

# 美国研究

AMERICAN STUDIES QUARTERLY

季刊 第22卷

2008年第2期 6月5日出版

美国政治文化的二元结构及其影响 .....	唐士其 (7)
美国政治营销的兴起 .....	赵可金 (28)
中国加入世贸组织以来的中美知识产权争端 .....	何兴强 (48)
美国残疾人就业政策的变迁 .....	杨伟国 陈玉杰 (63)
美国的“合作降低威胁”项目评析 .....	全克林 (77)
美国空军的替代能源政策 .....	李超民 (96)
冷战后美国出口管制政策的改革和调整 .....	刘子奎 (107)
阿裔美国人的政治参与研究 .....	杨明光 刘 军 (128)

## W 书评·文评

当代托克维尔笔下的美国 .....	赵 梅 (140)
——读《美国的迷惘：沿着托克维尔的足迹》	
评《从盟友到敌人：关于现代性和身份的种种观念与 美中外交，1945～1960》 .....	甘均先 (147)

## W 信息

中国美国史研究会第十二届年会综述 .....	郭巧华 (152)
“中美关系对构建和谐世界的影响”研讨会综述 .....	王洪涛 (154)

著述巡礼 .....	(157)
------------	-------

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 22 Number 2 Summer 2008

Huang Ping Editor

Hu Guocheng Associate Editor

Zhao Mei Managing Editor

Wei Hongxia Editorial Assistant

Lu Ning Editorial Assistant

Liu Hui Editorial Assistant

Mei Renyi English Polisher

Li Hui Editorial Technician

Qin Qin Proofreader

---

## Senior Advisers

Chen Baosen , 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 Jiemin , 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 - 2008 American Studies Quarterly

Printed in Beijing , China

# AMERICAN STUDIES QUARTERLY

Summer 2008

Vol. 22 , No. 2

## ARTICLES

### The Dualistic Structure of American Political Culture and Its Impact ..... Tang Shiqi (7)

Since the founding of the United States of America , there have existed in American political culture the universally equalitarian and individualistic principle of liberalism and the political principle in practice of the White Protestant elitism . This is a concrete representation of America s political dualistic structure. The coexistence and conflict of the two principles are one of the driving forces in the American political and social developments. Meanwhile , it is also an important element in maintaining the stability of the American political system over the past more than two hundred years. The emergence of the civil rights movement and multiculturalism signifies the gradual ascendance of the universal principle of liberalism in American political life and the declining of the White Protestant elitism . This shift is likely to lead to an imbalance in American politics. In the coming two to three decades , the trend of American politics will be determined by the possibility of re-establishing some kind of balance on a new basis between universalism and elitism . However , it does not exclude the possibility of intense political clashes over specific policies.

### The Rise of Political Marketing in the United States ..... Zhao Kejin (28)

Political marketing is a multi-disciplinary field of research developed in the United States in the 1990s. It aims at studying and guiding political behavior from the perspective of business marketing. Its theories and tools are very helpful in comprehending election campaigns and government behaviors in American politics. From the perspective of its fundamentals , political marketing is a totally new consumer-oriented political logic which differentiates itself from political propaganda , political communication , political public relations and political management. It is the necessary requirement of development of modern society and democracy. Based on a systemic study of the concept and character of political marketing , the paper explores the influence

of political marketing on American politics and its future trend.

The Dispute over Intellectual Property Rights between  
China and the U.S. since China's Entry  
into the W T O ..... He Xingqiang (48)

The article tries to conduct an in-depth analysis of the causes of the intensification of dispute over IPR between China and the United States after China's entry into the W T O , especially since 2004 . The article holds that the dispute took place as a result of the strengthening of IPR protection on the part of the American government and the pressure from business groups concerned about intellectual property in the U.S. The worsening of the dispute is also a result of the negative trade and political environment in the U.S. towards China and the gap between the two sides in the understanding of IPR protection. In conclusion , the article discusses the prospects for solving the IPR disputes between China and the U.S. and points out that the correct path should be the strengthening of communication and cooperation , mutual understanding , and compromise , but not unilateral pressure and reprisal .

The Evolution of American Employment Policy  
of the Handicapped ..... Yang Weiguo and Chen Yujie (63)

The employment policy of the handicapped in the United States has gone through several stages in the past century : the stage of guarantee of survival with medical treatment as the main feature ; the social integration stage with the strengthening of professional recuperation and construction of infrastructure as the main feature ; the right extension stage with eliminating employment discrimination and perfection of workplace as the main feature ; and the potentiality development stage with the extension of freedom and the tapping of potential as the main feature. The article holds that the development trend of American government's future employment policy of the handicapped will be a further extension of the employment right of the handicapped , the creation of a better social environment and workplace environment , and a greater tap of the creative potential of handicapped human resource .

The Evolution of the American Project of "Reduction  
of Threat through Cooperation" ..... Quan Kelin (77)

Since the initiation of the project in 1992 , "Reduction of Threat through Cooperation" of the United States has achieved an important

success and has evolved from a contingency in dealing with immediate threat caused by the loss of control of former Soviet nuclear weapons to an important tool of American global non-proliferation strategy. After studying the main content of the project , its evolution , and American motivation in the pursuit , the author holds that in carrying out the project , the United States is pursuing its own security interest and foreign relations strategy and the project itself also has serious limitations. But this American effort has objectively promoted international security and contributed to the building of a new type of international non-proliferation mechanism .

### The Energy Substitute Policy of the U.S.

Air Force ..... Li Chaomin (96)

Against the background of diminished global oil resources and the competition in the development of new environment-friendly energy substitutes , the U.S. Air Force is at the head of the world in the R & D and use of energy substitutes. Currently , the energy substitutes used by the U.S. Air Force include biofuel and F-T technology CTL/GTL fuel. Since there are fairly strong obstacles in technological development and business investment , and the new system is yet to be constructed , the commercial application of energy substitutes will take time. There are different opinions in America over the use of energy substitutes by the Air Force. However , legislation concerning the domestic use of energy substitutes and the programs of various energy substitutes of the DoD will in the end accelerate the steps in the development and use of energy substitutes.

### The Reform and Adjustment of Post-Cold War American

Export Control Policy ..... Liu Zikui (107)

Since the end of the Cold War , the United States has conducted a series of reform and adjustment of its export control system . On the one hand , it has strengthened its domestic system building. On the other , it has also enhanced international cooperation. This is not only to adjust to the new changes in international security environment and meet the demand of maintaining American edge in military technology , but also to cater to the demands of various domestic interest groups. Such reform and adjustment is beneficial to the keeping of American superiority in military technology and to the further increasing of the influence of the Western political and military alliance led by the United States in world affairs , thus putting America in a better position to respond to terrorism . But such steps may intensify the spread of arms and technology , causing security dilemma for the U-

nited States.

### A Study of the Political Participaton of Arab

Americans ..... Yang Mingguang and Liu Jun (128)

Arab Americans are a member of the “melting pot” in America and hold a unique position in America’s ethnic political life. Over the past century, Arab Americans have evolved from an immigrant ethnic group at the edge of society to a well-to-do middle class concentrating in big cities. Meanwhile, through protest politics, interest groups, lobbying, and influencing elections, Arab Americans have participated in American political life and achieved some success. However, the anti-terrorist war and the worsening of relations between the United States and the Islamic world and the marginalization of American Arab/Muslim groups make the prospect of Arab American political participation rather dim.

## REVIEWS

America under a Contemporary Tocqueville : A Review of

America Vertigo : Traveling America in the Footsteps of

Tocqueville by Bernard-Henry Levy ..... Zhao Mei (140)

A Review of From Allies to Enemies : Visions of Modernity ,

Identity , and U . S . -China Diplomacy , 1945 ~ 1960

by Simei Qing ..... Gan Junxian (147)

## ACADEMIC ACTIVITIES

A Summary of the Twelfth Annual Conference on the American History

Research Association of China ..... Guo Qiaohua (152)

A Summary of the Symposium on “The Impact of Sino-American Relations

on the Construction of a Harmonious World” ..... Wang Hongtao (154)

New Books ..... (157)

Editor’s Note ..... (160)

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

# 美国政治文化的二元结构 及其影响

唐士其

〔内容提要〕自立国以来,美国政治文化中一直存在着普遍平等的、个体本位的自由主义原则与白人新教精英主义的实践政治原则,这是美国政治二元结构的具体体现。两者的并存与相互矛盾是美国政治和社会发展的动力之一,同时也是美国体制在过去两百多年间保持基本稳定的重要因素。民权运动与多文化主义的出现,标志着在美国政治生活中自由主义的普遍主义原则渐居上风,白人新教精英主义有所式微。这一变化有可能导致美国政治的失衡。在未来二三十年间,美国政治的走向取决于能否在新的基础上在普遍主义与精英主义两者之间重建某种形式的平衡,而这一过程中,不排除围绕一些具体政策问题产生激烈政治冲突的可能性。

关键词 美国文化 二元结构 多文化主义 普遍主义 白人新教精英主义

随着多文化主义(multi-culturalism)的兴起,以及美国联邦和地方政府对少数群体权益的承认和保护,文化与价值观的多样性已经成为美国社会的一种现实。与此相适应,关于美国文化的所谓“大熔炉”与“马赛克”的争论,实际上已经远远超出了单纯的文化领域,而是涉及到审视美国政治的基本原则、美国政治稳定的根本因素、美国社会和政治的未来发展趋向的问题。它甚至牵涉到美国作为一个国民国家(nation state)能否继续维持其存在这样一个复杂而根本的问题。

---

国内学术界一般把 Nation State 译为“民族国家”。笔者之所以译为“国民国家”是因为,“民族国家”一词源于西方的“单一民族 单一国家”的意识形态概念。但实际上,包括英法等国在内,都不是在单一民族的基础上建立近代国家的,相反,现代民族是国家整合的结果。因此,这个概念运用于像中国与美国这类多族群的国家,则更容易引起一些不必要的逻辑与政治问题。所以我以为译作“国民国家”可能更为合适一些(日本学术界现在已经通用“国民国家”的说法)。

本文认为,美国多文化主义的出现及其引起的争论与现实产生的各种矛盾和困难,是美国政治原则特有的二元性的结果。美国历史学家凯利(Robert Kelley)指出,“革命的一代聚合了两类不同的人及两类不同的理念。经过不断的修正与发展,这种分野可以说一直持续至今。”应该说,在政治价值方面,美国从建国伊始就存在着两套相互矛盾的基本原则,即,普遍主义原则与特殊主义原则,也可以不太准确地称之为自由主义与保守主义的原则(保守主义原则也可称为“盎格鲁-撒克逊新教精英主义原则”)。前者是明示的,后者是潜在的;前者为美国的政治动员和政治社会化提供了主要的价值理念,后者则在相当长时间内作为精英与民众默认的共识,规范着人们的行为,并且在处理一些具体的政治社会矛盾时发挥作用。两者既相互矛盾,又相互补充。它们的互动,既维持了1787年美国宪法制定后基本社会和政治制度的稳定性与可控性,又为其社会政治发展提供了内在的动力。

## 一 普遍主义的美国政治原则

美国普遍主义的政治原则具有两个方面的基本特点,即,普遍主义和个体主义。普遍主义意味着,在规范意义上,美国政治体制对文化、种族和宗族等因素具有超越性,或者说不要求国民在这些方面的同质性,甚至鼓励多样性,拒绝任何因上述因素产生的歧视与排斥,即,对人们提供平等的权利保护。<sup>5</sup>因此,从法理上说与宪法具有同等地位的《独立宣言》宣称:“我们认为下述真理不言自明:人人生而平等;造物主赋予他们某些不可剥夺的权利,其中包括生命、自由和追求幸福;为了维护这些权利,在人们中建立了政府,政府的正当权力来自被统治者的同意;一旦政府破坏了这些目

---

凯利并且认为,“民主主义者与共和主义者,以及他们各自的继承人是两类各不相同的人,对这个国家的状态及其发展方向,他们具有相当不同的理念。”See Robert Kelley, “Ideology and Political Culture from Jefferson to Nixon,” *The American Historical Review*, Vol.82, No.3, June 1977, p.558.

这两套原则从宪法制订之日起就清楚地体现出来。在奴隶制问题上,虽然制宪者中不乏坚决的反对者,但是,为了保障联邦的建立,宪法最终还是对该问题不置一词,而且为了满足南方各州的要求,又把这些州的奴隶总数按3/5折算后计入各州人口总数,以作为分配各州众议院议员的人口基数。

米勒(Perry Miller)的研究指出,在17世纪的美国新教思想中存在着一系列矛盾,甚至也可以说新教本身就是各种对立观念的糅合,它们杂乱无序,毫无逻辑,但这一特点恰恰构成了新教思想的力量源泉,因为它提供了某种动力与平衡机制,使其能够随时代不断发展。同样,对18和19世纪美国精神史的研究也发现,相互矛盾的观念的并存与冲突,是这个国家的精神生活充满活力的重要原因。正如艾里克森所说:“人们发现的任何一种真正的美国品格都可以找到它完美的对立面。……因此,一个民族的特性来自于历史把一些相互对立的潜质组合在一起的方式,来自于它是把这种对立提升到文明特性的高度,还是使其退化为单纯的冲突的方式。”See Erik H. Erikson, *Childhood and Society* (New York: Norton, 1963), p.285.

5 比如杰斐逊就认为,多种宗教的并存有利于社会的繁荣。“无论我的邻人说存在20位上帝,或者根本没有上帝,都不会对我造成任何伤害。”“Jefferson to J. Fishback, Sept. 27, 1809,” in Albert Elley Bergh ed., *The Writings of Thomas Jefferson* (Washington, 1905), Vol. XII, pp.314~316.

的,人民都有权改变该政府或将其废除,并成立一个新的、其原则及组织权力的方式在人民看来最有可能实现其安全与幸福的政府。”这里的“人人”,显然是一个复数概念,可以理解为现实中存在的、具有不同文化、宗教、身份认同的人。换言之,美国政治中普遍主义原则的含义是,它“认为一个国家可以仅仅立足于个人之间的一种政治契约,除此之外,这些个人并无共同之处。”

普遍主义原则使美国政治体制具有开放性,同时能够为人们反对现实生活中存在的各种不平等、排斥与歧视提供合法性的依据。因此有学者认为,《独立宣言》中关于人人生而平等、不可剥夺的基本权利的原则,对美国社会进步具有决定性作用,它始终让人们意识到个人平等的自然权利与现实的社会差别之间的矛盾,并且抵消着宪法中体现出来的精英主义倾向。德沃金(Ronald Dworkin)因此认为,“对制宪者确立的平等法律保护条款的理解,唯一可能的解释是,制宪者确定了一种较为宽泛的范围和权力的原则,即,政府必须给予每个人同样的地位和同样的重视。”从某种意义上说,美国政治的发展历程正是普遍主义的政治原则现实化的过程。比如1870年通过的第十五条宪法修正案进一步明确了这一原则的政治含义:“合众国公民的选举权,不得因种族、肤色或以前是奴隶而被合众国或任何一州加以拒绝或限制。”在对20世纪美国民权运动的发展发挥了重大推动作用的“布朗诉教育委员会案”中,最高法院首席法官沃伦提出的判决理由也认为,种族隔离(所谓的“隔离但平等”的原则)违背了宪法第14条修正案。<sup>5</sup>著名的黑人律师马歇尔则断定,“按种族或肤色把人分成几等,在我们社会没有任何道义上或者法律上的依据。”

个体主义原则是英国习惯法影响的结果,它意味着,美国宪法的基本立足点乃是抽象的个人权利。也就是说,这一体制倾向于在个体而非群体的层面上理解并解决公民权利方面的各种问题,反过来,群体在法理上并不作为享有任何权利与特权的政治实体。美国政治原则的普遍性与个体性是内在一致的,它使人们倾向于对宪法做出自由主义的解释。因此任何人进入新大陆,只能作为单独的个体争取自己的各种权利。就在已经进入“多文化主义”时代的1995年,联邦最高法院仍然在“阿达兰

---

塞缪尔·P·亨廷顿:《我们是谁?美国国家特性面临的挑战》(程克雄译),北京·新华出版社2005年版,第18页。

Joyce Appleby, "The American Heritage: The Heirs and the Disinherited," *Journal of American History*, 74, December 1987, pp.807~809, 812.

罗纳德·德沃金:《自由的法》(刘丽君译),上海人民出版社2001年版,第11页。

5 "Brown vs. Board of Education of Topeka," 347 U.S. 483, <http://supreme.justia.com/us/347/483/case.html>.

Cf., Andrew Kull, *The Color-Blind Constitution* (Cambridge: Harvard University Press, 1992), pp.1~2.

上述宪法第15条修正案是群体概念进入美国宪法的唯一实例,而且是以否定的意义出现的。

德承包商公司诉佩纳”一案中,否定了少数民族承包商予以照顾的合法性。最高法院法官斯卡利亚(Antonin Scalia)表示,“政府不可能通过以所谓‘压倒一切的利益’为由,为‘弥补’过去的种族歧视而在相反方向进行种族基础上的歧视。在非法的种族歧视之下受到不公正对待的个人的确应该被视为一个整体;但是,在我们的宪法之下既没有债权种族,也没有债务种族。这种概念,与宪法把个人作为立足点,以及它对种族基础上的任何安排的拒斥是相矛盾的,……认为某个种族应该得到某些权利的概念,即使出于最可敬最崇高的理由,也只能在未来强化和保留那种不幸的思维方式,而这种思维曾经导致了种族奴役,种族特权,以及种族仇恨。从政府的观点来看,我们这里只有一个种族,那就是美国人。”

个体主义的权利体系有助于每一个人以平等的公民身份追求自己的权利和利益,但也可能对社会生活中实际存在的社会集团及集团性的权力不平等采取超然的态度。当然,从制宪者的基本考虑来说,利益、观念与价值的多样性而非同一性,以及代表和追求这些利益与观念的各种群体的存在与竞争,乃是宪法原则的出发点,甚至是美国政治体制能够正常有效地运转的基本前提。用麦迪逊的话说,就是“管理这各种各样且互不相容的利益集团,是现代立法的主要任务,还把党派精神和党争带入政府的必要的和日常的活动中去。”他认为,“如果多数人由一种共同利益联合起来,少数人的权利就没有保障。只有两个方法可以防止这种弊病。其一是在不受多数人的约束,也就是不受社会本身约束的团体中形成一种意愿;其二是社会中包括各种不同的公民,使全体公民中多数人的不合理联合即使不是办不到的,也是极不可能的。”<sup>5</sup> 第二种方法就是各种利益之间的制约与平衡(checks and balances)。麦迪逊正是在这个意义上认为,在一个范围足够大的国家,由于大量利益集团的存在,以及这些集团对自身利益的追求,可以产生一种有效的机制,防止部分人的利益对公共利益和其他社会成员利益的篡取和压制。美国政治通常被称为利益集团政治,原因也在于此。

因此,虽然华盛顿在其告别演说中一再告诫美国人必须防止政治派别活动对政治生活的不良影响,但在事实上,“群分”与“党争”仍然是美国政治过程的基本动力之

---

“Adarand Constructors, Inc. v. Peña, Secretary of Transportation, et al., 515 U.S. 200,” <http://supreme.justia.com/us/515/200/case.html>.

麦迪逊在洛克的意义上用 property 这个词来概括使人们相互区别的一切特性。See James Madison, “The Federalist Paper No.10,” in Alexander Hamilton, John Jay, and James Madison, *The Federalist* (Indianapolis: Liberty fund), 2000.

汉密尔顿等:《联邦党人文集》(程逢如等译)北京·商务印书馆,1980年版,第47页。

5 汉密尔顿等:《联邦党人文集》,第266页。

汉密尔顿等:《联邦党人文集》,第50页。

一。这不仅体现在一般利益问题上,而且体现在宗教、种族方面,同时具有实际的政治意义。在奴隶制被废除之后,美国最高法院又通过1896年的一项判决裁定“隔离但平等”并不违反宪法,从而再度在黑白两个人种之间竖起一道隔离之墙。在判决理由中,最高法院法官布朗(Henry Brown)表示,“任何旨在取消种族差别、或者废除建立在物理性差异基础上的区分的法律是无效的,任何这一方面的尝试都只会使目前的局势变得更为困难。如果两个种族的公民权利与政治权利是平等的,那么一个种族就不可能在权利方面或者政治方面处于另一个种族之下。如果一个种族在社会领域处于另一个种族之下,那么合众国宪法并不能把它们置于同一水平。”

这一判决以事实上违反宪法的形式,肯定了集团政治在美国的合法存在,也肯定了美国社会中的群体性特权与群体性歧视。但问题的另一面是,美国政治的普遍性和个体性原则在集团问题上的超然态度并不只会对特权者有利,因为一种普遍性的法律规范不可能阻止受到不公正、不平等对待的人以集团的方式争取和维护他们的权利,而仅仅保护那些获利集团的利益。在实际政治过程中,人们一旦认识到恰恰是某种集团身份使他们的个人权利受到压制,他们必然会超越个体主义的原则,而以集团的名义提出权利要求。20世纪40年代曾以提出“美国信念”(American Creed)而大受美国人欢迎的瑞典经济学家缪尔达尔(Gunnar Myrdal)就认为,“平等主义的信念直接压制了关于黑人是一种劣等种族的观念,并且推动人们越来越多地超越种族、观念、肤色等因素进行思考”,因此,在政治和社会实践中对“美国信念”的贯彻很快就会消除各种集团性歧视现象。

事实的确如此。通过20世纪60、70年代的民权运动,普遍主义原则在美国社会政治生活中得到了真实意义上的体现,而有意思的是,个体权利的保障,却是通过对群体权利的确认而实现的。这主要体现在肯定性行动计划(affirmative action)的观念和实践中。正如已故参议员莫尼汉(Daniel Patrick Moynihan)所指出的,“在20世纪70年代,对群体权利的争取获得了比对个体权利的要求更为重要的地位。……在一段相当长的时间内,我们一直宣称博爱世人,现在我们终于认识到,对上帝的罪人来说,这是一项无法实现的目标。虽然我们中的圣徒和英雄们将仍然在绝望中奋斗不息,但剩下的人却会尝试首先爱自己的同类。正是在这些年,‘兄弟’‘姐妹’这样

---

“Plessy v. Ferguson, 163 U.S. 537,” <http://supreme.justia.com/us/163/537/case.html>.

所谓的“美国信念”包括“个人的基本尊严,一切人的根本平等,以及……不可剥夺的自由、公正与平等机会的权利。” See Gunnar Myrdal, *An American Dilemma: The Negro Problem and Modern Democracy* (New York: Pantheon Books, 1972), Vol. I, pp. 3~4, p. 6.

Gunnar Myrdal, *An American Dilemma: The Negro Problem and Modern Democracy* (New York: Harper, 1944), p. 89.

的称谓开始获得了相对狭隘,但因而却更为真实的意义。”

显而易见,在今天,群体主义的权利观从某种意义上超越了个体主义原则。或者说,这是在对个人的集团性差异的体认基础之上,以另一种方式对普遍主义原则的体现,是对抽象的、无差别的个人概念的超越。群体权利观念的出现,标志着美国政治理念的某种重大变化,而且迅速反映在美国人对其文化特性的自我认识之中,即,人们开始明确地把美国视为一个在文化上多元的、个人具有某些不可放弃并且必须通过法律和政治方式加以体现和保障的身份特征的社会。这种理解集中体现在1971年罗尔斯发表的《正义论》一书中。罗尔斯的基本意图就是,在一个多元异质的社会,寻找一种能够超越任何整全性的(comprehensive)哲学或者宗族观念,同时这种哲学又是为持有各不相同的文化价值观念的人们所接受的正义原则。他相信,“自由的基础完全独立于各种现存偏好,”或者说“在民主宪政体制下,公众对正义的理解应该尽可能地独立于各种相互对立的哲学或者宗教学说。”

罗尔斯的理论意味着美国社会多元异质的特征已经被相当一部分美国政治与知识精英承认,同时也表明知识分子为这种社会提供一种新道德基础的尝试。克林顿总统正是在此意义上于1997年表示,“如果能够证明我们可以在欧洲文化不占支配地位的状况下生活,那么这就将成为美国的第三次伟大革命(The Third Great Revolution)”。<sup>5</sup> 罗尔斯本人在1999年荣膺美国“全国人文科学奖章”。总统克林顿在授奖时表示,罗尔斯的著作“让整整一代有教养的美国人复活了他们对民主本身的信念。”就此而言,也可以认为罗尔斯的工作象征着美国社会对其文化特性的自我理解从“大熔炉”向“大拼图”的转变。

## 二 盎格鲁 - 撒克逊新教精英主义的美国政治实践原则

美国政治原则的二元性表现在两个方面。首先,立国者们一方面坚持公民自由平等的立场,视大众政府为唯一理想公正的政府形式,另一方面又始终坚持公众必须

Cf. , Martin E. Marty , “Ethnicity : The Skeleton of Religion in A merica ,” Church History , Vol.41 , No. 1 , Mar. 1972 , p.13 .

John Rawls , A Theory of Justice (Cambridge : Belknap Press of Harvard University Press ,1999) , p.395 .

John Rawls , “Justice as Fairness : Political not Metaphysical ,” Philosophy and Public Affairs , Vol.14 , No.3 ,1985 , p.223 .

5 Cf. , John O Sullivan , “Ethno-Cultural Liberalism : Clinton s innovation - Bill Clinton” , [http://findarticles.com/p/articles/mi\\_m1282/is\\_22\\_52/ai\\_67004528/pg\\_2](http://findarticles.com/p/articles/mi_m1282/is_22_52/ai_67004528/pg_2) .

Cf. , Brooke Ackerly , “Rawls : An Introduction ,” Perspectives on Politics , March 2006 , Vol.4 , No.1 , p 78 .

接受政府的引导和指导。与人们通常的印象不同,影响立国者们对宪法原则思考的,并非洛克的天赋人权理论,而是休谟的经验论和实用主义。同时,与近代自然权利理论紧密联系在一起的社会契约论,也很少被立国者们所提及;当他们谈到社会契约的时候,更多想到的也不是洛克,而是霍布斯。

因此,在立国者们看来,共和制政府不仅是公众表达意志和利益的渠道,同时也是政府作为理性、道德与智慧的体现,对公众进行管理的形式。汉密尔顿强调:人们不是常常发现,“一时的愤怒和直接的利益对人们行为的控制,比对政策、效用或正义的全面或长远的考虑,更为有力、更为专横吗?”麦迪逊也强调,在公共问题上,“只有公众的理智应该控制和管理政府,情感应该由政府控制和调节。”<sup>5</sup>他的一段话非常经典地表达了立国者对政府与民众关系的理解:“如果人都是天使,就不需要任何政府了。如果是天使统治人,就不需要对政府有任何外来的或内在的控制了。在组织一个人统治人的政府时,最大的困难就在于必须首先使政府能够管理被统治者,然后再让政府管理自身。”因此,宪政的关键在于民众的自治与政府的管理之间的结合,而其具体形式,就是由民众选出那些具有“正直的意图和正确的判断”的、“见解高明、道德高尚”、“能走出局部偏见和不公正的计划的代表。”

其次,虽然如上所述,美国体制在文化、种族与宗教等问题上采取了超然的态度,同时不对公民的政治价值观念进行任何特殊的要求,甚至鼓励人们追求多样化的个体和集团利益,但这并不意味着立国者们放弃了对公民道德(civic virtue)的关注,也不意味着他们天真地以为个人利益的机械堆积就等于社会的公共利益。麦迪逊明确指出,为了联邦的建立,“必须为公益而牺牲个人意见和局部利益。”可以说,他们

---

有人证明,在麦迪逊写作《联邦党人文集》第十篇的时候,休谟的著作就放在他的案头。另外,休谟对汉密尔顿的影响也已经是一个无需争辩的事实。Cf., Douglass Adair, “‘That Politics May Be Reduced to a Science’: David Hume, James Madison, and the Tenth Federalist,” *Huntington Library Quarterly* 20, 1957, pp.348 ~ 361.

汉密尔顿写道:“究竟为什么要组织政府呢?因为如果没有约束,人的情感就不会听从理智和正义的指挥。”引自汉密尔顿等:《联邦党人文集》第75页。美国政治思想史学家沃林(Sheldon S. Wolin)认为,美国宪法体现的实际上是当时独占了自然、人力、政治、文化和科学资源的统治精英的保守主义立场。他认为,联邦党人通过使用系统、效率、活力、权力、组织与管理一类的言辞,颠覆了《邦联条例》之下各州的参与民主制。Cf., Sheldon S. Wolin, *The Presence of the Past: Essays on the State and the Constitution* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1989).

汉密尔顿等:《联邦党人文集》第26页。

5 汉密尔顿等:《联邦党人文集》第260页。

汉密尔顿等:《联邦党人文集》第264页。

汉密尔顿等:《联邦党人文集》第51、274页。

汉密尔顿等:《联邦党人文集》第184页。这一点在该书作者身上就有特别明显的体现。现在人们普遍认为,汉密尔顿和麦迪逊在《联邦党人文集》中表达的观点并不总是与他们各自的个人立场相一致,但为宪法能够得到批准,他们都在一定程度上做出了某种妥协。

“从未把民主置于共和主义之上。他们具有一种远大的志向，就是结合自由民主与共和主义的道德优势，同时摒弃两者的缺陷。”因此，他们既坚持政府对社会的管理与引导，又强调公众对自身的管理与控制，这正是公民道德的政治意义之所在。可见，美国政治原则二元性的上述两个方面实际上是相互关联的。

当然，立国者们都是政治上的现实主义者，他们深知不可能把共和国完全建立在某种价值观念基础之上，但也从不认为公民及其领袖在没有任何政治道德的情况下能够捍卫自由的安全。麦迪逊对此进行了非常清楚的表述。如果没有公民道德，“那么没有任何一种理论上的约束，也没有任何一种政府形式能够使我们获得安全。假设某种政府在不需要任何公民道德的情况下就能够保卫自由与幸福，那不过是幻想而已。”他指出，美国人在天性上是共和主义的，因而政府必须体现共和主义的原则。这一信念的基础，是他相信美国人是一个道德与智慧兼备的民族。这样的民族警醒而勇敢，能够阻止立法机构对其自由的侵害。总之，“因为人类有某种程度的劣根性，需要有某种程度的慎重和不信任，但是人类本性中还有其他品质，证明某种尊重和信任是正确的。共和政体比任何其他政体更加以这些品质的存在为先决条件。”<sup>5</sup>

他们所理解的人性中这些“值得尊重和信任”的品质，其基本核心，正是本文所说的“盎格鲁 - 撒克逊新教精英主义”。按照阿兰·布鲁姆(Allan Bloom)的说法，在立国者们看来，并非所有的文化观念与价值原则都可以被接受，“有些东西充其量只可容忍，还有一些东西则根本就必须予以排除。”

在盎格鲁 - 撒克逊新教精英主义文化中，新教信仰具有尤其重要的地位。美国宪法在宗教问题上的中立，并不意味着立国者们对宗教与政治的关系毫无体察。相

Jean Yarbrough, "Republicanism Reconsidered: Some Thoughts on the Foundation and Preservation of the American Republic," *The Review of Politics*, Vol.41, No.1, Jan. 1979, p.63.

Jonathon Eliot, ed., *Debates on the Adoption of the Federal Constitution*, Vol. III, Philadelphia, 1901, pp.536 ~ 537 参见《联邦党人文集》第55、57篇。

汉密尔顿等：《联邦党人文集》第192、258、286、292页。

5 汉密尔顿等：《联邦党人文集》第286页。从某种意义上来说，立国者们甚至不认为立宪时的美国真正具备宪法原则所需要的文化基础。因此，在批准宪法的时候，美国人事实上是得到了一个极其罕有的机会，使“共同体的偏见”正好站在智慧一边。See Martin Diamond, "Democracy and the Federalist: A Reconsideration of the Framers Intent," *The American Political Science Review*, Vol.53, No.1, March 1959, p.68. 宪法的产生，使“思想虔诚的人不可能不看出这又是上帝在革命的严重阶段时常明显地向我们伸出了援救之手。”引自汉密尔顿等：《联邦党人文集》第183页。

这个概念大约相当于美国人所谓的 WASP (White Anglo-Saxon Protestant) 文化，但本文更强调其政治色彩。有学者指出，至少到20世纪60年代，“白种、盎格鲁 - 撒克逊新教徒仍然是美国人的标准形象，是其他美国人被希望与被鼓励认同的形象。” See Lewis M. Killian, *The Impossible Revolution* (New York: Random House, 1968), p.18.

Allan Bloom, *The Closing of the American Mind* (London: Penguin Books, 1987), p.15.

反,在他们看来,宗教信念作为美国政治原则的基础这一点,原本就是一种无需说明的事实。约翰·亚当斯就表示,“共和国必须得到纯粹的宗教或者严格的教义的支撑。”“我们的宪法只为讲道德并且信奉宗教的人而设。”华盛顿也认为,“理智和经验告诉我们,若无宗教原则,便无法维护国民道德。”这种观念在美国历史上不断得到重申。最高法院1811年宣布:“我们是基督教的人民。”参议院司法委员会1853年也表示,“我们是基督教的人民,几乎全国民众都属于或是同情基督教的某一教派。”1908年众议院的一个委员会称美国是“一个基督教国家”,“共和体制永存的最好的和唯一的依靠,就是基督教爱国主义。”艾森豪威尔总统则明确宣称,“承认上帝的存在是美国精神的第一个、也是最基本的体现。没有上帝就不会有美国式的政体,也不会有美国的生活方式。”<sup>5</sup>

托克维尔的观察表明,“我一到美国,首先引起我注意的,就是宗教在这个国家发生的作用。我在美国逗留的时间越长,越感到这个使我感到新鲜的现象的政治影响的强大。”“宗教狂在美国是极为普遍的现象。”“法律虽然允许美国人自行决定一切,但宗教却阻止他们想入非非,并禁止他们恣意妄为。”“在美国,宗教从来不直接参加社会的管理,但却被视为政治设施中的最主要设施”。他并且总结道,“宗教,在他们所赞扬的共和制度下,比在他们所攻击的君主制度下更为需要,而在民主共和制度下,比在其他任何制度下尤为需要。当政治纽带松弛而道德纽带并未加强时,社会怎么能免于崩溃呢?如果一个自己做主的民族不服从上帝,它能做出什么呢?”

的确,新教在美国的社会政治生活中发挥着不可替代的作用。新教主张个人责任、克制、勤奋、诚实、守信,是使自由主义不致于走向极端放纵的精神保障。正如布鲁姆所说,“要使不受合法的社会与政治管辖的领域获得扩展,唯一的方法是使其处于道德与政治知识要求的约束之下。”因此,新教版本的自由主义事实上就不同于抽象的自由主义。威廉·米勒指出,新教“促成了(美国)信念的形成并与之水乳交融……在这里,自由新教与政治自由主义,民主宗教与民主政治,美国信念与基督教信

---

Quoted from Walter A. McDougall, *Promised Land, Crusader State: The American Encounter with the World Since 1776* (Boston: Houghton Mifflin, 1997), p.38, and John Butler, *A Wash in a Sea of Faith: Christianizing the American People* (Cambridge: Harvard University Press, 1990), p.214.

Michael Novak, *God's Country, or Taking the Declaration Seriously* (Washington, DC: AEI Press, 2000), pp.25~26.

塞缪尔·P.亨廷顿:《我们是谁?美国国家特性面临的挑战》第83页。

5 Quoted in Sidney E. Mead: *The Nation with the Soul of a Church* (New York: Harper & Row, 1975), p.25.

托克维尔:《论美国的民主》(董果良译)北京·商务印书馆,1988年版,第331、339、342、665页。

Allan Bloom, *op. cit.*, p.28.

仰,都彼此渗透,彼此产生深刻的影响。”斯平纳则明确表示,“很难区分什么是新教的主张,什么是美国自由主义的主张。”有不少人强调,美国历史上每一次重大的政治争论,以及由此导致的社会政治生活的巨大变化,最终都起源于宗教观念的再发现,其中包括废奴运动、社会福音派运动、直至民权运动等等。因此也可以说,新教恰恰构成了美国的“公民宗教”,<sup>5</sup>人们可以通过“美国人民的经历看到它,甚至可以说受到它的启示。”约翰·杜威把这种“公民宗教”也称为“美国信仰。”

宗教在美国政治生活中的重要意义在于,它不仅以一种特殊的方式保障了美国公民独特的政治道德,而且美国政治生活在诸多方面也表现出明显的宗教化倾向。社会学家贝拉曾以总统就职仪式为例说明美国政治中的宗教影响。在他看来,总统的就职演说就是一种宗教典仪,它象征着国家的最高领导人作为全国最高的宗教领袖,重申他们履行上帝意志的誓言。托林(Cynthia Toolin)根据贝拉的这一观点对49次总统就职演说进行研究,发现其中都包含有宗教性的内容,且主要集中在《出埃及记》、牺牲、天定命运,以及国际责任等等。托林由此得出结论认为,在美国政治生活中的确存在着某种类似“公民宗教”的成分,这种“公民宗教”在美国政治生活中发挥着文化建设、政治认同及合法化的功能。

美国政治文化的第二个基本要素是精英主义传统。虽然立国者宣称人人生而平等,但他们同时又反复强调理性在公共与私人生活中的指导作用,强调智慧有德之士管理公共事务的正当性和必要性。杰斐逊认为,“最佳政体,就是那种能够把自然贵

---

William Lee Miller, "Religion and Political Attitudes," in James Ward Smith and A. Leland Jamison eds., *Religion in American Life* (Princeton: Princeton University Press, 1961), pp.98 ~ 99.

Jeff Spinner, *The Boundaries of Citizenship* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994), pp.79 ~ 80.

Robert Bellah, *The Broken Covenant: A American Civil Religion in Time of Trial* (Chicago: University of Chicago Press, 1992), p.179.

5 这是卢梭提出的概念。卢梭认为,一个共和国要实现其稳定,要保证每一位公民的个人利益与国家利益的同一性,必须借助一种“公民宗教”统一人们的观念与意识,并维持公民们对国家的基本政治与法律制度的忠诚。引自卢梭:《社会契约论》(何兆武译)北京·商务印书馆,1980年修订第二版,第171、186页。美国社会学家罗宾·威廉斯在20世纪50年代甚至认为,“在相当大的程度上,任何功能性的社会组织都具有其共同的宗教。对一套信念、仪式和象征的共同拥有能够提供广泛的团结意识,即使在一个为冲突所苦的社会也是如此。”See Robin M. Williams, Jr., *American Society: A Sociological Interpretation* (New York: Knopf, 1951), p.312.

Robert N. Bellah, "Civil Religion in America" reprinted in Donald R. Cutler, *The Religious Situation: 1968*, (Boston: Beacon, 1968), p.346.

John Dewey, *A Common Faith* (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1934).

麦迪逊就认为,宗教能够保证人们有义务严肃而负责任地运用其道德与智识能力。cf., Alexander Landi, "Madison's Political Theory," *The Political Science Reviewer* 6, 1976, p.78.

Cynthia Toolin, "A American Civil Religion from 1789 to 1981: A Content Analysis of Presidential Inaugural Addresses," *Review of Religious Research*, Vol.25, No.1. Sep. 1983, p.39.

族(即智识与道德杰出之士——引者)最有效地推选到政府职位之中的政体。”约翰·亚当斯则公开表示,“没有知识和自由的精神,就与粗野的冲动并无二致。”他对美国地方自治传统予以高度评价,其基本原因也是因为这种实践使美国人培养了“对公共事务进行讨论、审议和判断的习惯,”从而是一种最好的公共教育方式。实际上,美国联邦和地方政府总是采取各种方式,对公众进行政治教育。比如1787年的《西北条例》即指出,“因宗教、道德及知识为优良政府与人类幸福之所必需,故学校及其他教育手段应始终得到鼓励。”施特劳斯正是在这个意义上认为,真正意义上的民主制恰恰应该被理解为贵族的统治。<sup>5</sup>

在现实生活中,美国人一直在精英和大众两个层面上自觉地维护这种独特的盎格鲁-撒克逊新教精英主义文化传统。这尤其体现为对文化与宗教方面的“异类”群体的排斥,甚至表现为某种形式的种族主义。在《联邦党人文集》的第二篇中,杰伊就曾对所谓的“美国人民”进行过如下说明:“这个人民是同一祖先的后裔,语言相同,宗教信仰相同,隶属于政府的同样原则,风俗习惯非常相似……”这里的所指非常明显,黑人和印第安人自然不在“美国人民”之列。美国式的种族主义在19世纪中叶达到高潮,当时的“人类学美国学派”以“科学”的名义公开宣扬种族差别,以致于“人种之间固有的不平等在美国已被认为是一个科学事实。”“如果有人公开承认人类本质平等的信念、或者挑战某个优等种族将为全人类的利益决定其他种族的命运的观念,就会成为一件异乎寻常的事情。”正是在这一片种族主义的狂潮中,南加州州长哈蒙德(James Hammond)公开宣称,“杰斐逊先生所谓‘人人生而平等’这一非常动人却毫不足信的教条”根本就“荒谬之极”,印第安纳州的参议员佩迪特(John Pettit)甚至称杰斐逊的这一表述是“不证自明的谎言。”直至20世纪20年代,美国公共生活中仍然随处可以听到种族歧视的言论,甚至有国会议员公开表示,罗马灭亡的教训

Cf. , Leo Strauss , What Is Political Philosophy ? (New York : Free Press , 1959 ) , p.86 .

John Adams , “Dissertation on the Canon and Feudal Law ,” C. E Adams ed. , Works (Boston : Little Brown , 1865 ) , Vol. III , p.456 , p.462 .

John Adams , Works , Vol. V , p.495 .

5 Leo Strauss , Liberalism : Ancient and Modern (Chicago : University Of Chicago Press , 1995 ) , p.4 .

汉密尔顿等 :《联邦党人文集》第8页。

Reginald Horsman , Race and manifest Destiny : The Origins of American Racial Anglo-Saxonism (Cambridge : Harvard University Press , 1981 ) , p.134 .

Reginald Horsman , Race and Manifest Destiny (Cambridge , M A : Harvard University Press , 1981 ) , cf. , Rogers M. Smith , “The ‘ American Creed ’ and American Identity : The Limits of Liberal Citizenship in the United States ,” The Western Political Quarterly , Vol.41 , No.2 , Jun. 1988 , pp.233 ~ 234 .

Cf. , Rogers M. Smith , “The ‘ American Creed ’ and American Identity : The Limits of Liberal Citizenship in the United States ,” The Western Political Quarterly , Vol.41 , No.2 , Jun. 1988 .

就是“它忘记了人种就像猪、牛与羊一样，必须经过选种与纯化。”

种族主义当然不仅仅停留在观念之中。杰斐逊本人就曾对大批欧洲移民进入美国表示担忧，因为他们有可能分裂美国人，使之变得异质化而且远离公共生活，最终丧失自治能力。因此，他特别强调对新来者进行同化的重要性。实际上，美国政治精英一直对盎格鲁-撒克逊新教徒之外的社会群体保持高度警惕。1790年首届国会通过的第一部《国籍法》规定，只有自由白人才能归化美国，虽然这一法律在1870年得到修正，使黑人得以成为美国公民，但对亚洲人的限制一直到1952年才完全被取消。最让人不可思议的是，作为美洲原住民的印第安人也不能成为美国公民，而只能作为“国内附属民族”，其根本原因，按照首席法官马歇尔的说法，就在于他们只忠诚于各自的部落而非合众国。

1882年的《排华法案》(1943年被废止)及其前后美国社会对包括华人在内的亚裔移民的排斥<sup>5</sup>以及1942年以后对西海岸的日裔美国人(共11万人左右)的集中管制(这种管制并未扩展到德裔或者意大利裔移民)，典型地说明了美国主流社会在种族问题上的选择性。实际上，美国人对欧洲人移民美国也有所选择。19世纪末的大规模移民浪潮之后，美国国会在1924年对移民限额进行了规定，要求每年不得超过15万人，而且其中82%分配给西北欧国家，只有16%分配给东南欧各国，此规定直到1965年新的《移民法》通过后才自动废止。弗吉尼亚州甚至在1924年通过一项法律，禁止白人与黑人、亚洲人、美洲印地安人或者“马来人”通婚，而且，只要某人的祖先中有一位黑人，此人就被算为黑人。这项法律得到最高法院的认可，直至1967年才被废除。

在普通民众层面，虽然他们总是自豪地把自己的国家称为移民之国，但在美国历史上，从来没有哪一个时期多数人表示赞成接纳更多的外来移民。相反，大量的移民，总是在美国人中引起某种恐惧与排斥的情绪。从1954年到2002年的19次民意

United States, Congressional Record, 17 March and 8 April: 4839 and 5872.

林肯总统在1862年接见第一个访问白宫的自由黑人代表团时曾向他们表示，他们最好的选择是回到非洲。Cf., John Patrick Diggins, *On Hallowed Ground: Abraham Lincoln and the Foundations of American History* (New Haven: Yale University Press, 2000), pp.175 ~ 176.

[http://www.law.cornell.edu/supct/html/historics/USSC\\_CR\\_0030\\_0001\\_Z0.html](http://www.law.cornell.edu/supct/html/historics/USSC_CR_0030_0001_Z0.html).

5 1889年，美国最高法院裁定排华法案并不违宪，甚至以自由派著称的加州法官费尔德也支持法院的判决。其理由是，与以往的其他种族不同，中国人“在这片土地上总是以异乡人的身份生活，远离他人聚居一隅，而且执着于本国的风俗习惯。”这不仅使他们无法融入当地社会，甚至让人担心有可能在某一天“独霸西部”。这种威胁不仅是物质上的，而且败坏了美国人的“公共道德”，对其文明造成了威胁，从而涉及到美国“自我保存的权力”的问题，不能成为“讨价还价的对象。” See “*Chae Chan Ping v. United States*,” No.1466 Argued March 28, 29, 1889 ~ May 13, 1889, <http://www.tourolaw.edu/patch/Chae/>, and “*The Chinese Exclusion Case*,” 130 U.S. 581 (1889), <http://supreme.justia.com/us/130/581/case.html>

测验中,赞成增加外来移民者的人数比例从来不曾高于14%;而在20世纪90年代,多数公众甚至把外来移民的大批进入与核扩散一同并列为美国的“重大威胁”。至于19世纪40年代的“一无所知党”及20世纪20年代出现的更为激进的“三K党”,更是体现了美国社会对移民的极端反应。

因此,一个自相矛盾的现象是,在美国的政治社会化教育中,普遍主义原则通常总是受到更多重视,但作为实践政治原则的盎格鲁-撒克逊新教精英主义却始终以潜在的方式代代相传。缪尔达尔也曾指出,美国的平等主义信念有可能与种族主义实践并行不悖。他并且具体指出了四种情形。首先,平等主义掩盖了种族歧视的事实,并且使白人对其视而不见;其次,平等被集团边界所限制,即人们倾向于认为平等只适用于某个特定的群体,比如白人内部;第三,平等主义从属于集团利益;最后,平等主义需要种族主义,因为欧洲裔美国人对平等主义的执着使他们必须以种族主义的方式来解释实际生活中存在的种族差异现象。

在对其他民族、文化和宗教因素进行排斥与歧视的同时,美国社会一直自觉地对来到新大陆的每一个人进行多多少少带有强制色彩的同化,使其放弃原有的语言、宗教、传统而成为所谓的“美国人”。杰伊曾经表示,“必须使我们的人民更美国化。”华盛顿也认为,让移民们与“我们的人”混居,“他们或他们的后裔就会同化于我们的习俗、规矩和法律。”富兰克林则要求移民们“较均匀地分散到讲英语的人们当中,在他们现今太密集的地方建立英语学校。”<sup>5</sup> 法官布兰代斯(Louis Brandeis)认为,同化移民,就意味着他们“必须采用这里普遍流行的服饰、举止和习俗……必须用英语代替其母语,”必须确保人们的“利益和情感均扎根于此地,”“与我们的理想和愿望完全和谐,并与我们合作促其实现,”最终形成“美国人的国民意识。”内战之前著名的宗教活动家、教育家比奇(Lyman Beecher)公开表述过一种与《独立宣言》的原则相对立的思想。“联邦的统一,需要在全国范围内大力推行各种特别的措施,以促成更加高度同一的(民族)特性,提供使我们联为一体的更强有力的纽带……各类学校和研究机构……应该努力促进在观念、情感与利益方面的一致性,从而使我们国家的基

---

塞缪尔·P. 亨廷顿:《我们是谁?美国国家特性面临的挑战》第273页。

Gunnar Myrdal, op. cit., p.89.

Cf., Robert A. Carson, *The Quest for Conformity: Americanization Through Education* (New York: John Wiley, 1975), pp.6~7.

5 Quoted in Matthew Spalding, “From Pluribus to Unum,” *Policy Review*, 67, Winter 1994, pp.39~40. Louis Brandeis, “Address,” Faneuil Hall, Boston, July 4, 1915, in Solomon Goldman ed., *The Words of Justice Brandeis* (New York: Henry Schuman, 1953), p.29.

础坚如磐石。在政治力量和利益力所不及之处,宗教应成为凝聚力的中心。”整个19世纪,同化教育成为美国学校工作的头等大事之一。另外,把天主教徒新教化也是一项重要工作。据称,在1933年之前的50年间,大约有5千万到1亿美元的资金被用于此目的。在20世纪60、70年代多文化主义兴起之前,美国社会上上下下一直采取各种措施推动移民美国化。

本杰明·施瓦茨(Benjamin C. Schwarz)指出,“盎格鲁精英将自己的形象镌刻到移居这个国家的各族人身上的能力与愿望”是美国国家认同的根本保证。他并且认为,“这一精英的宗教和政治原则,风俗和社会关系及其善恶标准和道德观念,三百年来一直就是美国的特色。”“正是由于有了这种文化上和种族上的支配地位,它才不会容忍关系到美国认同的冲突与混乱,而这个国家也才能摆脱种族冲突和民族主义而享有自由,虽然这种自由比我们的国家神话所说的要少得多。”在这种情形之下,盎格鲁-撒克逊新教徒之外移民的处境可想而知。即使没有受到公开的打击与排斥,他们的经历也正像戴维·鲍威所唱的,“如果上帝是美国人,那么他将禁止作为一位移民的你实现美国梦,尽管你似乎已经得到了你所期待的东西。你找到了一份工作,但可能遭到雇主的抱怨;你尊重传统,却被斥为原教旨主义者;你试图融入这个社会,却被指责淡化了民族特性;你加入俱乐部,却被打入另册。”<sup>5</sup>

在美国立国后相当长的时间内,由于盎格鲁-撒克逊新教徒在人口及实际政治生活中的优势地位,普遍主义的政治原则与盎格鲁-撒克逊新教精英主义基本上并行不悖。换言之,人口结构及白人的统治,保证了这个国家的政治生活能够以自由主义的方式维持保守主义的实践。即使出现一些明显违背普遍主义原则的实践,比如奴隶制与《排华法案》等,但由于被歧视和排斥者在政治上的无语地位,所以民众能够在非常坦然地接受这类政治现实的同时,保持其对普遍主义的忠诚。表现在对美国文化与价值特性的自我认识上,这就是“大熔炉”的观念,即相信任何一名来到新大

---

Lyman Beecher, Address of the Charitable Society for the Education of Indigent Pious Young Men for the Ministry of the Gospel (Concord, Mass., 1820), p.20.

Martin E. Marty, "Ethnicity: The Skeleton of Religion in America," Church History, Vol.41, No.1, Mar. 1972, p.18.

Benjamin C. Schwarz, "The Diversity Myth," Atlantic Monthly, No.275, May 1995, p.62.

5 James Der Derian, "God Is an American," Social Text, No.56, Autumn 1998, p.37.

据统计,1790年时,美国白人中60%是英格兰人,再加上来自英国其他地方的人,不列颠人占80%,而从宗教信仰上看,98%是新教徒。参见塞缪尔·P·亨廷顿:《我们是谁?美国国家特性面临的挑战》第39页。

陆的人,都会自动地被这座“大熔炉”所同化。

当然,历史已经表明,所谓的“大熔炉”不过是对美国政治现实的美化。实际发生的,则是盎格鲁-撒克逊新教精英文化对其他文化因素的同化和排斥。正如因把移民在美国的同化比喻为“凤凰涅槃”而被广泛引用的沙夫(Philip Schaff)所指出的,美国文化“在本质上是盎格鲁-日耳曼形式的。”也正因为如此,所以有人认为“美国是一个自欺欺人的国家,是由一个少数民族统治各少数民族的国家。它自认为是一个盎格鲁-撒克逊新教白人的国家,并以此自许。”

### 三 多文化主义:美国政治原则的内在矛盾

普遍主义的政治原则毕竟不可能永远与盎格鲁-撒克逊新教精英主义的政治实践相安无事。两者之间的矛盾首先在奴隶制问题上公开激化,并且最终以内战的方式得以解决。一个世纪之后,这一矛盾再次爆发,形成上个世纪60年代开始的民权运动,以及由此引发、并且一直持续至今的多文化主义运动。在此过程中,1964~1965年有关民权、选举权和移民法的新变化是一系列标志性的事件。1964年的《民权法案》宣布以下行为非法:“(1)因为任何个人的种族、肤色、宗教信仰、性别或原国籍而不予雇用或者拒绝雇用;(2)将雇员区分为等级……因为任何个人的种族、肤色或原国籍……而剥夺其受雇机会。”1965年的《选举法》同样规定不允许以种族或者肤色为理由剥夺公民的选举权。1969年,最高法院在对该项法律进行解释时,进一步要求不仅必须保护个人的选举权,而且必须保证少数族裔的代表能够当选。这是所谓“肯定性行动计划”的突出体现。

从此,多文化主义迅速扩展到美国政治、经济、社会和文化生活的各个方面,美国人对自身文化与价值特性的理解为之一变。特别是在自由主义者看来,只有群体权利的观念才使普遍主义的政治原则真正成为现实。首先,它承认美国社会政治生活中存在的不平等因素,并对解决这些矛盾提供了有效方案;其次,只有通过美国社会多元主义特质的体认,才能真正超越文化与价值差异,实现普遍主义的平等原则。

多文化主义和“肯定性行动计划”的出现,是以下两个方面力量推动的结果。

---

实际上,移民中也有相当一部分人并不真的希望融入美国社会,他们最先关注的是挣足够多的钱带回家。比如,在19世纪中期,有50%左右的中国人、20世纪初期有50%左右的意大利人、80%的巴尔干国家的移民都属于这一类。Cf., Gary Gerstle, “American Freedom, American Coercion: Immigrant Journeys in the ‘Promised Land’,” *Social Compass*, Vol.47, No.1, 2000, p.67.

Philip Schaff, *America: A Sketch of Its Political, Social, and Religious Character* (Cambridge, Mass.: The Belknap Press of Harvard University Press, 1961), p.51.

Harold Cruse, *The Crisis of the Negro Intellectual* (New York: Morrow, 1967), p.256.

首先,盎格鲁-撒克逊新教徒之外的其他社会群体虽然受到不同形式的歧视和排斥,但在普遍主义政治原则的感召和庇护下,他们仍然源源不断地移居新大陆,并且不断地扩展力量,一步一步进入美国主流的社会政治生活。一项20世纪80年代的研究发现,美国精英阶层的人种构成开始发生变化,盎格鲁-撒克逊新教徒的垄断地位已经被打破。一些社会群体,比如犹太人或者爱尔兰天主教徒在某些领域的精英阶层中的比例,已经超过了他们在总人口中的比例,而其他少数族群进入精英阶层的比例也开始提高,虽然在商界精英和国会中盎格鲁-撒克逊新教徒仍占据支配地位。非主流群体的存在与活动既为自己不断争取更多的权益,同时也改变着某些盎格鲁-撒克逊新教徒的思想观念。更重要的是,由于多文化主义和“肯定性行动计划”的深入,非主流群体以族群或者集团的方式行动争取权益和发挥影响,并且支配了某些地域性的政治单元,比如说迈阿密,而它们的成功又吸引着更多的移民加入进来,从而在人口学意义上强化和巩固了多文化主义的成果。这一点,使多文化主义和“肯定性行动计划”具有某种不可逆性,这一趋势是像亨廷顿那样的保守派人士最为担忧的情况。

其次,美国社会中的自由主义力量一直力图把普遍主义的政治原则真正贯彻到实际政治和社会生活之中。应该说,精英阶层从一开始就清楚地意识到了美国政治原则中二元结构的存在及其张力,只不过他们采取了两种截然相反的态度。自由主义者寄希望于借助普遍主义原则一点一滴地改变现实生活,而保守主义者则试图通过各种社会和政治机制保持美国政治的二元特性。因此,正如废奴运动得到了大批白人支持一样,多文化主义的积极推动者当中,白人仍然是非常重要的力量,在精

---

Richard D. Alba, and Gwen Moore, "Ethnicity in the American Elite," *American Sociological Review*, Vol.47, No.3, June 1982, pp.381 ~382.

