

美国研究

AMERICAN STUDIES QUARTERLY

季刊 第20卷

2006年第3期 9月5日出版

- 一种积累型文明发展模式..... 何顺果 (7)
——试论美利坚文明的一个重要特点
- 外交决策模式与美国对台军售政策决定因素
分析..... 张清敏 罗斌辉 (29)
- 美国与强制外交理论..... 钱春泰 (49)
- 美国房地产业的繁荣、风险及其对美国经济的
影响..... 宋玉华 高 莉 (65)
- 美国反倾销法之“非市场经济”规则研究..... 陈 力 (77)
- 战后美国东北部服务业发展研究..... 韩 宇 (93)
- 浅析肯尼迪政府时期美法在支付领域的矛盾..... 温 强(107)

W 书评·文评

- 一个被撕裂的美国社会?..... 仇朝兵(124)
——评亨廷顿的《我们是谁》
- 冷战后美国国家安全战略的理论与实践..... 韦宗友(135)
——《领导世界还是支配世界》评介
- 议员解读国会..... 牛海彬(144)
——读《众院之内 前议员解释国会如何运作》
- 《“半自主”国会与台湾问题 :美国国会外交行为模式》评介 ... 张金翠(152)

著述巡礼..... (157)

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 20 Number 3 Fall 2006

Wang Jisi Editor

Hu Guocheng Associate Editor

Zhao Mei Managing Editor

Lu Ning , Wei Hongxia Editorial Assistants

Li Hui Editorial Technician

Qin Qin Proofreader

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 , 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 - 2006 American Studies Quarterly

Printed in Beijing , China

AMERICAN STUDIES QUARTERLY

Fall 2006

Vol. 20 , No. 3

ARTICLES

A Cumulative Civilization Development Model : An Important Feature of American Civilization He Shunguo (7)

The article is aimed at studying the cumulative feature in the development of American civilization. The uniqueness in the development of American civilization is that the nation constructed its almost perfect national institutions and structure from its creation. In doing so, the American Constitution, directly or indirectly, preconceived two mechanisms that would facilitate the accumulation and development of American civilization, namely, the Article on the amendment of the Constitution and "judicial review" power of the Supreme Court. However a good mechanism does not necessarily lead to its being used in practice. Here lies another special feature in the development of American civilization. Not long after America's independence, in the legal field there was a transformation from "natural law" to "social law". It is this "social law" that lays the foundation for the creative employment of the two mechanisms.

Foreign Policy Decision-Making Models and Analysis on Determining Factors of American Arms Sale Policy toward Taiwan Zhang Qingmin & Luo Binhui (29)

Based on an analysis of the decision-making process of the American government in arms sale to Taiwan since the establishment of diplomatic relations between China and the United States, the article employs the rational behavior model, the trans-agency politics model and the bureaucratic politics model to explore US policy of arms sale to Taiwan. The author holds that each of the three models only partially explains US policy but none of them alone would give a

complete explanation. Only by combining the three and taking into consideration of all factors influencing foreign policy decision-making can we make a relatively comprehensive appraisal of US policy of arms sale to Taiwan.

The United States and the Coercive Diplomacy

Theory Qian Chuntai (49)

On the basis of currently available source materials in the United States, the article reviews the definition, effect, and limitation of coercive diplomacy, analyzes the factors that lead to the success or failure of coercive diplomacy, and evaluates the current state and essence of research in coercive diplomacy in the United States. The author holds that the focus of research in the United States is on the factors leading to the success or failure of coercive diplomacy, and that such research work has contributed to American foreign policy decision-making. The United States is a strong global power and has the opportunities and capabilities to exercise coercive diplomacy. Coercive diplomacy may be used more frequently in the future and therefore the study of this subject will be further developed.

Thriving and Risk of America's Real Estate Industry and Impact on American

Economy Song Yuhua & Gao Li (65)

This article makes an attempt to study the thriving of America's real estate industry with its risks and the impact of this industry on American economy. The authors hold that, influenced by the thirteen successive rises of interest rate by the Federal Reserves, the real estate price in 2006 can no longer maintain the two digit increase rate of 2005 and the sale volume will not break another record. The potential risk in the current real estate industry will have a negative effect on American economy that should not be ignored. The reduction of consumption, the rise of unemployment rate, and the increase in default rate are the three major effects. Once the risks go out of control, America's economy will get into a plight.

“Non-Market Economy” Rule in America’s Anti-Dumping Act Chen Li (77)

The “Non-Market Economy” rule in the US Anti-Dumping Act has become the greatest concern and the biggest obstacle faced by China’s exporters in handling US anti-dumping cases. The article holds that the concept of “Non-Market Economy” was a product of the Cold War and has become, by now, America’s most effective tool of trade protectionism. No matter whether the normal value of products is weighed by production factors or by the substitutive country, this rule always puts China’s exports to America in a very disadvantageous position. So far there is no sign of relaxation on this issue between the two countries. The main reasons include China’s trade surplus with the United States in recent years, the rise of trade protectionism in America, the lack of influence on the part of US president over such anti-dumping measures, and excessive ruling power wielded by the Department of Commerce of the United States.

A Study of the Postwar Development of Service Industry in Northeastern United States Han Yu (93)

This article offers an overview of the service industry in Northeastern America and its special features, analyzes the role of “Manhattan Effect” and information technology in driving the development of production service industry. The article holds that, on the whole, northeastern service industry targets as its client the entire American domestic market and even the international market, and has, to a large degree, broken away from the low productive rate and low wage situation of traditional service industry. It has become the major pillar of regional economic development and plays a pivotal role in the post-industrialization transformation of Northeastern economy. But the polarization in the development of the service industry needs to be addressed.

An Initial Analysis on the Payment Conflicts Between the U.S. and France in the Kennedy Administration Wen Qiang(107)

During the period of the Kennedy Administration, with the

recovery of Western Europe's economy , the differences between the U . S . and Western Europe in the political , economic and military fields became more evident . The conflicts between the U . S . and France over the imbalance in payment were a clear proof . Bretton Woods was the historical root of this conflict . Centering round the dollar crisis and American gold outflow , the two countries had a fierce contest over the guideline of the alliance and the Cold War strategy . Inside the U . S . government there was a heated debate on how to solve the conflict . In the end , Kennedy threatened to withdraw American forces from Europe , and Charles de Gaulle was compelled to make concessions on the arrangement of compensation for the American deficit . The payment conflict between the two parties was thus temporarily alleviated .

REVIEWS

A Torn American Society ? A Review of Who Are We ?	Qiu Chaobing (124)
Theory and Practice of American National Security Strategy after the Cold War : A Review of Lead the World or to Dominate the World ? Post Cold War American National Security Strategy	Wei Zongyou (135)
An Interpretation of Congress by Congressmen : A Review of Inside the House : Former Members Reveal How Congress Really Works	Niu Haibin (144)
A Review of " Semi-Independent " Congress and the Taiwan Issue : American Congress's Foreign Policy Behavior Model	Zhang Jincui (152)
New Books	(157)
Editor's Note	(160)

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

一种积累型文明发展模式

——试论美利坚文明的一个重要特点

何顺果

〔内容提要〕本文旨在探讨美国历史研究中的一个重大问题,认为美利坚文明发展的一大特点,就是这个文明的发展是积累式的,或者说是以积累的方式进行的。任何文明都有自己的积累,都离不开积累,美利坚文明发展的独特之处就在于,它不仅一开始就为自己的国家构建了一个完善的国家体系和结构,而且在构建自己的国家体系和结构之时,就在联邦宪法中直接或间接地预设了有利于文明积累和发展的两大机制——宪法“修正”条款和最高法院的“司法审查权”。但有一个好的机制并不等于就可以得到好的利用,美利坚文明发展的独特之处还在于,它在获得独立之后不久就在法学领域里发生了由“自然法学”向“社会法学”的转变过程,“社会法学”就是上述两大机制获得“创造性”利用的法学根源或深层原因。据此,本文在最后做了两点大胆推论,它超越本题又不离本题,藉以深化本文的主题。

关键词 美国历史与文化 积累型 宪法“修正”条款 高等法院“司法审查”
社会法学

美利坚文明,英文原称“American Civilization”,一般将之译为“美国文明”,但笔者更倾向于把它译为“美利坚文明”。不过,笔者要申明的是,采用这个译法,并不是要强调它的扩张意识,而是要强调它的“新大陆”色彩。

这个文明虽然源于资本主义初兴时的西欧,因此在很大程度上可以看成是西欧资本主义文明的“衍生和发展”,但它 17 世纪初落脚于当时还是一片荒原的“新大陆”,并在不断地向“大西部”拓殖的过程中获得生机和活力,

早已形成一种独特的有别于西欧的文明发展模式,这种独特性的一个重要表现就是其发展是积累式的。

这并不是说别的文明没有积累,更不是说别的文明不需要积累,事实上任何文明的发展都离不开积累、都存在着积累,但世界上没有一个文明像美利坚文明那样在仅仅两到四百年的时间内就积累了如此丰富、优秀而厚重的文明,包括经济、政治和文化各领域的积淀。造成这一成果的原因可能数不胜数,人们也可以对它做出各种各样的探讨和解读,但笔者以为其中最重要的原因就在于,这个文明发展所采取的方式本身就是积累式的,并且是卓有成效的。那么,这一文明发展模式是怎样造成的,又为什么在美国会形成这样的文明发展模式?这种文明发展模式又有哪些表现形式,有没有更深层的原因?下面,笔者试分几点进行探讨、论证和解读,供批评。

一 美利坚文明积累和发展的重要基础 联邦宪法 以及由它所决定的国家体系

反联邦党人默西·沃伦说:“人类的幸福在很大程度上取决于政府模式”。如果用“文明及其积累”取代“幸福”一词,此公式同样可以成立。在《联邦党人文集》第十号中,詹姆斯·麦迪逊老练地指出宗派势力乃是自由的产物与代价,他期盼着在“联邦的范围及其完善的结构内部”寻求一剂良药,以“医治共和政体中最易产生的疾病。”麦迪逊的这一期盼,实际上道出了一个完善的联邦体制的一大功能,也说明了这种功能与文明积累的关系。

笔者以为,美利坚文明的一个突出之点就是这个“文明”头开得好,即一开始就为这个“文明”的积累和发展奠定了良好而坚实的基础,而它的集中表现就是它创立了一个当时来说“最完善的”现代国家体系。“最完善的”一语出自一位伟人之口,见于马克思所著《德意志意识形态》(1844年),原话

J.艾捷尔编:《美国赖以立国的文本》,海南出版社2000年版,第78页。

A. Hamilton, M. Madison and J. Jay, *The Federalist Papers* (New York, 1961), p.84. 此处最为重要的是,詹姆斯·麦迪逊认为这剂良药应在“联邦结构内部”寻求,其原文为:“In the extent and proper structure of the Union, therefore, we behold a republican remedy for the diseases most insident to republican government.”

是：“现代国家的最完善的例子就是北美。”类似的话还见于《政治经济学的形而上学》，马克思在那里称美国为“北美(这个)进步最快的国家。”他的战友恩格斯在《共产主义原理》一文中，则称美国为“实行民主宪法的国家”，这和托克维尔在《论美国的民主》一书中的说法一致，托克维尔在此书中多次称“美国是世界上最民主的国家”。⁵那么，为什么说美国的国家体制是当时“最完善的”现代国家体制呢？笔者以为，可以从如下三个方面来进行观察：

(一)这个体制是自然地产生的，因而是符合或者适应美国历史发展过程 and 要求的。说它是“自然地”产生的，是指这个国家的形成是“自下而上”的。正如亚历山大·德·托克维尔所指出的：“在美国，可以说完全相反，那里是镇成立于县之前，县又成立于州之前，而州又成立于联邦之前。”可见，美国虽然是一个现代国家，在18世纪末才诞生于世，但它却像世界历史上所有古代国家一样，在其形成过程中有一个由基础到上层的构建过程，并不像17世纪和18世纪许多新兴国家那样通过直接夺取国家权力而一举完成建国任务。这是因为，构成“合众国”的成员原都是英属北美殖民地(13个)，当时在各殖民地之上虽然有一个以英王为中心的殖民体系，但各殖民地均从英王的特许状中获得“自治”的权力，而各殖民地的殖民过程又都是由小到大发展起来的。更重要的是，美国要获得独立，就不能利用现存的以英王为中心的殖民体系，而是要摆脱或抛弃现存的殖民体系而另起炉灶。诚如英王乔治三世在1774年9月第一届大陆会议召开之后所宣布的：“新英格兰的那些政府现在处于叛乱状态，必须用战斗来决定他们是隶属于这个国家还是独立。”当然，说“另起炉灶”也不是说完全从头做起，新兴的合众国的国家体系可分为四级：联邦——州——县(市)——镇，下面三级作为实体实际上早已存在，只是原属于“英属北美殖民地”之范畴，在建国时需改变其归属而已。但“联邦”完全是一个新的行政单位，需要重新创立并以它

《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社，1966年版，第66页。

同上，第105页。

同上，第125页。

5 亚历山大·德·托克维尔：《论美国的民主》(下卷)，商务印书馆，1988年版，第546页。

同上(上卷)第45页。

John A. Garraty, *The American Nation: A History of the United States to 1870* (New York, 1988), p.103.

为中心来整合整个国家体系。关于这个整合过程,以往学界一般认为分为两步:先是建立邦联,然后是建立联邦。笔者在研究中发现了“联合殖民地”在这一过程中的重要性,以及各殖民地在独立革命中本是分别宣布脱离英帝国而独立的这一事实,乃将实行联邦制的“美利坚合众国”形成的过程分为四步:第一步是建立“联合殖民地”;第二步是各殖民地建立独立政权;第三步是把各独立之邦组成一个“邦联”;第四步才是建立统一而集中的“联邦”。

(二)这个最终形成的国家体系,由于妥善处理了国家的“权力分配”问题,从而保证了联邦体制的稳定。依笔者所见,正如笔者在《略论美国的“立国精神”》一文中所指出的,合众国的缔造者们在构建合众国之国家体系时,主要考虑并正确处理了如下三个问题:一是关于国家权力的来源问题;二是关于中央与地方政府的关系问题;三是各级政府特别是中央政府之立法、司法与行政之间的关系问题。它们构成了国家权力结构的三个层次:第一个层次涉及的范围最广;第二个层次小于第一个层次,但却是承上启下的关键;而第三个层次虽然涉及的范围最小,但却是国家权力有效运作的核心。在解决第一个问题时,合众国的缔造者们引入了“人民主权”论,决定将合众国的主要官员的选拔交由人民直接或间接选举产生。在解决第二个问题时,合众国的缔造者们考虑到各邦在组建国家之前曾宣称并拥有过“独立、自由和主权”,决定在中央收回“主权”时允许地方保留相当权力,从而确立了“地方分权”制度,同时在参院实行“州权平等”原则,这就是“联邦制”。在解决第三个问题时,除了引入当时在欧洲已流行的“三权分立”和“有限政府”理论之外,还允许立法、行政和司法三部门在宪法范围内独立行使自己的权力,形成美国政治学者查理·O·琼斯所说的各部门“分立但平等”(“Separate but equal”)⁵的格局,以达到既“三权鼎立”又“相互制衡”的目的。

何顺果:《略论美国的“立国精神”》,《历史研究》,1993年第2期。

“如何执掌‘权力’问题是所有政府理论的主要事情”。引自 Ann. G. Serow, W. Wayne Shamon and Everett Carlil Ladd, eds., *The American Polity Reader* (W. W. Norton & Company, 1993), p.91.

托克维尔说:“美国根据‘人民主权’原则建立政府的形式”,“‘人民主权’原则支配着英裔美国人的整个政治制度。”参见亚历山大·德·托克维尔:《论美国的民主》(上卷)第65、71页。

5 Charles O. Jones, *Separate But Equal Branches: Congress and the Presidency* (New Jersey: Chathan House Publishers, Inc., 1995).

标。这样,就不仅避免了中央政府因权力过于集中而腐败的问题,还在“三权分立”之外附加了两层保护以防止国家从共和制演变为专制。除宪法规定联邦和州都必须实行共和制外,还让地方分权。总之,由此而形成的国家体制集共和制、联邦制和总统制于一体,既实行联邦制又实行“三权分立”和“制衡”原则,被公认为“政治领域里的一种创造性突破”,是当时资本主义国家中“最完善的”例子。关于此问题,笔者曾撰有《略论美国的“立国精神”》一文,该文有较详细的论证和讨论,此处不再赘述。

(三)这个体制的缔造者们,从一开始就考虑到了一个“完善的”体制内的“不完善”问题,并在制定宪法时就安排了宪法的“修正”机制,从而使以后发展中所产生的重大新问题得以在体制内解决。为什么会造成这种“不完善”并要对它做出“修正”的安排呢?第一,正如托马斯·杰斐逊所指出的:“每一代人都有权选择在他们看来最能促进其自己幸福的政府形式。”因此,在他看来,定期的宪法“修正”是运转良好的民主制度的必要组成部分;第二,合众国的缔造者们意识到,合众国宪法乃“是世界历史上的新实验”,“时间可能导致宪法安排中的许多瑕疵以及其权力中的许多缺陷”⁵;第三,正如汉密尔顿在制定和讨论宪法“修正”条款时就说过的:“许多人一直希望而且殷切期待寻找一种模式”,“比较容易修正新体制多半也会出现的毛病。”;第四,事实上,制宪会议在“自由”和“平等”等一系列问题上本来就存在着争论,宪法草案在加强联邦的权力时却不应有地忽略了原大多数州宪法本已存在的对“个人权利”的保护。所有这些,都给参加制宪会议的代表们敲起了警钟,有必要为今后宪法的“修正”及其方式找到出路。好在尽管“反联邦派”与“联邦派”在整个制宪会议上明争暗斗,但将国家利益置于党派利益之上的各派代表并不难找到妥协的办法而并未走向破裂,并在

“联邦制、三权分立和制衡原则是宪法的三个基本原则”。引自 Ann. G. Serow, W. Wayne Shamon and Everett Carlil Ladd, eds., *The American Polity Reader*, p.91.

[美]肯尼迪·W.汤姆森编:《宪法的政治理论》,三联书店,1997年版,第3页。

[美]埃尔斯特、[挪]斯莱格斯塔德编:《宪政与民主:理性与社会变迁研究》,三联书店,1997年版,第373页。

5 [美]约瑟夫·斯托里:《美国宪法评注》,上海三联书店,2006年版,第550页。

James Madison, *Notes of Debates in the Federal Convention of 1787* (New York, 1966), p 562.

从1776年至1787年,在加入邦联的13个州中,至少有八个州通过了专门的《权利法案》,其他州则在州宪法中列入了权利保护的专门条款。

通过宪法草案时及批准宪法的过程中,事先达成要在第一届联邦国会上补上《权利法案》的默契。为此,在制宪会议上,代表们于1787年8月30日和9月10日仅做了两次讨论,就在没有发生大的争论的情况下,就宪法的“修正”条款达成了一致。按制宪会议的安排,以后对宪法的修正采取两种方式:“一个是由政府通过国会这个途径,另一个是由各州通过制宪会议这个途径” 尽管预设了很高的门栏,即:采取第一种方式,要有2/3议员认为“必要”;采取第二种方式,要有2/3州议会提出“请求”,且无论采取哪种方式,都需经3/4州议会或制宪会议批准。宪法关于自身“修正”条款的安排的意义是如此之大,以致乔治·华盛顿总统在1796年《告别词》中谈到合众国体制的“效力和持久”时,特别提醒国人注意合众国体制“其本身就包含着修正自身的规定”。

二 美利坚文明积累和发展的主要机制之一:

宪法修正条款及其实施

然而,宪法关于自身“修正”条款的安排,并非只是如华盛顿所说的为了保证合众国体制的“效力和持久”,它实际上成了积累型美利坚文明形成和发展的主要机制和方式,尽管它不是唯一的机制和方式。

由于《权利法案》,即前十条宪法修正案,按事先的默契于1789年在第一届联邦国会上顺利通过,宪法的“修正”机制得以在不知不觉中成功启动,这就为以后在必要时随时利用这一机制提供了范例。自1787年以来的200多年间,已有27条宪法修正案按宪法规定的方式得以通过,虽然一些批评者认为宪法修正案的采纳门坎太高、数量太少,但这些修正案仍对宪法进行了多次实质性改动,而每一次实质性改动都推动了美利坚文明的发展。从这一意义上说,这些修正案的提出和批准本身就意味着文明的积累,因为这些修正案除了个别之外本是社会进步要求的反映,一旦纳入宪法就构成了国家的根本大法,而成为影响整个国家和民族的指标,从而推动了文明的进程。

James Madison, Notes of Debates in the Federal Convention of 1787, pp.550~562.

[美]约瑟夫·斯托里:《美国宪法评注》,第550页。

Henry S. Commager, ed., Documents of American History (New York, 1963), Vol. I, p 171.

(一)《权利法案》的通过,多方面地体现了美利坚文明的进展。(1)作为“联邦派”与“反联邦派”妥协的产物,它的通过并载入美国联邦宪法,充分体现了建立在原则与妥协基础上的政治理性的走向。“反联邦派”与“联邦派”斗争的实质是在北美建立一个什么样的国家,其核心是这个国家能否真正保护“人权”。在“反联邦派”看来,这个新兴的共和国得以长久维持的关键在于保障“人权”,而“联邦派”要建立的联邦制国家过分扩张联邦的权力而忽视了人民的权利,从而共和国将因联邦宪法的实行而处于危险。不过,“联邦派”虽然主张通过立法加强联邦政府的权力,但十分清楚他们所制定的“联邦宪法”乃是总统制、联邦制和共和制的统一,并已经把“人民主权”原则写入宪法,并不从根本上反对或否定有关“人权”的诉求,因而同意在第一届联邦国会上加以处理。其理性协商的结果,就是于1789年9月25日在第一届联邦国会上通过前十条宪法修正案,简称《权利法案》。值得注意的是,这个《权利法案》的起草人麦迪逊原本是“联邦派”的大将,当时又身兼众议院议长之职,充分体现了“联邦派”在此事中的诚意。因此,如果说制宪会议标志着美国政治理性的开始,那么《权利法案》的通过则标志着美国政治理性的确立;(2)“权利”条款原属于“自然权利”的范畴,在英国及英属北美殖民地长期以来由习惯法所承认和确认,由于将《权利法案》作为前十条宪法修正案纳入合众国宪法,从而完成了人权由习惯法到成文法、由自然法到制定法、由地方法向最高法的“三重转变”。这“三重转变”中的前两重一般比较清楚,可为什么还说它是“由地方法向最高法”的转变呢?因为在北美独立战争过程中,各殖民地最初是分别事先宣布脱离英帝国而独立的,并在组建其新政府时大多在其宪法中采纳了《权利法案》,而这些宪法在这些“独立和自由之邦”加入邦联和联邦之后,便变成了联邦宪法所管辖下的地方法。这里,公民的身份和权利都发生了变化,虽然这些权利在性质上仍被视为“自然权利”;(3)《权利法案》虽然仍把“生命、自由和财产权”作为基本的“人权”,但也把宗教、言论、集会和请愿,把建立民团、佩戴武器、人身、住所、文件与财产不受无理搜查与扣押,甚至被告得享公正、公开、迅速审理

参阅 F. N. Thorpe, ed., *Federal and State Constitution* 一书的相关部分。

1896年,在布朗诉松克一案的判决中,布鲁尔法官说:“宪法前8条修正案的目的是在基本法中贯彻某些自然正义的原则。”转引自詹姆斯·安修:《美国宪法判例与解释》,中国政法大学出版社,1994年版,第145页。

及与对方的证人对质和获得律师协助其辩护等的权利,以及第九条宪法修正案所“暗指”的不载于宪法的权利也列入“人权”的范畴,这大大扩大了“人权”的内涵,并为美国人的创造性活动留下了巨大空间。关于这一点,如果与洛克理论及“光荣革命”后英国议会通过的《权利法案》相比,就显得格外突出:洛克的“人权”概念主要讲“生命、自由与财产”权,而英国《权利法案》则主要强调国民“请愿”的权利;(4)这个《权利法案》不仅扩大了“人权”的内涵,还特别强调了司法公正在保护“人权”中的重要性,明确提出了“正当法律程序”(due process of law)问题。当然,“正当法律程序”并不是美国人的发明,它本是英国传统的习惯法或普通法中的一个古老概念,早在1215年《大宪章》第39条就有了“依法判决”(by lawful judgment)的概念,1354年在英国的一个议会立法中已正式提出了“正当法律程序”问题,但一旦把它纳入作为“最高法律”的合众国宪法之中,其意义就非同一般,因为它强调了司法公正之于立法公正、程序公正之于目标公正的重要性和一致性。这成为美国法制和法治文明的一大特征,也可以看成是美国对人类法治和法制文明的一大贡献。

(二)“内战修正案”的通过,从法制上解决了建国时所遗留的一大社会经济问题,即:废除奴隶制问题。这些修正案,包括第十三、十四、十五条修正案,从美利坚文明的积累和发展的角度来看,其意义也是多方面的:首先,由于藉由法律废除了奴隶制,从而彻底解决了独立革命和建国过程中遗留下来的一大问题,就在经济和社会上消除了奴隶和自由两大制度的对立,使美国的经济和政治统一在“自由”的基础之上,成为美国社会进步的一大标志;其次,第十四和第十五条宪法修正案规定:“凡出生或归化于合众国并受其管辖之人,皆为合众国及其所居住之公民”,“无论何州,不得制定或施行剥夺合众国公民之特权及特免的法律”,并授予被解放的奴隶以“投票权”,这就用“出生地原则”和“归化”原则补充了判断是否“公民”的“血统原则”,不

这些权利即《权利法案》前8条所列权利,在美国法学中称为“权利清单”。

英国《大宪章》(1215年)第39条原文:“No free man shall be captured or imprisoned or disseised or outlawed or exiled or in any way destroyed, nor will we go against him or send against him, except by lawful judgment of his peers or by the law of the land.”

在此法中,已使用了“due process of law”这一概念。参阅 Kermit L. Hall and Others, *American Legal History: Cases and Materials* (Oxford University Press, 1991), p.5.

仅扩大了合众国“公民”的社会成分(增加了“自由民”),而且赋予这部分“自由民”参政的权利,因为1787年宪法上的“公民”一词并不包括黑人,黑人不是享有主权的“合众国人民”的一部分;第三,第十四条宪法修正案,不仅重申了第五条修正案有关“正当法律程序”的原则,从而确立和强化了这一原则在美国立法和司法领域中的地位和作用,使这一地位和作用再也不能逆转和被忽视,而且增加了司法过程中对各类人等实行“平等法律保护”(equal protection of the law)的条款和原则。虽然“内战修正案”是“针对州和地方政府”的,但第十四条修正案中受“平等法律保护”的对象是合众国“管辖范围内的任何人”,使之成为一个适应范围很广的普遍原则,“平等法律保护”便和“正当法律程序”一起成为美国建立和实施法制和法治的双保险,强有力地推动了美利坚文明的进步。此后这些条款和原则的生命力在美国法治建设和发展中,在深度和广度上一再表现出来,即使它们的实施受到阻碍和曲解,也只能是暂时的。例如,南部的原奴隶主保守势力,在内战后企图利用种族歧视和“种族隔离”来保护奴隶制的残余,甚至一度被最高法院在1896年判定为“隔离但平等”,但随着上述两大条款和原则的精神日益深入人心,终于在1954年重新启动第十四条宪法修正案,并推动了50、60年代“民权运动”在美国的兴起,从而成就了美国历史上一次最大的社会改革运动。我们可以断言:关于美国“人权”及其实施的有关问题,此后也许在这样或那样、这部分人或那部分人身上一再地被提出来,如近年来有关“新移民”的权利和保护问题,但很难会再有类似的新的宪法修正案出台,因为第十四条宪法修正案所涉及的“平等法律保护”的对象和范围有极为广泛的适应性,远远超出了黑人或奴隶的范围。

(三)与“内战修正案”以解决奴隶制问题为主不同,19世纪末和20世纪初的“进步主义”修正案,包括(除第十八条以外的)第十六、十七和十九条

“平等法律保护”,也不完全是第十四条宪法修正案的发明,乔治·华盛顿在1796年《告别词》中已提出“protected by the equal laws”。参见 Henry S. Commager, ed., Documents of American History, Vol. I, p.170.

罗伯特·H·杰克逊法官(1941~1954)说:“我们是一个‘法治’的政府,而不是一个‘人治’的政府。”转引自 William M. Wiecek, Liberty and Law: The Supreme Court in American Life (The Johns Hopkins University Press, 1988), p.5.

关于1964年以后的“民权”问题,参阅 Hugh Davis Graham, ed., Civil Rights in the United States (University Park, Pa.: Pennsylvania State University Press, 1994).

修正案,涉及在社会和政治上更为广泛的领域和范围:所得税的征收并非始于第十六条宪法修正案,早在内战期间就已成为战争财政的内容,现在之所以要把它普遍化并通过修宪加以确立,是因为内战后垄断的发展造成了全国性财富分配的不公,并由此引发了社会动荡。第十六条宪法修正案:“国会有权赋课并征收所得税,而不必问其所得之来源,其收入不必在各州按比例分配,亦不必根据人口调查或统计定税率。”此修正案有两个要点:一是将所得税征收纳入基本国策,二是在全国范围内对财富分配进行调节。征收所得税之目的,是要将所得税收入用于解决公共事务和社会福利所面临的困难,这一举措成为后来所谓“福利国家”的必要准备,是资本主义生产关系调节由企业内部向全国范围转变的表现,是文明在社会经济领域的新进展。1919年的第十九条宪法修正案,在扩大公民参政方面是一个具有历史意义的巨大突破,因为它涉及了人民的“另一半”的问题。这是因为:一方面,1787年通过的《美利坚合众国宪法》破天荒地把“人民主权”原则写进了世界历史上第一部成文宪法,但宪法不仅沿用了欧洲排斥妇女的“人”的概念,而且在“公民”概念中排斥了被视为主人“财产”的“其他人”,即奴隶以及“未被课税的印第安人”,并且把“选民”的资格限制问题交由各州去自行处理。其结果,不仅“选民”在很长一个时期内仅限于男性公民,即使男性公民也因财产资格限制而被大量排斥于选举权之外;另一方面,随着“西进运动”的扩大,西部的自然和社会环境对“民主”的强烈要求,使西部某些新州和领地成为扩大参政权,特别是妇女选举权的前沿阵地。早在1861年,堪萨斯就允许妇女在学校享有选举权。1869年,怀俄明领地在法律上正式给予妇女选举权,1889年加入联邦时成为美国第一个“男女平权”州。到1920年第十九条宪法修正案被批准之时,全国已有15个州和阿拉斯加的妇女获得完全的选举权。因此,在美国扩大参政权方面具有划时代意义的第十九条宪法修正案的采纳,乃是美国日益高涨和扩大的民主运动的必然趋势。1912年提出而于1913年批准的第十七条宪法修正案,对合众国国会参议员的选举办法做了重大修改,由原宪法规定的由各州议会选举改为民众直接选举,从美利坚文明发展的角度看,亦有多方面的意义:第一,它完全落实了美国国会的“民主”意识,因为原来的宪法设计者之所以对参院和众院采

取不同的选举办法,一个重要原因是防止所谓“多数的暴政”现在参议员和众议员一样亦由民众直接选举,对加强参议员的民主意识是十分有好处的,此后他们必须直接面对选民;第二,它有利于加强和完善选民对代议机构的监督,在此之前由于参议员是由州议会间接选举,选民总觉得参议院不是真正的民意机构,把它当作英国的“贵族院”而采取敌视的态度,改为直接选举后,这种感觉便可立即消失;第三,它改变了垄断产生以来美国政治集中的趋势。因为垄断在经济上代表了由分散到集中的趋势,按逻辑它要求在政治上相对集中,从而对美国的民主构成新的威胁,并引发了“格兰奇运动”和“人民党”运动的抗议:在经济上它的口号叫“反垄断”,在政治上它的口号就是“参议员直接选举”。

在1787年制宪会议上,在第二次讨论“修正”条款的措辞和含义时,“过半数”的与会者就把未来的“修宪”活动视为创造性的活动,而把将要提出和审议的修正案称为“新的制度”(New System)。实际上,我们上面讨论的宪法修正工作的三个时期,许多宪法修正案就具有鲜明的创新色彩,用我们今天的话来说就是“制度创新”,如果没有这些条款的提出和实施,美利坚文明显然就将黯然失色。它说明:宪法第五条关于“修宪”的立意和规定,其意义已不仅限于防止共和国内部“经常性的疾病”,它确实推动了这个国家的体制创新,是这个国家体制内在活力的重要表现。

三 美利坚文明积累和发展的主要机制之二： 最高法院的司法审查权及其运用

其实,美利坚文明积累型发展模式的形成机制不仅是宪法“修正”机制,还有另外一个极为重要的机制,这就是联邦最高法院的“司法审查”(Judicial Review)。这里指的是大法官们的所谓“终极权威”(ultimate guardi-

参阅 Kris E. Palmer, *Constitutional Amendments: 1789 to the Present* (Detroit, 2000), pp 381 ~ 448.

见于1787年9月10日汉密尔顿在制宪会议上的发言,“New System”一词有人译为“创新条文”,但笔者认为该词的内涵包含着“创新”,但不完全等于“创新”。参阅 James Madison, *Notes of Debates in the Federal Convention of 1787*, p.609.

ans) 及其运用。

本来,在联邦宪法中,有关立法、行政和司法三权的条款,对最高法院权限的规定不仅简短而且笼统,也没有明确它对国会立法的司法审查权,其规模和权限远不及立法和行政两部门。直到《1789年司法条例》通过,美国最早的联邦司法体系才得以建立,它们是由六个大法官组成的联邦最高法院及由大法官兼任法官的三个巡回法院和13个地方法院。当时的最高法院“既没有一种必不可少的活力、份量和尊严,使其能够支持联邦政府,也不拥有它应该获得的、公众把它视为国家正义最终维护者的那种信任和尊重。”以致第一位首席大法官约翰·杰伊(John Jay,1789~1795年在任)情愿回纽约去当州长,也不继续留任。但这种情形在1803年发生了根本性变化,这一年约翰·马歇尔(John Marshall)的一项判决完全改变了联邦最高法院的地位和作用。

此判决涉及的案子称为“马伯里诉麦迪逊案”。事情起因于所谓“午夜法官”事件,这个事件乃是当时党派斗争的产物。1800年的总统选举实现了美国历史上第一次政党轮替,属于“反联邦派”(当时叫“民主共和党”)的杰斐逊取代了属于“联邦派”的第二届总统约翰·亚当斯。但出于党派的考虑,亚当斯不仅于1801年1月20日任命国务卿马歇尔出任联邦最高法院首席大法官,还于3月2日即离任前一天的深夜,批准了一个人数达42人的首都特区治安法官的任命,这批法官因此被称为“午夜法官”,马伯里便是其中之一。马歇尔作为前任国务卿,亦在任内签署了这些治安法官的委任状,但一面忙于与新任国务卿麦迪逊交接,而另一方面又要准备以首席大法官身份主持新总统就职仪式,他竟忘了在卸任前将委任状发出而遭新任国务卿麦迪逊的扣押,由此引出了“马伯里诉麦迪逊案”。控方律师援引《1789年司法条例》第13款d条为据:联邦最高法院在法律原则和惯例保证的条件下,有权向任何在合众国权威下被任命的法庭或公职官员下达执行令。麦迪逊原本是联邦党人,但在杰斐逊与汉密尔顿关于美国建国方针的辩论

“ultimate guardians”的原意是“最终监护人”。参阅 Kermit L. Hall, William M. Wiecek and Paul Finkelman, *American Legal History: Cases and Materials* (New York: Oxford University Press, 1996), p.104.

1801年1月2日杰伊致亚当斯的信。转引自任东来等:《美国宪政历程 影响美国的25个司法大案》,中国法制出版社2004年版第4~5页。

中站到了杰斐逊一方,他承认该委任已经完成但并不认为最高法院有权向政府官员发出执行令,宣布《1789年司法条例》第13款因违宪而被取消,从而确立了联邦最高法院的“司法审查权”,联邦最高法院从此拥有了上面所说的法律条款的“最终监护人”的角色。这一判决之意义是如此之大,以致马歇尔的传记作者J.史密斯认为:“如果说乔治·华盛顿创建了美国,约翰·马歇尔则确定了美国的制度。”但最高法院的这种至高无上的权力,并不能说完全就是最高法院大法官们自己赋予自己的,因为美国宪法第三条第二款规定:受理涉及宪法的联邦法律的纠纷乃最高法院的权限之一,而汉密尔顿在《联邦党人文集》第78号中又说:“解释法律乃是法院的正当与特有的职责”,“法院必须有宣布违反宪法明文规定的立法为无效之权。”不过,无论如何,联邦最高法院的“司法审查权”已成为美利坚文明积累和发展的另一重要机制,其实践具有不可忽视的历史价值。

联邦最高法院是国家最高司法机关,并非任何司法问题都须它插手。据说,这些年每年差不多有7000个左右的案子上递,但联邦最高法院所受理的案子不过100来个,即只有1/70的受理可能性;而在过去的200年内,国会立法被联邦最高法院判定“违宪”的总共只有135项,其间国会以宪法修正案的形式再度制约和推翻最高法院的判决则更少,总共不过4次。但200多年来,联邦最高法院究竟审理和判决过多少案子,目前我们手头尚无确切和完整的统计数据。戴维·P.柯里(David P. Currie)所编《最高法院中的宪法:最初100年,1789~1888年》和《最高法院中的宪法:第二个百年,1888~1986年》实际上已涵盖了最高法院司法审查的几乎整个历史,被作为“经典判例”纳入该书研究的案例多达200来个,而由斯坦利·I.库特勒(Stanley I. Kutler)于1984年编辑出版的《最高法院与宪法》一书,被作为“经典判例”选入该书的案例则只有180个,说明学者们对这些判例存在着不同的评价标准,尽管他们在基本看法上是一致的。然而,这些判例所涉及的范围,几乎涵盖了美国经济、政治和文化领域的所有重大问题。以戴维·P.柯里所编《最高法院中的宪法》一书为例,该书29章共87节中的每一个章节所讨论的问题,可以说都是美利坚文明不可忽视的内容。这些内容

Jean E. Smith, John Marshall: Definer of A Nation (New York, 1996), p.1.

[美]汉密尔顿、杰伊、麦迪逊:《联邦党人文集》,商务印书馆,1980年版,第391~393页。

纷繁庞杂、丰富多彩,是否有规律可循呢?也是有的。著名宪法学家罗伯特·麦克洛斯基认为,在联邦最高法院的“司法审查权”历史上有三个重大时期,每一个时期主要关注的对象和主导司法的志趣都不相同:第一个时期从1789年到内战结束,主要专注于联邦与州的关系;第二个时期从1865年到1937年的“最高法院革命”,主要专注于工商业与政府的关系;1937年以后是第三个时期,主要关注的是个人与政府的关系。如果我们对这三个时期主导司法的“志趣”稍加分析,就可发现这些“志趣”每一个都是对美利坚文明的推进和发展。

(一)首先来看第一个时期。这个时期,一个基本的事实是:联邦政府刚刚建立,威胁和影响新政权的问题或隐患随处可见。笔者曾试举或概括出三大问题或隐患:一是英、法和西班牙等旧殖民地对这个新兴国家的包围;二是美洲土著印第安人在这个新国家中地位的不确定;三是由传统的“州权”引申出来的企图摆脱联邦控制的分裂倾向。其中,第三项涉及的就是上面所说的“联邦—州的关系”问题,其实质是是否承认联邦在立法、行政和司法上的“最高”地位和权力,即享有国家“主权”问题。笔者以为,在此期间,最高法院所审理的一系列案件中,对美利坚文明的积累和发展最有影响的判例,首先就是约翰·马歇尔对“马伯里诉麦迪逊案”(1803年)的判例,因为它第一次通过“司法审查权”确立了最高法院“至高无上”的地位,从而完善了宪法所确立的“三权分立”和“相互制衡”的原则;另一个是马歇尔对“马卡略诉马里兰州案”(1819年)的判决,它表面上是一个州可否立法对作为中央银行的合众国银行征税的问题,实则是当州的主权与联邦的主权发生冲突时,州是否应当服从联邦的大原则问题。马歇尔在判词中不仅对此做了肯定的回答,而且提出了解释宪法的“默许权力理论”(implied power doctrine),从而赋予宪法第一条第八款所说的“必要和适当的一切法律”条款以新的创造性的活力;第三个是马歇尔关于“吉本斯诉奥格登案”(1824年)的判词。它一方面判定纽约州建立汽船垄断的法律因与联邦宪法相抵触而无效,另一方面也确立了联邦在管理商务方面所拥有的前所未有的广泛权力,但它在美利坚文明积累和发展上最重要的贡献则在于:马歇尔指出

“商务”(commerce)一词不仅是一种“物质交换”(the interchange of commodities)，“更是一种流通”(intercourse) ,即包括了所有的经济交流和交换(all business and intercourse) ,这就把水域从各州的“各自为政”中解放出来 ;最后还有一个重要判例 ,就是马歇尔关于“达特茅斯学院诉伍德沃德案”(1819年)的判决。此判决所涉及的对象虽然只是两个小小的地方院校 ,但它在判词中认定该校所拥有的特许状本是一份“契约” ,而该校就拥有了“法人”(corporation)的资格 ,从而第一次正式启动了联邦宪法第1条第10款 ,即所谓“契约”条款 ,并使之神圣化。马歇尔及斯托里关于“法人”(或“公司” ,corporation)的定义是 :“一个企业是一个人为的、不可分割的、无形的、只能在法律思考中存在的实体” ,“它具有组成它的自然人的某些豁免权、特权和能力”。他关于“法人”的论证成为此概念的经典解释。

(二)再来看第二个时期。如果说第一个时期最高法院处理的主要是建国时期遗留的问题 ,那么第二个时期面临的则主要是由发展提出的挑战 ,因为所谓工商业与政府的关系的核心为垄断问题。这一问题虽然集中 ,但是涉及的层面很广 :一是企业与企业之间的关系 ;二是国家与企业之间的关系 ;三是企业内部的劳资关系 ;四是社会各阶层财富分配之不公。正因为如此 ,这个时期围绕“垄断”问题的矛盾和斗争非常尖锐 ,这些矛盾和问题的解决意义也更为重大 ,在推进经济文明方面尤为明显。仅举几例 :例如 ,在1873年“屠宰场案”以及1887年“芒恩案”审理中 ,联邦最高法院大法官菲尔德建立的“实质性正当程序权利”理论 ,强调在每个美国公民享有的特权中包含着一项为了谋生而追求合法工作机会的权利 ,丰富了第五条宪法修正案所提出的“正当法律程序”的内涵和精神。又如 ,在对“菲尔德诉克拉克案”(1892年)的判决中 ,联邦最高法院大法官哈伦对总统执法“任意权”的肯定 ,认为国会不能将立法权交与总统 ,但一定要给总统“任意权” ,否则总统将无法执行法律 ,不仅反映了大企业时代面临的管理问题日益突出的现实 ,也为已不断增加的政府对经济的干预准备了条件 ,而这种“干预”越来越为经济的发展所必需 ;再如 ,在西奥多·罗斯福解散“北方证券公司”并由此引发的“北方证券公司诉美国案”(1903年)中 ,最高法院在判决中不仅批驳了联邦反托拉斯法侵犯了合同自由和州权的说法 ,而且阐述了这样一个道

理：“合同自由决不隐含一个公司或一群个人有蔑视公开宣称的国家意志 (national will) 的自由”，从而确保了这种自由权利“必须在法律的管理之下运用”。联邦最高法院大法官爱德华·怀特对“标准石油公司诉美国案” (1911年) 的判决，不仅维护了1890年制定的《谢尔曼反托拉斯法》，而且提出了著名的“合理”垄断和判断垄断合理性的“理性标准”问题，这对大企业的健康发展产生了重要影响。这一判决以这样的认识为前提：垄断有好坏之分，最高法院要通过自己的判断保护前者，限制后者。

(三)最后来看第三个时期。如前文所述，这个时期联邦最高法院主要关注的对象是个人与政府的关系，在一系列有关公民权利的判例中成就非凡，而主要的推动者便是“沃伦法院”(The Warren Court)。它的第一个开创性的判决就是在“布朗诉托皮卡教育委员会案”(1952年)中宣布“种族隔离”教育违宪，并进而推翻1896年“普莱斯案”所建立的“隔离但平等”的原则，而该原则旨在维护内战后原奴隶主复辟势力的利益。这个判决本身不是革命，但该判决由于突破了内战后“种族隔离”的藩篱，得以成功重新启动第十四条宪法修正案所载的“平等法律保护”条款，因而有力地推动了美国“民权运动”的兴起，并最终导致了1964年《民权法》的通过，而该法“被视为20世纪美国国会通过的最重要的法令。”而我们知道，这个运动又不仅仅是黑人的民权问题，它极大地带动了美国经济、政治和文化的改革，从而引发了一场美国历史上最庞大、最深刻的社会革命。从美利坚文明积累和发展的角度看，联邦最高法院围绕“民权”问题所做出的判决涉及了诸多方面的进展：首先，在审查“布朗诉托皮卡教育委员会案”中，在重新启动第十四条宪法修正案时围绕着该修正案“原初含义”的争论，最高法院提出了“平等”乃至整个宪法的含义都要随“历史条件改变”而改变的观念，从而重新激活了约翰·马歇尔关于“活宪法”的主题；其次，公民的自由和权利原本由州和地方政府管理，在1961年至1969年期间，“沃伦法院”几乎将所有与《权利法案》有关的刑事犯罪程序权的审理都纳入第十四条宪法修正案的保护之下，从而实现了“《权利法案》的联邦化”(Nationalization of the Bill of

Rights) ,同时也结束了是应“全面纳入”还是“选择纳入”的争议 ;第三 ,宪法制定者把“自由”视为仅涉及对“自由”的外部限制的“消极”概念 ,而“沃伦法院”先是在“贝克诉卡尔案”(1962 年)中通过对“州选区分配的公平性”的审理强调了民主的“实体价值”而不仅仅是它的“最低纲领” ,后又在“夏皮罗诉汤姆森案”(1969 年)的审理中拆除“权利”和“特权”之间的界墙而把“福利”看作一种形式的财产而不是传统意义上的“特权” ,从而引入了“积极民主”的概念 ;第四 ,“沃伦法院”大大推进了第十四条宪法修正案“平等法律保护”的范围、层面和深度 ,在一系列判例中 ,“沃伦法院”扩大了 1938 年哈兰·斯通所提出的保护“弱势群体”(discrete & insular minorities)的范围 ,甚至包括了正在候审的犯人 ,受保护的权利也扩大到“权利清单”以外的“全部权利” ,其中就包括了“隐私权”、“象征性言论”及对公共问题的讨论不受限制等等 ,甚至对“淫秽”物品也在划分“性”与“淫秽”的基础上做了宽泛的界定 :只要它是“基于善意的艺术或者信息作品” ,都应当受到保护。

人们往往误以为司法不过是“判案”而已 ,许多国家在许多情况下司法也确实仅仅是“判案”罢了 ,但从本文所讨论的美国联邦最高法院三个时期的“司法审查”活动看 ,在美国最高法院的“司法审查”却充满了创造性色彩 :由于它的“司法审查”要落实宪法及其各修正案的原则和精神 ,要随时面对社会发展中提出的大量新问题 ,在处理新案例、新问题的过程中形成了许多新观念、新原则、新办法 ,否则就难于适应社会发展和司法实践的需要。从这一意义上说 ,伍德罗·威尔逊所说的美国最高法院的“司法审查”乃是一个“连续不断地开着的制宪会议” 确实是一个非常重要的论断 ,因为它划清了美国司法与普通法“遵循先例”原则主导下的英国司法的界限 ,充分揭示了美国“司法审查”的创造性。“司法审查”最终成为美利坚文明积累和发展的一大机制。对此 ,有谁还会怀疑呢 ?

