

美国研究

AMERICAN STUDIES QUARTERLY

季刊 第20卷

2006年第4期 12月5日出版

美国军控政策的调整与变革 :从制度建设到志愿者同盟 樊吉社 (7)

美国待遇确定型企业年金计划担保机制的困境

与前景 郑秉文 黄念 (29)

清末以来中国中学历史教科书中的美国形象 赵梅 (51)

九一一事件前美国情报界未能进行“适应性变革”

的原因探析 张帆 (72)

中美关系解冻的舆论准备 李期铿 谢超 (95)

——富布赖特的“中国听证会”

“文化大革命”初期的美国对华政策 王朝晖 (111)

参议院外交委员会与肯尼迪时期的美国对华政策 张侃 (125)

W 学术札记

浅谈美国外交文献的利用 张曙光 (140)

刘祚昌先生与美国史研究 陈海宏 (150)

2006年《美国研究》总目录 (157)

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 20 Number 4 Winter 2006

Wang Jisi Editor

Hu Guocheng Associate Editor

Zhao Mei Managing Editor

Lu Ning , Wei Hongxia Editorial Assistants

Li Hui Editorial Technician

Qin Qin Proofreader

Board of Advisers

Chen Baosen , Chen Xiaogong , Deng Shusheng ,
Ding Xinghao , Dong Hengxun , Gu Guoliang , Jin Canrong ,
Li Daokui , Mao Yushi , Niu Jun , Tao Wenzhao , Wang Xi ,
Wang Yizhou , 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@cass.org.cn

http ://www.mgyj.com

ISSN1002 - 8986 Copyright 1987 - 2006 American Studies Quarterly

Printed in Beijing , China

AMERICAN STUDIES QUARTERLY

Winter 2006

Vol. 20 , No. 4

ARTICLES

- Adjustment and Transformation of America's Arms Control Policy : from Regime Building to Coalition of the Willing Fan Jishe (7)

The author attempts to review the adjustment and transformation of America's arms control policy since the end of the Cold War , and to explore what has motivated such changes , and finally to try to better understand the relationship between America's arms control policy and its overall security policy. The author argues that after G. W. Bush took office , the change in the understanding of American strategic security environment , the inherent flaws in arms control regimes , and the difficulty in promoting arms control regime building propelled the United States onto the path of policy adjustment , while accidental events , policy preferences of decision-makers , and domestic political environment accelerated this process. Thus American arms control policy gradually completed the change from relying on regime building to emphasizing coalition of the willing.

- The Difficulties and Prospects of American Plan Termination Insurance for DB Occupational Pension Zheng Bingwen and Huang Nian (29)

Defined Benefit type of occupational pension plan (DB plan) faces the sponsor's bankruptcy risks and needs governmental guarantee. Taking Pension Benefit Guarantee Corporation (PBGC) in America as a case study , this article introduces the operation of plan termination insurance , analyzes its inherent problems , and presents the recent adverse financial situation of PBGC. The authors argue that a publicly provided plan termination insurance system cannot escape the

tragedy of the commons. Premium of public plan termination insurance is set by law and not risk-based, which more easily leads to adverse selection and moral venture, puts the insurance mechanism into peril, and undermines financial feasibility. In case of economic crisis or recession, substantive liabilities caused by the risks and unsustainability of public pension insurance system of DB plans will be transferred to the governmental guarantee institutions and load the government and tax-payers with potential burdens. Accordingly, the public pension insurance system is not a sustainable system of providing benefit guarantee to DB plan members.

America's Image in Chinese High School History

Textbooks: A Survey since the Late Qing

Dynasty Zhao Mei (51)

Based on a review of Chinese high school history textbooks from 1902 to 2003, together with their curriculum standards and syllabuses, this article analyzes and categorizes the content and views in the instruction of world history, particularly American history. It examines how the image of America changed in the textbooks since the late Qing period. The study shows that the description of American history underwent remarkable changes with the times. New materials were added and historical issues were reinterpreted in different periods. Nevertheless, some topics remained unchanged in American history teaching, such as the War of Independence, American Constitution, the Civil War, and FDR's New Deal. The author holds that textbooks are products from collaborative academic research. The change of America's image and the different interpretations of American history reflect the evolution of American studies in China and Chinese understanding of the country in the last century.

Why Did U.S. Intelligence Community Fail to Carry Out

"Adaptive Changes" before 9/11? Zhang Fan (72)

Before the 9/11 event, U.S. intelligence community and related decision-makers had come to see the grave threats

posed by Osama bin Laden and al-Qaida , and realized that the intelligence agencies must be reformed to respond to the challenges. However , they failed to adapt themselves to face the imminent danger and enemy. The article holds that although related organizations had reached a consensus on the necessity of reform and on what measures should be taken for the changes , the problems that existed in organizational structures , determination of priorities , human intelligence capability , and personnel system had not been solved. These are the important reasons why the U . S . intelligence failed to make “adaptive reform” before 9/11 .

Public Opinion Preparations for the Thawing of Sino-U.S. Relations : Senator Fulbright s “ Hearings on China” Li Qikeng and Xie Chao (95)

American political system and arrangements determine that the chairman of the Senate Foreign Relations Committee can exert pivotal influences on U.S. foreign policy. In his term as Chairman of the Senate Foreign Relations Committee , William Fulbright presided over the “ Hearings on China ,” inviting America s China hands and scholars to testify at the hearings , presenting a fuller picture of China to government decision-makers and the general public , helping them see China correctly. His “ Hearings on China” evoked strong reaction in America. Without exaggeration , Fullbright s “Hearing on China” can be seen as preparations in public opinion for the thawing of Sino-American relations in the Nixon administration .

American Policy toward China in the Initial Stage of the “Cultural Revolution” Wang Zhaohui(111)

Before the launch of Chinese Cultural Revolution , Johnson Administration had made ready to change US policy toward China with going on a fishing expedition. In the initial stage of Cultural Revolution , worried about that the China s domestic turmoil caused by Red Guard movement and ultra-left trend of thought will destabilize its Asian neighbors , the Johnson Administration made no marked changes in its relations with China , though China simultaneously made a posi-

tive pose to improve bilateral relations. Moreover , long-standing hostilities and the lack of mutual trust between the two countries , together with the impacts of the international variables as well as domestic politics in both countries , also held the US back from changing its policy toward China.

Senate Foreign Relations Committee and American Policy towards China in the Kennedy

Administration Zhang Kan (125)

This article discusses the role of U.S. Senate and its Foreign Relations Committee in shaping U.S. policy towards China in the Kennedy administration. The article holds that in spite of the fact that Kennedy , after assuming power , intended to modify the existing policy towards China and was supported by most of the members of the Senate Foreign Relations Committee in this regard , the Senate's hostility towards China was still too strong on the whole. If Kennedy had raised the issue of detente with China , he would have been running grave political risks. The author challenges the hypothesis that "if Kennedy had not been assassinated and had been reelected , American policy towards China might have seen significant changes."

ACADEMIC NOTES

How to Make Use of U.S. Foreign Relations

Papers Zhang Shuguang (140)

Professor Liu Zuochang and the Research on

American History Chen Haihong (150)

2006 American Studies Quarterly Index (157)

Editor's Note (160)

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

美国军控政策的调整与变革： 从制度建设到志愿者同盟

樊吉社

〔内容提要〕本文试图考察美国军控政策在冷战结束后的调整与变革，探究调整的根源，及其与美国整个安全政策变化的关联。文章依据美国对待全球、多边和双边军控机制的态度、政策和行动，分析美国军控的调整与变革过程，根据军控机制产生和存续的战略安全环境状态、军控本身在消解大规模杀伤性武器所构成的安全威胁方面存在的价值，以及推行军控机制建设所产生的效用等三个方面探究美国政策调整的原因。冷战期间及冷战结束初期，美国大致支持并推动了三类军控机制的建设。布什就任总统后，美国对战略安全环境认识的转变、军控机制内在的缺陷及推动军控机制建设的困境推动美国进行政策调整，突发事件、决策者的政策倾向和国内政治环境则加速了这个调整过程，美国军控政策逐步完成了从制度建设到志愿者同盟的转变。

关键词 美国外交与军事 布什政府 军控 防扩散

布什就任总统以来，美国军控政策发生了重大变化，并引发了国内外学界的一些思考。美国学术界及政界人士通过发表文章或者讲话阐释这些调整和变化的原因、内容及方向，或者对调整变化本身做出评判。国内一些学术期刊也刊载了一些相关文章，探讨了国际不扩散机制的一些变化、国

本文提到的军控包含不扩散及裁军，个别地方为了突出不扩散问题也将军控与不扩散并用。这些学术文章或者官员讲话散见于《外交》、《国家利益》、国会听证的证词、《今日军控》、《美国外交政策议程》等，不一一列举。

际军控的发展趋向、布什政府军控与不扩散政策的调整、美国核战略的演变与调整、推动美国军控政策调整的一些因素等。

本文试图考察美国军控政策在冷战结束后的重大调整,探究调整的根源及此种调整与美国整个安全政策变化的关联。本文将探讨如下几个问题:冷战结束前后美国在军控政策上的制度建设,美国推动军控制度建设的原因及其贡献,布什政府军控政策重大调整的内容、调整的原因,以及新安全环境下的美国军控政策。

一 冷战结束前后美国推动军控制度建设

国际军控机制的建设始于20世纪50年代末和60年代初期,到20世纪90年代末逐渐趋于完善。最初主要关注核扩散,旨在防止有核国家的横向扩散,后来逐渐将生、化武器、常规武器以及大规模杀伤性武器运载工具也纳入军备控制的范畴,同时重视有核国家的纵向扩散,防止有核国家武器系统质量和数量的提高。整个国际军控机制的建设主要是在冷战背景下由美苏两大集团主导的,这些军控制度具体表现为一些重要的条约、协定、议定书,特别是美苏(后来美俄)之间的双边协议,以此来限制武器系统研发、试验、生产、部署、使用或者转让。就参与程度和有效期限而言,国际军控机制大致分为三种类型:全球性机制、多边机制和双边机制。

所谓的全球性机制实质上也是一种限制或者消除某种武器系统的多边安排,之所以将其定义为“全球性”是因为这类机制对武器系统的限制基本获得了国际共识,所有国家有义务加入并遵守这些多边安排。全球性机制主要针对核、生、化武器,它通常设有一些实体性机构用于保障该机制的执行。1925年在日内瓦召开的禁止化学武器的国际会议谈判达成了《日内

这些文章散见于《现代国际关系》、《国际问题研究》、《战略与管理》、《世界经济与政治》、《世界经济与政治论坛》等刊物。

John Tirman, “Accounting for the Past in the Future of Multilateral Arms Control,” <http://www.ssrc.org/programs/gsc/publications>.

“Strengthening International Regimes for Arms Control and Disarmament,” Background note prepared by the United Nations Department for Disarmament Affairs, 2004 Parliamentary Hearing at the United Nations “From Disarmament to Lasting Peace: Defining the Parliamentary Role,” New York, October 19~20, 2004.

瓦议定书》,将细菌武器列为禁止对象。1971年12月16日,第26届联合国大会正式通过《禁止生物武器公约》(简称BWC),《禁止生物武器公约》弥补了《日内瓦议定书》的缺陷,但仍然没有解决有效核查问题,目前各国正在谈判核查议定书,以期进一步有效禁止生物武器的研发、生产、储存及使用。《日内瓦议定书》是禁止化学武器的单项法律机制,但存在不少缺陷。1969年,设在日内瓦的裁军谈判委员会开始全面禁止化学武器公约的谈判。1990年美苏签署《美苏关于销毁和不生产化学武器及促进多边禁止化学武器公约的措施的协定》有力推动了禁止化学武器公约的谈判,1992年3月《禁止化学武器公约》谈判终告结束,公约于1993年1月开放签署,1997年4月29日生效,无限期有效。为化武公约的实施,设立了“禁止化学武器组织”。虽然不能说美国在禁止生物和化学武器公约的谈判中发挥了主导作用,但美国对生、化武器的政策立场对类似国际机制的成败至关重要。例如,布什政府对《禁止生物武器公约》核查议定书谈判的政策立场极大程度上延迟了议定书的达成。

美国在确立禁止核武器扩散的国际机制中所发挥的作用至关重要,甚至无可替代。美国最早于1946年6月提出了保持美国核垄断和防止核扩散的“巴鲁克计划”,但遭到苏联的强烈反对而未获成功。随后有关防核扩散的倡议不断提出。1953年12月,美国总统艾森豪威尔在第八届联合国大会上提议成立一个“致力于和平利用原子能”的国际机构,这就是后来的国际原子能机构(简称IAEA)。它主要以从事和平利用核能的国际合作及防核扩散为目的,对成员国的和平核活动实施保障监督。1958年8月,艾森豪威尔总统提出谈判一项禁止核试验的协定并建立国际管制体系。同年10月,美、苏、英三国在日内瓦正式启动谈判并暂时中止核试验。谈判历经波折,终于在古巴导弹危机之后达成了《部分禁止核试验条约》。1963年10月生效的这份条约迄今已有176个国家签署。《全面禁止核试验条约》(简称CTBT)的谈判最初也是由美国倡议的,该条约的谈判长达近20年,于1996年9月在联大通过,迄今有172个国家签署。条约还设立了全面禁止核试验条约组织,负责监督条约的执行并审议遵守情况。不仅如此,美国还曾于1959年10月倡导了《南极条约》的谈判。《不扩散核武器条约》(简称NPT)是国际社会防核扩散的重要里程碑,也是国际防核扩散机制的基石。这个条约最初由美苏推动谈判达成,并于1968年签署、1970年生效,迄今

有188个成员国。《不扩散核武器条约》在很大程度上限制了核俱乐部的扩大。条约签署后,国际原子能机构成为条约的保障监督和核查机构,曾经应联合国安理会委托对伊拉克核武器生产能力进行调查,并承担拉美无核区的特别视察职能。

目前存在的若干多边军控和防扩散机制几乎涵盖了大规模杀伤性武器的各个方面,美国在确立这些多边军控安排中所发挥的作用同样不容低估。下文所提到的多边机制不一定是由美国推动创设,但这些机制建立之后,美国是强有力的支持者,并且推动成员国的扩展,促使多边机制成为国际军控中最为活跃的成分,从这个意义上看,美国的重要性非同一般。

最早的多边机制是桑格委员会,该委员会成立于1971年到1975年间,又称“核出口国委员会”,其宗旨是加强国际间关于核出口管制的协调与合作,防止出口用于核能和平利用的相关物项被转用于发展核武器或者其他核爆炸装置。随后成立的核供应国集团则是为达到同样目的而建立的另一个多边机制。1974年印度进行了所谓“和平”核试爆,美国随后提出建立核供应国集团,其初衷是确保供应国共同采用一套标准,防止核能合作导致核扩散。1975年7个主要核出口国在伦敦多次召开会议,通过了《核转让准则》和《触发清单》,加强出口管制。1992年,集团通过了一项与核有关的两用设备、材料和相关技术的转让准则和清单,并提出核供应国以进口国接受全面保障监督为核出口条件。“导弹及其技术控制制度”是由美国和七国集团的其他成员国于1987年建立的出口控制制度,旨在防止可运载大规模杀伤性武器的导弹和无人驾驶航空飞行器及相关技术的扩散。该机制建立后,美国频繁援引这个控制机制对其他国家实施制裁。两伊战争期间,伊拉克对伊朗使用化学武器催生了澳大利亚集团的成立。1985年成立的澳大利亚集团其主要目标是通过采取出口许可措施,确保某些化学品、生物用品及用于制造化学和生物两用品的设施和设备的出口不会导致生化武器

相关信息参见桑格委员会网页 <http://www.zangercommittee.org>。

相关信息参见核供应国集团网页 <http://www.nuclearsuppliersgroup.org>。

“The Missile Technology Control Regime,” Fact sheet released by the Arms Control and Disarmament Agency, <http://www.fas.org/nuke/control/mtr/docs/941118-368095.htm>。相关信息参见“导弹及其技术控制制度”网页：<http://www.mtrc.info>。

的扩散。对常规和两用品出口进行管制的机制是瓦森纳安排,它是在巴黎统筹委员会解体后于1996年成立的。瓦森纳安排是一个自愿的武器出口控制机制,旨在通过信息通报机制,提高常规武器、敏感两用物项及技术转让方面的透明度,从而协助成员国规范出口控制法规,防止有关敏感物项和技术扩散。

迄今为止,涉及双边军控、裁军和不扩散的机制主要是美苏以及后来美俄两国之间达成的,它客观上也是最有实质内容的军控措施。美苏之间最早于1972年达成了限制战略防御能力的《反导条约》(简称ABM条约),从而有助于在战略武器限制及后来的战略武器削减中保持美苏/美俄的战略稳定。同一时期达成的另一个比较重要的条约是《第一阶段限制战略武器条约》(简称SALT I)。1972年11月到1979年6月,美苏马拉松谈判的重要成果是《第二阶段限制战略武器条约》(简称SALT II)。这个条约虽然没有正式生效,但美苏都遵守了这个条约的限定。美苏之间将“限制”转为“削减”战略武器的谈判进行了九年,于1991年7月达成了《第一阶段削减战略武器条约》(简称START I)。苏联解体后,美苏经过短暂的谈判于1993年1月达成了《第二阶段削减战略武器条约》(简称START II)。20世纪70年代中期达成的另外两个条约虽然不如限制或者削减战略武器条约那样重要,但同样具有象征意义。第一个是1974年达成的《限当量条约》,条约禁止、防止并承诺不进行超过15万吨以上的地下核试验。第二个是《和平核爆炸条约》,该条约于1976年5月签署,主要是弥补《限当量条约》不适用于为和平目的进行的地下核试验的缺陷。真正属于裁军,或者说具有革命意义的美苏双边机制是《中导条约》,这个条约签署于1987年,它从各自的武库中消除了一整类武器系统。冷战结束后,美俄之间最为重要、也是迄今最为成功的双边机制是《纳恩—卢加法案》(即《合作削减威胁法案》)。这个法案是美国单边的倡议,得到了俄罗斯的配合,它对美苏/美俄销毁战略武器、防止大规模杀伤性武器及其运载工具的扩散具有重要意义。

对于国际军控和不扩散而言,无论是全球机制、多边机制,还是双边机制,他们是相辅相成的,分别在不同时期就不同的大规模杀伤性武器及其运

相关信息参见澳大利亚集团网页 <http://www.australiagroup.net> .

相关信息参见瓦森纳安排网页 <http://www.wassenaar.org> .

载工具进行了限制、削减或者防止其进一步扩散。

二 美国推动军控制度建设的原因及其贡献

探讨美国推动军控制度建设的原因,首先需要回答如下几个问题:这种制度建设所发生和存续的安全环境是什么?在具有加强军备建设的条件时,美国保持一定的克制是否会损害美国的安全利益?美国为什么热衷于军控制度建设?简言之,需要考察战略安全环境、军控本身的价值、军控制度建设的效用。

无论是涉及军控和不扩散的全球机制、多边机制,还是双边机制,美国热衷推动军控制度建设都是在冷战期间及冷战结束后的20世纪90年代初期和中期完成的。冷战期间,美国所面临的战略安全环境是比较清晰的,它表现为美苏之间的持久军事对立,明确的意识形态对垒,苏联是唯一核威胁来源,只有苏联具备同美国全面对抗的能力,而且美苏之间存在爆发一场全面战争的可能,战争的模式和对抗烈度也是清楚的,美苏之间将可能由发生在欧洲的一场局部冲突升级为核战争。同时,由于两大阵营的存在,美苏分别对盟国提供明确或者模糊的延伸威慑(extended deterrence),或者说核保护伞,这相对降低了美苏阵营之内的其他国家获取核武器的意愿。而在两大阵营之外的其他国家要么缺乏获取核武器的意愿,要么欠缺相应的技术能力,它们获取核武器的可能性也是比较低的。虽然90年代初苏联的解体以及柏林墙的倒塌大致看作冷战的结束,但美国在其安全政策上经历了短暂的乐观之后基本上维持了冷战时期的政策架构。在冷战开始到克林顿政府结束之前的这个漫长时段大致仍可看作是冷战背景。威胁的单一性、行为的可预测性和危机可以控制的特点构成了美国推动双边、多边军控,乃至全球军控制度建设的前提。

战略安全环境的需要是美国推动制度建设的充分条件,而在冷战时期及冷战结束初期,军控和防扩散本身所蕴涵的价值则构成了美国推动制度建设的必要条件。核武器的出现及其在日本的使用昭示了其巨大的杀伤力,以及由此造成的重大政治、经济乃至社会心理冲击,核武器从某种程度

参见拙文《影响冷战后美国军控政策的若干因素》,《世界经济与政治》2001年第9期。

上简化了美苏关系，两国之间进行主动或者被动的军备竞赛或者保持相对克制成为冷战的主要内容之一。冷战时期美苏均曾经做过打一场核战争的力量规划和作战准备，但形成对抗态势的时候，两国仍然保持了相当的谨慎和克制。例如在古巴导弹危机期间，美国拥有绝对的战略核优势，但美国既没有对古巴的导弹进行打击，更没有针对苏联本土发动袭击。古巴导弹危机之后，美国意识到美苏爆发一次核战争的危险是如此的严重和真切，因此“阻止核战争，并因此阻止美苏介入的任何战争就是至关重要的。”这是美苏在古巴导弹危机中获得的最重要的教训之一。在这种背景下，军控本身所具有的第一个价值就体现出来了，即美苏事实上都无法接受一场彼此毁灭的核战争，防止两国爆发核冲突是两国共享的安全利益。核背景下美苏之间并非零和博弈，美苏存在合作的可能，对核战争的担忧和恐惧成了双方竭力阻止核战争的动力。美苏为此签署了《热线协定》，以便增进沟通，防止误判，同时限制或者削减战略武库，限制或者禁止核试验的方式，限制核武器向中小国家的扩散。推进军控制度建设的第二个价值是降低军费开支。缩减军备的规模可以减少相应的军费支出，对部署规模设定上限或者对某些类型的武器进行限制可能节约一些如果没有这些限制时原本消耗的开支，虽然“军控一般都是削减未来的开支，而不是当前的开支”。例如，《反导条约》限制了战略导弹防御能力的研发部署，这在冷战时期有效防止了美苏在防御性领域进行另一场军备竞赛。而有关限制或者削减乃至完全销毁中程和中短程导弹的条约和协定则防止了军费开支升高到开放式军备竞赛所需的数目。又如，据卡特政府的国防部长布朗估算，如果没有《第二阶段限制战略武器条约》，1985年苏联可能会有3000件运载工具，而不仅是2250件，1800枚多弹头导弹，而不是1200枚。美国将被迫对苏联核军备的进一步膨胀做出相应反应，从而加重美国经济的负担。⁵ 军控所包含的第三个价值在于，由于军控制度的建设，即使出现最糟糕的情况——爆发

一位空军三星将军曾说过，美国当时有很大信心在苏联战略核力量抵达美国之前摧毁其中至少90%，甚至100%。Raymond L. Garthoff, *Reflections on the Cuban Missile Crisis* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1987), p.113.

Raymond L. Garthoff, p.107.

巴里·布赞，埃里克·海凌著，薛利涛，孙晓春等译：《世界政治中的军备动力》，吉林人民出版社2001年版，第284页。

5 曹冶、陈英选：《美苏核军控谈判的目的及其制约因素》，《美国研究》，1989年第2期，第42页。

运用大规模杀伤性武器的冲突,因为对武器种类、规模、部署方式的限制,可以达到降低战争发生后彼此造成的危害程度和对抗的烈度。因此,避免一场双方都不希望的战争、减少军备竞争的费用和风险以及缩小战争一旦爆发后的战争范围并降低对抗的烈度成为从事军控各方的共同利益,亦即军控制度建设的三个价值。

战略安全环境决定了美国推进制度建设的充分条件,军控制度建设本身蕴涵的价值决定了此种制度建设的必要条件,美国能否持续推动制度建设则取决于这种制度建设是否有效。客观上看,这种制度建设限制了美苏军备竞赛的螺旋升级。对限制还是削减战略武器条约而言,且不论其初衷如何,这种限制或者削减的确使得两大核国之间爆发一场毁灭性核战争的可能逐步降低。《反导条约》限制美苏任何一方在防御性武器方面获得优势,有助于战略稳定,也使得战略武器限制或者削减的谈判能够进行并付诸实施。《不扩散核武器条约》的签署及后来的无限期延长则有效限制了“核俱乐部”成员的数量。《全面禁止核试验》使得那些企图获得核武器的国家比以前更难以得逞。所有多边机制的建设都对供应国形成了约束,客观上起到了防止大规模杀伤性武器及其运载工具扩散的效用,虽然不是绝对意义的有效,但至少阻滞了这种扩散势头。因此,这种军控制度建设对战略稳定和防扩散的效用是比较积极的。

当然,美国推进军控制度建设并非是“大公无私”的,它是为了促进美国自身的安全利益。军控是否真正降低了核战争的风险也无法验证,并且限制或者削减某种武器系统所节省下来的开支有可能转用于其他军事项目,多边机制的建设也没能阻止印巴最终发展核武器,其他大规模杀伤性武器也曾扩散到伊拉克和利比亚,但是美国的努力的确客观上为国际军控和防扩散机制的创设、巩固做出了贡献。首先是美国主导或者推动了全球和多边机制的建立,这成为后来国际军控的基本架构。例如,《全面禁止核试验条约》最初是由美英苏三国签署的《部分禁止核试验条约》演变而来,《不扩散核武器条约》由美苏推动谈判并开放签署成为迄今为止最为重要的军控条约之一。其次,不管冷战时期美国是“真扩军,假裁军”,还是出自自身安

全利益的考虑 ,美苏以及后来美俄之间的战略武器限制和削减客观上降低了两国拥有的庞大核武库 ,对战略武器进行了有意义的限制和削减 ,美苏/美俄对峙的烈度降低了 ,由两国对峙对其他国家产生的压力相应也减少了。其三 ,正是美国以及其他国家的军控制度建设努力 ,现在已经形成了有关防扩散的国际共识。防扩散目前已经成为国际社会的主流话语 ,大规模杀伤性武器及其运载工具的扩散被普遍认为是有损于地区稳定与和平的 ,并且促使一些曾经试图获得此种能力的国家在压力或者诱惑之下放弃了核武选择。这种国际共识也成了当前处理比较棘手的防扩散问题的重要道义支撑。

三 美国军控政策的重大调整 :布什政府的政策

美国军控制政策取向的变化始于布什就任总统并非一个严格的时间概念 ,实际上上个世纪90年代后半期美国国内对导弹防御问题的争论已经表明美国军控政策正在发生实质性的变化 ,只不过布什总统代表了根本上怀疑军控机制效用的那些共和党右翼悲观主义者 ,美国的军控政策由此进入“后后冷战时代”。这个时代的特点是美国绝对安全利益为主导、单方面政策宣示为行为方式 ,建立攻防兼备的“能力导向型”而不是“威胁导向型”战略力量 ,对美国有利是考虑问题的出发点 ,必要时可以撕毁任何有碍美国行动的军控和裁军条约 ,保卫美国绝对安全为终极目标 ,美国将据此倡导建立一个新的安全框架。美国军控政策取向的变化表现在三个方面 :全球军控机制建设的停滞与倒退、双边机制的弱化和后退、部分多边机制的强化和新的多边机制创设。

全球军控机制建设的停滞与倒退在布什就任总统之前就开始了。美国参议院在1999年10月否决了美国推动谈判达成的《全面禁止核试验条约》 ,当时的国家安全事务顾问伯杰批评共和党控制的国会存在“新孤立主

义”倾向，“他们认为提高国际行为的标准毫无意义”。虽然条约被否决了，但克林顿仍表示继续争取参议院批准该条约。而布什在竞选总统期间就表示，美国不能依赖“不明智的条约”。2001年7月，布什政府要求参议院“无限期推迟”审批《全面禁止核试验条约》8月，布什政府宣布不再为国际现场视察能力的发展提供资金，而这是条约核查机制的重要组成部分；11月，美国在联合国大会上否决了一项将条约置于会议议程的决议案，并随后拒绝向联合国第二次促进《全面禁止核试验条约》生效大会派出美国代表，重申不支持该条约。2005年5月2日至27日，《不扩散核武器条约》第七届审议大会在联合国召开，美国在审议会上强调无核国家履行防扩散义务，却回避多个无核国家提出的核裁军问题，这次审议大会因为美国因素没有达成共识。⁵《禁止生物武器公约》核查议定书的谈判历经7年，在2001年上半年基本拟就。在谈判的最后关头，美国对议定书由支持转向反对。7月25日，美国宣布拒绝签署该议定书草案后，在11月份的第五次审议大会上再次重申反对立场，从而使国际社会近期达成议定书的希望彻底落空。美国在2001年7月初联合国关于小型与轻型武器违禁贸易以及所有相关问题的会议上也横生枝节。美国反对安理会在此问题上发挥更具体作用，不接受在《行动纲领》中加入有关处理民间拥有枪支和禁止向非国家群体出售武器的条文。美国似乎有意推动谈判《禁止生产武器级裂变材料公约》(简称FMCT)，但其内容不能包括核查项目。

与全球机制建设停滞、倒退同步的是双边机制的弱化。美苏/美俄双边军控的重要基础是《反导条约》，但美国在20世纪90年代有关导弹防御研发甚至部署的争论使得条约遭遇挑战。布什竞选期间就明确表示要研发并

Press Conference by the President, October 14, in Washington File, Public Affairs Section Embassy of the United States of American, October 15, 1999, pp.7-9. "NSC's Berger on U.S. Power at Council on Foreign Relations—Internationalist Consensus Challenged by New Isolationism," October 21, in Washington File, Public Affairs Section Embassy of the United States of American, October 22, 1999, pp.15-17.

"Presidential Election Forum: The Candidates on Arms Control," Arms Control Today, September 2000. http://www.armscontrol.org/act/2000_09/pressept00.asp.

Daryl Kimball, "The International Security Value of the Nuclear Test Ban Treaty," Arms Control Association Fact Sheet, November 2002. <http://www.armscontrol.org>.

5 "2005 Non-Proliferation Treaty (NPT) Review Conference: U.S. Objectives," April 21, 2005, <http://www.state.gov/t/ac/rls/or/44994.htm>.

部署导弹防御系统 ,如果俄罗斯拒绝修改《反导条约》条约 ,美国将退出条约。就任总统后 ,布什更是大力推进准备工作。5月1日 ,布什总统在美国防大学发表演讲 ,称必须摆脱已经签署了30年的《反导条约》的限制 ,因为该条约既不能反映现实 ,也不能指明未来 ,为突破《反导条约》进行舆论准备。随后 ,布什总统向各主要国家派出游说代表团 ,兜售导弹防御计划。由于美俄有关修改《反导条约》的磋商迟迟不能取得任何进展 ,2001年12月13日 ,布什总统宣布退出条约。美苏/美俄之间对战略武器的限制和削减本来是国际军控领域的一点亮色 ,但美国退出《反导条约》让美俄之间的战略武器削减谈判形势黯淡。第三个美俄削减战略武器条约在美国退出《反导条约》后仍然于2002年5月24日达成了 ,但条约的削减意义大打折扣。这项被布什称为“划时代条约”的《进攻性战略武器削减条约》又叫《莫斯科条约》 ,它仅仅对美俄的战略核弹头总数做了一个简单限定 ,并允许各方在行使国家主权时可以退约。这个仓促达成的条约没有核查条款 ,不要求销毁战略武器或者运载工具 ,因而不是真正意义上的削减。《反导条约》废止、《莫斯科条约》达成的同时 ,另一个重要的战略武器条约宣告不再有效。2002年6月14日 ,俄罗斯宣布不再遵守START II。

美国贬抑全球和双边军控机制的同时 ,原有多边机制不断得到加强 ,并且美国主导创设了新的多边机制。简单地说 ,原有多边机制得到加强的两个重要表现是中国加入了主要的多边机制或者加强了同多边机制的对话和磋商 ,同时多边机制的成员国不断扩大。

在布什任内 ,美国积极主导创设新的多边防扩散机制。2002年1月发起的集装箱安全倡议(Container Security Initiative ,简称CSI)目的是防止恐怖组织或恐怖分子利用海运集装箱袭击美国。集装箱安全倡议的主导原则是 ,把甄别货物安全风险和查验的环节前置在海运集装箱的出口港和装运港 ,使美国的边境或港口由第一道防线变为最后一道防线。截止到2006年3月底 ,这个倡议有26个国家的海关承诺参与 ,总计44个港口现在运作这个倡议 ,这些港口分布于北美、欧洲、亚洲和中东以及拉丁美洲和中美洲 ,美国拟在2006财年结束之前达到50个港口 ,届时将有90%跨洋进入美国

的货运接受检查。另一个多边机制就是受到争议的“扩散安全倡议”(Proliferation Security Initiative, 简称 PSI)。2003年5月31日,美国总统布什在波兰访问时提出了这个倡议,该倡议旨在要求参加国“利用各自的能力发展广泛的法律、外交、经济、军事等其他手段,禁止大规模杀伤性武器和导弹的相关设备和技术通过海、陆、空渠道出入‘有扩散嫌疑’的国家”。随后美国大力宣传“扩散安全倡议”,扩大参与国。2004年5月31日,俄罗斯宣布加入该倡议,成为第15个成员国,至此八国集团的所有国家均已加入这个倡议。到目前为止,美国一直宣称有60多个国家表示了对“扩散安全倡议”的支持。此外,美国还协同其他成员国举行了多次拦截演习,截止到2005年6月,美国已经进行了11次与大规模杀伤性武器转运相关的拦截。由于该倡议存在不少争议,美国随后推动在联合国通过一项防扩散决议,为其提供法理支持。2004年4月28日,联合国安理会第4956次会议通过了第1540号决议,呼吁所有国家根据《联合国宪章》,采取一切手段,在全球范围对不扩散领域威胁做出有效应对。⁵ 第三个比较重要的多边行动是2002年6月在加拿大卡纳斯基斯召开的八国首脑会议上发起的“八国防止大规模杀伤性武器和材料扩散全球伙伴关系”(The G8 Global Partnership Against the Spread of Weapons and Materials of Mass Destruction)。这个计划旨在防止恐怖分子以及庇护恐怖分子的国家获取或者发展核、生、化、放射性武器和导弹,以及相关材料、设备和技术,拟在未来十年筹集200亿美元资金用于销毁化学武器、拆解核潜艇、处理裂变材料、雇佣以前的核武

CSI Fact Sheet, Press Office of US Custom and Border Protection, March 29, 2006. <http://www.cbp.gov/xp/cgov>.

Wade Boese, "U.S. Pushes Initiative to Block Shipments of WMD, Missiles," *Arms Control Today*, July/August 2003, p.13.

有关扩散安全倡议的详细分析,请参见顾国良:《美国“防扩散安全倡议”评析》,《美国研究》,2004年第3期,第30~44页。防扩散安全倡议的基本信息,参见The Proliferation Security Initiative (PSI), Bureau of Nonproliferation, State Department, May 26, 2005. <http://www.state.gov/t/np/rls/other/46858.htm>. Sharon Squassoni, Proliferation Security Initiative (PSI), CRS Report, RS21881, June 7, 2005.

5 联合国1540号决议的内容,参见Resolution 1540 (2004), Adopted by the Security Council at its 4956th meeting, on April 28, 2004. <http://daccess-ods.un.org/TMP/7864322.html>.

器科学家等。2004年6月,在美国佐治亚州举行的八国集团首脑会议通过了“确保放射源安全,不扩散核武器:一项八国集团行动计划”,旨在加强全球防扩散机制。八国同意在下次首脑会议前的一年中,不再增加进口铀浓缩和再处理设备和技术国家的数量,并表示大力支持对美国倡导的“扩散安全倡议”和联合国1540号决议。

上述美国军控政策在全球机制、多边机制和双边机制方面的政策调整,与美国自身的军控政策调整是同步的。总的来看,美国的单边行动在布什任期内逐渐增多和加强。除了前文提到的美国大力推进导弹防御系统研发部署外,美国的核战略和核政策也在经历重大调整。首先是核战略调整。2002年1月9日,助理国防部长克劳奇在新闻发布会上公布了《核政策审议报告》的非机密内容。根据这个报告,美国计划大幅度改变核安全态势,不再高度依赖进攻性核武器,建立“能力导向型”而不是“威胁导向型”战略核力量,更重视常规和精确制导武器及导弹防御系统的部署。这种调整被认为是降低了使用核武器的门槛,将核武器的作用由威慑转为实战。其次是有关核试验的政策调整以及新型核武研制的尝试。2002年布什政府在编制2003财年国防预算时要求国会在三年内拨款4550万美元用于钻地核弹(打击加固和深埋地下的目标)的可行性研究。钻地核弹的问题引起了国内激烈的争论,在2004财年国防预算中,布什政府继续要求国会拨付1500万美元用于研究,并提出另加600万美元用于“先进概念倡议”的探索,并废止1993年的斯普莱特——弗斯修正案,为低当量核武的研制放行。⁵ 由于研制新型核武争议较大,布什政府2005和2006财年的经费申请没有得到国会支持。虽然低当量核弹的研究受挫,但布什政府并没有

“The G8 Global Partnership Against the Spread of Weapons and Materials of Mass Destruction,” Statement by the Group of Eight Leaders, Kananaskis, Canada, June 27, 2002. <http://www.state.gov/e/eb/rls/othr/11514.htm>.

“Non-Proliferation of Weapons of Mass Destruction Securing Radioactive Sources - A G8 Action Plan,” http://www.g8.fr/evian/english/navigation/2003_g8_summit.

“Nuclear Posture Review (Excerpts),” submitted to Congress on December 31, 2001, <http://www.globalsecurity.org/wmd/library/policy/dod/npr.htm>.

5 “National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2004,” Public Law 108 - 136 — November 24, 2003, 117 STAT. 1746.

有关此问题的研究,详见王连成:《美国强力钻地型核弹的发展》,中国军控与裁军协会主编:《2006年度国际军备控制与裁军报告》,世界知识出版社2006年版,第92~110页。

完全放弃。据《洛杉矶时报》2006年6月报道,美国国会在2005年通过的国防预算中同意研制“可靠替代弹头”,以便保证美国现有核武库弹头的可靠性和安全性。不仅如此,国防部最近又打算迫使国会同意发展新的非核弹头,将其装备在潜射三叉戟二型导弹上,以打击所谓的“恐怖分子营地、敌人导弹基地、可疑的核生化武器贮藏地等”。

另外,美国对其他国家的军控政策也在经历重要变化。两个比较突出的例证是伊拉克和印度。2003年美国攻打伊拉克的理由是伊拉克发展大规模杀伤性武器以及伊拉克同恐怖分子的关系,美国为了证实这一点在战前曾派国务卿鲍威尔在联合国发表“有理有据”的演讲。战争结束后,事实上美国发动伊拉克战争的理由一个都不存在。在是否攻打伊拉克的问题上,美国先有立场,然后寻找制造情报,编造证据。如果当时依托国际原子能机构的核查,或许伊战是可以避免的。伊拉克战争表明,防扩散有时候只是美国大战略中的手段之一,是从属于“先发制人”和“政权更迭”的。这向其他国家释放了比较复杂的信号,伊战可能推动了扩散而不是慑止了扩散;有的国家也可能因此担忧美国的军事打击而放弃寻求大规模杀伤性武器能力。美印之间的核技术合作同样引起美国国内和国际社会的争议。1998年印巴核试验后,美国对印度进行制裁,并同中国共同推动联合国通过1172号决议,不承认印巴的核国家地位,并呼吁两国加入国际不扩散机制。七年后,美印于2005年7月18日发表联合声明,表示双方将进行民用核能的合作。按照美国前副国务卿塔尔博特的说法,美印发表联合声明的“这一天对印度是美好的,对不扩散是糟糕的”。⁵ 美印核协议充分表明美国对不扩散问题立场的变化,它至少说明三个问题。第一,美国承认核扩散是不可避免的,实在无法防止扩散,就应该设法进行管理;第二,美国开始区分将扩散区分为“好的扩散”和“坏的扩散”,典型的多重标准;第三,美国有关地

Ralph Vartabedian, "Rival U.S. Labs in Arms Race to Build Safer Nuclear Bomb," Los Angeles Times, June 13, 2006.

Michael R. Gordon, "Pentagon Seeks Nonnuclear Tip for Sub Missiles," New York Times, May 29, 2006.

Joint Statement by President George W. Bush and Prime Minister Manmohan Singh, White House Press Release, July 18, 2005. <http://www.state.gov/p/sa/rls/pr/2005/49763.htm>.

5 Strobe Talbott, "Good Day for India, Bad for Nonproliferation," Yale Global, July 21, 2005.

区安全战略的考虑超越防扩散的关切 ,防扩散开始成为一个可以妥协的目标。

四 美国军控政策调整与变革的动因

如前文所述 ,冷战期间及结束之初实行军控符合美苏的利益 ,军控的确起到了防止大规模杀伤性武器扩散的目的。然而 ,布什就任总统后 ,这些激励美国进行军控制度建设的因素似乎都在发生改变 ,或者被认为发生了改变 ,美国由此实质性调整其军控政策。

推动美国调整军控政策的第一个也是最大的一个原因是战略安全环境的变化 ,或者是威胁认知的变化。克林顿政府的八年中 ,美国的军控政策依然是冷战时期的思路 ,虽然也有一些调整 ,比如导弹防御政策 ,但基本上依然着力推动军控制度建设。布什总统是明确意识到这种安全环境的实质性变化 ,并采取了所谓对应安全环境“新现实”的政策。布什在竞选期间接受《今日军控》(Arms Control Today)访谈时就曾经表述过他对美国战略安全环境的认识 ,他认为 : (1)新世纪最为重要的是保卫美国本土 ,美国面临多样化的安全威胁 ; (2)美国需要重新思考新的安全环境下核威慑的需求 ; (3)美俄均面临来自流氓国家、恐怖分子及其他试图获取大规模杀伤性武器及其运载工具的敌对国家的威胁 ,威胁还来自不安全的核库存以及技术的扩散 ,俄罗斯不再是美国的敌人 ,冷战逻辑不再适用 ,美俄需要新的战略关系 ,而不是依靠核“恐怖平衡”促进彼此的安全需求 ; (4)冷战结束将近十年 ,但美国的核政策仍然停留在遥远的过去 ,克林顿政府已经用了七年多的时间将美国的军事力量态势调适到后冷战世界 ,但现在依然锁定在冷战思维当中 ,现在是时候将冷战抛在身后 ,捍卫 21 世纪新威胁的时候了。2001 年 5 月 1 日 ,布什总统在国防大学的讲话更进一步阐释了他对战略安全环境的判断 ,并提出了美国应该采取的军控政策。他说 :“今天的世界仍然是一个危险的世界 ,一个更不确定、更难预测的世界。拥有核武器的国家增加了 ,有更多的国家希望发展核武器。……最令人担忧的是 ,这类国家中包含世界

徐琳 :《美印协议重写全球防核扩散规则》,《华盛顿观察》周刊 ,第 45 期 2005 年 12 月 12 日。

“Presidential Election Forum :The Candidates on Arms Control ,” Arms Control Today.

