

美国研究

AMERICAN STUDIES QUARTERLY

季刊 第22卷

2008年第3期 9月5日出版

- “极化”的美国政治：神话还是现实？ 张业亮 (7)
- 政治取向与美国对华政策 彼得·海斯·格里斯 H.迈克尔·克劳森 (32)
- “克里奥化”：对全球“美国化”现象的一种解释 王晓德 (52)
- 美国对解决台湾问题的政策取向 林 冈 (66)
- 美国与东亚能源安全 罗振兴 (79)
- 美国对印度尼西亚军政关系民主化改革的影响 仇朝兵 (98)
- 美国对海底权利的诉求与国内利益的平衡 王金强 王蔚 (119)
- 以海底界限的争论为中心(1969 ~ 1972)

W 书评·文评

- 探究国际秩序建构的逻辑 门洪华 (139)
- 《大战胜利之后》述评
- 美国外交政策的思维定式 李 柟 (147)
- 评周琪主编的《意识形态与美国外交》

W 信息

- “中美关系与国际格局学术研讨会”综述 魏红霞 (155)

著述巡礼 (158)

编后 (160)

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

Volume 22 Number 3 Fall 2008

Huang Ping Editor
Hu Guocheng Associate Editor
Zhao Mei Managing Editor

Wei Hongxia Editorial Assistant
Lu Ning Editorial Assistant
Liu Hui Editorial Assistant
Mei Renyi English Polisher
Li Hui Editorial Technician
Qin Qin Proofreader

Senior Advisers

Chen Baosen , Wang Jisi , Zi Zhongyun

Editorial Board

Chu Shulong , Ding Xinghao , Gu Guoliang , He Shunguo ,
Ji Hong , Jin Canrong , Li Daokui , Li Jianming , Li Xiaogang , Liang Maoxin ,
Mao Yushi , Mei Renyi , Ni Feng , Ni Shixiong , Qin Yaqing , Ren Donglai , Ruan Zongze ,
Sheng Ning , Tao Wenzhao , Wang Xi , Wang Yizhou , Wang Zihong , Wu Baiyi ,
Xu Hui , Yang Jiemin , Yuan Ming , Zhang Yuyan , Zhou Qi , Zhu Shida

A E R M I C I 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

Email : mgyjjk@gmail.com

<http://www.mgyj.com>

ISSN1002 - 8986 Copyright 1987 - 2008 American Studies Quarterly

Printed in Beijing , China

AMERICAN STUDIES QUARTERLY

Fall 2008

Vol. 22 , No. 3

ARTICLES

“Polarization” of American Politics : Myth or Reality ? Zhang Yeliang (7)

“Political polarization ,” especially polarization of party politics , is an outstanding feature in American politics for more than ten years. It is also an issue of concern and controversy in the American political science circle in the past few years. Based on a historical survey of American “political polarization ,” this article discusses the cause of “political polarization” and its impact on current American political process and public policy decision-making. The article holds that the change in electoral structure and the two parties electoral base as a result of “permanent secular realignment ,” the congruence of ideology within the two parties leading to party sorting of the electorate and the rise of conflict of cultural , religious and moral values are the major causes of political polarization. “Political polarization” of the two parties is the result of the change in American party and electoral politics , which in turn exerts a strong impact on American party and electoral politics. With the political environment of “polarization ,” the increase in disagreement of the two parties over major policy areas , the intensification of struggle between the president and the congress over legislative control and judicial appointment , resulting in more and more deadlocks in legislation , “polarization” poses a challenge to current theories of American politics.

Political Orientation and US China

Policy Peter Hays Gries and H. Michael Crowson (32)

It is well known that the Democratic and Republican parties are both internally divided on China. Much less is known , however , about how the political orientation of typical Americans impacts their perceptions of China's rise , attitudes towards the Chinese government , prejudice against the Chinese people , and preferred US China policies. National opinion polls have generally lacked a sufficient quantity of nuanced questions about China to discern any impact of political orientation. Based on their own surveys , the authors find that political

orientation does impact American views of China. Self-reported “conservatives” perceive significantly greater threat in China’s rise, hold more negative views of the Chinese government, exhibit more prejudice against the Chinese people, and advocate a much tougher US China policy than self-reported “liberals” do. In terms of party affiliation, Republicans perceive significantly greater threat from China and advocate tougher China policies than both Independents and Democrats do, but party affiliation had no impact on prejudice scores. Simultaneous multiple regressions including education/income, gender, and age revealed that while they had some impact on American views of China, that impact was negligible compared to the impact of political orientation.

