

# 美国研究

AMERICAN STUDIES QUARTERLY

季刊 第18卷

2004年第2期 6月5日出版

温特制 :美国新经济与全球产业重组的微观基础 ... 黄卫平 朱文晖 (7)	
军工复合体对美国军控政策的影响 ..... 章节根 沈丁立 (25)	
“9·11”事件后美国的文化悖论 ..... 朱世达 (40)	
美国公众的中国观与美国对华政策(1990 - 2002) ..... 余建军 (58)	
鲍大可与中美关系正常化 ..... 李增田 (79)	
核武器与美国对第一次台湾海峡危机的政策..... 赵学功(100)	
试析布什政府的毒品管制战略..... 张勇安(116)	

## W 书评·文评

另一种形式的罗马回归

——读库普乾《美国时代的终结》 ..... 潘忠岐(127)

筚路蓝缕 ,以启山林

——《20世纪美国文官制度与官僚政治》评介 ..... 孙群郎(144)

## W 学术札记

曼昆博士的悲哀..... 叶 江(149)

## W 学术动态

“美国在中国的形象”学术研讨会在上海召开 ..... 雷 克(153)

中美发展问题研讨会在京召开 ..... 姜运仓(153)

著述巡礼 ..... (155)

编后..... (160)

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

Volume 18 Number 2 Summer 2004

Wang Jisi Editor

Hu Guocheng Associate Editor

Zhao Mei Managing Editor

---

## Board of Advisers

Chen Baosen , Chen Xiaogong , Deng Shusheng ,  
Ding Xinghao , Dong Hengxun , Gu Guoliang , Jin Canrong ,  
Li Daokui , Mao Yushi , Niu Jun , Tao Wenzhao , Wang Xi ,  
Wang Yizhou , Wu Zhan , Yang Yusheng , Yuan Ming ,  
Zhang Youlun , Zhang Yuyan , Zhao Yifan ,  
Zhou Qi , Zhu Shida , Zi Zhongyun

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

M A N U S C R I P T S S H O U L D B E S E N T T O : American Studies Quarterly at the Institute of American Studies , Chinese Academy of Social Sciences (Addr. Dong Yuan , No. 3 Zhang Zizhong Rd. , Beijing 100007 , China) .

S U S C R I P T I O N S : call (8610) 6400 - 0071

Fax : (8610) 6400 - 0021

E mail : zhaomei@cass.org.cn

<http://www.mgyj.com>

ISSN1002 - 8986 Copyright 1987 - 2004 American Studies Quarterly

Printed in Beijing , China

# AMERICAN STUDIES QUARTERLY

Summer 2004

Vol. 18 , No. 2

## ARTICLES

### Wintelism : America's New Economy and the Micro Basis for World Industrial

Restructuring ... Huang Weiping and Zhu Wenhui (7)

From the 1970s to the early 1990s , the general academic focus was on the relative decline of American economic strength. But in the second half of the 1990s , American economy witnessed continuous high growth while Japanese economy became stagnant. The authors hold that it is Wintelism that changed the competitive disadvantage of American enterprises toward Japan and finally brought about the miraculous 130 months of U . S . economic booming in the 1990s. Wintelism , combined with outstanding creativeness , strong talent reserve , flexibility of the financial market and consumers appetite for new products and other advantages in the United States , have brought into being a large group of newly emerging enterprises on the basis of high and new technology , thus giving American enterprises a cutting edge in world competitiveness. Wintelism is the result of economic globalization and it has made America the leader in economic globalization .

### The Impact of US Military-Industrial Complex on American Arms Control

Policy ..... Zhang Jiegen and Shen Dingli (25)

The military-industrial complex is one of the most powerful interest groups in the United States and American arms control policy is its main target for influence. On the one hand , driven by immense commercial interests , it actively participates in influencing American arms control policy ; on the

other , its strong economic power and political influence provide it with the capability to influence American arms control policy . Since 9/11 , such influence has become more evident and the trend will continue for a comparatively long period .

### The Cultural Paradoxes the United States Faces

after 9/11 ..... Zhu Shida (40)

The paper discusses in a histo-positivistic approach the stress and strain the United States faces after September 11 in issues related to the relations between its neo-imperialist status and its basic democratic values. The United States has reexamined the pros and cons of open society and has tightened its immigration policy. This poses a threat to its very feature — a society of immigrants from different cultures. The president has expanded its power , and the balance between the administration and the Congress is well challenged. To limit civil liberties under the name of the war on terrorism is to limit the core of American value. The religious claims by international terrorists , coupled with the religious impulse within American culture , has thrown the United States into a cultural fix. However , the author argues , they should be attributed more to its Weberian “acquisitive morality ,” its sense of manifest destiny and the universalistic Americanism .

### America s Public View of China and American Policy

toward China (1990 - 2002) ..... Yu Jianjun (58)

The article analyses America s public views of China in the 1990s and since and the causes for such views. It discusses how these views influence American policy toward China. Survey data show that since the end of the Cold War American public recognition of the importance of China and Sino-US relations has increased , but the feeling toward China and trust in China remain low , regarding a developing and stronger China as a “serious threat” to the United States. The article holds that the views and attitude of American public constitute a “public opinion environment ,” which , in turn , influences U . S . China policy. However , the influence va-

ries in terms of different decision-making backgrounds , issue areas and policy processes. To a large degree , such influence depends on the attitude toward public opinion held by American decision-makers , especially the President.

### A . Doak Barnett and the Normalization

#### of Sino-US Relations ..... Li Zengtian (79)

A . Doak Barnett was a famous China expert in the United States and an active promoter of better US-China relations. He devoted his whole life to the improvement and development of US-China relations. This article concentrates on examining his contribution in the crucial process to the normalization of US-China relations. The article first discusses his new thinking of US-China relations in the early 1960s that proposed relaxation of tensions and thawing of relations. Then it goes on to discuss his unremitting effort in two areas : bringing about a change in domestic opinion toward China and providing concrete policy proposals for American decision-makers on critical moments in the process of normalizing US-China relations.

### Nuclear Weapons and American Policy toward

#### the First Taiwan Strait Crisis ..... Zhao Xuegong(100)

The first Taiwan Strait Crisis in 1954 - 1955 was an important event in Sino-US relations in the 1950s and another direct test of strength between the two countries after the Korean War. The crisis once again pushed the two sides to the brink of war. During the crisis , the Eisenhower Administration constantly brandished the nuclear weapons , attempting to force China to make concessions with nuclear deterrence. But America s tough policy did not bring any result. On the contrary , it landed America in a dilemma. Meanwhile , the crisis also revealed the limit to US-China confrontation and brought out the nature of America s “brinkmanship” policy and “nuclear deterrence” strategy.

### On Bush Administration s Drug Control

#### Policy ..... Zhang Yongan(116)

Before 9/11 , the differences over drug control policy within

the Bush Administration made it maintain a low profile in seeking a solution to the drug problem. After 9/11, the Bush Administration quickly reached a consensus on drug control and produced the report on National Drug Control Strategy, which serves as a guideline for future drug control policy. The reason why the adjustment on drug control strategy could come so quickly is that after 9/11 drug terrorism becomes evident and that there comes the resurgence of drug addiction. No new strategy for continuing the “drug war” is available, and a comprehensively-balanced drug control policy can better coordinate the interests of all sides.

## REVIEWS

- Another Form of Returning to Rome — On Kupchan's  
The End of the American Era ..... Pan Zhongqi (127)
- A Path-breaking Contribution of Hard Work — Review of  
20th Century American Civil Service System  
and Bureaucratic Politics ..... Sun Qunlang (144)

## ACADEMIC NOTES

- The Tragedy of Dr. Gregory Mankiw ..... Ye Jiang (149)

## ACADEMIC ACTIVITIES

- “Chinese Image of the United States” Symposium  
held in Shanghai ..... Lei Ke (153)
- Symposium on Sino-US Development Issues  
held in Beijing ..... Jiang Yuncang (153)
- New Books ..... (155)
- Editor's Note ..... (160)

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

# 温特制 :美国新经济 与全球产业重组的微观基础

黄卫平 朱文晖

[内容提要] 上个世纪七八十年代至 90 年代初 ,学界普遍关注美国经济实力的相对下降。但是进入 90 年代中后期 ,美国经济持续高增长 ,而日本经济却在 90 年代停滞不前。作者认为 ,是温特制使美国公司扭转了对日本的竞争劣势 ,并最终创造出了 20 世纪 90 年代美国经济近 130 个月繁荣的奇迹。温特制与美国创新能力突出、人才储备强大、金融市场灵活、消费者偏好新产品等优势结合起来 ,以高新科技为基础 ,塑造了一大批新兴企业 ,使得美国公司在 1990 年代国际竞争力列世界前茅。温特制是经济全球化的必然结果 ,它使美国成为经济全球化的主导。

关键词 美国经济/20 世纪 90 年代/新经济/温特制/企业重组/经济全球化

20 世纪 70 - 80 年代 ,国际经济学界普遍关心美国的经济实力地位相对下降、日本经济实力相对上升 ,甚至提出 21 世纪为“日本世纪”的问题。然而 ,美国经济在 1990 年代中后期出现了高增长率、低通货膨胀率 ,即所谓新经济的良好表现 ,相反日本经济在整个 1990 年代的停滞不前 ,打破了经济学家的预测。进入 21 世纪后 ,美国经济又进入了一个调整期。这是一个周期性的现象还是一个结构性的转折点 ? 国际经济学界对此有诸多争议。本文主要探讨 1990 年代美国经济中的一个突出现象——温特制 ,从微观基础解释美国企业和经济恢复活力的原因 ,以及在这种微观基础之上引起的

全球产业转移和产业结构重组。

## 一 从福特制到丰田制

第二次产业革命建立了现代大工业,此后以美国为代表的西方企业实行了福特制生产模式(方式),将世界经济推向了新的增长阶段。福特模式的运行主要建立在三个原则的基础上:首先,脑力劳动和体力劳动分工绝对明确;设计人员负责设计,管理人员负责监督,工人只需要完成简单动作;其次,利用泰罗制,将流水线上的分工专业化到最细微的地步,保证每个工人都可以最简单的方法完成;第三,寻找最佳的生产模式,无论在设计、生产、管理上都需要寻找最佳的模式,达到提高效率和节省成本的目的。福特制的生产方式,大大促进了生产工艺过程和产品的标准化,通过规模经济和范围经济极大提高了劳动生产率,为工业制成品的大规模生产和群众式消费提供了基础。

福特制在第二次世界大战后从美国扩散到欧洲和日本。1960年代,以丰田公司为首的日本制造业根据日本的文化传统和日本企业的特点,将福特模式与弹性生产方式有机结合,改组为丰田生产方式(模式)。丰田生产方式在保留福特方式大规模生产优点的同时,又有效地克服了其缺点。首先,它的工作组织打破了层层管理的模式,发挥人的积极性,所有职工都要关心生产方法、产品和服务质量的改进。在大型企业中,职员组成灵活的、自主管理的小组,集体决定如何管理生产或他们负责的工作,设计与生产融合,设计师与生产者面对面的交流。这种组织形式要求工人有多种技能,并把工人当成企业的长期资产,不断投资进行培训。其次,及时适应市场变化,把生产与不断变化的市场需求结合起来,形成最有效的产出规模。对整个生产过程实行全面质量管理,每个部分都实行零差错,要求企业、供货商和顾客之间信息畅通、关系融洽,彼此之间可以做到“零库存”。第三,在上、下游企业之间形成良好的合作关系,企业与供货厂家建立长期信任关系,互相反馈信息。在上下游企业之间形成网络,从中享受到范围经济和规模经济的好处。这种生产方式,吸收了美国的管理概念,将美国的企业策略、产品生命周期、市场分析、经济计量、信息处理、现代广告等,巧妙地与日本的群体意识、忠臣观念、终身雇佣制、重视长远利益等特点融合,逐渐形成了一



种新的独具日本特色的生产方式,推动了日本大企业在海外的扩张和日本工业的现代化。

但是,从更为广阔的角度来看,丰田制只是福特制模式的改良,两者都属于追求规模(scale)经济效应和范围(scope)经济效应的垂直型结构,产品的设计、制造、销售,以至售后服务,都是在同一个企业内部完成。这个过程中,虽然许多产品具有多节点的价值链,但企业都是以全部价值链的整体来竞争,单一价值节点对竞争结果影响不甚明显,因为各价值节点还没有发展成为独立的产业部门。因此,福特制典型的代表是汽车工业,而丰田制的典型代表还是汽车工业。事实上在1990年代以前,传统的计算机代表企业IBM,奉行的也是福特制(部分包含丰田制)的生产方式,其生产系统包括硬件、软件、售后服务以至融资租赁等垂直体系。而1980年代日本和西欧各国的计算机企业,都以对该模式的模仿来与IBM竞争。

就在各国企业全力模仿IBM(1980年代日本举国曾以“超越IBM”为目标)的时候,美国的个人电脑突然普及,并改变了整个计算机产业市场竞争的游戏规则。个人电脑诞生于1970年代末期,1981年IBM推出兼容机后迅速发展,1985年个人电脑的销售量超过了以工业和科研用途为主的大型机。随着微软和英特尔的结合,整个计算机产业迅速从垂直型结构走向水平型结构,市场的领导权从以IBM为代表垂直一体化型企业转向水平分工,每个水平分工的参与者都专业经营产业总体链条中的一个价值节点(如硬盘、芯片、以致鼠标器等,也可以是软件操作系统、数据库等)。因此,从个人电脑诞生开始,计算机产业具备了不同于福特制的水平分工基础。

## 二 温特制与集聚效应

新兴的个人电脑企业的经营模式与福特制有极大的差别。1980年代

---

王雪佳:《美国新经济与东亚信息产业发展研究》,中国人民大学博士学位论文,2001年。王雪佳对本文研究的课题进行了大量的基础研究,本文的许多观点借鉴了她博士论文的成果,在此表示感谢。

1981年IBM推出的个人电脑,采用微软的操作系统和英特尔公司的芯片作为配置,奠定了整个产业水平化分工的基础。参见王雪佳:《美国新经济与东亚信息产业发展研究》,第98页。

后期,在个人电脑行业的水平分工中,涌现出微软、英特尔、网威(Novell)、莲花、康柏、戴尔、希捷(Seagate)、甲骨文(Oracle)、网康(3C)、EDS(Electronic Data Systems)等全新的企业,它们在电脑产业总价值链节点中专攻某个领域,经过激烈竞争脱颖而出。如1995年个人电脑销售量超过IBM成为全球电脑业新霸主的康柏,其主要业务就是制造组装和销售个人电脑,并借此推广自己的品牌。而人们熟悉的微软和英特尔虽然在1990年代后期股票市值高居全球前列,但它们的业务范围极为单一,与多元化经营的垂直一体化的传统跨国公司完全不同。由此可见,整个个人电脑行业的价值链已被分拆成一个个独立的节点,从上游的半导体生产开始(台湾的代工企业又将半导体进一步细分为设计、芯片制造、测试、封装等),到个人电脑的组装、软件开发、硬件生产、乃至打印机、扫描仪、鼠标器等配套产品和售后服务,都成为独立完整的产业部门,有许多专业化的企业在其中参与竞争。这种模式的竞争与福特制时代的大企业之间的综合型竞争完全不同,它在每个节点都会出现激烈竞争,导致整个产业快速升级。相反,奉行福特制垂直一体化生产模式的IBM、苹果电脑,在整个1980年代的发展中对此趋势把握不足,出现了巨额亏损的情况,苹果电脑甚至一蹶不振。

福特制企业追求规模效应和范围效应,个人电脑行业水平结构中强调的是集聚效应(Economy of Cluster)。这种新的生产模式不同于传统的劳动密集产业,它十分强调各个部件生产商之间的协作与配合,在这种新产业集群效应模式中,通过细化的产业分工,每个企业可以专注某一个部件或产品的一个部分,获得规模经济效应;同时,不同企业之间互相配合,又可以获得范围经济效应。同时,与追求规模经济效应和范围经济效应的传统大企业不同,整个个人电脑产业链条上各个组成部分有强烈的灵活性,从而避免了传统大企业容易僵化的弊端。于是,个人电脑时代所重视的新消费群体、新科技、新营销渠道和技巧,以及对上市时机和定价的把握等,彻底改变了原来一家供应商主导的局面,一个全新的、水平式的生产结构,成为个人电脑行业最有效经营模式。

在集聚效应发生作用的同时,推动个人电脑生产的整个产业链升级的

---

这家诞生于1982年的公司的英文名称COMPAQ由“兼容”(Compatible)和“质量”(Quality)两个词组成,是当时最快成为全球500强的企业。

线索,是市场标准的不断提升。微软和英特尔共同构筑的温特制(wintelism)平台,即以微软公司的视窗系统和英特尔公司的微处理器互相咬合搭配,凭借实力和快速的创新不断抛开对手,在自己成长的同时也赚取了大量利润,并引导整个产业不断升级,而掌握标准和引导升级的企业则成为行业的金字塔顶端企业。在个人电脑、硬盘与监视器等有明确标准的硬件方面,通过日益消费品化的竞争,大大降低成本和价格,形成了大规模的产业化生产。实际上,1990年代初期温特平台出现(代表性产品是1991年微软的视窗3.X与英特尔的486结合,导致个人电脑的性能大幅度提高和销量暴涨),使得温特制盛行,并逐渐取代了福特制,使美国公司扭转了对日本的竞争劣势。温特制给美国企业带来的主要好处可以由“路径依赖”和网络效应的“正反馈”原理来解释。一方面,温特制在成为标准之后可以锁定消费群,形成强烈的报酬递增特征。另一方面,温特制使事实上的标准制订者成为市场垄断者,其网络效应的“正反馈”原理使任何企业参与竞争,都要付出比以往大得多的代价。在温特制下,竞争的重点不是投资、也不是降低成本,而是标准的提升和客户群体的锁定。

从全球角度来看,温特制与美国创新能力(无论是理论、技术、产品还是金融工具的)突出、人才储备强大、金融市场灵活、消费者偏好新产品等优势结合起来,塑造了一大批新兴企业,使得美国公司在1990年代国际竞争力列世界前茅。水平生产结构和温特平台的动态性升级,造成产业生命周期明显缩短,个人电脑、进而使整个全球计算机产业的链条不断加快循环,新兴的美国公司不断获得“先行优势”,从而控制了全球市场。在这个过程中,传统的垂直一体化的美国公司(如IBM)丧失了垄断地位,欧洲和日本公司计算机企业也因无法适应新局面而被大量淘汰、或者竞争能力大幅度衰退。

### 三 温特制与生产模块化

在温特制出现之际,以电脑行业为代表,美国企业制造流程出现了模块

---

Akira Takeishi, Takahiro Fujimoto, "Modularization in the Auto Industry: Interlinked Multiple Hierarchies of Product, Production, and Supplier Systems," 2001, <http://web.mit.edu/afs/athena/org/>

化生产的特点。所谓模块化就是将产业链中的每个工序分别按一定的“块”进行调整和分割。模块化现象包含三个层次的内涵:(1)产品体系中或者产品设计的模块化;(2)生产的模块化;(3)组织形式的模块化或者说企业内部系统的模块化(大量面向外部供应商的外包子系统)。因此,模块化是一种基于某个产品体系的流程再造。在这种产品体系中,一种产品的功能通过不同的和相对独立的零部件来加以实现,这些部件之间的嵌合是根据一套接口标准进行设计的,从而确保零部件可替代性。

美国的个人电脑行业是新型模块化生产的先行者。个人电脑分别按照鼠标、硬盘、显示器等价值节点的“块”进行模块化生产,成型的模块经过组合以后,个人电脑的生产便告完成。模块化思路最早的出发点就是通过简便的设计、生产和维修一个具有独立完整功能的模块,降低各个环节的成本,从而降低产品的价格。一般而言,每个模块事先已经确定了设计规则和机能,并在此范围内做到优化。同时,它具有一定的自由度,只要符合标准和规则,可采用任何方法或零部件组合模块。此外,各个模块的工序既不受其他模块工序的影响,也不会影响其他模块工序。因此,实现模块化以后,无论是分割生产流程,向不同的企业采购相同部件,还是专业化生产特定模块,或进入水平结构中的某一环节,变得比传统行业要容易得多。

个人电脑行业的高速发展与模块化的生产方式相辅相存,模块化生产在1980年代后期进入到福特制的典型产业——汽车工业。1988年至1998年的十年间,专职汽车设计事务所诞生,从事汽车零部件生产的专业跨国公司,从零猛增到240家;另一方面,零部件工业中的劳动密集型产业向低工资成本国家和地区大量转移,并与大型的零部件跨国公司(主要在欧、美)形成层级供应关系。这就打破了传统的福特制生产方式下垂直一体化的结构,整车企业能够在全球范围内实现专业化设计、零部件的竞争性采购,低成本组装。零部件企业和设计事务所接替了整车巨头转移出来的生产和研发任务,使得分工关系更加紧密。设计事务所根据理念设计新车型,零部件厂商在整车的开发和生产中越来越深地介入全过程,同整车企业一道进行同步开发甚至超前开发关键零部件。越来越多的车型共用一个平台,其核

心是提高零部件的通用性,尽最大可能实现零部件共享。这项变革被称之为平台共享战略。德国大众汽车公司是最早实行平台战略公司之一。该公司将原有14种平台压缩到4个,即A级、A0级、B级、D/C级,如A级平台可用于奥迪A3、高尔夫、帕萨特等车型。美国推行这一做法的先驱是克莱斯勒。1980年代,克莱斯勒公司资金短缺,与供应商的关系紧张。在垂直结构的时代,美国汽车制造商都倾向于关起门来进行零部件和系统产品的开发工作,而仅仅把个别零部件外包给供应商,让其按照具体规格进行低级生产加工,并不断压低价格。与传统做法不同的是,克莱斯勒对供应商体系进行彻底改革,建立长期的关系,开发整套的合作分系统,并分享节约成本带来的益处,从而极大减少了新车开发和推向市场的总体时间和成本,使得克莱斯勒从破产的边缘,到1990年代中期一举成为美国汽车三巨头中成本最低的公司。这一做法,也迅速推广到福特和通用公司,并带来了1990年代汽车零部件公司的大发展,这些公司发展的基础,便是模块化生产。大型汽车零部件企业推行模块化技术,简化汽车零部件的构成,推行国际化采购,从发展趋势来看,模块化技术的发展,将进一步推进汽车工业的改组。

#### 四 模块化、外包与大规模定制

随着模块化的进展,企业生产某一产品时,无需再把所有的工序集中在一间工厂。相反,把每个工序加以分割,组成企业间的生产网络,取得高效率配合。目前,各企业无需完成大而全的“垂直一体化内部生产”,而是在优势领域集中资源,不断深化行业重组。企业间的关系也不再局限于交易双方保持一定距离的贸易关系或者以出资方式在资产基础上联系起来,而是形成了包含技术合作、OEM、ODM等中间形态在内的多样化的分工合作关系。企业从专业化的角度出发,将一些原来的企业职能部门转移出去成为独立经营单位,或者转向使用企业外部更加专业化的资源或服务,这就出现了“外包”(outsourcing)现象。外包被定义为“把一项现有的企业活动转移

---

冯飞:《现代汽车工业技术与管理的真谛是什么》,《中国经济时报》2001年5月21日。

托马斯·斯图尔特(Thomas A. Stewart):《基本的核心优势》,http://www.longjk.com/wh-jibenhexin.htm

到企业外部的过程,该过程通常伴随着将相应的资产转移到第三方(企业外部)”。

外包作为一种降低企业成本的方式,使得企业的各项活动空间上是分离的,但在时间上却可以并行。比如企业在研究和开发产品总和的同时,合作伙伴可能正积极地完成零部件的规模生产。这种并行的作业模式提高了企业的反应速度,有利于企业形成先行效应。实行“外包”的企业以信息网络为依托,选用不同公司的资源,与这些具有不同优势的企业组成靠电子手段联系的经营实体,企业成员之间的信息传递、业务往来和并行分布作业模式都主要由信息网络提供技术支持,利用网络的无形资源整合有形资源。外包可以减少成本,由于将一些自身本不擅长的事务交给专业机构完成,而专业机构因为经验丰富和存在外在竞争,收费较低,企业节省了费用,自身的核心竞争能力越来越强,盈利性和发展潜力越来越好。因此,外包的目的在于巩固和扩张企业自身的核心竞争力。

温特制下战略外包成为普遍现象。最初,外包集中在战术性、非关键业务上,如审计处理或安全警卫,随后外包的重点逐渐转移。战略业务外包,意味着企业核心活动的外包——如制造过程或后勤补给。企业通过重新评估各个环节在产业价值链中的位置进行外包,改进核心业务的财务状况。当一个产业内多家公司得出同样的战略结论时,这种战略外包就会给产业带来根本的变化。根据科比特集团(Corbett Group)对200余家全球大型企业决策人物关于外包市场的调查结果显示,外包已经成为一项企业用以提高核心竞争力、降低运营成本、巩固自己市场份额的战略手段。97%的被调查者表示,近两年在外包服务的投入有较大幅度的增长,并且表示这一势头将继续保持下去;78%的被调查者认为外包已经成为企业管理的一项重要手段,并且有92%的被调查者反映他们的相关业务正在向外包化发展;60%的被调查者对实施外包所带来成果表示满意,其中最主要方面的是在运营成本上的降低。

外包曾经是电脑行业普遍采用的方式,后来逐渐成为汽车行业全球性

---

Staffan Gullander and Anders Larsson, "Outsourcing and Location," working paper, May 23 - 26, 2000, <http://www.snee.org/mzpap.htm>

《你的IT外包吗》, Eweek, Monday, January 21, 2002, [www.zdnet.com.cn](http://www.zdnet.com.cn)

重组的重要环节。1990 年代中期后,零部件外包日益成为汽车业革新经营的重要战略步骤。美国加州国际汽车经济研究所的调查报告显示,从 1991 - 2000 年的 10 年间,工业化国家汽车零部件外包合同金额年均增长为 17.25%,其中 1996 - 2000 年的 5 年间年均增幅达 22.9%。美国三大汽车制造企业 1996—2000 年的 5 年中,零部件外包金额年均增长 19.6% 2000 年达到 1350 亿美元,而且还未计入技术开发等软性承包业务。令人关注的是,近几年国际汽车业界接二连三的兼进行动,不仅未影响外包业务的发展,而且规模更大。例如美国克莱斯勒与德国奔驰合并后,两家公司 1999 年外包业务规模扩大了 10% 2000 年外包业务再次提高 16.5%。

外包业务的发展,与大规模定制(Mass Customization)有密切的关系。大规模定制是指对定制的产品进行个性化的大规模生产和服务。通过大规模定制,企业既可以降低成本,又可以满足用户个性化的需求,为企业提供了战略优势和经济价值。这一生产方式把大规模生产和定制生产这两种生产模式的优势有机地结合起来。其目的是,在保证企业经济效益的前提下,了解并满足单个客户的需求从而追求利润最大化。从企业战略的角度看,大规模定制就是“通过定制体现差别化,通过大规模制约成本”,产品的生产是以满足每一个相关的消费者的需求为基础的大规模过程。在传统产业,产品是针对特定市场事先生产出来,然后销售(强加)给消费者;而大规模定制的产品则是专门为每一个特定的客户制造的,它往往是在接到客户订单后进行生产。此外,大规模定制除了通过定制这种方式进行产品差别化,还通过提供与客户有关的服务(比如某种特定的形象或者高质量的交货服务)进行产品的差别化。

模块化和外包被视为大规模定制的关键要素。事实上,模块化的产品和服务体系往往可以确保大规模定制的实现。用标准化零部件实现定制化不仅能增加产品多样化,同时也能靠规模降低制造成本,使得进行全新设计

---

刘林森:《国际汽车市场面临变革》,《经济世界》2002 年第 3 期。

大规模定制的概念最早出现在 1970 年,预言家阿尔文·托夫勒就在其《未来的冲击》一书中曾经提到,斯坦·戴维斯(Stan Davis)在其 1987 年所著《完美的未来》一书中也曾对大规模定制生产进行过简要的说明,约瑟夫·派因(Joseph Pine)1992 年出版《大规模定制:商业竞争的新前沿》(Mass Customization: The New Frontier in Business Competition)一书中(中译本由中国人民大学出版社 2000 年出版)系统提出,1993 年他与人合作在《哈佛商业评论》发表《使大规模定制发挥作用》(Making Mass Customization Work)将这一思想进一步总结。

的产品开发和增加品种的变型设计速度更快。贯穿产品或服务的模块化,可互换零件使整个生产都以满足客户个性化需求为目的。大规模定制的特点有三个:(1)大规模定制以产品为基础(Mass Customization is product based),即大规模定制是一种以产品为载体/基础的策略;(2)没有品牌的概念(No more brands),有强烈的外部因素。即品牌是客户自己的,完全实现了个性化;(3)客户要求定制(Consumers want customization)。即客户希望得到个性化产品、希望厂商满足其需求。由于各类工业要对日益增长的个性化需求做出反应,竞争压力又要求企业实现成本的持续下降,因此企业必须采取能同时提高效率和满足个性化需求的战略。大规模定制正好适应了这种战略,它通过大规模生产个性化的产品和服务,满足每位客户的需求,且价格几乎与大规模生产的产品不相上下。

汽车市场的多元化和细分化,是促使形成大规模定制的社会动力,但却又大大的增加了市场需求的不确定性和不稳定性。温特制时代的汽车产品被分解为水平的生产环节:专业化汽车设计师事务所根据汽车新理念进行设计,整车被分解为能在不同场所进行局部装配的结构模块,然后将模块汇集起来进行最终装配,即按一定标准形成主模块,允许对其插入按定制要求和不同时间形成的分模块,构成总线模块,最终装配可以根据客户要求,在各地的装配点、经销点甚至是客户家中完成。

## 五 电子商务、供应链管理与现代物流业

模块化生产、外包、大规模定制现象直到温特制诞生,才从个人电脑产业扩展到汽车等传统产业,关键的催化剂是互联网技术的进步,以及经济全球化对物流业的改造。

福特制生产方式产生的一个重要原因,是将相关联的企业内部化,降低它们之间进行交易的成本,从而达到范围经济效应。互联网的出现和电子



商务的应用为不同企业的外包和大规模定制提供了技术上的支持。因此,在互联网出现之后,另一种管理方式——供应链管理及由此衍生的第三方物流得到了全面发展。

按照全球供应链管理最先进的企业利丰集团的解释,供应链管理的定义如下:在激烈的市场环境下,企业千方百计增加收入和减少成本。许多产品的制造成本已经到了无可减的地步,只有从其他的环节成本着手。有一个比喻十分贴切:一件商品在美国的零售价是4元,其生产成本仅为1元,要再压缩成本实在困难。但供应链另外3元就是各个环节的价值,包括产品设计、原材料采购、物流运输、批发零售、信息和管理工作。供应链管理就是解决其中“软3元”利润问题。

互联网和电子商务主要在技术上解决了供应链管理的信息处理问题。供应链的业务过程和操作,可以从工作流程(亦有研究称为商流,work flow)、实物流程(Physical flow)、信息流程(Information flow)和资金流程(Cash flow)四个方面进行分析。供应链的信息流程带动工作流程,工作流程决定实物流程,实物流程反馈为资金流程(见下页图)。

事实上,互联网利用无形资源整合有形资源的功能,造成了供应链管理与电子商务的紧密相关。例如,思科的经营大部分依靠互联网进行供应链管理和产品销售。思科在全球有35至40个虚拟工厂,而思科和这些工厂之间的信息传递,包含生产的产品、规格、生产排程和交货日期等,都是透过互联网进行的。网络的“一网打尽”性,以及利用网络中的无形资源整合有形资源的性质在这里得到最充分的体现。

全球供应链管理的出现,又极大地改变了物流业务,使现代物流业务成为新的经济增长点。1990年代后半期,随着以互联网为核心的电子商务的

---

互联网出现后,电子商务业务得以广泛展开。以最成功的戴尔公司的直销经验看,正如戴尔自己指出的:“互联网促使传统市场整合的模式发生根本改变,以信息资产为核心的虚拟整合正在逐步取代实体资产的垂直整合,戴尔正在试图建立一种可以整合所有功能的组织,从而建立信息战略伙伴关系,将顾客、员工和供应商的利益融合到一起,发挥虚拟整合的巨大威力,实现电子商务的终极力量。如今,有形资产正在被智力资产所取代,封闭的商业系统将让位于合作。在这个过程中,是网络发挥着核心的作用。……我们必须利用网络的优点,与供应商和顾客建立信息伙伴关系。如果做得好的话,我们便有潜力在全球竞争中成为骨干力量,其结果无疑是革命性的。”参见朱文晖:《改变世界:解读美国新经济》,江苏人民出版社2000年版。

利丰集团:《供应链管理的理论与实践》,中国人民大学出版社2003年版。

利丰集团 前引书。

资料来源 利丰集团供应链管理流程与案例,中国人民大学出版社 2003 年版。

扩散及全球供应链管理的出现,传统的物流业逐步向现代的物流业转化。现代物流业发展的背景是,在经济全球化的环境下,美国公司将成本高、产品生命周期不断缩短的制造业日益外包到其他国家生产,而美国企业则将精力集中到 R & D、产品开发、市场营销、融资运资等方面,通过全球配置资源,美国企业的效率在 1990 年代末期大为提高,美国企业的整体盈利达到石油危机以后的最高水平。1990 年代后期,由于中间产品、原材料、零部件的库存及它们的及时供应成为美国企业最大的风险来源,于是它们又在供应链管理的基础上,将产品和原材料、零部件的及时供应外包给独立的物流公司,以进一步减少了风险和降低了成本。于是,第三方物流、以至第四方物流的概念越来越流行,现代物流业的概念也随之出现,它将分散的、单一经营的传统物流业整合成为一个系统化、集成化的一体化服务,应用最新信息技术、特别是互联网技术来处理订单管理、订货处理、仓储管理、货物的组装和包装、货运、送货及客户服务等,并利用专业知识、技能和人才,帮助客户对物流的功能进行整合、扩张及提升,以达到双赢的结果。美国新经济以金融为核心,技术为平台,物流为中枢,盘活世界经济的特点在这一过程中逐渐形成。

## 六 水平型跨国生产体系的建立

温特制加快了产业升级速度,缩短了产品生命周期。模块化生产、外

包、供应链管理、现代物流业的发展,令温特制企业可以在短时间内实现新产品的大规模生产。在温特制下,市场竞争的焦点既要保持产品的差异性,又要保证高技术产品问世的速度,从而将产品的不断创新和大规模生产完美地结合起来,这改变了国际贸易和国际分工中传统的产品生命周期理论。在温特平台中,每隔一年左右就有一轮新产品潮,企业的利润往往来自产品问世的头三个月,此后企业不得不将生产转移到海外。这方面的典型例子是微软和英特尔开发的新产品,往往都是在全球同步发售,在新产品刚发布的时候,下一代产品的研发也已大规模进行。事实上,从温特制标准确立和1991年电脑大量销售以来,几乎所有的价值节点都在进行激烈的价格竞争,即使是新产品也无法例外。这种竞争的结局是,电脑行业产业链条中的所有企业,从产品的设计和规划开始就承受了巨大的压力,必须通过大规模销售以降低单位成本,也意味着它们的产品一旦投入市场,就必须在短时间内完成在全球市场的扩张,如果不在产品生命周期的前期就扩张到其他市场,企业就难以实现规模经济,甚至无法收回研发成本。同时,从市场需求方面看,由于信息技术对国民经济的改造超过了以往任何一种技术创新,美国以外的其他地区对上述产品的需求基本可以达到与美国本土同步的水平,也使得全球市场成为一个统一体。

在这种情况下,温特制企业必须通过跨国生产体系来克服上述挑战。商品大规模生产的要求,意味着企业必须大量投资以跨越规模经济效益的门槛;作为产品生命周期缩短的高技术产品,意味着厂房、设备甚至研发的投入会迅速折旧(包括有形和无形折旧)。这也意味着只有那些在正确的时机、选择正确的产品、以最大的产量、在最短的时间、占据最大的市场份额的企业,才能取得成功。因此,温特制标准在1991年一成型,1992年便马上扩散到全球的生产体系中,形成了以美国企业为核心的新型跨国生产体系,跨国的专业化设计、分包、代工、大规模定制、供应链管理等模式迅速展开,美国的核心企业逐渐将自己的资源集中在最具备比较优势的价值节点或最能够创造利润的分工领域。显而易见,筹资运资、开发新产品、控制销售渠道、维护品牌、维持市场标准、加强服务市场便成为美国公司的主要任务,而需要大量投入、折旧加快、风险增大的生产领域被逐渐分离到其他地区。从

美国的经验看,康柏、戴尔、以至于IBM都开始大规模在全球采购零部件,组装后再贴上自己的标签,甚至直接采购已经组装好的电脑产品配送到全球各地市场。由于控制了销售渠道和市场标准,美国个人电脑品牌为全世界所认同,美国企业的地位得以确立,美国公司掌握的实质标准也得以维持和发展下去。到1990年代后期,这种跨国水平分工体系已经有效进入了汽车等传统生产的一些领域。

根据美国学者的定义,这种新型跨国生产体系是一个企业赖以进行的研发活动、产品设计、采购、加工、分销,以及各种支援性活动的关系网络,这个网络曾经由跨国公司的直接投资和由此发生的内部贸易带动,但现在越来越依靠企业之间的协调。对于一个企业而言,跨国生产体系包括其子公司、分公司、分包商、供应商、分销渠道、合资公司、策略联盟,以及其他种类的合作安排。以前所有这些组织活动或经营活动都在垂直一体化的跨国公司内部完成,现在的跨国生产体系令资源相对匮乏的中小型企业也可以像大型企业那样进入全球化进程。与传统的福特制跨国公司相比,新型跨国生产体系的突出特征是跨国界企业之间的非股权合作关系,使价值创造过程的很大一部分都在主导企业之外完成,甚至整个企业的经营功能都可以通过外包的方式获得,主导企业出现“虚拟化”和产权控制一定程度的弱化。但由于温特制的作用,主导企业控制着销售渠道、市场规则和产品标准,价值的实现依然控制在主导企业手中。

这种新型的跨国生产体系,给东亚地区的制造业带来了新的机遇和挑战。传统的制造业强国日本和韩国,在短期内未能、也不愿意适应这种模式,因而没有能够进入这种新型的跨国生产体系。但在这种新型跨国生产体系发展的过程中,特别是1990年代中期以来中国迅速成为该体系的委托加工(OEM)基地。近年来,中国的进出口中出现加工贸易的比重、外资企业的比重越来越大的趋势,而外资企业的进出口中80%以上都与加工贸易有关。OEM英文是Original Equipment Manufacturing,意为“原始设备制造商”,中国形象地翻译为“贴牌生产”方式,即品牌拥有者并不直接生产产

---

Michael Borrus, "Left for Dead: Asian Production Networks and the Revival of US Electronics," BRIE Working Paper 100, April 1997; Michael Borrus and John Zysman, "Wintelism and the Changing Terms of Global Competition: Prototype of the future?", Berkeley Roundtable on International Economy, Working Paper 96, February 1997.

品,只是设计和研发新产品,拓展与控制销售渠道,开展品牌推广工作,而实际的生产任务交由其他企业完成,贴上自己的品牌即可。中国以庞大的市场、低廉的成本、数量众多的优秀人才等有利条件使得中国大陆成为全球新一轮产业转移的首选之地。有专家预言,在未来几年内中国内地将成为全球 O E M 生产基地。到 2005 年,中国将可以从全球的 O E M 市场上获得相当大的业务,中国很有可能成为委托加工型的“世界工厂”。

委托加工型的“世界工厂”,又可以称作“非科技创新型全球制造中心”,这在中国相当长的一段时期内具有其存在的合理性。作为非科技创新型的制造中心,对科技创新中心的依赖性和依附性可能会进一步加深,对新兴工业化国家地区的竞争优势可能会增强。中国制造业在物质生产规模明显扩张的同时,仍将保持利润水平较低的特点,并因此限制了创新能力的提高。作为成长中的全球制造业中心,中国制造业的竞争优势会更加集中于部分传统的劳动密集型产品及高技术部门的组装业务方面,在低工资水平的支持下,中国制造业有能力在跨国公司的分工体系中获得更多的外包生产的委托加工订单。在未来若干年有可能形成一个涵盖美国、中国台湾及大陆沿海地区(以至日本和韩国的部分产业、欧洲的一些跨国公司)按照核心技术、高端产品研发、新产品辅助设计与加工、成熟产品大规模生产的跨国型水平分工体系。

委托加工型“世界工厂”虽然是发展中国家经济发展过程中的一个必然的阶段,但并不意味着没有升级的机会。相反,随着制造的规模越来越大,对研发和设计本地化的要求就会越来越高,也就是说,非科技创新中心型制造中心有可能转化为科技创新型制造中心。笔者对深圳的富士康公司(来自台湾鸿海的投资)印象极其深刻。富士康是从做 O E M 起家,其产品系列

---

郭万达、朱文晖:《中国制造 转向世界工厂的中国》,江苏人民出版社 2003 年版。

唐杰的研究表明,制造中心与科技创新中心相对分离,出现了以全球科技中心地位控制制造中心的新趋势。在实际运行中,全球科技中心对制造中心的控制主要通过跨国公司内部分工、扶持委托加工制造中心、强化低端产品对高端产品的依赖,核心技术对生产性技术的控制,以及市场需求等方式来实现。不管我们是否愿意,都要接受这样一个事实,即在相当长的时间内,通过进入跨国公司的全球分工体系,成为委托加工的一环,并沿着其纵向分工体系向上攀登,是我国制造业发展的有效途径。参阅唐杰、蔡增正:《中国作为“全球制造业中心”的性质及经济发展特征》2002 年内部研究报告。

唐杰、蔡增正:《中国作为“全球制造业中心”的性质及经济发展特征》。

包括计算机用精密连接器、精密线缆及组配、准系统、板卡组装、整机系统，网络构件之高阶路由器，光通讯组件、无源器件、有源器件及互联网应用技术解决方案等。其集团在全球主要客户的附近设立研发中心，提供客户产品开发及快速工程样品的服务。2001年该集团在中国大陆、台湾、日本、美国、西欧等国家或地区申请专利注册数高达2300件，2001年度跃居台湾民营制造商第一，获得美国《商业周刊》选为全球高科技百强第16名的殊荣。其总裁郭台铭称要从制造的鸿海向科技的鸿海转变，被美国《商业周刊》称为“代工之王”，它在深圳的企业也是中国大陆最大的制造业出口企业。

## 七 结论 温特制的内涵与形式

综上所述，温特制与新型跨国生产体系的形成是20世纪后半叶在世界经济尤其是国际生产领域中具有划时代意义的事物。温特制是在与传统的福特制、丰田模式的扬弃、交叉、磨合中诞生的，是一种全新的生产方式。传统生产方式是以最终产品生产者在市场中垂直控制为主要特征的。温特制则与之截然相反。它的特征是：围绕着产品标准在全球有效配置资源，形成标准控制下的产品模块生产与组合，标准制定者在完成产品价值链的全过程中，在与模块生产者的分工中，最终完成以双赢为基础的控制。这一双赢的控制生产的总架构和全过程中，在产品的零部件模块生产及控制产品的“软件”的制定过程中贯彻始终。因此，温特制不仅仅是高新科技条件下的产物，它更是一种适应经济全球化竞争的生产模式（方式），对21世纪初期的世界经济有着深刻的影响。

温特制企业以高新科技为基础，利用自己掌握的强大信息网络，以产品标准和全新的商业游戏规则为核心，控制、整合了全球的资源，使得产品在其最能被有效生产出来的地方，以模块方式进行组合，最终创造出1990年代美国经济近130个月繁荣的奇迹。这一生产架构中，标准和游戏规则的制定掌握在极少数国家手中，而大多数生产者则以模块生产的形式，实现和落实着这些标准。在这个架构中，标准和游戏规则的重要性是不言而喻的，它能够确保制订者的根本利益，但与此同时，标准的使用和落实者，也可以

通过产品模块的生产与组合获益,形成双赢,这在过去是没有的。在实践中,温特制的创始国利用自己的金融实力和物流能力,将标准使用者生产的模块式的产品在全球范围内,以最短的时间实现终结价值链,并从中获利。

从理论上讲,传统的福特制以分工和效率为基础,强调生产的内部化过程,形成了大而全、强而有力的单一生产体系。日本的丰田模式重视了生产的社会化,在社会中形成自己零部件生产体系,以高效廉价创建了丰田王国。与福特制内部化生产体系不同,丰田模式注重的是在社会化、产业化过程中获取自己的最大利益。丰田公司与其合作者的关系是单赢式的垂直控制,温特制强调以建立和发展产品的标准为主线,在经济全球化中将产品分解为不同的模块,在资源能够最佳组合的地方从事生产和组合,这一过程体现了标准和模块生产者之间的双赢关系,同时也体现了标准对于模块生产者的全方位控制。从生产的角度讲,福特制是自己开发形成产品的模块,丰田是使模块围绕着产品诞生,而温特制则是用标准控制模块的区位生产与组合。因此,可以说福特制是内部化的产物,丰田模式是产业化的产物,温特制则是经济全球化的必然结果。

在经济结构转换的分析中,经济结构的差异决定着不同国家和地区在世界经济中的位置,高一个层次的产业结构几乎可以完全控制低一个层次的产业结构——这就如同19世纪资本主义的大英帝国可以打败封建主义的大清帝国,20世纪帝国主义的英国可以打败民族主义的阿根廷(两次都是为数有限远征军打败坐守本土的国家)一样。在现实的经济运行中,低一个层次结构中的设备机械,在高一个层次的产业结构的眼中,大抵只能属于废铁和原料。人们一直都在讲,美国发明了半导体的生产,但却在规模生产上败给了日本人甚至韩国人,市场也让给了日本人,或者韩国人,并认定这是美国在产业上的失败与悲剧。但却很少有人换一个逆向角度来分析:在高技术时代,在温特制的模式中,半导体仅仅是一种原料和中间产品,完全受到高技术发展趋势的左右,美国人有什么理由不去让日本人、韩国人生产这种投资大、产品率低的“原料”,而自己集中全力去发展IT产业,以向芯片中凝结智力产品为武器,同时可以居高临下地控制后者的产成品在市场上的实现呢?