上一些最不负责任的国家。……我们必须谋求把安全建立在更充分的基础上,而不仅仅借助于可怕的同归于尽的威慑。……今天的世界要求有一项新的政策,一项积极的不扩散、反扩散和防御的广泛战略。”美国对战略安全环境或者说威胁来源的这种判断表明,冷战结束前后的军控政策将不再适用于冷战结束后的新安全环境,因此美国准备变革。如果俄罗斯不再是美国敌人,那么美国就没有必要继续尊奉“相互确保摧毁”的威慑战略,也不必坚守冷战背景下美苏之间签署的军控条约。同样,美国也不必担心因为发展新型武器系统而招致俄罗斯的对抗性反应,不论是武器系统的质量提高还是数量增加,只要能够增进美国安全,美国将毫不犹豫利用冷战结束后的战略机遇自然不难理解。由于美国将扩散威胁列为头等大事,使用各种手段加强出口管制自然符合美国逻辑,特别是在多边军控领域。由于新兴多样化威胁的不可预测、难以掌控的特点,美国也考虑为扩散一旦无法得到遏制而做好准备。

推动美国调整军控政策的第二个重要原因是突发事件及其教训。2001年9月11日,恐怖分子对美国的袭击所造成的心理冲击可能不亚于第二次大战后的任何事态,它由此改变了美国看待世界安全环境的观念,并因此根本上改变了美国的威慑战略和安全政策。在九一一事件之后的美国威胁评估中,恐怖主义与大规模杀伤性武器相结合成为无法想象的噩梦。为了防止这种最糟糕的情况出现,美国将动用一切手段防止大规模杀伤性武器及其运载工具的扩散,为此可以不惜采取单边行动。卡迪尔·汗的地下扩散网络的被曝光从更大程度上昭示大规模杀伤性武器及其运载工具扩散的严重性。卡迪尔·汗建立了庞大的地下扩散网络,这些扩散与当下的扩散危机密切相关。这个网络为可能的买主提供离心机零部件及设计方案、武器的蓝图和技术方面的专业知识。在美国看来,卡迪尔·汗核走私网络说明,“现有的防扩散机制可能不足以应付新出现的非国家扩散的威胁。基于这些机制制定的国际准则假设只有国家才有发展核武器的必要资源。根据九一一事件后拟定的一整套新的假设来看,卡迪尔·汗的经验表明上述基本

假设是有缺陷的。”正是这个教训让布什政府意识到，鼓励国际社会缔结合作协议不如转向推动国家间的合作行动。美国即准备通过武力手段遏制大规模杀伤性武器及其运载工具的需求，也准备在供应方面加强管制，既包括了防扩散也包括反扩散手段。九一一事件和卡迪尔·汗地下核网络的曝光证实并进一步强化了美国对新安全环境的判断，并成为美国推动加强原有多边军控机制和创设新的多边机制的主要动因。

第三个原因是军控机制内在的缺陷及推进军控制度建设面临的困难。美国国内对军控机制的质疑并非始于布什政府，克林顿政府时期有关军控机制是否能够有效满足美国安全利益需求的争议就开始了。质疑的声音主要来自国会中的共和党，他们主要质疑不扩散机制的有效性，认为大规模杀伤性武器的扩散是不可避免的，是无法控制的，传统的防扩散机制并不能有效慑止那些决意获得核武能力的国家，美国需要用反扩散政策取代不扩散政策。他们还质疑作为军控基石的《反导条约》和赖以实施双边军控的威慑战略——“确保相互摧毁”战略。他们认为，“确保相互摧毁”理论是冷战时代的产物，它增加了美国遭受意外和未经授权的导弹打击的危险，它不能有效地对付导弹向流氓国家或者恐怖分子扩散后对美国安全利益构成的威胁，美国现在要解决的不仅是防止扩散，还应该考虑如何解决大规模杀伤性武器扩散后美国所面临的威胁。国际军控条约或者协定签署之后，签约国能否信守条约成为问题，伊拉克、伊朗以及朝鲜所涉及的扩散问题加强了这些质疑的声音。同样，军控机制的确存在内在的缺陷，这些缺陷正被一些试图获取大规模杀伤性武器的国家所利用。根据《不扩散核武器条约》，无核国家放弃了发展核武能力的权利，但同时有权发展民用核能。但在实际的操作中，很难平衡防扩散与和平利用核能的关系。因为某些国家可能以和平利用核能为幌子，借机发展核武能力。另外，冷战结束的新形势让美国感到继续推进军控制度建设存在一定困难。例如，参与军控的国家增多之后，谈判一项国际协议的时间加长，达成协议的难度加大，美国要实现其军控目的难度增加。冷战结束后，军控机制效用不彰的这种状况让美国丧失了推

查尔斯·卢茨(Charles D. Lutes)：《新出现的核扩散者：卡迪尔·汗与地下核市场》，《美国外交政策日程：今日核等式》，美国国务院电子期刊，2005年3月，第10卷第1期，第16页。<http://usinfo.state.gov/journals/journals.htm>。

动军控制度建设的动力。

第四个推动美国调整军控政策的因素是决策者的政策倾向和国内政治环境。虽然战略安全环境的改变为美国军控政策调整提供了条件,但这种调整能否实现仍然受到总统政策偏好的影响。按照杰里尔·A·罗赛蒂的分析,决策分为三个阶段,“第一阶段是确定议程,因为如果最终要制定一项政策,必须有问题要引起政府官员和政府机构的关注。作为制定政策的第二阶段是大多数人想象中的决策过程本身,也就是决策者相互作用从而达成某种决定的阶段。最后是执行政策,即由政府官员实施决定的阶段。”布什是第二次世界大战后与里根一样将军控议题看作外交政策中至关重要的组成部分的总统,因此他能够在政策形成的三个阶段都施加了非常重要的影响。他个人的信念、气质和风格都加速了美国军控政策的调整。他将军控议题列为需要优先处理的问题,投入了较多的时间和人力资源。布什总统变革美国军控政策的这种偏好同时受到了国内政治环境和突发事件的推动。一般而言,总统是各项政策的“加速器”,总统可以倡导、实施或者促成某项政策,也可以否决、反对一项政策;国会则对各项政策起到“刹车”的作用,既制约总统提出的立法,也可以推翻总统对国会立法的否决。但事实上,国会中共和党在过去6年中始终是控制众议院甚至是参众两院的多数党,这种权力分布显然有利于布什总统调整美国的军控政策,布什总统也的确获得了来自国会的舆论、立法和经费方面的支持。九一一这个突发事件构成了布什政府调整美国军控政策的另一个推力。九一一事件让共和党总统和共和党议员吸取的教训是:不愿意接受军控所包含的相互克制的内容,怀疑双边或者多边军控机制的效用,强化美国军事力量,为最坏情况做好准备。九一一事件发生之后,保守力量和自由派力量所处的平台已经不平等,自由派倡导谈判、军控的声音受到了压抑,保守派声音能够获得更大的市场。

有关这个问题的详细分析,详见作者论文:《美国军控政策中的政党政治》第三章《影响政党介入军控政策的若干因素》,第38~64页。

杰里尔·A·罗赛蒂著,周启朋、傅耀祖等译:《美国对外政策的政治学》,世界知识出版社,1997年版,第243页。

共和党在具体的军控问题上持有下列观点:反对全面禁止核试验、重视新型武器的研发试验以及部署、支持发展导弹防御能力、不相信军控协议、怀疑其他国家是否会遵守签署的协议、为最坏的情况做好准备。详见作者博士论文第38~64页。

五 新安全环境下的美国军控政策

布什政府六年来的军控政策调整已经基本上展现了新安全环境下美国的军控政策的“新面貌”。美国为了发展导弹防御系统已经放弃了《反导条约》,这也意味着冷战时期美苏之间“确保相互摧毁”的战略将丧失意义。布什总统在2001年5月1日的国防大学讲话中表示:“威慑力再也不能仅仅建立在实行核报复威胁的基础上。……我希望完成改变我们关系基础的工作,即把以核恐怖平衡为基础的关系转变成以共同责任和共同利益为基础的关系。”在宣布美国退出《反导条约》的讲话中,布什总统也提到:“美国和俄罗斯正努力建立正式的新型战略性关系。”虽然短期内,美国并不可能完全消除“确保相会摧毁”的状态,但美国已经不再接受“相互确保摧毁”的战略。随着美国导弹防御系统的能力的不断提高,美国最终实现第一次打击能力并非不可能。⁵美国的核战略已在经历重大调整,美国核武器威慑的对象重点发生转移,从主要针对苏联,转为同时应对潜在核大国和无赖国家;战略威慑的结构也发生了变化。调整后的核战略加强甚至超越了传统的威慑,裁军可以迅速逆转、攻防能力实现结合、常规和战略威慑实现相结合。美国秉持此种威慑战略将对其他国家构成相对较大的安全压力,其他国家很难在普适的全球或者多边及双边领域达成具有法律意义的军控条约或者协定,从而对自身的军备能力形成实质性的约束。因此,美国调整核政策后,军控领域的制度建设将很难取得进展。事实上,现在美国也

Remarks by the President to Students and Faculty at National Defense University, Fort Lesley J. McNair, Washington, D. C., May 1, 2001, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/05/20010501-10.html>.

President Discusses National Missile Defense, Office of the Press Secretary, December 13, 2001, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/12/20011213-4.html>.

据分析,在未来十年美俄仍处于“相互确保摧毁”的状态。参见《‘后冷战时代军控形势的回顾与展望’研讨会综述》,《美国研究》2003年第3期,第152页。

- 5 2006年3~4月号的Foreign Affairs上刊登了两位学者的文章,文章称随着美国武库的迅速增加,俄罗斯武库的衰减,以及中国依然维持较小武库,确保相互摧毁的时代即将结束,美国核优势的时代即将来临。参见Keir A. Lieber and Daryl G. Press, “The Rise of U.S. Nuclear Primacy,” Foreign Affairs, March/April 2006.

孙向丽:《小布什政府期间美国核政策的调整》,提交中国社科院美国研究所主办会议“后冷战时代军控形势的回顾与展望”的论文。

不愿意受到条约的约束,美俄基本上进入了无条约军控时代。制度建设不再是美国军控政策的主导方向,但这并不意味着美国不重视非正式的军控机制。从布什政府迄今为止的军控政策调整所能够看到美国军控政策“新面貌”,新安全环境下的所谓适应新现实的美国军控政策主要包括如下几个方面的内容。

调整后的美国军控政策的第一个支柱仍然是防扩散。此时的防扩散有别于以前的防扩散,它涵盖的内容不仅包括原有的防扩散手段,同时也增加了新的防扩散方式。美国完善第一个支柱的方式包括有选择修补、巩固现有不扩散机制、加强原有的非条约的防扩散合作、增加新的防扩散手段。当前《不扩散核武器条约》在和平利用核能与防扩散平衡方面出现的麻烦极大程度上挑战条约的未来。美国不可能剥夺无核国家和平利用核能的权利,同时又要解决扩散关切。废止这个条约显然是不符合美国利益的,修改这个条约也是不现实的。目前比较可行的办法是就核能和平利用凝聚新的共识,解决和平利用核能可能造成的扩散问题。国际原子能机构和美国的确也在朝着这个方向努力。2005年9月,国际原子能机构总干事巴拉迪提出建立国际燃料银行的设想后,美国能源部长塞繆尔·博德曼旋即于9月26日发表声明,称美国愿意为那些放弃铀浓缩计划的国家提供核反应堆燃料,从而控制核武器的扩散,为此能源部将为国际原子能机构可核查的、有保证的燃料供应安排储存17吨高浓缩铀。2006年1月底,布什总统提出了“先进能源倡议”(Advanced Energy Initiative),其中涉及核能的内容就是“全球核能伙伴计划”(Global Nuclear Energy Partnership)。这个计划如果得以贯彻,将极大降低民用核能所造成的扩散隐忧。此外,美国还将继续加强出口管制机制,既包括国内完善出口管制立法,也包括多边出口管制机制。美国原来的出口管制立法现已丧失效力,目前正在酝酿新的立法。由于在平衡经济利益与安全利益问题上的分歧,新的立法已经延宕多时,美国可能会加速国内出口管制的新立法。美国还将继续努力巩固原有的多边出口管制机制,这不仅包括推动成员国的扩大,还包括更新出口管制的“触发

Francois Murphy, "U.S. Offers Reactor Fuel as Nonproliferation Measure," Global Security Newswire, http://www.nti.org/d_newswire/issues/2005/9/27.

该计划详见 <http://www.gnep.energy.gov/>.

清单”。

加强原有非条约的防扩散合作则包括继续推动“合作削减威胁”项目，并将这个项目扩大到相关国家。合作削减威胁项目最初是针对前苏联国家，解决前苏联遗留在乌、白、哈的武器系统、协助解决反应堆的转换、核武器和材料的保护、控制、衡算和集中，甚至设立赠款项目解决核科学家的就业问题，防扩散效果比较显著。现在这个项目的目标国家已经得到拓展，已扩大到伊拉克和利比亚，以后如果朝核和伊核问题获致解决，有望继续扩大。项目力度的扩大则表现在“八国防止大规模杀伤性武器和材料扩散全球伙伴关系”，以及后续的计划 and 倡议。新的防扩散手段则包括现在美国提出的集装箱安全倡议及“百万港口”（Megaports）计划。美国将继续推动其他国家同美国合作，加入这些双边的倡议，从而编织复杂的防扩散网络。美国以后也可能提出新的防扩散手段，并寻求国际社会的支持。条约机制面临的麻烦就是守约（compliance）问题，美国将在国际社会推动加强守约的各种倡议和手段，不断强化国际原子能机构的核查能力。此外，美国还可能推动《禁止生产武器级裂变材料公约》的谈判，敦促《不扩散核武器条约》的缔约国正式批准国际原子能机构附加议定书，确定所有国家完成全面的国际原子能机构安全保障协议等。

调整后的美国军控政策第二个支柱是反扩散，它主要是针对扩散的接受方实施的战略或者政策。根据2002年12月公布的《抗击大规模杀伤性武器国家战略》，反扩散包括禁阻、威慑、防御与缓解几项内容。所谓禁阻是指防止大规模杀伤性武器的材料、技术和知识向敌对国家或者恐怖组织转移。这种手段是在不扩散无法奏效的情况下采取主动措施进行拦截，具体表现为美国的“扩散安全倡议”。现在美国号称已经有60个国家同意支持和合作，美国将继续推动成员国的增加，并落实合作的具体内容。威慑主要是政策宣示的威慑和军事力量的威慑，既有劝阻的内容，也有进行军事打击的可能。威慑中的实力部分既包括了常规的反应能力，也包括核反应能力。美国在2001年底的《核态势评估报告》中已经表明了可能进行核打击

“National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction,” December 2002, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/12/WMDStrategy.pdf>. 这份国家战略详细勾画了美国在军控问题上的思路。

的七个国家和三种情况 ,这就是发出的威慑信号。此处的威慑内涵似乎还有进行制裁的含义 ,既有美国单边的制裁 ,也可能是美国推动国际社会的共同制裁。美国已经在加强军事威慑的各种手段 ,包括曾经提出的核钻地弹计划 ,以及最近的为战略导弹安装常规弹头的设想。防御和缓解是在上述不扩散、禁阻、威慑手段失效的情况下所采取的政策。它包括实施先发制人的军事打击 ,即在发现大规模杀伤性武器但尚未被敌对国家或者恐怖组织使用的时候进行先发制人的打击。这是美国防扩散政策中最有争议的内容之一。防御还包括积极和消极防御两个方面。所谓积极防御就是导弹防御的主动拦截 ,主要是在大规模杀伤性武器在发射的助推段实施拦截 ,这种方式比较有效 ,入侵性也比较强。消极防御因大规模杀伤性武器的种类不同而有区别。例如对于导弹的拦截 ,如果不进行积极防御或者积极防御失效 ,则在导弹飞行中段或者末段进行拦截摧毁。

调整后的美国军控政策第三个支柱是后果处理。所谓后果处理是指所有防扩散、反扩散手段均告无效 ,美国境内受到大规模杀伤性武器打击之后应该采取的措施。这些措施包括目前加强训练、制订规划、加强部分之间的协调 ,制订应急预案等。

樊吉社 :中国社会科学院美国研究所副研究员

美国待遇确定型企业年金计划 担保机制的困境与前景

郑秉文 黄念

〔内容提要〕待遇确定型企业年金计划面临着雇主破产风险,需要政府出面提供担保。本文通过对美国养老金待遇担保公司的运作、问题及近年来的财政危机的分析,指出对待遇确定型计划提供的公共担保无法避免公地悲剧。在公共担保制度下,保险费率是法定的,而不是按待遇确定型计划的风险确定的,这使企业年金担保制度更容易诱发逆向选择和道德风险,破坏了担保制度的保险机制和财务可行性。并且待遇确定型计划面临着风险和不可持续性,在经济危机和产业结构衰退的情况下,必然将其巨额债务转嫁给政府担保机构,给政府财政和纳税人造成巨大风险和潜在负担。由此可见,担保制度并不能够为待遇确定型计划成员提供可持续的保障。

关键词 美国经济 企业年金 社会保障 保险 待遇确定型计划 公共担保

待遇确定型(DB)企业年金计划 面临着一个最大的风险就是雇主破产风险,雇主破产必然伴随着计划终止,如果计划没有足够的资产积累,计划终止时对雇员的退休待遇承诺就无法兑现,雇员就会丧失多年甚至毕生辛

企业年金计划可分为待遇确定型(DB)和缴费确定型(DC)以及混合型。在待遇确定型计划下,雇主承诺在雇员退休后,按照计划待遇公式向雇员提供年金,在给雇员服务年限和退休前工资的条件下,无论企业年金资产收益高低和雇员退休余命的长短,雇员待遇是确定的,并基本与雇员的最后工资水平挂钩,风险由雇主承担。在缴费确定型计划下,每个成员都拥有个人退休账户,退休收入取决于退休时个人账户中积累的养老金资产总额,风险由雇员自己承担。

勤工作积累的既得退休待遇,很多雇员可能陷入既失去工作,又失去养老金的境遇。

英美法系国家在经历了一系列企业破产导致雇员退休待遇惨遭损失的沉痛事件后,出台了针对企业年金偿付能力的筹资法规,规定对待遇确定型计划债务要有最低限度的资产积累。雇主必须根据待遇公式估算计划养老金债务,并向计划缴费,形成信托养老基金,在资本市场上进行投资增值,到雇员退休后从养老基金中向雇员支付承诺的退休待遇。例如美国在《1974年雇员退休收入保障法》(Employee Retirement Income Security Act of 1974, P. L. 93 ~ 406)中规定了待遇确定型计划的筹资要求,英国也在其《2004年养老金法案》(Pensions Act 2004)中规定了待遇确定型计划的偿付能力检验和最低筹资要求。

但是,由于待遇确定型计划债务的长期性、精算复杂性和非透明性,以及计划面临的各种风险和不可持续性,再加上待遇确定型计划偿付能力目标与其他政策目标之间的冲突,导致筹资规则必然存在一定的局限性,很难保证待遇确定型计划在任何时候都有充足的偿付能力,一旦雇主破产,计划成员既得养老金权利仍然可能遭到损失。因此,待遇确定型计划往往需要政府出面予以担保,当雇主破产时计划没有偿付能力的情况下,接管计划并支付成员待遇。例如美国联邦政府1974年成立了“养老金待遇担保公司”(PBGC),并在《雇员退休收入保障法》中,以立法的形式确定了它的使命和具体运作方式。英国从1986年开始实行“协议退出”公共养老金计划,在发展企业年金近20年之后,也不得不为待遇确定型计划成立了担保机构“养老金保护基金”(PPF)。

对待遇确定型企业年金的担保,往往是由政府提供,是公共性质而非私人市场性质的。原因在于,企业破产风险是与宏观经济波动和产业结构

英国在麦克威尔事件之前,对协议退出的雇主养老金计划的筹资要求只限于“保证最低养老金”(GMP),政府对保证最低养老金有隐性担保义务;在1993年麦克威尔事件后,法规加强了对待遇确定型计划的偿付能力检验,并建立了终止保险制度,但不要求待遇确定型计划举办人事先缴纳保险费,担保事项只限于对因欺诈、偷盗或挪用而导致的计划资金缺口;鉴于待遇确定型雇主养老金面临的多种巨大风险,在2004年底,英国又成立了一个独立的养老金监管局,并于2005年4月成立了一个再保险公司“养老金保护基金”(PPF),其作用类似于美国养老金待遇担保公司。

企业年金担保也就是企业年金再保险,也叫计划终止保险。

变化等相关联的系统性风险,这些风险仅靠私人保险市场是无法解决的,因此政府不得不承担起为待遇确定型计划提供担保的职能。在很多经济学家看来,“市场失灵”是政府提供企业年金担保的根本原因。

然而,正如其他公共产品难以避免公共悲剧一样,企业年金公共担保制度也难逃此厄运,而且保险制度中的逆向选择和道德风险在公共担保制度下有过之而无不及。再加上待遇确定型计划的风险和不可持续性,更是给担保制度造成巨大风险和巨额财政亏空。例如,美国养老金待遇担保公司运行中长期存在赤字,在2003年被美国政府责任署(GAO)列入需要高度关注的“高风险”机构,近年来赤字更是急剧膨胀,达到300多亿美元。人们非常担心它会像联邦存贷款保险那样,成为政府及纳税人的沉重负担。美国政府不得不对养老金待遇担保公司实施改革,实行提高保险费率、费率与风险挂钩等措施,但这些措施都有其负面效应和风险,改革效果不容乐观,更何况还有几百亿美元财政亏空的历史负担悬而未决。

本文以美国养老金待遇担保公司为例,讨论对待遇确定型企业年金计划提供公共担保会面临的问题,旨在说明企业年金公共担保制度的缺陷导致其在财政上不具有可行性。

一 概 况

养老金待遇担保公司(下简称担保公司)是对私人养老金计划有管辖权的三个机构之一,另外两个机构是财政部(包括税务局)和劳工部雇员待遇保障局(EBSA)。财政部和劳工部雇员待遇保障局监管着待遇确定型计划和缴费确定型计划,包括401(k)计划。担保公司只负责待遇确定型计划的待遇担保,执行《雇员退休收入保障法》第四款对担保公司使命的规定,在待遇确定型计划终止而偿付能力不足时,接管计划并向成员给付退休待遇;对

Ippolito, Richard A., “How to Reduce the Cost of Federal Pension Insurance,” Cato Policy Analysis, No.523, 2004. pp.13~15.

Aversa, Jeannine. “Senators Ask for Pension Agency Probe,” 2006. <http://www.federal-newsradio.com/?nid=78&sid=932069>.

于资金充足的待遇确定型计划实行的标准终止,担保公司仅履行监督职能。

担保公司是一个国有机构,由以劳工部长为首的董事会负责管理,董事会共三名成员,另两名成员是商务部长和财政部长。《雇员退休收入保障法》还规定,担保公司必须设立一个7人顾问委员会,该委员会委员由总统任命,任期三年,其职责是对担保公司基金投资、对待遇确定型计划终止程序的受托人指定、养老金计划的清算及担保公司要求的其他事项提出咨询建议。董事会下设一个总裁局,负责公司的日常运作。担保公司的组织结构见图1。

图1. 养老金待遇担保公司(PBGC)的组织结构图

根据《雇员退休收入保障法》,担保公司有三个重要法定使命:首先,保护工人辛勤劳作所积累的养老金权益,向计划成员提供及时和不间断的养老金待遇给付;其次,在履行该机构法定职能的前提下,把企业年金担保的保险费和担保机构的行政费用维持在尽可能低的水平;最后,鼓励私人自愿举办的待遇确定型计划持续运作。此外,担保公司还有一个隐含义务是自筹经费的义务,例如该法案4002(g)(2)款声明,美国政府对担保公司的债务不负责任。

这些使命并不总是容易协调的。例如,为了鼓励养老金计划的持续,担保公司需要把保费维持在尽可能低的水平,但担保公司同时还必须实现经费自足,不能依靠一般性税收给予补贴。担保项目的管理应该保护计划成员,但又不能使担保机构的保险基金因待遇确定型计划债务不合理上升而遭受损失,因为这会使特定计划成员的利益与担保公司担保的所有计划的成员整体利益相冲突。担保公司努力在这些相互冲突的目标之间达到平衡,但任何时候担保公司都必将采取行动,利益相关人的利益都会受到不利影响。这种冲突的主要表现是,当担保公司决定它为了保护自身和四千多万成员的整体利益而必须强制终止一个计划时,被终止计划的成员利益可能受到不利影响。

《雇员退休收入保障法》第四条规定,担保公司负责担保两类计划,即单雇主待遇确定型计划和多雇主待遇确定型计划,对前者是在计划终止时给予待遇担保,对后者是在计划无偿付能力时给予贷款援助。

单雇主计划担保项目提供的计划终止保险包括“困难终止”、“非自愿终止”和“标准终止”三种情况。在前两种终止情况下,雇主破产、倒闭或者重组导致计划终止,或者不终止计划就不能维持经营,并且计划资产不足以支付成员待遇,需要担保公司支付计划成员退休待遇。担保公司对终止计划的成员和受益人的养老待遇进行给付,如果终止是由雇主进行的,它叫“困难终止”,但如果是由担保公司为了防止计划财务状况继续恶化而强制计划终止的,就称之为“非自愿终止”。在这两种终止行动中,养老金计划的所有活动全部停止,担保公司介入并用其资产支付计划养老金债务。从1974年

担保公司成立以来,已有 3287 个偿付能力不足的被终止计划、一百多万名工人和退休者被纳入担保公司提供的退休保障。

“标准终止”是指计划终止时,有足够的资产来支付计划成员全部退休待遇的情况,在这种情况下,担保公司对它们只负行政责任,其职责仅限于监督养老金计划采取恰当的终止程序,督促雇主按照《雇员退休收入保障法》的指导方针,向成员及其受益人支付待遇。从担保公司成立到 2004 年,“标准终止”已有 16.3 万例。

1. 困难终止

如果某个企业发生财务困难,在下列条件下可以自愿终止养老金计划:第一,计划管理人在提议的终止日期之前至少 60 天且不超过 90 天内,将其终止计划的打算通知有关方面,包括担保公司;第二,计划管理人向担保公司发出终止通知,通知中应阐明计划成员数和计划资产及负债;第三,担保公司确认计划举办人及其每个关联公司都至少须满足下列财务困难中的一条:提出破产清算和破产重组申请,并且破产法庭(或适当的州法庭)认定维持原计划将使公司无法进行重组,并批准该养老金计划终止;说明如果计划不终止,发起人或其关联公司将无力维持正常经营,证明由于雇员人数下降而导致计划成本超过了雇主负担能力。

2. 非自愿终止

在下列情况下,即使企业没有主动提出终止计划的申请,担保公司也可以终止养老金计划:第一,计划没有达到最低筹资要求;第二,计划到期将不能支付成员既得待遇;第三,持有发起人大量股份的计划成员得到了一次性给付;第四,如果不终止计划,将会给担保公司造成过高的损失。

3. 标准终止

在计划资产足以支付计划待遇,并且计划管理人采取了下列步骤的情况下,待遇确定型计划可以实行“标准终止”:第一,在提议的终止日期之前至少 60 天且不超过 90 天之内,向除担保公司之外的有关各方发出终止意向通知;它还必须告知计划成员,在计划资产分配之后,成员待遇将不再受担保公司担保;第二,通知计划成员,他们的年金是向哪家保险公司购买的,

或在计划资产分配前 45 天 ,告知成员即将招标的保险公司的名称 ;第三 ,通知每个计划成员关于其既得待遇和计算数据 ;第四 ,向担保公司发出终止通知 ,其中应包括在分配之前经审计的计划资产和负债情况 ;第五 ,计划资产已被用于支付计划待遇。

4. 多雇主计划保险项目与单雇主计划保险项目

多雇主计划担保项目的筹资、管理与单雇主计划担保项目是分别运作的 ,这二者之间有几个重大区别 :第一 ,多雇主计划担保项目只覆盖包含二个以上互不相关的集体谈判的养老金计划 ;第二 ,如果多雇主计划无力支付受担保的待遇 ,担保公司以贷款形式对其提供经济援助 ;第三 ,多雇主计划受担保的待遇通常低于计划提供的全额待遇 ,并且低于单雇主计划的担保待遇。自担保公司成立以来 ,多雇主计划担保项目财务运行状况良好 ,只有大约十多万名多雇主计划成员依靠担保公司的经济援助获得退休收入 ,本文主要讨论单雇主计划担保项目。

《雇员退休收入保障法》规定 ,担保公司对待遇确定型计划成员的待遇不是给予全额担保 ,而是有一定的担保限制。例如 ,它通常只担保一定限额内的待遇 ,目前对 65 岁退休的计划成员的最高担保额为每月 3 699 美元 (每年 4.4 万美元)。并且在计划终止前 5 年才提高的待遇不是给予立即的完全担保 ,而是在 5 年内 ,按每年 20 % 的比例逐年增加担保额 ,直到全额给付 ;对停工待遇 的最高月担保额要予以削减。此外 ,由于多数待遇确定型计划具有“后倾性” ,养老金待遇随着工资和服务年限的增长而以更大幅度增长 ,在计划终止时成员待遇被冻结。担保限制以及待遇确定型计划待遇的后倾性使得对待遇确定型企业年金计划的公共担保有较大的共保因素。因此尽管有计划终止保险 ,但在计划破产终止时如果计划偿付能力不足 ,计划成员的养老金待遇也会受到一定的损失。

虽然担保公司隶属联邦政府 ,但它履行担保职能所需的资金不是来自税收 ,而是“自筹经费” ,其收入来源主要有 :待遇确定型计划缴纳的保险费、担保公司接管的终止计划的资产、终止计划的雇主对担保公司的负债以及

停工待遇(shutdown benefit)是在企业停业或雇员被永久解雇时给予雇员的提前退休补助。然而 ,一般来说 ,企业何时停业是无法预测的 ,因此很难事先估计停工待遇的成本 ,当前的法规也不允许为未来不可预测的意外事件进行预先筹资。停工待遇可能急剧提高计划债务 ,甚至可能因此耗尽计划资产。

担保公司的投资收益等等。此外,由于流动性需要,担保公司还可向财政部借款,借款限额为一亿。

1. 保险费收入

待遇确定型计划向担保公司缴纳的保险费费率是由《雇员退休收入保障法》规定的。法律规定待遇确定型计划必须加入担保公司提供的担保项目,并依法为每个计划成员缴纳年度保费。根据待遇确定型计划偿付能力充足与否,担保公司对参保的单雇主计划收取的保险费可分为两类:固定保费和可变保费。

(1) 固定保费是按计划参与人数缴纳的,无论计划筹资充足与否,都需要缴纳法定的固定保费。从担保项目成立以来,固定保费几经法律修订而提高,2006年以后,固定保费已由每人每年19美元上升到30美元,上升了58%。

(2) 可变保费是针对偿付能力不足的待遇确定型计划收取的,可变保费的费率也是法律规定的,所有偿付能力不足的待遇确定型计划都适用统一的法定费率。偿付能力不足的计划缴纳的可变保费等于可变保费费率乘以计划未筹资债务(即计划筹资缺口)。目前可变保费费率是计划筹资缺口的千分之九,即每1000美元未筹资债务需缴纳9美元可变保费。

由于担保公司从成立直到1997年期间,财务状况一直是赤字,因此国会多次提高待遇确定型计划担保的保险费率。担保公司最初成立时,待遇确定型计划的费率是每人每年1美元,1978年费率提高到2.6美元,1986年提高到8.5美元。1987年又提高到16美元,并开始对偿付能力不足的计划收取可变保费。可变保费费率起初是6美元/1000美元未筹资债务,每人每年缴纳的可变保费最高不超过34美元,每人每年总保费最高为50美元。1991国会将固定保费提高到19美元,可变保费费率提高到9美元/1000美元未筹资债务,上限为每人53美元,每人每年总保费最高是72美元。1996年以后又取消了可变保费的限额。2006年美国政府对削减担保公司的赤字,把固定保费提高到每人每年30美元,并对固定保费实行物价指数化调整,对可变保费实行风险定价。从担保公司成立以来,其保费收

入大部分来自于固定保费,很多筹资不足的计划都没有缴纳可变保费。

多雇主待遇确定型计划的费率最初是每人每年 0.5 美元,1980 后提高到 1.4 美元,然后又逐渐提高到 2.6 美元,2006 年以后进一步提高到 8 美元。

2. 接管的计划资产

计划终止之后,担保公司成为终止计划的受托人,并接管被终止计划的资产。这些资产被分别放置到两个信托基金中(分别是单雇主、多雇主计划担保项目),并且进行投资。

3. 雇主债务

雇主在终止其待遇确定型计划时,计划筹资缺口成为雇主对担保公司的负债。在 1986 年《单雇主养老计划修正法案》做出改变之前,雇主债务通常被限制在其净资产的 30% 以内,该法案取消了这个限制,使雇主就计划筹资缺口对担保公司的负债超出其净资产的 30%,1987 年以后计划未筹资债务全部被作为雇主负债。

4. 投资收益

投资收益是担保公司将其资产进行投资的收益,是担保公司的一个重要收入来源。担保公司把单雇主养老金担保和多雇主养老金担保作为两个单独的财务项目来运行,每个担保项目都由滚动基金和信托基金组成,这两种基金是担保公司的主要资产。信托基金由担保公司已经接管或将要接管的所有终止计划的资产组成,可投资于包括股票、固定收益证券和房地产在内的多元化投资组合。

单雇主计划和多雇主计划向担保公司缴纳的保险费及其投资收益组成了滚动基金。单雇主计划担保项目的保费收入分别计入两个滚动基金,一个是由所有的可变费率保费和固定保费超过 8.5 美元以上的部分组成,另一个滚动基金由余下的固定保费组成。根据《雇员退休收入保障法》,前一个滚动基金具有较大的投资灵活性,可投资于政府或私人固定收益债券,后一个滚动基金只能投资于美国政府发行或担保的债券。

二 运作中存在的问题

(一) 非市场费率诱发逆向选择和道德风险

1. 待遇确定型计划担保的法定保险费不反映计划风险

在政府提供的企业年金担保制度下,保险费由法律规定,而不是像市场运行机制那样,按照计划风险程度来定价。《雇员退休收入保障法》规定的费率结构不能反映计划风险,因为固定保费是对所有待遇确定型计划按人头收取的,无论计划筹资充足与否都需要缴纳固定保费,筹资不足的计划需要缴纳可变保费,但可变保费费率也不能反映计划风险。

法定可变保费的费率是统一的,无论企业及其计划财务状况如何,都适用统一的费率,没有反映不同待遇确定型计划的不同偿付能力风险,从而没有反映待遇确定型计划对担保制度索赔的风险水平。待遇确定型计划风险取决于企业财务状况、信用级别、养老基金的投资组合、计划的待遇结构及成员年龄结构等因素,这些因素都影响到待遇确定型计划偿付能力,从而影响到对担保制度索赔的风险。一般来说,信用级别高的企业对其养老金计划债务违约的风险比较低,信用级别低的公司违约风险高。养老基金投资组合也影响计划资产价值波动风险,投资于权益类证券比例高的计划资产波动风险比较大。此外,待遇确定型计划如果提高待遇水平,计划债务也相应增加,如果计划没有相应增加缴费作为保障,计划筹资缺口就会加大,对担保公司索赔的风险就相应提高。而可变保费费率没有考虑这些因素,因此没有反映计划偿付能力风险。

可变保费额等于待遇确定型计划未筹资债务乘以可变保费费率,可变保费额虽然考虑到计划未筹资债务大小,但由于统一的法定可变保费费率不反映计划风险,因此可变保费只是部分地反映了它对担保公司构成的风险。而且,由于待遇确定型计划筹资规则对计划筹资率衡量是不准确的,可变保费与计划风险的关联更加微弱,后面还要具体分析。

2. 非市场费率隐含的再分配效应造成逆向选择

由于保费不是根据计划实际风险程度来定价,待遇确定型计划举办人之间有着某种再分配效应,即财务困难、计划筹资不足的公司通过担保项目,把其计划的风险和成本转移给了财务状况良好、计划筹资充足的公司,

财务稳定的公司向担保公司缴纳的保险费高于其计划的风险程度,等于是对经营困难的公司给予了补贴。

非市场费率的再分配性质在计划举办人之间诱发了博弈行为,计划举办人对担保公司的逆向选择对担保公司财务可行性构成了威胁。计划举办人作为理性经济人,必然做出对自己有利的选择:财务状况良好的公司为了避免缴纳高于其计划风险的保险费、补贴财务困难的公司,往往倾向于终止其待遇确定型计划而转向缴费确定型计划,从而退出担保制度;而财务状况差的计划举办人则愿意享受政府担保,倾向于维持其待遇确定型计划。这种逆向选择不仅使担保公司担保的计划数量以及保费收入来源减少,而且使担保制度运作的保险机制——大数法则受到破坏。逆向选择导致留在担保制度中的计划多数是偿付能力风险高的计划,使担保公司承保的风险更加集中,不能通过大数法则来分散风险,可能导致企业年金担保制度的瓦解。

3. 不按风险定价的企业年金担保制度造成道德风险

一个设计恰当的保险制度应该有各种机制来鼓励负责任的行为(即减少损失发生概率的行为),阻止可能提高索赔概率的冒险行为;而一个设计不当的制度会引发道德风险,危害保险制度的财务稳定。正如为什么银行资本金标准要按风险来确定一样。

可变费率既然与计划破产风险无关,计划发起人无论给担保制度带来多大风险都不会受到任何惩罚;政府提供的企业年金担保制度缺乏基本的制约和平衡手段,它既不能采取基于风险定价的传统保险承保方式,也不能拒绝风险过高的待遇确定型计划参保。这种担保机制使得任何保险制度都难以避免的道德风险问题在企业年金担保制度下更是防不胜防。企业年金

担保制度面临的道德风险主要有以下几种情况：

第一,提高待遇承诺

财务困难的公司可能做出慷慨的待遇承诺,以换取雇员对工资要求的让步(在当前法规下,只要计划筹资率不低于60%,就可以提高待遇),因为提高工资的成本发生在当期,而养老金待遇提高的成本可以在30年之内摊销。财务困难的公司提高待遇承诺而不相应提高缴费,导致计划债务增加,筹资缺口更大,使计划能够履行其债务的能力更弱,从而使担保公司面临的损失风险加大。

在雇员方面也存在道德风险。由于受到担保公司的担保,雇员没有动力关心计划筹资状况和监督雇主缴费。在计划筹资不足的情况下,雇员可能不要求雇主提高计划缴费,而是选择要求提高工资或其他福利,甚至愿意放弃涨工资的要求,而接受更高的退休待遇承诺。因为雇员知道无论雇主能否履行其待遇承诺,他们的待遇都受到保障:雇主财务状况如果好转,就能够承担提高待遇的成本,如果没有好转,提高待遇的成本就通过担保制度转嫁到其他雇主身上。

第二,修改精算假定以降低缴费

财务困难、计划筹资状况差的企业可能通过修改某些精算假定,来降低计划债务,例如提高贴现率假定、延长退休年龄假定以及缩短预期寿命假定等。修改精算假定使筹资率不足的计划“显得”筹资充足,从而降低缴费要求,降低向担保公司缴纳的保险费。雇主还可以通过延长未筹资债务的摊销期,使计划筹资缺口更大、存在的时间更长,从而使计划偿付能力风险更

企业年金担保制度面临的道德风险与美国联邦存款保险制度面临的风险非常相似。20世纪90年代,由于美国银行倒闭数量的上升导致赔偿支出大增,联邦存款保险公司逐渐陷入入不敷出的困境。在新的形势下,它面临严峻的挑战。究其原因,主要有两点:一是金融创新和金融自由化的发展使银行从事风险活动的可能性大大增加,也使银行倒闭数量上升。二是道德风险。在美国存款保险制度下,交保费的是投保银行,但存款保险的受益者却是存款人。所以联邦存款保险公司面对的道德风险主要表现为:存款人在选择银行时,较多考虑存款收益而较少考虑存款风险,这也促使银行为追求高收益而进行高风险投机。另外,联邦存款保险公司处理倒闭银行的措施,对此也起了“火上浇油”的作用。1984年5月,全美第八大银行伊利诺伊大陆银行发生挤兑风潮。联邦储备系统、货币监理官和联邦存款保险公司会同美国28家大银行紧急筹措75亿美元巨款进行求援,同时宣布对该行的全部存款进行担保,而不是仅为10万美元以下的存款担保。这样的“慷慨解囊”虽然解了一时的“燃眉之急”,但从长远来看,其后果是大银行似乎有了国家的特殊保护,成了“不倒翁”。储户选择大银行,不必再考虑其是否会倒闭等安全性问题,“优胜劣汰”机制丧失作用,大银行投机起来更加有恃无恐。

高。

第三,对计划资产进行过度冒险的投资

雇主在缴费支付能力低、计划偿付能力不足时,可能对养老基金进行过度冒险的投资。计划举办人为弥补筹资缺口而对养老基金进行高风险投资,高风险投资如果成功地取得高回报,受益的是雇主——雇主的筹资要求和负担减轻了;如果冒险投资失败,资产价值受到损失,损失可以转嫁给担保公司,进而把风险转嫁给其他企业。对计划进行高风险投资还使雇主有理由提高贴现率假定。

4. 计划筹资率衡量不准确造成担保公司保费收入受到重大损失

筹资不足的待遇确定型计划应缴纳的可变保费额等于可变保费费率乘以计划筹资缺口,但由于待遇确定型计划资产债务衡量不准确往往导致计划筹资缺口被低估,使得很多资金严重短缺的计划都不用缴纳可变保费。待遇确定型计划以长期投资回报率作为贴现率假定会低估计划债务、计划“当前债务”低于“终止债务”、对未筹资债务摊销期过长、烫平资产价值波动、计划贷方余额可以抵免现金缴费等,都导致计划未筹资债务被严重低估,计划筹资率被高估。于是很多实际上筹资不足的计划都被认为是达到筹资要求的,从而免于缴纳可变保费。例如,近来终止的伯利恒钢铁公司、安可尔玻璃公司和宝丽来公司的企业年金计划留下巨额未筹资债务,但它们在终止前都没有缴纳可变保费。这是由于在2001~2002年,股市下跌和利息率下降使计划筹资不足程度加重,待遇确定型计划雇主为了避免养老金缴费支出的增加,向国会游说降低缴费要求,因此国会通过临时立法放宽了估算债务的贴现率,使计划筹资率“提高”。这就是为什么美联航在2003年终止其计划并向担保公司索赔时,尽管其计划筹资率仅为50%,而它在计划终止前4年却没有缴纳可变保费的原因。

可变保费的费率设计中的漏洞使担保公司损失了很大部分的保费收入。总体来看,在2003年,筹资不足的待遇确定型计划中,仅有覆盖了10%成员的计划缴纳了可变保费。如果用9美元的可变保费费率乘以待遇确定型计划未筹资债务,就可以清楚的看到现行保费规则的不足。2002年待遇确定型计划按市场价值计算的筹资缺口为4000亿美元,如果按法律规定应该总共应缴纳36亿美元的可变保费,而实际上担保公司的可变保费收入才2亿(当年的总保费收入为7.87亿,其中5.86亿是来自于每人19元

的固定保费)。这意味着,每 1000 美元筹资缺口才收了 0.5 美元保费,这个费率仅为法定费率的 5.5%。

不仅如此,由于筹资不足的计划免于缴纳可变保费,使得担保制度的缺陷更加严重。设计可变保费的一个原因是为了发挥保险费激励机制,对筹资不足的计划施加保险费惩罚,鼓励雇主及时足额缴费,维持计划偿付能力,但由于待遇确定型制度筹资率衡量的问题和担保制度费率设计上的漏洞,很多筹资不足的计划却不用缴纳可变保费,使得可变保费并没有起到激励雇主缴费、加强计划偿付能力的作用。

在目前的政府担保制度下,担保公司被要求自筹经费而没有政府财政支持,然而它却没有制定保险费的权利,也没有权利拒绝担保风险过高的计划。所以,在现行规则下,担保公司大部分时间都出现大额赤字是不奇怪的。

(二)计划在偿付能力严重不足的情况下仍然可以累积甚至提高待遇

在计划偿付能力不足的情况下,待遇限制是很关键的,它可以控制债务增长,从而保证计划成员能够领到其既得待遇。然而,在 2006 年企业年金改革之前,企业在计划筹资不足时,还允许成员继续积累待遇,在计划筹资率不低于 60% 时,计划待遇还可以提高。正是由于这个原因,企业有积极性提供慷慨的养老金待遇,而不是提高当前工资;由于待遇受到担保公司担保,雇员也可以接受退休待遇的提高,作为对放弃工资水平要求的补偿。如果计划筹资状况不良,公司应该被禁止提高其计划待遇,对财务困难的公司举办的计划更应该限制其待遇增长,除非它在待遇提高的同时相应增加缴费。所以,美国 2006 年《养老金保护法》(Pension Protection Act of 2006, P. L. 109 ~ 280)制定了一套限制待遇的措施,计划能否积累和提高待遇,须视计划举办人的财务状况和计划偿付能力而定。但限制待遇积累和增长的不利之处在于,它限制了雇主在工资政策和工资谈判中的灵活性。

(三)担保公司保护计划成员待遇的能力很有限

担保公司制定了早期预警系统,在待遇确定型计划偿付能力不足时,对

Richard A. Ippolito, p.13.

