

# 美国研究

季刊

1990年第3期

AMERICAN STUDIES

第4卷

9月25日出版

既合作又争斗的伙伴

吴展(4)

——论美日关系

美国对苏政策中的中国因素

张也白(11)

美台“共同防御条约”的酝酿过程

苏格(22)

跨世纪的美国经济

李国友(34)

告别凯恩斯时代

萧琛(39)

——论美国税制改革

威廉·亨利·西沃德和美国亚太扩张政策

徐国琦(45)

农业人口外迁与美国的城市化

陈奕平(53)

代役租初探

杨玉圣(61)

——美国殖民地时期封建残余研究之一

美国高等教育发展的特点和趋势

龚淑林(69)

本期责任编辑：金灿荣

编辑出版

中华美国学

中国社会科学院美国研究所

照排

中国社会科学院美国研究所

印刷装订

北京新华印刷厂

发行、订阅处

中国社会科学院美国研究所

北京建国门内大街5号

刊号

ISSN1002-8986/CN11-1170 / C@

国外代号

Q1122

国外发行

中国国际图书贸易总公司 北京 399 信箱

定价:

国内版 1.75 元

国际版 2.50 美元 (邮费在外)

## AMERICAN STUDIES

Fall 1990

Vol. 4, No. 3

### CONTENTS

#### THE UNITED STATES AND JAPAN: COOPERATION AND COMPETITION

Wu Zhan (4)

Trade competition and the rise of nationalism are sources of conflicts between the United States and Japan. Still the political, economic and military relations are such that close cooperation is the more important characteristic. In the future, the world is unlikely to see domination by the United States or Japan alone or co-hegemony by the two together; it will become even more multipolarized.

#### THE CHINA FACTOR IN AMERICA'S SOVIET POLICY

Zhang Yebai (11)

The China factor has been an important consideration in the making of America's policy towards the Soviet Union in the post-war period. Its importance, however, is limited and subject to the changes in the U.S.-Soviet relations. In the late 1970s, owing to the Soviet threat in the world, the China factor figured more importantly. With the improvement of U.S.-Soviet relations today, the importance has been on the decline.

#### THE MAKING OF THE U.S.-TAIWAN MUTUAL DEFENSE TREATY

Su Ge (22)

The suggestion for a treaty first came from Taiwan. It caused heated debates within the U.S. government, even though defending Taiwan was consistent with the overall strategic goal of the United States. This was typical of the dilemma characteristic of U.S. foreign policy after the war: a desire to set up a "mutual defense system" on the one hand and an unwillingness to be involved too deeply on the other.

#### AMERICAN ECONOMY AT THE TURN OF THE 21ST CENTURY

Li Guoyou (34)

The key to a sustained U.S. economic growth is to reduce government deficits and raise productivity. The U.S. will never be the hegemonic economic power it once was after the war. But the decline of its relative superiority has stopped. The mentality of the entrepreneurs and the masses are of critical importance for the future of U.S. economy. Compared with other countries,

the United States has an edge in these two aspects.

#### AMERICA'S TAX REFORM: FAREWELL TO THE KEYNESIAN ERA

Xiao Chen (39)

The 1986 tax reform was the first tax overhaul based on a non-Keynesian theory. It has eliminated certain tax breaks, restored to a certain extent the progressiveness of the tax system which had been lost due to inflation and improved the environment for free competition. On the whole, however, the effects of the tax reform on the economy have been limited.

#### WILLIAM HENRY SEWARD AND AMERICA'S EXPANSION IN THE ASIA-PACIFIC REGION

Xu Guoqi (45)

Seward's expansionism was to move to the Asia-Pacific region and set up a Pacific Empire. The purchase of Alaska and the "me too" policy towards China were examples of this policy in practice. Lack of capabilities, internal disputes on the policy and the Civil War prevented the realization of Seward's expansionist goal in the mid-19th century. However, his expansionist ideology had a direct impact on U.S. policy towards the Asia-Pacific region in the late 19th century.

#### MIGRATION OF THE FARMING POPULATION AND AMERICA'S URBANIZATION

Chen Yiping (53)

Agricultural revolution, industrial revolution, the attraction of urban civilization and the development of transportation were the major reasons why great numbers of farmers moved to the city from the early 19th to the mid-20th century. This migration led to the urbanization of the United States. However, the rapid speed of urbanization has brought about such problems as traffic congestion, pollution, the rise of crime rates and the soaring of real estate prices.

#### THE QUITRENT: FEUDAL REMNANTS IN COLONIAL AMERICA

Yang Yusheng (61)

The quitrent system had a profound impact on colonial America. Internally, the anti-quitrent movement fought the feudal remnants on the new continent. Externally, it was part of the struggle against the British colonial rule. The movement can be regarded as a preview of the American revolution, and it was the success of the revolution which ended the system.

#### U.S. HIGHER EDUCATION: CHARACTERISTICS AND FUTURE TRENDS

Gong Shulin (69)

The United States was the first in the world to emphasize higher education, to create the land-grant colleges and state universities, to reform the elitist education system, and to develop graduate education and education management. Future trends will include a focus on interdisciplinary courses

and on the combination of education, research and production.

AMERICAN STUDIES, a quarterly, is published jointly by the Chinese Association for American Studies, and the Institute of American Studies, Chinese Academy of Social Sciences. The content of the articles in this journal should not be construed as reflecting the views either of the Association or the Institute.

## 既合作又争斗的伙伴

——论美日关系

吴 展

第二次世界大战之后，战败国日本从遭受了两颗原子弹破坏的废墟上重新站立起来。日本的复兴得力于美国的扶持。美国由于战略上的需要，大力支援了日本，并全面开放其市场，让日本去赚钱。在朝鲜和越南的两次战争中，美军都使用日本作为后勤基地，使日本发了一大笔财。但是日本人民吃苦耐劳、埋头苦干的精神对其复兴所起的作用也是不可忽视的，这从几年前在中国颇受欢迎的电视系列片《阿信》中女主角阿信的艰苦奋斗精神就可以窥知一二了。

### 日本的经济腾飞与日美贸易摩擦

1950年日本的经济开始恢复时，它的国民生产总值大约仅及美国的3.8%，而到1988年就超过了美国的一半。日本的人口大约只及美国的一半，所以日本按人头平均的国民生产总值已经超过了美国。自然，美国的经济在这段时期并未停滞，不过日本以差不多高一倍的经济增长率在追赶美国，所以美国显得慢了。

日本国土狭窄，资源贫乏，战后又变得民穷财尽。关起门来发展经济，速度绝不可能如此之快。日本的窍门是出口导向，就是说把生产的商品出口到外国去赚钱，当然主要是输往美国。美国是世界最大的而且相当自由的市场，每年吸收进口货数千亿美元，又对日本多方照顾，所以日本的出口条件十分有利。

光有市场还不行，商品还须有竞争力。过去日货之质量低劣是有名的。战后为了开拓市场，日本学习了西方技术，青出于蓝而胜于蓝，其商品变得物美价廉，竟顶掉了许多美国商品。在美国市场上，家用电器大部分是日本制造，录像机美国早已不生产了，全是日本货，照相机美国也基本不生产了。日本小汽车在美国的销路也十分旺盛。由于好奇，笔者曾多次去加利福尼亚州某些停车场上的日本汽车，1983年大约占25%，而1989年竟高达近40%。加州的情况也许特殊，但据报道日本汽车1989年在美国市场上的比例已达到24.7%。我问一些美国朋友为什么喜欢日本车，他们的一致回答是：价格便宜，质量可靠。

美国人喜好消费，不喜欢储蓄，每个月的收入差不多都花得光光的，剩不下多少钱。分期付款和抵押贷款办法，使人们比较容易买房子和汽车等昂贵的东西，但也使人们负债，常常一、二十年也还不清。

日本人则相反，比较喜欢储蓄，不喜欢乱花钱。日本是个单一的民族，民族性较强，不太习惯吃用外国的东西。日本的物价在世界上是很高的。为了扩大出口，日本生产的东西往往在国外买比在国内买便宜。所以日本人的消费低于美国人。日本的关税近年来虽不断降低，但日本对某些产品如农产品则采取保护主义政策，尽管成本很高，也不让进口。再加上某些规章制度的限制，外国人到日本来做生意，开店铺，往往十分困难。

由于以上种种原因，美国近年来的1500亿美元左右的贸易赤字中，对日贸易赤字占了首位，总在500亿美元上下。美国还有一项逆差，即财政逆差。在里根任总统的10年中，实行了减税和扩军备战的政策，所以财政年年入不敷出，赤字连年也是一千数百亿美元。因此，美国不得不大量吸收日本的资金来弥补赤字。这两项逆差目前虽尚未对美国的经济造成严重的影响，但长此下去是受不了的。

起先日本的对外贸易顺差不大，美国并不在意。后来对美顺差不断增大，美国就沉不住气了，开始攻击日本的不平等贸易，国内市场的封闭性，对出口产品补贴的倾销政策，双方争吵得十分激烈。最初，美国要求日本“自愿”限制输美商品的数量，如纺织品、钢铁、电视机、汽车、机械和半导体等。80年代初，欧洲经济共同体、英国、美国等一致要求日本开放市场、扩大进口。于是日本采取了一系列开放措施，降低了1800项商品的关税。

到了1985年，美日贸易逆差达400亿美元。美国再也忍不住了，认为是美元兑换率过高的缘故，于是伙同英、法、西德等国一同迫使日元升值，从1美元兑换240日元上升至兑换120—130日元，几乎升了一倍。美国原以为这样做会降低逆差，因为美国货相对便宜了，而日本货则相对贵了。不料1986年的逆差不但未减小，反而增至586亿美元，以后几年的逆差总在500亿美元上下浮动，效果不明显。

为什么会出现异常情况呢？第一是日本商人为了保持其美国市场份额，宁肯减少利润，也不愿让价格上升过多。第二，有些商品如录像机、照相机等美国已久不生产，一时无法用美国货取代日本货。第三，许多美国人已习惯使用某些日本货，就是涨点价，仍然要买。不过这一变化对日本企业打击不小，许多中小企业纷纷破产。从总的来说，日本还是经受住了这场风波，逐渐适应下来了。

日元升值的另一后果是促使日本企业去美国投资，因为用日元在美国建房买地非常合算，而且日本的地价奇高。美国不是嫌日本货进口太多吗，索性到美国设厂，雇用美国人生产，总不能说这是进口货吧。

美国在经济上的衰落和日本在经济上的崛起，使美国人感到沮丧，而日本则不免有点趾高气扬。美国人之恼怒不仅是因为美国市场上到处是日本货，还因为美国货不容易进入日本的市场。美国人在感情受到的最大打击是不可一世的美国竟然输给了小日本。美国是日本的恩人，把战败的日本扶了起来，还派军队守卫日本，让日本可以少出军费。不是美国慷慨，哪有日本的今天，而日本竟教训起美国老子来了，怎么受得了。美国舆论也不断地责备日本人用不公正的手段赚美国人的钱。

日本人也不甘示弱。他们说美国人懒，喜欢花钱而不愿储蓄。美国货在市场上竞争不过日本货是由于质次价高，顾客当然不愿买了！美国自己不争气，这能怪日本吗？

### 美日贸易谈判

美国决定采取措施来扭转对自己不利的局面。为此，除了降低产品成本，提高质量，以加强竞争力之外，美国还要实施1988年经国会通过的《1988年综合贸易法》。该法

第301条规定要对外国的不公平贸易行为实施报复。具体办法是对有不公平贸易行为的国家进行调查,开列出这类国家的重点名单,与其进行谈判,尽可能先不用报复手段,实在不行才用提高关税、限制进口等措施来维护美国的利益。美国在1989年把日本、巴西和印度列入名单。

谈判什么呢?几年来的经验表明,要日本降低关税、日元升值都解决不了问题。美国于是从1989年起同日本进行“结构障碍磋商”。所谓结构障碍指的是日本经济结构中的某些对进口美国商品形成障碍的问题。例如:日本对企业投资太多,而对公共设施投资太少,导致公路、港口、上下水道、公园等相对不足;日本政府对经济的管理和调控太多,起到了保护落后,抑制竞争和封闭市场的作用;日本政府为了保护落后的农业,严格限制某些农产品的进口,以致日本市场上大米和牛肉的价格高出国际市场价格好几倍;日本的土地政策使得地价飞涨,东京的地价竟比洛杉矶的地价高近百倍,十分不利于美国投资;日本的反托拉斯法执行不严,因而日本企业能联合起来将外国企业挤出日本市场;日本的大型零售店法限制了外国零售商进入日本开业。

经过半年多的激烈的讨价还价,美日间的“结构障碍磋商”终于告一段落。美国基本获得胜利,日本做出了许多让步,修改了某些法律和政策,消除了某些妨碍美国产品进入日本市场的结构性障碍。例如:日本同意扩大公共设施投资;修改禁止垄断法,改善妨碍自由竞争的商业惯例;修改了大规模零售店法,使开设分店的时间缩短;修改土地税制度,以降低地价;放松了对超级电子计算机、人造卫星、木制品、医疗器材、通讯设备、农产品等美国竞争力强的商品的进口限制。美国也许承诺减少财政赤字,刺激个人储蓄及企业投资等。由于谈判取得了不少成果,美国已把日本从重点国家名单上取下。尽管如此,两国贸易摩擦的火种还不能说已完全消除。今后这样是不是就能显著减少两国贸易的不平衡,现在还下不了结论,还要拭目以待。10年间的公共设施投资要增加到430万亿日元(约3万亿美元)并不是件简单的事。日本政府在美国的强大压力下把这作为政治决断接受下来,将来是不是行得通,还是问题。此外还有一些商品的进口,例如电子计算机网络、电信服务、非晶态金属、汽车零件、半导体、建筑业等,还有待日本放松限制。

日本为什么竟最终会俯首帖耳地做出这样多的让步呢?这里有它不得不让步的理由。

第一,日本的经济虽然发展得很快,近来竟有赶上美国之势,但是美国的综合国力毕竟还是比日本强得多。日本需要仰仗美国的地方不少,特别是需要美国的市场。1988年日本的出口总额中有34%是输往美国,而美国对日本的出口则只占11.7%。如果美国实行起保护主义政策,那么日本所受的损失要比美国大得多,所以日本不能不屈服。

第二,在战后日本经济恢复和发展的前期,其政府采用某些行政手段对一些重点产业实行扶持和保护是必要的。但是在经济起飞以后,尤其是在日本已成为经济超级大国,越来越走向国际化之后,再要对经济实行过多的保护,就会遇到许多严重的问题,结果反而会对自己的继续发展不利。所以美国提出的结构问题,实际上大多正是日本自身应当解决的问题。

所谓结构问题实际上是要日本扩大内部需求,即内需。只有这样才能使日本人消费更多的商品,从而增加进口。日本虽然在许多制造业上,特别是尖端产业上,劳动生产率高于美国,但却在农业及第三产业方面劳动生产率明显低于美国。由于政府的长期保护,大量低效益企业能长期生存,并使日本的整体经济效益低于美国。美国人一周工作5天,而日本人则一周基本工作6天。日本人的平均工资不比美国人低,但由于日本的物价高得多,所以日本人的生活水平低于美国人。日本政府从保护国内产业出发,限制进口,限制外商在日本经营商业,对某些外贸商品实行专营,对某些价格加以支持或直接干预。这种对经济活动的过多限制自然会形成价格体系扭曲,导致物价偏高。所以尽管日元大幅度升值,日本人仍难以买到价廉物美的进口货。这种片面维护生产者的利益,忽视消费者利益的政策,自然不利于内需的扩大。另外,在增加公共设施的投资自然也是扩大内需,增加进口的重要途径。

由此可见,日本实行经济结构改革也是其经济发展到当前阶段本身的需要。如果美国想通过经济结构磋商来削弱日本的经济实力,那么实际的结果也许适得其反。一个经过这样改革的日本,也许会在经济上变得更为强大,成为更加难于对付的竞争者。到了现阶段,日本毕竟不能再依靠出口导向来发展经济了。

### 相互依存与民族主义

由于美日两国的经济利益不会完全一致,它们之间的矛盾与摩擦将持续下去,旧的消除了,新的还会发生。竞争力低的企业在国际竞争中必然会受到损害,而一国的政府归根结蒂还是要照顾本国的利益,替本国企业说话的。不管两国如何争吵,由于相互依存的关系太深,一旦破裂,对双方都十分不利,因此最后总是会妥协的。日本需要美国的市场,它还有在美国的迅速增长的大量直接投资。美国需要日本的资金来填补财政亏空。它在日本也有不小的市场和直接投资,而且没有物美价廉的日本商品,美国物价也会上涨。目前,两国企业已经相互渗透,美日之间已形成一个复杂的跨国公司网,使两国经济紧密结合。例如在汽车工业上,美国的通用、福特和克莱斯勒等汽车公司已在日本的五十铃、铃木、马自达、三菱等汽车公司拥有股份,而日本的丰田、日产、马自达、本田等汽车公司也与美国的汽车公司合资或在美投资建厂。

相互依存的结果是朝向无国界的经济前进。现在的情况当然还未达到真正的无国界。美国还要排除各种障碍,迫使日本开放市场。日本也要防止美国实行保护主义,要在美国市场上自由地竞争。双方也要在相互直接投资上获得更大的发展。于是逐渐形成你中有我、我中有你的难分难解的局面。

相互依存的另一结果是走向无国界的政治。由于经济上逐渐不分彼此,分隔国家的墙也会不断降低。一国的国内事务常常会与国际事务分割不清。长期以来被视为国家主权禁区的财政、货币及税务政策,现在也成为可在国际上协商的项目了。如不考虑国际影响,一国不但难于实现其宏观经济计划,甚至会难以制定其社会福利政策。这虽然离目前的实际情况还有相当的距离,但已出现了一些迹象。在美日结构障碍磋商中美国所提要求已接近干涉内政。比如说,美国要求日本修改各种有关经济的政策、法律和规章制度,要求日本扩大公共设施投资等。反过来日本也要求美国降低消费和提高储蓄率。这种干涉会逐渐从经济领域向政治领域扩展,因为没有适合的政治条件保证,经济也无法顺利发展。总之两国相互依存愈深,就会愈加相互干涉内政,这是无法避免的。

要实现相互依存,一个国家必须国际化。美国早已经基本上国际化了。美国的经济发展得较早,本世纪初已超过英国而居世界第一。美国的市场一直比较开放(也执行过保护主义政策)。美国人最早是欧洲主要是英国的移民,以及当地的印第安人,后来又有非洲黑人后裔,拉丁美洲移民,亚洲各国移民,是一个多民族的混合体。由于是移民组成的国家,美国的封建传统很少,资本主义的发展较彻底。它也是一个资源丰富,远离欧亚是非纷争之地,近邻无强敌的得天独厚的国家,因此经济发展很快,生产以内需为主。第二次世界大战后,其他强国或衰、或败,只有美国未受影响,国民生产总值一度占世界的40%,于是到处向别国贷款,到处驻军,俨然不可一世。

日本在19世纪中叶之前是一个闭关锁国的封建制国家。1853—1854年,美国的炮舰敲开了日本的大门,强迫日本签订条约。此后英、法、俄等国也同日本签约,于是日本门户开放了。不久后,日本实行明治维新,进行了一系列政治和经济改革,为资本主义开辟了道路。但是这次改革并不彻底,日本成了资产阶级同封建势力相结合的军国主义、法西斯主义的国家。于是从19世纪末起,日本连年东征西讨,不断进行军事侵略,占领了许多殖民地。在第二次世界大战中日本战败,以美军统帅麦克阿瑟将军为代表的同盟军占领了日

本，强迫日本实行民主改革，强加给日本一部“永远放弃以国家权力发动战争”的宪法，把拥有绝对权限的天皇变为没有权力的日本国象征，建立了议会民主制，比较彻底地摧毁了法西斯军国主义势力，并在经济上多方扶持日本，使其资本主义得到迅速的发展。

自明治维新起，日本就一直在进行国际化。日本人首先注意到的是西方列强的船坚炮利，日本之落后是在科学技术上，于是开始学习西方的科学技术，甚至于某些文化、生活方式。但是日本却长期认为自己的政治制度和思想道德优于西方，因此拒绝在这方面学习。直至美军占领日本，日本才开始学习西方的政治制度和价值观念。其引进的程度甚至超过了许许多多其他东方国家。有趣的是，日本固有的文化和传统并没有被冲掉，而是奇妙地同舶来文化结合在一起了。据说有些美国人以为这种结合是日本企业成功的秘诀，于是跑到日本去学习日本的神道，他们身穿和服，脚踏木屐，睡草垫，参拜神社，努力体验日本人的精神生活，想弄清日本在经济上成功之路，但是其效果甚微。

日本同美国不一样，是个高度单一民族的国家，甚至有相当程度的排外性。别看它越来越国际化，但外国人想打入他们的社会是很困难的。日本侨民在世界任何地方都抱团，形成其独特的社会。美国压日本开放市场，使许多日本人非常反感。在国际化的过程中，外来的经济、社会和文化力量不断进入日本的社会，激起了日本人的民族主义反应，产生了抵制国际化的情绪。一小批日本人在高声喊叫，要求顶住美国的压力，不能退让，甚至要进行报复。去年日本出了一本书，叫做《能说“不”字的日本》，非常畅销，在不到一年的时间内竟卖出一百万册。这就是那种情绪的具体表现。

在美国，民族主义情绪同样也在上升。美国人不甘心自己的国际地位今非昔比，高喊日本人忘恩负义。他们一方面喜欢用日本产品，另一方面又对日本的经济侵入不满，特别对日本人在美国大举买房买地有意见，好像美国就要被日本差不多都买走了一样。其实，日本所购买的产业只不过占美国全部产业的很小一部分。但是有些著名的大楼和公司，如洛克菲勒集团中心大厦和哥伦比亚制片和娱乐公司，被日本人重金买去，使美国人失去引以为自豪的东西，真叫一些美国人动感情。他们惊呼：日本人买走了美国的灵魂。去年一次民意测验竟表明有65%的美国人认为今天日本的经济威胁大于苏联的军事威胁。今年的一期美国《幸福》杂志的封面题目是《美国对日本的恐惧与憎恶》。美国舆论也不断责备日本人以不公正的手段赚走美国人大量的钱。

日本已进入新的民主化阶段。人民谋求自身利益的思潮在上升。自由民主党执政30多年，但由于近年来连续发生牵涉到其领导人的贪污受贿案，去年又由于消费税的问题引起群众的强烈不满，因而在参议院的选举中遭到失利，未获多数席位。虽然目前其他政党仍不能取代自由民主党来组织政府，但是它的统治能力已明显削弱，很难做出果敢大胆的决定。

美国的情况虽不完全相同，但共和党控制的政府却受到民主党控制的国会的处处掣肘，在制定外交政策上难以自由行事。美国人的国际主义情绪现在可能到达了战后的低潮。他们的国内问题已经不少，哪有更多精力来考虑国际问题？由于国际市场对美国不利，代表受到影响的资本家的利益集团，正在对政府施加强大的压力，要求实行保护主义，维护其利益。

今后美日两国间的矛盾与摩擦不会停息，加上两国政府都处于比较软弱的状态，解决问题不可能十分果断，因此可以估计在今后若干年内两国间的麻烦事情一定会层出不穷。由于两国的分裂必然使双方都受到巨大的损失，所以争吵虽不会停止，但妥协办法总会找得到的。正如美国的亚洲问题著名学者罗伯特·斯卡拉皮诺教授的一句名言所说的那样：“无论这桩婚姻多么痛苦，离婚是不可能的。”(However troubled the marriage, there can be no divorce.)

## 美日军事关系

美日军事关系可以从1951年两国签订的和约及安全条约开始。根据条约,美国结束占领状态,但可以长期驻军日本。安全条约同以后的北大西洋公约一样,是为了同时从东方和西方像一把老虎钳似的对苏联进行军事遏制。由于日本列岛和南朝鲜包围着日本海,所以除了通过几个严密把守的海峡外,苏联驻海参崴的太平洋舰队将不易进入太平洋。

长期以来,美军在太平洋占绝对优势,日本的安全主要靠美国负责,而日本则仅保持三军自卫队和少量国防预算。1976年日政府还规定国防预算不得超过国民生产总值的1%。70年代末以后,苏联在其东部不断增强兵力,美苏争霸愈演愈烈。美国逐渐感到其财力难以支撑它继续在亚洲扩军,于是要求日本增加国防预算,扩充武器装备,特别是要求日本逐步承担起1000海里以内的海上交通线的保卫,使日本海上自卫队显著地加强。结果日本的国防预算在1987年度突破了上限,达到1.004%。虽然日本政府一再表示突破值很小,以后也不会增加太多,而且这个比例比美国的6%和苏联的16%小得多,但日本的国民生产总值的基数很高,每年还以4—5%的速度增长,所以日本的国防预算已居世界第三位。尽管日本自卫队人数不多,但是装备精良,军官比例很大,很容易扩大规模。这必然会引起受过日本侵略的许多亚洲国家的不安。日本有这样强大的经济,变成一个军事大国是易如反掌的事情。一旦日本成了军事大国,会不会反过来又威胁美国呢?美国对此也有所警觉。美国驻日海军司令亨利·斯塔克波尔最近对《华盛顿邮报》记者说:“美军驻守日本起着防止日本军国主义复活的作用。”

现在美国已不要求日本过分扩充军力,而要求日方更多负担驻日美军的费用,这叫做“分担负担”。日本已经支付了美军费用的一部分,又答应考虑负担大部分,甚至全部费用。分担负担还有另一个方面,就是美国在财力不足的情况下,要日本负担一部分向有战略意义的国家提供经济援助,特别是东南亚国家,也包括拉丁美洲国家。对此,日本也欣然表示同意。这样做,不仅减轻了美国的负担,也会增加日本在国际上的政治和经济影响。

在日本所需的武器装备上,美国也尽量要求日本从美国购买。在有必要重新研制和生产时,也是坚持双方联合起来干。这既有美国想从中获得经济利益的企图,也有限制和控制日本的军工生产和自卫队装备的用意。美国和日本费了九牛二虎之力才达成了共同研制和生产F-16战斗机就是一个例子。日本空中自卫队需要新战斗机。起初,美国要日本购买美国制造的F-16,但是日方不同意,认为本国的技术力量已达到自行研制和生产的水平,何必去买美国的东西。双方经过几年的激烈争论,才达成协议,即在F-16的基础上,采用日本的先进技术加以改进,搞成F-16X。

日本将来会复活军国主义,变成一个军事大国吗?

从日本的经济潜力看,变成军事大国完全可能。日本是仅次于美国的世界第二经济大国。生产力强,技术水平高,想要扩充军备易如反掌。何况它目前的军力与经济力量相比还很不相称,增强军力是很自然的。它过去之所以没有增强,只是因为有了美国驻军而已。

那么日本有无成为军事大国的意图呢?少数军国主义分子日夜梦想着恢复当年的皇军和赫赫武功,但是绝大多数人民的心情是很厌恶战争的。现代的日本已不是处于天皇制、武士道精神和军国主义居统治地位的时代了。日本政府是弱政府,处于风雨飘摇之中,民意对政策的影响日益加强,军人没有很大势力。在可预见的未来,很难出现一个强行推行军国主义的政府。

日本有无必要复活军国主义?过去日本实行军国主义,无非是为了侵略别国,掠夺其资源,霸占其市场,强迫其人民进行奴役劳动。这些条件现在都变了。日本当然仍缺乏资源,但这些东西不难用低价从国际市场购买,何况生产技术的发展已使材料的用量明显减少。市场更不需用武力抢占。因为日本早已通过竞争手段占领了很大的国际市场了。今天的保护主义比过去弱,即使有,也可以通过跨国公司直接投资打入别国的市场。各国对投资一般是欢迎的。至于奴役劳动,那已不是今天的正常做法。资本家当然还要剥削工人的剩余劳动价值,

但今天的企业要讲效益和质量，这是奴役劳动所办不到的。第三世界的工资比发达国家低得多，为什么直接投资主要还是在发达国家呢？那是因为那里的投资环境好，政治稳定，生产效益高。由此可见，今天已没有占领别国领土的必要了（至少对发达国家来说是如此）。侵略别国不但无益，还要背包袱，去养活那里的人。

发达国家之间的相互直接投资很多，经济上有千丝万缕割不断的联系，早已形成你中有我，我中有你的局面，因此如果双方交战，就都会在经济上遭到极大的损失，对彼此都很不利。日本的工业全都铺开在沿海的狭窄地带，经不起飞机和导弹的攻击。再加上日本的原料和粮食都十分依赖海外供应，运输线漫长，掌握全部制海权极困难，这也不利于打仗。

自然谁也不能保证日本不会成为军事大国，但可能性不很大。不过由于今天的国际局势还不十分稳定，像目前日本军力如此弱，与其国力极不相称，不利于日本在世界上的地位，所以日本在军力上作一定的扩充也是可能的。从长远看来，如美苏关系继续缓和下去，美国在日本的驻军迟早会撤走（实际上已经开始了），日本大概会加强本国的军事力量，但扩充到成为发动侵略的军事霸权，这在可预见的未来，大概不致于发生。

### 美国继续称霸，日本称霸，还是美日合霸？

美国虽已相对衰落，但仍是世界最强大的国家，不过它现在要再像过去那样独霸世界，已经是心有余而力不足了。美国已经意识到了自己的问题，正在采取各种措施，以图消除两个赤字，增强在世界市场上的竞争力，想要东山再起。它能否如愿，美日学者的看法不一。有个日本学者认为与“前美”相对将有个“后美”阶段出现。他是用中国历史上的前汉与后汉相比。前汉衰亡后10多年又出现后汉，存在了200年。但是即使美国将来能够再度强盛起来，在已经存在着若干个强国的情况下，它想要称霸，没有日本的合作和支持是办不到的。美国今后能否真的重整旗鼓，卷土重来，还有待观察。

有些人议论，日本的经济实力如此强大，它将在21世纪称霸世界。能做得到吗？

日本欲称霸世界，必须先称霸亚洲。而要称霸亚洲必须先组织以日本为首的亚洲经济集团。最易拉拢的应是四个新兴工业化国家和地区——即南朝鲜、台湾、香港、新加坡四小龙和东南亚国家联盟。但多年来始终不成功。日本同它们在经济关系上好似排成飞雁队形。日本排头，四小龙在后，东盟则跟在末尾。它们之间的差距近年来在不断缩小，人字形渐渐向一字变化。它们相互的贸易量不算大，同世界其他地区的贸易却占2/3以上，其中又有一半出口到美国。日本向四小龙和东盟出口生产设备很多，而进口它们的产品则很少，因而大量出超。一个经济集团的贸易首先应在其成员国之间进行，多少带点排他性。像欧洲经济共同体，其贸易就有58%在内部进行，相互依存的关系很深。所以日本始终未能组成亚洲经济集团。四小龙与东盟之所以不愿同日本靠得太紧，还有一层顾虑，就是害怕日本。它们在历史上都遭受过日本的侵略，对日本存有戒心。它们宁愿让美国进来牵制日本。

日本的经济主要靠出口，其国内市场不大，每年只进口不到1900亿美元的商品，而且出超很大。美国则每年进口近5000亿美元的商品，入超很大。在许多国家看来，美国是慷慨的，让人家去赚钱；而日本则是小气的，光想赚别人的钱。一个国家想当霸主，就要给人好处。光想占便宜是不能服人的。日本向这些国家投资虽有利于改善关系，但情况不会立即改变。

从综合国力看，日本的经济虽然很强，但国民生产总值却只及美国的一半左右。日本的军事力量很弱，科技水平还不如美国，国际上的文化和政治影响也远低于美国。所以，有人估计，日本的综合国力还不到美国的一半。

因此，在可预见的未来日本不足以称霸世界。如要起更大作用，它必须取得美国的支持和合作，但这却不能算是日本单独称霸了。

那么美日能否联合称霸呢？这听起来似有道理。两国各自都无力称霸，但是美国的军事力量同日本的经济力量合起来就可以说是天下无敌了。但是这办得到吗？

历史上还没有过联合称霸的情况。罗马帝国和大英帝国都是一国称霸。两国或几国联合，只有在战争中或在它们的利益受到共同威胁时才能实现，但这是联盟而不是联合称霸，即使联盟也不一定能战胜对方。列强联合起来瓜分一个弱国也是有的，如八国联军入侵中国，但那种联合是暂时的，也不是针对世界的。还有一种联合是经济上的，如欧洲共同体。它的贸易大部分是在成员国之间进行的，因此有必要组织互利的联盟，这当然也不是称霸。

美日之间的联盟是为对付苏联威胁的军事性联盟。随着苏联态度的软化，联盟的军事性将逐渐减弱。美日之间的经济关系虽相当密切，但远赶不上欧共体的那种关系，达不到联盟的地步。美国是世界型的经济大国，不会同日本单独在经济上结盟。相反，两国在经济上还有较大的矛盾，经常发生严重的摩擦。这种情况在可预见的未来是不会根本变化的。因此两国关系虽难分难解，但也不会变得太密切。况且两国在种族、文化、宗教、价值观念和社会传统方面极不相同。所以很难在涉及国家利益的问题上用鼻孔出气，一种声音说话。

在今天的世界上并不是只有这两个强国。至少西欧不会完全听命于它们。苏联虽然国内出了严重问题，有求于西方，但军事上仍然同美国并驾齐驱，不可能完全听从它们。中国国力虽较弱，但执行着独立自主的外交路线，也不能任美日两国摆布。所以，美日联合称霸世界是不现实的。

从现在已形成的世界形势的发展前景看，将来的世界很可能是一个多极化的世界。存在着若干个集团，若干个强大的国家。它们之间的经济相互依存将不断发展。国与国间的矛盾虽然将继续发生，但缓和将居主导地位。这个世界将不会由一两个强国来统治或称霸。

## 美国对苏政策中的中国因素

张也白

随着第二次世界大战的结束，世界形成了一个以美苏对抗为基本特点的两极的国际体系。在这样一个国际体系中，同苏联的对抗成为战后历届美国政府所面临的最重要和最紧迫的课题，美国的对苏政策成为美国外交政策的核心。

