

美国研究

AMERICAN STUDIES QUARTERLY

季刊 第21卷

2007年第3期 9月5日出版

美国国会中的外来游说.....	李庆四 (7)
美国与上海合作组织:认知、关系和未来.....	邵育群 (19)
九一一事件后美国对拉丁美洲的政策与拉美的反美主义.....	魏红霞 (31)
美国印第安人保留地制度现状研究.....	杨恕、曾向红 (50)
美国监狱私有化的实践分析.....	王廷惠 (70)
1946~1947年美国对华军火禁运的几个问题.....	胡美、任东来 (85)
美国来华传教士与晚清鸦片贸易.....	甘开鹏 (103)

W 书评·文评

沃尔泽的正义战争论述评.....	张书元、石斌 (116)
——兼论美国学术理论界有关海外军事干涉的思想分野	
“共同利益”下的冲突.....	庞中英 (134)
——评王勇的《中美经贸关系》	
“重新保证”理性:对国家紧急状态理论基础的一种新阐释.....	戚建刚 (139)
——评布鲁斯·阿克曼的《下一次攻击之前》	
美国最高法院的成长.....	颜 廷 (149)
——评伯纳德·施瓦茨的《美国最高法院史》	

著述巡礼..... (159)

编后..... (160)

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

Volume 21 Number 3 Fall 2007

Huang Ping Editor

Hu Guocheng Associate Editor

Zhao Mei Managing Editor

Wei Hongxia Editorial Assistant

Lu Ning Editorial Assistant

Liu Hui Editorial Assistant

Li Hui Editorial Technician

Qin Qin Proofreader

Senior Advisers

Chen Baosen , Li Daokui , Wang Jisi , Zi Zhongyun

Editorial Board

Chu Shulong , Ding Xinghao , Gu Guoliang , He Shunguo ,
Ji Hong , Jin Canrong , Li Daokui , Li Jianming , Li Xiaogang , Liang Maoxin ,
Mao Yushi , Mei Renyi , Ni Feng , Ni Shixiong , Qin Yaqing , Ren Donglai , Ruan Zongze ,
Sheng Ning , Tao Wenzhao , Wang Xi , Wang Yizhou , Wang Zihong , Wu Baiyi ,
Xu Hui , Yang Jiemian , Yuan Ming , Zhang Yuyan , Zhou Qi , Zhu Shida

A E R M I C A N S T U D I E S Q U A R T E R L Y is published jointly by the Chinese Association for American Studies and the Institute of American Studies at the Chinese Academy of Social Sciences. The content of the articles in this journal should not be construed as reflecting the views of either the Association or the Institute.

M A N U S C R I P T S S H O U L D B E S E N T T O : 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 - 2007 American Studies Quarterly

Printed in Beijing , China

AMERICAN STUDIES QUARTERLY

Fall 2007

Vol. 21 , No. 3

ARTICLES

Foreign Lobbying in American Congress Li Qingsi (7)

The legislative design in American political system makes it possible for interest groups to conduct lobbying. The focus of competition among the interest groups is the lobbying of congressmen to ensure that the legislation approved is in line with the interest of the group. Since the United States is a super power , foreign lobbying is also very common. It is a fact that domestic lobbying has affected Congressional legislation but it is a myth about the influence of foreign lobbying . The article makes a study of the influence of foreign lobbying , especially Israeli and Turkish lobbying , and shows that the effect of lobbying is determined by American strategic interest , not the other way round. Although lobbying may play a role , practice proves that a country should not pin its hope of the improvement of relation with the United States on Congressional lobbying.

The United States and SCO : Perceptions , Relations , and Prospects Shao Yuqun (19)

On the basis of examination of think tank reports , academic works and official documents of the United States , the article studies American government's perception of and policy towards SCO and the prospects of its development. The article holds that American perception of SCO has undergone a process of neglect , suspicion and attention. The turning point came as a result of the SCO Astana Summit. Consequently , the United States made certain adjustment in its policy towards SCO. The American mainstream view holds that the United States must actively engage SCO and conduct dialogues with it so as to prevent it from becoming a tool in the hands of Russia and China to dominate Central Asia. This article holds that since the relationship between the United States and SCO makes a direct impact on the interests of the two sides in Central Asia , it is necessary for the two sides to carry out positive interaction. The intersection of interest of the two sides in Central Asia makes it possible for them to have a positive interaction.

US Policy towards Latin America after 9/11 and Anti-Americanism
in Latin America Wei Hongxia (31)

The article explores America's Latin America policy since 9/11 and the emergence of anti-Americanism in the Latin American region. The article holds that unilateralism has been the dominant feature in American policy towards Latin America. Since 9/11, as a result of U.S. policy adjustment for anti-terrorism, unilateralism has become more evident. In international affairs, the United States takes actions according to its own intention, and in diplomatic activities the Bush administration deliberately ignores Latin American countries. Such unilateral approach is one of the key causes of arousing anti-American feelings among the people in Latin American countries. Such feelings encourage some of the leaders in this region to challenge America and even lead to the change of political orientation in some countries. The article uses Cuba as a case study, analyzing American policy towards the only socialist country in this hemisphere and showing that the Bush administration maintains a consistently tough policy towards Cuba. However, owing to the need of counter-terrorism and the push of some American interest groups, there have also been signs of relaxation in US-Cuban relations.

Research on American Indian Reservation
System Yang Shu and Zeng Xianghong (50)

As a kind of institutional arrangements, American Indian Reservation System was not established through the promulgation of policy but through Congressional legislation, legal interpretation of courts at all levels, and judicial rulings. Hence, the examination of American Indian laws becomes the major way of studying American Indian Reservation System. This article makes a study of the division of power between the Federal government and Indian tribes as stipulated in American Indian laws, the criminal and civil judicial power enjoyed by Indian Reservations, and the unique role of the Bureau of Indian Affairs. It comes to the conclusion that there is an inherent contradiction between the limited self-determination given to the Indians and the "trust responsibility" of the federal government towards the Indians. Such a contradiction determines that the American Indian Reservation System cannot solve the "Indian problem" that has haunted the American government for over 200 years. It also determines that the American Indians cannot, up till now, effectively exercise self-deter-

mination. Unless the American government finds an appropriate balance between “self-determination” and “trust responsibility,” the problem will continue to trouble the American government.

Analysis of the Practice of Privatization of American

Prisons Wang Tinghui (70)

In the traditional sense, the surveillance and discipline of criminals are the tasks of the government. The rise of the privatization of prisons in the 1980s, therefore, posed a new challenge to the traditional frontier of governance. Through the analysis of the cause, problem and prospects of development of the privatization of American prisons, the article contributes to a comprehensive understanding of privatization, especially the significance of participation of private agencies in providing public service, thus bringing about competition and forming public and private cooperative system. It cannot be verified that private prisons can greatly cut the costs and raise efficiency, but the major significance of privatization of prison lies in the introduction of more competitive entities into the provision of public service and the enhancement of dynamic efficiency of public service provision. The cost cuts and efficiency improvement of privatization are the result of competition.

Issues about American Embargo of Arms and Ammunition against China between 1946 and

1947 Hu Mei and Ren Donglai (85)

American embargo of arms and ammunition against China between 1946 and 1947 was an important measure taken by the United States in the Chinese civil war. During the Marshall mediation, in order to pressure Jiang Jieshi for cooperation, Marshall announced on July 29, 1946, the embargo of American aid to the Nationalist Government of China. Without receiving a response from Jiang Jieshi, President Truman approved of the embargo on August 18. The policy specially designed for the mediation did not produce the effect as expected by Marshall. But it partly led to a serious shortage of arms and ammunition of the Guomindang troops. As a result of the negative effect of the embargo on Guomindang troops, the State Department and American military were engaged in intense debates regarding the lifting of the embargo. Against the background of the growing intensification of the Cold War in the world, the State Department finally agreed to lift the embargo.

American Missionaries in China and the Opium Trade

in Late Qing Gan Kaipeng (103)

Through the study and carding of historical materials in the late Qing period , the article discusses the views of American missionaries on Western opium trade in China. The article holds that the disastrous consequences of the growing opium trade of Britain and the United States in China in the 1830s not only forced the Qing government to take severe measures to ban opium , but also aroused strong condemnation of the trade by American missionaries in China. The opposition of American missionaries to opium trade had an important effect on American domestic public opinion as well as the conclusion of the Treaty of Wanhia. It also exerted an influence on America’s opium trade policy in China. However , around the time of the signing of the Tientsin Treaty , the view of American missionaries towards the opium trade changed , which led to the change of American opium trade policy in China and , to a certain extent , to the acceleration of the final legitimatization of the opium trade.

REVIEWS

Comments on Walzer’s “Just War” : An Ideological Division
in American Academia on Overseas Military

Intervention Zhang Shuyuan and Shi Bin (116)

Conflict under “Common Interests” : A Review of Sino-US Economic

and Trade Relations by Wang Yong Pang Zhongying (134)

“Reassurance” of Rationality : A New Interpretation of the Theoretical Basis
of National Emergency :A Review of Before the Next Attack : Preserving

Civil Liberties in an Age of Terrorism Qi Jiangang (139)

The Growth of the American Supreme Court :A Review of A History

of the Supreme Court by Bernard Schwartz Yan Ting (149)

New Books (159)

Editor’s Note (160)

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

美国国会中的外来游说

李庆四

[内容提要]美国政治制度中的立法设计为利益集团游说提供了条件。游说议员以期影响立法符合自己的利益,成为利益集团彼此竞争的焦点。鉴于美国超级大国地位,来自国外的游说也司空见惯。如果说国内游说对国会立法产生了影响,因而是现实;那么外来游说往往被夸大了,所以只能是神话。本文探讨的重点是外来游说特别是以色列和土耳其的游说影响,认为这种影响的大小将取决于美国战略利益,而非相反;尽管游说在一定程度上能起作用,但实践证明不能把改善与美关系寄托在对美国国会的游说上。

关键词 美国政治 国会 外来游说 利益集团 以色列 土耳其

尽管没有确切的统计数字,但至少上万个组织在美国首都华盛顿拥有游说机构。游说是西方民主政治的润滑剂,协调着立法、行政及利益集团复杂的利害关系,其渊源可以追溯到詹姆斯·麦迪逊的思想,即“派别对政治的作用正如空气对火的作用”。说客大致分为利益集团的职业助手和为客户推动某项议题的职业说客。利益集团可以游说议员和行政官员,提供竞选捐款,在选举中投票,影响公众舆论。⁵为发挥影响并赢得理想立法的游说对国会是有帮助的,它为议员与民众的联系提供了渠道。尽管名称不同,说客可以界定为“被利益集团指定为代表,向政府施加影响,使公共政策符合该集团利益的人。”

本文在写作过程中使用了李宜静同学收集的一些材料,特此致谢!

Ross K. Baker, *House and Senate*, 2nd ed. (New York: Norton, 1995), p.168.

James Madison, "The Federalist, No. 10," Clinton Rossiter ed., *The Federalist Papers* (Signet Classic, April 2003), p.73.

5 John Mearsheimer and Stephen Walt, "Israel Lobby," *London Review of Books*, Vol. 28 No. 6, March 23, 2006, available at: <http://www.lrb.co.uk/v28/n06/contents.html>.

Alan Rosenthal, 《美国国会第三院》,载《交流》2005年秋季刊(美国驻华大使馆新闻文化处),第38页。

一 美国政治中的游说功能

在美国,游说是联系立法者和利益集团的桥梁与纽带。利益集团影响决策者的行为被称为“游说”,它是美国多元政治中的常见现象,源于利益集团的代表在国会等待议员时的情况:他们站在国会走廊,等待出入议会大厅的议员,以图向他们申诉立法要求。说客从事的游说活动是指所有那些为达到接触目的而进行的联系,包括准备和计划这些活动及与其他人员的游说协调等。在美国立法界首次有案可查的“游说”一词的使用是在1808年。

美国是世界各国中游说最盛行的国家,仅1999年说客为在国会山推销客户立场就花了大约14.2亿美元。目前华盛顿有2.7万名登记注册的说客,代表着能够想象的各种利益。⁵游说以“立法第三院”著称,足见其参与和影响的重要性。在国会几乎每个问题都有相应的利益集团。一旦有议案提出,许多集团都试图影响政策决策甚至议程本身。除了提供立法建议外,这些集团还积极采取行动措施。实现集团利益的手段之一就是职业游说,因为宪法规定的请愿权利意味着公民和集团能够为公正或特殊待遇向政府提出吁求。在政府保证请愿权利的情况下,游说权也得到保证。而立法者看重的在于说客的专长和筹款能力。影响立法的游说必须有法可依,即第105届国会在1998年修改通过的要求游说登记的《游说公开法》。

利益集团从早期开始就卷入到美国选举活动中。自1930年代以来,华盛顿的游说组织在数量和种类方面都有很大发展,这与联邦政府权威向新领域扩展相伴而生,特别是社会发展极大地影响了它们在国会选举中的作用。游说集团的形成是由于越来越多的组织聘请退休议员和前政府官员的结果,他们现在并且一直随着立法和选举政治而活动。这些集团掌握着庞大资源,通过游说在立法过程中发挥影响作用。面对强大的游说攻势,人们有理由担心美国是由特殊利益集团控制而非人民掌握权力。根据法律,收费说客必须向国会登记并定期报告客户情况、游说内容及游说的大

转引自谭融:《美国利益集团政治研究》,北京·中国社会科学出版社2002年版,第2页。

Don Feder, "Lobbying Is a Cost of Doing Business in Washington," *Insight*, Dec. 18, 2000, p.45.

John Cochran, "The Influence Implosion," *CQ Weekly*, Jan. 16, 2006, p.174.

5 Alan Rosenthal, 《美国国会第三院》,第34页。

Judy Schneider, "Sources of Legislative Proposals: A Descriptive Introduction," CRS Report for Congress, Order Code RS21169 Updated April 6, 2005.

John Cochran, "The Influence Implosion," p.174.

Paul S. Herrnson, *Congressional Elections: Campaigning at Home and in Washington* (CQ Inc., 1998), p.103.

致开支。美国说客联盟也有一套道德法则,包括警告说客必须诚实可信,不许违反规则或唆使官员违规。然而,任何规则都有可能被扭曲或规避,人们总能找到漏洞。难怪人们把游说看作运用不当手段,以国家利益或公共福利为代价,牟取私利的行为。但游说的支持者认为,只要有关游说立足于对可靠信息进行分析之上就不会有问题。游说作用主要表现为阻止危害性政策出台的否定性力量。考虑到国会决策过程的分散性,要阻止对己不利的政策通过,远比动用庞大资源推动一项政策更简单。

游说过程基本是沟通过程,说客的工作是研究如何有效沟通以接近决策者,而通向国会的道路并不受限制。在华盛顿,议员们总能在繁忙的日程中抽出几分钟与来访者聊上几句,正如一位说客所说,“当你希望实现自己的目标时就到餐桌旁与他们结识”。说客经常出现在有议员参加的午餐和招待会上。一般来讲,利益集团明白议员对他们的要求很重视。得到立法听众的便利与在司法或行政部门获得听众的困难形成鲜明对比。总统和高层官僚机构与多数选民都相当隔离,而国会尤其众议院一直向选民和利益集团敞开倾诉的大门。但不同的人对同一件事会有不同态度,任何大量阅读国会听证记录的人都有这样的印象:多数议员只想听自己愿意听的证词。说客通过鼓励选民写信、发动公关活动及与其他集团联合等微妙复杂方式接近目标,尤其是发动负责有关问题的委员会成员的选民施加压力。但游说活动更多地发生在国内政策方面。2005年6月初,因工资水平低备受争议的沃尔玛公司,雇佣了全国餐饮业协会首席说客李·卡尔帕普尔(Lee Culpepper)作为新任立法事务总监,⁵以便更好地对付人权组织特别是议员对其劳工关系的指责。沃尔玛公司向每州议会发信,为员工健康福利政策辩护。在美国利益集团政治盛行情况下,事实上没有一家企业在聘请说客方面敢于怠慢,如果不是力争游说收益最大化,至少防止被人暗算。

在首都有人亲自出面做特使,一般可以给予利益集团更大的优势,使说客能够争得决策者有限的时间和关注焦点。利益集团影响政治的游说方式通常有三种:对决策者直接游说,通过中间人游说,以及保持沟通渠道畅通以待急需时使用。直接游说是较为传统的集团政治参与手段,通过集团成员与政府官员直接联系影响美国政治决策。越来越多的利益集团还采用间接游说的方式影响美国政治,包括媒介宣传、结

John Cochran, "The Influence Implosion," p.174.

Cecil V. Crabb, Jr. & Pat M. Holt, Invitation to Struggle: Congress, the President, and Foreign Policy (CQ, Inc., 1989), p.224.

Sara Binder, "The Senate as a Black Hole: Lessons Learned from the Judicial Appointment Experience," Brookings Review, Spring 2000, p.38.

5 Chris Lehmann, "Vantage Point: Trends and Forecasts in Government, Commerce and Politics," CQ Weekly, June 13, 2005, 1546 ~ 1547.

盟、提出立法创新、复决议案、抵制某种立法以及示威等。保持沟通渠道畅通则是日常性游说方式。美国的选举制度也有利于利益集团参政——通过向候选人捐款和投票扶植与集团持有相同政见的人。游说需要有接近议员的途径,这种途径并不均等。正如非政府组织主导决策过程那样,如果围绕有关政策的竞争不对称,那么致力于一些特定目标的集团只能遭遇象征性抵制。正是由于有利于企业利益的资源不对称性,组织良好并善于表达诉求的集团能够得到国会更多的政策倾斜。

游说技巧很重要。正如一位知情者所说:说客把说服立法者相信选民支持自己看作工作目标,要保证自己观点被听到的最好方式是在拜访议员时带选民一起去。说客接近议员的方式有多种,包括社交、提供竞选捐款,以及因提供准确有效的信息而闻名。他们重视那些站在自己一边或至少没有做出决定的议员。这表明时机选择很重要:首先不能太早,应在议员决定立场之前推动;但也不能太晚,太晚了议员已有承诺。议员拒绝提前做出承诺,或许是希望了解选民想法后再亮明立场。通常人们会听到反对和支持的两派说客信誓旦旦地扬言要赢得议案投票。总之,游说成功的基本要素是在恰当的时间把准确的信息传递给合适的议员。⁵但说客最好对自己的事业有真诚信念,议员怀疑那些只推销观点却不相信自己立场的游说者。多数说客认为贿赂是危险游戏。意识形态立场摇摆者如果能被一方贿赂,同样能被另一方拉拢,因此不能成为安全投资对象。

有组织的游说对立法是有好处的,但这些活动对美国外交影响有限。游说可以通过提供一系列支持性服务如信息情报等,帮助立法机构解决社会冲突。如果有关集团认为国会决策可以接受,就会通过鼓励成员支持自己,营造出能够接受自己帮助通过的决策的环境。正是通过提供把各种观点传递给华盛顿的途径、不同的政策选择以及推动接受已做出的决策,游说为国会保持活力做出了重要贡献。

二 外来游说的快速发展

不仅美国人自己游说,外国人同样在游说美国政府要害部门。随着国会议员对

Cecil V. Crabb, Jr. & Pat M. Holt, *Invitation to Struggle: Congress, the President, and Foreign Policy*, p.228.

Burdett A. Loomis, *The Contemporary Congress* (St. Martin's Press, New York, 1998), p.40.

T. R. Reid, *Congressional Odyssey: The Saga of a Senate Bill* (San Francisco, W. H. Freeman and Company, 1980), p.44.

5 Cecil V. Crabb, Jr. & Pat M. Holt, *Invitation to Struggle: Congress, the President, and Foreign Policy*, pp.238 ~ 239.

Cecil V. Crabb, Jr. & Pat M. Holt, *Invitation to Struggle: Congress, the President, and Foreign Policy*, p.245.

外交政策的影响日益扩大,外国政府对国会山的态度也产生了兴趣。鉴于美国的地位及其政府组织形式,有时候外国对美国立法或行政部门的游说虽为不得已选择,但可能是实现目标的捷径。

传统上,外来游说多由使馆处理,但目前越来越多地雇佣公关公司。对于华盛顿的公关公司而言,没有什么比向国外提供游说服务更有利可图,目前有1800名说客在为660个外国客户游说。20世纪90年代中期,外国政府、组织、企业和个人在美国花费了6.78亿美元进行公关促销活动,其中6400万美元用于游说政府部门。许多以美国为基地的外国公司为保护全球利益也在雇用说客。⁵ 近来美国政治的突出现象就是在华盛顿的大量出现外国政府和外国企业游说或雇佣美国说客游说。这种情况很正常,因为作为超级大国的美国在国防、军售、外援、移民限制和对外贸易等方面能够影响到许多国家的经济发展、政治稳定和国家安全。外来游说不仅是为了努力促使美国制订有利自己的政策,也是为了在与对手的竞争中赢得更多同情和支持。所以,游说美国存在双边关系和三边关系之分,最终都是为了争取美国政策倾向于自己。外国人直接游说的情况并不常见,除了雇佣说客,还有就是通过旅美的本族活动分子。

外国人游说国会有独特的方式。首先是外国政府通过领导人直接沟通与国会发展关系,如1975年约旦国王侯赛因致信每位参议员和50位重要众议员,说服他们支持拟议中的向约旦出售鹰式导弹。此前,很少有外国首脑与议员直接沟通,现在这种情况逐渐变得普遍起来。其次是多数外国政府通过使馆卷入国会政治。外国使者对国会的访问已成家常便饭,以至议员把他们看作每周徘徊在国会办公楼走廊的说客的随员。例如,目前土耳其使馆为避免国会针对奥斯曼帝国对亚美尼亚人种族灭绝行为的议案正进行游说;日本使馆为避免国会通过慰安妇问题的议案而派顶级

James M. Lindsay, *Congress and the Politics of U. S. Foreign Policy* (Johns Hopkins University Press, 1994), p.29.

Carl M. Cannon, "Fowl Territory," *National Journal*, July 27, 2007.

David S. Broder and Stephen Barr, "Hill's Micromanagement of Cabinet Blurs Separation of Powers," *Washington Post*, July 25, 1993, A1.

5 Adam Hochschild, "Into the Light from the Heart of Darkness," *Los Angeles Times*, May 12, 1997, A8. Randall B. Ripley & James M. Lindsay, eds., *Congress Resurgent: Foreign and Defense Policy on Capitol Hill* (The University of Michigan Press, 1993), p.95; Michael Mandelbaum, "David's Friend Goliath," *Foreign Policy*, Jan/Feb 2006, p.53.

Randall B. Ripley & James M. Lindsay, eds., *Congress Resurgent: Foreign and Defense Policy on Capitol Hill*.

Michael Crowley, "K Street Cashes in on the 1915 Armenian Genocide: Final Resolution," *The New Republic*, July 23, 2007, available at: <http://www.tnr.com/doc.mhtml?i=20070723&s=crowley072307>.

游说专家与国会打交道。 第三是在大学捐赠教授职位或投资学术机构的间接方式,使那些随时准备在委员会作证的专家学者倾向支持者的立场。 例如,卡耐基和平基金会会有一个日本资助的名曰笹川和平基金会的固定会所几乎每周都举行几次学术活动。 第四,外国政府试图寻求影响国会决策的直接方式,通过雇佣给客户进行政治包装的公关公司来影响国会立场。 许多前任内阁官员、国会议员、白宫工作人员及贸易代表,一旦离开办公室就被外国客户雇佣为国会山代表。

尽管外国政府游说在华盛顿产生了越来越大的影响,但近年来这种影响与外国企业游说相比却显得黯然失色。 随着经济全球化的发展特别是企业跨国经营活动的日益频繁,跨国企业现在以更大的热情(通常也有更大利益)游说国会。 许多外国公司认为它们的利益可以通过熟悉当地业务的雇员得到更好实现,于是纷纷在华盛顿建立游说办公室,跟踪美国政治情况。 虽然他们往往以独立法人的面孔出现,但背后都不乏本国政府的影子。 目前为止,最流行的方式是外国公司按照政府旨意,在华盛顿雇请价格不菲的说客。 他们运用长期培育起来的立法和政治网络,充分利用自己的信誉、管道和政治技巧,与对客户有利害关系的议员培养感情、发展关系,帮助客户建立并管理政治行动委员会。 当然,也有一些说客只在国会山会场走上一遭就声称对议案发挥了作用,⁵然后向不明真相的雇主邀功请赏。

以色列犹太人游说因较高的成功率而影响极大。 与以色列游说相伴随的是力图阻止美国出售武器给以色列的阿拉伯游说。 由于美日战略联盟关系,不易为人察觉的日本游说影响可谓无孔不入,它每年花费的数千万美元对华盛顿分散的决策过程尤其是贸易政策产生了巨大影响。 流亡美国的古巴反卡斯特罗分子在游说美国对古采取强硬政策时起了很大作用,致使美国对古巴的制裁政策维持半个世纪之久。 阿塞拜疆与亚美尼亚也因领土争端发起了争取美国支持的游说。 然而由于对美国而言的战略价值并不显著,它们的游说并未得到国会重视。 在希土之间的领土分歧也成为游说国会的一部分。 波罗的海三国当初为了赢得独立承认进行的游说并没有取得明显成效,主要由于美国不愿断送与苏联缓和进程。 印度也为支持美印核交易进

Albert Eisele, "Tokyo's Top Lobbyist Is Going to Miss 'Working in the Epicenter of the World Power'," The Hill, July 31, 2007.

Thomas M. Frank & Edward Weisband, *Foreign Policy by Congress* (New York: Oxford Univ. Press), 1979, p.182.

外国人对美国竞选捐款是违法的,但是联邦选举委员会规定由美国补贴的外国公司可以资助 PAC,只要是美国公民提供资金并决定如何来开支就可以。

5 John Cochran, "The Influence Implosion," p.174.

2004年8月14日作者与美国进步政策研究所(Progressive Policy Institute)所长 Will Marshall 先生的电子邮件交流。

行了大力游说。即使被美国指责为种族屠杀的苏丹也与一家游说公司签订了 53 万美元的合同来改善自身形象。当前引人关注的游说是土耳其为阻止美国会通过奥斯曼帝国对亚美尼亚人的屠杀的努力。

从利益集团和议员观点看,游说在美国民主中起着不可或缺的作用。但从公众立场看,游说及其代表的利益可能是对民主的威胁。尽管华盛顿政治观察家对外来游说持乐观态度,但越来越多的美国人担心外来影响过大:它们渗透到美国政治体系而未必符合国家利益,特别担心跨国族群利益开始主导美国外交。前参议员赫尔姆斯宣称“这一小撮游说分子阴谋集团以美国利益为名对有关事实的扭曲是不可原谅的。”⁵ 记者肯尼斯·克劳福德也认为:“自从共和国成立以来,民主进程或多或少被一心为自私利益服务的狡猾的势力强大的少数人所歪曲。”所以,1990 年代的改革就有限制游说影响的内容。随着议员和工作人员对游说企图越来越怀疑,传统意义上的游说已越来越困难了,除非有关议题具有广泛的公众关注度。部分原因在于美国从出口国变成了进口国以及由此产生的对工作机会流失和竞争力下降的担忧。

美国犹太人试图影响外交政策的做法并无不妥,游说本身也不是什么阴谋。同样,土耳其游说也是根据美国法律进行,成为美国政治互动新的组成部分。总之,外来游说在华盛顿已建立起广泛而坚固的美国社会名流网络,他们拥有可以打通美国政界大门的沟通技巧、内幕情况、战略盟友及资金支持。

三 外来游说的效果

外来游说效果显然是个难以验证的命题,因为影响政策结果的因素有很多。尽管利益集团通常是影响国会议题的重要因素,但毕竟只是对最后决策有发言权的角

但美国更大的战略考虑则是与印度密切的战略关系、对伊朗在波斯湾地区扩大影响的担忧要超过游说的影响效果(当然还有对抗中国)——作者注。

Michael Mandelbaum, "David's Friend Goliath," *Foreign Policy*, Jan/Feb 2006, p.53.

Joseph S. Nye, Jr., "Redefining the National Interest," *Foreign Affairs*, Vol. 78 No. 4, July/August, 1999, pp.22 ~ 35.

5 Senator Jesse Helms, "What Sanctions Epidemic? U.S. Business' Curious Crusade," *Foreign Affairs*, Vol. 78 January/February, 1999, pp.2 ~ 8.

Alan Rosenthal, 《美国国会第三院》,第 37 页。

James M. Lindsay, *Congress and the Politics of U.S. Foreign Policy*, p.444.

作者与长期从事游说工作的前国会山助手迈克·勒万(Michael Lewan)先生进行的电子邮件交流内容。

John Mearsheimer and Stephen Walt, "Israel Lobby."

Randall B. Ripley & James M. Lindsay, eds., *Congress Resurgent: Foreign and Defense Policy on Capitol Hill*, p.97.

色之一。评价游说效果的标准也难以具体化,因为重要的并非利益集团是否得到了希望的结果,而是它的努力产生的变化。有时它可以降低失败程度,使表面上的损失掩盖了如果不游说可能造成的更大打击。另一方面,利益集团表面上的胜利可能是组织效果的虚假表现,因为有关结果可能由其他因素造成。

但游说对国会外交影响的条件还是显而易见的。首先是有关政策的类型。正如国会相对于总统权力从危机到战略再到结构性问题不断增加一样,游说影响也相应上升。游说对危机问题一般没有多大影响,随着总统权力远离危机事件,即从高政治到低政治摆动,游说发生影响的可能性就会增大。议题所受的关注度也会起作用。在涉及范围广、违背公众舆论或者媒体广泛报道的高度引人关注的问题上,以及具有强烈意识形态冲突、党派和选民压力的问题上,游说就难以发挥作用。那些没有受到舆论或媒体关注的、与议员信念和党派界限或特定选民需求没有冲突的议题,游说可能发挥作用。当游说目标为抵制政策变化而非改变现状或只着眼于改变政策细节或有关游说没有遭遇其他集团反对时,可能更容易产生影响。最后,游说的影响能力取决于所用的资源和技巧。要取得游说成功,必须掌握大量的信息并具有可以捍卫的政策理由,同样重要的是充裕的资金、事业的号召力、熟练的工作人员、广泛分布于议员选区的热心选民及政府中的战略盟友。

游说影响也取决于说客的所作所为,即追求什么政治目标以及如何积累和分配资源以实现目标。其实,无论外来游说还是国内游说在运用战略和技巧方面基本雷同。劝说国会改变它难以改变的法律是利益集团在政治权威分散的制度中一直希望实现的目标。观察家一直以来就担心国会代表制容易成为利益集团不良影响的牺牲品。代表特殊利益的游说在复杂的立法过程中与议员及工作人员形成了互惠关系:每方都有对方所需的资源——信息、通向资金的特殊渠道、战略盟友、政治支持等。前议员被外国公司和政府雇佣的旋转门事件在外交和国防及其他领域时常发生。那些以纳税人金钱得到政府高层内幕并拥有接近决策者特殊渠道的前政府官员在国会山代表的是特殊利益。正如米尔斯海默和华尔特认为,美国中东政策深受以色列游说摆布,美国一味偏袒以色列的结果严重损害自身国家利益。在无论是利益上还是道德上都不能得出支持以色列的结论时,只有亲以游说使得美国做出支持以色列的决定。

Kay Schlozman and John Tierney, *Organized Interests and American Democracy* (New York: Harper and Row, 1986), pp.310~317.

Randall B. Ripley & James M. Lindsay, eds., *Congress Resurgent: Foreign and Defense Policy on Capitol Hill*, p.102.

John Mearsheimer and Stephen Walt, "Israel Lobby."

犹太人游说确实是最重要最成功的游说。以“国会山之王”著称的美国以色列公共事务委员会(AIPAC)是最具影响力的亲以院外集团。美国以色列公共事务委员会通过协调一致的咄咄逼人的草根攻势战略、压力手段把工作焦点对准国会,在那里培养出作为战略盟友和及时政治情报来源的重要议员和工作人员,负责资助议员到以色列旅游并与美国政府各部门磋商任何与以有关的问题。美国以色列公共事务委员会的人力财力优势给它带来了极大游说成功,尤其在劝说国会给予以色列大笔经援和军援方面,使其得到了比任何其他国家更多的美援(每天达到800万),并与其分享连北约盟友都难得过目的美国情报。过去30年,美国给予以色列的援助总额超过1400亿美元。自1982年以来,美国还在联合国安理会先后动用32次否决权(超过其他四常任的总和),全面封杀任何对以不利的决议案。⁵事实上,美国以色列公共事务委员会唯一真正“失误”可能就是它偶尔未能阻止美国向阿拉伯国家出售战机,但它总能寻求各种弥补措施抵消武器转让对以的威胁。何况在国会反犹指责是谁也承受不起的罪名。除了亲以议员在确保美国中东政策倾向以色列外,游说目标还针对亲以国会助手,而在助手那里显然可以做很多工作。

但犹太游说对美国中东政策的影响并非不受制约。美国利益并不等于以色列利益,在发生分歧时,毫无疑问美国在中东的霸权利益高于以色列利益。以色列的游说策略主要是对国会和行政机构施加压力和防止不利于以色列的言论发表,但在倡导言论自由的美国反对声音并非听不到。正如佛罗里达大学的肯尼思·沃尔德教授认为:“有证据表明,尽管美国犹太人在某些重要方面取得了成功,但其成功很大程度上是因为总统认为他们倾向的政策符合美国的国家利益。当美国犹太人与政府当局意见相左时,几乎未能取得任何成功。例如,他们未能阻止里根政府出售预警飞机;未能说服乔治·布什解冻对以色列的贷款担保。因此,如果总统成为盟友,犹太人团体就会取得很大成功;如果总统并非盟友,那么通常就不可能取得成功。”沃尔德的观点表达了国家利益在对外政策制定上的首要地位,任何同盟关系、选举支持在国家利益面前都不值一提。

目前土耳其发起的游说攻势至少取得了暂时胜利。它的游说看似效果显著,然

David Singer & Ruth R Selidin, *American Jewish Year Book*, by the American Jewish Committee (New York) and the Jewish Publication Society (Philadelphia), 1992, p.515.

Larry Margasak, "Rehnquist Asks Congress to Clear Judiciary Funding," *Washington Post*, March 31, 1999, A27.

John Mearsheimer and Stephen Walt, "Israel Lobby."

5 Ibid.

Ibid.

《交流》2000年第1期:《美国宗教与政治:Kenneth D. Wald访谈录》。

而真正在背后起作用的恐怕是美国的政治战略需要,或者说土耳其的游说与美国的中东战略利益出现了契合。面对亚美尼亚人施压国会通过屠杀议案的游说努力,如承认屠杀事实,那么土耳其政府将付出大笔战争赔款并割让领土,因此,它宁愿付出金钱代价推动在华盛顿的游说。在这个游说盛行的城市显然不难找到愿意效力的说客,其中李文斯顿游说公司自2000年以来,为确保该议案胎死腹中已接受土方1300万美元酬金。他的公司在5周内联系了141位议员,在该议案被否决的当天,他还亲自会见了哈斯特尔特议长。2004年该议案再被提出时,李文斯顿不仅向哈斯特尔特发起攻势,还大力游说国安会、国务院、五角大楼、副总统切尼办公室。为此他获得了180万美元酬金。其游说能量之大可见一斑。然而2006年中期选举却成为土耳其人灾难的开始。新任议长民主党议员南茜·佩罗西的家乡旧金山湾区有大量亚美尼亚人。2001年她曾动情地说:对亚美尼亚人的屠杀是对我们的良知的挑战,我们会一直努力使其得到承认。然而,最终,这个即使被土耳其人称为难以对付的铁夫人(Iron Lady)也不得不改变过去同情亚美尼亚人的立场,她领导的国会在政府的现实利益面前选择了妥协。在2007年3月的一次众议院小组委员会听证会上,支持屠杀议案的议员民主党亚当·斯奇夫(Adam Schiff)质问赖斯:难道奥斯曼帝国屠杀150万亚美尼亚人还不能构成屠杀吗?并特地强调了她的学术背景以暗示其要尊重事实。然而,赖斯毫不买账地说:议员先生,我确实是学术出身。但我现在是国务卿。我认为对待这个问题的最好方式是让土耳其人和亚美尼亚人自己去解决。赖斯的回答再明显不过地揭示出,与其说是花费巨资的土耳其游说取得了成功,不如说这是美国担心其中东(伊拉克的)战略部署因土耳其作梗而全盘皆输的结果。

四 外来游说:神话还是现实?

少数族裔游说一直是美国外交决策影响因素之一。但这种影响不应被夸大,即便少数族群的游说再有力,也无法超越美国国家安全的重要性。在少数族裔立场与美国战略倾向一致时的游说效果最好。冷战时期,土耳其被看作稳定北约东南侧翼的西方盟友而备受重视,而现在,美土关系因伊拉克问题而陷入紧张,因此,有关亚美尼亚人被屠杀的议案在国会引起注意并非偶然。不无巧合的是,以土游说都与

Michael Crowley, "K Street Cashes in on the 1915 Armenian Genocide-Final Resolution," The New Republic, available at: <http://www.tnr.com/doc.mhtml?i=20070723&s=crowley072307>.

笔者于2004年8月14日与美国进步政策研究所所长(Progressive Policy Institute) Will Marshall 的电子邮件交流。

同上。

美国中东战略息息相关,二者似乎都取得了成功。事实是否如此?

默哈默德·阿拉里(Mohammed E. Ahrari)指出了提高族群游说影响或(他所称的)华盛顿“权力商数”(Power quotient)的两个主要特点。首先也是最重要的,利益集团推动的政策必须与美国战略一致。除了其他方面的相似性,美以利益的相似性为犹太人游说提供了促成其长期政策有效性的政治优势。相反的例子也可以为证:波罗的海国家劝说美国外交承认时面临很大困难,直到华盛顿确定这种承认不会打断正在出现的与苏联缓和战略目标时才采取行动。其次,为了发挥政治影响,族群游说集团必须找到能够融入美国社会的相当平衡的切入点:有关族群必须作为美国主流社会一部分,但与“母国”仍保有强大民族认同。爱尔兰裔美国人就是完全融入主流社会的例子,融入的结果是,使其彻底失去了围绕爱尔兰议题进行动员的冲动。另一方面,阿拉伯裔美国人游说努力受到了许多其他因素制约,例如,它基本上处于美国政治生活的边缘。比较而言,犹太人游说得益于这样的事实:美裔犹太人多少保持了“自相矛盾的能力,既实现了足够的融入,又维持了充分的族群认同,以追求以色列的外交目标。”

以国家利益为准绳制订对外政策是国际关系颠扑不破的真理。美国对中东地区事务倾注了比其他任何地区更多的精力,原因在于中东是美国全球战略的重要一环。艾森豪威尔在第二次世界大战后直言不讳地指出:“甚至仅仅从地理角度讲,在整个世界战略上也没有比中东更重要的地区。”中东的石油储量占世界石油总储量的69.7%,而美国石油消费的25%来自中东。⁵以色列是美国中东战略的重要执行者,因此,美国亲以是与其国家利益为依托的。只要与以色列的战略合作有助于美国中东政策的推行,美以合作关系就是美国的必然选择。其实犹太人游说并非无所不能,不论是犹太财团的金钱支持还是犹太选民的选票都不能决定美国总统和议员人选,也不能决定美国外交。在以色列建国的头10年美以关系只能算一般。美国亲以完全是美国中东战略的需要。

土耳其游说成功也未必与事实相符。土耳其游说因连续挫败亚美尼亚人努力似乎达到了目标,但对美国人而言这本来就不是问题。只要土耳其在美国的中东和欧洲战略中的地位不变,它就不会被抛弃。还有两个例子为证。一是1990年代初土耳

Mohammed E. Ahrari, ed., *Ethnic Groups and U. S. Foreign Policy* (New York: Greenwood Press, 1987), p.156.

Randall B. Ripley & James M. Lindsay, eds., *Congress Resurgent: Foreign and Defense Policy on Capitol Hill*, pp.94~95.

唐师曾:《重返巴格达》,北京·世界知识出版社2001版,第221页。

5 刘恩东:《从巴以冲突升级透视美国中东战略利益》,载《党政干部学刊》2002年第6期,第45页。

杨曼苏主编:《以色列:谜一般的国家》,北京·世界知识出版社,1992年版,第176页。

其和伊拉克都对其境内的库尔德人大开杀戒,然而充斥美国媒体的基本是对伊拉克的谴责,很少提及土耳其。二是土耳其加入欧盟的诉求迟迟得不到接受,但每次申请美国都敦促欧盟接纳其为正式成员。美国的双重标准表明,只要土耳其战略地位不贬值,土方要求就不会被拒绝。赖斯在听证时没有明说的是,如果土耳其游说不能阻止屠杀议案通过,那它将挥舞更强大的武器——伊拉克战争。在2007年4月给国会领导人的一封信中,赖斯和国防部长盖茨直言不讳地警告国会,议案“将对我们在前线的士兵构成威胁,并制约我们向伊和阿驻军提供物资的能力。”屠杀议案的积极支持者、新泽西民主党议员帕龙(Frank Pallone)说,“土耳其让美军给议员打电话说不要投票,因为我们在伊拉克将会受到威胁。”面对土方强烈反对,佩洛西也不再坚持2005年宣称的“土耳其的战略地位并非杀人执照”的立场。⁵所谓游说影响只是神话而已。

对于议员和说客而言,游说显然是有利可图因而令人神往的游戏。诸多外来游说由于美国与母国关系错综复杂而导致目标彼此冲突,但没有一成不变的赢家,彼此竞争只能使作为庄家的美国坐收渔利。少数族群实质上还有意无意扮演美国全球利益推动者和外交理念传播者角色,尽管不排除个别问题上对美国外交可能造成扭曲。如果两个对立族群在同一政体内竞争,它们影响外交的能力可能彼此削弱甚至抵消。正是由于目标可能完全相反的国家在同时游说美国,所以使其有时具备了国际冲突仲裁者的角色。任何族群影响都会受到竞争者的平衡,而这却给美国自由决定外交提供了更大回旋余地。所以,多数研究表明少数族裔游说对美国外交影响有限,甚至于到底谁利用了谁都很难分清。

李庆四:中国人民大学国际关系学院副教授

Raymond Ahearn, "U.S.-European Union Relations and the 2007 Summit," CRS Report for Congress, May 14, 2007.

Michael Crowley, "K Street Cashes in on the 1915 Armenian Genocide: Final Resolution."

Ibid.

5 Ibid.

Stephen M. Saideman, "The Power of the Small: The Impact of Ethnic Minorities on Foreign Policy," SAIS Review, Vol. XXII no. 2, Summer-Fall 2002, pp.93 ~104.

Michael Mandelbaum, "David's Friend Goliath," Foreign Policy, Jan/Feb 2006, p.53.

Randall B. Ripley & James M. Lindsay, eds., Congress Resurgent: Foreign and Defense Policy on Capitol Hill, p.94.

美国与上海合作组织 : 认知、 关系和未来

邵育群

[内容提要] 本文在阅读美国智库研究报告、学者论著及美国政府官方文件的基础上,考察了美国政府对上海合作组织的认知、政策及前景。文章认为,美国对上合组织的认知经历了一个从漠视到怀疑、重视的过程,其转折点是 2005 年上合组织阿斯塔纳峰会。美国对上合组织的政策也随之进行了一定的调整。美国国内主流观点认为,美国必须与上合组织积极接触、对话,防止它成为俄罗斯和中国主导中亚的工具。本文认为,客观上讲,由于美国与上合组织的关系直接影响双方在中亚的利益,因此双方有进行良性互动的必要,而双方在中亚的利益交汇也为良性互动提供了可能性。

关键词 美国外交 中美关系 上海合作组织 中亚

上海合作组织(下文简称“上合组织”)从“上海五国”机制发展为一个新型的地区合作组织,在中亚地区事务中发挥着重要的影响力,只经历了短短的六年时间。由于上合组织的迅速发展,美国对它的认知也发生了急速的变化,这种变化直接影响了美国对其政策乃至美国中亚政策的调整,而处理与美国的关系是上合组织面临的一个重大挑战。

本文依据美国智库的研究报告、学者的论著和美国政府的官方文件,对美国对上合组织的认知及其在过去六年中的发展变化、美国与上合组织的关系进行探讨。

一 美国对上合组织的认知

美国对上合组织的认知经历了一个从漠视到怀疑、重视的过程,其转折点是 2005 年上合组织阿斯塔纳峰会。峰会前,美国认为,上合组织是俄罗斯和中国在中

亚建立新地区安全框架的尝试,也是它们向世界阐述各自政治观点的平台。1996年建立的“上海五国”机制能够在2001年6月发展为上合组织,主要原因在于:一方面,俄、中两国在中亚拥有共同的战略目标,即巩固两国在中亚的战略主导,同时发展与中亚各国的友好关系。中亚是俄罗斯传统势力范围,上合组织将有利于维护其在中亚的传统影响,确保边境安全和能源需求。在美国看来,中国想借助上合组织创造有利于其周边环境的总体外交政策,获得被更多国家接受的地区领导权,同时确保能源和西部安全。中俄两国都想通过上合组织强化领土完整,抵制西方,特别是九一一事件后美国的影响,同时加强打击中亚地区三股势力的能力,强化两国与中亚各国的经济关系。⁵另一方面,对于组织内的中亚成员国来说,它们能够和地区两个最大的国家一起,并利用其资源确保中亚安全,排除该地区三股势力的影响,同时促使俄、中两国承认目前它们各自的疆界。

美国认为,上合组织存在与生俱来的缺陷,并难以克服,导致它行动能力差,效率低下。

首先,两个核心成员国——俄罗斯和中国之间互信脆弱,它们的合作因此受到影响。俄罗斯在上合组织中的利益首先是战略性的,主要是推动俄在中亚地区的利益。因此,俄罗斯担心中国在中亚的影响逐渐扩大,担心北京利用上合组织推行其中亚政策。因此,与其说俄罗斯是利用上合组织平衡美国的力量,不如说是平衡中国的力量。俄罗斯更愿将独联体条约组织(CSTO),而非上合组织,视为平衡美国战略存在的工具。中国则担心俄罗斯被纳入西方的圈子,中国被边缘化并因此独自推

Sean L. Yom, "Power Politics in Central Asia: The Future of the Shanghai Cooperation Organization," *Harvard Asia Quarterly* (Volume VI, No. 4, Autumn 2002). available at <http://www.asiaquarterly.com/content/view/129/40/>

Bates Gill, Matthew Oresman, "China's New Journey to the West: China's Emergence in Central Asia and Implications for U.S. Interests," *A Report of the CSIS Freeman Chair in China Studies* (August 2003).

Sean L. Yom, "Power Politics in Central Asia: The Future of the Shanghai Cooperation Organization," *Harvard Asia Quarterly* (Volume VI, No. 4, Autumn 2002), available at <http://www.asiaquarterly.com/content/view/129/40/>

5 Sean L. Yom, "Power Politics in Central Asia: The Future of the Shanghai Cooperation Organization," *Harvard Asia Quarterly*, Volume VI, No. 4, Autumn 2002, available at <http://www.asiaquarterly.com/content/view/129/40/>

Eugene B. Rumer, "Flashman's Revenge: Central Asia after September 11," an article from *Strategic Forum*, Institute for National Strategic Studies, National Defense University, No. 195, December 2002.

China's Perspective on Northeast Asian Security, Feb. 12, 2003. Summary prepared by Faith Hillis, Junior Fellow with the Russian and Eurasian Program at the Carnegie Endowment.

Randa M. Slim, "Central Asia: The Ferghana Valley in the Midst of a Host of Crises," *Surveys*, European Center for Conflict and Prevention, 2002. available at <http://www.conflict-prevention.net/page.php?id=40&formid=73&action=show&surveyid=30>

动上合发展,解决地区主要问题。俄、中两国缺乏互信影响上合组织发展的事例之一是,它们不愿意在反恐问题上交换情报信息,导致上合组织反恐中心作用有限。

其次,上合组织核心成员国和其他成员国之间关系不顺。例如乌兹别克卡里莫夫总统就曾表示,上合组织不能成为俄罗斯在中亚反美的工具,直到2003年仍对上合组织能够提供的安全保证表示怀疑。另外,俄、中两国试图将上合组织转化为反对华盛顿的地区平衡结构,而其他成员国都试图发展与美国的双边安全关系,不能接受两国的做法。例如,九一一事件后,上合组织出现边缘化情况,其中亚成员国都倾向于和美国建立双边协定,加入美国领导的反恐行动。它们在美国提出要求后,迅速表示欢迎美国在其领土上驻军。

第三,由于中国对其他上合组织成员国在新疆的安全问题上所扮演的角色有所限制,它在中亚通过多边形式迎接安全挑战的能力将被削弱。这对中国在上合组织中发挥核心作用也产生了负面影响。

基于以上认知,美国认为,如果上合组织像它宣称的那样,仅仅为了解决领土划界问题,那并不值得重视。美国并未考虑过它会发展为一个更具实质性的多边机制,因为大多数人认为俄罗斯和中国之间潜在的权力-政治利益竞争,将使它们在上合组织发展问题上的努力受到很大局限。

2005年2月上合成员国吉尔吉斯爆发了所谓的“郁金香革命”,5月乌兹别克又发生了安集延事件,为了应对一系列地区安全形势变化,上合组织出台了相应的新政策,包括吸收印度、巴基斯坦和伊朗成为该组织的观察员国;在阿斯塔纳峰会上发表《元首宣言》要求美国撤军等。对于后者,美国官方和媒体做出了非常强烈的反应。2005年7月6日美国国务院发言人对上合组织撤出美国在中亚的军事力量的要求表示拒绝。7月14日美国参谋长联席会议主席迈尔斯称,这是俄、中两个大国胁迫中亚小国做出的决定。7月23日国防部长拉姆斯菲尔德对塔吉克斯坦和吉尔吉斯斯坦进行了为期三天的访问,美国在中亚的军事部署是其访问中的重要话题。10月6日美国负责欧洲和欧亚事务的助理国务卿丹尼尔·弗莱德在访问中亚后,明确对媒体表示,上合组织关于阿富汗情况好转的说法是“奇怪的”,“让人不能支持的”,因

Svante E. Cornell, "The United States and Central Asia: In the Steppe to Stay?" *Cambridge Review of International Affairs*, Volume 17, Number 2, July 2004, p.245. , available at <http://www.silkroadstudies.org/docs/publications/2004/CRIA.pdf>

S. Neil MacFarlane, "The United States and Regionalism in Central Asia," *International Affairs* 80, 3 (2004), p.454.

General Richard B. Myers, Chairman of the Joint Chiefs of Staff, Foreign Press Center Briefing, Washington DC, July 14, 2005. available at <http://fpc.state.gov/49524.htm>

此要求美军撤离也是错误的。而媒体的反应则是“4年前,当上合组织成立时,华盛顿的官员说它并不值得重视,现在证明他们错了。”

美国认为,阿斯塔纳峰会后上合组织的发展值得美国担心。首先,上合组织要求美国撤出在中亚的军事基地,这将直接影响美国在阿富汗的反恐行动乃至其在中亚、中东和南亚的战略利益。九一一事件后,美国迅速在乌兹别克和吉尔吉斯设立军事基地,为其在阿富汗的军事行动服务。其中乌兹别克的甘西—哈纳巴德(K2)空军基地对美国尤其重要,美国撤出前每月已有几十架飞机在这里起降;人道救援物资经此地通过公路运送到阿富汗北部,特别是马札里沙里夫,在冬天这是通往马札里沙里夫的唯一道路;大型军用飞机在此加油,以替代价格昂贵的空中加油。虽然美国前防长拉姆斯菲尔德表示美国总是预先做好准备,不会被难倒,但事实上吉尔吉斯不与阿富汗接壤,塔吉克斯坦与阿富汗的道路情况较差,其军事基地较K2而言优劣自明。更为重要的是,中亚的军事基地和阿富汗的军事基地一起为美国长期在中亚、中东和南亚地区保持军事力量提供了便利,是美国实现其欧亚战略的重要部分。美国的目标是要将这些军事基地长期保留,因此上合组织的要求令美国十分恼火。

其次,上合组织迅速扩员并吸收伊朗为观察员国,美国认为上合组织的发展方向值得怀疑。阿斯塔纳峰会上,上合组织吸收印度、巴基斯坦和伊朗为观察员国,连同之前已成为观察员国的蒙古在内,上合组织覆盖的地理范围迅速扩大。美国认为,吸收伊朗成为观察员国,说明上合组织的发展方向值得怀疑。一些美国学者私下表示,美国关注2006年上合组织上海峰会,原因之一就是伊朗总统内贾德受邀参加。⁵在2006年6月3日的亚洲安全会议上,拉姆斯菲尔德公开表示,上合组织吸纳伊朗是非常“奇怪”的,因为这个组织早先宣称自己是反对恐怖组织的。美国认为,在其主张对伊朗进行制裁,迫其放弃秘密进行的核武器发展时,上合组织为伊朗提供了支援,影响了美国在中东的战略利益。同时,伊朗加入上合组织,为在组织内部进行能源合作提供了可能。俄总统普京在上海峰会期间提出可以建立上合组织能源俱乐部。俄罗斯和乌克兰的天然气争端使美国和欧洲国家认为俄罗斯不是可以依靠的能源供应国,由它主导提出的俄罗斯、中亚国家和伊朗的能源联合体将给美国和欧洲带来更大

Robert McMahon, "Central Asia: Q & A with U.S. Assistant Secretary of State Daniel Fried," Oct. 6, 2005, RadioFreeEurope. available at <http://www.rferl.org/featuresarticle/2005/10/64ef41ae-494d-4a61-97e8-388f72970818.html>

Fred Weir, "Russia, China Looking to Form 'NATO of the East'?" The Christian Science Monitor, Oct. 26, 2005.

Robin Wright and Ann Scott Tyson, "US Evicted from Air Base in Uzbekistan," Washington Post, July 30, 2005.