使移民与本地人混居,一直是美国精英阶层中一种心照不宣的同化策略。因此,当前一些移民占据人口多数的地域性政治单元的出现,被不少保守派人士视为对美国社会团结与国家认同的根本性威胁。

自由主义者认为,正是因为个体主义的权利原则始终无法真正解决社会不平等的问题,因此必须承认各群体独特的生活方式与文化价值。保守主义者则认为,这样一来,事实上又会造成或者强化文化与价值差异,从而导致制度化的种族歧视。就此而言,自由主义的解决方案在实现少数族裔群体的权利方面固然取得了巨大进步,但同时的确存在某种内在的缺陷,因为这种方案在减少社会生活中实际存在的平等的同时,又创造了新的不平等和隔离,因为当人们以某种社会群体成员的身份获取更多的社会和经济利益的同时,又使他们的这种身份固定化了。不同的文化与种族在美国一些大城市的聚居表明了这一点。据称,20世纪90年代在美国第二大城市洛杉矶,由于西班牙裔人的增加,种族隔离的程度要比一、二十年前更高,而且这种情况在工作场所中也已经出现,被称为“ethnic niche”。

英阶层中,甚至是主要的力量。出现这种情况的原因并不难理解,因为一位真正意义上的自由主义者既不可能在别人的自由受到压制时无动于衷,也不可能因为其他人的文化和价值追求与自己不同而予以否认,也就是说,他本来就只能是一位多元主义和相对主义意义上的普遍主义者。正如著名哲学家罗蒂所言:美国的自由主义者“为妇女、非洲裔美国人和男女同性恋者做了很多好事……但是有一个问题:他们不是爱国主义的……他们否定国家认同,否定民族自豪感。”

也可以认为,多文化主义的出现既是美国普遍主义的政治原则合乎逻辑的产物,又是对这一原则的超越,当然更是对美国政治生活中实际一直发挥作用的盎格鲁-撒克逊新教精英主义的重大胜利。2000年6月14日,克林顿总统表示:“我非常希望我是美国历史上最后一位不会说西班牙语的总统。”到2001年5月5日,布什总统在庆祝墨西哥的辛科·德马约节(Cinco de Mayo)时,用英语和西班牙语发表广播演说。此后,政治家会说流利的西班牙语成为一项重要的政治资本,也成为美国多文化主义的象征。对于这一变化,自由主义者和少数族群自然欢呼雀跃,保守主义者却忧心忡忡。的确,这一变化的出现及其在观念 and 实际政治生活中影响的不断扩大,将有可能对美国政治生活带来极为深远的影响。至少,人们不得不极为严肃地思考以下三个方面的问题。

首先,多文化主义对盎格鲁-撒克逊新教精英主义的替代,是否会导致美国的政治过程的失衡?或者说失去了托克维尔等人一再强调的美国独特的政治文化的支撑。两个世纪之前人们对民主政治的担忧,即混乱、无序、政治分裂和党争,在未来的美国政治实践中是否会成为现实?不少人担忧,失去约束的自由主义的泛滥,是否会使美国人的精神走向堕落,是否会使民主演变为大众的专制?如果越来越多的人,特别是移民,在希望享受美国富裕的物质生活的同时,并不认同于美国主流的政治观

---

美国政治学家李普塞特(Seymour Martin Lipset)认为,“肯定性行动计划”最积极的支持者是自由派知识分子,就是受过良好教育的人士,上过研究生院的人,以及得过大学文学学位的人。此外也包括政界精英,主要是民主党上层,但也有不少共和党人。See Seymour Martin Lipset, “Affirmative Action and the American Creed,” *The Wilson Quarterly*, 16, Winter 1992, p.59. 亨廷顿表示,20世纪60~70年代之后,美国的政治精英们开始有意识地“削弱美国人在文化上和信念上的认同,而加强种族的、文化的及其他亚民族的特性。一个国家的领导人采取措施来解构自己所管理的人民,这很可能是人类历史上从无先例的。”引自塞缪尔·P. 亨廷顿:《我们是谁?美国国家特性面临的挑战》第121页。

Richard Rorty, *Achieving Our Country: Leftist Thought in Twentieth-Century* (Cambridge: Harvard University Press, 1998), p.15.

塞缪尔·P. 亨廷顿:《我们是谁?美国国家特性面临的挑战》第268页。

5 当前美国政治生活中无处不在的各种“政治正确”标准已经严重地压缩了真正的政治空间。

念而只认同于他们各自的传统价值,这是否会导致美国政治生活的变质?布鲁姆曾对罗尔斯代表的多元主义(多文化主义)进行激烈批判。“罗尔斯写了几百页的著作来劝说人们,并且提出了一种政府架构来强迫人们不要歧视任何人”,其结果是背弃了美国政治的基本原则,以及多数主义的传统,并使之成为一个由各种少数或者各种团体构成的社会,它们分别遵循各自的信念与偏好,而最终将把国家推向分裂。布鲁姆认为,这种多文化主义的美国,由于对各种文化特征无差别的、平等的承认,以及在基本价值上的虚无主义态度,实际上已经导致美国精神走向封闭。“一种无限制的、不假思索的对开放性的追求,一种意识不到作为自然目标的开放自身所具有的政治、经济和文化问题的开放,只能是毫无意义的开放。”

其次,多文化主义对盎格鲁-撒克逊新教精英主义的侵蚀是否有可能最终颠覆美国体制的文化和价值基础?有人已经明确表示,“美国18世纪新教共识的崩溃已经摧毁了它所遗留下来的道德与文化基础。”<sup>5</sup>在保守主义者看来,由于多文化主义的影响,美国政治体制的根基正在被动摇。比如亨廷顿就认为,从历史上看,美国的国家认同涉及到四个组成部分:人种、国民属性、文化(最突出的是语言和宗教)和意识形态。在今天的美国,这“四大支柱”中只有意识形态尚未动摇(人种和民族单一的美国不复存在、美国文化受到围攻),而“苏联的经验表明,在缺乏人种、民族和文化共性的情况下,意识形态的黏合力是弱的。”实际上,德国思想家哈贝马斯也认为,多文化主义所具有的自我封闭的特征将极大地压缩公共政治的空间,同时无助于解决社会中大量存在的矛盾与冲突。

从实际情况来看,很多研究者倾向于认为,在当今美国已经不存在一种可供人们加入的主流文化——这个社会本身已经多元化了,除主流的价值相对主义立场之外。

---

亨廷顿对此就表示特别担忧。比如他指出,墨西哥裔人在美国生活越久,就越不认为人人都应该学英语,在美国出生的墨西哥人比在墨西哥出生的墨西哥裔美国人更少赞成美国的核心价值。“低层黑人一般继续怀有‘美国梦’,而中产阶级黑人却更有可能抛弃它。墨西哥裔美国人若在自己的群体之内上升到了中产阶级地位,就有可能更加拒绝美国文化,坚持和鼓吹墨西哥文化。”(塞缪尔·P.亨廷顿:《我们是谁?美国国家特性面临的挑战》,第268页)

Allan Bloom, op. cit., pp.31~32.

Allan Bloom, op. cit., p.38.

5 N. J. Demerath III, Rhys H. Williams, “Civil Religion in an Uncivil Society,” *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol.480, July 1985, p.165.

塞缪尔·P.亨廷顿:《我们是谁?美国国家特性面临的挑战》,第11页。

哈贝马斯认为,如果说自由主义的根本缺陷是它把抽象的个人权利置于一种前政治的地位的话,那么类似多文化主义的主张最大的问题则在于,它把公民的政治道德置于政治活动之上,“对政治商谈进行了一种伦理的限制。” See Jürgen Habermas, “Three Normative Models of Democracy,” in Seyla Benhabib ed., *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1996), p.23.

不少人感觉到 ,美国文化的核心价值正在丧失 ,甚至美国这一概念也仅仅意味着各州边界之外一种不再具有任何实质内容的联合体。在悲观主义者眼中 ,曾经对美国公民宗教充满信心的罗伯特·贝拉(Robert N. Bellah)的态度转变尤其具有象征意义 ,他仅仅在 8 年之后 ,就悲叹美国人的政治誓约已经破裂。

最后 ,多文化主义承认并推动多元异质的文化群体在美国社会内部的存在和发展 ,而在人口学上的突出表现就是盎格鲁 - 撒克逊新教徒之外的社会群体 ,特别是墨西哥裔和拉美裔人口比例的迅速上升。由于他们已经不可能像以前的移民那样完全被美国传统价值所同化 ,反而提出了他们自己的语言要求与政治要求 ,比如双语制等 ,那么在未来美国社会是否有可能因种族问题而巴尔干化 ? 甚至美国是否会因此而分裂 ? 换言之 ,“马赛克”式的美国是否还是以前的美国 ?

从目前情形来看 ,虽然美国在文化特性上已经向多文化主义转变 ,文化与价值观念的“大拼图”在美国已经是一个不可否认的社会现实 ,但在个体权利的层面解决各种社会和政治问题的传统仍然非常强大 ,人们对普遍主义的政治原则仍然具有较高度度的认同 ,关于反向歧视(reverse discrimination)的争论表明了这一点。另外 ,1989 年以后 ,美国最高法院的几项判决也都否定了少数群体进行特殊照顾的合法性 ,认为按种族把人分门别类 ,“可能会引起种族优劣感和种族之间的敌对” ,过分的“肯定性行动计划”只会破坏人人平等的宪法原则。<sup>5</sup> 1993 年 ,最高法院在一项判决中裁定为确保黑人当选国会议员而重划选区的做法无效 ,奥康纳法官表示 :“任何按种族对人分类的做法都有对我们社会造成持久损害的危险 ,会让人重新产生那种在我国历史上已被太多的人坚持得太久的错误见解 ,即人应按肤色予以评价。”过分强调种族因素 ,会“使我们巴尔干化 ,分裂成彼此对立的族群。” 这些迹象表明 ,美国社

---

Cf. , Robert N. Bellah , *The Broken Covenant* (New York : Seabury Press , 1975) .

根据 2006 年美国联邦统计局的数据 ,白人占人口总数的 73.9% ,黑人占 12.4% ,拉美与墨西哥裔人口占 14.8% ,亚裔人口占 4.38% ,与 1992 年的统计(白人 74.8%、黑人 11.9%、拉美与墨西哥裔 9.5%、亚裔 3.1%)相比 ,欧洲裔人口比例继续下降。据称 ,到 2050 年以后 ,白人占美国全国人口的比例将不到 50% ,而当白人成为“少数民族”之后 ,美国政治文化又会发生什么变化 ,已成为不少人高度关切的问题。

有学者因此认为 ,美国是否还存在一个统一的公民社会已经成为问题。“从涂尔干的观点来看 ,一个社会如果不通过单一的公民文化予以维持的话 ,就根本不算是一个单一的社会。可能我们不仅正在成为美利坚合众国 ,而且正在成为一种非常不同的意义上的美利坚合众社。” See N. J. Demerath III , Rhys H. Williams , *op.cit.* , p.166 .

5 *City of Richmond v. J. A. Croson Co.* , 488 U.S. 469 , <http://supreme.justia.com/us/488/469/index.html> .

*Shaw v. Reno* , 509 U.S. 630 (1993) , <http://supreme.justia.com/us/509/630/index.html> . 学者的研究从某个侧面证明了奥康纳的上述观点。他们发现 ,在 1972 年的总统选举中 ,白人蓝领支持总统候选人乔治·华莱士的原因 ,是他提出将通过恢复某种种族隔离的政策 ,使白人重新受到太关注黑人状况的政治精英们的重视。 Cf. , T. F. Pettigrew and R. T. Riley , “The Social Psychology of the Wallace Phenomenon ,” in T. F. Pettigrew ed. , *Racially Separate or Together?* (New York : McGraw-Hill , 1971) .

会在承认群体权利的同时 ,并不会放弃对个体权利的保护 ,但是 ,也不能想像美国会从多文化主义的现有成就向后退 ,完全恢复到个体主义权利本位的传统。

美国社会目前可以观察到的对多文化主义的一种整体性反应是对宗教精神的重申 ,这一点无论自由派还是保守派都没有差别。从里根政府开始 ,宗教在美国社会政治生活中的地位明显提高。甚至最高法院法官威廉·伦奎斯特也在 1985 年表示 ,“政教隔离之墙是根据坏的历史做出的一个比喻。它应被坦率地予以废除。”继共和党之后 ,原来在宗教问题上比较超然的民主党也急忙表态 ,认为“民主党不谈宗教给自己造成了空前的伤害。”在 2000 年的美国总统大选中 ,宗教的重要性据称已经超过了美国历史上任何一次总统选举 ,而小布什则成为在公共场合谈论上帝最多的一位美国总统。<sup>5</sup> 但必须看到的是 ,政治问题的宗教化具有其内在的危险性 ,它将导致政治中的极端主义和排外主义 ,尽管现在美国人倾向于认为“只要信仰宗教就行 ,而不论是什么宗教”。

另外 ,对美国公民文化的重新认识也正在引起越来越多的关注。有人甚至认为 ,立国者们对普遍主义与个体主义原则的推崇固然推动了历史的进步 ,但问题在于“他们未能正确理解在自由民主的背景之下 ,如何保持这些道德品质 ,特别是对共和政府而言至关重要的政治道德。”对自由主义在政治与公共道德方面的缺陷 ,桑德尔 (Michael Sandel) 有一段比较中肯的评论。他说 :“自由主义通过把自我置于政治之外 ,使个人成为信仰的目标而非(政治生活)持续关注的对象 ,使之成为政治的前提而非政治的不确定的成果。这么做固然避开了政治中的悲伤 ,但同时也错失了政治最激动人心的潜力。它忽视了这样一种危险 ,即在政治堕落的时候 ,导致的不仅是个人的失望 ,而且是人性的沦丧 ;它同时也忘记了这样的一种可能 ,即 ,当政治清明之时 ,我们能够共同发现作为独立的个人永远无法了解的善。”这其实是如今流行于美国的共和主义与共同体主义 (communitarianism) 对自由主义比较一致的批评。桑德尔进

---

Deborah J. Schildkraut 对珍珠港事件和九一一事件后美国民众和精英在国家认同方面的反应进行了对比。他发现 ,特别是在精英层面 ,国家中心主义的色彩已经明显淡化 ,就是在民众层面 ,那种把对美国的国家认同置于各自的种族和文化认同之上的倾向也有所改变。See Deborah J. Schildkraut , “The More Things Change . . . American Identity and Mass and Elite Responses to 9/11 ,” *Political Psychology* , Vol.23 , No. 3 , Sep. 2002 , pp.511 ~ 535 .

塞缪尔·P·亨廷顿 :《我们是谁 ? 美国国家特性面临的挑战》 ,第 288 页。

David Broder , *Boston Globe* , 3 , January 1996 , p.11 .

5 Michael Sandel , *Public Philosophy* (Cambridge and London : Harvard University Press , 2005) , pp.1 ~ 2 .  
Jean Yarbrough , “Republicanism Reconsidered : Some Thoughts on the Foundation and Preservation of the American Republic ,” *The Review of Politics* , Vol.41 , No.1 . Jan. 1979 , p.63 .

Michael Sandel , *Liberalism and the Limits of Justice* , 2ed edition (Cambridge and New York : Cambridge University Press , 1998) , p.183 .

一步指出，“民主政治的公共生活不可能长期维持一种因在道德问题上不着边际而形成的温文尔雅的假象，……当政治论辩失去道德色彩的时候，一种要求公共生活具有更广泛意义的压力，就会以人们意料之外的方式表达出来。道德上的多数与基督教右派会以狭隘的、不宽容的道德主义覆盖荒芜的公共空间，自由主义退出的领域也会被原教旨主义侵占。”

对宗教与公民道德的强调意味着人们试图在美国公共生活中复兴某种类似盎格鲁 - 撒克逊新教精英主义的价值准则，虽然其具体形式会有所改变，特别是种族主义的色彩会明显淡化。从未来的发展来看，多文化主义理解之下的普遍主义政治原则与新版本的政治 - 宗教精英主义在美国政治生活中将同时并存，但两者发挥的影响会随着实际政治力量的对比，以及美国国内外出现的具体问题而发生变化。在这一过程中，不排除这两套原则发生激烈冲突的可能性。可以认为，在未来二三十年间，美国政治生活中有可能出现一些前所未有的现象，它们将对美国政治制度在种族、文化和价值观念方面的超越性进行严格的检验。

唐士其 北京大学国际关系学院教授

---

Michael Sandel, *Liberalism and the Limits of Justice*, 2ed edition, pp.216 ~ 217.

沃勒斯坦对 1999 年众议院司法委员会就弹劾克林顿总统进行表决的情况进行过如下评论。“赞成弹劾总统的共和党一方，是清一色的盎格鲁 - 撒克逊新教徒白人，几乎全都来自南方，除一人外全部是男性。反对弹劾总统的民主党一方，有天主教徒、犹太人、黑人、妇女，一名同性恋者，一名来自南方的盎格鲁 - 撒克逊新教徒男性白人。从这种激情中难道看不出盎格鲁 - 撒克逊新教徒白人男性因感到自己在美国社会中的角色业已降低而发起的造反吗？”（塞缪尔·P·亨廷顿：《我们是谁？美国国家特性面临的挑战》，第 288 页）显而易见，这个对立典型地体现为新版本的普遍主义原则与盎格鲁 - 撒克逊新教精英主义的对垒。不能排除在今后美国的政治生活中因某些具体的政治或者政策问题再次发生类似的、甚至更激烈的政治分裂的可能。

# 美国政治营销的兴起

赵可金

〔内容提要〕政治营销学是 20 世纪 90 年代在美国大规模兴起的一个跨学科研究领域,旨在从商业营销的角度对政治行为进行分析和指导。由于民主政治渐趋成为金钱政治,美国政治成为专家和精英人物垄断的事务,降低了选民的参与热情。政治营销的兴起,标志着美国竞选模式从政党政治模式向候选人中心模式转变,它对美国式民主产生了深刻影响。然而,从民主发展的世界范围来看,问题的关键并不是杜绝政治营销,而是如何把民众重新置于民主过程的中心。

关键词 美国政治 竞选 政治营销 政治市场 市场营销

2008 年是美国大选年,不仅总统和 35 个州长面临选举,国会山也要重新洗牌,美国政治上演着精彩纷呈的竞选大战。

早在 2007 年之初,民主党内众多候选人,如希拉里·克林顿(Hillary Diane Rodham Clinton)、贝拉克·奥巴马(Barack Obama)、约翰·爱德华兹(John Edwards)就早早揭开竞选大战,掀起了一轮胜过一轮的营销战。在共和党阵营,亚利桑那州参议员约翰·麦凯恩(John Sidney McCain III)、前纽约市长朱迪·朱利安尼(Rudy Giuliani)、前马萨诸塞州州长米特·罗姆尼(Willard Mitt Romney)、前阿肯色州州长麦克·赫卡比(Michael Dale Huckabee)等也先后登场,围绕党内提名展开角逐。2008 年总统大选成为没有现任总统和副总统作为候选人的选战,是一场诸强势均力敌和充满悬念的混战。在这场选战中,以民调、政治广告、筹款、造势活动和拜访选民的草根行动为主要内容的政治营销成为此次大选的重头戏,也成为决定一

---

本论文是复旦大学“985 工程”二期美国研究国家创新基地项目“美国政治的理论研究”成果的一部分,得到教育部人文社会科学重点研究基地“美国国会对社会问题的治理研究”的资助,特此感谢。

徐琳:《擅于‘扭亏为营’的朗姆尼力拼白宫宝座》,载《华盛顿观察》2007 年第 6 期。

些关键选区选情的重要因素。不少评论认为,希拉里在新罕布什尔的流泪、奥巴马激情四射的演说都对特定的选区产生了深刻影响。

政治营销是在竞选市场化和专业化趋势推动下逐渐成长起来的一个跨学科领域,它已经引起了国际政治学界和营销学界的高度重视。20世纪90年代以来,专门从事研究政治营销的学者逐渐多起来,比如美国的布鲁斯·埃·纽曼(Bruce Ira Newman)、盖瑞·毛瑟(Gary A. Mauser)、英国的珍妮佛·李·玛仕蒙(Jennifer Lees-Marshment)、斯蒂芬·汉尼伯格(Stephen Henneberg)等人。这个学科逐渐从美国、英国、法国、德国、瑞典、丹麦、澳大利亚、新西兰等发达国家扩散到希腊、罗马尼亚、巴西、墨西哥、印度等世界众多国家。尤其是政治营销学专家布鲁斯·纽曼在2002年创办了第一本这个领域的期刊《政治营销学》(Journal of Political Marketing)以来,政治营销学在国际学术界受到广泛关注。目前,该期刊已被美国市场营销学会(American Marketing Association)列为学会推荐的专业期刊之一。与此同时,2002年,布鲁斯·纽曼、菲利·哈里斯(Phil Harris)、尼古拉斯·奥肖尼斯(Nicholas J. O'Shaughnessy)、斯蒂芬·汉尼伯格等欧美政治营销学专家联合发起并在希腊雅典举办了首届“世界政治营销学年会”,此后该会每年定期举办一次。政治营销学的研究队伍在各国进一步壮大,在英国和美国、新西兰的许多大学还专门设立了政治营销学专业和政治营销课程,政治营销学在许多大学已经初步确立了相对独立的地位。作为现代竞选政治运作过程中产生出来的新现象,政治营销已经跨越了竞选政治的界限,对美国式民主产生了重大而深远的影响。

## 一 政治营销:美国竞选专业化趋势

政治营销是随着竞选市场化而不断发展起来的重要政治现象。竞选是政治领导人掌握权柄的必经之路。在美国,选举不仅是一种静态的制度安排,而且也是一种发动起来的社会系统工程,许多学者把选举政治看作是一种“选举工程学”(electioneering),涵盖了竞选战略策划、筹集经费、竞选营销、组织协调等众多环节。对于总统候选人来说,通往白宫的道路是一场地地道道的政治马拉松赛。它要耗费大量的时间、精力去与无数的社会名流握手,筹集大量竞选经费,发表数不胜数的演讲,接受不厌其烦的媒体采访,参加没完没了的竞选活动。一个初涉选举的政治家,如果没有获得一大批竞选专家的鼎力支持,是无法获得选战胜利的。

长期以来,组织选战在美国历来是政党的份内之事,政党庞大的组织体系充当了主要的选战机器。有心登上总统宝座的人首先要争取被政党提名为候选人。早期的提名制度是由政党党魁和组织动员主导的,获得提名的关键在于获取政党领袖和职业党工的支持。1800年的美国选举,首次出现了党派竞选战。1828年之后,政党主导选战的模式成为美国竞选的主导模式。政党组织选战的基本模式是,在政党权力的顶端,政党领袖层在密室中商议提名候选人,而地方党组织则负责动员选民支持政党的候选人。一个政治候选人如果要想赢得选战,就必须借助政党组织体系,开展轰轰烈烈的造势运动,形成舆论一边倒的势头。自宣布参选开始后的漫长初选阶段,政治候选人必须做好各种充分的准备工作,不仅要筹集竞选资金和雇用竞选工作人员,也必须从事一定的意识形态方面的准备,尽量塑造一条能够吸引在他们的政党初选中可能的投票人信息。特别是对于初出茅庐的候选人来说,在预选中,提高知名度,获得本党选民坚定不移的认可和支 持,是首要的任务。

然而,此种模式在20世纪50年代以后发生了很大的变化。在19世纪,通常是政党机构来领导实施竞选活动,而现在政治候选人要自己组建竞选阵营。1968年以来,由于预选制度的改革,使得普通党员(Rank-and-file members)参与到候选人提名过程中来,其影响力日益上升。相应地,党魁和政党组织的影响力日益下降,候选人通过建立自己的竞选委员会和政治行动委员会来构建从联邦到州再到地方的竞选组织体系,借助职业竞选专家操盘选举,成为美国竞选政治的常态。诚如作家戴维·查戈尔所说,这些由竞选顾问、民调专家和筹款高手组成的“雇佣的枪手”,越来越成为“新的国王创造者”。“他们主要包括雇用的工作人员(通常会包含一个竞选经理)、雇用的竞选顾问、志愿者、主要亲信(经常是被称为‘厨房内阁’),以及一个正式的组织,一般由一个竞选委员会和一个财政委员会组成。前面两种人——受雇用的工作人员和顾问便是职业竞选人员。”<sup>5</sup> 第一个现代竞选班子是1960年约翰·F.肯尼迪出巨资建立起来的,它与复杂的通讯设施结合在一起,其通讯网络为他不断提供准确而重要的信息。自那之后,建立竞选班子成为惯例,而且早早就搭建到位,甚至在

---

Frank J. Sorauf, "Political Parties and Political Action Committees: Two Life Cycles," *Arizona Law Review*, Vol.22, No.2, 1980, p.447.

纳尔逊·波尔斯比和艾伦·威尔达夫斯基:《总统选举 美国政治的战略与构架》(管梅译),北京·北京大学出版社2007年版,第135页。

David Chagall, *The New King-Maker* (New York: Harcourt Brace Jonanovich, 1981), pp.3~12.

5 Jonathan Bernstein, "Candidate Campaign Organizations in House Election," Paper delivered at the meeting of the American Political Science Association, Washington, D. C., August, 1997, pp.28~31.

Fred G. Burke, "Senator Kennedy's Convention Organization," in *Inside Politics: The National Conventions*, ed., Paul Tillett, (New York: Oceana Publications, 1962), pp.25~39.

职总统也不例外。1992年,刚刚当选的美国总统克林顿就明确指出,“当选是竞选的开始。”为了竞选连任,比尔·克林顿(Bill Clinton)的竞选组织起步相当早。从1995年开始,他就聘请了20多位专家为1996年连任铺路。其中,主要成员包括了总统克林顿本人、副总统阿尔·戈尔(Al Gore)、竞选顾问迪克·莫里斯(Dick Morris)、民意调查专家道格·斯科恩(Doug Schoen)、竞选副总干事哈罗德·艾克斯(Harold Ickes)、竞选总干事列昂·巴内达(Leon Panetta)、资深选战顾问乔治·斯蒂法诺普洛斯(George Stephanopoulos)等。该助选兵团组织严密,横跨各个专业领域,阵容豪华,火力十足。作为政治候选人的克林顿,对助选兵团的每一位策士都十分尊重,团队成员合作无间,可谓上下齐心,将士同命,一举赢得了1996年的大选,其助选兵团也因此获得了“钢铁助选兵团”的美誉。

对于美国竞选政治的这一转型,美国学者奥斯汀·兰尼(Austin J. Ranney)、尼尔森·波尔斯比(Nelson W. Polsby)、弗兰克·索拉夫(Frank J. Sorauf)等进行了研究。他们认为,之所以发生这一转型,最主要原因是由于候选人由选民在预选中直接提名,国家公务员制度代替了政党分赃制,大量削减政党选举人员的级别等因素变得更加重要。由于政党影响力的下降,越来越少的选民把自己看作是政党的附属物,也不大愿意按照政党标签投票,地方党组织的竞选支持也不再像以前那么重要。不难看出,索拉夫等人更多从制度角度解释政党选战模式失落的根源。

另一位美国学者约迪·鲍姆盖特勒(Jody Baumgartner)在20世纪90年代的研究则注意从制度和社会变迁互动的角度考察这一转型。她认为,传统意义上的总统选举是以政党为中心展开的,20世纪中叶以后,这一模式逐渐被候选人为中心的选战机器所替代,她称之为是“总统选举工程组织的个人化”。鲍姆盖特勒认为,发生此一转型的关键在于三股力量的推动<sup>5</sup>:一是初选成为挑选政党代表大会代表最重要的机制,改变了原来依靠政党内部“师傅带徒弟”式的模式,而是呈现为“企业家方式”,候选人完全根据自身的实力和选情的判断,自己招募人员,不需要拘泥于政党背景。即便是独立候选人,也完全可以获得胜利。二是竞选财政管理法律的出台,候选

---

曾万:《选战胜经:文宣策略与趋势》,(台湾)基隆·生活智库2000年版,第23页。

Austin J. Ranney, *Curing the Mischiefs of Faction: Party Reform in America* (Berkeley: University of California Press, 1975), p.205; Nelson W. Polsby, *Consequences of Party Reform* (New York: Oxford University Press 1983), pp.72~74; Frank J. Sorauf, “Political Parties and Political Action Committees: Two Life Cycles,” *Arizona Law Review*, Vol.22, No.2, Summer, 1980, pp.445~464.

Robert E. Hogan, “Candidate Perceptions of Political Party Campaign Activity in State Legislative Elections,” *State Politics and Policy Quarterly*, Vol.2, No.1, Spring, 2002, pp.66~85.

5 Jody Baumgartner, *Modern Presidential Electioneering: An Organizational and Comparative Approach*, pp.36~42.

人参加竞选可以由国家提供公共竞选资助,同时规定了个人、组织和政治行动委员会捐助的数额,将竞选财政纳入了制度化和合法化的轨道,候选人不必依靠政党提供的经费支持,完全可以自己筹集政治捐款。三是信息通讯技术的发展和开放媒体制度的确立,使得候选人自己的竞选活动可以利用公共媒体、政治广告和基层动员等方式向选民推销自己,而不必借助于政党的层层组织资源就能够获得选战胜利。总之,随着传播和交通技术(包括民调、电视和喷气式飞机)的发展,各种制度性因素和非制度性因素都发挥了重要角色。鲍姆盖特勒的解释非常全面,基本把握了选战模式转型的动力来源。

抛开学者们的争论不谈,政党在选举中的失落是毋庸置疑的事实。在政党力量衰减的背景下,技术的革新开始推动竞选转型并在选举政治中引进了诸多新的行为体,包括新闻媒体、竞选捐助人、公关公司、利益集团等。候选人把民意调查、广播和电视广告及其他现代营销技巧整合进选战框架之中。这一努力直接推动了选战机构的专业化,因为使用这些新的选战手段需要高度专业化的技巧,但是政党和候选人很少具备此种技巧。尤其是大众传媒飞速发展的今天,美国政治候选人如果想获得选民的了解和投票支持,首先必须通过下述一系列活动来展示自己:组织庞大的竞选总部,出资招揽一批竞选谋士,拟出竞选纲领;包租飞机周游全国各选区举行讲演、发送大量宣传品;在电视台、广播电台租用专门节目,在观众心目中树立形象;在报刊、杂志上刊登整版的竞选广告和宣传文章;在旅馆、饭店举行各种形式的招待会,请客送礼等等。如此复杂的选战事务令政治候选人应接不暇,迫使他们逐渐聘请专业人士,委托给专门公司出面操盘,完全凭借市场交换的逻辑,运作作为政治事务的竞选,政治日益成为一种商品进入交换领域,政治商品化日益成为学术界关注的一个焦点问题,竞选的专业化和市场化的发展推动了竞选政治的职业化。

当代美国,竞选日益成为一门专门化的职业。20世纪70年代以来,随着电视等现代传播方式的发展,在政治选举领域中出现了形形色色的竞选专家。许多候选人会采用雇佣职业竞选主管、媒体顾问、公关事务助理方法来募集经费,组织选举运作。最具代表性的是克林顿的竞选团队。这个顾问团的竞选专家横跨调研、形象包装、文宣策划、政策分析等多种领域,既懂得政治又懂得新闻媒体的需求,常常照顾性地透露一些选举内幕,以讲故事的方式传播自己的政治主见,深得媒体的喜爱,成为克林

---

Robert Agranoff, *The New Style in Election Campaigns* (Boston: Holbrook Press, 1972); Stephen K. Medvic and Silvo Lenart, "The Influence of Political Consultants in the 1992 Congressional Elections," *Legislative Studies Quarterly*, Vol.22, Summer, 1997, pp 61~77.

华炜:《美国民主制度漫谈》,北京·清华大学出版社,1987年版,第124~128页。

李培元:《政治商品化理论》,台北·扬智文化事业股份有限公司,1997年版,第12~15页。

顿获得竞选胜利的一大法宝。与1992年和1996年克林顿的竞选团队类似,2000年美国乔治·W·布什(George W. Bush)的竞选营销团队是一个运作完善和协调有方的竞选团队。它包括选战经理乔·艾尔巴(Joe Allbaugh)、总战略师卡尔·罗夫(Karl Rove)、传播主管卡伦·休斯(Karen P. Hughes)、新闻发言人艾瑞·弗莱彻(Ari Fleischer)、媒体顾问马克·麦肯努(Mark McKinnon)和斯图亚特·史蒂文斯(Stuart Stevens)、民调专家弗雷德·史迪珀(Fred Steeper)、政治主管马雷·西诺(Marie Cino)、政策主管约斯·博尔登(Josh Bolten)、国内政策顾问史蒂文·戈德斯坦(Steven Goldstein)、国家安全顾问康多利扎·赖斯(Condoleezza Rice)。竞选团队的成员为布什当选立下了汗马功劳,后来大多成为布什政府的左膀右臂。美国总统布什的竞选主管艾尔巴把它比作像安利公司(Amway)和美林凯公司(Mary Kay cosmetics)构建的直销网络。与安利公司直销产品不同的是,政治营销的志愿者队伍通过个人的联系,销售政治信息,尽管他们来去自由,但他们所发挥的作用却是不可替代的,因而成为政治营销团队的有机组成部分。

技术的革新开始推动竞选转型并在选举政治中引进了诸多新的行为体,包括新闻媒体、竞选捐助人、公关公司、利益集团等。候选人把民意调查、广播和电视广告,以及其他现代营销技巧整合进选战框架之中。这一努力直接推动了选战机构的专业化,即将竞选事务发包给众多专门的公关公司、民调机构及电话银行(phone bank)等机构,委托他们操盘选举,赢得选战。之所以做出此种安排,主要是因为使用这些新的选战手段需要高度专业化的技巧,但是政党和候选人很少具备此种技巧。本文以公关公司为例,进一步分析美国竞选市场化和专业化的进程。

公共关系公司进入政治领域经历了一个从商业服务到政治服务,最后到专门的政治顾问公司的转型过程。公关活动在美国很早就出现了,有组织、有意识的公共关系活动,起源于19世纪中叶在美国风行一时的报刊宣传代理活动。后来,美国人艾维·李(Ivy L. Lee)在1903年开办了历史上第一家公共关系事务所,为煤矿业和铁路业服务,这被看作是现代公共关系问世的标志。但是,美国工商界和政府当时并没有真正意识到公关的重要性,认为公关与公司的盈利是风马牛不相及。但是,到20世纪20年代,由于工商界无视公众利益,一些正直的记者极为愤慨,在新闻界掀起了

---

冯俊扬:《谁再次把小布什推入白宫》,《北京青年报》2004年11月5日,第A11版。

Robin Kolodny and David A. Dulio, "Political Party Adaptation in US Congressional Campaigns: Why Political Parties Use Coordinated Expenditures to Hire Political Consultants," *Party Politics*, Vol.9, No.6, (November, 2003), pp.729~746; Stephen K. Medvic and Silvo Lenart, "The Influence of Political Consultants in the 1992 Congressional Elections," *Legislative Studies Quarterly*, Vol.22, Summer, 1997, pp. 61~77.

一场旨在揭露企业丑闻的“黑幕揭发运动”，引发了公众对黑心商人的憎恨。美国大公司破天荒地第一次遭遇了商业成功与公共舆论的冲突。面对舆论的声讨，工商界开始注重自身的社会形象，公关公司受到企业界的重视。正是在此种背景下，政治家和企业家都开始重视公共关系的原则和方法。比如1917年，美国总统伍德罗·威尔逊(Thomas Woodrow Wilson)建立联邦公共信息委员会，负责管理第一次世界大战期间的公共舆论。民主党则于1928年建立了永久的公共关系事务处，共和党在1932年也建立了类似的机构。克莱姆·惠特克(Clem Whittaker)和莱昂内·巴克斯特(Leone Baxter)夫妇建立了第一家政治公关顾问公司——选战公司(Campaign Inc.)，极大地推动了商业公关公司操办竞选顾问业务。真正大规模介入选战事务的是著名的希尔-诺顿公司(Hill & Knowlton)。该公司于1927年在俄亥俄州的克里夫兰宣告成立。它受一些银行家和企业家的委托，为解决当时的钢铁股票战造成的破产者自杀事件，与媒体展开了周旋，成功地说服了新闻界。此后，希尔公司正式做起了公关业务。希尔公司的良好业绩很快吸引了全国的大客户，最终，公司也开到了纽约。罗斯福新政之后，希尔公司发现，政府加强管理监督和工会力量日益强大已经是不可逆转，开展针对政府的公关业务成为大势所趋。战后，希尔-诺顿公司帮助飞机工业联合会成功说服国会增加购置飞机的预算，并把办事处开到了美国的政治中心华盛顿。此时，希尔-诺顿公司吸收艾森豪威尔白宫办公厅的罗伯特·K.葛雷(Robert K. Gray)，政治公关业务开始被公关公司的业务所取代，政治咨询成为公关公司的重要职能。<sup>5</sup>

但是，公关公司的这一政治咨询职能很快就被专业的政治顾问公司在一些选战服务，比如大众传媒广告和民调方面的服务所取代。因为公关公司在开展业务时，往往需要具体划分为民意调查、媒体联络、公众接待、信息资料搜集等业务，而这些业务又是高度专业化的，需要招聘一些专门的业内人士或者转包给专门的公司，公关公司仅仅发挥牵线搭桥的功能。久而久之，将这些专业人士整合在一起的政治顾问公司开始出现。政治顾问公司是在大众媒体特别是电视的蓬勃发展之后才逐渐扮演了重要的政治角色，大众传媒的发展为政治家提供了更多通过公关手段驾驭媒体从业人员进而左右公共舆论的机会。在这一方面，全国性选举和州选举中的候选人占得先

---

Hedley Burrell ed., *An Unfettered Press: The American Press* (Washington D. C.: The United States Information Agency), 1994, pp.5 ~22.

Thomas C. Sorensen, *The World War: The Story of American Propaganda* (New York: Harper and Row, 1968), p.6.

苏珊·特伦托：《超级说客 现代国际政治公关的鼻祖》(新新闻编译小组译)，台北·新新闻文化事业股份有限公司，1992年版，第61~83页。

5 苏珊·特伦托：《超级说客 现代国际政治公关的鼻祖》，第83页。

机,他们通过深入理解新闻价值、新闻采访的技术限制,以及媒体的商业特权来进一步完善自己的竞选机器。政治顾问公司成立的标志是1981年3月1日,葛雷公关公司从希尔-诺顿公司中独立出来成为华盛顿最大的私人公关游说公司,将华盛顿的游说文化发挥到极致,成为美国政治公关顾问公司的龙头。1984年里根竞选期间,就广泛引进了竞选公关公司,制造了潮水般的声势,帮助里根以压倒性优势获得了竞选胜利。此后,政治公关公司在美国政坛上声誉鹊起,成为竞选政治中举足轻重的角色。

总之,公关顾问公司的兴起,标志着以政治候选人组织的竞选组织为主导、广大政治公关公司积极参与的模式,正在取代传统的政党选战模式,政党从竞选政治的主角越来越被排挤成尴尬的配角,这就是学术界讨论热烈的以候选人为中心(candidate-centered systems)的选战模式。以候选人为中心的选战模式推动竞选政治越来越注重政治营销,政治营销开始成为一种相对独立的政治事务。

## 二 政治营销:概念与特征

尽管政治营销在20世纪中后期有了快速的发展,但在学术界依然是一个相当新的领域。美国学者斯坦利·凯利(Stanley Kelley)在1956年出版的《专业公关与政治权力》一书中最早使用“政治营销”一词。在凯利看来,营销意味着劝说和说服,第二次世界大战以后的大众民主需要确立社会控制的新工具。凯利发现职业化的公关人士在美国政治中的地位日益重要,“此种团队(指选举咨询人员)尽管没有完全对自己提供政治营销条件的直觉感受过于依赖,但已经非常自信他们能够做到这一点。他们以自己具有‘良好群众观点’为荣,这种观点有助于他们把握一般公众对某些问题的态度。”尽管主流的营销学家对政治营销的说法不以为然,但还是有很多学者对营销对政治的重要性表达了同情和支持态度,并且努力澄清、提炼甚至力图建立营销的亚学科——政治营销。

在美国,政治营销在学术界引起重视主要是从总统竞选开始的。特别是1960年约翰·肯尼迪(John F. Kennedy)和理查德·尼克松(Richard M. Nixon)竞选总统

---

Kathleen Hall Jamieson, *Packing the Presidency: A History and Criticism of Presidential Campaign Advertising* (New York: Oxford University Press, 1996), pp.446~458.

See Martin P. Wattenberg, *The Rise of Candidate-Centered Politics: Presidential Elections of The 1980* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1991).

Stanley Kelley, *Professional Public Relations and Political Power* (Baltimore: John Hopkins University Press, 1956), p.53.

时,首次引入了电视辩论,开启了诉诸媒体和聘用公关专家开展政治营销的浪潮。在那场竞选中,肯尼迪聘用了公关专家组织选战,赢得了电视辩论而输掉了广播辩论,被学者视为形象权力胜过内容权力。“一个成功的总统竞选和总统职位,基本上是一个产品和营销定位问题。”“赢得竞选的问题在本质上是一个营销问题。”一次投票过程是一次“心理购买”(psychological purchase)过程。1962年,美国学者西奥多·怀特(Theodore White)在分析1960年肯尼迪竞选战略的基础上,写出《打造总统:1960》一书。他认为,如同福特的T型生产线所制造的汽车一样,这一时期的竞选仍停留在“产品”的观念上,即肯尼迪竞选的战略是打造一个年轻精干的未来总统,以赢得选民的支持和投票。<sup>5</sup>1969年乔·麦金斯(Joe McGinniss)系统分析了选举工程(electioneering),以及尼克松1968年利用媒体和新技术来展示其公众形象而当选总统的成功案例,写出《推销总统》一书。他提出政治顾问逐渐成了一个提供竞选和执政管理咨询的专门行业,而大量竞选和政治游说资金的投入带动了政治营销研究的迅速发展。此后,政治营销引起了一大批政治学家的重视,比如格雷克(Edward M. Glick)、丹·尼蒙(Dan Nimmon),营销专家菲利普·科特勒(Philip Kotler)、布鲁斯·纽曼、尼古拉斯·奥肖尼斯、珍妮佛·李-玛仕蒙、玛格丽特·斯卡梅尔(Margaret Scammell)、斯蒂芬·汉尼伯格等。特别是布鲁斯·纽曼在1994年从营销学的角度,系统地建立了政治营销的相关概念和模型,并以1992年克林顿总统竞选为案例,出版了《营销总统:政治营销的竞选战略》一书,从而将政治营销学提升到一个新的发展阶段。在这历史性的转变中,竞选总统的全过程已经从以总统候选人为中心转变为以选民为中心,通过对选民的投票行为研究来指导竞选的全过程。后来,纽曼又于1999年编写出版了世界上第一部《政治营销手册》,汇集了世界著名营销学家、政治学家及政治和媒体咨询专家对政治营销所涉及的各种问题做的精品论述。它一经问世便成为西方国家政治营销领域的理论研究及选战实务的指导性工具书。

作为一门相对独立的学科,政治营销学必须确立严格的概念、明确的研究对象和

---

Theodore White, *The Making of the President 1960* (London: Jonathan Cape, 1962).

R. E. Denton, *The Primetime Presidency of Ronald Reagan* (New York: Praeger, 1988).

D. M. Reid, "Marketing the Political Product," *European Journal of Marketing*, Vol.22, No.9, Autumn, 1988, pp.34~47.

5 Theodore White, *The Making of the President 1960* (London: Jonathan Cape, 1962).

Joe McGinniss, *Selling of the President* (New York: Penguin Group, 1969).

Bruce I. Newman, *The Marketing of the Presidency: Political Marketing as Campaign Strategy* (Thousand Oaks, California: Sage Publications, 1994), p.11.

Bruce I. Newman ed., *Handbook of Political Marketing* (Thousand Oaks, California: Sage Publications, 1999).

清晰的研究范围。然而,学术界对政治营销的明确内涵还缺乏统一的界定,近年来在国际学术界出版的一大批关于选举工程、政治传播、竞选管理等方面的文献中,对于政治营销到底是什么,以及应该涵盖多大范围,还没有达成共识。非但如此,就连在用词上都存在着众多称谓,比如政治营销(Political Marketing)、包装政治(Packaged Politics)、政治管理(Political Management)、促销政治(Promotional Politics)、政治公关(Political Public Relations)、现代政治传播(Modern Political Communications)等等。直到20世纪90年代,政治营销一词在美国之外的学术期刊上还很少出现,即便在美国的学术期刊上,关于政治营销的文章也不多见。尽管不同学者在用词上各不相同,但他们所表达的内涵是近似的,都是笼统地将政治营销理解成像推销香皂一样推销候选人和政党,认为政治营销就是将行销理论运用于政治领域。

概括学术界提出的看法,关于政治营销概念的界定主要有以下几种:布鲁斯·纽曼认为,政治营销是各种类型的个人和组织将营销原则和程序在政治竞选过程中的应用过程。在这一过程中,政治候选人、政党、政府、游说人员和利益集团为了寻求驱动公共舆论、提升意识形态、赢得选举胜利、通过立法提案和获得公民投票,通过战略性选战的分析、发展、执行和管理,进而对社会中特定民众和集团的需求和愿望做出反应。纽曼的界定比较宽泛,涵盖了政治营销的几乎所有方面,被学术界公认为最权威的界定。

菲利普·科特勒从需求的观点来看政治营销。他认为政治营销是指通过交易过程以满足需要(needs)和欲望(wants)的政治活动。<sup>5</sup>此种界定往往特别关注交易如何发生与进行,以及交易的便利性与评估方式,营销的目的是满足交易双方的需求,是一种管理学色彩非常浓厚的界定。

盖瑞·毛瑟认为,政治营销就是一种在竞争状态下,影响大众行为的科学。在毛瑟看来,政治营销包括两种模式:一是说服性沟通,即运用广告与人员直销;二是符合现存的行为模式,即设计容易使用的产品,并经由运销使其易于购得。相比科特勒

---

See R. Faucheux ed., *The Road to Victory: the Complete Guide to Winning in Politics* (Washington D.C.: Campaigns and Elections, 1995); B. Franklin, *Packaged Politics* (London: Edward Arnold, 1995); A. Wernick, *Promotional Culture* (London, Sage Press, 1991); P. Maarek, *Political Marketing and Communication* (London: John Libbey. & Co., 1995).

Michael Rothschild, "Marketing Communications in Non Business Situations or Why It's So Hard to Sell Brotherhood Like Soap," *Journal of Marketing*, vol.43, Spring 1979, pp.11~20.

Bruce I. Newman, *The Marketing of the Presidency: Political Marketing as Campaign Strategy* (Thousand Oaks, California: Sage Publications, 1994), p.11.

5 Philip Kotler, "A Generic Concept of Marketing," *Journal of Marketing*, Vol.36 No.2, (April 1972), p. 49.

盖瑞·毛瑟:《政治营销》(王淑女译)台北·桂冠图书股份有限公司,1992年版,第6页。

的交换理论,此种界定就广泛得多了。

更多的学者把政治营销看作是竞选政治的同义词,将竞选营销与政治营销等同起来,对政治营销采取了狭义的界定。比如,道密尼克·莱因(Dominic Wring)认为,政治营销是政党和政治候选人利用舆论研究和环境分析以提供和推动竞争性策略,以此帮助实现组织目标并满足选民需要,进而获取他们的选票支持的过程。丹尼斯·卡瓦纳夫(Dennis Kavanagh)直接把政治营销界定为选举工程学,比如选举之前和选举期间需要调查和研究公共舆论的、设计竞选传播,以及评估其影响的一整套战略和工具。马丁·哈罗普(Martin Harrop)认为,政治营销不仅仅是关于政治广告、政党政治广播和选举演讲,而且涵盖政党在选举市场定位等所有领域的事务。尼古拉斯·奥肖尼斯(Nicholas J. O'Shaughnessy)和斯蒂芬·汉尼伯格(Stephen C. M. Henneberg)认为,政治营销是寻求建立、维持和提升长期选民关系,为社会和政党谋求利益,从而使所涉及的个体政治行为体和组织的目标得到汇合。这一过程往往通过共同的交换和承诺的实现来完成。这一界定强调了三个方面:一是关注交换关系;二是长期视角和选民取向;三是强调有关各方的共同利益。

还有许多学者将政治营销看作是一门崭新的学科,是政治学、营销学、传播学、文化学等多学科合流的结果。玛格丽特·斯卡梅尔(Margaret Scammell)认为,政治营销提供了一种理解现代政治学的新途径,为解释政党和选举人行为提供了理性的经济学理论基础。这是传统的政治学中的竞选研究和政治传播学研究所无法做到的。这表明政治营销日益成为现代民主国家的政党和政治候选人在当选中需要实际做的事情,这与早期各种形式的政治销售存在明显区别,它改变了政治领导人、政党和选民之间的关系。<sup>5</sup> 菲利普·尼芬内杰(Philip Niffenegger)将麦卡锡营销模型中的“4P”模式应用于政治营销过程,认为政治营销是通过运用环境分析和战略工具,比如市场研究,最终形成营销组合的决策,涵盖产品(product)、促销(promotion)、地点(place)和价格(price)等四项决策的形成。马克·克里蒙特(Mark N. Clemente)认为,政治营销是与公共事务和政治事务以及与特定的政治候选人相关的观点和思想

---

Dominic Wring, "Reconciling Marketing with Political Science: Theories of Political Marketing," *Journal of Marketing Management*, Vol.13, No.7, Autumn 1997, p.653.

Dennis Kavanagh, *Election Campaigning: the New Marketing of Politics* (Oxford: Blackwell Publishers, 1995); Dennis Kavanagh, "New Campaign Communications: Consequences for Political Parties," *Harvard International Journal of Press and Politics*, Vol.1, No.3, Autumn 1996, pp.60~76.

Martin Harrop, "Political marketing," *Parliamentary Affairs*, Vol.43, No.3, Autumn 1990, pp.277~291.

5 Margaret Scammell, "Political Marketing: Lessons for Political Science," *Political Studies*, Vol.47, No.7, (September 1999), pp.718~739.

的营销,一般而言,政治营销主要是为了影响人们在选举中的投票倾向,与传统的营销不同的是这一概念并不像产品和服务营销那样容易被人们接受。然而,政治营销借用了大量产品营销的工具,比如付费广告、直接邮寄和介绍事实等。菲利普·马雷克(Philippe J. Maarek)认为,政治营销是一个复杂的过程,是政治家从事政治传播的更加广泛的全球努力的结果,是政治传播的普遍方法并且是手段之一。美国营销协会(American Marketing Association)在1985年认可了政治营销的概念,认为营销是规划和实施观念、产品和服务的概念、定价、促销和分配,进而创造令个人和机构目标满意的交换过程。珍妮佛·李-玛仕蒙(Jennifer Lees-Marshment)认为,政治营销就是关于政治组织采取商业营销的概念、方法和技术以帮助他们实现自己目标的学问,是政治学和营销学的联姻。<sup>5</sup>在她看来,此种结合为政治学提供了一种更加全面的画面。

上述对政治营销的各种界定,概括起来,主要有两种观点:一种意见是交易工具意义上的政治营销。此种观点认为,政治营销就是营销理论、程序和手段在政治领域中的应用,主要是使一个管理营销工具服务于政治目标的实现。持此种看法的学者是布鲁斯·纽曼、卡瓦纳夫、哈罗普、莱因、法雷尔和沃特曼等。另一种意见是战略关系意义上的政治营销。该观点认为,政治营销是政治行为主体之间为了争取合法性份额(特别是选票份额)而展开的营销和促销活动,以及由此形成的政治关系,认为政治营销注重的是形成长期的战略利益关系和维持稳定有序的政治关系。持此种看法的学者是斯卡梅尔、汉尼伯格、奥肖尼斯等。相比之下,后者涵盖的内容要比前者宽泛得多。当然,在具体研究过程中,大多数学者并没有严格的区分,比如在政治营销界享有权威地位的布鲁斯·纽曼往往将两者合并在一起使用。此种在概念界定上的模糊性处理,也遭到了一些学者的批评,认为这也许是政治营销学科之所以迄今为止还没有取得重大进展的原因所在。

其实,不管是交易工具意义上的政治营销,还是战略关系意义上的政治营销,通过比较综合学术界关于政治营销的界定,可以发现政治营销的基本意涵包含了五个必备要素。一是具有相互需求的平等行为主体。不管是政党与选民,还是利益集团和政府,必须确立了彼此平等的关系且相互存在需求,才能够形成政治营销关系;二

---

Mark N. Clemente, *The Marketing Glossary* (New York: Amacon, 1992).

Philippe J. Maarek, *Political Marketing and Communication* (London: John Libbey & Co. 1995), p.28.

Dominic Wring, "Reconciling Marketing with Political Science: Theories of Political Marketing," *Journal of Marketing Management*, Vol.13, No.7, Autumn 1997, p.652.

5 Jennifer Lees-Marshment, "The Marriage of Politics and Marketing," *Political Studies*, Vol.49, Spring 2001, pp.692 ~ 713.