战后，美国对苏政策的制订是由多种因素决定的。其中，中国因素无疑也是美国制定其对苏政策的依据之一。中国是一个占世界人口1/4的亚洲大国，在地理位置上介于美苏两国之间。中国在美苏对抗中向哪一边倾斜对于美苏力量对比以及对整个世界战略格局都具有重要意义。可以说，战后，中国因素始终是影响美国对苏政策的一个重要因素。

但是，中国因素对于美国对苏政策的影响又是有限度的。在制订对苏政策时，美国在多大程度上利用中国因素要受多种条件的制约。对美国来说，美苏关系的重要性总是高于美中关系。战后，美国的对华政策始终是从属于它的对苏政策的。

### 一、60年代末至70年代初期的形势变化

早在50年代初期，中国在美苏对抗的格局中即起着重要的作用。那时，中国倒向苏联

一边极大地改变了美苏力量的对比。从50年代末开始,中苏两国意识形态分歧的发展给美国带来了巨大的好处。但由于种种条件的限制,美国在当时尚未充分认识到中国因素的重要意义,也不可能对中国因素加以自觉地利用。

60年代后期,国际形势和中美两国国内政治形势的变化使美国对苏政策中的中国因素变得空前活跃与重要。美国开始意识到有必要和可能通过改善对华关系来达到对苏政策方面的目标。

首先,60年代末,美国正面临由顶峰走向衰落的历史转折。历史上美国外交政策一直是建立在力量优势的基础上的,凭借优势力量来处理对外事务是美国的传统,在战后处于力量顶峰时期尤其如此。但到60年代末,世界出现了新的力量对比。在军事上的最大变化是美苏均势的形成,即从美国对苏联的明显优势发展到两国在军力上大致相等。

尼克松承认,世界上发生了“非常重大的变化”,出现了美国、西欧、日本、苏联和中国“五大力量中心”,它们之间的关系将决定世界的前途。美国已经不再“处于十分突出的或者完全占支配的地位了”。(1)严酷的现实迫使美国着手调整其全球战略,其目的“是为了制定一种新的对外政策来迎合一个新时代的需要”。(2)这种调整当然包括了对华政策的改变。正如尼克松指出的,“如果没有中华人民共和国和它的七亿五千万人民参加,就不可能有稳定和持久的和平”。(3)

其次,中苏冲突的发展为中美和解提供了新的机会。60年代后期,中国对苏联威胁的担忧大大增加了。继1968年8月苏联入侵捷克斯洛伐克之后,中苏边界问题进一步突出起来。及至1969年,在边境发生的一系列武装冲突使两国关系几乎濒临爆发大规模战争的边缘。

通过这些冲突,美国进一步看到了中苏敌对的深度,认识到由于中国需要借助美国的力量阻遏苏联的扩张,它同中国改善关系的可能性已大大增加。虽然美国仍视中国为“潜在的敌人”,但认为由于中国“国内的困难”,它同苏联的争端以及面对苏联优势的军事压力,使中国今后不可能成为“大规模的扩张力量”,也不会对美国在亚洲的利益构成“军事威胁”。在可见将来,对美国全球利益的主要危险来自苏联而不是中国。

第三,中美两国国内政治出现的变化为中美关系的改善创造了条件。60年代,美国国内有越来越多的人主张摒弃孤立中国的政策,支持承认中华人民共和国。据民意测验,60年代后期,支持承认的人逐年增加,至1971年,已超过半数。(4)这表明中美和解的时机已经成熟。尼克松的上台终于使中美和解的可能性转变为现实性。与此同时,从1969年起,中国开始有步骤地采取一系列措施来排除“文化革命”动乱给外交工作造成的干扰,使中国外交转到了较为务实的方向上来。70年代初,中国决心改变中美长期对抗的局面,除了为适应抗御苏联威胁的需要外,还想通过改善中美关系来进一步排除美国为阻挠中国积极参与世界事务而设置的种种障碍,以恢复和扩大自己的国际交往,摆脱外交上的孤立局面,同时也希望中美和解能有助于台湾问题的逐步解决。

## 二、尼克松的对苏与对华政策之间的相互作用

尼克松上台之初,即声称要开始一个“从对抗走向谈判”的时代。为此,他把实现美苏缓和以及同苏联达成战略武器协定作为他的最重要的外交目标之一。

尼克松政府热衷于实现美苏缓和是有其深刻的国际与国内背景的。

首先,60年代末美苏战略均势的形成为美苏缓和奠定了基础。尼克松看到美国力量优势的丧失,认识到美国凭借优势力量来充当“世界警察”,遏制苏联的时代已经过去。在双方战略核力量已经发展到“相互确保摧毁”的情况下,通过谈判来改善美苏关系是美国不得不寻求的出路。

其次,60年代开始的欧洲缓和进程对美国造成了巨大的压力。从戴高乐的缓和到勃兰特的“东方政策”,欧洲缓和的浪潮已成不可阻挡之势。美国要想不让这种势头损害它在西方联盟中的领导地位,唯有举起缓和大旗,把欧洲缓和纳入美苏缓和的轨道。

第三,尼克松政府希望改善美苏关系也是出于它的越南政策的需要。美国由于深陷越战泥坑,因而希望通过美苏关系的改善来敦促苏联对越南北方施加影响,以便早日结束越战,实现“尼克松主义”提出的目标。

第四,尼克松政府还需要利用美苏缓和来表明它结束越战的诚意,以平息国内的反战运动,缓和国会和舆论的批评。

但是,尼克松政府最大的外交成就莫过于打开美中关系的大门,同一个20多年来与美国处于敌对状态的没有邦交的亚洲大国——中华人民共和国建立起新的关系。它是尼克松外交政策中具有历史意义的最重要的突破,也是战后美国外交史上一个惊人的转折。

为了实现美中和解,尼克松政府对美国对华政策作了重大调整。它向中国作出了和解姿态,除利用各种场合和渠道,多次地和连续不断地向中国发出和解信号外,还采取步骤,逐步放宽对华贸易和两国人员往来方面的限制,甚至在台湾问题上也作出某种妥协姿态。1969年10月,美国决定撤销第七舰队的两艘驱逐舰自1950年朝鲜战争爆发以来在台湾海峡的巡逻。美国还向中国方面表示,随着太平洋地区紧张局势的缓和,它将减少它在台湾的驻军。在尼克松访华期间发表的上海公报中,美国方面确认了一个中国的立场和“从台湾撤出全部美国武装力量和军事设施的最终目标”。(5)美国方面的声明,尽管同中国的立场还相距很远,却不能不说是尼克松政府为实现美中和解而采取的重要的妥协姿态。

尼克松政府实现美中和解的明显意图是针对苏联的。出于地缘政治方面的考虑,利用中苏分歧,通过同中国改善关系来迫使苏联在美苏关系的各个领域作出让步,是尼克松决心实现美中和解的主要目的。

在具体做法上,尼克松政府把实现美中和解作为第一步,以此来增强美国在对苏谈判中的地位,从而在对美国有利的条件下推动美苏缓和的实现。

1969年初,当苏联领导人采取主动,多次表示准备同美国开始战略武器谈判并提出举行美苏最高级会谈的想法时,尼克松政府并未作出积极响应,相反对此表现出谨慎与冷淡。原因之一是在中美关系尚未取得明显进展的情况下,尼克松政府不希望美苏关系走得太快。美苏缓和只是在中美和解取得重大进展之后才得以加快的。1971年4月的中美“乒乓外交”有力地推动了正在发生重大变化的中美关系,从而增加了美国同苏联讨价还价的筹码。7月15日,宣布尼克松即将访华的公告发表。它使苏联对美苏最高级会谈的态度发生很大的转变。就在公告发表后4天,多勃雷宁大使在会见基辛格时表示完全赞成举行最高级会谈,甚至探询会谈能否在尼克松访问北京之前举行。1972年5月8日,就在美苏首脑会晤前夕,尼克松下令对北越港口布雷,从而使越战再度升级,美苏关系又一次面临严峻考验。然而,苏联当时并不准备因美国的战争升级行动而牺牲即将举行的首脑会晤。其重要原因之一即是要抵销尼克松访华后中美和解的影响。苏联的态度说明美中苏三角外交已开始显示出它的威力。

为了利用中美关系来制衡苏联,尼克松政府还在中苏冲突中采取一项明显倾向中国的政策。

早在1969年8月14日的一次国家安全委员会的会议上,尼克松即指出苏联更富有侵略性。他认为如果听任中国在中苏战争中被摧毁将违背美国的利益。(6)8月18日,苏联方面曾通过非正式途径向美国探询,如苏联对中国核设施发动袭击,美国将作何反应。对此,尼克松政府予以严肃对待,除召开国家安全委员会特别行动小组会议,拟定在中苏一旦发生战争的情况下美国政府的应急计划,公开表明美国对中苏战争的立场。8月27日,中央情报局长赫尔姆斯透露了苏联对中国的核设施发动先发制人的打击的可能性。9月5日,

副国务卿理查森在一次讲话中对苏联威胁中国表示“深深地关注”。(7) 20多年来,美国这样公开表明对中国安全的担心还是第一次。在1971年12月的印巴战争中,尼克松政府曾作出了准备在美中苏三角关系中冒战争风险的决定,即一旦印巴危机导致苏联威胁中国安全,美国将不会袖手旁观。(8) 1972年6月19日,在美苏最高级会谈和两国达成第一阶段限制战略武器协定后不到三周,基辛格再度访华,向中国领导人通报了莫斯科会谈的情况。这种做法显示,尽管美国官方一再声称它对中苏两国采取不偏不倚的政策,尼克松政府在事实上是偏向中国的。

总之,尼克松政府对华政策的调整以及美中和解的实现使美国在对苏关系上得到了巨大的好处。它加强了美国对付苏联的力量,使苏联不得不在70年代加紧同美国实行缓和。这样就使美国在60年代末至70年代初期的全球力量的重新组合中获得了战略上的种种利益,在国力日衰的情况下,在国际舞台上取得了相对的主动。借助中国力量来制衡苏联也从此成为美国对苏政策的一个重要组成部分。

### 三、尼克松时期中国因素的局限性

借助中国的力量制衡苏联是尼克松对苏政策的重要组成部分。然而,利用中国因素来实现对苏政策方面的目标是有种种困难的,因而也是有局限性的。

首先,尼克松政府内部存在分歧。以尼克松和基辛格为代表的一些人主张以发展中美关系来制衡苏联,认为改善中美关系不仅不会损害美苏关系,相反将促使苏联更加愿同美国和解。但是政府内部也有一些人主张应把改善美苏关系置于优先地位,而不应在美苏关系尚未获得改善之前,增加同北京的接触。他们对改善对华关系可能导致改善对苏关系的看法表示怀疑,认为任何改善对华关系的努力都可能使美苏合作告吹。由于政府内部的分歧,当中美关系正处于十分微妙的时刻,尼克松政府在对华政策上不时发出一些相互矛盾的信号,从而造成了政策上的某些混乱,也引起了中国方面的消极反应。

其次,尼克松政府对华政策的调整是有限度的。尽管借助中国的力量抗衡苏联是尼克松对华政策的重要目的,他并未改变把中国作为敌性国家的政策。1969年3月,尼克松在就部署反弹道导弹问题作出决定时仍然强调需要对付中国可能的核袭击。3月14日,他在宣布决定时说,“我认为苏联同我们一样,不愿把它们国家置于中共潜在的威胁之下”。(9) 这种说法实际上表明美苏在遏制中国方面仍然具有共同的利益。中国则称尼克松的决定与讲话是美苏勾结,共同维护核威胁与核讹诈的“进一步证明”。7月25日,尼克松在关岛讲话中仍称中国是“对世界和平的最大威胁”。(10) 直到1970年2月,尼克松在他致国会的外交政策报告中,在替美国的反弹道导弹计划辩护时,又重弹潜在的中国“威胁”的老调。(11)

第三,利用中国因素制衡苏联还要受到美苏关系的制约。

尽管美中和解反映了一种地缘政治的现实,是基于两国对苏联威胁的共同担忧,尼克松政府竭力避免给人以中美联合反苏的印象,并多次声明,美国对华政策“不是针对莫斯科的”,美国并不把中美关系的改善当作“利用中苏冲突的战术工具”。(12) 在中美关系逐步改善以致最终实现和解的情况下,尼克松政府又希望通过改善美苏关系,使它的对华与对苏政策得到某种平衡,并使中美和解不致损害正在“从对抗走向谈判”的美苏关系。因此,中美和解的结果并未真正形成两国联合一致对付苏联的格局。

苏联也竭力对尼克松的对华政策施加压力。自60年代以来,苏联始终不放弃苏美联合,共同孤立与遏制中国的企图,而当中美关系逐渐改善时,它又希望用美苏缓和来抵销美中和解的影响。苏联对中美关系的发展始终抱有警惕,担心美中两国从事某种秘密的军事合作。它一面敦促美国不要这样做,一面又企图从尼克松政府那里得到美苏关系将优于中美关系的

保证。1974年，苏联还要求同美国缔结一项针对中国的互不侵犯条约。

第四，尼克松政府利用中国因素的政策存在着根本的矛盾。它试图利用苏联对美中合作的担心，压苏联以妥协姿态同美国谈判与合作，以便最终在有利于美国的条件下实现美苏缓和。但是，中国对发展中美关系有自己的打算，其中之一即是要制约美苏缓和，防止美苏合谋反对中国。因此，如果美国对华政策达到了它在对苏政策方面的目的，最终推动了美苏缓和，则将使中国感到它的安全利益受到损害，甚至会怀疑中美和解的好处。中美关系也会因此而恶化。总之，中国的安全利益同美苏缓和之间的矛盾使尼克松政府处于左右为难的境地，使它不得不谨慎从事，在美中关系和美苏关系两方面都不能走得太远。

#### 四、福特时期：缓和走下坡路，中美关系停滞不前

福特政府时期，中国因素继续对美国的对苏政策产生影响。

福特入主白宫之时，美苏缓和正不断面临严峻考验。“水门”事件无疑是对缓和的沉重打击。尚未从“水门”创伤中恢复过来的共和党政府在国内外已失去了为推行缓和政策所必需的那种政治上的强有力地位。

缓和面临的另一重大挑战是美国国内反对缓和的势力正在增长。苏联在中东和安哥拉的行为以及战略武器谈判上的僵局使缓和政策的信誉受到损害，并在美国国内遭到越来越严厉的批评。在国会，以参议员杰克逊为代表的强硬派坚持把给予苏联最惠国待遇同要求苏联放宽犹太人移民联系起来的做法使缓和上空笼罩阴云。政府内部以国防部长施莱辛格为代表的反对缓和的势力强调苏联的威胁，要求建立强大的国防力量，并在战略武器谈判中持强硬立场。

1975年，作为围绕缓和问题的争论的组成部分，美国国内就中国在美国对苏战略中的作用展开了一场辩论，其中关键的问题是中美军事关系。以杰克逊和施莱辛格为代表的对苏强硬派主张联合中国对付苏联。他们认为，同中国建立包括出售先进武器在内的军事关系可以对苏联的国际行为施加压力，迫使苏联在限制战略武器谈判和其他双边关系方面作出让步，并可以此增加中苏之间的猜疑与紧张，使中国采取倾向美国的政策，防止中苏和好。他们还认为，通过向中国出售某些先进武器或转让某些先进军事技术可以增强中国的军事力量，帮助中国提高遏制苏联的能力，从而在远东更多地牵制苏联的常规军力，以减少在西线对北约的压力。但是，以基辛格为代表的负责掌管美国外交的缓和派则对发展同中国的军事关系持谨慎态度。作为基辛格的地缘政治战略，美国发展同中国的关系主要是出于对付苏联威胁的需要，也就是要利用苏联对中美联合抗苏的担忧来压苏联作出妥协。因此，发展同中国的军事合作必须有助于增强美国在对苏关系中的地位，而不是通过过分刺激苏联，使它对美国采取更加强硬的方针，从而危及美苏缓和。换言之，在强硬派看来，抗衡苏联是第一位的，而对基辛格来说，同苏联的缓和则是更为重要的利益，发展同中国的关系必须服从这一利益。

及至1976年，美苏缓和因苏联加紧干涉安哥拉而出现逆转。缓和开始走下坡路。同时，美苏限制战略武器谈判中的僵局又迟迟不能打破，从而成为缓和中又一突出问题。1976年又适逢美国总统大选。从年初起，情况的发展即不利于福特的竞选连任。两党保守派和自由派中的“新保守派”民主党人正联合起来，对缓和发起攻击。福特—基辛格的缓和路线遭到严重挑战。于是，福特政府不得不对限制战略武器谈判采取更为谨慎的态度。1976年3月，限制战略武器条约实际上已被搁置起来。3月5日，福特在一次讲话中宣布，“我们将忘掉使用缓和这个词”。〔13〕从此，福特政府开始宣传一项“实力求和平”的政策，以此取代缓和，同时，在美苏关系的各个领域里持较前强硬的立场。

1976年，中国国内政治发生重大变化。1月份，周恩来总理逝世。4月，邓小平副

总理被解除领导职务。及至9月，毛泽东主席的逝世在中国和世界上再次引起巨大震动。

苏联把毛主席的逝世看作是一个机会。它作出了一些和解姿态，期待中国领导层的变动会导致中国对苏政策的改变，但同时又不放弃对中国施加压力的做法。当改善关系的要求遭到中国方面的拒绝后，苏联转而对中国采取更为强硬的政策。

福特政府密切注视着中国国内政局的变化，担心毛主席逝世后中苏关系可能缓和，中国政局的发展会转向不利于美国利益的方向。为此，美国通过继续支持中国反对苏联的威胁以及加强同中国的军事合作来表明它对中美关系的立场。1976年10月，已被解除国防部长职务的施莱辛格在访华后的一次谈话中针对苏联对中国的威胁表示，苏联进攻中国将是大大地得不偿失。<sup>〔14〕</sup>10月15日，基辛格在一次记者招待会上指出，“中国的领土完整和主权对于世界均势是非常重要的”，由于中国在世界格局中的作用，如果它“受到外部一个大国的威胁”，美国认为那将是“严重的事件”。<sup>〔15〕</sup>10月12日，国家安全委员会批准向中国出售两部具有军事用途的Cyper-72型电子计算机，以此作为在中美军事合作方面的进一步行动。

当然，福特政府在支持中国反对苏联威胁方面仍然是小心谨慎的。这种支持主要是一种言词上的表示，也是为了平息中国对美苏缓和的不满。它并不意味着美国将采取联华反苏的方针。相反，福特政府不愿因中美关系的发展，尤其是中美在军事上的合作促使苏联作出强烈反应，从而危及美苏关系。在这方面，美国还一直受到苏联的压力。在1976年9月的一次谈话中，基辛格否认了施莱辛格关于可能向中国出售武器的建议。他说，“我们从未同中国就防务问题进行过讨论，我预计今后也不会有这种讨论”。<sup>〔16〕</sup>美国对苏与对华政策之间的相互制约使福特政府不得不谨慎从事，其结果是在对华与对苏关系两方面都难以取得重大进展。福特时期，中美关系没有取得实质性的突破，除了美国国内政治方面的原因外，美苏关系的制约是一个重要的原因。

## 五、卡特政府第一年：中美关系居次要地位

1977年1月上台的卡特政府提出加强美欧日三边同盟和改善同第三世界国家的关系来阻遏苏联的扩张，维护美国在世界各地的既得利益。与此同时，卡特政府继续推行尼克松—福特—基辛格的缓和政策，希望以此来谋求一个稳定的世界局面。为此，卡特上任之初即致函勃列日涅夫，表示要“在互惠、相互尊重和互利的基础上同苏联改善关系”，并希望尽早举行美苏最高级会谈。<sup>〔17〕</sup>在军备控制方面，卡特政府迫切需要同苏联达成第二阶段限制战略武器协定，以稳定业已形成的美苏战略均势。

但是，卡特的人权外交同他的缓和政策又是矛盾的。人权外交反映了民主党的理想主义外交政策传统和卡特本人强烈的道德观。它同尼克松—基辛格的现实主义外交政策形成对照。在苏联看来，卡特的人权外交对苏联的国内政治构成巨大挑战，因而同缓和精神是不一致的。尽管人权外交并非专门针对共产党国家，推行这一政策的结果必然集中地涉及苏联和东欧国家，从而对东西方缓和带来消极影响。

此外，卡特政府对于推行美苏缓和并没有一个明确和统一的方针。美苏关系从开始起就是一个引起政府内部激烈争论的问题。以国务卿万斯为代表的一派更多地重视美苏合作的可能性，而以国家安全事务助理布热津斯基为代表的一派则强调美苏竞争的一面。

卡特政府时期，中国因素在美国对苏政策中的作用经历了很大的变化与起伏。政府内部在看待中国因素上的分歧也特别尖锐与明显。卡特政府第一年，中美关系与美苏关系相比，在卡特的外交日程上居于次要地位，美国的目标是争取首先同苏联达成限制战略武器协议。政府内部在对苏与对华政策之间的关系上存在明显分歧。这种分歧从根本上说植根于对苏政策上的分歧。布热津斯基很早就主张利用“中国牌”来推动美苏关系。1977年3月，当

万斯访苏时苏联方面拒绝了美国提出的关于限制战略武器问题的建议并谴责卡特的人权外交之后，国家安全委员会、国防部和中央情报局的官员赞成同中国建立军事关系，以此对苏联施压，而万斯和国务院的官员则反对就与中国建立军事关系采取行动。他们认为这样做对苏联人太富挑衅性。他们不希望中美关系的发展妨碍美苏缓和以及限制战略武器会谈取得进展。1977年，政府内部的争论以拒绝打“中国牌”而告终，万斯一派取得了暂时的胜利。

## 六、1978年：中国因素开始上升

1978年形势的变化迫使卡特政府调整对苏政策，开始对苏联采取较前强硬的路线。这是因为：

首先，1978年，超级大国在第三世界的争夺加剧。苏联和古巴对非洲之角的干涉以及苏联相继在阿富汗、南也门、印度支那等地连连得手，严重地威胁到美国的全球利益，遂使卡特政府不得不采取措施，加强同苏联的抗争。

其次，苏联在第三世界的行为以及它在限制战略武器谈判中的不妥协态度，使卡特在国内受到日渐增长的压力。他的缓和政策受到越来越多的批评。美国国内要求增加防务开支的呼声高涨。人们要求他在军控谈判中持更为强硬的立场，并对苏联在非洲的干涉作出强有力的反应。

第三，卡特政府对苏联的软弱态度在国外也遭到批评。中国激烈批评西方国家内部的“绥靖主义”思潮，指责卡特政府内的一些人企图使苏联转向东方，以使用牺牲其他国家安全的办法使自己免除来自苏联的危险。

1978年3月17日，卡特在韦克·福雷斯特大学的讲话是卡特政府调整对苏政策的标志。他在这篇主要由布热津斯基起草的演说里着重指出，由于苏联加速发展军事力量，美国有必要加强自身的军事建设，以适应安全方面的需要。他强调，美国“不会允许任何其他国家取得对我们的军事优势”。他警告说，“如果苏联不在发展核武器和地区冲突中表现克制，美国公众对美苏合作的支持必将大大削弱”。〔18〕

然而，卡特政府内部在对苏政策上的斗争并未平息。布热津斯基竭力使美国的对苏政策趋向强硬，而万斯仍持谨慎态度。卡特本人则由于担心苏联在第三世界的行为而越来越倾向于支持和采用布热津斯基的路线，从而使强硬派在政府内部占了上风。

为了调整对苏政策，卡特政府采取了一些实际步骤，而最重要的步骤之一则是进一步调整对华政策，加快实现中美关系正常化。由于万斯在反对将苏联在非洲的扩张同美苏战略武器谈判联系起来方面取得了胜利，加速中美关系正常化在当时几乎成了卡特政府用来对付苏联的唯一有效的一张牌。

1977年8月，万斯的访华是失败的，它未能推进中美关系。然而，卡特总统不顾万斯的反对，派遣布热津斯基于1978年5月访华则是中美关系正常化进程中一个新的转折点。布热津斯基在访问期间重申了美国抵抗霸权主义的决心，〔19〕并表示愿意接受中国方面提出的建交三原则。〔20〕中美双方还讨论了向中国出售与军事有关的两用技术和西方武器问题。美方还向中国方面介绍了美苏战略武器谈判的情况。这次访问中表现出来的双方战略观点的一致使停滞不前的中美关系获得了新动力。双方终于不久之后达成协议，建立起了正式的外交关系。它为70年代末在苏联咄咄逼人的扩张形势下中美联合抗苏格局的形成准备了条件。

勿庸讳言，尽管中美建交大大改善了美国在同苏联对抗中的地位，卡特政府在打“中国牌”方面仍然是有限度的。这是因为：

首先，卡特政府并未放弃对苏缓和的基本方针。中美建交后，卡特政府需要同苏联达成新协议，以便在中苏间保持平衡。卡特本人也希望继中美建交、埃以和约之后，通过同苏联

达成协议并实现美苏首脑会晤，提高自己的政治地位，为竞选连任创造条件。

其次，中美关系的发展在美国国内遇到了很大的政治压力，使卡特政府不得不在中美关系正常化后不久即提出《与台湾关系法》，从而为中美关系的继续发展制造了一个严重的障碍，同时也使美国借助中国抗衡苏联的方针遭到很大的削弱。

第三，卡特政府打“中国牌”的做法还受到来自苏联方面的压力。苏联批评卡特政府“采取了一种十分轻率的方式”，指责卡特对华政策是“目光短浅和危险的”。

第四，尽管这一时期美国国内打“中国牌”的说法盛行，卡特政府内部仍然意见分歧。布热津斯基相信同中国建立抗苏联盟将增强美国对付苏联的地位，因而主张在利用中国因素对付苏联方面应表现出更大的热情。万斯仍然认为应谨慎处理美中苏三角关系。他主张不要同中国建立反苏联盟并竭力设法使美国在处理与苏中两国关系时给人以“不偏不倚”的形象。

中美建交以及1979年初邓小平访美对卡特政府内部那些主张同中国发展战略关系的人是一个胜利。可是，1979年2月，中国对越南发动自卫反击战一事在卡特政府内部重新引起了争论。卡特政府对中国的自卫反击战并未给予全力支持。相反，它与苏联重开战略武器谈判，并于1979年春同苏联达成协议。6月，美苏首脑会晤在维也纳举行。

### 七、卡特政府后期：中美联合抗苏局面的出现

从1979年下半年起，卡特政府的对苏与对华政策又发生新的变化。

8月份，副总统蒙代尔访华时强调美中两国之间“平行的战略利益”，并表示任何国家要想在世界事务中采取削弱与孤立中国的立场，将“同美国的利益相对立”。〔21〕

9月份，美苏就苏联作战旅驻扎在古巴一事发生冲突给美苏关系投下了阴影。卡特政府不得不做出某些强硬姿态，其中之一是决定加快同中国建立公开的军事关系。为此，白宫提前宣布了国防部长布朗将访问北京的消息，并暗示他将同中国方面讨论向中国转让军民两用技术事宜。不久，卡特政府又透露了五角大楼的一份主张向中国提供军援的秘密研究报告，以此对苏联施压。

1979年12月底，苏联入侵阿富汗引起了美苏关系中新的危机。它使卡特对苏联的看法发生非常剧烈的变化。为此，他除要求参议院推迟批准第二阶段限制战略武器条约外，还采取了一系列制裁苏联的措施。苏联的行为迫使卡特政府重新考虑其整个对苏战略，提出了“使用包括军事力量在内的一切必要手段”遏制苏联扩张的“卡特主义”。〔22〕

“卡特主义”的提出是美国对苏政策和全球战略的一次重大调整，它宣告了美苏缓和时代的结束。世界进入了一个新的冷战时期。

苏联入侵阿富汗给中美关系增添了强大的推动力。中国强烈谴责苏联武装干涉阿富汗，声称这一事件对中国的安全构成直接威胁。美国则更加重视中国在抗苏中的作用，决心进一步借助中国的力量抗衡苏联，并准备把两国关系扩大到防务领域。

1980年1月，美国国防部长布朗访华。尽管国务院一些官员希望限制布朗访华的实质性内容，布热津斯基在布朗访华前夕指出，进一步密切同北京的安全关系是美国能够对苏联行为作出反应的“主要办法”。〔23〕访华期间，布朗向中国领导人通报：美国准备在逐项基础上向中国出售军民两用技术与装备。

万斯仍然设法限制中美战略关系的发展。他在布朗访华后的一次谈话中强调中美在阿富汗问题上的某种程度的一致行动“并不意味着中美之间存在任何军事联盟或类似的关系”。

〔24〕

1980年4月，万斯在卡特政府营救伊朗人质行动失败之后，宣布辞去国务卿职务。万斯的辞职进一步削弱了政府中反对与中国建立军事关系的那一派力量。对苏强硬派在与中国建立军事关系上取得了胜利。尽管中美之间仍存在一些摩擦，卡特政府最后一年，中国因

素在美国对苏政策中的作用达到了高峰，中美联合抗苏的格局终于形成。

## 八、里根第一任期对华政策上的矛盾及对中国因素估计的变化

里根是在美国国内保守思潮兴起的背景下，打着“扩军抗苏”的旗号上台的。他一开始即进一步强化抗苏立场，强调“以实力求和平”，在大力振兴经济的同时，加速发展军事力量，并把同苏联对抗，以实力遏制苏联扩张定为对外政策的核心。里根的右翼保守立场还给美苏关系注入了浓厚的意识形态色彩，使冷战气氛重新加剧。

中国因素在里根的对苏政策中继续发挥作用。尽管对华关系在里根的外交日程上并不占主要地位，美苏重新进入激烈的对抗使里根政府对利用中国因素很感兴趣，因而支持在战略和地缘政治基础上建立和发展以针对苏联为目标的中美关系。这项政策实际上是卡特政府后期以布热津斯基为代表的对华政策的继续。里根政府的第一任国务卿黑格热心于推行这一政策。他是里根政府内“联华抗苏”派的代表人物。

但是，这一政策同里根强烈的反共意识是矛盾的。虽然里根表示重视同中国的战略关系，他对共产主义的中国又存在深刻的偏见。里根上台之初，他和他的国家安全顾问里查德·艾伦主张增进与台湾的关系，反对以牺牲台湾的利益来发展同中国的合作，并声称要充分实施《与台湾关系法》，包括其中向台湾出售武器的条款。于是，从1981年下半年起，中美双方在美国售台武器问题上的矛盾尖锐起来，及至1982年上半年，这一矛盾几乎发展成为两国关系上一次严重的危机。

1983年起，里根政府的对华政策有所调整，其中最重要的一点是，它对中国在美国对苏战略中的作用的估计发生重要变化。这个变化在一定程度上是由于舒尔茨于1982年7月接任国务卿的结果。

黑格任国务卿时强调发展同中国的战略与军事关系，以此作为建立抗苏联盟的重要组成部分和对付苏联在世界各地的扩张行为的重要手段。而舒尔茨不赞成从策略上利用中国来影响苏联的行为。他认为中国主要是一个亚洲大国，因而强调中国在亚洲的地区性作用。同时，在美国的亚太战略中，舒尔茨又强调以日本为重点，首先依靠与日本的联盟。(25)这样，尽管里根政府仍然认为中国在战略上对美国是重要的，它在实际上降低了中国在美国全球战略中的作用。

里根政府所以改变对中国作用的估计，主要出于以下原因：

首先，美国认为，与80年代初期相比，美苏力量对比出现了有利于美国的变化。美国已恢复了在全球的主动地位，而苏联则日益处于被动局面。在这种形势下，美国感到利用同中国的战略关系来抵销苏联在全球力量对比中的优势的需要减少了。

其次，里根政府初期，以黑格为代表的“大西洋主义者”，从以欧洲为中心的角度来看待中国，强调中国对于苏联在欧洲的威胁的牵制作用。舒尔茨任国务卿后，美国对外关系开始向太平洋方向倾斜。里根政府越来越关注太平洋地区，因而强调中国在亚太地区的作用。

第三，1982年前后中国外交政策的调整也促成了美国对华政策的变化。中国改变了70年代那种联美抗苏的战略，强调独立自主，不依附超级大国，也不与超级大国建立联盟或战略关系，从而适度地拉开了同美国的距离，并开始着手改善对苏关系。

尽管中国仍然优先重视发展同美国的友好与合作，由于里根对华政策和外交政策的调整，中美关系发生了不同于70年代的新的变化，那就是在双方仍然重视中美关系的战略意义的同时，两国把相互关系作为对付苏联的手段的色彩淡化。双方比以往更加重视双边关系的发展。两国在经济、文化、教育、科技等领域的合作取得了显著的进展。中美军事关系也在继续发展。但是，里根政府不再把对华武器销售和军事方面的其他合作当作向苏联施压的手段，而是着眼于通过军事合作来促进两国关系的稳定和持久发展。

## 九、美苏缓和与中国因素的进一步降低

80年代后期,美苏关系发生了新的重大变化。激烈的对抗为既对抗又对话的局面所代替。尤其是1987年底签订的中导条约使美苏关系进入了一个新的缓和时期,并由此带动了整个国际紧张局势的缓解。这一次美苏缓和与70年代明显不同。它主要是戈尔巴乔夫推行外交“新思维”和苏联内外政策发生变化的结果。美国仅仅是作出反应。开始时,美国对苏联的真实意图感到难以捉摸,但随着时间的推移,人们越来越看到,苏联外交政策的变化是出于一种长期的战略性的考虑。

及至1989年,为适应形势的迅速变化,布什政府终于对美国的对苏政策作出重大调整。5月份,布什提出了“超越遏制”的对苏新战略。10月份,美国官方又明确表示,苏联改革成功符合美国的利益,并决定支持戈尔巴乔夫的改革。

随着苏联内外政策的变化和美苏关系的缓和,中苏关系正常化的进程开始加快。1986年7月28日,戈尔巴乔夫在海参崴讲话中提出了苏联的新亚洲政策,其核心是要通过改善同中国和日本的关系来打开苏联在亚太地区的外交局面。为此,苏联在改善中苏关系方面开始持更为灵活的态度。

中国对苏联新姿态的反应在一定程度上是积极的。过去中国不愿让中苏关系正常化的步伐迈得太快,以免损害中国同美国及其他西方国家的关系。然而,在美苏缓和的新形势下,中国感到同苏联关系正常化的时机已经到来,它不仅不会损害中国同西方国家的关系,而且还有助于改善中国在美中苏三角关系中的地位。

1989年5月的中苏最高级会谈标志着两国关系正常化的开始,中苏之间长期以来的敌对状态宣告结束,两国关系在和平共处五项原则的基础上,开始了一个睦邻友好的新时期。

随着美苏缓和的出现、中苏关系正常化以及整个国际形势的缓和,中美两国共同战略利益减少,中国在战略上对美国的重要性降低,从而进一步动摇了中美关系的原有基础并使70年代初以来形成的美中苏三角关系的战略格局发生根本的变化。随着战略因素的减少,美国对华政策中的意识形态因素开始增长,结果导致美国在“人权”等问题上加紧指责中国,干涉中国的内政。1989年“六·四”事件后,由于美国对中国实行制裁,中美关系降到了中美建交以来的最低点。两国在意识形态上的冲突正迫使中美双方对相互关系作出重新估价,从而成为中美关系正常发展的新的重大障碍。自尼克松以来,美国国内在对华政策上形成的两党一致已经瓦解。

当然,中美之间仍然存在某些共同的战略利益。美国国内有远见的政治家和学者仍然强调中国在战略上对美国的重要性。但是,这种战略利益的概念已不同于以往。对美国来说,发展中美关系已不再是主要为对付苏联的需要。中国因素也不再如以往那样构成美国制定对苏政策的重要组成部分。

### 注释:

(1) 尼克松在堪萨斯城的讲话(1971年7月6日),冬梅编:《中美关系资料选编》,时事出版社,1982年版,第75—80页。

(2) 尼克松总统向美国国会提出的外交政策报告(1972年2月9日),上海人民出版社,1972年汇编出版,第2页。

(3) “President Nixon’s Radio and Television Address on China” (Los Angeles, July 15, 1971), Richard B. Morris, Ed., *Great Presidential Decisions*, Harper and Row, Publishers, 1973, p. 498.