5 作者和美国布鲁金斯学会、传统基金会的研究人员就此问题进行过交流。

的不确定性。如果这种能源联合体在上合组织内部成形,将对美国掌控中东能源和里海能源构成威胁。

第三,美国认为俄罗斯和中国利用上合组织挑战美国在中亚的利益。阿斯塔纳峰会前,美国主流认为俄罗斯和中国的分歧将导致上合组织行动迟缓,效率低下。但峰会后,美国认为上合组织中亚成员国是在俄、中两国的支持下才敢于向美国提出挑战,上合组织成了两国的工具,美国在中亚的利益受到了挑战。首先,俄罗斯对上合组织的态度有所转变。2006年来,美俄关系不断恶化,双方在伊朗核问题、北约东扩、俄乌天然气争端等问题上观点分歧严重,互相批评之声不绝于耳。俄罗斯在与美关系恶化,其传统势力范围内“颜色革命”接连爆发的情况下,加大了对上合组织的投入和依靠,希望借该地区组织的整体力量,巩固其在中亚和独联体国家的主导地位,在战略上对美国形成牵制。其次,中国对上合组织发展充满信心。虽然中国在传统和历史上对中亚的影响不如俄罗斯,在现实主导权上不如美国,但上合组织成立和发展的过程表明,俄罗斯已经承认它没有能力独自决定中亚的发展。中国的影响增加了一个很重要的、新出现的地缘战略维度。中国把多边机制作为在全球政治中推行多极化的工具,通过利用地区集团对抗华盛顿,中国不仅要巩固其在中亚的影响,而且要迫使华盛顿在地区和全球层面上与其达成妥协。此外,美国对在合组织内部可能形成的俄罗斯、中国、印度的地缘伙伴关系也存在着一定程度的担心。

二 美国与上合组织的关系

(一)官方政策

上合组织成立之初,美国虽对其并不重视,但也曾试图与其建立关系,谋求成为其观察员国。美国助理国务卿帮办林恩·帕斯科曾表示,“我们认为不需要在中亚建立排他的组织。事实上,我们从开始就提出在某个时间可以成为这个组织(笔者注:即指上合组织)的观察员以同它进行合作。”上合组织阿斯塔纳峰会后,美国政府对上合组织的发展高度警惕,认为它在中亚地区合作中的政策目标和手段不够明确,令人担心。美国分管中亚、南亚事务的助理国务卿鲍彻在美国赫尔辛基委员会作证时,详细阐述了阿斯塔纳峰会后美国政府对上合组织的态度。首先,上合组织不应成为

Stephen Blank, "The Central Asian Dimension of Russo-Chinese Exercises," *Central Asia-Caucasus Analyst*, Sept. 21, 2005. available at http://www.cacianalyst.org/view_article.php?articleid=3662

"Uzbekistan: The Key To Success In Central Asia?" Hearing before the Subcommittee on the Middle East and Central Asia of the Committee on International Relations, House of Representatives, 108th Congress, June 14, 2004. available at http://www.house.gov/international_relations.

俄罗斯和中国主导中亚的工具 ;其次 ,上合组织应与美国的地区计划互补 ;第三 ,上合组织应更注重经济发展 ,而非地缘政治 ,美国对上合组织开始关注经济合作表示欢迎 ;第四 ,美国欢迎印度、巴基斯坦、蒙古成为上合组织观察员国 ,阿富汗与上合组织建立联络关系 ,但认为伊朗成为观察员国会带来很多问题。

美国政府对上合组织认知的变化非常快 ,在一定程度上可以说是深受阿斯塔纳峰会《元首宣言》的刺激后做出的反应。这种反应显示美国政府在反恐战略指导下推动“颜色革命” ,忽视地区国家的切实利益 ,其政策难免受到地区国家的反对和相关地区组织的挑战 ;当遭到反对时 ,美国政府对上合组织形成负面认知 ,认为其妨碍了美国在中亚的行动 ,对美国在中亚的利益构成了威胁。

当美国政府认为上合组织不只是“清谈铺”时 ,其相关政策进行了一定调整 ,以应对上合组织发展对其中亚战略形成的挑战。首先 ,美国政府启动“中亚南亚经济一体化计划”(Central & South Asia Economic Integration) ,试图通过加强电力、能源等基础设施建设 ,推动中亚与南亚的经贸关系 ,与上合组织争夺中亚区域经济合作主导权。美国认为 ,中亚地区发展的关键是贸易 ,而贸易发展则是以一系列基础设施和制度改善为基础的。而只有加强中亚和南亚的联系 ,中亚国家才能打破俄罗斯对其碳氢化合物、电力和棉花出口的垄断。因此 ,该计划包括了中亚基础设施融合计划、关税改革计划、地区电力市场计划和道路建设计划等 ;此外 ,美国政府还大力支持中亚的能源经阿富汗到达巴基斯坦和印度 ,这既能满足南亚次大陆 ,特别是印度急剧增长的能源需求 ,又能实现中亚能源出口多元化。

其次 ,美国继续强化其与上合组织中亚成员国的双边关系 ,特别是哈萨克斯坦和吉尔吉斯斯坦 ,增加这些国家对上合组织的离心力。哈萨克斯坦近年来经济发展迅速 ,拥有丰富的能源储量 ,成为中亚地区名副其实的的领导国家。因此不论是在能源问题上 ,还是在地区事务上 ,美国都离不开哈萨克斯坦的支持。美哈关系是美国中亚政策非常重要的一部分。吉尔吉斯发生了“郁金香革命” ,虽然吉尔吉斯新政府未像美国想象的那样完全倒向西方 ,但美国不愿轻易放弃其“推进民主”的成果 ,更何况美国仍欲保留其在吉的军事基地。

第三 ,美国政府开始重视与上合组织就地区问题进行沟通。2006年8月 ,美国助理国务卿鲍彻在访华时专门到上合组织秘书处“交换看法” ,反映出美国对这个组

Richard Boucher ,“U.S. Policy on Multilateral Organizations in Central Asia,” Statement before the U.S. Helsinki Commission , Sept. 26 , 2006 . available at <http://www.usembassy.kz/documents/boucher-statement-2006.html>

Central & South Asia Economic Integration : Trade & Transport Facilitation Infrastructure Integration , Jan. 24 , 2006 , 14th OSCE Economic Forum , Vienna , Austria.

织的重视以及希望与其进行沟通对话的想法。

第四,美国继续推动北约、欧洲安全与合作组织与中亚国家传统关系的发展。美国政府认为,通过北约加强与中亚国家的安全和军事交流,通过欧安组织向中亚输入民主、人权,是其中亚政策的重要组成部分,也是美国主导中亚事务的重要手段。通过北约和欧安组织介入中亚事务是美国与上合组织进行竞争的重要途径。

(二) 学界观点

美国学者的主流观点认为,首先,如果美国仍要在中亚存在,那就不能简单地忽视上合组织,因为这个组织也许是惟一能够有效促进俄、中与其他中亚国家进行合作的地区机制。美国与俄、中和中亚国家在反恐与维持地区稳定上拥有共同利益,美国应该尊重俄罗斯和中国在寻求地区稳定与打击伊斯兰极端主义上的利益。美国不能使自己重新陷入冷战范式或者“大博弈”的思路,这只会对地缘政治发展做出零和解释。上合组织框架内的军事演习并不必然影响美国的利益,美国也不能这样看。美国如与上合组织积极互动,可能在中亚地区事务及全球事务中获得中国和俄罗斯的外交支持,并防止上合组织成为一个反美集团,而美国在中亚多边机制的参与对其在东南亚、南亚和东北亚的政策也有借鉴作用。

其次,美国应该成为上合组织观察员国。这基本与美国官方立场一致。有学者提出上合组织应该邀请美国成为该组织观察员,而不是采取敌视态度导致地区紧张局势加剧。为了防止俄罗斯或中国投否决票,可以由中亚亲美国国家,如吉尔吉斯斯坦或哈萨克斯坦,在成为峰会东道国时提出邀请美国成为观察员国的提议。并尽量说服俄、中两国同意。⁵ 美国应该与上合组织在某些特定领域,如边界安全和反毒品上的合作,消除中国对美国中亚政策的焦虑感。而2004年上合组织在塔什干成立的地区反恐中心也许可以成为美国与上合组织进行实际合作的平台。但是,由于中国强调上合组织的任务之一是打击分离主义,对美国在台湾问题上的立场提出了

Jacquelyn K. Davis, Michael J. Sweeney, "Central Asia in U.S. Strategy and Operational Planning: Where Do We Go from Here?" The Institute for Foreign Policy Analysis, Feb. 2004, p.83. available at <http://www.ifpa.org/pdf/S-R-Central-Asia-72dpi.pdf>

Stephen Blank, "The Central Asian Dimension of Russo-Chinese Exercises, Central Asia-Caucasus Analyst, Sept. 21, 2005. available at http://www.cacianalyst.org/view_article.php?articleid=3662

Ariel Cohen, "Competition over Eurasia: Are the U.S. and Russia on a Collision Course?" Heritage Lecture # 901, Oct. 24, 2005.

5 Ariel Cohen, John J. Tkacik, "Sino-Russian Military Maneuvers: A Threat to U.S. Interests in Eurasia," Sept. 30, 2005. available at <http://www.heritage.org/Research/RussiaandEurasia/bg1883.cfm>

Jacquelyn K. Davis, Michael J. Sweeney, "Central Asia in U.S. Strategy and Operational Planning: Where Do We Go from Here?" The Institute for Foreign Policy Analysis, Feb. 2004, p.70.

Ibid., p.83.

尖锐的问题,使美国与上合组织的合作程度受到了限制。

2006年上合组织阿斯塔纳峰会后,美国对上合组织发展方向表示怀疑,学界虽然仍强调应与上合组织进行对话,但却较少涉及美国成为上合组织观察员国的话题。

第三,美国应利用上合组织的内部矛盾,扩大美国在中亚的影响。这主要包括以下三方面:(1)俄、中两个大国之间的矛盾难以解决,而中亚国家对两个大国的担心也将长期存在。美国应该充分加以利用,防止上合组织内部高度团结,形成反美集团。例如,俄罗斯传统上对中国在远东、西伯利亚地区的影响力心存忧虑,美国应利用这些问题大做文章。(2)防止乌兹别克倒向上合组织的其他成员国。2005年5月乌兹别克安集延事件发生后,美国特别注意上合组织与乌兹别克的关系。美国学者认为,乌兹别克政府和上合组织其他大多数成员国一样,认为美国和西方为欧亚大陆发生的“颜色革命”提供了资金支持。俄罗斯和中国不仅没有谴责卡里莫夫政府在安集延事件中的行为,反而暗示乌兹别克政府面临严重的暴动威胁并以恰当的方式处理了问题。虽然乌兹别克国内反政府的民主力量比较弱,还无法像在乌克兰或格鲁吉亚那样发动群众,但是在乌政府内部的确存在一些团体希望看到情况发生改变。美国必须和这些团体进行接触,防止乌兹别克倒向上合组织的其他成员国。(3)注重印度和伊朗的作用。随着印度和伊朗的加入,上合组织会逐渐朝南亚和中东发展。这两大力量的参与将有益于华盛顿地区合作的目的。美国应将伊朗看作稳定和发展这一地区的潜在伙伴,而不是实施孤立伊朗的违背自身利益的政策,华盛顿不应徒劳无益地试图限制上海合作组织,而应鼓励印度争取加入这个组织,这样,新德里可以提出改革和稳定的民主要求。⁵

第四,美国应积极发展与上合组织内部中亚成员国的双边关系,平衡“推广民主”与安全、经济利益的关系,防止伊朗成为正式成员国。有美国学者认为,中亚国家希望美国在中亚平衡俄、中两国的力量,美国应该利用现有的管道和杠杆与中亚友好国家发展关系,手段可包括经济资助、行政和立法改革援助以及发展军事交流关系并与

Jacquelyn K. Davis, Michael J. Sweeney, "Central Asia in U.S. Strategy and Operational Planning: Where Do We Go from Here?" The Institute for Foreign Policy Analysis, Feb. 2004, p.71.

Ariel Cohen, "'Peace mission' Against the U.S.?" Aug. 26, 2005. available at <http://www.heritage.org/Press/Commentary/ed082505a.cfm?RenderforPrint=1>

"Uzbekistan and the Bush Doctrine: U.S. Policy after Andijon," Summary, July 2005. available at <http://www.aei.org/events/filter.all,eventID.1102/summary.asp>

5 Stanley Weiss, "Don't Play This Great Game," International Herald Tribune, December 9, 2005, available at <http://www.iht.com/articles/2005/12/09/opinion/edweiss.php>

中亚各国政府一起打击基地组织和其他恐怖组织。在2005年“郁金香革命”和安集延事件发生一年后,美国各界对相关情况进行评估,认为“在当今的中亚,任何将‘颜色革命’的前景浪漫化的做法都是错误的。该地区一次和平的(或非和平的)获得民众支持的政权更迭并不必然产生民主成果。”不仅如此,美国的行动使中亚国家产生反感,上合组织2005年阿斯塔纳峰会要求美军撤出中亚军事基地即是最好的证明。因此,美国新任分管中亚的助理国务卿包润石于2006年4月首次提出,要用“平衡的方式”同时推进“安全(反恐)、经济与能源利益、推进民主理念”这三组利益;而且在具体政策阐述中把“推进民主理念”改成了“推动政治经济改革”。这是美国政府对中亚最新局势进行评估后,对其在中亚“推广民主”政策的现实主义调整。虽然俄、中两国于2006年上海峰会前明确表示上合组织近期将不考虑发展新的正式成员,但美国方面仍对伊朗可能成为正式成员国非常紧张,除目前美国对伊朗在核问题上的态度非常不满外,对俄罗斯、土库曼斯坦和伊朗可能形成的对中亚天然气资源的控制亦十分担心,因此,有学者认为美国应该用一切手段防止伊朗成为上合组织正式成员国。⁵

三 美国与上合组织:良性互动?

美国与上合组织关系的未来发展值得认真研究。两者在欧亚大陆的中心地带能否合作,如果不能合作,是否会发生冲突?

在笔者看来,对美国而言,如果要在战略层面上扩大对中亚的影响力,就应更积极地投入到地区一体化进程中,改变现在的“惟双边主义”政策,参加更多的地区多边合作机制。目前美国在中亚除了发展与地区国家的双边关系外,在军事上主要通过北约与中亚国家进行接触;在政治上主要通过欧洲安全与合作组织参与中亚各国事务;在经济上主要通过其主导的“中亚南亚经济一体化计划”推动地区合作。北约和

Ariel Cohen, "The Dragon Looks West: China and the Shanghai Cooperation Organization," Testimony before the U.S.-China Commission, August 3 ~ 4, 2006. available at http://www.uscc.gov/hearings/2006hearings/hr06_08_03_04.php

Martha Olcott, Testimony prepared for the Committee on International Relations, Hearing on the Middle East and Central Asia, April 26, 2006, p.3. available at <http://www.carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=view&id=18277&prog=zru>

Richard Boucher, "U.S. Policy in Central Asia: Balancing Priorities (Part II)," April 26, 2006. available at <http://www.state.gov/p/sca/rls/rm/2006/65292.htm>

5 Ariel Cohen, "The Dragon Looks West: China and the Shanghai Cooperation Organization," Testimony before the U.S.-China Commission, August 3 ~ 4, 2006, http://www.uscc.gov/hearings/2006hearings/hr06_08_03_04.php

欧洲安全与合作组织都不是中亚区域合作组织,它们在中亚的政策目标不是推动地区一体化发展。美国不可能通过它们进行有效的中亚地区合作。“中亚南亚经济一体化计划”的关注点主要在中亚区域经济发展,但该计划没有纳入中国和俄罗斯,而这两个国家对中亚经济发展具有重要影响,是绝对不能忽视的力量。从现有的中亚区域合作机制来看,除上合组织外,独联体和欧亚经济共同体等也是非常重要的多边机制。但是与它们相比,只有上合组织全面关注地区安全、政治和经济发展,而且只有上合组织同时容纳了中国和俄罗斯。因此,上合组织是目前美国参与中亚一体化进程最佳的多边机制。

对上合组织而言,如果它要成为一个真正具有行动力和影响力的地区合作组织,就必须和各种具有影响力的外部因素保持良性互动。九一一事件后,美国已成为中亚事务的重要外部因素。鉴于阿富汗局势的发展,不论上合组织是否乐见,美国都将在中亚长期存在,其影响也将逐渐扩大。此外,上合组织内的中亚成员国在吸引外资、发展经济、输出能源等方面也对美国有所求,不希望与美国的关系闹僵,而是在美国、俄罗斯和中国之间保持平衡。因此,美国是上合组织应该积极应对的外部力量,保持良性互动就是积极应对的一部分。

美国与上合组织有可能保持良性互动,主要原因如下:

首先,双方拥有共同利益。如果我们对美国与上合组织在中亚的利益进行比较,就会发现双方的利益有不同的地方,也有共同之处(见下图)。共同利益是双方良性互动的基础。

美国与上合组织在中亚的利益比较

	美国	上合组织
战略利益	美国在中亚长期存在,中亚保持稳定 压缩俄罗斯和中国的战略空间	中亚地区保持长期的稳定与和平,为成员国发展提供良好的地区环境 抵御美国对俄罗斯和中国战略空间的压缩
政治利益	中亚国家实现政治转型,成为“民主国家” 与中亚国家保持良好的双边关系 主导地区合作	各成员国主权不受干涉 地区国家主导地区事务和地区合作 抵制“颜色革命”在中亚的渗透
安全利益	反对宗教极端势力武装 阿富汗安全形势好转 在中亚驻军长期化 防扩散	打击“三股势力” 阿富汗安全形势好转 美国及其盟国不在中亚驻军 防扩散
经济利益	中亚国家经济发展,地区经济一体化程度提高,摆脱落后贫穷 中亚能源输出线路多元化,摆脱俄罗斯对中亚能源的垄断	中亚国家经济发展,地区经济一体化程度提高,摆脱落后贫穷 通过能源合作满足能源供应国和需求国的各自需求
非传统安全利益	打击毒品走私及跨国组织犯罪 防止艾滋病等流行性疾病大规模蔓延	打击毒品走私及跨国组织犯罪 防止艾滋病等流行性疾病大规模蔓延

注:表中用黑体标出的是两者利益相同之处。

其次,美国2005年下半年以来进行了中亚政策调整。2005年上合组织阿斯塔纳峰会后,美国重新评估其中亚政策,认为吉尔吉斯“郁金香革命”和乌兹别克安集延事件后美国在中亚的影响力正在减小,美国不能对“颜色革命”后的政权更迭有任何浪漫化的想法,俄罗斯和中国在中亚的影响力巨大,非美国可比;虽然中亚战略地位重要,但美国却无力投放更多资源,因此不可能主导中亚。鉴于以上评估,美国中亚政策进行了一定的调整,在其根本利益不变的基础上,更加强调以下几点:(1)目前美国没有能力挑战俄罗斯和中国在中亚的根本利益;(2)中亚国家政治、经济和社会发展具有特殊性;(3)可以通过发展中亚和南亚的关系削减俄罗斯和中国对中亚的影响。这些调整反映出美国中亚政策的现实主义和多边主义成分有所上升,为其与上合组织进行良性互动提供了基础。

第三,美国必须考虑与俄罗斯和中国在中亚的关系不能影响其全球外交议程。与俄罗斯和中国的关系是美国最重要的双边关系之一,其发展对美国全球外交议程具有关键性影响。现在看来,美俄、美中双边关系中令布什政府头痛的问题很多,美国希望在伊朗核问题上与俄罗斯合作,在朝核问题上与中国合作;而俄、中两国的政策直接影响到美国防扩散目标的实现。因此,布什政府乃至2008年将产生的新政府在中亚政策上都不会挑战俄罗斯和中国的根本利益,对上合组织的态度也必须是接触和对话。

目前,美国与上合组织尚缺乏战略互信,在互相视对方为潜在敌人的情况下,要开展良性互动,可以从以下两阶段试探进行:

第一阶段,建立“二轨”对话机制,阐明各自利益和政策目标。美国学者在2003年曾建议,美国可以推动上合组织与北约的战略对话,以此减少中、俄两国和西方盟国之间的相互猜疑。这个战略对话能够帮助华盛顿了解上合组织,也能帮助中国了解北约。但是,这种合作需要参与各方展现出高度的技巧、灵活性和能力,做出互利的妥协。鉴于2005年上合组织阿斯塔纳峰会后,美国及北约对上合组织的怀疑加重,美国国内(特别是国会)对上合组织指责不断,在上合组织与美国或北约间建立正式的战略对话机制可能性较小,因此建立“二轨”对话机制是比较可行的办法。通过“二轨”对话,双方可以讨论战略对话的议题,合作领域、主要分歧等,为今后可能的战略对话打下基础。

Zbigniew Brzezinski, "Foreword;" Bates Gill, Matthew Oresman, "China's New Journey to the West: China's Emergence in Central Asia and Implications for U.S. Interests," A Report of the CSIS Freeman Chair in China Studies, August 2003.

Boris Rumer, "Central Asia: 15 Years After," Central Asia's Affairs, Jan. 2005, p.10.

第二阶段,在某些领域进行试点合作。鉴于美国与上合组织在推动地区经济一体化和打击毒品走私及跨国有组织犯罪方面利益较为一致,因此可以从这两方面开始试点合作。其中在推动地区经济一体化方面,可以从交通基础设施建设着手进行合作。上合组织内中亚成员国、俄罗斯、中国和美国比较容易在加大交通基础设施建设力度,提高中亚地区整体交通运输水平上获得共赢。打击毒品走私及跨国有组织犯罪也是可以试点合作的领域。如中亚成员国和阿富汗能在上合组织内有效整合资源和信息,美国和北约能与上合组织共享相关信息情报,那么在这方面进行合作获得共赢还是可能的。如果以上试点合作能够取得一定进展,并产生“扩溢效应”,将会促进双方建立互信,在其他领域进行接触和互动。

上海合作组织从“上海五国”机制发展为一个新型的地区合作组织,在中亚地区事务中发挥着重要的影响力,只经历了短短的六年时间。由于上合组织的迅速发展,美国对它的认知也发生了急速的变化,这种变化直接影响了美国对其政策乃至美国中亚政策的调整。美国国内主流观点认为,美国必须与上合组织积极接触、对话,防止它成为俄罗斯和中国主导中亚的工具。美国与上合组织在中亚的利益有交汇处,也存在巨大的分歧,能否及如何开展良性互动是双方未来面临的挑战。

邵育群 :上海国际问题研究所助理研究员

九一一事件后美国对拉丁美洲的政策与拉美的反美主义

魏红霞

〔内容提要〕本文对九一一以来美国对拉丁美洲的政策及拉美地区出现的反美主义情绪进行了探讨。文章认为,单边主义是美国长期以来对拉美政策的突出特点。九一一后,由于反恐而进行政策调整的需要,布什政府对拉美的单边主义倾向更加明显,不仅表现在国际事务上以美国的意愿行事,而且在外交上有意忽视拉美国家。这种单边政策是激起拉美国家和人民反美主义的最重要根源之一。拉美国家的公众反美情绪不仅表明了其对美国的态度,而且激励了本地区的领导人挑战美国,甚至导致一些国家发生了政治转向。文章还以古巴为特例,分析了美国对西半球这个唯一的社会主义国家的政策,认为布什政府在很大程度上保持了美国对古巴政策的连续性,其主调仍然是强硬的,但另一方面,由于反恐的需要和国内利益集团的促动,美古关系也出现了松动的迹象。

关键词 美国外交 对拉美的政策 九一一后 反美主义

2001年,小布什上台之后的初期活动被视为重视发展与拉美国家关系的“信号”。他首先对墨西哥进行了访问,打破了以往美国新任总统首次出访都是盟国加拿大的传统。接着,他参加了在加拿大魁北克举行的美洲国家首脑会议,并提出要开辟“美洲世纪”的战略计划,许诺完成美洲自由贸易协定的谈判。然而,九一一事件之后,美国的现实利益和反恐斗争迅速湮没了拉美国家在美国外交日程表上的“亮点”,甚至使之成为美国外交上的“亚特兰蒂斯岛”:改革问题、移民问题被无限期地搁置起来,甚至阿根廷的经济危机都没能引起美国的极大关注。与美国在世界其他地方

的单边政策不同,美国对拉美的单边政策不仅表现在国际事务上美国一意孤行,而且在外交上对拉美有意忽视。这种单边政策在一定程度上刺激了拉丁美洲国家和人民的反美主义情绪,使拉丁美洲国家出现离心化倾向。

本文拟从冷战后美国对拉美的经贸、移民、人权和禁毒等几个传统政策方面,总结布什政府对拉美的政策,分析其单边倾向的特点;同时从互动的层面分析拉美反美主义的特点及其与布什政府单边政策的关联。另外,文章还将古巴作为特例,分析美国对古政策的变化。

一 布什政府的拉美政策

单边主义是美国长期以来对拉美政策的突出特点。无论是狰狞地挥舞着大棒干涉拉美国家的内政,还是慈善地伸出援助之手,美国都是从单边需要出发,制订其拉美政策。19世纪20年代,门罗总统的宣言将拉丁美洲划到美国的势力范围之内;40年代,“天定命运”理论为美国独霸西半球,实行单边主义政策提供了理论根据;接下来,大棒政策、金元外交、睦邻政策、“争取进步联盟”、约翰逊主义、尼克松主义、卡特的“人权”合作,直至目前美国一直倡导的自由贸易协定和自由贸易区的建立,在200多年的历史中,美国还没有针对西半球以外的任何一个国家和地区制订过如此繁多复杂的政策方针。实际上,无论如何改头换面,贯穿这些政策的主线一直是“单边主义”。这种单边主义政策最明显的表现就是干涉拉美国家的内政,以美国的标准制订贸易政策,根据美国的安全需要培训拉美国家的军事人员,迫使这些国家唯美国“马首是瞻”,形成了典型的非对称性国际关系。

冷战后,有学者在分析美国对拉丁美洲的政策时,认为柏林墙的倒塌、两大阵营的对立结束以及拉美国家内部的变革,使美国与拉丁美洲国家的关系进入了前所未有的合作伙伴时期。以“美洲倡议”为框架,北美自由贸易协定为契机,二者将携手合作,扩大贸易投资,推进地区稳定,共同促进民主和改善人权。这些学者看到的或勾

“单边”是相对于“多边”而言的,在政策中的体现就是“单边主义”和“多边主义”。单边主义主要是指一国在对外政策中一味追求本国利益,不与其他国家协商或合作,以自己的标准和意愿行事。关于美国单边主义政策的解释,参阅 David M. Malone and Yuen Foong Khong eds., *Unilateralism and U. S. Foreign Policy: International Perspectives* (Lynne Rienner Publishers, 2003); Joseph S. Nye Jr., “Unilateralism vs. Multilateralism: America Can't Go It Alone,” *International Herald Tribune*, June 13, 2002; Charles Krauthammer, “American Unilateralism,” speech delivered at the third annual Hillsdale College Churchill Dinner on December 4, 2002; Charles William Maynes, “US Unilateralism and Its Dangers,” *Review of International Studies*, 1999, Volume 25, 515~518; 陈玉刚:《单边主义与美国霸权》载《太平洋学报》2003年第3期;贾庆国:《单边主义还是多边主义》载《现代国际关系》2003年第8期;叶江:《单边主义与多边主义的相互转换:试析多边主义在布什第二任期回归的可能》载《美国研究》2004年第4期。

画的是美国和拉丁美洲平等地分享未来的繁荣。但是,也有人看到美国霸权的阴霾并没有散去,提出了并不乐观的看法,认为美国要恢复对拉美的干涉,奉行新干涉主义政策。曾经担任墨西哥外长的乔治·卡斯塔涅达认为,作为世界上牵制美国干涉的主要力量,苏联的消失将导致美国的新干涉主义,没有了大国干涉,华盛顿可能会更多采取单边方式解决禁毒问题、移民问题,把环境条款和劳工条款强加于其他国家。还有人认为,美国与拉丁美洲既不会平等地合作,也不会广泛地对抗。苏联的消失使美国在该地区不再面临共产主义的威胁,拉丁美洲将处于美国对外政策的边缘。实际上,冷战后的十多年里,以上镜像曾经阶段性地在美国对拉美的政策中体现。

从老布什到克林顿再到小布什,美国对拉美政策的主线是建立美洲自由贸易区,推动西半球自由贸易的发展。构建美洲自由贸易区是老布什提出来的。1990年布什倡导建立“一种将整个美洲—北美洲、中美洲和南美洲—联系在一起自由贸易体系”,重申美国不会忽视在本半球面临的挑战和机会。这是冷战后美国明确提出的对拉美的新政策,可以说是继1961年肯尼迪总统提出“争取进步联盟”以来,美国提出的又一个关于拉美的纲领性的政策宣言。美国政策的调整得到拉美国家的欢迎,他们除了想早日搭上美国贸易的快车外,还接受了美国主导的国际机构提出的新自由主义改革。移民、禁毒问题也摆到谈判桌上。

布什上台之初,宣称拉美在其外交政策中处于优先地位,多次表示要从战略高度上进一步重视拉美,声称要使21世纪成为“美洲世纪”。他的外交活动也是从拉美地区开始的。他首先访问了墨西哥,接着,参加了在加拿大魁北克举行的美洲国家首脑会议。就在九一一事件发生之前,他邀请墨西哥总统维森特·福克斯访问白宫,与他着重讨论了困扰两国已久的非法移民问题,并承诺扩大季节性工人项目,增加给墨西哥人的签证,给非法移民以合法地位,加强边境安全。二者还就移民问题发表了声明。与布什政府撕毁《京都议定书》等单边行动相比,美国对拉美的政策让他们感到北方邻居真的成为了他们的伙伴。然而这种看似平起平坐的关系随着世贸大楼的倒塌而停止。美国的政策再次彰显其单边主义倾向。

(一) 经济和贸易政策。

在冷战后至今的十多年里,美拉经济关系中最突出的两个方面是美国推动拉美国家的新自由主义改革和建立美洲自由贸易区。表面上,这是冷战后美国调整对拉

A commentary by Abraham F. Lowenthal, founding president of Pacific Council on International Policy, available at http://www.pacificcouncil.org/public/Publications/members_writings/1.

Ibid.

徐世澄主编:《美国和拉丁美洲关系史》,社会科学文献出版社,1995年版,第297页。

美政策的产物,但这两方面政策的出台实际上是美国拉美政策的延续。

20世纪80年代初至80年代中期,债务危机使拉美国家陷入了结构性发展危机的深渊,国家主导型经济体制似乎到了穷途末路。正是这个时候,随着“里根经济学”和“撒切尔主义”的出台,新自由主义成为美、英两国的主流经济思想。拉美国家也正好成为这种思想的实验场。随后,美国为拉美国家的恢复和发展“制订”计划、开出“药方”、发出倡议。

1989年,美国经济学家约翰·威廉姆斯提出指导拉美国家经济改革的“华盛顿共识”,得到美国政府和世界银行、国际货币基金组织等机构的支持,促使拉美国家在接下来的10年里进入了新自由主义改革的高潮期。作为新自由主义的重要实验场,墨西哥、智利和阿根廷等国在改革后曾一度被西方国家称为该模式的“典型样板”。然而,不无讽刺的是,从1994年的墨西哥金融危机、1999年巴西危机到2002年的阿根廷经济危机,过去的所谓“样板”国家接连倒塌,整个90年代该地区经济危机不断,不少国家的经济在改革之后都陷入动荡与混乱之中。布什上台前后,新自由主义在拉美的改革陷入了困境。改革不但没有达到设想的目标,甚至滋生了“反自由主义改革”的情绪。尽管存在种种反对声音和争论,但是,在为拉美国家提供援助时,布什政府的附加条件仍然是推进拉美地区的新自由主义改革。美国的决策者们仍然认为他们为拉美国家找到了一个有利的发展工具。威廉姆斯甚至提出在拉美发起“第二代改革”。实际上,“华盛顿共识”只不过是冷战后新的国际经济形势下,美国用来突破拉美市场,为自己的国际战略服务的一个工具。

推动自由贸易是近年来美国对外政策追求的主要目标。在拉丁美洲,美国的自由贸易战略目标就是建立美洲自由贸易区。布什上任后继续推动北美自由贸易区的南扩。他首先要求国会批准恢复给予贸易快速审批权,为美国与单个拉美国家或拉美区域贸易集团分别签署双边贸易协定打下了坚实的基础。接着与智利达成自由贸易协定。智利是第一个与美国达成自由贸易协定的南美国家,他们之间的自由贸易协定是美国将北美自由贸易区(North America Free Trade Area,简称NAFTA)南扩的第一步,将对美洲自由贸易区谈判,南方共同市场与欧盟之间的自由贸易谈判及拉美地区内不同经济共同体间的自由谈判产生重要影响。同时,美国也加快了与中美洲国家贸易谈判进程。2005年8月2日,美国总统布什签署了美国与中美洲和多米尼加共和国签署的自由贸易协议(CAFTA)。

2001年4月20~22日,布什参加了在加拿大举行的第三届美洲国家首脑会议。

这次会议最终确定了2005年12月正式启动美洲自由贸易区的时间表。当时一些拉美国家对美洲自由贸易区的进程持保留意见,而且对2005年美国是否能够完成与所有拉美国家的贸易谈判也还有怀疑,但除了巴西和委内瑞拉,大多数国家期待能够与美国早日完成谈判。不过,由于美国战略的调整,美国强加的贸易标准令一些拉美国家难以接受,以及拉美国家经济改革陷入困境,美洲自由贸易区陷入了僵局,谈判未能如期完成。

在与拉美国家进行贸易谈判的过程中,美国最明显的单边政策就是以单边标准要求拉美国家,不但阻挠了谈判的进程,而且对一些拉美国家的贸易造成了伤害。首先,在与墨西哥进行北美自由贸易协定的谈判时,迫于劳工组织和环保组织等利益集团的压力,单独就环保和劳工问题以美国的标准与墨西哥进行了双边谈判。最后达成了两项平行协议,规定如达不到劳动力和环境标准,美国和墨西哥将受到贸易制裁。另外,2002年美国对钢铁、木材、农产品实行贸易保护政策,不但违背了其倡导的自由贸易原则,而且对拉美国家的贸易造成了伤害。2002年3月美国对进口钢铁实行最终救济方案。根据该方案,美国将对板坯、板材、长板等进口的主要钢铁品种实施为期3年的关税配额限制或高达8%~30%不等的关税。巴西是拉丁美洲最大的钢铁制造商。巴西钢铁多数是以半成品的形式出口到美国。美国此番提高进口钢铁的关税使巴西的钢铁行业雪上加霜。5月,布什又签署了农产品补贴法案,决定在未来10年里,对农业的拨款增加到1900亿美元,其中对农业的补贴提高了70%。这项农产品保护政策使拉美地区的巴西、阿根廷、智利和乌拉圭等农产品出口国受到很大的影响。中美洲自由贸易协议并未得到顺利实施,其中重要原因之一也是美国以自己的标准,要求中美洲各国重视知识产权和落实劳工权益的立法,并接受美国商品检查机制等。这些要求不但引起中美各国的反对,甚至兴起一股反自由贸易浪潮。

(二) 移民问题。

自20世纪80年代以来,由于经济危机和政治因素,每天都有成千上万来自拉美国家的人越过美墨边界或美国东南海域进入美国。北美经济的强大和高度发达吸引了越来越多的拉美人去美国寻找更好的生存机会,同时,南部国家的经济一旦崩溃,所导致的结果也是大量移民进入美国。2001年,拉美裔移民几乎占美国总移民人数的1/2。2004年2月,墨西哥著名学者兼新闻记者巴布罗·岗萨雷斯在《宇宙报》发表了一篇文章,将美墨边境与古罗马的边境相比,认为美国无论采取什么措施都无法阻挡成千上万的拉美人每年在边境上穿越。

拉美的移民对美国的企业主来说是廉价的劳动力,但他们也给美国社会文化带来了冲击。他们获得了选举权,有自己的语言、文化和习俗,一定的消费能力,特定的口味和爱好,这使美国的一些地区特别是西南部出现了拉美裔化。美国学者塞缪尔·亨廷顿认为这对美国国家特性形成了威胁,最终“有可能使美国变成一个两大民族、两种语言和两种文化的国家”。所以,美国在向拉美国家开放市场,推动自由贸易的同时,还要投入大量精力阻止来自南部贫困国家的移民进入美国。对美国来说,这是个“两难”的问题。为了解决这个问题,求得一个双赢的目标,美国采取的政策是单方面修改移民政策和对移民来源国施加压力,特别是作为移民必由之路的第三国墨西哥。美国要求这些国家配合美国采取积极的措施制止本国人民进入美国,由此而引发的移民争端也成为美拉关系中的一个重要问题。

2001年,布什上台之初,移民问题曾一度得到关注,特别是墨西哥非法移民。九一一事件发生前,布什曾在墨西哥总统福克斯的请求下,打算以扩大临时工计划的方式给予在美的300万墨西哥非法移民以永久居留权。在布什就任后的前八个月里,移民问题取得了一些进展,扩大了季节性工人的项目,许多非法移民被承认是美国的合法居民,甚至增加了给墨西哥人的签证,但九一一事件发生后,拉美国家的问题在美国外交日程上几乎消失,布什的临时工计划没有得到国会的批准,移民问题被搁置起来。

在解决国内非法移民的同时,美国政府还在美墨边界的美国一侧大搞“格兰德行动”,投入众多高技术设备,加强边境巡逻警戒的警力,即实行所谓的“边境军事化”。九一一事件以后,美国更加强了边境的巡逻,也加强了对拉美移民的控制。扩展和修建边界墙是美国政府在美墨边界阻止非法移民的主要措施。目前美方在两国边界地区建有120多公里的隔离墙。2006年10月26日,布什签署了在美国和墨西哥边界地区修建隔离墙的议案——《安全围墙法》,批准在美墨边界地区新修建1126公里长的隔离墙,批准边境执法人员部署更多移动栅栏、开设更多检查站以及架设更多照明设备,批准国土安全部使用更多摄像头、卫星和无人驾驶飞行器等先进手段,以加强边境地区的安全。此举一出,即刻遭到墨西哥新当选总统费利佩·卡尔德龙的反对。他当日在加拿大访问时说,美国决定在与墨西哥边界修建1100多公里长的隔离墙是一个“严重错误”。11月7日,墨西哥北部边界地区近千人进行了85公里长的游行,反对美国企图在墨美边界修建隔离墙,并称之为“耻辱墙”。

(三)人权与禁毒评估。

(1) 指责拉丁美洲国家的人权状况。

自1977年卡特政府起,美国开始大张旗鼓地将“促进改善人权状况”作为其外交政策的主要支柱之一,美国国务院每年对世界一百多个国家的人权状况进行评估后,发表报告。在拉丁美洲,美国当初实施“人权外交”的目的是迫使拉美的军人政权改变统治方式,借以推行“美国的民主”。克林顿时期,美国对海地采取了“非入侵式”军事行动,帮助推翻了海地发动政变的军人政权,其理由之一就是“海地军人统治严重侵犯人权”。

布什执政后,由于反恐的需要和政策的调整,人权问题没有凸显。但仍然通过一年一度的“人权报告”,对拉美一些国家的人权状况进行指责,例如,指责墨西哥、巴拿马、海地、玻利维亚、委内瑞拉等国不尊重人权,“委内瑞拉司法部门已经政治化”,墨西哥警方和军方有滥用职权的行为等。

(2) 打击毒品行动与反恐行动。

由于地理的因素,美国的毒品几乎全部是从拉丁美洲走私进来的。拉丁美洲国家把毒品走私问题归咎于美国的消费。他们认为正是美国的需要助长了拉美的毒品走私和毒品泛滥,美国应对此负责任。一位墨西哥前驻美大使说:“贩毒并不是墨西哥原有的问题,它是美国的问题,是由需求而不是供应引起的问题。”因此拉美国家开展的禁毒斗争可以说是在美国的压力下进行的,拉美国家并没有把它当作自己的义务。而拉美一些以毒品经济为支柱的国家如哥伦比亚、玻利维亚等在禁毒斗争中不愿单方付出代价,而是寄希望于美国的援助,并借此要求贸易优惠和减免债务。

美国在拉丁美洲对付毒品走私的办法经常是采用准军事的强力干涉手段,控制毒品的努力一直集中在停止生产和禁止运输上,往往使用大量的舰艇和飞机来发现、追踪及阻止毒品的流动。美国训练拉丁美洲的军事部队,并资助他们在自己国家制止毒品生产和非法买卖。他们还用飞机喷撒农药,毁掉农民在热带丛林及秘鲁和哥伦比亚的农田里所种植的古柯作物。

另外,美国每年进行单方面禁毒评估,白宫须向国会证明,外国政府在麻醉品控制问题上正在与美国的努力进行充分的合作。被收回合格证书的国家就会失去外援并面临贸易制裁。例如,在确定墨西哥或秘鲁是否在阻止毒品越过美国边境的行动中发挥了正常作用时,美国既是检察官又是法官,而且还是陪审团。这甚至让拉美国家感觉耻辱和无法忍受,认为评估过程充满了美国式的虚伪。

Rechar A. Melanson, "American Foreign Policy Since the Vietnam War," the Search for Consensus from Nixon to Clinton, Armonk, New York, 1996, p.264.

张文峰主编:《世界毒品大战》,当代世界出版社,1995年版,第182页。

自1990年起,美国开始与拉美国家联合召开禁毒首脑会议。在会议上,美国的大多数提议是以军事镇压和督察来切断毒品供应,而很少提到替代计划、经济援助来解决毒品供应国的经济困难。美国认为拉美地区对美国的毒品输入对其国家安全已经构成了“新的威胁”,因而大幅度增加缉毒预算,在拉美展开缉毒斗争。但美国把拦截贩毒飞机和根除毒品作物的责任转移到由美国人训练和支持的军人手中,并向该地区派遣武装力量。这被认为美国对拉美的新干涉主义。

九一一事件后,美国把在拉美的禁毒斗争纳入了其反恐战争的范围之内。2002年4月11日,美国南方司令部临时司令加里·斯皮尔在国会宣称“美国的援助应使哥伦比亚计划突破打击毒品的界限,帮助铲除这个安第斯国家中反政府的恐怖主义威胁。”当月14日,在参议院对外关系小组委员会,国务院政治事务副国务卿马克·格罗斯曼说,布什总统要求得到批准,以“处理像毒品一样泛滥的哥伦比亚恐怖主义问题”。他还说,一项范围更广的美国对哥伦比亚援助计划,意味着“允许哥伦比亚使用美国提供的飞机和哥计划中规定的反毒军队,在必要时用于打击恐怖分子”。

美国特别增加了对哥伦比亚的军事援助,以打击贩毒活动。1999年,美国要求哥伦比亚制订一项行之有效的全面扫毒计划,否则美国将停止对其援助。在这种压力下,哥伦比亚帕斯特拉纳政府出台了“哥伦比亚计划”。根据该计划,美国将为哥伦比亚提供13亿美元的资金,同时帮助训练哥伦比亚军警部队等。美国一直声称,实施“哥伦比亚计划”的目的在于与毒品开战,而不是干涉哥伦比亚的内政。但一直以来,美国在拉美地区的任何军事行动都被认为是一种干涉。打击恐怖主义和地区安全合作为其在拉美的军事存在提供了良好的借口,在这个幌子下,无论是开展行动还是制订计划,美国声称其目的都是“保障……人民的安全,让他们免受恐怖主义和毒品走私的威胁”。布什上台后,不但继续执行哥伦比亚计划,而且扩大了对哥和其他国家军援的力度。首先,军事援助的数额和训练人员不断增加。除了哥伦比亚外,美国每年向其他拉美国家提供的军援已达3~3.5亿美元。2003年,接受美国训练的人员已达1万人左右。其次,美国援助的范围已经从单纯援助装备扩大到派遣军事顾问、提供卫星侦察以及电讯监听情况的交流。目前,美国除了向哥伦比亚提供包括70多架武装直升飞机和先进的大型雷达站等军事装备外,还派遣了800多名军事顾问和技术人员,执行训练哥部队和维护操纵美国援助的军事装备等任务。至今为止,哥伦比亚是除了埃及和以色列之外,接受美国军事援助最多的国家。

David N. Gibbs, "Washington's New Interventionism: U.S. Hegemony and Inter-Imperialist Rivalries," *Monthly Review* 53, no. 4, 2001, pp.1~6.

新华社联合国2002年5月23日西文电。

同上。

根据计划,美国还敦促哥政府谋求与游击队的和平谈判。有观察家认为,这样一来,它就很接近于越过一条模糊不清的界限,参与了哥伦比亚对左翼游击队开展的战争。

与哥计划配套的还有一个“安第斯倡议”。该倡议覆盖了厄瓜多尔、委内瑞拉和秘鲁等安第斯国家,意在调动哥伦比亚周边所有军事系统,用来配合哥伦比亚计划。2002年5月,国务院拟定了《美国对安第斯地区政策》,建议从2002年的国民预算中拨出8亿美元,用于安第斯倡议。

另外,美国声称,在拉美也发现了本·拉登“基地”组织活动的迹象,而且袭击世贸大楼的恐怖分子中有些是持拉美国家护照进入美国的,恐怖分子需要的一些资金则是通过拉美贩毒分子的洗钱活动得到的。美国甚至认为拉美存在恐怖活动由来已久,并把哥伦比亚、秘鲁等国国内的反政府武装组织归为“恐怖组织”。负责西半球反恐事务的大使弗朗西斯·泰勒甚至认为,“现代恐怖主义”起源于西半球,在20世纪60年代“拉美国家出现革命运动的时候就已经开始出现了”,而且拉美是当时世界上发生恐怖活动最多的地区。

在美国国务院外国恐怖组织名单上,哥伦比亚的革命武装力量和游击队组织“民族解放军”及秘鲁的反政府武装组织“光辉道路”赫然在列。泰勒还把哥伦比亚革命武装力量界定为“西半球最危险的国际恐怖主义组织”。另外,据泰勒称,在南美巴拉圭、阿根廷和巴西三国交界处,有一个巴拉圭东方城,有约3万伊斯兰教徒居住于此。由于特殊的地理位置和历史原因,居住在这里的人多从事毒品和武器走私、洗钱等不法活动。因此,美墨边境、安第斯地区和以上所提到的三角地区是美国在拉美防恐的重点。

同时,美国还调整了在本半球的军事部署。2002年,美国首次成立专门负责北美大陆安全的“北方司令部”,使之成为美军第五战区司令部,辖区范围不仅包括美国本土,还涵盖了加拿大和墨西哥。这与美国在拉美和加勒比地区策划、协调和执行军事行动的南方司令部遥相呼应。

美国将禁毒和反恐结合在一起的倡议得到了南美国家的响应。厄瓜多尔制定了《北方边界倡议》,秘鲁在美国南方司令部的帮助下开展了“新地平线计划”,巴西在哥伦比亚临界的佩罗峰地区开始了一项“眼镜蛇行动”,另外,巴西亚马逊监视系统还开展了一项“搜捕嫌疑犯计划”,玻利维亚开展了“尊严计划”。通过实施以上计划,美国以扫毒和反恐的名义,加强了与拉美国家的合作。美国军队再次深入后院,或修建军

参阅网页 <http://usinfo.state.gov/topical/pol/terror>.

参阅网页 <http://www.terrorismanswers.com/groups/farc.html>.

事基地 ,或帮助有关国家进行军事训练。

冷战后 ,随着苏联的退出 ,美国在拉美的安全利益逐渐让位于经济贸易战略。一些传统的安全防卫问题如贩毒和哥伦比亚的内战虽然也是美国拉美战略报告中的重要篇章 ,但美国的任何直接军事行动都失去了合理的借口。九一一之后 ,反恐的需要为其在这一地区的军事重置找到了适当的理由 ,但在一定程度上引起了拉美国家的担心 ,因为一旦扯起反恐大旗 ,美国插手这一地区的事务就不仅是禁毒了 ,它可能插手平息这一地区的“叛乱” ,或者颠覆不听命于美国的政府 ,这让拉美人想起冷战时期美国对这一地区进行的干涉。但是 ,多年来美国执行单边政策的结果表明 ,虽然人们忧虑甚至反对 ,但美国的单边行动是拉美国家无法阻挡的。

二 美国对古巴的政策

在美国的拉美政策中 ,对古巴政策是特例。美国领导人认为 ,美国自 1898 年古巴人民脱离西班牙残暴统治以来就一直扮演“古巴救世主角色”。因此 ,在上个世纪 60 年代初 ,当卡斯特罗领导古巴人取得革命的胜利 ,成立新政府后 ,美国认为这是对美国霸权的挑战。美国对与其相距仅 90 海里的古巴采取的政策是具有最明显单边性质的政策。20 世纪 80 年代末 90 年代初 ,两大阵营的冷战结束 ,然而 ,对于古巴来说 ,冷战并没有结束 ,因为美国不但继续视其为“意识形态上的敌人” ,而且加强了对古巴的封锁和经济制裁。1992 年 10 月 ,布什批准《1992 年古巴民主法案》(又称《托里切利法案》) ,加强对古巴的贸易禁运和经济封锁 ;1996 年 3 月 ,克林顿批准美国众、参两院通过的《古巴自由和民主声援法案》(又称《赫尔姆斯 - 伯顿修正法案》) ,进一步强化美国对古巴长期实行的经济封锁 ,竭力阻挠外国公司到古巴投资 ,以破坏古巴经济的发展 ,企图对古巴“以压促变”。

布什政府在很大程度上保持了美国对古巴政策的连续性 ,但另一方面 ,由于反恐的需要和国内利益集团的促动 ,美古也开始了更多的接触。

布什政府对古巴政策的主调是强硬的。2002 年 5 月 20 日 ,在美国国内反古分子庆祝古巴独立 100 周年集会上 ,布什全面阐述了对古巴的政策。布什首先提出换取古美正常关系的单边条件——要求卡斯特罗取消独裁 ,通过改革在古巴实现政治民主和经济自由。布什说 ,“只有当古巴拥有一个完全民主的新政府……才有可能实

孔华润主编 :《剑桥美国对外关系史》(陶文钊等译) 新华出版社 2004 年版 ,第 349 页。

Rafael Hernandez , “Frozen relations : Washington and Cuba After the Cold War ,” NACLA Report on the Americas , Vol XXXV , No. 4 , January/February 2002 , p.21 .

现同古巴关系的正常化”。此前,布什在加拿大召开的美洲国家第三届首脑会议上解释为什么把古巴排除在外时也声称,“因为只有这个国家——古巴——还不是民主国家”。

在行动上,除了经济封锁以外,布什政府还利用国际问题攻击古巴并在国际上孤立古巴。

2002年5月21日,美国国务院公布《全球恐怖主义形势报告》,古巴与伊朗、伊拉克、利比亚、朝鲜、叙利亚和苏丹等7个国家被贴上“支持恐怖主义的国家”标签。九一一之后,布什对全世界明确了美国对反恐战争的标准是“要么站在我们一边,要么站在恐怖分子一边”,按照这个标准,《报告》实际上等于宣布这7个国家是美国的敌人。古巴被赫然贴上“邪恶”的标签后,美国对其采取任何措施都有了“正义”的理由。在把古巴定位为“邪恶国家”的同时,美国还寻找其指责古巴的理由。《全球恐怖主义形势报告》被抛出以前,美国副国务卿博尔顿曾宣称古巴正在发展大规模杀伤性武器,而且还将生物武器技术扩散到一些对美国不友好的“无赖国家”。

布什政府继续对古巴采取强硬的政策有以下几个方面的原因:

首先,这是美国国内反古势力施压的结果。目前,在美国的古巴裔移民大多是反卡斯特罗的流亡分子及其后代。仅在美国佛罗里达州的迈阿密市,就有70多万古巴裔美国人。近年来,这部分人在美国的政治和经济生活中发挥着越来越大的影响,甚至有些人进入政界,影响着美国政府的对外政策,特别是拉丁美洲的政策。布什上台后,任用了多名反古分子,其中最明显的就是国务院负责西半球事务的助理国务卿奥托·赖克。

其次,2000年总统大选中,布什以微弱多数在佛罗里达州获胜并最终赢得大选,古巴裔美国人的选票起了关键的作用。布什在古巴政策上的强硬态度在很大程度上被认为是对古裔美国人支持的回报。另外,他的弟弟杰布·布什是佛州的州长。他竞选连任也需要这部分人的选票和支持。

第三,在处理国际关系时,布什政府仍然未完全摆脱冷战思维。比如,把一些国家划归非我族类,而且对与其意识形态或价值观不同的国家动辄以敌对的眼光审视。在这点上,古巴是一个很好的例子。

尽管布什政府一方面对古巴坚持强硬的政策,但同时也逐渐默许美古两国之间的民间和经贸交往,特别是九一一之后,古美关系的发展似乎稍稍偏出了敌对的“主

2002年4月21日布什对全国的广播讲话。

奥托·赖克是古巴裔美国人,曾任委内瑞拉大使,以对拉美国家采取强硬政策著名。布什提名他为负责西半球事务的助理国务卿时,遭到国会的反对。

调”。2001年11月美国政府同意古巴用现金购买美国食品,实现了两国之间40多年来的第一次贸易。2002年7月,美国又向古巴出口了17.7吨苹果,比上次的贸易量更大。随即,华盛顿苹果委员会得到了政府在今后几个月向古巴出售15批水果的许可。10月,“美国食品及农产品展览”在哈瓦那举行。该活动得到美国财政部的许可,由美国PWN国际展览公司举办。这是美国自1959年以来在古巴首次举办的产品展览会,来自美国33个州的288家企业参加了展览会。展览会期间,两国的企业共签署了价值近9000万美元的合同。根据这些合同,美国将向古巴出口稻米、玉米、食油、水果和牲畜等产品。

两国之间的交往最引人注目的还是带有官方色彩的前美国总统吉米·卡特的古巴之行。2002年5月中旬,曾于1977~1981年任美国总统的吉米·卡特应卡斯特罗的邀请,对古巴进行了为期6天的访问。这是自1959年古巴革命胜利以来访问古巴的美国最高级别的政界人士,也是美国政府首次批准一位前总统访问古巴。从表面上看,这次访问是卡特应卡斯特罗的邀请进行的一次私人访问。对于此次访问,卡特和美国政府都强调这是“私人性质”的,卡特还声明“不会充当美古政府间的调停人”,但美国政府对访问的准许、卡特在古巴受到的高规格的接待、卡特的讲话及他会见的人选,都给这次访问涂上了或淡或浓的“官方色彩”和“政治色彩”。

双边贸易的开启和民间的接触都得到了美国政府的明允或暗许,这说明美古之间的坚冰开始有所松动。这种松动的结果首先也是美国国内利益集团的需要。实际上,美国国内对古强硬并不是铁板一块。因为反古分子与现政府的关系较为密切,所以美国对古政策首先表现出的是强硬的姿态;但古巴在国际贸易上的黄金地理位置和古巴未开发的市场日益引起美国有关贸易集团的兴趣,美国对古巴的禁运一直受到这部分人的强烈反对。在商界活动的推动下,美国对古巴的封锁政策其实正遭到日益加大的压力,这种压力在或多或少地冲击着封锁的防线。2001年第一批美国食品运抵古巴,从某种程度上说已经打开了美国的封锁。另外,近年来,古巴主动调整了外交政策,逐渐融入国际社会;同时,一些欧洲国家、加拿大及拉美国家开始改善对古巴的看法和与古巴的双边关系。这样美国继续对古巴实施的禁运制裁政策因损害第三国的利益而遭到很多国家的反对,有些政策甚至无法实施。以著名的《赫-伯法》为例。《赫-伯法》是1996年美国参、众两院通过的一项旨在强化对古巴经济封锁的法案。这是最典型的单边政策。根据该法案,与古巴保持经贸关系的外国公司要受到美国的制裁。美国此举一出,立即遭到国际社会的反对,至今也未得到完整的实施。

最后,在反恐问题上,古巴首先向美国表示出合作的态度,虽然美国仍然把它归入“非我族类”而在言辞上大肆攻击,但美国制定的反恐防御战略范围囊括了墨西哥

和加拿大,对于古巴的安全威胁也是非常警惕。40年前,可以说是美国的强硬态度把卡斯特罗推向社会主义阵营,现在美国不会再冒险将古巴变成恐怖分子的另一个基地,因为它离美国太近了。

三 拉丁美洲国家的反美主义

关于“反美主义”,不同的学者有不同的定义。在世界不同的地区,其表现形式也不一样。本文将从公众情绪、政府政治和社会意识形态三个方面分析拉丁美洲的反美主义特点及其根源。

(一) 公众反美情绪与政府反美。

在拉美国家,特别在墨西哥,流行着这么一句话:“离上帝这么远,离美国这么近”。这句话最贴切地表达了拉美国家和人民对美国的复杂情感:恨美、亲美、惧美。一位历史学家曾经这样描述:“到19世纪20年代末期,在美国与拉美关系的诸多领域,弥漫着一种悲观失望情绪。对北美人来说,贸易、体制及英国在拉美的支配地位令人失望;对拉美人来说,北美人目空一切、高关税及扩张主义或漠不关心的态度,粉碎了他们原来抱有的较高希望。”到了19世纪末,美国人开始在南美发挥主导作用时,“其发挥作用的方式却常常引起拉美人的怨恨”。20世纪初,当西奥多·罗斯福对拉美人民举起大棒时,拉美人民的反美情绪就开始高涨。此后的近一百年里,随着美国对拉美政策的调整和拉美国家自身局势的发展,拉美人民的反美情绪几乎为世界其他地方树立了榜样。

不过,在20世纪的最后十年里,为了在本半球谋取一个以美国为中心、超过欧洲和亚太的更大的统一经济体,以应付来自亚太地区和欧洲的市场竞争,避免西半球其他国家脱离美国,在处理与其他美洲国家的关系时,美国降低姿态,以“美洲事业倡议”为契机,以美洲自由贸易区为目标,主动调整了它在美洲大陆的政策。根据智利

参见 Paul Hollander, *Anti-Americanism: Critiques at Home and Abroad, 1965 ~ 1990* (Oxford University Press, USA, 1992); Jean-Francois Revel, *Anti-Americanism* (Encounter Books 2003); Theodore Zeldin, “The Pathology of Anti-Americanism,” in Denis Lacorne, Jacques Rupnik, Marie-France Toinet eds., *The Rise and Fall of Anti-Americanism* (Basingstoke: Macmillan, 1990); Richard Crockatt, *America Embattled: 9/11, Anti-Americanism and the Global Order* (Routledge 2003); Alvin Rubinstein and Donald Smith, “Anti-Americanism in the Third World,” in *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 497 (1988): pp.35 ~ 45 理查德克罗卡特:《反美主义与全球秩序》(陈平译),新华出版社,2004年版,第40~44页 颜剑英:《浅议20世纪90年代以来的全球反美主义》,载《现代国际关系》2006年第2期 逸波:《反美主义:来自国外的观点》,载《国外社会科学文摘》2005年第5期。

佩吉·K. 利斯:《大西洋帝国》(巴尔的摩,1983年),第221页。转引自《剑桥美国对外关系史》,第173页。同上。

“拉丁晴雨表公司”(Latinobarometro)每年的调查结果 20 世纪 90 年代美国在该地区的形象大为改善,经济高速发展为美国人民带来了丰富的物质,也让拉美人羡慕不已。像在世界其他地方一样,美国的生活方式为拉美的年轻人纷纷效仿。他们看美国制作的电影和有线电视节目,听美国流行音乐,穿美国式样的服装,到美国去学习。拉美人甚至对北方邻居产生了一种亲近感。对一些拉美国家的公众调查显示,多数拉美人仰慕美国,支持与美国的密切关系。以前一些竭力摆脱美国控制而奉行独立外交政策的国家都力图建立与美国更密切的关系。然而,九一一事件以后,情况发生了逆转。到 2004 年为止,对 18 个拉美国家近 2 万人的问卷调查显示,在阿根廷、玻利维亚和墨西哥,对美国称好的人已是少数。巴西被调查的人中只有 1/2 对美国的看法是积极的。墨西哥人对美国的感情几乎是发生了 90 度的大转弯。2001 年,63% 的墨西哥人对美国的看法是积极的,2004 年,这个比例下降到 41%。

从公众情绪、政府政治和社会意识形态三个方面来看,拉美的反美主义体现了以下特点。

首先,与该地区上次巨大的反美浪潮相比(1960 年代和 1970 年代拉美走上工业化道路时期),如今的反美情绪与工业化政治和传统的意识形态分歧关系不大。拉美国家最近的反美主义的特点不是以暴力反美,而是在广泛的政治和文化上抵制美国的影响和力量。美国政治学者、《外交》杂志原主编、美国《新闻周刊》国际版编辑法瑞·扎卡里亚(Fareed Zakaria)认为,由于目前缺乏对资本主义的可信的批评,反美主义便成为世界上新的“表示不满的意识形态”。称之为意识形态,可能有点失当,但扎卡里亚认为,反美主义的特点就是它是一种情绪的反应,“这种心理反应超越了政治,波及到经济和文化领域”。也就是说,反美主义不再只是一种政治姿态,它已经影响了人们对生活各个方面的看法,其原因就是美国的影响渗透了世界生活的每一天。人们常说,美国尽管常常使用武力干涉别国内政,例如越南和伊拉克,但其有效影响还是通过商业、科技和大众流行文化等“软”形式实现的。上个世纪 90 年代,美国消费文化的慷慨曾一度对成千上万的拉美人产生了巨大的诱惑,使他们梦想快速富裕起来。然而,现在美国消费品的诱惑力已经下降。根据国际调查咨询公司(Research International)的最近调查结果,大多数拉美人认为美国的商品是对人和环境的剥削。三分之一的被调查者认为,美国的公司是“拥有很多钱的大邪恶帝国”。此次调

“The United State and Latin America Today,” a paper by Abraham F. Lowenthal, President of the Pacific Council, October, 2001, available at :http://www.pacificcouncil.org/public/Publications/members_writings/lowenthalUSLatAm.asp.