是特定的政治环境约束并且存在相当大的不确定性,政治营销必然受制于特定环境的影响,而且也只有此种影响存在不确定性才能构成以政治营销减少不确定性的需求;三是追求特定政治目标和价值定位,政治营销采取的是商业手段和民间运作的方式,因此政治营销主体必须明确自己的政治目标和价值坐标,以此选择政治产品,从政治交换中获取自己需要的利益和价值;四是营销组合工具及其战略选择,包括媒体广告、直接邮寄、草根动员等工具和具体的实施战略;五是信息交流、理念沟通和产品服务交换过程。政治营销不是单向传播,而是双向沟通和交流,以此培养和塑造良好的交易关系。严格而言,只有将上述因素结合起来对政治营销进行界定,才能把握政治营销的本质。

为此,可以把政治营销的概念界定为:政治营销是特定政治行为主体(政治候选人、政党、政府、利益集团、说客等)在全面调查和评估政治和社会环境基础上,明确价值,定位目标,选择战略,并运用有效的营销手段与众多社会行为体进行信息沟通、理念交流和产品服务交换,以获取民众(选民)的认同和合法性支持,最终改变社会行为体的行为,进而实现其政治目标并取得政治权力或权利的活动、形式、关系和过程。政治营销有狭义和广义两种理解,狭义的政治营销就是指政治候选人和政党的竞选策略和选战过程,广义的政治营销则不仅包括政治候选人和政党开展的竞选活动,而且包括政府获取民众支持行为、利益集团游说政府改变决策行为以及大众传媒操纵公众舆论对政府施加影响进而左右政治家行为的活动,还包括国际政治领域中的政治交换活动。

从政治营销的内涵来看,它具有四个本质特征:一是目标的政治性。政治营销的行为主体虽然性质不一,但它们追求的目标必须是政治目标,比如政党为谋求选举胜利、利益集团为实现某种政策调整、说客为了实现某一政治利益等,这些行为都是为了获取政治权力(权利)、实现某种政治意识形态或者政治价值而开展的营销管理活动,否则就混同于市场营销、社会营销、商业营销。二是手段的商业性。政治游说的目标虽然具有政治性,但其手段却是专业化的商业性营销工具,不管是电视广告、公关活动、草根动员,还是基层筹款、拉票、造势等,都采取商业化的运作,遵循等价交换和价值规律,不能有政治权力的卷入,更不允许以政治强制、行政命令和暴力威胁的方式强迫其他行为体认同和支持,否则就与政治管理、行政指挥等毫无区别。三是行为的互动和交易性。政治营销是一条“双车道”,不是单向的灌输和销售行为,而是政治行为体双向的沟通、交流和互动。同时,与政治传播不同,政治营销双方必须产生交换行为,政治营销主体与营销对象之间地位平等,各种营销行为往往都是双方讨价还价和反复互动的结果,在这一过程中,双方都必然积极获取对方的信息,其中,政治消费者的利益居于首要地位。四是运行的法治性。政治营销是一项制度化极强的专

业活动,尤其是在营销过程中不可避免地存在金钱、利益、荣誉等因素的卷入,一旦管理稍有不善,就可能导致政治腐败。因此,政治营销活动要求健全各种法律、制度和规范,从事政治营销的专业人员也要公开其身份,实行挂牌营业,遵守法律、制度和相关规定。

尽管政治营销在很大程度上从商业营销中汲取了丰富营养,两者之间存在着很大的同构性,但并不能因此认定政治营销就是商业营销在政治领域中的延伸和应用,政治营销与商业营销存在很大的不同,两者形似神异。安德鲁·劳克(Andrew Lock)与菲利·哈里斯(Phil Harris)列举了两者之间存在的七个方面差别:(1)政治营销追求政治目标,且往往是假想中的购买决策,特别是选举营销集中在一天进行,而商业营销从根本上来说追求实现商业利润,且往往需要发生实际购买决策;(2)政治营销显然不需要政治消费者承担支出,而商业营销的消费者需要个人承担直接或者间接支出;(3)政治营销的投票者需要适应集体决策,而商业行销的消费者则可以不顾其他人的消费决策;(4)政治营销在选举中采取胜者通吃,而商业营销在交易中往往相互得利;(5)政治营销产品是不可触摸的无形产品,商业营销的产品都是有形产品;(6)政治营销往往很难建立一个新的成功政党,而商业营销则很容易就可以组建一个新机构;(7)在政治营销中,塑造领导人是首要之举,商业营销利润和产品是首要考虑。菲利普·科特勒采取了放大营销范围到观念、服务的领域,力图将政治营销纳入市场营销学的学科框架,但实际上政治营销中许多现象是商业营销所无法解释的,比如负面广告、政党偏好、观念偏向、冲突行为等等,都在更宽的领域成为政治营销独立的学科研究对象,而这些内容已经成为政治学研究的内容。因此,在政治营销和商业营销中存在着重叠领域,也具有不同构的内容。

表： 政治营销与市场营销的比较

	市场营销	政治营销
市场概念	顾客群 市场占有率	支持选民 得票率
消费者行为	忠诚购买产品的消费者	忠诚支持政治人物或政党的选民
市场目标	满足消费者需求	实现竞选政见
组织目的	打败竞争对手	打败其他候选人
决策者	消费者	选民
传媒运用	广告/促销	造势/拉票

政治营销也不同于政治宣传。政治宣传是一种单方面对信息内容进行筛选和

控制进而操纵受众看法的行为,宣传是“故意和系统地企图塑造认识,操控认知和直接行为,用以实现宣传员需要获得的回声。”功能性和负面性特征十分突出,在第一次世界大战期间许多国家广泛使用了政治宣传术以配合战场行动。因此,“那个词(指宣传),在德国人手里,已经和欺骗与讹误联系在一起。”尽管政治营销与政治宣传存在许多类似之处,比如都存在信息收送问题,都聘用专门的宣传行家,以及受到控制的媒体。然而,政治营销是一个双向沟通和交换的过程,其所提供的产品是根据选民和民众的需要设计的,是一种以消费者为导向的营销过程。相形之下,政治宣传仅仅反映着生产者的意志,对消费者的看法、需求和偏好基本不予考虑,是一种纯粹的教诲活动。

政治营销也不同于政治公关,尽管两者之间的边界非常模糊。表面看来,两者都使用媒体行销的手段,都是政治人物和机构与大众之间展开的以构建形象和声誉为目标的信息交流和沟通过程,但实际上政治公关仅仅是公开事实或者以上述活动让公众了解事实真相,而政治营销更注重形象构建和大众说服,最终获得政治合法性的支持。同时,政治营销还存在复杂的营销管理环节,注重公众行为的改变,涵盖了比政治公关更广泛的内容。

也有许多学者将政治营销与政治传播等同起来,关于两者谁的范围更宽的问题在学术界也是争论不休。其实,两者之间最关键的区别在于价值与技术的侧重点上,尽管两者都是双向的互动过程,但政治营销具有政治价值目标,力图将某种政治目标得以实现。而政治传播仅仅关注信息的传播,以及传播过程应该注意的问题,是一个纯粹科学和技术问题,即使存在伦理和价值追求,也停留在职业伦理和道德规范层面。

另外,政治营销与政治管理也存在明显差异。政治管理是国家权力按照某种特定的秩序和目标,对政治生活进行自觉的,有计划的约束和制约的方式,这种约束方式是政治生活的各个方面按照某种既定的秩序和目标来运行和发展。<sup>5</sup> 政治管理偏重于按照某种既定的秩序和目标运行,而政治营销显然是着眼于改造现有的秩序,为了突破现有的秩序创造一种崭新的秩序,是一种突破现状的学问。

显然,政治营销打开了人们认识社会政治事务特别是选战事务的一扇新窗口,这

---

Nicolas O Shaughnessy, *The Phenomenon of Political Marketing* (Basingstoke: Macmillan, 1990); M. Scammel, *Designer Politics: How Elections Are Won* (Basingstoke: Macmillan, 1995).

Thomas C. Sorensen, *The World War: The Story of American Propaganda* (New York: Harper and Row, 1968), p.6.

M. Scammel, *Designer Politics: How Elections Are Won* (Basingstoke: Macmillan, 1995).

5 中国大百科全书编委会主编:《中国大百科全书·政治学卷》,北京·中国大百科全书出版社,1993年版,第491页。

是传统政治学研究所无法做到的。随着后工业社会的转型,特别是信息社会的兴起,构筑在工业社会大规模生产组织体系基础之上的政治组织体系遭遇了严峻的挑战,一种政治形态要想在信息社会和多样化的后物质主义文化生态中获得合法性支持,就必须积极推行政治营销。更进一步讲,依靠传统的政治组织、政治权力等资源运作政治,不仅已经成为一种落后的政治文明方式,而且在实现政治目标问题上已经力不从心,政治营销作为一种新的政治文明形态在政治生活中越来越重要。现在,有不少国家,如美国、英国、德国、澳大利亚等国的学术界和政界已经越来越重视政治营销问题的研究和实践,特别是选举期间,政治营销越来越成为一道亮丽的风景线,为人们所关注。

### 三 政治营销与美国式民主

随着政治营销的兴起,美国选举政治越来越成为一场由众多项目组成的环环相扣的“奥林匹克竞赛”。面对辽阔的选区和复杂难测的选民,候选人要想从各路诸侯中脱颖而出,就必须拟定一套有效的选战规划,形成说服选民的全方位、立体化、多向度视听轰炸,以争取选票获得选战胜利。政治营销战略及其实施,越来越成为决定选战结果的关键因素。然而,政治营销的兴起也对美国式民主产生十分复杂的影响。

2005年3月在希腊的卡斯托里亚(Kastoria)召开的世界政治营销年会将“政治营销与民主”作为年会讨论的主题,会议从政治营销的角度集中讨论了不同地区的民主运行问题,既有理论-概念层面的研究,也有应用-经验性研究,还有一些反思性研究。然而,迄今为止,大多数政治文献认为政治营销与民主水火不容,认为政治营销的兴起,降低了民主的质量。即便那些倡导政治营销的学者也不愿意将政治营销置于民主理论的体系中考察。在美国政治学术界,出现了一大批批评政治营销和指责其破坏民主政治的声音,尤其集中于负面广告、公关和筹款对选民政治热情的损伤上。这些观点认为,在政治营销和媒体参与影响下,现代政治呈现为一种“后现代政治”的面孔,民主已经成为魔鬼和拙劣的模仿物。即便是最近关于协商民主的讨论中,学者们也不大情愿给政治营销留下一个协商主体的合法空间,有学者甚至认为商

---

关于这一问题的争论参阅:Bruce I. Newman ed., *Handbook of Political Marketing* (Thousand Oaks CA: Sage Publications Inc., 1999), pp.687 ~758.

A. R. Pratkanis and E. Aronson, *The Age of Propaganda: The Everyday Use and Abuse of Persuasion* (New York: W. H. Freeman), 1992; S. Ansolabehere & S. Iyengar, *Going Negative: How Attack Ads Shrink and Polarize the Electorate* (New York: Free Press 1995).

业媒体(特别是政治广告)无论如何也不能成为民主所需要的那种协商论坛。

具体来说,政治营销对美国民主政治的冲击,主要体现在以下五个方面。第一,政治营销对金钱的依赖,使得民主政治沦落为金钱政治。政治营销是利用商业手段实现政治目的,故而无法摆脱政治献金的支持。然而,政治献金为政治打开了特殊利益群体左右民主政治天平的方便之门,在金钱基础上建立起了当选人与捐赠者之间的“金钱-回报”关系,而非代表与选民之间的“选举-代议”关系,扭曲了代议民主理念。它“打垮了我们的政府,打垮了我们的制度。”正如参议员史蒂文森认为,“即使所有的金钱捐款和使用都是正当的,它仍然会对我们的政治产生腐蚀性的影响,因为目前政治竞选所需要的巨额金钱唤起了一个可怕的幽灵,即未来的政治将只是少数富人的事情。”金钱介入使得民主政治成为“披着民主外衣的金钱垄断”,成为代议民主的“阿基里斯之踵”。因此,如何规范金钱在政治领域中的运作,已经成为当今美国民主建设的一个主要课题。

第二,政治营销推动了政治专业化程度,使得政治成为少数专家和精英人物垄断的事务,成为没有专业知识根本无法进入的象牙塔,广大民众参与政治的能力日益下降。大量民调专家、媒体顾问、抬轿专家和政治顾问公司的出现,标志着政治营销进入了专业化运作的阶段。政治营销的专业化推动了政治事务的专业化,使得处理政治事务的门槛提高,政治成为少数专家和政客的职业,广大民众政治参与的能力相对下降,重新成为无法主导政治进程的旁观者,此种发展趋势是与现代民主政治一人一票的价值原则背道而驰的。

第三,政治营销的趋中效应,降低了选民的参与热情,政治不再成为引发全民积极参与的民主政治,而成为少数人决定多数人政治的“沉默螺旋”。<sup>5</sup>政治营销的战略规划更加关注争夺“中间选民”或者“政治中间派”,因此在施政纲领上往往采取折衷主义的策略,在意识形态上呈现为相互融合的混杂局面。政治营销战的双方不再在具体政策问题上针锋相对,广大选民无论选择谁都已经无所谓,民众的政治参与热情

---

Stephan C. Henneberg, "The Views of an *Advocatus Dei*: Political marketing and Its Critics," *Journal of Public Affairs*, Vol.4 No.3, (Autumn 2004), pp.225 ~243.

麦科斯·J.斯基德摩等:《美国政府简介》(张帆、林琳译)北京·中国经济出版社,1998年版,第136页。

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

5 在1980年,纽曼提出,只有那些“被认为是多数人共有的、能够在公开场合公开表达”的意见才能成为舆论。意见一旦具有了这种性质就产生一种强制力,与之唱反调会陷于孤立,遭受社会的制裁。在“沉默的螺旋”的理论中,与其说舆论是“公共意见”或“公众意见”,倒不如说是“公开的意见”。舆论在双重意义上是“我们的社会皮肤”,人们用它感知社会“意见气候”的变化,调整自己的行为以适应社会环境。舆论还在维持社会整合方面起着重要作用,防止由于意见过度分裂而引起社会解体。E. Noell-Neuman, *The Spiral of Silence: Public Opinion-Our Social Skin*, 2nd. (Chicago: University of Chicago Press, 1993).

受到损伤。于是,政治营销锁定的“关键选民”的少数意志经过营销传播,形成一种强大的民意压力,在政治日程中反而成为主导性意见,背离了民主政治的原本精神。

第四,政治营销对新兴信息技术的应用,创造了一个虚拟政治空间,从根本上颠覆了现代民主政治一人一票的基础。近年来,信息网络快速普及,成为传播信息和影响民众的重要平台,政治营销很快就占据了这一阵地。各种竞选网站、电子投票、邮件营销、选战论坛等政治营销新形式次第出现,创造了一个虚拟的空间。它们采取虚拟的名字,不负责任地发表各种意见,引导公众舆论,从根本上颠覆了现代民主政治的基础。如何在虚拟空间中构建所谓的“电子民主”(e-democracy),已经成为当今美国民主理论发展的重要问题。

第五,政治营销引发了政治实体与政治形象的分离,广大民众面对的已经不再是政治方向的选择,而是政治形象的选择,民主政治堕落为“政治选秀”。与政治纲领的折衷主义策略相对应,在政治营销战上往往采取“两头化”的策略,撕裂选民共同意见,将选民分门别类,细分为不同的区隔板块,通过构建政治同盟和分化瓦解对方等具体策略,努力打造有利于自己的政治格局。此种营销攻防战已经把政治形象化和拟人化了,政治讨论已经不再是寻求共识,而是转变成为纯粹的“政治选秀”游戏,政治的游戏化已经越来越脱离民主政治设计的最初意图。

环顾各国政治实践,由于政治营销引起的对民主政治的上述冲击,在各国都不同程度的存在,尤其在美国,上述问题最为突出。有学者甚至将各国出现的问题看作是现代民主运作的美国化,认为政治营销的扩展正在产生一种全球范围内系统的“政治美国化”现象,也有人认为这不过是整个社会现代化的一个副产品。不管怎样,在现代民主政治制度没有进行调整和完善的背景下,政治营销的兴起的确造成了大量的问题。但是,从表面上来看,这些问题看似是政治营销惹得祸,其实并非如此,导致问题的根本症结还是由于民主制度的不完善和存在大量漏洞所导致。

长期以来,现代民主政治之所以能够借助脆弱的思想共识将广大民众结合在一起,以及能够不需要诉诸武力和强制就能够塑造共识,最主要的是依赖于有效的交流说服公众对自己不感兴趣的问题予以认同,进而创造一个能够持续长久的共同意见。在工业社会时期,此种社会共识主要依赖民众的意识形态主导下的政治认同就能够建立,不需要专门的外在说服者进行规劝。然而,随着后工业社会的转型,整个社会的利益日益多元化和复杂化,中产阶级兴起,意识形态的板块界线日益模糊,纯粹依

---

Dennis Kavanagh, "New Campaign Communications: Consequences for British Political Parties," *The Harvard International Journal of Press/Politics*, Vol.1, No.3, Autumn 1996, pp.60~76.

Ralph Negrine and Stylianos Papathanassopoulos, "The 'Americanization' of Political Communication: A Critique," *Press Politics*, No.1/2, Spring 1996, pp.45~62.

赖民众个人的政治认同达成社会共识越来越不可能,因而以商业化运作为载体的政治营销成为塑造社会共识的桥梁和纽带。从这个意义上来说,政治营销不仅不是一件令人鄙视的行业,相反是现代民主允许、生存甚至繁荣壮大所依赖的特别艺术。

因此,问题的关键并不是杜绝政治营销,而是如何把民众重新置于民主过程的中心,这才是现代民主政治回应挑战的根本之策。美国学者本杰明·巴伯(Benjamin Barber)在1987年出版的《强势民主》一书中提出了一个重要思路。他认为,必须经由参与的过程来界定公民资格的特质,由实际的参与行动来赋予其意义。参与式民主的环境系络,可以使得政治生活与公民资格间产生紧密的连结,真正落实民主精神,故称之为“强势民主”。为此,巴伯提出“强势民主”理论的制度设计,包括三个层次:强势民主谈论(strong democratic talk)、强势民主决策(strong democratic decision-making)与强势民主行动(strong democratic action)。其中,谈论是强势民主的核心。巴伯特别指出,要想实现有效的谈论,必须有效倾听、反思和愿意说服和被说服。巴伯的看法得到了众多学者的支持。约翰·德雷泽克(John Dryzek)提供了一个协商民主(deliberative democracy)的模型,不同于以往学者们对当前代议民主制度进行控制、主导、战略规划和描述,他回归亚里士多德,寻求实践意义上的民主,此种民主并非根基于复杂的理论,而是彼此交流产生的共同兴趣。德雷泽克认为,此种共同兴趣为我们理解民主怎样运作和应该怎样运作提供了一个理性的基础。安东尼·吉登斯(Anthony Giddens)遵循同样的路径提出了另外一种协商政治的模型。他认为,当对传统和自然进行两次分解时,就存在一种“乌托邦现实主义”(utopian realism),它能够用一种创造性的方式应对社会变革的快速步伐。他指出,今天的民主过程是被社会多样性的扩展和去传统化所驱动的。当我们的代议机构很难应对快速的社会变革和全球化世界之时,它们的衰落就赋予公民以更多的自由去创造集体决策的众多新方式。

上述学者的思路具有十分重要的启发意义,他们的共同点在于并非从单一的理论出发,寻求社会的共识,而是从实践中探求通过说服选民来塑造群体共识。这一办法是后工业时代多样性社会背景下政治建设的必然选择,因而未来的民主化将不可避免地导致政治营销的兴起。政治营销兴起也成为民主化能否进入民主巩固阶段的关键。至于政治营销中出现的诸多问题,可以通过推进政治法治化进程和民主制度

---

Benjamin Barber, *Strong Democracy: Participatory Politics for A New Age* (San Francisco: CA: University of California Press, 1984), p.173.

约翰·德雷泽克:《协商民主及其超越:自由与批判的视角》(丁开杰等译),北京·中央编译出版社,2006年版,第1~15页。

See Anthony Giddens, *The Consequences of Modernity* (Cambridge: Polity Publisher, 1990).

的完善逐步得以解决。

竞选营销是政治营销的典型形态,也是竞争最为激烈的一种营销形态。由于选战的市場化和专业化发展,逐渐将民主政治纳入了一条自我发展的规范化和制度化轨道。随着选举程序和相关规定的日益复杂,民主政治越来越趋于完善,相关的法律规定和制度约束也日益健全。环顾世界,大多数民主国家在运作选战的过程中,逐步跨入了巩固民主(consolidation of democracy)的新阶段。凡是民主获得巩固的国家和地区,其选战营销就越成熟、专业化程度也越高,政治营销的专业化已经成为巩固民主的一个内生条件。

当然,从世界各国的实践来看,竞选营销在推动民主巩固的同时,对民主的发展也造成了新的麻烦和问题。尤其是在美国,如何应对竞选营销对民主政治带来的新挑战,越来越成为令美国学术界头疼的问题。2008年美国总统大选预选阶段出现的持续时间过长、金钱作用过大、政治营销花样过多、选民投票行为陷入困惑等问题,也从另一个侧面表明,政治营销对美国式民主的影响已经越来越趋于表面化。

赵可金:复旦大学美国研究中心副教授、法学博士

# 中国加入世贸组织以来的 中美知识产权争端

何兴强

[内容提要] 本文对中国加入世贸组织之后,特别是 2004 年以来,中美知识产权争端加剧的原因进行了深入分析。文章认为,此次争端是在美国政府加强知识产权保护背景下,以及美国知识产权相关商业集团的推动下发生的。争端的加剧还受到当前美国对华负面贸易政治气氛的不利影响,并遭遇双方在知识产权保护理解上一系列差距的困扰。文章最后对中美知识产权争端的解决前景进行了探讨,认为加强沟通与合作、相互体谅和妥协,而不是单方面的施压与报复,才是双方寻求的正确的解决问题之道。

关键词:中美关系 经贸关系 知识产权保护 中美知识产权争端

在 20 世纪 90 年代,中美两国曾经因为知识产权问题发生了三次激烈争端,每次都到了贸易战的边缘。知识产权问题成为 1990 年代中美经贸关系中的一大突出问题。随着 1992 年中美《关于保护知识产权的谅解备忘录》的签订,以及 1995 年 2 月、1996 年 6 月两个中美双边知识产权协议的签署,中美知识产权争端得到了缓和。

中国加入世界贸易组织(WTO)大大促进了中美经贸关系的发展。2003 年中国成为美国第三大贸易伙伴,美国则是中国的最大贸易伙伴。2005 年双边贸易总额中方统计为 2116 亿美元,美方统计数字为 2853 亿美元。在经贸关系发展的同时,贸易不平衡、人民币汇率、反倾销以及知识产权等新老问题也随之出现。其中,沉寂数年的中美知识产权保护问题在中国加入世贸组织之后逐渐突出,成为美国政府和商界在两国经贸关系上意见最大的问题,持续影响着中美关系的发展。

本文对美国知识产权保护情况,中国加入世贸组织前后中美两国在知识产权保

护方面的争端进行了阐述,并在此基础上着重分析了2004年以来这一争端加剧的具体原因和深刻背景,以及这一问题的解决前景。

## 一 美国的知识产权保护

根据联合国世界知识产权组织(WIPO)的定义,知识产权指的是“智力创造:发明、文学和艺术作品,以及商业中使用的标志、名称、图像以及外观设计”。知识产权分为两类:工业产权,包括发明(专利)、商标、工业品外观设计及原产地地理标志;另一类是版权,包括文学作品,诸如小说、诗歌、戏剧、电影、音乐作品,艺术作品诸如绘画、绘画、摄影、雕塑以及建筑设计。美国对知识产权的定义与此大同小异,并将知识产权分为专利、商标、版权和商业秘密四类。

美国对知识产权的保护有着良好传统。早在1789年,美国宪法第一条第八款就规定:“国会……有权保障作者和发明者在限定时间内对其著作和发明的专有权利,以促进科学和实用技艺的进步。”这一条款成为美国专利和版权立法的宪法授权条款。从历史上看,知识产权是美国社会、文化和经济发展的重要部分,对美国整个经济和社会发展做出了巨大贡献。

20世纪80年代以来,与知识产权相关的贸易领域急剧扩大,涉及专利、商标等知识产权的国际经济贸易越来越多。知识产权的国际保护涉及各国企业的发展,关系各国的重大利益。80年代中后期,面临经济衰退,美国将其国际竞争力下降的主要原因归咎于其知识产权没能在世界范围内得到保护,认为其在经济竞争中最大的资源和优势在于科技和发明,有效保护海外知识产权对美国经济至关重要。

因此,美国不遗余力地在1986年发起的关贸总协定乌拉圭回合谈判中将知识产权保护纳入关贸总协定的框架,称之为“与贸易有关的知识产权”。随着1994年《与贸易有关的知识产权协议》(TRIPs)的签署,知识产权的国际保护与国际贸易多边机制——世界贸易组织紧密结合起来。在国内,1988年里根总统签署了《综合贸易与竞争法》,在对不公正的贸易行为进行报复的301条款上增加了一条“特别301条款”,把知识产权单独列为一项,对不保护美国知识产权或者阻碍美国知识产权企业进入其市场的国家进行调查并实施贸易制裁。这样,知识产权保护便成为美国对外贸易政策的基本组成部分。

进入21世纪,随着新技术革命推动下知识经济时代的来临,知识产权更是被视

---

来自联合国世界知识产权组织的介绍, available at : <http://www.wipo.int/about-ip/zh/>.

“Intellectual Property, What is It?” available at : [www.stopfakes.gov](http://www.stopfakes.gov).

为美国保持世界经济领先地位的最后希望。知识产权产业占2003年美国国内生产总值的17.3%，占美国出口总额的一半以上，经济增长的40%，就业人数达1800万。除商标之外的知识财产占美国企业全部价值的33%，价值5万亿美元。其中，版权业是过去20多年美国发展速度最快、最具活力的产业之一，也是对美国对外贸易贡献最大的行业，占2005年美国企业全部价值的13%。此外，专利和商业秘密作为美国知识产权的组成部分，分别占美国企业全部价值的11%和9%。商标价值很难从一个品牌的其他价值中分离出来，根据美国2006年总统经济报告，商标和品牌价值大概相当于美国企业全部价值的14%。

美国认为，盗版和假冒对美国经济造成了巨大损害。美国贸易代表办公室(USTR)2003年的“特别301报告”估计，知识产权犯罪对美国经济造成的损失每年在2000亿到2500亿美元之间<sup>5</sup>；美国商会估计，每年的知识产权侵犯使美国丢失75万份工作。保护知识产权成为美国政府及商业界最为关注的问题之一，美国政府甚至还将假冒产品的贸易与有组织犯罪及恐怖袭击联系起来，以提高人们对知识产权保护的关注。

美国知识产权的国际保护工作由两个基本部分组成，第一部分是政府与企业合作促使美国的贸易伙伴保护美国海外知识产权。在美国贸易代表办公室的领导下，以“特别301条款”为核心，以美国商会为支持的体系是美国最主要和最有效的海外知识产权保护机制。除美国贸易代表办公室外，行政部门还包括商务部国际贸易管理局(ITA)，专利商标局(USPTO)，版权局(U.S. Copyright Office)及国务院。美国贸易代表办公室运用广泛的双边和多边贸易工具促进国际知识产权立法和有效的执法，主要工具包括与美国贸易伙伴的双边协定，年度“特别301条款”评估，以及世贸组织的多边贸易协定。第二个部分是阻止侵犯知识产权的产品进入美国。这由两种机制构成。其一是国土安全部下属的海关和边境保护局(CBP)及移民和海关执行局(ICE)两个机构；其二是美国国际贸易委员会(USITC)的审查机制。国际贸易委员会是拥有准司法权的联邦独立机构，负责对可能侵犯美国知识产权的国外进口商品进行审查。它可以应国内企业的申请，根据美国关税法“337条款”的授权发起调查，调查核实后可以向海关发出排除令阻止知识产权侵权产品进口。

---

Council of Economic Advisers, Economic Report of President 2006 (Washington DC: GPO, 2006), p.219.

美国商务部知识产权协调员伊斯雷尔2006年3月8日在参议院商业、科学和运输委员会关于“中国的盗版和侵权”的证词。available at :www.doc.gov.

Economic Report of President 2006, p.220.

5 “USTR 2003 Special Report,” available at :www.ustr.gov.

“Why Protect Intellectual Property?” available at :www.stopfake.gov.

“337条款”最早成型于1930年美国关税法第337节。

## 二 中国加入世贸组织之前的中美知识产权争端

中美两国在知识产权方面的联系是随着 1979 年两国建立正式外交关系开始的。在 1979 年 7 月正式签署的《中美贸易关系协定》中,在美方的要求下,把双方互相保护包括著作权在内的知识产权的内容列为正式条款。这样,中国开始接触并了解知识产权概念及其保护,并于 1979 年 5 月开始起草著作权法,开始建立自己的知识产权制度。1982 年颁布实施了第一部《商标法》,1984 年通过了《专利法》,1990 年 9 月通过《著作权法》并于 1991 年 6 月正式实施。由此,自改革开放以来,中国关于知识产权保护的法律和管理机制得到了迅速发展,初步建立了一套知识产权保护系统。

1989 年以来,随着中美经贸关系更为迅速的发展,两国开始出现了知识产权保护方面的争端。1989 年 5 月,美国贸易代表办公室发布了其第一份“特别 301 条款”年度审查报告,1989 年和 1990 年均将中国列在“重点观察国家”名单上,开始对中国知识产权保护施加压力。在 1991 年 4 月发布的“特别 301 条款”年度审查报告中,美国贸易代表办公室指责中国在知识产权法律、做法和政策中均有不足和缺陷,首次将中国升格为最高级别“重点国家”,并在 6 个月的调查期限后宣布了对中国对美出口的 106 件商品的加税清单。中国随即提出反报复清单,贸易战一触即发。为解决这个争端,中美于 1992 年 1 月签署了两国间第一个有关知识产权保护的协议,即《关于保护知识产权谅解备忘录》,美国贸易代表办公室当年又将中国放回“观察国家”名单上。1994 年 6 月,美国贸易代表办公室以中国政府保护知识产权不力,侵权行为失控为理由,再次将中国升格为“重点国家”,发起对中国 6 个月的“特别 301 调查”,双方又一次面临贸易战。后来两国各自做出让步,于 1995 年 2 月签署了第二个知识产权协议,即《中美知识产权保护协议》,结束了两国间长达 20 个月的知识产权谈判。此后,以国际知识产权联盟为代表的美国知识产权业界认为中国没有认真执行协议,建议美国贸易代表办公室重新考虑对中国进行制裁。1996 年 4 月,美国贸易代表办

---

美国贸易代表办公室根据《1988 年贸易与竞争综合法》中特别 301 条款,每年编一份未能对美国知识产权提供适当保护的国家名单,那些最为严重或屡屡违规的知识产权侵犯者会被确定为“重点国家”,然后依次是“重点观察国家”、“观察国家”。确定一国为“重点国家”之后,美国贸易代表办公室要在 30 天内决定是否对这个国家发起特别 301 调查,并在调查发起后的 6 个月改善期限后决定是否实施制裁。“重点观察国家”指未能提供足够的知识产权保护或执行,或市场准入水平的国家,“观察国家”指应该用双边努力来解决知识产权保护问题的国家。此外,根据美国贸易法 306 条款编制的“306 条款监察名单”适用于那些存在严重的知识产权相关问题而且同美国签署了双边知识产权协定的国家。美国贸易法 306 条款规定如果上半年监察表明回避执行双边知识产权协议,USTR 将可直接对该国采取贸易制裁行动。 Available at : [www.us-tr.gov](http://www.us-tr.gov).

公室发布当年度“特别 301 条款”审查报告,指责中国没有认真执行 1995 年知识产权协议,第三次将中国确定为“重点国家”。5 月 15 日,根据贸易法第 306 条款,美国贸易代表办公室建议对来自中国的纺织品、服装和电子产品等价值 30 亿美元的中国商品征收惩罚性关税,除非中国令人满意地执行 1995 年知识产权协议,从而引发了中美关于知识产权新一轮的争端。经过努力,双方最终于 1996 年 6 月签署了中美第三个知识产权协议。自此,中国政府不断加强打击盗版侵权行为的力度,中美知识产权争端缓和下来。

从 1997 年到 2002 年,虽然美国对中国的知识产权保护还是相当不满,但也对同期中国知识产权保护方面取得的进展表示了一些积极的看法,美国贸易代表办公室这几年中没有一年将中国升格为最高级别的“重点国家”或次之的“重点观察国家”名单,开始通过鼓励而不是施压来促使中国进一步加强知识产权保护。对于中国加入世界贸易组织,国际知识产权联盟视之为确保中国继续加强知识产权保护的最好途径,该联盟各成员协会联合其他一些协会曾于 2000 年 2 月发出公开信,强烈支持对华永久正常贸易法案(PNTR),敦促国会通过该法案。

为加入世贸组织,根据《与贸易有关的知识产权协议》,中国 2000 年再次修改专利法,2001 年修改了商标法及著作权法,并承诺打击网络盗版。新修订的专利法、商标法和著作权法分别于 2001 年 7 月 1 日、12 月 1 日和 10 月 27 日起实施。中国加入世贸组织之后,美国对中国知识产权保护的关注重点转向监督中国遵守世贸组织协议的情况。从 2002 年到 2004 年,美国国会监督中国履行世贸组织协议的一些委员会如“国会经济与安全评估委员会”,“国会—行政部门委员会”等对中国遵守世贸组织情况举行了多次听证会。美国认为,从立法角度看,中国已经基本达到了《与贸易有关的知识产权协议》的要求,中国知识产权保护存在的主要问题在执法方面。在中国加入世贸组织的头两年,基于中国在保护知识产权方面不断取得的进展,美国贸易代表办公室年度“特别 301 条款”报告虽然提到中国存在的问题,但基本上较为笼统,篇幅也短到不到两页。中美知识产权问题一时平静下来。

### 三 2004 年以来中美知识产权争端加剧的原因分析

然而,这种平静状况并未持续多久。从 2004 年开始,美国商业界对中国在世贸组织框架下对知识产权的保护情况开始流露出更多的不满。在美国商业界的推动

---

“IIPA s Letter in Support of China PNTR from America s Creative Industries,” available at : [www.iipa.com](http://www.iipa.com).

下,美国贸易代表办公室在2005年的特别301报告中国部分(“非常规评估报告”)中决定将中国升格为“重点观察国家”,这是自1996年以来的第一次,同时保持中国“306条款监察国家”的地位。同年的“中国履行世贸组织义务报告”则称,美国政府准备采取一切必要、适当的措施,确保中国制订并实施有效的知识产权执法制度。“非常规评估报告”还称,2004年查获的进入美国市场的中国假冒商品价值达1.34亿美元,比1993年上升了47%,占到美国海关当年查获的知识产权侵权商品数量的67%。“非常规评估报告”的出台表明美国对中国知识产权保护施压力度开始增加,中美知识产权争端在沉寂几年之后再次激烈起来。

比起1995~1996年两国的知识产权争端,此次的焦点仍然是中国知识产权执法问题,如透明度不够、执法不严、刑法保护的力度不够、行政处罚的额度太低,不足以威慑盗版者,以及市场准入等问题。新出现的问题只有网络盗版问题(美国人认为它已经迅速成为美国在华知识产权保护的一大威胁)。尽管如此,此次争端加剧的原因却是不一样的。美国在评估入世后中国知识产权保护时,除了根据两国间三个知识产权保护协议之外,主要是根据中国执行《与贸易有关的知识产权协议》及中国政府履行2004年第15届商贸联委会(JCCT)相关承诺的情况,此次争端加剧与这一情况息息相关。

首先,从时间上来看,2004年是中国加入世贸组织的第三个年头,加入世贸组织文件中的许多过渡期已经结束,美国也结束了“等等看”的心理,开始全面评估中国履行世贸组织承诺的情况,争端于是在2004年开始加剧。

中国入世的前三年,美国对中国能否认真履行加入世贸组织的承诺和知识产权保护的义务持观望态度,希望能够看到中国知识产权保护得到改善。到2004年下半年,中国入世即将满三年,美方认为,中国在加入世贸组织时承诺的到2005年之前显著降低仿冒和盗版的水平没有能够兑现,三年来中国的假冒、盗版现象反而越来越严重,在侵犯知识产权方面,中国仍然是“头号公敌”。国际知识产权联盟这几年的年度报告认为中国各行业的所谓“盗版率”仍然保持在90%。中国美国商会2004年《美国企业在中国》的年度报告中也认为,三年来,中国在履行世贸组织承诺方面取得了很大进步,但相比其他问题,知识产权保护问题成为唯一的例外。<sup>5</sup> 中国美国商会对

---

USTR在2005年对2004年4月中美第15届商贸联委会关于中方承诺的实施情况撰写了一个“非常规评估报告”(Out-of-Cycle Review, OCR),USTR 2005年的特别310报告中国部分即由此OCR构成。

USTR:2005 Report to Congress on China's WTO Compliance,第66页。

“Out-of-Cycle Review Results on China,”available at:www.ustr.gov.

5 中国美国商会2004年白皮书第一部分之“主要趋势”,来自中国美国商会网站(www.amcham-china.org.cn)。

其成员的一项调查显示,90%的公司认为中国政府对知识产权的保护是无效的,超过3/4的成员认为它们受到知识产权侵犯的危害。这样,入世三年来,知识产权保护问题成为美方对中国履行入世承诺中最不满意的一个问题。

因此,2004年下半年以来,美国对于中国知识产权保护不力的指责开始多了起来,美国商务部高层此后的历次访华均提及知识产权问题。美国34个行业协会在向美国贸易代表办公室提交的关于中国“侵犯”知识产权的报告中,多数均称中国在知识产权保护问题上没有明显进展。美国商会负责亚洲事务的副主席薄迈伦(Myron Brilliant)表示,到2004年,美商对于敦促中国加强知识产权保护的态度发生了巨大变化,以前这只是在中国大陆和香港的美国商人的问题,但现在,主要大公司的首席执行官们(CEO)都在抱怨。美国商会领导层认为不能再容忍这个问题了,声称“我们一直视自己为中国人的朋友,但我们的忍耐是有限度的”。2005年2月,美国商会以中国未能很好履行其2004年所作的打击盗版的承诺为由,向美国贸易代表办公室递交请求,建议美国政府立即启动世贸组织的磋商机制,以停止“严重的盗版和伪造”对美国商界造成的损害。<sup>5</sup>这是美国商会第一次采取此类行动。美国电影协会,美国唱片工业协会等响应美国商会的行动,也向美国贸易代表办公室发出了同样的请求。

对于美国在华商界来说,2004年中国政府对两起知识产权事件的态度造成了他们的恐慌,进一步促成了美国商会在知识产权保护问题上对中国的施压。2004年7月5日,中国国家知识产权局专利复审委员会对国内厂商组成的“伟哥”联盟的无效宣告请求做出审查决定,宣告国家知识产权局2001年以公告授予美国辉瑞公司的万艾可(“伟哥”)专利无效,理由是其专利违反了《专利法》第26条第三款的规定:说明书不够清晰、完整。“伟哥”专利在中国被否决的案例在西方各国,特别在美国,引起强烈反响。美国贸易代表办公室发言人米尔斯(Richard Mills)表示此事件是中国侵犯知识产权的典型案列,美国对中国的知识产权保护深表关切。《金融时报》称“许多在华制药企业将这起事件看作是中国保护知识产权的试金石。”同年9月,对于

---

Chris Buckley, “U.S. Groups Press China Over Piracy,” *New York Times*, Sep. 17, 2004. p. W.1.

“Background on Special 301,” available at: [www.ustr.com](http://www.ustr.com).

Chris Buckley, “U.S. Groups Press China Over Piracy.”

5 Elizabeth Becker, “Chamber of Commerce Asks U.S. to Crack Down on Chinese Copyright Violations,” *New York Times*, Feb. 10, 2005. p. C.3.

Phelim Kyne in Beijing, Scott Hensley in New York and Neil King Jr. in Washington, “China Voids Pfizer’s Viagra Patent: Ruling Intensifies Concern Regarding Beijing’s Stance On Intellectual Property,” *The Wall Street Journal*, July 8, 2004, A3.

James Kynge, “China Overturns Pfizer’s Patent,” *Financial Times*, July 07, 2004, available at: [www.ft.com](http://www.ft.com).

中国奇瑞汽车公司生产的 QQ 车型是否对美国老牌汽车公司通用的斯巴克 (Spark) 车型外观设计构成侵权的纠纷,中国国家主管部门认为依照法律和外方提供的证据,无法认定奇瑞公司侵权,建议双方通过司法途径和调解机制解决纠纷。美国商会在 2005 年 2 月递交美国贸易代表办公室的请求中提到了这两个事件,认为中国应该解决中美知识产权争端中的一些影响较大的案例,如辉瑞和通用公司的问题。

第二 2004 年以来中美知识产权争端的加剧是在美国加强知识产权保护背景下发生的。

在国际经济全球化的背景下,全球盗版和假冒商品的贸易已经发展到了一个前所未有的水平,美国对海外知识产权保护的关注程度也越来越高。在美国贸易代表办公室的协调下,2004 年 10 月布什政府发起了一项名为“针对有组织盗版战略”(STOP, Strategy Targeting Organized Piracy)的国际知识产权保护行动。在白宫领导下,这个行动联合了美国贸易代表办公室、商务部、司法部、国土安全部、食品与药品管理局和国务院等部门和机构,旨在阻断假冒产品进入美国并帮助美国企业在全世界保护其知识产权,是美国政府打击全球知识产权侵权最为全面的一个行动。

“针对有组织盗版战略”行动不是根据法令设立的,没有常设机构。成立于 1999 年,作为美国贸易代表办公室、司法部、海关、商务部、专利商标局、国务院等部门之间协调机制的全国知识产权执法协调委员会(NIPLECC),是国会依据 2000 财年财政部邮政拨款法案(Treasury/Postal Appropriation Bill)成立的,有常设机构,有国会拨款的活动经费。布什总统发起“针对有组织盗版战略”行动后,将全国知识产权执法协调委员会的组织机构与“针对有组织盗版战略”的目标结合起来,任命伊斯雷尔(Chris Israel)为首任美国国际知识产权执行协调员,作为行政部门知识产权执法的先锋,以便更好地协调和组织美国的海外知识产权保护工作。

在“针对有组织盗版战略”协调下,美国政府加强了各联邦机构间的内部协调,加强了与企业界的联络,强化了美国在华知识产权保护。2004 年秋天,美国专利商标局向美国驻北京使馆派驻了一名知识产权专员科恩(Mark Cohen),以协助知识产权执法,并计划向驻上海和广州总领馆再各派驻一名知识产权专员。该局还在美国各地举办了一系列关于中国知识产权系列宣传活动,向中小企业介绍如何在中国保护知识产权。伊斯雷尔上任不久就将中国作为其工作重心,提出美国解决中美知识产权问题的战略建立在四大支柱上,即通过中美商贸联委会(JCTT)这一双边磋商机制

---

Elizabeth Becker, "Chamber of Commerce Asks U.S. to Crack Down on Chinese Copyright Violations."  
Neil King Jr., "Sisyphus in China: U.S. Lawyer's Antipiracy Task Is Endless," Wall Street Journal, July 26, 2005. p. A.17.

进行接触 ;充分运用各种贸易机制 ,如特别 301 审议程序、《与贸易有关的知识产权协议》争端解决程序 ;扩大与中国政府的执法合作 ;与民间企业进行合作。 美国商务部则积极为美企业界提供许多关于促进知识产权保护的帮助 ,如启动“中国知识产权法律咨询项目” ,联合美国律师协会、全美制造商协会和美国中国商会等向企业提供免费服务 ,帮助美国公司应对与中国有关的知识产权争端并寻找解决问题的途径。

第三 2004 年以来中美知识产权争端加剧的背后是美国主要的相关利益集团长期游说的成果。

国际知识产权联盟是美国版权业的代表组织。 它由七个行业协会组成 ,每个协会分别代表着美国经济的一个重要部分。 国际知识产权联盟共代表着 1500 多家公司 ,其中许多是声名显赫的大公司。 所属各协会和公司经济实力强大 ,它们的支持构成了国际知识产权联盟作为一个利益集团的影响力基础。 从 1989 年开始 ,国际知识产权联盟每年向美国贸易代表办公室提出“特别 301 建议报告” ,评估有关各国保护美国知识产权的情况 ,推荐政策建议。 国际知识产权联盟报告的专业性使其成为美国贸易代表办公室了解海外知识产权立法、执行情况 ,以及美国贸易代表办公室官方“特别 301 报告”的重要基础。 国际知识产权联盟还经常在国会各委员会作证 ,提供信息并教育议员 ,促使国会为知识产权保护提供更多的法律支持。 这些工作卓有成效 ,“在涉及国际知识产权保护、世贸组织或者是知识产权海外保护的执行情况等有关的美国家贸易法修改方面 ,国际知识产权联盟对国会的工作是最有效的 ,”<sup>5</sup> 议员们甚至主动询问是否需要他们在国会提出什么法案来支持知识产权的保护。

在中美知识产权争端中 ,国际知识产权联盟从 1990 年代中期以来一直是力压中国保护美国在华知识产权的首要利益集团。 中国加入世贸组织后 ,国际知识产权联盟将关注重点转向世贸组织框架下的美国在华知识产权保护。 早在 2002 年 ,国际知识产权联盟在向美国贸易代表办公室提交的“特别 301 条款”建议报告中 ,就首次提出了中国知识产权执法措施不符合《与贸易有关的知识产权协议》第 41 条、第 50 条和第 61 条 ,认为中国的主要依靠版权局等部门采取行政执法措施 ,不足以威慑进一

---

伊斯雷尔 2006 年 3 月 8 日关于“中国的盗版和侵权”听证会证词。

这七个行业协会是商业软件联盟、美国电影协会、美国录音工业协会、娱乐软件协会、美国出版商协会、独立电影电视联盟和全国音乐出版商协会。 相关资料参阅 [www.iipa.com](http://www.iipa.com) 网站。 其组织成员在不同年份会稍有变化。

其中 ,商业软件联盟成员包括微软、ADOBE 等全球知名的软件公司 ;美国电影协会包括华纳兄弟、索尼、20 世纪福克斯、迪斯尼、派拉蒙和米高梅等好莱坞几大电影公司 ;娱乐软件协会以著名的游戏软件商任天堂等为代表。

5 Robert G. Sutter , U. S. Policy toward China— An Introduction to the Role of Interest Groups (Lanham , Md. : Rowman & Littlefield Publishers , Inc. ,1998) , p.61 .

步的盗版,而刑事处罚的“门槛”过高,很少被援用,使得刑事救济形同虚设,实际上使得降低盗版率根本不可能。2004年,国际知识产权联盟进一步提出了要求中国修改《刑法》以及最高法院司法解释的建议,以符合《与贸易有关的知识产权协议》第61条规定。2005年初,国际知识产权联盟建议将中国升格到“重点监察名单”并第一次提出美国政府应立即与中国进行磋商。按照世贸组织“争端解决谅解协议”的规定,提出磋商,意味着启动世贸组织争端解决程序,即起诉中国的知识产权问题。国际知识产权联盟还提出,美国贸易代表办公室在当年对中国的知识产权状况“非常规评估”结束后,应当考虑采取进一步行动,包括请求设立世贸组织争端解决专家组进行审理。从2005年的“非常规评估报告”开始,美国贸易代表办公室的行动基本上遵循了国际知识产权联盟的以上建议,并在2007年4月将中国起诉到了世贸组织。

比起国际知识产权联盟专业的政策建议,美国商会作用更多体现在其遍布全球的分支机构对美国政府海外知识产权保护的广泛支持上。拥有近百年历史的美国商会代表着300多万家大大小小的企业,包括几千个地方商会以及分布于91个国家的100多个海外商会,是美国最有权势的商业组织之一。美国商会运用其强大而广泛的影响力,从各方面推动美国海外知识产权保护。2004年,商会发起并领导了“反对伪造和盗版联盟”(CACF),目的在于加强公众、媒体、舆论领袖、国会议员对于伪造和盗版危害的认识,促进政府以更大的努力来解决这个问题。从2004年开始,美国商会连续三年举办大型“年度反假冒盗版峰会”,邀请美国贸易代表、商务部长、司法部长等政府高官到会讲话,并同来自政府和企业的各界人士就一些重要问题进行研讨,影响很大。同年,美国商会专门成立了“中国知识产权工作组”,协调统一对中国的态度,向美国和中国政府提出政策建议。在施加压力的同时,商会也主动与中国政府和企业合作,进行培训和宣传活动。商会还积极参加布什政府当年发起的“针对有组织盗版战略”行动,参与了美国政府对各省知识产权保护状况的调查工作,评估中国地方政府保护知识产权的作用。这样,美国商会在华活动深入到了中国的地方政府,其保护知识产权方面的影响力也得以渗透到基层。

此外,包括制药协会、国际商标协会、国际反假冒联盟,以及知识产权所有人协会等在内的其他美国商业集团在知识产权保护领域也很活跃。

---

1998年12月23日起施行的最高人民法院《关于审理非法出版物刑事案件具体应用法律若干问题的解释》对“违法所得数额较大”即“门槛”的规定是:个人违法所得数额在五万元以上,单位违法所得数额在二十万元以上。转引自刘家琛主编:《新刑法及司法解释适用指南》,人民法院出版社2004年版,第1098页。

International Intellectual Property Alliance:2002 Special 301 Report, pp.38,50, available at: www.iipa.com.

“About Us,” www.uschamber.com.

第四,在入世后中美经贸关系迅速发展、中美贸易摩擦加大的背景下,中美知识产权争端成为了美国国内愈演愈烈的对华负面贸易政治气氛的一部分,进而变得更加激烈。

入世以来,美国国会举行了多次关于中国知识产权的听证会。从这些听证会传递出来的信息看,一方面,美国认为,同人民币汇率、反倾销问题一样,知识产权侵权给美国版权产业造成很大损失,成为两国贸易逆差加剧的一个重要原因。据“非常规评估报告”估计,每年美国在华因盗版一项所遭受的损失在25~38亿美元之间。美国商界还认为,知识产权保护涉及各行各业,涉及面广,中国市场上大量充斥着的假冒产品,商标侵权、专利侵犯等情况,给版权业之外的其他行业也造成了很大损失。例如,美国汽车行业由于冒牌配件而造成的损失每年达120亿美元,而中国是一个主要的侵犯者。此外,美国录音工业协会和美国电影协会等抱怨严格的市场准入政策使得美国合法的版权相关产品无法进入中国市场,这为盗版蔓延提供空间的同时,大大加剧了美中贸易逆差。

另一方面,中国的知识产权保护问题还被认为是关系到美国经济全球竞争力、工人就业,以及消费者健康和公共安全的问题。这种看法的逻辑是这样的:执法不力导致在与美国企业的竞争中,中国企业通过盗版和仿冒获取关键技术和设计,大大降低了成本,带来了竞争优势;<sup>5</sup>假冒盗版抢走了工人的工作,偷窃了企业和政府的收入,损害了美国发明创造的竞争优势,威胁着美国的经济安全;如果不能阻止中国盗版和假冒产品的出口,将会损害美国公司的利润,减少美国公司品牌的价值,损害消费者的健康,威胁公共安全。更进一步,有些美国人甚至认为中国知识产权执法不严是其产业政策的一部分,怀疑中国的发展、创新以及国际竞争力的提高有赖于商业和产业的盗版等对知识产权的侵权。这种认识大大加剧了中美知识产权争端。

第五,中美双方在知识产权保护问题上存在的认识和观念上一系列的偏差成为争端加剧的深层原因。

对取得知识产权保护成果的预期偏差。美方希望能在短期内看到明显的效果。

---

仅在2005年,国会-行政部门委员会,众议院司法委员会,参议院司法委员会及参议院国土安全与政府事务委员会举行多次有关中国知识产权保护的听证会。具体证词可见各委员会网站。

有关的美国协会对于知识产权损失数额的计算方法是把估计的非法制品数量乘上每件被侵权产品在美国的零售价,这种数量的估计加上没有考虑价格差异的算法夸大了损失的数额。参见蓝普顿:《同床异梦》,(香港)中文大学出版社,2003年版,第133页。

“Pelosi and Senior Democrats Seek Solution to Intellectual Property Abuses,” available at : [www.house.gov/pelosi/](http://www.house.gov/pelosi/).

5 USCC2005 Annual Report, p.41, available at : [www.uscc.gov](http://www.uscc.gov).

达马托在2006年7月国会经济与安全评估委员会举行的“知识产权问题与进口假冒产品”听证会上的主席发言, available at [www.uscc.gov](http://www.uscc.gov).

2004年第15届商贸联委会于4月举行,当年9月,美国贸易代表办公室就要求各商业组织和企业就中国履行商贸联委会承诺的情况提供报告,但此时中国全国范围内的知识产权保护专项行动才刚刚开始。到2005年4月美国贸易代表办公室发布“非常规评估报告”,留给中方的时间也不过一年。知识产权保护在中国面临的问题较为复杂。国民知识产权意识较为淡漠,保护制度实施的社会基础较差,知识产权的刑事保护立法有待完善。而协调知识产权保护各执法部门间的关系,相应执法队伍的建设 and 执法能力的提高,处理经济发展与知识产权保护的关系,也都是较为困难的问题,需要时间。美国想在这么短的时间内看到知识产权保护情况全面显著好转,显然不切实际。中国加入世贸组织后三年在保护知识产权方面虽取得了很大进步,但与美国这种过高的期望相比,巨大的落差还是让美国方面比较失望,继而采取行动,加剧了两国知识产权争端。

另外,美国对中国政府保护知识产权意愿的认识有很大偏差。美国一直认为中国政府不是缺乏能力,而是缺乏对侵犯知识产权的行为进行刑事起诉和施加震慑性惩罚的“政治意愿”。美国电影协会主席格利克曼(Dan Glickman)就公开提过这一论调。事实上,中国政府高度重视知识产权保护工作,视之为中国扩大开放、改善投资环境、提高自主创新能力和国际竞争力的必然选择,2005年更是将保护知识产权确立为国家战略。当年全国地方各级法院在刑事和民事司法受理和审结的知识产权案件大幅上升,并通过日常监督与专项治理相结合,加大了知识产权保护行政执法力度。同年,在国家保护知识产权工作组办公室牵头下,全国范围内开展了“山鹰”行动、打击盗版音像制品夏季行动、保护商标专用权行动和网络盗版专项治理行动,取得了重大进展。中国海关自加入世贸组织以来,查获的侵权案件数量年均增长30%。美国对于中国知识产权保护工作只看到不足,看不到成绩,片面指责中国政府所谓缺乏意愿不利于双方在知识产权保护方面的合作。

美国对《与贸易有关的知识产权协议》司法保护条款也有认识上的偏差。美方对中国在知识产权保护进行评估时,《与贸易有关的知识产权协议》成为最为重要的依据。《与贸易有关的知识产权协议》第61款要求一个有威慑效果的知识产权刑事执法系统。美国方面一直认为中国缺乏对知识产权的刑事司法保护,对盗版者没有威慑作用,知识产权执法中移交刑法处理的案子太少,对于知识产权侵权的刑事处罚门槛定得过高。其实,中国政府自加入世贸组织以来,遵照《与贸易有关的知识产权协议》,在知识产权保护执法公开以及刑事司法保护方面的工作正在取得进展,最高人

---

Andrzej Zwanecki,《美国争取加强并更新知识产权法规》,美国国务院国际信息局《美国参考》。

吴汉东主编:《中国知识产权蓝皮书 2005~2006》,北京大学出版社 2007年2月版,第61页。

民法院、最高人民法院 2004 年末联合公布了《关于办理侵犯知识产权刑事案件具体应用法律若干问题的解释》,降低了对于知识产权侵权的刑事处罚标准。2005 年全国知识产权刑事案件增长迅速,全年受理涉及知识产权侵权的一审犯罪案件 3567 起,同比上升 28.36%,超过了知识产权民事和行政案件的增长速度。但美国贸易代表办公室在认同上述进步的同时,认为中国目前的刑事保护还是远不能够对盗版者产生威慑力,要求进一步加大执法力度。

美国对《与贸易有关的知识产权协议》中透明度条款理解上也存在偏差。根据《与贸易有关的知识产权协议》第 63.3 条款的规定,对于侵犯知识产权的法律、规定、最终司法判决以及行政裁决都要求对知识产权持有人公开,此即所谓“透明度条款”。美国贸易代表办公室 2003 年“特别 301 报告”开始关注此问题。对于 2004 年 9 月开始的全国保护知识产权专项行动,美国方面要求中国提供执法工作和起诉罪犯的情况的详细资料。他们抱怨中国不愿意公开打击盗版的一些行政执行的具体信息,以至于他们无法评估这些行动的效果。美国贸易代表办公室 2005 年“非常规评估报告”对 2004 年以来的中国知识产权执法透明度问题提出批评。2005 年 10 月,双方还为此再次发生摩擦,美国贸易代表波特曼正式要求中国就知识产权保护提供更具体更详尽的数据和资料,但中国认为中方没有义务这样做。

第六,如果从全球知识产权国际保护的历史过程以及发展趋势来看,2004 年以来的中美知识产权争端反映了新形势下发展中国家同发达国家在知识产权保护观念、制度方面的冲突,这是由发达国家与发展中国家经济和科技发展水平不同决定的。

美国在第二次世界大战后完成了从知识产权低水平保护向高水平保护的转变。作为世界上科技领先的国家,美国从 20 世纪 80 年代开始竭力将知识产权高水平保护的美国标准推行为国际标准。进入后《与贸易有关的知识产权协议》时代,美国更是依赖缔约方的国家强制力和世贸组织的国际强制力,促使缔约方实现其所承诺的知识产权保护水平。而事实上,美国和西方国家的知识产权制度的发展历程已经表明,任何一个国家,在其知识产权制度发展史上,都有一个从“选择性”保护到“全部保护”,从“弱保护”到“强保护”的过渡期。在国家经济社会发展水平不高的情况下,这种低水平的知识产权保护的过渡期是非常必要的。但是,随着新的国际贸易体制的形成,知识产权立法呈现一体化,趋同化的发展态势,在世界贸易组织《与贸易有关的

---

吴汉东主编:《中国知识产权蓝皮书 2005~2006》,第 30 页。

经过双方几次信函来往之后,双方于 2006 年 3 月在北京就改进透明度问题进行了一整天的建设性会谈和协商,最后暂告平息。

知识产权协议》下的发展中国家,已经失去了发达国家所经历的缓慢“过渡期”和“准备期”。中国则早在1998年为了争取尽快加入世贸组织,就宣布不要求《与贸易有关的知识产权协议》过渡期的优惠。

#### 四 中美知识产权争端的发展及其解决前景

在美国贸易代表办公室2005年4月将中国列入“重点观察国家”名单后的一年多的时间里,以国际知识产权联盟、美国商会等为代表的美国产业界通过密集的国会作证、发表声明、出席相关会议,使中美知识产权问题在美国国会和行政部门之中迅速升温。2005年末以来,美国商务部长古铁雷斯、贸易谈判代表波特曼以及司法部长冈萨雷斯等各内阁级官员在访华时,继续敦促中国关注知识产权保护问题,多次声称要到世贸组织起诉中国。2006年10月,美国国会众议院筹款委员会13名民主党议员,在众议院民主党领袖佩洛西的带领下,给美国总统写了一封联名信,要求布什政府针对中国“公然违反知识产权国际规则的行为”,立即提起世贸组织诉讼。

在产业界、行政部门和国会达成一致意见的情况下,美国从2005年就开始酝酿的利用世贸组织机制来起诉中国的威胁终于变成了现实。2007年4月9日,美国贸易代表施瓦布宣布就“中国知识产权保护”和“出版物市场准入”两个与中国有关的贸易议题向世贸组织提起启动争端解决机制,这是2004年以来中美知识产权争端加剧以来的最高潮。最大的发达国家与最大的发展中国家间在世贸组织框架下的首次国际贸易诉讼掀起了轩然大波,引起了巨大的关注。

但是,与1990年代双方知识产权冲突相比,中美本次关于知识产权的争端的激烈程度要小得多。2005年美国将中国列入“重点观察国”名单更多地是双方冲突升级的象征。按照美国贸易代表办公室的规定,这并不意味着中国会面临报复措施,双方并没有爆发贸易战的危险。出现这样的结果是因为加入世贸组织以来,中美双方有了更多的双边和多边磋商机制来协商解决知识产权争端,如2003年开始的中美知识产权圆桌会议、2004年以来升格了的商贸联委会、2006年开始的战略经济对话以及世贸组织贸易争端多边机制等。另一方面,还得益于近年来中国政府采取非常积极的措施来促进知识产权保护。2006年3月27日,国务院办公厅印发《保护知识产

---

对于发展中国家和由计划经济向市场经济过渡的国家,《与贸易有关的知识产权协议》规定有一个5年的过渡期,即在2001年1月1日起生效。据李明德:《“特别301条款”与中美知识产权争端》,中国社会文献出版社2000年版,第243页。

“Pelosi and Senior Democrats Seek Solution to Intellectual Property Abuses,” available at : [www.house.gov/pelosi/](http://www.house.gov/pelosi/).