“Creolization” : An interpretation of Global

“Americanization” Wang Xiaode (52)

In the history of world cultural exchange of the 20th century, no other factor has greater impact on the development of other cultures than American popular culture. “Americanization” poses a serious challenge to many countries in their defense of national cultural identity. The phenomenon of “Americanization” reflects the attempt of the United States to reshape the multicultural world with its own value system, with a clear “cultural centrism.” Scholars analyze the global trend of “Americanization” from various angles, of which “Creolization” is an eye-catching approach. Based on a survey of the global “Americanization” trend in the 20th century, the article analyzes the background against which “Creolization” appears and its basic content. The article also analyzes the existence of cultural “Creolization” in real life. The article holds that the “Creolization” approach may not be perfect, but it is enlightening in viewing “Americanization” from a totally new perspective.

The Policy Orientation of American Approach towards

the Taiwan Issue Lin Gang (66)

The policy position of the United States toward the relations between the two sides of the Taiwan Strait is centered on “no unification, no independence,” swinging between peaceful unification and peaceful secession. Citing the examples of American acquiescence with the prospect of peaceful unification of China at the beginning of the normalization of Sino-American relations and the encouragement of political negotiations between the two sides at the turn of the 21st century, the article explains that there exists a positive relationship between the two variables of the degree of American acceptance of unifi-

cation between the two sides of the Strait and political negotiations and the demand for strategic cooperation between the United States and China and the degree of tensions between the two sides. That is to say , the greater the need for American strategic cooperation with China on global affairs , the easier its acceptance of China s peaceful unification ;and the more intense the relations between the two sides , the greater the possibility of American urging for political dialogue between the two sides of the Strait .

The United States and Energy Security

in East Asia Luo Zhenxing (79)

The United States is one of the major external factors influencing East Asian energy security. In terms of safeguarding the sea lanes for transportation and ensuring global energy security , American influence on East Asian energy security is on the whole positive. But when it comes to American unilateral sanction and energy diplomacy , the influence is negative. In terms of the solution of energy conflict within the East Asian region , the current American position is beneficial to the restraint of various parties. But the changeability of its position may not be beneficial towards the final solution of the conflict. The goal of American energy policy toward East Asia is to bring the region into the global energy security system guided by the United States. The current focus is on the handling of U S-China energy relations.

America s influence on the Democratic Reform of Civil-Military

Relations in Indonesia Qiu Chaobing (98)

In promoting a democratic reform of Indonesia s civil-military relations , the administrative and legislative branches of American government and NGOs have all made their efforts. In high level contacts , the American government has constantly exerted diplomatic pressures on the Indonesian government and the military authorities for reform . The administrative branch , including the State Department , International Development Agency , Department of Defense and Department of Justice , has implemented a series of programs aiming at promoting institutional construction in Indonesian civil-military relations and cultivating the culture of democratic civil-military relations. The Congress , through legislative means or pressure on the administration , restrains American military aid to Indonesia and military relations between the two countries so as to push Indonesia to conduct reform in its civil-military relations through sanctions and pressures. The wide range and deep involvement of governmental departments and other

organizations , to a great extent , promotes the democratic reform of Indonesian civil-military relations.

U . S . Demand for Seabed Rights and the Balance of Domestic Interest Wang Jinqiang and Wang Wei (119)

The promulgation of US seabed policy depends , to a large extent , on the balancing of domestic interests. From the angle of political science theory of gaming between governmental departments and interest groups , the article makes an in-depth analysis of the factors affecting the change in American policy of the sea. The article holds that the Truman Proclamation in 1945 was the first open statement on American seabed rights that ushered in the debate inside the United States on whether the U . S . should expand its continental shelf rights. From the disagreement on the broad or narrow definition of continental shelf between the Interior Department and the Defense Department to the debate among interest groups outside the government on economic interest and military interest , the divergence or convergence of interests determined the two changes of the Nixon administration on seabed definition. Finally , the United States handed the issue over to the United Nations and returned to the international ocean system . This reflected the position and rule of internal agencies and interest groups in the decision-making of American sea policy.