“The Pension Protection Act of 2006 Impact on Defined Benefit Plans,” http://www.sah.com/documents/41403_1.pdf.

举办计划的企业进行监督,以尽早发现可能损害养老金安全的交易,并为该计划及其担保项目安排恰当的保护措施。早期预警系统允许担保公司在损失发生之前予以防止,而不是等到企业破产、其财务资源受到限制时,才来收拾残局。一旦发现可能危及其财务稳健性的交易时,担保公司就会与企业代表协商,提高缴费;或在交易中对偿付能力不足的计划给予保障,制定一个既适合于企业业务开展,又不会危及计划偿付能力的解决方案。

尽管如此,担保公司保护计划成员的能力是极其有限的,特别是当计划举办人没有缴费能力时。除了终止计划并接管计划外,担保公司没有强制执行权力,没有其他办法可以实施。尽管担保公司成功地以终止计划相威胁,来防止滥用担保制度的情形,但它只是一个不锋利的钝工具。终止计划只是一个没有办法的办法,因为它意味着成员将不再积累待遇(甚至连承诺待遇都可能遭到损失),而担保公司则承担了本来可以避免的损失。

此外,虽然待遇确定型计划的筹资缺口构成雇主对担保公司的负债,但在美国目前的破产法下,担保公司在计划举办人破产清算时,对其非养老金资产没有索赔优先权,其索赔权位于其他债权人之后。因此在计划终止时,担保公司能够从计划举办人那里恢复到的资产是非常有限的,这削弱了担保公司履行担保职能的能力。

(四)待遇确定型计划信息不透明使计划偿付能力不能受到有效监督

保证待遇确定型计划偿付能力的一个重要条件是,待遇确定型计划财务状况和雇主缴费受到计划成员、投资者和担保公司(作为监管机构)及时有效的监督。这些利益相关者能否对待遇确定型计划筹资进行有效监督,首先取决于他们能否及时掌握待遇确定型计划信息,了解待遇确定型计划筹资状况、影响计划资产负债的因素以及计划终止对成员待遇的影响等。但目前法规没有要求计划筹资信息必须公开,使计划成员不能掌握计划筹资状况。信息披露的严重时滞和局限性使担保公司也不能获得准确及时的信息。

待遇确定型计划信息不透明使得计划成员不能掌握计划筹资状况,无法监督雇主缴费。目前只有在筹资率低于一定水平情况下,计划成员才能

获得关于其计划筹资状况的年度通知,通知信息中也没有反映在计划终止的情况下,计划筹资缺口有多大,对成员退休待遇有什么影响。另一方面,由于待遇确定型计划受到担保公司的担保,使得雇员监督雇主缴费的激励弱化,但很多计划成员并不知道担保公司提供的待遇担保是有限额的,当他们发现担保公司的担保不包括某些待遇,包括某些提前退休待遇时,甚至会感到吃惊。

投资者也需要了解有关他们所投资公司的养老金计划筹资状况的信息,因为养老金筹资状况对公司营利能力和资本结构都会产生影响,但法律规定只有在上市公司待遇确定型计划对公司财务状况有重大影响的情况下,才须在其向证券交易委员会提交的10-K报告脚注中,说明养老金计划对公司资产负债表及营利能力的影响。在近年来不利的经济情形下,很多股东才发现,他们没有完全理解待遇确定型计划的风险及其对公司稳健性的重大影响。

担保公司有效监督计划执行筹资规则的一个前提是,它必须要准确及时的掌握养老金计划的信息。待遇确定型计划举办人应按规定提交“5500报表”,报表格式是由担保公司、劳工部、税务局联合制定的,用于报告关于养老金计划资产、债务、保险以及金融交易等详细信息,此外,还应提交经独立注册会计师审计的财务报告和精算报告等附表。但是待遇确定型计划报表有严重的时滞,现行养老金法规允许计划举办人在年度结束后的九个月半月内向劳工部报告,到担保公司收到信息时,计划信息已经过去了两年半之久。这时,市场状况、计划筹资状况等都可能发生了很大的变化,使得担保公司不可能及时掌握计划筹资状况的信息。由于市场的动态性和不稳定性,关于计划筹资状况的信息有很强的时效性,过时两年半之久的信息使得担保公司很难做出合理的对策措施,因此报表对监督计划筹资状况的价值非常有限。

在某些情况下担保公司确实能够及时获得计划筹资信息:《雇员退休收入保障法》规定待遇确定型计划未筹资债务超过5000万美元以上时,应提

Unites States General Accounting Office, “Private Pensions: Publicly Available Reports Provide Useful but Limited Information on Plan’s Financial Condition,” March 2004, <http://www.gao.gov/new.items/d04395.pdf>.

Ibid.

交 4010 报告,报告中应包括雇主的专有信息、养老金资产和计划终止债务。因此对于偿付能力严重不足、对担保制度构成损失威胁的待遇确定型计划,担保公司能够收到较为及时的资产负债报告。但是这仅限于数量有限的待遇确定型计划,而且这还意味着,除非计划基金财务状况出现重大问题,一般来说,担保公司对参保计划进行日常独立评估的能力是十分有限的。等到担保公司发现计划存在资金缺口时,计划资产早已严重短缺,其原因可能是企业自身财务状况已经陷入困境、无力缴费所致,这个时候要求企业增加缴费,可能加速企业破产和计划终止。

除了信息披露的上述时滞和局限之外,由于对待遇确定型计划资产负债衡量的不准确以及筹资规则的局限,精算评估报告往往掩盖了计划的实际筹资状况,在待遇确定型计划筹资不足时,报告显示计划可能是筹资充足的,具有误导性。这使得计划成员、投资者和担保公司都不能及时掌握计划真实的筹资状况,因而无法及时采取有效措施督促雇主缴费和防范计划偿付能力风险。

三 面临的财政危机及改革局限

企业年金担保制度设立的初衷是通过待遇确定型计划举办人向担保机构缴纳保险费,实行自筹经费,而不是由一般税收来给予担保。如果由一般税收来填补担保制度的亏空,把雇主待遇确定型计划违约风险转嫁给一般纳税人,这将不符合社会公正的原则。因为受到企业年金计划覆盖的只是占总人口一小部分的正规部门企业的员工,大部分人没有任何企业年金待遇,让没有任何企业年金待遇者纳税,来补贴享有退休待遇者,这显然有悖于社会公正。因此,从政治经济学的角度来讲,待遇确定型计划举办人应该对自己做出的待遇承诺负责,而企业年金担保制度应该在所有待遇确定型计划之间实现风险分摊,即担保制度应该自筹经费,收支平衡,不应该产生巨额财政亏空而把负担转嫁到一般纳税人头上,产生“负的外部性”。

然而,公共担保制度实行非市场费率,必然导致激励和约束机制的缺

失,诱发严重的逆向选择和道德风险,破坏企业年金担保制度运作的风险分摊机制,使企业年金担保制度难以实现制度内收支平衡。

此外,待遇确定型计划本身的风险和不可持续性也不可避免地会给担保机构造成巨大的财务风险,并且决定了公共担保制度在财政上的不可持续性,必然积累起巨额赤字,给政府和纳税人造成潜在负担。因为待遇确定型计划面临着雇主破产风险、市场风险和人口风险,而且信息不透明使其财务状况难以受到有效监督。特别是系统性经济衰退和金融危机可能导致待遇确定型计划财务状况普遍恶化导致其纷纷破产终止。最后,待遇确定型计划缺乏可持续性,随着企业和计划运作时间的推移,待遇确定型计划债务加速积累,使企业缴费负担加重,甚至可能拖垮企业,最后不得不终止计划,将其债务转嫁给担保机构。

所以毫不奇怪,担保公司自1974年成立以来,其财务长期可行性就一直是令人关注的问题。事实上,除少数年份外,担保公司单雇主计划担保项目长期处于赤字状况,只有经过了90年代经济长期繁荣之后,到1997~2000年间,担保公司才有了少量盈余。然而从2001年开始,美国经济衰退造成待遇确定型计划举办人逐渐失去缴费能力,计划资产价值大幅缩水,待遇确定型计划筹资状况急剧恶化。单雇主待遇确定型计划未筹资债务飙升至4500亿美元以上(见图2),计划偿付能力风险骤增,使担保公司面临巨大损失风险。

图2. 单雇主待遇确定型计划的未筹资债务(单位:10亿美元)

资料来源：Total Underfunding of All PBGC Insured Single-Employer DB Plans

由于待遇确定型计划筹资规则的局限，破产终止的待遇确定型计划往往偿付能力严重不足，留下巨额债务抛给担保公司承担。在20世纪90年代初经济衰退期间，担保公司就吸收了大额索赔，例如东方航空公司待遇确定型计划6亿美元，泛美航空公司待遇确定型计划8亿美元。本世纪初，待遇确定型计划筹资状况普遍恶化，违约案件大幅增加。从2002年以来，担保公司遭遇了历史上最大的索赔。例如担保公司接管了钢铁产业和航空业的养老金计划，这些计划都存在巨额筹资缺口，包括国家钢铁公司13亿美元、LTV钢铁公司19亿美元，伯利恒钢铁公司39亿美元。对航空业养老金计划的赔偿案包括2003年2月对美国航空公司飞行员计划的6亿美元赔款，还有2005年1月该公司覆盖其乘务员、机械师和地面服务雇员的养老金计划终止时留下的23亿美元养老金债务。担保公司单雇主担保基金的最大赔偿额是在2005年4月，当担保公司同意美联航四个大型养老金计划终止时，需要为其支付的66亿美元养老金债务。这些清楚地反映了待遇确定型计划给政府造成的风险和财政负担，待遇确定型计划举办人可能并确实因为财务状况恶化和破产清算，无法履行其养老金债务，而将其转嫁给政府担保机构。

近年来待遇确定型计划的巨额索赔导致担保公司的财务状况急剧恶化。在2002年底，担保公司累计赤字为36亿，在2004年，单雇主计划担保项目的净损失总计121亿，到2004年底，累计赤字已达到233亿美元，比2003年翻了一番（见图3）。担保公司对纳税人构成了巨大的潜在负担，因为当担保公司财政赤字积累到其无法维持的时候，国会和纳税人最后不得不保释它，正如美国联邦存款保险公司经历的那样。

有人认为待遇确定型计划和担保公司目前的困境只是周期性的，今后的财务可行性还有待观察，如果经济形势好转，股票回报和利息率恢复到历史水平，待遇确定型计划筹资状况和担保公司的财务状况将会得到改善。

<http://www.gao.gov/cghome/nasrevised12006/img5.html>

以上数据转引自 Warshawsky, Mark. J., et. al., "Regulating Single Employer Defined Benefit Pension Plans: A Modern Approach," Pension Research Council Working Paper 2005, The Wharton School, University of Pennsylvania, 3620 Locust Walk, 3000 SH-DH, Philadelphia, PA 19104 - 6302. pp.3, 14.

PBGC, Pension Insurance Data Book 2004, pp.3, 14.

这种假定可能会发生 ,也可能不会发生。一个简单的事实是 ,无论股票价值还是利息率变化趋势都是我们所无法预测的 ,我们既不能假设 90 年代股票市场史无前例的收益率还会重演 ,也不能假定利息率会回复到历史水平。

图 3 . 担保公司单雇主计划担保项目的净财务状况(1980 ~ 2004)

资料来源：“PBGC Net Position Single-Employer Program FY 1980 ~ FY2004 ,” www.pbgc.gov

事实上 ,近年来不利的经济状况只不过是把待遇确定型计划及其担保制度内在的结构性缺陷暴露出来了。即使股票价值和利息率上升会改善待遇确定型计划筹资状况 ,但它还是不能解决企业年金担保制度中根本的结构性缺陷。企业年金担保制度的前途不容乐观。

担保公司面临的风险和财政危机亟待解决 ,美国政府对企业年金担保制度改革最重要的措施之一就是费率改革。美国政府在 2005 年《赤字削减法》(Deficit Reduction Act of 2005 ,P. L. 109 ~ 171)中对企业年金担保的保险费率进行了改革 :一是提高固定保费并实行物价指数化调整 ,二是对可变保费费率实行风险定价。这些费率改革措施是为了补偿担保公司的财政赤字 ,解决公共担保制度中激励机制缺失的问题 ,引入费率激励和约束机制。但这些费率改革举措又都有各自的问题和局限性。

1. 提高固定保费

担保公司成立以来 ,固定保费费率四次上调 ,最近的一次是 1991 年制定的 ,将固定保费从每人每年 16 元提高到 19 元 ,但这对增加担保公司保费

收入的作用十分有限,因为固定保费没有反映从1991年以来的通货膨胀。鉴于担保公司预期会面临的更高索赔额,并且为了在一个合理期限内摊销担保公司现有的赤字,2005年《赤字削减法》把单雇主计划固定保费从19美元/人/年提高到30美元/人/年,把多雇主计划固定保费从2.6美元/人/年提高到8美元/人/年,并且今后固定保费将根据通货膨胀率进行自动调整。

但提高固定保费会影响所有计划,无论计划筹资的状况如何。这会使财务困难的计划更容易破产,而财务健全的计划举办人则更加觉得“吃亏”,抱怨说自己受到了不公正的惩罚,因为他们被迫缴纳更高的保险费,不是因为他们企业年金计划的风险上升了,而是为了补偿其他公司计划的失败。这可能激励财务稳健的企业终止其待遇确定型计划,使得担保制度承保的计划数量减少,保费收入来源减少,而留在担保制度内的计划风险更加集中,债务风险更高。

2. 对可变保费实行风险定价

对可变保费实行风险定价,就是根据计划举办人的财务状况和发展前景、计划资产投资组合、计划成员待遇结构等风险因素来确定费率。企业年金担保制度实行风险定价既有好处,也有不利之处。好处是可以增加担保公司的保费收入、补偿其财务赤字;并且使保险费率反映计划的偿付能力风险,通过费率激励机制,奖励筹资状况良好的计划,惩罚违约风险高的计划,从而激励雇主为计划足额筹资,消除非市场费率造成的道德风险等扭曲效应。

企业年金担保制度实行风险定价的不利之处是,它可能使计划举办人在因财务困难而无力缴费时,面临更沉重的保险费负担,加大计划终止的概率;同时,按风险程度确定费率对担保公司来说更加难以管理,会增加担保公司的管理复杂性和行政成本。

四 结 论

待遇确定型企业年金计划面临着雇主破产风险,而雇主破产风险与经济和产业结构具有高度相关性,所以私人市场不能为待遇确定型计划提供保险产品,需要政府提供担保。然而,对待遇确定型计划提供的公共担保无

法避免逆向选择和道德风险问题,而且在公共担保制度下,保险费率不是按计划风险来确定的,使得企业年金担保制度存在更严重的制度性缺陷,比其他保险制度更容易诱发逆向选择和道德风险,破坏了担保制度的保险机制和财务可行性。并且待遇确定型计划面临着风险和不可持续性,在经济危机和产业结构衰退情况下,必然将其巨额债务转嫁给政府担保机构,给政府财政和纳税人造成巨大风险和潜在负担。

可见,待遇确定型计划的公共担保制度难以避免公地悲剧,不能按照保险机制实现自负盈亏,且为政府带来巨额潜在财政负担。实际上,如何处理待遇确定型计划及其担保制度早已成为很多国家政府头痛的重大公共政策难题。这就是为什么美国和几乎所有经合组织国家纷纷放弃待遇确定型计划而转向缴费确定型计划的根本原因,也是中东欧国家在经济转型过程中一开始就建立缴费确定型计划的根本原因,同时,也是中国必须坚持缴费确定型计划的根本原因。

郑秉文:中国社会科学院拉丁美洲研究所所长、研究员

黄念:中国社会科学院拉丁美洲研究所助理研究员

关于世界各国放弃待遇确定型而转向缴费确定型计划的原因分析和最新发展,参见郑秉文:《中国企业年金何去何从》,载《中国人口科学》2006年第2期。

清末以来中国中学历史 教科书中的美国形象

赵 梅

〔内容提要〕本文在阅读自 1902 年 ~ 2003 年中国的中学历史教学课程标准、教学大纲及历史教科书的基础上,对过去一百多年间中国中小学的外国历史(包括美国)的教学思想、美国历史的教学内容和观点进行分析整理,探讨自清末以来中国中学历史教科书中的美国形象。研究表明,一方面,中国中学的美国历史教学内容随着时代变化、历史发展而不断增添新内容,不同时期对这些历史问题有着不同的诠释;另一方面,独立战争、美国宪法和美国的建立、美国内战、罗斯福新政一直是中国中学美国历史教学的经典内容。文章认为,教科书是学术研究成果的结晶。清末以来,美国形象在教科书中所发生的变化和教科书对美国历史的解释,反映过去百年中国的美国研究、中国人认识美国的历程。

关键词 美国历史文化 教科书 美国形象

本文在阅读自 1902 年 ~ 2003 年中国的中学历史教学课程标准、教学大纲及历史教科书的基础上,对一百年间中国中小学的外国历史(包括美国)的教学思想、美国历史的教学内容和观点进行分析整理,探讨自清末以来中国中学历史教科书中的美国形象,进而从一个侧面探寻中国人对外部

世界的理解和对美国的认识过程。

近年来多项有关调查结果显示,学校教育和教科书是大多数中国人对美国看法的最初来源,特别是对于那些中学教育完成后没有机会接受高等教育的中国人来说,他们头脑中的美国历史图景及对美国的看法,在很大程度上是在中学历史教科书中得到的。

本文将研究重点放在中学历史教科书和教学大纲上。但由于部分史料的缺失,如笔者未能收集到光绪年间及晋察冀等解放区的中学历史教科书,因而本文也对部分历史时期的小学历史教科书进行了考察。

一 对美国及世界历史的总体认识

在过去近一个世纪以来,无论是清朝末年、民国时期,还是1949年中华人民共和国成立以后,中国的中小学课程管理均采取中央统一管理的方法,中小学的课程目标、课程设置、课程内容要求都由中央政府统一制定。以中央教育主管部门名义颁布的中小学课程标准和教学大纲,是全国中小学教学和教材编写的依据。

清朝末年,清政府先后颁布了两个“学堂章程”,其中对中小学的学制、教学时间、各年级的教学内容和教学要求都做了规定。民国初年,中央政府通过“中小学校令”及其相关的教则或施行规则来统一学校课程。1922年至1949年,关于中小学的课程目标、课程内容和教学要求等都体现在中央教育主管部门颁发的“课程标准”中。1949年以来,以教育部或国家教委名义颁发了中小学“教学计划”和“教学大纲”,并根据不同历史时期的要求,进行过近八次修订。

(一) 清朝末年

1902年清政府实行“新政”,设立新学堂,制定新学制,分别于1902年

参见北京美兰德信息公司1998年的民意调查:《中国公众对克林顿总统访华的态度及对美国的了解》第6页。<http://www.cmnr.com.cn>;赵梅:《中国人看美国》,载《中美长期对话,1986~2001》,中国社会科学出版社2001年9月,第3~20页;Zhao Mei, "Chinese Views of America: A Survey," in Carola McGiffert ed., *Chinese Images of the United States* (Washington D.C.: The Center for Strategic and International Studies, 2005), pp.59~76.

参见课程教材研究所编:《20世纪中国中小学历史标准·教学大纲汇编:历史卷》,北京·人民教育出版社2001年版,前言。

(光绪28年)、1904年(光绪29年)颁发《钦定学堂章程》和《奏定学堂章程》。《奏定学堂章程》是中国近代第一个较为系统完备的法定学制,它对蒙学堂、小学堂、中小学堂等包括历史学科在内的教学内容、教学时间、教学方法的原则做了规定。1909年《学部奏变通中学堂课程分文科实科折》规定中学分设文科、实科;文科每周学习历史3钟点。

这一时期的历史教学着重讲授本国历史,“先讲乡土历史”“次讲亚洲各国史,……,次讲欧洲、美洲史,宜就欧美诸国将其古今历史之重要事宜(上古不必多讲)……注意在发明实事之关系,辩文化之由来,使得省悟强弱兴亡之故,以振发国民之志气。”课程标准中没有设专章介绍美国,而是将其归在“中外史学(外国近世史)”“东西洋各国史”和“外国历史”中。

(二) 民国时期

民国初年,学校课程标准没有根本性的改变,只是对清末的学堂章程做了一些调整。1922年,政府进行学制改革。1923年,全国教育联合会新学制课程标准起草委员会制定《初级中学历史课程纲要》和《高级中学公共必修的文化史学纲要》。⁵1929年教育部颁发《初级中学历史暂行课程标准》、《高级中学普通科本国史暂行课程标准》和《高级中学普通科外国史暂行课程标准》,对中学历史学科的学习目的、学习内容、学习时间、教法和作业要求做了具体规定。1932年,教育部颁布正式的《初级中学历史课程标准》和《高级中学历史课程标准》,把高级中学本国史的课程标准与外国史课程标准合并。1936年教育部又对课程标准进行修订,颁发《初级中学历史课程标准》和《高级中学历史课程标准》,增加了本国史的教学内容和学时,减

《钦定蒙学堂章程》(摘录),1902年;《钦定小学堂章程》(摘录),1902年;《钦定中学堂章程》(摘录),1902年;《奏定初等小学章程》(摘录),1904;《奏定高等小学堂章程》(摘录),1904年;《奏定中学堂章程》(摘录),1904年。载《20世纪中国中小学历史标准·教学大纲汇编:历史卷》,第1~7页。

《学部奏变通中学堂课程分为文科实科折》(摘录),1909年。载《20世纪中国中小学历史标准·教学大纲汇编:历史卷》,第9页。

《奏定中学堂章程》,1904年。前引书,第7页。

5 《初级中学历史课程纲要》,1923年;《高级中学公共必修的文化史学纲要》,1923年。载《20世纪中国中小学历史标准·教学大纲汇编:历史卷》,第14页。

《初级中学历史暂行课程标准》,1929年;《高级中学普通科外国史暂行标准》,1929年。载《20世纪中国中小学历史标准·教学大纲汇编:历史卷》,第21~29,37~42页。

《初级中学历史课程标准》,1932年;《高级中学历史课程标准》,1932年。载《20世纪中国中小学历史标准·教学大纲汇编:历史卷》,第43~59页。

少了世界史的内容和学时。

这一时期的课程标准和教学大纲,主要体现了如下的外国历史教学思想:

1.了解世界各民族历史发展轨迹,培养世界观。“研究异地异时的社会,是培养世界观念的最好途径。所以讲习世界各民族的史迹,足以纠正狭隘的排外的民族成见,养成博大的合作的观念与公正宽厚的精神。”

2.了解近代资本主义、帝国主义的发展及中国在当时国际局势中的处境,完成中国的反帝独立运动。“中国今日讲习外国史,尤当注意近世帝国主义的发展与最近民族运动的大势,以激起国民解除帝国主义束缚,完成解放的勇气。”

3.学习欧美先进的科学技术及学术思想。“欧美近世科学的进步,是中国民族所急应迎头直追的。……我们不欲数典忘祖,却也不能闭户自封。所以讲习外国史时,富阐发外国的学术思想与其特长的精神,以为中国民族观摩效法,截长补短的一助。”⁵“对于中外各时代的政治状况,特别注意说明现代民权发展的由来,以树立学生政治训练与运用民权的基础。”

在1929到1936年的课程标准和教学大纲中,均有专章讲述美国独立、美国内战等。虽然对美国的“资本帝国主义”多有批判,但对独立战争、美国内战及美国联邦制的评价较为正面。

(三)1949年中华人民共和国成立以来至今

1949年后,小学设置历史学科。1956年颁布《初级中学历史教学大纲》,这是新中国参照苏联样本制定的第一部中学历史教学大纲。此后,该教学大纲又经过数次修订,主要经历了以下几个阶段。

1. 1949年至“文化大革命”

1950年,教育部颁发《小学历史课程暂行标准(草案)》。1953年,第一

《初级中学历史课程标准》,1936年;《高级中学历史课程标准》,1936年。载《20世纪中国中小学历史标准·教学大纲汇编:历史卷》,第60~76页。

《高级中学普通外国史暂行课程标准》,1929年。前引书,第37页。

同上。

5 同上。

《初级中学历史暂行课程标准》,1929年,前引书,第21页。

《小学历史课程暂行标准》,1950年。载《20世纪中国中小学历史标准·教学大纲汇编:历史卷》,第104~108页。

个五年计划开始执行,教育部参照苏联的做法制定了一套新的教学大纲,于1956年颁发《初级中学世界历史教学大纲(草案)》、《高级中学世界近代现代史教学大纲(草案)》。这是新中国成立后,教育部制定的第一套完整的中学世界历史教学大纲。1957年,教育部发出精简教科书内容的通知,调整教学内容。1963年,教育部制定《全日制小学历史教学大纲(草案)》和《全日制中学历史教学大纲(草案)》,对1956年的教学大纲作了较大调整。“文化大革命”时期,教育遭到破坏,中学历史教学出现混乱现象。在此期间,教育部未颁发历史教学标准。

从课程标准和教学大纲上看,这一时期的世界历史教学(包括美国历史教学)的主导思想是:

(1)阶级斗争是人类历史前进的主要动力。

(2)人类社会经历原始社会、奴隶占有制、封建主义、资本主义和社会主义五个历史发展阶段。历史教学旨在使“学生认识资本主义必然死亡和社会主义必然胜利的历史发展规律。”⁵

(3)世界上出现了一个以苏联为首的社会主义阵营,为战胜资本主义提供了保障。“向共产主义迈进的苏联是人类解放道路上的灯塔。”

(4)“美国是战后世界上新的反动的和侵略的中心。”“第二次世界大战后,只有美帝国主义利用战争发了横财,成为最大的国际剥削者,成为世界反动势力的主要堡垒。”

这一时期的教学大纲和课程标准均设有专章讲述美国历史,对美国独立战争和内战进行了较为正面的描述,但由于历史原因,美国形象在教学大纲和课程标准中基本上是负面的。

2. 1978年至1992年

《初级中学世界历史教学大纲(草案)》,1956年;《高级中学世界近代现代史教学大纲(草案)》,1956年。载《20世纪中国中小学历史标准·教学大纲汇编:历史卷》第166页~194页。

《关于中学历史、地理、物理、生物等科教科书的精简办法》,1957年。载《20世纪中国中小学历史标准·教学大纲汇编:历史卷》第236~238页。

《全日制中学历史教学大纲》,1963年。载《20世纪中国中小学历史标准·教学大纲汇编:历史卷》第256页。

5 《高级中学世界近现代史教学大纲(草案)》,1956年。前引书,第182页。

同上,第194页。

同上,第186页。

《全日制中学历史教学大纲》,1963年。前引书,第305页。

“文化大革命”结束后,1978年教育部颁发《全日制十年之学校中学历史教学大纲(试行草案)(第一版)》,对“文化大革命”期间历史教育的混乱进行了纠正,但难免仍有一些“文化大革命”的印记。

1980年,根据十一届三中全会精神,教育部对1978年的大纲作了重大修订,颁发了《全日制学校中学历史教学大纲(试行草案)(第二版)》。1986年,国家教委制订并颁布一套新的《全日制中学历史教学大纲》。1988年,国家教委制订《九年制义务教育全日制初级中学历史教学大纲(初审稿)》,于1990年在全国少数学校试行,并于1992年、2000年进行修订,以下简称《课标》。

1978年、1980年和1986年的教学大纲对世界历史和美国历史的看法较为一致,1992年的修订版出现了一些变化。教学内容和指导思想中较突出的要点有:

(1)“世界近代史以1640年英国资产阶级革命为开端到1917年伟大的十月社会主义革命结束,是资本主义发生发展和开始衰落的历史。”⁵世界现代史是帝国主义、殖民主义走向衰落、灭亡和社会主义走向胜利的历史。”

(2)“资本主义制度和封建制度比较起来是一个重大进步,它所创造的生产力比过去一切世代创造的全部生产力还要多,还要大。但是它仍然是一个剥削人的制度。”

(3)英、法革命和北美的独立战争是具有广泛影响的资产阶级革命,资产阶级夺取了政权,为资本主义的迅速发展提供了保证。

(4)斯大林逝世后,赫鲁晓夫—勃列日涅夫叛徒集团篡夺了苏联党和国家的领导,把列宁缔造的无产阶级政党变为官僚垄断资产阶级的法西斯

《全日制十年之学校中学历史教学大纲》(试行草案),1978年。载《20世纪中国中小学历史标准·教学大纲汇编:历史卷》,第327~385页。

《全日制学校中学历史教学大纲(试行草案)(第二版)》,1980年。载《20世纪中国中小学历史标准·教学大纲汇编:历史卷》,第386~439页。

《全日制中学历史教学大纲》,1986年。载《20世纪中国中小学历史标准·教学大纲汇编:历史卷》,第448~509页。

5 《全日制十年制学校中学历史教学大纲》,1978年,前引书,第368、377页。

参见1978年、1988年、1990年《课标》,前引书,第368、594页。

参见1978年、1988年、1990年《课标》,前引书,第369、531、586页。

《课标》,1992年,前引书,第677页。

党,把无产阶级专政的社会主义国家变为资产阶级专政的社会帝国主义国家。“苏联是最危险的世界战争策源地。”

(5)“美帝国主义急剧衰落。”“美国在战争中扩展了经济军事力量,成了资本主义世界的霸主。”“对社会主义采取‘冷战’甚至局部战争的政策。”⁵

(6)世界格局演变为三个世界,“美苏争霸是世界不得安宁的根源”,第三世界成为争取世界和平的主力。

(7)警惕帝国主义的和平演变阴谋。

在这一时期的课程标准和教学大纲中,均有专章讲述美国历史。所不同的是,对美国独立战争持较为正面的看法,但对19世纪70年代以后美国转变成帝国主义国家的看法则较为负面。而对美国的发展趋势的认识,则出现了一定程度的变化,由“苏修、美帝都是纸老虎”“美帝国主义急剧衰落”到“成为战后资本主义世界的霸主。”写入教科书。

3.1996年到2000年

1996年,国家教委制订了同九年义务相衔接的《全日制普通高级中学历史教学大纲(供试验用)》,于1997年起在江西、山西、天津市进行试验,后扩大到全国20个省进行试验。2000年,教育部对该大纲进行修订。

同前一个时期相比,这个时期对美国及世界历史发展的总体看法发生了一些改变。主要在如下方面:

(1)世界近代史是资本主义产生和发展,并逐步形成体系和向帝国主义过渡的历史,以1640年英国资产阶级革命为开端⁶;世界现代史以1917年

《课标》1978年,前引书,第384页。

同上,第384页。

《课标》1988年,前引书,第532页。

5 《课标》1990年,前引书,第595页。

《课标》1978年,前引书,第384页;《课标》1980,第532页。

参见1978年、1980年、1990年《课标》,前引书,第379、495、595页。

《国家教委关于颁发 中小学加强中国近代、现代史及国情教育的总体纲要》,1991年,前引书,第631页。

《课标》1978年,前引书,第379、384页。

《课标》1988年,前引书,第532页。

6 《全日制普通高级中学历史教学大纲,1996年》,《20世纪中国中小学历史标准·教学大纲汇编 历史卷》第700页。

俄国十月社会主义革命为开端,是垄断资本主义进一步发展,社会主义曲折前进,两种社会制度长期并存,互相对抗,世界人民争取独立、民主、和平与发展的历史。

(2) 北美独立战争有着民族解放和资产阶级革命的双重性质,产生了广泛的影响。美国联邦政府的成立及其改革,推动了资本主义的发展。

(3) 美国实施的罗斯福新政,不仅缓和了国内矛盾,而且开创了国家干预经济发展的新模式。

(4) 东欧剧变、苏联解体,美国成为唯一的超级大国,企图独霸世界,到处插手。⁵

(5) 第三次科技革命,对改变人类生活产生了深远影响。

4. 2003 年至今

2003 年 4 月,教育部颁布了一套全新的《普通高中历史课程标准(实验)》。从教学理念、思路和对中外历史的总体认识上看,这是新中国成立以来力度最大的一次历史课程标准改革。

从对美国 and 世界历史的总体看法上,2003 年《课标》体现出与以往的一些不同:

(1)“世界近代史是 16 世纪前后至 20 世纪初资本主义社会形态酝酿、产生和发展的历史。……在这一历史阶段中,人类逐步步入相互联系、相互依赖的世界一体化阶段,进而产生了真正意义上的世界历史。”

(2)“世界现代史主要反映第一次世界大战和俄国十月革命以来世界历史发展的基本进程。进入现代以来,世界日益成为密不可分的整体。在经济全球化推动下,历史进程渐趋国际化,世界各国发展模式则呈现民族化和多样化,这种全球化和多元化的矛盾统一,构成了世界各国相互依存又相互

《全日制普通高级中学历史教学大纲(1996 年)》,前引书,第 702 页;《全日制普通高级中学历史教学大纲(2000 年)》,前引书,第 743、745 页。

《全日制普通高级中学历史教学大纲(2000 年)》,前引书,第 744 页。

同上,第 746 页。

5 同上,第 747 页。

《全日制普通高级中学历史教学大纲(1996 年)》,前引书,第 703 页;《全日制普通高级中学历史教学大纲(2000 年)》,前引书,第 747 页。

初中《课标》2003 年,“世界现代史”导言。

竞争的复杂局面。”

(3)“19 世纪下半叶到 20 世纪初 ,主要资本主义国家开始从自由资本主义向垄断资本主义过渡。”

(4)从正反两个方面评价苏联社会主义建设。“俄国十月革命诞生了世界上第一个社会主义国家。苏联社会主义建设在取得巨大成就的同时 ,也付出了沉重的代价。”

(5)“第二次世界大战后 ,和平与发展渐成为时代主题。在科技革命的推动下 ,发达资本主义国家经过一系列的自我调节和改良 ,经济有了较大发展。……社会主义国家的建设在曲折中前进。东欧剧变和苏联解体后 ,社会主义运动处于低潮。”⁵

(6)“20 世纪科学技术发展突飞猛进 ,特别是第三次科技革命的兴起 ,对人类社会产生了深远影响 ,揭开了知识经济时代的序幕。人类文化空前繁荣 ,世界性、民族性与多样性交相辉映。”

上述材料清晰显示 ,清末以来的中学历史课程标准所体现的教学思想和对美国及世界历史的总体认识 ,是时代的缩影 ,它随着时代和人们认识的深化而在不断变化。

二 教科书中的美国形象

从目前所接触到的、较为可信的材料看 ,正规的中学外国历史教材编写已有百余年。光绪 28 年(1902 年) ,上海作新译书局出版了《万国历史》 ,是中国第一部关于世界历史的中学历史教科书。在该书第三卷“近世史”中 ,设“阿美利加之独立”和“北亚美利加合众国”专章讲述美国历史。自此 ,美国历史开始进入中国中学历史课堂教学。

回顾过去百余年间中国中学历史教科书中对美国和美国历史的解释 ,

初中《课标》2003 年 ,“世界现代史”导言。

同上。

同上。

5 同上。

同上。

上海作新译书局 :《万国历史》 ,上海英租界大马路福源里 20 号·作新译书局 ,光绪 28 年阴历 6 月 29 日发行(1902 年)。

可以追寻出中国历史教科书中的美国形象及其变化的轨迹,它既是过去百余年来中国美国史研究成果的结晶,反映出近代以来中国人对美国和外部世界认识不断深化的过程,也是清末以来中国历史百年沧桑的真实写照。

清末以来中国中学美国历史教学内容主要集中于下述问题:

(一) 独立战争

美国独立战争是百年来中国中学历史教科书中的美国历史教学的经典内容。在清末以来各种版本的教科书中均有专章论述。对独立战争的历史作用,教科书多持肯定态度,认为它不仅是一次反抗殖民压迫、要求民族解放的正义战争,而且是一场具有深远历史意义的伟大革命,极大地影响了后来的法国革命,也为美国资本主义的发展开辟了道路。

在《万国历史》第三卷“近世史”的第三章“阿美利加之独立”中,讲述了美国独立战争的起因、过程和影响,这是美国独立战争历史第一次出现在中国中学历史教科书中。《万国历史》这样写道:

“阿美利加之英伦殖民,始于十七世纪之初。……英伦与游此地收利益,定种种之法,禁其通商,用压制之法,惟计利奇本国,且欲课税于领地。……领地之人民怒曰:租税皆由代议士允许,而后可以课之;非由代议士,新英伦不得课之。……于是主自由平等之人民等,不堪其压制,举兵抗之。……华盛顿苦战奋斗,逢百难而不屈。一千七百七十六年,遂布告独立之文。英伦力竭,认其独立。华盛顿既全其义务,解职归故乡。”

上述对美国独立战争颇为正面的描述和评价,亦可见于民国时期、新中国成立至今的教科书中。所不同的是,民国时期的教科书更为强调民权因素,并谈到美国独立战争对法国革命、拉美民族独立运动和英国殖民政策的影响:

“至于美国独立的影响,以下列诸项最为重要:(1)美国民主共和政体确立,促使法国大革命爆发。(2)英国受到这一次教训之后,对殖民地改取比较放任的政策,任其组织自治政府。(3)引起中南美各拉丁民族的独立运动。”

《万国历史》第168~169页。

傅彬然编著:《初中国外历史教本》,上海·开明书店,民国26年初版,民国35年8月十版,上册第128页。

1949 年以来至今,教科书对独立战争的历史作用始终持正面看法,只是不同时期有不同的侧重。新中国成立初期的教科书,从反抗殖民统治和争取民族解放的角度解释美国独立战争,认为它是北美殖民地反对英国殖民统治的革命斗争。“文化大革命”时期的教科书,没有关于独立战争的教学内容。70、80、90 年代的教科书更为详细地讲述了独立战争的整个过程。2005 年版教科书对独立战争和《独立宣言》所体现的民主思想做出了如下评价:

“《独立宣言》是一个伟大的历史文件,它不仅宣告了美利坚合众国这个崭新国家的诞生,更重要的是,它在人类历史上第一次以政治纲领的形式宣布了民主共和原则。它宣布人的权利是不可侵犯的。它的提出比法国《人权宣言》早 13 年。……它体现的民主思想,成为一代又一代美国人不断追求的理想。当然,《独立宣言》带有一定的局限性。……”

(二) 南北战争

南北战争是中国中学历史教学的又一经典内容。过去百年间,教科书基本肯定南北战争的历史作用,认为它废除了奴隶制,为美国资本主义的发展扫清了障碍。区别在于,不同时代有不同的分析视角。

清末及民国时期,教科书多从民权、反对奴隶制的角度解释南北战争。《万国历史》首次把南北战争写入中国中学历史教科书。它写道:

“北阿美利加合众国……因禁止贩卖黑奴之事。遂开战衅。国内南北分裂。……北部诸州则浚法公理。以为同属人类。当同享人生自由之乐。贩卖黑奴而束缚其身者。乃大伤人情。戾于天理。故主持废黑奴之意。时选举之大总统林肯最明公理。亦欲废之。南部之人民不欲认为大总统。……遂成诸州之战争。”

民国时期教科书对南北战争的解释与《万国历史》相似,认为它废除了奴隶制,为美国“一变而成工业国,和英德诸国,逐鹿于世界市场”⁵铺平了

《世界历史》(高级中学课本),下册,人民教育出版社,1959 年版,第 7~9 页。

人民教育出版社、课程研究所、历史课程教材研究开发中心编著:《历史:近代社会民主思想与实践》(普通高中课程标准试验教科书,选修 2),人民教育出版社,2005 年 6 月第一版,第 27 页。

《万国历史》第 212~213 页。

5 卢文迪编:《中华外国历史》(初中适用),上海·中华书局印行,民国 36 年第五版,第二册,第 28~29 页。

道路。

新中国成立以后，教科书多从阶级压迫的角度分析美国南北战争。50~70年代的教科书，从阶级斗争的角度评述南北战争及其影响，它写道：

“美国的劳动人民痛恨任何奴役，他们都坚决反对奴隶制度。……内战的结果，美国重新统一。不过内战以后的美国不再是资产阶级和奴隶主共同统治的国家，而是大资产阶级专政的国家。……内战的结果，美国的资本主义工业迅速增长。三四十年间，美国发展成为头等工业国。……奴隶制度废除了，黑人并没有真正得到解放。他们没有土地，被迫接受资本主义的奴役，同时也受到种族歧视。在美国，有色人种都受到虐待。我国在美国的侨民也是被虐待的对象。”

80、90年代的教科书认为，“南北战争是美国历史上的第二次资产阶级革命。它取消了黑人奴隶制度，为资本主义的进一步发展扫除了障碍，使美国的经济在19世纪后半期迅速赶上和超过英、法等先进资本主义国家。但是美国资产阶级仍然推行种族歧视政策，直到今天，对黑人的种族歧视和阶级压迫仍然是美国社会的一个严重问题。”

2000年出版的教科书对南北战争的看法基本与上述一致，但不再用“阶级压迫”一词来解释现今美国社会中存在的种族歧视。

(三)美国宪法和政治制度

《美国宪法》及美国联邦制首次被写入中国中学历史教科书，是在《万国历史》中。纵观此后一百年来中学历史课本对《美国宪法》和美国政治制度的解释，可以看出，不同历史时期，中国人对这一问题的看法截然不同。

清末至民国时期的教科书，多从自由、反抗暴政、民权、三权分立的角度赞扬《美国宪法》和联邦制的历史意义，特别是在民国时期，教科书侧重从宪政的角度分析《美国宪法》及其所规定的三权分立制度，以探求美国的强盛之道。

《万国历史》认为美利坚合众国的成立，是出于人民爱自由、爱权利、反抗暴政，是一个伟业。它这样写道：

《世界历史》(高中)，人民教育出版社，1981年第一版，1987年第7次印刷，下册，第24页；《世界历史》(高中)，人民教育出版社，1992年版，下册，第118页。

《世界近现代史》(全日制普通高级中学教科书)，北京·人民教育出版社，2000年12月第二版，第86页。

“于是十三领地。分为各州。咸以自由民权为宗旨。定宪法。置大统领一人。总理庶务。一千七百八十九年三月四日。首选华盛顿为初次之大统领。成北阿美利加合众国。合众国之独立。实出于国民之爱权利。爱自由。不稍受暴政之压制。奋力以获得胜利。其事业光昌。赫耀伟大。国民之举动也。且当时建比伟业者。皆由智者义勇之士。”

民国时期的教科书,着重讲述美国宪法所规定的联邦制度,及其所体现的制衡和三权分立原则。如1947年出版的《中华外国历史》写道:

“北美独立自得各国承认后,十三州人民以为有制定宪法的必要,就于1787年在费拉德费城开会议,制定新宪法:合众国而成一联邦共和国,各州得各有宪法;立法权委诸国会——国会设上下二院;司法权则由最高法院执行。这是根据‘三权分立’和‘制衡’两原则而形成的。1789年,召集第一次国会,举华盛顿为大总统,北美合众国于是正式成立。”

类似的论述,亦可见于民国时期出版的其他几部中学历史教科书。

1949年到“文化大革命”时期,教科书对《美国宪法》及美国的政治制度持批判态度,认为宪法维护的是资产阶级利益。

“国会是资产阶级和地主控制的,因为按照宪法规定,必须有一定财产的人才享有选举权利和被选举权。……最高法院曾多次帮助美国资本家,宣布工人罢工为非法,残酷地镇压革命的工人。……这部宪法保障了美国有产阶级的利益,它可耻地保存奴隶制度,把种族歧视固定下来,使广大的劳动者失去了起码的政治和经济权利。它所宣布的‘自由’以为着种植主和资产阶级专政的巩固,以为着剥削的自由。”⁵

