将使其失去土地、撤消关税的征收,甚至可能限制对效忠派财产的出售,迫使州政府通过提高个人所得税来偿还州债。因此,宪法在纽约

Lance Banning, "Virginia: Sectionalism and the General Good," in Gillespie & Lienesch, ed., op. cit., pp. 272 - 276.

Lance Banning, op. cit., pp. 272 - 276.

受到最激烈的反对。以梅兰克顿·史密斯和罗伯特·耶茨为首的反联邦派势力异常强大,在批准会议的选举中占有2/3的优势,而以汉密尔顿和约翰·杰伊为首的联邦党人则只有19人,为了扭转不利局面,他们采取了一系列的策略:首先是拖延战术。他们提出由该州的所有成年男子参加批准会议的选举,而没有规定财产资格的限制,以此延长选举时间。之后,在批准会议中,又由罗伯特·利文斯顿提出对宪法进行逐条讨论,目的是让新罕布什尔和弗吉尼亚先通过宪法,并希望漫长的会期使来自乡村的反对派代表提前离开。反联邦党人基于害怕被指控在没有真正了解新政府时贸然行事,加上对自身实力的自信,同意了对手的建议。当上述两个州批准宪法的消息传到纽约后,联邦党人立刻改变战术,对反对派施压,要求立即做出决定,汉密尔顿说:“现在的选择是,纽约希望享受联邦的利益,还是承受独立的危险。”他们知道,弗吉尼亚的批准意味着新宪法已经生效,纽约无法承担被排除于联邦之外的后果。以史密斯为首的部分反对派也认识到,如果纽约独立,其结果将是内战和南部各县的脱离——联邦党人控制的纽约市已公开表示,如果该州不批准宪法,它们将单独加入联邦。同时,联邦党人也在此时做了适度的让步,建议召开另一次全国会议,修改目前通过的宪法。最终,宪法以微弱的3票多数在纽约获得通过。

(五)拒绝批准的州

纽约的批准使费城制宪会议下的强大联合成为了现实,但北卡罗来纳和罗得岛的顽强抵制说明新制度的最后完成仍在进行之中。两州的拒绝有着截然不同的理由,北卡罗来纳将自己作为确保宪法修改的角色,而罗得岛则完全出于偿还州债的自利考虑。

北卡罗来纳经济上以小农场为主,土地贫瘠,除沿海的个别城镇外,几乎没有对外贸易联系。在政治上,该州有着反抗权威、保护本地自由和权利的传统,地方主义观念强烈,这决定了它相对独立的地位,加入联邦的欲望并不十分强烈。新宪法在该州的讨论主要围绕对权利的不同界定展开。反联邦党人认为,权利是公共的和基本的;联邦党人则倾向于权利的个体

Cecil L. Eubanks, "New York: Federalism and the Political Economy of Union," in Gillespie & Lienesch, ed., *op. cit.*, p.327.

Michael Lienesch, "North Carolina: Preserving Right" in Gillespie & Lienesch, ed., *op. cit.*, p.344.

化,认为权利的存在是为了保护个人的自由。扩展到政府的组成,反联邦党人认为,政府是由统治者和被统治者构成,双方的利益是不一致的,统治者是强有力的,而人民是脆弱的,为了确保人民的自由,必须给予他们权利,而且这些权利是不可侵犯的,“这些不可转让的权利即使不需要,也不应当被放弃”。而联邦党人则认为,人民创造了自己的政府,那些当权者是人民的公仆和代理人,他们只是临时被选举,并能随时被撤换。詹姆斯·艾尔德说:“我们没有官员处于国王的位置上,”“人民是所有权力的源泉”。但对反联邦党人而言,人民的权利与国家的权利是不可分的,如果他们赞成宪法,就意味着放弃了自身的权利,由此,是否需要《权利法案》成为双方争论的主题。尽管联邦党人反复强调加入联邦的美好前景,但反对派始终坚持先增加《权利法案》后批准宪法,并诉诸最后的权利即“拒绝权”,批准会议最终以184-83决定推迟批准,同时宣布无限期休会。之后,批准宪法的提案一次次被否决,直到1789年第一届国会通过《权利法案》并发送到各州,北卡罗来纳才在当年11月批准了宪法。

在所有13个州中,罗得岛对宪法的反对态度最坚决,它甚至拒绝召集批准会议。反联邦党人势力强大,通过发行纸币并使之贬值来解决财政问题,而联邦党人只占该州的一小部分。罗得岛拒绝宪法完全是出于自身利益的考虑:首先是传统的州权观念的影响。由于宗教和经济与他州的不相容性,使得罗得岛长期受到指责,甚至有人建议取消该州作为政治实体的存在,当宪法在该州被拒时,这一呼声更趋高涨,更多的人站到了反对派一边;其次,宪法的反对者发现,加入联邦不但无利可图,甚至还会严重威胁他们的财政制度。由于宪法禁止各州发行纸币并保护契约的神圣性,该州货币的流通和公债的赎回计划无疑将受到影响;再次,该州的许多个人公债已被投机商以极低的价格收购,因此他们并不希望联邦政府用票面价值偿还公债。基于上述理由,罗得岛的州议会9次否决了召开宪法批准会议的要求。其实,联邦党人早就意识到这一结果,在1788年4月,威廉·依莱尔曾说道:“事实上,在我们的州债偿还之前将不可能发生实质性的改变。”直至

Michael Lienesch, op.cit., pp.350-352.

Michael Lienesch, op.cit., p352.

John P. Kaminski, “Rhode Island: Protecting State Interests,” Gillespie & Lienesch, op.cit., p.380.

1790年5月,为迫使罗得岛加入联邦,参议院通过了联合抵制该州的法案:禁止罗得岛与合众国的海上和陆地贸易往来,违者将被处以没收货物、罚款500美元和监禁6个月。并要求该州在1790年10月前支付在旧政府中的25000美元的国债份额。同时,联邦党人控制的普罗维登斯、纽波特和其他海滨城镇的商人也表示,如果议会再次否决召开批准会议,他们将寻求国会的保护并脱离该州。在一系列的外来压力下,加之1790年初,州债已全部还清,政府的开支降为每年不足1万美元,面对如此良好的财政状况,反联邦党人愿望做出让步。在是年5月的批准会议中,联邦党人接受了宪法修改的建议,并在反对派代表严重缺席的情况下,以微弱的2票多数通过了宪法。

二

至此,宪法批准工作终于告一段落,其过程是如此的艰难,套用一位联邦党人的话来说,这部宪法“经历了一场严格的考验,被保住了,犹如通过火的考验一样”。除前述原因之外,联邦党人策略运用得当也是宪法获得批准的一个关键因素。联邦党人在形势不利于己的情况下,超越自己的利益去寻找一些普遍性,通过对不同意见的调和来达到目地。他们以国家利益为己任的行为,也使他们获得了公众舆论的普遍支持。反观反联邦党人,虽然他们试图通过拖延选举、议会辩论、发表文章等多种方式使民众对宪法可能导致的危险性有所了解,但由于他们大多属地方性人物,其利益和影响仅限于本地区,加之在斗争中缺乏明确的目标和纲领:他们既不愿推翻《邦联条例》,又拿不出一个解决当前危机的切实有效的方案,既主张加强联邦权力,又害怕宪法给予政府过大的权限,这种进退两难的处境使其在批准中时常处于消极的防守状态。但正是由于他们的激烈抗争,才使《美国宪法》在当时获得了广泛的公众关注,并迫使联邦党人作出了一些让步,因此,从这一意义上而言,他们既是美国宪法的反对者,又是宪法的间接捍卫者。

宪法的批准使美国完成了从邦联制到联邦制的国家政治体制转型,这一革命性的变革既是联邦党人和反联邦党人政治斗争的产物,也是各种意

见磨合、消解的过程,宪法就是在联邦党人与反联邦党人张弛相对、既斗争又妥协的过程中完成的。正如罗荣渠教授所总结的,“尽管对宪法草案存在着巨大的分歧、不满和疑虑,但通过公开的辩论,最后都逐渐趋于一致。”这样,“美国通过和平而不是内战的途径”终于创造性地完成了新宪法的制定和批准,“这是世界上第一部通过自下而上的批准手续而完成的宪法,这也是开创了近代西方民主政治的一项重大民主变革。”

褚乐平 浙江丽水师专政史系讲师

中国文化的国际使者

——记旅美华裔游记作家、画家、诗人蒋彝

郑 达

[编者按]谈到 20 世纪 70 年代前以英文写作并在西方世界传播中国文化的华裔作家,人们常常会想到林语堂。其实,就贡献而言,与他齐名的还有旅美华裔游记作家蒋彝。蒋彝以“哑行者”为笔名,出版了 12 本游记。这些作品在欧洲、美洲、亚洲等地深受欢迎。此外,蒋彝在书法、美术、诗歌,以及儿童文学等方面也多有建树。本文通过分析“家”的各种层面,强调“家”对于像蒋彝这样散居海外的华人在生活、精神上的重要意义,着重探讨了“家”对于蒋彝在文学创作上的影响。在蒋彝诞辰百年之际,我们刊发此文,以为纪念。

三次离家

家,平凡而又神圣。它是哺育的摇篮,是灵魂的支柱,是避风的港湾,是沙漠中的绿洲。

“家”的涵义,大概而言,可大略分为三个层面:(1)家庭(home),即自己的父母、兄弟姐妹,或者配偶加上子女;(2)家乡(hometown),这可以指自小生长的乡村地区,或者县镇,通常有几十、几百,甚至成千上万个家庭组成。中国古代游子身在异乡、望月思亲的例子,属于这第二层;(3)祖国或祖国籍国(homeland),motherland,甚至 fatherland 的意义都与此略同。中国古代像蔡邕、苏武或王昭君等人被发配边疆或远嫁他乡的事例,略近于此。这

一层面的意义是现代的。19世纪后 移居异国、散居海外的人口大量增加，这一层面的意义日渐明显。如果说第一层面的家给人以生命和生理特征，第二层面和第三层面的“家”则赋予地理和文化上的特征。在实际应用上，对于海外散居的人们来说，“家”的三层意义常常会混合交叉。家乡和祖国往往成为同义，家庭这一层面上的意义时常会借托家乡或祖国一起表达。

蒋彝一生三次离家。这三次离开的家，恰好与上述“家”的三层涵义吻合。每一次离家的经验，成为他人生道路上的一个重要阶段，标志他的渐趋成熟。

蒋彝于1935年5月19日出生于江西九江，名仲雅。他在家中排行第三，上有一个哥哥，一个姐姐。他的父亲蒋和庵擅长丹青，尤工花鸟人物，以画磁盘为业。蒋彝五岁时，母亲去世。其曾祖父共有四个儿子，四世同堂，合住在传统样式的深院里，共有42间房屋，四周高墙围绕，院里有池塘垂柳，蒋家学堂，在1912年前，蒋彝足不出户，在家庭大院深墙内生活，有几十个堂侄兄弟相伴。大院与世隔绝，政治的变革和社会的动荡，似乎全被深墙屏障在外。1911年辛亥革命爆发，武昌起义后，九江的革命军奋起响应，10月23日控制了九江市，11月初宣布江西独立。其后政局动荡，蒋家长辈决定暂时迁居附近乡下避难，于是，全家分成两组，蒋彝跟随祖父、三叔公以及姑婶等，在20余里外庐山脚下、莲花洞附近的一幢大农屋里住了一年。幼年的蒋彝，对辛亥革命的意义几无所知，但对于这场革命的重大冲击力，他深有感受，因为家里十岁前不出大院的旧规矩被打破了，他因此得到了自由，不用每天被关在私塾内恭恭敬敬地听老师授课了。每天清晨，他和堂兄弟一起，跟随姐姐和嫂嫂，沿着林间小道，去深山清涧旁。姐姐和嫂嫂在那儿洗衣，其他的孩子们嬉戏相逐。高耸入云的庐山，原来只能从大院的围墙内远眺，现在，蒋彝来到了它的山脚下。蒋彝自称这一年的经历使他“初次尝到了农村的生活。”自此以后，他成了“自然的朋友”。

将近十年之后，蒋彝第二次离家。当时，他父亲已经去世，兄长蒋大川在当地的教育界任职，对蒋彝的前程极为关心。在兄长的帮助支持下，蒋彝从当地江西九江二中毕业，1921年，去上海读预科，后来考取南京国立东南大学，学习化学专业。“五四运动”后不久，许多有志青年相信“科学救国”。蒋彝在校勤奋刻苦，学习现代科学知识，以期报效祖国。1926年，他以年级内排名第四的优异成绩毕业。他先后在江苏海州和九江的中学教了一年左

右的化学。当时,国内军阀割据,时局不稳。那年末,北伐开始,革命军经过江西时,蒋彝决定投笔从戎,加入北伐,铲除军阀,统一中国。北伐大军从江西到浙江、上海、江苏,一路上民众箪食浆壶,热烈拥戴。但是,不久“四·一二”事变,蒋介石血腥屠杀共产党人,一时白色恐怖的阴影笼罩。与蒋彝在革命军内一起共事的政治处主任王尔琢遭到暗杀。蒋彝考虑到生命安全,决定离开革命军。其后,他到上海,得到校友严济慈的推荐,在真如暨南大学教了半年化学。接下来,在安徽省芜湖、当涂两县担任县长。30年代初,离开了家乡近十年之久的蒋彝重返九江,担任九江县长。多年的颠沛流离,蒋彝的政治思想成熟了,他从一个不谙世事的中学毕业生成长为干练而踌躇满志的青年。

1933年,适逢而立之年的蒋彝再次离家,这一次他远离的是自己的祖国。美国德士古石油公司企图通过贿赂、在九江非法购置地产。担任九江县长的蒋彝,为了维护国家的权益,坚决予以阻止。由此,与国民党当政者发生冲突,最后被迫辞职。蒋彝决定去英国伦敦大学经济学院学习。翌年,他开始在东方学院兼教中文。1935年,他被聘为讲师,一直教到1938年,到威尔克姆医学博物馆负责处理中国医学方面的收藏。第二次世界大战中,德国空袭伦敦,蒋彝的寓所被炸,他迁到牛津居住。1955年,他接受哥伦比亚大学聘任,在东亚系教授中国文化课程,于是,迁居纽约,一直到他1977年去世。

1933年出国后不久,蒋彝为自己起了个笔名“哑行者”,一来暗喻对官场政治的痛恨失望,同时也表示身处异国、言语不通的苦境。旅居海外40多年中,他到过世界上许多国家,对异国的乡土人情细心观察,撰写并出版了20多部英文作品,其中有介绍中国绘画和书法艺术的《中国眼光》(The Chinese Eye)和《中国书法》(也称《八针指南》,Chinese Calligraphy),还有小说和儿童文学作品,但最为出名的是哑行者游记系列共12本,在英美及其他欧洲国家影响甚广。1975年,蒋彝首次回国访问,两年后,他再度返华,为撰写中国艺术史搜集资料。在北京期间,不幸旧病复发,不久就在医院里去世。

蒋彝第三次离家,不论时间长度还是空间距离,都远远超过前两次。但更重要的是,这第三次离家,带有自我放逐的意向,尤其是一九四九年中华人民共和国成立之前。他在祖国疆土范围之外,生活了44年,尝尽了思乡

之恋的酸楚。

思乡和文学艺术的成就

蒋彝在文学艺术上的成就,使他在西方获得很大的声誉。70年代之前,以英语写作并且在西方出版大量作品的著名中国作家,恐怕仅林语堂和蒋彝两人。但两人之间有不少差别:林语堂先在国内文坛出名,而蒋彝成名完全是出国之后,林语堂的成就主要在文艺作品上,而蒋彝多才多艺,除了游记小说诗歌散文等文学作品,还创作了大量的书法绘画作品,林语堂在半个世纪以来一直拥有大量读者群,批评家对他褒贬有加,而蒋彝在国内除了中国书法的专著和两本儿童读物被译成了中文,加上一些零碎的介绍文章,几乎默默无闻,即使在国外,对他作品的研究也屈指可数。最重要的一点,蒋彝的成就与他远离故土不无关系。与故国家园的距离,为蒋彝提供了一个超越自己,利于思索、观察、判断的条件,使他的文学艺术创作,获得了面目清新、独具一格的风格和内容。

大略而言,蒋彝的成就可分为游记文学、书法绘画和中文诗词三个方面。

蒋彝的12本哑行者游记作品中,第一本《湖区画记》出版于1937年。前一年夏天,他去英伦北部的湖区游览,那里山水绮丽,更因浪漫诗人华滋渥斯的不朽诗篇,闻名于世。蒋彝根据笔记和画稿写成了游记,曾先后投寄给几家出版社,均被退回。不料,原先曾表示拒绝的乡村生活出版社改变想法,同意一试,但说定不付任何版税给作者,蒋彝所能得到的唯一报酬是六册作品。蒋彝接受了这苛刻无比、几近侮辱的条件。没想到,《湖区画记》销路极佳,出版之后,一个月内即售罄。出版商赶快再版。当然,蒋彝因此而得到了版税。此书几个月内数次再版。此后十年内,蒋彝又以英国的伦敦、北英约克郡、牛津、爱丁堡等城市为题材写了游记。第二次世界大战结束后,蒋彝写作并出版纽约、都柏林、巴黎、波士顿、旧金山、和日本等六本游记。还写过澳大利亚游记,已经基本定稿,可惜因为他突然去世,未能出版。加上他去世后才问世的《重访中国》,蒋彝一生共写了14本英语游记。