REVIEWS

- A Probe into the Logic behind the Construction of International Order :
A Review of After Victory by G . John Ikenberry Men Honghua (139)
- The Thinking Pattern of American Foreign Policy : A Review of
Ideology and American Diplomacy ed. by Zhou Qi Li Nan (147)

ACADEMIC ACTIVITIES

- A Summary of the Symposium on Sino-US Relations and
the International Political Structure Wei Hongxia (155)
- New Books (158)
- Editor s Note (160)

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

“极化”的美国政治：神话还是现实？

张业亮

〔内容提要〕“政治极化”，特别是两党政治的极化，是近十多年来美国政治的一个突出现象，也是美国政治学界近年来普遍关注但又颇有争议的一个问题。本文在对美国“政治极化”作历史考察的基础上，探讨了“政治极化”产生的原因及其对当今美国政治进程和公共政策制订的影响。文章认为，“持久的政党选民重组”(secular realignment)所导致的两党选民结构和选举基地的变化、两党内部意识形态同质化及其导致的选民“政党选择”(party sorting)、文化、宗教和道德价值观冲突上升等，是政治极化形成的最主要原因。两党“政治极化”既是美国政党和选举政治变化的结果，反过来又对美政党和选举政治产生了深刻的影响。在“极化”的政治环境下，两党在主要政策领域的分歧增大，总统和国会围绕立法控制权和司法任命的斗争愈演愈烈，从而导致更多的立法僵局。“极化”现象对现有的关于美国政治的理论提出了挑战。

关键词 美国政治 总统选举 两党政治 政治极化

“政治极化”(political polarization)，特别是两党政治极化(party polarization)，是近十多年来美国政治变化一个最显著的趋势和最具概括性的特点。美国学界对“政治极化”并没有一个明确一致的界定。所谓“政治极化”，指的是这样一种政治现象：共和党和民主党两大政党之间由于意识形态的分歧和对立日趋明显，同时两党内部意识形态同质化增强而导致两党国会议员在国会立法中，一党的多数反对另一党的多数；在总统选举中，出现红色州和蓝色州对峙的局面，以及在总统和国会选举中两党选民日益只投本党候选人票的趋向；两党在一些重要的国内政策问题上的政党意识形态分野和政策立场分歧日趋明显；两党的选民联盟、“公众的政治意见和选举

行为总体上由中间、温和的立场转向自由或保守的两端”。

“政治极化”虽然自 1970 年代以来日趋激烈,但引起美国政治学界普遍关注并加以研究却是近十多年的事。尽管对“政治极化”的判断得到美国学界的广泛认同,但究竟在哪些方面“极化”?如何认识美国的“政治极化”现象?“政治极化”产生的原因是什么?“政治极化”对美国政治和公共政策制订产生并将产生哪些影响?这些问题在学界存在激烈的争论。而且,这些争论还与美国是否正在进行一场“文化战争”(culture war)的争议交织在一起。“极化”已经成为当今美国政治最显著的特点及竞选、政治运作和公共政策制订的基本环境。现有的美国政治研究,特别是总统和国会关系研究,大多是在政党作用衰落、两党党争相对弱化的时期进行的,一些理论已经难以诠释美国新的政治现实。两党“政治极化”为理解当今美国政治,特别是政党和选举政治、国会政治、总统与国会关系、公共政策制订,以及判断社会和政治思潮的变化,提供了一个新的视角。本文拟在对美国“政治极化”作历史考察的基础上,着重对当今美国两党“政治极化”现象进行分析,探讨“政治极化”产生的原因及其对当今美国政治进程和公共政策制订的影响。

一 对美国“政治极化”现象的历史考察

日趋激烈的美国政治“极化”并不是一个新现象。美国政党制度的历史就不乏“政治极化”的先例。

立宪会议期间,联邦派和反联邦派之间围绕国家体制,尤其是联邦权力和州权的划分,产生了深刻的分歧,这可以说是美国政治“极化”的雏形或最早形式。但由于当时全国性的政党尚未形成,尽管这场争论对美国后来的政治发展和政党的建立具有深刻的影响,但仍属于政派之争,还不具备现代定义上的两党政治“极化”的意义。

美国第一个稳定并具有广泛基础的政党体制形成于 1830~1840 年代,是在联邦党消失和两党斗争暂时平息的短暂的“和睦时期”(Era of Good Feeling)之后。此后至第二次世界大战之前,美国历史上曾经出现三次“政治极化”时期。

第一次是在内战时期。这是美国历史上唯一一个现存政治制度不能解决“政治极化”而走向国家分裂的时期。自激进的废奴派领袖威廉·劳埃德·加里森(Wil-

Pietro S. Nivola and David W. Brady, eds., *Red and Blue Nation: Characteristics and Causes of America's Polarized Politics* (The Brookings Institution Press, 2006), p.53.