80、90年代的教科书,对《美国宪法》和美国联邦制度进行较为详细的介绍,未做价值判断。

根据2003年课标编写、于2005年出版的教科书,对《美国宪法》及其所

《万国历史》第169~170页。

卢文迪编:《中华外国历史》(初中适用),上海·中华书局印行,民国37年五版,第一册,第99~100页。

参见闵宗益、孙逸殊编著:《高中新外国史》(修正课程标准适用),上海·世界书局印行,民国36年2月五版,中册,第87~88页。

5 《世界近现代史》(高级中学课本),人民教育出版社,1958年版,上册,第16页。

见《世界近现代史》,人民教育出版社,1981年版,上册,第175~176页;《世界近现代史》,人民教育出版社,1992年版,上册,第36~38页。

规定的政治制度进行了详细介绍,既肯定了宪法的重要历史意义,也指出了其局限:

“美国宪法具有重要的历史意义。由于美国是一个崭新的、没有封建传统的国家,美国宪法将欧洲启蒙思想家的学说与美国的现实相结合,在美国建立起了不同于英国君主立宪制的总统制、联邦制、代议共和制相结合的国家制度。宪法所确立的主权在民、三权分立、共和制等原则,为美国在此后两百多年间由小变大、由弱变强提供了制度上的保证,也为后来许多国家所效仿。

……美国开国元勋们的初衷并非设计一个完美无缺的国家制度,他们当时关心的是如何建立一个有效但又受到约束的政府,以挽救危机中的联邦。……1787年宪法……因此带有一些明显缺陷。例如,在奴隶制问题上,……宪法虽然明确阐明了主权在民原则,……但在宪法批准后,只是拥有一定财产的白人男性才有选举权。”

(四) 罗斯福新政

罗斯福新政,也是中国中学历史教科书中的经典内容。早在民国时期,罗斯福新政就出现在教科书中。通过对几个不同历史时期中国中学课本对罗斯福新政的评价进行比较,可以发现以下不同:

(1) 民国时期的教科书多从资本主义制度的固有矛盾来解释美国30年代大危机和评价罗斯福新政。如1946年出版的《高中新外国史》对美国30年代大危机和罗斯福新政进行了如下描述:

“帝国资本主义自19世纪以来,发展的迅速,殊可惊人,只因为他无法免除自身的矛盾,仍不免发生极大的恐慌。美国在经济欣欣向荣的时候,也发生过二次的大恐慌,……美国产业界一般现出衰退迹象。使世界资本主义各国,也都受其影响,而陷于万分危险的状态之中。……罗斯福总统就职,更谋复兴方法,停止金本位制,实行通货膨胀,颁布几十种新法规……此运动以兰鹰为徵号,成为兰鹰运动。此运动之结果,市场一时亦有恢复的现象,但究不能克服普遍的恐慌的袭击。资本主义国家的矛盾现象,已成为不

可掩饰的事实了。”

(2)1949 年以来到 20 世纪 70 年代末 ,教科书注重对危机状况的描写 ,而对罗斯福新政着墨不多。1957 年的高中世界近现代史课本对 30 年代大危机的描写最为典型 :

“垄断资本家为了恢复商品的价格和维持他们的利润就大量销毁物资。成袋的咖啡推入海里 ,牛奶倒入河中 ,小麦被烧掉 ,熔铁炉被拆毁。这种破坏产品和生产装备的情形 ,跟成千上万劳动人民失业与挨饿的境况成了强烈的对照。

当资本主义世界陷入经济危机的年月里 ,社会主义苏联正处在巨大的经济、政治和文化高涨中。这一切明显地显示出社会主义社会的绝对优越性。”

虽然这段话在此后教科书中有所修改 ,但其基本思想沿用了近半个世纪。如 1987 年的教材写道 :

“危机给广大人民带来了无尽的灾难……广大劳动人民饥寒交迫 ,流离失所 ,而垄断资本家为了恢复商品的价格和维持他们的利润 ,却大量销毁商品。咖啡和牛奶被倒入大海 ;小麦和玉蜀黍被当作煤烧 ;千百万头牲畜被杀掉不许人吃 ,棉花被埋在土里而不许织布。资本主义制度的腐朽性在这次危机中特别清楚地暴露出来了。”

(3)尽管 20 世纪 80、90 年代的教科书中仍保留了一些 50 年代教科书关于罗斯福新政的字句 ,但在 80 年代的教科书中已开始详细介绍罗斯福新政的内容 ,并对新政的作用进行评价 ,认为 :“‘新政’不能从更根本上遏制危机 ,但是 ,它的实施取得了一定的效果 ,美国的经济开始复苏 ,生产开始回升 ,人民生活有所改善 ,社会趋向安定。”⁵

(4)2004 年 5 月出版的教科书 ,更多地从经济运行角度解释大危机爆发的原因 ,认为财富过度集中、股市过热、过度的贷款消费共同促成了美国

闵宗益、孙逸殊编著 :《高中新外国史》(修正课程标准适用) ,上海·世界书局印行 ,民国 36 年 2 月三版 ,下册 ,第 191 ~ 192 页。

人民教育出版社编辑出版 :《世界近现代史》(高级中学课本) ,1958 年第 4 版 ,下册 ,第 69 页。

寿纪瑜等编 :《世界历史》(高级中学课本) ,1987 年 5 月 ,下册 ,第 227 页 ;《世界历史》(高级中学课本) ,人民教育出版社 ,1992 年版 ,第 77 页。

5 寿纪瑜等编 :《世界历史》(高级中学课本) ,1987 年 5 月 ,下册 ,第 229 页。

30年代大危机的爆发。罗斯福新政在未触动资本主义制度的前提下,改革制度中的弊端,使美国度过了经济大危机,缓和了社会矛盾,避免美国像德、日那样在危机的影响下走上法西斯道路。它所开创的国家干预经济的新模式,对以后美国乃至世界资本主义的发展产生了深远影响。

(五) 美国的国家性质

纵观过去百年中国中学历史教科书,在谈到19世纪末以来的美国时,使用最多的词汇是“帝国主义”。以19世纪末为界,独立战争以来的美国历史在中国历史教科书中被划分为两个发展阶段:此前的美国处于自由资本主义发展时期,此后的美国则进入帝国主义阶段。1929年颁布的《高级中学普通科外国史暂行课程标准》,第一次在教科书中把美国称为“帝国主义”国家,这种看法一直延续到20世纪末。

尽管新中国成立以前和以后的中学历史教科书,都将19世纪末以来的美国称为“帝国主义”,但两者关于“帝国主义”的定义则不尽相同。前者主要从殖民掠夺、经济侵略的角度分析;后者则以列宁的“帝国主义是资本主义发展的最高阶段”理论为指导进行分析,认为它具有五大特征,即垂死性、腐朽性、垄断性、资本输出和金融寡头。

民国时期的教科书写道:

“工业革命的产物,一方面是社会主义,一方面便是帝国主义。……因工业革命的结果,工业品的生产量便超过了本国需要的数量,这便发生了生产过剩现象,生产既过剩,势必须向外推销,便不能不忧海外市场的竞争。生产既增,工商业的盈余必多,资本也必因之集积,又不免发生资本过剩的现象;资本一过剩,势必不能不从事海外投资的竞争。海外市场竞争和海外投资竞争,便造成了现代以经济侵略为中心的帝国主义。”

“1850年时,美国的领土已横断大陆,而西达太平洋了。及南北战争告终,国家的统一,更形巩固,国民的团结,日益加强。……1871年以来,共和党又常夺得政权,努力向外拓展版图。……从此美国便继英、法,而成一帝

人民教育出版社、课程教材研究所、历史课程教材研究开发中心编著:《历史》(普通高中课程标准实验教科书,必修2),北京·人民教育出版社,2004年5月第一版,第120~128页。

卢文迪编:《中华外国历史》(初中适用),上海·中华书局印行,民国36年五版,第二册,第27~28页。

国主义者了。”

新中国成立后,1958年的教科书写道:

“资本主义从自由竞争转变到垄断,那就是进入了帝国主义的阶段。列宁指出,帝国主义是垄断的、腐朽的、垂死的资本主义,是资本主义发展的最后阶段,因而是无产阶级革命的前夜。20世纪初年,帝国主义完全形成了。垄断代替自由竞争是帝国主义的一个特征。垄断资本占统治地位的帝国主义国家,主要是美、德、……等国。”

1965年的教科书提出,第二次世界大战结束后,德意日法西斯被打败了,美国接替德、日、意成为反动和侵略的中心:

“战后的美国成为世界反动势力的中心,侵略和战争的主要根源。美国帝国主义是全世界人民最凶恶的敌人。毛泽东同志在1947年就指出,第二次世界大战后,美帝国主义代替德、日帝国主义成为世界人民的敌人。历史的发展,证明了这一论断的正确。”

到1996年,教科书中虽仍然沿用“主要资本主义国家向帝国主义过渡”这个提法,但不再提帝国主义的垂死性、腐朽性等特征,而强调“垄断”的特征。

2004、2005年出版的教科书,用“发达资本主义国家”来描述现今美国的发展。

(六) 美国及世界发展的总体趋势

过去百年的世界历史教科书,通常都在最后一章分析国际局势,展望世界未来。这些分析,反映出了不同时代的人对世界发展趋势的不同认识,而对美国的看法与之相伴随。

《万国历史》在最后一章,一方面表达对强权政治的痛恨,谴责欧洲列强手持《圣经》和刀剑,另一方面又表达出世界大同和博爱的理想:

“世界者。强者之所有也。此言诚然。故此互相竞争之际。欧洲人博爱之说。同胞之义。非不美也。然鲜有能行者。口虽称道之。而心则狡焉思启。右手持圣经以教导人。左手则持剑戟以相待。然则竞争也。战斗

孙逸殊、闵宗益编著:《高中新外国史》,上海·世界书局印行,民国35年,下册,第42~43页。
人民教育出版社编辑出版:《世界历史》(初级中学课本),1956年第一版,1963年第七版,下册,第9页。

《历史》(初级中学课本,全一册),北京·人民教育出版社,1965年10月版,第227页。

也。残忍也。皆今日所未免。而强权者之所行也。人苟不能自强。受强权者之控制。而望博爱之说以纾其苦。得乎否乎。然则所谓文明之国者何也。曰人民有才能智慧者。则保持之。不使失所。”

1949年以后至冷战结束,中国的历史教科书认为整个世界近代史是资本主义发展和开始衰落的历史,而世界现代史是帝国主义、殖民主义走向衰落、灭亡,社会主义走向胜利的历史。由此而推论,尽管美国曾进行过罗斯福行政等改革,但终究无法挽救其走向灭亡的命运。

1958年的教科书写道:

“在战后的资本主义世界里,虽然美帝国主义横行一时,但是社会主义阵营的形成和扩大,民族解放运动的高涨,使帝国主义遭受严重的打击。世界形势的发展,越来越有利于社会主义而不利于资本主义,资本主义总危机加深了。这正如毛泽东同志早就指出的:现在是全世界资本主义和帝国主义走向灭亡,全世界社会主义和人民民主主义走向胜利的历史时代。”

冷战结束后,1996年的教学大纲中明确提出,世界现代史是垄断资本主义发展、社会主义曲折前进,两种社会制度长期并存,互相对抗,世界人民争取独立、民主、和平与发展的历史。

2003年的教科书强调和平与发展为时代的主题,认为在科技革命推动下,发达资本主义国家经过一系列的调节和改良,焕发出了新的生命力;苏联解体后,社会主义在曲折中前进。两级格局崩溃后,世界呈现多极化。

三 一些思考

纵观百余年来我国中学历史教科书有关美国历史的教学内容及其对美国历史的解释,可以得出如下结论:

首先,自1902年以来至今,美国历史在中国中学历史教科书中以19世纪末20世纪初为界,被明显地划分为两段。不论是清末、民国时期,还是新中国时期的教科书,对第一阶段的美国历史问题(除美国宪法和美国联邦制度外)基本持肯定态度,认为美国立国时期处于自由资本主义发展阶段,这

《万国历史》第233页。

《世界历史》(初级中学课本),人民教育出版社,下册,第63页。

一时期的美国基本是正面的、进步的。对第二阶段即南北战争以后的历史，则因中国国内政治环境与国际地位不同而有所变化，对美国复杂的爱恨情结在教科书对美国这一阶段历史的解释中表现得最为充分：清末时期的教科书认为它是一手持《圣经》、一手持刀的西方列强；民国时期认为它是资本帝国主义；20世纪50、60年代认为它是美帝国主义，是最危险的敌人；20世纪70、80年代强调它是垄断资本主义；21世纪初则更多地看到它是发达资本主义国家。

其次，教科书是国家意志的体现。在大多数国家，大学历史教材可以百花齐放，但中学教学和教学内容是国家制定的，这是因为中学阶段是人的价值观形成的最重要的时期。美国形象在中国教科书中的变化，颇为准确地反映出清末以来中国政府在各个不同历史时期对美国的政策和立场。

第三，教科书是学术研究成果的结晶。清末以来，美国形象在教科书中所发生的变化和教科书对美国历史的解释，反映了过去百年中国的美国研究、中国人认识美国的历程。

近代中国人对美国的论述大多是感性的，不能算是严格意义上的学术研究。华盛顿及其领导的美国独立战争，成为那些向西方寻求中国革新之道的中国人的榜样。1901年，美国《独立宣言》首次被译成中文发表在《国民报》第1期上，华盛顿、林肯是中国人心目中的英雄。

1949年前后至“文化大革命”结束，由于历史原因，关于美国的书籍和报道多是揭露和批判“美帝国主义的罪恶”。60年代，中国媒体对美国黑人运动给予了一定关注，认为是世界革命的一部分。这一时期，中国人对美国的看法较为负面，认为美国是“纸老虎”，“在一天天烂下去”。

尼克松访华打开了中美关系的大门，美国不再仅以恶的形象出现在国内媒体上，中国媒体上开始出现中性的、甚至正面的报道和评论。但由于当时还处在“文化大革命”后期，中国国内政治动荡、思想禁锢状态还没有结束，加上两国长达几十年的敌对、隔绝状态，所以中国人对美国的了解有限，成见远未消除。

严格意义上的美国研究开始于20世纪80年代初。经过20年来的不断探索，中国的美国研究在领域的拓展、课题的深化和研究水平的提高等方面都有了长足的进展，中国人对美国的认识也在不断深化。

第四，从对美国历史的分析方法来看，清末、民国时期的教科书主要采

用历史叙述方法,并配之以一些对当时国际时局和中国的处境的分析;1949年至20世纪90年代初期的主流研究方法,先后用阶级斗争学说、帝国主义论、三个世界理论来分析美国历史及国际问题;进入21世纪,教科书将历史教学定位于公民教育,强调以人为本,以实事求是的科学态度理解与分析历史与现实问题。这一历史分析方法上的变化,基本与中国的美国研究及国际问题研究界的整体研究状况相吻合。

总之,中国中学历史教科书中的美国形象,与中国坎坷的百年现代化过程及中美两国关系的状况密切相关:清末民国时期教科书中的美国形象之所以比较正面,乃源于这一时期是中国救亡图存时期,与其他西方列强相比,美国在中国的形象基本是正面的,特别是抗日战争时期,美国是中国的最重要盟友,中国共产党当时也充分肯定美国的作用;抗战结束后的国共内战时期,美国对华政策被定义为“扶蒋反共”政策。1949到1972年,中美两国处在外交隔绝状态。相应地,美国也变成中国的头号敌人;1972年之后,尽管对美国的帝国主义定性没有根本改变,但中美恢复交往使美国形象在中国人的心中发生了悄然改变。1979年中美正式建交,美国在中国人心中的形象,逐渐由头号敌人变成头号强国,是既要交往又要防范的霸权国家。改革开放,特别是1989年以后,美国成为中国人既恨又爱的国家,“爱”表现在它是中国现代化的参照系,“恨”则是由于它在国际事务中表现出的傲慢与霸权。

中国学术界对中国历史教科书的反思,开始于上个世纪90年代。《历史教学》曾在2002~2003年间刊发多篇文章,对中学历史教科书编写问题进行讨论,焦点大多集中在中国近代历史教学内容编写上。对历史教科书中美国史内容的关注见2004年1月16日《环球时报》刊发王缉思与美国学者谢淑丽(Susan Shirk)关于公共舆论与政府外交政策的对话。在谈到中国公共舆论与政府外交政策之间的距离不断扩大的原因时,王缉思认为,现在的学校教育没有及时反映我们在外交方面的政策调整 and 战略思维的变化,因此“教科书也需要‘与时俱进’”。

中国古语曰:“知己知彼,百战不殆。”从认识外部世界的角度讲,唯有知己,方能知彼;对外部世界定位是否准确,取决于自我定位准确与否;对外部

世界的认识能否深入,须以自我反思的深入与否为前提。中国历史教科书的美国形象似乎也是如此。美国历史事件本身是不能改变的,但不同时代的教科书对它却有不同的解释。美国形象在我国中学历史教科书中的变化,所反映出的不是美国历史事实的变化,而是中国人对外部世界、对美国认识的变化。在变化的美国形象的背后,是中国人对自身认识的变化。

赵梅:中国社会科学院美国研究所编审、北京大学历史系在读博士研究生

更 正

本刊2006年第3期《战后美国东北部服务业发展研究》一文的作者韩宇应为厦门大学历史系副教授,特更正,并致歉。

九一一事件前美国情报界未能进行 “适应性变革”的原因探析

张帆

〔内容提要〕九一一事件前,美国情报界和有关决策人士已经意识到本·拉登和“基地”组织对美国安全构成了严重威胁,并认识到情报界为应对这种威胁必须进行变革。但九一一事件前的美国情报界没能与敌俱变。文章认为,尽管有关各方就变革的必要性和措施有共识,但情报界在组织结构、工作重点的确定、人力情报能力,以及人事制度方面存在的问题仍未得到矫正,这是美国情报界在九一一事件前未能进行“适应性变革”的主要原因。

关键词 美国政治 恐怖主义 美国情报界 中央情报局 九一一事件

九一一事件后,美国国内就所谓“情报失败”问题展开了激烈争论。部分人认为,类似九一一事件这类突袭有内在的不可避免性,况且有关情报机构早在几年前就已对本·拉登和“基地”组织对美国海外利益甚至本土构成的威胁发出过“战略”预警,所以不存在所谓“情报失败”的问题。持这种见解的主要是布什政府内负责国家安全事务的高官,如总统国家安全顾问赖斯和中央情报局局长特尼特等。另一部分人则持相反的观点。这些人主要是国会议员、媒体和一般民众。他们从自己对情报机构最基本的认识出

赖斯在九一一独立调查委员会公开作证时称,“我认为,没有任何事情可以阻止这次袭击”。
Dr. Condoleezza Rice, Ninth Public Hearing, April 8, 2004, http://www.9-11Commission.gov/archive/hearing9-11Commission_Hearing_2004-04-08.pdf.

发认为,美国情报界没有就此次袭击的具体时间、地点和方式发出“战术”预警,这就是“情报失败”,有关情报机构应该为此承担责任。

美国国会参、众两院情报委员会的联合调查及九一一事件独立调查委员会的研究表明,以中央情报局为首的美国情报界的确很早就意识到本·拉登和“基地”对美国的威胁,并不断发出预警;另一方面,就九一一突袭而言,美国有关情报机构的一系列失误,即所谓“失去的机会”,使作为受袭对象的美国出现防守上的漏洞。《九一一事件调查报告》全面阐述了美国情报界在后冷战时期的一系列反恐努力,同时也指出了情报界在九一一事件前存在的诸多问题,并以此为基础提出了一系列改革建议,但该报告并没有将这些问题和改革建议与九一一突袭本身紧密地联系起来。而且,该报告也提及另一个事例,即,美国情报界在2000年成功挫败一起针对美国本土的恐怖袭击,这不免使人觉得,就单个事件而言,其成败结果的确有其偶然性。针对此类疑问,《九一一事件调查报告》的撰写者指出,独立调查委员会主要是借此机会全面研究美国情报界的现状并提出改革建议,其“诊断”和“药方”并非仅仅针对九一一事件本身。的确,九一一事件只是迄今为止伊斯兰极端势力挑战美国的一系列事件的最高峰。在与伊斯兰极端势力的较量中,美国情报机构的纪录并非乏善可陈,但关键在于,在这一进程中,美国情报界是否及时意识到美国面临的威胁并依据新的安全环境进行调整和变革?有关证据表明,九一一前的美国情报界及时意识到了恐怖主义对美国国家安全的威胁,但没有能够进行适应性变革,即,没能针对这种威胁,及时、充分地进行变革,以适应新的安全环境。这种情况加大了九一一突袭成功的可能性。从这个意义上看,美国在2001年9月11日遭遇突袭是某种“情报失败。”

本文主要阐释美国情报界未能在九一一前进行“适应性变革”的原因。为此,本文将借助有关组织行为和官僚政治、政府政治的理论,以后冷战时期的美国情报界为例,对美国情报界在后冷战时期未能与敌俱变的原因进行分析,并就美国情报界当前进行的改革做一初步判断。

Richard A. Falkenrath, "The 911 Commission Report: A Review Essay," *International Security*, Vol. 29, No. 3, Winter 2004/05, pp. 187 ~ 188.

Ernest R. May and Philip D. Zelikow, "Sins of Commissions? Falkenrath and His Critics," *International Security*, Vol. 29, No. 4, Spring 2005, p. 208.

一 后冷战时期的美国情报界 :变化与“适应性变革”

冷战结束后 ,随着伊斯兰极端势力不断以恐怖袭击挑战美国 ,美国情报界 逐渐意识到恐怖主义威胁的严重性 ,并已经开始为与恐怖主义做斗争 而调拨资源 ,启动各种新的情报项目。

20 世纪 90 年代 ,美国情报预算被不断削减 ,但用于反恐的直接费用却 翻了 5 番。此外 ,中央情报局(CIA)、联邦调查局(FBI)和情报界其他机构 采取了一系列新的反恐举措 ,例如 :1996 年 1 月成立了一个专门致力于追 踪本·拉登及“基地”组织活动的跨部门联合小组 ;以对反恐具有重要意 义的国家为重点 ,联邦调查局大量增加了其海外办事处的数量。⁵ 中央情报 局局长特尼特在 2002 年称 :“情报界在过去 5 年里孜孜不倦地工作 ,美国人民 需要了解的是 ,以有关资源、授权 ,以及相关问题的轻重缓急为依据 ,联邦 调查局和中央情报局的男男女女们英勇地完成了自己的使命。”

美国情报界为应对冷战后的安全形势和恐怖主义威胁采取了一些措 施 ,这的确意味着某种变化。但变化不等于“适应性变革”。各种组织总是

美国情报界是一个由中央情报局以及属于国防部和其他一些文职部门的情报单位所组成的松 散联盟 ,主要由以下单位组成 :中央情报局(CIA) ;国防部下属的国家安全局(NSA)、国家地理 空间情报局(NGA)、国家侦察局(NRO)、国防情报局(DIA) ;国务院情报和政策研究局(INR) ; 联邦调查局情报部门 ;财政部和能源部的情报部门。九一一事件后成立的国土安全部下属的 信息分析和基础设施保护局(IAIP)和海岸警卫队情报局也成为情报界成员。九一一前的美国 情报界在制度安排上的重要特征是 ,CIA 在这个情报界中居重要地位 ;情报界没有一个集中、 统一的领导层 ,各成员单位拥有较大自主权 ;情报界的活动存在“国内”与“国外”的重大区分。

“Joint Inquiry into Intelligence Community Activities Before and After the Terrorist Attacks of September 11 ,2001 ,” Report of the U . S . Senate Select Com mittee on Intelligence and U . S . House of Representatives Permanent Select Com mittee on Intelligence , S . Report No . 107 ~ 351 , H . Report 107 ~ 792 ,107 th Cong . ,2d sess . , December 2002 (Hereafter cited as Joint In-quiry Final Report) , pp . 254 , 257 .

“Joint Inquiry into Intelligence Community Activities Before and After the Terrorist Attacks of September 11 ,2001 ,” p . 4 .

5 The 9/11 Commission Report : Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States (New York : W . W . Norton ,2004 . Hereafter cited as The 9/11 Commission Report) , p . 76 .

George Tenet ,“ Worldwide Threat : Converging Dangers in a Post 9/11 World ,” Testimony Before the SSCI ,107 th Cong . ,1st sess . , February 6 ,2002 , http://www.cia.gov/cia/public_affairs/speeches/2002/dci_speech_02062002.html .

处于不断变化之中,关键在于,这些变化是否起作用,或者说,某一组织内部的变化是否跟得上其外部环境的变化。“适应性变革”这一概念在私营部门的运行中体现得比较明显,因为能否对不断变化的市场需求和竞争压力做出反应,事关一家公司的生死存亡。“适应性变革”这一概念对考察公共部门的业绩同样具有重要意义,即,政府部门是否为应对外部挑战而在组织内部进行了必要的变革。“适应性变革”有其相对性,主要是针对某一组织的外部环境而言。某一组织内部的结构、程序、文化和制度安排等滞后于外部环境的变化,这是常见现象。有关决策者往往能够认识到这种滞后给该组织带来的挑战,但关键在于,该组织能否以这种认识为基础进行内部变革。

由于安全环境的迅速变化,后冷战时期的美国情报界的确有必要进行变革。情报界高官和某些决策者意识到了恐怖主义威胁的严重性,并在很大程度上意识到情报界变革的必要性。但直到九一一事件前,美国情报界并未实现或着手进行必要的变革。

1. 美国情报界和相关决策者对恐怖主义威胁的警觉

20世纪90年代的一系列与伊斯兰极端势力有关的恐怖袭击促使美国情报界加大了反恐力度。某些被挫败的袭击阴谋表明,恐怖分子已有袭击美国本土的意图。从1994年开始,中情局局长每年都向国会提交一份年度威胁评估报告。在截止2001年初的每份报告中,恐怖主义都被确定为美国面临的严重威胁。到1998年时,恐怖主义与大规模杀伤性武器一起被列入最严重威胁的范畴。

在20世纪90年代初本·拉登建立“基地”组织后不久,美国情报界就开始关注他,到1996年时已开始加紧收集有关他的情报。美国情报界在1998年增强了对“基地”组织的关注,并发出相关预警。本·拉登在当年2月公开对美国宣战,并在5月的一次新闻发布会上公然谈及“将战争引入美国本土。”接着,恐怖分子在当年8月制造了震惊世界的“东非使馆爆炸案”。美国情报界在这一年里还收到不少报告,它们表明“基地”组织有可能在美国本土制造恐怖袭击。这一切促使当时的中央情报局局长特尼特在12月

发布了一份向本·拉登宣战的备忘录。该备忘录称，“就我们与本·拉登的对抗而言，我们现在必须进入一个新的阶段……我们处于战争状态……无论是在中央情报局内部或整个情报界，我希望为此项努力而不惜物力或人力。”

此后3年里，特尼特一直以高度警觉的语调来谈论恐怖主义对美国安全的威胁。1999年，他在参院军事委员会的一次公开听证会上称，“展望明年……毫无疑问的是，奥萨姆·本·拉登、他在世界各地的同盟者，以及他的同情者正在策划更多的针对我们的袭击。我必须告诉你们，我们担心的是，本·拉登可能在任何时候发动一起或多起袭击。”2000年，他在参议院情报特别委员会的一次公开会议上指出，“最近我们获知的一切进一步使我们确信，本·拉登想再次对美国实施打击……我们仍然相信，他可能会实施突袭。”在其2001年的威胁评估中，特尼特直言不讳地警告说：“来自恐怖主义的威胁真实而迫切，而且这种威胁在不断发展。”⁵

美国有关决策者在20世纪90年代的某些公开讲话和行动表明，在九一一之前的相当一段时间里，他们对日益增长的恐怖主义威胁与情报界持有相同看法。在伊斯兰极端势力于1993年制造“纽约世界贸易中心爆炸案”后，司法部长雷诺宣称，恐怖主义已经成为美国国家安全的重大威胁；自1994年开始，克林顿总统在其每次国情咨文演说中都要提及恐怖主义威胁；1997年6月，联邦调查局国际反恐行动部(International Terrorism Operations 简称 ITO)负责人在一次公开演说中对伊斯兰极端势力对美国本土可能发动袭击提出警告；在这一年里，有两份战略评估报告，即五角大楼的《四年防务评估报告》和国防研讨小组(the National Defense Panel)的

The 9/11 Commission Report, p.357.

Tenet, “Worldwide Threats to National Security,” Testimony before the Senate Armed Services Committee, 106th Cong., 1st sess., February 2, 1999, http://www.cia.gov/cia/public_affairs/speeches/1999/ps020299.html.

Tenet, “Annual Assessment of Security Threats against the United States,” http://www.cia.gov/cia/public_affairs/speeches/2000/dci_speech_020200.html.

5 Tenet, “Worldwide Threats to National Security,” Testimony before the SSCI, 107th Cong., 1st Sess., February 7, 2001. http://www.cia.gov/cia/public_affairs/speeches/2001/UNCLAS_WWT_02072001.html.

约翰·P·奥尼尔于1997年6月11日在芝加哥全国战略论坛(National Strategy Forum, Chicago)的演讲, <http://www.nationalstrategy.com/speakers/oneill.html>.

一份报告,都严重关切恐怖主义对美国本土的威胁;1998年,克林顿总统在联大开幕式发表的演说中强烈呼吁与恐怖主义做斗争。他称恐怖主义是“一种明确的、迫在眉睫的危险,”并称该问题处于“美国议事日程的首要位置,也应该处于世界议事日程的首要位置。”1999年7月,国防部长科恩在《华盛顿邮报》上发表专栏文章,预言恐怖分子将在美国本土发起袭击。

可见20世纪90年代,情报界公开表明了自己对恐怖主义威胁的警觉和担忧,国家安全系统的有关决策者对此没有异议。

2. 精英舆论呼吁情报界实施“适应性变革”

美国对外情报系统形成和发展于冷战时期。苏联解体后,面对恐怖主义威胁和不断变化的国际安全形势,美国国内有关情报界改革的舆论和呼声日渐增多。从冷战结束到九一一事件前的这段时间,美国国内就情报界和美国的反恐努力进行了调研,并出台了一系列研究报告,其中主要包括:

National Defense Panel, Transforming Defense: National Security in the 21st Century, December 1, 1997, <http://www.fas.org/man/docs/ndp>; William S. Cohen, U. S. Department of Defense, Report of the Quadrennial Defense Review, May 1997, <http://www.defenselink.mil/pubs/qdr>.

President William Clinton, “Remarks to the Opening Session of the 53rd United Nations General Assembly, United Nations,” New York, September 21, 1998, http://www.state.gov/www/global/terrorism/980921_pres_terror.html.

William S. Cohen, “Preparing for a Grave New World,” Washington Post, July 26, 1999, p. A19.

六个由两党精英人士组成的独立研究委员会及其报告、由政府部门发起和主持的三项调研及其报告,以及有关智库的报告。这些独立委员会大都由美国政界和国家安全系统的精英人士担任主席,如前国防部长哈罗德·布朗、保罗·布雷默大使、前参议员格里·哈特和沃伦·拉得曼,以及领导过中央情报局和联邦调查局的威廉·韦伯斯特。众议院情报委员于1996年对情报界进行了评估,这是自20世纪70年代丘奇委员会对情报界进行调查以来,国会对情报界进行的最全面、最深刻的重审。

Commission on the Roles and Capabilities of the United States Intelligence Community (Aspin-Brown commission), *Preparing for the 21st Century: An Appraisal of U. S. Intelligence* (Washington, D. C., U. S. GPO, 1996); Commission to Assess the Organization of the Federal Government to Combat the Proliferation of Weapons of Mass Destruction (Deutch commission), *Combating Proliferation of Weapons of Mass Destruction* (Washington, D. C., U. S. GPO, 1999); Advisory Panel to Assess Domestic Response Capabilities for Terrorism Involving Weapons of Mass Destruction (1999 Glimore commission), *First Annual Report to the President and the Congress: Assessing the Threat* (Washington, D. C., U. S. GPO, 1999); Advisory Panel to Assess Domestic Response Capabilities for Terrorism Involving Weapons of Mass Destruction (2000 Glimore commission), *Second Annual Report to the President and the Congress: Toward a National Strategy for Combating Terrorism* (Washington, D. C., U. S. GPO, 2000); National Commission on Terrorism (Bremer commission), *Countering the Changing Threat of International Terrorism* (Washington, D. C., U. S. GPO, 2000); Commission on the Advancement of Federal Law Enforcement (Webster commission), *Law Enforcement in a New Century and a Changing World: Improving the Administration of Federal Law Enforcement* (Washington, D. C., U. S. GPO, 2000); U. S. Commission on National Security/21 Century (Hart-Rudman commission), *Road Map for National Security: Imperative for Change* (Washington, D. C., U. S. GPO, 2000).

National Performance Review, "The Intelligence Community: Recommendations and Actions," in *From Red Type to Results: Creating a Government That Works Better and Costs Less* (Washington, D. C., U. S. GPO, September 1993); National Performance Review, *National Performance Review Phase II Initiatives: An Intelligence Community Report* (Washington, D. C., U. S. GPO, 1995); House Permanent Select Committee on Intelligence, *IC21: The Intelligence Community in 21st Century* (Washington, D. C., U. S. GPO, 1996); FBI, *Draft FBI Strategic Plan: 1998 ~ 2003, Keeping Tomorrow Safe* (Washington, D. C., U. S. GPO, 1998).

Council on Foreign Relations Independent Task Force, *Making Intelligence Smarter: The Future of U. S. Intelligence* (New York: Council on Foreign Relations, 1996); Twentieth Century Fund Task Force on the Future of U. S. Intelligence, *In from the Cold: The Report of the Twentieth Century Fund Task Force on the Future of U. S. Intelligence* (New York: Twentieth Century Fund Press, 1996); National Institute for Public Policy, *Modernizing Intelligence: Structure and Change for the 21st Century* (Fairfax, Va.: National Institute for Public Policy 2002).

上述各种报告都触及了与情报有关的问题,它们共同的意见是美国情报界有必要进行重大变革。对外关系委员会的报告指出,“情报界几年来一直在适应后冷战世界的变化所提出的要求……但进一步的变革是必要的。”该报告列举了近40条改革建议,涉及组织结构和人事制度等。众议院情报委员会的研究报告认为,由各个情报机构组成的整个情报界缺乏整合。报告指出,“在所有政府职能中,只有情报(这一职能)是由大量不同的机构和组织来实施的,它们要么相互独立,要么从属于不同的内阁部门——这些部门的领导人主要关注政策而不是情报。”该报告共提出82条改革建议,其中着重强调中情局局长职责广泛,授权有限,严重影响到情报界的管理;决定各情报机构的议事日程的情报需求程序需要进行“根本而迫切的”改革;⁵需要在各种情报收集方式(如信号情报和人力情报)之间合理分配资源等等。布雷默委员会2000年警告说,“国际恐怖主义对美国形成的威胁日益危险且难以对付。”它呼吁政府立即“采取步骤,进一步加强有关恐怖分子计划的情报收集。”该委员会的建议包括:进一步明确联邦调查局调查嫌疑恐怖组织的权限;废除那些阻碍中央情报局招募反恐情报提供者的指示;在资金分配上对中央情报局、联邦调查局和国家安全局的反恐努力给予更优先的考虑等等。布雷默委员会还以担忧的语气指出,“美国情报界和执法界缺乏这样的能力,即,按优先次序,及时地翻译和理解它们所获得的全部信息。”因此,委员会建议成立一支新的情报报告官队伍,以迅速提炼、分发与反恐有关的情报。

上述报告对美国情报界共提出340条改革建议,清楚地表达了情报界改革的必要性。其中有些调研项目本身就由政府部门发起,而且,从上述所有调研主体在美国政界和国家安全系统的地位来看,其研究成果应该为情

Council on Foreign Relations Independent Task Force, *Making Intelligence Smarter: The Future of U.S. Intelligence*, p.1.

House Permanent Select Committee on Intelligence, *IC21: The Intelligence Community in 21st Century*, p.5.

Ibid., p.7.

5 Ibid., p.26.

Ibid., p.28.

National Commission on Terrorism, *Countering the Changing Threat of International Terrorism*, p. iv.

Ibid., p.13.

报界和国家安全决策者所了解。美国情报界高官和有关决策者应该了解到了情报界为适应恐怖主义威胁而进行变革的必要性。

3. 未进行“适应性变革”

后冷战时期的美国情报界并未在认识到威胁严重性和改革必要性的基础上及时、充分地进行变革。统计表明,九一一事件前,在上述340条建议中,其中的268条,即建议总数的79%没有引发任何实际变革措施。上述所有报告大都诊断出这样几个问题:情报界缺乏一定程度的整合和协调一致,给情报分享制造了障碍;对人力情报缺乏必要的重视;有关人事制度没有将个人技能和情报需求结合起来,且不利于情报分享;在确定情报优先次序方面存在薄弱环节。上述12项调研都说明了就这些问题进行改革的必要性,而且还列出了相关的改革建议。但九一一前的美国情报界在这几个问题上依然没有任何改进。这一点为九一一独立调查委员会的事后调查所证实。从这个意义上看,恐怖分子成功发动九一一突袭是美国的一次“情报失败”。正如哈特—拉德曼委员会在九一一事件前所指出的,“自冷战结束以来,世界发生了急剧变化……但美国政府行政部门没有做出与之相适应的制度上的重大变化。”该委员会颇有先见之明地预言,这些制度上的缺陷将使美国在面临一场灾难性恐怖主义袭击时处于特别脆弱的境地。

综上所述,有关证据表明,美国情报界高官和相关决策者适时意识到了以拉登和“基地”组织为首的恐怖主义组织对美国安全的严重威胁;他们也认识和了解到为适应这种威胁而对情报界进行变革的必要性。但是另一方面,上述有关数据及《九一一事件调查报告》的有关论述也显示,九一一前的美国情报界没有就有关各方的“诊断”和“药方”采取任何变革措施。

二 美国情报界为何没能与敌俱变 理论分析框架

本文拟用组织行为及官僚和政府政治的有关理论,阐释九一一前的美

The911 Commission Report , pp.86 ~93 .

U . S . Commission on National Security/21 Century , Road Map for National Security : Imperative for Change , p . x .

U . S . Commission on National Security/21 Century , New World Coming : American Security in the21st Century ; Major Themes and Implications , p.138 .

国情报界为何没有着手进行与外界威胁相适应的变革。

包括情报界各机构在内的美国官僚机构的变革一般起因于这样几种情形：某机构主动进行内部变革，具体发起形式包括备忘录、领导人讲话、经过修改的指示等等；行政部门采取行动，促使有关机构进行变革，具体发起形式包括行政命令、总统指令，以及当事机构以外的行政部门（如国家安全委员会）官员采取的行动等等；涉及行政部门和国会的由相关立法加以规定的变革。因此，阻碍情报界及其组成机构实施或实现变革的因素来自内、外两方面。借鉴组织行为的有关理论，可以对情报界自身存在的抵制和阻碍变革的因素有一个较为深刻的理解；另一方面，通过官僚和政府政治的相关理论，可以对制约情报界变革的外部因素有一个较为全面的认识。

组织理论从社会学、经济学等多学科的角度研究组织的行为，以及行为方式和绩效，并就组织的情性、演进和认知等问题积累了丰富的研究成果。有关组织行为的理论主要以私营部门的公司为研究对象，重点阐释了公司在面对外部市场环境变化时仍然不能进行适应性变化的原因。将这类理论应用于政策领域，有关决策就被视为复杂组织的产品，其产生受制于该组织长期形成的、其自身特有的文化、程序、规则、标准等。如果情报界自身决定进行变革，这类决策同样会受制于情报界多年形成的制度文化和处理问题的规则和标准。有关组织行为的理论可在一定程度上阐释情报界不能够在九一一前主动进行变革的原因。但它无法阐释为什么以总统为首的行政部门和美国国会没有在这一时期积极主动地从外部促使情报界进行必要的变革。官僚和政府政治的有关理论则可用于对外部制约因素进行阐释。政治领导人自利的理性选择往往迫使他们回避或阻碍必要的变革；美国联邦政府的分权特征使变革变得更加困难。

为全面阐释情报界没有及时进行“适应性变革”的原因，本文借助上述两类理论将情报界内部长期固有的因素与外部现实结合起来进行分析。具体来讲，就是从组织的内在特性、政治领导人自利的理性选择、美国联邦政

Howard E. Aldrich, *Organization and Environment* (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice Hall, 1979); Joel A. C. Baum and Jitendra V. Singh, *Evolutionary Dynamics of Organizations* (Oxford : Oxford University Press, 1994); Lynn Eden, *Whole World on Fire : Organizations, Knowledge, and Nuclear Weapons Devastation* (Ithaca, N. Y. : Cornell University Press, 2003).

府的分权特征三方面进行分析。

1. 组织的内在特性

官僚机构改革的途径之一就是该机构主动采取变革措施。但有关组织行为的研究表明,组织不会轻易地主动进行变革。就私营部门的公司而言,其发展甚至生存在很大程度上取决于它们能否根据市场竞争环境的变化主动地在组织内部进行“适应性变革”。相对于政府机构,私营部门的公司的人事制度、资源分配和管理战略上拥有更大的灵活性,但即便是它们,“适应性变革”也是一项重大挑战。相比之下,政府机构更难主动进行内部变革。

首先,各政府部门承担的职能和任务更加复杂,但拥有的管理权限和资源却更加有限。对可口可乐公司一位经理的业绩考核是以饮料销售量为标准,而一位首席执行官只对一群有影响的投资者负责,他们的共同目标就是最大限度地增加公司股票的价值。总体上看,美国联邦政府各部门的职能和任务没有那么单一,但受到的制约却更大。就美国情报界来说,随着后冷战时期的安全环境日趋复杂且充满各种不确定因素,它承担着日益繁重的任务,反恐只是其中之一。另一方面,情报界不仅服务于以总统为首的决策者和国家安全系统高官,而且还要对国会负责。更为重要的是,美国情报界是一个松散的联合体,中情局局长名义上是该联合体的领导者,但他对情报界内分属军方和政府其他各部的情报机构并无预算和人事权。任务繁多、疲于应付的情报界很难顾及必要的重大变革;情报界服务对象的复杂性意味着其主动发起的任何变革都必须事先考虑各方的态度;而情报界名义上的领导人,即中情局局长拥有的有限授权和资源使其没有多少权力资本可用于发起他本人认为是必要的变革。

其次,建立政府机构的内在动因是可信性和公平,灵活性和适应性不在考虑之列。可信性意味着政府部门要持续地、可预期地完成有关职责,做到这一点的最佳保证则是使某一组织不断重复履行同样的职能;就一般政府部门而言,它们往往按既定的规则和程序决定服务对象及服务内容,以此实现公平的初衷。而且,包括政府机构在内的各种组织,其内部的规则、规范和程序一旦得以稳定建立,就很难改变,组织自身主动进行改革的难度也

就更大。官僚机构的这些特性往往成为其自身变革的重大障碍。标准化的操作程序降低了有关机构偏离既定做法的愿望和能力——即使这样的偏离意味着更高的效率和更出色的业绩。形成和完善于冷战时期的美国情报界及其各机构已经在半个世纪的实践中形成了一套固有的程序、规则和规范,并拥有某种情报界共有的组织文化——某些单位还拥有自己特有的次级组织文化,就某些机构而言,如联邦调查局和军方情报单位,这些固有的东西甚至形成于冷战之前。在《九一一事件调查报告》提及的所谓“失去的机会”中,所有这些“机会”在某种程度上都是因严格按既定程序和规则办事而失去的。

最后,对某一既定体系来说,其成员组织数目越多,它们之间的相互联系程度越高,则整个体系的“适应性变革”就越困难,因为要使变革取得成效,必须在整个体系范围内同时发起和实施变革。美国情报界的制度现实特别符合这一点。九一一前的美国情报界实际上是一个由14个情报机构组成的松散联盟。除中央情报局是联邦独立机构外,其余机构要么属于军方,要么属于联邦政府其他有关各部。名义上担任情报界领导的中情局局长对中央情报局以外的情报单位并无管辖权。在缺乏统一领导的情况下,情报界要主动进行变革,就只能意味着该联合体的所有单位都同时对各项具体改革措施的必要性和实施手段达成一致,这种结果即使可能,也必将是一个旷日持久的进程。缺乏整合和统一领导,这本身就是被外界“诊断”的情报界为应对挑战需要变革的内容之一,但正是这种“病症”使其几乎无法主动进行任何必要的变革。

在政府机构难以主动进行变革的情况下,要适应外部环境的变化,有关机构必要的变革可以由更高级甚至最高行政长官或立法部门发起,但政治领导人自利的理性选择倾向以及联邦政府的高度分权为这种外部发起的变革设置了障碍。

2. 政治领导人自利的理性选择倾向

Michael T. Hannan and John Henry Freeman, “Structural Inertia and Organizational Change,” *American Sociological Review*, Vol. 49, No. 2., April 1984, pp.149 ~ 164.