在温特制时代,产品标准不断提升和推陈出新,产品生命周期过程在加速,产品的无形损耗日益加大,加工出来的产品很可能在短时间内就已经成

为过时的压库负担了。计算机从 386、486、586 到奔 3、奔 4、迅驰的发展非常有力地说明了这一进程，由模块生产者生产这些硬件产品，无形损耗由他们承担，美国则脱身去做其他的更有“意义”的生产。人们知道，头脑的思维远快于生产过程的改进，模块生产者必然面临承担已有产品被迅速淘汰的风险（当中国取代东亚其他国家和地区成为世界产品模块的主要生产中心时，上述风险便会实际地呈现在中国的面前），这样的过程加大了后来者学习的成本。温特制的生产模式给了我们以很好地启示，是否可以认为这种趋势的存在：高技术的无形产业最终将控制有形的标准化的制造业产业，标准和游戏规则的制定、贯彻将左右全世界产业的运行，在经济全球化参与者的双赢的过程中实现自己对于世界经济的控制。

从另外的角度讲，温特制给了标准制定者以左右他国的力量。当新标准提升后，标准的制定者在选择模块生产区位上具有绝对的主动权，他的喜好则会造成某些按照传统标准建立的产业的衰退（如 90 年代的日本、今天的中国台湾），和另一些按照新标准建立的产业的兴起，从而在全球范围按照自己的利益形成新的国际生产格局，完成控制，而某些国家将成为这种控制的牺牲品。至少在目前，在温特制时代和经济全球化的条件下，世界中只有美国和中国大陆是最大的获益者，因为前者具有制定标准和商业游戏规则的力量，后者则具有生产、组合各类模块产品的比较优势。

温特制使得美国成为经济全球化的主导，它以高新技术创新为基础，以控制世界资源（人才、资金、稀缺的自然资源）的流向和经济产出（进口、出口）的流向为手段，以产品标准和商业游戏规则的制定来保证自己在世界经济中的根本利益，因而在经济全球化中获得了最大的利益。在这个基础上，全球的产业结构进行了重组，中国加入经济全球化的过程，正好是在这个背景下发生的，当产品标准与商业游戏规则得到确定后，规模与成本便成为重要的因素，这恰恰是中国在今天的重要的动态比较优势。

黄卫平：中国人民大学国际经济系教授

朱文晖：经济学博士、香港理工大学中国商业中心研究员



# 军工复合体对美国军控政策的影响

章节根 沈丁立

〔内容提要〕美国军工复合体是美国最强势的利益集团之一,美国的军控政策是其重点影响的对象。一方面,它出于巨大的经济利益驱动积极参与影响美国的军控政策;另一方面,它所具有的强大经济实力和政治影响力使它具备了对美国军控政策产生重要影响的能力。军工复合体对美国军控政策的影响分为直接影响和间接影响两个方面。同一般利益集团相比较,美国军工复合体参与影响军控政策有着鲜明的特点。“9·11”之后,军工复合体对美国军控政策的影响进一步凸现,这种势头可能会持续比较长的一段时间。

关键词 美国外交·军事战略/军控政策/军工复合体

在考察美国的军控政策时,军工复合体的作用值得注意。在美国学术界,有关军工复合体方面的研究已经比较多,已有的研究成果大致可以归结为两大类:一类是针对军工复合体的历史的研究,另一类是主要以军工复合体对战争及国防政策的影响为视角的研究。从我国国内研究状况看,随着对美国利益集团政治研究的逐渐深入,学者们也注意到军工复合体的重要影响。本文拟在这些研究的基础上,集中探讨军工复合体对美国军控政策的影响。

本文主要分为四个部分:第一部分主要对一些基本概念,尤其是军工复合体的概念进行界定。第二部分分别从动因、特点、内容及原因四个方面分析军工复合体对美国军控政策的影响。为了更充分论述军工复合体对美国

军控政策所起的重要作用,文章的第三部分将以军工复合体推动部署导弹防御与美国退出《反导条约》为案例来进行论证。文章的最后一部分结合“9·11”之后美国所面临的新的国际安全形势,对当前及可预见的将来军工复合体对美国军控政策的影响进行初步总结及预测。

## 一 概念的界定

在讨论开始以前,有必要对文中所涉及的几个概念进行界定。

### 1. 军工复合体(Military-Industrial Complex)

在1961年1月17日的《告别演说》中,美国总统艾森豪威尔认为:“强大的军事组织和巨大的军火工业的联姻是美国历史进程中的一个新现象,在每一个城市、每个州的议事机构、联邦政府的每个办公室都能感受到它的总体影响——经济方面的、政治方面的,甚至是精神方面的。我们认识到这种发展具有不可避免的需求。然而,我们不可以不去理解它的重大影响。……在政府各部门,我们必须防备军工复合体获得无法证明是正当的影响力。不管寻求与否。”在这一演说中,艾森豪威尔提出了军工复合体这一概念,并对这一概念作了历史的解释,这为后来大多数学者所接受。这一概念的提出有其独特的历史背景,但此后经过40多年的发展,概念本身已发生了变化。因此,给军工复合体下一明确定义从某种程度上来讲有一定难度。

本文主要从三个方面理解军工复合体这一概念,文中的论述即是建立在这种理解的基础之上。首先,本质上讲,军工复合体代表了政府和私人机构之间的互动关系,是行政机构中的军事机构与私营部门的军工企业的联合体,这种联合体是一种制度性的结合,并在经济、政治、精神等诸方面对美国社会产生了深刻的影响。其次,军工复合体是一种特殊的利益集团,“从我们的政府寻求特别的关注——在这里寻求合同,又在那里寻求税收利益,试图改变政府条例去方便攫取金条,最终是要使他们更加有利可图”。再

---

“Military-Industrial Complex Speech, Dwight D. Eisenhower, 1961,” <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/presiden/speeches/eisenhower001.htm>.

Paul A. C. Koistinen, *The Military-Industrial Complex: A Historical Perspective* (New York, Praeger Publishers, 1980), p. vii.

次,军工复合体还是一定历史阶段的产物,只有在军事机构与工业企业之间的密切联系完全建立起来后(不论在战争时期还是在平时这种密切联系都存在),并在它们对政府的政策产生强有力的持续的影响的情况下,完整意义上的军工复合体才真正出现。

从以上概念可以看出,军工复合体的两大部分——军事机构和企业,是私人机构和公共机构的结合,这就决定了其独特的性质。一方面,虽然它有军方背景,能极大地影响政府的决策,但它本身只是政府决策的影响因素之一,不能代替政府进行决策,不直接掌控公共权力;另一方面,由于军工企业与军事机构在经济、人事等各个方面的密切结合,它对政府政策,主要是政府的防务政策的影响远较其他一般企业大得多。它在美国政治过程中所扮演的是特殊的利益集团的角色。

## 2. 军备控制及美国的军控政策

军备控制是指通过双边或多边国际协定对武器系统(包括武器本身及其指挥控制、后勤保障和相关的情报收集系统)的研制、试验、生产、部署、使用及转让或者武装力量的规模等进行限制。因此,一个国家的军备控制政策是其对外政策安全政策的重要组成部分。

1961年9月26日美国国会颁布的《军备控制与裁军法》要求组建军备控制与裁军署,明确规定其任务是“以促进国家安全的方式”制定美国军控与裁军政策。该法案还指出,“作为外交政策的一个重要方面,军控与裁军政策总的说来必须和国家安全政策相一致”。以该项法律的颁布为开端,美国政府有了明确的军备控制法律,并逐渐形成了一套完备的军备控制管理体制。总体来说,美国的军备控制政策正如该项法律所规定的,是在美国外交政策的框架内制定的。

## 二 对美国军控政策的影响

利益集团政治在美国是一个普遍而且重要的政治现象,这同样体现在美国军控政策的制定过程中。在美国诸多的利益集团中,军工复合体可被

---

刘华秋主编:《军备控制与裁军手册》国防工业出版社2000年12月版,第1页。

刘华秋主编:《军备控制与裁军手册》第1页。

视作权势利益集团的代表,美国的军控政策是其重点影响的对象。考察军工复合体对美国军控政策的影响,概括起来可以从军工复合体积极参与影响军控政策的动因、参与影响军备控制政策的特点、对美国军控政策所产生的影响,以及其之所以能够对美国军控政策产生重大影响等方面进行探讨。

### (一) 军工复合体积极参与影响军控政策的动因

如前所述,从根本上讲,军备控制是对武器装备或武装力量的状况和发展进行限制,因此它有可能会损害军工复合体的利益。对军方而言,一项军控政策的推行可能意味着减少相应的防务开支;对于军工企业而言,与此密切相关的是,获取的军品订单就会减少。换个角度看,分析军工复合体从战争及军备扩张中得到的好处,有助于理解军工复合体积极参与反对军备控制政策的动因。

美国的军工复合体所得的利益可以从战争和非战争状态两个方面进行分析。在战争期间,军事机构的地位大为提高,同时战争意味着国防预算的直接攀升,国防部因此获得了比平时更多的军事预算,所以军方往往成为推动战争的重要力量。战争意味着军备的扩张,而自第二次世界大战始,军事机构实际上将除核武器外的其他领域,包括从常规武器、军服到基础设施建设,都承包给了私人企业。美国的核武器是在国家原子能委员会的监督下,通过与私人企业的合作来发展的。这样,战争给军火商们带来了大量的军事订单,军火商们因此在战争中得到巨额利润,他们自然就成为战争的积极推动者。而且,同国防部相比较而言,军火商们在战争中的立场更加激进,因为前者毕竟还要对战争的结果负责,一场失败的战争会大大降低前者的地位;而即使在美军都遭到不同程度的失败的朝鲜战争和越南战争中,军火商得到的好处与其在其他战争中的获利也并无区别。以朝鲜战争和越南战争期间美国军事开支的增长为例,军工复合体在战争中得到的好处很明显:从1949年到1990年,美国每年的军费开支平均为2650亿美元(以1990年美元价值计算),而朝鲜战争期间和越南战争期间的年均军费开支都高于这一数字,分别为3570亿美元和2760亿美元,这两个时期的军事支出在联邦政府总的支出中的比例,分别达到了75%和45%。

在和平时期,通过夸大潜在的战争威胁和不断制造新的假想敌,军工复

合体也能获得很多好处。这种情况在冷战结束后表现得相当明显。此时，苏联强大的军事力量已不复存在，但美国政府的年度防务开支仍超过 2500 亿美元，五角大楼的解释是：美军虽不再需要对付一个强有力的超级对手，但仍需要同时应付两场较大规模的、针对诸如伊拉克和北朝鲜这些“无赖国家”的局部战争。然而，正如五角大楼预算分析家富兰克林·史比尼指出的，五角大楼的两场战争战略只是使高军事预算合法化的一个市场化工具而已。结果是军火商仍然能在平时时期得到相当多的军事订货，见表一（以 1999 财年为例）。

表一 1999 财年美国前五位国防承包商

公 司	以百万美元为单位的美国国防部合同价值（括号内为它占美国国防部总合同的百分比）	主要武器
1. 洛克希德·马丁公司	12675 (10.8%)	F - 16 ,A H - 64 阿帕奇 ,三叉戟式飞机 ,地狱之火导弹
2. 波音公司	11568 (9.8%)	F/A - 1 ,F - 15 ,V - 22 鱼鹰 ,R A H - 66 科曼奇 ,C - 17
3. 雷声公司	6401 (5.4%)	爱国者 ,A M R A A M ,“霍克”导弹
4. 通用动力	4564 (3.9%)	核潜艇 ,D D G - 51 驱逐舰
5. 诺斯罗普	3193 (2.7%)	B - 2 轰炸机 ,F - 15 ,F/A - 18

资料来源：美国防务信息中心(Center for Defense Information)。

从表一可以看出，五家最大的军工企业从美国国防部获取的合同价值占国防部总合同价值的 32.6%，所以获益的最多的是那些最大的军工企业。从排名第一的洛克希德·马丁公司的一份评估报告中可以看出大的军工企业所得到的具体好处，见表二。

---

William S. Cohen, Secretary of Defense, Report of the Quadrennial Defense Review (Washington DC: U.S. Department of Defense, May 1997), <http://www.defenselink.mil/pubs/qdr/>.

转引自:William D. Hartung, "Military-Industrial Complex Revisited: How Weapons Makers are Shaping U.S. Foreign and Military Politics," [http://www.foreignpolicy-infocus.org/papers/micr/star\\_warriors.html](http://www.foreignpolicy-infocus.org/papers/micr/star_warriors.html).

表二 美国安全政策给洛克希德·马丁公司带来的利益

- 洛克希德·马丁是五角大楼最大的军火承包商,1997 财年就接下了 185 亿美元美国国防部的合同
- 该公司 1997 年 280 亿美元年销售额的 49% 来自国防部,24% 来自企业和非军事政府部门,21% 来自国际购买者,剩下的 6% 来自美国国家航空和航天局(NASA)
- 该公司在美国 45 个州 447 个城市及全球 56 个国家和地区都有业务(1997 年)
- 该公司是美国第 32 大工业公司(1997 年)

资料来源 <http://www.foreignpolicy-infocus.org/papers/micr/index.html>.

## (二) 军工复合体参与影响军备控制政策的特点

作为众多的利益集团中的一种,军工复合体参与影响政策的手段总体上没有脱离一般利益集团影响政策的模式。但同一般利益集团相比较,军工复合体参与影响军控政策有其鲜明的特点。

首先,军工复合体参与影响政策的投入甚巨。美国的军工企业实力强大,在当今世界军工企业 100 强的排名中,美国的军工企业在前十名中就占了 7 席。

以美国军工企业的龙头老大洛克希德·马丁公司为例,它 2002 年的销售额为 265.78 亿美元,其主要客户是美国国防部,占了它总销售额的 57%。强大的经济实力为其参与影响政府政策提供了坚实的基础。另一方面,军工企业每年能从美国国防部获取巨额的军事订单,但如果政府实行军备控制与裁军政策,订单数目就会减少,这显然不是军工巨头们所希望看到的,这就是他们运用所拥有的财力去影响军控政策的强烈动机。两者相结合的结果则是军工企业每年把大量的钱财用于游说运动,见下页表三。军工企业用于政治捐赠的款项也远较其他一般利益集团多得多。实际上,从 1991 年到 1997 年,军工企业比其他众所周知的“死亡批发商”——如烟草游说团——提供的政治捐赠还要多 323 万到 269 万元不等。

其次,军工复合体对两党的用力并不均衡。军工企业与美国两党的关

牛宝成:《五大公司为美军打造军火》, [http://www.csonline.com.cn/gb/content/2002-12/31/content\\_205134.htm](http://www.csonline.com.cn/gb/content/2002-12/31/content_205134.htm).

数据来自洛克希德·马丁公司 2002 年的年度报告, <http://www.lockheedmartin.com>.

William D. Hartung, "Military-Industrial Complex Revisited: How Weapons Makers are Shaping U.S. Foreign and Military Politics," [http://www.foreignpolicy-infocus.org/papers/micr/star\\_warriors.html](http://www.foreignpolicy-infocus.org/papers/micr/star_warriors.html).

系密切程度有一定的差别,见表三。

表三 军火游说团概况

公 司	捐赠给民主党 (万美元,1997)	捐赠给共和党 (万美元,1997)	两党合计 (万美元,1997)	国防部订单金额 (十亿美元,1997)
洛克希德·马丁	23.2782	43.4223	66.7005	18.5
波音公司	29.3340	50.1241	79.4581	13.775
诺斯罗普·格鲁曼	11.1500	20.2700	31.4200	8.2
雷声公司	12.9090	16.2041	29.1131	6.27
TRW 有限公司	2.9209	13.9856	16.9065	3.8
通用动力	8.6500	16.2150	24.8650	3.65

资料来源:Center for Responsive Politics (www.opensecrets.org)

从表三可以看出,几个大公司捐给共和党的钱都比捐给民主党的钱更多,这并不是偶然的巧合。军工企业之所以对两党的支持度有此种差别,主要原因在于两党在安全政策上立场的差异。简单说来,民主党在安全政策上更加强调国际法治,从而比较倾向于建立国际合作制度以保障国家安全,体现在军备控制政策上就是倾向于建立有效的国际军控制度;而共和党在安全政策上则更加强调实力,倾向于加强本国的实力来维护安全,为此他们更强调加强国家的军备建设,因而对军备控制与裁军持较为消极的态度。共和党和民主党之间之所以在军备控制上表现出这种差异,要归因于两党外交理念上的不同。一般而言,民主党在外交上更倾向于理想主义,而共和党则更倾向于现实主义。理想主义的外交理念强调法治,希望通过在国际上建立一套类似于国内法律体系的制度来维护各国的安全;而现实主义外交理念的首要前提则是承认国际社会的无政府状态,因此将发展本国实力置于首位,强调军事力量的重要性,对控制与削减军备态度消极。

这两种外交理念的分歧在民主党的克林顿政府和共和党的小布什政府的外交实践中表现得比较明显,他们的军控政策也显示出重大差别。从克林顿政府到小布什政府,美国的军控政策经历了一个明显的变化过程,即从积极推动军备控制到抑制甚至逆转军备控制。在这一现象的背后表现出明显的党派分野。以1999年10月13日美国参议院否决批准《全面禁止核试验条约》(CTBT)为例,美国参议院55名共和党议员对批准该条约全部

投了反对票,而45名民主党议员中有44人投了赞成票。1996年,在该条约上签字的恰恰就是民主党的克林顿总统。美国两党在军备控制上截然不同的态度自然逃不过军工企业的视线,军工企业出于更好地维护自身利益的考虑,对共和党提供更多的支持也就不足为奇。

第三,军工复合体参与影响军控政策的方式及效果与一般的利益集团有所差别,表现出一定的特殊性。这种差别源于军工复合体本身是一个特殊的利益集团,如前所述。一方面,军工复合体的构成和一般的利益集团有很大的不同,它是政府行政部门中的军事机构与军工企业的合成体。从美国军备控制管理体制来看,军事机构(国防部)本身就是军控管理机构之一,从这种意义上来讲,军工复合体本身就参与了军控政策的制定,显然这使得它对军控政策的影响效果更加显著。另一方面,作为军事机构与军工企业的联合体,军工复合体内部是一种制度性的结合。制度的效力在于它比较持久的稳定性,这使得军工复合体对美国军控政策的影响也比较稳定和持久。这就解释了为什么在冷战结束后新的国际形势下,军工复合体在失去了冷战时期对防务建设高民意支持率的情况下,仍能对美国的军控政策产生比较重要的影响。

第四,军工复合体对军控政策的影响呈现出历史阶段性的特点。军工复合体在不同的历史时期对军备控制政策的影响不尽相同。在第二次世界大战后的冷战高峰期,军工复合体通过对中产阶级做出三方面的承诺(一流的防御系统、技术改进和稳定的经济)取得了高民意支持率,使它获得了相当大的政治影响力,有意于推动军备控制的艾森豪威尔在任时没有能和苏联达成任何一项军控协议,不能不说与此有关。进入20世纪60年代后,由于越南战争的影响,也由于美国在与苏联的争霸中逐渐丧失绝对优势,军工复合体经历了一个低潮期,它对军控政策的影响明显减弱,一些军控协议在此间得以达成。80年代后,在共和党出身的里根总统当政后,军工复合体的影响再次回升。冷战结束后,美国的安全政策发生了很大的调整,在这过程中,国防部的防务预算大大降低,军工复合体又经历了一个短暂的低潮期,但经过90年代中期军工复合体的重新改组后,美国国内形成了更强的



“军事垄断”。“军火部门的合并使军火生产企业影响五角大楼的权重进一步增大,因为当国防部需要采购一个大型武器系统时,可供选择的就几家为数不多的公司”。这就使得军工复合体内部的结合更加紧密,从而更集中地对政府的军控政策施加影响。因此,第二次世界大战后军工复合体对军控政策的影响经历了一个从“高潮 低潮 高潮 短暂的低潮 新的高潮”的过程。

### (三) 军工复合体对美国军控政策的影响

大体说来,军工复合体对美国军控政策的影响可分为直接影响和间接影响两个方面。

直接影响表现在两个方面:一是在政府参加国际军控协议时施加压力,如1996年美国总统一签署了《全面禁止核试验条约》,但是在包括军工复合体的院外活动的作用下,美国国会于1999年10月拒绝批准这项由美国行政当局曾经积极推动的国际军控条约。二是直接突破武器销售禁令。美国的军工企业以其雄厚的经济实力和先进的军事科技水平成为国际军火市场上最主要的武器供应商,但同时美国又实行比较严格的武器出口管制制度,很多武器的销售并不为政府所允许。为了谋取军火交易的暴利,军火企业常常突破这种武器销售禁令,从而破坏美国在这方面的军控政策。

相对于军工复合体对军控政策的直接影响而言,它对美国军控政策的间接影响更为广泛。间接影响是指,军工复合体积极推动政府进行军备扩张、扩大政府军事支出,从而影响到美国在军备控制上的立场,最终损害了美国的军控政策。之所以说它是间接影响,是因为在此时军工复合体并没有直接影响到某个具体的军控政策。如20世纪90年代中期以后,美国开始了新一轮的军备扩张,试图实现所谓的绝对安全,这与军工复合体的推动是分不开的。在此背景下,美国政府强调单边主义的做法,致使国际军控形势出现逆转。最典型的例子就是军工复合体对政府进行了大量的游说活动,积极推动美国部署导弹防御系统,并最终促使美国政府单方面退出《反弹道导弹条约》。

### (四) 军工复合体能对美国军控政策产生重要影响的原因

从国内层面看,军工复合体所以能够对军控政策产生影响,首先在于军工复合体自身有强大的经济实力;其次,军工复合体本身是一种制度性的联合体,这使得它能对政府的安全政策产生持久而稳定的影响;第三,美国的民主体制为军工复合体留下了很大的政治活动空间,军工复合体对此充分利用,把自己装扮成国家安全利益的捍卫者和经济繁荣的保障者,为其找到了干预军控与裁军政策的冠冕堂皇的理由。

从国际层面看,复杂的国际形势也为军工复合体干预军控政策提供了藉口。冷战时期,借口所谓来自共产主义世界的威胁,军工复合体积极推动军备扩张,以致美国在冷战的高峰期难以推动有意义的军控政策。冷战结束后,军工复合体又借“无赖国家”的威胁为名,促使美国政府对军控政策做出重大改变,在单边主义道路上渐行渐远。

### 三 案例分析

1993年5月,美国国防部长阿斯平宣布结束实行已达10年之久并耗资甚巨的“星球大战”计划。自此,战略防御计划被正式否定。由于经费、技术及国内外反对等原因,加之“星球大战”计划最初使命的国际背景已经发生重大变化,该计划被正式否定本是人们意料之中的事。但与此同时,克林顿政府将原来负责战略防御倡议(SDI)的战略防御计划局(SDIO)改组为弹道导弹防御局(BMDO),并提出了相应的弹道导弹防御(BMD)计划。依据克林顿政府的计划,美国将同时研发“战区导弹防御(TMD)”和“国家导弹防御(NMD)”等先进反导系统。克林顿之后的布什政府则加紧部署国家导弹防御系统。在布什签署的2002财政年度军费预算法案中,有70亿美元用于发展国家导弹防御系统,比2001年财年增加了37%。在新的安全环境下,在原来的“星球大战”计划所面临的三大难题依然没有根本解决的情况下,克林顿政府缘何改变做法?布什政府又为何要迈出更大的步伐来构筑导弹防御?军工复合体的利益驱动在其中的作用不可低估。

---

里根总统提出的星球大战计划的主要目标是来自苏联的核弹头,如今苏联已经不复存在了。取代它的俄罗斯不再对美国构成战略威胁。

“National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2002,”[http://www.globalsecurity.org/military/library/congress/2001\\_rpt/sr062.htm](http://www.globalsecurity.org/military/library/congress/2001_rpt/sr062.htm).

### (一) 军工复合体从弹道导弹防御计划中获取的巨大利益

在军事上,战略防御远比战略进攻的成本要高很多。为建立导弹防御系统,美国势必要进行大量的军事拨款,国防部的订单自然会大量增加。而如前所述,第二次世界大战后美国的武器主要是由私营企业、特别是军工企业提供。因此,导弹防御计划的付诸实施会给军工企业带来丰厚的利润(见表四),而且导弹防御系统的发展一旦成功,军工企业还将从该系统中获取更多的回报。能够从导弹防御这样庞大的计划中获利的企业很多,其中最主要的有波音、洛克希德和雷声公司等。考察这三家军火商从导弹防御计划中获取的好处具有代表意义。

表四 导弹防御项目主要承包商所获合同金额(1998 - 2000)

公 司	获取美国国防部合同价值(以亿美元为单位)
1. 波音公司	35 .03913
2. 洛克希德·马丁公司	17 .392
3. 汤普森·拉莫·伍尔德里奇公司	7 .11824
4. 雷声公司	6 .01938
5. 计算机科学公司	4 .1052

资料来源:根据“Axis Of Influence : Behind the Bush Administration s Missile Defense Revival”一文 Table IV 整理而成。

波音公司是世界上最大的商业喷气机生产者,美国国家航空航天局的最大承包商,也是五角大楼最大的承包商之一。在波音公司从五角大楼获取的订单中,有相当大一部分与导弹防御项目有关。可以说,波音公司是导弹防御计划的最大受益者。仅从“导弹防御努力的系统整合”(Systems Integration of the Overall Missile Defense Effort)一项,波音公司就从国防部获取了16 亿美元的合同。据《华尔街日报》的报道,该合同在未来的十年内将给波音带来52 亿美元的收入。波音公司也是研制和生产机载激光器的承包商,这是一种装载在波音747 上的化学激光器,美国空军在该项目上的花费大部分也落入了波音公司的口袋。此外,波音还为导弹防御计划中

Michelle Ciarrocca and William D. Hartung, “Axis Of Influence : Behind the Bush Administration s Missile Defense Revival,” <http://www.worldpolicy.org/projects/arms/reports/axisofinfluence.html>

转引自:William D. Hartung, “Military-Industrial Complex Revisited : How Weapons Makers are Shaping U.S. Foreign and Military Politics.”

的陆基拦截导弹这一关键组成部分装配助推式火箭引擎。

洛克希德·马丁公司是美国陆军战区高空区域防御系统(THAAD)的主要承包商。该系统是战区导弹防御系统的重要组成部分之一。到1998年为止,美国陆军已在该项目上花了32亿美元。

雷声公司 该公司最有名的产品是“爱国者”防空导弹,因在海湾战争中扬名而大受五角大楼的青睐。它同时获得了国家导弹防御系统的早期预警雷达项目的订单。此外,它还是美国海军战区宽区导弹防御计划(Navy's Theater Wide Missile Defense Project)的主要承包商。

## (二)军工复合体推动部署导弹防御系统

军工复合体主要通过以下两个方面的努力去推动美国部署导弹防御系统:

首先,政治捐赠与政治游说。在竞选过程中,军工企业分别为两党候选人提供竞选资金,以期其当选后制订出对他们有利的政策。从与导弹防御系统密切相关的四大军工企业对两党的捐赠总额来看,由于共和党在推动导弹防御这个问题上更加配合,它们相应地把更多的钱投向了共和党,其倾向是相当明显的(如表五所示)。在表五中,还可以看到这些军工企业花费了大量金钱为导弹防御系统进行游说。

表五 四大军火公司政治捐赠及游说花费情况

公 司	1997 - 1998 用于政治捐赠费用(括号内前、后分别共和党候选人、民主党候选人得到捐赠所占百分比)	1997 年用于游说的费用
1. 波音公司	52.9 万美元(57% 43%)	1002 万美元
2. 洛克希德·马丁公司	25.3 万美元(64% 36%)	360 万美元
3. 雷声公司	17.62 万美元(57% 43%)	164 万美元
4. 汤普森·拉莫·伍尔德里奇公司	19.525 万美元(100% 0%)	136 万美元

资料来源:根据“Tangled Web: The Marketing of Missile Defense 1994 - 2000”一文 Table I 整理而成。

William D. Hartung, “Military-Industrial Complex Revisited: How Weapons Makers are Shaping U.S. Foreign and Military Politics.”

William D. Hartung and Michelle Ciarrocca, “Tangled Web: The Marketing of Missile Defense, 1994 - 2000,” <http://www.worldpolicy.org/projects/arms/reports/tangled.htm>.

其次,军工复合体还大力支持美国的一些右翼保守的思想库,通过他们去说服政府。其中最为著名的是由曾在里根政府中担任行政官员的弗兰克·盖夫尼创建的安全政策中心(Center for Security Policy),其经费主要来源于保守的家族捐赠者和波音、洛克希德、雷声等国防承包商,而这些家族和公司正是导弹防御计划的主要获益者。从1988到2000年间,其成员先后发表了将近200篇鼓吹导弹防御的文章,而且它每年出版一份《国家安全简报》,主题多为诸如“朝鲜导弹威胁”、“中国‘核偷窃’”、“各种军控条约对美国的危害”之类。

### (三)导弹防御计划与《反导条约》

《反导条约》全称为《美苏关于限制反弹道导弹系统条约》,是美苏双方于1972年在莫斯科签订的,其核心是美苏双方不进行“国土防御”,以“互相确保摧毁”维持核时代的战略稳定。根据该条约及美苏于1974年7月签订的补充议定书,每方只可部署一处反弹道导弹发射场,每个发射场可部署100枚反弹道导弹拦截导弹,除此之外不得部署保护全境或其他个别地区的反弹道导弹系统或其组成部分。条约还禁止研制、试验或部署海基、空基、天基或机动陆基反弹道导弹系统及其组成部分,并禁止使普通防空系统具有拦截战略弹道导弹的能力。显然,《反导条约》的目的在于限制发展、部署战略防御系统。

因此,对导弹防御系统(尤其是其中的国家导弹防御系统)而言,《反导条约》是妨碍其发展和部署反导技术的法律障碍。在军工复合体的支持下,美国的一些保守思想库和共和党的智囊机构纷纷论证有关《反导条约》已经过时的思想。他们认为,1972年的《反导条约》是冷战时代的产物,在后冷战时代已经不合时宜。因为当代军备技术的发展速度非常迅速,如果继续坚持《反导条约》,只会束缚美国军事力量建设的发展。在他们看来,如果坚持《反导条约》,不仅将约束美国开展国家导弹防御系统的研制和部署,即使对战区导弹防御系统的研发也是一个重大打击。在大规模杀伤性武器扩散为主要威胁源的后冷战时代,《反导条约》已经不能适合冷战后美国的安全

---

Michelle Ciarrocca and William D. Hartung, "Axis Of Influence: Behind the Bush Administration's Missile Defense Revival."

William D. Hartung and Michelle Ciarrocca, "Tangled Web: The Marketing of Missile Defense, 1994 - 2000."

需要。而针对白宫提出的国家导弹防御系统技术成熟程度问题,国会的共和党人则提出了“投入更多的研发经费和资源”的要求。

正是在这些保守的战略思想库和国会中共和党议员的积极活动下,布什上台后,提出要及早部署国家导弹防御系统,并促使美国退出《反导条约》成为不可避免的事实。2001年12月12日,布什正式宣布:由于《反导条约》妨碍了美国的反导研制,美国将于半年之后退出该条约。这是军工复合体的重大胜利,是它们促成了美国这一重大的军控政策的转变。美国退约的更严重的后果是它导致了国际战略基础的失衡,其单边主义的做法使得国际军控进程出现了重大的倒退。因此,军工复合体就弹道导弹防御展开的活动影响的不仅仅是《反导条约》这一项具体的军控政策,它还将给美国其他方面的军控政策带来更多的不利影响。

## 四 结 论

考察当今的军工复合体与美国的军控政策,当然离不开对当今的国际安全形势及重大历史事件的探讨。重大历史事件的发生的意义在于:虽然它本身并不一定改变整个国际形势,但会从很大程度上影响美国决策层对当今国际安全形势的评估。更重要的是,此类事件的发生往往会为军工复合体所利用,从而使他们得以为影响美国安全政策制造出借口。“9·11”就是这样重大的历史事件。

在“9·11”之前,尽管军工复合体为美国部署国家导弹防御系统、退出《反导条约》作了大量工作,但由于美国国内反对部署国家导弹防御系统力量的制约,军工复合体的努力进展并不顺利。但是,“9·11”事件发生后,出现了有利于军工复合体的重大变化。就在这一事件发生后的三个月,布什即成功宣告美国退出《反导条约》。该事件的发生也从很大程度上影响到布什政府对国际安全环境的评估。在布什政府看来,在新的安全形势下,美国要面对多个无法确定的潜在对手,引起冲突的根源和潜在的冲突根源是多种多样的。针对这种新的安全环境,美国很难知道在什么情况下,对什么对象或在什么程度上使用军事力量。美国制定新战略不能再根据“威胁”来自何方,而是要根据未来潜在对手可能具有的所有“能力”制定对应的军事战略。这显然是一种夸张的做法,在这一观念的引导下,美国的军费大幅增

长。军工复合体也可以借口外在的威胁 ,说服政府采取积极的军备扩张的政策 ,从而进一步摆脱军备控制的束缚。

“9·11”之后美国退出《反导条约》仅仅是个开始 ,它同时还标志着美国政府在寻求新的核军控政策。布什政府认为 ,冷战时期的《反导条约》和相互确保摧毁战略都已过时 ,退出《反导条约》 ,并声称完全放弃相互确保摧毁战略 ,都表明布什政府正在放弃以往核军备控制的理论基础 ,其核军控政策正在发生转变 ,转向执行单边的、不受条约束缚、没有核查的核军控政策。这种军控政策具有很大的随意性 ,从而为军工复合体逆转军控形势留下了更大的活动空间。

“9·11”之后 ,美国的战略威慑力量呈现一种新的发展态势 ,那就是要减少对部署的进攻性战略核武器作为打击力量的依赖 ,代之以更多地依赖先进的常规武器与导弹防御的威慑作用。这是一种成本更高的战略部署 ,这应该是军工复合体所愿意看到的。

“9·11”事件的发生还为美国借口发动反恐战争以推进其军事霸权提供了有利的条件。随后发生的伊拉克战争就与此事件密切相关。美国的这种做法对军工复合体也非常有利。伊拉克战争使美国的军火工业在美国经济普遍不景气的情况下一枝独秀 ,生产导弹的雷神公司股价上涨了25% ,洛克希德·马丁公司的股价上涨了29%。更重要的是 ,战争还为军工企业的新式武器提供了“试验场” ,这有利于它们开拓国外市场。因战争而来的丰厚利润增强了军工复合体的实力 ,它们因此可以拿出更多的钱来影响美国的军控政策。美国的反恐战争还要继续下去 ,也就会为美国军工企业的新式武器提供更多的“试验场” ,因此军工复合体的这种影响还可能会持续比较长的一段时间。

章节根 :复旦大学国际关系与公共事务学院在读博士研究生、复旦大学美国研究中心军备控制与地权安全项目组成员

沈丁立 :复旦大学国际问题研究院常务副院长、博士生导师

---

National Institute for Public Policy , “ Rationale and Requirements for US Nuclear Forces and Arms Control ,” January 2001 . <http://www.nipp.org/Adobe/volume%201%20complete.pdf>

李宣良 :《美国加紧补充武器库》 ,《环球时报》 2003年5月7号 第7版。

# “9·11”事件后 美国的文化悖论

朱世达

[内容提要] 本文通过对历史事实的分析揭示了美国在“9·11”之后作为“新帝国”在一系列问题上所面临的文化矛盾:其帝国地位与其基本的民主价值观之间的矛盾,美国重新审视其社会的开放性,而实行一个较为强硬的移民政策,这对美国社会的根本特点——移民性——构成威胁;总统权力扩大,行政与国会之间的权力制衡受到了挑战;在理念上,美国政府可以反恐的名义而限制公民自由,可以说限制了美国价值中的核心部分;国际恐怖主义所宣称的宗教性,以及美国文化内部的宗教冲动,使美国处于十分尴尬的文化困境。本文指出,美国所面临的种种文化悖论从表面上看源于其反恐所采取的战略,即美国不是依靠现行的国际机制采取政治的手段,而是采取先发制人的单边主义的军事手段来对付国际恐怖主义,但其深层原因则是韦伯所谓的“攫取型道德”、天赋使命感,以及普世主义的美国主义。

关键词 美国社会文化/“9·11”/文化悖论

“9·11”事件后,美国国内社会发生明显的变化。总统的权力得到空前的扩大。美国的移民政策更为强硬。反恐成为国家政治生活的中心,改变了社会与道德情绪,爱国主义高涨。在美国公众中有普遍的不安全感。反恐成为美国国内政治和对外关系中的主要因素。在美国将反恐引向世界的同时,它也使自已陷于困境,从而面临一系列文化悖论。



—

“9·11”事件后,美国面临的主要的文化悖论之一便是民主制度与帝国的关系。由于美国在世界上在政治、经济、文化和军事上都占绝对优势,它成为无与伦比的霸权和世界警察。正如丹尼尔·贝尔说的,“美国成长为一个帝国主义强国,……作为世界最强国,它在世界各地卷入(有时是主动加入)了第二次世界大战后随即而来的意志的较量。这样,美国开始在世界上施加一种权威的影响,……”于是,它几乎处于所有人的怨恨与谴责之中。

美国无论是硬权力还是软权力都是世界第一。根据约瑟夫·奈(Joseph S. Nye Jr.) ,软权力是通过吸引或劝导其他人或国家做你期望做的事,即期望其他人或国家采取你的目标。硬权力是通过使用胡萝卜加大棒的经济和军事的力量使其他人或国家遵从你的意志的能力。软权力是“一揽子计划”,包括流行音乐、美国职业篮球、人权等,总之是“美国的生活方式”。根据罗伯特·库珀(Robert Cooper)的理论,新帝国主义是指后现代国家动用它的国家力量(包括军事力量)来控制还是民族国家的现代国家,同时也制止前现代国家那些诸如屠杀之类的行为。

美国成为冷战后惟的一个超级大国,对伊拉克的占领标志着一个新帝国的诞生。这个新帝国主义的特点是:(1)不再是以占领殖民地作为标志;(2)它是对全球化的市场控制作为标志;(3)以绝对优势的经济和硬权力为后盾;(4)以软权力,即美国文化和价值为吸引力;(5)以先发制人为其战略;(6)它的目标是在全世界实行美国式民主,将美国生活方式普世化。

亨廷顿曾指出,建立全球帝国是不可能的,维护世界安全则需要接受全球的多元文化性。如果现代化和全球化造成的断裂存在于美国与世界其余

---

丹尼尔·贝尔:《资本主义文化矛盾》(赵一凡等译)北京·三联书店,1989年版,第254页。

见 Joseph S. Nye Jr., “Propaganda Isn't the Way,” International Herald Tribune (IHT), January 10, 2003, p.6.

佩里·安德森:《三种新的全球化国际关系理论》,《读书》2002年10月号,第7-11页。

地区,那么,那将意味着单边主义美国与世界其余地区的对峙。丹尼尔·贝尔在谈及修昔底德的《伯罗奔尼撒战争史》时论及一个民主政体进退两难的困境。他指出,“帝国的角色对于任何国家来说都是难以扮演的,因为它意味着国家必须承担起提供大量的人力和财力的义务。如果这一切不能得到回报,就会在内部导致严重的紧张状态。”美国的民主制度与帝国的关系反映了美国政治与文化的分裂。

美国在当今世界上独霸的地位,其先发制人的战略,使它在世界政治中具有不可一世的优势,它的权威几乎是不可扼制的。而这与美国信奉的基本民主价值背道而驰。科罗拉多学院教授大卫·亨德里克森(David C. Hendrickson)认为,“其实美国人民无须别人来提醒他们,任何行使不加限制的权力的情况表明一种初期政治病症的危险的信号。对权力的制衡正是我们建国元勋们留传给我们的思想遗产,这一思想是我们宪政的中心议题。”他说,“如果这种倾向失控的话,它将导致毁灭。”<sup>5</sup>

波勃·赫伯特(Bob Herbert)认为,美国在伊拉克发动的战争是一场悲剧性的、不可能打赢的大灾难。美国的战争加剧了伊斯兰激进分子的反美情绪。美国在伊拉克驻军正是圣战分子所希冀的,因为它提供了一个与美国人对面对战的机会。美国不可能以武力威胁的手段赢得在伊拉克的胜利。历史证明,给一个国家外加一个政府,奉行一个在本国没有文化基础的信条,是不可能成功的,不管这个信条是多么的美好。布什在“敌人”的概念上含糊不清,并挑起了一场没有时间限制的战争。由于对“敌人”概念在定位上过于宽泛,有可能使美国错误的反恐战略合法化,将美国陷入其他国家内部的权力斗争中。如果以暴易暴,将使更多的人走向恐怖主义的阵营,使美国更加不安全。不问其他国家的文化背景,而施行美国主义,使美

---

亨廷顿:《文明的冲突与世界秩序的重建》(周琪等译),北京·新华出版社,1998年版,第368页。

丹尼尔·贝尔:前引书,第255页。

David C. Hendrickson, “Imperialism Versus Internationalism,” *Gaiko Forum*, Vol.2, No.3, Fall 2002, pp.35 - 42.

5 David C. Hendrickson, “Toward Universal Empire: The Dangerous Quest for Absolute Security,” *World Policy Journal*, Fall 2002, p.2.

Bob Herbert, “America Needs Friends to Help It out of the Iraq Mess,” *IHT*, August 22, 2003, p.6.

The Perils of Fighting, “Terror,” *Boston Globe*, *IHT*, September 12, 2003, p.8.

国的国际形象受到挑战。这是美国作为新帝国所面临的一个无法解脱的文化悖论。

## 二

在“9·11”事件后,美国重新审视其社会的特点之一开放性,实行一个较为强硬的移民政策。这对美国社会的根本特点——移民性——构成挑战。这是美国所面临的文化悖论之一。

“9·11”事件暴露了美国开放社会的许多致命的弱点及其脆弱性。虽然大多数美国人,包括美国政治家并不希望“9·11”事件使美国改变其传统的开放社会的根本原则,但面对国际恐怖主义的威胁,其开放性不受到影响是不可能的。国会和白宫都认为要改进签证发放工作,边境巡逻和对在美国的外国人的监测。美国着手削减入境签证数。从2000年10月1日至2001年9月4日,美国共发放28.4663万份签证,而从2001年10月1日至2002年9月4日,则只发放22.4324万份签证。同期签证拒签数从10.7754万增至11.0893万,被拒签者大多数是亚洲人和中东人。以在肯尼亚的卡库玛(Kakuma)难民营为例,在7万战争难民中只有2.7万人在2002年得到前往美国的签证,是25年以来最低的。

2002年4月,移民局宣布加强对留学签证的管理,规定持商务旅游B类签证进入美国的外国人,不得进入各种学校就读,也不能转为F-1类学生签证。规定同时缩短了持旅游和商务签证的外国人在美停留的时间,持B类签证的外国人在美停留的最长时间由一年缩短到6个月,持旅游签证的则缩短为30天,而且没有足够理由不得延长。同时,布什政府决定加强对外国学生申请在美国从事课题研究的审查,以防止恐怖分子获得敏感领域的信息和技术。这些敏感领域包括激光、高性能金属、导航系统、核技术与导弹助推技术等。

据纽约国际教育学院的一个受到国务院资助的名为《门户开放 2003》

---

USA Today, September 9, 2002, p.2.

Rachel L. Swarns, “New Screening Delays Refugees Entry into U. S.,” The New York Times, IHT, January 30, 2003, p.2.

的调查报告,在2002 - 2003 年度外国学生的入学率虽然有上升,但增长率只有1%,而前5年每年的增长率是4.9%。沙特学生入学数降至4175,下降25%,科威特入学数下降至2212,下降25%,阿联酋入学学生数下降至1792,下降15%。在送留美学生最多的20个国家中有13个国家的学生数下降,其中印度尼西亚学生数下降至10432,下降10%,泰国学生数下降至9982,下降14%,马来西亚学生数下降至6595,下降11%。在276个学院中,46%说它们的外国学生数下降了,21%说没有变化,33%说它们的外国学生数上升了。

美国众议院于2002年10月24日,参议院于10月25日批准、总统于26日签署的《美国爱国者法》(USA Patriot Act) 包括了对外国学生进行监控的条款,并规定为此调拨3600万美元专款。美国众议院于2001年12月19日通过、众议院于2002年4月18日通过、美国总统于2002年5月14日签署的《关于加强边防安全和入境签证改革法》(the Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act) 加强了对外国学生的监控,并堵塞了漏洞。国土安全部将原来移民局的职能全部移交给公民与移民局及边境安全局。边境安全局负责对外国学生的监控。在美国,也有人担心将外国学生视为主要的安全与恐怖危险因素是一种对形势的错误估计,这有可能使政府的监控走向极端,却无补于减少恐怖威胁。美国政府要求来自25个阿拉伯和穆斯林国家的非美国公民从2002年12月到2003年4月到移民当局作特别登记。在8.2万登记的人群中,发现1.3万阿拉伯人和穆斯林为非法移民。这些人将面临被递解出境的命运。据美国官员说,自“9·11”以来,在第一轮递解非法移民中,已有600名阿拉伯人和穆斯林被送回来源国。此后,有3000阿拉伯人和穆斯林被捕。具体被递解出境的数字美国官方拒绝公布。被递解出境的亚洲和非洲非法移民在过去两年中上升了27%。

这些措施与美国社会的开放性是相悖的,与美国的自由资本主义原则相悖的。而开放性与自由资本主义正是美国社会的生命线。减缓了移民的速度,对移民实行种种严酷的限制从长期来说将对美国经济、政治与文化

---

U. S. A. , November 3 ,2003 , p.7B.

Rachel L. Swarns , The New York Times , IHT , June 9 ,2003 , p.7.