Marcelo Ballvé, “A New Wave of Anti-Americanism,” NACLA, May/June 2005, p.37.

Fareed Zakaria, “Hating America,” Foreign Policy, September/October 2004.

查的对象是 850 名高消费人士,其中年轻人对美国的商品更多持否定态度。调查结果认为,拉美一代新人已经成长起来,他们比他们的父母对美国产品更持否定态度,而这种态度对美国公司在该地区的商业利润可能会产生影响。

调查还显示,从南美的科恩角到北美的墨西哥,拉丁美洲国家对美国的反恐战争怀有深深的不满。“拉丁晴雨表调查公司”2004 年的调查结果表明,仅有 1/10 的阿根廷人、乌拉圭人、墨西哥人、巴西人、玻利维亚人和智利人支持美国发动的伊拉克战争。但问及美国对世界冲突的处理时,这些国家的反对率也是这么高。在美国入侵伊拉克之前,2002 年年底和 2003 年年初,拉丁美洲甚至成为反战的主要阵地。根据盖洛普 2003 年 1 月对 41 个国家的调查结果,高达 83% 的阿根廷人认为没有任何理由对伊拉克采取军事行动。其反对率甚至超过了巴基斯坦、印度、马来西亚和尼日利亚等拥有大量穆斯林人口的国家。盖洛普对玻利维亚、哥伦比亚、厄瓜多尔和乌拉圭等国的调查显示,大多数人毫无条件地明确反对伊拉克战争。该地区的国家领导人,只有中美洲国家、多米尼加和哥伦比亚支持美国对伊战争,其他都拒绝了美国的请求。时为联合国安理会非常任理事国的智利和墨西哥甚至拒绝批准授权对伊拉克采取军事行动的决议,使美国打击伊拉克的理由大打折扣。墨西哥总统福克斯因为发表了反对伊战的言辞,公众支持率从 66% 上升到 80%。美国驻墨西哥大使馆门前天天有反战人士的游行抗议,墨西哥的媒体也充满了反战的内容。

公众的反美情绪在促使拉美国家不加入美国主导的“自愿联盟”方面也起了很大的作用。如果不是公众意见显示大多数拉丁美洲民众反对对伊战争,很难相信有这么多拉美国家的领导人会声言反对对伊战争,墨西哥和智利甚至不屈从于华盛顿的压力,支持联合国决议。

第二,拉美公众的反美情绪激励了该地区的领导人,他们开始公开挑战美国(及其盟国)的利益,甚至将此作为谈判的砝码,引发了反美政治浪潮。例如,阿根廷基什政府在处理债务问题时,没有顺从美国主导的国际货币基金组织,而是采取了强硬的谈判政策。在长达 3 年的重组谈判过程中,阿方始终坚持大幅度减债的强硬立场,其所提方案中重组债务总额之高,减债比例之大,新债券期限之长,利率之低,均为历史之最。有专家认为阿根廷债务重组的成功改变了国际债市的游戏规则。在巴西,总统卢拉不但利用反美主义赢得了大选,而且敢于把巴西定位为西半球可以与美国的权威和力量抗衡的主要角色。由于巴西破坏了美国控制的 2003 年世贸组织(坎昆谈

转引自“Latin America: Icon Down,” EIU Business Latin America, November 29, 2004. 这篇文章里引述了国际调查公司的调查报告:“Being American-The Future of USA Brands,” October 2004.

NACLA, May/June 2005, p.38.

“Americas: the Distances of Neighbor,” The Economist, April 19, 2003, p.49.

判和2004年美洲自由贸易区迈阿密谈判议程的企图,致使这两次谈判都未能取得预期成果。在世贸谈判中,巴西作为发展中国家,与中国、印度一道要求美国停止对农产品的补贴。巴西还是推进南美经济一体化的发动机。2004年年底,在卢拉的倡导下,玻利维亚、哥伦比亚、厄瓜多尔、秘鲁和委内瑞拉5个安第斯共同体成员国和阿根廷、巴西、乌拉圭和巴拉圭4个南方共同市场成员国,以及智利、圭亚那和苏里南共12个南美国家的领导人或代表在秘鲁库斯科举行会议,仿效欧洲,成立了南美国家共同体。委内瑞拉的查韦斯总统上台伊始就树起反美大旗。他不但与古巴的卡斯特罗关系甚密,而且访问了古巴、利比亚等美国所谓的“流氓国家”。在美洲自由贸易区问题上,查韦斯更是与美国唱对台戏。他明确反对美洲自由贸易区,认为它是新自由主义的集中表现,将损害拉美发展中国家的利益,并且对美洲自由贸易区进程进行抵制。在自由贸易谈判陷入僵局之后,查韦斯的评论就是,“这已经是个事实,美洲自由贸易区‘已经死亡了’。感谢上帝,为了我们人民的福祉,就请它安息吧!”

九一一之后,拉丁美洲对美国政府的批评已经不可避免地成为对美国总体外交的负面看法,特别是对布什政府的看法。而且,有一种普遍的观点认为美国已经变成了一个帝国。特别是伊拉克战争以后,认为美国是一个帝国的看法变得更加明确,这种看法一开始出现在左派杂志和书籍中,现在开始转移到主流媒体、时政论文,甚至成为人们的饭后谈资。

第三,拉美国家的反美情绪还激励了很多拉美国家发生“政治转向”。过去反美主义主要是民粹政治的工具,被领导人用来漫骂攻击对手或者转移民众对国内问题的注意力。而今,反美主要是自下而上从基层兴起的力量,公众的意见对政府的选举和政策影响占据了举足轻重的地位。不少拉丁美洲国家的领导人与他们的美国同行一样,热衷于民意调查。如果民意反对他们,被选举的官员就会发现他们任期不满就要被赶下台。当他们发现公众意见的主流或者主要特点就是反对美国时,大多数政客就会采纳反对美国的政策。这种反美主义的结果就是很多拉美国家发生了左转,形成了左倾领导联盟。2000年,当美国的大选吸引了全球目光的时候,发生在拉美国家的大选几乎被世人忽略。然而,选举结果显示,拉美左派正在重新崛起。左派政党在大选中频频获胜或取得重要进展。2002年6月和8月,在玻利维亚两轮大选中,玻利维亚左派组织社会主义运动和印第安人古柯种植者领导人埃沃·莫拉莱斯得票均占第二位,大大出乎人们的预料。同年10月27日和11月24日,巴西左翼党劳工党领袖卢拉·达席尔瓦和厄瓜多尔左翼军官“一·二一爱国社团”领导人卢西奥·古铁雷斯先后在本国大选中获胜,当选为总统。这些左派政党一出现在政治舞台

上,就得到美国在拉美的两个宿敌——古巴总统卡斯特罗和委内瑞拉总统查韦斯——的支持和欢迎,一个左派联盟似乎在拉美形成。2001年1月和2002年1月,在巴西南里奥格兰德州州府阿雷格里港(该州政府和该市市政府均掌握在劳工党手中),巴西劳工党等拉美左派党积极倡导和主办了举世瞩目的第一届和第二届“世界社会论坛”。同时,代表拉美地区左派进步运动的圣保罗论坛影响与日俱增。圣保罗论坛是巴西劳工党于1990年倡议和主办的。经过十多年的发展,目前,圣保罗论坛已成为拉美地区最重要的左派政党和进步组织的论坛,它每年一次的年会已成为拉美和世界左派政党的重要聚会。参加圣保罗论坛的拉美左派党和组织已从1990年的48个增加到2001年的74个。在这些拉美左派政党和组织中,既有信仰马克思主义的共产党如古巴共产党,又有不少左派民族主义政党,如巴西劳工党、墨西哥民主革命党、尼加拉瓜桑地诺民族解放阵线、乌拉圭民族解放阵线,还有由前游击队演变而成的组织如危地马拉革命团结组织、萨尔瓦多法拉本多·马蒂民族解放阵线,等等。圣保罗论坛第十次会议将圣保罗论坛定性为“左派、反帝、反对新自由主义、反对一切殖民主义和新殖民主义、团结互助和参与制定‘替代方案’的空间。”在最近几次圣保罗论坛会议的文件中,均提出了“替代方案”“替代模式”“替代战略”“替代社会”“替代秩序”等概念,其战略目标是替代新自由主义。

2003年在伦敦召开的进步施政会议(progressive governance conference)是迄今最大规模的左派领导人会议。在这次会议上,巴西总统卢拉对美国的单边主义进行了嘲笑和批评。美国发动了对伊战争后,他对此评论说:“假如有一件能让我崇拜美国的事,那就是他们首先考虑的是他们自己,第二位的还是他们自己,第三位的还是他们自己。然后呢,如果他们还有时间,他们还会为自己考虑得更多。”

正因为如此众多的拉美选民认同卢拉对美国的批评,他们在近年来的选举中倾向左派。阿根廷、乌拉圭和巴西民众投了左倾政府票,因为这些政府许诺要摒弃一些带有强烈美国印记的政策:新自由主义经济学、美洲自由贸易区及反恐军事战争。委内瑞拉的现任政府也是如此。在玻利维亚,由设在华盛顿的国际货币基金组织推动的私有化政策和美国倡议的根除可可计划激起的反美主义导致了近年来政局不稳。2002年大选前夕,美国建议玻利维亚人民不要投票给社会主义运动党(MAS)的领导人埃沃·莫拉莱斯,结果适得其反。莫拉莱斯赢得了大量选票,差点当选。此后,他在玻利维亚的影响日益扩大,2005年当选为总统。

不过,拉美左派党还只是在一部分拉美国家中得势,拉美地区还没有出现整体向

左转的局面。尽管与美国有这样那样的矛盾,拉美大多数国家在政治和外交方面与美国关系依然十分密切,在经济上,尽管有可能在某些方面进行一定的调整,但仍在继续奉行新自由主义。即便巴西劳工党卢拉政府和厄瓜多尔古铁雷斯政府,也力图同美国、国际货币基金组织和世界银行搞好关系,力图参与建立美洲自由贸易区的进程。

(二)拉美反美主义产生的原因。

美国采取单边行动打击恐怖主义的政策并不是激起拉美反美主义的唯一原因。当今的反美主义还受到其他因素的影响。

首先,新自由主义改革失败产生的负面影响。20世纪90年代以来,拉美国家进行了声势浩大的新自由主义经济改革,内容包括:对大量国有企业实施私有化;实行贸易自由化、金融自由化等。上述新自由主义改革在取得一定成效的同时,也产生了不容忽视的副作用。例如,由于政府在社会发展领域中的作用被降低,许多社会问题不仅得不到解决,反而变得更加严重。又如,在对外开放的过程中,中小企业面临巨大的竞争压力,很多企业或缩小生产规模,或倒闭。其结果是,失业问题变得越来越严重。在一些国家,城市失业率高达20%。再如,贫困问题不仅没有得到解决,而且收入分配不公的现象越来越严重。另外,官员腐败和社会治安的恶化等,也使拉美人感到不满、甚至愤慨。

其次,移民问题。九一一之前美国对拉美移民的非人待遇及缺少一个有效的人道的移民体制迫使拉美国家处理与美国的双边关系时,将移民问题作为一个重要内容。布什上台后,在墨西哥的努力下,移民问题的解决露出了希望的曙光,但九一一事件后,这点希望之光却被世贸大楼爆炸后的烟雾掩盖。而且,在反恐的要求下,美国对拉美移民入境采取了更严格的措施。这些措施引起了很多拉美国家与美国在移民问题上产生争端。

另外,一些具体事件也让一些拉美国家的民众对美国产生了抵触情绪。例如,2001年阿根廷经济危机,2002年委内瑞拉政治动荡等。2001年底,阿根廷政治经济崩溃,而当这个曾经被称为美国“北约之外的盟友”要求美国伸出援手时,遭到了美国的拒绝,甚至当阿根廷紧急向国际货币基金组织呼救时,布什总统亲自干预,阻止了国际货币基金组织向阿根廷拨款,甚至提出“阿根廷自己的问题应该自己去解决”。美国将全部精力投入反恐战争以后,拉美国家感到他们被严重忽视了。在危机时刻向美国求助,却没有得到任何支持,这让他们觉得自己“即使没有下到地狱,也正在炼

狱中受着煎熬”。在阿根廷金融崩溃的高潮时期，新闻杂志和电视访谈节目中谈论的是，美国共谋策划了阿根廷经济崩溃，目的是让美国投资者获得潘帕斯和巴塔哥尼亚的大量土地。2004年美国大选期间，巴西最有权威的报纸《圣保罗之页》报有一期专题的标题就是“帝国选举”。2002年，委内瑞拉发生了反对总统查韦斯的政变。政变之后，美国的反应不但迟滞，而且自相矛盾，一方面声明尊重政府的合法性，另一方面又宣称支持民众游行。其实，美国的目的是很明显，就是希望能够把它不喜欢的委内瑞拉领导人查韦斯赶下台，但又不希望查韦斯下台以后出现军人独裁政权。

很明显，拉美的反美主义已经超越了政治、政府，渗入到各个方面。无论是选举还是消费，拉美人不会再对美国的领导抱以热情。

四 结 语

执政6年多以来，由于反恐的需要，布什政府的外交政策重点地区发生了转移，放在了中东等西半球以外的世界其他地区，与拉美国家关系“渐行渐远”。自2006年民主党夺取国会领导权以来，美国政界和舆论界对布什政府拉美政策的批评声日趋强烈，指责布什政府埋头于反恐战争，几乎失去了自己的“后院”，客观上为委内瑞拉总统查韦斯建立反美联盟和10多个拉美国家的政权先后落入中左翼政党之手创造了条件。2007年3月布什访问了巴西等拉美五国之行，足迹贯穿美洲大陆的南、中、北三部分，意图加强与拉美关系，遏制查韦斯在拉美的“政治扩张”，恢复美国在“后院”的影响力。但是，目前来看，结果未能遂愿。布什政府的单边政策使拉美国家承受了被忽略的失望和压力，引发了无论公众和政府的反美情绪。拉美的反美主义已经超越了政治、政府，渗入到国家和社会生活各个方面。美国的单边政策对此难辞其咎，而全球化也促使拉美国家滋生了“离心力”，鼓励了这些国家在反美主义的道路上更加勇敢地越走越远。

魏红霞：中国社科院美国研究所助理研究员

美国印第安人保留地制度 现状研究

杨 恕 曾向红

[内容提要]作为一种制度安排,美国印第安人保留地制度主要不是通过政策宣示的形式建立起来的,而是通过美国国会的立法、美国各级法院对国会有关法律法令的解释和诉讼裁决形成的。因此,考察美国印第安人法就构成了研究印第安人保留地制度的主要途径。本文对美国印第安人法中关于美国联邦政府与印第安人部落之间的权力划分,印第安人保留地所拥有的刑事及民事司法权、印第安事务署在印第安人保留地制度中的独特地位等问题进行了考察,得出结论认为,美国赋予印第安人的有限自决在本质上与联邦政府对印第安人的所谓“托管权”存有内在矛盾,这一矛盾决定了美国印第安人保留地制度不足以解决困扰美国政府长达 200 多年的“印第安人问题”,也决定了印第安人时至今日仍然无法有效地行使自己的自决权。如果美国政府无法在印第安人的自决权与联邦政府的“托管权”之间寻得一个恰当的平衡,这一问题仍有可能继续困扰美国政府。

关键词 美国社会 种族 印第安人 保留地制度

一 导 言

截至 2005 年,美国共有联邦承认的印第安人部落(Federally recognized Indian

本文系国家社科基金重点项目资助成果,项目批准号为 06 A ZZ003。

本文得到了原南开大学(现北京大学)李剑鸣教授的指正,在此谨致谢忱;另外,作者在对本文进行修改的过程中得到了兰州大学出版社编辑刘暄女士的帮助,作者一并致谢。文中存在的错误之处,由作者承担。

tribes)561 个,保留地(reservations)275 个,这些保留地分布在美国的 26 个州。根据美国 2000 年的人口统计数字,自称为印第安人的美国人超过 247 万,占美国总人口的 0.9%,而这一数字在 1996 年为 230 万。在印第安人中,有 500 多个部落的人口不足 1 万人,只有四个部落的人口超过这一数字。其中,人数最多的两个部落是切诺基部(Cherokee)与纳瓦霍部(Navajo),这两个部落的印第安人数占 1990 年全美印第安人口的约 28%。⁵ 就印第安人在全美的分布状况来看,他们主要集中在密西西比河以西的地区,25%的印第安人集中在西北部,其中加利福尼亚州是美国印第安人口最多的州,紧随其后的是俄克拉何马州、亚利桑那州、新墨西哥州。

印第安人保留地的面积总共为 5570 万英亩,约占美国总国土面积的 2.4%。“在这 275 个印第安人保留地中,既有联邦保留地,也有州保留地,其中州保留地主要集中在东部,以纽约州最多;而联邦政府保留地主要分布在西部。印第安人保留地在面积上相差甚远,其中面积最大的保留地为俄克拉何马州的纳瓦霍部落领地,面积为 15.4 万英亩,最小的保留地面积仅为 100 英亩。而且其中相当一部分土地是由非印第安人所有,甚至许多保留地上印第安人完全被非印第安人所“包围”,这就是“印第安人保留地的幻象”。

长期以来,保留地上印第安人的生活水平和生活质量远落后于进入城市的印第安人。尽管进入 20 世纪以后,印第安人的平均寿命有了明显的提高,然而由于缺乏医疗设施、生活水准低下及酗酒、吸毒等现象泛滥,保留地上的印第安人人均寿命只有美国白人平均寿命的 2/3。在印第安人保留地,失业率极高。2003 年,印第安人合格劳动力中的失业率达到了 49%,约为美国全国平均水平的 10 倍;在多山地区的印第安人保留地上,这一数字甚至高到 70%;即使拥有工作却仍然生活在美国卫生贫困线以下的印第安人有 32.5%。因此,有美国学者感慨:“红种人(对印第安人约

数据来自于 2005 年美国内务部印第安事务署所公布的文件:Performance and Accountability Report Fiscal Year 2005, pp.3, 10. 见 http://www.doi.gov/bia/BIA_PAR_2005_FINAL_02242006_web.pdf。

Stephen L. Pevar, *The Rights of Indians and Tribes* 3rd (New York & London: New York University Press, 2004), p.2.

1970 年、1980 年、1990 年代的美国印第安人的人口统计数据是建立在印第安人自我认同的基础之上的。这就是说,人口统计对象在要求回答自身的族群属性的时候,是以他的个人选择为基准的,而不用提供任何证明其身份的证据或文件,也无须联邦政府承认的“被承认部落”对其印第安人身份进行确认,同样不以印第安血统的多寡来界定。

5 U. S. Bureau of the Census 1990, *1990 Census of Population*, Washington, 1993, p.105.

Fred L. Ragsdale, Jr., “The Deception of Geography,” in Vine Deloria, Jr. *American Indian Policy in the Twentieth Century* (Norman: University of Oklahoma Press, 1985), pp.63 ~ 82.

Stephen L. Pevar, *The Rights of Indians and Tribes* 3rd, p.3.

以上数据均来自于美国内务部印第安事务署文件:2003 Indian Population and Labor Force Report, 见 <http://www.doi.gov/bia/laborforce/2003LaborForceReportFinalAll.pdf>。

定俗成的称谓)仍然是我们国家中最为贫困、经济条件最为凄惨的一群人,他们的生存处境不仅与其他美国人相去甚远,而且与城市贫民窟中生活的人比起来也相形见绌。”

事实上,印第安人在当前美国社会中的经济与社会处境,所反映的不过是美国为印第安人事务所设置的制度框架——印第安人保留地制度所存在的内在矛盾。作为一种制度安排,美国印第安人保留地制度已经存在了一百多年。截至目前,国内关于美国印第安人问题的研究或者从政策和文化角度出发、或者从历史与社会角度着眼对美国印第安人问题做了宝贵的探索,这些研究成果为我们了解美国印第安政策的发展轨迹以及印第安人在美国社会中的命运提供了难得可贵的借鉴。本文试图从法律角度,对印第安人与美国联邦政府之间的权力划分、印第安人保留地上的司法权以及印第安事务署在该制度中的特殊地位等问题进行考察,以勾勒出当前美国印第安人保留地制度的基本框架。

二 美国印第安人保留地制度的制度框架

印第安人保留地制度的形成是美国政府印第安人政策不断变化的产物。事实上,美国印第安保留地制度(American Indian Reservation System)的建立并非出于美国政府明确的政策设计,它是19世纪30年代美国政府为了将东部印第安人迁至西部,并将白人社会与印第安人这两个文化类型截然不同的群体隔离开来所采取的措施而形成的,这一制度在19世纪50~80年代得到了迅速的推广。

(一)印第安人的“自决权”与联邦政府的“托管权”

自美国宪法产生时赋予联邦政府处理印第安事务的全权以来,美国的印第安人政策几经变迁,州政府也逐渐地介入到一些印第安事务的处理中,但美国国会与联邦政府仍是决定印第安人政策和保留地制度发展方向的决定性力量。相对于联邦行政机构来说,国会拥有处理印第安事务的绝对主导权。保留地制度是通过国会的立法

R. Strickland, "Genocide-at-Law: An Historic and Contemporary View of the Native American Experience," *University Kansas Law Review*, Vol.34, No.713, 1986, p.716.

吴洪英:《试论美国政府对印第安人政策的演变轨迹》,《世界历史》1995年第6期;胡锦涛:《二十世纪美国印第安人政策之演变与印第安人事务的发展》,《世界民族》2004年第2期等;高小刚:《图腾柱下:北美印第安文化漫记》,三联书店,1997年版;李剑鸣:《美国印第安人保留地制度的形成与作用》,《历史研究》1993年第2期;《美国土著部落地位的演变和印第安人的公民权问题》,《美国研究》1994年第2期;《文化接触与美国印第安人的社会与文化变迁》,《中国社会科学》1994年第3期;《文化的边疆》,天津人民出版社,1994年版等。

邓蜀生:《美国历史与美国人》,人民出版社,1993年版,第302页。

及美国各级法院裁决建构起来的。因此,要研究印第安人保留地制度的现状,首先必须探究美国印第安人法。

“美国印第安人法”(American Indian Laws)是一个未明确界定的术语。印第安人法既包括美国联邦政府与印第安人在1871年前所签订的上百个条约,也包括国会在1871年后所颁布的有关印第安人事务的大量法令和美国各级法院在1871年前后所作出的各项裁决。按照广义的理解,所有这些均属于印第安人法的范畴。有学者认为,“美国印第安人法的正式领域与其说是比较法中的一个分支,还不如说是一种极为特殊、相当复杂甚至经常自相矛盾和令人困惑的盎格鲁—美利坚法律思想。”虽然美国法学界对“印第安人法”的确切含义没有形成共识,但由于它已被广泛使用,所以本文也采用这一术语。

尽管美国印第安人保留地制度一直在发展变化,但这一制度仍具有四个较为稳定的根本特征:第一,在与联邦政府的关系中,部落被视为拥有固有自治权的独立实体;第二,部落的独立地位不是绝对的,国会拥有管理和调整部落地位的权力;第三,处理与管制部落的权力专属联邦政府,除非得到国会的授权,州政府不得介入印第安事务;第四,联邦政府负有防止印第安人的部落和财产权利遭到各州政府及其公民侵犯的责任。

美国印第安人法是一个极为庞杂的法律体系,其中许多法律条文模糊不清,有时甚至自相矛盾。因此,在法律的解释、执行与判决过程中出现诸多问题,而建立在这一基础之上的美国印第安人保留地制度也缺乏清晰、明朗的特征。本文将从印第安人与联邦政府的权力划分、印第安人所拥有的司法权、美国印第安事务署在管理印第安人事务上的特殊地位三个方面来简略勾勒出美国印第安人保留地制度的制度框架。

在美国印第安人政策史上,美国政府处理印第安事务的模式可概括为“父权主义”(paternalism)、监护人—被监护人(ward-guardian)和托管者—受惠人(trustee-beneficial)。这三种不同态度在美国—印第安人关系史上的不同时期产生不同影响,其中“父权主义”曾经最为流行也最具影响力。这种态度的内涵在于,在对待印第安人的问题上,美国政府应该像父亲一样手把手地教给印第安人文明的生活方式,引导他们信仰基督教从而进入“文明”社会。这一论调几乎在整个19世纪的美—印第安人关系中居于主导地位,直到19世纪80年代美国政府推行以《道威斯法》(Daws

Joyotpaul Chaudhuri, "A American Indian Policy: An Overview," in Deloria, Jr., A American Indian Policy in the Twentieth Century, p.15.

Canby, A American Indians Law, pp.1~2.

Act)为标志的“份地”(allotments)分配政策,“父权主义”才渐渐地为“监护人—被监护人”和“托管者—受惠人”的关系模式所取代。20世纪60~70年代,受印第安人争取“红色权利(Red Power)”运动的推动,美国的印第安政策逐渐走向允许印第安人自决和自治,“托管者—受惠人”的关系模式也因此逐渐成为美国处理印第安事务的主要导向。不论是“父权主义”,还是“监护人—被监护人”和“托管者—受惠人”的关系模式,其背后的逻辑都意味着印第安人是没有能力享受完全主权的人群,他们的生存与发展必须依赖联邦政府的帮助和指导。这就是当前印第安人的自决权(self-determination)与联邦政府的“托管权”(trust responsibility)之间的内在矛盾。

根据美国印第安人法,由于美国政府曾在历史上拿走了印第安人的大量土地,因此从道德和法律意义上来说,联邦政府有义务履行“尊重印第安部落的主权、保护各个部落及向部落提供食物、衣物和其他服务”的承诺。这就是著名的“托管权”原则(the doctrine of trust responsibility)。联邦政府行使托管权的主要目的在于确保印第安部落和印第安人的生存和福利,包括使其能够保护印第安人的土地和资源、提高其自治能力,还包括实施能使印第安人的生活质量和社会福利水平达到与其他非印第安人社会相当所必需的经济和社会发展项目。”广义上说,联邦政府对印第安人的托管关系涵盖所有的印第安人部落,不管这个部落是否得到了联邦政府的承认,托管原则“超越了某些具体的条约承诺,体现了一种保护土著人土地及部落、改善他们的生活的明确责任”。⁵

然而,在实践中,真正履行托管权的印第安事务署往往只对被承认的部落行使这一职责。所谓托管,就是在联邦政府认为印第安人或部落尚不具备管理自己财产的情况下,由联邦政府提供监管。根据这一理念,所有的印第安财产都处于联邦政府的托管范围,其中既包括印第安人的部落和私人土地,也包括印第安人领地的所有自然资源。

总的来说,一方面,在处理印第安事务的时候,国会几乎拥有全权。在历史上,国会也曾授予总统与印第安人签署条约。在《道威斯法》实施期间管理印第安人保留地份地分配,通过发布行政命令创建保留地等权力,然而这些权力在国会随后的立法中都被取消。现在,国会并没有授予总统处理印第安事务的任何明确职权,而且历任美

Francis Paul Prucha(ed.), Documents of the United States Indian Policy (Lincon & London: University of Nebraska Press, 2000), 3rd p.xxviii.

M. C. Woods, “Indian Land and the Promise of Native Sovereignty: the Trust Doctrine Revisited,” Utah Law Review, No.1471, 1994, p.1497.

American Indian Policy Review Commission, Final Report (Washington, D. C.: Government Printing Press, 1977), p.130.

5 Woods, “Indian Land and the Promise of Native Sovereignty: The Trust Doctrine Revisited,” p.1506.

国总统对印第安事务也并不怎么热心,所以在行政机构中,主要是内务部得到了国会的许多授权。而司法机构也并不参与联邦政府印第安政策的拟定和规划,由此出现了在印第安事务中国会几乎拥有全权的局面,即国会的任意权力(plenary powers)。这是一种全面而又完整的权力,它覆盖所有的印第安部落、部落政府、部落成员及其财产,如《道威斯法案》和“终止”政策(termination)的实施所证明的,如果认为必要,国会甚至可以撤销整个印第安部落。

另一方面,美国的印第安人保留地制度允许和鼓励印第安人进行自决与自治(self-governance)。根据美国的印第安人法,印第安人在美国的政治生活中是享有自决地位的特殊群体。在2002年联邦上诉法庭的一次裁决中,对印第安人在美国社会中的地位做出了如下说明:“印第安部落既不是美国的州,也不是联邦政府的一部分,更不是上述两者的分支机构。相反,各印第安部落都是拥有主权的政治实体,这种主权权威并非来自于美利坚合众国的授予,而是古已有之。鉴于它们源远流长的部落主权,印第安部落有行使自决的权力。”根据美国最高法院对“美国政府诉马祖尼”(United States v. Mazurie)部落一案的司法判决中,印第安人被描述为“半主权”和“半独立的”、对其部落成员及领地行使主权的实体。此外,联邦法院在对印第安人条约进行司法解释时所遵循的“条约解释三准则”(canons of treaty construction),客观上有利于维护印第安人的合理权利。这三个原则是:由条约含混引起的争议必须按照有利于印第安人的方式加以解决;对这些条约的解释必须使印第安人能够很好地理解之;在对条约进行解释时必须使其字面意义有利于印第安人。⁵最后,尽管国会的任意权力对印第安人的自决地位构成了严重的威胁,但这种任意也不是绝对的,美国印第安人法对国会的这种权力有两种限制。这也就是美国宪法第五修正案中的“正当法律程序条款”(Due Process Clause)和“公正补偿条款”(Just Compensation Clauses)。美国宪法第五修正案规定:“不经正当法律程序,不得剥夺任何人的生命、自由或财产。不给予公平补偿,私有财产不得充作公用。”根据“正当法律程

“终止政策”:1953年8月1日,美国第83届国会通过了《108号两院共同决议》,要求联邦政府“尽快”停止向印第安人提供联邦资金与社会服务项目,其宗旨在于“要尽可能快地使美国土地上的印第安人服从与其他美国人一样的法律,给予他们与其他美国人一致的权利与义务,结束他们作为合众国被监护者的特殊地位,授予他们作为美国公民所拥有的一切权利和特权。”转引自 Francis Paul Prucha, *The Great Father: The United States Government and the American Indians*, Lincoln and London: University of Nebraska Press, 1984, p.1044.

Stephen L. Pevar, *The Rights of Indians and Tribes*, 3rd, p.87.

David H. Getches, Charles F. Wilkinson, Robert A. Williams, *Federal Indian Law* (St. Paul: West Publishing Co., 1995), 3rd, pp.401~404.

5 Pevar, *The Rights of Indians and Tribes*, 3rd, p.50.

李道揆:《美国政府与美国政治》,商务印书馆,1999年版,第788页。

序条款”,许多印第安人对联邦政府的侵权行为提出了控告,然而这些案件很少得到令印第安人感到满意的解决。因为,即使有这两个条款对国会权力的制约,它仅仅也是对印第安人权利被侵犯的一种事后补偿,它们并没有从根本上削弱国会对印第安事务的全面控制。

表1 国会的“任意权力”与部落政府的自决权

国会的权力(任意权)	印第安部落的权力(自决权)
1. 全面负责美国的印第安事务:建构美国的印第安政策框架,并规定立法、司法、行政各个政府机构和联邦、州、部落各级政府具体的管理职责等。	1. 组建部落政府:各部落可以根据自身的具体情况选择部落的政府组织形式,制定属于本部落的宪法,行使与其他地方政府相似的政府职能(但处于国会的任意权力制约之下,许多具体活动必须征得内务部的同意)。
2. 规范部落政府的活动:包括对部落行使刑事司法权、部落政府的组建和选举、保留地上非印第安人的管理等部落政府进行的活动进行监督。	2. 制定部落的入籍标准:依此来厘定不合格成员、接纳新成员、确定部落成员所能享受到的待遇等,在国会不予干涉的情况下这种权力才是“固有的”。
3. 终止印第安人的部落地位:国会可以依据自己的意图终止印第安人的部落地位,而无任何因素能对这一权力构成实质性的制约。	3. 管理部落土地:印第安人领地上的土地有三种类型,一为联邦政府托管地,一为部落或部落成员所有地,一为非部落成员所有地。部落政府行使与其他政府在其领土上进行管理的相似权力,其独特之处在于部落政府拥有两种其他人所没有的土地:即托管地与印第安人所有地,并能够管理这些土地上的资源。
4. 管理印第安人部落的成员及其土地:国会保留政府入籍标准的否决权,尽管它很少行使这一权力。	4. 管理印第安人私人土地:在国会未对这一权力加以限制或在法律中暗示将其终止的情况下,这一权力属于部落政府的固有权。具体的管理活动包括:根据部落的整体利用调整非印第安人个人对其在印第安人保留地内土地的使用方式、确定私人土地的继承人、征用私人土地、对保留地上包括保留地上非印第安人的商业活动征税和制定一定的卫生、安全和就业标准等。
5. 管理印第安人领地上的土地:包括部落的托管地和部落成员个人所有的托管地,主要通过内务部来进行,管理活动涵盖土地的出售、租赁、继承、线路通行等。	5. 司法权:部落政府可以拥有自己的法律体系,既可以是传统形式的也可以是现代形式的,后一种形式主要是在1934年《印第安人重组法》颁布后建立起来的;而且各个部落的法律制度在健全程度上也不一致;并非每一印第安部落都有上诉法庭,部落法庭对保留地上的印第安人拥有排他的民事司法权和一部分刑事司法权,对保留地上非印第安人一般没有刑事司法权。
6. 对部落财产的管理:这种权力是“任意的”,管理活动涉及到部落土地、财物、资源及其他财产,还包括联邦政府向部落提供的各种服务和资助。	6. 征税权:对保留地上的印第安人,部落政府具有对其征税的专有权力,而对非印第安人的征税近年来受到了越来越多的制约。
7. 对印第安人个人财产的管理:印第安人的个人私有财产不容剥夺,唯一的例外是其份地,国会无权在给予其适当补偿的情况下任意处置份地。	7. 管理保留地上经济和贸易活动的权力:部落政府有组建部落公司的权利,并可以在内务部的监管下开发本部落土地上的资源;与印第安事务署签署贷款、出售产品的协议;采取优惠措施吸引外资进入保留地;对保留地上的印第安人的经济活动拥有广泛的管理职权,甚至可以管理某些非印第安人的活动;部落政府可以在国会的明确授权下管理酒精饮料在保留地的销售和使用等等。一般来说,保留地制定的经济法规不能与联邦政府的相关法律相抵触。

<p>8. 对印第安人领地上贸易和酒类制品的管理 根据《印第安人贸易与交流法》(Indian Trade and Intercourse Act)中的有效规定,国会授权印第安人权力助理部长管理印第安人领地上的贸易,包括发放许可证、规定销售商品和服务的种类、销售模式等;授权印第安部落管理酒类制品的销售。</p>	<p>8. 对非部落成员活动的管理:对进出保留地的人员有管理权,可由于印第安人的“国内依附族群”地位这一权力的行使受到限制,尤其是对保留地上非印第安人的管理面临挑战。根据“蒙大拿例外”(Montana exceptions)原则,除非能满足其中的一个条件,否则部落政府不能管理保留地上非印第安人土地上非印第安人的活动:(1)非印第安人与部落或其成员形成了一种共识关系,如开办合资企业;(2)非印第安人从事的活动对部落的政治统一、经济安全或社会卫生与福利带来了危害。</p>
<p>9. 行使刑事司法权:主要依据 1832 年《印第安人领地犯罪法》(Indian Country Crime Act)、1953 年《第 280 号公共法》(Public Act 280)、1885 年《重罪法》(Major Crime Act)的规定行使对印第安人的刑事司法权。</p>	<p>9. 管理部落内部事务 联邦法院在此问题上确立了一个基本原则,即除非国会明确限制部落政府的这一权力,否则部落政府拥有对保留地上印第安人内部事务进行处理的固有和排他权。这些活动几乎涵盖所有的民事司法事件。</p>

总之 20 世纪 70 年代以后,印第安部落开始逐渐行使着原本就属于他们的自决与自治(self-determination and self-governance)权,但是这种自决与自治仍是不充分、不完备的,尤其会受到国会任意权力的限制和威胁。尽管有法学家指出:“鉴于给各印第安部落政府所带来的内部影响和给各州以及处于印第安人领地中的非印第安人个人及其企业所带来的外部影响,印第安人的部落主权仍不失为具有很大生命力的重要原则。”但他们也指出,“联邦政府在削减印第安人土地和部落主权上所拥有的广泛权利,使印第安人部落很难避免依附于联邦政府提供的指导和馈赠。”

(二)印第安人保留地的司法权

对于印第安人部落政府来说,作为美国社会中一种独特的政府组织形式,它同样行使着属于自己的民事司法权和一部分刑事司法权,虽然这种司法权受到了美国联邦政府和各州政府不同程度的侵蚀,但在保留地上行使这种受到限制的司法权仍构成了印第安人保留地制度的重要内容。

印第安人保留地上的司法权是美国联邦政府、州政府及其部落政府共同行使的,任何一个政府都不拥有在保留地行使司法权的专有或排他的权力,而是由一系列联邦法、州法、部落法律规定及各级美国法院所做出的司法判决共同决定。这就决定了印第安人的司法权是一个极为复杂的问题,由此也引发了无数的法律争议。这种状况既耗费了美国各级政府大量的人力物力财力来处理由于美国印第安人法中关于对印第安人保留地上司法权问题界定模糊不清所带来的问题,又导致印第安人由于对其享有的司法权利不甚清楚而严重影响各部落和印第安人权益的维护。总之,印第安人在保留地上所享有的司法权仍是比较脆弱和有限的。

1. 印第安部落政府的“主权豁免权”(Tribal Sovereignty Immunity)

作为一种拥有固有主权的政府形式,美国印第安部落政府与联邦政府和各州政府一样享有“主权豁免权”,即除国会通过立法明确宣布废除印第安部落政府的“主权豁免权”和部落主动放弃这一权力外,它享有免被其他政府、部落、州政府或个人起诉的权力。美国印第安人法禁止针对印第安部落发起诉讼活动的规定,是印第安人享有主权和自决权的逻辑延伸,这是防止印第安部落政府因其雇员的工作失误被起诉,可能遭致财政破产或其主权和政治统一受到其他原因的威胁而采取的保护措施。“主权豁免权”的存在,在一定程度上有利于印第安人主权的维护。

在美国印第安人法的规定中,享有“主权豁免权”的并不仅限于被联邦政府承认的部落,未被承认的部落如果能够证明其符合持续存在的某些基本法律要求,一般也享有这一权力。根据“主权豁免权”原则印第安部落政府能够在一系列活动中免于被起诉,这些活动不仅包括由于部落的行为给受害者造成的损失,还涵盖法规说明(declaratory)或禁令解除(injunctive relief)等行为,这一权力甚至还延伸到部落政府的所辖各个机构及部落政府所开办的企业等实体。总之,根据“主权豁免权”,印第安部落在针对它的一般司法活动中享有豁免权,不经部落的同意,它可以免于被起诉。部落的这一权力无论是在保留地内还是在保留地外,也不管对其提出指控的是个人或机构,也不论争议是出现在管理活动中还是在商业活动中均有效。

值得注意的是,部落拥有的“主权豁免权”并不是绝对的,在下列情况中,部落的这一权力可能受到挑战。第一种情况就是部落主动放弃(waiver)权。当部落放弃了这一权力时,它就只能作为一般的法律当事方出现在法律诉讼活动中,不再能享受不被起诉的权力。但这种情况的前提是部落对“主权豁免权”的放弃是自愿的。第二种情况就是国会可以通过其在印第安事务上的“任意权力”立法明确废除部落的这一权力。尽管国会对联邦政府与州政府的“主权豁免权”做了许多的限制,但目前还没有把这些限制运用到部落的这一权力上。部落的“主权豁免权”遭遇挑战的第三种可能就是联邦政府发起对部落的起诉。当联邦政府起诉部落的诉讼活动中,作为当事方部落的部落则必须出庭。在这种情况下,不管部落是否同意放弃此原则,它都应该接受法院的裁决。

2. 印第安人保留地的刑事司法权(Criminal Jurisdiction)

在印第安人保留地上,行使刑事司法权的既有联邦政府,也有州政府,还有部落政府,但它们都不具有对保留地上刑事案件排他和绝对的司法管辖权,而是在这三者之间进行一定的划分。美国法学家经过对印第安人法及其实践的总结,归纳出印第安人保留地有关刑事司法权的五个主要原则,它们是:(1)国会有决定哪个政府有权在印第安人保留地上行使刑事司法权的最终权力,国会还拥有扩大或限制联邦政府、州政府或部落政府刑事司法权大小的权力;(2)印第安部落有对其部落成员行使司法

权的固有权力 ;(3)除非得到国会授权 ,否则印第安部落无权对非印第安人行使刑事司法权 ;(4)除非得到国会的明确授权 ,无论联邦政府还是各州均无权对在保留地上犯罪的部落成员行使司法权 ;(5)对在保留地上发生的、由非印第安人针对非印第安人的犯罪 ,各州有权行使司法权。 根据以上五个原则 ,可以发现印第安部落在行使刑事司法权时既面临着来自联邦政府的制约 ,也有来自各州政府的干预 ,这就使得印第安部落不能拥有完整的刑事司法权 ,这也是在保留地上犯罪率居高不下的一个重要原因。

在美国历史上 ,作为一个基本原则 ,只有联邦政府拥有处理印第安事务的全权。但是 ,经过不断的努力和争取 ,各州对印第安事务包括在保留地刑事司法权的介入越来越多 ,越来越深 ,而作为印第安人保留地上的自治主体——印第安部落政府的刑事司法权则日益弱化。

在管理印第安人保留地中的刑事犯罪问题上 ,联邦政府的主要法律依据有三 :即 1834 年的《印第安人领地犯罪法》(ICCA) 、1885 年通过的《重罪法》(MCA)和 1953 年的《第 280 号公共法》(P.L.280)。在《印第安人领地犯罪法》中 ,除了以下三种情况 ,国会授权联邦政府将联邦刑法适用于印第安人保留地的所有犯罪行为。这三种情况分别为 :(1)由一名印第安人针对另一名印第安人的身体或其财产的犯罪 ;(2)根据条约规定 ,那些属于部落司法管辖权限内的犯罪 ;(3)印第安人被告已得到部落法庭惩罚的犯罪。 尽管《印第安人领地犯罪法》的通过标志着美国政府开始侵蚀部落的司法主权 ,但毕竟它还考虑到了联邦政府与印第安人所签订的条约对前者所构成的制约 ,所以这三种例外情况的保留对于印第安部落的司法权仍有重大的意义。

1885 年《重罪法》的通过 ,意味着联邦政府已经开始全面介入部落的刑事司法权 ,而部落政府的司法权被削弱。我国学者李剑鸣认为 ,这“实际等于斩断了部落政府的另一条臂膀”。⁵ 《重罪法》规定 ,在印第安人保留地上所发生的谋杀、人身伤害、绑架、强奸均须移交联邦法院进行审理 ,不管所犯这些罪行的人是不是印第安人。几经修订以后 ,今天的《重罪法》所规定的、必须交由联邦法庭审理的刑事案件已经远远超过了原来所规定的几项罪行 ,如新增了抢劫、乱伦、对未成年人的性侵犯以及用危险武器对他人和物体进行攻击等罪行。

1898 年美国国会《同化犯罪法》(Assimilative Crimes Act)的通过 ,意味印第安

Getches , Wilkinson , Williams , Federal Indian Law , pp.142 ~ 143 .

这一法律又被称为《总刑法》(General Crimes Act)和《联邦飞地刑法》(the Federal Enclaves Crimes Act)。

Getches , Wilkinson , Williams , Federal Indian Law , pp.411 ~ 415 ; Canby , JR . , American Indians Law , 4th , p.160 .

5 李剑鸣 :《美国土著部落地位的演变和印第安人的公民权问题》,《美国研究》1994 年第 2 期。

人保留地上的所有刑事案件均可以纳入联邦法律的司法管辖范围。因为此法规定,所有那些不属于各州刑事司法管辖权范围内的刑事犯罪均归联邦政府管辖,这样一来,原本处于各州司法管辖权外的保留地刑事案件自然就由联邦法院审理。

《第 280 号公共法》于 1953 年通过,它是联邦政府对印第安人采取“终止”政策的产物,这一法律的通过为某些州政府在保留地全面贯彻本州的刑事司法权开辟了道路。而对印第安人来说,这些州在保留地全面行使刑事司法权给部落司法权方面带来的损失是无可挽回的。根据 P. L. 280 的授权,有六个“命令州”(Mandatory states),即加利福尼亚州、明尼苏达州(除了红湖保留地,Red Lake reservation)、内布拉斯加州、俄勒冈州(除了暖春保留地,Warm Springs reservation)、威斯康星州(除了梅诺米尼保留地,Menominees Reservation)、阿拉斯加州(1958 年)有权在本州的所有印第安人保留地土地上全面行使刑事司法权。除了这六个“命令州”(Mandatory states),其余 44 个州为“自选州”(Option states)。“自选州”可以根据本州的实际情况和意愿选择在保留地上行使部分乃至全面的刑事司法权。在这些州中,对保留地全面行使刑事司法权的只有佛罗里达州,其他各州只是在本州特定地域特定保留地的某些特定刑事案件上行使司法权。在 P. L. 280 中,也有对印第安人的刑事司法权的“保护”条款,这就是各州在保留地上行使刑事司法权时必须遵循以下三个要求:(1)各州不得向印第安人的托管财产课税、抵押或转让;(2)不得以任何与联邦政府的法律相抵触的方式管理印第安人的托管财产;(3)各州不得剥夺一个印第安人或部落由联邦政府向其提供保证的狩猎、捕鱼或围猎权,同时也不得剥夺印第安人批准、控制或管理这些活动的权利。

就部落政府而言,其维护自身刑事司法权的屏障再也不是 1832 年联邦最高法院在“沃塞斯特印第安部落诉佐治亚州”案(Worcester v. Georgia 1832)中所作的各州法律在印第安保留地上“不具效力”的原则,而是在联邦法院裁决中所确立的“联邦法律优先”(Federal Preemption)和“侵犯部落主权”(Infringement)两个标准。根据前一个标准,鉴于联邦政府负有维护印第安人自决及实现经济发展的“托管权”,因此在涉及到这些问题的司法争议问题上,联邦法较州法能够优先适用;而根据后一原则,各州在保留地上行使其司法权时不能侵犯部落固有的自决权,必须确保保留地上印第安人能够实施他们自己的法律和进行自我管理。尽管这两个标准在近年联邦法院的司法裁决中受到了越来越多的挑战,但它们的存在仍是印第安部落保证能够自身刑事司法权的重要基础。

Pevar, *The Rights of Indians and Tribes*, 3rd, p.156.

Ibid., pp.129 ~ 135.

