

# 美国研究

季刊

1991年第1期

AMERICAN STUDIES

第5卷

3月5日出版

试论九十年代美国在西方的经济地位

陈宝森(4)

美援与台湾经济发展

张健(12)

美国私有企业对政府决策的影响

王树盛(25)

罗斯福新政与凯恩斯主义

刘绪贻(33)

美国对朝鲜战争政策的演变(1950.6-1951.6)

牛军(43)

美国在华治外法权的放弃(1942-1943)

任东来(54)

募集社会福利基金的新战略

朱传一(62)

——美国募捐问题及其争论

过去与现在的分裂

赵毅(67)

——读《大分裂：对美国梦的重新思索》

历史感的呼唤

张跃宏(71)

——读《现代史学的挑战》札记

本期责任编辑：金灿荣、赵梅

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 3.00 元

国际版 3.00 美元 (邮费在外)

## AMERICAN STUDIES

Spring 1991

Vol. 5, No. 1

### CONTENTS

#### THE ECONOMIC POSITION OF THE UNITED STATES IN THE WEST DURING THE NINETIES

Chen Baosen (4)

The US economic position in the West during the 1990s will continue to be weakened relatively. However, the US superiority vis-a-vis territorial landmass, resources, and its enterprising spirit and realistic approach to things will continue to maintain its position as the No. 1 economic power for an extended historical period. Yet America's fight to protect such a position will be arduous both at home and abroad.

#### U. S. AID AND TAIWAN'S DEVELOPMENT

Zhang Jian (12)

A number of factors both in Taiwan and from abroad contributed to the takeoff and development of the island's economy. Among them U.S. aid which lasted from the mid-fifties to the mid-sixties was a very important one. Propelled by U.S. aid Taiwan was able to transform its traditional economy into a modern economy very smoothly. It is a successful model among the various regions making use of U.S. aid.

#### THE INFLUENCE OF AMERICAN PRIVATE ENTERPRISES ON GOVERNMENT DECISION

Wang Shusheng (25)

Due to the pluralistic nature of American society and economy, private enterprises do not make up for a single interest entity. No such thing as a complete set of relations exists between enterprises and the government. Private enterprises influence the decision making of the American government, and the influence of some are very great indeed. However, one can not say that private enterprises decide the economic and social policies of the American government. Neither can it be said that the American government is an agent of American private enterprises.

#### FRANKLIN D. ROOSEVELT'S NEW DEAL AND KEYNESIANISM

Liu Xuyi (33)

Franklin D. Roosevelt's New Deal and Keynesianism are both typical products of monopoly capitalism evolving into state monopoly capitalism. The two

promote and influence each other. The early Chicago School did not become the sole theoretical basis of the New Deal.

#### THE EVOLVEMENT OF AMERICA'S POLICY TOWARDS THE KOREAN WAR

Niu Jun (43)

From June 1950 to June 1951 America's policy towards the conflict between the North and South Korea went through a process of all-out military intervention, to crossing the 38th parallel and invading the North, and finally to localizing the war. This essay studies the causes and features of related decision making in such an evolution.

#### AMERICA'S RENOUNCEMENT OF EXTRATERRITORIALITY IN CHINA

Ren Donglai (54)

At the end of 1942 the United States and Great Britain renounced the extraterritoriality they enjoyed in China for a century. From China's position, this was indeed the first step towards winning a completely independent international position based on equality. However, this first step was taken in an environment which was not entirely based on equality. The United States gained enormous benefits both from the seizure and later from the renouncement of such a privilege.

#### NEW STRATEGIES IN RAISING SOCIAL WELFARE FUNDS

Zhu Chuanyi (62)

Apart from the government, nonprofit social welfare organizations in the United States occupy an important position. Since the eighties, apart from the traditional way of raising funds, the new strategy of joint fund raising by social welfare organizations and enterprises, has taken great steps forward. Though this new strategy is highly controversial, yet the relative consensus is that such a strategy should be improved upon as it is being practiced, instead of imposing limits on it.

#### THOUGHTS AFTER READING STUD TERKEL'S *THE GREAT DIVIDE: SECOND THOUGHTS ON THE AMERICAN DREAM*

Zhao Yi (67)

Ignorance of history and loss of the sense of historical continuity signify the divide of past and present American culture. "Here and now" has become a part of American psychology. Important factors that led to the Great Divide are: the emergence of a mass consumer society; the daily changes that are taking place in science and technology; and the rapid development of the mass media.

#### NOTES ON READING #FK COLLECTION OF SPEECHES BY PRESIDENTS OF AMERICAN HISTORICAL ASSOCIATION (1961-1988)

Zhang Yaohong (71)

“Sense of history” means three things. They are: understanding history through personal experience and having the power of imagination; possessing a consciousness desire to seek a place in the flow of history; and being conscious of one's self as a historian and having a sense of mission vis-a-vis probing the issue of “where mankind is headed”.

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.

## 试论九十年代美国在西方的经济地位

陈宝森

### 80年代回顾与90年代展望

80年代的美国经济存在着两个具有鲜明反差的特点。一方面“里根经济学”创造了和平时期经济扩张的最佳纪录,美国经济已持续增长8年之久;另一方面自1985年以来美国在国际上的经济地位发生了某些戏剧性的变化。最明显的一个是由净债权国变为净债务国,净债务已从1985年的1074亿美元上升到1988年的5300亿美元,占美国国民生产总值的10%;另一个是按人口平均计算的国民生产总值,美国已屈居于日本之下。1988年日本是23190美元,美国是19558美元。那么美国究竟是更强大了,还是相对削弱了呢?这个问题在美国众说纷纭,争论激烈。而美国今后实力地位的发展趋势如何,其地位的变化会给国际关系带来什么影响也确是引起人们普遍关注的问题。

如果只做静态的观察,不进行历史比较,美国目前的实力也还是差堪自慰的。

首先,就经济的综合指标——国民生产总值说美国仍然对日本、西欧保持较大优势,就绝对值说在10年中日本、西德要赶超美国是困难的。就1989年各国的国民生产总值看,美国为52340亿美元(现价,下同),日本为28341亿美元。日本为美国的54.14%。如果看一下1981年的情形,日本的国民生产总值只相当于美国的38%,8年中上升了16个百分点,的确令人吃惊。但这里有一个汇率变更的因素(1981年是按1美元对220.63日元折算的,而1989年则是按1美元对138日元折算的)。人均国民生产总值也有这个问题,如前所说按日元与美元现行汇率折算,日本已超过美国而居世界首位,但按购买力平价计算(即按日元在本国所能购买到的商品服务与其他国家货币的购买力比较)日本却要下降到第14位。在西欧,西德的经济最发达,但1989年西德的国民生产总值为12018亿美元,只相当于美国的23%。只有把西欧各国加在一起才达到美国的81.23%。

其次,美国的劳动生产率暂时也还处于领先地位。1950年美国的劳动生产率是日本的6.2倍,西德的2.8倍,法国的2.2倍,1981年分别降到1.7倍,1.1倍,

1.1倍。自1980年至1987年劳动生产率的增长日本比美国快8.4%；西德比美国快13.7%，只有法国慢2.8%，所以美国比日本、西德的优势又缩小了。大体上美国为日本的1.3—1.4倍，法国的1.2倍，与西德已近持平。

美国在研究开发方面的投资也有很大优势，1989年达到1292亿美元，比日本、西德、英国、法国、加拿大投资的总和还多。日本居第二位，1988年投资680亿美元；西德占第三位，1989年为340亿美元。因此，就科研总投资额说美国是绝对冠军。虽然就研究开发投资占国民生产总值的比例说美、日、德都大体稳定在2.8—2.9%之间。

1961-1988年世界主要国家实际国民生产总值增长情况(增长%)

地区和国家	1961-1965 年平均	1966-1970 年平均	1971-1975 年平均	1976-1982 年平均	1983	
OECD 国家	5.3	4.6	3.0	3.3	2.7	
美国	4.6	3.0	2.2	2.3	3.6	
加拿大	5.3	4.6	5.2	2.6	3.2	
日本	12.4	11.0	4.3	4.5	3.2	
欧洲共同体	4.9	4.6	2.9	3.0	1.5	
法国	5.9	5.4	4.0	3.1	0.7	
西德	4.7	4.2	2.1	2.3	1.9	
意大利	4.8	6.6	2.4	2.9	1.0	
英国	3.2	2.5	2.1	1.3	3.5	
苏联	4.8	5.0	3.1	2.1	3.3	
东欧	3.9	3.8	4.9	1.2	1.8	
中国	-0.2	8.3	5.5	6.2	9.1	
地区和国家	1984	1985	1986	1987	1988	1989
OECD 国家	4.7	3.2	2.8	3.1	3.0	3.4
美国	6.8	3.4	2.8	3.4	3.8	2.97
加拿大	6.3	4.6	3.2	4.0	4.1	2.86
日本	5.1	4.7	2.5	4.4	5.4	4.88
欧洲共同体	2.4	2.4	2.6	2.7	2.5	3.32
法国	1.3	1.7	2.1	2.3	2.8	3.39
西德	3.3	1.9	2.3	1.8	2.9	3.96
意大利	3.2	2.8	2.9	3.1	3.1	3.16
英国	2.1	3.9	2.9	3.6	3.5	2.16
苏联	1.4	0.8	3.9	0.7	2.0	(NA)
东欧	3.6	0.8	3.0	0.6	2.1	(NA)
中国	12.0	12.0	7.5	9.5	9.0	

资料来源:1989年美国《总统经济报告》434页;1989年数字来自《OECD经济指标》(1990年5月)。

然而如果作动态的观察就会发现美国的这些优势是递减的,这种不稳定的、逐渐下滑的趋势早已开始,对此美国人也是清楚的。从肯尼迪到里根都曾为扭转这种趋势而采取“革命”性的措施,却看不见明显的效果。

就近者说,1983—1984年由于里根实行的税收政策和经济复苏的推动力,美国取得了在增长率方面超过其他国家的好成绩,因而给人以美国业已挽回70年代颓势的印象,但这种气势并没有持续下去。自1985年以后它就在3%上下的增长率间徘徊。在此

期间日本、加拿大的G N P增长速度都超过了美国,只是欧共体的表现较差,增长势头弱于美国。里根在他的1989年总统经济报告中夸耀过美国80年代G N P增长的实绩,认为1981至1988年每年平均增长3%的速度超过了1973—1981年这一期间每年平均增长2.1%的幅度。然而如果我们用1970—1979、1980—1989这两个时间序列计算,前者的年增长速度是2.8%,后者是2.6%,因而并不能说明80年代实际G N P的增长比70年代快。美国新保守主义吹嘘供应学派的政策给美国经济装上了新发动机,这种说法并没有经得起实践的检验。

就劳动生产率说,美国80年代的表现没有迹象说明90年代会出现新的高涨。下面是《O E C D经济展望》提供的数据。

表2美、日、欧劳动生产率增长速度历史比较(增长%)

国家地区	1960-73	1974-79	1980-82	1983-87	1988-89	1988	1989	1990	1991
美国	0.7	0.0	-0.5	1.5	.5	2.1	1.0	1.2	1.1
日本	5.4	2.9	2.7	3.1	3.3	3.9	2.8	2.8	2.7
欧共体	4.3	2.2	1.4	1.8	2.3	2.4	2.3	1.9	2.1
OECD 全体	3.7	1.6	0.9	2.0	2.1	2.5	1.8	1.8	1.8

资料来源:1990年《O E C D经济展望》。

劳动生产率是在国际竞争中的决胜因素。它的增长取决于多种因素如工人的素质、装备程度、管理水平等等。80年代日本和欧共体在劳动生产率的表现上都远远优于美国,而且美国在90年代初在这方面有继续滑坡的趋势。因此90年代美国在劳动生产率方面的金牌可能会被别人夺走。

美国在研究开发的投资方面虽然优势明显但并非高枕无忧。它虽然在许多具有决定意义的高技术生产中,如激光技术、精密仪表制造、制造C A D / C A M系统以及生产复杂的医疗设备方面仍然处于领先地位;但根据美国防部1990年3月份的一份报告分析:日本在20项极其重要的防务技术中已有5项领先,它们是半导体、生物技术、机器人技术、超导体和光子技术。日本公司还在用于制造诸如照像机、小汽车、录像机和摄像机等消费品的技术方面居支配地位。

### 美国经济实力将会继续相对削弱的原因

美国经济实力相对削弱并非自今日始。50年代末持续到70年代初的美元危机是最初的征兆;美国对日、对西德、对加拿大的进出口贸易相继于1965年、1966年、1968年由顺差转为逆差是第二个征兆;70年代在两位数通货膨胀的影响下,经济增长和劳动生产率停滞不前是第三个征兆。而80年代的双赤字,外国商品的渗透率增长,美国由净债权国变为净债务国是最新的征兆。它们的表现形式虽然不同,却都是同一矛盾的派生物,这就是为了保护跨国公司的利益和军事上称霸全球,为了维持国内稳定用巨资维持安全网致使总需求超过美国国力的结果。

70年代的滞胀凯恩斯主义者虽然不能辞其咎,但根子是约翰逊的大炮和牛油并举政策,外在的原因则是两次石油冲击和粮价的大波动。80年代新保守主义当令,里根实行紧缩金融和削减税收的政策,使通货膨胀得到了控制,但并没有解决总需求超过国力的问题,反而加重了它的严重程度。供应学派把税收调节杠杆的一应兵器全用上了。降低所得税率,加速设备折旧,对投资实行税收减免,目的都是为了调动资本家扩大生产的积极性。它的效果集中表现为1983、1984两年私人投资的大幅度增长。但是里根一方面与苏联争夺军事霸权大举增加军费,另一方面为了求得国内的政治稳定又不敢对社会支出进行大削大

砍，这就导致空前规模的财政赤字。使美国经济发生了结构性的不平衡，这种不平衡由于外国资本的输入维持了国民经济的表面繁荣，实际上却是一种潜在的失血症，使肌体日益遭到削弱。

经济的良性循环要求一种收支的平衡关系。这是一个简单的公式，即总储蓄  $S$  + 政府收入  $T$  = 私人投资  $I$  + 政府支出  $G$ 。为了维持这种平衡关系，如果政府支出大于政府收入，只有或者增加政府收入，或者增加总储蓄，或者减少私人投资。如果这三点都办不到，或不能调整到足以实现平衡，那么第四个办法就是从国外输入资本。80年代美国政府走的正是这条道路。

以1987年的数字为例。当年总储蓄为5538亿美元；政府收入为14695亿美元；私人投资为5490亿美元，政府支出为15744亿美元。

所以  $S + T < I + G$ ，差额为1001亿美元。这个差额就需要资本净流入来弥补。

这里曾经发生过的一个重要争论在于大赤字对资本投资和经济增长有无影响。里根政府最初是不承认这种影响的。因为1983年和1984年出现过投资大增和经济猛涨的暂时现象。但是整个80年代的数据都否定了这种盲目乐观的论断。下面两个表说明了同一个问题。

表3 美、日、西德非住宅固定资本投资增长率比较(增长%)

国家	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
美国	-0.7	-2.7	16.5	6.4	-2.1	3.9	8.4	4.1	4.3
日本	2.4	2.7	10.9	9.8	9.1	8.0	16.0	18.0	9.1
西德						4.2	7.3	11.2	6.9

资料来源：1987年以后数字根据1990年《OECD经济展望》；1987年以前数字美国资料来自1989年《总统经济报告》；日本资料根据OECD1990年5月号《经济指标》。

表4 西方首脑会议七国固定资产投资\*对国民生产总值的比重(%)

	美国	法国	西德	意大利	英国	日本	加拿大
1970	17.7	23.3	25.5	23.1	18.3	35.6	21.0
1980	19.0	21.8	22.8	19.8	18.1	32.0	23.3
1982	17.1	20.8	20.6	19.0	16.4	29.7	22.1
1983	17.1	19.8	20.6	18.0	16.4	28.2	19.9
1984	18.0	19.0	20.2	17.9	17.4	27.8	18.9
1985	18.5	18.8	19.5	18.2	17.1	27.6	19.2
1986	14.9	12.4	16.7	10.2	16.1	21.3	15.6
1987	14.3	12.2	16.4	9.9	15.9	22.7	16.2
1988	14.1	12.3	16.5	9.6	16.3	24.5	16.9
1989	13.3	(NA)	16.7	(NA)	15.7	26.3	16.7

资料来源：1970 - 1985年资料摘自《美国统计摘要》1988年第419页；1986年资料摘自1990年5月《OECD经济指标》。

\* 此处固定资产投资包括厂房设备和居民住宅。

从表3的数据可以发现美国投资热的高潮很短促，即在1982年底走出谷底之后，当时投资增长额有一年达到两位数字。在此以后再没有出现两位数的好成绩。与日、西德比较，美国在1987年以后非住宅固定投资增长速度一般只及日本的一半甚至1/4（如1989年），只及西德的39%至62%（1980）。从绝对数字看截至1989年3月31日的12个月，日本公司对固定资产的投资额达到5214亿美元，但美国公司的投资只有4948亿美元。人们不应忘记日本的国民生产总值只及美国的一半多。从表4可以看到的问题

是美国固定资产投资占国民生产总值的比重在西方七国中是处于低档,而且1985年以后更是江河日下。

历史数据是雄辩的,它迫使里根也不得不在1989年的总统经济报告中承认“战后时期赤字的总影响是减少美国的资本投资”。不过赤字对投资的影响并不是径情直遂的。所谓赤字的排挤效应,并不是说 $G > T$ 就按比例地减少 $I$ ,实际情形要复杂得多, $I$ 的大小同经济的周期变化,政府的税收政策有密切关系。一般地说高赤字使国内总需求大于总供给,缺口要靠吸收外国资本弥补,而保持高利率是使外资顺畅流入的重要条件,这种关系在国际只是一种普遍现象。如果比较一下各国赤字的大小和利率以及物价高低的关系,我们就会发现一种有趣的匹配现象。

表5 各国财政赤字与利率、通货膨胀率的关系

	日本	西德	美国	法国	意大利
1987年财政赤字占GNP%	0.3	1.7	2.3	2.5	10.5
1987年6月中央银行贴现率	2.5	3.0	5.5	9.5	11.5
1987年6月货币市场利率	3.16	3.61	6.73	8.01	10.92
1987年消费品物价	+0.09	+0.3	+3.6	+3.3	+4.5

资料来源:财政赤字见1989年美国《总统经济报告》第97页;利率见1988年《美国统计摘要》第823页;消费品物价见1989年美国《总统经济报告》第432页。

上表显示财政赤字与利率的关系较之与物价的关系更为紧密。而利率的高低对投资的影响是无庸置疑的。因为高利率降低了资本边际效率,对企业家的投资热情自然会起一种抑制作用。

另一方面高利率导致高汇率,高汇率阻碍本国产品出口,打击国内工业,这种情况也明显对投资不利。1985年前后这一点对美国特别明显。

大赤字对投资不利是里根政府在1985年下决心治理赤字的重要原因之一。这一年通过的平衡预算和紧急控制赤字法(亦称格拉姆拉德曼法)表明了里根政府和国会解决赤字的决心。

在我们展望90年代美国经济实力消长时,要考虑90年代资本投资增长的可能性,为此又要考虑美国政府消灭大赤字的可能性,因为它们之间存在着重要的依存关系。

美国政府有没有可能在90年代解决大赤字问题呢?回答这个问题的最好办法是看一看1985年平衡预算法的执行情况。(见表6)

表6 美国1985年平衡预算法的执行情况(亿美元)

	1985年平衡预算法规定的赤字限额	1987年修正案规定的限额和扣押线		实际执行情况
		限额	扣押线(a)	
1986年	1719			2212
1987年	1440			1497
1988年	1080			1551
1989年	720			1615
1990年	360	1000	1100	1840-2060(b)
1991年	0	640	740	2000-2270(c)
1992年		280	380	
1993年		0	0	

资料来源:1989年《总统经济报告》。(a)扣押线是指超过这一水平就要把扣押数对半分从军事开支和民用开支中各项50%。(b)(c)《商业周刊》1990年7月9日第21页报道。



上表说明自平衡预算法通过之后只有1987年的执行情况接近计划。而在这一年已经预计到要在1991年消灭赤字是不可能的,同时1988和1989两年的削减计划也难以实现。于是对平衡预算法做了立法修正,把消灭赤字的时限推迟了两年,同时降低了1988和1989两年削减赤字的目标。然而时至今日,1987年的修正案又落空了,白宫已经承认1990年财政年度的赤字将达到1840亿美元至2060亿美元之间,如果不采取措施,1991财政年度赤字将达到2000亿美元至2270亿美元之间(国会预算局则估计1991年的赤字将达到2320亿美元。主要原因是经济速度放慢,同时救援许多垮台的储蓄与放款协会又要增加大笔开支。

8月6日美国《商业周刊》在一篇题为《我们现在必须削减赤字了,办法如下》的文章中对当前美国财政赤字问题有这样一番评介:“如果无所作为美国政府的公共债务到1994年将超过4万亿美元,为1988年的两倍。仅仅利息一项就将超过3000亿美元,几乎吞噬掉个人税收的半数以上”。“白宫和国会整年空谈如何达到人为设置的削减赤字的目标。每年他们都找到一些敷衍了事的办法而并没有真正削减开支或增加收入。与此同时,这个国家的迫切需要——教育后代,重建基础设施以及保证美国经济的竞争力——大多没有得到满足”。“平衡预算没有魔法。相当于GNP 1%左右的赤字是可以容忍的。然而今天赤字约占GNP的4%——并且与早些时候的预测相反,它并不是在下降。而且如果不靠社会保障基金每年巨额的结余——今年520亿美元,1995年800亿美元——情形就会更糟”。“在80年代后期,赤字似乎是受到了控制。两件事出了毛病。第一,许多削减赤字的做法事后证明不过是骗人的会计把戏或者是一锤子买卖。第二是储蓄机构的问题,政府必须向倒闭的储蓄与放款协会的存款人支付1500亿美元(1990年)。储蓄机构的恶梦说明,当一次巨大的冲击打中不平衡的预算时会发生什么。如果发生一次衰退,事情将会更糟,因为税收将会陡降”。

《商业周刊》主张一劳永逸地解决问题。它的第一副药方是在今后5年削减军事开支25%,5年节省2507亿美元;第二副药方是大砍社会福利,对85%的社会保障受益者征税,压缩医疗保障,减少政府的各种补贴总共2507亿美元;第三副药方是增税1675亿美元。这些也正是在国会中久经酝酿而难以实施的老、大、难问题。

大幅度削减军事开支,在海湾危机爆发以前曾经被认为是可行的。萨达姆对科威特的闪电战粉碎了这种美好的设想。美苏缓和并不等于天下太平,美国为保护其全球利益必须维持强大的军事力量 and 在全世界的军事存在,这正符合五角大楼和军火商的愿望。所以《商业周刊》以及国会民主党大幅度削减军费的主张肯定是难以全部实现的。

至于压缩社会保障,这是里根想做而不敢做的事情。比较温和的布什政府似乎更不敢冒险去触动几千万既得利益者的腰包,特别是在两院都为民主党多数所控制的情况下,任何触犯社会保障、医疗照顾的大行动都会被扼杀在襁褓之中。

现在布什已经背弃了“不征税”的诺言,酝酿通过征税、减支在1991年减少500亿赤字,在5年中削减赤字5000亿美元。这个180°的大转弯虽然得到民主党的喝采,而共和党中的保守主义者则把布什对现实的妥协说成是绝大的背叛行为,甚至有人赠给他以变色龙的雅号。可以预见要实现增税还要走一条充满荆棘的道路。总之在当前海湾危机压倒一切的新形势下,看来大规模削减赤字的任何立法在1990年都将很难出台。因而通过解决赤字问题,对宏观经济的失衡加以调整,从而改善投资环境的前景是很不乐观的。根本原因还在于美国并没有解决大炮、牛油并举的老问题。

当然根据 $S + T = I + G$ 的公式,在 $G$ 大于 $T$ 时也可以通过提高 $S$ 即总储蓄来解决。而这个问题又恰恰是美国的致命弱点。

表7 西方七国个人储蓄占个人可支配收入的比重(%)

	美国	法国	西德	意大利	英国	日本	加拿大
--	----	----	----	-----	----	----	-----

1970	8.1	16.7	14.7	21.6	9.6	18.2	5.3
1980	7.1	14.9	14.1	22.0	15.1	19.2	12.3
1982	6.8	15.7	13.8	24.0	12.9	17.6	15.2
1983	5.4	14.9	12.5	22.8	11.6	17.3	13.3
1984	6.1	13.5	13.0	23.0	11.9	16.0	13.2
1985	4.5	12.3	12.7	19.7	11.3	16.0	12.1
1986	4.3	12.2	13.2	(NA)	11.0	(NA)	11.3
1987	3.1						
1988	4.1						
1989	5.4						

资料来源：1970 - 1986年资料来自《美国1988年统计摘要》第419页；1987 - 1989年的美国资料来自1990年《联邦储备委员会公报》8月号。

总储蓄是由企业折旧、私人储蓄、政府财政结余以及企业未分配利润等因素构成的。从历史数据看几者的比例关系企业折旧是大头，约占百分之五六十；个人储蓄约占百分之二三十；企业未分配利润约占百分之十几；政府财政结余比重很小。如果进一步考察一下这几个因素，企业折旧虽是总储蓄的大头，但它是稳定的，不能期望依靠提高折旧来增加总储蓄。企业未分配利润即使有所增长，所能起的作用有限，州和地方财政历来有结余，但它被联邦赤字吃光，而且它的比重很小，即使有所增长，所起的作用也不会很大。剩下来的指望只有提高个人储蓄了。然而历史数据表明美国在这方面的表现历来很差，就西方七国首脑会议国家说美国的个人储蓄率一直都是最低的，这从表7可以得到证明。

表7说明在西方各国中个人储蓄占个人可支配收入的比重，美国是最低的，只有一位数，而其他6国都是两位数。拿美国本身做历史比较，1970年美国的个人储蓄率为8.1%，而近年来则下降到3—5%。

美国储蓄率低是各方面的原因造成的。就其大者说有（1）美国的税收制度不利于鼓励储蓄，例如对存款利息要纳税而借款利息则可以自所得税中扣除；（2）信贷的高度发达以及金融机构为扩大放款而推行的种种刺激手段，促使美国人养成提前消费，寅吃卯粮的习惯；（3）多年通货膨胀造成的心理状态，人们情愿借钱买房地产，而不愿用储蓄的办法积累财富；（4）美国人的消费习惯。历史上只有在两次世界大战时期美国人才被迫实行储蓄。另外就是在经济危机期间人们为了应付危机而提高储蓄率。所以要想提高美国人的储蓄率，绝不是轻而易举的事情。有人寄希望于美国进入中老年队伍的成年人比例增大。认为45岁以上的人比较注意节约和储蓄。这的确是一个有利条件，但要希望美国人赶上日本、西欧的储蓄率则绝非易事。

上面所谈的归根到底是一个资本积累问题，决定经济增长速度的是较高的与消费相适应的积累率，特别是用于扩大生产性设备的积累，通过它可以提高劳动生产率，实现产品升级，开拓科技新领域从而加强竞争能力。美国在80年代与日德等国相对而言没有解决好这个问题，90年代在总需求继续超过国力的情况下仍难看到好转，这是我们判断90年代美国经济实力会继续走下坡路的根据之一。

决定经济增长速度的另一个关键是科技进步。在当前的信息时代，科技竞争鹿死谁手对经济发展似乎具有更加决定性的意义。美国人对此是一清二楚的。然而美国并没有找到防止丧失一个又一个阵地的有效办法，日本在这方面的气势尤其咄咄逼人。人们在比较日美两国的科技体制时发现日本在许多方面具有明显的优势。比如：（1）日本有很强的能力把金钱和注意力集中在研究的主要领域。日本公司肯花10亿美元建立X射线环型装置的半导体工厂，它可以在芯片上刻蚀宽度仅为2/10微米的电路器件，而美国的芯片制造厂家则限于

财力和魄力而不敢问津；（2）美国研究开发费用大约1/3用于防务，而日本的研究支出的绝大部分用于商业方面。美国在军事领域中花钱虽多但有很大浪费，其科研成果用于生产高价的、产量少的军用产品，而日本的科研则面向大的消费市场。日本的科研开发经济效益高，它反过来又促进私营企业科研投资的增长；（3）日本私营企业的科研投资占总投资的80%，美国不到50%。但日本通产省善于组织协调，使工业界经过共同努力取得诸如小汽车、半导体等研制工作的领先地位；（4）美国制造商缺乏灵活性，不善于利用外国主要公司所属企业所采用的成功经验和有效工艺，因此美国的技术转让是“单方面的”。日本高技术公司则善于与美国合作，利用别人的长处；（5）美国工业科研和试验设计拨款的4/5用于创建新商品和改进现有商品，花在优化生产工艺条件的钱只有1/5。这是美国工艺落后和生产成本较高的原因；（6）美国企业受市场股票价格的影响，决策时着眼于短期利益，患有近视症，相对而言日本企业家对企业发展有长期战略，对关键性的研究开发项目肯下本钱。

也许正是由于上述原因，美国在新兴技术领域的竞争地位在90年代将继续被削弱。美国商务部公布的一份材料说明了这个问题。（见表8）

表8 美国在12种新兴技术领域的竞争地位

领域	与日本比较				与西欧比较			
	研究开发		新产品制造		研究开发		新产品制造	
	现状	趋势	现状	趋势	现状	趋势	现状	趋势
新材料	持平	落后	落后	落后	领先	持平	持平	持平
先进半导体器件	持平	持平	落后	落后	领先	持平	持平	持平
人工智能	领先	持平	领先	持平	领先	领先	领先	持平
生物工程	领先	落后	领先	落后	领先	领先	领先	持平
数字显像技术	持平	落后	落后	落后	持平	落后	落后	落后
柔性计算机集成制造	领先	持平	持平	持平	领先	落后	落后	落后
高浓缩数据存储	持平	持平	落后	落后	领先	持平	持平	持平
高速计算技术	领先	持平	领先	落后	领先	领先	领先	领先
医疗器械和诊断学	领先	持平	领先	落后	领先	持平	领先	落后
光电子	持平	持平	落后	落后	持平	持平	领先	持平
遥感技术	领先	落后	持平	持平	领先	持平	持平	持平
超导	持平	落后	持平	落后	持平	持平	持平	持平

资料来源：商务部，转引自1990年6月25日《商业周刊》第34页。

该表列举了新材料、先进半导体器件、人工智能、生物工程、数字显像技术、柔性计算机集成制造、高浓缩数据存储、高速计算技术、医疗器械和诊断学、光电子、遥感技术、超导等12个新兴技术领域。从表中可以看到同日本比较，12个领域研究开发方面的竞争态势，目前的状况是6项持平；发展趋势是7项持平，5项落后。在新产品制造方面的竞争态势，目前的状况是4项领先，3项持平，5项落后；发展趋势是3项持平，9项落后。这也就是说未来与日本的竞争中将全部被赶上，大部被超过，美国的领先地位将丧失无遗。同西欧比较，形势好于日本，在12个领域研究开发方面的竞争态势，目前的状况是9项领先，3项持平；发展趋势是3项领先，7项持平，2项落后；在新产品制造方面的竞争态势，目前的状况是5项领先，8项持平，3项落后。这也就是说美国在与西欧的竞争中继续领先的是少数（4项），被赶上的是大部（15项），小部则将被超过（5项）。

这对美国说的确是一个令人十分沮丧的前景。

防止衰落必须扫除思想上的敌人

资本主义国家发展不平衡的规律决定了大国的兴衰。经过两次世界大战洗礼的美国取代大英帝国走上西方第一经济大国的宝座，这是由许多主客观有利条件造成的。二次大战迄今它的相对衰落既有深刻的内在根源，也有主观决策的失误。因此聪明的决策人不应当放任自流而要正视现实，作出正确决定并付诸实施。就这方面说，盲目乐观缺少危机感是最大的敌人。

在美国不少明智人士已经意识到美国经济走下坡路的危机提出发聋震聩的见地，但是也存在许多有害观念。

一种是对双赤字的盲目乐观情绪。比如有人说到公元2000年即使美国积累了1万亿美元的外债，届时美国已经是一个有12万亿美元国民总产值的经济，还债负担将少于国民生产总值的1%。财政赤字1980年占GNP的5.2%，现在只占2.6%，届时将少于1%。劳动力增长的速度放慢将促进投资和新技术的发展，同时与苏联关系的解冻将使军事支出缩小，柏林墙的被推倒预示着市场经济占上风，90年代可能是20世纪美国最繁荣的年代。

这种看法忽视了美国宏观经济失衡的根本原因，轻估了控制财政赤字和促进资本投资的难度。对“冷战”后的国际局势只看到有利于美国的一面，忽视了国际上依然存在的矛盾和冲突，因而是切实际的。

另一种是对美国科技优势的盲目自满。认为美国在科技方面的自由放任体制能使美国始终充当世界发明创造的摇篮。约翰·凯利在《商业周刊》6月25日一期上发表文章，强调缺乏产业政策是提高美国竞争能力的大障碍。他认为美国虽没有工业部指导这个国家的产业，但把美国的科技进步归之于自由放任和看不见的手的功劳则是错误的。美国的铁路、钢铁工业和农业的发展都得到政府的有力支持。生物工程没有全国保健局的资助不可能成功，计算机、人工智能和通讯卫星的问世离不开五角大楼这个后盾。美国是许多光辉思想的发源地，但要把创新转化为产品却常被击败，毛病出在美国公司不善于利用拥有领先科技优势的美国科学家、工程师这支伟大力量。如果这种趋势得不到扭转，那么在2000年的历史时刻美国在多数新兴科技领域就要落在日本的后面，并拖住美国经济增长的后腿。