产生影响。

### 三

“9·11”后,美国面临的另一个文化悖论就是行政与国会之间的权力制衡受到了挑战。美国的反恐战争在国内被当作政治的和意识形态的工具。在政治上,由于美国处于战争之中,美国总统拥有极大的行政权力,可以较有利地面对政治反对派。布什总统所拥有的行政权力大大超越了“水门事件”之后的所有总统,并可以与当年罗斯福总统的权力相媲美。美国学者认为布什恢复了历史学家小亚瑟·施莱辛格所谓的“帝国总统”的做法。

在国内事务中,行政当局改组了移民与归化局而无须国会批准。布什总统签发了允许在军事法庭审判恐怖分子的命令。由于美国战时的政治权力完全掌握在行政首脑手中,他现在拥有绝对的个人权力决定是否攻打伊拉克。布什政府以保密和国家安全的名义拒绝与国会分享机密。布什无视1947年通过的《国家安全法》,命令535名国会议员中仅8名成员能参加敏感性的发布会,后来由于议员反对并保证不泄露机密,布什才后撤。布什政府无须国会与法院批准就可以军事法庭的名义对美国人作为“敌方战斗人员”进行审判。布什说,“敌人已对我们宣战,我们不能让外国敌人利用自由来摧毁自由本身。”布什在2003年7月中旬宣布,将有6名被俘人员接受军事法庭审判。这将是美国50多年以来第一次使用军事法庭。2003年9月10日,布什要求扩大《美国爱国者法》(USA Patriot Act)的执法范围,扩大联邦法律执法权力,去除妨碍追查与恐怖有关的犯罪嫌疑人的“不合理的障碍”。具体地说,他要求允许联邦机构在与恐怖有关的事件中签发“行政传票”的权力,以获取私密的、医疗的、财务的,以及其他资料,无须法官或大陪审团的同意,扩大联邦法关于死刑的规定,以涵盖与恐怖有关的罪行,并使与恐怖有关的犯罪嫌疑人较难获得保释。美国有学者担心政府权力的过分膨胀会有损于美国最高权力的分权体系。

“9·11”事件之后,崇尚自由主义价值原则的美国国内社会面临着自第

二次世界大战以来最严峻的文化挑战。在国家与市民社会之间,行政部门与立法以及司法部门之间,政府机构与非政府机构之间,产生了失衡现象。美国正在进行一场反恐战争,战争要求政府的运作按非同寻常的方式进行。在这过程中,它不可避免地遇到一系列与限制公民自由(civil liberties)有关的问题,如政府可以无限制地拘留任何人,将外国人遣返出境而不进行任何公开的听证会,拒绝将关押在古巴关塔那摩的人员送交法院审判,司法部人员可以窃听可疑分子与律师的谈话,以及降低搜索住家的标准。

政府可以在美国窃看和拦截可疑分子的电子邮件,根据《美国爱国者法》可以跟踪、追索、拘留或遣返疑犯,同时,司法部有更大的权力不经起诉就可以拘留移民。对此法在美国争论颇多。

美国以其宪法、民主治理、独立司法而自豪于世。而美国的司法精髓——独立的法官、独立的检察官和最高法院裁决——被认为是美国民主的象征。然而,有人认为,《美国爱国者法》所列的不经过独立上诉便判决的军事法庭,无限期的拘留权,对内部侦查行为监督的放松,等等,却与这一切背道而驰。此法涵盖过于广泛。

联邦调查局(FBI)从2002年11月开始发公函,要求全美各大高校向该机构提供在校外国学生及教师的个人信息,其内容包括姓名、住址、电话号码、出生地、出生日期及其携带的各种证件的资料,以确定他们是否与已知或有嫌疑的恐怖分子有联系。在此之前,许多高校已向管理20万外籍学生的移民和归化局提交了类似的信息。移民和归化局根据美国移民法有权获知外籍学生的所有信息,但联邦调查局和其他执法机构在这一方面的权限则相当有限。

美国政府建立了一个广泛的电子追踪系统,即所谓的“学生和交换学者信息系统(SEVIS)”,控制100万在美的外国学生和学者,特别是来自穆斯林国家的学生和学者。在2003年初,政府已批准3900所学校入网,1748所学校在待批的过程中。没有批准入网的学校不得招收外国学生。系统记录外国学生和学者的所有个人信息,包括受学校处罚的信息。来自穆斯林

---

James A. Goldston, "A beacon of Freedom Grows Dim," IHT, September 13 - 14, 2003, p 6.

参见 Washington Post, December 25, 2002.

国家的学生和学者处于一种被怀疑的境地。除了在总的追踪系统记录在案之外,移民和归化局有另一套系统,每年将来自24个穆斯林国家的学生和学者的手印和近照登记入册,并进行个人访谈。这种将美国学生和外国学生加以区别的做法是对美国学校多元化的自由主义传统的一个挑战。这一挑战涉及到美国的根本价值体系,涉及到美国往往引以为自豪的根本的宪法权利。

在理念上,美国政府可以反恐的名义限制公民自由,可以说限制美国价值中的核心部分。司法部长阿什克罗夫斯特(Ashcroft)在2001年10月12日给各媒介头面人物的备忘录中根据《信息自由法》(the Freedom of Information Act)的精神强调在发布新闻时有必要考虑报道的敏感性与保密性问题,而司法部以前的方针是只要没有“可预见的害处”便可以发布。民权主义者指责政府篡夺了宪法所赋予的权力,侵害了个人的自由。于是在美国国内展开了一场关于民主价值的辩论,即在面对外来威胁的情况下,如何做到不损害民主,重要的是如何做到个人自由与国家安全的平衡。对国家安全的重视与强调往往会影响民主与人权。

五角大楼制定了“整体信息意识计划”(Total Information Awareness),旨在通过窃收互联网上的电子邮件和商业性资料库中的有关健康、金融和旅游信息而达到发现恐怖分子的目的。一组情报分析家可以从网络上收集情报,追索个人与个人或与团体的关系,并互相分享情报。他们可以与机场摄影机、信用卡交易机、机票预订网络和电话记录系统联网。美国众议院和参议院均认为这一做法只能针对外国人,不能针对美国人。他们认为这是对美国人隐私权的威胁。国会要求国防部在60到90天之内提供一份报告,在此期间不得继续研究,除非总统向国会表明这一中止有可能损害国家利益。国会曾否定了《美国爱国者法》中关于政府有权不经过法官而签发传唤传票的权力。由此,可以看到美国权力制衡机制的运作,国会对政府的一些有可能损害个人自由的做法进行控制。

自反恐战争进行以来,美国政府以“物证”名义已拘留了至少20多人。104名外国人被指控破坏了移民法而被监禁。阿卜杜拉·埃尔·默哈杰

尔,原名胡塞·帕蒂拉,生于布鲁克林,是波多黎各后裔,在芝加哥长大,后皈依伊斯兰。他被指控阴谋制造并引爆带有辐射的炸弹,俗称“脏弹”。如果按美国正常法律程序审判,美国法律中有许多条文将可以保护他。首先,因为揭发他的是物证,而在美国法律中由物证指控而进行的逮捕不能是无限期的,现美国政府把他定为“敌对战斗人员”,则便可以无限期地拘留他。美国五角大楼认为,美国从阿富汗战场所拘捕的罪犯将是无限期的,即使军事法庭判他们无罪,美国也不会释放他们。在整个战争时期,他们将被拘留,这场战争本身就是无限期的,这就意味着他们的拘留也将是无限期的。

另一案例是哈姆迪(Yasser Esam Hamdi)。他生于路易斯安那州的巴吞鲁日,父母是沙特人。当他在阿富汗为塔利班战斗时,被北方联盟所俘,现关押在弗吉尼亚州,没有经过任何法庭指控程序,也不被允许见律师。诺福克联邦地区法庭的法官罗伯特·道默尔请控方提供审讯记录和其他文件以判断哈姆迪是否是敌方战斗人员。8月6日,美司法部宣布拒绝提供法官任何文件,并声明法院无权过问此事,并认为在战争期间美国政府拥有此权力。哈姆迪的案例牵涉到美国司法内部的分歧和美国司法与行政之间就公民自由权利所发生的分歧。

指控一个美国公民为敌方战斗人员,并剥夺其宪法所赋予的权利,显然属于国内公民自由权利的范畴。哈姆迪案例表明,布什政府拥有绝对的权力决定谁是敌方战斗人员。政府可以任意抓捕任何人,而法院无权将这些人从监狱中释放,也无权为他们提供律师帮助。这显然与建国元勋们在建国之初所确定的监督与制衡的机制,政府的任何部门不拥有不受控制的权力的原则相违背的。使美国学者感到忧虑的是布什政府所做的一切是“秘密的”——秘密的拘留,秘密的移民听证会,对见证保密,等。有学者认为,“从公众对布什政府反恐措施的反应来看,人们可以得出结论,美国正在变成一个警察国家。”

格莱维尔·比福德(Grenville Byford)在《外交》杂志中提出将反恐战争说成是善对恶的战争是否公平的问题。他说,所谓的明确的道德性(moral clarity)并不明确,是虚无缥缈的,最好尽快不用这样的措辞。有的



学者认为,布什政府决心使用军事手段来解决问题是许多新保守主义运动创始人托洛茨基主义在理念上的遗产。新保守主义运动正统帅着布什政府的外交政策。新保守主义运动是托洛茨基主义的“不断革命论”的右的表现,以摧毁现存的体制和结构为目标。

保罗·克鲁格曼(Paul Krugman)认为,在美国,有一种由道德所驱使的故意的无知,即一种对反恐形势的“认知上的差距”,这种无知实际上反映了国内政治。他说,一种新的后“9·11”的“政治正确”使人们公开地讨论他们的观点变得很困难。在美国,任何人试图理解在世界上发生的反美的反应就会遇到充满道德义愤的激烈的攻击。这些攻击者自认为在捍卫清晰的道德性。实际上他们在国内政治斗争中被利用了。

#### 四

布什政府所面临的一个令人困惑的文化悖论是反恐战争所反映的宗教性问题。“邪恶轴心国论”反映了布什战略的宗教内涵。“邪恶”本身是一个宗教概念。布什提出“邪恶”的概念表明宗教二元论(dualism)对布什和对美国心理的影响。白宫中有许多福音派清教徒,白宫的宗教狂热(religiosity)是现代美国新教的一个重要的支脉。布什政府的国内政治战略看上去越来越像是一支十字军。布什在演讲中曾经失言说过“十字军圣战”。美国五角大楼国防部负责情报工作的副帮办中将威廉·伯伊金(William Boykin)2003年10月中旬在俄勒冈的一次宗教礼拜上穿着军装在布道台上说,他正在领导一场反对撒旦的“精神战争”,对于基督国家美国来说,“击败恐怖主义的最好的办法是以耶稣的名义去面对他们。”他将自己描述为一个走向战场的基督战士(Christian Soldier)。国内的新保守主义者讨论的竞选纲领包含的无非是堕胎、安乐死和同性恋婚姻。保罗·克鲁格曼(Paul

---

William Pfaff, “Al Qaeda vs. the White House,” IHT, December 28 - 29, 2002, p.6.

Paul Krugman, “A Willful Ignorance About the Sources of Terrorism,” IHT, October 29, 2003, p.8.

IHT, October 23, 2003, p.4.

Krugman)认为,这不是文化战争,这是宗教战争。

宗教二元论认为人类分为被拯救和重生的人和罪人,宣传善与恶、光明与黑暗的对峙,在上帝和撒旦之间存在永恒的战斗。恶是物质性的,而不是一件道德的事。它在宗教中的影响一直是很大的。加尔文主义(Calvinism)和17世纪天主教的非正统派别詹森主义(Jansenism)受到宗教二元论的影响。而加尔文主义和詹森主义对美国思想产生很大影响。加尔文主义影响17世纪的清教主义,而清教主义形成了18世纪的公理会和19以及20世纪的福音派新教。它们鼓吹世界上充斥撒旦的陷阱。而詹森主义则通过爱尔兰天主教影响美国。虽然摩尼教(Manichaeism)在欧洲的影响在6世纪时就衰落了,但它的宗教二元论对美国心理的影响则一直延续下来,特别是在美国的外交政策方面和这次反恐战争中。布什的“邪恶轴心论”具有明显的宗教道德色彩,因为其出发点是具有宗教内涵的道德判断,而不是以政治学的概念来加以精确的规范(布什政府显然意识到了这一点,在他的2003年初作的《国情咨文》中再也没有提这一说法)。欧盟外长索拉纳在评述美国和欧盟在攻打伊拉克前夕所发生的分歧时说,这是白宫关于世界事务的宗教观点和欧洲人的世俗的理性的看法的对峙。

新正统派尼布尔(Reinhold Niebuhr)对美国现代政治思想和外交政策思想产生重大影响。从20世纪30年代以来,他一直鼓吹在国际关系中使用武力。布什和他的新保守主义的顾问们遵循的正是他的思路。另一个值得注意的方面是布什在其2003年的《国情咨文》中在谈及诸如艾滋病、吸毒、恐怖主义和伊拉克问题时流露出他的福音派宗教道德情绪。在谈及伊拉克时,他说“邪恶的”(evil);在谈及预防艾滋病的道德责任时,他说这是一项慈悲的工作(a work of mercy);在谈及开展宗教计划帮助吸毒者时,他说“促使他们放弃吸毒习惯的奇迹是可能的”(the miracle of recovery is possible)。布什称攻打伊拉克是“符合我们国家的最高道德传统的。”2002年12月29日在密歇根州的大急流域(Grand Rapids),布什称美国为“一个道德的国家”(a moral nation)。布什的助手们称此为“明确的道德

---

Paul Krugman, "A Willful Ignorance About the Sources of Terrorism," IHT, October 29, 2003, p.8.

William Pfaff, "Thinking with a Manichaean Bent," IHT, November 28, 2002, p.6.

William Pfaff, "When Power Disdains Realism," IHT, February 3, 2003, p.8.

性”(moral clarity) ,实际上是一种道德的优越感或天真的道德性。这一观念使布什所看到的世界不是黑便是白 ,不是是就是非 ,这一观念促使他去从事别人不敢去从事的冒险行为。

法国总统密特朗的顾问杜勃雷(Regis Debray)撰写了一部书 ,名为《占上风的上帝》(The God That Prevailed)。在这本书中 ,他指出 ,以秩序的名义而造成混乱 ,造成嫉恨 ,而不是造成感激 ,是所有帝国惯于做的事。但这样会驱使它们从一个军事胜利走向另一个军事胜利而最终走向衰亡。他说 ,美国应该像它的欧洲盟友一样善于区分政治和宗教。“美国用圣经的关于超验的命运的自我信念来弥补它的短视、它的权宜之计。清教的美国被神圣的道德所羁绊 ,它将自己视作善的命中注定的寄存之所 ,肩负着打击邪恶的责任。它只相信神意 ,追求一种从本质上说是宗教教义驱动的政治 ,和罗马教皇格利高里的政策一样的古老。”他又说 ,“老欧洲已经知道这个星球太复杂了 ,太多元了 ,不可能仅仅持一神教的两元逻辑 :不是白就是黑 ,不是善就是恶 ,不是朋友就是敌人。”在这里 ,美国面临一个悖论 ,即后现代的美国追求的却是前现代的价值。

与此有关的便是美国国内种族关系紧张的问题。“9·11”事件的策划者和实施者们是把这一行动看成是其“圣战”(Jihad)的一部分。从本·拉登的言论来看 ,穆斯林原教主义者把美国人与犹太人相提并论 ,对于他们来说 ,反美与反犹是一回事。这也就是说 ,国际恐怖分子在一开始就把这场斗争定格在宗教与种族的范围之内。这对美国社会心理是有影响的。在美国一部分人中 ,特别是草根阶层 ,有人怀有宗教与种族情绪。这就是为什么在美国种族关系中会发生阿拉伯族裔和其他种裔关系的紧张。在美国 ,种族关系本来就是最敏感的问题之一。种族宗教问题将作为一个潜在因素始终影响这场斗争。它将使这场斗争变得愈益复杂而扑朔迷离。

阿拉伯裔美国和其他族裔关系紧张。据美国—伊斯兰关系委员会发言人伊卜拉欣·胡珀(Ibrahim Hooper) ,美国的穆斯林已经失去了许多公民自由权利。最突出的是一种基于族裔出身背景的预警系统(ethnic profiling) ,这种系统将阿拉伯人和穆斯林假想为恐怖分子 ,要求来自被美国指定为鼓励恐怖主义的国家的外国人登记并留下手印 ,申明他们将前往美国

的什么地方,当他们更改地址或离开美国时将通知移民局。这种做法本身就构成了种族歧视。

虽然美国官方竭力将反恐战争与伊斯兰教及 12 亿穆斯林教徒分开,布什总统多次说伊斯兰是一个“基于和平、爱和同情心的信仰,一个献身于道德、学习和容忍的宗教”,但布什政府中的新保守知识分子(许多人是犹太裔)、福音派基督教领导人和宗教保守分子,包括曾在布什就职典礼上作祈祷的福兰克林·格雷厄姆(Franklin Graham),在“9·11”事件后谴责伊斯兰为一个“邪恶的”宗教。2002 年 8 月初在电视上,格雷厄姆公开说可兰经宣扬暴力,全世界“主流”穆斯林支持恐怖主义。宗教台主持人帕特·罗伯特逊(Pat Robertson)曾说,“希特勒是糟糕的,但穆斯林想对犹太人所做的更糟糕。”曾在里根政府任职现为布什政府国防政策委员会成员的肯尼斯·艾德尔曼(Kenneth Adelman)认为,“将伊斯兰作为一种和平的宗教越来越困难。你越研究这一宗教,你就越会发现它是好战的。伊斯兰的创始人穆罕默德是一位战士,而耶稣是一位和平鼓吹者。”霍普金斯大学高级国际关系学院教授、也是布什政府国防政策委员会成员的埃略特·科恩(Eliot Cohen)在《华尔街日报》撰文认为,美国的敌人不是恐怖主义,而是好战的伊斯兰。保罗·韦里奇(Paul Weyrich)说得更为直率,认为把伊斯兰说成是一个与犹太教和基督教一样的和平的宗教是不妥当的。<sup>5</sup> 这一分歧与争议反映了许多美国人对伊斯兰的怀疑与不信任。有人认为修习伊斯兰教义是不爱国的表现,是对恐怖主义软弱的表现。宾夕法尼亚州哈维福特学院比较宗教学教授迈克尔·赛尔斯(Michael Sells)认为,这场争议的背后潜伏着一个旷日持久的宗教争议,认为与和平的基督教相比,伊斯兰是一个主张暴力的宗教。宗教保守分子的言论使美国穆斯林非常担忧。美国—伊斯兰关系委员会发言人伊伯拉欣·胡珀(Ibrahim Hooper)说,“这些右翼分子跟拉登一样企图煽起文明的冲突。我们竭力阻止这种浪潮,但它似乎

---

Robert H. Bork, “Civil Liberties After 9/11,” *Commentary*, Vol. 116, No.1, July-August 2003.

IHT, December 2, 2002, p.1.

IHT, August 9, 2002, p.2.

5 Dana Milbank, “Bush Chided over View of Islam,” *Washington Post*, IHT, December 2, 2002, p.1.

IHT, August 9, 2002, p.2

每天都在向这方面发展。”

## 五

国际恐怖主义实际上是对美国“新帝国进取”(neo-imperial aggressiveness)的一种反动,对美国“文化霸权”的一种反动,对美国超常的财富积敛的一种反动。“9·11”事件反过来震撼了美国社会。这种震撼产生两种作用:一种是打破了美国的孤立主义倾向,打破了美国人的“美国例外论”,另一种是使美国人开始自省。“9·11”之后,美国攻打了阿富汗和在阿富汗的“基地”组织,进攻并占领了伊拉克。后“9·11”时代与冷战时期十分相像。冷战也是一种战争界限十分模糊的、没有规范的冲突,偶然的行為有可能演变成真正的战争,但大部分时间是对峙。

从“9·11”后的美国,我们看到了其社会内部结构的困境。我们在“9·11”后的美国社会中看到文化这一领域(含宗教与思想)对政治领域(含法律)的冲击,而政治领域又反过来作用于文化领域。在反恐的战时体制下,三权分立的政体结构受到挑战,行政权力得以扩大,增加了其私密性;美国的某些宪政原则也不得不对特殊的战时体制让步。美国所面临的种种文化悖论从表面上看源于其反恐所采取的战略。美国不是依靠现行的国际机制采取政治的手段,而是采取先发制人的单边主义的军事的手段来对付隐蔽的、分散的、往往是跨国的国际恐怖主义。这种战略产生两个效果:一方面,在国际上,它败坏了美国的民主使命,使美国与阿拉伯世界的矛盾加深,并扩大了有些阿拉伯国家国内如亨廷顿所谓的种族的、文化的与宗教的断层(fault lines),恐怖活动不是减少了,而是增多了;另一方面,美国采取的每每无法自圆其说的国际性军事行动反过来对美国国内的民主和公民自由造成巨大的压力,加深了后资本主义的文化矛盾。这种矛盾的表征之一就是布什政府在国外鼓吹民主,而在国内在对待“敌方战斗人员”方面,如美国公民帕蒂拉,却并不准备实行。同时,正如调查所显示的,美国目前是基督教西方世界中一个最具宗教性的国家。基督教信仰在美国市民生活和政

---

Dana Milbank, op. cit.

Alan Brinkley, Newsweek, September 9, 2002, pp.62 - 65.

治生活中经历了一个复兴。根据2003年哈利斯公司(Harris)的调查,79%的美国人说他们信仰上帝,他们中,1/3强的美国人说他们在一个月中至少去做一次宗教礼拜。有的欧洲政治家指出在美国有可能产生犹太和基督教原教旨主义的现实危险。这样,这些文化矛盾由于国际恐怖组织所赋予它的宗教目标和含意,由于犹太—基督教(Judeo-Christian)美国社会本身及新保守主义所蕴含的宗教冲动,而变得更加纵横交错,扑朔迷离。

从本质上说,这些文化悖论源于美国政治文化的韦伯所谓的“攫取性道德”,源于其扩张性的“解放世界”的天赋使命感(manifest destiny),源于其普世主义。普世主义即美国主义。美国评论家和学者有人将这场反恐战争描述成“思想的战争”(a war of ideas)。弗里德曼说,“反恐战争是一场思想战争,为了赢得这场战争,美国必须保持其思想的可信性。”克莱蒙斯说,“这场反对那些惧怕或仇恨美国社会的人的思想的战争不可能通过将美国与世界隔绝而赢得。”如果我们引申其义的话,这是一场美国价值对伊斯兰原教旨主义的战争。这场战争含有诸多的文化与道德的涵义。所以,最近揭露的在伊拉克阿布格莱布监狱(Abu Ghraib)虐待伊拉克战俘的情况不仅使美国,而且使美国价值,特别是美国人权思想,处于非常窘迫的、尴尬的、矛盾的境地,就是一个明证。同时,国际和美国国内学者指出,在关塔那摩无限期关押的600多来自44个国家的“敌方战斗人员”被剥夺了最基本的权利,这违反美国的根本的价值原则,在司法上和道德上都是错误的。所以,美国国内的政治文化,道德与价值体系受到巨大的压力就不足为奇了。再加上美国在司法上实行的双重标准,诸如美国人与非美国人,美国本土与美国本土之外等概念,使美国陷于更深的文化困境。正如亨廷顿所说的,在当今的世界中,美国文化的“普世观念遇到了三个问题:它是错误的,它是不道德的;它是危险的。”他还说,“帝国主义是普世主义的必然逻辑结果。”<sup>5</sup>而“在国外推行普世主义则对西方和世界构成了威胁。”在另一个

---

Peter Schneider, "Separated by Civilization," IHT, April 7, 2004, p.6.

Thomas L. Friedman, "Bush Must Act to Restore America's Honor," The New York Times, May 7, 2004, p.6.

Steven C. Clemons, "The Folly of Discouraging Visitors," IHT, April 10 - 11, 2004, p.6.

5 亨廷顿 前引书 第358 - 359页。

亨廷顿 前引书 第368页。

国家推行外来的所谓普世的价值,诸如民主,自由,追求幸福的权利,选举领导人,自由贸易,等等,无论这种价值是多么诱人,多么冠冕堂皇,它们没有在当地扎根,没有融入当地的血脉当中,是注定要失败的。历史显示,这不仅不会造就出追随者,反而会催生出敌视美国价值的人。美国的普世主义的使命为自己制造了危险的不断扩大的对立面,危险的不断扩大的敌人。这是迫使美国面临“9·11”后一系列现代文化悖论的真正根源。

历史学家小阿瑟·施莱辛格(Arthur Schlesinger Jr.)认为,美国和世界处于一种十分危险的关系之中。美国的一系列行动是否会引起阿拉伯世界陷于混乱和不稳定,是否会造成美国与整个阿拉伯世界或整个穆斯林世界对峙的局面,是否会酿成一场全球战争,还需要假以时日以观察。英国历史学家埃里克·霍布斯鲍姆(Eric Hobsbawm)也认为,未来10年到20年间将是一个非常混乱的时代,在很大程度上这是由于目前在华盛顿掌权的人们的政策而造成的。美国国内安全和国防的不安全联系在一起,美国又回到了冷战心理,回到了福音教派的善与恶,黑与白分明的世界。在国际上成为压制持不同看法的力量的一部分。在国内方面,对美国公民的权利进行侵犯,人身保护令(habeas corpus)的范围被缩小了。总统权力迅速地扩大,越战和“水门事件”后不遗余力地制定的对总统权力的限制都被轻易地否定了。如果这种倾向不加以制止,便会产生一个很重要的总统,不管好坏,这将根本地改变美国国家权力部门之间的权力关系,政府与人民的关系。<sup>5</sup>

从60年代以来,特别是冷战结束以来美国社会与思想的演变进程来看,“9·11”事件和此后的反恐战争将起到一种划时代的作用,成为美国思想冲突的主要议题。布什上台,新保守主义抬头。新保守主义本来就对60年代以来的新左派和激进主义不满,对诸如女性主义、有利于少数种族的肯定性行动计划、自由主义的堕胎权利和允许少数种族文化向主流文化挑战的多元文化主义不满。它认为,由于政府企图顺应太多的市民社会公民

---

Arthur Schlesinger Jr., Newsweek, September 9, 2002, pp.62 - 65.

Sarah Lyall, "A Communist Historian's Candid Manifesto," The New York Times, IHT, August 28, 2003, p.18.

Joyce Appleby, IHT, August 28, 2003, p.18.

5 Alan Brinkley, Ibid.

提出的要求,政府已经失去了它的权威性。政府几乎变得无法管理。因为在社会上有太多的来自各阶层的反映各种不同利益的期待。在市民社会内,各个团体都追求自己的地位和利益,而不顾别的社会团体的利益。它认为60年代以来美国社会政策的失败和无力的原因之一就是美国社会为自己设立了太多的几乎无法实现的目标。因此,新保守主义利用反恐战争的需要而要求美国人民为了国家安全利益而忍受牺牲。在经济上它主张自由经济和减税,布什已经在这样做了。在政治上,它主张政府拥有更大的权力,总统拥有更大的行政权力,人民应该忍受反恐战争给个人自由、经济和生活水平带来的影响。而这一切招致自由派人士和民主党人的质疑和反对,亦成为市民社会辩论的焦点。

虽然“9·11”事件给美国社会带来极大的震撼,虽然美国面临一系列文化悖论,但也不能过分地估计。就美国公开社会的生命线——移民问题而言,美国目前的移民闸门确实缩小了。这使许多潜在的学生,也是潜在的未来的朋友,转向其他国家。据美国研究生院联合会的2004年3月的统计,美国90%的大学2004年秋季国际学生的申请数都有所下降。中国学生的申请数下降76%,印度下降58%。连中央情报局前主任罗伯特·盖茨也惊呼,美国“在疏离未来的盟友”。美国在历史上,按照国内政治与经济的需要,移民的闸门都曾时开时关过,时大时小过。由于一个开放的社会是美国富有生命力的自由经济、文化与价值的生命线,美国的生产力,创造力,美国之所以成为今天的美国,全赖以此,它是不可能放弃移民政策的。就美国社会内部发生的损害公民自由的现象而言,这种损害现象仅仅是战时的一种表现,而且从历史的角度和美国所面临的安全威胁来说,对民权和公民自由的限制局限在一个非常有限的范围之内。它们不可能根本改变美国社会。任何将这些现象无限夸大都是不符合事实的,也是不符合美国社会实际的。如果认为这会使美国社会失去方向,那同样是愚蠢的。新保守主义学者克利斯托夫(Nicholas D. Kristof)认为,“布什所做的符合在危机时增加(国家)安全的传统。他比禁闭日裔美国人的罗斯福总统,策划帕尔默大搜捕的威尔逊总统,以及暂停执行人身保护令的林肯总统克制多了。公众



在有安全需要时会愿意牺牲权利的。例如,一项最近的民意调查表明 49% 的美国人认为,宪法的第一修正案走得太远。”他认为,是自由主义分子与时代脱节了。美国的整个市民权利体系并没有遭到破坏的危险。美国的基本的自由并不是那么脆弱,美国的制度也并不存在危险。美国政治文化本身具有自我调节的可能。正如贝尔曾指出的,“尽管这些直接的和明显的祸端非同小可,然而若是以为它们便会使美国这样一个既庞大又强大的社会完全失去方向,那同样是愚蠢的。”要估计美国社会真正的变化,仍需多年的时日才能看清。

朱世达:中国社会科学院美国研究所研究员

---

Nicholas D. Kristof, “Americans Civil Liberties Will Survive,” The New York Times, IHT, September 11, 2002, p.8.

贝尔:前引书,第231页。

# 美国公众的中国观 与美国对华政策(1990 - 2002)

余建军

〔内容提要〕 本文主要分析了 20 世纪 90 年代以来美国公众的中国观及其形成原因 ,并探讨了其如何影响美国对华政策。调查数据表明 ,冷战结束后 ,美国公众对中国和中美关系的重要性的认识有所提高 ,而对中国的情感性态度和信任程度却很低 ,将发展强大的中国看成是对美国的“严重威胁”。文章认为 ,美国公众对中国的看法和态度主要通过形成“舆论环境”作用于美国对华政策 ,但是在不同的决策背景、问题领域和政策进程中的影响程度有所不同 ,并在很大程度上取决于美国决策者 ,特别是总统本人对公众舆论的态度。

关键词 美国外交/中美关系/公共舆论/中国观/对华政策

当前学术界有大量文献研究美国对华政策和中美关系 ,但“对形象认识在美国对华政策形成过程中的作用的研究非常缺乏”。虽然学者们普遍认识到 ,美国对中国的形象认识是“影响美国对华政策及中美关系的主要因素” ,但并不清楚它是如何起作用的。

从理论意义上说 ,理解中国在美国公众心目中的形象及其对美国对华

---

本文的写作得到我的博士生导师吴心伯教授的悉心指导与帮助 ,复旦大学美国研究中心孙哲教授为论文结构和写作提出了宝贵的建议。特此衷心感谢!

Michael G. Kulma , “The Evolution of U.S. Images of China ,” *World Affairs* , Vol.162 , No. 2 , Fall 1999 , p.76 .

袁明、范士明 :《冷战后美国对中国(安全)形象的认识》 ,《美国研究》 ,1995 年第 4 期 ,第 7 页。

决策所起到的制约或促进作用,能够使我们更加清楚地理解美国对华决策背后的舆论背景、心理机制、文化基础,以及观念意义等。从现实意义来看,美国国内政治的特点决定了美国公众的中国观必然会影响或限制美国对华政策和中美关系,即美国公众对中国角色的定位会对美国政府的决策起到制约的作用。复旦大学吴心伯教授在《华盛顿季刊》(Washington Quarterly)上撰文指出:“美国理想的对华政策应该建立在正确的中国观基础上”。

此外,还有一些重要的问题促使我们迫切需要研究美国公众中国观。例如,一直以来,美国公众并没有形成一个真实、客观和完整的中国观。一位在中国生活了数年的美国商人在美国《新闻周刊》上撰文指出,美国媒体、国会山及大街上的公众关于中国的印象和他在中国所看到的事实出入很大,这使他感到非常担忧。美国媒体和政客只是描述了中国画面中的一个很小部分,而没有去向美国公众介绍中国的变化和其他重要的现实情况。美国哈佛大学傅高义(Ezra Vogel)教授对此也有同感,他认为,“现实中的中国已有了深刻的变化。可惜的是,美国大多数老百姓对此认识 and 理解的不够”。

本文着重分析 1990 - 2002 年间美国公众的中国观及其对美国对华政策和中美关系的影响,试图回答如下几个问题:1990 年以来美国公众的中国观为何?美国公众中国观形成的原因是什么?它对美国对华政策及中美关系的影响如何?等等。

## 一 美国公众的中国观及其成因(1990 - 2002)

实际上,美国不同人群对中国的形象认识是不同的,他们对政策的影响也不尽一致。在谈到美国人对中国的形象认识时,民意调查机构和学术界倾向于区分出“公众”(the public)和“精英”(elite)或“领导层”(the leader-

---

Wu Xinbo, "To Be an Enlightened Superpower," The Washington Quarterly, Summer 2001, p.63.

Michael Wenderoth, "Seeing the Real China," Newsweek, Oct. 27, 1997, Vol. 130, Issue 17, p.14.

傅高义:《美国人看美国、中国与世界》,《美国研究》2001年第2期,第123页。

ship)两个群体。这三个概念目前并没有一个精确的定义,也很难做到对其进行严格的区分,尤其是后两个概念。《韦氏新国际词典》对“公众”、“精英”和“领导层”的定义分别是:“公众”指“全体国民”,或者“有组织的群体”,或者“一群具有共同利益或特征的人”;“精英”指的是“有着优越社会地位的部分群体”,或“能够施加影响、威望或拥有决定性权力的少数群体”;“领导层”指“领导他人的群体”。帕累托(1848 - 1923)提出了关于精英的普遍概念,即“精英由每个人类活动领域中能力最强的所有人组成”。芝加哥对外关系委员会调查报告中所指的“领导层”包括来自政府、国会、媒体、商界、学术界等众多领域的领导者。本文所讨论的美国“公众”指的是相对于“领导层”和“精英”而言的大多数普通美国公民,“中国观”指的是对中国和中国政府而不是中国公众的整体看法和态度,“美国公众中国观”指的是美国社会中除了领导层和精英分子以外的大多数普通美国公众对中国和中国政府的整体看法和态度。

#### (一) 简要回顾:1900 - 1989 年期间美国公众的中国观

在具体探讨美国公众 1990 - 2002 年期间的中国观之前,有必要对 20 世纪初至 1989 年时期美国公众对中国的大致看法作一个简要的回顾,其大致可分三个时期:新中国成立前(1900 - 1949 年)、尼克松访华前(1949 - 1972)和 1989 年“六·四”政治风波事件前(1972 - 1989)。

20 世纪初,美国公众了解中国的渠道十分有限,大量涌入中国的西方传教士在向西方介绍中国方面起了重要作用。美国公众了解中国的另外一个主要渠道是通过小说之类的文艺作品,其中以赛珍珠(Pearl Buck)的畅销小说《大地》和埃德加·斯诺(Edgar Snow)的《西行漫记》为主要代表作。美国公众对中国的主要印象是“贫穷落后”。中国清朝末年的改革运动和随之而来的共和革命“被看作中国开始接受西方价值观的证明”,美国人开始大谈所谓的“中国的觉醒”,并给予同情。时任美国总统罗斯福也表示,

---

Philip Babcock Gove, ed., *Webster's Third New International Dictionary*, (Massachusetts: Merriam-Webster Inc. 1986), pp. 736, 1836.

戴维·米勒、韦农·波格丹诺:《布莱克维尔政治学百科全书》(邓正来主编),北京·中国政法大学出版社 2002 年版,第 236 页。

王立新:《试论美国人中国观的演变(18 世纪 - 1950)》,《世界历史》,1998 年第 1 期,第 15 页。

“一个新中国正从古代迷信枷锁中解放出来”。“少年中国”的称呼在美国一时颇为流行。抗日战争爆发后,美国各大报刊纷纷报道中国军队抗日情况,中国英勇抵抗日本法西斯侵略的形象逐渐在美国公众的心目中树立了起来。珍珠港事件后,中美结成战时联盟,“中国在美形象达到了历史上最美好的时期”。其中,蒋介石及其夫人宋美龄在美国受到高度赞扬,被誉为是“最为开明、爱国和能干的统治者”,“在为捍卫西方文明菁华而战”。这个时期的美国公众将中国视为朋友,并对中国较为尊敬。曾经发表著名研究报告《美国人看亚洲:对公众舆论的分析》(Americans Look at Asia: An Analysis of a Public Opinion Survey)的美国学者威廉·瓦茨(William Watts)表示:“在第二次世界大战时出生的(美国)人,长大后一直认为中国是盟友”。<sup>5</sup>

从1944年下半年起,国民党政权的腐败引起了美国公众对中国的失望。1949年新中国成立后,尤其是朝鲜战争的爆发,中国在美国公众心目中的形象发生了很大改变。在不少美国人看来,“邪恶的共产主义颠覆网,已将中国网入其中,并将它不幸的人民导入歧途。”总体上看,美国公众“比其他西方国家的公众更加具有反共主义倾向” 20世纪50年代弥漫于美国国内的“麦卡锡主义”红色恐怖将美国人的反共意识推向了高潮,美国人由此对中国充满了恐惧和不安,这种状况几乎一直持续到尼克松执政之后才有所改变。

1971年4月,中国政府邀请美国乒乓球队访华,这个事件“极大地改变了美国公众对中国的印象”。1972年尼克松访华后,中国在美国的形象逐渐地从“敌人”向“盟友”转变,不少美国媒体对中国进行了积极正面的报道。至20世纪80年代(1989年“六·四”事件之前),美国公众对中国充满了浪

---

孔华润:《美国对中国的反应》,上海·复旦大学出版社,1989年版,第65页。

王立新:《试论美国人中国观的演变(18世纪-1950)》,《世界历史》,1998年第1期,第17页。

迈克尔·谢勒:《20世纪的中国与美国》(徐泽荣译),生活·读书·新知三联书店,1985年版,第3页。

5 威廉·瓦茨:《美国如何报道中国》,载于(美)陶美心、赵梅主编:《中美长期对话》,北京·中国社会科学出版社,2001年版,第142页。

迈克尔·谢勒:《20世纪的中国与美国》,第173-174页。

刘建飞:《美国与反共主义》,北京·中国社会科学出版社,2001年版,第95页。

Michael G. Kulma, "The Evolution of U.S. Images of China," p.77.

漫的想象,中国被认为“正在自豪地追求财富和极力摆脱前30年的教条主义”。1985年,有71%的美国公众对中国持积极的印象,1986年美国公众对中国的感情温度为53度,为1978年至2002年之最高。

1989年的“六·四”风波是一个重要的转折点,美国公众的中国观由积极向消极转变。美国公众对中国的感情温度骤然跌至45度,<sup>5</sup>大部分美国公众要求美国政府“中止对华军售,赋予在美中国留学生永久居住权和对华实施经济制裁”。虽然美国公众这个时期对中国的看法“带有强烈的感情冲动和意识形态色彩”,但实际情形是,在一些美国人看来,“中国似乎在威胁着美国人所代表的一切:民主、资本主义和自由”。至此之后,美国公众一直对中国抱有很大的戒心和不信任感,“六·四”事件对美国公众的中国观的影响至今没有消除。

## (二)1990 - 2002 年期间美国公众的中国观

研究美国公众中国观的主要手段是借助于公众舆论调查、媒体报道和个人访问等。美国著名的公众舆论调查机构有盖洛普(Gallup)、普林斯顿(Princeton)、美国芝加哥对外关系委员会(CCFR)等,其中CCFR从1975年起,每四年进行一次“公众舆论与美国对外政策”的民意调查,是了解美国公众对世界事务看法的权威来源之一。本文讨论的1990 - 2002年期间美国公众中国观便是在CCFR的四份调查报告(即1990、1994、1998和2002

Kulma, "The Evolution of U.S. Images of China," p.83.

Ibid., p.84.

John E. Rielly, *American Public Opinion and U.S. Foreign Policy 1995* (The Chicago Council on Foreign Relations, 1995), p.24.

5 Rielly, *op.cit.*, p.24.

Taifa Yu, "The Conduct of Post-Tiananmen U.S. China Policy: Domestic Constraints, Systemic Change and Value", *Asian Affairs: An American Review*, Winter 1993, Vol.19, Issue 4, p.230.

袁明、范士明前引文,1995年第4期,第9页。

Kulma, "The Evolution of U.S. Images of China," p.85.

年)的基础上分析而来。

1990 年以来,美国公众对中国的好感程度很低,一直处于“微冷”(slightly cool)状态。20 世纪 90 年代以来美国公众对中国的感情“温度”见表 A。

表 A 美国公众对中国的感情“温度”

年份	1990 年	1994 年	1998 年	2002 年
温度	45	46	47	48

为了进一步了解中国在美国公众心目中的感情温度,现将美国对日本和俄罗斯两个国家的感情度进行横向比较,分别见表 B1 和 B2。

表 B1 :美国公众对日本的感情“温度”

年份	1990 年	1994 年	1998 年	2002 年
温度	52	53	55	60

表 B2 :美国公众对俄罗斯的感情“温度”

年份	1990 年	1994 年	1998 年	2002 年
温度	59	54	49	55

虽然 20 世纪 90 年代以来美国公众对中国的总体态度一直处于“微冷”状态,起伏不大,而且和日本与俄罗斯这两个国家相比,中国的“温度”升温不快(例如,从 1998 年到 2002 年,日本从 55 度上升到 60 度,俄罗斯则从 49 度上升到 55 度,而中国则只是从 47 度上升到 48 度),但中国的“温度”一直保持上升状态,从 1990 年的 45 度上升到 2002 年的 48 度,而俄罗斯则从

---

这部分内容中的各种数据除了有特别注明之外,分别来自于 John E. Rielly, American Public Opinion and U. S. Foreign Policy 1995 (the Chicago Council on Foreign Relations, 1995); John E. Rielly, American Public Opinion and U. S. Foreign Policy 1999 (the Chicago Council on Foreign Relations, 1999); Marshall M. Bouton, American Public Opinion and U. S. Foreign Policy 2002 (the Chicago Council on Foreign Relations, 2002). CCFR 的调查报告主要涉及的是美国公众对中国的整体看法,要了解这个时期美国公众对中国及中美关系中一些具体问题的态度和看法,可借助于中国社会科学院美国研究所和美国凯特林基金会的“中美长期对话”研究成果,参见[美]陶美心、赵梅主编:《中美长期对话》。

1990 年的 59 度下降到 2002 年的 55 度。特别是自 1994 年至 2002 年以来，在众多国家中，中国在美国公众心目中的“相对感情度”要高出不少。1994 年，中国在美国公众心目中的好感程度仅仅优于海地、古巴、朝鲜、伊朗和伊拉克几个国家，而到 2002 年，在美国公众心目中的感情度低于中国的国家有：阿根廷、印度、韩国、沙特阿拉伯、土耳其、埃及、古巴、朝鲜、巴基斯坦、阿富汗、伊朗和伊拉克，其中前四个国家在 1994 年的“温度表”上位于中国之前。和对中国的好感程度的相对稳定相比，美国公众对中国重要性的认识反差很大。1990 年只有 47% 的美国公众认为美国在中国具有重要利益 (vital interests)，而到 2002 年，这一比例上升到了 83%。各个年份的具体比例见表 C。

表 C：美国公众认为美国在中国具有“重要利益”

年份	1990 年	1994 年	1998 年	2002 年
百分比	47%	68%	74%	83%

随着美国公众对中国重要性认识的提高，美国公众对美中关系的重要性和中国对美国的“威胁程度”的认识也发生了改变。1994 年，美国公众提到美国面临的重大对外政策问题有 20 个，但美中关系没有包括其中，而到 2002 年，有 2% 的美国公众将美中关系列为美国面临的两三个最大的对外政策问题之一。1990 年有 40% 美国公众认为中国的发展对美国构成“严重威胁”，2002 年有 56% 的美国公众认为发展成世界级大国的中国是美国的“严重威胁” (a critical threat)，90% 认为即使不是“严重威胁”，也是“重要威胁” (an important threat)。1990 年的情形比较特别，只有 16% 的美国领导层认为中国的发展会对美国构成威胁，相对而言，有更多的美国公众持“中国威胁观” (40%)，1994 年和 1998 年没有什么变化。具体情况见表 D。

表 D：美国公众认为中国是美国的“严重威胁”

年份	1990 年	1994 年	1998 年	2002 年
百分比	40%	57%	57%	56%

资料来源：表 A、表 B1、表 B2、表 C、表 D 为笔者根据 CCFR 报告中的数据整理而成，分别来自：John E. Rielly, *American Public Opinion and U. S. Foreign Policy 1995* (the Chicago Council on Foreign Relations, 1995) pp.22-24; John E. Rielly, *American Public Opinion and U. S. Foreign Policy 1999* (the Chicago Council on Foreign Relations, 1999) pp.28-30; Marshall M. Bouton, *American Public Opinion and U. S. Foreign Poli-*



cy 2002 ( the Chicago Council on Foreign Relations ,2002) pp.51 56 .