表2 印第安人保留地刑事司法权的划分

刑事案件性质	重罪与否	刑事司法权归属	法律依据
印第安人犯罪,印第安人受害	是	联邦政府或部落政府	分别为《重罪法》和部落固有主权
	否	部落专有	部落固有主权
印第安人犯罪,非印第安人受害	是	联邦政府或部落政府	分别为《重罪法》和部落固有主权
	否	联邦政府或部落政府	分别为《印第安人领地犯罪法》和部落固有主权
非印第安人犯罪,印第安人受害	是/否	联邦政府专有	《印第安人领地犯罪法》
非印第安人犯罪,非印第安人受害	是/否	州政府专有	——
印第安人所犯的无受害人刑事犯罪	——	部落政府专有	——
非印第安人所犯的无受害人刑事犯罪	——	州政府专有	——

说明 此表排除了印第安人保留地上的另外两种犯罪情况:(1)无论涉案人是否是印第安人,所有应该由联邦政府审理的刑事案件,诸如盗窃邮件、叛乱等罪行;(2)此表不适用于六个对印第安人保留地行使全面司法权的“命令州”和其他一些有选择性地行使这一权力的“自选州”。

3. 印第安人保留地上的民事司法权(Civil Jurisdiction)

相对于刑事司法权而言,印第安人保留地上的民事司法权较为简单。它遵循的基本原则是,部落对于保留地上的印第安人(包括非部落成员印第安人)拥有广泛的民事司法权,州政府对保留地上非印第安人的活动一般拥有民事司法权,而联邦政府未经国会的同意不得在保留地上行使民事司法权。但这些基本原则不是绝对的,它也存在许多例外,其中既有印第安人对保留地上非印第安人行使民事司法权的情况,更有州政府介入某些特定保留地上印第安人民事诉讼活动的情况,甚至还有印第安部落主动向联邦政府移交民事司法权的案例。近年来,部落政府对保留地上非印第安人行使民事司法权受到了越来越多的限制成为日益明显的趋势。

印第安部落对保留地上印第安人行使民事司法权不存在太大的疑义,这些民事司法活动涉及印第安人的婚姻、儿童监护与收养,以及许多涉及到部落或个人财产的管理活动,如捕鱼和狩猎、征税、土地使用、财产继承、商品和服务的销售,保留地赌场的营运和管理等等。这些活动对于维护印第安人的文化与认同具有毋庸置疑的重要性,也是部落政府极力维护的权利。如表一所示,联邦政府对印第安人保留地民事活动的管理仅限于印第安人的贸易,印第安人托管地的使用、租赁或继承,监管印第安人保留地上资源如石油、天然气、原木、矿产资源的开发和利用,以及防止保留地的空

据 William C. Canby, JR., *American Indians Law* (St. Paul: West Publishing CO., 2004), 4th, p.181 和 Stephen L. Pevar, *The Rights of Indians and Tribes*, pp.361 ~362 的资料整理。

气和饮用水遭受严重污染的威胁等等。根据国会的授权,部落政府可以制定相关法律进行管理,前提就是这些法律不能与联邦法相抵触。因此,印第安人民事司法权存在的主要争议就是对保留地上非印第安人的管理。

州政府对印第安人保留地民事司法权的介入主要有三个法律依据及一系列的司法判决,这三个法律依据就是1887年的《道威斯法》、1953年的《第280号公共法》(P.L.280)以及联邦政府在1953年开始实施的“终止”政策。《道威斯法》并未授权州政府对保留地上的印第安人行使民事司法权,但由于此法案的实施导致有约90000万英亩原属于印第安人的土地被非印第安人占据,而这些保留地上属于非印第安人土地的民事司法权归属于各州政府,这无疑相应地损害了印第安部落的领土主权和司法主权。

如上所述,1953年的《第280号公共法》赋予六个“命令州”在保留地上行使包括民事司法权在内的全面司法权,这一法律认为州的民事法具有适用到保留地印第安人的广泛权力,与对本州其他市民一样具有同等的法律效力,这种司法权“应该囊括所有的民事活动”。鉴于印第安人对P.L.280将各州民事司法权适用到保留地的强烈反对和普遍担忧,联邦政府在1968年对此法进行了两个方面的重大修正:第一,规定各州在没有征得大多数部落成员同意的情况下不能获得P.L.280规定的将各州民法适用于保留地的授权,印第安人的意见必须通过就此目的举行的特殊投票来表达;第二,国会授权联邦政府通过内务部接受由各州政府根据P.L.280得到的民事司法权并返回给各印第安部落。无论内务部或部落都不能强制要求各州放弃这些权力,而且内务部也可以根据部落的意愿拒绝接受州政府的返权。在修正案通过后,这几种情况都曾发生过。这对恢复和维护印第安人在保留地上的民事司法权具有重要的意义。

各州能够对印第安人司法权进行介入的另一主要法律依据就是联邦政府在1953年至20世纪60年代实施的“终止”政策。根据“终止”政策,一百多个被终止与联邦政府特殊关系的印第安部落不再拥有属于自己的部落政府、保留地被撤销、保留地所辖的土地被强制分配给部落成员。在这种情况下,被“终止”部落地位的印第安人都必须服从保留地所在州司法权的全面管理。“终止”政策的实施使得被“终止”部落原本拥有的保留地不复存在,也不再拥有属于自己主权范围内包括民事司法权在内的司法权力。

各州政府除了依据以上三部法律所取得的对印第安人保留地上的民事司法权外,另外还可以根据国会的明确授权对保留地上印第安人或其部落的某些活动行使

民事司法权。这些授权包括应国会的要求对本州的某些保留地行使全面或部分的司法权,管理保留地上某些致醉酒类的销售或征税、根据内务部的授权调查保留地上的卫生条件、根据实际情况决定是否需要将本州的健康和卫生管理条例适用于保留地上、根据授权征用联邦土地以补偿印第安人、根据授权管理保留地上的公共服务设施等等。总而言之,对于根据以上三部法律的授权,各州可以在保留地上行使相应的民事司法权,这种权力对于保留地上的非印第安人尤其宽泛,但对于那些属于部落内部事务的民事案件,如由部落的入籍标准、组建部落政府的选举程序、选民资格的确定、保留地印第安儿童的监护和抚养等事项引起的纠纷和诉讼活动,各州一般都没有司法权。

表 3 印第安人保留地一般民事司法权的划分

原告	被告	诉讼地点	民事司法权归属
印第安人	印第安人	印第安人保留地	部落专有
		印第安人保留地外	部落或州
非印第安人	印第安人	印第安人保留地	部落专有
		印第安人保留地外	各州,也有可能由部落
印第安人	非印第安人	除了非印第安人所有土地外的保留地	部落(如果法律许可) 州
		非印第安人所有土地外的保留地	各州,也有可能是部落
		印第安人保留地外	州专有
非印第安人	非印第安人	印第安人保留地	州,也有可能是部落
		印第安人保留地外和保留地私人所有土地上	州专有

说明 1. 此表所列民事司法权没有包括根据《第 280 号公共法》全面在印第安人保留地上行使司法权的各“命令州” 2. 在所有这些民事案件中,如果满足相应的法律条件,案件当事人可以申请将案件纳入向联邦法院的管辖范围 3. 如果州法院的主旨管辖权将严重影响到印第安人的利益,那么各州法院无权审理此类案件。

三 印第安事务署在印第安人保留地制度中的地位

1824 年,美国政府设立了一个专司印第安事务的机构——印第安事务办公室(Office of Indian Affairs,简称 OIA),1947 年更名为印第安事务署(BIA),其主要职责就是协调美国政府与印第安人之间的关系,具体从事的工作包括对保留地事务、土

地的管理及向印第安人提供各种服务。

自成立之日始,印第安事务署的地位就比较尴尬。由于美国政府独立后沿袭了英国殖民者与印第安人打交道时的模式,将印第安人视为独立主权的族群。而此时的美国建国不久,百废待兴,首当其冲的任务是巩固新生的联邦政权,因此处理与印第安人相关的事务并不是政府的首要关切;此外,在整个18世纪后期与19世纪初期美国与印第安人之间围绕土地占有问题多次发生流血冲突,印第安人不断以武装对抗的方式向侵犯他们土地权利的定居者进行袭扰,这让刚独立不久、仍面临来自英、西、法等传统殖民国家巨大威胁的美国不胜忧虑。随着1812~1814年美英战争的结束,美国的独立地位得到巩固,终于可以腾出手来处理印第安事务。不过,这一阶段的主要任务仍在巩固美国的陆地边疆,并为源源不断涌进美国的欧洲移民提供充足的土地。在此背景下,主管印第安事务的机构也就顺理成章地归属于陆军部。

然而,联邦政府这一做法从一开始就受到来自各方的批评。在一些人看来,印第安人并不能视为拥有独立主权的政治实体,他们是处于美国保护下的“国内依附族群”,而作为他们“监护人”的美国联邦政府在处理与印第安人的事务时自然不需要依照国际惯例把他们视为主权实体。由此出发,印第安事务署不应该置于陆军部的管辖之下,而应该归属内务部来领导。后来(1847年),印第安事务署的确由陆军部划归内务部,然而直到19世纪80年代随着印第安人与美国政府之间所发生的大规模流血冲突渐趋消失的时候,主张用武力手段解决与印第安人之间争端的军方与主张用温和手段“美国化”印第安人的人士之间围绕印第安事务署机构定位的争议才渐趋平静下来。

随着印第安事务署的地位得以确立,这一机构随即面临着更大的挑战。批评印第安事务署工作的声音不绝于耳,这些质疑的声音来自于方方面面,人类学家、社会学家、统计学家、政府官员等社会各界人士都对印第安事务署的工作效率、指导方针、政策理念、腐败渎职等问题提出诸多批评。所有这些批评都暴露了印第安事务署在工作上所存在的问题,其中最出人意料的批评来自于该机构内部。在2000年印第安事务署成立175周年的庆典上,前美国内务部主管印第安事务的副部长凯文·高维尔(Kevin Gover)在致词中表示:“事实是,这一机构(IBA)通常处心积虑地伤害它本应为之服务的群体”。

在受到外界强烈质疑和内部自我否定的双重压力下,印第安事务署不得不对这

Francis Paul Prucha, *The Great Father: The United States Government and the American Indians* (Lincoln and London: University of Nebraska Press, 1984), p.1127.

Kevin Gover, Remarks at the Ceremony Acknowledging the 175th Anniversary of the Establishment of the Bureau of Indian Affairs (Sept. 8, 2000) reprinted in *Indian Law Review* A.M.25, p.161.

些质疑和批判的声音有所回应。布什于2001年入主白宫后,其任命的内务部部长盖尔·诺顿(Gail Norton)承诺,她将尽最大的努力来履行联邦政府对印第安人的托管权:“我确信,将内务部的托管权带进21世纪、尽到对印第安部落和其他托管受惠人的职责是内务部的首要责任。”为了履行其提高印第安事务署工作效能的承诺,诺顿建议把联邦政府所有与印第安人托管事项有关的工作移交给一个独立于印第安事务署的新机构——印第安托管资产管理署(Indian Trust Assets Bureau)。诺顿的这一建议遭到印第安人的一片反对,在这些反对声音中,一名印第安部落首领的愤怒值得玩味,他说:“即使印第安事务是我们不争气的孩子(our ugly child),我们也要把它抚养成人。”由于印第安人对印第安事务的“支持”,诺顿的这一建议最终胎死腹中。事后,诺顿向众议院一个委员会表示,“出乎我意料的是,印第安人对这一机构竟是如此的‘眷恋’”。

尽管要求对印第安事务署进行改革和重组的呼声不断,相关的建议也屡屡被提出,如根据美国国会研究部的统计,从1824年到1990年的这一百多年里,关于对印第安事务署进行改组的调查、报告、委员会文和相关研究结论超过1050份。然而,堪称奇迹的是印第安事务署似乎对所有这些挑战具有特殊的“免疫力”,直至今日联邦政府依然没有对其进行全面改革的迹象,它也依然作为“印第安人的老大”⁵行使自己在印第安事务上的广泛权力。

在印第安人保留地制度的制度设计中,印第安事务署隶属于内务部,最高行政长官为内务部长,直接负责印第安事务署工作的领导人为主管印第安事务的内务部副部长。内务部长和主管印第安事务的内务部副部长均由总统提名并经参议院同意后任命。内务部长负责联邦政府绝大部分的印第安人项目,其具体执行机构就是印第安事务署。根据《印第安人照顾法》所确立的优先聘用印第安人的原则,在这一机构的雇员中印第安人超过90%。

印第安事务署的大部分职位由印第安人担任,这在某种程度上有助于消除印第安人对联邦政府的怀疑,有利于增进两者之间的相互信任。这一安排也对这一机构更好地了解印第安人的真正需要和文化特征提供了机会,从而有助于其更好地维护印第安人的利益。然而,由于在历史上印第安事务署工作上的失职和渎职严重损坏了印第安人利益的缘故,印第安人对这一机构有着深深的不信任感。再者,美国印第

Indian Country Today, July 18, 2001, A1.

<http://www.indianz.com/News/archives/002380.asp>.

Robert McCarty, The Bureau of Indian Affairs and the Federal Trust Obligation to American Indian, *Byu Journal of Public Law*, vol.19, 2004. pp.6, 7.

5 Bossing Indian Around, 其简写为 BIA, 与印第安事务署(the Bureau of Indian Affairs)的简写相同。

安人保留地制度的制度设计及其运作程序限制了以上这些积极作用的充分发挥,本质上,印第安事务署的工作效率是由整个美国印第安政策和保留地制度框架所决定的,而非印第安雇员的个人能力与职业操守所能左右。

根据国会的授权,印第安事务署全面具体地行使联邦政府对印度安人的托管权。印第安事务署的工作方针为:“印第安事务署的职责在于监督和管理由美利坚合众国托管的5570万英亩美国印第安人、印第安人部落及阿拉斯加土著人土地。在美国,有561个部落被联邦承认。开发土地,租赁这些土地上的财产,给这些土地上农业发展项目提供指导,保护他们的水权与土地权,发展和管理基础设施,促进经济发展,均属于这一机构的职责。此外,印第安事务署还为将近4.8万名印第安学生提供教育服务。”在这些宏观的管理活动下,印第安事务署还囊括了印第安包罗万象的日常活动,如规范和管理印第安人土地的出售和转让,在印第安人保留地上开展社会福利项目、控制印第安人灌溉地上水资源的使用、管理和批准印第安人组建企业的工作、运营印第安人学校、为印第安人或其部落购买所需土地、监管印第安人的捕鱼和狩猎活动、根据《印第安人博彩管理法》(Indian Gaming Regulatory Act)管理印第安人在保留地开设赌场的活动、管理和向印第安事务发放国会为印第安事务所拨的专款、管理印第安人个人金融账户等等。总之,这一机构几乎对与保留地上印第安人生活所有方面相关的一切事务都有管理权。

具有讽刺意味的是,印第安事务署在印第安事务上拥有广泛的管理权力,然而它的工作效率及管理业绩却极其低下,甚至还出现过许多让人觉得不可思议的管理失误事件。其中最为经典的一个案例就是印第安人“个人金融账户”事件。1996年,人们惊讶地发现由印第安事务署管理的印第安人个人金融账户里20亿美元的资金下落不明。美国蒙大拿大学教授罗伯特·麦肯锡(Robert McCarty)认为,印第安事务署在这一事件上的表现可以视为这一机构在一百多年管理失误历史上佐证其无能的黄金案例。

除了管理上存在的严重问题外,印第安事务署还或明或暗地牺牲印第安人的利益来满足白人的要求。当面临着来自白人要求开发保留地上的资源,如采伐原木、开辟农田、开采石油等资源的压力的时候,印第安事务署往往照顾的白人的利益与要

美国内务部官方网站 :<http://www.doi.gov/bureau-indian-affairs.html>

Pevar, *The Rights of Indians and Tribes*, p.63.

McCarty, “The Bureau of Indian Affairs and the Federal Trust Obligation to American Indian”, pp.5~6, footnotes.

求。 这些问题的存在 ,严重地损坏了印第安事务署的声誉 ,使其成为联邦政府中常常遭受激烈批评的目标。

印第安事务署全面介入到了印第安人保留地制度的运作 ,然而却又无甚作为 ,其悖论的根源何在?在美国印第安政策评估委员会 1977 年《最终报告》中或许能够找到这一悖论的答案。报告认为 :“印第安事务署……已经把(美国政府对印第安人和其部落的)托管原则用作发展自身对印第安部落和印第安人进行日复一日‘家长式统治’的一种工具。联邦政府与印第安人之间的托管法 ,在国会和法院判决中都有所体现 ,要求的是对印第安人的保护 ,而不是对印第安人进行统治……这种关系不应该仅仅被视为一种道德和法律义务 ,更应该被当成一种合作关系 ,以确保印第安部落能够使用其工具和资源来维持自身作为一个独特的政治和文化群体而存续。”由此似乎可以得出结论 ,印第安事务署之所以无所作为的根本原因 ,在于联邦政府对印第安人及其部落的托管权与印第安人的自决这两者之间存在的矛盾 ,以及美国主流文化与印第安人文化之间的冲突。

在美国的印第安人保留地制度的设计中 ,联邦政府对印第安人的托管权建立在印第安人还不具备全面管理自己财产和生活能力的基础上。但在实际操作过程中 ,托管原则经常发展成为极端的“父权主义” :运用美国现代社会的标准来衡量印第安人的文化传统 ,为了使印第安人走向“文明” ,联邦政府运用强制手段同化印第安人 ,并试图通过解散印第安部落、分配印第安人的共有土地、使印第安儿童走出自己的土地接受美国主流社会的教育等措施 ,使印第安人接受白人的文化和生活方式 ,融入让他们消失和淹没在美国主流社会的汪洋大海中。

鼓励印第部落的自决和印第安人的自治则要求联邦政府充分尊重印第安人的文化传统、宗教信仰、生活方式、社会习俗 ,以及经过几千年的演变过程发展出来的社会结构 ,并给予他们发展自身文化必要的政治和经济帮助 ,要求联邦政府将印第部落的自决和印第安人的自治落到实处 ,同时给予印第安人切实的帮助和指导 ,而不是由联邦政府操控一切重大事务。联邦政府在印第安事务上的这些发展方向并不意味着就一定要摧毁印第安人保留地制度 ,也不会触及美国宪法中的“确立国教条款”(establishment clause) ,但它无疑要求联邦政府重新设计印第安人保留地制度 ,以真正适应印第部落自决和印第安人自治的特殊需要。

Alan L. Sorkin , American Indian and Federal Aid (Washington , DC : Brookings Institution , 1971) , pp. 48 ~ 65 .

American Indian Policy Review Commission , Final Report (Washington , D. C. : Government Printing Press , 1977) , p.106 .

四 结 语

如上所述,作为一种历史发展过程的产物,无论是对美国联邦政府还是对于印第安人而言,印第安人保留地制度都不是一种用以解决困扰他们长达两百多年的“印第安人问题”(the Indian problem)最为合理的解决办法。对前者来说,将印第安人圈在保留地上意味着联邦政府只能让印第安人自行其事,无助于将印第安人融入到白人社会中去。只要保留地持续存在下去,印第安人作为美国社会中一个拥有独特政治、经济、社会地位群体的现实就不会改变。这对那些希望维持美利坚合众国盎格鲁—撒克逊新教文化传统正统性的人来说无异于如骨鲠在喉。而对印第安人来说,保留地的存在既是他们在历史上遭受美国白人社会伤害的例证,而且联邦政府当今在印第安事务上的巨大权力、尤其是国会所拥有的“任意权力”,对保留地的存在、印第安人文化传统和宗教信仰的延续和发展无疑是一种潜在的威胁。印第安人十分清楚联邦政府的这种权力对他们的自决和自治构成的限制,也毫不怀疑它有可能再度给他们带来灾难性后果。于是,联邦政府对印第安人自决的三心二意与印第安人对联邦政府权力的疑虑重重生动地反映了印第安人保留地制度的内在矛盾。

美国印第安人保留地制度困境的深层根源到底何在呢?笔者认为,其根源在于美国政府在印第安人自决和美国联邦政府“托管权”之间左右摇摆的态度。在美国的印第安人保留地制度的发展演变过程中,尽管政策取向经常变化和转向,但其中仍有某些不变甚至根深蒂固的东西。这些持久存在的东西既有被我国学者李剑鸣探讨的美国白人对印第安人文化的压制和同化,也有美国著名印第安问题研究专家普拉查(Francis Paul Prucha)所注意到的隐藏在美国印第安政策背后的“父权主义”理念。这些在美国印第安政策中“历久弥新”的东西具有一些共同点,无论是文化压制的观念还是“父权”主义的理念,均属思想层面的东西,属于理念价值的范畴,它远比器物层面的东西更难改变。由于在美国—印第安人关系的长期演变过程中,联邦政府的政策总在同化印第安人与尊重印第安人的传统这两个极端之间徘徊(美国前

Ray A. Brown, "The Indian Problem and the Law," *The Yale Law Journal*, Vol. 39, No. 3, 1930, pp.307 ~ 331; José Antonio Lucero, "Locating the Indian Problem: Community, Nationality, and Contradiction in Ecuadorian Indigenous Politics," *Latin American Perspectives*, Vol. 30, No. 1, 2003, pp.23 ~ 48.

李剑鸣:《文化接触与美国:印第安人社会文化的变迁》,《中国社会科学》,1994年第3期,第157~174页;《文化的边疆》,天津人民出版社,1994年版。

Prucha, *The Great Father*, p. xxviii.

总统尼克松语)，前者持续的时间更长、产生的影响更大。

杨 恕 :兰州大学副校长、中亚研究所所长、教授、博士生导师

曾向红 :兰州大学中亚研究所在读博士研究生

美国监狱私有化的实践分析

王廷惠

[内容提要]传统意义上,管教罪犯被认为是只有政府才能承担的责任。美国 1980 年代以来出现了监狱私有化趋势。通过对美国监狱私有化原因、问题及发展前景的分析,对于全面理解私人部门参与提供公共服务,形成竞争性和公私合作制度,具有重要的现实意义。私人监狱能够大幅度节约成本和提高效率的主张并未得到证实,但监狱私有化的主要意义在于引入更多的竞争主体参与提供公共服务,提高公共服务供给的动态效率。最为重要的是应该认识到私有化所导致的节约成本和提高效率,本身是竞争的结果。

关键词 美国法律 监狱私有化 私人部门 公共服务

1980 年代全球私有化浪潮中,监狱私有化的实践和理论引起了广泛争论。作为政府典型公共服务的监狱私有化,是否意味着私有化边界的无限扩展?私人部门参与提供公共服务的现实意义何在?类似监狱公共服务领域的改革思路和趋势如何?相应的公共政策将循何种方向调整?本文拟对美国监狱私有化原因、问题及前景进行梳理。

一 美国监狱私有化的原因

美国私人企业参与罪犯管教服务有着悠久的历史。马尔科姆·M·菲利(Malcolm M. Feeley)将私人部门参与监狱相关公共服务活动的历史,追溯至第一批英国

殖民者于1607年抵达弗吉尼亚后不久。18世纪,美国出现了替代服役或判处死刑的现代监狱,私人经营监狱普遍出现。早期美国监狱拥挤不堪,极其肮脏。1885年,美国13个州开始将监狱劳动力出租给私人公司。1905年,罗斯福总统签署禁止使用监狱犯人劳动力的法律。1929年,国会通过《哈斯-库珀法》(Hawes - Cooper Act),允许各州禁止外州犯人生产产品进入本州。⁵大萧条期间,国会和州立法机构通过了进一步减少使用监狱劳动力的法律。罪犯劳动力出租制度最终让位于州政府经营的监狱。从20世纪初直到现在的美国管教体制中,政府一直被看作是承担罪犯改造任务的机构。

到1970年代中期,联邦、州和市政府又开始与私人部门合作,合作方式远远超越20世纪初,私人企业在参与提供监狱服务中开始发挥日益扩大的作用。始于青少年管教所的私人经营,1970年代进入新的发展时期。1982年,佛罗里达州将奥基乔比男校(Okeechobee School for Boys)转交埃克德基金会(Eckerd Foundation)经营,是私人经营监狱的第二例。美国监狱私有化始于1980年代中期的田纳西州,查塔努加地区首先与私人公司签订了私人管理合同。为了省钱,汉密尔顿县委员会(Hamilton County Commission)与美国最大私人监狱系统——美国矫正公司(Correction Corporation of America, CCA)签订了合同,由该公司管理汉密尔顿县监禁农场。1984年,美国移民归化局(INS)与两家私人公司签署了管理外籍非法滞留人士的合同。

美国80年代中期的监狱私有化实践,主要由州和地方政府推动。科罗拉多州、佛罗里达州、缅因州、麻萨诸塞州、蒙大拿州、新墨西哥州、田纳西州、德克萨斯州和犹他州都通过了监狱私有化法律。到1988年末,联邦、州和县总共有20家私人经营的犯罪管教机构。市政府也扩大了外包签约服务的数量和类型,包括儿童福利计划、健

Malcolm M. Feeley, "The Privatization of Prisons in Historical Perspective," *Criminal Justice Research Bulletin*, Vol.6, No.2, 1991, pp.1~10.

Clair A. Cripe, *Legal Aspects of Correctional Management* (Gaithersburg, MD: Aspen Publishers, 1997), p.378.

Robert D. McCrie, "Private Correction: The Delicate Balance," in Gary Bowman, Simon Hakim and Paul Sedenstat eds., *Privatizing Correctional Institutions* (New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 1993), p.24.

5 David Ammon, Richard Campbell and Sandra Somoza, *The Option of Prison Privatization: A Guide for Community Deliberations* (Athens, GA: University of Georgia, 1992), pp.4~5.

Clair A. Cripe, *Legal Aspects of Correctional Management* (Gaithersburg, MD: Aspen Publishers, 1997), p.380.

Charles Logan and Sharla Rausch, "Punishment for Profit: The Emergence of Private Enterprise Prisons," *Justice Quarterly*, Vol.2, No.3 (1985), p.307.

康服务、街道维护和数据处理等领域。1989年,里根执政出现财政赤字,更是推动了联邦监狱产业发展计划和私人经营联邦低等防卫程度监狱计划的实施。到1997年底,25个州和联邦政府、哥伦比亚特区和波多黎各都使用了私人经营的监狱。2002年,近94000名囚犯被监禁在私人监狱中。⁵目前,美国3/5的州都有私人监狱,大多数州都与私人监狱公司签订了关押囚犯的合同。

1987年,全世界私人监狱中的囚犯数量约为3100个。到1998年底,这一数字增加到132346,美国矫正公司和瓦肯禾矫正公司(Wackenhut Corrections Corp, WCC)占据了世界市场份额的3/4。据估计,截止1997年,全世界拥有184家私人监狱,其中美国占158家,大多数集中在美国南部和西南部。另外26家私人监狱主要集中在澳大利亚、英国和南非。私人广泛参与提供监狱服务成为不可阻挡的趋势。

美国监狱私有化的原因主要在于如下几方面:

第一,囚犯增加和开支紧张。

1980年代监狱私有化获得新发展的主要原因在于公共监狱体系陷于危机状态。打击毒品战争和严厉打击犯罪引起囚禁人口急剧增加,监狱过度拥挤。同时,监狱开支日益攀升、监狱建筑严重老化、设备陈旧、管理不善等体系内存在的矛盾和问题,也使各州财政包袱沉重。

从1970年代中期开始,由于美国联邦和各州立法机构开始加强犯罪惩罚力度和禁毒行动,大批罪犯、吸毒人员和毒品走私分子被送往监狱服刑和矫正。政府虽然建造了大量监狱以满足需求,但是监狱接纳能力的增长速度仍然赶不上罪犯增加速度。到1995年,政府仍然无法满足狱房床位需求。拥挤导致对囚犯管理的困难,联邦法院认为,许多监狱拥挤和缺乏监禁条件的情况违反了有关法律规定,要求政府采取措施加以弥补。1978年加州发生的纳税人抗税事件,使得许多州政府建造监狱的能力

GAO, "Privatization: Lessons Learned by State and Local Governments," 1997, available at <http://www.gao.gov/archive/1997/gg97048.pdf>.

波多黎各虽是自治共和国,但拥有美国自由联邦的地位,其政治、经济、法律、外交、国防、关税等由美国控制。

一些州已经将相当部分的囚犯关押在私人监狱中。例如,德克萨斯州1997年底14个有效合同中,关押在私人经营监狱中的囚犯达7223人,相当于总囚禁人口数的5%。俄克拉何马州有23%的州级囚犯关押在私人经营监狱中,受到9个合同的约束。私人经营的监狱也关押了新墨西哥州23%的囚犯,哥伦比亚特区22%的囚犯,科罗拉多州21%的囚犯,田纳西州20%囚犯,路易斯安那州19%囚犯,波多黎各17%的罪犯,密西西比州16%的囚犯。See Douglas McDonald and Carl Patten, "Governments' Management of Private Prisons," available at <http://www.ncjrs.org/pdffiles1/nij/grants/203968.pdf>.

5 Available at <http://stateaction.org/issues/privateprisons/indexx.cfm>.

James Austin and Garry Coventry, "Emerging Issues on Privatized Prisons," a document prepared by the National Council on Crime and Delinquency, 2001, available at <http://www.ncjrs.org/pdffiles1/bja/181249.pdf>.

受到各种支出控制和限制的约束。面临囚犯日益增加的问题,来自违反法律的法律指控以及快速建造监狱的能力受到约束等等因素叠加在一起,使得州长、立法机构和管教机构的管理人员开始求助私人部门提供监狱床位。

1980年代到1990年代期间罪犯数量急剧上升,美国出现了监狱过度拥挤、营运开支剧增、纳税人拒绝为建立新监狱买单等问题。拥有全国最大监狱系统的加州,1980年代末管教犯人支出的年度预算比1980年代初(21亿美元)增长了7倍。过度依赖囚禁方式解决社会问题产生的巨额成本,是导致监狱私有化的基本原因。2/3的州都遭遇监狱拥挤不堪问题,几乎所有监狱都处于超负荷状态。联邦法院命令加州、康涅狄格州、麻萨诸塞州和德克萨斯州等41个州采取措施减轻监狱过度拥挤问题。

在此背景下,1980年代中期,美国监狱私有化出现加速发展态势。一些企业家、政府官员和大学老师开始致力于设计和创新监狱管理方法。许多州已经利用私人承包者帮助降低成本、改善绩效和提高灵活性。到1998年,监禁在私人监狱中的囚犯达85000人。到2000年,34个州已将囚犯的卫生保健交由私人公司提供,24个州的囚犯卫生保健全部交由私人经营。

第二,实现降低成本、提高效率的目标。

监狱囚禁人口急剧增加及对快速廉价建造监狱与监禁设施的要求,通常被认为是监狱私有化主要动因和直接原因。根据经验,政府建造一座监狱通常需要5~6年,而私人公司只需2~3年。例如,美国矫正公司用5个半月的时间,以每个床位4000美元的造价,为移民归化局在得克萨斯州休斯顿的感化中心建造了350个床位,而移民归化局原定计划时间是2年半,每个床位的建造成本为26000美元。因为不受制于僵硬的政府规则和政治压力,所以私人部门比大多数公共机构以建造监狱更加快捷节约。

许多州实施私有化的主要动因,在于快速需要监狱床位并降低监狱运行成本。求助私人部门能够快速获取所需资源,短期内就能缓解监狱床位不足问题。

根据美国审计署(GAO)发表的报告,1980年到1994年间,由于在押囚犯数量增加,监狱开支稳步增加,1980年联邦和州政府所有监狱开支为31亿美元,1994年为170亿美元。监狱开支成为州政府的第三大开支项目。GAO,“Private and Public Prisons: Studies Comparing Operational Costs and/or Quality of Service,” 1996, Washington, D.C., available at www.gao.gov/AindexFY96/abstracts/gg96158.htm.

Judith Greene, “Prison Privatization: Recent Developments in the United States,” Presented at the International Conference on Penal Abolition, May 12, 2000, available at http://archive.epinet.org/real__media/010111/materials/green2.pdf.

David Yarden, “Prisons, Profits, and the Private Sector Solution,” *American Journal of Criminal Law*, Vol.21, No.1, 1994, p.328.

私人监狱降低成本的具体途径,可能是通过降低与经营成本有关的劳动力成本,包括减少工作人员、工资或福利等方式。私人企业认为能够节约监狱经营费用的10~20%,主要是降低劳动力成本所致。另外,私人部门采购程序更灵活,不受政府严格采购制度的制约,能够更快地采购商品和服务,维持较低的食品、物料和设备存货。因为承担更大的财务风险,所以私人部门更加关注成本控制和服务质量。相对公共垄断而言,供给者之间的竞争能够创造节约成本的激励。一般认为,私人经营监狱能够比政府监狱节约10~15%的成本。美国矫正公司下属的马利恩适应中心(Marion Adjustment Center)1986年为肯塔基州节省了40万美元。

除节约成本和有效提供服务之外,监狱私有化的支持者还希望借助私人监狱解决政府监狱普遍存在的质量问题。自1980年代以来,美国大多数州、市级监狱在囚犯医疗、心理健康、过度拥挤和免受伤害等方面都存在质量问题。康涅狄格州大学的查尔斯·劳干(Charles H. Logan)比较了1988年州政府经营监狱和1989年私人监狱中女囚犯的监禁条件以及新墨西哥州联邦女子监狱的情况。借助监狱质量指数,劳干运用定量和定性信息进行了综合比较,得出的结论是私人监狱在几乎所有方面都比州和联邦政府监狱绩效更好。⁵

佛罗里达州是美国最早开始管教服务私有化的发源地,州政府实施监狱私有化的主要目标是追求更节约成本的绩效。1985年,州立法机构通过了第944.105章,授权佛罗里达州管教局与私人企业签订经营和维护管教机构并监管囚犯的合同。1993年,由于州管教局不愿意让私人监狱企业参与,州立法机构通过了第957章,即监狱私有化法案(the Correctional Privatization Act),成立了佛罗里达矫正民营委员会(The Florida Correctional Privatization Commission, CPC)加速私有化。该法律授权CPC与私人管教机构签订设计、融资、出租、建造和经营监狱的合同。根据第957章的规定,州立法机构创设私有化委员会最主要目标就是节约成本,私人监禁企业必须比公共部门提供类似服务节约资金至少在7%以上。另外一个目标就是强调

这一问题是私有化运动的关键,因为监狱是需要劳动力较多的地方。经营一座监狱的成本中,大约有65-70%部分用于人员工资、额外福利和加班工资开支。See James Austin and Garry Coventry, "Emerging Issues on Privatized Prisons."

David Ammon, Richard Campbell and Sandra Somoza, p.10.

Dana D. Joel, "A Guide to Prison Privatization," 1988, available at <http://www.heritage.org/Research/Crime/BG650.cfm>.

5 Logan运用8类333个指标进行了比较分析,调查了州政府监狱的132个囚犯和112名工作人员,私人机构中的134个囚犯和76名工作人员以及联邦政府监狱机构中的78名工作人员。Logan发现,如果以联邦政府监狱为质量上乘的标准,州和私人监狱都是质量较高的机构。Charles H. Logan, "Well Kept: Comparing the Quality of Confinement in Private and Public Prisons," *The Journal of Criminal Law and Criminology*, Vol.83, No.3, 1991, pp.577~613.

减少重新犯罪的比例,要求设计的工作和教育计划应该减少重新犯罪率。这是全美唯一宣布将提高管教质量作为私有化任务的州立法机构。第三个目标就是创新,根据第 957 章的规定,佛罗里达矫正民营委员会在招标书中,应该注意创新,而不是州管教局所要求的陈规。

第三,特殊利益集团推波助澜使监狱私有化步伐加快。

监狱产业是具备成长潜能的产业,市场空间很大。从建筑公司到戒毒服务和食品服务供给商,从铁门、交通到制服,监狱产业带动了许多行业的发展,组织良好的利益集团从中广泛受益。监狱产业的存在和发展已经广泛影响到政府机构官员和私人企业的切身利益,通过复杂的产业链条和利益共生网络关系影响其他领域的经济发展及整体利益均衡。随着私人部门参与提供监狱公共服务角色的日益深入,围绕私人监狱的特殊利益集团得到了快速发展,在一定程度上左右着政府的监狱政策并从中受益,对监狱私有化进程起了推波助澜的作用。

私人监狱利用研究资源宣传私人部门成本节约优势,已经成为公开的秘密。许多研究者都得到私人监狱的资金资助。例如,佛罗里达州立大学声称中立的私人监狱项目主任、被认为是 1990 年代监狱私有化专家的查尔斯·托马斯(Charles Thomas)就在美国矫正公司董事会任职,并从中收取数百万美元的咨询费。

弗吉尼亚州的监狱私有化动议源于几家私人公司的说客。美国矫正公司和瓦肯禾矫正公司都是美国立法交流委员会(the American Legislative Exchange Council, ALEC)的主要捐助者。美国立法交流委员会是一家公共政策组织,代表州政治的一股力量,其成员包括了 40% 的各州立法者,主要功能之一推动诸如私有化有关立法工作,在属下犯罪司法特别小组领导下,这一组织已经成功地在许多州实现了严厉打击犯罪的计划。私人公司直接影响了立法机构的判决政策,导致越来越多的人被送往监狱并且囚禁更长时间。

许多州私人监狱的扩展和壮大,进一步培育了既得利益集团。例如,在密西西比州,这些利益集团包括私人监狱公司及其说客、各地区监狱立法者、经营自己拥有监狱的县和渴望将罪犯囚禁在地方监狱的治安官。这样,似乎形成了一个资金和政治集市,目标都是争夺罪犯。

私人监狱是个利润丰厚的成长产业。See Sala W. J. Nolan, "Privatizing Prisons: Exploitation or Rehabilitation" ?available at <http://www.ucc.org/justice/private.pdf>.

Charles Weissinger 是律师、说客和前州立法成员,推动了 1990 年代两家地方监狱建立的计划。他与 6 家地方监狱签订了提供法律和其他咨询建议服务的合同。州立法机构进行的一项调查显示,这些客户 2001 年给了他 33 万美元。Bryan Gruley, "USA: Prison Building Spree Creates Glut of Lockups," Wall Street Journal, September 6, 2001, available at <http://www.corpwatch.org/news/PND.jsp?articleid=22>.

Bryan Gruley, "USA: Prison Building Spree Creates Glut of Lockups."

二 美国监狱私有化实践的主要问题

美国监狱私有化在实践中,存在一些问题。

首先,私人监狱利润动机与政府公共目标之间的冲突。

一般认为,对特定犯罪行为的处罚,剥夺身体自由甚至生命,不应由私人部门实施。利润动机支配下的私人企业承担管教犯人的责任,必然存在矛盾,必然会产生私人追求利润和公共政策之间的利益冲突。监狱私有化具有极为复杂的人权含义和人权效应,追求利润的企业也许会牺牲囚犯权利和福利以增加利润,恶化监狱服务质量。例如,监狱私有化导致对犯人身体和性虐待,缺乏康复服务和糟糕的医疗保健,降低囚犯福利水平。

有学者认为,基于利润动机经营监狱是不合适的,因为私人监狱经营者收入取决于关押囚犯的数量和关押时间的长短。为了增加判刑的时间,避免监狱床位闲置,私人企业往往通过展开游说活动,试图增加服刑时间,实施更为严厉的判刑标准以增加囚禁人数。私人监狱往往能够在建筑材料、雇佣缺乏经验的人员、舍弃安全和质量标准等方面精打细算,获取利润,损及公共安全,违反公共目标。监狱私有化专家斯科维尼克·内森(Scovronick Nolan)认为监狱私有化倾向于忽略公共利益,喂肥私人公司。

也有学者认为,政府通过与私人企业签约方式提供监狱服务,倾向于减轻责任意识,忽略或逃避对监狱的最终责任,监管可能陷于瘫痪。签约方式还混淆了责任,政府和私人部门可能会相互指责。由私人公司提供管教服务,一定程度上削弱了政府提供服务的能力,过度依赖私人部门提供有关公共服务。通过排他性特许权的方式,签约可能以私人垄断替代公共垄断。私人监狱发生的事件表明,私人经营监狱无法像公共部门经营的监狱那么好,尤其不适合收押较为危险的囚犯。当政府依赖私人部门关押囚犯时,公共安全可能会受到威胁。

其次,私人监狱节约成本和提高效率的优势并不显著。

从美国监狱私有化的实践来看,相对公共监狱而言,美国私人监狱既没有节约大量成本,也没有明显的效率优势。与私人部门签约方式提供管教服务的成本往往更

Donald B. Walker, "Privatization in Corrections," in Peter C. Kratcoski ed., *Correctional Counseling and Treatment* (Prospect Heights, IL: Waveland Press, 1994). p.582.

Scovronick Nolan, "Privatizing Prisons: Exploitation or Rehabilitation?" available at <http://www.ucc.org/justice/private.pdf>. See "International Private Prisons Expert Criticizes Government Bill," available at <http://www.globes.co.il/DocsEn/did=762978.htm>.

高,因为签约还会产生特别的契约成本,包括启动成本、谈判成本、管理合同的成本、监督签约者绩效的成本等。签约外包通常导致州和地方政府成本更高,特别是签约隐性成本。签约通常会产生回扣、贿赂和欺诈性投标等腐败形式。另外就是增加了侵犯囚犯权利的风险,继而可能导致诉讼、抗议、监狱叛乱,威胁生命和财产安全。日益增加的监狱诉讼之潜在成本,也往往被忽略。另外,私人公司也可能通过撒奶油方式夺走好管的囚犯,将最糟糕的囚犯交由政府管理。同时,由于存在虚报低价现象,最初低价中标的私人企业,签订后续合同时价格往往涨高。长期而言,签约方式会产生更高成本。续签合同时,签约方式往往缺乏有效竞争。

私人监狱节约成本效率主要是削减成本,包括控制日常开支,比如从分配毯子、卫生纸到低劣饭食。更为重要的是,由于监狱是劳动力密集性组织,大约有70%监狱开支用于支付工作人员工资。美国矫正公司节约成本主要方式就是雇佣更少的工作人员,支付更低工资和尽量减少培训。私人管教机构的巨额利润主要源于雇佣非工会劳动力。这些政策导致监狱工作人员严重不足,工作人员流动比例高,节约了工资和福利支出。但是,由于未将雇员流动频率高所导致的日益增加的培训成本和低劳动生产率考虑在内,私有化节约成本的判断实际上被夸大了。迄今为止的研究仍然缺乏足够证据表明私人经营监狱节约成本的结论具有令人信服的说服力。整体而言,私人监狱也没有表现出明显的成本节约优势。美国审计署1996年对私人监狱和公共监狱进行的比较研究发现,私人监狱和公共监狱的成本相差无几。⁵ 摩尔(Adrian T. Moore)进行的14项有关私人经营效率研究中,有12项研究表明私人公司运作成本确实下降了5~28%。2项研究并不支持私人节约成本的结论。私有化所鼓吹的效率提高效应实际上模糊不清,私人监狱顶多与公共监狱具有同样的绩效。美国一家咨询公司(Abt Associates)1998年得出结论认为,在100多家私人经营监狱的研究对象中,缺乏私人监狱在经营效率和质量上处于绝对优势的证据。尽管大多数比较研究涉及服务成本问题,其他因素也许对私有化成功与否具有更为重要的

押送犯人,对犯人进行分类和大多数监督活动的费用,通常由政府承担。“State Action: Issues: Privatizing Prisons Overview,” available at <http://www.stateaction.org/issues/privateprisons/index.cfm>.

理论上,与私人拥有并经营的企业签约也许会产生承包者垄断市场,使后续竞争最小化甚至消失的问题。Douglas C. McDonald, “When Government Fails: Going Private as a Last Resort,” In Douglas C. McDonald ed., *Private Prisons and the Public Interest* (New Brunswick, NJ, 1990), pp.194~196.

Angela Davis, “Masked racism: Reflection on the Prison Industrial Complex,” 1998, available at <http://www.corpwatch.org/issues>; 另外一个因素就是私人监狱通常不接受身患重病和慢性疾病的囚犯,德州的私人监狱就存在这样的现象。available at <http://www.stateaction.org/issues/privateprisons/index.cfm>.

5 GAO, 1996.

Adrian T. Moore, “Private Prisons: Quality Corrections at a Lower Cost,” Policy Study, No. 240, 1998, pp.10~12, available at: <http://www.reason.org/ps240.pdf>.

意义。

第三,监狱劳动力出租与囚犯私有化。

除了削减管理员工资和福利,减少管理人员之外,私人监狱赚钱的另外一个重要秘诀就是销售犯人劳动成果。随着联邦和州政府限制私人部门使用监狱劳动力措施的取消,私人公司对监狱劳动力的兴趣与日俱增。许多企业从私人监狱、监狱劳动力和卫生保健与囚犯运送中受益。接受补贴的企业提供食品、制服、安全设施和建材,大多数公司利用监狱囚犯提供电话销售服务。越来越多的人注意到,包括微软、星巴克、环球航空公司等大公司都利用便宜和守纪律的监狱劳动力。联邦政府监狱(又叫联邦监狱产业, Federal Prison Industries)就雇佣了2万名监狱工人生产从电线到办公家具等几乎所有的东西。佛罗里达州于1981年将整个州的监狱产业交给私人管理。

1994年,当美国贸易谈判代表威胁对中国使用监狱劳动力实施制裁时,弗吉尼亚州时任州长乔治·艾伦(George Allen)正在四处做广告,宣扬监狱劳动力有利于私人公司。苹果公司通过雇佣囚犯降低了成本,提高了竞争力,戴尔公司虽然没有直接雇佣监狱囚犯,但是通过美国政府机构Unicor提供一些服务,同样比其竞争者获取了成本优势。对于私人企业而言,监狱劳动力就像一块金子,不会罢工、没有工会组织、没有健康福利、没有失业保险、没有语言障碍。问题不是监狱私有化,而是将囚犯私有化。关押囚犯,传统上认为是州和联邦政府的职责,现在日益通过合同方

劳干对监狱服务的重要方面和监禁质量进行了分类,包括囚犯、工作人员和社区的安全,活动(确保囚犯不是整天闲着,推动改造),环境危害、卫生安全以及免受疾病的安全保障,正义(狱内法治和公平),秩序(囚犯遵守纪律的情况,确保监狱有序运行的保障)、照顾(医疗、牙科、心理)、条件(拥挤、健康风险)、管理(人员能力、效率等)。这些因素都应该纳入对监狱私有化进行综合评价的体系中去。Charles H. Logan, "Well Kept: Comparing the Quality of Confinement in Private and Public Prisons," pp.577~613.

艾伦在1994年7月24日政府改革的一次座谈会结束后提到,我们抱怨中国使用监狱劳动力问题,现在我们自己应该让囚犯做点事情。为了促进Allen的目标,弗吉尼亚州立法机构修改了州有关法律,允许州改造企业(Virginia Correctional Enterprises, VCE)与私人企业进行合作。在推进这一工作的宣传手册和贸易杂志上,甚至出现了“弗吉尼亚监狱,对企业广开门户”的广告。广告吹嘘监狱工人自愿工作而且富有经验,无须筹集雇员福利资金,无须支付年金、医疗保险,没有假期和病假。1996年,VCE得到了联邦教育产业促进计划(the Federal Prison Industry Enhancement Program)的鉴定,这一计划规定,只要符合特定条件,监狱产品可以免除了州际贸易限制,包括囚犯工资可以低于最低工资要求。比如要求商品只能在国外销售,并且必须从弗吉尼亚港口装船出口。See Dan Pens, "Virginia Prisons Open for Business," Prison Legal News, No. 1, 1998, available at <http://www.corpwatch.org/issues/PID.jsp?articleid=860>.

Drew Cullen, "USA: Prisoners Go to Work for Dell," The Register (UK), 2002. available at <http://www.corpwatch.org/news/PND.jsp?articleid=2628>, and http://www.theregister.co.uk/2002/05/19/prisoners_go_to_work/.

式让出价最低的私人公司管理,使犯人变成了商品。

三 私人部门参与提供公共服务前景

在有关私人监狱和公共监狱成本和效率比较研究的争论中,通常存在着不容忽视的缺陷,这与无法控制与公共和私人管教机构的监禁行为与成本有关。仍然缺乏长期跟踪研究来确定私人经营管教机构是否能够长期保持成本节约优势和监禁质量。私有化的将来也许很有限,因为在引入私人部门提供公共服务的同时,公共部门会模仿私人部门的方法,加快改革步伐。

美国审计署对佐治亚、麻萨诸塞、密歇根、纽约、弗吉尼亚和印第安纳等州的情况进行了研究,在文献回顾的基础上,采访了私有化专家以及具有实际经验的司法机构,得出了一系列结论。首先,私有化需要政治上的拥护者,一旦引入并保持私有化进程,政治和行政领导应该形成和宣传私有化哲学并试图得到外部支持。其次,一旦引入私有化,必须设计包括确定私有化机制和制订私有化政策的正式机构,以确保能够实施有效的政策。第三,政府机构必须鼓励私有化。第四,必须获取政府活动的可靠和完备的成本数据,以确保合理竞争的程序,并使决策易于实施和判断。他们特别强调实施私有化的前提。实际上,私有化的发展前景,与这些前提素来密切相关。当然,与监狱产业有关的各个利益集团的努力,也会通过错综复杂的政治过程折射到私有化过程中。

(一) 联邦监狱私有化 私有化进一步发展。

近年来,美国各州监狱私有化进程有所放慢,私人监狱出现萎缩。联邦政府却加快了监狱私有化进程。直到1997年,联邦监狱局(FBOP)才与瓦肯禾公司签订第一个经营加州塔夫脱一座监狱的合同。到2001年年中,联邦监狱容纳的囚犯超过了容纳能力的33%。联邦政府依赖私人监狱的另外一个原因在于1996年移民改革法的通过,增加了驱逐出境犯罪的情况,称为加重重罪(aggravated felonies)。到2001年6月,共有35629个非公民在联邦监狱服刑,比1994年增加了1倍。从1995年到

Prison Legal News的副主编阿历克斯·弗里德曼认为,虽然罪犯犯法应该受到处罚,但是私人公司及其股东似乎不应该从处罚中获取利润。私人监狱公司没有激励投资为囚犯提供更多改过自新机会,特别是当私人公司从更多罪犯、更多处罚和更多监狱中得到更多利润时。实际上,便宜和节约成本,对于监狱系统而言并非总是好事。Alex Friedman, "Prison Privatization: The Bottom Line," Special to Corp Watch, 1999, available at <http://www.corpwatch.org/issues/PID.jsp?articleid=851>.

路易斯安娜州于2001年推迟了监狱私有化的动议。2000年,伊利诺伊州和纽约州颁布了禁止监狱私有化的法律。2001年,威斯康辛州联合预算委员会建议禁止建造新的投机性监狱。See "State Action: Issues: Privatizing Prisons Overview," available at <http://www.stateaction.org/issues/privateprisons/index.cfm>.

1999年,联邦监狱囚禁人数增长了31%,超过了全国囚禁人数16%的增长率。2000年秋,联邦监狱局与美国矫正公司签订了3300个床位为时十年的合同,估计金额为7.6亿美元。2001年5月,美国移民归化局和美国司法部分别与美国矫正公司续签了估计都超过5000万美元的合同。布什政府对非法移民采取了更为严厉的措施,私人监狱公司自然从中受益。

(二)合同监督和绩效管理 政府在监狱私有化中的作用日益重要。

私人部门能够承担传统上由政府部门承担的职责吗?政府能否在继续保持权威的前提下将特定领域的责任授权私人部门承担?从美国监狱私有化实践看来,责任问题仍然没有明显阻碍私有化进程。私有化的赞成者和反对者都同意,承包者负责经营和管理监狱,政府仍然保留权威和责任。私有化之后并不意味着政府在提供公共服务过程中无须扮演任何角色。监狱私有化并不意味着政府推卸职责,政府仍然要负责选择进入私人监狱的囚犯,选择能够以签约方式外包的服务类型,政府还要监督承包者是否遵守协议,更为重要的是,政府还必须评价承包者的绩效。

在与私人部门签署合同之前,州政府通常应该详细分析以确定在什么条件下签约外包监狱管教服务更为可行,包括审查法定机构、近期州监狱成本、拥挤状况、业绩标准、法律问题、投标者情况、承包者不履行职责的后果以及政治上的利益相关者。有关合同期限、申请提供的私人服务类型、业绩标准等关键问题,在有关私有化政策中都应该提供指南。政府应该仔细斟酌合同条款,进行绩效评估,利用私人监狱能够在不削弱政府控制能力的前提下提高政府提供公共服务的能力。政府还应该制订一个长期计划,确定私有化如何实现预期计划,追求何种程度的私有化,比如监狱设施或服务的多大比例将由私人承包者提供。这样,政府在监狱后私有化过程中扮演着更为复杂和重要的角色。

美国监狱私有化实践仍然存在三个重要的法律问题。一是私人企业代替政府职能的适当性问题;二是囚犯权利和适当的程序问题;三是政府行动的责任问题。依据美国联邦法律授权,私人监狱可以拥有一些州和地方政府承担的管理责任,这并不意味着州和地方政府能够授权私人机构全权执行政府职能和义务。在与私人企业签订

Greene是司法犯罪分析家,他将寻求与联邦政府签订合同看作是私人监狱在各州发展遭遇困境后捞取的一棵救命稻草。Judith Greene, "Prison Privatization: Recent Developments in the United States," Presented at the International Conference on Penal Abolition, May 12, 2000, available at http://archive.epinet.org/real__media/010111/materials/greene2.pdf, and <http://www.justicestrategies.net/Judy/AmericanProspect.pdf>.

据管理部门估计,到2007年秋季,每晚将拘押2.75万移民,平均每日费用为95美元,估计需要花费约10亿美元。See http://newsinitiative.org/story/2006/07/26/private_prisons_expect_a_boom.

实际上,美国的人权法案规定,私人部门可以管理监禁场所,政府对囚犯负有最终监管责任。

经营监狱的合同之前,有必要确定能否授权给私人公司防止囚犯逃跑的武力使用权,是否有权对违反规则和制度的人施加处罚,并要求私人监狱提供适当的医疗条件、心理健康、工作、职业和教育等服务。适当的合同和争胜竞争能够避免私人监狱初次投标时低价中标,随后又提高价格的问题。定期重新招标会激励企业不断改进管理质量,降低成本。详细书写和基于绩效的合同要求,能够使私人企业提供政府官员要求的服务类型。可以度量的公共安全效果和囚犯管教结果支付报酬,同样能使私人企业经营服从于公共利益。至于私人监狱利润目标与优质服务绩效之间的冲突和风险,也可通过签订合同的程序大大得以降低。私人监狱出现罢工、破产或没有履行合同规定有关事项时,公共利益的保护仍然取决于合同条款。

政府与私人部门签约后的合同监督也是极其重要的环节,也是私有化是否能够取得成功的关键。美国州和联邦政府监督的主要目标是确保私人监狱遵守合同要求、州法律、法规、政策和程序。除了监督是否符合有关规定之外,还有其他一些目标,比如确保公众、工作人员和囚犯的安全。联邦政府要求合同监督和管理不仅仅停留在评估是否严格遵守有关合同规定方面,还包括确保合同得以有效实施的各个方面,确保政府利益。

绩效管理也是政府极其重要的角色。公共管理领域强调绩效标准起源于1970年代后期和1980年代初期。1984年格雷斯委员会发布的私人部门成本控制的总统调查报告中,列举了政府种种浪费行为,认为联邦政府在3年内通过消除浪费,在不影响提供公共服务质量和数量的前提下能够节约4000亿美元资金。这一分析和结论助长了要求像经营企业一样经营政府的需求,推动了使政府更为负责的运动(the making government accountable movement)。这正好与通过1978年加州13号提议限制税收机构权力和控制政府支出运动吻合,进一步激发了公共部门官员通过签约外包政府职责和更多采取绩效管理等不同方法提高政府效率、降低成本的热情。1993年通过的政府绩效法(the Government Performance and Results Act of 1993)使绩效导向政府运动达到顶峰状态。

从传统遵循合同条款的过程监督到注重后果的绩效监督,意味着政府能够在更高层面上对签约公司实行监管。绩效管理的引入,为政府通过签约方式实施监狱私有化改革注入了新的力量。绩效监督通过持续不断地进行评估、修改、实施、再评估

关于签约外包私有化问题,参阅拙文:《美国监狱签约外包简评》,《国家行政学院学报》2004年第5期,第86~89页。

Steven Kelman, "The Grace Commission: How Much Waste in Government?" *The Public Interest*, No.78, 1985, pp.62~82; Steven Kelman, *Making Public Policy: A Hopeful View of American Government* (New York: Basic Books, 1987).

等过程,监狱也许永远也无法达到目标,但是始终处于不断改进的过程中。换言之,绩效标准创造了动态的变化状态(a state of becoming),而不是静止的状态(a state of being)。可以预见,如果前面分析的导致监狱私有化选择的因素仍然存在,并且在一定时期继续加重,政府将持续激励推动私人部门参与提供监狱公共服务的进程。在引入绩效管理之后,可以指望政府借助私人部门力量提高管教质量和效率,监狱私有化进程中能够看到一些继续前行的希望。

(三) 监狱私有化收益递减。

在相当程度上,私人监狱效率与公共监狱相差无几。私人监狱与公共监狱有着相似的工作人员模式,提供相似的囚犯工作、教育和咨询服务,有着类似的囚犯行为不良情况。两种不同监狱经营模式显示出更多的相似之处而不是差异。哥伦比亚特区矫正办公室的克拉克(Clark)指出了私人监狱中经常出现经过培训人员不足、缺乏必要政策、人员流动频繁、缺乏安全程序及管理不善等等问题。私人监狱业绩糟糕成为普遍现象,一定程度上,监狱私有化已出现收益递减态势。美国矫正公司经营俄亥俄东北矫正中心(Northeast Ohio Correction Center)的情况表明,私人监狱经营是何等糟糕透顶。在开业的头15个月中,这家监狱有17人受到伤害,2人被杀,6名囚犯逃跑。⁵随着一些州宣布减少囚禁人口数量,私人监狱公司的长期发展前景并不看好。南卡罗莱纳州已经出现了1000多个空置床位,州政府最近甚至关闭了一个监狱以节约成本。密歇根州也将一家新监狱开业日期往后推迟了1年,原因是缺乏足够数量的囚犯。明尼苏达州的一个新监狱有600多个床位闲置,其他监狱也有130多个空置床位。随着犯罪率下降,监狱床位空置情况会更加普遍。2000年,全国囚禁人口仅仅增加了1.3%,创下1972年以来的新低,13个州囚犯人数下降,下半年全国囚犯数量下降了0.5%,是近30年来首次下降。密西西比州在7年时间里修建了15座监狱,出现太多床位,导致监狱经营者之间围绕争夺囚犯展开了激烈竞争。

目前仍然缺乏明显证据表明,私人监狱对监狱如何经营能产生举足轻重的影响。尽管私人管教机构在数量上得到了快速发展,也只代表了整个改造体系的一小部分。美国约170万囚犯中,私人管教机构提供的11.6626万张床位只占了美国市场的

Douglas McDonald and Carl Patten, "Governments' Management of Private Prisons," p.28.

