

美国研究

季刊

1992年第4期

AMERICAN STUDIES

第6卷

12月5日出版

从越南战争看美国国会与总统间的战争权之争	杨健 (4)
保守派利益团体与共和党选民结构的转化	陈毓钧 (14)
论美国国会中多数党的领导方式	蒋劲松 (25)
外国利益集团与美国对外政策	张业亮 (31)
马歇尔计划对西欧经济的影响	毕健康 (41)
塞勒-凯弗维尔法与美国公司的合并	战葆红 (48)
美国西部土地投机问题的史学争论与理论思考	洪朝辉 (56)
评美国哲学家罗尔斯在《正义论》中对功利主义的批判	袁义江、陈瀚 (67)
1992年《美国研究》总目录	(73)

本期责任编辑：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

北京仰山印刷厂

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

Winter 1992

Vol. 6, No. 4

CONTENTS

CONTENTION FOR WAR POWER BETWEEN THE CONGRESS AND THE PRESIDENT

Yang Jian (4)

The contention for war power between U. S. Congress and the President has been occurring intermittently for a long time. The President has won more than lost in the scramble. War power was almost totally in his hands during the Vietnam War. All the efforts that the Congress made to regain the war power were all along unsuccessful. It can be expected that the President will continue to have the power at his discretion in the future.

CONSERVATIVE INTEREST GROUPS AND CHANGES IN THE REPUBLICAN CONSTITUENCY

Yu-chun Chen (14)

The Republican Party formed a new majority during the presidential elections in the 1970s and the 1980s, whereas the New Deal coalition upon which the Democratic Party relied was divided. This was related, on the one hand, to the advent of postindustrial society and the rise of middle class and, on the other, to the violent political and economic changes in society in the 1960s-1970s. Under such circumstances, conservatism made considerable headway. Interest groups have always been playing an important role in American politics. However, the growth in the number of independent voters will not be contributive to the working of partisan politics.

ON THE STYLE OF MAJORITY LEADERSHIP IN U. S. CONGRESS

Jiang Jingsong (25)

The style of majority leadership in the two houses of U. S. Congress is shaped by distributed decision-making, central coordination, and persuading congressmen to maintain unanimity with their party. Such a style works quite successfully because it fits in with the American political culture, which is centered on individualism, and embodies the ruling function of the Congress to represent public opinion.

FOREIGN INTEREST GROUPS AND U. S. FOREIGN POLICY

Zhang Yeliang (31)

The American political system with its pluralist decision-making mechanism makes it possible for foreign interest groups to exert influence on U. S. foreign policy through lobbying. After WWII, particularly since the 1960s, groups engaged in lobbying have grown in number, widened their scope of

activity and diversified their tactics. They have had impacts on the making and implementation of U. S. economic and trade legislation and foreign policy. But their impacts are limited by a variety of factors.

THE IMPACT OF MARSHALL PLAN ON WEST EUROPEAN ECONOMY

Bi Jiankang (41)

The Marshall Plan played a decisive role in the reconstruction of postwar West European economic order. It speeded up changes in West European economy and promoted the development of state-monopoly capitalism. Specifically, the plan pushed forward the integration of West Europe, expedited the opening of market and international competition in the West, and mitigated the labor-capital contradiction. These results not only displayed the direction in which the West European economy was heading, but also constituted the essence of state-monopoly capitalism.

CELLER-KEFAUVER ACT AND AMERICAN CORPORATION MERGER

Zhan Baohong (48)

The Celler-Kefauver act is an important law among antitrust acts which deals mainly with problems of American corporation merger. The act has exercised significant influence upon the forms and trends of postwar American corporation merger and economic structures.

REFLECTIONS ON ISSUES OF LAND SPECULATION IN THE AMERICAN WEST

Hong Zhaohui (56)

As regards the assessment of land speculation issues in the American West, there is no unanimous conclusion thereof because of the difference in criteria held by various schools of thought. For this subject of study which takes economy as its main theme, the formation of a research system that gives first place to historical assessment and second place to ethical assessment will contribute to the objectification and deepening of the study.

JOHN RAWLS' CRITICISMS OF UTILITARIANISM

Yuan Yijiang and Chen Han (67)

In his work *A Theory of Justice*, John Rawls criticizes utilitarianism which takes individualism as its core and brings crisis to the western society. He puts forward justice as fairness and emphasizes that society should be taken as the kernel with a view to seeking mediation between utilitarianism and humanism, as well as between individualism and nationalism. This is a form of social reformism that cannot succeed in practice.

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.

从越南战争看美国国会与总统间的战争权之争

杨 健

作者单位：洛阳外国语学院

战争权问题是美国国会与总统间长期争论不休的主要问题之一。美国宪法规定，总统是武装力量的总司令，他有权委任军官、统率和指挥武装力量。但宪法又规定，宣战权在国会。那么，总统是否有权将部队派往那些他们显然将受到攻击的地方？总统在什么条件下才能将部队投入战斗？对诸如此类的问题总统和国会各执其词。美国著名政治学家詹姆斯·L·森德奎斯特形象地将此称为：“事实上，宪法将两个对手置于拳击场，敲响铃，让他们无休止地打斗下去。”〔1〕

在有关战争权力的争斗中，越南战争具有特别重要的地位。考察越战期间美国总统与国会间的关系，有助于我们理解战争权力的未来走向。

一、制宪者的意图与越战前总统战争权的扩张

战争权问题曾使制宪者们颇费心机。他们决意防止美国总统像欧洲许多君主那样随意发动战争。麦迪逊认为：“行政部门是最热心于战争而且最易于发动战争的权力部门。故此，经过仔细考虑，〔宪法〕将战争问题赋予立法部门解决。”〔2〕甚至“大总统论”的支持者汉密尔顿在制宪会议上也表示，只有参议院“才有宣战权”，而行政部门“在经批准或战争开始后拥有指挥战争的权力”。〔3〕他后来解释说：“总统是美国陆军和海军的总司令。在这方面，他的权力名义上与大不列颠国王的权力一样，但实质上要小得多。其权力不过是陆海军的最高指挥官……而英国国王的权力包括宣战、招募并管理舰队和陆军——所有这些在宪法中都属于立法机构。”〔4〕

在设法防止总统随意发动战争的同时，制宪者们又不想剥夺总统对突然袭击作出反应的权力。基于此，他们最后将宪法草案赋予国会的“发动”（make）战争的权力改为“宣布”（declare）战争的权力。不过，当时人们普遍关注的是第一点，并认为宪法已经做到了这点。1789年，在致杰斐逊的一封信中，麦迪逊曾欣慰地说：“我们已成功地找到了一条限制战争的途径，即通过把进入战争的权力从行政部门转到立法部门，从花费者手中转到付帐者手中”。〔5〕但是，不想剥夺总统对突然袭击作出反应的权力，也即等于确认总统在某些情况下可以不与国会商量而发动防御性战争。这就对国会的地位构成潜在的威胁。

关于战争权力的争议始于宪法制定后不久。1793年，华盛顿总统宣布美国在英法战争中保持中立。这意味着拒绝履行美国在1778年与法国签订的条约所规定的义务。对这一完全由总统单方面作出的决定，亲法议员和报纸立刻表示反对，认为该行动超越了总统职权范围，侵犯了国会的权力。随之而来的是汉密尔顿和麦迪逊之间的一场辩论。汉密尔顿认为，制定外交政策实际上是行政部门的职能，宪法赋予国会的宣战和批准条约的权力只是总统行政权力中的例外；严格地说，国会有宣战权，而总统则有裁决条约规定的国家义务的权力；

他的职责就是保护和平，直到宣战。而麦迪逊认为，对宣战权的理解不能如此严格，因为这使总统可以先就条约或中立问题作出决定或采取其他行动，造成既成事实，从而阻碍国会就美国是否有必要宣战作出自己的判断；因此，宣战权必须包括所有保证其行之有效的其他权力。

汉密尔顿和麦迪逊的辩论并没有澄清具体问题，但却暴露出国会与总统间分享战争权的不平衡性。国会有批准战争的权力，而总统有处理外交关系和战争的权力以及对突然袭击作出反应的权力。这种分权的不平衡性就在于一方可能压过另一方：总统可凭借自己的外交权，造成既成事实，吞没国会的批准权；而国会则可凭借自己的批准权，阻挠总统行使外交权。

1846年，公开宣称自己为扩张主义者的波尔克总统以保护得克萨斯的边界要求为借口，未经国会同意便命令部队开进得克萨斯与墨西哥有争议的地区。在理所当然地遭到墨西哥军队的攻击后，美军以自卫为借口进行还击。很快，波尔克总统便轻易地使国会承认了战争状态。

总统的战争权力随着战争而增长。在那些危及国家生存的战争中，它更是与其他权力一道迅速扩张。内战便是一例。内战一爆发，林肯不与国会磋商便采取了一系列措施。其中有召集四万志愿兵；扩充陆、海军；封锁南方港口；逮捕或监禁嫌疑犯；解放黑奴等等。这些措施尽管是必要的，而且受到北方的支持，但显然已超越了宪法赋予总统的职权。像林肯总统这样造成如此多的既成事实向国会挑战，在当时是史无前例的。

然而，总统战争权力的大规模扩张始于本世纪。二战以前，美国出兵中国、哥伦比亚、古巴、多米尼加共和国、墨西哥以及尼加拉瓜，都未经国会宣战。二战更成为总统权力扩张的里程碑。罗斯福总统充分利用这一机会大大加强总统对武装力量的控制权。尽管大多数美国人及美国国会都要求中立，但罗斯福却决心要使美国介入战争。他拒绝承认日本在东南亚的势力范围，停止向日本输送石油和废铁。同时，他努力加强美国与同盟国的联系。1940年9月2日，美、英两国签约，美国将50艘超龄服役的驱逐舰给英国，以换取英国8个海空军基地的租用权；1941年2月，美国宣布冻结德国在美资产；1941年4月，美国宣布扩大美洲安全区，下令海军护航，在大西洋巡逻。1941年9月4日，美国驱逐舰格里尔号在载运美国邮件驶向冰岛途经格陵兰东南美国警戒水域时，由于向英军报告了德国潜艇的位置而遭到德潜艇的攻击。罗斯福随即下令，美国海军可以摧毁进入其防务水域的德、意舰只。可以说，在轴心国对美国开战以前，罗斯福已经使美国海军在大西洋上不宣而战了。

二战以后，由于要求遏制共产主义扩张的舆论推波助澜，国会议员们都唯恐落个“对共产主义过于软弱”的名声，只好听任总统自由行动。国会不仅在争取战争权方面退让，而且几乎连争取参与的勇气都丧失了。他们甚至怂恿总统动用武力。1957年元旦，艾森豪威尔对国会两党领袖们说：“在中东出现的真空必须在俄国人进来之前由美国来填补”。〔6〕而雷伯恩议长则随即草拟了一个简明的决议，“美国认为保护中东各国的独立和完整对它至关重要，必要时将为此使用武装部队”。〔7〕该决议后来成为两院联合决议。

1960年春，迪安·腊斯克宣称：“作为总司令，总统可调遣武装力量，命令他们投入战斗。在导弹和氢弹头时代，形势需要他有多大权力他就有多大的权力”。〔8〕1962年初，参议院外事委员会主席威廉·富布赖特说：“就现行美国外交政策的要求来说，我们给总统的权力太少，妨碍他的工作”。又说：“赋予总统无法制衡的权力是令人厌恶和危险的”，问题是“除此之外我们是否还有其他选择”。〔9〕

美国对越南的军事干涉就是在这样的气氛中开始的。

二、越南战争：总统的战争

美国对越南的卷入始于杜鲁门政府。1950年，杜鲁门政府无视胡志明要求支持的呼吁，

决定为法国对越南进行殖民战争提供军事援助。这就使美国直接卷入了越南局势，并基本上确定了美国的政策方针。深信多米诺骨牌理论的艾森豪威尔政府害怕东南亚为共产党所控制，最后破坏了1954年关于印度支那的“日内瓦协议”。肯尼迪任职期间，意识到在越南的战争“只有让它是他们的战争才能赢。如果将它转为白人的战争，我们会像十年前法国人一样失败。”〔10〕尽管如此，在他任职的34个月内美国顾问从国际上公认的685人增加到了约16000人。而且，虽然肯尼迪的行动没有达到从根本上决定投入地面部队的地步，但他已将艾森豪威尔政府的“冒有限风险的赌博”的政策变成了“承担广泛义务”的政策。美国对越政策的基石实际上业已埋毕。肯尼迪被刺之后，约翰逊这位“相信强硬行动的强人”，〔11〕决定沿着这条路继续走下去。就在肯尼迪遇刺的第二天，他向美驻南越大使洛奇明确表示：“我不想成为眼看着东南亚按中国的意愿发展下去的总统”。〔12〕

1964年7月30日午夜，南越海军突击队在驻越美军司令威斯特摩兰将军的指挥下对位于东京湾的北越的湄岛和宇岛进行了两栖袭击。8月2日，北越鱼雷艇袭击了他们认为正在东京湾帮助南越军队的美国驱逐舰麦道克斯号。麦道克斯号安全逃离。8月4日傍晚，麦道克斯号与另一艘美国驱逐舰特纳·乔伊号在东京湾同附近的北越炮艇交火。事后的调查表明，这次是美国舰只首先开火。然而，约翰逊却立即下令对北越海军基地实施报复性轰炸。次日，约翰逊将国会领袖们召集起来，说是征求“国会的意见”。当时，他报告说，美国的驱逐舰在靠近北越海岸的公海上巡航时遭到攻击。随即，众议院以416：0，参议院以88：2的票数通过了东京湾决议。

事实上，东京湾决议并不是由于出现了东京湾危机而草草制定的。从1964年2月至东京湾事件发生这段时间里，约翰逊政府一直在对北越进行秘密的军事进攻。这一隐蔽的军事行动始于1964年2月1日，代号为“34A行动计划”，是约翰逊根据国防部长麦克纳马拉的建议下令制定的。他希望通过进行秘密的袭击逐步向河内施加压力。34A行动的范围很广，包括U-2飞机在北越上空飞行和绑架北越老百姓以得到情报、向北越空投破坏小组和心理战小组、从海上派遣登陆突击队去炸铁路和公路桥梁以及派遣鱼雷艇去袭击北越的海岸设施。东京湾事件期间，在华盛顿收到第二次袭击的消息后不到12小时，“提康德罗加号”航空母舰上的轰炸机已起飞向北越实施报复性的空袭了，其轰炸目标显然是早已明确的。但是，约翰逊在向国会汇报时，没有公开这些秘密的进攻。在8月5日的一次记者招待会上，有人问麦克纳马拉是否知道有涉及南越船只和北越人的任何事件。他隐瞒7月30日午夜对湄岛和宇岛进行两栖袭击的实情，断然回答不知道任何此类事件。

东京湾决议的内容实际上是预先准备好的。早在5月，约翰逊就认为有必要从国会得到一个决议，并与手下的人讨论过几次，只是当时考虑到大选迫近，才将此事暂时搁置一旁。东京湾事件为约翰逊提供了一个绝好的机会。他不失时机地从国会弄来了盼望已久的东京湾决议。决议宣称：

国会赞成和支持总统作为总司令采取一切必要措施来击退对美国部队的任何武装袭击和防止进一步侵略的决心。

美国……准备采取包括使用武装部队在内的一切必要措施，来援助任何要求在保卫自己的自由方面得到援助的东南亚集体防御条约成员国或议定书地区国家。

毫无疑问，东京湾决议赋予总统极大的权力，等于交给总统一张进行大战的空白支票。但在当时，这个决议到底意味着什么？国会中意见不一。“中心的一个信念似乎是：局势需要在支持总统的行动和确认美国反对进一步侵略的决心方面，显示国家的一致和集体的意志。但是，除了这样一种思想外，还有大量的各式各样的意见。……几位发言人都强调说，这个决议并不构成宣战，并没有取消国会在决定国家政策义务方面所承担的责任，也没有给总统使国家卷入一场大规模的亚洲战争的全权”。〔13〕决议的倡议者之一富布赖特回忆道：“我认为当时没有人认为这是战争宣言。我认为没有人认为它授权发动一场约翰逊发动的那种战

争”。他说，尽管对西贡的能力表示怀疑，但他和国会当时都相信，“通过显示实力”南越会赢得战争。（14）

但是，在约翰逊方面，情况则完全不同。他一直认为，总统有权在国外动用军队为美国的外交政策服务。1966年，他在一次演讲中直截了当地说：“有许许多多的人可以推荐、建议，其中一些人也可以争论，但美国人民只选了一个人来作出决定”。（15）头一年，他就曾未经国会批准便命令两万多美军开进多米尼加共和国，借口是保护由于该国内战而受到威胁的美国人的生命财产。实际上美军后来奉命与反政府军作战，因为约翰逊认为反政府军已为一帮共产党阴谋分子所接管，他不能坐视第二个共产党政权在拉丁美洲获胜。美军直至1966年才撤出多米尼加。

对约翰逊来说，东京湾决议的意义主要是政治性的，为的是“让国会上船”，（16）以避免麻烦，而非他真的认为需要国会授权才算合法。1967年他强调：“我们当时便说过，现在再重复一次，我们不认为决议对我们做过的以及正在做的事情是必要的”。（17）他在回忆录中写道：“对我来说，准备工作的一部分便是为任何将来必需的行动征得国会的事先支持。有国会的决议但不需要总比有朝一日需要但没有要好。”（18）尽管他曾向国会议员挥舞着东京湾决议，说这是国会批准他使美国的卷入升级的证据，但他从来就不曾相信是决议给了他行动的法律基础。

有了东京湾决议，约翰逊开始大胆行动。首先研究的是对北越的轰炸。他们在1964年9月7日举行的一次战略会议上预计，这种军事行动将在大选之后，即新的一年年初开始。但对他的选民，约翰逊一再表示不想卷入越南。1964年10月21日，他说：“我们不准备把美国的小伙子送到万里之遥的地方去干亚洲小伙子应该自己干的事情。”（19）1964年11月3日，约翰逊当选总统。就在当天，关于轰炸行动的各种政治和军事战略的计划被最后一次提交讨论。在讨论制定该计划的过程中，约翰逊一直瞒着国会。1965年1月3日，国务卿腊斯克发表电视讲话，没有暗示政府可能要轰炸北越的计划，而是强调要内部团结。1月14日，两架美国喷气式飞机在老挝上空失踪。于是，始于1964年初的“滚桶行动”（美国对老挝狭长地带的渗透线路的空袭）传开了。1月19日，曾投票反对东京湾决议的参议员韦恩·莫尔斯在参院警告说，如果美国对东南亚的政策继续不变的话，“就没有希望避免在亚洲爆发大规模战争”。（20）

但是，2月13日约翰逊还是决定开始实施“滚雷行动”——对北越进行持久的空中战争。随后，他又决定派遣美军地面作战部队到南越。3月8日，美国第一批地面作战部队3500名海军陆战队员在越南岷港登陆。于是，美国卷入的性质发生重大变化。肯尼迪总统说的“他们的战争”开始成为“我们的战争”了。7月28日，约翰逊公开宣布，他已决定把美在越部队猛增至12.5万人，而且“今后还会需要更多的部队，这将根据申请派出”。（21）

越南战争成为美国历史上持续时间最长、伤亡人数只少于内战和两次世界大战、耗资仅次于二战的一场战争。而实际上作出使越南战争美国化这一重大决定的不是国会，而是总统约翰逊。尽管国会通过了东京湾决议，但值得注意的事实是，在作出使战争美国化这一重大决定的前后，约翰逊利用职权一再向国会隐瞒实情，阻碍国会作出正确判断，而在作出决定的过程中，他根本不让国会参与。在首批地面作战部队到达南越之后不到一个月，约翰逊又同意增派两个营的海军陆战队和1.8万至2万的后勤支援人员。更为重要的是，据1965年4月6日328号国家安全行动备忘录记载：“总统同意所有部署在越南的海军陆战队的使命有所变化，允许他们在国防部长与国务卿磋商之后所规定和同意的条件下采取更积极的行动。”（22）尽管措词很谨慎，但它却明白无误地表明驻越美地面作战部队的使命不同了。该决定虽然没有明确说明新的使命，但却意义重大。陆战队原先的使命是保护美国的机场及其辅助设施。命令明确指出：“美国海军陆战队不得，重申，不得参与对越共的不间断的行动”。

（23）新的决定则实际上表明约翰逊同意美军采取进攻性地面行动。然而，与此同时，政府

却千方百计将此决定瞒着国会和公众，直到两个月后才有所透露。报界评论说，美国“被总统的决定带进了一场地面战争，而当时并没有需要排除国会辩论的紧急事件”。〔24〕

在约翰逊的任期内，战争权几乎完全掌握在总统手中。这正是约翰逊所希望并认为是应该的，因为根据他的战争权理论，国会的作用不是批准而是支持战争。在越战过程中，约翰逊也时常向国会汇报战况，而这只是为了获取国会的支持，并非想听取国会的建议。他曾就此对一位得力顾问说，他“从不想接受关于我们应该（在东南亚）采取什么行动的劝告，除非该劝告带有保证国会支持的计划”。〔25〕

约翰逊在日益高涨的反战浪潮中离开了白宫。接任他的尼克松在竞选时允诺结束残酷的越战，并说有结束越战的“秘密计划”。但事实上，他仍念念不忘一个独立的、非共产党统治的南越。不过，美国的战略确已改变。为了平息国内的反战浪潮，尼克松于1969年开始分阶段撤军，同时大力扩充南越武装，使越战“越南化”。另外，他于1969年3月18日开始对设在柬埔寨境内的“北越避难所”实施秘密轰炸。4月20日，尼克松宣布在未来一年内从越南撤出15万兵力。可是，4月29日，1.5万名美军和5千名南越军队又大举入侵柬埔寨。5月3日又恢复了对北越的轰炸。

此时的尼克松所强调的是总统作为总司令的权力，尤其是采取一切必要措施保护美国部队的权力。他在宣布入侵柬埔寨时说：“我将履行我作为武装部队总司令的职责，采取必要的行动保护我们美国人的安全。……作为总司令，如果我再次面临那种抉择，我仍将行使这个权力来保护那些人。”〔26〕

1970年6月下旬，参议院讨论废除东京湾决议。7月1日，尼克松接受电视记者采访。有记者问，如果没有东京湾决议，他继续战争的法律依据是什么。尼克松回答：

首先，……我只想告诉一个事实，当我成为总统时，有54.9万美国人在越南遭受攻击。美国总统有宪法赋予的权力——不仅仅是权力，也是责任——在美国武装力量处于战斗之中时，运用其权力来保护他们。从我成为总统那一刻起，我就拥有那个权力，而且我正在行使那个权力。〔27〕

后来，尼克松用古巴导弹危机来为自己命令入侵柬埔寨而事先未同国会磋商辩护：

我相信我们不再会有古巴导弹危机，我相信我们不再会有像柬埔寨这样的情况，但我确知在当今世界，有时总司令……将不得不迅速行动。我可以向美国人民保证，只要认为不危及美国人的生命，本总统将竭力同参议院和众议院协商。但要在美国人的生命和参议院的态度之间作出选择时，我会毫不犹豫地选择保护美国人的生命。〔28〕

人们不禁要问，柬埔寨的情况是否真的与当年古巴的情况一样？当初肯尼迪未经国会批准便实行海上封锁基于两个主要原因：第一，美国认为自己的安全受到严重威胁；第二，已来不及让国会考虑。而这两个原因都难以适用于解释尼克松不与国会协商便下令入侵柬埔寨这一事实。首先，柬埔寨的状况已持续多年，美国的安全并未受到严重威胁。其次，1970年4月没有突发性危机，尼克松有足够的时间来同国会磋商。

尼克松继续印支战争的理由是要保护美国军队。这一理由尽管不能令人信服，但至少也还可以作为一个借口。一旦美军已从越南撤出，这个借口也就不复存在了。1973年3月29日，最后一批美国战俘在河内被释放，最后一批美军在西贡登上归国的飞机。然而，尼克松政府对柬埔寨的轰炸不但没有停止，反而更加猛烈了，并且扬言要恢复对越南的轰炸。

后人将越南战争称为“总统的战争”，将美国在柬埔寨的军事行动的升级称为“尼克松的战争”，这是不无道理的。如前所述，一系列使美国卷入越南战争的决策都是由总统约翰逊作出的。约翰逊没有如实地向国会汇报东京湾事件，而且在国会通过东京湾决议之前，美国飞机已经进入北越实施轰炸了。战争期间，他又常常隐瞒实情，使国会处于被动，不能作出正确判断。而对美国在柬埔寨的军事行动，国会则更是知之甚少，甚至全然不知。

三、越战期间国会的努力与1973年的战争权力决议

越战开始后相当长的一段时间里，国会几乎完全受总统意志的控制。但是，随着战争的逐步升级，伤亡人数的不断增加，人们意识到这是一场无休止的战争，美国国内的反战情绪日益高涨。在这种气氛中，国会的态度开始强硬起来。许多曾经坚决支持约翰逊的议员转而坚决反战。有人甚至声称，当初如果让国会来决定这场战争，美国便不会陷得这么深。许多批评者都认为东京湾事件是个骗局，是约翰逊企图操纵国会来支持他的外交冒险。约翰逊任职期间，国会中反战情绪日盛，国会的外交政策中的影响也不断增加。与此同时，行政部门与立法部门的关系迅速恶化，降至二战以后的最低点。到约翰逊任职末期，国会中两党议员几乎无一不批评约翰逊在东南亚的政策。眼见自己的政治基础不断丧失，约翰逊被迫放弃竞选连任的努力。“尼克松的战争”更遭到国内的强烈抗议。国会也决心趁机限制总统的战争权力。

1969年6月，参议院以70票对16票通过了富布赖特早在1967年7月提出的“国家介入决议”。所谓国家介入就是在他国发生某些事件时或事件发生之后很短的时间里，美国在国外动用或答应动用武装力量或财力来帮助他国政府或人民。决议宣称：“参议院认为美国的介入必须有美国政府行政和立法部门以条约、法令或国会两院共同决议的方式所予以的特许。”(29)该决议对总统没有真正的法律约束，但表明了参议院的意向，即限制总统未经国会同意便向国外派兵的权力。更为重要的是，它表明参议院决意在外交政策中行使自己的特权。

越南战争给国会的深刻教训之一就是没能认真参与制定对越政策的最初阶段。等到1964年东京湾事件发生时，国会已很被动，要作出自己的正确判断相当不易。真正能发挥作用的阶段是在此之前的十年。那时，美军的卷入才刚刚开始，倘若国会认真参与决策，便可能通过行使自己的拨款权来阻止卷入。鉴于这一教训，国会于1969年12月通过了一项由参议员约翰逊·谢尔曼·库珀倡议的国防预算修正案，规定总统不得将军费用于将地面部队派入老挝或泰国。库珀说：“直截了当地说，该修正案就是要尽可能地防止美国像在越南那样一步步地陷入在老挝或泰国的战争。”(30)

可是，尼克松政府入侵的不是老挝也不是泰国，而是柬埔寨。国会就此通过了库珀一丘奇修正案。该修正案禁止给在南越境外作战的美国地面部队拨款。尽管该修正案是在美国地面部队从柬埔寨撤出后半年(1970年12月)才通过的，但对尼克松后来的行动具有一定的约束力。在1971年2月开始的对胡志明小道的袭击中，由于受到该修正案的限制，美军司令部除了依托溪山作战基地提供后勤支援、空中支援和远程炮火支援以外，其地面部队无法参加袭击行动，甚至美国顾问也不能随同南越陆军部队行动。

另外值得一提的是，一项意在迫使政府限期从印度支那撤军的修正案——麦戈文—哈特菲尔德修正案，先后于1970年9月1日和1971年6月16日两次提交参院讨论。两次都未能通过，投票情况分别是39票对55票和42票对55票。一项如此激烈的修正案能获得42张赞同票，可见国会中反战派的实力。

与此同时，国会一直试图通过一项意在更加全面具体地限制总统战争权的决议。1973年11月7日，国会终于推翻尼克松总统的否决，通过了限制总统战争权力的“战争权力决议”。主要内容有：1. 只有在国会宣战、专门立法授权和美国本土、属地、美国武装力量遭到攻击及援救处于危险之中的美国公民时，总统才可以把美国武装力量投入战斗；2. 总统必须在把美国武装力量投入战斗后48小时内向国会递交书面报告，证明必须动用军队的理由、动用军队的宪法和法律根据，估计冲突的范围和时间；3. 美国军队必须在总统向国会递交书面报告60天内撤出，除非国会已经宣战，或以特别法批准动用军队，或延长60天期限，或由于美国本土遭到攻击而无法集合，在确有必要时，总统可以把军队的使用期限延长30天；

4. 无论何时, 国会都可以通过一项两院联合决议, 以终止美国军队的军事行动; 5. 要求总统“在可能的情况下”, 在派军队到国外作战以前同国会协商; 6. 总统必须每隔 6 个月向国会汇报一次。

遗憾的是, 在制定该决议的过程中, 国会一再退让, 以致于曾率先建议限制总统战争权力的参议员托马斯·伊格尔顿最后竟投票反对该决议。国会之所以退让, 主要是考虑到总统迅速采取军事行动的必要性。正如决议的主要倡议者和起草人雅各布·K·贾维茨所说: “国会无意破坏总统保护美国对付外来袭击的能力。”〔31〕

理论上讲, 战争权力决议虽然未能真正改变美国介入战争的步骤, 但是, 由于它要求尽可能保证国会能对任何使美国军队卷入敌对环境中的举动及时地进行审议, 这就增加了政府与国会之间就这些重大问题进行磋商的可能性。总统理应明白, 他必须尽快向国会汇报, 故此, 在可能发生军事冲突的问题上他或许会采取更加谨慎的态度。另一方面, 通过要求国会在一定期限内就一问题作出判断, 这就可能使立法机构在美国卷入一场重大的国际冲突之前负起责任, 作出集体决定。

但是, 战争权力决议的实际作用从一开始就是令人怀疑的。回顾二战后的每次军事行动, 即便是当时有了战争权力决议, 恐怕国会也无法阻止总统。事实上, 几乎每次总统动用军队, 公众舆论都倾向于支持总统, 而国会则常常是团结在白宫周围。越战虽然未经国会宣战, 但是, “如果我们问 1964 年至 1965 年间政府中谁支持干涉了, 回答是几乎所有的人”。〔32〕当时, 众议院只辩论了 40 分钟便以 416 票对 0 票通过了东京湾决议。参议院辩论了 8 个小时, 以 88 票对 2 票通过。两位反对者, 韦恩·莫尔斯和欧内斯特·格里宁在 1968 年的选举中双双败北。这与他们对越战的态度不无联系。

战争权力决议规定的 60-90 天的期限也是不切实际的, 因为在战争的头几个月, 行政部门往往可以垄断有关战争进展的情报。由此, 总统可以设法让人们相信胜利在望, 国会应当继续予以支持。越战的主要批评者、参议员弗兰克·丘奇指出: “我想像不出总统会在得不到公众和国会至少 60 天支持的情况下把我们带进一场大规模的战争。”〔33〕总统甚至可以向国会施加进一步的压力, 声称对战争表示怀疑实际上是在支持和鼓励敌人, 进而延长了战争。

越战期间, 约翰逊就曾多次向国会和美国人民隐瞒真相, 如东京湾事件、对北越的秘密军事行动、平民伤亡、难民人数和战争进程等。而尼克松更是有过之而无不及。1969 年至 1970 年间, 尼克松政府发动的对柬埔寨的秘密轰炸持续了 14 个月, 动用了 3600 架次的 B-52 轰炸机。轰炸失败后, 尼克松又决定地面入侵。在宣布入侵时, 尼克松竟然向美国人民保证说, 美国以前没有“对敌人的这些避难所采取过行动, 因为我们不想侵犯一个中立国的领土”。〔34〕

另外, 即便是总统口头上答应撤军, 他仍能想方设法拖延时间, 他可以说这是为了让美国部队撤出的必不可少的军事需要。尼克松便是以此为借口而让印支战争又继续了四年。还是在宣布侵柬时, 尼克松说, 这不是侵略柬埔寨, 而是越战的延伸, “以保护我们那些在越南的人, 保证我们的撤军和越南化计划的不断成功。”〔35〕

更为严重的是, 战争权力决议只是要求总统“在可能的情况下”在派军队到国外之前同国会协商。也就是说, 国会明确了在某些突发事件中总统可以先斩后奏, 这就给予总统很大的活动余地。在此之前, 对总统先斩后奏权并无任何明文规定, 而现在有了。无怪乎托马斯·伊格尔顿说: “还不如没有这一议案。”〔36〕

后来的事实也证明战争权力决议实际作用的有限性。对该决议的第一次考验是在 1975 年。是年 5 月 12 日, 美国“马亚格斯号”商船在暹罗湾被柬埔寨扣留, 39 名船员被俘。5 月 4 日, 福特总统派遣 200 名海军陆战队员登上通岛, 救出船员。5 月 15 日, 福特就此行动向国会作了汇报。尽管福特遵守了战争权力决议中有关在 48 小时之内向国会报告的规定,