也就是说 ,一方面 ,美国公众认为中国对美国越来越重要 ,另一方面 ,他们对中国的信任度却较低(美国公众对中国信任度低的一个重要表现是 ,2002 年有 41% 的美国公众认为中国在反恐活动中是可靠的 ,而 47% 的公众认为中国不可靠) ,认为发展强大的中国对美国利益是一个“严重的威胁”。CCFR 报告分析认为 ,美国公众认为中国是美国的“威胁”的主要原因是中美两国在人权、贸易等方面的分歧 ,特别是美国对中国的巨额贸易逆差引起了美国公众的不安。 如果将中国和日本进行比较 ,美国公众的这种心态就非常清楚了。2002 年 ,43% 的美国公众认为中国和日本比其他国家和地区都更为重要(和 1998 年相比 ,有 47% 的美国公众认为日本更重要 ,只有 28% 的美国公众认为中国更重要) 83% 的美国公众同意“美国在中国和日本具有重要利益” 的观点(1998 年的比例分别是 87% 和 74%) ,但是 ,他们对待中国和日本的态度却大为不同。2002 年 ,美国公众对日本的“温度”是 60 度 62% 的美国公众认为美日关系是“友好的” ,美日关系不再被认为是美国对外政策中的问题之一(1990 年有 4% 的美国公众认为是)。CCFR 报告分析认为 ,美国公众对日本持“友好态度”是因为“日本作为美国经济竞争对手的地位下降” 了的缘故。2002 年只有 29% 的美国公众认为来自日本的经济竞争对美国构成“严重威胁” ,而 1998 年和 1994 年的此项比例分别是 45% 和 62%。 与此相反 2002 年美国公众对中国的温度是 48 度 56% 的美国公众认为中国的发展是美国的“严重威胁” ,有 2% 的美国公众认为中美关系是美国对外政策所面临的问题之一。简言之 ,美国公众普遍认为中国和日本对美国非常重要 ,美国在这两个国家具有重要的利益 ,但由于日本竞争力的下降和中国力量的发展增大 ,美国公众的威胁观也随之变化。

美国公众与此相关的另外一种心态是 ,他们对中国和日本的未来发展信心也是不同的。 有更多的美国公众认为 ,在未来十年内中国将比日本在世界上发挥更大的作用(美国公众认为中国和日本在未来十年内谁将发挥

---

John E. Rielly , American Public Opinion and U. S. Foreign Policy 1995 (the Chicago Council on Foreign Relations ,1995) p.23 .

Marshall M. Bouton , American Public Opinion and U. S. Foreign Policy 2002 ( the Chicago Council on Foreign Relations ,2002) p.55 .

更大作用的比例分别是 72 % 和 52 %)。由是观之 ,美国公众对中国的发展持一种乐观和警惕的混合态度 ,他们既认为中国的发展强大似乎是不可避免的 ,又担心未来的中国会对美国不利和造成威胁。

值得注意的是 ,虽然一些美国公众认为中国的强大有可能威胁到美国利益 ,但是支持美国对中国实行孤立、遏制或经济制裁政策的公众比例相对较小 ,而且比较稳定。1998 年和 2002 年赞成对中国实行经济制裁的公众比例分别是 52 % 和 51 % , 2002 年有 80 % 的美国公众支持与 中国保持外交关系 71 % 赞成与中国发展贸易关系。也就是说 ,尽管美国公众对中国的好感和信任程度均较低 ,而且认为未来强大的中国会对美国构成威胁 ,但他们基本上倾向于对中国实行接触政策 ,而不愿意主动与中国为敌。在一些具体问题领域里 ,美国公众的这种在态度和政策上的“区别对待”立场表现得更加明显。在台湾问题上 2002 年有 65 % 的美国公众认为台湾对美国具有重要利益 ,只有 32 % 的公众支持美国出兵保卫台湾 ,有 58 % 的公众反对 (1998 年也只有 27 % 的公众赞成美国出兵保卫台湾)。在贸易问题上 2002 年有 53 % 的美国公众认为中国进行不公正贸易 (unfair trade) ,只有 32 % 的美国公众认为中国进行的是公正贸易 (这和美国公众在 1998 年关于与日本的贸易的看法是几乎一致的) ,但支持与 中国发展贸易关系的公众占 71 %。

尽管如上述数据所传达的讯息较为负面 ,但 CCFR 2002 年报告中的一段分析值得思考 :“美中两国在人权问题上存在分歧 ,美国一方面对崛起的中国保持慎防 (wariness) 的态度 ,另一方面愿意在国际社会中与 中国接触。美国人的这些冲突反应彰显出中美关系的复杂性。”

### (三) 美国公众中国观的形成原因 :几种解释及其关联

关于美国公众中国观的形成因素 ,当前国内外学术界有以下几种主要解释。

第一种解释认为 ,美国公众对中国的看法和态度与中美两国关系的发

---

如果从数据本身来看 52 % 和 51 % 的比例是很高的 2002 年支持对朝鲜进行经济制裁的美国公众比例为 58 % ,比 中国高出了 7 个百分点。而且 ,在此项调查中 ,CCFR 并没有将 中国作为“关注国家”正式列入进去 (被列入作为“关注国家”的分别是伊拉克、伊朗和朝鲜) ,而是美国公众主动提到要对 中国实行经济制裁。但是 ,相对于认为 中国是美国严重威胁和支持与 中国保持贸易接触和外交关系的美国公众比例而言 ,这项比例相对要小些 ,而且比较稳定。

Marshall M. Bouton , American Public Opinion and U. S. Foreign Policy 2002 (the Chicago Council on Foreign Relations ,2002) p.36.

展状况密切相关,即中美两国政府间是否保持良好关系直接影响到美国公众对中国的情感判断。1949年新中国成立后,中美两国基本上处于对抗状态,绝大多数美国公众将远在大洋彼岸的中国看成是美国的敌人。随着两国关系在20世纪70年代逐渐恢复正常交往以来,美国人对中国的印象也日益积极起来。至80年代中期,两国关系处于所谓的“蜜月”时期,而美国公众对中国的感情也达到最“热烈”的程度。在整个90年代,随着中美关系的跌宕起伏,美国公众对中国的态度也相应地忽好忽坏。例如,90年代中期导弹危机过后,“江泽民主席的美国之行和克林顿总统对中国的访问增进了美国公众对中国的了解……通过媒体的大量报道,美国公众认识到中国已经和正在发生的变化”,美国公众对中国的印象又随之好转起来。

第二种解释是国际环境决定论,认为美国公众对中国的看法受制于国际政治格局的变化,特别是取决于中美两国是否存在共同敌人这一外部因素,因为这“最易激起一个民族的爱憎情感”。20世纪30、40年代和70、80年代是美国公众对中国印象最为积极的两个时期,而这两个时期的共同特点是,中美两国面临着共同的敌人(分别是日本和苏联),并形成了某种同盟关系。两国政府战略上的合作有利于美国公众形成正面的中国观。当国际政治局势发生了变化,两国的共同敌人消失了的时候,中美间存在的分歧和问题日渐突显出来,成为影响美国公众中国观的重要因素。

第三种解释是精英舆论导向论,认为美国公众的中国观易受到包括媒体在内的精英舆论的影响。当媒体对中国的报道是积极的时候,美国公众对中国的看法也是积极的,而当媒体大量报道中国的负面消息时,美国公众对中国的负面印象也随之增加。一般情况下,媒体倾向于报道负面新闻,因为可以引起读者更大的阅读兴趣,美国媒体因此更喜欢报道关于中国的负面新闻,这不可避免地造成了美国公众对中国消极的看法。另外一种精英舆论是指大学、思想库和研究机构等里面的“精英”们的主流看法,是“能

---

吴心伯:《重建中美关系》,载于谢希德、倪世雄主编:《曲折的历程:中美建交20年》,上海·复旦大学出版社,1999年版,第10-11页。

王立新:前引文,第19页。

参见黄爱萍、李希光:《影响美国媒体如何报道中国的主要因素》,《中国记者》2002/2003,第45页。

从历史发展角度来观察问题并尊重客观事实的分析和见解”。这类“精英”舆论对美国决策者和公众都会产生直接和间接的影响,而且趋向于理性化和科学化,强调对中国客观形象的理解。

第四种解释强调美国自我形象(America's self-image)在影响美国公众对中国形象方面的作用。美国自我形象即所谓的美国例外主义,突出的是美国的民主价值观的巨大优势及其全球普适性。美国公众具有一种传教士情结,希望并相信美国模式能够推行到世界各个地区。一旦某个国家的行为不符合美国公众所认为的美国式价值标准,这个国家就会在美国公众心目中形成负面的印象。这种解释强调的是美国公众中国观的文化基础,认为美国公众的中国观很大程度上是“美国文化的产物”,美国人所看到的不是一个真实的中国,而是一个“美国的中国”(America's China)。例如,新中国成立后不但拒绝了美国模式,而且和苏联站在了一条线上,这使“美国人觉得被背叛了,十分愤怒,认为他们的价值和制度遭受了贬损,他们的好意被辜负了”,这导致美国公众形成了对中国的两个印象,即中国是“莫斯科的爪牙”和中国是一个“狂热”的国家。

其他的解释还有:将美国公众对中国的看法看成是一个学习过程,而中美两国国情的差异、国际格局的转变、中美关系的曲折发展以及人类固有的认知缺陷都导致了美国公众错误的学习结论;<sup>5</sup>美国国内政治和中国本身的内部变化影响着中国在美国的形象;等等。

上述几种主要解释相互之间存在一定的关联。从历史上看,美国公众对中国持积极或消极的看法确实与中美关系的发展状况和国际政治格局的变化存在某种对应关系。当中美两国面临着共同的外部威胁时,美国公众这时往往倾向于将中国视为朋友,中国在他们心目中的形象较为正面。关于中国的信息主要是通过美国国内媒体报道传达给美国公众的,因此媒体

---

袁明:《略论中国在美国的形象:兼议“精英舆论”》,《美国研究》1989年第1期,第41页。

Aikra Iriye, "North America," History: Review of New Books, Spring 1997, Vol.25, Issue 3, p.107.

Nancy Bernkopf Tucker, "America First," in Carola McGiffert, ed., China in the American Political Imagination (Washington, D.C.: The CSIS Press, 2003), p.19.

5 刘卫东:《解读负面观念的由来:用学习进化理论解释美国的中国观》,《世界经济与政治》2003年第3期,第43-47页。

袁明:前引文,第40-41页。

在塑造美国公众中国观上确实起到了重要的作用。当中美两国失去了战略性合作基础的时候,美国媒体集中于报道关于中国的负面消息,这使美国公众认为中国是在挑战美国的价值观,对中国充满了恐惧和不安。虽然理性的精英舆论试图去帮助美国公众消除对中国的片面理解,但美国公众对美国价值观的高度认同使得他们不能容忍中国国内发生的任何违背其理念的事情。1949年共产主义在中国的胜利和1989年的“六·四”事件在美国国内造成了巨大的震撼效应,而这两个事件与美国公众的信仰与期望是完全对立的,这不可避免地造成了美国公众对中国的恐惧。“9·11”事件后,中美两国在反恐领域进行了有效的合作,美国公众对中国的形象认识又开始发生了转变,“中国不再被看成是美国最大的威胁,而是一夜之间成为了美国反恐战争中离不开的合作伙伴”,这其中的变化就与上述各种复杂因素密切相关。

## 二 美国公众中国观对美国对华政策的影响(1990 - 2002)

冷战结束后初期,美国国会内关于对华政策的激烈辩论反映出美国人对中国的认识存在着严重的分歧,当时很少有美国人将中国视为美国的威胁。自20世纪90年代中期以来,“中国威胁论”在美国公众中拥有一定的市场,美国政府和国会内要求对华遏制的强硬派获得一定的民意基础。20世纪末21世纪初,美国国内甚至出现了要求政府拒绝承认北京的“一个中国”政策,因为不久以后中国可能会成为美国的敌人。

关于美国公众对中国的看法和态度如何及在多大程度上影响美国对华政策和中美关系,目前国内外学术界有两种代表性的看法。一种看法是认

---

Kurt Campbell, "Images and U.S. Strategic Thinking on China," in Carola McGiffert, ed., *China in the American Political Imagination* (Washington, D.C.: The CSIS Press, 2003), pp.3 - 4.

王建伟:《美国外交战略的调整和对华政策》,载于郝雨凡、张燕冬主编:《限制性接触》,北京·新华出版社2001年版,第106页。

参见Walt Barron, "Gilman: Reject Beijing's Idea of 'One China'," *CQ Weekly*, September 11, 1999 p.2127; Mary S. Dalrymple, "Taiwanese President's Comment Inspires GOP to Renew Attack on Clinton's 'One China' Policy," *CQ Weekly*, July 24, 1999 p.1813; Annette Lu, "Shattering the 'One China' Cocoon," *Harvard International Review*, Winter 2001, pp.14 - 19.

为，“美国对华战略观建筑在美国的中国观基础之上”；另外一种看法认为，美国将中国视为威胁和敌人只是“在心理上是可能的，但在实际操作上是困难的”，“要把中国从心理上的敌人转化成政策上的敌人并非易事”。

笔者认为，美国公众中国观对美国对华政策是通过意识形态和公共舆论产生影响的。关于意识形态因素，如前所述，美国公众中国观的形成和美国意识形态密切相关，美国对华政策一直以来就有很大的意识形态考虑在内，特别是小布什政府“对中国和朝鲜的政策有着强大的意识形态基础”。一方面，美国公众的意识形态因素既是决策者加以利用的工具，又被有意无意地强化了。另一方面，美国公众往往根据脑海中已有的中国形象来看待政府的对华政策，做出价值性的评价。意识形态是构成两者之间互动的桥梁，这使得公众和决策者都产生了一种感情冲动，那就是，“根据美国的形象来改变中国”。<sup>5</sup>

本文将重点讨论公共舆论这个维度。

### （一）公众舆论与美国对外政策

一般说来，影响一国对外决策的因素有国内和国际结构因素，即“包括作为内部环境的国内政治体系和作为外部环境的国际政治体系”。克里斯托弗·希尔(Christopher Hill)指出，冷战后影响国家对外决策的国际环境因素有三个，即冷战的结束、全球化进程和人道主义干涉原则对威斯特伐利亚国家体系的挑战。影响国家对外决策的国内政治结构因素包括政党、利益集团、媒体以及公众舆论等。美国对外政策研究专家韦特克夫(Wittkopf)认为，要理解美国在国际政治中的对外行为，必须了解美国国内

---

楚树龙：《冷战后中美关系的走向》北京·中国社会科学出版社 2001 年版，第 24 页。

王建伟：《限制性接触》，第 106、107 页。

Andrew Scobell, “Crouching Korea, Hidden China,” *Asian Survey*, Vol. XLII, No. 2, March/April 2002, p.344.

5 Chin-Chuan Lee, “Established Pluralism: US Elite Media Discourse about China Policy,” *Journalism Studies*, Vol 3, No 3, 2002, p.355.

詹姆斯·多尔蒂、小罗伯特·普法尔茨格拉夫：《争论中的国际关系理论》(阎学通、陈寒溪等译)北京·世界知识出版社 2003 年第 5 版 第 595 页。

Christopher Hill, *The Changing Politics of Foreign Policy* (New York: Palgrave Macmillan, 2003), pp.11 - 15.

政治需求、对外政策形成的结构体系、决策进程,以及决策者的特点等。那么,作为国内政治结构因素之一的公众舆论对美国对外政策起着什么样的影响?

所谓公众舆论(Public Opinion),又称为“民意”,指的是“由人口的某些重要部分所持有的对某些有争议的问题的一系列看法。”就公众舆论与对外政策的关系而言,它指的是“政治进程中的能动者和影响对象”。在美国,存在两种对公众舆论截然不同的看法。一种看法认为,普通民众对于所发生的政治事件基本上是无知的,他们并不明白周围世界真正发生了什么事情。由于他们不具备专业知识,其看法因此往往是肤浅的,不能深入问题的本质。<sup>5</sup>另一种看法认为,美国公众教育水平高,经常参与政治事务,了解政府运作方式,并且熟悉如何向政府表达自己的观点,公众舆论是美国政府权力的来源。

与上述两种看法相对应的是,美国国际关系学界关于公众舆论与对外政策的关系存在现实主义和自由主义之争。现实主义关于公众舆论与美国对外政策的观点是:公众舆论是非理性的,容易受感情所驱使,缺乏系统和连贯性。而且,公众舆论往往会为了自身眼前利益而不顾国家长远利益,因此,公众舆论对美国对外政策的影响十分有限。这就是所谓的“阿尔蒙德利普曼共识”(Almond-Lippmann Consensus)。自由主义则强调外交政策的民意基础,认为公众舆论并非都是非理性的,因为“很多美国公众确实

---

Eugene R. Wittkopf, ed., *The Domestic Sources of American Foreign Policy* (New York: St. Martin's Press, 1994), p.2.

戴维·米勒、韦农·波格丹诺:《布莱克维尔政治学百科全书》,第236页。

Christopher Hill, *The Changing Politics of Foreign Policy* (New York: Palgrave Macmillan, 2003), p.262.

5 Walter Lippmann, selections from *The Phantom Public*, in Ann G. Serow, W. Wayne Shannon, Everett C. Ladd eds., *The American Polity Reader* (New York & London: W. W. Norton Company), pp.369 - 373.

James Bryce, selections from *The American Commonwealth*, in Ann G. Serow, W. Wayne Shannon, Everett C. Ladd eds., *The American Polity Reader* (New York & London: W. W. Norton Company), pp.366 - 368.

Ole R. Hdsti, *Public Opinion and American Foreign Policy* (Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1996), p.192.

无知,但并不愚蠢”。而且,公众可能会用简单原则来帮助他们有效理解外交事务中各种复杂的行为者、问题和事件。

传统自由主义的公众舆论观在第二次世界大战前主导着美国对外政策的理论和实践,其中以威尔逊自由主义为主要代表。第二次世界大战结束后,现实主义的公众舆论观逐渐成为主流看法,持续整个冷战时期,使得战后美国对外决策呈现出两个新的特点,即“自由主义思潮和决策机构多元化,”前者指以民主和自由为核心的美国价值观;后者指外交决策权从行政机构部分地向立法等机构分流。这两种趋势使公众舆论在美国对外决策中起着越来越大的作用。此外,自20世纪80年代始,美国外交政策变得越来越政治化,美国国内政治也出现国际化趋势,国内与国外发展界限已经变得模糊或不存在了。<sup>5</sup>这使得对外和对内政策很难严格区分开来,它们更多的是相互影响和交织在一起的。美国公众即使对世界事务不感兴趣,也不得不关注美国对外政策,并适时地向政府施压,以保证其利益不被损害。为此,有学者提出了一个假设,即“冷战后公众舆论对美国对外政策的形成可能起着更为强大而不是更小的作用”。

## (二)美国公众中国观与美国对华政策

美国公众和领导层的中国观是否一致?统计数据表明,美国公众与领导层的中国观从1973年至1989年以来表现出很大的一致性,表E和表F很好地反映了这点。

但是,冷战以后,美国公众和领导层对中国的看法发生了分歧。根据CCFR的调查报告,1990年只有16%的领导层认为中国是美国的威胁,而有40%的公众持这种看法;1994年有95%的领导层认为美国在中国有重要利益,而只有68%的公众持这种看法;1998年领导层和公众表示愿意

---

Eric Alterman, *Who Speaks for Americans?: Why Democracy Matters in Foreign Policy* (Ithaca & London: Cornell University Press, 1998), p.50.

Ole R. Hdsti, *Public Opinion and American Foreign Policy*, p.129.

王鸣鸣:《公众舆论与美国对外政策》,《世界经济与政治》2002年第5期,第78页。

5 Eugene R. Wittkopf, ed., *The Domestic Sources of American Foreign Policy*, p.9.

Eric Alterman, *Who Speaks for Americans?* p.4.

Ole R. Hdsti, *Public Opinion and American Foreign Policy*, p.191.

John E. Rielly, *American Public Opinion and U. S. Foreign Policy 1995*, p.24.

Ibid., p.23.



对中国实行制裁的比例分别是 36 % 和 52 % ,支持美国出兵“保卫”台湾的比例分别是 51 % 和 27 %。

表 E 美国公众对中国的印象(%)

年份	对中国的总体印象	
	正面	负面
1973	49	43
1974	无	无
1975	28	58
1976	20	73
1977	26	52
1978	21	67
中美恢复关系		
1979	65	25
1980	70	26
1981	无	无
1982	无	无
1983	43	52
1984	无	无
1985	71	25
1986	无	无
1987	65	28
1988	无	无
1989	72	13
“六·四”风波		
1989	31	58

资料来源 :H. Harding , A Fragile Relationship : The United States and China Since 1972 ( Washington , D. C. :Brookings Institution ,1992 ) ;Gallup Poll Monthly , March 1994 .

这种差异反映了冷战后美国公众和精英对外部世界的看法开始出现不一致。以利普曼为代表的传统理论认为 ,公众没有自己的独特见解 ,精英主导了公众的态度。哈佛大学教授麦克新·艾萨克斯( Maxine Issacs)进行了个案研究 ,指出 :“在某些问题上 ,公众的判断并不一定或完全反映精英的判断”。对于 20 世纪 90 年代以来美国公众和精英对世界事务的看法出现落差的原因 ,艾萨克斯的解释是 ,“今天的美国公众可以获得他们所需要的直接信息 ,从而做出明智的判断 ;他们偶尔也会克服冷漠的习惯 ,形成关于

John E. Rielly , American Public Opinion and U. S. Foreign Policy 1999 , p.32 .

Maxine Issacs , “Two Different Worlds : The Relationship Between Elite and Mass Opinion on American Foreign Policy ,” Political Communication , Vol.15 , 1998 , p.342 .

复杂的对外和对内政策事务的看法。”

表 F 杜鲁门至里根政府时期美国领导层对中国的印象

群体和印象	各界政府时期							
	杜鲁门	艾森豪威尔	肯尼迪	约翰逊	尼克松	福特	卡特	里根
政府								
负面	38.9%	24.0%	26.6%	23.9%	2.1%	0.0%	0.2%	0.0%
中性	61.1%	76.0%	73.4%	75.4%	87.4%	95.4%	93.7%	88.6%
正面	0.0%	0.0%	0.0%	0.7%	10.5%	4.6%	6.1%	11.4%
段落总数	72	183	94	142	621	109	429	306
印象差异	-38.9	-24.0	-26.6	-23.2	8.4	4.6	5.9	11.4
新闻								
负面	15.1%	8.8%	13.0%	12.3%	0.8%	0.7%	1.1%	0.2%
中性	84.6%	91.0%	85.9%	86.2%	97.1%	98.5%	95.6%	96.8%
正面	0.3%	0.2%	1.1%	1.6%	2.1%	0.7%	3.4%	3.0%
段落总数	1613	4068	370	1222	2994	548	1488	1212
印象差异	-14.8	-8.6	-11.9	-10.7	1.3	0.0	2.3	2.8
社论								
负面	37.9%	26.3%	35.0%	11.3%	1.6%	6.3%	8.3%	6.8%
中性	61.8%	73.1%	64.2%	86.9%	91.8%	92.3%	85.5%	89.5%
正面	0.2%	0.6%	0.8%	1.8%	6.7%	1.4%	6.1%	3.7%
段落总数	427	1136	123	327	631	142	228	190
印象差异	-37.7	-25.7	-34.2	-9.5	5.1	-4.9	-2.2	-3.2

资料来源:T. Chang, *The Press and China Policy: The Illusion of Sino-American Relations: 1950 - 1984* (Norwood, NJ: Ablex, 1993).

说明 1. “负面、中性和正面”栏目中的百分比分别表示在政府文件和在《纽约时报》、《华盛顿邮报》中出现的关于中国印象的总段落数比例,没有提到对中国印象的段落未计入此 2. “印象差异”中的百分比表示正面和负面印象之间的差异,正数表示对中国整体印象积极,负数则相反 3. 由于约数的原因,“社论”栏目中的百分比相加不等于 100%。

表 E、表 F 转引自:Michael G. Kulma, “The Evolution of U.S. Images of China,” *World Affairs*, Vol.162, No.2, Fall 1999, pp.79-80.

美国公众和领导层的中国观存在差异会造成两种可能的后果。一是,领导层置大多数公众的态度和看法不顾,而是根据自己的认识来行为。这种可能性不大,因为根据前面的分析,当今美国对外决策对公众舆论的敏感度不是低了,而是高了,决策者不大可能会采取这种简单化的做法。在美

国，“美国公众的信仰和态度指导或限制着政府的政策”。二是，美国公众可以通过获得更多直接具体的信息从而形成对外部事务的看法，使精英失去了主导公众态度的优势，公众由此获得了更大的影响力。至少，决策者对于经过众多舆论调查机构收集起来的公众舆论不敢随意忽视。美国两位学者通过直接访问决策者和对公众舆论调查结果进行分析后发现，公众的看法对决策者的思考产生重要影响。也就是说，美国公众形成的关于中国的一整套看法将直接作用于决策者的中国观，“作用于一切参与决策人物的全部思维与行为之中”。

由此，美国公众和领导层的中国观之间存在差异使美国公众的中国观成为一个有用的变量，为其留下一定的空间来产生对美国对华决策的影响力。但这种影响主要是借助于公共舆论这个渠道来实现的，因为美国公众对中国的看法和态度会形成某种“舆论环境”（climate of opinion），从而作用于包括总统在内的决策者。<sup>5</sup> 美国政府的决策者为了获得国内政治支持，在制定政策时不能不对此予以认真的考虑。一旦美国公众对发展中美关系或某项对华政策的支持下降，将导致“（中美）两国领导人在处理双边关系时压力增大，灵活性减少，两国关系如同陷进了泥沼。”

我们可以从决策背景、问题领域、政策进程和决策者对公共舆论的态度四个方面探讨美国公众中国观是如何通过形成公共舆论来影响美国对华政策的。

一般认为，美国对华政策是“公共舆论、党派政治竞争或利益集团偏好的结果”。公共舆论对美国对华政策的作用是两个方面的，一个是限制政府的政策选择，所起的是主动作用，另一个是被政府（或精英舆论）所操纵和控制，以服务于政策目的。前者的例子有 20 世纪 90 年代初，老布什政府

---

Richard Sobel, ed., *Public Opinion in U. S. Foreign Policy* (Maryland: Rowman & Littlefield Publishing, Inc., 1993), p.1.

Steven Kull & Clay Ramsay, "Challenging U. S. Policy maker s Image of an Isolationist Public," *International Studies Perspectives*, No. 1, 2000, pp.105 - 117.

袁明：《略论中国在美国的形象：兼议“精英舆论”》。

5 Michael G. Kulma, "The Evolution of U. S. Images of China," p.87.

吴心伯：《重建中美关系》，载于谢希德、倪世雄主编：《曲折的历程：中美建交 20 年》，上海·复旦大学出版社，1999 年版，第 6 页。

Leonard A. Kusnitz, *Public Opinion and Foreign Policy: America's China Policy, 1949 - 1979* (Westport, Conn: Greenwood Press, 1984), p.177.

为了恢复和中国的关系,力图解除对中国的制裁,然而,“许多国会议员和公众认为严厉的制裁必须保持”,这就使政府的行动受到了很大的限制。后者的例子有,1999年5月7日发生了以美国为首的北约用导弹袭击中国驻南斯拉夫大使馆事件后,美国政府立即声明这是“意外”,并极力向美国公众进行解释,制造舆论气势,这使得“几乎所有的美国人都接受了这个解释”。2001年4月,中美发生军机相撞事件后,美国政府采取了同样的手法,将责任完全推在中国飞行员身上,并一再指责中国政府违反国际法,恶意扣留美国军机和机组人员。实际上,能够在地图上指出海南岛大概位置的美国人少而又少,他们对于美国政府的说法几乎毫不保留地接受了。

在不同的决策背景下,公众舆论对美国对外政策的作用是不同的。在危机决策背景中,公众舆论往往呈现出狂热状态,提供了“机会和诱惑被精英操纵”<sup>5</sup>。决策者会根据政策目标和可能采取的政策手段向公众发布有利于决策行动的信息,以获得公众的政策支持。而且,他们还会故意夸大威胁程度和可能出现的危险,为的是使行动更加容易被公众认可。在20世纪90年代中期的台海危机中,美国决策者向美国公众突出强调的是,中国在向他们的“民主朋友”台湾进行武力示威,这等于是挑战美国的民主价值观,因此,美国不能无动于衷,必须有所行动。长期以来,不少美国人“为帮助台湾达到目前的繁荣、安全和政治发展水平而感到自豪”。这个时期又恰巧是美国公众对“中国威胁”感到十分担忧,因此很多人很快就站在了政府的一边,支持派遣航空母舰的行动。

在不同的问题领域里,公众舆论发挥影响的方式也有所不同。一般说来,诸如贸易、移民、环境、宗教等非安全问题与公众联系比较密切,也较为他们所熟知,公众舆论会对政府决策造成压力。例如,美国政府经常批评中国的人权状况,并将其与中美关系的其他问题联系起来,这更多的是出于国内政治的考虑。对于此,美国政府似乎是有口难言,因为它不得不在国内公

---

Michael G. Kulma, “The Evolution of U.S. Images of China,” p.8.

Owen Harries, “A Year of Debating China”, *The National Interest*, Winter 1999/2000, p. 144.

Ole R. Hdsti, *Public Opinion and American Foreign Policy*, p.198.

5 Ibid., p. 195.

Ezra F. Vogel, ed., *Living With China* (New York & London: W. W. Norton Company, 1997), p.58.

众舆论(包括国会)要求和引起中国政府反感之间找到一个恰当的平衡点。最典型的例子是,克林顿在关于中国最惠国待遇问题上的强硬态度和之后的让步,被普遍认为是深受公众舆论的影响。而在安全问题领域里,公众舆论与政府立场往往保持一致,这主要是因为,公众相信这样的问题只能由专家来解决。例如,对于 NMD 和 TMD 问题,美国公众所持异议甚少。

公众舆论对决策过程的影响主要是通过选举程序实现的。公众通过选举表达他们的政策偏好,决策者因此不得不考虑公众的情绪,因为选举结果将决定他们的政治前途。无论是总统还是国会议员,他们都必须预期公众的政策偏好,尽量使政策符合大多数选民的心意。当然,公众舆论不可能对某些具体政策施加影响,而是为政策进程设定了原则性指导或“允许界限”。一般说来,公众舆论对政策进程的影响表现在议题设定、谈判、批准和实现四个阶段。对议题设定和批准这两个阶段的影响是直接的,而对其他两个阶段的影响是间接的。

此外,公众舆论对美国对华政策的影响程度还取决于美国决策者对公众舆论的态度,特别是总统本人。各届政府对公众舆论的重视程度是不同的,就是同届政府内的成员对公众舆论的反应也是不一样的。例如富兰克林·罗斯福和杜鲁门两位总统对待公众舆论的态度就截然相反。前者非常强调和重视民意,而后者对民意毫无兴趣。<sup>5</sup> 又例如,人们普遍认为,克林顿对公众舆论相当重视,这明显地表现在海地、索马里、波斯尼亚,以及关于中国最惠国待遇等问题上。1994年9月,在克林顿总统命令美国军队入侵海地的前几天,《芝加哥论坛报》编辑杰夫·麦克奈利(Jeff MacNelly)发表了一幅漫画:一艘满载军人的登陆舰艇正在向海地海岸靠近,舰艇上的克林顿振振有词地说:“难道不应该让民意调查人先行赶到吗?”

---

Ole R. Hdsti, *Public Opinion and American Foreign Policy*, p.191.

Richard Sobel, *The Impact of Public Opinion on U. S. Foreign Policy Since Vietnam* (New York: Oxford University Press, 2001), p.25.

Richard Sobel, *The Impact of Public Opinion on U. S. Foreign Policy Since Vietnam*, pp. 197 - 198.

5 Richard Sobel, *The Impact of Public Opinion on U. S. Foreign Policy Since Vietnam*, pp. 200 - 201.

### 三 结 语

如前所述,美国公众心目中的中国并不是真实、客观和完整的。中美两国政治制度不同,美国公众能否认同一个积极正面的中国?应该说,这的确在很大程度上影响了美国公众客观地认识中国。

21 世纪初的中国正在经历的是“数千年未有之大变局”,中国的政治、经济、社会和文化都在发生深刻的变化。作为东方世界的一个大国,中国的每一个举动都让世界为之侧目,世界无时不在关注着中国的未来走向。当我们谈论“中国的和平崛起”时,似乎应该同时思考,世界是否认同“中国和平崛起”这个命题。中国“和平崛起”不仅仅在于自身主观努力,外界对此的认知同样非常重要。一个持“中国威胁论”的人是很难相信正在崛起的中国会给世界带来和平。美国有 2/3 以上的公众认为强大的中国会对美国利益构成威胁,这不得不引起我们的警惕。虽然可以找出很多理由来证明美国公众对中国的认识是错误的,但似乎更应该思考其中的原因和对策。诚如复旦大学孙哲教授所言,中美关系存在很多问题,这些问题的解决“在很大程度上取决于美国能否重新界定它对快速变化的、世界上人口最多的国家的历史期望,避免把中国当作敌人”。作为中国一方来说,我们不但要去掌握和了解美国如何定位中国,更重要的是要去影响和改变中国在美国的形象。笔者所做的工作只不过是这漫漫征途中的一小块铺路石而已。

余建军:复旦大学国际关系与公共事务学院国际政治系在读博士研究生

---

孙哲:《百年激荡:中美关系的世纪回顾》,载于倪世雄、刘永涛主编:《美国问题研究》(第二辑),北京·时事出版社 2002 年版,第 14 页。

# 鲍大可与中美关系正常化

李增田

[内容提要] 鲍大可是美国著名的中国问题专家和中美关系的积极推动者,他毕生致力于中美关系的改善和发展。因篇幅所限,本文主要考察了鲍大可在中美关系正常化这一关键过程中所做的贡献。文章首先探讨了他在 60 年代初关于中美关系的新思考——缓和与松动中美关系,随后探讨了他在两方面为推动中美关系的缓和与改善而进行的不懈努力,即推动国内对华舆论转变和在中美关系正常化过程中每一关键时刻向美国决策者提供的具体政策建议。

关键词 美国外交/中美关系/美国的中国研究/鲍大可

在美国学术界,鲍大可(A. Doak Barnett)是与费正清齐名的中国学家,是美国当代中国学的开拓者和奠基人,是美中关系的积极推动者。他和绝大多数他那一代的中国问题专家一样,出生于中国,系美国在华传教士的后代。从 1921 年在上海出生,到 1936 年随父母回国,鲍大可在中国度过了 15 年童年和少年时代。1947 年从耶鲁大学硕士毕业后,他先后任过报社记者、大学教授、多个学术机构的项目主持人及联邦政府顾问等职,有着丰富的阅历,但所有这些阅历都没有离开过中国,帮助美国公众了解中国、促进中美两国人民的沟通与理解,作为一种事业,一直贯穿于他生命的始终,成为他人生的—条主线。1999 年 4 月 9 日,即鲍大可逝世的 20 天之后,在美国访问的中国总理朱镕基在出席美中关系全国委员会和美中协会等机构联合为其举行的晚宴上,曾对鲍大可—生为促进中美关系所做的卓越贡献给予了高度评价,对他的逝世表示了深切的哀悼,他说:“鲍大可先生毕生致力

于促进中美两国人民的友谊和相互了解。他从不对自己从事的事业产生动摇。我们所有中国人都深深怀念着他。”

## 一 一种新的思考

1949年中华人民共和国成立后,美国政府拒绝承认中国新政府,次年6月25日朝鲜战争爆发,杜鲁门总统又命令美国第七舰队武装“中立”台湾海峡,以阻止中国大陆对台湾的军事行动,由此,中美两国开始了长达20余年的敌视与对抗。与此相应,麦卡锡主义又在美国肆虐,令美国学者和普通民众在相当长时期对中国问题谈虎色变,中美关系的改善失去了舆论上的动力。

在新中国成立前后,美国的一些政界人士曾经预言,中国共产党上台执政只是一个暂时的现象,中国共产党政权会因经济困难、农民反抗或者国民党的重新反攻而被推翻。国务卿艾奇逊所谓的“等待尘埃落定”,实际上就是要看看共党政权在中国大陆到底能撑多久。同时,美国政府提出了承认中国新政权的三个条件:(1)有效地控制自己所声称的领土,(2)有能力并愿意履行国际义务,(3)其统治得到中国人民的普遍认可。美国政府声称,鉴于中国新政府尚不符合这三个条件,美国现在还不能对其予以承认。对于中国新政权到底“能撑多久”,1949年秋美国国务院情报分析司曾经做过一次估计,得出的结论是,中共政权在未来五年内没有被推翻的可能,但是,内部困难和外部压力会使中共政权大大削弱,从而为其在将来的某个时候垮台准备条件。这里的内部困难显然指的是中国共产党在发展国民经济和管理国内事务方面遇到的困难,外部压力则是美国等西方资本主义国家对中国新政权不予承认的压力。美国的决策者以“不承认”来对付中国,目的是想通过孤立中国来“尽可能地给中国人制造问题”,从而迫使中国最

---

“Obituary,” *Washington Post*, March 20, 1999.

A. Doak Barnett, *China on the Eve of Communist Takeover* (New York: Frederick A. Praeger Publisher, 1963), p. 349.

资中筠:《追根溯源 战后美国对华政策的缘起与发展, 1945 - 1950》,上海人民出版社 2000 年版 第22页。



终改变自己的社会和政治制度。对于中共新政权的未来前景,时任《芝加哥日报》驻华特派记者、长期对中国革命进程进行跟踪采访的鲍大可也曾满腹狐疑。他虽然不认为在可见的将来中共政权会遭到任何有组织的反对,特别是国民党残余势力已转入到地下活动,缺乏民众支持使它难以成为推翻共产党政权的重要因素,但他难以相信共产党有能力收拾好国民党留下的这一烂摊子,因为这个摊子实在太烂了,经济崩溃、政治分裂、思想混乱,哪一方面处理起来都不会轻松,特别是把一个几乎没有任何工业基础的经济发展起来。基于新中国面临的这种境况,鲍大可得出结论认为,历史对中国共产党的考验还远远没有结束,共产党的最终成功远非大局已定。“共产党只是赢得权力斗争的胜利这一事实并不意味着共产主义在中国已经取得成功,真正的难题仍然横亘在共产党面前,并且他们面临的困难可能还在增加。”他还认为,从长期来看,中共政权能否巩固下来,能否赢得民众的坚定支持,在很大程度上取决于共产党处理所面临的基本问题的能力,特别是处理经济问题的能力。<sup>5</sup>

然而,中国后来的发展事实使上述估计告诸失败。中国经济在发展过程中虽然存在着诸多的问题和困难,但相对于接管政权之初,在短短的几年间取得了惊人的成就;中国共产党在公共事务管理和公共秩序维护方面也成效显著,即使在50年代遭遇重大自然灾害和严重经济衰退的情况下,中国境内也没有出现一些美国决策精英所希望的任何危及中共政权稳定的民众抗议。

一直对新中国的政治经济发展状况进行实地跟踪调查研究的鲍大可,对新中国在短短几年所取得的成就无疑印象最为深刻。他在1954年的一篇调查报告中写道,中国共产党这几年间,“虽然没有显著地改变国外非共产党经济专家为中国经济描绘的图像”,“但在一些领域,特别是在工业领域,取得的进步远远超乎人们的一般想象。”他在1958年为国家计划协会

---

Gordon H. Chang, *Friedns and Enemies: The United States, China and the Soviet Union, 1948 - 1972* (Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1990), pp.58, 77.

A. Doak Barnett, *Communist China: The Early Years, 1949 - 1955* (London: Pall Mall Press, 1964), p.12.

A. Doak Barnett, *Communist China: The Early Years, 1949 - 1955*, p. 25.

5 Ibid., p.26.

Ibid., p.299.

撰写的《共产党的经济战略：大陆中国的崛起》的研究报告中，根据自己的测算认为，新中国在“一五计划”期间年均 GDP 增长率约为 8%，与日本的同期增长率相当，是印度同期增长率的 2 倍，快速的经济增长已将中国置于不发达国家的前列。切身感受到的中国这种惊人的发展势头，加之中国政权的日益稳定和巩固，使鲍大可对中国共产党的治国能力由最初的怀疑开始变得颇为欣赏，以至于他把中国新政权称作是“中国历史上第一个有效的极权主义政权，至少从近代意义上讲如此”。不过，在东西方冷战的大背景下，他把中国的这一发展态势看作是对美国全球战略的挑战和威胁，认为中国如果继续照此发展下去，而其他非共产党不发达国家不能取得相应发展的话，在东西方竞争中这将是极度令人不安的事，它会导致越来越多的不发达国家领导人考虑采取“极权主义的方法”来谋求经济发展；另外，如果中国在与军事有关的某些关键工业部门超过日本，这将会对亚洲国家产生重大的心理、政治和军事影响。鲍大可还从分析中国的对外贸易和经济援助状况、战略意图和军备建设，认为中国已经参与到东西方的竞争中来，“已经对美国在整个亚洲的政治、经济和安全利益构成了最可怕的威胁”。<sup>5</sup>

在 50 年代中后期，认为中国正在构成美国的战略威胁的当然并非鲍大可一人，而是美国政府内外的一种广泛共识，美国政府正是从“中国威胁”的这一前提出发，加强了对中国的军事包围和遏制。不过在如何应对中国威胁的问题上，鲍大可与主流观点大相径庭。他在 1960 年出版的《共产党中国与亚洲：对美国政策的挑战》一书中，详细地阐述了他的对华政策主张。他在书中指出，中国的共产主义决不是杜勒斯一再声称的那样“是一个短暂的现象”，共产党中国将长期存在下去，美国应立足于中国目前的现实来重新修订中国政策，而不应继续沿袭已达 10 年之久的一成不变的教条。他称，“在处理共产党中国所带来的众多难题的问题上，美国应该彻底转变观念，将自己的政策建立在北京已对中国大陆行使着有效的控制和眼下还难

---

A. Doak Barnett, *Communist Economic Strategy: The Rise of Mainland China* (National Planning Association, 1959), pp.10 - 11.

A. Doak Barnett, *Communist China in Perspective* (New York: Frederick A. Praeger Publisher, 1962), p.28.

A. Doak Barnett, *Communist Economic Strategy: The Rise of Mainland China*, pp.78 - 82.

5 A. Doak Barnett, *Communist China and Asia: Challenge to American Policy* (Council on Foreign Relations, Inc., 1960), p.461.

以看到中共政权会被从内部推翻或被国民党反攻摧垮的前提上。”他还从对十年来中美关系的历史考察中得出结论认为，美国对中共施加压力不仅不能产生预期的效果，相反还常常导致中共对内进一步加强政治控制和对外更加表现出好战的姿态。

从维持亚洲的战略均势和稳定考虑，鲍大可指出，美国如果要阻止中国实现自己的战略目标，就必须正视与中国的长期竞争，因为竞争的结果决定着亚洲的未来。鉴于亚洲必将经历一场深刻的变革，这是不以中美两国的意志为转移的，美国所面临的问题主要是“帮助把一变革进程引向非共产主义轨道，认可和支持变革沿着自己所希望的方向发展，而不是一味反对任何形式的变革。”他还指出，在与中国的竞争中，军事实力虽然是不可或缺的，但在权力结构已经发生根本变化的今天，它已“决不是惟一的甚或最重要的因素”，“从长远来看，意识形态、文化影响、经济实力以及类似的其他因素在决定竞争的结果方面，与传统外交和军事实力起着同样的作用。”

为了防止中国在亚洲不结盟国家和西方国家之间制造分裂从而将前者纳入进共产主义的发展轨道，鲍大可建议，“美国必须尽己所能扩大和加强自己与盟国及该地区所有‘结盟’或不结盟的非共产党国家构成的利益共同体”，即从自身利益出发，美国必须做出重大努力维护中国周边非共产党国家的独立和帮助他们实现政治经济领域的重大发展，因为“中国能否将自己的力量 and 影响渗透到这些国家，主要取决于这些国家的领导人在不诉诸极权主义统治方式的情况下实现经济发展和社会稳定的程度。”同时鲍大可特别指出，鉴于中国的外交策略已表现出相当的灵活性，而亚洲的形势也在不断发生着变化，在坚决反对中国军事侵略的前提下，“美国必须对自己的政策进行不断的审查和调整，即美国的政策也必须是灵活性的。”他提醒说，“如果美国不能相当灵活地调整自己的政策以适应非共产党国家正在变化的需要和态度，美国的政策终将没有成功的可能。”

基于灵活性原则，鲍大可向美国政府建议：政府应设法打开与中国进行非官方接触的渠道，逐步放宽除战略物资以外的对华贸易限制。他提出的

---

A. Doak Barnett, *Communist China and Asia: Challenge to American Policy*, pp.35 - 36.

Ibid., pp.85 - 86.

Ibid., pp.84 - 85.