此外，美国在基础设施和教育方面的欠账如果得不到弥补，也将成为美国经济增长的严重障碍。

所有这些问题不少美国人已有所觉察，并逐渐形成舆论，难点在于如何取得共识，形成政策，付诸实现，这将是扭转美国经济实力相对下降的重要条件。

论证90年代美国经济实力会相对削弱的目的并不是想证明美国很快就会步大英帝国的后尘。美国由于自己在国土、资源、企业精神、求实态度等方面的优势，仍会在很长的历史时期中保持其第一经济大国的地位。问题在于美国为卫冕而进行的斗争无论在国内还是在海外都将是艰巨的。90年代的经济竞争有可能超过80年代美苏军事角逐的声色而成为影响国际关系纵横捭阖的推动力量。这一点对研究90年代的国际问题是有重要意义的。

## 美援与台湾经济发展

【注释】本文所引台美材料中所称的“中华民国”、“我国”、“政府”等字样皆指台湾国民党当局。本文中所称的美援皆特指美国对台经济援助，军事援助不包括在内。【注尾】

## 张 健

近40年来,台湾经济取得了相当快速的发展。从1951年至1989年的38年间,国民生产总值从24.6亿美元增至1283亿美元,增长52倍;人均国民收入从137美元增至7518美元,增长53倍;外贸总额从1.97亿美元增至1184亿美元,增长601倍;到1989年底,台湾外汇储备达774亿美元,仅次于日本,居世界第二位。

(1) 现在台湾与南朝鲜、香港、新加坡并列,被称为“四小龙”,进入了“新兴工业化国家和地区”的行列。

台湾经济的起飞和发展是在特定的历史条件下实现的,是由岛内外多种因素共同促成的。其中,开始于50年代初,结束于60年代中期,贯穿台湾经济起飞全过程的美国对台经济援助,是一个至关重要的因素。

50年代以前,美国与台湾之间并无特别重要的经济关系,美援的到来才揭开了美台经济关系的序幕。它是美国与国民党政权的关系重新恢复并且日益密切起来的最初标志,对尔后美台关系的演变与发展影响极大。美援与“共同防御条约”,构成了50、60年代维系与连结美台关系的两个主要纽带。就其对台湾经济发展的作用而言,美援的影响既深且巨,其影响所及,涵盖经济发展的各个领域和层面。举凡台湾经济发展中所涉及之资本积累、产业升级、技术引进、人力开发,以及战略规划、政策导向,无一不与美援有关,以至谈台湾经济发展就不能不谈美援的作用,离开对美援的考察,就无法说明台湾经济的起飞与成长。台湾经济界决策人物也承认:“台湾经济由亟须仰赖外援之情况,走上经济自立自足之境地,不仅国民生活水准不断提高,更厚植国家潜力,这是各种因素共同促成之艰辛历程,而美援之妥善利用,无疑已扮演一个重要角色。”(2)

有鉴于此,本文拟对美援在台湾经济发展中的作用与影响,作一较为细致与全面的考察,以助于人们了解美台关系中这一十分重要的侧面。

### 一、美援概况

#### 美援产生的历史背景

美国对台湾大规模的经济援助始于50年代初。这是有特殊历史背景的。

国民党退守台湾初期,岛内局势一片混乱,经济形势更为危急。由于二战的破坏和内战的影响,台湾工农业生产急剧衰落,经济陷入严重危机之中,物资严重匮乏,日用消费品奇缺。特别是伴随国民党政权退守台湾,猛然增加的百万人口,更使已经十分紧张的物资供应达到无法负荷的程度。外汇储备也近于枯竭,无力进口必需的生活资料和生产原料。财政状况极其困难,由于迁台后财政收入大减,而军费开支浩大,导致了巨额财政赤字,以至一度只能靠出卖库存黄金来维持其军政开支。(3) 在供给严重不足和巨额财政赤字的作用下,形成了恶性通货膨胀,台币急剧贬值,物价飞涨,1949年的通货膨胀率竟达到了惊人的四位数字。(4) 其时,台湾经济一片混乱,正常的经济运行已难以维持,濒于崩溃的边缘。

美援就是在这样的危急形势下到来的。正如台湾当时的经济决策人物尹仲容所评论的:“美援的适时到达,正如对垂危病人注射强心剂。”(5)

#### 美援之演变

美国对台湾的经济援助,始于1951年,终于1965年,历时15年。在此期间,美援之演变,大体可以分为三个阶段:

(1) 赠与性援助阶段(1951—1956年)

1951年10月,美国国会通过了包含有对台经援条款的“共同安全法案”。根据这一外援法案,美国政府从1951年起正式开始向台湾提供大量、持续的经济援助。到1956年为止,美国根据“共同安全法案”向台湾提供的“一般经济援助”,基本上属于赠与性质。包括“防卫支援”、“军协援助”、“技术合作”三项,总金额为6.09亿美元。(6)

这一阶段美援的主要作用,是通过向台湾当局提供大量民生必需品和生产原料,充实台湾的物资供应,抑制严重的通货膨胀,稳定经济形势。

#### (2) 赠与和贷款援助并行阶段(1957—1961年)

随着台湾经济形势渐趋稳定,美援开始从安定经济转到扶植经济发展上。具体措施就是“开发贷款”的设立。自1957年开始,美国在“共同安全法案修正案”中增设了“开发贷款基金”项目,以此款项用于帮助受援国家和地区进行各项生产建设,并采用贷款方式进行。这样,在对台湾经援中,除原有的赠与性援助继续维持外,又增加了贷款性援助。美援进入了赠与和贷款并行阶段。

需要指出的是,美援中贷款部分在这一阶段虽有显著增加,但这些开发贷款的利率低、偿还期长,因而并没有给台湾当局造成很重的财政负担。这一阶段美援总金额为5.14亿美元。(7)

#### (3) 贷款性援助阶段(1962—1965年)

进入60年代后,美国的外援政策和外援方式出现了由“开发援助”取代“一般经援”的趋势。与美国外援总格局的变化相适应,贷款性的开发援助成为这一阶段美国对台援助的基本形式,开发贷款的条件、利率也逐渐向国际金融市场看齐。

美援方式的这一重大变化,虽然使台湾当局的财政负担有所加重,但它有助于减少台湾经济对美援的依赖,增强自我积累能力,加快达到自立的目标,并在美援最终停止时减缓其对台湾经济的震动与冲击。

这一时期美援方式的变化,恰与台湾经济由进口替代阶段向出口导向阶段过渡相适应。美援的主要作用是推动台湾经济向自由化、国际化转变。这一时期台湾共接受美援3.22亿美元。(8)

1964年5月,美国国务院发表声明称,鉴于台湾经济已达到自立程度,美国国际开发署计划于1965年6月终止其在台湾的经援计划。翌年6月,美国对台湾的经济援助正式宣告结束。但在美援名义上宣布结束后,“480公法剩余农产品援助”一项仍继续进行,延至1968年才完全停止。

#### 美援类型

从1951年美国正式向台湾提供经济援助到1965年美援宣告结束为止,15年中美国共向台湾提供各种类型的经济援助14.82亿美元,平均每年为9800万美元(根据美国《统计摘要》的计算,1955年1美元的购买力约相当于1985年的3.7美元)。在这14.82亿美元的经援中,“一般经济援助”类型数额最多,共计10.29亿美元,占美援总额的70%(其中又分为计划型援助与非计划型援助二类);“480公法剩余农产品援助”为3.87亿美元,占美援的26%;“开发贷款基金”类型数额最少,只有6580万美元,占美援的4%。(9)

上述以美元表示的美国对台湾的直接经济援助,即美国政府直接向台湾提供的物资、器材、技术、劳务等援助,可称为原始的美援。一般人们所称的美援多是指此而言。

需要指出的是,当我们考察与分析美援的作用时,除上述原始美援外,还必须看到派生的美援。所谓派生的美援,系指由原始美援所派生出来的“美援台币相对基金”,即在台湾出售美援物资时所产生的台币收入(按照美援的规定,除个别项目外,所有美援物资均应由受援单位支付等值之台币)。这些由美援产生的台币收入,存入台湾“中央银行”的特别帐户,在美方监督下,可由台湾当局支配使用于各项经济建设事业。实际上,由原始美援衍

生之台币相对基金，是美援的第二轮运用，有些台湾学者称之为“美援的美援”或“台湾的美援”。它扩大与增强了美援的作用，使美援具有比原始价值更大的“乘数效应”。这是我们在评估美援作用时所必须要看到的。

事实上，台币相对基金是美援的重要组成部分，其作用并不亚于原始美援，它对台湾经济的发展，特别是台湾当局所实施的重大建设项目，起到了关键性的支助作用。在整个美援期间，由美援所派生的相对基金共计新台币329亿元（如果加上美援结束后由相对基金延续下来的“中美经济社会发展基金”289亿新台币，则数额更为巨大）。〔10〕这一巨额台币基金，除一部分用于军事援助项目外，大部分用作台湾的经济建设发展基金。其中，用于工矿业建设的资金最多，计新台币55.477亿元，占相对基金总额的29%；用于农业建设的资金为新台币46.379亿元，占24%；用于交通运输建设的资金为新台币18.672亿元，占10%；其他如教育、卫生、城市建设等方面，都有台币相对基金之助力。〔11〕一位美援会官员这样评价台币相对基金的作用：“相对基金为政府迁台后早期20年中经济建设长期资金之主要来源，……在民国四十二年至五十四年，各项重大经济建设计划中，相对基金实占重要地位，举凡公民营企业需要资金较大之计划，以及政府举办公建设之投资，莫不有赖相对基金之支援。”〔12〕

由此可见，美援台币相对基金对台湾经济建设，影响广泛，作用巨大，使美援之效应倍增，实为美援中不可分割的重要组成部分。这是我们在考察美援时所不应忽略的。

## 二、美援与经济稳定

“从稳定中求发展”是台湾当局所奉行的基本的经济发展战略。50年代初制定这一基本战略的出发点是，面对危机四伏的岛内外形势，调动一切资源，采取各种措施，尽快将处于混乱状态的经济形势稳定下来，才能使台湾经济摆脱险境，恢复正常的经济运行，并为今后的起飞和成长奠定一个稳固的基础。因此，稳定经济形势成为台湾50年代前期经济政策的首要目标和中心任务，早期美援正是围绕这一目标而运用的。它以安定经济为主要任务，并取得了巨大效果。

### 改善物资供应

早期美援最紧迫的任务，是提供大量的消费资料和生产原料，解决50年代初期台湾所面临的严重的物资匮乏问题。

大量美援物资的到来，恰如“及时雨”，解救了台湾当局的燃眉之急。一位美援会官员就此写道：“初期美援以进口农工原料及民生必需品为主，对充裕物资收缩通货以稳定经济，有立竿见影之成效。”〔13〕据统计，在整个50年代，由美援提供的进口物资一直占台湾全部进口物资的1/3以上，在1957年以前更占到40%—50%。关系民生最大的小麦、棉花、黄豆、油脂等重要生活资料，属于美援进口者占总进口量的60%以上。其中，小麦占90%，棉花占78%，黄豆占74%。〔14〕“由此可见，美援物资之大量进口，对于纾解台湾民生物资缺乏之困境，厥功至伟。”〔15〕

### 抑制通货膨胀

整个40年代后期，台湾一直处于恶性通货膨胀之中。如果以1946年的物价指数为100，1947年物价指数剧升到776.5，1948年更大幅度升为8889.5，1949年情况继续恶化，物价指数上升至105702.7，折合年物价上涨率1089%，达到了惊人的四位数字。〔16〕

美援对抑制通货膨胀的作用，主要表现在两个方面：一方面是通过提供美援物资，增加社会供给，解决供给不足的问题（这一点已如前述）；另一方面是通过由美援产生的“台币相对基金”，弥补财政赤字，收缩货币流通量。

先看美援对弥补财政赤字的作用。国民党政权迁台初期,由于要维持庞大的军事开支,财政收入又大幅度减少,因而每年都有巨额财政赤字出现。美援实施后,由美援而产生的台币相对基金,成为台湾当局弥补财政赤字的重要财源。按照规定,在出售美援物资时所产生的台币收入必须存入台湾“中央银行”的特别基金帐户,这些基金在美方监督下可由台湾当局支配使用。这样就等于是使台湾当局增加了一笔重要财政收入,扩大了其可支配使用的财源,成为弥补财政赤字的重要资金来源。在获得美援之前,台湾当局的财政赤字超过其财政收入的14%;美援实施后情况大有好转,1951年财政赤字陡降到4.7%,以后在美援期间始终保持在4%以下。(17)

美援抑制通货膨胀的另一作用机制,是通过台币相对基金收缩通货,减少货币流通量。由美援而产生的台币相对基金,具有吸收台币,减少台币流通量的自动作用机制:当美援增加时,由销售美援物资所回收的台币也相应增加,并按照规定存入“中央银行”的特别帐户之中,这就使流通中的台币数量减少,从而消除因流通中的货币量过多而产生的通货膨胀现象。

在美援实施后,台湾的通货膨胀率即急转直下连年下降。1951年降为6.6%,1952年又降至2.3%,1953年再降为8.8%,以后直到美援结束都保持在1.0%以下,(18)完全消除了对经济发展威胁最大的恶性通货膨胀现象。

应该看到,50年代初台湾的恶性通货膨胀得以抑制,是多种因素的作用,但美援台币相对基金的运用,无疑是台湾当局“反通货膨胀政策最重要工具之一”。(19)

#### 平衡国际收支

美国对台湾经济援助的直接目的之一,就是使台湾“节省外汇基金之消耗,并求国际收支之平衡”。(20)这是因为在台湾经济发展初期,主要出口产品仍为传统的农副产品,其市场需求弹性小,创汇率低,同时却必须大量进口消费资料和生产资料,这种“进多出少”的格局,导致外贸长期处于逆差,国际收支严重失衡。在整个50年代台湾每一年份都有逆差,平均每年达1.1亿美元。(21)国际收支的不平衡,直接影响到岛内经济的稳定。

美援对消除这一不稳定性因素,解决台湾国际收支严重不平衡问题,起了关键性的作用。美援弥补了台湾的贸易逆差,保证了国际收支的平衡。据台湾“中央银行”统计,自1951年到1959年,台湾国际收支逆差累计为8.86亿美元,同期接受美援9.27亿美元,美援不仅弥补了全部国际收支逆差,还增加了台湾的外汇储备。(22)“于此吾人不难得知,战后台湾若无美援支助,则台湾经济势将因外汇枯竭而陷于极端困难境况,遑论追求经济安定及成长之鹄的。”(23)

### 三、美援与农业发展

成功的土地改革及其所带来的农业长期、稳定的增长,被认为是促成台湾经济起飞最重要的因素之一。在经济发展中重视农业的作用,以此作为国民经济现代化的基础,是台湾当局的一项基本认识。在这一指导思想下,台湾制定了“以农业培养工业,以工业发展农业”的经济发展战略。美援对这一战略的实施,给予了卓有成效的支持和帮助。

为了直接、有效地运用美援支持台湾农业的发展,美国与台湾当局协商,将根据“1948年援华法”在大陆时建立的“中美农村复兴联合委员会”(简称“农复会”)延续下来,并加以扩充,作为美国实施对台湾农业援助的专门机构,这是美援中唯一以部门经济为对象的专设机构,由此也表明了美援对农业发展的特殊重视。通过农复会,美国对台湾的农业发展给予了有力的支持和推动。据统计,历年用于农业项目的美援折合新台币达57.98亿元。(24)

美援对台湾农业发展的作用,主要表现在推动土地改革和促进农业生产技术现代化两个



方面。

推动台湾进行土地改革是美国对台湾农业援助的首要内容。

台湾国民党当局从大陆失败的惨痛教训出发,把土地改革作为发展生产、稳定社会、巩固其统治地位最为迫切的两大任务之一(另一个迫切任务是抑制恶性通货膨胀)。这正与美援的要求相一致。美国在其援外计划中,一般都包含有帮助受援国实施土地改革的内容,对于包括台湾在内的亚洲国家和地区,美国更把推动土地改革作为美援最重要、最优先的项目之一。

美国对台湾土地改革的作用,除提供资金支持,更重要的是进行政策推动。即,通过直接参与制定土改政策和方案并监督其实施,影响台湾土改政策的趋向。这种政策导向式的援助方式,是适合当时台湾实际情况的,也是卓有成效的,对台湾的土地改革发挥了重要的推动作用。例如,在土改第二阶段,“公地放领”中,制定公地放领计划时,许多台湾官员主张限制公地放领数量;农复会中的美方代表则认为,农户比公营机构更能有效地利用土地资源,力主尽量扩大公地放领数量。台湾当局接受了这一方针,决定公营机构所有土地,除必须保留者外,尽依“公地放领法”放领,结果使更多的土地转入农民手中。纵观土改全过程,“农复会对台湾土地改革之协助,……其范围颇为广泛,自耕地三七五减租、以迄耕者有其田之实施,举凡法令办法之拟定、计划之制定、工作之指导及成果之考核,该会均派专家参与,其间若干重大措施,且出于该会之创意与建议。”(25)

正是在美援的积极推动下,台湾的土地改革得以迅速、彻底、和平地实行,农业中限制生产力发展的封建生产关系基本消除,掌握了土地的自耕农数量大增,占总农户的比重从土改前的32%增加到78%,(26)形成了以自耕农为主体的农业生产方式,为农业生产持续而稳定的增长以及国民经济的现代化奠定了社会基础。

农业发展不仅取决于社会条件的改革,而且还有赖于农业生产技术的改良。美援在积极推动农业生产关系变革的同时,大力支持与协助台湾进行农业生产技术改良和现代经营管理体系的构造,引导台湾走上了现代化农业发展道路。

美援对台湾农业生产现代化的资助,涉及到农业技术的各个领域和农业生产的各个环节。诸如品质改良、水利建设、化肥生产、病虫害防治、农业机械化、建立现代运销体系,皆有美援之助力,可谓无所不在,无微不至。特别是由美援所建立的“统一农业贷款计划”,对促进台湾农业现代化发挥了重要的作用。在“统一农贷计划”建立之前,台湾的农业金融体系很不完备。由于农业贷款资金周转迟缓、季节性强、风险大,一般商业银行多不愿向农户贷款,导致农业资金缺乏,农户无力扩大再生产。为解决农业发展资金不足问题,建立适合农业生产需要的金融体系,农复会运用美援相对基金,于1960年开始实施“统一农业贷款计划”。“统一农业贷款”以促进台湾农业发展为宗旨,具有适合农业需要的特点:利率低,毋须农户提供抵押品,还款期与农业收售季节相适应。同时,在放出农业贷款后,由农复会指导与监督农户对贷款的合理使用,以提高农贷的使用效率。美援资助下“统一农贷计划”的实施,使台湾现代农业金融体系得以建立起来,保证了农业发展中所需资金的供给,促进了农业生产力发展。美国驻台共同安全分署及美援会官员在考察了“统一农贷计划”的实施情况后指出:“就长期观点而言,其对增加生产之效果将可与耕者有其田计划媲美。”(27)

在美援的大力支持下,台湾顺利地完成了土地改革,并在此基础上实现了农业生产的现代化,完成了由传统农业向现代农业的过渡,极大地提高了农业生产力。“在1952年和1968年间,农业生产以超过5%的年率猛烈增长。”(28)农业的迅速发展,不仅提供了大量的农产品,满足了岛内不断增长的民生需求,而且为其后进行的工业化准备了条件:一方面,通过农业的积累和农产品的出口,为工业化提供了资金;另一方面,通过增加农民收入,为工业化准备了市场。

#### 四、美援与工业化

工业是国民经济的主导产业，工业化是经济现代化的核心和标志，美援将推进台湾的工业化，作为实现经济现代化的关键环节。据统计，历年投入工业领域的美援，计有美金2.32亿元，台币基金55.48亿元。

美援对台湾工业化的作用，主要是在经济发展的不同阶段，选择相应的主导产业并给以大力支持，以此推动台湾的产业结构不断调整，及时更新换代，逐步完成从传统农业型经济向工业化的过渡。

美援推动台湾工业化进程，经历了以下三个阶段：

“美援对台湾工业与贸易之发展，始自协助原有工厂之恢复生产。”<sup>(29)</sup>台湾的近代工业在日据时代已有一定基础，有些产业（如制糖）还达到了较高的生产水平，然而在二次大战中，台湾工业因遭受盟军战略轰炸而使生产能力大减。恢复与重建原有工业成为美援推动台湾工业发展的第一个步骤。

在提供资金、设备帮助企业恢复与更新生产设备的同时，美援机构还采取了一项颇有成效的援助策略：在运用美援向台湾提供民生物资，解决供应匮乏问题时，不是直接提供现成的生活消费品，而是提供生产这些消费品的原料，如，大量提供原棉、小麦、黄豆、牛油而不是衣服、面粉、豆油、肥皂。其作用是，以这些生产原料供给当时因原料短缺而无法开工的企业，帮助他们恢复和发展生产。这样，既增加了生活消费品的供给，解决了物资匮乏问题，又促进了生产的恢复和发展。

推动进口替代工业的发展，是美援支持台湾工业发展第二阶段的主要任务。到1953年，台湾工业的恢复与重建已经完成，开始实施“四年经济建设计划”，进入了工业发展阶段。在前两个“四年经济建设计划”期间，台湾工业处于进口替代阶段，与此相适应，美援也以推动进口替代工业的发展为中心。

进口替代是工业化进程的一个重要阶段。进口替代工业的发展，不仅可以用国内生产的产品顶替进口产品，节省外汇开支；而且有助于提高国内工业水平，促进幼稚工业成熟起来。50年代，从岛内实际情况出发，台湾当局确定了以非耐用消费品生产为中心的进口替代发展战略，将纺织、面粉、化肥、塑料等产业作为进口替代工业的发展重点。美援对这些进口替代工业的发展给以大力支持。例如，50年代初台湾的面粉工业十分薄弱，1952年面粉产量不过1.6万吨，远不能满足岛内居民的生活需求，要大量进口。为改变这一状况，美援对台湾面粉工业的发展给以积极帮助。一方面利用美援资金进口机器设备，建设了一批较新式的面粉工厂；另一方面大量提供美援小麦，充分保证原料供应。在这样的有利条件下，台湾的面粉工业迅速发展起来。到1956年，面粉产量达到15.9万吨，比1952年增长近10倍，<sup>(30)</sup>其产量已能充分供应岛内居民，不再需要进口。在美援的帮助下，关系国计民生的面粉工业在短短四年内就实现了进口替代的目标。

从进口替代转向出口导向是台湾工业发展的第三个阶段。进入60年代以后，为了克服岛内市场狭小的限制，充分利用台湾丰富的人力资源，台湾经济开始向出口导向型转变。这是台湾经济发展中一次具有决定意义的转变，由此，台湾经济从内向型转到了外向型，劳动密集型出口工业成为带动经济成长的“发动机”。美援在配合台湾经济转型，发展出口导向工业上起到了极为关键的作用。这一作用突出地表现在促进台湾出口导向工业的主要部门纺织工业的发展上。

纺织工业这一主导产业正是在美援的大力支持下方才发展起来的。作为纺织业原料的原棉供应，是台湾发展纺织工业的最大限制因素，美援中大量提供的美棉，使台湾纺织工业得以突破这一限制因素。在长期、稳定、可靠的美棉供应下，台湾充分利用廉价、丰富的人力资源，发挥其相对优势，以巨大的国际市场为容量，全力以赴地发展纺织工业，使纺织工业

成为台湾经济成长时期最大的创汇产业。台湾经济界人士在回顾纺织业的成长时指出：“台湾纺织工业可谓由无变有，由有而自给自足，进而有余力可供外销，更进而成为本省外销工业之首位，其成长与美援原棉之供应，具有不可分离之因果关系。”〔31〕

由美援而产生的“无风险经营方式”，也是促成台湾纺织工业大发展的重要原因。在台湾纺织工业发展初期，美援机构对台湾纺织工业实行了极为有利的“代纺”制度，即由美援机构自美国采购原棉运台，然后分配给各纱厂代纺棉纱，纱厂纺成棉纱后缴送美援会之代理人中央信托局，再标售予织布厂。这种“代纺”方式，使纱厂无须支付原棉价款，而以领取加工费方式获取稳定可靠的利润。“此一经营方式，各纱厂得在毫无风险及极少财务负担之情形下成长发展。”〔32〕

## 五、美援与基础设施建设

台湾的基础设施在日据时代虽然有一定发展，但在二战中遭到很大破坏，急待恢复和重建，为了给台湾经济的起飞和全面发展创造必要的前提和条件，美援将基础设施作为重点投资领域。历年投入基础建设的美援，计有美金1.898亿元，占美金总数的49.7%，台币基金67.842亿元，占用于经济领域台币基金总额的35.4%，〔33〕为美援投入最多的领域。可见美援对基础设施建设之重视。

### 美援与电力建设

台湾的电力设施在战时受到严重破坏，战后发电量仅及战前的1/10多。由于电力严重不足，各产业部门的恢复和发展受到严重阻碍。为了适应经济发展对电力的迫切需要，台湾当局于50年代初期制定了“电源加速开发计划”，完成这一计划所需要的巨额资金主要依赖美援解决。至1965年美援结束，用于电力建设的美援共计为美金1.393亿元，台币相对基金27.849亿元，美援资金占同期台湾电力建设投资的3/4。〔34〕运用这些美援资金，台湾建设了5个大型火力发电厂，8个大、中型水力发电站，以及与之相配套的输变电工程。这些电力设施构成了台湾电力工业的骨干电网，台湾电力工业由此得到了飞跃发展。从1951年到1965年，电力装机容量从31万千瓦增加到148万千瓦，增长了3.8倍；发电量从9.55亿度，增加到56.72亿度，年平均增长率达13.5%，其发展速度居世界第一位，〔35〕大大超过了同期7.6%的经济发展速度，为国民经济成长提供了充足的动力资源，发挥了电力工业的“先行官”作用。

### 美援与交通运输

台湾的交通运输设施，战后已处于半瘫痪状况，又由于台湾的地理条件（山地占2/3，且山势险峻），交通建设工程艰巨，耗资巨大，以台湾当时的财力、物力是难以负担的，美援的到来，对于台湾恢复与发展交通运输是一及时、有力的支持。

交通运输为国民经济发展之命脉，美援对各项交通建设事业均列为优先项目。历年用于交通建设的美援，美金为3260万元，台币基金为35.4亿元，美援资金占台湾交通建设总投资的23.4%，其中铁路占39.1%，公路占23.3%，民航占36.6%，水运占16.1%。〔36〕铁路建设利用美援完成了“除旧布新计划”，达到了“动力柴油化，车辆钢体化，信号电气化，养路机械化”，实现了向铁路运输现代化的过渡。公路建设成效更为显著。在美援的支持下，修筑了东部干线、西部干线、东西横贯线、麦帅公路、产业道路等干线公路，修建了西螺、台北、华江大桥，使台湾的公路干线得以连通，形成了全岛完整的公路网。水运建设，修复与扩建了遭到严重破坏的基隆、高雄、花莲三个主要深水港口，大量建造与购买船舶，扩大海运能力。民用航空利用美援物资重建航空公司，扩建机场，改善飞行设施，增加航运里程100多倍。〔37〕

在美援的大力支持和帮助下，受到严重破坏的台湾交通运输很快得到了恢复，并在此基

础上迅速发展起来,形成以铁路、公路为主体,包括海、空在内的比较完整的现代化交通运输体系。

### 美援与电信事业

担负信息传递的电信事业,对于现代经济发展的作用并不亚于交通业。在申请美援之时,台湾的电信事业极为薄弱,市内电话不到万门,长途电话只有273路,(38)远不能适应现代化的需要。为改变这种落后状况,台湾电信局制订了2期四年计划,以期达到电信事业的现代化。然而实现这些计划所需资金甚巨,尤其是各项电信设备和器材均须进口,需要大量外汇,这是台湾当时财力所不及的,因而申请美援给以支持。自1954年至1967年,台湾电信局所获得的美援折合台币为4.59亿元,占该局同期总投资的17.6%。(39)美援除以资金、物资相助外,还资助台湾派遣技术人员到海外进修和考察,以及时掌握世界电信业发展的动态,跟上国际电信技术迅速发展的步伐。

在美援的帮助下,台湾的电信事业得到了迅速发展,顺利完成了2期四年计划。市内电话交换机增长了33倍,岛内长途电话线路增长了26倍,国际长途电话线路增长了76倍,(40)形成了一个畅通的现代通讯体系,实现了电信业的现代化。

大量美援的注入,对台湾基础设施的恢复和发展起到了重要作用,消除了制约经济起飞的“瓶颈”,为国民经济的成长提供了稳固的基础和外部条件。电力、交通、电信业成为发展迅速的先行产业,带动和支撑了整个国民经济的增长。

## 六、美援与人力资本

影响经济发展的因素不仅有物质资本,而且也有人力资本,即对现代化所需要的人才的培养与训练。这一点现在已为越来越多的发展经济学家所认识。随着时间的推移,人力资本对经济发展的决定性作用愈益清楚地显示出来。然而在很长一段时间里,这一点并未被大多数发展中国家所认识,它们重视并全力发展的是机器、设备、工程、建筑等项物质资本,却忽视了人力资本对经济发展的关键性作用,将其仅仅视为文化教育事业的一部分。

然而,人力资本这个被许多人所忽视的因素,早在50年代美国对台湾经济援助中即被给予了很大重视,构成了美援的一个重要内容。

从台湾经济发展的实际情况出发,美援在人力资本上的支助侧重在职业教育方面,这被认为是当时台湾对人力资本最迫切的需要,为台湾经济发展所急需。

农业职业教育是美援最先给予帮助的领域。为培养现代农业所需要的技术人员和新型农民,从1954年起,台湾在美援的帮助下开始实施“农业职业教育计划”。农复会和美援当局先后选定了25所农业学校,利用美援资金,培训师资,充实教学设备,改善实习条件。到60年代初期,台湾的农业学校已发展到39所,毕业生每年达5000人以上,(41)充分满足了农业发展对人才的需要,为农业现代化提供了可靠的人力保证。

与农业职业教育相比,台湾的工业职业教育更属薄弱,当进入工业化阶段后,台湾急需大批初、中级技术人员和熟练工人。为此,美援会积极投资工职教育,其重要项目有:选定新竹、台中等8所高级工业职业学校为示范学校,采用美国工职学校所通行的“单位作业教学法”,充实实习设备,使学员尽可能地动手操作,以熟练掌握其职业技术;利用暑期轮训各工校教师,提高其教学能力;选送台湾各工校优秀教师到美国进行考察,吸收美国最新生产技术和教学方法,使台湾工职教育能跟上世界潮流。在美援支助下,台湾的工业职业教育迅速发展起来,形成了一个较为完整的工职教育体系,培养了大批为工业化所急需的初、中级技术人员和熟练工人。从1955年到1967年,工职教育的年毕业生人数从1086人发展到9877人,增加了近10倍,(42)基本满足了台湾工业化的需要。

除重点帮助职业教育外,美援对台湾的普通教育事业与高级科技人员的培养和国际交流

也给予了多方面的支持。例如，普遍提高国民教育水准的“九年义务国民教育计划”，就曾获得6.8亿元新台币的资助，使其得以顺利实施。台湾高级科技人才的培养和国际交流，也得益于美援。据统计，从1951年至1971年，在美援“技术援助”项目下，利用美援资助出外学习、进修、考察、受训的专业人员达3000人以上。(43)

台湾既缺资本，又乏资源，唯拥有充足的具有较高质量的适应现代化建设需要的人力资源，是其发展的有利因素。由上述分析可见，美援在创造这一有利因素上发挥了重要作用。在整个美援中，用于人力资本的投入，“金额虽较其他援助为少，但其效果则较持久，对于人力资源之培养及开发深具意义。”(44)

## 七、美援作用的综合评估

以上我们对美援进行了分产业部门的考察。在产业结构分析的基础上，我们将从总体经济发展的角度对美援的作用作一综合评估。

### 美援与资本积累

在现代经济发展中，资本被认为是最重要的生产要素。著名经济学家罗斯托曾根据对世界主要国家现代化进程的考察，提出传统经济要实现起飞，必要的条件是资本积累率要达到10%以上，以保证有充足的资本推动国民经济快速、持久地成长。然而资本恰恰又是落后国家最感稀缺的要素资源。

台湾在接受美援时正处于两难境地之中。一方面，由于国民收入少，民间储蓄有限，资本积累率甚低。在整个50年代积累率都在10%以下，90%以上的国民收入都用于现期消费了，(45)岛内资本远不足以应付投资需要。另一方面，由于出口能力有限，创汇率低，外汇严重短缺，不足以应付进口物资、设备、技术的需要，每年国际收支逆差都在1亿美元以上。(46)上述两种缺口的同时存在，成为台湾经济发展的最大制约因素，严重影响着台湾经济的起飞和成长。

美援的到来，恰好弥补了这两个缺口。大量美援的注入及其所派生的相对基金，弥补了台湾因储蓄不足而形成的岛内资本短缺。据统计，在美援期间，美援资本占台湾总资本形成额的1/3，在50年代更占到40%以上。(47)在弥补岛内投资不足的同时，美援提供了台湾经济发展所急需的很大一部分外汇资本。从1951年至1965年，美援弥补了台湾国际收支逆差的80%，在台湾全部进口物资中，由美援支付者占30%。(48)美国学者何保山就此写道：“50年代台湾因缺乏外汇而产生紧张，而填补外汇缺口的美元使经济有较高速增长，并能较充分地利用经济中的其他因素。”(49)