蒋彝的游记作品与众不同,其外观形式可谓独一无二。他作品的封面全是他自己设计制作的:中间总是一幅他手绘的精美的彩画,顶端是横式

题写的英语书名,右侧是竖式的中文书名,加上作者本人的签署。中英文书名都是用毛笔写成,流畅秀丽,生动有趣。书脊上的英文书名,也是作者用毛笔写成。像蒋彝这样由作者本人设计制作封面装饰的,恐怕在世界上也为数不多。他的书非常别致,在旧书摊成百上千的书中,一眼就能辨认出来。此外,书中的插图,既有彩色图页,又有单色水墨或白描,在英文的诗文旁,插入作者用毛笔抄录的中国古体诗原文,字体正行隶篆不定。随便打开一翻,任何人都会被吸引住,即使不看文字内容,光细细地领略一番那丰富多彩的插图和书法作品中的韵味,就已经是一种享受了。

蒋彝游记作品的内容也饶有特点,既幽默轻松,又流畅隽永。细致的观察,充满诗情的描述,配上作者自绘的线描或者彩绘插图,令人爱不释手。但是,我在此想要强调的是另一个重要的特点,那就是他善于把周围那熟悉的世界转变成一个陌生的景观,或者通过剖析一个人们习以为常的观念来暴露出其中荒谬的成分,令读者在惊诧之余拍案叫绝。譬如,在《纽约画记》中,有一段文字描写宠物商店的一对小狗,它们的毛被修剪完了,只是在尾尖留了一绺,加上身子、腿部某些部位留了一些,精心地梳理过,颈部和腿上还扎着彩色的缎带,看上去真是“既荒谬又滑稽”。橱窗内的灯光,映照出小狗剃尽了卷毛的粉色肉体,看了教人禁不住潸然泪下。想到室外寒风凛冽,这些幸运小狗当然受到了再好不过的照顾了。但是,蒋彝写道:“我在想,是谁首先想到给小狗剪毛的?”“大自然将厚厚的毛衣赐予了小狗,防御寒冷和突然袭击,但是,人类却把它剥夺去了。人类在想方设法生产类如有生命的机械对象,与此同时,却又把有生命的小狗变成人造的对象。真是不可思议。”这种变寻常为陌生的手法,需要有敏锐的观察、独到的见地,以及适宜的策略。重要的是,这样的手法出奇制胜,打破原有的固定的思维模式,使既存的秩序观念受到一个大冲击,使读者对现存的井然有序的文化模式重新做一次检讨。对于作者来说,这种震动效应不是最终的目的。他希望通过这样的效果,激起读者的思考,重新认识自己和周围世界,让他们看到,东西方的文化,除了表面上的巨大差别之外,存在许多基本的共通之处。

蒋彝多次提到,他到英国之后,发现在西方存在不少对东方民族和文化的误解和歧视。一部分西方作者,对中国所知甚浅,在描写、介绍中国时,歪曲、诬蔑,与事实不符,或者神秘化。为此,蒋彝决定执笔向西方读者介绍中国文化,以正讹误。但是,他不想去针锋相对地抨击反驳,而是以游记的形

式,通过描写西方的风土人情,进行与中国文化的比较。他的重点,不在于强调相异之处,而是着力于相异的表面下的共同点。英国著名的艺术评论家赫伯特·里德曾经高度赞扬蒋彝,称他的作品帮助西方人了解了东方,并认识了自己。我认为,蒋彝的作品使西方的读者认识到中西文化之间的许多共同之处,这一点,尤其重要,至为可贵。西方对爱情的观念与中国古代的观念的相通。在《爱丁堡画记》中,蒋彝写道,西方曾有学者考据引证,提出中国古代的圣贤孔子是个波斯人,哲学家墨子原是个德国人。也有提出莎士比亚是苏格兰人的说法的。至此,蒋彝笔锋一转,“为什么我不能提出罗伯特·彭斯是个中国人?我可以从中国2500年前的爱情诗集中选一首诗佐证。”蒋彝引用了《诗经》中的一首诗,指出彭斯的民谣体与中国的古诗仅仅存在语言上的不同,其他毫无区别。“也许是因为彭斯幼年时离开中国移居苏格兰,所以他熟练掌握了苏格兰的方言,用以表述他由生以来的内心感情。也许是某个姓彭斯的苏格兰传教士把他从中国带来,而他的身世不幸被遗忘了,因为中国过于异教,似乎与苏格兰不可能有什么联系。”蒋彝画了一幅白描插图,其中彭斯身穿中国古装,左手执扇,儒生风度,温文尔雅。与此相对映,书首另有一幅大小略等的作者自画像,一身方格粗呢的苏格兰民族服饰,披着兜风,手里拿着一顶无边帽。如果不是他那张中国脸,别人准以为是一幅苏格兰人的肖像。在《旧金山画记》中的《永远微笑》一章中,蒋彝用相当的篇幅介绍美国大众对花卉的钟情。由于西岸气候宜人,人们精心培育各种各样的花卉,五彩缤纷,《永远微笑》为人们的生活和世界带来了色彩、希望和愉悦。蒋彝引用哈佛大学植物学家厄内斯特·威尔逊的著作《中国:园林之母》一书中的评述,来说明在美国或欧洲的任何一个国家中的园林里,都有源于中国的花草树木。玫瑰、牡丹、杜鹃、桃子、桔子、柠檬、柚子等等,都来自中国,它们往往都是属于最佳品类的行列。类似的例子在蒋彝的游记作品中比比皆是。这些具体形象的生动例子从各个角度介绍中西文化之间的交流和异同,有助于改变社会上现存的狭隘偏见,有助于使西方逐渐对东方文化形成一个较为客观的认识。

另外值得一提的是,蒋彝游记中这个中西文化比较的特点,与他挥之不去的思乡之情紧紧相关。每一本游记中,读者都能体会到作者拳拳游子怀念故乡的一片痴情。春天的垂柳,夜空的明月,山林深处的奔涧,树梢枝头的飞鸟,即便是悠游于蓝天的白云,都能撩拨作者的心弦。正是这种无尽的

思绪,加上艺术家的敏感,蒋彝能够从西方的草木鸟虫中看出家乡的影子。《巴黎画记》一书中有一章写他和朋友游览公园。在一个山洞中,奇石嶙峋,蒋彝觉得自己犹如置身中国苏州名园狮子林。他对朋友说,“这是中国,不是巴黎。”后来,他们弃大道,走小路,从树林中取道去西比尔神庙。蒋彝对朋友说,“我们走这条小路,游览了中国的一个部分,多棒?”在蒋彝的眼里,四周的松树林,神庙的檐角,公园的怪石水禽,都似曾相识。他作了这么一首诗:“怪石似东土,倒影情更幽。他乡亦佳丽,何必忆江州。”他似乎在安慰自己,从相似于家乡的异国景物中寻求平静,但正是这“何必忆江州”句,反映出作者难以平息的无限乡愁。几十年来,写作成了他聊以自慰的解脱方法。心头这撩不去、理更乱的思乡之情,成为他写作中的内容,成为他作品所以动情的原因。

书法绘画艺术

蒋彝在书法绘画艺术上的成就,尚不足以使他成为一位艺术名家。可是,在中西文化交流史上,他的艺术创新、贡献,以及影响应该会使他占有一席之地,受到尊敬、肯定和推崇。

幼年,在父亲的影响下,蒋彝对书画很有兴趣。家中的厅堂里都挂着书画,父亲定期更换,总是选蒋彝做帮手。为此,蒋彝心里深感自豪。当然,他的兴趣也日见浓厚。蒋彝12岁那年,父亲开始教他习画。父亲去世之后,其叔叔延请当地名画家孙墨千来教自己的孩子学画。蒋彝在旁边心慕手追,画艺大进。上中学时,蒋彝的画已经相当出色,很有诗意了。他画的达摩等佛像颇具根底,附近的能仁寺等寺庙都请他画佛像作为收藏。20年代,他还与孙墨千和谭旦冏一起合组画社。

到了英国之后,蒋彝与中国作家熊式一住一起。1935年,熊式一的英文剧本《王宝川》在英国出版,轰动一时。不久被搬上舞台,连演三年,计900余场,因此家喻户晓。徐悲鸿为剧本的封面和扉页作了两幅插图,蒋彝也画了12幅线描插图。蒋彝的画,运用中国传统技法,线条简练,结构严谨,人物的表情神态都十分生动。

1935年底,英国伦敦皇家艺术学院举办大型的国外中国艺术展览会,中国政府将故宫的珍藏800件运往英国,加上欧、美、亚其他诸国的藏品,共

展出 3000 余件 ,蔚为大观 ,盛况空前 ,使西方人对东方的艺术文化一饱眼福。为了配合这画展 ,麦勋书局想请专家写一本介绍中国文化的书。经过熊式一的推荐 ,艾伦·怀特经理找到蒋彝。蒋彝慨然应允 ,但因为英文水平有限 ,决定先用中文写稿 ,再译成英文 ,然后由怀特修改润色。经过几个月的奋斗 ,蒋彝的第一本英语著作《中国眼光》(Chinese Eye)于 1935 年 11 月 20 日赶在展览会开幕式前出版了。此书销路很好 ,不到一年即再版 ,蒋彝因此小有名气。中国画从前被看得神秘兮兮的 ,高深莫测。但是经过蒋彝的介绍 ,中国绘画变得生动活泼 ,富有生活情趣。作者笔调轻松幽默 ,间以逸事趣闻 ,娓娓叙述 ,引人入胜。他在书中探讨中国画与哲学和文学的关系 ,讨论题画 ,主题 ,工具等等。他不爱装腔作势、故弄玄虚 ,他善于将复杂深奥的道理讲得明晰易懂 ,雅俗共赏。蒋彝的文艺风格在此可以初见端倪。

蒋彝的绘画 ,与他的游记一样 ,独辟蹊径 ,自成一家。最难能可贵的是 ,他是一个完全致力于用中国画的形式来描绘西方景物的艺术家。在蒋彝之前 ,借鉴西方的绘画技巧、丰富发展中国画手法形式的先例也有 ,像岭南画派的高剑父兄弟或者徐悲鸿等 ,但是 ,像蒋彝这样长期并广泛地致力于此的 ,恐怕寥寥无几。

蒋彝爱画自然景物。在他的笔下 ,西方的山水、花鸟 ,常常带有东方的色彩 ,往往很难辨清画中的对象究竟是东方还是西方。世界上 ,人类因为地域的差异 ,文化习惯的区别 ,产生了肤色、宗教信仰、语言等方面的不同 ,在大自然中 ,这些区别几乎都消失殆尽。描写大自然的景物 ,允许蒋彝跨越国界、地域、时间的限制 ,表现出一种东西方共有、共享的内容。他的早期作品 ,特别是《湖区画记》中 ,除了一张雨景的插图中有模模糊糊的行人背影外 ,其他画的全是自然景物。与其说蒋彝在描写湖区 ,倒不如说他在用画笔抹去东西方之间人为的、非自然的界域。

蒋彝的艺术作品的题材很广。因为他的游记描写的是西方题材 ,其中的画页内容就必须得超越中国传统绘画的常见题材。换言之 ,他不仅要画中国的楼台亭榭 ,还得表现西方的教堂神舍 ,城市中的摩天大楼 ,甚至街头的顽童老妪、摊贩游客。对于那些认为中国画只能限于表现某类题材的人来说 ,这无异是越轨之举 ,大逆不道了。但是 ,正因为蒋彝不囿传统、敢于创新的精神 ,加上不懈的探索和实践 ,他终于成功地开辟出一条崭新的路径。他在画法上吸收了西方透视、投影、深浅等手法 ,融合水彩的画法 ,现代与传

统兼而有之,用东方的艺术手段表现西方的艺术题材,其风格方式中西结合,其效果中西融合。

蒋彝平生有几件引以为豪的事,其中画熊猫就是其中之一。1938年圣诞节前夕,史密斯少校在中国捕获的五头大熊猫抵达伦敦的港湾,伦敦动物园购获其中3头。在这三头熊猫里,一头名叫“明”的熊猫才出生几个月,却相当有表演天分,吸引了大批游客,一时络绎不绝,“明”成了大明星。蒋彝去动物园参观,看到大熊猫,兴奋不已,他觉得这黑眼、黑耳、黑腿、白胸的大熊猫稚拙可爱,非常适合于中国的笔墨表现。他得到动物园的特别许可,连续一周,晚上在动物园观察熊猫的生活习性,画了一百多张速写。此后几十年中,他画了不下几百张熊猫图。有一张图上,他这样题道:

“大熊猫见于记载而不识其形。去冬,伦敦动物园自四川西部运来三头,黑耳,黑腿,白头,白身,两眼外并环以大黑圈,蹶状至为滑稽。自其最幼者公开示众后,三岛人士争往观览。其性情至为和善,食竹为生,而动作较迟缓,惟时时足以引人发噱。余因想象其山中生活而为是图,或可为吾国画史添一页材料也。”

蒋彝颇为得意,自称是“中国画家用中国画描绘熊猫的第一人。”同时,他写了三本儿童故事,均以熊猫为主角。因为他对熊猫如此钟爱,有人给他起了个外号:“熊猫汉”(PANDA MAN)。

另一件值得不胜自豪的事,就是1956年6月21日,蒋彝应邀在哈佛大学桑德斯剧院为Phi Beta Kappa联谊会发表讲演。这每年一度的讲演都是由世界著名的文学艺术大师担任。蒋彝是第一个享此盛誉的中国人,在他之前,还有另一位亚洲人,那就是印度诗人泰戈尔。1838年,美国哲学家爱默生也曾在哈佛作过题为“美国学者”的Phi Beta Kappa讲演,轰动一时,被誉为美国“文化上的独立宣言”。蒋彝的讲演,题为“中国画家”。他介绍了中国画的哲学思想和美学原理,并指出,艺术上虽然有流派和技巧之分,其最终目的一致,都是为了表现人与自然这一诗的真理。蒋彝认为,在20世纪,由于现代人是文化交叉的产物,我们不应当过于强调各文化之间的差异,而应当重视世界文明,重视我们之间的共同之处。

蒋彝爱创新的精神在画面设计和表现方法上可见一斑。《纽约画记》中水墨插页“黄昏云雾上的摩天大楼”,天空灰蒙蒙的,茫茫一片云海,唯见六七栋曼哈顿最高的摩天大楼的顶端。粗粗看来,很像飘泊海上的船帆,再仔

细看,天际隐隐约约还有十来栋大楼的尖端绽露。这幅作品的独特之处在于它打破了传统的视角,出奇制胜,把表现的角度升到高空云际上,以全新的、近乎超现实的方法来表现司空见惯的城市建筑。蒋彝后期作品中的插图,笔墨酣畅,晕染有致,相当精彩。像《旧金山画记》内的白描插图“圣诞老人送礼图”中,头戴红帽子的圣诞老人背负一只鼓囊囊的大口袋,在鳞次栉比的房屋上空匆匆而行。在插图“喔,哈啰”中,作者站在屋内,打开门发现门口那位不速之客是一只大棕熊。它的右腿跨在台阶上,似乎在微笑。而作者的脸上也显得平和友善,丝毫没有惊恐之态。

中国艺术形式中,书法与绘画堪称姐妹艺术,其间关系密切。一般说来,优秀的中国画家一定有相当的书法造诣,因为一幅中国画本身就是线条的组合。没有书法的根底,没有熟闇的运笔技巧,作出的画不可能有神采。

蒋彝从小练习书法。他的哥哥蒋大川写得一手好字。逢年过节,邻居都来请蒋大川写春联,张挂在家门上。蒋彝耳濡目染,应受其影响。蒋彝推崇清代书法名家邓石如。邓氏以隶书闻名,拙朴浑厚,端庄丰腴。蒋彝的书法流畅清秀。真、行、隶、篆、金文、甲骨等诸体,他均有涉猎,但平时使用最多的是行书字体。《旧金山画记》中的书法最佳。

蒋彝1938年出版的《中国书法》,与《中国眼光》可谓珠联璧合。《中国书法》分章节讨论风格、书法抽象美、技巧、笔划、结构、训练,以及书法与其他艺术关系等具体问题。中国书法是一门独特的艺术,其中蕴含中国千年文化的精华,精深无比。古代有关书法的理论典籍不少,但大都流于抽象、枯燥、玄不可测,对不懂中国文化、不识中国文字的西方读者来说,更似一团迷雾,不知所云。可是,蒋彝再次证明他是一个讲故事的能手,他运用形象、譬喻、趣闻等手法,把本来一个个深奥、陌生、抽象的题目变得生动具体,原先很深奥的理论变得浅显易懂。西方文化中也有所谓的书法,但因为文字形式的不同,与中国书法大相径庭。在蒋彝之前,几乎无人向西方系统地介绍过中国书法,因为普及中国书法应当是在中国文字得到了普及的基础上才可能进行。蒋彝的《中国书法》出版后,开始销路不是很理想。1942年底,转机意外发生。圣诞前夕,美国在欧洲的军人想要买圣诞礼物寄给国内的家人,《中国书法》成为他们的青睐,畅销一时,很快售罄。从此之后,此书一印再印,直到60年后的今天,哈佛大学出版社仍在出版发行,许多大学仍旧将它作为书法课程的教科书。这部作品持久的魅力远非那些哗众取宠、