此争议涉及第十四条宪法修正案与《权利法案》合并的问题 :一派主张把《权利法案》“完全纳入”(total incorporation)第十四条宪法修正案的保护范围 ,而另一些法官则认为只能实行“选择性保护”(preferred freedom)。

参阅莫顿·J.霍维茨 :《“沃伦法院”对正义的追求》 ,中国政法大学出版社 2003 年版。

伍德罗·威尔逊的原话是 :“a constitutional convention in continuous session”。转引自任东来等 :《美国宪政历程 影响美国的 25 个司法大案》 ,第 2 页。

四 两大文明积累机制创造性运用的法学根源： 由自然法学向社会法学的转变

如上所探讨的两大文明发展机制，其形成都直接或间接地与1787年宪法有关，只不过前者更明显而后者稍差而已。从已有的事实和本文的讨论来看，这两种机制在美利坚文明的积累和发展中都得到了创造性的运用，其成就在西方国家乃至世界各国中实属罕见。然而，只要稍加思考就可明白：一种机制的建立和对这种机制的利用本是两回事，有一个好的机制并不等于会得到好的利用，因为机制本身乃是中性的。那么，是什么促成了美国对两种机制的创造性运用，并如此非凡地推动了美利坚文明的积累和发展呢？笔者认为，人们可以找出各种各样的理由和解释，包括经济的、社会的和文化的理由和解释，但其中最重要的是美国法学观念的转变，即：由自然法学向社会法学的转变。其秘密就在于：与自然法学不同，社会法学强调立法和司法须面向社会、面向实践、面向事实，而不能拘泥于习惯、传统和先例，可以说其本质就是创新的。

问题在于，美国立国之时，在美国占主导地位的法学思想是自然法学而非社会法学。这是因为，美国是在英属北美殖民地的基础上发展起来的，英属北美殖民地曾经是大英帝国的骄子，殖民地的各种制度和文化的亦无不受其母国的影响，这其中就包括英国的“普通法”（common law）或“习惯法”，而“普通法”的主要基础是“自然法则”。正如科恩所指出的：“‘自然法’学说盛行于美国各殖民地，对《独立宣言》和《权利法案》产生了影响，并一直指导着我国的基本法理论和宪法。”这是有充分事实为根据的：杰斐逊在《独立宣言》中公开申明，美利坚人脱离英帝国而独立的行动所遵循的是“自然法和自然神法”（the Law of Nature and of Nature's God），1896年，布鲁尔法官说：“宪法前八条修正案的目的是在基本法中贯彻某些‘自然正义’的原则”。1909年，迪安·庞德也指出：“我们必须记住，‘自然法’是《权利法

J. Otis, A Vindication of the British Colonies (1764). 转引自莫顿·J.霍维茨：《美国法的变迁 1780~1860年》，中国政法大学出版社2004年版，第5页。

科恩：《法律与理性》。转引自詹姆斯·安修：《美国宪法判例与解释》，第146页。

Henry S. Commager, ed., Documents of American History, Vol. I, p.100.

案》的理论根据”。1787年宪法没有一个地方使用“自然法”这一概念,但绝大多数宪法学家认为“宪法贯穿了‘自然法’的观念”。宪法在“序言”中允诺要“使我们自己和后代得享自由的幸福”,这“自由”便是一项由制宪者们列举的“自然权利”。宪法第四条所载“特权”和“特免”条款,历来被认为是“属于自由国度中公民自然的和基本的权利”,是“属于全体公民的自由的和不可让渡的权利”。至于宪法第一条第十款所载“契约”条款,更是一项十分重要的人类“不可让渡”的自然权利,它受政府的保护但不受政府的干预。应当指出,以“自然法”理论为基础的“普通法”,它虽然坚决地捍卫了人类的基本权利,并把它视为天赋的永恒的和理想的东西来保护,但“普通法”传统也存在着一些固有的缺陷:第一,“普通法”把人的基本权利视为“天赋的”,但立法和司法中的大量问题和案子却产生于社会实践,这里存在着法学观念和社会实践的尖锐矛盾;第二,“普通法”把人的基本权利视为天赋的、永恒的和理想的东西,而社会实践却在不断地发生着深刻的变化,这里存在着固定的法学观念与不断变化的社会现实的矛盾;第三,“‘普通法’等于固定的、习惯性的标准”,要求立法和司法遵循习惯和先例,由此建立的法律大厦“不会有任何创新”;第四,英国是一个典型的旧世界文明古国,而美国却是一个在“处女地”上成长起来的新兴国家,其财产关系和社会结构迥然不同,产生于旧世界的“普通法”很难完全适应新大陆。从这一意义上说,基于“自然法”的“普通法”不能(至少不能完全)解释美利坚文明积累和发展的机制和方式。

问题还在于,社会法学似乎也不能完全解释美利坚文明积累和发展的机制和方式,因为19世纪末和20世纪初这个学派才在美国正式形成。当然,这是就这个学派形成的时间而言的,而不是就这个学派的法学思想和性质而言的。就其法学思想和性质而言,它本是对自然法学进行反思和批判的结果,因为19世纪末和20世纪初随着大企业时代的到来和工业化的基本完成,美国的经济关系和社会结构正发生着深刻的演变,而社会问题和矛盾也日益尖锐,这对传统的法学观念和实践提出了巨大的挑战。美国社会法学派的代表人物,包括奥利弗·温德尔·霍姆斯(1841~1935年)、迪安

转引自詹姆斯·安修:《美国宪法判例与解释》,第145页。

莫顿·J.霍维茨:《美国法的变迁:1780~1860年》,第12页。

· 罗斯科·庞德(1870~1964年)和本杰明·卡多佐(1932~1938年在任),庞德是他们之中的领袖,也是整个西方社会法学界的领袖,曾任哈佛大学法学系主任。社会法学的关键词是“人”、“经验”、“社会利益”和“社会效果”:庞德主张法学应“将人的因素置于中心的地位”,应“是适应于它所要指导的人性思想,而不是适应于那些初始原则”;霍姆斯说:“法律的生命向来不在于逻辑,而在于经验。时代的种种为人们亲身感受到的必然需要——流行的道德理论和政治理论,公开承认的或不自觉的对公共政策的直觉认识,甚至法官公开与同胞共有的种种偏见——对于确定治世律人法则都要比‘三段’认识论法是有关系得多。”霍姆斯还认为“社会利益”是“法律吸取全部生命之源的神秘根基”,是任何法官“无法规避”的必须着重考虑的“责任”;而卡多佐则强调司法程序的“社会效果”,认为宪法判决“必须在更大程度上取决于会因此损益的各种社会利益的不同意义或价值”,并在判决中随时对社会利益加以“平衡、协调和调节”。正是从这些法学认识和思想出发,美国社会法学的这些代表人物强烈批判审判中对制宪者意图的偏好,强烈反对在解释宪法时拘泥于它的文字和条文,强烈反对在一切判案中不加区别地采用遵循“先例”的原则,从而使立法和司法(特别是司法)更接近于美国的社会现实和生活,并进而在实践和经验的基础上进行立法和司法的创新。由此,可以断言:19世纪末和20世纪初所形成的社会法学,在内容、观念和本质上可以而且应该为美利坚文明积累和发展的上述两大机制和方式提供形成和运用的动力,应是上述两大机制获得“创造性”运用的法学根源和深层原因。影响其发挥作用的似乎只是时间问题,因为不能把19世纪末和20世纪初才形成的社会法学用来解释它形成以前的社会历史现象。

然而,有趣的是,这并不能阻止把“社会法学”视为上述两大机制和方式获得创造性运用的法学根源,因为我们掌握了这样一个事实,即:大约从19世纪20年代起,即美国建国之后不到一代人的时间,美国以“自然法学”为主体的立法和司法理论和观念就开始发生演变,而这种演变的趋势在本质上与“社会法学”是一致的。推动这一演变的动因有二:其一,是1791年联邦最高法院大法官詹姆斯·威尔逊(James Wilson, 1789~1798年)所开设的“法律讲座”。这个讲座的设置是对英国著名法学家威廉·布莱克斯通爵

士不久前提出的“法律意志论”(will theory of law)的直接回应,但更主要的原因是为了回答“美国革命”期间美国法学界和司法界围绕着“普通法”的利弊得失所进行的讨论而提出的种种问题,以便让美国的法学更适应“新大陆”的社会现实和社会需求,有着深刻的历史背景。在这个讲座中,他一方面表明英国大法官布莱克斯通所坚持的“法律是主权者意志”的主张是“不恰当的原则”,另一方面则明确提出“服从人类法律的唯一合法性原则是人们对法的合意。”而且在他及其追随者看来,无论是“制定法”还是“普通法”都是“公众的意志的表现”,这就在实质上改变了以往从法律固有的公正或正义中界定法律之合法性和义务的观念,而把法律视作意志的工具,从而宣告了“工具性法律观念的兴起”。正如莫顿·J.霍维茨所说:“革命后,尽管美国人抨击布莱克斯通主义者单一的、不可分割的主权理论,但是,他们同样也开始广泛地接受该理论背后的现代法律理论。虽然他们质疑‘议会至上’原则,但是,他们同时又主张:成文宪法具有合法性,因为它体现了人民的‘意志’。而且,由于他们寻求以人民主权来重新界定法律义务的基础,他们倾向于维护立法机关和‘制定法’的根本优越地位。其结果是,‘普通法’规则最初的‘自然法’基础开始瓦解。”其二,是工业革命初期关于“用水权”的争议所引发的“普通法”有关“财产”观念的改变。原先的绝对财产权利观念原本产生于经济活动不多的社会,且在其观念形成过程中起关键性作用的是英国的乡绅,主要奉行所谓“时间在先、权利优先”原则。工业革命以纺织和加工业起飞,最初又主要以水力为其动力,所以,作坊主常常在河上筑堤坝以提高水位和落差,不免波及其上游或下游原土地所有权人的利益,引发大量有关“用水权”的纠纷。这种纠纷和争论的实质是:在经济活动增加、资源利用“多元化”的情况下,能否依然固守以往的带有排他性的财产所有权观念?答案是否定的。这里以两个判例为证:一个是“帕尔默诉马利根案”(1805年),另一个是“普拉特诉约翰逊案”(1818年),两者都是由于建作坊阻断水流引起的法律纠纷。布罗克霍斯特·利文斯顿法官在前一案件的判决中,首次认定上游河岸土地所有权人可以因建作坊的需要而阻断水流,由此给其他所有权人带来的“微小的不便”可以忽略不计。而法院在后一个案例也认为:“虽然在财产的使用和享用中,都会产生权利的冲突,但

是,法院在做出法律判断的过程中,不能将其作为对权利的侵犯。”这两个判例都“远离自然使用规则和优先权规则这些财产理论”,而将“衡量财产使用的相对效率”作为“法律上可以允许的损害的最终标准”。尽管上述两大“动因”远没有那么简单,但由此推动的美国法学的新趋势已然形成,正如美国著名法学家莫顿·J.霍维茨在对有关史实做了权威研究后所断言的:

“到1820年,与40年前相比,美国的法律版图几乎‘脱胎换骨’了。尽管法律用语几乎没有改变,但是,法律思想的结构已发生了急剧变化,这又使法律理论发生了变化。法律不再被认为是习惯表达的、源于自然法的一套永恒原则。它也不再被当作主要是在个案中伸张正义而设定的规则体系。相反,法官逐渐认为,‘普通法’与立法一样,都要承担调整社会关系的责任,都要承担管理社会并鼓励符合社会期望的行为的责任。强调法律是政策的工具,既促进了创新,也使法官可以自觉地以社会变革的目标,指导制定法律规则。”

笔者以为,1820年以来所形成的这一法学的新趋势,不仅和19世纪末、20世纪初形成的美国社会法学是一致的,而且简直可以视为美国“社会法学”形成的必要前提,正是它和社会法学一起,共同使美国的立法和司法进入了“能量释放”阶段,导致美国“现代法律史中的创造性爆发”(丹尼尔·布尔斯廷语),即本文所讨论的两大文明积累和发展机制的“创造性运用”。

由此,可以进一步推论:在美利坚文明积累和发展的过程中,同时并存的“自然法”和“制定法”两大法律观念和制度,起主要作用的可能是后者而不是前者,那种夸大“自然法”在美国历史中的作用的观点是错误的。

还可以进一步推论:将英吉利文明与美利坚文明相比,后者的发展必然超越前者,因为二者的法律虽然同属一个“法系”,但后者的法律和机制更具有“创造性”。

何顺果 北京大学历史系教授、博士生导师

外交决策模式与美国对台军售 政策决定因素分析

张清敏 罗斌辉

〔内容提要〕本文在对中美建交以来美国政府对台军售决策过程分析的基础上,采用理性行为模式、跨机构政治模式和官僚政治模式,对美国政府对台军售政策、这三种模式对美国对台军售政策的不同解释,以及影响美国对台军售政策的主要因素,进行了探讨。作者认为,上述三种模式分别解释了部分美国对台军售决策,而非全貌。只有将三者结合起来,并将影响外交决策的所有因素考虑在内,才能对美国对台军售政策进行较为全面的评估。

关键词 美国外交 中美关系 台湾问题 对台军售 决策模式 外交政策分析

关于美国对台军售,中国学者普遍认为,美国的目的是要给中国的和平统一设置障碍,打“台湾牌”,牵制中国,为其全球战略服务。这种认识与研究外交决策的理性行为(rational actor)模式相一致。理性行为模式把国家看作单一的理性行为体,外交决策过程就是为了最大限度地实现明确的国家利益而对不同的可能进行选择的过程。在无政府状态的国际环境下,国际格局中力量对比的变化是影响制约国家外交政策的主要力量,制约着国家对外政策选择的可能。这种视角在理论上属于现实主义的范畴。

根据自由主义的观点,国内社会环境和结构是制约和影响一个国家对外政策的主要力量。如果国内环境确定了,即便是不同的领导人在同样环境下也会做出同样的决定。有学者认为,“美国外交政策部分由美国国内的需要、国内政治体制中所提出的政治诉求、(以及)制定美国外交政策的程序

所决定”。确立分权与制衡政体的美国宪法,将美国的外交权分别赋予拥有立法权的国会和行政权的总统,分权与制衡的理念常常表现为国会山与白宫之间的激烈斗争,“跨机构政治(inter-branch politics)模式”反映了美国国内的政治结构和环境。这种模式认为,美国对台湾出售武器的政策受到国内政治发展的制约,是美国行政当局和国会共同做出的决策。

官僚政治(bureaucratic politics)模式,把决策研究的重点放在政府内部运作上,试图通过分析参与政策制定者的信仰、对国家利益的认识和政策主张,以及政策选择的过程来解释外交政策的结果。它认为美国对台湾售武政策不是由独立的理性行为体做出的,而是由多个不同的美国政府机构和个人共同做出的,是有着不同主张的部门之间讨价还价、互相斗争的结果。

本文在对中美建交以来美国对台军售决策研究的基础上,对不同决策模式对美国对台军售政策的功效的解释、影响美国对台军售政策的决定因素等问题进行了探讨。

一 对台军售的理性行为解释

根据理性行为主义模式,美国对台军售是一个有目的的行为。笔者认为,如果把这一问题放在中美关系的历史和美国对华政策大框架内,美国对台军售的目的就能看得更清楚。

(一) 美国对台军售是推广美国的价值观念和维护自身安全利益和国际霸权地位等诸因素合力作用的结果。

探讨美国对台军售的目的,需要从美国的国家特性说起。美国是由那些为逃避欧洲压迫和不公正而到美洲新大陆者根据天赋人权的思想建立的。美国开国元勋们认为,美国是(exceptional)例外的。对外推广美国模式是美国对外政策的一个基本考虑。

另一方面,美国又是典型的现实主义者。维护美国的领土与主权是美国对外政策的首要任务。但美国国家安全观念具有明显的地缘政治痕迹和

美国特色。东西皆大洋,南北尽弱邻的美国,除了成立初期受到英国威胁以外,美国很少受到外来的直接军事威胁。如斯潘尼尔等所言,美国外交政策受到如下安全观的影响,即“任何国家,特别是非民主或反民主的国家一旦控制了亚欧大陆、中东及非洲的所有资源——人力的、自然的和工业的,他们就会将这些资源组织起来,并转化为军事力量,将来某些时候有可能进攻北美”。保护美国认为的民主国家免于受到主宰欧亚大陆的非民主国家或国家集团的威胁,是战后以来美国外交政策的直接目标。

美国的价值观念及其对国家安全的理解和认识,使其在战后将苏联置于美国的对立面。从意识形态来讲,苏联奉行的是与美国价值观念截然相反的共产主义。从地缘政治上讲,苏联占据了欧亚大陆的大片地区,对美国的“安全”构成了“威胁”,也是美国全球霸权地位的最大威胁。因此,美国战后大部分时期的外交大战略是反苏反共。有学者认为,冷战时期,“苏联的威胁为美国向盟国和朋友供应武器提供了依据,(军售)也从而成为美国遏制战略的一个关键。”美国对华的总体政策和对台的具体政策(包括对台湾的军售),都是在这样的大背景下制订的。

中华人民共和国成立后,美国对逃到台湾的国民党当局以大量的支持,开始主要是在台驻扎军队和对国民党当局提供经济和军事援助,后来逐步转变为军售。20世纪60年代末和70年代初,中美关系走向缓和,台湾的地缘政治意义降低,但仍被美国当作反共“盟友”。美国虽然减少了对台军事援助,从台湾撤出了所有美国军队和军事设施,但仍然坚持向台湾出售武器。中美建交后,美国对台军售成为维系美台实质关系的主要表现,也是美国支持台湾安全的唯一手段和象征。

卡特政府实现了与中国外交关系正常化以后,1978年底,美国拒绝了台湾购买先进战斗机的要求,也正是在与中国关系正常化谈判过程中,卡特政府答应在1979年一年暂停对台湾出售武器。

里根政府对海峡两岸实行“双轨”政策,即对华扩大技术转让,支持其对付苏联,同时以此来换取其允许美国对台售武。里根政府的这种做法引起

Spanier and Hook, *American Foreign Policy*, pp.8~9.

Roger P. Labrie, John G. Hutchins, Edwin W. A. Peura with the assistance of Diana H. Richman, *U.S. Arms Sales Policy Background and Issues* (Washington and London: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1982), p.5.

中美建交后的第一次双边关系危机。

布什政府 1992 年做出向台湾出售 150 架战斗机的决定,改变了美国对台军售政策,也反映了冷战结束以后美国对华政策的战略意图。“六·四事件”不仅打破了美国对华政策的连续性,而且粉碎了美国人心中非常普遍的错误幻想——中国正在接受美国的价值观念。此后不久,苏联解体,美国失去了最大的外部威胁,支撑冷战期间美国对外战略的思想依据不复存在,美国对台军售的现实战略限制也没有了。时任国务卿的詹姆斯·贝克撰文说,在美国人眼中,“中国,同亚洲其他仍然存在的共产主义国家,坚持抵抗民主改革”。与此同时,美国很高兴地看到台湾在“民主”方面所取得的“进步”。一篇敦促布什向台湾出售战斗机的文章甚至认为,“最重要的是,出售这些战斗机可以保护繁荣的和民主的国家(指台湾,引者注)不受最后一个主要共产主义政权日益增长的威胁。”布什政府向台湾出售战斗机的决定是美国对台军售政策的分水岭。美国向台湾出售战斗机的同时,停止了对中国大陆原有的有限武器出售,逐步放宽的技术转让政策也停滞不前。

克林顿政府时期,美国提出了“参与和扩展”战略。其中的“扩展”,就是对外推广美国模式,扩展自由资本主义国家组成的共同体。在对华政策上,美国一方面强调民主,另一方面扩大了对台军售。

小布什政府的对台军售政策是其父亲开始的扩大对台军售政策的延续。不过,其政策更明确,军售规模也更大,而且严格限制对中国的技术出口,同时阻挠其他国家对中国出口高技术产品。

(二)获得经济利益和政治影响是美国对台军售的另外两个目的,但两者都服从于政治和战略利益。

有关常规武器贸易理论认为,除了战略目的,对外军售还有另外两个目的:追求经济利益和获得对出售对象的政治影响。“军售不仅被认为是获取外汇,保持国际收支平衡的手段”,“而且被认为是为军工企业提供就业机会

James A. Baker III, “America in Asia: Emerging Architecture for A Pacific Community,” *Foreign Affairs*, 70 (Winter 1991/1992), p.15.

Wang, “Why Taiwan Should Get F-16s,” *Christian Science Monitor*, August 13, 1992, p.19.

的手段”。美国国会预算办公室的资料表明,每向外出口价值10亿美元的武器,就能在美国国内提供大约4.2万个就业机会。与其他行业相比,军工企业的投资回报率一般是民营企业的2~10倍。

冷战期间,美国政府从国会争取对台援助拨款的理由中,只有1/8的理由是为了帮助台湾的社会和经济发展,7/8是军事方面的。⁵中美建交后,美国对台军售政策亦是如此。有研究美国对外军售与美国经济关系的学者在20世纪80年代末指出,“在特定的军品转让过程中,经济因素考虑传统上是不重要的,(如果考虑的话),外交政策因素起决定性的作用。”冷战后,国际竞争由原来的政治和军事实力的竞争转变为政治、经济、军事、文化等综合国力的竞争,经济因素在国际关系中的作用越来越重要。这一方面是由于现代武器系统越来越复杂,研发、生产费用越来越高,需要扩大出口来增加规模效益;另一方面,冷战后的每一笔武器交易都不是单一的,而是和其他出口交易捆绑在一起。

经济利益在美国对台军售决策过程中的作用虽然在上升,但并未取代战略利益而成为美国对台湾军售的主导因素。只是冷战的结束为美国对台售武提供了一个更加宽松的国际环境。这种环境导致美国对华政策的战略考虑发生了变化,原来在美国对台军售过程中看不到的经济因素,现在越来越明显。

研究对外军售的学者普遍指出,对外军售“是供应者能够对接受国产生影响的工具”;“能提供接近政治精英的途径,并因此具有影响他们的潜在可能”。台湾“在武器供应上完全依赖美国”,如果美国终止对台湾供应武器,将会对台产生“严重影响”。美国对台售武首先表现为对台湾当局的支持。卡特政府的国防部长布朗(Harold Brown)在国会作证时曾表示,美国

Andrew J. Pierre, *The Global Politics of Arms Sales* (New Jersey: Princeton University Press, 1982), p.24.

Labrie et al. eds., *U. S. Arms Sales Policy Background and Issues*, p.47.

Louis Uchitelle, “Economy Expected to Absorb Effects of Military Cuts,” *New York Times*, April 15, 1990.

5 Neil H. Jacoby, *U. S. Aid to Taiwan*, (New York: Praeger, 1966), pp.33~43.

William Bajusz and David Louscher, *Arms Sales and US Economy* (Boulder Colorado: Westview Press, 1988), pp.2~3.

Pierre, *The Politics of Global Arms Sales*, p.14.

Labrie et al. eds., *U. S. Arms Sales Policy*, pp.5~6.

坚持向台湾出售武器的原因之一,是担心台湾被美国抛弃后因绝望而倒向苏联。20世纪80年代,美国政府,特别是一些国会议员,曾多次以停止对台军售和军事支持要挟台湾改善人权。如1981年和1984年台湾情治系统暗杀美籍华裔学者陈文成、刘宜良(江南),以及1985年台湾当局扣留美国洛杉矶华文报纸《国际日报》发行人李亚频时,国会都曾以停止军售威胁台湾。布什政府对台出售F-16战斗机的决定,也出于影响台湾当局政治倾向的考虑。20世纪80年代,美国一直没有答应向台湾出售先进的战机。迫不得已的台湾当局从80年代开始自行研制“经国号(IDF)”战斗机。这种战机的主要部件都是由美国公司提供,或与美国公司联合生产,其性能与美国的F-16战机处于相当。显然,一旦这种飞机投放国际市场,将形成与美国战机的激烈竞争。于是,在台湾“经国号”研制成功以后,美国决定向台湾出售150架F-16战斗机,迫使台湾当局减少了“经国号”的生产数量。另一方面,如果美国不向台湾出售F-16战机,台湾必然向法国购买幻影2000战斗机,那就意味着台湾在武器供应上不再仅仅依赖美国。因此,美国希望通过向台湾出售150架F-16战机来阻止台湾当局从法国购买幻影2000战斗机。

二 跨机构模式与美国对台湾军售决策

自台湾问题产生以来,美国行政部门和国会之间争夺外交权斗争的焦点问题之一。回顾美国国会在对台军售决策过程中所起的作用,笔者得出以下结论:

(一)国会介入美国对台军售决策的程度、方式,以及对决策结果的影响在不同的政府有所不同。

在中美建交谈判过程中,担心国会的强烈反应,是卡特政府坚持与中国建交后继续向台湾出售武器的主要原因之一。布热津斯基回忆说,“如果我

U. S. Congress, Senate, Taiwan, Hearing Before the Committee on Foreign Relations, in *American and Island China: A Documentary History*, eds., Stephen P. Gilbert and William M. Carpenter (Lanham, New York, London: University Press of America 1989), p.215.

Denis Van Vranken Hickey, *United States-Taiwan Security Ties: from Cold War to beyond Containment* (New York: Praeger), pp.60 ~ 62.

们不在这一问题(向台湾出售武器)上明确表示我们的观点,总统及其国内政策顾问和我都强烈地感觉到(中美关系)正常化将会在美国遇到政治麻烦。”中美关系正常化以后,美国国会通过的《与台湾关系法》第三条乙款规定:“总统和国会应完全根据他们对台湾的需要判断,并依据法律程序来决定这类防御物资和服务的性质和数量。对台防御需要做出的这类决定,应包括美国军事当局为了向总统和国会提出建议所做出的估计。”这一条款比1976年《武器出口管制法》更明确地确定了国会参与对台军售决策的法律依据。

1980年,美国恢复对台军售,并向台湾出售了一批武器。但国会认为这些武器没有满足台湾当局的需要,而且行政部门没有按照《与台湾关系法》与国会磋商。于是,参议院外交委员会的七个委员向卡特发出一封信,要求美国政府批准美国公司赴台与台当局探讨向台湾出售先进战斗机的问題。卡特政府默认了这一建议,同意诺斯罗普公司(Northrop)和通用动力公司(General Dynamics)与台当局商谈向台出售新型战斗机,即所谓的FX战斗机问题。卡特政府倾向对台出售诺斯罗普公司生产的F-5G战机,但国会认为通用动力公司的F-16/79战机是更好的选择。国会的介入延缓了卡特政府对台出售战斗机的决策,使卡特在下台之前没有做出最后决定,而把这一问题留给了里根政府。

里根政府时期,在对台售武问题上国会的作用是间接的。例如,一些国会议员相信里根,但不相信国务卿黑格。听说国务院在秘密起草与中国的联合公报草案时,一些议员认为,“里根总统、布什副总统及国家安全事务助理克拉克(William Clark)都被国务院欺骗了。”已经对黑格感到不满的里根,经国会火上浇油,决定要求黑格辞职。黑格的辞职影响了美国政府内部在对台军售问题上力量对比的变化,最终影响了政府决策结果。

国会的间接作用还表现在,1982年1月,里根政府决定不对台湾出售FX战斗机,而延长与台湾联合生产F-5E战斗机生产线。这一决定应及时通知国会。考虑到中国政府反对美国对台出售任何武器,主张对台军售的戈德华特等人向美国政府提出了一个解决中美之间关于美国售台FX战

斗机这一摩擦的最后期限,即在1982年8月20日以前,行政部门必须与中方解决由向台售武问题引发的争议。这促使里根政府决心加快与中国政府达成《八一七公报》,然后将美国延长美台之间F-5E战斗机联合生产线的决定通知国会。这样,既保证中美关系免遭挫折,也平息了亲台势力。

1983年到1989年,中美关系进入了一个平稳发展时期,美国对华政策得到了两党一致支持,台湾问题没有凸显。国会对售台武器问题的介入也非常有限。例如,从第98届国会(1983~1984年)到第101届国会(1989~1990年)四年间,《与台湾关系法》在两院通过的决议案中仅被提到5次,其中两次与安全有关,而只有一个涉及到具体问题,即1985年7月11日通过的要求国务卿就落实《与台湾关系法》的情况向国会提出年度报告的议案。

老布什政府时期,国会对美国对华政策决策过程的介入是前所未有的,涉及范围非常广泛。但是,国会压力的结果与国会介入的程度相比仍然是有限的。虽然台湾问题在美国国会议题中开始再次凸现,如在101和102届(1989~1992年)国会的辩论中提到《与台湾关系法》24次,但立法提案没有提到《与台湾关系法》,国会更没有在对台军售问题上提出具体要求。国会介入布什政府对台湾出售150架F-16战斗机的决策,是在布什宣布将重新考虑对台湾出售战斗机之后。本文的结论与其他研究的结论是一致的,即“国会的压力不是布什政府决定向台湾出售先进战斗机的主要原因”。实际上,“许多国会议员对行政当局重新考虑向台湾出售战斗机甚至感到吃惊”。“国会山在F-16事件中的作用非常有限,它在这一军售决策的背后不是一个有力的推动力量,立法部门的介入基本上局限在德克萨斯州的代表。”

克林顿执政的八年间,国会插手美国对华政策最多。在台湾问题上,特别在对台售武问题上的活跃程度也前所未有:1999年~2000年,参议院动

Goldstein and Schriver, "An Uncertain Relationship: the United States, Taiwan, and the Taiwan Relations Act," in *China Quarterly*, March 2001, p.167.

Jian Yang, *Congress and US China Policy*, (Huntington New York: NOVA Science Publishers, Inc.2000), p.182.

James Mann, "Congress and Taiwan: understanding the Bond," in *Making China Policy: Lessons from the Bush and Clinton Administration*, eds Myers, Ramon et. al., (Bowman & Littlefield Publishers, Inc. 2001), p.207.

议,众议院通过了《加强台湾安全法》,1994年出台了明确规定《与台湾关系法》“优先于”,甚至“取代”《八·一七公报》的“穆尔考斯基”修正案。在对行政部门的拨款或授权法中,有要求国防部长研究将战区导弹防御体系扩展到台湾的可能性(《1999财政年度国防授权法》PL105-261)的内容,也有要求五角大楼就台海地区的局势提供秘密和公开报告(《1999年国防拨款法》PL105-262)的内容,还有要求国防部对中华人民共和国的军事力量提供年度报告(2000年财政年度的《国防授权法》PL-106-65)的内容。可以说,克林顿政府时期,美国增加对台军售,以及加强与台湾军事关系的努力,大多是在国会的动议和压力下做出的。

小布什政府时期,国会介入对台军售决策过程的方式与前几任都有所不同。一是因为小布什上台伊始,就草率做出了向台湾出售先进武器的一揽子决定。二是共和党在两院都赢得了多数。国会的影响主要是通过军火工业联系密切的利益集团,共同推动美国向台湾大规模出售武器。此外,随着美台军事关系的变化,国会在对台军售方面的压力由克林顿政府时期的对美国政府,转移到对台湾当局,乃至台湾的“立法委员”。

从美国国会参与美国对台军售决策的过程来看,克林顿政府时期,国会参与和介入最多,然后依次是卡特政府、里根政府、老布什政府和小布什政府。因此跨机构模式对美国政府向台湾出售武器决策的解释功效,也依此顺序递减。

(二)国会对美国售台武器决策的影响虽然显著,但并未改变行政部门的主导地位。

美国国会在对台湾军售问题上的压力一直存在,但行政部门并没有屈从于国会的压力,或者在府会斗争中甘拜下风,而总是尽力维护行政部门的权威。国会研究部1982年的一份研究报告说,“总统运用其确定主要军售的条件和公众争论重点方面的特权,使国会难以推翻其决定,总统可以国会否决将严重威胁美国国家安全或者与出售对象国的重要双边关系为由来回击对军售的严厉批评。”美国对台军售的决策过程也证明了这一点。例如,当卡特政府决定不向台湾出售FX战斗机等武器后,国会批评行政部门

没有提前与国会磋商。但行政部门则争辩说,对台售武的过程符合所有的法律程序,因为《与台湾关系法》并没有要求行政与国会就此问题做特别磋商。在国会试图通过《加强台湾安全法》时,行政部门反对这一提案的理由是:它干涉了宪法赋予总统作为军队的最高统帅和首席外交官的权利;《加强台湾安全法》一旦通过,将恢复美台之间有争议的官方关系,破坏美国在中美关系正常化过程中所做出的承诺。1998年众议院国际关系委员会主席吉尔曼(Benjamin Gilman)给克林顿总统和国务卿奥尔布赖特写信,敦促美国向台湾出售预警雷达。行政部门拒绝说,这种要求干涉了宪法赋予总统的外交权。行政部门要根据现有的法律程序,根据《与台湾关系法》的有关规定决定是否向台湾出售武器及出售的武器类型。

行政部门能够主导对台军售决策权,主要有两方面原因。一是国会要求的法律依据不够充分。府会在卡特政府时期关于对台售武决策程序发生争执时,一些研究指出,《与台湾关系法》中所规定的“总统和国会应当决定”,实际上被“根据法律程序”一词抵消,甚至否决,因为法律除了规定国会可以共同决议案否决行政部门提出的对外军售外,并没有其他更明确或更详细的规定。参与制订《与台湾关系法》的国会议员表示,国会在讨论和审议该法的过程中没有试图建立美国对台售武的特别程序,因而除了要求行政部门根据《武器出口管制法》,在对外出售武器前通报国会外,并没有给予国会在对台售武问题上特别的发言权。另一个原因是由于国会权力分散,当国会抱怨的时候,行政部门的官员常常回应说,他们想征求国会的意见,但不知到底应该与哪一个议员或国会成员协商。特别是在决策过程中,如果国会陷入党派之争,不能形成一股政策力量,国会对行政部门施压的作用就更不足以改变行政部门的决策。例如,在里根政府考虑是否向台湾出售先进战斗机的过程中,尽管一些支持台湾的国会议员早在里根上台之前就提出了FX问题,但在关键时候,国会议员给里根总统写的两封信中,一封支持向台湾出售FX战斗机,另一封则持反对态度。这种观点分裂使国会丧失了发挥作用的机会。

(三)国会议员推动美国对台军售的具体出发点不同,但目标基本一致。

有关美国行政当局与国会之间外交分权制衡的研究表明,在对外决策过程中,“行政当局比较强调战略目标、地区利益及国际利益,国会则追求具有国内影响的政策目标”,如“政治利益(党派利益和选举利益)”“意识形态

(自由派或保守派)和价值观(社会的和文化的)”等。美国对台军售的决策过程所提供的证据支持这些结论。

首先是党派利益。从历史上看,国会影响美国对台军售政策的两个活跃时期是府会同属于民主党的卡特和克林顿政府时期,这与两党对外政策的理念有一定关系。相对而言,民主党更多强调民主、道义、人权等软实力,在美国对外出售武器问题上,相对克制。例如,卡特政府时期,美国在对外军售问题上总体比较克制,对台军售相对不多,更没有先进武器;而克林顿时期,美国对台军售则主要集中在软件领域。每当这个时候,由共和党控制的国会就会对行政部门施加压力,敦促行政部门向台湾出售更多的武器。共和党政府在对外政策上崇尚以实力政治为代表的现实主义,以军事力量为代表的硬势力,更倾向于使用对外军售特殊的外交工具。因此里根政府试图向台湾出售先进的FX战斗机,老布什政府向台湾出售150架F-16战斗机,而小布什政府则出售更大规模的武器系统。行政部门在对台售武问题上积极主动了,国会的声音就会自然减少。

其次,意识形态和价值观念。国会有一些意识形态观念强烈的议员,他们或者囿于保守的传统观念,具有强烈的反华意识,或者是台湾当局长期的支持者。如戈德华特、赫尔姆斯(Jesse Helms)和穆尔考斯基(Frank Murkowski)等。他们对中国不甚了解,但在对华政策上,特别是在对华政策最敏感的台湾问题上,却有强烈的主张。正是这些人在决策过程中不断给总统写信或发表文章对行政部门施压,要求对台军售。

第三,议员的个人利益。一些议员出于特殊的个人利益来关注和支持美国对台售武政策。正如许多研究美国国会的学者常常引证的那样,许多议员是通过国内政治视角审视对外政策,“所有议员的最大利益在于重新当选,有些议员除此之外没有别的利益。”为了争取连任,议员必须为自己的选区谋求经济利益,推动对台出售本选区生产的武器,这是争取人心、获得连任的最直接和最有效的手段。在老布什1992年决定对台出售F-16战

Tan Qingshan, *The Making of U. S. China Policy: from Cold War to beyond Containment* (Boulder and London: Lynne Rienner Publisher, 1994), p.18; Jian Yang, *Congress and U. S. China Policy*, pp.223 ~ 249.

John Spanier and Eric M. Uslaner, eds., *American Foreign Policy Making and Domestic Dilemma* (Brooks Cole Publishing Company, 1982), p.164.

机前夕,生产该型号飞机的得克萨斯州国会议员带头推动布什做出向台湾出售 F-16 战斗机的决定。1999 年,当克林顿政府首次考虑向台湾出售宙斯盾驱逐舰时,密西西比州的共和党资深参议员特伦特·洛特(Trent Lott)和考克兰(Cochran)游说行政部门,积极推动对台湾出售此种战舰。他们还联合参议员穆尔考斯基等给克林顿写信,威胁说如果不向台湾出售宙斯盾驱逐舰,就可能影响到他们对中国正常贸易地位的支持。这些参议员所代表的州正是生产宙斯盾的两个州之一。

(四)国会对参与售台武器决策的关注超过对决策结果的关注。跨机构模式强调行政部门和国会在对外决策过程中的矛盾。研究表明,虽然有矛盾,但府会之间更多的是协调与合作。国会在对美国售台武器决策介入过程中,对参与的关注超过对决策结果的关注。

卡特政府时期,国会通过《与台湾关系法》的一个主要原因,是行政部门违背了 1978 年国会通过的“多尔-斯通修正案”。该修正案规定,美国在改变与台湾当局的关系前需要与国会磋商。1980 年卡特做出对台湾出售价值 2.8 亿美元的武器后,国会对卡特政府提出了批评,他们所指责的,并非是行政部门对台出售的武器规模不够,而是卡特政府在做出决定时侵犯了《与台湾关系法》规定的国会所享有的参与对台军售决策的权利。参议院外交委员会成员早川(Robert Lagomarsino)告诉副国务卿克里斯托弗(Warren Christopher)说,“据(《与台湾关系法》)规定,国会,特别是本委员会,在决定对台售武的性质和数量时具有直接的利益,并期待在做出决定时成为一个完全的伙伴。”

里根政府吸取了卡特政府的教训,在中美围绕美国对台出售武器问题的谈判过程中,行政部门与国会保持联系,并与之磋商,满足了国会的要求。如霍尔德里奇“几乎每个星期都去拜访”参议院对外关系委员会和众议院国际关系委员会,特别是它们各自的东亚小组委员会的头面人物,随时通报中美双方谈判的进展情况。”《八·一七公报》达成后,霍尔德里奇把联合公

U. S. Congress, House, Committee on Foreign Affairs, Implementation of the Taiwan Relations Act, Hearing, 96th Congress, 1st Session, October 23, November 8, 1979 (Washington D. C. : G. P. O., 1980), p.51.

约翰·霍尔德里奇:《1945年以来美中外外交关系正常化》,上海译文出版社,1997年版,第273~274页。

报的最终文本送交国会。在公报公布的当天上午,经白宫提议,行政部门与参议院对外关系委员会召开会议,通报公报的有关内容。因此,当国务院发言人宣布里根政府不向台湾出售 F X 战斗机时,称在决策过程中行政部门与国会领导人进行了磋商。中美公报宣布后,没有听到国会有任何反对意见,更没有出现卡特政府时期发生的白宫和国会在对华政策上的矛盾。

克林顿政府时期,国会在对台售武问题上尤其活跃,这并非为了维护台湾的利益,而是为了向行政部门表达国会“捍卫”自己根据法律所应该享有的、参与对台湾出售武器决策的外交权。吉尔曼写信敦促克林顿的主要目的并非真的希望美国政府向台湾出售先进的远程预警雷达和宙斯盾驱逐舰,而是以此为借口促使白宫在决定对台湾的具体武器出售过程中与国会磋商。支持克林顿的参议员拜登(Joseph Biden)直接对克林顿提出,重要的问题是行政和国会之间缺乏信任,他支持《加强台湾安全法》的目的是希望增加白宫与国会之间的磋商。他告诉克林顿,如果不与国会磋商,赫尔姆斯就会赢得白宫与国会之间的斗争。一份研究指出,在经过一段时间的酝酿后,《加强台湾安全法》在最后表决的时候,国会议员所考虑并不是如何“保护”台湾,而是如何赢得对行政部门的战争。

三 官僚政治模式与美国对台军售决策

在追踪中美建交以来美国对台军售决策过程后,可以对官僚政治影响美国对台军售政策的状况得出以下结论。

(一)官僚政治始终是存在的,但在不同政府时期表现方式不同。

卡特政府在考虑对台售武的决策过程中,官僚政治之间的矛盾主要表现在三个方面:一是中美建交过程中,国务院和国家安全委员会对与中国建立外交关系主导权的争夺。布热津斯基获得主导权后,为了推动与中国的战略合作,共同对付苏联,试图淡化美国向台湾出售武器问题,于是用含糊其词的方法回避这个问题。国务院对国家安全委员会主导对华政策非常不

Goldstein and Schriver, "An Uncertain Relationship," in *China Quarterly*, March 2001, p 167.

有关卡特、里根和老布什政府向台湾出售先进战斗机过程中官僚政治对决策结果的影响,详见笔者:《官僚政治模式与美国对台湾出售 F X 战机决策》,《国际政治科学》2006 年第 1 期。

满。先是反对布热津斯基 1978 年 5 月对中国的访问 ,随后一再提醒卡特总统 ,在建交谈判中 ,美国一定要清楚表达向台湾出售武器的立场。国务院的这种做法 ,有政治上拆台之嫌 ,反映了它对国家安全委员会侵占国务院“地盘”的不满。更为重要的是 ,作为对外政策的执行机构 ,国务院需要向国会解释美国在中美关系正常化过程中对中国的承诺。其次 ,1978 年 ,在台湾提出购买包括先进战斗机在内的武器时 ,美国国内的分歧首先出现在国家安全委员会内部。以奥克森伯格为代表的负责中国事务的成员建议向台湾出售 F - 4 战机 ,但布热津斯基联合国务院和国防部向卡特建议对台出售 F - 5 G 战机。此外 ,分歧还出现在军控与裁军署和其他部门之间。军控与裁军署从军控和裁军的角度出发 ,建议出售不具空对地进攻能力的 F - 4 战斗机 ,因为它不仅能满足台湾当时的需要 ,而且对美国限制军品转让的政策产生的负面影响较小。军控与裁军署的主张最后得到了卡特的支持。

里根政府时期 ,官僚政治斗争主要体现在意识形态浓厚的白宫与从战略视角看待美国对华政策的国务院之间。里根并不信任黑格 ,任命他为国务卿只是为了给政府增加一些外交经验 ,同时他还任命克拉克为副国务卿 ,“在国务院为里根“监督”和“牵制”黑格。”关于对台军售问题的分歧渗透到里根政府的各个部门。在美中就美国售台武器问题进行谈判时 ,时任国务院政策研究室主任的沃尔福威茨 (Paul Wolfowitz) 曾两次撰文批评黑格的对华政策。1981 年中 ,他授意助手撰写了一份内容广泛的备忘录批评黑格过高估计了中国的战略价值。1982 年春 ,他又写了一篇文章批评美国在售台武器问题上做出了过多的让步 ,这激怒了黑格。黑格指示不让他得到任何关于中美双方谈判的信息 ,直到公报达成。在具体决策过程中 ,黑格认为 ,是否对台湾出售武器是国务院的特权和职责 ,他不愿让国防部插手美国对华政策。在官僚政治斗争中 ,人员的变动可能影响具体政策的结果 ,也可能影响长远的政策倾向。如国家安全事务助理艾伦的辞职使主张对台湾

Robert S. Hirschfield , “The Reagan Administration and U. S. Relations with China and Taiwan ,” in *Congress , the Presidency , and the Taiwan Relations Act* , ed Koening et. al. (New York : Praeger Publisher , 1985) , p.117. 霍尔德里奇 :《1945 年以来美中外交关系正常化》第 265 页 注释 6 第 348 页。

James Mann , *About Face : A history of America s Curious Relationship with China , from Nixon to Clinton* (New York : Alfred A. Knopf , 1999) , p.129.