需要进一步指出的是，美援对台湾工业化进程中资本积累的作用，绝不仅仅限于它在总投资中所占的比重，它还具有促进民间投资的重要的“引致效应”，即，美援的投入可以引发、带动更多的民间投资。按照美援的特别规定，台湾民营企业在申请美援资金进行项目建设时，必须投入相应数量的自有资金。这样，民营企业在利用美援投资时，就自然地增加了自有资本投资。同时，大量美援资金投入基础设施和公共部门，改善了投资环境，创造了良好的外部效应，也有利于民间投资的增长。据美国学者雅各比计算，美援的引致投资系数为2，(50)即，1美元的美援投资可以引致2美元的台湾民间投资。这就使美援投资对台湾经济建设的作用大大超过了它的原有价值，使美援之效用倍增。

### 美援与台湾经济发展战略

美援对台湾经济发展的作用，除以资金、物资等物质形式表现出来，还体现在政策导向上，即以政策建议、方针指导、原则协商、方案制定等信息形式左右与影响台湾经济政策和经济发展战略的方向。前者可以称为美援的有形影响，后者可以称为美援的无形影响。就其对台湾经济发展的效应而言，美援的无形影响并不亚于有形影响。或许可以说，政策导向的

作用对台湾经济发展具有更为深远和持久的影响。

从美援一贯坚持的受援地区必须采取有效自助政策的基本原则出发,为提高美援运用效率,美援当局十分关注受援地区的经济政策和发展战略,认为这比建成几项具体工程更有意义。因此,美援机构积极参与台湾重大经济政策和发展战略的制定,以美援为杠杆影响这些决策的方向。台湾经济发展进程中一些关键性政策与发展战略的制定,美援当局都起了决定性的作用。诸如和平土改方案、稳定经济方针、反通货膨胀策略、四年经建计划、农工业并重发展、公营企业转移民营、确立单一汇率、发展外向经济、财政与税制改革,皆有美援之政策影响。正是在美援的政策导向下,台湾经济走上了健康发展的轨道,避免了大的曲折。台湾经济快速、平稳、持久的成长,很大程度上应归功于发展战略的成功,而这一成功很大程度上又是美援政策导向的结果。

#### 美援作用的量化分析与国际比较

美援对台湾经济发展的巨大作用是众所公认的,但如何准确地估量这种作用,或者说,如何对美援的作用进行数量分析,将美援的作用加以量化衡量,仍是一个有待深入研究的课题。

在目前对美援作用的量化分析中,美国学者雅各比所建立的“无援助成长模型”是一个有较大影响和权威性,经常被论者引用的数量分析模型,它为估量美援的作用提供了一些有价值的参考资料。雅各比认为,要估量美援对台湾经济成长有多大作用,一个有效的方法是建立一个没有美援情况下的台湾经济成长模型来推测1964年时可能的经济状况,(51)然后将实际情形与没有美援时的模拟情形进行比较,这样就可以清楚地看到美援的作用究竟有多大。

从这一分析出发,雅各比依据西方经济学中分析经济增长时常用的“哈罗德—多马模型”,建立了一个反映台湾无美援情况下经济发展的“无援助成长模型”。根据这一模型计算,美援使台湾的国民生产总值(GNP)增长率提高1倍以上,人均国民收入增长率提高3倍。若是没有美援,GNP增长率将仅为3.5%(实际为7.6%),1964年的GNP将仅为实际数的58%,1964年实际的GNP要到1980年才能达到;而1964年实际的人均国民收入在1995年前都将无法达到,这就是说,美援使台湾达到1964年时的生活水平提前了30年时间。(52)

雅各比模型的计算结果,受模型构造和变量误差的影响,与实际情况不会完全吻合,有些结论数据也可商榷;然而它大体反映出了美援和台湾经济增长率之间的数量关系,对美援在台湾经济成长中的决定性作用,提供了一个有力的论证。

为了更清楚地表明美援的成效,我们还可将台湾运用美援的绩效与其他一些受援地区作一横向比较。根据美国国际开发总署的资料,泰国、菲律宾、南朝鲜、土耳其这四个亚洲国家,同台湾一样在50、60年代接受了大量的美援,而且经济发展阶段、经济规模、生产水平、政治制度也与台湾大致相同。从美援运用绩效看,在这5个国家和地区中,GNP和人均国民收入的增长率台湾均居第一位。表示美援运用效率的投入产出率(1美元援助所增加的GNP数量),台湾仅次于泰国居第二位;但如果考虑到台湾最为沉重的军事负担,则美援的投入产出率,台湾也将超过泰国而居第一位。(53)因此,台湾被视为“受援各国中运用美援最为成功之范例。”(54)一位美援会官员也颇为自豪地说:“由以上有关台湾经济发展之实绩分析,可知历年来我政府对美援之妥善运用,成果丰硕。此正为中外人士认为台湾为开发中国家运用美援最成功典范之主要论据。”(55)

#### 美援发挥作用的内外因素

美援在台湾经济发展中的作用与影响已如上述,最后,我们简要地说明一下美援何以能发挥如此巨大之作用,或者说,影响美援发挥作用的岛内外因素有哪些。

战后世界经济大发展为台湾利用美援实现经济成长提供了有利的国际环境。二次大战

后,由于新技术革命的推动,世界经济出现了前所未有的大发展。发达国家利用新技术革命成果,实现了产业结构的升级换代,劳动密集型产业纷纷向发展中国家转移,这为发展中国家以劳动密集型出口产业为前导实现经济现代化,提供了有利的机遇和条件。台湾正是抓住了这一有利时机,借助美援的支持,大力发展以纺织业为主体的面向出口的劳动密集型产业,以出口导向产业为发动机,实现了经济起飞。可以说,台湾经济的起飞和高速成长,既利用了适时到达的美援,又利用了有利的国际经济环境。

严密的运用程序,严格的监督检查制度,是美援得到合理有效运用的有力保证。国民党政权在大陆时期的美援运用中,有过严重的贪污舞弊、中饱私囊、运用不当的不良记录,美援机构为在台湾避免这种情况,保证美援能得到合理使用,制定了一套严密的运用程序和严格的监督检查制度。美援的申请、审批、实施、验收、稽核,均有严格规定。美援运用中这些严格的监督检查制度,曾使一些台湾官员发出“审核严苛”、“支付迟缓”、“运用不便”的抱怨,认为是美援的缺点所在。但这些严格的规章制度毕竟有力地保证了美援合理、有效的使用,使在大陆运用美援之弊病未能重现于台湾。

台湾当局所实施的符合实际的经济政策与发展战略配合了美援的运用。美援投入于许多国家和地区,效果大不相同,基本原因在于受援地区是否有与之相配合的正确的经济政策和发展战略,这是美援发挥作用的“内因”和“根据”。为配合美援的运用,台湾当局制定与实施了一系列卓有成效的经济政策与发展战略,诸如,“在稳定中求发展”,“以农业培养工业,以工业发展农业”,“以非耐用消费品生产为中心的进口替代战略”,“以劳动密集型产业为主体的出口导向战略”,“基础设施先行,重视人力资源开发”等。这些基本经济政策与发展战略,大都是根据台湾经济发展各阶段的实际情况而制定,符合经济发展的客观规律,密切配合了美援的运用。符合实际、颇有远见的经济政策与发展战略,是台湾超越于许多受援地区之处。美援正是在这一内因基础上发挥作用的。也正是这一内因的变化,使在大陆失败之美援在台湾获得了成功。

#### 注释:

(1) 根据台湾政治大学统计研究所编《实用百科知识年鉴》1986年版有关数据和台湾“行政院”主计处发布的1989年台湾经济统计数字整理。

(2) 赵既昌:《美援的运用》,台湾联经出版事业公司1985年版,第263页。

(3) 同上,第6页。

(4) 潘志奇:《光复初期台湾通货膨胀的分析》,台湾联经出版事业公司1980年版,第27页。

(5) 秦孝仪主编:《中华民国经济发展史》,台湾近代中国出版社1983年版,第1094页。

(6) 台湾“行政院”经济设计委员会:“*Taiwan Statistical Data Book, 1977*”,第219页。

(7) 同上。

(8) 同上。

(9) 同上。

(10) 台湾“行政院”国经会会计处编:《美援相对基金计划报告》,1965年6月30日。

(11) 同上。

(12) 赵既昌:《美援的运用》,第45—46页。

(13) 同上。

(14) 同上。

- (15) 同上。
- (16) 台湾省政府主计处编：“*Taiwan Commodity Price Statistics Monthly*”，第40期。
- (17) 台湾国防研究院：《阳明山讲习录》，经济类汇编第11篇“经济战略与美援运用”，第6章第3节。
- (18) 赵既昌：《美援的运用》，第105页。
- (19) 同上，第114页。
- (20) 尹仲容：“美国对华经援趋势及现况”，《阳明山讲习录》，第211页。
- (21) 叶明峰：“美援期间台湾之对外贸易及收支”，台湾经济金融月刊，第18卷7期，第14—20页。
- (22) 同上。
- (23) 同上。
- (24) 台湾“行政院”国经会会计处编：《美援相对基金计划报告》，1965年6月30日。
- (25) 赵既昌：《美援的运用》，第118页。
- (26) 何保山：《台湾的经济发展》，上海译文出版社1981年版，第186页。
- (27) 台湾农复会：《农贷计划委员会会议记录》，前言，1974年8月。
- (28) 何保山：《台湾的经济发展》，第167页。
- (29) 赵既昌：《美援的运用》，第89页。
- (30) “*Taiwan Statistical Data Book, 1977*”，第80页。
- (31) 赵既昌：《美援的运用》，第11页。
- (32) 同上。
- (33) 同上，第144页。
- (34) 同上，第221页，第223页。
- (35) 同上，第163页。
- (36) 同上，第164—165页。
- (37) 同上，第164—183页。
- (38) 同上，第171页。
- (39) 同上，第173页。
- (40) 同上，第173—174页。
- (41) 台湾经合会：《美援教育计划检讨》，1964年3月。
- (42) 同上。
- (43) 台湾“行政院”经济设计委员会：“*Taiwan Statistical Data Book, 1977*”，第219页。
- (44) 赵既昌：《美援的运用》，第29页。
- (45) 段承璞主编：《战后台湾经济》，中国社会科学出版社1989年版，第161页。
- (46) 叶明峰：“美援期间台湾之对外贸易及收支”，台湾经济金融月刊，第18卷7期，第14—20页。
- (47) 何保山：《台湾的经济发展》，第271页。
- (48) 同上，第129页。
- (49) 同上，第128—129页。
- (50) Neil Jacoby, *U.S. Aid to Taiwan*, New York, 1966, pp.150-162.
- (51) 雅各比之所以选择1964年为标准，是因为他写作《美国对台湾的经济援助》一书时，台湾统计资料只到1964年。
- (52) Neil Jacoby, *U.S. Aid to Taiwan*, New York, 1966, pp.150-162.
- (53) 同上。



(54) 赵既昌:《美援的运用》,第1页。

(55) 同上,第260页。

## 美国私有企业对政府决策的影响

王树盛

关于美国的私有企业与政府之关系,有着各种各样的说法。其中,有一种反复被人们提及的很有代表性的观点是,美国政府是私有企业的代理人。这种说法虽然不无道理,但却言过其实。不错,任何一个国家的政府都不可能不同企业打交道,而企业也不能不求助于政府解决自己的某些困难。但是,由于美国是一个多元化的社会,政府在制订决策的过程中所受到的压力来自社会上各种各样的力量,如农场主、女权运动、公众利益集团、老年人组织、专业联合会等,并非仅仅来自私有企业。人们普遍认为,金钱与政治有着密切的联系,但是,舍得为各类公职候选人捐款的也并非企业界一家。在1974年和1976年国会选举中,捐款最多的不是企业界,而是工会组织。(1)况且出了钱是否就能买到政策也是一个极复杂的问题。因此,对于美国的私有企业究竟对政府的决策有多大程度的影响,我们还应认真作些研究。

本文试图对私有企业与美国政府之关系作一下历史回顾,旨在说明,在不同时期、不同行业、不同公司,企业影响政府的能力差异甚大,不易作笼统定论。这了使讨论的问题更加清楚,我们首先作以下两点界定:其一,本文所讲到的政府,主要指联邦和州政府中的立法与行政部门,对私有企业与法院之关系,我们将在另一篇文章中专门探讨。其二,文中所讲到的企业对政府的影响,主要是指私有企业通过游说、捐款、出席听证会、动员媒介宣传等方式主动去影响或参与政府决策的行为,至于通常人们所讲的“潜在政治”或“代理人政治”,(2)不是本文所讨论的主要内容。

—

美国的“私有企业”是一个内容极广泛的概念,它包括除国有企业以外的所有企业。从夫妻杂货店、乡村咖啡馆到跨国公司,都叫私有企业。实际上,它们之间到底有多少共同的利益的确是一个问题。那些大跨国公司,如埃克森石油公司、通用汽车公司、国际商用机器公司(IBM)等,年产值都比一些国家的国民生产总值还高。很难想像它们的老板会同那些小餐馆、小酒店的主人坐下来共同商讨对政府的立场或被政府摆在同一天平上。就是那些同等规模的企业,也不见得就会有相同的利益。有一个明显的事例可以说明这一点:美国纺织行业的公司,总是希望政府采取一种贸易保护主义的政策,因为它们受到了国际同行的有力竞争;而另一些公司,如波音公司、IBM公司等,由于其海外的贸易额极大,则坚决反对政府采取贸易保护主义的措施。即使是同一行业的公司,也会有不同的立场或利益。通用汽车公司和福特汽车公司,多年来一直要求政府放松对每加仑汽油所行里数的标准;而克莱斯勒汽车公司,由于其汽车是达标的,一直反对政府放宽限制。

美国的私有企业不是一个利益整体。在政府面前也是如此。政治学家们早就发现,当政

府的政策影响到许多公司的利益时，各个公司容易联合起来共同对付政府；而当政府的政策使一些公司受益而另一些公司受害时，各个公司就会分化，其结果是造成零散的政治活动。然而，在本世纪60年代末之前的一段漫长时间里，美国私有企业间联合的政治行动不多，而零散的政治活动也不积极。这听起来有些不可思议，但却是事实。

美国企业界与政府打交道的历史，可以上溯到建国之初，有组织的利益集团活动在上个世纪也已产生。然而，在100多年的历史中，私有企业在整体上并没有与政府发生密切的关系。这个问题直到60年代才引起政治学家们的注意。当时，由鲍威尔(Raymond Bauer)、波尔(Ithiel de Sola Pool)和德克斯特(Lewis Anthony Dexter)所写的《美国工商界与公共政策》一书，对这一现象进行了调查和分析。他们得出的结论是，政治家们感到，他们听到的企业界的声音不是很多，而是太少；很少有政府官员指责企业界的压力过大，恰恰相反，一些人认为他们获知的有关企业界的信息太少了。当然，个别大公司如杜邦公司、海湾石油公司等一直是与政府有联系的，但这些联系还主要限于与那些有关的政府管制机构打交道，而不是去主动地资助国会议员、参加政治活动或干预政府的决策。鲍威尔等人还指出，企业界的院外活动，与其他的院外活动相比，更显得资金不足，信息不灵，效率不高。(3)

直到60年代末，美国企业界的行业联合会和保护性组织仍然为数不多。有影响的组织就更少了。在当时，设在华盛顿的最有名的两个组织是“全国制造商协会”和“美国商会”，而这两个组织都有明显的缺陷。“美国商会”，主要是由一些小企业组成的，代表着地方上的小企业的利益；而“全国制造商协会”则由一些中型企业所把持。这两个组织因为怕影响内部成员间的关系，从不向政府发表明确的主张。这些组织的工作人员素质很差，院外活动的水平极低，在政治生活中构不成重大的影响。而且，他们对影响政府政策的兴趣远没有对保持组织成员的兴趣大。

在这个时期，大多数大公司在华盛顿没有负责公关事宜的办事处。利益集团问题专家威尔逊(Graham K. Wilson)说，当时，大多数公司与国会没有联系，在166家大公司中，只有37家与国会有联系；在404家中型企业中，只有68家与国会有联系。(4)在纳德组织(Nader Organizations)攻击通用汽车公司的一种汽车的安全性之前，通用汽车公司在华盛顿还未设公关机构。国际电报电话公司(ITT)的情况也如此，在他们于60年代末70年代初遇到一系列需要与政府打交道的麻烦之前，也没有在华盛顿设立这样的办事处。除了那些与政府有直接商业来往的公司(如同国防部有订货合同的公司)之外，大多数大公司都认为，任何问题都可以由律师去解决，无须雇用专门人员去从事游说政府官员的活动。

企业界政治行动委员会发展缓慢也与此有密切关系。政治行动委员会(Political Action Committees, 简称PACs)，是由公司、工会、行业联合会以及其他一些集团和个人所成立的，接受私人或团体的捐款以资助竞选官职候选人的组织。在美国，政治行动委员会是本世纪30年代产生的。但直到1963年企业界才产生了第一个政治行动委员会，即由“全国制造商协会”建立的政治行动委员会(BIPAC)。从这个组织在1964年注册时起，到1968年止，企业界的政治行动委员会只有33个。远远少于由工会、行业联合会等利益集团所建立的政治行动委员会。这直接妨碍了企业界在各类选举中应起的作用。

鉴于企业界对政治行动的冷淡态度以及没有统一的、政府必须与之打交道的组织，美国政府与企业界的关系保持在一种低规格上。这与当时欧洲一些国家的情形截然不同。在欧洲，如奥地利、瑞典、英国以及亚洲的日本，都有统一的代表企业界或雇主的组织，政府必须与之打交道，而无须与其他组织打交道。政府制订的政策，无论是税收、反通货膨胀还是救济金问题，都要事先征得这类组织的同意。而在贯彻政府政策的时候，这些有权威的有代表性的雇主组织往往能起很大作用。这种现象被称作“新合作主义”(neo-corporatism)。相比之下，美国在当时的形势则要令人吃惊了。那么，在60年代末以前，为什么美国企业界对

政治那么冷淡、为什么工商企业利益集团不发达呢？

第一，公众对企业界基本上还是信任的。35年前，当通用汽车公司总裁查尔斯·欧文·威尔逊（Charles Erwin Wilson）被艾森豪威尔总统提名为国防部长时，他在参议院听证会上说过一段后来反复被人们提及的话：“凡是对美国有利的事，都对通用汽车公司有利，反之亦然。两者之间没有差别。”（5）对通用汽车公司有利的就对国家有利这样一种观点，虽然在当时曾经引起过一些人的批评，但就公众而言，他们是能够接受的。由盖洛普、《时代》杂志和《新闻周刊》等几家民意测验机构公布的调查结果表明，企业经理们的策略以及企业所寻求的在获取利润与公众利益之间的平衡，公众是基本信任的。（6）在70年代以前，几次民意测验都表明，公众没有将企业界的行为或非法活动作为他们最关心的经济问题。（7）因此，在那个时候，还没有出现大量的针对着公司的行为而展开活动的公共利益集团。公司、企业也就不需要借助于政治活动来表白自己或保护自己。

公众对企业的信任也可以从工会组织比较软弱这一方面看出来。美国的工会组织历史悠久，而且也有过辉煌的时代。特别是在第一次世界大战以后，劳工运动在美国有过较大的发展时期。然而，在以后的岁月里，劳工运动遭受了几次挫折。40年代，由于共产主义者与工会左派的冲突，使工会组织受到削弱。二次世界大战后，国会又在一系列法律中打击了工会运动，如1947年的“塔夫脱—哈特莱法”等，使得法律更加有利于公司经理而不利于工会的领导人。从那以后，美国的工会始终没有发展起来，它们在组织会员与雇主讨价还价向雇主挑战等方面是不成功的。美国的工会所代表的工人，其比例一直比欧洲一些发达国家低。在今天，只有19%的美国劳动力属于某个工会组织；而英国工会会员占其劳动力的47%；瑞典是85%。

美国工会组织相对软弱固然有各组织之间相互竞争分散了力量、遭到政府的打击等方面的原因，但主要还是由于工人与雇主之间的关系造成的。在美国，工人对雇主的仇视并不及欧洲一些国家那样强烈，也可以说美国的工人不像西欧诸国的工人那样有较高的阶级觉悟。社会主义思想和传统在美国工人中的影响远不如在西欧工人中那么深远。因此，在美国不可能靠阶级对立意识发展强大的工会组织。事实上，美国的工会与雇主之间的关系中既有讨价还价的一面又有合作的一面。因此，企业界不需要组织强大的集团去对付工会组织的强有力挑战。这也就减少了企业集团的政治活动。

第二，企业界从政府内部的权力平衡中受益。在本世纪中叶，企业经理步入政界已相当普遍，特别是在行政部门中。最典型的是艾森豪威尔总统的第一届内阁，人们曾称之为“八个百万富翁加一个修理工”。公司经理充任政职，使得政府中的保守派势力曾强。在国会中，保守派的力量也占有上风。当时，国会中的资历制度十分盛行。所谓资历制度，是指在国会中按资排辈分配各委员会主席职务的一种做法。资历制度使得国会中的委员会主席常常是由那些来自安定的、只有一个党的、通常为农村地区的保守派成员担任。因为在农村地区，议员连任比较容易，故他们在国会中比来自工业地区的议员年长资深。在民主党控制国会期间，这些人通常是来自南方地区；而在共和党控制国会期间，他们则主要来自中西部和英格兰北部。在这种情况下，那些不利于企业界的民主派人士所主张的政策很难在国会通过。企业界可以坐享其成。

第三，政府不愿过多地干预经济。除了国防工业、石油工业外，一般公司与政府的关系并不密切。这既有公司方面的原因，也有政府方面的原因。相对于西方其他国家来说，美国政府所花的钱只是其国民收入中的很少一部分。美国人基于一种“自治”的理论，一向主张“放任主义”，反对过多地干预经济生活。即使是在罗斯福“新政”时期，由于他主张刺激经济发展的政府投资，从而加强了政府的经济职能，也没有使美国政府的经济责任超过欧洲各国。特别是在50、60年代，放任主义在美国又有所抬头。如果说在各州的宪法中还有平衡预算、削减赤字和控制债务增长的内容的话，那么，在联邦的宪法中，则从未有过这样

的条文。因此，美国联邦政府中经济管制机构在那时并不多，经济法规也远没有今天这样繁杂。这便使得许多公司感到没有多大必要与政府打交道。另一方面，在60年代以前，国会议员的竞选费用还远远低于今天。国会议员不像今天这样迫切需要企业界的钱。因此，也就不像今天这样为企业界创造那么多与议员接触的机会。

## 二

从本世纪60年代末到80年代初，是美国企业界直接介入政治生活的高峰期。大量的公司学会了用政治手段解决问题，企业界利益集团也飞速发展。原因当然也是多方面的。

首先，公众对企业界的信任程度大大降低。由于在70年代所发生的几大丑闻，使得公众不再相信对通用汽车公司有益的对国家也有益这一观点了。更不相信公司经理们在公司利润与公共利益之间的“平衡”了。公众对企业的不满，致使出现了一系列公共利益集团。如“共同事业”(Common Cause)和“纳德组织”(Nader Organizations)以及许多环境保护和维护消费者利益的团体，大都是在60—70年代出现的。

拉尔夫·纳德本是一名律师，他于1965年出版了《任何速度都不安全》一书。书中，他批评了几家汽车公司的车不安全，其中着重揭露了通用汽车公司雪佛兰分公司时髦的“柯瓦尔”牌小汽车。通用汽车公司为此秘密地调查了纳德的背景，想让他就此止步。然而，纳德的《任何速度都不安全》一书销量猛增，从此，“柯瓦尔”车在公路上再也见不到了。后来，纳德成立了一个公共利益团体，设有包括“美国公共利益研究组”、“社会公民组织”、“国会观察组”等在内的十几个组织，开始了他维护公共利益的生涯。这类公共利益集团的崛起，构成了对企业界的直接威胁。

第二，由于国会中资历制度遭到破坏，华盛顿的权力结构发生变化。1975年12月，第94届国会第一次会议期间两院确立了一套新的程序。根据这些程序，两院中的各委员会主席应由党的秘密会议或党的协商会议选举产生。从那一年开始，一些老资格的委员会主席开始落马。资历制度在国会中遭到一定程度的破坏，对保守派不那么有利了。实际上，保守派的衰落在此之前就已经开始了。从1964年到1974年，民主党在国会中的不断胜利，显示出自由的、反对企业界的政治力量联合起来了。由于公共利益集团的活动，由于反对企业界的公众舆论，70年代早期的国会，甚至包括亲企业界的理查德·尼克松总统，不得不通过一系列法规和措施以保护环境、工作安全等，迎合公众的要求。这些情况使企业经理们意识到，他们不能再等待国会议员们自觉地去维护他们的利益了。

第三，美国工业在世界上占支配地位的时代已经成为过去。由于日本、西德、法国以及亚洲几条小龙(香港、南朝鲜、台湾、新加坡)的崛起，美国的工业品面临着海外的强有力的竞争，特别是钢铁、纺织、汽车制造等行业。虽然其计算机、航天技术等仍处于世界上的领先地位，但就美国工业的整体实力看，已经不同往昔。比如，在50—60年代，欧洲人十分害怕美国人，因为美国货充满了欧洲市场。到了70年代，欧洲、日本的产品大量销往美国，美国市场则充满了外国货。在70年代初，法国的一个汽车制造商Renault买下了美国汽车业第四大公司“美国汽车公司”的大量股票，之后，日本的一些公司如尼桑(Nissan)、本田(Honda)等也纷纷在美国设立工厂。于是乎，美国人感叹要“出售美国”了。工商企业纷纷求助于政府出面干涉。

第四，从1965年到1980年，国会通过了一系列经济管制法规。这些法规与私有企业有着密切的关系，如“机动车空气污染控制法”(1965)、“高速公路安全法”(1966)、“消费者赊销保护法”(1968)、“国家环境政策法”(1969)、“消费品安全法”(1972)等。(8)为了实施这些立法，政府的有关开支在不断增加。例如，为保障消费者的安全与健康，1974年联邦政府投资13亿美元，1979年投资26.71亿美元，增

长105%；为保障工作安全和改进工作条件，1974年联邦政府投资3.1亿美元，1979年则为6.26亿美元，增长102%；为了保护环境与能源，1974年联邦政府投资3.47亿美元，1979年为11.16亿美元，增长222%；为了加强工业特殊管制，联邦政府在1974年投资2.45亿美元，1979年投资3.41亿美元，增长39%。(9)与此同时，联邦政府也扩大了有关的管制机构。1970年，联邦政府设立了“职业安全及卫生管理局”(OSHA)和“环境保护局”(EPA)。后来，又设立了“消费品安全委员会”(CPSC)、“全国高速公路交通安全局”(NHTSA)等。连过去死气沉沉的“联邦贸易委员会”也被吉米·卡特改造成为一个对经济进行广泛干预的机构。戴卫·沃格尔(David Vogel)指出，美国的经理们比他们在别国的同行更不相信自己的政府了。(10)

鉴于上述种种原因，私有企业只能通过直接的政府活动以保护其经济利益。

这一时期，企业界的行业联合会和保护性组织发展迅速。早就产生的“全国制造商协会”和“美国商会”力量迅速扩展。“全国制造商协会”成立于1895年，但到20世纪初，只有会员1000人。主要代表着小企业的利益。到了70年代，该组织已不再以小企业为主，而是以大企业为主。会员也保持在1.3万到1.5万之间。这个组织有几百名专职工作人员，有十几位院外活动人员。“美国商会”成立于1912年，一直由中型企业所把持。但到了70年代，它的成员也已发生了重大变化，而且达到7万多个，包括公司和个人。另外，还有2500多个地方的商会。会员中有1.8万人是制造商。该组织总部设在华盛顿，有400名工作人员，数十名院外说客。与上面两个组织相并列的是70年代成立的“企业界圆桌会议”(Business Roundtable)。这个组织是在杜邦公司董事长欧文·夏皮罗(Irving Shapiro)倡议下于1972年建立的。参加者有当时美国最大的500家公司中的180家。后来会员一直在180—200家之间。总部设在纽约，并在华盛顿设有办事处。它的院外活动势力十分强大。其他一些行业联合会和保护性团体也势力大增。

与此同时，小企业也增加了在华盛顿的活动。如“全国独立企业联合会”(NFIB)，共有会员47万，其中1/3的会员年收入只是5万美元左右。虽然总部设在加州，但在华盛顿有办事处。在全国有565位专职工作人员，在各州首府有36个说客。NFIB设有一个政治行动委员会，1980年大选中为候选人捐款21.8万美元。另一个代表小企业的组织是“全国小企业协会”(NSB)，代表着5万家公司。(11)

在这个时期，各大公司也都独自在华盛顿设立了负责公关事务的办事处，并直接参与了同其利益相关的政治活动。

在60年代末70年代初，国际电报电话公司(ITT)遇到了两个大问题必须政治解决。首先，由于它十分显眼地合并了许多企业，包括惹来麻烦的“哈特福德保险公司”，而成了“反托拉斯法”和司法部“反托拉斯局”的打击目标。尼克松总统任命的“反托拉斯局”之负责人理查德·麦克拉伦(Richard McClaren)是一位精通法律、办事认真的人，他很想在这个案子上大显身手。显然，ITT遇上了一个难办的对手。在麦克拉伦在地区法院中败诉并雄心勃勃地准备上诉于联邦最高法院时，他却出人意料地撤诉，并且不久就离开了“反托拉斯局”，到一个联邦法院当了一名政治任命法官。1971年7月30日，司法部匆匆宣布，此案已了结。后来，经过一个叫杰克·安德森的人调查，人们才知道，此案的了结完全是一笔交易。ITT答应为1972年共和党在圣迭哥市举行的全国代表大会负担全部40万美元的费用，而白宫则允诺，此案不再上诉。这件事主要是由ITT在华盛顿最精明能干的院外活动家迪塔·比尔德(Dita Beard)夫人牵线搭桥而促成的。而ITT的首脑人物也曾纷纷亲自出马，游说过政府高级领导人。从1969年到1971年，ITT的总裁吉宁(Geneen)会见了包括商业部长、司法部长以及白宫官员在内的17位联邦政府高级官员。这些人都能与总统尼克松直接接触。而就在司法部讨论这一问题的那几天，公司副总裁还会见了尼克松总统的经济顾问、财政部长等人。正是这些游说活动使得尼克松政府改变了对I

T T 的态度。

第二件事是，I T T 在智利有一个电话系统，由于在智利大选中 I T T 与阿连德的对手打得火热，新总统阿连德上台后声称，要将这一电话系统收归国有。如果那样，I T T 就将损失 1.5 亿美元。为了解决这一问题，I T T 曾经想通过政府对阿连德采取强硬措施，迫使阿连德让步。为此，I T T 找到了当时的国家安全顾问基辛格。后又找到了中央情报局（C I A）的拉美事务司，因为在 1964 年智利大选时，C I A 曾经向阿连德的对手提供过资助。于是，I T T 提出要为 C I A 提供资金以进行反对阿连德的活动。虽然 C I A 拒绝了这一计划，但却向他们提供了可能达到这一目的的建议。

政治行动委员会的增加也反映了企业界政治活动的深入。如前所述，在 1964 年，第一个企业界的政治行动委员会才正式注册，到 1968 年时，一共 33 个。而到了 1976 年，仅头 10 个星期，就有 100 个工商界 PACs 注册登记。1976 年 3 月，工商界 PACs 共有资金 900 万美元。从 1974 年到 1976 年，工商企业界 PACs 对选举的合法捐款从 250 万美元增加到 710 万美元。到了 1978 年，这类 PACs 捐款达 800 万美元。(12) 之后，企业界的 PACs 一直在发展，到 1986 年，企业界创办的 PACs 达到 1734 个，是各类 PACs 中发展最快的。现在，企业界的 PACs 之捐款是各类 PACs 中捐款最多的。在 1985—1986 年间，各类 PACs 共为国会选举捐款 7840 万美元，其中，企业界 PACs 捐款 3010 万美元，工会 1640 万美元。其他各类 PACs 如独立的 PACs、行业联合会 PACs 等捐款数额要少得多。(13) 企业界政治行动委员会的捐款带有明显的倾向性。有一项调查表明，它们在国会选举中的捐款是有一定模式的。就候选人的身份来讲，它们主要是捐给在任议员竞选连任者；就党派关系看，它们主要捐给共和党人；就思想倾向而言，它们主要捐给保守派；另外，在相同的条件下，它们会首先捐给参议员竞选人。(14) 可见，企业界政治行动委员会的捐款与企业政府在政府中的利益是完全一致的。

律师职业和专职院外活动分子的发展也相当说明问题。在 70 年代，华盛顿的律师业有了相当大的发展。哥伦比亚特区的诉讼案有所增加是原因之一，而主要还是由于各大公司皆依靠律师事务所为其与政府的联系牵线搭桥。像查尔斯·沃克（Charles Walker）和汤米·巴格斯（Tommy Boggs）这样一些“超级说客”，靠着他们与政府要员的特殊关系，为大公司服务，赚了大笔的收入。如巴格斯在 1985 年一年就赚了 100 万美元。

### 三

美国私有企业的政治活动并没有持续不断地沿着上行线发展下去。从 80 年代以来，企业界的政治活动虽然没有明显地走下坡路，但也没有继续扩大其战果。

在企业界，仍然没有出现统一的、有权威的、能代表整个行业的组织。由于“美国商会”和“全国制造商协会”的风格不同，两家没有合并。而“企业界圆桌会议”与它们的差别或许更大一些。与此同时，中小企业的联合组织仍保持着自己的地位和影响；而某些大公司，不是指望联合会去采取共同行动，而是独自与政府打交道。因此，整个企业界的政治活动仍然不统一，不完整。在《幸福》杂志所载的 500 家大公司中，只有一半公司设有政治行动委员会，仍有许多公司不仅没有政治行动委员会，而且也没有在华盛顿设立办事处。有许多与政府没有商业往来的公司仍然生活在政治领域之外。在他们看来，政府并不是一个不可缺少的伙伴。为什么美国私有企业的政治活动没有再深入下去呢？我有以下几个方面的原因：