权行动纲要 2006 ~ 2007 年》。同年 4 月 ,中美第 17 届商贸联委会磋商达成多项共识 ,胡锦涛主席访问美国 ,在微软公司总部参观时表示中国将认真兑现保护知识产权的诺言。中美双方在知识产权保护的合作上正在取得成功。

因此 ,尽管由于中美两大国的地位以及中美关系的敏感性 ,在美国国内的贸易保护主义和两国国内都在上升的经济民族主义的气氛下 ,此次知识产权世贸组织诉讼在双方媒体的渲染下引起了巨大关注 ,似乎又将成为影响中美关系的又一次重大贸易纠纷。但是 ,根据世贸组织的争端解决规则 ,这是两个有着紧密贸易关系的国家之间的正常争执。从历史上看 ,自从 1996 年《与贸易有关的知识产权协议》对发达国家生效以来 ,美国对欧盟、葡萄牙、希腊、爱尔兰、瑞典以及丹麦都发起过世贸组织的争端解决程序。从 2004 年以来中美的知识产权争端来看 ,应该将其看作是世贸组织框架下中美两个“成熟贸易伙伴之间解决问题的正常方式” ,以平常心来对待它。尽管 2007 年 4 月美国到世贸组织起诉中国知识产权保护 ,但整个诉讼过程 ,从成立专家组到最后结果出来 ,需要一年半的时间。随着诉讼进入既定程序 ,争端不再引人关注。况且 ,美国并没有胜诉的把握 ,最终的结果还没有定论。

最终 ,保护美国在华知识产权还得通过中国国内的法律程序来进行 ,依靠中国政府 ,加强执法来实现。美方也应该了解中国的实际情况 ,清楚问题的解决将会是个长期的过程。因此 ,就美国方面来说 ,将更多的精力转移到与中国相关部门的合作与交流上来 ,共同打击盗版和侵权 ,减少双方在此问题上的理解偏差 ,合作而不是一味的施压必将取得更好的成果 ,近些年的许多事例也已经证明了这一点。<sup>5</sup> 归根结底 ,知识产权保护最终的解决办法还只能是双方加强合作 ,本着相互体谅的原则 ,结合中国的实际情况 ,相互妥协 ,以寻求双方都可以接受的具体解决办法。

何兴强 :中国社会科学院美国研究所助理研究员

---

李明德 :《“特别 301 条款”与中美知识产权争端》 ,第 319 页。

美国贸易代表施瓦布 2007 年 4 月 9 日宣布到 W T O 起诉中国的知识产权和市场准入制度时的用语。2007 年 9 月 25 日 ,W T O 争端解决机构就中美知识产权争端正式成立专家组 ,从专家组成立到上诉机构报告的通过一般需要 15 至 18 个月的时间。就本案而言 ,如果包括上诉审查的话 ,预计在 2008 年年底、最晚 2009 年年初可以完成案件的全部审理程序。参阅《知识产权纠纷不会影响中美关系》 ,新华网对中国常驻 W T O 代表孙振宇的专访 ,来自国家知识产权网站。

5 如 2005 年美国电影协会与中国国家广播电影电视局、中国文化部通过协议合作方式大大降低了多部美国电影的盗版率 ,美国商会、商业软件联盟等在华开展的培训项目和教育项目 ,帮助中国知识产权执法队伍的建设 ,两国海关合作打击盗版行动 ,签署《关于加强知识产权执法合作的备忘录》 ,美国华纳家庭录影公司率先在华组建合资公司 ,同步发行 DVD/VCD ,减少盗版 ,以合作方式更多进入中国市场。

# 美国残疾人就业政策的变迁

杨伟国 陈玉杰

〔内容提要〕美国近百年的残疾人就业政策经历了以治疗残疾为特征的生存保障阶段,以强化职业康复和建设基础设施为特征的社会融合阶段、以消除就业歧视和完善工作场所为特征的权利扩展阶段以及以扩展自由和发挥潜能的潜能发展阶段。美国残疾人就业政策的变迁过程反映了不同时代总体物质生活条件和社会观念的内在关系及其对残疾人就业政策的影响。本文通过对美国残疾人各个阶段就业政策及效果的评述,结合新世纪美国社会经济发展形势对美国未来就业政策进行了展望。在新世纪,进一步扩大残疾人的就业权利,创造更好的无障碍社会生活环境与工作场所环境,充分有效地挖掘残疾人人力资源的创造潜力。将是美国政府未来的残疾人就业政策的发展趋势。

关键词 美国社会 残疾人 就业政策 影响因素 政策效果

残疾人是人类社会的平等成员,保障其平等参与社会生活是现代社会的标志之一,而残疾人就业又是这个标志的核心内容。但是,对残疾人这一特殊群体权益的关注程度与一个国家的经济发展水平、历史文化传统以及政府实施的政策密切相关,针对残疾人的政策法规在许多方面反映了不同时代的总体物质生活条件和社会政策。作为一个立法体系完备的国家,美国残疾人就业政策变迁过程向人们展示了残疾人就业政策与历史背景的内在关系。本文依据美国残疾人在劳动力市场链条中的定位,将其就业政策划分为四个阶段:即生存保障阶段、社会融合阶段、权利扩展阶段和潜能发展阶段,借以梳理美国近百年残疾人就业政策的变迁过程,分析其变迁原因。

## 一 生存保障阶段(20 世纪初~70 年代)

20 世纪 70 年代前,美国的残疾人政策导向旨在保护和治愈残疾人,强调为因残

不能工作者提供现金、福利及医疗帮助,并不鼓励残疾人进入就业行列。按照苏珊·伯奇和伊恩·萨瑟兰的概括,残疾是一种缺陷或损害,需要医疗介入来治愈它或通过专业的康复服务来消除它,这种模式简单地认为,如果“残疾”人得到康复,那么与之相关的所有问题都解决了。这一阶段的政策有四个特征:第一,政策服务范围比较狭窄,对象多限于伤残军人,其他残疾人受益程度很低。第二,资金规模较小,服务项目有限,康复项目参加者的残疾状况大多比较轻微。第三,没有形成持续运行体制,对就业持续积极的影响较小。第四,对残疾人进入和重返就业市场激励作用并不明显。

历史上,美国劳工伤病方面的保障主要依靠私人部门提供,照顾各类残疾人的责任由家庭承担,社会安全网非常狭窄,政府亦无提供健康保护义务。直到19世纪后半期,为无力或拒绝抚养残疾人家庭提供援助的公共体系开始建立。20世纪初期,美国进入工业社会,生产装配线大量出现,因各类事故致残的劳工日益增加,要求企业加强劳工安全保护,为伤残者提供康复训练与再就业服务的要求日益强烈。此外,第一次世界大战导致数万名参战的美国军人因伤致残,为帮助他们恢复独立生活能力,<sup>5</sup>美国国会1917年通过了《职业教育法案》(Smith-Hughes Act of 1917)。法案规定,为帮助残疾劳工和退伍军人设立康复与培训计划的资金由私人部门承担,联邦政府承担管理和监督费用。1918年颁布的《士兵康复法案》(Soldiers Rehabilitation Act),规定由联邦职业教育委员会主管伤残退伍军人的职业康复计划。此外,联邦政府为保障伤残退伍军人重新就业和独立生活还采取了一系列措施,例如,1920年6月20日颁布的《职业康复法案》(Civilian Vocational Rehabilitation Act of 1920,也称Smith-Fess Act)规定,为伤残军人提供职业指导、培训和技能开发服务,由联邦政府出资50%。此时,职业与康复计划并不固定,需要国会定期授权,虽然这些康复计划主要局限于肢体康复,但该法案从此成为联邦政府向残疾人提供社

---

Susan Burch and Ian Sutherland, "Who's Not Yet Here? A American Disability History," *Radical History Review*, Issue 94 (Winter 2006), pp.127 ~ 147.

Brodsky and Melvin, "Employment Programs for Disabled Youth: an International View," *Monthly Labor Review* (Dec. 1990), p.113.

Thomas B. Love, "The Government's Responsibility for Disabled Industrial Workers," in "War Labor Policies and Reconstruction," *Proceedings of the Academy of Political Science in the City of New York*, Vol. 8, No.2 (Feb. 1919), pp.152 ~ 156.

5 Elizabeth Cosgrove, "The Disabled Veteran in the Federal Government," in "The Disabled Veteran," *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol.239 (May 1945), pp.115 ~ 121.

Charles A. Prosser, "A Federal Program for the Vocational Rehabilitation of Disabled Soldiers and Sailors," in "Rehabilitation of the Wounded," *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol.80 (Nov. 1918), pp.117 ~ 122.

会服务的主要法律依据。

20 世纪 30 年代,罗斯福新政开创了美国社会福利政策的先河。1935 年颁布的《社会保障法案》开始为残疾人提供福利,残疾人康复计划亦成为联邦与州政府的日常管理内容。1943 年《巴登—拉佛列特法案》进一步将职业重建服务涵盖范围扩大到精神障碍者及智障者,并成为第一个联邦与州政府为盲人职业重建服务的法案。

第二次世界大战结束后,大批士兵回国,战争时期的高投入已经停止,为防止出现严重失业,国会于 1946 年颁布《就业法》。但该法案并未考虑到残疾人就业问题。与此同时,因第二次世界大战和朝鲜战争退伍军人的增加,康复服务范围得到扩大。1954 年颁布的《职业技术康复法案》将联邦与州政府的出资比例由 1920 年法案规定的 1:1 上升到 3:2,对各州职业康复服务经费数额的确定改为以州人口和平均收入为依据,对精神障碍与智障者服务的补助也大幅增加,并规定了资金的用途、使用方式和范围。例如,对残疾人康复计划费用支付范围的界定是:(1)在参加技术培训期间,政府提供职业工具、设备、服装和交通费用;(2)受训期间,在必要的情况下可以接受适当治疗,费用由联邦政府承担。在需要的情况下可以设立奖学金,鼓励残疾人自立,从而最大限度地为残疾人就业创造条件。此外,该法案对伤残退伍军人和伤残劳工一视同仁,进一步扩大了法案的适用范围。<sup>5</sup>

20 世纪 60 年代后,联邦政府建立就业政策体系进程加快,残疾劳工被相继纳入各项法案的服务范围之内。1965 年职业康复法案的修正案将联邦和州政府的出资比例调整为 3:1,并建立了判断严重残疾者是否从康复法案中受益的评估制度(评估期为 18 个月)。同时,对行为紊乱者的救助也纳入该修正案。到 1968 年,新的职业康复法案修正案将联邦政府的出资比例再次调整为 80%。

综上所述,美国早期残疾人就业立法的盲目应急意味明显系统性差。将残疾人定位在劳动力市场的最上游,即维持一个残疾人的生存以及更大程度地减轻残疾程度是其全部政策的突出特点。这些政策具有浓厚的“前市场”特征。海伦·贝克认为使残疾人成功地从事某项工作是职业康复项目的最终目标,虽然短期效果不明显,但

---

“World Wide Web Review Guide for the CRC Examination: Legislative History of the American State-Federal Vocational Rehabilitation Program,” <http://luna.cas.usf.edu/~rasch/leg.html>.

U.S. Congress, Senate Committee on Education and Labor, “Employment Act of 1946: House Report,” [http://en.wikipedia.org/wiki/Employment\\_Act](http://en.wikipedia.org/wiki/Employment_Act).

Helen Baker, “Industry’s Plans for Absorbing the Disabled Veteran,” in “The Disabled Veteran,” *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol.239 (May 1945), pp.128~134.

5 U.S. Congress, “Vocational Rehabilitation Amendments of 1954,” in *U.S. Code, Congressional and Administrative News*, vol.1 (St. Paul: West Publishing Co., 1954), pp.753~761.

“World Wide Web Review Guide for the CRC Examination: Legislative History of the American State-Federal Vocational Rehabilitation Program,” <http://luna.cas.usf.edu/~rasch/leg.html>.

通过长期实施将会向残疾人提供足够的就业机会迈进。 萨尔·A·莱维坦和罗伯特·塔格特的研究发现,这些康复政策并没有起到很好的作用,“那些被选中参加康复计划的(残疾人)残疾程度都比较轻”。 即康复难度大的残疾人被排斥在计划外,由于缺乏完善的后续服务,残疾人在劳动力市场上工作时间不长,即从劳动力市场上退出继续依赖政府救济。 政府政策对促进残疾人进入劳动力市场刺激不强,甚至起到反作用。 尽管如此,该阶段的法案启动了美国联邦政府大规模介入残疾人康复与就业的过程,成为美国残疾人就业政策的酝酿准备阶段。

## 二 社会融合阶段(20世纪70~80年代)

社会融合阶段,美国残疾人就业政策的主要目标,是在生存保障阶段基础上进一步为残疾人创造进入社会、进入劳动力市场的基本条件。 包括提高残疾人“康复”水平,满足其职业的需要,提供更好的基础设施条件,以满足其融入社会的需要,达到残疾人和社会融合的最终目的。 该目的与相关历史背景密切相连,20世纪60~70年代,由于社会保障法案的改革,享受社会福利的人数和对残疾人的福利支出激增,福利政策变成了“福利陷阱”,享受残疾人福利的人群日益庞大引发了人们的焦虑。 同时,60年代黑人民权运动和妇女解放运动感染了残疾人。 从1970年开始,残疾人发起了“残疾人民权运动”,推动了联邦政府颁布法律,帮助残疾人独立参与社会生活的进程。<sup>5</sup> 在上述双重冲击下,“残疾”概念开始变化,人们普遍认为残疾人有权利和能力掌管他们自己的生活,主张公共政策的正确目标应为残疾人创造便利的条件帮助他们行使自己的权利。 进入劳动市场就业既是残疾人的权利也是政府责任,残疾人有权利参与工作的观念开始逐步被人接受。

在此形势下,联邦政府开始重新审视残疾人就业政策。 1973年颁布的《职业康复法案》,规定要“运用最先进的解决康复问题的医疗技术、科技成果、心理学及社会学知识,研究设计出具有创造性的向残疾人提供康复服务的项目。”为此,法案分层次

Helen Baker, "Industry's Plans for Absorbing the Disabled Veteran," in "The Disabled Veteran," *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 239 (May 1945), pp. 128 ~ 134.

Sar A. Levitan and Robert Taggart, *Social Experimentation and Manpower Policy* (The Lewin Group, Inc., Berkeley Policy Associates, Cornell University, September 2001), pp. 10 ~ 11.

U. S Department of Health and Human Services, "Research on Employment Supports for People with Disabilities: Summary of the Focus Group Findings," <http://aspe.hhs.gov/daltcp/reports/fgfind.htm#chapl.C>.

5 Richard K. Scotch, "Politics and Policy in the History of the Disability Rights Movement," in "Disability Policy: Restoring Socioeconomic Independence," *The Milbank Quarterly*, Vol. 67 Supplement 2, Part 2 (1989), pp. 380 ~ 400.

进行了全面考虑。法案规定,重度障碍者享有优先权益,个别化康复计划则更进一步强调身心障碍者的参与,鼓励残疾人自己设计需要的康复计划,并将独立生活训练纳入了康复方案之中。在短期目标上,为了避免州政府利用“自主选择”搞短期行为,法案要求首先帮助最需要帮助的人,即残疾严重的个人,其次才是其他类型的残疾人。同时,在长期目标上,法案要求致力于为残疾人提供持续的服务,满足其进入就业市场的需求。属于轻度残疾,可以直接申请联邦政府资助的公共就业计划、退伍军人计划、社会保障计划和联邦与地方联合资助的其他计划。此后,1974年、1976年和1978年的修正案加强了1973年康复法案帮助重度障碍者康复的服务内容。例如,1978年修正案规定,政府单独补助独立生活训练服务方案。另外,《1973年康复法案》中还写入了禁止歧视残疾人的内容。但仅限于政府、与政府合作的承包商以及接受联邦政府资助的部门,范围仍然比较狭窄。

在这一阶段,联邦政府还颁布一系列的其他法律,在设置无障碍交通设施、为残疾儿童提供义务教育等各个方面,为增强残疾人能力,增加残疾人就业机会创造有利环境。早在1968年国会颁布了《建筑无障碍法案》,规定凡与联邦政府签订合同的建筑企业,应在符合建筑法典技术标准的前提下,履行使设计和建筑规格便于残疾人使用的义务。1970年颁布的《城市公共交通法》(The Urban Mass Transportation Act)要求凡接受联邦政府资助发展公共交通的各州做到在公共交通方面为残疾人提供特殊照顾。1973年《高速公路建设法案》要求接受联邦政府资助的高速公路,在设计、建造、经营时要考虑残疾人使用的方便。1975年通过的《救助发展中的残疾人法及人权法》要求接受政府援助的受益人承担雇用和扶持残疾人的义务。同年,还制定了对全体残疾儿童实行教育的法案,以保证所有残疾儿童享有免费的、适当的公共教育的权利。同年,《国家住房法》修正案,要求排除残疾人在享受由联邦政府资助的住房项目福利中的障碍。1986年通过的《职业康复法》修正案设立了一系列由政府提供资金支持残疾人就业的服务项目,残疾人获得了一些与就业相关的服务,范围也较以前得到扩大。1988年《听觉辅助法》为重听者提供电话服务。同年的《远程通讯无障碍增强法》也为耳聋失聪者提供了电话服务。

理论上,通过实施上述政策,残疾人的就业率会得到提高,实际上,残疾人就业率与健全者差距仍然很大。主要原因是,第一,残疾人学历较低,择业范围小。《1973年康复法》的主要规制对象仅涉及公共部门,即联邦部门、与联邦政府签订采购合同

---

Rehabilitation Act of 1973, Public Law 93-112 93rd Congress, H. R. 8070 (September 26 1973), <http://www.dotcr.ost.dot.gov/Documents/ycr/REHABACT.HTM>.

The Rehabilitation Act of 1973 Sections 501 and 505, <http://www.eeoc.gov/policy/rehab.html>.

“History Context of the American with Disabilities Act,” <http://www.adata.org/whatsada-history.html>.

的承包商以及接受联邦资助的机构,并未包括普通雇主,适用范围较窄。第二,残疾人就业面临“无法克服的、有意识或无意识的,阻止他们进入主流社会的歧视”。第三,这一时期产业结构变化和技术发展引起了劳动市场需求的变化,残疾人就业的形势更加严峻。

### 三 权利扩展阶段(20世纪90年代)

社会融合阶段的政策一方面继续了生存保障阶段“治愈残疾人并提供生存保障”的政策主旨,另一方面,进一步为残疾人提供了进入社会的公共设施条件。这一阶段美国残疾人就业政策的主旨是使残疾人更适合于工作岗位,更容易进入工作场所,而不是使工作场所更适合残疾人工作。随着社会发展与观念进步,人们对“残疾”的理解发生了变化。人们认识到,“残疾”不仅仅是个人身体上的某种缺陷和限制,也是社会环境的缺陷和限制,环境因素和组织特征都会影响到残疾人。<sup>5</sup> 诺拉·埃伦·格罗斯指出,残疾人生活经常受主流社会观念与文化的限制,这种限制要比残疾人因身体、精神、心理和智力损害所受到的限制更大。保证残疾人享有同等的尊严和权利需要个人的努力,更需要全社会尽到应尽的义务,政府应对此发挥积极的作用。当时,需要重点解决的问题是,与遭受种族、性别歧视不同,残疾人在一些关键的领域如就业、教育、交通、通信、娱乐、医疗保健、选举等方面面临的歧视无正规的法律救济途径。

理念与现实的差异,促使20世纪70年代盛行一时的残疾人民权运动再次兴起。在这场运动中,残疾人民权运动在强调自立的同时,更加强调自由。即残疾人作为美国公民,应当享有与正常人相同的尊严和权利。代表残疾人利益的各种组织纷纷采取行动,要求联邦政府关心残疾人的人权事业。其中,美国残疾人委员会在1986

---

Donnie P. Stucker, "The ADA and Deaf Culture: Contrasting Precepts, Conflicting Result," *The Annals of American of Political and Social Science*, vol.549 (January 1997), p.25.

Edward H. Yelin, "The Employment of People with and without Disabilities in an Age of Insecurity," *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol.549 (January 1997), pp.123 ~ 124.

Ruth O'Brien, *Crippled Justice: The History of Modern Disability Policy in the Workplace* (Chicago: University of Chicago Press, 2001. xiv), p.288.

5 Dianna L. Stone and Adrienne Colella, "A Model of Factors Affecting the Treatment of Disabled Individuals in Organizations," *The Academy of Management Review*, Vol.21, No.2 (Apr. 1996), pp.352 ~ 401.

Nora Ellen Groce, "Disability in Cross-cultural Perspective: Rethinking Disability," a PhD Section: p.756, Vol.354 No.9180 ISSN: 0140 - 6736.

The Civil Rights Act of 1991, <http://www.eeoc.gov/policy/rehab.html>.

"Historical Context of the Americans with Disabilities Act," <http://www.adata.org/whatsada-history.html>.

年发表了致政府和人民的宣言,其核心思想是强调残疾人走向独立,要求联邦政府颁布一项保护残疾人的法律,帮助其自力更生地生活。这一时期,美国的残疾人政策制定开始增加了残疾人的权利的视角。

经过社会各界努力,美国国会于1990年6月正式通过了《1990年美国残疾人法》(American with Disabilities Act of 1990,简称ADA),为残疾人提供了一系列保护措施,保证了残疾人在就业、公共交通、电讯服务等领域享有同健全人平等的权利。理查德·V·伯克哈瑟和玛丽·C·戴利指出,《1990年美国残疾人法》以文化压力促使残疾人融入社会,使美国的残疾人政策更加具有就业导向。

《1990年美国残疾人法》比以往的法律覆盖范围更广。该法将“残疾人”定义为:生理或心理上存在异常而影响其一项或多项主要的活动能力;有过这些障碍的记录或被认为有这方面障碍的人。与1973年康复法不同的是,《1990年美国残疾人法》认为残疾人获得工作和接受教育的能力不仅受其伤害和疾病的直接影响,在很大程度上还受到他人的歧视和社会构建的限制。<sup>5</sup>而1973年前的政策认为残疾人在就业方面所面临的障碍是由于其伤残和疾病的限制造成的,如果这些限制因素被消除或通过其他方式得到补偿,残疾人的就业及其他问题就可以解决。所以,除了一些很少的例外,1973年前的政策注重对残疾人进行收入损失和健康成本方面的补偿以及减少他们在行动方面的障碍。而1990年法则注重为残疾人创造无障碍的生活环境,关于残疾人权利的五项条款中的每一款,都直接或间接地影响着残疾人的就业机会和就业条件。

例如,以反对就业歧视为内容的第一款规定:“自法案实施两年后开始,禁止任何雇主、雇佣机构、劳动组织或联合劳动管理委员会,在工作申请手续、雇佣、晋升、培训、赔偿和解雇雇员方面,对一个符合标准的残疾人的歧视行为;或者在就业条件和特殊教育方面的歧视行为。”为保证有工作能力的残疾人能够就业,该法案还要求自

---

Richard V. Burkhauser and Mary C. Daly, "Policy Watch: U.S. Disability Policy in a Changing Environment," *The Journal of Economic Perspectives*, Vol.16, No.1 (Winter 2002), pp.213~224.

Nancy R. Mudrick, "Employment Discrimination Laws for Disability: Utilization and Outcome," in "The Americans with Disabilities Act: Social Contract or Special Privilege?" *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol.549 (Jan. 1997), pp.53~70.

Americans with Disabilities Act of 1990 (ADA), Pub.L. 101~336, 104, Stat.327, enacted July 26, 1990, [http://en.wikipedia.org/wiki/Americans\\_with\\_Disabilities\\_Act\\_of\\_1990](http://en.wikipedia.org/wiki/Americans_with_Disabilities_Act_of_1990).

5 David C. Stapleton, Richard V. Burkhauser and Andrew J. Houtenville, "Has the Employment Rate of People with Disabilities Declined? Policy Brief," *Employment and Disability Institute Collection*, Cornell University, 2004.

William G. Johnson, "The Future of Disability Policy: Benefit Payments or Civil Rights?" in "The Americans with Disabilities Act: Social Contract or Special Privilege?" *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol.549 (Jan. 1997), pp.160~172.

1994年7月26日后,15个人以上的企业,必须执行第一条款的规定,雇主不得以非正当理由把残疾人拒之门外。

对于《1990年美国残疾人法》政策实施效果,评论众说纷纭。有学者认为,美国残疾人由依赖别人生活开始走向独立生活,该法在促进残疾人就业率提高方面起到了积极作用,残疾人可以在不需要政府干预的情况下做任何事情。但也有人认为该法没有很好地起到增加残疾人就业的作用。爱德华·H.耶林指出,《1990年美国残疾人法》对残疾人的就业并没有太大的积极影响,总体上,健全者就业率的增长掩盖了残疾人就业率的下降,只有4%的残疾人进入了劳动力市场。达龙·埃斯摩格和乔舒亚·D.安格里斯特研究了对残疾人雇佣保护的效用。指出《1990年美国残疾人法》颁布后,各个年龄段的残疾人就业率呈下降趋势,但残疾人因法案的实施更容易融入社会。在玛乔丽·L.鲍德温和威廉·G.约翰逊以20世纪90年代残疾人工资歧视情况的变化和残疾人就业率的变化作为衡量《1990年美国残疾人法》效果指标的研究中,两位学者指出,与工资歧视相比,低就业率是一个更严重的问题。戴维·C.斯特普尔顿、理查德·V.伯克哈瑟和安德鲁·J.霍滕维莱尔对采用的数据进行研究后发现,残疾男性的就业率在1989~2000年间下降了22%,而健全男性只下降了1%。20世纪90年代残疾女性和健全女性的就业率差距在逐步拉大。他们认为,尽管对残疾人生活支出的增长率超过经济的增长率,处于工作年龄的残疾人并没有享受到经济繁荣的成果。<sup>5</sup>

尽管各学者看法不一,但《1990年美国残疾人法》的实施总体上对残疾人的就业产生了深远的影响。美国的残疾人政策实现了由最初提供福利和现金为主向在日常生活、经济和社会等各个方面为残疾人创造与健全人享有同等机会条件为主的转变,为美国残疾人创造了真正的无障碍社会。但是,戴维·C.鲍德里奇和约翰·F.维戈

---

Marjorie L. Baldwin, "Can the ADA Achieve Its Employment Goals? The Americans with Disabilities Act: Social Contract or Special Privilege?" *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol.549 (Jan. 1997), pp.37~52.

Edward H. Yellin, "The Recent History and Immediate Future of Employment among Persons with Disabilities," in "The Americans with Disabilities Act: From Policy to Practice." *The Milbank Quarterly*, Vol. 69 Supplements 1/2 (1991), pp.129~149.

Daron Acemogle and Joshua D. Angrist, "Consequences of Employment Protection? The Case of American Disabilities Act," *The Journal of Political Economy*, Vol.109, No.5 (Oct. 2001), pp.915~957.

5 David C. Stapleton, Richard V. Burkhauser and Andrew J. Houtenville, "Has the Employment Rate of People with Disabilities Declined? Policy Brief," *Employment and Disability Institute*, Cornell University, Year 2004.

认为,《1990年美国残疾人法》所提供的支持服务并未真正满足残疾人的需求。杰弗里·O.库珀也指出,从企业的角度看《1990年美国残疾人法》并不是解决残疾人就业困境的完美方案,这个法案是残疾人最大限度就业能力的发挥与雇主挑选具有生产能力雇员愿望之间的妥协产物。它要求扩大对残疾人的保护力度,却没有要求残疾人自身要不遗余力地投入到劳动力市场中去,因而对雇主造成了极大的负担。

玛乔丽·L.鲍德温认为,美国残疾人法案简单地认为雇主歧视是造成残疾人在劳动力市场处于劣势的主要原因。但这种歧视只是造成残疾人劣势地位的一个主要原因却不是唯一原因。一些其他因素,如信息缺失、生产率的不同以及社会各界的看法都造成了残疾人与健全人在就业及工资上的差距。保罗·G.赫恩指出,通过一个法案达到提高残疾人就业率的目的,需要培训、保障、工作场所、服务设施、对雇主的技术支持等各方面措施的配套实施。<sup>5</sup>作为弥补,美国政府随后也采取了一些税收优惠政策,以鼓励雇主雇用包括残疾人在内的低收入群体劳动者,为残疾员工提供便利的工作场所和设施。例如2002年颁布的《创造就业机会与帮助工人法》(Job Creation and Worker Assistance Act)规定了降低中小企业税收的内容。

这一时期的立法还关注了在校残疾学童的后续就业问题。1994年的《残疾人教育法》(Individual with Disabilities Education Act of 1994)为残疾人提供了在校支持。该法要求州政府为初级和中级学校的残疾学生提供免费的、合适的公共教育。该法案为学校实施特殊教育,评估所有残疾儿童特殊教育的需求及与此相关的服务项目提供了资金支持。接受《残疾人教育法》的学生还可以享受个人教育计划,该计划为其提供针对个人特制的支持服务,包括一些开发残疾学生职业和生活技能,提高他们成人后成功水平的“过渡性的”服务。该法还要求残疾学生应在限制较少的环境

---

David C. Baldrige and John F. Veiga, "Toward a Greater Understanding of the Willingness to Request an Accommodation: Can Requesters Beliefs Disable the Americans with Disabilities Act?" *The Academy of Management Review*, Vol.26, No.1 (Jan. 2001), pp.85~99.

Jeffrey O. Cooper, "Overcoming Barriers to Employment: The Meaning of Reasonable Accommodation and Undue Hardship in the Americans with Disabilities Act," *University of Pennsylvania Law Review*, Vol. 139, No.5 (May 1991), pp.1423~1468.

Marjorie L. Baldwin, "Can the ADA Achieve Its Employment Goals? The Americans with Disabilities Act: Social Contract or Special Privilege?" *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol.549 (Jan.1997), pp.37~52.

5 Paul G. Hearne, "Employment Strategies for People with Disabilities: A Prescription for Change," in "The Americans with Disabilities Act: From Policy to Practice," *The Milbank Quarterly*, Vol.69 Supplements 1/2 (1991), pp.111~128.

"Training and Employment Guidance Letter" No.16-04, in "Self-Employment Training for Workforce Investment Act Clients," [http://workforcesecurity.doleta.gov/dmstree/tegl/tegl2k4/tegl\\_16-04.htm](http://workforcesecurity.doleta.gov/dmstree/tegl/tegl2k4/tegl_16-04.htm).

Job Creation and Worker Assistance Act of 2002, Public law 107-147 - MAR. 9, 2002. 116 Stat. 21, [http://www.ncwd-youth.info/resources\\_&\\_Publications/disability\\_Legislation/jcwa.shtml](http://www.ncwd-youth.info/resources_&_Publications/disability_Legislation/jcwa.shtml).

内接受教育,并为其接受这种教育提供合适的设施。1994年《从学校到工作机会法》(School to Work Opportunities Act of 1994)为各州建立使学生顺利实现从学校到工作场所转变做准备的服务体系提供了资金。这些培训体系培养学生美国市场上所需要的技能,为他们获得高工资、高技能的第一份工作和增加他们进一步接受教育的机会打下基础。该法案还要求每一个地方性的计划必须建立一个以工作为基础的学习组织,包括工作经验、工作场所转换以及各个行业所需要的通用技能等等。

1998年,美国政府颁布的《劳动力投资法》(Workforce Investment Act)把以前分散的联邦培训计划如工作培训、成人教育、职业康复计划等,转变为一个协调的、综合性、一站式的服务体系。建立了全美范围内的劳动力参与和就业体系(即美国劳动力网络)以满足企业、就业者和希望拓展职业生涯者的需要。美国劳动力网络可以帮助雇主找到合适的员工,帮助人们设计和管理好自己的职业,通过“one-stop”职业中心体系可以获得一系列的工作培训、教育和就业服务。而且雇主可以通过该中心发布他们现在和未来几年需要的工作技能。

1998年《辅助科技法》(Assistive Technology Act of 1998)要求为各个年龄的残疾人提供与科技相关的服务支持,增加公共机构和私人部门提供、购买科技型设施以及提高为残疾个体提供科技型服务的能力,并对提供这些服务的州给予资金支持。<sup>5</sup>这里的辅助性科技包括辅助性科技设备和辅助性科技服务。辅助性科技设备是指可以提升、维持或增强身心障碍者功能的任何设备或部件。辅助性科技服务则是指任何用以直接或间接协助残疾者选择、获得和使用辅助性科技设备的服务。另外,该法提出,任何设施都应该采用“通用设计”,以保证残疾人使用的无障碍。“通用设计”是指设计和提供能够在最大范围内为不同能力的人们所通用的产品与服务的一种观念或哲学,包括可直接使用(不必借助辅助科技设备)的产品与服务,以及与辅助科技并用的产品与服务,以保证使用的公平性、使用方法的简单性和弹性、省力原则和包含易觉察的指导性信息。为刺激对残疾人就业工作的创新,1998年克林顿总统建立了总统成年残疾人就业小组(Presidential Task Force on the Employment of Adults with Disabilities),对联邦现行政策在消除残疾人就业障碍方面的改革创新进行设计

“What is the Individuals with Disabilities Education Act (IDEA)?” <http://www.helium.com/items/524516-individual-disabilities-education-differ>.

School to Work Opportunities Act of 1994, Public Law 103 ~ 239, 108 Stat 568 May 4, 1994, <http://www.ncrel.org/sdrs/areas/issues/envrnmnt/stw/sw3swopp.htm>.

Work Force Investment Act of 1998, Public Law 105 ~ 220 ~ Aug. 7, 1998, 112 Stat. 936, <http://www.dol.gov/dol/topic/disability/laws.htm>.

5 Assistive Technology Act of 1998, Public Law 105 ~ 394 105th Congress, <http://www.nifl.gov/lincs/collections/policy/ata.txt>.

与评估。

另外,约翰·邦德和蒂莫西·维德曼通过对纵向时间序列数据和各个州数据的搜集发现,整个20世纪90年代获得残疾人社会保险(Social Security Disability Insurance)的人数大大增加,而就业率却在下降,残疾人社会保障项目成本大幅上涨。为解决这一问题,1999年联邦政府颁布了《工作凭证和改善工作刺激法》(Ticket-to-Work and Work Incentives Improvement Act)。该法目的在于增加已接受康复和职业服务计划的残疾人的福利选择,确保每个有就业愿望的残疾人都有进入劳动力市场机会。首先,给残疾人提供一种类似于资格证书的“凭证”,允许他们选择自己喜欢的支持服务计划包括职业教育和康复服务计划;其次,扩大残疾人社会保险的受益面使残疾人工作后仍能获得健康保险;再次,扩大健康保险的项目使得严重残疾的人在工作后仍能从该计划中受益,从而减少残疾人对福利政策的依赖,激励他们回到工作岗位上去,以增加残疾人的就业机会。

整个20世纪90年代,美国残疾人就业的立法过程,是残疾人就业权利水平与结构扩展的过程。实际上,前两个阶段的政策中隐含着对残疾人歧视——即残疾人是社会的负担需要社会照顾。直到20世纪90年代,才为新的残疾人就业立法所修正。随着残疾人作为美国的公民应当享有与正常人相同的尊严和权利的观念被广泛接受,这一阶段的立法更关注消除就业歧视,创造无障碍的社会生活环境,建设更合适的工作场所,为残疾人在劳动力市场链条上的“权利扩展”提供了法律基础。

#### 四 潜能发展阶段(21世纪至今)

20世纪末,美国的残疾人就业政策已经非常成熟完备。但是进入21世纪后,经济全球化、人口老龄化、关键技能的缺乏等因素都对美国保持经济竞争优势提出了严峻的挑战。这意味着必须挖掘现有的劳动力资源的潜能,使所有美国公民都应投入

---

John Bound and Timothy Waidmann, "Accounting for Recent Declines in Employment Rates among Working-Aged Men and Women with Disabilities," *The Journal of Human Resources*, Vol.37, No.2 (Spring 2002), pp.231 ~ 250.

Paul N. Van de Water, "Disability Insurance," in *Papers and Proceedings of the Ninety-First Annual Meeting of the American Economic Association*, *The American Economic Review*, Vol.69, No.2 (May 1979), pp.275 ~ 278, Jonathan Gruber, "Disability Insurance Benefits and Labor Supply," *The Journal of Political Economy*, Vol.108, No.6 (Dec. 2000), pp.1162 ~ 1183.

Ticket To Work and Work Incentives Improvement Act of 1999, 113 Stat. 1860 Public Law 106 ~ 170, Dec. 17, 1999.

到生产性活动中去。残疾人低下的就业率对公私部门都是一种人力资源浪费。随着美国经济重组,工作岗位所需要的技能对身体条件的限制大大下降,在一定程度上减少了残疾人就业障碍。新世纪的残疾人就业政策也因此进入一个崭新的阶段——潜能发展阶段。潜能发展进一步强化了残疾人在劳动力市场中的价值。2001年,美国劳工部成立了残疾人就业政策办公室(Office of Disability Employment Policy)成为体现这一重要政策的标志。残疾人就业政策办公室的主要目的是增加残疾人的就业机会,它举办了各种促进残疾人就业、提供残疾人职业技能、拓展残疾人职业发展空间的的项目。 比如:

1. 商界领导网络(BLN)。这是一个全国性的组织,由乡镇、州长委员会或其他社区机构、公司、企业组成,在全国范围内倡导并积极参与为有工作能力的残疾人提供就业机会;

2. 多重文化网络(CDN)。残疾人就业政策办公室积极与各种少数民族组织合作,如全国有色人种协进会(NAACP)、国家城市联盟等,为少数民族残疾青年创建新的高中或高科技教育培训计划,增加他们的就业技能;

3. 残疾老兵就业论坛。这是ODEP与残疾老兵组织举行的地区性论坛,探讨并解决具体地区内残疾老兵所面临的就业问题;

4. 就业帮助推进网络(EARN)。自2001年3月起,就业帮助推进网络通过全国免费电话和电子就业咨询系统,帮助雇主寻找合格的残疾雇员;

5. 国家成年残疾人劳动中心(NCWE-A)。为开拓成年残疾人就业市场以及其他与就业相关的服务提供技术支援,可通过电话和网络获取该中心的服务;

6. 人才招聘计划(WRP)。该计划以残疾大学生为主要服务对象,在全国范围内为各行业的雇主提供暂时或永久性雇员(残疾毕业生)的信息。人才招聘计划的数据库包括200多所大学涉及各个专业的大学新生及即将毕业学生的求职者信息。

2002年,美国国会提出“新自由倡议”(New Freedom Initiation),该倡议认为美国的残疾人也有追求职业、加入劳动者队伍和作为完整的群体参与市场经济生活的

---

Susanne M. Bruyere, William Erickson and Sara Vanlooy, "Comparative Study of Workplace Policy and Practices Contributing to Disability Nondiscrimination," Employment and Disability Institute Collection, Cornell University, Year 2004.

Brodsky and Melvin, "Employment Programs for Disabled Youth: An International View," Monthly Labor Review (Dec. 1990), p. 113.

Office of Disability Employment Policy(ODEP)是由美国劳工部成立的,旨在通过制定或影响与残疾人就业相关的政策或实践来增加残疾人的就业,资料源于 <http://www.dol.gov/odep/programs/program.htm>.

自由。新自由主义倡导帮助残疾人排除就业障碍提高他们的参与能力。其措施包括:第一,增加电子化工作。计算机技术和因特网极大地扩展了残疾人的生活范围,增强了他们生活的独立性。但由于高科技产品相对于残疾人非常昂贵,建议政府增加对电子化工作支出,由联邦政府出资向残疾人低息贷款,帮助他们购买必要的仪器设备;对为残疾人提供电脑和网络许可使其可以在家工作的公司给予免税奖励。第二,支持实施《1990年美国残疾人法》,并为一些小企业提供技术援助。每年为小企业在执行《1990年美国残疾人法》,招聘更多的残疾雇员和为残疾顾客服务等方面的努力提供技术援助。这项政策倡议表明,随着知识经济的发展,IT技术在工作场所的主导地位加强,美国政府针对残疾人就业政策将更加注重发挥科技力量。康奈尔大学的布鲁耶、埃里克森和范鲁研究发现,随着美国进入老龄化社会残疾人不断增加,提供更合适的工作设施,特别是电脑和信息技术显得更为需要。国会为此于2004年对1998年的辅助科技法进行了修正。2007年对1998年劳动力投资法做了修正。该修正案从市场需求拉动观点出发,强调要保持美国在21世纪的竞争优势,应增加利用和培养美国的智力资本。雇主必须通过非传统的途径挖掘新的劳动力。在知识经济社会残疾人是这种资源很好的选择。在一定程度上,这表明美国的残疾人就业政策正在完成从向社会提供残疾人劳动力到社会需求残疾人劳动力的转变。

2008年1月,美国公平就业机会委员会发布“提高特定残疾人在联邦机构的参与率”(Improving the Participation Rate of People with Targeted Disabilities in the Federal Work Force)报告,指出在联邦政府公共部门工作的残疾人比率下降了,2006年下降到了0.94%,达到了近20年的最低点(特定的残疾是指:聋、盲、部分或全部瘫痪、精神病或者缺少胳膊或下肢的人等)。联邦政府必须在雇佣残疾人问题上采取积极行动。招聘、安置和开发合格的残疾雇员,通过一系列的肯定性行动增加残疾人的就业机会,使联邦政府成为雇佣残疾人的模范雇主。<sup>5</sup>此外,随着人口老龄

---

“Fulfilling America's Promise to Americans with Disabilities,” <http://www.whitehouse.gov/news/freedominitiative/freedominitiative.html>.

Bruyère, Erickson & VanLooy (2003), “Accessible IT for People with Disabilities: HR Considerations,” Ithaca, NY, Cornell University, School of Industrial and Labor Relations Extension Division, Program on Employment and Disability, <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/edicollect/68>.

Strategic Two-Year State Workforce Investment Plan for Title I of The Workforce Investment Act of 1998 (Workforce Investment Systems) and The Wagner-Peyser Act State of Connecticut for the Period of July 1, 2007 to June 30, 2009, State of Connecticut Strategic Two-Year State Workforce Investment Plan, July 1, 2007 ~ June 30, 2009, <http://www.ctdol.state.ct.us/wia/2007WIAPlan.pdf>.

5 Improving the Participation Rate of People with Targeted Disabilities in the Federal Work Force, Office of Federal Operations, Washington, D. C. 2003.6, U. S. Equal Employment Opportunity Commission (Jan. 2008) <http://www.eeoc.gov/federal/report/pwtd.html>.

化,劳动力人口中残疾人的比例增加,美国联邦统计局指出45~54岁和55~64岁的人口在未来的十年内将分别增加近4420万人(17%)和3500万人(39%)。到2010年,这部分人口将占全部劳动年龄人口(20~64)的44%,而且50~65岁之间残疾人的数量将增加几乎两倍。面对严峻的形势,2006年,布鲁耶提出雇主主要采取主动的措施实施“残疾管理”,挖掘企业内外的残疾人资源,扩大“残疾”的概念,不能只关注发生疾病或受到伤害工人的有效保留问题。美国残疾人就业政策在新世纪的变化也表明了政府对该项研究的实践回应。

总体而言,根据残疾人在劳动力市场链条中的定位,美国残疾人就业政策可划分为以治疗残疾为特征的生存保障阶段、以强化职业康复和建设基础设施为特征的社会融合阶段、以消除就业歧视和完善工作场所为特征的权利扩展阶段及以扩展自由和发挥潜能的潜能发展阶段。美国近百年残疾人就业政策的变迁过程体现了美国经济发展形势和社会状况的变化,体现了美国政府对生命价值的看法及社会公众价值观的变化。进入21世纪后,伴随着社会观念的变化、科学技术的发展、残疾人群体自身态度的调整以及劳动力市场的变化,美国政府的残疾人就业政策的定位必将延续新世纪的立法趋势,进一步扩展残疾人的就业权利,创造更好的无障碍社会生活环境与工作场所环境,从而充分有效地挖掘残疾人人力资源的创造潜力,为美国的经济发展贡献力量。

杨伟国:中国人民大学劳动人事学院院长助理、中国人民大学中国就业研究所副所长、劳动经济学教授

陈玉杰:中国人民大学中国就业研究所研究助理

# 美国的“合作降低威胁” 项目评析

全克林

〔内容提要〕从 1992 年正式启动以来,美国的“合作降低威胁”项目取得了重要成就,并从一种旨在降低前苏联核武器失控所构成的即时威胁的应急措施逐渐演变成为美国全球不扩散战略的重要工具。在对项目的主要内容、演变过程及美国的动机进行考察后,本文认为,美国实施“合作降低威胁”项目主要出于其自身安全利益和为外交战略服务的,项目自身也有很大的局限性,但美国这一努力在客观上为促进国际安全和一种新型国际不扩散机制的创设做出了贡献。

关键词 美国外交与军事 美俄关系 防扩散 “合作降低威胁”项目

2007 年 8 月,美国提出并与前苏联一道实施的一项重要国家安全项目“合作降低威胁”(Cooperative Threat Reduction,CTR)项目,已走过 15 年的历程。在“合作降低威胁”项目正式启动 15 周年纪念日当天,美国总统布什发表了一个声明,称“合作降低威胁”项目为“应对美国所面对的最主要威胁之一——恐怖分子和扩散者取得大规模杀伤性武器(WMD)的一个关键手段。”15 年来,美国通过“合作降低威胁”项目向俄罗斯等前苏联国家及其他国家提供了总值 100 多亿美元的技术和物质等方面援助,协助这些国家销毁了大量核生化等大规模杀伤性武器及其基础设施,并在防止大规模杀伤性武器及其相关材料和技术扩散方面与这些国家进行了合作。“合

---

本文所指的“合作降低威胁”项目包括美国国防部负责的对独联体国家(主要是俄罗斯)的“合作降低威胁”项目及能源部和国务院等部门负责的与这些国家的不扩散合作项目。

The White House, “Statement by President Bush on 15th Anniversary of the Cooperative Threat Reduction Program,” August 29, 2007, available at: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2007/08/print/20070829.html>.

作降低威胁”项目被称为核不扩散领域的“马歇尔计划”和“美国最重要的一项不扩散努力”。项目取得了令人瞩目的成就。本文拟对“合作降低威胁”项目的起源和历程、主要内容及其影响,以及美国的动机等问题进行简要分析。

## 一 “合作降低威胁”项目的发展历程和主要内容

### (一)起源和最初阶段

1991年11月25日,美国国会参议院军事委员会主席、民主党人纳恩(Sam Nunn)与共和党资深参议员卢格(Richard Lugar)联合向参议院提出一项对《欧洲常规军事力量条约》(Treaty on the Conventional Armed-force in Europe)实施法案(P. L. 102 - 228)的修正案,建议向苏联提供紧急援助,以降低其核武器对美国国家安全构成的威胁。在对该法案展开的国会辩论中,纳恩指出:“仍是一个核超级大国的苏联正在分崩离析。而当苏联经济和传统的控制体制失去效力的时候,其现有核武器和相关材料以及武器技术扩散的危险正在增长。”卢格强调:“在这个转型时期,尤其是如果监管体系普遍失效,那么就会出现核武器及其部件被抢夺、失窃、出售或使用的危险。”<sup>5</sup> 11月27日,这一法案以86票对8票的表决结果获得参议院通过。法案从起草到获参议院批准仅历时9天。众议院军事委员会主席阿斯平(Les Aspin)也支持这一法案,并为它争取到了必要的支持,使该修正案在众议院口头表决通过。法案正式名称为《1991年降低苏联核威胁法》(Soviet Nuclear Threat Reduction Act of 1991)通称《纳恩-卢格法》(Nunn-Lugar Act)。1991年12月12日,该法案经老布什总统签署生效。

《纳恩-卢格法》规定,向苏联提供紧急援助的主要目的是:协助苏联销毁核武器和化学武器及其他大规模杀伤性武器;为武器销毁而进行武器的运输、储存、去功能化及护卫工作;为避免扩散而建立可验证的保障机制,避免武器及其相关技术落入其他国家或是实体手中;推动苏联军事工业的非军事化和军事能力与技术的(民用)转

---

James Goodby et al, “Cooperative Threat Reduction for A New Era,” Center for Technology and National Security Policy, National Defense University, September 2004, p.1.

Charles Pena, “Cooperative Threat Reduction Is Worth the Cost,” June 20, 2007, available at : <http://antiwar.com/pena/?articleid=11161>.

多年来纳恩一直担心在一场冷战危机中,美苏之间会因意外爆发一场核大战。他敦促两国通过谈判达成裁军协定,以降低核威胁。他与其他参议员率先提议在两国首都建立“降低核风险中心”以改善通讯渠道,避免可能引发核大战的误解。纳恩1996年从参议院退休后仍积极参与推动不扩散事业,卢格仍在任。纳恩和卢格2000年和2001年两度获得诺贝尔和平奖提名。

5 “Conventional Forces in Europe Treaty Implementation Act of 1991, A mendment No.1439,” Congressional Record, Senate, November 25, 1991, available at : <http://thomas.loc.gov>.

化 ;扩展美国与苏联之间的防务与军事联系。

根据这些目标 ,相关援助项目主要可以分为四个方面 :

(1) 销毁和拆除。它采取措施鼓励四个主要前苏联成员国拆除和销毁存留在其境内的大规模杀伤性武器及其发射系统 ,并向它们提供实施拆毁行动所需的装备和训练 ,以此加速大规模杀伤性武器的拆除和销毁。

(2) 监管行动。旨在加强独联体成员国境内核弹头 ,以及核聚变材料的安全和控制 ,以降低这些武器和材料对美国构成的危险。

(3) 非军事化努力。这些项目主要通过鼓励独联体国家将其军事工业转化为民用 ,以从源头上降低一个长期的危险。

(4) 其他项目。“合作降低威胁”项目还支持扩展美国与独联体国家防务交流与合作 ,如双方防务机构间定期交流和互访 ,以建立密切联系和提高透明度。

从法案内容来看 ,显然在最初提出时“合作降低威胁”项目的主要目的在于减少和消除一项迫在眉睫的对美威胁——苏联的核武器。由于项目主要涉及军事和安全领域 ,而且使用的资金来自防务预算 ,国防部顺理成章地成为负责部门。

然而虽然老布什总统签署了该法案 ,但起初国防部对援俄计划并不热心。一些官员对于动用其“行动和维护”资金援助俄罗斯的“拆东墙补西墙”的做法尤其不满 ,认为这样做的条件并不成熟 ,相反将美国的防务预算用于自己的国防项目上会取得更好的效果。1992 年 3 月 ,老布什政府派了一个代表团前往莫斯科与俄方展开谈判 ,但一直没有明确合作的具体项目 ,直到国会开始向行政部门施压 ,要求其加快工作进程。谈判的另一个重要障碍是俄政府不太愿意承认其核武器和核材料的安全状况存在问题 ,因为这相当于间接承认其无能。经过长时间拖延 ,两国于 1992 年 7 月在莫斯科签订了合作的总体框架协议(《美俄关于武器的安全运输、储存和销毁 ,以及防止武器扩散的协定》) ,协定有效期为 7 年 ,到期后如双方同意可以延长(该协定在 1999 和 2006 年两次延长)。此后 ,美国分别在 1992 年 10 月、1993 年 10 月和 1993 年 12 月与白俄罗斯、乌克兰和哈萨克斯坦达成协议。

在就基本合作框架达成一致之后 ,美俄官员又就总体法律协议展开了长时间的谈判。由于国防部内部的抵触情绪、官僚部门效率低下、政府内各官僚机构之间协调不畅等原因 ,在第一年 ,项目进展相当缓慢 ,这与国会通过法案和总统签署的速度

---

U. S. Department of Defense , “Cooperative Threat Reduction ,” 1995 Annual Defense Report , available at : [http://www.dod.mil/execsec/adr95/ctr\\_.html](http://www.dod.mil/execsec/adr95/ctr_.html).

Amy Zegart , “The Organization and Architecture of Nonproliferation : Understanding the Regime ,” in Janne Noland et al , eds. , *Ultimate Security : Combating Weapons of Mass Destruction* (New York : Century Foundation Press) , 2003 , p.24 .

形成了鲜明的对照。1992年2月,纳恩抱怨说国会所拨的款项“一分钱都还没花”。到1993年1月下台时,老布什政府只使用了国会所批准4亿美元中的3000万美元。

## (二)克林顿政府时期 稳步发展

克林顿政府对“合作降低威胁”项目的态度比老布什政府积极得多。克林顿政府明确了一个原则,即在美国每年仅维护其进攻性战略核力量的费用就达80亿美元的情况下,“合作降低威胁”项目是“一项可以带来巨大回报的小额投资”。克林顿政府上台时,来自前苏联迫在眉睫的核威胁看上去似乎已经过去,但美国国会和行政部门中的许多人仍然对潜在的危险感到担忧。1993年,国会将《1991年降低苏联核威胁法》重新命名为《合作降低威胁法案》(Cooperative Threat Reduction Act),除原有任务外,新法案特别强调了将前苏联境内的核弹头运往俄罗斯、协助销毁化学武器以及军工企业转为民用等项目。新法案明确指定国防部为主要的实施部门。

克林顿政府的几任国防部长都是“合作降低威胁”项目的大力支持者。阿斯平在任议员时就是《纳恩-卢格法案》在众议院的主要支持者之一;而佩里(William Perry)参与了1991年《纳恩-卢格法》的起草,他任国防部长期间(1994年2月至1997年1月)，“合作降低威胁”项目逐渐走上机制化的轨道,并得到较大发展。

克林顿政府的一个重要举措是优化了参与“合作降低威胁”项目的组织架构。“合作降低威胁”项目最初由国防部负责实施,其他部门则提供支持,如国务院负责协调与相关国家的外交谈判,能源部专家在核材料及相关技术保护和非军事化方面提供专业指导。但多部门共同参与经常导致责任不明确和效率低下等问题。克林顿政府在1996年重新确定了各部的责任:国防部致力于与武器项目相关的CTR“核心内容”,非军事性项目被移交给其他部门,如针对核材料的“材料保护、控制和衡算”项目被移交给能源部,“国际科学与技术中心”、出口控制等项目则移交国务院。在2000财年,国防部、能源部和国务院承担的“合作降低威胁”项目资金分别占拨款总额的61%、31%和5%,其他部门承担了剩余的3%。<sup>5</sup>

国防部内部相关机构也进行了调整。1994年,国防部成立了单独的项目办公室来处理“合作降低威胁”项目发包和采购事宜,单设项目办公室大大提高了效率,而此前“合作降低威胁”项目采购依照标准的美国防务采购程序进行,手续繁琐,经常影响

---

William J. Perry, Secretary of Defense, Annual Report to the President And Congress, Washington, D. C., March 1996, p.216.