James Austin and Garry Coventry, "Emerging Issues on Privatized Prisons," p.60.

Ibid.

5 John L. Clark, Report to the Attorney General: Inspection and Review of Northeast Ohio Correctional Center, 1998, Washington, DC: Office of the Corrections Trustee for the District of Columbia. available at <http://www.usdoj.gov/ag/youngstown/youngstowncover.htm>.

Bryan Gruley, "USA: Prison Building Spree Creates Glut of Lockups."

7%不到,不到5%的囚犯关押在私人监狱中。美国还有530家私人经营的设施,包括中转房、戒毒中心及其他青少年管教机构。而且,私有化步伐似乎也在放缓。由于私人监狱市场份额不足5%,对监狱预算开支的影响也是极其有限的,节约金额不足以引发监狱变革实践。

(四)监狱私有化 私人部门参与提供公共服务仍有发展的基础和空间。

一般认为,确定监禁是不能通过授权转移到私人部门实施的政府职能。赞成监狱私有化,实际上就是同意将政府最为重要的工作,即限制人身自由的权力从政府手中转移到唯一目标是追逐利润的私人公司手中。权衡私人监狱的道德维度时,真正的问题应该是剥夺公民权利是否应该授权私人和非政府机构的问题。实际上,宣判监禁确实应该是纯粹的政府职能,而将监禁囚犯却不应该是只有政府才能胜任的职责活动。根据美国法律,联邦政府可以与私人公司签约提供有关服务。一般各州是通过授权立法,允许私人公司参与提供有关监狱服务。其实,囚犯一旦失去自由,由私人雇员还是政府雇员对其行为实施监督,没有多大实质差别。通过管教机构,或者借助书写完备与良好监督的合同,政府实现有关目标就具备一定保障。这样,引入私人部门参与提供与监狱有关的公共服务活动,具备一定的理论、现实和法律基础,监狱私有化仍然有发展的基础和空间。

监狱服务私有化会成为日益明显的一个趋势。几个州已经将有关医疗服务实施了私有化改革,并且大幅度降低了成本,提高了质量。食品服务、交通运输和监狱维修保养,都出现了私有化日益增加的趋势。随着预算继续收紧,这些非核心活动成为私有化的首选对象和领域。这些领域的私有化扩展到一定范围,可能会导致所有监狱的私有化,如果公共部门的官员对有关监狱服务合同满意,他们就更愿意将整个监狱进行私有化改革。

四 结 论

从美国监狱私有化实践的具体情况看来,私人监狱的出现及监狱产业的发展,一方面改变了政府的行为边界,缩小了政府行为范围。另一方面,监狱私有化并不意味着政府完全从提供管教罪犯的公共服务活动中退出,反而意味着政府必须承担更多

James Austin and Garry Coventry, "Emerging Issues on Privatized Prisons," p.60.

佛罗里达大学犯罪学教授 Lanza - Kaduce 及其同事认为,自1998年以来,私人监狱机构的床位没有增加,另外,大多数私人企业的股票价格也都急剧下降,私人经营监狱存在的问题着实不少。Lonn Lanza - Kaduce, Karen F. Parker and Charlie T. Thomas, 1999, "A Comparative Recidivism Analysis of Releases from Private and Public Prisons," *Crime and Delinquency*, Vol. 45, No.1, 1999, pp.28 ~ 47.

的与签约有关的责任,包括如何构建合适的绩效合同并进行相关的绩效监督与考评。利用私人部门力量和竞争机制虽然使政府免除了一部分管教犯人的具体活动,但是在罪犯改造的社会责任方面,政府仍然是最终承担者。

正如美国审计署所意识到的那样,对私人监狱和公共监狱的成本与服务质量比较不能停留在静态层面。随着时间的推移,比较绩效也会发生变化。例如,新监狱建立的第一年,不论是私人监狱还是公共监狱,成本可能都比较高,因为需要培训缺乏经验的员工。而且,在管理监狱的头几年里,一家私人企业也许会出低价以获取合同或续签合同。随着时间的推移,承包者可能会提高价格。另一方面,公共监狱在私人部门竞争压力促进下,也可能节约成本,提高效率。

私人监狱的出现和发展显然已经威胁到政府的垄断权势,但有助于激励创新。管理竞争和竞争性签约的意义,不仅在于节约成本,而且在于促使政府管教机构通过与私人部门竞争提高效率,增加公众度量管教机构效率的标尺。私人监狱的出现所产生的竞争压力和创新动力,具有比降低监狱成本更为重要的现实意义。从竞争开始,通过竞争力量和竞争压力的作用,通过私人监狱与政府监狱相互竞争,促使监狱体系提高效率、降低成本是一条有益思路。

私人企业和国家公司通过多种方式共同参与监狱运营,也是监狱私有化的重要发展形式。私有化并非非此即彼的问题,管教机构包括监禁、察看、假释和社区矫正,所有管教项目都包括管理、财务和建造问题等因素。这些因素可能是私人的,也有可能是公共的,存在私人参与管教服务的多种变换和组合。围绕监狱这一公共服务领域,公私部门已经建立良好的利益共生关系。

王廷惠 暨南大学经济学院教授

Gary Enos, "Compete or Else," *Governing*, November 1996, p.40.

政府能够创造条件,实现私人监狱之间的充分竞争。比如,政府可以通过拥有监狱但是签约外包经营的方式达到目的,这样会减少私人监狱经营者的退出成本,使得政府在合同期满时能够容易地变换私人经营者。

1946 ~ 1947 年美国对华军火 禁运的几个问题

胡 美 任东来

[内容提要] 1946 ~ 1947 年美国对华军火禁运是解放战争时期美国对华政策的一个重要举措。在马歇尔调停期间,为了压制蒋介石配合调停,1946 年 7 月 29 日马歇尔宣布停止向国民政府提供美援。在蒋介石未做出相应回应的前提下,8 月 18 日杜鲁门总统认可了这一禁令。这项为调停而设计的政策,并没有产生马歇尔预期的影响。不过,它部分地导致了国民党军队军火供应的严重短缺。针对军火禁运给国民党军队所带来的负面影响,围绕着禁令的解除,美国国务院与军方展开了激烈辩论,在国际冷战加剧的背景下,美国国务院最终同意解除对华军火禁运。

关键词 美国外交 中美关系 马歇尔使华 美援 军火禁运

1946 ~ 1947 年美国对华军火禁运是中美关系史中的一个重要事件。国内外许多著作中都有涉及。本文基于中美两国档案资料,结合国内外已有的研究成果,对美国对华军火解禁的缘起、军火禁运的颁布、影响及其解禁进行梳理,进而加深对这一时期中美关系复杂性的认识。

一 军火禁运令的颁布

军火禁运可以说是马歇尔使华期间,美国政府就中国内战对当时的中国政府做出的最严厉的制裁措施。目前国内学术界对禁运令的颁布时间、颁布人和颁布等具

体问题,看法不一。

在第二次世界大战刚结束的几个月里,中国局势日渐恶化,大规模内战有一触即发之险。在此危急关头,受美国总统杜鲁门之邀,马歇尔将军以总统特使身份赴华,调停日益紧张的国共关系。在调停初期,马歇尔取得了成果,国共顺利达成了四大协定。为保障已有的调停成果,马歇尔竭力将战火控制在东北。他建议蒋介石在占领长春后,通过政治途径解决东北问题。但在占领长春后,蒋介石下令军队继续向北征战,企图一举攻占整个东北。东北事态一发不可收拾,国共矛盾再度激化。在东北受到挤压的中共军队只好谋求在华北的战略空间,于是冲突范围从东北进一步扩展至华北。局势开始超出了马歇尔能力所及。⁵

国共军事冲突在东北的激化及在华北的蔓延,既加深了马歇尔对蒋介石的不满,也增强了中共对美国的敌意。如果内战继续向华北蔓延并扩大,将意味着马歇尔调停初期的成果毁于一旦。对此,马歇尔失望之至,他向蒋介石抱怨道,“政府在东北之军队,继续不断向前推进,……使鄙人之调停工作,极端困难,且可使鄙人之调停,实际上成为不可能之事。”中共方面则将矛头直指美国一手美援一手调停的双重政策,认定美援助长了国民党的内战势头。因为如果美方不向蒋介石政府提供装备给养和运输工具,战争便不会扩大。中共代表警告说,在当前形势下,如果不及时制止东北的军事行动,将可能导致内战在全国范围的爆发。

迫于马歇尔与中共方面的双重压力,加之东北的军事行动已达其力量极限,蒋介石于6月6日发布东北停战令,持续了近半年的东北内战暂时平息下来。为了推行

在《追根溯源 战后美国对华政策的缘起与发展(1945~1950)》中,资中筠认为,从1946年8月起,美国政府开始暂停向国民政府运送某些军事物资。在《中美关系史(1911~1949)》中,陶文钊也认为,美国是从8月起对国民党实行禁运的。在最近出版的《中华民国史》中,张宪文指出,军火禁运是在马歇尔的提议下,由杜鲁门总统于7月29日宣布的。在《美国在中国的失败》一书中,邹谠则认为,禁令是由马歇尔颁布,自1946年7月29日开始生效的。

即1946年1月10日的《停战协定》、1月政治协商会议的《和平建国纲领》、2月25日的《军队整编协议》和3月27日的《调处东北停战的协定》。

Memo by General Marshall to Generalissimo Chiang Kai-shek, May 10, U. S. Department of State, ed., Foreign Relations of the United States (Hereafter cited as FRUS), 1946, Vol.9, (Washington, D.C.: United States Government Printing Office, 1972), pp.824~828;《马歇尔特使上蒋委员长陈述对于停止东北冲突协议之可能原则备忘录 1946年5月10日(译文)》,秦孝仪主编:《中华民国重要史料初编·第七编(二)》,台北·中国国民党中央委员会党史委员会,1981年版,第345页。

5 汪朝光:《中华民国史》,北京·中华书局,2000年版,第406~504页;牛军:《从赫尔利到马歇尔 美国调处国共矛盾始末》,福州·福建人民出版社,1992年版,第221~236页。

Memo by General Marshall to the President of the Chinese Executive Yuan (Soong), May 29, 1946, FRUS, 1946, Vol.9, p.912;《马歇尔特使请宋子文院长转呈蒋委员长告调停工作困难之备忘录》(1946年5月29日),秦孝仪主编:《中华民国重要史料初编·对日抗战时期·第七编(三)》,台北·中国国民党中央委员会党史委员会,1981年版,第139页。

Memo by General Chou En-lai to General Marshall, June 3, 1946, FRUS, 1946, Vol.9, p.946.

美方政策,保证停战期间的调停效果,马歇尔开始考虑动用其调处的一张王牌——美援。6月4日,他告诉蒋介石,在东北停战问题解决之前,美方不再提供海军船只帮助国民政府运输军队和补给品到东北,并将这一决定通报杜鲁门。这一措施成为马歇尔撤出美援、挽救调停迈出的第一步。

东北休战谈判期间,国民党依仗军事上的优势,漫天要价。它要求中共军队撤出东北的主要城市和交通干线,企图将中共势力分割在若干孤立而互不联系的地区。实际上,这些条件是让中共“完全处于政府的军事控制之下”,连马歇尔都认为“太苛刻了”,“共产党不可能接受”。谈判遂僵持下来。蒋介石却利用这一时机,进行战争动员,加紧备战。在黄埔军校成立纪念的庆典上,为“坚定大家之信心”,蒋介石发表了“充满剿匪意味”的演讲,声称国民党已拥有足够的军力、充足的财力彻底打败共产党。

随着谈判的僵持和战争气氛渐浓,中国的和平希望日渐黯淡,马歇尔日益担忧其在华使命的成败。这一担忧很大程度上来自于他对美国政策的认识,以及对自己使华目标的理解。因为在第二次世界大战期间,美国政府在中国投入了相当大的人力、物力和财力,并帮助中国成为了刚刚成立的联合国安理会五大常任理事国之一。它希望一个和平稳定的中国能够代替战败的日本,作为美国的朋友在亚洲发挥稳定作用。显然,任何内战的爆发都会摧毁美国这一追求数年的战略目标。更重要的是,一旦内战全面爆发,根据自己的切身体验和深入观察,马歇尔并不认为蒋介石政府能够取得战争的胜利。他曾经对国共军队做出过这样的评估,“从武器装备和训练上说,政府军也许稍胜一筹”,“如果人与人比,中共军队的战斗力要比国军强。中共每名士兵都知道自己为什么而战,与之相反,国军的部队,少校军官以下的都不知道”,马歇尔由此认为,“武力解决不了任何问题,政府军不可能摧毁中共军队”。⁵7月份刚刚访华的美国海军部长詹姆斯·福雷斯特尔也有同感,他当时听到许多国民党将领谈论,共产党在东北的“军队强大到很难被击溃。”

导致马歇尔对中国内战忧心忡忡的另一个因素是苏联。虽然苏联军队在5月份已从中国东北完全撤出,但苏联政府却并没有减少对中国事务、特别是对美国在华行

General Marshall to the President Truman, June 5, 1946, FRUS, 1946, Vol. 9, p. 979; 王成勉:《马歇尔使华调处日志》,台北·国史馆印行,1992年版,第94页。

《马歇尔使华》(中国社会科学院近代史研究所翻译室译),北京·中华书局,1981年版,第168页。

唐纵日记(1946年6月16日):《在蒋介石身边八年》,北京·群众出版社,1991年版,第623页。

5 《顾维钧回忆录》(第五分册),北京·中华书局,1987年版,第706~707页。

Walter Millis: The Forrestal Diaries, July 7th, 1946, (New York: The Viking Press, 1951), p. 173.

动的关注。苏联撤军后,它不断引用1945年12月美苏英三国外长会议公报的文件,敦促美国撤退华北的军队。苏联舆论还不断增强对美国卷入中国内战的批判力度,指责美军在华北不是“帮助国民党解除日军武装”,而在帮助转运国民党军队“去与中国人民革命军作战”。6月,苏联还曾发表文章全面批判美国对华政策,并威胁“苏联不会对美国对华政策采取漠然处之的态度”。如影相随的苏方压力,给美国的对华政策带来了极大的掣肘。马歇尔担心国共战争的升级可能会让“苏联政府采取公开或隐蔽的干涉行动”。⁵因此,为避免美苏在中国的直接对抗,美方的政策不得不顾及到苏方的反应。

与苏方压力同时到来的还有中国人民的反美呼声。随着内战的扩大,中共及其影响下的人民群众也将斗争的矛头对准了美国和美援。6月22日,毛泽东发表了他亲自起草的声明,指出:“中国人民今天所急需的并不是美国的枪炮……中国人民痛感美国运来中国的军火已经太多……”,美援和美军的大量驻扎,是中国内战爆发和扩大的根本原因。中共反对美国继续援助国民党,并要求美国立即停止和收回一切对国民党的援助,并立即撤走驻华军队。作为第三势力的代表,民盟领袖罗隆基也指出,“马帅力谋和平,而同时美国政府又在尽可能供应正在从事内战的军队,……撤出美国的支援是马帅处理本问题最有力的要挟,一旦援助停止,政府就不得不谈判了。”

在这样的背景下,马歇尔越来越强烈地意识到,蒋介石所奉行的武力政策不仅有可能将美国拉入这场不得人心的兄弟睨墙之争,更为严重的是,它可能会导致美国与

Minutes of the First Formal Session of the Moscow Conference of Foreign Ministers, December 16, 1945, FRUS, 1945, Vol.7, (Washington, D. C.: United States Government Printing Office, 1971), pp.835 ~ 838; Memo of Conversation Between the Three Foreign Ministers, December 19, 1945, FRUS, 1945, Vol.7, pp.841 ~ 844; Memorandum by the Soviet Delegation at the Moscow Conference of Foreign Ministers, December 21, 1945, FRUS, 1945, Vol.7, pp.844 ~ 845; Memorandum of Conversation Between the Three Foreign Ministers, December 23, 1945, FRUS, 1945, Vol.7, pp.845 ~ 848.

《解放日报》1946年5月25日,第1版。

The Charge in the Soviet Union (Durbrow) to the Secretary of State, August 7, 1946, FRUS, 1946, Vol.9, pp.1460 ~ 1463.

- 5 General Marshall to the President Truman, June 17, 1946, FRUS, 1946, Vol.9, p.1101. 与国务院关系密切的哥伦比亚大学教授裴斐就曾明确表达过对中共与苏联关系的担忧。在访问中国时,他曾向周恩来表示,因为中共所作所为是符合苏联的外交要求的,因此他担心战争的继续将使中国成为第二个西班牙。中共中央文献研究室编:《周恩来年谱1898~1949》,北京·人民出版社、中央文献出版社,1989年版,第680页。

《毛泽东主席关于反对美国军事援蒋法案的声明》,中央档案馆编:《中共中央文件选集》(第16册),北京·中共中央党校出版社,1992年版,第208~209页。

《美国在目前中国内争中所处的地位如何》,中国第二历史档案馆馆藏外交部档案,全宗号18(2),案卷号7。

苏联的直接对抗。中国政府现行的武力政策促成了当前中国局势的恶化,而持续不断的美援则部分地助长了蒋介石的强硬。自第二次世界大战结束以来,美国向中国提供了比第二次世界大战时期更大规模的援助。如此巨额的援助使马歇尔在整个调停期间处于非常尴尬的境地,《中美关系白皮书》不得不承认:马歇尔一方面“努力协调中国两大对立集团间的矛盾”,但另一方面,美国政府“却以武器和军火援助两集团中的一个”。马歇尔痛苦地发现,美国提供的援助越多,蒋接受调停的愿望便越小,他对局势的控制力就越弱。正是这一认识,促使他要求国务院向蒋介石重申美援是有条件的。国务院也认为,美援将鼓励蒋介石“通过武力解决中国问题”,因此,主张给予国民政府以有条件的支持,将美援作为迫使蒋介石做出合理让步的“杠杆”。时任副国务卿的艾奇逊就认为,如果国共谈判再次陷入僵局而诉诸战争,国务院将“考虑从中国撤出美军和停止物资支援”,以“增加中国人自己的责任感和紧迫感”。⁵紧接着,马歇尔直接向国民政府要员表达停止美援的意向。6月20日,他警告国民政府兵工署署长俞大维,如果中国爆发全面内战,“海军陆战队可能撤离,第7舰队将驶离现驻地,包括租借物资、剩余物资、借款等项在内的美援将被掐断”。

马歇尔的这一威胁性暗示并未阻止蒋介石的内战决心和军事行动。6月26日,国民党军队向中原解放区发起了猛烈进攻,开启了全面内战。7月中旬,蒋介石调动50万军队,向苏北解放区大举进攻,内战规模进一步扩大。7月22日,马歇尔告诉俞大维,战争的深化将导致美苏两国在东北的较量,为避免卷入这场大国之争,美国很可能会采取完全撤出中国的政策。同一天,《纽约时报》刊登了美联社发自华盛顿的报道,美国正在考虑“停止向中国政府运送军火武器,希望这一行动能帮助美国促成中国和平的努力。”一项酝酿中的政策计划正渐趋成熟。7月23日,中国政府驻华盛顿的物资供应委员会向美国国务院申请出口准许证,运送从美国商业公司和战争资产管理局购买的1.3亿发7.92毫米口径子弹。这批军火是抗战时期美国专门为

抗战胜利后,美国继续向中国提供大量租借物资,在魏德迈的指导下,耗资3亿美元空运中国军队到各地;1946年6月14日,中美签订《运输线上的供应协定》,美国向中国提供5170万美元的信用贷款;6月底,美国政府批准替国民政府建立八又三分之一空军大队,向中国派驻了5.3万人的海军陆战队;在经济方面,进出口银行先后7次达成借款协定,总款额高达8280万美元。参见《中美关系资料汇编》(第一辑),北京·世界知识出版社,1957年版。

The China White Paper, (Stanford, California: Stanford University Press, 1967), Vol.1, p.181.

Draft Policy Memo Prepared in the Embassy in China, FRUS, 1946, Vol.10, p.148.

5 《艾奇逊回忆录》,上海译文出版社,1978年版,第65页。

Minutes of Meeting Between General Marshall and General Yu Ta-Wei, June 20, 1946, FRUS, 1946, Vol. 9, p.1105.

Minutes of Meeting between General Yu Ta-Wei and General Marshall, July 22, 1946, FRUS, 1946, Vol. 9, p.1397.

邹谠著:《美国在中国的失败》(王宁、周先进译),第371页。

中国制造的,中国政府早在年初就依据《租借法》购买了这批军火。在国务院的马歇尔助手卡特上校当时已得知他的禁运意向,遂询问马歇尔这批物资是否正常供应。马歇尔告诉卡特,他并不反对禁运,“只要禁运符合美国的最高利益,美国将对一切尚未运出的物资实行禁运,不论这些物资是否已经付款。”7月29日,马歇尔正式宣布停止对国民政府的军事援助。8月,当中国物资公司再度提出1.3亿发7.92毫米口径子弹事宜时,国务院当即明确拒绝发放这批弹药的出口许可证。这批物资遂成为禁运令实施后第一批被禁物资。

考虑到禁运对国共内战的影响、特别是对蒋介石集团信心的打击,当时的禁运是秘密实施的,不仅没有公布,就连国民政府也没有通知。这样做的原因之一可能是有待于杜鲁门总统的正式批准;二则马歇尔想给蒋最后的机会,观其后效,为自己留下撤销禁令的余地。为了争取最后转圜的机会,马歇尔还特地安排了杜鲁门8月10日致信蒋介石。杜鲁门在信中发出了“最后通牒”:在短期内,“除非有令人信服的证据证明和平解决中国内部问题的真实方案已在制订”,否则,美国将修订其对华政策。⁵对于美方态度的这一变化,国民政府中也有温和人士主张慎重对待。外交部长王世杰曾向蒋建议,战争之举至少应当缓行,“对于中共问题,至少尚须更作六个月之忍耐”,宜先就整军等问题达成协议,“六个月内,如该协议不能实行,政府自可自由行动”。但蒋介石在与陈布雷等人商讨后认为,王世杰的担忧纯属杞人忧天,“马帅态度尚不如其声明之焦急”,故根本未予采纳。面对蒋介石的置之不理,杜鲁门在无奈之余接受了马歇尔的建议。8月18日,杜鲁门发布了军火禁运的行政命令,宣布停止向中国政府提供可能与内战有关的部分货品,不再给中国政府发放出口作战物资的出口许可证。

General Marshall to Colonel Marshall S. Carter, July 26, 1946, FRUS, 1946, Vol.10, p.755.

John E. Jessup: A Chronology of Conflict and Resolution, 1945 - 1985 (Westport, Connecticut: Greenwood Press 1989), p.14; 王成勉:《马歇尔使华调停日志》第120页。

《顾维钧回忆录》(第六分册)北京·中华书局,1988年版,第19、21页;The Chief of the Munitions Division (Cummins) to the Chairman of the Chinese Supply Commission (Wang), Aug. 23, FRUS, 1946, Vol.10, p.757.

5 President Truman to the Chinese Ambassador (Koo), Aug. 10, 1946, FRUS, 1946, Vol.10, pp.2~3; The China White Paper (Stanford, California: Stanford University Press, 1967), Vol.2, p.652.

王世杰:《王世杰日记·手稿本(1946年8月16日)》(第五册)台北·中央研究院近代史研究所,1979年版,第373页;《王世杰部长呈蒋主席告我如不停战使马歇尔陷于失败则美国舆论逆转于我不利电(1946年8月14日)》、《陈布雷主任对王世杰部长寒电研究之意见(1946年8月17日)》,秦孝仪主编:《中华民国重要史料初编·战后中国(三)》(第七编)第210~211页。

王成勉:《马歇尔使华调处日志》第129页;《蒋主席日记(1946年8月18日)》,引自秦孝仪主编:《中华民国重要史料初编——对日抗战时期·第七编(三)》第212页。

二 军火禁运的影响

对于军火禁运所产生的影响,学界的看法不一。资中筠认为,禁运没有取得预期的效果,那些被禁运的物资,国民党军队已有大量的库存,而且,在实施过程中,禁运也逐渐放宽。陶文钊也认为,由于存在美式军备的库存,加上缴获了日伪军的大量枪支弹药,因此“短期的停运军火没有对国民党的军事进攻起到抑制的作用。”邹谠认为,虽然国民党坚持认为禁运造成了军需品运华的耽搁和小型武器军火的短缺,但禁运“对蒋委员长的政策没有明显的影响”。台湾具有官方背景的学者董显光则持完全不同的看法,认为禁运“严重削弱了中国政府对于中共军事上的优势”。⁵

由于禁运令本身的机密性,以及国民政府方面详尽、有针对性的统计数据 and 军事战报的缺乏,全面评估禁运的实际影响有一定的困难。但从一些间接的资料,依然可以大致看出其效果。它的确给国民政府高层带来了强大的压力。得知禁运消息后,俞大维便向马歇尔抱怨,美国的这一政策“将我们的政府置于非常困难的境地”。蒋介石得知该消息的第一反应便是“国军补给,遂因此而完全陷于困境矣”,并认为“此乃马歇尔对我更进一步之压力”。

在这种压力下,蒋介石勉强回到了谈判桌。禁运所能带来的压力也仅够将蒋拉回到谈判桌,但没有对谈判本身产生任何实质性影响。谈判中,蒋一再坚持8月6日提出的所谓五项条件,这一条件比此前六月谈判的条件远为苛刻。对于中共提出的缓和建议,国民政府不但一口拒绝,还提出了新的要求,即要实现停战,中共必须先提交参加国民政府委员会人员名单,同时还坚持,在1946年11月的国民大会召开前,政府不会进行改组,国民党军队也不会放弃最近进占的地区,等等。

显然,禁运所产生的压力没有给国共谈判带来实质性的积极影响。同样,它也未能对蒋介石的军事进攻起到即时的阻滞作用。在全面内战爆发后的几个月时间里,战火迅速席卷了几乎整个东北、华北、华东地区。到9月份,国民党军队成功地占领

资中筠:《追根溯源 战后美国对华政策的缘起与发展(1945~1950)》,上海人民出版社,2000年版,第102页。

陶文钊主编:《中美关系史(1911-1949)》(上册),上海人民出版社,2000年,第102页。

邹谠著:《美国在中国的失败》(王宁、周先进译),第370页。

5 董显光:《蒋总统传》,台北·台湾中华文化出版社,1967年版,第467页。

《蒋主席日记(1946年8月18日)》,引自秦孝仪主编:《中华民国重要史料初编:对日抗战时期·第七编(三)》,第212页。

古屋奎二:《蒋总统秘录》(第14册),台北·台湾中央日报社,1971年,第67页。

这五项条件为:1.让出苏皖边区 2.让出胶济线 3.让出承德和承德以南地区 4.在东北让出除黑龙江、兴安省和嫩江、延吉以外的地区 5.在山东山西退出6月7日后占领的地区。

了蒋先前要求共产党撤出的大部分地区和铁路线,把先前提出的五项条件变成了现实。军事上的顺利推进使蒋确信,军事攻势足以迫使中共做出政治让步,最终实现其政治图谋。9月30日,他向中共在华北的政治、军事中心张家口发起进攻,并于10月11日攻占了张家口。战事的频频得手似乎让蒋介石集团看见了胜利的曙光,在10月17日的记者招待会上,国防部参谋总长陈诚大夸海口说,“三个月至多五个月”消灭中共军队。

大规模的军事行动不仅黯淡了马歇尔的调停前途,而且彻底摧毁了国共和谈的希望。国民党进攻张家口后,周恩来通知马歇尔,“如果政府不立即停止对张家口及其周围的一切军事行动,中共不能不认为政府业已公然宣告(谈判)全面破裂,并已最后放弃政治解决的方针。”目睹调停濒临绝境,马歇尔只好连连向杜鲁门抱怨,“没有能从蒋介石那边得到任何让步”。11月15日,国民政府不顾中共和民主人士的反对,单方面地召开了国民大会,“一手关闭了”国共“和谈之门”,⁵马歇尔通过禁运推进国共和谈的希望彻底破灭。

禁运未能在短期内获致效果,但并不意味着禁运没有任何影响。因为像禁运这样的事件,其后果通常不会在第一时间显现,而存在一个滞后期。禁运实施前,国民党已储备了巨大的美援军火库存,足以维持相当一段时间的军事进攻。在这段时间内,自然很难体现出禁运所带来的影响。因此,要弄清楚禁运带来的真实影响,需要从一个相对较长的时间段来观察。

首先要注意的是,国民党军队持续、大规模的军事进攻消耗了大量的军火,使得其及时地补给军火变得愈加迫切。据统计,1947年国民党军队的军火消耗量,明显高于抗日战争时期年均消耗量,也高于抗战时期消耗量最高的年份。1947年的步枪损耗是抗战年均损耗数的300%,手机枪是7627%,轻机枪是379%,重机枪是278%,手枪是473%,迫击炮是741%,山、野、榴弹炮是476%,枪掷弹筒是542%,火箭筒是4170%,枪弹是202%,迫炮弹是320%,步、山、野榴炮弹是138%,手榴弹、枪制榴弹是162%,火箭弹是567%。即使用抗战时期军火消耗的最高年份与1947年相比较,这个数字依然非常惊人。1947年的步枪消耗是抗战时期最高年份的267%,手机枪是110%,轻机枪是177%,重机枪是211%,手枪是2244%,迫击炮是101%,山、野、榴弹炮是118%,枪掷弹筒是157%,枪弹是114%,迫炮弹是234%,手

《中央日报》1946年10月18日,第1版。

中共中央文献研究室:《周恩来年谱》第694页。

哈里·杜鲁门:《杜鲁门回忆录(第二卷)》,北京·世界知识出版社,1964年版,第97页。

5 《周恩来选集(上卷)》,北京·人民出版社,1984年版,第244页。

即冲锋枪。

榴弹、枪制榴弹是 181 %。如此巨大的军火消耗可以判定 ,国民党军队进行内战的规模远大于此前抗战的规模。

巨大的战争规模 ,使国民党军队军火库存量急剧减少 ,美式军火的告罄意味着军队不得不依靠自产军火维持今后的军事行动。为及时将消耗的军火给予补充 ,国内军工厂开足马力 ,加紧生产以补充前线所需。1947 年步枪生产量是抗战时期平均年份的 436 % ,手机枪是 694 % ,轻机枪是 393 % ,重机枪是 296 % ,手枪是 2469 % ,迫击炮是 370 % ,山、野、榴弹炮是 165 % ,枪掷弹筒是 245 % ,火箭筒是 2745 ,枪弹是 177 % ,迫炮弹是 434 % ,步、山、野 ,榴炮弹是 164 % ,手榴弹、枪制榴弹是 179 % ,战防枪弹是 186 % ,火箭弹是 212 %。虽然生产量比抗战时期大为增加 ,但国民政府自产军火依然难抵其巨大的消耗。1947 年 1 ~ 6 月枪弹的生产量是 15 797 750 发 ,而消耗达 35 903 400 发 ,消耗量是生产能力的 2.27 倍 ,迫炮弹的生产量为 146 355 发 ,而消耗量则达到 201 737 ,消耗量是生产能力的 1.38 倍。

虽然兵工署多次要求一线部队提高军火利用率 ,“务使少量弹药获最大战果” ,但是 ,再高的利用率也无法抵消日益扩大的内战所带来的巨大消耗。在禁令颁布后 ,尽管在禁令刚刚颁布的 1946 年 8 月 ,美国便与国民党签订了有关转让太平洋岛屿上剩余物资的协定 ,部分剩余物资也开始到达中国 ,但内战所消耗的军火量如此之大 ,这些剩余物资的到达不足以弥补战争所造成的巨大亏空 ,国民党军火库存量无可挽回地急剧减少 ,弹药短缺的问题在禁运实施半年后明显起来。当时 ,各补给区要求补充军火武器的战报频传 ,但均因库存耗尽而无法满足。例如 ,1947 年 2 月 27 日 ,联勤司令部兵工署外勤司致电西安第七补给区 ,要求补给中正式步枪 3 000 枝。但“以往屯存第七补给区之中正式步枪 ,均已支配无余”。1947 年 4 月 4 日 ,南京外勤司转给兵工署军械司的特急电报中称 ,补发给 206 师的步枪因库无存品而未能拨发到位。

对于那些国民政府不能生产的军火 ,如山炮、野炮和榴弹炮炮弹、战防枪弹、火箭弹等 ,其供应就只能完全依靠有限的库存来维持。最为致命的是 ,国民党的精锐部队基本上都是美式装备 ,“因其装备几全为美国所制之故” ,零件不能从其他国家购得 ,“装备自若干部分损坏而有置换之必要时 ,禁运令便阻止中国向美国市场购取其所

《1947 年度械弹补充损耗数与抗战各年度平均补充损耗数比较表(1948 年 7 月 1 日)》,中国第二历史档案馆馆藏兵工署档案 ,全宗号七七四 ,案卷号 369。

《弹药供应部分部队与兵站缺点及困难与改进对策(1947 年)》,中国第二历史档案馆馆藏兵工署档案 ,全宗号七七四 ,案卷号 1155。

《弹药供应情况说明(1947 年 4 月)》,中国第二历史档案馆馆藏兵工署档案 ,全宗号七七四 ,案卷号 1162。

需”。因此,禁运实施后,一旦库存的美式军火和库存零配件告罄,美式装备的精锐师就等于被缴械了一半,美式装备的优势反而成了劣势。

为了获得足够的军火,国民党开始试图从其他途径获得军火,缓解军火紧张所带来的负面影响。1946年10月,英国政府接到了中国方面的武器请求。对于中方通过其他途径获得军火的可能性,美国国务院在禁令颁布前就考虑到了这个问题。因此,在颁布禁令的同时,美国通知英国、加拿大和比利时等欧洲国家,要求它们采取同步的行动,这一请求得到了它们的赞同。自1946年8月,英国政府就停止了向中国提供军火,随后还进一步将禁运的范围扩大到飞机零件以及相关资料等方面。这些国家与美国的配合行动,杜绝了中国自其他途径补充军火的可能性,强化了禁运的效果。

对于军火供应的紧张状况,美国驻华大使司徒雷登也有所察觉。1947年3月21日,他向国务院报告说:“国民党军队弹药供应已达到危急程度。有相当可靠的消息表明,按照当前军火消费水平,美式装备和训练的部队只有3个月的弹药了”,且武器、运输车辆和设备的保养和维修均已为国民政府自身的能力所难及。⁵负责军火供应的联勤部兵工署体会到的军火供应压力更加迫切,“各战区消耗太大,需补弹药过巨,美械日械弹药久无来源,国造弹药因材料及预算关系产量有限,以致供求悬殊,无法筹补之苦。”为了克服弹药供给紧张所带来的劣势,兵工署不得不要求各战区依目前弹药产量及库存现状,“屯弹基准酌予减低,并就现存之产量补充”,并申请国防部“尽量充实本署制造预算以便增产,并请大量外购弹药输入济补”,共同克服当前弹药严重不足的难关。

与此同时,直接与国民党军队作战的中共将领也发现了国民党武器装备补给的短缺不济。1947年2月1日,在陕北指挥作战的彭德怀告诉中共中央:蒋介石要继续作战,“不仅兵力发生困难,军火也已发生很大困难。”4月,马歇尔的助手艾尔文·吉伦中将给国务院提交了一份3月31日当天中国美式军火供应情况的报告。该报告显示,中国军火库存供应天数在25~123天之间浮动。在他看来,从当前国民党

董显光:《蒋总统传》,第467~468页。

The Ambassador in France (Caffery) to the Acting Secretary of State, Oct. 14, FRUS, 1946, Vol.10, p. 763.

The Ambassador in China (Stuart) to the Secretary of State, Oct. 20; The Department of State to the British Embassy, FRUS, 1946, Vol.10, pp.764, 785.

5 The Ambassador in China (Stuart) to the Acting Secretary of State, March 21, 1947, FRUS, 1947, Vol.7, (Washington, D. C.: United States Government Printing Office, 1973), pp.74~75.

《弹药供应部分部队与兵站缺点及困难与改进对策(1947年)》,中国第二历史档案馆馆藏兵工署档案,全宗号七七四,案卷号1155。

《彭德怀在中共中央政治局扩大会议上的发言》,1947年2月1日。

军队的消耗来看,任何一次大规模的军事行动都将即刻耗尽这一军火库存。

军火供应紧张状况明显后,国民党军队的士气也受到了一定的影响。如果说禁运所带来的军火的减少尚可以用数字来衡量的话,那么,它给士兵精神上带来的影响就很难精确估算,但它肯定存在。

为了争取美援,1947年7月,蒋介石曾这样向司徒雷登控诉军火短缺的负面影响,“基层军官日益感觉到军火供应的短缺问题,并且影响着他们的士气,这种情况在满洲表现尤甚。”与政府军士气低落相反,中共在美国军火禁运期间的士气高涨。对此,驻沈阳总领事1947年5月份呈报国务院,“国民党士兵由于不能获得增援而对前途灰心失望,而共产党军队则更加团结,士气更加高涨。”1947年3月,美国约翰·K.索尔斯陆军上校从延安回到南京,因在北平军调部工作的关系,他在延安待了5个月。据他说,中共对国民政府方面弹药供应紧张状况非常清楚,在战斗中,他们设法尽可能地迫使政府消耗物资。在他看来,当时无论战场上,还是经济和社会等方面来看,中共都表现得比政府“更有信心”。⁵

禁运所带来的影响不仅存在于禁运期,而且还延续到禁令取消后相当长的时间。从1946年7月禁令开始生效到1947年5月26日解除禁令,历时十个月的禁运所带来的影响远不是一个解禁令可以消除的。禁令撤销后的两个月,魏德迈率领“事实调查团”来华,他发现禁运所带来的军火短缺问题尚未得到缓解。到达东北后,魏德迈发现,由于枪械弹药补充的严重不足,原来由美国在印度装备和训练的新六军已不再是当年的新六军。其军长廖耀湘告诉魏,新六军在东北“消耗很大,又不能休整补充,完全被拖垮了”;在枪弹方面,“自动武器大都消磨太厉害,冲锋枪有好多已不能连发。”“自动武器和迫击炮没有充足的弹药补给,尤以炮弹奇缺”;在运输工具方面,“汽车和其他特种车辆,都已到报废年龄”;在士气上,“新六军战斗力赶不上当年的1/3,官兵素质减低,士气战志都低。”对于械弹的短缺程度及其影响之深,连魏德迈都始料未及。

Memo by Brigadier General T. S. Timberman, U. S. Army Representative in the Embassy Executive Office, to the Minister Counselor of Embassy in China (Butterworth), April 22, 1947, FRUS, 1947, Vol. 7, p. 821.

The Ambassador in China (Stuart) to the Secretary of State, April 28, 1947, FRUS, 1947, Vol. 7, p. 824.

The China White Paper, (Stanford, California: Stanford University Press, 1967), Vol. 1, p. 316.

5 The Ambassador in China (Stuart) to the Secretary of State, March 13, 1947, FRUS, 1947, Vol. 7, pp. 62 ~ 63.

Memo by the Chief of the Division of Chinese Affairs (Ringwalt) to Brigadier General Marshall S. Carter, May 26, 1947, FRUS, 1947, Vol. 7, pp. 833 ~ 834; The China White Paper, Vol. 1, p. 356.

廖耀湘、杜建时:《我们所知道的关于美蒋勾结的内幕情况》,《文史资料选辑》(第29辑)第59~60页。

与军火禁运令所带来的迟滞效果相同,在禁令取消后,军火禁运同样带来了后续军火的供应紧张。1947年3月份开始凸显的军火匮乏,不仅造成了军火库的亏空,而且透支了应有的军火库存,这在一定程度上造成了1947年以后国民党军火供应的持续紧张。例如,禁运令是从1.3亿发7.92毫米口径步枪子弹开始实施的,十个月后的开禁,也以恢复这批子弹的供应开始的。为得到这批军火,国民政府整整等了十个月。另据魏德迈报告,纽约怀特工程公司的一位工程师在战争期间住在苏北,他亲眼见到成千上万的军队撤退,皆因弹药不继。

由此可见,禁运虽然没有给马歇尔的调停带来预期的效果,却意外地给此后国民政府在内战中的军事攻势和进程带来了额外的困难。当然,这种影响显然并不如台湾学者所言,军火禁运直接导致了国民党军队的惨败,但也不能说,军火禁运丝毫都没有影响当时的国民党军队的作战能力和士气。在一定程度上,禁运切断了国民政府的一大军火来源,导致其频繁的军事行动只能仰赖其现有的军火库存来维持。虽然在1946年7月禁运开始时,国民党方面已经“储备充足的器材”,但再充足的库存都是有限的,无法经受长期大规模战争的消耗,国民党军队出现弹药短缺在所难免。不过,需要强调的是,国民党军事上的失利,从根本上说不是因为禁运所造成的军火短缺引起的,而是蒋介石集团的穷兵黩武、战略和战术失策与军火禁运交互作用的结果。

三 禁令的解除

1947年5月26日,美国解除了对中国的军火禁运。对此,在许多著作中皆有提及,但它们几乎都对解禁的内幕语焉不详。实际上,在这一时期的中美双方的档案材料中,相关资料还是较为翔实和丰富的。

禁运实施后,马歇尔的调停又继续了5个多月,最后以失败而告终。1947年1月,马歇尔回国就任国务卿,并着手重订美国对华政策。与马歇尔一年前离开美国时相比,此时局势的一个明显变化是,美国和苏联在欧洲的冷战开始明朗化,美国对华

魏德迈:《魏德迈报告》(程之行译),台北·华南书局,1959年版,第343页。

The China White Paper, Vol.1, p.181.

在《武装自由世界:1945~1950年美国军事援助计划的缘起》(Arming the Free World: The Origins of the United States Military Assistance Program, 1945~1950)中,作者切斯特·J.帕克(Chester J. Pach)利用美方的材料进行了比较详细的论述,但在他的著作中,主要参考的是美方的资料,并且将军火解禁作为美国的一个国内政策来考察,因此既没有结合当时的国际形势,也未参考中方的相关背景资料。在资中筠的《追根溯源》、陶文钊的《中美关系史》和汪朝光的《中华民国史》中,均提及军火解禁的日期为1947年5月,但有关解禁的具体内情,却未闻其详。

政策更加明显地从属于美国对苏政策。为了集中精力在欧洲进行冷战,美国的一些文职决策者不希望中国成为美苏冷战的又一个“战场”。为此,当时国务院内部几乎一致主张“继续对华实施军火禁运”,因为“国民政府还未出现军事供应的紧张”,此时提供军援,对它有害无利。国务院远东事务主管范宣德是继续坚持禁运的代表人物。在他看来,“有限数量的战争军需物资,只能鼓励国民党的军事领袖们继续这场无结果的战争,这些战争将导致国民政府因经济原因而走向崩溃。”他强调要防止中国成为冷战对抗地区,“我们的目标是不让中国成为我们对外关系,特别是与苏联关系的障碍”。他建议,从减少对中国内战的卷入出发,美国应继续实施军火禁运,避免在东亚引起美苏的对抗及苏联对中国内战的干预。虽然范宣德主张继续禁运,但他并不主张完全和永久地关闭美国的军援大门。他意识到,军火禁运在持续一段时间后,将很快导致蒋军的美式装备运转不顺,“军火的缺乏将可能导致共产党军队的成功进犯”,为了防止国民党因禁运造成军火供应不足,从而影响战局,他还主张对国民党的军火供应情况“给予严密的逐日跟踪观察。”

马歇尔基本认同范宣德的建议,但国民党美式装备部队对美式军火的依赖成为他心中的隐忧。在美蒋通过援助而建立起来的特殊关系中,来自美方的援助已经成为了国民党军队中一个不可或缺的要害,援助的停止实际上构成对蒋军的制裁性打击。2月14日,在参议院外交委员会上,他道出了美国在援助问题上的两难,“如果我们给予他们军火,我们在直接参与内战。同时,如果我们不再给予他们任何军火,我们在解除他们的武装,因为他们使用的是美国的装备。”作为国务卿,他必须更全面地权衡利弊。因此,在国务院讨论对华政策建议的过程中,他主张,在没有更好选择、没有把握保障恢复援助不会卷入中国内战的前提下,对华军火禁运应再继续一段时间。

但是,美国军方坚决不同意国务院的意见,一致要求美国对国民党承担更多的义务。海军部长福雷斯特尔指出,美国必须承认这样一个现实,如果“收回对国民政府的支持,苏联在中国的影响就将随之增强。”⁵陆军部长帕特森也持相同见解,国民党在中国的崩溃将不可避免地带来共产党统治中国,美国政府不能“平静地接受国民政

Memo by Mr. Philip D. Sprouse of the Division of Chinese Affairs to the Director of the Office of Far Eastern Affairs(Vincent), undated, FRUS, 1947, Vol.7, pp.786 ~789.

The Director of the Office of Far Eastern Affairs(Vincent) to the Secretary of State, Feb. 7, 1947, FRUS, 1947, Vol.7, pp.789 ~793.

Chester J. Pach, Jr, *Arming the Free World: The Origins of the United States Military Assistance Program, 1945 ~ 1950* (Chapel Hill & London: The University of North Carolina Press, 1991), p.162.

5 Minutes of Meeting of the Secretaries of State, War, and Navy, Feb. 12, 1947, FRUS, 1947, Vol.7, p.796.

府的军事崩溃”，他呼吁国务院从政治的角度考虑中国问题，迅速采取行动恢复军火运华。

虽然在政策目标上，马歇尔与福雷斯特尔和帕特森相差无几，但作为一个对中国有着深入体察的国务卿，经验告诉他，任何美援都将无法改变中国的现状，除非国民政府实施广泛深入的改革。加上苏联因素的存在，马歇尔在援华问题上更趋谨慎，他倾向于选择一项既不会深化对国民党的责任、也不会引发与苏联冲突的政策。他告诉帕特森，禁运目前尚未造成国民党军队的供应不足，苏联应该成为美国对华政策的重要考虑因素，而目前尚无证据证明苏联向中共提供了任何形式的援助，只有苏联对中共提供了援助，美国才有充足的理由重新制定和评估当前政策，否则，美国对华提供大量援助的政策将“导致中共的反美宣传，并激起中国人民的反美情绪”，并有可能激发苏联在中国问题上对美国的警惕。因此，他依然主张在中国问题上采取相对平和的解决办法。

解禁问题的讨论也引起了总统杜鲁门的关注。他担心军火禁运造成国民党的军事弱势，导致苏联势力乘虚而入，觊觎中国东北。他向马歇尔询问，“是否到了我们必须向国民政府提供军火的时候了”。对此，马歇尔告诉杜鲁门，禁令的解除只是时间早晚的问题，但对美国而言，时机的选择非常重要。虽然中国的形势正在恶化，但解除对华军火禁运依然为时过早。

军火禁运实施半年后，禁运的效果开始明显，国民党军队出现了军火供应的短缺。范宣德在给马歇尔的一份备忘录中总结到：1947年四五月间，中共在东北和华北发起了比以往更加强大的攻势，蒋军遭到重创，很快就被挤压到了一个个孤立的城镇。共产党的进攻以及军火的短缺挫伤了蒋军的士气，浪费了他们的供应物资，降低了本已很低的民众支持率，增强了美国观察家们对国民党军官的“明显无能的领导”的指责。⁵ 与军事恶化相伴随的还有经济形势的急剧恶化。由于内战的爆发，国民政府统治区工业生产能力持续下滑，农村凋敝，财政赤字扶摇直上，特别是1947年2月的黄金风潮之后，民众对法币信心顿失，国民经济开始走向大规模的崩溃。1947年上半年，国民党“无法锐减军额，节制支出”，造成“政府负担仍极巨大，通货膨胀之趋

The Secretary of War (Patterson) to the Secretary of State, Feb. 26, 1947, FRUS, 1947, Vol.7, pp.794 ~795, 799 ~803.

The Secretary of State to the Secretary of War (Patterson), March 4, 1947, FRUS, 1947, Vol.7, pp.805 ~809.

Memo by the Secretary of State to the Director of Office Far Eastern Affairs (Vincent), Feb. 27, FRUS, 1947, Vol.7, pp.803 ~804.

5 The Director of Office Far Eastern Affairs (Vincent) to the Secretary of State, June 5, 1947, FRUS, 1947, Vol.7, pp.166 ~167.

势不但无法遏止,反而加速恶化”。3月1日,行政院院长宋子文因其经济政策的失败而辞职。为挽救国内危急的经济形势,美国方面开始考虑在经济上给予中国某些援助。

与此同时,国民政府的改组似乎让美国再度看到了希望。在这次改组中,政学系的张群出任行政院院长,政府中还吸收了民社党、青年党等小党派负责人和一些美国政府欣赏的“自由主义分子”、社会贤达等。司徒雷登对此颇为兴奋,大肆吹嘘“组成新国府委员会的分子,……不能再好了”,“根据这次国府委员会中国国民党与无党派和社会贤达的委员的质量来看,我们有理由指望他们努力进行健全的具体的变革”。纽约时报的评论称,“此次人士变动,将予主席以刷新政治,扩大政府组织之机会”,在这种情势下,美国可能履行马歇尔离华声明,“对华协助,至少在经济方面设法解决其困难。”

国际局势的变化为解禁创造了一个适当的国际环境。虽然冷战在西欧早已拉开帷幕,但在中国问题上,美苏均采取了比较冷静而慎重的态度。这要归结于苏联对国共两党的政策尚不明晰,使得“美国官员们很难将中国事务纳入冷战进程之中”。⁵这种平和而微妙的关系一直维系到1946年11月《中美商约》的签订。商约的签订使美苏国共关系产生了重大而深刻的重组。它标志着苏联觊觎已久的东北利益落空,美国取而代之成为东北利益的受益者,这使得本已复杂的美苏矛盾更加深刻。中共一改此前反蒋不反美的政策,转向公开反美。1947年2月,中共发表声明称,国民政府自1946年1月10日起,与外国(美国)谈判并签订的条约和协议“已经使并将继续使中国陷于内战、反动、丧权辱国、殖民地化、混乱与崩溃之中”,中共将不予承认。此后,中共公开地将蒋介石与美国归在一起,而自己则选择站在苏联一方。更为关键的是,商约的签订使苏联对国共两党的态度也发生了变化,从隐蔽支持中共变为在舆论上公开地声援,从含蓄地批评国民党变为公开地反对国民党。

1947年3月12日,被称之为“杜鲁门主义”的咨文,发出了在欧洲对苏联进行全面冷战的宣言,成为美国在世界范围内扩张其势力的外交总战略。“美国政府不再充

《财政部编中国财政备忘录节略》,1947年8月;中国第二历史档案馆编:《中华民国史档案资料汇编·第五辑第三编 财政经济(一)》,南京·江苏古籍出版社2000年版,第266页。

The Ambassador in China (Stuart) to the Secretary of State, April 19, 1947, FRUS, 1947, Vol.7, p. 101.

《驻美大使顾维钧致外交部告纽约时报社评内容及美国态度电(1947年3月3日)》,秦孝仪主编:《中华民国重要史料初编·第七编(二)》,第792~793页。

5 Walter LaFeber, *America, Russia, and the Cold War 1945 ~ 1966*, (John Wiley and Sons, Inc., 1967), p.27.

中央档案馆编:《中共中央文件集》(第16册),北京·中共中央党校出版社,1992年版,第208~209页。

薛衔天:《中苏关系史(1945~1949)》,成都·四川人民出版社2003年,第301页。

满诚意地看待俄国人,并且对国会领导人提议的杜鲁门计划给予充分的支持……准备……努力阻止世界共产主义的扩张。”在中国问题上,美苏之间的协调和谨慎为紧张和对抗所取代,中共和国民党在此过程中亦已完成了各自的战略调整:一个采取坚决的反蒋反美政策,一个实施顽固的反共反苏政策。

随着国内军事、经济危机的加深和国际政局的迅速转变,国民党官员日益紧迫地要求美方尽快解除军火禁运。1947年3月底,驻华美军司令吉伦在回国前拜访蒋介石时,蒋向他提出弹药匮乏的问题。就军火供应问题,俞大维特地与吉伦会谈,俞大维向吉伦表示,“由于美式军火的短缺,美式装备师很快就将失去战斗力”,并委婉地指出美方对国民党由于禁运造成的战争失利负有道义上的责任。配合国内的行动,4月2日,中国驻华盛顿物资供应公司董事长王守竞向国务院中国科科长芮沃特提出了解禁1.3亿发7.92毫米口径中正式步枪子弹的要求。

围绕着是否向中国提供大规模援助的问题,美国国内再度展开了激烈的政策辩论。考虑到禁运给国民政府带来的弹药供应紧张及其对美国在华利益的影响,且国民政府已进行过一些效果不太明显的改组,国务院中国科也主张批准向中国出售军火。它同时建议,在援助方式上做一些改变,如以出售剩余物资的名义,或私人购买的方式取代正式援助形式。1947年4月2日,范宣德代艾奇逊致电马歇尔强调,“全面的军火禁运将严重损害中国军队的防御效率”,范宣德谨慎地向马歇尔建议出售这批剩余物资,作为禁运的一个例外。⁵事后,范氏告诉艾奇逊,这封电报是“这几个星期以来我内心思想斗争”的结果。对于范宣德的决定,艾奇逊表示赞同。范宣德这位国务院内援华消极派的代表曾多次重申,大规模军援“将不可避免地导致美国直接介入中国内战”。因此,在提出这一建议的同时,他强调美国的援助,并非如参谋长联席会议所称,是为了帮助国民党打赢内战,而是为了防止国民党军队因供应不足而彻

《为检送参考消息事致宋子文部次长等函件(一)(1947年3月11日)》,中国第二历史档案馆馆藏联勤部档案,全宗号十八,案卷号2699。

The Ambassador in China (Stuart) to the Secretary of State, March 31, 1947, FRUS, 1947, Vol.7, p. 812; Memorandum by Brigadier General T. S. Timberman, U. S. Army Representation in the Embassy Executive Office, to the Minister Counselor of Embassy in China (Butterworth), April 22, 1947, FRUS, 1947, Vol.7, pp.821~822; The Ambassador in China (Stuart) to the Acting Secretary of State, April 28, 1947, FRUS, 1947, Vol.7, p.824.