美国经济的多样化。在美国的大陆型经济中，经济的多样化十分明显。每个公司都有自己的特点和很强的生命力。即使是在联合的组织中，各企业仍有相当大的独立性。这样，在美国就很难形成“新合作主义”的局面。

政府与企业界概念上的区分十分清楚。那些经理们从不把自己与政府官员混为一谈。即使是专门为利益集团服务的奔走于国会、政府各部门之间的职业游说人员，也把自己视为政府以外的人，而不是政府的伙伴。这种观念上的距离使得美国政府感到，它不可能完全依靠企业界利益集团去制订或实施某一政策。

新闻媒介和舆论的监督制约。多年来，政府与公司间的不正当的交易一直是新闻媒介和公众舆论所注意的中心。70年代几大丑闻的揭露，特别是对尼克松政府腐败问题的揭露，都是首先由新闻媒介开始的。鉴于新闻媒介和公众舆论的制约作用，企业界与政府间的不正当交易减少了，至少是不那么明目张胆了。显然，一种自由的新闻政策会有助于政府的廉洁。

里根上台后政策的改变。1980年大选中，里根击败卡特成为白宫主人。卡特在任时所实施的某些政策被终止。里根还在竞选时就提出了“小政府”的主张。里根强调要减少税收，减少政府对企业的控制，减少行政干预经济的范围，让企业自由地发展。这对企业来说是求之不得的。在里根当政的8年中，果然兑现了他的诺言。这使得企业经理们松了一口气。

公共利益集团在一定程度上受挫。80年代以来，原有的公共利益集团多多少少都有些走下坡路。最明显的还是“纳德组织”。纳德在20年前一举扬名天下，一度在美国叱咤风云。后来，公众渐渐对他失去了兴趣，因为他所关注的问题不再抓住民心。当他攻击垦殖局时，很多人包括他在新闻界的朋友都不理睬他了。加上他病魔缠身、兄长去世等一系列打击，他一下子跌入了谷底（当然，他现在又站起来了）。其他一些组织，如消费者组织、环境保护组织等，也有过类似的经历。

#### 四

美国私有企业与政府的关系是处在一个不断变化的过程中。布什上台后又有许多新情况。他的削减赤字、增加税收等新政策也与企业利害攸关。包括东欧形势的变化和海湾危机都会影响到美国的一些企业与政府的关系。因此，不能静止地去看待这个问题。

由于企业界并非一个利益整体，在不同问题上或同一问题上各企业会有不同的表现，因此，笼统地说企业界与政府关系密切或不密切都是没有意义的。企业界对政府的决策肯定是有较大的影响的，但这并不等于每个公司都有影响。一切因企业而异。

同样，对企业界人士从政这个问题也应有个清楚的认识。众所周知，美国政府中过去和现在的许多高级领导人来自企业界。无论是在行政部门还是立法部门，都不乏大老板、董事长、总裁之辈。在美国这样一个市场经济高度发达和商品化了的社会中，的确需要一些经理用管理企业的经验来管理国家。从这个角度来看，企业界人士从政也无可非议。当然，有些人从政的目的是想使政府的政策向企业倾斜，这在某个时期或某个问题上也不是完全做不到的。但并不是每个弃商从政的人都想这么做，也不是每个人都能做到。当这些前经理们通过竞选或政治任命的渠道步入政界后，他们的身份已发生了变化，他们所要追求的利益已经不同往常了。对于他们以后的政治生涯来说，虽然同企业界还有千丝万缕的联系，但也不能不受到政治规则本身、公众舆论、新闻媒介诸因素的制约。所以，企业界人士步入政界对企业有何利益这个看起来较简单的问题，一旦放之于美国的政治、经济和社会体系中来观察，就变得复杂多了。

金钱能否买到政策，这也是个不易回答的问题，就好像金钱能否买到议员席位问题一样复杂。近10年来，美国国会议员的竞选费用一涨再涨。任何人都不可靠自己的资产去竞选，只能靠募捐，这也就为各利益集团创造了影响政府的机会。这其中，企业界应当是更为有利的。但为某一个议员捐了钱并不等于就一定能买到有利于本企业的政策。因为，一个候选人要想当选国会议员，除了金钱外，最直接的因素是选票。金钱可能会扩大选票，但却不能代替选票。因此，一个议员在上任后所代表的利益，不仅有其捐款人，还有选民。由于美

国会实行多元化原则，国会立法并非一二人所能左右，故收买一两个或几十个议员并不等于就能控制国会的立法。企业界的捐款对议员的投票行为是 杏跋澜模 庵钟跋疏蒻 不是直接的，也不是绝对的。具体到某一个或某几个企业，就更是如此了。因此，说某一个大公司或某几个大公司左右了美国的经济政策，这是不可信的。企业对政府是有影响的，但这种影响并没有大到能左右政府或把政府降为自己的代理人的程度。不是说企业界不想把政府降为自己的代理人，而是说这在美国的体制下难以做到。

我们的结论是，不是每个企业都想从事政治活动，也不是从事政治活动的企业都能达到自己的目的。企业影响政府决策的手段有合法的，也有非法的。有的企业达到了目的，有的并没有达到。整个说来，私有企业对政府的决策是有较大影响的，但也因人、因事、因时而异。这就是美国私有企业影响政府决策的基本状况。

#### 注释：

(1) 在 1974 年国会选举中，工会组织捐款 6315488 美元，排在第一位；企业界集团捐款 2506946 美元，排在第二位；在 1976 年国会选举中，工会组织捐款 8206578 美元，企业界集团捐款 7091375 美元。参见 *U.S. News and World Report*, July 25, 1977, p. 31.

(2) 所谓潜在政治，是指在美国社会经济体制中本身所内含的企业界的政治影响，如无须企业活动，任何一级政府都会自发地去考虑某一大企业对该城，该地的政治、经济、社会生活的影响。所谓代理人政治，则是指企业界通过将某些经济界人士塞入政府的方式去影响政府政策的做法。

(3) Raymond Bauer, Ithiel de Sola Pool, and Lewis Anthong Dexter, *American Business and Public Policy*, New York and London: Prentice-Hall International, 1964.

(4) Graham K. Wilson, *Interest Groups in the United States*, Clarendon Press, Oxford, 1981, p. 56.

(5) 罗伯特·赖克：《公司与国家》，载《交流》1989年第2期。

(6) *Public Opinion* (April-May, 1980), pp. 21-31.

(7) *Public Opinion*, May/June, 1978.

(8) Damodar Gujarati, *Business and Government*, McGraw-Hill Book Company, 1984, p. 8-9.

(9) *Ibid.*, (8), p. 11.

(10) Allan J. Cigler and Burdete A. Loomis, *Interest Group Politics*, Second Ed., Congressional Quarterly Inc., 1986, p. 228.

(11) Sar A. Levitan and Martha R. Cooper, *Business Lobbies*, The Johns Hopkins University Press, 1984, pp. 40-42.

(12) G. K. Wilson, *op. cit.*, pp. 73-74.

(13) *Congressional Digest*, February 1987, p. 38.

(14) Larry J. Sabato, *PAC Power*, W. W. Norton & Company, 1985, p. 74.



# 罗斯福新政与凯恩斯主义

刘绪贻

富兰克林·罗斯福“新政”的理论基础，是一个比较复杂的问题，这和罗斯福所处的时代以及他的生活经历关系密切。本文不打算论述这种复杂性，只想就新政和凯恩斯主义的关系这个人们谈得较多而意见很不一致的问题，谈一些我自己的看法。

## 关于这个问题的几种不同意见

根据我所接触到的材料，对新政和凯恩斯主义的关系，大体有以下一些看法。有的人认为新政是以凯恩斯主义为理论基础的，美国共产党前主席威廉·福斯特说：“新政大部分是以著名的英国经济学家约翰·梅纳德·凯恩斯的思想为依据的。”（1）法国米歇尔·博德教授说：“凯恩斯叙述了一条经济理论，这条经济理论有助于为各项新政策提供合理依据，依靠这些政策就会找到劳动界深入结合进资本主义社会的办法，并使之部分地完成。这在美国已经如此进行……。”（2）我国学人指出：“当时，罗斯福总统推行了一整套所谓‘新政’，对工业、农业、贸易、财政信贷等各个方面给予严格的管制与监督这是根据凯恩斯理论创立起来的和平时期从未有过的广泛的国家干预经济的政策。”（3）苏联历史学者指出：“罗斯福政府的活动，是以著名的英国经济学家约翰·凯恩斯的思想为基础的。”（4）

有的人认为新政只是在一定程度上或一部分新政派受凯恩斯主义的影响。美国史学家约翰·加勒蒂说：“罗斯福从来没有接受凯恩斯的理论，但萧条的紧急情况迫使他的政府开支超过他的政府的税收。这样，他就部分地采用了凯恩斯主义的办法。”（5）塞缪尔·莫里逊等史学家说：“凯恩斯对罗斯福几无影响，他主要是加强了新政派已有的一些观点。”（6）著名新政史学家威廉·洛克滕堡说：“（马利纳·）埃克尔斯的话表明约翰·梅纳德·凯恩斯的影响。有些新政派政府开支论者、特别是劳克林·柯里显然接受过凯恩斯学说，而另一些则无疑间接受到凯恩斯影响。”（7）美国经济史学家哈罗德·福克纳说：“如果说‘新政’时期的年轻经济学家们受到任何理论支配的话，这些理论便是英国经济学家约翰·凯恩斯的理论。”（8）罗斯福政府劳工部长弗朗西丝·珀金斯说：“罗斯福自己不熟悉凯恩斯的经济学，政府中其他的人阅读过他的著作，但是他的学说没有得到普遍接受。”（9）我国学人认为，“‘新政’带有凯恩斯主义的痕迹，或者说受到它的某些影响，‘新政’规划班子中有一些人在不同程度上接受凯恩斯的观点。”（10）

有的人认为，只是后期新政才受到凯恩斯主义的影响。美国著名史学家小阿瑟·施莱辛格说，1935年以后，“即使凯恩斯对罗斯福的影响从来不大，但他的思想日益令人信服。这些思想日益指出了代替第一次新政的道路，提供了美国经济政策中何者可行、何者不可行的解释。”（11）戴维·布罗迪教授说，“30年代晚期，凯恩斯思想开始渗入白宫班底。这种新经济学由于1937年剧减政府开支接着就发生衰退，由于国防开支出现的繁荣，得到牢固的肯定。”（12）

有的人与上述几种看法相反，认为罗斯福新政的理论基础不是凯恩斯主义。美国经济史学家吉尔伯特·菲特和吉姆·里斯说，“尽管凯恩斯会见过罗斯福总统，但看不出什么迹象表明他的一套理论对罗斯福‘新政’政策有什么影响。相反，‘新政’基本上是一种按照实际需要制订出来的实用主义的计划。”（13）史学家拉尔夫·德·贝茨说，“凯恩斯最有影响

的著作《就业、利息和货币通论》一书到1936年方才问世，故新政的经济理论中并无所谓‘凯恩斯’这样一个学派，含有这些概念的某些新政措施早在该书出版前就已付诸实践了。”

(14) 我国学人厉以宁则对新政的理论依据另有说法。他说：“……究竟什么是罗斯福‘新政’的经济理论依据……70年代内，经过一些美国经济学家的重新探讨，一些人认为美国芝加哥大学、哥伦比亚大学的一些经济学家作为罗斯福‘新政’的建议者，当时起了重要的作用。我觉得这种观点是可信的。”(15) 在主张这类看法的学者中，有的人虽然认为新政的理论基础不是凯恩斯主义，却认为罗斯福新政是符合凯恩斯主义的。早期新政时罗斯福智囊团的骨干之一雷克斯福德·特格韦尔说：“为什么凯恩斯理论和富兰克林政策之间在学者们看起来是一种因果关系，这是因为：罗斯福生活于一种不仅是凯恩斯也是考虑同样问题的许多人创造出来的知识气候之中。从这方面说，他们都是异端、先锋。他们的思想来自对一些特殊问题的研究，而这些特殊问题乃是在已经过时的思潮之中达到技术上成熟的工商业体制引起的。韦斯利·C·米切尔(16)和他的同僚是商业周期的探索者，他们孜孜不倦的工作和他们试探性结论正向整个知识界传播，在新的事实压力面前，正统的经济学和政治学正逐渐让位。富兰克林尽管没有读过原著，但他对这些变化是敏感的；而且由于他和智囊团对萧条的探索，他的敏感加强了。”(17) 从特格韦尔的这一段话我们可以看出凯恩斯主义和罗斯福政策都是在工商业体制达到技术上成熟而旧思潮已经过时的社会环境的产物。因此，苏联史学家H.B.西瓦切夫和E.Φ.亚济科夫认为，“就其本质而言，‘新政’的社会经济措施在很大程度上同凯恩斯的药方不谋而合。”(18) 我国也有学人认为：虽然“罗斯福及其‘智囊团’实行‘新政’的指导思想是采用当时美国芝加哥学派的观点，它是和英国资产阶级经济学者凯恩斯的‘理论’或‘凯恩斯主义’相吻合的。”(19)

还有一些人认为，凯恩斯主义和罗斯福新政是交互影响的。前面提到的拉尔夫·德·贝茨说：“凯恩斯与新政的关系实际上是一种相互作用的关系，而不是一方立于另一方的基础之上。”(20) 美国罗斯福传记权威作者弗兰克·弗雷德尔说：1937年美国经济衰退以前的经济复兴，是罗斯福的政府开支刺激经济的结果，“从这种经验中产生一些新的经济理论，其中心思想是：政府通过慷慨开支可帮助国家摆脱萧条。由此类推，政府能通过紧缩政策帮助制止通货膨胀性突然兴旺。这种新经济理论后来被称为凯恩斯主义。”到1938年再一次实行大规模政府开支时，“新政进入了它的最后改革阶段，它将凯恩斯这种新理论和进步主义旧理论结合了起来。”(21) 小施莱辛格也提出了与此类似的想法。(22)

根据我了解的情况，我认为说新政的理论基础是凯恩斯主义，或说新政与凯恩斯主义无关，都是不恰当的；其他的一些说法则陷于片面。我认为，罗斯福新政与凯恩斯主义都是一般垄断资本主义向国家垄断资本主义转变过程中的典型产物，两者是不谋而合的。这是主要的方面。但是，两者也相互影响。只有这样看，才能全面阐明罗斯福新政与凯恩斯主义的关系。至于说罗斯福新政的理论基础是当时芝加哥学派观点，似乎也根据不足。

### 罗斯福新政与凯恩斯主义同是垄断资本主义向 国家垄断资本主义转变过程的典型产物

特格韦尔的论点可说是见地的。他认为罗斯福新政和凯恩斯主义都是工商业体制达到技术上成熟而旧思潮过时的社会环境的产物。这里，让我们根据垄断资本主义发展的规律加以说明。资本主义是19世纪末、20世纪初进入垄断阶段的。这时，垄断代替了竞争，资本主义生产社会化与生产资料私人占有制的基本矛盾更加尖锐，生产过剩经济危机更加频繁而严重，资本主义国家内部的阶级斗争和殖民地、半殖民地反对帝国主义的斗争更加剧烈。到1917年，发生了震撼世界的十月革命，俄帝国主义被推翻，给垄断资本主义的统治打开了一个大缺口。紧接着，资本主义各国掀起了革命高潮，并相继成立了共产党或共产主义

小组。在此基础上,共产国际在1919年宣告成立。1918年至1923年间,有些资本主义国家的无产阶级展开了夺取政权的斗争。1918年1月,芬兰一度推翻了资产阶级政府,建立了苏维埃政权。秋天,奥匈帝国瓦解。11月,德国人民推翻了德意志帝国,并曾于1919年4月一度建立巴伐利亚苏维埃共和国。1919年3月,匈牙利人民在共产党领导下,一度建立了匈牙利苏维埃共和国。6月,斯洛伐克一度建立了苏维埃共和国。1920年7月,波兰曾经建立波兰临时革命委员会——波兰劳动人民的第一个政权。

1918至1920年间,中、东欧无产阶级夺取政权的斗争虽未成功,但到1923年又出现新的革命高潮。德国、保加利亚、波兰再次爆发工人起义和人民起义,抵抗资产阶级的进攻。

垄断资本主义力量较强的西欧、美国和日本,虽未出现无产阶级夺权斗争,但也出现革命高潮。英、法、美等国无产阶级展开强大罢工运动和“不准干涉俄国”运动;意大利工人展开夺取工厂运动、农民展开夺取土地运动;日本爆发全国范围抢米运动,参加人数达1000万,运动后期还带有反天皇和反资产阶级政府统治的性质。

与此同时,亚洲、非洲、拉丁美洲的民族解放运动进入一个新时期。这些运动成为资本主义世界无产阶级革命的同盟军,震撼着垄断资本主义的统治。

1924至1928年,垄断资本主义统治虽然出现暂时相对稳定时期,但却酝酿着更加尖锐的生产社会化与生产资料私人占有制的矛盾,预示着垄断资本主义的发展近于顶点。1929年到1933年,整个资本主义世界陷入空前严重经济危机,首先出现了股票市场的崩溃,接着金融体系瓦解,工业生产缩减30—40%,农业危机严重,国际贸易减少1/3,共有4000多万工人失业和数千万农民破产,阶级矛盾和斗争空前激化。特别是美国,从1929至1932年,约发生2700次罢工,有的激进分子甚至喊出“我们必须夺取政权,建立工农共和国”的口号。农民除罢工外,有的还进行武装反抗斗争。知识分子向左转,许多著名文化人公开拥护共产主义,主张向俄国人学习。

为抑制共产主义运动,维护垄断资本主义的生命,意大利和德国建立起法西斯政权,其余各资本主义国家的右派狂人也到处煽起法西斯的星星之火。垄断资本主义走投无路,只好利用它的代理人和赌徒孤注一掷。

由此可见,当时垄断资本主义制度确已发展到顶点,它的生产关系已完全成为生产力的桎梏。如果不改变生产关系,垄断资本主义便没有前途。出路就是改变生产关系。从当时情况看,改变生产关系的现成道路有两条。一条是像苏联那样,按照共产主义理论,彻底改变生产关系,建立社会主义;另一条是按照法西斯主义理论,局部改变生产关系,建立法西斯主义。但是,当时英、美、法等国由于具有较深厚的资产阶级民主传统,由于长期向外掠夺或得天独厚而具有较雄厚的经济基础,它们的统治阶级和人民大多数还不愿走孤注一掷的法西斯道路,因为他们要保存资产阶级民主;更不愿走社会主义道路,因为要保存资本主义。那么,他们还有没有改变生产关系的途径呢?从我们现在来看,这是很清楚的。那就是局部改变生产关系,将一般垄断资本主义转变为国家垄断资本主义。列宁早就指出过:“战争和经济破坏逼迫各国从垄断资本主义走向国家垄断资本主义,这是客观的形势。”〔23〕我曾以列宁这一论点为指导,结合列宁逝世后垄断资本主义发展历史实际,对垄断资本的这一发展规律,进行了比较详细的论述。〔24〕但是,垄断资产阶级政治家和学者不相信马列主义,因而也不理解这种发展规律。这是一方面,另一方面,当时资本主义世界占优势的传统经济理论“是以马歇尔的新古典学派放任经济学说为代表的,它的理论基础是萨伊定律——供给会创造它自身的需求。……这就从根本上否定了普遍意义的生产过剩经济危机。据说,由于经济局部或偶然失调,均衡受到破坏,通过市场作用的自动调节,均衡就可以得到恢复。……经济危机不会十分严重,也不会持续很久。这样,当经济危机爆发时,根本用不着政府干预,只是主要依靠市场供求作用的自动调节,辅之以温和的信用调节,就会恢复均衡。

如果政府要进行干预，非但徒劳无益，而且有损于均衡的正常恢复。……失业也被认为：在数量上不会太大，在性质上不外是磨擦性失业或自愿性失业，通过市场机制（特别是工资）的调节，失业问题就可得到解决。”（25）

这种传统的自由放任经济学说以及据此学说制定的经济对策，对付30年代以前的经济危机，尚可勉强应付，但对付30年代这次空前严重经济危机，就完全无能为力。1929年初至1933年初美国胡佛政府应付经济危机理论和政策的彻底失败，就是一个典型的例子。（26）富兰克林·罗斯福新政就是这种一般垄断资本主义发展到顶点而旧经济理论已经过时因而不得不寻找新理论新政策的时代的产物。而且，由于富兰克林·罗斯福时代的美国“是最先全面实施凯恩斯主义经济理论的国家”，（27）所以罗斯福新政具有典型性。（28）

关于凯恩斯主义，1955年苏联学者就指出：“当资本主义在经济危机的困境中挣扎时，……垄断资产阶级需要欺骗群众的新手段和新方法，他们于是便向自己的御用学者预订相应的定货。

“英国资产阶级经济学家约翰·梅纳德·凯恩斯完成了这种定货。”（29）

我国学人也有类似看法。高鸿业在其为劳伦斯·克莱因著《凯恩斯的革命》（中译本）写的中译本序言中说：“在向国家垄断资本主义转变的过程中，垄断资产阶级“需要一套理论来支持他们利用资本主义的国家机器来干预经济生活的政策。同时，特别在1929年以后，严重和经常性的失业使得传统庸俗经济学的关于失业问题的说法彻底破产，很难在宣传上发生作用，垄断资本家也需要一套新的理论来掩饰严重的、经常性的失业问题。凯恩斯于1936年出版的《通论》（30）正好迎合了上述需要。”（31）仇启华等人更进一步指出了凯恩斯主义的普遍意义。他们说，“凯恩斯主义是在英国产生的，但在20世纪20、30年代，除了英国以外，在其他西方国家，都不同程度地出现了类似凯恩斯主义的经济思想，其中最典型的是瑞典的斯德哥尔摩学派和美国早期芝加哥学派。……这种思潮的产生不是偶然的，而是国家垄断资本主义发展在经济思想上的反映。这种思潮之所以获得凯恩斯主义的名称，不过是因为凯恩斯的《通论》建立了‘有效需求’的理论，对国家干预主义的经济思潮作了系统的理论上的‘论证’。”（32）这也就是说凯恩斯主义是当时同类经济理论的典型。

对于罗斯福新政和凯恩斯主义产生于同一历史社会背景的这一事实，我在“关于罗斯福新政的寿命问题”一文中曾概括如下：“1929—1933年发生了一次空前严重的经济危机，资本主义制度摇摇欲坠。当时，害怕社会主义革命而又较有远见的资产阶级统治者和理论家，为了挽救垄断资本主义制度，认识到自由放任主义确实已经过时，只有将一般垄断资本主义推向国家垄断资本主义才有希望。富兰克林·罗斯福就是这样一位资产阶级政治家，约翰·梅纳德·凯恩斯是这样一位理论家。”（33）

### 罗斯福新政与凯恩斯主义的相互影响

除为同一历史社会背景产物外，根据历史事实，我们不能同意美国历史学家德·贝茨的意见，认为凯恩斯《就业、利息和货币通论》1936年才发表，因此罗斯福新政理论中没有凯恩斯主义这样一个学派。实际上，如他所说两者是相互影响的。《通论》虽然到1936年才发表，但是，如克莱因所说，凯恩斯在1919年出版的《凡尔赛和约的经济后果》一书中，已“开始发表他的理论体系，他对经济政策的独创的贡献即以此体系为基础”。（34）到“20年代，凯恩斯已清楚表明了他对自由放任资本主义的怀疑”。（35）1923年出版了《货币改革论》，竭力反对恢复战前的金本位制，主张政府用通货管理、一定程度通货膨胀来稳定物价和生产水平。1926年发表“自由放任主义的终结”一文，提出对资本主义经济实行明智管理的必要性。1929年说服英国自由党和戴维·劳合·乔治提出自由主义的竞选纲领，主张由政府举办公共工程（筑路、建造住宅、实施电气化、开垦荒地等）以克

服失业。1930年,他出版了著名的《货币论》,论证当投资超过储蓄时就繁荣,当储蓄超过投资时就萧条。因此,谋求复兴就需要将投资量恢复到再一次与储蓄均衡的水平,而这就要大幅度降低利率、全面提高物价和举办大规模公共工程。1931年,他发表广播致词,要求增加开支以抵制萧条;攻击节俭这一传统美德,呼吁主妇花钱、政府增加公共工程开支。同年夏,他在芝加哥哈里斯纪念基金会主持的讲演会中发表的演说,1932年发表的“对与转换方案有关的长期利率的意见”一文,基本上重复了《货币论》的中心思想。1933年的《繁荣之道》这部著作,则吸收了理查德·F·卡恩乘数论的观点,对运用赤字开支以摆脱萧条提出了新论点,使他的经济理论更接近于《通论》的主旨。1934年,他和著名的哈罗德·拉斯基教授就“美国能否通过花钱导致复兴”这一问题进行争论,他说没有一个具备常识的人能对此产生怀疑;经济活动就是为花钱而生产,如果认为拒绝花钱可以刺激经济,该多么荒唐!1935年,他在《新共和》杂志发表“一个自行调整的经济体系?”一文。虽然此文还未提出他的新理论的完善大纲,但充分谈到了他的理论的中心概念,离《通论》更近了。(36)

由此可见,凯恩斯的《通论》并不是1936年从天上掉下来的,而是长期演进的结果。由于凯恩斯当时在西方学术界享有盛名,由于他的思想和罗斯福新政针对的都是如何克服经济危机、维护垄断资本主义制度的问题,由于他对新政的密切关心,我们不可能想像一定要等到1936年,罗斯福及其政府人员才接触到凯恩斯思想。而且如克莱因所指出,凯恩斯关于运用财政政策以克服失业与经济危机的系统经济理论固然要在《通论》中才出现,但他这方面的政策思想早在1929年以来的有关文章和演说中已经提出了。(37)如果要证明新政未受凯恩斯思想的影响,也不能以《通论》到1936年才发表为理由。更何况,1936年以后,罗斯福政府仍在实行新政呢?

现在,我们来看看罗斯福政府与凯恩斯主义的具体关系,1929年以来,凯恩斯就密切关心美国对付大萧条的各种措施。1932年,不知他是否忧心于罗斯福和民主党竞选言行中一再强调平衡预算和健全货币,在是年5月号的《大西洋》杂志发表“世界经济展望”一文,告诉美国“这不是贫穷危机,这是丰裕危机”。有些人坚持摆脱之道是紧缩与节约,“只要可能就不用世界上的潜在生产力”,他认为这是“蠢人与疯子的言论”;只要这种气氛不改变,美国在近期内就不会有繁荣。1933年3月罗斯福就任总统不久,凯恩斯又在《繁荣之道》中更加有力地详细论证运用政府开支以摆脱萧条的道理,说明用于公共工程的赤字开支每直接雇佣一人,便可间接再雇佣两人。他还批驳罗斯福主张的平衡预算的政策,鼓吹减税,认为预算平衡只能依靠扩大国民收入,而这这就要求增加就业。由于鼓吹大胆试验的罗斯福上台初期并未实行赤字开支,使凯恩斯在4月间著文慨叹“其道不行”。但是,1933年7月3日罗斯福致伦敦国际经济会议的电报,却鼓舞了凯恩斯。因为,这次会议原来的主要目的是恢复国际金本位,稳定各国货币和汇率,事前曾得到罗斯福进行合作的含糊保证。但凯恩斯是不同意这一会议主旨的。他反对恢复金本位制,并在1931年撰文批评过胡佛恢复金本位的活动,因为金本位制阻碍各国实行货币管理,举办大规模公共工程;进行有限通货膨胀以提高物价,促进生产。他还在1933年6月号《耶鲁评论》上发表“民族自足自给”一文,主张在萧条时期各国应制订与实行自己的复兴计划,以免受外界经济变动的影

响。

罗斯福为了提高物价,促进出口,减轻农民和抵押房产者的债务负担,已于4月18日宣布放弃金本位,准备实行有限通货膨胀。罗斯福和他的智囊团认为大萧条的根本原因在国内,所以不能通过稳定汇率来摆脱萧条。但是,罗斯福的这种政策思想,不独在国内有很大阻力,就是以国务卿科德尔·赫尔为首的参加伦敦会议的美国代表团也不理解。6月12日仁义开始后,恢复国际金本位的意见在会上占了压倒优势,赫尔国务卿则致力于减少国际贸易障碍的活动。一星期后,罗斯福派他的智囊团首要人物雷蒙德·莫利去伦敦。行前,总统

告诉莫利：“你的根本任务是，让美国代表团和其他人得到一个印象：我在国际上的首要目标是提高世界物价水平。”〔38〕为得到当时声誉卓越的凯恩斯的支持，莫利问到伦敦后是否可往访凯恩斯，“罗斯福同意，认为这可能有助于就美国政府货币方面的目标教育美国代表团。”〔39〕莫利到达伦敦后，会议提出一项以国际金本位为基础固定英、美、法等国汇率的声明，莫利认为该声明降低了美元汇价，对美国出口贸易有利，可以同意。但这时罗斯福受了凯恩斯“国际商品货币单位”（international commodity dollar）、乔治·F·沃伦教授“商品美元论”以及纽约美元升值等的影响，〔40〕于7月3日打电报给该会议，以非常果断的语言反对恢复金本位，要求美元贬值。一时之间，各国代表和舆论界大都表示愤怒，认为美国应负破坏会议之责，而凯恩斯则在《每日邮件》上写文章，盛赞“罗斯福总统做得极其正确”。同时凯恩斯还应莫利之请，代罗斯福起草了一份提纲，并和莫利、沃尔特·李普曼〔41〕等人一道，据此提纲起草一份声明，委婉解释罗斯福意图，并缓和会议气氛，使美国免于受到公开谴责。

如果我们了解这件事情是美国后来实行赤字财政的必要条件，我们在研究新政和凯恩斯主义的关系时，就不能像一般人那样等闲视之。

9月间，凯恩斯虽对美国迟迟不实行赤字开支，却把主要精力放在实施全国工业复兴法上表示失望，但新政政策显示出的灵活性与勇气仍使他高兴。同时，凯恩斯和当时在牛津大学、后来成为罗斯福重要顾问的哈佛大学教授弗兰克·弗兰克福特往来频繁，后者改变了他平衡预算的意见，相信了凯恩斯的补充性财政政策思想，并于12月将凯恩斯定于年底在《纽约时报》发表的致罗斯福公开信事前寄给总统。这封信除劝总统先集中精力于复兴工作以外，并指出：“无论如何，提高物价的正确方法，是提高总购买力以刺激生产，而不是其他办法。答案是：赤字开支。”〔42〕罗斯福对此信反应如何，无记录可考。

1934年5月28日，凯恩斯带着弗兰克福特的介绍信到白宫会见罗斯福，冀图说服他放手实行赤字开支，但根据各种材料，这次会见并不很成功：罗斯福说凯恩斯是个数学家，不是政治经济学家；凯恩斯说罗斯福对经济学所知不多。

经智囊团另一重要人物雷克斯福德·特格韦尔的周旋，凯恩斯拜访了一些较年轻人物，告诉他们要敢于花钱：每月两亿美元赤字，将再把美国推向萧条深渊；3亿美元赤字将使萧条维持在现有水平；4亿美元赤字将带来复兴。几天以后，凯恩斯将另一篇为《纽约时报》写的文章“总统的议事日程”的草稿寄给总统。文中说：最大的希望仍然是增加政府开支；通过乘数作用，每月4亿美元赤字开支将增加国民收入至此数的3到4倍。文章最后还说：“在所有创建新秩序的试验中，只有年轻美国的试验吸引我最深刻的同情，因为这些试验是力图使经济秩序运行良好，而又保存个人首创精神的自由发展和思想与评论的自由。”

此后，舆论界迅即将1934年夏季美国政府开支的增加归因于凯恩斯，但小施莱辛格认为：“无疑凯恩斯加强了总统做他将要做的事情的意向，无疑他告诉了政府中较低级年轻官员们如何将一种权宜之计转变为政策的途径，但是，不能说没有凯恩斯的干预罗斯福政府就不会增加开支，也不能说罗斯福政府增加开支是由于凯恩斯的原因。1934和1935年新政花钱是不得已而为之。赤字是环境逼成的，不是由理论指引的。”〔43〕

根据小施莱辛格的想法，1935年虽然形势的发展日益有利于凯恩斯思想，但这一年凯恩斯只“是一种潜在的而不是实际的影响”。〔44〕不过，有一件事是值得一提的。1934年11月，罗斯福任命非正统银行家马里纳·埃克尔斯为联邦储备委员会董事。他原来未读凯恩斯著作，但有些类似凯恩斯的思想。1935年2月，由他主持制定的银行法提交国会。此法目的在于将控制联邦储备体系的权力从纽约银行家手中夺来，交联邦政府掌握，以便联邦政府运用储备体系有意识地控制金融机制。此法不独反映他的思想，也反映他的助手劳克林·柯里教授的思想，而柯里则是个真正的凯恩斯信徒。所以反对此法的前财政部顾问詹姆斯·沃伯格斥此法为“柯里式的凯恩斯”法、“加了大量劳克林·柯里教授制作的酱油