U.S. Department of Defense, “Cooperative Threat Reduction,” 1995 Annual Defense Report, available at: [http://www.dod.mil/execsec/adr95/ctr\\_.html](http://www.dod.mil/execsec/adr95/ctr_.html)

离任后,佩里将“极大地减少了冷战时代的核遗产”称为自己任内最重要的成就之一。

5 Howard Baker and Lloyd Cutler, Co-Chairs, Russia Task Force, A Report Card on the Department of Energy's Nonproliferation Programs with Russia, Appendix D-1, January 10, 2001.

项目的进度。最初该项目主要由分管政策事务的国防部长帮办下属的“合作降低威胁办公室”负责,其他部门,包括参谋长联席会议和各军种、分管采购和技术事务的国防部长帮办下属的“合作降低威胁办公室”、国防部特种武器局(即前国防部核武器局)都参与其中。1997年11月,国防部长科恩(William Cohen)宣布组建“降低防务威胁局”(Defense Threat Reduction Agency)将此前参加项目的各部门均整合于其中。该局于1998年10月开始正式运作。

在1999年1月的《国情咨文》中,克林顿宣布将大力扩展对前苏联不扩散援助的力度,他计划在今后5年内将援助额提高三分之二。1992~1998财年,国会每年通过防务预算向“合作降低威胁”项目拨款额约3~4亿美元;在1999~2002财年,拨款力度进一步加大,达到每年4.03~4.75亿美元。加上通过能源部和国务院预算拨付的款项,1992~2002财年,项目拨款总额约为70亿美元。在此阶段,一些早期重要项目得以完成,还启动了一大批新的项目。资金的实际使用率也得到较大提高。

2000年,能源部任命了一个以贝克(Howard Baker)和卡特勒(Lloyd Cutler)<sup>5</sup>领导的跨党派工作组,对能源部对俄不扩散项目进行调查和评估。2001年1月公布的《贝克-卡特勒报告》(Baker-Cutler Report)认为当前对美国国家安全最紧迫的威胁是俄境内核武器或核材料被偷盗并转卖给恐怖分子或美国的敌对国家,进而被用于攻击美国军队或平民。现有能源部和国防部对俄不扩散援助项目都取得了“可观的成就”,但由于其使命和经费都有限,美国政府的管理也过于分散,所以不足以完全应对当前威胁。工作组的核心建议是美国在今后8~10年内拨款300亿美元用于对俄不扩散援助,并宣称这笔钱将是“美国当前所有国家安全和防务项目投资中可以带来最高回报的项目”。虽然此项评估工作是由能源部实施,但其结论实际上涵盖了整个“合作降低威胁”项目,包括国防部等其他政府部门所负责的工作,因此这一报告事实上可以被认为是对“合作降低威胁”项目实施近10年来的总结和对今后发展方向的建议。

### (三) 布什政府时期:调整和扩展

---

The White House, “President William Jefferson Clinton’s State of the Union Address,” January 19, 1999, available at : <http://clinton6.nara.gov/1999/01/1999-01-19-state-of-the-union-address-as-given.html>.

Amy F. Woolf, Nunn-Lugar Cooperative Threat Reduction: Programs: Issues for Congress, Congressional Research Service, Updated March 6, 2002, pp.8~9.

The White House, “G-8 Summit: Preventing the Proliferation of Weapons of Mass Destruction,” June 27, 2002, available at : <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/06/20020627-7.html>.

5 贝克是共和党人,曾任参议院多数党领袖、里根政府白宫办公厅主任,擅长于在不同意见之间实现妥协,在华府政界中有“伟大的调解员”的绰号,卡特勒是民主党人,曾任卡特总统和克林顿总统的白宫顾问。报告全文见 Howard Baker and Lloyd Cutler, Co-Chairs, Russia Task Force, A Report Card on the Department of Energy’s Nonproliferation Programs with Russia, January 10, 2001.

2001 年上台的小布什政府在国家安全和外交事务上似乎有一种“凡克(林顿)必反”的倾向。虽然布什在竞选期间承诺他将“要求国会大幅增加对俄罗斯的援助,以便在尽可能短的时间内销毁尽可能多的武器”,但上台后他并未兑现这些承诺。布什的许多高级助手猛烈抨击“合作降低威胁”项目既昂贵又不现实,对它们能否有效降低对美国的威胁提出质疑,威胁要终止或大幅削减 CTR 援助。《贝克 - 卡特勒报告》的建议起初也没有引起布什政府的重视,布什政府的能源部长亚伯拉罕(Spencer Abraham)只是轻描淡写地表示他认为报告是“可以帮助设定关于这些关键问题的辩论框架的有用工具”。

### 1. 审议和验证危机

布什政府上台之初即开始对“合作降低威胁”项目进行一次全面审议,内容包括所有约 30 个主要项目的“费效比”及其对美国国家安全的贡献、俄罗斯和其他国家是否应当承担更多费用等。许多分析人士曾担心此次审议后美国可能会大幅削减对俄援助。不管出于何种原因,审议期间布什政府确实打算大幅削减项目的援助,其 2002 财年对该项目拨款要求总额由上年度的 8.79 亿美元削减至 7.6 亿美元,降幅达 10%。此举当时引起了各方普遍担忧。卡内基国际和平基金会的高级研究员麦克福尔(Michael McFaul)在《纽约时报》撰文指出,将减少不扩散援助作为对俄罗斯在其他领域的某些“不当行为”的回应是不明智的,也无益于美国的国家安全利益。<sup>5</sup>

2001 年 7 月,布什政府完成了审议,其结论是绝大部分项目“进展顺利,专注于优先目标并且管理良好”,对美国国家安全“至关重要”,因而有必要继续。然而审议结束后不久,“合作降低威胁”项目又生波折。2002 年 4 月,白宫首次拒绝向国会确认俄罗斯遵守了《化学武器公约》所规定的义务,而根据法律,总统的确认是拨付项目资金的前提条件。受到直接影响的资金包括国防部的 4.5 亿美元以及国务院的 7000 万美元,许多实施中的项目被迫搁置,合作中断时间长达 10 个月,新项目更是无法启动。此举引发了强烈反应。批评者指出,布什政府此举相当于“搬石头砸自己

---

Andrea Gabbitas, “Prospects for U.S. : Russian Nonproliferation Cooperation under Bush and Putin,” BC-SIA Discussion Paper 2002 ~ 2016, Kennedy School of Government, Harvard University, December 2002, p.9.

Spencer Abraham, Secretary of Energy, “Statement to the Senate Armed Services Committee,” Feb. 8, 2001, p.2.

Judith Miller, “U.S. Reviewing Aid Meant to Contain Russia’s Arsenal,” The New York Times, March 29, 2001.

5 Michael McFaul, “A Step Backward on Nuclear Cooperation,” The New York Times, April 11, 2001.

The White House, “Administration Review of Nonproliferation and Threat Reduction Assistance to the Russian Federation,” December 11, 2001.

的脚”。2002年8月7日,布什做出决定,暂时取消相关的确认要求,才使得被搁置起来的援助项目得以恢复。后来布什政府又向国会提出将确认的时限由每年1次改为每3年1次,最终国会通过法案免除了行政部门的确认义务才使确认问题得以解决。

2003年3~8月,布什政府又对所有项目进行了一次彻底的逐项审查。审查后,布什政府加强了对项目的管理,开始执行更为严格的资助标准。

## 2. 项目的调整和扩展

2001年的全面审议之后,布什政府对“合作降低威胁”项目的任务进行了调整,新的“核心”任务是:销毁前苏联大规模杀伤性武器及其相关基础设施;巩固和确保前苏联大规模杀伤性武器及其相关技术和材料的安全;提高透明度以及更高的行为准则;支持以防止扩散为目标的防务和军事合作。

此次调整标志着援助项目关注重点的转移,此后虽然美国依旧强调核武器销毁项目,但显然关注的重点转向了扩大旨在防止核武器、化学和生物武器及其相关技术和材料扩散的项目。<sup>5</sup>另一方面,受援国的开放性、合作以及对军控条约的遵守被摆到更突出的位置。2003年逐项审查结束后,美国开始停止资助一些它认为对其安全利益“非至关重要”的项目,如在战略核潜艇的拆解方面,它继续负责核燃料拆除和导弹发射舱的拆除销毁,但舰体部分拆解则交由俄罗斯自行完成。

九一一事件大体上可以被视为布什政府对“合作降低威胁”项目政策的一个分水岭。在袭击发生之后,布什政府对该项目的重视随着其对大规模杀伤性武器扩散问题关注的提升而大幅提高。布什多次表示,恐怖分子与大规模杀伤性武器结合将对人类文明构成“最可怕的危险”,防止恐怖分子获得大规模杀伤性武器是美国政府一项“最优先任务”。在2003年的《国情咨文》中,布什对恐怖分子使用核生化武器攻击美国的可能性提出警告,承诺美国政府将“尽一切努力确保这样的一天永远不会到

---

Judith Miller, “U.S. Warns Russia of Need to Verify Treaty Compliance,” *The New York Times*, April 8, 2002.

Charles Digges, “Bush Signs Three-Year Nunn-Lugar Waiver,” January 14, 2003, available at: [http://www.bellona.org/english\\_import\\_area/international/russia/nuke-weapons/nonproliferation/27911](http://www.bellona.org/english_import_area/international/russia/nuke-weapons/nonproliferation/27911).

Dr. J. D. Crouch II, Assistant Secretary of Defense for International Security Policy, “Statement at U.S. House Committee on Armed Services,” June 2, 2003, p.2.

5 2001年START I得到履行之后,武器销毁就已不再是“合作降低威胁”项目资助的重点。由于美国退出《反导条约》,俄罗斯决定不再遵守START II。而2002年美俄签订的《莫斯科条约》只是规定两国减少实战部署的核武器,并不要求销毁削减下来的核弹头。

Lisa Bronson, Deputy Under Secretary of Defense, “Testimony Before the Senate Committee on Armed Services Subcommittee on Emerging Threats and Capabilities,” March 10, 2004, p.6.

有人认为正是九一一事件使布什政府意识到对这些项目大动刀斧是“站不住脚的”。Elizabeth Bu miller, “U.S. Drops Threat to Cut Aid to Russia For Disarming,” *The New York Times*, December 28, 2001.

来”。在提交国会的2003财年预算案中，“合作降低威胁”项目预算要求从上年度的7.6亿美元一下子提高到10亿美元。

布什政府的另一个重要举措是将对俄核合作纳入其全球不扩散多边合作机制。2002年6月，美国在加拿大卡纳纳斯基斯八国集团首脑会议上发起了“防止大规模杀伤性武器和材料扩散八国集团全球伙伴计划”。该计划旨在防止恐怖分子及庇护恐怖分子的国家获取或者发展核、生、化、放射性武器和导弹及相关材料、设备和技术，各国承诺在未来10年筹集200亿美元资金用于销毁化学武器、拆解核潜艇、处理裂变材料、雇佣以前的核武器科学家等。美国将提供100亿美元来维持当前与俄罗斯的“合作降低威胁”项目，其他七国出资100亿美元。而伙伴计划初期的重点仍将是美国对俄项目，同时也对包括其他国家开放。

九一一事件后，“合作降低威胁”项目在适用地理范围和对象方面都得到较大的扩展。2003年，布什签署了卢格起草并经国会批准的《纳恩-卢格计划扩展法案》(Nunn-Lugar Expansion Act)，法案授权总统自行决定使用最多5000万美元资金在独联体以外国家实施类似“合作降低威胁”援助的项目以应对扩散威胁。这表明美国在重视来自独联体国家的扩散威胁的同时，开始尝试将“合作降低威胁”合作模式在全球范围内加以推广应用。2004年10月，扩展法案授权的第一笔资金被用于帮助阿尔巴尼亚销毁其化学武器，使阿国成为历史上第一个全部销毁其领土上化学武器(共计约16.45吨)的国家。

除了地理范围上的扩展，“合作降低威胁”项目的另一个重大调整是其应用范围由大规模杀伤性武器扩展到了特定常规武器。2005年底，卢格和民主党参议员奥巴马联合提出一项旨在协助相关国家确保某些美国所关注的常规武器的安全和防止其扩散的法案。《卢格-奥巴马法》2006年获参众两院通过，其主要内容被收入《2006年国务院授权法》，于2007年1月由布什签署生效。法案授权国务卿采取措施“协助确保美国以外国家境内的，构成扩散威胁的肩扛式对空导弹系统、轻小型武器弹药库存、废弃军火及其他常规武器(包括战术导弹系统及相关装备和设施)的安全，或是移除、销毁这些武器”。法案还授权国务院加强其侦查和拦截大规模杀伤性武器及相关材料的能力。<sup>5</sup>

纵观其表现，可以得出的结论是布什政府在对待“合作降低威胁”项目的问题上

---

The White House, “G-8 Summit: Preventing the Proliferation of Weapons of Mass Destruction.”

The White House, “G-8 Summit: Preventing the Proliferation of Weapons of Mass Destruction.”

Available at: [http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?c109\\_2:./temp/~c109W9UtAB:](http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?c109_2:./temp/~c109W9UtAB:)

5 “Department of State Authorities Act of 2006,” available at: <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d109:H R6060:>

经历了一个转变过程。在九一一事件之后,通过与国会的密切合作,布什政府对“合作降低威胁”项目进行了较大的调整和扩展。对其范围和对象的扩展体现了美国政府对新时期新威胁的认知,以及应对新威胁的努力,标志着“合作降低威胁”项目的重点已经逐渐开始转移。

从当前美国不扩散战略的指导思想来看,在可预见的将来,“合作降低威胁”项目将继续下去,而且在维持对俄罗斯等前苏联国家项目的同时,美国政府将会进一步加强针对其他国家和地区的类似的不扩散努力。

#### (四)“合作降低威胁”项目的主要内容

从开始实施至今,“合作降低威胁”项目经历了多次演变,各种项目名目繁多,内容也有不少重叠。本文根据所属部门对最主要的项目进行介绍。

##### 1. 国防部项目

国防部负责的项目主要涉及销毁和拆除、储存和运输安全等方面,这些都是“合作降低威胁”项目的“核心使命”。

销毁和拆除主要包括“销毁进攻性战略武器”(Strategic Offensive Arms Elimination)和“销毁大规模杀伤性武器基础设施”(WMD Infrastructure Elimination)等项目,旨在帮助独联体国家销毁和拆除START I 条约所涉及的战略核武器及其发射装置和相关基础设施。此项工作在白俄罗斯和哈萨克斯坦业已完成。截至2007年9月,俄罗斯共销毁了6982枚核弹头、653枚洲际弹道导弹、485个导弹发射井、101个机动洲际弹道导弹发射架、超过120架战略轰炸机、约30艘攻击核潜艇、500枚潜射弹道导弹以及400个潜射导弹发射管。

“运输安全”(Transportation Security)项目旨在将核武器和核材料从独联体各成员国运到俄罗斯或其他安全地点。美国提供了加强运输车辆安全、协助制订紧急预案等支持。美国还直接参加了一项代号“蓝宝石计划”(Operation Sapphire)的行动。1994年底,美国防部将哈萨克斯坦境内600多公斤“基本上没有什么保护”的浓缩铀运到美国进行非军事化处理。1998年4月,美国和英国使用“合作降低威胁”项目资金将一批高浓缩铀和高放射性核废料从格鲁吉亚运往苏格兰。美国在运输安全方面的开支总计为2.65亿美元。

“武器储存安全”(Weapons Storage Security)项目旨在协助俄罗斯改善除了实战发射基地之外的核弹头储存地点的安全条件。美国提供了安全防护网、警报系统

---

Andrei A kulov , “Russia-West Non-proliferation Control Cooperation Marks 15 Years : Nunn-Lugar Programme ,” Voice of Russia , September 19 , 2007 , available at : <http://www.ruvr.ru/main.php?lng=eng&q=16301&cid=58&p=19.09.2007> .

等安全设施。美国还计划帮助俄数十个永久储存设施升级安全体系。1995 ~ 2006 财年 ,美国国防部共为此项目拨款 6.71 亿美元。

化学武器销毁项目已经协助关闭了俄罗斯几个大型生化武器生产设施。俄罗斯继承了前苏联约 4 万吨化学武器。在加入《化学武器公约》后俄宣布 2007 年前销毁其全部化武 ,但后来又由于缺乏销毁技术和资金而提出到 2012 年完成。这一领域最重要的是楚什叶(Shchuch ye) 项目 ,虽然其实施因政治、资金和技术方面障碍多次受到影响 ,这一耗资约 10 亿美元的大型化武销毁工厂已基本完工 ,将主要用于销毁俄罗斯神经毒气。

另外 ,1990 年代后期 ,“合作降低威胁”项目扩展到生物武器。

## 2. 能源部项目

能源部负责实施的项目主要包括“材料保护、控制和衡算”、“停止武器级钚生产”和“核城市”等项目。

“材料保护、控制和衡算”(Materials Protection , Control & Accounting)项目旨在改善俄罗斯境内大量核材料存储设施的安全条件 ,实现对这些材料的有效保护和控制 ,原来由国防部管理 ,1996 财年起移交能源部。能源部接管后 ,这一项目成为“合作降低威胁”项目最重要的子项目之一 ,经费一路增加。在 1993 财年 ,国防部给此项目的拨款仅为 300 万美元 ,到 2001 财年即增长到 1.69 亿美元。1993 ~ 2007 财年 ,此项目总经费超过 24 亿美元。 通过这一项目 ,美国协助加强了俄军事和民用核设施的安全条件。此项目还包括协助独联体国家监测和拦截核材料以防其被走私出境的“第二道防线”(Second Line of Defense)计划 ,以及一个在世界主要海港安装核辐射探测器以便侦测和制止可能被通过海路运到美国的核材料的计划。

“停止武器级钚生产”(Elimination of Weapons-Grade Plutonium Production)项目旨在帮助俄罗斯关闭其最后 3 座能生产武器级钚的反应堆 ,这些反应堆每年生产约 1.2 吨钚。1994 年 ,“戈尔 - 切尔诺梅尔金”委员会商定在 2000 年前关闭这些反应堆。此项目于 1997 启动 ,但在技术和资金方面都面临很大障碍 ,很不顺利 ,并于 2002 年从国防部移交给能源部。2005 年 2 月 ,美国要求其盟国资助此项目 ,英国和加拿大分别承诺出资 2000 万和 700 万美元。这些反应堆计划 2008 年关闭 2 座 ,2011 年关闭 1 座(但普遍的看法是这一目标难以实现)。在被关闭之前 ,这些反应堆

---

楚什叶是俄罗斯最大的化学武器存储场地 ,那里存放着约 197 万枚化学炮弹、718 枚填充了化学战剂的蛙式和飞毛腿式导弹弹头和 42 枚 SS - 21 导弹弹头。参见 Peter Eisler ,“Plan to Destroy Russian Weapons Nears Collapse ,” USA TODAY , September 30 ,2002 .

Amy F. Woolf ,“Nonproliferation and Threat Reduction Assistance : U.S. Programs in the Former Soviet Union ,” Updated February 23 ,2007 , Congressional Research Service ,p.31 .

还将继续生产武器级钚。

苏联解体后,俄罗斯继承了为数不少的专门从事核武器研究和生产的“核城市”,始于1998年的“核城市倡议”(Nuclear Cities Initiative)旨在降低这些核城市的规模并协助它们发展替代产业。

### 3. 国务院项目

国务院负责的项目主要包括“国际科学和技术中心”、“不扩散和裁军基金”和“出口管制与相关边界援助”等。

“国际科学和技术中心”(International Science and Technology Center)于1992、1993年分别在莫斯科和基辅成立,其主要任务是为独联体国家从事武器研发的科学家提供和平研究的资助,帮助其增加收入,以降低他们将所掌握的技术在核黑市上向潜在的扩散者出售的危险。国务院的数字表明,1994~2007年间共有5.8万名前苏联科学家参与了科技中心资助的研究项目。

“不扩散和裁军基金”(Nonproliferation and Disarmament Fund)主要资助相关国家应对其领土上可能出现的扩散问题。1994~2004财年,基金每年获得约1500万美元的财政拨款。从2005财年起,拨款大幅增加。基金曾资助利比亚销毁其境内大规模杀伤性武器基础设施,以及利比亚和伊拉克原从事武器研发的科学家的重新安置。

此外,国务院还负责一个旨在帮助独联体成员国及其他国家加强拦截核走私能力的“出口管制与相关边界援助”(Export Control and Related Border Security Assistance)项目。当前这一项目已在全球30多个国家实施,而且实施范围还在不断扩大。

## 二 美俄之间的争议和维持合作的努力

从其诞生之日起,“合作降低威胁”项目的实施就不是一帆风顺,而在美俄之间引发了不少问题和矛盾。

俄罗斯对这个项目抱有一种矛盾心理。一方面,俄热切希望得到西方的资助。即使是在经济境况大为好转的情况下,俄官员仍坚持俄罗斯需要八国集团“全球伙

---

“Senators Lugar and Nunn Tour Shchuchye Chemical Weapons Destruction Facility,” August 30, 2007, available at : <http://lugar.senate.gov>.

John Wolf, Assistant Secretary of State, Testimony before Senate Committee on Foreign Relations, March 19, 2003.

伴”项目计划所提供的全部资助。另一方面,俄仍怀有一种深刻的“核情结”,珍视其核大国地位,视庞大核武库为其大国地位最重要的标志之一。因此,许多俄罗斯官员认为接受西方核援助等于承认一种令人蒙羞的弱势地位。一个很典型的例子是俄国防部长伊万诺夫(Sergei Ivanov)在2004年8月一次核危机应对演习中强烈否认俄核弹头需要加强保护的说法。他宣称:“不幸的是,关于俄罗斯核武器未得到有力保护的毫无根据的说法在世界各个地区广为散布。这的确是没有根据的……我们给予此问题(核武器保护)最高程度的重视,因为俄罗斯明白其肩头所担负的保卫其核武器和避免事故的责任。”俄罗斯政界也不乏认为“合作降低威胁”项目旨在“解除俄罗斯武装”或是“将俄罗斯核武器置于(美国)控制之下”的观点。<sup>5</sup>在欢迎美国援助的同时,俄罗斯也怀有深刻的戒心,非常清楚“合作降低威胁”项目在帮助俄罗斯的同时,其出发点和终极目标都是为美国安全利益(以及经济利益)服务。

美国国内许多人主张对俄援助不应无条件提供,他们不断试图将之与其他问题挂钩,希望借助“合作降低威胁”项目要求俄提高其政策的透明度和接受西方认可的行为准则。共和党众议员所罗门(Gerald Solomon)对1997财年防务授权法案提出一项修正案,为“合作降低威胁”项目援助附加了10个条件,其中包括:俄罗斯终止在车臣的军事行动、结束与古巴的情报共享和取消向中国出售“日炙”反舰导弹等条件。这项修正案仅以202票对220票的微弱劣势而未获通过。不过,表决结果也表明,把“合作降低威胁”项目援助用作一个影响俄罗斯内外政策杠杆的思想在美国决策层是一种较为普遍的心态。连主张加强美俄不扩散合作的贝克-卡特勒工作组也认为,俄罗斯向伊朗出售“双重用途”核技术是美国对俄提供不扩散援助的“主要障碍”,如果俄罗斯继续以违反不扩散标准的方式与伊朗进行核合作,这将不可避免地对美

---

Rosé Gottemoeller, “Cooperative Threat Reduction at the Next Phases,” in James A. Russell ed., *Proliferation of Weapons of Mass Destruction in the Middle East: Directions and Policy Options in the New Century* (New York: Palgrave Macmillan), 2006, p.225.

“Skeptical Bear Ill-Disposed to Having Its Claws Clipped,” *Financial Times*, January 15, 1996, 转引自 Rich Kelly, “The Nunn-Lugar Act: A Wasteful and Dangerous Illusion,” *Cato Foreign Policy Briefing*, No.39, March 18, 1996.

Pavel Felgenhauer, “Nuclear Security Is a Myth,” *The Moscow Times*, August 10, 2004.

5 Ingrid Staudenmeyer, “A Decade of Nunn-Lugar: U.S.-Former Soviet Union Threat Reduction and Non-proliferation Cooperation,” May 17, 2002, available at :[http://www.partnershipforglobalsecurity.org/Issues/U.S.-Russian%20Nonproliferation%20Programs/Threat%20Reduction%20Status%20and%20Issues/seminar2\\_writeup.html](http://www.partnershipforglobalsecurity.org/Issues/U.S.-Russian%20Nonproliferation%20Programs/Threat%20Reduction%20Status%20and%20Issues/seminar2_writeup.html).

Jason D. Ellis and Todd Perry, “Nunn Lugar’s Unfinished Agenda,” *Arms Control Today*, October 1997, available at :[http://www.armscontrol.org/act/1997\\_10/nunnoct.asp](http://www.armscontrol.org/act/1997_10/nunnoct.asp).

俄在广泛领域继续合作产生重大负面影响。

美国一方面要求通过实地考察等方式掌握“合作降低威胁”项目援助使用的完全信息,另一方面,断然拒绝俄方提出的美国也应向俄开放其核武器设施的要求,理由是美方设施上不存在美俄合作。俄军方对美国要求俄单方面提高军事装备和技术透明度的做法尤其感到不满,因为“合作降低威胁”项目涉及的许多设施和场所属于高度机密,认为美方的某些要求超出了需要范围,是打着考察的幌子搜集军事情报。出于保密考虑,俄方有时对美方的进入要求有所限制。俄方对美国官员及其他人员过于频繁的实地考察(“核旅游”)感到不满。虽然近年来俄罗斯提高了相关设施对美方人员的开放程度,但对美方考察人员的进入仍存在很大限制。这不时成为双方争端的起因。

美国政策缺乏连贯性也时常使俄罗斯感到不安。1993年国会允许将“合作降低威胁”项目资金用于协助俄重建前军事设施周边环境并为由于进攻性战略武器被销毁而退役的军官建造住房,但1995年国会又禁止资助住房建设。1998和1999财年,众议院拒绝批准行政部门为楚什叶化武销毁设施要求的款项,理由是俄国的化学武器未对美国国家安全构成直接威胁。但最终国会全体会议还是批准了这些款项。在2000和2001财年,国会全体会议转而接受众议院立场,拒绝为该项目拨款。但布什政府2002财年为该项目要求的3500万美元却又得到国会批准。2002年布什拒绝向国会确认俄罗斯在遵守化学武器条约方面表现满足获得援助的条件,这也使俄感到“疑惑不解”和担忧。俄国家化学武器裁军委员会官员普拉提(Nikolai Platé)表示,俄方正在履行其所有义务,并对美国指责俄隐瞒了其化学武库的规模嗤之以鼻,称俄方不可能有意隐瞒其化学武库,因为其结果将是美国减少援助。他认为美国既然承诺提供援助,就应该履行诺言。这表明了俄罗斯的不满情绪。

大多数“合作降低威胁”项目的援助是以实物和服务的形式提供,而相关合同多为美国企业获得,实际进入俄罗斯的资金相当少。许多美国承包商和供货商的报价远高于俄同类服务和产品。而且使用美国产品和服务还使许多项目实施进度受到影响。<sup>5</sup> 俄对此十分不满。此外,美国还要求俄罗斯免除参与“合作降低威胁”项目的

---

Walter Pincus, “Panel Urges \$30 Billion to Secure Russian Nuclear Arms,” *The Washington Post*, Jan. 11, 2001.

John Shields, “Conference Findings on the Nunn-Lugar Cooperative Threat Reduction Program: Donor and Recipient Country Perspectives,” *The Nonproliferation Review*, Fall 1995, p.69.

Peter Eisler, “Plan to Destroy Russian Weapons Nears Collapse,” *USA TODAY*, September 30, 2002.

5 Andrei A kulov, “Russia-West Non-Proliferation Control Cooperation Marks 15 Years-Nunn-Lugar Programme,” *Voice of Russia*, September 19, 2007, available at: <http://www.ruvr.ru/main.php?lng=eng&q=16301&cid=58&p=19.09.2007>.

西方公司的一切税负,并要求免除它们在项目实施过程中的所有责任。而俄罗斯要求这些公司也应该像俄公司一样纳税,并坚称免除责任会引发一系列问题,包括西方公司滥用这一特权。

在后冷战时期,美俄关系经历了起伏波折:从叶利钦执政之初的“蜜月期”到他执政后期的紧张,再到普京时期的“冷和平”。总体而言,虽然两国结束了长期敌对状态,但除了短暂的“蜜月期”之外,两国关系在政治、经济、对外政策等方面都充满了分歧和摩擦,还不时出现尖锐对立。美俄两国都有把对方作为战略威胁的认知。“遏制与反遏制仍是美俄关系挥之不去的主旋律”。但两国也在努力不让在其他领域的分歧影响“合作降低威胁”项目的实施,即使在美俄关系出现严重倒退之时,双方依然努力将合作维持下去。可以说,“合作降低威胁”项目成为美俄关系中较为少见的一个长期维持的合作领域。

虽然美国国会对“合作降低威胁”项目进行监督和控制,但这些项目所受各种限制条件远远比不上美对俄经济援助苛刻。在开放性方面,美国并未坚持要求俄向其开放所有接受“合作降低威胁”项目援助的设施,大体上接受了俄方只在“如果可能”的情况下才允许美方人员进入的做法。美国还逐渐重视俄对经济效益的关切,将部分“合作降低威胁”项目合同转包给俄企业,并就项目资金在美国境内开销的上限做出了规定。1999年,美俄在车臣战争、科索沃战争、北约东扩等问题上发生尖锐对立,几乎走上直接对抗,两国关系变得比冷战结束前后任何时期都要紧张。美国甚至有媒体悲观地宣称,“合作降低威胁”项目可能成为这种紧张气氛的牺牲品。然而美国并没有将之与其他问题挂钩,1999年甚至成为该项目取得相当大成就的一年。小布什上台后,美俄关系受间谍案、车臣、美国研发部署导弹防御系统等问题影响,又一度降到“冰点”,然而布什在“合作降低威胁”项目还是选择以一种折衷的方式确保项目得以继续下去。2007年,白宫就15年来“合作降低威胁”项目所取得的成就给予了高度评价,这也向外界尤其是向俄罗斯发出了一个明确信号。

俄罗斯也清楚其对美国的需要和依赖超过美国对俄罗斯的需要和依赖。1999年,俄政府不顾国内的强烈反对,同意延长当年到期的“合作降低威胁”项目合作总体框架协议。部分出于对美国国会要求俄完全公开其化武的种类和数量,以及对俄方承担化武销毁费用过少的批评的回应,俄政府在2001年2月宣布将其化武销毁预算

---

傅梦孜等:《美俄关系现状及走向》载《现代国际关系》2004年第3期,第57、60页。

U. S. General Accounting Office (GAO), Weapons of Mass Destruction: Status of the Cooperative Threat Reduction Program, September 27, 1996, p.12.

刘金质:《美俄关系十年》载《国际政治研究》2002年第1期,第71页;另参见李兴:《苏东剧变后美俄关系纵论》载《世界经济与政治论坛》2005年第3期,第62页。

增加到 1.05 亿美元,是原来的 6 倍。俄罗斯还积极响应美国提出的八国集团“全球伙伴”计划,并宣布出资 20 亿美元。对于美方的各种具体要求,如果可能,俄基本上都努力予以满足。在开放性方面,俄罗斯也逐渐调整了政策。在税收和民事权利问题上,俄同意给予美方实体免税待遇,并免除其民事责任。

显然,美俄双方都意识到了在合作消除核武器威胁和核扩散威胁方面的共同利益,因此,都尽量不让两国在其他领域的分歧和摩擦影响到这一合作。

核扩散所造成的威胁是全球性的。毕竟,在一个核武器和核材料的安全得不到保证的世界里,很难确定失窃或被劫夺的核弹最终会被“基地”组织用于对付美国还是会被车臣分离主义者用于对付俄罗斯。作为世界上两个最大的核国家,两国在确保核武器和相关材料技术的安全方面负有特殊的责任。当前双方在避免大规模杀伤性武器扩散所导致的灾难方面利益是高度一致的,而只要对威胁的共识存在,它就足以推动双方采取务实和灵活的政策,有时还要做出必要的妥协。用卢格的话来说就是大规模杀伤性武器所构成的威胁能够产生基于共同利益的非同寻常的结果。而这正是“合作降低威胁”项目得以维持下来的根本原因。

### 三 美国实施“合作降低威胁”项目的主要动因

纳恩在 1991 年就已经说得很明白,通过“合作降低威胁”项目对独联体国家进行援助“并非空白支票”,这些项目甚至不属于“对外援助”的范畴,而是美国“自我防卫”的举动。在美国决策者眼里,这个项目是一项直接服务于美国国家安全的防务和外交政策工具。美国实施该项目的动机主要有消除独联体国家核武器威胁、应对核扩散和通过合作加强对俄接触等几个方面。

(一) 消除独联体国家核武器对美国所构成的迫在眉睫的威胁,尤其是核武器失控所带来的威胁。

冷战期间,经过多年的核军备竞赛,美苏都积聚了庞大的核武库。苏联拥有约 1 万件战略核武器和大量战术核武器。随着冷战结束和苏联解体,美国所面对的来自

---

美国承认 整体而言,俄罗斯在“逐渐,虽然是缓慢地,允许 CTR 项目扩展到敏感程度更高的设施”。参阅 Rose Gottemoeller, “Cooperative Threat Reduction at the Next Phases,” James A. Russell ed., *Proliferation of Weapons of Mass Destruction in the Middle East: Directions and Policy Options in the New Century* (New York: Palgrave Macmillan), 2006, p.226.

Richard Lugar, “Speech on the Future of US-Russian Cooperation on Arms Control,” August 28, 2007, available at: <http://lugar.senate.gov>.

“Conventional Forces in Europe Treaty Implementation Act of 1991, A amendment No.1439,” *Congressional Record*, Senate, November 25, 1991.

另一个超级大国核攻击的可能性已经大大降低。然而很快它就发现自己将不得不面对一个新的威胁——独联体国家核武器失控可能带来的严重危险。一些美国决策者甚至认为苏联的解体会造成核时代最大的扩散威胁。

首先,独联体国家的动荡使得其对核武器的掌控能力成为令人关注的焦点。1991年“8·19”事件后,纳恩会晤了戈尔巴乔夫。他问戈氏政变期间是否仍然掌控苏联的核力量。戈氏没有回答。纳恩回忆说,戈氏这一反应已经说明了一切。他感到担心的是:在戈尔巴乔夫被软禁期间,是什么人控制了核武库?如果政变导致苏军的分裂会有什么后果?

其次,苏联境内存有大量待销毁的老旧核武器。美苏两国于1991年7月签订的START I规定,条约生效7年内各自削减约30%进攻性战略武器,届时各方陆基洲际弹道导弹、潜射弹道导弹、重型轰炸机总数不超过1600件,核弹头不超过6000枚。但条约签署后不久,苏联就解体了。俄罗斯表示将履行条约,然而俄履约的最大障碍是缺乏武器系统销毁所需的技术和巨额资金。美国显然不愿坐视前苏联大量待销毁的老旧核武器作为一个巨大的扩散源长期存在。

第三,在苏联解体时,有3200件战略核武器部署在白俄罗斯、哈萨克斯坦和乌克兰境内。一夜之间,美国需要面对的拥有核武器的国家突然增加,而当时俄罗斯和其他独联体国家都处于一个剧烈的转型时期,面临严重的政治、社会和经济问题,这一现实可能导致这些国家可能无法安全地管理和控制其领土上的核武器,可能的严重后果包括:大规模杀伤性武器或相关材料落入其他国家或实体手中、未经授权的大规模杀伤性武器使用,以及前苏联武器专家参与其他国家的核武器项目。

纳恩认为上述情况对美国国家安全构成了严重威胁。这一担忧是推动决心采取某种行动的主要原因。与纳恩抱有相同担忧的是卢格。卢格的一句名言是:“绝不能在使用大规模杀伤性武器对美国的攻击发生之后才开始着手应对其所构成的威胁。”于是他们大力推动美国采取措施应对这一迫在眉睫的威胁。

(二)“合作降低威胁”项目被美国当作长期全球不扩散战略的重要工具。

起初,“合作降低威胁”项目主要被视为是一种应急措施,但后来逐渐演变成为全面降低核威胁和不扩散努力的重要组成部分。在后冷战时期,核武器等大规模杀伤性武器的扩散一直为美国所关注。1993年9月,克林顿曾向联大表示,阻止大规模杀伤性武器扩散是美国“最紧迫的任务之一”。在俄罗斯局势相对稳定,其核武库失控的威胁逐渐降低之后,美国对“合作降低威胁”项目的重视程度实际上有增无减。

佩里领导下的国防部开始将该项目视为美国应对不扩散问题的长期战略的一部分。他将这一项目视为“通过其他手段进行的防御”(defense by other means),是预防性防御战略的重要组成部分和最出色的案例。他宣称美国只花很少的钱就能够减少其安全面临的严重威胁,而为了维持一种能够威慑这种威胁的军事力量所需要的投入要多得多。

九一一恐怖袭击从根本上改变了美国对全球安全环境的评估,之后,美国开始把敌对国家和恐怖分子获得大规模杀伤性武器视为最严重的威胁,由此制止大规模杀伤性武器扩散已成为美国国家安全战略的重中之重。2002年9月出台的《美国国家安全战略》报告强调,“在无赖国家和受它们庇护的恐怖主义分子有能力对美国及其盟国和友邦进行威胁或使用大规模杀伤性武器之前制止它们”。美国在2002年还首次针对大规模杀伤性武器制订了专项战略。布什政府在2002年9月提出了《应对大规模杀伤性武器的国家战略》报告,确立了应对大规模杀伤性武器战略的三大支柱:反扩散(counter-proliferation)、加强不扩散机制和建立应对大规模杀伤性武器使用后果的危机管理机制。报告的“不扩散”部分特别提及“合作降低威胁”项目,称维持对俄罗斯和其他独联体国家的一整套广泛和有效的不扩散和减少威胁援助项目是美国的“高度优先”任务。<sup>5</sup>显然,美国意识到,“预防核恐怖主义的最有效和最经济的途径是从源头上确保核武器和核材料的安全。”从费效比角度来看,对俄罗斯的“合作降低威胁”项目的援助对于美国是一笔“极为划算”的投资。

从全球范围内来看,当前核安全形势不容乐观。巴基斯坦“核武器之父”卡迪尔

---

预防性防御把国家安全战略的重点放在一旦处理不当,下个世纪有可能升级为威胁到美国生存的甲类危险上面。这些危险目前还构不成需要打败或制止的威胁,而是属于可以避免的危险。参阅卡特、佩里:《预防性防御:一项美国新安全战略》,第18、70页。

克林顿政府1997年的《四年防务评估》预言,虽然冷战后世界仍充满危险和高度不确定性,但至少2015年前安全形势对美国有利,既不存在威胁美国安全的全球性对手,也不可能出现能在军事上抗衡美国的地区大国或国家联盟,这一时期堪称美国的“战略机遇期”。这一较为乐观的判断在1998年《新世纪国家安全战略》中得到延续。参阅The White House, A National Security Strategy for A New Century, October 1998, p.1.然而,九一一事件发生之后,2001年9月30日出台的《四年防务评估》不再出现诸如“战略机遇期”的乐观提法,强调美国正面临日益复杂的安全形势和“多种形式的多重威胁”。此后数年间美国对其安全环境的评估越来越悲观。

The White House, The National Security Strategy of the United States of America, September 2002, p. 6.

- 5 The White House, National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction, December 2002, pp.1~5. Matthew Bunn, et al., Controlling Nuclear Warheads and Materials: A Report Card and Action Plan, March 2003, p. ix.

哈佛大学教授艾利逊(Graham Allison)认为,作为一种国家安全投入,“合作降低威胁”项目所需要的资金可谓是“微不足道”。参阅Nathan Burchfiel, “Russia's Loose Nukes Said to Pose ‘Catastrophic Threat’ to US,” CNS News, September 15, 2005, available at: <http://www.cnsnews.com/ViewPolitics.asp?Page=%5CPolitics%5Carchive%5C200509%5CP0L20050915a.html>

· 汗主导的地下核黑市可向买家提供离心机零部件及武器制造的专业知识。这个事件的曝光从更大程度上揭示了大规模杀伤性武器及其技术扩散的严重性。美国决策者意识到,当前“合作降低威胁”项目的意义不仅在于消除来自独联体国家的威胁,经过多年实践考验并已取得明显成效的“合作降低威胁”项目还可以提供应对世界上其他地区的大规模杀伤性武器扩散问题的具有现实指导意义的原则和具有可操作性的工具。简而言之,“合作降低威胁”项目的经验可以成为美国全球不扩散战略的重要工具。

### (三)“合作降低威胁”项目服务于美国对俄罗斯总体外交战略。

美国决策层早就宣称,“合作降低威胁”项目不仅可以“帮助一个仍然危险的前敌人变得不那么危险”,并且还可以使它与美国及其盟友的关系也变得“不那么具有敌对性”。

在后冷战时期,美国对俄政策目标大体有三个支柱,即民主化、西方化和“后帝国”化。其中西方化是美国对俄罗斯制度、军事、安全方面的目标。从美国历届政府的实际作为看,其对俄战略是在防范和遏制的同时,进行全面和耐心的接触(engagement),而“合作降低威胁”项目正是美国对俄接触战略的一个重要工具。

“合作降低威胁”项目的实施所引起的美国与俄罗斯,以及其他独联体成员国的各个层面的接触和往来是史无前例的。作为项目组成部分的“防务与军事合作”的目标即在于通过接触使美俄在防务、军事和安全官员之间建立一种“积极的关系”。此外,每一个具体项目的实施,从最初谈判一直到实施阶段,都要求双方必须保持密切的联系和合作,这种接触涉及政府最高层、军方官员、企业家、工程技术人员、科学家及其他人员,不仅涉及的范围广,而且合作的领域和程度都广泛和深入得多。有时为了实施一个项目,双方人员必须维持数年甚至更长时间的合作。美国在向俄罗斯和其他国家提供技术和资金援助的同时,还向这些国家输出美国的价值观念、企业制度等。尤其在美俄关系不可预见性增加的背景下,在美俄在其他领域的合作机会有可能逐渐减少的情况下,“合作降低威胁”项目对于维持一个开放的渠道具有至关重要的意义。<sup>5</sup> 虽然在这方面的成效一时尚难以判断,但显然美国希望这种接触能够为其对俄总体长远战略目标的实现发挥积极的作用。

---

John Felton, The Nunn-Lugar Vision 1992 ~ 2002, NTI, June 5, 2002, p.6.

袁鹏:《美国对俄战略析论:依据、目标、框架、变化》载《现代国际关系》2006年第1期,第5页。

U.S. Department of Defense, Fiscal Year 2007 Cooperative Threat Reduction Annual Report to Congress, 2006, p.43, available at: [http://www.nti.org/e\\_research/official\\_docs/dod/2006/040705.pdf](http://www.nti.org/e_research/official_docs/dod/2006/040705.pdf).

5 Michael McFaul, “A Step Backward on Nuclear Cooperation,” The New York Times, April 11, 2001.

## 四 结 语

“合作降低威胁”项目基于一项以美国国家安全为中心的倡议,其援助的重点领域、具体项目的选择乃至援助的方式,都完全是根据美国自身对大规模杀伤性武器及其扩散威胁的认知来确定的。在各个时期,美国国会和行政当局对该项目的调整和扩展也都直接服务于当前美国国家安全战略的核心目标。

美国的努力的确在客观上为促进国际安全做出了贡献。“合作降低威胁”项目是美国历时最长、最重要的通过国际合作来降低核武器及其他大规模杀伤性武器扩散威胁的项目,开创了两个曾经处于尖锐敌对状态的国家之间通过一种全面深入的合作来降低扩散威胁的先例。美俄通过这一项目所销毁的核武器超过其他几个核国家所拥有核武器总和。该项目在大规模杀伤性武器相关材料和技术保护方面也发挥了积极作用。

此外,“合作降低威胁”项目对于新型的基于合作的国际不扩散机制的创设也具有积极的意义。从长远来看,大规模杀伤性武器扩散不仅仅是对某一个或某几个国家的安全威胁,而是对整个世界安全与和平的严重威胁,因而是整个国际社会需要共同面对的问题。”“合作降低威胁”项目是国际间通过合作应对扩散问题的一种重要努力,在合作模式与合作机制等方面,为不同国家间进行不扩散合作提供了借鉴。

然而“合作降低威胁”项目也具有很大的局限性。从诞生之日起该项目就带有很强的政治性。美国政府和国会中普遍存在利用这一项目影响受援国内外政策的思想。美国在项目的实施过程中也不乏无理的单边主义行为和利用合作项目干涉别国内政的做法。这个项目一方面体现了美俄在不扩散领域的共同利益,另一方面也是美俄关系不对等性的真实写照。美国是否会试图将不扩散合作变成干涉他国内政、推行强权政治的工具,是其他国家所关注的问题。而这也可能成为“合作降低威胁”项目在全球范围内进一步扩大的主要障碍。

全克林 桂林工学院外语系副教授、博士

---

如《纳恩 - 卢格法案》明确规定,俄必须“致力于”几个方面的努力方能获得援助。除了俄自身也要向武器拆除或销毁投入资金、不将来自销毁核武器中的核材料和其他部件用于制造新武器等之外,还包括“放弃任何超出合法的防务要求的军事现代化项目”、“遵守国际承认的人权准则,包括保护少数民族的权利”等条款。

# 美国空军的替代能源政策

李超民

〔内容提要〕在全球石油资源日益减少,各国竞相开发新型环保替代能源的背景下,美国空军正走在研发和使用替代能源的世界前列。目前美国空军使用的替代燃料主要有生物柴油、F-T 技术 CTL/GTL 燃料等。但是由于在技术进步、商业投资方面面临较大障碍,新体制也有待形成,替代能源的商业应用尚需时日。对于美国空军使用替代燃料,美国国内存在一些争议,但是美国国内使用替代能源的立法和国防部的各种替代能源规划,终将推动发展和使用替代能源的步伐。从应用前景看,未来生物质燃料生产和战场、军事基地使用的可再生能源生产技术将有很大发展。美国空军的替代能源政策将产生深远影响。

关键词 美国外交与军事战略 军事 空军 能源政策 替代能源

近年来,美国国防部通过制定替代能源计划、研发替代能源技术、采购替代能源,开始减少对进口化石能源的依赖和二氧化碳排放。美国国防部认为,作为军队的最大化石能源用户,空军通过使用替代燃料,减少航空用油,具有重大战略意义。进入 21 世纪以来,美国空军加快了替代能源的研究和军用航空燃料替代试验,并制订了到 2016 年实现一半航空燃油的替代目标。美国生物能源的规划和立法、生产和使用,造成农产品的种植和使用结构都发生了巨大变化,颠覆了原有的农产品价格体系,在全球范围内产生了深远影响。同时,煤/天然气变油(CTL/GTL)技术重新得到关注,对于美国煤炭产业、天然气产业发展也都带来新的机遇。但是由于军事装备的特殊要求,使用替代能源,包括生物能源,还面临着一系列政策和技术问题。美国战略研究界对此极为关注,纷纷建议通过修订相关立法、开发武器系统适用的燃料技术、加大政府支持替代能源的力度等政策,推动空军尽快实现航油转型,减少对进口化石能源的依赖程度,减少二氧化碳排放。本文试图总结美国空军使用替代燃油的现状和动因,分析美国空军使用替代燃油的政策含义。

## 一 美国空军使用替代能源的动因与现状

美国军方面临的能源问题主要是来源不稳定,对国外能源过度依赖,供应链薄弱,容易因遭受袭击而中断,因此,解决军队能源问题的一个重要方式就是降低燃油使用量,并推广使用清洁燃料。美国空军上校乔治·J. 兰吉尔在2007年8月提出的《国防部能源战略》报告中称,作为美国化石能源消耗的最大单一用户,美国军方在2005财年共消耗了1.25亿桶石油,占美国政府燃料消耗的93%。而军用燃料的85%是由空军、海军的各种战机和车船消耗的,其中空军用油占52%。根据美国中央情报局2005年出版的《世界概况》(2005 CIA World Fact Book),美国国防部是世界上日均最大石油用户之一,排名第34。美国国防部在2006财年能源支出达135.5亿美元,其中100亿美元是用于购买燃油。为了应对不断上升的油价,美国国防部2006财年燃油采购支出预算达79亿美元,比2002年的22亿美元增加了73%,其中包括应对全球性的反恐活动而增加的12%的燃油消耗量。而美国军方的预算成本和资源规划一般只按照“国防部能源支持中心”(DESC)的标准价格计算,并不包含燃油的物流成本,所以空军燃油成本要远高于这个数字。据美联社2007年的一篇报道,美国空军有各种飞机6千架之多,机型十分复杂(主要参见表1),其中国内燃油消费量占60%,国外消耗占40%,每天消耗燃油700万加仑,油价每桶上涨10美元,其成本就会每年增加6亿美元。仅美国空军的C-17型飞机每年的燃料消耗量达1.7亿加仑,按2007年价格计算,这些燃料价值为3.82亿美元。现在,空军支出的80%用于航空燃料采购。2003年和2006年,空军喷气机使用燃油分别耗资约26亿美元和58亿美元。2005年空军燃油支出超支14亿美元,2006年超出预算16亿美元,达到66亿美元。<sup>5</sup>

---

William Harrison, "The Drivers for Alternative Aviation Fuels," Assured Fuels Initiative, available at : [http://www.trba030.org/pdf2006/265\\_Harrison.pdf](http://www.trba030.org/pdf2006/265_Harrison.pdf).

Gregory J. Lengyel, "Department of Defense Energy Strategy: Teaching an Old Dog New Tricks", 21st Century Defense Initiative, Foreign Policy Studies, Washington, D.C: The Brookings Institution, Aug. 2007, pp.10~12.

TACOMA, Wash. (AP), "Air Force Jet Powered by Synthetic and Regular Fuel Soon to Take Flight," Associated Press, available at : <http://www.komoradio.com/news/local/12533531.html>, May 28, 2008.

5 Suzanne Yohannan, Air Force Seeks Commercial Airlines Support in Push for Synfuels, available at : <http://www.americaoutloud.org/>, May 8, 2008;另参见 Statement of Congressman Joel Hefley, "Before the Subcommittee on Terrorism, Unconventional Threats and Capabilities Subcommittee and Readiness Subcommittee," September 26, 2006, CQ Transcriptions, p.4.

表1 美国空军战机代表性机型的燃油消耗定额(加仑/飞行小时)

战机机型	2006 财年定额	战机机型	2006 财年定额
A - 10	603	C - 5 A/B	3384
B - 1 B	3874	C - 5B	3503
B - 2 A	2181	E - 3B/C	2105
B - 52 H	3524	F - 15 A/B	1715
C - 130 E	742	F - 15 C/D	1715
C - 135 C/E	1700	F - 15 E	1879
C - 17 A	2781	T - 38 A/C	395
C - 21 A	181		

资料来源 :Kristine E. Blackwell , “ The Department of Defense : Reducing Its Reliance on Fossil-Based Aviation Fuel-Issues for Congress ,” CRS Report for Congress , June 15 , 2007 , p.2 .

2006 年春 ,美国国防部国防研究与工程局成立课题组 ,开始研究军队能源问题 ,包括能源安全审查、降低国防部对进口化石能源的过分依赖、确定替代能源来源 ,以及确定国防部能源战略选择等问题。这项课题没有出版书面报告 ,但是据公开信息显示 ,课题研究主要包括以下几个方面内容 :开发和试验用于兵器系统的替代燃料 ;衡量军方替代燃料使用进度的可行性 ;制定替代燃料产业发展的激励计划。课题组认为 ,减少对化石能源依赖的方法之一是科学规划国防部替代燃料计划。这个课题组提出 ,为了减少对进口化石能源的依赖 ,需要实施提高能源使用效率的新指标体系 ,其中包括寻找新的替代能源来源。 2006 年以来 ,美国空军对天然气液化(GTL)燃料进行了适航性测试 ,据称结果令人鼓舞。同年 9 月 ,空军在加利福尼亚州爱德华兹(Edwards)空军基地 ,用 50/50 的合成 F - T 燃料在 B - 52 同温层堡垒飞机的 JP-8 喷气推进发动机上进行了测试 ,没有发现不良效果。同年 12 月 ,空军在所有 B - 52 飞机发动机上测试使用这种混合燃料 ,也没有出现负面效果。2007 年 1 月 ,美国空军在南达科他州美诺特(Minot)基地 ,对这种燃料进行了低温发动机启动试验。2008 年 3 月 14 日 ,这项试验获得了联邦航空管理局(FAA)“2007 年杰出航空研究奖”。通过试验 ,有 60 多种新型材料被认定合格。在俄亥俄州赖特 - 帕特森空军基地(AFPN)举行的授奖大会上 ,联邦航空管理局研究与技术开发办公室主任巴里·斯科特说 :“杰出航空研究奖的颁发对象是那些取得高效率或者安全运行的飞行类研究成果。”他们近期还将在 C - 17 Globemaster III ,F - 22 Raptor ,以及 B - 1 B Lancer

等不同型号的战机上进行试验。除此之外,已经列入2008年试验计划的机型还有C-17和B-1,列入2009年试验计划的机型有F-22。最后所有未试机型都将进行替代燃料试验,时间定在2011年上半年。通过试验的军用航空燃油更清洁,而价格只有40~75美元/桶。

美国军方目前还是美国生物燃料的最大用户。2005财年军方总耗电量的9%来自生物燃料发电,高于全国平均数的3个百分点。到2025年,其目标计划达到25%。实际上目前不少军事设施使用的可再生燃料比重已经超过25%,例如,戴斯(Dyess)空军基地100%使用可再生燃料,美诺特(Minot)和费尔柴德(Fairchild)空军基地可再生燃料使用率也分别达到95.7%、99.6%。<sup>5</sup>

美国空军认为,必须使用更多类型的可再生能源,以保证来源多样化和成本低廉,环保效果更好。因此,其他能源形式也引起了他们的广泛关注。2007年12月,美国最大的太阳能装置,14.2兆瓦光电能量束在内利斯(Nellis)空军基地投入使用,据说这里也将使用小型核能装置。

## 二 美国国内关于空军使用替代能源的争议

目前美国空军寻找的替代燃料包括两大类,一种是“合成燃料”(synthetic fuel,或者简称 synfuel),这种燃料的基本来源是煤炭和天然气等不可再生化石资源;另一种是以玉米、甘蔗和青草等植物品种为原料的生物燃料(biofuels)。这种燃料分为两种,燃料乙醇(ethanol)和生物柴油(bio-diesel),燃料乙醇在美国基本全部用玉米生产,2008年将消耗美国玉米产量的30%上下,而生物柴油主要使用大豆油生产,如果美国每年用大豆油生产10亿加仑生物柴油,将有约31%的国内大豆油用于生物柴油生产。当前美军战区燃料有7~9种类型,国防部十分关注是否能够找到所谓“专

---

Mike Wallace, "FAA Lauds Air Force Synthetic Fuel Team," available at: <http://www.afmc.af.mil/news/story.asp?id=123091023>.

Michael W. Wynne, T. Michael Moseley, "Fiscal Year 2008 Air Force Posture Statement," Washington, D.C.: Department of The Air Force, February 27, 2008, pp.34~35, available at: <http://www.postures-tatement.af.mil/shared/media/document/AFD-080310-037.pdf>

"U.S. Air Force Tests Synthetic Fuel Blend," available at: [http://www.upi.com/Top\\_News/2007/12/31/US\\_Air\\_Force\\_tests\\_synthetic\\_fuel\\_blend/UPI-52561199118974/](http://www.upi.com/Top_News/2007/12/31/US_Air_Force_tests_synthetic_fuel_blend/UPI-52561199118974/).

5 Gregory J. Lengyel, "Department of Defense Energy Strategy: Teaching an Old Dog New Tricks," 21st Century Defense Initiative, Foreign Policy Studies, The Brookings Institution, August 2007, p.48. Ibid., pp.47~49.

Jim Wolf (Reuters), "U.S. Air Force Turns to Alternative Fuel, Slashing CO<sub>2</sub>," available at: <http://www.enn.com/pollution/article/24117>.