但却违背了与国会协商的规定。行政部门坚持说它同参议院民主党领袖迈克·曼斯菲尔德磋商过，而曼斯菲尔德却愤愤地说：“我未被征求意见。我只是在政府已决定采取什么行动之后被通告了一番。”〔37〕1980年，卡特试图营救被扣压在伊朗的美国人质。事先，他根本就“未通知国会，更别说协商了”。〔38〕1983年10月，500名美军入侵格林纳达时，“里根为所欲为，直到部队已经登陆”。〔39〕海湾战争是经美国国会批准的，但在1991年1月12日参众两院投票通过授权布什总统在海湾动用武力的决议案之前，国防部长切尼于1月6日说，布什总统在对伊拉克使用武力之前不需要征得国会同意。布什本人也只是说，这样一项决议案能够给予萨达姆·侯赛因明白无误的信息，即他必须无条件地立即从科威特撤军。很显然，即便没有这样一项决议案，布什也会动用武力。

尽管战争权力决议的实际作用有限，其象征意义仍是不可忽视的。国会推翻尼克松的否决通过这项决议，充分表明了经历越战惨痛教训之后的国会要限制总统战争权力的决心。应该说，这是国会争夺战争权力的一次最重要的努力。

四、几点启示

一些美国学者将美国国会与总统间的战争权力之争称为“争夺战争权力的战争”。在这场战争中，总统迄今为止是胜多负少。1973年的战争权力决议是国会为争夺战争权而作的一次重要努力，但其重要性也只在象征意义。尽管历史上一再提醒国会要控制总统的战争权力，但国会一直未能找到真正有效的手段。时至今日，对宪法中关于战争权的解释已不再重要，因为双方都能为自己的政策找到宪法基础和历史先例。而最高法院在战争权力问题上的态度从一开始就格外谨慎，决不轻易支持某一方。故此，与其说目前国会与总统间的战争权力之争是宪法之争，不如说是一场政治争斗。在这场争斗中，国会为何处于劣势？而总统又何以占据上风？主要原因有：

第一，无论国会在争夺战争权力方面作出何种努力，它都不敢剥夺总统进行防御性战争的权力。这是导致国会处于劣势的最重要的原因之一。

1862年，陆军部法务官威廉·怀廷出版了第一部关于战争权力的专著《美国宪法规定的战争权》。到1871年，该书竟再版42次。怀廷承认，根据宪法，认可或批准发起进攻性战争的唯一权力在国会，但防御性战争却又另当别论了。

事实上，总统一直试图扩大“防御性战争”定义来不断扩张自己的权力。无疑，国会和总统双方都意识到该定义的重要性。国会参议员和宪法权威小萨姆·欧文曾特别强调：

一定要区分防御性战争和进攻性战争。毫无疑问，宪法赋予总统运用武装力量抵抗对这个国家的突然袭击的权力和责任。但是，若非抵抗对美国突然的武装侵略，我强调“突然”一词，任何动用武装力量的行动都需国会批准。〔40〕

整个19世纪，防御性战争的概念限于在美国边界的自卫行动。二战以后，总统显然在尽可能地扩大防御性战争的定义。1962年古巴导弹危机期间，肯尼迪总统说，古巴对西半球任何国家发射导弹都将被美国政府视为“苏联对美国的攻击”，因而“需要对苏联进行全面的报复性反应”。〔41〕1964年8月，约翰逊在要求国会批准东京湾决议时认为：东南亚的威胁“是对所有人的威胁，是对我们的威胁”。〔42〕当时，在反共浪潮的推动下，许多国会议员还为总统摇旗呐喊。参议员弗兰克·劳希称东南亚是“我们防卫的第一线；敌人在那里袭击我们，实际上就是在袭击我们的本土”。〔43〕

第二，国会不得不承认总统有保护在国外的美国人的生命和财产的职责。历史已一次又一次地证明，总统可趁机扩大权力，达到其他目的。越战也不例外。1970年4月30日，尼克松解释说，美国之所以出兵柬埔寨，是因为敌人的行动“显然危及到目前正在越南的美国人的生命，而且对再次撤军15万之后仍留在那里的美国人将构成不可接受的威胁”。〔44〕

1971年2月8日，在尼克松政府为入侵老挝的南越军队提供支援之后，美国国务院声称这么做的部分原因也是要“保护美国人的生命”。

第三，由于所掌握的情报远不如总统丰富，加之缺少外交事务专家，国会在外交决策方面往往不如总统迅速、准确。1952年，阿道夫·伯尔在积前20年经验的基础上总结道：国会往往“在总统必须处理的国际问题上落后于实际。……总统对未来事件的估计通常都比那些对该问题不特别了解的人所作的估计要准确。”〔45〕20年后，尽管越战证明总统的决策可能极其错误，巴里·戈德华特依然认为：“在发动战争的问题上，我现在对总统方面的判断比对国会的判断更有信心。”〔46〕

总统还可向国会隐瞒或谎报实情，以达到自己的目的。如前所述，越战期间，约翰逊和尼克松就曾多次耍此手段。另外，对国会来说，要把握好干预外交事务的分寸实非易事。从理论上来说，国会应当关注的是外交政策的方向和长远目标，而非具体的日常事务。而事实上，不了解具体事务又难以把握整体方向。但干预具体事务太多的确可能妨碍行政部门的正常工作。这常使国会左右为难。

第四，越战期间，使战争升级的主要决定是在公众支持率高时作出的，而使战争降级以使美国摆脱越南的主要决定则是在公众大都对越战不满时作出的。东京湾事件发生后，约翰逊通过向舆论界隐瞒和谎报实情等手段，煽动国内的战争情绪，为自己的升级政策铺平道路。而作为越战转折点的1968年春节大攻势则使约翰逊迅速失去国内舆论的支持。当时，新闻界认为春节大攻势证明越共依然很强大，那些来自美国驻西贡大使馆、五角大楼、国务院和白宫的乐观报告都是假的。但约翰逊政府依然竭力为自己辩护，称大攻势是已被打垮的敌人的“绝望的最后一口气”。〔47〕何种解释占据上风将对美国的对越政策产生深远影响。最后，约翰逊政府终于没能扭转舆论倾向。在反战浪潮一浪高过一浪的情况下，国会的态度才强硬起来，越战逐步降级。

可见，国内情绪和舆论对外交决策有重大影响。而总的来说，总统在利用传播媒介以左右舆论、控制公众情绪方面占有优势。

第五，战争形势也常使国会不能充分运用自己的权力。比如说，“制宪者们显然相信，通过把掌握钱包的权力（拨款权）与掌握剑的权力（军事指挥权）分开，他们就能制止在国外的军事冒险和国内的暴政”。〔48〕可是，在战争期间，事实远非如此。国会议员们往往被指责是从那些正遭受攻击的士兵手中夺走武器弹药。批评者会说：“你认为这场战争是错误的，你或许对了。但这不能证明你投票要求收缴战场上的士兵自卫的武器是正确的。”〔49〕1968年，尽管反战情绪日益高涨，国会两院还分别以392票对4票和92票对2票，通过了48亿美元的追加拨款。而在此之后的一段时间里，一些想通过削减经费来迫使撤军的参议员仍然受到巨大的压力。富布赖特回忆道：“那些蛊惑民心的政客们说我们正在投票让我们的孩子们送命——那是个极易感情用事的年代。我们怎么也得不到足够的票数——开始时不超过12或15票”。〔50〕国会虽最终减少了拨款，但其主要目的是为了防止总统把战争扩大到越南以外。

最后，为了表示全国团结一致，共同对外，国会有时也只得支持总统。东京湾危机期间，约翰逊就充分利用了这一点。当时，他敦促国会领袖们尽快通过东京湾决议，这样可以给越南人施加压力，防止战争扩大。也就是说：“如果我们一致行动，显示我们团结的力量，这样就可以防止一场大战争。”〔51〕而东京湾决议能如此迅速顺利地国会通过，与国会中团结一致的思想是分不开的。

可以相信，在今后的“争夺战争权力的战争”中，胜券仍将握在总统手中。

注释：

- (1) James L. Sundquist, *The Decline and Resurgence of Congress* (Washington D. C. : The Brookings Institution, 1981), p. 16.
- (2) Susan Welch, et al, *American Government*, 2nd ed., (St. Paul, et al: West Publishing Co., 1988), p. 354.
- (3) Arthur M. Schlesinger Jr., *The Imperial Presidency* (Boston: Houghton Mifflin Co., 1989), p. 3.
- (4) *The Federalist Papers* (New York: Bantom Books, 1982), p. 350.
- (5) Susan A. MacManus, et al, *Governing a Changing America* (New York, et al: John Wiley & Sons, 1984), p. 548.
- (6) 黄安年: 《二十世纪美国史》, 河北人民出版社 1989 年版, 第 320 页。
- (7) 黄安年: 《二十世纪美国史》, 河北人民出版社 1989 年版, 第 320 页。
- (8) Schlesinger, p. 169.
- (9) Schlesinger, p. 190.
- (10) Jeffrey P. Kimball (ed.) *To Reason Why: the Debate about the Causes of U. S. Involvement in the Vietnam War* (New York, et al: McGraw-Hill Publishing Co., 1990), p. 191.
- (11) Richard Nixon, *No More Vietnam* (New York: Arbor House, 1985), p. 99.
- (12) Thomas F. Eagleton, *War and Presidential Power* (New York: Liveright, 1974), p. 98.
- (13) 《关于美国国防部侵越秘密报告材料汇编》, 三联书店 1977 年版, 第 315 页。
- (14) Michael Maclear, *The Ten Thousand Day War: Vietnam: 1945- 1975* (New York: Avon Books, 1981), p. 115.
- (15) Schlesinger, p. 178.
- (16) Nixon, p. 74.
- (17) Schlesinger, p. 181.
- (18) *Ibid.*
- (19) Kimbal, p. 144.
- (20) 同注 (13), 第 400 页。
- (21) 威廉·威斯特摩兰: 《一个军人的报告》, 三联书店 1978 年版, 第 229 页。
- (22) Herbert Y. Schandler, *The Unmaking of a President: Lyndon Johnson and Vietnam* (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1977), p. 21.
- (23) Schandler, p. 19.
- (24) Schandler, p. 22.
- (25) Cevil V. Crabb Jr. & Kevin V. Mulcahy, *Presidents and Foreign Policy Making: from FDR to Reagan* (Baton Rouge & London: Louisiana State University Press, 1986), p. 229.
- (26) Schlesinger, pp. 187-188.
- (27) Kimball, p. 47.
- (28) Schlesinger, p. 189.
- (29) Louis Fisher, *President and Congress: Power and Policy* (New York: The Free Press, 1972), p. 226.
- (30) *Ibid.*, p. 229.
- (31) W. Taylor Reveley III, *War Powers of the President and Congress* (Charlottesville: University Press of Virginia, 1981), p. 15.

- (32) Kimball, p.169.
- (33) Richard M. Pious, *American Politics and Government* (New York, et al: McGraw-Hill Books Co., 1986), p.646.
- (34) Schlesinger, p.357.
- (35) Maclear, p.296.
- (36) Eagleton, p.208.
- (37) Luis W. Koenig, *The Chief Executive, 4th ed.*, (New York, et al: Harcourt Brace Jovanovick, 1981), p.219.
- (38) Welch, p.354.
- (39) James MacGregor Burns, et al, *Government by the People*, 13th ed., (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall,1987), p.350.
- (40) Loch K. Johnson, "Congress and Foreign Policy: Remembering the Constitution", in John C. Shea (ed.), *Arguments on American Politics* (Pacific, Grove, California: Brooks/Cole Publishing Co., 1991), p.161.
- (41) Louis Fisher, *Constitutional Conflicts between Congress and the President* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1985), p.293.
- (42) *Ibid.*, 1985, pp.293-294.
- (43) *Ibid.*, 1972, p.197.
- (44) *Ibid.*, 1972, p.179.
- (45) Schlesinger, p.296.
- (46) *Ibid.*
- (47) Roger Hilsman, *The Politics of Policy Making in Defense and Foreign Affairs* 2nd ed., (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1990), p.241.
- (48) Crabb & Mulcahy, p.29.
- (49) Roger Hilsman, *The Politics of Governing America* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1985), p.110.
- (50) J. William Fulbright, *The Price of Empire* (New York: Pantheon Books, 1989), p.126.
- (51) Maclear, p.114.

保守派利益团体与共和党 选民结构的转化

陈毓钧

作者系台湾中国文化大学美国研究所所长

每一个国家政党的组成及其政党政治的形成都有其既定的历史背景和政经条件,形式可能看似相同,然实际的性质、内涵甚或运作则会大不一致。譬如说,极权和威权国家都有政

党,但政党在政治大体系之下所扮演的角色和功能则和民主国家大不相同。这一点说明了政党和政党政治的概念是不一样的。易言之,由各政党之间互动关系所构成的行为现象即是民主理论家所一再强调的民主政治就是政党政治之真义。但我们仍然必须注意到即使在民主国家之中,政党的组织架构、决策过程、党员结构等都会有其差异性,而再因宪政体系、政治文化、社经变迁等因素之涉入,各国政党政治所表现的面貌风格就十分多样了。

美国制宪先贤之一的麦迪逊(James Madison)早已看见美国社会中存在着各种不同的团体利益,而如何借由政治途径来加以规范种种不同的竞争利益就成了他主要的制宪考量。

(1)另外,托克维尔(Alex de Tocquville)在19世纪中叶也已指出,在美国,政治有其自主性,不必完全依附在经济之上,因为透过政党和各种不同社会团体,依照民主的政治程序,政府可以将各种竞争利益整合起来而作合理的分配。(2)本世纪初,本特利(Arthur F. Bentley)认为美国的政治过程就是各种不同社会团体之间的互动行为,而彼等的动机是奠基于一追求各自的利益。易言之,各种不同的利益竞争构成政府决策的主要过程。(3)1951年,杜鲁门(David Truman)再接再厉,依据麦迪逊、托克维尔、本特利等人的观点,为利益团体理论奠定严谨基础,而且使得多元民主的政治理论更加能够解释20世纪的民主政治现象。要之,杜鲁门认为民主的政治体系就是一个各种利益团体之间交互作用的巨大网状组织。(4)后来的学者如达尔(Robert Dahl)、阿尔蒙德(Gabriel A. Almond)、佛拔(Sidney Verba)等人亦皆同意美国的政治过程充斥着团体行动,而利益团体更提供多元管道使得政党在制定政策与整合利益过程中不能忽视他们的主张和利益。(5)

本文基于利益团体在多元民主社会中所扮演的角色以及所表现的功能之重要性,而其和政党的互动关系又同政治决策过程息息相关,尝试从保守派利益团体与共和党之间的互动关系,来加以探讨并分析共和党选民结构的转化以及何以会形成今日在总统选举中的共和党新多数。

一、新政政党体系的形成

成立于南北内战前夕的美国共和党,秉持着开明自由的“辉格”(whig)传统,对奴隶制度采取较为批判的立场,内战以后成为美国的多数党近70年直到1930年代。这其中,共和党稳固地掌握着美国选民的多数,而党内亦不乏开明进步分子,像进步主意所主张的不少政经改革方案亦是由共和党政府所制定和执行。但是这个享有高度威望的林肯的党,何以在1932年的大选中一跌不振,这就必须先从长达四年的经济大萧条(Great Depression, 1929-1932)来探讨。

在经济大萧条之前,美国已经历了长期的工业化过程,其结果深刻地改变了美国的社会结构,从地方的与农业的经济发展成为工业的与互相依赖的经济;同时产生了大量以工厂为主的劳动阶层,而工业化也促进了都市化。尽管生产力提升,工业发展结果使美国社会能够生产更多的货物和消费品,但工人阶层却很少享受到经济扩展下的果实。(6)这种财富分配不均的现象一度形成社会危机,然在标榜进步主义的共和党西奥多·罗斯福及民主党威尔逊政府期间(1901-1920),曾获得相当的舒缓。但1921年的哈定总统及承袭他的柯立芝总统再度将美国拉回到政府不管事的自由放任资本主义的年代,并且放弃了进步主义时代的一些重要改革。另外,退回到孤立主义心态的美国全心全力投入于经济发展扩张,繁荣与成长几成为20年代美国社会的标志。但仔细分析,贫富差距扩大,人口数目庞大的中下劳动阶层却绝少享受成果。据估计,从南北内战结束到1929年,因工业化的需要,美国吸收了大量的欧洲移民,约为2250万,而其中约1880万是20世纪以后才陆续到达美国,大多数都是处于下层的社经地位。(7)

经济大萧条的影响是全面而深刻的,社会各阶层皆受其害。共和党胡佛总统仍然执著于

传统的经济手段,即不愿扩大政府在经济领域的角色,而宁由民间企业透过市场自由竞争功能来试图解决困境。不过,终胡佛任内,经济情况是雪上加霜。譬如从1930年4月的400万失业人口增加到1933年年初的1200万;1932年夏天工业生产力比1929年夏天下降了51%。(8)经济崩溃情势使得民主党总统候选人弗兰克林·罗斯福宣称美国必须采取与过去截然不同的新的方案来解决国家危机。这也就是“新政”(New Deal)名称的由来。新政之所以为“新”,主要系政府空前扩大了它在经济领域的角色,大政府理念成为解决一切政治、经济、社会问题的答案。罗斯福第一任期内的所有作为就是在透过政府的导引、监督、管制使经济恢复生机并据以解决所引发的社会民生问题,所以这种经济的自由主义(Economic Liberalism)自然开始受到中产阶级和中下阶层的欢迎,尤其是属于蓝领阶层的劳动人口。(9)另外,为了保障劳工和弱势团体之基本生活,民主党所控制的国会也大力配合行政部门措施,透过一连串立法推行社会安全救济的政策,使美国开始走向社会福利国家体制。劳工也被鼓励组成工会和资本家进行集体谈判谋求劳工的权益。新政四年有成,掌握白宫和国会的民主党迅速地取代共和党成为新的多数党,而且这是全面性的,从总统、国会到地方的州议会皆然。

新政以前,民主党基本上代表南方白人基督徒、北方下层劳动人口的基督徒、城市的天主教徒、小镇城乡的农民;是一个着重地方利益而缺乏全国利益理念的政党。共和党基本上代表南方以外的以基督徒为主的城市中产阶级和小镇城乡的商业阶层。(10)新政政策受益最多的是劳工和新移民,因为他们皆处于中下社经地位,故对民主党向心力最强。(11)新政以后,美国工会组织即和民主党建立了强劲的关系,并大力支持民主党的候选人。新移民中的天主教徒自然地倒向民主党,而非天主教徒因经济的受益也倾向支持民主党。

内战以后的南方一直是民主党的天下,解放黑奴的林肯共和党注定是不会受南方白人受欢迎的。在黑人还没有政治参与权的年代,民主党在南方系一党垄断的局面。经济大萧条使得南方经济亦深受重创,罗斯福政府虽系北方民主党人的政府,然新政政策南方收益也多,南北民主党人之间的关系反而因此而获得强化。1932年时,黑人认同共和党的还占绝大多数,但1936年和1940年,罗斯福获得有权投票的黑人选民约70%的选票。(12)黑人迅速转变的原因系罗斯福所推行的经济计划和社会救济措施在本质上是有利于黑人团体的。另外,属于少数族裔的犹太人团体,一方面是移民的关系,一方面是由于本身的切肤之痛,因而强烈支持罗斯福,故有人认为犹太人之所以倒向民主党是因为民主党是一个“自由”的政党而共和党是一个“保守”的政党。(13)

著因于经济大萧条的近因,以及长期工业化和都市化的远因所造成美国社会深刻的政经变迁,再加上新政措施的成功所形成的民主党多数,或是称为“新政联盟”(New Deal Coalitions)的主要选民团体有五:南方白人基督徒、天主教徒、非南方白人基督徒的工会成员、黑人、犹太人。据统计,前面三个团体的成年选民是三四十年代当中强烈认同民主党的选民之最重要来源。(14)

二、南方的转变与共和党的“新多数”

30年代中期所形成的新政政党体系基本上稳定地延续到1960年代初期,但是延续并非是一成不变,森德奎斯特(James Sundquist)就认为即使没有剧烈猝然的社会政治变化,新产生的重要问题仍然会重塑政党与社会的关系。(15)这种延续中的改变情况往往是由地方开始发生再逐步的扩大。(16)所以当我们谈到的政党体系的持续持久时并非是指停滞静止的现象。

从1940年到1960年的总统大选中,我们看到新政政党体系延续的一面。例如:(1)一般属于中间社经地位的选民投给民主党总统候选人的票要比在中间社经地位之上的

选民多得多,尤其是1940、1944和1948年。(17)(2)随着新政的成果和第二次世界大战,黑人对民主党的认同从1940年的42%增加到1960年的58%;而且黑人选民投给民主党总统候选人的票也从1940年的67%增长到1960年的76%。(18)

(3)犹太人对民主党的认同从1940年的45%增加到1960年的65%;犹太裔选民投给民主党总统候选人的票也从1940年的84%维持不变到1960年。(19)(4)天主教徒对民主党的认同从1940年到1960年均稳固地维持在60%左右,1960年因受肯尼迪(John F. 肯尼迪)参选影响曾达到70%;天主教徒投给民主党总统候选人的票,除因受1952年和1956年艾森豪威尔参选影响外,都在65%以上,1960年更高达80%(肯尼迪系天主教教徒)。(20)

另外,我们也看到了变化的一面,例如:(1)随着经济成长和工业化成果,美国于50年代走进了“富裕社会”(The Affluent Society)而产生了大量的中产阶级。(21)中间社经阶层选民投给民主党总统候选人的人数有下降趋向;(22)(2)50年代当中,中上社经阶层选民认同共和党的人数从40年代的55%左右下降到40%左右,而认同民主党的则从40年代的30%以下上升到40%左右;(23)(3)总统候选人的个人风格和魅力也能影响到选民的政党认同,艾森豪威尔以战争英雄形象参选在1952年和1956年大选时就曾吸引了部分中下层工会成员和天主教徒的选票;(4)独立选民逐渐缓慢的增长,从1936年的17%到1960年的20%;(24)不过,其中最大的转变系来自于南方白人基督徒,易言之,新政联盟解构之开始是由南方白人所发动。

南方白人支持罗斯福的民主党除了历史因素外,亦在于新政措施同样是南方经济复元所需要的。事实上,南方对于新政的支持比其他各区域都要高。(25)1944年,南方选民投给罗斯福总统的票占该区域的69%,较之于西部的55%,东北部的52%以及中西部的49%,要高得很多。(26)1948年是南方白人选民(或是南方民主党人)开始脱离民主党全国委员会的转折年。由于该年全国代表大会上通过容纳强烈的民权修正条款,南方代表于是退出大会,随后反杜鲁门的南方民主党人另组州权党并推南卡罗莱纳州长瑟蒙德(J. Strom Thurmond, 后来加入共和党)竞选总统,而且瑟蒙德还获得了52%的南方总选票。(27)

南方白人以基督徒(Protestants)占绝大多数,价值观倾向保守,尤其特别着重维护南方的传统。他们同南方以外民主党人分道扬镳的最主要因素在种族问题。南方想要维持分离但平等的制度,但民主党主流的自由派人士却要达成种族的融合。1948年他们反杜鲁门,1952年和1956年,他们亦坚决反对自由派的民主党总统候选人史蒂文森(Adlai E. Stevenson)。艾森豪威尔系第二次世界大战的英雄人物,他又提出“不分党派、全国一致”的政治诉求,因而50年代当中,共和党在南方颇有进展。1952年,共和党艾森豪威尔获得50%的南方选票,赢得佛罗里达、田纳西、得克萨斯、弗吉尼亚四州。1956年,艾森豪威尔获得51%的南方选票,除赢得上次的南方边缘四州外(rim-south states),也赢得南方内州(deep south states)之一的路易斯安那。(28)

1960年,肯尼迪的自由派色彩、天主教背景、同情黑人民权运动,南方白人对其反感甚重。肯尼迪为了抵销这股力量因此提名得州参议员约翰逊(Lyndon B. Johnson)为副总统候选人。果然这种南北会合发生效果而暂时阻止了共和党在南方的进展。不过,尼克松(Richard Nixon)仍然获得46%左右的南方选票,赢得佛罗里达、田纳西、弗吉尼亚三州。(29)约翰逊继位被刺的肯尼迪,但他的“伟大社会”(Great Society)计划以及签署民权法案,令南方大为不满,故1964年约翰逊及民主党虽然在全国范围内获得空前胜利,但惨败的共和党戈德华特(Barry Goldwater)却在南方表现良好,并且赢得南方内州的五个州,这是内战以来共和党首度深入南方内陆。同时其所显示的意义是南方白人投共和党的票

已不再感到“不忠诚”(disloyalty),而共和党已不再被视为是“非南方”(unsonthern)的。(30)

1964年,民主党所展现的力量,是新政联盟的最后一次表现。譬如:超过90%的黑人选民支持,超过80%的东北部白人天主教徒支持,南方白人基督徒回升到55%的支持。另外,著因五六十年代社会变迁结果,东北部白人基督徒亦有65%支持民主党。不过,除了黑人外,自1965年开始即一直下降。1968年及1972年,南方白人基督徒支持民主党总统候选人均降至20%以下;东北部白人天主教徒则分别降至53%和40%;东北部白人基督徒则分别降至30%和28%。(31)事实上,共和党在各团体人口中的政党认同并无大幅增加,而是认同民主党的减少以及独立选民的增加,使得共和党总统候选人能够在总统选举中获得多数。况且像南方白人选民在感情上是认同地方民主党组织,但却经常将选票投给共和党总统候选人。1968年的大选,上述现象逐渐明显化,菲利普斯(Kevin Phillips)因而在1969年提出“共和党多数”(republican majority)出现的观点。(32)

的确,1968年证明是新政政党体系大幅转化的开始。该年亚拉巴马州长华莱士(George Wallace)脱离民主党独立竞选总统,他不但在南方内州获得大胜,并且迫使民主党的选票降至25%,系内战以来的最低点。在南方边缘州则形成三方竞争,差距不大,结果共和党的尼克松脱颖而出。(33)1972年,共和党获得新政以来的压倒性大胜。总统选举结果,除了黑人外,尼克松在各团体均获得明显多数,尤其是南方白人选民。(34)1968年美国工会成员还强烈地支持民主党总统候选人汉弗莱(Hubert H. Humphrey),但1972年却拒绝支持民主党的麦戈文(George McGovern)。1972年共和党所展现的总统多数(presidential majority)可以说是自60年代中期以来美国所面临的政治、经济、社会、文化危机相互交织而成的结果。在这期间,政党与社会的关系历经冲击改变,故构成新政政党体系的选民结构亦必然要重新组合转化,而这与战后美国保守主义运动的发展又息息相关。

三、保守派利益团体与共和党的“保守化”

罗斯福民主党所掲举的“新政自由主义”(New Deal Liberalism),受到欧洲社会民主主义的影响不小。简言之,就是运用政府行政措施和立法手段来推行社会安全与救济政策,同时在必要时加强干预和管制工商企业的市场机能,并且在保护经济弱势团体的理念之下,鼓励、培养工会力量来抗衡资方的力量。新政挽救经济危机成功,再加上二次世界大战及随后而来的冷战危机(如朝鲜战争),新政的福利国家理念已深入人心,大多数人均认为政府是解决一切问题的万灵药。艾森豪威尔的共和党政府基本上也是萧规曹随,他的政治立场是中间温和派,并不想去推翻新政政策所达成的结果,只是延缓或不再扩大社会福利的范围。因此,50年代的美国社会是“回到常态”(return to normalcy)的时代,政治上也讲求“两党一致”的共识,除了南方黑人民权运动稍有动荡不安之外,大致上是平静无波的年代。(35)

40年代当中,一些信仰古典自由主义的欧陆知识分子,如海克(Friedrich A. Hayek)、冯·米塞斯(Ludwig von Mises)等人震惊于纳粹法西斯及共产极权国家等的庞大计划经济社会福利制度之出现,皆著书立论个人主义,自由权利以及市场自由竞争原则之不可或缺之必要性。(36)他们的呼吁在美国获得广泛注意并获得学界的回响,而逐步形成美国保守主义知识分子运动。美国的保守主义学者如乔多洛夫(Frank Chodorov)、黑兹利特(Henry Hazlitt)、里德(Leonard E. Read)、钱伯林(John Chamberlian)、韦佛(Richard M. Weaver)、维利克(Peter Viereck)、柯克(Russell Kirk)、尼斯比特(Robert Nisbet)、莫尔纳(Thomas

Molnar)、弗里德曼(Milton Friedman)、基尔帕特里克(James J. Kilpatrick)、尼迈耶(Gerhart Niemeyer)、伯恩斯(Walter Burns)、肯德尔(Willmoore Kendall)、埃文斯(M. Stanton Evans)、巴克利(William F. Buckley, Jr)、拉舍尔(William A. Rusher)等人,在50年代保守主义知识启蒙运动中贡献良多。他们赋予古典自由主义新的时代意义,重新发现伯克(Edmund Burke)学说的急需性;因此大力呼吁传统伦理价值的重要,主张缩减政府对企业的干预管制,强调自由经济市场竞争机能的必需,反对社会福利制度的无限扩大以及着重维护个人创造和个人权利的完整性。(37)与此同时,由30年代左翼社会主义者转变过来的学者如钱伯斯(Whittaker Chambers)、梅耶尔(Frank S. Meyer)、伯纳姆(James Burnham)等人,他们亲身经历过“社会主义理想”的恶梦,因而强烈反对共产主义。他们的反共理论和保守主义者反对集体主义的思想不谋而合,故反共自然成为美国保守主义运动中极为醒目的政治象征与思想标志。(38)

当知识启蒙运动达到一个阶段时,保守派人士认为唯有政治权力才能转变美国的方向。因此,1960年9月,一百位青年保守主义者,大部分系青年共和党人,在巴克利领导下,成立“自由美国青年”(Young American For Freedom),并由埃文斯起草《夏隆宣言》(Sharon Statement),列举12条保守主义信条开始以组织和行动介入美国政党政治。YAF培养出许多杰出的共和党政治人物,目前已经发展成为超过10万会员的组织,分布在全国500多个大学、高中及社区。YAF在巴克利领导下曾积极帮助戈德华特争取1964年的共和党提名并获胜。(39)1964年,戈德华特击败代表东部利益的温和自由派洛克菲勒(Nelson Rockefeller),显示东岸自由派力量已开始党内退潮,而西部和西南部的保守势力逐步取得共和党内的主流地位。当年系自由主义高涨且民主党威望甚高的年代,戈德华特的失败自在意料之中。但是,戈德华特认为他的参选不在乎于胜败,而是在播种保守主义的胚胎,是在告诉美国人民另外一种心声和理念。(40)戈德华特竞选虽然失败,但却造就了另一位保守派政治人物——里根(Ronald Reagan)。

1964年大选的失利,是保守主义运动的一次严重挫败,因而全美150位保守派重要人士聚集华府,探讨失败的原因。检讨结果认为光靠思想启蒙的教育运动应不足够,必须有坚强的核心政治组织来协调一切保守力量,深入基层,投入选战,才能克竟事功,于是成立“美国保守同盟”(American Conservative Union)。创业维艰,ACU经过十年的奋斗,70年代中期以后,即呈现快速发展,现在已经是美国最庞大最具有财力的保守派政治利益团体。它的成员包括全美二百余位重要领袖人物,其中一半是美国国会参众议员,绝大部分又是共和党员。(41)

尼克松系传统右派的中坚分子,基本政治态度是保守反共,美国自由派人士对他痛恨入骨。1968年的竞选运动中,塑造“新尼克松”(New Nixon)形象,标榜实用主义原则,以结束越战为诉求,并且同共和党内东岸自由派妥协。当时,保守派人士对此不以为然,但为了击败典型的自由主义者汉弗莱,保守派还是倾全力支持尼克松。故尼克松虽然险胜汉弗莱,保守派人士并不认为是保守力量的胜利,倒是民主党在南方的失败,使他们见到了保守主义运动在南方的远景。

从60年代中期到50年代初期,是美国社会极度动荡不安的时期。除了越战消耗国家资源以及造成国家意志的分裂外,自由主义思潮左倾急进发展的结果也是重大原因之一。在“进步”、“解放”的社会哲学影响下,各种各类激进政治与社会运动一并出现,都汇集在自由主义旗帜之下,向既有的道德伦理、传统价值、政府权威及法律制度进行总挑战。果然,在1972年的民主党大会上,黑人、急进妇女与青年(42)所支持的麦戈文赢得提名,中间温和派声音全被压制,南方民主党人再度拂袖而去。麦戈文的惨败是1932年以来民主党最为严重的挫败,他只获得华府特区和麻州两州的胜利,即使连他的家乡南达科塔州都投给尼克松。1972年共和党的大胜,显示新政以来盛行的自由主义已开始退潮,保守派

人士认为这也是新政以来美国选民首次认可保守派的主张,而授予保守派全国性政治领导的机会。

然而好景不常,1973年发生的“水门事件”严重打击了共和党,也间接地影响到保守主义复兴运动。(43)为了凝聚已略具初步成果的保守政治力量,“美国保守同盟”出面协调各保守派团体,自1974年开始每年2、3月在华府举办“保守派政治行动会议”(Conservative Political Action Conference)。每年的聚会,除交换政治动员经验外,更是美国保守主义政治力量的精神会师。参加的组织除了各种保守派利益团体外,也包涵保守派重要思想库的“传统基金会”(Heritage Foundation)和“美国企业研究所”(American Enterprise Institute),以及保守派喉舌的《国家评论杂志》(*National Review*)和《人间事周报》(#FKHuman Events#FS),还有共和党青年全国委员会也经常与会。(44)这股力量对于里根参选总统有相当大的助益,并且使共和党更为“保守化”。