“文化战争论”认为,当前美国正在进行一场文化战争,两大力量的一方是宗教和文化保守派,另一派是自由派。这是一场决定美国人未来生活方式的战争。当代美国人在社会态度、文化和宗教道德价值观上分为两大极化的团体,并且随着时间的流逝这种分裂趋势日趋严重。

William Lloyd Garrison)于1831年在其创办的反奴隶制的《解放者报》(The Liberator)上发表废奴主义信件直至南部重建,奴隶制、联邦分裂和黑人民权相继成为分裂两党及其选民的问题。1854年通过的《堪萨斯—内布拉斯加法案》激起选民强烈的选举反应,维护奴隶制的选民和支持废奴派的选民分成两大阵营,选民的投票热情高涨。结果,主张废除奴隶制的共和党由一个成立仅两年的小党,到1855年壮大成为国会的大党(尽管是少数党),进而在1860年大选中获胜。南部选民做出的同样强烈的反应导致南部诸州从联邦分裂,内战爆发。这一时期,两党的精英和普通党员之间不仅在蓄奴和废奴问题上截然对立,而且在投票行为方面也多以党派画线。据统计,在共和党于1857年夺取国会控制权之前,党派投票率为68%。从1857到1873,党派投票率上升到75%。内战结束后,两党政治进一步极化,世纪之交达到高峰。

第二次是在19世纪末20世纪初,美国由农业经济向工业经济转变时期。两党围绕政府在工业化和城市化进程中的作用展开了激烈的斗争。19世纪末,美国两党的地域分布和代表的利益阶层非常明显。共和党主张维护工商业大资产阶级的利益,赞成发展工业,抽紧银根,实行保护关税,维护城市利益;民主党则维护农场主和小城镇的利益,主张降低关税,保护农业。共和党的主张得到人口众多的东北部和中西部的支持,南部和西部则支持民主党。1876年大选开始了内战后美国政治史上两党政治最为“极化”的时期。这一时期的“政治极化”以高度的政党内聚力(high level of party cohesion)为特点。第55届国会(1897~1898),参议院党派投票率高达76%,众议院高达79%。⁵1896年大选,共和党候选人威廉·麦金莱仅以高出对手3%的选民票获胜。这次选举开创了共和党36年中有28年连续控制白宫和国会的局面,同时形成了共和党与北方工商业主和南方白人农场主的新联盟。共和党稳定执政到1932年大选,其间只是由于党内分裂才使民主党的伍德罗·威尔逊上台执政8年。

第三次“政治极化”出现在“新政”时期。1929年爆发的空前的经济危机对两党政治产生了巨大冲击,是这一时期“政治极化”的根源。两党围绕“新政”和政府在经济中的作用再次展开激烈的争斗。经济危机发生时,胡佛政府仍主张减少政府开支、

中期选举的投票率通常低于总统选举,但1854年中期选举中西部诸州的投票率高于1852年总统选举。Eric Foner, *Free Soil, Free Labor, Free Men: The Ideology of the Republican Party before the Civil War* (Oxford University Press, 1970), p.89.

David Brady, *Critical Elections and Congressional Policy Making* (Stanford University Press, 1988), p. 156.

Nolan McCarty, Keith T. Poole, and Howard Rosenthal, *Polarized America: the Dance of Ideology and Unequal Riches* (Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 2006), p.22.

5 Pietro S. Nivola and David W. Brady, *Red and Blue Nation*, p.131.

维护金本位制、保持预算平衡、反对强化联邦对经济的干预,坚持政府干预应在放任主义的范围之内进行。这些反危机措施不仅没有遏制经济衰退,反而使经济衰退转为萧条,失业率攀升,整个金融体系处于崩溃的边缘,导致选民对执政多年的共和党失望不满。1932年大选,共和党不仅失去了总统职位,而且失去了它在国会两院的多数党地位,结束了共和党12年的统治。罗斯福上台后,一反过去依靠市场机制的自动调节功能来摆脱危机的教条,借助国家干预措施来拯救濒临崩溃的美国经济,取得初步成效。罗斯福“新政”遭到共和党和民主党中保守派的反对及坚持保守立场的最高法院的重重阻挠,最高法院中的保守派多数将主要的“新政”立法判为违宪。1936年总统选举,罗斯福以压倒性优势获得连任。在国会选举中,控制了国会两院75%的议席,取得国会的绝对控制权。除了两党政策主张的分歧外,国会党派投票增加、两党选民沿阶级画线是这一时期“政治极化”的特点。罗斯福“新政”和民主党得到穷人、城市居民和天主教徒的支持,而富人、清教徒和乡村居民则多数投共和党的票,选民沿阶级画线明显。1946年大选,选民投票的阶级极化更为明显,中产阶级选民多数投共和党的票,而工人阶级则大多投民主党的票。