盲从时尚但昙花一现的作品所能相比。在西方普及、介绍中国书法,此书功劳不可抹煞。

中国诗

在西方,蒋彝声名大都与游记绘画有关,他在诗歌方面的成就较少得到称道。有个别评论家赞美他的游记、画作时,提到其中有诗意,但很少真正称他为诗人的,他的诗几乎没有得到过仔细的研究。大概是因为他的画和游记的成功,掩盖了他诗歌艺术上的才华和成就。其实,他用英语写的游记中有不少诗,都是中英相并列,在英文诗的旁边,附有用毛笔抄录的中文原作。这些英译的诗,与游记一样,趣味盎然,轻松幽默。虽不拘韵律、音节规范的约束,读起来却也十分上口。

蒋彝一辈子写了几百首诗。事实上,他的诗毫无例外都用中文创作,都是旧体诗。那些英文诗,都是从中文的原作翻译过去的。由于家庭的影响,蒋彝很小就开始读诗和作诗了。1931年12月30日,任九江县县长的蒋彝,在当地《浔阳日报》上发表五言诗《江洲牧自责》。他在诗中描述某贫困农户家庭,祖孙三代,由于天灾战乱,家破人亡,妻离子散。政府腐败,民不聊生。蒋彝身为“江州牧”,感慨无限,只能藉诗句来宣泄心中的愤忿。“忍哉州牧心,出此弦外音!怨牧牧何恨,所恨上下侵。”1933年,他到英国之后,与兄长蒋大川保持书信往来,互相赠送诗词。蒋大川比蒋彝年长十岁,家里排行老大,自小受到家庭较多的重视。加上天资聪颖,从小就能写诗,常与诗友往来,一直受到家人乡邻的夸奖,是一个才子,据称是江西派重要诗人。蒋大川当时军政要务缠身,但总不忘拨冗为兄弟的诗作指点,给予鼓励。蒋彝因此深受鼓舞,获益匪浅。

1935年初,《蒋仲雅诗集》出版。这本线装的小册子,是蒋彝一生中第一本出版物,收录了他出国之后一年来写的七绝88首。书首有短序:“此余旅英两年来所为绝句,不敢言诗,聊以志海外爪痕耳。康昆仑琵琶世或有闻而政之者乎?”1955年,蒋彝在此基础上,又添加了旧作12首,合计百首,集为《重哑绝句百首》。

蒋彝这些出国后初期的作品,不离传统法度,典雅端庄,规矩谨严。诗中大多描写英国的人士风情,但也不乏思乡、思友之作,感情真挚感人。

却亿九江

每惭父老说微功，
偶抚创痕涕泪中。
合眼乡关推不去，
西风到处有哀鸿！

神州

尘沙吹做九边秋，
隐隐笳声入画楼。
落日西风最萧瑟，
有人收泪看神州。

登北韦尔斯山归来柬匡摄诸子

别后匡庐梦里探，
往时雅集在城南。
年来一事堪夸慰，
国外看山不讳贪。

在上面第三首诗中，蒋彝回忆当年任九江县长时，与文友彭晓山、查三胆、孙墨千、黄雪桥等人合组匡社，每月一聚，论诗作画，唱和相吟的快乐往事。其中末句“国外看山不讳贪”写得绝妙。表面上似不经意，好像在写他身处异国他乡后形成的新习惯而已，实际上却委婉地道出思念故友的伤感无限。在国外，“春来无梦不江南”的游子，对大自然的山山水水寄寓了一种独特的痴情，其中包蕴了他思乡的真情。换言之，欧洲的自然景物处处引起蒋彝的兴趣，不仅是因为它们陌生或新鲜、相似或迥异于祖国，而是因为见到它们，可以舒缓一点心中无尽的郁愁，或者可以借以寄托一些哀思。

蒋彝一生写诗起码几百首。他后期多写打油诗，与好友杨联升、吴世昌、陈世骧等人互相唱和。打油诗受到青睐，可能是因为比较轻松，不受拘束，能随意插科打诨，嬉笑怒骂，直抒胸臆。为此，杨联升教授甚至在《重啞绝句百首》序文中写道，“论形式，绝句虽然已经有了一千几百年的历史，好像要‘穷则变’了。依我看，一时还不至于寿终正寝。至少作打油诗的人，还

可能层出不穷。”

蒋彝 1972 年 1 月至 6 月应香港中文大学的邀请 ,在新亚学院艺术系任访问教授。在此之前 ,蒋彝曾多次去过香港 ,熟悉香港 ,在那里也有不少朋友。当罗慷烈教授问他是否想写一本香港画记时 ,他回答说 ,香港地方太小 ,材料不够作游记 ,但可写打油诗。结果 ,他出了一本小册子《哑行者香港竹枝词 50 首》 ,以竹枝词的形式 ,纪录了他对香港文化的评论 ,有庄有谐 ,看似漫不经心 ,但从他点评香港中西文化交融的现象中可以看出他对祖国文化的关注。其中开篇第一首便是他思乡之作 :

年年海外说还乡 ,
未到乡前港已香。
遥望白云依旧是 ,
白云下有蒋家庄。

香港 ,当时尚属英国统辖之下 ,虽然是中国的一部分 ,蒋彝却不能踏上大陆祖国的领土。虽然离家仅咫尺之遥 ,却只能隔岸相望。他随着朋友到了罗湖 ,在文锦渡直呼 :“不见神州四十载 ,神州记得哑夫无 ?” 在香港 ,他品茗、访友、看画论诗 ,每一处 ,每一景 ,都牵动他的无限感慨。

见景触情、以诗叙怀的例子并不鲜见。蒋彝的特殊之处在于 ,他在国外多年 ,已经融入了西方社会 ,习惯于以英语创作 ,并已经以英语创作闻名 ,但他的诗歌作品毫无例外地都是中文旧体。中国“五四”之后出生的作家 ,很少用旧体诗写作了。在大陆 ,六七十年代 ,虽有现代诗与旧体诗的讨论 ,总体而言 ,在实际创作中 ,现代诗占了绝对多数 ,旧体诗趋于式微。当时香港的情况也相似。但蒋彝始终钟情于旧体诗。他在辛亥革命前出生 ,虽然曾经历了“五四运动” ,旧式封建教育毕竟铸就了他思想意识的根基。尽管他在国外度过了大半辈子 ,交了许多中西方的朋友 ,似乎已经完全西方化、现代化了。可是 ,从心灵深处看 ,他仍旧是一个传统的中国文人。旧诗的形式固然拘谨束缚 ,但这传统的文化形式 ,却为蒋彝提供了一个连系祖国的思想方式。他运用旧诗的形式 ,表现 20 世纪中散居在异国的华人的个人情感 ,旧诗的格律、音韵、意境、暗喻 ,赋予了他一种表现的手段。旧诗 ,作为祖国文化的一个精髓部分 ,象征着蒋彝熟谙的文化、时代 ,象征着蒋彝追怀的家乡和旧情。旧体诗的创作 ,帮助蒋彝紧紧地联系其家乡故土 ,成了一种思乡、梦乡、归乡的手段。

归家

蒋彝非常重视人生的意义和价值。

他曾经对好友徐悲鸿说：“我蒋彝拼命工作的动力是‘人死留名，虎死留皮’。”

1938年元旦，他立下誓言：“我对如何事都不愿意平凡：我不愿平凡而生，更不愿平凡而死，总之，平凡二字是我的仇敌。我好胜，我爱名，我要出奇，我要立异，使世界人对我惊奇，使世界人对我诧异。至少要对世界上有点贡献，而使世界永远的留恋着。”

他希望有建树，希望为同代和后代留下一些有份量、有价值的文学艺术作品。他向着自己的目标奋斗努力，40余年如一日，始终不懈。

蒋彝的创作实践和成果，跨越时空地域、意识形态、语言文化的限制，在世界上许多国家受到欢迎和肯定，并促进了东西方民族之间的交流和了解。

1977年，在海外飘泊了大半生的哑行者，长途跋涉，风尘仆仆，第二次返华。国庆后不久，他在首都医院里去世了。

他很安然，很舒坦。

他回到了日思夜想的家乡。

在庐山脚下，在鄱阳湖侧，在家乡青山绿水的环抱之中，他面带微笑，安详地长眠。

值蒋彝先生百年冥诞之际，敬写此文，以志纪念。

郑达：美国萨福克大学(Suffolk University)英语系副教授。主要研究美国文学和亚裔文学。曾出版《道德经济：美国19世纪现实主义文学》及其他论文，目前在进行蒋彝的研究，并撰写蒋彝传记。

探索美国对外关系的宪政源泉

——读路易斯·亨金的《对外事务与美国宪法》

胡晓进 任东来

1972 年,美国哥伦比亚大学教授路易斯·亨金出版了《对外事务与宪法》一书。作为填补空白之作,此书引起了美国法学界和政治学界的广泛注意。在该书的前言中,亨金指出:“有关美国宪法的书堆积如山,有关美国对外关系的书也堆积如山,但它们是两座不同的书山。”亨金的这本书成功地在两座山之间架起了一座桥梁,或者更确切说将两堆书融为一体。

20 多年过去了,世界发生了巨变,美国在国际事务中的角色也有所变化,但亨金的这本书在美国学术界的地位却没有改变。在全球化迅猛发展的时代,在一个美国越卷越深的世界中,美国的精英们急切地想知道美国林林种种的国际干预行为于法何据。已经荣休的亨金对此书作了较大的补充和修订,在 1996 年出版了第二版,并更名为《对外事务与美国宪法》。

Louis Henkin, *Foreign Affairs And the Constitution* (New York: The Foundation Press, 1972).

Louis Henkin, *Foreign Affairs and The US Constitution* (Oxford: Clarendon Press, 1996). (以下简称《对外事务》,未注明出处者均出自该书)。亨金的其他著作主要包括:《宪政·民主·对外事务》(邓正来译)北京·三联书店,1996 年版;《宪政与权利:美国宪法的域外影响》(郑戈、赵晓力、强世功译)北京·三联书店,1996 年版;《权利的时代》(信春鹰等译),北京·知识出版社,1997 年版; *Law for the Seas Mineral Resources* (New York: Columbia University Press, 1968); *How Nations Behave: Law and Foreign Policy* (New York: Columbia University Press, 1979) 2nd ed.; *International Law: Politics and Values* (Boston: Dordrecht, 1995); ed., *International Law: Cases and Materials* (Minnesota: West publishing Company, 1982, 1987, 1993, 2001).

与很多的美国家法学家一样,亨金在成为象牙塔里的学者之前,曾经作过联邦最高法院大法官法兰克福特(Justice Felix Frankfurter, 1939 - 1962)的助理(law clerk),在联合国的法律部门担任顾问,还以联邦政府法律顾问的身份参加过国际海洋法会议。这些司法实践使亨金养成了一种简洁、明晰的写作风格,这一点在《对外事务》一书中非常明显。

全书分为四大部分,第一部分是全书的引子,论述了联邦政府作为一个整体在对外事务上享有的宪法权力。在第二部分,作者从宪法权力划分出发,论述了联邦和各州在对外事务方面占有怎样的宪法地位(纵向分权),但重点则放在联邦政府的对外事务权(横向分权)。在联邦政府的行政和司法的分权中,联邦最高法院对涉外案件的判决以及由这些判决所引生的对美国宪法的新解释,都会极大地影响美国的对外事务。但是,由于最高法院的保守被动,产生这类影响的机会并不多。而在行政和立法的分权中,总统与国会在对外事务上的权力之争却是频频发生,屡见不鲜。这两个部门各自享有哪些对外事务权,它们在“争权夺利”的竞争中存在着怎样的冲突与妥协,是作者着力论述的问题。事实上,这一部分也是全书最精彩的篇章。在本书的第三部分,作者跳出国内的分权之争,将美国作为一个国家放到国际事务之中,讨论了条约的缔结及由此产生的国际法和国际组织与宪法之间的关系问题,这一部分可以称得上是全书最具特色的章节。在美国的宪政设计中,分权也好,制衡也罢,最终的目的都是希望通过制度安排,保证个人的权利免受政府的侵害,由此,作者在第四部分论述了一个一向被人忽视的问题——对外事务中的个人权利。

在书的结尾,亨金又一次提出了很多美国学者不断追问的一个基本问题:一部18世纪的宪法能否适应21世纪的需要?从书中对那些与对外事务有关的宪法问题的解释来看,作者的回答是肯定的。

—

从内容上讲,美国宪法赋予联邦政府管理对外事务的权力相当有限,

1988年,为庆祝美国宪法两百周年,作者曾围绕这个问题在密执安大学法学院做过“库利讲座”(Cooley Lecture)。1990年作者出版的《宪政·民主·对外事务》即出自这些讲座。

宪法条文中甚至连“对外事务”(foreign affairs)这样的核心字眼都没出现过。那么,现实生活中联邦政府管理对外事务的巨大权力又从何而来?它主要来源于两个方面:一是将对外事务看作是国家的事务,联邦政府管理对外事务的权力来自于国家的主权;二是将宪法看成一个整体,进行大胆的推算(bold extrapolation),读出其中的“微言大义”(read between the lines)(第15页)。

虽然上述两方面的诠释解决了联邦政府外交权的来源问题,但却无法说明权力的具体归属。由此,自然导致行政、立法和司法三权(因为联邦最高法院实行“不告不理”原则,所以实际上是行政和立法两权)之间激烈竞争,成为两百余年来美国政府管理对外事务的一大特色。为此,作者首先从宪法的文本入手,梳理行政和立法两大部门的基本外交权限。

美国宪法赋予总统明示的(enumerated)或隐含的(implied)外事权力主要有四种:缔约权、任命和接受大使的权力、行政权,以及作为国家唯一代表所享有的对外事务权。此外,总统还享有虽然与对外事务没有直接关系,但却对国家的对外交往起着巨大作用的宪法权力:总统作为军队总司令所享有的战争权(Presidential War Power)。虽然严格说来,战争权并不是一个宪法词汇,但在美国宪法学中的使用频率却相当高,它指的是管理与战争密切相关的一切事务的权力。总统有战争权,相应地国会也有战争权,后者享有的战争权来自其宣战及维持军备的权力。美国立国两百余年,对外用兵一百余次,但真正经国会宣战的仅有5次,绝大多数情况下是总统的“不宣而战”。

见美国宪法第二条第二款。

原文是 Sole organ. 美国宪法并无此规定,这一说法来自1800年国务卿约翰·马歇尔(John Marshall,即后来著名的联邦最高法院首席大法官,1801-1835)在众议院的演说(亨金书第41页)。亨金认为,总统在本国政府与外国政府的交往中占有的垄断地位,很大程度上来源于他对外交机构的控制:总统任命大使、公使、领事固然要征得参议院的同意,但是任命其他职位(这些职位的设立已为国会所认可)却无需经过参议院;总统还几乎可以不受控制地任命代理人(agent),如总统特使、私人代表等(华盛顿时期的约翰·杰伊,富兰克林·罗斯福时期的哈里·霍普金斯和尼克松时期的基辛格就是典型);更有影响的是总统可以国家元首的身份就国家所关注的外交问题发表各种宣言和阐述原则(如门罗主义、杜鲁门主义、艾森豪威尔主义,以及尼克松主义);另外,总统还可以国家元首身份邀请他国元首来访或主持国际会晤(比如1994年拉宾和阿拉法特在美国的握手),以发挥美国在国际事务中的作用。

即 Commander in Chief. 现在习惯称为“三军总司令”,但值得注意的是美国立国之时仅有陆、海两军。

即便是在非直接军事冲突的状态下,总统战争权的影响也相当大。这主要体现在两个方面:首先,在一场地区或世界性战争中,美国虽为中立国,但总统却可以采取并不中立的政策,从而对正在交战的双方产生影响。比如,华盛顿总统就英法战争发表的《中立宣言》;富兰克林·罗斯福总统在美国参加第二次世界大战之前,一步步地偏离国会的中立政策,支持与希特勒交战的德国。这些做法的依据,至少是部分地来源于总统的战争权。

其次,在和平时期,当美国遭受突然攻击时,总统有权动用一切军事手段进行自卫反击,而不必等到国会的宣战或授权。在一个闪电战的热核时代,赋予总统这一权力毫无疑问是必要的,但问题是怎样确认、又由谁来确认美国是否遭到了攻击和可能的攻击。更为严重的是,在当今世界,美国的军事基地和军队部署在世界一些地区,美国的国家利益(包括军事、政治、经济甚至文化利益)无处不在,任何对美国国家利益不利的举动都有可能被解释为是对美国的攻击,从而成为美国出兵干涉的理由。美国总统布什最近提出的“预防性打击”的先发制人战略,可谓是这一权力登峰造极的发展。