理由是 ,由于朝鲜战争结束后实际上所有的重要贸易国都逐渐减少、有些国家甚至还最终取消了对中国的贸易特别限制 ,美国对中国继续进行贸易禁运已没有任何实际意义 ,因为中国从美国买不到的非战略物资可以从法、日、德等别的国家买到 ,而且 ,中美贸易对美国的利益“不只是经济上的 ,也是心理和政治上的” ,发展中美贸易可以“影响中共对自身国家的认识和对西方的总的态度”。

对于最为核心的台湾问题和中国在联合国的席位问题 ,鲍大可建议 :

(1) 采取有效行动说服国民党从沿海岛屿撤退 ,并决心不再对这些岛屿承担防卫义务 ;

(2) 设法使美国的主要盟国来承担保卫台湾之责 ,同时让大多数国家懂得 ,中立台湾海峡是一项国际责任 ;

(3) 通过某些具体行动对“中华民国”的地位进行重新定义 ,以此表明 :美国虽然承认国民党政府对台湾和澎湖列岛的权威 ,信守对这些岛屿的防卫义务 ,但不再承认国民党政府也是中国大陆的政府 ;

(4) 以某种行动暗示美国承认“中华人民共和国”对中国大陆事实上的控制 ,但明确否定其对台湾的权力主张 ;与此同时或在此后适当时机还可以暗示 ,如果中国愿意接受美国继续保卫和支持国民党的事实 ,并愿意采取行动 ,美国愿意对中国政府表示正式的承认并与中国政府建立外交关系 ;

(5) 可以运用“重要问题”方案继续反对中国进入联合国 ,但不宜使用否决权 ,而应接受多数国家的意见。一旦联合国表决同意中国加入 ,应设法将北京进入联合国与同时也让国民党政府作为一名新成员加入挂起钩来。

显然 ,从性质上讲 ,鲍大可的上述政策建议不过是美国政府从 40 年代末就开始竭力推行的“两个中国”政策的翻版 ,与美国政府的战略构想相一致 ,只是在政策措施方面考虑得更为灵活、具体、周详。鲍大可的这些政策建议是否为肯尼迪和约翰逊政府所接受和认可 ,不得而知 ,但至少令人玩味的是 ,就在《共产党中国与亚洲》一书出版的当年 ,美国政府在联合国大会上果然抛出了所谓的“重要问题”提案 ,以阻止中国恢复在联合国的合法席位。

---

A. Doak Barnett , *Communist China and Asia : Challenge to American Policy* , pp.473 , 455 - 458 .

Ibid. , pp.473 - 474 .

另一方面,也正因为鲍大可的政策方案是“两个中国”的翻版,因而注定是要失败的,是决不会为中国政府,包括台湾当局所接受的,对此鲍大可本人也有充分的估计。不过他认为,即使这一政策为中国方面所拒绝,对美国来说也大有裨益,因为这样就把妨碍中美关系改善的责任推到了中国一边,从而使美国在中国问题上的国际处境得以改善。

鲍大可的政策建议虽然与美国政府一直在设法推行的“两个中国”政策方案没有任何本质上的区别,但其出发点与后者根本不同,目的是为了缓和与松动中美关系,打开中美交往的大门,而不是继续维持中美两国的高度敌视与对抗,是试图将中美关系纳入进政府的议事日程,而不是将其无限期地搁置起来,因为中美两国的长期隔绝与对峙,不仅不符合中美两国的根本利益,也不符合国际关系的常态。正如他后来所说:“在20世纪的历史中从来没有出现过像中美这样的两个大国,在长达1/4的世纪里,相互敌对,几乎没有任何的接触与交往。”从这一点来讲,鲍大可的政策建议具有重要的积极意义,他在力图将中美关系的异态扭转为常态。其实,鲍大可当初就不同意杜鲁门总统对新中国政府采取不承认政策。1949年10月,即中华人民共和国成立不久,在美国国务院召集远东问题专家举行的“圆桌会议”上,鲍大可就与多数与会者一样,主张对中国新政权给予及时承认,放弃对国民党残余政权的支持。

## 二 推动舆论转变

鲍大可的对华政策新思考是美国国内对华舆论的一种重要转向,不过在此之前,一些主张调整对华政策的声音就已经开始在一些美国公众中出现。1956年3月,《新闻周刊》就曾报道,“在华盛顿有一种强烈的信念,即红色中国不可能长期被排斥在联合国之外,美国最好能体面地接受这种不可避免性。”1957年2月,时任国会参议院外交委员会主席的西奥多·格林(Theodore Green)公开表示了对艾森豪威尔政府继续坚持僵化的对华政策

---

转引自任东来:《小视角下面的大历史:中美关系中的两个23年》,《南方日报》2002年10月29日。

资中筠:《追根溯源 战后美国对华政策的缘起与发展》,第238页。

的不满,说中国“是一个伟大而有组织的国家,我不明白为什么我们能承认其他共产党国家而拒绝承认中国。”随后,商业巨子亨利·福特二世(Henry Ford II)和美国商会主席约翰·科勒曼(John S. Coleman)也在公开场合发表演讲,要求政府改变对华政策,放宽对中国的贸易限制。在学术界,饱受麦卡锡主义迫害之苦的费正清也一改多年的沉默,重新开始对华政策发表评论。著名神学家莱因霍尔德·尼布尔(Reinhold Niebuhr)也不满于政府僵化的对华政策,在给《国际事务杂志》的一篇文章中写道:“我们反对中国加入联合国是在自我设计的神话中不能自拔的结果,……我们迟早将不得不接受共产党征服中国这一无法避免的事实,并容许共产党中国进入联合国。”值得一提的是,1959年2月,即鲍大可已在着手撰写《共产党中国与亚洲》的研究报告之际,国会参院外委会在同样主张调整对华政策的新任主席威廉·富布赖特(William J. Fulbright)的领导下,委托云集着斯卡拉彼诺(Robert A. Scalapino)、帕克(Richard L. Parker)等一大批著名亚洲问题专家的康伦协会(Conlong Associates, Ltd.)对美国的亚洲政策进行评估。6个月后,康伦协会所提交的研究报告认为,中国共产党目前在经济建设所取得的成就“给人印象深刻”,同时以“民主集中制”原则建立起来的中共政权相当稳固,“决不可能受到任何挑战”;中国在政治、经济和军事等方面的显著发展,使中国“完全有可能在20世纪末成为世界重要大国之一”,不过在目前和可见的将来,不会对美国构成军事上的威胁。在此基础上,报告建议对当前的对华政策进行适度调整,具体内容包括:(1)设法与中国建立官方往来;(2)取消对华贸易限制,将对华贸易置于对苏贸易的同等水平上;(3)接纳中国进入联合国,同时使台湾以“台湾共和国”的新身份加入联合国;(4)继续恪守对台湾和澎湖列岛的防卫责任,但要求台湾当局从沿海岛屿撤军,当地居民去留自便;(5)在“台湾共和国”建立之后,美国协助那些愿意离开台湾的“大陆难民”撤离台湾;(6)设法与中国签订一项贸易条约,并在随后对中国予以“事实上”的承认。

“康伦报告”与鲍大可的政策建议几乎相差无几,都是旨在朝着“两个中

---

Leonard A. Kusnitz, *Public Opinion and Foreign Policy: America's China Policy, 1949 - 1979* (Westport, Conn.: Greenwood Press, 1984), pp.76 - 77.

转引自苏格:《美国对华政策与台湾问题》北京·世界知识出版社,1998年版,第315 - 318页。

国”或“一中一台”的方向迈进。这体现了“两个中国”或“一中一台”作为一种新的对华政策选择在美国政策研究界具有相当的共识，是美国政府所能做出的最大妥协和最有可能被其接受的方案。不过，对于具体问题的论述，《康伦报告》显然不及《共产党中国与亚洲》周详全面，在关于调整对华政策的步骤与措施上，也不及后者细致具体和更加具有可操作性。《共产党中国与亚洲》作为“第一部全面研究中国外交政策及其对美国的含义的著作”，一经问世，就在美国引起了巨大的轰动效应。鲍大可也因之在美国中国研究界取得了显赫的学术地位和成为政府对华决策部门经常的座上客。

50年代末和60年代初，美国朝野虽然开始涌动着—股新的对华政策思潮，但还不足以对政府调整对华政策形成—种强大的推动力量，美国公众对华舆论总的来说还是负面的和消极的，反对在对华政策上出现任何重大的转变。1958年8月，艾森豪威尔政府发表声明重申了它不承认新中国的政策。次年《康伦报告》出台后，国务院拒绝出席参院外委会拟就报告举行的听证会。康伦报告的内容见诸报端后，国务院又发表声明称政府不同意其建议内容。但是，随着1960年总统大选临近，有关中国政策的辩论日益活跃起来，民主党也将中国问题作为与共和党争夺总统宝座的斗争工具。1960年初，民主党的领袖人物艾德莱·斯蒂文森(Adlai Stevenson)在《外交》杂志上撰文批评艾森豪威尔政府的外交政策“主次不分”，并含蓄地声称美国需要奉行—种新的积极的亚洲政策。随后不久，肯尼迪的外交顾问、民主党政策委员会主席切斯特·鲍尔斯(Chester Bowles)也在《外交》上发文，直言主张美国应立足于现实主义的态度，“重新考虑中国问题”。肯尼迪作为民主党总统候选人，在电视辩论中攻击艾森豪威尔政府在对共产党的斗争中界线不清，宣称在保卫台湾问题上应有—个明确的界限，即在坚决承诺保卫台湾的同时，也应坚决地把沿海岛屿划出美国的防卫线之外。他称，美国为金门、马祖这两个既对台湾没有多大价值又在军事上难以守卫的沿海小岛而冒—场世界大战的危险，是“不明智的行为”。肯尼迪在中国问题上的言论虽然主要是一种竞选策略，而不是政策纲领，但至少意味着他主

---

Michel Oksenberg, "In Memory of A. Doak Barnett," *China Quarterly*, No.158, June, 1999.  
Adlai Stevenson, "Put First Things First: A Democratic View," *Foreign Affairs*, Vol. 38, January 1960.

Chester Bowles, "The China Problem Reconsidered," *Foreign Affairs*, Vol. 38, April 1960.

政白宫后美国的中国政策具有了进行灵活调整的可能。随着肯尼迪最终赢得竞选,特别是当肯尼迪任命斯蒂文森和同样力主调整对华政策的腊克斯(Dean Rusk)分别为驻联合国大使和国务卿后,中美关系隐隐约约地显现出一缕曙光。美国国内越来越多的人士推测,美中缓和的时候马上就要来临了。

1961年1月肯尼迪上台后确实也对中国显示了某种新的姿态。如在1月25日举行的第一次记者招待会上,他针对中国当时发生的严重饥荒曾经暗示,如果中国提出需要美国提供粮食,美国愿意给予考虑,次年5月的一次记者招待会上他又一次做了这样的暗示(然而,中国方面对这种示意明确予以了拒绝)。1962年,国民党威胁要“反攻大陆”时,肯尼迪政府通过中美大使级会谈向中方明确表示,美国决不支持蒋介石反攻大陆。另外,肯尼迪政府还做出了一个提议交换记者的善意姿态(同样遭到了中国的拒绝)。1963年12月13日,远东事务助理国务卿希尔斯曼(Roger Hilsman, Jr.)发表了一个题为“美国对华政策的再认识”演讲,公开提出要对中国采取“门户开放”政策。这虽然是在肯尼迪总统遇刺后三周才进行的事情,但却是肯尼迪生前早已安排的。

然而,希望肯尼迪在对华政策上进行大幅度的调整是不切实际的。美国对华舆论在肯尼迪上台后虽然有了进一步的转变,但仍然无法为大幅度调整对华政策提供一个基础平台,反对中国加入联合国、反对在事实和法律上承认中国的声音依然具有压倒性优势。这种情形不允许以微弱多数当选的肯尼迪在调整对华关系问题上采取显著的主动行动。

为了帮助公众进一步了解中国、推动国内对华舆论朝着积极的方向进一步发展,鲍大可借助于自己日益增长的学术声望,积极投身于各种学术和社会活动。1961年他主动联系到哥伦比亚大学法律与政治系任教,从事起直接的教育和人才培养工作,并经常组织有关中国问题的专题讨论会和讲座。他不断告诫他的学生和听众:“中国共产党掌握政权仅仅十年有余,但他们已经给中国社会刻上了无法抹灭的烙印。”“在审视中国正在发生的历史剧变时,必须将目前这种发展置于某种历史的视野中”,否则“不可能理解



当代中国发生的各种事件的真正意义及其对美国的含义”。为了帮助美国公众历史地认识中国,他还将他 1947 至 1956 年在中国大陆和香港进行实地采访时写的新闻报道和调查报告整理成册,分别以《共产党接管前夕的中国》和《共产党中国初年》两书出版。他在这两本书的序言中写道:不了解 1949 年以前的状况,就很难理解中国共产党在接管政权后所进行的革命性变革,因为前者为后者提供了一个直接的起点和基线;不了解 1949 至 1955 年这段时期,就不能充分理解中国在此以后的许多发展,因为中国共产党正是在这一时期确立了自己的政权和某些根本的政策。1962 年,美国对外关系委员会规划了一个名为“世界事务中的美国与中国”大型研究项目,旨在对中国的国内外状况进行一次全面的分析和评估,从而对美国调整对华政策的现实性和可能性进行深入探讨,用该项目指导委员会主席、前中央情报局局长艾伦·杜勒斯(Allen Dulles)的话说,就是旨在“努力开拓一种对美国在(中国)这一多事地区的政策的新的理解。”鲍大可受邀参与并在后来实际主持了这项研究。这项研究的最终成果是陆续出版了八本书,内容分别涉及中国的政治、经济、军事、外交、世界各国对华政策以及美国普通公众对华基本态度等。这些书虽然论述的问题不一、观点不一、写作手法不一,但在满足公众对中国知识的渴求和激发公众对中国问题的讨论方面,着实起了巨大的作用。

此后,鲍大可最有影响的一次舆论塑造活动是他 1966 年 3 月在参议院外交委员会听证会上的作证。这次历时一个月的听证会是在美国国内反战舆论不断高涨,与此相联,有关中国问题的辩论也空前热烈起来的背景下举行的。鲍大可与费正清、斯卡拉彼诺、戴德华(George E. Taylor)、汉斯·摩根索(Hans Morgenthau)等 14 位中国和国际问题专家出席了听证会。鲍大可是在听证会上第一个发言的人。他在发言中指出:在过去近 17 年间,我们对共产党中国采取的是一种遏制与孤立的政策。在我看来,遏制的因素“是必要的,在某些方面也还算是成功的”,但孤立的努力“是不明智的,

---

A. Doak Barnett, *Communist China in Perspective*, pp.27, 1.

A. Doak Barnett, *China on the Eve of Communist Takeover*, preface; A. Doak Barnett, *Communist China: The Early Years, 1949 - 1955*, preface.

Robert Blum, *The United States and China in World Affairs* (New York: McGraw-Hill Book company, 1966), p. viii.

从根本上讲也是不成功的”，“它无法为一种合理的长期政策提供基础”。“我们的政策目标不仅在于限制中国的力量，而且在于减少紧张局势，软化北京的态度，增进非共产党国家在中国问题上的共识，并逐渐将共产党中国纳入到更为规范的国际交往范式中。”他敬告美国政府，“尽管美国现在正在越南从事着一场痛苦的战争，但转变对共产党中国的态度转而实行一种遏制而不孤立的政策的时机已经来了。”最后，他又一次阐述了他于6年前提出的调整对华政策的一系列具体步骤和措施。

鲍大可的证词在美国引起了强烈的反响。虽然他受到了来自保守势力的攻击，他们称他是“红色中国的游说士”、“鼓吹安抚红色中国的最多产的作家”，但更多的是获得了比较广泛的认同和赞许。更为重要的是，白宫政府也对他的演讲很快做出了积极的反应。3月13日，即在鲍大可作证的五天之后，副总统汉弗莱在电视讲话中说，美国对北京执行的是“遏制”的政策，但未必是把北京孤立在国际大家庭之外。3月16日，国务卿腊斯克在国会听证会上从十个方面对汉弗莱所称的“遏制但未必孤立”的对华政策做了具体的阐述。随后，国防部长麦克纳马拉也在公开场合声称，美国要以一种新的观念来看待中国未来可能发生的变化，并设法架设与共产党中国沟通的“桥梁”。约翰逊总统在6月12日的全国电视讲话中则表示，美国政府愿在“合作而非敌视”的基础上与中国“实现和解”。同年年底，国务院还专门成立了一个由鲍大可、费正清、斯卡拉彼诺、戴德华、埃克斯坦(Alexander Eckstein)、白鲁恂(Lucian Pye)等几位知名中国问题专家组成的中国顾问小组，就调整对华政策进行讨论。

在1966年，鲍大可还联合斯卡拉彼诺、费正清、白鲁恂、瓦尔克等一些著名中国问题学者成立了美中关系全国委员会。这是一个由社会各界名流广泛构成的论坛组织，旨在为公众教育和有关中美关系的辩论提供讲坛。但在成立后不久，它很快发展成为中美文化交流的一个重要桥梁，特别是在中美建交之前，它以一种介于官方和民间的特殊身份在推动两国关系正常

---

A. Doak Barnett, "American Policy Alternatives," *China, Vietnam and the United States* (Washington D. C.: Public Affairs Press, 1966), pp.15 - 31.

李长久、施鲁佳主编：《中美关系二百年》，北京·新华出版社，1984年版，第206页。

苏格：《美国对华政策与台湾问题》，第344页；Leonard A. Kusnitz, *Public Opinion and Foreign Policy*, pp.115 - 116.

化方面起着一种独特的作用。1968 至 1969 年,鲍大可是美中关系全国委员会主席。在他的筹划下,美中关系全国委员会于 1969 年 3 月举办了委员会成立后的第一场大型讨论会。与会者有学者、政府官员、国会议员和其他各界人士,多达 2500 余人,就中美关系进行了广泛而热烈的讨论。与会者的观点虽然各有不同,但一个最基本的共识是美国不能无视“共产党中国”的存在。会后,鲍大可还将一些有代表性的发言编辑成《今后十年的美国与中国》一书,于 1970 年出版。鲍大可组织的这次大型讨论会在客观上为新任总统尼克松调整对华政策起了重要的舆论推动作用。

### 三 促进中美建交

在鲍大可及其他一些中国问题学者的联合努力下,60 年代中后期美国对华舆论获得了长足的发展。特别是共和党总统候选人尼克松在 1968 年的总统大选中,一改以往的强烈反华面孔,显示出格外积极的对华姿态。从尼克松的竞选中,鲍大可看到了中美关系改善的希望,认为他“是打开中国大门的最合适的人选”,因为他一贯强烈反华,“有着长期的反共政治背景”,不怕保守派的指责,而民主党人“因为害怕被指责为软弱”,缺乏“为此采取任何决定性的步骤的能力”。

就在尼克松当选总统后不久,鲍大可与费正清、赖肖尔(Edwin Reischauer)、史华兹(Benjamin Schwartz)、白鲁恂、汤姆森(James Thomson)、傅高义(Ezra Vogel)、帕金斯(Dwight Perkins)、杰罗姆·柯恩(Jerome Cohen)等一批中国问题专家联合向尼克松提交了一份关于中美关系的备忘录,就改善中美关系及为此采取的步骤与措施提出了他们自己的看法。其中有一条,说:“您应该认真研究以下可能性:安排中国领导人与一个你所信任的人之间做秘密的——甚至便于公开否认的——谈话。”果然,1971 年

---

A. Doak Barnett, ed., *The United States and China: The Next Decade* (New York: Praeger Publisher, 1970).

金先宏:《影响白宫对华政策的“中国通”》,北京·时事出版社 2003 年版,第 154 页。

“Extension of Remark,” *Congressional Record*, August 6, 1971, p.30766. 转引自资中筠、姬虹:《美国学术界对中美关系的研究,1969 - 1972》,载于《美国研究》1995 年第 1 期,第 50 - 78 页。

尼克松派其国家安全事务助理基辛格秘密访华。

尼克松在 1969 年初就职总统后,根据自己的战略设想,随即在调整对华关系方面采取了一些实质性的行动:先是撤走了在台湾海峡巡逻的两艘驱逐舰,接着取消了部分对华贸易限制,准许美国的海外子公司与中国进行贸易,进一步放宽本国公民到中国的旅行限制,甚至在某些场合下还开始用“北京”和“中华人民共和国”的正式称谓来称呼中国的首都和国名。这些行动对于鲍大可这样的对华关系“促进派”来说显然是可喜的。为了给尼克松政府打气,促使其继续朝着这一方向积极进步,鲍大可在 1971 年初又撰写出一份 3 万字的政策报告——《我们的中国政策:变革的必要》,为尼克松政府今后的进一步行动提出了一系列更为周详的建议和指导。

鲍大可在报告中开宗明义地指出:“70 年代美国外交政策的主要任务之一”是为改善中美关系“创建一种新的基础”。他说,“当前的中美关系存在着许多固有的危险、代价和问题。中美两个大国如此地相互怀疑和缺少交流,显然包含着爆发重大军事冲突的可能性。无论在任何情况下,这种冲突的后果都是高昂和悲惨的,在核时代背景下尤以为最。即使中美之间没有公开的冲突,高度的相互猜疑也孕育着紧张和不稳定,它代价昂贵地转移着两国人民用于和平发展事业的注意力和资源,阻碍着两国正常和互利的经济、文化与科学交流。”而且,“只要中国被继续排斥在国际社会之外,安全以及长期的人口、环保等问题就变得大为复杂和更加难以解决。”所以改善中美关系是必要的,是“随如人愿的”。他还从对中国 20 年来的对外行为模式和中国对外行为所面临的内外制约条件的分析中,抛弃了他坚持多年的“中国威胁论”的观点,认为中国无论过去还是在目前都不对美国的利益构成威胁。他说,导致中美关系形成 20 多年的敌对状况一直无法改变,不少情况下是由于双方的误判和决策失误造成的。“在冷战时期,美国把毛在中国的胜利看作是日益增长的全球威胁的一部分,并恐惧性地做出了反应”;中国虽然在某些时期表现得“十分好战”,但 20 年来对外行为的总体特征是“非常强烈地倾向于低代价、低冒险的政策”,“没有令人信服的证据表明北京的领导人常常醉心于广泛的领土扩张”,即使是朝鲜战争,也是美国判断

错误,不听中国的警告而首先穿越“三八线”的结果。他还说,中国的军事实力虽然发展迅速,但相对于美苏两个超级大国还是“很有限的”,中国目前所面临的国内国际问题也“对自己向国外投射力量的能力形成了很大的限制”,而且东亚大国关系“正在经历着一种深刻的变化”,正在形成一个由美、苏、日、中构成的关系复杂的四强均衡格局,这种多极均衡“将在某种程度上减少该地区大国军事冲突的机会,增加政治、经济竞争的复杂性”,“将增加中美关系变化的可能性”。总之,中国不对美国和亚洲国家构成军事上的威胁,“只要中美双方能够克服互相的恐惧和敌意,中美关系是可以改善的”,而且“改善关系的时机、条件和基础目前已经具备。”

关于如何“克服互相的恐惧和敌意”,鲍大可指出,鉴于中美实力对比依然相差悬殊,中国“依然认为我们的政策是敌视性的,我们的实力仍对其构成潜在的威胁,我们近来的政策变化还不足以使其改变对我们的态度和政策”,所以,如果美国真诚地希望中美关系得到改善,就应该采取主动,“单方面主动修正自己的政策,以使中国相信美国不对中国构成威胁,美国真诚希望同中国实现关系正常化。”

在全面阐述了改善中美关系的必要性和可行性的基础上,鲍大可提出了改善中美关系的具体政策措施和步骤:

(一)进一步扩大非官方接触。具体内容包括:进一步取消美国人到中国旅行的所有限制,准许任何希望并可获得中国许可的美国人包括旅游人员到中国旅行,鼓励美国私人组织努力探索两国记者、科学家、学者、医生、商人甚至商务官员进行互访的可能性,鼓励美国上述人员申请借各种可能的机会和以各种可能的方式到中国旅行。

(二)解除对华贸易禁运,将对华贸易政策置于与对苏联和其他共产党国家贸易政策相同的基础上,即除某些指定的战略物资外,准许一切商品向中国出口。鲍大可认为,这可以分两三个步骤来完成,比如先允许从中国进口,而后准许一些特定货物如食品、化肥、药品等向中国出口,最后取消一切非战略物资的对华贸易限制,不过最好是一步到位地把这一问题解决。

---

A. Doak Barnett, *Our China Policy: The Need for Change* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1977), pp.3 - 13.

A. Doak Barnett, *Our China Policy: The Need for Change*, pp.28 - 34.

Ibid., p.35.

(三)放弃阻止中国进入联合国的做法,用“双重代表”方案解决中国大陆政府在联合国的席位问题,即一方面让中国大陆政府进入联合国,另一方面设法继续保留国民党政府在联合国的席位。具体安排是:让中国大陆政府取得联合国安理会和联合国大会的席位,台湾当局只在联合国大会保留席位。鲍大可指出,为了使台湾当局保留在联合国的代表席位能够有一个“合理”的基础,美国可以援引“联合国会员普遍性”原则和联合国代表权的“继承”理论作为这一方案的“法理”依据;援引苏联在联合国拥有三个代表席位作为这一方案的实践先例。同时还要尽可能表明,联合国给予中国两个代表席位决不意味着中国将永久分裂成两个国家,也不意味着台湾必须与中国大陆最终实现统一。他强调说,这一方案要旨在把代表权问题与主权问题分开,而在表述上要尽可能模棱两可,以致“有关各方均能根据自己的意图和利益加以解释”。不过鲍大可意识到,即使这样精心设计的方案也并不能保证被中国大陆和台湾所接受,有鉴于此,他告诫美国政府:这一方案一旦失败,联合国做出以北京政府取代国民党政府的决定,美国应该接受这一现实。

(四)在事实上完全承认北京政府对中国大陆的主权,但拒绝承认北京政府对台湾拥有主权,也不再承认台湾当局是全中国的政府;与此同时向北京政府私下表明,在此基础上,美国将准备讨论正式承认和建交问题。鲍大可还指出,有鉴于中国目前不可能对正式承认和建交表现出浓厚的兴趣,美国应着重强调发展非正式的外交关系,如提升大使级会谈的级别和扩大大使级会谈的范围和意义等。

(五)在保留一支可行的核威慑力量和某些军事基地以确保东亚地区安全与稳定的前提下,调整亚洲军事部署,减少在中国周边地区的军事存在,以进一步消除中国对美国的恐惧心理和疑虑态度;另外向中国表明,美苏限制战略武器谈判并不非是针对中国的“共谋”,美国非常重视中国的利益和担忧,愿意就核武器和其他安全问题与中国举行对话。

(六)继续做出重大努力劝说国民党从沿海岛屿撤退,如若无望,应单方面采取措施以使自己摆脱保卫这些岛屿的责任。

(七)鉴于第七舰队足以担当保卫台湾的任务,因而应从台湾地区撤军,在此过程中应向中国表明,美国反对台湾海峡两岸双方任何运用军事手段强行改变台湾政治地位的努力,但不反对两岸双方通过和平手段解决台湾

的政治前途。

鲍大可指出,美国的对华政策按照上述措施进行调整后,中国有可能做出积极的回应,不过,由于20多年的对抗留下的宿怨甚深,加之两国巨大的政治和意识形态鸿沟,中美关系不可能会出现任何突然的、显著的变化,中美关系的改善将是“一个渐进的、谨慎的相互适应过程”。有鉴于此,美国需要“在未来十年间花费很大一部分时间去努力创建一种新的互动模式”。

1972年尼克松对中国的访问,显然是令鲍大可深感欣慰的事情,它作为一个历史性的创举,打破了中美之间冻结了20余年的坚冰,开辟了中美关系的新纪元。此后,两国民间交流激增,官方沟通频繁,1973年基辛格还实现了两度访华,具有半外交使团性质的联络处也于这一年在对方的首都建立起来。美国的公众舆论也进一步发生了根本性的变化,“一种不带任何批评的欣快感代替了缺乏理智的敌视。”中美两国的公众都认为,两国全面建立外交关系为时不远了。

然而,好景不长。到70年代中期,这一良好的发展势头开始日益衰减,双方关系不仅没有朝着全面正常化的方向继续迈进,而且经济文化交流也因美国方面在台湾问题上的止步不前而有所下降,两国正式建交似乎成了可望而不可及的事情。造成这种停滞状况既有美国方面的原因,也有中国方面的原因。从美国方面来说,1974年虽然废除了《福摩萨决议案》,但在完成从台撤军方面动作缓慢,而且做出了一系列有悖于发展中美关系的事情。“水门事件”的发生更是严重干扰了尼克松政府的政策进程。福特作为白宫新的领导人,不敢在对华关系上承担较大的政治风险,他试图以“倒联络处”方案来解决关系正常化问题,以安抚国内的亲台势力。从中国方面来说,鉴于美国在某些方面表现出的某些倒退,中国对美国表现出较多的敏感和戒心,同时提出了“断交”、“废约”、“撤军”不能妥协的原则立场。另外,随着“批林批孔”运动的展开,中国的决策者缺少了以往的灵活性,甚至一度暗示双边文化和经济交流的进一步发展取决于两国的建交进程。紧接着,毛泽东和周恩来两位最高领导人相继病逝,决策层在对美关系问题上的分歧

---

A. Doak Barnett, *China Policy: The Need for Change*, pp.35 - 55.

Ibid., p.59.

Michel Oksenberg and Robert B. Oxnam, ed., *Dragon and Eagle: United States-China Relations: Past and Future* (New York: Basic Books, 1978), p.137.

日益明显,这大为削弱了推进两国关系正常化的努力。

于是,如何打破僵局使中美关系继续朝着建交的方向迈进,成了70年代中期鲍大可等美国中国问题专家所关注的中心议题。在这期间,鲍大可除了出席国会听证会、在各大报刊上发表评论外,还于1977年出版了《对华政策:老问题与新挑战》和《中国与东亚各大国》两本书来系统地阐发他在对华关系问题上的观点。在前一本书里,他力图表明这样一种观点:“在最近几年扩大和改善美中关系是必要的、称心的和可行的”,“是美国总体外交政策的一个重要目标”。在后一本书里,他分析了美、中、苏、日四大国的相互关系,旨在从战略角度上阐明美国应该处理好与中国的关系,以有利于在东亚形成稳定的战略平衡。

在《对华政策》一书中,鲍大可提醒美国政府:中美关系仍然是“有限的”、“脆弱的”,是否能够最终实现全面建交还有待观察,没有成功的保证。但如果中美关系的改善不能取得进一步的进展,其结果便只能是倒退。进则有利,退则有害。他分析说,毛泽东和周恩来两位最高领导人的去世,使中国领导集团内部的权力继承斗争和有关国内外政策的辩论更加激烈起来,反对与美国进一步达成妥协和主张与苏联缓和关系的声音越来越强烈。如果美国不能朝着与中国全面建立外交关系的方向采取进一步的行动,中国新领导人将会探索与苏联缓和关系的可能性。在目前中美关系仍然脆弱的情况下,如果中苏实现某种程度的缓和,美国很可能失去目前所享有的同这两个国家打交道的杠杆,其结果是,“不仅美中之间目前的有限关系趋于恶化,亚洲其他地区的不安和紧张也将增加。……在东亚建立稳定的困难几乎肯定会增加。”<sup>5</sup>

对于卡特政府试图以“倒联络处”方案来解决中美建交后的美台关系的设想,鲍大可的结论是“根本行不通”,原因是这一方案的实质仍然是“两个中国”。在“两个中国”的基础上继续与中国大陆与台湾打交道,这种观点虽

---

A. Doak Barnett, *China Policy: Old Problems and New Challenges* (Washington D. C.: The Brookings Institution, 1977), p.18.

A. Doak Barnett, *China and the Major Powers in East Asia* (Washington D. C.: The Brookings Institution, 1977).

A. Doak Barnett, *China Policy: Old Problems and New Challenges*, p.1.

5 Ibid., p.27.



然“是可以理解的 ,从美国的角度来讲可能也是最好的 ,但在今天作为一种政策选择却不是现实的” ,因为“目前形势已经发生了根本性的变化 ,中华人民共和国取代了台湾当局在联合国的席位 ,世界上绝大多数国家也都与国民党断交并与北京建立了正式的外交关系。从 1971 年以来 ,美国就已经不存在任何成功推行两个中国政策的现实基础。”他认为 ,在目前情况下 ,按照“日本方式”来处理与台湾的关系可能是最好的选择。

他还说 ,其实 ,在中美建交谈判中最艰难的问题并不是“倒联络处”问题 ,而是所谓的“和平解决台湾”问题和售台武器问题 ,即美国坚持要求中国做出和平解决台湾问题的承诺 ,中国则认为如何解决台湾问题是中国的内政 ,中国不能承诺放弃武力解决这一最终手段 ;中国坚决要求美国停止向台湾出售武器 ,而美国又坚持不予承诺。对于第一个问题 ,鲍大可建议说 ,鉴于美国不可能从中国方面得到放弃对台使用武力的承诺 ,也不会获得中国从台湾问题是其内政问题立场上的妥协 ,美国可以坚持要求中国重申争取和平统一台湾的意图 ,同时发表一个强有力的声明 ,以此作为未来美国对台政策的基础和对台原有防卫义务的替代。他说 :“美国应该声明 :美国的政策是建立在保卫台湾地区的和平与安全对于东亚地区稳定 ,从而对于美国的利益 ,非常重要这一信念基础上的” ;“美国将继续反对任何通过武力改变台湾的地位的企图” ;“一旦在台湾地区出现新的军事冲突威胁 ,美国将不得不重新评估它对该地区的政策 ,以及考虑采取一切必要行动来努力制止这一冲突或者帮助保卫台湾。”对于这一声明的价值 ,他称 ,虽然不足以代替正式防务条约的立场 ,但鉴于北京目前缺乏强大的两栖作战能力 ,台湾在未来时期遭受袭击的可能性很低 ,所以其意义主要是“政治上的而不是军事上的” ;“声明的目的是为了减少台湾的顾虑 ,使东亚有关国家确信美国不会放弃自己在该地区的安全责任 ,并加强北京目前的克制态度。”对于第二个问题 ,鲍大可建议说 ,美国应继续允许直接或间接售台武器 ,否则台湾会考虑中美双方都不愿意看到的绝望行动。但是应该严格限制对台军售的数量和性能 ,使售台武器仅限于为防卫该岛所必需的设备 ,而且任何直接的军售都应该采取现款交易而非政府贷款的形式。他还说 ,在对台军售问题上进行这样安排 ,虽然“可能会增加日后摩擦的风险” ,但为了不致使这一问题无限

地妨碍建交,只能如此。

最后,鲍大可还在建议中指出,在采取上述政策立场的同时,美国还应该阐明它对台湾政治前途的立场。他说:“华盛顿应再一次强调,美国不反对台湾地位在未来发生变化,不管是与大陆统一还是最终获得自治,只要这种变化是由台湾和大陆的所有中国人自己以和平方式实现的,美国更要积极表明,美国愿意看到北京与台北之间建立接触以探索达成最终政治妥协的可能性,但是不应该承担努力解决台湾问题的责任。”“美国应像自己在‘上海公报’中做出的保证那样,避免挑战北京关于台湾在法律上是中国的一部分的立场,但也应避免表达台湾已经是中国的一部分的立场,”这不仅是“因为该岛显然不在北京的控制之下”,而且是“因为从法律上讲,如果美国在目前情况下承认台湾已经是中国的一部分,就连与台湾继续保持事实上的关系也会受到质疑。”

只要将鲍大可的上述政策建议与美国后来在处理建交及售台武器问题的具体安排和与中国达成的有关协议稍作对比,就不难看出,二者之间存在着惊人的吻合之处,建交时美国单方面发表的声明及后来在处理售台武器问题时达成的协议文本,甚至在某些用语上都与鲍大可的政策建议一字不差。这是否意味着卡特政府及后来的里根政府在处理建交问题和售台武器问题方面直接采取了鲍大可的建议,无从查证,对于这一点,中国学者资中筠教授曾经当面问过鲍大可本人,鲍大可只是微微一笑,说:“也许是不谋而合吧,这是谁也说不清的。”不过有迹可循的一点是,鲍大可曾经是卡特总统在竞选时期的亚洲政策顾问。

从上面的历史叙述中可以看出,鲍大可为中美关系的正常化做出了重要的贡献,是中美关系的重要推动者。限于篇幅,本文所涉及的只是中美建交以前鲍大可为缓和中美关系和促进中美建交而进行的不懈努力,其实在中美关系正常化以后,他也一如既往地关注着中美关系,为维护中美关系的健康发展而继续贡献着自己的心血,直到生命的最后一刻。据鲍大可的学生、美国当今很有影响的中国问题专家李侃如(Kenneth Lieberthal)说,在

---

A. Doak Barnett, *China Policy: Old problems and New Challenges*, pp.24 - 27.

Ibid., p.27.

资中筠:《鲍大可:中美之间一座特殊的桥梁》,载于《百年潮》1999年第11期,第63页。

1999年3月鲍大可临终前,时任克林顿政府国家安全委员会亚洲事务高级主任的他曾到医院看望老师,从他一进入病房的那一刻起,老师和他聊的话题就没有离开过中美关系,老师反复告诫他说:“政府应当对美中关系有一个长期的考虑,因为两国之间不断增长的商业和其他方面的交往将起到稳定双边关系的作用。”

李增田:天津商学院法政学院讲师、博士

# 核武器与美国对第一次 台湾海峡危机的政策

赵学功

〔内容提要〕1954 - 1955 年发生的第一次台湾海峡危机是 20 世纪 50 年代中美关系史上的一个重大事件,也是中美两国继朝鲜战争之后的又一直接较量,使双方再次处于战争的边缘。危机期间,艾森豪威尔政府不断挥舞核武器,试图以核威慑来迫使中国做出让步。但是,美国的强硬政策不仅没有取得任何效果,反而使自己陷入了进退两难的境地。同时,这次危机也表明了中美对抗的限度,揭示了美国“战争边缘政策”和“核威慑”战略的本质。

关键词 美国外交/中美关系/台湾问题/第一次台海危机/艾森豪威尔政府/核武器

台湾问题是中美关系中的一个至为敏感的、核心的问题。1954 - 1955 年初发生的台湾海峡危机是中美两国首次围绕台湾问题发生的一次严重对抗。危机期间,奉行“大规模报复战略”的艾森豪威尔政府不断对中国挥舞核武器,试图以核威慑来实现自己的政策目标,结果却是陷入进退两难的境地。本文主要依据美国近年解密的档案文献和国内外学者的相关研究,就这一时期核武器在美国政府决策中的作用做一初步探讨。

---

国内外史学界已发表了不少关于第一次台湾海峡危机的研究成果,但从核武器这一视角进行探讨的却很少。参见庄荣辉:《近年来美国与海峡两岸学者对第一次台湾海峡危机的看法》,(台北)《近代中国》第 125 期,1998 年 6 月;戴超武:《美国历史学家与 50 年代台湾海峡危机》,《当代中国史研究》1998 年 4 - 5 期。

—

1953年1月艾森豪威尔执政后,对美国的国家安全政策进行了重大调整,制定了“新面貌”战略,其核心内容是所谓“大规模报复”战略,主张以尽可能少的代价来获取尽可能大的威慑力量。基于朝鲜战争的经验,艾森豪威尔等人认为,杜鲁门政府奉行的遏制政策是“消极的、徒劳的和不道德的”,必须以积极的、大胆的“解放政策”取而代之;美国不可能在共产党“可能进攻”的每一个地区派驻军队,不应把防卫力量单薄地分布在各个地区,相反地,而是应该维持强大的、能迅速回击“侵略来源地”的巨大报复力量来威慑进攻者,建立一支以核武器为后盾的“大规模报复”军事力量。

1953年10月30日,艾森豪威尔批准了主要体现“新面貌”战略精神的国家安全委员会第162/2号文件。该文件主要阐述的是在遏制苏联和共产主义“扩张”的同时,如何避免“严重削弱美国的经济,避免动摇我们的价值观念和借以生存的制度”。文件指出,美国必须发展并保持强大的军事力量,对苏联和中国形成有效的威慑,最重要的是美国必须在核武器的数量和质量方面都“保持优势地位”。文件建议“如果发生战争,美国将考虑像使用其他武器那样可以使用核武器”,强调“不仅要使美国的欧洲盟国,而且要使苏联明白无误地认识到,一旦欧洲遭到进攻,美国将毫不犹豫地使用核武器和大规模报复手段来进行回击”。同时,该文件主张“在国家安全委员会进一步考虑之前,这一政策不得公开”。这表明,美国决策者对核武器有了新的认识,即在美国的武器库中,“核武器实际上已经取得了常规的地位”,并开始把核力量作为实现其外交目标的一个重要工具。

1954年1月12日,国务卿杜勒斯在纽约对外关系委员会发表演说,首次对国家安全委员会162/2号文件提出的新战略作了公开的阐述。他首先批评杜鲁门政府的战略“不是一种健全的战略”,指出:“我们的目标是使我们同盟友的关系少花钱多见效。为了做到这一点,要更多地依靠威慑的力

---

NSC162/2, Record Group(RG)273, National Archives, College Park; David Alan Rosenberg, “The Origins of Overkill: Nuclear Weapons and American Strategy, 1949 - 1960,” *International Security*, Spring 1983, pp.28 - 29.

量,同时减少对局部防御力量的依赖。”杜勒斯认为,“局部防御将永远是重要的”,但是“单纯的局部防御绝不可能遏制共产党世界强大的军事力量。必须用大规模报复的打击力量作为进一步的威慑来加强局部防御”。他最后强调,“阻止侵略的办法就是由自由世界愿意并且能够利用自己选择的方式在自己选择的地点做出有力的反应”。他的这一讲话被新闻界解释为,今后无论来自共产党国家的“侵略行动”发生在哪里,美国都可能立即用原子武器对苏联或中国进行报复。随后,副总统尼克松也宣称,“我们将不容许共产党在世界各地的小型战争中把我们一口口吃掉,我们今后将主要依靠大规模报复能力,其好处在于我们可以自己考虑决定在我们所选择的时间和地点使用这种能力,打击侵略的主要策源地”。很显然,与杜鲁门政府的遏制政策相比,艾森豪威尔政府的“新面貌”战略更具浓厚的军事冒险主义色彩。在随后的几年里,美国领导人多次在重大国际事件中挥舞核武器,试图以核威慑来实现自己的目的,其结果往往是事与愿违。美国在第一次台湾海峡危机中的表现即是一典型例证。

## 二

1954年9月中国对金门的炮击不仅使台湾问题成为世人关注的焦点,同时也使美国政府陷入了进退两难的境地。国民党在金门驻守了4万多正规军,并将沿海岛屿视为“反攻大陆”的踏脚石。正如美国中央情报局所做出的分析,一旦中国攻占沿海岛屿,将进一步提高中国的威信,使美国的信誉下降,并沉重打击国民党的士气;美国如果承担沿海岛屿的防御义务,就会引起英国、印度及日本的反对和担心;如果美国对沿海岛屿的态度模棱两可,不做明确的界定,可能会促使中国采取进一步的行动。艾森豪威尔则声称中国炮击金门是他执政最初18个月中遇到的最严重的问题之一。<sup>5</sup>

---

Lawrence Freedman, *The Evolution of Nuclear Strategy* (London: The Macmillan Press, 1981), p.85;《杜勒斯言论选辑》,世界知识出版社,1961年版,第76页。

Samuel Wells, “The Origins of Massive Retaliation,” *Political Science Quarterly*, Spring 1981, pp.35 - 36.

FRUS, 1952 - 1954, Vol.14, pp.536 - 538.

5 德怀特·艾森豪威尔:《受命变革》(复旦大学资本主义国家经济研究所译),三联书店,1978年版,第520页。

以参谋长联席会议主席雷德福、空军参谋长特文宁等为首的强硬派极力主张美国应派兵“保卫”这些沿海岛屿,甚至可以没有盟国的支持独自行动。他们坚持认为保持沿海岛屿在军事上具有重要价值,不仅是收集情报的良好场所,而且也可以作为袭击和骚扰沿海地区的集结地,称这些沿海岛屿对防守台湾的重要性怎么估计也不会过分,如果中共控制了金门和马祖,“将在政治上和心理上严重损害美国在远东地区的威信,并削弱国民党的士气”。他们力促美国参与这些岛屿的“防务”,并且帮助国民党轰炸大陆,如有必要则投掷原子弹。美军驻远东部队司令赫尔也表示:在台湾海峡存在着一种严重的可能性,即“局势的发展极为迅速,以致同中共发生全面的敌对”,如果情况确实如此,美国应准备使用所拥有的一切力量来确保胜利,这“包括使用原子弹”。国务卿杜勒斯的姿态非常强硬。9月4日,正在马尼拉出席东南亚条约组织成立会议的杜勒斯指示国务院说,失去金门可能会引起“严重的心理上的影响”,从而导致共产党“得寸进尺”。根据他的估计,炮击事件可能是一连串事态的开始,并可能对澳大利亚、新西兰、菲律宾、日本等产生严重的影响,从而严重危及美国在西太平洋地区的整个战略地位。为此他建议,如果美国认为需要防守沿海岛屿,那就必须采取行动,即使这需要进攻中国大陆。杜勒斯还指示国务院将中国的炮击视为“紧急事态”,立即同国会领袖协商,以获得国会的支持。

9月12日,艾森豪威尔在丹佛主持召开了国家安全委员会会议,集中讨论美国对中国炮击金门的政策。会上,雷德福等人继续坚持军事介入,甚至提出美军与国民党军队一起对大陆进行空袭。雷德福认为,只要授权美军攻击中国大陆,并在必要时动用核武器,金门是能够守住的。他宣称,对中国“除了被迫进行一场全面战争之外别无选择,否则我们将使美国一直受消极政策的影响,从而会逐渐在局部冲突中丧失自由世界的力量”。在随后的几次会议上,雷德福一再强调,美国协防沿海岛屿不会导致与中国的全面战争,美国袭击中国境内目标也不会把美军拴在那里。他反对将沿海岛屿问题交给联合国来处理,声称国务院的政策将最终导致美国“失去”台湾,并

---

FRUS, 1952 - 1954, Vol.14, p.576.