第二次世界大战以后至1960年代中期,“政治极化”减弱。两党除了在对外政策上出现一致外,在国内政策上,艾森豪威尔的“现代共和主义”(Modern Republicanism)减缓了两党在政府在经济中的作用这个问题上的党派冲突。自由主义成为占主导地位的社会政治思潮。正如美国著名学者丹尼尔·贝尔(Daniel Bell)在1960年代初期所写的那样,旧的左和右的意识形态不再占统治地位——至少在知识分子中间,取而代之的是对福利国家、混合经济、权力分散和政治多元主义的近乎一致的期望。这被他称为“意识形态的终结”(end of ideology)。尼克松写道,“我们一下子都成了凯恩斯派了”。

然而好景不长,1960年代中期和1970年代几个有重要选举政治意义的事件对“政治极化”再度出现起了推动作用。1964年的《民权法》(The Civil Rights Act)和1965年《选举权法》(The Voting Rights Act)使南部的白人保守派脱离民主党,打破了使民主党多年来能够在南部地区占主导地位的黑人和白人保守派的联盟,加速了共和党影响力在南部地区的上升,导致了两党选民基础和政党认同的变化。1964年巴里·戈德华特成为共和党总统候选人标志着共和党内开始有一个较清晰的保守主

Jerome L. Himmelstein, *To the Right: the Transformation of American Conservatism* (Berkeley: University of California Press, 1990), p.21.

Daniel Bell, *The End of Ideology: On the Exhaustion of Political Ideas in the Fifties* (New York: Free Press, 1965), pp.402 ~ 403.

Pietro S. Nivola and David W. Brady, *Red and Blue Nation*, p.8.

义议程。选举结果虽然是民主党候选人林登·约翰逊取胜，但戈德华特赢得了南部4个州的选举，标志着民主党在南部的稳固地位被打破。1973年，最高法院做出的“罗诉韦德案”裁决推动了“亲生命”运动，在以后形成了共和党最大和最持久的选民团体——宗教保守派，进一步加深了两党在文化和道德价值观上的分裂。1970年代中期的国会改革削弱了委员会主席在议程设定和政策制定方面的权力，扩大了政党，特别是多数党领导人在立法中的作用，使国会由“委员会政府”(committee government)变为政党政府，政党权力集中推动了国会极化。

1980年里根的当选表明保守主义在美国政治中开始占据上风。里根执政8年，提出了一个清晰的保守主义议程，新右派(the New Right)和福音派基督徒与共和党的结合改变了共和党，进一步推动了共和党向右转，加之民主党向左转，从而扩大了两党在意识形态上的差别，以及在税收、堕胎和防务等关键议题上的政策主张分歧，国会两党为控制立法议程的斗争也分外激烈，从而推动了“政治极化”进一步加深。据统计，在民主党中，1980年自称为自由派的为60%，自称为保守派的达18%；到1988年，自称为自由派的民主党人上升为68%，而自称为保守派的民主党人则下降为13%。在共和党中，1980年有80%自称为保守派，到1988年高达92%。

冷战的结束开始了所谓“低级政治的时代”(the age of low politics)。苏联威胁的消失使两党在外交政策上的一致不复存在，同时凸显了两党在国内问题上的分歧和角力。两党实力的均衡加剧了两党的分歧，美国政治中两党冲突明显上升。到克林顿政府后期，美国两党政治已经出现了“非常深刻的分歧”，处于“自重建以来党派冲突最严重的时期”，认为美国的政治生活已经高度极化的看法得到学界的普遍认同。从激烈的两党预算之争和弹劾案可见一斑。

乔治·W·布什执政以来，美国两党政治极化的趋向进一步加剧。布什是在美国政治经历了持续30多年的两党极化的情况下入主白宫的。在2000年竞选中，布什看到选民对党派冲突不满，许诺要做“一个团结者，而不是分裂者”，⁵寻求两党合作。但布什任内的政策议程及其实施战略，却加速了两党政治的极化，这不仅表现在两党在反恐、伊拉克战争和国家安全问题上产生的巨大的分歧，还表现在对布什工作支持率的党派构成上：民主党对布什的支持率持续下降，但共和党却给予布什自盖洛

Herbert Weisberg, "The Party in the Electorate as a Basis for More Responsible Parties," in John Green and Paul Hermson eds., *Responsible Parties* (Lawrence: University of Kansas Press, 2002), p.174.

Pietro S. Nivola, "Can the Government be Serious?" in Henry J. Aaron ed., *Agenda for the Nation* (Washington: Brookings Institute, 2003), p.489.

Roger H. Davidson, *Congressional Quarterly Almanac*, p.54.