The 9/11 Commission Report, pp.355 ~ 356.

Herbert Simon, “Public Administration in Today's World of Organizations and Markets,” *PS: Political Science and Politics*, Vol. 33, No.4. December 2000.

政治领导人的动机和能力受其所处职位的影响。他们有个人的政策偏好,但由于制度因素,某些政策倡议更容易实施、更有利于积累政治资本,另一些则可能费力不讨好,这对他们的政策选择产生强烈影响。

理论上讲,对国内外重大政策负有责任的总统当然希望各政府机构尽量、尽快地适应各种不断变化的环境和需求,以提高效率。但大多数情况下,总统缺乏必要的能力去发起或推动自己希望实现的变革。他们常常被时间、政治资本、正式拥有的权力,以及拥挤的议事日程所制约,并因此倾向于将自己的精力集中于那些直接为选民所关切的问题,而不是充满复杂细节、为一般选民难以理解的情报机构改革问题。有关税收和福利制度改革的政策建议可以吸引选民,但很难有总统因变革情报界人事制度而赢得大量选票。此外,在没有明显危机且可能存在抵制情绪的情况下,总统尤其不愿推动政府机构改革。总统极力回避以行政命令或立法倡议的形式对现有政府机构进行变革,这几乎是美国政治的一般规律。从1947年《国家安全法》出台,一直到九一一事件前,各色独立委员会和专家不断就情报界的缺陷提出改革建议,但其间没有任何一位总统曾试图着手对情报界进行重大变革。

受这种自利的理性选择倾向影响,大多数国会议员完全回避或试图阻扰情报界变革。与总统一样,国会议员不愿涉足错综复杂的情报界变革,因为这类努力不会给自己的选民带来任何显而易见的实际利益。总体上看,情报问题在选举政治中处于边缘地位,这实际上也是国会两院情报委员会成员只有有限任期的重要原因之一,尽管这种有限任期并不利于其成员积累有关情报方面的专业知识。一旦危机出现,两院情报委员会成员通常只是举行听证会,进行调查,而不是通过立法进行矫正。

就国家安全系统及联邦政府相关各部的官僚而言,自利选择倾向也影响到他们对情报界变革持有的态度。情报界主要为美国国家安全决策提供情报支持,这些决策涉及外交、军事、经济等领域。经过冷战时期的长期磨合,情报界与制定和实施国家安全政策的各部门形成了某种错综复杂的网络关系——情报界内的某些单位本身就分属军方及政府其他各部。与国家

安全政策有关的各部门官僚大都成为情报界现状的既得利益者,并握有保护这些利益的有力武器。他们往往将情报界变革视为威胁自己部门自主权和特定权力的零和游戏,对那些将使本部门的权力和资源转让给其他部门的变革措施持强烈反对态度,他们很难成为情报界变革的发起者。

3. 联邦政府的分权特征

美国式民主强调制衡和分权,而不是效率。联邦政府权力的高度分散实际上为各种变革设置了障碍。三权分立、国会委员会制度,以及多数裁定原则造就了以妥协为主、相关立法难以全身而过的局面,这对政府机构具有深远影响。联邦政府的高度分权为新机构的创立设下重重困难。“在政治体系中,公共官僚机构的设计者往往包括那些希望它遭遇失败的人”,在一般情况下,反对设立新机构的势力在高度分权的政府结构中享有充分的活动空间,最终得以建立的机构往往是各方妥协的产物,而不是最初设想的最佳方案。中央情报局的原始构想是建立一个高度集中的情报机构,但这种构想遭到军方、国务院和联邦调查局既有情报单位的强烈抵制。1947年《国家安全法》是各种势力经过激烈交涉后的妥协产物,据此建立的中央情报局既满足了建立一个独立情报机构、适应对苏冷战的需要,也保持了原有情报机构的既得利益,它们共同组成的情报界缺乏集中统一的领导,各机构享有较大自主权,实质上是分权原则在情报领域的具体体现。情报界内部这种体现分权原则的制度安排在冷战时期得到巩固和发展,为未来需要进一步整合而进行的变革预留了潜在的反对者,这种状况外加整个联邦政府高度分权的制度现实,使情报界变革的难度非同一般。美国政府机构有时可通过自身举措和总统行政命令进行某些变化或变革,但具有深远意义的重大变革往往有赖于国会立法,而国会体现分权原则的委员会制度和相关投票规则却为情报界内外的现状维持者提供了相当大的活动空间,他们可以结成势力强大的联盟,阻扰变革。美国情报界的形成、发展,以及需要实施的变革都受到美国联邦政府高度分权的现实的影响和制约。

Terry M. Moe, "The Politics of Bureaucratic Structure," John E. Chubb and Paul E. Peterson, eds., *Can the Government Govern* (Washington, D. C.: Brookings, 1989), p.326.

三 美国情报界未能与敌俱变 实例分析

美国国内在后冷战时期围绕情报界变革产生了各种争议和一定程度的明争暗斗,这进一步证实了上述理论分析框架的持久意义。冷战刚结束,美国国内就有人要求改变情报界现状。最初是来自参议员丹尼尔·莫伊尼汉和其他一些国会议员的极端主张,即中央情报局是冷战产物,应随苏联的解体和冷战的结束而解散。但后冷战时期更加复杂的安全形势迫使美国舆论总体上认可了以中央情报局为首的美国情报界继续存在的必要性,接着,“变革”而不是“废除”成为美国国内精英人士关注中央情报局及整个情报界的要点。从1992年到1996年,国会曾两次试图对情报界进行重大变革,但均未成功。正如本文第一部分所阐述的,在整个后冷战时期,美国国内有关独立委员会、政府部门和思想库共发起12项调研,它们的研究报告一方面强调美国在新时期面对的各种威胁——其中重点提及恐怖主义、大规模杀伤性武器和国土安全,另一方面则着重指出美国情报界为应对这些威胁和有效从事反恐努力而需要进行的变革。

1. 九一一事件之前近8年时间内的“诊断”结果:情报界必须变革

前面提及的12项调研及其成果报告有一个共同主题:面对各种复杂多变的威胁,情报界有必要进行“适应性变革”。这些报告涵盖情报界众多问题,但主要包括四个领域。

首先,情报界缺乏集中、统一的领导,缺乏整合和高度协调一致。对外关系委员会独立研究小组的报告指出,就组织和领导结构而言,情报界非常“奇特”:共有14个成员机构,但无人能对它们进行统一管理。作为总统首席情报顾问的中情局局长同时兼任情报界的领导者,但他领导和管理这个松散联盟的权力非常有限。就预算而言,除中央情报局本身的预算要求外,中情局局长对情报界预算的影响只限于对其他单位的预算要求进行协调,以形成一个提交国会的单一预算计划。为保守情报开支的秘密,在国会通过的为各情报机构提供资金的拨款法案中,大部分款项名义上都拨给国防

部。这意味着,参、众两院情报委员会授权为情报界提供资金,但情报界预算的最终审核权掌握在两院拨款委员会的国防小组委员会手里,兼任情报界领导的中情局局长几乎无法对这些委员会产生影响。为情报机构提供资金的拨款法案通过后,有关中央情报局和国防部下属的几个情报机构的资金先由国防部长掌握,他接着再将属于中央情报局的那部分资金转交给中情局局长。在人事方面,中情局局长只能对情报界各成员单位高级管理者的任命和解雇施加有限的影响,最终决定这些人仕途命运的是这些单位所属部门的行政首长或总统。因此,名义上兼任情报界领导的中情局局长没有足够的权力调配、整合情报界的资源。上述所有研究报告都建议,有必要增强情报界的整合和协调程度。

其次,情报界高官和相关决策者没有致力于确定情报工作的重点和优先次序。在上述12个研究报告中,有10个报告都重点涉及这一问题。为提供有助于决策的情报,情报机构需要在工作重点和优先次序方面从决策者那里得到指示,以了解各种安全问题在议事日程上所处的地位。美国在冷战时期从未建立起一套确定情报工作优先次序的有效机制,后冷战时期复杂多变的安全环境凸显了这种空缺造成的不利影响。由于得不到相关指导,相对于冷战时期,情报界不得不以更少的资源应对更多、更复杂的问题。克林顿总统1993年发起“全国绩效评估”研究项目,该项目报告指出,确定情报收集、分析工作之重点和优先次序的那套体系“由各种松散、混乱的程序组成”,不能满足情报界的需要。众议院情报委员会在1996年的调研报告中强调,在确定情报工作优先次序方面存在不足,这是“情报(界)管理中最令人不安的问题之一”,有必要就此采取“根本而紧急的”措施。5年后的哈特—拉德曼委员会警告说,一直缺乏某种确定情报工作优先次序的有效程序,其结果就是,“面临各种重要挑战——国家的、地区的、功能的,情报界不得不进行取舍,而这样做是极其危险的。”⁵

第三,增强人力情报能力。上述所有报告中,有9个报告呼吁为反恐需

韦伯斯特委员会和布雷默委员会的报告没有涉及这一问题。

National Performance Review, “The Intelligence Community,” p.15.

House Permanent Select Committee on Intelligence, IC21: The Intelligence Community in 21st Century, p.26.

5 U.S. Commission on National Security/21 Century, Road Map for National Security, p.82.

要而加大对人力情报的投入。1993年“全国绩效评估”的研究报告主张修改预算程序,使资源从技术情报领域向人力情报领域倾斜;阿斯平—布朗委员会和众议院情报委员会的研究报告建议,修改人事激励制度、重新构建情报界,以便更有效地部署人力资源,对付那些不易为其他手段渗入的敌对目标——恐怖主义组织、“无赖国家”等。

最后,改革情报界人事制度。12个报告均涉及这一问题。众议院情报委员会的研究报告明确指出,“情报界持续面临重大人事危机,但它迄今仍未着手解决。”⁵在所有人选问题中,有两个重要问题引起上述研究项目的关注:一是就应对日益增长的国际恐怖主义威胁而言,美国情报界缺乏掌握必要技能的雇员;二是情报官员通常固守在自己所属的情报机构内,而不是主动与相关决策者进行沟通或通过轮换制与其他情报机构建立联系——没有主动对克服组织文化给情报分享和协调造成的障碍采取措施。阿斯平—布朗委员会、对外关系委员会独立研究小组,以及众议院情报委员会的研究报告都提出这类建议,即,通过轮换制而在其他情报机构任职的经历,应成为情报官员得以提升的先决条件。“全国绩效评估”、20世纪基金会独立研究小组,以及众议院情报委员会的报告也建议以轮换制来改善情报界的协调程度,促进情报分享,但并不主张以此作为提升情报官员的先决条件。

2. 九一一事件后的“诊断”结果:情报界依然如故

有关证据表明,直到九一一事件前,情报界在上述领域存在问题的依然如故。

就情报界的整合及协调而言,国会两院情报委员会在九一一事件后对情报界进行的联合调查认为,“情报界没能为应对奥萨姆·本·拉登构成的威胁而集合起所有必要的资源,从某种意义上说,这是中情局局长对情报界重要成员单位只拥有有限权力的结果。”九一一独立调查委员会的结论与

韦伯斯特委员会和多伊奇委员会的报告没有提及该问题,而20世纪基金会的报告则持相反意见。

National Performance Review, “The Intelligence Community,” p.17.

Commission on the Roles and Capabilities of the United States Intelligence Community, Preparing for the 21st Century, p.37; House Permanent Select Committee on Intelligence, IC21, p.68.

5 House Permanent Select Committee on Intelligence, IC21, p.21.

Joint Inquiry Final Report p.43.

此一致。他们认为，“情报界在20世纪90年代中后期为收集和分析……跨国恐怖主义情报而疲于奔命，”这在很大程度上源于情报界是一个由分属各部门的情报机构组成的松散联盟，“它们缺乏合作共事、分享情报的动力。”事实上，情报界在九一一事件前的分散状况可以从《九一一事件调查报告》的有关论述中得到进一步体现。报告称，除中央情报局外，情报界内其他机构似乎并未充分注意到特尼特1998年12月对本·拉登和“基地”宣战的备忘录。

就情报工作的重点和优先次序而言，国会两院情报委员会的《联合调查最终报告》指出，情报官员们认为，确定情报收集、分析情报的重点的程序“令人困惑”，有关指示由于“过于宽泛而显得毫无意义”。九一一独立调查委员会得出结论称，九一一前，有关方面并未明确确定情报收集的重点和优先次序。那些在一定程度上负责这类确定工作的人士对此结论也没有异议。曾担任全国反恐协调员的理查德·克拉克承认：“白宫从未就哪些项目具有国家层面的重要性而向情报界发出系统而及时的指示。”

在人力情报领域，九一一事件后的有关调查表明，中央情报局行动分局持续处于不景气状态，1995年，只有25名受训人员成为秘密行动官员。⁵截止上世纪90年代末期，行动分局部署在海外的人员已被削减了近1/3。更为重要的是，资金投入并未明显地从技术情报领域转向人力情报领域。

在人事制度方面，两院情报委员会的《联合调查最终报告》强调了情报界外语人才的稀缺，并具体指出，情报界在九一一前“并未就应对这样一项挑战做好充分准备，即，对收集到的大量反恐情报进行翻译……有关（情报）机构都有因等待资料翻译而造成（工作流程）堵塞的经历……在那些极为重要的、为恐怖分子所使用的语言中，有关机构随时能加以顺利处理的只有30%。前面提及的轮换制也并未得到普遍实行。特尼特曾在上世纪90年代末期宣布，情报官员必须具有在本机构以外的其他情报机构任职的经

The911 Commission Report , p.357 .

Joint Inquiry Final Report , p.49 .

Ibid .

5 The911 Commission Report , p.90 .

Joint Inquiry Final Report p.265 .

Ibid . p.xvi .

历,才能得以提升。但包括中央情报局在内的情报界所有机构对此都不予理睬。

3. 情报界未能进行“适应性变革”的原因:分析框架与实例的结合

如上所述,以九一一事件为分水岭,就情报界为适应恐怖主义和其他威胁而必须进行的变革而言,此前近8年时间内的一系列调研与此后的有关调查在结论上高度一致。可以假设,造成这种情况的重要原因在于,九一一事件前的有关“诊断”并未引发情报界的“适应性变革”,以至于就承担反恐重任的情报界而言,九一一事件后有关调查得出的结论与九一一事件前一系列调研的“诊断”相一致,情报界有关领域的问题依然如故。以下有关事实可以证明这种假设的合理性,更为重要的是,这些事实与本文第二部分的理论分析框架相结合,有助于进一步理解和阐释情报界为何在九一一事件前未能进行“适应性变革”。

1992年和1996年,国会两院的情报委员会曾试图以立法形式扩大中情局局长对整个情报界的管理权限,以增强情报界整合程度。但国防部的官僚们强烈抵制这类变革,因为它们会削弱五角大楼对军方情报单位的预算、人事和行动的控制权。此外,这两次立法建议也遭到参、众两院军事委员会的强烈反对,因为这类变革也威胁到它们对情报预算的控制。这两次立法建议都未得到克林顿总统的有力支持,他不愿在军方持强烈反对态度的情况下促进这类变革,而更愿意关注议事日程上风险更小、政治收益更直接、更明显的那些问题,尤其是当时的经济和福利改革问题。

美国联邦政府的高度分权意味着改革反对者在一般情况下总是处于有利地位。1996年,国会相关委员会就情报界改革产生了激烈的争论,其中亲军方的众议院军事委员会对情报委员会的改革议案持强烈反对态度,按众议院军事委员会的主张,该议案中那些旨在增强中情局局长对情报界内军方情报单位管理权限的条款将荡然无存。在这种局面下,众议院情报委员会主席拉里·康贝斯特(Larry Combest)只好决定放弃将该议案付诸表决。在参议院,情报委员会与军事委员会围绕情报改革议案也发生激烈争论,其结果与众议院一样。由于无法得到军事委员会大多数成员的支持,情报委员会只得放弃就情报界进行根本变革的议案,满足于通过1997年《情

报授权法》对情报界进行微调。

情报工作之重点和优先次序的确立需要行政部门采取行动。克林顿总统于1995年就情报工作的重点和优先次序发布总统令,但随着时间的推移,列入重点的项目越来越多,单子越来越长。尽管有关规定要求每年就列入重点的项目进行重审,但重审的结果却是新项目不断增加,原有项目撤不下来。情报界的收集和分析工作到头来仍无重点可言,仍需涵盖世界大多数地方、涉及众多问题。从总统自利的角度看,这在政治上是可取的。对美国国家安全承担重大责任的总统当然希望尽可能多地获得方方面面的信息,避免措手不及。殊不知,面面俱到的后果则有可能是因战线过长而使资源有限的情报界承担过大压力,反而增大了遭遇突袭或措手不及的几率。

关于组织内在特性的理论有助于阐释那些事关人事制度和人力情报的改革建议无法在情报界内部得以实施的原因。政府机构这类组织具有天然抵制变革、固守旧有规范和组织文化、顽固抵制新观念等内在特性。美国情报界高官、国家安全政策决策者,以及有关专家在上世纪90年代认识到情报界变革的必要性,但以中央情报局为首的美国情报界似乎无法从上世纪70年代的噩梦中摆脱出来。自从国会当时发起对情报机构的调查致使后者因此而名誉扫地以来,情报界内部逐渐滋生了某种“规避风险”的组织文化。这种文化的具体表现就是,自觉或不自觉地收敛那些由特工执行的秘密行动,这与冷战的结束相结合,终于在上世纪90年代造成人力情报能力急剧下降的局面。据统计,1992年至2002年期间,中央情报局从事秘密行动的情报官中,在海外进行间谍招募工作达三年以上的只有30%;此外,美国情报界在冷战时期形成了过于依赖技术情报的规范,当渗入恐怖主义组织这类情报活动要求情报界重新重视人力情报能力时,美国情报界仍然囿于那些体现技术情报至上的各种规范,难以迅速使有关安排实现从技术情报向人力情报的倾斜。另外,关于情报官员在各情报机构间轮换任职的改革建议也难以实施。原因在于,情报界制度安排造成其组织结构的分散,成员机构各自为政,经过几十年磨合,有一定协调关系,但相互间由于竞争

Congress and the Nation, Vol. 9, (1993 ~ 1996): A Review of Government and Politics (Washington, D. C. : Congressional Quarterly Press, 1998), pp.242 ~ 246.

Joint Inquiry Final Report p.11.

资源、管理权限和决策地位而造成的不和使情报界内部悄然形成另一种组织文化：各机构互不信任，有时甚至出现恶性竞争的局面，这使情报官员对去其他机构短暂任职存在本能的抵制情绪。

总之，尽管有关各方就变革的必要性和措施有共识，但九一一事件之前，情报界在组织结构、工作重点的确定、人力情报能力，以及人事制度方面存在的问题仍未得到矫正。内部变革受阻于情报界及其各机构内部根深蒂固的组织文化和各种规范，而外部发起的变革则因重要政治领导人的回避或反对而夭折。

四 结 论

九一一恐怖袭击事件后，国会、行政部门、九一一独立调查委员会和情报专家就情报界变革提出了许多建议。但即便以非常事件为背景，情报界变革依然艰巨而复杂。

九一一事件后的事态发展显示，即使在发生灾难性恐怖袭击以后，组织的内在特性、政治领导人自利的理性选择，以及联邦政府的高度分权仍然阻碍着情报界实施“适应性变革”。在美国本土遭遇其历史上最严重的恐怖袭击后近3年的时间里，有关情报改革的呼声不断高涨，但只是在一系列特殊事件相结合的情况下，此类改革才在一定程度上得以着手进行。

九一一事件后的一段时间里，一个个本可用以着手实施情报界变革的机会均未产生任何结果。2002年初，总统外国情报顾问委员会（the President's Foreign Intelligence Advisory Board）主席布伦特·斯考克罗夫特向布什总统提交了一份秘密报告，敦促布什就美国情报界实施根本变革。有关建议包括将3个属于国防情报系统的情报收集机构移交给中情局局长管辖。在国防部的强烈反对下，布什没有采取任何行动；2002年11月，国会通过立法手段对美国国土安全进行制度建设，新成立的国土安全部整合了美国国内的执法机构，并建立起自己的情报机构，这一进程不但绕过情报界改革这一棘手问题，而且国土安全部的情报机构也成为美国情报界成

员,进一步加剧了情报界的整合和协调问题。2002年12月,参、众两院情报委员会围绕九一一事件而对情报界进行的“联合调查”暂告结束,并发表了《最终报告》。在报告提出的19条改革建议中包括设立拥有广泛权限的“国家情报局长”,彻底变革确定情报工作重点的程序,以及考虑是否以一个新的国内情报局取代联邦调查局等。但这些建议均未引发任何变革行动。

只是到了2004年7月,在几个特殊事件相结合的情况下,情报界的“适应性变革”才成为可能。首先,中情局局长特尼特辞职,这使情报界暂时失去其固有利益的最坚定的捍卫者,在一定程度上削弱了情报界对变革的抵制;其次,参议院情报委员会发表其调查报告,批评美国情报界在评估伊拉克大规模杀伤性武器问题上的失误。这一报告的发表正值国会和总统选举的敏感时期,使原来在国内政治中处于边缘地位的情报问题转变为一个对选举具有刺激作用的问题,因为它把情报问题与一个具有深刻含义的国内政治问题联系在一起,即,总统和国会议员是否依据不准确的情报评估发动了对伊战争;最后,九一一独立调查委员会发表其最后报告,并在部分受害者家属的支持下,发起一场运动,要求国会将报告中的建议付诸立法行动。这些事件最终促使情报改革法案得以通过,但在另一些事态的影响下,其内容减色不少,这些事态包括:众议院军事委员会主席邓肯·亨特(Duncan Hunter)和众议院司法委员会主席詹姆斯·森森布伦纳(James Sensenbrenner)的强烈反对、国防部的不满和抵制,以及布什总统半心半意的支持。

九一一事件后围绕情报界变革的一系列事态发展表明,情报界可能发生的变化似乎将继续滞后于外部环境的要求。一系列特殊事件减缓了那些制约情报界进行“适应性变革”的因素所能起的作用,但这些因素不可能被彻底消除:组织的内在特性决定了情报界各机构更倾向于抵制而不是全心投入变革措施;利益冲突和自利倾向是任何政治体系中无所不在的常态;而改革的反对者始终可以利用联邦政府高度分权的现实来冲淡或挫败改革议案。九一一事件后,就在情报改革被提上议事日程的进程中,上述制约因素仍在发挥影响。例如,联邦调查局长期以来形成了“回避先进技术”的组织文化,即使其最高领导层在九一一事件后将建立网络数据库列为该机构工作重点并为此拨付巨资以后,联邦调查局在该领域的落后状况在一段时期内仍未得到及时改进。就通过立法手段而进行的变革而言,《情报改革和预

防恐怖主义法》规定设立新的国家情报局长一职。但为使该法案得以通过，有关条款大大限定了国家情报局长在人事和预算方面的管理权限，以致于舆论就该职位设立的有效性提出了疑问。

值得注意的是，目前美国国内围绕情报问题进行的改革集中于情报界的组织结构，强调以整合和协调来实现情报分享。《九一一事件调查报告》的有关建议及《情报改革和预防恐怖主义法案》都几乎完全集中于变革情报界组织结构，包括设立一个领导整个情报界的“国家情报局长”，建立各种反恐中心、实现情报收集、分析和行动计划的整合。如前所述，美国联邦政府高度分权的现实影响制约了美国情报界的形成和发展。情报界各自为政、缺乏统一领导的制度和结构本身就是分权原则的体现，它既阻碍着真正意义上的情报分享，也不利于变革的发起和实施。但另一方面，制约情报界实现情报分享、不利于其发起、实施变革的除组织结构因素外，还包括情报界及其各机构的内在组织文化和各种既定规范。它们深深根植于组织内部，是变革构想及其措施的“无形杀手”。只要情报官员仍然坚持以旧的视角和规范来应对美国安全面临的挑战，情报界结构上的任何变化都无法根本改善美国的情报能力。但要使组织内部的文化和既有规范发生变化，这即使可能，也非常困难。

九一一事件几个月后，美国研究突袭和情报理论的专家理查德·贝茨就曾指出，“令人不安的事实是，即使是最好的情报系统也会遭遇重大失败。”但证据显示，相对于其面临的威胁，九一一前的美国情报界远未达到最好状态，没能与敌俱变。组织的内在特性、政治领导人自利的理性选择，以及联邦政府的高度分权是造成美国情报界在九一一事件前未能进行“适应性变革”的重要因素，这些持久起作用的因素将在很大程度上继续制约美国情报界的变革。

张帆：中国社会科学院美国研究所副研究员

中美关系解冻的舆论准备

——富布赖特的“中国听证会”

李期铨 谢 超

[内容提要] 美国的政治体制和安排决定了参议院外交委员会主席能够对美国外交政策发挥举足轻重的影响。富布赖特在担任参议院外交委员会主席期间,主持参议院“中国听证会”,邀请美国的中国问题专家和学者出席,向政府决策者和普通公众更全面地展示中国,帮助他们正确地认识中国。他主持的听证会在美国社会引起了强烈反响。可以毫不夸张地说,富布赖特的“中国听证会”为尼克松任上开始的中美关系解冻进行了舆论准备。

关键词 美国外交 中美关系 解冻时期 富布赖特 中国听证会

中华人民共和国成立之后的 20 年间,从杜鲁门政府起,美国历届政府都对中国奉行事实上的封锁孤立政策,中美关系处于敌对状态。20 世纪 60 年代后期至 70 年代初期,中美关系终于出现松动,乒乓外交和尼克松访华打开了两国之间冰封已久的大门。诚然,在导致中美关系解冻的诸多因素中,主要是国际层面(international level)和个人层面(individual level)的因素,即中美双方的战略利益和双方领导人的远见卓识。但不能忽视对国内层面(domestic level)的分析。实际上,就美国的国内因素而言,如果没有有利的民意,尼克松很难做出果断决定;在中美关系解冻之前,美国民众就美中关系问题展开了热烈的讨论,为美中关系的突破奠定了良好的舆论基础。

在中美关系解冻之前几年中,时任参议院外交委员会主席的 J. 威廉·富布赖特为创造有利的舆论准备起了巨大的推动作用。他创造了一个先例,主持“中国听证会”,讨论了在美国长期忌讳的中国话题。也正因为如此,富布赖特“中国听证会”被认为是中美关系解冻的重要转折点,为美国公众和国会理解并接受尼克松总统打开中美关系大门做好了心理准备。一些美国学者认为,富布赖特听证会有助于美国对华政策的改变,最终导致美国对华政策由“封锁孤立”转为“遏制而不孤立”。而“富布赖特(召开这一系列听证会)的决定是其职业生涯中最重要的决定”,自冷战以来参议院外交委员会对这一问题也不再噤若寒蝉,开了讨论中美关系这一敏感话题的风气之先。作为参议院外交委员会主席,“中国听证会”深深地烙上了富布赖特的痕迹。

本文拟从舆论对美国外交影响的角度出发,探讨富布赖特“中国听证会”在中美关系解冻中所起的重要作用。

一 富布赖特及其外交思想

富布赖特 1905 年出生于密苏里州,一年后举家迁往阿肯色州法耶特维尔市。富布赖特出生于殷实之家,其家族拥有几处实业并办有一家报纸,母亲是阿肯色有名的新闻记者。富布赖特受过良好的教育,先后毕业于阿肯色大学和牛津大学,获得罗兹奖学金,1939~1941 年间担任阿肯色大学校长,是当时美国历史上最年轻的大学校长。⁵ 这些经历为他日后的政治生涯增色不少。1942 年他作为阿肯色州民主党人成功竞选众议院议员,在一

William C. Berman, *William Fulbright and the Vietnam War: the Dissent of a Political Realist* (Ohio: Kent State University Press, 1988), p.57.

如 Leonard A. Kusnitz, *Public Opinion and Foreign Policy: America's China Policy, 1949~1979* (Westport, Connecticut and London: Greenwood Press, 1984); William J. Richardson, "Understanding The Chinese," a speech delivered to the Catholic Students Mission Crusade at Notre Dame, Indiana, August 26, 1966, in *Vital Speeches of the Day*, p.717; William C. Berman, *William Fulbright and the Vietnam War: the Dissent of a Political Realist*: Kenneth Crawford, "Be Kind to China," *Newsweek*, April 4, 1966, p.34.

William C. Berman, p.57.

5 Lee Riley Powell, *J. William Fulbright and America's Lost Crusade: Fulbright's Opposition to the Vietnam War* (Arkansas: Rose Publishing Company, 1984), p.241.

届众议院议员任期之后,富布赖特便于1944年当选美国参议院议员。由于任众议员期间在国内获得的显赫声誉,他的参议员生涯开始就非同寻常。1945年3月20日,他首次演讲的时候,便有大约30名议员到场,并对这个来自阿肯色州的新手进行了高度评价,其中包括外交风云人物汤姆·康纳利(Tom Connally)、亚瑟·范登堡(Arthur Vandenberg)等。1949年,富布赖特进入参议院外交委员会,十年后,他便成为参议院外交委员会主席,并一直任职到1975年,是美国历史上担任参议院外交委员会主席时间最长的参议员。

到50年代中期,富布赖特已经被人们认为是参议院中最具头脑、最有经验处理外交事务的能手。他成为民主党重要的外交事务发言人。富布赖特的外交思想是以大局出发,从长远的角度看待外交问题。他总是从国际关系这个大的背景下把握美国应扮演的角色。富布赖特强调以“理性的方式”影响外交政策。关于冷战,富布赖特认为,说到底美苏之间国家利益的冲突,而不是共产主义和资本主义之间在意识形态上的斗争,“危害我们(美国)的不是共产主义本身,而是敌对和仇视”。⁵他认为美国的冷战政策深受非理性因素的影响,而憎恨或好感都无助于形成理性的外交政策,所以他经常引用华盛顿告别演讲中的一句话:“如果一个国家习惯性地对另一个国家怀有憎恨或是充满好感,那么它将陷入一种奴役之中,成为这种憎恨或好感的奴役,并足以使它偏离自己应有的责任和应该维护的利益”。他相信,盲目服从特定外交利益将对美国国家利益产生巨大损害,蚕食其他外交政策的机会,甚至损害到其他更高层次上的美国国家利益,使美国全球外交失去活力。

富布赖特敢于表达他对外交问题的基本观点,他不屈不挠地反对不理智外交政策的性格早在他成为参议院外交委员会主席之前就在参众两院深

Haynes Johnson and Bernard M. Gwertzman, *Fulbright: The Dissenter* (Garden City, N.Y.: Doubleday and Co., Inc., 1968), p.92.

Lee Riley Powell, p.242.

Haynes Johnson and Bernard M. Gwertzman, *Fulbright: The Dissenter* (Garden City, N.Y.: Doubleday and Co., Inc., 1968), p.157.

5 引自 Kenneth Crawford, “Be Kind to China,” *Newsweek*, April 4, 1966, p.34.

J. William Fulbright, “Legislator as Educator,” *Foreign Affairs*, Spring 1979, Vol. 57 Issue 4, p.719.

得人心。当其麦卡锡主义甚嚣尘上之时,富布赖特第一批站出来指责其所作所为不负责任,掀起反共风波是为了达成个人的政治目的,1954年,他是唯一投票反对为麦卡锡借反共之名成立永久调查委员会拨款的参议员;当参议院最终决定制裁麦卡锡的时候,富布赖特当之无愧地成功领导了这场制裁。

在外交决策上,富布赖特认为不应该将政策和政治倒置:有责任心的议员应该先提出其认为符合国家利益的政策或计划,然后才采取措施推广并赢得政府和公众的支持,而不是先去探测舆论趋势,再开始设计提出相应计划。所以,在处理外交问题时,他首先是坚持自己的主张,不依赖国会的支持;富布赖特拥有广博的外交知识和灵活的头脑,他在委员会内部巨大的影响力来自他对外交政策的准确把握。因在参议院共事时结下深厚的友谊,富布赖特一度是约翰逊总统的政治密友。担任参议院外交委员会主席期间,他力促关于越南问题的东京湾决议以88票赞成2票反对的高支持率通过。他原以为“约翰逊会谨慎从事,尽快结束而不会扩大冲突”。但这个决议却最终导致越南问题全面升级。他因而对约翰逊政府失去了信心。随着对越南问题的日益了解和研究,他开始检讨自己在越南问题上的立场。美国国内反战的呼声日益高涨,富布赖特的看法也开始逐渐转变。最终,他加入了反对阵营。他多次在公众场合和参议院会议上发表演讲,并尽力通过私人关系影响约翰逊,希望促使政府在越南问题上回归理性道路。当看到这一切努力收效甚微时,他在参议院外交委员会发起了“越南听证会”,包括时任国务卿的迪恩·腊斯克和美国前驻越大使等政府官员都出席了听证会,接受质询。⁵

虽然“越南听证会”并没能最终扭转约翰逊政府的对越升级政策,但听证会得到了现场直播和媒体广泛的报道,使美国公众开始重新审视政府的对越政策,对越南战争有了新的认识,并且“在一定程度上缓和了当时的升

David N. Farnsworth, "The Senate Committee on Foreign Relations," *Illinois Studies in the Social Sciences*, XLIX (1961), pp.134 ~ 139.

J. William Fulbright, *Legislator as Educator*, p.723.

J. William Fulbright, "Interview with the Author," in William C. Berman, *William Fulbright and the Vietnam War: the Dissent of a Political Realist* (Ohio: Kent State University Press, 1988), p.25.

5 William Berman, pp.55 ~ 56.

级政策”。这成为富布赖特外交上成就之一。

富布赖特的“越南听证会”引起了美国公众的强烈反响。此时,富布赖特决定,有必要通过一种程序,或曰“启蒙”,让他的参议院同事们重新评估美国的外交政策,从而最终改变美国的越南政策。富布赖特启动的程序就是关于中国问题的听证会。可以说,他的“中国听证会”是“越南听证会”的副产品。鉴于富布赖特参议院外交委员会主席的身份、他卓越的外交成就和“越南听证会”的巨大影响,以及中美关系这个敏感的话题,使“中国听证会”受到广泛关注。

二 “中国听证会”

“中国听证会”之所以受到广泛关注,并能产生巨大影响,与参议院外交关系委员会主席在美国外交决策体制中的作用分不开。在参议院内,外交委员会是最重要的委员会之一,在外交事务中占据核心地位。委员会主席在委员会中占有主导地位,掌控着委员会的所有会议和听证会议程的安排,一般可以决定与会者名单、委员会预算、监督大部分人员。委员会主席普遍要比其他成员更有影响力。因此在委员会的事务中,委员会主席的支持是非常关键的。作为参议院外交委员会主席,富布赖特在整个听证会过程中的推动作用不容忽视,他的工作特权、态度、工作习惯和处理委员会事务的方式都对听证会产生了影响。⁵ 因此,在研究“中国听证会”的作用和影响之前,有必要先了解富布赖特本人对中国问题的看法。

(一) 富布赖特对中国问题的看法

中华人民共和国成立后,美国对中国的政策是事实上的孤立和封锁。当时由于朝鲜战争的影响,以及担心中国可能卷入美国在越南的军事冲突,使很多美国人对中国仇视加深。而富布赖特对中国的看法是务实而理性

William Berman, p.57.

Daniel S. Cheever and H. Field Haviland, Jr., *American Foreign Policy and the Separation of Powers* (Cambridge, Mass., 1952), p.212.

James Robinson, *Congress and Foreign Policy Making: A Study in Legislative Influence and Initiative*, p.112.

5 William C. Berman, p.53.

的，“越南听证会”使富布赖特对美国与共产主义国家的关系有了看法。富布赖特认为中美两国应该友好相处，不应有战争。中国实际上不希望战争，中国的战争叫嚣是出于害怕，而且有一些冤屈，如台湾问题等。因此，中国对美国既害怕，又怀疑。富布赖特还对中国加入朝鲜战争的原因作了精辟分析，认为首先是美军打到了中国的门口，离中国最重要的工业基地近在咫尺。中国出于保卫国家安全的需要决定参战。尽管中国是共产党国家，但中美两国能够友好相处。从长远来说，不应让台湾问题成为中美关系的障碍，美国应把台湾问题看作中国的国内问题。富布赖特提议中美两国搁置台湾问题，放弃对抗、进行合作。中美应该能够找到打破坚冰的办法。

贯穿整个听证会(包括之前的越南听证会)过程的一个基本问题就是：中国是不是一个扩张主义国家。作为主持听证会的委员会主席，富布赖特个人在这个问题上的看法至关重要，他强调中国近代受辱的历史，西方列强曾长期支配和统治中国，而他正是从这个角度，而不是共产主义和资本主义意识形态上的对立，来理解中国对西方的敌对态度。他认为，中国不是一个侵略性国家，他注意到，尽管中国领导人言辞激烈，但实际行动上并非如此。⁵而且，中国对东南亚没有领土野心。1962年的中印战争由印度发起，中国很快就撤军了；在中国与东南亚、印度、俄罗斯的边界问题中，中国没有表现出侵略性；在中国加入联合国问题上，富布赖特持赞成态度，认为应当让中国融入国际社会，在接触中发展对华关系。他认为，一个没有侵略性的共产主义国家比一个侵略性的非共产主义国家更适合美国。富布赖特还认为，除非美国发起占领北越的大规模军事行动或是入侵中国，否则中国不可能军事干预美国在越南的行动。

(二) “中国听证会”召开的背景

20世纪50年代中后期开始到60年代后期，苏联的军事投入和实力开

Unpublished U. S. Senate Committee Hearings: Committee on Foreign Relations, 1965 ~ 1966, Microfiche, compilation 1995, Congressional Information Service, Inc.

Lee Riley Powell, p.183.

William C. Berman, p.55.

5 Lee Riley Powell, p.183.

J. William Fulbright, 引自 Kenneth Crawford, “Be Kind to China,” Newsweek, April 4, 1966, p.34.

Lee Riley Powell, p.185.

始稳步上升,美国对苏联的优势开始缩小,美苏军事力量对比逐渐发生有利于苏联的变化,苏联同时加大了对共产主义阵营内部的控制,中苏关于两国边界近50万平方公里土地的归属问题的摩擦有愈演愈烈之势。而对于中美关系,美国由于其在越南的军事干涉,国内开始担心中国会像在朝鲜战争中一样,对越南进行军事支援。关于美中之间即将爆发一场新的战争的流言盛行一时。甚至有流言说,美国军方正考虑对中国核设施进行轰炸,以先发制人。

正是在这样的时代背景下,为了应对苏联咄咄逼人的外交态势,同时也为了打破美中外交僵局和降低两国发生战争的可能性,美国和中国都开始寻求外交上的新突破,力图挣脱不利局面。1961年,国务院率先发出信号,表示如果大陆中国允许,美国将准许学者对中国进行访问;中国媒体分析认为,中国也在重新审视与西方的关系,中国与美国发生战争的危险日益减少。在这种背景下,富布赖特召开的“中国听证会”成为美国重新审视远东政策的契机。听证会在力图解冻中美关系方面做出了尝试,富布赖特这个举措引人注目。⁵重要的是,当上层决策者内部出现分歧,面临何去何从的选择时,公众也需要了解事情的真相,因此对华政策的讨论适时地在美国公众中间开展起来。“中国听证会”无疑给他们呈现了更多的内容,为新的决策出炉做好了舆论准备。

(三)“中国听证会”始末

1966年3月8日,富布赖特在参议院外交委员会主持了美国对中国政策的听证会。同越南听证会的做法一样,富布赖特请来了学术界的一批重量级人物,如著名学者鲍大可(Doak Barnett)、费正清、莫顿·哈普林(Morton H. Halperin)、汉斯·摩根索、罗伯特·斯卡拉皮诺等。这些学者向参议院外交委员会和美国公众提出了他们的判断和观点。富布赖特让这么多学者集中谈论“美国对中国大陆的政策”,目的不仅是对美国公众解释,而是

William C. Berman, p.59.

James C. Thomson Jr., "On the Making of U.S.-China Policy, 1961 - 1969," *China Quarterly*, No.50, April-June, p.233.

"The New Debate on China," *Newsweek*, March 21, 1966, p.25.

5 William C. Berman, p.59.

"The New Debate on China," p.25.

试图“教育”参议员,尤其是外交委员会的成员。富布赖特认为,如果参议员们及他们代表的选民们更为“开明”一些,就一定会选择一条更为明智的外交路线。他说:

“我们希望为更好地了解中国做出贡献。为此,参议院外交委员会将开始举行……一系列关于中国问题及美国对中国的态度问题的听证会。这种质询的直接目的是教育,而非政治。我认为现阶段本委员会能做的最好贡献就是提供一个论坛,使这方面公认的专家和学者们能帮助提高国会和公众对中国的了解。”

听证会首先回顾中国历史。富布赖特亲自提出主导性问题,引导鲍大可在参议院外交委员会成员和电视观众面前比较详细地回顾了中国与西方的对抗历程。在听证会中,富布赖特强调鸦片战争和列强强加给中国的一系列不平等条约,以证明“中国对西方国家的极端敌视有一定的历史原因,而美国碰巧是西方国家的象征。”富布赖特还认为,美国人曲解了中国最近的历史,并努力加以纠正。为此,在听证会上他要求哈佛大学历史学家史华兹(Benjamin Schwartz)和哈佛大学东亚研究中心副主任约翰·林德贝克(John Lindbeck)详细解释中国共产党打败国民党的原因。曾任国民党政府外交部长宋子文的特别助理、1933~1937年间任国民党政府驻葡萄牙、波兰和捷克大使的张歆海(Chang Hsin-Hai)博士在参议院外交委员会作证时说:“人民对蒋介石政府失去了信心,他们愿意接受任何变化。共产党的全面胜利从一开始就显而易见。”富布赖特立即接过张的话,“我们(美国)不可能做出任何事情、任何人也不可能做出任何事情去改变这个结果。”⁵

回顾中国历史之后,听证会在接下来的三个星期主要是说明一个主题,即美国的对华政策不仅旨在遏制中国,而且旨在孤立中国。首先出席听证会的重量级人士是鲍大可。

Congressional Record :Senate , March 7 ,1966 ,5147 ~5148 .

Senate Committee on Foreign Relations , United States Policy with Respect to Mainland China , Hearings , before the Committee on Foreign Relations , Senate , 89th Cong. , 2nd sess. , 1966 , pp.17 ~ 20 .

Ibid , pp.193 ~ 195 .

5 Microfiche , Unpublished U. S. Senate Committee Hearings : Committee on Foreign Relations , 1965 ~ 1966 , compilation 1995 , Congressional Information Service , Inc.