- (4) John E. Mueller, *War, Presidents and Public Opinion*, 1973, p.15-17.
- (5) 《中美联合公报》(1972年2月28日), 冬梅编:《中美关系资料选编》, 时事出版社, 1982年版, 第7页。
- (6) 基辛格:《白宫岁月》第一册, 世界知识出版社, 1980年版, 第238页。
- (7) 同上, 第238—240页。
- (8) 基辛格:《白宫岁月》第三册, 世界知识出版社, 1980年版, 第229页。
- (9) "The President's News Conference of March 14, 1969", *Presidential Documents*, vol.5 (March 17, 1969), p.404.
- (10) 尼克松的关岛声明是在一次不供记录的向记者提供背景情况的会上发表的。它并无官方正式文本。
- (11) Richard M. Nixon, *U. S. Foreign Policy for the 1970's: A New Strategy for Peace, Report to the Congress* (Washington, D. C.: Government Printing Office 1970), p.143.
- (12) *Ibid*, p.142.
- (13) "The President's Remarks and A Question and Answer Session", Peoria, Ill., March 5, 1976, *Presidential Documents*, vol.12 (March 15, 1976), p.350.
- (14) Raymond L. Garthoff, *Detente and Confrontation*, The Brookings Institution (Washington, D.C.), 1985, p.561.
- (15) "Secretary Kissinger's News Conference at Harvard, October 15", *State Bulletin*, vol.75 (November 6, 1976), p.579.
- (16) *State Bulletin*, vol.25 (November 6, 1976), p.579.
- (17) Zbigniew Brzezinski, *Power and Principle: Memoirs of the National Security Adviser, 1977-1981*, p.151.
- (18) "Address at Wake Forest University", March 17, *Presidential Documents*, vol.14 (March 27, 1978), pp.529-735.
- (19) 布热津斯基博士在黄华外长举行的欢迎宴会上的祝酒词(1978年5月20日), 冬梅编:《中美关系资料选编》, 时事出版社, 1982年, 第134页。
- (20) 《当代中国外交》, 中国社会科学出版社, 北京, 1987年, 第228页。
- (21) "Vice President Walter Mondale Visit to East Asia", Speech at Beijing University, (August 27), *State Bulletin*, vol.79 (October 1979), p.10.
- (22) Jimmy Carter, "The State of the Union", January 23, *Presidential Documents*, vol.16 (January 28, 1980), p.197.
- (23) Richard Burt, "U. S. Looks to China for Aid to Pakistan", *New York Times*, January 3, 1980.
- (24) *New York Times*, January 16, 1980 and *State Bulletin*, vol. 80 (March, 1980), p.39.
- (25) Secretary of State Schultz, "The U. S. and East Asia: A Partnership for the Future", Address before the World Affairs Council, San Francisco, on March 5, 1983, *State Bulletin*, vol.83 (April 1983), pp.31-34.

# 美台“共同防御条约”的酝酿过程

苏 格

美国和台湾于1954年缔结了一个所谓“中华民国—美利坚合众国共同防御条约”。这个条约对日后美国、中国与台湾当局的三角关系产生了巨大的影响。在几十年里，该条约一直是中美关系正常化的主要障碍之一。

本文分为四部分，力求再现从缔约建议的提出至谈判开始时，美国方面复杂、微妙的酝酿过程。

## 一、缔约建议之初

与美国缔结一项安全条约的建议来自台湾。

1953年初，朝鲜战争停火已是预料中之事，这给台湾当局带来了不安和忧虑。因为当时台湾当局借以壮胆的美国第七舰队是以韩战期间“维护台湾海峡中立”为借口而进驻的。如果朝鲜休战，中共对付台湾的军事力量势必增强，假如第七舰队无正当理由继续驻守海峡，台湾的生存便会面临危险。因此，台湾的当务之急便是寻求新的途径以巩固与美国的关系。这样，台湾驻美大使顾维钧便受命会晤杜勒斯，试探双方缔结安全条约的可能性。

美国本来对台湾当局的信任就是有限的，加之此时正值从朝鲜战争泥淖脱身之际，并不希望再背上新的防卫义务。因此，当顾维钧的建议一经提出，杜勒斯便矢口回绝，明确表示：“美国不愿意签定一项可能将美国拖向亚洲大陆战争的条约”，并说，南朝鲜一直要求美国与其缔结安全条约，美国未答应。如果现在同意了台湾的要求，那么对南朝鲜便不好交代。(1)

1953年10月1日，美国和南朝鲜安全条约签定了。过后不久，台湾当局便掀起了一场外交攻势。由台湾外交部长叶公超告知美国驻台湾大使兰金，台湾方面已经以美菲条约为范本，草拟好一份与美国的双边安全条约草案。兰金建议还是请台湾驻美大使直接向美国国务院递交。

11月8日到12日，美国副总统尼克松对台湾进行了访问。叶公超向尼克松面陈了缔结安全条约的建议。在尼克松回国之后，叶又通过兰金向尼克松转交了一份实为备忘录的信。信中把叶公超和尼克松有关条约的谈话要点归结为以下六条：第一，虽然艾奇逊的对华政策已被更积极的政策所取代，但面对共产主义的威胁，美国 and 台湾间依然缺少某种永久性的纽带；第二，既然美国能与南朝鲜签定条约，也就有理由同台湾缔约；第三，美国军事援助顾问团、第七舰队等已为缔约奠定了基础；第四，缔约有助于消除海外华人的忧虑；第五，条约将对“铁幕”后的亿万中国人民产生巨大的心理影响；第六，缔约不会引起美国国会的反对。(2) 兰金对接受台湾草拟的文本颇为犹豫，致电请示国务院：对条约草案文本，应否接收。美国国务院淡淡地答复说：如果中国人“主动送”的话，大使馆可以收转。兰金在转回草案文本的同时，电告国务院台湾方面对草案的说明：首先，条约是根据澳新美条约、美菲条约和美韩条约起草的；第二，台湾方面想在序言中加入反对共产主义的内容；第三，草案中略去了美韩条约中有关在朝鲜建立军事基地的内容。电报特别就第三条作了解释：“这并不是因为中国方面反对建立军事基地，而是此类建议最好由美国方面提出。”(3)

草案包括序言和八项条款。其关键款项是第四和第五条。第四条规定：“缔约国将另一缔约国在太平洋现属或将属的领土所遭受的袭击，视为对双方的袭击，并将依宪法程序采取行动。”（4）第五条将第四条中的“袭击”作了进一步解释。这里，值得特别注意的是第四条中的“现属或将属领土”，它意味着台湾当局企图借美国一臂之力实现其“反攻大陆”的梦想。

尽管“遏制共产主义”是美国的既定政策，但美国政府并不愿意把自己拴在蒋介石“反攻大陆”的战车上。尼克松访台回国后讲，他在台湾时，不管是私下还是公开，不得不“极其小心地避免在言辞中有任何同意依靠武力返回大陆的意思”。（5）

尼克松在1953年12月23日举行的国家安全会议上，汇报了台湾之行，艾森豪威尔主持了会议。尼克松对台湾利用美援情况表示满意，他说，国民党试图让美国人相信“他们变了，不再腐败了”。尼克松指出，美国的盟国对中国的态度呈两极状：一种是拉美国以武力推翻中共政权；另一种包括英国职业外交家在内的人，想承认大陆中国的事实并与之打交道。尼克松认为二者对美国均不可取。他赞成“遏制与经济封锁”，然而，他感到要从内部推翻大陆政权“希望渺茫”。关于美国对台政策，尼克松说：“这很难”，美国必须告诉台湾人“回大陆没什么希望”。他认为“现在至关重要是把福摩萨作为海外中国文化的一种象征”。（6）

美国政府要员对台湾的基本态度如此，缔约建议命运难测。

## 二、日内瓦会议前美方的考虑

条约草案文本电传至华盛顿后，台湾等待了近一个月，不见回音。在叶公超催问下，美国驻台使馆询问了国务院。到了1954年1月19日，杜勒斯才给美国驻台使馆去了一份只有一句话的回电：“请非正式转告外长，条约草案收悉待议”。（7）

美国方面的电报是在敷衍。因为在近期，美国国家安全委员会于1953年11月制定了146-2号政策文件。文件决定“福摩萨之宏观地位目前低于朝鲜、印度支那和北约部队”。（8）而且，艾森豪威尔在国家安全委员会1954年2月8日会议上进而明确指出，美国在远东的注意对象首先是印度支那，其次是福摩萨。（9）

1954年2月8日，国务院远东事务局准备了一份题为“对中美安全条约草案的若干意见”的备忘录，把台湾的草案与美菲条约、澳新美条约和北大西洋公约逐段进行了比较。备忘录注意到在台湾草案的序言中，已经增加了与“自由世界”各国增强团结云云的内容，认为增加的这几个词使条约突出了“反共”性质，这似与美国维持区域安定的本意“不尽相同”。

台湾草案虽然提到，缔约各方应依联合国宪章解决国际争端，可是，它却略去了上述三条约中均包含的一段内容：“以使国际和平不受威胁，并遵照联合国宪章精神，避免在国际交往中使用武力。”备忘录指出这一省略事关重大，因为台湾对大陆的袭击，很可能被联合国会员视为侵略行为。而台湾很可能以“平息暴乱”为其行动作辩解。备忘录建议，略去的部分应当补写上。

备忘录对草案第四条最为关注，这一条要求缔约国为双方“现属或将属的领土”负有防卫义务。由于台湾政府所辖领土有限，备忘录强调，这一问题必须引起美国“极其慎重的考虑”。（10）

在备忘录之后，还附有一份长达七页的分析材料，题为“与中华民国政府签订共同防御条约的利弊分析”。该材料指出：缔约将在五个方面对美国有利。首先，向国际社会阐明美国的立场，即“中华民国政府”的地位“不容交易”；第二，加强台湾作为“远东一支政治、军事力量”的“实力”；第三，鼓励亚洲国家反共力量；第四，“增强人们对中美关

系的信心”；第五，“加强中华民国现政府对美国的依附。”

可是从反面讲，缔约又可能在六个方面对美国不利。第一，宣布缔约消息可能给人提供攻击美国“不妥协”的口实，因而破坏关于朝鲜问题的日内瓦会谈；第二，签约后可能引起共产党的报复；第三，可能使美国卷入台湾反攻大陆或保卫沿海岛屿的战争；第四，可能背离“同中共最终打交道的总趋势”，并使美国难以“把中国人从苏联的轨道上引开”；第五，可能伤害美国与盟国的关系；第六，由于条约的范围和灵活性都没有超出已有的条约，其结果可能使台湾不满，反而于美台关系不利。（11）远东事务局还草拟了一份“美台条约与美国和太平洋国家共同防御条约的比较”的单行材料，将美菲、美韩条约作了比较。这份材料只是提请要特别注意，澄清台湾当局“领土”这一概念的确切含义与范围问题。（12）

到了2月24日，叶公超再行催促，请使馆敦促国务院应尽快作出决定。叶公超称台湾有人担心，即将召开的日内瓦会议是联合国接纳大陆中国为正式会员国的第一步。此时缔约，可以使国人放心。

美国驻台使馆随后即给国务院去了一份包括上述内容的电报。当电报收到后，国务院内部有不同意见。远东事务助理国务卿饶伯森主张与台湾缔约，其好处是：“第一，鼓起在福摩萨的中国军队和官员的士气；第二，使中国政府在我太平洋防务体系中，与日本、朝鲜、菲律宾和澳新美条约缔约国具有同等地位；第三，消除中国人对日内瓦会议的疑虑；第四，向我们的盟国及共产党国家表明，我们坚决支持在福摩萨的中国政府；第五，有助于实现国家安全委员会146-2号文件提出的政策和目标。”他又指出：在条约中应防止对“福摩萨及佩斯卡多尔列岛防卫义务”的“无意识地扩大”。关于缔约时间，饶伯森建议在日内瓦会议之前开始谈判。（13）欧洲事务局与联合国军部均不同意饶伯森的意见，认为如果谈判在日内瓦会议之前进行，难免引起英联邦及欧洲国家的不满和亚洲国家的批评。共产党国家还会“要我们为会议的失败承担责任”。（14）

2月27日，国务院研究日内瓦会议问题。讨论时，杜勒斯提到远东事务局关于美台条约的报告。他说，他同史密斯将军讨论过报告，了解到一些不同意见。使杜勒斯举棋不定的原因归纳起来有三方面：一是缔约对于日内瓦会议的影响。杜说，一方面，会前宣布缔约“是不可取的”，因为此举“不合英、法之意”，还可能给人以话柄；而另一方面，会前宣布又是“可取的”，它可向世界宣布“台湾的地位没有让步余地”，因为台湾是美国“从阿留申群岛到菲律宾防线上必不可少的一环”。使杜勒斯犹豫的第二个原因是军方的态度，他了解到雷德福将军赞成缔约，但不知这种意见是否能代表整个参谋长联席会议。此外，杜勒斯还担心国会的反映，因为“与朝鲜条约相比，台湾条约可能更难让参议院接受。”杜勒斯当时正准备近日内赴委内瑞拉参加第十届美洲国家会议，这就需把考虑缔约之事推迟到美洲会议之后。（15）

饶伯森竭尽全力想说服国务卿。他争辩道：将宣布缔约的时间选择在日内瓦以前是十分重要的，其“带来的心理影响是不可估量的”。他特别担心亚洲非共产党国家日趋低落的士气，主张美国立即给亚洲盟友打气。杜勒斯不以为然，他告诫与会者：“不要代表国务院做出最后决定。”杜勒斯还警告不要让无孔不入的新闻界打听到风声，他说了一句：如果大家可以“保证第二天不让艾尔索普兄弟（美著名专栏作家。——笔者注）知道的话”，他便可“通过国家安全委员会计划署开始此项工作”。（16）

饶伯森促成缔约心切。他在给各有关部门的一份征询意见备忘录中，十分巧妙地利用了国务卿上述话语中“开始此项工作”这一部分。尽管备忘录也提到“等国务卿回来再最后决定”之类的话，但在饶伯森的笔下，这份文件给人以考虑缔约刻不容缓的印象。饶伯森是这样写的：“国务卿要求国务院立即考虑以形成意见，以便尽早提交国家安全委员会计划署。国务卿还提及此事与即将召开的日内瓦会议有关，这就使此问题更显紧迫”。在这份征求意见材料中，饶伯森还附上了远东事务局对缔约的支持态度。他还特别强调了条约的重要意义，

称此举有助于实现国家安全委员会所确定的“重要政治目标”。〔17〕

3月17日，菲律宾与东南亚事务办公室给饶伯森送来一份备忘录。该办公室对缔约的反应冷淡。3月18日，南亚事务办公室也送来了反对意见。

第一份备忘录发出后三天，饶伯森送去第二份，敦促尚未表态的部门于3月22日前将意见送来。饶伯森又一次借杜勒斯的名义强调此事的重要性，他写道：“鉴于美台条约与即将召开的日内瓦会议有关，国务卿要求立即审议。这更使此事刻不容缓。”〔18〕

这一份备忘录送出第二天，欧洲事务局的答复就到了。局长麦钱特反对在日内瓦会议之前或会议之中签约。他主要担心此举会招致美国的欧洲盟国，特别是英、法两国的不满。盟国会认为这是给苏联人送去了一个攻击美国远东政策“僵化”的把柄。〔19〕

3月20日是饶伯森决定的最后期限。此时，又有四份表态的备忘录送到了远东事务局。国务院法律顾问弗莱哲不反对缔约，但认为须有两个先决条件。一是明确制定政策，二是确定这样做“符合美国的利益”。〔20〕

政策设计署的备忘录包括三点内容：(1)该署未发现对签定“适当防卫条约”的反对意见；(2)该署同欧洲事务局的观点一样，对拟定的缔约时间持异议；(3)设计署成员对条约草案第四条有很大顾虑，因为这一条可适用于沿海岛屿。但是，如果明确把这些岛屿的防卫排除在条约之外，又怕招来袭击。他们希望找到一个两全其美的方案，即既不捆住美国手脚，又不给海岛带来危险。〔21〕

近东、南亚与非洲事务局的备忘录指出，印度和美国对大陆中国的态度有很大不同。印度人相信可以把中国同苏联分开，但要达此目的，就要“给共产党中国以联合国席位与福摩萨”。该局重申了南亚事务办公室的早些时候表示过的意见，担心缔约“疏远”印度，并使其滑向共产党阵营。〔22〕

联合国事务局不同意饶伯森所谓提前缔约有利于日内瓦会议的说法。该局认为，在这个时候缔约，只会“有助于共产党离间”美国及其盟国。该局备忘录分析道，由于条约并不改变美国对台湾的防卫义务，那么，其作用主要是产生心理上的影响。既然如此，条约完全可放在日内瓦会后再行考虑。〔23〕

各部门意见都送到了远东事务局。饶伯森请他在缔约问题上的最得力助手——中国事务办公室主任麦康瑙吉起草一份给杜勒斯的总结。麦康瑙吉估计杜勒斯可能会采纳欧洲事务局和联合国事务局的意见，建议饶伯森作两手准备。

麦康瑙吉先提出了一个在杜勒斯决定推迟考虑缔约情况下的行动方案：(1)经国务卿批准，通报台湾国民党政府美国关于条约的想法，并解释为何将此事推迟至日内瓦会议之后；(2)通报英、法两国政府，美国拟与台湾缔约，以将时间推迟至日内瓦会议之后，来换取英、法在会议上对美国的更多支持，并使两国同意，共同反对任何旨在削弱国民党的企图。〔24〕

然后，麦康瑙吉起草了一份给杜勒斯的备忘录，再次建议在日内瓦会议之前与台湾缔约。备忘录轻描淡写了对条约的各种反对意见，仅仅汇报说：“只发现两个实质性的反对意见：(1)南亚事务办公室担心印度会被推向共产党中国一边；(2)政策设计署对草案第四条的语言持保留态度。另外，欧洲局、联合国局与政策设计署对在日内瓦会议之前或期间谈判持异议。”备忘录还对这些意见否定如下：(1)印度的反映无关紧要；(2)条约第四条的问题，可以通过修辞来解决；(3)至于缔约时间，推迟的意见不可取。因为在日内瓦会议之前就表明美国对台湾问题的坚定立场，有助于谈判。〔25〕

备忘录送请国务卿审批。文件首页有两项选择：“同意”或“不同意”。杜勒斯在后栏里打了个勾，并在该页右上角以寥寥数笔写道：“日内瓦之前时间不够——参议院问题微妙。”〔26〕

1954年4月8日，杜勒斯致电美国驻台使馆：“国务院决定在日内瓦会议之前不对中国政府建议之双边安全条约采取行动，因无充分时间与国会主要领导人进行必要的协商。

此决定不影响以后考虑。”〔27〕 此电报发出前一天，饶伯森已经将类似的意思转达给了台湾驻美大使顾维钧。〔28〕

这样，美台缔约一事便被搁置了下来。

### 三、从莫边府事件到马尼拉会议美方的酝酿#

杜勒斯1954年4月8日电报之后，至少有两个月时间美国政府一直无法将同台湾缔约的事提到议事日程上。主要是印度支那局势的变化吸引了美国的注意力。1954年5月7日，莫边府弃守。〔29〕美国把印度支那局势的变化看作是“共产主义对外扩张”，更加仇视中华人民共和国。杜勒斯参加了日内瓦会议第一阶段有关朝鲜问题的讨论，于5月4日回国。半个月后，顾维钧不见美国方面对缔约有任何行动，便亲自去拜会杜勒斯。杜勒斯答复说，美国政府正对此事进行“全面考虑”，但尚未找到合适的解决办法，因为“与一个实际上正在进行军事活动的国家缔结安全条约并非易事。”顾建议，在条约文字上强调其“防卫性质”以消除美方顾虑，可是杜勒斯对此表示怀疑。杜勒斯说美国不希望签定一个最终可能将其引向“无限制战争”的条约，并认为在局势未稳定之前，“最好不要改变现有的对台防御计划”。他还以日本人的失败为例来说明，为什么美国不愿在“广阔的中国大陆上”出兵冒险。〔30〕

第二天，兰金大使给美国国务院发电报，报告了中国一些沿海岛屿被中共占领的消息，集结的大陆军队可随时向大陈岛发起两栖进攻。〔31〕关于大陈岛的重要性及国民党想在该岛的防务上得到美国支持的情况，兰金已经在1953年7月向国务院作过汇报。〔32〕

1954年5月22日，艾森豪威尔、杜勒斯、中央情报局长艾伦·杜勒斯、国防部副部长安德逊、雷德福以及总统国家安全特别助理卡特勒等开会研究大陈岛问题。雷德福担心如果美国无动于衷，听任中共占领大陈等岛屿，将会损害美国的“威信”。杜勒斯虽有同感，但不同意公开声明哪些岛屿属于“必保之列”。〔33〕艾森豪威尔建议，派第七舰队去访问大陈岛，以“显示美国的力量”。但在此行中，除非舰队遭袭击，不应与大陆发生冲突。〔34〕

数日后，国家安全委员会决定派遣第七舰队部分舰只访问大陈岛，并在文件中写道：包括大陈岛的沿海岛屿是“台湾防务的重要组成部分。”〔35〕可是没过几天，杜勒斯就给卡特勒一份备忘录，指示其将国家安全委员会决定中的上述一段话删去。〔36〕这一举动显示了国务卿手腕之高明：杜勒斯可能本来就对派第七舰队去大陈岛有保留意见，但他在会上却不便明说，因为此建议来自艾森豪威尔。通过这样暗地改变第七舰队出访命令，他既可减少“与大陆中国全面战争”的危险，又免伤总统的面子。〔37〕

杜勒斯参加了6月中旬参议院对外关系委员会东亚组的一次会议。参议员诺兰和史密斯询问了与台湾缔约的可能性。杜勒斯深知诺兰与台湾的亲密关系，就说此时缔约不一定妥当，因为它可能会把国民党政府“冻结”在台湾岛上，这对台湾不利；条约另一个可能是把美国拴在台湾“收复大陆”的计划上。参议员乔治也没有对条约表示多少兴趣，因为它对台湾的防务没有增加“实际内容”。〔38〕

6月17日，叶公超与兰金大使在台湾进行了会晤。叶公超强调了条约是“政治性的”，因此它不会增加美国的军事义务。兰金问台湾政府能否这样许诺：如果美国不同意，台湾便不进攻大陆。〔39〕叶公超请示蒋介石之后，没有直接回答，只说只有在条约基本商定后，台湾才愿讨论这一问题。6月22日，兰金呈送杜勒斯一份备忘录，称：如果决定缔约，台湾方面便可保证：非美方同意，不对大陆中国采取大规模军事行动。〔40〕

顾维钧大使7月1日会见了杜勒斯，他问美国政府是否能发表一项声明，表示愿意保护沿海岛屿。杜勒斯轻而易举地回绝了这一请求。他说，第七舰队已经奉命在大陈岛附近巡

遒，这一点中共不会不知道。“事实胜于雄辩”，不用另发声明了。(41)事实上正是杜勒斯本人密令不把大陈岛屿作为台湾防务的一部分，并降低了第七舰队访问的调子。

国民党当局在这一阶段的努力，真可谓是“双管齐下”。一方面，为了促使早日缔约，蒋介石作了重要让步。兰金大使在回国之前，蒋介石于7月8日接见了，蒋让大使给艾森豪威尔和杜勒斯带上个人的口信，他保证：任何重大军事活动，必事先征得美国同意。(42)另一方面，让顾维钧大使做美国官员的工作。顾在其回国述职前，于7月中、下旬，马不停蹄地进行了大量的游说。

顾维钧7月14日会见了参议员诺兰。第二天，顾大使与兰金大使共进午餐。同一日，顾维钧拜会了副总统尼克松。第二日晨，顾大使会见了参议员约翰逊。接着，顾维钧又会见了远东事务助理国务卿德鲁姆赖特和中国事务办公室主任麦康瑙吉。他了解到杜勒斯对缔约的看法“仍无改变”。(43)

随后，顾维钧又同众议员周以德进行了磋商。顾同这位“中国帮”的干将谈得十分投机。周以德明确表达了对条约的赞成态度，两人还一起分析了杜勒斯犹豫的原因。顾说这主要是由于杜勒斯误认为台湾仍在同大陆交战；而周以德感到事情并非完全如此，“真正的原因”是国务院仍有人“认为国民党中国是腐败的，委员长是反动派与独裁者。”顾请周以德施加影响，再助台湾一臂之力。(44)

就在顾大使在华盛顿四处奔忙时，关于美台可能缔结安全条约的消息成了台湾的头条新闻。新闻的根据是三段谈话：一个是叶公超在立法院讲的“政府……非常重视与美国的防御条约”；一个是兰金大使在一次记者招待会就条约所表示的“已进行过非正式的接触，但目前无进展”；另一个是艾森豪威尔谈过的“条约问题经过一段研究……尚未做出最后决定。”新闻媒介的热衷报道，引起了美国驻华使馆的注意。大使馆给国务院的报告谑称之为“新闻谈判”，并请国务院考虑是否有必要发表一项声明。(45)

国务院没有为此专门作出反应。但当法国大使馆向美国国务院要求澄清传闻中关于美台缔约的情况时，中国事务办公室副主任马丁答复说，美国暂无进行谈判的打算。他还解释台湾方面的建议主要出自“政治上的考虑”。台湾之所以心切，是“因为日内瓦会议、周恩来访问印度与缅甸，以及印度支那停火，……都提高了北平的威信”。(46)

8月11日，美国大使馆又给国务院一份报告，再次转告了台湾当局的保证：如果没有美国同意，不向大陆发动大规模袭击。报告援引了国民党外交部条约处负责人的话：如果美国不同意，台湾也就无力进攻大陆。报告分析道，签定条约的目的不是让美国帮助台湾反攻大陆，国民党仅仅希望得到一个保证，即“美国对华政策不变”。(47)

美国方面关于条约较重要的一步，是1954年8月25日国务院形成的两个文件。一个是中国事务办公室马丁准备的一份报告。报告分析了日内瓦会议以来，中共对台湾问题的宣传攻势加强。由于朝鲜和印度支那均已停火，中共有可能抽出手来对付台湾。鉴于这种新情况，美台缔约是“维持台湾现状”的“最佳方案”。该报告从四个方面论述了缔约势在必行：一，现有的以第七舰队防卫台湾海峡的方式已经不能适应需要；二，条约可为在东南亚及东北亚建立“集体防卫体系”铺路；三，蒋介石已经答应：针对大陆的军事行动，必先征得美国同意；四，与台湾缔约的“危险系数”，并不高于当时的朝鲜，因为国民党进攻能力“有限”。(48)

另一个是饶伯森给杜勒斯的备忘录。有趣的是，饶伯森这一回以“共同防御条约”，而不是以“双边安全条约”为题，以强调条约的“防御性”。饶伯森主张早日缔约理由有以下四点：首先，日内瓦会议之后，中共发动了大规模的宣传运动，扬言要解放台湾并谴责美国对台湾的占领。缔约将会给共产党这些宣传以沉重打击；第二，蒋介石已经作出许诺：非经美国许可，不进攻大陆；第三，由于东南亚条约已取得进展，与台湾缔约就更为迫切；第四，条约有助于参议院正式批准在台湾部署军事力量。饶伯森建议国务卿批准与台湾谈判，并请

杜勒斯在访台时通知国民党。(49)

饶伯森的建议,被分送给几个主要部门以征求意见。负责近东、东南亚与非洲事务的助理国务卿杰尼根重申了其下属部门的意见,担心条约会对美国与印度和近东国家的关系产生不利影响。国务院顾问麦克阿瑟认为,由于美国已经对台湾的防务承担有义务,因此台湾的安全不存在危险,他对缔约的必要性有所怀疑。政策计划署仍坚持美国在条约中的防务义务只应限于台湾和澎湖列岛及个别对台、澎安全至关重要的岛屿,而不应承担沿海岛屿的防务。否则,亚、欧公众舆论便会怀疑条约的“防御性”。欧洲事务局答复,如能满足三个条件,该局就不反对缔约:一,等马尼拉会议之后再宣布条约谈判;二,把美国的打算秘密通知东盟国家;三,条约文字准确无误,不使人误解美国有义务“扩大国民党政府的现辖领土”。(50)

1954年8月31日,杜勒斯在办公室召开会议,讨论对台政策。杜勒斯声称莫边府事件之后,美国“在远东的威信不能再降低了”,他不惜“冒一定程度的风险采取强硬路线”。他明确表示,美国将“使台湾永远不落在共产党人手里”,因为这样做符合美国“国家安全利益”。而沿海岛屿就没有这样的重要性,如何处理这些岛屿的问题要视当时当地的具体情况而定。(51)

杜勒斯的话集中体现了美国外交政策中的矛盾。法国在莫边府失利后,美国愈感自己作为国际宪兵的责任重大。然而战线拖得愈长,就愈发感到自己力不从心。美国仅想将台湾作为反共“防线”之一部分,而不愿为防卫沿海岛屿付出代价,也不愿被拖入一场与中国大陆的战斗。可是这就和梦想以沿海岛屿作为反攻大陆的跳板的台湾当局发生了尖锐的矛盾。

杜勒斯在动身去参加马尼拉会议之前交代代理国务卿史密斯:由于沿海岛屿问题非常复杂,他“推迟决定缔约时间”。第二天,史密斯还向美国驻台湾大使兰金电告了这一决定并补充道:国务卿希望在他访台期间不要提出问题。(52)

这样,缔约之事就再次搁浅。

#### 四、台湾海峡危机中美方的酝酿

1954年9月2日,杜勒斯到达马尼拉,准备同英国、法国、澳大利亚、新西兰、菲律宾、泰国和巴基斯坦等国代表协商缔结“集体防务条约”。翌日,中国人民解放军炮击金门,台湾空袭大陆一些目标。台湾海峡形势骤然紧张起来。

杜勒斯两次致电国务院。他认为虽然台湾海峡呈现“危机”,但金门岛似乎并非与台湾在防卫问题上有“实质性的关系”。如果美国插手金门,就可能使自己更深地陷入台湾反对大陆的进一步活动中去。他把金门与马尼拉会议的关系,比作是莫边府与日内瓦会议的关系,建议:首先判断金门在美国援助下能否保得住,“守得住则守”;否则,就不要“重蹈法国人的覆辙”。(53)

杜勒斯还有一个难题,即是否按原计划去台湾。左右权衡后,杜勒斯决定还是前去为好,但把在台湾逗留的时间缩短至仅数小时。然后以“欧洲局势紧张”为借口,脱身返回美国。杜勒斯本人十分清楚“这一借口骗不了(蒋)总司令”,但毕竟可以“保住”总司令的“面子”。杜勒斯的计划得到艾森豪威尔的赞同。

杜勒斯在台湾与蒋介石共进午餐并会谈两小时。蒋主要就谈防御条约问题。他埋怨“美国的亚洲政策不够牢靠”,与“自由中国”缔约上的“勉强态度”就是个例子。以台湾海峡局势“不稳”为理由,推迟考虑缔约是不对的,因为局势的“不稳”恰恰是因为没有条约。在谈到其“光复大陆”计划时,蒋保证不需要美国出兵,只要物资保障。杜勒斯在条约问题上始终没有松口。他解释道,美国也不希望把国民党政府“冻结”在目前的状况下,但海峡的紧张局势使条约很难处理沿海岛屿问题。杜勒斯还表示,台湾目前即使没有条约也不会

存在什么危险，并举例子说菲律宾人尽管同美国有防卫条约，反而觉得台湾“有第七舰队的直接保护”，比他们的情况显得更好。（54）杜勒斯在台湾停留时间如此之短，以至于兰金只能在去机场途中，在车上就条约的适用范围问题，向杜勒斯建议了如何措辞便可能为双方所接受。台湾方面又是空忙了一场，缔约之事没有进展，杜勒斯关于第七舰队的巡逻行动强于条约的说法反使叶公超更感到忧虑重重。（55）