Memorandum by the Chief of the Division of the Division of Chinese Affairs (Ringwalt) to the Director of the Office of Far Eastern Affairs (Vincent), May 5, 1947, FRUS, 1947, Vol.7, pp.831~832.

5 The Acting Secretary of State to the Ambassador in the Soviet Union (Smith), April 2, 1947, FRUS, 1947, Vol.7, pp.814~815.

福雷斯特·C.波格著:《马歇尔传》(施旅译),北京·世界知识出版社,1991年,第271页。

底瓦解 ;为此 ,他建议对中国实行有限援助 ,即只向那些美械师提供弹药。

伴随着国内外局势的多重变动 ,马歇尔的态度开始变化。他虽未立即批准国民党所申请的这批 7.92 毫米口径子弹 ,却下令把美国海军陆战队在天津塘沽的军火堆栈转交给国民党军队 ,稍后 ,他还批准了转交美军在北平机场的军火堆栈。这批军火连同 9 月份在青岛转让的军火 ,无偿转交给国民党的弹药共达 6 500 吨。此后美方逐渐放宽并最终取消了军火禁运令。禁令在实际运作中被逐渐废弃。5 月 20 日 ,美方同意将制造美式军火的图纸交给国民政府 ,⁵ 国民政府由此获得了生产美式军火的技术 ,具备了自产美式军火的能力 ,禁运已经成为了一个有名无实的摆设。5 月 26 日 ,马歇尔宣布 ,“采取必要步骤以解除 1946 年 7 月 29 日关于禁止给运往中国的武器颁发出口许可证的禁令……准许中国在我国市场上通过正常商业渠道购买武器”。同时 ,他还将美国的决定告知在对华禁运上同美国合作的各国。英国和加拿大当天表示 ,它们准备向中国提供运输军火的出口许可证。接着 ,美国政府以原采购价 10% 的价格 ,即 65 万多美元将 1.3 亿发子弹卖给国民政府 ,并于 7 月 14 日和 8 月 11 日分两批从西雅图装船。至此 ,长达 10 个月的对华军火禁运宣告结束 ,美国政府展开了新一轮援华外交。

四 结 语

根据上面综合的材料 ,可以得出如下初步结论。

首先 ,军火禁运令的颁布经历了三个阶段。1946 年 6 月 5 日 ,马歇尔决定停止向国民党提供舰队运输军队和后勤物资 ,这是马歇尔为挽救调停而进行的一个威慑性试探 ,是实施禁运的先声。7 月 29 日 ,马歇尔正式宣布对国民党实施禁运 ,禁令实际上开始生效。8 月 18 日 ,杜鲁门总统下达行政命令 ,宣布对国民政府实行军火禁运 ,认可了马歇尔所作的一切。

Memorandum by the Director of the Office of Far Eastern Affairs (Vincent) to the Secretary of State , June 29 ,1947 , FRUS , 1947 , Vol.7 , p.849 .

The Acting Secretary of State (Vincent) to the Ambassador in China (Stuart) , April 15 ,1947 , FRUS , 1947 , Vol.7 , p.959 .

The China White Paper , (Stanford , California : Stanford University Press ,1967) , Vol.2 , p.970 .

5 Memorandum by the Chief of the Minutions Division (Cummins) to Colonel J. E. Bastion of the War Department , May 20 ,1947 , FRUS , 1947 , Vol.7 , p.833 .

Memorandum by the Director of the Office of Far Eastern Affairs (Vincent) , May 26 ,1947 , FRUS , 1947 , Vol.7 , p.833 .

Memo by the Chief of the Division of Chinese Affairs (Ringwalt) , May 28 ,1947 , FRUS , 1947 , Vol.7 , p.835 .

其次,禁运令既没有抑制国民党军队的军事行动,也未能及时将其拉回到谈判桌上来。禁运令是中国国内军事局势恶化、全面内战爆发、冲突快速蔓延、调停出现严重危机的情况下付诸实施的。作为一种事后约束措施,它本身就是局势极端被动的情况下,采取的一项临时补救措施,不足以产生预想的威慑效果。

第三,由于禁运前大量的军火库存,禁运的效果并未在第一时间体现出来,其影响在国民政府的美援军火库存告罄后方才显现。在禁运令颁布后半年,国民党军队才开始出现较为严重的军火匮乏状况。同时,长达半年的缓冲期也足以证明,在军火禁运实施前,美国给予国民政府的军援力度之强及国民党发动内战的准备之充分。

最后,在禁令的颁布和解除中,苏联一直是美国决策者决策考虑的一个重要因素。对中国来说,中美关系是一对极其重要的双边关系,但对美国来说,它从属于于当时的主要矛盾——美苏矛盾。禁运的“醉翁之意”在于潜藏于国共争端深处的美苏较量,无论是禁令的颁布还是解除都是如此。在禁令颁布过程中,避免过分激化与苏联的矛盾,保持美苏在东亚地区的平衡成为禁令颁布的重要因素,而在禁令的解除过程中,苏联对国共两党的政策调整及冷战的大环境也成为解除禁令的重要原因。

胡 美:南京大学历史系 2005 级博士研究生

任东来:南京大学—霍普金斯大学中美文化研究中心教授

美国来华传教士与晚清鸦片贸易

甘开鹏

[内容提要] 本文通过对晚清时期的历史资料,对美国传教士对西方对华鸦片贸易的看法进行了探讨。文章认为,19 世纪 30 年代,日益猖獗的英美对华鸦片贸易引起的灾难性后果,不仅迫使清政府对鸦片采取严禁政策,来华美国传教士对这种贸易的批评与谴责也日益严厉。美国传教士的反鸦片贸易观对美国国内舆论及《望厦条约》的签订产生了不可忽视的影响,同时影响了美国对华鸦片贸易政策。然而,《天津条约》签订前后,美国传教士鸦片贸易观的转变扭转了美国对华鸦片贸易政策,在一定程度上加速了鸦片贸易的最终合法化。

关键词 美国外交 中美关系 晚清时期 美国传教士 鸦片贸易政策

19 世纪上中叶,美国传教士开始来华传播基督教。由于猖獗的对华鸦片贸易严重地阻碍了基督教事业在中国的发展,美国传教士从基督教的道德原则出发,对鸦片贸易不断进行谴责,此举对美国国内反对鸦片贸易的舆论产生了重要的影响。本文拟在前人研究的基础上,通过对美国来华传教士与早期中美关系的发展、中美第一个正式条约的签订及美国对华鸦片贸易政策的考察,对美国传教士在西方对华鸦片贸易问题上的态度及其演变,以及它在中美关系史和鸦片贸易最终合法化上的作用等问题进行探讨。

一 早期美国来华传教士的鸦片贸易观

发生在康熙时期的中国通过礼仪之争产生了对基督教传入进行限制的后果,到了雍正二年(1724)清政府开始严令禁教,乾嘉道时期则在进行禁教的同时又实行了程度不同的禁海政策。中国对外贸做了严苛的规定,“任何胆敢违犯中国朝廷禁令者

必将面临严厉的制裁,对 外国传教士尤其如此。”在清朝严厉的禁教政策下,鸦片战争前美国来华新教传教士的数量显得寥寥无几,仅在 1820 年由美部会正式聘请 1807 年已来华的英国传教士马礼逊任差会通讯员。直到 1829 年 9 月,埃力亚·裨治文(E. C. Bridgman)自神学院毕业后接受美部会的聘请赴中国传教,与“海员之友社”传教士雅裨理(David Abeel)一起,前往中国广州,成为美国来华传教士第一人。裨治文为了实现其传播基督教福音、了解中国的理想,决心“立意传道,方旷览诸俗,以验生平所学之是,兼以予所见所闻者,播之异土。”

裨治文到广州后,清政府禁教政策没有改变,外国人活动仍然受到严格限制。裨治文并没有因中国禁教而放弃信念,他极力为基督教文化在中国的传播而奔走。在马礼逊的倡议和鼎力支持下,裨治文和欧美来华传教士一道于 1832 年 5 月创办《中国丛报》(The Chinese Repository),裨治文被推选担任该报主编,美国传教士卫三畏、巴驾等参加编撰工作。该刊物对中国的政治制度、文化风俗、山川地理、军队装备、矿藏物产等进行详细调查和介绍,也报道中外贸易、外国人在华活动和讨论对华政策等。为了突出办刊特色,裨治文还在创刊号上概括地提出该刊研究的四个方面:第一,有关中国自然经济、地理位置的情况;第二,中国的商业发展情况,特别是中外通商贸易情况;第三,研究中国社会发展情况,包括:中国的政治、经济、军事、文化、历史、法律等;第四,研究中国的宗教事业的发展状况。⁵通过对上述问题的研究,帮助西方尽快了解中国,让中国人接受基督教文明,接受西方的政治制度、思想意识形态,为建立其想象的“平等”的中外关系打下基础。这也是裨治文等欧美来华传教士和商人创办《中国丛报》的指导思想。

裨治文是最早关注中国鸦片贸易问题的西方传教士之一,对鸦片的流弊表示了极大的愤慨。由于政治原因,以及其密友罗伯特·莫里森和许多其他在华新教传教士受雇于从事鸦片贸易的英国东印度公司,因此,裨治文谨慎地避免公开其观点,要求美部会不要轻易将其对鸦片贸易的观点发表在《传教士先驱》(Missionary Herald)杂志上,以避免与英国当局发生不必要的冲突。当裨治文在中国的声望逐渐扩大之后,他开始更为公开地抨击鸦片贸易,很大程度上是因为他的主要赞助人是坚定拒绝参与鸦片贸易的纽约慈善商人奥立芬(D. W. C. Olyphant)。1932 年 3 月,他在《传教士先驱》发表文章抨击鸦片贸易对中国的危害,将鸦片描述为“折磨中国社会最大

顾长声:《传教士与近代中国》,上海人民出版社 2004 年版,第 56~71 页。

Michael C. Lazich, E. C. Bridgman (1801~1861): America's First Missionary to China (Lewiston, N. Y.: Edwin Mellen Press, 2000), pp. 73~89.

裨治文:《大美联邦志略》(上卷),上海·墨海书馆版,1851 年,第 64 页。

5 仇华飞:《裨治文与〈中国丛报〉》,载《历史档案》2006 年第 3 期,第 46~72 页。

的罪恶之源”，并对中国毒品严重泛滥进行了深度描写。这是美国传教士首次公开地在西方杂志上评论在华鸦片贸易问题，也是第一次使美国公众震惊地了解西方商人在中国的鸦片走私活动。《中国丛报》从1837～1840年也发表了多篇反对鸦片贸易的文章，作为西方国家了解在华鸦片贸易罪恶的主要窗口，《中国丛报》对早期美国国内反鸦片贸易舆论起到了重要的导向作用。其中，裨治文撰写的《对华鸦片贸易史》、《论当前鸦片贸易危机》等是当时很有分量的谴责文章。在1839年发表的《论当前鸦片贸易危机》一文中，裨治文呼吁，要“首先讨论重大的道德问题”。他强调，造成鸦片危机的首要原因是英印政府“低下的道德状态”，而且“孟加拉（英人）的道德水平也就是其祖国（即英国，引者注）的道德水平”，鸦片贸易使英国这样一个“主要基督教国家”，处于“与她的责任和荣誉不相称的地位”，而中国的“异教徒政府在反抗由一个基督教民族施加的道德沦丧的诱惑时所表现出来的原则性力量”，则必将“发挥它的作用。”

鸦片战争前夕，鸦片输入量剧增。据不完全统计，1800～1804年间，鸦片输华量每年平均3500箱，1820～1824年间，每年平均增至7800箱。到1838～1839年间，竟达35500箱。鸦片的泛滥，给中国社会带来了深重的灾难并严重威胁着清朝的统治。吸食鸦片之风，由达官贵人殃及绅商百姓及军队官兵。魏源曾说：“今则蔓延中国，横被海内，稿人形骸，患人心志，丧人身家，实生民以来未有之大患，其祸烈于洪水猛兽。”1836年，清朝政府高级官员就解决国内鸦片泛滥问题进行了激烈的争论，甚至考虑到将鸦片贸易合法化的可能性。以太常寺少卿许乃济为首的官员主张，“鸦片烟例禁愈严，流弊愈大”，“应变通办理”，提出取消鸦片输入的禁令，“乃用旧制度，准予夷商将鸦片照药料纳税”，以达到鸦片走私的不禁而绝。但以内阁学士朱崢等为首的官员则上奏批驳弛禁论，指出鸦片“消弱中原”，“毒害中华”，必须严禁。⁵ 裨治文也期望尽可能地促进鸦片贸易问题的公开讨论，并决定在《中国丛报》开辟一个研究和争辩鸦片贸易问题的专栏。1836～1837年间，裨治文和卫三畏在《中国丛报》刊登了17篇有关中国鸦片贸易历史和现状的文章，其中多数文章阐述了鸦片对中国道德、商业和政治生活所产生的罪恶影响。裨治文本人也针对鸦片种植和贸易撰写了多篇具有影响力的评论文章。他相信“博识的公众将显而易见地认识到鸦片贸易的罪恶，并期望终止这种贸易”。在《罂粟之耕作》（Cultivation of the Poppy）一文中，裨

汤清：《中国基督教百年史》，香港道声出版社，1990年版，第107页。

Bridgman, "Sin Pun Keen Yang Yen," Chinese Repository, Vol. 7, November 1838, p.391.

吴义雄：《基督教道德与商业利益的较量：1830年代来华传教士与英商关于鸦片贸易的辩论》，载《学术研究》2005年第12期，第99～106页。

5 黄爵滋：《黄爵滋奏疏许乃济奏议合刊》（齐思和主编），北京·中华书局，1959年版，第216～219页。

治文参考了西方鸦片研究文献,评论了罂粟的耕作方法和加工程序,描述了它在英国殖民地印度的耕作及传入中国的历史过程。然而,裨治文当时还未非常直接地抨击对鸦片贸易应承担主要责任的一些西方商人或政府官员,因为一些鸦片走私商人如英国商人威廉·加尔帝(William Jardine)、怡和洋行马地臣(James Matheson)及兰斯洛特·登特(Lancelot Dent)等都是裨治文及其同事所成立的慈善组织的主要赞助人。尽管如此,裨治文还是尽其所能地揭露鸦片贸易对中国民众所造成的危害,并援用中国学者的论述认为“鸦片吸食是由外国人播散于国人之中的悲惨的灾害……。”然而,裨治文、卫三畏等人的努力及《中国丛报》的呼吁无法阻止鸦片贸易走私活动。英国在华公司通过英国政府高级官员轻易地压制了国内反鸦片贸易舆论,挫败了推动英国政府单方面终止在华鸦片贸易的努力,而美国的一些公司(如拉塞尔公司)也逐渐地卷入了非法的鸦片贸易活动,并与英国联合,抵制反鸦片贸易的舆论和行动。

道光皇帝深感鸦片输入将造成军队瓦解、财源枯竭的严重威胁,1836年10月下令各省严禁鸦片,“务期净尽根株”。林则徐于1839年3月10日奉旨抵达广州,与两广总督邓廷桢、广州水师提督关天培等合作开始查禁鸦片。

在清政府禁烟运动开始之后不久,1837年3月24日,部分美国在华商人集体向美国国会提交了一份请愿书。以奥立芬为首的在华美国商人在请愿书中宣称了他们反对鸦片贸易的坚定立场,表示“无论是从道德的和慈善的方面来考虑,还是仅仅从商业贸易的角度考虑,我们都非常希望看到鸦片贸易和鸦片吸食在中国的结束。”该请愿书也向美国政府告知在华美国商人同意与林则徐具结保证书的决定,声明他们相信中国政府禁烟运动的决心,将会“进一步禁绝鸦片贸易。”美国在华商人向美国国会所呈递的请愿书实际上包含了裨治文、卫三畏等美国传教士所长期追求的心愿,尽管他们意识到鸦片贸易问题可能会引发中英两国的矛盾激化,但他们还是将这一行为看作是迈向结束鸦片贸易的“一大步”。因此,裨治文在向美部会呈递报告时写道:“鸦片……正向走私者显示法律效力。我们相信鸦片走私者已受到致命的打击,英国、印度及基督教界现在必须清醒地意识到鸦片贸易的罪恶性。”接着,裨治文又在《中国丛报》发表了类似的观点,认为,“当西方国家适时地觉察到这些他们长期以来所纵容的可怕罪恶时,他们不仅将终止以前的活动,也将像真正的基督教博爱主义者一样努力弥补其所造成的悲哀。”

Bridgman, "Cultivation of the Poppy," *Chinese Repository*, Vol. 5, February 1837, p.473.

Bridgman, "Sin pun keen yang yen," *Chinese Repository*, Vol. 7, November 1838, p.391.

Charles C. Stelle, "American Opium Trade to China Prior to 1820," *Pacific Historical Review*, Vol. 9, December 1940, p.76.

美国来华传教士支持林则徐的禁烟运动。1839年9月,在林则徐收缴鸦片和英国退出广州之后,美国来华传教士向美部会报告了他们在华情况,并阐述了最近中国政府禁烟运动的重大意义。在该份报告中,美国传教士将鸦片描述为“几乎是最大的罪恶,超过了奴隶制度……”,并指出正是由于这种“流动性毒害”导致了目前的中西外交危机。他们断言道,鸦片问题最令人不安的是“外国人、文明国家、甚至基督教教徒已成为从事鸦片供应和销售的主要掮客的臭名昭著事实。”

二 传教士对美国鸦片贸易政策的影响

鸦片战争前,美国对华政策在很大程度上受到裨治文等美国传教士尤其是《中国丛报》对美国决策层和普通民众的影响。正如早期中美关系研究专家泰勒·德纳特(Tyler Dennett)所说,美国来华传教士在《中国丛报》发表的文章“在美国引起了对中国日益增长的博爱主义关注,他们对鸦片贸易罪恶的报道也是影响民众舆论的重要因素之一。”因此,美国政府当时毫不犹豫地公开谴责在华鸦片走私,禁止美国商人从事与鸦片贸易有关的任何商业活动。

鸦片战争爆发之后,代表美部会在广州设立传教士医院的彼得·帕克(Peter Parker)在奥立芬的赞助下返回美国旅行,向美部会和美国公众传递有关中国鸦片贸易和鸦片战争的最新信息,将美国来华传教士的鸦片贸易观再次传递给美国普通民众和政府官员。在纽黑文(1637~1638年美国清教徒住于此地)逗留数日后,帕克怀着“引起政府高级官员关注中美关系”的目的前往华盛顿,受到了美国总统马丁·范布伦(Martin Van Buren)和国务卿约翰·福塞思(John Forsyth)的会见,并被引见了颇有影响的丹尼尔·韦伯斯特(Daniel Webster)参议员——美国下一任国务卿。韦伯斯特对帕克的观点表示了极大的兴趣,要求帕克呈递一份报告。在精心准备的报告中,帕克建议美国政府介入中英冲突,调解双方矛盾,他认为,“中国政府只是期望通过一种‘保留颜面’或‘声誉’的和约方式来恢复中英商业贸易关系,同时又能达到终止鸦片贸易的目的。”

尽管帕克向韦伯斯特及美国其他高级官员所呈递的建议未能促使美国政府直接介入中英矛盾的调停,但他在向各种组织机构的布道演讲过程中,使中国的鸦片贸易问题受到美国政府和公众前所未有的关注,并使中美关系成为国内日益突出的焦点

Bridgman, "Crisis in the Opium Traffic," Chinese Repository, Vol. 8, May 1839, p.4.

Tyler Dennett, Americans in Eastern Asia (New York: Macmillan and Company, 1922), p.102.

Rev. George B. Stevens, The Life, Letters, and Journals of the Rev. and Hon. Peter Parker. M. D. (Boston and Chicago: Congregational Sunday School and Publishing Society, 1896), p.183.

问题之一。当中英鸦片战争爆发后,美国政府密切关注这场战争对美国在华利益的潜在影响。同时,为了同鸦片贸易划清界限,美国政府多次强调自己反对鸦片贸易的立场。1842年4月,美国海军准将劳伦斯·加尼率美国东印度分遣舰队抵达中国海面,以保护美国商人的利益,并“阻止和惩罚美国人或其他国家利用美国国旗为掩护所从事的鸦片走私活动。”1842年4月,加尼到达澳门后发现一些美国商船的确从事着鸦片走私活动。为了向中国政府明确表明美国反对鸦片贸易的立场,加尼率抵达广州后立即致函美国广州领事馆副领事,要求公开通告美国在华商人:“美国政府不支持任何悬挂美国国旗的美国商人在中国港口从事鸦片走私活动,因鸦片走私而引起的法律问题将不可能从美国政府获得任何支持或外交介入。”另外,加尼率还向中国广州总督耆英表示,他将“调查美国商人所从事的鸦片走私活动,不允许美国商人或任何悬挂美国国旗的商船从事非法走私贸易。”虽然加尼率缺乏有效惩罚鸦片走私者的法律手段,但他还是尽量地向中国政府、美国在华商人表明美国反对鸦片贸易的坚定立场。不同于英国来华商人,许多美国商人也认识到了鸦片贸易的消极影响,同孚洋行老板奥立芬曾说:“我之所以要谴责鸦片贸易,是因为它犹如一座分隔基督教和世界上4亿人民的坚硬壁垒,是那些商品市场的破坏者。”鸦片战争时期,尽管许多美国在华商人,甚至美国广州领事馆领事保罗·福布斯(Paul S. Forbes)都涉及鸦片贸易活动,但美国和英国当时对鸦片走私的立场的确存在着重大的差异,英、美与清政府签订的第一批不平等条约也表明了这点。

1840年,第一次鸦片战争爆发。1842年8月29日,清政府被迫派耆英、伊里布与英国代表璞鼎查在南京下关江面的英国军舰“康华丽”号上签订了《南京条约》,10月8日双方又在虎门签订了《虎门条约》。这两个不平等条约虽然都未提及鸦片问题,但实际上它是中英两国谈判的重要问题之一。《南京条约》谈判期间,璞鼎查正式提出鸦片贸易合法化的问题,耆英在书面答复中说:“各国商船是否载运鸦片,中国无须过问”,实质上默许了鸦片走私。《虎门条约》签订前,英国政府仍要求将鸦片贸易合法化,但因不同意清政府提出的纳税条件而未达成协议,《南京条约》签订之后,鸦

Charles C. Stelle, "American Opium Trade to China Prior to 1820," *Pacific Historical Review*, Vol.9, December, 1940, p.8.

何大进:《略论早期美国赴华传教士的鸦片贸易观》载《历史教学》1998年第4期,第5~6页。

片走私较战前更加猖獗。

中英《南京条约》签订后,其他西方列强趁机派出专使来华瓜分利益。1843年底,美国政府派遣专使顾盛(Caleb Cushing)来华,通过威吓手段迫使清政府签订不平等条约。美国全权专使顾盛来华使美国传教士看到了一丝希望,期望美国能够通过正式的条约形式来反对鸦片贸易。美部会一向以来都禁止其在东亚的传教士参与任何政治外交活动,但它的执行委员会却对顾盛代表团表现出不同寻常的关注。1843年6月,美部会秘书长鲁弗斯·安德森(Rufus Anderson)在给裨治文的信中提到:“据我们的理解,美国代表团的外交目标与你们的使命存在着一致性,尽管不完全一样,我们相信,该代表团在很大程度上将有助于宗教教义在中国的传播,这也正是我们所期待的。”由此可见,美部会对其禁令做出了例外安排,允许美国来华传教士参与美国代表团在华期间的政治事务,并为其提供极为关键的咨询和翻译服务。安德森还特别向美国政府代表团推荐了裨治文及精通中国事务的帕克,协助顾盛进行中美条约谈判。实际上,顾盛赴华前夕,国务卿韦伯斯特在给他的训令中强调说:“要表白得清清楚楚,美国政府不但不支持它的公民做任何种类的走私,而且宁愿放弃对这类商人的一切管辖权,也不会出面袒护,使他們不承担他们本身非法行为的后果。”

经过初步的商议,裨治文和帕克等提出了一个协议草案。其主要条款成为最终中美《望厦条约》的核心内容,其中包括对美国传教士来说至关重要的条款,即与非法走私相关的条款。最后,1844年(道光二十四年)7月3日,美国专使顾盛强迫清两广总督耆英在澳门附近的望厦村签订美国侵略中国的第一个不平等条约《望厦条约》,共34款,附有《海关税则》。该条约规定美国享受协定关税、五口通商、领事裁判权、片面最惠国待遇等特权,比《南京条约》的规定有所扩大;并规定准许美国人在通商口岸传教,美国兵船可以到中国沿海各港口“巡查贸易”。中英《南京条约》规避了有关鸦片贸易问题,但中美《望厦条约》的本文和附粘税则中,都明确规定了鸦片为违禁品。条约第33款规定:任何美国公民“凡有擅自向别处不开关之港口私行贸易及走

有学者将《南京条约》未能使鸦片贸易合法化的主要原因归结为清政府的强烈反对及英国国内日益高涨的反鸦片贸易舆论,最终促使英国放弃了在《南京条约》谈判中坚持鸦片贸易合法化的立场,参见 Michael C. Lazich, "American Missionaries and the Opium Trade in Nineteenth-Century China," *Journal of World History*, Vol. 2, June 2006, pp.198~220; Gregory Blue, *Opium for China: The British Connection in Opium Regimes of China, Britain, and Japan, 1839~1952* (eds. Timothy Brook and Bob Tadashi Wakabayashi, Berkeley: University of California Press, 2000), p.35.

Michael C. Lazich, "American Missionaries and the Opium Trade in Nineteenth-Century China," *Journal of World History*, Vol. 2, June 2006, pp.198~220.

何大进:《略论早期美国赴华传教士的鸦片贸易观》第8页。

私漏税 ,或携带鸦片及别项违禁货物至中国者 ,听中国地方官自行办理治罪 ,合众国官民均不得稍有袒护 ;若别国船只冒合众国旗号做不法贸易者 ,合众国自应设法禁止。”该条款是英美两国对华鸦片贸易政策的重大差异 ,也是美国来华传教士长期反对鸦片贸易活动影响美国对华政策的结果。

令美国传教士失望的是 ,鸦片贸易问题并没有随着鸦片战争的结束而终止 ,《南京条约》第9条规定 :“凡因与英人有关 ,或在鸦片战争中与英国事被监禁者 ,亦全部释放。”中美《望厦条约》则进一步扩大了美国在中国的领事裁判权范围 ,条约规定 :中国国民与美国国民发生诉讼事件 ,美国国民由美国领事等官员捉拿审讯 ,按照美国法律与惯例处理 ;美国国民在中国与别国国民发生争议 ,“应听两造查照各本国所立条约办理” ,中国官员无权过问。由此 ,清朝对美国国民的逮捕、审讯定罪、惩治的司法权力全部丧失 ,这就导致了条约中有关禁止鸦片走私的条款成为空文。根据条约 ,清朝政府将开放广州、福州、厦门、宁波、上海等五处为通商口岸 ,这让美国传教士或多或少看到了进一步在中国传教的希望 ,在一定程度上弥补了鸦片战争最终未能禁绝鸦片贸易所带来的严重挫折感。尽管美国专使顾盛及其传教士顾问裨治文等真诚地期望通过官方承认鸦片贸易的非法性来禁绝鸦片走私 ,但美国政府从未采取必要的、有效的措施来限制在华美国公民的鸦片走私行为 ,在《望厦条约》签订之后 ,鸦片走私有增无减 ,美国来华传教士期望通过条约来终止鸦片贸易的幻想最终破灭了。但不可否认的是 ,美国传教士在促使美国政府公开反对鸦片贸易、禁止鸦片走私方面的确起了一定的作用。鸦片战争之后 ,美国传教士对西方鸦片走私者的抨击似乎在逐渐减少 ,有的历史学家据此认为 ,美国传教士已“迅速转变立场” ,将鸦片战争的不公正结果解释为上帝为该民族的最终拯救所做出的不可避免、难以预测的安排。美国传教士将鸦片贸易合理化的态度转变并不意味着他们放弃了对鸦片贸易的道德谴责 ,但这种态度的转变的确表明他们在一定程度上无奈地默许了鸦片走私的继续扩张。随着鸦片战争的结束 ,《中国丛报》有关鸦片走私抨击的文章也基本上停止刊登了 ,但为鸦片贸易寻找合理化根据的文章却多了起来。

鸦片战争后 ,清政府既不敢再“禁烟” ,又不便宣布“弛烟” ,清朝贪官污吏也纵容着鸦片走私活动 ,正如马克思所说 :“浸透了天朝的整个官僚体系和破坏了宗法制度支柱的营私舞弊行为 ,同鸦片烟箱一起从停泊在黄埔的英国驳船上偷偷运进了天朝” ,鸦片走私实际上变成一种公开的、畅通无阻的贸易。据英国公布的《1849年中

Clifton Jackson Phillips , *Protestant America and the Pagan World : The First Half-Century of the American Board of Commissioners for Foreign Missions, 1810 ~ 1860* (Cambridge , Mass. : East Asian Research Center , Harvard University Press , 1969) , p.189 .

马克思 :《鸦片贸易史》 ,载《马克思恩格斯选集》第二卷 ,北京·人民出版社 ,1995年版 ,第24页。

国各口贸易报告》说：“目前中国每年鸦片消费量约为五万箱，……其中以上海为中心的北方（当时英人称广州以北地方为北方）消费量占五分之二，以广州为主要市场的南方消费量占五分之三。”

三 《天津条约》：传教士鸦片贸易观及美国对华鸦片政策的转变

鸦片战争后，鸦片输入量迅速增加，达到前所未有的程度，根据马士《关系史》第一卷表庚中的统计数字，1845年鸦片输入量已达到32859.5箱，其中仅英国对华输出鸦片总值每年就高达500~700万英镑，大大超过其对华工业品输出的总值，造成中国白银大量外流，加上沉重的封建剥削，人民极端贫困，更无力购买西方工业品。为保持高额利润的鸦片贸易并且使之合法化，同时扩大工业品的销售避免经济危机的产生，英国政府，一方面提出所谓的“修约”要求，一方面寻求策划新的侵华战争。

根据《南京条约》和《望厦条约》，西方传教士在各个通商口岸建立了教堂，进行传教，此时，美国传教士的鸦片贸易观却开始发生了根本性的转变。虽然他们仍然关注着鸦片贸易对中国民众的致命性影响，但他们开始更多强调因鸦片走私而导致中国民众对在华西方人态度的消极影响。这种转变在很大程度上是由于中国民众通常将西方鸦片走私与基督教传教士联系起来，认为西方传教士放纵鸦片在中国的泛滥，是鸦片走私的帮凶。在许多新开放的条约港口，西方传教士经常被中国人认为是借着基督教传教幌子从事一些非法贸易活动，并且信仰基督教的中国人也在日益减少。美国传教士在各个通商口岸的传教经常受到鸦片问题的困扰。莱曼·皮特(Lyman Peet)在日记中写道：“在我的传教中，人们谈论最多的莫过于鸦片问题，经常被中国人责问鸦片走私的深重罪恶问题”。裨治文的密友威廉·艾奇逊(William Aitchison)也提到，在上海传教期间，鸦片是“最经常受到质疑的话题”，已成为“基督教传播最为可能的障碍”。1851年，卫三畏在《中国丛报》上发表文章，试图解释在中国新开放港口布教效果甚微的原因。他提到：“基督教教徒在中国布教的挫折主要是由于上帝对在此传教事业的反对，也基于基督教声誉与鸦片走私联系在一起的原由。”⁵由于鸦片的危害性和非法性及西方商人从事鸦片走私的事实，西方来华传教士成为谴责的主要目标，基督教的声誉也因而受到极大的诋毁。在这种情况下，许多美国传

姚贤镐：《中国近代对外贸易史资料》北京·中华书局，1962年版，第416~420页。

孙玮、张礼恒：《新编中国近代史教程》青岛·青岛海洋大学出版社，1995年版，第30~33页。

Ellsworth C. Carlson, *The Foochow Missionaries, 1847 ~ 1880* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1974), p.70.

5 S. Wells Williams, "An Essay on the Opium Trade," *Chinese Repository*, Vol. 20, July 1851, p.485.

教士认为,鸦片贸易已成为基督教在中国传播的主要障碍。

令人遗憾的是,美国传教士并没有因为鸦片贸易成为基督教在华传播的障碍而积极地要求本国政府禁绝鸦片走私。相反,许多传教士开始考虑到鸦片贸易合法化的途径。传教士为其立场转变所寻找到的合理化依据是,鸦片贸易合法化可以从根本上杜绝与现行禁烟体制相联系的腐败行为,也可消除中国人对基督教的质疑。美国传教士鸦片贸易观的显著转变也在《中国丛报》所刊登的文章上表现出来。一位商人匿名发文为鸦片合法化辩护,该文提到了现存体制“支持大量海盗和走私者从事最为可怕的、凶残的贸易活动,……如果鸦片本身没有罪恶,那么这就将使从事走私鸦片的人蒙受羞辱”;而鸦片战争后签订的条约未能促使鸦片贸易合法化使得在华商人被中国人看成是“不受约束的流氓”。文章辩解道:“中国商人在与我们交往过程中,忽视了我们所有的美好行为,却时常谴责我们(鸦片走私)的主要过错。”虽然裨治文和卫三畏等并不期望过于草率地改变他们在鸦片贸易上的立场,但他们明显地表示愿意重新考虑这个问题。在另一篇支持鸦片合法化文章的序言中,他们写道:“尽管我们不能,至少目前不能表达赞成鸦片贸易合法化的观点,更不能断言:如果鸦片贸易合法化,鸦片及其引起的罪恶将会消失的论点。但有一点是明确的,即整个鸦片问题...值得(进行)深入地、各个方面的探讨,我们邀请读者们参与,将这个问题阐述清楚”。在接下来的几年内,《中国丛报》又刊登了几篇支持鸦片贸易合法化的文章,显然,该报的编辑们开始成为鸦片贸易合法化的支持者。实际上,在1855年前后,美国传教士的鸦片贸易观已经发生了根本性转变,从对中国民众遭受鸦片深重危害的人道主义关怀转变到对因鸦片走私毁坏西方人整体声誉的关注。美国传教士鸦片问题立场的转变对1858年中美《天津条约》的签订及美国政府鸦片贸易政策的改变产生了巨大的影响。

第一次鸦片战争后,清政府虽然实行“内禁外不禁”的政策,但并没有完全地废除禁烟法令,鸦片贸易在某种程度上还受着限制。因此,第一次鸦片战争结束后,英国接连要求清政府发布取消禁烟的谕令,均遭拒绝。鸦片贸易既受道德的约束,又涉及政治和经济利益,因而英国政府极力追求鸦片贸易的合法化。在1842年8月的谈判会议上,璞鼎查为使鸦片贸易合法化,竟无耻声言:“若将鸦片的入口使之合法化,使富户和官吏都可以参加合作,这样便可将走私的方便大加限制,下便人民,上裕国

“The Opium Trade: Proposition of a Merchant to Legalize or Abolish the Traffic,” Chinese Repository, Vol. 16, January 1847, p.40.

“The Opium Trade: Remarks on the Character of the Traffic,” Chinese Repository, Vol. 16, April 1847, pp.179 ~ 180.

库,岂不甚好。”1854年,英使包令重申此项要求,包令在其所谓“变通”条约清折中提出“将鸦片土一项准其一律进口,报税公允。”清政府代表崇伦遵旨指出:“至通变税则会同变通鸦片进口报税一事,查贵国既系万年和约,似不应另有异议。”1857年英外相克勒拉德恩伯爵在给特命全权大使额尔金的指示中,要求他“以完纳关税把鸦片贸易置于合法地位。”但由于清政府并未解除起禁烟法令,鸦片贸易一直未获得法律上认可,仍属违禁性质,英国政府“以完纳关税把鸦片贸易置于合法化地位”的要求屡遭清政府的拒绝。

为了攫取更多的殖民特权,并促进鸦片贸易合法化,1854年英国联合美、法两国,向清政府提出全面修改条约的交涉。要求开发中国内地和沿海各城市;长江自由通航,鸦片贸易合法化;废除内地税等一系列不平等要求,但清政府只同意减轻上海关税,拒绝了其他要求。于是,英、法分别制造了“亚罗号事件”和“马神甫事件”,并于1856年10月23日发动了侵略性的第二次鸦片战争。为了迫使清政府屈服,同意进行全面修约,英法联军于1858年4月进攻天津大沽口。美国和俄国采取了“观望”政策,美国在战争一爆发就派遣了专使列卫廉(William B. Reed)赴华,以获取同样的“修约”特权。英、法、美、俄四国公使各乘兵舰抵达白河口外,并分别照会清政府,提出侵略性条款,要求派出全权大臣进行谈判。

与前专使顾盛一样,美国专使列卫廉也完全依赖于美国传教士卫三畏和马林进行《天津条约》谈判。在卫三畏等到达天津之前,列卫廉实际上是让裨治文作为临时顾问帮助处理一些政治事务,并评价裨治文是“稳妥而又最重要的顾问。”鉴于美国传教士在整个条约谈判过程中所担任的重要角色,列卫廉后来写道:“若没有他们(传教士)的服务,我在中国将无法迈出一步来履行我的使命,无法阅读、书写或理解中方官方信笺或条约规定。”⁵

然而,中美《天津条约》在鸦片贸易问题上却保持了沉默,在《天津条约》对鸦片贸易所表现的立场并非意味着列卫廉在条约谈判中忽视了这一问题,列卫廉来华之前是坚决地反对鸦片贸易的,并受美国政府指示要在新条约中重申反对鸦片贸易的立场。但是,当他到达上海之后,列卫廉发现多数外国在华居民包括美国传教士都认为,鸦片贸易合法化是消除鸦片走私、禁绝鸦片吸食的首选考虑途径之一。毫无疑问,列卫廉的传教士顾问也同样持有这种观点,1858年3月,卫三畏在他的日记中就

利洛:《缔约日记》(齐思和等主编),上海·神州国光社,1964版,第219页。

中国史学会主编、齐思和等编:《第二次鸦片战争》(中国近代史资料丛刊第三册),上海人民出版社,1979年版,第43、58页。

姚贤镐:《中国近代对外贸易史资料》第681页。

5 Tyler Dennett, *Americans in Eastern Asia* (New York: Macmillan and Company, 1922), p.556.

写道：“(中国官员)引证了第六条反对英国人的戒律，宣称他们绝对不会信仰基督教，因为西方人正为了获利而用鸦片杀害中国人。”中国民众将基督教与鸦片走私联系起来的态度使多数美国传教士大为恼火，也更加使他们坚信鸦片贸易合法化是缓解中国民众对西方人及基督教仇视的重要方式之一。

美国传教士的这种观点在很大程度上决定了列卫廉对鸦片贸易的立场及后来中美条约谈判的主要内容。列卫廉清楚地认识到，要迫使清朝承认鸦片贸易的合法化就必须采取武力威胁，而这是与他本人的政治价值观及美国政府反对鸦片贸易的立场完全相违背的。美国政府对华政策是一种“观望”政策，即依靠英法联军的武力威胁，以“最惠国待遇”条款攫取更多的殖民地特权。基于这种政治经济利益的考虑，列卫廉在天津条约谈判过程中始终避免涉及鸦片贸易问题，而决定以一个更为详细的补充性商业协议来解决鸦片贸易合法化的问题。

1858年6月初，清政府与西方列强开始了谈判。英、法代表骄横要挟，俄、美代表则扮演“调停人”的角色从中渔利。迫于英法联军的武力威胁，清政府在天津分别与英、法、美、俄四国签订了《天津条约》。在议和谈判中，英国外相克勒拉德恩伯爵指示全权特使额尔金通过谈判，达到“以完纳关税把鸦片贸易置于合法地位”的目的，从而顺利实现“鸦片贸易合法化”。清政府为了早日结束战争、达成“和议”，在中方代表大学士桂良等即将赴沪谈判前，1858年8月27日，咸丰皇帝密令其在谈判中可以全免洋货关税与鸦片弛禁为条件，换取罢议公使驻京等条款，“为一劳永逸之计”。1858年10月13日，中英上海税则谈判中额尔金正式提出了“鸦片贸易合法化”的要求，清政府接受了这一屈辱条款。同年11月，清政府在上海又同英、法、美三国分别签订了《通商章程善后条约》，该条约第五款规定：“‘鸦片’改名‘洋药’，准其进口，每百斤交纳进口税三十两。向来洋药……例皆不准通商，现定稍宽其禁，听商遵行纳税贸易。”从此，鸦片贸易合法化。对于这一条约，时任外交官兼翻译的卫三畏评论道：“为了不准这种毒品通过海关进口，中国政府曾经进行了长期的抵抗，现在却已让步；以南京条约而结束的鸦片战争终于胜利了。那些可尊敬的英国商人和政府自此以后再也不必为走私这项商品而感到耻辱了。⁵……我确信这是对这一令人困惑的问题的最好处置，对于这一荒唐的罪恶闹剧来说，合法化是更为可取的方式；鸦片公开的

F. W. Williams, *The Life and Letters of Samuel Wells Williams* (New York & London: G. P. Putnam's Sons, 1889), p.175.

姚贤镐：《中国近代对外贸易史资料》第618页。

《咸丰朝筹办夷务始末》第三册，北京·中华书局，1979年，第1128页。

5 中国史学会主编、齐思和等编：《第二次鸦片战争》第187页。

进口使我们也更为心安,再也不需要鸦片驳船和贿赂毒品巡视员了。”这是卫三畏等美国传教士在将鸦片贸易合法化责任推给英国当局时所表现出来一种矛盾心态,由于“在中国扩散鸦片所带来不道德和走私的标记已去掉”,他们也同样“不必为走私这项商品而感到耻辱了。”因此,为了使他们的良心免受谴责,也可能是为了更有效地在中国传播福音,美国传教士们最终改变了初衷,帮助西方列强在中国铺平了鸦片贸易合法化的道路。

四 结 语

美国对华鸦片贸易政策在很大程度上受到美国来华传教士鸦片贸易观的影响。虽然商业和政治利益也决定着其对华政策,但美国来华传教士对中美第一个不平等条约——《望厦条约》的主要内容影响甚大。的确,美国来华传教士对汉语的掌握及与清朝官员交往的经验使得他们成为美国外交代表团不可或缺的外交助手,他们的立场和信仰对美国在东亚的外交政策也起着决定性的作用。遗憾的是,在《天津条约》谈判过程中,美国传教士由于鸦片贸易观的转变及利益冲突最终未能够提出阻止鸦片贸易在中国继续扩张的积极性措施。鸦片贸易合法化为鸦片大规模的向中国输入铺平了道路。正如凯思琳·劳德威克(Kathleen L. Lodwick)所指出:“鸦片贸易合法化显然不能减少(中国人)对鸦片的需求,反而导致鸦片吸食数量的逐年增加。”美国来华传教士支持鸦片贸易合法化的立场可以说是美国在《通商章程善后条约》中认可鸦片作为对华贸易商品的主要动因之一,从而使美国政府从根本上改变了其对华鸦片贸易政策。因此,美国来华传教士虽然在鸦片战争之前曾强烈地抨击鸦片给中国民众所带来的罪恶,并坚决地通过《中国丛报》呼吁禁绝鸦片走私,但在《天津条约》前后,其鸦片贸易观的转变最终导致了美国对华鸦片贸易政策的改变及鸦片贸易在华的进一步扩大。

甘开鹏:云南大学人文学院在读博士研究生、云南财经大学公共管理学院讲师

F. W. Williams, pp.291 ~ 292.

Tyler Dennett, p.556.

沃尔泽的正义战争论述评

——兼论美国学术理论界有关海外军事干涉的思想分野

张书元 石斌

一 西方正义战争论的历史演进

对于战争及其他大规模、有组织暴力使用的道德评判和论辩,从来就是政治哲学、政治伦理和政治实践中最重要和最困难的任务之一。与此相关的原则、信念或思想状态对战争发动者、参与者和关切者的动员能力、道德自信心或情感认同的巨大影响,一向是决定战争能力、战争胜负或战争之政治与心理后果的主要因素之一,因而具有重大的实际政治意义。

在西方,有关战争正义性问题的思考,最早可以追溯到古希伯来、古希腊和罗马时代关于战争的实际惯例和思想活动。对战争伦理的发展做出巨大贡献的是中世纪的三位基督教神学家安布罗斯(St. Ambrose)、圣奥古斯丁(St. Augustine)和托马斯·阿奎那(Thomas Aquinas),他们奠定了用于分析和评判战争伦理问题的基本理论框架,即“正义战争论”(just war theory)的主体内容。16~17世纪,随着战争技术和战争形态的重大变化,维多利亚(Francisco de Vitoria)、苏亚雷斯(Suarez Francisco)和格老秀斯(Hugo Grotius)等政治思想家或国际法学家将正义战争论推向一个新的高峰,尤其是注意到了战争过程中的正义问题,明确区分和系统阐述了“开战正义”(jus ad bellum)和“交战正义”(jus in bello)这两大理论体系。19世纪以来,国际实在法在进一步澄清传统思想的同时又做出某些修正,部分正义战争思想被法律化。

但在 19~20 世纪之交西方最后一次殖民扩张高潮时期,对战争的伦理道德思考一度沉寂。正义战争论在两次大战期间再次抬头,但在冷战高潮时期又陷入低谷。随着核武器等大规模杀伤性武器的出现与扩散以及美国在越南的失败,正义战争论在美国和西方又逐步复兴。20 世纪末以来,由于世界政治环境的急剧变迁,种族、民族冲突和各种地区性危机所引发的国际干涉现象异常突出,战争、特别是干涉战争之正义性问题,再次成为当代西方乃至全球国际政治学术研究和政策论辩的一个焦点问题。

与西方相比,古代中国和古印度关于正义战争的思考可能更早。中国春秋战国时期的诸子百家对此都有论述。例如,孔子、孟子都主张“慎战”,但同时也明确肯定反击暴虐的战争的合理性;墨子的“非攻”,是反对攻伐掠夺的不义之战,而“救守”,则是支持防守诛讨的正义之战。中国当代领导人的革命与战争理论也不乏大量相关论述。西方学者在阐述正义战争原则时也经常引述中国人的思想。迈克尔·沃尔泽(Michael Walzer)就注意到了《墨子》以及毛泽东的《论持久战》等论著中的相关论述,特别是他们对打赢战争与正义地战斗这一核心伦理两难问题的思考。在印度的《摩奴法》中也可以找到关于战争伦理的讨论。总之,正义战争思想传统实际上是一种真正的跨文化传统。

然而,尽管“正义战争理论”已存在了若干世纪,以至于被西方学者称之为“正义战争传统”,由于政治伦理和实践道德所固有的复杂性,以及诸如战争行为者的资格、理由、意图之正当性及手段与后果之善恶等众多评判标准的同等必要性所导致的分辨和选择困难,对于战争的道德分析和评判,特别是对其中所包含的大量“道德两难”问题,始终处于笼统、模糊、零散和过于粗糙朴素的状态。

迈克尔·沃尔泽的《正义战争和不正义战争:借助历史例证的道德论辩》一书,基本改变了这种令人遗憾的状态。这本“从越南战争及其后续事态之中脱颖而出的具有经久意义的杰作”,将系统的理论思辨与广泛的实例分析熔为一炉,对西方正义战争思想作了全面总结和重要发展,不仅直接推动了 20 世纪 70 年代以来正义战争论的复兴,而且至今仍是最优秀和最有影响的战争伦理著作,被誉为正义战争论“最重大的现代重现”,一部“使战争之道德问题重返文明讨论”的当代经典。

沃尔泽是当代美国最重要的政治哲学家和道德哲学家之一,同时也是与麦金太尔(Alasdair MacIntyre)齐名的著名社会批评家和“左翼”“公共知识分子”,他还是当

Michael Walzer, *Just and Unjust Wars: A Moral Argument with Historical Illustrations* (Basic Books, 2nd edition, 1992), 2nd edition, pp.226~228.

布鲁诺·考彼尔特斯、尼克·福臣、时殷弘主编:《战争的道德制约:冷战后局部战争的哲学思考》,北京·法律出版社 2003 年版,第 19 页。

《民族》(The Nation)和《纽约书评》(New York Review of Books)等对该书的评论。见该书封底。

代西方“社群主义”的一位主要理论家,影响遍及政治、哲学、伦理学、宗教、社会学诸领域。他曾在哈佛大学任教十余年,1980年以后一直担任普林斯顿高级研究院社会科学教授。他还是著名左翼杂志《异议者》的主编,《新共和》、《哲学与公共事务》和《政治学》杂志的编委。沃尔泽著作甚丰,达30余部,其中被译成多种文字出版的重要著作包括《正义与不正义战争》、《圣徒的革命:激进政治起源研究》、《责任:论不服从、战争和公民特质文集》、《正义诸领域》、《出亡与革命》、《阐释和社会批评》、《批判者群体》、《厚与薄:在国内外的道德论辩》、《论宽容》、《理性、政治和激情》、《关于战争的论辩》等。《正义与不正义战争》是其最享盛名和最具影响的著作之一,也是战争伦理、国际伦理等国际政治规范理论和相关问题领域引用率最高的著作。

二 沃尔泽的社群主义思想与一般正义论

正义战争论是沃尔泽思想体系中最具代表性的组成部分之一。要充分理解它,有必要首先了解沃尔泽的政治哲学,特别是其社群主义思想和一般正义理论。

沃尔泽一贯坚持文化多元主义立场,其方法论原则也与此相关。他认为,政治伦理研究有三种基本途径,分别是发现(discovery)、创造(invention)和阐释(interpretation),而“阐释”是研究伦理世界的最佳方法,因为“阐释”不仅有助于完整地理解道德生活、特别是社会正义问题,还为人们提供了自我反思和批判的能力,有助于理解不同文化、不同时空的伦理原则。

“社群”是当代西方政治文化中的一个重要概念。社群主义(Communitarianism)则是20世纪80年代以来政治哲学领域批判约翰·罗尔斯(John Rawls)的一股思潮。沃尔泽便是其主要理论家之一。在他看来,“社群”有两层含义:首先,在道德

Michael Walzer, *Just and Unjust Wars: A Moral Argument with Historical Illustrations* (Basic Books, 1977, 2nd edition, 1992, 3rd edition, 2000); *The Revolution of the Saints: A Study in the Origins of Radical Politics* (Harvard University Press, 1965); *Obligation: Essays on Disobedience, War and Citizenship* (Harvard University Press, 1970); *Spheres of Justice* (Basic Books, 1983); *Exodus and Revolution* (Basic Books, 1985); *Interpretation and Social Criticism* (Harvard University Press, 1987); *Company of Critics*, Basic Books, 1988; *Thick and Thin: Moral Argument at Home and Abroad*, Notre Dame Press, 1994; *On Toleration* (Yale University Press, 1997); *Reason, Politics, and Passion* (Fischer Taschenbuch Verlag, 1999); *Arguments about War* (Yale University Press, 2004).

Michael Walzer, *Interpretation and Social Criticism*, pp.5, 20 ~ 23; Robert Thigpen and Lyle Downing, "Liberal and Communitarian Approaches to Justification," *The Review of Politics*, Vol. 51, No. 4, (Autumn, 1989), p.4.

问题上,主要的观点乃诉诸共同意义;其次,社群本身是一种“善”,也许是最重要的“善”。第一种含义具有普遍主义性质,强调道德的基础是共同意义,对任何社群而言皆如此;第二种含义把社群当作善的来源,因而又具有地方主义色彩。沃尔泽认为,人一出生便与其生活的社群建立了密切联系,其所属的社区、宗教团体及邻居关系等诸多先在的因素影响着他的感觉和信仰。对个人来说,社群是一个运用权利并对权利进行定义和解释的场所。社群为其成员提供了共享意义。从根本上讲,共享的社群价值是一切共同价值的必要条件;道德以共同意义为先决条件,而共同意义又以共同尊重的社群为先决条件。国家在某种意义上就是范围更大的社群。⁵

沃尔泽是“特殊主义”的社群主义者。他认为社群的道德意义不具有外溢性,任何一种社群都是道德意义的来源,不同社群的道德基本上不可通约。显然,这种道德特殊主义的前提,是认为并不存在可以在道德上评价所有社会或社群的普适标准。但这样一来,沃尔泽就必须面对一个基本诘难,即道德相对主义。然而沃尔泽却一再强调自己无意提倡道德相对主义。要理解这其中的矛盾,必须进一步了解他的一般正义理论。

较之其正义战争论,沃尔泽的一般正义论的内容要广泛和复杂得多,它包含两大部分:“薄”(thin)理论与“厚”(thick)理论。“薄理论”是最低限度的、普遍的道德理论,其核心包含人权(尤其是生命权和自由权)及不得侵犯人权的义务,即要求从维护人权出发,反对最广泛意义上的不正义,如谋杀、欺骗、背叛、大规模酷刑及极端高压和暴政等等。正义战争论就是薄理论的一种典型;“厚理论”指最高限度的伦理,它与文化环境息息相关,并不为全人类所共享。分配正义理论便是最重要的例子。沃尔泽指出,薄理论包含在厚理论之中,在任何“浓厚、特殊”的道德之中都存在着某种“稀薄、普遍”的道德。但众多的厚理论却不能从它们所共享的薄理论中推导出来。

迈克尔·沃尔泽:《正义诸领域:为多元主义与平等一辩》(褚松燕译),南京·译林出版社2002年版,第35~36页。沃尔泽所说的“善”,原文为good(s),又经常表述为social goods,指社会中可供分割、作为支配手段的物质和非物质物品,即包括事实和价值两个方面。

Michael Walzer, “The Communitarian Critique of Liberalism,” *Political Theory*, Vol. 18, No. 1 (Feb., 1990), p.15.

Michael Walzer, *Politics and Passion: Toward a More Egalitarian Liberalism* (New Haven & London: Yale University Press, 2004), p.87.

5 Michael Walzer, “The Moral Standing of States: A Response to Four Critics,” *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 9, Issue 3 (Autumn, 1980).

迈克尔·沃尔泽:《正义诸领域》,第5页。

顾肃:《自由主义基本理念》,北京·中央编译出版社2003年9月版,第552页。

迈克尔·沃尔泽:《正义诸领域》,中文版序第1页。

Michael Walzer, *Thick and Thin*, pp.2, 21~22, 42~52.