Ibid., p.598.

Ibid., p.560.

切断目前在太平洋地区的战略防线。参谋长联席会议的一份备忘录甚至断言,国务院在台湾海峡奉行的不再是遏制政策,也非维持现状的政策,而是“以牺牲美国的声望和战略地位为代价、显示共产主义胜利的政策”。艾森豪威尔虽然对美国协防台湾态度十分明确,甚至为此不惜动用原子弹,认为“共产党的舰队可能是原子弹打击的一个合适的目标”,但对沿海岛屿却并不愿意这样做。在他看来,除了心理的因素外,金门并不真正重要。美国主要是要控制台湾,不使其落入共产党手中,如果美国将“保卫”台湾的地区扩大到中国沿海岛屿,势必会大大增加与中国发生军事冲突的风险,认为军方领导人的意见过于冒险,指出那样的行动需要得到国会的批准,因为这将意味着战争。艾森豪威尔对雷德福等人批评说:“我们现在不是讨论一场有限的丛林战,而是在讨论跨进第三次世界大战的门槛。”他希望在美国军事力量不卷入的情况下,国民党能将沿海岛屿守住。杜勒斯的观点更典型地表现出了美国在沿海岛屿问题上处于一种“极端进退维谷的可怕境地”。一方面他宣称“中国共产党人正在进行试探,除非我们制止他们,否则,我们在远东就面临着灾难”,认为如果让国民党人从沿海岛屿撤退,那将对他们、对美国在远东的盟国,如韩国、日本和菲律宾产生“严重的心理影响”,并促使中国采取进一步的行动,但同时他又表示反对在沿海岛屿和大陆之间“划线”,担心“如果定下一个方针,自己参与金门和马祖的防务,我们将发现处在没有盟国支持的情况下和红色中国作战”,除了蒋介石和李承晚,“全世界都会谴责我们”,美国国内舆论也将产生严重分歧。这样一来,美国所付出的代价实在太大了。为了摆脱困境,杜勒斯绞尽脑汁,最后想出了一个“万全之策”,即把沿海岛屿问题提交联合国安理会解决,由安理会做出一项维持台湾地区政治和领土现状、实现停火的决议,这样既可以避免与中国发生全面战争,又能够保住沿海岛屿。杜勒斯认为这是美国目前所能采取的最好办法,无论共产党否决或同意这一计划,“美国总有所得”。这一建议得到了艾森豪威尔的首肯。会议最后决定:由杜勒斯负责去探索实施这一方案的可能性,并尽早采取行动;国防部则密切关注事态发展,为采取一切

---

Radford Papers, 1953 - 1957, Box 6, 091 - China, RG 218, National Archives, College Park.  
FRUS, 1952 - 1954, Vol.14, pp.518 - 519.

Ibid., pp.618 - 619.



可能的行动做好准备。经过多次磋商,10月12日,美国、英国和新西兰三国政府就代号为“神谕”的提案达成协议,决定由新西兰为提案国,要求联合国出面斡旋“在中国大陆某些沿海岛屿的敌对行动”,美国和英国将对该提案予以支持。为了换取国民党对“神谕”方案的支持,美国政府表示同意在提案提出之前先行缔结国民党曾多次要求的“共同防御条约”。11月2日,美台关于防御条约的谈判在华盛顿正式开始。经过反复的讨价还价,12月2日,双方签定了《共同防御条约》。与此同时,为了对“迅速增长的苏联和中国的威胁”做出反应,艾森豪威尔于12月1日召见国防部长威尔逊和原子能委员会主席斯特劳斯,决定增加在海外部署美国的核武器,将36%的氢弹和42%的原子弹部署在海外基地,其中包括冲绳,并指示斯特劳斯把原子能委员会对原子弹的控制权移交给国防部。

《共同防御条约》一出笼,就遭到中国政府的强烈谴责。为了反击这一条约,中国人民解放军陆海空三军密切配合,于1955年1月18日收复了一江山岛,全歼国民党守军。虽然艾森豪威尔认为大陈岛的位置使其重要性微乎其微,它的失去不会影响台湾的安全和美国在这一地区的重要利益,但它担心这是中国采取更大规模军事行动的前奏。艾森豪威尔表示,“划出最后界限的时刻已经到来”,美国必须制定一个明确的行动方针。1月19日,艾森豪威尔、杜勒斯和雷德福一起商讨美国应采取的对策。杜勒斯提出,重要的是美国必须明确自己的意图,此时宣布美国对沿海岛屿的局势袖手旁观是不现实的。为此,杜勒斯建议让国民党从大陈撤出,并帮助防守金门。当天晚上,杜勒斯召集由中央情报局局长、国务院政策设计委员会主任和总统国家安全事务助理等重要决策人物参加的会议,就沿海岛屿问题进一步磋商。杜勒斯强调,中共对大陈的进攻表明它要夺取全部沿海岛屿以及“解放台湾”的决心,在此情况下,如果坐视不顾,将严重损害国民党军队的士气,并对美国在远东地区的盟友产生不利影响。他再次表示,即使冒与中国发生战争的风险,美国必须利用一切军事手段协助国民党守住金门,包括在必要的时候动用原子弹对中国大陆的目标采取行动。20-21日,美国国家安全委员会连续召开会议,商讨对策。杜勒斯强调,美国必须重新考虑不参与协防任何沿海岛屿的政策,在帮助国民党军队从大陈撤退的同时,

应明确声明将协防金门和马祖 ;如果美国的立场仍然模糊不清 ,那将带来“更大的危险”。尽管国防部长威尔逊、总统国家安全事务特别助理卡特勒等对此提出异议 ,认为这一行动很可能导致与中国发生战争 ,但艾森豪威尔却对杜勒斯给予了全力支持。在他看来 ,杜勒斯的建议不仅不会增加与中国发生战争的风险 ,反而还会降低风险 ,美国无论如何都必须明确划定一道防线。 艾森豪威尔在 21 日的会议上再次表示 ,不管情况怎样 ,在目前形势下 ,他决心帮助国民党守住沿海岛屿 ,放弃这些岛屿所产生的心理上的后果是极为严重的 ,即使采取的行动构成了战争行为 ,他宁愿被国会弹劾 ,也不想无所作为。他声称已下定决心 ,不惜任何代价去避免“在为金门的战斗中出现另外一个鸭绿江庇护所的情形”。24 日 ,艾森豪威尔向国会提出咨文 ,要求国会紧急授权他在认为必要的时候派遣美国军队“保卫”台湾、澎湖列岛及与之“密切相关的地区”。咨文称 ,如果台湾和澎湖列岛落入共产党手中 ,将会“严重地扰乱”太平洋地区力量的平衡 ,并对美国及其他“自由国家”在西太平洋的岛屿链防线上打开一个缺口 ;一江山岛的“陷落”和对大陈岛的炮击是共产党夺取台湾的前奏 ,因此 ,当前形势“对于本国及整个太平洋地区的安全乃至世界和平都带来了严重危机”。

1 月 25 日和 28 日 ,美国国会众参两院分别以 410 票对 3 票和 85 票对 3 票的压倒多数通过决议 ,授权艾森豪威尔“在他认为对于防御和保卫台湾和澎湖列岛不受武装进攻这一特殊目的是必要的时候 ,使用美国武装部队”。这是美国国会第一次在和平时期授予总统发动战争的广泛权力。此时 ,美国政府对台湾沿海岛屿采取强硬政策的倾向性明显增强。杜勒斯在参议院外交委员会的一次秘密听证会上宣称 ,如果中国共产党摆出“威胁”台湾的姿态 ,美国将准备对其发动海空打击 ,摧毁其主要港口和机场。他危言耸听地说 :“如果我们想在远东站住脚 ,我们就必须准备冒同中国打仗的风险。如果我们不愿冒这个险 ,那么好吧 ,做出决定吧。让我们撤出来 ,然后在加利福尼亚构筑我们的防线。” 在国家安全委员会的一次会议上 ,杜勒斯警告与会者 ,如果国民党不至少保住“金门这副瘦骨架子” ,美国将“从

---

FRUS ,1955 - 1957 , Vol.2 , pp.69 - 81 .

Ibid. , pp.89 - 96 .

Michael Schaller , The United States and China in the Twentieth Century (New York : Oxford University Press ,1996) , p.144 .

东京到西贡都面临非常严重的形势”。鹰派参议员威利也宣称，“我们要么现在就在台湾海峡保卫美国，要么日后在旧金山湾保卫美国”。27日，白宫新闻秘书哈格蒂宣布，艾森豪威尔与其军事顾问商讨了在台湾地区部署美国军队的事宜。美国参谋长联席会议命令战略空军司令部以“紧急情况为基础”，开始为对中国大陆实施大规模核打击选定目标。2月13日，艾森豪威尔批准在内华达州进行代号为“茶杯行动”的一系列当量在5万吨以下的小型原子弹试爆，作为对中国施加压力的一部分，同时也是为了使美国公众对核战争“有所准备”。他本人还表示极有兴趣观看爆炸试验，认为这有助于提高士气，但由于这一行为“显得过于太好战了”，最后只得作罢。

### 三

1955年2月人民解放军解放大陈岛后，美国政府使用核武器的倾向明显增强。杜勒斯认为，中国决意要占领台湾，而非仅限于沿海岛屿，中美在台湾海峡发生对抗是不可避免的，“那里的形势远比我想象得严重”，美国必须采取强硬态度，不能“袖手旁观国民党军队被中共摧毁”，否则就会被人视为“示弱”，从而导致共产主义的进一步“扩张”，其影响对于台湾和整个亚洲都将是灾难性的。他提出，“如果我们要保卫金门、马祖，我们将要使用核武器，只有它们才能有效地攻击大陆上的飞机场”。对此，艾森豪威尔表示赞同，认为必须协助国民党守住金马，哪怕采取一些强硬措施。他强调：“只要蒋介石认为占据金门、马祖对台湾的士气和精神状态是重要的话，我们不想去讹诈蒋，压迫他从那里撤退。”相反，只要没有达成相互同意或默认的停火，美国就要在各个方面继续向国民党军队提供后勤支援，如果美国相信“任何对这些岛屿的进攻事实上是对台湾的进攻，我们将毫不犹豫地帮助击败它”。艾森豪威尔同意，为了守住沿海岛屿，在必要时应像使用常规武器那样使用核武器。他要求杜勒斯向全国发表一次电视讲话，表明政府认为在美国的武器库中，核武器和常规武器是可以“相互替换使用的”。3月7

---

Stephen E. Ambrose, *Eisenhower: The President* (New York: Simon & Schuster, 1984), p. 246.

FRUS, 1955 - 1957, Vol. 2, p. 336.

Ibid., p. 304.

日,杜勒斯在与参议院外交委员会主席乔治谈话时,再次强调了使用核武器的必要性,并力图得到国会的支持。他重申,美国决不能对中共进攻金马无动于衷,而要有效地防御这些沿海岛屿就需要动用核武器,鉴于中共庞大的兵力和轮换能力,要想用常规武器摧毁其机场和炮兵阵地是不可能的。对于使用原子弹可能造成的后果,杜勒斯保证说,美国使用的核武器没有放射性尘埃,其影响完全是局部的。

3月8日,杜勒斯发表广播电视讲话,称美国“现在已有新式和强有力的精确的武器装备起来的海空军部队,这些部队能够彻底摧毁军事目标而不危及没有关系的平民中心”,对付中国一个“必不可少的因素是美国的威慑力量和我们愿意使用这种力量去回答军事挑衅的决心”,中国不要把美国仅仅当作“纸老虎”。在3月10日的国家安全委员会会议上,杜勒斯明确表示,现在公众还没有意识到沿海岛屿事态的严重性,要使公众认识到这一点,并采取“紧急措施”来为美国使用核武器创造更好的公众气氛,并强调原子弹是美国可以利用的“惟一有效地进攻大陆各种目标的武器”。雷德福在会上提出,参谋长联席会议一直主张在沿海岛屿使用战术核武器,因为美国在远东的空军力量不能有效地对付形势,使美国公众和世界舆论认识到使用原子弹的必要性“至关重要”。艾森豪威尔表示,美国应该尽其所能来帮助国民党守住沿海岛屿,同意向中国发出核威胁。他指示就使用核武器的问题起草一份绝密文件,旨在强调核武器同其他武器的性质完全一样,以试图改变公众对使用原子弹的态度和恐惧心理,并减少由于使用核武器而产生的“歇斯底里”。但他同时强调,如果形势要求美国进行干预,首先应使用常规武器,只有在常规武器不能奏效的情况下,才能考虑使用核武器,必须把使用核武器作为最后的手段,并且事先也必须通知美国的盟国。12日,杜勒斯再次发表讲话称,美国科学家已经研制出威力强大的新式精密武器,这些武器可以彻底摧毁军事目标,而同时又不危及无关的民用中心。他还表示,政府已经做出决定,如果在台湾地区发生战争,美国将使用战术核武器。在他看来,中国是“咄咄逼人、迫在眉睫的威胁”,甚至比苏联更为“危

---

FRUS, 1955 - 1957, Vol.2, p.337.

Ibid., pp.346 - 348.

Ibid., p.358.

险”和容易“挑起战争”。虽然杜勒斯多次宣称使用核武器不会伤及平民,但据美国中央情报局估计,对中国飞机场和军队集结地实施战术原子弹攻击,将造成1200万至1400万无辜平民的伤亡。随后,艾森豪威尔和尼克松相继发表讲话,威胁说如果台湾海峡发生战争,美国准备在这一地区使用战术核武器。艾森豪威尔称:“在任何交战中,如能把核武器严格地用来针对军事目标并且严格地为了军事目的,我看不出有什么理由不能完全像使用子弹或其他武器那样使用核武器。”他希望这一回答“在使中国共产党信服我们决心的坚强”方面“有所作用”。尼克松强调“战术核武器现在已经属于常规武器的范畴,它们将被用来对付任何进攻力量的目标”。3月25日,海军作战部长卡尼向新闻界透露,美国已经制定好对中国发动先发制人进攻的计划,以摧毁中国的军事潜力,并且估计战争可能在4月15日爆发。所有这一切旨在向中国发出威胁,同时也是为打核战争制造舆论。3月31日,战术空军司令部司令李梅致电空军参谋长特文宁,表示已经作好对中国开战的准备,部署在关岛和美国本土的3个空军联队已处于警戒状态,待命轰炸中国沿海的选定目标。李梅汇报说:“现在关岛驻有一个空军联队,其他两个尚在美国的联队也已处于警备状态,并且可以随时调往关岛。关岛有能力容纳60架B-36轰炸机,这将使之有能力立即投入战斗。”李梅明确表示,轰炸目标已经确定,同其他负责的指挥官也进行了协调,并将任务分配给具体的机组。

与此同时,美国开始在军事上进行积极部署,主要包括以下几方面:第一,加强与国民党的军事合作,并制订了代号为“罗彻斯特”的行动计划。双方商定,一旦发生战争,为了“防守台湾、澎湖及可能还有沿海岛屿”,双方应协调行动,国民党军队主要负责地面行动,美军则承担海空支援及轰炸任

---

John L. Gaddis et al eds., *Cold War Statesmen Confront the Bomb: Nuclear Diplomacy since 1945* (New York: Oxford University Press, 1999), p.76; Townsend Hoopes, *The Devil and John Foster Dulles* (Boston: Little and Brown), 1973, pp.278 - 279.

艾森豪威尔:《受命变革》,第536页;麦乔治·邦迪:《美国核战略》(褚广友等译,李枫校),世界知识出版社,1991年版,第380页。

Thomas Stolper, *China, Taiwan, and the Offshore Islands* (Armonk, NY: M. E. Sharpe, 1985), pp.89 - 90; Gordon Chang, *Friends and Enemies: The United States, China, and the Soviet Union, 1948 - 1972* (Stanford: Stanford University Press, 1990), p.132.

务,并规定国民党的海空力量由美国统一指挥。第二,为了提高国民党军队的士气,并表明美国防守台湾的决心,美国准备在台湾部署一个师的海军陆战队,甚至还考虑部署战术核武器。第三,封锁中国的主要港口如上海和广州等。第四,如果中共进攻金马,美国的反应将是全面的,并且将使用核武器。杜勒斯宣称,对沿海岛屿的有限防御不能起到威慑作用,美国将对中国采取“严厉的惩罚行动”,摧毁其油库,切断其桥梁、铁路和通讯系统。他认为,如果对方明白美国的反应不限于局部,将有可能阻止住他们对沿海岛屿的进攻。对于实施核打击所产生的政治影响,雷德福表示,届时将使用精密的战术核武器,除一、两个外,大城市或人口稠密地区将不列入打击目标。雷德福还极力主张对中国实施先发制人的空中打击,建议应当明确地告诉中国和苏联,为了防守沿海岛屿,美国将采取“一切可能的措施”。他确信,只有把中国打得“鼻孔流血”,远东的危机才能结束。国务院政策设计委员会主任鲍伊则提议,如果金门、马祖落入共产党之手,美国就宣布它将不时地向这两个岛屿投掷原子弹。杜勒斯认为此举不现实,因为这是对宝贵的核武器的“巨大浪费”。

美国之所以在台湾问题上态度越来越强硬,用艾森豪威尔的话来说就是:“仅仅几个月前,我们还有蒋介石和强大的、装备精良的法国军队支持自由世界在东南亚的地位。现在法国人走了,这就最清楚地表明我们再也经不起把蒋介石丢掉,否则我们所有人就要从地球上的这个区域完全撤出。这对于我们来说是不可思议的。”他声称,“西太平洋地区的所有非共产主义国家都在紧张地注视着我们下一步的行动。我担心如果我们试图迫使蒋作进一步的撤退,这些亚洲国家的人民就会得出这样的结论:他们最好还是想办法同共产党尽可能达成最有利的协议”。在另一方面,艾森豪威尔又表示,真恨不得让这些“该死的小岛沉下去”。

尽管美国驻台军事援助顾问团团团长蔡斯、美军太平洋舰队司令斯坦普,以及资深参议员诺兰等人极力主张允许国民党军队轰炸中国大陆的飞机

---

FRUS, 1955 - 1957, Vol.2, pp.550 - 551.

Radford Papers, 1953 - 1957, Box 6, 091 - China, RG 218, National Archives, College Park.  
J. H. Kalicki, *The Pattern of Sino-American Crisis* (New York: Cambridge University Press, 1975) p.147; Warren Cohen and Akira Iriye, eds., *The Great Powers in East Asia, 1953 - 1960* (New York: Columbia University Press, 1990) p.56.

场 ,并封锁中国海岸 ,但艾森豪威尔决定改变政策 ,使美国从“要么开战要么撤退”的困境中解脱出来。他确信 ,为了金门、马祖同中国开战是“不可取的” ,因为没有一个美国的盟友会支持这样的战争 ,美国国内的公众舆论也将发生严重分裂 ,并且将对美国国内经济产生“灾难性的”影响。为此 ,他提出应将沿海岛屿视为“前哨基地” ,不论结果如何 ,都不会危及美国和“自由世界”在该地区的利益。这一设想表明美国对沿海岛屿的政策正发生重大变化 ,旨在为美国“脱身”做准备。 4 月 17 日 ,杜勒斯向艾森豪威尔进言说 :第一 ,如果蒋介石愿意撤出金马 ,美国将提供海上及空中掩护。第二 ,如果国民党撤出金马而中共方面并没有宣布放弃武力夺取台湾的意图 ,“作为自卫的措施 ,美国将同国民党一道对南起汕头北至温州的中国沿海实施封锁”。此种封锁既可以取代金马作为防御区域 ,也可以阻止中国通过海上对福建机场进行军需品的供应 ,同时还借以表明美国防守台湾的决心。第三 ,美国将在台湾部署核武器、其他防空设备以及海军陆战队等。第四 ,美国政府将继续重申不承认中国 ,拒绝中国加入联合国 ,继续给国民党外交和军事上的支持。在与杜勒斯会谈时 ,艾森豪威尔强调 ,从长远来看 ,除非有意想不到的事态的发生 ,可能有必要接受“两个中国”的思想 ,这需要 5 到 10 年 ,或者 12 年的时间。 4 月 20 日 ,美国政府派遣雷德福和罗伯逊去台湾 ,劝说蒋介石从沿海岛屿撤军。他们表示 ,如果国民党同意从金门、马祖撤退 ,美国将予以协助 ,并同国民党军队一道 ,对南起广东汕头 ,北至浙江温州范围的海运航道的战争物资和禁运品实行拦阻 ,美国还将把它的海军陆战队和空军部队派驻台湾。蒋介石表示 ,他同意从大陈岛撤军 ,但是 ,无论有没有美国的帮助 ,他都要保卫金门和马祖。雷德福和罗伯逊只好空手而归 ,美国领导人再次面临严峻抉择。

为了向世人进一步表明中国的和平诚意 ,1955 年 4 月 23 日 ,周恩来在万隆会议上公开阐明了中国政府在台湾问题上的立场 ,明确表示“愿意同美国政府坐下来谈判 ,讨论和缓远东紧张局势的问题 ,特别是和缓台湾地区的紧张局势问题”。这一声明立即在国际社会引起极大反响 ,受到各国舆论的

---

FRUS ,1955 - 1957 , Vol.2 , pp.445 - 450 ; Bennett Rushkoff , “Eisenhower , Dulles and the Quemoy-Matsu Crisis ,1954 - 1955 ,” Political Science Quarterly , Fall 1981 p.478 .

FRUS ,1955 - 1957 , Vol.2 , pp.491 - 493 .

普遍欢迎。事实上,中国的这一声明为美国政府走出在沿海岛屿问题上的困境提供了一个台阶和机会。艾森豪威尔表示,“如果看来有使我们进一步缓和紧张局势的机会,则我准备谈判”。台湾海峡局势随之慢慢平静下来。8月1日,中美大使级会谈正式开始。

#### 四

第一次台湾海峡危机期间,要求艾森豪威尔使用核武器的压力比其他任何时候都更为强大,达到了他总统任期内的顶点。一些学者甚至认为,如果中国在1955年初进攻金马,美国极有可能会对中国实施核打击。值得庆幸的是,核战争终究没有发生。制约美国使用核武器的因素很多,概括起来主要有以下几方面:

首先,美国政府内部意见不一。虽然杜勒斯、雷德福等人力主使用核武器,但国防部长威尔逊、陆军参谋长李奇微、财政部长汉弗莱、总统国家安全事务特别助理卡特勒、副国务卿史密斯等都反对为了沿海岛屿就同中国大动干戈。威尔逊认为,沿海岛屿没有太大的军事价值,美国的介入只能增加与中国发生战争的危险,这样一来就很难向美国人民和盟国解释“为什么美国不想在朝鲜和印支同共产党中国打仗,却心甘情愿为了这些小岛和中国共产党打一场战争”。他认为仅仅为了守住那些小岛而同中国打一场“糟糕的”战争是“十分愚蠢的”。李奇微表示不相信失去沿海岛屿会对美国在西太平洋的战略部署造成重大威胁。事实上,对于是否真正使用核武器,艾森豪威尔的态度也一直是模棱两可。或许,作为军人出身的他更明白核战争意味着什么。另外,美国公众对使用核武器持保留态度。1953年3月杜勒斯向中国发出核威胁后,《纽约时报》、《华盛顿邮报》等都发表了评论

---

约翰·纽豪斯:《核时代的战争与和平》(军事科学院外国军事研究部译),军事科学出版社,1989年版,第186页。

FRUS, 1952 - 1954, Vol.14, pp.586 - 588.

John Gaddis, *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy* (New York: Oxford University Press, 1982), p.173; Leonard Gordon, "United States Opposition to Use of Force in the Taiwan Strait, 1954 - 1962," *The Journal of American History*, No.3, 1985, p.639.



文章,对政府的强硬态度提出批评。艾德莱·史蒂文森、沃尔特·乔治·林登·约翰逊、萨姆·雷伯恩等民主党议员也纷纷发表讲话,谴责政府的“战争边缘”政策和“不负责任的冒险行动”,认为美国根本不值得为了那些小岛而同中国打仗,要求政府从这一地区撤出。威恩·莫斯、赫伯特·莱曼、拉塞尔·朗格等参议员则联名提出一项议案,禁止总统动用美军防御沿海岛屿。

其次,美国的绝大多数盟国特别是英国不赞成美国协防沿海岛屿。自新中国成立以来,在对华政策和台湾问题上,美英之间一直存在较大分歧。还在危机爆发之前,英国外交大臣艾登就曾向杜勒斯明确表示,如果美国决定承诺协防沿海岛屿,英国将无法给予支持;美国防守金门、马祖的承诺可能会使北约组织处于一个“极为可怕的境地”。艾登建议美国应说服国民党从沿海岛屿撤出,以换取中国不进攻台湾的保证。英国是美国传统的主要盟国,没有英国的大力支持,美国要想在国际上采取任何行动是比较困难的。艾森豪威尔也特别强调这一点:“我认为尤其重要的是我们要确信,在我们必须采取的任何行动中,都没有可能在我们自己与我们的主要欧洲盟国之间,尤其是英国之间,打进楔子。对这一点怎么强调都不过分。”美国在沿海岛屿的政策引起英国政府的忧虑和不安。丘吉尔致函艾森豪威尔,指出“为蒋介石保住沿海岛屿而进行的一场战争在英国是无法为之辩护的”。英国外交大臣艾登也呼吁各方保持克制,“避免一切进攻性的军事行动”,强调目前英国政府必须致力于防止“突发事件和继续发生战斗”,并敦促美国放弃沿海岛屿。与此同时,他还在中、美间展开了积极的外交斡旋活动。<sup>5</sup> 加拿大、澳大利亚、印度等也都表示不支持美国对沿海岛屿的政策。美国一位专栏评论家批评说,“除了蒋介石委员长,我们所有的盟国,都认为

---

Foster R. Dulles, *American Policy toward Communist China, 1949 - 1969* (New York: Thomas Y. Crowell Co., 1972), p.159.

FRUS, 1952 - 1954, Vol.14, p.649.

FRUS, 1952 - 1954, Vol.14, p.577.

5 Victor Kaufman, *Confronting Communism: U. S. and British Policies toward China* (Columbia and London: The University of Missouri Press, 2001), p.92; Michael Dockrill and John Young eds., *British Foreign Policy, 1945 - 1956* (London: The Macmillan Press), 1989, pp.185 - 186.

这将是一场在错误的时间、错误的地点、进行的错误的战争”。美国《国家情报特别评估》认为,如果美国使用核武器来打击中国,世界的反应将是“震惊”;如果使用这些武器来防守沿海岛屿,或是在中共试图全力夺取沿海岛屿之前就使用这些武器摧毁中共的军事基地,那将产生对美国非常不利的影 响,亚洲大多数非共产党国家将对美国持极为强烈的批评态度,并促使日本政府奉行更为中立的政策。艾森豪威尔、杜勒斯也都清醒地认识到,如果在沿海岛屿使用核武器,美国将在世界舆论中处于孤立地位,并导致与盟国关系的极度紧张,而这正是美国所承受不起的。

第三,美国政府认为,虽然苏联不会为了沿海岛屿而同美国进行一场全面战争,但它肯定会向中国提供军事援助,美苏发生冲突的危险并不能完全排除。中苏同盟的存在在一定程度上对美国的行为构成威慑,使其在考虑对华实施核打击时不能不有所顾忌。根据美国情报部门估计,一旦与中国发生战争,为了维护其同盟关系,避免中国的失败,苏联将必然向中国提供必要的军事援助。艾森豪威尔确信,与中国的一场全面战争也就意味着同苏联的全面战争。他和杜勒斯还十分担心,苏联将会尽其所能来使美国陷入与中国的战争,从而使它自己在欧洲获得更多政治和外交上的利益。

第四,美国的原子弹数量有限,主要是用来威慑苏联,苏联仍然是美国最主要的战略对手。艾森豪威尔表示,共产党正在世界各地制造出一些事端,想把美国的力量牵制在那里,他本人并不想做出过多的承诺去防守所有这些地方。“在每一个危机中我们都应该考虑,什么是最符合美国利益的”。他强调,如果美国要进行一场全面战争,“合乎逻辑的敌人将是俄国,我们应当在那里发起进攻,而不是中国”,要打就要打“蛇头”。<sup>5</sup> 杜勒斯也表示,如果对整个世界力量对比没有什么重大影响,美国不能白白地将有限的原子

---

杰弗里·巴勒克拉夫等:《国际事务概览,1955-1956》(陆英等译),上海译文出版社,1985年版,第14页;Robert Accinelli, *Crisis and Commitment: United States Policy toward Taiwan, 1950-1955* (Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1996), p.218.

NIE100-4-55, March 16, 1955, RG263, National Archives, College Park; FRUS, 1952-1954, Vol.2, pp.359-360.

SNIE 100-3-55, January 25, 1955, RG263, National Archives, College Park; Sean Lynn-Jones and Steven Miller et al eds., *Nuclear Diplomacy and Crisis Management* (Cambridge, MA: The MIT Press, 1990), p.233.

5 FRUS, 1952-1954, Vol.14, pp.615-617; Robert Divine, *Eisenhower and the Cold War* (New York: Oxford University Press, 1981), p.57.

弹浪费掉,必须三思而行。此外,美国决策者也对使用核武器所造成的巨大的平民伤亡表示忧虑,并对是否能真正阻止中国发动进攻感到没有把握。

第五,更为重要的是,中国政府在关键时刻采取了灵活的政策,迫使美国不得不走向谈判之路。

这次危机对中美两国及双边关系的影响是极为深远的。第一,这次危机是中美两国围绕台湾问题展开的首次直接交锋,通过这次较量,使中美双方都对对方的政策、态度有了一定认识 and 了解。第二,美台之间签定的《共同防御条约》,确立了双方的军事同盟关系,使美国对中国内政的干涉“固定化”和“法律化”,进一步增加了解决台湾问题的难度,也为日后中美关系的改善设置了一个严重障碍。第三,中美双方在危机期间剑拔弩张,但终究没有使事态失控。应当说,不论是中国方面还是美国方面都保持了一定的克制,并最终走向了谈判之路。此次危机再度表明了冷战时期中美对抗的限度。第四,透过危机,人们可以清楚地看到,美国政府的对华政策并没有发生本质的变化,它对国民党当局的支持并非是无限制的。在东西方关系紧张的冷战背景下,美国的主要意图依然是既要避免与中国发生直接军事冲突,又要使国民党当局对大陆构成潜在的军事威胁,使台湾成为维护美国在东亚太平洋地区利益的战略前哨。第五,对于中国来说,这次危机最大的影响在于,它促使中国领导人决心发展自己的核武器。1955年1月,中国做出了发展核工业的战略决策。第六,对于艾森豪威尔政府来说,鉴于核威慑的有限性和脆弱性,开始反思“大规模报复战略”,并酝酿重新调整国家安全政策。

赵学功 南开大学历史学院副教授

---

FRUS, 1955 - 1957, Vol.2, pp.409 - 415; John L. Gaddis, *The Long Peace: Inquiries Into the History of the Cold War* (New York: Oxford University Press, 1987), p.138.

Andreas Wenger, *Living with Peril: Eisenhower, Kennedy, and Nuclear Weapons* (Lanham and Oxford: Rowann & Littlefield Publishers, 1997), pp.126 - 127.

# 试析布什政府的毒品管制战略

张勇安

〔内容提要〕“9·11”事件前,布什政府内部在毒品管制问题上的歧见使其在解决毒品问题上一直保持低调。“9·11”事件后,布什政府在毒品管制问题上迅速达成默契,并制订出指导未来毒品管制政策的《国家毒品管制战略》报告。毒品管制战略的调整相继完善的原因主要在于:“9·11”事件后麻醉品恐怖主义的凸显、吸毒问题的回潮、“毒品战”战略无以为继,以及综合平衡的毒品管制政策可以较好地协调各方利益。

关键词 布什政府/“9·11”事件/毒品管制战略/麻醉品恐怖主义

克林顿政府时期,吸毒问题有所回潮。布什政府执政以来,力图调整美国的毒品管制战略,谋求在毒品管制问题上有所作为。本文试图对布什政府的毒品管制战略做一初步考察,进而探讨其调整的原因。

—

2001年1月20日,共和党在阔别白宫八载之后,终于在世纪初重新问鼎总统宝座。布什政府上台伊始,毒品管制问题并未能排在工作日程的中

---

本文的撰写得到了复旦大学历史系金重远教授、耶鲁大学医学院 David F. Musto 教授、密歇根大学社会研究所 Crystal Pickett 先生、美国物质滥用和精神健康服务管理局(SAMHSA)应用研究办公室 Gerri Scott-Pinkney 先生的无私帮助,后承蒙中国社科院美国研究所赵梅女士提出宝贵的修改建议,特此谢忱!

心位置,这一方面是由于新政府上台伊始,另一方面,也是更为重要的,则是政府内部在对待如何解决“美国痼疾”上存在分歧。

政府各部门间的这种歧见,致使新政府内部就毒品管制战略的未来走向逐渐形成了三派:司法惩治模式派、减少危害模式派和平衡战略(Balanced Strategy)派。

司法惩治模式派以国防部和司法部为代表,倡导以司法惩治为手段打击国内毒品使用者和贩卖者,以军事力量来拦截国外的毒品供应,甚至不惜把军队派往国外铲除毒源国毒品的种植和生产。国防部部长唐纳德·拉姆斯菲尔德(Donald Rumsfeld)声称,毒品问题是一个“压倒一切的需求问题”,要解决美国现存的毒品问题,需要更多的军事卷入来减少毒品供应。司法部部长约翰·阿什克罗夫特(John Ashcroft)也坦言,“让毒品战重整旗鼓”是新政府首要的和优先考虑的事项之一。他极力支持加大对吸毒者的处罚力度。尽管国防部和司法部在所要打击的对象上和使用的方式上存在差异,前者力主以武力手段来减少毒品的供应,后者则试图以司法方式严惩毒品供应者和使用者,但他们同时又有一点上达成共识,即双方都倡导要重开自尼克松政府始,到老布什政府发展至顶峰的“毒品战”,企图以严厉的司法惩治方式来一劳永逸地解决国内毒品问题。

减少危害模式的倡导者主要是政府内部与福利保健及医疗保险有关的部门,他们主要从医学的角度看待吸毒问题及与吸毒有关的健康问题,主张用医学方法来诊治吸毒者,并通过一些辅助性的措施来解决和减少由吸毒引起的诸如艾滋病、肝炎等威胁人类健康的疾病。美国卫生和公共服务部部长汤米·汤普森(Tommy Thompson)建言支持部分注射器交换项目,在他看来,通过这一方式可以阻止疾病在成瘾者中间的扩散。事实上,减少危害模式的主张者并不完全反对以司法惩治模式来管制毒品的供应,他们只是期望毒品管制政策更多地向减少需求方面有所倾斜,从而更好地解决美国的毒品问题。

平衡战略派则以布什总统为代表,倡导未来的毒品管制战略采取兼顾供应和需求双方的平衡政策。2001年2月27日,布什总统宣布,他打算增

加联邦的禁毒预算,以增加社区预防能力、毒品治疗的机会和国际毒品管制项目。次日,布什政府公布了《新开端的蓝图》,这一报告在谈及毒品政策时指出,新政府将评估现行的毒品管制政策,并更加看重减少需求和减少供应之间的关系。同时,试图通过向需求方的倾斜来弥补以往战略中的供需不均衡现象。布什强调,“减少美国毒品供应的最有效方式是减少美国人对毒品的需求”,因此,新政府要“空前地集中于这一问题的需求方面”。是年6月,布什政府公布了《国家毒品管制政策办公室》报告<sup>5</sup>,这一计划既包括长远的目标又涵盖近期的活动,但其主要任务是对2002年财政预算做出分配,并对2000年的活动做出评析。

尽管布什承诺,新政府在减少毒品供应和需求方面负有“不可动摇的责任”,并指出,“一项成功的禁毒努力要依赖考虑周全的和综合的政策”。这似乎意味着他在毒品问题上态度的一种“标志性转变”。但是,布什总统出于政府内部团结的需要,对毒品问题尽量三缄其口,以避免在这一复杂而敏感的问题上产生更大的分歧。结果致使政府在毒品管制问题上出现了“双重信息”(double message)现象,即布什一方面强调对毒品使用者的治疗和预防,另一方面,他却提名一向以严厉手段解决毒品问题见长的“毒品战士”约翰·沃尔特斯(John P. Walters)为“毒品沙皇”,任白宫国家毒品管制政策办公室(ONDCP)主任,这使布什政府的毒品管制政策的未来趋

---

Office of National Drug Control Policy (ONDCP), “Bush Administration Requests Increases in Drug Funding for Prevention, Treatment, Interdiction, and Andean Assistance,” Immediate Release, February 28, 2001, <http://whitehousedrugpolicy.gov/news/press01/022801.html>. Executive Office of the President, *A Blueprint for New Beginnings: A Responsible Budget for America's Priorities* (Washington D.C.: Government Printing Press, 2001), pp.65-68, <http://www.whitehouse.gov/news/usbudget/blueprint/blueprint.pdf>.

Bob Kemper, “President Bush Names New Drug Czar, Vows to Close ‘Treatment’ Gap,” *Chicago Tribune*, May 10, 2001.

- 5 Executive Office of the President, Office of National Drug Control Policy: FY2002 Annual Performance Plan and FY 2000 Program Performance Report, June 2001, <http://www.ncjirs.org/ocdnppubs/publications/pdf/fy2002pme.pdf>.

Kit R. Roane, “A New Deal in the Drug War, Sort of,” *U.S. News & World Report*, Vol. 130, No. 20, May 21, 2001.

Alexandra Marks, “Bush's Double Message on the Drug War,” *Christian Science Monitor*, Vol.93 No. 118, May 14, 2001.

“毒品沙皇”(drug czar)是美国“毒品战”的反对者对主要负责政府毒品管制政策者的一种谑称。

势更加扑朔迷离。毋庸置疑,在“9·11”事件发生之前,布什政府在毒品管制问题上尽量保持低调,政府内部在这一问题上也未能达成一致意见,他所提名的“毒品沙皇”也因各方的强烈反对而迟迟未能就职,以致于使沃尔特斯成为布什总统最晚委任的政府要员之一,毒品政策的制定与实施也未能有更大的突破。

政府各部门间在美国未来毒品管制战略上存在歧见的原因是多重的:

首先,各派立场的不同源于美国联邦体制内部权力的“多中心化”(polycentrism),这种体制在一定程度上导致了美国政府内部各机构间管辖权的重叠和治理权的分散。正如美国印第安那大学资深政治学教授文森特·奥斯特罗姆所说,“宪治必定意味着在任何一个政府单位中的权力分散。联邦政体必定意味着重叠管辖权。”政治体制权力的多中心化为政府各部门参与毒品问题的治理提供了前提,这一方面为毒品问题的解决提供了更多的选择空间,另一方面也为政府如何规避机构间权力的分散和重叠制造了难局。

其次,毒品问题的复杂性为美国政府各相关部门的参与提供了契机。从地域上看,毒品问题既是美国国内问题,又是国际和全球问题;就本质而言,它不仅是法律——道德问题,而且是医学——社会问题。因此,美国当下毒品管制政策的颁行必须兼顾国内和国际两方面,同时,政策既要考虑到对毒品交易者进行法律制裁、道德谴责,又要照顾到对毒品成瘾者进行医学和社会治疗。这就要求美国国务院、国防部、司法部及卫生和公共服务部等机构的参与和合作。

再次,多重机构的介入必然产生多重的禁毒理念。部门间对毒品问题认知的见仁见智,导致其所主张的禁毒理念和方式的差异。但采取何种理念来指导政府的毒品管制政策,既关系到美国未来毒品政策的趋向,又关系到政府各部门在毒品管制过程中所处的地位和需要发挥的作用。无疑,各部门均考虑把自己主张的禁毒理念上升为国家意志,从而左右未来的毒品管制政策。

最后,毒品问题的严重性使毒品管制成为和平时期,美国内外政策的重要举措,预算拨款之巨亦非其他一般的项目所能及,这自然令政府各部门都

垂涎三尺,何种禁毒理念占据主导地位必然成为影响预算拨款分配至关重要的因素,分配份额的多少反过来也成为影响各部门能否在毒品管制战略发挥重要作用、彰显部门政绩的重要因素。遂部门间禁毒理念之争和意见分歧势所难免,问题是如何开出一剂良方来消解政府间的内耗。

“9·11”事件的发生“改变了一切”,反对恐怖主义和保卫国土安全迫在眉睫,布什政府内部关于毒品管制政策的争论因此得到暂时的平息,这在一定程度上有利于政府新毒品管制战略的颁行。其间,布什所倡导的平衡战略也考虑了各派的意见,进行了微调,从而使这一战略更加趋向于现实。

2001年12月7日,约翰·沃尔特斯宣誓就任白宫国家毒品管制政策办公室主任,负责执行总统综合毒品管制战略。2002年1月28日,参议院批准任命A.G.巴思韦尔(A.G. Barthwell)和M.D.弗赖迪(M.D. Friday)为白宫国家毒品管制政策办公室负责减少需求的助理主任。4月12日,参议院批准斯科特·伯恩斯(Scott Burns)为国家毒品管制政策办公室负责州和地方事务的助理主任,22日,参议院又分别批准巴里·D.克兰(Barry D. Crane)为国家毒品管制政策办公室负责减少供应的助理主任,玛丽·A.索尔伯格(Mary Ann Solberg)为助理主任。这些被任命的官员都是毒品管制方面有丰富经验的专家,为布什政府毒品管制战略的制订和实施奠定了基础。

2002年2月12日,由国家毒品管制政策办公室制订的《2002年国家毒品管制战略》报告呈交国会,这一战略报告的制订标志着美国开始“回归对毒品的战斗”,并把之作为布什政府“国家日程安排核心的第一步”;同时,这一报告也成为指导布什政府毒品管制政策的纲领性文件。报告主要由简介、国家优先战略和附录三部分组成,其中国家优先战略主要从三方面阐明了布什政府未来的毒品管制政策:一是通过教育和社区活动预防吸毒;二是通过按需提供治疗资源来治疗吸毒者;三是通过打击毒品交易的经济基础来破坏其市场。2003年2月和2004年3月,国家毒品管制政策办公

---

The White House, National Drug Control Strategy:2002, [http://www.whitehousedrugpolicy.gov/publications/policy/03ndcs/pages1\\_30.pdf](http://www.whitehousedrugpolicy.gov/publications/policy/03ndcs/pages1_30.pdf).

George Bush, “Message to the Congress Transmitting the 2002 National Drug Control Strategy, February 12, 2002,” Weekly Compilation of Presidential Documents, Vol. 38. No. 7, p 223.



室又分别制订和出台了《2003 年国家毒品管制战略》报告和《2004 年国家毒品管制战略》报告,这两份战略报告是对《2002 年国家毒品管制战略》报告的更新和完善,它们以 2002 年现实平衡的毒品管制政策为基础,指导未来的毒品管制政策。

## 二

布什政府上台以来,在内政和外交方面都力求表现出与民主党政府政策的不同,在毒品管制方面也不例外。与克林顿政府相比,布什政府体现出了明显不同于民主党人的毒品管制方略。克林顿政府《毒品管制战略》报告的主旨与布什政府主要有以下三个方面的不同:

1. 指导理念不同。克林顿政府第一任期,集中于解决迫在眉睫的经济问题,在毒品管制方面处于低姿态,未能形成一以贯之的政策。从第二任期开始,克林顿政府试图寻求通过“连贯的、富有理性的和长期的全民努力来减少毒品的使用及其造成的恶果”的毒品管制战略,并以一种“综合而平衡的政策来减少非法毒品的需求和可得性”,“利用可资利用的资源、项目和活动向美国的毒品问题发动重大的进攻”。布什政府的毒品管制战略继承和发展了克林顿政府时期的平衡战略思想,并更加趋向现实。他从毒品问题的现实出发,制订出“现实的平衡战略”,昭显其在解决国内问题方面走“中间道路”的现实主义原则。

2. 分析视角不同。克林顿政府从吸毒问题本身来探讨毒品问题的解决办法,认为吸毒是能够预防和治疗的,同时强调执法也是减少吸毒的必要手段,而且是防止非法毒品破坏社会治安的“第一道防线”。<sup>5</sup> 布什政府则更多地从道德视角来看待毒品问题,认为长期以来,“毒品剥蚀着男人、女人和

---

The White House, National Drug Control Strategy :2003 ,<http://www.whitehousedrugpolicy.gov/publications/pdf/strategy2003.pdf> .

The White House, National Drug Control Strategy :2004 ,<http://www.whitehousedrugpolicy.gov/publications/policy/ndcs04/2004ndcs.pdf> .

The White House, The National Drug Control Strategy : 1997 , [www.ncjrs.org/html/toc.htm](http://www.ncjrs.org/html/toc.htm) .

5 The White House, The National Drug Control Strategy : 2001 Annual Report ( Washington , D. C. : U. S. Government Printing Office 2001 ) , p. iii.