5 George W. Bush, "Speech to Republican National Convention," August 3, 2000, accepting the nomination.

普有该项民调以来来自本党党员平均最高的支持率。2005年12月盖洛普民调显示,布什在共和党中的平均支持率高达91.1%,超过了艾森豪威尔两任任期的平均认可率(87.6%)。另据美国广播公司新闻和《华盛顿邮报》从2004年初到2005年举行的16次民调,在对布什工作支持率表示支持的75%共和党人中,有66%的被调查者对布什工作强烈认可,而在78%对布什工作不认可的民主党人中,有62%的人持强烈不认可态度。布什由此成为近50多年来公众对其表现的评价最分裂和最极化的总统。

二 当今美国“政治极化”的表现

从政党、国会、选民、意识形态几方面加以考察,当今美国两党“政治极化”主要有以下几个方面的表现。

(一)在国会的立法中一党的多数反对另一党的多数

国会两党极化是美国“政治极化”最显著的表现。美国学者最先从国会极化中观察到美国“政治极化”的现象。国会两党极化有多种表现,其中最主要的是共和党和民主党在立法中一党的多数反对另一党的多数。

与其他西方议会民主制国家相比,以及从历史上来看,美国国会是以党派色彩较弱为特点的。直到1970年代中期国会改革之前,在立法中发挥主导作用的是国会各委员会,政党的作用较低,跨党投票和两党议员结成投票联盟现象严重。1970年代国会改革削弱了小组委员会主席的权力,增强了党团会议的权力,政党对立法议程控制加强。此后,国会政治和总统政治越来越党派化,国会两党斗争日趋激烈。

美国学者通常使用党派投票(*party votes*)来衡量国会两党极化的程度。党派投票指的是在国会投票表决中,共和党的多数反对民主党的多数。⁵ 党派投票率高表

Gary C. Jacobson, *A Divider, Not a Uniter: George W. Bush and the American People* (Person Longman, 2007), p.6.

Available at: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/politics/polls>.

自1970年代以来,两党在总统工作认可率方面的政党差别不断扩大,从艾森豪威尔到卡特,两党差别平均为34%,里根政府时期,两党的差别上升到52%。老布什时期与里根之前时期相似,为36%,但到其任期结束时与里根一样。克林顿时期党派差别平均为55点,到乔治·W.布什为59点,是历来总统中差别最大的。

5 严格意义上的党派投票是指,任何非一致同意的唱名投票中一党的90%以上的投赞成票,而另一党的90%以上的投反对票。但这样一种严格定义的政党纪律只适用英国的下院,而不太适合美国的立法机构。美国学者朱利叶斯·土默(Julius Turner)发现,从1921到1948年之间,众议院的投票只有17%符合这个标准。因此,美国立法学者选择了另一个不太严格的标准:一党的多数反对另一党多数的投票比例。该方法自1954年开始采用。参阅 Julius Turner, *Party and Constituency: Pressure on Congress* (Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, 1970), pp.16~17).

明两党在立法中两极分化程度高，党派投票率低则意味着两党冲突较少。19世纪，由于多数国会选区都存在激烈的党派竞争，政党领导人行使相当大的立法权威，并且国会的专业化程度也不高，国会的党派投票率较高。19世纪末20世纪初，在经历了美国政治学家奈尔森·波士比(Nelson W. Posby)所称的政党“机构化”(institutionalization)之后，党派投票率急剧下降。“新政”时期，国会两党的内聚力(cohesion)再次提高，但总体上党派投票率没有达到19世纪的水平。第二次世界大战后至1970年代，党派投票率日益下降。1950~1960年代中期众议院党派投票率只有49%。1960年代末和1970年代初进一步下降。

1970年代中期以后，党派投票率又开始逐步回升。里根时期，党派投票率急剧上升。1982年中期选举以后，众议院的党派投票率超过了50%，并在此后多年一直保持此水平，参议院的党派投票率持续上升直到1986年民主党夺回对参议院的控制权。此后，经过1987~1989年的短暂下降，1990年代党派投票的比率再次上升，平均为58%。例如，第104届国会(1995~1996)参众两院的投票中有2/3是党派投票，并且在这些选票中，共和党议员的党派投票率超过90%，民主党议员的党派投票率则超过85%。⁵自1990年后，参议院的多数投票都是依党派画线，在第104届国会和第105届国会(1997~1998)期间党派投票率甚至超过众议院。

党派投票作为衡量国会两党冲突程度一个标准的不足之处是：它不能反映国会两党内部团结的程度。因此，美国学界用党派投票分(party voting scores)或党派团结分(party unity scores)来表示两党议员站在本党同僚一边投票的频率，从而显示两大国会党的内聚力或两党联盟的凝聚程度。

在1960~1970年代，国会民主党的内聚力没有共和党强，南部保守派民主党议员常常与共和党结成跨党派联盟，美国政党分散化的特点使党的领导人能够容忍这种对党的背叛。里根当选为总统后，国会民主党比共和党的内聚力强。1985年后，两党的内聚力差距进一步拉大。在克林顿政府时期，特别是共和党于1995年控制众议院后，两党内聚力持续增强。例如，1972年，民主党和共和党的政党团结分别为

Paul Allen Beck and Marjorie Randon Hershey, *Party Politics in America* (Addison-Wesley Educational Publishers Inc. 2001), p.270.