与国家是否遭到和将要遭到攻击紧密相连的是总统的又一项涉外权——国家安全与紧急状态权(National Security and Emergency Power)。亨金认为“国家安全”不是宪法词汇,紧急状态权也是不为宪法所承认的,所以紧急状态不会增加任何一个联邦政府分支的权力(第53页)。

除了上述六种直接或间接与对外事务相关的总统权力外,总统还拥有一种宽泛的(general)宪法权力,这种权力也可能与对外事务有关,即宪法第二条第三款所称总统“应负责使法律切实执行”。因为条约与国际法也是美国的法律,总统有权为切实履行这类法律而采取必要的行动。

从整体上讲,宪法赋予总统的对外事务权相当模糊,容易引起争议。相比之下,国会所拥有的类似权力则明晰得多。亨金将国会拥有的对外事务权分为立法性的和非立法性的两大类。国会的非立法性权力(Non-legislative Powers of Congress)比较简单,主要是指国会的宣战权。这里主要讨论立法性权力。

作为立法者,国会拥有的对外事务权包括明示的对外事务权(enumerated Foreign Affairs Powers)、来自国家主权的权力(Powers Deriving from National Sovereignty)和宽泛的国会权力(General Congressional Powers)三个方面。

就明示的对外事务权而言,亨金认为主要指的是国会的对外贸易权(the Foreign Commerce Power)、作为立法权的战争权、明定与惩罚的权力(To define and punish offences)。来自国家主权的国会权力则体现为管理和保护在美国的外国外交活动,为其提供合作;管理移民,管理影响美国对外关系的公民行为,管理美国公民在海外的行为。宽泛的国会权力则体现在两个方面:征税、提供公共福利,通过必要和适当的法律⁵。

从总统和国会各自拥有的对外事务权,可以看出,有些权力为某一部门所独有,比如国会的宣战权;而有些权力则为两大部门所共享,比如缔约权和战争权。而且,共享的权力多于独有的权力。权力既然为两大部门所共享,行使起来就会有竞争、妥协甚至是冲突。在这些共享的权力中,有些是总统与国会两院共享的(比如战争权);有些则是与参议院共享的(比如缔

见美国宪法第一条第八款第三节。1824年,约翰·马歇尔大法官在“吉本斯诉奥格登案”(Gibbons v. Ogden)的裁决中认为,“commerce”一词含义不仅仅是“trade”(贸易),而是“intercourse”(交流)。马歇尔的解释本是就州际贸易而言的,它使国会获得了管理国内事务的广泛的权力。但这样的解释也同样适用于对外贸易,从而使国会在管理对外事务方面拥有广泛的权力。比如管理航空、航运业务,以及征收关税、订立互惠贸易协定,是否给予最惠国待遇,对非友好国家实施禁运等(第66页)。

见美国宪法第一条第八款第十节。

见美国宪法第一条第八款第一节。因为美国与许多国家有着广泛的同盟协定,该节中“共同防务”当然也包括美国的本土防御及海外军事基地和驻军。

- 5 见美国宪法第一条第八款第18节。至于怎样的法律才是“必要与适当的”(necessary and proper),一向有争论。但约翰·马歇尔在“麦考洛克诉合众国银行案”(McCulloch v. Maryland, 1819,也称“合众国银行案”)中提出了一条著名的解释:只要目的合法,在宪法的许可范围之内,手段适当,与目的完全一致,又与宪法的条文和精神不相悖,那么这种手段就是合宪的。亨金认为,这一条如果与国会的拨款权联系在一起,将对美国的对外事务产生巨大影响。因为美国宪法第一条第九款第七节规定,除根据法律规定的拨款外,不得从国库提取款项。如果国会认为总统越权,常常会拒绝总统的拨款要求。在对外事务方面,国会(当然也包括其委员会)也会利用拨款程序与总统讨价还价,影响其对外政策(第73-75页)。但总统也常以行政扣押(impoundment)的方式加以反击,虽然1974年国会又通过了《国会预算和扣押控制法》,但该法的合宪性是成问题的。见杰罗姆·巴伦、托马斯·迪恩斯:《美国宪法概论》,北京·中国社会科学出版社,1995年版,第78-79页。

总统与国会之间的权力冲突不一定全是宪法性。原因有二:第一,很多情况下,总统的权力来自国会的授权(非宪法上的分权),当总统与国会对授权的范围理解不一致时,冲突就会出现;第二,现代政党制度的兴起与成熟,使得总统与国会的权力之争多出了一个相当重要的因素。亨金的这本书主要讨论的是因宪法而起的权力划分与权力冲突,因而对政党的影响未作论述。另外,在美国国内(特别是第二次世界大战以后)有一种说法:“政治(也有人说是党派政治)止于水边”(stop at the waters edge),也就是说党派政治不会干扰国家的对外关系(但亨金对此不以为然)。因此,政党政治对美国的对外事务的影响仍是一个值得讨论的问题。

约权)。两者就共享权力发生冲突时,往往会诉诸法院,求助于最高法院的司法解释。

在著名的“接管钢铁公司案”(The Steel Seizure Case, 1952)中,联邦最高法院的杰克逊大法官(Robert H. Jackson, 1941 - 1954)对总统与国会两院的权力关系作了如下著名的分类:(1)当总统依据国会明确或暗含的授权而行动时,其权力达到最大程度。因为他除了拥有自身固有的权力外,还拥有国会的授权;(2)当总统的举措既未得到国会的授权,又未遭到国会的反对时,他只能依据自己的权力行事。但此时却存在着一个总统和国会拥有共享权力或权力分配不确定的“半阴影区”(zone of twilight);(3)当总统的举措与国会明确或暗含的意愿相违背时,他的权力处于最低点。

由此可以认为:首先,总统与国会两院之间的共享权力是一个“半阴影区”,在此“半阴影区”内,两者的权力分配是不明确的;其次,“半阴影区”的出现主要是因为国会的态度不明确(保持沉默),因此国会对“半阴影区”的归属掌握着主动权;第三,即便总统在“半阴影区”内取得优势,国会与总统之间的权力关系也不是简单的此消彼涨,用亨金的话来讲就是,“即使历史授予了总统以巨大权力,这也不一定就会削弱国会的权力”。因为“历史所授予总统的似乎只是半阴影区中的那些共有权力”。

可见,总统与国会在半阴影区内形成了某种紧张关系,其核心就是两者对于战争权的竞争。在这一竞争中,就如何部署军队、如何界定战争、如何处置战时敌国财产⁵、如何处置新占领土等问题,总统与国会都有可能提出相互冲突的权力要求。即便是总统拥有国会的事先授权,如何理解授

亨金:《宪政·民主·对外事务》,第43页。

比如1950 - 1951年关于扩充美国驻欧洲军队的辩论。

如肯尼迪的猪湾事件(1961),里根入侵格林纳达(1983),老布什入侵巴拿马(1989),总统都不认为这些行为是战争(第98 - 99页)。

5 国会最初认为,宣战并不意味着授权总统随意没收敌国财产;但在第二次世界大战中,国会认可了总统广泛没收敌国财产的做法(第104页)。

最初,总统作为军队的总司令只有临时占领所征服土地的权力;后来又拥有宣布所占领土未美国所有的权力。当然,根据合众国宪法的第四条第三款,新占领土宪法地位的真正确立还是必须依靠国会的决议(第105页)。

权的范围,也可能出现争议。

二

如果说总统与国会两院的战争权之争是缘于宪法分权不明确,缘于存在“半阴影区”的话,那么,就缔约权限宪法所作的划分则相当明确,不存在“半阴影区”。可是,在现实政治中,总统与参议院在缔约问题上同样存在权力之争。其原因主要在于两者对于宪法条文的理解不同。

宪法规定,总统缔约须经(by)参议院建议(advice),并取得(with)其同意(consent)。亨金认为,何谓“建议”,何人、在何时提出建议,建议是否必须采纳,都是问题;此外,“同意”是否有条件,参议院可以提出什么条件,也不明确;甚至什么是“条约”,也没有统一的定义;总统是否可以不经参议院同意而缔结其他协议,也不得而知。

从有关缔约权的历史经验来看,参议院对总统缔约权往往只剩下“同意”,而无“建议”权。在19世纪,参议院由于常常否决总统缔结的条约,固有“条约的坟墓”(grave-yard of treaties)之称,“但随着时间的推移,参议院变得更‘老练’了:它不再对条约实行否决,而是干脆把它束之高阁,不予理睬”。到20世纪后期,参议院更多的是采取有条件的同意,而不再干脆否定或束之高阁。根据亨金的研究,参议院提出的条件,一般包括这几种形式:附加保留意见(reservations)、对条文作出自己的理解(understandings)、宣布自己的主张(declarations)、但书(provisos)。当然,这几种形式之间并没有太大的差别(第182页)。

由此可见,总统-参议院这种二元缔约程序,很自然会引发两者在缔约过程中的碰撞。不过,碰撞的主要原因与其说来自宪法条文,不如说来自两者对于各自在缔约过程中所处地位的不满。

一个典型的例子就是1970年美国出兵柬埔寨。尼克松总统并不认为自己发动了一场新的战争,所以也没有超越“东京湾决议”(The Tonkin Gulf Resolution)的授权范围。但有些国会议员却不这样认为。

《宪政·民主·对外事务》,第68页。当然,亨金同时也认为,“不管怎样,立宪者的意图似乎是,总统在先听取参议院建议后负责谈判,在谈判过程中继续听取参议院的建议,最后,在获得参议院同意后由总统缔结条约。”《宪政·民主·对外事务》,第70页。

《宪政·民主·对外事务》,第72页。亨金将其称为“条约冷藏室”。

因此,解决问题的关键不在于怎样解释宪法,而在于如何调整实际的操作程序。从经验上看,调整的办法主要有两种:一是总统任命一名或几名参议员作为外交谈判代表团的成员,参与谈判、缔约的全过程。有人曾经质疑这种做法,理由是参议员接受总统的任命与宪法的要求不符,也有损于参议院的独立性。

二是总统干脆绕开参议院,以无须参议院批准的行政协定(executive agreement)规避参议院的缔约权。进入20世纪以来,总统越来越多地采用这种形式。从1940年到1970年,美国与外国签订的行政协定共有5653件,占美国历史上行政协定总数的83%;而同一时期美国与外国签订的条约为310件,仅占美国历史上条约总数的28%。这些协定不仅在数量上大大超过条约,而且,内容上也多涉及重大问题,如1945年的《雅尔塔协定》、1973年结束越南战争的《巴黎协定》都属于行政协定。总统的这种做法自然会引起参议院的强烈不满,因为宪法并没有提及行政协定。众议院对自己在缔约过程中的无权地位也深感不满,因为众议院认为,参议院是个代表性较差的、贵族式的权力部门,真正代表民众的应该是众议院。所以,缔约或制定行政协定也应征得它的同意。于是,在两院的一致要求下,一种被称为“国会-行政协定”(congressional-executive agreement)的新的行政协定出现了。⁵它要求在总统缔结某些行政协定时,也应像国会立法一样,在两院以简单多数通过。

条约或行政协定的签订过程往往是一波三折,执行起来也非一帆风顺,

美国宪法第一条第六款第二节规定:参议员或众议员在当选期内,不得被任命担任在此期间设置或增薪的合众国管辖下的任何文官职务。凡在合众国属下任职者,在继续任职期间不得担任任何一院议员。这一条被称为“不兼任条款”(incompatibility clause)。但总统的这一作法现在基本上已被认可,第178页。

James A. Nathan & James K. Oliver, *Foreign Policy Making and the American Political System* (Boston: Little, Brown and Company, 1987), 2nd ed., p.130.

但亨金认为宪法第一条第十款实际上对条约和与他国达成的盟约(compact)或协定(agreements)作了区分。其中第一节规定:任何一州都不得缔结任何条约……;第三节规定:任何一州,未经国会同意,……不得与他州或外国缔结协定或盟约,……这些规定虽然是针对各州的,但毕竟提到了协定的字眼。因此,亨金认为总统有权单独达成某些行政协定,但另外一些行政协定则是需要参议院同意的。问题的关键是以什么样的标准来区分这两种行政协定。见《宪政·民主·对外事务》,第83页。

5 亨金因此将行政协定分为两种:一种就是“国会-行政协定”;另一种无须国会批准的则称为“纯行政协定”(sole executive agreements)(第215页)。

因为它们的法律地位常有争议。就条约而言,约翰·马歇尔大法官在“福斯特诉尼尔森”(Foster v. Neilsen, 1829)一案中,将其分为“自动执行”(self-executing)和“非自动执行”(non-self-executing)两类。亨金认为,虽然常有人认为“自动执行条约”和“非自动执行条约”的法律地位有差别,但实际上,无论是否自动执行条约,都应是“全国的最高法律”(the Supreme Law of the Land),都应得到认真的履行(第203 - 204页)。

但问题在于,“条约在任何国家的国内法中的地位,乃是宪法方面的问题,而不是国际问题。”虽然美国宪法第六条(即“最高条款”Supremacy Clause)规定条约是法律,而且是全国的最高法律。但在实践中,国会却牢固地确立了其制定与条约义务不相符合的法律的权力(第210 - 211页)。

既然条约有“自动执行”与“非自动执行”之分,行政协定也有“自动执行”与“非自动执行”之分。⁵从历史的经验来看,在国会所立之法与纯行政协定相左的情况下,纯行政协定的法律地位可能不如一项国会立法。国会——行政协定由于经过了参众两院的批准,情况会好一些,但其地位也只能与国会立法等量齐观,而远非国家的最高法律。

由于广泛地加入各种双边或多边条约、协定,也由于随之而来的国际法的日益完备和国际组织的日益增多,美国需要承担的国际义务也越来越多。但是,如果这些国际义务与国内要求不相符,结果必然会影响到美国这个世界霸主的地位和可信度。作为一位有国际眼光的宪法和国际法学者,亨金为美国立场的辩护性论述,值得特别的注意。

亨金认为,就国际法而言,民族国家拥有的“权力”是“power”而非“right”。所以,尽管国际法也是美国法律体系的一部分,但其在整个法律体系中的地位却是不明确的。宪法也没有明确禁止国会制定与美国的国际义务相违背的法律或采取与之相背的行动(第253页)。

自动执行的条约一俟对美国发生效力,就立即由总统和法院自动履行;非自动执行的条约,通常要以一些实施法规作为条件(通常由国会制定)。因此对于每一项条约,总统都要决定其是否需要相关的实施法规,法院在审判某些案件的时候,也要决定是否给予某一条约或条约中的某一条款以法律效力,还是等候实施法规的颁布。《宪政·民主·对外事务》,第91 - 92页。

《宪政·民主·对外事务》,第91页。

实际上,条约与行政协定的联系是相当密切的,许多条约本身就附有某些相应的行政协定。

5 当然,这是指纯行政协定,国会行政协定是没有这种区分的,因为国会两院的批准往往意味着条约生效后就可以立即执行。

对国际组织 ,美国也采取了相似的立场。每当美国公民的生命、行动或州政府的行动受到国际组织的约束、侵害时 ,美国人就会考虑有关条约或协定是否非正当地将联邦政府的权力和功能委托给一个超国家的、国际的或外国的组织 ,是否因重新安排了政府各分支的功能而损害了三权分立 ,是否侵犯了州和个人的权利等(第 247 页)。

不过 ,亨金认为 ,实际的结果往往远没有美国人想象的那么严重。以美国参加联合国和北约为例 ,《联合国宪章》或《北大西洋公约》的每一条都需要参议院批准 ;况且 ,在安理会、北约理事会 ,美国都拥有否决权 ;更为重要的是 ,条约或决议的执行权掌握在美国国会手中。用亨金的话来讲 ,即便国际组织通过的某一法律与美国的意愿相违背 ,那么“它是在为美国立法 ,而不是立美国的法”(It is creating law for the United States not of the United States ,第 263 - 264 页)。

三

在国内事务中 ,美国是一个联邦和州均享有某种主权的双重主权国家 ,但在对外事务上 ,州却处于无权的地位。造成这一状况的原因 ,除了宪法上的限制外 ,还有联邦最高法院以“司法审查”(judicial review)的形式抵制各州参与对外事务。正如亨金所言 :“如果说在对内事务上 ,司法审查的目的是为了确保联邦主义 ,防止联邦侵犯州权 ,那么在对外事务上则倒过来了 ,司法审查是为了防止州扰乱国家的对外关系”(第 134 页)。

最高法院不仅限制各州参与对外事务 ,而且也自我限制 ,尽量避免卷入国家的对外事务。虽然宪法第三条第二款规定 :与对外事务直接相关的案件 ,联邦法院具有初审管辖权 ,但从美国两百余年的宪政历史来看 ,真正经联邦最高法院审理并裁定的外交案子却寥寥无几。根据亨金的研究 ,“在对外事务中 ,司法审查极少否定立法机关的意志。半个世纪以来 ,法院几乎没有用司法审查否定过国会的任何法令 ,纵观整个美国对外交往历史也没有。”