孩子的尊严和个性”；与此同时，布什政府认为，非法毒品与恐怖主义之间存在着“无法解开”的联系，“我们为反对非法毒品的使用而战，就是为我们孩子的未来而战，为争取民主而战，为反对恐怖主义而战”，毒品管制战略成为美国反恐的重要组成部分。布什宣称，2002年《毒品管制战略》报告代表着对毒品的战斗重归“国家日程安排核心的第一步”。

3.政策的侧重点不同。克林顿政府试图突破“毒品战”的束缚，由以往过多地依赖供方战略向注重供方与需方平衡的战略倾斜，强调发起一场包括家长、教练、导师、教师、神职人员参加的及其他模式的预防宣传活动，尤其重视社区和传媒的作用，并相继出台了《1997年无毒社区法》和《1998年传媒活动法》来推动毒品的预防。与此同时，注重通过执法手段来打击非法毒品的走私，从而减少由毒品引起的暴力犯罪。据统计，克林顿任职的八年时间里，毒品管制战略预算的资金每年都有一半左右用于司法犯罪系统。布什政府在承继克林顿政府的平衡战略的同时，更加注重基层社区在禁毒战略中的作用，充分发挥社区在预防青少年吸毒中的主导作用。沃尔特斯称，预防毒品的努力是阻止非法毒品使用的“第一道防线”。运用教育和社区的活动来预防吸毒的目标在于预防吸毒，它在教育青少年了解吸毒的危险和加强社会反对吸毒的社会氛围方面发挥的作用是“无价的”。2001年12月14日，布什总统正式签署《无毒社区法再授权法案》(Drug-Free Communities Act Reauthorization Bill)，这一法案的签署标志着无毒社区项目的实施有了法律上的保障。这是通过教育、预防和治疗来减少非法毒品使用议程的重要一步，布什政府相信一个平衡的毒品政策，不仅要努力减少来自海外的毒品供应，而且要减少国内的毒品需求。与克林顿政府相比，无论是在资金的调拨上，还是在资助的社区联合体数目上，乃至政府对这一项目实施的具体指导上，布什政府的无毒社区项目都有了更大的发展和调整。同时，布什政府开始从市场运作的角度来考虑毒品供应问题，试图从毒品市

---

ONDCP, "White House Drug Czar Releases National Drug Control Strategy," Immediate Release, February 12, 2003, <http://whitehousedrugpolicy.gov/news/press03/021203.html>.

The White House Office of the Press Secretary, "Bush Signs Drug-Free Communities Act Reauthorization Bill," December 14, 2001, [http://www.usembassy.it/file2001\\_\\_12/alia/a1121413.htm](http://www.usembassy.it/file2001__12/alia/a1121413.htm). ONDCP, "Fact Sheet: President Bush Acts to Empower Communities in the Fight Against Illegal Drug Abuse," Immediate Release, December 14, 2001, <http://www.whitehousedrugpolicy.gov/news/press01/121401.html>

场的运作来发现贩毒集团在毒品供应战略上的弱点,从而更好地打击毒品供应。正如沃尔特斯主任所言,与克林顿政府的禁毒战略相比,“一个战略上的不同是我们正在开始把毒品供应问题看作是一个市场来考虑”,并“试图从毒品市场运作来发现毒品供应战略上的弱点”。这样,“通过对重要的运作者、重要的转运路线、重要的交流联系给予关注,从而能安排好我们的资源”。

布什政府的毒品管制战略基本上得到了美国参众两院的肯定,公众也给予了不同程度的支持,但同时也遭到一些人的质疑和批评。批评意见主要集中在以下两方面:

1. 布什政府在“9·11”事件发生后所强调的毒品管制已经重登“国家日程安排中心”的承诺有些言过其实。有文章称,布什政府在寻求平衡的毒品管制战略时,“雷声大雨点小”,而且“毒品政策与现实步调不一”。

2. 毒品问题成为美国反恐的牺牲品。柯克·缪斯(Kirk Muse)撰文称,美国的反恐大业迫使“毒品战退居二线”,从而使作为美国禁毒活动基础的拉美国家所获取的资源 and 资金援助大幅度削减。与2001年相比,美国国务院的国际禁毒预算除“哥伦比亚计划”增加了7%之外,其他项目的预算削减了45%。

客观地看,布什政府毒品管制战略在多大程度上能得到贯彻执行,其在2年内使吸毒比例减少10%和5年内减少25%的目标能否实现,尚有待观察。但同时应注意到,布什政府在解决毒品问题方面试图走出一条“新”的路线,其发挥教育和社区的作用来预防吸毒,缩小治疗差距,对减少毒品的需求重视乃至把毒品供应作为市场来看待的指导战略应予以肯定。

### 三

布什政府的毒品管制战略的调整是在两个层面上相继完成的:一是从

---

ONDCP, “Press Briefing by Director of the Office of National Drug Control Policy John Walters,” Immediate Release, February 12, 2002, <http://www.whitehousedrugpolicy.gov/news/speech02/021202/021202.html>

Graham Boyd, “Bush’s Drug Policy is not in Tune with Reality,” USA Today, February 19, 2002.

Kirk Muse, “The Drug War Going Nowhere Fast,” Washington Post, November 1, 2002.

“9·11”事件前政府内部各部门间在这一问题上充满歧见到“9·11”事件后达成默契；二是完成了对克林顿政府毒品管制战略的调整。这两个层面上调整的实现是多重因素共同作用的结果。

首先是“9·11”事件发生后，麻醉品恐怖主义(narco-terrorism)凸显。“9·11”事件发生后，反恐成为布什政府关注的核心问题，同时成为政府制订内外政策的出发点和归宿。但是，布什政府很快发现毒品交易与恐怖主义之间存在着“无法解开”的联系。恐怖主义与毒品交易是当今世界面临的两大全球性难题，随着毒品交易在全球的扩张，加之获取资金快捷，利润高，恐怖分子相继加入其中，并逐渐形成一种共生互动状态，最终滋生出毒品交易和恐怖主义的复合体——麻醉品恐怖主义或称毒品恐怖主义(drug-terrorism)。美国毒品管制局官员认为，麻醉品恐怖主义是恐怖主义的一个分支，在这一活动中，“恐怖集团或相关人员直接或间接地参与被管制物质的种植、生产、运输或销售，并从中获取资金”。据美国国务院证实，世界上约有12个恐怖组织涉足毒品交易。如哥伦比亚三大恐怖集团：哥伦比亚革命武装力量(FARC)、国家解放军(ELN)和哥联合自卫力量都已直接或间接地参与到了毒品交易当中；在巴拉圭、阿根廷和巴西三国交界处活动的黎巴嫩真主党(Hezbollah)和“哈马斯”(HAMAS)，秘鲁的“光辉道路”、西班牙的“巴斯克祖国自由党”组织(ETA)、阿富汗的塔利班、土耳其的库尔德斯坦工人党(PKK)等都或多或少地卷入毒品交易并从中获取资助。在布什政府看来，“恐怖主义与毒品交易之间的联系是真实而又日益紧密的”。

---

“Statement of Asa Hutchinson, Administrator, Drug Enforcement Administration (DEA), Before the Senate Judiciary Committee Subcommittee on Technology, Terrorism, and Government Information,” DEA Congressional Testimony, March 13, 2002, <http://www.usdoj.gov/dea/pubs/cngrtest/ct031302p.html>.

International Information Programs, U.S. Department of State, “Statement of Asa Hutchinson, Administrator, Drug Enforcement Administration, Before the House Committee on International Relations,” April 24, 2002, <http://www.usinfo.state.gov/topical/pol/terror/02042404.htm>. 据美国专家称，这些材料得到了国务院的证实，当然，人们也不得不对此持怀疑态度，恐怖组织对毒品交易参与程度到底有多大，现有的资料还无从得到证实，而且这些资料多是来自美国单方面。因此，不能排除美国借口“麻醉品恐怖主义”来进行“毒品战”和打击恐怖组织的可能性。

David A. Denny, “Terrorism, Drug Trafficking Inextricably Linked, US Experts Say,” Has-sela Nordic Network Press Release, December 6, 2001, <http://www.hnns.weden.com/narco-terrorism.htm>.

布什宣称，“毒品贸易给恐怖主义网络提供了支持”，如果美国人购买毒品，“他们就把钱交到了那些想伤害美国和我们盟友的人手中”，如果美国想在反恐战争中取胜，美国人就必须减少对非法毒品的使用。

恐怖主义与毒品交易之间联系的日益紧密对国际安全提出了严峻的挑战，对美国的国土安全亦直接构成了威胁。毒品问题与恐怖主义交织在一起，也异化为一个更为复杂和严重的问题，而正是这种特性迫使布什政府重新审视其未来的毒品管制战略，“9·11”事件之前政府内部的歧见也因麻醉品恐怖主义的凸显而逐渐达成一致。

其次，20世纪90年代初期以来，也即克林顿政府时期，美国吸毒问题出现回潮，尤其是在青少年中，吸毒人数（特别是大麻使用人数）大幅度增加，尽管不能把这一问题单纯地归罪于克林顿“总统个人缺少参与反毒品的努力”，但却迫使布什政府采取有效的措施来遏阻吸毒问题的继续恶化。美国在经历了20世纪70年代末吸毒问题的泛滥期之后，从1980至1992年吸毒人数大幅度减少，但自1992年起吸毒问题开始出现新的回潮。据《全国家庭药物滥用调查》（NHSDA）报告显示，在11岁以上的人口中，经常吸毒者所占的比例在1992年开始出现回潮现象，1992年5.8%的人在1月前使用了非法毒品，这一比例在2000年增加至6.3%；在青少年中，吸毒人数所占的比例增加更加明显，据“预测未来研究”（MTF）统计，12年级学生在1月前使用非法毒品的比例在1992年为14.4%，到2001年增加至25.7%；同期，10年级和8年级学生吸毒比例分别从11.0%和6.8%增至22.7%和11.7%。<sup>5</sup> 吸毒问题的回潮促使政府调整毒品管制战略，特别是

---

Jeff Zeleny, "Bush Outlines New Drug Policy, Links Drug Trade with Terrorism," Chicago Tribune, February 12, 2002.

David F. Musto, *The American Disease: Origins of Narcotic Control* (New York: Oxford University Press, 1999), 3rd ed., p.283.

Office of Applied Studies, SAMHSA, Summary of Findings from the 1999 National Household Survey on Drug Abuse, Rockville (MD: Department of Health and Human Services, 2000), G-5; Office of Applied Studies, SAMHSA, Summary of Findings from the 2000 National Household Survey on Drug Abuse, Appendix F1, <http://www.samhsa.gov/oas/NHSDA/2kNHSDA/appendixf1.htm>.

5 L. D. Johnston, P. M. O'Malley & J. G. Bachman, *Monitoring the Future National Survey Results on Drug Use, 1975 - 2001* (Bethesda, MD: National Institute on Drug Abuse, 2002), Vol. I: Secondary school students, Table 2.

给青少年吸毒群体以更多的关注。从现实出发,布什政府开始寻求一种综合平衡的政策,充分发挥社区的作用来预防和减少毒品的使用。

第三,自尼克松政府开始的“毒品战”的绩效在今天已经受到严峻的挑战,并日益演化为一场“毒品合法化之争”。80年代末,“非法毒品的合法化”这一“不能言”的禁忌开始受到广泛关注,在大众传媒的炒作之下,很快与堕胎、色情文学、环境、经济、同性恋者的权利和肯定性行动等问题一起成为美国社会各界争论的焦点。一些法官、政客、记者、医生、学者乃至警察都畅言支持毒品的合法化。美国的“监禁起来扔掉钥匙”(意指解决毒品问题的司法惩治模式)毒品管制体系遭遇到前所未有的挑战,在刑事司法体系上面临一次“新的合法性危机”。彼得·哈特研究协会(Peter Hart Research Associates)在2001年做的一份民意调查显示,63%的美国人把吸毒看作是医学问题,最好通过治疗而非监禁的办法来解决这一问题。另一份由美国公民自由联合会(American Civil Liberties Union)组织的调查也发现,40%的美国人认为监禁的首要目的不是惩罚,而是使吸毒者康复,威慑吸毒者,进而保障公共安全。以致有人呼吁,“毒品战已经演化为一场反对美国人民的战争,现在是改革毒品立法的时候了。”改革现行的毒品管制政策乃民心所向,布什政府改弦更张,寻求一种较为温和的政策,从而既照顾到各方利益,又能消除政府内部关于毒品管制战略的分歧。

最后,布什政府也认识到,通过平衡的毒品管制战略,一方面可以减少政府在处理国内问题方面财政上的捉襟见肘,缓解在解决恐怖主义问题时人财物的不足,另一方面,也可以通过发挥社会的力量包括社区、舆论等来唤起公众对吸毒问题的关注,从而通过社会和道德的力量来达到减少吸毒的目的;同时,对毒品供应的打击也可以假借反恐之名,来行禁毒之实,从而在一定程度上达到间接地打击毒品供应的目的,而又不至于引起公众的反对。这样,既能服务于反恐大业,又可在一定程度上缓解日益严重的吸毒问题。

张勇安:复旦大学历史学系在读博士研究生

---

参见: Erich Goode, *Between Politics and Reason: The Drug Legalization Debate* (New York: St. Martin's Press, 1997).

David Farabee, "Addicted to Treatment", *Forbes*, Vol. 170, No. 13, December 23, 2002.

Jann S. Wenner, "America's War on Drugs", *Rolling Stone*, August 16, 2001.

# 另一种形式的罗马回归

——读库普乾《美国时代的终结》

潘忠岐

冷战结束以来,美国成为世界上惟一超级大国,其经济规模和军事实力都达到了史无前例、无可匹敌的程度。“9·11”事件也未能削弱美国的实力,反而使其全球霸主地位更加稳固。因此,流行的观点认为,美国已经由“单极时刻”进入“单极时代”,美国霸权造就的单极世界不仅无法撼动,而且美国时代正在回归鼎盛时期的罗马帝国。<sup>5</sup>

然而,与传统思维相反,美国乔治城大学国际关系教授、美国对外关系委员会高级研究员查尔斯·库普乾在新著《美国时代的终结:美国外交政策与 21 世纪的地缘政治》中指出,冷战丧钟宣告的并非美国的最终胜利,而

---

Michael Cox, "American Power before and after 11 September: Dizzy with Success?" *International Affairs*, Vol. 78, No. 2, April 2002, pp. 261 - 276.

Charles Krauthammer, "The Unipolar Moment Revisited," *The National Interest*, No. 70, Winter 2002/03, pp. 5 - 17.

Stephen Brooks and William Wohlforth, "American Primacy in Perspective," *Foreign Affairs*, Vol. 81, No. 4, July/August 2002, pp. 20 - 33.

5 参见 Andrew Bacevich, *American Empire: The Realities and Consequences of U. S. Diplomacy* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2002); Sebastian Mallaby, "The Reluctant Imperialist: Terrorism, Failed States, and the Case for American Empire," *Foreign Affairs*, Vol. 81, No. 2, March/April 2002, pp. 2 - 7; Martin Walker, "America's Virtual Empire," *World Policy Journal*, Vol. 19, No. 2, Summer 2002, pp. 13 - 20.

Charles Kupchan, *The End of the American Era: U. S. Foreign Policy and the Geopolitics of the Twenty-first Century* (New York: Knopf, 2002). 查尔斯·库普乾:《美国时代的终结:美国外交政策与 21 世纪的地缘政治》(潘忠岐译),上海人民出版社 2004 年即将出版。

是其全球主导地位走向衰亡的开始。“9·11”事件并没有改变国际体系的基本结构,但却从根本上动摇了美国的自由国际主义诉求,并由单边主义与孤立主义精神分裂式的结合取而代之。欧洲崛起使美欧之间形成新的地缘政治对抗,大西洋联盟的解体就像罗马帝国分裂为东西两个罗马一样正在加速美国时代的终结。美国时代不是正在回归鼎盛时期的罗马帝国,而是正在回归衰落时期的罗马分裂。

## 一 大战略的缺失

一个强国能否塑造并维持一个以自身实力和意图为主导的时代,关键并不仅仅在于它是否拥有超强实力,而且更在于它是否能够形成一个准确而清晰的理念地图,并在此基础上提出能够平衡手段与目标的大战略。库普乾明确指出:“罗马帝国、英国治下的和平、美国治下的和平,这些时代并不仅仅是罗马、大不列颠和美国的力量造就的,而且也是他们为管理和维持各自优越地位而设计的、极富创造性的、远见卓识的大战略成就的。”

正是因为一个恰当的大战略对于一个大国的康宁和国际体系的总体稳定至关重要,因此库普乾认为,“像美国这样的大国要想保卫自己,捍卫它通过艰苦努力建构的国际秩序,就必须有一个可靠有效的大战略。”美国享有压倒性的军事、经济、技术和文化主导地位。“可以说,今天的美国拥有比历史上任何其他国家都更强大的能力来塑造国际政治的未来。”然而,冷战结束以来,美国却缺少维持美国时代长治久安的另外一个关键要素,即大战略。也正是因为大战略的缺失,美国时代的终结才变得难以避免。

冷战结束带来的地缘政治空间虽然为美国创建新的世界秩序、提出新的大战略提供了难得的历史机遇,但是美国却荒废了这个历史时刻。在库普乾看来,从柏林墙倒塌到2001年“9·11”事件,“美国没有大战略,没有指导国家之船正确航向的设计方案。”<sup>5</sup> 尽管自“9·11”以来,美国已经有了一个大战略——“以维持优势地位和先发制人原则为基础的大战略”,但是,它

---

Charles Kupchan, *The End of the American Era*, p.3.

Ibid., p.11.

Ibid., p.12.

5 Ibid.



却是一个错误的大战略，“它的主要成功之处只在于疏远了大部分世界，破坏了美国的关键伙伴关系。”

冷战结束十多年来，美国之所以陷入战略盲目，与冷战不期而终有关。但是，库普乾认为，更重要的原因在于，美国一直没有形成一个准确的理念性世界地图。自20世纪90年代以来，“美国成了一个茫然失措的大国”。作为全球秩序的维持者和国际体系的终极卫士，美国不仅看不到真正挑战者的崛起，而且逐渐丧失了对国际参与的兴趣。似乎美国政界既没有对大战略的迫切需求，学界也没有关于大战略的有效供给。虽然为数不多的对思考大战略问题感兴趣的人的确提出了一些理念性世界地图，但没有一个是正确的。

库普乾写道：“要提出一个关于未来的大战略，就必须有一个特殊的世界地图。地图上事关紧要的不是地理特征——海洋、高山、河流或者甚至国家疆界。相反，大战略是要确认地缘政治分裂带，弄清潜在的全球力量将在哪里和将以何种方式会相互产生矛盾，显示将可能最终引发主要战争的裂隙。挑战并不仅仅来自于确定这些分裂带在哪里，而且还在于厘清如何战胜它们——或者至少厘清如何减弱它们的毁灭性潜能。”由此出发，库普乾对现有五种地图范式一一进行了点评，并提出了自己的版本。

在库普乾看来，弗朗西斯·福山、约翰·米尔斯海默、塞缪尔·亨廷顿、保罗·肯尼迪和罗伯特·卡普兰、托马斯·弗里德曼分别提出了关于21世纪美国世界地图的竞争性洞见。每一种洞察都有自己的长处，但它们全部都是错误的。而且它们大部分因为同样的原因而错误，即错误地界定了新的地缘政治分裂带。这五种地图分别认为主要分裂带将出现在民主国家与

---

Charles Kupchan, *The End of the American Era*, p.12. 这是作者2003年《美国时代的终结》再版时对原版所作的补充。关于“9·11”事件后的美国大战略，参见 *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington D.C.: The White House, September 2002.

Charles Kupchan, *The End of the American Era*, p.26.

非民主国家之间 ,民族国家与国际体系之间 ,世界主要文明之间 ,繁荣的北方与动荡的南方之间<sup>5</sup> ,遵守全球化数字经济之规则的国家与对抗这些规则的国家之间 。但库普乾认为 ,诸如此类的归纳全部都是错误的 ,因为今日的世界根本就不存在任何地缘政治分裂带。

根据库普乾的世界地图 ,“全球体系的惟一界定因素是实力的分配 ,不是民主、文化、全球化或者任何其他东西。我们现在生活在一个单极世界——一个只有一个权力之极的世界。而且 ,它是美国的单极世界。此时此刻 ,根本的、无法回避的地缘政治特征是美国的主导优势地位。”“如果地缘政治分裂带出现在权力之极之间 ,而今天只有一个这样的极 ,那么结论就是 ,分裂带并不存在。美国是拳击场上惟一的竞争者。它因对手缺席不战而胜。”

由此 ,库普乾对“9·11”事件后布什政府提出的“以维持优势地位和先发制人原则为基础的大战略”进行了批评。“9·11”恐怖袭击是这个大战略的主要理念依托 ,但库普乾认为 ,恐怖袭击不会改变国际体系的内在结构 ,不论恐怖主义对世界惟一超级大国进行了何等程度的痛击 ,它都无法改变全球体系的单极性质 ,恐怖主义及其支持者与反恐怖主义国家之间的斗争无论如何都构不成界定未来国际体系的地缘政治分裂带。因此 ,美国现政府的大战略是建立在错误的理念地图基础之上的 ,它过分夸大了恐怖威胁对国际体系的塑造力 ,“通过把反恐斗争确认为指导性优先议程 ,并出台新的维持优势地位和先发制人的原则 ,华盛顿采纳的是一个世界上很多国家都反对的大战略 ,并因而损伤了继续作为国际和平与繁荣基石存在的伙伴

---

Francis Fukuyama , *The End of History and the Last Man* (New York : Free Press , 1992) .  
John Mearsheimer , “Back to the Future : Instability in Europe After the Cold War ,” *International Security* , Vol. 15 , No. 1 , Summer 1990 , pp.5 - 56 ; John Mearsheimer , “Why We Will Soon Miss the Cold War ,” *Atlantic Monthly* , Vol. 266 , No. 2 , August 1990 , pp. 35 - 50 ; John Mearsheimer , *The Tragedy of Great Power Politics* (New York : Norton , 2001) .  
Samuel Huntington , *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* ( New York : Simon & Schuster , 1996) .

5 Matthew Connelly and Paul Kennedy , “Must It Be the Rest Against the West ?” *Atlantic Monthly* , Vol. 274 , No. 6 , December 1994 , pp.61 - 83 ; Robert Kaplan , *The Coming Anarchy : Shattering the Dreams of the Post Cold War* (New York : Random House , 2000) .

Thomas Friedman , *The Lexus and the Olive Tree* (New York : Farrar , Straus & Giroux , 1999) .

Charles Kupchan , *The End of the American Era* , p.28 .

关系和国际制度。”

美国在无功徒劳。因为“美国不知道要去哪里，所以也肯定不晓得如何达到那里。如果没有一套指导性原则，即大战略，那么即使善意的努力也将无所作为。”虽然现在“美国时代存在着，而且健在着”，但是理念地图的不当和大战略的缺失却在加速美国时代的终结。替代权力中心的崛起、美国单边主义和孤立主义倾向的上升，将共同使美国的单极时刻成为昙花一现。

## 二 欧洲崛起与罗马再现

欧洲走向统合并作为一支新的地缘政治力量崛起是第二次世界大战以来，特别是冷战结束以来，国际政治格局的最大一次变貌。同样重要几乎同时发生的另外一次变貌，即苏联解体和冷战结束，只是更加凸显了这次变貌的历史意义。虽然很多人并不看好欧洲崛起为新的权力中心的能力，或者并不认为崛起后的欧洲会生发出与美国抗衡的战略意图，但是库普乾反驳了这种流行思维，认为今天的欧洲统合将像过去的德国统一一样，不仅能够集聚作为替代权力中心所需的实力，而且一定会在此基础上滋生新的地缘政治野心。欧洲崛起将不可避免地带来西方世界的一分为二，并像罗马帝国分裂为东西两个部分从而导致罗马时代迅速衰退那样，加速美国时代的终结。

1871年，俾斯麦将中欧地区几个世纪以来一直彼此独立的大部分讲德语的土地统一为一个单一国家。之后，新德国获得了几十年令人瞩目的经济增长，并很快带来了军事实力和政治野心的稳步提升。正像即将成为英国首相的迪斯累里所担心的，德国人联合成一个单一国家无法挽回地打乱了欧洲均势，永久性地破坏了英国大战略的基础，并使其全球主导地位不可避免地走向衰亡。

---

Charles Kupchan, *The End of the American Era*, p.17. 这是作者在2003年《美国时代的终结》再版时对原版所作的补充。

Charles Kupchan, *The End of the American Era*, p.17.

迪斯累里曾经警告说，德国统一“代表着德国革命，这是比上个世纪法国革命还要重大的政治事件。……欧洲真正发生了什么？权力均势已经被彻底打破了。”Benjamin Disraeli, February 9, 1871, 引自 J. C. G. Rohl, *From Bismarck to Hitler: The Problem of Continuity in German History* (New York: Barnes & Noble, 1970), p.23.

库普乾对今日欧洲统合与过去德国统一进行了发人深省的历史类比。虽然与俾斯麦德国不同,欧盟还没有成为,而且不太可能成为一个单一国家,但是,欧盟的总体实力必须以各个国家的经济、军事和地缘政治力量相加来进行评估。欧盟的年生产总值将近达到8万亿美元,相比而言,美国大约为10万亿美元。随着新一轮扩大的完成,欧盟的集体财富可能不久就会与美国持平。欧元作为世界上主要储备货币之一很快就会对美元的全球统治地位构成威胁。虽然欧盟并没有在军事实力和防御方面取得相应的进展,并因而给人留下了“经济巨人、政治矮子”的印象,但是这种情况很快就会改观。德国的统一也是贸易先行,但是政治联盟和统一国家的建立很快就随之而来了。美国的统一也是一样,军事和政治统合远远落后于经济统合。对于当时的观察家来说,美国也只是潜在的经济巨人,而不是主要的战略存在。然而,正如我们现在所知道的,美国的统一彻底改变了北美的地缘政治,并很快改变了世界的地缘政治。因此,库普乾坚信,欧盟一定会步德国和美国的后尘,它不仅会生发出对外野心,而且注定“在新的地缘政治世界地图上成长为一个可怕的实体。”

之所以可怕,是因为库普乾预言,欧洲崛起会像罗马帝国末期的拜占庭一样成为独立的权力中心,与美国形成分庭抗礼之势,并从而导致西方世界的终结。为了有效管理过于庞大的帝国疆域,罗马皇帝戴克里先将帝国一分为二。起初,戴克里先的改革方案在加强帝国安全、使帝国东西部分有效消除外来威胁方面是相当成功的。但是最终,这项出于善意的政策却因为将权威中心一分为二而使情况变得更糟,单极维持的和平很快便让位于两个权力中心之间为争夺优势地位而进行的对抗。

库普乾认为,今日世界美欧之间的分裂和对垒似乎正在重蹈罗马帝国分裂并衰亡的历史覆辙。因伊拉克危机而彰显的美欧分歧,一时间成了政界和学界争论不休的热门话题。对于美欧分裂的根源和大西洋联盟关系的

前景,各种分析见仁见智。库普乾是最早意识到这种分裂的学者之一,与罗伯特·卡根批评欧洲的软弱不同,库普乾认为欧洲将是美国未来要面对的真正强大的对手,他虽然并不确定华盛顿和布鲁塞尔是否将步罗马和拜占庭的后尘,走向地缘政治对抗,但他认为这方面的警示已经明确出现了。美欧之间暂时的竞争很有可能发展成为更严重的对抗。

尽管有人提出,共同历史和价值观会有效维持大西洋纽带的韧性,欧盟和美国不可能分道扬镳,但库普乾认为,同样的共同历史和价值观并没有能够阻止东西罗马走向对抗与分裂。而且,美国与欧洲之间的分歧不仅仅表现在经济和贸易方面,在价值观方面也出现了彼此竞争的态势。“美国人认为欧盟对多边主义制度和国际法治的坚定承诺太过天真,自以为是,是军事软弱的结果,欧洲人则认为美国对使用武力的依赖太过简单主义,自私自利,是实力过剩的产物。”<sup>5</sup>

这种价值观方面的分歧跟利益方面的分歧一道,不仅严重侵蚀着大西洋关系,而且给国际组织的有效性带来了严重打击。库普乾认为,美欧之间的有效协调是当前大多数多边主义国际制度能够达成共识和采取联合行动的重要保障。但是,当欧洲抵制而不是支持美国的领导地位时,联合国、国际货币基金组织、世界银行等多边主义国际组织就会陷于瘫痪,难以正常运转。最明显的例证是2003年伊拉克战争爆发前,美英曾试图寻求获得联合国安理会授权对伊拉克使用武力,但是由于法国事先扬言要动用否决权,

---

参见 Robert Kagan, *Paradise and Power: America and Europe in the New World Order* (London: Atlantic Books, 2003); Ivo Daalder, "The End of Atlanticism," *Survival*, Vol. 45, No. 2, Summer 2003, pp. 147 - 166; Timothy Garton Ash, "Anti-Europeanism in America," *The New York Review of Books*, February 13, 2003, pp. 32 - 34; Christopher Layne, "America as European Hegemon," *The National Interest*, No. 72, Summer 2003, pp. 17 - 29; Jessica Mathews, "Estranged Partners," *Foreign Policy*, No. 127, November/December 2001, pp. 48 - 53.

另一位受到广泛关注的学者是罗伯特·卡根,参见 Robert Kagan, "Power and Weakness: Why the United States and Europe See the World Differently," *Policy Review*, No. 113, June / July 2002. 他后来将该文修改为一本小册子于2003出版。Robert Kagan, *Paradise and Power*. 也请参见对该书的评论, Michael Cox, "Martians and Venutians in the New World Order," *International Affairs*, Vol. 79, No. 3, May 2003, pp. 523 - 533.

关于这种传统思维的简明概述,参见 Antony Blinken, "The False Crisis over the Atlantic," *Foreign Affairs*, Vol. 80, No. 3, May/June 2001, pp. 35 - 48.

5 Charles Kupchan, *The End of the American Era*, p. 157.

因此他们只好作罢。美英联军绕过联合国单方面发动伊拉克战争的行为，严重挑战和削弱了联合国的权威性与有效性。

当代西方世界与4世纪罗马帝国的不同之处在于，前者的分裂是自发的，后者的分裂是自觉的，但结果都一样，分裂双方最终都会走向对抗并加速各自时代的衰亡。虽然由于地理上的自然分割，美欧之间不大会像罗马与拜占庭之间那样不断爆发冲突甚至战争，但欧洲崛起不可避免的后果是，欧洲将成为挑战美国霸权地位的新的权力中心，欧洲与美国之间会逐渐形成新的地缘政治分裂带，取代因苏联解体和冷战结束而消失的东西方之间的地缘政治分裂带，由美国和欧洲有效联合构成的单一一极——西方——很快就会再现罗马帝国式的分裂。由于自冷战以来，大西洋联盟一直是国际体系的基石，因此随着“大西洋联盟的死亡”和“西方的终结”，世界将不可避免地回归多个权力中心之间的对抗。正是在这个意义上，库普乾认为，美国时代正在回归衰落时期而不是鼎盛时期的罗马帝国。也正是在这个意义上，库普乾认为，美国时代面临的挑战既非来自伊斯兰世界，也非来自中国，而是来自统合中的欧洲。

### 三 美国时代终结的国内逻辑

正如美国时代是多重因素合力作用的产物，美国时代的终结也是多重因素共同促成的。在诸多国内外因素中，欧洲崛起和美欧分裂只是导致美国时代终结、世界回归多极的外因，其内因则在于美国自身的国内政治，美国对于承担全球霸权负担的矛盾心态，美国公众对美国国际主义支持程度的下降等等。虽然很多人并不认为，美国会从全球舞台上后撤，政治精英和国内大众对多边参与的支持程度会锐减。尤其在“9·11”事件后，许多人预期，美国管理世界事务的兴趣会持续勃兴，华盛顿将继续乐于担当领导者的

---

Charles Kupchan, "The End of the West," *The Atlantic Monthly*, Vol. 290, No. 4, November 2002, pp.42 - 44; Charles Kupchan, "Uneasy Alliances," *The Los Angeles Times*, February 17, 2003. 也请参见 Rajan Menon, "The End of Alliances," *World Policy Journal*, Vol. 20, No. 2, Summer 2003, pp.1 - 20.

职责。但是,库普乾并不认同这种流行思维,而是坚持认为,“未来几年,美国的国际主义将迅速式微,并变得越来越单边主义。”而且,美国的单边主义正在同孤立主义形成一种精神分裂式的致命组合,它们将一并促使美国时代走向终结。

回顾美国的发展历程,库普乾认为,三方面国内辩论对于塑造美国国际主义及由此而来的大战略至关重要。它们分别是:“是现实主义还是理想主义应当指导国策的制定;在形成大战略时,如何协调美国国内不同地区间相互竞争的文化与利益;如何管理政党政治,并限制其对外交政策行为的影响。”自建国以来,现实主义与理想主义之争就一直贯穿于美国大战略的制定;美国不同地区千差万别且变动不居的经济利益和文化也对国家大战略产生着深刻的影响;由于美国非集权化的权力制衡体制限制了对外政策的稳定推行,因此美国的大战略极易受到政党政治的左右。第一次世界大战后美国参加国际联盟的失败和第二次世界大战后美国参加联合国的成功,从正反两个方面说明,美国要制定行之有效的大战略,就必须在现实主义与理想主义之间寻找到一条中间道路,平衡美国各个地区之间的不同利益和文化,使外交战略摆脱党派冲突的羁绊。

过去,美国对全球事务的参与主要是由美国国家安全面临的严重威胁维持的,先是德国和日本,后是苏联。由于存在明确、紧迫的外部威胁,国内政治方面的制约因素难以发挥作用,这些制约因素长期以来一直压抑着美国的对外野心,并滋长着美国人对参与国际制度的反感。随着苏联的垮台及冷战期间形成的国内共识的解体,人们再也无法确信,对自由国际主义的支持是否会继续持之以恒。因此,库普乾认为,冷战结束以来,一直影响美国国际主义和大战略的三方面辩论继续决定着美国国内政治的基本生态,并再度成为制约美国国际参与的主导因素。

较年轻的、没有经历过第二次世界大战或冷战期间决定性事件的美国

---

参见 I. M. Destler and Steven Kull, *Misreading the Public: The Myth of a New Isolationism* (Washington, D. C. : Brookings Institution Press, 1999); Max Boot, “The Case for A merican Empire,” *The Weekly Standard*, Vol. 7, No. 5, October 15, 2001, pp.27 - 30; Paul Johnson, “The Answer to Terrorism ? Colonialism,” *Wall Street Journal*, October 9, 2001.

Charles Kupchan, *The End of the American Era*, p.160.

Ibid., p.161.

人,现在正进入显要职位。经济相互依赖、信息革命和国际恐怖主义可能使他们对孤立主义具有免疫力,但他们不会自动成为像年长美国人那样的国际主义者。美国南方和山区西部的人口与政治影响正在上升,这使支持单边主义外交政策的选民得到了加强,并潜移默化地导致了同沿海地区文化和政治差距的加大。建立跨地区和跨党派国际主义联盟很可能变得更加困难。美国西班牙裔人口也在大幅度增加。特别是由于西班牙裔美国人倾向于集中居住在像德克萨斯、佛罗里达和加利福尼亚这样的重要选举州,因此美国中部和南方有可能对美国外交政策的制定发挥更为举足轻重的影响。因此,库普乾认为,布什政府执政后,美国外交所日益表现出来的单边主义和孤立主义倾向并不是一种暂时现象,而是一种必然趋势。国内政治生态的这些变化正在促使美国国际主义重新变得更不确定和更为匮乏。

虽然有人认为“9·11”恐怖袭击事件会抑制国内政治对美国国际主义和大战略的消极制约,但库普乾则不以为然。他认为,恐怖主义不会使美国排除或者孤立主义或者单边主义的诱惑。追求国家远离国外麻烦,是美国一直可以追溯到国父的传统,这个传统完全有可能被全球参与成本的提高重新唤醒。美国人对多边主义制度具有一种长期累积的反感,因为美国人不愿意多边制度损害单边倡议的自由。美国人一向对自己的国内制度心存疑虑,让他们对国际制度集结热情、托付意愿那就更是难上加难。相应地,当美国的确有所作为时,它会完全我行我素——就像在伊拉克战争中所表现的那样。因此,库普乾写道:“长期内,恐怖主义可能会对美国国际主义产生截然相反的影响,它肯定会加强在2001年9月之前就已经成为潮流的单边主义和孤立主义倾向。恐怖主义不会成为让美国回归中线的集体威胁,相反,恐怖主义可能会像一张通配符(wild card)一样发挥作用,它时而激发美国一阵痛打,时而又会诱使美国退回到保护壁垒之后。恐怖威胁不会激励美国成为更稳定的伙伴,而会使之成为一个更顽固、更不可预测和更倔犟的行为体。”

---

Charles Kupchan, *The End of the American Era*, pp.201 - 202.

例如,《新共和》杂志前主编安德鲁·沙利文仅仅在袭击的几天之后就写道:“对于美国自身来说,这意味着一件重要的事情,孤立主义已经死亡。”Andrew Sullivan, “A American at War: A merica Wakes Up to a World of Fear,” *Sunday Times* (London), September 16, 2001.

Charles Kupchan, *The End of the American Era*, p.220.



虽然表面上看,孤立主义与单边主义代表了两种截然相反的诉求,孤立主义要求解脱和避免参与,单边主义则支持不受约束的参与。但库普乾认为,“实际上它们是同一枚硬币的正反两面。”它们具有共同的意识形态来源,即美国惧怕因卷入而损害自由和主权,以及美国的例外主义观念。而且,孤立主义与单边主义两种倾向在美国正在形成某种精神分裂式的组合,共同威胁着第二次世界大战以来一直维持美国全球领导地位的自由国际主义。因此,库普乾认为,外部严重威胁的缺乏将重新激活美国国内政治对美国国际主义和大战略的遏制。他说:“甚至美国单极时刻的终结可能是在美国国内造成的。”单边主义与孤立主义的致命组合不仅使美国时代的终结难以避免,而且会加速全球地缘政治对抗的回归。

#### 四 美国治下的和平之后

美国时代的终结和多极世界的回归作为一种客观的必然趋势是无法阻挡的,但库普乾并不认为由此而来的地缘政治对抗是不可克服的。他虽然同米尔斯海默一样也以现实主义为原则描绘未来的理念性世界地图,并预言世界权力中心之间的地缘政治对抗会最终回归,但在如何应对新的地缘政治对抗问题上,却与后者看法相左。米尔斯海默认为多极世界的回归将充满危险,因此他主张美国应尽可能维持冷战的两极,若不能,则应鼓励核武器扩散。库普乾对未来的态度比较乐观。他虽然承认多极之间的竞争与对抗可能是一种流行病,但是,他还同时认为,正确的大战略能够抵制多极体系的竞争本性。因此,他建议美国政府必须和余下世界现在就开始未雨绸缪,想象美国治下的和平之后的国际生活,为和平治理等在前面的狂暴年代设计一个大战略,并从国内政治着手开创一个新的更强调区别对待的国际主义。

由于多极世界的回归必然意味着地缘政治分裂带的回归,因此,库普乾认为,“对于美国来说,首要的挑战是,寻找方法使地缘政治分裂带的战略影响最小化,建立跨越分裂带的桥梁,限制野心以便消除这些分裂带产生的竞

---

Charles Kupchan, *The End of the American Era*, p.31.

Ibid., p.206.

争本性。”历史上,美国联邦、欧洲协调、欧洲联盟为成功克服多极体系下的地缘政治对抗提供了三种不同方法。它们全都涉及统合进程,尽管统合的紧密程度各不相同,但是它们在驯服多极体系的战争本性和平治理权力中心之间关系方面都共同强调三个重要元素——实行战略克制、建立限制性制度、追求社会统合。

既然历史已经证明战略克制、制度和社会统合是过去成功驯服多极体系的关键要素,那么,要在美国治下的和平之后成功应对多极世界的回归,美国就应该以它们为中心构建新的大战略。库普乾指出:“这三个观念应该成为新的自由国际主义的基础,并构成新的美国大战略的理念核心。”<sup>5</sup>为此,他建议,通过实行战略克制,美国应该有保留地使用权力,为新来者让位,展示良性意图。具体而言,就是支持欧洲统合,同欧洲建立更成熟的战略伙伴关系,欢迎亚洲推动自身的地区统合,容许中国逐渐崛起为主要大国,同时制止中国可能将意图向侵略性转变。通过建立制度,美国应该一方面致力于驯服国际体系,另一方面找到政治中间地带,以便建立新式的、强调区别对待的、持久的自由国际主义。通过社会统合,美国应该在主要大国之间寻求培养跨越政治和文化分裂带的共同目的感和共享身份感,将竞争性要求导向合作性方向。

为了有效应对多极世界回归之后的地缘政治对抗,为了确保新的大战略能够稳步推行,美国还必须从国内政治入手,开创一个新式的更强调区别对待的持久的自由国际主义。库普乾一直坚持认为,自由国际主义应该是美国大战略的基石。为此,美国需要“找到现实主义与理想主义的适当结合,平衡相互竞争的地区利益和文化,让外交政策远离从美国早期开始就一直使之扭曲的政党斗争。”

---

Charles Kupchan, *The End of the American Era*, p.263.

Charles Kupchan, *The End of the American Era*, p.248. 也请参见 G. John Ikenberry, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order After Major Wars* (Princeton: Princeton University Press, 2001).

Charles Kupchan, “After Pax Americana: Benign Power, Regional Integration, and the Sources of a Stable Multipolarity,” *International Security*, Vol. 23, No. 2, Fall 1998, pp.40-79.

5 Charles Kupchan, *The End of the American Era*, p.263.

*Ibid.*, pp.230-231.

在库普乾看来,美国政府现在面临的挑战在于,必须在国外参与程度与国内政治之间不断维持一种平衡。美国今天的领导人必须以罗斯福为榜样,在做得太多和做得太少之间寻找中间道路。犯两个极端中任何一个极端的错误都是同样危险的。一方面,没有制约的单边主义会把盟国变成反对者。另一方面,追求没有足够政治支持的国外参与也将是一种过度扩展,并有遭致反对和向孤立主义迅速回归的危险。库普乾指出:“两者之间就是中间地带,就是新的更强调差别对待的自由国际主义,在此基础上可以长期建立并维持一个新的更强调选择性的大战略。”因此,他建议,美国领导人应该像罗斯福成功创建联合国那样,宁要能够实现的最小值,也不要无法得到的最大值。

## 五 分析与评价

库普乾不仅从美国大战略、美欧关系、国内政治、历史变迁等多重角度全面系统地分析了美国时代必然走向终结的历史命运,而且还据此为华盛顿迎接美国治下和平之后多极世界的回归提出了颇具战略性的应对之道。他的分析耐人寻味、发人深省,是研究美国战略与外交、美欧关系、21世纪地缘政治的必读之作。

《美国时代的终结》最精彩之处莫过于对“未来美国优越地位和全球稳定可能面临的核心挑战”提出了独到的分析,作者大胆而雄辩地宣称,美国治下的和平时代即将结束,美欧分裂将重蹈罗马分裂的历史覆辙,国际体系将重归大国之间的地缘政治对抗。得益于深厚的理论功底和丰富的从政经验,库普乾从战略的高度、用历史的经验、以严谨的分析对冷战结束以来美国的实力和外交政策进行了一次重要的、挑战性的重新评估,对认为美国优势地位会经久不衰、可以再现罗马帝国强盛时代的自鸣得意进行了无情的鞭挞,对美国极大漠视甚至蔑视欧盟崛起之地缘政治意义的传统思维

---

Charles Kupchan, *The End of the American Era*, p.231.

Charles Kupchan, *The End of the American Era*, 基辛格封面评语。

库普乾曾在第一届克林顿政府国家安全委员会任欧洲事务主任。

进行了猛烈地批评。这种重新评估、鞭挞和批评尽管并不新鲜,也并不比其他相类“美国衰落论”分析高超多少,但却恰逢其时。该书出版于2002年,却预先为2003年伊拉克战争前后凸显出来的美国单边主义倾向和美欧分歧提供了颇为精准的预测和颇有说服力的解释,就好像“在电影公映之前库普乾就已经对情节了如指掌了”。该书的出版因此引起了各届的广泛关注,并于2003年和2004年连续再版。很多观察家也都因此对库普乾其人其书给予了很高的评价。<sup>5</sup>

《美国时代的终结》独到之处还在于,它从美国国内政治的角度探讨了美国单极时刻难以为继的基本逻辑,为读者更全面地解读美国外交和战略提供了极有价值的思考维度与素材。库普乾从美国建国以来的发展历程,从美国国内现实主义与自由主义之争、不同地区利益与文化分歧、两党政治斗争等方面,解释了为什么恐怖主义威胁既不能帮助美国避免回归单边主义与孤立主义的危险组合,也不能帮助美国形成恰当的大战略。对此,约翰·艾肯伯利给予了很高的评介。他说:“库普乾最富洞察力的地方在于说明了美国独特政治文化对大战略的影响。”而这一点对于研究美国的中国学者来说尤其具有启发意义。正如王缉思所指出的,“我们在对美国霸权的研究中,最薄弱的环节恰恰在于美国霸权主义的国内根源”,对美国的霸权研究如此,对美国的外交和战略研究也是如此。

当然,库普乾的分析也并不是无懈可击的,《美国时代的终结》也是一部

---

预言西方解体早就大有人在,参见 Mary Kaldor, *The Disintegrating West* (New York: Hill & Wang, 1978); Owen Harries, “The Collapse of ‘The West’,” *Foreign Affairs*, Vol. 72, No. 4, September/October 1993, pp.41 - 53.