Barbara Sinclair, *Party Wars: Polarization and the Politics of National Policy Making* (University of Oklahoma Press, 2006), p.6.

Barbara Sinclair, "Congressional Parties and the Policy," in L. Sandy Maisel ed., *The Parties Respond: Changes in American Parties and Campaigns* (Boulder, Colorado: Westview Press, 2002), p.211.

5 Barbara Sinclair, *Party Wars: Polarization and the Politics of National Policy Making*, p.5.

Jon R. Bond and Richard Fleisher eds., *Polarized Politics: Congress and the President in a Partisan Era* (Washington, D. C.: CP Press, 2000), pp.3~4.

70%和76%，而1992年，民主党和共和党的政党团结分上升为86%和84%。在1995年的“金里奇革命”期间，众议院共和党议员的政党团结分更是高达93%。

(二)在政党意识形态上，两党内部意识形态同质化增强，同时两党之间政党意识形态的分歧和对立加大

当今美国政治以意识形态极化的政党制度为特点。与30多年前相比，当今美国两党在意识形态上内部更加同质，党派之间差异加大。政党意识形态差别增大及两党内部在政党意识形态上的同质化，是近年来美国政治变化的一大特点，也是当今美国“政治极化”的另一个显著表现。

在相当长的一个历史时期，并且与西方其他民主制国家相比，美国两大党的意识形态色彩不浓，两党之间的意识形态差别或分歧也不明显。美国社会和政治的基本特点(人口的多元化、政党分散的组织结构和涣散的纪律、选民政党认同的“惰性”等)及其所导致的两党内部选民团体的多元化和分裂是两党意识形态内聚力不强的主要原因。⁵在1940到1960年代之间，民主党是一个由南部保守派和北部自由派组成的意识形态多样化的联盟，共和党则主要由北部自由派、北部中间派和南部保守派三大选民团体组成。受共同的政党意识形态或选区利益的驱使，两党议员常常结成跨党联盟以通过或否决某项议案(如，共和党和南部民主党议员结成的保守联盟)，国会组织机构的特点也可能导致跨党联盟的产生。由此造成国会两党的意识形态重叠(ideological overlap)，即跨党联盟和跨党投票现象。1960年代中期以后，民主党在民权问题上的主张使一些南部白人摒弃民主党，从而削弱了民主党的选举力量，但也减少了使民主党在意识形态方面更趋一致的障碍。同时，活跃多年的共和党北部自由派不再存在，也使该党将保守主义作为其主要信条。加上一党占绝对优势的“安全选区”的兴起使得议员远离中间立场，从而造成两党内部意识形态同质性增强，两党之间意识形态分歧和对立加大。

两党内部意识形态同质化增强、两党之间意识形态分歧和对立加大主要表现在以下两个方面：

首先，保守的民主党人和自由派共和党人的人数在不断减少。自由主义和保守

Norman J. Ornstein, Thomas E. Mann, and Michael J. Malbin eds., *Vital Statistics on Congress, 1993 ~ 1994* (Washington D.C.: CQ Press, 1994), pp.201 ~ 202.

Bruce Miroff, Raymond Seidelman and Todd W. Swanstrom eds., *The Democratic Debate: An Introduction to American Politics* (Boston and New York: Houghton Mifflin Company, 2002), p.309.

Nolan McCarty, Keith T. Poole, and Howard Rosenthal eds., *Polarized American: The Dance of Ideology and Unequal Riches* (MIT Press, 2006), p.15.

⁵ 参阅 William G. Mayer, *The Divided Democrats: Ideological Unity, Party Reform, and Presidential Election* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1996), pp.96 ~ 97.