四、里根共和党选民结构的形成

1972年民主党全国代表大会上,提名总统的程序与起草政纲的权力大部落入急进自由派人士的手中,加速了新政联盟的解构过程,使得尼克松能以“沉默大多数”之名号召反对麦戈文所代表的势力。(45)此外,由于急进自由派主张向苏联让步的外交政策,主张废弃资本主义的市场经济并向社会主义的管制经济看齐,反抗家庭的传统价值及宗教的道德信仰,激起民主党内温和自由派知识分子向保守主义转进,诸如克利斯托尔(Irving Kristol)、柯克帕特里克(Jeane Kirkpatrick)、贝尔(Daniel Bell)、莫伊尼汉(Daniel P. Moynihan)、波德霍雷茨(Norman Podhoretz)、亨廷顿(Samuel Huntington)、李普塞特(Seymour M. Lipset)、威尔逊(James Q. Wilson)等人都脱离自由主义阵营,并对民主党左倾进展提出严厉批判。这股被称为“新生保守派”(Neoconservatives)的力量,事实上是希望回到越战以前和麦戈文以前的自由主义,所以有人认为他们只是受到政治现实所教育启发的自由派。(46)但是不管如何,他们所提出许多的政策见解,都和保守派人士不谋而合,也受到里根阵营的重视。

大约“新生保守主义”(Neoconservatism)出现的同时,一股新兴的保守力量逐渐在基层形成,那就是“新右派”(the New Right)的崛起。有趣的是,新右派和新生保守派都有民主党选民的血缘,易言之,他们是属于美国自由一民粹主义的传承而不是正统保守主义的传统。(47)新右派和传统右派最大的不同点在于后者以中上阶层白人选民为基础,着重工商界利益所重视的市场经济;前者则以下阶层白人基督基本主义者(fundamentalists)为诉求,着重的是社会、宗教、道德的问题,故多数学者认为新右派是以道德为基础的保守主义。(48)据此,他们反对堕胎、反对同性恋、反对色情商品、反对妇女解放运动、反对黑白学童通车、主张学校可进行宗教祈祷、主张死刑及严厉打击犯罪、吸毒等等。像新右派领袖维格利(Richard Viguerie)、韦里奇(Paul Weyrich)、菲利普斯(Howard Phillips)、福尔韦尔(Jerry Falwell)等人皆不讳言地承认他们的理念是来自于民主党的平民主义者如杰克逊总统(Andrew Jackson)、布赖恩参议员(William J. Bryan)、华莱士(George Wallace)以及共和党的拉福莱特参议员(Robert La Follette)和麦卡锡参议员(Joseph McCarthy)的启发。研究新右派的克劳福德(Alan Crawford)曾精确地指出新右派运动本质上是民粹主义的运动(populist movement)。(49)

尼克松因水门事件焦头烂额,副总统阿格纽(Spiro Agnew)后因丑闻辞职,尼克松只好挑东岸温和自由派人物福特(Jerry Ford)为副总统,福特继任总统后又挑选共和党内自由派领袖洛克菲勒为副座。受到水门事件重挫的共和党面对1976年的大选,以团结为首要考量,即连提携里根的保守派大老戈德华特等人都认为不应予现任总统难题,而支持福特竞选

连任。不过，里根州长却不愿妥协，坚持参选到底。(50) 该年三月中，当里根输了伊利诺依初选后已开始考虑跟福特妥协，但北卡罗莱纳州初选胜利传来，改变了里根的策略，亦给了里根继续挑战福特的动力。北卡州的胜利是该州参议员赫尔姆斯(Jesse Helms)和新右派合作的成果，从而也建立起里根同新右派组织的政治关系。里根在传统保守派人士及新右派人士支持下一直和福特总统抗争到底，他虽没能获得提名所需代表，但亦阻止了福特的获得过半票数。两人在争取未承诺代表时，里根拒绝接受福特的安抚，毕竟现任总统还是处于有利地位，故福特赢得最后的提名。(51)

受到水门事件后遗症影响，共和党在各方面都遭受挫折，全国各地区、各宗教团体、各族裔的选民之中，民主党皆领先共和党。甚至是有钱人阶层的选民亦以2:1的比率投给民主党。(52) 因此，民主党高兴地认为从前的“新政民主党联盟”(New Deal Democratic Coalition)已经恢复，卡特的胜利是自由主义“新政治”(New Politics)击败尼克松“新多数”(New Majority)的写照。(53) 不过，也有人持不同的看法，因为有两个原因是1964年大选所没有：(1)水门事件；(2)民主共和两党的总统候选人都是属于温和自由派。(54) 因此，选民的抉择很难明白地证明美国选民已经完全摒弃1972年的共和党“新多数”。以南方为例，卡特虽系南方的基督徒，但他仅获得南方白人选民45%的选票，已不能同四五十年代相比。(55) 虽然南方白人基督徒投民主党总统候选人的票数有明显回升，但非南方蓝领阶层的白人和非南方城市蓝领阶层的白人投民主党的只比1972年略高，倒是非南方天主教徒白人选民投民主党的比1972年略低。卡特获得总投票数的51.1%，福特则为49.9%，差距有限。(56) 显然，1976年的大选相当程度地持续了五六十年代的转化，即连卡特的民意测验专家卡登(Patrick H. Caddell)也认为卡特的获胜并不是依靠民主党老的新政联盟，而是由白人基督徒、教育程度较高和白领阶层以及乡镇农民小商人所促成。(57)

只有两年时光，1978年的期中选举，保守的力量再度展现威力。譬如新右派所支持的人士均以极大差距击败现任的自由派参众议员。(58) 是年，共和党在参议院增加三席，众议员增加16席，另赢得六个州长席位，而这些新人几乎都是保守主义信徒，也使得保守派开始在参众议院共和党党团中扮演举足轻重的角色。(59) 1980年，里根在保守主义运动各派系的通盘合作之下在大部党团会议及初选中领先，轻易获得共和党总统提名，然后和卡特对决，而其胜利是明显的，他的胜利连带使得共和党成为参议院多数党并缩小同民主党在众议院的差距。这次大选，民主党内所谓的“大自由派”(Great Liberals)参议员都被彻底地打垮，而美国选民清楚且大声地宣布：我们不再喜欢自由主义！(60)

里根的民意测验专家沃思林(Richard Wirthlin)认为1980年大选是过去25年中最大一次的政党认同移转，一次真正的选民结构重新组合(realignment)。(61) 菲利普斯亦认为新政联盟已经宣告死亡。(62) 的确，里根在总选票中超过卡特10个百分点，南方出身的卡特只获得1/3的南方白人选票，而里根几乎是横扫南方；里根同时拉近了天主教选民和非南方白人工会成员与共和党之间的距离。(63) 值得一提的是，里根超过卡特的10个百分点，其中有6个百分点系新右派选民所贡献。(64) 不过，民主党自由派仍不承认失败，他们认为这乃是著因于伊朗人质危机所致，就像1976年的水门危机一样。然而，这样的看法在1984年的大选中，由于典型自由派的蒙代尔(Walter Mondale)惨败给里根而终于消失，新政选民联盟已经一去不再复返。

1984年总统选举，民主党的失败是1972年麦戈文以外的最严重一次挫败。蒙代尔只获得南方白人选票的1/4，天主教选民系新政以来首次未将多数票投给民主党总统候选人，非南方蓝领阶层的白人工会成员仅以3个百分点之多投给民主党的蒙代尔，犹太选民有1/3投给共和党里根，黑人选民是唯一仍然效忠民主党的团体——高达91%投给蒙代尔。(65) 在总选票方面，共和党获得了55%的大多数，赢得50州中的49州。据统

计,其中有23州在1968、1972、1976、1980、1984年五次总统选举中都一直投给共和党总统候选人(计202张选举人票)。(66)另外,第二次世界大战之后的十次总统选举(1948—1984),共和党获胜六次,其中包括三次的压倒性胜利。民主党的四次之中,只有一次压倒性的胜利。

1984年的大选对选民的政党认同也有显著影响:(1)自新政以来,共和党首度在18岁到29岁的青年选民中较民主党受欢迎(53%—37%);(2)各年龄层混合后,自60年代以来共和党首度超过30%,而民主党首次降至40%以下,独立选民则为30%左右;(3)天主教选民对共和党的认同明显增加,基督教选民则民主共和两党不相上下;(4)女性选民认同共和党的要比民主党的少,但里根仍然赢得多数的妇女选票。(67)因此,1984年选举结果已更精确地反映出共和党的新多数以及民主党所依靠的新政联盟已被大部分转化的事实。

五、结论

自从贝尔提出“后工业社会”(Post-Industrial Society)的概念以后,此一概念被运用得十分广泛,而大体上也正确地指出了工业社会和后工业社会在性质上的差异。(68)著因于工业化结果而产生的经济危机,再以解决经济问题为导向的新政策号召之下所形成的社经结构,自然有利于民主党新政联盟多数的建立。然而当社会基本上解决了物质生活的匮乏环境而走进富裕社会时,社经结构的改变必然会促成政党的选民结构转化。后工业社会之中,中产阶级成为社会阶层的中心,所关注的问题不再是单纯的日常经济生活,像价值问题、信仰问题、知识问题、生活型态问题、人权问题、环境生态问题、文化问题等等都成为他们所重视的议题。

从50年代到70年代的转化过程中,黑人一面倒向民主党,除有经济动机外,民主党大力支持黑人民权运动也是最主要的原因。南方白人脱离民主党则是因为种族与南方地域传统的因素。天主教徒于七八十年代之中逐渐地接近共和党系宗教信仰与道德价值(如反堕胎)的缘故。另外,我们也看到由于教育程度和经济地位提升,蓝领阶层的工会成员已不再一面倒地支持民主党;同样的道理,中间阶层的非南方白人基督徒认同民主党的亦有升高。因此,共和党在七八十年代当中总统大选时所构成的新多数,其和后工业社会的形成有相当大的关系。

再者,在总统选举时发生选民对政党和其总统候选人的大规模选择移转之现象,主要系由于政治、经济、社会的剧烈变迁,以及国家有政经社的危机出现使然。像1932及1972年的大选皆是如此,至于1980和1984年的大选是属于长期社经转化的结果。不过,政府处理这些危机的能力也会影响到选民对政党的选择。自60年代中期到70年代末期,越战、通货膨胀、能源危机、币值降低、税负重担、生产力降低、日益扩张的官僚体制、学校价值功能的混乱、道德伦理标准的颓丧、暴力犯罪的高涨、大城市的衰败退化、国防军备的弱化以及外交政策的连串失败,使得美国选民深切体认到依据自由主义思潮所制定的政策之无效和弊端,而思新的政治方向以取代之。(69)保守主义在人心求变的形势之下,自然得到了发展和成长的环境。这种被称为美国中产阶级的反抗或是“美国中产阶级激进主义”(Middle American Radicalism)的现象,使得仍然坚持自由主义理念的民主党流失大量选民,而保守主义立场鲜明的共和党获得好处。(70)

利益团体向来在美国的政治过程中扮演重要的角色,并发挥积极的政党政治功能。另一方面由于美国选民对政党的忠诚是以松散的政党认同(Party Identification)为依据,自然使得利益团体在美国的政党体系之中能够汇集社会阶层中的各种利益,而令其所支持的政党吸收新的选民,以及影响或支配党的提名和决策过程,来显现其所要求的目标利益。不过,也

由于利益团体合纵连横的运作,再加上美国选民原本就宽松的政党认同之特征,目前美国独立选民的总数几达 1 / 3,而形成部分学者所担心的“反组合”(Dealignment)现象。(71)因为选民对政党的忠诚及认同降低或疏离的结果,是不利于政党政治的运作的。

注释:

(1) 详见淡江大学美国研究所硕士论文:“麦迪逊的宪政设计中关于多元民主社会之规范的分析”,刘世忠撰,陈毓钧指导,民国80年12月。

(2) Alex de Tocpuville, *Democracy in America* (New York: Vintage, 1945), Vol. I. pp. 198-205.

(3) Arthur F. Bentley, *The Process of Government* (Cambridge, mass: Press of Harvard University, 1967).

(4) David B. Truman, *The Governmental Process* (New York: Knopf, 1951).

(5) Robert Dahl, *A Preface to Democratic Theory* (Chicago: University of Chicago press, 1956); Almond and Verba, *The Civic Culture Revisited* (Boston: Little, Brown, 1980).

(6) Everett Carll Ladd, Jr., and Charles D. Hadely, *The Transformations of the American Party System* (New York: Norton, 1978), p.32.

(7) *Ibid.*, p.33.

(8) Clarence B. Carson, *The Welfare State 1929-1985* (Wadley, Alabama: American Textbook Committee, 1986), p.14.

(9) Economic Liberalism 是相对于 60 年代的 Social Liberalism 而言,前者着重经济问题的解决,而后者则强调社会问题的重要。Economic Liberalism 可以说是 New Deal Liberalism 的代名词,它同亚当·斯密所倡导的古典自由主义中之经济理念截然不同。

(10) Ladd, Jr., and Hadley, *The Transformations of the American Party System*, pp. 37-38.

(11) *Ibid.*, p.39.

(12) *Ibid.*, p.59.

(13) *Ibid.*, p.85.

(14) *Ibid.*, p.86.

(15) James L. Sundquist, *Dynamics of the Party System: Alignment and Realignment of Political Parties in the United States* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1973), pp.275-276.

(16) Ladd and Hadley, *Transformations of the American Party System*, pp.91-92.

(17) *Ibid.*, p.101.

(18) *Ibid.*, p.112.

(19) *Ibid.*, p.115.

(20) *Ibid.*, pp.117-118.

(21) John Kenneth Galbraith, *The Affluent Society* (Canada: Mentor Book, 1985), 4th edition.

(22) Ladd, Jr., and Hadley, *Transformations of the American Party System*, p.101.

(23) *Ibid.*, p.102.

(24) *Ibid.*, p.125.

(25) *Ibid.*, p.130; Sunquist, *Dynamics of the Party System*. p.258.

- (2 6) Ladd and Hadley, *Transformations of the American Party System*, p. 135.
- (2 7) *Ibid.*, p. 136.
- (2 8) *Ibid.*, p. 153.
- (2 9) *Ibid.*
- (3 0) *Ibid.*, p. 155.
- (3 1) *Ibid.*, p. 158
- (3 2) Kevin Phillips, *The Emerging Republican Majority* (New Rochelle, N. Y.:Arlington House, 1969).
- (3 3) Ladd and Hadley, p. 155.
- (3 4) *Ibid.*
- (3 5) Clarence B. Carson, *The Welfare State 1929-1985*, pp. 189-197.
- (3 6) Friedrich A. Hayek, *The Road to Serfdom* (Chicago: The University of Chicago Press, 1972).
- (3 7) George H. Nash, *The Conservative Intellectual Movement in America* (New York: Basic Book, 1979).
- (3 8) *Ibid.*
- (3 9) James C. Roberts, *The Conservative Decade* (Westport, Connecticut: Arlington House, 1980), pp. 25-35.
- (4 0) Barry Goldwater, *With no Apologies* (New York: William Morrow and Company, 1979), pp. 161-198.
- (4 1) James C. Roberts, *The Conservative Decade*, pp. 39-45.
- (4 2) 青年选民影响力增加与 1 9 7 1 年第 2 6 条宪法修正案将投票年龄降为 1 8 岁有关。
- (4 3) Kevin P. Phillips, *Post-Conservative America: People, Politics, and Ideology in a Time of Crisis* (New York: Random House, 1982), pp. 69-72.
- (4 4) 参加 C P A C 的保守派团体, 可参阅 James C. Roberts, *The Conservate Decade*, pp. 39-56.
- (4 5) Jaue Kirk-Patrick, *The New Presidential Elite* (New York: Russell Sage Foundation and Twentieth Century Found, 1976).
- (4 6) Irving Kristol, *Reflections of a Neoconser Vative* (New York:Basic Book, 1983), pp. 73-77; Kevin P. Phillips, *Post-Conservative American*, pp. 43-46.
- (4 7) Kevin P. Phillips, *Post-Conservative America*, p. 46.
- (4 8) *Ibid.*, p. 48.
- (4 9) Alan Crawford, *Thunder on the Right* (New York: Pantheon Books, 1980), pp. 290-310.
- (5 0) Garry Wills, *Reagan's America: Innocents at Home* (New York: Doubleday, 1987), pp. 327-333.
- (5 1) *Ibid.*
- (5 2) Ladd and Hadley, *Transformations of the American Party System*, p. 295.
- (5 3) "A New Candidate Wins an old Coalition," *Congressional Quarterly* (November 6, 1976), p. 3116.
- (5 4) Ladd and Hadley, p. 279.
- (5 5) *Ibid.*, p. 281.
- (5 6) *Ibid.*, p. 283.

- (5 7) Patrick H. Caddell, "Initial Working Paper on Political Strategy," December 10, 1976, p. 14.
- (5 8) Alan Crawford, *Thunder on the Right*, pp. 273-289.
- (5 9) 陈毓钧:《保守主义与美国政治》, 中国文化大学出版社, 民国 7 8 年 7 月, 第 1 2 1 页。
- (6 0) Randall Rothenberg, *The Neo-Liberals* (New York: Simon and Schuster, 1984), p. 15.
- (6 1) Kevin P. Phillips, *Post-Conservative America*, p. 220.
- (6 2) *Ibid.*, p. 221.
- (6 3) Everett C. Ladd, Jr., "On Mandates, Realignment, and The 1984 Presidential Elections," *Political Science Quarterly*, Vol. 100, No. 1 (Spring, 1985), p. 13.
- (6 4) Eevin Phillips, *Post-Conservative America*, p. 49.
- (6 5) Everett C. Ladd, Jr., "On Mandates, Realignment, and the 1984 Presidential Elections," pp. 13-15.
- (6 6) *Ibid.*, p. 17.
- (6 7) *Ibid.*, pp. 18-22.
- (6 8) Daniel Bell, *The Coming of Post-Industrial Society* (New York: Basic Books, 1973).
- (6 9) Kevin P. Phillips, *Post-Conservative America*, pp. 18-30.
- (7 0) *Ibid.*, pp. 193-204; 陈毓钧:“徘徊在十字路口的美国自由主义”,《保守主义与美国政治》, 第 1 4 0 — 1 5 8 页。
- (7 1) Everett C. Ladd, "Realignment No. Dealignment Yes," *Public Opinion* (October/November, 1980); Kevin Phillips, *Post-Conservative America*, pp. 220-223.

论美国国会中多数党的领导方式

蒋劲松

作者单位: 全国人大办公厅研究室

美国在西方宪政模式中颇具特色。美国国会与总统的关系诚然不同于英国议会与内阁的关系, 美国政党在国会中的领导方式, 更是迥异于英国政党在议会中的领导方式。本文尝试考察美国政党在国会中领导方式的几个问题, 借以剖析其统治通过国会而实现的一些形式。

一、美国国会中政党领导的必要与条件

美国国会的历史上, 曾经交替出现过多数党极度集中领导与议员极度的反集中、分权化两种形势; 相比较而言, 反集中领导的分权化力量在国会两院更为强大。然而, 不管国会议员们如何崇尚个人主义, 民主党、共和党在国会两院的议事活动中对本党议员仍然发挥着一定的领导作用。国会面临的三大矛盾使两党的领导成为必然。

矛盾之一，国会议员的提案多而国会开会时间有限。参众两院对本院议员的提案权均不加限制，任何一位议员个人、或多位议员联名，可在国会会期的任何一天提出数量不限的议案。每位议员为了写好各自的立法纪录以面见选民，总是尽其所能地多提议案，以争取最终制定的法律冠之以自己的姓氏。训练有素、人数众多的国会助理和成千上万的院外游说人员随时都能将写就的议案草稿发到议员手里。因此，每届国会都面临大量的议案。1971-1984年期间，平均每两年众议员们提出的议案达13472项，参议员们提出的议案达3882项。(1)

战后美国国会的会期比战前延长。1971-1984年，各届国会的会期平均在600-700天。也就是说，众议院每天平均处理19-22项议案，参议院平均每天得处理4-6项议案。在如此繁重的立法工作下，离开两党一定程度的集中领导，国会两院就不可能完成其工作。

矛盾之二，议员提案内容庞杂而国会立法总体上必须合理安排。每一位众议员和参议员总是从各自的角度出发提出议案，并且总是认为他的议案不容轻视。结果，议员们提出的成千上万项议案相互之间并无合理联系。然而，国会每年、每届会期制定哪些法律，必须适应形势，适应统治要求，体现政治上的轻重缓急。因而，必须由两大党的两院领袖对大量提案进行集中权衡，折衷协调，安排次序。

矛盾之三，放开言路与整合控制的矛盾。国会历来有两项基本任务。其一，国会议员们须及时、直接反映社会各个集团的动态、主张、情绪和要求，使政府耳聪目明，根须发达。当初北美制宪会议关于国会众议院的任务与作用的辩论明显说明了这一点。为此，就必须允许和鼓励两院议员们各抒己见，代其选民立言。其二，以维护统治秩序、保障私有财产为宗旨，对国会议员所反映的各种主张与要求进行分解整合，使立法既不失民主色彩，能够缓和社会矛盾，更能捍卫美国的立国目标。麦迪逊、汉密尔顿等在其名著《联邦党人文集》中关于国会参议院的说明毫不含糊地宣布了这一点。故而，国会两院必须由两党领袖担当把关的任务，确保国会的活动符合统治阶级的要求。

然而，国会两院历来的反集中与分权化趋势又使两党领袖的集中领导颇为困难。国会议员们的平等与分权观念并不是异端邪说，而是美国社会正统的个人主义哲学的反映，因而国会领袖们无论如何努力也压制不了。

国会历史的初期，联邦党与反联邦党都曾对国会中的本党议员实行过严厉的集中控制，例如联邦党人首领汉密尔顿尽管本人不是国会议员，却对国会中的联邦党议员发号施令；杰斐逊担任总统时，使不合其意的本党议员丢掉了他们在国会中的委员会主席职务。南北战争之后，国会的集权主义再一次达到顶峰，众议院的雷伯恩议长、坎农议长简直成了众议院的沙皇，独断众议院的议事和人事。然而，国会历史上这仅有的几次集权化时期都持续不下去，遭到国会内部分权力量的顽强反抗，并且最终都被分权力量所击败。国会两党的分权要求来自各党的普通议员。他们在本世纪初曾借助党团大会的力量推翻议长集权制，在本世纪50-60年代，分权化趋势演成两院各委员会主席大权在握、诸侯割据的局面；从70年代小组委员会制度确立以来，分权化的利益终于较为实在地落到两党普通党员的手里。由于两院小组委员会数目众多和两党均摊领导职位的规定，两党的每一位议员几乎都能当上一个以上小组委员会的主席或首席委员，从而获得对一块或几块立法领域的最有影响的发言权。

不仅如此，国会议员们的分权化势力还在很大程度上影响、甚至决定着政党在国会两院的领导方式。

二、分块决策

其他许多西方国家的议会中，各党一般实行集中决策，即一党在某个问题上取何态度，往往由该党的党团大会或领袖集中决定，再由本党议员予以维护。

美国国会两党的决策体制却不同于此，可称之为“分块决策”。

美国国会参众两院均实行三级议事体制，即：小组委员会负责第一级审议、委员会负责第二级审议、全院大会负责第三级审议，小组委员会的第一级审议旨在说明议案在专门知识方面是否正确可靠，同时在较小范围内把握议案所牵动的各方利益调整是否可行；委员会的第二级审议的任务在于立足较大的视角，检查小组委员会对议案在专门知识方面和利益关系的审议结论是否正确；全院大会的第三级审议主要是让全院议员代表全国各方利益，权衡决定是否通过、如何修正后通过委员会报告的议案。

国会两党的分块决策体制来源于国会两院的三级议事制，并且与之相得益彰。

首先，简要看看国会两院中两党的组织体系。每一院中，每一党的组织体系包括如下各部分：党团大会、领袖、政策与指导委员会、竞选委员会、本党在各委员会——小组委员会的党团。所谓分块决策，即指各党在各项政治与立法问题上持何态度，不是由党团大会、领袖及其下属的政策委员会决定，而是由本党在有关委员会——小组委员会的负责人和党团决定。

党团大会现今主要发挥下述作用：(1)表决本党议员在本院的任职方案，推举议长、各委员会主席及委员的本党候选人；(2)推动本院议事规则的改革。各院多数党常以党团大会名义，提议改革本院议事规则。众院民主党党团大会在这方面建树不少；(3)交流党内意见。两党在各院的党团大会经常成为党内交流意见的场所，本党各位议员和各委员会——小组委员会负责人提出一项法案，或对一项法案作出决定后，即向党团大会通报情况，争取党内支持；(4)就立法或政治问题以党团名义正式表态。例如，70年代众院的民主党党团曾通过决议，明确反对政府的印支战争政策，要求有关委员会主席(民主党人)不得搁置反战法案，最后还迫使众院通过了一项要求结束越南战争的众议院决议。但是，本世纪以来，以党团大会名义作出这种决议的现象较为罕见，因为这种作法直接压制党内各位议员的行动自由，因而两党在两院的党团大会早在本世纪初便先后声明不再试图强行约束本党议员的政治态度。

两党在国会两院的领袖由下述人员组成。多数党的领袖包括：(众议院)议长、多数党领袖和督导；(参议院)多数党领袖、临时议长和督导。少数党的领袖包括少数党领袖与督导。

两党在国会两院的领袖起着如下作用：(1)沟通党内信息，对外宣传党的政纲与主张；(2)为本党议员帮忙解决问题；(3)平衡协调本党的立法项目；(4)动员本党议员支持本党法案。除此而外，党的领袖有时还具体决定对某一法案、某一问题的态度，并要求有关委员会——小组委员会的本党议员与此保持一致。但是，这种作法由于容易招致党内抵制而很少使用。

各党的政策委员会只就重要问题向本党领袖提出对策建议，而不能号令本党议员。

国会两院两党关于各项法案和问题的决策，实际形成于各党在各委员会——小组委员会的主席(少数党的首席委员)和党团之手。

以众院民主党为例。从第73届国会(1933-1935年)到第100届国会(1987-1989年)共28届，民主党人共26次掌握众议院多数议席。众院民主党的政策主张更多地形成于全院130个小组委员会主席之手。

经过70年代以来国会的多次改革，众院小组委员会的设置和权力已经制度化。小组委员会掌握了议案的第一步淘汰权，每一项法案能否通过为法律，最紧要的是它能否通过小组委员会审议。小组委员会主席已经成为法案审议中的关键人物，无论是他们自己提出原案，还是他们主持小组委员会审议其他议员的议案，只要他们带领小组委员会通过此项议案，他们就要负责独立确定该议案的政治内容和主旨，该议案亦被视为民主党的议案、民主党的政策。也就是说，众院民主党制定政策的权力不是集中于议长、多数党领袖和督导，而是分散于各小组委员会主席之手。

众院民主党决策权的分散化，首先是众院民主党内合理分权斗争的结果。众院民主党曾经经历过南北战争后那样的极度分权和其后里德议长、坎农议长时期的极度集权。无论极度

分权或极度集权，结果都使众院陷入混乱和瘫痪，人们不得不承认合理分权的议事原则，不得不走向合理分权原则的议事结构和议事程序。正是这个逻辑支配着众院民主党的决策机制。民主党众议员们的民主压力先是支持了委员会主席们的决策地位。50-60年代，委员会主席们成为众院的权势集团，他们的决定便是民主党的决定。然而，过于强横的委员会主席们终于被70年代民主党众议员的民主浪潮冲垮，党的决策权进一步分散到小组委员会主席们手里。

其次，从众院民主党分散决策机制的实际运用来看，“分散”指将民主党在众院的决策权整体，按照立法涉及的130块领域分开，每一块领域委托给一个本党议员（即小组委员会主席）专门负责。每一个小组委员会主席在他掌管的领域内，根据民主党的基本原则，结合他自己对本领域的专门知识，权衡本党其他议员（包括本党领袖）的主张，综合考虑有关利益集团的要求，对一项法案作出决策。这一决策即是民主党对这一法案的官方决策。这种分散决策显然不同于在同一问题上党内一人一把号、各吹各的调，它实质上是分领域决策、分块决策。不难看出，分领域决策充分发挥了小组委员会主席们对各自领域的知识优势，它是民主党领袖对各项法案集中决策所不可能具备的。所以，众院民主党的分块决策机制不但是众院民主党人分享决策权斗争的成果，而且增强了党的决策的知识性、合理性，这对于民主党回击共和党的挑战，维护自己在众院的领导地位，显然是十分需要的。

参院的小组委员会的职权不如众院小组委员会那样巩固，参院民主党的决策权较多地分散于各委员会主席（民主党人）之手。但是，它与众院的格局一样，是分块决策。两院的共和党主要依靠它们在各委员会——小组委员会的首席委员为党作出决策。

三、集中协调

那么，多数党在参众两院的领袖通过什么方式，实施对本党议员的领导呢集中协调是方式之一。

多数党领袖支持各委员会、小组委员会独立决定他们权限内的立法问题，一般不干预委员会——小组委员会如何审议、如何报告一项法案。众院民主党的一位负责人说：“我们绝少试图影响委员会阶段的立法。……奥尼尔议长通常讨厌干这种事。他不想侵入委员会的禁地，因为他深知委员会主席们是多么厉害地把委员会权限看作他们的专利范围。”（2）

但是，国会两院的多数党领袖，对本党议员的立法活动进行着有力的集中协调。

其一，制定立法大纲。每届国会伊始，两院的多数党领袖即召集会议，制定本党的立法大纲，提出本届国会必须确保通过哪些法案。不过，立法大纲表达的是本党领袖的想法，它只列举少而又少、必须通过的法案，为全体本党议员发出信号和指南，而不是硬性指示。各委员会——小组委员会只要积极审议立法大纲所举法案，即能获得本党领袖的大力支持。

其二，确保重要法案的内容符合本党政纲。多数党领袖对各委员会——小组委员会所审议的一般法案，通常采取听其自然的态度；然而对预算、税收、社会保障等具有重大政治影响的法案，政党领袖则不惜直接干预，务使其内容符合本党政纲。民主党人卡特任总统时期，众院民主党领袖就曾直接插手一个拨款小组委员会对一项拨款法案的审议。当时的一位民主党领袖说：“从民主党领导和总统的观点看，这项拨款法案是当时最为重要的一个问题。我们把这个小组委员会的主席和民主党委员请来，向他们指出，他们小组委员会报告的法案不能充分贯彻总统的政纲和我们作为民主党领导承诺的责任，要求他们回去充实拨款法案。他们没有抱怨，照办了。”（3）

其三，安排议程。这方面，众院民主党（作为多数党时）领袖权力最大，参院民主党（作为多数党时）领袖次之；两院共和党（作为少数党时）领袖亦有相当影响。

两院多数党领袖掌握着本院全院大会议程的的安排的权力。他们必须权衡哪些因素以安排议

程呢。全院大会的议程应当保障本院能够按时、顺利地通过数量相当、项目周全的法案；若干时限极强的法案须能及时表决。例如，每年6月必须集中处理拨款法案，而为了方便议员周末回选区，对重要法案的辩论和表决应尽量安排在周二至周五；选举之前，多数党领袖应设法使众院及时表决通过有良好政治影响的法案，使本党同事们回选区有成绩交待；等等。

然而，多数党领袖安排全院大会议程时提出的原则，是实施党的立法战略，确保他们赞同的法案及时通过。全院大会什么时候辩论和表决一项法案，对该法案的命运至关重要。为了保障本党重要法案能够通过，有时须安排全院大会立即辩论和表决，不给少数党和院外人员时间集合力量，有时又须一推再推，直到多数议员答应支持。

众院多数党主要通过它控制的规则委员会，为重要法案或有争议法案安排议程，实施本党立法战略。众院凡属重要或有争议的法案只有获得规则委员会为其制定的特别规则后，才可能尽快进入全院辩论。特别规则规定全院大会何时对某项法案进行辩论、何时表决、发言时间如何分配、可否提修正案、可对法案的哪些部分提修正案，等等。特别规则一旦为全院大会通过，其后全院大会对该项法案的辩论和表决即必须按其规定进行。可见，众院多数党的领袖通过规则委员会，有力地控制着全院大会辩论的内容、范围和时间。

参院多数党领袖不用规则委员会，而是运用他在参院全院大会上的第一发言权，宣布他安排的当天全院大会议程。通常，参院全院大会都会表决通过多数党领袖的安排。此外，参院还常常通过“一致同意协定”，临时调整议程。这种一致同意协定大都由多数党领袖主持拟订，它规定全院大会对某一法案可以提出哪些方面的修正案，辩论多少时间，何时表决。一致同意协定类似众院规则委员会的特别规则，一经全院大会通过，全院大会对该项法案的辩论和表决即必须照协定进行。

两院的少数党领袖没有多数党领袖那样直接制定议程的权力，不能通过安排议程来实施本党的立法战略。少数党领袖只能以运用议会技术，反对多数党所定议程的办法，间接使全院大会的议程较为接近少数党的要求。

四、劝说本党议员与党一致

国会两党领袖们领导本党议员的另一个方式是劝说。

国会两院，无论是民主党还是共和党，它们对在辩论和表决中与党的态度唱反调的本党议员很难进行党纪处罚。其一，决定议员能否连任的力量不是党的组织和领袖，而是选民。有此一项，党的领袖对本党议员便推动了根本的威慑手段。正如一位众议员所说：如果靠党，我们谁也进不了国会。(4) 所以，国会议员们对各自选区的意见未敢怠慢，而对本党领袖的主张则可多方权衡，尤其当选区利益与党的要求直接冲突时，无论哪一位议员都会取前舍后。两党领袖们也体谅这么作。众院前议长奥尼尔的一位助理举例说：“如果某位老兄对梯普(众议员们对奥尼尔议长的昵称——引者)说，‘在这项法案上我不能跟你一道走，不然，我在选区就会出麻烦’。梯普会说，‘行啊，您的选民喜欢您。您看怎么合适就怎么办吧’。或许他知道这位老兄正在打艰苦的竞选连任仗，不可逼他。”(5) 其二，国会两党对立的格局也牵制了两党领袖。如果他们采取严厉的党纪措施，被惩罚的本党同事就可能转投另一党阵营，而这是两党领袖们无论如何不愿看到的。

曾任参院多数党领袖的约翰逊说：“党领袖唯一真正可以使用的权力是劝说。没有恩惠；没有执行纪律权；没有像总统撤销他的阁员那样撤销议员职务的权力。”(6)

国会两院的政党领袖们在劝说本党议员按照党的态度投票方面各有高招。众院前议长雷伯恩喜欢发挥个人情义优势，他总是热情为本党同事帮忙，广结人缘，以备动员投票时之用；前议长奥尼尔面对众院权力分散的新程度，发明了突击队方式。每每碰到分歧严重而又必须通过的法案，奥尼尔议长即建立突击队，由坚决支持该法案的本党议员组成，专门突击劝说

本党其他同事支持这一法案，直到这一法案获得众院表决的多数票。突击队员们根据本党各位同事的特点，想方设法打动每一个人。对于党内的自由派议员，突击队员们会说该项法案符合自由主义；对于党内保守派，他们会强调该法案的保守主义内容。突击队员们会搬出个人友谊，也会呼吁对方忠于党，“我们请您为这项法案投票，不仅是因为它是一项好法案，不仅是因为它是这个委员会报告的，还因为它是民主党的一个立场，民主党的指导与政策委员会已经一致赞同它。我们吁请您忠实地支持民主党的立场”。（7）

但是，在国会两院历史上，头号劝说大师当推参院前多数党领袖约翰逊。为了使某个议员接受党的法案，约翰逊可以连续四个小时淋漓尽致地发挥其劝说特技：“那语气可以是哀求、谴责、哄骗、热烈、讽刺、催人泪下、抱怨，或者暗示威胁。所有这些一古脑儿摆开。人类全部的激情皆汇集于此。说话的频率高得令人喘不过气来，说的一切全奔一个方向。被劝人想插进一句话极为不易，约翰逊一眼就能看出对方想说什么。他步步逼近，他的脸离听话人已不出一毫米，他的眼睛忽然瞪大，忽然眯缝，他的眉毛时而升起时而落下。他的衣兜可以涌出卡片、要点和数字。模仿、幽默和天才的比拟使得约翰逊劝说催人入梦，被劝人直给弄得目瞪口呆，毫无办法。”（8）

五、劝说效力

分块决策与集中协调，使民主党及共和党在国会两院拿出的法案和对法案的修正案既较为充分地体现了本党所掌握的专门知识，又较好地突出了本党的政纲和立法战略。然而，对于多数党来说，通过分块决策与集中协调而确定下来必须通过的法案最终能否通过，决定着党的政绩和命运。多数党领袖十分明了这一点，他们所能作的和最下功夫作的是劝说本党议员在全院表决中支持本党的法案。那么，这种最后诉诸劝说实施党的领导的方式效力如何

表 1 第 95 届国会党领袖的立场获得的支持率

国体	预算	限制 债务	能源	其他政府 活动	外交与 防务	劳工	社会 保障	内政	全部 问题
全体议员	50.7	48.1	53.8	59.6	51.1	53.9	55.6	52.8	53.2
民主党议员	72.8	67.6	74.8	81.2	64.1	74.1	77.4	74.5	73.6
共和党议员	8.5	10.3	11.6	17.3	25.8	14.2	13.7	10.1	13.7

资料来源: Roger H. Davidson, Watter J. Olszek, *Congress and Its Members*, Congressional Quarterly Inc., 1985, p. 181, p. 183.