出售 F-16 战斗机的白宫势力受到影响 ,而黑格辞职后 ,负责中国和亚太事务的人员纷纷调离原来的工作岗位。

布什政府对台售武的决定与其前几任有所不同。首先 ,参与决策的政府成员与总统个人关系良好 ,对总统忠诚。其次 ,主要决策者国家安全委事务助理斯考克罗夫特和国务卿贝克之间不存在他们前任之间的那种“耀眼”的分歧和勾心斗角。贝克领导的国务院有一个严密的外交政策班子 ,斯考克罗夫特则担当起外交政策协调人、管家、顾问和执行者的角色。李洁明 (James Lilley) 曾建议对台出售 50 架 F-16 战斗机 ,结果布什却决定出售 150 架。李洁明回忆说 ,“上面”指示成立所谓的跨机构小组对向台湾出售战斗机的可行性进行分析 ,但这只不过是让外人看看罢了 ,因为决定事实上早就做出了。

克林顿政府时期美国对台军售决策过程 ,也受到官僚政治斗争的影响。但是 ,由于克林顿政府前期并没有做出对台大规模军售的决定 ,官僚政治之间的矛盾相对不是非常突出。后期的官僚政治出现在决定是否向台湾出售远程预警雷达和宙斯盾驱逐舰的过程中。国务院和国家安全委员会持反对态度 ,认为这样做可能对中美关系产生严重的消极影响 ,国防部和军方则积极主张出售这两项武器。为了在与国务院的斗争中争得上风 ,国防部间接地将政府的决定 ,以及国防部与国务院的分歧透露给那些对政府施加压力的国会议员。国会在得到了国防部的消息后 ,增加了对行政当局的压力。

小布什政府的决策机制与其父亲老布什具有共同的特点 ,那就是以总统为中心 ,形成了一个团结和忠诚的小组 ,只是小布什的小组在观念上比老布什的小组更加保守。2001 年对台售武决策时间短 ,过程相对简单 ,至今还没有找到官僚政治斗争的痕迹。可以说 ,里根政府对台湾出售先进战斗机的决策过程 ,充满官僚政治斗争的“游戏” ,官僚政治模式的解释功效也相对较大 ,而在老布什和小布什政府对台出售先进武器的决策过程中 ,由于看不到官僚政治的痕迹 ,官僚政治模式的解释功效相对较小。官僚政治对卡特和克林顿政府售台武器决策过程的影响 ,介于里根政府和两届布什政府之间。

(二)在官僚政治斗争中,决定立场的要素,除“职务”外,还有个人的信仰、经历和知识等。

官僚政治决策模式的格言是,“你的职务决定你的立场(Where you stand depends on where you sit)”。在理论上,国务院负责中国事务的官员大多担心美国对台军售可能给美中关系造成危害,而国防部和军事部门往往倾向于从战略的角度考虑对台军售是否符合美国的全球战略利益。在实践上,卡特时期的国家安全事务助理奥克森伯格、里根政府初期的国务卿黑格、助理国务卿霍尔德里奇和罗普、布什政府的副国务卿克拉克,以及美国驻华大使芮效俭(Stapleton J. Roy)、克林顿政府时期负责亚太事务的助理国务卿帮办谢淑丽(Susan Shirk)和国家安全委员会亚太局局长李侃如(Kenneth Lieberthal)等,在他们所服务的那届政府考虑向台湾出售武器时,或持反对态度,或主张谨慎处理。他们的立场在很大程度上与所担任的职务有关。

但是,还有很多场合,“职务”不能解释立场。如卡特时期,国务卿万斯和助理国务卿霍尔布鲁克坚持美国具有对台售武的权利;里根时期,白宫坚持向台湾出售武器;老布什时期,李洁明等推动向台售武;克林顿时期,国防部积极主张向台湾出售远程预警雷达和宙斯盾驱逐舰等。有的也可以从他们担任的“职务”来解释。如万斯和霍尔布鲁克首先是从官僚政治和权力斗争的立场出发,表达对布热津斯基的不满;其次从国内政治的角度考虑。李洁明当时的主张和立场代表了他当时所任职的国防部。其他人的立场则不能简单地用“职务决定立场”来解释。如布热津斯基极力推动与中国关系正常化,与他自己作为波兰后裔,从战略上考虑反对苏联基本理念有关;里根在白宫的顾问和助手推动对台售武,一方面是由于他们与里根一样在政治上持保守反共理念,更重要的是因为他们与台湾有密切的个人和经济关系。黑格认为向台湾出售FX战斗机将危及美中关系,并主张和推动对华技术转让,除了可以从他担任国务卿的职位解释外,另一个重要的原因是他担任“北约”盟军总司令及担任基辛格副手的经历,这使他更多地从全球战略角度看待美中关系和美国对台军售问题。

(三)总统在官僚政治斗争中处于主导地位。

决策过程参与者的地位是不平等的,存在着处于主导地位的个人,即总统。根据美国宪法,总统在行政部门分享外交大权,总统有权选择他喜欢的

决策模式、符合他自己政治观点的政策,以及他喜欢的外交班子。克莱斯勒指出,“多数主要官僚政治参与者由总统选定,规则也由他确定。他选择由谁来带领庞大的官僚机构,这些人必须和总统的观念一致”。“官僚机构争取自己部门利益能否成功,取决于能否得到总统的支持和喜欢”。例如,卡特在对外政策上开始摇摆于布热津斯基和万斯之间,但后来他接受了布热津斯基的观念,也就是说,在对华政策上布热津斯基也争得了主导权。里根政府时期,黑格虽然在对台湾出售FX战斗机的官僚政治斗争中取胜,但他付出高昂的代价——失去了里根的信任。里根在回忆录中说,“他(黑格)与我在台湾问题上也存在分歧,我把台湾看成是我们对之拥有无限支持的、忠实的、民主的、长期的盟友。黑格和国务院的其他人如此急于改善与中华人民共和国的关系,以至于迫使我放弃这种支持的保证。”布什执政期间,由于政府的主要成员与布什的理念一致,关系密切,深得总统信任,没有官僚政治斗争的痕迹,也没有辞职之例。

(四)在官僚政治“游戏”中,总统的个人利益是影响最大个人因素。

专门研究官僚政治对外交政策影响的霍尔珀琳(Morton Halperin)这样概括总统的个人利益对外交决策的影响:“从总统考虑外交政策对竞选的影响来看,与三类问题有关:(1)在选民中为总统创造一个良好的形象;(2)消除在某一问题上的竞争对手;(3)讨好某一利益集团。”竞选因素在总统决定向台湾出售武器时或多或少地发挥作用,对政策结果也会产生影响,只是表现形式有所不同。

卡特政府对台湾出售先进战斗机的决定受到美中外交关系正常化的影响,而外交关系正常化也明显受到了选举政治的影响。卡特上台初期曾告诉他的顾问,“我们不应像尼克松和基辛格那样对他们(中国人)阿谀奉承。我们还应当小心谨慎,免遭选民憎怨。”⁵然而当经济衰退导致其声望下跌

Stephen D. Krasner, “Are Bureaucracies Important? (Or Allison Wonderland),” in G. John Ikenberry, ed., *American Foreign Policy: Theoretical Essays* (New York: Harper Collins Publishers, 1996), pp. 464, 463.

Ronald Reagan, *Ronald Reagan: An American Life* (New York: Pocket Book, 1990), p. 361.
Morton H. Halperin, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy* (Washington D. C.: The Brookings Institution, 1974), p. 67.

5 Willaim B. Dader and Jeffery T. Bergner eds., *The Taiwan Relations Act: A Decade of Implementation* (Indianapolis: The Hudson Institution, 1989), p. 7.

时,顾问告诉他,尼克松总统在对华政策上迈出了具有里程碑意义的一步——现在回头来看,从一定程度上抵消了“水门事件”给他带来的负面影响。卡特非常需要以外交上的胜利来改变一下政府形象,求得民众支持。他的顾问因此进言,打开进入中国市场的大门可以改变对贸易政策不满的美国商界的态度,而商界可以在即将到来的大选中影响选民。卡特接受了这个建议,加快了与中国实现外交关系正常化的步伐。卡特总统接受了军控与裁军署的建议,否决了国家安全委员会、国防部和国务院的联合建议,决定不向台湾出售先进战机。

里根政府决定向台湾出售先进战斗机的过程证明了霍尔珀琳所概括的第二种情况。1976年,里根与福特争夺共和党总统候选人时,他指责福特应为美中关系停滞不前担负责任。他说,如果美国不采取步骤加强与北京的脆弱关系,“中国国内更加亲苏的势力将在毛泽东逝世后占上风”。为了避免这一结果,里根当时主张扩大与中国的商业关系和与中国分享更多的战略情报。他还批评福特一直“忽略”北京。但是,四年以后,当里根赢得了共和党提名与参选总统时,他指责卡特与中国建交是向北京“投降”。他质问卡特“这样急切实现与中国关系正常化的目的到底是什么?”黑格认为,正是里根的这些竞选言论“使原本很容易解决的飞机替换问题变成了对中国主权和领土挑战的一个象征”,从而引起中美关系的波折。

老布什向台湾出售150架F-16战斗机的决定也是在大选之年做出的,大选的考虑是推动布什改变美国售台武器的主要因素。布什做出向台湾出售150架F-16战斗机的决定符合霍尔珀琳所概括的三种状况。国会和民主党总统竞选人克林顿都批评布什政府的对华政策,有人甚至指责他“向北京磕头”,对北京太“顺从”。向台湾出售150架F-16战斗机的决定实际上是对这些批评的反击。霍尔珀琳说,“总统还可能谋求给特定的商业组织,或许能在关键地区支持就业的防御合同来影响选举。”也就是说,20年后,布什向台湾出售F-16战斗机的决定又提供了一个典型案例。

John F. Copper, *China Diplomacy: The Washington-Taipei-Beijing Triangle* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1992), p.9.

Harry Harding, *A Fragile Relationship The United States and China since 1972* (Washington D.C.: The Brookings Institution, 1992), p.109.

Halperin, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, p.67.

此外,总统任期的限制和大选的考虑也对决策结果产生影响。例如,卡特政府在国会的压力下,于1980年考虑是否向台湾出售先进战斗机的时候,为了不给大选造成消极影响,卡特没有贸然做出决定,并且反驳了共和党候选人里根对中美建交的攻击。同样情况出现在克林顿执政后期,1999年和2000年美台年度军售会议期间,克林顿政府都曾考虑是否向台湾出售装有宙斯盾系统的驱逐舰,但克林顿还没有做出最后的决定就任期届满,把问题留给了小布什。

小布什上台初期所面临对台军售问题,与1981年里根上台伊始所面临的问题类似,即都需要考虑是否向台湾出售上一届政府已经考虑过、但还没有最终决定的先进武器。他们的相似之处在于,里根政府拒绝出售先进的FX战斗机,但决定出售一批武器;小布什政府拒绝出售先进的宙斯盾驱逐舰,但出售了大批其他武器。

四 结 论

影响一个国家外交决策的因素是复杂的,包括国际、国内、历史文化和国家特性等多种因素。外交政策往往是上述因素相互作用的结果。艾肯伯里(John Ikenberry)提出,“国际体系可能影响美国外交的总体轮廓,但要解释(政策的)更具体的方面,离不开国内的和决策的因素。”杰维斯(Robert Jervis)也指出,不同层次决定因素的重要性可能随决策的不同阶段而异:“国内政治可能决定需要对外交政策进行调整的特定环境,政府内部的讨价还价可能解释国家领导人有哪些可能的选择;决策者的个人倾向可以说明为什么选择这一政策而不是那一政策;不同机构的利益和运行规则可以解释外交决策的实施方式。”将不同的外交政策分析模式运用于分析美国对台军售的决策过程可以看出,理性行为模式回答了美国对台军售“为什么”的问题,帮助人们认清美国对台军售的意图和目的。但是,这一模式却忽视了美国对台军售决策的国内环境和决策过程。

Ikenberry, *American Foreign Policy: Theoretical Essays*, p.10.

Robert Jervis, *Perception and Misperception in International Politics* (Princeton, New York: Princeton University Press, 1961), p.17.

跨机构模式和官僚政治模式克服了理性行为模式的弊端,回答了美国对台军售政策是“如何制定”的问题,但却陷入了另一个极端。跨机构模式夸大了国会与行政部门之间在美国对台军售决策过程中的矛盾,而忽视了它们在政策上的一致和美国对外政策的理性原则。如在卡特政府时期,国会通过的《与台湾关系法》中有许多内容是当初卡特政府没有同意的,但此后的历届美国政府都以此为依据,向台湾出售武器。

官僚政治模式仅把研究和关注的重点放在行政部门,研究行政机构内部的矛盾和冲突,但忽视了行政部门政策主张一致的情况,以及政策制定的国际环境和国内环境。如克莱斯勒在批评艾里森的官僚政治模式时所说,认识官僚机构部门的需求对政策结果的影响是必要的,“但是,这并不意味着分析家应当放弃对理性观念和价值的重视”。官僚政治斗争最为激烈的里根政府时期,在对台售武的总政策上,总统、国会和国务院政策主张基本一致,不同的是方式、时间,以及出售何种武器等问题。此外,官僚政治模式与外交政策的其他决策模式并非泾渭分明,它们之间往往互相交织,共同影响美国对台军售决策。因此,无论是跨机构模式,还是官僚政治模式都只是对理性行为模式的有益和必要的补充,而不能取代理性行为模式对美国外交政策的解释功能。

因此,理性行为模式、跨机构模式和官僚政治模式只把握了美国对台湾军售决策的一个方面,没有也不可能把握美国对台军售政策的全貌。用不同外交政策分析模式对美国对台军售决策过程进行分析,如同盲人摸象,所看到的只是决策过程的某一部分。对外交决策的全面把握需要借用不同的模式,将影响外交决策的所有因素都考虑在内。

张清敏:外交学院副教授

罗斌辉:外交学院外交学系硕士研究生

美国与强制外交理论

钱春泰

[内容提要]20 世纪 60、70 年代,美国学者最先将强制外交与威慑概念明确地区分开来,并对此展开专题研究。根据美国现有研究文献,本文阐述了强制外交的定义、效用及局限性,剖析了影响强制外交成败的因素,并对美国强制外交理论研究的现状和实质进行了评述。作者认为,分析影响强制外交成败的因素是美国学界研究的重点,旨在直接为政府的外交决策提供服务。美国是当今世界的强国,有机会和能力实施强制外交。由于美国未来可能会更多地运用强制外交,因而该专题理论研究将会得到进一步深化。

关键词 美国外交 理论 战后 强制外交 威慑 威逼

在美国外交政策中,作为武力威胁和有限武力运用的表现形式,“威慑”在冷战时期占据主导地位,而强制外交在后冷战时期则十分醒目。苏联解体后,美国凭着世界上唯一超级大国地位,独自或者与其他盟国一道频频运用强制外交(coercive diplomacy),实现其对外政策目标。例如,1991~1994 年海地危机期间,美国强制塞得拉斯军政府将权力交还给民选总统阿里斯蒂德,1998~1999 年,强制南斯拉夫联盟停止对科索沃阿尔巴尼亚族分离势力的军事打击并接受西方的和平协议,2002~2003 年,强制伊拉克总统萨达姆下台并彻底放弃大规模杀伤性武器等等。在加强强制外交行动的同时,美国官员也愈来愈多地使用强制外交概念,例如,克林顿政府前期国防部长威廉·佩里曾声称,1994 年海地军政府在武力威胁之下被迫将权力交

还给民选总统,是“强制外交的一个范例”。2003年3月,布什总统要求国会批准一项总额为747亿美元的紧急追加拨款,国防部明确规定在其所需得到的军费中有303亿美元用于强制外交。

当前,强制外交已成为美国决策者重要的对外政策工具,从而也成为美国国际关系及战略理论研究的重要对象。本文在对美国的强制外交理论进行阐述的基础上,进而分析影响强制外交成败的诸多因素。

一 强制外交的基本概念

当代“强制外交”的概念主要是由术语“威逼”一词演化而来。20世纪60年代,美国哈佛大学国际政治学教授托马斯·谢林(Thomas Schelling)创造了“威逼”(compellence)一词,最早将“威逼”与“威慑”这两种行为明确加以区分。他认为,在对方采取行动之前阻止其行动的措施是威慑,在对方已经采取行动后逼迫其停止和消除(undo)行动的措施是威逼;威慑的目的是使敌方不要做某事,而威逼的目的是使对方做某事。⁵ 这种分类在西方战略研究界已被广泛采用。

70年代初,美国斯坦福大学教授亚历山大·乔治(Alexander L. George)用“强制外交”一词替代谢林的“威逼”概念。在他看来,两者内涵并非完全相同。强制外交是指使用威胁和/或有限武力,来说服其他行为体停止和/或消除已进行的某个行动。他认为,谢林的“威逼”概念不能很好地

Lawrence Freedman, ed., *Strategic Coercion: Concepts and Cases* (Oxford: Oxford University Press, 1998), p.2.

参见“Supplemental Calls for \$62.6 Billion for Defense,” 25 Mar., 2003, http://www.defenselink.mil/news/Mar2003/n03242003_200303247.html; 《布什747亿战争预算用在何处》2003年3月26日, http://www.chinadaily.com.cn/gb/doc/2003-03/26/content_35043.html.

关于“compellence”一词的翻译,国内学术界尚未取得一致,译为“威逼”、“逼从”、“胁迫”、“强迫”、“强制”等。究其原因,正如埃里克·海凌所指出:“‘compellence’是英语当中的一个新词,因此也就难怪在俄语和汉语中都没有对等的词”。参见 Eric Herring, *Danger and Opportunity: Explaining International Crisis Outcomes* (Manchester University Press, 1995), p.78. 笔者认为,根据其特定含义,将“compellence”译为“威逼”比较贴切。

5 Thomas Schelling, *The Strategy of Conflict* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1960), p.195; Thomas Schelling, *Arms and Influence* (New Haven, Conn: Yale University Press, 1966), pp.69~91.

区别强制性威胁的进攻使用和防御使用,而且暗含着完全或严重依赖武力威胁,忽视了强制外交所具有的灵活性。强制性威胁的进攻使用是“讹诈”(black mail),而强制性威胁的防御使用才是“强制外交”。然而,在现实中,往往很难将这两者严格地区分开来。如果一方要求对方放弃它自己所拥有的部分或全部领土,例如像希特勒对奥地利和捷克斯洛伐克所采取的那种行为,那无疑就是讹诈。但是如果一方要求对方放弃的并不是它自己的领土,而是其他东西,例如某项政策,就很难判定是不是讹诈。乔治认为,为了迫使西方改变对柏林和对德国的政策,苏联于1958年11月提出在半年内结束对柏林的占领制度,以及在1961年6月维也纳会议上要求西方毫不拖延地缔结对德和约,都属于讹诈。把苏联的上述举动视为讹诈,多少带有浓厚的主观色彩。实际上,在如何处理柏林及德国问题上,苏联与美国等西方国家都是从各自的利益出发,努力实现己方的战略意图。

乔治所界定的强制外交,并非如他所说一定是防御性的。在对强制外交的攻防性质做出判断时,他混淆了动机(进攻/侵略、防御)与目标(停止某行为、消除某行为、放弃某物)。一个行为体在说服对手停止做某事、消除某个行为等的背后,可能有着进攻的或者兼有进攻与防御的复杂政治动机。特别是乔治所划分的C型强制外交,即“要求对手改变其政府的组成或者政权的性质,使其终止敌对行为”,很难说是防御性的。他也承认,该类型强制外交“可能使得威胁的防御性使用与进攻性使用之间的差别变得模糊了”。⁵ 正如英国伦敦皇家学院教授劳伦斯·弗里德曼(Lawrence Freedman)所指出,改变他国政府是对该国基本主权的一种挑战,如果说这种目标是防御性的,那么就无法区分防御性目标与进攻性目标。他认为,“坚持

Alexander L. George et al., *The Limits of Coercive Diplomacy: Laos, Cuba, Vietnam*, 1st edn. (Boston: Little, Brown, 1971), p.24; Alexander L. George and William E. Simons, eds., *The Limits of Coercive Diplomacy* 2nd edn. (Boulder, Colo: Westview Press, 1994), pp.7~10.

Alexander L. George, ed., *Avoiding War: Problems of Crisis Management* (Boulder, Colo: Westview Press, 1991), p.380.

Eric Herring, pp.34~35.

5 根据所要追求的目标,亚大山·乔治将强制外交分为三种类型:A型强制外交是在对手尚未达到目标的情况下要求其停止某个正在进行中的行动;B型强制外交是要求对手消除某个已从事的行动;C型强制外交是要求对手在政府或政权方面做出改变。参见 Alexander L. George and William E. Simons, eds., pp.8~9.

强制外交是防御性的,在实践中站不住脚,从理论分析的角度看也毫无用处”。事实上,许多学者将“强制外交”与“威逼”视为两个内涵相同的术语,甚至连乔治本人也时常将两者等同看待。

一国通过武力威胁以迫使他国从事某个行动,是历史上早就存在的国际政治现象,并非现代的产物。自从谢林明确地将它与威慑区分开之后,在当今美国学术界,有些学者沿用谢林所创造的词,称之为“威逼”;有些学者采用乔治的命名,称之为“强制外交”。对此,加里·肖布(Gary Schaub)指出:“在过去30多年里,人们在关于这个现象的术语方面没有达成多少共识,‘强制’(coercion)、“强制外交”和“威逼”等术语互相竞争,被许多学者交替使用”。他认为,如果对国际关系中的常用术语能够取得一致意见,将有利于学者们发现和综合同行的研究成果,极大促进该专题的研究。罗伯特·罗斯(Robert S. Ross)也注意到这种混乱状况,不过,他觉得,与“威逼”相比,“强制外交”是一个更为人们所熟悉的术语。⁵

对于强制外交可以使用的强制手段,学者们有不同的看法。大致可将现有的强制外交定义划分为两大类:一种定义认为强制外交是威胁使用武力,而不是实际使用武力。例如,马克·阿姆斯特茨(Mark R. Amstutz)认为,强制外交是运用军事威胁说服行为体改变某行为。埃里克·海凌(Eric Herring)认为,威逼是A国使用武力威胁以迫使B国做某事,而不是A国使用武力以达到此目的。另一种定义认为在强制外交中可以使用武力威胁,也可以使用有限武力。例如:亚历山大·乔治认为,强制外交战略(或者如同有些人所喜欢称呼的威逼战略)是指使用威胁或有限武力说服敌

Lawrence Freedman, ed., p.18.

Gary Schaub, “Compellence: Resuscitating the Concept,” *Strategic Coercion: Concepts and Cases*, ed. Lawrence Freedman (Oxford: Oxford University Press, 1998), p.38.

Gary Schaub, “Compellence: Resuscitating the Concept,” p.329.

5 Robert S. Ross, “The 1995 ~ 1996 Taiwan Strait Confrontation: Coercion, Credibility, and the Use of Force,” *International Security*, Vol.25, No.2 (Fall 2000), p.88.

另外根据马克·阿姆斯特茨的观点,威慑是指运用军事威胁阻止被认为是不可接受的行为。参见 Mark R. Amstutz, *International Conflict and Cooperation: An Introduction to World Politics* (Boston: McGraw-Hill College, 1999), pp.210 ~ 211, 转引自李少军:《国际政治学概论》,上海人民出版社 2002 年版,第226页。

埃里克·海凌还指出,根据同样的逻辑,威慑是A国使用武力威胁以阻止B国做被禁止的事情,而不是当B国试图做被禁止的事情时A国抵御B国。参见 Eric Herring, pp.14, 30.

国取消或消除某个侵犯性行为。查尔斯·凯格利(Charles W. Kegley)和格雷戈里·雷蒙德(Gregory A. Raymond)认为,强制外交是指使用威胁或者有限武力,说服另一国采取本不会采取的行动。

在第一种定义中,如果强制国在发出武力威胁后实际使用任何武力,就标志着强制外交的失败。例如:1995年8月1日,以美国为首的北约威胁将使用“实质性的和决定性的空中力量”,要求波斯尼亚塞族军队停止对萨拉热窝等安全区的进攻。但是8月28日,萨拉热窝一家集市遭到炮击,造成100多人伤亡。8月30日,北约开始对波斯尼亚塞族军队阵地实施轰炸。11月20日,波斯尼亚塞族人被迫接受《代顿和平协议》。根据第一种定义,北约国家在8月30日至11月20日之间所采取的轰炸行动超出了强制外交的范畴,意味着强制外交的失败。在第二种定义中,强制外交可以实际使用有限武力,即惩戒性地或象征性地运用一定限度的武力,“为在必要时将使用更多武力的威胁提供可信度”⁵。强制国在使用有限武力时,仍留给敌手是服从还是抵制的选择余地。相比之下,战争或者全面武力(full-scale force)是通过规模大、程度激烈的武力行动直接夺取某个目标(例如占领疆土)或者摧毁某个目标(例如击败来犯之敌)。不过,即使是坚持第二种定义的学者,也认为武力威胁是强制外交最主要的手段。根据第二种定义,北约对波斯尼亚塞族的强制外交最终取得了胜利。

从美国理论界的主流观点来看,强制外交可以被界定为:一国通过威胁使用武力和/或实际使用有限武力,影响另一国的决策,促使其做某事——停止正在进行的行动,或消除已经采取的行动,或从事强制国所期望的其他行动。

强制外交为强制国提供了一种可能性,即在危机中无需付出多少代价、不流血或者少流血却达到了既定目标。同时,通过强制外交解决危机,相对于战争而言,对未来双边关系的损害也较小。另一方面,战争作为维护国家

Gordon A. Craig and Alexander L. George, *Force and Statecraft: Diplomatic Problems of Our Time*, 3rd edn. (New York: Oxford University Press, 1995), p.196.

Charles W. Kegley and Gregory A. Raymond, *From War to Peace: Fateful Decisions in International Politics* (Peking University Press & Thomson Learning, 2003), p.275.

Peter Viggo Jakobsen, *Western Use of Coercive Diplomacy after the Cold War: A Challenge for Theory and Practice* (New York: St. Martin's Press, 1998), pp.100~101.

5 Alexander L. George and William E. Simons, eds., p.10.

利益的手段受到国际法和国际舆论越来越多的限制,再加上诉诸战争需付出高昂代价。因此强制外交对决策者具有一定的吸引力。可是,强制外交也有其局限性。正是由于它具有“不战而屈人之兵”或者廉价取得目标的效用,有时也许会诱使军事强国的领导人认为,他们能无需冒什么风险,就可恫吓弱国服从所提出的要求。但是军事弱国可能由于所涉及到的利益生死攸关因而反强制的动机非常强烈,拒绝服从,那么军事强国就必须决定:要么退却,要么将危机升级为军事对抗。因此,乔治指出,在尚未做好实战准备的情况下,一国实施强制外交将具有很大风险。正如在波斯尼亚的许多时候那样,未能兑现先前做出的武力威胁会削弱强国的声誉,使今后更难采取有效的威胁。应当看到,强制外交只是处理国际危机或冲突的工具之一,而且往往风险很大。在一些环境中,强制外交取得了成功,而在另外一些环境中,则可能没有效果或者不合适。

二 影响强制外交成败的因素分析

美国学术界研究强制外交的重点是分析影响成败的因素。通过抽象的理论演绎,谢林总结出在假定具有理性的情形下威逼成功的五个必要条件: 1. 所传递的威胁必须非常有力,使敌手相信不服从的代价太高 2. 威胁必须被敌手知觉(perceive)为具有可信性,也就是说,他相信在不服从的情况下强制方具有兑现威胁的意志和能力 3. 给予敌手服从要求的时间,但必须规定一个最后期限 4. 强制方必须向敌手保证,服从将不会导致未来提出更多的要求 5. 冲突不能被知觉为零和博弈,双方必须在避免全面战争方面存在着一定程度的共同利益。任何一方必须确信,它可以通过协商,而不是单方面使用武力,获得更多的收益。⁵ 谢林的理论具有简练的特点,然而,威胁必须“非常有力”、“具有可信性”等条件显得很抽象,可操作性不强。

Alexander L. George and William E. Simons eds., p.9.

Alexander L. George, "The Role of Force in Diplomacy: A Continuing Dilemma for U.S. Foreign Policy," *The Use of Force after the Cold War*, ed. H. W. Brands (College Station: Texas A & M University Press, 2000), p.81.

Alexander L. George and William E. Simons, eds., p.54.

5 Thomas Schelling, *Arms and Influence*, pp.1, 3~4, 69~76, 89.

此外,谢林没有区分出,哪些是相对的客观条件,哪些是相对的主观条件。

以谢林的理性威逼理论作为发展其强制外交概念的起点,通过运用结构性重点比较法(a structured, focused comparison),乔治等人对多个案例进行了研究,归纳出对强制外交成败产生影响的14个因素。他们将其中的5个因素看作是情境变量(context variables),将其余9个看作是成功变量或者说有利于成功的条件。5个情境变量为全球战略环境、挑衅的类型、战争的意象、单边的或联盟的强制外交、敌手的孤立。九个成功变量为目标的明确性、动机的强度、动机的不对称、被强制方有紧迫感、强有力的领导、充分的国内支持、充分的国际支持、被强制方对于难以接受的危机升级的恐惧程度、关于解决危机的确切条件的明确性。除了这14个变量之外,乔治等人还阐述了“将强制外交的一般战略适用于某个具体危机环境所需要做出的努力”,主要包括四个方面:第一,向敌手提出什么要求;第二,是否以及怎样造成必须服从的紧迫感;第三,威胁将会对不服从做出什么惩罚;第四,除了威胁之外是否给予敌手积极的诱导物或者说“胡萝卜”。前三个方面分别与作为成功变量的“目标的明确性”、“被强制方有紧迫感”和“被强制方对于难以接受的危机升级的恐惧程度”大致相同或者说可以合并在一起。唯有最后一个方面,即是否给予敌手适当的“胡萝卜”,在14个变量中并未提及,实际上可以归入成功变量的范畴。

乔治等人的理论主要具有两方面优点。一是试图找出影响强制外交成败总的情境变量;二是将“胡萝卜”包括在分析框架内。不少学者赞同乔治的观点:胡萝卜加大棒战略与单独以强制或调和(accommodation)为基础的战略相比,成功的可能性更大。诚然,他们的理论也存在缺点。首先,情境变量与成功变量之间的区分值得推敲,有些变量存在交叉重叠的现象。“敌手的孤立”,即被强制国没有国际支持,与强制国拥有“充分的国际支持”是构成“全球战略环境”的两个重要方面;而“单边的或联盟的强制外交”是强制国是否拥有“充分的国际支持”的具体体现。上述4个变量之间关系十分密切,然而“全球战略环境”、“单边的或联盟的强制外交”和“敌手

Alexander L. George and William E. Simons, eds., pp.270 ~ 290.

Ibid., p.16.

Peter Viggo Jakobsen, pp.20 ~ 23.

的孤立”被归入情境变量,而“充分的国际支持”却被归入成功变量。而“动机的强度”与“动机的不对称”、“战争的意象”与“对于难以接受的危机升级的恐惧程度”、“目标明确性”与“关于解决危机的确切条件的明确性”、“强有力的领导”与“充分的国内支持”这几组变量可以分别进行合并。其次,尽管乔治等人认识到错误知觉和错误估算的风险很大,但他们没有更多地致力于寻找减少这种风险的办法。

宾夕法尼亚州立大学教授斯蒂芬·辛巴拉(Stephen J. Cimbala)认为,强制外交的成功运用需要具备以下环境条件(environmental conditions): 1. 强制方必须威胁,敌手应在一定时间范围内做某事 2. 强制方必须具有兑现威胁的能力,并且被敌手知觉到是如此 3. 强制方必须具有兑现威胁的意志,并且被敌手知觉到是如此 4. 在威胁与实际兑现之间的时间不能过长,以至于环境条件发生变化,使得威胁不相关联(irrelevant) 5. 在威胁使用“大棒”的同时,必须给予“胡萝卜”,即对于服从给予一些报偿,而且必须对被威胁的那一方来说显而易见。辛巴拉所列举的几个条件可以被概括为:目标方即敌手知觉到,威胁可信而且有力、造成目标方具有紧迫感、给予目标方适当的“胡萝卜”。与其他学者相比,他特别重视目标方的知觉(perception)在强制外交中的作用。

加里·肖布总结了现有文献关于影响威逼成功可能性的因素: 1. 对目标国所提要求的性质——是停止、改变或消除某个行动,还是在国际上或者在国内创制(initiate)一项政策 2. 促使威逼国挑战现状的动机 3. 双方军事实力的对比 4. 对目标国所提的要求,以及对于不服从所威胁的制裁的明确性 5. 所提要求的公开性 6. 武力在讨价还价过程中作为一种信号所进行的例证性使用(illustrative use)。相对而言,肖布概括的这些因素突出了强制国所提要求和所作威胁的明确性和公开性。

包括乔治、辛巴拉、肖布等人在内的美国一些学者常将“强制国威胁使用 and 实际使用武力的意愿”、“强制国兑现威胁的意志”、“强制国实际使用武力的决心”、“双方决心的对比”、“动机的强度”、“动机的不对称”等作为影响

Lawrence Freedman, ed., pp.90 ~ 91.

Stephen J. Cimbala, *Military Persuasion: Deterrence and Provocation in Crisis and War* (Pennsylvania: the Pennsylvania State University Press, 1994), p.235.

Gary Schaub, "Compellence: Resuscitating the Concept," pp.58 ~ 59.

于强制外交成败的重要因素。然而,意愿(willingness)、意志(will)、决心(resolve / determination)、动机(motivation)等都是“比较含糊的大概念(umbrella concept)”,如果并非不可能的话,也是很难从经验方面进行衡量。对它们进行评估,往往必须分解为若干小的变量:受到威胁的利益性质、军事成功的前景、国内外支持的程度等。同样,强制性威胁的“可信性和力度”,也常常被认为是决定强制外交成败的条件,然而,它也包含了许多可以个别观察到的因素,或者说可以将这个条件分解成若干组成部分。

尽管乔治等人对情境变量与成功变量之间的界定不够严格,但是从他们的探讨中可以看出,确实存在两类不同的影响强制外交成败的因素,即环境性因素(或者称作情境变量、背景变量)与策略性因素(或者称作成功变量、过程变量),两者之间有着比较清晰和有用的区别,即前者具有相对的稳定性,后者则具有相对的可操纵性。此外,双方尤其是目标方的认知状况也非常重要。笔者在综观美国学术界各种观点的基础上,将影响强制外交结果的因素分为三大类,即环境性因素、策略性因素和认知性因素,并且尽可能使用最基本的要素,扼要做一些分析。

环境性因素是强制国和目标国不得不面对的情境或背景,主要包括以下四个最基本的因素:1. 双方的冲突利益大小。国家利益是国际政治中发挥作用最持久、影响力最大的因素,是国家对外行为最基本动因。在强制外交中,主要涉及到双方的冲突利益,即双方国家利益中相互抵触或相互对立的部分。冲突利益的大小,常常关系到强制国使用武力的意愿和目标国服从所提要求的可能性。2. 双方的军事实力对比。军事实力的强弱与武力威胁是否可信、有力具有紧密联系,从而直接影响强制外交的结果。有利于强制国的总的军事实力对比,尤其是在发生危机或冲突地区的局部军事实力对比,是强制外交获得成功的一个必要条件。3. 双方的国内支持程度。在通常情况下,强制国政府威胁和使用武力的意愿与国内对这种行动

Robert A. Pape, "Coercive Air Power in the Vietnam War," *International Security*, Vol.15, No.2 (Fall 1990), p.109.

Troy Stephen Goodfellow, "Period, Power and Purpose: Understanding Compellent Threats in the Twentieth Century," Ph. D. dissertation, University of Toronto, 2000, pp.15~16.

在对两个及两个以上国家的利益进行比较时,可将国家利益划分为三种类型:共同利益、平行利益和冲突利益。

的支持程度相关。而对于被强制国即目标国来说,国内支持程度“是影响到实施反强制的国内政治意志的问题”。4. 双方的国际支持程度。国际支持可分为军事支持、政治外交支持、经济支持、道义支持等,也可分为联合国的支持、区域性组织的支持、处于危机发生地区的国家的支持等。在强制外交中,大国的军事支持、联合国的支持是最有力的支持。国际支持的强弱(从宽泛角度看也包括反对的程度)往往关系到双方的军事实力对比、己方行动的道义性乃至合法性,从而对强制外交的成败产生影响。相对来说,环境性因素在危机或冲突期间一般不会发生大的变化。在强制外交过程中,双方可能会力争控制或改变这些因素,然而难度很大,原因在于双方改变或操纵这些因素的能力受到严重限制。

策略性因素则几乎是强制国自己的决定和选择的结果,主要包括:1. 所提要求的难易程度和明确性。强制国所提要求的难易程度关系到目标国服从要求的难易程度。如果所提要求相对适度,“向敌手仅要求那些保护己方生死攸关利益所必需的东西,不提出涉及到敌手生死攸关利益的要求”,那么目标国服从的可能性相对较大。而强制国所提的要求明确,则“常常增强了强制外交的有效性。”2. 武力威胁的严重程度和明确性。一方面,随着不服从的代价(所威胁的惩罚程度)提高,服从的可能性就会增加;另一方面,存在一个关于严重威胁失去可信性的平衡点,特别是当所提的要求属于低代价的时候。⁵对模糊地或明确地做出武力威胁这两种情况进行权衡,一般来说,一国明确地发出武力威胁的信号,增加了它不兑现威胁所造成的声誉上的代价,从而提高了武力威胁的可信性,也就增大了强制外交取得成功的可能性。3. 是否造成敌手具有紧迫感。如果强制国没有直接或间接地规定最后期限,换言之,如果没有造成敌手具有紧迫感,那么敌手在遭受惩罚或更多的制裁之前就可能不会采取所要求的行动。相比之下,威慑则没有什么确定的时间界限,实际上是愿意永久地等待,期望敌手

Bruce W. Jentleson, “The Reagan Administration and Coercive Diplomacy: Restraining More Than Remaking Governments,” *Political Science Quarterly*, Vol.106, No.1 (1991), p.81.

Alexander L. George and William E. Simons, eds., p.281.

Paul G. Lauren, “Ultimata and Coercive Diplomacy,” *International Studies Quarterly*, Vol. 16, No. 2 (June 1972), p.138.

5 例如,为一个极小的问题发出战争威胁,可能不会被对方认真地对待或者说不会将这个威胁看作是可信的,因而就不会获得对方的服从。参见 Troy Stephen Goodfellow, p.83.

永远不会从事所禁止的行动。4. 是否给予敌手适当的“胡萝卜”。强制性威胁往往要求目标国明确地采取行动和从先前的政策立场上后退,必须放弃其也许冒着极大危险或付出极大代价才到手的既得利益,目标国在强制性威胁面前退让往往就会“丢面子”。强制国提供“胡萝卜”,可以是做出微小让步,采取一些简单的维护对方脸面的措施,也可以是做出实质性的让步,给予真正的起平衡作用的补偿物(a genuine, balanced quid pro quo),常常能够或多或少地削弱敌手抵制要求的动机。

相对来说,环境性因素比策略性因素对强制外交结果可能具有更加重要的影响。如果存在有利的环境性因素,哪怕向目标国所提的要求高,强制外交也有可能会取得成功。正如一个摸了非常好的牌的人,不一定是一个打牌高手,很可能就会赢。相反,如果存在任何一个不利的环境性因素,哪怕强制国所采取的策略多么有效,也可能会足以阻止强制外交取得成功。⁵当然,这并非意味着,有利的环境性因素是强制外交取得成功完全充分的条件。既然决策者可能较好地或较糟糕地利用环境所提供的机会,那么就可能会出现以下情况:尽管存在有利条件,但由于缺少技巧从而导致强制外交失败。此外,环境性因素会对策略的选择产生影响。尽管策略是强制国自己选择的结果,但是那些选择必定受到环境性因素的限制,并来源于环境性因素。有利的环境性因素可能鼓励强制国向敌手提出更高的要求,可能导致强制国采取更强硬的策略。相比之下,如果环境性因素不利,那么强制国可能会选择较软的策略。

在环境性因素有利于强制方,而且强制方也采取了较好策略的情形下,强制外交理应能够取得成功,可是,往往由于双方尤其是目标方认知方面的

Thomas Schelling, *The Strategy of Conflict*, pp.70 ~72; Richard R. Brennan, "The Concept of 'Type C' Coercive Diplomacy: US Policy toward Nicaragua during the Reagan Administration, 1981 ~ 1988," Ph. D. dissertation, University of California, 1999, pp.19 ~ 20.

Stephen J. Cimbala, *Strategic Impasse: Of offense, Defense and Deterrence Theory and Practice* (Westport: Greenwood Publishing, 1989), pp.41 ~42. 显然,服从威慑性威胁通常没有服从强制性威胁那么醒目,对于其声誉不会造成任何损失或者说不会造成太大损失。如果被威慑的一方没有公开表态要从事威慑的一方所禁止的行动,就有可能声称它从未打算做此事。

Alexander L. George, *Forceful Persuasion: Coercive Diplomacy as an Alternative to War* (Washington: Institute of Peace Press, 1991), pp.10 ~ 11; Richard R. Brennan, "The Concept of 'Type C' Coercive Diplomacy," pp.25 ~ 26.

5 Lawrence Freedman, ed., pp.95 ~ 97.

原因却未能成功。在强制外交中,任何环境性因素和策略性因素都必须通过目标方的知觉才能对其决策产生作用,强制外交的成功最终取决于是否能够使目标方相信。若不服从就必将遭受强制方的惩罚,不服从的代价必将远远超出任何收益。另一方面,强制方的知觉也很重要。强制国决策者对其敌手是否具有正确的意象,对于在特定的危机期间选择适当的强制外交变体(variant)来说是一个关键性因素,从而对强制外交的结果产生直接影响。如果强制国决策者能够从敌手的角度来看待危机事件和他自己的危机行为,那么成功地选择和执行强制外交的可能性就会大大提高。总之,双方尤其是目标国决策者未产生严重的错误知觉,或者虽然产生过严重的错误知觉但能及时得到纠正,也是强制外交取得成功的一个必要条件。

需要指出的是,在上述影响强制外交结果的三大类因素中,没有任何单一因素构成了强制外交成功的充分条件。不过,相对而言,双方的军事实力对比、双方的冲突利益大小这两个环境性因素,以及双方的知觉和错误知觉这个认知性因素,对强制外交的结果具有特别重要的影响。

三 美国强制外交理论研究为政府对外决策服务

在美国,国际关系理论大致可分为两大类:一类是大理论,或者说综合性理论,旨在用概括的方法解释广泛的国际现象;另一类是具体的中层理论,或者说局部性理论,旨在用尽可能少的变量解释有限的现象。强制外交理论与威慑理论一样,大致属于中层理论。美国的威慑理论着重研究,如何在生死攸关的利益遇到挑战时最有效地因应势均力敌的对手;而“强制外交理论更多地、尽管不是完全集中于研究,如何对付那些弱小国家,以保护非生死攸关的利益”。

战后初期,美国独家拥有核武器,但几年后苏联就打破了这种核垄断局面。到了20世纪60年代,两个超级大国之间的核平衡程度更高,减少了对外战略的机动余地。美国的理论家们充分意识到,核武器的发展极大降低

Alexander L. George and William E. Simons, eds., p.288.

参见〔美〕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》(阎学通等译)北京·世界知识出版社2003年版第19页。

Lawrence Freedman, ed., p.3.

了诉诸全面战争的吸引力,这促使他们努力研究出适当地使用军事力量的方式——一种既不会冒灾难性升级风险,又能够维护美国的非生死攸关利益的方式。在此背景下,谢林于1960年和1966年先后撰写了《冲突的战略》和《军备与影响》,运用博弈理论模型解决冲突问题,并研究如何从战略上操纵威胁,以影响别国的行为。在这两本著作中,谢林在理论上首次将威逼与威慑这两种行为明确进行区分。1971年,乔治等人在《强制外交的限度:老挝、古巴和越南》一书中,使用“强制外交”一词替代谢林的“威逼”概念,并对强制外交进行专题研究。不过,此后,由于两极格局尚未打破,美国的战略重点仍是慑止苏联对其本土及盟国可能发动的攻击,因此强制外交研究基本上处于停滞不前的状态。

随着苏联解体和冷战结束,美国不必担心其行动会遭到苏联的反击,也不用担心与强国对抗可能会带来的升级危险。另一方面,曾被东西方对抗所掩盖了的地区性冲突日益变得突出。因此,美国的强制外交实践大大增加,其理论研究也日趋活跃。作为研究强制外交的权威性学者,乔治试图进一步完善其强制外交理论。1991年,他出版了篇幅较短的一本专著《强有力的说服:替代战争的强制外交》。1994年,乔治等人在吸收现有研究成果的基础上对1971年的著作进行修订和扩展,重新出版了《强制外交的限度》。⁵这几本书“无疑是当代战略研究里程碑性的著作”,界定了强制外交的概念,分析了强制外交的类型、特征、效用、局限性等,提出了决策者在设计具体的强制外交战略时应当注意的几个事项,其研究重点是通过若干案例分析来阐述影响强制外交成败的条件。乔治主要对构建“政策实用性理论”(policy-relevant theory)感兴趣,旨在帮助美国决策者更准确地判断可以运用强制外交的环境。他指出,不仅在实施强制外交的才能方面,而且在认清强制外交的复杂性和局限性方面,美国决策者需要得到训练,这一

Lawrence Freedman, ed., pp.1~2.