鲍大可教授时年 44 岁,出生于上海,哥伦比亚大学东亚学院的代理院长和哥大共产主义事务研究学院成员。鲍大可在第二次世界大战期间是海军陆战队官员,前驻外记者和国务院官员。在听证会上,鲍大可显示了一位专家应有的沉着镇静和客观公正,既显示出他对这一问题看法的专业性,又能直言不讳表达自己的看法。他做了一份长达 28 页的发言。他在发言中说,“我坚信,尽管现在美国在越南正陷入一场艰苦的战争,但如今到了改变我们对共产主义中国的姿态的时候了,我们应该采取遏制而不是孤立政策。遏制政策就是在国际社会中与红色中国最大限度的接触”。鲍大可敦促放宽对中国贸易和旅游禁令,“尽管开始时会有些许破坏性影响,”但仍应早日让北京加入联合国。最后,他说道,“我希望,听证会能够标记一个伟大的转变,自 1949 年共产主义在中国取得政权以来,美国开始重新审视其对中国的政策”。他甚至建议美国事实上承认共产党中国政权。随后长达 5 小时的质询表明,即便不是全部,委员会的大多数成员和鲍大可有着相同的期望。“我认为这是一个了不起的发言,”参议员斯图尔特·赛明顿说。长期以来他都一直支持政府对北京采取强硬政策,但他“没有发现自己对发言有任何不同意的地方”。听证会取得了一个良好的开端。

随后作证的唐纳德·扎戈里亚(Donald Zagoria)建议,与共产党中国建立稳定合理外交关系的唯一希望在于,美国不应力图颠覆中国的内部体制——只有战争才有可能达成这一目标。⁵

同时,富布赖特又请来更资深的一位中国问题专家,58 岁的哈佛大学东亚研究中心主任费正清。和鲍大可一样,费正清敦促美国放弃孤立中国的政策,执行遏制中国的政策,同时强烈支持结束贸易和旅游禁令、接受中国加入联合国和加强“各个层次”与中国的接触。他说,“根据我了解的历史,北京统治者攻击性的发言只能表现出他们的一种挫折感,孤立政策加剧了他们的不安,只能使得他们更加奋发图存”。

“The New Debate on China,” *Newsweek*, March 21, 1966, p.25.

William C. Berman, p.60.

“The New Debate on China,” p.25.

5 William C. Berman, p.60.

Ibid.

“The New Debate on China,” p.25.

随着听证会的进行,又有其他好几位作证的人士认为,美国的对华政策既不明智,也不成功。他们建议,美国对华政策应该进行三个方面的重大变化:一是正式对中华人民共和国予以外交承认,二是扩大双方贸易关系,三是让中华人民共和国加入联合国。在这个主题上,哈佛大学东亚研究中心费正清的结论具有代表性。他说:“如果我们不辅以建设性竞争和国际交往的政策,单纯的遏制会是一个死胡同……孤立加剧了(中国领导人的)不安……,我们应该在许多方面鼓励与中国的国际交往。”

(四) 听证会的富布赖特痕迹

作为参议院外交委员会主席,富布赖特发起的“中国听证会”不可避免地受到富布赖特本人立场的影响,留下了浓厚的富布赖特痕迹。听证会召开前一年的秋天,中国国防部长林彪发表了题为《人民战争胜利万岁》的文章,宣布中国的长远目标是在广大不发达国家发起人民战争,当时的美国国防部长罗伯特·S.麦克纳马拉和其他一些人据此断定中国与第二次世界大战时的纳粹德国相似,认为“这份声明无异于阿道夫·希特勒的《我的奋斗》”。“中国听证会”的重要目的之一就在于澄清这样一种错误看法。如前文所述,富布赖特认为中国不是一个扩张主义国家,在听证会中他着力消除这样一种把中国与纳粹德国类比的错误看法。在听证会进行过程中,他巧妙地引导证人谈论他们对这个问题的看法,针对这种错误看法提出他们的意见。鲍大可在听证会上就表示,应该从另一个角度看问题,林彪这篇充满争议的文章恰恰表明中国政府在告知越南,“坚持到底,但你们必须自力更生,依靠自己。”⁵

作为参议院外交委员会主席,富布赖特不仅可以决定会议进程,而且可以决定出席听证会的证人名单。大部分证人都是中国通,看法比较全面而且客观公正。他们的观点或者与富布赖特相近,或者正是富布赖特想要引导的方向。此外,在听证会的过程中还可看出,富布赖特在引导听证会时善于用自己的立场引导和影响证人的发言。例如,富布赖特回顾中国与西方的关系时,旨在劝说参议院同事采取新的视角看待美国对亚洲的整体政策。

Microfiche, p.177.

“The New Debate on China,” p.25.

Lee Riley Powell, p.185.

5 “The New Debate on China,”p.26.

再如,一有机会,富布赖特就会插入一些反问,如“对于这种冲突没有什么军事解决手段,对不对?”有时他会更加直截了当,说,“我一直在研究并建议(政府)考虑一个方案,即实行一项更好的政策,以说服中国同意整个东南亚地区——而不仅仅是南越——中立化。”

富布赖特认为越南问题的实质是对华关系,越南问题只是一个更大的问题的症状,如不改变美国国会和公众对国家安全威胁的看法和反应,就有可能出现更多的“越南”。富布赖特呼吁在亚洲地区建立“新的中美关系”,并认为这是“其他所有问题的根本所在。”他相信,如果中美两个大国能够达成谅解,这将有助于亚洲地区的稳定,有利于美国把握整个亚洲地区安全局势。

总之,在听证会准备和进行的过程中,由于富布赖特决定性的地位和善于引导,并且经由富布赖特挑选的证人对中国问题的看法也大都全面客观,因此,可以说整个听证会无不留下了富布赖特的痕迹。而他也通过“中国听证会”极好地向美国公众展示了中国的另一面,引导了公众舆论,为行将到来的中美关系解冻奠定了有利的舆论基础。

三 听证会的作用和影响

这次听证会是美国国会对美国对华政策的一次极为详细的探究,是史无前例的。富布赖特“中国听证会”对当时美国政治生活的影响涉及多个方面,包括国会及国会议员、政府官员和普通美国民众,促使美国政府和公众开始更积极地思考中国问题,为中美关系的解冻开始了舆论准备,极大地推动了美国对华政策的转变。

(一)对国会及参议院外交委员会的影响和作用

听证会在转变国会对中国态度方面作用明显,极大地促进了他们对中国问题的关注程度,而国会转变对中国的看法也有利于在公众中间产生正面影响,为更好的引导公众舆论奠定了上层基础。毫无疑问的是,听证会

Microfiche, p.109.

Ibid., p.138.

William C. Berman, pp.59~61.

达到了预期目的,即让美国国会和美国公众了解中国。《纽约时报》的一篇文章颇能说明问题:

富布赖特今天感谢费正清先生时充满了溢美之词,称他自己不再对中国“一知半解”。像密苏里州民主党参议员斯图尔特·赛明顿(Stuart Symington)这样的强硬派也对鲍大可先生呼吁重新评估(美国对华的)孤立政策表示了欢迎。还有一位长期以来支持对北京强硬的重重量级共和党参议员也在为下星期的一篇演说做准备,在演说中,他将敦促政府寻求与中国和解的一些途径。所有这些必将对舆论产生影响。因此,听证会可能使中国问题脱离“死结”,走出“无法想象”的范围,而这正是富布赖特想要做的。

赛明顿参议员在1966年5月3日对富布赖特说,“我对您的‘中国听证会’印象深刻,也非常赞同,听证会在全中国起了很好的作用。在您的指导下外交委员会对中国做了一些非常有先见之明和建设性的工作,我希望我们能把这一工作继续下去。”

通过“中国听证会”,富布赖特澄清了参议院外交委员会一部分议员对中国的错误看法,尽管委员会内部的少数鹰派议员仍诋毁富布赖特在外交政策上的立场,但显然的是,富布赖特在委员会内部得到的支持越来越多。听证会召开前一年可能只有四到五名同僚支持富布赖特;听证会结束后,委员会全部19名成员中有大约10人同意富布赖特谴责美国政府反共政策的立场。这使反对派的意见得到更多的尊重,在反对派联合起来形成更大合力影响政府政策方面也是作用明显。⁵

富布赖特后来的讲话也说明了听证会力图教育议员形成关于中国的正确认识的目的。1966年3月29日,参议院外交委员会听证会放映关于“共产党中国”的电影。放映前,富布赖特说,“我希望尽量多的参议员了解中国。这些参议员思想上不愿意接受任何关于中国的事情,这一点我们什么时候都可以感觉得到……我这么做纯粹是为了教育。”因此,“中国听证会”充分证明,富布赖特是在试图利用公开听证会影响美国外交政策的本

引自 Congressional Record : Senate , March 21 , 1966 , 6062 .

Microfiche , p.139 .

Lee Riley Powell , pp.186 ~ 187 .

5 William C. Berman , p.57 .

Microfiche , 105 .

质。富布赖特相信,美国在整个亚洲的政策是基于对共产党中国的近乎病态的恐惧,因此,他有计划地努力消除这种恐惧,在美国民众和政府间形成合理的舆论氛围。

(二) 对约翰逊及政府的影响和作用

听证会也许对约翰逊政府的政策没有产生直接效果,因为约翰逊政府没有承诺在中国或中国加入联合国问题上采取行动。但正如富布赖特私下对朋友所说,他召开听证会的目的不是要试图制定政府的政策,而是要阐明问题所在。听证会力图说明一个问题,即美国以前对中国的封锁孤立政策已经行不通,是调整政策方向的时候了。富布赖特明白,仅一次“中国听证会”并不能从根本上扭转政府的政策,但通过“中国听证会”在舆论上的突破性作用,他坚定了信心,希望继续通过听证会、演讲和公众讨论的方式影响舆论,然后通过对舆论的问卷调查施加压力,从而改变约翰逊在这一问题上的立场,并最终扭转政策方向。

另一方面,虽然没有改变政府的政策,但是听证会起到了缓和当时日益升级的形势的作用。反对派的压力使得约翰逊在制订升级政策时多了一些顾忌,面对日益强大的反对声音,约翰逊政府不得不在制订政策时考虑他们的呼声。而且富布赖特选择召开中国问题听证会的时机,适时地给约翰逊政府施加了压力,希望其能松动在中国问题上的立场。⁵

一般认为,听证会并没有对约翰逊总统本人产生根本影响,约翰逊仍顽固地表示,“除非河内和北京准备接受我们的方案,不再承诺解放南越和老挝,否则我看不出有什么理由让我支持你的看法”。但如上所述,反对派的呼声越来越高,而富布赖特个人在外交政策上有着巨大影响力,这使约翰逊不得不关注听证会的进展情况。约翰逊也承认他本人私底下一直在关注有关听证会的报告。尽管看起来在短时间内,国务卿迪恩·腊斯克为代表的强硬派仍将占据上风,但可以肯定的是,白宫正在饶有趣味地听取关于中国问题的讨论。一位白宫助理说道,“总统已经读过了这个星期听证会的记

引自 Congressional Record : Senate , March 21 , 1966 , 6062 .

William C. Berman , p.61 .

Ibid. , p.57 .

5 Kenneth Crawford , “ Be Kind to China , ” Newsweek , April 4 , 1966 , p.34 .

William C. Berman , p.61 .

录,他很高兴看到这些,认为他们提出了一些很好的问题”。约翰逊总统在1966年3月22日的新闻发布会上也说,“这些教授、专家和大使们的意见是件好事”,“我们渴望努力与她(中国)进行更多交往和交流”。约翰逊总统还在1966年7月12日向全国发表的电视讲话中呼吁“相互敌视的国家之间实现和解”,这被白宫官员们称为“总统的第一份关于中国的主要声明”。

与约翰逊立场上的微妙变化相呼应,美国政府不再拒绝签发到中国的旅行护照,还表示愿意实现中国和美国关系的正常化。政府方面表现出的这些积极信号反过来极大地影响着美国民意的走向,从而为中美关系解冻进行了舆论上的准备。

(三)对美国公众的影响

“中国听证会”对美国公众产生了广泛影响。听证会期间和之后,关于中国的报道铺天盖地,成为美国民众话题的很大一部分。越南战争、“中国听证会”和中国加入联合国问题,使“红色中国”成为热门话题。听证会上,中国问题专家和学者一致认为,美国人对中国知之甚少,并且当时关于中国的大部分消息是错误和片面的。中华民族到底是个什么样的民族?他们对美国何以充满敌意?美国人什么地方做错了,需要改正?显然,中国处于共产党的统治之下是不能完全解释所有问题的。听证会极大地激起了美国公众对中国问题的兴趣。而这也正是富布赖特召开听证会的主要目的之一。通过听证会,美国人第一次意识到,所有的中国人,包括大陆、台湾、新加坡等等,都深受他们共同的历史的影响,而美国人正需要加强对有关中国历史常识的了解。⁵ 美国人开始关注中国问题,在国内掀起中国问题的讨论热潮。

《纽约时报》的一位编辑在一次演说中说,“中国成为新闻热点,很大一部分美国民众在谈论和思考中国问题。富布赖特的参议院‘中国听证会’把

“The New Debate on China,” *Newsweek*, March 21, 1966, p.26.

Congress and the Nation, Vol. II, 1965 ~ 1968, (Washington D. C. : Congressional Quarterly Service, 1969), p.75.

引自 *Underlining China*, *Time*, April 8, 1966, p.26.

5 William J. Richardson, “Understanding The Chinese,” a speech delivered to the Catholic Students Mission Crusade at Notre Dame, Indiana, August 26, 1966, in *Vital Speeches of the Day*, p.717.

这条红色的大龙置于美国人日常生活的中心”。美籍华人、曾在北京和江西做过大学校长的董时进(S. T. Tung) 先生虽然对中国政府颇多指责,也不同意这些中国问题学者们的意见,但是他也承认,“这些学者们的意见非常受人尊敬,他们已经对舆论和政府政策产生了影响。国务院不再拒绝签发到中国的旅行护照,还表示愿意实现中国和美国关系的正常化”。《进步》杂志1966年5月30日在其社论中赞扬了富布赖特参议院外交委员会“美国对中国的政策”听证会,并呼吁摒弃旧的孤立和遏制政策,代之以新政策。该社论认为,全美国对听证会普遍反应积极。⁵

“中国听证会”受到美国公众的广泛关注,媒体也进行了详细报道。关于中国和中国印象,通过听证会,无论是支持者还是反对者都对中国的历史文化和政治关系有了更多的认识。1966年6月14日,《华盛顿邮报》刊登的路易斯·哈里斯关于听证会的民意测验结果很能说明问题:55%的受访者认为“富布赖特参议员的做法是对美国有利的”;45%的人则认为他这样做是“有害的”。当时能取得这样的民意调查结果也反映了在美国民众中间,对中国的舆论开始有了可喜的转变。

四 结 论

富布赖特的“中国听证会”虽然没有给美国的对华政策带来立竿见影或直接的变化,但在一定程度上,它为美国公众和国会理解并接受尼克松总统打开中美关系大门做了心理上的准备。富布赖特本人也认为,通过听证会和大讨论,美国开始思考中美利益的交叉点和不同点,并以此为基础“确定中美关系的走向和深度”。在研究民意对美国外交的影响学者中,几乎无

William J. Richardson, “Understanding The Chinese,” p.717.

作者感谢美国印地安纳州立博尔大学政治学系终身教授张德光先生和美国国会图书馆亚洲司中国处 Jeffrey C. L. Wang 博士提供 S. T. Tung 的中文译名。

S. T. Tung, “The Fallacy of China Scholars,” a speech delivered to the Commonwealth Club of California on April 27, 1966, in *Vital Speeches of the Day*, p.629.

5 引自 Betty Austin, comp., *J. William Fulbright: A Bibliography* (Westport: Greenwood Press, 1995), p.836.

William C. Berman, pp.60~61.

J. William Fulbright, “Legislator as Educator,” *Foreign Affairs*, Spring 1979, Vol. 57 Issue 4, p.729.

一例外地把美国民意与中美关系的解冻作为民意影响外交的一个典型例证。周恩来总理在一次非正式的谈话中谈到中美关系时,也特别提到了富布赖特的参议院外交委员会中国政策听证会的影响。可以说,富布赖特的“中国听证会”为20世纪60年代末开始的中美关系解冻做好了舆论上的准备,对中美关系的解冻发挥了积极作用。

李期铿 北京外国语大学美国研究中心博士、副教授

谢超 北京外国语大学美国研究中心硕士生

如 Leonard A. Kusnitz, *Public Opinion and Foreign Policy: America's China Policy, 1949 ~ 1979* (Westport, Connecticut and London: Greenwood Press, 1984).

Zhou Enlai, "After-Dinner Speech," *Newsweek*, July 5, 1971, pp. 47 ~ 48.

“文化大革命”初期的 美国对华政策

王朝晖

[内容提要] 约翰逊政府在中国“文化大革命”爆发前,事实上已完成了对华政策转变的准备工作,并进入到试探性的具体实施阶段。在“文化大革命”初期,由于“红卫兵”运动的冲击和极左思潮的影响,美国曾一度害怕中国内部的动乱会“影响”亚洲邻国。但从总体上看,约翰逊政府改善对华关系的试探性举措并没有大的改变。“文化大革命”初期,中国对美国表现出的改善两国关系的愿望也曾做出过积极表示。但由于两国长期彼此敌视,缺乏信任,加之两国国内政治、国际局势变化的影响,最终使这一时期的美国对华政策和中美两国关系仍未发生根本性变化。

关键词 美国外交 中美关系 美国对华政策 “文化大革命” 约翰逊政府

1966 ~ 1969 年是中国“文化大革命”的初期阶段,也是中华人民共和国建立以来国内政局最动荡的时期。约翰逊政府对这场突如其来的中国“文化大革命”,以及“文化大革命”期间中国政治、经济、外交等方面的特殊情况和趋势的观察、评估和预测,使其陷入到一次对华政策的再思考乃至新抉择之中。本文主要利用美国政府解密的档案文献,试图对这一时期美国对华政策思考和变化特点进行初步的分析,以期引起国内学人的关注和研究。

一 “文化大革命”爆发前美国的对华政策

约翰逊是在1963年11月肯尼迪被暗杀后接任总统的。就任总统后，由于肯尼迪政府的外交决策班子仍然留任，而约翰逊本人又对外交政策了解不多，因此他基本上继承了肯尼迪政府的对华政策。此时的美国对华政策已有别于艾森豪威尔共和党政府的强硬反华立场。从个人角度上看，50年代后期，作为民主党参议员的约翰逊受到美国外交学会和洛克菲勒基金会的影响，赞同早日与中国建立外交关系。当时国会参议院外交委员会主席西奥多·格林和洛克菲勒基金会主席、后来任约翰逊政府国务卿的迪安·腊斯克都是这种观点的支持者。由参院外交关系委员会拨款资助的《康伦报告》就是这一形势下的产物。

在1960年协助肯尼迪总统竞选时，约翰逊就对共和党的外交政策持批评态度，他认为艾森豪威尔政府的对华政策过于僵化，并提出美国在1960年或1961年就应承认中华人民共和国。这种表态在美国引起巨大震动，支持台湾的保守派势力群起而攻之。1961年1月，在肯尼迪宣誓就职的当天，艾森豪威尔在与肯尼迪的会见中曾表示：他保证不会去批评肯尼迪的外交政策，但有一个例外，这就是如果肯尼迪政府准备承认共产党中国，他就要重返政坛，在公共场合反对这一政策。

1963年12月13日，美国国务院主管远东事务的助理国务卿希尔斯曼(Hilsman)在旧金山共和党俱乐部发表了题为《美国对华政策的再确认》的演讲，主张在对共产党中国的势力扩张保持坚定遏制的同时，还要对共产党中国采取“敞开门户”的政策。应该说，这篇讲话虽然是在肯尼迪被刺后3周发表的，但基本上反映了肯尼迪政府的对华政策倾向。约翰逊对这一讲话并没有特别的授意，然而，该讲话却在美国公众舆论中引起巨大反响。《纽约时报》、《时代周刊》、《华盛顿邮报》等众多美国有影响的报刊都发表了系列论坛，对希尔斯曼的报告进行了全面评述。美国政界，特别是台湾的院外集团大肆活动，动员众多国会议员向政府施压，要求约翰逊政府对希尔斯

曼的讲话做出公开而明确的表态。为了平息来自国会和台湾院外集团的压力,约翰逊于1964年4月发表一篇公开讲话,承认美国对华政策有变化的可能,但其前提是共产党中国的对美敌视政策要先发生转变。由于约翰逊的这次讲话是公开发表的,其后许多评论家和历史学家都认定这并不是约翰逊的真实想法,而是在想方设法平息国会议员和公众的压力。

为了能够全面地了解美国民众对美国对华政策的真实想法,约翰逊在1964年5月委托国家安全事务助理邦迪(McGeorge Bundy)组织了一个题为《美国公众舆论与美国对华政策》的研究项目,邦迪则把这一项目交给了美国外交学会。经过近10个月的研究,美国外交学会和具体负责该项目的国家安全委员会总统行政办公室成员汤姆森(James C. Thomson Jr.)在提交给邦迪的备忘录中总结道:“媒体对美国对华政策的评价是:(1)是否应有某个人最终同共产党中国对话;(2)毕竟中国是存在的;(3)正如希尔斯曼所说,美国必须坚定地阻止中国共产主义势力的扩张;(4)然而,我们必须灵活,因为我们必须学会与中国共产党人共同生活在同一个世界里。

汤姆森还建议邦迪,应该进行缓和美国对华政策的尝试,但是美国国内目前的政治气氛还不适合政府采取过分明显的行动。希尔斯曼的讲话、汤姆森的备忘录,以及美国外交学会归纳总结的公众和媒体对美国对华政策的看法,实质上已经包含了“遏制但不孤立”政策的要点,后来中国问题专家鲍大可等人在国会听证会上的发言只是进一步归纳和深化了上述政策要点而已。

1964年10月,中国成功试爆第一颗原子弹,这在美国引起了很大震动。尽管早在1963年美国就预测中国能够制造原子弹,并曾计划对中国核设施进行先发制人的打击,但这颗原子弹使用的是铀235而不是美国情报机构所预测的较低级的钚,还是大出美国人的意料。约翰逊政府更加明确了美国必须面对的简单事实,即,美国必须与共产党中国生活在一个世界里,而且这个共产党中国已经拥有了核武器。1964年10月28日,汤姆森在给邦迪的备忘录中就承认:美国必须记住两个重要事实:一是中国早晚会

Memorandum for M.R. Bundy 1964.11.16, Text of Cable from Hong Kong (1988), 美国盖尔(Thomson Gale)公司网络数据库中的解密文件参考系统(Declassified Documents Reference System)(以下简称:DDRS)DN:CK3100152191.

进入联合国和参加核裁军的国际谈判 ;二是中国与西方国家的贸易和交流正在加速增长。因此美国必须设法改变只是“遏制”的对华政策 ,逐步打开同中国交流的大门。

1965 年 ,中国经济明显好转 ,国内政治形势比较稳定。中国在国际政治舞台上仍很活跃。尽管美国中央情报局在 1965 年的几份有关中国的国家情报评估中 对中国的政局和外交战略进行了一些带有僵化反华思维模式的分析 ,也没有提出要改进中美关系的建议 ,而是坚持认为 :毛泽东等老一代领导人生前 ,中国是无法发生变化了 ,应该寄希望于“毛泽东之后中国会发生变化。” 但约翰逊政府还是采取了一些主动步骤 ,向中国表达了要改善关系的意向。国务院远东事务助理国务卿邦迪 (William P. Bundy) 向副国务卿乔治·鲍尔 (George W. Ball) 提交了一份重要的行动备忘录 ,提出一方面要向共产党中国表明美国坚持要和平解决越南问题的立场 ,另一方面则要在以下几方面对华做出让步姿态 : (1) 允许中国新闻记者访问美国 ,无需中国方面做出同样承诺 ; (2) 允许中国医生和在公共卫生和医疗领域内工作的科学家访问美国 ; (3) 建议中美双方组成联合调查组 ,共同调查中方指控的侵犯中国领空和领海的事件 ,以及在公海上中国船只遭受袭击的事件。⁵

1966 年初 ,尽管台湾当局在美国活动频繁 ,但约翰逊政府还是继续进行修改美国对华政策的各项准备。1966 年 2 月初 ,约翰逊总统的特别助理瓦伦蒂 (Jack Valenti) 要求国家安全委员会成员汤姆森整理并提出一些对华战略的见解。约翰逊本人也指示总统国家安全事务执行特别助理科默 (Robert W. Komer) 研究对红色中国打开大门的可能性。与此同时 ,负责国会事务的副总统汉弗莱 (Hubert H. Humphrey) 也建议国会对外关系委员会组织一些中国问题专家探讨美国对华政策的走向问题。国内许多研究

Memorandum for Mr. Bundy , Oct. 28 , 1964 , DDRS , DN : CK3100356850 .

NIE 13 ~9 ~65 , 1965 .5 .5 , Communist China s Foreign Policy , 参见美国中央情报局 :《追踪巨龙》 www.odci.gov/nic/foia_China_content.html .

NIE 13 ~9 ~65 , August 5 , 1965 , Political Problems and Prospects in Communist China , 参见美国中央情报局 :《追踪巨龙》。

5 12 月 29 日 ,美国国务院正式向公众公布上述决定 ,参见 U.S. Department of State : Foreign Relations of the United States (FRUS) , 1964 ~ 1968 , Vol. XXX , China , Doc. 129 ~ 220 , http://www.state.gov/www/about_state/ .

者认为“富布赖特听证会”对美国对华政策的调整提出了重要建议,并引起了美国政界的积极反响,但笔者认为,美国对华政策的调整以及“遏制而不孤立”政策的提出,事实上都是以美国政府的政策意向为基础的。如果从希尔斯曼的讲话开始,到后来美国政府所进行的民意调查,以及1965年末1966年初美国政府的一系列试探行动来看,约翰逊政府从第一任期开始到第二任期中期,一直都在试图寻找改变对华政策的现实性和可能性。

1966年3月1日和3月2日,汤姆森和科默分别向瓦伦蒂和约翰逊提交了备忘录。汤姆森的备忘录主题是:“有关中国战略的一些建议”科默的备忘录主题是“向红色中国打开大门吗?”

汤姆森的备忘录首先指出了美国需要改变对华政策的依据:(1)中国有7亿人口;(2)中国是亚洲稳定的关键;(3)中国共产主义教义中的庞大好战目标;(4)北京发展核武器的能力。为此,美国需要改变先前的单一遏制战略,而改为采取多重战略。这种多重战略包括三方面要素:(1)传统的军事遏制:制止中国公开或秘密的侵略,限制这种侵略,不论它在哪里发生;(2)全力支持中国周边国家脆弱的社会体系;(3)系统地影响和侵蚀中国的独裁国家体系,影响中国人的行为,与中国人无视和害怕外部世界的思想做斗争。

汤姆森在备忘录中承认,美国国内反对对华实施灵活政策的势力和呼声已经明显减少了。首先,由所谓的“中国院外集团”领导的亲台势力已被大的政治气候压倒了。民意测验显示,有相当多的美国民众认同美国与共产党中国和平共处的政策。最近几年有和解趋势的行动,如希尔斯曼对中国“敞开门户”的讲话和国务院关于放宽公共医疗领域旅行的政策被新闻媒体广泛的转引并得到它们的支持;其次,政府释放的缓和关系的信号并没有受到来自国会的批评,媒体注意到了扎布洛茨基的分委员会在1965年5月建议与中国大陆增加非外交接触,以及宋美龄最近到美国公关旅行的失败。

备忘录承认,中国领导人可能不会对美国的单边行动做出积极反应,但汤姆森认为,这种对华灵活战略并不是基于中国人的积极回应,而是基于美国的一些短期和长期的对华战略目标。短期目标是:(1)向中国人表明:美国并不是永恒不变地对中国有敌意或者与中国难以和解;(2)驳斥在美国盟

国及中立国中广泛流传的看法,即,美国是极度地和无理性地反对共产党中国;(3)将北京好战与被孤立的责任转嫁给中国共产党人。长期目标是:向中国的领导人及其继承人主动表示,美国将改善美中关系,从而改变中国政界精英内心的疑虑,最终目标是逐步消除中国对外部世界的错误看法,即,认为外部世界总是要包围和毁灭中国。

为了更好地实施美国对华多重战略的第三条,备忘录建议实施以下几项措施:1.单方面终止限制美国公民去中国旅行的禁令;2.继续向中国的新闻工作者、学者和艺术家发出邀请,邀请他们访问美国;3.向医药和食品类商品的对华贸易发放许可证;4.最终改变目前的对华贸易禁运,允许对华进行非战略性物资的贸易;5.邀请中国加入国际裁军谈判;6.改变美国在联合国排斥北京接纳台北的政策;7.通过改变华沙中美大使级会谈的地点(如在欧洲大国的首都(巴黎)或亚洲国家的首都)来使先前无结果的会谈变得有活力。

尽管备忘录最后仍重申,上述单方面的措施会马上遭到中国共产党人的拒绝,而且只会在最低限度内和在遥远的将来才会影响中国人的看法和行为习惯,但这些建议还是对约翰逊的对华政策起到了很大的影响。在这份备忘录的原件上,还附上了一份1966年7月25日汤姆森给国家安全委员会成员艾尔弗雷德·詹金斯的备忘录,上面写道:“自3月初以来,我们已朝这一方向做出了一些转变,一个新的政策将命名为‘遏制而不孤立’或‘和解’,或者用总统喜欢用的词组‘强硬而灵活’。”科默在提交给总统的备忘录中也提出了美国是否应该用改变对恢复中国的联合国席位的态度和与中国开展贸易的和平姿态,作为中国改变对美态度的前提条件。

除了在这些当时仍处于绝密和机密状态下的美国政府文件中如此表述,约翰逊政府还在一些公开场合表达上述思想。例如,国务卿腊斯克3月16日在国会众议院远东和太平洋分会发表了题为《改善中美关系,避免敌对状态》的演讲。该演讲称:“美国应继续努力使中共相信美国无意进攻中

Memorandum from James C. Thomson, Jr., of the National Security Council Staff to the President's Special Assistant (Valenti), FRUS, 1964 ~ 1968, Vol XXX. Doc.129; DDRS, DN:CK3100321858.

FRUS, 1964 ~ 1968, Vol. XXX. Doc.129.

Memorandum for the President, March 2, 1966, DDRS, DN:CK3100321858.

国大陆,没有理由相信中美之间的战争是不可避免的。”美国应争取更多机会与中国开展非官方接触,并准备与中共进行有关裁军和防止核扩散等问题的谈判。在同时举行的中美大使级会谈的第129次会谈中,美国谈判代表格罗诺斯基(John A. Gronouski)抢先对王国权大使说:“我荣幸地通知贵大使,我国驻肯尼亚大使阿德伍先生会见了贵国驻肯尼亚大使王雨田先生,美利坚合众国政府愿意与中华人民共和国政府进一步发展两国关系。”这是在中美大使级会谈中美方代表第一次使用“中华人民共和国政府”的称呼。谈判结束后,美方翻译还再次提醒中方翻译钱永年注意这一变化,钱永年有礼貌地回答说:“谢谢翻译先生,我已准确无误地向王大使转达了贵方友好的表示。”

从上述情况来看,在中国“文化大革命”爆发的前夕,美国政府已经开始改变对华政策,并频繁地向中国政府表示友好的姿态。事实上,中国政府也注意到了美国的这一系列举动。1966年3月29日,《人民日报》发表了一篇题为《老调子,新阴谋》的观察家文章。文章一开头就指出,“最近一个时期,以约翰逊为首的美国政府官员,忽然大谈起‘改善’中美关系来了。什么美国准备对中国‘采取较为灵活的立场’啦,美国不想使中国‘孤立于人类大家庭之外’啦,……等等。”然而,中国方面并没有对美国的和解姿态做出积极回应。这一方面是由于中美两国经历长达17年的敌意和隔绝,双方缺少基本的信任和理解;另一方面也由于中国政局正在酝酿着一场疾风骤雨式的“文化大革命”,并对以美国为首的西方敌对势力的“和平演变”阴谋怀有过分敏感的戒心。

1966年4月2日,汤姆森就《人民日报》的这篇观察家文章,向三位总统特别助理罗斯托、莫耶斯(Bill D. Moyers)和瓦伦蒂提交了一份备忘录。汤姆森在备忘录中声称,根据美国驻香港总领事馆3月31日1774号电传稿,中方已经了解到了美国最近实行的对华政策的转变,但中国仍保持着高度的警觉,看不出有任何积极响应的迹象。汤姆森认为尽管在短期内,美国的政策会受到中方的谴责,但从长远的观点看,它会使北京的一些领导人重

苏格:《美国对华政策与台湾问题》,第348页。

王国权:《我的大使生涯》,载于《当代中国使节外交生涯》第2辑,北京·世界知识出版社,1995年版,第154~155页。

《人民日报》,1966年3月29日,第5版。

新考虑他们的行为和战略。

综上所述,约翰逊政府在中国“文化大革命”爆发前,事实上已完成了对华政策转变的准备工作,并进入到试探性的具体实施阶段,只是由于中国政府并没有给予积极的回应,才陷入了一种进退两难的困境。

二 “文化大革命”爆发后约翰逊政府的对华政策

1966年上半年,尽管美国政府已感觉到中国政局出现了一些明显变化,例如,美国驻香港总领事馆和中央情报局设在香港的情报研究机构“友联研究所”就对当时中国主要官方媒体不断刊登针对文化领域的批判文章感到情况反常,并预言中国可能在文化领域开展一场大规模的批判运动。美国著名学者白鲁恂也有类似推断,⁵但中国“文化大革命”爆发的突然性、广泛性和深刻性仍然让约翰逊政府感到震惊和困惑。

1966年6月25日,美国驻港澳总领事爱德华·赖斯给国务院发回第一份分析中国形势的电报。赖斯写道:“近几年来,中国大陆的形势发展还没有哪一次能赶得上过去几个月中突发的事件那么重要,那么令人迷惑不解。”6月29日,国家安全委员会行政秘书布罗姆雷·史密斯将这份电报作为备忘录的附件呈送总统约翰逊。由此可以看出,美国政府对突然发生的群众运动相当重视。

“文化大革命”发动伊始,“红卫兵”反对美帝国主义的口号十分响亮,情绪激昂。最初美国政府摸不清底细,很怕中国“文化大革命”的非理性运动冲出国界,波及邻国。令美国最担心的是中国对越南抗美战争的支持是否会再次演变成一次朝鲜式的战争。国务卿腊斯克、国防部长麦卡纳马拉以

Thomson Memorandum, Apr. 2, 1966, DDRS, DN:CK3100425193.

参见香港浸会大学图书馆特藏部:Survey of China Mainland Press.

1965年11月10日,姚文元在上海《文汇报》发表《评新编历史剧海瑞罢官》的长篇文章;1965年12月8日《红旗》杂志发表戚本禹文章:《为革命而研究历史》;1966年3月29日《人民日报》发表署名史群的文章:《试论海瑞的平冤狱》;1966年4月2日戚本禹在《人民日报》发表《海瑞骂皇帝和海瑞罢官的反动本质》文章等。

5 Lucian W. Pye, “Coming Dilemmas for China’s Leaders,” *Foreign Affairs*, Vol. 44, No. 3, April 1966, pp.391, 401.

Memorandum From the Executive Secretary of the National Security Council (Smith) to President Johnson, FRUS, 1964 ~ 1968, Vol. XXX, China, Doc.160.

及赖斯等人都曾表示过这种担心。他们担心如果美国的军事行动超越了一定的界限,比如说,加紧对北越的轰炸就很可能导致中国卷入这场战争。这种局面是美国所不愿看到的。约翰逊总统本人更是明确表示:“至于我本人,我必须非常地小心谨慎,投射炸弹致使美国士兵在亚洲卷入与7亿中国人的战争是我最不愿意采取的行动。”1966年9月,美国政府各级官员曾多次分析中国的混乱会给美国带来什么影响,以及美国如何从这场混乱中得到好处。中央情报局在主题为“中国的混乱”的备忘录中曾做出如下分析:中国的内乱会使中国自顾不暇,从而不再去管越南的“闲事”。至少中国会因越来越暴露出的不安定而失去其对河内的影响。1966年9月20日罗斯托在致约翰逊的备忘录中说:“我禁不住相信,中国的这场狂乱可能使河内更容易摆脱战争。”⁵所以一些美国官员甚至“希望中国大陆再乱上一段时间。”

1966年6月下旬,经过国务院和国防部特别研究小组历时15个月之久的调研而撰写的研究报告《共产党中国:长期研究》出笼。这份报告反映了明显的僵化的反华思维模式。报告称:“共产党中国给美国造成的问题的实质可以简单地概括为,中共政权力争地区霸权主义和提倡世界性革命的目标,与我们力图防止任何一个强国独霸亚洲的根本利益,以及努力建设一个由自由国家组成的和平而开放的新世界的根本利益相冲突。”报告提出

See Telegram from Rice to Secretary of State, May 1, 1967, NSF-Country File, box 241; Memorandum to President from Rusk, Feb. 2, 1968, NSF-Country File, box 243; Memorandum to President from McNamara, Oct. 14, 1966, NSF-NSC Meeting File, box 2; Memorandum to President from Rostow, April 27, 1967, NSF-Memos to the President, box 15; Notes of President's Meeting, Aug. 24 and Dec. 5, 1967, Tom Johnson's Notes of Meetings, box 1, LBJL., Quoted from Victor S. Kaufman, *Confronting Communism: U. S. and British policies toward China*, (Columbia: University of Missouri Press, 2001), pp.196 ~ 197.

Lyndon Baines Johnson, *The Vantage Point: Perspectives of the Presidency, 1963 ~ 1969*, (New York: Holt, Rinehart & Winston, 1971), p.151.

Memorandum by the Board of National Estimates, Central Intelligence Agency, FRUS, 1964 ~ 1968, Vol. XXX, Doc.190.

5 Memorandum From the President's Special Assistant (Rostow) to President Johnson, FRUS, 1964 ~ 1968, Vol. XXX, Doc.188.

Memorandum from Alfred Jenkins of the National Security Council Staff to the President's Special Assistant (Rostow), FRUS, 1964 ~ 1968, Vol. XXX, Doc.184.

Study Prepared by the Special State-Defense Study Group, FRUS, 1964 ~ 1968, Vol. XXX, Doc.161.

三种对华战略可供选择的方案：脱离、遏制和决战。报告建议继续采取遏制战略，并设计了在未来的10年里对中国实施遏制战略的3种方案。

另一方面，报告在强调对华以遏制战略为主时，也建议采用一些灵活政策。例如，努力促使当前的或未来的共产党领导人重新评估美国的意图，重新向北京政权保证我们并没有打算推翻他们；不断提议文化、教育和展览的交流，以开展非官方的接触；扩大“美国之音”的汉语广播，使中国知识精英得到更广泛的信息等等。

报告中的僵化思维很大程度上是基于对中国实力的错误判断。该报告认为，“中国现在的实力和几十年之后的潜能远远比不上它目前的领导人所期望的国际角色。在当前的这个世纪里，在财富和权力方面，中国超过美国、苏联和西欧的可能性是微乎其微的。”

约翰逊总统及其外交决策班子并没有受上述报告的影响。1966年7月12日，约翰逊总统在对全国的电视讲话中表明了愿意与中国和解而不是敌对的态度，他因此成为第一位以“和解的口气”谈到中国问题的美国总统。他说，“一个和平的大陆中国是一个和平的亚洲的关键。”他主张美国对华政策的中心目标是“和解”(reconciliation)。1966年8月4日，国家安全委员会成员汤姆森在给总统特别事务助理罗斯托的备忘录中以“放松美国与中共贸易禁运”为主题，提出允许有关部门发放给去中国旅行的美国公民有关贸易申请的一般许可证；结束长达16年之久的特殊防卫控制等建议。⁵

1967年初，约翰逊总统在国情咨文中再次明白无误地向中国表达了和解的愿望。他第一次使用了“中国”(China)一词来表述中华人民共和国，而不是使用大陆中国(Mainland China)或共产党中国(Communist China)。他指出：“如果中国决定尊重邻国的权力，美国将第一个表示欢迎。如果中国能把她巨大的精力和智慧用于改善本国人民的福利上，美国将第一个表

FRUS, 1964 ~ 1968, Vol. XXX, Doc.161.

Tsan-Kuo Chang, *The Press and China policy: The Illusion of Sino-American Relations, 1950 ~ 1984*, (New Jersey: Ablex, 1993), p.46.

Editorial Note, FRUS, 1964 ~ 1968, Vol. XXX, Doc.168.

5 Memorandum from James C. Thomson, Jr., of the National Security Council Staff to the President's Special Assistant (Rostow), FRUS, 1964 ~ 1968, Vol. XXX, Doc.173.

示欢迎。美国无意否认中国有与其邻国维护安全和友好关系的合理需要。”

1967年3月29日,威廉·邦迪以东亚和太平洋事务司的名义向腊斯克提交了一份报告,提出了几点放松对中国大陆贸易管制的具体建议。腊斯克没有马上批准邦迪的建议,但考虑到总统几次讲话的精神,他同意进行进一步研究。4月6日,约翰逊总统单独批准了对中国大陆运送药品和相关医疗设备的许可证,期限是中国大陆疫情严重时期。⁵ 1967年5月29日,国务院给准备参加中美大使级谈判的美国驻波兰大使发出指示,希望表达美方准备邀请中国的中医药专家和科学家到美国进行学术交流,同时希望中方也邀请美国的医疗专家和科学家访问中国。1967年夏,约翰逊总统在得克萨斯的私人牧场与《纽约时报》的马科斯·弗兰克尔共进午餐时,曾说自己想开始美中之间的对话,尽管这样做会遭到保守势力的反对,他仍然认为自己是一位有能力打开美中关系大门的总统。7月2日,《时代》杂志头条刊载了弗兰克尔的文章《约翰逊总统欲恢复与红色中国的接触》,出处标明是“据白宫可靠消息。”在1968年的国情咨文中,约翰逊继续对中国进行和解的试探,称“美国仍愿意两国互派记者,进行文化和教育的交流,讨论基本粮食谷物原材料的贸易。”1968年2月2日,约翰逊总统邀请8位

LBJ State of The Union Address :1967 , <http://www.lbjlib.utexas.edu/johnson/archives.hom/speeches.hom>

(1)修改特别船运控制,取消到中国和北越的船舶运输控制;(2)修改国外资产管理条例,给予持有签证到中国、北越、北朝鲜的美国人旅行一般许可证;(3)修改国外资产管制条例,允许对进口艺术品发放一般许可证;(4)制定颁发给出口中国大陆粮食供应商的贸易一般许可证的程序。Action Memorandum from the Assistant Secretary of State for East Asian and Pacific Affairs (Bundy) to Secretary of State Rusk, FRUS, 1964 ~ 1968, Vol. XXX, Doc.250.

Ibid.

5 Action Memorandum from the Assistant Secretary of State for East Asian and Pacific Affairs (Bundy) to Acting Secretary of State Katzenbach, FRUS, 1964 ~ 1968, Vol. XXX, Doc.280. Telegram from the Department of State to Embassy in Poland, FRUS, 1964 ~ 1968, Vol. XXX, Doc.268.

Patrick Tyler, A Great Wall: Six Presidents and China: An Investigative History, (New York: Public Affairs, 1999), p.41.

Ibid.

LBJ State of The Union Address :1968 , <http://www.lbjlib.utexas.edu/johnson/archives.hom/speeches.hom>

中国问题专家 就对华政策进行探讨。8 位专家认同约翰逊政府自 1966 年 7 月 12 日讲演以来的对华试探性举措 ,与会者包括约翰逊总统本人都赞同麻省理工学院白鲁恂的观点 ,即“美国应当超越‘文化大革命’和越南来观察中国 ,那才是真正的大问题。”会议期间 ,约翰逊总统提出对华政策应从两种渠道展开 :一方面 ,与中国“搭桥” ;另一方面 ,仍继续必要的威慑。 1968 年 5 月 ,美国国务院宣布允许中国记者到美国进行报道美国总统竞选的活动。 7 月 ,副总统汉弗莱发表演说 ,一再主张与中国“搭桥”。“我们需要积极地与共产党中国搭桥——尽我们的力量使中国人民摆脱他们所处的不正常状态。”他还主张“谋求同大陆(中国)建立较正常的关系 ,”“取消对非战略物资贸易的限制。”

综上所述 ,虽然在“文化大革命”初期 ,由于红卫兵运动的冲击和极左思潮的影响 ,美国方面曾一度害怕中国国内的动乱会影响亚洲邻国 ,但从总体上来看 ,约翰逊政府对华的试探性举措却没有大的改变 ,只是变得更加小心翼翼地寻求中国方面的积极回应。中国方面也做出了有限的回应。“文化大革命”爆发后 ,中国的局势 ,包括对外关系 ,陷入了严重的混乱之中。1967 年夏季 ,外交工作几乎失控。但 1967 年 8 月后 ,由于周恩来努力制止极“左”行动 ,中国外交又开始恢复正常。事实上 ,在 1968 年恢复的中美大使级会谈上 ,美国感觉到了中国对美态度的转变。美国驻波兰大使格罗诺斯基在写给国务卿腊斯克的信中曾提到 ,“1 月 8 日的会谈无论是气氛还是实质性内容与以往的两次会谈相比都有了大大改善 ,这使我又增添了一份希望。”紧接着格罗诺斯基分 5 点 ,详细地列举了中国态度友好的表现。他认为 ,在这次会谈中中国所表现的友善姿态意味着中国的外交政策会有积极的改变 ,而美国对此应快速做出反应。詹金斯在 1 月 18 日递交罗斯托的备忘录中表示 ,他赞成格罗诺斯基的基本观点 ,但他认为进行中美间的高层会谈还为时尚早。詹金斯认为 ,中国的事务仍一团糟 ,不值得美国为改善双边

8 位专家是 :哈佛大学的埃德温·赖肖尔(Edwin O. Reischauer)、加利福尼亚大学伯克利分校的罗伯特·斯卡拉皮诺(Robert A. Scalapino)、密歇根大学的亚历山大·埃克斯坦(Alexander Eckstein)、麻省理工学院的白鲁恂(Lucian W. Pye)、哥伦比亚大学的鲍大可(A. Doak Barnett)、华盛顿大学的乔治·泰勒(George Taylor)、公共事物研究所的卡尔·斯托弗(Carl F. Stover)、美中关系全国委员会的赛西尔·托马斯(Cecil Thomas)。

Memorandum for the Record , FRUS , 1964 ~ 1968 , Vol. XXX , Doc. 297 .