与此同时，华盛顿最高决策者们正在就海峡危机进行紧急磋商。在大陆炮击金门的当天，美军参谋长联席会议讨论了美国的对策。包括联席会议主席雷德福在内的多数人，认为美国应该协助保卫金门等岛屿；而陆军参谋长李奇微则持反对意见。海军、空军和海军陆战队等赞成派主要从国际“反共防线”的角度分析了保卫金门的“重要意义”；（56）而李奇微则认为沿海岛屿并非至关重要，其“价值”还“不足以让美国冒对华战争的危险”，失去它们，也不会对美国在远东的部署造成重大威胁。（57）李奇微还在书面意见上附上美国远东军区司令赫尔将军的电报。电报宣称：如果插手金门，势必影响“对朝鲜和日本的防卫”。赫尔还担心和中国发生大规模战争的后果——“非原子武器不能取胜”。（58）史密斯通过电话向当时还在丹佛的艾森豪威尔征求了意见。艾森豪威尔认为，对金门的防卫，事关美国的“声誉”。他同意首先判断金门能否守得住，“如果守不住就不插手”。此后，艾森豪威尔又打电报补充了一个意见：任何对策都必须保证“不能在我们和我们的主要欧洲盟友——尤其是英国之间打入楔子。”（59）

美方决策过程中最关键的一次会议是于9月12日召开的国家安全会议，会议地点在丹佛附近的劳里空军基地，与会者包括艾森豪威尔、尼克松、杜勒斯及参谋长联席会议的成员等。杜勒斯首先汇报了他的台湾之行，随后由中央情报局局长艾伦·杜勒斯作了关于金门形势的通报。在接下来的讨论中，大家对美国应采取什么样的行动方案难于形成一致性意见。雷德福汇报了参谋长联席会议的分歧意见，但他本人仍赞成美国插手金门。他还引用美太平洋军区司令的话说：金门对台湾的防卫“至关重要”；国防部部长威尔逊一方面担心失去金门，一方面又不愿让美国卷入与中国大陆战争；艾森豪威尔对守卫金门的兴趣不大，其原因有两个：一是共产党可能“钳制住美国军队”，他不愿许诺过多，以致让美军驻守各地防卫；二是“打蛇要打头”，如果美国要打仗，要对付的是苏联，而不是中国。雷德福不同意总统关于沿海岛屿只有“心理上的”重要性的说法，他坚持认为沿海岛屿在军事上也是重要的。就在大家争执不休时，杜勒斯发言了。他说海峡危机使美国陷入了“可怕的进退两难”，他的建议是把沿海岛屿问题提交联合国安理会。（60）这项建议得到了艾森豪威尔总统的赞同。（61）

四日后，杜勒斯去伦敦。17日，他向英国外交大臣艾登讲述了美国拟将沿海岛屿问题提交联合国安理会的想法。杜勒斯回国后，艾登又委托参加联大的英国代表团团长向杜勒斯转达了须进一步澄清的三个问题：（1）联合国决议的性质；（2）中共是否参加；（3）谁来向安理会递交提案。团长还表示英国感到“有必要”让中共参加讨论，并倾向于让美国之外的另一国作为提案发起国。（62）

杜勒斯出席了于1954年9月下旬至10月上旬在伦敦召开的九国外长会议。9月26日，在美国驻英使馆宴会上，杜勒斯和艾登再次商议台湾海峡问题。艾登建议选择新西兰为提案国。三天后，杜勒斯向参加会议的新西兰代理高级专员坎贝尔提出此项要求。

新西兰政府同意了美国的要求。

必须指出的是：杜勒斯与盟国加紧炮制的联合国提案几乎到了出笼的地步，可是，台湾当局却一直如同被蒙蔽在密不透风的鼓中。10月1日，美国国务院以密电向美驻台使馆透露了一点新西兰提案的消息，并请大使馆考虑何时以何种方式通知台湾当局为宜。杜勒斯背着台湾的所作所为连兰金都感到过分。兰金在10月5日的回电中指出：“除非……采取补偿措施”，台湾方面可能会将此事看成“又一次牺牲中国利益的雅尔塔式的背后交易”。

10月7日,饶伯森再次敦促杜勒斯批准与台湾缔约,在他看来,新西兰提案一事使缔约成为“急待解决的问题”。饶伯森还援引兰金大使关于台湾可能将新西兰提案视为第二个“雅尔塔”的顾虑,并说,此时只有通过缔约才能消除联大决议的不利影响。

杜勒斯正巧在当天给饶伯森发出一备忘录,通知艾森豪威尔总统已经原则同意缔约,并提出了三条意见:(1)着手让蒋介石了解联合国行动;(2)可以缔约,但“不排除双方为了共同利益而一致同意的其它行动”; (3)要跟诺兰议员商讨。(63)杜勒斯并补充说:“这个条约必须表明,它是一个真正的防御条约。如果缔约另一方进攻,我们则不予以保护”,他还指示要特别注意条约第四条中关于“领土”范围的问题。(64)就这样,总统和国务卿有条件地批准了与台湾缔约。

下一步该是如何就新西兰提案征得台湾同意的问题了。

饶伯森和麦康瑙吉于10月13日会见了蒋介石、总秘书长张群与代理外长沈昌焕。果然不出所料,台湾方面对将金门等沿海岛屿问题提交联合国表示强烈的反对。蒋介石认为新西兰提案会导致以下(1)沿海岛屿中立停火;(2)台湾中立停火;(3)台湾交联合国托管;(4)中共成为联合国会员;(5)共产党占领台湾并消灭国民政府。在第二轮会谈中,台湾方面增加了副总统陈诚和行政院院长俞鸿钧。在这轮会谈中,台湾方面显然在努力达到以下目的:(1)设法阻止提案;(2)争取美方同意在条约中包括沿海岛屿;(3)力求美方同意先宣布条约的消息。国民党方面已经感到要达到头两个目的是极其困难的。因此,蒋介石和陈诚都强调了第三点。在第三轮会谈中,蒋介石做了让步,表示在条约的正文中可以不提及沿海岛屿。但也不能写入台湾当局作出的无美方首肯不进攻大陆的许诺。这两点都可通过另行“照会”的办法解决。长达七小时的艰苦会谈就这样冷冷清清地结束了。

10月18日,杜勒斯和艾森豪威尔进行了磋商。艾森豪威尔同意了以条约保卫台湾、同时以联合国提案解决金门危机的方案。他表示“美国决不能容忍福摩萨和佩斯卡多尔列岛落入不友好之手”。他也同意在条约签定后,“很有必要”对国民党加以限制,使之“不从‘庇护所’向外进攻。”(65)

杜勒斯征得了艾森豪威尔的同意后,当天会见了英国和新西兰驻美大使,解释为什么与台湾缔约,以及条约的范围和性质。新西兰大使担心如果将提案的时间与缔约安排在一起,很可能会被人认为是在“搞阴谋”。英国大使也对条约对沿海岛屿的影响表示关切。为了解除盟国的疑虑,杜勒斯亲去伦敦与艾登会晤,为能在新西兰提案之前宣布与台湾缔约的消息征得了艾登的同意。

就在杜勒斯与艾登协商的当天,叶公超来到华盛顿,奉蒋介石之命再次设法阻止新西兰提案。(66)蒋也向兰金大使表示了类似的意思。(67)

杜勒斯从英国回来后,于10月27日会见了叶公超。台湾方面急于让美国在当年大选之前就宣布缔约,叶公超一方面表示了台湾当局对新西兰提案的异议,以对美方施加一点压力;另一方面,向杜勒斯再次保证:(1)国民党政府绝对无意以条约作为进攻大陆的基础;(2)台湾也无意使美国卷入对大陆的战争。叶公超再次许诺说,国民党政府“未事先取得美国政府同意不反攻大陆,甚至连较大规模的袭击都不搞”。但叶公超坚持不要将此项限制写入条约,建议另用一非正式的协议解决。杜勒斯理解台湾方面对“面子”的担心,同意在条约之外再形成另外一项协议。然而,杜勒斯表示在条约中也一定要以适当的措辞写明条约的防御范围不包括沿海岛屿。

11月2日的国家安全会议是缔约谈判前美方进行的最后决策会议。会上讨论决定了美台缔约和新西兰提案的基本原则。杜勒斯和艾森豪威尔一致表示:尽管有些军方人士强调保卫沿海岛屿的意义,但美国不宜为此而冒与中国、苏联发生全面战争的危险。美国的既定方针是守卫台湾、澎湖。

这些基本原则确定之后,美台缔约的谈判于翌日开始。

## 结束语

纵观美台缔约酝酿的全过程，可见战后美国外交有着难以克服的内在矛盾：

一，美国全球战略的主要矛头是朝着苏联的。美国出于“遏制”战略的需要，在各地广设“防线”。然而，战线拖得愈长，就愈加力不从心、就愈难处理局部与全局的关系；

二，台湾对美国防卫屏障作用，只是局限于从阿留申群岛至菲律宾这一纵向南北“防线”之一段。美国只愿维持台湾作为“基地”和“象征”的现状，并不想为了一个“卒子”的利益，将自己拴在国民党“反攻大陆”的战船上；

三，朝鲜战争的失利与奠边府的弃守，更加剧了美国对中华人民共和国的敌视。然而，基于本身民族利益的考虑，美国又不愿重卷入一场对华战争。种种因素错综交织，导致了美国的矛盾政策：既想建立“共同防御体系”，但又不愿陷得太深，冒直接的风险。

缔约的建议来自台湾。虽然防卫台湾与美国国际战略的总目标并不矛盾，但是否与台缔约，在美国政府中还是引起激烈的争论。在美国外交政策中，居于核心地位、举足轻重的国务卿杜勒斯，对缔约一直持消极态度：他不顾国务院内外亲台势力的纵横捭阖与倾力鼓吹，却虚与委蛇，屡次以种种借口，多方推辞拖延。1954年台湾海峡危机的爆发，使华盛顿军政首脑就沿海岛屿防卫问题，陷入了空前的僵局。当各方争执、互不相下时，杜勒斯异想天开，提出了将问题送交联合国安理会处理的方案，并与英国密谋，形成由新西兰来出面提案的计划。在台湾的强烈反对之下，杜勒斯出于维护其最高战略利益、平衡矛盾的目的，才同意了以缔约来换取台湾对新西兰提案的合作；美国还答应了要照顾台湾的“面子”，不把对台湾军事行动的限制写入条约正文之中，而以秘密换文的方式代替。在这出国际政治双簧的排演中，台湾付出的却是“非美国首肯则不进攻大陆”这样一项原则性的让步。

### 注释：

(1) *Foreign Relations of the United States 1952-1954* (Hereafter *FRUS 1952-1954*), XIV, pt. 1, pp. 157-158.

(2) *FRUS 1952-1954*, XIV, pt. 1, pp. 344-345.

(3) Telegram, No. 358, December 19, 1953, 793.5/12-1953, RG 59, NA.

(4) Telegram No. 359, December 19, 1953, 793.5/12-1953, RG 59 NA.

(5) *FRUS 1952-1954*, XIV, pt. 1, pp. 331-332.

(6) *Ibid.*, pp. 347-348.

(7) Telegram, Dulles to Embassy TAIPEI, January 19, 1954, 793.5/2-1954, RG 59, NA.

(8) *FRUS 1952-1954*, XIV, pt. 1, p. 320.

(9) *Ibid.*, p. 358.

(10) Memorandum, "Comments on Draft of Proposed China-American Security Pact", February 8, 1954, 793.5/2-854, RG 59, NA, p. 1-3.

(11) "The Pros and Cons of a Mutual Defense Treaty With the Government of the Republic of China", attached to Memorandum, "Comments on Draft of Proposed China-American Security Pact", 793.5/2-854, RG 59, NA, pp. 1-7.

(12) Undated paper attached, together with the "pros and cons" paper, to 793.5/3-2054, RG 59, NA.

(13) Memorandum, "Bilateral Security Pact with China", February 25, 1954, 793.5/2-2554, RG 59, NA.

- (14) Memorandum, Wainhouse to Secretary, "Bilateral Security Pact with China", 793.5/2-2754. RG 59, NA.
- (15) *FRUS 1952-1954*, XIV, pt. 1, p. 369.
- (16) *Ibid.*, p. 370.
- (17) Memorandum, "A Mutual Defense Treaty Between the United States and China", 793.5/3-1554. RG 59, NA.
- (18) Memorandum, "Comments on United States-China Mutual Defense Treaty", March 19, 1954. 793.5/3-1954, RG 59, NA.
- (19) Memorandum from Merchant to Robertson, "Comments on United States China Mutual Defense Treaty", March 20, 1954, 793.5/3-2054, RG 59, NA.
- (20) Memorandum from Phleger to Robertson, "A Mutual Defense Treaty Between the United States and China", March 22, 1954, 793.5/3-2054, RG 59, NA.
- (21) Memorandum from Bowie to Robertson, "Comments on United States-China Mutual Defense Treaty", March 22, 1954, 793.5/3-2054, RG 59, NA.
- (22) Memorandum from Byroade to Robertson, "Proposed Mutual Defense Treaty with Formosa", March 22, 1954, 793.5/3-2054, RG 59, NA.
- (23) Wainhouse to Robertson, "Proposed Mutual Defense Treaty for Republic of China" [The memorandum itself is undated. However, it bears a stamp of the Bureau of Far Eastern Affairs, with a date of March 22, 1954], 793.5/3-2054, RG 59, NA.
- (24) Memorandum, McConaughy to Robertson, "Bilateral Security Pact with China", March 30, 1954. 793.5/3-3054, RG 59, NA. pp. 1-2.
- (25) Memorandum, Robertson to the Secretary, "Bilateral Security Pact with China", March 30, 1954, attached to 793.5/3-3054. This document is included in *FRUS 1952-1954*, XIV, pt. 1, pp. 399-401, with its issuing date of March 31, 1954.
- (26) Memorandum from Robertson to the Secretary of State, "Bilateral Security Pact with China", March 31, 1954, 793.5/3-2054.
- (27) *FRUS 1952-1954*, XIV, pt. 1, p. 407.
- (28) Conversation with Robertson, April 7, 1954, Wellington Koo Collections, Box 191, Manuscript Library, Columbia University.
- (29) Alexander DeConde, *A History of American Foreign Policy*, vol. II, 3rd ed. (New York: Charles Scribner's Sons, 1978), pp. 342-343.
- (30) *FRUS 1952-1954*, XIV, pt. 1, p. 422-424. Notes of the same conversation prepared by the Nationalist side are found in the Koo Collections, Box 191, Manuscript Library, Columbia University.
- (31) *FRUS 1952-1954*, XIV, pt. 1, pp. 425-427.
- (32) Rankin *China Assignment*, pp. 168-169; *FRUS 1952-1954*, XIV, pt. 1, pp. 233-234.
- (33) "Memorandum of Conversation with the President", May 22, 1954, Meetings with the President 1954, Papers of John Foster Dulles, White House Memoranda Series, Box 1, Eisenhower Library.
- (34) *FRUS 1952-1954*, XIV, pt. 1, p. 429. See also "Memorandum of Conversation with the President", May 22, 1954, Meetings with the President 1954, Papers of John Foster Dulles, White House Memoranda Series, Box 1, Eisenhower Library.
- (35) *FRUS 1952-1954*, XIV, pt. 1, pp. 433-434.
- (36) *Ibid.*, pp. 443-444.

(37) 美军参谋长联席会议一些人曾视中国为“祸首”(course of peril), 并建议用“原子武器”对付之。1954年5月25日, 杜勒斯与艾森豪威尔会晤时, 认为此种看法“缺乏政治眼光”, 美国不宜卷入对华战争。See “Memorandum of Conversation with the President”, May 25, 1954, Meetings with the President, 1954 (3), White House Memoranda Series, Papers of John Foster Dulles, Eisenhower Library.

(38) Dulles to Drumright, June 18, 1954, 611.94a/6-1854. [In the original document, the word “nothing” was typed as “anything.” It was corrected later by hand].

(39) *FRUS 1952-1954*, XIV, pt. 1, p. 481, fn. 2.

(40) *Ibid.*, p. 483.

(41) *Ibid.*, p. 486.

(42) *Ibid.*, p. 481.

(43) Note of a Conversation with Drumright, 10:45 a.m., July 16, 1954, *ibid.*

(44) Notes of a Conversation with Congressman Walter H. Judd, 11:45 a.m., July 16, 1954, *ibid.*

(45) Despatch from U. S. Embassy to the Department of State, “Press Reaction to Public Disclosures of Negotiations for Sino-American Security Pact”, July 28, 1954, 793.5/7-2854.

(46) Memorandum, “Discussions on Mutual Security Pact Between the U.S. and the Chinese Government”, July 22, 1954, 793.5/7-2254, RG 59, NA.

(47) Despatch from U.S. Embassy to Taipei, “Sino-U.S. Bilateral Treaty”, August 11, 1954, 793.5/8-1154, RG 59, NA.

(48) “New Factors Bearing on Proposed Mutual Defense Treaty with the Government of the Republic of China (GRC)”, by E.W. Martin, August 25, 1954, 793.5/3-2054, RG 59, NA.

(49) Memorandum from Robertson to the Secretary of State, “Mutual Defense Treaty with the Republic of China (GRC)”, August 25, 1954, 793.5 MSP/8-2554 [The same document is also found in 793.5/8-2554], RG 59, NA. 顾维钧8月24日回到华盛顿, 于8月26日会见了饶伯森。Koo Memoir, Chinese Oral History Project, pt. II, vol. VII, Manuscript Library, Columbia University, p. I-1.

(50) Memorandum from Merchant to Robertson, August 30, 1954, 793.5/3-2054, RG 59, NA.

(51) *FRUS 1952-1954*, XIV, pt. 1, pp. 554-555.

(52) Outgoing telegram to American Embassy in Taipei 132, drafted by Martin and approved by McConaughy, attached to the memorandum from MacArthur to Waddell, August 27, 1954, 793.5/3-2054.

(53) *FRUS 1952-1954*, XIV, pt. 1, p. 560 and p. 572.

(54) *Ibid.*, pp. 581-582. See also *Koo Collections*, B-212 I, Box 152, Manuscript Library, Columbia University.

(55) *FRUS 1952-1954*, XIV, pt. 1, 625-626.

(56) *Ibid.*, pp. 556-557, 597.

(57) View of Ridgway, see *ibid.*, pp. 605-609. The majority views, see *ibid.*, pp. 602-604.

(58) *Ibid.*, pp. 609-610.

(59) *Ibid.*, pp. 573-574, 577.

(60) Prior to the meeting, JCS prepared a memorandum to the Secretary of Defense (Wilson), on September 11, see *ibid.*, pp. 598-610; Secretary of State Dulles prepared a memorandum dated September 12. See *ibid.*, pp. 611-620.

(61) *Ibid.*, p. 620. Also, Eisenhower, *Mandate for Change* (New York: Doubleday, 1963), p. 464.

(62) *FRUS 1952-1954*, XIV, pt. 1, pp. 649, fn. 1; pp. 650-653.

(63) *Ibid.*, p. 708.

(64) *Ibid.*, p. 709. Reference of Article 4, see fn. 2 and 3.

(65) *Ibid.*, p. 770.

(66) Notes of a conversation between Robertson and McConaughy on one part and Yeh and Koo on the other, 3:00 p. m., October 21, 1954, Memoranda of Sino-American Mutual Defense Treaty Negotiations, Box 192, Koo Collections, Manuscript Library, Columbia University.

(67) *FRUS 1952-1954*, XIV, pt. 1, p. 793.

## 跨世纪的美国经济

李国友

### 目标和现状

美国90年代的经济发展战略, 概括地表达在布什总统今年2月6日的年度经济报告中, 中心是实现尽可能高的持续的经济增长率, 为此要做到:

- 在经济增长增加了收入的同时放慢政府开支的增长, 减少预算赤字和国债;
  - 实施在控制和降低通货膨胀的同时使经济持续高增长的金融政策;
  - 消除在税收、立法和规章制度方面妨碍创新、投资、工作和储蓄的障碍;
  - 引导世界走向更为自由的贸易和更为开放的市场, 支持世界各地面向市场的改革。
- 本文将对实现的依据和可能的幅度作初步分析。

美国的经济增长已持续七年, 虽然在80年代初经历了较严重的衰退, 但整个过去十年的绩效仍超过预期, 实际增长率平均达2.8%, 超过欧共体的2%, 和日本差距显著缩小, 1983—1987年相等, 均为3.8%; 通胀率从70年代的两位数, 降到平均4.3%; 创造就业机会为世界各国之冠, 仅1989年就达250万个, 失业率降到70年代以来最低水平, 同时, 重新恢复了世界最大出口国地位, 财政赤字也降到了和六个主要工业国的相等水平, 占GNP的3%。

美国在世界的相对经济地位, 占国民总产值的比例, 70年代以来, 稳定在22—25%之间, 虽然从40年代末和50年代初的40—50%大幅下降, 却是从战后的反常恢复到正常, 并且在今后20年预计不会低于目前水平。

对未来的估计是在以下三个前提下作出的: (1) 不会爆发超过局部冲突的大规模战争; (2) 没有类似石油危机型的突发事件; (3) 半个世纪以来的商业周期表明, 对经济增长

的长期效应影响甚微，这一性质将延续。今后两年美国可能出现的经济衰退，会是缓和的，而导致30年代初大萧条的因素尚不会发展；1987年股市大暴跌也证明，表面的相似只是一场虚惊，实质和基础才是关键。

未来的增长率取决于主要有利和不利因素的消长，特别是投资环境、资本形成，以及适应技术进步的程度。

投资环境仍将是美国最大的相对优势，在开放程度、透明度、可测性、流动性和单一市场规模上，都胜过日本和西欧。在美国财政和贸易赤字急剧上升的80年代，居然出现了国内投资总额上升，通货膨胀率下降的状况。对这种反常，传统经济学难以解释，但却符合在一体化加深的世界经济中，资本按照各国投资环境的比较优势而流动的规律。

国内投资总额年均增长率，1980—1987年和1965—1980年相比，美国从2.6%上升到5%，经合组织国家(OECD)平均从3.3%降到3.1%，其中日本从6.7%降到3.9%。不过美国存在隐患：在美国国内投资中，美国人自己的比例在下降，因为储蓄率低，消费率高。个人储蓄率在60和70年代，美国仅为6%，远低于日本的20%和西德的14%，1987年更降到3.7%。国家储蓄率在80年代也进一步下降，从占GNP的17%降到1987年的12%，其中一半由个人储蓄率下降，一半由政府赤字增大造成，企业储蓄率仍保持原有水平。而个人和政府消费的年均增长率，分别从1965—1980年的3.1%和1.2%，上升到1980—1987年的4.1%和3.6%，而日本同期分别从6%和5.1%，降到2.9%和2.9%。(1)

看来，80年代中后期外资的大量投入，虽然维持了美国的高投资，但这种每月100亿美元的外资流入继续下去，美国外债到1992年就将破10000亿美元大关，未来的利息负担会上升，高通货膨胀率的危险增大。同时，政府预算赤字会使国债很快突破30000亿美元。当然，没有外资投入，会减少投资额增长，导致经济停滞，降低未来生活水平。

因此，美国经济前景将取决于：1、减低消费增长，增大储蓄率；2、扩大出口；3、外资的持续投入。其中储蓄率取决于经济、社会、文化多种因素，似难以显著改变。消除政府预算赤字，提高生产率被认为是可以行之有效的关键。

## 前 景

按照不同的联邦赤字水平和生产率的增长，一家经济预测公司提供了鲜明的对比。(2)给出的三种假设为：

下策——目前政策的延续，生产率年增长1.2%，联邦赤字维持在占国民总产值的3%；

中策和上策——生产率年增长逐步提高，到世纪末达到1.8%，政府支出减缩，到1996年消除联邦预算赤字；不过中策假定外资的投入不能持续，而上策着眼于外资的继续投入。

预测的终点是2008年，结局是：

国民生产总值按1982年美元值计，按上策可达7.3万亿，比下策多1万亿美元。国债按上策可从目前占GNP的42%降到12.9%。联邦政府支付的利息，按1982年美元值，可从每年1700亿美元，降到每年1050亿；按下策，利息将高达6250亿美元。实际利率按上策将大幅下降，30年公债的利率可低至1%，比美国历史水平低两个百分点。低利率，高储蓄可以使美国企业所需的资本成本降到日本的水平，从而使私人投资总额占GNP的比例，从目前的15%提高到20%，接近现在日本的23%。生活水平将提高，按上策人均可支配收入可达1.7万美元（1982年美元值），比下策高11%，就是说，到2008年消费者每年按上策可比按下策多消费5000亿美元，而私人消费占

G N P 的比例, 还可从目前的 64.6% 降到 60.4%。公司利润按上策可比按下策高 70%, 达到 5180 亿 (1982 年美元值)。不过, 按上策, 美国到下世纪初仍将是净债务国, 经常项目赤字将从 1989 年的 1410 亿美元上升到 2008 年的 2150 亿; 外债占 G N P 的比例将从 11.5% 上升到 28.7%; 外国在美国每年的净投资将从 1300 亿 (1990 年预计) 上升到 4570 亿。

这样巨额的外资投入能保持吗? 如中策, 美元贬值和增加出口, 可使经常项目在 90 年代中期达到平衡, 从而使外债占 G N P 的比例到 2008 年降到 6.7%, 比目前低近 5 个百分点, 比上策低 21 个百分点。不过代价也大: 到 90 年代中, 美元要贬值 22%, 导致实际利率升到 7.7%, 最终使实际国民生产总值比上策低 7%, 即一年少 5000 亿美元。因为上策立足于更高的经济增长超过外资的流入, 使相对经常项目赤字从占 G N P 的 3.5% 降到 3%, 并且低利率使支付给外国的利息, 少于中策的低债务, 高利息。

在政策上, 先压缩政府开支和缓减税相结合, 可以使 2008 年的 G N P 增加 1.5 万亿美元, 使经济的产出比增加所得税平衡预算高 5 倍。把生产率的年增长率从 1.2% 提高到 1.8%, 可使 2008 年的 G N P 增加 0.7 万亿美元。

## 潜 力

政府开支的缩减可能来自: “和平红利”, 冷战结束导致军费削减。国防部长已经谋求在未来六年减少 1800 亿美元的军费。

政府专项开支每年超过 5000 亿美元, 其中 85% 在成本——效益上都大有潜力可挖。社会福利项目的 80% 都指数化, 而在 60 年代只有 6%, 只要在生活费用调整上稍加修正, 政府五年内就可节省 930 亿美元。医疗保健浪费更为显著, 已受到多方重视。

生产率的增长主要依靠智力资源的开发:

——经济对训练有素的职工的需求和报酬都将提高。目前获得大专教育的职工可以预期在整个工作期间, 比高中毕业生多挣 5.5 万美元。并且, 到下世纪初, 劳动大军中有 3/4 处于最佳工作年龄 (25 至 54 岁), 而在 80 年代只有 2/3。同时, 80 年代是本世纪移民进入最多的 10 年, 仅 1989 年就达 65 万人 (不包括非法移民), 90 年代将允许更多有技能的移民进入。这样, 和日本及西欧相比, 美国人口构成最年轻。

——包括按目标自我管理, 收益分享等革新措施在内的雇员参与方式, 操作得当即可降低成本 30—40%。

——80 年代美国令人眩目的信息革命、新产业革命和大规模的产业结构调整都仅仅是序幕, 主剧将贯穿今后 20 年。产业界的代表人物预言, 90 年代的技术进步比 80 年代还要大 10 倍, 目前的科技已经提供了望不到尽头的发展余地。按哈佛商学院博士课程主任保尔 (Joseph Bower) 的说法: 未来取得成就的公司, 将是以速度和灵活见长的创新机器。善于利用柔性制造系统 (FMS) 就可以使劳力和资本的效率提高 1—2 倍, 使新产品推出的时间缩短 90%, 疵病减少 90%。竞争的一个重点是同一套设备能高效生产多少品种; 目前美国仍落后于日本, 为 25:240 个品种。不过, 美国公司的新陈代谢和活力仍属首屈一指, 仅 1989 年就有 68.5 万个新公司诞生。

——在研究和发展 (R&D) 上, 不仅要投资多, 更要投得有效。1987 年美国投入民用的 R&D 高达 675 亿美元, 接近日本、西德、法国的总和, 但效益差得多。原因之一是美国公司 R&D 的支出有 2/3 用于新产品和新技术, 而日本公司有 2/3 用于仿制、改进及制造品质和效率的提高, 结果是日本创新比美国快 15%, 成本低 20%, R&D 投资的平均收益高 56%, 而用于全新产品的平均收益只有 25%。当然, 美国有的公司, 如苹果计算机公司, HP 公司都具有高速灵活反应的特点, 不过, 日本更加结构化。美国多元

化体制将会发挥更大的潜力，特别在技术和市场的前沿领域。

布什政府1991财政年度的预算和提案正是针对上述两个重点：1、预算赤字从1986年的高峰2212亿美元，1989年的1519亿，降到1990财政年度的1238亿（框算数字）和1991年的631亿美元（概算数字）；国防开支在1991财政年度增加1.9%，实际购买力下降2.6%。2、强调鼓励投资，包括降低长期投资资本收益税率，对民间R&D投资的征税优惠，对家庭储蓄的减税。在此之前，在进入白宫之始，布什已宣布要成为教育总统，随后召开了全美的教育会议，这在美国是罕见的，因为教育属于各州管辖。

### 多极中的平衡

在可见的未来，美国在世界经济中的霸主地位不会恢复，但相对优势的下降也已终止，甚至略有回升的趋势。实际上按经济增长率，在工业化国家的排名中，美国已从1965—1980年的第15位，上升到80年代的第3位。可以说，美国正进入世界多极结构中新的平衡进程，退出旧的角色，进入新的角色，谋求某种平等竞争和伙伴关系中的领先地位和带头羊的作用。美国贸易代表卡拉·希尔斯今年1月8日宣称：“贸易体制正处于十字路口，有可能向贸易自由化和增长速度更快的方面发展，也有可能走向贸易保护和收缩，我们的战略是加强和支持市场力量，并为之奋斗。……美国90年代的贸易政策必须包括增加进入日本市场的机会，确保欧洲共同体不在其‘四周’设立壁垒，扩大同加拿大、墨西哥和太平洋沿岸国家的贸易，鼓励东欧的市场经济改革。”这一方针正通过不同方式在推进，将对跨世纪的美国及世界经济产生重大影响。

1、在关贸总协定主持下有约100个国家参加的乌拉圭回合中，美国要求促进农业的竞争，约束政府补贴；为服务业、投资和知识产权制订新规则；建立有效解决国际争端的体制。同时今年美国还将和西方主要贸易伙伴举行重大双边谈判。并且，美国1988年综合贸易与竞争法已开始执行。按该法“特别301”条款，美国每年要重点调查几个国家的贸易惯例，1989年是日本、印度和巴西，涉及专利、版权和商标等知识产权的保护，以保持美国在高技术产业、文化和专业服务业中的领先地位和收益。这反映了美国多边、双边、单边多管齐下的对外经济的实施战略。

2、不同性质、不同方式。和加拿大的贸易协定增强了经济一体化。和欧共体除贸易规则的谈判外，加强对西欧公司的兼并、合营等直接投资，增强在欧共体内部的竞争地位。美国海外投资1989年比1988年增长20%，其中53%投在西欧。这不仅是为了参与统一欧洲市场作准备，也是向东欧进军打基础。虽然在1946—1955十年间美国向西欧提供了1710亿相当1989年美元值的援助，而当时美国GNP只有今天的1/3，但是由于冷战结束，东欧体制转轨和吸收外援的效能有限，以及美国政府财力不足，对东欧难以实施马歇尔计划型的援助。不过，美国企业已开始行动。通用电气公司在匈牙利投入1.5亿美元收购一灯泡厂的50%股权，是战后西方在匈的最大投资，以改善在苏东和西欧竞争的劣势。1988年西欧向苏东出口达430亿美元，比美国大10倍。

3、调整对美大量出超的日本和东亚地区的相互关系，从实行进口限额到要求对方开放国内市场，扩大内需。美国每年从发展中国家进口的制成品，在1982—1988年增加了两倍，从410亿美元上升到1110亿美元，市场容量和入超都很少扩大的余地。美国已从1989年终止了港、台、新、南朝鲜的普惠制待遇，认为他们已具备足够的竞争力，不应再享有具有发展援助性质的受惠地位，虽然他们的人均国民总产值没有超过竞争性需要限额（1987年8500美元）。〔3〕

美日关系体现了世界经济一体化加深过程中的新模式，从贸易深入到双方经济结构和基

础的适应性调整。日本按照美国的要求，增加国内的公共设施投资，加强反垄断，促进自由化。美国按照日本的要求，提高对储蓄的鼓励和优惠，加强对工人的培训。这是从克服各自的薄弱环节入手，为摆脱旧的矛盾创造条件，为进入新一轮竞争打开通道，为进一步提高国民生活水平打下基础。实现这种调整需要抵制利益集团的狭隘眼界，取得政府和国民中坚的共识；困难，但是可能，双方近20年的碰撞、协调导致相互竞争能力的提高，经济交织层次的深化和高级化。

## 心 态

决定上述枯燥的官方政策、宣言和预测的数字能否实现的基础是什么？是民心，人民的信心、理解力和选择。

《幸福》杂志一套对比性的民意测验可供参考；1990年提出了和1939年同样的问卷（4），结果是：

贸易保护主义是好主意吗？1939年有59%，现在只有47%赞成，并且在青年、黑人和教育程度低的人中比例最高。

如何选择增加财政收入的途径？第一选择是提高烟、酒和奢侈品税，1939年为41%，今天是47%；赞成提高个人所得税的在1939年有14%，现在只有6%，而最高税率当时为79%，现在只有33%。

对未来的信心，认为自己会比父辈更成功的占79%，1939年只占61%；认为下一代的机会比自己更好的占66%，超过1939年的61%。其中有信心的黑人比例超过白人。

企业内的不信任感扩大了：认为雇员和雇主的利益是固有对立的，1939年只占25%，今天占42%。据调查机构分析，主要是由于近十多年兼并盛行，企业易手频繁，以及新一代职工教育程度高，不易信服管理和领导。

企业界领袖人物意识明确，集中在：全球化已不是目标，而是紧迫的任务；技术创新和投入市场的加速；环境保护的敏感度增高；管理从居高临下的控制转向诱导和激励人的潜力；重新夺回制造业优势，后工业化时期已结束。

“80年代不乏个人的企业英雄。90年代的英雄和胜者将是培育出不惧怕变革，而具有乐于变革的精神的整个公司。”（5）通用电气公司总裁韦尔奇（John F. Welch Jr.）的这段话表达了美国进取的心态，而美国发展的前沿在相当程度上是企业家开拓的。

### 注释：

（1）数据参见世界银行：1989年世界发展报告；*Annual Report of the Council of Economic Advisers, Economic Report of the President*, 1988.