Thomas Schelling, *The Strategy of Conflict*; Thomas Schelling, *Arms and Influence*.

Alexander L. George et al., *The Limits of Coercive Diplomacy*.

5 Alexander L. George, *Forceful Persuasion*; Alexander L. George and William E. Simons, eds., *The Limits of Coercive Diplomacy*.

Lawrence Freedman, ed., p.2.

Alexander L. George, *Forceful Persuasion*, Preface.

点很重要。

罗伯特·阿特等人在新近出版的《美国与强制外交》一书中,分析了1990~2001年期间美国所进行的8个强制外交案例,指出强制外交的长处和缺陷。阿特认为,冷战后的实践表明,“以武力手段支持美国外交的需要并未消失,因此未达到全面战争程度的政治-军事强制对于美国领导人来说仍是一个很有吸引力的政策选择。显然,这些领导人需要弄清强制外交能够做到以及不能够做到的诸方面。这本书的目的是评估强制外交作为美国治国方略的功效”。

空军是一种常被美国用作强制目的的军事工具。越南战争后,美国十分依赖空中力量的精确打击,努力避免地面部队与敌手的直接接触,尽量做到“零伤亡”。丹尼尔·拜曼(Daniel L. Byman)等人撰写的论文《科索沃与强大空军的辩论》、罗伯特·佩普(Robert A. Pape)的论文《越南战争中的强制性空中力量》和著作《为了取胜而轰炸:空中力量与战争中的强制》分析了空中力量在强制外交和强制战争(coercive war)中的重要作用及若干注意事项,旨在今后更有效地运用空中力量实现既定的政治目标。

在类似美国那样的资本主义民主国家,国内政治对于政府的对外决策具有特别重要的作用。亚利桑那州立大学道格拉斯·贝莱格(Douglas Archie Van Belle)的博士论文《国内政治必要措施与强制外交》、加州大学戴维·奥尔斯瓦尔德(David P. Auerswald)的博士论文《威逼性局面:强制外交的国内政治》以及普林斯顿大学肯尼思·舒尔茨的专著《民主与强制外交》探讨了国家政权性质、国内政治因素对国际危机中使用强制外交的影

Alexander L. George, "Foreword," *The United States and Coercive Diplomacy*, eds. Robert J. Art and Patrick M. Cronin (Washington, DC: United States Institute of Peace, 2003).

Robert J. Art, "Introduction," *The United States and Coercive Diplomacy*, eds. Robert J. Art and Patrick M. Cronin (Washington, DC: United States Institute of Peace, 2003).

Daniel L. Byman and Matthew C. Waxman, "Kosovo and the Great Air Power Debate," *International Security*, Vol.24, No.4 (Spring 2000); Robert A. Pape, "Coercive Air Power in the Vietnam War"; Robert A. Pape, *Bombing to Win: Air Power and Coercion in War* (Ithaca, New York: Cornell University Press, 1996).

响。

后冷战时期 美国大都是组织和领导一个联盟实施强制外交。马里兰大学安德鲁·温纳(Andrew C. Winner)的博士论文《你们和什么军队? 联盟与强制外交》指出多国联盟进行强制外交的利与弊,总结出有助于联盟强制外交成功的五个因素。显然,这篇论文的主要研究目的就是提高美国领导的西方联盟成功实施强制外交的可能性。

贾尼斯·斯坦(Janice Gross Stein)在《1990~1991年在海湾地区所实施的威慑和威逼》一文中对美国威慑和威逼均未能取得成功而不得不进行战争的原因进行探讨,力图从海湾危机这个案例中得出一些经验和教训。加州大学理查德·布伦南(Richard R. Brennan)的博士论文《“C型”强制外交的概念:里根政府时期美国对尼加拉瓜的政策》,分析了里根政府如何施加一系列强制性的经济、外交和军事压力,以促使尼加拉瓜桑地诺政府最终同意美国所提出的民主选举的要求。⁵ 布鲁斯·詹特尔森(Bruce W. Jentleson)在《里根政府和强制外交》一文中对美国里根政府所实施的强制外交行动做了综述,并从理论上阐释强制外交的结果。加州大学吉提·阿米尼(Gitty Madeline Amini)的博士论文《战略关系中的制裁及强化:胡萝卜和大棒,威慑和威逼》,依据前景理论(prospect theory),着力分析胡萝卜和大棒在威慑和威逼中的作用。

美国是当今世界的强国,它有机会和能力实施强制外交,因而研究强制外交的学者主要集中在美国。他们的强制外交理论往往都是从美国的角度考虑问题,“尤其反映了美国的条件,适合于一个具有强大实力的国家”,

Douglas Archie Van Belle, “Domestic Political Imperatives and Coercive Diplomacy,” Ph. D. dissertation, Arizona State University, 1993; David P. Auerswald, “Compelling Scenarios: The Domestic Politics of Coercive Diplomacy,” Ph. D. dissertation, University of California, 1994; Kenneth A. Schultz, *Democracy and Coercive Diplomacy* (New York: Cambridge University Press, 2001).

Andrew C. Winner, “You and What Army? Coalitions and Coercive Diplomacy,” Ph. D. dissertation, University of Maryland, 2002.

Janice Gross Stein, “Deterrence and Compellence in the Gulf, 1990~1991.”

5 Richard R. Brennan, “The Concept of ‘Type C’ Coercive Diplomacy.”

Bruce W. Jentleson, “The Reagan Administration and Coercive Diplomacy.”

Gitty Madeline Amini, “Sanctions and Reinforcement in Strategic Relationships: Carrots and Sticks, Compellence and Deterrence,” Ph. D. dissertation, University of California, 2001.

Lawrence Freedman, ed., p.32.

旨在为美国政府献计献策。虽然美国学术界对强制外交已经进行了一定程度的研究,但是相对于威慑研究而言,强制外交研究还不够深入,所分析的案例绝大多数都是第二次世界大战后特别是冷战后由美国所实施的强制外交。对此,乔治强调说:“关于强制外交的一般知识仍然属于暂时性的和不完整的,将要通过也应当通过其他的历史案例研究,以期得到进一步改善”。

展望未来,在美国领导人看来,有必要实施强制外交的那种环境不会很快就发生变化。今后几十年里美国仍将是一个全球性军事强国,将会继续在海外保持军事存在,而一些国家、地区仍将会爆发危机或冲突,大规模杀伤性武器问题、国际恐怖主义问题等也仍将会频频出现。这意味着美国未来可能会更多地运用强制外交,力争以较低的代价去实现对外政策目标,而服务于实践的强制外交理论研究也将会得到进一步深化。

钱春泰 海军指挥学院战略教研室副教授、博士

美国房地产业的繁荣、风险 及其对美国经济的影响

宋玉华 高莉

[内容提要] 本文试图研究美国房地产业的繁荣及存在的风险, 及其对美国经济的影响。作者认为, 受美联储连续 13 次升息的影响, 2006 年美国房价将无法维持 2005 年两位数的增长率, 销售量也无法再创新高。同时, 当前美国房地产业隐含的风险将给美国经济带来不可小觑的负面影响, 消费减少、失业率提高和贷款违约率的上升是其中三个主要影响。一旦这些风险没有得到有效控制, 美国经济形势将陷入困境。

关键词 美国经济 房地产业 抵押贷款

近年来, 美国人最关注的国内问题之一是房地产“泡沫”, 许多报刊杂志都撰文参与讨论。美国房地产是否存在泡沫? 泡沫何时破灭? 泡沫破裂对美国经济有什么影响? 同时, 由于美国房地产业与美国经济及世界经济密切相关, 也成为国际社会关注的经济焦点。然而, 关于美国房地产业的发展、繁荣及是否存在泡沫或破灭前景的判断莫衷一是, 毋庸置疑的是, 繁荣的美国房地产业已亮起红灯, 正如格林斯潘所说“总体上是否高估很难确定, 但至少在某些地区, 市场价格已上升到难以持续的水平”。 本文试图

对美国房地产业的繁荣及存在的风险 ,及其对美国经济的影响进行探讨。

一 美国房地产业的繁荣

美国房地产业自 20 世纪 80 年代末 90 年代初的衰退和复苏之后 ,经历了长达十几年的繁荣。特别是进入 21 世纪以来 ,在美国整体经济出现衰退和调整后 ,房地产业仍能保持强劲的增长 ,继“互联网”之后成为拉动经济增长的主要动力。

(一)美国房地产业的繁荣

1. 全美房地产业的繁荣

2000 年以来 ,美国房价一直处于高速增长之中。根据全国房地产同业公会(National Association of Realtors ,N A R)的统计 ,现房中位价格(Median Prices of Existing Homes , M P E H)从 2000 年的 139000 美元上升到 2004 年的 185200 美元 ,5 年内提高了 33% ,年均增长率达到 6.7% ,2004 年更是达到 9.3% 高点。2005 年以来房价的上升势头有增无减 ,据 2005 年 11 月统计显示 ,当年第 3 季度现房的中位房价为 215000 美元 ,比 2004 年同期增长 14%。据此全国房地产同业公会预测 2005 年房价增长率将超过 12% ,这意味着一套标准住宅的拥有者在 2005 年年获利 2 万多美元。联邦房地产业监测办公室(Office of Federal Housing Enterprise Oversight ,O F H E O)发布的房价指数(House Price Index , H P I) 也显示出房地产业的繁荣景象 :全美平均房价在过去的 5 年中增长了 55.32 个百分点、在过去 1 年中增长了 12.02 个百分点 ,并且增长趋势仍在增强。

图 1 的房价季度同比增长率和实际国内生产总值季度同比增长率两条曲线显示 :虽然实际国内生产总值增长率在 2000 年第 4 季度开始明显下降 ,2001 年第 3 季度在除去通货膨胀因素后出现 1.4 的负增长 ,直到 2003 年第 3 季度才得以回升。但房价的季度同比增长率在 2000 年之后存在明显的加速增长趋势 ,没有出现类似实际国内生产总值增长率的明显下降过

Available at www.realtor.org.

以 1980 年为基准点 100。本文采用的数据截止到 2005 年 12 月 30 日 ,例如 ,过去 5 年指 2000 Q3 ~2005 Q3 ,过去 1 年指 2004 Q3 ~2005 Q3。

程,这使得原本在 20 世纪 90 年代十分接近的两条曲线在 2000 年之后开始分道扬镳,房价增长率与实际国内生产总值增长率之间的差距越拉越大。

图 1 美国房价(HPI)增长率和实际国内生产总值增长率比较(1990 Q1 ~ 2005 Q3)

在房价走高的同时,全美的房屋销售量出现了稳定持续的大幅增长。据统计,新房销售量(New Homes Sales)从 2000 年的 87 万套上升到 2005 年第 3 季度的 130 万套,几近翻了一倍;现房销售量(Existing Home Sales)从 500 多万套上升到 700 多万套,增长了 40%。

2. 房地产价格的地区差异

受地理因素和经济发展水平等因素的影响,美国地区之间的房价增长有十分巨大的差别,甚至同一地区内不同州之间也有明显的差距。

首先,从地区板块看,两个沿海板块(太平洋、南大西洋)是增长最快的地区,在 2000 年第 2 季度到 2005 年第 2 季度 5 年间共增长了 88.25 和 59.75 个百分点,在 2004 年第 2 季度到 2005 年第 2 季度 1 年间共增长了 21.51 和 16.68 个百分点。而增长最慢的地区——东南中部和西南中部——5 年的增长幅度(分别为 25.00 和 25.80 个百分点)只略大于太平洋板块 1 年

数据来源 房价指数增长率数据来自联邦房地产业监测办公室 (Office of Federal Housing Enterprise Oversight, OFHEO, www.ofheo.gov) 实际国内生产总值国内生产总值增长率来源于(美国)经济分析局(Bureau of Economic Analysis, www.bea.gov)。

从统计上 联邦房地产业监测办公室将美国 50 个州及华盛顿哥伦比亚特区划分成 9 个地区,分别为新英格兰、中大西洋、南大西洋、东北中部、西北中部、东南中部、西南中部、高山、太平洋。

的增长幅度。

其次,太平洋地区和南大西洋地区虽然同是增长最快的两大地区,但两地区内的各州增长快慢的程度却十分不同。在过去一年中,8个州出现了大于20个百分点的增长,其中有6个位于太平洋地区和南大西洋地区:太平洋地区的夏威夷州(25.92)、加利福尼亚州(25.16)、南大西洋地区的佛罗里达州(24.45)、华盛顿哥伦比亚特区(23.53)、马里兰州(22.98)以及弗吉尼亚州(20.93)。此外,太平洋地区内其他各州的增长均在全国平均水平(13.43)之上;但南大西洋地区内的4个州却出现了小于10个百分点的增长:北卡罗莱纳州(5.88)、乔治亚州(6.05)、南卡罗莱纳州(8.11)、西弗吉尼亚州(9.04)。地区内差距十分巨大。值得关注的是,太平洋地区的辐射效应十分明显,临近该地区的内华达州和亚利桑那州成为过去一年增长最多的地区,分别增长了28.13和27.82个百分点,而南大西洋地区附近却没有类似的增长亮点。

(二)美国房地产业繁荣的原因

造成2000年后和2000年前的美国房地产业发展的原因是完全不同的。2000年前美国房地产业的发展,主要得益于新经济形成后美国整体经济的扩张;而从2000年以来美国房地产业的发展看来,支持繁荣的最主要因素是利率的持续下降。

2001年1月3日,在美国经济初显衰退现象时,美联储立刻改变其宏观调控方向,宣布将联邦基金利率下调50个基本点,利率从6.5%下降为6%,由此拉开了美国降息的序幕。此后,美联储连续13次降息,最终在2003年6月将联邦基金利率降低到1%的低点,并维持了一年有余。在美联储的引导下,美国金融系统处于十分宽松的环境之下,各种利率纷纷下跌,高风险的金融工具也开始得到广泛的利用。

在住房贷款市场上,放松的银根导致抵押贷款利率的持续下降。30年固定抵押贷款(Fixed Rate Mortgage, FRM)利率从2000年底的8.1%下降为2003年的5.8%;1年可调息抵押贷款利率(Adjustable Rate Mortgage, ARM)也从2001年底7.0%下降到2003年的3.8%。值得注意的是,2004年6月美联储再一次调整其宏观调控方向,至2005年8月的14个月期间又连续13次升息,将联邦基金利率从1%拉到4.25%。抵押贷款利率虽然有所升高,但仍然保持在比较低位置,据预测,30年固定利率抵押

贷款利率和 1 年可调息抵押贷款利率在 2005 年不会突破 5.8% 和 4.5%。

得益于利率的降低,房价上升并没有大幅度增加购房者的偿付压力。2000~2004 年间,中位房价上升了 33%,但是购房者每月所需偿付的贷款额却只是从 846 美元上升到 876 美元,上升幅度不过 3.5%,低利率成为支撑高房价高销售量的主要因素。

此外,宽松的金融环境也为可调息抵押贷款、只付利息(Interest-only)贷款等多种高风险金融工具的快速发展提供了条件。可调息抵押贷款和只付利息都属于短期支付比较少的贷款类型:可调息抵押贷款的初期利率一般比固定利率抵押贷款低,在一段时间后(一般是 1 年)才开始根据市场利率决定贷款利率;只付利息甚至在短期内只付息而不还本。在利率持续下降的时候,与传统的固定利率抵押贷款相比,这些贷款类型给贷款者的压力更小,因此也更容易受到贷款者的青睐。根据 M B A (2005) 的报告,2004 年固定利率抵押贷款、可调息抵押贷款和只付利息贷款三种贷款形式在金额上所占的比重分别为 37%、46% 和 17%,可调息抵押贷款和只付利息贷款之和已占了近 2/3 的贷款总量,颠覆了以往固定利率抵押贷款的主体地位。

二 美国房地产业繁荣面临的风险

对于美国房地产业的持续繁荣,官方和民间的研究部门都给予了高度的关注,对其存在的风险一再表示担忧,主要是基于以下考虑。

(一) 贷款市场

如前所述,低利率是支持美国高房价高销售量的主要因素,因此,一旦利率开始上升,高房价高销售量也就难以维持。事实上,美联储至今已持续 13 次频繁地调高联邦基金利率,虽然目前住房贷款市场上的抵押贷款利率没有随之而动,但升高的压力已然显现。据全国房地产同业协会的乐观估计,30 年的固定利率抵押贷款利率在 2006 年年中将达到 6.5%,1 年的可

JCHS, "The State of the Nation's Housing 2005," Joint Center for Housing Studies of Harvard University, 2005, www.jchs.harvard.edu, Table A - 2。采用 30 年固定利率抵押贷款计算。

调息抵押贷款利率将达 5.5%。可预见的利率升高将首先减少美国房地产的销售量。

此外,当前美国的抵押贷款结构说明贷款者为了减少短期支付承受了大量额外的长期风险,即相当部分的购房者并不关心 10 年甚至 5 年后的支付情况,这正是投机行为的一个特征。利率的升高将大大增加投机者的滞压资金并降低回报率,因此,他们会加快房屋转让的步伐,这将导致房屋供给短期内大幅度上升,破坏市场的供需力量对比,直至房价崩溃。

(二)购买力

消费者的购买力是衡量市场需求是否能够实现以及市场价格能否维持的一个指标,衡量房地产市场购买力的指标主要是全国房地产同业公会发布的“房屋购买力指数”(Housing Affordability Index, HAI)。该指数综合了各种影响购房者购买能力的因素,如贷款利率、家庭收入、税收等等,房屋购买力指数等于 100 即指一个中等收入家庭正好能够购买一套中位房屋。房屋购买力指数走高说明购买力在持续上升,市场价格仍有升值空间,房屋购买力指数走低则是购买力持续下降,繁荣不能持续的预兆。

虽然利率的持续下降使得购买者所需偿付的贷款额度只有小幅度的升高,但美国房地产业的购买力仍大幅度走低,美国房地产业的繁荣已很难持续。根据全国房地产同业公会的统计,房屋购买力指数在 2002 年开始下降,采用固定利率贷款抵押的房屋购买力指数从 131.6 下降到 2004 年的 121.4、采用可调息抵押贷款的房屋购买力指数从 147.1 下降到 135.4;而且 2005 年以来,下降幅度有了明显的增加,固定利率贷款抵押 - 房屋购买力指数和可调息抵押贷款 - 房屋购买力指数又下降到 114.6 和 120.0,分别下降了 6.8 和 15.4 个百分点。

(三)收益率

收益率的高低对于市场的投资活动有着举足轻重的影响,在房地产业,房价租金比值(Price/Rent Earnings, P/E)是衡量房屋租赁市场收益率高低的一个有效指标。房地产业的房价租金比值计算的是为获得 1 单位的房租租金收入,需要支付多少单位的房款。房价租金比值低说明租赁市场活跃,且支付能力强,买房用以出租收益率高,房价租金比值高则是房价过高,投资无法在租赁市场上回收的象征。

根据哈佛大学联合住房研究中心(JCHS)计算,租赁市场上的收益率有

所下跌,但还未到达历史低点。2000~2004年的平均房价租金比值为1.35,比20世纪90年代的平均值高出0.07个单位,但与1989年的1.52的历史高点,仍有0.13个单位的差距。不过值得注意的是,在2000年1.40的高点之后,房价租金比值连续3年走低,但2004年又反弹到1.39,这说明相对于房租而言,房价已相对走高。

(四) 供需平衡

供需力量对比是决定市场走向的关键因素。需求大于供给,则价格走高,市场繁荣;供给大于需求,则价格下降,市场从繁荣转向萧条,这个规律在房地产市场上的表现尤其突出。在房地产市场上,衡量市场供需平衡的指标主要是空置率(Vacancy Rate),空置率上升即意味着市场需求已趋向饱和,房价将开始下降。

图2:美国租房空置率、住房空置率及住房拥有率(1990~2005 Q3)

图2显示,在2000年至2005年第2季度,美国住房空置率一直维持在1.6%—1.8%之间,上下波动幅度不超过0.3%,与1990~2000年间平均1.59%的空置率相比没有异常之处;但租房空置率则有相当幅度的上升。从2000年的8.0%上升到2004年的10.2%,2005年又稍有下降,第3季度空置率为9.9%,比1990~2000年间7.58%的平均值高出了2.23个百分点。而且,1975年~1998年,租房空置率从未突破8%的界限,当前10%的

数据来源:JCHS, TableA-2.

根据美国统计局(Bureau of the Census, <http://www.census.gov/hhes/www/housing/hvs/hvs.html>)数据绘制,出租房空置率和住房空置率坐标为左轴,住房拥有率坐标为右轴。

空置率说明租房市场上的供给过多已达到一个非常危险的水平。

租房空置率的上升可以从供需两方面进行解释。一方面,可能是受房地产市场高回报率的影响,过多的投资者进入市场,增加了租赁市场的短期供给。根据全国房地产同业公会的调查,2003年到2004年,投资购房数增加了14.4%,而且其中79%的投资购房者打算将房屋用于出租。突然增加的供给是空置率升高的主要原因。另一方面,则是由需求减少导致租房空置率的上升。需求减少的原因可能是由于租金的提高导致租房者无法支付,但联合住房研究中心的数据显示2004年的平均月租金为630美元,较之2000年的602美元并没有显著的提高,租金如此微小的变化显然不是造成空置率上升2个百分点的原因。需求减少也可能是由于部分租房者退出租房市场所造成。联合住房研究中心指出2000年以来,在美国平均收入明显提高的情况下,住房拥有者和租房者的月平均收入却都有了明显的下降,分别从4682美元、2556美元下降到4399美元、2348美元。由此可以判断部分租赁市场中的高收入者退出了租赁市场进入购房市场,使得美国住房拥有率得到了提高。2000~2005年间平均住房拥有率为68.17%,高出1990~2000年间的64.9%达3.27个百分点。

租房空置率的变化直接显示了美国房地产业的巨大风险。租赁市场过多的供给将给租金带来下降的压力,导致房价租金比值的进一步升高,这又将迫使投资者从租赁市场进入销售市场,增加房屋供给,破坏房屋销售市场的供需比例,最终会导致房价下跌。

综上所述,尽管目前美国房地产市场运行态势良好,但各种指标都已经显示该轮房地产周期已到峰顶,在2006年,无论是销售量增长率还是房价增长率都很难再创新高。面对“疯狂”上涨的房价和升息带来的高购房成本,购房者已开始理性地考虑高房价的持续性和自身实际购买力。综合影响下,2005年两位数的增长率不可能在2006年重现。

该回报率不是指上文所说的房价租金比值,而是指买卖之间的回报率。由于美国购房多用抵押贷款,自付本金一般在20%左右,即一套20万美元的房屋只需支付4万美元,如房价增长10%,扣除贷款额,一年后卖方所得6万美元,其实际回报率为50%。

美国房地产业市场机制十分灵活,投资者在房屋转手之前,一般都会将房屋放到租赁市场上,谋取利益。

三 美国房地产业对美国经济的影响

2000 年以来美国房地产业的繁荣拉动美国经济快速走出了 2000 年底开始的经济低迷。在 2001 年第 3 季度美国国内生产总值出现 1.4 的负增长时,房地产业对美国国内生产总值的直接贡献率为 0.44。2004 年房地产业对美国国内生产总值的直接贡献率达到 1.19。此外,在银根放松的环境下,房地产业的繁荣还有着不可低估的财富效应:各种金融工具能让住房拥有者在不卖掉房产的前提下兑现房产增值部分,从而大幅度地增加消费。据美国经济分析局的统计,2001 年第 3 季度私人投资出现 -1.76 的贡献率的同时,私人消费的贡献率达到了 1.20;第 4 季度私人投资继续下滑,贡献率达到 -3.95,而私人消费却以 4.71 的贡献率阻止了国内生产总值出现第二个季度的负增长。

但是,这种增长模式下隐含的风险也将给美国经济带来不可小觑的影响。对此,格林斯潘和克鲁格曼分别代表了两派极端的观点。格林斯潘认为,房地产业的风险不会将美国推入低谷,相反,“房地产繁荣的终结可能会引起个人储蓄率大幅度上升、进口减少和经常账户逆差相应改善”。在详细分析了 1991~2005 年间美国金融系统中家庭抵押贷款结构后,格林斯潘进一步指出:在过去的 10 年中,住房资产的变现而不是收入的增长导致消费支出的膨胀——在 2004~2005 财年,美国消费者支出上升了 4.2%,而经过通胀调整的工资水平仅上涨 3.7%,支出与收入之间的缺口就是依靠房地产这样的资产收益来弥补——正是这一现象造成了 1995 年以来个

该处的贡献率为国民账户中的三个与房地产业直接相关的项目相加:耐用消费品项目中的家电家具(furniture and house hold equipment)、服务项目中的住房(housing)及私人投资项目中的住房投资(residential)。数据来源:美国经济分析局(Bureau of Economic Analysis, BEA, www.bea.gov)。

Alan Greenspan, "Remarks by Chairman Alan Greenspan: At a Symposium Sponsored by the Federal Reserve Bank of Kansas City, Jackson Hole, Wyoming," Federal Reserve Board, August 27, 2005, <http://www.federalreserve.gov/>.

Alan Greenspan and James Kennedy, "Estimates of Home Mortgage Originations, Repayments, and Debt on One-to-Four-Family Residences," Federal Reserve Board, Divisions of Research & Statistics and Monetary Affairs, Finance and Economics Discussion Series 2005~41, September 26, 2005.

人储蓄率持续下降。因此,一旦房价下跌,拥有物业的美国人将不再能够靠房屋价值攀升的收益来负担其庞大的支出,整体的消费支出水平必然要下降,长期低迷的储蓄率将随之上升,这将意味着美国经济的更大调整。“在缺乏弹性的国家,冲击会导致产出和就业的减少,但在美国这样具有高弹性的经济体内,冲击会被价格、利率和汇率的变动所抵销。”

克鲁格曼则连续撰文尖锐地指出美国人是在“靠互相卖房生活”,并严厉批评格林斯潘对房地产市场的乐观态度。他认为房价下跌不会对贸易逆差产生很大的直接影响,但会导致建筑业和服务业许多工作的岗位的损失,而且这些工作岗位很难被其他领域的新工作所替代,除非出现美元大幅度贬值等能提高美国制造业竞争力的情况。“美国经济‘像房子一样安全’,但不幸的是,在现行价格和对外债的依赖程度下,房子已不再安全”⁵。

笔者认为问题的关键在于房地产的正负财富效应是否对称。2000年以来的美国经济已经用事实证明了房价上涨和经济增长的正相关关系,然而一旦房地产业的风险没有得到有效控制,房价的大幅度下跌是否会给经济带来相同幅度的反向冲击?由于房地产业涉及多个主体,不同主体在房地产市场上的介入方式不同,对于利率上升和随之而来的房价下跌,也将会有不同的反应,房地产业的财富效应将由各主体的力量对比所决定。美国的房地产业主要由三类主体构成:1.购房者(家庭)2.建筑商和各种售房代理3.金融机构:包括向购房者直接提供抵押贷款和保险的银行、保险公司、基金和提供抵押贷款二级市场的机构。

首先,就家庭而言,在住房抵押贷款和消费贷款的双重作用下,美国家庭债务已达到一个危险的界限。美国家庭债务总额已从2000年初(即1999年第4季度)的6万亿美元上升到2005年第3季度的11万亿美元,增长了80%强;其中,美国家庭抵押贷款总额从4万亿美元上升到8.2万亿美元,增长了近105%。虽然与2000年初相比,当前美国的家庭负债比率

Alan Greenspan, "Remarks by Chairman Alan Greenspan to the American Bankers Association Annual Convention, Palm Desert, California," Federal Reserve Board, September 26, 2005, <http://www.federalreserve.gov/>.

Paul Krugman, "Safe as Houses," The New York Times, August 12, 2005.

Paul Krugman, "Greenspan and the Bubble," The New York Times, August 29, 2005.

5 Paul Krugman, "Safe as Houses."

(Debt Services Ratio , DSR)和财务负债比率(Financial Obligations Ratio , FOR)都只有不到2个百分点的增长,但一旦抵押贷款利率上升,负债比率和财务负债比率都将有大幅度的上升,美国家庭的财务状况将受到严峻的考验。

此外,如果利率上升之后房价随之下跌,美国家庭财产将严重缩水。根据格林斯潘的分析,美国家庭有1/4至1/3的住房资产被套现用于消费支出,另有1/4用于支付非抵押贷款债务。如消费贷款,面对增加的债务负担和减少的资产,美国家庭将再也负担不起目前的高消费水平,不得不减少消费,尤其是奢侈品的消费。在丧失其重要的“消费”引擎后,美国经济将很难保持当前良好的经济形势,衰退将不可避免。

其次,就建筑商和各种售房代理而言,房地产业繁荣的终结必将导致其收入和工作岗位的减少。得益于房地产业的繁荣,2000年至今,在美国制造业就业岗位减少了17%的背景下,全国房地产同业公会的会员却增加了58%。据全国房地产同业公会的统计,在2005年,美国建筑业每月平均增加2.1万个工作机会。一旦房市的繁荣不再,这些工作机会有可能将随之消逝,美国将面临失业率突增的经济形势。此外,房价的下跌还会带来新房开工项目的减少。据美林公司的经济学家估计,仅房屋建筑方面的下降就可能带来美国国内生产总值减少1个百分点,而更值得注意的是,在美国历史上,10次新房开工项目高峰期过后,有7次随即出现经济衰退。

第三,就各种金融机构而言,利率上升和房价下跌的直接影响是抵押贷款违约率的提高。贷款房价比(loan-to-value ratio , LTV)和贷款利率采取固定或浮动形式是决定抵押贷款违约率的关键因素:贷款房价比值越高,违约率越高;采用可调息抵押贷款的抵押贷款违约率是固定利率贷款抵押的2~4倍。虽然当前美国市场上的贷款房价比值处于一个比较合理的范围

数据来源:Federal Reserve Board, "Flow of Funds Accounts of the United States: Flows and Outstandings," <http://www.federalreserve.gov/releases/Z1>, December 8, 2005. p8; Federal Reserve Board, "Household Debt Service and Financial Obligations Ratios," <http://www.federalreserve.gov/releases/housedebt/default.htm>, December 9, 2005.

Alan Greenspan, "Remarks by Chairman Alan Greenspan: to the American Bankers Association Annual Convention, Palm Desert, California."

内 86% 的抵押贷款的贷款房价比值处于 80% 以下 ,但由于可调息抵押贷款和只付利息贷款比以往任何时候都活跃 ,在利率上升和房价下跌的双重作用下 ,“理性违约”成为可能的选择 ,违约率将达到一个高点。而且 ,值得注意的是 ,这一情况首先波及的是信用贷款市场。因为住房抵押贷款的违约会导致房子的查封 ,而违约信用贷款则没有很严重的后果。因此 ,当美国民众发现他们无力支付个人贷款时 ,首先考虑的是违约信用贷款。如果状况持续恶化 ,信用市场的危机将向房贷市场转移 ,美国金融市场的混乱将在意料之中。

美国经济与美国房地产业休戚相关。当前美国房地产业隐含的风险将给美国经济带来不小的负面影响 ,消费减少、失业率提高和贷款违约率上升是其中三个主要方面。一旦这些风险没有得到有效控制 ,美国经济形势将陷入困境。

值得一提的是 ,美国房地产业隐含的风险还会给全球经济、中国经济带来很大的冲击。当前 ,全球经济缺少强劲增长引擎 ,一旦美国经济由于房地产业的衰退陷入低谷 ,则全球经济及中国经济都会受到直接影响。此外 ,经济走低使各种贸易壁垒将更受美国政府青睐 ,作为美国最大贸易顺差国之一的中国会面临更多的贸易保护主义措施 ,这有可能加剧业已存在的中美贸易摩擦。

宋玉华 浙江大学经济学院国际商务研究所教授

高莉 浙江大学经济学院在读博士研究生

美国反倾销法之“非市场经济” 规则研究

陈 力

〔内容提要〕美国反倾销法中的“非市场经济”规则是中国出口商在应对美国反倾销诉讼时最为关切和面临的障碍之一。本文认为,反倾销法中的“非市场经济”概念是冷战的产物,发展至今已经成为美国最为有效的贸易保护工具。无论是采用生产要素方法还是采用替代国方法计算产品的正常价值,美国的“非市场经济”规则都使中国输美产品处于极其不利的地位。中美迄今在这一问题上似乎仍没有松动的迹象。主要原因在于,中国多年来对美贸易顺差及美国国内贸易保护主义势力抬头,美国总统对反倾销这种贸易救济措施难以施加影响,以及美国商务部裁量权过大等。

关键词 美国经济 美国反倾销法 正常价值 “非市场经济”规则

在美国反倾销法中,“非市场经济”(Non Market Economy)规则是最具争议的问题之一。多年来,“非市场经济”或转型经济问题不仅给“非市场经济”国家及其出口企业,而且也给美国反倾销法、国内行政主管机构及国际贸易协议带来了巨大的挑战,这一问题由于冷战和意识形态的冲突而变

本文是作者在美国耶鲁大学国际福克斯项目〔Yale Fox International Fellowship, 2004 ~ 2005〕研究成果的一部分。

又被称为“国家控制经济”(State Controlled Economy 美国反倾销法条中最初的用法)或转型经济(Transit Economy)。

得更加复杂。“非市场经济”问题根植于冷战，但在整个冷战期间，它基本上还停留在理论阶段，原因主要在于东西方两大阵营之间相互进行贸易封锁，彼此间贸易量非常有限。20世纪80年代以来，尤其是冷战结束之后，随着东欧各国经济转型及中国改革开放的不断深化，美国与上述各国之间的贸易迅速扩大，反倾销的数量也大幅度上升，“非市场经济”规则随之成为一个现实的和迫切需要解决的问题。

反倾销是世界贸易组织规则允许成员方采取的三种贸易救济措施之一，旨在维护公平的国际贸易秩序，然而在实践中该措施存在被滥用的危险。对于严重依赖国际贸易，尤其是依靠对美出口带动经济增长的中国而言，美国反倾销法已经成为中国出口产品面临的障碍之一。20世纪90年代以来，中国已经成为美国反倾销法的最大受害方。因此，对于中国而言，研究美国反倾销法，尤其是其“非市场经济”规则具有重大的意义。本文试图对美国反倾销法中“非市场经济”规则的产生原因与演变规律进行分析，同时对在“非市场经济”背景下美国行政主管部门认定正常价值的各种方法进行评判，在此基础上提出中国政府和企业的应对策略。

一 美国反倾销法渊源及“非市场经济”规则的产生与演变

美国的第一部反倾销法是《1916年岁入法》。它规定，如果(1)任何人如果以低于市场价值或批发价格向美国境内进口或销售产品，而且(2)从事该行为的人故意给美国的相关产业带来损害，则该人要受到刑事和民事处罚。由于该法规定了对倾销行为的民事与刑事责任，使其与反垄断法无异，加之要求行为人主观上具有损害故意的规定在实践中难以证明，该法很快就被《1921年反倾销法》⁵所取代。

相关分析详见 Francis Snyder, "The Origins of the 'Nonmarket Economy': Ideas, Pluralism and Power in EC Anti-Dumping Law about China," *European Law Journal*, Vol.7, No.4, (December 2001), pp.369 ~ 434.

例如美国当时的贸易管制法及1974年贸易法对与社会主义国家的进出口贸易作了严格的限制。

The Revenue Act of 1916, 15 U.S.C. [sections] 72 (1994).

5 Antidumping Act of 1921, ch.14, tit. II, 42 Stat. 11 ~ 15, 19 U.S.C. [sections] 160 (repealed 1979) (current version at 19 U.S.C. [sections] 1673 (1994)).

《1921 年反倾销法》确立了现代反倾销法中的主要制度与概念,在被《1979 年贸易协议法》取代之前,它是美国行政主管当局进行反倾销调查的主要法律依据,而且也构成了《1947 年关税与贸易总协定》第 6 条的基础。

从《1921 年反倾销法》的制定一直到 1994 年乌拉圭回合谈判结束,世界贸易组织成立,美国国会还先后通过了以下与反倾销相关的立法:(1)《1922 年 Fordney/ McCumber 法》(第 316 节);(2)《1930 年关税法》;(3)《1974 年贸易法》⁵;(4)《1984 年贸易与关税法》;(5)《1988 年综合贸易与竞争法》;(6)《1994 年乌拉圭回合协议法》。上述系列法律构成了美国反倾销法的主要渊源。此外,由于美国是判例法国家,因此美国行政主管当局(目前为商务部和美国国际贸易委员会)在个案调查中所做出的行政决定及美国国际贸易法院和联邦上诉法院对反倾销案件的司法审查裁定,也构成了美国反倾销法的现实来源。

美国《1921 年反倾销法》并没有针对来自于“非市场经济”国家出口产品正常价值进行计算的专门规定,虽然当时世界上已经诞生了第一个社会主义国家——苏联。由于 1947 年关税与贸易总协定(简称 GATT)诞生之际,绝大多数社会主义国家都不是关贸总协定的成员,因此该协定第 6 条也未涉及“非市场经济”问题。

20 世纪 50 年代初,随着东欧社会主义国家与美国、西欧等国家间贸易

Trade Agreement Act of 1979. 该法主要明确了美国为履行其国际义务,将东京回合反倾销守则纳入其国内法。此外,该法还将财政部调查并认定倾销的权力移转给商务部。

Fordney / McCumber Act of 1922 (Section 316) 该法精炼了倾销和损害的定义,赋予美国关税委员会决定是否构成损害的权力,同时还确立了法院对反倾销案件的司法审查制度。

Tariff Act of 1930. 该法主要是精简了反倾销税的征收程序。

5 Trade Act of 1974. 该法主要修改了正常价值的认定方法,将“国内市场价格”改为“低于成本价格”。此外,该法还确立了倾销认定的时限。

Trade and Tariff Act of 1984. 该法对确定公平市场价格的方法做了修改,将出口产品的国内平均市场价格与美国市场价格进行比较。

Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988. 该法首次对“非市场经济”做出定义,主要增加了被反倾销产品的范围,例如增加了零部件以及轻微改动产品;此外还授权美国贸易代表请求外国政府对在美国境内倾销并给美国产业造成损害的第三国采取相应的行动。

The Uruguay Round Agreements Act of 1994. 该法主要是美国为了履行乌拉圭回合协议的国际法义务而制定的。为了适应修改后的《反倾销协议》,此法补充了正常价值的确定方法,增加了评估成本的指南,同时规定了为期 5 年的日落复审制度。

的增长,如何确定“贸易垄断国家”(Trade Controlled Country)成为一个引起关注的问题。在1955年关贸总协定年度审查期间,当时的捷克斯洛伐克向关贸总协定审查工作组提出建议,希望增补第6条第1款b项,以解决“贸易垄断国家”与其他国家出口产品的价格可比性问题,但未被工作组采纳。不过工作组一致同意对第6条增加一条注释性条款(Interpret Note),规定“如果出口国完全或实质垄断贸易,并由国家制定国内价格,则在按照第1款进行价格比较时将会出现困难,此时进口国会发现与这样的一个国家的国内售价进行比较并不总是合适的。”但是,该注释条款并没有明确规定应采用何种方法确定“非市场经济”国家的正常价值,这为日后各国自行立法决定“非市场经济”标准及计算正常价值的方法留下很大的余地。

1960年,美国在其第一个针对“非市场经济”国家的反倾销案——捷克斯洛伐克进口自行车案中首次采用了替代国方法计算出口产品的正常价值,随后在1962年的捷克斯洛伐克薄板玻璃反倾销案和波兰水泥进口案中,美国财政部又再次确认了用替代国方法计算来自于“非市场经济”国家出口产品的正常价值的做法。在美国1973年《海关条例》第153.5(b)节中首次明确界定了替代国方法⁵：“通常,如果现有信息表明,来自于计划经济国家的出口产品在美国以外的销售价格受到一定程度的控制,且无法根据本条例第153.3节或153.4节计算正常价值的话,则财政部将以类似产品在非计划经济国家在其境内销售价格或者出口价格,包括美国的结构价格(包括产品的正常成本、支出以及利润)为准计算正常价值。”上述决定是美国财政部行政裁量的结果,当时并没有国会立法的支持,但这些从实践中确立的规则却为后来的国会立法打下了基础。

1974年,为了限制行政部门(财政部)的裁量权,美国国会在《1974年贸易法》中增加了两条涉及“非市场经济”国家的条款。首先,国会在《1974年

25 Fed. Reg. 5657 (1960).

Jalousie-Louvre-Sized Sheet-glass from Czechoslovakia. 27 Fed. Reg. 8457 (1962).

Portland Cement from Poland. 28 Fed. Reg. 6660 (1963) 在该案中,财政部首次提出非市场经济国家出口商的销售行为并不是在正常贸易条件下进行的,因此其在国内市场的销售价格不能作为计算正常价值的依据,而应采用替代国方法。

5 Customs Regulation Section 153.5 (b). 19 C.F.R. §153.5 (b) (1973). See Gary N. Horlick and Shannon S. Shuman, “Non-market Economy Trade and U.S. Antidumping / Countervailing Duty Laws,” *The International Lawyer*, Vol.18 (1984), pp.808 ~ 809.

贸易法》第 321 (d) 节中将《关税条例》第 153 .5 (b) 节纳入到反倾销法中 ,从而在立法上明确确认了财政部在这一问题上的实践 ,也避免了财政部采用其他替代方法解决这一问题的可能性 ;其次 ,美国国会在《1974 年贸易法》中增加了第 406 节。与一般的保障条款不同 ,该节是专门针对“非市场经济”国家出口产品的“市场扰乱”条款 ,它赋予总统较大的自由裁量权。该节设计的主要目的是当国会认为反倾销法无法有效适用于“非市场经济”国家的进口救济时 ,可以提供另一种有效的救济措施。

美国反倾销法针对“非市场经济”国家的另一个重要发展是 1975 年的波兰电动高尔夫球车案 。由于波兰生产的电动高尔夫球车仅向美国出口 (既无国内销售 ,也不出口到第三国) ,美国财政部开始选择了加拿大作为计算公平 (正常) 价值的参照国 ,但由于加拿大生产商在 1975 年破产而且不再生产同类产品 ,财政部只能选择其他参照国。当时生产该类电动高尔夫球车的国家还有墨西哥、意大利、日本及其他一些国家 ,但唯一一家成规模的生产商则在美国。1977 年末 ,为了避免采用美国本国的价格或成本计算产品的正常价值 ,商务部采用了一种新的方法计算正常价值 ,即以财政部认定的与波兰经济发展水平相当的西班牙的生产要素价格为参照 ,在波兰国营企业实际投入 (由财政部在波兰企业进行调查核实) 的基础上调整计算出产品的结构价格。该方法很快就被财政部纳入到 1978 年的《财政部条例》中。该案确立的方法又被称为“生产要素”测试法 (Factors of Production Approach)。美国国会制定的《1979 年贸易协议法》正式将“生产要素”方法作为在无法找到合适替代国时的一种替代方法。

Electric Golf Carts from Poland ; Antidumping , 40 Fed. Reg. 25497 (1975) .

Antidumping : Proposed Amendments Pertaining to Merchandise from State-Controlled-Economy Countries , 43 Fed. Reg. 1 , 356 (1978) .

在该法通过之后 ,美国商务部通过了 Regulation 19 C.F.R. § 353.8 (a) ~ (c) 将确定非市场经济国家出口产品正常价值的方法按先后顺序进行排列 : (1) 首先适用相同或相似产品在替代国的国内市场价格 ; (2) 其次适用替代国相同或相似产品的出口价格 ; (3) 当实际的或准确的价格无法获得时 , 则适用替代国相同或相似产品的结构价值 ; (4) “非市场经济”国家相同或相似产品的生产要素在替代国的价值。

替代国方法由于其不可预见性和专断性而在美国受到普遍的质疑，国会不得不再次修改反倾销法，以解决衡量“非市场经济”国家出口产品正常价值的方法问题。1988年，美国国会通过了《1988年综合贸易与竞争法》。该法在第771(18)节〔美国法典第1677(18)节〕中首次对“非市场经济”作出定义并列举了市场经济国家应当符合的6项标准。此外，该节还明确规定商务部判断“非市场经济”国家的决定不受法院的司法审查。它规定：“(A)一般而言，‘非市场经济’国家是指美国行政主管部门认定的不按照市场成本或价格体系运作，因此其产品的销售不能反映出产品的公平价值的国家。(B)在根据(A)项的定义做出决定时，行政主管部门应该考虑以下因素：()该外国货币与其他国家货币自由兑换的程度；()该外国劳资双方协议工资的程度；()在该外国允许设立合资企业及引进外资的程度；()政府所有或控制生产资料的程度；()政府控制资源分配以及对企业产品价格及产量控制的程度；()行政主管部门认为适当的其他要素。(C)决定的有效性：行政主管部门对非市场经济地位的决定可以在任何时间针对任何国家，除非被推翻，否则将一直有效。(D)决定不受争议：行政主管部门根据(A)项所做出的任何决定将不受法院的司法审查。(E)信息收集：关税委员会有义务提供涉及‘非市场经济’国家调查的相关信息。”

此外，《1988年综合贸易与竞争法》还在第(1677)b(c)节中规定了计算“非市场经济”国家产品正常价值的方法。但该法与《1979年贸易协议法》没有本质的区别，只是将生产要素测试法列于替代国方法之前作为计算正常价值的优先方法。这充分反映出商务部在认定转型经济国家出口产品正常价值时所面临的困境。然而由于美国《1994年乌拉圭回合协议法》并没有涉及转型中的“非市场经济”国家正常价值的计算方法，因此《1988年综合贸易与竞争法》的相关规定仍然是商务部决定“非市场经济”国家正常价

Report of the Committee on Finance, U. S. Senate, Omnibus Trade Act of 1987, Report No. 100 ~171, June 17, 1987 at 108. S. Rep. No. 71, 100th Cong., 1st Sess. 108 (1987). See Robert H. Lantz, "The Search For Consistency: Treatment of Nonmarket Economies in Transition Under United States Antidumping and Countervailing Duty Laws," American University Journal of International Law and Policy, Vol.10, 1995, pp.1004 ~1007.

Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988, Pub. L. No.100 ~418, 102 stat. 1107 (codified as amendments throughout Title 19 of the United States Code).

Lantz, op.cit., pp.1006 ~1007.

值的主要法律依据。

二 美国确定“非市场经济”国家出口产品 正常价值的若干方法

美国主要用以下几种方法确定“非市场经济”国家出口产品正常值。

(一) 替代国方法(Surrogate Approach)

替代国方法是美国最早采用而且至今仍有效的计算“非市场经济”国家出口产品正常价值的方法。按照该方法,由于“非市场经济”国家产品的国内销售价格或出口价格受到国家控制,因此不能反映出产品的真实供求关系,“非市场经济”国家产品的国内销售价格不能作为计算正常价值的依据,只能选择一个与该国经济发展水平相当的市场经济第三国作为替代国,并以该替代国同类产品的国内销售价格、向第三国的销售价格或者结构价格作为计算“非市场经济”国家产品正常价值的方法。

(二) 生产要素方法(Factors of Production Approach)

生产要素方法是美国在波兰电动高尔夫球车案中最先确立的方法,并在《1979年贸易协议法》中成为次于替代国方法的一种方法,但在《1988年综合贸易与竞争法》中,该方法则被置于优先于替代国方法的首选方法。按照该方法,商务部将分两步以决定“非市场经济”国家产品的正常价值。首先,商务部要决定产品的生产要素,包括劳动时间、产品使用的原材料数量、能源投入及其他设备的消耗以及资金的实际投入。为此,“非市场经济”国家的出口商(被诉方)被要求提供详尽的关于其产品结构与成本的信息。第二阶段,商务部选择一个市场经济第三国作为参照模型,使用该国相同或类似产品的价格乘以“非市场经济”国家生产要素的量化指标得出生产成本。在生产成本的基础上,加上固定折算的管理费用、利润及其他费用,通过调整计算出产品的正常价值。生产要素方法与替代国方法相同的是,两者都要借助一个经济发展水平与该“非市场经济”国家相当的市场经济国家来计算正常价值。不同的是,后者运用的所有数据都来自于替代国,而且该替代国必须生产“同类”产品,而前者的产品成本数据则来自于“非市场经济”国家被控倾销企业本身,参照国不必实际生产或者出口同类产品,主管部门只需比较生产要素的成本,即可推导出产品的结构正常价值。由于替代国方法被普遍认为具有不可预见性和过于专断,而且在实践中商务部经常会面

临被选择的参照国不合作,拒绝提供相关产品数据的困境。因此当《1988年综合贸易与竞争法》将生产要素方法置于比替代国方法优先的地位时,有学者认为这是“值得肯定的进步”,因为该方法较之于替代国方法更具“可预见性,而且更多地基于‘非市场经济’国家的实际数据。”但也有观点认为这只不过是“换汤不换药”的办法,因为采用该法规定的任何一种方法确定“非市场经济”国家出口产品的正常价值都会带来不可预见的结果并导致较高的反倾销幅度。

尽管替代国方法和生产要素方法都试图采用一个经济发展水平与“非市场经济”国家相似的市场经济国家企业的生产成本作为计算正常价值的基础,但事实上不同国家的产品成本是无法相互替代的。每个国家在生产要素上都有自己的比较优势,生产商总会尽量使用其具有优势的生产要素,从而降低产品的成本,因此从这个意义上说,将“非市场经济”国家产品要素的投入数据与具有不同成本结构的第三国联系在一起,只会导致较高的倾销幅度的裁定。

(三)资本主义萌芽测试法 (Bubble of Capitalism Approach)

20世纪80年代末期到90年代初,冷战的结束使原社会主义国家纷纷开始进行政治和经济改革,它们由此进入了“转型经济”时期。由于美国国会并没有对1988年贸易法进行修订,美国商务部不得不考虑在其行政裁量权范围内对替代国方法和生产要素方法进行必要的调整,以适应“转型经济”国家经济改革成果的需要。90年代初,商务部首先在针对中国出口产品的反倾销调查中采用了资本主义萌芽测试法。在1991年中国输美电风扇(初裁)案中,中国出口商提出,中国经济中存在市场因素,尤其是中国电风扇行业产销完全是由市场主导的。理由是:首先,中国电风扇行业主要是私营企业或者是外商投资企业;其次,产品的大部分要素投入都是通过市

Lantz, op.cit. p.1006.

See James K. Kearney & Jim Wang, “The Department of Commerce’s Market-Oriented Industry Methodology for Nonmarket Economies in Antidumping Investigation: The Responding Party’s Perspective,” in *The Commerce Department Speakers 1992: Developments in Import Administration: Export and Investment Abroad*, at 255, 26667 (PLI Corp. Law & Practice Handbook Series No. 789, 1992), available in Westlaw, JLR database.

Oscillating Fans and Ceiling Fans From the Peoples Republic of China, 56 Fed. Reg. 25 664, 25 667 (Dept Com m. 1991) (Prelim. LTFV determination).

场购买的 ;第三 ,中国政府并没有控制企业的产品类型或数量 ;第四 ,中国产风扇大量出口到海外 ;第五 ,产品中的劳动力与资本要素未受政府干预 ,完全是市场作用的结果。因此中国出口商要求美国商务部按照正常方法 ,即中国国内的市场价格或者出口第三国的价格或者产品本身的结构价格来计算其产品的正常价值 ,而不再使用“生产要素”方法。在初裁中 ,美国商务部接受了中国企业的抗辩 ,并指出 ,如果“非市场经济”国家的出口商能够证明在“非市场经济”国家购买的各种要素投入是依照市场原则进行的 ,则可以以“非市场经济”国家的要素投入价格而非替代国价格计算正常价值。在另一起中国输美螺帽案 中 ,美国商务部进一步细化和限定了资本主义萌芽测试法的操作。美国商务部将资本主义萌芽测试法与替代国方法结合起来用以判定中国产品的正常价值。也就是说 ,受市场驱动的生产要素按照其实际价值予以确定 ,而其他要素仍然依照替代国市场价值予以确定。这说明 ,一方面美国商务部仍对“非市场经济”国家存在资本萌芽究竟是普遍现象还是特例仍然犹疑不决 ,另一方面美国商务部也承认在“非市场经济”国家存在市场价格的情况下仍坚持使用替代国方法违反了法律应有的公平性、准确性和可预见性。最终 ,美国商务部认为螺帽生产一案中的两项关键要素投入——钢铁和化工原料的价格完全是市场化的。

这一变化表明 ,美国政府至少意识到了中国经济取得的巨大变化及继续采用传统的替代国或生产要素方法所引发的弊端。遗憾的是 ,这一变化并没有成为最终的法律。原因有二 :第一 ,这种方法将会大大增加行政主管部门调查取证的负担 ;第二 ,美国国会和生产商担心 ,美国反补贴法明确规定不适用于“非市场经济”国家 ,而依照资本主义萌芽测试法部分企业将获得市场经济地位的承认 ,这些企业的产品的正常价值在按照正常方法计算得出的同时又可以免受美国反补贴法第 303 节的反补贴调查 ,这必将对美国国内企业带来不利的影响。迫于压力 ,商务部很快就放弃了资本主义萌

Chrome Plated Lug Nuts From the People's Republic of China ,56 Fed. Reg. 46 ,153 (Dep t Com m.1991)(final LTFV Determination) .

商务部就其决定做出解释 :就“个别要素投入方法”(即资本主义萌芽测试法)而言 ,我们认为我们仍然关注国会不以“非市场经济”国家价格决定正常价值的原则立场 ,但与此同时 ,我们也承认“非市场经济”国家正经历向市场导向过渡的转型时期 ,在其整个经济结构中 ,确实有部分产业是按照市场规律运做的。当商务部证实上述情况存在的时候 ,我们相信使用该企业的实际价格是适当的。Id. at 46 155 .

芽测试法,而采用了更加苛刻的市场导向产业测试法。

(四)市场导向产业测试法 (Market-Oriented Industry Approach)

1992年,在中国输美硫酸案和中国输美电风扇(终裁)案中,美国商务部采用了更为苛刻的市场导向产业测试法。美国商务部认定,“非市场经济”国家的生产商如果认为它是按照市场经济运作的,就必须证明“其产品的所有价格和成本都是由市场决定的”。商务部依据三项要素判断是否存在“市场导向产业”: (1)政府确实没有参与产品的产量和定价决策;(2)整个产业属于私有或集体所有制企业;(3)所有(而非主要)原材料和非生产资料的投入都是以市场价购买的。⁵只有上述三个要素均得到满足的情况下,该企业才被视为是按照市场经济运作的,美国商务部才可以采用正常的方法确定产品的正常价值。只要有一项要素没有得到满足,商务部就仍然采取生产要素方法确定产品的正常价值。在中国输美螺帽案中,虽然商务部在初裁时判断螺帽的主要原料钢铁和化工产品价格是市场作用的结果,但在终裁中,商务部却认为资本主义萌芽测试法过于狭窄,应当将审查的范围扩大以决定中国的钢铁和化工原料是否真正由市场主导。在此案中,商务部最后认定,由于中国政府在国内钢铁产量和价格决策上起主导作用,因此此案中的钢铁价格不能被视为市场定价。

市场导向产业测试法的出台,既受到转型经济国家出口商的猛烈抨击,又使美国国内相关利益集团感到不满。出口商的意见主要集中于以下两点:首先,该方法过于苛刻,尤其是其中的第三个条件使得市场导向产业几乎不可能存在;其次,该测试中的“几乎所有”要素投入价格都应由市场决定的要求过于模糊,将不可避免地导致专断的结果。而美国国内生产商则从自身利益出发反对这一方法。他们认为,按照这个方法,“非市场经济”国家在进行市场化的同时却可以豁免美国的反补贴调查,从而享受美国反倾销法中较低标准的损害裁定。尽管受到多方质疑,该方法目前仍然是商务部

Sulfanilic Acid From the People's Republic of China, 57 Fed. Reg. 9409 (Dept. Comm. 1992) (prelim. LTFV determination).

Chrome Plated Lug Nuts From the People's Republic of China, 57 Fed. Reg. 15,052 (Dept. Comm. 1992) (Amended final LTFV determination).

See Lantz, *op. cit.*, 164, at 1048.

5 Sulfanilic, *op. cit.* 28, at 9411.

针对转型经济国家采用的主要方法。

(五) 中止协议(Suspension Agreements)

近年来,美国商务部越来越多地使用中止协议来解决转型经济国家的倾销案件,即:由商务部与出口商达成中止反倾销调查的协议,协议达成后,商务部与国际贸易委员会将不再做出构成倾销、损害和征收反倾销税的最终裁定,除非该协议被违反或未能按照计划执行。中止协议类似于欧盟反倾销法中的价格承诺,本质上是对进口产品的数量限制。美国关税法第734节赋予商务部与转型经济国家签订中止协议的较大的裁量权,但商务部签订中止协议必须符合三个前提条件:(1)该协议符合公共利益;(2)该协议将受到有效的监督;(3)该协议可以阻止由于进口而导致的美国国内产品价格的下降。

由于美国认为中止协议本质上与关贸总协定所规定的数量限制无异,并且与自由贸易体制相抵触,因此传统上美国主管部门不愿意采用价格承诺的方式解决倾销案件。在针对市场经济国家的倾销案件中,美国从未采用此方法。因此该方法成为专门针对“非市场经济”国家倾销案件的一种解决方法。

三 衡量“非市场经济”与市场经济的实践标准

虽然美国国会在《1988年综合贸易与竞争法》第771(18)节中规定了判断“非市场经济”的6条标准,但这些规定并不十分明确,留给商务部相当大的解释和裁量空间,加之美国商务部关于“非市场经济”国家的裁定不受美国国际贸易法院的司法审查,因此该条规定与其说是法律规定,不如说是一项政治决定。针对“非市场经济”国家向转型经济的转变,90年代以后,美国商务部已经允许这些国家的出口商在个案中从法律(*de jure*)和事实(*de facto*)两方面证明其国家应被视为市场经济国家。波兰是第一个成功地争

19 U.S.C. Section 1673c(1).

See Charlene Barshefsky, "Non-Market Economies in Transition and The U.S. Antidumping law: Remarks on the Need for Reevaluation," B.U. INT L. L. J. 373. 380 (1990).

取到市场经济地位的国家 ,之后 ,捷克共和国与斯洛伐克(2000 年初)、匈牙利(2000 年 2 月)、拉脱维亚(2001 年)、俄罗斯与哈萨克斯坦(2002 年)、立陶宛与爱沙尼亚(2003 年)及乌克兰(2006 年 2 月)先后通过美国反倾销法的市场经济考察并取得市场经济地位。与此相反 ,尽管中国与罗马尼亚都是世界贸易组织的成员并且努力争取市场经济地位 ,但至今无法达到美国的市场经济标准 ,甚至无法通过市场导向产业的测试。通过对“波兰案”的分析 ,可以看到美国商务部对第 771 (18)节六项“市场经济”标准的具体诠释。

在波兰案中 ,商务部确认了波兰的市场经济地位 :“波兰不再是 1930 年关税法第 1677 (18)节意义上的‘非市场经济’国家。虽然波兰还没有从政治和经济上完全达到融入欧共体的目标 ,商务部发现 ,与传统的‘非市场经济’国家不同 ,波兰的国内市场对贸易和外国投资是开放的 ,而非封闭或受到保护的……商务部认为波兰的经济按照市场经济原则运作 ,其国内价格完全可以被用于美国反倾销法意义上计算正常价值的依据。”商务部还进一步阐明了认定波兰为市场经济国家的 9 条理由。

首先 ,波兰货币可以与其他货币(包括美元)自由兑换。货币可以自由兑换往往是判断一国是否是市场经济的最具说服力的证据。美国商务部认定货币可自由兑换的标准并不高 ,只要在其国内可自由兑换即可 ,而无须外部的可自由兑换。在本案中 ,商务部认为考察波兰货币改革的最重要的因素是“波兰与世界的价格体系是相互联系的”。

其次 ,波兰工人的工资水平与工作条件建立在工会与企业的协商基础之上。依据为 :(1)波兰 1989 年贸易联盟法规定所有雇员具有根据其意愿建立工会的权利 ;(2)在波兰 ,工会的建立是自发的 ,并且独立于政府和雇主 ;(3)按照波兰法律 ,贸易协议无需在政府部门登记 ;(4)波兰工资水平是工会、企业和工人理事会临时协商的结果。

Carbon Steel Plate from Poland (58 Fed. Reg. 37205 [July 9 ,1993])。但在本案中 ,经过利弊平衡 ,波兰最后放弃了市场经济地位。

See Daniel Ikenson , “Non Market Nonsense- U. S. Antidumping Policy toward China ,” at <http://www.freetrade.org>.

商务部对该案的详细分析见 the Memorandum Regarding Respondent s Request for Revocation of Poland s N M E Status.

第三,波兰长期以来都允许外国直接投资。通过考察波兰的外商投资法,商务部认为该法允许任何外国个人或组织与波兰组织组成合资企业,并且没有对外国投资数量 and 价值的限制;波兰允许外商独资企业的经营活动,并且除了在不动产、战略工业和国有企业领域的投资外,无需在政府部门注册;外资不受外汇平衡、进口替代政策或当地成分要求的限制。

第四,按照波兰法律,国有企业完全独立自主经营。在本案中,美国商务部认为仅生产资料所有权的私有化不足以满足第771(18)节的要求,“非市场经济”国家还必须取消国家对生产资料的实际控制权。波兰的国有企业占其就业比例的50%以下、占波兰国内产值的6%。商务部发现,虽然波兰小企业的私有化程度很高,但中型和大型企业私有化的步伐却很慢,而且大量的工业资源仍然由政府掌控。但是,美国商务部认为波兰政府控制这些工业资源的目的主要是确保其私有化有步骤、稳妥地进行,从而防止经济的动荡。因此,尽管所有权属于政府,但国有企业是独立于政府自主经营的。此外,波兰国有企业充分摆脱了传统的国家金融体制的控制,国有企业破产率的增加及就业率的相对下降(与私营企业的比较)都是其独立性的证明。

第五,波兰政府基本上取消了对生产和消费产品的价格的控制权。在本案中,美国商务部发现波兰90%以上的生产和消费产品价格是市场价格。即使那些仍受管制的产品价格,如房租,煤气,电力,牛奶,基本医药及公共交通价格也由于波兰政府削减消费者补贴而变得更加灵活;此外,波兰政府为了使价格与国际价格接轨,还允许通货膨胀;波兰宪法确保人民自由从事经济活动以及占有和使用财产的权利;在波兰,购买土地的唯一限制是当土地由国有企业占有或者买方超过50%的股权由外国人所有时,必须经过政府部门的许可。商务部认同该限制是防止国有企业出现金融危机所采取的必要措施。

第六,除了武器、短缺商品及具有潜在军事用途的商品之外,波兰不存在对出口的限制。

第七,波兰制定了反垄断法,意在打破原来的政府垄断,保证公平的竞争环境。

第八,波兰的证券交易制度对于外国资本的开放具有重要的意义。

最后,波兰的关税法和反倾销法与关贸总协定的规定相一致。尽管这

并非判断市场经济的主要因素,但一国的关税法与反倾销法同样反映出该国家经济开放的程度。

由于缺乏量化的标准和详细的程序规则,商务部在依据关税法第 771 (18) 节判断一个国家是否从“非市场经济”国家转化为市场经济国家的衡量标准仍然是极具弹性的,从波兰案难以判断出商务部在衡量各项标准时的主次与轻重。因此,上述 9 项标准的判断完全在商务部的裁量范围之内,从这个意义上说,美国的做法似乎有违世贸组织的透明度原则。不过这种灵活的标准对于力争摆脱“非市场经济”的国家而言未必全是负面的。因为世界上不存在一个百分之百标准的市场化国家,只有市场化程度的相对比较及排序才是有意义的。这些国家完全可以利用该规定而请求必要的弹性,量化限制在理论和实践中不仅难以做到,而且有时会导致武断的结论。

四 美国反倾销法“非市场经济”规则对中国的影响

美国对“非市场经济”国家产品正常价值确定的基本原理,是在计划经济国家,由于非市场因素对市场供求关系起到决定性的影响,因而产品的价格不可靠,不能反映出真实的市场供求关系,因而不能作为衡量价格歧视和判断是否低于成本销售的标准或依据。

无论是采用生产要素方法还是采用替代国方法计算产品的正常价值,都使中国输美产品处于极其不利的地位。

首先,在选择替代国衡量“非市场经济”国家生产要素方面,美国反倾销法赋予商务部以极大的自由裁量权。该法第 773 (C) (1) 节规定:“……对生产要素的衡量应当在考虑一个或几个商务部认为适当的市场经济国家的要素价值的前提下基于最佳可获得信息做出。”同时,该法还规定在替代国及生产商的选择上,应“尽最大可能选择一个经济发展水平与‘非市场经济’国家具有可比性的国家和具有可比性的生产商”。但是该法没有要求替代国必须是经济发展水平最具可比性的国家或产品为最具可比性的生产商,而且也没有对“可比较的经济发展水平”(Comparable level of economic

See Daniel Ikenson, "Non Market Nonsense-U.S. Antidumping Policy toward China,"
<http://www.freetrade.org>.

development)、“可比较的产品”(Comparable merchandise) ,以及“重要的生产商”(Significant producer) 等术语作出界定。因此,在替代国的选择上,美国商务部享有宽泛的自由裁量权。

其次,在历年来的对华反倾销案件中,对中国不利的情况比比皆是。挪威、澳大利亚、法国等劳动力成本远远超出中国的发达国家经常被商务部选为中国的替代国,即使经常被美国商务部选为中国替代国的印度或巴基斯坦等发展中国家,其原材料的价格也往往远超中国。采用替代国等方法计算出来的产品倾销幅度会大大高于采用正常方法得出的结果。更为不利的是,该方法实际上使中国产品在全球竞争中所具有的比较优势丧失殆尽;此外,无论是世贸反倾销协议或中国入世议定书都没有对市场经济作出法律上的界定,这意味着每一个成员方在反倾销案件中可以自行确立甚至更改“市场经济”的条件。美国商务部判断其贸易伙伴是否为“非市场经济”国家的决定不受美国的国际贸易法院的司法审查这一规定,使得“非市场经济”规则的政治性大大增强而法律性大大弱化,这也意味着中国企业试图通过司法途径改变“非市场经济”地位的可能性不复存在。

最后一个不利影响是在反倾销税率的计算方法方面。对于来自市场经济国家倾销产品,美国商务部在计算倾销幅度时采用“单独税率”的方法,分别计算每一个出口商的倾销幅度,除非商务部在发现市场经济国家的出口商具有关联或附属关系时,可能会采取针对所有出口商的加权平均税率。而针对“非市场经济”国家的出口产品,商务部的做法正好相反,即“非市场经济”国家的所有同类产品的出口商将被计算一个全国统一税率(“一国一税”),除非企业能够从事实和法律两方面证明其出口行为不受国家控制,方可被计算分别税率或者加权平均税率。一国一税的理论依据是:“非市场经济”国家的所有自然资源和生资料都属于一个实体——国家。因此,对来自“非市场经济”国家的所有进口产品都认为是产自于一个单一生产商,只有适用“一国一税”才能有效避免规避行为。否则,该国的出口商就会通

Scott Anderson, “Significant Change or Status Quo? The Potential Impact on Chinese Producers and Exporters to the United States from the Draft Chinese Accession Protocol Provisions Regarding Special Antidumping and Product and Textile Safeguards,” Paper prepared for a World Bank seminar in Beijing, October 25, 2000, p.18.

过反倾销税率最低的那个出口商来规避反倾销税。

按照这种方法,中国大量出口企业因此而获得远高于市场经济国家同类企业的反倾销税率,有些甚至永远丧失了美国的市场。例如,在中国输美家具案中,只有6家企业被分别计算单独税率,112家申请加权平均税率的中国家具企业成功地证明其独立于政府的运作而获得了6.65%加权平均税率;其他所有未应诉的企业则被计算了高达198.08%的全国统一税率,是加权平均税率的近30倍。又如,在中国输美彩电案中,中国未应诉企业获得的税率为78.45%,而马来西亚的未应诉企业的税率仅为0.75%。在输美顶钉案中,中国及韩国受到反倾销调查,其中中国产品的统一税率为118.41%,而韩国产品的平均税率仅为0.68%。在输美结构钢梁案中,中国产品的全国统一税率为89.17%,其余6个受调查的市场经济国家的平均税率仅为6.14%。

随着冷战的结束和经济全球化的发展,越来越多的经济转型国家从“非市场经济”国家的序列中“毕业”,获得美国反倾销法意义上的市场经济地位。目前,美国反倾销法的“非市场经济”规则仅适用于为数不多的几个国家,中国显然是其中最大的受害国。

笔者认为,美国承认中国的完全市场经济地位的时机已经成熟。随着中国加入世界贸易组织,中国政府通过努力已经成功获得53个国家对中国完全市场经济地位的承认,但作为中国最大和最重要贸易伙伴之一的美国在这一问题上似乎仍没有松动的迹象。究其原因,中国多年来对美贸易顺差及美国国内贸易保护主义势力抬头是根本原因,此外,与保障措施不同的是,美国总统对反倾销这种贸易救济措施难以施加影响,美国商务部裁量权过大也是重要原因。

陈力:复旦大学法学院副教授、在读博士研究生

高永富、张玉卿主编:《国际反倾销法》,复旦大学出版社2001年版,第272页。

参见 Daniel Ikenson, 前引文。

2005年4月21日,美国商务部正式发布公告,决定采用更为严格的方法计算“非市场经济”国家产品的倾销幅度。这意味着中国企业若申请单独税率将会变得更加困难。详见“Separate Rates and Combination Rates in Antidumping Investigations Involving Non Market Economy Countries,” Announcement of Change in Practice and ‘Policy Bulletin 05.1’ April 21, 2005. <http://ia.doc.gov/newitems.html>.

战后美国东北部服务业发展研究

韩 宇

〔内容提要〕第二次世界大战后,美国东北部的产业结构经历了深刻的变革,以生产服务业为代表的服务业部门高速发展,取代制造业成为主导产业。本文介绍了美国东北部服务业概况和特点,重点剖析了“曼哈顿效应”和信息技术推动这两个生产服务业发展过程中的突出现象。文章认为,从整体上看,美国东北部服务业更多以全美乃至国际市场为服务对象,新兴生产服务业已经在很大程度上摆脱了传统服务业部门低劳动生产率、低工资的状况。以生产服务业为代表的服务业已成为区域经济发展的重要支柱,在东北部经济的后工业化转型过程中发挥着关键作用。但是,服务业发展中的两极分化现象也亟待解决。

关键词 美国经济 服务业 美国东北部 曼哈顿现象 信息技术

第二次世界大战后,美国的产业结构经历了深刻的变革,服务业长足发展,并取代制造业成为美国经济的主导产业。美国服务业的内部结构也出现了重大调整,传统服务业部门的主导地位逐渐被为生产者服务的新兴服务业部门所替代,此变革在美国服务业最发达的东北部经济转型中表现尤为突出。本文在概述美国东北部服务业状况和特点的基础上,对曼哈顿效应和信息技术这两个生产服务业发展过程中的突出现象进行分析,进而对

本文为作者主持的国家社科基金项目阶段性成果。本文中的“东北部”与美国人口统计中的“东北部”概念一致,包括新英格兰地区(包括马萨诸塞、康涅狄格、罗得岛、新罕布什尔、弗蒙特、缅因等6个州)和中大西洋地区(包括纽约、新泽西、宾夕法尼亚等3个州)。本文中的服务业,若无特殊说明均指广义的服务业,即第三产业。

在美国学术界争议颇多的问题——服务业在区域经济中的地位及作用进行探讨。

一 美国东北部服务业发展概况及特点

第二次世界大战后,服务业的长足发展是美国产业结构变化的突出特征。根据美国劳工部劳工统计署的统计数字,1960年美国服务业就业人数为3511.4万,1970年达到4882.7万,十年间增长了1370万,而同期内制造业新增就业仅为241万,远远落于服务业的增长幅度。20世纪70年代,美国服务业增长势头不减,1972年超过了5000万。1980年服务业就业为6626.5万,与1970年相比净增近1744万,而制造业同期新增就业仅仅是88.5万(事实上,1979年之后美国的制造业的就业人数呈现逐渐下滑的态势)。美国服务业在80年代的增长更为迅猛,1990年工作岗位要求为8576.4万,与1980年相比新增岗位近2000万个。90年代美国的服务业仍然保持着旺盛的发展势头,在1998年就业人数超过1亿,2000年达到1.07亿,与1990年相比增加了2137.2万,占此时期内美国新增就业人口的总数(2229.8万)的96%。进入21世纪,美国的服务业部门增速略缓,2005年就业人数为1.11亿。

战后,美国服务业的内部结构也出现了重大调整,传统服务业部门的主导地位逐渐被新兴服务业部门所替代。生产服务业异军突起便是这种产业结构变动的集中体现。1977年至1981年,美国传统服务业平均增长15%,生产服务业部门增长24%,1981年到1985年期间,传统服务业年平均增长率降至8.3%,而生产服务业部门则保持在22%的水平。大都市区是服务业部门,特别是生产服务业最集中的地区。1980年到1988年期间,美国大都市区的生产服务业新增就业机会470万,增幅高达50.6%,比

U. S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, Tables from Employment and Earnings, B - 1. Employees on Nonfarm Payrolls by Major Industry Sector, Historical, ftp://ftp.bls.gov/pub/suppl/empsit.ceseeb1.txt.

生产服务业,即 producer service,包括企业服务业、金融保险和不动产业等部门,是近年来美国学术界出现一种新的划分方法。此概念反映了服务业的发展趋势,已被广泛应用。

Saskia Sassen, "Economic Restructuring and the American City," Annual Review of Sociology, Vol. 1990, pp.470~471.

大都市区整个服务业部门增幅(24.3%)高出一倍多。1989年到1999年,美国服务业整体的增长幅度为25%,生产服务业的增幅则达到45%。

战后美国服务业的高速增长在东北部表现尤为突出。从就业人数上看,东北部的服务业就业人数大幅攀升,占该地区总就业人数的比重呈持续上升之势。在1940年,在新英格兰和中大西洋地区,服务业从业人员占该地区劳动力总数的比例分别为51%和56%,由于服务业快速持续发展,到1980年,此比例分别达到66%和69%。到1993年,纽约州、新泽西和康涅狄格三州服务业就业人数占总就业人员的比重约为71%。⁵

纽约作为世界金融贸易中心,其服务业的发展自然最为引人注目。1959~1969年,纽约市就业增长最快的部门全部集中于服务业。在70、80年代,从整体而言,纽约市的服务业呈持续快速发展的势头。1969年至1989年,该市生产服务业就业人数由95万增至114万,占总就业人数的比重从25%升至31.6%;社会服务业就业人数则从76万增至93万,占总就业人数的比重从20%升至26.3%。而在同期内,纽约制造业江河日下,就业人数持续大幅度下滑,由1969年的180万降至1990年的100万,减少了44%。这样,纽约的服务业在取代制造业成为最重要的产业部门后,其主导优势进一步扩大。20世纪90年代,纽约服务业进一步扩张,就业人数显著增加。1990年到1999年,医疗保健和社会服务是就业人数增长最多的两个部门,分别增加了6.4万人和4.6万人。在企业和消费者服务业中,股票和商品交易增加了3.3万人,工程和管理咨询增加了1.3万人。1998年和1999年是近50年来纽约市就业增长最为显著的时期,1999年12月纽

W. Richard Goe, "The Producer Service Sector and Development within the Deindustrializing Urban Community," *Social Forces*, June 1994, No. 4, Vol. 72, pp.971~972.

Julie Hatch and Angela Clinton, "Job Growth in the 1990s: A Retrospect" *Monthly Labor Review*, December 2000, pp.3~4. 生产服务业的数据根据美国劳工部的相关统计数据计算得出。

Harry W. Richardson and Joseph H. Turek eds., *Economic Prospect for the Northeast* (Temple University Press, 1985), p.48.

5 James W. Hughes and Joseph J. Seneca, *Regional Economic Long Waves: Employment Dynamic in the Tri-state Region* (The Center for Urban Policy Research, 1996), p.32.

Matthew P. Drennan, et al., *Research in Urban Economics*, vol.10 (JAI Press, 1996), p.81.

Ann Markusen and Vicky Gwiasda, "Multipolarity and the Layering of Functions in World Cities: New York City's Struggle to Stay on Top," *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol.18, 1994, p.171.

约市的失业率为6% ,降至90年代的最低点。其中 ,就业增长的主要源头为企业和消费者服务业。事实上 ,纽约市68%的就业机会来自这两个部门。九一一恐怖袭击对纽约的服务业造成了严重影响 ,但近两年已经开始缓慢复苏。

战后新英格兰地区的服务业也取得了长足进展。1947年 ,新英格兰地区狭义服务业就业人数仅为37万 ,1970年达到80万。1970年以来 ,狭义服务业是新英格兰地区增长最快、也是规模最大的部门。到1985年 ,这个数额则激增至150万 ,在1990年达到180万 ,2000年达240万 ,增幅在全美名列前茅。2006年2月的最新统计数据显示 ,新英格兰目前狭义服务业主要部门的就业人数分别为 教育和健康服务123.2万、专业和企业服务85.8万、休闲娱乐业62.8万。在过去 ,人们提起新英格兰的产品首先想到的是鞋和计算机 ,而现在 ,服务业 ,尤其是企业服务业 ,成为新英格兰重要的支柱产业。从服务业在全美布局看 ,金融业、保险业和教育产业在该区的集中度很高。新英格兰地区从事共同基金和资产管理行业的人数达7300人 ,占该行业全美总就业人数的31% ;从事投资顾问服务的人数为2.3万人 ,占该行业全美总就业人数的19%。⁵ 此外 ,美国的保险业也集中于新英格兰地区。该地区的教育产业同样发达 ,新英格兰的大学、图书馆和博物馆的相对数量三倍于其他地区。

在战后美国东北部服务业的发展过程中 ,生产服务业、教育和医疗保健业的高速增长尤为引人注目。生产服务业自70年代以来发展迅猛 ,已成为最为重要的服务业部门 ,是战后东北部服务业发展的最为突出特征。

从纽约市服务业的发展状况看 ,生产服务业表现十分突出。在纽约市 ,企业服务业在1960年拥有雇员12万 ,1991年则已超过20万。1979年到1985年 ,该市服务业增加了30万个就业机会 ,其中金融保险不动产业占38% ,企业服务业占18% ,这两个部门加在一起共占就业增加额的

James Orr and Rae D. Rosen , "New York—New Jersey Job Expansion to Continue in 2000 , " Second District Highlights , Volume 6 , Number 5 , April 2000 , pp.2 ~3.

U. S. Bureau of Labor Statistics.

Federal Reserve Bank of Boston , New England Economic Indicators , April 2006 , p.2.

5 David Kolko , "The New Geography of New England Service Industries , " http://www.bos.frb.org/economic/nerr/kolk98_4.htm.

56%。而从同期内全美增加的就业机会来看,金融保险不动产业增加了13%,企业服务业增加了21.6%,共占服务业增加额的34.6%。可见,纽约的生产服务业远远超出了全美的平均水平。1985年至1987年,纽约市生产服务业增长速度加快,在服务业中的比重进一步增加。其中,金融保险不动产业和企业服务业占服务业增加额的比例分别增至40.4%和22%,它们在服务业就业增加额的比例已增至62.4%。这里值得一提的是,在70、80年代纽约市生产服务业高速发展的过程中,1980年,企业服务业和金融服务业的就业人数首次超过了纽约的制造业就业人数。到1984年,商务和金融服务业的就业人数达57.6万,超出制造业14万人。而在1977年,纽约市制造业的就业人数比商务和金融服务业高出12万。90年代,纽约市生产服务业显著增长。如前文所示,该市就业增幅最大的几个服务业部门中,生产服务业占据了多个席位,其中股票和商品交易增加3.3万人,计算机和数据处理增加了约2.5万个工作岗位,工程和管理咨询增加1.3万人。在新英格兰,生产服务业同样发展迅速,尤其是从事计算机服务、管理咨询、数据处理、广告、软件等业务的企业服务业增长最快。1984年到1987年,新英格兰地区新增加的服务业就业机会中,有1/3是企业服务业部门创造的。同时,新英格兰地区的金融保险不动产业也经历了快速发展。美国劳工统计署的数据显示,1980年该地区金融保险不动产业的就业人数为33万,1990年增长至46万。20世纪80年代,波士顿地区的金融保险不动产业就业增长幅度高达35%。1994~1997年,由于共同基金产业的高速发展,波士顿地区金融保险不动产中的证券商品经纪业务的就业增幅高达40%。

在美国东北部,教育和医疗机构创造了大量的就业机会。东北部是美国高等院校最集中的地区,这里拥有久负盛誉的“常青藤联盟”,包括哈佛大学、耶鲁大学、普林斯顿大学、康奈尔大学、哥伦比亚大学、布朗大学、达特莫斯大学和宾夕法尼亚大学等世界一流学府。教育机构也是东北部服务业中

Lloyd Rodwin and Hidehiko Sazanami eds., *Deindustrialization and Regional Economic Transformation: The Experience of the United States* (Unwin Hyman Inc., 1989), p.141.

Lynn E. Browne, "The Role of Services in New England's Rise and Fall: Engine of Growth or A Long for the Ride?" *New England Economic Review*, July/August 1991, p.32.

David Kolko, *op. cit.*, p.15.

创造就业机会较多的一个部门。80年代中期,新英格兰地区教育部门占服务业就业总人数的15%。90年代,新英格兰教育产业的集中程度是美国其他地区的2倍,该地区各州教育行业的就业远远超过全美平均水平。1997年,该地区教育产业就业人数达到30万人。

医疗保健属劳动力密集的服务业部门,是美国东北部就业人数最多的服务业部门之一。东北部的医疗保健机构久负盛誉,每年都有来自美国各州乃至世界各地的患者到此就医。第二次世界大战后,特别是70年代以来,东北部的医疗保健业经历了快速的发展。1975年到1983年间,新英格兰地区医疗保健业创造了14万个新的就业机会,而同期内发展迅速的高技术行业增加的就业机会不过是8万人。医疗保健从业人员已占新英格兰服务业总人数的三分之一,成为该地区吸纳劳动力最多的服务业部门。1978~1986年,东北部主要城市的医疗保健业就业人数显著增长,其中纽约增加7.9万,波士顿增加3.5万,匹兹堡增加2万。90年代,东北部的医疗保健业仍然保持着旺盛的发展势头。1990年到1999年,纽约市医疗保健业增加了6.4万人,是就业人数增长最多的部门。1997年,新英格兰的医疗保健业就业人数高达75.7万,在该地区各行业就业总量的比重达9%。与美国的其他地区相比较,医疗保健业在该地区的集中度高出全美平均水平29个百分点。

在服务业迅速增长的同时,美国东北部的传统制造业部门则呈现出持续下滑之势。在美国东北部,服务业部门何以超过制造业,是一个值得深入探讨的重要问题。笔者认为,在工业成长周期的作用下,传统工业部门在经历了形成、发展、成熟的阶段后,步入衰退之中,是历史发展的必然。同时,在联邦财政政策、投资环境以及国际竞争的加剧等因素的作用下,更使东北部的传统制造业雪上加霜,举步维艰。而东北部服务业部门的显著增长是在美国产业结构向以服务业为主的后工业化转型的大背景之下发生的。美国的服务业之所以能够迅速增长,首先是生产力和科学技术发展的客观要

Patricia Flynn, Ross Gittell and Norman Sedgley, "New England as the Twenty-First Century Approaches: No time for Complacency," *New England Economic Review* (November/December 1999), p.45.

Patricia Flynn, Ross Gittell and Norman Sedgley, *op. cit.*, p.45.

参见拙文:《美国“冰雪带”现象成因探析》,《世界历史》2002年第5期。

求。第二次世界大战后,特别是20世纪60年代以来,科学技术的突飞猛进有力的推动了以高技术产业为代表的物质生产部门的经济增长和劳动生产率的提高。物质生产部门的增长要求服务业的规模和部门分工相应扩大,生产率的提高则为服务业的发展创造了有利的条件。此外,生活水平的提高和消费需求的多元化也刺激了服务业的增长。

二 曼哈顿效应

20世纪70年代以来,生产服务业已成为美国最主要的服务业部门,对经济发展的影响日趋重要,这是不争的事实。美国东北部生产服务业的突飞猛进就是极好的印证。在战后东北部服务业的发展历程中,有两个现象格外引人注目,即所谓的“曼哈顿效应”(Manhattan effect)和信息技术对生产服务业的有力推动。70年代后半期开始,纽约市以金融和企业服务业为代表的生产服务业增长强劲,在其有力拉动下,该市经济一扫阴霾,重现繁荣,引起广泛的关注。由于曼哈顿是纽约市生产服务业最集中的地区,此现象因而被称为“曼哈顿效应”。

从纽约市服务业的发展状况看,1979年到1985年,该市服务业增加了30万个就业机会,其中金融保险不动产业占38%,企业服务业占18%,这两个部门加在一起共占就业增加额的56%。而在同期内美国服务业中,金融保险不动产业就业机会增加了13%,企业服务业增加了21.6%,共占服务业增加额的34.6%。1985年至1987年,纽约市生产服务业增长速度加快,在服务业中的比重进一步增加。其中,金融保险不动产业和企业服务业占服务业增加额的比例分别增至40.4%和22%,它们在服务业就业增加额的比例已增至62.4%。这里值得一提的是,在70、80年代纽约市生产服务业高速发展的过程中,1980年,企业服务业和金融服务业的就业人数首次超过了纽约的制造业。到1984年,企业和金融服务业的就业人数达57.6万,超出制造业14万人。而在1977年,纽约市制造业的就业人数比商务和金融服务业还高出12万。从以上数据中我们不难发现,以金融保

险不动产业和企业服务业为代表的生产服务业的长足发展是战后纽约市服务业的基本特征和发展趋势。战后,纽约市生产服务业在其经济总量不断扩张的同时,在该市服务业乃至整个产业结构中所占份额快速递增,并逐步确立其主导地位。在此过程中,纽约市其他服务业部门发展迟缓,地位和作用都明显减弱。因此,仅将战后纽约市产业结构的转型简单归结为由制造业经济转向服务业经济,不能准确反映纽约服务业的发展全貌,更无法突出生产服务业在这次转型中的关键地位和作用。事实上,生产服务业在纽约市产业结构中的比重迅速扩大并逐步占据了绝对优势,才是该市产业结构变化的典型特征。

战后纽约市生产服务业的发展主要有以下两个特征。其一,从空间分布上看,该市的生产服务业高度集中于曼哈顿区。纽约市生产服务业的超常发展在曼哈顿区表现最为突出。曼哈顿是该市经济活动的中心,产业和人口高度集中,它不仅是纽约市,也是整个美国的经济心脏。曼哈顿中心商业区地处从第60街到曼哈顿岛顶端的地区,面积约23平方公里,却占有纽约市58%的工作岗位,是全世界最密集的中心商业区之一。事实上,曼哈顿在50年代已经是生产服务业高度集中的地区。根据有关专家估算的衡量纽约大都市区产业分布状况的专业化指数,1956年,曼哈顿金融业的指数是169,远远高于纽约市其他地区。1980年,这一指数升至195。同时期内,纽约市其他地区金融业专业化指数仅由46上升到57,与曼哈顿的差距进一步拉大。80年代后期,曼哈顿生产服务业的集聚更为惊人,纽约市近90%的金融保险不动产业和86%左右的企业服务业集中在这里。以生产服务业为主体的曼哈顿,对纽约市经济的影响举足轻重。80年代,该市66%的经济活动集中于此。美国区域规划协会的一项调查表明,1987年,总部设在曼哈顿的454家上市公司在全球范围内的销售总额高达7700亿美元,其中的38家金融和证券公司的销售额为1000亿美元。而总部设在纽约市曼哈顿以外地区的54家上市公司的销售额仅为30亿美元。在曼哈顿,生产服务业部门最集中之处当数华尔街。90年代,华尔街发展速度极快,从1992年到1997年,在纽约市实际收入增长中,华尔街占了56%。

Lloyd Rodwin and Hidehiko Sazanami, eds., op. cit., p.139.

Ibid., p.145.

虽然华尔街的直接雇员只占纽约市的5%，但把相关行业及得益于华尔街高利润和高收入的行业等因素考虑进去以后，在1995年至1997年创造的就业机会中，华尔街占了一半以上。

其二，突出的国际性是纽约市生产服务业的另一特征。随着国际资本流动性增强以及全球经济一体化进程的推进，作为世界上最大的金融贸易中心，纽约的作用愈显突出。外国银行在美国设立分支机构时，纽约是其首选城市。该市外国银行数目在1970年为47家，资产100亿美元；到1985年，增至191家，资产达2380亿美元。曼哈顿的外国银行数目是驻美外国银行总数的一半。纽约金融业所吸收的国外客户存款数额也非常惊人。1986年，在美国最大的200家银行的国外客户存款中，纽约市吸收的存款占68.8%，而美国另外两个主要的金融中心洛杉矶和芝加哥的国外客户存款加起来仅占总数的11.3%。同年，在美国最大的10家银行的国外客户存款中，纽约市的份额达到了85.6%。此外，纽约市的金融机构也为美国跨国公司的海外机构提供服务。1977年，纽约市已拥有36家专门为美国驻外企业提供财政支持的银行。纽约金融业国际性之强由此可见一斑。

除金融业之外，纽约其他生产服务业部门也具有突出的国际性特征。以律师事务所为例。根据纽约市立大学城市经济学家约翰·莫伦科普夫的研究，国际业务是纽约的律师事务所的专长。⁵ 一项调查结果显示，80年代中期，曼哈顿是在海外设有分支机构的律师事务所最集中的地区，共有78家此类律师事务所，而洛杉矶和芝加哥设立这类律师事务所的数目分别为39家和11家。

纽约市生产服务业的长足发展与以下几个因素密切相关。

其一，企业经营分散化和多元化的需要。生产经营的分散客观上对管理提出了更高的要求，经营着多家企业和分支机构的公司必须加强对生产计划、分配、市场营销和内部管理等方面的统一规划和协调。同时，企业的

The Economist, October 17, 1998.

John H. Mollenkopf and Mannel Castells ed., *Duel City: Restructuring New York* (Russell Sage Foundation, 1991), p.7.

Lloyd Rodwin and Hidehiko Sazanami eds., op. cit., p.146.

5 John H. Mollenkopf, "Corporate Legal Service in New York City," *New York Affairs*, Winter 1986, Vol.9, No. 2, 34.

Lloyd Rodwin and Hidehiko Sazanami eds., op. cit., p.145.