参见 Emmanuel Todd, *After the Empire: The Breakdown of the American System*, translated by C. Jon DeLegu (New York: Columbia University Press, 2003); Joseph Nye, *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone* (New York: Oxford University Press, 2002); Emmanuel Wallerstein, “The Eagle has Crash Landed,” *Foreign Policy*, No. 131, July/August 2002, pp.60 - 68; John Ikenberry, “America's Imperial Ambition,” *Foreign Affairs*, Vol. 81, No. 5, September/October 2002.

The Modern Tribune Book Review, February 4, 2003, at <http://themodertribune.com/kupchan.htm>.

5 参见 Charles Kupchan, *The End of the American Era*, 封面和封底评语。

Book Review by G. John Ikenberry, *Foreign Affairs*, Vol. 81, No. 6, November/December 2002, p.182.

王缉思:《美国霸权的逻辑》,《美国研究》2003年第3期。

极富争议之作。最大的争议来自于他对欧洲崛起及美欧对抗的分析。很多学者并不认为 欧盟是美国主导地位的潜在挑战者。《基督教科学箴言报》发表的书评指出 库普乾对欧盟军事力量的发展和政治野心的集结过于乐观了 经济上欧盟可以和美国平起平坐 但是军事上不会。 菲利普·戈登并不认为大西洋关系会发展到无法挽救、不可调和的分裂程度。 罗伯特·杰维斯虽然肯定“《美国时代的终结》对认为美国优势地位、民主传播和经济全球化已经结束大国竞争的流行观点提出了振奋人心的挑战” 但他也认为“欧洲不会在传统的均势意义上抗衡美国。”<sup>5</sup> 理查德·罗斯克兰斯则指出：“欧盟不会寻求成为另一个与美国竞争或威胁美国的军事超级大国。伊拉克的失败并不会导致美国时代的终结。” 在他看来 美欧关系不是火星人与金星人的关系 而是恺撒(Caesar)与克利萨斯(Croesus)的关系 前者拥有无限的军事和政治能力 后者则积聚了无限的财富 他们彼此需要 共生共栖。虽然罗斯克兰斯的批评直指卡根 但也适用于库普乾。库普乾和卡根都认定大西洋关系今非昔比 尽管认定的根据截然不同 前者认为欧洲会成为美国的强大对手 后者认为欧洲过于软弱 但是他们对美欧关系的判断都只是一家之言。

《美国时代的终结》给人带来的最大疑问在于 如果真如库普乾所言 欧洲将不可避免地崛起为一支重要的抗衡美国的地缘政治力量 那么他何以乐观地认为美国能够以恰当的大战略驯服未来的多极体系呢？库普乾对美欧对垒的解释是建立在两个不确定的假设基础之上的 一是美国不会有效调整自己的内政外交 并重建大西洋联盟 二是欧盟成功实现崛起之后必然

---

Marius Hentea, "The End of American Primacy," *Christian Science Monitor*, December 5, 2002.

Philip Gordon, "Bridging the Atlantic Divide," *Foreign Affairs*, Vol. 82, No. 1, January/February 2003, pp.70 - 83. 也请参见 Andrew Moravcsik, "Striking a New Transatlantic Bargain," *Foreign Affairs*, Vol. 82, No. 4, July/August 2003, pp.74 - 89; Ronald Asmus, "Rebuilding the Atlantic Alliance," *Foreign Affairs*, Vol. 82, No. 5, September/October 2003, pp.20 - 31.

Charles Kupchan, *The End of the American Era*, 杰维斯封底评语。

5 Robert Jervis, "The Compulsive Empire," *Foreign Policy*, No. 137, July/August 2003, pp. 83 - 87.

Richard Rosecrance, "Croesus and Caesar: The Essential Transatlantic Symbiosis," *The National Interest*, No. 72, Summer 2003, pp.31 - 34.

继续以反美为外交指向。而他给新的美国大战略开出的药方是实行战略克制,尤其对欧洲,建立和维护国际制度,并促进社会统合。倘若他对迷津的指点是可行的,那么美国就不仅可以调整自己的外交,与欧洲重修旧好,而且能够促使欧盟的外交指向由反美变为亲美。这样,他所预言的不可避免的美欧对抗就成了可以避免的了。

同样,库普乾把美国时代的终结归因于美国国际主义的式微也存在相似的逻辑悖论。既然美国已经厌倦了作为全球卫士的角色,恐怖主义威胁也无法改变美国对全球参与的反感,那么他何以乐观地认为,美国可以开创一个新式的更强调区别对待的持久的自由国际主义,从而有效管理以地缘政治对抗为主要特征的多极世界呢?诚如罗伯特·塔克在评论《美国时代的终结》时所指出的,在主要对手缺席的情况下,美国对承担霸权重负的反感是显而易见的,但是,“这种反感并不足以导致它放弃作为秩序供给者的荣耀”。一旦占据了指挥者的地位,任何国家都不会心甘情愿地放弃它,美国也决不例外。如果美国主动退避,那么它就难以重新塑造作为大战略基石的强调参与的自由国际主义;如果美国不会主动退避,那么,要么美国时代不会因此而快速走向终结,要么美国无法按照库普乾的设计积极克服单边主义本性、有效管理美国时代终结之后的多极对抗。

库普乾似乎并没有意识到悖论的存在,但他却在有意无意中对此做了弥补。他虽然认为美欧会重蹈罗马分裂的覆辙,但正如最终导致罗马帝国及其继任拜占庭帝国衰亡的乃是非欧洲权力的兴起,欧洲只是美国的近期对手,最终导致西方世界终结的可能也是非欧洲权力的兴起,亦即亚洲的崛起。至于仍然处于传统地缘对抗中的东亚何以会成为已经远远走在时代前列的西方的掘墓人,则超出了库普乾的讨论视野。尽管库普乾一再批评他人并警告自己不能简单地用历史或现实推断未来,但他对亚洲崛起并挑战西方的判断还是使他带上了鲜明的历史循环论特征,犯了自己最不想犯的失误。

---

Helle Dale, "Decline and Fall of the U.S. Empire?" *European Affairs*, Vol. 4, No. 1 Winter 2003.

Robert Tucker, "Europe Challenged," *The National Interest*, No. 72, Summer 2003, pp.143 - 147.

Charles Kupchan, *The End of the American Era*, p.158.

《美国时代的终结》对未来地缘政治的分析也是不够严密的。虽然库普乾认为 ,美国时代的终结将引入一个不可预测和令人不快的传统大国之间竞争和冲突的世界 ,但他并没有说明这个世界到底有多危险、多可怕 ,他既反对现实主义的预期 ,也不认同自由主义的判断。尽管他一概否定了米尔斯海默等人对未来地缘政治分裂带的分析 ,坚持认为这样的分裂带并不存在 ,但他又在其他地方 ,通过讨论美欧关系重新肯定了地缘政治分裂带的出现。库普乾还表示 :“美国时代的终结并不意味着回归到……传统的均势体系。相反 ,它预示着向一个新的未知的历史时代发展 ,这个新时代将以一套新的潜在力量和新的博弈规则为指导。” 然而 ,他并没有明确告诉我们这样的力量和规则将是什么。

潘忠岐 :上海国际问题研究所美国室副研究员

# 筌路蓝缕 ,以启山林

——《20 世纪美国文官制度与官僚政治》评介

孙群郎

自 20 世纪以来 ,美国文官制度和官僚政治就已经成为美国学术界的一个关注点 ,并且出现了许多学术论文和专著。我国学术界对这一问题的研究起步较晚 ,直到 20 世纪 80 年代以后 ,尤其是 1982 年我国政府提出用人体制改革和建立公务员制度以后 ,我国学术界才开始对这一领域着手进行研究。

东北师范大学历史系石庆环教授早在 20 世纪 80 年代开始对美国文官制度和官僚政治进行研究 ,曾在《世界历史》、《美国研究》等刊物上发表论文 20 多篇。1997 - 1998 年间 ,她曾作为美国基督教亚洲联合会董事会项目研究学者 ,2001 - 2002 年间又作为美国富布赖特高级访问学者 ,两次赴美国进行考察研究 ,为她后来的研究奠定了坚实的基础。归国后 ,石庆环教授先于 2001 年与历史学家任爽教授合著《科举制度与公务员制度 :中西官僚政治比较研究》(商务印书馆出版) ,随后又于 2003 年 7 月推出了她的《20 世纪美国文官制度与官僚政治》(以下简称《文官》)一书。《文官》由东北师范大学出版社出版 ,全书洋洋洒洒 45 万言 ,共 552 页。

—

《文官》一书分上下两编来阐述 20 世纪美国文官制度与美国官僚政治。



上编用四章的篇幅回顾了 20 世纪美国联邦文官制度的发展和历史演变,他们包括对文官的考试录用制度、管理制度、培训制度和保障制度的讨论和梳理。下编用四章的篇幅来讨论美国文官势力的膨胀和官僚政治的产生,包括官僚与总统的关系、官僚与国会的关系、官僚与利益集团的关系以及官僚政治的产生与官僚主义的泛滥等。

作者首先回顾了美国文官制度的发展历程。她认为,美国的文官制度,是针对 19 世纪联邦政府在选拔官吏的过程中,出现的“政党分赃制”和“政治庇护制”所产生的种种弊端而进行的一系列改革的基础上建立起来的。美国建国初期,华盛顿总统选拔官员时“比较注重个人的品格与能力,提倡任人唯贤,反对任人唯亲。同时,华盛顿也比较注意照顾地域的划分及参议院、众议院和州长们所提出的人选的意见。”(正文第 3 页)但是,“从美国历史发展的角度来观察,这一时期联邦政府公共机构的管理实际上并不是建立在法律与制度的基础之上,而是建立在‘小政府’和人们都是‘绅士与天使’的理想主义基础之上。”(正文第 4 页)

但是这种缺乏制度保障的官员选拔方式的弊端很快就暴露出来,“特别是随着 18 世纪末和 19 世纪初以后政党在美国的出现,联邦官员的选用就更加带有浓厚的‘政党分赃制’和‘政治庇护制’的特点。”(正文第 5 页)1828 年安德鲁·杰克逊总统的当选,是联邦政府选拔官员的一个转折点。杰克逊总统在“民众政治”的口号之下,摒弃了华盛顿等开国元勋们任人唯贤的原则,大肆推行“政党分赃制”。所谓“政党分赃制”,是指在竞选中获胜的新总统把政府机构中的职位分配给自己所属党派,特别是那些在竞选中为自己出力的人员及其亲信。(序言第 1 页)这种“政党分赃制”造成了美国官员随着总统的改选而出现了频繁的周期性的更迭,造成周期性的混乱,更严重的是,导致了官员的素质低下和腐败之风盛行。

内战以后,随着美国政治与社会的变化,美国公众开始重新反思“政党分赃制”与“政治庇护制”的种种弊端,并进而要求改革官吏制度。但是,由于种种原因,改革进程十分缓慢。由于分赃不均而导致的 1881 年 7 月加菲尔德总统遇刺事件,成为推动文官制度改革的契机,美国国会终于在 1883 年通过了《调整与改革文官制度的法律》,即《彭德尔顿法》,成为美国文官制度改革的一个里程碑。这一法律的精髓是“功绩制”。其内容主要包括:第一,文官必须通过考试,择优录用;第二,文官不得因为政党关系等政治原因

被免职,也不得强迫文官参加政治活动或提供政治捐款;第三,文官在政治上要保持“中立”。(序言第1页)从此,美国的文官制度经过多次改革,这一制度不断完善,文官队伍不断扩大,对于保持美国政治稳定、提高官员素质,肃清贪污腐化之风发挥了积极作用。

然而,文官制度的建立也带来了许多负面影响,即官僚政治的产生和官僚主义的泛滥。“文官制度的建立以及政治与行政的分离,不仅为文官摆脱政治的控制找到了法律依据,同时为文官发展他们的势力并逐渐形成官僚政治奠定了基础。”(正文276页)文官制度建立以后,纳入文官系统的行政雇员所占联邦政府雇员总数的比例迅速增加,1883年文官制度建立之初,这一比例只有10%,但到19世纪末上升到50%,到第二次世界大战结束的时候,文官人数达到380多万人,同比上升到80%左右。政府规模的扩大、官僚人数的增多(特别是高级职位和职业化官僚的增加)、官僚权力的不断扩大等,都对选举产生的政治官员构成了威胁,甚至对总统的行政权构成了挑战,总统并不能有效地控制官僚的行为。

按照作者的分析,阻碍总统管理和控制官僚的因素可以归纳为五个方面:联邦政府行政部门的规模、复杂性和分散性;官僚的惰性和能量;政治任命官员对官僚的依赖;官僚“一主二仆”的地位(即官僚既受总统的制约,同时也归国会管辖);官僚对外部政治影响(即利益集团)的敏感性(正文366页)。在官僚对总统和政治官员构成威胁的同时,官僚与国会的关系却不断加强,从而使官僚的权力日益膨胀。国会不仅给予官僚以立法权的委托,使后者获得了部分的立法权,而且由于职业官僚在执行法律的过程中有相当大的自主性,使其也获得了某些司法权。这样,职业官僚势力就发展成为联邦政府立法权、行政权和司法权三权以外的“第四部门”。(正文438页)由于行政官僚权力的膨胀,利益集团也把游说政府的另一个重点目标转移到职业官僚的身上,这样,职业官僚就成为美国政治中连接政府内部政治势力——国会和政府外部社会势力——利益集团的一种纽带。因此,在职业官僚的连接下,美国政治中出现了一种新的决策模式——“铁三角”。“铁三角”通常是指在联邦政府某些具体或特殊问题的决策中,由国会委员会或者小组委员会、行政部门相关管理机构的职业官僚和相关的利益集团的代表三方所组成的决策集团。(正文449页)由此看来,美国文官已经打破了“政治中立”的界限,深深地卷入美国政治之中,从而导致了官僚的政治化和官

僚政治的出现。而官僚政治的出现又导致了官僚们把行政当作例行公事处理,以及遇事拖延不决等官僚主义作风的泛滥。

## 二

读完《文官》,掩卷而思,觉得本书有如下几个特点:第一,视野广阔,视角新颖。本书以美国社会与政治的多元特征为背景,比如多种多样的利益集团、政党政治、政府机构的分权与制衡,以及他们之间错综复杂的关系等,来研究美国文官制度和官僚政治的建立和发展,即将其置于一个广阔的视野之下,从而达到了宏观与微观相结合,全面而深入的视觉效果。另外,作者还将当代美国官僚政治与文官制度的发展联系起来,这是研究美国官僚政治的一个崭新视角。

第二,从全书的结构安排来看,纵横交错,经纬分明。《文官》章节按照问题或问题的方面呈横断面展开布局,如从第一章到第八章的题目分别为“文官制度的考试与录用”“文官的管理方法”“文官的培训制度”“文官的保障体系”“官僚与总统”“官僚与国会”“官僚与利益集团”“官僚政治的产生与官僚主义的泛滥”等,而在每一章的论述过程中又是按照历史的发展脉络纵向展开的,对问题的起源、原因、来龙去脉、结果和影响进行详细的论述。这种纵横交错、经纬交织的写作方法,使读者能够对研究对象获得一个全面而系统把握。

第三,本书采用跨学科的理论和方法,即历史学、政治学和公共管理学等相结合的方法进行研究。如作者所指出的,这种跨学科的研究方法,既可以从历史学的角度对美国文官制度和官僚政治进行宏观把握与微观考证,又可以从政治学和管理学的角度对该问题进行理论分析和实践研究。在研究中,作者特别注意把文官制度与美国官僚政治置于理论与史实相结合的过程中来进行讨论,避免了过于理论化和具体化的弊端。

第四,采用比较研究的方法。作者在探讨美国文官制度和官僚政治的发展过程中,时常与其他国家,尤其是英国进行比较研究,比如,作者指出,英国录用文官比较注重官员的“通才”,而美国则比较注重“专才”的特点,美国文官“职位分类制度”基本遵循“职位在工作”,而英国文官“职位分类制度”则遵循“职位在人”等等。

第五,资料丰富,论从史出。作者在访美期间收集的资料,凡几百种之多。这些资料不仅拥有大量的国内外有关学术专著和论文,更为可贵的是,《文官》建立在大量第一手资料的基础之上,比如美国人口普查局、文官制度委员会、国会各委员会和美国人事管理署等的有关档案等。在这些资料的基础上,作者旁征博引,条分缕析,夹叙夹议,史论结合,使该书具有较强的说服力和感染力。

第六,语言朴实、行文流畅。历史著作做到文史结合,引人入胜,是每一位历史学著作者追求的一种理想境界。《文官》用词准确,语言精当,文风朴实,逻辑严密,读来如行云流水,自然流畅。

本书也存在一些不足之处。其一,全书分为两编,每一编前面都有一段相关的简史,比如第一编前面的简史概括了从美国建国之初的官员选拔制度到1883年的《彭德尔顿法》的通过,概述了19世纪美国文官制度改革的历史,这一部分篇幅长达近40页,作为该编的引语似乎太长。笔者认为如果将该部分加上一个适当的标题,作为一章与该编各章并列,不仅使该书结构更加清晰,而且也更加具有历史感。下编开头部分也是如此,该编引语概述了美国文官势力的膨胀和官僚政治的发展,从269页到326页,篇幅长达57页,比第五章篇幅还长。同样,如果将该部分加以标题独辟一章,作为美国官僚政治的发展简史,可以收到同样的效果。其二,有些已经约定俗成的历史名词,似乎不应该改变译法,比如1964年约翰逊政府通过的《民权法案》(Civil Rights Act of 1964),作者译为《人权法案》,似乎不太恰当。

瑕不掩瑜,去之更辉。《文官》作为我国一部美国文官制度改革和官僚政治的开拓性著作,不仅促进了我国学术界在该领域的研究,更为我国公务员制度的改革提供了宝贵的借鉴经验。

孙群郎:东北师范大学历史系美国所教授

# 曼昆博士的悲哀

叶 江

美国哈佛大学著名经济学教授,现任白宫经济顾问委员会(White House Council of Economic Advisers)主席的格里高利·曼昆(Gregory Mankiw)博士最近因言得祸。2004 年 2 月初,曼昆博士公开发表谈话提出:美国的工作机会流向海外可能最终对美国的经济是好事。此言一出,立即引起轩然大波。民主党迅速做出反应,强烈批评共和党政府不顾美国的国家利益,无视美国目前严重的失业状况,蓄意地把工作机会转向海外或让外国人到美国来占据本该由美国人占有的工作位置。当时在民主党内竞选总统候选人提名居领先地位的参议员约翰·凯利(John Kerry)公开指责布什政府阴谋将美国的工作机会送向国外。而另一位竞选民主党总统候选人提名的参议员约翰·爱德华(John Edwards)则针对曼昆的言论反问道:“他们生活在哪个星球上?”民主党议员汤姆·达希尔(Tom Daschle)和爱德华·肯尼迪(Edward Kennedy)迅速提出要让被误导的国会讨论如何限制美国公司雇佣外国人。甚至众议院领袖共和党人伊文·丹尼斯·哈斯塔特(Even Dennis Hastert)也对曼昆的谈话提出批评。在一片批评声中曼昆博士不得不公开道歉并且解释说他是被人们误解了。

曼昆博士的这番言论之所以引起如此巨大反对,其中最明显的原因,一是美国目前的就业形势很糟糕,二是时下美国正逢大选之年民主党正需要

找更多的机会攻击共和党政府。据美国政府公布的数字美国目前的失业总数为 870 万 ,失业率为 5.9%。超过 220 万美国人是在布什当政后失去工作的 ,这是自上个世纪 30 年代初胡佛总统卸任之后美国历任总统的最差记录。面对严峻的就业形势 ,布什政府从自由主义的经济理念出发 ,主要寄希望于整个经济的好转。随着美国经济在去年下半年开始复苏 ,共和党政府便乐观地预言 2004 年将因经济的全面增长而创造 260 万工作岗位。但事与愿违 ,据 2004 年 2 月初美国劳工部的报告显示 2004 年 1 月份美国国内仅增加了 11.2 万工作岗位 ,远低于原先估计的 15 万 ,而按如此低的增长数字 ,到 2004 年底美国国内不可能产生 260 万个新的工作岗位。更为严峻的是 2004 年是美国大选年 ,美国公众对就业这样与自己切身利益紧密相关的问题十分关心 ,而向共和党政府发出挑战的民主党正希望在就业这样的关键性问题上大做文章。在此形势下 ,曼昆博士作为共和党政府的最高级经济谋士发表上述言论显然是不合时宜的 ,其遭到民主党的猛烈攻击和共和党内部的批评在所难免。

虽然曼昆博士迫于形势的压力而公开为自己言辞道歉 ,但作为著名的自由主义经济学家 ,在他的内心深处却并不承认自己的言论是错误的。就在公开表示道歉后不久 ,曼昆对国家经济俱乐部的成员说 :“经济学家和非经济学家使用的是极不相同语言。”根据曼昆的自由主义经济学原理 ,市场通常是组织经济活动的一种好方法 ,而自由贸易 ,其中包括货物和服务的自由贸易不仅能使每个人状况更好 ,也能使每个国家的经济状况变得更好。因此通过世界市场 ,其中特别是世界劳务市场的调节 ,一部分原来在美国国内的工作机会流向国外或者一部分低成本高素质的外国劳动力进入美国劳务市场只可能对美国的经济增长有利 ,因为这样做可以极大地降低美国公司的成本和消费者的支出。就如《纽约时报》在对曼昆不必担心美国工作机会外流的言论引发广泛批评一事作评论时所指出的那样 :“应该有人来说明曼昆是对的。把一些工作机会放到印度去是会提高那里的生活水平 ,但是同时却能更有效地使用美国的资金 ,劳动力和其他资源 ,使它们创造更大的

---

《文汇报》2004 年 2 月 21 日经济观察版。另参见 :[http://story.news.yahoo.com/news?tmpl=story&u=/ap/20040219/ap\\_on\\_go\\_pr\\_wh/bush\\_jobs\\_flap\\_4](http://story.news.yahoo.com/news?tmpl=story&u=/ap/20040219/ap_on_go_pr_wh/bush_jobs_flap_4)  
[http://story.news.yahoo.com/news?tmpl=story&u=/ap/20040219/ap\\_on\\_go\\_pr\\_wh/bush\\_jobs\\_flap\\_4](http://story.news.yahoo.com/news?tmpl=story&u=/ap/20040219/ap_on_go_pr_wh/bush_jobs_flap_4)

价值。”

然而,问题关键似乎并不在于曼昆博士所坚持的自由主义经济理论,以及由该理论所推演出来的包括服务在内的自由贸易模型是否正确。实际上,就纯粹的经济学理论而言,曼昆博士的看法绝对不会出错:通过市场和比较优势的作用,美国的经济完全可以通过资源的最优化配置(其中包括向海外流出部分工作岗位和廉价地购入海外的高素质劳动力)而得到迅速的增长,同时,随着经济的增长,美国国内的就业机会最终必然也会大幅度增加。但问题的关键却在于现实的经济生活往往比纯粹的经济学理论所描述的更为复杂。事实上,完全由经济变量所构成的纯粹的市场在现实生活中是不存在的。政治因素对市场的影响和作用往往会出乎经济学家的预料。就拿目前美国的就业政策来看,布什政府为了赢得2004年的大选,不惜运用政治手段暂时停止给美国公司所急需的外国技术人员发放H1-B签证。显然这是违背自由主义的市场经济原理的,并且已经遭到了相当部分的美国大公司的抱怨。但是为了政治需要,经济要为政治让路。于是,要正确地从理论上建立美国的市场经济模型似乎就必须加入相当数量的政治变量。曼昆博士太注重纯粹的市场经济模型了,忽略了政治因素对市场的巨大作用,并因此而发表了至今其内心不以为错而实际却真的出错了的言论。

曼昆博士有关从长远来看美国国内的工作机会外流对美国不是坏事的言论是真的出错了的重要原因还在于:他的这种看法忽略了资本主义世界体系中的国家与市场的基本矛盾。资本主义市场经济具有强大的扩张性,它不断地超越政治边界,将越来越多的世界人口纳入其影响范围,并且不断地在深层结构上整合世界。世界市场就是在资本主义市场经济的不断包容和扩张中形成和不断发展的。但是世界市场的发展和扩张及其对世界的整合并不是没有阻力的,这种阻力产生于与资本主义市场经济同时出现在世界历史舞台上的民族国家国际政治体系,其主要表现在于民族国家为了国家利益而对市场运行进行各式各样的控制和操纵,乃至试图实行垄断。由此在资本主义的世界体系中始终存在着难以解决的国家与市场之间根深蒂固的矛盾。正是因为这对基本矛盾的存在,所以在资本主义世界市场中,生产要素其中尤其是劳动力的流动不可能是完全自由的,因此资源的配置

也不可能完全按照世界市场来进行自由的最优化调节。这就是说,国家为了本国的国家利益完全可以不顾市场规律而人为地干预市场,其中特别突出的就是人为地干预劳务和服务市场,尽管这样做可能最终会扭曲市场机制,甚至最终导致损害本国的利益。

值得深思的是,为何誉满全球的哈佛经济学家会如此“低能”地忘却了国家与市场这对基本矛盾在世界资本主义世界体系中的巨大作用?答案似乎不应该是“经济学家和非经济学家使用的是极不相同语言。”当然看来也不应该是曼昆博士的学识不足。比较可信的理由应该是作为当今布什政府的高层幕僚,曼昆博士对目前美国政府所推行的新帝国主义政策比较认同,以为美国最终是能够运用其独一无二的武功建立起超过历史上的罗马帝国和大英帝国的全新的自由主义经济乃至政治帝国,并由此而解决资本主义世界体系内的国家与市场之间的深刻矛盾,或者至少美国能够依靠其强大的经济、政治和军事实力控制住全球市场,其中包括劳务和服务市场,并使之完全地为美国的利益服务。

但是,理想与现实之间始终存在着距离。或许这就是曼昆博士对工作机会从美国国内流失所作的自由主义评论遭到如此广泛批评的根本的原因。由此观之,这并不是曼昆博士个人的悲哀。

叶江:上海交通大学国际与公共事务学院教授



## 学术动态

### “美国在中国的形象” 学术研讨会 在上海召开

雷 克

由中国社会科学院美国研究所、美国战略与国际问题研究中心(CSIS)、复旦大学美国研究中心联合主办的“美国在中国的形象”学术研讨会于2004年4月22日在上海复旦大学美国研究中心举行,来自中、美两国的学者20余人出席了会议,就中、美各自对对方国家的看法交换了意见。

在短暂而紧张的一天会期中,中方学者分别从新中国成立后中国对美国看法的转变、历史上中国人对美国的看法、中国政府官员、国际战略研究界、文化界、普通公众、媒体、归国留学生、在校大学生,以及工商界对美国的看法等方面阐述了美国在中国的形象。一些学者还以就此问题举行的问卷调查和座谈会调查的结果为依据,对中国人眼中的美国作了具体而生动的描述。

美方学者概述了2002年12月战略与国际问题研究中心在美国举办的“中国

在美国政界的形象”研讨会中的主要观点,并就美国人对中国看法的变化及其原因进行了分析。

双方学者都感到,为了增进中美两国人民的相互理解,有必要在这一研究领域中进行合作。

### 中美发展问题研讨会 在京召开

姜运仓

2004年3月22日,由中央党校和美国企业研究所共同主办的“中美发展问题研讨会”在中央党校召开。中央党校国际战略研究所和经济学部的部分专家学者、美国前驻华大使李洁明及美国企业研究所的多名研究人员与会,共30多人。

会议围绕两个主题进行讨论:中美国两国共同关注的经济问题和两国的安全合作。

中方学者首先介绍了中国的经济改革情况,他们认为,改革开放25年来,中国经济取得了巨大的成就,表现在:中国的资源配置实现了从政府向市场导向的变化,中国的所有制结构也发生了巨大的变化,公有制占绝对多数的状态已经被多种所有制并存的局面所代替;中国政府的宏观调控体系和手段也正在发生引人注目的变化,等等。中方学者也同时指出了中国经济发展中存在的一些不足。

与会者还就中美安全合作谈了各自的看法。中国学者分析了中美两国能够

在安全方面进行合作的原因,详细介绍了中国安全战略的重点,认为中美两国的安全合作不仅限于反恐合作,而是在非传统安全领域和传统安全领域都有体现,美国所追求的国际秩序不可能排除与其他大国包括同中国的合作。

美国前驻华大使李洁明在发言中,介绍了美国方面在朝核问题上的原则,分析

了各方的立场,并从历史和文化的角度谈了中国与朝鲜半岛的紧密关系,并就中美在朝核问题上的合作谈了自己的看法。

整个研讨会气氛活跃,讨论热烈,中美学者轮番发言,就中国经济改革、中美经济关系、美国经济、朝核和中美安全合作等问题交换了意见。

## 著述巡礼

《美国宪政历程 影响美国的 25 个司法大案》 任东来、陈伟、白雪峰等著。北京·中国法制出版社 2004 年 1 月第 1 版。全书共 612 页,约 49.3 万字。

几位作者中,任东来为南京大学中美文化研究中心教授;陈伟为旅美学者,20 世纪 80 年代毕业于中国社会科学院;白雪峰 2001 年从南京大学获得博士学位。

本书的主体部分由三篇精彩的宪法论文与 25 个司法大案组成,一共 28 节。这三篇论文是《美国宪法的英国普通法渊源》、《保守的美国革命产生了长寿的联邦宪法》和《美国宪政法治捍卫者:最高法院的九尊护法神》。按照历史发展的轨迹,三篇文章分别扼要论述了美国宪政中的英国因素、美国特征及平稳发展的原因。25 个司法大案则主要包括:确立最高法院司法审查权的“马伯里诉麦迪逊案(1803)”、引发内战的“斯科特案(1857)”、结束种族隔离的“布朗案(1954)”、导致总统下台的“美国诉尼克松案(1974)”,以及裁决总统选票的“布什诉戈尔案(2000)”。每个案例自成一节,既有生动的史实叙述,也有引人深思的法理分析。25 个案例异彩纷呈,令人回味无穷。

中国社会科学院美国研究所所长王缉思为本书作序。他在序中说:“本书并没有就法律谈法律,而是用生动的笔触,翔实的资料,描述了法治在美国社会的各个方面从生根到开花的历程。联邦最高法院的 25 个故事所揭示的,是一以贯之而又不断发展的一种观念,一种精神。美

国宪政的酸甜苦辣尽在其中,让读者去细细品味。”“要研究美国的任何一个侧面,都需要了解美国法律”。作者以对美国问题的敏锐眼光,积 20 年观察、研究之功力,将学术著作的准确性与通俗读物的可读性融为一体,相信本书的出版不但能使历史学者了解美国历史的宪政之维,也能使法律学者明白任何一个重大案例都是历史的沉淀。

本书的附录部分除了收录《独立宣言》、《合众国宪法》、大法官任期表等一般内容外,还逐条罗列、并简介了写作过程中所用到的网络资源和参考书。另外,书中的前言(美国联邦最高法院略论)和后记(一次愉快的精神之旅)也同样精彩。

(胡晓进 供稿)

Jason Kindopp, Carol Lee Hamrin, eds., *God and Caesar in China: Policy Implications of Church—state Tension: Policy Implications of Church-State Tensions*, Washington D.C., The Brookings Institution, 2004, 200 pages, ISBN 0 - 8157 - 4936 - 8.

对中国自改革开放以来在政治、经济、外交、社会等各个领域内发生的巨大变化,美国学术界出版和发表的著作与研究成果,可以说是汗牛充栋、不计其数,但专门研究中国政教关系(政治与宗教、政府与宗教组织)的著述却不多见,可谓凤毛麟角。与此同时,美国各界人士对中国的宗教问题,却始终抱有一种特别的、不因时间的推移而有丝毫减退的兴趣。有着强烈宗教情怀的布什总统入主白宫以来,美国政府及布什本人对中国宗教状况的关注更是有增无减。正是在这样一种背景下,美国布鲁金斯学会于 2002 年 2 月在美国首都华盛顿召开了一次专门讨

论中国政教关系的会议,并以这次讨论会为基础,于2004年2月出版了名为《上帝与凯撒在中国:凸显政教张力的政策》的论文集。对于素以研究美国外交政策及国际政治与战略而著称的美国智库布鲁金斯学会来说,出版有关中国宗教问题的著述,实属罕见。这不仅体现了美国学术界研究中国政治与社会问题的深度,而且也反映了宗教问题对中美关系的影响。

本书收录了美国研究中国问题的学者裴士丹、里查德·麦迪森、让-保罗·威斯特、李可柔,中国研究美国问题的学者刘澎、徐以骅,及香港学者陈剑光等人的九篇论文。全书共分三个部分。第一部分是从中国清代以来的历史传统、20世纪80年代改革开放以来的社会变化及中国加入WTO后所受到的外部影响等不同角度,考察中国对宗教的态度、国家控制宗教的原因与方法,以及宗教在中国的活动空间。第二部分是对基督教、天主教从1949年以来与执政的中国共产党相互关系的具体分析。包括基督教、天主教在中共领导的革命中的社会地位与作用,基督教、天主教在中国分裂为官方与非官方教会组织的原因,影响中国与梵蒂冈关系的症结之所在,在中国的政教关系模式下,基督教、天主教的发展与保持社会、政治稳定的关系等。第三部分是从发展中美双边关系的角度考察中国宗教问题对中美关系的影响。包括宗教问题得以影响中美关系发展的原因与模式,中美双方应如何看待中国的政教关系、如何采取措施缩小分歧、扩大共识、消除影响发展双边关系的负面因素等。

在西方社会中,人们常以“让上帝的归上帝,凯撒的归凯撒”,作为看待国家与宗教组织关系的准则,这就是所谓“政教分离”的原则。本书的书名几易其名,最

后采用了《上帝与凯撒在中国》,意为上帝与凯撒不可相互代替,调整中国政教关系的关键,在于“政教分离”,寓意深刻,耐人深思。

(可非 供稿)

《美国历史百科词典》 杨生茂和张友伦主编。上海辞书出版社2004年2月第1版。全书除“前言、凡例和后记”外,共552页,147.8万字。

主要撰稿者为南开大学的教师及部分硕士和博士生。北京大学的齐文颖教授和几位研究生及中国社会科学院的严四光研究员也参加了词典的编写和审阅。

本书收录词目4231条,基本上以殖民地时期为上限,20世纪末为下限(本书出版之前适当增加了2001-2002年底的一些资料),取材广泛,包括政治、经济、法律、军事、外交、社会、文化、教育、科技、戏剧、音乐、宗教、体育、名胜和理论学说等方面的重大历史事件和有影响的人物,尤其关注妇女、工人、社会主义及其他社会运动。书前配有220多幅精美的相关图片。书后附有“美国历史大事年表”、“美国领土扩张一览表”、“美国五十州总表”、“美国历届总统一览表”、“美国历届政府主要成员表”、“美国行政院概览表”、“美国驻中国全权代表、公使及大使一览表”、“中国驻美国公使、大使一览表”、“美国诺贝尔奖获得者一览表”等资料,以及“人名译名对照索引”。

(张聚国 供稿)

Erik C. Nisbet, Matthew C. Nisbet, Scheufele A. Dietram, James E. Shanahan, “Public Diplomacy, Televisions News And Muslim Opinion,” Harvard International Journal of Press/

Politics, Vol. 9, No. 2, Spring 2004, pp. 11 - 37.

本文考察了穆斯林国家极端反美情绪的根源,以及电视新闻对美国及其外交政策的负面报道在其中的作用。半岛电视台夸大了人们对穆斯林公众舆论的兴趣,给政府的外交政策制订者造成了公众压力,激起了一场由以前掌管公共外交事务的前副国务卿夏洛特·比尔斯率先发起的新的美国公共外交运动。这场新的公共外交运动包括创建一个24小时滚动播出节目的阿拉伯语卫星电视新闻频道、一个阿拉伯语广播电台,加上一本向穆斯林青少年介绍新的生活方式的杂志,从而抵消目前的“半岛电视台效应”。

Fred Barnes, “The Great Divide,” Weekly Standard, Vol. 9, No. 22, February 16, 2004, pp. 18 - 19.

作者认为,2004年的总统大选将是一个定格在9月12日的人与一个定格在9月10日的人之间的争夺。前者即布什总统,“9·11”事件给他造成了精神创伤,他认为世界已经变了。后者即参议员克里,他虽然对“9·11”事件感到愤怒,但是没有遭受心理创伤,他认为反恐斗争是执法和情报战。作者指出,布什与克里之间的差别有政治意义,因为最近的调查显示,选民把反恐战争放在经济、就业和伊拉克问题之后。这就是说,选民们如何看待“9·11”事件可能会影响到2004年的大选。

Richard E. Cohen, “The State of Congress,” National Journal, Vol. 36, No. 2, January 10, 2004, pp. 82 - 105.

这份特别报告论述了国会中党派政治的历史。科恩指出,国会从来没有按照

它所散发的名为《我们的法律是如何制订的》的官方入门书来行事。金里奇的《美利坚契约》谴责民主党在作为多数党时滥用权力,而现在,民主党人对目前国会两院的共和党领导也有同样的不满。这份报告深入地考察了制度上的12个发展趋势,其中包括多次阻止议案通过的议员,分析各委员会处理事务的过程等等。

Eswar Prasad, and Thomas Rumbaugh, “Beyond The Great Wall,” Finance & Development, Vol. 40, No. 4, December 2003, pp. 46 - 49.

国际货币基金组织亚太发展局中国事务司的普拉萨德和朗博说,中国经济日益朝外向型方向发展及国外直接投资不断涌入中国,都显示中国正在迅速地融入世界经济之中。他们写道,从中国国内来讲,由全球化引起的竞争不但推进了地区经济的整合,而且已经使中国提高了效率,加快了内部的改革。两位作者指出,中国大量的劳动力和未开发的发展潜力表明,中国在世界贸易中的作用还将继续扩大一段时间。尽管中国持续增长的贸易额可能对一些经济体构成了更为直接的威胁,但保持中国经济增长的势头将有益于全世界的消费者。由于中国在世界经济中扮演了一个中心角色,所以对于世界贸易体系来说,中国经济的增长与稳定将变得日益重要。

Michael D. Swaine, “Trouble in Taiwan,” Foreign Affairs, Vol. 83, No. 2, March/April 2004, pp. 39 - 49.

作者认为,布什对台政策的新变化——即支持维护台海现状的政策,是一个积极的步骤。文章指出,中国政府把大陆与台湾的最终统一,看作是中国人洗刷

百年来的民族屈辱并使中国崛起为一个大的根本标志。华盛顿必须小心谨慎,因为中国几乎肯定会为了避免丢失台湾而牺牲与西方的友好关系。美国必须认识到维护它在台湾的利益与避免美中对抗是相辅相成的目标。作者建议美国必须使中国相信,统一仍是一种选择,没有中国的同意,台独将不会实现。同时,美国必须避免给台湾留下印象,即它将允许中国恫吓台湾从而使之屈服。作者认为美国向中国保证维护台海稳定的同时,在台湾建立和保持一支可靠的威慑力量是十分重要的。最后,文章指出,华盛顿劝阻台湾领导人陈水扁不要举办“3·20”公投是十分重要的,因为陈水扁的这一行动不符合美国为在该地区建立以美国的政治、军事支持为基础的环境而做出的更为广泛的努力。

Irwin Wall, "The French-American War Over Iraq," *Brown Journal of World Affairs*, Winter/Spring 2004, pp.123 - 137.

作者指出,长期以来美国和法国在外交政策问题上一直存在着分歧,而现在的伊拉克战争使这些分歧更加显著了。另外,在伊拉克战后,双方外交政策目标的差异也更加明显。法国把伊拉克战争作为它与美国存在分歧的前提,它已经提出了一项旨在使欧洲独立于美国的议程,倡导国际关系多极化的理想。但是,法国的欧洲伙伴——英国和德国不同意这种做法。作者指出,美国应该更加乐于包容法国,从而缓解两国间的紧张关系。

(卢宁 供稿)

《萍飘美国:新移民实录》 令狐萍著。2004年4月山西北岳文艺出版社第

1版。全书共十章,20多万字,收录照片69幅,附录两篇。

作者现任美国杜鲁门大学历史系副教授,讲授东亚史与亚裔美国史,多年从事美国亚裔史的研究写作。本书以自传体形式记叙中国新移民在美国挣扎、奋斗与成功的历史,用史学的眼光,文学的笔调,通过作者与美国各界人士的交往、各种制度的接触,与各种社会现象的观察的风趣感人记叙,细致入微地分析美国多元化的社会制度、人文习俗、和价值观念。

William C. Martel and Toshi Yoshihara, "Averting A Sino-US Space Race," *Washington Quarterly*, Vol.26, No.4, Autumn 2003.

随着美国和中国的太空计划继续扩大,他们对对方意图的不信任也在增大。美国坚持认为太空对美国的国家安全至关重要,而中国人则断言他们的经济增长有赖于继续开展对太空的探索。尽管这些说法都有道理,但是双方都怀疑对方将用太空计划威胁国际安全。对这个问题的最明显的解决方法将是在两国之间建立对太空计划进行披露的机制。

Ronald D. Amus, "Rebuilding the Atlantic Alliance," *Foreign Affairs*, Vol. 82, No. 5, September/October 2003.

作者考察了布什政府在伊拉克的行动对于美国与其跨大西洋盟友之间的关系的影响。他指出,“9·11”事件以后,跨大西洋关系比以往任何时候都更加牢固,“在欧洲有一股对美国的强有力的支持浪潮。”不过,在美国占领下的伊拉克最近不断发生爆炸事件之后,跨大西洋关系已经在一个对西方世界不便的时候削弱了。

在未来的几十年间,中东地区的不稳定将是西方的安全面临的巨大威胁之一。作者论证说,重塑中东的惟一途径需要华盛顿与不断扩大的欧盟之间保持坚固的盟友关系。作者还概述了他关于稳定中东局势的计划,其中包括重建伊拉克、改变伊朗的政权、在以巴之间实现和平等等。他认为,如果布什政府想赢得反恐战争的胜利,就必须首先重建与欧盟的盟友关系,而这需要美欧之间进行更为开放的沟通以及达成更多的妥协。

Fouad Ajami, "The Falseness of Anti-Americanism," *Foreign Policy*, No. 138, September/October 2003, pp. 52 -

61.

作者争辩说,最近一些显示世界范围内反美主义不断上升的民意调查是误导人的。他写道,由于“傲慢的单边主义”而受到“9·11”恐怖袭击以后,美国没有浪费全世界的同情。长期以来,反美主义在一些国家里根深蒂固。在这些国家里,美国所体现的现代主义既引起了抵制和憎恨,同时也被效仿。美国人被欧洲的世俗主义者认为太虔诚,而在穆斯林的眼中,美国人则被认为太没有信仰。无论美国的言行是什么,或者它进行什么样的公共外交,都无法反驳这些彼此矛盾的解释。

(卢宁 供稿)

## 编 后

近来发生的一些事件颇为引人注目。阿布格莱布监狱美军士兵虐待伊拉克战俘丑闻的披露,加剧了穆斯林世界对美国的仇恨,也引起国际社会包括很多美国人对伊拉克战争的合法性及美国人权标准的质疑;台湾“大选”后所出现的宪政危机、陈水扁的“5·20”“就职演说”,引发了人们关于美国对台政策和未来两岸关系走向的思考;美国总统大选中关于同性恋婚姻、反恐战争、移民政策、《爱国法》与对公民权利的限制、美国与伊斯兰世界的关系等问题的争论,触及了美国的基本价值观,它促使人们思考这样一个问题,即“9·11”事件是否分裂了美国社会?我们期待更多的学者对这些问题予以关注,并赐稿本刊。

本期专论中,黄卫平和朱文晖的文章,分析了90年代中后期美国经济持续高速增长的原因。他们认为,是“温特制”使美国公司扭转了对日本的竞争劣势,并最终创造出了20世纪90年代美国经济近130个月繁荣的奇迹。章节根和沈丁立在掌握大量资料的基础上,就美国军工复合体对美国军控政策的影响进行了分析。他们认为军工复合体是美国最强势的利益集团之一,“9·11”后,它对美国军控政策的影响进一步凸现,这种势头可能会持续比较长的一段时间。余建军的文章主要分析了20世纪90年代以来美国公众的中国观及其形成原因和对美国对华政策的影响。他认为,调查数据表明,冷战结束后美国公众对中国和中美关系重要性的认识有所提高,而对中国的情感性态度和信任程度却很低,将强大的中国看成是美国的“严重威胁”。朱世达的文章揭示了美国在“9·11”之后作为“新帝国”在一系列问题上所面临的文化矛盾,认为美国所面临的文化悖论从表面上看源于其反恐战略,其深层原因则是“攫取型道德”、天赋使命感,以及普世主义的美国主义。李增田的文章考察了美国学者鲍大可对中美关系正常化的贡献,探讨了他在推动国内对华舆论转变和在中美关系正常化过程的每一关键时刻向美国决策者提供的具体政策建议及其为推动中美关系的缓和与改善而进行的不懈努力。赵学功的文章对艾森豪威尔政府在第一次台海危机时的核政策进行了回顾。张勇安的文章对布什政府的毒品政策进行了评述。

在“书评”栏目中,潘中岐介绍了美国乔治城大学库普乾教授的新著《美国时代的终结》。该书挑战目前颇为流行的、认为美国正在回归“罗马帝国”的观点。他认为,冷战丧钟宣告的是美国全球主导地位走向衰落的开始。“9·11”事件并没有改变国际体系的基本结构,但却从根本上动摇了美国的自由国际主义诉求,美国正在回归衰落时期的罗马帝国。库普乾教授看问题的这一独特视角,相信将有助于我国学者对“9·11”后美国国际地位的进一步思考。