门作战燃料”(“Single Battlespace Fuel”, SBF - 1) ,这种燃料应当有如下优点 :低排放和高稳定性 ,减少污染 ,热值高 ,实现海军燃料品种单一化 ,无硫 ,较高的热稳定性和高 H/C 比 ,以满足高速涡轮发动机(冷却性能增加 2.2 ~ 9 倍)、陆海军装备(要求 16 吨值 > 74)、超音速发动机(要求 1200 Btu/lb 和高冷却性能)、燃料电池发电机和碳氢火箭(ISP = 362 .5)的使用要求。 目前 ,美国国防部正在开发能够使用合成燃料的战机 ,由于改变现有后勤运输系统困难很大 ,因而 ,即使研究出了可以商业化推广的替代能源 ,也会由于缺少用于运输和储藏替代燃料的运输车辆 ,最终成本降不下来。所以 ,无论是对于空军使用生物燃料 ,还是使用合成燃料、氢燃料电池开发都存在极大争议。

(一)关于使用生物燃料的争议。 目前 ,美国进行商业生产的生物燃料主要是乙醇汽油和生物柴油两种。 2007 年年底生效的美国《能源独立和安全法》 规定 ,到 2020 年 ,美国汽车工业必须使油耗降低 40% ,达到 35 英里/加仑水平。 其中“可再生燃油标准”(RFS)鼓励大幅增加生物乙醇的使用量 ,到 2022 年达到 360 亿加仑。 此外 ,还要求制定更为严格的能效标准。 与《2005 年能源税收政策法》<sup>5</sup> 相比 ,该法规定的全国生物能源使用量标准每年几乎翻一番 ,如原来规定 2008 年生物能源使用量必须达到 54 亿加仑 ,新法律增加到 90 亿加仑 ,原规定 2012 年使用 75 亿加仑 ,新法律规定使用量必须达到 152 亿加仑 ,其中包含 20 亿加仑、使用生物质原料生产的可再生能源(即所谓先进燃料)(参见表 2)。 美国当前的生物能源投资十分活跃 ,实际生产能力的上升也非常迅速 ,所以 ,这对美国及世界各国未来的粮食生产和消费都将带来长期深远影响。

而对于生物柴油的生产和使用 ,美国农业部规定 2012 年的基准线为 10 亿加仑 ,从 2013 到 2022 年 ,生物柴油年产量不低于 10 亿加仑。 美国国防部从 2000 年开始使用 B20 号生物柴油 ,武装部队各部门都在非战术(non-tactical)车辆中使用 B20 号生物柴油。 B20 号柴油是用 20% 的生物柴油和 80% 的化石柴油混配合成的。 军方目前是美国最大的生物柴油用户 ,每年采购生物柴油 1500 万加仑。 由于生物柴油的可再生性和所谓“碳中和性”(carbon neutral)特点 ,在生物柴油燃烧过程中 ,排放的二氧化碳又被植物原料生长所需要吸收的二氧化碳抵消 ,这样使用生物柴油后 ,总的

William Harrison , “The Drivers for Alternative Aviation Fuels ,” Assured Fuels Initiative , available at : [http://www.trbav030.org/pdf2006/265\\_Harrison.pdf](http://www.trbav030.org/pdf2006/265_Harrison.pdf)

Kristine E. Blackwell , “The Department of Defense : Reducing Its Reliance on Fossil-Based Aviation Fuel-Issues for Congress ,” CRS Report for Congress , June 15 , 2007 , p.3 .

Energy Independence and Security Act of 2007 , P.L.110 ~ 140 .

5 Energy Tax Policy Act(EPACT) of 2005 , P.L.109 ~ 158 .

碳排放明显降低。

表2 美国可再生燃油新旧使用标准(RFS)

(单位 :十亿加仑)

年份	110 - 140 公法		109 - 58 公法
	可再生燃料标准	先进燃料含量	可再生燃料标准
2006	4.0		4.0
2007	4.7		4.7
2008	9.0		5.4
2009	11.1	0.6	6.1
2010	12.95	0.95	6.8
2011	13.95	1.35	7.4
2012	15.2	2.0	7.5
2013	16.55	2.75	
2014	18.15	3.75	
2015	20.5	5.5	
2016	22.25	7.25	
2017	24.0	9.0	
2018	26.0	11.0	
2019	28.0	13.0	
2020	30.0	15.0	
2021	33.0	18.0	
2022	36.0	21.0	

资料来源 :Energy Independence and Security Act(P. L.110 ~140) ;Energy Tax Policy Act of 2005 (P. L.109 ~ 158) ;Brent D. Yacobucci , Fuel Ethanol : Background and Public Policy , Washington : Congressional Research Service/The Library of Congress , March 3 ,2006 , p.18 .

空军使用生物柴油的争议主要是关于生物柴油的技术现状。生物燃料目前的能源密度过低 ,尚不足以替代喷气发动机用燃油。乙醇能源的密度要比现在使用的传统航油能源密度低 25 %左右 ,涡轮发动机无法使用。而且乙醇燃料在极端温度下也无法使用 ,更难以适应战机需要。美国国防部国防高级研发署(DARPA)目前总共资助三项生物能源开发项目 ,分别是北达科他大学能源与环境研究中心、通用电气公司全球研究所、霍尼韦尔 UOP 分公司 ,上述公司都是用大豆和芥子油生产生物燃料 ,为了降低生产成本 ,避免与粮食和生物柴油生产争土地 ,未来他们会试验用生物

质和在荒地种野草生产,这样能够减少化肥施用和灌溉用水,改善生态。2006年,国防高级研发署曾资助从富油作物中开发合成燃料,开发的目标定为最终替代JP-8发动机使用的化石能源,并规定研发机构在2008年把产品交政府测试。

(二)关于合成燃料使用的争议。20世纪初就发明了煤/天然气变油技术,以及利用油砂制油技术。所谓菲舍尔-特洛普施过程(“Fischer-Tropsch” process,或称F-T燃油)至今仍然是煤变油技术的基础。对于美国空军战机使用合成燃料,美国国内也有很多争论。支持者认为,这种燃料经飞机燃烧后较为清洁,碳排放较少。产生的二氧化碳比传统燃料低将近2.4%,残留物低将近50%~90%,硫排放低近100%。这种燃料的低温性能也非常优越,有助于飞机高空运行和低温启动。其超级热稳定性,也使开发高效能燃料发动机有了可能。美国国防部认为,使用美国国内资源就能生产这种燃料。

但是反对空军使用F-T燃料的声音也十分强烈。主要问题是,如何能够生产足以使美国空军长期使用的F-T燃料,因为尽管这种燃料在使用过程中排放的碳很少,但是生产过程中却要产生高于石油燃料的碳,而且即使把生产过程中的碳排放进行集中收集储藏,这种收集储藏技术的使用却要等很多年以后。美国空军非常关注这个问题,并且已经与美国能源部、国防物流署和非传统战略燃料课题组研究解决办法。而且,这种燃料燃烧后没有硫残留也带来两个问题,一是发动机润滑问题,二是由于缺少芳香碳氢化合物,可能会导致发动机密封不严而泄漏。

由于合成燃料的原料是煤炭,而煤矿开发也会造成生态环境破坏,例如公地减少、地下水水质下降、矿井事故上升等。即使煤炭生产上升40%,减少的石油进口数量也极为有限。所以未来空军使用替代燃料的最大好处只是提高燃油效率和清洁环境。

而且,建设F-T燃油生产厂面临的最大挑战是缺乏资金。2006年9月,俄克拉何马州图尔萨(Tulsa)燃料厂在向美国空军供应10万加仑B-52飞机试验用合成燃料后就关闭了,主要原因是没有后续合同。宾州的CTL柴油生产厂也遇到了融资障碍,成本从2003年预计的6.12亿美元上升到了8亿美元,只有美国国防部进行投入或许会带来新的投资。2006年5月,美国国防部发布过招标建议,为空军和海军采购20万加仑F-T燃料,用于2008年和2009年的试验,有20家公司应标。根据美国空军到2016年使用国内生产的合成燃料勾兑50%航油的计划,按照目前的使用比例,每年需要混合燃料3.25亿加仑,因而需要新建5~10家生产厂,不但建设工

期需要数年时间 ,而且还需要大量资金。一般预计建设一个日产 1 万桶油的生产厂需要投资 10 亿美元 ,而 8 万桶油产量的生产厂需要投资 50 ~ 100 亿美元。 美国能源部估计建设一家 CTL 需要 35 亿美元和 5 ~ 6 年建设工期。 根据美国相关立法 ,国防部当前能够签署的购买替代航空燃油的合同最长为五年 ,由此可见 ,国防部实施替代航空燃油计划存在很多困难。不过美国国会正准备进行立法修订 ,未来可能准许国防部把合成燃料采购合同期限延长至 25 年。

(三)关于氢气燃料电池开发使用的争议。2004 年 ,美国国防能源支持中心发布报告 ,认为氢气在未来 10 ~ 30 年内可能成为国防部的燃料来源 ,不过在 30 ~ 40 年内 ,武器系统使用氢气的可能性不大。国防部目前已经对于氢气燃料电池发动机的开发使用投入很大精力。 但是各种意见都有。支持者认为 ,这种能源生产过程比压缩发动机效率高 ,而且不产生二氧化碳 ,也无须充电 ,可连续工作。由于静音和不产生红外线 ,军事上隐蔽性能也很好。便携式氢气装置重量轻 ,而且比电池供电时间长 ,且战场上只要有水就能发电。国防部备用发电设备已经开始使用这种装置。例如 ,夏威夷希卡姆(Hickam)空军基地的通勤车每天用燃料电池电源行驶 100 英里。国防部目前还在开发用于地面车辆和小型便携设备燃料电池。2006 年 9 月 ,陆军开始试验通用汽车生产的燃料电池车辆。反对者认为 ,成本、供电时间、运输和储藏氢气燃料是推广使用燃料电池发动机的最大障碍。根据美国能源部计算 ,80 千瓦容量、供电 1 千小时的燃料电池发电机 ,发电成本高达 110 美元/千瓦 ,能源部计划到 2015 年把燃料电池发电成本降到 30 美元/千瓦 ,使用寿命延长到 5000 小时。截至目前美国还没有建设燃料电池的存储和运输体系。其他缺点还有 ,舰船使用的氢气燃料通常是传统燃料的 4 倍 ,由于燃料库容积受到限制且氢气易燃 ,导致舰船上几乎无法大量装载 ,军用飞机更不例外。

(四)关于其他类型替代燃料的争议。除了以上生物燃料、合成燃料和氢气燃料电池发动机技术 ,目前美国国防部还在进行其他替代燃料的生产和使用准备 ,主要有垃圾发电和太阳能利用 ,但是对此也存在很多争议。利用垃圾发电主要基于军事基地有大量固体垃圾需要处理 ,这些垃圾数量很大 ,每年要耗费大量燃料向外运输 ,而现有比较成熟的垃圾发电技术完全可以发挥作用。对于空军来说 ,用塑料生产燃油

---

Coal-To-Liquid Coalition ,其网址为 <http://www.futurecoalfuels.org/faq.asp>。

Crude Oil , Uncertainty about Future Oil Supply Makes It Important to Develop a Strategy for Addressing a Peak and Decline in Oil Production (Washington , D. C. : GAO , February , 2007) , p.60 .

Brent D. Ycobucci and Aimee E. Curtright , "A Hydrogen Economy and Fuel Cells : An Overview ," CRS Report for Congress , January 14 , 2004 , available at : <http://ncseonline.org/NLE/CRSreports/04Jan/RL32196.pdf> .

最好。理论上 7 磅塑料可生产 1 磅 JP-8 燃料,但是军事基地垃圾并不全是塑料。所以 2007 年国防高级研发署资助了一项研究,从植物油中提炼塑料,然后转化为 JP-8 燃油。太阳能目前在美国空军中已经用于无人机和载人机,其优势是保证飞机长距离长时间飞行、无排放且静音。但是,目前的技术无法保证这种飞机翼展更大、载重量更大,而且能源储存困难较大,成本很高。

由此可见,空军使用替代燃料的主要问题是技术上的,如利用生物质开发生物柴油和乙醇,提高作为航空燃油的生物能源的密度,以及减少生产过程中碳的自然排放。而相关的运输和储存技术的突破对于空军也很关键。其他方面的问题主要涉及生产、采购、使用替代燃料的体制问题,如果没有联邦政府的立法、财政、金融政策支持,困难将非常大。正像美国生物燃料产业由小到大发展的经验一样,一旦政府支持到位,美国空军的替代燃料计划将会很快得到的发展。空军还很关心替代燃料向民航部门的推广,因为市场上大量使用替代燃料的结果,会大大拉低替代燃料的市场价格,推动美国空军替代 50% 化石能源的目标。

### 三 美国空军使用替代能源政策含义

美国空军研发和使用替代燃料主要是为了减少对进口石油燃料的依赖,同时减少碳排放,但是作为一支全球调动的现代化军队,寻找来源可靠的能源的考虑更为迫切。国防科学局(Defense Science Board)的报告认为,如果军方实现了未来在全世界各地战场上生产合成燃料,目前类似在夏威夷军事基地、伊拉克、阿富汗战场使用的油料依赖远距离运输,运输线脆弱,代价高昂等问题即可迎刃而解。2008 年 2 月 27 日,美国空军部长韦恩(Michael W. Wynne)和空军参谋长墨斯里(T. Michael Moseley)在国会作证时指出,空军将制定一个十分具有进取性的能源战略,以满足美国《2005 年能源法》要求的替代能源目标,减少空军的化石燃油使用量,不断控制燃料成本增加,尽量采购更多的替代燃料,还将对替代燃料和发动机技术提高燃油效率的水平进行评价,推动目标实现。美国空军的目标是把其在北美大陆使用的航空燃油与 50% 国产合成燃料进行勾兑,并要求空军替代燃料供应商是环境友好型的。在技术开发方面,美国空军当前着手开发的技术有高效能空气动力概念、先进的燃气

涡轮机 ,以及高性能、燃油效率更高的多冲程发动机。

美国国防部采购、技术和物流副部长办公室的一份报告指出 ,必须切实从操作和资金力度上 ,加大对提高能源效率和替代燃料技术的投资 ,促进战斗和相关系统、设备和基础设施及前沿技术进步。其中战斗装备方面 ,提高操作性能并减少战场燃料和燃料物流需求是主要的 ,因此需要开发 B W B 飞机技术、电动传动器、微型发电设备、仿生平台构件等。同时每年投资 5 亿美元开发采购分类计划。从 2008 年 7 月起将启动研究计划 ,确定合成燃料的性能 ,以实现本地化生产 ;同时 ,根据燃料的类别 ,确定或者开发用于推进系统的物质。空军替代能源本地化生产在当地易得的原料包括厨余垃圾和生活废弃物以及其他生物性物质等。空军还将继续进行基础研究投资 ,开发新型替代能源技术 ,进行实地试验和综合评价。一般情况下 ,由于投入巨大 ,私营研发机构和企业很难承担这样的成本。该报告建议国防部优先重视在燃料转运地用本地原料生产合成燃料 ,减少运输成本和运输燃料消耗。关于设备和基础设施使用可再生能源问题 ,报告提出 ,所有建筑都必须从设计阶段就引入可再生能源概念。最后 ,在前沿技术进步方面 ,在 2010 财年增加能源储存技术投资 ,改善电动车辆性能 ,使转运站的可再生能源发电的电能实现存储。

美国国防部替代能源研发已经引起商业航空公司的关注。它们普遍认为 ,JP-8 喷气机燃料的开发成功 ,对于环保意义重大。英国航空公司已经开始进行生物燃料发动机使用试验。2007 年 4 月份 ,维京大西洋航空公司宣布 ,将于 2008 年在波音 747 机型上试验生物燃料 ,目前它们的技术尚属于机密 ,公司没有提到生物燃料的来源 ,只是说此举是为了帮助生产清洁能源 ,将来波音公司也能够减少燃油消耗和排放。目前欧洲航空公司并没有被列入限制排放的对象名单。

美国空军航油实现替代的规划和试验具有重要的军事、经济和技术方面的现实意义。首先 ,一旦美国空军实现燃油替代 ,那么美国替代能源技术的进步不但催生一大批新的产业 ,如替代能源生产商及其产业链 ,而且 ,还将为新能源开发和使用起到示范作用 ,推动大范围使用替代能源。其次 ,美国空军所面临的长距离运输军用能源的困难将在很大程度上得到缓解。第三 ,大幅度降低美国空军对于化石能源进口的依赖 ,实现能源生产的本地化和战场化 ,提高美国军队的战场生存能力。但是 ,一旦

---

Michael W. Wynne , T. Michael Moseley , "Fiscal Year - Air Force Posture Statement , " Washington , D. C. : Department of The Air Force , February 27 , 2008 , pp.34 ~ 35 , available at : <http://www.postures-tatement.af.mil/shared/media/document/AFD-080310-037.pdf>.

Office of the Under Secretary of Defense For Acquisition , Technology , and Logistics , "Report of the Defense Science Board Task Force on DOD Energy Strategy : More Fight-Less Fuel , " available at : <http://www.fas.org/irp/agency/dod/dsb/skills.pdf> . pp.69 ~ 71 .

Prachi Patel-Predd , "U.S. Military in Hunt for Bio-based Jet Fuel. "

美国空军加速实施替代能源研究和使用的步伐,对于目前已经十分突出的粮食用于制造能源的高粮食价格时代,决不会是福音。从中我们还应当看到目前正在逐渐明朗的所谓 ET 革命(energy technology, environment technology)的轮廓正越来越清晰。在新军事变革潮流中,中国国防经济正在走向现代化,燃料消耗不断加大、尤其是喷气燃料消耗加大将是长期面临的问题,因此,应该紧盯替代燃料的研发潮流,解决国防现代化对于化石燃料依赖性上升问题,节约有限的国防费,用之于国力建设;在民用商业方面,各大航空公司和铁路、公路、海运、邮政、零售物流等等大型运输企业在燃油成本大幅上升压力下,也需要进行替代燃料的研发,只有民用航空公司等加入采用替代能源的行列,对于降低替代燃料的成本才是有益的,并最终推动实现节约化石能源,保护环境的目标,这方面急需相关的政府立法和财政政策支持。美国空军能源替代的政策和规划对此有很大的启示。

李超民:上海财经大学财经研究所副教授、经济学博士

# 冷战后美国出口管制政策的改革和调整

刘子奎

[内容提要] 冷战后,美国的出口管制制度进行了一系列改革和调整:一方面加强国内制度建设,另一方面加强国际合作。这既是适应新的国际安全环境变化及维持美国军事技术优势的需要,也是适应美国国内各种利益集团要求的需要。上述改革和调整有利于维持美国军事技术优势,进一步增强以美国为首的西方政治军事联盟在世界事务中的影响力,使美国更好地应对恐怖主义威胁,但客观上也会加剧武器和技术扩散,造成美国安全困境,并可能进一步扩大美国贸易逆差,加剧其与有关国家的贸易争端。

关键词 美国外交 冷战后 出口管制 改革与调整

作为美国对外政策的重要工具,出口管制常通过说服、奖励或惩罚以影响国际政治和其他国家的外交行动来达到目的。实现其目的的手段一般是阻止其“真正的或潜在的敌人”得到稀缺资源,不让它(它们)获得能够极大提高其军事潜力的美国和西方的物资和技术。冷战结束以来,为适应新形势,使出口管制政策更好地服务于美国国家安全和对外政策目标,维持美国军事和技术优势,美国政府对出口管制政策进行了一系列改革和调整。

## 一 调整 and 改革

冷战结束后,建立在冷战基础上、服务于美国冷战战略的出口管制制度已不能适应世界新的经济与技术挑战,以及国际安全环境的变化。为使出口管制在新的形势

下仍然发挥有效的政策工具作用 ,美国政府对出口管制政策进行了调整。

(一)改革许可证政策 ,提高办理许可证的效率。

首先 ,建立争端解决机制 ,简化出口许可证申请程序。根据美国有关法律规定 ,国务院、商务部、国防部、能源部和司法部等部门都在出口管制中承担职责 ,各个部门之间出现争论是不可避免的。为解决争论 ,加快处理许可证申请 ,1995 年 12 月 ,克林顿总统发布第 12981 号行政命令 ,建立跨部门的由国务院、国防部和商务部组成的行动委员会(OC) ,主席由商务部出口管理局(BXA)官员担任 ,负责审查各部门不能达成一致的许可证的申请 ,主席在收到各部门建议后应在 14 天内告知其决定。任何机构对行动委员会的决定不满都可以上诉到由国务院负责出口管制事务的助理国务卿任主席的出口政策咨询委员会(ACEP) ,在没有及时上诉的情况下 ,行动委员会主席的决定是最终决定。如对出口政策咨询委员会的决定不满意 ,则可以上诉到由商务部长、国务卿、国防部长、能源部长组成、商务部长任主席的内阁级的出口管理审查委员会(EARB)。在没有及时上诉的情况下 ,出口政策咨询委员会的决定是最终决定。如对出口管理审查委员会的决定不满 ,可以上诉至总统 ,没有及时上诉的 ,出口管理审查委员会的决定是最终决定。这就比较好地解决了因各部门间的争端造成的拖延。

第二 ,大力推行电子许可证系统 ,简化许可证的审批程序 ,加强商务部、国防部和国务院等负责出口管制的主要部门在处理许可证申请上的协作。在这方面 ,克林顿政府时期就缩减了特别许可证的控制项目 ,扩大一般许可证的适用范围 ,规定一般许可证不需要得到政府批准就可以向前巴黎统筹委员会(CoCom)以外的国家出口除加密产品和某些通讯技术以外的所有产品。布什上台后 ,简化许可证审批程序的步伐更大了 ,最主要的是建立并推行电子许可证系统。如布什政府把建立电子政府作为最优先目标 ,2003 年的对外关系授权法也要求国务院建立审批出口许可证申请的电子许可证系统 ,并保证该系统能与商务部、国防部、能源部和中央情报局等其他出口管制有关部门实现信息交换。2004 年 2 月 ,电子许可证系统 ,即 D - 贸易(D-Trade)正式启用。通过这个系统 ,许可证官员在其办公桌上就能看到申请案件中的物资背景、注册信息、监督清单信息和该物资是否属于国家详细目录上的控制物资等。2005 年 ,D - 贸易系统实现了与国防部交换数据 ,目前正准备与商务部、能源部和中央情报局实现数据交换。

上述措施使处理出口许可证申请的速度更快、更简单、也更有效了。根据防务贸易控制理事会(Directorate of Defense Trade Controls)报告 2004 年 11 月 ,通过 D -

贸易提交的非人工许可证申请的处理时间为 9 天、人工提交的处理时间为 18 天。防务贸易控制理事会的官员认为,当许可证官员和出口商熟悉了 D - 贸易系统后,处理时间将进一步缩短。据负责政治和军事事务的助理国务卿布卢姆菲尔德(Lincoln P. Bloomfield, Jr.)所言,2005 年,大约有 15% 的许可证申请都是由该系统处理的,其中处理防务贸易许可证申请的时间只有以前纸质许可证时间的一半。同样,商务部处理许可证申请的时间也明显缩短了(见表 1)。

表 1 商务部 2000 到 2006 年审批许可证的数量和处理时间

财政年度	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
受理数目	10701	10884	10767	12443	15334	16719	18941
平均处理时间		40 天	39 天	44 天	36 天	31 天	33 天

资料来源: Bureau of Industry and Security Annual Report(2000 ~ 2006)。说明 2003 年的平均处理时间长,因为提交其他机构审查的申请大大增加,同时申请向某些国家出口的敏感物资明显增加,如热成像仪和轻型强化照相机,占申请总数的 22%,其平均处理时间为 52 天。

第三,加强领导和对办理许可证官员的培训,增加处理许可证事务的工作人员。为加快许可证申请的处理,国务院调整了许可证办公室,于 2003 年 7 月决定由助理国务卿帮办负责整个防务贸易控制理事会事务,使其与国防部、国家安全委员会和商务部的同事处于平等地位。同时,国务院不断增加处理出口许可证的工作人员。到 2002 年 10 月,仅防务贸易控制理事会就有超过 100 个熟练工作人员,甚至比国务院一些助理国务卿领导的部门还庞大。从 2000 ~ 2005 年,防务贸易控制理事会专门办理许可证的工作人员人数增加 60% 以上。国会也为防务贸易控制理事会的工作提供了充足的法律支持,2003 年的对外关系授权法就要求国务院配备充足的人员审查许可证申请。国务院还加强了对办理许可证官员的培训,其基本内容为:如何裁定商品管辖权限,如何保证非敏感物资的出口申请尽量不要从防务贸易控制理事会提交到其他部门,如何与国会有效合作以确保行政 - 立法部门的审批不会伤害美国公司在海外的合法竞争,如何维持过程管理,使工作人员能集中注意力于敏感物资的出口申请等。

GAO ~ 05 ~ 234, Defense Trade Arms Export Control System in the Post 9/11 Environment, p.37.

Colin Clark, "New State Department Position Would Oversee Arms Export," available at: [www.DefenseNews.com](http://www.DefenseNews.com), Oct. 17, 2002.

2000 年到 2005 年,依次为 40 人、47 人、59 人、65 人、65 人、66 人。但据负责政治 - 军事事务的助理国务卿林肯·P. 布卢姆菲尔德说,到 2004 年 6 月,国务院处理许可证的工作人员是 5 年前的两倍。available at: [http://fas.org/asmp/campaigns/control/Bloomfield\\_SIA.htm](http://fas.org/asmp/campaigns/control/Bloomfield_SIA.htm).

商务部也加强了对相关人员的业务培训。1998年9月,商务部工业和安全局(BIS)为负责处理许可证的高级管理人员举办了一个技术培训班,详细介绍跨部门审查过程、争端解决、出口批准、许可证系统面临的问题、出口管制许可证和执行之间的联系等。此后,商务部加强了对中下级官员的培训。2003年,商务部为他们举办了三场内部培训,让他们清楚如何处理有争论的申请、如何准备将提交上级审查的案件,以及如何与政府其他部门就共同立场进行磋商。

第四,审查出口管制清单,放松技术含量低和军事意义不大的产品的出口管制,加强技术含量高和军事意义大的产品的出口管制。美国控制清单分由国务院管理的军火清单(USML)和由商务部管理的商品控制清单(CCL)。一般而言,军火清单上物资的出口审批较商品控制清单要严格得多,审批所花时间也要长。为使军火清单与技术发展和变化的市场相适应,做到既能控制先进的技术和物资的出口,又能促进美国经济发展和繁荣,从20世纪90年代中期起,国家安全委员会领导的一个由商务部和国务院官员组成的跨部门小组就开始审查军火清单和商品控制清单,委员会认为属于军火清单上的物资应主要是军事性质的,对于那些主要属于民用性质的则调整到商品控制清单中。到2001年,跨部门小组完成了商品控制清单中16类物资的审查,决定把5类物资从商品控制清单转移到军火清单中,其中6类物资仍保留在商品控制清单中,另外在军火清单和商品控制清单之间又分出5类物资。美国还建议瓦斯那协议清单作相似的修改。此后,该委员会每年都对清单上的物资进行分析、审查和更新,以便及时把主要用于商业的物资从军火清单中转移到商品控制清单中。<sup>5</sup> 这有助于判断物资是属于清单上要求控制的或者属于不需要严厉控制的,从而使各机构工作人员能把更多的时间和精力放在更敏感的物资和技术出口上。

(二)加强与盟国和友好国家的协调与合作,简化对它们的出口管制,强化对其敌人和潜在敌国的出口管制。在一个传统跨国威胁继续存在和新的威胁不断出现的时代,单凭自己的力量对付对本国安全构成了严重威胁的恐怖主义、无赖国家和潜在敌国,美国有些力不从心,因此强烈需要加强与盟国和友好国家的合作。

首先,加强与欧洲、日本、澳大利亚等传统盟国和东欧等新盟国的合作。

冷战后,美国政府一直在考虑采取不同的方法,通过精减许可证处理程序或通过

---

BXA Annual Report for FY 1998, p.31.

Bureau of Industry and Security Annual Report for Fiscal Year 2003, pp.5~10.

Bureau of Industry and Security Annual Report for Fiscal Year 2001.

5 例如2002年把包括推进器、爆炸物、与核和化学有关的商品和技术从国务院管理的军火清单转移到商务部管理的商品控制清单中。Bureau of Industry and Security Annual Report for Fiscal Year 2002, pp.3~4.

对某些物资实施例外条款或让接收国完全参加整个过程以简化向盟国转移受控物资的程序。2000年5月,克林顿的国务卿奥尔布赖特宣布国防贸易安全倡议(DTSI),准备把长期以来美国对加拿大实行的国际武器交易条例(ITAR)许可证豁免制度扩大到其他盟国,允许合作伙伴在重大防务合作计划中只使用一个许可证完成从美国进口所需要的所有防务物资,允许美国军火公司在英国和澳大利亚没有获得出口许可证的情况下向它们出口防务物资,而且,这些国家在预先没有得到防务贸易控制理事会书面许可的情况下,可以进行再出口和再转移。为实施这一倡议,美国同时提出了17条建议,制定了重大计划授权、重大方案授权、全球方案授权等三个方案,以在防务合作中促进对北约国家、日本、澳大利亚、瑞典的物资和技术转移。这是冷战后美国出口管制政策的第一次重大调整,为布什政府在出口管制问题上加强与盟国合作指出了方向。根据该倡议,美国计划首先与英国和澳大利亚进行谈判,然后准备把豁免条款扩大到那些符合条件的欧盟和北约国家。

布什上台后,加大了实施国防贸易安全倡议的力度。2002年10月,代理国务卿阿米蒂奇宣布要全面审查美国武器贸易政策,其目标是确保防务贸易、防务贸易技术安全和有关政策,目的在于保持美国对其潜在敌人的技术和战争优势,特别是有利于盟友和盟国努力增加他们的力量和彼此协同工作的能力;增加盟国产业界的参与或更大可能地接近美国技术的能力,提高盟国的军事效力;与站在美国一边进行有效战斗的盟国和盟友一起,采取更多的能增加双方利益的政策和措施,增加防务合作的范围。2002年11月,美国发布第19号国家安全总统指令,批准了上述政策。2003年,美国完成了与英国和澳大利亚的谈判。由于国会的反对,该谈判结果没有生效,但国会并不反对与盟国的合作和放松对盟国的武器出口,政府也继续坚持扩大豁免条款的适用范围。2005年7月,国务院修改了国际武器交易条例,要求加强与英国和澳大利亚在防务物资和防务服务贸易上的双边交流与合作,加快向英国或澳大利亚出口与美国国家安全和武器出口管制法的要求相一致的防务物资和服务的许可证的审批。这实际上是豁免条款的变通。由于欧盟是美国与英国谈判时“房间里的一个静悄悄的伙伴”,与英国达成协议意味着在某种程度上是与整个欧盟达成协议。<sup>5</sup>

---

Defense Trade Security Initiative, available at : <http://fas.org/asmp/campaigns/control/ps000524d.html>.  
Fact Sheet : Bush Administration Review of Defense Trade Export Policy and National Security, available at : <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/11/20021121-5.html>.

Federal Register, Vol.70, No.132, July 12, 2005, p.39919.

5 “EU and Cooperation on Arms Export Controls in A Post 9/11 World,” Report of A Roundtable Hosted by BASIC and Saferworld, Washington DC, January 23rd, 2003.

简化向盟国的出口管制并不意味着降低标准。为防止降低标准,美国坚持任何简化控制的措施都要求有关国家的出口管制与美国的出口管制相一致。这一标准成为美国施行许可证豁免的最重要的条件。它意味着在实践中,所有国家的任何使协议合理化的建议都应得到一致同意,不论在什么地方出现各国关心的问题,优先协议就应终止。

其次,放松对友好的非盟国的出口管制,加强对反恐联盟前线国家的支持。

冷战后,特别是九一一事件后国际安全形势的变化为美国加强与友好的非盟国之间的合作提供了条件。九一一事件后不久,国防安全合作署就成立了“战争室”以迅速处理来自与全球恐怖主义进行战争的盟国提出的请求。首先,美国重新审查了不能接受美国武器的国家的清单。布什政府规定,在未来5年里解除对军事援助和武器转移的所有限制,决定向巴基斯坦提供援助。其2002和2003年的对外拨款法案则放弃了不向发生军事政变的国家提供武器和军事援助的条款,允许在对违反导弹技术及其控制机制和出口管理法进行制裁方面有更大的灵活性。这样,亚美尼亚、阿塞拜疆、印度、巴基斯坦和中亚等国被从国际武器交易条例清单上删除,取消了对它们出口武器的限制或军事援助的限制。

第三,在阿富汗第一个回合的反恐战斗后,美国继续扩大对恐怖主义战争的定义以证明其军事援助的合理性。这样,不仅源源不断的美国人被派往那些被认为存在恐怖主义组织的国家,而且向外国提供的购买美国军事装备和服务的资金也不断增加,从2001年的35.7亿美元上升到2003年的41.2亿美元。政府2002财年的追加拨款请求包括另外3.725亿美元,用于援助包括尼泊尔、埃塞俄比亚等与反恐怖主义有关的国家。国会还给中亚反恐盟国提供了4亿多美元的军事援助,尽管这些国家政权并没有实现美国认为的民主化或尊重人权。

美国特别重视与印度的合作。美国认为,印度是一个拥有10亿人口的民主国家,不仅有能力生产大规模杀伤性武器,且地缘战略位置重要,是美国地缘政治事务中的伙伴。印度也是一个国防贸易出口市场,美国希望能在印度的军火市场上获得大订单。因此,冷战后,美国逐步加强了与印度在出口管制上的合作。2000年,美国就把印度从禁止向其出口的“实体清单”(Entity List)中删除,解除了自印度核试验以来就对印度实施的制裁。九一一后,美国放松对印度出口管制的力度更大。2001年11月,印度总理瓦杰帕伊与美国总统布什决定把加强双边高技术贸易作为加强印

---

“DSCA Forms ‘War Room’ To Speed Allied Arms Requests,” Defense Daily International, September 28, 2001. Tamar Gabelnick, “Security Assistance After September 11,” Foreign Policy in Focus, Vol.7, No.4, May 2002.

“EU and Cooperation on Arms Export Controls in A Post 9/11 World,” p.42.

美关系的主要措施 2002 年 11 月双方共同制定了在高技术贸易方面进行合作的原则 2003 年 5 月 ,双方就印美高技术贸易达成 16 点协议。不仅如此 ,美国还非常重视放松对印度出口管制的机制建设 ,双方定期举行有关部门参加的会议 ,到 2007 年 2 月 ,印美已经举行了 5 次副部长级的高技术合作会议 ,美印双边合作达到一个新高度。

与友好非盟国合作的另一个重要方面是向其派驻执法检查人员。2002 年 ,工业和安全局的出口执行办公室向美国驻外使馆派驻特工 ,负责进行检查 ,协助所在国政府建立有效的执行系统 ,并向当地商业界介绍美国出口管制法律、法规。2002 年 ,工业和安全局在北京、莫斯科、迪拜和开罗派驻检查执行官员。由于该计划效果良好 ,美国计划向新加坡、新德里和上海派驻出口管制检查执行人员。 这有助于美国把自己的出口管制标准扩大到美国以外的国家或地区。

第四 ,加强与有关国际组织的合作。防止大规模杀伤性武器的扩散是美国国家安全战略的重要内容之一 ,美国力图通过加强与有关国际多边出口管制组织的合作来实现这一目标。美国现在是核供应国集团(NSG)、澳大利亚集团(AG)、导弹技术及其控制机制(MCTR)和瓦斯那协议(WA)的成员。美国经常就加强出口管制机制的有效性向上述四个多边机构提出建议。在 1998 年的导弹技术及其控制机制技术专家会议上 ,美国说服成员国“原则上”就导弹技术及其控制机制装备和技术附件达成协议并尽可能快地实施的决定 ,这使导弹技术控制更透明和确保所有成员国公正执行多边协议。 同时 ,美国积极参加核供应国集团、导弹技术及其控制机制、澳大利亚集团和瓦斯那协议的会议 ,在多边和双边基础上就两用物资的出口管制方针和信息交换与有关国家磋商 ,努力促使上述各集团成员国配合美国。这不仅使核供应国集团的控制焦点集中于真正敏感的核技术 ,而且提供了应对不断升级的核扩散挑战的方式。

美国还一直致力于协调多边控制清单和对清单的解释。2000 年 9 月 ,审查瓦斯那协议的专家小组会议批准了由美国提出的对导弹进行严格多边控制的建议 ,这是对导弹进行多边控制的第一次努力。美国多次参加许可证和执行官员年度会议 ,就各国许可证政策和执行程序交换意见 ,建议加强各国处理许可证申请和执行程序 ,以及扩大透明性。美国还重新制定并更新了核供应国集团和导弹技术及其控制机制附件中两用物资出口管制所使用的语言 ,使它们与美国商品控制清单中产品种类相一致。到 2005 年 ,美国已把众多化学武器、生物武器和小型武器列入多边控制清单 ,并

---

Bureau of Industry and Security Annual Report for Fiscal Year 2002 , pp.10 ~11 .

U. S. Department of Commerce , Export Administration Annual Report Fiscal Year 1998 , p.35 .

已获得澳大利亚集团的支持。同时美国也使导弹技术及其控制机制同意对能够播撒生物武器和化学武器的无人驾驶飞行器进行控制,而在此前,导弹技术及其控制机制只是集中关注有效载荷超过 500 公里的远程系统。

第五,加强对敌国和潜在对手的出口管制。冷战结束后,伊朗、利比亚、朝鲜等被美国定义为邪恶轴心国家,中国被看作潜在的战略对手。从美国对外政策目标和国家安全战略出发,美国加强了对这些国家的出口管制。

1993 年,美国通过国防拨款法,该法严格限制对伊朗出口的许可证发放。据商务部统计,1991~1993 年,美国年均对伊朗出口为 6.26 亿美元,但该法通过之后的 1994 年,美国对伊朗的出口下降到 3.02 亿美元。根据该法,商务部在 1995~1996 年,没有发放一个向伊朗出口的许可证。美国对朝鲜实行贸易禁运已将近半个世纪。1994 年 10 月朝-美框架协议签订后,美国对朝鲜的出口逐步增加。但在 2001 年前,除个别年份外,美国对朝鲜出口均未超过 400 万美元,其中 2001 年为 70 万美元,且大部分是食品,2002 年美国对朝鲜出口为 2500 万美元,但谷物占了 60%,动物/蔬菜占 20%,2003 年对朝鲜的出口下降到 800 万美元,主要是日用品、谷物和捐赠品,2004 年上升到 2380 万美元,但出口产品种类也都类似。

由于美国把中国看作是其潜在敌人,目前中国已成为美国出口管制关注的焦点,不但严格控制向中国出口高新技术产品,而且规定向中国的出口不得被用于发展军事力量。首先,行政部门严格限制向中国的出口。美国国务院负责不扩散控制事务的代理副助理国务卿范恩·范·迪彭 2002 年 1 月在中美委员会上说“中国是我国出口管制政策的重点,因为中国是一个日益强大的地区性军事强国……,本届政府对两用品和军品实行严格的出口管制,目的是不使中国或其他国家的核武器、导弹、化学和生物武器,以及其他值得关注的军事项目从中获益”。他透露,1989 年以来向中国出口的军用物资极少。在政策方面,美国于 2000 年 2 月否决对中国的卫星许可证给予豁免,2001 年 9 月,又禁止在两年内向中国出口任何列入《导弹技术控制制度附件》中的任何物资。<sup>5</sup> 同时,立法部门也采取措施,严厉限制向中国出口。1999 年财年的《国防授权法》规定,任何对中国出口的受导弹技术控制制度管制的项目必须首先获得总统的认可,确定出口不会对美国的空间发射工业造成危害,而且不会使中国

---

Speech by Acting Under Secretary Peter Lichtenbaum at the 8th National Forum on Export Controls, April 28, 2005, available at: <http://www.bis.doc.gov/news/2005/USNationalForum.htm>.

U. S. Department of Commerce, Export Administration Annual Report Fiscal Year 1997, p.4.

2006 Report on Foreign Policy-Based Export Controls, p.35.

5 “China the Focus of U. S. Export Control Policy, Official Says,” available at: <http://www.usconsulate.org.hk/uscn/2002.htm#export17> January 2002.

的导弹或空间发射能力取得“重大改善”。涉及化学和生物武器的管制包括有关拒绝出口被认为对化学和生物武器项目有实质性帮助的政策。布什上台后,继续执行上述规定。2005 财年的国防拨款授权法案再次要求关键军事技术清单中的所有物资的出口都需要申请出口许可证,限制对中国的出口。不仅如此,美国还迫使其他国家不得放松对中国的出口管制。当欧盟决定废除对中国武器禁运的时候,布什政府和一些议员威胁说,欧盟的行为将危害美欧之间的技术分享计划,例如联合打击战斗机。美国商务部代理副部长彼得·利希腾伯(Peter Lichtenbaum)在第八次国家出口管制论坛上明确表示“我们将不会批准任何有助于促进中国军事现代化的出口。我们将继续支持对中国实行的武器禁运并敦促欧洲盟国也这样做。”也正是在美国的压力下,以色列取消了中以军事技术合作。

### (三)健全体制,加强检查、监督,加大处罚力度。

第一,改组有关机构,设立新机构。长期以来,美国的出口管制由国务院、商务部、国防部、能源部和司法部等部门共同负责,其中国务院国防贸易控制办公室和商务部出口管理局担任最重要的角色,但面对九一一后的新的环境,这些机构并不能很好地服务于美国国家安全战略目标和对外政策目标,于是,出口管制机构及其职能改革被纳入日程。2002 年 4 月,商务部宣布出口管理局更名为工业和安全局,其核心任务是管理和实施两用物资的出口管制,同时肩负起保护工业和安全的责任。毫无疑问,商务部有关出口管制的责任更大了,范围也更广了。2003 年 1 月,国务院负责军事物资的国防贸易控制办公室被改组为防务贸易控制理事会,助理国务卿帮办担任防务贸易控制理事会领导人。防务贸易控制理事会内设国防贸易控制许可证办公室、国防贸易控制管理办公室、国防贸易控制政策办公室和国防贸易控制执行办公室等四个办公室。这是 1992 年以来国防贸易控制管理部门的第一次重组。在改组旧机构的同时,美国还成立新的出口管制机构。2003 年 3 月,国土安全部设立移民和海关执行局(ICE),任务是保护美国和公共安全,保护美国经济、运输和基本设施的安全,消除恐怖主义对美国的潜在威胁。移民和海关执行局设有专门的调查办公室(OI)及武器和战略技术调查部门,负责调查违反有关规定的出口,防止对恐怖主义组织的非法出口和阻止它们掌握大规模毁灭性武器及其零部件。移民和海关执行局有权发出海关出口执法传票,并要求接受者接受询问和/或提供有关记录。如果不按照传票的要求采取行动,移民和海关执行局的特工机构将与附近的美国司法办公

---

Sharon Weinberger, "Industry, Government Make Renewed Push To Change U.S. Export Control Regime," *Aviation Week & Space Technology*, July 16, 2006.

Peter A. Quinter, "Post 9/11 Increased Export Controls by U.S. Government," *International Law Quarterly*, Volume XXII, No.1, Summer 2006.

室联系,获得授权并要求被调查单位或个人前来接受询问。它们与原来的有关机构共同工作,有效地阻止了不符合美国对外政策和国家安全利益的出口。

第二,加强对最终用途和最终使用者的检查、监督,加大处罚力度。最终使用监督(EUM)是“指查证外国政府按照美国的标准和转移条件使用和控制美国防务物资和服务的程序”。监督、检查是在严格审批许可证之外的最重要的加强出口管制的措施。为加强监督和检查,商务部、国务院和国防部都采取了一系列措施。

1. 商务部工业和安全局加强了在国内的检查监督力度,在全国设立了8个地区办公室,他们有权逮捕和制裁违法单位或个人,可以发出传票和拘留当事人,并有权扣留即将非法出口的物资。同时,工业和安全局也加强了在国外最终用途的检查。2004年在海外检查647次,2006年在72个国家进行942次检查,增加了45%。

2. 为加强在发许可证前进行检查和运输后确认检查以及防务出口最终使用检查,国务院制定并实施了蓝灯计划(Blue Lantern Program),目的是加强执行武器出口管制法和国际武器交易条例,以及管理绝大多数事前和事后的运送检查工作,具体由防务贸易控制理事会实施。从1999至2004年,根据该计划进行最终使用和最终使用者的检查平均每年为450次,并呈逐年增加的趋势(见表2)。

表2 最终使用和最终使用者检查情况

财年	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
检查数目	360	218	410	428	413	530	562	613

资料来源:DDTC, End-Use Monitoring of Defense Articles and Defense Services Commercial Exports.

3 为加强最终使用监督,国防部根据武器1996年出口管制法修正案的要求,制订并于2001年实施了政府对政府的金哨兵计划(Golden Sentry),该计划有日常例行检查和强化检查两种类型,其首要目的是“把美国政府、我们的朋友和盟国所承担的安全风险降到最低”,确保源自美国的武器、防务服务和技术的使用和转移符合美国的要求。为此,国防部成立了所谓的虎队(Tiger Teams)在国内外实施检查。在过去几年里,金哨兵监督稳步扩大,2004年,在海外建立了8个现场检查点,比2003年

E U and Cooperation on Arms Export Controls in A Post 9/11 World , p.46 .

DDTC 采取事前许可证发放和事后许可证核查进行检查,发放许可证之前的检查是核查外国公司在接受美国军事物资上的可信性或核查出口其他方面的问题;发放许可证之后的检查是核实接受者的运输和最终使用者的最终使用情况。蓝灯计划由20个关键的警告信号(warning flags)组成,它是出口商在弄清最终使用、最终使用者的信息和确定潜在的高风险出口的标准。参阅 E U and Cooperation on Arms Export Controls in A Post 9/11 World , p.44 .

增加4倍。由于效果明显,美国增加了该计划的雇员。

4. 各执法机关加大了对违反出口管制法律、法规行为的惩罚力度,增加罚款数额,提高刑事处罚。防务贸易控制理事会在2003年开出的罚款为7500万美元。2006年4月,防务贸易控制理事会以波音公司在未经美国政府许可向海外出口的民用飞机上带有可能被用作军事用途的电脑芯片为由起诉波音公司,波音公司除不得不接受一名独立的外部官员在两年内监督公司的整个飞机出口业务外,还被罚1500万美元。工业和安全局开出的罚单也直线上升。作为新的执法部门,移民和海关执行局行动的规模最大,仅2005年就进行了超过5600次调查,结果逮捕了400多人,其中300人被控告,280人被宣告有罪。(见表3)

表3 2000年以来美国防务贸易控制理事会进行的出口调查、逮捕、控告和判刑情况

年度	2000	2001	2002	2003	2004
调查	570	395	1145	824	633
逮捕	48	62	40	98	92
控告	47	53	29	65	61
判刑	56	39	38	46	45

资料来源:GAO-05-234, Arms Export Control System in the Post 9/11 Environment, p.56。

通过上述一系列措施,美国最大限度的确保了运输时不被转运到第三方、确保接受者是合法的最终使用者、确保最终使用者遵守美国最终使用的限制。

## 二 政策调整的主要原因

自确立出口管制制度以来,美国政府总是根据国际国内形势的变化对其出口管制制度进行改革与调整。冷战时期,为平衡国家安全与经济发展,美国的出口管制制度或是放松,或是进一步加强。冷战后美国出口管制政策的改革和调整则主要是基于多重因素的共同作用。

(一)适应全球化时代战略安全环境的变化和国家安全战略转变的需要。

Matt Schroeder, "Transparency and Accountability in Arms Export Systems: the United States as A Case Study," Disarmament Forum, three 2005.

2001年为350万美元,2003年为750万美元,2004年为910万美元,2005年为1450万美元,2006年为1600万美元。(参见各年的BIS年度报告)

Peter A. Quinter, "Post 9/11 Increased Export Controls by U.S. Government," p.33.

冷战时期,苏联是美国唯一的威胁来源,这种威胁具有单一性、可预测性和危机的可控性等特点,表现为美苏之间持久的军事对抗和明确的意识形态对立,但双方谁都不会孤注一掷地冒险侵害对方的核心或关键国家利益,在关键时刻双方都会留下缓冲的余地。冷战后,国际安全威胁已经从装备有最先进武器和技术的两大集团之间的全球冲突转变为一系列地区问题。九一一事件以后,安全环境变得更加复杂,也更少可预测性和可控制性。美国面临的主要威胁是所谓的流氓政权、恐怖分子及其他试图获得大规模杀伤性武器及其运载工具的敌对国家或非国家行为体。与苏联领导人相比,他们的领导人更倾向于冒险,而且他们并不把大规模杀伤性武器当作最后的选择。布什政府在许多场合都表示,美国最重要的任务保卫本土安全,防止大规模杀伤性武器扩散和防止潜在敌国的挑战是美国国家安全战略最重要内容。2001年5月,布什在国防大学发表演讲说:“今天的世界仍然是一个危险的世界,一个更不确定、更难预测的世界。拥有核武器的国家增加了,有更多的国家希望发展核武器。……最令人担忧的是,这类国家中包含世界上一些最不负责任的国家。……我们必须谋求把安全建立在更充分的基础上”。2002年9月颁布的新的《美国国家安全战略》报告明确指出,美国“面临的最严重威胁在于极端主义与技术的结合。我们的敌人已经公开声明他们正在努力寻求大规模杀伤性武器……美国决不容许这种企图得逞。”在美国看来,九一一事件之后,保持美国的武器和敏感技术不为恐怖主义分子和流氓政权所掌握是最大的挑战。正如负责政治军事事务的助理国务卿林肯·P·布卢姆菲尔德2004年6月在国际事务理事会上所言,“在我们国家的历史上,从来没有面临过今天的挑战。几十年来使我们保持自由与和平的政策和安全结构在我们面临灾难性的恐怖袭击之后已经变得不足、甚至是过时了。”显然,出口管制要适应新的安全环境,以便继续服务于美国安全和对外政策目标,必须对它进行改革和调整。

## (二) 维持美国对其敌国或潜在敌人的技术和战争优势。

美国出口管制制度的重要意图之一就是阻止其敌人和潜在对手获得先进技术和军事装备,以维持美国对潜在敌人的技术和战争优势。冷战时期,美国凭借先进的技术和军事装备以及强大的经济后盾,要求并组织盟国对以苏联为首的社会主义国家进行了长期的经济战,严格控制先进技术和有关物资流入社会主义国家。在美国看来,这是西方获得冷战胜利的重要因素。冷战后,美国一直努力维持其一超独霸地

---

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

Remarks to the Society for International Affairs, available at: [http://fas.org/asmp/campaigns/control/Bloomfield\\_SIA.htm](http://fas.org/asmp/campaigns/control/Bloomfield_SIA.htm).

位。1992年,老布什曾明确指出,“我们的首要目标,就是防止一个新的竞争者重新出现在前苏联的领土上或者其他地方,不能让这个新竞争者给(世界)秩序带来如同苏联所带来的那样的威胁。”保持军事和技术优势是实现这一目标的必然要求。美国商务部负责出口管制的前副部长威廉·A·赖尼希(William A. Reinsch)说,尽管冷战结束了,尽管形势和敌人已经变化了,但美国维持其军事优势的目标根本没有任何变化。克林顿政府非常重视维持军事技术优势,为此,专门成立了国家科学技术委员会。小布什政府也强调美国必须有强大的力量和技术优势以阻止其潜在的敌人挑战美国。2005年11月,助理国务卿约翰·希勒(John Hillen)在第18届全球贸易控制会议上说,“绝对必要的是不使我们分享的技术落入那些将用这些技术对付我们或我们的盟国或朋友的人的手里。”这样,作为维持军事、技术优势工具的出口管制必须适应新形势的需要,进行改革。

另一方面,冷战后,美国凭借先进的军事技术和装备在几次高科技战争中轻易打败了敌人,这使美国更加清楚地认识到保持对敌人或潜在对手的军事和技术优势的好处。同时,美国政府认为,全球化正以不可抗拒的趋势侵蚀美国长久以来通过技术控制而保持的军事优势,美国对通过技术控制维持它与竞争者之间的能力差距的依赖性越大,美国与竞争者之间能力差距缩小的可能性就越大。虽然技术控制并不能最终阻止竞争者掌握先进的军事技术,但它确实延缓了竞争者掌握先进技术的时间。而竞争者掌握先进技术所花的时间越长,越有利于美国在竞争中的地位。为此,美国政府鼓励、支持并推动出口管制改革。

### (三) 加强与盟国合作,共同应对各种威胁的需要。

在一个传统跨国威胁继续存在和新的日益增加的来自大规模杀伤性武器扩散,以及恐怖主义的威胁不断出现的时代,要改善美国和盟国有效应对新威胁的能力,美国必须加强与盟友的合作,获得盟国支持,并与他们采取协调一致的行动。2002年的国家安全战略明确要求美国和“其他国家合作,制止、遏制和挫败敌人”妄图得到危险技术和寻求大规模杀伤性武器的努力。2006年的国家安全战略再次强调要加强与盟国的合作,以击败恐怖主义和阻止他们对美国及其盟国的进攻。<sup>5</sup>

要加强与盟国的合作和获得盟国的支持,美国必须“提高盟国的军事效力”和增

---

Michael Klare, “Endless Military Superiority,” *The Nation*, July 15, 2002, p.12.

Speech at BXA's Annual Update West 2000 Conference La Jolla, California, February 2, 2000, available at: <http://www.bis.doc.gov/News/archive2000/Offset2000.htm>.

Address to the 18th Annual Global Trade Controls Conference, available at: <http://www.fas.org/asmp/campaigns/control/Hillen09nov05.htm>

5 The National Security Strategy of the United States of America, March 2006, p.8.

加与其共同战斗的盟国和盟友的有效协同能力。但美国目前的出口管制制度不利于加强与盟国的合作。因为出口管制制度并没有把那些没有随意转移美国技术的国家和那些在每一次冲突中都和美国一起战斗的国家(如英国、澳大利亚、荷兰)与那些随意转移美国技术和物资、缺乏有效出口管制体系的国家同样对待。在目前的出口管制体制下,盟国必须与其他国家申请同样的许可证。实际上,国防部每年所收到的许可证申请,英国和澳大利亚的公司要占30%。而多年来,从盟国请求帮助到他们得到不情愿的批准要半年时间,而且常常是在多次政府对政府的越洋电话之后。目前超过30个国家在伊拉克有军队,超过40个国家在阿富汗布置了军事力量。北约也正承诺在地区外采取强有力的行动。这些盟国和伙伴都需要美国的军事技术以更好应对共同的威胁。如此客观形势就要求美国改革出口管制政策,加强与盟国的防务合作,迅速向盟国和友好国家出口美国先进的武器、技术、装备和其他物资。而不这样做就会限制盟国参与行动的能力。例如,有人认为,北约盟国之所以在科索沃的行动失败,是因为出口管制限制了美国向盟国出口某些物资,增加了北约盟国武器和后勤系统在相互协调方面的困难所致。这种合作不仅将加强美国的技术优势,而且也为美国人提供了更多工作机会,从而维持美国防务工业的基础和促进美国经济健康发展。

#### (四)适应利益集团压力的需要。

多年来,美国出口管制政策的基础是保护美国国家安全,满足盟国的军事技术不为敌对的东欧集团国家所掌握的需要。随着冷战的结束,出口管制变得日益复杂和困难。

一方面,美国面临越来越大的要求放松出口管制的压力。美国工业界认为政府出口许可证的控制程序没有必要如此复杂,不能与技术进步、工业重组与合并的步伐相适应。他们抱怨国际武器交易条例严重阻碍了其在国际市场上的竞争,认为它是“在另一个时代设计并用来对付另一个威胁的”规则,缺乏速度、效率和保持美国公司竞争力所需要的可预测性。<sup>5</sup> 在防务贸易领域有巨大影响的美国航空工业联合会主席约翰·道格拉斯(John Douglass)认为,美国的出口管制没有充分考虑到企业合

---

David R. Oliver, Jr., "Current Export Control Policies: Trick or Treat?" *Defense Horizons*, December 2001.

"Globalization, Technology Trade and American Leadership: A New Strategy for the 21 Century," Nunn Forum, The University of Georgia, Athens, GA, March 27, 2000.

Final Report, Study Group on Enhancing Multilateral Export Controls for US National Security, The Henry L. Stimson Center, Center for Strategic and International Studies, Washington, DC, April 2001.

5 "Defense Industry Gears Up for 'Phase Two' of Arms Export Control Reform Campaign," Available at: [http://www.fas.org/blog/ssp/2006/10/defense\\_industry\\_gears\\_up\\_for\\_1.php#more](http://www.fas.org/blog/ssp/2006/10/defense_industry_gears_up_for_1.php#more).