表 2 第 97 届国会党领袖的立场获得的支持率

唱名	全体议员	共和党议员	民主党议员
第一项预算决议-格拉姆-拉塔替补法案	41.0	0	73.6
调和-对裁决所提的前项问题动议	49.2	0.5	87.8
税收法案-共和党替补法案	45.0	0.5	80.2

资料来源: Davidson and Oleszek, *Congress and Its Members*, p. 249, p. 252.

统计表明，在多数时候，多数党的多数议员支持党的法案。只要议员的选区利益不受影响、只要多数党议员本人没有相反的观点，多数党议员通常都会接受本党领袖的劝说，投票支持本党提出的法案。

以上两表所反映的不是某届国会的特殊情况，战后以来各届国会多数党领袖一般在党内都能获 0% 以上的支持率。这就说明，国会两院的多数党分块决策—集中协调—劝说的领导方式实行得相当成功。

上述多数党领导方式其所以能成功运营，从根本上说，原因在于这种领导方式适应美国

较为突出的以个人主义为核心的政治文化,同时又体现了国会整合民意的统治职能。分块决策使多数党几乎每一位议员都掌握到一份决策权,议员们因而能较为容易地将他们所代表的选民利益与要求注入到立法之中,而且,它还能在颇大程度上满足多数党各位议员的权力欲;劝说同样顺应了议员相互之间的平等要求,能够避免多数党议员们抵制和敌视指示与命令的心理,但又将党的要求和意志传达给党内各位议员。集中协调则在上述基础上,巧妙而又相当坚决地将党内各位议员所反映的种种利益与要求予以整梳区分,排定轻重缓急,使最终交全院大会辩论和表决的法案无论在内容上还是总体关系上,都既能及时回应各个利益集团与阶层的要求,更能确保资本生产的繁荣与发展。

注释:

(1) Malcolm E. Jewell, Samuel C. Patterson, *The Legislative Process in the United States*, Random House, 1986, p. 95.

(2) Barbara Sinclair, *Majority Leadership in the U. S. House*, John Hopkins University Press, 1983, p. 101.

(3) *Ibid.*, p. 101.

(4) David R. Mayhew, *Congress, The Electoral Connection*, Yale University Press, 1974, pp. 26-27.

(5) Frank H. Mackaman (edit.), *Understanding Congressional Leadership*, The Everett McKinley Dirksen Congressional Leadership Research Center, Congressional Quarterly Press, 1981, p. 186.

(6) *Ibid.*, p. 109.

(7) 同 (2), 第 151 页。

(8) Roger H. Davidson, Walter J. Oleszek, *Congress and Its Members*, Congressional Quarterly Inc., 1985, p. 181, p. 183.

外国利益集团与美国对外政策

张业亮

作者单位:江西省亚欧区域经济研究所

利益集团是美国社会权力结构的组成部分和公民参政的一个渠道,在其他西方国家也存在。但允许外国利益集团在本国进行院外活动,却是美国政治中的一个特殊的现象。所谓外国利益集团,指的是一些通过各种方式在美国从事游说立法机关、行政部门和法院或进行其他院外活动,以影响美国政府对外政策制定和执行为目的的外国政府、政党、团体、企业和个人。

外国利益集团的院外活动最早可追溯到建国初期,但获得迅速发展则是在第二次世界大战,特别是 60 年代以后。战后,在美国从事院外活动的外国利益集团不仅在数量上明显增大,而且活动的范围不断扩大,活动手法也不断变化,对美国的经贸立法、对外政策的制定

和执行都产生了一定的影响。

本文拟在着重分析外国利益集团战后在美国活动的范围、手段及其变化的基础上,进一步考察外国利益集团在美国活动的法律依据及其对美国对外政策的影响,探讨为什么外国利益集团能够以及在多大程度上影响美国对外政策。

一、外国利益集团在美国活动的概况

外国利益集团在美国进行院外活动,既是由美国“三权分立”的政治体制和移民组成的多元化社会所致,又和美国政治、经济的发展状况以及对外政策的变化有关。

早在美国建国初期,就有一些移民团体及其后裔以及一些宗教团体为了某些欧洲国家的利益而企图影响美国的对外政策。(1) 19世纪末和20世纪初,美国进入由自由资本主义向垄断资本主义过渡的时期。随着美国经济的迅速发展和经济、军事实力的增强,美国在对外政策上开始由大陆扩张走向海外扩张的道路,一些外国政府也开始在美国进行院外活动。但至第二次世界大战前夕,外国利益集团的院外活动还不多见,并且规模较小,手法也较简单,一些为外国利益游说的少数民族社团和宗教团体一般都没有建立专门的院外活动组织。同时,由于美国对外政策的主流是孤立主义,对许多国家和地区缺乏明确而连贯的外交政策,外国利益集团的院外活动对美国对外政策的影响不大。第二次世界大战后,其活动才得到迅速发展。

首先,在美国从事院外活动的国家急剧增加。据美国司法部1977年统计,在美国进行院外活动的主要国家和地区有日本、墨西哥、加拿大、苏联、联邦德国、澳大利亚、罗马尼亚、英国、意大利、南朝鲜、台湾等,雇佣四个以上美国代理人的就有55个国家和地区。(2)

其次,代表外国利益集团游说的美国咨询公司、律师事务所和个人即外国代理人的数目成倍增加。1985年在司法部登记为外国代理人的有850人,比1970年的450人增加了将近一倍。(3)到1989年,登记的外国代理人猛增到9122人。(4)还有不少没有依法登记的为外国利益集团游说的院外活动分子,司法部官员估计,这部分人比已经登记的人约多35%。在华盛顿,至少有15000人从事对美国外交政策的游说活动,平均每个国会议员有30个院外活动分子围绕他活动。(5)随着外国利益集团院外活动的迅猛发展,在这方面的花费也急剧增加。1977年外国院外活动的费用已高达1亿美元;但到1989年,仅日本政府和公司等用于院外活动的费用就达到了1亿到1.5亿美元。(6)

第三,外国利益集团院外活动的范围更加广泛,概括地说主要有以下三个方面:(1)争取美国政治上的支持、经济上和军事上的援助;(2)阻止美国向与己敌对的国家或本国内的敌对力量提供先进的武器装备、发展政治和战略关系;(3)影响美国的经贸立法或贸易政策的制定和执行。这些院外活动实际上已涉及美国对外政策的各个领域。

战后以来外国利益集团在美国进行的院外活动表明,不同类型的国家和地区有不同的活动内容和目的;尤其是一些发展中国家和地区,随着本国和地区内部形势的发展,在不同时期又有不同的侧重点。

(1)西欧、日本等发达国家从60年代开始,主要是影响美国的经贸立法、缓解与美国日益加剧的贸易磨擦,以扩大对美出口,解决因美国采取贸易保护主义政策和措施而引起的贸易争端。如日本在美国院外活动的目标就是要“使美国保持贸易开放政策,阻止其实行贸易保护主义政策”。1981年,加拿大、英国和西德用于院外活动的费用分别高达560万、650万和630万美元。(7)

(2)发展中国家和地区主要以获得美国政治上的支持、争取更大份额的军事、经济援助或军品销售为重点,南朝鲜、菲律宾等国的统治者也曾为改善其在美国统治阶层中的形象、

取得美国对其独裁统治的支持而进行院外活动。但近十几年来,一些新兴工业化国家和地区已从50—60年代寻求美国政治和军事援助,转向改变美国贸易保护主义立法和政策,最突出的例子就是亚洲“四小”和泰国对美国纺织品贸易的保护主义立法“詹金斯法案”的游说。非洲和拉美的一些国家为了争取美国的投资和进口配额也长期在美国进行院外活动。如墨西哥、海地、斐济、巴西和菲律宾等国为保护或获得较大的对美国食糖进口配额而竞相在美国游说,形成了一个糖业院外集团。

(3)一些互相敌对的国家、国家集团或一些国家内的敌对政治力量,如阿拉伯国家和以色列,尼日利亚内战时期(1967—1970)的冲突双方——尼日利亚政府和比夫拉,“刚果事件”中刚果政府和冲伯集团,里根政府时期一些亲苏国家的反政府力量——“安盟”、尼加拉瓜反桑地诺政权的游击队等,除了争取美国制定和执行有利于己的政策外,还谋求削弱美国对对方的支持。

(4)南非和前罗得西亚白人种族主义政权则寻求美国在联合国和其他国际组织中的政治支持,打破美国对其经济制裁和贸易禁运。

外国利益集团的院外活动所以能获得上述发展,与战后国际关系的变化以及美国政治、经济的发展状况密不可分。

第二次世界大战后,美国凭借战争中急剧膨胀的政治、经济和军事实力,登上了资本主义世界头号霸主的地位。为了实现其称霸全球的战略目标,美国除拼凑军事集团、在世界战略要地建立大量军事基地外,还把对外援助、对外贸易和对外资本输出作为对广大中间地带国家进行渗透、扩张、争夺和控制的一个重要手段。战后,发展中国家在政治上相继取得了独立,但由于经济落后,缺乏发展经济所必需的资金、技术等,经济上仍处于对发达国家的依附地位。超级大国争夺世界霸权的斗争,造成一些国家和地区的纷争和战乱连绵不断。这些国家和地区为了获得美国政治上的支持、经济上和军事上的援助,或争取美国的投资,纷纷在美国进行院外活动。

进入60年代以后,随着日本、西欧经济的恢复和发展,美国经济实力相对下降,在国际贸易上面临着日益激烈的竞争。国内主张自由贸易和贸易保护主义的斗争日趋激烈,贸易立法中的保护主义色彩也越来越浓厚。由于美国在世界贸易总额中所占的比重较大,美国贸易立法中保护主义倾向的加重不可避免地对世界经济和贸易产生重大影响。西欧、日本等美国主要竞争对手为了增加对美国的出口,或缓和与解决日益加剧的贸易磨擦,阻挠贸易保护主义法案的通过,加紧了在美国的院外活动。不少发展中国家和地区的出口贸易一半以上面向美国,美国贸易保护主义立法和政策对它们的危害极大,为了得到或争取更多的向美国出口的配额,也积极开展这方面的院外活动。

另一方面,美国国内的政治变革,特别是70年代中期国会扩大了对外政策的决策权以及对立法机构和程序的改革增加了利益集团影响美国对外政策的机会,从而促进了外国利益集团在美国院外活动的发展。

国会历来是美国各利益集团进行院外活动以影响政府内外决策的重点。外国利益集团的院外活动也不例外。越南战争失败后,以1973年通过的《战争权力法》为标志,国会扩大了参与对外决策的权力。无论是对外军事、经济援助和军品销售,还是外贸政策的制定等方面,国会都通过了一系列法案,规定必须取得国会的批准。另一方面,随着国会的立法任务越来越繁重、复杂和专业化,国会进行了多次机构改革。70年代中期的改革,不仅大量增加了国会工作人员(现已达2万余人),而且还加强了小组委员会在立法程序中的权力,使为数众多的小组委员会实际上取代常设委员会成为事实上的立法中心,本来已经分散在国会各常设委员会的权力进一步分散,形成了几百个立法“中心”。参、众议员个人对立法的影响加强了,众多的议员和委员会工作人员又成为院外活动分子获得议员意图和对议员施加影响的重要渠道,从而为外国利益集团进行院外活动大开了方便之门。

从分析中可以看出,战后外国利益集团的迅速发展不是偶然的。它不仅是美国社会和政治进程的必然现象,而且是随着国际关系、美国国内政治的变化而变化的;战后国际关系的变化是其发展的直接动因,美国国内政治的变化为其发展提供了条件。

二、外国利益集团进行院外活动的法律依据

外国利益集团的存在和发展,除了是多民族、多种族的美国社会的反应及与美国政治、经济的发展状况有关外,还有一定的法律依据。

在美国,外国利益集团的院外活动历来被视为美国社会广泛存在的利益集团及其院外活动的一部分,受到美国宪法第一条修正案的保护,即“国会不得制订如下法律……剥夺言论自由和出版自由;或剥夺人民和平集会及向政府要求申诉的权利。”〔8〕因此,美国政府对外国利益集团的院外活动,就如同对国内利益集团的院外活动一样,不是直接限制或禁止,而是公开并加强管制。美国国会制定的有关外国利益集团院外活动的法规就是建立在这个基础上的。

迄今为止,美国国会只通过一部比较全面的院外活动管理法规,即《联邦院外活动管理法》(1946年),以及三部对某一个方面或某一个政策领域的院外活动进行管制的单项法规,它们是:《公用事业控股公司法》(1935年)、《商船法》(1936年)和《外国代理人登记法》(1938年)。

《外国代理人登记法》是唯一的一部专门对外国利益集团及其代理人活动进行管理的法律。第二次世界大战前夕,德国、意大利的纳粹和法西斯组织的代理人在美国进行宣传和颠覆活动引起了美国社会舆论的不安,国会于是在1938年通过了该法,以后又多次进行修订。其中以1966年的修正案为最重要。〔9〕该修正案的主要内容之一是,对外国利益集团及其代理人院外活动的重点不再是“监视纳粹德国和苏联等国的颠覆活动”,而是“辨明在美国寻求特殊影响的活动来自国外何方”,防止它们干扰国会的正常立法。《外国代理人登记法》及其修正案的主要规定是:(1)任何代表外国政府或“外国委托人”在美国进行院外活动的人或民间团体(包括公司、社会团体等)即“外国代理人”,必须向司法部登记,详细报告活动情况;(2)外国代理人在与政府机构、官员和国会议员打交道时,必须声明自己的身份,所代表的外国委托人;(3)司法部每年向国会提交一份根据该法案登记的外国委托人情况的报告。

1946年《联邦院外活动管理法》的许多规定也适用于外国利益集团。如该法及联邦最高法院在“美国诉哈里斯案”的裁决中规定,任何受他人雇佣,以游说国会为目的并直接对国会议员本人进行游说的人必须向众院和参院的秘书进行登记,声明其雇主和立法目标;每季度提交一份用于院外活动开支情况的报告,以使国会和公众掌握院外活动分子的情况,等等。因此,许多美国国内院外活动分子和外国代理人也必须根据该法向两院的秘书登记。上述两个法律还对违反上述院外活动公开条款的不轨行为具体规定了处罚措施。

由此可见,外国利益集团在美国进行院外活动是一种“受宪法保护的权力”,〔10〕但必须遵守上述法规,以合法的形式和方法进行。这是美国利益集团院外活动不同于其他西方国家的地方。

三、外国利益集团院外活动的主要形式和方法

由于受到美国有关法律的限制,外国利益集团的院外活动只能以一定的合法的形式进行。从战后各国在美国院外活动的情况来看,外国利益集团院外活动的重点是在国会,在国会的重点又放在参院的外交关系委员会、银行委员会、拨款委员会、财政金融委员会,众院

的国际关系委员会、筹款委员会、农业委员会以及上述委员会的小组委员会。(11) 外国利益集团除了利用驻美使馆和在美设立半官方的、民间的或企业的机构从事法律允许的各种游说活动外,还采取了其他形式和方法,主要有:

(一) 雇佣美国代理人。传统上,外国政府一般通过驻美外交机构或在美国建立半官方或民间的各种机构开展活动,但受到有关法规的限制,如国会一些委员会不允许外国外交人员出席听证会作证等。雇佣代理人成为沟通外国利益集团同国会、政府机构以及美国利益集团之间联系的最直接和最有效的方式。根据《外国代理人登记法》,外国代理人可在美国境内从事政治、公共关系、咨询和募捐等活动。

在外国利益集团雇佣的代理人中,除了著名的接近“权力中心”的律师和公共关系专家外,有不少是前政府或白宫高级官员、退休或落选的国会议员以及他们的亲属、朋友和助手。一位美国学者60年代初对在华盛顿从事院外活动的114名院外活动分子的一项调查中发现,有一半是前政府官员和议员。(12) 这些人熟悉美国政治和政府内情,了解美国的立法和决策程序,同政界和权力机构上层有千丝万缕的联系,消息灵通,被称为“超级院外活动分子”,深受外国利益集团的重视,竞相聘为代理人。例如,前参议院外交委员会主席威廉·富布赖特退休后到70年代末一直作为沙特阿拉伯和阿联酋等国的代理人;前国防部长,“华盛顿超级律师”(13) 克拉克·克利福德离职后在华盛顿建立了自己的律师事务所,雇主有阿尔及利亚、澳大利亚和墨西哥等国。里根政府的白宫办公厅主任迈克尔·迪弗,由于是总统的密友,离职后总统还请他出主意,并握有白宫的通行证,加拿大、南朝鲜、墨西哥等国都聘请他当代理人。(14)

(二) 利用本国在美国的移民团体和组织。美国的少数民族相对来说居住都较集中,在美国选举政治中,他们的选票和竞选捐款对一些现任议员和公职竞选人已必不可少,因而对政府的决策,特别是议员能够施加影响。因此,一些外国利益集团主要通过本国在美国的移民团体和组织来进行院外活动。如以色列主要通过“美国以色列公共事务委员会”、“美国犹太人主要组织主席会议”、“美国犹太人委员会”、“圣约之子会”(B'nai Birth)和“美国妇女犹太复国主义组织”(Hadassah)等美国犹太人组织和犹太复国主义组织进行院外活动;阿拉伯国家则通过阿拉伯裔美国人及其组织“美国阿拉伯人联合会”、“美国阿拉伯人反歧视委员会”等进行游说。

(三) 联合美国国内有关利益集团及其他外国利益集团,形成游说同盟。70年代以来,外国利益集团在美国院外活动的一个重要发展是更多地联合美国国内有关利益集团进行游说活动。这一方面是由于70年代以来,国际经济竞争日趋激烈,美国国内的贸易保护主义情绪日益上升,仅靠通常的院外活动手段已难以阻止国会通过贸易保护主义立法,必须“寻找政治影响的新来源”。(15) 另一方面,美国国内各种利益集团对美国政府决策的影响增大,进入所谓“利益集团政治”时代,国会议员主要依靠利益集团的捐款和选票竞选连任。而贸易保护主义立法显然有损于同外国贸易联系紧密的某些行业的利益。这些国内特殊利益集团能够动员美国选民,利用选民打电话、写信、访问,甚至举行示威等手段对议员和政府施加压力,往往比较容易取得成效。因此,一些在美国的移民较少,政治影响不大的外国利益集团往往通过代理人,把争取有共同利益的美国国内特殊利益集团的支持作为院外活动的一个重要手法。例如,80年代初,当国会讨论限制汽车进口法案时,日本各汽车公司及其美国代理人动员了同它们有广泛联系的汽车零售网,并联合日本贸易关系密切的农业团体和商业团体,结成了一个庞大的联盟反对这项法案,甚至动员有关团体的600多名代表,在华盛顿举行了一个“院外活动日”,反对该法案。一些外国利益集团之间,在院外活动目标相同或相近的情况下,有时也结成联盟。如亲南非的、一度存在的亲罗得西亚的院外集团和亲以色列的院外集团、台湾院外集团就常常在游说活动中互相支持。希腊院外集团和亲以院外集团也常常合作。(16)

(四)邀请国会议员及其助手、政府官员、有关团体组织、新闻记者等访问、旅行、休假和进行调查等,费用由邀请国承担,有的还馈赠礼品,以建立联系,密切关系,加深或改变访问者原先对访问国的印象或看法,影响他们对美国某一对外政策的态度,或在美代为宣传。前首席检察官威廉·沙斯比在1969—1974年间任参议员时,四度去印度旅行,并应邀访问了日本、苏联、以色列、泰国、阿根廷以及非洲和欧洲大部分国家。(17)大多数有名气的美国新闻记者和报刊编辑都由外国花钱出访过或接受过“扎得好好的一包礼物”。(18)由于美国法律禁止众议员花外国政府的钱到国外旅行、访问,故都由民间组织出面邀请。

四、外国利益集团院外活动对美国对外政策的影响

外国利益集团以影响美国对外政策的制定和执行作为活动目的。战后,它们在美国进行的院外活动无论对美国的对外经济贸易政策,还是对美国与其他国家的关系,都产生了一定的影响。

(一)亲以院外集团对美国中东政策的影响

在众多的外国利益集团中,势力最大、影响最广、活动最为成功的首推亲以院外集团,又称犹太人院外集团。它是一个以美国犹太社团为基础,以美国犹太组织为形式并为以色列利益游说的少数民族院外集团。

中东地扼欧、亚、非三大洲要冲,又是西方石油的主要来源,在美国全球战略中具有十分重要的战略地位。以色列国是美国一手扶植建立的,并一直把它作为抑制阿拉伯国家的民族主义,抵御苏联的渗透和扩张,确保西方石油供应,实现美国在中东利益的“战略资产”。因此,在阿以冲突中偏袒以色列,否认巴勒斯坦人民要求建立自己民族国家的正当权利,长期拒绝承认巴解组织的合法地位,不遗余力地对以色列进行政治上的支持、军事上的援助和经济上的扶持,成为战后美国历届政府在中东问题上的基本立场。而以色列由于长期推行侵略扩张政策,剥夺被占领土上巴勒斯坦人民的合法权益,不断地挑起阿以冲突所造成的在阿拉伯世界和国际社会中的孤立处境,也迫使它把在政治上、军事上和经济上依赖美国作为确保以色列安全的利益所在,从而形成了美以“特殊关系”。亲以院外集团正是把维持和发展这种关系,阻止美国向阿拉伯国家出售先进武器装备和发展战略同盟关系作为院外活动的主要目标。

1973年10月第四次中东战争后,阿拉伯国家运用“石油武器”对西方国家实行石油禁运。美国迫于西方盟国的压力,同时防止苏联势力进一步扩张,亟需改善和阿拉伯国家之间的关系。而以色列在同埃及的第二阶段和谈中坚持顽固立场,致使谈判中断,又使美国大为恼火。在这样的情况下,福特政府提出要“重新审议”美国的中东政策,并推迟了向以色列提供包括F-15战斗机等武器和正在进行的对以进行财政和军事援助的谈判。三个星期后,一封由76名参议员联署的信件送到了白宫,信中重申了他们对以色列的支持,要求白宫对以色列的军事和经济援助负责。这封信实际上是由亲以院外集团两大院外活动组织之一的“美国以色列公共事务委员会”执行董事莫里斯·艾米泰起草的。在该院外集团的活动下,福特政府对中东政策的“审议”终于流产。里根政府上台之初,曾提出向阿拉伯国家出售F-18加油机、响尾蛇导弹等,后因亲以院外集团的反对被国会否决。1987年沙特提出向美购买1000枚小牛式地对空导弹,在亲以院外集团的活动下遭到美国的拒绝。沙特只得于次年7月与英国签订了一项价值300亿美元,为期十年的军售协议。(19)

上述情况可看出,亲以院外集团在对美国中东政策的制定和维持美以“特殊关系”中起了非常重要的作用。特别是在阻止美国向阿拉伯国家出售先进武器方面,亲以院外集团的影响更是举足轻重。

（二）外国利益集团院外活动对美国南部非洲政策的影响

美国对南非的政策在某种程度上受到亲南非院外集团的影响。南非白人当局长期在国内严格推行种族歧视和种族隔离政策，受到国际社会和舆论的强烈谴责，联合国多次通过对南非实行经济制裁的决议。因此，南非在美国院外活动的目标主要是获得美国政治上的支持，打破国际社会的禁运。南非在美国的院外活动由来已久。早在1942年，南非就在美国设立了官方的游说机构“南非通讯社”，后来又雇佣多家美国公共关系公司和律师事务所等向美国公众兜售种族隔离和歧视政策，“在美国寻求政治支持”。〔20〕这些官方机构和代理人联合“美非事务协会”、“美国南部非洲理事会”〔21〕等美国极右翼团体以及一些在南非有商业利益的美特殊利益集团共同游说，形成了一个亲南非的院外集团。〔22〕60—70年代，尽管国际社会一再呼吁和通过对南非经济制裁的决议，美国仍坚持对南非实行有限的经济制裁，和该院外集团的活动不无关系。不仅如此，在该院外集团的游说下，1962年，1965年和1971年南非还连续成功地获得对美国食糖进口的配额。

（三）台湾院外集团的游说对美国对华政策的影响

早在新中国成立之前，蒋介石集团就用重金收罗了一些美国代理人，在美国成立了“中国国防供应公司”、“中华美国协会”、“中国新闻社”等机构进行院外活动，以获取美国的军事和经济援助，企图在美国的支持下，通过内战，消灭共产党及其领导下的人民武装力量，建立蒋家王朝的一统天下。新中国成立后，台湾当局又拉拢和收买了美国商界、政界、军界、宣传界和宗教界的一些极端保守分子，逐渐形成了一个台湾院外集团。他们发起成立了形形色色、大大小小的右翼团体和文化、贸易组织，以“百万人委员会”为核心，反对美国承认新中国、阻挠恢复新中国在联合国的合法席位，竭力维持美国与台湾的政治、经济和军事关系。在50年代麦卡锡主义盛行和东西方“冷战”高潮时期，台湾院外集团的活动对美国对华政策的制定产生了较大的影响。最突出的事例就是在中国大陆全部解放后，该院外集团与美国政界的极右势力发动了一场“谁丢失了中国”的运动，指责美国政府一些决策人士没有采取更坚决有效的措施帮助蒋介石集团，对一些较客观地向美国政策制定人提供关于中国现状的学者进行迫害和清洗，“使美国对亚洲及远东的政策更深刻地陷入盲目性之中”。〔23〕

进入70年代，台湾院外集团的势力趋于衰落，但对美国对华政策仍在相当程度上发生影响。中美关系松动后，台湾院外集团活动的一个重要目标是“使美国不把放弃台湾作为同北京建立全面关系的一个条件”。〔24〕1979年4月国会通过的《与台湾关系法》便是由亲台分子、美籍华人邱宏达等人参与起草的，与卡特政府提出的草案大相径庭。这充分说明了台湾院外集团活动的影响犹在。

中美建交后，台湾当局仍继续以官方驻美机构“北美事务协调委员会”为中心，以多种方式进行院外活动，试图影响美国在台湾问题上的立场。从当前一些民主党自由派支持台湾进入关贸总协定来看，他们的活动已取得一定的成效。

（四）日本的院外活动对美日贸易摩擦的影响

日本在美国进行院外活动的主要目标是扩大对美国的出口，影响美国经贸政策的制定，缓解日益加剧的日美贸易摩擦。日本除通过在美国设立的半官方贸易组织如“美日贸易理事会”等游说外，主要是雇佣美国代理人进行院外活动。1981年，日本共雇佣了80多家美国公司，用于院外活动的经费达1340万美元；〔25〕到1989年，雇佣代理人数增加到90家，费用高达1.5亿美元，相当于加勒比海岛国格林纳达一年的国民生产总值，〔26〕至少有155家日本公司雇有美国代理人。〔27〕在日本雇佣的代理人中，许多是前政府负责贸易事务的高级官员。如三个前美国贸易代表离任后都开办公司为日本游说，其中，罗伯特·S·斯托拉思代表富士通公司，威廉·E·布鲁克第三代表丰田公司，威廉·D·埃勃代表日产公司。

进入80年代，在日美贸易摩擦异常尖锐的情况下，日本在美国院外活动又有了新的发

展。一是采用大量购买美国房地产和公司,以及在美国投资、设厂等做法,来减少美国贸易赤字和国际收支赤字,增加美国的就业人数,缓和美国公众的不满情绪,减轻美国国会面临的贸易保护主义压力。二是利用美国各州和地方政府竞相寻求日本投资的机会,通过各州和地方的领导人向联邦政府施加压力。

日本的院外活动对美国经贸政策的制订产生了一定的影响,并在某种程度上缓解了日美贸易矛盾。1987年,东芝公司向苏联转让受限制的高技术,在面临美国国会将通过对该公司实行经济制裁法案的形势下,日本花费数百万美元游说国会和联邦有关行政部门。值得注意的是,日本对美国大学和研究机构的赞助已取得一定的效果。一些日本赞助的研究机构的学者“极容易地、不知不觉地表达了日本官方的观点”,并认为造成日美贸易逆差的原因是由于美国产品的质量低,而不是日本的贸易设限。

(五) 少数民族院外集团对美国对外政策的影响

除了亲以院外集团外,还有一些少数民族社团及其组织的院外活动对美国对外政策的制定也有一定的影响。如希腊裔美国人社团及其组织就被认为是除亲以院外集团之外的第二个最有势力的少数民族院外集团。1974年“塞浦路斯危机”期间,希腊裔美国人通过游说,成功地使美国国会通过了对土耳其实行武器禁运的法案。

从上述事例中可看出,外国利益集团对美国对外政策的制定不仅有影响,而且这种影响是通过具体外交政策的游说体现出来的。一项具体的对外政策的制定,除了对突发事件的对策外,一般都要经过提出、审议、决定和执行四个阶段。外国利益集团院外活动基本上是围绕着这四个阶段进行并发挥影响的,具体表现是:(1)使不符合它们特殊利益的正在审议中的立法或外交政策倡议遭到否决或推迟审议;(2)游说国会通过立法来改变行政机构已作出的外交决策;(3)创造一定的外交决策环境,以影响决策者的态度,从而使政府和国会不致于作出于己不利的决策;(4)使国会通过新的立法来维护该利益集团的特殊利益。