（2）参见 Laurence H. Meyer & Associates (LHM & A) 公司的预测，转引自 *Fortune*, Dec. 18, 1989.

（3）参见罗伯特·霍尔登：普惠制是发展援助，而并非特权，美国新闻署，1990年3月26日。

（4）Louis Kraar: “The U. S. Mood: Ever Optimistic”, *Fortune* Mar. 26, 1990.

（5）“Today’s Leaders Talk about Tomorrow”, *Fortune* Mar. 26, 1990.

# 告别凯恩斯时代—— 论美国税制改革

萧 琛

80年代美国社会经济影响最大的事件莫过于1987年开始实施税制改革法。税制改革作为一场“世纪之战”，“消除了各种嘲讽与怨言的根源”，将作为“人类耻辱的”旧税制“变成一个公平、简明、有效率且富人情的典范。”〔1〕税制改革不仅是经济滞胀以来生产关系的一次最全面深入的调整，而且在国际上引发了一场60多个国家都已卷入的世界税制改革洪流。

美国税制改革有何成就？1986年法案错过了哪些机会？改革寻求的是什么样的新机制？划时代的意义何在？本文拟就上述问题进行若干理论分析。

## 一、退离凯恩斯，寻求新的调节机制

凯恩斯革命的实质性内容是利用虚拟经济刺激实际经济，从较为强调依仗市场转向强化政府对经济的全面干预。其主要手段是赤字财政和形形色色的税收特惠。对于战后20多年的经济繁荣，凯恩斯的财税政策的作用不可低估。但是，就在美国中产阶级由战后初期的20%增至60年代末的50%以上之时，美国人所希求的“更多更好”的前景却以日益加快的速度变得越来越渺茫。能源问题，环境问题，产业结构问题，失业与通货膨胀问题，地下经济问题等一系列经济恶魔纷纷随美梦而至。一方面是各类“避税专家”日益走红，另一方面则是税收管理法规逐尺逐寸地不断加厚；一方面是贫困线以下的低收入者的扶贫支出在日益增长，另一方面却又是他们的税收义务在日益增长……。福特、卡特、里根等总统无不就此惊呼并发誓要净化税制。奈何税制改革牵动各行各业和千家万户的成败荣辱，加之经济病体难以康复，因而尽管有一系列的改革，如“1975年减税法（Tax Reduction Act of 1975）”，“1977年减税与简化税收管理法（Tax Reduction and Simplification Act of 1977）”，“1978年税收收入法（Revenue Act of 1978）”，“1981年经济复兴税法（Economic Recovery Tax Act of 1981，即ERTA）”和“1982年税收公平与财税责任法（Tax Equity and Fiscal Responsibility Act of 1982，即TEFRA）”，真正的改革却只能是在经济好转几年之后的1986年8月才得以成功。应该指出，上述一系列税法的矛头无不指向凯恩斯税制的弊端，但是只有1986年税制改革法的手段才是非凯恩斯主义的。无怪乎美国不少税收问题权威认为只有这次改革才开始使美国人追求新税制的“梦想变成现实。”〔2〕

为全面调节与干预经济，凯恩斯税制中设有越来越多的税收特惠，税制的歧视性质日益加剧。此外，为刺激企业投资，公司所得税的税负轻化趋势日益明显。1960年公司所得税在税收收入中的比重为23.2%，而到1985年改革前夕却已仅占10.2%。〔3〕由于长期以来税收收入在国民收入中的比重日益趋于增长，因此企业投资税的轻化势必导致个人税消费税的重化。个人税重化最明显的表现是个人所得税边际税率的增长。30年代以前，个人所得税最高税率和最低税率分别为7%和1%，且起征收入高达50万美元，而战后最

高税率却达到90%!最低税率也为20%,80年代初仍为11%。(4)更为荒唐的是从1979年开始,贫困线的增长竟快过免税收入水平的增长,以至于1985年的免税水平大大低于贫困线,(5)即是说,有相当一部分美国公民在用救济款交纳个人所得税。对于一个标榜效率的发达工业社会,这种明显的不合理现象是何等地不协调!

税制畸形严重地扭曲了经济,导致税收管理日益困难。“投资税抵免(Investment Tax Credit)”、“加速折旧(Accelerated Depreciation)”、“存货资本化(Inventory Capital Adjustment)”以及各种补贴性的“税收支出(Tax Expenditure)”,势必造成各种“税收偏好(Tax Preference)”、“税收策划(Tax Planning)”,日益成为决定投资的关键性因素,影响有限资源的效率配置。税制畸形还导致人们千方百计地寻求“税收庇护(Tax Shelter)”和偷税漏税。个人所得税畸重,边际税率畸高且缺少公平,使得人们与政府的合作态度恶化,不如实申报和投机取巧动机的诱惑力日益变大。据统计,改革前已有1/4的劳动力和15%左右的国民生产总值直接同“地下经济”相联。所得税税基遭到严重的侵蚀。

由上分析不难推知,旧税制的种种弊端的根源在于凯恩斯的需求刺激及种种非市场性的经济干预,在于各种税收优惠政策促进经济增长的短期性质。这种税制在配合政府反周期的同时日益严重地牺牲了长期经济增长与社会发展。个人所得税税率过高、税基变窄、个人所得税与公司所得税结构不合理、管理困难、税法日益繁杂甚至经常使税收法庭之间争执不已等等,无不起源于凯恩斯选择性的需求刺激。因此,由需求刺激转向注重供给,尽可能取消不必要的特惠,尽可能减少政府干预,退离凯恩斯主义的税收歧视,转向税收中性原则,已成为至为迫切的任务。而“取消特惠,增进公平,扩大税基,降低税率,简化管理,促进经济增长”则正是这次税制改革的宗旨。

## 二、税制改革的主要成就

新税法是自1954年以来对整个税制所作的一次最为全面深入的改革。新税法扩大税基并将所得税税率降低到20年来从未有过的水平。新税法还将原税法的14个收入与税率级次简化为两个级次!法案的最后制定者,参院财政委员会主席鲍勃·帕克伍德(B. B. Packwood)得意地宣称这是“美国的胜利”。美国总统里根也认为新税制“将使美国更具有竞争能力并率先迈入21世纪。”就本文主题而言,改革的主要成就可以归纳为以下三点。

第一,取消税收特惠,恢复了市场功能。

改革前税制的歧视性主要表现在两个方面。其一,对不同产业和不同资产所采行的税率差别过大,往往鞭打快牛、鼓励后进;其二,由于税法繁杂,不同产业不同资产避重就轻和寻求税收庇护的机会过于不平等,实际税负差别过大。结果是与贷款相关程度较大且交易成本较低的资产性投资可以得到较多的实惠。例如商业性房地产、多户住宅(Multifamily Housing)、有轨电车、某些飞机及有关设施投资等等,避税与轻税的机会就比较多。这导致大量资金流入这些产业或资产,许多城市的办公室因此盖得过多,闲置率竟超过20%。这还不包括潜在的配置过度。

对于长期资本利得的60%实行免税也是投资特惠的一个重要途径。原税法采取这一措施的目的是防止利润实现年份那些面临高边际税率的法人的税负会过重。加之通货膨胀因素及相应的收入级次及边际税率爬升问题,势必抑制长期性投资。立法人的这一动机当然无可厚非,但是由于各种资产和产业的经营条件和利润前景差别很大,因而实际税负的歧视性质日益明显,给税收筹划和税收庇护造成了许多可乘之机。

表1 美国各类资产和产业的有效税率%

类别	旧税法	新税法
资产类别		

设备	11	38
厂房	35	39
存货	58	40
产业类别		
农业	41	42
矿业	30	38
采油业	23	28
建筑业	28	41
制造业	43	43
运输业	23	37
通讯业	24	36
电、煤气	28	38
商业	47	44
服务业	32	40
平均	38	41

资料来源: Jane. G. Gravelle: “众议院参议院与联席会议提案比较: 公司所得税有效税率方面的条款”, 《国会研究服务报告》, 第 86-854 页。

新税法断然取消了上述规定, 取消了投资税抵免和大型合作项目免税规定, 此外还降低公司转移投资股利的免税和公司海外收入的税收抵免等等。这些针对性、建设性很强的改革措施对于实现税收中性原则和增进投资的横向公平具有极为深远的意义。新税法下各类资产和产业的有效税率 (effective tax rate) 已基本拉平, 为市场功能的恢复扫除了最基本的障碍。新税法实施两年来, 美国的投资的产业构成和投资配置效益均有较大改善。新、旧税法下各类资产和产业的有效税率的变动与对比可见表 1。

第二、重视通货膨胀问题, 一定程度上恢复了所丧失的税负的累进性。

长期赤字财政的结果是通货膨胀问题严重。通货膨胀给确定收入级次、各种扣除额、抵免额和相应的税率带来大量困难, 也为征税与纳税双方的扯皮及申报技巧的提高造成了大量的机会。更重要的是, 通货膨胀使得原税法下的税负累进的合理化化为乌有, 纵向不公平问题和税负预期不确定问题严重地影响了人们的积极性, 造成经济扭曲。

税制改革有效地增加了公司税和投资税, 因而可以在大幅度降低个人所得税负担的有利条件下, 断然采取一系列克服通货膨胀增进纵向公平的措施: (1) 提高个人免税额 80%, 提高扶养家属宽减额 85%, 二者均随物价指数调整; (2) 提高标准扣除额 44%, 并且予以指数化; (3) 提高勤劳所得的税收抵免, 并予以指数化; (4) 税率级次由 14 个减至 2 个。大大简化了收入的确定问题, 努力恢复税收的通货膨胀中性。税制改革在这一大幅度与多角度结构调整的背景上, 着眼于各项措施的综合效果, 使得税负的实际累进趋于合理, 基本上实现了“纵向公平”。

个人减免、标准扣除、指数化及其他诸如抵免自由之类的改革措施, 使得两年来每年 600 万低收入者不再交纳个人所得税, 消除了免税线低于贫困线的怪现象。改革为年收入不到 2 万美元的家庭不同程度地减轻了税负, 而对年收入 5 万美元以上的家庭则不同程度地加重了他们的负担。从而纠正了旧税法下富者实际税负偏轻穷者实际税负偏重的累退倾向, 恢复了由于各种不合理政策及通货膨胀因素而丧失了税负的累进性。新税制下各收入阶层的税负变动可见表 2。

表 2 1988 年各收入阶层税负变动估计 (%)

收入阶层(美元)	个人所得税和公司所得税税负变动 (%)	全部税负变动 (%)
1 万以下	-32.0	-12.5

1-2 万	-8.1	-3.1
2-3 万	-4.1	-1.8
3-4 万	-4.1	-2.0
4-5 万	-6.1	3.1
5-7 万	+0.7	-0.4
7-10 万	+5.3	-3.9
10-20 万	+6.0	-5.0
20 万以上	+9.2	-8.2

资料来源：马里兰大学经济学系教授、布鲁金斯学会税收问题专家 Henry J. Aaron 的统计与估算。参见 J. A. 佩奇曼：《税制改革与美国经济》（英文版），第 14 页表 2。

第三、恢复了劳动者的积极性与创造性，改善了自由竞争秩序。

旧税法下个人所得税畸重、公司所得税畸轻等不合理因素，使得劳动者个人的工作积极性与创造性严遭挫伤。新税法在降低公司所得税名义税率、扩大公司所得税税基并使之合理化的同时，有效地增加了公司所得税的实际负担。据统计，1987—1991 年五年中，公司所得税可以增加 1200.3 亿美元，平均每年可增 240 亿美元。(6) 由于改革的收入中性原则，这笔可观的收入被用于减轻个人所得税负担。由此，新税法为绝大多数美国人不同程度地降低了税率，年收入不到两万美元的家庭，现在只剩下 30% 左右有可能面临可谓之“高”的边际税率。增加个人减免和标准扣除等措施则可以保证不到 10% 的人实际税负增加。年收入超过 5 万美元的家庭的边际税率几乎降低了 90%，但由于有效地扩大税基，这些家庭中仅有 3 / 5 实际税负减少。

边际税率和大多数个人税负的减轻不仅是改革可行的最基本条件，而且由于劳动者个人是社会经济机体的细胞，是市场的最基本的要素。个人可以是投资者或消费者，可以是买者或卖者，还可以是雇主或雇员。因此个人从繁重不堪的税负下得以解脱，对于整个经济增长的意义极为深远。其一，由于边际税率大为降低，投机取巧的诱惑性会大为减弱，勤劳致富之风可以畅行；其二，由于税负趋于适度与合理，人们的社会合作性得以恢复，较多的外在在不经济会转向外在经济；其三，由于税收中性原则得以伸张，劳动者个人的积极性与创造性将更多地被引向生产性的而非耗散性的活动，个人活动的市场价值同社会经济价值（相应于影子价格）将趋于接近，“无形之手”的引导会易于增进社会财富。总之，由于税制中不必要的人为干预减少，束缚市场配置资源和分配财富的功能发挥的因素得以排除，自由竞争的秩序势必会有所改善。如果说凯恩斯主义的锋芒所向在于“市场失灵 (market failure)”，则近年来的一系列改革的锋芒则主要指向当代资产阶级的“政府失灵 (government failure)”。如果说 80 年代初连续几年的大幅度减税是权宜的局部的“治标”之方，则 80 年代后期的改革则显然是从长计议的带全局性的“治本”之举。

### 三、美国税制改革错过了哪些机会？

税制改革涉及面广，政治难度很大。尽管举国上下很少有人不赞成改革，但在改什么、如何改、改到何种程度等一系列问题上很难有一致意见。早在 1984 年 11 月美国财政部便公布了一套意义深远的改革方案，经行政当局修改，于 1985 年又以总统改革方案公布于世。众议院对总统方案于 1985 年通过了一项修正案，并于 12 月通过了改革议案。但是到 1986 年 5 月，参议院财政委员会主席鲍勃·帕克伍德又提出一个与总统方案相去甚远的方案。经参议院及国会两院联席会议反复修正讨论，最后才形成“1986 年税制改革法 (Tax Reform of 1986: Conference Agreement)”。在这场盘根错节的利益拉锯战中，“将欲取之，必先予之”的妥协战术势所不免，因而改革措施的过正与不足之处也势所

难免。总之，在告别凯恩斯时代的关键时刻，美国人并未能充分把握机会，至少在下列三个问题上未能尽如人意。

第一，未能实行全面的通货膨胀自动调整，从根本上消除通货膨胀对税制的扭曲。国会保留了1981年实行的免税额、标准扣除、税收级次指数化等有关规定，但未能接受财政部方案中关于折旧、利息收支、资本利得和存货成本的指数化的建议。70年代末80年代初自动指数化机制的缺少曾经使得国会和行政当局穷于应付并捉襟见肘。财政部的方案本可以彻底解决这个问题，然而不幸的是里根总统最后还是向国会作了让步。作为回报，国会采取了取消消费性贷款利息扣除、限制房屋抵押贷款利息扣除等补救性措施。

第二，在增进所得税的公平与效率方面，新税法在两个问题上未能充分利用这次全面改革的机会。其一是附加福利税（fringe benefits tax）问题；其二是综合公司所得税与个人所得税问题。

新税法未能将雇员享受或消费的各种福利全部纳入税基。这些福利包括雇主担保的雇员医疗保险、可高达5万美元一年的人寿保险、集体法律保险（group legal insurance）杂项福利等等。这类福利数额很大，可惜未能列入税基。而澳大利亚近年税制改革在这方面已取得令人瞩目的成功。早在1982年，里根就曾建议限制雇主为雇员担保购买医疗保险和相应的个人所得税减免。总统本可以坚持这个意见，并将限制定在基本医疗保险计划的支出水平上，而对超过部分作为收入进行征税。财政部方案写入了总统1982年建议。但由于参议院帕克伍德这条硬汉的坚决抵制，政府方面只得作出妥协。

附加福利未予征税意味着新税法下各种消费之间的税收歧视尚未扫荡殆尽。这势必继续鼓励雇员寻求雇主提供过于慷慨的福利支出，从而扭曲经济，影响生产性投资。这个问题还意味着所得税税率尚未降到理想水平，因为税基未能由此扩至应有程度。国会的动机在于使中、低收入者在取得附加福利时可以享受较以前更为均等的机会。然而长期以来的实践已经证明，税收歧视对经济效率的损害最终总是会大于社会公平所带来的利益。

第三、新税法在以上提及的综合所得税问题上也未能利用机会解决个人所得税与公司所得税统一征收的问题。改革前美国学术界有三种代表性思潮。其一是采用综合所得税制（The comprehensive income tax）；其二是采用统一比例税制（The flat-rate tax）；其三是建议将税基重心由收入（所得）转向消费，采用统一税率的消费税（a flat-rate consumption tax）或增值税（The value-added tax）。所谓的综合所得税，指的是综合各种实际经济收入。合并公司所得税与个人所得税，解决股息收入的双重课税问题。所谓的统一比例税，指的是尽可能使得纳税人按同一边际税率交纳。里根方案是综合所得税与统一比例税二者的揉合，既不完全综合，也不完全税率统一。里根方案设有三个税率级次，国会最后通过的方案更为统一，为两个税率级次。

新税法下，股息收入仍要分两次征税，一次作为公司所得税征收，另一次作为个人收入征个人所得税。而继美国改革之后的许多发达工业国，都下气力解决了这个学术界长期争议的问题。财政部方案曾允许公司扣除50%收入作为股息支出，不再列入公司所得税税基，而将这部分收入作为股东收入课征个人所得税。从而解决股息收入双重课税问题。但是白宫方面乃至最后通过的改革法只将扣除比重定为10%。这就是说，大部分股息收入仍要课征两次。从而为改革前这方面的税收偏好的延缓留有很大的余地。

股息扣除本可以鼓励公司将利润收入的较多部分作为股息支付给股东。但是这一效应本身也许就足以解释它的出师不利问题。因为如果股息支出比重增长，公司势必只能保留较小的再投资能力。这会使得公司掌权人物不得不更多地仰仗外部资金，更多地倚重发行债券和追加发行股票。资本形成、资金配置，或曰扩大再生产的实现更多地经由公开市场，本当是一件好事，比之由公司内部处理至少会更易于达到效率水平。但是不可避免的副作用是公司筹资成本势必因此增加，竞争压力会偏大，企业环境的气氛可能会过于紧张。新税法在偏袒

公司经理阶层免于一系列头疼的成败攸关的问题之际，实际上是牺牲了市场机制的机会效率。可见，要完全回到理想的市场调节境界，还有待长时期的努力。因为，10%股息扣除的法定时间是10年以上。

#### 四、新税法与实际经济运行

纵观美国经济史，生产关系的全面的结构性的调整曾经有过三次。第一次发生在1873年以后美国资本主义由自由竞争向垄断过渡的一二十年中。第二次发生在30年代大危机时期。这一时期垄断资本主义正向国家垄断资本主义过渡。第三次则是60年代末美国经济陷入滞胀以来的一系列调整与改革。如果说整个70年代是消极适应，被动调整的时期，整个80年代则是积极进取，主动改革的时期。如果说里根80年代初的高利率政策是借助国际资本流入而带动美国经济走出滞胀的起动机，则1986年税制改革法就是美国经济走向新的增长时期的发动机。因为高利率政策的实质是寻求“国际性输血”，而税制改革则是利用靠输血而借来的时间，对经济机制的弊病作了一次相当成功的手术。

新税法实施之后，美国经济几大指标均有好转。联邦支出（包括预算内和预算外）的增长在1987年慢了1.4%，扣除通货膨胀因素之后，是14年来的第一次下降。联邦总收入在1987年上升了11.1%，在国民生产总值中的比重上升到19.4%，比1960—1980年平均比重上升了一个百分点。这说明扩大税基的改革相当成功。此外，1987年联邦财政赤字下降了1/3，达708亿美元，占GNP的1.9%。<sup>〔7〕</sup>一年内降幅如此之大，实为战后第一次。由于经济增长因果关系的多元性与复杂性，很难确定短期经济增长在多大程度上应该归功于税制改革。就短期经济影响而言，新税法1987年下半年开始执行的一部分改革措施与1987年大股灾先后不过两三个月！尽管这场“黑色风暴”的根本原因与导火线均已为各方面专家揭示清楚，但就公众心理而言，税制改革引起的“未来不确定”在一定程度还是一个推波助澜的因素。这场股票指数暴跌，不能说同结构性改革的震撼力无关。不过总起来说，税制改革在实施的前两年内，没有引起任何实质性的经济动荡（股灾化险为夷的速度已为世人所惊叹），而且在各方面见好，这未尝不是改革成功的一点最初的迹象。

根据改革设计，1987—1991财政年度税收收入应减少“0.3%”，其中1987，1990，1991是增收年，而1988，1989两年是减收年。1987年美国财政日子比较好过，可以用增收的300亿美元解决各种难题，如降低赤字和满足格拉姆斯法（Gramm-Rudman Hollings Act）。但是1988，1989财年的形势就比较严峻。因为根据有关方面的计算，这两年的税收收入分别下降16.7%和15.1%。然而，由于持续的经济增长（自1982年年底以来，美国经济已连续增长87个月以上，是战后和平时期最长的一次），新税法已经顺利地经受了这场严峻的考验。

由于税制改革的结构性，新税法对经济运行实绩的总量效应不大。因为存有许多相互抵消的因素。从消费上说，个人税负转向公司会导致个人可支配收入的增加，从而增加消费支出。但是却会在投资方面起抑制作用，因为公司税负的会增加会减少“流动资金（cash flow）”，即税后收入减去折旧保留。不过新税法对投资的总体效果也很难测定。有的改革措施，如免费午餐和娱乐设施的扣除、海外税收抵免限制等等，会扩大国内投资需求，成为一个抵消因素。值得重视的一点是，有效税率的增长会有助于美元汇率下跌，增强美国产品的国际竞争能力。因为有效税率提高会减少美元资产需求从而减少对美元的需求，导致美元汇价下跌。然而美元下跌会否增加投资需求还取决于美国的利率政策和实际利率波动。根据两年来的实际运行，新税法同利率等金融政策配合得比较默契，效果也比较好。美国贸易赤字由1986年2210亿美元降为1988年的1550亿美元，1989年进一步降至1500亿

美元，预计今年可降至1050亿美元，低过平衡预算法的目标水平。据乐观人士透露，1991年可进一步降至1000亿美元以下。(8)

尽管短期总体效应近于中性且不易测定，但新税法在左右某些产业的发展前景方面却有巨大的影响。建筑业中此前税收庇护较多的那些投资的成本会明显提高，而商业、电脑高科技业及部分制造业却会因新税法而得到较为有利的发展条件。因为税率降低、设备折旧加快而带来的好处，大于投资抵免的取消和厂房折旧放慢而造成的不利（参见表1）。高科技产业（如电脑、医疗器械、电器设备、飞机业）的特点是科研支出多，平均利润高（因为风险大），资产主要是无形资产，设备更新与淘汰速度较快。新税制下由于公司所得税税率已大为下降，而高科技业的名义税率与实际税率在原税法下就已经比较接近，加上科研经费支出税收规定已变得相当有利，因此高科技业的发展势头必定会如虎添翼并更上一层楼。无怪乎里根总统曾得意地宣称：“新税制将使我们进入技术发展和经济增长的未来。”

#### 注释：

(1) 引号内为卡特、里根两总统语。

(2) J. A. 佩奇曼：《税制改革与美国经济》（英文版），第10页，布鲁金斯学会，1987年。

(3) J. E. 斯蒂格里兹：《公共部门经济学》（英文版），第323页，W. W Norton & Company, 1986年。

(4) (5) 同(3)，第324、325页。

(6) 《1986年税制改革法》，《国会报告》第二卷，第99—841页。

(7) 《1988年美国总统一经济报告》，第337页。

(8) 根据《国际经贸消息》1989年12月份各期提供的数据整理。

## 威廉·亨利·西沃德和 美国亚太扩张政策

徐国琦

威廉·亨利·西沃德（1801—1872），19世纪美国著名政治家。毕业于联邦学院。历任纽约州议员、州长、联邦参议员等职。1861—1869年间担任国务卿。他是建立美国太平洋帝国的鼓吹者和设计者。有人认为，自西沃德1869年离开国务院后，“美国的东亚政策便没有增加一点新的原则。”(1) 本文拟对西沃德和美国亚太扩张政策的关系加以研究，以揭示美国扩张政策发展脉络。

### 一、西沃德亚太扩张思想的历史背景

美国和亚太地区的关系可上溯到美国立国之初。美国挣脱英国殖民地枷锁后，英国、西

班牙和法国等对美国同它们的美洲殖民地之间贸易加以重重限制。但对美国在亚太地区的贸易一时并未干涉。从而在客观上起到鼓励美国商人到亚太地区冒险的作用。1784年“中国皇后”号首抵中国。随后一系列其他美国商船也竞相展开对华贸易。1786年美国开始同毛里求斯进行贸易。1787年同塞勒姆开始贸易。1789年美国商船第一次进入印度港口。同年7月4日,美国在其第一个关税法案中,对从事与中国、印度贸易的美国商人予以优惠待遇。1819年第一批美国人到达夏威夷,其中主要是捕鲸者。19世纪20年代美国在太平洋上的海上贸易利益、捕鲸利益及捕猎海豹利益已经达到一定水平。为此美国政府开始建立常设性太平洋舰队,以保护上述美国利益。

美国是在英国重商主义和扩张传统下的产物——13个美洲殖民地基础上产生的。它不可避免地带有向外扩张的明显印记。扩张成为美国立国之后的永恒主题。华盛顿早在1783年即称羽毛未丰的美国为“正在升起的帝国”。杰斐逊和约翰·昆西·亚当斯更是憧憬一个横跨两洋的美国。美国对亚太地区的兴趣,正与美国的扩张传统紧密相连。

正是由于美国朝野对向太平洋扩张的兴趣,美国的边界向太平洋日趋接近。1819年美国同西班牙签订的“横贯大陆条约”便暴露了美国政府建立两洋帝国的野心。在这一条约中,美国坚持把美国的西部边界划到太平洋沿岸。在随后发生的美英围绕奥勒冈归属争端中,美国不少朝野之士更是大声疾呼,认为美国的“自然边界是太平洋”,无人能够阻止美国向太平洋发展。(2)

向太平洋扩张的呼声到19世纪40年代达到了一个新的阶段。1840年鸦片战争爆发后,引起美国上下对远东的普遍关注。1844年美国尾随英国炮舰之后胁迫中国签订《望厦条约》,标志着美国正式进入亚洲特别是远东的国际政治。在这种情况下,不少美国人认为美国向太平洋扩张的时代已经来临。天定命运说在美国一时间甚嚣尘上。从1820年到1848年的国会辩论中,美国人对奥勒冈和加利福尼亚表现了极大的兴趣。例如在众议院1846年1月就奥勒冈问题进行辩论时,太平洋的重要性多次被强调。密西西比州的鲍林众议员当时指出,从大西洋到太平洋,“我们生来是,咳,我们被上帝亲手注定是一个民族国家”。(3)这不仅是出于美国人要做北美大陆主人的动机,而且更重要的是由于把上述两地视为建立美国“太平洋帝国的基础和出发点”。(4)1846年英美奥勒冈争端终于得到有利于美国的解决。1845—1846年间爆发的美墨战争,使美国获得了加利福尼亚。美国的版图终于扩延到太平洋。实现了杰斐逊等人建立两洋美国的梦想。

完成大陆扩张之后,一般美国人满足于两洋大国的现状,将注意力集中在美国的南北矛盾和内部发展上,对太平洋的兴趣有所下降。而在上述氛围中踏上全国政治舞台的西沃德(其从1849到1861年间任联邦参议员),却“看到了太平洋上的一个伟大商业时代的曙光”。(5)并吹响了美国向亚太扩张的嘹亮号角。

## 二、西沃德亚太扩张思想的主要构思

西沃德首先是个强烈的扩张主义者,是天定命运论的主要鼓吹者之一。他在1853年曾雄心勃勃地声称,美国的疆域“将无限拓展。无论太阳照耀热带,还是辐射极圈,这个联邦都将迎接那黎明曙光。美国的疆域甚至应包括两大洋中遥远的岛屿。”(6)西沃德的扩张思想是建立在美国优越论的基础之上的。他认为“人类必将认同我们为历史上少数几个伟大国家的继承者。这些国家曾在世界上各自拥有发号施令的影响。”(7)

西沃德扩张思想的主要内容是向亚太扩张,建立太平洋帝国。西沃德这一构思发端于40年代,成熟于50年代。其主要观点是,美国在完成大陆扩张后应转向亚太地区扩张。扩张的方式是从领土扩张转为商业扩张,但不排除获得某些重要的贸易据点。用贸易代替武力。不认为战争是扩张的最好手段。因为“战舰决不是能被派往国外的最成功的使节”。(8)

西沃德一进入参议院，就大声疾呼亚太地区对美国的重要性。他以一个政治家特有的敏感和预见能力，在美国最先认识到亚洲将成为世界重大事务的中心，是世界贸易的中心地区和“人类活动的新舞台”。欧洲对美国带来威胁的地点不在别处，而在太平洋。(9) 这位美国“拉开的新帝国帷幕中的”“演员王子”还指出，未来争夺世界霸权的战争将发生在太平洋。这场战争的胜利应属于拥有巨大经济实力的国家。“美国应该是，而且会是地球上伟大的强国。”要做到这一点，美国必须控制世界贸易。(10) 西沃德的最大野心是使美国获得世界商业霸权，认为商业是美国“伟大任务之一”，是“美国促进文明进步和拓展〔美国〕帝国的主要使者。”(11) 而美国要控制世界贸易，就必须控制太平洋，因为只有“太平洋上的贸易才是世界性贸易”。(12) 控制亚洲、太平洋是美国商业帝国的终极目标。所以，美国“必须建立海洋帝国”，“只有海洋帝国才是真正的帝国”。(13) 太平洋是这海洋帝国的中心舞台。美国的伟大端赖于它应该将其力量扩张到太平洋并“掌握东方的贸易”。(14)

西沃德告诫他的参议员同事不要看错美国前进的方向。他指出，美国建立帝国的竞争，“不会在美国大湖区，不会在大西洋沿岸，也不会加勒比海。不在地中海，不在波罗的海，也不在大西洋上。而会发生在太平洋及其岛屿和大陆”。美国的真正竞争对手在亚太地区。所以，美国的命运就是控制亚洲市场。如果美国成功的话，它无疑会成为“现存各国中最强大的国家。比曾存在过的所有国家都强大”。(15)

西沃德向亚太扩张的构思策应于他的美国文明优越论。他认为欧洲文明已经衰落。美国文明正在兴起。一旦先进的美国文明与古老的亚洲文明结合在一起，那么，美国霸业之梦的实现便指日可待。1852年7月29日西沃德在参议院的演说中说，“甚至发现本大陆及其岛屿以及在其上组织社会和政府——尽管这些事是如此庄严和重要，对于现在正在完成的两大文明重新结合这一辉煌结果来说，也只是有限的、初步的和次要的。这两大文明早在4000年以前便在亚洲的平原上遥遥相对，后来又沿着相反的方向环绕世界，现在又在太平洋的海岸和岛屿重新相遇。诚然，在地球上决没有发生过如此庄严和重大的人类事件……，欧洲的商业、欧洲的政治、欧洲思想和欧洲的活动，虽然实际上还拥有更大的力量，而且同欧洲的联系虽然实际上正变得更加密切，然而谁没有看到其重要性今后逐年会降低，而太平洋，它的海岸，它的岛屿和周围的广大地区，将要变成今后世界的重大事件的主要舞台呢？谁没有看到这个运动必然使我们自己从欧洲残留的影响和偏见中完全解脱出来，并代之以用美国的观念和影响去改造旭日的初升之地（指亚洲。——引者）的宪法和风俗呢？”(16)

西沃德的美国文明优越论是与其世界中心西移论分不开的。他曾预言，美国人“注定将要要把他们不可抗拒的浪潮滚滚推向北部冰封的屏障，并将在太平洋岸边与东方文明碰头。”

(17) 西沃德指出，3000年来世界中心一直由东向西移动。并“持续向西发展直到世界新兴文明和日趋衰落的文明在太平洋沿岸相遇为止。”(18) 其言下之意即只要美国能成为太平洋帝国，便会成为世界中心。西沃德还预言，未来的世界是美俄争霸。1861年5月5日，西沃德在致美国驻俄公使卡修斯·克莱的信中预言到：“美国和俄国将一直以好朋友相处，直到两国沿着相反的方向绕地球环行半圈后，在某一地区聚首为止。这个聚首的地区便是文明最先出现的地方。这一古老文明在经过长期的考验后，现在变得萎靡不振和束手无策”。(19) 这里西沃德所指的地区便是亚洲，特别是中国。

为了实现美国向亚太扩张的构想，西沃德在参议院中鼓吹和赞成一切有利于兹的法案或提议。西沃德首先奔走呼号的便是要求国会迅速同意加利福尼亚加入联邦。西沃德强烈反对美国南部奴隶制，自称废奴主义者中的废奴主义者。在他心目中，奴隶制与美国实现太平洋帝国的大目标是背道而驰的。他曾指出，奴隶制“在商业和制造业社会中是不道德的”，(20) “不道德的竞争是不能拓展甚或维持帝国的”。(21) 他早在50年代就预言美国南北双方将有“不可遏制的冲突”。尽管如此，为了迅速让加利福尼亚成为美国联邦一员，实现其太平洋帝国的构思，西沃德甚至愿意加利福尼亚以奴隶制身份加入联邦。因为和奴隶制比较起来，

他看到“唯一的巨大危险——就是可能忽视太平洋沿岸新地区的犯罪。”(22)