的一大块夹生的凯恩斯面团”。此法后来虽由参议员卡特·格拉斯修正，但主旨仍然保留下来，并在1935年5月成为第二次百日新政的一个重要立法。

由上所述，足见凯恩斯思想不能说对罗斯福新政没有影响。反之，1936年出版的凯恩斯的《通论》也不能说与新政无关。比如美国6位著名史学家在其所著书中说：在新政第二阶段，“通过运用联邦预算来复兴经济的新理论开始在政府内冒头。这种新观点的主要代言人是联邦储备委员会的马里纳·埃克尔斯”；“1936年，英国经济学家约翰·梅纳德·凯恩斯在其影响很大的著作《就业通论》中将埃克尔斯的主张首次发展为一种理论，予以肯定。”（45）

“1937年，当我们开始削减公共工程和救济开支时，他（指凯恩斯）预言我们将又有一次衰退，后来情况正是这样。”（46）1937年秋，美国经济危机日甚，到年底更厉害。当时美国政府中出现克服危机的五派意见。“其中一派人数虽不多，但日益得势。他们的代表人物有劳克林·柯里、阿尔文·汉森等。他们认为现有的制度结构是可行的，但要用赤字开支来稳定它。现在，他们有凯恩斯的《通论》作为武器，有了新的信心和团结。”（47）这“许多比较年轻的新政派越来越觉得凯恩斯的主张与自己想法相投合，他们与补偿性的挥霍派（亦译开支派或花钱派。——笔者）结为同盟，这对新政政策的最后演变起了决定性的作用。”（48）

1938年春，“民主党内高谈凯恩斯学说的与日俱增。……1938年2月1日凯恩斯远从英国寄来长信劝他（指罗斯福）实行大量的赤字开支，他……并不以为然。……大量的赤字开支是办不到的。……不过，有限的赤字罗斯福倒是试过而且行得通。”（49）现在，“白宫的顾问既然推荐凯恩斯的对策，经济衰退又逐月加深，罗斯福只好屈从。4月……他发表炉边谈话，对全国说明，他计划要求国会拨款30亿美元增办公共工程、救济事业、防洪设施和兴建房屋。”（50）虽然这种开支还没有达到凯恩斯理论要求的水平，但到6月间，情况已开始好转起来。

综上所述，罗斯福新政与凯恩斯主义交互影响的说法，看来是可以成立的。

### 早期芝加哥学派理论似乎不能说是新政的理论基础

关于早期芝加哥学派与罗斯福新政的关系，我们除前面引过厉以宁教授一段话外，这里再引一段他关于罗斯福新政与凯恩斯主义的关系的话：“‘新政’主要是受当时美国社会上要求政府干预经济的资产阶级思潮的影响，受罗斯福周围的一批美国资产阶级经济学家的影响，而不是受凯恩斯的影响。”（51）厉以宁教授作出这一结论的主要根据，似乎是来自他让我们参看的《新经济学和旧经济学家们》一书。（52）我们看了他提示的有关内容，感到根据这些内容并不能有力地证实他的结论。下面谈谈我们的看法。

1. 关于罗斯福新政是否受过凯恩斯思想影响的问题。我们前面说过，认为新政的理论基础是凯恩斯主义，这是根据不足的。但是，根据厉以宁教授让我们参看的材料，也不能证明新政完全未受凯恩斯思想的影响。这些材料大体有三方面。首先是凯恩斯1934年与罗斯福的会见并不很成功。如我们前面所论证，凯恩斯与罗斯福新政打交道的的时间很长，决不能以一次会见的结果来断定凯恩斯思想与新政无关。其次是罗斯福早期顾问雷克斯福德·特格韦尔说的“凯恩斯主义神话”。所谓“凯恩斯主义神话”，特格韦尔指的是“30年代后期将新政的财政政策归因于凯恩斯影响的普遍看法”。（53）且不说我们不能仅据此孤论就完全否定凯恩斯理论对新政的影响，我们还应体会特格韦尔这里只是反对人们把新政财政政策完全归因于凯恩斯影响，他似乎并不认为新政与凯恩斯完全无关，我们前面引过他的话：“罗斯福生活于一种不仅是凯恩斯也是考虑同样问题的许多人创造出来的知识气候之中”，这就意味着罗斯福是不能免于凯恩斯的影响的。再次是“有些人，例如雅各布·瓦伊纳，#W1怀

疑#w(重点是本文作者加的)罗斯福曾经受到新经济学(指凯恩斯经济学及与之类似经济学)的激发。”(54)当然,我们不能在没有足够证据的情况下,仅仅根据#W1怀疑#w就断定凯恩斯对新政完全没有影响。而且,我们在本文上一节中已对这种影响进行了论述,这里不再重复。

2. 关于早期芝加哥学派与罗斯福新政的关系。厉以宁教授说“‘新政’主要是受当时美国社会上要求政府干预经济的资产阶级思潮的影响”。谁是这种思潮的主要代表呢?根据我们前面所引厉以宁的另一段话,我们知道首先是“芝加哥大学的一些经济学家”,即早期芝加哥学派。美国系统论述这一观点的,似乎是厉以宁教授所引《新经济学和旧经济学家们》一书作者J·龙尼·戴维斯。他说,新政期间,“包括罗斯福在内的政府中那些按我们现在称为‘凯恩斯风格’行动的人,更可能是由于芝加哥经济学家们的影响而如此的。”(55)这些芝加哥大学经济学家是些什么人呢?戴维斯说,“芝加哥经济学派具体形成于弗兰克·奈特、亨利·西蒙斯和雅各布·瓦伊纳时期”(56),瓦伊纳特别活跃而且热心。的确,芝加哥学派诸人虽然没有提出像凯恩斯《通论》那样系统的理论,他们却有政府必须运用财政金融政策干预经济生活的言论。厉以宁教授的讲演中引了许多,(57)大家可以参看。问题是,有这种言论是一回事,是否为罗斯福政府所采用并对新政产生影响,则是另一回事。戴维斯书中只提出一个例子,那就是30年代芝加哥经济学家西米恩·利兰的回忆:“我写过一封鼓吹不必平衡联邦预算的信或一页备忘录,由(路易斯·)布朗洛送给了富兰克林·罗斯福……这封信有助于说服总统必须这样做……罗斯福的第二次预算是不平衡的,我以为芝加哥集团对此起了作用……凯恩斯对此政策的采用未作出任何直接贡献。”(58)这段回忆是凯恩斯逝世后20年、即1966年为攻击凯恩斯、并为早期芝加哥学派辩护而写的,难免有感情的成分。而且如利兰自己所承认,他说芝加哥集团对罗斯福第二次预算不平衡起了作用只是他“以为”,并没有直接的证据。而且,当时罗斯福接到的类似信件是不计其数的。

尤有进者,早期芝加哥学派在萧条时期虽有与新政思想类似的言论,但其主要思想倾向是与新政思想背道而驰的。“芝加哥学派泛指在美国芝加哥大学任教,并倡导‘自由放任’和市场竞争的一些经济学家所形成的现代资产阶级经济学流派。它的主要代表者在30年代前后有弗兰克·奈特、亨利·西蒙斯、雅各布·瓦伊纳等。”(59)再从早期芝加哥学派的这三个主要成员来看。据特格韦尔记载,雅各布·瓦伊纳是罗斯福财政部长小亨利·摩根索周围的人,他的“经济学偏见为人所熟知;这些思想是完全与罗斯福的观点相冲突的,也是与罗斯福看来仍然最易被其吸引的建议不相容的。”(60)弗兰克·奈特“怀疑制度学派的大多数思想,而且敌视新政式社会改革建议。“这些,像他经常强调的自由价值一样,把奈特和(米尔顿·)弗里德曼联系起来。”(61)我们知道,制度学派对早期新政是有影响的,而米尔顿·弗里德曼则是反对新政的战后芝加哥学派的代表人物。“亨利·西蒙斯直言不讳地反对工会势力,赞成将扩大货币发行量作为克服萧条的政策,但是反对随意性经济干预。”(62)

从早期芝加哥学派的这种主要思想倾向看,如果认为早期芝加哥学派思想是罗斯福新政的理论基础,似乎是很难自圆其说的。1974年,美国詹姆斯·E·萨金特就作过研究,认为“无论是(刘易斯·)道格拉斯(罗斯福政府早期预算局长)和罗斯福,都没掌握30年代早期以来美国主要经济学家开始提出的补偿性开支基本原理。”(63)这些30年代早期美国主要经济学家,主要就指戴维斯说的早期芝加哥学派诸人。

3. 关于罗斯福周围一批经济学家与新政的关系。厉以宁教授还说,新政“受罗斯福周围的一批美国资产阶级经济学家的影响”。不过,这些人不是芝加哥的经济学家。研究罗斯福新政的人一般都知道,在第一次新政期间,罗斯福周围最亲密的顾问,1932年3月至1933年3月间为他草拟竞选演说和制订新政纲领、后来又在罗斯福政府任职的智囊团的头头雷蒙德·莫利,和其他两个主要成员特格韦尔和阿道夫·伯利,都是来自哥伦比亚大学;这些人的确对早期新政起了重要作用。莫利的《第一次新政》和埃利奥特·罗森的《胡佛、



罗斯福与智囊团：从萧条到新政》两书，用充分的材料对此作了令人信服的说明。而且，莫利还承认他读过凯恩斯的许多著作，并把《货币论》的最后一章推荐给别人看。(64)但是，他没有提到他和早期芝加哥学派发生过什么关系。在第二次新政期间，罗斯福的一些主要顾问如弗兰克·弗兰克福特、本杰明·科亨、托马斯·科科兰都是从哈佛大学来的；劳克林·柯里、马里纳·埃克尔斯、利昂·亨德森等人也不是从芝加哥大学来的。而且，这些人多数是凯恩斯主义者，有的人转而相信凯恩斯主义，有的人则具有与凯恩斯类似的见解。

从以上情况看，虽可以说新政受罗斯福周围资产阶级经济学家的影响，但不能说新政的理论基础是早期芝加哥学派的理论。

#### 注释：

(1) 见所著《美国共产党史》(中译本)，北京，世界知识出版社，1961年，第314页。

(2) 见所著《资本主义史，1500—1980》(中译本)，北京，东方出版社，1986年，第216页。

(3) 上海国际问题研究所编：《现代美国经济问题简论》，上海人民出版社，1981年，第120页。

(4) 谢沃斯基扬诺夫主编：《美国现代史纲》(中译本)，北京，三联书店，1975年，上册，第271页。

(5) 见所著《美国简史》(John A. Garraty, *A Short History of the American Nation*)，纽约，哈珀与罗出版社，1985年，第460页。

(6) 见所著《美利坚共和国简史》(Samuel E. Morison, et al, *A Concise History of the American Republic*)，纽约，牛津大学出版社，1983年，第618页。

(7) 见所著《富兰克林·罗斯福与新政，1932—1940》(William Leuchteubury, *Franklin D. Roosevelt and the New Deal, 1932-1940*)，纽约，哈珀与罗出版社，1963年，#FS 第245页。

(8) 见所著《美国经济史》(中译本)，北京，商务印书馆，1964年，下卷，第375页。

(9) 见所著《我所知道的罗斯福》(Frances Perkins, *The Roosevelt I Knew*)，纽约，瓦伊金出版社，1946年，第225页。

(10) 见所著《罗斯福》，浙江人民出版社，1985年，第119页。

(11) 见所著《动荡的政治》(Arthur Schlesinger, Jr., *The Politics of Upheaval*)，美国波士顿，霍顿·米夫林公司，1960年，第408页。

(12) 见所著“新政与第二次世界大战”(David Brody, “*The New Deal and World War II*”)一文，载约翰·布雷曼等著《国家级新政》(John Braeman et al, *The New Deal: The National LereI*)，美国哥伦布市，俄亥俄州立大学出版社，1975年，第301页。

(13) 见所著《美国经济史》(中译本)，辽宁人民出版社，1981年，第663页。

(14) 见所著《1933—1973年美国史》(中译本)，北京人民出版社，1984年，第67页。

(15) 见中国社会科学出版社1985年出版的《外国经济思想史讲座》，第385页。

(16) 30年代美国研究商业周期的权威经济学家。

(17) 见所著《民主主义者罗斯福》(Rexford Tugwell, *The Democratic Roosevelt: A Biography of Franklin D. Roosevelt*)，纽约加登城，道布尔戴公司，1957年，第374页。

- (18) 见所著《美国现代史》(中译本), 武汉大学出版社, 1988年, 第114页。
- (19) 黄绍湘:《美国通史简编》, 人民出版社, 1979年, 第563页。
- (20) 同注(14)。
- (21) 以上两段引文俱见所著《20世纪的美国》(Frank Freidel, *America in the Twentieth Century*), 纽约, 克诺普夫公司, 1976年, 第205—206页。
- (22) 参阅约翰·布卢姆等著:《美国的历程》(中译本), 北京, 商务印书馆, 1988年, 下册第2分册, 第403页。
- (23) 《列宁全集》(旧版), 第26卷, 第150页。
- (24) 参阅刘绪贻主编:《当代美国总统与社会——现代美国社会发展简史》, 湖北人民出版社, 1987年, 第2章:“美国垄断资本主义发展史的两个新规律”。
- (25) 刘涤源、谭崇台主编:《当代西方经济学说》, 武汉大学出版社, 1983年, 第211页。
- (26) 请参阅刘绪贻:“试论胡佛政府对付1929—1933年经济危机的政策”, 《历史教学》, 1986年第11期。
- (27) 仇启华等:“论西方保守主义经济思潮兴起的背景及其历史命运”, 《世界经济》, 1981年第6期, 第9页。
- (28) 参阅北京三联书店1983年版《世界史便览》第499页。这里作者将法国的人民阵线政府政策也作为典型, 但我们认为它的典型性不能和新政相提并论。
- (29)〔苏〕库兹敏诺夫:《国家垄断资本主义》(中译本), 北京, 人民出版社, 1957年, 第328页。
- (30) 全名为《就业、利息和货币通论》。
- (31)〔美〕克莱因著:《凯恩斯的革命》(中译本), 商务印书馆, 1962年, 中译本序言, 第2—3页。
- (32) 同注(27), 第6页。
- (33) 见《世界史研究动态》杂志, 1984年第5期, 第10页。
- (34) 同注(31), 第7页。
- (35) 同注(11), 第402页。
- (36) 参阅克莱因:前引书, 第1章和第2章第1节。
- (37) 同上, 第36—38页。
- (38)〔39〕小阿瑟·施莱辛格:《新政的到来》(*The Coming of the New Deal*), 美国波士顿, 霍顿·米夫林公司, 1958年, 第216—217页。
- (40) 参阅上引书, 第219—220页。
- (41) 美国著名记者和政论家。他于6月23日到伦敦采访, 24日会见凯恩斯, 两人共进午餐。凯恩斯说工业化国家应放弃金本位, 将通货贬值1/3, 以提高物价, 刺激储蓄与投资。李普曼将此论点作为6月29日专栏文章重点。凯恩斯还向李普曼详细阐述了他后来在《通论》的主要论点, 从此李普曼就放弃了平衡预算的意见。
- (42) 同注(11), 第405页。这封信还批评了总统购买黄金的政策。1934年初, 罗斯福总统停止购买黄金, 这两件事有否因果关系, 未见证据。
- (43)〔44〕同注(11), 第407页、第408页。
- (45) 以上两段引文见约翰·布卢姆等:前引书, 第402、403页。
- (46) 同注(9)。
- (47) 埃利斯·霍利:“新政与企业”(Ellis W. Hawley, *The New Deal and Business*), 载约翰·布雷曼等著:前引书, 第72—73页。
- (48) 约翰·布卢姆等:前引书, 第403页。

(49) (50) 威廉·曼彻斯特:《光荣与梦想》(中译本),商务印书馆,1978年,第1册,第234页,第235页。

(51) 凯恩斯著:《就业、利息和货币通论》(中译本),商务印书馆,1981年6月北京第4次印刷,中译本前言,第7页。

(52) 见J·龙尼·戴维斯:《新经济学和旧经济学家们》(J. Ronnie Davis, *The New Economics and the Old Economists*),美国艾奥瓦州立大学出版社,1971年,第151—152页。

(53) 同注(17)。

(54) 同注(52),第152页。

(55) (56) 同注(52),第39页,第151页。

(57) 见中国社会科学出版社1985年出版的《外国经济思想史讲座》中厉以宁的讲演。

(58) 1966年10月26日利兰的信件,转引自J·龙尼·戴维斯:前引书,第152页。

(59) 许涤新主编《政治经济学辞典》,人民出版社,1980年,中册,第538页。

(60) 雷克斯福德·特格韦尔:前引书,第442页。

(61) (62) 格伦·波特编:《美国经济史百科全书》(Glenn Porter, ed., *Encyclopedia of American Economic History*),纽约,查尔斯·斯克里纳公司,1980年,第1卷,第481页。

(63) 萨金特:“富兰克林·罗斯福与刘易斯·道格拉斯:预算平衡与早期新政”(James F. Sargent, “FDR and Lewis W. Douglas: Budget Balancing and the Early New Deal”),载《序幕》(*Prologue*)杂志,1974年春季号。

(64) 莫利:《第一次新政》(Raymond Moley, *The First New Deal*),纽约,哈考特·布雷斯公司,1966年,第487页。

## 美国对朝鲜战争政策的演变 (1950.6—1951.6)

牛 军

本文试图描述1950年6月至1951年6月美国对朝鲜战争的政策。由于这一时期美国的政策是不断变动的,有时甚至还是混乱的,而且造成这种状态的原因相当复杂。所以可以肯定地说,在本文描述过程中出现的问题会大大超过它本来想解决的问题。

—

1949年5月和6月,美军相继全部撤出中国大陆和南朝鲜。1950年1月,艾奇逊发表讲话,明确指出美国在太平洋的防线是从菲律宾经日本到阿留申一线。(1)至此美国在远东基本完成了以收缩力量和防线为特征的政策调整。然而时隔不久这项政策便受到严重

的冲击。6月25日，朝鲜战争爆发。从收到有关战争爆发的报告到6月30日，美国决策者们连续召开会议，迅速作出进行军事干涉的决定。

如何认定朝鲜半岛突然爆发的这场战争的性质，是美国政府作出一切有关决策的决定性的并且贯彻始终的因素。自从欧洲发生“柏林危机”以后，美国政府在估计国际形势方面居主导地位的看法是，全球性紧张局势正在不断加剧，世界处于以美苏两国为中心的“历史性的权力分配”进程中。苏联为了支配欧亚大陆的大片领土，“必然要千方百计地破坏或毁灭美国的完整的活力”。面对这种威胁，美国只能“凭着良知和毅力，作出生死攸关的新决#0&定”（2）。在强烈的冷战意识的影响下，美国政府中当时确实是存在某种程度的危机感。1950年春，根据美国情报部门的报告，苏联在世界许多地方都具有发动军事进攻的能力，以致使美国领导人认为，“凡是东西方有接触的地方”都可以作出苏联会在那里发动进攻的判断（3）。在一片“狼来了”的警告中，美国领导人一旦获悉朝鲜战争爆发，几乎立刻断定“进攻是由苏联发动、支援和怂恿的。非用武力不能加以制止”，否则“就会爆发第三次世界大战，正如由于类似的事件而引起了第二次世界大战一样”（4）。美军方的反应更强烈。在本世纪朝鲜战争爆发以前的年代里，美军几乎没有打过真正的局部战争，美军领导人的头脑中没有“有限战争”的概念。所以他们立刻想到的已经不是朝鲜战争会导致什么结局，而是“以为第三次世界大战开始了”，苏联“终于决定要决一雌雄了”（5）。美国决策者在朝鲜战争爆发后举行的第一次高层会议上便达成共识，即这是苏联“企图违反协议把朝鲜搞到手”，是“柏林事件更大规模的重演”，美国除了坚决反击别无选择（6）。

美国领导人认定朝鲜战争是苏联发动的，使他们一开始便下定决心进行军事干预，而且是全面的干预。首先是从6月25日至30日，美陆海空三军全面卷入战争，海空军作战范围扩大到三八线以北地区，可动用力量的底线划在“目前情况下不危及日本的安全”（7）。

其次，军事干涉的范围从一开始就不仅仅限于朝鲜半岛地区。按照美军情报部门1950年春的估计，朝鲜并不是苏联军事征服的主要目标。美国高层认为，东方可能出问题的地区是印度支那和台湾（8）。对亚洲局势的这种成见必然要影响美国的军事部署。在6月25日的会议上，杜鲁门批准了艾奇逊关于封锁台湾海峡的建议。第二天，杜鲁门又批准增加向印度支那地区提供军事援助和加强美国在菲律宾的军事力量。杜鲁门声称，这是一种预防性措施，是在“共产主义已不限于使用颠覆手段来征服独立国家，现在要使用武装的侵犯与战争”的情况下作出的决定（9）。

第三，利用联合国采取所谓的“集体行动”。艾奇逊在1月的声明中已经指出，被划在太平洋防线以外的地区一旦遭受进攻，美国的政策首先是依靠那里的人们起来抵抗，其次是依靠联合国的集体行动（10）。艾奇逊得知朝鲜战争爆发后的第一个决定就是指示美国驻联合国的代表，要求安理会召开紧急会议讨论朝鲜问题。25日和27日，在美国的大力推动下，安理会相继通过要求北朝鲜立即将其军队撤退到三八线以北和制裁北朝鲜等两项#0&决议（11）。美国很快便感到这还不够。28日，杜鲁门听取了有关国家提供援助情况的报告后，进一步提出要使援助南朝鲜的部队成为代表联合国的部队。此后不久他批准了国务院和国防部共同起草的建议案，该案提出成立统一的联合国军司令部，由美军司令统一指挥各国部队，并授权可统一使用联合国旗帜。7月7日，这一建议案获安理会通过。在争取“联合国行动”方面美国是煞有介事的。但是联合国相继通过的决议充其量不过使美国的军事干涉具有了某种国际支持的声势。艾奇逊对此说得非常清楚，美国“对别国不能有太多希望，他们要么是手头上事情太多，……要么是拿不出什么东西”（12）。结果所谓的“联合国行动”成了美国行动的地地道道的合法装饰品。

美国决定全面干涉后必然要面临一个实质性的问题，即干涉的目标到底是什么。美国领导人并没有忽视他们作出的决定可能导致的严重后果。艾奇逊在28日就指出，过去三天作出的决定很可能将美国“卷入一场全面的战争中去”。这并不符合他们的初衷。杜鲁门第二

天向国家安全委员会明确说明,美国的政策是“迫使北朝鲜人退回到三八线以北去”,“恢复那里的和平,恢复原来的疆界”,亦即恢复到6月25日以前的状态。这一意图清楚地反映在安理会于6月25日、27日通过的决议、美国领导人这时的声明,以及国务院向盟国使节介绍美国的决定时所作的解释中(13)。

担心与苏联发生全面冲突是美国在干涉初期将目标限于恢复6月25日以前状态的一个重要原因。美国一方面要防止军事干涉进一步扩大为与苏联的全面冲突,同时还要防范所谓苏联在其他地区、特别是在欧洲的突然袭击。为此美国加强监视苏联在其他地区的动向,同时力避在军事和外交方面采取任何刺激苏联的行动。既要遏制所谓苏联的“扩张”,又要防止卷入与苏联的“全面战争”,这是在朝鲜战争中贯彻始终的原则,也是在美国不断调整政策的过程中一直起重要作用的因素。

美国政府同样关注中国的动向。有关部门甚至认为,如果会有哪一方面介入的话,中国的可能性比苏联更大一些(14)。美国领导人对这种估计开始也非完全无所顾忌。杜鲁门在6月25日决定封锁台湾海峡但推迟公布命令,就含有避免与中国发生冲突的意图。安理会通过“制裁”北朝鲜的决议案后,美国“婉拒”台湾国民党当局借机向朝鲜派遣军队的请求,主要原因就是担心接受国民党的“帮助”会导致中国参战。杜鲁门批准的不准美空军飞越朝鲜北部边界进行侦察活动的规定,同样含有不刺激中国的目的。

美国政府从朝鲜战争爆发到7月上旬作出的各项决定,勾画出了战争初期美国基本政策的轮廓,即以“联合国行动”的名义对朝鲜冲突进行全面的军事干涉,以使朝鲜半岛恢复到6月25日以前的状态。美国这时的目标固然有限,但其后果影响深远,美国终于重新开始卷入亚洲大陆的战争。

## 二

当美国领导人最初确定美国干涉的目标是恢复战前状态时,美国政府内部就有不同看法。政、军部门一些地位高低不等的官员认为,朝鲜战争毋宁说是一个“采取行动的很有价值的机会”。他们声称只要三八线存在,朝鲜半岛就不会有持久的和平(15)。不过当时这种意见很难形成气候,因为美军会不会被赶出朝鲜半岛都是问题。7月下旬,战场形势的逐步改观,美国政府的有关部门开始着手认真考虑修订干涉目标。

7月28日,国务院召开会议,讨论政策设计委员会起草的一份题为“关于美军越过三八线的美国政策问题”的报告。该报告指出,美国必须考虑苏联和中国的反应以及大多数盟国可能不支持武力统一朝鲜的政策。越过三八线将加大与苏中发生冲突的可能性,最好是“尽快在可以接受的条件基础上,停止冲突”。如军方认为有把握越过三八线取胜,应设法使北进的行动得到联合国的支持(16)。这份奉命起草的报告倾向性十分清楚,即反对美军越过三八线,主张在军事上形成有利的条件后争取政治解决。会议经讨论一致同意暂不作出是否越过三八线的决定。军方的态度是明朗的。国防部起草的备忘录列举了一举控制整个朝鲜在战略上的全部好处,认为美军随时可以越过三八线。作战目标应是占领整个朝鲜,或夺取40度线至39度线之间包括平壤在内的中心城市和交通枢纽,然后再谋求政治解决,唯一限制美军越过三八线的条件是苏军直接介入(17)。

8月初,人民军的攻势在美军顽强抵抗之下陷于停顿。此后美国政府内部已很难听到反对越过三八线的声音了。美国驻联合国的代表也开始大谈联合国一贯主张实现朝鲜的自由和统一。25日,国务院和国家安全委员会相继召开会议,集中研究关于越过三八线问题。与会者们经过讨论同意,美军应越过三八线,不过要和苏边境保持一段距离,如有迹象表明苏中军队介入,在向华盛顿报告前不得继续推进(18)。9日,国家安全委员会制定对朝鲜的行动方针的报告。两天后该报告获杜鲁门批准,列为国家安全委员会第81/1号文件。

该文件规定,只要苏联和中国不介入,可以授权麦克阿瑟占领北朝鲜,但在采取这一行动之前,必须获得总统的批准并事先与盟国协商;在向三八线以北进攻时,沿朝中和朝苏边境地区应避免使用美军;如果中苏同时介入,美军必须避免在北朝鲜进行地面战斗;如果中苏军队南下,联合国军应尽可能守住防线,不得采取使局势更加严重的行动;如果只是中国介入,除不与中国进行全面战争以外,可授权在朝鲜以外进行海空战争,同时向联合国提出谴责中国为侵略者(19)。这是一项有条件地越过三八线北侵的决定,其基本点是试图在不扩大战争的情况下用武力统一朝鲜,中国或苏联不直接介入是唯一的先决条件。美国在作出越过三八线决定的同时,开始与盟国协商,并争取使联合国通过决议,为美国的行动提供“合法的基础”。在这方面美国没有遇到多少阻力。

9月15日,麦克阿瑟发动仁川登陆作战,取得巨大的成功。第二天釜山一带的美第八集团军开始反攻。出乎预料的军事胜利使华盛顿倍受鼓舞。9月27日,经杜鲁门批准,参谋长联席会议授权麦克阿瑟可以在三八线以北朝鲜境内采取军事行动,消灭“北朝鲜的武装力量”(20)。两天后,参谋长联席会议批准了麦克阿瑟提出的在三八线以北的作战计划。

逐步排除苏联直接干涉的可能性,是美国决定北侵的关键因素。随着战局的发展,美国领导人逐步感到苏联直接介入的可能性越来越小。6月29日,葛罗米柯会见柯克,声明苏联将坚持不干涉政策,并以此为理由拒绝美国提出要求苏联说服北朝鲜撤军的建议(21)。美国领导人对苏联申明坚持不干涉这样可有两个以上的解释的原则,并不缺乏敏感。艾奇逊在当天召开的国家安全会议上即表示:“中国人可能干预,俄国人则不至于。”到决定越过三八线时,尽管有关指令无一不规定有针对苏联介入的处置办法,但是美国领导人已经基本肯定苏联不会直接进行军事干涉了。10月2日,苏联代表在联大提出一项关于停战、撤出外国军队,以及和平解决朝鲜问题的提案(22)。与苏联代表以往的表现相比,此时提出这样一个以停战为核心、内容多少可以说是空泛的提案,实际上透露的是缓和的倾向。这毋宁说是一种示弱,美国终于放心了。

中国方面对联合国军越过三八线会作出何种反应,是美国政府一直关注的另一个问题。同不希望与苏联发生全面冲突一样,美国也不愿意在亚洲大陆卷入一场与中国的全面战争之中。在干涉之初决策圈里的确有一些人认为,中国介入的可能性比苏联要大些。但总的说来他们不相信中国会在国内百废待兴之际出兵朝鲜。到美国决定越过三八线时,美国政府得到的情报进一步证明,中国已经错过了干涉的机会。

在朝鲜战争爆发后的一段时间里,相比较而言,中国政府的表态更多的是谴责美国在台湾海峡的侵略行为。从8月下旬起,中国政府越来越频繁地谴责美海空军侵犯中国领空领海的行动。随着联合国军步步向三八线迫近,中国政府开始发出警告,声明对于朝鲜局势决不会置之不理。然而美国领导人对中国的这些足够强烈的反应不是不重视,就是不理解其确切的含义。中国政府的声明和对美空军侵权行动的谴责实际上是发出这样的信息,即美国在朝鲜的干涉已经危及中国的安全。而美国领导人却认为中国只不过是在进行“恫吓”,至多是对美机侵入中国领空和“误炸”表示愤怒。9月26日,格罗斯致函联合国秘书长,表示美国政府愿意根据联合国核实的结果,对美机“误炸”安东造成的损失给予赔偿(23)。美国显然以为只要大致安抚一下中国就可以了,事实却是这种文不对题的作法只会使事情更糟,且不说中国对美国意图的深刻警惕,美国这样做本身就像一个手持利刃的强盗想用几个小钱收买感到生命受威胁的人放弃自卫。它只能说明美国太傲慢,尽管美国想说明的是它无意同中国打仗。

10月1日,南朝鲜军军队越过三八线。10月3日凌晨,周恩来紧急召见印度驻中国大使潘尼迦,对美国发出明确的警告:如果美军越过三八线,中国将进行干预(24)。英国外交部几乎以最快的速度将此情报通知了美国驻英使馆。国务院接到报告后,立即报告杜鲁门和军方领导人,并经五角大楼转告麦克阿瑟。国务院负责东亚和中国事务的部门领导人

均指出,应当非常认真地对待周恩来的警告,美国有必要采取一些措施减少中国介入的危险(25)。他们的建议没有能改变美国领导人的成见。杜鲁门认为,潘尼迦不值得信赖,而且第二天联合国就要表决一项有关朝鲜的议案,中国很可能只是在吓唬联合国。艾奇逊的看法是,周恩来的谈话“不是一个官方政策的声明”,不应该被用来动摇美国的决心。不过中国的动向对于美国毕竟是耿耿于怀的,在既不相信又多少有些不安的心态下,美国采取了一些只会被当作是没什么诚意的小动作的措施。10月3日,代理国务卿韦伯指示亨德森,要他请印度方面转告中国政府,美国认为中国的警告“缺乏法律和道义的依据”(26)。第二天韦伯又电告亨德森,请印度方面安排他直接与中国驻印大使馆接触,以向后者转达美国无意与中国冲突,联合国军不会威胁中国的安全,以及美国愿在核实的基础上赔偿美机“误炸”中国造成的损失,同时也要表明美国的决心(27)。在采取了这些行动以后,美国领导人一定是认为在稳住中国方面没什么事可做了。而且联合国军大批集结在三八线附近,箭在弦上不能引而不发。10月9日,参谋长联席会议向麦克阿瑟发出一项指示,针对中国可能进行的干预,授权他有把握打赢就可以干下去,只是在将作战行动扩大到中国境内时必须事先请示(28)。这时联合国军已经在大批涌过三八线。

为了了解所谓“第一手的情报和判断”,以便最后下定决心,也为了控制住麦克阿瑟,使之不要因为在朝鲜的胜利而忘乎所以,乃至将其指挥的部队变成脱缰的野马,杜鲁门于10月15日到达威克岛,与麦克阿瑟举行了单独会谈。在听了麦克阿瑟滔滔不绝的论证之后,杜鲁门如果对中国的介入还有一点担忧的话,这时也烟消云散了。不过他没忘记提醒麦克阿瑟,美国的战略重点仍然是在欧洲。麦克阿瑟又一次请他放心,声称朝鲜战争打不了多久,而且复兴战争后的朝鲜也花不了美国多少钱(29)。

杜鲁门几乎不折不扣地接受了麦克阿瑟的结论,他回国后立即发表讲话,说联合国军“不久将恢复朝鲜的和平”。10月20日,联合国军占领平壤。24日,麦克阿瑟下令取消参谋长联席会议关于只准使用南朝鲜军队进入朝鲜北部边境地区的命令,指示美军可以“一鼓作气”地打到鸭绿江边。这时美国武力统一朝鲜的气焰达到了最顶点。

### 三

美国执行以武力统一朝鲜政策的前提是在中苏不介入的情况下能够迅速结束战争。直到10月25日,战争的进程似乎完全是在按照美国的设想发展着。突然一切都“颠倒了”。25日晚中国人民志愿军发起第一次战役,向鸭绿江推进的联合国军在遭到突然打击后被迫后退,收缩到清川江以南一线。