多元化经营也亟需专业化程度较高的服务业部门提供指导。这样,为了更好地进行决策和经营,高水平专业化服务的作用愈显重要。纽约集聚了世界一流水平的生产服务业,可提供专业化程度很高的服务,而且服务部门种类齐全,自然对众多的大公司有很强的吸引力。所以,尽管在纽约市的办公费用极为高昂,大批公司总部仍在此落脚。

其二 80 年代国际金融业和资本市场的重大变化。过去,大型商业银行一向是国际金融市场占据绝对优势的主导机构。80 年代以来,随着证券市场迅速扩张,银行贷款业务急剧下滑。从空间上看,急剧增长的非银行金融机构业务向世界上主要的金融中心集聚,这样 60、70 年代国际金融机构向各地区分散的趋势发生了根本的改变。作为世界上最大的金融中心,纽约无疑从中受益最多。该市金融业中,证券业是增长最快的部门。1980 年,纽约市证券业就业人数由 7 万增至 9 万,1985 年达到近 12 万,1987 年增至 15.6 万。80 年代初期,由于世界主要发达国家普遍放松了金融管制,国际资本的流动性进一步增强。美国相对开放的金融体制使其成为接受金融投资最多的国家,大批外国银行跟随本国公司进入美国。外国银行在美国设有约 1000 个办事机构,集中在纽约、洛杉矶、旧金山、芝加哥和休斯敦几大城市。其中,纽约共有外国银行办事机构 435 个,占外国资产总额的 65%。

有学者将“曼哈顿效应”简单地归因于纽约市在美国乃至全球经济中的独特地位,认为生产服务业的发展不具有普遍意义。事实并非如此,如前文所述,生产服务业的长足进展并非纽约所特有,而是美国东北部较为普遍的现象。比如,波士顿是新英格兰服务业比较发达的城市。金融业,尤其是共同基金和其他金融服务业是该市重要的支柱产业。在过去 20 年间,该市金融业保持着每年 9% 的增幅。康涅狄格州首府哈特福德的服务业发展仅次于波士顿,有全美“保险业之都”的称谓。与美国其他地区比较,东北部的许多城市中生产服务业十分集中,从美国银行业和保险业的公司在各地区的分布状况上看即可见一斑。有关研究表明,1969 年,东北部集中了

Lloyd Rodwin and Hidehiko Sazanami eds., op. cit., pp.135 ~136.

R. D. Norton, “Deindustrialization and Economic Development Strategy,” *Economic Development Quarterly*, Vol.3, No.3, 1989, p.194.

美国银行业公司总部的 40% 和保险业公司总部的 44%。1989 年,上述比重分别增至 44% 和 52%。1996 年,美国金融服务业占城市总就业人数比重最高的 10 个城市中,东北部的城市占据了一半。

生产服务业在东北部大城市的集中并非偶然,是由多种因素促成的。首先,美国东北部生产服务业有悠久的历史,尤其是新英格兰的制造业和贸易。从殖民时期开始,当地富有的投资者就开始从事制造业或贸易。他们为了降低投资过于集中而带来的风险,往往寻求新的投资渠道,从事金融业等服务业部门。美国的共同基金即于 1924 年诞生于波士顿。其次,除历史因素,东北部大城市所具备的种种优势也对生产服务业部门具有吸引力。其一,东北部大城市了汇聚了众多的生产服务业部门,所形成的集聚效应对该行业的发展非常有利。企业服务业相互提供所需服务,彼此之间有较强的依赖性。同时,生产服务业的很多部门创新性很强,同行之间面对面的知识和信息交流十分重要。事实上,有很多创意来自高尔夫球场或鸡尾酒会的交流。其二,东北部大城市的劳动力教育程度高,因此劳工市场素质高,符合企业服务业的要求。其三,相对于制造业而言,服务业部门用地较少,银行、保险公司等服务业部门可以使用高层建筑节省用地,减少开支。基于上述因素,尽管电子通讯技术日新月异,生产服务业部门并未像制造业那样,迁离昂贵拥挤的东北部大城市。

三 信息技术的有力推动

美国著名的城市社会学家曼纽尔·卡斯特尔认为,服务业增长的关键在于信息处理活动的快速发展。生产服务业的经营方式主要表现为信息的收集、传送和分析,因此信息技术的发展对生产服务业的影响直接而明显,成为该部门提高质量和效率、拓展空间的关键因素。第二次世界大战后,以微电子技术为核心的信息产业的飞速发展成为美国东北部生产服务业的重要推动力。

Sally Ward, "Trends in the Location of Corporate Headquarters, 1969 ~ 1989," *Urban Affairs Quarterly*, Vol.29 No.3, March 1994, p.471.

曼纽尔·卡斯特尔:《信息化城市》,江苏人民出版社 2001 年版,第 146 页。

以计算机技术为主的信息技术普及应用使东北部生产服务业面貌一新,效率倍增,这在纽约金融电子化进程中表现尤为突出。1961年,纽约的大通曼哈顿银行利用计算机技术,实现了支票处理自动化。花旗银行于1971年发明了世界上第一台自动柜员机,实现了世界金融史上的里程碑式的重大进展。1972年,美国运通首创在信用卡背面安装磁条,以此对储户的身份进行更为准确的核定。1978年,美国最大的股票经纪公司——纽约美林证券公司率先利用计算机建立了现金管理系统。到80年代中期,美林证券公司已成功地将数十亿美元的业务从其他公司吸引到本公司。上述事例仅仅是东北部金融业巨大变化的冰山一角。东北部金融业基本实现银行交易、数据处理、资金转账、信息传递和经营管理等方面的全面电子化,为金融业的大规模扩张奠定了技术基础。从东北部金融业的变化中,我们可以看出70、80年代电子信息技术进步对东北部生产服务业产生了重大影响。

进入90年代以来,计算机网络和通讯技术的迅猛发展使得金融电子化潮流在短短十几年席卷全球,拓宽了服务领域,提高了服务质量,降低了服务成本,成为金融服务业创新发展的重要推动力。很显然,以互联网为主要推动力的金融电子化浪潮为美国东北部的金融服务业带来了巨大的机遇。同时,互联网产业的迅速崛起,不仅使东北部金融服务业面临着自身能否快速跟进新技术、推出新服务的挑战,一些大牌的IT厂商和互联网服务商凭借互联网的强大信息服务功能,也转向银行业务市场,寻找新的商机,成为传统金融业的新竞争对手。比尔·盖茨曾预言,在新世纪里,传统商业银行是行将灭绝的一群恐龙。以华尔街的金融巨擘为代表的东北部金融服务业清醒地认识到所面临的机遇和挑战,在短时间的徘徊观望之后,积极投身于金融电子化的大潮之中,采用互联网新技术,提供新的产品和服务。

1997年,美国最大的金融机构花旗集团成立了互联网技术开发部门,独立经营网上业务。同年,美国运通首席执行官哈维·戈卢布要求运通的每一个业务部门都必须拥有自己的技术开发战略。1998年初,花旗集团和大通曼哈顿宣布进军网络银行。1999年12月,美林证券公司开始向投资者提供全面的网上交易服务。1999年10月,刚刚合并的舰队波士顿集团(FleetBoston)宣布在一年半的时间里投资一亿美元建设一个新网站。该网站不仅包括传统的银行业务,而且包括股票交易、共同基金、信用卡、投资指南、金融新闻和账单支付等各项银行服务。舰队波士顿互联网业务的负

责人布莱兹·赫尔泰在接受《波士顿环球报》采访时说：“我们最终目的是使顾客通过网站购买所有的金融产品或服务。”

四 结 语

综上所述,在美国产业结构向后工业化转型的大背景下,东北部服务业得益于曼哈顿效应和东北部大城市所具备的种种优势,取得了令人瞩目的高速发展。同时,信息技术的普及应用更使其如虎添翼。尽管服务业长足发展,并取代制造业成为美国经济的主导产业,但美国学术界对于服务业在区域中的地位及作用有颇多争议。一些学者对服务业能否在区域经济发展过程中发挥主导作用,持否定或怀疑态度。根据传统的经济基础理论,一个地区的产业部门可划分为基础和非基础两类。基础产业将其产品销往外地,为当地获取新的资金,同时带动本地区非基础产业的发展,是地区经济发展的主要驱动力;非基础产业则基本依靠本地市场,处于从属和被动的地位。传统经济基础理论认为,制造业部门为基础产业,服务业属非基础产业。此外,与制造业相比,服务业具有工资较低,生产效率提高缓慢的特点。因此,他们认为,服务业无法带动地区经济的发展。

战后美国东北部服务业发展过程中出现的新特点,为正确认识服务业的地位和作用提供了极好的依据。

首先,东北部服务业更多面向全美乃至国际市场。纽约市以金融业和企业服务业为代表的生产服务业的超常发展是最好的范例。如前所述,生产服务业的长足进展并非纽约市所特有,而是美国东北部较为普遍的现象。那么,东北部服务业发展的动因何在?根据传统的经济基础理论,服务业的发展必然得益于当地制造业部门的推动。可是,当战后东北部生产服务业迅速增长之时,该地区的制造业却经历了持续的严重衰退,就业人数一直呈下滑之势。由此可见,东北部生产服务业增长的主要动因并非当地制造业

John Jordan and Jane Katz, "Banking in the Age of Information Technology," *Regional Review*, Vol.9, No.2, 1999.

William H. Miernyk, *The Change Structure of the Southern Economy* (Southern Growth Policies Board, 1977), pp.6~7; James M. Howell, "Alternatives for the Northeast: Choices and Costs," in David Lampe ed., *The Massachusetts Miracle*, p.104.

部门的推动,其服务对象也不仅局限于本地市场。事实上,服务于全美乃至全球市场才是东北部生产服务业发展的根本动力。计算机及数据处理、研究测试和管理咨询是生产服务业中全美指向性最强的三个部门,而新英格兰是美国这三个部门最集中的地区。此外,康涅狄格州的保险业客户也来自全美各州。有关调查表明,新英格兰地区早在70年代已有相当数量的企业服务业部门的一半以上的业务面向全美市场。除去生产服务业,美国东北部的医疗保健和教育机构也是以全美甚至世界为服务对象。

其次,在美国东北部服务业中已居主导地位的生产服务业,业已脱离劳动密集型的低技术或无技术的传统范畴,成为知识密集型产业。这些发展迅速的生产服务业部门一般工资较高。比如,一般而言,计算机生产部门的工资远远高于普通的制造业部门。在马萨诸塞州,计算机服务和管理咨询两项服务业的工资比计算机生产部门还要高。就整体而言,东北部上述两个行业的工资水平与高技术制造业不相上下。可见,新兴的生产服务业已经在很大程度上摆脱了传统服务业部门低生产率、低工资的状况。

综上所述,从整体上看,美国东北部服务业以往严重依赖本地市场的状况已有很大改观,更多的以全美乃至国际市场为服务对象,为东北部经济发展吸引了大批资金,同时也创造了大量就业机会,吸纳了为数众多、从制造业部门游离出来的劳动力,成为就业增长的重要源泉。战后美国东北部服务业的发展历程表明,在后工业化时代制造业整体滑坡的情况下,以生产服务业为代表的服务业已成为区域经济发展的重要支柱,在东北部经济的后工业化转型过程中发挥着关键的作用。

应该指出的是,该地区的部分服务业活动仍属于劳动密集型、低生产力的行业,所提供的就业机会相当部分集中于低技能、低收入岗位。这种状况造成了收入差距扩大的现象,贫困问题日趋恶化,成为困扰美国社会的严重问题。

韩宇:厦门大学历史系教授

William R. Gillis, "Can service-producing industries provide a catalyst for regional economic growth?" *Economic Development Quarterly*, Vol.1, No.3, 1987, p.250.

Lynn E. Browne, "High Technology and Business Service," *New England Economic Review* (July/August, 1988), pp.9~11.

浅析肯尼迪政府时期美法 在支付领域的矛盾

温 强

〔内容提要〕肯尼迪政府时期,随着西欧经济的恢复,美欧联盟在政治、经济、军事等领域的分歧开始凸显,美法因支付不平衡而起的矛盾即为其中之一。布雷顿森林体系是美法支付矛盾产生的历史根源;以美元危机和美国黄金外流为中心,两国在联盟方针和冷战战略上展开激烈较量;美国政府内就如何解决美法支付矛盾曾有过激烈辩论,肯尼迪政府最后以从欧洲撤军相要挟,迫使戴高乐在弥补美国赤字安排上让步,美法在支付领域的矛盾暂时得以缓解。

关键词 美国经济 美法关系 肯尼迪 戴高乐 支付赤字 布雷顿森林体系

肯尼迪政府时期,从第二次世界大战创伤中完全恢复过来的西欧国家已不再像战争刚结束时那样依赖美国,加之法国戴高乐为首的西欧领导人认为,赫鲁晓夫执政后的苏联显然已不是从前设想的那种威胁,因此他们不愿继续充当美国领导下的“小伙伴”,普遍希望按正常方式与美国打交道。美欧在各领域的矛盾开始凸显。肯尼迪曾谈到,令他最感不安的有两件事情:一是核武器,二是支付赤字,两者在他当政时期的美法关系中均为核心

问题。肯尼迪把支付赤字在技术层面上同核战争相提并论,足见其对美国经济状况的担忧,以及当时美法在支付领域的矛盾之深。

核武器、支付赤字问题分别涉及美国基本的安全和货币政策,肯尼迪对核扩散所引发的危险非常敏感,史学界对他同戴高乐在核武器问题上的分歧已有论述。笔者认为,如果忽视美国当时的支付赤字和黄金外流现象,就不能充分理解60年代初美国对欧洲冷战政策的复杂性及其对西欧不同国家的态度上的细微差别,如果不将支付问题置于政治和安全范畴来考虑,那么对美法矛盾的理解也只会流于表面。本文利用美国最新解密的外交档案,以美法在支付领域的矛盾为中心展开论述,从而考察当时西方国家间的复杂关系。

一 布雷顿森林体系与美法支付矛盾的缘起

当今部分史学家和政治学家把美国20世纪50年代末60年代初的巨额支付赤字和黄金外流当作美国衰落的特征之一,认为这都是由于美国国内经济不景气和在国外战线拉得太长的缘故。应该说这一认识有一定道理,但这种观点很难全面解释美法之间严重的支付矛盾缘何产生。仅从美国国内及在国外的军事开支来寻找其中的根源并不完整,因为指导战后西方经济交往的“宪章”一直是布雷顿森林体系,而该体系恰好是美法在经济

George Ball Oral History, No.2, AC 88 ~ 3 29. ,Lyndon B. Johnson Presidential Library, Austin, Texas. ; U. S. Department of State, ed., Foreign Relations of the United States (Hereafter cited as FRUS), 1961 ~ 1963, Vol.9 (Washington, D. C. :United States Government Printing Office, 1995), p.170.

国内学者对肯尼迪政府时期的美法关系有过一些总体性论述,但两国在支付领域的矛盾至今还未见到专文探讨。参见资中筠主编:《战后美国外交史:从杜鲁门到里根》,北京·世界知识出版社,1995年版,第388~389页;张锡昌、周剑卿:《战后法国外交史,1944~1992》,北京·世界知识出版社,1993年版,第157~166页;姚椿龄:《也谈戴高乐的对美政策》,《世界历史》1982年第5期;徐佩璇:《论战后法美盟友关系的演变》,《徐州师范大学学报》(哲社版)2001年第2期。

Thomas G. Paterson, ed., Kennedy's Quest for Victory: American Foreign Policy, 1961 ~ 1963 (New York: Oxford University Press, 1989), pp.83 ~ 85, 24 ~ 56; David P. Calleo, Beyond American Hegemony: the Future of the Western Alliance (New York: Basic Books, 1987) p.13, pp.44 ~ 52.; Diane B. Kunz, Butter and Guns: America's Cold War Economic Diplomacy (New York: Free Press, 1997), pp.94 ~ 108.

领域斗争的焦点所在,它才是两国在支付领域矛盾激化的真正经济根源。

布雷顿森林体系的设计者对20世纪30年代的经济大萧条记忆犹新,心存恐惧。他们相信开放市场中的灵活汇率制度造成商品在流通过程中的价格由单方面的售买行为所决定,这为资本无序流动及银行家和投机者操控市场大开了方便之门,并不可避免地导致商品价格具有不稳定性,进而引发国际经济争端。他们认为,以美元为补充的纯粹金本位制是最好解决办法。在金本位制货币体系下,发生支付困难或赤字的国家会流失黄金,从而努力寻求出口并尽量压缩进口,支付在此基础上重趋平衡。但这种经济构想不可避免地会使某些国家黄金无节制流失及货币供应量绝对不足,并引发通货膨胀或经济的绝对衰退。布雷顿森林体系最大的弱点在于缺少自动调整和解决支付不平衡的有效机制。由于不同国家执行不同的经济和货币政策,流通过程中相对价格和购买力也存在差异,因而布雷顿森林体系必然产生财政上盈余和赤字的国家。布雷顿森林体系的这种结构性矛盾,造成美法支付矛盾迟早会发生。

布雷顿森林体系的核心是固定汇率制,这一制度是为了保护参与方国民经济免遭支付赤字及黄金流动而导致的需求变化的影响。但从货币政策观点看,上述两个目标实际上是相互矛盾的。布雷顿森林体系既不能保持国际市场物价稳定,也没有自动调节支付不平衡的机制,因而黄金流动不可避免,国际市场需求变化也随之而出现。这种结构性困境使长期积累起来的支付不平衡问题迅速演变为国内外全方位的政治问题,这在战后初期很快就表现出来。当时,法国在同美国的经济交往过程中出现了大规模赤字,由于对苏联冷战的需要,美法之间的支付赤字并未演变为大规模经济冲突,后者的美元缺口最终通过一系列政治磋商得以化解。具体措施是法国对贸易和汇率施加控制,在1949年人为地使法郎兑美元贬值,并从美国获取大规模经济援助来弥补财政上的亏空。在美法第一轮支付矛盾中,法国

Paul Volcker and Toyoo Gyohten, *Changing Fortunes the World's Money and the Threat to American Leadership* (New York: Times Books, 1992), pp.7~8.

Anna Schwartz, *A Monetary History of the United States, 1867~1960* (New Jersey: Princeton University Press, 1963), pp.89~188.

Alan S. Milward, *The Reconstruction of Western Europe, 1945~1951* (London: Methuen, 1984), preface.

处于不利的赤字地位,两国围绕布雷顿森林体系而引发的经济纠纷初露端倪。

冷战初期,美国国民生产总值占世界总量的一半,但随着西欧经济的恢复,美国在世界经济中的比重明显下降。50年代末60年代初,以法德为首的欧洲共同市场成为世界上最大的贸易集团并同美国展开了竞争,它们与美国的经济交往开始由赤字变为盈余。法国在戴高乐任内经济快速增长,其中1959~1964年的年平均增长率为7%~8%。随着经济发展,法国就业状况也有了很大改善。在一个经济形势看好的国家,很难设想该国领导人在政治上会以减少国民收入或部分人失业的方法来平衡国际货币体系。也就是说,在布雷顿森林体系指导下,国际间的支付赤字只剩下黄金流动这种唯一的解决办法了。在艾森豪威尔的第二个任期,美国频繁出现货币缺口。更为严重的是,到1960年底,美国支付赤字累计已达111亿美元,西方各国持有的支付盈余达到了64亿美元。按照布雷顿森林体系的规定,这些美元都可用来兑换黄金,如果美国对欧洲支付赤字每年以30~40亿美元的标准持续下去,并且欧洲国家将该笔资金用于购买美国黄金,那么美国黄金储备将在短期内丧失殆尽。这严重冲击了美国的资本市场,美国正常的经济追索权也将因此遭到削弱。

艾森豪威尔政府并未设计出一套可供选择的灵活解决方案,艾森豪威尔本人对货币政策及其运作几乎一窍不通。他有一次甚至还说:“如果铀能够代替黄金,成为国际货币体系的储藏手段,那么美国的货币危机不是就很好解决了吗?”⁵他希望西欧国家通过军事采购或认购方式帮助美国摆脱财政赤字困境。但当他派出一个由国务院和财政部高级官员组成的代表团赴欧商讨此事时,他已经成为一名即将卸任的“跛鸭总统”,对盟国几乎已没有

Michael Mastanduno, *Economic Containment Cocom and the Politics of East-West Trade* (Cornell University Press, 1992), p.112; 关于法国这一时期经济的发展情况,参阅张芝联主编:《法国通史》,沈阳·辽宁大学出版社,2000年版,第681~682页。

陈宝森:《美国经济与政府政策:从罗斯福到里根》,北京·世界知识出版社,1988年版,第847页。

Robert M. Stern, *The Balance of Payments: Theory and Economic Policy* (Chicago: Aldine Publishing Company, 1973), p.152.

5 Telegram from Embassy in Washington to British Foreign Office, December 2, 1956, PREM II/1826, XC 7840, Public Record Office, Kew, England.

什么可施加影响的手段了。他离职前确实警告过盟国：“美国决心对当前国际支付局势进行修正，这样做的重要性已完全超出纯粹的财经领域。”可真正要让对美顺差的西欧盟国接受货币和安全问题密不可分的观念并帮助美国摆脱财政困境，则只能留给其继任者去完成了。

布雷顿森林体系的另一结构性缺陷是把美元设定为黄金补充的储藏手段，如果美元价值遭到质疑，那么各国就不会继续以美元作为中央银行的储存货币，各国将会为获得更值得信赖的资产如黄金而抛售美元。肯尼迪入主白宫的前几年，美国黄金流失速度达年均10亿美元，其黄金储备也已下降到178亿美元，是自1953年以来的最低点。西欧国家尤其是法国和西德纷纷将持有的美元从美国兑换回黄金。一旦美元不能成为黄金储备的补充，那么它为全球贸易提供货币支撑的地位及其在世界上流通的顺畅性，就将在很大程度上遭到削弱。而竞相获取黄金的行为，将引发全球贸易和流通领域的混乱和冲突，并引发竞争性的恶性货币贬值。法德等国竞相兑换美国黄金，是造成美元持续走低，美国出现巨额支付赤字的重要原因。

肯尼迪政府经济顾问对此十分紧张，他们中的一些人甚至认为30年代经济大萧条有可能在更深程度上重演。为遏止支付赤字和黄金外流趋势继续扩大，他们建议美国有必要对贸易和资本进行控制，但肯尼迪拒绝了这种主张。他认为由于美元被赋予的独特作用，美国的外交和军事战略经常受欧洲国家左右，它们还利用旧有的支付体系来获取自身财政上的盈余。尽管肯尼迪意识到布雷顿森林体系并非尽善尽美，对美元与黄金绝对挂钩的僵化规定也不满，但却不打算对这个确保战后美国经济霸权的体系进行修改。相反，他开始将支付平衡与美国在海外的支出，特别是军事部署费用联系起来考虑，希望在不损害贸易和流通自由化基本目标的前提下，终止美元危机和黄金外流。于是，美国通过北约在欧洲的军事支出与当时美国财政赤字数目大致相当的办法来达到上述目的。肯尼迪削减驻欧美军的理由

FRUS, 1958 ~ 1960. Vol.4 (Washington, D. C. : United States Government Printing Office, 1992), pp.134 ~ 139, 142 ~ 147; FRUS, 1958 ~ 1960, Vol.7 (Washington, D. C. : United States Government Printing Office, 1986), p.679. 艾森豪威尔的看法代表了政府在支付问题上的认识，美国精英阶层也持有类似观点，参见“Communique on Anderson-Dillon Talks with W. Ger Leaders Indirectly Admits Failure of Mission,” New York Times, November 23, 1960. Robert Triffin, Gold and the Dollar Crisis: the Future of Convertibility (New Haven: Yale University Press, 1960), foreword.

之一即在于此。

无独有偶,肯尼迪政府时期,许多法国高级官员也对布雷顿森林体系产生了强烈的抵触心理。他们相信这个国际货币体系被美国操纵,只对美国一家有利。戴高乐认为特殊历史背景造就的布雷顿森林体系是不公平的,人为规定的美元强势地位使美国借以超前消费,而让欧洲国家变相承担美国海外驻军的费用。他希望西方主要大国能够通过谈判做出新的安排,以使新体系更公平合理。美法均对布雷顿森林体系不满的确有些令人困惑。其实这与它们都把国际货币体系置于更广泛的安全范畴架构中来考虑有关。布雷顿森林体系的设计者明确表示要将其设计为脱离大国政治影响的纯经济组织系统,多数人也认为它大体达到了预期效果。然而战后货币体系实际上被高度政治化了,它需要不断的政治干预才能保证其顺利发挥作用。从戴高乐的角度看,出于打破美国在经济上对西方世界的垄断,改革国际货币制度,并进而在政治和军事上同美国分庭抗礼的需要,必须很好地利用法国手中所握有的“欧洲美元”。肯尼迪政府时期,美法对安全战略的不同理解和对货币体系的干预,导致以美元危机和美国黄金外流问题为中心美法矛盾在支付领域中明显表现出来。

二 美法在支付领域的较量与大西洋联盟战略之争

肯尼迪政府时期美法因支付问题而起的高度政治紧张关系其实还与下列两个因素有关,即美国的柏林政策及其对法国追求独立核军备的态度。戴高乐和西德总理阿登纳担心肯尼迪政府处理柏林问题的方式既有对苏联表示不惜一战的决心,也暗含愿与苏联妥协的意味。他们认为肯尼迪有意修改北约战略,在面对苏联进攻时更多倚重常规部队,并强调核军备决策权应更集中于美国总统手里,他们对此深感愤怒;此外,他们对肯尼迪的“灵

Jean Lacouture, *De Gaulle, The Ruler, 1945 ~ 1970* (New York: W. W. Norton & Company, 1992), pp. 380 ~ 382.

Francis J. Gavin, "The Legends of Bretton Woods," *Orbis*, Spring 1996, pp. 3 ~ 16. 另参见张芝联主编:《法国通史》,第688页。

Marc Trachtenberg, *A Constructed Peace: the Making of the European Settlement, 1945 ~ 1963* (New Jersey: Princeton University Press, 1999), pp. 283 ~ 351.

活反应”战略也心存疑惧,害怕该战略将使自己国家被拖入战争泥潭而不能自拔。戴高乐推测肯尼迪会彻底修改以往对西欧的安全承诺,在与苏联寻求缓和的过程中可能将以欧洲盟国的利益作为交换。至于围绕大西洋联盟战略的斗争,法国反对美国控制最为突出。在戴高乐“欧洲是欧洲人的欧洲”口号下,由法国居主导地位的法德特殊关系初步形成。两国走到一起,既针对苏联的扩张企图,也对抗美国的控制野心。在分析当时的国力对比之后,戴高乐认为,法国尚不具备单独挑战美国安全战略构想的能力,其对抗和不满只能更多地表现为拒绝配合美国弥补赤字的政策,并借此实现法国的政治、军事目的。

事实上,肯尼迪政府对以前的美国安全政策的修改远不及盟国预料的那么剧烈。他的“灵活反应”理论和多边防御力量计划在50年代即已萌芽,他对外交战略的调整具有较大的随意性和短期性。为争取戴高乐在赤字弥补安排上采取与美国更加配合的态度,国防部长麦克纳马拉建议支持法国发展自己的核计划,以此换取戴高乐帮助解决美国的支付赤字问题。由于肯尼迪担心此举可能在西德造成连带影响,同时引发核扩散等不可预知的后果,所以拒绝了该提议。但他并没有完全排除帮助法国发展核计划的设想,条件是戴高乐愿意在北约内部采取与美国更加协调一致的行动。

不管肯尼迪政府内的讨论如何,截止到1962年春,围绕北约战略发展方向及美元危机和美国黄金外流,美法冲突已达到非常激烈的程度。在肯尼迪看来,以法国为首的西欧国家趁人之危攻击美元的国际地位,是破坏美国安全政策的第一步。财政部长狄龙(Douglas C. Dillon)曾引用法兰西银行官员的话说:“法国发展过程中有可能出现许多意想不到的困难,人们必须认识到法国手中的美元储备除了是个经济问题,也是一个政治问题。”⁵

FRUS, 1961 ~ 1963, Vol.13, (Washington, D. C.: United States Government Printing Office, 1994), pp.173, 367, 499, pp.502 ~ 503, pp.790, 1097; Hans-Peter Schwarz, Konrad Adenauer: German Politician and Statesman in a Period of War, Revolution, and Reconstruction (Oxford: Berghahn Books, 1997), pp.663 ~ 665.

FRUS, 1961 ~ 1963, Vol.8 (Washington, D. C.: United States Government Printing Office, 1996), p.449.

Bundy to the president, “Action on Nuclear Assistance to France,” May 7, 1962, President's Office Files, Box 116a, Kennedy Library (Massachusetts, Boston).

5 Memo from Dillon to the president, May 25, 1962, National Security Files, Departments and Agencies, Treasury, Box 289, Kennedy Library.

他据此分析法国领导人实际上认识到了美法支付问题的敏感性,也意识到了法国手中持有的美元的政治份量。国务院研究法国当时出版的《民族主义者》一书后向肯尼迪提交的备忘录称:“戴高乐在与美国打交道时将手中的美元作为王牌,换句话说,假使美国对欧政策与法国利益相左,他随时准备用美元套购美国黄金,并以此对美国进行要挟,政府除非将法国视为一个平等伙伴,否则戴高乐是不惜与美国进行对抗的,哪怕这样做意味着削弱自由世界的力量,他也会义无反顾。”综合各种情报,肯尼迪政府认为美法在支付领域的较量势难避免。

美法之间的这种紧张关系在肯尼迪与法国国务部长马尔若(Andre Malraux)的一次会谈中表现得淋漓尽致。当时双方会谈的中心问题尽管是文化事务,但肯尼迪却有意将谈话引向经济话题。他警告说:“如果戴高乐倾向于让德国在欧洲占支配地位,那么美国将撤回其驻德军队。美国因此会节省13亿美元开支,这正好与我们的支付赤字大致相当”如果法国有意领导欧洲独立于美国,美国也将非常乐意撤出欧洲,美国对欧洲毫无帝国主义企图;“我们并不自感伟大,也没有一定要在盟国起领导作用的传统,从根本上讲,美国的传统是孤立主义。自第二次世界大战开始,我们已经承受了过于沉重的负担,比如支持欧洲共同市场的发展。但我们不无遗憾地发现,戴高乐将军的决定与美国的对欧政策却经常南辕北辙。”言谈间,肯尼迪对戴高乐的不满跃然纸上。

戴高乐并不在意肯尼迪的恐吓,他相信美军绝不会撤出欧洲,撤军叫嚣只不过是要达到经济目的。他指责美苏就柏林问题以及核武器问题进行谈判时将自己的利益凌驾于盟国利益之上,同时公开否认法国拥有独立核力量的权利。戴高乐认为,除涉及战争等重大问题,美国不应过多干涉欧洲事务。肯尼迪对此做出了激烈回应:“美国不可能开类似自由处理权的先例。如果欧洲是有组织地希望将美国排除在外,如果德国人愿意接受波恩—巴黎轴心,那么美国将乐于撤出其军队,并做出不防御欧洲的承诺,同

Jones to State Department, June 13, 1962, UPA, President's Office Files, Treasury, Reel 25, Kennedy Library.

FRUS, 1961 ~ 1963, Vol. 13, pp. 695 ~ 701.

Ibid., Vol. 13, pp. 705 ~ 707.

时保持政治上的沉默。这样,美元的地位也不至于遭到削弱。”站在当时的角度看,法美关系破裂已迫在眉睫。对此,肯尼迪担心,戴高乐会利用美元的虚弱地位来继续寻求达到其政治目的,并进一步削弱美国在西方阵营中的领导地位。

戴高乐素以独立于美国的姿态自居,如果肯尼迪不提供一些交换条件或做出某种承诺,他确实计划继续削弱美元地位来与美国抗衡。国际著名货币经济学家,同时又是戴高乐顾问的鲁伊夫(Jacques Rueff)强烈呼吁:国际黄金交易不应同美元挂钩,而应基于纯粹的黄金价格标准。他的思想无疑影响了戴高乐下定决心公开挑战美元,戴高乐在60年代初就美国支付赤字问题的一系列表态就是明证。法国外长莫飞乐(Couve de Murville)也一再强调,美元应该贬值。但肯尼迪当政时期,戴高乐还不希望法美关系全面决裂。法国驻美大使阿尔房(Herve Alphand)告诉戴高乐,肯尼迪的顾问提出了各种应对措施,其中不乏对法国非常不利的建议,比如禁运黄金。阿尔房推测:由于肯尼迪并不了解该问题在经济领域的真正含义,所以他最终很可能选择在政治上最有利于自己的决定,而这将极大地损害法国的利益。另一方面,肯尼迪最希望就支付平衡问题与戴高乐举行高级别秘密会谈。阿尔房询问该如何应对肯尼迪就此对自己的追问,戴高乐的答复十分含糊。他说:“再等等看,现在还不到告诉他(肯尼迪——笔者注)法国政府决定的时候。”由此可见,美法在支付问题的较量当中,戴高乐实际采用的是以静制动策略,他在静观肯尼迪是否能在联盟方针上让步。

法国财政部长德斯坦(Giscard D Estaing)1962年7月向美国官员表示,美国原有的防御美元免遭投机冲击的想法是不切实际的,弥补美国支付赤字的合作应在更大规模上进行。⁵他认为即使国际货币基金组织提供帮助,美国也无力独自应付美元面临的严峻挑战,唯一有效的办法是持有大量

FRUS, 1961 ~ 1963, Vol.13, pp.702 ~ 703.

类似讲话的中心是改革布雷顿森林体系,取消固定汇率制和美元与黄金挂钩的作法。Press conference, February 4, 1965, from De Gaulle, Discours et Messages, Vol.4, “Pour l'effort, Aout 1962 ~ Decembre 1965.”

Jean Lacouture, De Gaulle, The Ruler, 1945 ~ 1970, pp.380 ~ 382.

5 Gavin to Rusk, July 12, 1962, UPA, National Security Files, W. Europe, France, Kennedy Library; Memo from Heller to the President, July 16, 1962, UPA, President's Office Files, CEA, Reel 9, Kennedy Library.

美元的西欧国家央行与美国充分配合协作。联想到当时西欧购买美国黄金的浪潮还在继续,美元地位还在继续遭到削弱的实际,德斯坦此番表述可谓柔中带刚。一方面他不排除法国帮助美国摆脱困境的可能性,另一方面也是在向美国施压,希望肯尼迪在其他问题上向法国让步。美国国务院官员约翰逊(Alexis Johnson)提醒德斯坦,美国将很快扭转支付赤字局面,哪怕采取自己不愿采取的措施也在所不惜。他这样说显然是在暗示美国有可能从欧洲撤军。德斯坦的讲话引发了肯尼迪政府对法国意图的更多猜疑,加上日益恶化的黄金外流趋势,所有这一切都使肯尼迪政府深感忧虑。出于在冷战背景下维持西方联盟的总体考虑,他们首先希望寻求政府间的通力协作,在不危及美国领导权的前提下彼此让步来解决眼前的货币危机。

在古巴导弹危机成功解决之后数星期,美法之间的紧张关系就最后演变成了全面的公开争论。在1963年1月14日举行的记者招待会上,戴高乐拒绝了美国的两项交换提议:一是美国向法国提供核武器援助,二是英国加入欧洲共同市场。法德在此前9天还签署条约,承诺将对影响西方联盟的任何政治危机采取联合行动。这表明,法德对美国欧洲政策的反感已近极点。法德接近同时意味着两国将尽量降低美国在欧洲大陆的影响,这也对美国经济政策的主体——贸易谈判、美国黄金供应、美元地位等构成了致命威胁。肯尼迪政府意识到:“美国的军事优势是无与伦比的,但经济地位却异常脆弱。”⁵ 美国政府希望在面对法国或法德挑战时美国应做到有备无患,在政治协商不行的情况下,不得已只能诉诸于军事压力,以求得支付问题的最终解决。

FRUS, 1961 ~ 1963, Vol. 13, p. 733; Ball's Memo for the President, "Visit of French Finance Minister," July 18, 1962, UPA, National Security Files, W. Europe, France.; "Visit to the United States, September 9 ~ 17, 1962," DEFE 13/323, PRO; "Conversation between President John F. Kennedy and Dwight D. Eisenhower," September 10, 1962, Presidential Recordings, Kennedy Library, transcribed by Erin Mahan.

"Skybolt and Nassau, American Policy-Making and Anglo-American Relations," November 15, 1963, Papers of Francis Bator Johnson Library; Marc Trachtenberg, A Constructed Peace: the Making of the European Settlement, 1945 ~ 1963, pp. 359 ~ 370.

Jean Lacouture, De Gaulle, the Ruler, 1945 ~ 1970, pp. 333 ~ 362.; Hans-Peter Schwarz, Konrad Adenauer: German Politician and Statesman in a Period of War, Revolution, and Reconstruction, pp. 662 ~ 675.

5 FRUS, 1961 ~ 1963, Vol. 13, p. 158.

三 美国威胁从欧洲撤军与美法支付矛盾的缓解

肯尼迪政府相信应对美元危机和黄金外流不外乎采取下列办法：与欧洲支付盈余国家谈判（主要是法国和西德）；减少美国海外支出。肯尼迪政府倾向于第一种选择，这与美国的美欧关系总体设想紧密相连。60年代初肯尼迪政府提出对西欧的“宏伟计划”，直接为其全球和平战略服务。该战略企图最终建立一个涵盖东西南北的“自由世界大家庭”。而在这个战略中，肯尼迪政府认为拥有人力和物力的西欧是解决其他一切问题的关键。肯尼迪曾指出：“强大的西欧与北美的统一将在未来十年中提供一个力量源泉，它将使力量均势的维持有利于我们并极大地吸引不发达国家”；“大西洋共同体将成为所有自由人民——现在是自由的和那些宣布某天他们将自由的人——的联盟核心。”但肯尼迪政府的“宏伟计划”并不为西欧接受，西欧各国各有打算。“因为西方盟国对于肯尼迪与赫鲁晓夫的共同观念——美苏两家掌握世界和平的命运——疑虑甚大”，“英、法、西德都不愿承担美国要它们加强军事力量和多出军费的义务，美国对此甚为不满，但无可奈何。”肯尼迪政府认为，美国的海外支出很多都与北约有关，是用在了欧洲国家身上，而戴高乐等人仍拒不停止以支付盈余的美元套购美国黄金。在美法支付矛盾依然如故情况下，解决美国支付赤字似乎只剩下从欧洲大规模撤军这条路可走了。

查阅目前已经解密的美国外交档案，美国以撤军来威胁西欧国家从而获取经济好处的作法并不是始自肯尼迪政府，早在50年代末，美国政府为解决支付困难就已经有了从欧洲撤军的想法。在美元地位遭到削弱之前，由于担心美国对欧洲防务做出永久性承诺，欧洲国家最终将不愿为自己的安全负担任何费用，艾森豪威尔政府就曾支持从欧洲撤军的时间表。⁵截至

阿兰·内文斯编，北京编译社译：《和平战略：肯尼迪言论集》北京·世界知识出版社，1961年版，第16页。

Document on American Foreign Relation, 1963 (Washington, D.C.: United States Government Printing Office, 1964), pp.184 ~ 185.

资中筠主编：《战后美国外交史：从杜鲁门到里根》第405页，第388 ~ 389页。

5 Marc Trachtenberg, History and Strategy (New Jersey: Princeton University Press, 1991), pp.163 ~ 168, 185 ~ 187.

1959年,美国支付赤字和黄金外流的趋势日益明显,艾森豪威尔政府认为从欧洲部分撤军更显必要和紧迫。艾森豪威尔告诉驻欧盟军总司令纳斯塔德(Lauris Norstad)：“在欧洲国家采取相应措施之前,我们有必要将关注的目光转向生计问题。欧洲人常戏称我们为‘山姆大叔’,觉得美国很好利用。自由世界的整体战略防御力量、全部太空活动、北约主要下属机构的维持费用、盟国大部分海空军经费等都由美国承担,那么为何还要由我们来负担驻西德的6个团的军费?上述支出已严重地削弱了美国财政经济力量。美国的黄金正在外流,我们不能允许这种现象持续危害美国基本的经济力量。”

肯尼迪政府并不愿因经济问题而使美法关系复杂化,但不得不继续把美军是否留驻欧洲与欧洲国家是否帮助美国解决支付困难联系在一起考虑。艾森豪威尔政府在执行撤军计划时面临着来自政府内部巨大的反对意见,肯尼迪政府也面临同样的困境。鉴于戴高乐在解决支付问题上的不配合态度,肯尼迪政府多次强调,美国支付赤字问题最迟应在1964年早些时候获得解决,必须遏止欧洲国家在这方面任何不善意的举动。肯尼迪政府认为美国不应再为防御欧洲而全部埋单,北约其他盟国必须承担其应有份额。“对我们来说,现在到了该是我们认真思考美国具体国家利益的时候了。我们已经失去了能够对欧洲国家施加经济影响的能力,在它们还未拥有核武器以前,美国与它们打交道有必要多运用军事手段。”财长狄龙一直倾向撤军,他说:“如果法国继续攻击美国的经济稳定性,我们就应考虑在军事和政治领域还以颜色。但我不能肯定美军撤出后假使苏联采取军事行动,欧洲能否抵御?撤军有无可能引发灾难性后果?”国会表示,如果戴高乐仍一意孤行,美国就应撤消对欧洲的帮助。当前国务卿艾奇逊建议政府重申对欧洲的承诺时,肯尼迪直截了当地拒绝了这一提议,“威胁撤军可能是

Memorandum of Conference with President Eisenhower, November 4, 1959, Whitman File, DDE Diaries, Dwight D. Eisenhower Library, Abilene, Kansas; FRUS, 1958 ~ 1960, Vol.7 (Washington, D. C. : United States Government Printing Office, 1993), pp.494 ~ 496.

Memorandum of Conversation, President, Herter, Reinhardt, Merchant, and Kohler, drafted October 22, 1959, in Whitman File, DDE Diaries, Eisenhower Library; FRUS, 1958 ~ 1960. Vol.4, pp.129 ~ 130, p.134, pp.520 ~ 538, 539 ~ 542.

FRUS, 1961 ~ 1963, Vol.13, p.486.

我们能够采取的最后手段了。如果发表类似声明,无异于自我降低谈判份量。”肯尼迪看起来更赞同国会的观点。

国务院反对撤军意见。副国务卿波尔(George Ball)反复提议美欧进行高级别政治会谈,以期达成一项补充性财政安排协议。波尔推测,欧洲国家在承担责任的同时有意分享世界领导权,因而它们希望以“大男孩”形象重新展示在世人面前,所以他认为大西洋两边完全可能达成协议。他希望美欧通过协商方式解决问题实际上还有其他方面的考虑,比如配合多边核力量计划及肯尼迪回合贸易谈判的进行等。他认为,假如美欧能够达成补充性的财经协议,那么就可以对原有国际货币体系进行重大调整。或许一个新的、非强制性的货币交换和流通方法将代替布雷顿森林体系对美元和黄金的规定。为减少投机行为对美元和美国黄金储备的进一步冲击,波尔还建议把限制外国人进入美国资本市场作为谈判的补充手段。狄龙同以往一样对国务院的所有建议均持反对态度,他把波尔的想法称为不计后果的鲁莽行为,认为它是欧洲中心主义观念在作祟。主管国际货币事务的副财长鲁萨(Robert Roosa)告诉肯尼迪:“美国面临的问题与任何借贷者所面临的一样,关键就是要维持住自己的信誉。”⁵他认为要达到上述目的,切实可行的办法是采取一项成熟的财政政策,削减不必要的海外开支,扭转世人对美元的信心危机。可见,鲁萨也觉得波尔和艾奇逊的建议并不可行,因为欧洲国家肯定不愿向美国提供大笔借款和停止兑换黄金,帮助美国度过支付危机。

直到1963年4月肯尼迪政府才最终下定决心,以撤出部分驻欧美军来

FRUS, 1961 ~ 1963, Vol.13, pp.159 ~ 161, 178.

Memorandum from George Ball to the President, “Negotiations at Political Level for Supplementary Financing of Balance of Payments Deficit,” 2 ~ 3, Ball Papers, box 15b, Kennedy Library; Rostow to Ball, “Negotiating Posture Balance of Payments,” March 26, 1963, UPA, President's Office Files, State, Reel 24, J. Kennedy Library.

Memorandum from George Ball to the President, “Negotiations at Political Level for Supplementary Financing of Balance of Payments Deficit,” 22 ~ 25.

5 Memorandum for the Record, “Meeting with the President, April 18, 1963, 10:00 A. M. to 12 Noon—Balance of Payments,” April 24, 1963, National Security Files, M & M: Meetings with the President 4/63 317, Kennedy Library; Memorandum from George Ball to the President, “The Possible Restriction of the Sale of Foreign Securities in United States Markets,” April 16, 1963, Ball Papers, box 15b, Kennedy Library.

迫使法国在支付问题上向美国妥协。他给“支付平衡政府委员会”写去备忘录,决定推迟实施(实际上是拒绝)国务院改革世界支付体系以及举行美欧高级谈判解决问题的建议。“我决定对资本实施严格控制,停止黄金交易,同时也不再寄希望于能够从欧洲国家获得大量贷款,摆在我面前解决支付平衡的唯一出路似乎就只有削减海外开支了。”麦克纳马拉与狄龙初步协商后向肯尼迪建议采取一些特别行动削减美国支付赤字总额,到1964年削减3~4亿美元,使赤字总额低于1963财年。但这也只能通过撤军办法才能达到。素来精通经济和预算事务的麦克纳马拉对撤军似乎毫无疑虑,他说:“提高美国地位的切实办法就是削减军队部署的规模。”这种观点在冷战时期的美国军方极为少见,足见他也意识到了巨额支付赤字的潜在危害性。

国务院绝大部分官员针对麦克纳马拉的提议抱怨说:“麦克纳马拉似乎只把军事支出平衡的重要性放到单独的支付领域来看待,把是否能够获得西欧国家贷款与美军重新部署完全等量齐观”。国务卿腊斯克(Dean Rusk)还警告麦克纳马拉:“美国从欧洲的任何重大撤军行动都与美国国家利益不符,对支付平衡的关注并不构成撤军的理由,至少在没有试遍其他所有办法之前不应贸然采取如此举措。”⁵国务院为此还向肯尼迪提交详细报告指出:如从欧洲大规模撤军将使政府构建美欧共同避免核扩散及核战争的努力功亏一篑,此举将正中戴高乐下怀,使欧洲其他国家更加确信戴高乐的“欧洲国家不能依靠美国来保护自己”的论断,随之而来的是追求发展独立核力量的压力和势头会越来越强烈;此外,如美国撤走大量军队,苏联对欧洲就会采取更加好战的姿态。“撤出1个团的兵力与削减10~20%的支

Unidentified and Unsigned Memo, “The Balance of Payments,” April 26, 1963, President's Office Files, Departments and Agencies, Treasury 4/63 90, Kennedy Library.