五、为什么外国利益集团能影响美国对外政策

外国利益集团所以能对美国对外政策产生一定的影响,与美国的政治体制、外交决策的特点有关。

(一) 分权制衡的美国政治体制

美国宪法规定外交权分别由总统和国会行使。总统是外交政策的主要制定者和执行者,但总统制定的外交政策需经国会的审查和批准方能实施。宪法的这些规定是原则性的,并没有对总统和国会的权力作出明确的区分。战后,总统的权力不断扩张,国会也加强了有关外交权力的立法,总统和国会围绕外交权的斗争更加激烈。70年代后,国会在对外政策上的作用和影响扩大了。因此,许多过去只通过国务院和其他官方渠道同美国政府打交道的外国政府,认为同时直接同国会接触更能影响美国的对外政策。一般说来,总统虽然具有外交决策权,但国会掌握“钱袋的权力”,总统的决策需经国会的拨款方能实施。特别是在对外经济援助、贸易政策制定、军品销售的数量和品目等更需经国会的审议和批准。此外,在制定对外政策时,总统往往从安全和战略利益出发;国会相对来说则较多地考虑地区的利益,特别是他所在的州选民的反应,故利益集团对国会的影响也较大。总统和国会在外交权上的分立和制衡,为外国利益集团影响美国对外政策提供了机会。外国利益集团更多的是通过国会对美国对外政策制定施加影响的。

(二) 政党的衰落和利益集团的兴起

美国民主、共和两党是实现垄断资产阶级统治的工具,在美国政治进程中长期发挥着极其重要的作用。70年代中期以来,两党逐步衰落。这一方面是由于两党都不能有效地解决

美国存在的政治、经济和社会问题；另一方面，由于以现代技术为基础的电视宣传、直接邮寄和民意调查等，使公职竞选人能够绕过政党进行竞选。尤其是竞选费用急剧上升，使他们更加依赖利益集团的资助和支持获得竞选胜利。政党已不能控制选举的进程，利益集团往往决定选举的结果，这就增加了利益集团对美国政治进程和内外决策的影响。这在国会政治中表现尤为明显。正如奥恩斯坦和埃尔德在《利益集团、院外活动和政策制定》一书中指出的，利益集团“将国会当作是它们可以发表意见、接受其主张并实现其政策目标的一个机构。国会议员反过来依靠集团提供可贵的选民方面的、技术性的和政治上的情报，以支持自己重新当选，并在通过或阻挠议员们赞成或反对的立法方面给予战略上的帮助。集团需要国会，国会也需要集团”，利益集团和国会实际上已结成了“相互依赖”的关系。70年代以来，外国利益集团开始联合美国国内利益集团进行院外活动，既适应了美国政治的这一新发展，又增加了对美国对外政策的影响。

（三）美国外交决策的多元性和复杂性

美国外交决策系统和过程很复杂，一项对外政策的制定涉及的因素很多。从外交决策的参与者来说，总统和国会在外交权上的分立和制衡已如上述。在总统班子和行政机构中，白宫、国务院、国防部、国家安全委员会等都可在外交决策过程中发挥作用。从外交决策过程看，在对外政策制定的提出、审议、决定和执行四个阶段，各参与者的作用有大有小，各不相同。从外交决策的种类来看，主要有一般决策、创议决策和危机决策。三种决策的特点不同，参与者的作用也不同。一般地说，危机具有突发、紧急和对国家利益构成极端严重危害的特性，因此要求决策果断迅捷，参与者多为总统及其选定的核心。利益集团既不能也无法影响这种决策。日常决策基本上由行政部门作出；创议决策则由总统、国会和联邦有关行政部门共同作出，外国利益集团的影响大多发生在这两种决策过程中。美国外交决策的这种多元性和复杂性也是外国利益集团能够影响美国对外政策的原因之一。

战后美国外交史表明，尽管美国外交政策制定者在总的原则和政策方向上竭力保持一致，即服从美国全球战略的需要。但在一些具体的政策措施的制定和执行上常常出现分歧。例如，联邦行政机构中，国防部往往从美国战略利益出发，商务部从促进美国对外贸易出发，农业部则从农业集团的利益出发，而作为立法机关的国会及其议员们更多地从选区和有关利益集团的利益来考虑等等。这种分歧也为外国利益集团提供了开展院外活动、使美国决策者作出于己有利的决策的机会。实际上，国会和行政部门有的政策观点本身就是外国利益集团及其代理人提供的。

以上分析了为什么外国利益集团能对美国对外政策发生影响的一般原因。但上述因素只为外国利益集团影响美国对外政策提供了外在的、一般的条件，即可能性。在院外活动中，由于每一个具体对外政策制定的内外环境、决策内容、决策参与者的不同，各个外国利益集团、甚至同一外国利益集团在不同时期，或者在同一时期不同的对外政策问题上，对美国对外政策发生影响的原因和程度也不同。一般地说，一个外国利益集团能否对美国对外政策发生影响，归根到底取决于该利益集团院外活动的目标是否符合美国的战略利益和经济利益。而一个外国利益集团能在多大程度上影响美国对外政策，则同它进行院外活动的策略和规模等有一定的关系。受上述两种因素制约，外国利益集团活动的影响又是有着一定的限度。

六、结束语

（一）外国利益集团院外活动是作为享有美国宪法规定的民权权利的美国利益集团的一部分而存在和发展的。但是，它只有同美国国内利益集团的院外活动结合起来，才能对美国对外政策的制定和执行发生影响。无论是以色列对美国的中东政策的影响，还是日本对美国贸易政策的影响都说明了这一点。

(二) 战后美国对外政策的制定主要是根据国际形势、美苏争霸的战略态势、大国间实力消长的变化以及美国的战略利益和经济利益, 外国利益集团院外活动的影响不过是诸因素之一。特别是美国的一些重大的对外政策制定, 更有着深刻的国际、国内政治背景, 只有从这些大的背景着手, 才能全面分析和把握美国对外政策的决策过程。对于外国利益集团的院外活动, 我们既应看到对美国对外政策的制定和执行有影响, 也应看到这种影响有一定的限度: 看不到这种限度或过分夸大其影响力都不利于我们正确分析美国对外政策的决策过程。

注释:

- (1) 参阅〔美〕纳达夫·萨夫兰:《以色列的历史和现状》, 北京人民出版社1973年版。
- (2) *Congressional Quarterly Weekly Report*, July 9, 1983.
- (3) Robert H. Salisbury, "Washington Lobbyist: A Collective Portrait", Allan J. Cigler and Budett A. Loomis (edit), *Interest Group Politics*(Washington D.C.: Congressional Quarterly Press, 1986, Second ed.) p.149.
- (4) 《世界新闻》1990年2月号。
- (5) Russell W. Howe and Sarah Hays Trott, "The Power Paddlers: How Lobbyists Mold American," *Foreign Policy* (New York: Doubleday and Company Inc. 1977), pp. 170-171.
- (6) (7) (26) *Los Angeles Times*, Jan. 30, 1990.
- (8) 美国大使馆文化处编:《美国思想荟萃——塑造美国的言论与文献》第18页。
- (9) 又称《富布赖特—希肯路波修正案》, 由阿肯色州民主党参议员威廉·富布赖特和印第安那州共和党参议员鲍尔克·希肯路波提出。1962年外国利益集团围绕美国食糖进口配额进行的大规模的院外活动, 促使参议院外委会对于外国利益集团的活动进行了全面调查, 导致了该修正案的提出和通过。
- (10) Hope Eastmen, *Lobbying: A Constitutional Protected Right* (Washington D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1977), p.1.
- (11) Russell W. Howe, *Opo. cit.* p.24.
- (12) Lester W. Milbrath, *The Washington Lobbyists*, (Chicago: Repel MacNally and Co., 1963).
- (13) 〔美〕托马斯·戴伊:《谁掌管美国》, 世界知识出版社1984年版, 第186页。
- (14) (27) (28) *Business Week*, July 11, 1988.
- (15) *Congressional Quaterly Week*, April 16, 1977.
- (16) Eric M. Uslaner, "Interest Groups in Foreign Policy Making," Alan J. Cigler (edit.), *Interest Group Politics*, p.242;
- F. Chidozie Ogene, *Interest Groups and Shaping of Foreign Policy* (New York: St. Martin's Press, 1983), p.118.
- (17) (18) Russell W. Howe, *Opo. cit.* p.504; p.514.
- (19) *Newsweek*, July 25, 1988.
- (20) 见 F. Chidozie Ogene, *Opo. cit.* pp.153-154.
- (21) 美国国内为南部非洲一些白人种族主义政权活动的极右翼组织, 分别成立于1965年和1966年。
- (22) 见 F. Chidozie Ogene, *Opo. cit.* pp.153-157.
- (23) 〔美〕罗斯·凯恩:《美国政治中的“院外援华集团”》的“前言”, 商务印书馆。
- (24) 〔美〕诺曼·杰·奥恩斯坦等:《利益集团、院外活动和政策制定》, 世界知识出版社

1981年版,第41页。

(25) *Congressional Quarterly Week*, July 9, 1983.

(29) “Japan Digs Deep to Win the Hearts and Minds of America,” *Business Week*, July 11, 1988.

(30) “On the Campus: Fat Endowments and Growing Clout,” *Business Week*, July 11, 1988.

马歇尔计划对西欧经济的影响

毕健康

作者单位: 中国社会科学院世界历史研究所

马歇尔计划在战后西欧经济秩序的重建中有着重要的地位和作用。二战前后西欧经济面临历史性的转折关头,其间发生的一连串事件深刻地改变了世界格局和资本主义经济,而马歇尔计划是这一历史进程中重要的一环。它在以下三个方面加速了西欧经济的变革:(1)在全球两极对峙的新环境中,推动了西欧的联合,欧洲一体化逐渐提上日程;(2)在美国的倡导与大力推动下,西方经济秩序以相对开放的西方市场、国际竞争机制的新面貌出现,以相互渗透相互依存为特征。马歇尔计划为西方经济秩序的重建奠定了坚实的基础;(3)在敦促西欧缓和劳资矛盾、提高劳动生产率等方面起到了积极作用。一句话,马歇尔计划促进了西欧国家垄断资本主义的发展。

马歇尔计划与欧洲一体化

美国对欧洲一体化的态度和政策经历了一个历史的演进过程。大致从1947年下半年开始,美国试图利用马歇尔计划推动西欧的联合和一体化。马歇尔计划为欧洲一体化提供了外在推动力,准备了条件,但并未导致欧洲合众国或欧洲联盟的诞生。我们只有把经济一体化放在资本主义经济发展的历史长河中,研究战后西欧经济所面临的挑战与危机,资本主义经济作为市场经济的生存环境和发展规律,才能找到欧洲一体化的真正根源和内在动力。

1. 欧洲一体化的外在因素: 1947年6月以前美国的态度

美国对欧洲联合的态度的矛盾性由来已久。一方面,美国对德国的威胁深感不安,而只有欧洲联合起来才能抑制德国。另一方面,又担心欧洲联合成一个排他性集团,不利于美国的霸权扩张和经济渗透。迄至1942年9月14日,对外关系委员会受国务院委托完成的一份文件还对欧洲的联合持冷淡态度:“除非采取措施避免(欧洲)大陆经济自给自足,美国不应赞成欧洲的经济联合。积极的美国政策应致力于欧洲经济和世界其余地区的相互渗透以及欧洲内部经济壁垒的减少。”(1)

1944年4月,国会图书馆立法参考部完成并在国会议员中广为传阅的一份备忘录指出,许多研究战后德国处置的人认为,某种形式的欧洲联邦或邦联是唯一公正对待德国而又使其受到限制的办法。但欧洲联盟对美国不利,担心“欧洲联合起来反对美国”。(2)二战结束后,美国政府在研究德国问题和欧洲经济重建时,开始逐渐认识到,西欧的联合与合作既是

遏制德国、根除德国军国主义和战争威胁的唯一安全机制，又是重建西欧经济、恢复西欧经济在世界市场上的竞争力所必需，因此积极推动西欧的联合。

到1947年，美国官方和舆论界开始为推行支持欧洲联合和一体化的政策作宣传准备。是年1月，约翰·福斯特·杜勒斯在托马斯·杜威州长和阿瑟·范登堡参议员的授意下发表演说，称美国的任务是在#W1联邦的基础上#w重建欧洲。在国会，参议员威廉·富布赖特和艾伯特·托马斯、众议员赫尔·博格斯共同提出一项议案，呼吁在欧洲同时建立经济和政治联邦。在《纽约时报》一篇号召建立“联合欧洲”(United Europe)的呼吁书上，81位美国名流签名。类似的呼吁书刊登在《圣路易斯快邮报》、《华尔街日报》、《华盛顿邮报》、《基督教科学箴言报》和《华盛顿明星报》上。专栏作家沃尔特·李普曼在两个专栏上撰写文章，为欧洲的联合鸣金击鼓。时至今日，美国在满目疮痍、支离破碎的欧洲看到的不再是排美的欧洲集团，相反，法国和意大利共产党人力量的壮大、苏联支持的西欧工人运动的高涨，使美国政府坐卧不安。重建西欧经济，纠集西欧资本主义国家联合起来以积极的姿态对抗苏联，则更加紧迫。因此，美国利用马歇尔计划来达到这个目标。(必须指出，从长远来看，高度发达的一体化欧洲经济对美国形成极大的压力。)

2. 在马歇尔计划下美国对欧洲经济一体化的推动

从西欧经济复兴意义上讲，马歇尔计划是承认既往对欧经济政策的失败。战后初期，美国当局对西欧经济的恢复持乐观态度，企图通过布雷顿森林体系、联合国善后救济总署(UNRRA)、有限的双边贷款(如1945年底签字的英美贷款协议)和增加美国进出口银行的资本等恢复欧洲经济。但到1947年，西欧经济恢复工作进展缓慢，美国决策者感到必须重新实施大规模的综合援欧计划。该计划以西欧经济的整体复兴为目标，不再是零敲碎打地提供双边援助。正如乔治·凯南在回忆录中所写道的：“我们十分怀疑一系列没有协调的复兴经济的各国计划能否成功。我们感到长期以来欧洲经济的问题在于它破碎成一片一片的，没有联合成一个整体……(现在)我们坚持联合的观点，希望欧洲人开始像欧洲人而不是民族主义者那样考虑(欧洲)大陆的经济问题。”(3)副国务卿威廉·克莱顿1947年5月27日提交的备忘录提出建立欧洲经济联邦。(4)国务卿乔治·马歇尔6月5日在哈佛大学发表演说，强调欧洲联合规划复兴事业，联合向美国提出援助要求。马歇尔计划正式出台。

促进西欧经济一体化是美国的既定政策，载入了包括马歇尔计划的1948年外援法：“考虑到美国享有没有内部贸易壁垒的巨大国内市场之便利，深信欧洲国家也会享有类似的便利，我们宣布：美国人民的政策鼓励这些国家通过联合组织进行1947年9月22日签字的欧洲经济合作委员会(CEEC)的报告所列举的持久的共同努力。”(5)显而易见，这是用美国模式去套欧洲。美国驻英大使刘易斯·道格拉斯念及国父们用1787年宪法取代邦联条例的好处，敦促欧洲人仿效美国模式，废除各国经济主权，组建类似美国的经济联盟。

推动欧洲经济一体化，有着深刻的历史的和经济的根源。希特勒的铁甲长戈给欧洲尤其是给英法造成致命打击，欧洲式微，美苏崛起；同美苏的宽阔领土、丰富资源、巨大国内市场和雄厚实力比较起来，欧洲国家形同侏儒，联合自强乃自身利益所在。从经济上看，西欧国家间市场的分割极大地阻碍了西欧经济的发展，西欧企业家无法享受单一大市场所带来的规模经济、公平竞争的好处，这在一战后尤其是1929-1933年大萧条后尤其如此。1950年2月7日，经济合作署(ECA)署长保罗·霍夫曼在参议院外委会听证会上作证时指出，50年或30年前，欧洲开始踏上经济民族主义之路，筑起越来越厚的经济壁垒。“显然，如果你把一个大陆像欧洲那样分割成一小块一小块的，你就无法充分利用它的资源……如果我们在宾夕法尼亚、印第安那和俄亥俄之间筑起高墙，不让它们互通有无，情况会怎么样呢这就是目前的欧洲。”霍夫曼接着说，欧洲没有反托拉斯法，各国基础工业间没有竞争，企业没有提高劳动生产率的动力。

从历史上看,资本主义从其诞生之日起就是一种开放型的扩张经济,市场是资本主义经济的生命线。随着资本主义的发展,市场问题从国内延伸到国外,资本家为此血战疆场,烽火不断。各主要资本主义国家一方面保护国内市场(一战后日趋明显),一方面拚命开拓海外市场,各国间经济的相互渗透有增无已。1929年大萧条后,资本主义各国形同大病难愈,纷纷以邻为壑筑起壁垒保护本国经济,经济陷入深深的危机之中:国际贸易锐减,生产难以恢复,世界市场萎缩,英美等国以史无前例的规模干预经济,为资本主义经济的再生寻找出路。战后美国面临重建资本主义政治经济秩序的任务,经济一体化是一个重要的发展方向。西欧经济一体化一是拓展、深化西欧内部市场,加强国际分工,发挥比较优势;一是为美国厂商整治西欧市场,消除分割西方经济的贸易壁垒。欧洲后来的历史发展表明,一体化是一个正确的方向,是欧洲唯一的出路。但是,一体化带来的不是遍地黄金。正如1987年欧洲共同体发表的帕多—希欧帕报告所注意到的,西方历史上的几次经济联盟并没有带来联盟地区内的均衡发展,尽管联盟作为一个整体获益匪浅。战后初期,美国和西欧国家都在不同程度上认识到一体化重要性和紧迫性,但出于自身的利益要求各怀鬼胎,明争暗斗。而且,美国内部也争执不休。计划论者要求在西欧建立强大的超国家机构,进行跨国调节;自由贸易主义者则强调消除西欧内部贸易障碍、货币障碍和建立关税同盟的重要性。最后双方达成妥协,一则建立持久的联合机构分配美援、协调各国有关经济政策;一则敦促西欧采取措施理顺市场,1950年建立欧洲支付同盟(EPU)。

1949年7月19日,经济合作署完成了一份题为“西欧在世界经济中的竞争地位问题及其补救措施”的文件。文件在很大程度上反映了当时美国方面对美欧经济差距及其补救措施的主流看法和政策取向。文件第一部分回顾了欧洲经济史,发现19世纪末欧洲经济增长乏力,欧洲采取的对策是垄断和限制竞争,结果两次世界大战之间“西欧经济民族主义的加强本身”成为美欧差距扩大的原因。由于缺乏国内外的竞争,企业没有提高效率和劳动生产率的动力。大萧条后西欧国家外贸条件的改善掩盖了问题的严重性。文件第二部分力图从经济理论的深度探讨欧洲的问题,主要从国际分工基础上最大限度获取比较优势、深化和拓展市场上解释经济增长。欧洲市场深受国界限制之苦,企业家不愿冒跨国做生意的风险。由于市场狭小,竞争的加强和竞争意识大受限制:“这肯定是当代西欧资本主义死气沉沉、趋于衰微的主要原因。”所以,摆在面前的任务是在西欧建立一个开放的、高度竞争的单一市场,消灭商品、人员及资本自由流动的障碍,废除政府或私人的限制和保护性惯例,发展大批量低成本生产。文件第三部分讨论了需要铲除的障碍和必需采取的措施,提议设置像美国联邦贸易委员会那样的欧洲内部贸易委员会(Intra-European Commerce Commission)。(6)

上述文件是美国对欧洲经济一体化的态度的经典性论述,但在马歇尔计划期间所取得的成就远逊于此。1947年7月12日到9月22日,马歇尔计划参加国巴黎会议期间,美国派出副国务卿克莱顿坐镇巴黎,会同驻法大使杰斐逊·卡弗里监督会议,以各种形式施加影响,提出西欧经济整体复兴、协调各国经济的具体要求。在关于建立欧洲经济合作组织(OEEC)的谈判中,美国要求设置各国高级常驻代表理事会和强大的秘书处,尽力加强欧洲经合组织的权力,但主要由于英国的反对,未果。欧洲经合组织正式建立以后,美国以各种手段抬高它的威望,包括让它承担美援分配工作。而且,几乎自成立之日起,美国就推动该组织的改革。然而,即便1950年2月和4月的重大改组,也只加强了它作为政府间合作工具的作用,美国人矢志追求的超国家机构没有出台。

3. 马歇尔计划与欧洲一体化的起源

一体化(Integration)是战后广泛使用的一个概念,但人们并未对它的涵义达成一致意见。政治家和学者或高举一体化的大旗呐喊,或进行经验总结和理论探讨。可以肯定的是:欧洲一体化既是战后世界格局的产物,又是资本主义发展的一个重要阶段,同时随战后政治经济的发展而不断发展深化,人们对一体化的认识和研究也不断扩展深入。马歇尔计划执行期间,

是欧洲一体化的推动或前奏阶段，在概念的使用上极其混乱，美欧各国的理解也大相径庭。对美国而言，就是建立超国家机构协调各国经济政策，整治和建设西欧单一市场。1949年10月31日，霍夫曼对欧洲经合组织理事会说：“一体化的实质就是建立单一市场，消除商品流通的数量限制和贸易支付的货币障碍，最终取消一切关税。我们美国拥有1.5亿消费者的单一市场，它同美国经济的实力和效率密不可分。在西欧建设有2.7亿消费者的永久自由贸易区，将产生积极的多倍效应：发展大规模、低成本产业，更有效地使用一切资源，实行公平竞争。”〔7〕

西欧一体化的外在宏观环境是美苏对峙，欧洲衰微，资本主义面临自其诞生以来最严峻的挑战。苏联东欧(以及随后中国)为龙头的社会主义的崛起，迎来了一个自“共产党宣言”发表以来共产主义运动的鼎盛时期，第三世界民族解放运动蓬勃发展，极大地动摇并最终摧毁了西方国家经营几个世纪的殖民地体系。美国取代欧洲列强，成为实力最雄厚的资本主义的大国，企图维护传统的西方海外市场，然大势已去。随着第三世界国家纷纷独立，西方海外市场日渐萎缩，资本经济面临挖掘内部资源、深化内部市场的内涵式发展的任务：那种粗暴的武力扩张、强占海外殖民地、赤裸裸压榨殖民地人民的时代对西欧国家已是昔日光荣，可忆而不可及。从资本主义经济自身的发展来说，西方经济体系在大萧条的冲击下危机重重，法西斯国家转向战争经济，企图通过战争夺取海外市场，走出经济危机。美国等所谓西方民主国家的政府以空前的规模干预经济，进行不同层次的国家干预，开创了资本主义经济的新时代——混合经济，即日益发展成熟的国家垄断资本主义。资本主义从政治到经济到对外政策，都发生了深刻变化：挖掘内部市场，整合西方经济，并逐渐更加重视用经济渗透和文化渗透去补充武力侵略。

然而，西方国家并未完全达成共识。比如，英国工党政府认为，罗斯福新政把美国经济改造成某种类型的混合经济，但同英国经济相比较，仍给予市场机制更高的地位。在欧洲一体化问题上，英国掏空美国的超国家机构倡议，决不愿意放弃任何国家主权，双方多次发生严重冲突。另一方面，英国也不愿放弃英联邦特惠制，同欧洲大陆结成联盟。大陆国家法、意、荷、比、卢对经济一体化措施要积极得多，但在马歇尔计划执行期间，由于各自的利害冲突，欧洲一体化未能取得真正的进展。最后，英国和欧陆国家分道扬镳，一体化在大陆以舒曼计划为起点，正式出台，翻开了欧洲历史上崭新的一页。

那么，从微观上说，马歇尔计划和欧洲一体化的起源究竟是什么关系？第一，在西欧市场建设问题上，马歇尔计划期间取得了一些进展，但远不能与单一市场(或共同市场)或关税同盟相提并论。第二，马歇尔计划也没有促成超国家机构的诞生。政治学家和历史学家在评价欧洲经合组织时存在巨大的分歧。该组织从一个实验性的常设政治会议演进成为一个拥有1000名工作人员的高度规范性和官僚化的机构，包括主要国家的部长组成的部长理事会。

〔8〕政治学家一般同意经济合作署官员林肯·戈登的看法：“在任何时候，无论在概念上还是运行中，人们都未企图赋予欧洲经合组织超国家的或联邦的特点。”毫无疑问，按照后来政治理论家的超国家界定，该组织同其后的欧洲煤钢共同体等有质的差异。如前所述，美国一直千方百计要把它搞成一个超国家机构(同戈登的说法相反)，而且它的有些功能确乎介于超国家和常规政府合作之间。历史学家把它看作一个学习过程，视为后来一体化的序幕。美国坚持要西欧建立欧洲经合组织，以之为走向欧洲合众国(U.S.E.)的第一步。当时人们对一体化和超国家认识模糊，以为强制性国际合作和超国家元素的混合。尽管人们可以争辩说，欧洲煤钢联营是欧洲经合组织失败的产物，但它至少为后者提供了经验教训，准备了条件。

一致与冲突：马歇尔计划与战后西方经济秩序

马歇尔计划与战后西方经济秩序既有一致的一面，又有冲突的一面。马歇尔计划对西欧

经济复兴和经济合作的推动,为西方经济贸易结构的重建奠定了坚实的基础,西欧一体化则同战后西方经济的相互依存相一致。但是,关税壁垒分割西方经济体系,形成对美不利的区域集团。这里,我们主要分析大萧条冲击下西方经济体系的危机,美国重建西方经济秩序的政策,以及马歇尔计划在其中扮演的角色。

大萧条从根本上动摇了西方资本主义经济体系,西方各国纷纷筑垒自保,阻碍了经济的恢复。1932年渥太华协定下,以英国为首的英联邦国家开始搞内部特惠贸易,对外设置统一的关税壁垒,分割西方市场。1933年伦敦世界经济会议未能就稳定各国汇率达成协议,不欢而散。30年代1/3的欧洲外贸通过短期(一般不超过一年)双边贸易协定进行。协定规定交易数量、价格(汇率不起作用),极大地阻碍了国际贸易的恢复和发展。(4/5的德国外贸是这样进行的!)欧洲外贸尤其是欧洲内部贸易未能恢复到1928-29年度的水平。此其一。

其二,第二次世界大战极大地恶化了西欧的外贸条件,西方资本异常流动,经贸结构出现了深刻的变化。美国自然资源丰富,两次世界大战期间特别是大萧条后推行保护主义政策,二战期间美国经济高速增长,但美国的进口远远落后于国民收入的增长。一战后美国向德国提供大量贷款、进行大规模投资,方使德国有能力赔偿对英法的战争赔款,英法又用这些钱偿还欠美国的战债,维持西方世界的资本循环。30年代,美国没有放弃对英法战债的要求权,同时提高关税保护本国市场,伦敦世界经济会议争吵不休,无果而终。欧洲国家深感美元短缺,指责美国没有承担债权国的责任,要求开放美国市场。西方国家间的贸易战愈演愈烈,西方经济体系处于风雨飘摇之中。1914-1941年期间,美国经常项目顺差达180亿美元,对西方国际贸易构成巨大压力。1941年,由于租借法的实施和美国参加二战(即大量美军驻在海外、参战,需支付美元),美元大量外流。可是,尽管美国提供重建援助和贷款,1945年美国资本外流的势头开始逆转,到1947年完全停止。据估计,1946年和1947年有53亿美元的资本流回美国。1947年,西欧流失了25亿美元的外汇,相当于该年年初黄金储备的1/3。(9)资本向美国的超常集中,挖空了西欧的外汇储备,使西欧几乎无力购买必需的重建物资,西方经济体系陷入危机的深渊。

那么,根源何在?

西欧经济实力的下降和贸易条件的恶化是其主要原因。30年代欧洲在经济危机的打击下疲于应付,无力进行大规模的资本积累和设备更新(二战期间更是如此),在劳动生产率方面同美国的距离愈拉愈大。但是,由于西欧依赖殖民地便宜的粮食和原材料进口(不需支付美元),以及海外投资收益和较多的无形收入(如旅游业、海运业等,1938年达20亿美元,占出口的1/3),西欧经济的虚弱被掩盖起来了。战后,西欧失去了许多殖民地,贸易条件恶化,外贸结构骤变:(1)在国内,战争的毁坏和资本损耗严重,亟需进行大规模设备更新,资本货物进口比重大。这意味着需要支付大量的美元,因为现在大多只能从美元市场特别是美国进口机械设备。(2)海外资本损失,包括商船队的损失、海外借债和变卖海外资产支持战争。(10)因此,西欧只能转而依赖美国市场,进口粮食、原材料、燃料、资本货物、运输设备,结果外汇更加紧张。另一方面,西欧人口增长,战后的通货膨胀,人们消费欲望高,储蓄热情下降,以及福利国家政策和英法的海外驻军,都给西欧经济造成了很大的困难。

还有一点必须指出,即战争本身对西方经济体系的冲击。美国经济在二战期间飞速发展(使美国彻底摆脱大萧条),不仅在劳动生产率和经济实力上进一步把欧洲抛在后面,而且利用战争期间西欧国家的困难,向这些国家的殖民地、半殖民地渗透,抢占海外市场。诚然,这是美国厂商梦寐以求的,但资本主义发展的过分不平衡危及西方经济体系,即资本主义世界经济体系。因此,必须采取矫正措施,重建西方经济秩序。

面对上述情况,美国政府决心消除经济民族主义和经济孤立主义,建立西方经济贸易开放运行机制。通过布雷顿森林体系消除国际货币壁垒,恢复西方资金的良性循环,这就要求各国货币的跨国转移和自由兑换,稳定汇率,以恢复和发展国际贸易。世界银行向成员国提

供战后重建和发展经济所必需的贷款,抑制通货膨胀,复兴经济:此即建设稳定的内部经济环境;国际货币基金组织则是自由和非歧视性货币政策的工具。它向出现特别困难(如国际收支严重失衡、恶性通货膨胀)的成员国提供紧急援助,以阻止该国采取不利于国际贸易的措施(如限制进口),防止汇率超常波动。汇率实行“肮脏浮动”:各国汇率得到基金组织的支持,一般不轻易浮动;如若由于成员国国内政策造成汇率波动,敦促该国改变政策;如果不得不浮动,则一次大调,不经常波动,且须基金组织批准。一言以蔽之,美国让基金组织充当“国际货币警察”。在布雷顿森林体系下,美元与黄金挂钩和自由兑换,其他国家的货币与美元挂钩,美元成为国际贸易和储备货币。同时,美国通过国际贸易组织(11)和随后的关税及贸易总协定,执行削减关税、促进贸易的任务。

美国领头建设布雷顿森林体系,是对 30 年代资本主义世界经济支离破碎、划地为牢的否定,是重建西方经贸结构的关键一棋。美国企图通过建设开放型相互依存的西方经济秩序,振兴危难之秋资本主义经济,复兴西欧经济。这是一种治病先治标的政策,试图通过整治外部经济环境来复兴经济,过分重视外部环境,轻视内部经济问题。结果,由于西欧战后过度虚弱,布雷顿森林体系建在沙滩上,难以运转。无论世界银行还是国际货币基金组织,抑或联合国善后救济总署和美国提供的大笔双边贷款,都不能满足西欧重建的需要。因此,旨在西欧内部投资、生产和贸易恢复和发展的马歇尔计划应运而生。健康的国际经济秩序建立在健康的国内经济基础之上。一种虚弱的、缺乏竞争力的经济不可能完全对外开放。货币的自由兑换和汇率的稳定要求:(1)国际收支大致平衡;(2)充足的外汇储备,以应付危机。英国经济虚弱,外汇储备不足,即便有美国提供的 37.5 亿美元的长期低息贷款,也不能应付美元、黄金外流,最后只得停止英镑兑换美元、黄金。马歇尔计划从发展西欧经济实力出发,为布雷顿森林体系的运转奠定内部经济基础。正是在这一点上,马歇尔计划和美国重建西方经济秩序的努力是一致的。

然而,马歇尔计划与布雷顿森林体系又有冲突的一面。马歇尔计划为西欧复兴开的处方是经济一体化,要西欧仿效美国建设单一大市场。这当然为美国商品和资本向西欧渗透提供了便利,但美国又担心西欧联合成一个排外的区域经济实体,分割西方经济。在酝酿建立欧洲支付同盟(EPU)的过程中,经济合作署认为它有助于促进和扩大西欧内部贸易,促进西欧一体化。但是,美国财政部官员和全国顾问委员会(National Advisory Council)的多数成员认为,区域货币联盟与国际货币基金组织相抵触,侵犯后者在汇率事务上的管辖权,并将导致一个永久的软通货区的诞生。

最后,我们必须看到,美国在重建西方经济秩序的过程中,遇到英国的激烈反抗。英国为首的英镑区集团,是美国的眼中钉肉中刺,欲去之而后快。早在“大西洋宪章”谈判期间,美国就要求所谓“无论大国小国,战胜国战败国,均享有平等的贸易条件,享有平等的获取它们的经济繁荣所必需的原材料的权利”。此举意在粉碎英镑区,让英镑区国家脱离伦敦的羁绊,转投美国麾下。1945 年 9 月 3 日到 12 月 6 日,英美贷款谈判在华盛顿举行,美国提出的贷款条件是:英方消除差别待遇(即英镑区的对外歧视)、进口限额、外汇管制、关税特惠和英镑自由兑换美元。双方在激烈的交锋后达成妥协:英国在对外开放市场和英镑自由兑换美元方面作出让步;美国向英国提供巨额低息贷款,并意识到英镑区能做一些美国想做而又做不到的事情,因此不能把英镑区完全搞垮。主要是由于英国的抵抗,美国在重建西方国际经济秩序方面并非一帆风顺。但到 50 年代初,西方经济秩序已走出危机,新的机制已基本运转。