李长久、施鲁佳主编 :《中美关系二百年》 , 新华出版社 , 1984 年版 , 第 208 页。

关系做出重大努力,还是“再等上一段时间吧”。

三 影响美国对华政策转变的因素

约翰逊政府执政后期,即1966年到1968年,也正是中国“文化大革命”爆发和出现全国性混乱的时期,美国官方及民间组织机构的中国问题专家对中国局势十分关注,也进行了大量的研究、分析及预测。应该承认,美国对中国的研究是建立在对中国各类情报广泛收集和整理的基础上的。这些情报不仅包括中国出版的书刊报纸,而且还包括“文化大革命”中“红卫兵”的大字报、小字报、宣传传单和批判文集,中央情报局对中国广播电台和通讯的监听及情报人员的秘密情报也成为美国研究中国局势的重要材料来源。但尽管如此,美国对中国局势的分析及对华政策的调整仍有偏差和失误之处,约翰逊政府也没有迈出改善对华关系的实质性步骤。

首先,意识形态的冲突,使美国的对华政策决策者带上了一副有色眼镜。美国意识形态中反共主义的情结在冷战时代达到顶峰。美国决策层始终认为扩张主义和霸权主义是共产主义的根本属性。中华人民共和国成立后,美国一直采取不承认和遏制封锁政策。到60年代,美国决策层已经得出结论,中国的存在并非“暂时现象”,美国无法忽视中国的存在和日益强大。但美国对华政策始终不能跳出相互矛盾的两个考虑。一方面,意识形态化的美国对社会主义的中国极为反感甚至仇视。“1966年爆发的‘文化大革命’使中国开始发生动乱时,美国官员最初认为,这场动乱使中国变得更加不可预测和更加危险。”另一方面,由于美国确信在全球范围内苏联才是最危险的敌人,与此相比,60年代,中苏分裂后的中国似乎又是可以拉拢的。1967至1968年间,美国决策层对中国“文化大革命”有了更为冷静的认识,认为中国无意侵犯邻国,并推断中美关系有可能缓和。

其次,新中国成立之后,中美两国长期对立和相互隔离致使两国间缺乏应有的了解,彼此猜疑,互不信任,也是影响中美关系改善的一个重要因素。

Letter from the Ambassador to Poland (Gronouski) to Secretary of State Rusk, FRUS, 1964 ~ 1968, Vol. XXX, Doc.296.

罗伯特·舒尔辛格:《约翰逊政府、中国和越南战争》,载于姜长斌等主编:《1955~1971年的中美关系》,北京·世界知识出版社,1998年版,第139页。

例如,中央情报局的国家情报评估和国防部对华战略特别研究小组对华研究的冷战思维模式与偏见,在一定程度上影响了美国对华政策决策者的判断。从1966年8月起,以对华强硬著称的国务卿腊斯克就多次否决了属下拟定的准备放松美国对华贸易禁运和开展文化教育交流的提案。詹金斯在1968年甚至还武断地拒绝了从中国方面传来的“和解”信息。实际上,约翰逊政府也在有意回避中美关系的核心问题,如台湾问题、中国的联合国合法席位等问题,这就断送了在1968年改善中美关系的实际可能性。

第三,复杂的中国政治局势也是中美关系的晴雨表。1965年1月,约翰逊以当选总统身份再次入主白宫后,对华采取灵活与和解政策的想法业已成熟。在他的授意下,政府相关部门和智囊团体进行了一系列先期研究和准备,到1965年下半年,已经开始进入试探性实施阶段。那么中国政府方面是否清楚约翰逊政府的试探性举动?从中国主要报刊当时的反应来看,中国领导人十分清楚美国人的试探行动。但是从1965年下半年开始,中国政局正在酝酿着一场疾风骤雨式的“文化大革命”,毛泽东等中国党和国家领导人正在高度警惕中国出现赫鲁晓夫式的修正主义分子。所以,中国领导层必然把约翰逊政府关于加强中美文化交流和人员往来的提议,当作“和平演变”的阴谋而拒绝接受。

第四,国际战略格局的发展与变化,也是影响美中关系未能改善的重要因素之一。1964年勃列日涅夫上台后,苏联开始利用美国深陷越南战争的绝好机会,大力发展海军和战略核武器,到1968年,苏联已形成了对美国全球战略优势的挑战。约翰逊政府自1966年以来对中国所表示出的某些“和解”姿态,正是美国在世界范围内与苏联竞争不利的一种必然结果。1968年8月,苏联大举入侵捷克斯洛伐克,粉碎了美国政府中那些主张“联苏抑华”人士的梦想。“苏联威胁”成了美中两国积极改善关系的主要推动力,也为1969年上台的尼克松铺平了通往北京的道路。

王朝晖:吉林大学外国语学院副教授

FRUS, 1964 ~ 1968, Vol. XXX, Doc. 173, 250, 296.

参见《人民日报》1966年2月~3月相关内容。例如:1966年3月29日《人民日报》观察家文章:《老调子 新阴谋》4月12日新华社文章:《华盛顿对华政策的大讨论说明了什么:美国在反华胡同里找不到出路》等。

参议院外交委员会与肯尼迪时期的美国对华政策

张 侃

〔内容提要〕本文以参议院外交委员会为着眼点,讨论该委员会以及参议院在肯尼迪时期对华政策制订过程中扮演的角色。本文认为,尽管肯尼迪上台后有对既定对华政策进行修正的意向,并得到参议院外交委员会大多数人的支持,但就整体而言,参议院对中国仍怀有很深的敌意。如果肯尼迪在那时提出与中国和解,要冒的政治风险太大。作者对“若肯尼迪不遇刺并实现连任,美国对华政策在其任期内可能会发生重大修正”的假说提出了质疑。

关键词 美国外交 参议院外交委员会 肯尼迪 富布赖特

近年来国内外学术界已有不少关于肯尼迪时期美国政府的对华政策的论述。总的来说,学者们侧重于讨论这一时期中美双方对对方的看法和态度,以及这些看法对美国制订对华政策的影响。与此同时,“若肯尼迪不遇刺并实现连任,美国对华态度及政策在其任内可能会发生重大修正”这一假说也是学者们探讨的话题之一。这一假说最初是由少数几个曾在肯尼迪内阁担任高级官员的人提出的。这些人虽然人数不多,却有相当的影响力。他们包括总统特别顾问施莱辛格(Arthur Schlesinger)、总统特别助理索仑森(Theodore Sorensen)、国务院情报研究署主任希尔斯曼(Roger Hils-

man)等。

当然,这一假说并非没有受到质疑。有学者认为,即使肯尼迪未遇刺身亡并再次当选总统,美国对华政策也难有重大转变。这并不是因为像施莱辛格所说的那样,肯尼迪没有盼来机会,而是这样的机会从来就没有存在过。实际上,根据施莱辛格的回忆,在对华政策问题上,肯尼迪自己也认为中国的存在对“和平”是一长期的威胁。此外,施莱辛格在回忆录中从未提到如果要实施肯尼迪的灵活对外政策,肯尼迪及其谋士们将如何跟中国打交道。

本文着重对肯尼迪时期的美国国会,特别是追溯参议院外交委员会在中国问题上的态度来评估美国立法机构,尤其是参议院对美国对华政策制订的影响。根据美国宪法第2节第2条规定,只有参议院才有权代表国会参与审阅和决定美国对外协定和条约的制订及驻外大使的任命的一切事宜,参议院的这一特权在其对某项对外政策进行全体表决之前则是由参院外委会执行的。⁵从这个意义上讲,该委员会具有相当大的影响力,是参议院最受尊重的委员会之一。

施莱辛格、索仑森、希尔斯曼等人对关于肯尼迪时期美国国家安全的的影响力主要来源他们撰写的回忆录:施莱辛格:《一千天》;索仑森:《肯尼迪》;希尔斯曼:《推动一个国家》。对这些著作的评论请参阅 Anna K. Nelson, "President Kennedy's National Security Policy: Reconstruction," *Review of American History*, Vol. 19. No. 1, March 1991, pp. 1, 12; Noam Kochavi, *A Conflict Perpetuated: China Policy during the Kennedy Years* (Westport, CT: Greenwood Publishing Group, Inc., 2002), p. xxiv. 另外还有学者指出,总的来说,上世纪70年代以前历史学者对肯尼迪时期美国的对外政策持肯定的评价。肯尼迪被描绘成世界的领袖。但进入70年代以后,肯尼迪时期的美国对外政策被重新评价,肯尼迪正面形象受到批评和修正,这一倾向一直延续到90年代。参见 Burton I. Kaufman, "Historiography: John F. Kennedy as World Leader: A Perspective on the Literature," *Diplomatic History*, Vol. 17, No. 3, 1993, pp. 447 ~ 448.

Arthur Schlesinger, "Introduction: John F. Kennedy's Quest for Victory and Global Crisis," Thomas G. Paterson ed., *Kennedy's Quest for Victory: American Foreign Policy, 1961 ~ 1963* (New York: Oxford University Press, 1989), pp. 6 ~ 7.

Arthur M. Schlesinger, Jr. *A Thousand Days: John F. Kennedy in the White House* (London: Mayflower Books, 1967), pp. 825, 110 ~ 835.

5 James W. Gould, "The Origins of the Senate Committee on Foreign Relations," *The Western Political Quarterly*, Vol. 12, No. 3, September 1959, p. 670.

US News and World Report, April 4, 1966, p. 32.

一 肯尼迪与富布赖特的外交观

肯尼迪执政后对其前任艾森豪威尔的外交路线做出了调整。肯尼迪赞同新的外交政策应具有灵活性,以适应国际形势,尤其是发展中国家情况及地区形势的多样性。肯尼迪及其智囊认为,新的美国外交政策应具有宽容和积极的内涵,它将会给世界带来安全与稳定。而实施这一新政策则是主要通过向发展中国家提供援助,以缩小这些国家的贫富差距。在这一点上,肯尼迪对美国对外政策的看法和外委会主席富布赖特是吻合的。富布赖特并不对美国的对外政策抱有必胜的信心。他在1961年夏季一次参议院全体会议发言中指出,“美国的对外政策有其自身的弱点和局限性,我们并非无所不知,无所不能,因此要把世界变成美国的翻版的想法不切实际,也是行不通的。”

60年代初,参议院对外委会主席富布赖特与美国极右翼势力间的冲突并不少。例如,极右翼共和党参议员戈德华特(Barry Goldwater)称,美国对外政策的最终目的应是在全球范围赢得对共产主义势力的全面胜利。对这一论调富布赖特除了在参议院全体会议上予以明确的拒绝外,还进一步认为美国不但要尊重国际舆论,而且应尊重发展中国家人民改善生活、争取民族自主权的要求。除了对极右翼外交言论进行反驳外,针对由右翼军人在美国各地举办的有关“共产主义的威胁”的各类讲座和训练班,富布赖特还亲自给国防部长麦克纳马拉(Robert S. McNamara)写信,要求国防部采取措施制止这类活动。富布赖特的信在国会记录上公开后,在右翼分子眼中他已变成了不折不扣背叛美国利益的异己分子。据施莱辛格回忆,肯尼迪政府在其新的对外政策中提出对发展中国家进行援助,正是受到了富布赖特思想的影响。

肯尼迪对富布赖特给的印象极佳。对肯尼迪来说,富布赖特无疑是掌

Schlesinger, Jr. *A Thousand Days*, p.201.

J. William Fulbright, *Congressional Record* (Hereafter cited as CR), 87th Cong., 1st sess., Jul. 24, 1961, 13247.

Ibid.; Haynes Johnson and Bernard M. Gwertzman, *Fulbright: The Dissenter* (New York: Doubleday and Company, Inc., 1968), p.181. Schlesinger, *A Thousand Days*, p.591.

管参院外委会的最佳人选。肯尼迪甚至不希望富布赖特被人取代，于是通过其胞弟时任司法部长的罗伯特·肯尼迪(Robert Kennedy)向阿肯色州富布赖特的竞选对手富伯斯(Orval Faubus)传递口信，称如他当选参议员，他不能指望从肯尼迪那得到任何支持或帮助。肯尼迪欣赏富布赖特，主要是因为这位参院外委会主席在对外政策的制订中持开明和进步的态度。正因为如此，1961年成了总统与外委会合作的蜜月期。在此期间，外委会的主要成员，包括富布赖特、曼斯菲尔德、共和党参议员艾肯(George Aiken)等人都公开支持肯尼迪的对外政策。特别是在越南问题上，他们不但认同美国有必要向印度支那派遣军队，而且赞成国会应支持总统做出的向印度支那派军的每一项决定。

总的来说，肯尼迪的对华态度并无一贯性。上世纪40年代末国民党政府在中国大陆倒台时，身为民主党众议员的肯尼迪宣称，共产主义者在中国取得胜利，总统杜鲁门及国务院的外交官应对此负责。到了50年代，肯尼迪仍认为中国具有侵略性，对世界是个威胁。只是到了50年代后期，肯尼迪的对华态度出现转变，他一改以前的强硬口吻，称美国不应替蒋介石担负金门和马祖的防卫责任。这在后来总统竞选中被尼克松用作证据来指责肯尼迪在“扩张主义者”面前表现软弱。⁵另据科恩的研究，早在麦卡锡成气候之前，肯尼迪已经加入到谴责国务院的那些“输掉了中国的中国通(China Losers)”的行列，那时麦卡锡大概连谁是费正清(John K. Fairbank)，谁是拉铁摩尔(Owen Lattimore)都还搞不清楚。

尽管学者们提出这样或那样的猜测，憧憬肯尼迪在其未能实现的连任期内会有大胆举措改善中美关系。但历史却表明，就改善中美关系促进中美和解而言，肯尼迪并没有多少政绩可表。在回忆肯尼迪时期的中美关系时，前外委会成员曼斯菲尔德对学界关于肯尼迪与中美关系的揣测很不以

Randall Bennett Woods, *Fulbright: A Biography* (New York: Cambridge University Press, 1995), p.298.

William Conrad Gibbons, *The US Government and the Vietnam War: Executive and Legislative Roles and Relationships, Part 2* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1984 ~ 1994), pp.30 ~ 31.

John F. Kennedy, CR, 81st Cong., 1st sess., Feb. 21, 1949, p.210.

5 James Fetzer, "Clinging to Containment: China Policy," pp.179 ~ 180.

Warren I. Cohen, *Dean Rusk* (Totowa, NJ: Cooper Square Publishers, 1980), p.167.

为然。他认为肯尼迪若能活下来，他可能会对僵持的中美关系做一些补救，但不能指望他有什么大的举措。因为要介入中国问题，政治风险实在太太大。肯尼迪在任期内从来没有就中国问题和在这方面较有经验的曼斯菲尔德详谈过，尽管曼斯菲尔德曾向他建议过，改善中美关系可先试探中美互派新闻记者的可能性，接着再承认蒙古。

富布赖特在后来的回忆中也谈到，除了与赫鲁晓夫签署了限制核试验条约外，肯尼迪在外交上没有别的建树。另外，曾任肯尼迪总统特别助理的民主党参议员麦戈文（George McGovern）在谈到肯尼迪时认为，他并没有什么伟大之处。上世纪60年代，美国的外交“智慧”不在白宫，而在参议院，掌握在曼斯菲尔德，富布赖特和艾肯等人手中，可惜的是他们的话大多被肯尼迪当成了耳旁风。

二 肯尼迪的对华新思维和参议院的回应

肯尼迪执政后，美国对华政策主要涉及以下几个方面，其中包括中国的联合国席位问题、美国应否承认中国、中苏分裂、美国应否向中国提供援助以缓解中国粮食短缺、中国发展核武器，以及蒋介石企图反攻大陆等问题。

富布赖特曾一度向访谈者透露，总的来说，在国会和总统的相互关系中，国会是从属于总统的，这一现象在处理欧美关系事务中显得尤为突出。但在中国问题上，国会对总统却不那么顺从。⁵ 如前所述，在近年来关于中

Mike Mansfield, "Oral History Interview with Seth P. Tillman, Jun. 23, 1964," Robert E. Lester ed., *The John F. Kennedy Presidential Oral History Collection, part 2: The Congress, the Judiciary, Public Figures, and Private Individuals* (Frederick, MD: University Publications of America, 1988), p.702; Don Oberdorfer, *Senator Mansfield: The Extraordinary Life of a Great American Statesman and Diplomat* (Washington: Smithsonian Books, 2003), pp.158 ~ 160.

Gerald S. and Deborah H. Strober, "Let Us Begin Anew": An Oral History of the Kennedy Presidency (New York: Harper Collins Publishers, 1993), p.261.

Gerald S. and Deborah H. Strober, "Let Us Begin Anew," pp.490 ~ 491.

5 J. William Fulbright, undated Oral History Interview with David Nunnerly, *The John F. Kennedy Presidential Oral History Collection, part 2: The Congress, the Judiciary, Public Figures, and Private Individuals, Reel 5* (Frederick, MD: University Publications of America, 1988), p.632.

美关系史的讨论中,有学者曾提出如果肯尼迪不遇刺并实现连任,中美和解提前的可能性。但大量研究表明,如果从总统制定对外政策需要国会支持的角度来讲,在肯尼迪执政时期,尽管富布赖特主持的外委会有相当的影响力,但是就参议院整体而言,认同对华政策应做大幅度调整、支持中美尽早和解的思想基础及政治气候基本上是不存在的。

1960年初肯尼迪主政前夕,《外交事务》杂志发表了由史蒂文森和鲍尔斯分别撰写的两篇文章“需要优先考虑的事要优先考虑”(“Putting First Things First”)和“对中国问题的重新思考”(“China Problem Reconsidered”),目的在于为肯尼迪的对华新思维开道。史蒂文森和鲍尔斯,前者后来出任美国驻联合国大使,后者则任副国务卿。作为肯尼迪的高级助手,史蒂文森和鲍尔斯认为,美国应修正其对华政策,正视在远东存在着“两个中国”这一现实。史蒂文森和鲍尔斯的言论引起了台湾当局的极大不满和抗议。

在参议院方面,民主党参议员外委会成员斯伯曼(John Sparkman)在1960年对日本、冲绳、台湾及菲律宾等地进行了为期16天的考察,目的之一显然是要对《康伦报告》的内容进行验证。斯伯曼在提交给外委会的总结报告中得出与《康伦报告》相似的结论。即(1)北京政府在中国大陆已经建立起“权威性”,并且得到中国民众的普遍支持;(2)中国的经济在没有西方国家的参与下已经有了迅速的发展;(3)继续阻挠中国进入联合国是违背逻辑的;(4)台湾问题仍是决定中美关系的关键,北京称对台湾拥有主权,而蒋介石则仍盼望着反攻大陆。斯伯曼实际在暗示远东实际上有两个中国存在。斯伯曼在考察报告中对有关中国的事实和问题只是进行了罗列和总结,没有提到美国应该怎样根据这些事实来制订未来的对华政策。

此外,同年下半年,联合国对美国提出的反对中国进入联合国的议案进行了表决,表决结果为42票赞成,24票反对,22票弃权,支持美国反对中国

Adlai E. Stevenson, “Putting First Things First: A Democratic View,” *Foreign Affairs*, Jan. 1960, Vol. 38, No. 2, pp.191 ~208; Chester Bowles, “The China Problem Reconsidered,” *Ibid.*, Apr. 1960, Vol. 38, No. 3, pp.476 ~486.

Congress, Senate, Committee on Foreign Relations, *The Far East and the Middle East: Report of Senator John Sparkman to the Committee on Foreign Relations*, Nov 30, 1960, 86th Cong., 2nd Sess. (Washington: US Government Printing Office, 1960), pp.vii, 8, 16 ~20.

进入联合国的票数降到了 10 年来的最低点。面对这样的表决结果,富布赖特和另一名外委会成员民主党参议员摩尔斯公开预言,中国加入联合国只是时间问题。富布赖特和摩尔斯关于中国迟早将加入联合国的预言自然引起了一些美国人的不满。军界有人给富布赖特写信,指责他牺牲美国国家安全利益以讨好国际共产主义势力。信中还间接提到 1954 年富布赖特在参议院投票反对继续向麦卡锡主持的调查美国政府内共产党活动的专设委员会拨款,称富布赖特和“来自苏联”的敌对势力有染,并参与了旨在削弱众议院“非美活动调查委员会”的影响破坏活动。

另外,由于早先在《外交事务》上发表的关于对华新思维的言论,鲍尔斯和史蒂文森 2 人在对他们出任驻联合国大使和副国务卿的提名审查听证会上受到外委会,尤其是共和党成员的质询。首当其冲的是史蒂文森。听证会上最使史蒂文森感到狼狈的是要向外委会解释他在中国问题上为何现在(1961 年)和过去(1960 年)的态度会出现前后矛盾。史蒂文森好不容易找到为自己开脱的理由,说以前在谈到如何缓解远东地区的紧张局势时,他实际上是想说美国应和莫斯科而不是北京合作。当共和党参议员希肯罗问及金门、马祖问题时,史蒂文森索性说他不知道美国政府会对金门、马祖采取什么政策。⁵

外委会对鲍尔斯的聆讯是围绕着中国和中美关系进行的。在会上,鲍尔斯明确地告诉外委会,他反对现在就承认中国,并称中国是个扩张主义国

Congressional Quarterly, *China and US Far East Policy, 1945 ~ 1966* (Washington: Congressional Quarterly Press, 1967), 100.

Kenneth D. Robertson to Fulbright, Aug. 1, 1961, The Bourke B. Hickenlooper Papers, Herbert Hoover Presidential Library, West Branch, IA (Hereafter as Hickenlooper Papers), box 54.

Hickenlooper, Stevenson, Congress, Senate, Proposed Nomination of Adlai E. Stevenson as United States Representative to the United Nations: Hearing before the Committee on Foreign Relations, Jan. 12, 1961, 87th Cong., 1st Sess. (Washington: US Government Printing Office, 1961), pp.17 ~ 18.

5 John Bartlow Martin, *Adlai Stevenson and the World: The Life of Adlai E. Stevenson* (New York: Doubleday and Company, Inc, 1977), p.573.

家,对美国是个威胁。当共和党参议员威利问及中国现在是否比以前更强大时,鲍尔斯没有正面回答威利的问题,而是举苏联为例答道,苏联很强大,但生活在那里并不舒服。对希肯罗提到的诸如个人尊严、个人自决权等基本美国价值观,以及美国是否应负起金门、马祖的防卫责任等问题,鲍尔斯答道,对美国价值观,他深信不疑,并认为美国担负起金门、马祖的防卫责任是合理的。中国的联合国席位问题是听证会必问的问题之一,对此鲍尔斯先是采取回避态度,说这是“非常复杂的问题。”⁵最后当共和党参议员艾肯就联合国席位问题逼着鲍尔斯在中国和台湾之间作选择时,鲍尔斯只得违心地照搬7天前腊斯克回答外委会提出的同样问题时的措辞,即,允许中国加入联合国不符合美国利益,美国不应把该问题完全交给联合国,按其程序和规则办理,因为这样只会对中国有利。鲍尔斯后来在回忆录中对此后悔不已,说他是按肯尼迪指示行事,不得不在听证会上说违心话以取悦外委会上的某些人。

腊斯克和史蒂文森同一天接受外委会质询,在会上腊斯克向外委会表白道,他虽然意识到中国的存在,且具有强大的力量,而且也知道这对美国意味着什么,但他不会考虑和中国建交。尽管如此,由于史蒂文森和鲍尔斯皆为肯尼迪的高参,且两人有关中国的言论过于大胆,引起了外委会首席参议员希肯罗的猜疑。在听证会上,希肯罗反复询问腊斯克有关总统、国务卿及其他总统顾问之间信息的传达流程,生怕史蒂文森和鲍尔斯两人会误

John J. Sparkman, Chester Bowles, Congress, Senate, Committee on Foreign Relations, Nomination of Chester Bowles, Under Secretary of State-Designate: Hearing before the Committee on Foreign Relations, Jan. 19, 1961, 87th Cong., 1st Sess. (Washington: US Government Printing Office, 1961), pp.8, 11.

Alexander Wiley, Bowles, Ibid., pp.15 ~ 16.

Hickenlooper, Bowles, Ibid., p.29.

5 Wayne Morse, George D. Aiken, Bowles, Ibid., pp.22, 33 ~ 34.

Bowles, Ibid., 34; Rusk, Congress, Senate, Committee on Foreign Relations, Nomination of Dean Rusk Secretary of State-Designate: Hearing before the Committee on Foreign Relations, Jan. 12, 1961, 87th Cong., 1st Sess. (Washington: US Government Printing Office, 1961), p.33.

Chester Bowles, Promises to Keep: My Years in Public Life, 1941 ~ 1969 (New York: Harper and Row, Publishers, 1971), pp.397 ~ 398.

Halberstam, The Best and the Brightest, p.32.

导腊斯克。

肯尼迪就职后，国会中坚持反对与中国和解的保守势力加紧了活动。1961年2月19日，受这股势力支持，宗旨为反对中国加入联合国的拥蒋反共组织“百万人委员会”在《华盛顿邮报》上称，该组织发表的关于继续反对中国加入联合国的一项声明，已经征集到54名参议员和285名众议员的签名支持。2月20日的《华盛顿邮报》发表了签名者名单，其中包括众议院外委会33名成员中的22名，以及参议院外委会17名成员中的9名。国会中敌视中国的保守势力发动这样的宣传攻势，目的是向新任总统施加压力，给肯尼迪一个下马威。

此外，肯尼迪就任之后，为了使仇视中国，反对承认中国的情绪合法化，并作为对新任总统及内阁的警告，参议院保守派由少数党领袖德克森(Everett Dirksen)领头起草了参院第22号议案(S. Con. Res. 22，以S. Con. Res.为标记的参议院议案主要用于发表声明，阐述立场，无须经总统签署便可成为法令，但约束力较弱)。该议案重申参议院反对承认中国，反对中国进入联合国的立场，该议案的起草发起者中包括了参议院多数党(民主党)领袖兼外委会成员曼斯菲尔德。

尽管参议院敌视，拒不承认中国的态度强硬，但面对国际上要求以中国取代台湾的呼声越来越高，白宫对继续孤立中国，阻挠中国进入联合国的前景并不乐观，对此腊斯克在外委会前不做掩饰。多数国会议员在中国问题上态度强硬，腊斯克深知，要在这时候提出对美国对华政策进行修正，对自己只怕是有百害而无一利。因此他间接向富布赖特请求，暂且不要就《康伦

Hickenlooper, Rusk, Congress, Senate, Nomination of Dean Rusk Secretary of State-Designate: Hearing before the Committee on Foreign Relations, pp.13~14.

CR, 87th Cong., 1st Sess., Jan. 26, 1961, 13959.

Memorandum of Conversation on Problems Related to China, Washington, Feb. 3, 1961, US Department of State, Foreign Relations of United States (Hereafter as FRUS), 1961~1963 vol. XXII, China; Korea, Japan, http://www.state.gov/www/about_state/history/frusxxii/01to50.html (Oct. 12, 2003); Rusk, Congress, Senate, Committee on Foreign Relations, "Report by Secretary of State: Hearing before the Committee on Foreign Relations," Feb. 28, 1961 (historical series), XIII, part 1, 87th Cong., 1st Sess. (Washington: US Government Printing Office, 1984), p.206.

报告》举行听证会。腊斯克后来向外委会表示,联合国多数成员国认为把国民党政府当成中国的唯一合法政府是天大的笑话,而美国却固执己见。

参议院多数党领袖曼斯菲尔德虽是参院第22号议案起草的发起人之一,但却对起草该议案的必要性抱怀疑态度。在此之前,参议院几乎每年都通过决议重申其反对承认中国的立场。远东事务助理国务卿希尔斯曼(Roger Hillsman)后来在回忆中写道,虽然所有这些决议仍然有效,但参议院少数党领袖德克森对国务院处理中国问题持不信任态度,认为参议院有必要再通过决议,以“振作舆论。”此外,外委会成员民主党议员铎德还参与了由众议院共和党议员、反共中坚人物周以德(Walter H. Judd)发起的反中国的宣传活动,指责中国参与了国际贩毒活动。同年9月,百万人委员会又发起了新一轮示威游行,并发出威胁,如果中国被允许进入联合国,该组织将发起公众行动,逼迫美国退出联合国。如果结果真是这样,白宫的对外政策将面临着一场大灾难。⁵

参院第22号议案按程序交外委会后,即进入辩论阶段。富布赖特提出,中国在国际上声望日益增长,按这样发展下去,美国对中国采取的拒不承认政策最终将遭到失败。他并且向外委会建议是否可采取折衷的办法,即在联合国承认“两个中国”。富布赖特其实代表了国务院的态度,即美国现时的对华政策若不做修正,是注定要失败的。但富布赖特的建议受到了希肯罗、艾肯和铎德等人的反对,他们坚持认为美国不应向外界的压力屈服。铎德还举出若干条具体的理由,准备加进参院第22号议案作为修正案,进一步说明为何中国不具备成为联合国成员资格,并希望得到希肯罗的支持。

Carl M. Marcy to Fulbright, Mar. 7, 1961, Carl M. Marcy Correspondence Files (hereafter Marcy Papers), box 4, RG 46, National Archive I (Hereafter as NA I).

Rusk, "Report by the Secretary of State," Jul. 6, 1961, in Executive Sessions of the Senate Foreign Relations Committee, vol. XIII, part 2, 87th Cong., 1st sess., pp.366 ~ 367.

Roger Hillsman, *To Move a Nation: The Politics of Foreign Policy in the Administration of John F. Kennedy* (New York: Doubleday and Company, 1967), p.309.

5 Roger Hillsman, *To Move a Nation*, p.309.

Fulbright, Congress, Senate, "Relations with China," Executive Sessions of the Senate Foreign Relations Committee (historical series), Vol. XIII, part 2, 87th Cong., 1st Sess., 422.

Fulbright, Aiken, Hickenlooper, Dodd, op.cit., pp.422 ~ 424.

Dodd to Hickenlooper, Jul. 24, 1961, Hickenlooper Papers, box. 126.

外委会经过辩论,铎德和希肯罗的修正案没有被通过,原参院第22号议案最后一段申明国会将继续支持总统对中国采取不承认的政策的话被外委会的否决,并被删除。修改后的参院第22号议案以17票对0票的表决结果在外委会获得通过,并呈交参议院全体会议表决。参院第22号议案呈交参议院全体会议后,编号改为参院第34号议案。在参议院全体会议上,铎德重新提出对参院第34号议案进行修正的请求,理由是因为他认为中国政府“践踏人权”,并参与了国际毒品贩运活动。铎德的修正案其实不过是把过去10年中参议院所持的拒绝承认中国的立场重复一遍罢了。铎德声称,接纳中国进入联合国的呼声越来越大,现在重申参议院对华的一贯立场非常必要,这有助于美国抵抗这种压力。铎德的论调得到了好几名共和党参议员的公开支持,基廷(Kenneth Keating)甚至提出在参院第34号议案中补加一条,同时反对苏联的卫星国蒙古进入联合国,⁵此举明显带有在蒙古问题上有意使白宫难堪的意图。参议院全体会议经表决通过了铎德的修正案,参院第34号议案最后以76对0的投票结果获得参议院全体会议通过。

除了中国的联合国席位问题外,外委会需要面对的,与中国有关的另一问题是美国承认蒙古的问题和蒙古在联合国的席位问题。虽然参议院“中国帮”(China bloc)中的两个主要人物共和党籍外委会成员亚力山大·史密斯和威廉·诺兰皆已离开参议院,但为了阻止承认蒙古,“院外援华集团”一直在向外委会施加压力。台湾国民党监察院的18名成员联名向富布赖特写信,抗议美国政府正考虑承认蒙古“傀儡政府”,并敦促外委会运用其影响力来扭转这一错误决定。富布赖特接信后并没有立刻表态,而是先向国务院咨询。国务院的答复是,外委会在回复国民党监察院时,可沿用国务院

Congress, Senate, "Relations with China," Executive Sessions of the Senate Foreign Relations Committee (historical series), vol. XIII, part 2, 87th Cong., 1st sess., pp.426 ~427.

Dodd, Journal of the Senate, Jul. 28, 1961, 87th Cong., 1st Sess. (Washington: US Government Printing Office, 1961), p.580.

Dodd, CR, 87th Cong., 1st sess., Jul. 28, 1961, 13950 ~1.

5 Kenneth B. Keating pp.cit., 13961.

Ibid., 13962.

Control Yuan to the SCFR, Jun. 15, 1961, Foreign Relations Committee Chairman's Correspondence Files (Hereafter as Fulbright Papers), box 1, RG 46, NA I.

的说法,即美国政府已决定现在暂不谈论承认蒙古的问题。在涉及到具体外交政策及背景知识时,富布赖特并没有太大的把握,他就蒙古问题曾两次写信向国务院咨询,了解背景和国务院对此事的看法,并得到后者的详细答复。

与此同时,参议院中若干右翼参议员,其中包括基廷、索腾斯托(Leverett Saltonstall)和布列吉斯(Styles Bridges)等人与众议院中的支持蒋介石的势力联合在一起,对国务院的蒙古政策进行攻击。承认蒙古,国务院的理由是可以把该国当作监听站,以监视中国和苏联的动静。对此,布列吉斯引用蒙古学专家欧文·拉铁摩尔的话挖苦道,在蒙古,除了戈壁滩的风声外,什么也不会听得到。拉铁摩尔既是蒙古学专家也是中国通,正因为有深厚的中国背景,他在麦卡锡时代受到迫害。布列吉斯这时提到拉铁摩尔,目的在于杀一儆百,警告那些赞成承认蒙古的人。外委会成员铎德也是参议院全体会议上批评国务院蒙古政策最积极的人。在听说拉铁摩尔此时正在蒙古访问后,他声称拉铁摩尔此时访问蒙古不是偶然的,而是国务院准备先承认蒙古进而最终承认中国的计划中的一个组成部份。铎德还呼吁国会就此事展开调查,要求腊斯克就拉铁摩尔访蒙一事做出解释,并要求查看所有最近国务院收到的有关在蒙古的拉铁摩尔的来信。⁵

铎德的观点受到外委会共和党参议员的支持,这些人认为现时国务院以承认毛里塔尼亚作为代价来换取承认蒙古的做法不符合美国利益。从白宫的角度来看,重要的是要设法把中国排除在联合国之外,而把毛里塔尼亚和蒙古吸收进联合国可以拉拢非洲国家,争取选票以对付中国。但现在面对台湾当局声称不惜使用否决权来阻止蒙古进联合国,加上国会中支持蒋介石的势力在蒙古问题上态度强硬,白宫不得不做出让步,推迟考虑蒙古问

Fulbright to Dean Rusk, Aug. 24, 1961, op. cit.; Brooks Hays to Fulbright, Sep. 7, 1961, op. cit.; William B. Macomber to Fulbright, Aug. 26, 1959, box 1, Fulbright Papers, RG 46, NA I.

Kenneth B. Keating, Leverett Saltonstall, Styles Bridges, CR, 87th Cong., 1st Sess., Jul. 25, 1961, 13234 ~ 13235, 13316 ~ 13317.

Dodd, op. cit., Aug. 2, 1961, 14442 ~ 14444.

5 Hillsman, To Move a Nation, p. 307; Dodd, Dodd's Telegram to Rusk quoted in CR, 87th Cong., 1st Sess., Aug. 2, 1961, 14443 ~ 14444.

题。据鲍尔斯后来回忆,肯尼迪当局决定推迟考虑蒙古问题实际上是对“百万人委员会”做出的妥协,向国会中的反对派做出的让步。詹姆斯·汤森后来在1963年8月给希尔斯的一份备忘录中也提到,国务院虽然就承认蒙古问题事先跟曼斯菲尔德和富布赖特磋商过,并取得他们的支持,但忽略了向铎德以及众议员扎布罗基(Clement J. Zablocki)和周以德征求意见,从而酿成错误。蒙古入联合国一事经过短暂搁置,到了1961秋天又被重新提起。这次肯尼迪下决心要解决这个问题,并事先和蒋介石达成协议,后者不使用否决权阻碍蒙古进入联合国。最后美国驻联合国大使史蒂文森按肯尼迪的指示对蒙古进入联合国投了赞成票,蒙古便成了联合国成员。⁵

1963年下半年,承认蒙古的话题又被提起,国务院远东事务署特别助理汤森在备忘录中提醒远东事务助理国务卿希尔斯曼,国会中的政治气候在过去的两年中有了改变,现在的情形对重提承认蒙古一事有利,但汤森也强调,为谨慎起见,国务院应及早与参议院中的反对派人物取得联系,征求他们的意见。这些人包括参院外委会首席参议员希肯罗、外委会成员铎德和拉什(Frank J. Lausche)。汤森还特别提到就蒙古一事国务院必须要跟卢斯(Henry Luce)“打招呼。”为了避免使事情变得复杂,汤森建议,在10月中旬前暂不宜有任何行动,要待参议院、台湾当局和蒙古在禁止核试验条约上签字后再考虑下一步。

肯尼迪政府在处理蒙古问题上已经举步艰难,这时来讨论承认中国更是天方夜谭,能够实现的可能性近乎于零。这个情形可在1963年6月的一次外委会听证会的证词中得到证实。这次听证会主要是由腊斯克向外委会介绍美国对外政策目前遇到的问题。当民主党参议员辛明顿提到台湾国民

Schlesinger, *A Thousand Days*, p.444.

James C. Thomson, Jr. to Roger Hilsman, Memorandum, Department of State, Aug. 14, 1963, Declassified Documents Reference System via the University of Hong Kong Libraries, . <http://galenet.galegroup.com>, 3. (Feb. 25, 2004).

Bowles, *Promises to Keep*, p.398.

5 Schlesinger, *A Thousand Days*, pp.446 ~449; Bowles, *Promises to Keep*, p.398.

James C. Thomson, Jr. to Roger Hilsman, Memorandum, Department of State, Aug. 14, 1963, pp.3 ~ 4, Declassified Documents Reference System via the University of Hong Kong Libraries. Online : <http://galenet.galegroup.com> (Feb. 25, 2004).

党当局将继续成为美国沉重的包袱 ,并问及探讨与中国和解的可能性时 ,腊斯克答道 ,如果美国这时抛弃台湾 ,后果将是灾难性的 ,这对美国在世界各地盟友的士气将是个重大打击。共和党参议员曼特(麦卡锡在世时的反共盟友)干脆认为这是根本不可能的 ,现在要美国公众接受抛弃台湾接受中国 ,除非再来一次美国大革命。

后来在回忆肯尼迪时期国会对美国对华政策的影响时 ,腊斯克认为 ,如果肯尼迪敢于向既定的对华政策现状提出挑战 ,鼓吹更加符合实际的做法 ,那么“院外援华集团”、共和党分子和许多国会议员都饶不了他 ,在政治上他将遭到灭顶之灾。在权衡了利害关系后 ,肯尼迪决定在他头四年的任期内 ,不考虑重新评价现行的对华政策。

总体而言 ,无论肯尼迪筹划出什么样的对华方针 ,他都必须要面对国会的质询 ,而国会就整体而言在过去的十多年中一直受冷战思想影响 ,对中国已经形成了相当深的偏见和敌意。肯尼迪推行的对外政策新思维 ,没有取得多少实质性进展。富布赖特对此虽不满意 ,但仍认为在决定美中和美苏关系问题上总统拥有最高权威。

三 结 语

肯尼迪政府时期 ,在对华政策的制定上 ,参议院外委会扮演的角色是非主动性的。外委会有其独立性 ,但在如何处理中国问题上 ,该委员会基本上把决定权留给白宫。另外 ,在对华政策上 ,外委会基本上与白宫达成共识 ,前者履行美国宪法 ,向后者提供建议和支持 ,而后者则履行其义务向后者及时通报中美关系及对华政策的最新动态。在这个意义上 ,外委会实际上处于一种被领导的状态 ,作为立法机构 ,该委员会很难谈得上对白宫的对华政策有重要的影响。

台湾在参议院的影响力 ,随着 1954 年麦卡锡在参议院受到谴责后开始

Stuart Symington , Rusk , Karl E. Mundt , Congress , Senate , Committee on Foreign Relations , Briefing by Secretary of State on Current Foreign Policy Problems : Hearing before Committee on Foreign Relations , Jun. 5 , 1963 , 88th Cong. , 1st sess. (unpublished microfilm ed.) (Washington : US Government Printing Office , 1963) , pp.80 ~ 81 .

Fulbright to Albert Dowell , May 22 , 1962 , Fulbright Papers , box 1 , R G 46 , N A 1 .