并和全球化,没有考虑到以前的敌人现在是盟国,没有考虑到因特网使数据的传递在短时间内就可以完成,因此把太多物资纳入控制之中,这使美国生产的物资在全球市场缺乏竞争力。而冷战后全球防务和高技术公司为争夺市场的竞争越来越激烈,出口管制被许多跨国公司看作是对他们创新能力和抢占市场份额的威胁。正是出于对这种竞争的反应,防务工业对美国政府施加了巨大压力,要求美国政府加速发放出口许可证,放松出口管制机制对销售武器的限制,建议修改关键军事技术清单、武器出口管制法和国际武器交易条例,以使他们不需要出口许可证就能出口更多的军事物资和服务。例如,包括美国航空工业联合会在内的美国最大的三家防务和航空集团2002年以来一直努力试图说服国会和布什政府减少对国际贸易的限制。他们希望国会最终能废除冷战时期严格的技术出口规定,国务院和商务部能采取临时的有效措施,减少限制。2002年2月,美国航空工业联合会、电子工业联合会、防务工业联合会的39个公司的总裁共同给布什总统写信,呼吁美国政府“改革浪费美国公司钱财和激怒盟国的出口管制制度”。一些国会议员也要求放松出口管制。众议院武器服务委员会的战略力量小组委员会主席艾伦·陶舍(Ellen Tauscher)认为,目前的出口管制制度损害了美国工业界的利益,把全球市场拱手让给了欧洲竞争者,“我们自己的做法使我们不能充分利用最近全球市场的积极趋势,这意味着我们正在危害我们的国家安全”。他还说“丧失机会意味着我们的工业基础将继续缩减,在技术市场日益扩大和工作日益增加的世界里,更多的美国人将失去工作。这是不可接受的。”

一些机构和研究团体也都不断发表研究报告和文章,要求进行出口管制改革。例如,在“更有竞争力的美国的贸易政策”研究报告中,竞争政策理事会认为,出口管制的标准应该根据“国外可得性、可控制性和可替代性”进行评估,它们反应了“技术快速发展的现状”。理事会在该报告中断言,多边框架是美国出口管制的安全基础,应避免单方面控制。同样,国家研究理事会也认为,从长期看,美国应该放松出口管制以获取经济利益。非正式的研究也支持增加出口。例如J.戴维·里查逊就把为国家安全而采取的出口管制或防扩散的目标看作是阻碍美国出口的最主要因素。根据这个研究,出口管制的费用每年有300多亿美元,这是美国经济的沉重负担。即使

---

William Matthews, "U.S. Trade Groups Plan Export-Reform Lobbying Campaign," Defense News, Dec. 6, 2006. "AIA, EIA, NDIA Call on Bush To More Rapidly Reform Export System," Defense Daily International, Feb. 8, 2002, Vol. 3, Iss. 14.

Matt Schroede and Rachel Stohl, "Export Control Murkiness: US Secrecy Spurs Talk of Losser Standard," Defense News, January 6, 2003.

Jeff Foust, "A New Hope for Export Control Reform?" The Space Review, Feb. 26, 2007.

在防扩散方面有极大利益的机构,如战略与国际研究中心,也支持增加出口的方案。在出口管制领域有很大影响的《今日军控》(Arms Control Today)和《防务新闻》(Defense News)也发表一系列文章,主张建立新的多边出口管制机制。

另一方面,九一一事件后,出口管制被赋予更广泛的意义,它不仅仅是商业利益问题,更重要的是国家和国土安全问题。因此要求采取更严厉出口管制政策的力量也从未像现在这样强大。一些研究机构发挥了非常重要的作用,如在出口管制领域非常有影响的乔治亚大学国际贸易和安全中心(CITS)从2002年到2004年,连续发表了三个报告,要求建立一个新的以美国的标准为标准的、单一严格的国际出口管制机制。这一主张在政府某些部门获得强烈共鸣。国会认为九一一后,武器落入危险分子手中的危险是增加了而不是降低了,放松出口与九一一以来美国的安全和外交政策利益所面临的日益增加的威胁不相适宜,也是最不明智的,这将给反恐战争带来不必要的和额外的危险。因此,他们坚持现在是加强出口管制,而不是放松出口管制的时候。对于国务院十分看重的豁免条款,国会强烈反对。这一计划刚一提出,参议院外委会和众议院国际关系委员会主席就给奥尔布赖特写信,表达国会的反对立场。布什上台后,国会的保守力量得到进一步加强,要求加强出口管制的力量越来越大,虽然国务院一直坚持与国会就豁免条款磋商,但最终国会也没同意。国防部对放松出口管制也持消极立场,在任何严肃的检查和讨论出口管制改革的行动中,其代表都坐在后座,以致一些观察家认为五角大楼与国务院即使共同提出一个简报也是奇迹,更不用说同意改革了。必须指出的是,主张放松出口管制的集团也不反对加强对高技术产品和军事物资等的出口管制,他们并非根本反对进行任何改革。美国政府在出口管制上面临的其实是如何平衡各部门或行业或集团不同的利益要求。

### 三 政策改革和调整的影响

虽然学者们关于冷战时期出口管制于实现美国战略目标是否有直接的作用和影响存在很多争论,但毫无疑问,冷战后美国出口管制政策的改革与调整不仅对美国而且对整个世界都将产生影响。

---

Richard T. Cupit, *Reluctant Champions: U. S. Presidential Policy and Strategic Export Controls* (New York, London: Routledge, 2000), p.162.

Strengthening Multilateral Export Controls(Center for International Trade and Security, The University of Georgia, September 2002).

Sharon Weinberger, Industry, "Government Make Renewed Push To Change U. S. Export Control Regime," *Aviation Week & Space Technology*, July 16, 2006.

### (一) 有利于保持美国对其潜在的敌人或对手的科技和军事优势。

出口管制作作为美国实现国家安全和对外政策目标的重要工具,一般是阻止其真正的或潜在的敌人得到稀缺资源,不让它(它们)获得能够极大提高其军事潜力的美国和西方的物资及技术,以保持它们与美国在军事和科技上的差距。第二次科技革命以来,尤其是第二次世界大战以来,美国的科技在世界上遥遥领先,这种技术优势是冷战时期美国对苏联集团进行遏制和出口管制的重要物质基础。

冷战后,全球化浪潮以不可阻遏之势迅猛扩展,新发明、新创造呈爆炸式增长,技术升级换代的周期越来越短,技术扩散、尤其是与武器有关的技术扩散日益加剧。美国也不再拥有以前的技术优势地位,在一些关键技术如航空制造业、加密技术软件和高性能计算机方面,美国已经失去或正在失去市场垄断地位。越来越多的公司加入到战略物资的生产和贸易中。在这种情况下,美国对出口管制制度进行的一系列调整和改革最大限度地加强了对高新技术、物资的出口管制,保持美国的军事、科技优势,确保美国冷战后一超独霸的地位;同时也促进了美国一般物资的出口,从而为经济发展增添动力。

出口管制改革有利于维持美国的军事和技术优势是从两个方面实现的。一是通过出口管制使其对手或潜在敌人花更长的时间才获得能与美国军事技术相匹敌的物资或技术。助理国务卿约翰·希勒在2005年11月举行的第18届全球贸易控制会议上宣称,绝对必要的是不使美国及其盟国分享的技术落入那些将用这些技术对付美国及其盟国或朋友的人的手里,出口管制是美国阻止敌人获得用来反对美国的武器的第一条防卫线;二是通过调整出口管制政策,允许美国科研机构与世界其他各国合作,促进美国科技的发展,从而继续保持其在基础研究和运用研究中的世界领先地位。如第19号国家安全总统指令的重要目标之一就是调整技术转移政策以推动美国学术界、美国政府、私人企业和其他有关组织的基础研究的发展。这也是美国大学联合会不断要求美国政府进行出口管制改革的最重要原因。

### (二) 进一步强化美国在国际多边出口管制体系中的地位。

美国在国际多边出口管制体制中向来具有举足轻重的地位,改革将进一步加强这种地位。首先,通过放松对盟国的出口管制,促使盟国建立与美国类似的出口管制制度而加强美国对盟国的影响。美国放松对盟国的出口管制不是没有条件的,其条件就是要求并鼓励其他国家在出口管制方面采取美国的标准和实行与美国一样或类

---

Senator John Heinz, U.S., Strategic Trade: An Export Control System for the 1990s (West Press), p.3.  
Available at: <http://www.fas.org/asmp/campaigns/control/Hiller09nov05.htm>.

U.S. Department of State Defense Trade Advisory Group Minutes of the December 17, 2003, Plenary Session, Harry S. Truman Building, Washington, DC.

似的法律。

美国出口管制比盟国严格,一直希望盟国采取其标准。由于各国具体利益有所不同,盟国采取与美国一样严格的出口管制制度存在相当的困难。从前面美国改革的措施看,美国要求盟国采取与它一样严格的出口管制制度有三种方式:其一是说服。美国一直试图使西方其他国家相信,在加强出口管制、尤其是武器出口管制方面,它们有共同的利益,出口管制将加强共同安全。美国负责政治和军事事务的副国务卿布卢姆菲尔德在2003年12月的讲话中认为,美国出口管制改革的目的之一是“促进美国和盟国应对对我们共同安全所形成的挑战的能力,尤其是减少那些出现内部冲突或有可能成为失败国家的国家的武器数量,这是恐怖主义、有组织的犯罪和武器扩散的根源。”其二是以向盟国提供先进技术或产品为杠杆,压迫盟国同意美国的出口管制标准。这是由盟国在军事技术和先进武器上对美国存在相当的依赖性决定的。如防务贸易安全倡议规定:其实施对象是与美国签订了双边协议、采取并展示了与美国的出口管制制度相提并论的出口管制体系的盟国。这样,加强出口管制的过程实际上在相当程度上是盟国接受美国要求而采取严格的、与美国类似的出口管制制度的过程。其三是在美国获得世界最大军火利润的情况下,以保证其他西方主要军火大国也获得相应的好处为前提,换取它们同意美国的出口管制标准。美国和其他西方国家实际上一直是世界上最大的武器扩散者。最近几年,西方在全世界的武器销售超过70%的份额,欧盟1999年是世界第二大武器出口地区,占整个世界武器出口总额的23%。至于美国,根据美国务院的年度报告,“美国在1999年的武器出口为全世界武器出口的64%(330亿美元)。这是一个新记录……比1989年增加52%”。2005财年,美国防务服务出口为280亿美元,全部防务物资出口为2950亿美元。很明显,美国的出口管制政策的改革和调整根本没有涉及美国和西方其他武器出口主要国家如何减少武器出口。这样,瓜分武器市场上的利益,就成为美国成功要求西方其他主要国家支持其出口管制标准的手段之一。

其次,以其他国家接受美国的出口管制条件和不扩散为前提才向其出口,从而加强了美国在出口管制领域对其他国家的影响。如对中国、俄罗斯和印度等国的出口,美国都要求遵守最终使用或最终使用者协议,并要求允许美国派驻有关人员进行现场检查 and 监督。

显然,美国的出口管制改革和调整实际上是力图实现世界各国出口管制政策的美国化,美国国务院自2000年底以来实际上一直在考虑如何建立一个(关于出口管

---

U. S. Department of State Defense Trade Advisory Group Minutes of the December 17, 2003.

World Military Expenditures and Arms Transfers 1999 ~ 2000, US Department of State.

制)的国际行动准则。因此,出口管制改革后,美国在出口管制领域里的影响大大加强了。正是在这种前提下,美国总是能以维护和平和力量平衡等为理由向任何它选定的国家或地区出口军火。可以说,美国在实现世界各国出口管制政策美国化的过程中不仅收获了战略上的好处,也实实在在地得到了经济上的利益。

(三)有助于进一步强化以美国为首的西方政治、军事联盟在世界事务中的影响力。

美国加强与盟国的合作有两根支柱,一是政治、外交和军事手段;另一个支柱是通过调整、改革出口管制实现防务贸易和技术共享。因此,美国改革出口管制的过程,在一定意义上就是在政治上找到可以接受的方式来鼓励与可信任的盟国进行防务合作的过程,是加强以美国为首的军事、政治联盟的过程。

美国主要是通过把国家战略很好地融入到出口管制改革过程中来实现这一目标的。如布什总统2003年5月提出的扩散安全倡议是布什政府“在防止大规模杀伤性武器扩散方面最重要的措施”,最初有11个国家加入,到2005年则超过70个国家支持扩散安全倡议。国际社会相信扩散安全倡议是加强具有相似目的的国家对于反扩散承担政治义务一个成功方法。

美国明确表示要通过出口管制改革来加强或重组战略联盟。2006年4月,国务院负责政治军事事务的助理国务卿希勒宣称政治和军事事务司已经向国务卿提交了包括两个防务贸易出口管制改革和一个加强与美国的盟国在防务上合作在内的10个具有战略意义的提议,并将以此为基础加强有63个国家参加的“志愿者联盟”(coalition of the willing)建设。美国在阻止欧洲和以色列解除对中国的武器禁运上的成功充分表明,通过出口管制改革加强以美国为首的西方联盟和建立新联盟的努力已获得相当程度的效果。

(四)使美国更好应对恐怖主义的威胁和从事反恐战争,同时也会加剧武器和技术扩散,导致某些地区或国家的局势动荡与不稳,造成美国的安全困境。

美国出口进行控制改革和调整加强了美国在国际多边出口管制体系中的地位和西方联盟,这有利于美国应对恐怖主义的威胁和从事反恐战争。据美国国务院统计,仅扩散安全倡议从2004到2005年就阻止了11起与大规模杀伤性武器有关的转移,2005至2006年则至少阻止了24起这样的转移。但这种改革和调整所造成的某些地区或国家的动荡和带给美国的安全困境也不可小视。

---

E U and Cooperation on Arms Export Controls in A Post 9/11 World ,p.3.

“CRS Report for Congress :Proliferation Security Initiative (PSI) ,” Congressional Research Service ,The Library of Congress , Order Code RS21881 , Updated September 14 ,2006 .

尽管美国有世界上最严格的出口管制制度,但冷战后、尤其是九一一后美国的出口管制改革还是不可避免地加剧了武器和技术扩散,从而导致某些地区或国家的局势动荡不稳和美国的安全困境。如前所述,恐怖袭击后不久,美国放松了对印、巴和中亚等国家的出口管制,向他们出口大量军事装备、各种军用物资和军事援助。这些援助对于反恐的作用是不容置疑的,但也使这些地区更加动荡。世界政策研究院的研究报告表明,当今世界50多起地区冲突中,其中40多起冲突的重要武器供应国是美国。“在墨西哥、哥伦比亚、巴尔干、斯里兰卡、印尼、菲律宾、苏丹和非洲地区的冲突中,美国武器起着支配性作用”。九一一事件后,美国向18~25个发生冲突的国家出口武器,如国内存在严重冲突的尼泊尔九一一事件后获得的美国武器是过去的十倍。这类武器销售在增加人权灾难方面远远超过了基地组织所带来的灾难。另外,对高加索地区的出口加剧了该地区的混乱,向巴基斯坦、印度出口武器和技术,加剧了南亚的紧张局势和该地区的军备竞赛。

美国的出口管制改革也加剧了美国的安全困境。美国在向盟国或友好国家或反恐前线国家转让武器或技术时,虽然采取了诸多措施保证武器和技术不被再出口或再转移到支持恐怖主义的国家、组织或个人手里,但随着经济全球化的推进、防务工业等跨国公司的重组、合并、一体化的发展,技术、尤其是与武器有关的技术扩散日益加剧,能够生产战略物资和两用物资的国家不再限于少数,尤其是某些所谓的“无赖国家”也掌握了这些技术和能力,可能对美国造成威胁。这与美国的防止武器和技术扩散的目标背道而驰,势必造成美国的安全困境。如2005年12月23日荷兰人弗里斯·范·安纳特(Frans Van Anraat)被逮捕并被判处15年监禁。因为他从美国公司弄到了1000吨制造芥子气的化学物资出口到萨达姆统治时期的伊拉克。萨达姆后来正是用这些化学物资制造的武器杀死了许多人。又如,一家加拿大公司曾在90年代末期把美国产先进的武装直升机和装甲车通过欧洲向伊朗出口。这不仅会导致某些地区或国家的局势动荡,而且对美国本身构成很大危害。美国政府意识到了武器出口的飞去来器的作用,因为没有什么比M-16在海外射杀了更多的美国人。更重要的是,美国进一步扩大和提高向盟国转移先进武器和技术,如第19号国家安全总统指令明确表示要增加盟国产业界的参与或更大可能地接近美国的技术的能力,提高盟国的军事效力。这势必引起有关国家的疑虑,从而引发军备竞赛,加剧美国安全困境。

---

Bradford Plumer, "Arms Dealers to the World," *The American Prospect*, January 7, 2007.

Peter A. Quinter, "Post 9/11 Increased Export Controls by U.S. Government."

Tamar Gabelnick and Rachel Stohl eds., *Challenging Conventional Wisdom: Debunking the Myths and Exposing Risks of Arms Export Reform*, Center for Defense Information, 2003, p.10.

(五) 可能进一步扩大美国外贸逆差 ,加剧与有关国家的外贸争端。

出口管制改革的目标就是不让敌人或潜在敌对国家获得高新技术和物资 ,从而有助于美国国家安全和实现对外政策目标。但这势必减少美国出口 ,增加美国贸易逆差 ,加剧与有关贸易伙伴国的贸易争端。

最近几十年来 ,美国外贸一直是逆差 ,但美国是世界最大的技术及其相关物资的供应者 ,因此 ,美国在高技术产品的生产与出口上向来有很大优势 ,多年来美国在此类产品的出口上一直拥有较大顺差。根据美国航空航天工业协会的报道 ,1998 年美国航空航天产品外贸顺差高达 370 亿美元(当年美国高技术产品顺差为 44 亿美元) ,居外贸盈余行业之首 ,对缓解美国贸易赤字起了重要作用。虽然如此 ,进入 21 世纪后 ,美国外贸逆差还是越来越大 ,增长速度惊人 ,从 2002 年的 4352 亿美元增加到 2006 年的 7636 亿美元(美国商务部统计数据)。这与 2001 年以后美国加强出口管制、尤其是加强对高技术产品的出口管制有直接关系。关于高技术及其相关物资的出口 ,国务院负责不扩散事务的代理副助理国务卿范恩·范·迪彭在 2002 年 1 月的美中委员会上说 ,当商业关系涉及受到控制的两用品时 ,要严格实施出口管制政策和审定每一项许可证的发放 ,适当地兼顾传统的安全考虑和美国的经济安全。正是出于这种考虑 ,九一一后 ,美国加强了高技术产品的出口管制 ,航空产品成为加强控制的重点对象 ,使得 2002 年高技术产品出现 166 亿美元的逆差 ,2003 年这一数额扩大到 274 亿美元。另一方面 ,对一般涉及国家安全的物资的控制也加强了。据统计 ,在 1999 ~ 2001 年度 ,防务贸易控制理事会批准的许可证申请占总数的 56 % ,有条件批准的占 29 % ,退回的占 13 % ,拒绝批准的占 1 % ;2002 ~ 2004 年度(到 2004 年 4 月 30 日) ,批准的占 52 % ,有条件批准的占 34 % ,退回的占 13 % ,拒绝批准的占 1 % 。很明显 ,九一一后 ,附件条件才批准的比例增加了。毫无疑问 ,这些措施在增强美国安全的同时 ,也会在相当程度上减少美国出口 ,增加美国贸易逆差 ,从而引发并加剧美国与有关国家日益增多的外贸争端。

刘子奎 :上海师范大学人文学院副教授、复旦大学国际关系与公共事务学院博士后

# 阿裔美国人的政治参与研究

杨明光 刘 军

〔内容提要〕阿裔美国人是美国这一民族“熔炉”中的一员，在美国族群政治生活中处于非常独特的地位。一个多世纪以来，阿裔美国人已经从最初的处于社会边缘的外来移民族群，演变为集中居住在大都市的殷实中产阶级。同时，阿裔美国人通过进行抗议政治、组织利益集团、影响选举与进行游说等多种途径参与美国政治生活并取得了一定的成效。但反恐战争和美国与伊斯兰世界关系的恶化，以及美国阿拉伯/穆斯林社团的边缘化，使得阿裔美国人政治参与的前景较为黯淡。

关键词 美国社会 种族问题 阿裔美国人 政治参与 穆斯林

## 一 阿裔美国人的历史与现状

美国学界一般认为阿裔移居美国始于 1870 年代，至第二次世界大战结束为第一阶段。1880 年代正是美国工业化时期，这一时期的美国高歌猛进，工农业生产发展迅速，需要大量的劳动力，由此引发 19 世纪末期的移民高潮。最初的阿裔移民主要是叙利亚 - 黎巴嫩裔天主教徒，他们于 1880 年代开始移民美国，大多是农民、工匠，教育程度很低，并且相当贫困。到达美国以后，他们主要集中在农业、制造业、林业等基础部门，靠出卖体力为生。当然，第一波移民中也有人数很少的精英分子。他们组织了一些慈善机构，对穷困的移民进行救助，以维持族群凝聚力。他们也力图推进

---

复旦大学美国研究中心张家栋博士访美期间为本文的写作提供了大量的材料和建议，特此致谢！

Alix Naff, "Lebanese Immigration into the United States: 1880 to the Present," in Albert Hourani and Alix Naff eds., *The Lebanese in the World: A Century of Emigration* (I. B. Tauris for the Centre for Lebanese Studies, London, 1992), pp.41 ~63.

不同族群之间的交流和理解,尤其是其他族群对阿裔的了解。

《1924年美国移民法》完整地阐述了限额制度,标志着美国自由移民时期的结束。新的移民政策主要有利于欧洲国家尤其是西北欧国家移民,对于亚洲移民则实施严格限制。这一新政策给阿裔带来了两个影响。一是由于来自白人主流族群的压力增大,导致阿裔内部认同的加强,从而对以宗教或教派为号召的族群之间的对立和冲突日益敏感,渴望不同族群平等、和谐共处。二是加速了阿裔移民“美国化”的进程,尤其是第二代阿裔更是如此。一般来说,第二代阿裔只讲英语,并且迅速脱离父辈的宗教认同。

第一次世界大战以后,移居美国的阿裔逐渐“多元化”。然而,真正有重要意义的变化发生在第二次世界大战之后的第二波移民潮中。战后的阿裔移民在很多方面都呈现出与此前阿裔移民不同的特征。首先,来自于众多阿拉伯国家的这一波新移民大多具有良好的教育背景,他们要么是在美国接受高等教育之后居留美国,要么本身就是其母国的知识分子精英。其次,无论从来源国,还是从身份、地位、社会背景,还是宗教信仰、移民原因等方面来看,新移民呈现出高度多元化的特征。再次,早期的阿裔移民把自己视为“寄居者”,打算在经济方面获得改善之后“衣锦还乡”;而新移民则抱定心思要定居美国,一心想在美国寻求新生活。

根据美国2000年人口普查资料,目前阿裔的总人口达到118万以上,来源于西亚北非的22个阿拉伯国家,散布在美国的50个州,但是有2/3集中在10个州。阿裔总人口的1/3集中在加利福尼亚州、纽约州和密歇根州。就其人口数量而言,阿裔大致与希腊裔、捷克裔和葡萄牙裔相当。关于阿裔的具体数目,由于美国人口普查局的统计标准和族群的认同差异等方面的原因,有着较大的出入。例如,在1990年的人口普查中,不再认同于阿裔的库尔德人和贝布人(Berber)被单独划分出来;而一些认同于阿裔的索马里人、苏丹人和毛里塔尼亚人也被单列出来。

就城市化程度而言,有94%的阿裔生活在大都市区,尤其是集中在旧金山、底特律、纽约、芝加哥和华盛顿特区等五大都市区。与几乎所有的移民集团类似的是,阿裔在地域分布上也呈现出一些特点,即以母国或者某种宗教认同为基础,集中居住在某些城市或州。例如,构成阿裔主体的黎巴嫩裔散布于除新泽西州之外的美国各州

---

Michael Suleiman, "Introduction: The Arab Immigrant Experience," in Michael Suleiman ed., *Arabs in America: Building a New Future* (Temple University Press, Philadelphia, 1999), pp.1~24.

Michael Suleiman, "Arab-Americans and the Political Process", See in Ernest McCarus Ed., *The Development of Arab-American Identity* (University of Michigan Press, Ann Arbor, 1994), pp.37~60.

G. Patricia de la Cruz and Angela Brittingham, "The Arab Population: 2000," U.S. Department of Commerce, Economics and Statistics Administration and U.S. CENSUS BUREAU, December 2003, p.2.

并且占当地阿裔人口的主体 ;埃及裔集中居住在新泽西州 ;叙利亚裔则集中于罗德岛 ,而巴勒斯坦裔、伊拉克裔和亚述裔则集中于伊利诺伊州、密歇根州和加利福尼亚州。就宗教信仰而言 ,阿裔的主体信奉基督教 ,具体情况是 :天主教徒(包括罗马天主教、马龙派和希腊天主教)为 35 % 穆斯林(包括逊尼派、什叶派和德鲁兹派)为 24 % ,东正教徒(包括安提俄克派、叙利亚派、希腊派和科普特派)为 20 % ,清教徒为 11 % ,还有 13 % 的人信奉其他宗教或者无宗教信仰。

阿裔美国人口来源状况

来源国	1990 年		2000 年		1990—2000 的变化	
	人数	百分比	人数	百分比	人数	百分比
黎巴嫩	394180	45.82	440279	37.01	46099	11.7
叙利亚	129606	15.06	142897	12.01	13291	10.3
埃及	78574	9.13	142832	12.01	64258	81.8
巴勒斯坦	48019	5.58	72112	6.06	24093	50.2
约旦	20656	2.40	39734	3.34	19078	92.4
摩洛哥	19089	2.22	38923	3.27	19834	103.9
伊拉克	23212	2.70	37714	3.17	14502	62.5
也门	4 093	0.48	11683	0.98	7 590	185.4
库尔德人	2 181	0.25	9 423	0.79	7 242	332.0
阿尔及利亚	3 215	0.37	8 752	0.74	5 537	172.2
沙特	4 486	0.52	7 419	0.62	2 933	65.4
突尼斯	2 376	0.28	4 735	0.40	2 359	99.3
科威特	1 306	0.15	3 162	0.27	1 856	142.1
利比亚	2 172	0.25	2 979	0.25	807	37.2
贝布人	530	0.06	1 327	0.11	797	150.4
其他	731	0.08	1 461	0.12	730	99.9

资料来源 :G . Patricia de la Cruz and Angela Brittingham , “ The Arab Population :2000 ,” U . S . Department of Commerce , Economics and Statistics Administration and U . S . Census Bureau , December 2003 , p.3 .

尽管阿裔到达美国时同样面临严重的种族偏见和歧视 ,但进入 20 世纪以来 ,他们在进行各类统计时被归入白人/高加索人种一类 ,逐渐被认同为“白人”。阿裔移民利用其“白人”身份 ,迅速归化为美国公民。换句话说 ,正是美国白人主流族群对于

Zogby International , February 2000 .

O. Truzzi , “ The Right Place at the Right Time : Syrian and Lebanese in Brazil and the United States , A Comparative Study ,” Journal of American Ethnic History , Vol. 16 , No.2 , p.21 .

阿裔“白人”身份的认可,使得阿裔取得了完整的美国公民身份,推动了阿裔建立其对美国民族认同。所有这些因素,推动了阿裔在商业、贸易和专业技术等方面的成功,最终从根本上推动了阿裔美国人政治地位的确立。这就是说,经济因素是推动第一波移民潮的主要因素,而政治和社会因素则是推动新移民潮的主要因素。

正是由于移民的背景和动力等诸多因素上的差异,导致了先后两波移民潮所带来的移民,对于他们自身在美国社会的地位有着截然不同的看法。如前文所述,第一波移民将自己视为“寄居者”,认为自身并不属于美国社会,而受过良好教育或原本就属于精英集团的新移民则恰恰相反。他们寻求自由、民主和新的生活方式,积极投入美国社会的各个方面。

美国2000年人口统计数据表明,82%的阿裔美国人已经取得美国公民身份,63%出生于美国。就性别比例而言,男性占54%,高于美国人口的平均水平49%。这可能是因为在一一般移民活动中男性总是先于女性。阿裔美国人具有相当高的教育水平,获得硕士及以上学历的阿裔是美国人口平均水平的两倍。由于具有较好的教育背景和较为年轻的年龄结构,阿裔美国人的就业率高于美国总体水平。以1990年为例,阿裔的就业率为80%,高于主体水平20个百分点。较高的学历和较高的就业率,使得阿裔成为美国社会中坚定的中产阶级。以1999年的情况为例,阿裔男性的年均收入为4.27万美元,超出全美平均水平(3.71万美元)5000美元以上;阿裔女性的年均收入为3.18万美元,超出全美女性平均水平(2.72万美元)近5000美元;中等阿裔家庭的收入为5.23万美元,超出全美中等家庭收入(5万美元)2000美元以上。

## 二 阿裔美国人的政治参与及评价

在过去一个世纪当中,阿裔美国人的政治参与得到了长足的发展,其政治参与形式也随之不断多样化,其形式大致有以下三种:

### (一) 抗议政治组织

组织各种社团(其中一些社团后来演化为利益集团或者政治组织),参与罢工,举行游行示威等形式,是阿裔美国人抗议政治参与的主要形式。

---

Samia El-Badry, "Arab American Demographics," <http://www.allied-media.com/Arab-American/Arab%20american%20Demographics.htm>

Angela Brittingham and G. Patricia de la Cruz, "We the People of Arab Ancestry in the United States," U. S. Department of Commerce, Economics and Statistics Administration, U. S. CENSUS BUREAU, March 2005, pp.14 ~ 15.

作为阿裔美国人中的先驱,叙利亚裔美国人率先建立了清真寺、教堂和互助性的社团组织,如“叙利亚女士援助社”(Syrian Ladies Aid Society)。这些宗教性或互助性组织的建立,为阿裔美国人的政治参与奠定了较好的组织基础。

整个20世纪,尤其是20世纪早期的阿裔美国人政治参与史中,最为重大的抗议事件之一就是1912年的马萨诸塞州劳伦斯(Lawrence)纺织工人大罢工。在这一次由削减工时和提高工资引发的大罢工中,阿裔美国人扮演了至关重要的角色。罢工委员会不定期地在叙利亚裔美国人所建的圣·安东尼教堂(马龙派天主教教堂)中举行会议商讨对策。阿裔美国人法里斯·马拉德(Farris Marad)、詹姆斯·布鲁克斯(James Brox)、伊斯康德·哈贾(Iskander Hajjar)、米海尔·沙利巴(Mikhail Saliba)、约舒夫·沙英(Yusuf Shahin)等人是此次罢工的主要领导人。在总共大约30000名罢工者中,大约有2500名是阿裔美国人。罢工期间,两名阿裔美国人牺牲。此外,阿裔美国人在底特律的汽车制造业中充当了重要角色。作为联合汽车工人组织(United Auto Workers,简称UAW)的成员,他们在1970年代发动了反对联合汽车工人组织动用养老金购买以色列债券的游行示威。<sup>5</sup>

阿裔美国人还用抗议政治维护自身的合法权利。1913年,南卡罗来纳州查尔斯顿(Charleston)法院以叙利亚人不是白人为由,拒绝了叙利亚裔移民法拉斯·萨义德(Faras Shahid)申请美国国籍的请求。此后,这类事件不断上演,引发了阿裔美国人的连续抗议。但一直到1924年,叙利亚裔才被最终立法确认为白人,并有资格成为美国公民。

早期叙利亚裔移民大多为天主教徒而非穆斯林,他们根据其宗教信仰来争取和维护自身的权利,尤其是美国公民身份及相关权利。在积极维护自身权利的过程中,叙利亚裔美国人开始重新审视自身的种族、文化和宗教身份。在美国白人种族主义的催化下,叙利亚裔美国人的新认同逐渐得以形成。叙利亚裔最终被认同为白人而与阿拉伯人或阿拉伯穆斯林区分开来了。阿拉伯裔和阿拉伯裔穆斯林最终被确认

Cole Donald E., *Immigrant City: Lawrence, Massachusetts, 1845 ~ 1921* (University of North Carolina Press, 1980), p.146.

Cole Donald E., *Immigrant City: Lawrence, Massachusetts, 1845 ~ 1921*, p.181.

Philippa Strum ed., *American Arabs and Political Participation* (Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D. C.) May 5, 2006, p.7.

5 Ismael Ahmed, "Organizing an Arab Workers Caucus," *MERIP Reports*, No.34, 1975, pp.17 ~ 22.

Philippa Strum ed., *American Arabs and Political Participation* (Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D. C.), May 5, 2006, pp.7 ~ 8.

Sarah Gualtieri, "Becoming 'White': Race, Religion and the Foundations of Syrian/Lebanese Ethnicity in the United States," *Journal of American Ethnic History*, Summer 2001, pp.29 ~ 58.

为白人是1944年的事情了。20世纪60年代席卷整个美国社会的黑人民权运动,也诱发了美国社会中其他少数族裔维护自身族群权益的愿望。尽管来自第三世界的许多少数族裔都已经获得了自身的少数族群地位和权利,但阿拉伯裔却没有。而原因则恰恰在于阿拉伯裔当初苦苦追求的“白人”身份。

《1964年移民法》的颁布,使得阿裔美国人口结构发生了重大变化。此前的阿裔美国人多半信仰天主教,而此后移民美国的阿裔多半为穆斯林。同时,美国人口中的非阿裔穆斯林数量开始迅速增长。九一一事件之后,针对穆斯林和阿拉伯人的歧视、威胁甚至暴力活动迅速增加。在阿裔美国人争取民权的活动中充当领导者角色的是反歧视委员会(Anti-Discrimination Committee,简称ADC)。

## (二)利益集团和组织

以色列在1967年第三次中东战争中大获全胜,极大地刺激了阿拉伯世界的民族主义情绪和反以、反美情绪。阿裔美国人的多数利益集团和组织成立于此次民族主义浪潮之中。

事实上,阿裔美国人的利益集团组织几乎与他们在美国社会的活动史是同步的。早在1890年代,叙利亚裔美国人就率先组织了起来,只是他们当初的组织多半局限于较小的教派,如马龙派、东正教、德鲁兹派等。当面临外界的强大压力时,这些较小的以教派认同为基础的组织就可能采取联合策略,共同对付艰难局势。

在早期的阿裔利益组织中,没有明显派系色彩的是阿米恩·F.哈戴德(Ameen F. Haddad)于1892年4月26日组建的纽约叙利亚人社(Syrian Society of New York)。成立伊始,这一组织也像当时其他移民社团一样,侧重于对新移民的教育,帮助他们早日“美国化”,以适应美国社会环境。在接下来的20年中,更多的具有教派特征的组织先后成立,其中不少组织集中关注妇女和儿童问题。成立于1907年7月3日的叙利亚女士援助社,是相当长时期内援助妇女儿童最有力的组织。

1911年,纳奥姆·穆卡泽尔(Naoum Mokarzel)组建了黎巴嫩进步联盟(The Lebanese League of Progress),是为第一个集中关注母国的移民组织,其宗旨是支持建立独立民族国家黎巴嫩的斗争,尤其是支持法国庇护下的天主教徒和马龙派教徒在这一事业上的努力。到第一次世界大战前夕,阿裔移民的此类组织不断涌现,而战后奥斯曼帝国的崩溃更是直接促成了更多此类组织的成立。奥斯曼帝国的解体,使原来归属奥斯曼帝国的阿拉伯领土的地位问题成为争论的焦点。部分阿裔美国人认

---

Philippa Strum ed., *American Arabs and Political Participation* (Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D. C.), May 5, 2006, p.8.

Amitjit Singh and Peter Schmidt ed., *Postcolonial Theory and the United States: Race, Ethnicity and Literature* (University Press of Mississippi, 2000), pp.320 ~337.

为应该由法国提供保护,以黎巴嫩的名义进行统治;另一部分人则认为应该由美国出面成立保护国,还有一些人则认为应该成立独立的叙利亚国。在诸多政治组织中,叙利亚联合社(The Syrian Unity Association)和新叙利亚党(The New Syria Party)受到阿裔美国青年的热情支持,并为推翻奥斯曼帝国的统治进行过种种努力。

阿裔美国人对于巴勒斯坦的关注始于第一次世界大战时期,巴勒斯坦福利社(Palestine Welfare Society)和巴勒斯坦全国联盟(Palestine National League)等组织在1920年代相当活跃。1929年,来自新叙利亚党、巴勒斯坦全国联盟和青年穆斯林社(Young Men's Muslim Society)等组织的代表与当时的国务卿亨利·L·斯廷森(Henry L. Stimson)举行了会谈,就巴勒斯坦问题交换了彼此的看法。然而,在巴勒斯坦问题上最为重要的游说集团并非上述组织,而是阿拉伯全国联盟(Arab National League)。威廉·卡泽福李斯(William Catzeflis)、阿米恩·理哈尼(Ameen Rihani)、福艾德·伊萨·沙塔拉(Fuad Issa Shatara)、阿明·泽丹(Amin Zeidan)、菲利普·艾尔科里(Philip Elkhori)等人发挥了重要领导作用。1937年,阿米恩·理哈尼率领阿裔全国请愿代表团拜会当时的国务卿科德尔·赫尔(Cordell Hull),要求美国在制订巴勒斯坦政策时,一视同仁地对待其少数民族群(即阿裔美国人和犹太裔美国人)。对于阿裔美国人而言,整个20世纪40年代他们关注的焦点问题之一就是巴勒斯坦问题。1944年11月底,阿裔政治领袖法利斯·S·马洛夫(Faris S. Malouf)敦促罗斯福总统不要支持有悖于巴勒斯坦和阿拉伯人意愿的相关政策。随着第二次世界大战临近结束,犹太裔美国人的游说活动日益活跃。以菲利普·希提(Philip Hitti)为首的阿裔美国政治精英明显感觉到国际和国内局势的紧迫,遂于1945年在华盛顿特区成立了阿拉伯-美国事务研究所(Institute of Arab American Affairs)。菲利普·希提在美国国会作证时坚决反对在巴勒斯坦建立“犹太民族家园”。<sup>5</sup> 1946年,在美英联合调查委员会就巴勒斯坦问题提出意见之后,阿拉伯-美国事务研究所又立即向美国国务院提交备忘录,对该委员会的报告进行驳斥。遗憾的是,由于缺乏活动经费,阿拉伯-美国事务研究所在几年之后被迫关闭。

---

Philippa Strum ed., *American Arabs and Political Participation* (Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D. C.), May 5, 2006, pp.8~9.

Michael W. Suleiman ed., *Arabs in America: Building a New Future* (Temple University Press, 1999), pp. 227~240.

"Justice for Arabs in Palestine Asked," *The New York Times*, Nov.28, 1944.

5 Philip K. Hitti, *The Jewish National Home in Palestine: Hearing before the House Foreign Affairs Committee*, 78th Congress, 2nd session, Feb.15, 1944, pp.241~258.

关于美英联合调查委员会及其调查报告,请参见:肖宪:《中东国家通史·以色列卷》,北京·商务印书馆,2001年3月第1版,第117~119页。

到 1930 年代,阿裔美国人政治组织的主要关注点有两个,一是阿裔美国人社会内部不同族群之间的联合和团结;二是加强他们与母国之间的联系。这两个关注点在某种意义上是互相矛盾的。为了解决这个矛盾,组建一个全国性阿裔政治组织已经成为一种历史需要。事实上,早在 20 世纪之初,就已经有阿裔精英提出建立全国性政治组织,但出于种种原因而未能如愿。到 20 世纪 20 年代,《叙利亚世界》(The Syrian World)的编辑、阿裔政治精英沙洛姆·穆卡泽(Salloum Mokarzel)才在这一方面做出实质性的努力。在他的努力下,全国叙利亚裔和黎巴嫩裔美国人组织联合会(National Association of Federations of Syrian and Lebanese American Clubs)成立了。尽管其名称中有叙利亚和黎巴嫩这两个地域色彩明显的词汇,但全国叙利亚裔和黎巴嫩裔美国人组织联合会所关注的却是更为广泛、更具有包容性的“阿拉伯问题”。1948 年以色列建国之后,这一色彩更为浓厚。1951 年,该组织的代表与杜鲁门总统进行会晤,就巴勒斯坦问题等交换了意见和看法。1955 年,该组织发表声明指出,美国在过去 33 年中所采取的巴勒斯坦政策是“错误的”、“可修正的”、“应该修正的”。<sup>5</sup> 后来,该组织更是定期在黎巴嫩举行会议,讨论有关阿拉伯世界的问题、美国对阿拉伯世界的政策,以及他们的立场等。

1960 年代见证了阿裔美国人政治组织的大动荡。许多老的组织逐渐走向了衰亡,而新的组织又纷纷建立。1961 年,阿裔美国人社(American Arabic Association, A M A R A)成立并且积极为巴勒斯坦问题奔走呼号。1967 年第三次中东战争中阿拉伯国家的惨败,以及美国官方、企业、媒体在这一进程中与犹太人和以色列的亲密关系,进一步激发了阿裔美国人对母国、伊斯兰/阿拉伯世界的同情和认同。悲愤交加之下,阿裔美国政治精英和知识精英团结起来,组建了阿裔美国大学研究生协会(Association of Arab-American University Graduates,简称 A A U G)。尽管这一组织中知识分子是主流,但他们还是很快就介入了巴勒斯坦问题。他们组织集会,分发关于阿裔美国人、阿拉伯世界和巴勒斯坦问题的传单,加强了美国民众对于阿裔美国人、阿拉伯世界和巴勒斯坦问题的了解和理解。阿裔美国大学研究生协会还积极进

---

Elaine C. Hagopian and Ann Paden ed., *The Arab Americans: Studies in Assimilation* (Medina University Press International, 1969), pp. 67 ~ 83.

Philippa Strum ed., *American Arabs and Political Participation* (Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D. C.), May 5, 2006, p.10.

“Truman Gets Arab Plea,” *The New York Times*, Oct. 4, 1951.

5 “National Association Adopts Resolution Critical of U.S. Near Eastern Policy,” *National Herald*, Dec., 1955.

Elaine C. Hagopian and Ann Paden ed., *The Arab Americans: Studies in Assimilation* (Medina University Press International, 1969), p.79.

行游说活动,反击形形色色的偏见和歧视,坚决维护阿裔美国人的利益。此外,它还积极动员阿裔美国人参与美国的政治生活,发出自己的声音,维护自身的利益。1972年,政治性游说组织全美阿裔美国人联合会(National Association of Arab Americans,简称NAAA)成立了,总部设在华盛顿特区。1980年,阿裔美国人反歧视委员会(American-Arab Anti-Discrimination Committee)成立了,其领导者为前参议员詹姆斯·阿布雷克(James Abourezk)。1985年,詹姆斯·佐格比组建了(James Zogby)阿裔美国人研究所(Arab American Institute,简称AAI)。

### (三)选举与游说

尽管阿裔美国人面对着来自其自身和美国乃至国际社会的种种不利因素,在阿裔政治组织的领导和动员下,阿裔美国人日益积极地投身到了美国的选举政治当中。按照美国学者的分析,1988年的总统选举较为清晰地显示出来阿裔美国人选票的力量。

然而,阿裔美国人在美国政治中的影响力非常有限,其中的一个重要原因就是主流美国人对于阿拉伯世界的印象不好。十字军东征、阿拉伯产油国家对西方的石油禁运、1972年奥运会以色列运动员遇难事件、媒体关于伊斯兰/阿拉伯世界和恐怖主义事件的片面报道和以色列/犹太人的宣传攻势,以及反恐政治等,无不使得美国人选择疏远阿拉伯世界。一些美国政治人物也选择疏远阿裔美国人,甚至连他们捐献的政治资金也不敢接收。2000年希拉里(克林顿总统夫人)竞选参议员时,就明确拒绝了来自阿裔美国人的政治献金,理由是阿裔美国人是“阿拉伯人”。美国政治学者包括阿裔美国人的研究都表明,阿裔美国人的政治能量,无论是选举还是游说,都无法与犹太裔美国人相比。但富有政治意味的是,无论是阿裔美国人游说组织自身还是亲犹游说组织,都故意夸大阿裔游说组织的实力和影响力。阿裔美国人的游说活动对于美国政治的影响力很小,至于对美国中东政策的影响力就更是微乎其微。<sup>5</sup> 阿裔政治组织的另一个主要关注点就是社团利益。他们在这一方面的成就也

Baha Abu-Laban and Michael W. Suleiman ed., *Arab Americans: Continuity and Change* (AAUG Press, 1989), pp.227 ~ 250.

Yehuda Lukac and Abdalla M. Battah ed., *The Arab-Israeli Conflict: Two Decades of Change* (Westview Press, 1988), pp.238 ~ 259; Wilbur C. Rich ed., *The Politics of Minority Coalitions: Race, Ethnicity, and Shared Uncertainties* (Praeger, 1996), pp.257 ~ 267; Janice J. Terry, *U. S. Foreign Policy in the Middle East: The Role of Lobbies and Special Interest Groups* (Pluto Press, 2005).

Mohammed E. Ahrari ed., *Ethnic Groups and U. S. Foreign Policy* (Greenwood Press, 1987), pp.45 ~ 64.

5 Philippa Strum ed., *American Arabs and Political Participation* (Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D. C.), May 5, 2006, p.12.

是有限的,美国民众对于他们的支持更多地是在道义上而不是在政治行动上。

由于美国官方和媒体大多错误地将伊斯兰教与恐怖主义相联系,阿裔的政治精英多半都不是信奉伊斯兰教而是信奉天主教(主要来自黎巴嫩)。从1959年到2006年,所有17位(含2位女性)阿裔参议员/众议员都是天主教徒,并且其中16位是黎巴嫩裔。在这些政治精英中,从性别来看,仅有2位女性;从党派来看,仅有6位共和党人。而且,令人感叹的是,这些阿裔政治精英的当选,大多与其阿裔背景和社团没有关联。例如,南达科他州曾经选出的两位阿裔参议员詹姆斯·阿布雷兹克(James Abourezk)和詹姆斯·阿布德诺(James Abdnor),而该州的阿裔人口(1990年的人口普查表明,该州的阿裔仅有1237人,占该州总人口的0.18%)在全美各州中仅排名第42。缅因州、新罕布什尔州、密歇根州等地的情况无不如此。问题的关键在于,除参议员詹姆斯·阿布雷兹克外,其他阿裔政治精英对于有关阿裔社团的利益几乎漠不关心。<sup>5</sup>

当然,阿裔美国人在政治方面的能量有限,并不意味着他们在政治上完全无所作为。在一些事情上,他们还是取得了成功。例如,阿裔通过其成功的政治游说,使得其“白人”身份获得了美国最高法院的确认,从而确保其美国公民身份和相关权益。密歇根州迪尔伯恩(Dearborn)的阿裔组织了迪尔伯恩东南社区委员会(Southeast Dearborn Community Council,简称SEDC)成功地抵制了州政府将他们圈进某一特定区域的企图。

### 三 阿裔美国人政治参与的困境和前景

诸多问题给阿裔美国人的政治参与前景蒙上了阴影。

首先是反恐战争前景不明。尽管“福山声称伊斯兰教抵制以自由民主和资本主义为特征的现代性,这经受不起经验主义的考验。也就是说,用伊斯兰教作为民主/独裁的解释性变量在很大程度上是未经证实的。”但以美国为首的西方国家认为,

Philippa Strum ed., op.cit. p.13.

Philippa Strum ed., op.cit. pp.14~15.

James G. Abourezk, *Advise & Dissent: Memoirs of South Dakota and the U. S. Senate* (Lawrence Hill Books, 1989).

5 “Directory,” *Middle East Insight*, January/February, 1998, pp.95~135.

Ian F. Haney López, *White by Law: The Legal Construction of Race* (New York University Press, 1996).

Barbara C. Aswad ed., *Arabic Speaking Communities in American Cities* (Center for Migration Studies and A A U G, 1974), pp.53~83.

Fares al-Braizat, “Muslims and Democracy an Empirical Critique of Fukuyama’s Culturalist Approach,” *International Journal of Comparative Sociology*, Vol.43, No. 3~5, 2002, p.269.

伊斯兰教与西方民主体制相矛盾,而普遍存在于伊斯兰世界的不民主现象,正是导致恐怖主义泛滥的重要原因。这一错误论断将伊斯兰教与恐怖主义紧密联系起来,使得穆斯林移民的社会、舆论环境急剧恶化。皮尤 2006 年的调查显示,在美国人中,55%的人认为穆斯林和西方之间的关系不好,40%的人认为虔诚的穆斯林与西方社会生活是相冲突的;只有 49%的人认为民主机制在穆斯林社会也能运行良好,43%的人认为穆斯林有狂热倾向,45%的人认为穆斯林有暴力倾向,35%的人认为穆斯林傲慢,27%的人认为穆斯林自私,24%的人认为穆斯林贪婪,19%的人认为穆斯林不道德,60%的人认为穆罕默德漫画事件体现了穆斯林的不宽容。可见,用“恶劣”来形容当今美国穆斯林所处的社会和舆论环境是贴切的。因而,美国穆斯林公共事务委员会力图通过大众媒体这一渠道,阐述伊斯兰教的核心教义和穆斯林的主要立场,破除他们在后九一一时代的负面形象。

其次,美国与阿拉伯/伊斯兰世界的关系紧张。阿裔美国人的认同主要表现为阿拉伯认同和穆斯林认同。而自从海湾战争以来,美国在阿拉伯和穆斯林世界的形象日益恶化,九一一事件、阿富汗战争和伊拉克战争无疑使得这种趋势更加明显。美国政府的反恐政策,已经导致阿拉伯和伊斯兰世界反美情绪的空前高涨。皮尤的调查显示,在世界上穆斯林人口最多的国家印尼,2002 年初,该国对美国有好感的人为 61%,伊拉克战争之后这一数字下降为 15%;在美国的海湾盟国沙特,这一数字为 7%,而对美国极为反感的人达到 49%;在美国的北约盟国土耳其,2000 年时有 52%的人对美国有好感,到 2003 年美军攻打伊拉克前夕,这一数字下降为 15%。

如上所述,阿裔美国人中的穆斯林人口比例逐渐提升,而美国的穆斯林无疑属于穆斯林世界的一个组成部分。2001 年底,乔治城大学穆斯林-基督徒理解中心和佐

---

The Pew Global Attitudes Project, "The Great Divide: How Westerners and Muslims View Each Other," 13-Nation Pew Global Attitudes Survey, June 22, 2006, pp.1~21.

Fawaz A. Gerges, "Islam and Muslims in the Mind of America," *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, July 2003, pp.73~89; Stansfield Turner, "The Critical Nature of U.S. Policy in the Middle East," *Mediterranean Quarterly*, Fall 2003, pp.42~55; Bahram Rajaei, "Deciphering Iran: The Political Evolution of the Islamic Republic and U.S. Foreign Policy After September 11," *Comparative Studies of South Asia, Africa and the Middle East*, Vol.24, No.1, 2004, pp.161~176; Sunaina Maira, "Youth Culture, Citizenship and Globalization: South Asian Muslim Youth in the United States after September 11th," *Comparative Studies of South Asia, Africa and the Middle East*, Vol.24, No.1, 2004, pp.221~235; Mark Tessler and Michael D. H. Robbins, "What Leads Some Ordinary Arab Men and Women to Approve of Terrorist Acts Against the United States?" *Journal of Conflict Resolution*, Vol.51, No.2, April 2007, pp.305~328.

Report of the Advisory Group on Public Diplomacy for the Arab and Muslim World, "Changing Minds Winning Peace: a New Strategic Direction for U.S. Public Diplomacy in the Arab & Muslim World," October 1, 2003, p.19.

格比国际联合调查表明,在美国穆斯林中,有67%的人认为美国进行的是反恐战争,18%的人认为这是反伊斯兰的战争;反对阿富汗战争的人达到43%,64%的人认为美国的军事反恐将导致更多的针对美国的恐怖袭击,69%的人认为美国的军事反恐将导致中东和伊斯兰世界更加动荡,63%的人认为美国的中东政策与九一一事件有密切联系,另有16%的人认为两者有联系,67%的美国穆斯林选择通过改变美国的中东政策来战胜恐怖主义,而选择攻打伊拉克的仅有1%,57%的美国穆斯林认为美国人对穆斯林和阿拉伯人不友好。伊斯兰世界的整体性,使得美国穆斯林社团将自身与整个伊斯兰世界紧密联系起来。美国已经展开了针对阿拉伯/伊斯兰世界的公共外交努力,但是截止目前,这种努力似乎收效甚微。

第三,存在着阿拉伯/穆斯林社团被边缘化的可能性。美国人对于阿拉伯世界的反感,就像他们对于犹太人或者以色列的好感一样明显。文化无疑是政治和社会的反映,美国的主流报刊、媒体和电影,不遗余力地塑造着阿拉伯/伊斯兰世界的负面形象。有美国学者对1994~2000年间(九一一事件发生之前)的好莱坞大片如《真实的谎言》等做了详细的分析,最后得出的结论是充满悲情的:“这些电影塑造的阿拉伯和阿裔美国人的形象是歪曲的。”时至今日,这种局面仍然没有改观。

就可预期的未来而言,美国社会将面对更多来自阿裔美国人的挑战。当越来越多的穆斯林女学生要求佩戴头巾的时候,美国应该做如何反应?当美国穆斯林因其公民权利受到限制而试图挑战《爱国者法》的时候,美国法院应该如何应对?美国是重蹈法国和荷兰的覆辙,还是成功地应对美国穆斯林社团所带来的宗教、文化和认同挑战,续写美国熔炉神话,将问题化解于美国认同之内?人们将拭目以待。<sup>5</sup>

杨明光:云南大学副教授,云南大学国际关系研究院博士生

刘军:云南大学国际关系研究院讲师、博士

---

Center for Muslim-Christian Understanding, Georgetown University, and Zogby International, "A American Muslim Poll, Nov./Dec. 2001," December 19, 2001, pp.21~25.

Yasmeen Elayan, Stereotypes of Arab and Arab-Americans Presented in Hollywood Movies Released During 1994 to 2000 (East Tennessee State University, 2005), p.52.

Brigitte Maréchal, Felice Dassetto, Jorgen Nielsen and Stefano Allievi eds., Muslims in the Enlarged Europe, Religion and Society (Leiden, Brill, 2003); Richard Barltrop, "Muslims in Europe, post 9/11: Understanding and Responding to the Islamic World," (St Antony's College and Princeton University, 25~26 April, 2003), pp.1~38; Felice Dassetto, Silvio Ferrari and Brigitte Maréchal, Islam in the European Union: What's at Stake in the Future? (Brussels, European Parliament, May 2007).