马歇尔计划与战后西欧国家垄断资本主义

自大萧条后,西方资本主义国家为走出经济低谷,摆脱经济危机,开始大规模、多层次

干预社会经济生活。战后西欧国家左派激进力量的发展壮大,共产党力量的增强,以及人民对国家在维持持续的经济增长、高就业率和人们的基本福利方面的期望,进一步推动了战前业已开始的¹²国家垄断资本主义的发展。马歇尔计划在两个方面加速了西欧经济的深层次变革。其一,美国动员美国工会组织支持马歇尔计划,并利用美国工会官僚瓦解苏联人支持的西欧工会组织和工人运动,组织支持马歇尔计划、与资本家合作的工会组织,从而缓和劳资矛盾,促进劳资合作。其二,在劳资合作的基础上,着眼于提高劳动生产率,优化企业管理,在马歇尔计划范围内采取了许多具体措施。

美国政府在动员劳工支持马歇尔计划方面为西欧树立了榜样。工会领袖不仅参与该计划的决策和实施,而且动员欧洲工会支持马歇尔计划,成功地击败了苏联在西欧支持的工会运动。杜鲁门总统任命的总统外援委员会(即哈里曼委员会),对拟议中的马歇尔计划进行超党派的、独立的研究和判断,直接为最高层决策服务;其中就有劳联和产联官员参加。经济合作署设立的公共咨询局(Public Advisory Board)中,也有劳工代表。劳工部专门设置了菲利普·凯泽领导的国际劳工事务办公室和工会咨询委员会,以便同陆军部和国务院负责劳工事务的官员进行协调、合作。国务院专设劳工帮办,会同劳联和产联,打击欧洲共产主义工人运动。国务卿乔治·马歇尔甚至同意任命劳工领袖出任驻关键国家的大使。1948年3月早些时候,美国劳工领袖和西欧非共产党人控制的工会领导人集聚伦敦。会议批准了马歇尔计划,呼吁工人进行合作,并产生了欧洲复兴计划—工会咨询委员会,作为马歇尔计划执行中劳工方面的正式代言人。¹³这样,西欧工人运动的主流摆脱了苏联的控制,转入了美国的航道,同政府、资本家合作,缓和劳资矛盾,为优化企业管理,提高劳动生产率提供了良好的政治环境。

如上所述,美国认为西欧经济问题的核心是劳动生产率的低下。西欧国家也认识到这一点。欧洲经合组织宣布:“在最广泛的意义上,生产率的提¹⁴叫匀皇俏髓的根本问题。”¹³马歇尔计划着眼于西欧劳动生产率的提高。早在1948年7月,英国和美国就成立了英美劳动生产率委员会,专门研究如何帮助英国企业提高生产率和企业效益。西欧大陆国家纷起效尤,组织各种生产率委员会,安排代表团去美国模范企业参观考察,研讨观摩,学习美国先进的生产技术和¹⁴管理技术。吸引欧洲人去美国学习和培训的同时,美国还在西欧开设技术及管理培训中心。此外,经济合作署还大量进行技术援助。1949年财政年度,技术援助资金仅240万美元,1952年增加到2000万美元。到1949年6月,技术援助项目遍及丹麦、希腊、爱尔兰、意大利、荷兰、挪威、英国等。截止到1952年,技援项目增加到500多个。¹⁴

最后,我们还必须看到,马歇尔计划甚至推动了西欧国家对经济的干预。马歇尔计划是基于如下考虑的,即通过有计划的美¹⁵国资金和物资的输入,重建西欧经济;换言之,西欧经济已经不能自动运转,甚至单靠国家干预(如法国推行莫内计划,英国和北欧国家大力发展福利事业)也难以奏效;而需要美国的“输血”和¹⁶西欧某种程度和某种形式的跨国协调、跨国干预。经济合作署搜集、分析马歇尔计划国家的经济情报,找到问题的症结并提出对策,在不同程度上卷入、干预西欧经济生活。欧洲经合组织分配美援,必须以各国的资源、生产指标、进出口贸易、国际收支及外汇储备等为依据,进行某种程度的跨国调节。这种调节促进了国家对经济的干预,并逐渐促成了国际垄断资本主义。

国家垄断资本主义的实质是国家干预经济,是自由资本主义破产的产物,它是在维护资本主义所有制的前提下进行的生产关系的内部调整,旨在维持经济增长、资本主义经济的运转。从大萧条到50年代初,西方国家逐渐完成了向国家垄断资本主义的过渡,马歇尔计划便是在这一历史进程中出笼、实施的,我们不能无视它的作用,也不能过分夸大它的意义。同时,我们必须指出,上述马歇尔计划对西欧经济三个方面的影响,是相互作用的,不能机械分割、片面强调某一方面,正如我们不能脱离西方国家垄断资本主义过渡的宏观背景,孤

立研究马歇尔计划的经济意义一样;在很大的程度上,上述三个方面既代表了西欧经济的发展方向,又构成国家垄断资本主义的基本内涵。

注释:

(1) (2) Max Beloff, *The United States and the Unity of Europe* (London, 1963), p.2; pp.10-11.

(3) 转引自 Hadley Arkes, *Bureaucracy, the Marshall Plan and the National Interest* (Princeton, New Jersey, 1972), p.51.

(4) *Foreign Relations of the United States, 1947 Vol. III* (U.S. Government Printing Office, 1972), p.230。中译本参见《世界史研究动态》,1992 年第 4 期。

(5) A.M.Schlesinger ed., *The Dynamics of World Powers: a Documentary History of U.S. Foreign Policy 1945-73*, Vol. Western Europe (New York, 1973), p.72.

(6) 前引 Beloff 书, pp.39-40。

(7) Michael J. Hogan, *The Marshall Plan, American, Britain and the Reconstruction of Western Europe* (New York, 1987), p.274.

(8) (9) Alan Milward, *The Reconstruction of Western Europe: 1945- 51* (London, 1984), p.208; p.45.

(10) 参考 Charles Kindleberger, *The Dollar Shortage* (New York, 1950), p.147.

(11) 即 International Trade Organization, 简称 ITO。其宪章为美国国会所否决,中途夭折。原先赋予它的谈判削减关税和其他促进国际贸易的措施的任务由随后产生的关贸总协定承担。

(12) 前引霍根书, pp.140-150.

(13) 转引自 Charles S. Maier, "The Two Postwar Eras and the Conditions for Stability in Twentieth-Century Western Europe," *American Historical Review*, Vol.86, No.1-3, 1981, p.345.

(14) 前引 Arkes 书, p.246。前引 Hogan 书, pp.205-206.

塞勒-凯弗维尔法与美国公司的合并

战葆红

作者单位: 北京宇航出版社

1950年12月29日,塞勒-凯弗维尔法由美国总统杜鲁门签署正式生效,它是美国第一个处理公司合并问题的专门性反托拉斯立法,是美国反托拉斯法的重要组成部分。本文试图对该法及其对美国战后公司合并和反托拉斯运动的影响做些探讨。

—

美国第一个反托拉斯立法——谢尔曼法制订于1898年,此后相继制订了克莱顿法(1914年)和联邦贸易委员会法(1914年)。但是,实施的结果表明,反托拉斯法

未能有效地阻止经济集中的发展趋势。造成这种情况的原因除了政府未能始终如一地从严格执行反托拉斯法外，该法本身的缺陷也限制了其发挥效力。

处理合并问题的反托拉斯法主要是谢尔曼法的第二款和克莱顿法的第七款。影响谢尔曼法执行效果的是“合理原则”，该原则认为：只有那些不合理地限制了贸易的契约才是不合法的，是否合理要看其在合并前有无垄断的意图。这种无法测量的标准，就使谢尔曼法丧失了有效处理合并问题的能力。1920年美国钢铁公司一案就体现出这一原则的作用。美国钢铁公司是美国第一个拥有资产10亿美元的企业，它是通过合并180个独立企业而组成的大垄断企业。但最高法院却认为：该合并没有显示压制竞争的愿望，合并是合法的。（1）正如美国学者L. B. 施瓦茨在其研究垄断问题的著作中所言：谢尔曼法第二款只禁止试图去垄断，而不禁止已有的垄断，法院已经把垄断定义为要求证明：被告占有50%或以上的市场，甚至在这样的案中，假如垄断公司缺乏垄断的目的，垄断公司也能逃脱惩罚。（2）

1914年，针对谢尔曼法无力制止19世纪末20世纪初第一次合并浪潮的局面，国会又制定了克莱顿法和联邦贸易委员会法，其中处理合并问题的主要是第七款，它规定：如果一个公司对另一个公司股票的购买会使两公司之间的竞争受到根本性的削弱，或造成垄断趋势，就禁止这种购买。但这一条款只限制了公司间股票的兼并，没有限制具有同样效果的财产兼并，这一“财产漏洞”使得克莱顿法形同虚设。因为当公司兼并受到联邦贸易委员会的起诉时，它就不再购买股票，而是转向购买被兼并公司的财产；或者兼并公司开始就只购买另一个公司的财产而不购买股票，这样就使得委员会无法对公司起诉。

联邦贸易委员会从1915年3月16日成立到1926年财政年度底，共发出了36件有关克莱顿法第七款的起诉，到最高法院1926年判决前，已经撤出23件起诉，到1926年财政年度底实际发出的剥夺令（orders of divestiture）只有6件。从1927—1950年，联邦贸易委员会调查了近700个公司的兼并活动，只对31家公司发出起诉，对4家公司发出“停止命令”（cease and desist），有27起对公司的起诉最后被撤销。（3）

在对这一时期合并案例的进一步研究中，可以发现：尽管联邦贸易委员会在临时国民经济委员会的报告中认为：对实施克莱顿法第七款的首要限制是“财产漏洞”，但实际上假如财产漏洞不存在，按照克莱顿法，也是无法对公司合并进行法律上的有效限制，这是和克莱顿法的违法标准有关。

所谓违法标准，主要是指在克莱顿法第七款中把“从根本上削弱竞争或有趋向垄断趋势”作为检查合并是否违法的标准。这个标准涉及两个基本内涵。第一，两个公司之间的关系，即合并与被合并公司之间是否存在根本性竞争，这样才谈得上从根本上削弱竞争；第二，合并所涉及的每个公司在市场上所占的销售比例。也就是说如果判决某公司合并为违法，那么该合并所涉及的两公司必须在同一州的几个城市内对同样的顾客群，销售同样的产品，并在整个市场中占很大份额。这种附加种种限制的违法标准，使得委员会无法对许多合并起诉。

例如，撤销对新泽西美孚石油公司起诉的主要根据就是公司间不存在根本性竞争。原起诉认为：美孚石油公司和被合并的赫姆勃炼油公司都是从事同一行业的公司，被告本身虽然没有从事石油生产，但它的附属公司却拥有从事原油生产的公司股票。两者兼并的结果是削弱了两公司间实际的和潜在的竞争。但是，这一案子最后却由于法院判定美孚石油公司和赫姆勃炼油公司之间不存在根本性竞争而撤诉。（4）

1930年最高法院对国际鞋业公司一案的判决，对克莱顿法第七款违法标准的确认具有决定性意义。1923年，联邦贸易委员会起诉国际鞋业公司，其根据是该公司购买了从事鞋业制造和销售的W. H. 麦克尔韦恩公司的所有普通股票，从而违反了克莱顿法第七款。最高法院认为：“确实两个公司都在相同的几个州从事销售礼服鞋的业务，但是两个公司在这几个州内的市场是不一样的。……麦克尔韦恩公司一般是同批发商和大零售商进行交易，

国际鞋业公司则在小社区内同商人进行交易。”最高法院由此得出结论：国际鞋业公司的购买没有违反克莱顿法第七款。（5）

根据最高法院对违法标准的这种解释，唯一受到谴责和制裁的兼并在寡头垄断的工业领域内的两个大公司之间的兼并，并不制裁已经取得垄断地位的大公司对其他中、小公司的兼并。由此可见，这一“违法标准”实际上是用法律手段保护大垄断资产阶级的利益，加强其实力地位，这当然不能解决美国经济力量过度集中的问题。如果克莱顿法只存在“财产漏洞”，那么第七款的效果还不至于被完全阉割，法案还保留着阻止使用控股公司的方法来兼并的能力。但最高法院在国际鞋业公司案中对违法标准的解释无疑也取消了第七款的这一作用。对此，一些有识之士力主修改反托拉斯法，以发挥其应有的作用。

二

1921年，联邦贸易委员会第一次在年度报告中提出修改克莱顿法第七款的建议，从1921—1949年，共有21个有关克莱顿立法的修正案提交国会。直到1950年，终于制订了塞勒—凯弗维尔法。

塞勒—凯弗维尔法对克莱顿法第七款的修正主要表现在第七款的头两段。原克莱顿法为：“凡从事商业的公司将不能直接或间接购买其他也从事商业的公司的全部或部分股票或其他股份资本，如果购买的结果也许会从根本上削弱被购公司和购买公司之间的竞争，或者在任何地区或社区限制贸易；或在任何行业趋向产生垄断。

“凡公司将不能直接或间接购买从事商业的两个或更多的公司的全部或部分股票或其他股份资本。如果这样购买的结果，或利用股票的活动、或授与代理权、或其他活动也许会从根本上削弱这些公司或被购股票或其他股份资本的任何公司间的竞争，或者限制了在任何地区或社区的贸易；或者在任何行业趋向产生垄断。”（6）

塞勒—凯弗维尔法将此修正为：“凡从事商业的公司将不能直接或间接购买另一个也从事商业的公司的全部或部分股票或其他股份资本，并且凡受联邦贸易委员会管辖的公司将不能购买另一个也从事商业的公司的全部或部分财产，如果这一购买的效果在这一国家的任何地区、任何行业也许会从根本上削弱竞争或趋向产生垄断。

“凡公司将不能直接或间接购买一个或多个从事商业的公司的全部或部分股票或其他股份资本，并且受联邦贸易委员会管辖的公司将不能购买一个或多个从事贸易的公司的全部或部分财产，如果购买这些股票或财产、或利用这些股票而进行的股票交易、或授与代理权等其他活动的效果，在这一国家的任何地区、任何行业也许从根本上削弱竞争或趋向产生垄断。”（7）

1950年塞勒—凯弗维尔法与1914年克莱顿法第七款相比，有三处重大修正：

第一，它填补了“财产漏洞”，法案包括了禁止通过购买财产而进行的也许会从根本上削弱竞争、限制贸易或趋向产生垄断的兼并。

第二，在违法标准方面，它把有关合并公司与被合并公司间竞争的检查删去，而用“任何地区、任何行业”的检查来代替。

众议院司法委员会对此解释说：“从根本上削弱竞争或趋向产生垄断的检查不是只应用于全国范围或工业行业的特殊范围，法案的目的是在全国每一行业、每一地区保护竞争。”

（8）

关于“任何行业”参议院司法委员会补充说：“法案的目的是使在任何行业具有从根本上削弱竞争或产生垄断趋势的特殊效果的兼并为不合法，不管这一兼并所涉及的任何公司在该行业是否占有大部分业务。”（9）

关于“任何地区”参议院司法委员会认为：“尽管一般认为在国家任何地区是指兼并与

被兼并公司从事商业的地区,但法案的标准是广泛得足以处理国家任何其他地区从根本上削弱竞争的案件。”(10)

从这些报告中可以看出,在“任何地区、任何行业”可以理解为在任何地理地区、任何产品。这样,在法院判断某一合并是否违法时,就可以着眼于公司合并在任何地区、任何产品市场上对市场集中的影响,而非局限于合并与被合并公司间是否在某一地区某一市场上存在力量相当的竞争关系。这样就使得该法的执行更加明确有力。

第三,新法使用“也许”一词,比谢尔曼法标准更为严格。谢尔曼反托拉斯法在应用时,要证明合并有限制贸易的既成事实时,才能判决合并为违法。这就阉割了该法的战斗力,使法院陷入纠缠不清的争论中。而1950年的修正案规定判断合并是否合法,将根据兼并可能在未来会产生的效果,而非参与者的动机,也非合并后的实际效果。这就使法院在合并之前阻止垄断的产生成为可能,这就是所谓的“初始原则”(incipiency doctrine)。

1949年众议院司法委员会在报告中对此进行了说明:“股票和财产兼并具有积累作用,控制市场达到构成违违反谢尔曼法第二款的程度也许不是在一次兼并中达到的,而是一系列兼并的结果。法案就是要对这一积累过程加以干预。”

(11)参议院司法委员会也对此进行了说明:“委员会希望能明确这一点:法案不是要回到谢尔曼法的检查,像克莱顿法其他部分一样,目的是在事情之初和没有引起谢尔曼法诉讼之前处理垄断性合并。”(12)

三

1950年制订塞勒-凯弗维尔法的目的是禁止从根本上削弱竞争或趋向产生垄断的公司间的股票和财产兼并,以达到“限制由公司合并和兼并而造成的经济集中的增长”(13)的目的。为了检验该法的效果,我们需要对其实施情况进行考察:

首先,同克莱顿法比较,它增强了反托拉斯法对企业合并的控制能力。从1914年克莱顿法制订到1950年整个37年间,司法部和联邦贸易委员会共对79件公司合并表示异议,其中属司法部的20件案中有15件被司法部判为违反克莱顿法第七款;属联邦贸易委员会的59件案件除1件外都是有关违反克莱顿法第七款的案件。79件案中,只有15件最终导致公司解散。在联邦贸易委员会的59件案中,48件被取消,11件最后受到“中止令”的处置。在这11件案中,8个案件中的被告上诉,其中有的被巡回法院或最高法院推翻、撤销,有的被置于一旁,对其中6件案件的命令作了重大修改。这样,联邦贸易委员会在37年中只成功地发出5个和1个经过修改的解散令。司法部取得了较多的胜利,但它使用克莱顿法第七款较少。在20件案中,有10个导致发出“剥夺股票令”,最高法院同意了其中8个,否定了2个。

从1951年第一件涉及塞勒-凯弗维尔法的案件到1964年,司法部和联邦贸易委员会共对123件合并案表示异议。其中属于司法部的有73件,属于联邦贸易委员会的有50件。在13年的时间中,反托拉斯机构对合并表示反对的案件要比克莱顿法制订以来的整个历史表示反对的案件还要多。1950年前每200家公司消失,受到反对的只有1个;1950年以后,平均每95家公司消失,就有1个合并遭到反对。到1964年4月1日止,123件案件中有85件已被初审判决或终审判决,38件悬而未决。(14)

以上统计资料表明,制订塞勒-凯弗维尔法后对合并起诉的案件和最终发出的剥夺令、解散令要比以前使用克莱顿法第七款时多,比原来的克莱顿法制止的合并要多。也就是说比克莱顿法对合并的控制能力要强。

其次,塞勒-凯弗维尔法有效地限制了从根本上削弱竞争或趋向产生垄断的横向合并和纵向合并,而对前者效果最为明显。

伯利恒和扬斯顿公司合并一案就体现了塞勒—凯弗维尔法的效力。这两个公司分别占有钢铁业资本的 16.3% 和 4.6%，接近以前判决中市场份额的最低限度。在半个世纪的钢铁工业发展中，巨大的匹茨堡公司和美国钢铁公司控制着钢铁的价格，成为大公司控制商品价格的典型代表。因此，一些经济学家认为，伯利恒和扬斯顿公司的合并将缓和钢铁工业寡头统治局面，削弱美国钢铁公司控制钢铁价格的局面。被告公司也上诉说：两个公司相重叠的市场不大，伯利恒公司主要在美国东部销售产品，而扬斯顿公司主要在中部地区。但法院认为这一合并将消除一个完全独立的竞争因素，增加集中的趋势，减少更有效的价格竞争的可能性。因此，该合并违法。（15）

这一判决的重要性不仅在于它否定了钢铁业中一件巨大的合并案，而且它带来了对外向合并的新政策。在哥伦比亚钢铁公司一案中，法院允许控制了美国 32% 钢产量的钢铁公司购买西海岸钢铁厂，因为这一购买是通过内部扩展的合法手段完成的。但法院却不允许占有市场份额只有 21% 的合并，这意味着鼓励公司通过内部扩展来壮大自己，而压制通过合并实现的公司扩大，强调了在法律上合并与内部扩展的完全不同。

塞勒—凯弗维尔法也能有效控制纵向合并。在纵向合并案中，最重要是对 1962 年布朗制鞋公司兼并 G. R. 金尼公司的判决。

在合并前，布朗制鞋公司是美国第四大制鞋公司，它还拥有 845 家零售网点。金尼公司是一个小制鞋公司（只占市场份额的 5%），但它却是美国最大的便鞋联销店公司，在全国 270 个城市中拥有 400 多个商店。法院认为，这一合并增加了制鞋工业中制造和销售的集中趋势。因为从 1950—1956 年，大的制鞋公司已占有 1000 个独立的小鞋店，13 家最大的制鞋公司到 1950 年为止已占有鞋业销售网点的 21%。制鞋公司兼并了销售公司后，就会增加布朗制鞋公司本公司产品的销售份额，小的制造商就失去了市场，这样就从根本上削弱了制鞋公司之间的竞争。两公司的合并也在零售方面减少了竞争，合并后将使公司占有的销售网点在广告、保险、价格控制等方面具有优势。据此，最高法院判决该合并案违反了塞勒—凯弗维尔法。（16）

由于修正案对横向、纵向合并的限制作用，1950 年以后横向合并数量下降，纵向合并也保持在不高水平，基本上有效控制了这两种合并的发展。

各种合并类型 1926-1964 年（单位：%）

合并类型	1926-1930 年	1940-1947 年	1948-1953 年	1954-1959 年	1960-1964 年
纵向合并	4.8	17.0	10.3	13.7	17.0
横向合并	64.3	62.0	31.0	24.8	12.0
市场扩展	11.7	62.0	6.9	6.4	6.9
混合合并及其他	19.7	21.0	51.8	55.1	64.1

资料来源：莱斯利·汉纳《美国经济史百科全书》，第 646 页。

再次，塞勒—凯弗维尔法肯定并促进了混合合并的发展。所谓混合合并就是指企业对既非同业又无业务联系的其他部门的企业的合并。这种通过混合合并而成立的混合联合公司经常使用的经营手段，给竞争带来了许多不良后果，这些手段主要是：（1）利用互惠供销手段，即指买、卖之间制定协议，互相购买产品。混合公司经营部门多，既要向其他公司推销产品，又要从其他公司取得供应，这样就可以广泛利用供销协议的办法来扩大自己的销售。例如，联合食品公司原来向食品加工者出售脱水的大蒜和洋葱，然后再购买他们生产的成品。后来，联合食品公司购买了具有生产脱水大蒜和洋葱能力的吉特瑞股份公司，这样，就使得联合食品公司在供销方面比其他的竞争者拥有优势。（17）（2）使用交叉补贴办法，即：使用它拥有垄断力量的部门所获得的高额利润，去补贴它在其他竞争部门发生的亏损，以便同竞争对手较量和压倒对手，从而扩大自己占有的市场份额。例如，拥有 5 亿美元资产的 P

& G公司在兼并了只拥有1200万美元资产,却占有全美液体漂白剂50%生产能力的克拉诺斯化学公司后,就得以运用P & G公司庞大的资产补贴在液体漂白剂价格战中的损失。

(18)

(3) 实行搭配售货制,即:其他公司购买某种重要产品时必须搭购它所生产的另一种或几种产品。此外,它还可以采取专售,即只准经销它一家的产品等手段。使用这些手段的结果是增强了混合公司的竞争能力,消除了实际的和潜在的竞争对手,从而扩大了市场垄断力量,增加了集中趋势。

从理论上讲,混合合并如果从根本上削弱了竞争或有产生垄断的趋势,也应受到制裁。但是在实际中,由于它是跨行业进行兼并,人们很难对相关市场作出违法证明,而且假如能出示证明公司从事互惠供销、价格歧视等违法行为,也会因为这些违法行为是属“本身违法”,

(19) 而不把它们同合并联系在一起,这样公司会受到诸如罚款等轻微的惩罚,而不会被命令“剥夺财产”。这样垄断资本家为了逃避反托拉斯法的制裁,都纷纷转向混合合并。当战后又一次合并高潮的物质基础成熟时,就形成了美国历史上以混合合并为主要特征的第三次合并高潮。

战前,混合合并就已出现,但为数不多。战后,混合合并有了较程度的发展,到60年代时,混合合并急剧增长,到1968年合并高峰时,混合合并占合并总数的82%,70年代以后,混合合并占合并总数的比重有所下降,约占合并总数的3/4左右,但仍是垄断资本集中的主要形式。

四

塞勒-凯弗维尔法的功用及其对美国经济的影响,表现在:

第一,它以立法形式推动了美国经济结构的变化。由于1950年塞勒-凯弗维尔法促进了混合合并的发展,使得战后美国经济结构发生了重大变化,很多工商业企业纷纷从事跨行业、跨部门的经营,这种多样化经营的普遍发展,导致出现许多庞大的多样化经营的综合性企业。

例如,利顿公司在1954年前只是一家生产电子管的小企业,后来通过对许多不同工业部门企业的吞并,现已拥有100多个子公司,生产1万多种产品。特克斯特隆公司战前专营纺织业,通过吞并100多家不同行业的企业,目前已成为一个跨越37个工业部门的企业。国际电话电报成立于1920年,主要经营通讯业务,50年代末开始大举合并其他公司实行多样化经营,60年代该公司仅在国内就合并了50多家公司,现在它拥有250多家企业,除制造电讯器材外,还经营信贷、保险、投资、交通运输、化学制品、食品、建筑工程和服务等行业。总之,美国一些最大的工业公司,如埃克森石油公司、通用汽车公司、通用电器公司、洛克希德飞机公司、波音飞机公司等等,都已发展成多样化的综合性公司。

混合性合并的增多,使生产和资本更加集中,使美国经济的垄断程度进一步提高。1950年,美国制造业100家最大的公司拥有的资产占全部制造业资产的39.8%,到1967年增加到48.2%。200家最大公司在1947年占制造业总资产47.7%,到1969年已增加到60.1%。(20) 这种增加主要是由于合并,特别是混合合并的结果。

混合性合并还促进了工业资本和金融资本的进一步溶合。混合性合并一般是通过股票转换或直接购买财产,这就往往需要银行贷款来收买,使得银行和其他金融机构参与合并过程。还有一些工业公司收买金融公司,使工业资本与金融资本直接结合。1979年8月RCA公司(电子等多样化公司)宣布以13.5亿美元收买纽约CIT金融公司,合并后的总资产将达100亿美元。(21)

第二,塞勒—凯弗维尔法促进了垄断资本主义尤其是跨国公司的发展。该法促进了混合合并的发展,而通过混合合并发展起来的混合性垄断企业,奠定了跨国公司产生和发展的经济基础。混合合并形成的许多巨大垄断组织——混合公司,往往同时也就是大的跨国公司。1967年美国《幸福》杂志排列的500家最大企业中,有180家在6个或6个以上国家设有制造业子公司,其子公司数占总数2500家中的2000家以上,几乎包括了所有最有名的大垄断公司在内。

第三,塞勒—凯弗维尔法等反合并法主要适用于美国国内的情况,使得美国一些跨国公司能够利用自己的雄厚资本和西欧垄断企业在战争中遭到削弱的机会,大肆收购外国公司股权,合并外国企业,造成了美国战后跨国公司的急剧发展。到1968年,美国跨国公司达2468个,占西方国家跨国公司总数的33.9%,美国工业产值的1/3以上是由跨国公司提供的。

第四,塞勒—凯弗维尔法是美国国家垄断资本主义干预经济、调整垄断和竞争关系的立法手段。美国的反托拉斯法是为资产阶级总体利益服务的,它除了对个别资本家不顾“竞赛规则”的极端行为具有威慑作用外,从宏观经济的角度讲,它也是美国国家垄断资本主义调节经济的手段。

从塞勒—凯弗维尔法立法背景我们可以看出,该法的目的是要制止经济力量集中的趋势。它实施的结果限制了横向合并、纵向合并,但却肯定和促进了混合合并这一合并形式的发展,从而使垄断生产和资本集中达到更高水平。法案为什么只限制了纵向合并,而网开一面对混合合并不加限制呢?这决不是混合合并存在,也不是因为立法者的疏忽,而是为了适应科学技术和生产力的发展,运用法律手段对企业采用多样化经营方式的鼓励。因为多样化经营给美国经济带来许多益处:

战后,科学技术发展日新月异,新生产部门、新产品和新工艺不断出现,引起产业结构不断发生深刻变化。战后出现了原子能、电子计算机、宇航、化学等新兴工业部门,而一些老的生产部门和产业发展停滞或处于消逝状态,如纺织、烟草等部门。因此,资本主义经济需要进行结构调整。一些拥有大量资本的公司跨行业的兼并、经营就能及时地把发展停滞、缓慢的部门的资本转移到新兴工业部门,从而使美国顺利完成经济结构调整,保持其在世界上的经济、技术领先地位。事实上,许多混合公司就是由新兴工业部门中的中、小企业合并而形成的。

其次,混合经营公司虽然不一定显著地促进生产社会化的扩大,但可以比较充分地利用资源、资金,综合地利用科技研究成果,较好地组织专业化协作,以降低管理、推销、广告等费用,大大提高资本利用率。

第三,由于许多混合公司就是跨国公司,因此,鼓励混合公司的发展,也就鼓励了跨国公司的发展,而跨国公司的对外扩张,能够促进生产和技术发展,加强美国在资本主义世界经济中的地位,改善美国国际收支状况;同时,跨国公司的对外投资也是美国推行全球战略和扩大政治影响的重要工具。

基于此,美国政府不但不限制混合合并,还利用其他的手段鼓励其发展。比如在赋税方面就允许企业用盈利补贴被合并企业的亏损,这样可以使合并企业的一部分利润免缴利润税。此外,在把被合并企业的股票,调换成合并企业的股票时,还可在纳税上取得优惠。

当然他们也想克服混合合并给竞争带来的有害影响,但是又唯恐因此而对经济造成不利影响。布赖斯·J·琼斯的思想反映了这种左右为难的心理:“1890年以后,制造业财产的份额集中在最大50家、100家和200家公司手中的趋势稳步增长,混合合并在其中起了重要作用。假如未来的混合合并不受反托拉斯法的控制,这种合并的数量将会上升,将会导致更大的集中。不仔细考虑这种合并对竞争的影响而加以禁止,将会使反托拉斯的信念受到玷污。”(22)当然,反托拉斯法也在不断发展完善,作为国家干预经济的手段,它

也会随着美国经济形势、经济结构的变化不断调整,从而更好地为垄断资产阶级服务。

塞勒-凯弗维尔法是对反托拉斯法的进一步完善。合并问题是随着美国资本主义商业的发展,公司组织形式不断变化而产生的,从个人、合伙经营到托拉斯、控股公司,美国的合并愈来愈成为美国经济中的重要问题。特别是美国历史上几次合并运动对美国经济集中所造成的影响,使得美国政府认识到,必须对公司合并进行控制。但是,在塞勒-凯弗维尔法以前没有专门处理合并问题的反托拉斯法,谢尔曼法和克莱顿法的有关条款在处理合并问题上又软弱无力,因此,塞勒-凯弗维尔法的制订在反托拉斯法的发展历史上具有重大意义。它是美国处理合并问题的第一个专门性法案,它填补了反托拉斯法在公司合并问题上的空白,具有开创性,为今后反托拉斯法的发展奠定了基础。

当然,作为处理公司合并问题的第一个立法,它本身还存在一些问题:如法案使用的文字仍具有条文笼统、词意含糊的特点,没有明确规定允许什么样的合并,禁止什么样的合并。在执行该法过程中具有随机性。在实施中,对于公司所占市场份额、市场集中、控制程度的确定存在许多技术上的困难。这些都影响美国对垄断资本集中程度的控制。

因此,为了使该法执行得更加明确,美国司法部分别颁布了1968年、1982年和1984年合并指南,联邦贸易委员会也颁布了“执行政策指南”(1967年)、“食品工业指南”(1967年)、“奶制品工业指南”(1978年),这些合并指南,不断引进新的技术和原则定义和测量1950年塞勒-凯弗维尔法中有关产品和地理市场的规定以及探索对市场集中程度进行估算的科学方法。1976年,国会又通过了哈特-斯科特-罗迪诺法,规定:凡公司合并双方的资产或营业额超过一定数额时,必须事先向司法部和联邦贸易委员会报告,以期对混合合并限制。1966年2月,又针对银行业的特点,颁布了银行合并法,加强了对银行合并的干预。美国的公司合并在不断变化,合并形势在不断变化,美国的反托拉斯法也将伴随着这种发展变化而不断完善。

注释:

(1) George W. Stocking, *Workable Competition and Antitrust Policy*, Onvanderbilt University Press, 1967, p. 139.

(2) Eylouisb Schwartz, "Monopoly, Monopoliziny and Concentration of Market Power a Proposal", Almarin Phillips ed. *Perspectives on Antitrust policy*, Princeton Univ. Press, 1965, p. 121.

(3) David Dule Martin, *Merqer and Clayton Law*, California Univ. Press, 1959, p. 58, p. 59.

(4) F. T. C. Docket, No. 92, May 20, 1920.