美国对中国军队入朝作战的反应最初是迟钝的,这在很大程度上是由情报混乱造成的。直到11月3日,参谋长联席会议才要求麦克阿瑟对局势的发展重新作出估计。麦克阿瑟的答复荒诞不经,他声称“目前还不可能对中国共产党在北朝鲜进行干涉的真实性作出有力的估计”。他甚至提出这样一种可能性,即中国参战是由于他们相信在中朝边境作战的只有南朝鲜军队。总之,“不像是一场大规模干预”(30)。当时头脑尚清醒者是中国事务科科长柯乐布,他断定中国参战已经是事实,其目的甚至有可能是将联合国军赶出朝鲜半岛(31)。这一警告当然不足以改变美国领导人的决心。杜鲁门在10月9日的命令中已经将在战场遇到中国军队后的紧急处置权交给了麦克阿瑟,而后者还没有从仁川登陆后的热昏状态中恢复过来。

麦克阿瑟在联合国军撤到清川江以南后,于11月6日明令斯特拉斯迈耶动用所属全部空军力量,炸毁鸭绿江边朝鲜一侧的所有桥梁,以便封锁住朝中边境。他还在东京发布公报,声明联合国军正面对“一支斗志旺盛的新军队”,他们可以就近得到“增援和补给”,而联合国军却不被允许攻击其后方(32)。麦克阿瑟的命令和公告立即触及到一个根本性问题,即

在中国参战的新形势下，美国是否需要重新考虑武力统一朝鲜的战争目标。

艾奇逊获知麦克阿瑟命令空军轰炸鸭绿江上的桥梁后，敏感地注意到这一行动将会引起的复杂问题。他向杜鲁门建议，由于该命令涉及与盟国协商的原则，在没有充分了解朝鲜局势之前，应暂缓执行轰炸（33）。这时英国和加拿大等国就麦克阿瑟的公告提出质疑，认为这违背了盟国间协商的原则，并表示担心这会使战争扩大，以致使美国彻底偏离欧洲这个中心。杜鲁门认为必须考虑军队的安全，他要求麦克阿瑟进一步说明采取这项行动的理由。麦克阿瑟的答复是抗议性的，他声称“大队的人马和物资正自满洲通过鸭绿江上所有的桥梁”，这使他指挥的部队有“全部被歼灭的危险”。杜鲁门接到这份报告后，便决定让麦克阿瑟放手去干。他完全知道在朝中边境执行这种轰炸任务可能导致战争扩大的后果，作出这样的决定表明，当时华盛顿制订政策时在多大的程度上受着麦克阿瑟的影响。参谋长联席会议在给麦克阿瑟的电报中表达了明显的保留态度，指示他应极端注意避免侵犯满洲的领土和领空，并及时呈报从满洲方面来的敌对行动（34）。

在随后的两天里，华盛顿连续接到麦克阿瑟的报告。这些报告一方面重申不认为中国在进行全面的干预，另一方面又说中国军队的力量正不断加强，有可能迫使联合国军后退，因此强烈要求准许扩大美国空军在朝鲜的行动范围（35）。这些自相矛盾的报告使美国军政要员们对局势的看法比以前更混乱。根据最初的情报，在朝鲜的中国军队不过是“一个团”、“两个团”、“三个团”或更多一些。麦克阿瑟本人也一直声称中国不会全面干预。到了要轰炸鸭绿江上的大桥时，中国军队突然增加到可以迫使联合国军后退、甚至加以“歼灭”那么多。这种情况使美国领导人感到有必要重新全盘研究朝鲜问题。

11月8日，中央情报局奉命提交的一份报告指出，中国目前的干预是“一种目标有限的过渡性军事行动”，如果能击退联合国军，它将追求更大的优势，否则就把美军拖在朝鲜；如本土受到攻击，它就会全力以赴将美军赶出朝鲜半岛（36）。参谋长联席会议也提出了类似的看法，并特别提醒说美国不宜在朝鲜打一场消耗战，在进一步搞清楚中国干预的规模以前，可不改变原定方针，但“应该经常加以审查”（37）。这两份报告的基调无疑是谨慎的。与此同时，国务院一些人提出了政治解决的建议。他们站在美苏对抗的层次上观察朝鲜战争的得失，认为苏联关注的重点仍然在欧洲，美国如果被拖在亚洲最符合苏联的战略利益。美国应该力争使冲突局部化，在保持仁川登陆以来取得的胜利的基础上，寻找避免与中国发生更大冲突的办法（38）。

11月9日召开的国家安全委员会会议经讨论后决定，不改变给麦克阿瑟的指令，同时设法试探与中国谈判。这次会议讨论的情况与会议的决定明显存在矛盾。布雷德利在会上实际提出的是两难选择：要么收缩战线，要么扩大战争。而艾奇逊谈话的出发点是美国不要被缠在朝鲜，这完全符合这位“欧洲第一”鼓吹者的一贯思想。结果会议却决定继续干下去，在坚持用武力统一朝鲜的同时，还幻想有可能同中国谈判（39）。

造成混乱的一个非常重要因素是几乎没有人有足够的勇气冒犯麦克阿瑟的权威。于是大家一起找了一个借口，说是在离战场如此遥远的地方，很难作出比他更高明的判断。问题当然并不这样简单。11月8日，参谋长联席会议曾经打电报给麦克阿瑟，告诉他华盛顿“拟重新考虑”关于武力统一朝鲜的问题，同时也在考虑政治解决。麦克阿瑟的答复是直接了当地谴责华盛顿有人企图推行类似“慕尼黑协订”那样的绥靖政策。他声称依靠现有的兵力完全可以对付中国军队，而且他还准备发起总攻（40）。既然不用投入更多的力量就可以达到目的，何乐而不为。麦克阿瑟的判断是不容怀疑的。仁川登陆作战的胜利已经证明，所有的人都错了，只有他是对的。侥幸、盲从和不敢负责任等一切决策之大忌，美国决策圈中这时无不俱有。

11月21日，国务院与军方领导人召开联席会议。艾奇逊在这次会上感到，马歇尔和布雷德利对麦克阿瑟有一种“忧心忡忡的尊重”，既不完全赞成他分兵冒进的军事调度，又



不愿或不敢加以反对。而且与会者都明白,在没有确定中国军队的实力以前,麦克阿瑟决不会赞成政治解决(41)。结果这次关键时刻召开的会议除了表示支持麦克阿瑟的计划外,所作的唯一的事是指示柯林斯去征求麦克阿瑟对进至鸭绿江以南10至25英里处建立防线的意见。当柯林斯奉命照办之后,麦克阿瑟断然予以否定。华盛顿最后一次保持谨慎的努力失败了。24日,麦克阿瑟发动了全面进攻,并以一个胜利者的姿态宣布这是一次结束战争的“总攻势”。然而联合国军很快便遭惨败。25日,中朝军队发起第二次战役。到24日战役结束时,联合国军全部被赶回三八线以南。

面对联合国军的惨败,美国领导人终于感到必须作出严重的决定了。在11月28日召开的国家安全委员会会议上,与会者一致承认美国正“面临一场新的战争”。但是他们之中没有人主张因此就扩大战争。他们认为应从美苏在全球对抗的高度处理朝鲜问题,美国有“应达到的目标和应避开的危险”,并且必须保持西方盟国间的团结和在联合国争取尽可能多的支持。会议决定命令麦克阿瑟顶住,找到一条“可以守住的防线”。第二天参谋长联席会议针对麦克阿瑟建议使用国民党军队赴朝作战一事警告他,不得采取会使战争扩大的行动(42)。

美国领导人不希望进一步扩大战争的倾向是明显的,不过他们认为在这时决不能示弱。杜鲁门在11月30日的记者招待会上声明,“联合国部队不打算放弃他们在朝鲜的使命”,美国将迅速加强军事力量,而且“一直在积极地考虑”使用原子弹(43)。两天后,国务院和军事领导人向杜鲁门报告他们研究的结论。艾奇逊指出,中国至少要迫使联合国军退到三八线以北才会同意停战。马歇尔则认为,中国的条件肯定比这要高得多。杜鲁门立即表示已有必要宣布全国进入紧急状态(44)。

华盛顿公开发出充满火药味的声音必定要产生复杂的影响,事实上很快就出现了来自两方面的压力。一方面是麦克阿瑟大喊大叫要求增加美国在朝鲜的军事力量。他声称“除了积极迅速地采取行动,胜利的希望是渺茫的,而实力不断消耗以致最后全军覆没,是可以预见的”,因此必须“重新制订……政治决定和战略计划”(45)。麦克阿瑟诸如此类的报告固然有危言耸听之处,但是同美国领导人发出的声音相比,他的建议并不过分。既然使用原子弹都在“积极地考虑”之中,麦克阿瑟乘机要求增加在朝鲜的军事力量和扩大战争范围,实在是小巫见大巫。

美国领导人并不准备接受麦克阿瑟的要求,他们在麦克阿瑟那种极富煽动性的报告的影响下,扩大战争的倾向的确有所加强,不过总的说来是将其作为迫不得已时才应作出的决定,占主导地位的意见仍然是尽可能不使战争扩大。在12月3日的会议上,艾奇逊指出,只有在对于保护美军的安全是必要的情况下,才允许采取诸如封锁中国海岸和轰炸中国境内目标之类的行动,而且决定权必须控制在华盛顿,他已经对麦克阿瑟的判断力“完全失去了信心”(46)。会后参谋长联席会议通知麦克阿瑟,目前首要的是保全实力。

另一方面的压力来自美国的欧洲盟国。杜鲁门11月30日的声明发表后,在西欧引起剧烈的震动。12月4日艾德礼抵达华盛顿与杜鲁门会晤。英国的立场简单地说,就是不能陷在亚洲而把欧洲放在一边听人摆布,应该避免使战争扩大,尽快与中国谈判。在保卫欧洲和避免扩大朝鲜战争这两个问题上,美国与英国实际上并没有多大的分歧,关键在于美国不准备在目前的条件下对中国妥协。杜鲁门和艾奇逊在发言中都肯定地说明,美国不会因为朝鲜战争而放弃或削弱在欧洲承担的义务,也不想无条件地将战争扩大到朝鲜半岛以外的地区。不过目前战局决定了中国将提出美国“付不起的代价”,美国只能打下去,“能打多久就打多久”,而且盟国必须与美国的基本政策保持一致,跟着美国打下去。在迫使盟国追随其后这方面,美国当然有足够的法宝。双方经过会谈,在三个主要问题上达成一致意见:即在朝鲜进行的战争不应干扰美国在欧洲防务方面承担的义务;在朝鲜继续打下去直到有利于谈判时为止;不到迫不得已以及在与盟国协商之前,不能把战争扩大到朝鲜半岛以外的地区。

通过美英会谈,美国在中国参战后第一次大致廓清了它将奉行的政策。这项政策的特点是使战争局部化,在不损害欧洲防务和不扩大冲突的原则下继续进行战争,以争取有利的谈判条件,并在此基础上争取国际支持和保持盟国间的团结。12月11日,国家安全委员会开会讨论亚洲13个国家提出的停火建议。会议确定了停火的指导原则,包括不得使联合国军在军事上处于不利地位,不得附有政治条件和由联合国监督停火。根据这次会议的决定,杜鲁门于12月15日宣布美全国进入紧急状态。

#### 四

在美英首脑会谈中,美国领导人确定了在不扩大战争的前提下能打多久就打多久的方针。这只是表明军事形势不利时仍将坚持不妥协的立场,美国毕竟需要划定一条适可而止的界线。12月上旬,迫于军事需要,国务院提出沿三八线停止地面战斗的方案,并由艾奇逊转交英国代表团。(47)美国政府的设想只能是名副其实的“腹案”,因为中国此时根本不接受这种条件(48)。

起决定性作用是战场的形势。12月8日,从朝鲜视察回来的柯林斯报告说,他看到的情况没有麦克阿瑟描述的那样严重。到12月中旬,联合国军已沿三八线建立了一条配备纵深防御系统的防线。华盛顿有些乐观了,可惜时间不长。1951年元旦清晨,中朝军队发起第三次战役,并于1月4日攻克汉城。联合国军全线崩溃,到1月8日战役结束时已被迫退到37度线附近。

中朝军队突破三八线夺取汉城的攻势使美国政府终于确认,中国参战的目的是将美军彻底赶出朝鲜半岛。美国立即采取行动,争取促使联合国通过谴责中国为“侵略者”的决议,以此向中国施加压力。美国采取强硬的外交行动时,在军事方面却一度陷入动摇不定。对中国参战目标的确认使美国不能不考虑比以往的估计更为严重的军事问题。在中朝军队发起第三次战役的前夕,参谋长联席会议即根据获得的情报指示麦克阿瑟,由于中国军队有能力将联合国军赶走,华盛顿将在必要时下令“向日本撤退”。中朝军队的攻势开始后,参谋长联席会议立即通知麦克阿瑟,他目前的任务是坚守阵地,不过主要的考虑应是部队的安全。如果他认为撤退可以避免严重的损失,就有权下令撤往日本(49)。1月10日,麦克阿瑟打电报煞有介事地询问,他在朝鲜的任务到底是保持在那里的军事地位以达到某种政治目的,还是通过尽快撤军以减少人员和装备的损失,为了达到完全不同的目的需要采取完全不同的行动(50)。其实参谋长联席会议的指令并没有那么复杂,就是要麦克阿瑟依靠现有的兵力和在被批准的范围内打仗,打得赢就打,打不赢就走。而麦克阿瑟不过是转弯抹角地提出扩大战争的问题。在他看来,要么一走了之,要么即使守住一块地方也必须扩大战争范围。麦克阿瑟尽管有些强词夺理,华盛顿还是要认真考虑一番,如果在朝鲜守住一块不论在哪里的地方都要扩大战争,那么守下去到底有没有必要。

1月12日,杜鲁门召集国务院和军方领导人开会,讨论下达给麦克阿瑟的命令。会议召开前不久,艾奇逊交给马歇尔一份备忘录,主要内容是坚持在朝鲜打下去,但不采取麦克阿瑟提出的轰炸和封锁中国大陆的建议。马歇尔认为应推迟作出决定(51)。这时国家安全委员会也拟定了一项计划,其要点包括准备撤出朝鲜以加强保卫日本、撤出朝鲜后继续进行海空战争,以及增加对亚洲非共产党国家的援助等(52)。中央情报局综合国务院、参谋长联席会议和陆海空三部的情报组织的意见,提出一份特别报告。该报告列举了在朝鲜坚持住的种种战略价值和政治意义,同时也指出不利之处主要是耗费美国战争资源,影响美国在其他地区加强防务的能力。报告分析利弊得失后认为,撤出朝鲜半岛的决定性条件应是苏联直接卷入(53)。杜鲁门在会议上听取了各方的争论后明确表示,他对中央情报局的报告感兴趣,并且只是在一般的意义上同意撤出朝鲜的想法,但不准备批准安排撤出行动的细

节。尽管如此，会议还是讨论了撤出朝鲜后可能采取的军事行动（54）。这次会议决定的基本精神一是要坚持住，二是依靠现有的兵力坚持不住或苏联直接介入，那就从朝鲜撤出。

1月13日，杜鲁门签署给麦克阿瑟的电报，特别强调了目前在朝鲜打下去的重要性，同时也提醒他说，美国不能不顾盟国的态度和在自己准备不充分的情况下扩大战争。如果靠现有的兵力打不下去那就撤出（55）。美国的决定得到盟国的支持。此后不久，再次到朝鲜视察后到华盛顿的柯林斯等人告诉艾奇逊，在实地看到的情况比在这里听到的要好得多，目前“重要的是绝对不要提撤出的问题”（56）。

形势的发展很快证明美国政府的决定并非空想。1月25日，联合国军开始向北反攻。2月11日，中朝军队发起第四次战役。联合国军在经历又一次打击与后撤之后，于2月20日恢复攻势。经过近50天的攻防战，联合国军于3月18日重新控制汉城，并且很快便又面临是否越过三八线的问题。

军事地位的改观使美国政府有必要尽快明确混沌不清的战争界限。2月22日，国务院建议最好由杜鲁门发表一项政策声明，内容包括：希望军事形势的稳定能够成为政治解决的基础，政治解决的目标是：恢复1950年6月25日以前的状态和保证使北朝鲜不再发动新的进攻（57）。为了使军方能够接受国务院的立场，艾奇逊在第二天给马歇尔的一份备忘录中提出联合国军不要越过三八线，并解释了理由（58）。这项备忘录立即引起军方的反对。国务院与军方的分歧就在于联合国军是否有必要再次越过三八线。国务院认为应将目标定在恢复6月25日以前的状态；军方则坚持三八线没有军事意义，它无险可守。双方多次召开联席会议，经过争论终于取得了一致看法。首先，美国不必要也没有可能用武力统一朝鲜，战争的目标只能是“击退侵略和达到一种稳定的局面”；其次，联合国军要争取和守住的一条防线“应当是在三八线以北，并且应当既是在战术上可资防守的，又是实际上可以得到的”（59）。随后国务院即开始准备供杜鲁门发表的政策声明。

美国政府的决定立刻遭到麦克阿瑟的强烈反对。他在给华盛顿的电报中要求不要改变武力统一朝鲜的政策和取消对他指挥权的限制。不仅如此，正当杜鲁门声明的草案在盟国和东京美军总部传阅时，麦克阿瑟于24日发表了一项声明，声称如果改变将战争限制在朝鲜的禁令，把军事行动扩展到中国的沿海和基地，中国“就注定有立即发生军事崩溃的危险”，而且作出这样的决定并不困难（60）。麦克阿瑟的声明立即引起强烈反应。中国的反应是强烈的愤慨，美国的盟友是高度的紧张。杜鲁门认为美国政府“花去许多时间”的努力一下便“付诸流水了”。

麦克阿瑟与美国领导人的主要分歧在于前者极力主张将战争不受限制地扩大到中国，后者的原则是坚持使战争局部化，而且目前是寻求停战的最好时机。自从中国参战后，美国政府经过反复研究，认为扩大战争不仅不可取，而且实际上也不可能达到预期的目的。不论是对中国实行海上封锁还是空中攻击，都有可能引起苏联介入，而且美国的盟国也不会赞成。美国在太平洋的战略支撑点是日本，它不得不考虑对中国的海空战争有可能引起中国采取轰炸日本这类报复行动。美国也经受不起长期被拖在朝鲜的后果。美国的战争资源毕竟是有限的，尽管它的确非常富有。

美国政府决定不扩大战争时所考虑的各种因素，就它们的相对意义而言，无一不是受到美国的全球战略（欧洲第一）的制约。只要争论是否扩大在朝鲜的战争，就必定要触及这一关键问题，事实上麦克阿瑟也没有忘记向这项国策发起挑战。3月20日，麦克阿瑟在给众院共和党领袖马丁的一封信中措词尖锐地谴责了美国领导人，说他们“难以认识到我们在这里是用武器为欧洲作战，而外交家们则仍在那里进行舌战”，“如果我们在亚洲输给了共产主义，那么欧洲的陷落就不可避免了”。所以美国除了争取胜利“没有别的路可走”（61）。4月5日，这封具有颠覆美国全球战略的企图的信被公之于众。

美国领导人终于感到忍无可忍了，他们认为麦克阿瑟的信“足以构成对现行国策的挑战

了”。一只鹰不能有两颗头，美国不能有两种声音代表它讲话。4月9日，杜鲁门签署命令，解除了麦克阿瑟的一切职务。事情并没有到此结束。麦克阿瑟所谈并非他一个人的见解，而是代表着国会中一批政治反对派的看法。麦克阿瑟同他们不仅情投意合，实际上还在互相利用。麦克阿瑟利用国会中的反对派干扰杜鲁门的政策，国会中的反对派则利用麦克阿瑟打击杜鲁门政府的威信。一位政府任命的高级军事指挥官向国会反对党领袖表示他不赞成任命他的那个政府的政策，最典型地反映了这种关系。正是由于存在这种不正常关系，杜鲁门政府在撤掉麦克阿瑟后，不得不应付国会中共和党议员的挑战。

撤掉麦克阿瑟的确在美国政治舞台上掀起轩然大波，美国公众和国会议员们甚至一度处于真正的歇斯底里。国会中一部分共和党议员乘机发难，很有一举搞掉民主党执政地位的气势。不过杜鲁门政府的军政大员们决非平庸之辈，他们中的一些人的经验、才干和见识都是第一流的。这些人不仅久经沙场并长期参与制订和执行美国的对外政策，而且是与国会舌战的骁将。从5月3日到6月27日，包括艾奇逊、马歇尔、布雷德利等在内的政府要员们相继出席两院联合听证会，接受共和党议员的质询。他们在听证会上不厌其详地阐述美国的全球战略、美国的远东政策，以及在朝鲜战争各个阶段作出的决定的理由，很有些说服力地论证了既定国策是不可动摇的，现政府的具体政策和某些作法，包括撤掉麦克阿瑟，并非无可挑剔，但基本上是正确的和必要的。经过历时近两个月的听证会，美国政府尽管被搞得精疲力竭，总的说来还是成功地捍卫了它的地位和政策。

从解除麦克阿瑟的职务到6月27日国会听证会结束，杜鲁门政府可以说是度过了一场危机。在政治上，通过反驳共和党人的各种指责，捍卫了美国主流派主张的全球战略，以及在其支配下的各项政策，包括使朝鲜战争局部化的政策，从而使杜鲁门政府能够牢固地控制住国内的政治局势。在军事方面，以李奇微取代麦克阿瑟也可算是用将得人，从此美国政府的政略一直都比较协调地贯彻到朝鲜战场的战役战术行动之中。这些并不是没有重大意义的。美国在朝鲜战争中执行的政策主要不是受美国与南朝鲜的关系的影响，它在很大程度上取决于两个因素：一是美国与其他大国及其与西欧盟友的关系；一是美国国内的政争。杜鲁门政府赢得国内政争的胜利，为推行战争局部化和以战迫和的政策奠定了较巩固的政治基础，而且也为和谈提供了必不可少的条件。很难想像，苏联或中国会认真地同这样一个政府打交道，它控制不住国内政治潮流，也驾驭不了远在千里之外统帅几十万大军的战地指挥官。事实上正是在逐步解决国内政争的过程中，美国终于找到途径打开了停战谈判的大门。

#### 注释：

- (1) (10)《中美关系资料汇编》，世界知识出版社1960年版，第二辑（上），第28页。
- (2) *Foreign Relations of United States*, 1950, Vol.1, National Security Affairs, Foreign Economic Policy, pp.237-292. Vol.6, Far East and Pacific, pp.349-351.
- (3)《杜鲁门回忆录》（中译本），三联书店1974年版，第二卷，第392—393页。
- (4) 杜鲁门前引书，第394页；《艾奇逊回忆录》（中译本），上海译文出版社1978年版，上册，第265页。
- (5) 李奇微：《朝鲜战争》（中译本），军事科学院出版社1983年版，第33—34页。
- (6) 杜鲁门前引书，第397—400页。
- (7) *FRUS*, 1950, Vol.7, Korea, p.263.
- (8) Burton I. Kaufman, *The Korean War*, New York, 1986, p.29.
- (9) 杜鲁门前引书，第396、400、402页。本文只是从美国干涉范围的角度论及封锁台湾海峡，这一行动的背景非常复杂，可参阅资中筠著《美国对华政策的缘起与发展》一书的有关部分。

- (11) 《中美关系资料汇编》，第二辑（上），第85—86、90—91页。
- (12) 艾奇逊前引书，第272页。
- (13) 杜鲁门前引书，第403、405页。
- (14) *FRUS*, 1950, Vol.7, p.258.
- (15) *Ibid.*, p.158, pp.386-387.
- (16) *Ibid.*, pp.449-454.
- (17) *Ibid.*, pp.502-510.
- (18) *Ibid.*, pp.646-652.
- (19) *Ibid.*, pp.712-721.
- (20) 杜鲁门前引书，第430页。
- (21) *FRUS*, 1950, Vol.7, pp.229-230.
- (22) (23) 《中美关系资料汇编》，第二辑（上），第212—213页，第183页。
- (24) *FRUS*, 1950, Vol.7, p.839.
- (25) *Ibid.*, p.848-849, pp.864-866.
- (26) 杜鲁门前引书，第432页；艾奇逊前引书，第307页。
- (27) *FRUS*, 1950, Vol.7, p.851, pp.875-887.
- (28) 杜鲁门前引书，第432页。
- (29) (31) *FRUS*, 1950, Vol.7, pp.948-960, pp.1038-1040.
- (30) *Ibid.*, p.1036；杜鲁门前引书，第446页。
- (32) (33) (34) (35) 杜鲁门前引书，第449页，第447页，第449页，第450—451页。
- (36) (37) *FRUS*, 1950, Vol.7, pp.1101-1106, pp.1117-1121.
- (38) *Ibid.*, pp.1078-1085, pp.1087-1093, pp.1195-1196, pp.1197-1198.
- (39) 杜鲁门前引书，第453—454页。
- (40) *FRUS*, 1950, Vol.7, pp.1107-1110；艾奇逊前引书，下册，第319页。
- (41) *FRUS*, 1950, Vol.7, pp.1242-1249.
- (42) (43) 杜鲁门前引书，第459—460页，第464、473页。
- (44) (45) *FRUS*, 1950, Vol.7, pp.1310-1312, pp.1320-1322.
- (46) 艾奇逊前引书，第332—333页；*FRUS*, 1950, Vol.7, pp.1323-1324.
- (47) *FRUS*, 1950, Vol.7, pp.1348-1349, pp.1439-1442.
- (48) 12月22日，周恩来发表声明，针对联合国大会关于成立“朝鲜停战三人委员会”的决议，提出先谈判后停战的原则，谈判内容包括外国军队撤出朝鲜，美军撤出台湾和恢复中国在联合国的合法席位等问题。1951年1月11日，五届联大政委会通过三人委员会提出的停止朝鲜冲突的“五步方案”，并转交中国政府。周恩来于17日答复中表示不能接受，他重申了12月22日声明中阐述的原则。《中美关系资料汇编》，第二辑（上），第358、367—368、371—374页。
- (49) (55) 杜鲁门前引书，第517页，第519—520页。
- (50) (51) (52) (53) (54) *FRUS*, 1950, Vol.7, pp.55-56, pp.59-60, pp.79-81, pp.61-63, pp.68-70.
- (56) (57) (58) *Ibid.*, pp.102-105, pp.188-189, pp.189-194.
- (59) 艾奇逊前引书，第389页。
- (60) (61) 杜鲁门前引书，第526—527页，第532页。

# 美国在华治外法权的放弃 (1942-1943)

任东来

中国抗日战争中期，美英两国放弃了它们在中国享有的长达百年之久的治外法权等特权。这一放弃行动在当时产生了巨大影响，赢得了一片赞扬之声。最近国内也有人认为这一行动是中国摆脱半殖民地地位，获得独立的标志。对此，笔者不敢苟同。本文试图利用已刊印的中美两国外交档案，对中美关系史中的这一变化作一初步研究，并着重探讨美国的决策动机和过程，以期获得一个较为符合历史实际的认识。

## 一、中美换文：放弃治外法权的许诺与保证自由贸易原则

中国人民要求废除不平等条约的斗争由来已久，并曾是孙中山领导辛亥革命的目标之一。本世纪20年代以来，中国历届政府曾和西方列强时断时续地讨论过此事，但均未成功。1940—1941年之交，中国政府打算利用美国援华抗日开始加强之际，再次提出这一要求。(1) 1941年春，中国在得到美国1亿美元贷款之后，遂决定向美国正式提出废除不平等条约一事。

1941年4月底，中国前驻英大使、新任外长郭泰祺在离开英国回国途中，路经华盛顿，遵照中国政府指示向美国方面提出“废除条约束缚，改订基于平等互惠原则之新约事”。美方遂“欣表同意”，但又称“此事以换文方式最为适当”。在美方看来，它已一再承诺援助中国，因而不好拒绝中国的要求。但如果一下子废除所有不平等条约，必然损害美国在华利益。为这一利益着想，以换文而非条约的形式来满足中国的要求，无异是最佳选择。为此，美国国务院国际政治关系顾问斯坦利·亨培克指出，对中国的这种“给予为我们力所能及，又不要我们付出任何代价，也不承担什么义务”。(2)

美国在不想承担义务同时，却要中国承担推行自由贸易政策的义务。在美方声明战后放弃在华治外法权同时，中方须声明赞成“美政府对国际贸易平等待遇之主张”。在5月底双方外交部长的换文中，中方保证：“吾人信仰且赞同贸易机会均等与不歧视待遇之原则”，“中国政府于恢复和平之日，希望并愿意在其本国经济上，及其本国与他国之政治、经济关系上，将各项原则充分予以适用”。美方对此颇为满意，认为这种保证“无论际此世界战事及将来战事终了之时，必须发生良好影响”。同时表示，“将来和平重现之日，经由与中国政府正当谈判及彼此同意之程序，将美国及其他国因各有关治外法权之条约及其实施之办法，在中国所仍享有之若干特殊性质权利予以放弃，自为美国政府所期望”。(3) 这样一来，换文与其说是强调美国放弃治外法权，还不如说是中国声明赞成美国商业机会均等的原则。中国争取废除治外法权的努力，因而一下子变成美国国务卿赫尔宣传其世界性自由贸易主张的论坛。

美国以空头承诺婉言拒绝中国方面厘订新约的主要原因在于，美国决策者认为“目前的政治形势并没有严峻到要求(美国)在中国表明能够给予美国在华侨民及其利益的必要保护之前，就过早地签订废除我们在华特殊权利的正式条约”。(4) 但太平洋战争的爆发，促成了这一“严峻形势”的到来，为维持中国这个盟国的抗战士气，显示反法西斯同盟内的平等

互利一致对敌，美国国务院开始研究如何把上述换文中废除治外法权这一“期票”变成“现货”。

## 二、美国权衡放弃治外法权的利弊

1942年春，美国国务院远东科开始反复权衡比较战时与战后放弃治外法权的利弊。远东科科长M·哈母登首先分析了暂不采取行动的七个原因：（1）美方已保证战后采取放弃行动；（2）由于日本占领中国的沿海地区，治外法权业已名存实亡，美国的行动会被指责为是一种“姿态”并被认为是向中国“示弱”；（3）中国已经感到美国援华口惠而实不至；（4）战后中国可能会出现动乱；（5）战后的放弃行动可以作为“讨价还价的砝码”；（6）美国人在华拥有的不动产权目前可能得不到保证；（7）战时情况变化莫测，目前订约不一定能够适应这种变化的形势。随后他又列举了三个倾向目前采取行动的理由：（1）反法西斯战争的理想与目标已深入人心；（2）中国人“精于讨价还价”；（3）战后重新调整治外法权非常困难和麻烦，即先恢复沦陷地区的治外法权，然后重新撤销。哈母登认为，尽管反对目前采取行动的理由看来更充分些，但是，由于治外法权的取消已势在必行，因而“赞成的考虑比反对的理由更为实际，并且有长远的特点”。他还建议先征求一下英国的建议，并由远东科和商约科成立一个研究这一问题的专门小组，一俟在“不远的将来”条件成熟之时，就可以迅速提出条约内容。

他的顶头上司、赫尔的政治关系顾问亨培克在同意成立专门小组的同时，却更倾向反对的意见，“我看不出我们现在有充分的理由在目前打这张牌，我们会有时间需要这张牌的，并在一个对我们有利的时机打这张牌。”（5）

英国这时也在考虑废除治外法权问题。英国外相安东尼·艾登曾表示“我很想以这种方式去做，即让中国人知道是我们首先主动，而非美国人”。但英方想等到美英在太平洋战场的军事处境有所改善后再提出。结果，还是让美国采取了主动。英国只好把上述考虑告诉美方，强调目前时机尚未成熟，并希望美英在这一问题上采取联合行动。美国希望在盟军连连失利之际，美英联合发表一项战后无条件废除治外法权的声明，或与中国订立一项仅涉及这一问题的协定，以鼓励中国人士气。英国则认为在目前条件下，这种“半截子措施”不会有什么建设性成果。（6）于是，两国开始等待太平洋战场有所转机再说。

1942年6月中途岛海战之后，盟军在太平洋战场上开始扭转颓势。8月初美国军队又攻占南太平洋上的瓜达卡纳尔岛。军事形势改善的同时，美国国内要求取消在华治外法权，给予中国平等国际待遇的呼声越来越高。1942年8月17日犹他州的参议员E·D·汤姆斯向参议院建议说，“作为战时措施，美国和英国应该告诉中国它们要废除治外法权”，他认为没有任何必要等到战后再谈判。“我认为没有比1942年8月29日——鸦片战争条约订立100周年——更好的时机来宣布放弃我们的权利！”同时，国务院官员也认为中国方面在其对外政策方面表现出“一种更为积极的态度”。而昆明这时发生的一起美国人之间的凶杀案，使治外法权再次曝光。在这种背景下，美国感到一旦中国首先提出废除治外法权，会使美国处于非常被动和尴尬的地位。美方因而认为废除治外法权的时机已经成熟。于是提出先与中国订立一项仅涉及废除治外法权的简明条约。这既可为以后一项更广泛详尽的条约打一个基础，又具有广泛的宣传价值，而且不会因为有关细节问题而费时费力。（7）

鉴于废除行动势在必行，1942年9月初美国向英国建议说，不存在着采取行动的最理想时机。只有乘主动权还在美英手中之机，采取废除行动才会达到以下三个目的：（1）由此产生的有益于反法西斯同盟的心理和政治上的影响，将会化为对中国的具体帮助，从而加强中国抗战的决心；（2）立即消除中美关系中所有不正常的现象；（3）在原则上“保证美英公民在其他友好的国家所拥有的一般权利”。英国同意美国的分析，同时提出由英美联