5 Geneive Abdo, "Islam in America: Separate but Unequal," The Washington Quarterly, Autumn 2005, pp. 16~17.

# 当代托克维尔笔下的美国

——读《美国的迷惘 沿着托克维尔的足迹》

赵 梅

1831 年 ,法国政治思想家阿列克西·德·托克维尔在美国进行了为期 9 个多月的考察后 ,写下了《论美国的民主》这部举世公认的学术名著。170 多年过去了 ,这部经久不衰的著作不仅成为世人了解美国的经典读本 ,也在很大程度上影响了美国人对自己国家的看法。

2004 年 ,应美国《大西洋月刊》的邀请 ,法国作家贝尔纳·亨利·莱维沿着托克维尔的足迹对美国进行了为期一年的考察。《美国的迷惘》一书是莱维此次美国之行的结晶。本书共分两部分。第一部分共七章 ,生动地记叙了作者旅行途中的所见所闻。第二部分共四章 ,主要是作者对当前美国所面临的问题的一些思考。

—

正如莱维在开篇所言 ,尽管自己是托克维尔的崇拜者 ,尽管沿着托克维尔的足迹重新感受美国 ,但《美国的迷惘》一书既不是对托克维尔《论美国的民主》这部伟大著作的回应 ,也不是它的补充或扩展。

托克维尔是法国政治思想家 ,他的《论美国的民主》是一部对美国社会、政治制度和民情进行社会学研究的著作。莱维是现今活跃在欧美文坛的哲学家、记者、活动家和电影制作人。他的多部作品畅销欧美 ,著有《带着人脸的野蛮》和《谁杀了丹尼尔·珀尔》。他执导的电影 ,包括纪录片《波斯尼亚》和《萨拉热窝死亡的一天》。莱维还是

一位富有批评精神的法国左岸知识分子,以“BHL”(贝尔纳·亨利·莱维的全名缩写)享誉欧美文坛。同《论美国的民主》相比,《美国的迷惘》更像是一本航海日志或旅行札记。

莱维用了一年的时间,驱车一万五千多英里(间或乘飞机短途旅行),重访托克维尔当年走访过的地方。与托克维尔先看后写的方式不同,莱维边看边写。读者跟着他的车轮,领略风情万种的美国社会。前方一望无尽的高速公路,车窗外飘忽不定、转眼即逝的万千景象,使人联想起美国作家凯鲁亚克的描写“垮掉的一代”的里程碑式小说《在路上》。

莱维从当年托克维尔上岸的罗德岛纽波特启程,一路向西,然后向南、再向东,最后北上回到出发点:从纽约赖克斯岛监狱到底特律的穆斯林社区,从艾奥瓦的阿米什人居住地到开阔的西雅图,从达拉斯的枪支博览会到爵士乐的故乡新奥尔良,从古巴关塔那摩监狱返回到美国的诞生地——科德角的普罗温斯敦(1620年,载着102名清教徒的“五月花号”船,经过两个多月的远涉重洋,在这里靠了岸)。

一路上,莱维采访了美国社会各阶层人士,从狱警、死囚到牧师,从作家诺曼·梅勒到民主党参议员贝拉克·奥巴马,从电影明星沙朗·斯通到新保守主义者、美国前驻联合国大使理查德·霍尔布鲁克,从青楼妓女到前第一夫人、现纽约州参议员希拉里·克林顿,从“历史终结”论者弗朗西斯·福山到“文明冲突”论者塞缪尔·亨廷顿。在访谈与观察的基础上,莱维以生动的笔触,勾勒出一幅当今美国社会色彩斑斓的画卷。

莱维在书中考察了当前美国社会中的一些核心问题:美国人的爱国主义、宗教在美国社会中的地位、监狱制度及监狱私有化问题、医疗保障、枪支管制、反恐战争、新保守主义,以及非法移民问题。莱维还考察了美国人对肥胖的看法,对自然的感情和美国人所特有的博物馆情结。

关于美国人的爱国主义。在莱维看来,美国人的爱国主义是发自内心的。他注意到了美国人对国旗的痴迷:无处不在的美国国旗,不能弄脏,不能复制,不能用于纹身,不能掉在地上,不能倒挂,不能褻渎,不能焚烧。如果它太旧了,如果它不能再飘扬了,那你必须把它烧掉,而不是扔掉或卷成一团。“这面象征美国的旗帜,曾遭到野蛮人的玷污和攻击,但它永远骄傲地迎风飘扬。”莱维还注意到了飘扬在妓院入口处的美国国旗和钉在床头的自由女神像,它们在妓院像在美国商界、知识界和军界等

---

左岸(Rivedroite)指巴黎塞纳河左岸的一个美丽地带,富有反叛精神的法国知识分子和艺术家们云集于此,很多新思潮都在此发端,如曾在法国影响巨大的浪漫主义、存在主义、超现实主义思潮等。

Bernard-Henry Lévy, *American Vertigo* p.22.

其他地方一样受到尊崇 妓女也是美国最重要的爱国者。

关于宗教在美国社会中的作用。这是任何一位美国问题观察家都无法回避的问题 ,因为宗教渗透在美国社会生活的每个角落。在伊利诺伊州南巴灵顿的威洛克里克社区教堂 ,莱维聆听《被科学和学者证明了的上帝》的作者李·斯特罗贝尔与会众之间关于上帝存在的对话。这座不拘泥于某一教派的基督教堂 ,每周吸引了1.75万人来这里做礼拜 ,拥有一万个附属教堂分散在全美各地 ;在科罗拉多河流域上空 ,莱维听笃信“造物主义”的年轻、英俊而且时髦的直升机飞行员解释大峡谷的形成 ;在达拉斯 ,他见到了为逃离大城市的喧嚣和放荡文化的侵蚀而移居于此的前《纽约邮报》记者、虔诚的天主教徒罗德·德雷赫。后者曾于2002年在《国家评论》上发表了题为《父之罪》的文章 ,将发生在美国一所天主教堂的恋童癖丑闻公诸于世。在盐湖城 ,莱维参观了摩门教堂创立的家庭历史图书馆。摩门教徒走遍世界 ,收集并保存了数世纪以来人们的结婚证、出生证、死亡证等资料。莱维承认 ,在美国 ,“宗教力量的秘诀在于它摆脱了位于欧洲神学核心的距离感、超凡感和拒人千里之外。”他得出结论认为 ,宗教没有使美国成为一个狂热的国度。“在美国 ,宗教不是民主的坟墓 ,而是民主的摇篮。”

关于美国的监狱制度。考察美国的监狱制度是当年托克维尔美国之行的初衷。除了重游托克维尔当年考察过的赖克斯岛上戒备森严的纽约监狱、旧金山湾附近著名的阿尔卡特拉斯监狱的废墟、内华达和路易斯安那州死刑犯区和宾西法尼亚教友派收容所这五座监狱外 ,莱维还访问了羁押阿富汗战争中被俘人员的古巴关塔纳摩监狱。莱维比较了欧美监狱理念的不同 :在他看来 ,欧洲人曾就监狱是否应当用来监视、惩罚、改造或矫正的问题进行过长期而激烈争论 ,人们不仅关注罪行的严重程度和相应的惩罚 ,而且考虑犯人获释后重返社会的机会 ;而在美国 ,监狱被当作麻风病部落、垃圾填埋场 ,美国人的关切似乎在于两个世界的隔绝和极端的排斥 ,“这种关切、这种执意 ,这里大概所有议题都牵扯到保险放心 ,每时每刻 ,隔离被成功地进行 ,两个世界的确被分开。”

关于美国医疗保健制度。在明尼苏达州的罗切斯特 ,莱维走访了海明威曾两次就诊的梅奥诊所。这家创建于1863年的私人诊所 ,如今已发展成为全美规模最大、设备最先进的 ,集临床医学、医学教育和医学研究为一体的综合性医疗体系。梅奥诊所一向以自力更生为傲 ,很少向联邦或州政府寻求资助。诊所的医生恪守职业道德 ,

---

Bernard- Henry Lévy , *American Vertigo* p.45 .

Bernard- Henry Lévy , *American Vertigo* p.277 .

Bernard- Henry Lévy , *American Vertigo* p.78 .

“他们治愈病人的愿望和对知识的追求同样强烈”。就在美国人抱怨医疗保障制度千疮百孔、医疗经费不足和有些医生因担心受到误诊的起诉而裹足不前的时候，梅奥诊所的医生们把“空前的精力”投入“科学实践”，向疾病宣战。在莱维看来，梅奥诊所是一个奇迹，他写道：“梅奥诊所万岁！它诊室里的医生万岁！它的自助哲学和非营利目标万岁！它追求的卓越文化和成功的实践万岁！它智慧的研究者万岁！”

## 二

美国之行留给托克维尔的是“美国的民主”，而留给莱维的却是“美国的迷惘”。这种“迷惘”具有双重含义，一方面是莱维的迷惘，另一方面则是美国人的迷惘。

莱维对当今美国社会中的人或事有着诸多迷惘与困惑。

迷惘一：关于美国左翼。在欧洲，莱维一向被视为具有反叛精神的法国左翼知识分子。正如他在本书前言中所言，他是在20世纪60年代走入哲学殿堂那一代人，那时在法国思想界最时髦的思想是毛泽东思想。20世纪70年代中期，在前苏联作家亚历山大·索尔仁尼琴的《古拉格群岛》一书的影响下，法国出现了一批“新哲学家”，对主导法国知识界的马克思主义思潮进行批判性反思。莱维便是其中的一位。九一一恐怖袭击后，新保守主义在美国当道，并深刻影响了布什政府的对外政策。此次旅美途中，莱维采访了新保守主义阵营中几位有影响的代表人物：前美国国防部国防政策委员会主席、鹰派人物理查德·珀尔，新保守主义“教父”欧文·克里斯托尔之子比尔·克里斯托尔。新保守主义阵营中围绕如何应对美国所面临的诸多挑战的深邃思考和激烈辩论，给莱维留下了深刻的印象。他感到，“新保守主义者的问题不是像欧洲人所想的那样，缺少道德中心或愤世嫉俗。与此相反，它是一种过分的道德。它是神秘主义超越政治的胜利。他们是一些不充分介入具体政治的高贵的性情中人。”

使莱维感到失望的是，在美国左派阵营，在民主党阵营，什么都没有发生。莱维访问美国时，正值2004年美国总统大选。他采访了民主党总统候选人约翰·克里，听纽约州参议员希拉里·克林顿和伊利诺伊州参议员贝拉克·奥巴马慷慨激昂的演讲，拜访了克里、戈尔竞选班子中的一些人，访问了劳联-产联总部，参加了美国民主党全国代表大会及选后民主党召开的一系列汲取败选教训、为2008年大选布局的联席会议。莱维发现，同保守主义阵营里有关意识形态、美国实力及国际地位的激烈争辩与活跃思考相比，美国民主党人的所思所行几乎不可同日而语。一方面，他们提不出任何新的纲领，“60岁的‘年轻’民主党人，他们的论据可以追溯到如果不是肯尼

迪年代 ,至少也是使比尔·克林顿当选的中间派浪潮。”另一方面 ,钱是他们的首要关切。当莱维问那些试图重振民主党意识形态的积极分子如何应对右派特别是新保守主义者挑战的时候 ,“他们的共同点只是‘钱’”。

迷惘二 :卡特里娜飓风。正当莱维的美国之行即将结束的时候 ,卡特里娜飓风吹袭“爵士乐之都”新奥尔良 ,造成上千人死亡 ,财产损失达 300 多亿美元 ,新奥尔良市海平面以下的地区几乎全部被淹。电视上播出了飓风过后的新奥尔良市 :残垣断壁、污水横流 ,上万名灾民聚集在体育馆及周围地区许久无法撤离 ,他们绝大多数是黑人和穷人。因食物、药品和饮用水匮乏 ,一些灾民在众目睽睽下死去。人们无法相信此情此景发生在一个拥有近万架军用直升机、无数架民用直升飞机 ,并且拥有世界最先进技术的美 国。诚然 ,灾难期间发生了很多可歌可泣的公民自救互助行动 :一位退休警察自费包了两架飞机为困在屋顶上的人提供援助 ;演员们淌水 ,或蜷伏在船上 ,把食物和衣服带给那些被困的老人 ;教会发起了全国性的募捐活动 ;当地学校、医院和居民张开双臂拥抱那些蜂拥而入的逃难者。莱维不禁在问 :在灾害发生的第一时间 ,美国政府在哪里 ?难道这就是保守主义者所孜孜以求的小政府 ?在莱维看来 ,卡特里娜飓风是反九一一 ,因为九一一恐怖袭击中的受害者不分种族与贫富贵贱 ,而飓风吹袭后的新奥尔良市 ,在污水与瓦砾堆中挣扎的尽是黑人和穷人。

迷惘三 :关于反恐战争。莱维没有采访到布什总统本人 ,在与美国电影明星、反战人士沙朗·斯通的谈话中 ,他们谈到了布什及美国正在进行的伊拉克战争。莱维的困惑在于 ,尼克松总统因“水门事件”而下台 ,克林顿总统因在莱温斯基案中撒谎几乎遭到弹劾 ,但布什总统在伊拉克大规模杀伤性武器问题上明显说谎 ,美国媒体和公共知识分子却对此三缄其口 ,为什么 ?

莱维对美国左翼爱之越深 ,痛之越切。《美国的迷惘》一书出版后 ,莱维于 2006 年发表了《致美国左派的一封信》 ,进一步表达了他对美国左翼 ,对发生在阿布格莱布监狱、关塔纳摩监狱中的虐囚事件 ,以及对美国公共知识分子的困惑。

托克维尔时代的美国人自信、鲁莽、充满使命感 ,而现在的美国人却对自身文化和国家认同充满了困惑与迷惘 ,这是莱维的又一重要发现。他把今日美国人的“迷惘”归结为四个主要症状 :纪念思维的迷惘 ;分裂的社会和政治空间 ;政治、经济、社会、财政、城市、乃至购物中心的“肥胖症” ;生活在贫困线以下的人口数量及不断被社会遗弃的犯人人数的增长。莱维写道 ,“无论你走到哪里 ,这个问题都可以从字里行

---

Bernard- Henry Lévy , *American Vertigo* , p.201 .

Bernard- Henry Lévy , *American Vertigo* , p.203 .

Bernard- Henry Lévy and Eacute ; V Y , “ A Letter to the A merican Left ,” *The Nation* , Feb. 27 , 2006 .

间读到 ,在男人和女人的眼中、在社会交往体系中、在众多美国人的工作和爱的方式中看到 ,美国人仍然被看作是精英 ,自信而专断 ,但实际上今天没有一个现代大国像这个国家这样彷徨 ,不再确定它将变成什么 ,对其立国之基的价值观 ,或者说神话 ,也不再自信 ;这是一种无序 ;一种疾病 ,参照点与肯定性的摇摆 ;一种同时攫住观察者和被观察者的迷惘。”

### 三

法美两国历史上从未发生过正式战争 ,意识形态和社会制度也基本一致。但自 20 世纪 60 年代以来 ,法美间的摩擦与冲突不断。九一一事件后 ,美法两国国家乃至人民之间的关系发生了一些变化。法国在伊拉克战争中与美国唱反调的突出表现给世人留下了深刻印象。美国对伊开战前夜 ,法国外长德维尔潘用诗一般的语言 ,在联合国发表了一篇慷慨激昂的反战演讲。一时间 ,美国国内掀起了一阵批法声浪 ,“反美主义”也在法国甚嚣尘上。在法国人眼里 ,美国不仅是霸权主义的代表 ,也是一个物欲横流的社会。法国报刊杂志不时刊载一些揭露美国社会时弊的文章。

《美国的迷惘》正是在这样的背景下写成的。然而 ,莱维并没有带着有色眼镜观察美国 ,他对美国的风土人情、社会问题的描述与判断可以说是较为理性和客观的。他纠正了一些欧洲人特别是法国人对美国人的偏见。例如 ,他发现 ,美国的确有肥胖者 ,但并没有欧洲小报上说的那么多。他写道 :“从纽波特开始 ,在我走访过的所有镇上 ,我睁大眼睛寻找那些欧洲小报刊登的照片上的臭名远扬的肥胖人群 :也许 ,我看得不够仔细 ;也许我到错了地方 ;但我在这里见到的胖子不比法国任何一个外省镇上的胖子多。” 很多次 ,莱维准确地捕捉到了美国社会的真实场景 :他与日出而作、日落而息的古朴的阿米什人的交谈 ,对坐落在明尼阿波利斯南部郊外五脏俱全的美国最大的购物中心的描述 ,对《硬汉不跳舞》的作者诺曼·梅勒的访谈 ,对美国人棒球情结的描述 ,以及对拉什莫尔山的探源 ,仿佛向人们展现出一幅幅法国写实主义画家创作的栩栩如生的美国风情画卷。莱维发现了一个颇具讽刺意味的现象 :那座雕有华盛顿、杰斐逊、林肯、富兰克林·罗斯福四位美国伟大总统雕像的著名的拉什莫尔山 ,却与印第安保留地伤膝 相比邻 ,那里伫立着 20 多年前“美国愚公”美籍波兰裔雕刻家柯扎克·希欧考斯基至今尚未完成的献给印第安英雄疯马的雕像 ,疯马曾率领印

---

Bernard- Henry Lévy , *American Vertigo* , p.238 .

Bernard- Henry Lévy , *American Vertigo* , p.94 .

Wooded Knee ,印第安保留地地名。

第安苏族部落抗击美国联邦军队。在对阿拉伯裔、犹太裔、古巴裔美国人社区进行实地考察后,在与充满反犹太主义的印第安英雄拉塞尔·米恩斯交谈后,莱维发展了托克维尔“多数人暴政”的观点,指出了“少数人暴政”的危险。

总体而言,目光犀利、判断较理性是本书的一大特色。沿着托克维尔的足迹,莱维向人们展现了一个脉搏正在跳动的活生生的美国,一个法国人眼里的美国。尽管莱维对美国有着诸多的迷惘与困惑,但他最终的结论是:尽管有许多不尽如人意的地方,但美国与“旧世界”不同,它仍然是人们期盼去实现理想、去争取、去生活的一个地方,是一个把理想真正付诸实践的地方。这也是贯穿《美国的迷惘》全书的主题。

莱维有着欧洲知识分子所特有的文化积淀。他对欧美历史与文化的深厚底蕴、对当今美国社会问题的深邃理解,着实令人钦佩。《美国的迷惘》一书几乎句句出自典故,这也是本书的引人入胜之处。

如果本书有何缺憾的话,那就是尽管莱维努力不带有任何偏见地审视美国,但字里行间还是太欧洲,太法国了。法国,抑或欧洲,始终是莱维心中的一个坐标。美国南方小镇萨凡纳是莱维最钟爱的地方,因为“老南方的美丽,令人流连忘返……融合了意大利和希腊风格、维多利亚式和多利安式、第二帝国和英国摄政时期的建筑,见证着伦敦富有的船主们来到萨凡纳定居的往昔岁月。”莱维采访了克里,认为他是一个好男人、一位好候选人,因为他是“一个心底里的欧洲人”。“在美国腹地旅行的一个月期间,我从未遇到任何一个普通美国人对我是法国人而感到愤怒。”

《美国的迷惘》一书出版后,在美国引起很大反响,褒贬不一。评论文章散见于美国各大报刊。《纽约时报》评论说,“一位现代托克维尔发现了一个不确定的美国。”《华盛顿邮报》称,“美国没有任何一位哲学家能够集莱维的魅力、文笔和政治参与为一身。”《旧金山纪事报》说,“又一位法国人评估我们的民主。”《基督教科学箴言报》的评论文章则认为,莱维经常提一些关于美国的非常幼稚的问题,因而他得出了很多幼稚的结论。<sup>5</sup>

赵梅:北京大学历史系在读博士研究生、中国社会科学院美国研究所编审

---

Bernard-Henry Lévy, *American Vertigo*, p.135.

William Grimes, “A Modern-Day Tocqueville Finds an Uncertain America,” *The New York Times*, Feb. 4, 2006.

Michael O'Donnell, “Another Frenchman Assesses Our Democracy,” *San Francisco Chronicle*, January 29, 2006.

5 Stacey Vanek Smith, “French Intellectual Bernard-Henri Lévy Roams across the US, Seeking to Uncover Its Soul,” *The Christian Science Monitor*, February 21, 2006.

# 评《从盟友到敌人 :关于现代性和身份的种种观念与美中外交 , 1945 ~ 1960》

甘均先

1945 ~ 1960 年期间的中美关系之所以成为中美关系史研究的热点 ,在于中华人民共和国的成立导致全球政治格局特别是东亚政治格局的历史性变迁。密歇根州立大学詹姆斯·麦迪逊学院历史与国际关系学教授卿思美新近出版的《从盟友到敌人 :关于现代性和身份的种种观念与美中外交 ,1945 ~ 1960》(以下简称《从盟友到敌人》)一书 ,运用中、苏、美国近年来的解密档案 ,并采用比较社会学和认知心理学的方法 ,从现代性和自我身份的角度探讨了中美关系这一时期的巨大转变。该书所提问题和思路具有一定的现实意义和学术价值 ,在一定程度上引起学界的关注。

—

《从盟友到敌人》一书共十章 ,主要论述了从杜鲁门到艾森豪威尔时期中美关系由盟友向敌人的转变过程。第一章主要分析了中美两国对现代性和身份的不同认知。作者认为 ,中美关系逆转的主要原因在于文化差异 ,而非意识形态。文化差异主要表现在对现代性和身份认知的差异上。第二、三、四章分析了美国从第二次世界大战结束到朝鲜战争前的对华外交政策及其后果。作者指出 ,中华人民共和国建立之初 ,中美两国都为改善关系预留了空间 ,由于对对方本质认识不清 ,导致两国关系最

终走向破裂。第五、六、七章分析了中国“一边倒”外交政策的形成过程和误解如何导致了中美在朝鲜的对抗。第八、九、十章分析了新中国 20 世纪 50 年代的国内政治和经济政策。作者指出 20 世纪 50 年代中国发展国民经济的渐进与激进路线都是根据中国国情以快速使中国强大起来为基本目标制定的，“百花齐放”政策的目的在于激发中国知识分子建设国家的创造力；“和平共处”的外交政策旨在为中国争取一个和平稳定发展的国际环境。

该书始终围绕着这一历史时期中美外交政策总是带来反效果这一问题展开。为什么中美的外交意愿与结果如此对立？比如，中国不愿意看到美国与台湾的结盟，但事与愿违，美国不愿意看到中国与苏联结盟，欲诱压新中国走上“铁托主义”的道路，反而促使 1950 年中苏签订《友好同盟互助条约》；中美都不愿发生对抗，却在朝鲜打了一场惨烈的战争；艾森豪威尔政府认为中苏同盟会长久存在而对中国实施遏制政策，中苏同盟却很快瓦解。一系列事实说明，中美双方的外交政策都没有获得预期的结果，导致了意愿与结果的严重对立。导致这一结果重复出现的原因在于中美之间的认知失调。作者认为，这种认知失调的原因在于两国的文化差异，在于两国对现代性和自我身份的不同认知。本书的重要价值就在于其紧紧抓住对现代性与身份的不同认知解释了中美关系大转变的原因。

按照西方的理解，现代性是指启蒙运动以来，西方现代社会与前现代的封建时代和基督教神学时代相区分的本质特征。现代社会的内涵是进步、民主、自由、平等和理性，它要求建立资产阶级的民主政治制度和资本主义的市场经济，要求实现在资本主义制度框架内的个人自由。由于中美在文化、经济发展阶段和社会构造这三个基本方面的差异，两国对现代性的理解迥然相异。卿思美指出，民主、自由、平等、进步和理性这些核心价值是中美两国共同追求的目标，但美国人理解的现代性更加偏向个人自由与社会民主，而中国人理解的现代性更注重进步与平等。从美国人的观点出发，中国应该建立不同于苏联的多党制民主政权，并实行自由经济制度；而根据中国知识分子的论述，现代性主要指进步、和谐与平等。从中国自身的角度出发，中国的首要任务是发展经济，实现现代化，与世界各国建立平等的外交关系。

此外，中美双方对彼此身份的理解也存在着差异。卿思美指出，在美国眼里，中国的身份是一个需要民主化、自由化的大国，如果中国选择了美国模式，中国就是美国的一个巨大市场，如果中国选择了苏联模式，中国就是一个需要遏制的威胁。而中国眼中的美国是一个帝国主义霸权国家。卿思美据此正确地分析了中美因彼此身份的不同看法对外交决策的影响，进而指出中美双方自我身份的认知对外交决策也发

挥着巨大的甚至更大的影响。美国视自己为自由世界的灯塔，美国在第二次世界大战后实施的全球战略的目标，就是向全球传播自由与民主。而中国视自己为历史上最强大的国家之一，中国是世界和平的缔造者和国际政治的平等参与者，中国的首要任务是重新成为世界强国之一，中国不追求霸权，但中国必须强大。

## 二

《从盟友到敌人》一书认为，不同的认知隐藏着巨大的冲突可能。作者在书中列举了很多事实证明这种认知冲突的存在。例如，第二次世界大战刚刚结束，美国就迫不及待地将中国纳入其自由贸易体系。杜鲁门政府向中国提出签订贸易条约的请求，要求中国削减关税和贸易壁垒。尽管这项条约最终签订，但遭到了很多国民政府官员和民族资产阶级的强烈反对。美国认为自由贸易条约是世界经济体系的必要基础，但对于遭受列强多年不平等对待的中国国民而言，这项条约不过是近百年来不平等条约的延续。因此，对自由贸易的不同认知引发了第二次世界大战后中国第一次反美浪潮。作者还提到，尽管美国在第二次世界大战后极力调停国共两党分歧，但美国始终认为中国共产党在本质上是苏联共产党的同盟，基于反苏目的，美国在调停中始终坚持“支持国民党”的底线，在调停失败后，美国支持国民党发动反共内战，美国的形象在中国民众心中因此进一步受损。作者指出，美国外交失误的根本原因在于错误地认为中国共产党受制于苏联共产党，拒不承认中共深厚的民族主义根基。这样的事例还表现在第二次台海危机后，美国认为中国欲成为霸权国家，为遏制中国的“霸权”企图而卷入越南战争，而中国真正的目标是实现国家统一，走上富强的道路。

在分析了认知的不同这一造成中美双方误解的重要因素后，作者进而指出，认知差异来源于文化差异。同时，美国人忽略了这种认知差异同1840～1949年间的中外关系深刻关联。近代中国的屈辱经历，中国人深刻认识到和平稳定对于中国发展的重要性，对于维护国家主权极为敏感；由于中国历史上的强大与统一，中国尤其注重台湾问题和成为世界强国的梦想。可以说，中国近现代史是以中国的强国梦为主线的历史，中国追求平等外交关系并不完全是一种文化的映射，而是近代中国的客观现实使然。但美国似乎并不倾向于从历史的角度看待中国，而是更愿意从意识形态和权力政治的角度出发来认识中国，他们认为中国的目标要么是争夺世界霸权，要么是像苏联一样输出共产主义，却唯独没有认识到中国真正的目标是实现民族独立和国

家富强。

对于不同的认知引起的中美误解,作者从三方面总结了美国对于中国的误解。一是,中国共产党受制于苏联共产党还是植根于中华民族;二是,中国民族主义的目标是输出意识形态革命还是实现国家统一和富强;三是,经济现代化在中国发展中的地位,即经济发展占首要地位还是服务于意识形态的次要地位。

卿思美重点分析了经济现代化带来的误解。她指出,经济现代化一直是中国发展的首要目标。在中国外交政策的形成过程中发挥了比意识形态更强大的作用。比如,中华人民共和国建立之初提出的混合经济模式影响着中苏关系,它是中国与苏联的分歧之一;建国之初,中国对西方国家也有很强的经济考虑,并非一开始就实施“一边倒”的外交政策,而抱有与美国等西方国家发展经贸关系,借以加速实现中国工业化的意愿。即使宣布了“一边倒”,中国也不是从意识形态的角度而是从增强中国国家力量,为中国赢得和平发展的外部环境角度思考问题的。中国追求现代化不仅影响了中美关系甚至波及了中印关系,中国在藏区的现代化改革引起了部分藏族贵族的反对,成为拉萨达赖集团叛乱的重要诱因,从而引起了中印争端。

作者发现,甚至在当代,美国对中国经济现代化的误解依然十分明显。中国追求经济现代化对各国外交政策产生了强大的影响。例如,对“和平崛起”的争论反映了世界对中国经济现代化的关切,揭示出西方特别是美国对中国经济现代化的误解。在一些美国人看来,“和平崛起”隐藏着巨大的威胁,隐藏着中国实现世界霸权的野心。作者认为,美国与西方将中国追求现代化实现强国梦的目标完全曲解为霸权梦目标,西方的误解体现出西方始终摆脱不了权力政治解释框架的偏见与局限。

如何选择实现现代化的道路是中美之间的另一个误解点。中美双方由于各自的文化传统和发展阶段不同,走上了不同的现代化道路也限制了两国对现代化与现代性的理解,各自的社会文化为两国提供了不同的理解对方意图的概念工具和解释框架,造成双方在理解相同事物时常常出现偏差。双方的外交政策往往达不到预期效果,而且产生了反效果。该书借用巴里·鲁宾的“航船”比喻来解释中美交往模式。巴里·鲁宾认为,国家之间的外交有时像一艘航行的船,它想航行到对岸,但却顺着水流向相反方向漂了100英里。原因在于船上的人忽略了河面下深不可测的潜流。1945~1960期间的中美关系正是中美双方深深受制于各自的社会潜流的最好说明,最终,两国的外交政策不得不改变方向或制造出己所不欲的结果。

### 三

构成“意愿与结果对立”的两个重要因素是认知的敌对和沟通的匮乏,这是作者

得出的结论。在全球化时代的今天，“意愿与结果对立”的命题对于中美关系是否依然有效？从悲观的角度来看，中国追求现代化的目标没有改变，中国对现代性的理解与美国对现代性的理解依然存在差异，中美彼此间的疑虑依然存在，在中美互信基础还不够牢固的情况下，再次出现“意愿与结果的对立”并非没有可能。但从乐观的角度看，中美关系所处的时代早已今非昔比。中华人民共和国成立后的20年内，中美之间几乎无法进行真正的沟通，唯一的官方沟通渠道——中美大使级会谈被形容为“聋子间的对话”。今天，中美之间的沟通比起上世纪50～60年代不仅畅通，沟通管道亦大大增加。如，中美战略经济对话和中美军事热线等，沟通渠道在政府和民间获得全面地拓展。此外，沟通的技术和速度得到了全面地提升，全球化造成的相互依存的国际环境，中美双方对现代性内涵的理解也在不断地丰富，中美之间在全球范围内的利益合作远远地大于分歧，中美之间的交流从经济贸易层面扩大到军事层面，并不断得到深化扩展，中美之间对彼此身份的认识更加符合客观现实，所有这些因素都在推动中美关系避开“意愿与结果的对立”的陷阱。认知中的敌意越来越弱，沟通越来越便捷，时间似乎站在乐观态度一边。

为消除国家间理解现代性的巨大分歧，在全书的结尾，卿思美还指出知识分子在弥合各国分歧中的重要责任。全球化影响到各国的发展，对于发展中国家而言，全球化过程中的首要任务就是实现现代化。正确理解现代化和现代性是每一个国家特别是发展中国家必须面临的问题。由于一国国民对现代性的理解多是建立在本国知识分子解释的基础之上。因此，理解现代性和传播现代性话语就是知识分子的重要责任。一般来说，知识分子总是扎根于本国传统文化并与全球化的语境相结合来阐述适合本国发展的现代性概念，因此，各国知识分子对现代化与现代性的理解不可能完全相同。对现代化与现代性理解的差异既孕育冲突，也催生沟通，全球知识分子应该在发达国家和发展中国家之间展开跨文化的国际对话，在不同的现代化路线中寻求共识和相互理解，承认差异性与多样性，只有这样才能摆脱国家间永恒对抗的权力逻辑，才能避开美好意愿与消极后果的对立。

甘均先：复旦大学国际关系与公共事务学院2006级在读博士研究生

## 信 息

### 中国美国史研究会 第十二届年会综述

郭巧华

2008年5月23~26日,中国美国史研究会第十二届年会暨学术讨论会在武汉大学举行,来自北京大学、南开大学、南京大学、厦门大学、中国社会科学院、上海社会科学院等单位的100多位学者与会。会议就美国外交史、早期史、城市史、宪政史、社会史、政治史、经济史,以及美国历史教学、研究方法与网络资源的使用等问题进行了探讨。具体如下:

#### (一) 美国早期史及宪政研究

会上,与会者就美国早期的政体、民主与共和的内涵、邦联及联邦的地位等内容,进行了研讨。北京大学何顺果教授和李剑鸣教授考察了美国早期史中的民主问题。何顺果教授通过详细考察,认为“五月花号公约”虽然是一个宗教誓约,但其作用远远超过了宗教的含义,堪称是美国历史上第一个宪法性文件,预示了民主政治的许多理念与理想,构建了一种真正的民主制。

李剑鸣教授考察了美国革命时期的政体。他认为,古典意义上的共和与民主原本不同,而经过美国建国者的改造被赋予现代意义后,共和与民主的含义出现了越来越多的重叠。

解放军外国语学院叶凡美副教授以杰斐逊在“内部改进”问题上所持的立场和推行的政策为切入点,考察和分析了杰斐逊的联邦制思想。她认为,杰斐逊虽然支持和主张联邦政府参与内部改进,但他坚持必须通过一项宪法修正案,明确授予联邦政府进行内部改进的权力,结果导致联邦政府未能在内部改进上采

取重大行动。这对此后美国的宪政和交通建设的发展都产生了深远的影响。

北京大学在读博士生刘义勇研究了约翰·亚当斯的思想。他认为虽然亚当斯的思想严密精深,有着很强的逻辑性,但由于没有适合其成长的土壤而为美国人所忽视。

中国政法大学胡晓进先生梳理了近30年来中国学者对美国最高法院的研究。南京大学任东来教授就美国学界论证司法审查正当性的各种理论进行了考察。针对美国学界运用“民主”论证司法审查正当性的研究方法,他认为,宪法体现了民主和法治的统一,宪法赋予了民主和法治同样的地位和价值。司法审查的辩护者无需借助于民主的价值来为司法审查寻求正当性。河南师范大学的郭巧华老师就司法审查制度的渊源及其确立作了考察。她认为美国司法审查制度的确立是在北美早期司法实践的基础上逐步发展而成的。由于最高法院的这一权力在联邦宪法中没有明文规定,那么司法审查权的正当性就面临着严峻的考验。

#### (二) 美国外交史研究

与会者从不同角度对美国外交史中的一些问题进行了探讨。山东师范大学的王玮教授考察了美国外交中的“自决”观念和“非殖民”原则。他认为“自决”观念作为美国的立国精神,源于建国历程中建立在新教伦理使命观基础上的价值体系,源于美国不同于其他西方大国的历史经验,这种观念体现在外交上就是“非殖民”原则。武汉大学的张德明教授从美国如何利用国际机遇在太平洋地区进行经济扩张的角度分析了美国崛起的原因。

陕西师范大学的白建才教授通过对里根政府“隐蔽行动”政策文件的考察,认为里根执政时期实施了大量秘密活动及隐蔽行动,给苏联造成了极大困难,严重削弱了苏联的力量和影响,加速了苏联的解体与冷战的结束。山东师范大学的陈海宏教授就冷战时期的美国军事思想作了详细探讨。他认为在冷战时期,美国的军事思想发生了很大变化,强调“空军第

一”“争夺制海权”“质量建军”,并形成了新的作战思想。

苏州大学的金卫星教授通过考察冷战与布雷顿森林体系的早期运作,认为布雷顿森林体系的建立为美元登上世界货币霸主地位提供了制度平台。美元霸权地位的真正确立并且延续至今,主要是通过该体系早期的实际运作。南京大学博士生冯东兴考察了越南战争中的韩美关系,他认为越南战争对美国来说是一场灾难,而对其盟国韩国来说,则是发展的重要转折点。陈广猛考察了1962~1968年对外关系委员会的“中国项目”对中美关系转变所起的作用。

山东师范大学的在读博士研究生赵璐以解密的美国外交文件为主要研究资料,对尼克松政府在联合国中国代表权问题上的政策进行了分析。

### (三)美国城市、经济史研究

厦门大学的王旭教授就20世纪美国大都市区地方政府中的区域主义与地方自治问题作了详细考察。他认为,大都市区的发展要求区域管理一体化,这与美国民众长期推崇与实施地方自治相互矛盾,但这一矛盾不是非此即彼的矛盾,它们可以通过不断修正和调整,促使大都市区均衡发展。

韩宇副教授以美国奥斯汀和北卡罗来纳州三角地区为案例,探讨了美国独特的创新型城市发展之路。他认为,活跃的创业和创新活动是高技术增长的核心内容,高技术经济的推动力量主要来自在当地创立的企业及其衍生企业。

厦门大学在读博士研究生李莉分析了城市低收入人群在住房领域内所遇到的一些问题,梳理了美国公共住房政策的发展演变。杨长云对美国地方政府进行考察,认为保持城市的多样性比一味强调做大做强更能使人感到自由。

东北师范大学孙群郎教授从当代美国大都市区的空间结构考察了都市区中的交通拥堵问题。他认为,结构性因素导致美国大都市

区的交通陷入困境,特别是郊区的低密度蔓延、土地利用模式的单一性及郊区社区的空间设计等因素。

上海社会科学院助理研究员苏宁通过选取弗吉尼亚的雷士顿社区和马里兰的哥伦比亚社区作为典型案例,探讨了美国城市更新运动中的新社区浪潮。他认为,新社区在解决美国中心城市与郊区之间的发展不平衡方面起到了相当积极的作用。

与会者还对美国经济史中的一些问题进行研讨。西南大学的黄贤全教授系统探讨了美国历史上区域经济开发的模式。他认为,在经济开发过程中,美国政府的职能发生了很大转变,由资产阶级的“守夜人”变成了“大管家”。首都师范大学的周钢教授研究了镀金时代美国西部的牧牛公司,详细考察了这些牧牛公司的发展演变。

### (四)美国社会与文化

复旦大学的徐以骅教授以《1998年国际宗教自由法》为例,详细阐述了宗教与当前美国政治和外交之间的关系。他认为,《1998年国际宗教自由法》是一项针对国外宗教的外交政策,该法案的通过和实施体现了冷战结束以来宗教对美国外交政策的巨大影响。在2004年总统大选中,共和党利用宗教选民赢得大选,体现了宗教对美国国内政治的影响。但随后几年基督教福音派和共和党政治联盟出现裂痕,民主党也开始大谈宗教,争取宗教选民的支持。东北师范大学的董小川教授分析了美国基督教福音派、基要派和新基督教右翼这三个既有联系又有区别的派别。

厦门大学的盛嘉副教授以美国大学教授联合会为例,分析了进步主义时期美国大学学术自由的制度化。他认为美国大学教授联合会的学术自由精神和原则,既是欧洲历史上大学自治和学术自由传统在美国的传承和延续,也是美国进步主义时期美国社会改革精神的具体表现。大连大学的张宏副教授认为在19世纪美国教育改革运动中,美国人建立了世界上独一无二的教育制度,这是与当时美国社会

的政治、经济,以及主导的时代精神密切相关的。厦门大学的胡锦涛副教授对美国的种族问题和反贫困问题进行了研究。

北京外国语大学的孙有中教授和大连外国语学院的王红欣副教授回顾了30年来中国的美国思想文化史研究概况,并指出美国思想文化史研究的值得注意的问题。华中师范大学的李其荣教授运用民族政治学的研究方法,对美国和加拿大新华侨参政的方式和作用进行了比较研究。她认为,比较而言,美国的华人参与政治的程度较高,政治精英不断涌现;虽然加拿大华人参政也有很大提高,但总体参政成绩不够突出。暨南大学的秦珊副教授对美国政府信息公开制度的建设过程作了详细考察,并分析了信息公开制度在美国经济和社会发展中所起的积极作用。

与会者还对美国历史的教学、研究方法及网络资源的运用问题进行了探讨,北京师范大学黄安年教授论述了网络时代美国史研究面临的机遇与挑战,提出要重视美国问题信息资源多元化建设,创造条件加快资源共享的步伐。

本届年会适逢著名的中国美国史专家、中国美国史研究会前副理事长和首任秘书长刘绪贻教授95华诞。与会学者向刘绪贻教授表示了诚挚的祝贺。

## “中美关系对构建和谐世界的影响”研讨会综述

王洪涛

2008年4月22日,“中美关系对构建和谐世界的影响”国际学术研讨会,在中共中央党校召开。会议由中共中央党校国际战略研究所与美国乔治敦大学共同举办。中共中央党校教育长李兴山、中共中央党校国际战略研究所常务副所长康绍邦研究员、乔治敦大学校长

约翰·德吉奥亚(John DeGioia)博士等中美学者约40多人与会。会议就和谐世界理念、2008年美国大选及其对中美关系的影响、中美经贸与投资关系等问题进行了研讨。

### (一) 2008年美国大选及其对中美关系的影响

美国学者卡拉德·威尔考克斯教授做了题为“2008年美国大选:候选人、政策和前景”的发言。根据“混沌理论”,卡拉德·威尔考克斯分析了各位初选候选人的成败原因及美国大选对中美关系的影响。

首先,关于2008年美国大选的特点。卡拉德·威尔考克斯认为,2008年美国大选的特点是:一是大选将引发改变。自1952年以来,首次出现在任副总统不参加竞选的情况,为取得竞选胜利,候选人必须以变革性的政纲赢得选举并为美国带来不同于前任的改变。二是将创造新的历史。美国人已经做好了接受任何一个新总统的准备。

其次,候选人成败的原因。根据“混沌理论”,卡拉德·威尔考克斯着重分析了各位候选人成败的原因。他指出:在有序系统中,最终结果依赖于关键变量的初始条件。共和党与民主党候选人的提名过程符合“混沌理论”。希拉里丧失大幅领先优势的“混沌因素”就是奥巴马。他极具个人魅力,曾担任社区组织者,善于组织党内初选,并建立起以小额捐款人为主的完善的筹款网络。

第三,候选人的国内外政策主张及其对中美关系的影响。谈到候选人国内政策取向,威尔考克斯认为任何最终执政者,首先需要解决的是国内经济问题。与伊拉克战争有关的外交问题将是美国外交政策的核心。在贸易政策上,两党均反对与哥伦比亚达成新的自由贸易条约。在人权问题上,民主、共和两党候选人都表示要关闭关塔纳摩监狱,禁止刑讯犯人。

威尔考克斯认为,民主、共和两党候选人对中国问题关注的重点依次为:西藏、宗教自由、达尔富尔、产品安全、人民币汇率、自由贸

易问题等。新执政者上台后,其关注点可能主要放在:(1)美国将继续依赖中国大量购买美国证券为政府融资;(2)美国经济的衰退可能引发贸易保护主义;(3)中国在产品安全问题上可能会受到来自美国的更大压力;(4)美国在减少温室气体排放量问题上对中国施压。

第四,新媒体在2008年美国大选中的作用。乔治敦大学教务长詹姆斯·奥当奈尔认为,大选辩论从传统媒体向新媒体的转移成为影响美国选举新的重要因素,这一转变能够让更多的人分享辩论者的观点。

## (二)和谐世界理念与中国外交政策调整

中央党校刘建飞教授的“和谐世界理念与中国外交政策调整”的发言,阐述了和谐世界理念和实现途径。他认为,和谐世界的内涵是持久和平、共同繁荣、人与自然和谐相处。共同繁荣是核心,持久和平是基础。人与自然和谐相处是引申含义。实现途径就是世界各国都走和平发展道路。他认为,和谐世界理念及其实现途径对中国外交的影响体现为:走和平发展道路,推进“多边外交、全方位外交”和“均衡外交”,实现和平崛起;重视共同发展、共同繁荣,奉行互利共赢的开放战略;坚持互信、互利、平等协作的新安全观,重视环保问题,加强环境合作;更加重视文化交流,重视在国际事务中承担相应的责任,积极参与地区热点问题的解决。

美国学者凯西米尔·尤斯特教授认为,美国下届总统最紧迫的问题并非中美关系,而是国内经济问题和国内保护主义势力上升。美国所面临的肯定不会是一个“和谐世界”。当前美国在伊拉克的困境既是民主党主张撤军又是共和党坚持增兵原因。从中东到全球,美国面临着将外交政策权重的再次平衡。在两极化和非极化两大趋势下,中美关系共同面临着原材料和能源价格的上涨、伊朗核问题的挑战。发挥联合国的作用是解决问题的途径之一,在环境保护和能源问题上,中美两国应发挥更大的作用。

## (三)关于中美经贸和投资关系对构建和

谐世界的影响

中央党校陈江生教授的“中美经贸关系的发展:回顾与前瞻”的发言对当前中美经贸关系进行了分析。他认为,从总体上看,中美经贸关系经过30年发展,相互依存日益紧密。由于中美国力的差距,在可见的将来,合作的基本因素会继续存在,中美经贸关系总体上仍然会健康发展。

美国学者孟南水教授认为,中美贸易与投资关系有助于促进双边关系发展,但巨大的贸易不平衡与技术资本的单向流动造成美国在吸收了大量中国出口产品的同时,美国产品在中国进口产品中的比重却在下降。他对美韩自由贸易协定对中美经贸关系的影响非常关切。

卡洛尔·兰卡斯特教授认为,中美经贸关系有助于抑制美国乃至全世界的通货膨胀,中美经济共同增长将是长期特点。中美继续对话将对共同关注的问题产生深刻而有益的影响。

康绍邦教授认为,《美韩自由贸易协定》有助于中美经贸关系的发展。中国可以通过韩国的转口贸易避开配额壁垒;其次,美国对中国的高科技出口也可以绕路韩国。奥运会将会对中国的发展模式产生重大影响,促使中国经济更快地从粗放型向集约型转变,带动产业结构的调整。因此对未来两年时间影响中美关系的主要因素进行了分析。他认为,在未来两年,中美关系将受到多种因素影响,其中最突出的因素是日趋浮现的美国经济衰退和贸易保护主义的压力,这些问题很可能随着美国总统选举进程而凸现。他建议建立定期研讨会机制,定期磋商,增进理解;建立思想库联盟,仿照维也纳国际应用系统分析学会(IIASA)模式,相对独立地研究中美及全球重大问题。

中央党校孙仲涛教授认为,中美关系是互利共赢的相互依赖关系,不仅有利于两国,更有利于世界经济的稳定、发展和繁荣。李兴山教务长、孙仲涛教授和黄全胜博士都认为解决

中美贸易不平衡问题不应缩减两国贸易,而是应该大力发展中美经贸关系;不应限制中国对美出口,而应设法增加美国对中国的出口。余瑞先教授从技术层面分析了中美经贸的细节,认为中美应加强沟通,通过加深合作解决贸易不平衡问题。

中央党校的黄全胜博士认为2008年是全球经济最艰难的一年。充满了太多不确定的

因素。面对美国经济增速下滑,国际资本市场的波动和贸易保护主义抬头。中国政府应对全球经济状况高度关注,敦促发达国家对世界经济负起更大的责任。后奥运时代中国经济会受到一定的影响,因为根据国外经济家的研究,奥运会对次年国民生产总值(GDP)增长几乎都有-0.8%的影响,中国政府对此应早有预案。

## 著述巡礼

John L. Thornton, "Long Time Coming: The Prospects for Democracy in China," *Foreign Affairs*, Vol. 87, No. 1, January/February 2008.

作者是布鲁金斯学会董事会主席,北京的清华大学教授。他在文章中指出,中国对民主的看法与西方的观点不同。在中国的农村地区,村级选举已经有20年的历史。这种有事先确定的候选人的选举已经从一些乡镇发展到一些县,县是比乡镇更高一级的行政单位。也许更重要的是,中国共产党对某些党的职位提出了多个候选人。一些观察家认为,在这种情况下,像在日本长期执政的自民党一样,中共可能会形成党内的不同派系。另外,中国人还在采取措施减少他们的司法和行政系统的腐败,使它们更能应付挑战,更多的基于法治而非人治。他在文章中说:“乐观主义者认为,与过去那种欣快但最终却失败的经验相比,目前采取的渐进主义的方针将使目前的自由化过程更持久。”

"Food Prices, Cheap No More," *Economist*, Vol. 385, No. 8558, December 8, 2007, pp.81~83.

在过去几年中,食品价格显著上升,达到了近年来的历史最高水平。过去,食品价格高涨一般是农业歉收引起的,但是此次价格高涨却发生在粮食丰产的时候。2007年全球谷类农作物的产量达到16.6亿吨,是历史上最高的产量,比2006年多出8900万吨。与此同时,相对于生产的比例,世界的粮食储备库存却是最低的。有几个因素促成了现在的涨价。首先,中国和印度对肉类的需求正在增长,因此需要消耗更多的谷物饲养家畜。第二,生物燃料的生产消耗了比以往更大的比例的玉米和

其他农作物,这些农作物原本是供给人类食用的。第三,石油价格的上涨增加了种植、加工和运输粮食的成本。随着农民把更多的耕地投入到种植玉米或者大豆以生产生物燃料,这对其他非谷物农作物也已经产生了影响。尽管农民将得到好处,但是食品价格的上涨对发展中国家的打击最重,世界上贫困人口中的大多数人是食品的净消费者。

William Cline, "Global Warming Losers," *International Economy*, Vol. 21, No. 4, Fall 2007, pp.62~65.

作者是国际经济彼得森学会及全球发展中心的高级研究员,还是《全球变暖和农业:国家评估的冲击》一书的作者。他在这篇文章中指出,他的研究表明全球变暖对农业的影响比以前设想的要负面得多。尽管由于气温上升,北半球一些地区农业生产可能有所增长,但是这种增长将被温带和赤道地区的农业生产率的损失所抵消。在下一个10年间,农业生产率下降25个百分点甚至更多的比率的地区将遍及大部分发展中国家——中南美洲、非洲、中东、南亚和整个印度次大陆。作者指出,这些研究结果显示,遏制全球暖化的国际性努力至关重要,下一步是阻止发展中国家迅速增长的气体排放。他挑选出印度加以说明,认为其可怕的农业前景将使其参与国际合作减少排放量,从而对中国施加更大的压力使之也减少排放量。

Jacques Leslie, "The Last Empire: China's Pollution Problem Goes Global," *Mother Jones*, Vol. 33, No. 1, January/February 2008.

作者把中国崛起视为一个世界经济强国定为“划时代的事件,其重要性不亚于美国在第二次世界大战之后成为世界强权。”中国的崛起还引发了人类历史上最大规模的建设热潮和最大规模的自然资源转移。中国已经成为世界最大的制造类产品的生产者,对自然资

源和原材料最饥渴的消费者,世界最大的污染者,最近超过美国成为世界上最大的二氧化碳排放国。中国和国外的环境恶化,从森林的砍伐、物种的消失、沙漠化和水银硫磺污染,不一而足,触目惊心。作者指出,当20世纪70年代末80年代初中国的经济发展代表团访问西方的时候,他们看到的是发达的经济如何促进了增长。文章得出的结论是,以发展汽车工业为中心的郊区化进程应该是他们效法的榜样。作者认为,“美国错过了在中国经济转型初期指导中国走可持续发展道路的机会,现在的损失是无法估量的。”他指出,尽管人类处在全球环境深渊的边缘,设想中国与美国同等削减其排放量是蛮横无理的。

John B. Shoven, “New Age Thinking,” *Foreign Policy*, No. 164, January/February 2008, pp.82 ~ 83.

作者是斯坦福大学经济政策研究学会的主任。他认为,世界范围内的婴儿潮一代人的老龄化不会造成毁灭全球经济的财政负担。他指出,我们以往关于“年老”的概念已经不合时宜。他提出使用现代死亡率风险的衡量手段,或者一个人在来年之内死亡的几率来衡量年龄。现在越年长的人,其死亡的风险越高。现在65岁的人可望再活17年,其死亡风险相当于1970年59岁的人或者1940年56岁的人的死亡风险。因此,如果人们只看美国人口中一小部分人死亡率高于1.5%,那么“年长者”人数的增长就不那么显著。作者认为,到2050年,只有6250万美国人,或者占美国人口的1.5%的人,其死亡风险超过1.5%。但是,现在65岁的人的平均退休期已经超过19年。为了控制不断加长的退休时间的成本,作者建议改变退休年龄和养老金以反映现在的死亡率。

Bill Richardson, “A New Realism: Crafting A US Foreign Policy for A New Century,” *Harvard International Review*, Vol. 29, No. 2, Summer 2007, pp.26 ~ 30.

美国的外交政策制定者在21世纪面临许多新的挑战。以往曾经是单个国家的问题现在变成了全球的问题。作者认为,美国必须建立一种适应于全球挑战的外交政策。由于美国用旧式的军事的方法迎接新的安全挑战,所以美国对于恐怖主义仍是脆弱的。新墨西哥州州长和前美国驻联合国大使理查德森提出六项改变世界的趋势。这些趋势包括狂热的圣战主义,非法的武器贸易,亚洲和俄国的崛起,经济、健康、环境和社会层面的全球化。

G. John Ikenberry, “The Rise of China and the Future of the West,” *Foreign Affairs*, Vol. 87, No. 1, January/February 2008.

作者是普林斯顿大学教授,其研究领域是政治学和国际事务。他指出,中国似乎准备超越美国成为一个世界大国,但是这种权力转移不必是血腥的过程。中国要面对的不是单个的美国,而是由民主的资本主义国家所组成的西方的秩序。这个西方的秩序建立在规则和开放的市场之上,为中国和其他崛起的国家提供了获得地位和在全球治理中发挥作用的条件。作者认为,即将到来的权力转移可以按照对美国有利的条件和平地进行,但是这只能是在美国首先重新使自己成为西方秩序的最坚强的支持者,从而加强西方秩序对全球治理的体制的条件下才可能。

Walter R. Roberts, “What is Public Diplomacy? Past Practices, Present Conduct, Possible Future,” *Mediterranean Quarterly*, Vol. 18, No. 4, Fall 2007, pp.36 ~ 52.

作者是乔治·华盛顿大学公共外交学会的创立者之一。他还是美国公共外交顾问委员会的前成员之一。他在文章中指出,学术界对于公共外交的界定没有一致意见。一个世纪以前,大多数国家的人民无法受到外国的影响,没有任何一个政府有必要向外国公众解释他们的政策。广播的发明改变了这一切。作

者论述了第二次世界大战之后美国公共外交计划的演进过程 ,其中包括杜鲁门总统在冷战初期认识到推行公共外交的必要性 ,以及经常是棘手的“文化”与“信息”计划之间的分歧 ,它导致了美国新闻署的诞生。作者指出 ,在信息丰富的现代世界 ,特别是互联网的发展 ,使外国公众正变得更了解情况和更复杂。他们的

态度对其政府的行动造成越来越大的冲击。所以 ,各国政府能够对其他国家的公众产生影响现在变得至关重要。公共外交的成功取决于一个国家的政策 ,现在它已经成为美国外交政策的重要组成部分。

(资料来源 美国国务院信息局 ;卢宁 编译)

## 编 后

在本期的专论中,唐士其的文章探讨了美国政治文化的走向。他指出,美国政治文化从立国以来一直是强调普遍平等及个体本位的自由主义原则与白人新教精英主义的实践政治原则二元并存的格局,这个二元格局是美国政治和社会发展的动力之一。民权运动与多元文化主义的出现使美国政治生活中自由主义的普遍主义原则渐占上风,白人新教精英主义有所式微。在未来二三十年间,美国政治的走向取决于能否在新的基础上在普遍主义与精英主义两者之间重建某种形式的平衡。

赵可金的文章论述了美国政治营销兴起的原因和政治营销对美式民主实践的影响。他认为,政治营销兴起的原因是民主政治渐趋成为金钱政治,美国政治成为专家和精英人物垄断的事务,降低了选民的参与热情,政治营销的兴起,标志着美国竞选模式从政党政治模式走向候选人中心模式,它对美国式民主产生了深刻影响。

何兴强的文章分析了中国加入世贸组织后特别是2004年以来,中美知识产权争端加剧的原因。他认为,此轮争端是在美国政府加强知识产权保护背景下,在美国知识产权相关商业集团的推动下发生的,争端的加剧还受到美国对华负面贸易政治气氛的不利影响,并遭遇双方对知识产权保护的理解上的一系列差距的困扰。

刘子奎的文章论述了冷战后美国在出口管制制度上的改革和调整。他指出,这些改革和调整有利于维持美国军事技术优势,有助于进一步增强以美国为首的西方政治军事联盟在世界事务中的影响力,使美国能够更好地应对恐怖主义威胁,但客观上也会加剧武器和技术扩散,造成美国安全困境,同时加剧了美国与有关国家的贸易争端。

全克林的文章对1992年启动的美国“合作降低威胁”项目的主要内容、演变过程及美国的动机进行了评析。他指出,这个项目从旨在降低前苏联核武器失控所构成的即时威胁的应急措施,逐渐演变成为美国全球不扩散战略的重要工具,虽然项目自身有很大的局限性,但美国这一努力在客观上为促进国际安全和一种新型国际不扩散机制的创设做出了贡献。

李超民的文章论述了美国空军研发和使用替代能源的问题。他认为,从应用前景看,未来生物质燃料生产和战场、军事基地使用的可再生能源生产技术将有很大发展。

杨伟国、陈玉杰的文章论述了美国近百年残疾人就业政策的演变过程。他们认为,美国的残疾人就业政策经历了生存保障、社会融合、权利扩展和潜能发展等阶段。

杨明光、刘军的文章探讨了阿拉伯裔美国人的政治参与状况。文章指出,阿裔美国人通过进行抗议政治、组织利益集团、影响选举与进行游说等多种途径力争参与美国政治生活,并取得了一定成效,但反恐战争和美国与伊斯兰世界关系的恶化,以及美国阿拉伯/穆斯林社团的边缘化,使得阿裔美国人政治参与的前景较为黯淡。

本期《美国研究》是在四川汶川大地震发生和其后展开的惊天动地、英勇卓绝的抗震救灾行动期间完成编辑的。在这一特殊时期,我们的心与灾区同胞的心在一起。除了略尽绵薄支援灾区外,我们唯有认真做好属于本职的编辑工作,与全国各行各业一道,在党和政府的坚强领导下,以团结奋斗的精神和扎实优异的业绩续写抗灾重建的新篇章。