这一结果很大程度上与美国的司法程序密切相关。在美国 ,任何案件

要成立必须符合以下的基本要求：具备诉讼资格、时机成熟，以及可司法性（非政治问题），也就是必须符合宪法第三条第二款规定的“案件或争讼”原则。在最高法院看来，这就“要求诉讼以对抗的形式，在对抗的背景下提交联邦法院，能够以司法判决的形式解决，而且它的解决不违反对司法审查起限制作用的分权原则。……因此，国会不能使合众国成为联邦法院中的被告，除非合众国真正地与被告有利害冲突。”

在这种情况下，联邦法院往往会认为，此类诉讼涉及的问题乃是一个不适合司法解决的“政治问题”，因而拒绝给予救济。不过，在著名的“贝克诉卡尔案”（*Baker v. Carr*, 1962）中，联邦最高法院发展出一套判定是否是“政治问题”的“贝克公式”（the Baker formula），并很快应用到外交领域，结果，“对外事务领域是这条原则的滋生之所，也是其混乱的猖獗之地”。⁵最有名的例子是1979年的“戈德华特诉卡特”（*Goldwater v. Carter*）一案。在此案中，戈德华特参议员同其他19位参议员一道控告卡特总统，认为未经国会（或参议院）同意，总统无权终止美国与台湾的防御条约。联邦上诉法院不认为这是个政治问题，并作出支持总统的裁决。但最高法院有四位法官认为这是个政治问题，不应由法院裁决。有趣的是，写出“贝克公式”的大法官布伦南（William J. Brennan, Jr. 1956 - 1990）却不在这四位之列。他认为他的同事们“误解”了政治问题原则。由此可见，就连最高法院对于什么是政治问题也意见不一。“戈德华特案”是个例外，在通常情况下，最高法院总是努力避免考虑涉外案件，而采取“遵从”（defer）政治机构的意见或“自我节制”（self-restraint）的方式来对待与对外事务有关的争讼。

杰罗姆·巴伦、托马斯·迪恩斯：《美国宪法概论》，第21页。这两位学者还认为，“禁止提供咨询意见之规定所体现的‘实际存在的’争讼原则表明了美国立宪制度的重大矛盾之一。最高法院承担的任务是制定超越直接诉讼各方的一般原则，但却又坚持这些原则必须产生于诉讼各方之间的实际争执之母体中。”

亨金认为，“政治问题”原则的真正含义是指这样一项司法政策，它宣称某些案件或某些案件涉及的问题不具有可裁判性（nonjusticiable），即不适宜司法解决，尽管这些案例涉及的问题属于宪法或其他法律规定联邦法院的管辖范围之内，或者也符合法院受理诉讼的各项要求。《宪政·民主·对外事务》，第118 - 119页。

“贝克公式”的解释可见《宪政·民主·对外事务》第119 - 120页。

5 《宪政·民主·对外事务》，第119页。杰罗姆·巴伦也认为，外交领域、国家安全事务、战争权力之行使问题和宪法修正案程序问题，传统上法院是不涉足的，但今天它们构成了界定政治问题理论的核心。《美国宪法概论》，第40页。

在亨金看来,司法遵从的原因,主要是政府的有关行为会牵涉到国家在对外关系中的利益,而且,在对外事务中,美国必须“用一个声音说话”。这个声音自然应该出自行政部门的管理专家。另外,从理论上讲,对最高法院权力的唯一限制是它的自我约束,美国宪法专家杰罗姆·巴伦认为,有五种因素为法院的自我节制提供了理由。

总的来看,由于“司法遵从”,由于回避“政治问题”,也由于法院的自我节制,在对外事务中,联邦最高法院非常被动、十分保守。其结果使得许多可以实施的救济得不到实施。“没有救济就没有权利”,法院的无所作为最终损害的实际上是个人的权利,这意味着个人权利一旦进入对外事务领域便大打折扣。就这样,亨金最终把外交与美国人最珍视的个人宪法权利联系起来。

美国宪法所保护的 personal rights 主要体现在《权利法案》(前十条修正案)。从理论上讲,《权利法案》的每一条都可能涉及到对外事务。亨金的观点是:在一般原则上,个人权利是超越(trump)或先于(prevail over)其他价值的;但权利有时也屈从(bow to)公共利益,政府行为拥有宪法上的优先性。亨金也承认,此种公共利益必须是重要或者紧迫的(compelling)。虽然,没有任何东西能够说明有关对外事务方面的个人权利与其他方面的个人权利有何不同,但在涉及到对外事务时,美国的宪政史表明,宪法对个人权利的保护确实有所不同(第280、283页)。

从权力的主体上讲,宪法修正案保护的是笼统的人民(the people)权利,而并未指公民。因此,权利的主体就不仅仅是美国公民,也应包括各种来美的外国人(旅行者、居留者和不明身份者)。亨金也认为,理论虽然如此,但实际上,外国人在美国的权利受到与之相应的各种条约、协定的直接影响。尽管最高法院也认为在公民与在美国的外国侨民之间的分类是一种

《宪政·民主·对外事务》第102页。

即:(1)在宪法案件中司法能动的微妙性;(2)建立在宪法基础之上的判决的相对终极性;(3)需要适当考虑“享有宪法权力的其他部门”;(4)需要维护宪法规定的权力分配,包括法院的权力分配;(5)“司法程序固有的限制”。《美国宪法概论》第23页。关于联邦法院的自我节制,也可参见理查德·A.波斯纳《联邦法院 挑战与改革》中第15章,“联邦司法节制”,北京·中国政法大学出版社2002年版。

实际上,“公民”一词是因为法国大革命才广为流传的,北美大陆的十几个邦修改《邦联条例》时,这一概念并未深入人心,自然也不可能出现在宪法条文之中。

“可疑分类”(suspect classification) ,但在涉及到国家利益时 ,这种区分却往往被认为具有紧迫性 ,因此 ,没有受到必要的司法审查(第 294 - 296 页)。其结果是扭曲了个人权利与“公共利益”之间的平衡。对外事务的汪洋大海淹没了个人权利 ,国家利益的紧迫性掩盖了公众自由(civil liberty)。最突出的例子便是第二次世界大战期间 ,罗斯福总统以战时行政命令的方式 ,把 11 万日本侨民关到集中营。而今天 ,美国政府在反对恐怖主义的旗帜下 ,对无数旅居美国的穆斯林个人权利的损害 ,再次证明了法院保护公众自由的必要性和紧迫性。

作为国际人权法的倡导者 ,亨金对个人自由在外交事务中缺少应有保护的现状甚为担忧。他指出 ,对外事务中的大部分政府行为都不受权力分立、制衡和联邦制等原则的制约 ;而且 ,在对外事务中的运作中 ,总统任命的各种行政人员也很少受到选民的制约 。尽管亨金意识到了问题的严重性 ,但却没能提出解决的办法。显然 ,现实的政治需有高效率的外交。但国会是集决策 ,效率低下 ;而总统却具有适合现代外交的天然优势。这样 ,国会对总统的广泛授权就不可避免 ,国会制定对外政策与总统执行对外政策也就很难截然分开。宪法问题固然是分权问题 ,但一个分权的政府必须首先是一个能运转的政府。美国宪法之父詹姆斯·麦迪逊就认为 :“在组织一个人统治人的政府时 ,最大的困难必须首先使政府能够控制被统治者 ,而后才是让政府控制自己” 。如何平衡有限分权政府与高效率的政府行为之间的内在张力 ,是美国宪政的一个永恒的难题。

四

国会对总统的授权从根本上来讲不是宪法问题 ,解决起来也相对较容易 ;但是总统与国会之间的宪法权力之争却相当复杂 ,也是对外事务中争论的核心。

对于美国宪法中总统和国会之间权力界限的不确定所可能产生的后

《宪政·民主·对外事务》第 155 页。

这就是被称为“麦迪逊命题”的难题 ,见《联邦党人文集》第 51 篇 ,北京·商务印书馆 ,1980 版 ,第 264 页 ,译文对照原文有改动。

果,英国著名历史学家马考莱(Thomas Babington Macaulay, 1800 - 1859)曾经有过著名的评论:“你们的宪法(美国宪法)只有帆,没有锚”。他甚至担心,美国宪法权力划分的模糊性将导致国家的内部分裂。“当一个社会走向衰败之时,文明和自由必会枯萎。要么会有某些像恺撒或拿破仑之类的人以强力攫取政府,要么你们的共和国会在20世纪遭到野蛮人的劫掠与毁灭,就像5世纪的罗马帝国一样。不同的是,洗劫罗马帝国的匈奴人和汪达尔人来自帝国的外部,而毁灭共和国的匈奴人和汪达尔人却因你们的体制而产生于共和国的内部。”

可是,一个半世纪过去了,美国社会并没有出现马考莱所预言的“恺撒”和“拿破仑”,也没有美国的“匈奴人和汪达尔人”。这表明,美国宪法不但有帆,而且也有锚。就对外事务而言,亨金认为,需要特别注意的倒是“舵”的问题,“锚和舵应由国会负责,国会具有宪法对在国会与总统之间那个‘半阴影区’中的航行进行控制”。考虑到今天美国小布什政府对伊拉克跃跃欲试的战争姿态,不能不认为亨金的看法的确是一种远见卓识。

尽管亨金对国会、最高法院在外交上的相对被动不无微辞,但是,他对18世纪美国宪法适应21世纪的现实仍然充满信心。不管怎么说,风风雨雨两百余年,美国宪法一路走来,虽有修正(amend),却从未修订(revise)过,这不能不说是一个奇迹。究其原因,固然与修订宪法的难度太大有关,但更为重要的是,宪法内容的模糊性和开放性,使后人能够做出符合时代要求的解释。古希腊哲学家赫拉克立特有句名言:人不能两次踏入同一条河流,但亨金却说,“人不能两次看到同一部宪法”,这话虽然有些夸张,但道理却是千真万确的。

亨金的这句精彩评论,绝非是“后现代”的神来之笔,而是作者殚精竭力,认真研究和深入思考的结果。仅以本书为例,其容量之大令人叹为观止。近600页的书,正文仅300余页(这其中还包括大量的脚注),注释占到全书的一半以上。书中涉及各种案例1000余条,各类法律条文数百余种,作者都把它们一一编成索引附于书前,以便读者查阅。

Letter to Henry S. Randall, 23 May 1857, see Fred R. Shapiro, *The Oxford Dictionary of American Legal Quotations* (Oxford: Oxford University Press, 1993), p.61.

《宪政·民主·对外事务》第159页。

虽然此书已经成为美国宪法学和政治学的经典著作,但作者的论述方式却是那样的谦虚和平和。亨金无意建构自己的体系,也不急于得出某种结论,更多的时候是提出一些没有明确答案的开放性问题(open question)。正是这些能够真正引人深思的问题,构成了学术研究的无穷魅力,激发起学者的研究兴趣,开拓出学术的新领域,推动了学术创新与进步。

对于美国宪法,亨金满怀信心,在这种信心中,他结束了全书。但是,对于这本书的读者,真正的思考才刚刚开始。

胡晓进:南京大学历史系硕士研究生

任东来:南京大学 - 霍普金斯大学中美文化研究中心教授

当代国际关系理论批评史上的里程碑

——评基欧汉主编的《新现实主义及其批判》

郭树勇

2002 年 10 月,北大出版社出版了美国新自由主义国际政治学大师罗伯特·O·基欧汉主编的《新现实主义及其批判》(下称《批判》),显示出其独到的学术关怀和人文精神。《批判》汇集了新现实主义、新自由主义、建构主义、西方马克思主义和后现代主义等国际关系理论诸流派领袖人物的精粹,虽成书于上个世纪 80 年代中叶,但它极具前沿性,其思想深度、学术取向和价值关怀至今仍没有被超越。近 20 年来,每当学者们意欲穷究国际政治学之本真,洞察国际政治发展之逻辑时,人们还是不能绕过《批判》。《批判》率直、深刻与思辨的光芒,影响了几代学人,成为西方国际关系理论批评史上的里程碑。本文借《批判》成书之际,试图对本书的设计、著者情况和主要哲学理念作一介绍,并略析《批判》的学术特点与理论意义。

一 《批判》的全书设计与著者介绍

《批判》的全书设计是,全书共 11 章。基本情况是,将新现实主义代表

基欧汉主编:《新现实主义及其批判》郭树勇译,秦亚青校,北京大学出版社 2002 年 10 月版。
Robert O. Keohane, ed., *Neorealism and Its Critics* (New York: Columbia University Press, 1986).

作《国际政治理论》(沃尔茨,1979年)的最精彩4章(即《规律与理论》、《简化理论与体系理论》、《政治结构》和《无政府秩序与均势》)原封不动地收录进来,陈述新现实主义的基本理念;然后先后从1979年至1986年间发表的对新现实主义最有影响的批评文章中遴选出有代表性的4篇,分别是《世界政治体制中的继承与转换:走向新现实主义综合》(约翰·O.拉格,1983年)、《世界政治理论:结构现实主义及其超越》(基欧汉,1983年)、《社会力量、国家与世界秩序:超越国际关系理论》(罗伯特·O.科克斯,1981年)、《新现实主义的贫困》(理查德·K.阿什利,1984年)。最后的两篇是对4篇批评文章的反批评,分别是新现实主义同情者罗伯特·G.吉尔平的《政治现实主义的丰富传统》及沃尔茨本人的回应性文章《反思国际政治理论:对我的批评者的答复》。基欧汉的另一篇重要文章《现实主义、新现实主义以及世界政治研究》作为《批判》的第1章以总揽全书并为各章作适当的导引。该书由哥伦比亚大学出版社于1986年隆重推出。

该书主编是美国新自由主义国际关系理论的主要代表人物、杜克大学教授基欧汉。他出生于1941年,24岁获得哈佛大学博士学位,曾师从社会学家阿隆的学生霍夫曼,先后在斯沃斯摩尔学院(1966年)、斯坦福大学(1973年)、布兰代斯大学(1981年)、哈佛大学(1985年)、杜克大学(1996年)任教,主要研究领域是跨国主义、多边主义、复合相互依赖,以及国际制度等;较有影响的著作有《权力与相互依赖》(1977年)、《霸权之后》(1984年)、《新现实主义及其批判》(1986)、《国际制度与国家权力》(1989年)。基欧汉在美国主流学术界有着广泛的活动力和影响力,曾于1988年就任美国政治科学学会主席。

沃尔茨是美国新现实主义学派的主要代表人物,加利福尼亚大学伯克利分校终身荣誉教授。他生于1924年,1954年获得奥比多林大学博士学位。先后入哥伦比亚大学(1953年)、斯沃斯摩尔学院(1957年)、布兰代斯大学(1966年)和加州大学(1971年)任教,1994年退休。沃尔茨受到涂尔干、波普尔等人思想的影响,是集政治现实主义、传统主义和科学行为主义于大成的学者,其研究重点是政治哲学与国际关系,代表作有:《人、国家与战争》(1959年)、《对外政策与民主政治》(1967年)和《国际政治理论》,其中《国际政治理论》与《人、国家与战争》被认为是美国大学国际关系专业最重要的教学参考书,而《国际政治理论》也被认为是当代国际关系学界引用次

数最多的理论著作。他于1990年发表在《美国政治科学评论》的论文《核武器神话与政治现实》,荣获“海因茨·尤劳”(Heinz Eulau)奖。

拉格是与亚历山大·温特齐名的主流建构主义国际关系理论家,美国哥伦比亚大学国际关系与公共事务学院院长。1944年出生在奥地利,1967年移民美国,1974年获得美国加利福尼亚大学博士学位。1978年至1987年任哥伦比亚大学政治学教授,1987年任加利福尼亚大学圣地亚哥分校国际关系学教授,兼任加州大学全球冲突合作研究所所长。1991年入哥伦比亚大学任现职至今。拉格学术背景多元,但他的制度研究、体制转换研究、国际治理研究、国际权威研究使他最终成为自由主义色彩很浓的建构主义国际关系理论家。重要论文有《世界政治体制中的继承与转换:走向新现实主义综合》(1983)、《国际结构与国际转换》(1989年)、《领土性及超越:质疑国际关系的现代性》(1993年)、《现实主义的错误前提》(1995年)等,其中以前者最有代表性。1995年以来,他出版了专著《建构世界政治》和《赢得和平:新时代的美国与世界秩序》等。

科克斯是西方马克思主义国际关系理论的主要代表,加拿大约克大学政治学教授。他十分推崇马克思的历史唯物主义,对葛兰西、卢卡奇特别是德国法兰克福学派霍克海默等哲学家们的理论很感兴趣。曾作过国际劳工署总干事助理,参与或领导过许多与劳工有关的活动与组织。研究重点是国际政治经济学和国际组织。1981年发表了经典之作《社会力量、国家与世界秩序:超越国际关系理论》,对新现实主义进行了猛烈的批评,被认为是第三次论战中理论影响最重要的几个人物之一,有人把他称为当代西方国际关系学界批判理论的开创者。在此基础上,科克斯于1987年发表了《生产、权力和世界秩序:创造历史的社会力量》,1996年出版了文集《世界秩序研究方法》。

阿什利是美国后现代主义(又称激进建构主义)国际关系理论的主要代表人物、亚利桑那州立大学政治学系教授,国际关系杂志《国际研究季刊》兼职编辑。阿什利早年毕业于加利福尼亚大学,1977年获麻省理工学院

Iver B. Neumann and Ole Waever, ed., *The Future of International Relations: Masters in the Making?* (London and New York: Routledge, 1997), p.66.