合向中国发表取消治外法权的声明,美方认为这可能造成美英联合向中方施加某种压力的印象,坚持同时分别声明。双方最后同意在10月10日中国国庆节前夜分别在两国首都通知中方这一决定,并在次日向新闻界宣布,以扩大影响。(8)

中国这时也在草拟敦请美国率先废除治外法权的新闻稿。蒋介石的捉刀人陈布雷颇有激情地写道:“纯以民众立场说明中国受不平等条约之束缚已一百年,偏颇的限制阻碍了国家建设的发展,而屈辱的情感尤使四万万五千万人伤心饮恨”。因此希望美国立即“单独自动的将对华条约中所包含不平等条款”放弃,“作一件转移世界视听,彰明盟国道义权威的大事”。美国的声明一下子迎合了中国日益高涨的民族主义情绪,新闻界一片赞扬之声。蒋介石更为这给他全民族抗战领袖增光添色的举动所感动,称“中(正)心快慰,实平生唯一之幸事”。他用比以往感谢美国物资和道义支持更热烈的语言来赞扬美国的行动。他告诉罗斯福,这一行动“有其裨于敝国继续抗战民气之提高,实胜于其他任何力量。中正个人亦深为此一优美动人之壮举所感动,实无适当言词足以表达欣慰之感谢”。同时他又不失时机恭维罗斯福“阁下为我中国获得平等地位,所表现伟大精神之领导,以及无上之道德勇气,中正愿掬我衷诚致其感谢,并向阁下保证,中国在求取全人类自由之共同事业中,决不有负阁下之雅望也。”(9)美国的姿态终于获得了预期的效果。

### 三、废除治外法权的谈判

宣传的调门双方都很高,实际谈判却不是那么顺利。美国在向中国发出通知时,已经完成了新约的起草工作。美方废除治外法权条约草案的内容比较简单,只有以下几项内容:

1. 取消领事裁判权。
2. 废除1901年中美辛丑条约。
3. 上海及厦门的公共租界归还中国。
4. 美国在华法人现有的合法不动产所有权不变。
5. 给予双方人民旅行、居住和经商等相同的权利。
6. 正常的领事权。
7. 战后六个月内订立一广泛新约。
8. 批准。(10)

10月初美国首先把这一草案提交给英国参考。英国对此提出了若干有利于维护西方在华利益的修正。比如在第3条转让公共租界所有权内容中,加上“债务”两字;在第4条中增加恢复日本占领区中美英被剥夺之权益;在第7条有关未来“友好、通商、设领条约”内容中,增加“航海”两字。它还建议增加下述内容:在一广泛条约订立之前,“所有双方现存的条约、协定,只要不与现在这个条约相左,仍将有效”。特别值得注意的是,英国在第5条中增加了一项国民待遇的内容:即双方国民在对方国家内,享有与该国人民同样的经商、司法、赋税等平等待遇,并且此种权利除非在战时和全国紧急状态下,不应有任何限制。此外英国还增加了一项旨在保护其在华权益的换文。(11)

美国同意增加“债务”“航海”等字样,但不同意其他修改。它认为日本占领区外国人权益问题,“完全是不同于这个协定主题的范畴”。同时指出,美方力图避免强调现存的各种条约有效性,不同意对第7条增加内容,因为这些在中国人看来均是不平等条约。至于“国民待遇”一项,美国人认为它实际属于以后条约的问题。对美国来说,它还涉及有关联邦和州司法管辖这一复杂问题,由于美国是联邦制国家,各州法律对本州公民与他州公民常有区别对待。外国人所得到的国民待遇实际上只限于联邦司法管辖内,在各州实际上只享受他州待遇,这一点也是以后1946年中美商约谈判中的争论焦点之一。因此美国不愿增加这一内容。(12)



由于英国在华权益较多，它对条约细节非常注意，加上还要征求印度等殖民地的意见，因而一再要求美国推迟向中国递交条约草案的时间。美国最初打算在宣布废除行动一周后就向中国提出草案，结果一直推迟到10月24日。英国同意不再增加美国所反对的有关内容，但仍坚持“国民待遇”一项。它告诉美国人，除非在本条约中保证有关经商等问题的国民待遇，否则几乎不可能在未来广泛条约中还会得到这种保证。除非对这一国民待遇行使的条件加以保证，否则这一经商权可能不会有有多大实际价值。(13)

美国在10月24日递交给中国的条约草案中，采取了折衷的立场把英国的建议包括在第5条中：“两国政府在各该国法律管辖所及之境内，给予对方国人民关于各项法律手续、司法审判、各种租税与各该政府征收，以及经营商业之待遇，尽量不得低于本国人民之待遇”。(14)

这一草案没能满足中方的愿望。从一开始，蒋介石就提醒外交部长宋子文，“领事裁判权以外，尚有其他同样之特权，如租界及驻兵与内河航行、关税协定等特权，应务望同时取消，才得名实相符也”。当时中国外交部准备的方案中强调，废除一切不平等条约，不接受局部之解决，暂不提不平等条约以外之问题。这些不平等条约中包括的特权有：领事裁判权，租界租借地及使馆区，内河航行与沿岸贸易，铁路经营，工商矿业经营，邮电行政，宗教慈善教育团体，驻兵，海关行政，片面最惠国待遇等十项内容。中方因而提出了一项换文，它指出中国政府“认为通商口岸及上海厦门公共租界特区法院制度，外国人民经营沿岸贸易及内河航运、外籍引水人之雇用，外国军舰事先未获得中华民国政府之同意，驶入中国口岸，均包括于本约废除之范围内”。同时中方在措辞上也作了一些较为明确的有利于中国的修改。并把第5条中“不得低于本国人民之待遇”改为“不得低于第三国人民之待遇”。(15)

由于中方提出了沿岸贸易及内河航运权，美方决定放弃这一权利，并为此起草了一项条款，来征询英国的意见，根据这一条款，在放弃有关特权同时，美国要求中国开放口岸外国商船的国民待遇和沿海贸易及内河航运的最惠国待遇。英国对此非常敏感，它强烈希望把这一内容推迟到战后条约的谈判中。英国解释说，它在华利益比除日本以外的任何国家都多。“因此这一问题对于我们来说头等重要”。美国回答说，中国方面就此问题已先后四次口头或书面提出意见，它认为这些权利均属单方面特权，与治外法权密切相关。美国之所以同意中国的意见，是因为不希望因此而影响条约的及时签订，造成中美双方存在龃龉的不良印象。同时美国舆论也会批评继续保留这种权利。(16)

除此之外，中美英另一个争论问题就是第5条中的国民待遇。1942年11月10日中方向美方提出了自己的修正案和换文，中方改变了原来的考虑，只是取消了第5条中“经商”字样，保留了“不低于国民待遇”，以满足美英的要求。(17)

这样，上面这个问题遂成为以后两个月内中美英三方反反复复讨论的问题，致使条约签字日期一拖再拖。很显然，美英对放弃治外法权并无保留，但一涉及其他特权，问题就出现了。

英国为能在将来条约中保证其在华商业利益，坚持要保留“经商”字样。并称，如果中方坚持要美英放弃沿岸贸易及内河航运特权的话，英国将提出1894年中英伊洛瓦底江航行协定。该协定规定中国在该江拥有与英国船只同样的航行权。美方再次提出，由于其国内特殊司法制度，因而不可能给予中国以国民待遇，只能接受中国建议。为照顾英方利益，美国将就沿岸贸易等权利向中方提出下列修正意见：

至于沿海贸易及在中国领水内河航行权利与治外法权无关，留待将来两国政府在通商航海等广泛条约中商订较为适宜。双方相互谅解，美国政府放弃美国船只享受在中国领水内沿海贸易及内河航行特权；中国政府虽然保留其权利使沿海贸易及内河航行限于悬挂中国国旗船只，惟在两国政府未成立进一步之协定时，中国政府无意实行限制办法，使现有惯例发生实际变更。(18)

1 1月27日美方把再次修改过的条约及换文提交中方,并称美国已尽可能地满足中方要求。至于沿岸贸易权内容的处理,美方提出三种选择方式:(1)换文;(2)增列一项条款;(3)保留到战后条约讨论,美国还表示希望条约能在10天内签字。(19)

针对美方在27日尚未收到英国有关评论就将条约修正案递交中方一事,英国深表不满。艾登抱怨说:“出于节省时间的目的,在我们驻重庆大使尚未与中国政府讨论有关问题之前,美国政府就几次向中国人作出与英国政府事关重大的让步……,我们正在交涉与我们在远东商业、金融和航运至关重要的问题。我们现在所作出的决定会对以后将要签订的一项内容广泛的商约有着不可避免的影响。”但他还是同意美国提出的有关沿岸贸易权的修正意见,并指出如果中方不接受,干脆推到战后再说。最后他要求签字日期再推迟10天。赫尔立即反驳艾登的指责,“我们从来没有仅仅是想节省时间而向中国作出让步”。美国的每次行动都尽量与英国进行最大可能的合作,以便把因两国在华利益不同而产生的分歧“减少到最低程度”。因此,美国所提出的修正案,在保持美国基本的政策框架下,尽量地采纳了英国的建议。美国竭力想避免的是一些麻烦问题和专门问题,因为这会导致谈判不必要的延长。从而“减少期望由条约将带来的心理上的好处”。赫尔还认为,美国放弃的只是单方面特权,并没有向中国作出什么“让步”。美国所强调的是:它的在华利益“在与第三国利益相比较时,不应受到歧视”。(20)

赫尔的强调是有所指的。12月8日中国通知美国基本同意美方的修改稿,只是在换文中明确提出取消美国沿岸贸易等权利,其中最后一句话是,“倘日后中华民国以内河航行及沿海贸易权给予第三国船舶时,则应给予美国船舶以同样的待遇”。因为英国当时拒绝放弃这种权利。美国因而感到自己实际上是受到歧视。美国官员告诉中国说,这一条约及换文会因此而受到国内舆论严厉的批评。美国非正式地提出取消“日后”两字。这样,只要英国保留这一权利,美国也就享有同样权利。美国还特意解释说,它的上述态度“并非有意保留任何特权,惟仅欲在现时情形下置美国之利益于其他各国利益之相同之地位,俾在克服任何技术之障碍而确保国会早日通过而已”。(21)

中方随后把这一换文内容又作了修正,使之看上去更像是互惠权利:“倘任何一方日后以内河航行或沿海贸易之权利,给予任何第三国之船舶,亦应给予对方之船舶”。美国为迅速达成协议而决定接受中方的建议。同时中方也考虑到英国这时已表示将放弃此项权利,因而取消“日后”两字“当不致有重大流弊”。在最后确定条约文本时,美国竟以中文不够确切为由,要求以英文为准,或加上法文本。但中方拒绝了这一不合理要求。(22)

条约签定日期原订在1943年元旦,但两次因为中英条约中有关九龙租借地和内河航运权问题解决的延宕而推迟。英国以中国取消其在中国航行特权为由,要求中国放弃在伊洛瓦底江同样的权利。中方认为该江系国际河流,中国所拥有之权利系国际惯例,与内河航行权不同。但最后,中方只好放弃自己应享有的权利,换取英国放弃其不应享有的特权。同时,中国也被迫同意暂不讨论“九龙租借地”问题。(23)

1942年1月11日《中美关于取消美国在华治外法权及处理有关问题条约暨换文》在华盛顿终于签字,几乎是同样的一份中英条约也在重庆签字。在此之前,日本和汪精卫伪政权于10月9日抢先订立了类似条约,蒋介石感叹道,此虽为儿戏,“然而中美新约继其发表,未免因之减色”。新约未能如期“乃为平生遗憾,更知外交被动之苦也”。蒋介石给罗斯福的致敬电也不那么热情洋溢了,而只是短短的几句话。(24)

#### 四、美国放弃治外法权等特权的动机

美国之所以率先提前放弃在华治外法权,明显是受当时国际形势的影响,一位中国学者列举了促成这一行动的五大原因:(1)中国抗战提高了中国的国际地位,创造了实现废约

的有利前提。(2) 军事形势的紧张和先欧后亚战略的实施,使美英需要通过实现废约来支持中国抗战。(3) “大西洋宪章”的政治影响,对废约的实现起了重要促进作用。(4) 罗斯福为实现其战后全球战略所作的努力,加速了废约的实现。(5) 为反击日本的挑拨离间,保证盟国之间的团结,也必须迅速实现废约。(25)

上述五个原因实际上只揭示了盟国间团结合作利益一致的一面,而前面的叙述所揭示的取消治外法权的缘起及谈判过程的复杂内幕,则展示了盟国间在事关自己切身利益方面的分歧。中国希望的是废除包括治外法权在内的所有不平等条约,美英却只想放弃治外法权,而把其他特权的放弃推迟到战后。

由于美国在华特权所带来的利益较英国为少,故美国比较愿意放弃有关特权。但这并不是说,美国不想尽最大可能地维持其在华经济利益。针对英国就条约第4条只保护外国人现存不动产权而不涉及以后获得不动产权所提出的质疑,赫尔明确指出,这项条约的基本考虑有两点,其一是目标有限,仅限于治外法权及有关问题,其二是争取中美两国的广泛支持。如果考虑英方的,的必然会拖延条约的签订,同时也会给美国带来一些法律上的困难。因此,战后再来讨论不动产权更为适宜。(26)

毫无疑问,对美国来说,战后的谈判地位将比战时有利得多。战时特别是1942—1943年之交,美国迫切希望能“维持中国战场”,这种美国有求于中国的情形加强了中国的谈判地位,战后的情况将会不同。美国的最后参战和事实上的反法西斯同盟的领袖地位预示着战后“美国世纪”的到来,而中国已经一再表示需要美国的帮助来重建战后中国。因此正像亨培克和美国驻华大使高斯等人所主张的那样,战后订立广泛条约更为有利。

同时英国放弃其在华广泛的特权,还会给美国战后在中国推行其“门户开放”政策创造条件。由于中国已经一再向美国表示了对英国的厌恶情绪以及对美国的信任,致使美国更不愿与英国完全站在一起,破坏自己在华形象及前景。赫尔私下曾表示,美英放弃治外法权有助于削弱英国在上海和香港的特殊地位。(27)

由于美国后来基本上同意了中方的各种要求,英国人因而忿忿不平地说,美国人的“行为可谓是地地道道大献殷勤”。(28)但从谈判过程来看,美国从未把英国的意见完全置之一边于不顾,它时时都在倾听英方意见,并给予考虑,条约初稿提出日期和条约签订日期因英方请求一拖再拖就是最好的例子。

美国的确放弃了许多特权,但必须注意,这些特权或者由于日本侵略而不复存在,或者对其利益并无损害。一旦涉及某些实际利益,它不是将问题推到战后(比如不动产权的获得),就是坚持平等待遇(比如沿海贸易等权利)。

美国曾以国内联邦和州司法管辖不同,无法给予中国公民经商等方面的国民待遇为由,拒绝了英国有关建议,接受了中国取消第5条中“经商”字样。但是有讽刺意味的是,在4年后中美战后商约谈判中,美国提出了内容广泛的国民待遇权利。这不是因为美国的司法制度有何变化,而是因为美国的霸权地位已经确立。

治外法权及其相关特权是包括美国在内的列强侵略中国的产物。美国等国迫于形势压力,最终放弃了在中国享有近百年的特权,这一行动鼓励了蒋介石政府抗战的士气,弥补了物资援华的不足而造成的缺憾。这样,美国的放弃行动又转变为对蒋介石政府的政治支持,赢得了热烈喝彩,并被蒋介石视为“优美动人壮举”。(29)

由此可见,不论是这一特权的攫取还是放弃,美国都从中得到了巨大利益。对中国来说,这的确是走向完全独立平等的国际地位的第一步。但是,这第一步本身仍然是在不那么平等的环境中迈出的。

注释:

(1) 1940年12月8日中国外交部长王世杰致函驻美大使胡适指出：“我政府应趁此时机，做到以下两事：一、要求美英与我成立一原则的协定。于中日战争结束后，废除领事裁判权，租界庚子条约内驻兵权，内河航行权，等等，另依平等互惠原则订立新约，并立即组织委员会商拟具体方案。二、允于中日战争期内及战后，协助中国经济建设（资本及技术）”（《胡适往来书信选》（中），中华书局1979年版，第505—506页）。有关治外法权的起源和发展参见：Fishel, W.R. *The End of Extraterritoriality in China*, Berkely, 1952; Vincent, J.C., *The Extraterritorial-System in China: Final Phase*, Mass, 1970; *China White Paper*, Washington, 1949, pp. 34-37.

(2) 郭泰祺致国防最高委员会秘书长王宠惠，1941年4月29日，秦孝仪：《中华民国重要史料初编——对日作战时期》，第三编，《战时外交》（一），台湾，1960年，第707页；亨培克致赫尔备忘录，1941年5月14日，*Foreign Relation of the United States*, 1941, Vol.5 (hereafter FRUS, 1941, Vol.5), Washington, 1956, p.776.

(3) 郭泰祺致外交部，1941年4月6，5，25日，《战时外交》（一），第708—710页；赫尔致郭泰祺，1941年5月31日，*China White Paper*, pp. 513-514。郭泰祺与赫尔换文又见 *Foreign Relations of the United States*, 1931-1941, Vol.1, Washington, 1943, pp.927-929.

(4) 驻华大使高斯致赫尔，1941年6月3日，*FRUS* 1941, Vol.5, p.777.

(5) W·亚当斯，哈母登和亨培克等人的备忘录，1942年3月19，27日，4月9日，*Foreign Relations of the United States*, 1942, China (hereafter *FRUS*, 1942, China), Washington, 1956, pp.269-275.

(6) 英国大使馆致国务院，1942年4月25日，*FRUS*, 1942, China, pp.276-277；赫尔致英国大使哈里法克斯，1942年5月6日，*ibid.*, pp.277-278；哈母登备忘录，1942年5月22日，*ibid.*, p.280.

(7) 国会纪录，77届国会，第二次会议，LXXXVIII, pp. 6856-6857，转引自 Fishel, *op. cit.*, p.210；赫尔致美国驻英大使怀南特，1942年8月27日，9月4日，*FRUS*, 1942, China, pp.282-283.

(8) 赫尔致怀南特，1942年9月4日，*ibid.*, pp.287-288；代国务卿韦尔斯与怀南特来往电文，1942年10月6日，10月7日，10月3日，pp. 303-304, 296-297.

(9) 陈布雷起草的新闻稿，1942年10月5日，《战时外交》（一），第710—711页；高斯致赫尔，1942年10月12日；*FRUS*, 1942, China, pp. 311-312；蒋介石10月1日日记，古屋奎二：《蒋总统秘录》（十三），第38页；蒋介石致罗斯福，1942年10月11日，《战时外交》（一），第713—714页。

(10) 韦尔斯致怀南特，1942年10月3日，*FRUS*, 1942, China, pp. 398-411.

(11) 怀南特致国务卿，1942年10月15日，*ibid.*, pp. 313-317.

(12) 韦尔斯致怀南特，1942年10月17日；赫尔致怀南特，1942年10月21日，*ibid.*, pp. 318-321, 327.

(13) 哈母登备忘录，1942年10月9日，*ibid.*, p.308；怀南特致赫尔，1942年10月10日，*ibid.*, p.309；怀南特与赫尔来往电文，1942年10月21，23日，*ibid.*, pp. 323-325, 328, 331.

(14) “中美关系条约草案”，国务院致中国大使馆，1942年10月24日，*ibid.*, pp.333-337；又见《战时外交》（一），第716—719页。

(15) 蒋介石对宋子文1942年10月9日电报的批示，《战时外交》（一），第712页；“废除不平等条约方案”，国民政府外交部档，藏第二历史档案馆，030/117（七六二），554；宋子文呈蒋介石中方修改建议，1942年10月30日，《战时外交》（一），

第722—728页。

(16) 赫尔与怀南特来往电文, 1942年10月27, 31日, 11月13日, 11月17日, *FRUS*, 1942, China, pp. 339-340, 341-342, 349, 356-357。

(17) 中国大使馆致国务院, 1942年11月10日, *FRUS*, 1942, China, pp. 346-347。

(18) 怀南特与赫尔来往电文, 1942年11月24, 25日, *ibid.*, pp. 365-369, pp. 371-373。

(19) 国务院致中国大使馆, 1942年11月27日, *ibid.*, pp. 381-383;有关中文文见魏道明大使使致外交部, 1942年11月27日,《战时外交》(一), 第730—734页。

(20) 怀南特与赫尔来往电文, 1942年12月7, 9日, *FRUS*, 1942, China, pp. 390-391, 397-399。

(21) 中国大使馆致美国国务院, 1942年12月8日, *ibid.*, pp. 393-394;助理国务卿艾奇逊备忘录, 1942年12月8日, *ibid.*, pp. 394-395;魏道明致外交部, 1942年12月10, 12日,《战时外交》(一), 第736—737页。

(22) 高斯与赫尔往来电文, 1942年12月10, 18日, *FRUS* 1942, China, pp. 399-400, 404-405;王宠惠呈蒋介石, 1942年12月16日,《战时外交》(一), 第738—739页;艾奇逊谈话备忘录, 1942年12月19日, *FRUS*, 1942, China, pp. 408-409。

(23) 怀南特致赫尔, 1942年12月18日, *ibid.*, pp. 405-406;王宠惠致蒋介石, 1942年12月16日,《战时外交》(一), 第739页。有关中英谈判见 Chan, K. C., "The Abolition of British Extraterritoriality in China 1942-43", *Modern Asian Studies*, Vol. II, No. 2, 1977。

(24) 中美条约及换文见《战时外交》(一), 第741—748页, 蒋介石致罗斯福, 1942年1月11日, 同上, 第741页;蒋介石1942年1月3, 10日日记, 古屋奎二:《蒋总统秘录》(十三), 台湾, 1977年, 第42—43页。

(25) (韩) 渝辉:“中国是怎样得以在抗战时期实现废约的”,《近代史研究》, 1986年5月, 第124—139页。

(26) 怀南特与赫尔来往电文, 1942年11月5, 7日, *FRUS*, 1942, China, pp. 343-344。

(27) 居里致罗斯福, 1942年9月16日, *FRUS*, 1942, China, p. 35;美驻华战略服务局人员与中国领导人的谈话, 1942年9月, *Morgenthau, Morgenthau Diary* (China), Vol. 11, N. Y., 1974, p. 862; *Hull, Memoirs of Cordell Hull*, Vol. 11, N. Y., 1948, p. 1583。

(28) 英国外交部常务次官卡多根勋爵1942年10月20日日记, 转引自 Throne, *Allies of a Kind*, N. Y., 1979, p. 188。

(29) 1942年10月11日《大公报》、《益世报》评论; 1942年10月16日, *New York Times*, *The Times* (London); 爱泼斯坦:《中国: 未完成的革命》, 新华出版社, 1987年, 第362—363页。

# 募集社会福利基金的新战略

——美国募捐问题及其争论

朱传一

西方募集社会福利基金历经百余年的历史，积累了丰富的经验。在美国，收入保障方面如老年退休、贫困救济、失业补助等基金，主要由政府直接负责筹划提供；但服务保障方面则大都由教会、社区组织或私人筹划募集基金。经验证明，由非赢利组织在社区举办服务保障事业，无论从资金耗费、经营管理与实际效果看，都大大优于政府直接举办。

近年来，美国非赢利性社会福利事业有重要发展，其资金来源主要依靠由政府以减免个人所得税及其他办法鼓励个人捐款取得；此外，向企业集资、向基金会募捐、争取遗赠等传统办法也占有重要地位。1989年，美国此类福利基金中，来自个人捐款占总额的84.1%，来自公司集资占4.4%，来自基金会捐赠占5.8%，来自遗赠占5.7%。资金总额达114.7亿美元，较1988年增长10.43%。(1)从1955年至1988年，去除通货膨胀因素外，资金总额计增长2.63倍。(2)据统计，美国人平均每花2美元用于购买衣鞋，就以1美元捐赠社会福利事业。

美国社会福利组织兴办各类企业，争取政府减免税，以所获利润作为基金，在历史上一直较为普遍。至今，除一些残疾人工厂和特殊福利企业可获减免税优待外，政府对福利组织申请减免税兴办企业有严格批准或规定加以限制。在经营福利生产和销售、服务方面，政府只核准福利组织兴办与本身业务密切相关的小型企业可获减免税待遇，经营与本身业务无关的不能获得减免税待遇，以避免过分影响税收与其他流弊。例如：养老院与老年活动中心可经营商店出售老年人用品或由老年人自己动手生产的商品；济贫单位可设店销售外界捐赠商品；宗教单位可举办学校、学习班、书店、艺术欣赏会、出租教堂富余房屋；少数民族福利机构可举办移民服务项目、语言培训班；儿童福利单位可兴办儿童用品商店等。其经营性质是“非赢利性”的，所得利润归于福利机构本身。一般经营规模不大，不影响和干扰福利业务，避免福利工作人员的贪污和腐化。违反规定者严重处罚或取消减免税待遇。由于此类经营一般减免税额不大，对政府税收没有过分影响，经营企业所得利润，一般也不超过福利组织年度收入的10%。(3)

社会福利组织利用发行彩券、抽彩售货、Bingo等办法取得基金，曾在他们的历史中占有重要地位。由于这种办法鼓励人们赌博和侥幸发财心理，不利于社会发展的消极面，在社会中始终存在不应利用之以取得福利基金的异议。至今，有些地方明确规定由政府垄断发行彩券的权利，仅用以兴办公共工程或特殊用途；但许多地方福利组织包括宗教福利组织，在取得地方政府允准或至少不干涉情况下，仍利用这些办法取得一定收入。彩券奖金额占其发行额值的50%左右。目前，利用这些办法在美国社会福利事业收入中不占重要地位。(4)

各非赢利社会福利组织取得基金的重要渠道之一，是通过专业性的组织“联合之路”(United Way)，一般约能从中获得20%左右的基金。“联合之路”是一个遍及全美的民办机构，它雇用的基金募集者在各企业、机关、单位向从业人员募集福利基金，得到个人承诺后，可在其月薪中扣除捐赠部分。它的作用是有计划地为本社区募集基金，避免各福利机构

各自为政地争相募集而产生的弊害。“联合之路”委员会成员由志愿者组成，日常事务由雇员负责，重要事务由委员会开会表决决定，其行政支出不得超过募集资金的12—20%，基金经委员会决定分配给各福利组织。捐赠者也可指定赠金的专门用途。各福利组织也可以自行另行募集。(5)

## 二

美国大哥大姐总部(Big Brothers and Big Sisters of American)是美国政府公布的17个最重要的非赢利社会福利组织之一，美国总统布什夫妇担任其名誉双主席。主要针对社会上大量单亲家庭的儿童与青少年缺乏正常教育出现的各种社会问题，它组织志愿工作者以大哥大姐“一对一”的方式，对他们进行帮助与教育。

根据美国大哥大姐总部1990年财政收入报告，其在1989年集资总额约为130万美元，这不包括直接赠款在内。如包括则达200万美元以上。如将其接纳的各地会员机构的集资收入计算在内，其年集资收入约达400万美元。(会员分支机构共488个。)

美国大哥大姐总部的集资构成，与其接纳的分支会员集资构成有很大不同。基层福利机构集资的主要来源是个人捐献，因为个人更关心的是他所居住或与他本人历史、生活遭遇或职业有关连的社区。这个总部集资构成的特征则是企业推广集资和举办特殊项目集资占了主要地位，它们不同于传统性的集资方法。从最近3年的情况看，它们增长的速度也是最快的，而其他项目却基本持平或稍有增长。

表1 美国大哥大姐总部集资构成(美元)

集资来源	1988年	1989年	1990年预计
1. 企业推广集资	143504	389542	595000
2. 企业直接资助	95716	192052	225000
3. 举办特殊项目集资	176054	233000	292000
4. 基金会资助	161236	228794	170000
5. 个人捐献	123357	142861	170000
6. 理事资助	72599	76165	90000
7. 特殊馈赠	9703	47005	45000
总计	782169	1309419	1587000

什么是“企业推广集资”(Enterprises Promotion)或称之为“与福利事业有关的集资”(Cause-Related Marketing)呢?对于它的定义,美国有许多不同的说法,一般认为是:“在公司与非赢利组织之间的一种互利关系。对公司有利于追求销路和推广工作;对非赢利组织则有利于其集资和改善公共关系。”(6)在美国,它被认为是80年代以来一种崭新的集资方法。它是在1981年由美国通达公司(American Express)在旧金山兴起的。当时,这一公司宣布,在3个月内每用信用卡或购买旅行支票一次,公司就捐5分钱给福利事业;购买新卡为会员时捐2美元,购买公司出售的包裹时捐5美元。这样,通达公司捐款10.8万美元给旧金山艺术节提供福利事业之用。2年后,公司又以类似办法捐款170万美元修缮自由女神像。1983年10—12月,这一公司的报告中指出,信用卡的运用率由此增加28%。(7)在通达公司用这种办法集资给福利事业获得成功,许多公司和社会福利组织群起效尤,提出:“买我们的东西,我们就代替你们提供有价值的捐献”的模式。(8)美国杂志的某些评论认为:“与福利事业有关的推广集资方法,已非传统意义上的慈善事业了;它也并非伪装为公司社会责任的一种代用品。这种方法是联合集资的一种重要新战略”。(9)

当前,美国大哥大姐总部与美国5个公司用以上办法联合集资。即:阿拜烤肉食品公司(Arby's Inc.)、普林斯·马恰毕雷公司(Prince MatchabelliCo.)、哈利昆图书公司

(Harlequin)、美国拨盘公司(DialAmerica)、维萨信用卡公司(Visa)。1989年,与这5个公司的联合集资,使大哥大姐总部共获得约40万美元的福利基金。这个数字不包括其488个地方组织获得远为大量的资金数额。以阿拜公司与大哥大姐总部的合作为例:从1987年起,双方达成协议,阿拜公司出价值为7美元的减价券,每本实售1美元。此项收入全部提供大哥大姐组织及阿拜奖学金为基金。1988年售出120万本。1989年售出200万本,这一年,大哥大姐总部由此获得福利基金20万美元,地方机构获得100万美元,其余为奖学金。

什么是“举办特殊项目”的集资方法呢?最普遍的是在喜庆纪念节日时举办群众性活动,如聚餐、捐赠义卖、音乐会、体育竞赛会、艺术节、展览会、舞会、读书与知识比赛等,节目内容大都与社会福利本行业有关,动员本组织成员、志愿工作者和广大群众参加,从出售门票、纪念品、竞赛和当场募捐中获得基金。

美国大哥大姐组织介绍了他们的一些新形式:

一、“步行奖”募捐——企业单位对参加者每步行1英里将给1美元,鼓励参加者锻炼身体,规定奖金由本人捐给福利基金。

二、“多读书”捐赠——动员父母在学生暑假期间鼓励他们多读书、读好书。书单由福利机构提供。每读完1本,由父母奖给子女1美元,转赠福利事业。

三、“滚地球”比赛募捐——优胜者得奖,卖票盈余赠儿童福利事业。

四、“浮鸭”比赛——赴河畔野游期间,动员每人购买塑料浮鸭(每个有不同号码),使浮鸭顺流而下,优胜者得奖,赢余归福利基金。

举行这类活动的目的,不仅是为单纯募捐,更重要的是通过鼓励人们多做体育锻炼、多读书、多结交有共同兴趣的朋友,从事有益于身心健康的活动,关心社会中的不幸者。美国社会学家特别推崇这类募捐方式。

### 三

对于社会福利组织与企业联合集资,在美国社会中始终存在激烈的争议,尽管自80年代以来,有越来越多的福利组织与企业进行了这种“推广集资”办法。

支持者认为,这对企业、福利事业和消费者三方都十分有利。据美国促进市场协会(Promotion Marketing Association of America)调查认为:“与福利事业有关的推广集资办法大都获得成功,此项联合每年约递增10—15%”。许多公司因参与这种集资,贯彻了“利润返回社区”的哲学,因而获得社会声誉、更大的产品销售量和利润。(10)同时,与公司联合的非赢利福利组织也解决了它们的经费困难,并扩大了他们在社会上的知名度。据统计,许多福利组织通过与公司的联合集资,获得相当于其10%的基金。(11)对消费者来说,也得到了较好的产品和服务。他们认为,美国通运公司就是一个范例,自1981年以来,通过与福利组织的联合,它捐献了930万美元,同时以2350万美元替67个国内外组织做了广告。因而它发行的信用卡的运用率也一直不断增长。(12)

美国大哥大姐组织和阿拜烤肉食品公司的联合集资情况是:双方都比较满意。大哥大姐总部及其分部每年获得的资助都有较大增长;阿拜公司除获得较好社会声誉外,也获得更多顾客。1988年它获得250万美元利润,1989年估计为500万美元。据调查,80%的顾客来阿拜吃烤肉是由于对它食品的质量满意;但确有约20%的顾客想到它能把利润的一部分捐赠给儿童福利事业,因而常照顾这家烤肉店。(13)

反对者认为,如果说对双方有利,那就是对公司更有利,因为一般来说,“得到更大资



金者是产品公司，而不是福利事业”。他们说：“联合的作法，只是为了产生更大的商业利润而已”，“只不过是让公司把捐给福利组织的钱，加到产品的价格中去而已”。另一些人还担心如此联合“会不会丧失福利事业的独立性”，（14）并“使非赢利组织商品化了”。（15）

反对者还认为，这种联合只是“一时风尚”，一旦这个公司垮台，依靠这种办法集资的社会福利组织也会遭受严重损害；而这样做下去，也“会使消费者和公司都感到他们已完成了对慈善事业的责任，因而削减了传统式的捐献”。还有人甚至认为，非赢利性质的社会福利事业这样做，就“无异于把灵魂出卖给魔鬼”。（16）

与一些公司已有联合关系的社会福利组织负责人不同意反对者的以上论点。他们说，不能从双方获得的钱数来衡量这种得失。“在美国社会结构内，必须采取现实的作法，这包括让资本家和他们企业在合情合理的范围内谋取一定的利润”。而且，这种联合，从社会福利组织的立场看，他们从来是要考虑到联合的公司企业在公众眼中的形象的。“我们不会只顾得到资助而不顾联合对象，即这个公司的性质和公众对它的评价的”。举例说，福利组织就决不会和售卖烟酒之类的公司联合，因为烟酒损害人们的健康，与福利组织的根本目标相违背；也不会与社会中声誉不佳或经常发生事故的公司企业联合。另一方面，任何联合即使与声誉较佳的企业联合，也常具有一定风险。美国大哥大姐组织与阿拜公司的联合就曾出现这样的事故：某一地区的阿拜烤肉店曾出售变质的烤肉而致使一些顾客生病，这就连带使与阿拜合作的大哥大姐地方组织的名誉在当地人们的心中遭受损害。人们不能因为有风险就完全否定这种联合募捐的方式。（17）

他们说，因此，联合必须首先要选好对象；双方要严格遵守合同规定；要让公众能理解联合的理由（如儿童福利组织与食品公司之间、医疗健康福利组织与医药公司之间）；要重视市场调查，使这种联合双方都能获利；要注意群众反映，作出调查报告；要根据情况变化，不断调整双方关系。当然，基本肯定这种联合，但并非没有风险，这包括经济上和名誉方面的风险。

他们进一步指出，经历双方联合的一定过程，是有可能促使与福利组织合作的公司多懂得一些要珍惜自己名誉的重要性的，促使他们理解只能谋取正当合理的利润，要注意不能卖劣货、假货给顾客，要注意服务质量。让资本家懂得，要赚钱就要在社会中建立好声誉，要返偿一部分利润给社会中的贫困者、不幸者、残疾者和弱者。做一些有利于社会的好事，会对企业的长远发展有利。

他们还认为，企业与福利组织的长期合作，对企业职工将发生重大影响。如阿拜烤肉公司的许多职工当了解自己也是同时为儿童与青少年的福利工作时，他们之中的一些人今天已成为大哥大姐的志愿工作者和义务宣传员。

#### 四

关于如何募集慈善或福利事业基金，在西方曾经历了几个历史阶段。19世纪时及其以前，主要是由宗教机构和某些个人，为穷苦和不幸的人们募集慈善基金。当时，一些社会改革家曾尝试摆脱宗教机构而以志愿人员为主为福利事业募集基金，虽经努力但结果并未成功。进入20世纪以来，一些国家由政府扮演了主要提供社会福利基金的角色。但其后由于经济与社会结构的不断演变、人口的老龄化以及其他因素，社会保障制度的建立早已不限于济贫事业的范畴，并进而以全民为保障的对象，政府愈来愈感到难以完全负担这一沉重的责任。在美国，企业特别是私营企业要担负社会福利越来越重要的责任，这已是大势所趋。近年来，美国不断酝酿并实施的政策是：

- 一、放权地方政府决定本地区企业向社会福利事业提供奖金的方法；
- 二、企业或通过直接纳税、或由企业主动向福利事业捐款以支持地方性福利事业；

三、鼓励企业与福利事业联合集资，在联合的过程中使非赢利福利组织能从企业学习经营管理和有效率地进行工作。(18)

普遍承认，尽管联合集资办法存在着某些流弊；但当前主要问题不是限制这种联合方式，而是在实践中不断改进这种办法。不久以前，在与福利事业有关的“推广集资”办法基础上，又出现了新型的“社会责任集资”方法（Social Responsibility Marketing），使残疾人福利事业得到一些公司的资助。(19) 在费城，市政府在地方法规中规定，凡企业在市中心繁华地区建房者，必须缴纳一定比例的资金提供社区服务事业。理由是：当前费城的社会稳定，有赖于不断充实社区服务事业的资金来源；而另一方面，社区服务事业的发展，对企业无论在经济发展与对其雇员的服务方面都非常有利，他们理应纳款赞助。(20)

美国学者认为，随同经济与社会的发展与演变，社会福利事业必须与之协调发展。明智的政治家在执行社会政策的同时，应不断设法开辟募集福利基金的来源。因此，募集福利基金的方法与手段还将日新月异。在美国，企业与社会福利事业联合募集的趋势难以避免，但其方法与手段必须符合经济与社会发展的规律与现实，不能成为经济发展的阻力，不能造成更为严重的社会问题，这是募集福利基金必须予以遵循的基本原则。他们还着重指出：“福利事业是社会的一个支柱，而不是一种商业性交易”。(21) 可惜的是，在美国社会中，许多人包括多数资本家和他的企业迄今还未能都懂得这个道理。

#### 注释：

(1) *The Chronicle of Philanthropy*, Vol. II, No.17, June 12, 1990.