(5) F. T. C. Docket, No. 1023, Nov. 25, 1925.

(6) (7) Committee on Small Business, Congress and the Monopoly Problem fifty-six Years of Antitrust Development 1900-1956, Greenwood Press 1968, p. 464, pp. 488-490.

(8) (9) (10) (11) (12) Jack W. Arts, *Antitrust Policy Versus Economic Power*, H. E. Stenfert Kroese B. V. Leiden, 1975, p. 227, p. 226.

(13) 同(3),第232页。

(14) (15) 同(2),第167-168页;第175页。

(16) P. T. Armentano, *Antitrust and Monopoly Anatomy of a Policy Failure*, John Wiley and Sons, N. Y. 1982, p. 241.

(17) (18) Marshall C. Howard, *Antitrust and Trade Regulation*, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, 1980, p. 121, p. 120.

(19) 本身违法原则 (Per se Rules) 是美国证据法的规则, 只要凭证据就可以作出判决。如: 起诉时只须作为事实问题证明有固定价格的安排, 就可判定违法。

(20) 《世界经济统计简编》(1974年), 第313页。

(21) 《纽约时报》, 1979年8月18日。

(22) Bryce J. Jones, "Recent Developments in Antitrust: A New Down", *The Quarterly Review of Economics & Business*, Vol.5, Spring 1965, p.34.

美国西部土地投机问题的 史学争论与理论思考

洪朝辉

作者单位: 美国佐治亚大学系统萨凡纳州立学院历史系

西部土地投机起源于西部土地的交易与买卖。早在美国殖民时期土地投机已经盛极一时。(1) 1785—1935年期间,(2) 美国政府把近2/3的国有土地转售、赠送给私人及私营机构。在这特定条件下完成的土地转移与土地交易过程中, 土地投机以及土地投机集团自始至终表现了其存在的价值, 直接影响了西部的经济结构、文化性格、政治特性, 以及社会形象。“没有这一(土地投机)集团, 美国边疆(的形成与发展)是很难想像的。”(3) 尽管每个美国西部史专家, 都承认土地投机及投机集团的影响, 但由于各自运用不同评价模式, 对于这一集团的是非曲直、效益作用, 至今仍是一个见仁见智的争议热点。

一、进步主义史学的传统解释, 1890—1930

研究西部投机现象的第一代专业史学家崛起于19世纪末20世纪初。这是一个垄断占主导地位、社会急剧分化的时代。感应这一时代变化的史学家共同经历了经济转型时期的心理困惑与失落。面对贫富差别、城乡差别的迅速扩大, 史学家的道德责任开始规范和影响这一时代的史学流派。他们希望捍卫小农的神圣利益, 抗拒垄断资本主义的发展, 建立一方不受资本主义污染的民主天堂与净土。

高举这面反垄断、争民主大旗者是进步主义史学的鼻祖弗雷德里克·杰克逊·特纳(1861—1932)。虽然特纳并未出版专著论述土地投机, 但在他的研究笔记与手稿中, 确曾对这一问题进行过专门研究。(4) 他对美国历史的进步主义理解, 建立了西部国有土地、西部土地投机与美国民主制度的内在联系, 其新意在于: “免费土地促进了西部居民之间的平等, 并对东部贵族形成制约。而且, 西部能使人人有一个农场, 由此导致经济平等和政治平等。”(5) 他的结论是: “只要免费土地存在, 走向富裕的机会也就存在, 而经济的力量能够保证政治的力量。”(6) 但是这些代表民主利益的经济力量和政治力量受到了土地投机集团的威胁, 因为土地投机者的活动增加了民众西移的交通成本, 并在土地选择过程中产生了严重的罪恶现象。(7)

然而, 特纳的进步主义史学思想是以乐观的哲学观点作为基点, 表达了强烈的小农民主

必胜的理想主义愿望。他侧重正面评价19世纪土地政策和西部移民政策的成功,有意无意地避免对西部小农的负面描写,相信西部小农的民主力量足以摧毁西部土地投资集团的挑战。只有这样,他的西部安全带(Safety Valve)理论才能建立,他那充分肯定西部民主作用的论断才能成立。遗憾的是,他的西部理论是建立在宏观的假设之上,并没有运用定量分析,精确证明广阔的西部免费土地是否确实存在,以及众多的西部移民是否确实享受充分的民主与自由。

特纳西部理论的核心在于建立了一个以道德评价为中心的价值判断体系,建立了“小农象征正义、民主,投机代表罪恶、反动”的是非标准,由此规范并影响了整整一代史学家。直接继承这一体系的美国史学家是本杰明·希巴德(1880—1955)。通过实地采访西部开拓者、西部土地代理商和地方官员等,希巴德开始系统分析土地投机对农业发展的影响与作用。特别是通过对早期威斯康星州土地买卖数据的分析,寻求土地价值的涨落规律,使他的研究更具可信性。(8)在1924年,他得出研究结论,认为土地投机在两方面阻碍了经济的发展。其一,它控制土地的流通速度,阻止土地及时投入市场,由此迫使早期移民被迫继续西移,流向无法开发的荒郊僻野。(9)其二,由于移民进程迟缓,土地开发受阻,最终导致农业发展长期处于不必要的落后状态。(10)

希巴德的研究为后进者提出了一些进一步深入研究西部土地投机的新问题。首先,如果决策面临选择的话,西部社会的发展需要一个松散管理、无为而治的公共土地分配政策呢,还是需要严格控制土地买卖,认真规划西部开发?其次,政府应该人为提高土地价格,使土地投机集团无机可乘、无利可图,还是应该降低土地价格,使每个勤劳而又贫穷的西部移民皆有成为公共土地的购买者。最后,那些大小土地投机者在其所占有的土地上是否能够获得成功?成功与否的标志是什么?

遗憾的是,进步主义史学家并没有循着这些思路去开拓与深化土地投机的研究,而是继续沿袭定性分析的传统框架提出一些新的研究成果。史学家弗雷德里克·克利夫兰与弗雷德·鲍威尔共同指出:研究土地投机,首先应理清投机与投资的界限。他们强调两者的本质不同,因为“投机是一种资本冒险,建立在对机会的(利润)回报;投资也是一种资本冒险,但它是精密计算与估计以后的结果。从总体上说,投机是一种赌博。……它对企业、产业的成败几乎没有任何考虑”,而投资则“小心地评估了被购买的工业、产业,及它们的安全(效益)”。总之,投机者不鼓励个人勤奋与节俭,削弱了一个社区的道德力量;他鼓励财务管理人或中间商滥用资金与财产,并反对与摒弃任何审慎、保守和稳重的评估。(11)

约瑟夫·谢弗的研究比较了一个西部农民与一个不住西部的投机者对西部发展的不同作用。其结论是土地耕作者比之于土地投机者更有助于农业投资、土地开发和经济发展。(12)

二、后进步主义史学的主要贡献, 1930—1945

特纳为首的进步主义史学家强调了经济转型时期民主与资本主义的矛盾性,但这一学派更侧重民主必然战胜资本主义的乐观哲学。以波尔·盖茨为首的后进步主义学派一方面继续秉承特纳主义的道德评价模式,认定民主比资本主义发展更重要,但同时对于西部民主的发展持悲观主义的历史观,强调杰佛逊主义的小农社会理想在西部不但没有成功,而且完全破产。

“西部没有建立一个民主的农场所有制,而是创造了一个与美国民主理念大相径庭的制度。”(13)美国史学史上很少有人像波尔·盖茨那样在一个学术领域——美国土地史上独领风骚50年之久。从1920年下半年开始他就开始研究公共土地政策和这一政策对民族的社会经济影响。他与他的四代学生为美国土地史研究进行了卓有成效的开创性研究。

盖茨对于美国西部民主的悲观认识与1930年代美国的大危机时代密切相关。大危机

时期，农业全面衰落、粮价暴跌、土地荒芜、农场破产，广大农民处于赤贫境地。这一幅幅令人痛心的画面深深刺痛了那些杰佛逊主义、特纳主义的信奉者，并由此对小农民主与理想普遍产生悲观情绪。这种情绪的直接宣泄表现在盖茨对土地投机集团的严厉抨击。

其一，盖茨的博士论文认定土地投机者阻碍了各州经济与政治的发展。因为他们垄断了良田沃土，“迫使西部无钱的先驱者继续去远西部寻求土地。”（14）而且，这批土地投机者与立法部门勾结、牟取非法暴利。土地投机者“作为一个阶级的代表，常常被控告行贿、勾结立法部门，以提高其所拥有土地的价值”，（15）导致美国政治日益腐败。

其二，在1943年，盖茨认为土地投机导致高速公路、铁路延伸到人口稀少的地区，由此提高了地方政府的成本。而这种交通投资名为发展西部，实为帮助投机者提高手中土地的价值，“土地投机者由此所得到的售地利润与地租，都被东部社会所耗竭，对西部发展毫无贡献可言。”（16）所以，进步主义者特纳认定西部是一个充满机会、民主、平等、自由的天堂，而后进步主义者盖茨则认为美国西部是一个机会有限、挫折不断和特权横行的社会。

其三，遥领的土地投机者加重了西部农场及其居民的纳税负担。一方面那些不在西部的投机者逃避了与人头相关的各种税收；另一方面他们手中未经开发的土地可以获得很低的财产评估，由此可以少缴赋税。这样，许多必要的税收都转嫁到西部居民身上。（17）

后进步主义者不仅强调土地投机的负作用，而且侧重分析产生这种现象的原因。他们的共识是，政府的公共土地政策导致土地投机不禁不止，禁而不止。亨利·乔治是最早研究土地投机与政府政策改革关系问题的。早在1871年他就认为国家的土地政策正在鼓励“掠夺（西部）居民”。（18）希巴德也认为许多主要政治人物本身就是土地投机者，包括国父华盛顿等，由此进一步使得众多投机者有恃无恐。（19）

1935年，盖茨开始系统论述政府土地政策失调的主要根源。其一，1862年《宅地法》颁行后，旧的土地制度继续允许存在，新旧二大土地制度并行，形成了极不协调而又互相冲突的二大系统。旧土地制度强调公共土地的公开拍卖与现金购买，且售卖数额基本不限。而宅地法所开创的新土地制度则允许西部居民免费获取宅地。二种土地制度并存的后果之一是鼓励了土地投机，并使免费宅地政策形同虚设。（20）

其二，政策失调的另一根源在于松散、低效的行政机构。由于行政部门管理不佳，执法不严，一些自由主义的土地法令无法认真贯彻，由此为大规模的土地投机创造条件，使得全社会正义不彰，邪恶不止。（21）

其三，号称最为民主的《宅地法》本身并未给广大移民提供广泛的获得土地的机会。西部移民不得不与早已握有大片良田的投机者竞争。这种不公平的竞争导致贫穷的移民必输无疑。移民只有两种选择：出高价购买投机者手中的土地，或者继续移民赴远西部的荒野免费获取贫瘠的土地。（22）

其四，联邦与州银行的政策进一步鼓励投机活动。由于1830年代，美国的第二国家银行被禁止继续存在，导致大批西部与南部的州银行如雨后春笋般生长，由此导致土地贷款很容易被获得，信用制度吸引了史无前例的大规模资本从东部投资到西部的处女地。那些土地投机者往往抢在移民之先购地，导致美国公共土地的售卖在1830年代创下最高纪录。（23）

盖茨的政府政策与土地投机问题的研究几乎穷尽了所有资料，使他人难以继续研究这一主题。20年后的托马斯·勒迪克始重提这一课题。其贡献在于首次否定为进步主义者所钟爱的免费土地政策。他认为，“（土地的）低廉价格与（土地的）免费分配，导致土地流入介于联邦政府与农场建设者之间的中间人手中。”（24）而这批中间人即为土地投机者的化身。大批公共土地的拍卖已远远超过市场需求，由此只能怂恿大投机者和占地者占领土地市场，并导致大量的本应服务于农场发展的珍贵资本投向那无用的闲散土地。所以，他主张

政府应该采纳一种对未开发土地实施高价格的政策,同时应把这些土地的售买仅限于那些西部居民,并运用长期贷款和农场发展贷款帮助居民们获得土地。(25)

后进步主义学者进一步尝试把土地投机问题与土地租佃制度相联系。普遍认为,广泛存在的土地投机集团,迫使众多独立小农沦为租佃农阶级,因而从根本上威胁了以独立小农为根本的民主制度。

以中西部大草原为研究个案,盖茨总结出一个著名的研究结论:“土地投机者和金融借贷者的活动导致租佃制在中西部发端。”(26)产生租佃农有两大原因:其一,土地投机者垄断了最好的土地,并人为提高地价而使一般移民无法企及,这样迫使这些移民只能租佃土地而无法成为土地的主人。其二,一些原先拥有土地的小农迫于天灾人祸,被迫向金融投机者借高利贷,由于到时无法还本偿利,土地即被没收,沦为佃农。(27)

在史学方法论上,后进步主义与进步主义学者几乎一脉相承。他们注重史料分析,轻视计量分析。盖茨认为计量分析使得“个人(的性格)在统计数字的汪洋大海中消失了,……历史变成了枯燥无味和没有想像(的堆砌)。”(28)他认为土地史专家应该运用价值判断,分析那些土地垄断者的名单,研究他们所从事的恶劣行径之社会成本。他的基本研究方法首先是搜集联邦土地的总量与各州大土地所有者拥有的土地总量,据此算出大土地与全国土地总量的百分比。然后运用手稿文集、报刊日记、地方县志以及人物传记,研究那些大土地所有者的政治及金融活动,其研究的终极目的是论证本来应是一个民主、自由的土地制度是怎样演变为弱肉强食、特权横行的垄断土地制度。

后进步主义的研究引发了许多有待进一步商榷的问题:民主与资本主义的矛盾可否调和?小农与土地投机者之间互相依存的关系能否存在?政府默许土地投机的社会经济原因?租佃制度对美国农业资本主义发展是否存在正面推动作用?应该说,解答这些问题必需冲破以道德评价为主的传统史学,现行史学理论与

三、修正学派的平衡学说, 1920—1960

修正学派与进步主义与后进步主义学派在时间上不是前后相继,而是相互重叠。修正学派并不旨在全面否定与修正进步主义学说,而是企图运用平衡的观点,全面评价土地投机的正面与负面作用。但它的真正贡献并不在于从道德角度否定土地投机的反动性,而在于从历史角度肯定土地投机的进步性。史学的历史评价理论至此开始引入土地投机问题的研究。

最先对进步主义学派提出修正的是理查德·伊利。他在他1920年的论文“土地投机”和1924年的专著《土地经济的因素》中,首次划分“好投机”与“坏投机”的区别,并借此肯定了部分投机活动与集团的正面作用。区分投机好坏的五大标准在于:(1)投机的性质。好投机具有投资性质,坏投机则具有赌博性质;(29)(2)公共服务。好的投机者往往是一个杰出的西部开拓者,他为后来者创造了有利的交通、资金、食宿等定居条件。“它既是一种个人服务,又是一个社会性服务”;(30)(3)纳税。他认为好的投机者往往成为西部的主要纳税集团,为社区与西部发展作出了贡献;(31)(4)合理使用与开发土地。他认为好的投机集团不仅占有、而且使用土地,使西部荒地得到合理开发。(32)他的结论是,虽然土地投机存在许多罪恶,但多数投机者属于好投机一类。因为美国税收制度与财产估价制度使任何人拥有空闲土地的代价太大而难以承受。(33)

自伊利以后,修正学派的声音一直很微弱。直到1940年代,罗伊·罗宾斯和雷·比林顿开始重新向进步主义与后进步主义学派挑战。罗宾斯承认土地投机现象的反动作用,但更强调投机集团的利益为新兴州县的建设与开发贡献了大量资本,并通过建造、投资铁路,为新移民“种树乘凉”。他特别强调这种投资过程充满挫折,投机者为此牺牲大量资本、时

间与精力。“如果这些资本是一种罪恶的话，那么必须承认这种罪恶伴随着更多的正面动力。”（34）

比林顿也承认投机活动延缓了西部由落后走向文明的转型进程，但他更认为土地投机者扮演了一个尽管不得人心但具有合法性的中间人角色。他们以批发价购买大块良地，然后以较优越的贷款条件小块转手售卖这些土地，由此加速了西部土地的开发，并促使人人奋斗进取，社会充满活力。（35）

著名农业史专家吉尔伯特·菲特一方面提到千万顷土地落入投机者手中，但同时也认为，“1860年代和1820年代早期在明尼苏达、达科他、内布拉斯加和堪萨斯并不真正缺少好的土地，许多土地可以免费或廉价获取。”“1873年以后，（移民）根据《木材培育法》仍然能从联邦政府中获取（土地）”。关键在于，许多所谓的西部居民也“从来都不曾尝试耕种他们手中的宅地，他们只不过是一些准投机分子而已。”（36）莱斯利·德克尔的个案研究也证实：“几乎所有的早期移民首先皆为投机者，然后是寻找住家者，或者什么都不是。”（37）他试图强调，如果早期边疆移民值得肯定的话，那么组成这支移民队伍的主力——土地投机者也就没有理由予以否定，因为移民与投机者之间是我中有你，你中有我。

面对进步主义和后进主义抨击土地投机者大发土地财的指控，修正学派试图通过投机者赢利问题的研究，为土地投机集团辩护。1940年代的密西西比大学的硕士研究生首先开拓了这一新的研究领域。首先他们把土地投机者定义为拥有二千英亩以上土地的个人。（38）其次，统计投机者的所得利润。其方法是用投机者售卖土地的所得减去他们买进土地的所费，二者相减之差即为投机者的基本利润。他们的结论是投机者并未获取优厚利润，并一致认为：“如果西部土地投机者把其资本投向东部的工商业可能获利更多，风险更少。”（39）

很显然，他们的统计方法极为简单且又落后，他们没有考虑投机者买进土地后所花费的额外投资，没有考虑当时货币的贬值情况，更没有考虑投机在将其地产变为现金时的不平衡汇率与比价。

其他修正学派学者也沿袭这些不成熟的方法，对投机者的利润提出进一步的论证。1941年，罗伯特·迪勒认为，在1860和1870年代，内布拉斯加东部的社区投机者普遍感到无利可图。这些投机者花钱买卖土地所得的利润“还不如把钱放在家里不动更有利可图”。（40）西奥多·卡尔森通过个案研究，认为土地投机者从每块160英亩土地中平均所得还不到50美分。（41）

有关土地投机者利润问题的争论，可视为鉴别进步主义、后进主义以及修正学派不同特征的一个重要参照。进步主义的代表特纳认为，在小农民主力量占主导的西部，投机者赢利的可能性小，因为“正在增长中的交通工具，以及通过先买权，占地者权利日益受到保护，由此导致投机的利润很难实现”。（42）约瑟夫·谢弗以威斯康星为例，也认为“土地投机者常常感到失望，因为其获取利润的愿望无法满足”。（43）进步主义学者力图强调投机无利可图，借此增加人们对西部安全带的可信度。

以盖茨为首的后进步主义人士则认为，土地投机获取了大量的巨额利润。因为只有通过强调投机者的巧取豪夺，才能证明民主制度受到特权的严重威胁，才能符合后进主义史学的悲观意识。盖茨曾以康奈尔大学为例，强调康奈尔本人通过购买512400英亩土地，最终获净利500万美元。“康奈尔的土地生意是美国历史上最成功的土地投机之一。”（44）

作为否定之否定的循环效应，修正学派又回到进步主义学派的结论，重新强调投机者获利微薄。但二者的研究目的完全不同。修正学派旨在说明，如果土地投机获利无几，那么投机者残酷掠夺小农，肆意侵犯土地的臆断就不攻自破。而且，对于那些投资很多，所获很少的投资者应该同情、赞美，而不是谴责与抨击。

修正学派的最重要贡献在于把土地投机的研究从政治引向经济,并提供了一个新的视角,初步运用历史评价的理论,对土地投机进行客观的历史性评判,跳出道德评价的框框,脱离情绪化的传统思维,为土地投机问题研究的进一步深化创造了新的思维方式与哲学方法。

四、后修正学派的保守哲学, 1950—1975

修正学派的出现并未在根本上动摇进步主义与后进步主义史学的传统影响。直到二战以后,随着后修正学派的崛起,进步主义才逐渐失去它的魅力与影响。这种新旧史学流派力量互相消长的时代原因在于,大危机、大战乱的伤痛逐渐消弭,整个美国进入了和平与繁荣的大发展时期。随着战后工商业地位的增长,农业比重的减少,以及大批小农和传统乡村逐渐退出历史舞台,重新评价土地投机的时机开始成熟。同时,经济繁荣带来了政治保守,反映在史学界,出现了主导史学研究的“一致性”(Consensus)学派与哲学。它反对历史冲突与斗争,注重各社会集团利益的一致与和谐,尤其强调资本主义与民主之间的互动性与一致性,由此深刻影响了小农集团与土地投机集团之间冲突关系的重新研究。

第一代后修正学派以其独到的个案研究,开始全面向进步主义观点挑战。史学家拉里·加拉首次认为“土地投机者”与“土地投资者”可以互换,没有本质区别。(45)艾琳·诺伊认为土地投机者集商人与企业家于一身,不仅为19世纪早期商业资本主义作了贡献,并为未来工业资本主义的成功创立了基础。(46)玛格丽特·博格首次把研究触角伸到投机者在买进与卖出土地之间的行为与努力。历史需要研究过程,而不仅仅是结果。她发现在这些投机者拥有一块土地期间,不仅缴税付息,而且还花钱雇人经营土地,为此花费大量资本。她断定,投机者的投资没有阻碍西部经济发展,相反是西部繁荣与发展的一大功臣。(47)

后修正学派的主要代表是阿伦·博格。他的大量著述促使后修正学派理论全面成熟,土地投机问题获得全面翻案。他呼吁史学家适应新时代,破除传统的道德情结,以客观的经济发展与否作为评价土地投机集团功过的主要标准。土地投机的功过与否取决于它能否提供资本,促进生产。他不仅认为土地投机者与工厂企业主的性质一样,(48)而且认为19世纪小农与投机者之间没有根本利益冲突,强调民主力量与资本主义力量的良性互动与正面促进。(49)

博格的学生罗伯特·斯维伦格运用博格的理论模式,以19世纪的依阿华州为例,提出了许多与传统观点大相径庭的观点:(1)土地投机有利于加速移民。土地投机者利用全国性的广告手段,吸引新移民;(2)有助于安置移民。投机者发放大量信用贷款,帮助移民发展生产,而且多数贷款的平均利率只有3—5%;(3)有利于边疆社区的发展。投机者提供了许多就业机会,雇佣移民管理森林与地产,聘请专家售卖与开发土地。总之,他高度评价这批土地企业家“与边疆农民一样从根本上推动了西部经济的发展”。(50)

1969年,莱斯利·德克尔首次使用“投机者—资本家”(The Speculator-Capitalist)一词,把投机者与资本家归为一类,借此充分肯定投机者的正面作用。他认为,土地投机者一旦从事交通事业的发展,如铁路公司,就不能再视为投机者,而应是资本家。因为“公路建设者、运河建设者和铁路建设者已然已成了社会的建设者、城镇的发展者以及区域繁荣的促进者”。(51)

后修正学派不仅全面肯定土地投机者,而且重提投机者的利润问题。但他们不提“利润”(profits)一词,认为此词不够严密和科学,取而代之的是“利润回收率”(The Rate of Return),该词由博格在1950年代首创。它试图更多地考虑投机者本身的支出部分,包括通货膨胀、投资风险、利息上涨、经济萧条,尤其是考虑更长的周期,更全面地考察利润回收率。也就是说,计算利润不能只看直接的收入与支出,应考虑间接因素,以及不能仅考

虑短期一、二年的利润回收,更不能选择利润丰厚的特殊年份作为计算利润的根据。博格以中西部的三个城镇为个案,以77529英亩土地为范围,并以1835—1904年这70年为时间周期,全面计算了投机者的利润率。其结论是,土地投机者既没有从土地经营中大发其财,也不是一无所获。(52)

哈罗德·奥本海默强调了土地投机者在出手售卖自己土地之前一些不为人注意的额外支出,包括雇佣律师打官司、支付公共事业设备、安装水电、雇佣建筑师、建造公共道路等等。尤其是风险投资,包括员工罢工怠工、佃农偷工减料、原材料短缺以及无法如期如愿卖掉手中的土地,等等。(53)

后修正学派还大力抨击后进步主义学派关于投机与租佃关系的论说。斯维伦格认为二者没有负面的、成反比的关系。他的研究表明,1850—1859年间,依阿华琼斯(Jones)县的土地投机活动最活跃,(54)但当时的租佃土地的比率处于最低纪录。同时,斯维伦格发现,1859年当依阿华州斯格特(Scott)县投机者比例最低之时,当地的租佃率却达到历史次高水平。(55)这一重大发现表明,投机与租佃不仅没有因果联系,而且恰成反比关系。“因为租佃率最低的地区是投机最盛之处,而租佃率很高的区域,投机率却最低。”(56)

唐纳德·温特斯进一步解释了这种反比关系的原因。由于投机者帮助小农获得贷款,有助于他们保留处于危机状态的土地,延缓其破产的速度,同时也有助于移民成为土地所有者而不是租佃者。他也承认租佃农日益增长的趋势,但他认为,农民租地有许多除被迫以外的主观原因,包括借租地来观望这个区域土地价格及质量的行情,借租地暂时逃避开发处女地的艰辛与责任,以及等待手头宽松,有足够资金以后再行购买。(57)温特斯坚持认为,“不管(那些佃农)是自愿或不是自愿的,租佃行为是对发展中与变动中的农业经济的一个理性判断”,(58)不能视之为情绪性的罪恶行为或不合理的剥削行为。

后修正学派与前述几大学派的共同点在于,一致认为租佃制是一个负面及不值肯定的怪物,所不同的是对于形成租佃制原因有不同看法。其实,租佃制是伴随着农业资本主义发展的必然产物,通过这种契约式的道路使美国迅速完成农业资本主义的历史进程,并使这一进程避免了鲜血与暴力,值得充分肯定。(59)

五、新修正学派的创新方法, 1970—1990

崛起20世纪60、70年代的新修正学派不同于后修正学派的主要特点在于其独特的研究方法。随着当时各大学科的日趋专业化,许多土地史专家开始视自己为经济史学家,希望把政治学、社会学、文化学从土地史研究中予以摒弃,并运用计量经济、消费经济、宏观与微观经济来重建自己的研究方法、研究思维以及研究模式。他们尝试全面运用计算机程序,计量研究土地投机的作用与影响。研究方法必然影响研究主题。新修正学派的兴趣转向了一些纯经济性的问题,如利率波动、地价变化、税收数量以及贷款条件的变动等。

新修正学派首先对效率与公平问题发生兴趣。这一主题实际上是对于资本主义与民主关系问题研究的深化。资本主义往往以效率见长,而民主的精髓在于公平。具体到经济领域,效率是对经济增长发生影响,公平是对国民收入的分配产生作用。(60)但许多新修正学派普遍对效率发生兴趣,旨在寻找土地投机与经济效益之间的关系。他们确立了经济效率第一、社会公平、民众福利第二的共识。

同时,他们反对后修正学派孤立地计算投机者利润率,强调应该比较大投机者与小投机者,以及一般移民的利润率,然后从利润获得的多少,来确定哪个集团的活动更富有效率。著名的新经济史专家道格拉斯·诺思认为,大土地投机者显然比小土地投机者经营有方,获取的利润率也更高,因为大投机者具有更多途径获得后续资本,拥有更渊博的有关土地法的

知识，并具有更强的适应市场变化，控制市场机制的能力。（61）

这些观点被斯维伦格的计量研究所证实。（62）他运用极其娴熟的计算机技术，探讨了一批依阿华州的大土地投机者（每人拥有1000英亩土地以上）销售土地的市场价格。这批平均占有土地1.6年的投机者，土地出售价格平均为3.20美元一英亩；作为对比，在同一时间（1845—1860年）、同一地点（依阿华州），一般小农售出土地的价格平均每英亩5.27美元，比大土地投机者高出2.07美元。这一差价并不表明投机者不想出高价卖地，而是表明在正常的市场运作中，大投机者的土地比之于他人的土地更具竞争力、更富有效率，并客观上有助于移民获得更好、更廉价的土地。（63）

从1966年始，著名的计量经济史学家罗伯特·福格尔开始问津土地政策史、热衷于探讨土地分配与经济成长之间的关系。（64）六年后，他与他的学生杰克·拉特纳运用微观经济学的方法，研究了1850—1900年美国土地政策的效率问题。他们研究的出发点是：大土地投机者通过占有农业土地而不事生产，是否由此减少了国民收入？如果答案是肯定的，那么这种收入的损失有多少该由投机者负责？他们运用了极其复杂的概率论、高等函数、高等代数等数理公式，综合考虑了土地的市场价格、实际价值、农场资本的利润率、买卖土地之间的平均年份以及1850年的国民总收入，从中得出结论：大土地投机只影响1850年国民总收入的0.09%而已，仅等于当年三个小时的全国生产产量。（65）土地投机既没有刺激经济增长，也没有阻止经济发展，它对国民收入的影响可以忽略不计。

新修正学派针对把土地投机等同于土地垄断一说，进行了有力的辩护。诺思认为把“垄断”一词滥用到“土地垄断”之中，非常不妥，因为19世纪的美国根本不可能存在土地垄断。（66）尽管一些私人积累了数千顷土地，但政府源源不断地提供与控制了如此浩瀚的土地，使得大土地投机者永远不能全面控制土地的买卖，左右地价的涨落，或者随意没收土地。土地投机者的目的是为卖而买，最终目的是期待从售地中获利，而决不是以垄断土地为目的，占有土地而长期不投入市场。大块土地有时被一些私人暂时拥有，并不表明土地被垄断，他们所占有的土地无法在全国土地中占相当比例（半数以上），更不能影响与控制全国的土地价格。（67）诺思认为，“如果土地投机者故意占有土地而不使之生产……那将令人十分惊讶了。投机者的目的是挣钱，如果固守占地不卖的策略，那正与投机者本意相违背。”（68）

这一时期美国土地史学的一个重要特征是后进步主义学派的鼻祖盖茨开始修正自己的传统观点。盖茨信奉兼容并包，教学相长。他毕生培养的几十位史学博士大都成为他的对立面。著名的后修正学派领袖阿伦·博格及其夫人玛格丽特·博格皆为盖茨的嫡传弟子。盖茨不仅鼓励弟子向自己挑战，更愿意在弟子们的影响下，逐渐完善与修正自己的史学思想与观点。1964年，盖茨首次对自己早年所猛烈抨击的政府政策失调一说予以修正。他仔细调查了《宅地法》在依阿华州的实施状况，发现60%的宅地获得成功经营。所以，他认为依阿华宅地农“是自由、慷慨和开明的土地制度的受益者”，并由此反省道：“我们过分强调了政府土地政策失误、无能，以及行政官员的奸诈与投机者的贪婪，显然，我们已经走得太远了。尽管存在显著的例外，但一个农场所有制的民主特征显然已在伊利诺斯和依阿华建立。”（69）总之，尽管“（土地）立法的起草是如此粗劣，但联邦土地制度似乎是运作得惊人地卓越”。（70）盖茨对于土地投机的批判态度也有所改变。他认为土地投机盛行的主要责任在于政府过于迅速地开放边疆。（71）当他继续抨击土地投机者阻碍小农所有制发展，影响更多移民定居西部，以及在荒地上尽量逃避税收之时，（72）他也开始承认加州的大土地投机者“花费了大量金钱，精耕细作他们的土地”，并由此“促进了土地所有制”，而不是土地租佃制。（73）他承认除了伊利诺斯及依阿华以外，租佃制的产生“似乎是（土地）所有权从一代发展到另一代的结果”，而不是他以前所坚持的土地投机导致租佃制的论断。（74）

同时,盖茨在其晚年开始怀疑道德评价的史学意义,认为史学家没有必要强调“西部各州所受待遇是否平等”,以及道德评价西部农民的处境,史学家应该研究“渴望得到土地的移民是否能够永远安居在合适而又有效益的土地上;矿藏、森林和牧场是否被有效使用而没有过分地被浪费;以及一个成长中国家的长远利益是否已被考虑与提供”。(75)由此表明,道德评价的发展者与崇拜者也开始注重历史评价的理论观点,开始注重土地使用的效益和国家民族的长远利益。

六、结语

有关美国西部土地投机问题的争论历经一个世纪、五大流派。概而论之,进步主义与后进步主义学派更注重运用道德评价的理论,强调投机者的手段之邪恶及西部社会之不公平,二大学派注重政治、社会因素的分析,并运用传统的定性分析与叙述方法进行开拓性研究。修正学派、后修正学派以及新修正学派更强调历史评价,注重投机者的经济效率及对西部经济的作用,三大学派注重经济分析,并运用计量方法定量分析土地投机的历史作用。对于五大学派的评介见仁见智,但它们共同丰富了美国史学的宝库,并为深入研究这一问题创造了基础。

必须指出,有关这一主题的研究在20世纪80年代已很少见到力作,似乎前人已经穷尽这一问题的材料与观点。但根据我本人的体会,有关西部土地投机问题还有许多难点需要进一步努力攻克:

(1)分段研究不同时期土地投机者的作用。根据美国农业资本主义发展的不同阶段,考察土地投机的不同作用;(2)需要大胆评价小农的负面作用。这似乎是当今美国史学界的禁区;(3)需要把宅地农、土地投机者以及西部发展三大要素置于一个系统中,进行比较研究;(4)西部地区必须按经济地理原则划分不同区域,进行中观研究。既不能过于微观地研究一县一村,也不宜过于宏观地以整个西部为研究对象;(5)需要进行比较研究。加强美国与西欧各国及东亚、南美各国土地投机现象的比较;最后一个最重要、最基本、也是最困难的课题:精确统计西部土地投机者的数量。其前提是研究确定土地投机者的定义。(76)

总之,对于一个经济为主题的研究对象,确立一个以历史评价为主、以道德评价为辅的研究体系,更有助于研究的深化与客观。

注释:

(1)本文主要集中在19世纪的美国西部土地投机。有关殖民时期的土地投机问题,将另文专述。

(2)1785年是美国联邦政府合法出卖国有土地的第一年;1934年是政府停止出售西部国有土地的开端。

(3) Paul Gates, "The Role of the Land Speculator in Western Development", *Pennsylvania Magazine of History and Biography*, No. 66, 1942, p. 333.