西沃德为何如此看重加利福尼亚?请看他的解释:加利福尼亚是东西方的联结点,是北美大陆和太平洋帝国的枢纽。是“年轻的太平洋皇后”,“世界上再没有第二个比这还伟大的帝国基础了”。处于如此有利地位的国家“必须统治这一海洋帝国”,因为这是真正的帝国。

(23)在西沃德眼里,“加利福尼亚方向”和“世界商业、社会和政治运动”的方向一致。

(24)如果美国不能拥有加利福尼亚,将意味着美国“帝国的解体”。(25)他甚至在1869年(是年他离开国务院)还指出,“旧金山是作为美国帝国的君士坦丁堡而被牢固建立起来的”。(26)原来西沃德坚持要把加利福尼亚纳入美国联邦的版图是着眼于太平洋。而看重太平洋意在控制亚洲。除要求加利福尼亚迅速加入联邦外,西沃德还大力支持1853年美国远征日本。美国这次远征的主要目的是同英国争夺亚洲太平洋商业据点。远征的主帅马修·佩里在述及远征的动机时写道,每当我们看到同我们竞争的海上大国英国在东方和太平洋上的属地越来越多,控制的港口数目与日俱增时,“我们日益感到有必要采取行动奋起直追。”“幸运的是,日本和太平洋上许多岛屿尚未被这个贪得无厌的(英国)政府染指。”美国同亚太地区的贸易“至关重要”,而这些岛屿正好处于美国贸易航线上。所以,美国应该“刻不容缓地采取积极措施,以求控制众多的岛屿”。(27)西沃德作为美国亚太扩张政策的设计人,眼光比佩里要远得多。他不仅着眼于同英国争夺亚太贸易据点,更重要的,他想通过对日远征等形式把欧洲势力赶出亚洲,以美国取而代之,并进而成为亚洲的霸主。正值佩里赴日途中时,西沃德踌躇满志地声称,“亚洲国家处于昏睡状态几乎3000多年了。毋庸置疑,除美国之外,无人指望其他影响能把它们从昏睡中唤醒。倘若这些亚洲国家现在被美国唤醒并充满活力,难道它们会饶恕他们的欧洲侵略者,而怨恨其美国恩人吗?”(28)这番话把西沃德意欲美国成为亚洲太平洋主人的构思暴露无遗。

1853年美国还向北太平洋派出考察舰队。这同样是西沃德大力促成和支持的结果。这次远征考察的主要目的是探索美国北太平洋的贸易路线。力图把北太平洋变成西沃德梦寐以求的“美国湖”。(29)

此外,西沃德还支持和鼓吹其他一切有利于美国亚太扩张的计划。如西沃德大力鼓吹建立横跨美洲大陆的太平洋铁路。在太平洋底敷设电报线。因为在西沃德眼里,铁路和电报“在完善美国的一体化和实现美国的使命方面,是不可缺少的环节。”(30)如果美国拥有一条联络大西洋及欧洲和太平洋及亚洲的铁路,美国控制亚洲贸易定无问题。西沃德还大力主张完成对太平洋的勘查工作。赞成开辟美国通往中国等亚洲国家的航线等等。由于西沃德不遗余力地鼓吹美国应向亚洲太平洋地区扩张,他的反对者甚至指责他希望吞并中国的部分地区。

(31)这一指责是否有根据,由于材料所限,尚有待于进一步研究。但至少有一点是明确的,即中国在西沃德的亚太扩张蓝图中占有相当的比重。(32)

1861年西沃德离开参议院,入阁出任林肯总统的国务卿。丹涅特指出,“林肯从当代美国著名领袖中实在找不出一位(比西沃德)对远东更多先知先觉的国务卿了”。(33)的确,西沃德在任参议员期间孕育成熟其向亚太扩张构想后,是带着实现这一计划的希望进入国务院的。

### 三、西沃德亚太扩张政策的主要实践

然而,等待西沃德的并不是他所希望的能够实现向亚太扩张的有利环境,而是南北战争的炮声。这场长达4年的美国内战打断了西沃德太平洋帝国的计划。当战争硝烟刚刚散去,他便立即重新开始实施其扩张计划。其中最重要的成就便是购买阿拉斯加和签订《蒲安臣条约》。

阿拉斯加,原属俄美公司(1799年建立)。到19世纪40、50年代,由于管理

不善，俄美公司债台高筑，无力支付管理阿拉斯加的巨额费用。同时，英国和俄国由于在东方问题上的尖锐矛盾，双方随时有交恶的可能。英俄一旦交兵，俄国很难保证阿拉斯加不会落入英国之手。因此，俄国打算将阿拉斯加卖给美国。俄国这样做可收一箭三雕之效：一是甩掉当时看来无用的包袱。二可得到一笔金钱，以弥补匮乏的国库。三可取悦美国，为自己多拉一个战时的盟友。

国务卿西沃德完全同意下述观点，即美国要想控制亚太地区，必须在太平洋上取得立足点。阿拉斯加就是“我们所要的立足点”，美国得到它，就“能控制太平洋”。〔34〕俄国的打算对西沃德来说是欲渡河而船来。当他得知俄国出卖阿拉斯加的消息后，便迫不及待想立刻成交。1867年3月29日晚，俄国驻美公使爱德华·德·斯陶克尔到西沃德家拜访，通知西沃德沙皇正式同意出卖阿拉斯加。如果西沃德愿意，翌日可以签约。西沃德立即表示：“为什么要等到明天呢，斯陶克尔先生？我们今晚就准备签约吧！”

斯陶克尔有点迟疑，“贵部（指国务院）已经下班，你没有办事员，我的秘书也都回到分散各处的家中。”

“没有关系！如果你能在午夜12点前将你的秘书召集到一起，你会发现我已在国务院恭候。而且国务院也准备就绪。”〔35〕

翌日晨4时，美俄双方正式签订条约。美国以720万美元购下地大物博的阿拉斯加。

美国参议院在1867年4月9日以37：2的票数，迅速批准了购买阿拉斯加的条约。翌年7月14日，众议院以113：43票通过了购买阿拉斯加的拨款法案。

对于西沃德这一外交成就，当时一般美国人兴趣不大。称其为“西沃德的笑柄”，并把阿拉斯加叫做“西沃德冰箱”，认为这是美国一次“赔本的交易”。〔36〕美国一些史学家认为，美国国会最终批准购买阿拉斯加，与当时美国舆论高唱美俄友谊是分不开的。美国当时不少议员赞成阿拉斯加购买，部分原因便是出于当时舆论倾向俄国。如果美国人当时知道俄国在内战期间派军舰来美的真正动机，〔37〕阿拉斯加购买条约就不会得到批准。这些观点不尽符合事实。因为阿拉斯加购买当时得到美国新闻界和国会的广泛支持，而这些支持原因很复杂。所谓美俄友谊的影响只是其中一个原因而已。

美国国会同意购买阿拉斯加，与当时英美关系的恶劣以及英美在美洲的争夺很有关系。例如，当时的参议院外交委员会主席，在参议院批准阿拉斯加购买条约起了重要作用的查尔斯·萨姆纳认为，购买阿拉斯加是美国获得加拿大的第一步。来自俄亥俄州的一位议员则认为美国获得阿拉斯加，可“把英国狮子关在太平洋的笼子里。我们使哈德逊湾那个庞大贪婪的垄断机构束手无策”。〔38〕也有一些议员认识到阿拉斯加在美国太平洋扩张中的巨大意义。如罗伯特·J·沃克尔认为美国获得阿拉斯加，“大大加强了美国在太平洋上的地位。”N·P·班克斯，当时的众议院外交委员会主席，也认为阿拉斯加是美国在“太平洋的踏脚石”，是在美国和亚洲之间的“跳板”。〔39〕

西沃德正是利用了上述情绪，迈开了其向亚太地区扩张的关键一步。因为购买阿拉斯加是西沃德建立太平洋商业和经济帝国的一个重要组成部分。早在50年代，西沃德就对阿拉斯加商业地位很感兴趣。1867年4月4日，即在阿拉斯加条约签订后的第5天，西沃德的一个密友给他写信说，阿拉斯加森林茂密，有丰富的矿藏和渔业资源。而且，“最伟大的意义”在于阿拉斯加购买给美国提供了太平洋贸易中的“优势”。〔40〕西沃德接到该信后，如获至宝，立即加以翻印，广为散发，为购买阿拉斯加制造舆论。

美国新闻界当时也就阿拉斯加购买大做文章。从阿拉斯加购买条约签订的第二天开始，《纽约时报》就用非常醒目的标题加以报道，声称这项购买为美国对中国和日本的贸易带来了“光辉灿烂的前景”，无疑对扩大美国的太平洋贸易“有利”，从此“通往中国和日本的贸易之途畅通无阻。”〔41〕

在西沃德心中，阿拉斯加是美国“未来帝国的基础”。〔42〕但由于美国国会和舆论界当

时对约翰逊政府持强烈敌视态度，西沃德对于购买阿拉斯加这一得意之举，没有大肆声张。但在1869年夏天他到阿拉斯加旅行时发表的演说中，则充分强调美国的亚太贸易和购买阿拉斯加的关系。西沃德对购买阿拉斯加颇为得意。事后当有人问他在他政治生涯中何时是最重要时刻时，他毫不迟疑地回答是阿拉斯加购买。不过他感到遗憾的是，美国人居然花了一代人时间才理解这一点。阿拉斯加购买只是西沃德一系列扩张计划中一个步骤。在条约签订的当天，他就和美国前驻法公使约翰·比奇洛谈到这一点。(43)

西沃德的太平洋扩张政策是和亚洲特别是和中国联系在一起的。西沃德的对华政策是和英法等列强联合侵略中国的“合伙政策”。以达到“幸分一杯羹”的目的。亦即美国学者大卫·安德森所称“我也有一份”(me, too)的政策。(44)西沃德这一政策的执行者便是美国第一任驻北京公使蒲安臣。

美国的合伙政策滥觞很早。例如，1851年4月22日，当时任美国驻广州临时代办的彼得·伯驾就向国务卿丹尼尔·韦伯斯特力陈“合伙政策”，美国驻华公使马沙利、麦莲也向美国政府提出相似的观点。不过，美国正式明确提出和奉行合伙政策大概要到美国内战爆发以后。1862年3月6日，西沃德国务卿在给蒲安臣的训令中清清楚楚地说明了这种合伙政策的构思。他说：“英国和法国在中国出现的不仅是它们的外交代表，而且有支持这些外交代表的陆海军力量。然而，不幸的是，你（指蒲安臣。——引者）并没有（这些力量的支持）。就我的理解所及，我国在华利益和上述我所提及的两国一致。没有理由怀疑英国、法国公使们的行动将充分促进所有西方国家的利益。所以，兹训令你要和他们会商和合作……，除在特殊的事件中有充分理由可以和它们分道扬镳者例外……，我们的国内事务正迅速好转，我相信很快我们就能派一艘战舰来支持你。”(45)从这段话可看出两点：(1)美国和英法等列强在压迫侵略中国方面利益一致。(2)美国实力限制它在中国侵略的主动性。这一点是理解西沃德以降到美西战争时美国奉行合伙政策的真情之所在。所谓合伙政策，大致不外包含几层含义：一是美国要和欧洲等列强在侵略中国时相互勾结、彼此合伙，联合起来共同对付中国人民和清政府，以求得到更大的让步。二是“合伙”并非意味着列强之间的利益完全一致。美国和列强之间仍存在着巨大的矛盾，只不过因为实力不够才迫使它唯英法等列强马首是瞻。三，“合伙”不是结盟。奉行不结盟政策是美国外交的一大传统。美国的对华政策也不例外。美国不愿束缚自己的手脚。西沃德曾经明确指示美国驻华公使要避免任何和英法在中国问题上订立盟约。四，合伙政策只是美国的权宜之计，一旦条件许可，它就会另辟蹊径。1899年和1900年美国门户开放政策的出笼，就充分说明了这一点。

所以，西沃德的合伙政策和门户开放政策有着直接的联系。在当时美国在华实力比英法等国弱的情况下，美国为避免其利益受到损害，蒲安臣一再反对列强瓜分中国的企图。蒲安臣曾向英法指出，中国的“任何领土的转让均为对我们条约权利的剥夺”，美国坚决反对。(46)从这里我们可以看出，如果说1844年中美《望厦条约》中的“利益均沾”等内容体现了后来门户开放政策的萌芽的话，那么，西沃德的合伙政策则明显含有门户开放政策的特质。这一特质明确体现在应称为西沃德条约的《蒲安臣条约》之中。

《蒲安臣条约》签订于1868年7月28日。其主要内容是：

- 1、中国领海权仍然存在，租界除有条约规定外，仍归中国地方官管辖。
- 2、中国对于通商、行船各事，均得自订章程，但“不得与原约之义相背”。
- 3、清政府可在美国各埠设置领事，美国当照各国例，“一体优待”。
- 4、“美国人在中国，不得因美人异教，稍有欺侮凌虐。嗣后中国人在美国，亦不得因中国人异教，稍有屈抑苛待，以昭公允。”
- 5、两国人民“或愿常住入籍，或随时来往，总听其自便，不得禁阻为是。”
- 6、两国人民到对方游历或居住，均受最惠国待遇。
- 7、两国人民均可在对方进入大小官学，并受最惠国待遇。两方都可在对方设立学堂。

8、美国向不赞成无故干涉别国内政，中国的内政全由自主。将来办理各种制造事业需要美国帮助时，美国愿意“襄赞”。

长期以来，国内学者大都将《蒲安臣条约》视为美国掠夺中国廉价华工的条约，从而大大忽略了该条约的重大意义。在笔者看来，西沃德在拟订和签订该条约时，他的目光要比单纯获得中国华工要深远得多。使美国最终控制中国，无疑是西沃德签订该约的一个主要目标。条约的第1、2、8三款即反映了美国对华经济扩张的构思。这几款大力强调保持除条约规定之外的中国主权、中国“自订章程”的权利、“内政自主”的权利等等。这决不是西沃德对中国大发善心，更不是像蒲安臣自称的“这个条约的每一字句，都是为着中国的利益”。西沃德保持中国上述“主权”的真谛在于要获得同列强在华平等经济竞争的权利。美国学者丹涅特也指出《蒲安臣条约》的第1、2款目的是要求对华“贸易机会均等之门必须对所有国家的自由竞争开放”。(47)这一点与30年后海约翰宣布门户开放政策的动机是不谋而合的。

《蒲安臣条约》第7款的内容也很重要。实际上这一款内容与本世纪20年代初美国的“庚款兴学”计划二者间一脉相承。这一点常为中外学者所忽视。早在1862年蒲安臣就上书西沃德，要求美国在华兴学。蒲安臣认为这样做可以扩大美国在中国的影响和对华贸易。从而有利于美国对华经济扩张。一心想建立太平洋帝国的西沃德对这一建议非常热心。在他为约翰逊总统起草的第一个总统咨文中，即包括拨款建立一所主要培养中国人的学院。因为“这样培养出来的人可望拥有巨大的优势来为美国政府服务，促进美国对华商业和贸易的利益。”(48)虽然这项内容后来在正式发表的总统咨文中被取消，但西沃德的这一想法并未因此泯灭。《蒲安臣条约》第7款即是证明。它含有美国针对中国的长期扩张策略内容。

此外，在向亚太扩张方面，西沃德任内曾计划控制夏威夷、把朝鲜掌握在自己手中、从哥伦比亚手中获得建造巴拿马运河的权利等。但由于多种原因（见笔者下述分析），西沃德未能得手。

#### 四、西沃德亚太扩张政策的结局及影响

西沃德并未实现自己建立太平洋帝国的梦想。他的计划没有得到完全实现。其主要原因是由于在西沃德时代，美国尚未具备实现上述目标应有的实力。要建立太平洋商业帝国，必须要有一支强大的海军。然而，美国海军在内战中封锁南方叛乱各州港口尚力不从心，更遑论从事太平洋扩张事业了。

第二，严重的内部矛盾也妨碍了西沃德的亚太扩张政策的实行。当时，由于约翰逊总统同国会的矛盾（其以一票之差未被弹劾即为明证），使得自己的国务卿亦处处受到重重限制。如1868年美国同夏威夷的贸易条约便未得到国会批准。

第三，当时的历史条件决定了西沃德不可能实现其亚太扩张计划。其上任甫就，美国便经历了四年血与火的洗礼。内战使西沃德不可能考虑其他计划。联邦的存在高于一切。内战之后，美国面临着重建和国内经济建设两大任务。美国人根本无暇顾及西沃德的亚太扩张。而且，虽然西沃德的亚太扩张主要是立足于商业扩张之上，但要建立美国在亚太地区的优势，美国仍须获得太平洋上某些重要的立足点。既然西沃德不赞成用武力来夺取这些立足点，这就意味着美国像购买阿拉斯加一样出钱买入。然而在当时，一方面一般美国人认为“我们最需要的是增加领土”。另一方面，美国财政困难也妨碍了西沃德这一计划的实行。

尽管如此，西沃德的亚太扩张构思在美国外交史上仍具有重要意义。首先，西沃德的扩张构思表明他是19世纪末美国扩张思潮的先驱。马汉、特纳、布鲁克斯·亚当斯乃至西奥多·罗斯福等人的扩张思想在很大程度上都是西沃德50年代扩张思想的翻版。他们要求的海外扩张、经济扩张和门户开放政策与西沃德的思想并无二致。从这一角度来看美国外交史

学家贝米斯认为美西战争、门户开放政策是美国外交史上的“大失常”，是没有什么道理的。

其次，西沃德走在了时代前列。他代表着美国当时先进的北部工商业资本家利益。内战后，美国主要致力于国内经济建设和边疆的开发，对海外扩张的呼声不算太高。尽管如此，西沃德还是感觉到了美国新帝国扩张的脉搏，大声疾呼美国应该向海外扩张、向亚洲太平洋扩张。要求从领土扩张过渡到商业扩张。20世纪之交的美国学者亨利·亚当斯写道，“西沃德先生的政策是建立在向外扩张的坚定不移的思想之上的。然而，对公众来说，他积极引导的扩张政策走得有点太远和太快了。”(49)的确，这位晚年寓居纽约州的家乡并被誉为“奥本的圣哲”的人，实在是走得“太快太远”了，其亚太扩张构思的巨大意义在此，而这一构思在当时不可避免地面临失败的原因也在此。

#### 注释：

(1) Tyler Dennett, “Seward’s Far eastern Policy”, *American Historical Review*, Oct. 1922, p. 45.

(2) (17) Dan E. Clark, “Manifest Destiny and The Pacific”, *The Pacific Historical Review*, vol 1, No. 1(1932), pp. 3-4, p. 8.

(3) 南开大学美国史研究会编，中国美国史研究会出版，《美国史译丛》1982年第2期第6页。

(4) (36) (39) Foster R. Dulles, *America In The Pacific*, New York, 1938, p. 4, p. 89, p. 93.

(5) Julius Pratt, *Diplomatic History of The United States*, New York, p. 146.

(6) (7) George E. Baker, ed., *The Works of William Henry Seward*, New York, 1853-1861, Hereafter cited as #FKSeward, Works#FS, vol. 4, p. 122, p. 139.

(8) (9) (22) (25) (30) (34) (40) (41) (43) (48) Ernest N. Paolino, *The Foundations of The American Empire: William H. Seward and U. S. Foreign Policy*, Cornell Univ. Press, 1973, p. 11, pp. 28-29 p. 4, p. 4, p. 35, p. 110, p. 110, pp. 111-112, p. 118, pp. 149-150.

(10) (12) (49) Walter Lafeber, *The New Empire*, Cornell Unvi. Press, 1963, p. 27, p. 27, p. 31.

(11) Congress Globe, 31d cong., 2d. sess., 1851, 1, 21, App., p. 92.

(13) (16) (23) *Seward, Works*, vol. 1, p. 51, pp. 248-250, pp. 50-51.

(14) (26) George Baker, *The Diplomatic History of the War For the Union*, Boston, 1884, p. 320, p. 573.

(15) Congress Globe, 32d cong, 2d. sess., 1852, 7, 29, pp. 1975-1976.

(18) (20) (21) *Seward, Works*, vol. 4, p. 319, p. 326, p. 170.

(19) *Papers Relating to The Foreign Relations*, 1861, pt. 1, p. 293.

(24) Congress Globe, 31st. cong. 1st. sess., 1850, 3, 11, App. pp. 261-262.

(27) (29) William Goetzmann, *New Lands, New Men*, Viking Penguin Inc., 1987, p. 345, p. 423.

(28) (33) (46) (47) Tyler Dennett, *Americans in Eastern Asia*, New York, 1922, p. 408, p. 409, p. 373, p. 383.

(31) Albert Weinberg, *Manifest Destiny, A Study of National Expansionism in American History*, Chicago, 1963, p. 242.

(32) 甚至在西沃德离开国务院后，仍经常敦促美国政府应把同中国等亚太地区的贸易，放

到与对欧洲贸易的同等地位。

(35) Thomas Bailey, *A Diplomatic History of The American People*, New York, 1964, p. 366.

(37) 美国内战期间,俄国曾派舰队抵美,旨在准备同英作战。美国人误以为这是俄国对美友好的表示。

(38) 塞弥尔·比米斯:《美国外交史》,商务印书馆1987年版第二分册,第202页。

(42) Alexander Deconde, ed., *Encyclopedia of American Foreign Policy*, New York, 1978, vol. 2, p. 532.

(44) (45) David Anderson, *Imperialism and Idealism: American Diplomats in China, 1861-1898*, Indiana Univ. Press, 1985, p. 10. p. 24.

## 农业人口外迁与美国的城市化

陈奕平

美国农业人口外流早在19世纪上半叶就已出现,只因大规模的西进运动而遭到忽视。大量的农业人口涌向城市发生在南北战争后。南北战争后,政府采取鼓励工业发展的政策,推动美国工业革命飞速发展。工业的发展,需要大量劳动力;同时,农业革命也进入新阶段,开始了真正的全面技术革命,无情地驱赶着众多农民进入工业城市,寻找就业机会,农业劳动力急剧减少。1870年,农业劳动力占美国总劳动力的51.5%,而到1910年仅占32.5%。(1)据估计,1860—1910年,美国流入城市的人口增长7倍,而且集中于大城市,这造成了城市人口的迅速膨胀。美国城市人口从1800年的32.3万增至1910年的4199.9万。(2)

20世纪初始,对西部“边疆”的开拓终结,美国可供立即耕种的土地都已为人所占。第一次世界大战后,拖拉机和其新式农业机械的采用与推广使得较少的人能够经营更多的土地。同时,农业慢性危机也开始出现。所有这些,再次掀起农业人口大逃离高潮。第一次世界大战以前是农业人口占总人口比例下降。此后,农业劳动力绝对数开始减少,从1910年的1239万减至1940年的870万。(3)同期,从农业中净迁出人口达1012.5万。(4)

第二次世界大战爆发后,美国“民主兵工厂”机器飞旋急转,而工人大量参军作战,因而工业劳动力需求更为迫切。大量农村人口进城做工,填补工业劳动力市场。二战后,第三次科技革命浪潮席卷国民经济各部门,推动美国农业的现代化。农业的现代化使农业人口再次剧减。1940—1945年,美国农业人口迁出达801万,1945—1970年迁出2045万。(5)

进入70年代,因农业人口总数很少,农村人口出生率低,农业人口迁出减少。1970—1974年,农业人口净迁出为71.5万人。(6)大规模的农业人口外迁运动接近尾声。

从19世纪初到20世纪中后期,农业人口大规模涌向城市,是由各种政治经济文化因素促成的。

### 1. 农业革命的推动与农业危机的驱赶

美国农业革命早在独立战争后即已开始。到19世纪30—40年代,美国已推广使用新式农具和农业机械,开始农业半机械化和机械化。当时使用的20匹马力牵引的康拜因机,把收割、检净、装袋等各个工序连接在一起,提高了农作物收割的质量和速度。南北战争后,农业革命持续发展,进入一个高潮。19世纪末20世纪初,拖拉机的出现及代替畜力作农业机械动力,掀起美国农业的第二次革命。美国农场使用的拖拉机总数从1930年的80万台猛增至1966年的550万台。(7)第二次世界大战后,第三次科技革命浪潮波及农业,尤其是生物工程的研究、应用和推广,使美国农业开始全面现代化。农业机械化与现代化大大提高了农业劳动生产率。1820年,一个农业工人所能供养的人数为4人,1945年为14.6人,1969年达45.3人。1945年,生产一包(每包净重478磅)棉花需要140工时,而到1969年仅需25工时。(8)这就意味着农村剩余劳动力大增,只能靠迁移来转移。

表1 美国农业与非农业收入比较

年份	农业		非农业	
	总收入 (亿美元)	劳动力人均收入 (美元)	总收入 (亿美元)	劳动力人均收入 (美元)
1840	6.63	173	4.4	437
1880	21.81	252	25.5	572
1900	29.56	260	56.13	622
1929	85	806	783	2195
1945	152	1772	1663	3759
1960	169	3096	3976	6592
1970	249	7190	7932	10546
1983	609	18002	25910	26588

资料来源:《19世纪美国经济趋势:收入与财富之研究》,第24卷,普林斯顿大学出版社,1960年,第97—102页;《美国统计摘要》(1984年);《美国历史统计:殖民地时期到1970年》。

a. 1929—1983年农业总收入包括林渔业。

b. 劳动力人均收入计算中未包括失业人口。

美国农业劳动生产率的提高,农产品供应猛增,还带来了农业生产过剩危机。这种危机在19世纪末即已出现,到20世纪20年代渐趋严重。1921年,玉米的价格跌到只及1919年价格的1/3;棉花、小麦和生猪的价格跌到1919年价格的一半。由于物价跌落,农场破产率上升。1920年,每1000个农场的破产率为0.21,而到1924—1926年增为1.2以上。(9)危机拖了10年,接着农业又遭受30年代大危机的沉重打击,美国农业陷入困苦不堪的泥淖。大危机中,农业生产倒退了23年。二次大战暂时挽救了农业。可好景不长,到50年代初,农业又跌进了历时近20年的慢性危机之中。70年代,美国农业略有起色,可到1982年又爆发了农业危机,农产品价格猛跌,收入锐减,农场破产之风愈刮愈烈。农业危机持续不断,使农场收入减少,以农为生渐趋艰难。1840—1900年,美国农业劳动力人均年收入从173美元增至260美元,而非农业劳动力人均收入从437美元增到622美元。到1970年,二者相应数字为7190美元和10546美元(见表1)。二者相距甚远,鸿沟深掘。60年代,美国农业家庭的贫穷率几乎比非农业家庭的高一倍,20%的农业家庭属于贫穷阶层,而非农业家庭中只有12%属于贫穷阶层。(10)面临着危机与贫困的威胁,大量农民外迁,涌往城市,寻找

就业机会。

## 2. 工业革命的吸引

美国第一次工业革命始于18世纪末,完成于19世纪80年代。从纺织业开始,工业革命迅速波及其他一系列轻工业部门和重工业部门,如面粉业、烟草业、制革业、食品加工业及钢铁业等。工业革命的飞速发展,工厂规模不断扩大,需要大量劳动力充实各个工作岗位。美国工厂数从1849年的12.3万个增至1899年的50.1万个,产品价值从10.19亿美元增至130亿美元,生产工人从95.7万猛增到509.8%。1899—1937年,美国工厂数因兼并而减少,可工厂规模却大为膨胀。同期,美国工厂数从50.9万个减为16.7万个,可工厂产品价值从130亿美元剧增至607亿美元,生产工人由509.8万增为856.9万。(11)工厂如此快速的膨胀,其劳动力和需求仅靠城市人口(因工业基本集中于城市)的自然增长是远远不够的。马克思曾指出:近代产业“生产规模突然的跳跃式的膨胀……没有可供支配的人身材料,没有不取决于人口绝对增长的工人的增加,前者是不可能的。”(12)这里的“绝对增长”不是指人口的自然繁衍,而是指移民和农村劳动力的移入等。在美国,20世纪20年代以前,城市工业人口的增加主要来源于外国移民和国内农村人口的迁入。之后,因严格的移民法限制,外国移民急剧减少,城市工业人口的增加主要靠农村人口的移入。1920—1965年间,共有3000多万农村人口流进城市,加入工业劳动力大军。这解了许多工厂企业劳动力不足的燃眉之急。

## 3. 城市文明的诱惑

美国工业革命的长足前进,带来了现代物质文明,美国城市物质文化生活发生了革命性的变革。

19世纪20年代后,许多城市的照明采用煤气。1822年波士顿街道照明使用了煤气,随后纽约于1823年,费城于1837年采用。到19世纪80年代后,电灯广泛应用于室内和街道照明。至于城市自来水,居民早已享用。1799年后,费城已开始用蒸汽水泵把夏易基尔河的水抽到一部分城区。1822年,费尔芒特自来水公司成立后,用铁管代替木制管子把水送到整个城区。到1842年,所有比较大的城市都使用了人工的送水方法。1850年,缝纫机用作制衣和制鞋,带来一场服装业革命。到1890年,批量生产的服装,零售总值达15亿美元。(13)城市居民随时可以买到价廉物美的成衣便服。19世纪60年代,罐头食品和炼乳极为普遍。90年代后,铁路冷冻车厢的使用更使城市居民能随时吃到全国各地的美味佳肴。当时,城市中等收入以上之家都有冰箱。到1900年,全国已有2000多个冰箱厂。1920年,电冰箱开始机械化生产。城市居民不再像农村居民那样易受大自然变化的影响,即便在隆冬季节亦能吃上新鲜食品。1865—1900年,连锁商店的兴起,更是百货应有尽有,购物大为方便。19世纪80年代,室内盥洗间、厕所的出现,被称为“19世纪末美国人生活方式革命中最具代表性的因素”。

城市文明更重要的方面是精神文化。城市是剧院、博物馆、美术馆、舞厅、音乐厅、电影院、图书馆及教育机构的集中之地。19世纪,城市流行通俗歌剧、音乐喜剧与轻歌舞剧。进入20世纪后,电影兴起,爵士乐盛行。1840年,街上出现每分钱一份的报纸。此后廉价小说充斥大街小巷。免费图书馆几乎所有城市和较大的镇均有。19世纪50年代,全国图书馆增加82倍,达到1000多个,藏书量增加5倍。(14)美国的文化教育机构几乎均集中于城市。不仅哈佛大学、耶鲁大学和麻省理工学院等高等学府集中城市,就是中初级教育机构亦大多集中于城市。

城市文化中更为吸引人的方面当属体育文化。工厂制度的兴起使工人的工作与闲暇分开。工业化的进行,企业流水线的采用,使城市工人的闲暇时间增多。制造业工人的周工作时从1860年的65小时减到1920年的47小时。(15)工人也就有更充裕的时间发展娱乐活动。随之,城市娱乐文化活跃起来。第一个有组织的广泛的体育活动是棒球。1

1845年出现棒球俱乐部,到1860年,至少有50个棒球俱乐部。1869年,出现职业棒球俱乐部。1876年成立了“全国职业棒球俱乐部联盟”。1885年后,自行车赛也流行起来。到1900年,美国人有1000万辆自行车。足球起源于19世纪20年代的哈佛大学,后扩展为校际活动。1897年,普林斯顿大学对耶鲁大学的比赛有5万观众观战。篮球在19世纪末兴盛起来,也很受人欢迎。进入20世纪,足球成为最吸引人的“大球”。

城市交通之便扩大了居民的活动范围。1820—1860年,公共马车盛行。1850年,马拉火车出现,并逐渐取代马车成为公共交通工具。1860年,波士顿马拉火车运客量达650万,各种马拉车运客总数为1350万。到1890年,全国市内马拉铁路线有6600英里在运行。(16)19世纪末,缆车、电车出现。20世纪后,汽车的普遍使用解放了城市居民,居民活动大为方便。另外,城市电话、电讯带来的方便也令乡下人羡慕不已。

城市文明的方便、乐趣与充实和乡村社会的封闭、劳累与单调形成鲜明的反差。19世纪,乡村无自来水、煤气,没有剧院、图书馆,更无有轨电车,至于体育活动,更是与之无缘。19世纪中,《纽约论坛报》主编霍勒斯·格里利评论道:“我们不能全都住在城市,然而似乎所有人都决定这样做……,‘日用热水供应’、面包坊之面包、煤气、剧院,以及市内有轨电车……,凡此种种预示着现代味的趋势。农村却远离诸种享受。此乃‘天就’也。大概‘城镇’有诱惑力。”(17)进入20世纪后,部分乡村开始分享现代文明,可与城市相比差之甚远。大量农村青年受着城市文明的诱惑,纷纷奔向城市。

#### 4. 交通运输之便

美国建国之初,交通运输异常落后。进入19世纪后,在政府的资助和鼓励下,美国交通运输事业发展迅速。民办、州办和联邦兴办的运河、铁路飞速增长。到19世纪中期,美国已经成为世界上交通运输业最发达的国家之一。1816年,美国仅100英里运河,1840年达3326英里。1860年美国铁路已达30626英里,1914年猛增到25.2万英里,超过欧洲铁路里程总和。(18)铁路几乎通达所有的大小村镇。交通运输线发展的同时,运载工具也得到了迅速发展。航行于西部河流的汽船1815年仅7艘,吨位1500吨,1860年为817艘,吨位19.5万吨。(19)随之,客运价也逐渐下降。20世纪初汽车出现后,美国掀起了改善公路运动。1910年成立了“美国公路改进协会”。各州拨款数百万美元改善乡镇和各县的公路。这样远离铁路线的乡区即可很容易到达城市。四通八达的铁路网,纵横交错的公路线使美国交通运输能力大为提高。发达的交通运输业为农村人口外迁大开了方便之门。

## 二

大规模农村人口涌向城市,改变了美国人口结构,使城市人口急剧增加。农村人口外迁洪流加速了美国人口城市化。

美国人口城市化速度极为惊人。建国初,美国尚处于农业社会,可到20世纪20年代就已成为城市国家。进入20世纪中期,美国又步入大都会时代了。1790年,2500人口以上的城市仅24个,1870年发展到663个,1920年达到2722个,1970年猛增至7062个。1790年,城市人口仅20.2万,占总人口比例为5%,1870年城市人口为990.2万,占总人口的25.7%,1920年城市人口为5415.8万,第一次超过农村人口,占总人口的51.2%。1970年,城市人口剧增到14932.5万,占总人口的73.5%(见表2)。大都市增长也极为迅速。1940—1980年,人口在20万以上的大都会区从169个增加到318个,占总人口比例从5