换言之,最低限度并非最高限度的基础,而只是其中的一部分。最低限度的普遍道德不能取代特殊、具体、浓厚的道德。他还强调,只有当个人或社会发生危机,或者发生政治冲突时,薄理论才有可能从厚理论中独立出来。例如,当别国出现不正义的情况时,干涉行为只能是出于挽救“生命”、“自由”及制止大屠杀等暴行,即捍卫基本人权的目,“真理”、“正义”等意义含混的口号不能成为干涉的理由。因为,一般正义原则一旦涉及具体问题,比如医疗保险的分配,就不再是一个简单的“普遍性”问题,而是与地方条件密切相关了。再如,“自决”是国际关系中的一种具有普适性的最低限度道德原则,然而该原则不仅在不同时代可能有不同的解释,在实际运用时(例如对于少数民族的自决问题)还必须考虑各种具体情况。但沃尔泽强调,自决原则既要求承认差异,又需要对特殊主义有所节制。

作为厚理论的最高限度道德原则,其核心是社会诸善即各种物质与社会资源(如财富、荣誉、教育、成员资格、安全等)的分配问题。沃尔泽认为,分配正义理论所关注的所有事物都具有社会性,分配标准及其安排都与社会属性有着内在关联。分配原则来源于事物的社会意义,而社会意义具有历史属性,故而分配之正义与不正义会随着时空的变化而变化。简言之,分配正义是相对于某个特殊社群的社会意义而言的。正义要求维持差异,在不同人群中为了不同理由分配不同的善。⁵ 因此沃尔泽认同一种“极受约束的相对主义”观点:“支配特定物品的分配标准是,而且应当是,与那些物品在分配和获得它们的人们的生活中的意义有关的”。沃尔泽承认,这种具有相对主义色彩的正义理论也可能有助于维护不平等,但他认为,否认正义的相对性本身同样会导致不正义。他还指出,上述观点考虑到了不同文化和国家中不同分配安排的合法性,但它本身却是普适的,目的在于防范各种基于财富、权力、出生或血统的暴政,因为这往往导致最危险的不平等。总之,相对主义虽然会导致局部的不平等,却在更大程度上保证了平等的实现。这正是正义理论的悖论之一。

“复合平等”是沃尔泽所提倡的另一种厚理论。他认为,平等可分两种:简单平等与复合平等。简单平等就是从等同占有的角度来对待社会资源的分配问题,这种平等观在他看来是相当肤浅的。复合平等则是“人与人之间的一种复杂关系,由我们在我们自己中间制造、分享和分割的物品来调节”。这意味着处于某个领域有利地位

Michael Walzer, *Thick and Thin*, pp. xi, 12 ~ 13, 18.

迈克尔·沃尔泽:《正义诸领域》第108~115页。

Michael Walzer, *Thick and Thin*, p.x.

5 Ibid., p.33.

迈克尔·沃尔泽:《正义诸领域》,中文版序第1~2页,第313~314页。

同上,第21页。

或掌握某种善的公民可以被剥夺在其他领域的地位或其他的善。复合平等的目的不是抹杀差别,相反,它要捍卫差别并主张有区别地分配社会资源。这种要求使得正义的理念必须是“浓厚的”,能够反映出文化和社会的特殊性与丰富性。因此,复合平等既是一个描述性的概念,反映了多元主义的实际现象,同时又是一个具有规范意义的概念,捍卫了社会中的差别。这就是沃尔泽所主张的“多元正义”与“复合平等”。

沃尔泽的一般正义理论,强调“最佳政治安排与生活在这种安排中的人民的历史和文化密切相关”。但这种相对主义是有严格限制的,并不否认普遍性。其本意主要在于反对以霸权式的、普世性的批评来取代内部的、地方性的批评。在实践上,沃尔泽坚决反对将美国民主制度当作某种宗教使命来统治全球,并假定其意识形态永远正确的做法,也反对不具有宽容精神的马丁·路德金式的社会批评。在他看来,有着不同历史、文化和认同的群体之间的和平共处,正是宽容所带来的。宽容意味着对差异的理解和尊重,对社会诸善的深刻认识和对社会批评的肯定。总之,倡导多元主义,承认“差异政治”,同时又捍卫以基本人权为核心的最低限度的普遍主义,⁵是沃尔泽政治哲学的一个基本立场。

三 沃尔泽正义战争论的基本内容

沃尔泽的正义战争论有两个基本前提:其一,根据正义战争传统,他承认战争有正义与不正义之分;其二,根据其一般正义论,他强调正义战争的根本目的是维护人权。其理论有三个子系统:开战正义、交战正义和战后正义(jus post bellum)。他首先围绕“开战正义”和“交战正义”这两大传统范畴来展开道德分析和论辩。前者指一场战争是否是人类生命值得为之牺牲的战争,主要通过考察战争的理由来判定战争本身是否正义;后者指一场战争的进行方式是否只限于人类生命之最小程度的正当损伤,主要通过考察遵守或违反战争惯例或规则的情况,来判定战争是否正义地进行。他认为两者在逻辑上是独立的,彼此不构成充要条件,正义的战争也可能不正义地进行,反之亦然,二者甚至存在某种紧张。此外,联系当代国际政治与国际伦理的发展趋势,沃尔泽还提出“战后正义”这一重要概念,从而使正义战争的理论框架更加完整。

Michael Walzer, *Thick and Thin*, pp.33 ~ 38.

迈克尔·沃尔泽:《论宽容》(袁建华译),上海人民出版社2000年版,第5页。

同上,第2页。

5 Michael Walzer, *Thick and Thin*, p.x.

Michael Walzer, *Just and Unjust Wars*, pp.21, 231.

在《正义与不正义战争》等相关论著中,沃尔泽探究了战争和武装冲突所包含的几乎所有重要道德问题。其道德分析涵盖了入侵、中立、绥靖、预防性战争、先发制人打击、军事干涉、非战斗者豁免、武力围困、封锁、游击战、恐怖主义、武力报复、政治领导和公民的侵略责任、士兵和军官的战争暴行责任等问题。但沃尔泽并未照搬传统框架,或从既有的正义战争原则出发来阐述其观点,也未满足于抽象的道德哲学思考,而是围绕与战争有关的重要问题或现象,通过剖析大量古今历史实例来具体展现其关于战争的“实践道德”,并阐释和发展传统原则。

集中体现其正义战争思想的《正义与不正义战争》一书,以“侵略理论”为题着重讨论了开战正义问题。沃尔泽通过国家与个人之间的类比,并借助有关人类交往中什么构成正当自卫,什么构成罪行性侵犯的公认准则,详尽分析了国家的何种行为应被认为是不正义的甚至罪恶的、侵略性的,在何种情况下可以正当地发动战争、实施干涉、援助革命、开展游击战争,以及在何种限制条件下才能允许干涉和先发制人打击等问题。

按照西方正义战争思想传统,“开战正义”一般涉及六条基本原则:正当理由、合法权威、正当目的、成功的可能性、相称性和最后手段原则。

与某些传统观点认为双方都可能有正当理由(just cause)不同,沃尔泽明确主张,正义战争的主要目的是维护以人权为基础的国家权利,即领土完整和主权独立,因此只有自卫才能证明战争的正义性。正义只能归于一方,或者双方都不具有正义性。防止侵略行为的唯一有效途径,就是严格限制战争理由及其道德评价标准,排除任何出于其他理由的武力行为获得国际道德支持的可能性。不仅如此,对于自卫过程中的武力使用,还应严格区分和谨慎对待预防性战争(Preventive War)和先发制人式打击(Pre-emptive Strikes)。前者指一国为防止未来可能产生的威胁而发动战争,由于“威胁”可能被夸大或实际并不存在,因此预防性战争不能成为正当理由。但沃尔泽有条件肯定先发制人战争的正当性,其前提是存在着“实际、充分的威胁”,其判断标准是:潜在的侵略者有明显要伤害的意图;有迹象显示潜在的侵略者正在积极准备从而使其意图成为实在的威胁;从大局看,等待或战争以外的任何行动都会扩大受害国的风险。⁵

例如《正义与不正义战争》的五大部分内容既各有侧重,又相互联系甚至交叉重叠。“战争的道德现实”部分对开战正义和交战正义都有概述;“侵略理论”部分主要论述开战正义,但未章还涉及战后问题;“战争惯例”主要讨论交战正义;“战争的两难”又进而讨论各原则间的紧张关系,即各种道德困境;“责任问题”则主要涉及“战后正义”。

Michael Walzer, *Just and Unjust Wars*, 2nd ed., p. xxix.

Ibid., pp. 52, 62.

5 Michael Walzer, *Just and Unjust Wars*, 2nd ed., pp. 77, 81.

国家的战争动机异常复杂,道德动机只是其中之一,因此严格说来并不存在完全正当的战争目的。但沃尔泽认为,在战争动机多元的情况下,即使存在某种非道德动机,如果道德动机占主导地位,则战争目的仍可被认为是正当的。例如,在第一次海湾战争中,美国的动机除了维护科威特的独立,可能还有其他战略考虑,但这并不影响此次战争的基本性质。沃尔泽还指出,“正当目的”与“正当理由”既有联系也有区别:正当目的在某种意义上可被称为正当理由的主观方面,但正当理由的存在不一定意味着正当目的的存在或实现,反之亦然,因此仍有必要将其视为各自独立的道德原则。

与民族国家体系的漫长演进历程有关,古典正义战争论对“合法权威”(legal/right authority)界定有时是模糊不清的。沃尔泽指出,当下关于正义战争的讨论,其现实背景是存在着一个由独立国家构成的、无政府然而有法律和秩序的国际社会,这意味着个人生命和财产需由国家政府来保护,国家的主导作用不可能为任何个人或非国家行为体所取代。国际秩序和国际社会本身的存在也有赖于对国家主导地位的尊重。因此,除了在革命或内战的形势下较难界定之外,正义战争的合法权威应当、也只能是作为人权“容器”的主权国家。

即使一场战争已满足其他所有开战正义原则,正义仍需由“合理的获胜把握”即成功的可能性来保证。以战争代价之估算而言,该原则属于效果论,而就减少不必要的伤亡而论,则属于伦理范畴。第二次世界大战期间卢森堡允许德国过境一事便涉及这两个方面。沃尔泽认为,此项原则的要点不在于如何界定“可能性”,而在于如何定义“成功”。因为,基于不同的作战预期,成功的含义往往不尽相同:于强者,或意味着彻底胜利,或因考虑到代价而寻求局部胜利;于弱者,则意味着阻止侵略者意图的实现,包括使其付出惨痛代价而放弃侵略,或组织起有效抵抗乃至赢得国际社会的尊重等等。沃尔泽强调,即使要考虑成功的可能性,弱国面对强国侵略时,选择抵抗仍然有助于遏阻侵略等不正义行为。⁵

沃尔泽对“相称性”或“比例”(proportionality)原则也作了阐发。与传统理论之笼统含混不同,沃尔泽区分了两个层次:与开战正义有关的宏观比例(macro-proportionality)及与交战正义有关的微观比例(micro-proportionality)。前者要求国家在

Brain Orend, "Michael Walzer on Resorting to Force," *Canadian Journal of Political Science*, Vol. 33, No. 3 (Sep. 2000), p.531; Michael Walzer, *Arguing about War*, pp.95~97.

Michael Walzer, *Just and Unjust Wars*, p.61.

Ibid., p.107.

5 Brain Orend, "Michael Walzer on Resorting to Force," p.536.

Brian Orend, *Michael Walzer on War and Justice* (Montreal: McGill-Queen's University Press, 2000), pp.100, 121.

开战之前对战争之预期普遍利益和普遍代价进行权衡,只有当预期普遍利益符合正当理由,并且大于预期普遍代价时,战争才具有正当性。例如,若A国侵犯了B国领土,那么B国就拥有夺回土地的正当理由,而根据相称性原则,B国的目标应限于收复失地,而不是无限制的报复。该原则的意义在于对拥有正当理由一方的战争动机或目的提出了道德限制,旨在防止反侵略方因为“得理”而追求不正义的目标。但沃尔泽承认,由于对普遍利益和普遍代价的衡量涉及道德层面,很难遵循一套固定的通用规则,因此该原则的有效实施有赖于国际社会普遍道德共识的确立。

“最后手段”(last resort)通常被认为是最为简明、一贯的一项原则,指武力只有在其他手段全部失效的情况下方能使用。但沃尔泽指出,这项原则其实很不容易把握。这首先是因为“手段”很难被穷尽,即“最后”的界限很难确定,即使在紧急情况下,仍然存在诸如外交谈判等战争以外的手段,因此最后手段通常指国家在诉诸战争之前必须用尽所有“合理、可行”的手段;其次,谈判、威胁和经济制裁往往比战争手段更适用,因为它们更具妥协性,更有利于政治安排。但沃尔泽对经济制裁持保留态度,因为这可能破坏非战者豁免原则,制裁直接伤害的往往是无辜民众,而统治者却可以逍遥法外。例如20世纪90年代对伊拉克的制裁就未能达到预期目标。

沃尔泽把交战正义原则称为“战争惯例”(war convention)。交战正义涉及参战国政府、军队首领以及普通士兵的战争责任,目的在于规范战争行为,尽可能减少战争损害,特别是生命损失。作为对战争行为的道德约束,其重要性不亚于“开战正义”,其中所涉及的正义问题甚至更为复杂,道德两难也严重得多。在战争中合乎道德地行动可能比在战前更加困难,因为这种道德责任已经向下延伸到战场指挥官乃至普通士兵。沃尔泽在此不仅深入剖析了有关交战正义的种种典型问题,如战争手段或方式的功利性与分寸、非战斗者豁免与军事必需、围困和封锁等针对平民的战争行动,还极富创意地分析了游击战、恐怖主义甚至核威慑所涉及的“新”的道德问题。其基本出发点,是其道德哲学中的“人权信条”,即“承认并尊重个人以及彼此相关的男男女女的权利。”

沃尔泽进而以“战争之两难”为题着重探究了战争伦理的核心问题,亦即历来关于战争的最大道德两难:对战争的两大基本判断(在何种情况下发动或进行战争是道德上可允许的以及在战争中何种行为是道德上可允许的)之间的紧张。⁵这在战争中集中表现为打赢战争与正当地战斗之间的两难。正义的战争是否可以不正义地进

Michael Walzer, *Just and Unjust Wars*, p. xix; Brian Orend, *Ibid.*, pp. 97 ~ 98.

Ibid., p. 127.

Michael Walzer, *Just and Unjust Wars*, p. xxx.

5 关于“道德两难”问题,曾得到时殷弘教授的启发,特此致谢。

行？如果正义的一方看来只有依靠不正义的手段才能赢得战争，那么应当如何做道德抉择并进而做政治或战略抉择？如沃尔泽所言，这实际上是“手段与目的”这个政治伦理核心问题的军事形态。对此，沃尔泽继承和发展了正义战争思想传统中的“义务论”（deontology），主张一般而言即使正义的一方也不得为赢得战争而做就此必需的一切。正义的一方必须正义地作战，哪怕可能因此输掉战争。沃尔泽坚持认为，人类历史上并无真善美总是战胜的保障，有时好人必须接受失败，他们必须拒绝用恶的手段来赢，拒绝让善的后果压倒恶的手段。但沃尔泽不是甘地和马丁·路德·金那样的道德绝对主义或完美主义者，在他看来后果确实至关重要，政治、军事领导人作为众多国民之生命和其他根本利益的受托者，负有重大的政治伦理责任。因此，如果确实出现后果估计必须压倒一切的“最高紧急事态”（Supreme emergency），例如可能面临“纳粹式政权”之类“邪恶者”的宰割，正义的一方就必须以一切必要的方式去赢得战争，即使因此接受恶或犯下罪过。但“最高紧急事态”必须极其严格地限定，且非道德手段的使用应有严格分寸，不超过绝对必需的范围，并且始终被当作迫不得已的例外而非通则。

按照正义战争思想传统，交战正义一般包含两条核心原则：区别原则（discrimination）和比例（相称）原则（proportionality）。前者主要涉及对战争目标的区分，特别是士兵和非战斗人员的区分。沃尔泽认为该原则包含两个方面：首先，一旦开战，士兵在任何时候都可以被攻击，但伤员和俘虏除外。因为，普通民众被征召为士兵，便放弃了生命和财产等原本不可侵犯的基本权利，在战争中成为合法的攻击目标。当受伤或被俘而失去战斗力时，则重新获得了失去的权利，从而拥有非战斗者豁免权；其次，从人权出发，非战斗人员的生命财产以及事关民众生存的公共设施在任何时候都不应被视为军事目标。沃尔泽强调，尽管对战争目标的区分有时相当困难，但军政首领仍有识别战斗目标的责任。为减少非战斗人员的伤亡，除传统的首领负责制外，战斗人员或具体行为者也必须担负相应的责任并承受更多额外风险。⁵ 总之，沃尔泽对非战斗者豁免权这一古老原则作了“充满激情的辩护”。

如前所言，交战正义中的相称性原则属于微观层次，指战争行为带来的善必须大于因此造成的恶，即针对合法目标的武力或手段必须合乎比例，目的在于防止战争中“极端的伤害”和“任意的暴力”。与成功可能性原则相似，该原则同样涉及功利与道

Michael Walzer, *Just and Unjust Wars*, pp. xxx - xxxi.

Ibid., pp. 251 ~ 268.

Ibid., p. 138.

5 Ibid., pp. xx - xxi, 151.

《华盛顿邮报》的评论，见该书封底。

德之间的两难。沃尔泽主张 战争手段与目标必须相称 ,即使是攻击合法目标 ,也不能滥用武力或使用本质上违反人道的武器。据此 ,核武器不能用于正义战争 ,因为这不仅违背了区分原则 ,也违背了比例原则。他还认为 ,从人权角度看 ,使用核武器的意图本身就是一种恶 ,因此核威慑尽管有遏阻侵略的作用并因而有其合理性 ,但从根本上讲并非一种理想途径。

战后正义主要涉及战后秩序安排和对遗留问题的处理及其伦理评判标准。这在实践中并非新问题 ,但通常被限于国际法范畴的讨论 ,未能构成正义战争论的一个重要方面。

沃尔泽认为 战后正义的根本目的是恢复战争以前的状态 (*status quo ante bellum*) ,但由于完全恢复并不现实 ,且战前状态可能本身并不稳定 ,因此战后目标就变成了创造一个更加安全、稳定和正义的局面 ,此即所谓“回复加权” (*restoration plus*)。其主要措施包括赔偿、修正和审判。就受害国而言 ,为了弥补战争损失并惩罚侵略国而要求赔偿理所当然。但赔偿应遵循比例原则 ,不得妨碍战败国继续生存。过高的索赔(如第一次世界大战后对德国的要求)不但违反比例原则 ,而且将使国际局势更加不稳定 ,就侵略国而言 ,一定程度的军事和政治调整十分必要 ,其措施包括建立缓冲带 ,限制侵略国的军事能力及销毁其大规模杀伤性武器等。但沃尔泽强调 ,政治调整一般不应包括政权变更 ,只有当侵略者的战争行为确实极端残暴 ,或其政权继续对国际正义和人权构成严重威胁时 ,才可以被新政权所取代 ,纳粹德国政府就是一例 ;就战争的个人责任而言 ,发动不正义战争的主要国家领导人以及参战官兵的不正义行为均应受到正义的审判。其罪行可分为违反开战正义和违反交战正义两类。前者包括策划、准备、提议和发动侵略战争 ,即纽伦堡审判中所说“违反和平罪” (*crime against peace violation*) ;后者包括对战斗目标不加区分 ,采用不恰当的武器或手段造成不应有的毁伤以及严重违反人道的行为等。 沃尔泽认为 ,战后正义类似于基督教“末日审判”的最终检验 ,比开战正义和交战正义具有更强的道德约束力。

正义战争论中的一个至关重要但极富争议的问题是“干涉战争” (*wars of intervention*)。这也是沃尔泽思考正义战争问题的一个直接动因 ,因为越南战争本身就是一场干涉战争。

干涉作为一个包含政治和伦理选择的范畴 ,与开战正义、交战正义和战后正义均有联系。在沃尔泽看来 ,干涉意味着对一国的实际战争行为 ,往往不但造成对一国领

Michael Walzer , *Just and Unjust Wars* , pp.129 ,269 ~286 .

Brian Orend , *Michael Walzer on War and Justice* , pp.139 ~144 .

Michael Walzer , *Just and Unjust Wars* , pp. xx ,113 ~119 ,229 ~301 ,304 ~328 .

土和主权的侵犯,还使基本人权受到威胁,因此他主张不干涉原则。作为不干涉的理论基础,沃尔泽引入了“契约”(contract)和“自决”(self-determination)这两个核心概念。其理论逻辑如下:

个人权利 “隐含的赞同” 政治共同体权利 “自决原则” 国家权利

沃尔泽宣称,其理论的哲学基础是以生命和自由为核心的个人权利或人权原则。个人权利经过集合变成政治共同体权利,进而又转化成国家权利。前一个“转化”来自社会契约论,指一种区别于洛克式契约的被动式契约——“隐含的赞同”(metaphorical consent),即人们经过长期的历史自然形成的彼此联系在一起的共同生活。第二个“转化”来自自决原则。外国人对某一政治共同体之历史与文化的理解必然有局限性,故而“政治共同体内的自由只能由其成员获取”,以领土完整和主权独立为核心的国家权利是个人权利的“集合形式”,⁵因此,不干涉原则是国家权利保护个人权利的必然结果。

但沃尔泽承认,干涉有时可被证明是正义的。所有国家都有责任保障本国国民的基本人权,同时都有义务在“绝对必需”的情况下为维护基本人权进行国际干涉。因此,关键在于对“绝对必需”的审慎鉴别。沃尔泽强调,干涉必须确实是出于维护大量人口的最基本人权,且被干涉国的大多数人民欢迎或至少不反对干涉,此外还必须要有成功的希望并合乎最后手段与比例原则。总之,人道主义干涉必须是出于对“震撼人类道德良知”的行为的反应。据此,他认为有三类合理的干涉:国际社会帮助被压迫民族获得解放;以人道主义干涉制止大规模屠杀和种族清洗;在内战中以反干涉抗衡外部势力的干涉。沃尔泽还指出,正义的意图并不能自动保证正义的结果,何况干涉动机不纯是常见的事实,因此,即使干涉确属“绝对必需”,也应以尊重被干涉国的基本权利为先决条件,并尽可能等同于不干涉,即把干涉行为造成的消极影响降至最低。

四 学术争鸣与政策论辩

1970年代末的美国社会正处于对越战的反思时期,学术界纷纷为美国外交寻找

R. J. 文森特:《人权与国际关系》(凌迪等译)北京·知识出版社,1998年版,第158页。

Michael Walzer, *Just and Unjust Wars*, p. xxx.

Ibid., p. 61.

5 Ibid., pp. 52 ~ 54, 88.

Ibid., pp. 86, 107.

Ibid., p. 90.

Michael Walzer, *Just and Unjust Wars*, p. 104.

出路。沃尔泽举出复兴正义战争论的大旗,可谓恰逢其时,立即在学术思想界引起强烈反响。在国际政治的伦理坐标上,正义战争论“介于国家主义道德和世界主义道德之间”,既承认正义战争的可能性,又竭力限制战争;既捍卫人权,又要求兼顾主权。此种中庸立场或“不彻底性”又使之成为伦理普遍主义和道德怀疑论共同抨击的对象。沃尔泽把社群主义和多元主义观点纳入正义战争论,使其伦理原则更加复杂,例如他既主张一种基于人权的国家权利是不干涉原则的合理来源,又认为“个人有责任为国家做出牺牲”,这同样容易引起争议。沃尔泽的不干涉原则及其理论逻辑,一开始便遭到一些学者的批评。

首先,他们质疑沃尔泽理论的人权基础,认为其中有严重的国家主义倾向,或者根本就是实用主义。批评者认为,沃尔泽过分强调国家主权和领土完整的重要性,实际上违背了他所宣称的人权原则;尽管沃尔泽也试图摆脱国家主义,却未能说明国家拥有主权的基础是什么,何时可以被取消?因此“国家权利是个人权利的集合”这一论点含糊不清,实为“没有基础的国家主义”。⁵

其次,他们认为“隐含的赞同”这个概念也太模糊,缺乏解释力。例如有学者提出,只有依靠某种明确的道德赞同,才能实现从个人权利到国家权利的转变;也有学者认为沃尔泽混淆了民族和国家这两个概念。根据他对公民一致同意问题的阐述,只能从个人权利推导出民族权利,却不能直接推导出国家权利;更有学者指出,即使国家主权维护了社会权利,个人对社会权利的一致同意并不意味着国家权利具有了合法性。国家权利甚至可能侵犯个人权利。

第三,批评者认为,把不干涉原则作为自决原则的推论,存在诸多逻辑缺陷。因为,以自决原则为挡箭牌来为国家辩护,有赖于证实民族自决原则与不干涉原则之间在理论和实践上的内在关联,而沃尔泽只是把不干涉原则任意与某种“具体的代表制

Charles R. Beitz, "Bounded Morality: Justice and the State in World Politics," *International Organization*, Vol.33, No.3, (Summer 1979), p.410.

Michael Walzer, *Obligations*, p.77.

David Luban, "The Romance of Nation-state," *Philosophy and Public Affairs*, Vol.9, Issue4 (Summer, 1980), p.393; Charles R. Beitz, "Nonintervention and Communal Integrity," *Philosophy and Public Affairs*, Vol.9, Issue4 (Summer, 1980), pp.385~391.

5 Gerald Doppelt, "Statism without Foundation," *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 9, Issue 4 (Autumn, 1980), pp.398~403.

Charles R. Beitz, "Bounded morality," p.414.

David Luban, "Just War and Human Rights," *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 9, Issue2 (Winter, 1980), p.169.

Gerald Doppelt, "Walzer's Theory of Morality in International Relations," *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 8, Issue1 (Autumn 1978), p.16.

理论”联系起来；此外，与自决原则相关的是国家权利的合法性问题。沃尔泽认为，当政治共同体与国家之间存在某种和谐(fit)时，该国就具有合法性，此时人们可根据自己的传统来管理国家。专制国家的公民则不必捍卫专制政权，他们可能采用某种消极抵抗的形式，如公民的不服从，从而在实质上否认政府的合法性。但批评者认为，所谓“和谐”与不干涉原则或国家的国际合法性之间并无任何关联。⁵ “和谐论”可能使专制国家得以任意利用不干涉原则，“合法地进行非法统治”，这就违背了沃尔泽所说的个人权利和社会完整的权利，并使自决原则丧失现实根源。

不过，沃尔泽的支持者却认为，上述批评仅仅强调国家权利与个人权利的区别而忽视两者的联系，实为对沃尔泽的误解。实际上，沃尔泽明确阐述了以个人权利为最终归宿的观点及其理论逻辑：“相对于外国人，个人对他们自己的国家拥有权利；相对于政府官员，他们有政治自由和公民权。没有前者，后者也就没有意义。”可见人权包含国际和国内两个层次上的含义。国家存在的理由就是为了保护个人生命和自由等自然权利。此外，尽管沃尔泽的思想并非总是清晰、一贯，例如当涉及干涉和最高紧急事态时，对人权与国家权利之关系的解说就有些含混，但并非“没有基础的国家主义”相反，国家合法性的基础就是社群习惯和个人权利。

作为回应，沃尔泽在《国家的道德立场》一文中重申，其理论的真正主题，是国家背后的政治共同体，而政府不过是公民的工具。关于“一致同意”，沃尔泽认为它经历了漫长的历史过程，拥有共同文化和认知的历史社群，其成员在这一过程中逐渐形成互相保护的责任意识，由此产生所谓“水平契约”。政治共同体权利需要国家权利正如水需要容器，两者存在相互依赖关系。人权来自个人的人格和道德中介，与政治过程和社会环境无关。人权没有强制性，但政治共同体权利具有集体承认的强制性，这一认知过程是政治过程，需要一个政治环境，在国际社会中，显然只有民族国家能够提供这一环境。关于国家的合法性，沃尔泽认为它包含了国内和国外两个层次上的承认问题，如果混淆或否认这两种合法性标准的区别，便看不到国家合法性的多元特征。

R. J. 文森特：《人权与国际关系》，第161页。

Michael Walzer, "The Moral Standing of States," *Philosophy and Public Affairs*, p.212.

Michael Walzer, *Obligations*, p.24.

5 Gerald Doppelt, "Statism without Foundations," p.400.

Charles R. Beitz, "Nonintervention and Communal Integrity," p.386.

Michael Walzer, "The Moral Standing of States," p.211.

James Dubic, "Human Rights, Command Responsibility, and Walzer's Just War Theory," *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 11, Issue 4 (Autumn, 1982), pp.358 ~ 359.

Brian Orend, *Michael Walzer on War and Justice*, p.191.

Michael Walzer, "The Moral Standing of States", pp.211 ~ 216.

学术理论层面的争鸣,其直接动因是对美国海外军事干涉政策的关注。冷战时期,海外军事干涉一直是美国对苏战略的一部分。越战的失败使许多人开始对干涉持审慎态度。例如前国防部长温伯格就提出,武力威胁不能作为外交的一部分,只有当外交失败,且目标明确并得到公众和国会的支持,才可以使用武力或武力威胁。总之武力只能是最后手段。不过温伯格主张一旦动武便需全力以赴。这实际上是朝鲜战争后就出现的与“有限战争论”相对立的“要么全有、要么全无”的战略观念。

冷战格局瓦解的直接后果,是美国的独大和前苏东等地区的力量真空。干涉主义在美国又重新抬头。尽管在海湾战争之后,以参谋长联席会议主席科林·鲍威尔为代表的一些人主张采用类似于温伯格的原则,即武力是最后手段,而一旦动武就必须以压倒性优势完成使命,但干涉主义者却认为这种“孤注一掷”的方式将严重限制美国用武力来实现政治目标的可能性。在政策层面,老布什有条件地支持海外军事干涉,但认为多边支持并非使用武力的必要条件。克林顿表示有保留地与联合国合作,并提倡“多边和平行动”。⁵小布什则表现出强烈的单边主义倾向,乃至提出“先发制人”战略,并先后入侵阿富汗和伊拉克。虽然政策有变化起伏,但冷战后美国的海外干涉总体呈上升趋势。由于一些干涉行动受挫,特别是伊战以来,海外军事行动的得失与正义性问题,再次引起激烈争论。

就战争的道德观而论,学术界的理论立场大致有三类:传统现实主义的非道德论,秉承自由派国际主义传统的道德普遍论,以及具有折衷色彩的正义战争论。前两类尽管出发点不同,却殊途同归,成为干涉政策的主要支持者。不过,出于国家利益之理性选择的非道德主义和具有强烈意识形态色彩的道德普遍主义仍有重要区别。前者主张“有选择地参与”:首先,使用武力需符合最后手段原则,仅限于在单边、多边外交努力或经济制裁等其他手段不能奏效的情况;其次,使用武力的目标必须非常明确,手段必须适当;第三,干涉的核心目标不能是“国家建设”(state-building);后者则更多地关注民主和人权,否认主权和不干涉原则的合理性,甚至认为不干涉原则已陈旧过时,有悖现代正义观念,有时必须通过挑战“不正义的法律”(就像北约对联合

Demetrios Caraley eds, *The New American Interventionism* (NY: Columbia University Press, 1999), p. 10.

Colin L. Powell, "U.S. Force: Change Ahead," *Foreign Affairs*, 72 (Winter 1992~1993), pp. 32~45.

Richard N. Haass, *Intervention: The Use of American Military Force in the Post-Cold War World* (Washington D.C.: CEIP, 1994), p. 15.

5 Richard N. Haass, *Ibid.*, pp. 119~204, 209~221.

Tony Smith, "Morality and the Use of Force in a Unipolar World: The Wilsonian Moment?" *Ethics & International Affairs*, Vol. 14, 2002, pp. 12~13.

国宪章的挑战那样),才能强制建立“正当或合法的”法律、制度或政权。此类观点的实质是将国际社会成员分为“自由国家”和“非自由国家”两类。正如批评者所言,此种道德普遍主义的口号不外乎“普遍人权”、“基督教使命”或“民主和平”,其核心是“美国不可或缺论”、“道义责任论”和“自由国家安全论”。

正义战争论者则秉持相对温和中庸的道德立场,在干涉问题上构成了某种平衡力量。他们一般都坚持不干涉原则,对人道主义干涉也持谨慎态度。例如他们大多谴责美国在科索沃的不正义行为,认为干涉不符合最后手段和比例原则,对南联盟的轰炸也未能遵循区分原则。有的还主张维护联合国权威,反对美国的单边行为。⁵其中,沃尔泽的观点很有代表性。他承认国际社会存在着不公正现象,但认为不干涉原则仍然是处理国际事务的基本准则,因为,在干涉动机不纯的情况下,难以确保正义,即使干涉的目的和行为正当,仍可能导致不正义的后果。战争的残酷性与不可挽回性要求特别的审慎,这才是对人权和自由的最高尊重。

基于正义战争原则,沃尔泽对两次海湾战争的态度截然不同。沃尔泽原则上支持1991年的海湾战争。在他看来,首先,这场战争不仅具有合理动机,也符合最后手段和相称性原则。国际社会进行了除战争以外的一切努力。安理会通过了第678号决议,要求伊拉克撤军,并授权必要时可用武力恢复科威特主权,布什政府也做了外交努力;战争目标也仅限于驱逐伊拉克军队,没有以改变伊拉克政权为目的。尽管可能有其他干涉动机,但恢复科威特自由这一合法目标居于压倒性地位;其次,美国政府多次强调要区分军事与非军事目标,并通过使用精确制导武器尽可能减少平民伤亡。无论实际效果如何,战争行为总体上被控制在合法的范围内。不过,沃尔泽也指出了战争中的不正义行为,例如美国把伊拉克的供电和供水系统等基础设施包括在空袭目标之内,新式武器和燃烧弹的使用,在战争最后阶段对撤退伊军的攻击等。对于12年后的美伊战争,沃尔泽明确表示反对。他认为,首先,美国缺乏发动预防性战争的正当理由,所谓保卫伊拉克周边国家和库尔德人的安全都不能构成充足理由;其次,尽管制止伊拉克发展大规模杀伤性武器是合法目标,但这一目标完全可能通过

Michael J. Glennon, "The New Intervention: The Search for A Just International Law," *Foreign Affairs*, Vol. 78, Issue 3 (May/June 1999), pp. 2 ~ 6.

Thomas Henriksen, "The Rise and Decline of Rogue State," *Journal of International Affairs*, Vol. 54, Issue 2, (Spring 2001), pp. 349 ~ 374.

Tony Smith, "Morality and the Use of Force in a Unipolar World," pp. 16 ~ 18.

5 Deen Chatterjee and Don Scheid, eds., *Ethics and Foreign Intervention* (Cambridge University Press, 2003), pp. 109 ~ 111, 288 ~ 290.

Michael Walzer, *Arguing about War*, p. 163.

Michael Walzer, *Just and Unjust Wars*, p. xiv ~ xxii.

战争以外的手段来实现,第三,美国以政权变更为目的,违背了正义战争和国际法的基本原则。

五 结 语

沃尔泽的正义战争论,对如何分辨正义与不正义战争,如何以恰当的道德尺度衡量武力行为,以及如何理解和处理与战争有关的各种“道德两难”等基本问题,作了系统、深入的分析 and 阐释,提出了一整套精细、平衡的道德思维和道德论辩方式。较之传统理论,它在伦理基础和根本原则上更加首尾一贯,在具体规范上对战争的限制更为严格,对战争责任的界定更加清晰、具体。其中许多思想,对于当代国际政治实践和国际伦理思考具有重要参考价值。

但沃尔泽的理论也存在若干缺陷。首先,其理论逻辑过分依赖国际秩序与国内秩序的类比,因而并不严密。沃尔泽认为,国际社会中的国家犹如国内社会中的个人,享有自决权。这种观点类似于柏拉图所说的“国家是大写的人”。然而人权究竟如何转变为国家权力?沃尔泽以“社群权利”为中介,认为人权可以自然而然地转变成社群权利,接着社群权利又找到了国家权力这个大“容器”。这种推理未免过于主观;与此相关,沃尔泽所强调的自决原则和作为其主要推论的不干涉原则,与他同时强调的基本人权之间存在着无法克服的内在矛盾;此外,在沃尔泽的理论体系中,正义战争论是薄理论的代表,其原则具有普适性,然而每当遇到实际问题、特别是涉及国内事务时,正义战争论往往让位于作为厚理论的分配正义理论,很容易滑向相对主义和国家主义;再者,20世纪以来的历史,无论是第一次世界大战后的局势,还是最近的伊拉克问题,都清楚地表明,战后的正义安排与战争本身的正义性问题同样重要。遗憾的是,尽管沃尔泽赋予战后正义问题以前所未有的重大意义,但仍然未能就此展开全面深入的讨论;最后,沃尔泽反对从抽象的“伦理基础”出发来解释战争问题,并将其理论定义为“实践伦理”,试图从问题出发并借助实例来“阐释”正义战争原则,这种研究路径固然使许多抽象原则变得异常生动和具体,并获得局部的精细与深刻,但似乎也因此未能在学理上形成更为系统、清晰的综合理念和一般原则。

由于上述问题,加上正义战争论的中间性质以及美国外交的现实背景,批评和争议在所难免。对沃尔泽的批评主要来自处于两端的现实主义理论家和自由派国际主

Michael Walzer, *Arguing about War*, pp.148 ~ 168.

Hedley Bull, "Recapturing the Just War for Political Theory," *World Politics*, Vol. 31, Issue 4 (July 1979), p.588.

Michael Walzer, *Just and Unjust Wars*, p.xxix.

义者或全球主义者,且争论的焦点集中在干涉问题上,也毫不足怪。

国际干涉是冷战后的一个突出问题,也是当代正义战争论最重要和最有争议的内容。显然,当今各国在干涉问题上的不同立场,不仅与各自秉承的伦理思想传统有关,反映了政治思想史上由来已久的威斯特伐利亚式主权观念与世界主义观念,伦理多元主义与普遍主义之间的分歧,也与各国自身的国际处境与现实需求有关,折射了当代国际体系权力分配的现实。西方的正义战争论和国际干涉观在当代国际关系中处于强势地位,当代国际法和战争伦理深受西方传统的影响,根本原因在于西方权势及其文化意识形态在国际体系中的主导地位。

正义战争理论传统并不完全排除干涉,但这种干涉只限于经过严格界定的特殊情形,国家主权仍然是国际法和国际体系的基石。冷战后西方社会流行的所谓“民主与人道主义”的国际干涉观及其政策实践,之所以值得警惕,不仅因为其真实意图往往很难判定,更因为其中所隐含的道德优越感和伦理绝对主义本身的谬误和危险性。干涉主义者所提倡的所谓“正义战争”,恰恰是对正义战争传统的颠覆。否认世界多样性和价值多元性的干涉主义,只会加剧民族国家间的冲突与战争,从而根本动摇国际法的基本准则和正义战争的道德基础。因此,对国际干涉的前提和条件、主体和对象、手段和目的加以严格界定和限制,无疑是非常必要的。对战争正义性问题的思考,不仅有助于深入理解当代战争本身的性质,还有助于理解国家主权、社会正义与个人权利之间的关系,从而具有更为普遍的政治伦理意义。正如沃尔泽所言,“战争是最严酷的场所,如果有可能在这种场合做出全面和首尾连贯的道德判断,那么在每个场合便都是可能的。”

沃尔泽长期反对保守主义政治哲学和社会思潮,倡导民主与平等的激进主义,但他所提倡的是一种“多元和复杂的平等观念”。这种平等主义并非将某种抽象的平等观念应用于生活的所有方面,从而“使一切变得相同”,而是要求百花齐放,“每个铃儿叮当响。”“宽容使得差异性得以存在,差异性使得宽容成为必要。”由于世界各国文化传统、价值观念和政治经济模式的多样性,此种多元主义立场较之普遍主义和绝对主义,无疑更加审慎,也更为宽容。

张书元 浙江工商大学章乃器学院教师

石 斌 南京大学国际关系研究院教授

“共同利益”下的冲突

——评王勇的《中美经贸关系》

庞中英

北京大学国际关系学院王勇博士的呕心之作《中美经贸关系》终于出版了。作者超越了中美经贸关系中的特定事件,从长时段的角度考察问题,发现了问题和趋势。这就是在全球化背景下,中美经济关系已从“贸易政治”逐步演化为包括“货币金融政治”的全方位经济关系,从国家与市场之间的相对简单关系演化为国家、市场和社会的复杂关系。

对这样前所未有的复杂关系进行研究,需要有行之有效的分析框架。作者依据中美经济关系的历史、现实、未来和发展国际政治经济学理论概括出他的分析框架——“国家—市场—社会”。20世纪70年代后期诞生在英美的国际政治经济学(IPE)一直重视国家与市场之间的互动。随着全球化日益冲击各“国内”社会,“国家—市场”分析框架的缺陷也越发明显。其明显的缺失是忽视了‘社会’层面的重要性,忽视了政府、企业之外的行为体——社会集团及社会价值观念等因素对国际政治经济生活的影响。(第4页)。王勇抓住了这一致命弱点,建设性地在国家和市场维度之外纳入“社会维度”,同时打通了国际与国内层次,开通了一条“比较全面深入地了解全球化发展给国际关系与人类社会带来的深刻变化”的题途径(第5页)。笔者认为这应是本著作的学术贡献之一。

—

《中美经贸关系》的副标题是《中美经贸纷争的政治逻辑》。因此,其书首先是关

于中美经贸关系的一部政治学著作。谁得到什么、谁获得多少是政治学研究内容的主要问题。许多生意人不问政治(但不等于他们不受到政治影响,不遭受政治打击),一些研究中美经济关系的人甚至讨厌其中的政治因素。不幸的是,目前中美经贸关系根本的症结之一正是政治而非经贸本身。许多人天真地以为,不断发展的中美经贸关系总是帮助中美关系获得稳定,但是,王勇指出:“中美经贸关系也是导致中美关系紧张的重要根源”(《中美经贸关系》自序)。他非常持平地认为:“经贸关系对中美关系具有‘两面性’的影响,既促进了中美双方共同利益的增长,同时又带来了摩擦和紧张”(第2页)。此外,不同的政治体制和社会结构,造就了不同的贸易政治及金融政治的表现形式。不仅中美的利益集团政治存在着差异。更由于“中美间的共同利益正在超越民族国家的边界,形成了中美间‘跨国’利益集团的现象。中美之间的“跨国利益集团”使中美经贸关系更加复杂。

因此,政治学家看中美经贸关系,视角、方法、使用的概念体系当然不同于经济学家。作为经贸关系的“政治逻辑”,该书的中心任务就是为了揭示、解释在这个中美经贸关系共同利益下的冲突。

首先,中美经贸中的“中”“美”,并不是想当然的“中国”和“美国”。作者在该书中分析了超越中美两国的全球化的“跨国利益集团”。这对于理解什么是“中国”和“美国”具有特殊价值。今天的中国是世界的生产和出口基地,由于直接投资、国际生产,原来日本、韩国的对美直接出口变成了它们通过中国对美间接出口,造成了中国对美顺差。中国已经全球化了。昨天的美国贸易赤字发生在美日等东亚经济体之间,由于中国的外资政策,跨国公司都到中国来“生产”然后将“中国制造”输送到美国。日美国间的实际经贸摩擦,却变成了中美间的贸易摩擦,甚至是变成了“美国反对美国”,即美国的制造业公司在中国生产,然后又把他们在中国生产的东西“输出”到美国。

第二,中美经济关系的长期趋势。冷战后,中美经贸关系已被全面政治化。目前,中美贸易正在成为即将到来的美国总统大选的热门议题。总统候选人,国会、政府部门和舆论不断批评中国的贸易政策,全力促使中国贸易和货币政策更“公平”。尽管中国政府和经贸界认真地应对来自美国的政治挑战,但中美经贸关系继续受到贸易政治和金融政治的困扰无疑是长期趋势。

例如,我国有些学者以为,只要度过美国选举的鬼门关,中美经贸关系的紧张状态会缓解。其实,即使大选过去,中美经贸仍然问题很多。《中美经贸关系》一书告诉我们,经贸摩擦是中美经济关系演化的必然结果。随着中国进一步融合到全球经济中,摩擦将继续存下去,甚至更加激烈和极端。如果美国不能解决“内部”长期积累起来的贸易赤字和经常账户赤字,而只寻求“外部”——“挤压”中国的解决办法;如果中

国继续是西方跨国公司的“生产”中心,那么,就将是“中国”,而不是其他发展中国家与地区(如韩国、东南亚及我国台湾省)继续与美国的贸易摩擦;如果中国在国内发展问题上仍然存在着这样或者那样的重大偏差,不能真正“科学发展”,如果中国的经济仍然依靠“不清洁生产”、低工资,在保护劳工长远和合法权益上实际进展有限,中美经贸关系就会非常容易被政治化。可以预期的是,由于美国社会(例如最近美国国内的“中国制造”危机)会继续受到中国发展负面因素的冲击,所谓“共同利益”领域将继续冲突不断。

第三,过去一段时期,许多人把中美经贸关系的重要性强调过头了。现在有必要客观、平衡地看待经贸关系在中美关系中的地位和作用。中美关系的主要支柱之一是双方的经济贸易关系。即经济利益是中美关系的一个强大基础。许多人将中美经济关系看作是中美共同利益最重要的形式,而“共同利益扩大将成为中美经贸稳定器”(王勇),存在共同利益就不会发生冲突。这是一种简单化的认识。目前中美经贸冲突,恰恰是在“共同利益”之下的冲突。“共同利益”绝不是合作、和谐的代名词,对中美间共同利益下的冲突,王勇的解释是“国际政治经济发展的‘绝对所得’与‘相对所得’并存的规律,将决定着未来的中美经济关系将既是一个长期融合、合作的过程,同时也将是一个长期摩擦、冲突的过程。在此过程中,中美双方要以战略的眼光看到共同利益的不断增长,看到双方对于全球经济与社会健康发展的责任。但是,由于中美经贸关系还同时受到‘相对所得’规律的支配,两国又不可避免地在利益分配的多寡上产生摩擦与冲突。”

第四,美国从安全的角度考虑中美经贸关系使中美经贸关系更为严峻将是一个长期趋势。比如,美国国会成立了美中经济安全评估委员会,又比如美国从安全的考虑出发,阻止了几个中国公司收购案。再比如,在所谓“能源安全”问题上,美国舆论、政治人物和研究机构一致高叫“中国威胁”。中美经济关系在美国一侧已经更进一步“安全化”,美国的“安全”成为美国发展中中美经济关系的限度。这是比一般“贸易政治”还要严重的问题,是建立在美国深厚的意识形态基础上根深蒂固的民族经济主义的深刻反映。对此,王勇在书中多有分析。

二

为什么中美经贸关系却容易被政治化,而且已经高度政治化?美国与传统的大贸易伙伴(欧盟、日本、加拿大和墨西哥)之间也存在着许多根本性的贸易差异,但这些冲突被政治化的深度广度是有限的,并总能被加以管理。但美中经贸关系却一再被高度政治化,影响波及亚太甚至整个全球经济。根本原因可能是,除了中国是最大

的“共产主义国家”外,越来越多的美国人开始用“超级大国”来称呼中国(比如,谢淑丽教授的2007年新书《中国:脆弱的超级大国》),即许多美国人认定真正有能力挑战美国“惟一超级大国地位”的国家就是中国。

作为一种中国视角,作者系统、深入考察了中美经贸关系的诸方面,提出了着眼未来的重要政策建议。这些建议极具有战略眼光。

除了对于共同利益下的冲突进行解释外,本书另一学术贡献在于分析了国家的作用和中国的国情。

“中美两国政府都在调整各自政策并且彼此协调行动,以平衡国内各方利益,控制内外摩擦”(王缉思为该书写的序言)。许多人寄希望于中美两国政府充分发挥作用,以政府合作解决经贸问题。但是问题是:不论合作还是冲突(如制裁)解决问题,两国不同的政治体制和社会结构,造就了不同的贸易政治及金融政治的表现形式。不仅中美的利益集团政治存在着差异。更由于“中美间的共同利益正在超越民族国家的边界,形成了中美间‘跨国’利益集团的现象。中美之间的“跨国利益集团”使中美经贸关系更加复杂,在此情况下,国家的作用是上升了还是下降了?中美两国政府真的有足够能力化解危机、管理冲突?两国政府的谈判真的可以达成管理全球化的协议?对此,笔者表示怀疑。

在跨国公司作用普遍上升,政府宏观经济政策和社会政策及政府间协议作用下降的情况下。笔者与王勇博士不同的一个观点是,中美两国政府(包括地方政府)尽管是中美经贸关系中的行动者(行为体),但他们在调节和管理经济关系中的作用并没有想象的那么大。如果他们的作用上升,中美经贸关系就不会有这么多的险滩恶浪了。国家在调节、控制中美经济关系中的作用不是上升,而是下降了。政府受到了愈来愈多的压力,却拿不出更好的解决办法。大公司的垄断,垄断到把中国市场也垄断了,中国政府在防止外国公司的垄断方面,做了什么?美国政府又能如何?无可奈何。所以,全球化是对中美两国政府的巨大挑战。

以往,国内的中美关系研究,往往只研究“美国”而不研究或者很少涉及“中国”这当然也是其他中外关系研究的一个通病。王勇不仅全面地分析美国方面的情况,而且用了许多篇幅研究中国方面的情况,例如中国经济的进展与问题、加入世界贸易组织后的中国经济、中国的利益集团(如国有企业)、中国的决策体制、中国社会分化、中国“金融外交”。在今后的中美关系研究中,要更多、更好地了解和理解中国,才能充分揭示和深入分析中美关系的实质。

经济全球化是该书最宏大的历史背景,而中国加入世界贸易组织则被作者看作是经济全球化和中美经贸关系演化的一个关键分水岭(第9章)。该书用几章的篇幅分析中国“入世”前后直至今天的中美经贸关系这充分体现了作者深刻的历史感。

经验表明,在国际问题学术界,本书的其他贡献也是显著的。例如,作者试图总结管理中美经贸关系的经验,以便更好地解决今天和明天中美关系中的经贸冲突。作者敏锐地意识到中美经贸争端正在从传统的“贸易”领域演化为其他更复杂和更新的领域,尤其是货币金融、安全,甚至“规则”(第9章第3节)领域。王勇试图超越以国家为中心的研究途径。这一点可能是他在长期研究国际政治经济学和中美经贸关系的“心得体会”。这可能是因为全球政治经济学的探讨使学者意识到国家的作用并没有人们想象的那么大!本书正确地描述了不断上升的美国经济民族主义现象。经济民族主义的上升是因为受全球化打击的民众欲诉诸民族国家的力量而不能后表现出的无奈的情绪。顺便一提,这些年来,北美,尤其是加拿大学术界重新对经济民族主义课题发生兴趣。

最后,《中美经贸关系》一书让笔者感触最深的是,中国已经和正在面对着极其深入复杂的全球化困境。该书从中美经贸关系的角度具体描述了中国的这种困境:中国在全球化中仅取得微薄利润。即使从经济学的角度看,不考虑中国的环境和人力代价,中国在全球化中拿到的仅仅是全球利润中的很小一部分,大部分利润都让美国和其他国家占有了。中国顶多只是全球化的一个小赢家。因此,从政治学的角度看问题,就不能笼统地说“中国是全球化的赢家”。但中国的这种发展模式,一方面为中国外交提供了前所未有的机会,即中国利用与外部的不断成长的复杂利益关系而“和平崛起”,但另一方面,中国的外交面对着新的难题。中国主张建设“和谐世界”,无疑是十分正确的,但也反映了中国感到自身与外部世界的不和谐日益明显。

庞中英 现任美国布鲁金斯学会东北亚政策研究中心客座研究员

“重新保证”理性：对国家紧急状态理论基础的一种新阐释

——评布鲁斯·阿克曼的《下一次攻击之前》

戚建刚

布鲁斯·阿克曼(Bruce Ackerman)是美国耶鲁大学一位资深法学和政治学教授。在美国学术界,他素以“具有勇敢的、新颖的和让人吃惊的思想”而著称。2006年,他的著作《下一次攻击之前:恐怖主义时代公民权利之维护》(Before the Next Attack: Preserving Civil Liberties in an Age of Terrorism)出版不久,便在美国学术界引起强烈反响。对于这本书的宗旨,阿克曼宣称,是为21世纪的民主国家——特别是美国——在面对潜在的、重复发生的恐怖袭击时提供一个新的宪法体制——紧急状态宪法。⁵ 在笔者看来,阿克曼在书中,提出了许多颇具新颖性的主张,比如,他认为通过普通法院来控制恐怖主义时代的总统紧急权力,只会产生一部邪恶的宪法等。在诸多具有创新的见解中,他将恐怖主义时代宪法中的紧急状态的规范性基础定位于“重新保证”理性(“reassurance” rationality)的观点,值得人们深思。从理论方面而言,他从政治学的高度超越了传统宪法中紧急状态的理论基础;从

David Cole, “The Priority of Morality: The Emergency Constitution’s Blind Spot,” *The Yale Law Journal*, Vol. 113, 2004, p.1753.

Bruce Ackerman, *Before the Next Attack: Preserving Civil Liberties in an Age of Terrorism* (Bruce A. Ackerman Publisher: Yale University Press, 2006).

Kim Lane Scheppele, “The Emergency Constitution in the Post-September 11 World Order: We Are All Post-9/11 Now,” 75 *Fordham L. Rev.* (2006), pp.576 ~607. Martha Minow, “Comment on Ackerman’s *Before the Next Attack: Preserving Civil Liberties in an Age of Terrorism*,” 75 *Fordham L. Rev.* (2006), pp.478 ~501.

5 Bruce Ackerman, *Before the Next Attack: Preserving Civil Liberties in an Age of Terrorism*, pp.14 ~15.

实践方面而言,他为人们在恐怖主义时代的紧急状态立法提供了理论指导。那么,阿克曼所说的“重新保证”理性究竟为何意?“重新保证”理性到底对宪法中的紧急状态条款的设计提出了什么要求?要深刻理解这两个问题,我们必须回到传统宪法中的紧急状态。

一 “生存”理性:传统紧急状态之理论基础

在阿克曼看来,以成文宪法规范紧急状态是一个不争的事实,但是,支配传统宪法中的紧急状态的理论基础是“生存”理性(“existence” rationality)。它的基本含义是:只有当外敌入侵或强大的国内阴谋将要推翻现存的政权时,政府才能实施紧急状态。紧急状态能够让政府在生死存亡关头采取特殊措施以求生存和自保。它的显著效果是宪法的效力将全部或部分让位于现实需要,国家紧急权力的行使将摆脱宪法的约束,宪法所保障的基本权利也将受到克减。这正如沃特肯斯(F. M. Watkins)所说的:“在紧急状态下,国家的权力不仅可以集中及扩张,而且不受宪法及法律常规制度的限制。紧急状态的最基本的特征之一就是使政府免受宪法限制的瘫痪。”

阿克曼认为,世界上许多国家的宪法都已经拥有相当精致的紧急状态条款,但是这些条款在很大程度上是基于“生存”理性来设计的。阿克曼以法国和德国的模式为例作了分析。他说,1958年《法国第五共和国宪法》所规定的紧急状态是一种模式。该宪法第16条授权总统采取“为时局所需要的措施”。这表明当法国在为生存而斗争时,总统的紧急权力将不受到任何限制。阿克曼评论道,法国的方法无疑是极端的,但为了维持国家的存在,却不得不这样做。可是,这并不意味着法国的模式对于21世纪面对恐怖威胁的民主国家是合适的。“我们最不想要的就是授予总统任何他认为可以任意行事的权力”。1973年《德国基本法》所规定的紧急状态则是另一种模式。该国基本法对紧急状态的种类、宣告程序、紧急状态下联邦总统、联邦政府及联邦众议院和联邦参议院的权限,以及对公民基本权利的限制等问题都作了明确的规定。但在阿克曼看来,这些规定没有一条是专门针对恐怖主义的,并且其首要功能是维护德国国家的生存。⁵的确,正如阿克曼所言,传统宪法所规定的紧急状态

F. M. Watkins, *The Failure of Constitutional Emergency Powers under the German Republic*(Cambridge, 1939) p.9.

《法国第五共和国宪法》第16条规定,当共和国的制度、民族的独立、领土的完整或国际义务的实现受到严重和立即的威胁时,以及共和国的宪法功能被中断时,总统有权实施紧急权力。

Bruce Ackerman, “The Emergency Constitution,” *The Yale Law Journal*, Vol. 113, 2004, p.1029.