走下坡路。到了50年代末,参议院里支持国民党的两名中坚分子诺兰和史密斯先后离开了参议院,国民党在参议院的影响力受到进一步削弱,《康伦报告》正是在这种情形下出现的。但这并不等于说参议院中支持台湾当局的势力在肯尼迪时期已变得一蹶不振。事实上,在这一时期,支持国民党的“院外援华集团”及其在参议院和外委会的代理人的势力仍然十分强大,迫使肯尼迪奉行既定的对华政策,对中国继续采取不承认的态度,并阻挠中国进入联合国。因为有这股势力存在,并在参议院以立法的形式向美国公众公开其对华政策态度,向白宫施加压力,所以面对这种局面,肯尼迪即使有重新考虑对华政策的想法,并得到外委会以富布赖特为首的民主党参议员大多数(在如何对待中国问题上,持富布赖特类似观点的人在参议院是少数)的支持,也不敢有贸然举动。此外,外委会中的保守派(非大多数)与参议院其他保守议员相配合向白宫施加压力,迫使后者暂时放弃承认蒙古。这虽然不是参议院通过外委会立法的结果,但由此可以看出通过在舆论上宣传造势,参议院及外委会的右翼保守派仍可以有效地影响美国的对华政策。

自朝鲜战争结束后,美国对华政策“尘埃已落定”。在艾森豪威尔执政的8年中,中国在国会的许多人眼中一直被视为比苏联还要危险的敌人,国会的这种冷战意识在“院外援华集团”势力的影响下不时得到增强。中国对美国是个威胁,这对国会全体而言已经成了不争的常识。面对国会代表的“民意”。在对华政策上,无论是谁入主白宫,提出与既定对华政策相左的大胆设想都要冒极大的政治风险。从这一点来考虑,“若肯尼迪不遇刺并实现连任,美国对华态度及政策在其任内可能会发生重大修正”这一假说的确难以成立。

张侃:广东外语外贸大学国际商务英文学院英语系讲师

浅谈美国外交文献的利用

张曙光

外交与国际关系史研究的一个重要环节是对历史档案和文献的解读。如何解读？这牵涉到史学界争论已久的一个命题：从学理的角度看，历史研究到底是科学（Science）还是艺术（Arts）。前者要求对档案和文献的解读要严格地忠实于原文；后者则允许在一定范围内的“再创造”。那么，对国家核心机构形成、保存并选择解密的外交和国防档案文献的利用和解读要遵循哪些原则？

随着哲学社会科学研究对外交流的不断拓展，中国国际关系学者利用美国外交和国防档案研究冷战时期美国对外政策越来越深入。特别值得称道的是，越来越多的博士和硕士研究生也开始引用美国外交和国防档案及文献。然而，目前已出版的专著、已发表的论文和已通过的博士论文，在档案文献的利用方面，仍存在一些操作性的问题，可粗略地归纳为 10 个方面。现根据这些问题提出一些原则性的建议，与研究者们共同讨论。

第一，应注重政策文件形成的辩论过程。

美国安全与对外政策制订的一个显著特点是不断地重审（Reconsider）某种战略和政策。这种重审的对象既包括长期战略和总体政策，也包括针对具体国家、地区和议题的分项政策。在过去 40 年中不断公开的美国外交

本文基于作者于 2006 年 6、7 月应邀在外交学院和“冷战研究博士论坛”发表的演讲改写而成。作者对熊志勇教授和沈志华教授的盛情表示感谢。作者曾于 1997 年在波士顿参加美国人文艺术与科学院组织的关于这个命题的讨论，尽管与会的历史学家和其他社会科学家争论激烈，但迄今尚无共识。

和国防文献反映的大都是美国政府对外政策的辩论和重审过程。此类文献有：国家安全委员会系列(NSC Series)、国务院的政策计划署系列(PPS Series)、参谋长联席会议系列(JCS Series)、尼克松时期的国家安全委员会备忘录系列(NSC M Series)及国家情报评估(NIE series)和特别国家情报评估系列(SNIE series)等。

无疑,这些类别的文件基本能够勾勒出决策的辩论过程。但有些学者对这类文献的使用表现出三方面的困惑。首先,定位不清。应该说列入NSC系列的文件,相对于其他文件系列,更具权威性。因为,PPS系列的文件反映的只是国务院文官的意见,JCS系列的文件仅代表了军方按要求“从军事角度”所提供的判断,NIE和SNIE文件只是对各类情报的阶段性综合与判断,极少上升到战略或政策决策的层面。不少的著作、文章和论文都或多或少存在将NSC系列文件与其他系列文件等同看待的现象。其次,随意摘录。对某个专题的系列性的文件,常常第一个文件最为重要,当然,此后作为“之几”编号的文件由于在某些政策点上出现变化也不可忽视。如果只看第一个文件,不管“之几”的变化,必然不能反映决策的全貌。例如,部分学者在使用NSC-68号文件“美国国家安全的目标和计划”时,仅注重1950年4月11日的原始件,几乎不关注此后的“之几”系列。还有些学者跳过第一个文件,仅仅参看“之几”文件。还有一个较普遍的例子是对NSC-20系列文件的使用。摘录最多是NSC-20/4号,大都忽略了由乔治·凯南领导下的国务院政策计划署所起草的编号为NSC-20/1和NSC-20/2号的政策报告。尽管NSC-20/4确实是杜鲁门政府最后核定的冷战政策文件,但从“之一”到“之三”体现的是凯南对美国安全隐患的评估以及对如何设定美国的国家安全目标的建议。第三,忽视后续。大多政策性文件具有战略策划和政策指导的属性,与指令性文件不同。前者反映的是战略与宏观考虑,后者承载的则是执行要求和计划。20世纪50年代中期以后,由于艾森豪威尔总统的领导风格,不少的政策性文件开始出现定期的“进展报告”。这些报告既评述政策的阶段性执行情况,也会就政策的阶段性调整提出建议,这些建议常常会被接受。如果忽视了这些“进展报告”,难免虎头蛇尾。

第二,应注重不同机构、不同人员对最终政策形成的不同参与作用。

自1947年《国家安全法案》生效并经过1949年重要修正以后,美国外交和安全政策的制订逐步形成了一个决策团队和一套决策程序。参与机构可谓空前的多,如:白宫(总统、副总统办公室)、内阁会议、国家安全委员会、国务院、国防部、参谋长联席会议、中央情报局、财政部、商务部、联邦预算办公室、驻外使(领)馆,以及国会参众两院的特别委员会。面对众多的机构和人员与复杂的运作程序,到底能从哪些文献中分辨出哪些机构在哪些政策制订上发挥了哪些作用?

首先要注意,无论在什么时期、针对何种议题、处于怎样的政治环境,美国外交与安全政策大多是政治妥协的结果。这种妥协既存在于政府涉及对外关系与安全政策的各个要害部门(大多为军政)之间,也发生在白宫与国会之间。因此,阅读文献时,如果研究者带着“谁在做妥协”、“如何妥协”、“为什么妥协”,以及“妥协具有怎样的决策意义”等问题,在分析文献时就会收到意想不到的启示。

其次要注意,在不同的时期,总统外交与国防决策都形成不同的“小圈子”,这些“小圈子”往往在对外决策中——特别是应对危机时——起到核心作用。如:杜鲁门时期的杜鲁门/艾奇逊“团队”,肯尼迪的“兄弟联手”,尼克松的“尼克松-基辛格两人团”。由于这些“小圈子”在特殊场合中对决策发挥着特别的作用,应该特别留心由他们的互动所形成的文献。当然,这些“小圈子”私下密谈的记录十分罕见,目前解密的只是一些电话记录、工作日志,但从一些会议记录中仍可发现“小圈子”运作的某些迹象。

最后还要注意,不同的总统喜好不同的决策形式,这包括信息上传、议程设定、咨询建议、执行反馈等渠道和机制。就对总统最终决策的影响而言,这些形式往往要比其他形式的影响大。例如,杜鲁门喜好通过私下谈话和交换意见形成决定;艾森豪威尔看重在国安会上集体确定战略和政策;肯尼迪更多地偏重非政治任命的“副手”(副国务卿、副部长、副主任甚至帮办等)的调研建议;约翰逊的重大决策大多发生在他主持的“星期四聚餐会”等。研判文献时,如果能够体现不同时期这些不同形式的权重,政策的解读

就能比较接近原状了。

第三,应注意对外宣称(Declared)的政策与实际实行(Actual)的政策之间的功能差别。

美国以外的学者,在利用美国外交与国防档案文献时,由于查阅原始文件的诸多不便,使用最多的莫过于由美国国务院不定期编撰公布的《美国对外关系》文献(简称《美国对外关系》)。此外,与《美国对外关系》受到几乎同等重视的美国外交政策资料来源有国务院的《国务院简报》(Department of State Bulletin)、白宫的《总统公开文献》(Public Papers of the Presidents of the United States)和国会的《国会听证》(Congressional Hearings)。这些多卷本的资料确有一定的“解读”价值,如:阐述一个主义;发送一个信息;领导人在记者招待会上的即时反应等。但就解读政策决策而言,这些公开文献的价值十分有限。

这些多卷本的资料所提供的具有公开性质的文献大多担负着特定的政治使命,往往是政府的政治传播工具。这些使命包括:(1)针对不同的受众——对敌、对友,对内,对外——传递不同的信息。如,杜鲁门政府1949年发布的对华政策白皮书,表面上是对国际社会展示对华政策,实际上是对“麦卡锡们”对民主党政府冷战政策的批评的回应;(2)为了威慑或胁迫的需要,发挥政策“攻心”作用。有研究表明,冷战斗士杜勒斯的“大规模报复”宣言的战略指导性并未得到艾森豪威尔的首肯,只是作为支撑美国针对苏联的“心理战”的舆论工具;(3)肯尼迪在实施旨在推翻古巴卡斯特罗政权的所谓“猪湾行动”前后的多次公开讲话,均含有蒙混国会和媒体的考虑;(4)针对反对党或特殊利益集团的某项诉求的政治运作的需要。如,美国冷战期间的拉美政策决策中,这类例子很多。

因此,在使用这些公开文献时,首先必须弄清背景和前因后果;其次应仔细地 from 文件的字里行间品味出“画外音”;再次,要有所针对地与后来解密的相关文件进行比较;最后——也是最重要的,切勿将这些文件所宣示的政策不加区隔地认定为真实的政策。

Gordon H. Chang, *Friends and Enemies: The United States, China, and the Soviet Union, 1948 ~ 1972* (Stanford, Cal.: Stanford University Press, 1990).

Richard H. Immerman, ed., *John Foster Dulles and the Diplomacy of the Cold War* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990).

第四,应注意应急计划(Contingency Plan)与操作方案(Operational Plan)之间的差别。

由于大致遵循着“做最坏打算、争最好结果”的理性原则,在美国对外政策与安全政策的决策中,特别是在处理危机时,十分重视“应急计划”的准备和制订。但从决策角度上看,这些计划充其量只是最坏情形下的最终办法,其确定的政策意义不大,不应与政策的实行计划混为一谈。

朝鲜战争(1950~1953年)期间,美国曾五次将能够投送核武器的战略轰炸机联队转场关岛,除了隐含的战略威慑作用之外,主要是为了防止意外——即,如果苏联全面介入远东的战争而引发“第三次世界大战”——所做的军事战略安排。

第一次印度支那战争(1954~1955年)期间,艾森豪威尔的战略空军司令克替斯·纳梅(Curtis LaMay)将军多次在总统的要求下制订对北越甚至中国使用战术核武器的应急计划。而对于美国是否通过直接在北越投掷战术核武器以解救被困在奠边府的法军的问题,华盛顿并无明确的决定,至多考虑过向法军“出借”战术核武器,但很快就否定了。

在与苏联将近50年的核对抗中,美国无数次地修订针对莫斯科可能发动对西欧、北美第一次核打击的应急计划,但反映这些计划的文件并不能作为美国所确定的“以预防打击”为核心的核战略和核政策的佐证。

对类似上述美国对外决策案例的分析,如果只强调或者过分渲染应急计划的作用,对华盛顿战略与政策决策分析的结果就会出现偏差,有时甚至是严重的偏差。

第五,应注重文件中建议的多项选择和轻重排序。

美国联邦政府任何一个机构或个人在提政策建议时,大多会按所谓“理性原则”即利弊分析提出多项政策选择,并基本按轻重排序(Prioritizing),特别是在设计行动计划时,这种倾向更为明显。

例如,1953年启动的“日光浴项目”(Solarium Project)是美国根据朝鲜

Marc Trachtenberg, *History and Strategy* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1991).

本人最初使用这些文件时,也出现将“应急计划”误作“操作方案”的冲动。详见 Shu Guang Zhang, *Deterrence and Strategic Culture: Chinese-American Confrontations, 1949 ~ 1958* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1992).

战争爆发后的冷战新态势针对苏联和中国的第一个较为全面的战略与政策研究项目。这个项目就如何遏制、威慑、胁迫、惩罚、诱惑等,提出了数10项政策选择,并按不同的类别——军事对抗、政治围堵、心理战、经济战等——予以界定、描述和分析利弊。该项目的研究报告于1953年9月30日被正式纳入NSC162文件系列。

再如,1953年底开始爆发的第一次印度支那危机期间,艾森豪威尔的国家安全委员会对印支危机的国际安全意义以及美国可能的应对措施迅速进行了全面的分析和描述,并于1954年1月14日形成了NSC5405号文件。该文件按照“中共出兵”与“中共不出兵”两种情况分别列出多种应对选择,甚至就危机之后如何“有效遏制中共在东南亚的扩张”提出多达10个建议选择,其中不仅包括军事的、政治的、经济的方式,而且也包括了秘密行动等。

对类似文件的使用,尽管不同的研究项目的研究重点不同(如聚焦于军事安全、军事援助、经济安全、甚至心理战等),但对文件中的多项建议,切勿任意挑选,避重就轻,或避轻就重,颠倒排序,甚至一叶障目。

第六,应注重文件产生的国内政治背景。

美国的外交与国防战略和政策,很难与其较为独特——即便相对于西欧国家——的政治生态相区隔。在民主、法治、公开的政治制度和文化内运作的美国外交与国防战略和政策的制订,大多源于其多元和复杂的国内政治。因此,研究美国对外关系的学者不得不强调“国内背景至关重要”(Domestic Context Matters)。

有研究表明,美国政府1948年在蒋介石政府大势已去、败走台湾的情况下仍然坚持通过的《援华法案》,实际上是艾奇逊为了争取共和党控制的第80届国会支持对欧洲进行援助所做出的妥协,并非出于某种“理性”的战略考虑。此外,杜鲁门政府1949年发布的“中国白皮书”在相当大的程度上是一份针对共和党及“麦卡锡们”对民主党政府“姑息共产主义”以至“失去

参谋长联席会议致国防部的备忘录,1953年7月28日,JSC2101/95,CCS381,US(1-31-50),SEC.27,National Archives II;NSC162,July 29,1953,JSC2101/95,CCS381,US(1-31-50),SEC.27,National Archives II.

NSC5405,January 16,1954,FRUS,1952~1954,Vol.12,pp.336~376.

中国”的谴责的回应,而非一份要对中国进行长期“经营”或“颠覆”的宣言。如果不顾文件产生的国内政治背景,仅依据文本进行生硬的解读,难免自说自话之嫌。

另一种倾向是,研究者完全根据自己的意识形态框架或政治价值取向,脱离上下文,对文件断章取义。美国的外交史学家罗伯特·麦道克斯(Robert Maddox)曾对美国外交史研究中的“新左派”的所有研究成果对照原始文件检查。结果发现,几乎所有的“修正派”,即“新左派”学者,或是出于各自的政治价值观,或是由于各自政治信仰而指导的“概念先行”,在使用美国外交档案文献时,只关注文献中涉及经济利益驱动的“证据”,而对其他的考虑视而不见,结果犯了学术方法论上的简约错误。

第七,应注重文件产生过程中的机构“博弈”过程。

现存研究成果表明,诸如个人、机构、政党、政治势力、政治思潮、“亚社会政治”等因素在美国的国防与对外政策的制订中起着不可忽视的作用。特别是机构政治(也称官僚政治),几乎直接指导外交与国防政策的制订与执行行为。根据政治学家艾利森(Graham T. Allison)对肯尼迪政府应对“古巴导弹危机”决策过程的分析,各个参与政策制订的部门的首脑(包括政治任命的和非政治任命的)为了凸现各自的重要性从而获得更多的资源配置,不遗余力地提升政策影响力,以致某项政策的出台成为官僚机构相互斗争的结果。

从某种意义上看,1950年4月形成的NSC68号文件,也带有明显的官僚机构争斗的痕迹。由于彼时的国家安全委员会仍然较为松散,加上杜鲁门并不十分看重该机构的战略决策作用,国务院与新建的国防部之间争夺制订冷战战略的主导权的斗争就显得十分激烈。刚刚主政国务院政策计划署的保罗·尼兹(Paul Nitze),为了抵挡国防部长约翰逊的压力,不得不在组织撰写NSC-68号文件时“表面上”体现“军政共议”。例如,他在以政策

Nancy Bernkopf Tucker, *Patterns in the Dust: Chinese-American Relations and the Recognition Controversy, 1949 ~ 1950* (New York, NY: Columbia University Press, 1983).

Robert Maddox, *The New Left and the Origins of the Cold War* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1973).

Graham T. Allison, *Essence in Decision Making: Explaining the Cuban Missile Crisis* (Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1971).

计划署成员为主体的前提下,邀请了4位军方官员:一位是国防部长约翰逊的心腹、作为该部与国务院的联系人的陆军退休中将詹姆斯·博恩斯(James H. Burns),另一位是曾做过博恩斯助手的纳基泊·哈拉比(Najeeb Halaby)。而空军中将杜鲁门·兰顿(Truman H. Landon)是作为参谋长联席会议的代表参加了研究小组,来自国防部的文官罗伯特·拉巴仑(Robert LeBaron)则作为军方与核能委员会的联系人的身份受到邀请。

因此,在使用此类文件时,如果仅根据文件所出自的机构或个人,为该机构或个人贴上某种立场的标签,就难免片面,而深究美国对外与国防战略和政策决策过程中机构政治的“博弈”,恰恰更具学术意义。

第八,应该注重参与政策制订人员的职务的确切意义。

美国外交与国防决策体系内,参与人员的特定职位十分重要,也就是今天俗语所说的“屁股决定脑袋”。冷战以来的美国外交与国防的决策机制,实际上一直处于一个不断变化、不断成熟的过程,不同的职位在不同的阶段内含了不同的身份定位,因而对决策的影响也不同。

年轻学者在解读特定职位时,往往有望文生义之嫌。此类的例子甚多。如 Special Assistant to the President 一职,字面上如若译为“总统特别助理”,似乎地位并不重要,但实际上这个职位常为特设,作为总统涉及某个特定政策领域的主要谋臣,权位甚高。肯尼迪时期的军事特别助理泰勒将军(Maxwell Taylor),国际经济特别助理瓦尔特·罗斯托(Walter Rostow),都是肯尼迪对外战略与政策决策的核心顾问。再如 White House Conso-ler,多为总统就内政事务所设的顾问,应属总统身边的近臣,有人翻译成“白宫参谋”则不妥。Secretary of the NSC,如果译为“国家安全委员会秘书”,则忽略了该职位作为国家安全委员会常任召集人的关键作用。因为这个国安会秘书可以具有设置政策研究议题、召集会议、上传下达、监督实施等决策功能。NSC Staff 这里的 staff 并非一般意义的“职员”,而是国家安全委员会的官员,如第一个正式进入中国协助基辛格秘密访华的温斯顿·洛德(Winston Lord),彼时担任的就是尼克松政府的国家安全委员会的“高级官员”(Senior Staff)。此外,Director of Naval Operation 似乎指海军负

责作战指挥的作战部长 ,但实际上此部长属该军种的最高军事长官 ,代表海军参加参谋长联席会议 ,并时常担纲会议主席。

上述的例子说明 ,只有深究各个职位的决策身份、定位和功能 ,才能准确地把握美国外交与国防决策的参与者的实际作用。

第九 ,应该注意文献中话语习惯和用词的特定含义。

美国外交与国防决策是个庞杂的系统工程 ,参与者众多。他们参与决策与发挥影响 ,与他们不同的教育、知识和出身背景有关系 ,也和当时的政治环境有关系。反映在政策本文上 ,就会出现不同的话语习惯、话语风格 ,对一个相同的概念 ,具体运用时会出现不同的特定含义。

类似的情况在已经解密的美国外交和国防文件中不能说是鲜见。例如 :在讨论遏制 (Containment) 时 ,有的文件就与威慑 (Deterrence)、胁迫 (Compellence) 甚至压迫 (Coercions) 混合使用 ;在讨论经济安全 (Economic Security) 时 ,制裁 (Sanctions)、禁运 (Embargo) 甚至封锁 (Blockade) 常常交替使用 ;在涉及“柔性外交”时 ,Engagement 和 Integration 出现的频率较大。在使用这些概念时 ,如果不深究作者的确切含义 ,忽视这些概念间细微的差别 ,一味地只是以我们今天所了解的 (大多来自西方国际关系理论论述) 概念去简单套用 ,就容易出现分析偏差。

再如 ,冷战初期 ,美国外交和国防文件中大多使用西方社会 (Western Society) 对应共产主义集团 (Communist Bloc) ;朝鲜战争以后 ,则更为频繁地使用中苏集团 (Sino-Soviet Bloc) 对应自由世界 (Free World)。这种“谓称”用词的变化反映的是冷战局势的变化。在使用这些不同时期产生的文件时 ,如果不加区隔 ,随意交替使用 ,分析的确切性就会打折。

第十 ,应注意不要对档案文献过于轻信、妄下论断。

毋庸置疑 ,所有公开或解密的美国外交和国防文件 ,都是由联邦政府的核心机构选择的 ,并根据法律所规定的“在不损害美国国家安全”和“不妨碍涉及人员名誉”的原则 ,在事件发生 30 年后逐步公开的。根据笔者对负责

英文中原没有 Compellence 一词 ,只有作为动词的 Compel ,正是由于美国冷战战略对 Compellence 一词的频繁使用 ,才使 Compellence 被接受下来。

迄今 对这些概念的翻译有“接触”“融合”或“一体化” ,似乎都不尽人意 ,未能准确地表述其内涵。

保存、解密档案和服务的美国国家档案与文献局(NARA)的了解,能够最终公开的外交和国防档案文献只是所有文献中极小的一部分。

20 个世纪以来美国档案的保存、解密和使用工作大致分为两部分。第一部分为总统文献,其中包括总统任期内在白宫形成的所有的文件(含各个部委办提交的报告、个人信件、情报分析等)。根据美国联邦法律,这些文件属于总统私人财产,故大多转入待建的总统图书馆。至于解密和开放的范围、程度和时间表均由总统本人决定。第二部分为政府部门文献,包括各个部门形成的档案。总统任期结束后,这些档案便转入该部门的“历史办公室”,由该办公室初选后(大约为总量的 60% 左右)存入美国的两个档案史料中心(一个位于马里兰州的苏特兰,另一个设在圣路易斯城)。在法定的 15 年保存期内,再由该办公室进一步分类筛选,选出约 20% 的档案交给国家档案与文献局,由该局再从上交的档案中遴选出约 17% 左右作为“永久保存”档案,30 年后解密公开的大多是这些“永久保存”档案。尽管美国的《信息自由法案》允许公民就某个尚未解密的档案提出特别查询的要求,但毕竟量少、过程长。国务院编撰的《美国对外关系》所包含的文件,大部分出自国务院准备上交国家档案与文献局的文件,小部分源于总统图书馆。

由此不难确定,学者现在能够查阅的档案文献,是经过部门和个人长时期筛选而出的,也只是大量原始文献中的一小部分。如果仅据目前这些文件对美国外交和国防政策的决策妄下结论,难免有误。这些文件充其量只是提供了事实的一种可能性的线索。

最后需要强调的是,涉及外交和国防决策的政府层面的档案文献是一个特殊的资料来源。它既给外交与国际关系学者带来许多方便,也对学术研究提出了挑战。如何在有效地利用方便之时,减少对“资料的依赖”、力求实事求是地接近原状,对每一位乐意与善于使用外交文献的外交与国际关系学者,都不失为一个如何严谨治学的课题。

张曙光:上海外国语大学特聘教授、美国马里兰大学教授

刘祚昌先生与美国史研究

陈海宏

刘祚昌先生是我国世界史学科的奠基人之一,为中国世界史和美国史研究做出了重要贡献。刘先生于 2006 年 3 月 11 日凌晨在美国西雅图逝世。噩耗传来,作为刘先生的第一个硕士生,我十分悲痛。谨以此文追思和纪念刘先生。

—

刘祚昌先生(曾用名刘西仁)于 1921 年 5 月出生于辽宁省辽阳县一个耕读世家。其父刘国廉曾是清末贡生,在文史方面有较深的造诣,长期在辽阳和沈阳一带教书。刘先生受到家庭的影响,从小就养成了爱读书的习惯,尤其喜爱中国的古典文学、历史和文化。在读小学时,日本发动了“九一八事变”,侵占了东北三省,建立了伪“满洲国”。学校强迫学生学习日语,进行奴化教育。这激起了刘先生的民族义愤,深感当“亡国奴”的耻辱。抗战爆发后,刘先生于 1939 年离家就读于北平辅仁大学社会经济专业。后因战事扩大,刘先生南下,辗转到大后方昆明,入西南联大政治系就读,不久又转到历史系学习。在西南联大的自由、民主空气的熏陶下,刘先生如饥似渴地学习。两年后,他又转学到四川大学史地系。在那里,他曾选修著名国学大师钱穆先生讲授的“中国学术思想史”这门课,从中受益匪浅,为他学习中国的历史和文化、走上治学之路打下了扎实的功底。同时,他对外国史、尤其是欧美近代史产生了浓厚兴趣。通过这段学习,他痛感近代中国多灾多难的

根本原因在于“愚昧”。他决心选择历史研究作为毕生的事业,要用历史进行启蒙工作,消除人民的“愚昧”。他特别热衷于美国史的研究,希望利用仅有200年历史的美国的成功经验,来激励国人奋发图强。他的学士论文题目就是《罗斯福的新政》。从此,他将一生的主要精力都放在了对美国史的研究上。

1946至1948年,刘先生先后任教于沈阳东北临时大学补习班、东北大学先修班和长春大学等学校。新中国成立后,刘先生在长春东北大学(后改为东北师范大学)历史系任讲师,讲授世界近代史。这里培养了新中国最早一批世界史工作者。他们毕业后分配到全国各地,创建了各高校的世界史专业。1956年,刘先生调到山东师范学院历史系任教。当时他正值精力充沛、出成果的黄金时期,却因耿直的性格被打成右派,从此在政治上长期受到歧视和打击。在“文化大革命”期间,他又受到冲击,被批斗、下“牛棚”劳动改造……然而种种磨难并没使先生倒下。他忍辱负重,以顽强毅力进行研究工作,为以后在学术上取得成就打下了基础。

粉碎“四人帮”后,刘先生在政治上获得了解放,在学术研究上焕发了青春,不断推出研究成果,各种荣誉和头衔也接踵而至。1978年,他担任硕士生导师,开始招收“文化大革命”后的首批世界史研究生。1980年他被评为教授。1986年在南开大学历史研究所担任兼职教授和博士生导师,1989年获国务院颁发的政府特殊津贴。他先后当选为第6、7届全国人大代表、中国史学会理事、中国世界近代史学会和中国美国史研究会顾问、中国孔子基金会理事以及山东省史学会名誉会长等职。他还多次应邀访问美国,参加学术会议,进行研究和讲学活动。

退休后,刘先生还笔耕不辍,临去世前刚刚出版了130万字的巨著《杰斐逊全传》。他把毕生精力贡献给了中国的世界史和美国史研究事业。

二

刘先生在世界史领域成绩斐然,其中对美国史的研究成果尤其令人瞩目。他一生对美国史的研究可分成三个阶段。第一阶段:中华人民共和国

成立至1970年,他主要利用苏联的研究成果并提出自己的观点;第二阶段:1970年至1978年,开始突破苏联史观的束缚,直接利用英文的第一手资料,尽可能避免公式化和教条主义倾向,写出具有中国特色的美国史;第三阶段:1978年至2006年,完全走上独立研究的道路,利用英文第一手资料,进行独立的研究,在批判研究著作的基础上写出观点新颖的文章。据初步统计,他共撰写了有关美国史的论文30余篇,专著4部,译著1部。早在1954年,华东人民出版社就出版了他的《美国独立战争简史》。这是我国史学界研究美国史的开山之作之一。“文化大革命”结束后,他迎来了学术研究的收获季节。1978年人民出版社出版了他撰写的《美国内战史》。这是20世纪80年代我国学者撰写的水平最高的一部美国史的学术专著。刘先生在晚年将几乎全部精力都投入到对托马斯·杰斐逊的研究上。他决心向中国人民介绍这位美国历史上的伟人,使更多的人进一步了解美国的资产阶级民主思想和制度。他参阅了上百部英文原著,积累了数百万字的资料和卡片。在此基础上写出了一系列有份量的文章,并用5年时间写出了专著《杰斐逊传》,于1988年由中国社会科学出版社出版。他和邓红风合译了《杰斐逊集》(上、下集,三联书店1994年版)。他写成的130万字的巨著《杰斐逊全传》2005年由齐鲁书社出版。

刘先生着力于研究杰斐逊思想。经过艰苦探索,他在学术上提出了一系列新观点。他指出:杰斐逊独特的人生观在于认为追求幸福是每一个人的天赋权利和人生目的。政治自由和经济上的保障固然是幸福的前提条件,物质上的享受固然是幸福的不可缺少的内容,但是对人类来说,更重要的是精神上的幸福。美好的家庭是人生最大的幸福,其次是读书,这是人生的乐趣。从这样的人生观出发,产生了杰斐逊的人文主义思想。杰斐逊继承和发展了英国的自然权利学说,使之包括了生命权、自由权、追求幸福权,以及革命的权利。杰斐逊对专制和暴政深恶痛绝。他认为防止暴政的最可

《略论托马斯·杰斐逊的民主思想》,《历史研究》,1980年第10期;《杰斐逊与美国现代化》,《历史研究》1994年第2期;《杰斐逊、麦迪逊与共和党的兴起》,《历史研究》,1996年第2期;《杰斐逊改造美国土地制度的宏图》,《美国研究》,1987年第4期;《杰斐逊的独特风格》,《文史哲》,1990年第3期;《杰斐逊与美国宪法》,《山东师大学报》,1988年第1期;《论杰斐逊的农业理想国》,《美国研究》,1989年第3期;《论杰斐逊的教育思想》,《山东社会科学》,1987年第4期;《杰斐逊与弗吉尼亚社会的民主改造》,《山东师大学报》,1986年第3期。

靠的手段有三：一是发展教育以提高人民的辨别力并能更好地行使其民主权利；二是通过三权分立、互相牵制以保持权力的平衡，同时各级政府层层分权，从而有效地制约权力，三是通过人民监督和用革命暴力来反抗暴政和压迫。

刘先生还进一步阐述了杰斐逊是如何将他的民主思想付诸实施的。杰斐逊任总统时，其施政方针以人民的愿望和要求为依据。他为建立理想的小农共和国实行了改革，精兵简政，抑富扶贫，采取了一系列措施巩固美国的民主制度。他用和平手段收购了路易斯安那，使美国的领土扩大了一倍，为美国的“西进运动”奠定了基础。此外，他还为弘扬道德做了大量工作。作者总结了杰斐逊的一生，指出：他“是一位集杰出的思想家、杰出的学者、杰出的政治家和杰出的身体力行的道德家于一身的稀世伟人。”

除了杰斐逊外，刘先生对另外两个美国历史人物林肯和道格拉斯也格外青睐，他有6篇文章涉及到林肯。刘先生纠正自己受极“左”思想的影响形成的一些否定性的观点，独辟蹊径，从林肯的个人性格和品德出发，专门论述他的政治家风范，将林肯写成了一个活生生的人。他指出，林肯的高尚品德和政治家风范，使他能够听取和接受人民的批评和意见，顺应历史潮流，顾全大局，勇于改正错误，做出解放黑人奴隶的历史性决定，并颁布《宅地法》，进行军事改革，从而取得了内战的胜利，也确立了他的历史伟人地位。此外，刘先生还为在国内学术界因极“左”思想影响而长期遭到否定的美国黑人领袖弗雷德里克·道格拉斯翻案，客观地对其一生做出评价：“他的前半生把全部精力都用在黑人解放斗争上面，他代表美国数百万被压迫的黑人奴隶及自由黑人的利益，为黑人的解放事业做出了巨大的贡献。”

刘先生不但喜爱美国的历史人物，而且对美国的两次革命也提出了许

刘祚昌：《杰斐逊全传》，齐鲁书社，2005年7月，序第18页。

《林肯新论》，《历史研究》，1991年第3期；《林肯、黑人和奴隶制度》，《光明日报》，1964年1月29日；《林肯解放黑人的历史真相》，《史学月刊》，1965年第8期；《论林肯》，《美国史论文选》（1984年）；《论林肯》，《开封师院学报》，1978年第1期；《论林肯的政治家风范》，《山东师院学报》，1984年第5期；《道格拉斯》，《外国历中名人传》（近代·中册），重庆出版社，1984年版；《对美国黑人领袖弗·道格拉斯的评价》，《世界史研究动态》，1979年第1期。

刘祚昌：《道格拉斯和美国黑人解放运动》，《历史学》，1979年第4期；《道格拉斯》，《外国历中名人传》（近代·中册），重庆出版社，1984年；《对美国黑人领袖弗·道格拉斯的评价》，《世界史研究动态》，1979年第1期。

多独到见解。对于独立战争,以往的研究偏重于对英斗争和政治、经济领域,而忽视了内部的民主改革。刘先生在其专著《美国独立战争简史》,及主编的《世界通史·近代卷》(人民出版社,1984年版)和《世界史·近代史编》(高等教育出版社,1992年版)及相关论文中,弥补了这一不足,突出了内部的政治和经济改革。他指出:在独立战争期间,美国国内也进行了深刻的改革。在政治上,通过了民主的州宪法及全国宪法,在全国宪法中增加了《权利法案》,扩大了选举权,在一些州实行了宗教自由和教育改革;在经济上,废除了契约奴制、半封建的大土地制,在北方和中部各州废除了奴隶制度,在西北地区禁止奴隶制。他得出结论认为:美国革命的特点是温和的、成功的资产阶级革命,具有伟大的历史意义。

在美国内战史的研究中,他力图突破前苏联和极“左”思想的影响,尽量避免公式化和教条主义的倾向,大量使用英文资料,他撰写了一系列的文章,除了前面提到的研究林肯的文章外,他还论述了南方黑人的土地问题、废奴运动、《宅地法》、武装黑人等与内战有关的许多重大问题。在专著《美国内战史》中,他不但注重写历史人物,“通过人物的思想和活动乃至个性,去再现历史事件及过程”,还“着重写黑人的血泪史,不但写黑人在南部奴隶制度下的悲哀和所受的苦难,而且也写黑人英勇斗争的事迹及解放后的欢乐和失望。”他坚持实事求是,将美国历史上这场影响深远的内战展现在读者面前,并介绍了当时美国的社会、政治、经济、思想等各方面的情况。

刘先生的另一个研究领域是关于美国政治体制的研究。他的贡献在于论证了北美殖民地时期存在着大量的民主因素。长期以来人们认为北美的英国殖民地是一个黑暗的专制社会,充斥着民族压迫、宗教专政、阶级剥削、

《论美国第一次革命的成就》,《美国史论文集》,三联书店,1983年版;《独立战争与美国人民争取民主改革的斗争》,《山东师院学报》1979年第2、4期;《美国的独立与独立宣言》,《山东师大学报》1982年第5、6期;《北美独立战争胜利的原因》,《历史教学》1957年第1期;《英国对北美殖民地的重商主义政策》,《贵州大学学报》,1986年第1、2期。

《美国人民争取西部土地的斗争与宅地法问题》,《世界历史》,1979年第10期;《马克思论美国内战》,《文史哲》,1952年第3期;《美国奴隶制度的起源》,《史学月刊》,1981年第4、5期;《对于美国南北战争原因的初步探讨》,《文史哲》,1953年第3期;《美国内战期间黑人反对种族歧视的斗争》,《史学月刊》1964年第9期;《美国内战与武装黑人问题》,《安徽师大学报》,1977年第6期;《美国南方黑人的土地问题:美国黑人解放斗争的历史关键》,《史学月刊》,1965年第4期。

刘祚昌:《我是怎样研究美国史的》,《文史哲》,1986年第2期。

契约奴和黑人奴隶制度。刘先生认为北美存在着大量的民主因素,包括:由于对选民财产资格的限制不严,因此绝大多数白人居民拥有选举权;按人口和选区确定议院席位的代表制具有一定的公正性;由选举产生议会;无封建等级制度和封建特权,人们在法律上是平等的;绝大部分重要官员和议员是选举产生的,以及地方自治。他还特别阐述了北美的议会制度,分析和论述了北美议会的起源、形成、特点及其历史意义。刘先生进而得出结论认为,北美存在的这些民主因素有利于北美资本主义的发展,并为独立战争及其后的美国政治制度建设铺平了道路。

刘先生学贯中西,有着深厚的中国古文字和历史的功底。因此先生的作品文字简洁,文笔生动优美。如在写杰斐逊时,作者使用了许多中国的古代成语、古人古事来对比和描述杰斐逊。他把杰斐逊比作中国历史上的伟人子产、诸葛亮、文天祥和方孝孺,他们的行为、思想和业绩都体现了孔子所提倡的“仁”字。另外,刘先生是把杰斐逊作为一个“人”来写的。他详细描写传主生活的方方面面,不但生动具体,有血有肉,凸现出传主的个性特点,而且使读者读起来如面对其人,身临其境。

刘先生的美国史研究得到学术界的好评。《美国内战史》被收藏于美国国会图书馆。《杰斐逊传》获山东省社会科学优秀成果一等奖和国家教委人文和社会科学一等奖。《略论托马斯·杰斐逊的民主思想》一文被译成英文发表在美国《中国的历史研究》上。1981年美国的《弗吉尼亚评论》⁵发表了美国学者对该文的评论,称“中国人发现了杰斐逊”。该文获得《历史研究》优秀论文奖。

三

刘先生一生品德高尚。他认为人生在世不能碌碌无为,应该做一个对社会有用的人,应该对国家对人民尽到自己的责任,这样的人生才有意义。

《美国殖民地时代的议会制度》,《历史研究》,1982年第1期;《论北美殖民地社会政治结构中的民主因素》,《文史哲》,1987年第3、4期。

《历史研究》,1980年第10期。

Chinese Studies in History, Spring, 1981.

5 Virginia Quarterly Review, Summer, 1981.

作为一名历史教师和历史学家,更应该有使命感和社会责任感,通过历史教学和著述,介绍国内外尤其是美国的历史经验和教训作为借鉴,使人民从历史中得到启迪,摆脱愚昧。这样就可以使中国走上政治民主、经济繁荣的现代化之路。

刘先生“做学问看成是自己的身家性命”。他读书、写作,不论节假日,从不间断。他淡泊物质享受,生活俭朴,追求“精神上的幸福。”

刘先生具有坚忍不拔的毅力和持之以恒的精神。他常以《易经》中的“天行健,君子以自强不息”这句话自勉。他无论做什么事,一旦选定目标,就会一直坚持下去,不达目的,决不罢休。1957年以后,他有4年多时间不能上讲台,但他在白天劳动之后,晚上就埋头在书本之中,只有这时他才忘记肉体上的劳累和精神上的痛苦。在“文化大革命”浩劫中,他又饱受红卫兵的批斗、殴打和抄家,但他的科研工作一天都没停止。有时他人在批斗大会上站着,头脑中仍在考虑着学术上的问题。在厨房劳动时,他曾经利用午休时间,将伊尔文的《见闻录》译了十几万字。他写作《美国内战史》时,正是他在政治上遭受打击最严重的时期。他以惊人的毅力四处搜集图书资料,几次自费到北京图书馆抄写材料,有一次连抄了25天材料。当他费尽几年心血写出了几十万字的手稿时,手稿却被红卫兵抄走了。他不灰心,从头再写,又用了3年时间才将这部近50万字的著作写了出来。

刘先生十分注重“史德”。他对学生要求十分严格,教育学生首先要学会做人。他治学严谨,写文章一丝不苟,反对写作中的投机取巧、粗制滥造。

刘先生虽已辞世,但是他的学术思想和崇高品德,将永远是我国世界史和美国史学界的宝贵财富。

陈海宏:山东师范大学历史文化与社会发展学院教授

2006 年《美国研究》总目录

(作者之后为年份、期数)

理论·总论类

- 冷战后美国的新保守主义思想运动 李志东 梅仁毅 06
美国与强制外交理论 钱春泰 06

政治·法律类

- 20 世纪 90 年代以来的美国联邦政府改革 吴志华 06
《爱国者法》及其对美国公民权利的影响 刘卫东 06
布什第二任期的国内政策议程及实施前景 张业亮 06
九一一事件前美国情报界未能进行“适应性变革”的原因探析 张帆 06 5

外交·军事战略类

- 美国对伊政策 顾国良 06
——伊朗核与导弹问题
浅论中美关系的大环境和发展趋势 王缉思 06
美国与东亚大国的关系:东南亚的视角 (印尼)尤素福·瓦南迪 06
中美伙伴关系的战略机遇? (美)班宁·加勒特 06
中印关系中的美国因素 (印度)斯瓦兰·辛格 06
新保守派内部关于美国外交政策的辩论 李金祥 蔡佳禾 06
美国与伊拉克和日本的战后重建:政策、进程与问题 仇朝兵 06
“复杂性”与中美关系结构的新变化 陈东晓 06
肯尼迪—约翰逊时期的外交与第三世界 戴超武 06
美国崛起过程中的对外策略 熊志勇 06
——以近代美国在华活动为例

外交决策模式与美国对台军售政策决定因素分析	张清敏	罗斌辉	06
美国军控政策的调整与变革 :从制度建设到志愿者同盟		樊吉社	06 5
中美关系解冻的舆论准备	李期铿	谢超	06 5
——富布赖特的“中国听证会”			
“文化大革命”初期的美国对华政策		王朝晖	06 5
参议院外交委员会与肯尼迪时期的美国对华政策		张侃	06 5

经济类

美国房地产业的繁荣、风险及其对美国的影响	宋玉华	高莉	06
美国反倾销法之“非市场经济”规则研究		陈力	06
战后美国东北部服务业发展研究		韩宇	06
浅析肯尼迪政府时期美法在支付领域的矛盾		温强	06
美国待遇确定型企业年金计划担保机制的困境与前景	郑秉文	韩念	06 5

历史·社会·文化类

贫困理论范式的转向与美国福利制度改革		杨立雄	06
罗斯福“新政”是现代资本主义的开端		陈启懋	06
一种积累型文明发展模式		何顺果	06
——试论美利坚文明的一个重要特点			
清末以来中国中学历史教科书中的美国形象		赵梅	06 5

书评·文评

用更成熟的态度处理中美关系		姜长斌	06
——刘建飞新著《大博弈》读后			
成熟文明的冲突?		李开盛	06
——评唐纳德·帕查拉《国际关系中的理论与历史》			
一个被撕裂的美国社会?		仇朝兵	06
——评亨廷顿的《我们是谁》			
冷战后美国国家安全战略的理论与实践		韦宗友	06
——《领导世界还是支配世界》评介			
议员解读国会		牛海彬	06
——读《众院之内 :前议员解释国会如何运作》			
《“半自主”国会与台湾问题 :美国国会外交行为模式》评介		张金翠	06

文献与研究

美国的美国研究	孙有中	06
美国清教研究百年述评	张孟媛	06

学术札记

浅谈美国外交文献的利用	张曙光	06	5
刘祚昌先生与美国史研究	陈海宏	06	5

学术动态·其他

“中美关系展望”学术研讨会综述	谢莉娇	张仕荣	06
著述巡礼		06	5

编 后

又值岁末。回顾过去一年,在广大读者和作者的支持下,本刊在刊载有关美国政治、经济、外交、安全、文化等各个方面论文的同时,从第一期起,还新辟“文献与研究”栏目,旨在推动我国学界加深对美国学界对相关问题研究状况的了解,促进学者间的对话与交流。

本期专论中,樊吉社的文章考察了冷战结束后美国军控政策的调整与变革,调整的根源,及其对美国整体安全政策变化的影响。

郑秉文和黄念的文章通过对美国养老金待遇担保公司的运作、问题及近年来财政危机的分析,指出待遇确定型计划使企业年金担保制度容易诱发逆向选择和道德风险,而且面临着不可持续性。

赵梅的研究反映了清末以来美国形象在中国中学历史教科书中所发生的变化。在考察自1902~2003年一个世纪以来的中国中学历史教学课程标准、教学大纲及历史教科书的基础上,文章得出结论认为,一方面,中国中学的美国历史教学内容随着时代变化和历史发展而不断增添新内容,并且不同时期对这些历史问题有着不同的诠释;另一方面,独立战争、美国宪法等一直是其中的经典内容。

张帆的文章指出,九一一事件前,美国情报界和有关决策人士已经意识到本·拉登和“基地”组织对美国安全构成了严重威胁,但他们没能与敌俱变,其原因是情报界在组织结构、工作重点的确定、人力情报能力,以及人事制度等方面存在的问题未能及时调整和变革。

李期铿、谢超和张侃的文章分别讨论了肯尼迪时期美国参议院外交委员会在对华政策制定过程中的作用。王朝晖的文章在阅读美国政府解密档案的基础上,对“文化大革命”初期美国对华政策进行了分析。

本期“学术札记”栏目中,张曙光指出了国内学者在利用美国外交文献时的一些问题,并提出了很多指导性建议。陈海宏回顾了中国美国史研究学术奠基人之一刘祚昌先生一生的研究。本刊刊载此文,谨以此追忆刘先生对中国美国史研究的贡献。

明年是本刊创刊20周年。本刊拟举办一系列学术活动,回顾过去20年来中国的美国研究界所取得的成果。我们衷心感谢20年来广大读者和作者对本刊的支持与帮助,并希望听到读者和作者对我刊明年的工作和创刊20周年纪念活动的更多更好的建议。