2.6%增为74.8%。(20)

在美国人口结构变动中,黑人人口城市化明显快于白人。当19世纪后期白人快速城市化时,大量黑人尚在田庄艰辛耕耘,遭受佃主盘剥。可一个世纪后,黑人城市人口比例大大超过白人。1880年,白人城市人口占白人总人口比例的28.3%,而黑人城市人口占黑人总人口比例仅12.9%。1920年二者相应数字为53.4%和30%,1970年变为72.4%和81.3%,后者远远超过前者(见表3)。黑人人口城市化快速发展的一个重要原因即黑人农业人口外迁。1920—1981年,黑人农业人口减少96%,而白人农业人口仅减少79%。到1981年,美国3%的白人为农业人口而黑人仅1%。(21)

表2 美国城市人口及占总人口比例(%)

	1790	1870	1920	1970
城市数	24	663	2722	7062
城市人口(万)	20.2	990.2	5415.8	14932.5
占总人口比例	5	25.7	51.2	73.5

资料来源和说明:根据《美国历史统计:殖民地时期到1970年》,第11—12页。城市指2500人以上的城市。

表3 美国白人与黑人城市人口对比

		1880	1920	1970
城市人口 (百万)	白人	12.3	50.6	128.8
	黑人	0.85	3.56	18.38
城市人口比例 (%)	白人	28.3	53.4	72.4
	黑人	12.9	30.0	81.3

资料来源:同表2,第12页。

表4 美国各地区人口城市化比较

		1820	1850	1920	1960
城市人口 (万)	东北部	48	228.9	2240.4	3584
	中北部	1	49.9	1777.6	3548.1
	西部		1.1	477.3	2178.7
	南部	20.4	74.7	930	3216
城市人口 比例(%)	东北部	11	26.5	75.5	90.8
	中北部	1	9.2	52.3	68.7
	西部		6.1	51.8	77.7
	南部	4.6	8.3	28.1	58.5

资料来源:同表2,根据第22页数字计算。

美国各地区城市化时间与速度也不一样。东北部地区是工业化较早的地区,农村人口早在19世纪上半叶就已大量外迁,城市化开始早、发展快。1820年,东北部各州城市人口仅48万,只占东北部总人口的11%。到1880年,东北部地区城市人口就达737万,超过农村人口,占东北地区总人口的50.8%。短短60年间,东北地区即实现了人口城市化。南部地区工业发展缓慢,农业长期是主要经济部门,农业人口外迁比较晚,城市化也较迟。1820年,南部地区城市人口为20.4万,占南部总人口的4.6%。到1920年,南部城市人口也仅930万,占南部地区总人口的28.1%。一直到1960年,南部城市人口达到321.6万,才超过农村人口。南部人口城市化花了一百多年时间。西部和中北部人口城市化慢于东北部,但快于南部。在19世纪中期,西部大草原农业大规

模机械化过程中,农业人口就已外迁。1820年,中北部地区城市人口仅1万,占该地区总人口的1%。到1920年该地区城市人口即达177.8万,占北部中部地区总人口的52.3%。1850年,西部地区城市人口仅1.1万,占西部总人口的6.1%。到1920年,西部城市人口即达477.3万,超过农村人口(见表4)。西部和中北部人口城市化很大程度上得归功于西进运动。源源不断的东部移民和外国移民(其中大多为农民)冲向西部。他们成为城市化的主要来源。大部分西去之民都定居城市。美国学者弗雷德·香农指出:“有一个(东部)工厂劳工去西部农场,至少有20个(东部)农民去西部城镇,而每一个在美国任何一地拥有新农场的人,其10个儿子都会去城镇。”(22)

### 三

农村人口洪流滚滚涌向城市对美国社会经济冲击不小,影响甚大。

现代工业的发展,大量工厂企业的集中,需要人口的集中以满足工业对劳动力的需求。同时,农业革命的进行,现代科技的发展,导致农业劳动生产率的提高,农业劳动力需求减少,使大量农业人口过剩。在以市场经济为主的美国,政府不直接介入社会经济活动。所以,人口的再分布主要靠自由流动来调节。农业人口迁往城市既解决了农业人口过剩问题,又满足了城市工业对劳动力的需求,达到人口的合理分配。如果不存在农村人口外流,那从大西洋沿岸到加利福尼亚的南部地区(佛罗里达除外),农业人口将增加50%,落基山以东密西西比河以西的西北部各州农业人口将增加40—50%。总之,南部和西北部各州农业人口绝对增加数将达1100万。(23)而农业劳动生产率的提高,农业劳动力需求减少,这还要淘汰1000多万农业人口。由此,农业过剩人口将达2000多万。而城市人口因外国移民减少,工业劳动力将严重缺乏,诸多后果将不堪设想。从此可见农村人口外迁与城市化之重要性。

成千上万的农村人口蜂拥入城,人口的迅速城市化,也带来许多问题。

人口的过分集中必然带来交通拥挤问题。20世纪汽车大量生产与使用后,城市交通问题更趋突出。大都市不断扩张兼并,也不能满足人口猛增的需要。1850—1970年纽约、芝加哥、费城、底特律、旧金山、波士顿和圣保罗等20个大城市总面积从235平方英里增至1685平方英里,(24)增加6.17倍。而同期,美国城市人口从3544000剧增至149325000人,(25)增加41.13倍。城市人口密度大幅度上升,拥挤现象加剧。城市汽车的增加对拥挤现象更是火上加油。1900年,美国机动车登记数仅8000辆,1963年跃至82058000辆。自1893年汽车使用以来到1963年,美国造了2亿辆汽车,实际使用达8000万辆。(26)1960—1982年,汽车、货车与公共汽车登记数从73858000辆增至159510000辆,增加116%。(27)而同期,汽车车祸从1040万起增为1810万起,增加42.5%。(28)美国政府虽然出资修了不少高速公路,进行“城市更新”,可道路的修建终究赶不上小汽车的发展速度。

城市犯罪问题是又一令人头疼的问题。人口的集中,尤其是大量农村人口和南部贫穷地区的黑人人口集中于城市中心,极易导致犯罪。他们大多收入低微,常常面临失业的威胁。其中部分人,尤其是青少年经不住现代物质文明的诱惑而走向犯罪。美国学者斯卡皮蒂写道:“美国文化对获得成功和拥有大量的物质财富极为重视。无数的广告以富有魅力的形式宣传新产品,鼓励人们买新房子,买汽车,买新式服装,买游泳池,买电动牙刷。我们多数人无力购买所有这些奢侈品,但是我们想得到它们,于是一些人转向犯罪:在店里小偷小摸,逃避所得税,或武力抢劫。”(29)1937—1957年,美国城市犯罪案件总数从665447件增至1096337件,其中抢劫案从26696件增为34641件。(30)

1960—1971年,美国谋杀案总数增加了95%,盗窃案上升了269%。(31)而其中21岁以下的罪犯占总犯罪者的51%。黑人、印第安人都保持了较高的犯罪率。黑人犯罪率为黑人在总人口中比例的2—5倍。在对1000例少年犯罪作过研究后,美国学者得出结论认为:这类人中3/4生活在小康水平以下。(32)这就说明,大部分犯罪者乃为生活所迫而为之。

人口与资本的大量集中,还使地价飞涨,住房紧张。1850年,美国非农业地价仅19亿美元,1900年增为293亿美元,1950年更达3678亿美元。1850—1950年,非农业地价增加193倍,而同期农业地价仅从7亿美元增为268亿美元,只增加37倍(见表5)。由此可见地价飞涨之一斑。地价飞涨必然带来房价飞涨,房租猛增。1970—1983年,美国新修单家住房平均售价从23400美元猛增到75300美元,增加221.8%。(33)房价飞涨,房租剧增,使许多低收入者无力购房或租房,纷纷涌进贫民窟。在美国的大城市中,贫民窟比比皆是。

人口与资本集中的又一产物是环境污染。人口与资本的集中即是大量工厂企业的兴建。从18世纪工厂的兴建到20世纪,由于工业革命的飞速发展,工厂企业遍布全美各地。工厂放出的大量废气、废料极大地污染了城市环境。汽车的大量使用对自然环境更是贻害不浅。小汽车、卡车和公共汽车排出大量尾气。汽车尾气与工厂废气放入空中,产生光化学雾。这种棕黄色的烟雾能导致人体功能失调,视力降低,并腐蚀建筑物和纪念碑,是使林木花草枯萎的部分原因。洛杉矶即尝到了工业污染的苦果。1945年开始,每年春初季节有160天左右是烟雾迷漫。60年代初以来,美国政府开始加强对排放废气的限制,并采取其他限制措施,可控制污染的措施效果甚微。

表5 美国土地价值飞涨情况(单位:10亿美元)

	1850	1900	1922	1950
非农业土地居住地	0.8	15.0	56.6	249.3
非农业土地非居住地	1.1	14.3	45.9	118.5
农业土地	0.7	3.6	12.4	26.8

资料来源:《美国历史统计:殖民地时期到1970年》,第255页。

表6 美国几个大城市人均财政情况(美元)

/总支出|税收|债务|

1970年|1982年|1970年|1982年|1970年|1982年|

	总支出		税收		债务	
	1970年	1982年	1970年	1982年	1970年	1982年
纽约	838	2221	383	1143	1101	1472
亚特兰大	236	820	92	162	538	2354
华盛顿特区	1011	3532	517	1923	621	2783
圣保罗	214	837	83	177	449	2316
里士满	530	1248	210	668	787	1633
巴尔的摩	639	1545	222	465	649	1123

资料来源:《美国统计摘要》(1985年),第287页。

交通拥挤、犯罪迭起、地价飞涨、环境污染,诸多问题弄得政府焦头烂额。为了应付这些问题,都市财政赤字严重,债台高筑。1970—1980年美国城市财政总支出从341.73亿美元增至936.9亿美元,增加174.2%。同期债务从437.72亿美元增为913.02亿美元,增加108.6%。(34)1960年,纽约市用于社会福利的拨款为6700万美元,而1975年仅用于对穷人的公共援助和医疗帮助即达91100万美元。1965—1975年,纽约市财政支出增加了260%,而个人总收入(税

收主要来源)只增加了79%。1966—1974年纽约市政府短期债务(六个月)从4.67亿美元猛增至34.16亿美元。(35)到1975年纽约市财政濒临崩溃边缘,银行拒贷新款,要求还旧款。幸得联邦几十亿美元贷款方才度过难关。其他许多大城市,如底特律、巴尔的摩、辛辛那提、亚特兰大、里士满等都在劫难逃,背上沉重的财政赤字负担(见表6)。

综上所述,本文粗略地探讨了美国农业人口外迁与城市化,认为农村人口外迁是美国工业革命与农业革命发展的结果,其中城市文明的诱惑也作用不小。美国人口城市化有其有利的一面,也带来和加重了交通拥挤、犯罪、地价飞涨和环境污染等多种问题。

#### 注释:

(1) 西蒙·库兹尼茨(Simon S. Kuznets)和多萝西·托马斯(Dorothy S. Thomas)编,《美国人口再分配与经济增长,1870—1950年》(*Population Redistribution and Economic Growth, United States, 1870-1950*),费城,1960年版,第39页。

(2) 《美国历史统计:殖民地时期到1970年》,华盛顿特区1975年版,第11—12页。

(3) 同(1)。

(4) (5) (6) 约翰·肖弗(John Shover):《初为多数,终乃少数:美国乡村生活的转变》(*First Majority-Last Minority: The Transformation of Rural Life in America*),北伊利诺伊大学出版社,1976年版,第6页。

(7) 同上,第149页。

(8) 同上,第5页。

(9) 福克纳:《美国经济史》,下册,商务印书馆,1964年版,第341页。

(10) 沃尔特·威尔科克斯:《美国农业经济学》,商务印书馆,1987年版,第361页。

(11) 同(9),第41页。

(12) 马克思:《资本论》,第1卷,人民出版社,1975年版,第694页。

(13) 玛丽·诺顿(Mary B. Norton)和戴维·卡茨曼(David M. Katzman)等著:《一个民族与一个国家:美国历史》(*A People and A Nation, The History of the United States*),波士顿,1986年版,第542页。

(14) 查尔斯·格拉布(Charles N. Glaab)和A·西奥多·布朗(A. Theodore Brown):《美国城市史》(*A History of Urban America*),纽约,1963年版,第101页。

(15) 同(13),第547页。

(16) 肯尼思·杰克逊(Kenneth T. Jackson)和斯坦利·舒尔茨(Stanley K. Schultz)编:《美国城市史》(*Cities in American History*),纽约,1972年版,第327页。

(17) 同(14),第136页。

(18) 哈里·沙伊贝尔(Harry N. Scheiber)、哈罗德·瓦特(Harold G. Vatter)和哈罗德·福克纳(Harold U. Faulkner):《美国经济史》(*American Economic History*),纽约,1974年版,第215页。

(19) 格伦·波特(Glenn Porter)编:《美国经济史百科》(*Encyclopedia of American Economic History*),纽约,1980年版,第75页。

(20) 《美国统计摘要》(1985年),第17页。

(21) 哈里·普洛斯基(Harry A. Ploski)和詹姆斯·威廉斯(James Williams):《美国黑人》(*The Afro-American*),纽约,1983年版,第450页。

(22) 康拉德·托伊伯(Conrad Taeuber)和艾琳·托伊伯(Irene B. Taeuber):《美国变

动中的人口》(*The Changing Population of the United States*), 纽约, 1958年版, 第106页。

(23) 美国“全国资源委员会”:《变动中的人口问题》(*The Problems of A Changing Population*), 纽约, 1976年版, 第112页。

(24) 同(16), 第445页。

(25) 同(2), 第11—12页。

(26) 约翰·雷(John Rae):《美国汽车简史》(*The American Automobile, A Brief History*), 芝加哥, 1965年版, 第237—238页。

(27) 同(20), 第596页。

(28) 同(20), 第599页。

(29) 弗·斯卡皮蒂:《美国社会问题》, 中国社会科学出版社, 1986年版, 第295页。

(30) 同(2), 第413页。

(31) 同(29), 第288页。

(32) 同(29), 第290页。

(33) 同(20), 第729页。

(34) 同(20), 第286页。

(35) 乔恩·蒂福德(Jon C. Teaford):《二十世纪美国城市: 问题, 希望与现实》(*The Twentieth Century American City, Problem, Promise and Reality*), 巴尔的摩, 1986年版, 第143—144页。

## 代役租初探

——美国殖民地时期封建残余研究之一

杨玉圣

### (一)

北美殖民地的代役租(Quit-Rent)是由其宗主国——英国移植而来的。在英国,它经历了由实物地租、劳役地租到货币地租的演进过程。黑死病骚扰后,由于劳动力相对匮乏,加之贸易、工业的兴盛导致土地贬值,最终使五花八门的封建性负担转变为固定的代役租。(1) 与以劳务、谷类或低劣货币交纳的“黑色”租(“Black” Rent)不同,代役租的特点是“白色”(“White”),亦即“银租”(“Silver Rent”)。就是说,通过付出代役租,佃租或耕种土地者(the tenants)即免除了所有其他每年应负担的封建义务。(2) 它是领地所有权的象征。国内有一种说法称代役租“是契约奴在劳动期满获得‘解放’、得到一小块土地以后,为了表示对业主——授地者的忠贞,必须按时缴纳的一定量的租金”,(3) 此说其实似是而非,很难经得起推敲。至于有的学者不顾北美的具体情况,把代役租说成“是封建时代为了免服兵役而缴的租税”,(4) 纯系望文生义,并没有多少道理可言。

1632年6月20日,英国国王在授给马里兰殖民地卡尔弗特业主的特许状中尝言:业主有权给任何人以土地,后者得向前者承付“适宜的”“劳役、佣金及地租”(5)。这是见诸记载的首次比较明确的规定。那以后,在颁授给缅因、卡罗来纳、宾夕法尼亚殖民地特许状和赐予约克公爵领地时,都曾专门谈及代役租的问题。1732年6月9日,在英王授给佐治亚殖民地的特许状中,还进而确定定居者应每100英亩土地交代役租4先令。(6)

我们目前尚很难仔细说明美国殖民地时代代役租交付数额。因为它因殖民地而异,不同时期亦有差别。概括地说,在北美诸殖民地,代役租额通常为每100英亩土地2至4先令,(7)这是较为公认的说法。(8)相对言之,并不过高。其所以如此,主要是为了争夺移民之故。因为如果租额过甚,势必阻滞殖民地的开拓。新大陆地广人稀的特殊条件也是一个重要因素。这可以佐治亚为例。创建该殖民地的主要原因之一是“让那些在国内无法谋生的穷人移居到南卡罗来纳边疆,因为那里是一片地多人少之地”。佐治亚创建伊始,规定每100英亩土地收4先令代役租(9)。1733年,突然增至20先令,并要求授地10载后即以英国货币支付之;倘逾期6月不纳,即没收土地。结果不仅代役租事实上很少能征收起来(10),而且这还成为该殖民地困难重重、发展缓慢的主导因素之一(11)。直到1750年,佐治亚殖民地才仅约有2000人(12)。这个数字约相当于马里兰殖民地1756年时人口的1.3%、宾夕法尼亚殖民地人口的0.9%(13)。有豁免代役租的情形:第一,为了鼓励在西部边疆地区移民、抵御法国人和西班牙人,南卡罗来纳、弗吉尼亚、马里兰、宾夕法尼亚殖民地都采取过在一定期限内免征代役租的灵活政策。第二,用以筑路、街道(不超过100英尺宽)、教堂、墓地、码头及其他公益的土地,也不收代役租。第三,纽约殖民地亦不乏大地产占有者不交或少交代役租的例子(14)。

## (二)

代役租之征收是一个相当复杂的问题。弗吉尼亚创始之初,代役租由司库或其代理人负责。1619年议会召开时,垦殖者代表吁请任命一官员专管代役租征收事(15)。1637年后即由王室官员——主要是县行政司法官承理。与征收代役租事务有关的副审计员和总收集员初由一人承当,1705年后始由两人分担。总收集员由国王任命,副审计员由总收集员指定,总督对其权威是模糊不定的。1720年通过的法案要求县行政司法官将其所在县划分成若干区,各固定一地,他在每年的2月20日以前往那里征收代役租,并令县法院监督县行政司法官履行其责,将所有收入转交总收集员。1733年,马里兰殖民地每个县设一名收租员,直接对业主代理人负责。在北卡罗来纳殖民地,开始时是由一位总收集员负责的,他每年到伊登顿和巴斯镇收租,可从中提成10%。不过,很少有人情愿跑如此远而乏味的路来交这种不讨人喜欢的代役租。其后,任命若干收租人。1731年,英政府任命总收集员、副审计员、督察员各一人具体负责南、北卡罗来纳的代役租征收工作。但这些人皆住在南卡罗来纳,故对北卡罗来纳的有关事务很少关心。宾夕法尼亚为了加强征收代役租,1753年任命两位总收集员——理查德·霍克利和埃德蒙·菲齐克,两人天天在费城上班(星期天和节假日例外):上午从7点到1点,下午是2点至6点。3月份往各县征收。《宾夕法尼亚报》1755年2月4日、11日、18日及3月18日的告示云:凡在法律上对业主有义务纳代役租者,均应交其过期未付的拖欠租金给霍克利或菲齐克,地点、时间如下:费城,3月1日至8日;切斯特,3月10日至15日;彭斯堡,3月17日至22日;兰开斯特,3月25日至29日(16)。另外,英政府还通过派遣特使的方式来处理有关代役租事宜。比如,亨利·麦卡洛曾奉使南、北卡罗来纳以专门调整其土地关系和重新组织代役租制度。

为实施代役租制度,大多数殖民地都采取过相应的措施:其一,扣押财物。这是通常采

用的手段。1650年,马里兰议会规定,凡拖欠租金不付者,即扣押其“任何物品、牲畜”来抵偿。弗吉尼亚殖民地也采取过此等措施(17)。其二,没收土地。这是最厉害的一着。南卡罗来纳殖民地当局要求所有的授地均应为18个月内注册,以法币付其代役租。若逾5载不交,其土地即应“归还”国王。约翰逊总督1731年11月14日致函贸易局,称此办法“对本地区的和平与安宁是绝对必要的”。其三,诉诸法院。纽约殖民地总督亨特即以此对付那些不愿交代役租者。据他本人在写给贸易局的信中说:此举颇见成效,一大批拖欠租金被纳上了。

安德鲁斯教授作过这样的估计:马里兰每年能征收代役租8000镑,弗吉尼亚、南卡罗来纳、宾夕法尼亚和北卡罗来纳是每年1000至3000镑,纽约、佐治亚也有一些,但为数不大,新泽西“实则分文皆无”。(18)当然,这只能是大概言之。要对代役租实际征收情况作出准确的定量分析,在目前几乎是不可能的。这主要是由于殖民地时期有关统计材料残缺不全的缘故。

总的来看,马里兰代役租收效最显。1690年时,其代役租漏收的近1/3,1745年时为1/5,1755年时为1/7,及美国革命前所漏收的尚不到1/10。弗吉尼亚的征收情况较好,尽管在整个17世纪,总督们在征收代役租的过程中遭遇到极大困难,他们不止一次地在写给贸易局的信中抱怨说(19),有大量的代役租过期未付,而要让这些人如数纳上又是不可能的。南卡罗来纳算是比上不足比下有余的:它在1735—1740年所征收起来的代役租还只有1/3,但到1746—1751年已有1/2,迄1770年,约有3/4的代役租都可以征收起来。赫伯特·阿普特克教授曾把马里兰和北卡罗来纳作为北美征收代役租的两个主要殖民地(20)。马里兰肯定是,但北卡罗来纳就未必当然了。1700—1779年,宾夕法尼亚计征收代役租63697镑8先令3.5便士(21),倒不失为一个居中的典型。据估计,美国独立战争爆发时,英王室和业主代役租簿上每年有37500镑,其中大约50%能被征收起来(22)。

必须指出的是,代役租本应以银币交纳。但是,殖民时期硬通货缺乏,故只得采取支付媒介的办法,代之以实物。相当于折钱实物租(折租)。在马里兰,其他农产品偶尔也用,但主要是烟草。该殖民地参事会1640年12月指示肯特岛县行政司法官,在征收代役租时,每磅烟草折3便士、每配克小麦值12便士。这一比价后作过几次调整。如1662年议会规定每磅烟草相当于2崙便士,1669年改作3.5便士。英王曾指示弗吉尼亚代役租要以硬币支付之,在特殊场合亦可接受烟草。由于通货微乎其微,唯一可行的还是后者。弗吉尼亚议会在1666年禁种烟草1年,故是年6月的一项法案规定用实物以固定价格来支付代役租,包括小麦、不列颠豌豆、玉米、大麦、印第安豌豆、燕麦。间或也以纸币交纳,但因其大量贬值,1762年,单此一项即损失代役租收入1000镑。最初卡罗来纳的业主们要求以法币交付代役租,但势难行之。1715年,北卡罗来纳议会通过的法律所指定的实物含烟草、玉米、小麦、米脂、皮革、河狸皮、野猪皮、黄油、干酪、沥青、鲸鱼、猪肉、大米、松脂(23)。南卡罗来纳议会1696年2至3月通过一系列法案,亦承允蓝靛、棉花、丝、大米、牛肉、猪肉、豌豆等代为支付代役租,其折价由6名委员确定——3人由总督和参事会指定,另3人由议会选派。所以,有的学者认为代役租“很快从实物的形态转变为货币的形态”,(24)就北美具体历史情况言,并不符合当时的真实。

### (三)

我们所感兴趣的不仅止这些。在接触了较多的史料之后,笔者认为,代役租曾在美国殖民地时期产生过深刻的社会影响,由它而引致的矛盾、冲突和斗争,错综复杂,不仅构成了当时丰富多采的历史内容之一,而且还与美国革命有密切关系。

首先,这种得自代役租的收入曾被用于多种场合,主要是:(1)总督及其他王室和业主政府官员、地方官员的薪俸支出。以业主时期的北卡罗来纳为例,总督每年要从代役租所得中领取薪金300镑,参事会主席、秘书、首席法官、总代理人亦皆由此领取薪水,总收集员提成10%,特别收租员另外得12%。1713年代役租及售地所得收入中,单被用于支付薪金和征收费用的即占85%。(2)教育经费支出。以弗吉尼亚为典型。1691年,该殖民地议会请求从代役租盈余中拨款资助创建一所“威廉王和玛丽女王学院”,英国财政部不肯,但布莱尔等人坚持不懈。翌年9月,英王终于同意从代役租中拨出1983镑14先令10便士来创建该校。1693年2月8日,颁发特许状,授权在威廉斯堡建立“弗吉尼亚威廉和玛丽学院”,(25)这就是著名学府——威廉—玛丽学院的由来。(3)其他支出。从业主1714年9月、1715年4月、1719年4月先后写给别人的信中得知,南卡罗来纳殖民地曾从代役租中拿出500镑在查尔斯顿建立一座教堂,同时每年给教区长100镑以保证该殖民地教会的“和平、团结和安定”。弗吉尼亚还以之用于军事方面,如在詹姆士敦建立要塞,还两度不情愿地从代役租所得中挪出1202镑来援助正在与法国和印第安人处于战争状态的纽约殖民地。还有时用于特殊情况。比如,为了调整、确定弗吉尼亚和费尔法克斯领地的边界,曾从代役租中花费1235镑16先令1便士。调整弗吉尼亚和北卡罗来纳边界所用1973镑3先令1便士亦取于此。有趣的是,罗伯特·亨特1707年5月赴弗吉尼亚任代理总督职的海路上,因被一艘私掠船掳掠到法国,也从代役租中拿出一笔钱以偿付他丢失的包裹及4年的俸给(26)。

其次,围绕代役租的征收和支配,议会与总督或业主间时有纷争,这是美国殖民地时期政治史上一个颇有特色的问题。从1753年起,宾夕法尼亚议会同业主断断续续进行了长期斗争。1759年,议会决定通过对包括业主代役租在内所有财产抽税以筹款10万镑。是年4月,总督无可奈何地签署议会的法案,从而第一次使业主财产亦无例外地受议会征税的控制(27)。弗吉尼亚的情况也很有意思。1684年,英王指示霍华德总督废除以烟草纳代役租的法令;它曾规定按1662年烟草价格,烟草与英镑的折兑率是每磅等于2便士。由于烟价下跌,税收实额降低,英王遂欲以通货替代烟草,但遭到该殖民地议会代表的强烈反对。两年以后,双方才达成协议:代役租仍用烟草交纳,但折兑率相应地每磅改为相当于1便士(28)。弗吉尼亚总督斯波茨伍德曾颁布命令,凡代役租逾3年未纳者,当没收其土地。面对公众的反对,议会很快通过法案:除扣押财物外禁止任何强迫性征收代役租的其他岷方式,实际上就是取消了总督的措施。《航海条例》实施后,马里兰的烟草出口受到很大打击,价格暴跌,产品积压,上院为保证收入不受影响,提出停止使用烟草作为交换手段,只准用货币来支付代役租和债务,这显然有害于小农,议院(下院)抵制了这一建议(29)。凡此等等,自然都不能简单地归结为统治阶级内部矛盾的暴露。更进一步看,它还从一个重要侧面直接反映了北美社会矛盾发展的态势之一,即议会代表殖民地利益的民族主义,总督体现了英帝国利益的殖民主义。这是殖民地与宗主国进行反抗斗争的战线之一。

再次,北美人民的反代役租斗争是殖民地社会阶级矛盾和阶级斗争的主要内容。与旧大陆相比,北美殖民地的代役租较低。但即便如此,它依然是人们激烈抵制和反对的目标。究其原因,主要是如下3点:(1)殖民地社会是由移民构成的。这些过去备受封建剥削之害的人,不畏艰辛、飘洋过海来到新大陆,最渴望的就是完全拥有一块属于自己的封地。当时人乔治·芬韦克在一封信中证实:那些占据土地的人说,“我们必须在这里完全独立并且是我们自己的土地的主人”。这正好概括了那时候绝大多数人的愿望或理想。(2)北美有大量的闲置土地,移居者把不交代役租、获得一块自由土地看成是理所当然的。普遍的心态都是视代役租为一种“不公正而又令人憎恨的制度的遗物”。诚如英克里斯·马瑟指责强迫马萨诸塞人交纳代役租之举时所说,“……土地是他们多年来付诸巨大财力从荒野中开辟出来合法占有的”。(3)与以上两个方面有关,“在新英格兰,……定居者激烈反对像代役租这

样的负担，以为它是效忠的象征，并相信这是对他们作为其土地的主人权利的专横限制”。

〔30〕这种根深蒂固的敌视心理和抗拒精神还通过移民迁居而“传染”给其他殖民地，如纽约、新泽西、北卡罗来纳等。先看纽约。1751年，该殖民地利文斯顿的许多佃农拒付代役租，并决心占取当初从马萨诸塞那里得到的授地，“不仅作为佃农，而且要成为主人”，其领导人是迈克尔·哈勒克和乔赛亚·卢米斯。比这更有影响的是，1765年11月至1766年3月，纽约殖民地又爆发了由普伦德斯加特、芬奇和芒罗领导的抗租斗争，反对交纳代役租。为镇压这次非同寻常的造反，当局数度悬赏捉拿其首领。1766年5月17日有消息说，“数以百计的佃农加入斗争的行列，武装起来，剥夺一部分人的地产，把土地分给另一部分人，不交租或纳税”，此一运动曾扩及数县，后来普伦德加斯特等被捕〔31〕。宾夕法尼亚业主试图通过征收代役租而置广大移民于封建义务束缚之下的努力也是遭到极力反对的〔32〕。弗吉尼亚格罗斯特县的一位土地占有者借口他本人“发现”了某块土地，因而要求免除他已占有的800英亩空闲土地的所有欠租。南、北卡罗来纳的边界争执也为人们逃避代役租找到了口实：在边界区，大家拒绝向任何一个殖民地交其代役租。约翰·哈默1757年12月5日说，他只有冒着生命危险才能征收到代役租。1762年，近1500家居民占领舒勒与里迪河之间的土地，声称这属于南卡罗来纳的辖区，并自组武装，拒不承认北卡罗来纳的权威。新泽西反对代役租斗争之激烈，亦昭然若揭。那些反代役租者声称：没有一个人可以比其他人占有更多的土地，拥有土地是“自然权利”。1670年，他们举行起义，停交代役租，还建立起“残余”议会，直至1673年荷兰再度征服纽约和新泽西时为止〔33〕。18世纪40、50年代，斗争再起，由于反代役租代表在议会中占多数席位，亦因为英法战争爆发后需号召人民参战，总督终于在1754年同意不再征收代役租，这是一个重大成果。1654—1689年，马里兰殖民地有5次反代役租斗争发展成武装冲突〔34〕，有一位反代役租者还写下了这样一篇文章：《巴比伦的灭亡！——对巴尔的摩勋爵的忠告》。北卡罗来纳是不能舍弃不论的另一个典型。该殖民地档案保留的材料说，1677年卡尔佩珀起义的主要原因之一就是谣传代役租将增加〔35〕。1768—1771年，北卡罗来纳爆发了声势空前的自订约章者运动，波及奥兰治、安森、罗恩等县，其主要矛头之一就是代役租。1771年5月16日，自订约章者在阿拉曼斯之战中被镇压。弗雷德里克·J·特纳教授指出：此战“是一场反对特权、争取政治权利和权利平等的冲突，它的确是〔美国〕革命的预演”。〔36〕

最后，我们专门谈谈更广泛的反代役租斗争——占地运动。1731年1月10日，马里兰总督奥格尔致函巴尔的摩业主说，许多人没有正当理由即擅占土地，实际上是否认业主的权威。还在1726年，宾夕法尼亚即有非法占地者岷10万人之众。詹姆斯·洛根1729年写信给业主约翰·宾时说，“大量贫穷、刚愎自用的人未经任何许可，即进入您的土地”。在翌年的一封信中，洛根抱怨那些苏爱人擅占康涅斯特加庄园的15000英亩良田，这些人还硬说，“当如此之多的基督徒”缺地劳作和谋取衣食时，却有“这么多的土地闲置不用”，“这是违反上帝和自然的法则的”。〔37〕北卡罗来纳、弗吉尼亚也存在此等情况。占地斗争固然有与土著印第安人利益相抵触的局限性，但其主流是积极的，应予肯定。正像美国历史学家C·P·内特尔斯教授所总结的那样，“通过强占没有土地所有权的土地和拒绝支付代役租，他们坚定地逐渐破坏着现存的顾主土地所有制，直至美国革命最终摧毁宾、巴尔的摩、格兰维尔和费尔法克斯的大地产”，〔38〕这是很中肯的。

毫无疑问，上述诸如此类的种种斗争，对内从根本上抵制了新大陆的旧封建残余，对外则有着反抗英帝国殖民控制的历史合理性。在联结殖民地与宗主国的一系列链条中，从议会与王室总督或业主的矛盾，到拒付代役租、占地斗争、自订约章者运动，再到武装造反，环环相扣，民族矛盾和阶级矛盾交错有加，以前者为主导，日甚一日，随着岁月的流逝，终于达到无可复加的总爆发的地步，只有用血与火来把这锁链彻底砸烂。这是一个自然的历史发