(2) “Giving USA, 1989—The Annual Report on Philanthropy for the Year 1988”, *A Publication of the AAFRC Trust*, 1989.

(3) 与美国大哥大姐总部发展部戴维·戴维逊、斯蒂芬·狄龙以及美国儿童与家庭服务所主任威廉牧师谈话记录，1990年5月。另见与“统一之路”尼彭西特执行主任安·帕顿谈话记录，1990年7月。

(4) 与戴维·戴维逊、斯蒂芬·狄龙以及威廉牧师谈话记录。

(5) 与安·帕顿谈话记录。

(6) “Executive Summary of Study of Cause-Related Marketing”, *Independent Sector*, Oct. 17, 1988.

(7) “Charities in the Marketplace—A Look at Joint-Venture Marketing”, *Insight*, Issue 2-3, 1987.

(8) “I Gave at the Supermarket”, *Forbes*, Dec. 5, 1989.

(9) John R. Garrison: “A New Twist to Cause Marketing”, *Fund Raising Management*, Feb., 1990.

(10) Philip J. Webster: “The Case for Cause-Related Marketing”, *Essay*, Jan.-Feb., 1989.

(11) “Charities in the Marketplace—A Look at Joint-Venture Marketing”, *Insight*, Issue 2-3, 1987.

(12) 同(9)。

(13) 同(3)。

(14) 同(6)。

(15) 同(8)。

(16) 同(9)。

(17) 同(3)。

(18) 同(3)。

(19) 同(8)。

(20) 与美国宾州大学社会工作学院马克·斯特恩教授谈话，1990年6月。

(21) 同(7)。

## 过去与现在的分裂

——读《大分裂：对美国梦的重新思索》

赵毅

美国作家斯塔兹·特克尔(Studs Terkel)曾以他编写的一系列纪实杰作赢得了众多的美国读者，他所著的《工作着》和《美国梦寻》(1)也曾引起中国读者的浓厚兴趣。1988年，这位76岁高龄的作者又出版了一本口述史著作：《大分裂：对美国梦的重新思索》。(2)本书仍以口头实录的形式，展示出80年代美国社会的方方面面，美国人民的梦想和心态。

作者对本书的编写颇具匠心，他无意追求“客观”，无意寻出“当今美国人生活中的事实(facts)”，而是力图“挖掘得更深一些”，挖出“某种尚未定形的真实(truth)”。(3)作者在该书的题记中揭示出全书的主旨，实在值得读者去认真回味和思索：

大分裂不仅仅指有产者、半有产者和无产者之间日益加深的隔阂。它是时而似乎弥合然则随时都可扩大、与富人和穷人不无关联的种族间的分裂。它是崇拜领域内的分裂，把未必归于恺撒的东西归于恺撒，把未必归于上帝的神明归于上帝。它是个裂口，把我们彼此割裂开来，而且也确实把我们同我们的自我割裂开来。它是过去与现在的分裂。

这篇读后感就是对美国文化中“过去与现在的分裂”所作的一点思考。

—

读过《大分裂》之后，我们会发现一个令人费解的现象：美国的高等教育虽然发达，但受过高等教育的人却常常缺少起码的历史知识。如果只有个别人不知道苏联在二战中是美国的盟友，或者不晓得赫伯特·胡佛是大萧条时的美国总统，也许不足为奇。但是在特克尔采访的一约一百名持有大学文凭的人当中，竟有一半不知道苏联在二战中是美国的盟友。当听说苏联也曾参加过二战，有几个人竟为之愕然(第6页)。一位政治活动家在大学校园里演讲时居然发现台下没有人知道美国还有过一个胡佛总统(第37页)。纽约视觉艺术学校的一位教师惊讶地发现他的学生对60年代一无所知。这些想当漫画家的学生不知道“我们这代人中最重要创新艺术家之一——罗伯特·克拉姆(Robert Crumb)”。“他们不了解连环漫画的历史，也不了解过去曾经有过更伟大的成就”(第35—36页)。《芝加哥太阳时报》的宗教新闻主编抱怨美国学校只培养出一批“技术上能够胜任的野蛮人”：

我们的学校正在培养出毫无历史观念的技术人员。你能够获得新闻硕士学位而对文化史和社会史一无所知。你能够在神学院毕业而对自己的传统并不真正掌握。你买到的是装饰品，这就像买一套布鲁克斯兄弟公司的西服，可还认为自己是个传统主义者呢。传统是不能花钱

买的。你必须一步一步地赢得它并掌握它（第212页）。

美国人对过去不感兴趣，他们只关心现在，这与学校的教育不无关系。农场工人“在学校所受的教育是：历史无关紧要。知不知道历史都一样”（第85页）。心理学教授教导推销员铭记“此时此地”几个字，“如果你忘了这几个字，你就会失去顾客”（第371页）。

学生不了解历史，教育机构自然负有责任。但更深一层的原因却在于：美国社会和文化的的发展已使人们逐渐丧失了历史的延续感。“此时此地”已成为美国社会心理的一部分。

## 二

美国人历来讲求实际，但并非历来对历史漠不关心。美国的第一部历史巨著《普利茅斯种植园史》在这个种植园建立还不到十年的时候就写成了，被称为美国人的《伊利亚特》。开国元勋们曾把历史看作能够提供道德训诫和政治智慧的“经验之灯”。“直到19世纪，美国人总能在历史中找出获得不朽生活的方式：成为历史的一部分意味着成为永恒的一部分。”（4）《回顾》一书的作者贝拉米（Edward Bellamy）算得上19世纪的著名“反历史”人物。根据他的社会哲学，记忆对社会和个人均具有压制作用，因为记忆延长着人们的负疚感和罪恶感。即便如此，贝拉米仍然没有放弃探究历史，《回顾》一书几乎可称作一部美国的历史小说。

本世纪的情形开始有所不同，最明显的变化始于20年代。这是美国“繁荣的十年”，美国由此进入了“消费社会”。充分发展的工业经济要求为产品开辟新的国内市场，诸如俭朴、节约、自我约束等生产道德观被鼓励购买、鼓励享乐的消费道德观所取代，大规模消费被视为经济体制的合法目的，享乐主义开始成为普遍的社会风气。享乐主义的理想就是忘掉过去，忘掉时间，及时行乐。历史的权威受到攻击。汽车大王福特（Henry Ford）在当时美国人心目中成为“文化英雄”、“历史和传统的代言人”。他就曾直言不讳地宣称：“历史这东西多多少少是扯淡。我们想生活在现在，只有我们今天创造的历史才是唯一值得留意的历史。”（5）

非历史和反历史的态度在知识界也成为一股重要思潮，美国作家斯坦恩（Gertrude Stein）提出“延续不断的现在”的概念，这一概念“不权抹掉了传统，而且抹掉了任何有关‘时间’的意识”。包括著名诗人哈特·克莱恩（Hart Crane）和著名作家凯·博伊尔（Kay Boyle）在内的一群文化人发表声明，宣布“时间是应被废除的暴政”。（6）

几十年中，文学时尚时时翻新，但无视过去、强调现时的直接性却是种种文学式样的共同特征。如“垮掉的一代”即把过去（甚至还有将来）视为敌人，因为它以传统主义的强求一律威胁着人类。美术界的一些重要运动如抽象表现主义（Abstract Expressionism）和波普艺术（Pop art）提供的是最直接经验。文学艺术对即刻体验的强调表达出普遍存在的文化情绪。另一方面，文学艺术对时间的认识（否定过去，重视现在和将来）又渗透进人的意识和无意识。

近40年来，美国史学界中也存在一股潜流，认为以往的经验无助于今日的现实。历史学教授戴维·唐纳德（David Donald）直截了当地写道：“对今天来说，昔日美国的‘经验教训’不仅是毫不相关的，而且是危险的。……我最有益的作用也许就是把学生们从历史的魔力下解放出来”。（7）以这样的观点来看，过去与现在只有时间顺序上的延续，而没有逻辑上的和意义上的联系。而所谓历史延续感，正是以这种逻辑上和意义上的联系为基本前提的。

## 三

如果一个社会的“唯一价值标准是通货”(第134页),那么,这个社会中必然严重存在以交换价值来衡量知识的倾向,只有实用性的知识才会被认为是有用的知识。于是,知识退化成工具或手段。同样,智慧和理性在这样的社会里也会失去超功利的深刻含义,失去约束人行为的道德力量而沦为工具性的计算。商业界的这种计算最明显:“这像一场智力游戏。如果你在下棋,你就计算取得的一个个胜利。我们碰巧计算的是金钱”(第123页)。“他们的工作就是估算价格的升降。谁赚钱就证明谁战胜了别人。这就是他们的计分方式”(第142—143页)。“人们关心的是边际税率,关心的是他们的抵押利息是否会被注销。于是,爱国主义、宗教信仰、家庭等其他许多社会准则都消失了。真正存留下来的只有金钱。这是记输赢的方法。这是在许多社会准则都已消失之后,依然留存下来的少数几个准则中的一个”(第134页)。

科学技术的日新月异使工具性知识在工作领域内迅速更新。在华尔街当过15年股票行情分析员的一位妇女在退出华尔街几年之后突然发现对股票行情“一窍不通”了(第140页)。知识更新的压力加上青年就业的压力,使越来越多的人不得不尽早退休。维护老年人权利的全国性组织——灰豹党(the Gray Panthers)的召集人说道:

在过去的十年里,我们的生活中增加了一个具有讽刺意味的现象,人的生命周期每十年都延长了一些。然而我们看到的是退休越来越频繁,50岁的,55岁的,提前退休 现在已成为人们熟悉的词汇。在有些情况下,它是被解雇的委婉说法。

.....

他们说,他们每年强迫退休的成千上万的雇员已是没用的人(第343页)。

这里的关键问题是,退休雇员不仅对雇主来说“没用”了,而且对子女来说也“没用”了。社会变化的速度和知识更新的速度大大加快,使得上代人穷其一生所获得的知识 and 人生经验失去了传给下一代的价值。子女一踏入社会,很快会发现用父母那些老掉牙的知识和经验无法应付已经变化了的现实,老年人几乎也变成了“一次性使用商品”。

有思想的传递,才会有文明的延续。同样,有知识和人生经验的传递,人们才会有超乎纯生物意义的世代延续感。世代延续感是历史延续感的一部分。世代延续感的丧失,进一步损伤了美国人的历史延续感。

#### 四

过去消失了,或者至少显得与现在不相关连,时间只存在于现在。而美国的现在是一个瞬息万变的信息世界,在人们的记忆中任何事件都似乎只能作短暂的停留,难以留下清晰的印痕。《大分裂》的序言开门见山:“在准备本书的过程中(甚至在我考虑这本书的时候),我被从未遇到过的疑虑所困扰。……我意识到某种缺乏,某种足以代表80年代特征的缺乏,所缺乏的东西在以往几十年中甚至在沉寂的50年代却一直活跃地存在着。这就是记忆的缺乏。”特克尔曾经为编写《酸辛岁月——大萧条时代的口述史》和反映二战的《伟大的战争》走访过这两个时期的几百个幸存者。虽然他们在回首往事时难免有明显的误记和遗忘,“但是却记得有关他们自己及其周围世界的核心真实。他们对昨天有充分的记忆,足以向我们描述那些岁月里的生活。而今天,健忘症触目皆是。”特克尔不无感慨地说:“毫无疑问,比起我们的任何一位祖先,我们都知道更多的事实,不过这些事实尽是一些鸡毛蒜皮的小事。然而,至于说了解有关我们自己和他人的真实……”(第3页)他没有心情把这句话讲完。

所以会出现这种情况,很大程度上应归因于飞速发展的传播媒介。一方面,“传通事业在近十年内的发展更为迅猛”(第132页);另一方面,“美国出现了一种新的贫困。就是时间贫困。人人都在赚钱,……他们得不到的是时间”(第133页)。于是,传播媒介显示了威力,在尽可能短的时间里把尽可能多的信息传递给观众、听众或读者:

所有老练的广告客户和 精明的政客都把他们的节目设计成能在新闻中插播的十秒到二十秒的东西。

你只要对电影、电视商业节目甚至新闻节目看上一眼,视觉信息便会快而又快地传递给你。向儿童传授基本常识的“芝麻街”节目也好,医疗节目也好,晚间新闻也好,都是以极快的速度传递信息(第132页)。

有关“事实”的信息在极短的时间内大量涌现,这些“事实”又时常相互矛盾,作为信息接收者的观众、听众和读者无从分辨真伪,难以对信息进行消化、整理和分析,更难得有时间挖掘其中的“真实”。远在异国的地震或政变与近在身旁的失业或罢工同样引人注目;今天

出现的危机明天已成旧闻,因为某处又发生了一场与此毫不相关的危机。“昨天的大标题今天已被遗忘,因为新的大标题已赫然出现在报端”(第4页)。一位陪审团长描述说:

我们在今天的新闻节目中了解到发生了某件事。一星期后,又播放一条消息,显得同样重要。播音员以同样强调的声调播音,这条新闻也占同样多的时间,屏幕上出现同样的彩色图像。上个星期仿佛突然消失在我们身后,一年前的事离我们就更加遥远了(第225页)。

除了新闻节目,其他节目也无需观众了解历史,无需观众为了探究问题的答案而费心劳神。下面是宗教节目的状况:

这些节目对没有历史观念的人很有吸引力。你在收看这些电视节目前不需要了解任何东西。你不必精通礼拜仪式。这是一份快餐。它在那儿现成地摆着,它是纯和的,无害的,可以让你感到一时的满足。确实有这种效果。可悲的是,你得到的是现成答案。没人向你提出问题。他们的主张是不要去思考,因为这会使人不安。

.....

这里没有实质,没有历史。你不必了解任何事情。否则反倒会成为障碍(第210-211页)。

非宗教的节目也有许多严肃的内容,比如电视节目主持人便常常请某位专家回答诸如“你的人生哲学是什么”一类的大问题。问者一本正经,答者严肃认真,但回答问题的时间往往限制在15秒钟之内。观众见怪不怪,因为他们早与媒介达成共识:15秒钟足够回答这类人生大问题了(第4页)。

特克尔通过被采访者之口,向我们描述出没有过去的现在是什么样的现在:现实失去了历史的深度,一切都停留到表层。各种“事实”纷纭呈现,又转瞬即逝,其间缺少逻辑的联系。在这样一个纷纷扬扬、杂乱无章的世界中,健忘症成为多发病是不足为奇的。

## 五

对历史的无知和历史延续感的丧失标志着美国文化中过去与现在的分裂。对现在的支离破碎感则进一步表明美国人已难以把握现在的“真实”。正像丹尼尔·贝尔(Daniel Bell)曾经说过的那样:“由于批判了历史连续性而又相信未来即在现在,人们丧失了传统的整体感和完整感。碎片或部分代替了整体。”(8)“人们一旦与过去切断联系,就绝难摆脱从将来本身产生出来的最终空虚感。信仰不再成为可能。”(9)这也正是使特克尔感到必须对美国梦进行一番重新思索的原由之一。

当然,收录在《大分裂》中的近百篇自述经过了特克尔的挑选,而他的挑选是带有倾向性的。例如有人以社会统计学方法对美国人的历史知识进行一次调查,结论也许并不那么悲观。但是,特克尔此书的独特价值,就在于它不受统计数字的限制,而把美国文化中的症结暴露在读者面前。这是他挖掘“真实”的一次真诚的努力。

特克尔的书中也记录下80年代后期的一些变化迹象:新闻学院的一位教师发现“今年

班上没有一个人问我挣了多少钱。他们问我有关职业道德的问题。……在大约六、七年前，学生开口闭口离不开钱字”（第39页）。加尔布雷思（John Kenneth Galbraith）也发现“他今天的学生是他所教过的最优秀的学生”（第6页）。美国社会是否物极必反地出现了令人宽慰的变化？特克尔没有轻易断言，他更关心的是业已严重存在的“过去与现在的分裂”。他特别摘出墨西哥作家卡洛斯·福恩蒂斯（Carlos Fuentes）的一段话写在《大分裂》的扉页上：

我们必须向前迈进，但这样做时我们不能涂掉过去。因为过去是我们自我认同的一部分，而没有自我认同，我们便什么也不是。

特克尔摘录这段话可谓用心良苦，他在向我们透露：时间是一个不可分割的整体，现在扎根于过去，是过去的必然延伸。一个无视自己过去的文明是无法将自身延续下去的。

#### 注释：

（1）《工作着》（*Working*）的英文选本1982年由对外翻译出版公司出版，改名为《美国人谈美国》。该公司在1984年还出版了《美国梦寻》（*American Dreams: Lost and Found*）的中译本。

（2）Studs Terkel, *The Great Divide: Second Thoughts on the American Dream* (Pantheon Books, 1988)。中译本《大分裂——美国梦的反思》（译者：华灿）1989年由外文出版社出版。本文中的大部分译文采自或参考了这个译本。

（3）Terkel, *The Great Divide*, pp. 3-4. 本文后面引自该书的文字只在文中括号内注明原书的页码，不另作注。

（4）Warren I. Susman: *Culture as History: the Transformation of American Society in the Twentieth Century* (Pantheon Books, 1984), p. 3.

（5）William E. Leuchtenburg: *The Perils of Prosperity, 1914-32* (the University of Chicago Press, 1958), pp. 175-176.

（6）Ibid, p. 175.

（7）Christopher Lasch: *The Culture of Narcissism: American Life in an Age of Diminishing Expectations* (A Warner Communications Company, 1979), p. 19.

（8）丹尼尔·贝尔：《资本主义文化矛盾》，赵一凡等译，三联书店1989年版，第95页。

（9）同上，第97页。

## 历史感的呼唤

——读《现代史学的挑战》札记

张跃宏

历史感 (sense of history) 是什么？

这或许是一个“不问人人都知道，一问却一时不知道如何回答”的问题。然而相比之下，一般人对于“历史观”的概念是不会不明白的。大抵可以这样认为，历史观指对历史发展的总的和基本的看法，它说明历史怎么发展和为什么这样发展。黑格尔讲自由意识的发展，马克思讲生产力与生产关系的相互作用，汤因比讲在挑战和应战中的文明的兴衰，都是历史哲学意义上的对于作为整体的历史发展的宏观把握。众多的历史观之间，似乎总可以从历史的科学真实的角度就其对与错进行争论，然而，在评价历史感时，却很难套用历史观的评价标准。同时，我们会发现，具有不同历史观的人，可能都得到“历史感好”的评价，而持同一历史观的人，完全可能在历史感上分出高下。那么，它们的区别在哪里？历史感的含义与特征是什么？读到中国美国史研究会王建华等翻译的《现代史学的挑战——美国历史协会主席演说集（1961—1988）》（上海人民出版社，1990年），自然又想到了这个问题。

这本书的内容编排与商务印书馆1963年出版的《美国历史协会主席演说集（1949—1960）》相衔接。读者按年份把当年美国历史协会行将卸任的主席的“告别演说”一篇一篇读下来，不仅可以管窥美国历史协会这个美国最大的历史学团体的面貌，而且可以触摸到美国历史学界的研究和发展的脉搏。

## —

《现代史学的挑战》（以下简称《挑战》，凡出自该书的引文，只在正文中注明页码）并没有专谈历史感的篇章，尽管其中多处提到历史感。但是，从它的种种倡导和推论中，可以看出这些具有相当声望的美国历史学家的看法。

卡尔·布里登博在1962年作的《历史的大变异》的讲演提出了严肃的问题：“我们是否有理由认为，未来的历史学家能重新获得充分的历史感，从而能够体验和理解历史，并向读者描绘出历史的面貌，即便是模糊不清的面貌？”（第19页）他提出这一问题的背景是人类生活正经历着他所说的“大变异”（great mutation），或者说是突然而急剧的历史性变化。这使得处在如此复杂的生活环境中的我们，失却了对于我们以往生存条件的体验，事物的天然属性已经不被新的一代人了解，甚至连过去属于常识的引喻也不能被课堂上最优秀的研究生们听懂了。那么，作为历史学家，怎样才能成功地、富有想像力地再现几千年来来的社会面貌呢？按照他的观点，也是比尔德和老施莱辛格等人的观点，只有对于经济、社会和文化的发展，对于文明史或“生活史”有充分的了解，才能够正确地理解政治行为的历史。他因而断言：“对以前时代的生活具有透彻和富于想像的了解，乃是进行各种专门历史研究及分析的前提。这是最低限度的要求。”（第31页）对于“透彻和富于想像的了解”，他的诠释是：“对人的理解乃是成为优秀的历史学家的首要条件。”（第29页）因此，可以说，对于以往时代的人以及由人构成的生活的体验和想像，成了进行历史研究的基本条件。换句话说，有了这种体验和想像——对包括感情、态度和思想活动在人的内心世界的体验，才算是获得了描绘历史所必需的历史感，才有可能把人的内心的隐蔽的世界同公开的世界的关系揭示出来。

这种体验和想像能力，便凝聚和包涵了作为历史观察者的主体的人所具有的情感的和理智的经历，现实的和幻想的体会，贴近自然的和运用符号系统的同文化和跨文化理解。一句话，这就是某种历史感——一种历史的感受。这与常说的历史观当然不是一回事，而与历史知识也有区别。

## 二

美国历史协会主席的演讲，要么是一篇对于历史学或历史与现实的宏论，要么是对该协



会现状和发展的综述和分析，要么是从自己的专业领域着手，让听众了解历史学研究中的某一重要趋向或议题，或者引发出一个普遍关心或标新立异的命题。1974年的主席刘易斯·汉克的演说《美国历史学家与当今世界：责任与机遇》属于第三类。

这位拉美史专家在这篇提倡对其他文化进行研究的讲演中，对于征服美洲的西班牙人在建立历史记录和文献资料中体现出的历史感表示了赞许。他说：“历史学家应感谢西班牙人的强烈的历史感，感谢他们确实普遍存在但几乎未被意识到的认识：西班牙的海外行动总有一天会为后人所详细研究。”（第235页）西班牙人留下的使身为拉美史研究者的他受益的大量资料，体现了一种对自身行为的历史意义的强烈意识。我不由得想到，一个思维的主体（不管是一个普通人还是一个历史学家，或者是一个民族）对于置身其中的当下事件和历史关头的重要性有着敏锐的意识，这的确是可以称得上很有历史感的。在这个意义上，历史感是一种在流动中寻求位置的意识。

其实，这是非常浅显的道理。我们自身经历的每一分钟，都正在变成历史的一部分。人只有历史和未来，而几乎没有现在，因为现在是瞬时的。生活在这种无形但又确实实的流动中的人，时刻想到辨明自己的位置，时刻意识到我们处在历史之中，时刻意识到我们从历史而来又将属于历史。这便是历史感。道理固然浅显，但研究现实的人要具备这种历史感并不是轻而易举的，认识到它的重要性并自觉地加以运用的人也不是多数。法国历史学家布洛赫说过：“理解现在的唯一方法是离开现在并把现在看作连续过程中的一个部分。”（1）照他看来，对于历史的流动性质现实和在这种流动中的位置的意识，是理解现实的必由之路。

与前述历史感在通过对人的理解、体验和想像来感受历史这一层次的意义相对照，这里说的历史感是体现在对现实的理解的层次上的。固然，历史学家也许是人类最专注于全面而系统地回顾历史的人，他们对历史的流动性质的领悟体现在历史研究当中，然而，最能显示其对这一性质的领悟高于常人之时，恰在分析现实的时候，在为现实的生活之流中的人们定位的时候，在洞见和预言当下事件的未来意义（历史意义？）的时候，在判定我们处于何种历史关头的时候。

现时代的巨大的跃迁，在C·范·伍德沃德的眼中，表明了历史的不连续性。他断言说：“当代，许多连续性依然存在。但我们的时代基本上是与过去断开的时代，而不是连续的时代。”（第170页）这样的不连续性，大而言之我们可以从丹尼尔·贝尔对后工业化社会的到来的洞见中体会到；小而言之，可以从一位国际关系学者的“人类的20世纪已于1989年结束，21世纪已从当年开始”（2）的国际格局的判断中体会到。后工业化社会相对于工业化社会，后冷战时代相对于冷战时代，都是断裂；而在永恒的历史流动中，与断裂发生之前的历史演变相联系，仍是一种连续——新形式的连续。

历史感在这一层上的含义，常常体现为纵向地提出问题的意识。分析当前事变时，总能从纵向的历史背景上提出中肯的问题，这无疑是历史感的证明。在这里，提出问题比解决问题重要。我可以大胆地说，当一个真正的问题被提出的时候，问题的答案已经蕴含在提问者的历史视野之中，蕴含在他的历史感中了，尽管答案还未被探明。

### 三

克兰·布林顿在1963年的讲演《历史研究的多样性》中说：“我建议大家从试验和学术角度接触一些近乎哲学式历史的东西。换句话说，我们要努力向有教养的公众表明：历史学，即我们所研究的那种令人尊敬的历史学，在多大程度上能够、或不能够回答那个很难回答但又不可避免的问题——人类向何处去？”（第49页）如果泛泛地谈这个问题，不仅大而无当，而且很可能由于虚张声势而损害科学和历史的周密与严谨。但是，如果联系到历史学家的自我意识和这种自我意识对于历史研究的重要性，这倒确实是个核心问题。

在这一点上,罗宾·科林伍德的观点是很有教益的。他认为历史与哲学的明显区别在于:在历史中,思维并不反思它自身;而哲学家的对象既是他自己,又是他的世界。他说:“历史学家过分沉湎于他了解事实的企图,就不能思索那种企图”,“甚至当他为自己写自传的时候,还没有真正了解他自己,因为他不能了解自己真实的历史思维,这种思维在撰写自传时是很活跃的。”(3)经常的情形是,对事实的关注抑制了对自己思维的反思;对客体的意识压倒了对主体的意识,他意识压倒了自己意识;对历史研究本身的热情淹没了历史研究目的的热情。这也许是科林伍德认为剪刀加浆糊不能重现历史,而要以了解思想来反映历史的原因之一。

我们可以回避在历史研究的学派之争,借用科林伍德的概念,把注意力集中在历史研究的主体思维上。由此可以认为,历史感便是对于历史研究主体意识的呼唤,是强烈的历史使命感和责任感。它负载着一个宏伟的主旨并指向一个明确的目标:历史研究应回答“人类向何处去”的问题。很显然,这样一来,历史学家本身就在被研究的对象之中。认知者被认知,认知亦被认知。

《挑战》中的若干演说都提到历史应回答人类发展和前途的问题。菲利普·柯廷在1983年的讲演《深度、广度和相关性》中针对历史研究的现状不无忧虑地说:“最根本的问题仍然是过度专业化的问题,这是个普遍存在的和令人可悲的问题。我们怎样来看待这个问题呢?寻找答案的方法之一是退一步想想,历史研究要完成的任务是什么?”(第443页)他提出了三个应该完成的任务,并进一步肯定这其中包含自我认识的形式。而在我看来,要解决这一问题,唤起心中神圣的信念和使命感,为探索人类的所来之路和将去之途作出只有历史学家才能作出的那一份贡献。在本文中,这一信念和使命感,我也称作历史感。

《挑战》所覆盖的年代,大致是美国从卷入越南战争到渐渐地从中吸取教训并使之为社会公认的年代。1968年的主席费正清和1972年的主席托马斯·C·科克伦都在演说中分析并谴责了美国政府发动越战的历史错误。不只是历史学者,各方面学者(包括新闻界巨擘沃尔特·李普曼)都指出了美国决策层越战错误的原因之一——缺乏历史感和历史知识。这种批评甚至绵延不断,长达数十年。曾为政府高级谋士的布热津斯基则针对更大的范围进行过批评:“绝大多数美国人没有一种研究和思考趋势的历史感。确切地说,绝大多数美国人宁可注意具体的事件,而不试图建立它们之间的任何因果的或动态的联系。”(4)布氏的话,对于阵容强大的美国历史学界恐怕是不顺耳的,但对于历史不长的美利坚民族,尤其是美国政府,则不无中肯之处。

非常有趣的是,本文结束之时,正是海湾战火隆隆之际。尽管越战已成历史,但美军“沙漠风暴”行动以前近半年的时光里在舆论界和国会里最为激烈的争论之一是:科威特会不会是又一个越南?不管美国人最后作出了什么抉择,不管海湾是否越南,此战是否彼战,局外人都可清楚地看到覆盖在全体美国人心中的一层浓重的历史阴影。在严峻的现实中可以略感欣慰的应该是美国的这些历史学家们:毕竟历史被记住了。

#### 注释:

(1) 转引自杰弗里·巴勒克拉夫:《当代史学主要趋势》,上海译文出版社,1987年,第65页。

(2) 李慎之:在中国美国史研究会第六届年会上就国际形势作的演说,1990年11月13日,河南开封。

(3) 同上,第162页。

(4) 见布热津斯基1987年12月23日给本文作者的回信。