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163页。

(MIT)哲学博士。1981年起任现职至今。其主要兴趣是对国际组织、国际政治经济学及权力、主权等进行批判性重读。他是第一个将哈贝马斯学说引入美国国际关系学界的学者。早期论文有《政治现实主义和人类旨趣》(1981年),专著有《战争与和平的政治经济学》(1981年)。80年代中期后,他从后现代主义的立场出发发表了许多“异类”文章,其中最具轰动效应的是1984年发表的《新现实主义的贫困》,把对新现实主义的批评推向了一个高潮。其他论著有《地缘政治空间的地缘政治学 迈向国际政治学的批判社会理论》(1987年)、《解构主权国家 :对无政府状态问题的双重解读》(1988年)、《用流放者语言说话 :国际研究中的另类》、《关于霸权的话语霸权 :现代世界政治中的知识、权力和反叛》和《现实主义之后》等。1985年获国际研究协会的“卡尔·多伊奇奖”。

吉尔平为国际政治经济学的著名代表人物,艾森豪威尔公共与国际事务学院荣誉教授,兼任美国政治科学协会副主席。1930年出生,50年代就读于佛蒙特大学和康乃尔大学,当过海军军官,1960年毕业于加利福尼亚大学伯克利分校政治学系,获哲学博士。曾在哈佛大学作过博士后,1962年起在普林斯顿大学讲授大国关系、欧亚问题、国际政治经济学。曾是福特政府的总统技术与经济事务咨询小组成员(member of president group of technology and economy)及中美国际关系研究委员会成员。著有《美国科学家与核武器政策》(1962年)、《战争与世界政治中的变革》(1981年)、《国际关系政治经济学》(1987年)和《全球政治经济学 :新国际经济秩序》(2001年)等著作,其中以《战争与世界政治中的变革》影响最大。

二 批判与反批判的国际政治哲学

(一)新现实主义国际政治哲学观

沃尔茨信奉实证主义,“国际政治的实质依然保持着高度的恒定性,国际政治的类型交互更替,国际政治的事件永无休止地重复发生”,国际政治理论的任务在于解释这种持续性和重复现象,即规律性。(《批判》49至50页)。他认为,为了寻找规律,有必要对各种有关因素进行分离、抽象、归并和理想化,从而揭示出对国际现象具有普遍因果关系的因素。这种因素就是结构,“结构不但改变了行为体的行为,而且影响了行为体互动的结果”,

同时由于“结构不是由结构内活跃着的所有行为体来界定的,而是由主要行为体来界定的”,故只需研究国家且有实质性影响的大国(第53页,第80至81页)。

沃尔茨坚持体系主义和结构主义。“一个好的国际政治理论一定是个体体系理论”。(13页)他认为简化理论只研究国家层次或次国家层次上的要素或要素组合,而建立真正的国际政治理论,“必须成功地发起一场其他学者所呼吁的哥白尼式革命”,把学术界盛行的简化理论转向体系理论。(53页)“体系是由一个结构和多个互动单位组成的”(65页),结构决定了行为的结果。将国际政治视为由结构构成的系统,是新现实主义区别政治现实主义的最重要内容。

沃尔茨在结构功能主义的基础上,建立了高度简约的新现实主义“理论模型”。他认为,可以从三个方面界定政治结构,“一是结构排序或结构组织的原则,二是单位的分异及其具体功能,三是单位之间的能力分配”。(74页)国际政治结构相对于国内政治结构的重要特点是,结构的组织原则是无政府的,“国家的功能是相似的”,都追求自身安全 and 国家利益,因此,决定国际结构变化的可分析性因素,主要是国家实力的对比差异,也就是各个大国之间在军事力量、综合国力之间的差异结构。

此外,沃尔茨还借鉴微观经济学中的市场理论,提出了新现实主义的“均势理论”。沃尔茨从国际体系的无政府本质出发假定,“国家是单一的行为体;从最低程度上讲,国家要维持自身的生存,从最高程度上讲,国家追求普世性的主导地位”(106页),国际政治中产生均势,正如市场经济中产生平均价格一样,是自然而成的现象。总之,沃尔茨奉行了物质主义的本体论、实证主义的认识论,以及个体主义的方法论。

(二) 批判精神引导下的理论批判

基欧汉等人倡议重估新现实主义的一切价值。“由于世界政治与我们的价值观念均处于不断地变动之中,即使是一个久经考验的理论,也没有人能够保证它能够在未来依然适用。”“任何使用国际关系理论的实践者,都必须具有质疑精神。确实如此,愈是严肃地对待基本原理,批判性分析的任务就愈显重要。”(2至5页)

基欧汉主要借鉴新制度经济学的成果,集中批判新现实主义的主要假定。首先,新现实主义假定国家是最主要的行为体。但在基欧汉看来,国际

组织、国际制度已经成为重要的、能够独立发挥作用的非国家行为体；其次，新现实主义假定国家是理性的统一整体。基欧汉赞同诺贝尔经济学奖获得者赫伯特·西蒙(Herbert Simon)的有限理性观念，认为由于信息不完全、非对称等外部性影响，国家不是完全理性的，而是有限理性，在追求国家利益上遵循的是满意原则，而非最优原则；第三，新现实主义假定国家权力是同质的。可是“世界政治中影响行为的权力资源，其价值取决于追求的目标。权力资源非常适合于实现某种目标，在用于其他目标时，它就没有那么有效了。这么一来，随着问题领域的不同，权力资源的有效性存在差异。”因此需要将新现实主义加以改造，使新的研究计划“比起结构现实主义能够区分出类型更多的权力资源。它将不那么愿意重申世界政治中的正统真理，而更喜欢说明规则与制度格局的变化。它对国际制度的关注，将促进我们深刻地理解和平变迁的进程”。(180至181页)

约翰·拉格的批判锋芒直指沃尔茨的“理论模型”结构概念。他认为，沃尔茨理论的“一个问题是，没有提供一个方法来解释甚至描述这个千年的国际政治中最重要环境变迁：从中世纪国际体系向现代国际体系的转换。”(131页)这是因为，沃尔茨接受了社会哲学家涂尔干关于机械社会里个体具有相似性的观念，认为无政府社会是机械社会，国际政治中国家具有相似功能，故而将政治结构的第二个部分即单位分异忽略了。这完全是误读。沃尔茨只借鉴了涂尔干有关“社会事实”的观点(结构支配个体)，但略去了涂尔干关于“交往力度”(dynamic density)这个同样重要的概念。涂尔干认为，“社会规模上的扩大和交往力度的增加，深刻地影响着集体存在(结构)的根本状况”，从而改变“社会事实”。涂尔干通过“交往力度”这个术语来理解社会交往的量、度和多样性。拉格认为，沃尔茨忽略了“交往力度”，将“体系变化的最终来源视为外生的了”，未能创立出一种“发生性模型”的变迁理论，“结果是，沃尔茨的社会理论只含有再生产的逻辑，却没有转换的逻辑。”(140至143页)

科克斯借鉴法兰克福学派领袖M·霍克海默关于批判理论的哲学论断，提出了“问题解决理论”(problem-solving theory)和“批判理论”的理论分类。“理论总是服务于一定的人和一定的目标的”，(190页)“批判理论与世界的主导秩序保持距离，并追问这种秩序是如何形成的”。问题解决理论则不然，是“服务于符合既定秩序的国家、部门或阶级的特殊利益的理

论”。“从意识形态上讲,新现实主义看起来像一门服务于大国管理国际体系目标的科学”(231页)。“人们既不能在超越历史时代的任何普遍有效的意义上谈论‘规律’,也不能外在于历史或先于历史来谈论结构”(227页)。科克斯还认为,批判理论最有前途的形式是历史唯物主义。他发掘历史唯物主义关于辩证法、帝国主义、国家与市民社会的关系以及生产过程等四方面的思想,对生产组织、国家形态和世界秩序三个活动领域进行历史结构分析,提出了有别于新现实主义的国际结构变化与世界秩序生成模型。

阿什利从批判社会理念、后现代哲学和实践哲学出发,攻击“新现实主义本身是个‘谬误的太阳系仪’,是一个糅合了国家主义、功利主义、实证主义和结构主义学说的自我封闭、自我肯定的混合体”,“这种理论将已存秩序视为自然秩序,对政治话语加以限制,否定或轻视时间和地点变化的重要性,将关注统治高于关注所有实践,赞成某个社会力量不受责任限制的假定,从而剥夺了政治交往中那些使社会学习和创造性变化成为可能的实际能力。这是一个旨在使世界政治理性化的意识形态,它将这个全球范围的极权主义计划进行预测、合法化并指明了方向”(235页)。为了步出新现实主义的误区,阿什利提出了新的理论模型,其要义是,行为体的权力和地位,不是取决于权力强制之下的服从,而是取决于共同体对它的自愿承认。这种模型重点分析世界公共政治机制的再生产和转换、均势机制、世界资源管理和意识形态合法化实践以及现代全球霸权秩序等。

(三)对批判的反批判

吉尔平和沃尔茨理论回击的要点包括:(1)简化原则是必要的。一个有效的国际政治理论只能利用几个最主要的变量,做出理论假定,希望建立一个大而全的国内政治与国际政治一体化的理论,将所有的变量如实践、历史、话语等都包括进去,这高估了社会理论的能力;在国际政治理论中将国家的其他功能,以及国家与政治家的实践省略掉,并非因为它们不重要,而是便于理论构建。(2)“交往力度”和“制度环境”主要是单位层次的进程而非体系结构,而“从体系交往力度的角度进行的思考,既不会代替单位层次的分析,也不会终结对因果关系的研究”(314页)。不应该向结构堆积变量,因为结构的简约定义便于“使人们设计出一个只拥有少数几个变量的说明性理论体系”,有助于我们理解世界政治中的连续性(301页)。(3)国家中心主义是正确的。“社会实在的本质是群体”,国际政治群体最常见的形

式是民族国家,国际冲突即民族国家之间的冲突具有主导性和本质性。新现实主义考虑到民族国家有可能在未来被其他政治形式所代替,但“预言民族国家正在死亡为时尚早”。相反,全球化需要国家加强功能以保护国家价值和民族经济利益。将国家假定为最基本的分析单位,并非要把国家神圣化,而是出于理论建构的需要,等等。

三 《新现实主义及其批判》的学术特点

首先,《批判》是国际关系理论文献中引用次数最多的少数著作之一。它堪与《国家间政治》、《国际政治理论》和《权力与相互依赖》同日而语。不同的是,前者基本反映了一个时期的学术全景,后者主要限于某个学派的一家之言;前者追求“破字当头,立在其中”的批判精神,后者力主“先破后立,以立为主”的建设旨趣。如果说,摩根索、沃尔茨、基欧汉等人运用自身独特的智慧与学识,力图创建各自的知识体系,以一枝独秀来展现理论魅力的话,那么,《批判》则凝聚了基欧汉、沃尔茨等大师级学者们的集体智慧与学识,成功地开创了百家争鸣的学术局面,用满园春色吸引读者进入了佳境,从另一种意义上推动了国际关系思想的发展。

其次,《批判》是当代国际政治学术大师们的思辨荟萃。其中,沃尔茨的《国际政治理论》与摩根索的《国际间政治》一样,代表了现实主义的权威思想。基欧汉的《世界政治理论》,体现出《权力与相互依赖》与《霸权之后》的思想根基。拉格的《世界政治体制中的继承与转换》与温特的《国际政治的社会理论》,称得上建构主义迄今最重要的两个思想性文本,其中的国际制度变迁、国际权威与国际治理、国际政治制度化等思想,仍然是当今国际政治社会学研究的基本前沿问题。阿什利的《新现实主义的贫困》,是美国权威国际政治杂志《国际组织》在80、90年代刊登的唯一的后现代主义论文。科克斯的《社会力量、国家和世界秩序:超越国际关系理论》,是西方学者沿着葛兰西学派的方向,利用历史唯物主义研究国际政治所取得的公认的杰出成果……如此多的学派、精英,围绕如此集中的主题,汇集出如此多的传世之作,这在20世纪国际关系理论批评史上是罕见的,这也是这个论文集虽已成书近20载,但目前仍然成为美国等西方国际关系专业研究生必读经典之原因所在。

第三,《批判》抓住了具有永久意义的核心问题。20年来,《批判》“那个时代的许多具体问题目前不复存在了。……然而,这本论文集集中所重点讨论的根本性问题依旧如故。”(基欧汉语)权力与利益能否实现最大化,合作是相对获益还是绝对获益?依然是新现实主义和新自由主义相互诋牾的话题;权力与利益的本质是物质建构还是观念建构?则是新兴的建构主义挑战主流学派之处。社会力量与国家行动的关系,则是西方马克思主义和建构主义研究的强项。国际制度是新自由主义和建构主义的研究起点,只不过前者偏重新制度主义的理念,后者固守旧制度主义的信条。世界政治变化的动力,是物质对比的变化,是观念变迁?是外交实践,还是战争与革命?这些令康德、马克思等政治哲学家们曾经头疼的问题,并不因卡尔、摩根索、沃尔茨、基欧汉、拉格、科克斯等人的精彩讨论而终结。这些基本问题,在新现实主义、新自由主义和建构主义的最近研究中均又有新的探索,但探索的路线和原则却大多滥觞于《批判》那个时代的文本。

第四,《批判》具有一般研究不及的形而上魅力。撰写者们从国际政治具体问题研究中“脱身”出来,探讨关涉国际关系之本源的哲理性问题,这在实证主义、实用主义大行其道,“多研究问题、少研究主义”备受推崇的大背景下,尤显出形而上的独特魅力。一流的论战,是思想之辩、哲学之辩;而只有思想和哲学之辩,才能恒久。沃尔茨、基欧汉、吉尔平、拉格、科克斯、阿什利都是当代自成一派的大师级学者,他们都在追求自身理论体系的纯粹性和完整性,每一个人拥有独特而深厚的哲学素养和学术背景:沃尔茨的科学哲学,基欧汉的功利主义哲学,吉尔平的政治经济学,拉格的社会哲学,科克斯的历史唯物主义,以及阿什利的后现代哲学。他们的研究往往有别于通常性的实证研究,而常常要超出经验进入抽象的甚至先验的领地,至少也要将课题置于较为广阔的世界历史或科学史的大背景中,而当他们准备论战之时,就自然容易伸入形而上领域。这个领域也只是一流学者才有实力涉足。一旦富有自由辩论精神的思想精英涉足这个区域,就会有石破天惊的发现,就会把一些遮掩多年的“真相”告诉读者,就有可能动摇长期自以为是的基本信念,引发思想革命。

四 国际关系理论批评史上的里程碑

一切历史都是思想史,也是理论批评史。自1919年国际关系学正式进入社会科学学科以来,国际关系理论批评史上至少发生了三次思想革命,第一次思想革命与第一次“大论战”基本吻合,我们不妨称之为“现实主义革命”。“现实主义革命”最著名的发轫者,一般认为是E·H·卡尔。这次革命涉及本体论、认识论和价值论等各个领域,但主要是认识论领域,革命的对象是理想主义,焦点是国际政治的本质是冲突的还是合作的,权力与道义孰为根本?第二次思想革命与第二次“大论战”在时间上和内容上大体一致,发生在20世纪50年代末60年代初,由科学行为主义向传统主义发起。这次革命主要围绕着是否应该和在何种程度上用自然科学的方法来研究国际关系,故又称国际关系的“方法论革命”。

自70年代中后期,受马克思、尼采、福柯、德里达、哈贝马斯、吉登斯等人理论的影响,理论界已经不满足于在认识论、方法论等领域进行讨论,而是要刨根问底,集中追问“我是谁”、“国际关系的本体是什么”这个多多少少遮掩了半个多世纪的理论问题。一场远比认识论和方法论革命更为复杂和根本的第三次思想革命,随着《国际政治理论》的出版而展开了。新现实主义的本体论缺失,成为诸子百家的攻讦焦点。这或可被称为“本体论革命”。它在时间上,与有些学者眼中的第三次大论战相重合,也与有些学者

有不少西方学者借用库思的“范式”一词,用“范式转换”对三次大论战进行研究,取得了一定的成就。但这种分析在讨论第三次论战是否为“范式内论战”时,遇到了难题。而且,范式一词本身很模糊,有21种含义。因此,我们暂且用“思想革命”替代它。有关范式的讨论,见 Ken Booth & Steve Smith, *International Relations Theory Today* (the Pennsylvania State University Press, 1995), pp.14 - 17.