(4)特纳有关土地投机研究的笔记收藏于 Henry E. Huntington Library and Art Gallery, Tu File Draber 3A, Folder: Speculative Land Companies in Virginia, and 7A, Folders: N. Y. Speculation.

(5) Frederick Jackson Turner, "The Problem of the West", in Ray A. Billington (ed.), *Frontier and Section: Selected Essays of Frederick Jackson Turner*, New Jersey, 1961, p. 68.

- (6) Turner, "The Significance of the Frontier in American History" (1893), *The Frontier in American History*, New York, 1920, p. 32.
- (7) Turner, *The United States 1830-1850*, New York, 1935, p. 292.
- (8) Benjamin H. Hibbard, *The History of Agriculture in Dane County, Wisconsin*, Wisconsin University, 1904, pp. 193-202.
- (9) 同(8), 第219页, 第361页。
- (10) Hibbard, *A History of the Public Land Policies*, New York, 1924, p. 219.
- (11) Frederick Cleveland and Fred Wilbur Powell, *Railroad Promotion and Capitalization in the United States*, New York, 1909, pp. 135-136.
- (12) Joseph Schafer, *The Wisconsin Lead Region*, Wisconsin, 1932, pp. 146-161.
- (13) Paul Gates, *Landlords and Tenants on the Prairie Frontier*, Cornell University, 1973, pp. 110, 112, 139.
- (14) Gates, "The Disposal of the Public Domain in Illinois, 1848-1856," *Journal of Economic and Business History*, Vol. 3, 1931, p. 239.
- (15) Gates, *The Illinois Central Railroad and Its Colonization Work*, Cambridge, 1934, p. 119.
- (16) Gates, *The Wisconsin Pine Lands of Cornell University, A Study in Land Policy and Absentee Ownership*, New York, 1943, p. 7.
- (17) Gates, "The Homestead Law in an Incongruous Land System", *American Historical Review*, 1936, p. 318.
- (18) Henry George, *Our Land and Land Policy*, New York, 1911, p. 89.
- (19) 同(10), 第226页。
- (20) Gates, "Recent Land Policies of the Federal Government". *Certain Aspects of Land Problems and Government*, New York, 1934, p. 119.
- (21) 同(20), 第55页。
- (22) 同(20)。
- (23) 同(17), 第318页。
- (24) Thomas Le Duc, "History and Appraisal of U. S. Land Policy to 1862." In *Land Use Policy and Problems in the United States*, edited by Howard W. Ottoson, Lincoln, 1963, p. 25.
- (25) Leduc, "Public Policy, Private Investment, and Land Use in American Agriculture, 1825-1875", *Agricultural History*, Jan. 1962, p. 7.
- (26) 同(3), 第323页。
- (27) 同(3), 第323页。
- (28) Gates, "Research in the History of American Land Tenure", *Agricultural History*, July 1954, p. 123.
- (29) Richard Ely and Edward Morehouse, *Elements of Land Economics*, New York, 1924, p. 92.
- (30) Ely, "Land Speculation," *Journal of Farm Economics*, July 1920, p. 125.
- (31) 同(30), 第127页。
- (32) 同(30), 第133页。
- (33) 同(30), 第133页。
- (34) Roy Robbins, *Our Landed Heritage: The Public Domain, 1776-1935*, Princeton, 1942, pp. 268-269.

- (3 5) Ray Billington, *America's Frontier Heritage*, New York, 1966, p.222.
- (3 6) Gillbert C.Fite, *The Farmer's Frontier, 1865-1900*, New York, 1966, p.19.
- (3 7) Leslie E. Decker, "The Great Speculation: An Interpretation of Mid-Continent Pioneering", *The Frontier American Development* ed. by David Ellis, Cornell University, 1969, pp.379-380.
- (3 8) Mattie Russell, "Land Speculation in Tippah Country, 1836-1861", 硕士论文, 藏于密西西比大学, 1940年, 第4页。Edwin Chapman, "Land Speculation in Tate Country, 1836-1861", 硕士论文, 藏于密西西比大学, 1942年, 第2页。
- (3 9) 同(3 8) Chapman, 第65页。
- (4 0) Robert Diller, *Farm Ownership, Tenancy, and Land Use in a Nebraska Community*, Chicago University, 1941, p.20.
- (4 1) Theodore Carlson, *The Illinois Military Tract*, Illinois University, 1951, p.41.
- (4 2) 同(7), 第292-293页。
- (4 3) Schafer, *Wisconsin Domesday Book*, Madison, 1924, p.10.
- (4 4) 同(1 6), 第243页。
- (4 5) Larry Gara, *Westernized Yankee*, Madison, 1956, p.7.
- (4 6) Irlne Neu, *Erastus Corning, Merchant and Financier, 1794-1872*, New York, 1960, p.8.
- (4 7) Margaret B. Bogue, *Patterns from the Sod, Land Use and Tenure in the Grand Prairie, 1850-1900*, Illinois, 1959, p.41.
- (4 8) Allan Bogue, *The West of the American People*, Illinois, 1970, p.188.
- (4 9) Bogue, "To Shape a Western State: Some Dimensions of the Kansas Search for Capital, 1865-1893," John G. Clark, ed., *The Frontier challenge: Responses to the Tran-Mississippi West*, Lawrence: University Press of Kansas, 1971. pp.203-234.
- (5 0) Robert P. Swierenga, "The Equity Effects of Public Land Speculation in Iowa: Large Versus Small Speculators", *Journal of Economic History*, Dec. 1974, pp.1008-1020; *Pioneers and Profits: Land Speculation on the Iowa Frontier*, Iowa University, 1968, p.227.
- (5 1) Leslie Decker, "The Great Speculation", *The Frontier in American Development* Edited by David Ellis, Cornell University, 1969, p.363.
- (5 2) Allan and Margaret Bogue, "'Profits' and the Frontier Land Speculation," *The Journal of Economic History*, No.17, 1957, p.24.
- (5 3) Harold Oppenheimer, *Land Speculation, An Evaluation and Analysis*, Illinois, 1972, pp.349-350.
- (5 4) Swierenga, 《先驱者与利润》, 第33页。
- (5 5) Seddie Cogswell, Jr. *Tenure, Nativity and Age as Factors in Iowa Agriculture, 1850-1880*, Iowa, 1975, pp.25-26.
- (5 6) 同(5 5), 第26页。
- (5 7) Donald Winters, "Tenant Farming in Iowa, 1860-1900", *Agriculture History*, Jan. 1974, pp.130-147.
- (5 8) Winters, "Tenancy as an Economic Institution", *Journal of Economic History*, No.37, 1977, pp.388-394, p.396.
- (5 9) 参见洪朝辉, "经济转型时期的历史困惑", 载《世界史研究动态》, 1989年第

6期。

(60) Swierenga, the Eguity Effects of Public Land Speculation Iowa", p.1008.

(61) Douglass North, *Growth and Welfare in the American Past*, Second Edition, New Jersey, 1974, p.128.

(62) 斯维伦格虽然在观点上属于后修正学派,但他所使用的方法更属于新修正学派。

(63) 同(54),第35页,第193页。

(64) 福格尔主要从事1840—1880年伊利诺斯的土地分配与经济发展研究。参见 Robert Fogel, *Agricultural History* July, 1966, p.234.

(65) Robert Fogel and Jack Rutner, "The Efficiency Effects of Federal Land Policy, 1850-1900", *Dimensions of Quantitative Research in History*, eds. Allan Bogue, ect, Princeton, 1972, pp.390-418.

(66) 同(61),第125页。

(67) 同(61),第125页。

(68) 同(61),第126页。

(69) Gates, "The Homestead Law in Iowa", *Agricultural History*, April 1964, p.78,74.

(70) Gates, "Public Land Issues in the United States", *Western Historical Quarterly*, Oct.1971, pp.363-376.

(71) 同(70)。

(72) Gates, "Public Land Disposal in California", *Agriculture in the Development of the Far West*, edited by James Shildeler, Washington, 1975, pp.176-177.

(73) 同(72),第176、177页。

(74) Gates, *The History of Public Land Law Development*, Washington, 1968, p.372.

(75) 同(74),第772页。

(76) 所有这些构思已成为作者博士论文的主要内容。它将被摘要译成中文,在国内发表。

评美国哲学家罗尔斯在《正义论》 中对功利主义的批判

——一个力图挽救资本主义制度的社会改良方案

【注释】罗尔斯:《正义论》,中国社会科学出版社,1988年版。【注尾】

袁义江、陈 瀚

作者单位:兰州大学哲学系

美国当代哲学家约翰·罗尔斯的成名之作《正义论》中的伦理—政治原则在西方发生了

极大影响,他本人亦因之而蜚声大西洋两岸。本文拟对其著作中的理论部分及其观点作一分析评价。

一、舍本逐末的社会改良观——罗尔斯对功利主义正义观的抨击

《正义论》开篇伊始,罗尔斯就对正义的价值作了极高的评价:“正义是社会制度的首要价值……某些法律和制度,不管它们如何有效率和有条理,只要它们不正义,就必须加以改造或废除……作为人类活动的首要价值,真理和正义是决不妥协的。”(《正义论》第1—2页)

在他看来,正义的作用在于:由于社会是一种具有相互利益的人们进行合作的冒险形式,它不仅具有利益的一致性,而且也具有利益的冲突性。为此“需要一系列原则来指导在各种不同的决定利益分配的社会安排之间进行选择,达到一种有关恰当的分配份额的契约。这些所需要的原则就是社会正义的原则,它们提供了一种在社会的基本制度中分配权利和义务的办法……”从而维持合作体系的稳定和继续发展。(《正义论》第2—3页)

他认为,一个社会体系的和谐稳定取决于它是否体现了社会存在的意义——通过建立一种互利互惠的合作体系,促进每一个社会成员的幸福(参见第二节:功利主义和人本主义的折衷)。而社会意义的实现中介是正义,“它构成了一个组织良好的人类联合体的基本条件。”(《正义论》第3页)正义体现于社会道德体系及政治制度中,调整并制约着社会的运行方式。罗尔斯认为判别某一制度正义与否的标准在于:“当对基本权利和义务的分配没有对个人之间作出任何任意的区分时,当规范使各种对社会生活利益的冲突要求之间有一恰当的平衡时,这些制度就是正义的。”(《正义论》第3页)

由上述观点出发,罗尔斯将西方的危机归咎于功利主义伦理观。他认为功利主义伦理观的偶然性(任意性)造成了社会危机,而功利主义政治原则违背了社会存在的宗旨——公平。

首先,他从道德规范的角度向功利主义发难。他认为功利主义有三弊:

(一)偶然性。功利主义推崇个人自由,其意志不受任何外部力量左右,道德判断方面亦不例外。但是个人都是处于特定的社会地位之上的,因而他的思想必然受其特定的物质利益和该阶层的文化传统的影响。表现在道德判断上,就是使判断结论受制于判断者的特定状况、偶然地位,这就导致了社会成员的行为准则的冲突、社会秩序的混乱。总之,“它在决定一个正义社会应鼓励什么样的道德性格的问题时非常依赖于自然事实和人类生活中的偶然因素。”(《正义论》第29页)

(二)模糊性。功利主义属于目的论,而目的论中行为的正当(或正义)由目的能否由此实现而决定。这样,就给行为方式的正当性留下了极为宽容的解释余地。另外,功利主义置日常道德常识于谋利工具的地位的作法则削弱了道德的约束作用,使一些贪婪之徒冲破精神的樊篱,人欲横流而无所顾忌。

(三)冲突性。功利主义者强调物质利益,日常道德准则在他们那里只是“作为次一级的规则具有一种从属的有效性,这种有效性来自以下事实:在文明社会中,除了例外情形,在绝大多数情况下遵循它们会带来巨大的社会利益。”(《正义论》第25页)这意味着,功利主义者只是视日常道德规范为现成的谋利工具,凭直觉运用。这意味着功利主义在这一方面有直觉主义倾向,其具体表现是在功利取舍上的无道德原则性(洛克曾提出“远虑”的原则,但毫无疑问,这是个含糊的标准)。罗尔斯认为“直觉主义理论有两个特征:首先,它们是由一批最初原则构成的,这些最初原则可能是冲突的,在某些特殊情况下给出相反的指示;其次,它们不包括任何可以衡量那些原则的明确方法和更优先的原则,我们只是靠直觉,靠那种在我们看来是最接近正确的东西来决定衡量。”(《正义论》第31页)

接着,罗尔斯从政治原则的角度对功利主义进行了分析。他依据效率原则(“这个原则

认为一种结构当改变它以使一些人的情况变好的同时不可能不使另一些人(至少一个)状况变坏时,这种结构就是有效率的。”(《正义论》第63页))和差别原则(“社会结构并不确立和保障那些状况较好的人的较好前景,除非这样做适合于那些较不幸运的人的利益。”(《正义论》第71页)),以及“作为向才能开放的前途的平等”和“作为公平机会平等的平等”的要求,进行不同组合而列出四种社会政治结构原则,即:

- ___自然的自由体系(功利主义色彩);
- ___自由的平等(功利主义色彩);
- ___自然的贵族制;
- ___民主的平等

在上述四种正义原则中,他认为自然的自由体系最不可取:它强调以才能为基础,以个人利益为目的的竞争,但才能的天赋基础本来就是自然的偶然性的产物,而才能之开发和运用更受社会的偶然性——家庭出身、生长环境、教育条件、社会地位等等的制约。自然的自由体系对这些偶然性表示认可,将个人的命运完全委诸他无力改变的先天的外界因素,这势必使人心灰意冷,听天由命;自由的平等虽然强调消除社会的偶然性对竞争结果的影响,但对自然的偶然性表示接受;自然的贵族制亦是建立在同样的基础上,只不过强调了个人才能应服务于全体利益。但它们都无法使社会财富分配不受偶然因素的干扰,“因为,我们在决定分配份额时,对于社会和自然两方面的偶然因素来说,只要我们因其中一方面因素的影响而苦恼,按道理我们也必定要受到另一方面因素的烦扰。”(《正义论》第70页)

通过上述分析,罗尔斯试图说明:像道德判断一样,只有采用一套在明确的、普遍的、必然的正义原则指导下的政治制度,才能有效地对社会财富——人们合作的成果——进行确定形式的分配,从而反过来促进社会合作关系的稳定、发展。也就是说,从社会原则——整个上层建筑的原则——中排除社会及自然的偶然性因素对每个社会成员前途的影响是必行之策。而功利主义恰恰是偶然性的集大成者,其意义随应用者的具体(或特殊)情况而变,不具备明确的社会整体的抽象性、普遍性特征,它鼓吹以个人为主体、以个人条件为依据的不受制约的自由竞争。

最后,罗尔斯从价值取向方面对功利主义作了剖析。这是与“作为公平的正义”相对照进行的——“在我们的理论里,我们把一个组织良好的社会设想为一个由那些人们在一种公平的原初状态中将选择的原则来调节的互利互惠的合作体系,而在古典功利主义的理论中,组织良好的社会则被设想为对社会资源的有效管理,这种管理能最大限度地增加由公平的观察者从许多既定个人欲望体系造成总的欲望体系的满足”(《正义论》第30页)——很明显,功利主义重物,以物欲的最大满足为社会的目的。而这一理论的根据是:“它直接地涉及一个人怎样在不同的时间里分配他的满足,但除此之外,就不再关心(除了间接的)满足的总量怎样在个人之间进行分配。”(《正义论》第23页)——既然个人能够对他的欲望体系作时间上的调配,社会为什么就不能对它的欲望体系作同样的安排呢?

总之,注重个人,以个人思考为出发点是功利主义学说的一个突出特征。

通过上述讨伐,罗尔斯将一个社会的混乱动荡归咎于其缺乏一个统一的、普遍的、必然的并且是明确的正义原则。要改变社会现状,只有确立一个具备上述特征的正义原则并以为之指导建立一个公平的社会制度。关于这一原则的特征,他提出了“正当观念的形式限制:首先,原则应当是一般性质的……其次,原则在应用中也须是普遍的。……第三个限制条件是公开性的条件……第四个条件是:一种正当观必须对各种冲突的要求赋予一种次序。……最后一个限制是终极性的限制。各方应把原则体系看作实践推理的最后上诉法庭。没有更高的标准来作为能提出的要求的论据……”(《正义论》第129页)

很明显,罗尔斯片面地强调上层建筑对经济基础的反作用,把社会的困境完全归咎于上层建筑,有本末倒置的倾向。他寄摆脱困境的希望于通过政治制度对财富分配进行合理的调

整，而不考虑社会经济基础本身的痼疾。因此，罗尔斯的理论不过是一种改良的设想，希冀在保存资本主义生产方式的基础上，通过上层建筑的调整革除社会的弊病。

二、“作为公平的正义”——折衷的产物

在对功利主义进行责难后，罗尔斯提出自己的济世良方——“作为公平的正义”。

针对导致了功利主义的偶然性、模糊性、冲突性的根源——以个人为核心、为出发点、为目的的理论立场，罗尔斯提出一项以社会——其内容是“每个人”而非黑格尔的国家观念式的怪物——为核心、为出发点、为目的的理论——“作为公平的正义”。

由于该正义理论（或原则），是以社会为目的、为核心、为出发点的，而且这里的“社会”——根据罗尔斯的流露——是许多个人的集合体，而不是黑格尔的泯灭个体的“国家”，因此在它付诸实施之前，首先应得到社会成员们的一致认可。但是每个人都是处于具体的社会地位、特定的利益基础之上的，他们的思想见地必然受着上述因素的左右。因此，问题就在于如何确立一个普遍的立场（它摒弃了社会各阶级、阶层的偏见和私利），认可一种符合社会成员共同利益的社会组织原则。罗尔斯提出“原初状态”作为这种认可（或选择）的普遍性立场（或社会选择背景）“是恰当的最初状态，这种状态保证在其中达到的基本契约是公平的。这个事实引出了‘作为公平的正义’这一名称。”（《正义论》第15页）

作为上述认可（或选择）的社会背景的“原初状态”是一种抽象的状态，其中排除了一切个人的偶然性——“没有一个人知道他在社会中的地位——无论是阶级地位还是社会出身，也没有人知道他在先天的资质、能力、智力、体力等方面的运气。我甚至假定各方并不知道他们特定的善的观念或他们特殊的心理倾向。正义的原则是在一种无知之幕后被选择的。这可以保证任何人在原则的选择中都不会因自然的机遇或社会环境中的偶然因素得益或受害。由于所有人的处境都是相似的，无人能够设计有利于他的特殊情况的原则，正义的原则是，一种公平的协议或契约的结果。”（《正义论》第10页）此外，“作为公平的正义还有一个特征，它把处在原初状态中的各方设想为是有理性的和相互冷淡的。”其中，“冷淡”是指对他人利益抱冷淡的态度，而“有理性的”则可以“解释为采取最有效的达到既定目标的手段”。（《正义论》第11页）

总之，罗尔斯确定如此的社会心理背景为原初状态的内容，并特别说明“这种原初状态不可以看作是一种实际的历史状态，也并非文明之初的那种真实的原始状况。它应被理解为一种用来达到某种确定的正义观的纯粹假设的状态。”（《正义论》第10页）

在这一选择背景下，他认为社会成员将会一致认可（或选择）两个正义原则：“第一个原则要求平等地分配基本的权利和义务；第二个原则则认为社会和经济的不平等（例如财富和权力的不平等）只要能给每一个人，尤其是那些最少受惠的社会成员带来利益，它们就是正义的。”（《正义论》第12页）

为了达到理论的统一性（非冲突性），他为这两个原则安排了先后次序（优先问题）。“第一个原则优先于第二个原则，这一次序意味着：对第一个原则所要求的平等自由制度的违反不可能因较大的社会经济利益而得到辩护或补偿。财富和收入的分配及权力的等级制，必须同时符合平等公民的自由和机会的自由。”（《正义论》第57页）

罗尔斯的这一安排蕴含着双重目的。第一，为了克服直觉主义道德判断的混乱性——虽然，罗尔斯对该次序的安排行为本身就借助了直觉；第二，这一次序体现了他在价值取向上的折衷倾向；肯定对物质利益的追求，但呼吁恢复被忽略的人的地位，提醒人们：物是人的物，追求物最终是为了人。这种针对金钱拜物教而发的人的权利、尊严至上的理论体现了较强的个人主义倾向。

至于罗尔斯追求的正义原则的社会统一性，已通过原初状态中的集体选择（或认可）实

现。由此在道德判断上避免了功利主义伦理观所导致的标准不一及其后果——社会混乱、动荡。

上述两个原则的目的已由功利主义单纯注重个人、强调自我，转向关注社会、侧重集体成员。具体而言，它是指：(1)不只是站在自我的小圈子里强调个体的自由和权利的多少，而是站在社会的高度提倡全体成员的自由和权利的多少，亦即：不是从孤立的个体出发而是从社会的个体出发考虑自由和权利。(2)强调社会成员的作为一个整体的利益及其一致促进，而不是以牺牲少数人的利益为代价换取多数人的满足。

罗尔斯把上述内容作为他的正义原则的内容，亦即：“实质的正义”。

以上只是对原则内容的确定，罗尔斯接着对原则的具体实施进行了技术性的探讨。他认为主要的工作是如何对社会政治和经济的不平等作出符合正义原则的限制和约束，使之符合“作为公平的正义”的第二个原则，换句话说是对“民主的平等”进行操作性的程序设计。

在这一设计过程中，罗尔斯再次展示了他的“排除偶然性”原则。首先，民主的平等是双刃刀：其内容之一——作为公平机会的平等——以翦除社会偶然性的影响为目的。其次，罗尔斯试图设计一种贯彻上述原则的程序，使社会制度在被执行时，不会受到任何来自执行者及执行的环境的偶然性因素的左右。他称这种贯彻形式为“纯粹程序的正义”——“直觉的观念是：要这样设计社会系统，以便它无论是什么结果都是正义的（至少在某一范围而言）。”（《正义论》第81页）

三、几点评价

实际上，“作为公平的正义”只是对西方政治、思想传统的折衷，它所谓的“消除偶然性的影响”的呼吁，只是对边沁、密尔的功利主义理论所开创的自由竞争时代的挽歌，而公民自由、权利优先又是对自罗斯福新政以来国家干预经济和公民生活的国家主义的抨击。

首先，这是对思想领域中“自由”和“平等”概念的折衷。它表现在对人的看法的回归（也就是说，由功利主义——自由竞争时代所强调的孤立的个人回到资产阶级启蒙及革命时代的社会的个人）。而这种回归不是简单的观念的复辟，其突出特征在于：它在排斥孤立的极端的个人主义的同时，也排斥了黑格尔式的国家主义。它主张个体的人是#W1 社会的#w自由人。

为了说明上述观点，我们需要回顾一下历史：

在17、18世纪，欧洲的资本主义生产关系初露端倪。但是封建贵族通过其政治特权阻碍、压制了市民阶级的发展。为了消除特权的阻碍，市民阶级以“平等”为口号发动了思想上和政治上的攻势，争取到相同的权利。此时，人们心中的正义观念是一种人际间权利的平均。例如法国大革命的《人权宣言》。

19世纪是资本主义发展时期。在英国，工业资产阶级受到金融资产阶级和土地贵族把持的政权的压制。这表明仅仅有相同的权利还远不足以保证资本主义的发展，平等只是出发点。因此，功利主义应运而生，它宣传两点：一是个人行动、自我的发展不受任何外部因素的强制和干扰，即自由；二是追求物质财富是人们的最终目的，包括道德、国家在内的一切内部或外部的约束手段只是这一目的的工具。这两点为工业资产者的发展提供了充分而且必要的条件。在相当长的时期内，人们的正义观念为“自由”所代替。

自由竞争虽然使资本主义的生产力突飞猛进，但是促成两个副产品：垄断组织和经济危机。后者在1929年达到顶峰，导致了罗斯福新政和法西斯主义的问世。两者都是国家介入经济事务的表现，但程度、方式不同。它们标志着自由主义时代的结束。

第二次世界大战结束后，国家干预经济的趋势方兴未艾，以凯恩斯主义为代表。在政治领域，则出现相反的迹象：纳粹极权主义独裁统治使人们毛骨悚然、记忆犹新，因此功利主

义的自由观一枝独秀，推崇人权、自由的呼声和思潮日见高涨。它们的后果促成了罗尔斯的理论。

凯恩斯主张国家通过刺激“有效需求”的增长及宏观财政政策以发展经济。作为前一项的发展，贝弗里奇的“福利国家”于1946年首次付诸实施并在西欧广泛推广。这一政策旨在消除以往经济危机的根源：社会广大成员贫困化导致的市场相对狭小，购买力不足。但是社会福利政策却造成了自发性失业，宏观财政政策又导致了通货膨胀，二者并存，形成“滞胀”。对个人自由的极端推崇则导致了道德标准不一，内部约束松弛，大量社会问题——吸毒、犯罪、欺诈……——的策源地。

针对后者，罗尔斯认为有必要重建“社会的个人”这一道德意识，用以限制和统一那种目空一切、为所欲为、无限膨胀的极端的“个人自由”观念；但是个人被压迫、被泯灭于群体中的令人心惊肉跳的历史又使他时刻注意避开黑格尔式的国家观。因此，罗尔斯谨慎地采取了“社会中的自由个人”这一思想，并用“平等”对“自由”加以限制，体现于“作为公平的正义”的第一个原则上。

其次，是在政治经济学方面对自由主义和国家主义的折衷。

如上所述，西方当代经济发展陷入困境。有些学者从社会心理方面寻找原因，认为重要原因之一是社会成员的意志消沉、无所追求、自暴自弃，而这正是功利主义造成的偶然性。功利主义倡导的自由竞争是在排除社会偶然性（封建时代的）的起点上进行的，其依据是个人所有的自然偶然性。社会偶然性的排除是否真正达到姑且不论，单是自然的偶然性就足以转化为社会偶然性——以财富积累为形式，通过财产继承转化为下一代的社会偶然性。垄断的形成就是一个实例。因此，罗尔斯激烈反对功利主义在经济政策上的衍生物：自由主义。他试图重新唤起人们在自由竞争时代的热情和希望，在自由主义遗留下的现实面前振作起来，积极参与社会事务，努力工作。他的对策是在对历史和现实的综合考察下提出的折衷方案——自由主义和国家主义的折衷：“作为公平的正义”的第二个原则。

在这里，自由主义的成份是，在“作为机会公平的平等”（消除了社会偶然性）的前提下，充分利用其自然偶然性去自我发展、追求；有鉴于自然偶然性会转化为社会偶然性，罗尔斯又引入社会制度对前者加以限制，使之始终为全体社会成员服务，以削弱它在促成社会两极分化方面的作用，减缓它转化为社会偶然性的程度。这是国家主义的色彩。

再次，罗尔斯对功利主义和人本主义作了调和。他认为社会的目的是求利，但是为全体成员求利：“在公平的正义中，社会被解释为一种为了相互利益的合作冒险。其基本结构是一个公开的规范体系，它确定一种引导人们合力产生较大利益，并在此过程中分派给每一个合理的要求以应得的一份活动方案。”（《正义论》第80页）罗尔斯并不认为一个社会制度的优劣由其生产的财富多少决定：“在我们的理论里，我们把一个组织良好的社会设想为一个由那些人们在公平的原初状态中将选择的原则来调节的互利互惠的合作体系。”（《正义论》第30页）总之，求利不只是为了求利，而是为了人而求利。

这一特征还表现在对原则的优先性的具体处理上：“对第一个原则所要求的平等自由制度的违反不可能因较大的社会经济利益而得到辩护或补偿。”（《正义论》第57页）

他强调社会应给人以希望和尊严而不是或不仅仅是物质利益的暂时满足。在对程序的正义进行规划时，他所参照的比较指标就是有理性的社会底层成员的希望值。

他对教育的看法更证明了这一特征：“教育的价值不应当仅仅是根据经济效率和社会福利来评价。教育的一个作用是使一个人欣赏他的社会的文化，介入社会的事务，从而以这种方式提供给每一个人以一种对自我价值的确信。”

总之，罗尔斯的折衷方案实质上是在对现实经济关系表示认可的前提下试图通过上层建筑的重构而对前者加以控制改良的结果。他的观点无疑具有极大的保守性、局限性，在现实社会中并不能实现。从理论上说，罗尔斯所研讨的主题虽然涉及当代资本主义的现实，但他

着墨较多的主要是一种理想的正义，而非现实制度中的不正义，从他提出的问题以及所使用的方法都具有虚拟色彩。他主要借用“原初状态”和契约论来论证和推演他的两个正义原则，而契约论本身从历史上来说就具有虚拟和抽象的成份，契约论及自然法理论蕴含着非历史的倾向，它脱离了具体的历史条件和文化背景作为其现实的基础，它的科学性已成为疑问，而罗尔斯对它的使用更是纯粹的抽象，这就失之于主观、片面；此外，罗尔斯也未能指明对道德最终起决定作用的是什么力量。

从根本上说，正义理论必须植根于人类现实历史和社会经济发展的深厚基础并联系不同历史时期的文化、哲学等因素进行具体地考察。罗尔斯在这方面的分析显然显得欠缺。但是，我们也应看到，他的理论考虑到某些社会性的合理要求：他主张社会应是互利互惠的合作体系，应把社会成员的利益分配按公平的原则统一起来，强调天资丰富者应为全体社会成员造福。当然，罗尔斯的理论绝非社会主义的理论，二者之间有着本质的区别：他从未考虑触及西方现存的生产资料私有制的问题，而只是在上层建筑的某些环节上进行修补，不言而喻，这只能是舍本逐末。

1992年《美国研究》总目录

（作者名之后为年份、期数）

政治·法律类

- 美国总统幕僚与阁员的权力消长（袁瑞军 92③）
 从越南战争看美国国会与总统间的战争权之争（杨 健 92④）
 保守派利益团体与共和党选民结构的转化（陈毓钧 92④）
 论美国国会中多数党的领导方式（蒋劲松 92④）
 外国利益集团与美国对外政策（张业亮 92④）

外交·军事战略类

- 美国对华政策中的“战略大三角”（王缉思 92②）
 美国理想主义与东亚（霍世亮 92②）
 澳美安全合作的纠葛及其前景（宫少朋 92②）
 美国对日单独媾和政策形成史论（崔 丕 92②）
 核裁军的进展（吴 展 92③）
 美国安全战略向何处去（宋久光 92③）
 是提供援助，还是袖手旁观
 ——论美国援助南斯拉夫的开端（时殷弘 92③）
 第二次台湾海峡危机期间美国的台湾政策（郑永平 92③）

经济类

世界经济格局变化的动力学:美国的地位和作用

——方法论研究(肖 炼 92①)

从产业角度看美国经济的未来(丁浩金 92①)

关于美国投资、贸易和政府收支的分析(韦 伟 92①)

美国军费削减对经济的影响(萧 琛 92①)

美国的外贸地位和前景(李长久 92①)

论美、日、西欧国际资本地位的新变化(孙海顺 92①)

美日经济摩擦及其在亚洲的争夺(冯昭奎 92①)

九十年代美德经济地位的变化及双边经济关系浅析(杜厚文 张 强 92①)

九十年代美国国际金融地位探讨(黄卫平 朱文晖 92①)

论“美加自由贸易协定”对美国经济的影响(周茂荣 92②)

面临挑战下的经济调整

——1992年美国总统一经济报告评介(陈宝森 92③)

马歇尔计划对西欧经济的影响(毕健康 92④)

塞勒-凯弗维尔法与美国公司的合并(战葆红 92④)

历史·社会·文化类

美国在危机中——美国是否衰落论战述评(徐国琦 92①)

罗斯福“新政”、劳工运动与劳方、资方、国家间的关系(刘绪贻 92②)

西奥多·罗斯福的新国家主义(李剑鸣 92②)

德莱塞:“一位文笔拙劣的大作家”(董衡巽 92②)

南北战争后的美国南方文化(张禹九 92②)

对美国文化主流的挑战(沈宗美 92③)

平庸与浪漫

——读菲茨杰拉德的《了不起的盖茨比》(赵 梅 92③)

美国西部土地投机问题的史学争论与理论思考(洪朝辉 92④)

评美国哲学家罗尔斯在《正义论》中对功利主义的批判

——一个力图挽救资本主义制度的社会改良方案(袁义江 陈 瀚 92④)

更 正

本刊1992年第2期第158页倒数第11行“如此”系“比如”之误,159页第9行末“从小说就受到熏陶”应为“从小就受到熏陶”。特此更正,并致歉。