Memorandum for the Record, “Meeting with the president, April 18, 1963, 10:00 A. M. to 12 Noon—Balance of Payments,” April 24, 1963, National Security Files, M & M: Meetings with the president 4/63 317, Kennedy Library.

Kitchen to Johnson, “Present Status of Defense Balance of Payments Problems Affecting State Department's Interests,” March 4, 1963, RG 59, SF 1963, FN 12, box 3451, 2; Brussels to State, May 28, 1963, RG 59, SF 1963, Def 6, box 3747, Paris to State, May 23, 1963, RG 59, SF 1963, Def 6, box 3747.

5 FRUS, 1961~1963, Vol. 9, (Washington, D. C.: United States Government Printing Office, 1995), pp. 596~597.

付赤字相比,给美国带来的危害根本就不能同日而语,前者所带来的风险是巨大的。”但肯尼迪最后并未采纳国务院的主张。“总统从一开始对国防部削减海外驻军建议就是认真考虑的,可以预料,未来任何削减支付赤字只能靠从欧洲撤出战斗部队的方法才能达到。”

不久,军方计划举行代号为“巨型升降机”(Great Lift)的军队部署演习,旨在向外界展示美国能快速、有效地向欧洲事发地区派遣大量战斗部队。国防部副部长吉尔帕特里克(Roswell Gilpatric)在演习前的吹风会上说:“美国应通过类似行动来证明削减海外驻军费用是切实可行的,因为这既不会损害美军有效的战斗力,也不会危及美国外交全球性承诺的可信性。”就在他发表讲话的同一周,艾森豪威尔在《星期六晚邮报》上撰文指出,美国应只在欧洲留驻1个团的兵力,而将其他人撤回。 “巨型升降机”军事演习,加之吉尔帕特里克和艾森豪威尔的上述言论,在美国社会产生了巨大反响,《华盛顿邮报》稍后称:“五角大楼实际上找到了与北约盟国打交道的办法,这为美国在12月份北约理事会上的最后摊牌做好了准备。”⁵至此,美国为解决支付赤字向法国施加了巨大的政治军事压力。

为迫使戴高乐在支付问题上让步,肯尼迪还采取了釜底抽薪的办法,即先拿西德开刀,从而瓦解法德反美战线。肯尼迪认识到法德在支付领域表面上的一致并不能掩盖它们在安全战略上的分歧,戴高乐无意也从未把西德看作平等伙伴,而美国恰好可以趁此大做分化离间的文章。1963年,肯尼迪与苏联达成了一系列缓和紧张关系的政策调整协议,这在西德政府内

Memo from Johnson to Rusk, "Political Effect of Troop Withdrawals from Europe," May 17, 1963, and Attached Report, "The Implications for US National Interests of American Military Retrenchment in Europe," RG 59, SF 1963, Def 6~8, box 3749.

FRUS, 1961~1963, Vol.9, p.73.

Remarks by Roswell Gilpatric, Deputy Secretary of Defense, at the Annual UPI Editors and Publishers Conference, October 19, 1963, RG 59, SF 1963, Def 6~8, box 3749.

5 John G. Norris, "Pentagon to Seek Showdown on Basic NATO Strategy," Washington Post, October 20, 1963.

戴高乐认为法国是一个全球性大国,而西德不是。他主张美、英、法“三驾马车”在西方阵营居于统治地位,阿登纳对此极为不满。另外,戴高乐想要控制美国核武器的使用权,而西德更寄希望于美国在欧洲部署核武器对自己进行保护,法德在安全领域并未达成一致的立场。参见 Kolidziej A. Edward, French International Policy under De Gaulle and Pompidou: the Politics of Grandeur (Cornell University Press, 1974), p.74. 肯尼迪时期的法德关系已超出本文范围,故不做具体论述。

部引起了不小恐慌和震动。西德决策层认为：以往阿登纳寻求与戴高乐接近的策略除基于德法相互依存考虑外，并未给德国带来多少实际利益；法国与美国相比，实力要弱小得多，在事关自身利益的紧要关头，法国比美国更有可能将西德的利益出卖给苏联；再者说，仅凭德法两国还不足以抗衡美国。阿登纳何尝不知：美苏这样的超级大国的存在终究是一个事实，西德所处的特殊地理位置使它不得不仰仗美国的庇护。出于上述考虑，他最终向美国做出了妥协，不得不接受美国在北约的领导地位及其联盟总体战略。考虑到6个团的驻德美军是否会被撤走以及必须与美国保持强有力的盟友关系，西德政府尽管内心非常不愿意，但它还是在支付问题上向美国采取了诸多让步措施。这意味着：德国有必要支持美国的货币政策，德法合作抗衡美国的机会缩小，西德支付盈余的美元也不能随心所欲地从美国兑换黄金。更重要的是，这还表明美国力主的弥补赤字安排必须得到遵守和执行。通过施压手段，肯尼迪政府希望看到的西德在货币政策上与之配合的策略初见成效。戴高乐强调利用支付问题使西欧摆脱美国的控制，而阿登纳则更担心美国会从自己的领土上撤离，他当时执行的德法合作政策实在是一种不得已而为之的未雨绸缪之策。1963年初法德《爱丽舍条约》的签署标志着战后两国首次合作时期就此终结，取代阿登纳的社会民主党政府执行了一种更加亲美的政策。⁵在肯尼迪撤军威胁的强大压力下，以及短期内法德共同对抗美国取得成功的可能性减小，戴高乐也不得不暂时屈服，接受了美国的弥补赤字安排，美法在支付问题上的矛盾暂时缓解。

四 结 语

肯尼迪政府时期，美法在支付领域的矛盾表面上看似乎是布雷顿森林

Hans-Peter Schwarz, Konrad Adenauer: German Politician and Statesman in a Period of War, Revolution, and Reconstruction, p.688.

David P. Calleo and Eric R. Staal, ed., Europe's Franco-German Engine (Washington Brookings Institute Press, 1998), p.23.

"Aufzeichnung des Staatssekretars Carstens," August 16, 1963, Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland, Munich, 1994, Vol.2, No.306.

5 Derek W. Urwin, The Community of Europe: A History of European Integration Since 1945 (London and New York: Longman Press, 1991), p.107.

体系结构性矛盾激化的结果和西方盟国内部分摊负担的一场争吵,实际上当时这场围绕美元和黄金的较量是两国对于大西洋联盟方针和冷战战略的大量复杂、尖锐斗争的最重要表现之一。戴高乐对肯尼迪核分享计划和柏林政策深感不安是美法矛盾的深层次背景,而他与美国的论争更多地是在经济和货币领域展开,黄金竞争处于中心地位,这是矛盾的外在表现形式。

从传统观点看,盟国围绕战略发展方向和美元危机、黄金外流问题的争吵应被美国分开来处理。但实际上这是同一问题的两个方面,它们都以美国在西欧驻军,维持对西欧的防卫承诺为中心。美国对欧洲的军事承诺反过来又与柏林问题、德国问题、核共享政策有关,美法围绕美元、黄金的较量,最终使双方都把自己的意图摆到桌面上来。法国出于对肯尼迪政府安全政策的不满,以美元兑换黄金破坏美国弥补赤字安排的执行,并希望打破美元与黄金直接挂钩的布雷顿森林体系;肯尼迪政府则以撤军要挟法国,借机弥补美国的巨额赤字。从冷战总体背景讲,美法当时缓解支付矛盾也有客观基础。面对苏联不时表现出来的扩张企图,戴高乐也深怕美国对欧洲“大撒把”,西德更是迫切要求美国的军事保护。既然美法在政治军事关系上的强弱之别仍然明显,在经济交往中,法国自然不得不做出更多妥协。

由于戴高乐的让步只是权宜之计,这就决定了美法在支付领域的矛盾当时远未得到根本解决,它迟早还要出现。60年代中期以后,美元危机越来越频繁地发生,法国坚决主张取消美元的霸权地位。70年代初,美国连续爆发了两次严重经济危机,这又一次触发法国等欧洲共同市场国家大量抛售美元,抢购黄金,实行共同浮动汇率制,使美元一再宣布贬值,最终导致布雷顿森林体系解体。

温强 :中山大学历史系讲师

一个被撕裂的美国社会？

——评亨廷顿的《我们是谁》

仇朝兵

对于从未近距离接触美国、美国社会和美国人民且缺乏深厚学术积累的青年研究人员来说，给哈佛大学政治学教授塞缪尔·亨廷顿的书做评，其难度可想而知。但笔者不揣浅陋，愿尝试对亨氏的新著《我们是谁？美国国家特性面临的挑战》（以下简称《我们是谁》）做一简单评论。

一 《我们是谁》的基本内容

该书分为四个部分。第一部分，提出了美国国家特性/国民身份问题，并从普遍意义的角度分析了特性/身份(Identity)的界定及其来源。第二部分，分析了美国特性的主要内容。亨廷顿认为，美国特性主要有两种来源，第一是美国信念(American Creed)，即个人权利、政府统治需要被统治者的同意等基本原则；第二是文化，主要是指语言(英语)、宗教及自由的观念等。亨廷顿认为，就美国特性的形成而言，文化处于中心位置，其重要性远远超过信念。第三部分，讨论了美国特性面临的挑战：来自拉丁美洲和亚洲的移民新浪潮；学术界和政界流行的多元文化主义和多样性理念；美国社会中出

现的拉美裔化、双语化、双文化的倾向；一些群体强调立足于人种和民族属性及性别的身份和特性；移民社群及其原籍国政府对美国社会施加影响；精英人士日益强调其世界主义的和跨国的身份和特征等。亨廷顿在第四部分指出，这些挑战正在影响着美国特性的未来性质及其重要性。随着种族属性不再重要，加之盎格鲁 - 新教文化受到冲击，“美国信念”的重要性增强了，但仅靠信念或意识形态立国，将是脆弱的。因此，美国应该重申其历史性的盎格鲁 - 新教文化、宗教信仰和价值观，重振美国特性。

13年前，亨廷顿的“文明冲突论”引起国际学术界和舆论界的广泛评论。“文明冲突论”是他对国际政治的观察。用他本人的话说，他在试图为冷战后的国际政治研究提供一种范式。但他内心深处思考的其实是美国国内的文化冲突问题。李慎之先生在谈到“文明冲突论”时说：“我的第一感觉就是他们的文明冲突论的起源还不在于他对国际问题的观察而在于他对国内问题的感受，正如世界上一切大理论都起源于其创立者实际生活中的某一点深切感受一样。”在《文明的冲突与世界秩序的重建》（以下简称《文明的冲突》）一书中，亨氏在论及西方文化受到的来自西方社会内部集团的挑战时说，“如果同化移民的努力归于失败，美国便会成为一个分裂的国家，并存在内部冲突和由此造成分裂的潜在可能”；他还特别强调，多元文化主义是“对美国更为直接和危险的挑战。”当时，美国国内对移民问题、族群和种族构成问题正在进行着激烈的争论，这些问题自然会在很大程度上影响亨廷顿的思想。他本人对此似乎也从不讳言。⁵

《文明的冲突》关注的是国际事务，是世界上各大文明之间力量的相对消长、文明间相互作用结构的变化以及可能发生的文明冲突及其未来。《我们是谁》把亨廷顿的“文明冲突论”拉回到美国国内。一定程度上说，此书的基本思想就是他的“文明冲突论”的国内版。它关注的是美国的内部事

塞缪尔·亨廷顿著 程克雄译：《我们是谁？：美国国家特性面临的挑战》，北京·新华出版社，2005年1月版，第280~281页。

李慎之：《数量优势下的恐惧：评亨廷顿第三篇关于文明冲突论的文章》，载塞缪尔·亨廷顿著，周琪等译：《文明的冲突与世界秩序重建》（中译本），北京·世界知识出版社，1998年3月版，第423~424页。

塞缪尔·亨廷顿：《文明的冲突与世界秩序重建》（中译本），第351~352页。

5 王缉思：《“文明冲突”论战述评》，载王缉思主编：《文明与国际政治：中国学者评亨廷顿的文明冲突论》，上海人民出版社，1995年12月版，第44~45页。

务,主要是拉美裔(特别是墨西哥裔)移民的涌入以及多元文化主义的盛行对美国国家特性构成的挑战。在亨廷顿看来,这些挑战可能导致美国变成一个两种文化、两种语言的社会。甚至有人认为,“移民及其激发的多元文化主义正在消解连接共同国家的纽带,降低共同的国家使命意识,使美国面临被巴尔干化的危险。”

在《文明的冲突》中,亨廷顿忧虑的是由于其他文明的复兴而导致的西方文明的相对衰落。他认为,为挽救相对衰落的西方文明,应对来自非西方文明的挑战,应该加强对西方文化的认同。他说:“西方文明的价值不在于它是普遍的,而在于它是独特的。因此,西方领导人的主要责任,不是试图按照西方的形象重塑其他文明,这是西方正在衰弱的力量所不能及的,而是保存、维护和复兴西方文明独一无二的特性。”他紧接着说:“由于美国是最强大的西方国家,这个责任就不可推卸地落在了美利坚合众国的肩上。”如果美国摒弃了“美国信条和西方文明,就意味着我们所认识的美利坚合众国的终结。实际上也就意味着西方文明的终结。”这样,亨廷顿就把美国及其在世界上的地位和整个西方文明的命运联系在一起了。

在《我们是谁》中,亨廷顿担心的是由于拉美裔移民的涌入、次国家认同的强化及多元文化主义的盛行,导致盎格鲁-新教文化在美国文化中的核心地位的动摇。为应对来自其他文化的挑战,他积极倡导强化对盎格鲁-新教文化的认同。在他看来,美国能否保住国家特性,捍卫和保持盎格鲁-新教文化的核心地位,攸关他心目中的美国能否存在,以及它的国际地位能否得以延续和维持的问题。这样,亨廷顿就是把他对国内事务的关注与美国的国际地位联系起来。诚如弗吉尼亚大学政治学教授詹姆斯·西泽(James W. Ceaser)所言:“美国的世界地位似乎从未远离亨廷顿的关注。”⁵

《文明的冲突》的关注点是由外及内,《我们是谁》则是由内而外,二者在形式上处于一种对立状态,但其逻辑实质是相同的。亨廷顿最关心的就是如何应对可能发生的文明(文化)冲突,无论是世界范围的,还是美国内部

John O. Sullivan, "America's Identity Crisis," *National Review*, Nov. 21, 1994, p.76.

塞缪尔·亨廷顿:《文明的冲突与世界秩序重建》(中译本),第360页。

同上,第354页。

5 James W. Ceaser, "O, My America," *The Weekly Standard*, May 3, 2004, p.36.

的。鉴于他的“文明冲突”的逻辑已为世界上很多人所接受，美国人是否会走得更远，接受《我们是谁》的逻辑，从而让他的论断再次成为自我实现的预言呢？普林斯顿大学国际与地区研究所(Princeton Institute for International and Regional Studies)主任米盖尔·桑地诺(Miguel A. Centeno)评论道：“这本书的问题并不仅仅在于其内容本身，还在于它怎么被理解和利用。”“作为一个公共知识分子，亨廷顿确实应该对他的观点如何被利用负有某种责任。他还应该对他的思想被如何出版而承担责任。”

二 决定美国特性的因素：是信念？还是文化？

处于美国特性核心地位是文化还是信念？对此，美国学者之间存在着争论。美国社会学家艾伦·沃尔夫(Alan Wolfe)认为：“一种民族文化就是由一个种族集团或者种族决定的生活方式，它要求所有其他人都顺应它。但国家(national)信念只是一套关于美国应该是什么的观念——它是向所有人开放的，无论其信仰、民族或者种族如何。对信念的认同一直在美国的伟大之处中居于中心位置，在盎格鲁-新教文化精英变得反动和缺乏进取精神时，它通过吸收新的移民团体来增加其活力。”在沃尔夫看来，界定美国特性的核心因素显然是美国信念。

亨廷顿并不否认美国信念对于确定美国特性的重要意义，而且他还曾是一个非常强调美国信念的学者。有意思的是，亨廷顿经历了一个彻头彻尾的变化，他从一个信念论者(creedalism)转变为一个文化论者(culturalism)。这也正是人们对他批评较多的地方。在冷战结束前的60年代至80年代，亨廷顿对美国的长远未来保持着乐观的看法。他坚信，移民和多样性是积极的因素，开放且富有活力的美国能够吸收和同化任何一个种族团体。他认为，美国是一个立足于自由和公正的“美国信念”的意识形态国家，而不是一个种族国家；美国在文化上越是变得具有多样性，在确立美国

Miguel A. Centeno, "Who Are You?" Contexts, Winter 2005, p.57.

Alan Wolfe, "Native Son: Samuel Huntington Defends the Homeland," Foreign Affairs, May/June, 2004, Vol. 83, No. 3, p.124.

James W. Ceaser, pp.33 ~ 37.

人的共性时，“美国信念”的政治价值就越重要，多样性正是其力量之源泉。但现在，亨廷顿却认为，盎格鲁-新教文化对于界定美国特性起着决定性的作用，所谓“美国信念”只不过是这一文化的产物。

亨廷顿为何会从一个信念论者转变为文化论者？原因大致如下：第一，随着20世纪70年代以来世界范围内民主化浪潮的推进，特别是在冷战结束和苏联解体并实现民主化之后，美国失去了意识形态上的敌人，它所倡导的自由、民主、个人主义等信念似乎已为世界大多数国家和人民所接受，不再为美国人所独享。亨廷顿因此认为，美国信念已不能作为界定美国特性的决定性因素了。第二，亨廷顿可能不是一个白人种族主义者，但他却是一个盎格鲁-新教文化至上者，或用他自己的概念界定，是一个“白人本土文化保护主义”者。正如他在《我们是谁》的前言中所言：“我强调的是盎格鲁-新教文化的重要，而不是说盎格鲁-新教的人重要，”只要美国人能够“致力于发扬盎格鲁-新教文化以及我们前辈所树立的‘美国信念’，”“即便是创建美国的那些白人盎格鲁-撒克逊新教徒的后裔在美国人口中只占很少的、无足轻重的少数，美国仍会长久地保持其为美国。”这样的美国才是亨廷顿所认识和热爱的美国。亨廷顿是一个文化保守主义者，他要保守乃至发扬光大的就是盎格鲁-新教文化。

三 谁决定美国的核心文化：定居者？还是移民？

亨廷顿认为，“美国的核心文化向来是，而且至今依然主要是17~18世纪创建美国社会的那些定居者的文化，”即盎格鲁-新教文化。为论证盎格鲁-新教文化在美国文化中的核心地位，亨廷顿把北美大陆早期的殖民开拓者定义为“定居者”，而不是“移民”。他写道：“定居者和移民有根本的区别。定居者是离开一个现有的社会，通常是成群出走，以便建立一个新的群体，建立‘山巅之城’，其位置是在一个新的、通常遥远的疆域。他们充满了一种集体目的感。他们或明或暗地恪守一个协约或章程，它构建他们所

Daniel Lazare, Diversity and Its Discontents, in The Nation, June 14, 2004, p.18.

塞缪尔·亨廷顿：《我们是谁》第3页。

同上 第36页。

建立的群体的基础并界定他们与自己祖国的关系。相比之下,移民并不是建立一个新社会,而是从一个社会转移到一个不同的社会,这种人口流动通常是个人采取的行动,涉及的是个人及其家属,以个人的方式界定他们与原居国和新居国的关系。”在他看来,美国的核心文化就是这些早期的定居者创造的,后来的移民只是顺应和接受了这种文化。

对于亨廷顿的这种看法,约翰·兹米拉克(John Zmirak)和杰里米·布莱克(Jeremy Black)批评道:“亨廷顿提出了一个关于早期定居者的盎格鲁-新教文化的神话,这低估了独立之前的定居者的多样性和分裂性。宣称盎格鲁-新教(Anglo-Protestantism)决定了这种文化,也就是低估或忽视殖民地时期其他移民所发挥的作用。……他们既影响了那些殖民地的一般特征,也影响了特定地区的特征。”“即便只关注新教徒,仅把他们视为美国特性的源泉也是错误的,因为美国是作为一种冲突的结果而出现的,在冲突的两边,都有盎格鲁-新教徒。他“低估了盎格鲁-新教世界内部分裂的程度及其影响。”他们接着说:“亨廷顿过多地强调了现代美国的基督教特性,但低估了包括新教在内的基督教在那种环境里所具有的信仰和经验的多样性。为了强调当前的威胁,特别是来自多元文化主义、拉美裔移民和双语主义的威胁,亨廷顿贬低了盎格鲁-新教文化受早期移民,以及移民所给予的密切关注所造成的影响。”

艾伦·沃尔夫列举了独立前后美国社会复杂的教会构成,论证了“持异议的盎格鲁-新教塑造了美国的特性”这种说法是不正确的。在美国立国之时,英格兰教会(以新教圣公会的名义在弗吉尼亚)和长老会(在苏格兰地区)这两个重要的教会已成为官方教会而不是异教组织,新教徒在英格兰曾经是持异见者,但他们在马萨诸塞、纽约和新泽西成为官方教会,且其信众主要是荷兰定居者,天主教在马里兰是一支强大的力量;罗得岛是由浸信会教徒建立的,德国人和英国教友会信徒在宾夕法尼亚占有重要地位。显然,

塞缪尔·亨廷顿:《我们是谁》,第35页。

John Zmirak & Jeremy Black, “Problems of Identity in America: Two Views,” *Modern Age*, Summer 2005, Vol. 47, No. 3, p. 281.

Ibid., p. 282.

新教徒之间对于“盎格鲁 - 新教文化”的看法恐怕也是非常不一致的。

应该说 ,美国的核心文化的形成是一个历史的过程 ,来自各个国家、教会和文化背景的移民都对其形成做出了贡献。美国核心文化的形成是各种文化相互影响的结果 ,其间经历了从宗教、教派的不宽容到宽容 ,政治思想和价值观的冲突、理解、融合和传播的过程。

四 拉美裔移民 对美国的威胁 ?

亨廷顿认为 ,当前“对美国传统的国家特性的唯一最直接、最严重的威胁来自拉丁美洲 ,特别是来自大量的持续不断的墨西哥移民 ,以及他们远比黑人和白人高得多的出生率。”“墨西哥移民持续不断的涌入美国会降低文化同化的动力。墨西哥裔美国人不再视自己为必须适应处于支配性地位的群体并接受其文化的一个小团体的成员。随着数量的增加 ,他们变得更加坚持他们自己的种族认同和文化。”长此以往 ,美国将会被分裂成为一个两种语言、两种文化的国家。“美国转变成这样的一个国家虽然不一定是世界末日的到来 ,但这将是我们所熟悉的已存在了 3 个世纪的美国的终结。美国人不应该让这种改变发生 ,除非他们能确信新出现的国家会更好。”⁵约翰·沙利文(John Sullivan)也说 :“一个没有共同文化的社会根本就不是一个社会。一个移民大规模持续涌入的社会将慢慢地不再拥有共同的文化”。

拉美裔移民的涌入真的会威胁美国吗?这取决于怎么看待“同化”问题。

在工业化时代的移民过程中 ,欧洲移民成为信奉盎格鲁 - 新教的美国人 ,“在很大程度上是因为来自进步政治家、知识分子及像亨利·福特这样的工业界领袖等组成的庞杂联盟的压力。这个联盟努力对移民在语言、道

Alan Wolfe ,“ Native Son : Samuel Huntington Defends the Homeland ,” *Foreign Affairs* , May/June ,2004 , Vol. 83 , No. 3 , p.122 .

Samuel P. Huntington ,“ The Hispanic Challenge ,” *Foreign Policy* , March/April 2004 , p.32 .
Ibid. , p.44 .

5 Ibid. , p.45 .

John O. Sullivan ,“ America s Identity Crisis ,” p.41 .

德观念以及市民观念等方面进行教育。移民还面临来自移民社会内部的压力,他们的种族和宗教领袖——主教和犹太传教士,政治人物和老板——经常带头鼓励同化,顺应美国的文化,颂扬美国的民族主义。”美国立国之后,随着移民的流入,美国化的进程也在不断地进行。美国化运动最初由非官方组织发动,随后一些大公司、企业家及诸如基督教青年会等非官方非盈利的组织也加入进来,后来各级政府也被要求加入,有力地推动了移民的同化。但最近数十年来,美国社会出现了一些似乎会阻碍同化的因素:多样性和多元文化主义在知识界和舆论界的盛行,使次国家特性/认同得以强化;拉美裔移民的大量涌入并集中居住,使得对他们的同化更加困难,在政党政治激烈竞争的环境中,有的政客和政党出于胜选的需要,迎合这些移民,鼓励他们保留母国文化和语言。由于拉美裔移民大都集中在美国南部和西南部少数几个州,特别是墨西哥裔移民大都集中在美墨战争前后被美国侵占的土地上,一些美国人更担心:随着墨西哥裔移民的不断增长,他们可能会通过民主的方式把这些地区从美国分离出去。

但移民同化问题非常复杂,恐怕很难从短期和表面的现象中推出恰当的结论。《经济学家》杂志2004年3月6日的一篇评论说:“历史上,同化是双向的:移民团体一方面顺应美国的主流文化;另一方面他们通过贡献自己的文化,重新解释和丰富了美国的主流文化。”亨廷顿对拉美裔移民的认同问题的看法过于简单化了。他忽视了两个事实:一是,“随着时间的推移,这些移民的认同肯定是会发生变化的”;二是,这些移民能够同时接受不止一种文化。拉美裔移民也是非常渴望同化的。米盖尔·桑地诺(Miguel A. Centeno)说,最新几波移民几乎和他们的前辈一样,也在追求美国梦:“更加民主的公共生活、更加安全的经济环境以及让他们的子女生活得可能更好等。”亨廷顿“未能理解拉美裔社会的很多方面,更重要的是他们渴望适应美国文化、学习英语、自我教育和教育子女,以及成为美国人并变得富有”。⁵

Ross Douthat, “Who We Will Be,” Policy Review, Oct./Nov. 2004, Vol. 127, p.78.

“United States: A Question of Identity,” The Economist, Mar. 6, 2004, Vol. 370, Iss. 8365, p.54.

Miguel A. Centeno, “Who Are You?” Contexts, Winter 2005, p.56.

5 John Zmirak & Jeremy Black, op.cit., p.282.

针对拉美裔移民,特别是墨西哥裔移民的涌入可能导致美国南部和西南部部分地区“魁北克化”的说法,布兰迪斯大学教授劳伦斯·法克斯(Lawrence H. Fuchs)在评论《我们是谁》时说,把加拿大的魁北克问题与假设的墨西哥裔美国人的分离运动进行类比是不能成立的。他列举了至少4点理由:第一,魁北克的法裔加拿大人不仅仅是支持法语,他们还反对英语;墨西哥裔美国人领袖虽然有时倡导保留自己的语言,但他们并不排斥英语。第二,在美墨战争后,墨西哥的一半多领土被美国占领,但墨西哥裔美国人却没有这种历史记忆。而法裔加拿大人对法国在英法战争中的失败却有着深刻的记忆。第三,魁北克的天主教徒一直心怀怨恨,并推动法裔加拿大人的分离主义。而美国西南部的宗教组织却号召墨西哥移民及其后代通过取得公民身份、学习英语以及参加青年活动等活动融入到美国社会之中。第四,美国和加拿大的立国观念(founding myth)完全不同。在加拿大,其核心观念是两个民族建立一个邦联;而美国是要为追求个人自由和机会的人,无论其祖先、种族或者宗教派别,建立一个共同的家园。“实际上,没有证据可以让人相信墨西哥和中美洲移民及其后代将会继续保持他们对其祖先国家的政治忠诚。”他接着说,大多数墨西哥裔美国人是愿意按照正当的法律程序、言论和集会自由、宗教自由、政教分离等规则生活,以及在监督、制衡和分权的限权政府体制下生活。很多人愿意为这一制度斗争甚至献出生命。

显然,在缺乏足够经验支持的情况下,做出拉美裔移民的涌入会挑战美国的特性或危及美国存在的论断,其科学性是值得怀疑的,而且也远远不能反映现实的复杂性和未来的不确定性。对此,人们往往是“信者恒信,不信者恒不信”,关键是看人们怎么想事情。这可能就更多地受到个人经历、主观偏好和观念等因素的影响了。

五 美国国家特性/认同与美国的国际地位

美国的国家特性/认同、国家利益与外交政策之间的关系,一直是亨廷

顿关注的一个重要问题。国家利益是决定一国外交政策制订的重要因素。何为国家利益呢？“所谓国家利益、民族利益，都只能是国家、民族内部各种利益的交织，也只能是领袖和精英通过文化和意识形态框架认识到的利益。”重要的是国家利益要能够被认识到。亨廷顿认为，“国家利益来自国家特性。要知道我们的利益是什么，就得首先知道我们是什么人。”人们对国家利益的认知带有很大的主观性，人的身份与自我认知将会影响认识到的国家利益。

亨廷顿认为，美国一般公众和很多精英对国家特性/国家认同(national identity)的看法差异很大。公众比较关心的是确保军事安全、社会保障、国内经济发展与维护国家主权等，而外交政策精英关注更多的是参与全球经济、支持国际贸易和移民、强化国际制度、推动国际安全与和平、向外推广美国式民主及在国内鼓励少数族群的认同和文化等。这样，在美国的精英阶层和公众之间“对影响国家特性的国内及外交政策问题日益增长的不同态度，构成了一条超越阶级、教派、人种、地区以及种族差异的重要的文化断层线。”⁵

从这一角度出发，亨廷顿提出了美国与世界交往的三种模式：第一，美国拥抱世界(世界主义的方案)。这一方案持世界主义的态度，向其他人民和文化敞开大门。多样性成为其最重要的价值，像种族的、人种的、文化的等次国家层次认同应受到鼓励；美国的治理将愈来愈多地受到国际机制和国际规则的影响，而不再完全取决于联邦政府和州政府。第二，美国塑造世界(帝国性质的方案)。这一方案就是用所谓具有普世意义的美国价值观来改造世界，让世界变得更像美国。在亨廷顿看来，无论是拥抱世界，还是塑造世界，都将会降低甚至消除美国与其他国家的社会、政治和文化差异，使美国丧失其特性。

所以，亨廷顿认为，“美国不可能变成世界，它依然是美国。其他人民也

王缉思：《文明冲突论的理论基础与现实意义》，载王缉思主编：《文明与国际政治：中国学者评亨廷顿的文明冲突论》，上海人民出版社，1995年12月版，第191页。

塞缪尔·亨廷顿：《我们是谁？美国国家特性面临的挑战》，第9页。

Samuel P. Huntington, “Dead Souls: The Denationalization of the American Elite,” *The National Interest*, Spring 2004, pp.5, 12.

5 Samuel P. Huntington, “Dead Souls: The Denationalization of the American Elite,” p.11. *Ibid.*, pp.15 ~ 16; 塞缪尔·亨廷顿：《我们是谁？美国国家特性面临的挑战》，第302 ~ 304页。

不可能变成美国人,他们依然是他们自己。美国是与众不同的,这种差异在很大程度上是由其宗教信仰和盎格鲁-新教文化决定的。”由此,他提出了美国与世界接触的第三种选择:即民族主义模式(民族性质的方案),从而保持和促进美国的这一宗教和文化特征。这也就是亨廷顿最愿意看到的选择。

如何认识亨廷顿所说的公众和精英阶层之间对美国国家特性/认同的不同认知?他的民族性质的方案就是符合美国的国家利益的选择吗?公众真的比精英人物更加爱国吗?

亨廷顿强调的所谓一般大众和精英阶层对国家特性/认同的认知差异,归根到底反映的是不同人、不同的集团、不同的阶层对于个人利益、集团利益(或许还有国家利益)的认知差异。他们的地位、利益和日常生活方式在很大程度上决定着他们的思维方式、价值取向和政策选择倾向。他们对国家利益及实现国家利益的手段与方式有着不同的理解。因此,亨廷顿所讨论的三种模式在不同的人看来,似乎都有其合理性,似乎都能实现他们所认识到的国家利益。

美国社会和文化是极其复杂的,具有不同经验的不同的人,从不同的角度都会对美国做出不同的理解。亨廷顿本人对美国国家特性/认同的认知也是前后矛盾的(如前文所述),他的观点也只能代表美国学术界(或许还有政界和舆论界)的一种看法,而且有很多判断只是“纯粹的、缺乏论证的概括性的假设,”缺乏足够的经验支持。真正深刻理解和把握美国的国家特性/认同,还需要对美国历史和社会的方方面面进行更深入的研究。美国会像亨廷顿担心的那样,变成一个被多元文化主义、多样性和拉美裔移民等问题撕裂的社会吗?这确实是一个富有挑战性的问题。

仇朝兵:中国社会科学院美国研究所助理研究员

Samuel P. Huntington, "Dead Souls: The Denationalization of the American Elite," p.16.
Michiko Kakutani, "An Identity Crisis for Norman Rockwell America," New York Times (East Coast Edition), May 28, 2004.

冷战后美国国家安全战略 的理论与实践

——《领导世界还是支配世界》评介

韦宗友

美国学者约翰·伊肯伯里在他 2002 年主编的一本书中写道：“今天美国的显赫实力在近现代历史上前所未有。没有任何大国在军事、经济、技术、文化及政治方面曾经有过如此绝对的优势。我们所生活的世界现在只有一个超级大国，而且目前我们还看不到它有任何真正的竞争者。……美国（在）多方面的综合实力无可匹敌。”抛开作者言语中的傲慢，必须承认，他描绘的美国图景基本上是一个客观事实。冷战后的美国的确在多方面拥有无可匹敌的强大实力。

在国际政治中，强大的实力的确是一项值得羡慕的资产。因为，在一个缺乏中央权威的无政府世界中，实力不仅是维护自身安全与福祉的重要资源，而且是推进国家其他目标的坚强后盾。然而，正如一些新现实主义者所指出的那样，强大的实力有时候也可能是一个不利因素，因为它有可能招致他国的敌意与制衡。强国如何趋利避害，如何在运用自身实力实现国家战略目标的同时不招致他国的嫉恨与敌意？从根本上说，这不仅涉及一国寻

朱明权：《领导世界还是支配世界？冷战后美国国家安全战略》，天津人民出版社 2005 年版。
约翰·伊肯伯里主编：《美国无敌 均势的未来》（韩召颖译），北京大学出版社 2005 年版，第 1 页。

求什么样的安全战略目标,还关乎它在实现这些目标时所采取的手段。对于那些拥有巨大权力的国家,它们在制定战略目标时能否克服权力的傲慢而“谦卑内敛”,在实现战略目标时能否抵制诱惑而不滥用权力,则显得尤为重要。

复旦大学国际关系与公共事务学院、复旦大学美国研究中心教授朱明权先生最近出版的《领导世界还是支配世界?:冷战后美国国家安全战略》(以下简称《领导》)一书系统考察了冷战后美国这“唯一的超级大国”的国家安全战略。该书从理论、历史和政策三个视角解读了冷战后美国国家安全战略的演变及其背后的根源。通过论述冷战后美国国家安全战略的历史演变,作者试图回答:在一个权力失衡的世界中,权力优势的国家如何运用它们的权力?在选择和决定某种安全战略时,哪些因素起到了至关重要的作用?不同的安全战略对美国国家安全以及国际安全各自产生了何种影响?

一 对美国国家安全战略的理论解读

从理论高度来挖掘和解读冷战后的美国国家安全战略是《领导》一书的一大特色。在论述冷战后美国国家安全战略时,作者并未开门见山地探讨美国的国家安全战略,而是用了近两章的篇幅(第一、二章)来论述形成冷战后美国国家安全战略的理论基础和思想根源。作者认为,在某种程度上,国际关系理论中新现实主义与新自由主义对“安全问题”的不同观点,以及美国国内保守主义安全观与自由主义安全观的激烈对垒,可以看作是理解美国国家安全战略发展轨迹的理论框架。

在国际关系理论中,新现实主义与新自由主义的对立与分歧由来已久,在关于国际关系的本质、国家和国际安全的实现和维护等基本问题上,它们都有着截然不同、甚至根本对立的观点。新现实主义认为,由于人性的原因或国际体系的特征,国家间的关系注定是“零和”性质的,“一国之所得即他国之所失”,国家间不可能建立起真正的合作。正因为如此,新现实主义认为,要确保国家的安全,就必须依靠本国的实力(特别是军事实力),自助是实现国家安全的重要手段。新自由主义则认为,人性并非一成不变地恶,国际体系的无政府状态也并非意味着无秩序,国家间关系并非“零和”游戏,可以通过国际机制来缓解无政府状态下的安全困境,实现国际合作和确保国

际安全。

作者指出,从新现实主义与新自由主义的不同世界观中,实际上已经可以发现它们关于国家安全战略的不同处方:前者更强调国际政治冲突的一面,追求狭隘的国家利益,强调武力在实现国家安全中的作用;而后者则更多地强调国际政治中合作的一面,对国家利益的界定相对宽泛,认为可以通过国际机制来维护国际安全与稳定,减少国际冲突。

除了不同的理论取向会对国家安全战略的制定产生某种程度的影响外,作者指出,安全观对决策者战略制定的影响更为显著。所谓安全观,“是指个人(特别是政策制订者)、组织(特别是政党)和政府关于国家安全战略的一种观念和设想”。实际上,决策者的安全观与其理论取向之间也存在着某种联系,前者受到后者的“强烈影响”。一个具有新现实主义理论取向的决策者的安全观,可能会与持有新自由主义理论取向的决策者的安全观有很大的不同,尽管这种联系并非简单的因果关系。

冷战后,由于战略环境的巨大变化,美国国内出现了安全观的“激烈竞争”。作者指出,大体来说,这种竞争主要出现在保守主义和自由主义两大阵营中,而每一种安全观的内部又包含了不同的变种。保守主义安全观可以细分为孤立保守主义、民族保守主义、自由保守主义以及新保守主义;而自由主义安全观则可划分为理想主义的自由主义以及意识形态的自由主义。

作者指出,总的说来,保守主义安全观与上文提到现实主义国际关系理论有着密切的关系,或者说它是建立在现实主义国际关系理论的基础之上的。保守主义安全观的核心概念是利益和权力。保守主义安全观对国家利益有比较严格的界定,主要关注的是本国至关重要的利益。保守主义安全观还十分看重权力的作用,认为权力是实现国家利益的主要工具。从思想渊源上说,保守主义安全观实际上更多地继承了19世纪欧洲政治家如梅特涅、俾斯麦的冷漠的现实主义政治。一般而言(新保守主义是个例外),它反对美国对外政策中的道德主义,反对“到国外去寻找魔鬼加以摧毁”。

在保守主义安全观的大家庭中,新保守主义是近年来异军突起的一支力量。它是保守主义安全观在保守方向上的极化。它“仇视和排斥它所认为的一切极权主义政权,以转变这些政权和重建其国家为己任,甚至不惜使用武力”。可以说,新保守主义安全观实际上是一种糅合了现实主义以及自

由主义理念的大杂烩。它既强调权力(特别是军事实力),又高度重视意识形态。在里根总统执政时期,新保守主义迎来了它的第一个春天,在小布什上台后,新保守主义的影响死灰复燃,甚至“劫持”了布什的外交政策。

自由主义安全观则与国际关系理论中的自由主义有着密切的联系。自由主义安全观的核心概念是共同体和民主。自由主义安全观并不认为“威斯特伐里亚世界”是纯粹的无政府状态,而是存在着一个共同体。这一共同体以大国协调、特别是以国际机制为主要特征,它们维系着国际的秩序与安全。与共同体观念相联系的是,自由主义安全观对民主国家给予了特别的重视,认为它们更容易和平地共存于一个共同体之中,民主国家的扩大,将更有利于国际和平与安全。历史上的威尔逊主义以及罗斯福的战后世界秩序设想都体现了自由主义的安全观。

在对上述诸多安全观进行梳理、比较后,作者还特别指出了自由主义安全观与新保守主义安全观的异同,指出自由主义及新保守主义安全观在是否要促进和扩大美国的价值、规范和制度问题上并无分歧,差别只在于,这一目标在美国国家利益中的位置以及实现这一目标的手段上。新保守主义安全观将反共、推翻专制政府当作一项突出的国家利益,并不惜以军事力量加以实现;而自由主义安全观则避免使用武力来实现这一目标。

二 冷战后关于美国国家安全战略的理论争论

作者指出,冷战后的美国,不仅存在不同安全观的“激烈竞争”,人们对于美国应采取何种国家安全战略以便更好地维护自身的安全与福祉也发生了激烈的争论。作者依据巴里·波森(Barry R. Posen)和安德鲁·罗斯(Andrew L. Ross)等多位数学者的划分,将冷战后美国国内关于国家安全战略的争论归结为四种不同安全战略模式的争论,即“新孤立主义”(Neoisolationism)、“选择性介入”(Selective Engagement)、“合作安全”(Cooperative Security)以及“美国至上”(Primacy)。这些不同的战略处方对于美国国家利益的界定、对威胁的判断以及对维护美国国家利益之手段的选择,都有着极为不同的观点。

冷战甫一结束,美国国内就出现了要求美国从欧亚脱身、进行战略收缩的呼声,新孤立主义安全战略集中反映了这一要求。新孤立主义战略的鼓

吹者认为,美国的核心利益只有两种,即自身的安全和繁荣。美国得天独厚的地理位置以及冷战后有利的战略环境,使得美国不存在真正的安全威胁。因而,美国没有必要频繁介入国际事务,特别是在军事方面。美国应恢复并维持自身的行动自由和战略独立,放弃那些在冷战期间建立起来的同盟关系,从欧洲和亚洲抽身,“不必继续实行昂贵的前沿部署”,不必维持庞大的军力规模和军费开支。

与新孤立主义那种“孤傲”的战略处方不同,合作安全战略鼓吹通过“国际合作”来实现美国的国家安全。该战略的提倡者认为,当今世界处于高度的“战略依存”之中,任何地区发生战争、冲突或大规模杀伤性武器扩散,都可能危及美国的安全。美国的利益也不仅仅是狭隘的自身安全与福祉,国际社会的和平与安全,与美国的利益“处于无法逃脱的相互依存之中”。该战略还认为,冷战后大国间的安全竞争已经不是严重的安全问题,而大规模杀伤性武器的扩散以及环境问题、种族冲突等“非传统威胁”的危险则上升。这些问题的解决,靠“单边”或纯武力都不能奏效,必须依赖国际社会的共同努力和集体行动。鉴于冷战后威胁的性质,合作安全战略特别重视军备控制以及防扩散,同时也提倡对地区潜在冲突实行“合作式的”预防性介入。

选择性介入战略则介于上述两种战略之间,既不同意从世界抽身,也反对广泛的国际介入。该战略将美国的国家利益划分为核心利益及“值得谋求的利益”,前者包括美国的本土安全、欧亚大陆的和平以及波斯湾的石油资源;后者包括维护开放的国际经济秩序、促进民主与人权以及全球环境保护。该战略主张,美国应聚焦于核心利益,必要时不惜采取军事手段,但不应为了“值得谋求的利益”过分浪费资源。在威胁认知上,该战略较新孤立主义战略悲观,认为“无赖国家”、恐怖主义、大规模杀伤性武器扩散、波斯湾地区的征服战争甚至大国间的战争都是美国安全的主要威胁。该战略认为,美国领导下的多边主义,特别是美国的传统联盟网络是捍卫国家利益的合适工具。

美国至上战略是最为雄心勃勃的一种战略。它认为,冷战后的国际体系属于“明确的单极”,美国居于无人能比的霸权地位。美国的霸权是世界和平与稳定的基石,而多极则是不稳定与动荡的来源。因而,维护美国的霸权地位,防止“同辈竞争者”的出现,就是美国最重要的国家利益。“同辈竞争者”、大规模杀伤性武器的扩散,以及“周边地区的动荡”是对美国国家安

全的主要威胁。该战略还对联合国等国际组织持有一种“与生俱来的怀疑”鼓吹单边主义,主张美国“应当敢于使用自己的力量在世界上维持霸权”,支持维持较大规模的军事力量。

在对四种不同的安全战略进行了详细的论述后,作者从安全观、威胁认知及手段等方面简要概括了它们的异同。作者指出,新孤立主义、选择性介入及美国至上战略实际上都基于保守主义的安全观,都有强烈的现实主义取向(选择性介入则部分掺和了自由主义理论);只有合作安全战略是基于自由主义的安全观和自由主义理论基础。在对威胁的认知上,新孤立主义、美国至上战略相对乐观,而选择性介入和合作安全则要悲观得多。在手段方面,新孤立主义和美国至上都主张单边主义,前者要急剧削减联盟义务和承诺,要削减军事规模和防务开支;后者则不相信联合国等多边国际机制,主张依靠美国强大的实力来实现政策目标。作者还认为,除了新孤立主义对介入国际事务持高度怀疑态度外,其他三种战略都主张国际介入,区别只是在介入的方式以及介入的程度上。

作者指出,虽然冷战后人们一度对美国是否要持续介入国际事务产生过疑问,但很快“朝野上下”就取得了共识:美国应当继续介入世界,实行国际主义。因而冷战后的战略争论很快就转入到美国应如何介入世界这一问题上。换言之,冷战后关于美国国家安全战略的理论争论更大程度上是在后三种战略模式中进行的。作者还认为,这三种战略对于冷战后的国际秩序以及美国在这一国际秩序中的地位的看法,并无本质上的分歧,最主要的差别在于实现这一秩序以及维护美国地位的手段上,具体地说,就是美国应当奉行领导世界的战略,还是应当奉行支配世界的战略。

三 从领导走向支配:冷战后美国国家安全战略实践

从“领导还是支配”这一战略视角来考察冷战后美国国家安全战略实践,构成了本书的又一特色。作者指出,领导世界还是支配世界不仅较好地概括了冷战后美国国内关于国家安全战略的理论争论,而且也反映了冷战后历届美国政府实际推行的国家安全战略的本质分歧。所谓领导世界,指美国在与其他国家平起平坐的基础上,带领其他国家朝既定目标前进。本质上说,它是通过说服和吸引来推动国际合作。领导世界战略追求的是相