“国际关系是何种存在”在1919年之前已有讨论,第一次“大论战”也涉及过“世界的最高存在”,但基本上是从认识论的角度讨论的。

所说的第四次大论战相一致。1993年,戴维·A·鲍德温教授主编了《新现实主义与新自由主义:当代论战》,开篇第一句话就是:“1986年,罗伯特·O·基欧汉主编了命名为《新现实主义及其批判》的论文集……”,并认为他的书是《新现实主义及其批判》的续集。在他看来,当代国际关系理论批评史是从“新-新”论战开始的。可以说,《批判》是这次思想革命(前期)的历史见证者和总结者,也是后来论战的开启者。

《批判》所收集的多数论文,或深或浅、有意无意地触及本体论的论战,其中以阿什利、拉格和科克斯的文章最为明显。他们反对只从主要国家的实力分配来认识国际结构;反对忽略国际关系中的“交往力度”,从而无法准确把握中世纪国际体系向现代国际体系以及现代国际体系向后现代国际体系的制度性转换;反对只重视结构层次,而不关注进程层次,对于国际组织、国际规范、国际制度与信息力、跨国运动等非权力性因素关注不够;指责沃尔茨完全排除了从社会力量尤其是无产阶级或资产阶级力量的国际联合等角度研究世界秩序的可能性;提出了要重视权力合法性的国际政治研究,不但要从物质角度,更要从文化制度、合法性或国际服从角度研究霸权问题;提出了要从社会变化和制度变迁的领域加强国际政治的动态研究和结构研究;提出了要把国际政治视为一种实践力的产物,树立一种实践本体的观念;指出在肯定物质力量本体的同时,也把话语、知识和文化作为国际政治的基本存在……也许并非《批判》的所有作者们,在本意上“动摇”新现实主

第三次“大论战”有人认为是“范式内论战”,即“新现实主义与新自由主义的论战”,有人认为是“现实主义、相互依赖理论与新马克思主义之间的论战”。有人认为,还有第四次“大论战”,即像基欧汉所说的理性主义与反思主义间的论战。有关文献可参见秦亚青:《译者前言》,载亚历山大·温特:《国际政治的社会理论》,新世纪出版集团2000年版,第6-15页。国外文献可参见David A. Baldwin, ed., *Neorealism & Neoliberalism: the Contemporary Debate* (New York: Columbia University Press, 1993), p.3; Ken Booth and Steve Smith, *International Relations Theory Today* (the Pennsylvania State University Press, 1995), pp.12-23; Iver B. Neumann & Ole Waever, ed., *The Future of International Relations: Masters in the Making?* (London & New York: Routledge, 1997), pp.7-29; Y. Lapid, “The Third Debate: on the Prospects of International Theory in a Post-positivist Era,” *International Studies Quarterly*, Vol.33, No.3, 1989, pp.235-254; R. Little & M. Smith, ed., *Globalism versus Realism: International Relations Third Debate* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1982); A. Lijphart, “International Relations Theory: Great Debates and Lesser Debates,” *International Studies Quarterly*, Vol.18, No.1, 1974, pp.11-21.

David A. Baldwin, ed., *Neorealism and Neoliberalism: the Contemporary Debate* (New York: Columbia University Press, 1993), p.3.

义本体论的根基,有的只是在稍稍涉及本体论的地方批评它(如基欧汉的新自由主义),但客观上这次论战却揭开了非主流学派持久地批判新现实主义的序幕。回观之,《新现实主义的贫困》、《社会力量、国家和世界秩序》、《世界政治体制的继承与转换》、《世界政治理论》都代表了国际关系理论批评史上第三次思想革命的最高水准。

《批判》出版之后,原来批判新现实主义的松散阵营一分为三,本体论“革命”向不同方向发展。首先,新自由主义逐渐与新现实主义合流,上升为主流理论。它虽提升制度在国际关系中的实体地位,但认为“任何制度的规则都将大致反映了制度所覆盖绝大多数成员的相对实力地位。”承认制度对物质的从属性,故未能将本体论的“革命”贯彻到底。其次,阿什利的后现代主义坚持彻底的批判态度和后结构主义立场,继续用历史实践本体论和观念本体论来解构一切主流学派,成为一种激进的建构主义,是一种“不断革命论”。第三,拉格和后来的温特,希望有条件地接受一部分现代性的成果,用结构主义改造观念本体论和社会本体论,以图发展出某种中庸型的建构主义,这是一种革命加改良的方向。

目前这次“革命”正以持续、系统、集中的形式,促使国际关系理论界进行第三次也许是最大的理论反思。《批判》成为了第三次思想革命的记录者和宣言书,也是第三次“大论战”和第四次“大论战”的分水岭。可以说,新现实主义与新自由主义合流之后的国际关系理论批评界,其关注点主要不在“相对获益”与“绝对获益”之类的技术性概念对立上,而在于本体论“革命”进一步向前发展的学理论战前景。人们尚不能确定,第四次论战主要是建构主义内部不断革命论与改良革命论之间的论战,还是建构主义作为整体继续与新现实主义、新自由主义的论战,但可以肯定的是,正是本体论的“革命”给目前和今后的国际关系理论发展,重新注入了新的强大动力。

郭树勇 解放军外国语学院副教授

Robert O. Keohane, "International Institutions: Two Approaches," *International Studies Quarterly*, December 1988, p.386.

郭树勇:《建构主义与国际政治》北京·长征出版社 2001 年版,第 69 至 73 页、第 81 至 85 页。

重建学术理想国

——评《历史的真相》

周立红

自 20 世纪六七十年代以来,美国历史学遭到来自两方面的挑战:一是主张“自下向上看”的新社会史异军突起,挖掘出了与正统美国史众多相冲突的主题,使美国史呈现出支离破碎的状态;二是历史学的两大根基——科学性和现代性——受到后现代主义思潮的冲击,历史学的求真功能受到质疑。这两方面的挑战几乎同时发生,又具有一定的关联。于是,美国历史学处在了危机之中。由美国三位女历史学家合写的《历史的真相》一书针对史学界的这一危机做出了反思,并在此基础上提出了重建学术理想国的具体设想。

一 对美国历史学发展的反思

面对 20 世纪六七十年代出现,到 90 年代愈演愈烈的美国历史学危机,作者认为,“历史学者最有能力做的是,使人们建立起与过去的各种联系,借此而解析现在的疑难,启发未来的潜能”(见《历史的真相》,绪论,第 9 - 10

对 19 世纪末形成,一直盛行到 20 世纪中叶的得到美国主流学界和公众认同的美国历史,作者在《历史的真相》中有“单一的国史故事”(绪论,第 1 页)、“典型的美国国史故事”(第 277 页)、“传统美国史”(第 134 页)等称法,笔者将其统称为“正统美国史”。

对 19 世纪末形成,一直盛行到 20 世纪中叶的得到美国主流学界和公众认同的美国历史,作者在《历史的真相》中有“单一的国史故事”(绪论,第 1 页)、“典型的美国国史故事”(第 277 页)、“传统美国史”(第 134 页)等称法,笔者将其统称为“正统美国史”。

页)。作者首先对美国史学建立和发展的历程进行了反思,想由此引导出解决危机的办法。但作者考察的并不单单是美国史学史,“而是把史学史、历史哲学和社会文化思潮、社会变迁结合起来”(刘北成语,中译本前言,第1页。)这正是本书的新颖独特之处。作者关于美国史学发展历程的反思,主要集中在本书的“第一部分:知识的绝对主义”之中,作者既探讨了现代历史学的构建,又追溯了正统美国史的形成过程。

作者从两个方面探讨了现代历史学的构建:

一是科学的英雄主义范型,包括:假定“自然界和人类对自然界的所知之间有紧密的和不太复杂的符合”(第15页);它假定科学家是一位文化英雄,可以以中立的、客观的眼光研究自然界。(第14页);它把科学等同于理性,认为科学是绝对中立的,因此它可以保证世界不断进步。(第4页)作者认为,正是科学的英雄主义范型培养了历史学的自信,使它从讨论世事的变迁转而探究历史发展的规律。

二是现代性观念。作者主要从新的时间概念的角度探讨了历史学的现代化。新的时间概念将时间看成是实在的、有顺序的、统一不变的存在体。(第41页)这对历史学产生了以下影响:

首先,进步史观开始取代基督教史观。在新的时间概念的影响下,历史时间概念也具有了直线的、统一不变的、有方向的和现世的特征。这使欧洲人开始有了现代所谓的历史意识,即相信人类不再是背离上帝而走向堕落,而是随着时间的推移不断地朝向现代迈进。进步史观就这样取代了基督教史观。

其次,新的时间概念出现后,历史学才可以形成一门科学学科。因为只有当历史被解释为按统一不变的时间推展的俗世故事时,人们才可以用科学的方法研究历史,并从中发现历史演变的规则。(第43页)

最后,新的时间概念还促成了西方中心论史观的形成。由于时间被设想为独立的,在任何地方都一样的,这就等于假定了人类世界的各个地方都势必要在直线型的时间进程中经历同样的发展历程。作者认为,西方的马克思主义、年鉴学派和美国现代化理论三家学说都助长了一种西方历史学形态,即把非西方地区的研究同质化而纳入西方式的一般发展模式。(第63-64页)

作者着重论述了初期写史者、班克罗夫特、特纳三代史学家的工作。对

初期写史者来说,为新生的美国写一部统一的历史来塑造民众对国家的认同是他们的目的。因为,美国是由十三块特色各异、缺乏共同性的殖民地联合而成,(第81-82页)如果没有一部统一的国家史来创造出有利于团结的民族主义激情,美国很可能会走向分裂。本着此种目的,沃伦等初期写史者将美国塑造成启蒙的欧洲的新生儿,必将成为“全世界所称羨的和平的、自由的、正义的、信实的模范”。(第87-88页)

班克罗夫特有意抬高美国的地位,将美国在北美大陆上的扩张看作是“为侍奉上帝与完成国家目标而进行的民主的民间运动”,(第97页)美国成了肩负着人类历史使命的国家。美国的扩张就这样被神圣化了。

而在19世纪末期,美国正在从农业国转为工业国,如何为工业社会以及资本主义经济在美国社会内部找到源头,这正是正统美国史要面对的问题。作者认为,特纳的边疆历史恰好为“即将主宰全国生活方式的资本主义经济找到了明显美国式的源头。”(第102页)这个源头就是特纳所说的美国人“善发明的禀性”和“精于驾驭有形事物的理解力”,因为这种特质是构成能把美国重塑成一个强大的工业国的企业精神的要素。(第102页)这涉及到了正统美国史和资本主义起源的关系。作者认为,资本主义经济在美国发展起来,并不是因为美国人天生具有适合市场经济运作的个人野心和必要知识,而是因为美国历史将资本主义文化渗透在了国民意识中,正是这种资本主义文化促使美国人采纳适合资本主义发展的行为模式。(第103-104页)

到19世纪末,经过几代史家的努力,正统美国史已具有了如下特征:(1)它的主要内容是用综合性和描述性的历史手法讲述自革命年代开始的政治自由、经济繁荣的故事。进步主义是它的主旋律,迈向现代化是它的目的;(2)主张美国例外论。它塑造了具有独特气质的美国国家性格,使美国背负上了关乎人类命运的重大使命,成了全世界的典范;(第98页)(3)具有排他性。这部历史以“男性、白色人种、新教信仰”(第108页)为主,而少数族裔、女性、劳工阶层则处于依附地位,甚至忽略不写。

二 美国历史学的危机

作者主要从两个方面论述了美国历史学所存在的危机。

首先,正统美国史的瓦解引起的认同危机。作者认为,自20世纪60年代以来,新社会史家站在不同群体的立场上对美国历史进行了重新解释,具体说是:颠覆了美国历史的进步必然论原则。新社会史挖掘出了在历史上处于边缘地位的不同群体的历史,而这些“很难被融入铁板一块的美国奋斗成功史之内。”(第130页)贯穿美国历史的进步必然论原则被许多不确定性取代了;对正统美国史的前提进行质疑。正统美国史是以启蒙运动所倡导的共同的人性为前提的。它假设人类天生具有同样的行为动因,因此,才可以把人类争取自由的共同一致奋斗当成促成历史变迁的动力。但新社会史则认为,人的行为动机是由社会中的文化价值塑造的,因此,不同的群体可以有不同的行为动机。(第135页)作者认为,正统美国史的瓦解使民众对国家的认同陷入危机之中。

其次,历史学的科学性和现代性根基受到质疑。历史学的真实性、客观性和历史叙述形态是后现代主义者攻击的主要目标(第187页)。后现代主义者对历史学的真实性和客观性的攻击是和对历史的叙述形态的怀疑联系在一起。他们指责“叙事形式本身就带有意识形态,所以具有迷惑作用”(第210页)，“叙事和元叙事充其量只是对现代工业社会有用的虚构手法”。(第210页)在他们看来,以叙事作为表达手法的历史学的真实性和客观性很值得怀疑。

作者认为,历史学的两大根基受到质疑,怀疑主义弥漫了学术界。在这种思潮下,“历史研究已经受到质疑,其探求真相的能力完全被否定了。”(第227页)

面对20世纪晚期的史学危机,美国知识界出现了两种截然不同的看法:一为传统主义者所持有,他们认为美国当前正遭到一场来自后现代主义、多元文化主义以及新社会史研究的新的意识形态危机,因此反对任何革新,主张回到绝对主义知识统治的时期;一为相对主义者所持有,他们认为历史研究等同于政治宣传,历史是加强群体认同的一连串神话。作者认为,这两种看法都过于极端,毛病出在对危机本质的认识上。“知识现今面临的危机其主要起因,是一切知性思考与政体上的绝对主义崩坍。”(第260页)

《历史的真相》特别提到了高等教育的普及对正统美国史的冲击。20世纪60年代,高等教育大规模地扩招,就历史学方面来说,1950年代后期和60年代教育普及时期培养的历史学博士几乎是以前的四倍,其中大部分

是少数族裔、妇女、劳工阶层等边缘人群。他们的出身及经历使他们很难认同以精英观念为基础的国家历史,因此,便开始借着写博士论文的时机塑造自己所属群体的历史记忆。(第129页)于是,史学博士论文的选题多集中在关于劳工、黑人、妇女等正统美国史所忽视的社会史方面的题目上。可以说,大学的民主化打破了精英阶层对国家历史的统治,而使一度在历史上处于弱势地位的群体的历史得以浮出水面。

而关于政体上的绝对主义的崩坍,《历史的真相》一书虽提到了世界各地极权政府不断在民主冲击下瓦解(第260页),但并没有展开论述。

三 学术理想国的重建

与后现代主义者的“只批判不建设”不同,探寻美国史学危机的根源,重建学术理想国一直是作者写作本书的主旨。作者的立场处在传统主义者和相对主义者之间,既肯定了历史学的求真功能,又没有否定一部国家历史的必要。在此基础上,作者重新构建了历史学的根基,并提出了重建多元文化的美国史的具体设想。

首先是重建历史学的根基,这主要表现在作者对历史学客观性标准的重新解释上。作者特别强调历史学家的直觉智慧对历史研究的重要性,并承认历史叙述和事实可能不符。她们将历史学的客观性重新解释为:发问主体与外在客体之间的互动关系。(第242页)具体说来是,历史学家选择某件事情作为研究对象,是由他的好奇心引起的,而在产生好奇心的那一刻,主客体间的关系已经展开了。而研究的过程,也就是历史学家这个主体与客体之间的对话过程,历史学家的个人旨趣、思想甚至个人的脾性都会渗入其中,因此,主体和客体的关系是不能截然分开的。在此基础上,作者回击了后现代主义者对叙述体的质疑,认为他们因为历史学家的活动有创造性,就否认历史学的客观性,其实是仍停留在19世纪的思维方式上。(第246页)

作者重新界定了历史学和科学的关联,认为科学仍然是“西方文化的最核心的东西”(第265页)。科学和人类科学本来是能够共存的,18世纪启蒙运动的改革者已经做到了这一点,只是20世纪的知识冷战将科学包裹在了国立机构中,破坏了科学与人文科学的关联(第262页)。因此,作者主

张,历史学应跨过这道鸿沟,与科学重续前缘。

其次,重建多元文化的美国历史。作者提出以务实的实在论与实用主义为史学民主实践的哲学根基,重建多元的美国历史。其具体设想为:一是承认多样性和差异。作者既反对从单个群体的角度重写过去,也反对超越族裔政治和性别认同,而是主张将“美国人所有的认同主题和变奏收录进去”(第282页)二是肯定国家的作用。作者认为国家仍然是美国公众生活中的一个强势的统一力量,族裔认同需要靠国家认同来进行协调和保护。

作者提出了史学民主实践的哲学根基,即实在论与实用主义两者的结合:一方面相信人所感知的世界与外在世界有相符合之处,人可以知道外在世界的真相;(第266页)另一方面在确定真理的过程中没有基本的原则,各种观点都可以平等竞争,而真理的产生则在于平等竞争中形成的共识。而产生共识这一过程则要诉诸美国的民主制度。当民主制度健全有效时,实用主义才能发挥作用,而民主制度如受制于多数派专政,实用主义很可能会蜕化为相对主义。(第268-269页)

在史学的民主实践中,作者特别强调大众的作用,她们甚至把大众的参与看作是撰写多元文化的美国史的行动得以产生的前提。(第282页)作者是这样定位大众的作用的:一是知识系统的构建并不是由学者独立完成的,就历史学来说,写史与读史是一件分工合作的事,读史的人可以成为制衡历史学家的一种力量;(第244-266页)二是民主社会的大众“有能力在社会与个人、知识与激情、澄明与混乱、希望和疑虑之间进行明智的协调”。(总结,第293页)