展行程。可见,在英属北美殖民地所存在的诸封建残余中,以代役租所引起的矛盾和冲突“最为尖锐”。〔39〕它是“许多摩擦和不满的一个根源”,并“导致了美洲的革命”。〔40〕长期以来,关于美国革命的原因一向为学者们孜孜探求的经典性课题。毋庸置疑,美国革命是近两个世纪来殖民地历史发展的总结。它是由一系列经济、政治、社会、思想等因素相互影响、综合作用的必然结果。我们过去论及其背景时,习惯于罗列英国当局采取的重商主义政策、税收政策及其他压迫性措施,但唯独没有哪怕是稍稍涉及代役租的影响。最基本的事实是,殖民地时期的北美是一个纯粹的农业社会,90%以上的人口依赖于经营农业为生,这就决定了当时土地问题不可能不具有举足轻重的地位,而其焦点——代役租亦并非像一般所想像的那样微不足道。前述史实和实例足以说明这一点。英殖民当局在18世纪60年代以后加强控制和掠夺,诚然催化了殖民地与宗主国的矛盾,但这距离打响独立战争第一枪的列克星敦之战充其量不过十几年时间。单纯作这样的解释是断难避免陷于偶然因素论的窘境。我们应多层面、从长时段来科学地考察这一划时代的历史巨变。对代役租的研究或能有所助益。安德鲁斯教授是研究美国殖民地时期的奠基者之一,他认为,整个围绕代役租的斗争都是“密切地与殖民地通向独立〔之路〕的运动相关联#O&的”。〔41〕作为研究英属美洲殖民地代役租问题的权威,小邦德教授在认真探讨了代役租与独立战争爆发的关系后认为,“这一封建性负担可以被看作是〔殖民地〕日益增长的不满的原因之一”。他严肃地提出了这样的学术观点,即当那些引起最后决战的不满因素尚未突出时,“无疑代役租已经是一个极大的根源了”,它“构成了美国革命的主要原因之一”。〔42〕我们认为,这些见解独到、深刻,应引起国内研究者的重视。

#### (四)

北美殖民地代役租之废止,情形各异。约略有如下几种情况:第一,在新英格兰,封建性授地制归诸失败〔43〕。1650年,马萨诸塞首先正式废除代役租。康涅狄格、罗德艾兰等尾其后。第二,大多数中、南部殖民地是在独立战争和战后改革浪潮中废除代役租的。马里兰州议会1780年3月宣布,对一个外来君主交纳代役租,有损马里兰人的自尊,它是依附于一个不在地主的象征,已变成一种过分的封建负担。凡纳代役租的任何地方,自宣布独立起,理应废弃之。北卡罗来纳州于1776年12月、弗吉尼亚州和宾夕法尼亚州分别在1779年废除了代役租。南卡罗来纳州、佐治亚州也在美国革命的风暴中扫除了这一封建残余。第三,新泽西是1754年宣布停止交纳代役租的,已如前述。第四,纽约州的代役租废止于1786年〔44〕。不过,严格就法律意义言,则是由1846年州宪法最终完成的。

从如下一件史实还可以进一步了解美国革命对代役租的冲击作用。1774年,理查德·亨德森、约翰·威廉斯、托马斯·哈特、纳撒尼尔·哈特、戴维·哈特、约翰·勒特雷尔等组织特兰西瓦尼亚公司,创建朋斯韦尔殖民地,有权征收代役租。独立战争开始后,它派代表请求大陆会议批准其所要求的土地。塞缪尔·亚当斯、托马斯·杰斐逊对此甚不以为然。在他们的建议下,1776年将该地区改为弗吉尼亚州的一个县,这就“终止了专制政府的出现和代役租的继续征收”。

从代役租——英属北美殖民地存在的主要封建残余——的基本被清除这一事实,我们还有必要就美国革命的社会民主性问题另作讨论。按照列宁的说法,“资产阶级革命面前只有一个任务,就是扫除、摒弃并破坏旧世界的一切桎梏”。〔45〕美国革命是世界历史上第一次大规模的成功的资产阶级民族民主革命。它赢得了一系列丰硕成果,大体上“完成了它所应做的一切”。然而,本世纪50年代崛起并雄踞美国史坛的新保守学派史学家,忽视诸如代役租等封建残余,并否认美国革命反封建的社会民主性,或仅把它视为单纯脱离英国的独

立运动。应该承认,这种见解的提出对我们从不同的视角考察美国革命是有启发性的,但却很难被认为是全面的。我国的专著、教科书和文章更多地是强调美国革命的民族独立性方面,对于像代役租等封建残余基本被清除这一重大民主成果尚嫌注重不够。有的书还把美国革命看作是“最不彻底的革命”,〔46〕是很让人费解的。其实,独立以后的合众国之所以“没有中世纪的废墟挡路”,应该说,这首先是与美国革命对封建残余的清除有关。这种“清洗土地”式的对封建土地所有制残余的社会改造,既有助于促进社会经济民主的成长,又为资本主义的健康发展创造了极有利的客观条件。美国经济史学家福克讷称美国革命对代役租这一封建残余的涤荡是“一种把土地所有权变得民主化的社会革命”。〔47〕博加特和凯默勒亦认为,此举系“通向废除封建特权 and 使土地占有愈益民主化的运动”〔48〕的体现。威廉·Z·福斯特也曾正确地指出,美国革命不仅“有很强的民主成分”,而且是“西半球反封建斗争的第一次”。〔49〕然而,非常遗憾的是,对于这些甚有价值的科学论断,我们却始终没有能给予应有的重视,这不能不说是一个严重缺憾。

#### 注释:

〔1〕芬利森:《英格兰及爱尔兰土地所有权法律史》(*History of Laws of Tenure of Land in England and Ireland*),第54页。参考小邦德:《美洲殖民地的代役租制度》(*The Quit-Rent System in the American Colonies*),《美国历史评论》(*The American Historical Review*),第17卷,第3期,第496页。

〔2〕小邦德:《美洲殖民地的代役租制度》(*The Quit-Rent System in the American Colonies*),纽黑文,1919年,第25页。

〔3〕黄绍湘:《美国史纲(1492—1823)》,重庆出版社,1987年,第130页。

〔4〕见王琨等为福克讷著《美国经济史》中译本上卷第73页所加译注(1)。

〔5〕康玛杰编:《美国历史文献》(*Documents of American History*),纽约,1973年,第1卷,第21页。

〔6〕卡瓦纳编:《美国殖民地时期文献史》(*Foundations of Colonial America: A Documentary History*),纽约,1973年,第2卷,第761页。

〔7〕蔡斯等编:《美国历史辞典》,纽约,1976年,第6卷,第4页;马丁等编:《美国历史辞典》,托托瓦,1981年,第523页。

〔8〕拉瑟尔写道:在北美,代役租“典型的是每50英亩1先令”,见其所著:《美国经济制度史》(*A History of American Economic System*),纽约,1964年,第51页。

〔9〕据赖特说,该殖民地创始人最初计划每英亩收2先令代役租,见其所著:《大西洋边疆》(*The Atlantic Frontier: Colonial American Civilization, 1607-1763*),纽约,1964年,第296页。按:此额之高,空前绝后,估计有可能是印刷错误所致,比如每英亩2便士倒还合乎常情。萨维尔等人的记载是这样的:在佐治亚,“所有的授地在10年自由期后得每年每100英亩付10先令代役租”,见其所著:《殖民地时期美洲史》(*A History of Colonial America*),欣斯代尔,1973年,第446页。

〔10〕班纳:《佐治亚农业史》(*A History of Georgia Agriculture, 1732-1860*),阿森斯,1964年,第5—6页。

〔11〕布尔斯廷写道:18世纪40年代以后,佐治亚的“代役租先是减少,继而废除”,见其所著:《美国人:拓殖历程》(*The Americans: The Colonial Experience*),1958年,第90页。笔者尚未见过类似的记载或资料。

〔12〕班克斯:《佐治亚土地所有制经济》(*The Economics of Land Tenure of Georgia*),纽约,1905年,第14页。

(13) 据洛奇提供的数字折算, 见其所著:《英属美洲殖民地简史》(*A Short History of the English Colonies in America*), 纽约, 1881年, 第113、227页注(1)。

(14) 金:《纽约殖民地的土地贵族和佃农》(*Landlord and Tenant in Colonial New York*), 查珀尔希尔, 1978年, 第41—42页; 坎曼:《纽约殖民地史》(*Colonial New York: A History*), 纽约, 1970年, 第140页。

(15) 哈奇:《弗吉尼亚最初17年》(*The First Seventeen Years: Virginia, 1607-1624*), 夏洛茨维尔, 1979年, 第22页。

(16) 小邦德: 前引书, 第149页, 注(2)。

(17) 布鲁斯:《17世纪弗吉尼亚经济史》(*Economic History of Virginia in the Seventeenth Century*), 纽约, 1896年, 第1卷, 第559页。

(18) 安德鲁斯:《殖民地时期》(*The Colonial Period*), 纽约, 1912年, 第166页。

(19) 沃藤贝克:《弗吉尼亚殖民地的垦殖者》(*The Planters of Colonial Virginia*), 普林斯顿, 1922年, 第51页。

(20) 阿普特克:《美国革命》(*The American Revolution, 1763-1783*), 纽约, 1960年, 第263页。

(21) 科克兰:《美国经济生活史》(*A History of American Economic Life*), 纽约, 1969年, 第8页。

(22) 哈克:《美国资本主义之胜利》(*The Triumph of American Capitalism: The Development of Forces in American History to the End of the Nineteenth Century*), 纽约, 1940年, 第111页。

(23) 《北卡罗来纳殖民地档案》(*North Carolina Colonial Record*), 第4卷, 第293—294页。转引自小邦德: 前引书, 第115页, 注(1)。

(24) 叶菲莫夫:《美国史纲(1492—1877)》, 中译本, 第65页。

(25) 小邦德: 前引书, 第235—236页; 克雷明:《美国教育: 殖民地时期的经历》(*American Education: The Colonial Experience, 1607-1783*), 纽约, 1970年, 第335—336页。

(26) 雷莫:《美国殖民地与革命时期总督传记指南》(*Biographical Directory of American Colonial and Revolutionary Governors*), 西点, 1980年, 第217、257页。

(27) 罗杰斯:《帝国与自由》(*Empire and Liberty: American Resistance to British Authority, 1755-1763*), 伯克利, 1974年, 第115—119页。

(28) 满云龙:《论殖民地时代弗吉尼亚议会的演进》(硕士论文), 北京大学, 1984年, 第27页。

(29) 叶霖:《美国“光荣革命”初论》(硕士论文), 北京大学, 1985年, 第24页。

(30) 小邦德: 前引书, 第35页。

(31) 马克:《纽约殖民地的地权纷争》(*Agrarian Conflicts in Colonial New York, 1711-1775*), 纽约, 1940年, 第139—140、114页。

(32) 杨志国:《试论宾夕法尼亚殖民地教友派政治统治的历史发展》(硕士论文), 北京大学, 1985年, 第26页。

(33) 阿普特克:《美国人民史·殖民地时期》, 中译本, 第53页。

(34) 罗彻斯特:《美国资本主义(1607—1800)》, 中译本, 第46页。

(35) 奇特伍德:《殖民地时期美洲史》(*A History of Colonial America*), 纽约, 1948年, 第240页。

(36) 特纳:《美国历史上的边疆》(*The Frontier in American History*), 纽约, 1920年, 第248页。

- (37) 杰尼根:《美洲殖民地》(*The American Colonies, 1492-1750: A Study of Their Political, Economic and Social Development*), 纽约, 1959年, 第342—343页。
- (38) 内特尔斯:《美利坚文明的渊源》(*The Roots of American Civilization: A History of American Colonial Life*), 纽约, 1981年, 第398页。
- (39) 摩累斯:《为美国的自由而斗争》, 中译本, 第22页。
- (40) 福克讷:《美国经济史》, 中译本, 上卷, 第75页。
- (41) 安德鲁斯:前引书, 第167页。
- (42) 小邦德:前引书, 第458—459页。
- (43) 韦登:《新英格兰经济与社会史》(*Economic and Social History of New England, 1620-1789*), 波士顿, 1891年, 第1卷, 第51页。
- (44) 莫里斯编:《美国历史百科全书》(*Encyclopedia of American History*), 纽约, 1982年, 第687页。
- (45) 《列宁选集》, 第3卷, 第454页。
- (46) 黄绍湘:《美国早期发展史(1492—1823)》, 人民出版社, 1957年, 第262页。
- (47) 福克讷:前引书, 上卷, 第170页。
- (48) 博加特等:《美国人民经济史》(*Economic History of the American People*), 纽约, 1943年, 第64页。
- (49) 福斯特:《美洲政治史纲》, 中译本, 第167、155页。

## 美国高等教育发展的特点和趋势

龚淑林

美国独立后教育相当落后,通过多次教育改革,竟发展为教育超级大国。它的高等教育是世界上发达的,这对美国科学技术和经济发展水平领先于世界起了重要作用。尽管美国各个方面存在许多问题与弊病,但在教育改革方面的一些作法却值得我们重视与研究。本文谨就美国高等教育改革的特点和趋势作些探讨。

### 美国高等教育发展的特点

美国的高等教育虽然先受英国,后受德国的影响很大,但是美国人民敢于向传统观念挑战,勇于创新,美国高等教育的发展具有很多独特之处。

#### (一) 美国最先重视发展高等科技教育

美国1636年创立的第一所大学哈佛大学,是英国移民完全仿效英国牛津、剑桥大学的模式而建立的,仅设神学科,培养教会教士。此后陆续建立的威廉与玛利学院、耶鲁大学、普林斯顿大学,在性质上都是宗教性的,主要目的是培养牧师。(1) 殖民地时期建立的九所高等院校,都是私立的,收费昂贵,学生很少,1775年哈佛大学毕业生仅40人,耶鲁大学35人,显然不敷需要。(2)

由于美国第一次工业—技术革命的开展需要培养一批高等专门人才,充实工业各个部门,因此美国在发展和改革高等教育时,最先重视发展高等科技教育。1802年在纽约建立的西点军工学院,是美国最早的军事学院。(3)1824年纽约州又创立伦塞勒多科技学院,它是英语国家第一所科学和工程学院。(4)这两所学院是美国科技教育发展史上的两个先驱,专门传授工业知识、培养工业人才。特别是伦塞勒学院,别开生面地开设自然科学和工程学,培养美国首批持有工程学学位的毕业生。(5)所以它受到社会重视。美国教育史家喀布来在《美国公共教育》中说:“正如同有了哈佛,才有了美国高等教育的发展;有了伦塞勒学院,才有了美国的科技教育。”(6)贝克尔在《美国教育中的实验》中还说:“如果没有伦塞勒学院培养的人员,出而办理大学中新的科系,指导铁道和工厂的建造和工作,美国产业革命必将拖后25年。”(7)随着工业—技术革命向纵深发展,美国又成立了许多科技高等院校,如1864年的马萨诸塞科技学院,1880年的凯斯应用科学学院,1883年的罗斯多科学院等。此外还有老牌大学附属的技术学院,如1847年隶属于哈佛大学的劳伦斯技术学院,隶属于宾夕法尼亚大学的采矿技术和制造学院,以及后来的汤科科技学院,1861年隶属于耶鲁大学的谢菲尔德科技学院,1864年隶属于哥伦比亚大学的采矿学院等。(8)南北战争后,又建立了许多专业技术学院。这些科技学院的建立,为美国工业发展造就了大批高等科技人才。

世界工业—技术革命发端地的英国,自1828年在伦敦建立大学学院才开始注意自然科学的课堂讲授。到19世纪30年代,老牌的牛津、剑桥等大学,通过改革才增设了近代科学的专业,自然科学才成为主要学科。但是此时技术学院在英国仍是低一等的高等教育,没有授予学位的权利。(9)英国大力发展科技方面的大学和学院是第二次世界大战以后的事。其他资本主义国家就更晚了。正因为美国最先重视发展高等科技教育,才使美国第一次工业革命发展速度胜过其他资本主义国家,这是美国于19世纪末成为世界上第一大工业强国的重要原因之一。

第二次世界大战以后,由于先进科学技术在生产上的应用,各生产单位需要介于于高级和过去中级之间的科技人才,美国又大量发展20世纪初出现的两年制初级技术学院。它介于中等与高等教育之间,起桥梁作用,有利于满足各种人的要求。这类学院的学生在大学生总数中的比重高于其他国家,在1966—1967学年,法国为0.4%,日本为1.4%(1965—1966年),而美国为20.8%。1972—1973学年,法国为4.8%,日本为18.7%,美国则为28.7%。到1981年美国达到38%。(10)

美国高等科技大学大量培养科技人才,输送到工业界,这无疑地促使美国比西欧国家更快地在工业中采用处于基础研究前沿的技术方法。

## (二) 美国独创“赠地学院”和州立大学

南北战争后,美国农业、工业进入大发展时期,需要培养高等农业和工业技术人才。为此,高等教育必须摆脱欧洲认为大学是纯学术殿堂,不应追求现实效用的传统观念的束缚,大刀阔斧地创新。1862年7月2日,林肯总统签署了国会通过的《莫里尔赠予学院土地法》,拨给每一忠诚州的每一参议员和众议员3万英亩土地。根据佛蒙特州参议员贾斯廷·S·莫里尔提出的这项议案,这些土地将被用于创建农业学校和机械学校。(11)按《莫里尔法》的规定,联邦政府总共拨地约1300万英亩辅助各州创办了农业和工业学院,通称为“赠地学院”。随着州的增加,农工学院陆续增为69所,均以农、工专业教育为主,而且鼓励学生利用假期从事生产实习。学院还针对各地农民举办讲习班的需要,非常重视推广农业科学知识和革新耕作技术。

“赠地学院”是当时其他国家所没有的新型高等学校,在世界高等教育史上也是独一无二的。这种学院快速培养出大批农业、工业现代化人才,对美国农业和工业发展贡献很大。当前,这种学校共占全国高等学校总数的4%,收容学生却占全国高等学校总数的20%,

颁发的博士学位占全国40%。60年代,美国健在的诺贝尔奖金获得者,约有半数出身于这类学校。(12) 喀布来在《美国公共教育》一书中指出:“联邦政府给予教育的各种补助中,似乎没有别的补助像拨地兴建农工学院和以后拨款举办这类教育,曾获更丰硕的成果了。”别的教育史家也公认:如果说没有这类学校提供得力人才,美国农工业就不能取得突飞猛进的发展。(13) 各州的农学院成了农业技术的最高指导机构,有力地推动了农业科学技术的发展与应用,改变了美国农业落后面貌,促进了美国农业技术革命,使美国成为世界上最早实现农业机械化的国家。

美国原有的九所高等院校,都集中在东部城市,无法满足南部和西部新州建设事业的需要。1785年佐治亚和北卡罗来纳州创设州立大学,接着西部的俄亥俄州和密歇根州也相继建立州立大学,后来又推广到新旧各州。到19世纪末,因为传统大学不能为生产的发展提供足够的人才,所以美国继续大力兴办州立大学,州立大学终于取得了对私立院校的优势。这种学校强调应用,强调综合学科,系科较齐全,容纳量比私立大学大,同时学费较低,所以具有强大的生命力。欧洲兴办大学原属教会的特权,直到19世纪才开始由政府办大学。法国政府举办大学的开端是1808年创建法兰西帝国大学,德国于1810年创建柏林大学,英国的伦敦大学到1825年才建立。美国由政府兴办州立大学先于欧洲,是对传统的挑战,也是世界教育史上的创举。

### (三) 美国高等管理教育开展最早,发展最快

1881年宾夕法尼亚大学成立商学院后,就开始了最初的管理教育。20世纪初,工商业经济迅速发展,美国产生了工程师泰勒创始的“科学管理”学说。泰勒制大大加重了工人劳动强度,遭到工人的愤恨与反对,但在合理化生产上的价值是不可抹杀的,对批量生产技术的影响也是巨大的。(14) 从此,一些工商界人士认识到管理人员应受大学水平的专业教育,在他们的敦促和资助下,哈佛、宾夕法尼亚和纽约等几所大学开设了私立工商管理学院,其他一些大学也开设了管理专业。第二次世界大战后,科学研究规模和企业结构不断扩大,经营管理成为美国资本主义经济的一大支柱,管理教育也就成了发展经济必不可少的组成部分,并获得迅速发展。当前,管理教育在美国的发展已达到空前的规模。全国现有665所工商管理学院,有1200多所高等院校开设了管理专业。(15) 麻省、加州理工学院、哈佛、斯坦福、哥伦比亚、芝加哥等大学均附设了著名的管理学院。这些学院设置学士、硕士和博士课程。据统计,美国现有管理专业的本科学生70万人,研究生10万人,他们占在校学生总数的8%。(16)

美国也是世界上最早举办管理人员在职讲习班的国家。麻省理工学院于1931年举办了为时一年的青年管理人员在职讲习班。第二次世界大战即将结束时,哈佛大学管理学院为复员的原军事部门管理人员举办了7期讨论班。到1945年讲习班正规化了,形成今天的“哈佛高级管理人员讲习班”。1976年美国已有48所大学将举办在职管理人员讲习班定为学校工作的一个组成部分。这年,全国设有管理系科的600多所大专院校有2/3举办了各种形式的短期讲习班。(17)

西欧国家传统思想根深蒂固,较为保守,一贯把管理教育视为半学术性,二流科学,在很长时期里都不承认经营管理作为科学的学术地位。因此最早的管理教育是以非正规教育的形式出现,由公司与某些大学合作举办讲习班。西欧国家的正规管理教育起步比美国晚。在一些历史悠久的大学里,至今没有管理专业。直到50年代后半期,管理学科才在部分大学成为正式专业,而且是处在模仿、借鉴阶段。到70年代各大学才普遍开始重视管理教育,逐步走向创新阶段,建立适合国情的管理教育体系。

美国是资本主义世界管理教育开展最早,最为发达的国家,它的管理科学的成熟被美国看成是第二次世界大战后取得经济发展的因素之一。欧洲国家把它们和美国的“技术差距”视为“管理差距”。(18)

#### （四）美国高等教育最早对特权教育进行改革

美国独立以前，只有统治阶级的子弟才能上大学。黑人、印第安人、黑白混血种人、欧印混血种人、白种工人和小农，均不为学校所接受。殖民地时期的9所大学，具有鲜明的阶级性。如哈佛、耶鲁等大学，学生名次的先后均按家长身份来排列。妇女在教育方面也是受歧视的，即使富人的女儿要受教育，也只有请家庭教师来教他们。到内战结束时，南部学校仍只限于培养白人上层社会的子弟。

美国建国以后，逐步对特权教育进行改革。州立大学发展时，正是美国向西部开发的时期，杰克逊总统鼓励有志青年发挥自己的才智，为国立功。于是许多清贫有志的青年涌进学校。南北战争后农工学院建立并发展，许多贫苦的青年又进入此类学校，有人称之为“牧牛娃学院”。第二次世界大战以后，美国需要大量的人力来巩固国防和振兴战后经济，高等教育委员会于1947年提出报告说：“美国应当树立最高的奋斗目标，使中学、大学、研究生院或高等专业学校，都能为全国人民各按其才能和兴趣去充分享受，而不被无法克服的经济困难所障碍。”〔19〕同时，世界范围的反法西斯战争，促使美国人民觉醒，他们强烈要求享有受教育的权利，迫使美国政府不得不在教育方面实行多种改革。1954年，联邦最高法院就“布朗对托皮卡教育委员会的诉讼案”作出裁决：公立学校的种族隔离违反第十四条宪法修正案。〔20〕布朗案在白人种族主义分子筑起的种族隔离的大堤上打开了一个缺口，动摇着它的根基，是日后全面取缔种族隔离的开端。〔21〕1969年，联邦最高法院硬性规定，立即取消黑白隔离的学校，国会并拨巨款奖励黑白合校工作，力图改变三百年来教育上的种族歧视。据统计，1976年，适龄黑人青年入高等学校的约占20%，白人青年约占25%。〔22〕

1958年，国会通过《国防教育法》，拨款10亿多美元以改善接受各级教育的机会。其中很大一部分贷给大学生和研究生。〔23〕该法并且规定：如果贷款大专学生，毕业后在中小学任教至少五年，该项贷款的一半可免于偿还。它还为有志于从事高等学校工作的研究生提供5500个奖学金名额。〔24〕这样，贫穷的大学生获得了贷款和奖学金。当时，许多大学也对贫苦学生贷款和赊欠学费，允许学生毕业后按其收入比率逐年还清。

美国高等教育对妇女开放，是1836年从蒙特·霍利奥克·塞米纳瑞开始的。此外，有些男生学院办理附属女子学院，如哥伦比亚大学的巴纳德学院（1889），哈佛大学的拉德克利夫学院（1894）。女生逐渐可以进入医务及法律职业学校。1837年出现男女合校的高等院校。〔25〕以后发展到半数以上的本科生是女的。

由于美国高等教育对传统的特权教育进行了改革，高等学校数与大学生数一直迅速上升。1940年高等学校总数上升为1800所，1965年为2230所，1978年增为3360所。1870—1940年美国人口增加3倍，大学生则由6万人增为150万人，增加25倍。1955年研究生为25万名，1975年则接近85万名。

美国青少年在法律上不分男女、宗教信仰、民族、阶级，都有平等受教育的机会。尽管在这个贫富悬殊而又拜金成风的美国，谈不上真正的“教育机会均等”，然而它在这条道路上却走在其他资本主义国家的前面。欧洲高等教育开始于12、13世纪，带有浓厚的中世纪传统。西德、英、法等国均实行教育双轨制。近几十年来，西欧双轨制出现并轨的趋势，但只限于小学和中学，未涉及大学。欧洲大学始终为特权子弟所垄断。此外，从高校入学率也能证明这一点，1979年高校入学率，美国为56%，日本为29%，联邦德国为26%，法国为24%，英国为20%。〔26〕因此，英国科学家斯诺在所著《美国高等教育》中说：“在全世界，你们是第一个使高等教育成为一个人口众多的大国中的大部分人所享受的教育，并且把高等教育不再当作少数天才单独享受的特权。”〔27〕

#### （五）美国高等学校非常重视研究生教育

美国人认为高级研究人员的质量是具有战略意义的决定性的力量，因而把研究生教育视

为关系到国家命运的一个重要因素,所以美国较早建立了研究生教育制度。1869年哈佛大学设置了研究生院,20世纪初相继仿设研究生院的大学和学院日益增多。不过当时本科生教育是大学的主体,研究生院为数不多,规模较小,力量也薄弱。第二次世界大战以后,随着高等教育的发展与改革,高等院校不仅以教学为中心,而且逐步成为科研中心。高等院校教师和中学教师多由获得硕士学位的人来担任。同时,发展科技、进行战备以及促进工业发展都需要具有高级学位的人才。结果,愈来愈多的本科生升入研究生院,研究生人数迅速增加,1975年硕士和博士学位的注册人数比1960年增长3倍多。美国的研究性大学有300—500所。每年毕业的硕士有30万,博士有3万多。(28)本科生教育便发展成为研究生教育的准备阶段。本科生的课程按研究生院的要求而定。一些大学里的研究生院既有文理科的,也有专业的,如医、农、工、商、教育等。哈佛大学设有文理研究生院、公共卫生研究生院、工商管理研究生院、教育研究生院。(29)

重点院校的研究生院逐步成为大学的主体。研究生在一些著名大学里的比例迅速增长,有的甚至接近和超过大学生人数,如麻省理工学院的大学生与研究生的比例是1:0.8,加利福尼亚大学是1:1,哈佛大学是1:1.58。(30)随着研究生教育的发展,美国高等院校成为科学研究的重要基地之一,1974年统计,全国科学家有40%集中在各个大学。尖端科学研究集中在少数著名大学。麻省理工学院、加利福尼亚大学等著名大学,还设有高级研究生院,即招收已获得博士学位而继续研究的人员,任务是培养杰出的科学理论人才和发明人才。博士后的培训已成为美国著名大学的一个突出标志。最近还出现了一些培养研究生为主的研究院大学。

学位制度和研究生教育已成为一个国家文明、进步和发展的标志。美国科学水平能够长期保持领先地位,与重视研究生教育有关。

### 美国高等教育改革的趋势

#### (一) 专业设置与课程结构的综合化

由于科学技术的飞速发展和知识总量的高速增长,科学技术出现了综合化的趋势,从而使高等教育中的专业设置和课程结构的综合化成为当前高等教育改革的世界性趋势之一。美国高等研究人员认为,综合性的专业和课程有利于培养现代人才的各种素质和思维能力,以及组织、交际和实际工作等方面的能力。(31)为此,美国高等院校的专业设置和课程结构呈现了综合化的趋势。如麻省理工学院有一个与哈佛大学合作的健康科学与技术学部,为的是把医生、科学家和工程师组织在一起,用现代科学技术来解决重大的医学问题和健康问题。在这个学部的基础上,后来又成立了健康科学、技术与管理学院,包括了人类生物学、生理学、实验医学、保健政策及管理等方面的教学和科研。(32)密歇根大学开设了电气和计算机工程系,大气与海洋学系,环境科学工程学科等。有些大学还开设了如能源与社会、历史与社会、文化与社会、计算机课程与社会等一类的课程共200多种。新兴专业与课程中表现出来的综合化趋势更为突出。麻省理工学院1977年开始筹建科学技术与社会学院之后,就提出了一项“科学技术与社会”的教育计划,开设一组共有42种内容相关的课程。从内容上看,这类课程几乎全是综合性的,包括科学技术史、当前科技中的问题、科技与工业社会组织、科技与精神文明等四个方面。(33)

目前,跨系科研究和教学已成为许多著名大学,尤其是科技大学的重要方面。如麻省理工学院1980年统计,已有36个跨学科的教学和科研组织,如材料科学与工程研究中心、空间研究中心、能源实验室、人工智能实验室及运输研究中心等。(34)这类组织芝加哥大学1978年有21个,哥伦比亚大学1979年有33个。(35)这些跨系科组织的出现,打破了系(院)与系(院)之间的明确界限,培养了大量中间、边缘学科的人才。

### (二) 重视“文理渗透”的通才教育

1983年4月,美国大学学会和国家文科基金会在普林斯顿召开会议,会议的呼吁书发出“获得文理通才教育,它是生活的方向”的号召。(36)在美国大学里很强调通才教育,反对过早专业化,一二年级没有明显的专业区别,文理科学学生选上同样的课程。美国规定文科大学生必须在人文科学(文学、史学、哲学)、自然科学、社会科学(社会学、经济学、管理学)、艺术等四个领域中分别选修若干课程。如斯坦福大学要求文科学生在数学、统计学、电子计算机应用技术等三门学科中,必须选修其中一门。同时也规定理工科大学的学生必须学习经济学、历史学、社会学、法律学等等。在哥伦比亚大学的工程及应用科学专门学院里,学生在一二年级除学数学及自然科学外,还必须学习综合性的人文学科课程,此后才进入专业学习阶段。麻省理工学院和普林斯顿大学规定理工科学学生至少要修七门人文和社会科学的课程。美国曾对1311位科学家进行了调查,发现有成就的绝大多数是精通几门专业的人才。

### (三) 建立教学、科研、生产联合体

美国大学与企业之间原来没有什么联系。随着科学技术的综合化和生产一体化趋势的出现,大学和工业界都意识到这种互不相通的现象阻碍了新技术的发展。因此,美国联邦机构,尤其是国家科学基金会大力鼓励工业企业与大学之间建立密切联系。现在美国著名大学的周围都建立了一批新兴工业企业,如围绕哈佛大学和麻省理工学院形成的波士顿—坎布里奇“科学工业综合体”和以加利福尼亚大学和斯坦福大学为中心形成的“工业公园”等。美国生产电子工业的基本材料硅片的“硅谷”的智力靠山,就是大学和有关的研究机构。这里有美国第一流的斯坦福大学,还有圣地克拉拉大学等九所高等专科学校和100多个私立专科学校。许多学术上有造诣的学者和专家,有的兼公司顾问,有的是公司的创办者、董事等。“硅谷”正在以斯坦福大学的生命研究中心为智力依托,兴起生命工程产业。1983年美国已有这类公司100多家。(37)

这种联合体使得大学、科研单位和企业之间建立固定的联合机构,把三者的优势变成一个总体优势,进行综合研究。这样便于研究重大的综合课程,特别是跨学科的攻关。大学向企业转让先进的科技成果,为企业提供定期咨询或技术指导,为企业培养人才,有利于缩短新技术由科研到投产的周期,克服中间脱节现象,保证新技术企业获得长期稳定的发展。在这种情况下,公司和企业也都愿意向大学投资。1982年,美国企业资助大学的经费共达10亿多美元。伊斯曼·柯达等三家大公司在六年内分别向康奈尔大学生物工艺学研究所提供250万美元的援助。(38)大学得到企业的资助,便于改善办学条件,提高科学水平,推动新科学的建立与发民,有利于大学充分发挥教学优势,提高教学质量,培养具有创造能力和应变能力的新型人才。

这种企业出钱、出设备,大学出人、出主意的协作,近几年在新技术领域中发展尤为迅速,对保证美国的竞争地位十分有利。

### 注释:

(1)(4)(8)(25)《美国百科全书》,英文版,1983年,第27卷第546页,第23卷第406页,第27卷第547、546页。

(2)(6)(7)(12)(13)(19)(22)(27)滕大春:《今日美国教育》,人民教育出版社,1980年,第107、8、111、8、109、19、26页。

(3)(14)《简明不列颠百科全书》,中国大百科全书出版社,1986年,第8卷第400页,第7卷第641页。

(5)(11)(20)(23)D.林顿:《美国两百年大事记》,上海译文出版社,1984年,第

94、183、398、409页。

(9) 王承绪等：《比较教育》，人民教育出版社，1982年，第170页。

(10) (26) 成有信：《比较教育教程》，北京师范大学出版社，1987年，第192、39页。

(15) (17) (18) (31) (32) (33) (35) (37) (38) 中央教育科学研究所教育情报研究室：《当代外国教育发展趋势》，教育出版社，1986年，第262、290、260、195、217、219、218、233、240页。

(16) (28) (34) 上海市高等教育研究所：《新技术革命与高等教育》，教育科学出版社，1984年，第19、39、202页。

(21) 中国社会科学院美国研究所：《美国研究参考资料》，1989年第8期第5页。

(24) 阿瑟·林克等：《1900年以来的美国史》下册，中国社会科学出版社，1983年，第34页。

(29) 《外国教育丛书》编辑组：《六国教育概况》，人民教育出版社，1979年，第55页。

(30) 《高等学校科学研究和研究生教育》，人民教育出版社，1979年，第16-17页。

(36) 《光明日报》，1984年10月12日。