对安全,对安全环境的看法相对乐观,重视软权力的作用,对使用军事力量持较为谨慎和克制的态度。它更多地体现了自由主义安全观以及自由主义理论取向,主要包含了上述的合作安全战略,也部分含有选择性介入战略的成分。所谓支配世界,指美国处于压倒其他一切国家的地位,“以力压人”,统治和控制世界。支配世界战略追求的是绝对安全,对安全环境持悲观看法,更加迷恋自己的硬权力,甚至在行使软权力时也采取了刚性方式。它主要体现了新保守主义的安全观和现实主义的理论取向,上述的美国至上战略在一定程度上反映了其战略诉求。在接下来的三章中(第三、四、五章),作者就是从“领导还是支配”这一战略视角来具体考察从老布什到小布什的战略实践。

作者指出,冷战结束后,老布什对国内一度升温的新孤立主义思潮迅速做出了否定性的反应,认为“作为世界上最强大的民主国家”,美国负有“保证国际平衡与稳定的关键责任。”在1991年公布的国家安全战略报告中,老布什勾画了“世界新秩序”的蓝图,宣称美国“将按照自己的价值和理想建立一种新的国际体系。”在这一新秩序中,将“禁止使用武力解决争执”,而一旦这一原则遭到破坏,各国将形成一个由共识集聚在一起的“世界共同体”,并由联合国对侵略行为采取“集体行动”。老布什宣称,为了使建立世界新秩序的“特殊可能性”得以实现,“美国的领导不可或缺”。他还特别强调了美国价值观及在全球推广这一价值观的重要性,认为它是“我们的过去和未来的联系,国内生活和对外政策的联系,权力和目标的联系”。概言之,在老布什的世界新秩序战略中,世界已经不再“分裂”,而是一个“共同体”。这一“共同体”的主导价值观是西方的或美国的。“共同体”的安全将由建立在大国合作基础上的联合国维护。美国是这一新秩序的领导。

作者指出,如果说老布什的“世界新秩序”构想仅仅折射出“领导世界”战略的大致轮廓,那么克林顿执政时期奉行的“参与和扩展”战略则充分体现了“领导世界”战略的蓝图。克林顿的“参与和扩展”战略着重强调了三个方面:扩大民主和民主共同体;重塑国际安全机制;实行大国合作和多边主义。该战略认为,只要民主价值观在世界不断扩展,民主共同体日益扩大,以美国与西方国家的同盟关系为基础,联合国、欧安组织等集体安全组织同时得到重要发展,多边主义和国际合作得到有力促进,那么美国的安全及世界的和平与稳定就将得到有效的加强,美国领导下的世界新秩序将会最终

确立。该战略对民主的强调,对大国合作及多边主义的倚重,都鲜明反映了自由主义安全观的诉求和“领导世界”战略的精髓。

然而,作者指出,即便在大力推行“领导世界”战略的老布什及克林顿政府时期,“支配世界”战略的幽灵也时隐时现。在老布什时期,1992年被泄漏给报界的政府年度防务计划指导文件就是一个突出的例子。该文件宣称,在一个注定要面对多个竞争者和冲突的世界中,美国的潜在对手既包括过去的敌人,也包括过去的盟国。美国必须具有足够能力去阻止任何竞争者对美国全球支配地位的挑战。虽然该指导文件最终胎死腹中,但这一插曲本身依然表明,甚至在老布什的班子里,仍然有一批“支配世界”战略的支持者。在克林顿时期,美国绕过联合国发动的科索沃战争、对一些国际条约的态度(如拒签《禁止反人员地雷条约》等)及“无赖国家”的提出等,都迎合了“支配世界”战略的诉求。

这一滑向“支配世界”战略的倾向在小布什上台之初更为明显。小布什一上台,便对克林顿时期的内外政策进行大幅度调整,增加防务预算和重整军备,对一系列国际条约和协议说不,反对多边主义,推行单边主义。但作者指出,这一时期小布什还没有明确推行“支配世界”战略,而是处于战略“摇摆期”。

2001年发生的九一一恐怖袭击事件决定性地结束了小布什的战略徘徊,“支配世界”战略最终得以确立。九一一恐怖袭击不仅使美国国内的保守主义情绪急剧上升,也导致小布什班子中新保守主义势力影响扩大以及小布什本人安全观的进一步保守化。小布什开始更多地从“善恶两分”的视角来看待世界,认为美国代表了正义和自由,而恐怖主义及其同路人则是邪恶与专制的化身。在这一善恶搏斗中,美国必须果敢坚毅,承担起管理世界的责任,重新恢复世界的秩序。这一保守主义倾向急剧发展合乎逻辑的结果就是“布什主义”的提出和实施,后者完整地体现了“支配世界”战略的主旨。

作者指出,布什主义不仅仅是一种学说和观念,还是一种真正得到实施的政策。美国的超强实力是布什主义的物质基础,新保守主义及强硬民族保守主义则是其思想基础。从内容上看,它主要包括政权更迭、先发制人、单边主义以及美国至上。

政权更迭是布什主义的重要内容。随着反恐战争的深入,小布什开始

将政权更迭提上反恐议事日程。他认为在反恐战争中,仅仅打击恐怖分子和摧毁恐怖训练营是不够的,必须斩草除根,铲除恐怖主义赖以孳生的土壤。而那些“无赖国家”及“失败国家”,正是孳生恐怖主义的温床。为此,美国必须对这些国家实行“政权更迭”,从外部植入民主,建立“民主和平区”。此外,由于恐怖主义威胁的性质及那些寻求大规模杀伤性武器的“无赖国家”对理性的无动于衷,美国传统的遏制战略已经无法有效保护美国的安全,因此,在必要时,美国必须奉行先发制人的战略,将威胁消灭在萌芽状态,而不是“坐等威胁找上门来”。这要求在涉及美国核心利益时,美国必须敢于“单干”,依靠自身的力量维护安全,而不是寄希望于联合国以及其他多边组织。

美国至上则是布什主义的核心。无论是进行政权更迭,还是实施先发制人的行动,抑或是实行单边主义,其目的都是为了维护和确保美国的霸权或至上地位。这一至上地位建立在美国的实力、特别是超强的军事实力基础之上,谨防任何潜在“同辈竞争者”的出现。

布什主义在美国发动的伊拉克战争中得到具体的实施,而这场战争所引起的国内外轩然大波及对国际秩序的负面影响,也淋漓尽致地反映了“支配世界”战略的弊端。它导致了美国与其他大国、甚至是盟国间关系的疏远和裂痕;它以武力推翻萨达姆政权以及在中东推进民主的做法,还引起了穆斯林世界的疑虑和反感,甚至加剧了中东地区的反美主义;最后,美国在伊拉克战后遭遇的一系列困境也表明,以武力推进民主或以暴易暴式的反恐,非但无法有效铲除恐怖主义孳生的土壤,反而很可能导致“愈反愈恐”。

《领导》一书的作者虽然常年致力于研究美国的国家安全政策,但对于写一本“时间上离我们太近”,而“空间上又太远”的专著,还是自谦“常有力不从心之感”。相信这不仅是作者的自谦,也道出了所有研究类似课题的学者共有的心声。然而,作者通过对冷战后10份美国国家安全战略报告的详细解读及大量相关研究成果的引用,部分弥补了这种资料上的缺憾。

韦宗友:上海外国语大学国际问题研究所副教授

议员解读国会

——读《众院之内：前议员解释国会如何运作》

牛海彬

正如书名所显示的，《众院之内：前议员解释国会如何运作》一书的特色在于它是一本从议员视角解读美国国会运作的文集。该书的主编之一卢·弗雷在参加美国前国会议员协会的“国会到校园项目”时，发现国会研究著作缺乏从议员个人观点看待国会的内部视角，遂精选参加该项目的前众议员演讲稿编成该书，旨在提供关于国会运作的第一手资料。本书收录了 34 名前众议员、1 名前众议员的配偶、1 名前议员助手、1 名前游说者和 1 名加拿大学者的文章，内容涉及议员生活的诸多方面。

一 议员角色及其投票行为

本书指出，议员通常具有立法者、社会工作者、教师和政治家四种角色。立法是议员从事的最经常也是最重要的工作，同时它也是一个充满协商的过程。社会工作者的角色主要是服务选民，这不仅增进了选民对议员的好感，同时展现了政府的人性化和民主的个人层面。议员通过发表演讲

Lou Frey JR. & Michael T. Hayes, eds., *Inside the House: Former Members Reveal How Congress Really Works* (Lanham: University Press of America, Inc., 2001).

Romano L. Mazzoli, "Ron, What Really Did You Do All Those Years in Washington?" Lou Frey JR. & Michael T. Hayes, pp.3~9.

和举办有选民参与的会议,向选民介绍他们的政府及其关注的事项,发挥教育的功能,为那些有志于参加公共生活的选民提供基础知识。很明显,要扮演上述角色,议员必须能够当选并赢得连任。为此,议员必须具备政治家的才能,诸如关注选民利益的变化,关注各种政治势力的消长消涨,与重要的政治团体保持联系等等。在国会议员的这四种角色中,立法工作突出了国会在全国性政策制定层面上的责任;社会工作有助于议员平衡因立法导致的对选区利益的疏忽;政治家角色要求议员能够在华盛顿表达选民的利益;教师角色有助于树立议员的政治形象。这些工作都涉及议员能否再次当选,这要求议员时刻注意与选民保持联系,同时完成好立法任务。在有限的任期内,议员们必须在立法和代表选区的工作之间保持平衡,掌握一些在较短任期内有所作为而必需的政治技巧。譬如,由于不可能在所有领域都成为专家,多数议员都努力进入一个重要委员会,而且它最好能够服务自己选区的利益。如果没有进入理想的委员会,那么最好尽快成为已进入委员会的专家,进而成长为国会的领导成员,诸如议长、多数党领袖、少数党领袖及党鞭等。他们通常在国会立法过程中起着关键的作用。当然,议员必须明白,头衔并不能使议员成为领袖,一名国会领导必须精通立法过程,拥有领袖品质,尊重同事的观点和需要,以及保持与过道另一侧同事的合作关系。随着资深制原则遭到越来越多的挑战,领袖坚持自身立场的能力也面临着较以往更多的挑战。

议员的投票行为是履行议员职责的重要途径,它取决于选区、利益集团、议员的个人偏好及总统和行政部门的影响等诸因素。党的领导人、同事、选民、利益集团和行政部门的意见常常不尽一致。在对特定法案做出决定时,议员们通常会根据自身情况衡量不同因素的重要性。距下一次选举的时间、议员们本身对该议案的关切程度、各种意见的影响力都影响到议员的投票行为。对于重大议案,议题的性质很大程度上影响议员的投票。通常情况下,议员会坚定地站在选民一边。只有在面对选民们不关心或者疏忽的议题时,议员们才会听从利益集团的意见,或者听从政党领导人的意

Eugene J. McCarthy, "Old Advice for New Members of Congress," Lou Frey, JR. & Michael T. Hayes, pp.57 ~ 59.

Paul N. "Pete" McCloskey, "What Can a New Member Accomplish?" Lou Frey, JR. & Michael T. Hayes, pp.52 ~ 56.

见。议员通过法律时并不是都能准备充分,而且是为了国家的利益,它比想象的要复杂的多。

议员的个人倾向有时是议员投票行为的决定性因素。当某一议题与选民没有利益冲突、行政部门也没有一定立场时,利益体团就会施加影响。当民意与利益集团合流时,议员就会追随利益集团。当民意没有特殊偏好,利益集团和党的领导人意见相左时,结局就难以预料。此时,议员可能会去征求同州或同委员会议员或者一些专业又有经验议员的意见。

议员的投票行为受党派性和总统的影响也比较严重。受选举的巨额费用与美国成熟的两党政治影响,议员经常跟随政党进行投票。当然,由于背离政党偏好投票通常不会引发政府危机,加上议员对自己选区利益的高度关注,议员并非总是沿着党派界限投票。另外党派不同,议员不同,投票行为结果也不尽相同。尼克松总统的弹劾案虽从一开始就深受党派性的影响,但当出现关键的录音证据证明尼克松总统的确妨碍司法时,绝大多数共和党众议员毅然决定支持弹劾。对于克林顿总统的弹劾案,情况发生了三方面变化:司法委员会内两党的人数比较接近;与尼克松总统没有游说本党议员相比,克林顿总统保持了与民主党议员的高度互动;与绝大多数共和党人最终履行宪法职责投票赞成弹劾不同,绝大多数民主党人自始至终保持了对克林顿总统的忠诚。

除了政治领域进行斗争或者做出妥协,个人生活也常常困扰着议员。克里斯汀·拉卢克(Christine LaRocco)对60位国会议员配偶的访谈,反映出国会生涯以各种方式影响家庭生活情况。如议员的配偶必须决定自己在竞选中的角色,在当选后是否要迁往华盛顿,议员当选后配偶的角色定位等等。纽约民主党乔治·霍克布吕克纳(George J. Hochbrueckner)众议员则通过现身说法让读者确信作为“夫妻队”的国会生涯。⁵

Lou Frey, Jr., "Preface," Lou Frey, JR. & Michael T. Hayes, p.xiii.

Lou Frey, Jr., "Partisan Memories: Watergate Revisited," Lou Frey, JR. & Michael T. Hayes, pp.319 ~ 325.

Christine Bideganeta LaRocco, "Family Life in Washington: The Spouse's Perspective," Lou Frey, JR. & Michael T. Hayes, pp.67 ~ 81.

5 George J. Hochbrueckner, "Dynamic Duo: A Marriage Devoted to Public Service," Lou Frey, JR. & Michael T. Hayes, pp.84 ~ 91.

二 议员与选民

议员的首要任务是反映选民的期望。议员必须花大量的精力来了解民意,比如开展经常性的走访、处理分析选民来信、做各种议题的民意调查等等。经常面对改选的压力常常导致议员关注地方问题甚于关注全国性问题,对选民的立场变化高度敏感。尽管在竞选议员时,公众投票率一般不高,各区又常常被一个政党把持,在任议员竞选获胜较为容易,但是他们丝毫不能大意。在信息社会里,选民越来越注重在任议员的政绩、个人魅力和对重要议题的态度,而不是将议员的命运与政党联系起来,这加剧了议员对选民的敏感度。

20世纪70年代以来,众议员肩上的任务越来越重,会期越来越长,选区选民人数也在增长,这些因素导致议员很少有时间和选民在一起,议员的代表性受到了损害。为了改善这种状况,议员助手数量增长迅速。议员助手可以帮助议员了解国会内外的政治情况,协调国会内外的利益关系,帮助议员竞选连任,促进议员与选民保持联系。议员助手也是行政部门和利益集团了解议员意图、对其施加影响的重要渠道。

处理信件和开展选民服务(case work)是议员与选民保持联络的重要手段。通常,议员们非常欢迎选民来信,甚至公开恳求选民来信。原因在于:信件可以使议员更好地代表民意,信件可以提供一个与选民联系的机会,信件也可以帮助议员决定如何就某问题投票。那些来自与议员所在选区选民联系密切的来信、对议员的政治支持非常重要的人士的来信、私人信函而非公务信函、主题明确的信件、关注选民经济来源的信件及涉及议员知识储备较少领域的来信更易引起议员的注意。通过处理选民来信,议员可以通过设在选区的办公室对需要帮助的选民开展服务。在议员看来,服务选民往往比投票行为更能影响选票。议员亲自登门拜访选民对于增进选民的支持更为有效。为此,议员对能够提供高效率选民服务的助手非常倚重。

Orval Hansen, "The Role of Mail in Decisions in Congress," Lou Frey, JR. & Michael T. Hayes, pp.201 ~ 207.

三 议员与政党

虽然美国宪法没有提及也没有禁止政党,但是政党的政策、意识形态和压力深深地影响着国会的决策过程。国会多数党的地位尤其重要,多数党可以确定主要领导人、控制国会的辩论、选择委员会主席并在委员会占多数席位。国会席位对两党来说意义重大,关系到党的方针、政策能否有机会得到贯彻执行,更涉及到党的高层干部的参政机会。少数党很难在塑造国家的立法中扮演积极的角色,至多能对法案进行微调或者延缓立法。更有甚者,一些诸如安排听证活动的权力都掌握在多数党的手里。

唐·森德奎斯特认为自己作为众议员的唯一遗憾是没有等到成为多数党成员的机会。许多杰出的众议员就是因为长期处于少数党的地位而离开众议院到参议院或行政部门任职。迪克·切尼(Dick Cheney)就是如此,而在唐·森德奎斯特当选为州长的那年,他所在的共和党赢得了众议院多数党席位。唐·森德奎斯特对国会的党派性深表痛心,他痛陈国会议员为自己当选而去抨击国会正是国会衰落的原因,党派性破坏了国会议员之间应有的相互尊重。通常,多数党在设定议程和通过法案方面占有主导地位。只有在两党分歧不大或外部压力较小的领域,少数党议员的立法技能才有助于减少由多数党主导地位导致的消极影响。少数党议员可资利用的技能包括:注意在两院结交私人朋友、善于利用规则、通过给其他议员写“亲爱的同事”信件来寻求支持等。⁵

前众议院议长吉姆·怀特(Jim Wright)分析了议长面临的挑战。怀特认为,议长的首要职责是维护国家利益,并特别指出在保持政党忠诚时,议长必须担负起促进议员之间形成和睦、礼让和相互尊重氛围的责任,避免少数党议员的偏狭并防止来自多数党议员的伤害。如何在立法效率与对少数

William C. Cramer, "How Political Parties Shape the Policy Decisions of Congress," Lou Frey, JR. & Michael T. Hayes, p.123.

Don Sundquist, pp.311 ~ 312.

John J. Rhodes, II, "The Job of the Minority Leader," Lou Frey JR. & Michael T. Hayes, pp.141 ~ 143.

5 Lou Frey, Jr., "Legislative Entrepreneurship: Different Strategies for Different Issues," Lou Frey JR. & Michael T. Hayes, pp.261 ~ 273.

党的公平之间进行协调是议长不可回避的挑战。怀特描述了理想议长的三重人格：教区牧师、福音传道者和预言家。它们分别帮助议员完成立法、再选等任务，向同事和公众阐明国会的角色；关注下一代，而不只是下一次选举。

四 议员与媒体

媒体作为民主的重要组成部分，议员必须学会与之相处。议员与媒体之间的悖论在于：议员必须面对充满敌意的媒体，与此同时，没有媒体的报道，国会议员又很难赢得选举。国会山是重要的新闻来源地，易于引起怀疑的议员更是媒体的宠儿。媒体和国会是不虔诚的盟友，双方都需要对方，但对双方关系的前景又不是特别乐观。国会与媒体分享着一种共享的、不断变化的、非常微妙的关系。

面对寻求负面报道的媒体，议员的任务就是不要让它找到新闻，或者让媒体按照议员的意见进行报道。一旦与媒体发生分歧，除非影响到自己的政治生命，否则千万不要与媒体过分计较。与此同时，议员也在寻求媒体的合作，以便提高议员在选区的影响力，为此需要培养与媒体的良好合作关系。议员控制媒体的最好办法是自己设置媒体议程。例如，议员通过经常召开记者招待会、媒体发言、定期向选民发放业务通讯、举行问卷调查以及向高中或大学毕业生致贺等方式来塑造自身形象。⁵

议员对待媒体的首要态度是诚实。议员应该告诉媒体任何他认为是符合公众利益的行为。议员必须准确告知媒体他或她正在做什么，何时做的以及为什么要这么做。既然政治是一个艰巨的职业，即便一项法案或修正案有利于曾经在竞选中为自己提供资金的个人或公司，只要法案或修正案本身是好的，议员就应该投票支持，颇有些举贤不避亲的味道。议员必须认识到媒体的工作有很强的时间性，因此要及时地、诚实地对媒体做出回应。

Jim Wright, "Challenges That Speakers Face," Lou Frey, JR. & Michael T. Hayes, pp.128 ~ 140.

Lou Frey, Jr., "Dealing with the Press," Lou Frey, JR. & Michael T. Hayes, p.243.

Otis Pike, "Congress and the Media," Lou Frey, JR. & Michael T. Hayes, p.234.

5 Lou Frey, Jr., "Dealing with the Press," Lou Frey, JR. & Michael T. Hayes, p.245.

如果不了解所要评论的内容,就坦承这超出了关注的范围。对公众来说,一句“没有评论”也比“某某议员对再三的电话不做回应”要强得多。在选择报道的时机上,最好不要放在周四或周五,这通常是立法周的最后两天,需要报道的立法事项较多,而且周六的报纸是读者最少的。周一的报纸读者群最多,而且周日的媒体工作人员较少,容易形成报道。

随着通讯技术的提高,地方媒体越来越独立并更具地方特色。议员们很少放弃在地方电视上讲话,对在地方媒体上出现的兴趣甚至超过了上“纽约时报”的头版。此时,选民们往往把议员看作个人或地方利益的代理人,因此,议员在他们的家乡有着积极的公众形象也就不足为奇。由于地方媒体倾向报道议员对选区的关心,而国家性媒体更侧重报道国会中有争议的问题,这在某种程度上加深了公众的国会观:爱议员甚于爱国会。

五 议员与利益集团

美国国会允许利益集团充分接触决策过程与国会议员。议员的地方性考虑和政党取向为利益集团发挥作用提供了机会。随着社会的发展,利益集团已经很少采用极端手段实现其目的。通过政治行动委员会提供竞选资助和进行游说活动是利益集团影响国会决策的主要途径。

政治行动委员会是美国历史较短的一个政治现象。随着竞选费用的增加,政治行动委员会也得到了长足的发展。政治行动委员会资助议员候选人,不但促进了本行业的利益,而且部分减轻了议员对政党的依赖。通常,除非议员席位空缺,或者候选人实力相当,政治行动委员会倾向于资助在任议员。当前两党同意通过立法来限制竞选捐助的最高限额,但由于地位不同,两党对竞选资助改革的意见很难统一。竞选资助助长了金钱政治,资助承诺可能损害议员的判断,也给独立候选人竞选议员制造了很大的困难。于是,一个新的提倡“干净的金钱,干净的选举”的公共竞选组织诞生了。该组织不从政治行动委员会和利益集团获取资助,一旦候选人注册该组织即可获其资助及免费或打折的电视时间。这是一个雄心勃勃的新计划,但其

生命力还有待时间和选民检验。

利益集团游说国会采取直接游说和间接游说两种手段。直接游说指利益集团通过游说者直接向议员陈述其立场观点进而影响决策。间接游说是利益集团通过动员选民向议员施加压力。由于游说者对所服务的领域十分了解,掌握的信息对议员及其助手形成看法非常重要,因此游说在立法过程中扮演了重要的角色。

利益集团和国会议员的互动,除了有记录的投票、议案和捐款之外,还有一种软性行为反应(Soft Behavior Responses)。软性行为反应通常是合法的、间接的和隐秘的,可以加速立法的进程。它的隐秘性并不意味着这是一种腐败行为。游说者为了获得议员理想的软性行为反应常常会注意如下事项:首先,议员不会违背选民利益,即便在阴影下工作;其次,议员很看重长期的关系;再次,多数议员有自己的道德和政治方面的行为准则,让议员去做违背其原则的事情效果最坏不过;第四,议员通常忠诚于自己的过去,容易对老同事的苦恼多加关照。因此,一个成熟的争取软性行为反应的时机应该考虑议员关注问题的重要性、问题的公众关注度及问题要求行为的能见度。当然,在更加成熟的游说者看来,最好的时机是在法案写作的早期,这时没有条款修改的记录。

借用前议长吉姆·怀特的忠告来结束本文。他告诫议员在国会工作必须牢记三点。首先,议员必须明白妥协正是立法过程的实质。议员不能扮演上帝的角色,在努力为自己的理想奋斗的同时要学会妥协。第二,国会只是一群普通美国人共同设法对付不寻常的问题。国会的表现在很大程度上反映出选民的状况。第三,绝大多数议员渴望做正确的事,尽管设想一个政治家渴望显著地改变世界是幼稚的,但是他或她确信自己可以为整个国家的政治成就添加一些有价值的东西。⁵

牛海彬:上海国际问题研究所助理研究员

G. William Whitehurst, "Lobbies and Political Action Committees: A Congressman's Perspective," Lou Frey JR. & Michael T. Hayes, pp.208 ~222.

Ibid.

Bert Levine, "Soft Behavior Responses: How Legislators Serve Lobbyists in the Shadows of Capitol Hill," Lou Frey JR. & Michael T. Hayes, pp.223 ~233.

5 Jim Wright, "Religious Idealism and Reality in Congressional Politics," Lou Frey JR. & Michael T. Hayes, pp.92 ~96.

《“半自主”国会与台湾问题： 美国国会外交行为模式》评介

张金翠

以台湾问题为切入点,对美国国会的制度架构、运作机制、决策行为,及其对中美关系的影响进行研究,这无疑具有一定的理论和现实意义。复旦大学美国研究中心信强博士的《“半自主”国会与台湾问题:美国国会外交行为模式》一书,在对美国国会外交行为模式研究的基础上,对美国国会在台湾问题上所起的作用进行了探讨。

—

在导言中,作者首先探讨了台湾何以成为中美关系中至今悬而未决的“问题”,继而对美国的外交决策进行分析,从而挖掘出国会这一影响美国对台政策的重要变量。全书正文共分三大部分,在第一、二部分中,作者分别从正式制度结构和非正式制度结构两个方面对国会外交进行解读,并用于分析其对国会对台决策行为的影响。在制度结构分析的基础上,作者在第三部分集中研究了国会外交行为的三种模式:“自主的国会”、“自制的国会”和“外部制衡的国会”,并据此提出了“半自主国会”的概念。

(一)正式制度结构视角

作者首先对“制度”与“结构”进行了界定,指出“结构”与“制度”之间具有内在的紧密联系,制度的本质属性之一就是结构性,因此在当代西方政治

科学中,这两个概念常常互换使用,“两者均是指某种稳定的形式或相关角色、人群之间的固定化关系的一种形式。制度结构既包括政治行为体的组织特征,也包括引导着行为者展开活动的规则和规范。”作者在这一意义上使用制度与结构,并以此作为分析视角对国会外交的决策行为加以阐释。作者分析了正式制度结构的四种表现形式与其对美国对台决策行为的影响。这四种表现形式分别是:国会参众两院制度、国会领袖制度、国会委员会制度,以及在对台决策领域经历了从“中国帮”到“台湾帮”转变的国会议员制度。

在第一章国会参众两院制度与美台决策中,作者将众议院概之为“激情”,因为众议院在保障人民权利的同时也难免会受到民众非理性激情的影响;将按照寡头原则设立的参议院概之为“理性”,因为参议院不容易受到民众的直接影响,从而超脱于民众的激情之上,发挥了冷却众议院的“热咖啡”的“冷杯子”功能。国会参众两院在设计理论、选举制度、宪政权能及组织原则和行为模式方面存在着结构性差异。但两者在制衡中也有合作,两院之间业已建立起相对较为完善和畅通的沟通渠道及多种制度化或非制度化的合作机制。这些机制“使国会获得了一种力量,以在国内充分展开美国社会的各种政治要求和政治冲突,一次又一次地将它们整合为强劲的动力,驱动美国政府驶向宪法规定的立国目标”。为了检验并深入阐述参众两院的差异与合作,作者以参众两院在制定和通过《与台湾关系法》过程中的作用为例进行了具体的论述。

在第二章国会领袖结构与美台决策中,作者对国会领袖结构进行了分析,将参众两院层级化的领袖结构体系划分为传统的第一梯队、次级领袖团体及近年来的新增职位,并对众议院领袖结构和参议院领袖结构分别进行了论述。在对国会领袖的“柔性”权力进行解读之后,作者从六个方面把国会领袖影响美台决策的刚柔并济的特点勾勒了出来。这六个方面分别是:作为国会政策立场的“风向标”,运用“议程设定权”,左右国会立法议程安排;运用人事选择权,影响国会立法决策;“施惠”于变通议员,以赢取政策

信强:《“半自主”国会与台湾问题:美国国会外交行为模式》,上海·复旦大学出版社,2005年版,第36页脚注。

蒋劲松:《美国国会史》,海南出版社,1992版,第52页。转引自《“半自主”国会与台湾问题:美国国会外交行为模式》第55页。

支持 ;直接游说和影响总统以及政府官员 ;直接影响公众舆论。

(二)非正式制度结构视角

作者引用詹姆斯·伯恩斯的的话来说明在正式的国会制度结构之外,非正式的制度结构对国会立法、政策制定所发挥的重要作用:“在‘统治阶级’的手下和背后,有成千上万的人参与华盛顿的政策制定过程。他们帮助清理问题,解决冲突,促进机构之间的合作。只有了解这些人,我们才能看清联邦政策制定过程的各种模式。”作者围绕三类国会非正式制度结构——国会附属委员会制度、国会非正式议员组织制度和国会助理制度,对国会外交行为的影响及其在美国对台决策过程中作用进行了详细论述。

(三)“半自主的国会” :国会外交行为模式研究

本书第三部分集中探讨国会的外交行为模式及其在美台决策中的作用。作者认为,通过国会内部制度结构对国会权力的运用及其功能的发挥,美国国会作为一个权力行为主体享有相当大的自由度,可以自行发挥其政策影响力。但同时,国会也是美国联邦政府的一个组成部分,是三权分立政体下的一个子系统,其行为受到了一定的“机制化”的约束。作者以国会和美国联邦政府为参照系,引申出国会外交的三种行为模式:“自主的国会”、“自制的国会”和“外部制衡的国会”。前两种主要是以国会自身为参照系而做出的判断。自主的国会主要指在美国宪法规定的权力架构下,国会是外交决策领域“二元权力”结构中一个独立的、平等的、“分享权力的分立机构”。国会享有很强的自主性,对政策的规划或者国会的目标具有自行决定的能力。“自制的国会”主要针对国会内部参众两院之间的分权制衡关系对国会行使外交权力所具有的影响而言的。根据宪法设计理念用以体现“条理、审慎和理性”的参议院在国会外交决策过程中确实能够发挥相当大的作用,对“草根性”较强、激情冲动的众议院形成了一道有效的内部制衡机制。“外部制衡的国会”是将国会作为一个单一行为体加以考量,以美国三权分立的权力体系作为参照系而作出的判断。在三权分立的权力结构的制约下,国会作为一个整体,其立法和决策行为受到了来自国会外部的强有力的约束。作者指出,在外交决策领域,国会既不是一个完全自主的权力机构,

詹姆斯·伯恩斯:《民治政府》,陆震纶等译,中国社会科学出版社,1996年版,第782页。转引自《“半自主”国会与台湾问题:美国国会外交行为模式》,第150页。

更不是一个对总统意志惟命是从的附庸，而是一个既独立又受到制衡的“半自主的”权力机构，“半自主的国会”由此而生。

二

本书具有如下特色：

（一）历史、理论与政策的结合。

作者从历史的角度入手，追溯了台湾成为中美关系中一道解不开的结的原因。作者用六个标志性的事件及其后果梳理出这一长达五十多年的过程：“保卫台湾”与“台湾地位未定论”、第一次台海危机与美台《共同防御条约》、第二次台海危机与“划峡而治”、中美建交和《与台湾关系法》的出台、李登辉访美与第三次台海危机、“台独”势力的壮大和美台“准军事同盟”的建立。作者的历史视角还渗透在分析中。如在论述国会委员会制度时，作者以历史的演进顺序将委员会权力的漂移与消长划分为四个阶段：无职无权阶段、权力初步机制化阶段、权力的强化与制度化阶段、委员会权力的内部调整与巩固阶段。在论述国会“自主性”的复兴时，对美国历史上府会之间的权力消长做了详细的说明。

在对历史事实进行分析、概括和提炼，将理论用于剖析案例的基础上，作者提出“近年来，中美关系发展的风风雨雨使我们充分认识到了国会的重要性。”“当人们凝神回眸重新审视这段艰难而曲折的历程时，会发现国会已经成了中美关系中的‘麻烦制造者’，如何正确面对这一严峻的问题，寻找理性、审慎的应对方略已成为我国外交工作中又一重点难题。”

（二）一般分析与个案分析的结合。

本书在每章的基本理论分析之后，对国会对台湾有关政策行为进行了案例分析。这些个案研究深化了前面的理论分析。如在论述国会附属委

信强：《“半自主”国会与台湾问题：美国国会外交行为模式》，第331页。

尽管本书试图围绕国会在美台决策过程中的作用展开论述，探析隐藏在国会行为背后的决策模式，但由于在美台决策领域未出现过总统成功否决国会涉台立法的先例，因此在“外部制衡的国会”与外交决策一节中，作者只以府会在对华最惠国待遇问题上的总统否决为案例，分析总统否决权对国会行为的外在制衡。信强：《“半自主”国会与台湾问题：美国国会外交行为模式》，第314页脚注。

员会与美台决策时,以“美中安全评估委员会”为例,在论述国会非正式议员组织与美台决策时,以国会“台湾连线”作为个案,在论述“自主的国会”行为模式时,以国会支持台湾“参与”世界卫生组织为例,在分析“自制的国会”行为模式时,以“台湾安全加强法案”的天折为例等等。

(三)作者大胆提出了一些新概念。如美国外交领域中由“总统一国会”共同主导的“二元民主权力架构”,通过对国会对美台政策影响的分析,提出了国会外交三种行为模式,进而提出了“半自主国会”的概念。

本书是作者多年潜心研究美国国会外交与台湾问题的成果结晶。他曾被复旦大学美国研究中心选派到美国国会众议院实习。亲身经历了许多重要的立法决策过程,目睹了国会政治的实际运作,并查阅了关于国会的宝贵的第一手资料,这使本书更具说服力。

对于一本洋洋洒洒41.6万字的著作,笔者认为书中也有一些值得商榷的地方。比如本书的题名为“‘半自主’国会与台湾问题:美国国会外交行为模式”,其中“半自主”国会的概念是作者在本书中提出的一个新的说法。照理说,作者应在全书中围绕这一个新的概念展开论述,而本书则在第三部分中才侧重论述这一问题,这就使得这一崭新概念在本书中受到的关注程度与书名有些差距。另外,作者对美国国会对台湾政策给中美关系造成的负面影响关注有余,而对其正面影响关注不足,这往往会让读者产生一种片面的印象。因此,如何挖掘美国国会对中美关系产生的积极作用,更为全面地反映国会与中美关系之间的问题,是中国国际问题学者们所面临的一个挑战。

张金翠:复旦大学国际关系与公共事务学院在读博士研究生

著述巡礼

Richard Rothstein, "A Wider Lens of The Black-White Achievement Gap," *Phi Delta Kappan*, Vol.86, No.2, October 2004, pp.104 ~110.

罗思坦指出,在纪念最高法院所做出“布朗诉教育委员会”案裁决(在学校里进行种族隔离非法)50周年的时候,人们应注意到一个事实——白人学生与黑人学生在学习成绩上的差距是持续存在的。他指出,缩小这种差距的努力主要集中在学校政策方面(例如,对黑人学生成才的期望值过低,教师不够称职,课程设置欠佳,班级太大等等),而忽视了影响学生学习的社会阶级特征,这种做法将遭到失败。他认为,为了缩小成绩差距,教育者还需要努力改善学校的教育质量,把学校教育扩展到校外时间段,通常这个时间段只有家庭和社区对学生产生影响;实行社会的、经济的政策,保证使上学的学生具备同等的接受教育的能力。

Vaclav Havel, "The Emperor Has No Clothes," *Journal of Democracy*, Vol.16, No.4, October 2005, pp.5 ~8.

作者指出,美国《独立宣言》、《世界人权宣言》及《赫尔辛基最后议定书》都言简意赅以使人们牢记在心。他号召民主国家了解那些把此类文件当作游行时挥舞的旗号而不认真对待它们的政权的真实情况,并向全世界和自己国内的选民直言这种情况。他认为,现在全人类生活在一种“单一的全球文明”下,所以,民主国家

不能满足于只是让非民主国家的民众有权了解民主国家的宪法及其他保障公民权利的文件,无视那些国家违反人权的记录。“真正的”民主国家应该以事实为基础建立它们与别国的合作关系,例如与中国的合作关系。

N. Gregory Mankiw and Phillip L. Swagel, "Antidumping: The Third Rail of Trade Policy," *Foreign Affairs*, Vol. 84, No.4, July ~ August 2005, pp. 107 ~ 119.

两位作者在文章中指出,很少有政治家愿意解决美国反倾销法对竞争者和消费者的负面影响问题。他们认为,反倾销关税限制了贸易自由,并阻碍了美国国内的企业与国外同行的竞争,美国的出口商更是在他国受到反倾销政策的损害。反倾销政策已经变成了国际贸易谈判中的焦点问题,危及到世贸组织的发展和自由贸易体系的扩大。作者指出,应该在世贸组织多哈回合谈判中解决反倾销政策问题。他们认为,对美国来讲,彻底废止反倾销法是最好的政策,但是这种做法不可行,因为2002年贸易法把促进贸易增长的权力赋予了总统,该法案要求总统在签署一项影响到美国反倾销法或者其他贸易修正案的贸易协定至少180天前预先通知国会。作者认为,较好的解决办法可能是更多地动用临时性的“保护关税”,但是这个建议已经遭到了世贸组织的反对。

Philip J. Deutch, "Energy Independence," *Foreign Policy*, Vol. 84, No.6, November/December 2005, pp.20 ~ 25.

作者指出,尽管美国掌握了大量提高能源利用率的技术,但它对外国石油的依赖非但没有减少反而有所增加。因此能

源自主至少在最近的将来仍然不是一个可行的政策选项。他指出,人们对于决定油价的因素、少用煤炭、多发展核能的观点,以及消费者是否愿意花更多的钱使用清洁能源等问题上存在误解。他坚称,发展新能源技术能够帮我们解决这些问题,事实证明新的技术已经在这方面发挥了作用。他同时也指出,建立起关于如何满足人类能源供应的清晰思路不但需要几十年的时间,而且需要人们充分理解其利弊之所在。

Kenneth Cukier, "A Market For Ideas: A Survey of Patents and Technology," *Economist*, Vol. 377, No. 8449, October 22, 2005, Special Insert.

作者指出,如果处理得好,保护知识产权不仅对技术行业有利,而且也有益于消费者。如何找到保护知识产权与共享知识产权之间的平衡将考验技术行业、政策制定者及公众的智慧。作者指出,从历史发展的角度看,思想与创新已经替代土地、能源和原料成为世界上最重要的资源。思想在信息时代发挥的作用相当于物质资源在工业时代的地位——它是经济增长的原料。知识产权的产生已不太需要大量的资本投入,因为它依靠的主要是人,而不是机器和砖瓦。作者认为,共享知识产权比独霸它更有利可图,因为共享可以确保知识产权迅速市场化。作者还指出,尽管美国和日本仍然是每年世界上获得专利权最多的两个国家,不过中国和印度已经学会了用创新而不是廉价的劳动力挑战西方的技术公司。

Clive Crook, "Our Faith-Based Future," *Atlantic Monthly*, Vol. 296, No. 5, December 2005, pp. 37 ~ 38.

作者指出,原来民主党人喜欢制定庞大的预算计划,共和党人则要保守得多。而现在,共和党已经变成了“大政府”的无可争议的新倡导者。在过去的几年里,美国人看到了政府公债数量的暴涨,这一方面是由于政府实施减税计划造成的,另一方面则是由于“9·11”之后国家用于维护国土安全、发动伊拉克战争及卡特里娜飓风灾民救济和灾后重建的支出都很大。白宫的声音压过了一些共和党国会议员的温和的抗议声。白宫声称赤字终将不断地减少,因为经济学家们多年来认为美国经济即将崩盘的判断是错误的。作者指出,赤字从来没有像现在这么高,因为外国投资者曾经一直是美国债券的主要持有者,而他们现在不像过去那样喜欢美国的资产,而且很可能总有一天要抛出他们手中的美元。作者认为,“如果出现上述情况,美国面临的财政问题就将比现代史上任何一次都更危险,如果再不加以补救,天就要塌下来了。”

Nir Rosen, "If America Left Iraq," *Atlantic Monthly*, Vol. 296, No. 5, December 2005, pp. 42 ~ 44.

作者在文章中按照时间顺序记述了美军每天在伊拉克进行搜捕行动的情况。他指出,现在越来越多的伊拉克人,包括逊尼派和什叶派都要求美国尽早从伊拉克撤军。一直以来,维持美国在伊拉克驻军的理由是如果没有美军驻扎在那里,伊拉克就要爆发内战。但作者指出,正是由于美军的存在,伊拉克的内战已经开始了,美军的占领加深了逊尼派对与联军合作的什叶派的敌意,如果逊尼派领导人参与到伊拉克的政治进程中,就会被视为叛国者。作者指出,他所接触到的所有逊尼派战士都告诉他,他们是为了雪耻复仇而

战。

Joshua Zeitz , “Boomer Century ,” *American Heritage* , Vol.56 , No.5 , October 2005 , pp.32 ~49 .

通过考察“婴儿潮”一代的成长历程 , 作者在文章中提出一个问题 , “当这一批历史上最富裕且受过最好教育的人都长大以后 , 将会产生什么影响呢 ?”他分析了 1946 年到 1964 年间美国出生人数暴涨的原因 , 论述了促使“婴儿潮”形成的社会力量随着时间的推移所发生的变化 , 并探讨了“仍将继续塑造美国人生活”的这代人的方方面面。

Sara Lipka , “ Fulbright Connects With The Muslim World ,” *Chronicle of Higher Education* , November 4 , 2005 , pp. A47 A49 .

作者指出 , 作为美国最著名的学术交流项目富布赖特交流基金会正在加强对穆斯林世界的工作。他们加强了与穆斯林世界重要国家的联系 , 并设立了以穆斯林国家的教授为对象的短期交流计划。2003 年 , 富布赖特基金会恢复了与阿富汗和伊拉克的交流计划。基金会还设立了与穆斯林国家的大中学生建立联系的

扩展性项目 , 力图通过这些项目加强与穆斯林国家普通民众的联系。文章中介绍了分别来自阿富汗、埃及或者伊拉克的三位交流学者在美国的经历。

Steve Murray and Fan Yuan-An , “Protecting National Resources ,” *Foundation News and Commentary* , Vol. 46 , No. 4 , July/August 2005 , pp.16 ~17 .

作为专业的投资分析师 , 两位作者指出 , 从长远来看 , 许多美国的基金会前途堪忧。因为 , 大部分基金会都是由富裕的个人建立的 , 它们主要依靠投资于金融市场的最初捐赠基金和大量后续捐款维持运转。美国国内税收服务条例规定 , 私人基金会每年至少要把 5% 的资金用于慈善事业 , 而且大多数基金会一年要有超过 6% 的开销 , 这还没有把通货膨胀因素考虑在内。作者指出 , 如果市场的回报和基金会的开销仍保持现在的比率 , 那么从长远来看 , 它们的生存能力是成问题的。基金会将会面临两种选择 , 要么降低它们的慈善目标 , 要么加大对金融市场的投资力度。作者认为 , 最好的办法是基金会保持一种更加多元灵活的投资组合。

(卢宁 供稿)

编 后

天高云淡 秋高气爽。又是一个收获的季节。本期所载文章 ,就像秋天的果实 ,内容丰富 ,见解深刻 ,为我们提供了观察历史和现实的新视角。

在二百多年的时间里 ,美国成为世界头号强国 ,其原因何在 ?对此 ,国内外很多学者进行了探讨。在本期专论中 ,何顺果从文明积累的角度探讨了美利坚文明发展的特点 ,认为它源于西欧 ,根植于新大陆 ,形成了优秀、丰富而厚重的积淀。这种积淀在向“大西部”拓殖的过程中不断获得生机和活力 ,最终形成了一种独特的、有别于西欧的较为完善的发展模式。

温强从历史档案中发掘了肯尼迪政府时期美、欧在政治、经济、军事等领域产生分歧的原因。作者认为其矛盾之一是美法支付不平衡引起的 ,而布雷顿森林体系正是美法支付矛盾产生的历史根源。

宋玉华和高莉、以及陈力和韩宇分别论述了美国经济的几个方面。其中 ,宋玉华和高莉以实证的方法研究了美国房地产业的繁荣、存在的风险及其对美国的影响。她们认为 ,当前美国房地产业隐含的风险将给美国经济带来不可小觑的负面影响 ,一旦这些风险没有得到有效控制 ,美国经济形势将陷入困境。韩宇以数量分析的方法回顾了第二次世界大战后美国东北部的产业结构变革 ,重点剖析了“曼哈顿效应”和信息技术推动这两个在生产服务业发展过程中的突出现象。陈力分析了中国出口商在应对美国反倾销诉讼时最为关切的美国反倾销法中的“非市场经济”规则 ,为中国企业提出了应对策略。

对台军售一直是牵动中美两国关系的重要问题。张清敏从理论的角度分析了三种美国对外决策模式 ,认为这三种决策模式分别对美国对台军售政策有不同的解释 ,但都是片面的或阶段性的。只有将这三种模式进行全面综合考虑 ,才能较为全面地评估美国对台军售政策。

钱春泰在对强制外交的定义、效用及局限性阐述的基础上 ,对影响强制外交成败的因素和美国强制外交理论研究的现状和实质进行了评述。他认为 ,在美国有能力、有机会、有意向实施强制外交的情况下 ,该专题理论研究将会进一步深化。

本期刊发的几篇书评有助于我们了解国外和国内学术动态。仇朝兵的文章《一个撕裂的美国社会》评论了塞缪尔·亨廷顿的新著《我们是谁》 ,对亨氏的许多假设和判断进行了分析 ,让我们对美国社会的认识更加清晰。牛海彬的《一部议员剖析国会的力作》介绍了该书部分精彩观点。

近来 ,我刊来稿量大增 ,这是广大作者对我刊的支持 ,也是国内美国问题研究繁荣兴旺的映证。限于篇幅 ,能够刊登出来的文章仅是少数 ,但我们对所有赐稿本刊的作者深怀感激。在他们的鼎力支持下 ,我刊一定会越办越好。