《历史的真相》一书的作者超越了她们的专业范围,以民主社会知识分子的责任感,面对20世纪后期的美国史学危机提出了重建学术理想国的设想。作者深知它的艰难,故以“理想国”称之。作者是在冷静中怀抱着希望。

周立红 北京师范大学历史系在读硕士研究生

信 息

“反恐背景下美国外交战略” 研讨会综述

曹令军

2002年12月24日,由中央党校国际战略研究所举办的“反恐背景下美国外交战略”研讨会在北京举行。中央党校副校长李君如、中国原常驻联合国副大使沈国放、中国人民大学国际关系学院美国研究中心主任时殷弘教授,以及中央党校国际战略研究所的部分学者及博硕士研究生与会。中国社会科学院美国研究所所长、中央党校国际战略研究所所长王辑思主持了会议的讨论。与会者对2002年的国际形势和反恐背景下美国的外交进行回顾与展望。

会上,王辑思首先谈到了美国的全球战略调整。他认为,“9·11”之后美国的战略调整主要体现在:以反恐和国土安全为中心;以美国为主导,维护大国之间在反恐上的合作;对无赖国家实行先发制人的战略,追求长期而全面的绝对优势。他认为,中美合作面临着许多机遇,如中美在反恐问题上的合作等。美国的全球战略调整虽然也给中国带来了挑战,但总体说来,机遇大于挑战。

时殷弘认为,“9.11”事件以后中美关系大幅度改善,是多年来从未有的良好时期,这归功于中国战略判断的优化以及实行积极的外交行为。他认为不应满足于

此,需要把中美关系推向一个新的台阶。中美应当争取进行核心的(包括军事与外交)的战略对话,实现中美关系健康稳定地发展。他认为,“9·11”事件后到2002年底,国际局势方面有以下几个值得注意的问题,即:美国的国家安全所涉及问题的次序是否有变化?国际力量对比有何变化?美国反恐的意图与谋求霸权的关系?以及中国在亚太地区的安全问题等。

沈国放大使谈到了俄美关系。他认为,首先,俄罗斯不希望与美国对抗;其次,俄罗斯放弃遏制北约东扩;第三,俄罗斯对美国退出反导条约反映平和;第四,俄罗斯与美国建立新的战略关系。总的来看,这些都是美国实行务实外交所造成的。俄罗斯这样做的目的是为国内经济建设争取和平的国际环境。

关于中美关系,沈国放认为,三者是互动的关系。2002年中美关系在平稳中取得了发展,中俄关系在上海合作组织及普京访华以后,继续保持良好的发展势头,并上升到新的发展水平。他认为需要注意的是,一方面,中国应该借助反恐的契机,使中美关系再上一个新的台阶;另一方面,俄国虽然积极发展与西方的关系,但是同时也注重与中国的关系。我们要看到并防止将来中俄关系可能出现的摩擦。

中央党校国际战略研究所教授宫力认为,2002年多极化趋势在曲折中前进。在可以预见的将来,和平与发展的趋势是不会改变的。当然,2002年国际形势不稳定的因素增多,这首先表现在美国借反恐推进其全球战略部署;其次,美国扬言对伊拉克动武;第三,美国在反恐的同时却退出反导条约;第四,美国一方面与中国在反恐问题上合作,但另一方面却在又实质性的提升美台关系。

关于美国在东亚地区的军事存在,中央党校国际战略研究所教授刘建飞认为,分析这一问题时,要考虑到美国军事在东亚的军事存在与其安全战略的关系、反恐防扩不是短期内所能完成的、美国在反恐防扩上无法单干,以及美国先发制人的军事战略在逻辑上的新的合理性等问题。

中央党校国际战略研究所教授马小军谈了美国的反恐战略对中国的影响。他认为,美国的反恐战略是长期的、全面的,其目的主要是以反恐为目的追求全球

战略。美国在“9·11”后建立了反恐联盟,其最大的意义是在道义上给了美国进行战争的合法性。美国将反恐与防止核不扩散相结合,又提出先发制人的战略,成为打击别国的理由,而且蕴含着重新制定国际秩序的思考;美国在“9·11”后所构筑的从高加索到中亚的战略平台,在一定程度上损害了上海合作组织的战略平台。

会上,与会者还就朝鲜核危机等问题进行了讨论。

订阅启事

2003 年《美国研究》

大 18 开 月刊 每期 10 元 全年订价 40 元

自 2003 年起,本刊的发行工作改由中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所《俄罗斯中亚东欧研究》杂志社承担,开本、页码、刊期及定价不变。凡需订阅 2003 年《美国研究》者,请将款汇至:

地址:北京市东城区张自忠路 3 号东院 邮政编码:100007

电话:(010)64039131,64039129 传真:(010)64039131

开户行:北京建行东四北分理处 账号:2610030245

电子信箱:liyq@isc.cass.net.cn

联系人:索雨生

著述巡礼

Francis Fukuyama, "Social Capital and Development: the Coming Agenda," SAIS Review, Vol. XXII, No.1, Winter - Spring 2002, pp.23 - 37.

按约翰·霍普金斯大学国际政治经济学教授弗朗西斯·福山的观点,社会资本指的是文化中与经济绩效有关的部分,如信任。比方说,某些南美州和亚洲文化中信任只及于家庭成员,从而削弱了对经济发展所必需的法制的支持。在哥伦比亚和前苏联集团的那些国家,其经济上的失败在于文化根源,社会资本的建设需要加强法制和基本的政治体制。他认为,在一些国家,亲缘关系或传统社会集团关系可能会阻碍更为现代的政治和经济体制下信任的建立,这时就必须找到创造性的方式来实现某种过渡。

John Maggs, "Will the Recovery Last?" National Journal, Vol. 34, No. 15, April 13, 2002, pp. 1050 - 1056.

人们很容易就忘记了,当1981年美国出现双谷型衰退时,大家是多么吃惊。当时,在1980年2季度第一个谷底,美国经济按年率计算下降了7.9%,但此后的三个月里只下降了0.6%。随后经济迅速回升,10月到12月的增长率高达7.3%,接着,1981年的头三个月,经通货膨胀调整的增长率又剧减为-8%。

David G Victor & C. Ford Runge, "Farming the Genetic Frontier," Foreign

Affairs, Vol. 81, No. 3, May/June 2002, pp.107 - 121.

维克多是斯坦福大学能源和可持续发展项目主任,郎格是明尼苏达大学应用经济学和法学教授。他们认为,生物技术的支持和反对者过于极端的立场,使生物技术难以发挥让全世界的食品生产者和消费者都过得更好的作用。他们相信,要发挥出生物技术的潜力,需要政府的干预而不是自由放任。首先,管制机构对与生物技术有关的问题要采取零容忍政策。其次,美国和欧盟应避免诉诸世界贸易组织来解决生物技术方面的争端,以防其裁决使双方更加敌对。第三,富裕国家的政府应引导生物技术方面的研究,使其以一种有利于穷国人民的方式来进行。第四,生物技术专利所有者要从其专利中获得足够的利润以确保进一步的研究能进行下去,而贫穷的农场主要用受专利保护的种子来获得食物,政府应平衡双方的利益。

Dodd, (interview) "Untangling Enron: the Reforms We Need," Challenge, Vol. 45, No. 2, March/April, 2002, pp. 67 - 76.

一位衍生金融工具专家很久以前就针对安然的问题提出过警告。他坚信,除非对店头衍生工具市场强制实施新的信息披露规则和资本要求,否则其他的安然还将出现。在一次接受访问时,他分析了安然的问题以及如何有效避免这类事件重演。

(王荣军 供稿)

Francis Fukuyama, "Gene Regime," Foreign Policy, No.129, March/April,

2002 , pp.57 - 63 .

近来发生的一系列事件强化了对生物技术进行监管的必要性。约翰·霍普金斯大学高级国际研究院政治经济学教授弗朗西斯·福山呼吁国际社会采取一致行动,以控制“危及人类尊严与福祉”的生物技术的发展。他提出,各国必须建立起有权威的机构,确立有科学依据的标准,协调无限的研究欲望与对人类伦理道德和环境的关怀之间的矛盾。福山宣称,如果各国政府负起责任来,有效地控制用人体做试验和被改变了基因的器官的生产,就可以在国际层面上防止滥用生物技术的同时,保护科学研究的进展。福山认为,通过协调各国的政策,各国政府在这方面的模式可以为实现创造性的全球治理打下坚实的基础。他指出,现在只有世界贸易组织是唯一有权监管生物技术的国际组织。而从长远来看,以贸易为基础的监管将不足以解决将来出现的具有挑战性的问题。

Frank Rose , “Big Media or Bust ,” Wired , March , 2002 , pp.90 - 97 .

在过去十年间,美国的传媒业和电信业发生了剧变。通过对现状的考察,罗斯发现,这种变化还远未完结。他认为,这两个行业的前景是,大公司不断地合并重组,小公司频繁地破产倒闭,竞争的减少与垄断的加剧还在发展,消费者选择的余地仍旧在缩小。联邦通讯委员会主席迈克尔·鲍威尔却不这么看。他是自由市场理论的坚定捍卫者。他对这两个行业的发展前景表示乐观,因为他认为这两个行业技术革新的潜力很大,随之而来的将是不断涌现出来的新产品。他目前正在对联邦通讯委员会进行重组,以使该委员会制订的法律法规能够适应行业变化的

需要。尽管一些观察家对这两个行业未来的发展前景堪忧,但鲍威尔说,“某个行业或某个政府是否失败无关紧要,重要的是,技术是在不断地进步的,其步伐不可逆转。”

Jack Miles , “Technology And the Clash of Civilizations ,” Cross Currents , Vol. 51 , No.4 , Winter , 2002 , pp.451 - 458 .

迈尔斯是 J. 保罗·格蒂托拉斯总裁的高级顾问,研究国际问题的太平洋学会的成员之一。他认为,如果想弥合西方与穆斯林世界之间的鸿沟,宗教神学必须在国际外交活动中发挥更加重要的作用。他注意到,美国和欧洲的国家在与中东的国家打交道的时候,往往高估了阿拉伯民族主义的影响,而低估了伊斯兰教作为一种信仰的作用。迈尔斯指出,西方的世俗化进程确实帮助西方人超越了基督教自身历史上的宗教战争,但是,当世俗化的西方与伊斯兰世界交往的时候,如果忽视了伊斯兰教的作用,就是“忽视了在伊斯兰好战分子眼中西方最应该接受的东西。因为实际上,伊斯兰宗教领袖对公众的支配力比平民领袖的支配力要大得多。”在迈尔斯看来,如果只是用“外科手术式”的办法“切除”恐怖主义的话,西方并不能赢得和平,而只有当“伊斯兰教内部真正地出现了与现在不同的另一种观点”时,和平才会来临。他认为,在这一进程中,西方的穆斯林,特别是美国的穆斯林能够发挥关键的作用。

Kenneth A. Bruffee , “Taking the Common Ground : Beyond Cultural Identity” , Change , Vol. 34 , No.1 , January/February , 2002 , pp. 10 - 17 .

布拉菲在此文章中说：“我们现在的机构都被‘别人’渗透了，甚至连小镇上的大学也被越南人、朝鲜人、非洲裔美国人或者西班牙裔美国人的社团包围了，而且这些社团都保持着——至少是默默地保持着自己的文化特征。同样地，大学的大部分学生、教授、管理者和工作人员都是移民，或者移民的后代。”布拉菲发现，在过去的30年里，通过支持独特的族群生活方式和俱乐部活动，以多元文化主义为指导思想的教育实践已经承认了各族群对自身的文化认同。针对这种情况，他认为，现在，我们的生存与其说是依赖于把“我们”与“他们”区别开来，不如说是取决于能否发掘和培养我们对于“共同基础”的更明确的意识。这个“共同基础”就是，人类社会作为一个整体所具有的共同利益。

Richard Pells, “A American Culture Goes Global, or Does It?” *The Chronicle of Higher Education*, April 12, 2002.

在作者看来，自“9·11”事件发生以来，对于美国大众文化是怎样引起中东乃至世界各地的人们的厌恶，甚至是强烈反应的问题，人们已经说得很多了。但是，佩尔个人认为，美国不仅是全球文化的输出者，也是全球文化的接受者。他断言，美国文化之所以能广布世界各地，主要是因为美国文化汲取了外来文化的风格和思想。他的结论是，美国的大众文化并没有把世界文化变成美国文化的复制品，正相反，美国对外来文化的依赖使美国成了世界文化的复制品。

Kathleen A. Mahoney ; John

Schmalzbauer ; James Youniss, “Religion : A Comeback On Campus,” *Liberal Education*, Vol. 87, No.4, Fall, 2001, pp.36 - 41.

从20世纪80年代到90年代，宗教在高等教育中的地位似乎下降了。但一项对于教会所属大学的研究与一项对宗教与高等教育现状的考察发现，在20世纪的最后10年里，宗教重返校园。本文的三位作者考察了宗教在校园复兴的原因，指出了教会大学和一般的大学在宗教问题上面临的挑战。他们注意到，除了福音会教派的影响，一种新的宗教的多元主义思想正在改变学生的宗教生活。

Shibley Telhami, “Arab And Muslim America : A Snapshot,” *Brookings Review*, Vol. 20, No. 1, Winter, 2002, pp. 14 - 15.

作者在文章中指出，“在美国，人们对阿拉伯人和穆斯林存在很多误解。”“尽管这两个群体有许多共同点，但两者的人员构成却有明显的不同。在美国的大多数阿拉伯人不是穆斯林，而在美国的大多数穆斯林也并不是阿拉伯人。”“9·11”事件发生以后，布什政府及其他美国政治领导人都强调，恐怖袭击不代表伊斯兰教义的思想，美籍阿拉伯人和穆斯林是忠于美国的，其权利应该得到保护。作者观察了美籍阿拉伯人和美籍穆斯林对这些讲话的反应。他注意到，2001年10月末进行的佐格比(Zogby)民意调查显示，大多数美国人对穆斯林的宗教信仰持正面的看法，而且绝大多数美籍阿拉伯人和穆斯林支持布什总统对“9·11”事件的处理。

(卢宁 供稿)

编 后

“9·11”已经过去一年多了,但它给美国社会及国际局势带来的影响是长期而深远的。箭在弦上的美国对伊拉克的战争、朝鲜核问题、俄法德等国在对伊动武问题上与美国的分歧,以及发生在世界许多地方的反战游行和反美示威,使国际局势变得日趋错综复杂。而在美国国内,保守主义的重新崛起、布什政府的“单边主义”和“先发制人”的新国家安全战略、反恐怖法对公民权利的侵害,……凡此种种,引发了学者们对大国关系、文化冲突、富国与穷国的关系、种族关系、保守主义理念等一系列问题的进一步思考。如何看待当今纷纭复杂的世界,“9·11”之后美国社会及其对外政策到底发生了哪些变化,这些是需要我们进一步探讨的问题,希望学者们就此赐稿。

本期专论中,蒋劲松在对美国第107届国会与布什总统应对“9·11”恐怖袭击、建立国内安全体系的过程分析的基础上,对美国两党的执政方式及特点进行了讨论。他认为,这种执政方式体现了美国宪法所规定的民主、分权和制衡原则。韩铁从美国法律史的角度对私有财产保护问题进行了探讨。他认为,美国法律对私人产权的保护,并不等于私有财产神圣不可侵犯;为了经济增长和社会发展,美国法律并不畏惧必要时限制私人产权;正是由于在私人产权和社会经济的长远利益之间保持了一定的平衡,美国经济的发展才走出了一条相当成功但并非没有问题的道路。赵可金和朱锦屏对美国选举中的“软钱”问题进行了探讨。他们认为,上个世纪80年代以来,越来越多的“软钱”卷入到竞选过程中,对美国代议民主制形成了严峻的挑战,美国政府须通过立法对“软钱”加以限制,堵塞宪政民主体制中存在的漏洞,但这需要很长一段时间。张建新对美国战略性贸易政策的出现、理论基础与实践,及其对美国经济所带来的影响进行了论述。卢春玲对美国老年保健计划的产生、发展及其所面临的问题进行了探讨,并对当前美国学术界所提出的多项改革方案做了评估。她认为,对现有税制作彻底的改革也许是摆脱困境的一个有效途径。褚乐平则对《美国宪法》批准史的一些具体过程进行探讨,进而审视了联邦党人和反联邦党人在宪法批准过程中的特殊历史地位。郑达的文章介绍了旅美华裔作家蒋彝在文学、绘画,以及诗歌创作方面的成就。在蒋彝先生百年诞辰之际,我们刊发此文,以志纪念。

在新的一年里,本刊将在原有栏目的基础上,增设“青年论坛”栏目,借此为青年学者开辟的园地,进一步推动我国学术界对美国国内问题的研究。该栏目将发表青年学者,在读博士、硕士生关于美国问题的研究成果,特别欢迎从事美国国内问题研究的青年学者赐稿。

我们将努力在新的一年里使本刊做得更好!