5 对德国基本法中紧急状态条款的分析。参阅法治斌:《宪法专论》(第二卷),台湾·月旦出版社,1994年版,第108页。

旨在维护国家生存，“生存”理性是其要义所在。不仅法国、德国的宪法，而且世界上其他许多国家的宪法都有类似的规定，如1973年的《巴基斯坦伊斯兰共和国宪法》第232条第1款规定：“如果总统认为，由于战争或者外来侵略或者省政府无力控制的内部动乱，而出现威胁巴基斯坦或其他任何部分安全的严重紧急情况，有权发表公告并宣布紧急状态。”又如1992年《波兰宪法》第37条规定：“如果国内安全面临威胁或者遇到自然灾害，总统可以在国内部分地区或全境实施不超过三个月的紧急状态。”

其实，从制度史角度来看，现代国家成文宪法中所规定的以“生存”理性作为理论基础的紧急状态由来已久。它的雏型远在罗马共和时代。亚里斯多德曾在《政治学》中提出一个选举组成的僭主政体，这种以一人为治作为特色的变态政体就是为了及时恢复国家的法律秩序因内乱或外敌入侵而受到破坏的情况。亚里斯多德所提到的“变态政体”，可以视为对紧急状态制度特征的最初认识。这种政体在古希腊时期被经常采用，但没有形成正规体制，只有在古罗马共和时期（约公元前510年）才形成正式的制度，并被史学家称为“独裁官(dictator)制度”。“独裁官制度”可以说是古典意义上的紧急状态。对于“独裁官制度”，学术界已经有许多论述，笔者不再赘述。但是，有一点必须说明的是，古罗马共和时期的独裁官是在发生特殊危急情况时任命的，尤其为了适应战争或制止动乱的需要。独裁官一旦被任命，就享有绝对的自由裁量权，可以不受正常状态下的法律约束，甚至公然违反现行的法律。凡是一切能够排除外敌于罗马城外及解决贵族与平民之间激烈纷争的措施都属于独裁官的权力范围。⁵

如果从思想史角度来看，传统宪法所规定的紧急状态，其实是17和18世纪的启蒙运动代表人物——洛克、卢梭、孟德斯鸠、霍布斯，甚至包括马基雅维里和布莱克斯通等人——的紧急权理论或思想的反映。如洛克提出了著名的“特权”理论。他说特权无非是“没有法律规定，为公众福利而自由裁量的权力”。执行机关被委以特权“用来处理当出现严格和僵化地遵守法律会造成重大社会灾难的情况”。这一理论被汉密尔顿奉为圭臬。在《联邦党人文集》第23章中，汉密尔顿阐述了危机政府的概

亚里斯多德：《政治学》（吴寿彭译）北京·商务印书馆，1997年版，第134页。

朱塞佩·格罗索：《罗马法史》（黄风译）北京·中国政法大学出版社，1994年版，第160页。

C. Rossiter, *Constitutional Dictatorship* (Princeton University Press, 1948), pp.10~21.

5 John P. McCormick, "The Dilemmas of Dictatorship: Carl Schmitt and Constitutional Emergency Powers," *The Canadian Journal of Law & Jurisprudence*, Vol.10, No.1, (1997), pp.163~187.

当然，从源头上而言，又可以追溯到亚里斯多德。他说，“最后的裁决权力应该寄托于正式订定的法律。只是所有的规约总不能概括世事的万变，个人的权力或若干人联合组成的权力，只应在法律有所不及的时候，方才应用它来发号施令，作为补助。”参阅亚里斯多德：《政治学》第147页。

洛克：《政府论》下篇（叶启芳、瞿菊农译）北京·商务印书馆，1997年版，第99~101页。

念以及国家需要不受限制的权力以应对危机的观点。他宣称战争权力“应该不受限制地存在,因为我们不可能预见或定义国家紧急状态的程度和种类,以及为满足这种不确定的程度和种类所必需的手段和方法。”他认为,“威胁国家安全的紧急情况是无限制的,由此,宪法枷锁不能明智地施加给对付紧急状态的国家权力。”这直接影响了《美国联邦宪法》中“人身保护令中止”条款的设计。又如,布莱克斯通的“需要使原本不合法的成为合法”的思想与戴雪的“当在外敌侵入境内之际,一个将军、一个市长、一个邑宰,或任何忠实国民可以做出任何行事,甚至犯了军事侵害罪,或刑事罪,倘能向陪审团证明所幸事出于至诚卫国,即得免罪”⁵的观点不谋而合。

但是,在这些启蒙运动者的思想中,“例外”、“紧急状态”、“独裁”和“特权”等与宪政和法治相背离的概念却是有严格的适用条件的。卢梭在《社会契约论》中讨论独裁制度时指出:“如果危险已到了这种地步,以致于法律的尊严竟成为维护法律的一种障碍,这时候,便可以指定一个最高首领,它可以使一切法律都沉默下来,并且暂时中止主权权威。”显然,他将独裁适用于国家生死存亡的时候——“人民首要的意图乃是国家不至于灭亡”。马基雅维里在《君主论》中指出:“某些事看来是道德的,但其结果却置国王于败亡;另外一些事,看来是罪恶的,其结果却使他获得了较大的安全与幸福”。在这里,马基雅维里将紧急权力定位于“严格遵守法律将使国家遭到毁灭”的情形。从政治哲学高度来阐述“生存”理性的集大成者,是霍布斯和洛克。他们将国家紧急权力视为是国家自卫权,国家自卫权则是从个人自卫权派生而来,而个人自卫权则是人的自然权利,一项不可侵犯的自然法则。如洛克认为,“我享有那以毁灭来威胁我的东西的权利,这是合理和正当的。”而霍布斯的第一个自然律,则是“每一个人只要获得和平的希望时,就应力求和平,在不能得到和平时,就可以寻求并利用战争的一切有利条件和助力。”由此可见,在启蒙思想家看来,紧急状态只适用于国家面临生死存亡的危机时期,是国家进行自卫的最后武器。如果转化成宪法话语,则是“内乱”或“外敌入侵”,“武装冲突”或“暴乱”。这样一种宪法话语,如前所述,在目前世界上的成文宪法中比比皆是,甚至在世界人权公约中也得到了体现。如《公民

汉密尔顿等:《联邦党人文集》(程逢如等译)北京·商务印书馆,1997年版,第114页。

《美国宪法》第1条第9项规定:“人身保护令特权除遇内乱或外患在公安上要求必须停止情况外不得停止之”。Clement Fatovic, “Constitutionalism and Presidential Prerogative: Jerrersian and Hamiltonian Perspectives,” *American Journal of Political Science*, Vol. 48, No.3, July, 2004, pp.429~444.

G. Williams, *The Defence of Necessity* (Curr. Leg. Probs. 1953), p.218.

5 戴雪:《英宪精义》(雷宾南译)北京·中国法制出版社,2001年版,第570页。

卢梭:《社会契约论》(何兆武译)北京·商务印书馆,1997年版,第164页。

马基雅维里:《君主论》(潘汉典译)北京·商务印书馆,1997年版,第66页。

洛克:《政府论》下篇,第12页。

霍布斯:《利维坦》(黎思复、黎延弼译)北京·商务印书馆,1996年版,第97~98页。

权利和政治权利国际公约》第4条第1款规定：“在公共紧急情况威胁到国家的生存……”时，缔约国才能宣告紧急状态。《欧洲人权公约》第1章第15条规定：“在发生战争或者其他威胁国家生存的公共紧急情况时”，缔约国才能宣告紧急状态。《美洲人权公约》第3章第27条第1款规定：“在发生战争、公共危险或者威胁到一个缔约国的独立和安全时……”，缔约国才能宣告紧急状态。

然而，在阿克曼看来，基于这样一种“生存”理性的紧急状态，完全不能作为21世纪民主国家宪法中的紧急状态的理论基础。他相当敏锐地指出，恐怖主义时代的紧急状态不能简单地复制传统紧急状态——类似于托马斯·库恩(Thomas Samuel Kuhn)所说的不同的“范式”，不具有“可通约性”——而需要重新建构。

二 “重新保证”理性 恐怖主义时代紧急状态的理论基础

阿克曼认为，这种能够作为恐怖主义时代宪法中紧急状态的理论基础的理论就是“重新保证”理性。它的基本含义是：当恐怖袭击将政府的有效主权活动置于让人们怀疑的地步时，政府必须果断地和前瞻性地向已经受到恐吓的民众保证，这种破坏只是暂时性的，政府正在采取严厉的措施防止第二次攻击。它有三个基本假设构成：首先，第一次恐怖袭击已经对官僚机构的运作造成了严重的混乱，国家安全部门的工作程序已经被打断。面对着一串长长的“嫌疑分子”名单，从中找出具体的线索，以更加客观的证据将特别的嫌疑分子与特别的恐怖阴谋联系起来，需要花很长一段时间。其次，时间的有限性。组织良好的恐怖分子在成功发动第一次袭击事件后，为获取更多的“胜利”，它们就会在国家进入最高级别的警戒状态之前，让其他袭击事件同时发生。第三，第二次攻击的损害将是非常大的。它不仅危害许多人的生命，也会严重削弱普通民众的士气。当最近只发生一次袭击时，民众能够恢复希望——即灾害是例外事件。但如果发生另一次袭击事件，人们公开面对的是一个强烈的和不可预见的暴力世界，导致众多民众的担忧和极端恐惧。

对于阿克曼所说的“重新保证”理性，人们当然会有产生这样的疑问，他何以这样主张？阿克曼显然是预见到了这一点。他认为他的“重新保证”理性是建立在他对21世纪恐怖组织的特点及其实质性危害进行科学地诊断基础之上的。阿克曼认为，在21世纪，虽然恐怖袭击事件可能重复发生，但是它与传统的外敌侵略等能够摧毁

Bruce Ackerman, "Before the Next Attack: Preserving Civil Liberties in an Age of Terrorism," p.44.

例如 Ramzi Yousef 作为 1993 年世界贸易中心爆炸案的主谋，计划在世界贸易中心爆炸的同时，爆炸 11 个航班。See Bruce Ackerman, "This Is Not a War," The Yale Law Journal, Vol. 113, 2004, p.1871.

Bruce Ackerman, "Before the Next Attack: Preserving Civil Liberties in an Age of Terrorism," p.46.

或动摇国家生存根基的事件不同。他认为,战争的经典概念是两个主权国家的交战状态——主权国家通过武装力量的媒介,这种力量是在相对稳定的指挥者的指导下,身着制服或其他能够被识别的外在标志,根据武装冲突的国际规则实施的敌对活动。布什政府对阿富汗和伊拉克发动的战争是战争,但是反对本·拉登和基地组织的斗争却不是战争。罗斯福总统将为德国军队服务的“被俘的美国人”认定为“敌对分子”,并运用模糊的标准在军事法庭对之进行审判的事件,是不同于布什总统将可疑的基地组织成员也认定为“敌对分子”并对他们进行审判的事件。它们之间具有显然和根本的区别:人类中只有很少的人成为正规的德国军人,而世界上任何一个人都有可能被怀疑为基地组织的同谋,这意味着,原则上讲,一旦我们认为反恐战争从法律上等同于反德战争,那么,我们都要受制于行政拘留。当一些决定性的投降条约、停战协定已经让全世界都知道时,主权国家之间的战争也已经到了尽头。但是,针对恐怖分子的“战争”却不会因上述情况而停止。即使本·拉登已经被捕并被判刑,也并不见得所有基地组织成员已经不存在。即使基地组织已经瓦解,它也可能与其他组织合作。那么,人们将如何决定一个恐怖组织已经结束,另一个恐怖组织正在开始?世界上有60亿人口,将有足够的人支持恐怖网络,如果美国愿意将之称谓“战争”,那么这将是永无止尽的“战争”。这意味着不仅我们中的绝大多数都会被冒着被行政机关拘留的风险,而且还将是永远不会休止的拘留?

阿克曼进一步指出,必须真正认识恐怖主义的实质性危害。由于恐怖组织没有如国家那样完备的军事或物理上的设施,不可能派出自己的成员来取代民主国家的警察、法官或检察官,因而它们的目标不是夺取民主国家的政权。并且,恐怖组织的目标也不限于给民主国家造成物理上的损害。它们真正的目标是通过利用民主国家人们的恐慌、悲痛、愤怒的心理,促使民主国家大量运用集权措施,从而(1)削弱宪政民主的基本结构;(2)使民主国家的政府在国内和国际上失去信任;(3)将少数派从人民中分离出去,成为受歧视的对象;(4)削弱民主国家在打击恐怖分子时的道德要求。

阿克曼对恐怖组织的特点及其实质性危害的诊断颇有见的。这一分析与美国兰德公司的许多专家对新恐怖主义的分析一致。这些专家指出,新恐怖分子往往没有明细的政治日程,无法据以衡量它们使用暴力可能达到什么程度。它们在组织上采取高度网络化的形式,其资金和成员来源较分散,可能既从事杀伤和破坏,也能从事

Ex parte Quirin, 317 U.S. 1 (1942).

Padilla v. Rumsfeld, 352 F.3d 695 (2d Cir. 2003); Stephen I. Vladeck, "The Detention of U.S. Citizen Enemy Combatants," The Yale Law Journal, Vol. 112, 2003, p.961.

Bruce Ackerman, "Before the Next Attack: Preserving Civil Liberties in an Age of Terrorism," p.47.

扰乱活动。它们的目的是在很大程度上包含心理作用成分——就是要做给人们看的。它们散布恐惧和惊慌,或者逼迫对方让步。对于它们而言,实际攻击的靶子是什么或袭击的受害者的身份如何,往往是次要的甚或是毫不相干的。这一点,使得恐怖行为与战争或武装冲突区分开来。美国其他一些学者也指出:“恐怖分子最主要的危险不是民主国家无法打败恐怖分子,而是民主国家将做得过好,将变得不再‘民主’。这一过度反应将导致社会变得残暴,这种残暴不仅会使‘潜伏’的恐怖分子转变为‘显现’的制度性恐怖,并会使使用暴力成为解决争议的合法形式”。

阿克曼显然清醒地意识到恐怖组织的真正目标。他强烈抨击布什政府基于“生存”理性的“战争”来应对恐怖主义,认为这注定要失败。因而,他提出“重新保证”理性。这一论断显然是很有预见性的,也是相当重要的。

三 “重新保证”理性与宪法中的紧急状态规范

基于“重新保证”的理性,阿克曼颇为自信地提出,“我的目的是设计一个宪法框架,该框架允许一种暂时的紧急状态,从而既能够让政府负责重新恢复的功能,同时对个人权利不至于造成长期的损害”。也就是,阿克曼要根据“重新保证”理性,来重新设计宪法中的紧急状态规范或制定一部新的紧急状态宪法。

那么这部新的紧急状态宪法或新的紧急状态规范到底有何特别之处呢?阿克曼从政治和经济的角度分别设计法院、行政机关和立法机关的角色。例如:当第一次恐怖事件发生后,国会应以简单多数同意宣布进入紧急状态,重点授予行政机关在无需遵守刑法上的高度盖然性标准、甚至是合理怀疑标准的情况下,就拘留恐怖嫌疑分子40天到45天的权力。这被柯恩教授称为“预防性拘留权力”⁵。同时,为了让行政机关以压倒性的速度行使这项权力,法院的权力也应当予以严格限制,在这40到45天之内,法院应当遵循两个基本原则:一是反正常状态的原则——紧急状态下司法审查的标准应当有意识地 and 明显地低于那些正常状态下的能够被人所接受的标准。二是反阻碍原则——在恐怖事件发生后的最初几周内,法院的干预不应当过分地分散

[美]伊恩·莱塞等:《反新恐怖主义》(程克雄译)北京·新华出版社2002年版,第205页。

Oren Gross, "Chaos and Rules: Should Responses to Violent Crises Always Be Constitutional?" *The Yale Law Journal*, Vol. 112, 2003, p.1011.

Bruce Ackerman, "Before the Next Attack: Preserving Civil Liberties in an Age of Terrorism," p.80.

5 David Cole, "The Priority of Morality: The Emergency Constitution's Blind Spot," *The Yale Law Journal*, Vol. 113, 2004, p.1753.

Bruce Ackerman, "Before the Next Attack: Preserving Civil Liberties in an Age of Terrorism," pp.101 ~ 104.

安全部门的力量——它们已经被突如其来的攻击震惊和搞乱。除了预防性拘留权力外,行政机关还辅之以其他权力,如宵禁和疏散、新的控制边境的手段、更为严格的限制公众接近公共信息和场所的权力。

笔者认为,阿克曼这部新的紧急状态宪法最有价值的制度则是一种政治控制与平衡机制——以预防性拘留权为重点的行政紧急权力将受制于一个“类似于自动扶梯那样”不断上升(或者就像凯斯·R·孙斯坦所说的“如瀑布落下般逐步增加”)的“超级多数投票机制”。

阿克曼紧急状态宪法的实用目的是防止第二次恐怖袭击,实现“重新保证”理性。那么如何实现“重新保证”理性?他的方法相当简单,就是授予行政机关大规模的权力。然而,绝对的权力,必然导致绝对的腐败,阿克曼当然明白这个朴素的道理。他承认“成千上万名无辜者将会被政府所实施的旨在防止第二次恐怖事件的紧急性拘留权的罗网捕获”。那么,如何控制这种权力?这时,阿克曼引入了他的“超级多数投票机制”。

“类似于自动扶梯那样”不断上升的“超级多数投票机制”属于阿克曼紧急状态宪法中核心概念。它是指,当恐怖事件刚刚发生时,国会中议员仅以51%的简单多数就能够宣告紧急状态,并授予行政机关广泛的紧急权力,但是,紧急状态(自然包括紧急权力)只能持续40到60天,2个月以后,行政机关将不得不回到国会请求进一步授权,国会必须再次宣告紧急状态,这一次应当由国会中的60%议员同意;再过2个月,国会中的多数赞成票就应当达到70%;随后的2个月就是80%,除非是极端的危机时期,这种“自动扶梯”将使得紧急权力持续相对短暂的时期,紧急状态也不断地在走向死亡。

阿克曼认为,这种“超级多数投票机制”具有三大功能:

第一,防止紧急状态长久性。由于每隔两个月,国会议员就会公开对紧急状态是否继续存在重新进行投票,这使得紧急状态体制是暂时的。在每一次投票前,在政治家、媒体和公众中就会有一次争议,每一个人都有义务再问一次:紧急状态是否还有必要持续下去?这种反思,使得紧急状态只有通过有意识的并且达到国会60%代表的同意才能持续。然而,当“自动扶梯”上升到80%的层次时,每一个人都明白,期望立法机关无限期地支持紧急状态是不现实的,除非恐怖分子反复地攻击并造成灾难性的后果——但这却是真正地紧急状态。

[美]凯斯·R·孙斯坦:《设计民主:论宪法的作用》(金朝武、刘会春译),北京·法律出版社2006年版,第26页。

[英]阿克顿:《自由与权力》(侯健、范亚峰译),北京·商务印书馆2001年版,第342页。

Bruce Ackerman, "Before the Next Attack: Preserving Civil Liberties in an Age of Terrorism," pp.80~83.

第二 控制行政紧急权力。当行政机关被授予特别权力时 ,总统知道为了在 60 天以后获得超级多数代表的同意 ,他必须小心地行使其权力。如果胡作非为或随意行使紧急权力 ,那么公众和国会代表将会不满 ,一旦没有获得法定的多数赞成票 ,紧急权力就被中止。

第三 防止对少数派的歧视。每一次危机事件的发生 ,社会上的少部分人总会被贴上“魔鬼”的标签。第二次世界大战期间 ,所谓“魔鬼”就是大西洋沿岸的“日裔美国人” ,而九一一恐怖事件后 ,“魔鬼”就是“伊斯兰原教旨主义者”和“阿拉伯人”。这些人被人为地从社会中“隔离”开来 ,受多数人的谴责和歧视 ,甚至成为行政机关怀疑地对象。但是 ,“超级多数投票机制”将对这种歧视性的做法产生或强或弱的控制。在美国九一一恐怖事件中 ,“超级多数投票机制”对防止少数派被歧视的情况或许不能发生强有力的作用——因为这部分人占美国人口比例极小。但在欧洲国家则将会产生更强有力的控制作用——因为他们在欧洲国家里占有很大的比例。

应当指出 ,阿克曼所提出的“超级多数投票机制” ,为克服紧急状态的过度持续和防止“事实上”的紧急状态 ,提供了一种有效机制。紧急状态是世界民主国家应对危机的最主要的宪法制度。然而 ,紧急状态也是一把双刃剑。若使用不当 ,民主国家不仅无法有效应对危机 ,自身也可能蜕变为独裁国家。从世界各国紧急状态的理论 and 实践来看 ,一直困扰着学术界的一个重大问题是 :如何设计一种有效机制 ,既不会让紧急状态过度持续 ,也不会出现当真正需要紧急状态时 ,国家却没有宣告紧急状态——即“事实上的”紧急状态——情况。对于这种困境 ,世界上许多国家的宪法或紧急状态法通过规定紧急状态的期限来解决。如 1987 年的《菲律宾共和国宪法》第 18 条第 1 款规定 :“在遇到侵略或叛乱时 ,总统得在不超过 60 天的时期内停止人身保护令……”。2001 年的《俄罗斯联邦紧急状态法》第 9 条规定 :“在俄罗斯联邦全境实行紧急状态的期限不得超过 30 昼夜 ,在个别地区实行紧急状态不得超过 60 昼夜。”《葡萄牙宪法》第 19 条第 3 款规定 ,戒严或紧急状态宣布的有效期不得超过 15 天。对于这样一种以“一锤子买卖”的方式来限制紧急状态过度持续的做法 ,阿克曼表示了不满。他说 :“不管真实世界条件如何 ,紧急状态只能延续一次。在法律和现实之间创造差距就等于没有法律 ,应当不惜代价避免之。”也就是说 ,这将会产生一种“事实上的”紧急状态。不过 ,也有许多国家的宪法或法律规定了紧急状态的延长机制。如 1983 年的《土耳其紧急状态法》第 3 条 1 款规定 ,总统宣告紧急状态不得超过 60 天。同条第 2 款又规定 ,应内阁之申请 ,大国民议会可以延长该期限 ,每次不得超过四个月。如 1978 年的《西班牙宪法》第 116 条第 3 款规定 :“紧急状态期限最长

不得超过 30 天 ,可按要求延长 30 天。”对于这些国家的规定 ,阿克曼认为过于粗糙 ,对于控制紧急状态没有实现真正突破。在他看来 ,唯一有所突破的是南非宪法。该国宪法第 37 条第 2 款(b)项规定 ,国民会议的简单多数就能够让紧急状态生效 ,但是紧急状态必须在三个月后被更新 ,此时需要获得国民会议至少 60 %多数同意。可是 ,阿克曼又指出 ,这种“自动扶梯”式机制采取的步骤相当简单 :第一是 50 % ,然后是 60 % ,再也不向上。特别是在像南非这样的国家里 ,单一政党有规律地赢得多数 ,仅凭单一政党成员的投票在事实上就能够无期限地延长紧急状态。因此 ,阿克曼提出 ,只有一个更为精致的多元化机制才能可靠地向着最终中止紧急状态的方向迈进 ,也就是“类似于自动扶梯那样”不断上升的“超级多数投票机制”。

阿克曼提出的机制的功效是防止紧急状态长久性、控制行政紧急权力及防止对少数派的歧视。对此 ,其最激烈的反对者戴维·柯尔(David Cole)教授都颇为中肯地指出 ,他的(阿克曼)关于通过政治过程来制约紧急权力、防止紧急状态过度持续的洞见是极富悟性和极为重要的 ,如果恰当运用他的方案的话 ,能够产生效果。其实 ,阿克曼以前的学者 ,比如著名的政治学教授克林顿·罗斯特(C. Rossiter)对紧急状态过度持续问题曾忧心重重。他认为 ,一个尽人所知的事实是 结束一个国家紧急状态远比宣告它开始更为困难。宪政独裁权力之行使必须经常规定其终止使用之时间限制。阿克曼的方案显然超越了罗斯特的论断 ,为克服紧急状态的过度持续真正提供了一种机制。

综上所述 ,阿克曼对 21 世纪恐怖主义组织的特点及其实质性危害进行了科学的诊断 ,指出传统成文宪法的紧急状态是以“生存”理性作为规范性基础的 ,而在 21 世纪恐怖事件可能重复发生的新背景下 ,这一规范性基础应当让位于“重新保证”理性。阿克曼由此丰富和发展了紧急状态的政治哲学 ,为恐怖主义时代的紧急状态理论研究和制度建设提供了新的起点。同时 ,根据“重新保证”理性 ,阿克曼又提出了新的紧急状态宪法的基本框架 ,特别设计了一种“超级多数投票机制” ,为克服紧急状态的过度持续和防止“事实上”的紧急状态 ,提供了一种真正有效的机制。

戚建刚 :清华大学公共管理学院博士后、中南财经政法大学法学院副教授

G. E. Devenish , “The Demise of Salus Republicae Suprema Lex in South Africa : Emergency Rule in Terms of the 1996 Constitution ,” 31 Comp. & Int'l L. J. S. Afr. (1998) , p.142.

David Cole , “The Priority of Morality : The Emergency Constitution's Blind Spot ,” The Yale Law Journal , Vol. 113 , 2004 , p.1753.

C. Rossiter , “Constitutional Dictatorship ,” pp.306 ~ 307 .

美国最高法院的成长

——评伯纳德·施瓦茨的《美国最高法院史》

颜 廷

联邦最高法院的司法审查权,一直是美国学界和政界有争议的话题。有学者甚至断言,由于违反民主原则,最高法院会因行使司法审查权而被美国人民最终抛弃。

对此,美国著名宪法学者伯纳德·施瓦茨(1923~1997)在其著作《美国最高法院史》一书中,以历史笔法和法律现实主义态度取代了法理分析,重现最高法院200多年的司法之旅,通过对不同时期最高法院工作与生活的对比,有力地证明最高法院是一个政治机构,司法审查权作为改革工具,推动了社会的发展。对最高法院司法审查权的合法性做出了肯定的回答。

一 司法审查权的起源

1803年的马伯里诉麦迪逊案确立了最高法院的司法审查权,如果不是马歇尔以其智慧为美国最高法院“窃取”了司法审查大权,现代美国民主制度演变以及最高法院的历史恐怕也要改写。由于掌握司法审查权,美国最高法院才有机会从最初一个不起眼的司法机关逐渐成长为能够有效制约立法和行政机关权力的独立力量,并塑造现代美国民主政治分权制衡原则的基础。

克里斯托弗甚至警告说,人民之所以信任法院是因为他们认为法院是在解释法律,而不是创造法律,但现代的法律界职业人士却认为法官必然而且应该创造法律,一旦人民知道律师和法官们是如何理解司法权的,那么现代司法权的基础就会动摇。见[美]沃尔夫·克里斯托弗著:《司法能动主义:自由的保障还是安全的威胁》(黄金荣译)北京·中国政法大学出版社2004年版。

Marbury v. Madison, 5 U.S. 137 (1803).

然而,与最高法院司法审查权相伴随的是诸多非议与责难。原因之一是,司法审查权并不是1787年联邦宪法规定的明示权力,它只是马歇尔以智慧和法律的逻辑“窃取”来的;二是,美国是一个民主的共和国,如果允许最高法院的非民选法官对民选的立法和行政机关进行审查,显然有违民主原则,最高法院司法审查权的合法性自然受到质疑。

因此,对于司法审查权的评价,成为最高法院和宪法研究首先需要解决的问题。施瓦茨在该著的导言部分对司法审查权的起源与合法性进行了分析和论证。他认为,司法审查权在美国宪政体制中出现有其必然性。他通过对英国的普通法传统和对联邦宪法文本解读两个方面为司法审查权的合法性进行了辩护。

施瓦茨首先追溯了司法审查的英国普通法传统。普通法的一个基本原则就是任何人不得做自己案件的法官。这项原则是英国王室法庭大法官柯克爵士在1610年的“博纳姆医生案”(Dr. Bonham's Case)中所阐述的。当时英国皇家医学院逮捕了博纳姆医生,并将之投入监狱,理由是据其组织法,它有权对未经其授权而非法行医的医生进行处罚。柯克认为,医学院兼法官与当事人于一身,有违普遍的正义和公理。按照这一原则,立法机关决不能兼任法官来判定自己的立法是否合宪。因此,在遵循普通法传统的美国,由联邦法院来制衡立法机关的权力即理所当然。

其次,在联邦宪法文本中,虽然并未出现司法审查权的字样,但的确包含着可据以确立司法审查权威的规定。根据美国宪法第3条,司法机关的管辖权包括“根据宪法、美利坚合众国的法律和条约所产生的……所有案件”。第6条又规定:只有那些“根据宪法制定的……法律”才能被赋予“最高法律的地位”。施瓦茨据此认为,这条规定使联邦宪法的最高地位被明确宣布为宪法架构的基础,而违宪的法律就应强行排除其执行力。

在考察宪法文本同时,施瓦茨还研究了在1787~1788年各州就宪法批准问题进行辩论期间,联邦宪法的支持者与反对者对“司法审查将成为新的组织秩序的本质特征”所形成的共识。亚历山大·汉密尔顿在《联邦党人文集》第78篇中强调,设置法院是为了使立法机关处于宪法之下,宪法以限制政府权力为其本质属性。没有宪法对政府权力的限制,自由人权将无法保障。因此,“法院必须有宣布违反宪法明文规定的立法为无效之权。如无此项规定,则一切保留特定权利与特权的条款将形同虚设。”

伯纳德·施瓦茨:《美国最高法院史》(毕洪海等译),北京·中国政法大学出版社,2005年版,第11页。
同上,第12页。

汉密尔顿、杰斐逊、麦迪逊著:《联邦党人文集》(程逢如译),北京·商务印书馆,1983年版,第392页。

汉密尔顿对司法审查权必要性的看法委婉地表达了他对民选政府的深层忧虑,即民主也可能是一种暴政。美国宪法体现了人民主权的思想,代表了多数人的意志,但正如罗伯特·麦克洛斯基所说,基本法更暗示着限制,体现了政治的消极一面。国会虽然是民选产生的,表达了“多数人统治”的原则,但是抽象的“主权在民”原则并不能保证民选的国会如天使一样正义,如果把立法权和审议立法合宪性的权力同时赋予同一批人,只会导致灾难。如果没有最高法院的司法审查,则难以保证立法的公正,更谈不上民主政治的共和精神。

汉密尔顿阐述的司法审查权并不是现代意义上的司法审查权。在《联邦党人文集》第78篇中,他说:“司法部门……不能采取任何主动的行动。”又说:“司法部门既无强制,又无意志,而只有判断”。相应地,最高法院的司法审查权也只是“……宣布违反宪法明文规定的立法为无效之权。”可见,汉密尔顿所主张的司法审查权内涵极为有限,他并不支持那种非解释主义的司法审查权,而坚持认为最高法院对立法行为进行“判断”时必须坚持文本主义的解读方法。可见,对沃伦法院时代以来的最高法院司法审查权的合法性问题。施瓦茨对司法审查权的辩护工作并非尽善尽美。

二 对最高法院历史的现实主义考察

施瓦茨认为,自从1803年马伯里案以来,美国司法审查制度经历了两个极富创造性的时期。“第一个是形成时期,当时马歇尔法院奠定了美国宪法的基础,……第二个重要的富有创造性的阶段是沃伦法院时期。那时司法机关的任务是要跟上20世纪社会变革的疯狂速度。”司法审查是创造性的产物,就难以避免反对者的批评。沃伦法院所开创的第二个时期以后,人们基本承认了司法审查权的宪政地位,批评的重点转向质疑最高法院在管理国家的政治问题上的发言权,认为最高法院按照自己的意愿解释法律,不尊重立法机关的判断,手伸得太长。⁵

对此,施瓦茨直截了当地回答说:“最高法院主要是一个政治机构,一个强大国家的命运就处于它的保管之下。”因此,最高法院不仅是司法机关,更是一个特殊的政治机构。但其结论不是严格的学理分析结论,而是着眼整个美国宪政发展历史,以现

伯纳德·施瓦茨:《美国最高法院史》,第8页。

汉密尔顿、杰伊和麦迪逊:《联邦党人文集》,第392页。

伯纳德·施瓦茨:《美国最高法院史》,第288页。

5 麦克洛斯基在《美国最高法院》(任东来等译,北京·中国政法大学出版社2005年。)中谈到,最高法院作为基本法的守护神,承担了维持宪法连续性的职责,但是“一个良好社会的司法观念决不能够与民众的观念离得太远。”参阅第15页。

伯纳德·施瓦茨:《美国最高法院史》,第223页。

实主义立场考察最高法院及其司法审查权的本质结果。他认为,早在邦联时代,最高法院已经承担了解决政治冲突的功能,成为避免社会革命的最后选择,即所谓的“革命替代”。如果没有最高法院作为解决政治冲突的最后一个和平谈判工具,不仅刚刚独立北美各殖民地难以生存下去,更难以建立起一个完整的联邦国家。

在沃伦法院之前的传统司法审查时代,“革命替代”行为在联邦司法史上并非没有。1877年美国总统大选危机就是一例。当时共和党总统候选人海斯和民主党候选人蒂尔登由于佛罗里达等四州的计票问题无法决出胜负,酿成大选危机。最后在最高法院五名大法官的参与下解决了危机,避免了美国在内战和重建之后再次出现社会动荡。尽管事后最高法院因此身负骂名,但就当时情势而言,也只有通过宪法辩论的方式避免危机与流血。对此,杰克逊大法官曾慨叹说:“权力之争在欧洲是出动成批的部队,而在美国则是成批的律师。”

与1877年总统大选危机相似,2000年美国总统大选案同样以司法手段解决政治冲突。事实再次说明,美国最高法院并不总是忌讳干涉政治问题。托克维尔在19世纪30年代预言:“美国的政治问题迟早要转化为司法问题。”而按照施瓦茨的表述:美国各个时期最高法院在国家政治生活中无论以司法克制为原则,还是以能动主义为指导;无论是表现出不涉入“政治棘丛”的超脱一面,还是表现出政治激进主义的一面,司法审查权的政治本质从来就没有发生改变。惟一的变化是,不同时期最高法院都会根据不同的“被感觉到的时代的需要”做出不同的司法判决。

例如,坦尼法院一向坚持司法克制原则,这是因为“杰克逊民主”时代美国社会并不认同最高法院的司法审查权。同样是该法院,在1857年却贸然干涉政治问题,就斯科特案进行了判决,裁定1820年国会的《密苏里妥协案》违宪,因为当时社会各阶层都认为只有最高法院才能够公正地解决这一问题。韦特法院在1883年的公民权系列案中宣布1875年国会《公民权利法》关于在旅馆、公共交通设施和娱乐场所进行种族歧视的禁令无效,认为宪法第14修正案并未禁止个体人群之间的歧视行为。这个判决对后人而言可能会显得过于严苛。然而,对于其同时代的人来说,最高法院是结束内战后南部重建的工具,是从战争状态向常态回归的希望。1954年布朗案⁵最终解决了在学校教育中的种族歧视问题,但并非表明沃伦法院就要比韦特法院高明,因为“最高法院在该案中是要解释宪法以迎合1954年的需要——与1875年大不

伯纳德·施瓦茨:《美国最高法院史》第186页。

同上,第349页。

Scott v. sandford, 60 US 393 (1857).

5 Brown v. Board of Education of Topeka, 347 U. S. 629 (1954).

一样的需要。”

在梳理最高法院重大历史判例的过程中,本书表达了这样的看法,只要有“被感觉到的时代的需要”,最高法院就有足够的理由通过判决表达自己的声音。原因很简单,作为一个政治机构,最高法院在管理国家事务的过程中有权发表自己的见解。

按照施瓦茨的思路,既然马歇尔法院能够以司法权巩固联邦制度和私有财产权,坦尼法院可以用它发展公共福利,富勒法院甚至放纵了垄断资本主义,那么沃伦法院就可以根据时代的需要推进社会平等和正义。

以现实主义视角考察美国最高法院历史,论证最高法院及其司法审查权的政治本质是作者考察最高法院历史的基本前提。在施瓦茨看来,由于法院是一个政治机关,而不仅仅是一个司法机构,才使得最高法院能够在管理国家的行动中根据“被感觉到的时代的需要”,按照自己对宪法的理解,在必要时以司法审查权平衡社会利益,维护社会正义。也正因如此,最高法院史上才有了约翰·马歇尔、约瑟夫·斯托里、罗杰·坦尼、约翰·哈兰、奥利弗·霍尔姆斯和厄尔·沃伦等熠熠生辉的名字。

三 作为社会助推器和镜像的最高法院

以施瓦茨对最高法院及其司法审查权的政治性定位审视最高法院的成长史,人们很容易发现,最高法院和美国社会发展之间的紧密联系,最高法院根据“被感觉到的时代的需要”做出的历次重大判决推动了社会的进步,成为社会发展的镜像。与美国最高法院发展史相伴随,不同时期的司法审查权可分化分为三个主题:

第一,联邦与州权、私有财产与公共利益。

马歇尔时代,最高法院勉力捍卫联邦主义和联邦至上原则,它相信一个巩固而团结的联邦符合美国人民的最高利益。同时,最高法院也不遗余力地维护契约自由的原则。1837年,最高法院进入坦尼时代。尽管杰克逊民主党人居最高法院多数,坦尼法院却依然坚持马歇尔时代的判决原则,继续维护联邦主义和私有财产权。只不过对马歇尔时代过于维护联邦权益和私有财产权的做法进行了纠偏,更为关注州的权益和公共利益。而纠偏的结果反而更好地维护了联邦,促进了社会经济的发展,这在1837年的查尔斯河桥案上表现得非常明显。

第二,契约自由与国家干预。

1877年南部重建结束后,经济和社会建设成为国家的中心,最高法院的司法主

伯纳德·施瓦茨:《美国最高法院史》第182页。

Charles River Bridge v. Warren Bridge, 11 Peters 420 (1837)。

题也从联邦与州关系问题转向经济问题。在发展经济的大背景下,最高法院逐渐走向司法能动,在各类经济案件中贯彻自由主义经济原则,反对以公共利益为由损害契约自由,最终在1905年的洛克纳案^①判决中确立了保护契约自由的“实质性正当程序”原则,切实抵制了州和地方政府对经济行为的规制,促进了在联邦范围内美国垄断资本主义经济的成长和发展。进入20世纪20年代后期,经济危机表明,“实质性正当程序”原则对契约自由和自由竞争经济的保护过了头,1937年宪法革命后最高法院开始走向司法克制,放手让立法和行政部门执行国家干预的政策,对过度的自由竞争经济进行了纠偏。

在施瓦茨看来,不论是富勒法院以来的司法能动哲学和自由竞争理念,还是宪法革命后最高法院的司法克制与国家干预主义思想,都在相应的时代发挥过推动社会经济发展的积极作用。

第三,反对社会歧视与维护平等、公正。

经济方面的干预取得显著成效之后,寻求社会公正和平等又成为时代最强音。1954年沃伦法院对“布朗诉托皮卡教育委员会案”的裁决表明,美国司法历史进入了一个以人权为主题的时代。在这个时代,平等和公正成为最高法院的追求。沃伦法院在种族平等、性别平等、隐私权、刑事公正、政治公正等方面的重大判决为最高法院赢得了崇高的社会声誉,树立了最高法院正义旗手的形象。尽管后沃伦时代的最高法院渐趋保守,也从未真正偏离沃伦时代所确立的各项宪法原则,比如刑事正义方面的“米兰达原则”、生活隐私权及在政治领域表达司法的声音等,他们只是对沃伦时代的原则进行了一些修正,使之更贴近实际,更为公正、更具有可操作性。实际上,正由于最高法院在人权领域的杰出贡献,司法审查权才获得了前所未有的成功,真正成为美国宪政的柱石之一。

200多年来,最高法院每个时代的司法审查主题各有不同,但发展路径却惊人地相似:即最高法院总是以其长远的战略眼光主动地承担时代主题的设计,并在实践中充当着社会进步的助推器。而一旦原则设计在执行中出现偏差,后来的最高法院又会进行修正,却未偏离传统。美国不同时期的最高法院在司法哲学、具体判例上存有冲突,但司法审查的继承性与一致性却始终不动摇。即使以极端保守著称的伦奎斯特法院在2005年结束时,也没有真正推翻沃伦时代的政治遗产。

施瓦茨认为,司法审查强劲的连续性和继承性,在于美国联邦最高法院始终坚持以司法判决反映时代需要。不论最高法院在美国社会发展史上曾经扮演了什么样的角色,它始终都是美国社会发展的镜像,折射着不同时期美国社会现实。

^①Lochner v. People of State of New York, 198 U.S. 45 (1905).

四 最高法院自身的发展变化

最高法院在根据“被感觉到的时代的需要”以司法审查权推动美国社会发展的同时,自身也发生着变化。

今天的最高法院手握司法审查大权、扮演着宪法守护神的角色而深受草根社会拥戴,但立国之初,最高法院非但声望不高,反而处处显出落魄之态。当时,最高法院没有自己的工作场所,法官甚至不得不在众目睽睽之下穿戴法袍,令大法官们尊严顿失,毫无司法的神圣感。最高法院不受重视,杰出的法律人才不愿意进入最高法院担任大法官职位。除工作条件艰苦外,当时大法官们需要承担巡回审判之责,因此,最高法院作为国家终审法院的职能未能充分发挥。例如,从1790年2月2日~1793年2月这三年期间,最高法院未受理任何案子。即便1803年马歇尔法院时,受审案件总数才增至51件。

“马伯里诉麦迪逊”一案在为最高法院获取了司法审查大权的同时,也为美国最高法院赢得了声望,初步奠定了分权制衡原则的司法基础。从此以后,“只有疯子才会辞去首席大法官的职位去当州长。”尤其是坦尼法院以降,最高法院声望如日中天,更是难以想象再会有任何一位大法官因为州的诱惑而辞去最高法院职位。

随着最高法院的宪政地位上升,最高法院生存状况开始逐渐改善。1860年12月,就在坦尼法院任期结束之前,最高法院搬进了国会大厦原参议院议事厅。不仅有了办公用房和独立的法袍室,为了更有效地体现法庭的尊严,大法官们的坐席也加高了。

最高法院办公条件的改善体现了美国社会对最高法院的认同。所以,当最高法院进入20世纪早期的怀特和塔夫脱法院的时候,施瓦茨认为此时的最高法院即便不是“天堂”,那么它在美国宪政体制中的地位也已经是相当显赫的了。

最高法院重要性的增加可以从其年度受理案件的增长上看得出来。1810年马歇尔法院仅受理了98个案子。1900年已经增长到了723起。到怀特法院时期,持续增长的待决案件已经令最高法院穷于应付了,为了减轻最高法院工作负担,1888年上任的首席大法官梅尔维尔·富勒终于在1891年说服国会设立了新的巡回上诉法院,免除了大法官们的巡回审判责任,使其能将全副精力集中于上诉案件的审理。而威廉·塔夫脱于1921年上任后,更是游说国会通过了1925年法官法,赋予最高法

伯纳德·施瓦茨:《美国最高法院史》,第16页。

同上,第222页。

院选择备审案件的自由裁量权,最高法院终于能够“将其管辖范围限于那些有关合宪性的问题以及其他实际上具有全国性影响的问题。”之内。20世纪初以来最高法院重要性的加强和权势的增长由此可见一斑。

最能说明最高法院在三权分立体制中一极地位的例证,恐怕还是1935年最高法院再度乔迁。当年,最高法院迁入了国会大厦广场对面一座专为她建造的宏伟大理石宫殿中,在形式上表现了自己与立法和行政机构的对等地位。

最高法院发生了自马歇尔法院以来最为革命性的司法变革。最高法院的司法主题从过去的保护财产权转向保护人权。在这一时代主题下,最高法院待决案件急速增加。塔夫脱法院时期,最高法院备审案件录上只有1039件案件。但到1953年沃伦法院的第一个开庭期,就处理了1293起案子,而这个数字在沃伦法院末期的1968年是3117起。由于工作压力持续加强,最高法院不得不延长每周的案件讨论会时间,并且一再增加人手。沃伦时代,每位大法官的法律助手是2名,但到伯格时代则增加到4名。大法官们也不得不逐渐放弃亲自草拟法律意见的传统,改由助手们捉刀代笔。甚至每个开庭期遴选待审案件的工作也逐渐交给法律助手们去做。

最高法院在工作方法上的变革反映了现代司法判决压力的增强。在典型案件层出不穷、案件质量大幅上升的人权时代,恰恰表明最高法院作为宪法和人权捍卫者的角色已经深入人心,沃伦法院以来最高法院所塑造的正义旗手形象,赢得了草根社会的充分信任和尊敬。

总之,最高法院200多年的自身发展变化始终与其不断增长的宪政地位密切相关。更折射了美国宪政历史的曲折历程。

五 结 语

司法审查权伴随了最高法院成长过程的始终。在考察最高法院及其司法审查历史的过程中,施瓦茨从不纠缠于案例、法理上的分析和论证,而更注重考察最高法院与社会发展本身之间的互动关系,以及因此带来自身演变。最高法院并不仅是国家宪政的符号,其成长过程也并不仅意味着案件的判决、司法先例的累积及有关司法审查权的争吵。在背后还有着更深层次的东西,那就是最高法院的判决必须反映着社会需要、遵循时代诉求。作为一名法学家,施瓦茨跳出了美国宪法研究就法言法的传统窠臼,强调从社会的视野看法律,开拓了从历史的视角研究宪法的方法。

伯纳德·施瓦茨:《美国最高法院史》,第238页。

同上,第349页。

在施瓦茨的笔下,美国最高法院的历史不再只是有关司法判例堆积和宪法法理演变的枯燥说教,而是鲜活的、立体的历史。在他看来,工作方式的变化、工作环境和办公条件的改善、不同时期的人事变动、历任首席大法官的领导能力和个人魅力,甚至是大法官之间的工作争吵才构成了最高法院的生活,看似琐碎的生活细节构成了最高法院真实可感的立体画卷。

不过,再好的作品也总有其不足之处。《美国最高法院史》最主要的问题在于施瓦茨模糊了传统司法审查权与现代司法审查权之间的区别,仅凭一些历史个案来说明这两种司法审查权在本质上都是政治性的似乎论据不足。

实际上,这两种司法审查权在实践及理论上都存在着重大差异。在传统时代,尤其是内战之前,司法审查权的功能仅在于调整政府与个人或个人与个人之间的法律关系,它具有明显的“私法”本质。但随着宣告性判决、集团诉讼和各种救济性权力的出现和发展,沃伦时代的司法审查权却开始兼具“公法”的功能,如今它不仅调整政府与个人之间的关系,还在纯粹政治问题上发挥作用。

此外,这两种司法审查权的理论基础也不同。克里斯托夫认为,传统司法审查权始终坚持自己所代表的是宪法制定者民主多数的意见,其司法审查的目的在于避免立法和行政机关偏离制宪者们在这部宪法中所体现的民主多数的意志。不过,自从沃伦时代以来,由于最高法院总体发挥着一种准立法的功能,这样“最高法院及其支持者再也不能像以往那样隐藏在下面这些古老的符咒后面逃避合理的批评:最高法院不过是一部清晰明了的联邦宪法的被动传声筒而已;宪法本身,或者说源自宪法的明白无误的推理一劳永逸地确定了最高法院进行干预的权力。”于是,现在需要“一种新的辩护,一组新的定义,它们能够把有关最高法院性质的‘新现实主义’考虑进去。”⁵

从现实的结果看,最高法院在理论转型方面是成功的。传统司法审查权的合法性基础在于它始终强调自己在运作程序上符合共和传统下的民主原则。现代司法审查权显然更侧重于强调在促进实质性民主方面寻找自己合法性的根基。根据莫顿·J.霍维茨的看法,早在1938年合众国诉卡罗琳一案中,最高法院就已经试图摆脱有关司法审查权是反民主行为的传统观念。这一努力在沃伦法院获得了成功:它认

克里斯托夫·沃尔夫著:《司法能动主义:自由的保障还是安全的威胁》(黄金荣译),北京·中国政法大学出版社2004年,第205~206页。

同上,导论部分内容。

罗伯特·麦克罗斯基著:《美国最高法院》(任东来等译),北京·中国政法大学出版社2005年版,第269页。

5 同上。

United States v. Carolene Products, 304 U. S. 114 (1938).

识到公民自由之于民主的价值,于是赋予其优先的保护地位。而当法院撤销那些干涉言论自由、宗教自由等的立法时,其目的是为了保护民主,而不是限制民主。因此,沃伦法院将对少数人的保护视为民主的核心,强调公平对待是民主的一个必要前提条件。通过这样的一种理论设计,司法审查权变成了共和主义的维护者和民主的后盾,一定程度上缓解了美国宪政史上的所谓“反多数难题”的困扰。

颜 廷:南京大学历史系美国史专业在读博士研究生、讲师

因技术性原因,本刊2007年第二期编委名单出现错误,特此致歉。

著述巡礼

《美国对外关系史散论》 王晓德著,中华书局2007年4月第1版,全书共60万字。

本书作者系南开大学教授。本书是论文集,收录了作者在过去16年间发表在《美国研究》、《世界经济与政治》、《历史研究》等刊物上的学术论文,共40余篇。

本书除总序、自序外,正文五编,内容涉及文化观念对美国外交的影响、美国对外经济关系、美国大众文化扩张与全球“美国化”、威尔逊的外交思想与实践、美国与拉美关系史。文章对美国对外关系的文化探源、务实主义传统对美国外交的影响、新教伦理与英属北美殖民商业精神的形成等问题进行了探讨。

本书系“南开史学家论丛”系列丛书之一。

《在宪政舞台上:美国最高法院的历史轨迹》 任东来、胡晓进等著,北京·中国法制出版社2007年5月第1版,全书共48.5万字。

本书第一作者任东来系南京大学中美文化中心教授。本书除前言、附录、插图、目录外,正文共十章,对美国联邦最高法院的确立和发展进行了较为系统的论述。

作者认为,一部美国最高法院的司法史,从法院外部可理解为,以大法官为一方,以舆论、民意及民选官员为另一方,就何为美国根本价值及如何平衡这些根本价值与当前利益而进行的博弈和谈判;从法院内部可以理解为,现任大法

官之间及他们与前辈大法官之间,就何谓宪法即不变的法律条文如何适应变化的现实世界的对话、辩论和争执的过程。

本书从外部和内部视角出发,对北美殖民地的法律传统与美国革命、《联邦宪法》与司法权的起源、联邦最高法院的草创、马歇尔与联邦最高法院权威的确立、沃伦法院与司法能动主义、最高法院与司法审查等问题进行了探讨。

本书是先前出版的《美国宪政历程:影响美国的25个司法大案》的姊妹篇,也是作者计划写作的美国宪政三部曲的第二部。

《意识形态与美国外交政策:以20世纪美国对华政策为个案的研究》 王立新著,北京大学出版社,2007年9月第1版。全书42万字。

本书作者系北京大学历史系教授。该书是作者承担的国家社科基金“十五”规划项目的最终成果。本书考察了美国的政治文化和意识形态如何塑造了美国的外交政策,揭示了美国外交的独特性即所谓的美国风格,以及这种风格给20世纪国际关系和人类社会带来的福祉与灾祸,为观察美国外交政策提供一个新的视角。

本书除导言、结束语和附录外,分为上下篇,共十章,主要内容分为三部分。第一部分运用历史的方法考察美国对外关系的两大意识形态——民族主义和自由主义的渊源、主要内容和历史演变;第二部分着重分析民族主义和自由主义对美国外交的影响;第三部分对美国对华政策中的意识形态因素进行个案研究。

(斯萍 供稿)

编 后

美国是世界各国中游说最盛行的国家,国内游说常常对国会立法产生一定的影响,但外来游说未必如此。李庆四先生在对以色列和土耳其在美国国会中的游说活动进行案例研究的基础上,指出外来游说在美国国会中的作用被夸大了,其影响的大小取决于美国战略利益;尽管游说在一定程度上能起作用,但不能把改善对美关系寄托在对其国会的游说上。

邵育群和魏红霞的文章分别讨论了美国与上海合作组织的关系,以及美国对拉丁美洲的政策和拉美地区出现的反美主义情绪。邵育群认为,美国对上合组织的认知经历了一个从漠视、怀疑到重视的过程;与上合组织积极接触、对话,防止上合组织成为俄罗斯和中国主导中亚的工具是美国国内的主流观点,而美国与上合组织的关系直接影响双方在中亚的利益,双方有进行良性互动的必要。魏红霞的研究结论认为,布什政府对拉美的政策不仅表现在国际事务上按美国的意愿行事,而且在外交上有意忽视拉美国家。这种政策是激起拉美地区反美主义最重要的根源之一。拉美的反美主义不仅表明了拉美人民对美国的态度,而且激励了本地区领导人挑战美国,甚至导致一些国家发生政治转向。

杨恕、曾向红及王廷惠的文章分别探讨了美国印第安人保留地制度和监狱私有化问题。杨恕、曾向红对美国印第安人法中关于联邦政府与印第安人部落之间的权力划分、印第安人保留地拥有的刑事及民事司法权、印第安事务署在印第安人保留地制度中的独特地位等问题考察后发现,美国赋予印第安人的有限自决权在本质上与联邦政府对印第安人的所谓“托管权”存有内在矛盾。这些矛盾决定了印第安人保留地制度不足以解决困扰美国政府长达200多年的“印第安人问题”。王廷惠考察了20世纪80年代美国兴起的监狱私有化运动。通过对美国监狱私有化原因、问题及发展前景的分析,作者认为监狱私有化的主要意义在于引入更多的竞争主体参与提供公共服务。

胡美、任东来和甘开鹏的文章以史料为依据,分别探讨了1946~1947年美国对华军火禁运和美国传教士在西方对华鸦片贸易中的立场转变问题。前文指出,为马歇尔调停而设计的美国对华军火禁运政策,部分地导致了国民党军队军火供应的严重短缺;在冷战加剧的背景下,美国国务院最终同意解除对华军火禁运,致使禁运并没有产生马歇尔预期的影响。后文认为,美国传教士的态度对美国国内舆论及《望厦条约》的签订产生了不可忽视的影响,同时影响了美国对华鸦片贸易政策;《天津条约》签订前后,美国传教士立场的转变扭转了美国对华鸦片贸易政策,在一定程度上加速了鸦片贸易的最终合法化。