主义是美国相互对立的两种政党意识形态：自由主义主张政府在对经济的管理方面发挥积极的作用，但反对政府干预社会领域的道德和私人生活；保守主义则相反，反对政府干预经济，但主张政府在规范道德方面发挥积极的作用。自“新政”以来，民主党倾向于自由主义，共和党倾向于保守主义，但自由主义和保守主义与美国两大政党并没有完全的对应关系：两党内都存在保守派、中间派和自由派等不同政治派别。但自1970年代以来，保守派稳定地转向认同共和党，并且成为共和党的主要部分；而民主党中自认为是自由派的比例不断上升，从1970年代的约73%增加到1994年后的84%，自认为是保守派的比例则由15%下降到11%，“几乎每个国会共和党人都要比国会民主党人保守的多”。

其次，国会两党政党意识形态的重叠几乎消失，民主党议员只投民主党票，共和党议员只投共和党的票。在1970年代初期，民主党获得约1/4的自称为保守派的选票支持是很平常的，而共和党也可获得相同数量的自由派选票。但从1970年代中期以来，总统选举中“跨党投票”的人数急剧下降。从1976年到2000年，共和党候选人获得的民主党选票下降了一半。这一状况在2000大选后进一步加剧。目前，民主党议员基本上投民主党票，共和党议员则基本上投共和党的票，两党内的反叛票和分裂票很少。

(三)与两党意识形态极化同步，选民也被分化(sorted out)成两大对立的投票集团

从选民的角度来看，两党“政治极化”的表现是：选民的政党联系加强，政党认同与意识形态之间的关联加大，即选民多选择与其意识形态和政策立场相一致的政党，选民在选举中越来越倾向于只投本党候选人的票。

1960~1970年代，美国政治变化的一个特点是，政党在选举中的作用下降，政党政治被“以候选人为中心的政治”所替代，其具体表现是：选民的政党联系下降，认同两党的人数减少，自称为独立选民的人数上升；即使认同两党的选民，在投票时也不一定投本党候选人的票，在总统和国会选举中投分裂票的人数增多。根据美学者沃尔特·迪安·波哈姆(Walter Dean Burnham)的研究，1900年，两党在同一选区分别赢得众议院席位和总统选举的选区数不到5%，选民基本上在总统选举和国会选举上投同一党候选人的票。到1972年，44%的国会选区投不同党候选人的票，并且投

Pietro S. Nivola and David W. Brady, eds., *Red and Blue Nation*, p.16.

David M. Shribman, "Subtle Shifts," in L. Sandy Maisel ed., *The Parties Respond: Changes in American Parties and Campaigns* (Boulder, Colorado: Westview Press, 2001), p.296.

美国学界用提名分(DW-Nominate Scores)和美国民主行动评价(ADA, Americans for Democratic Action ratings)来衡量两党国会议员的政党意识形态，美国民主行动是一个自由派利益集团。

分裂票的国会选区的数量在1970年代不断上升。

首先,选民的政党联系加强。选民的政党认同在1960年代一度下降,1970年代中期后,强烈的政党认同者人数不断增加,独立派人数减少。

其次,选民的政党认同与意识形态之间的联系日趋紧密。长期以来,美国学者一直认为,美国选民不是很意识形态化的。政党意识形态问题于1972年第一次被列入全国选举研究(NES)调查之中。在全国选举研究的调查中,通常有1/3~1/4的被调查者拒绝回答自己的意识形态立场。并且,选民在具体议题上的意识形态问题上并不一致:在某些问题上持自由主义主张,而在另一些问题上则持保守的立场。对1972~2004年期间自由—保守认同与政党认同之间关系的民调数据显示,1972年后,特别是1992年后,党派认同与意识形态认同之间的关联性急剧增加。在1972年,意识形态和政党认同之间的关联性是0.32,到1992年上升到0.44,2004年进一步上升到0.63。在南部地区,意识形态与政党认同之间的关联度由1972年的0.24上升到2004年的0.56;在南部以外地区,两者之间的关联度由1972年的0.37上升到2004年的0.66。另有数据表明,民主党中自我认为是自由派的人的比例不断提高,由1970年代的约73%增加到1994年后的84%,而同一时期自认为是保守派的比例则由15%下降到11%。⁵ 在这段时期,国会选民中的政党忠诚也得到增长,从而使政党认同与意识形态之间的联系更加紧密。

选民政党认同与意识形态的联系增强使其投票行为也相应改变,形成两大对立的投票集团。自1972年以来,自认为是民主派的选民投民主党国会候选人票的比例不断增加,而自认为是保守派的选民在国会选举中投民主党候选人票的人数不断减少。在最近举行的几届国会选举中,80%的自称为自由派的选民支持民主党,而80%的保守派则投共和党的票。在2004年的总统选民中,82%的保守派投布什的票,而92%的自由派投克里的票。

除了选民的政党认同与其宣称的意识形态之间越来越一致外,两党选民在议题立场上也越来越分裂。“典型的民主党在很大程度上与其他民主党人在许多问题上持相同的看法,而不是与共和党;同样地,典型的共和党在许多问题上与其他共和党人在许多问题上一致,而与民主党看法不同。”如在堕胎问题上,1970年代初,有关

Walter Dean Burnham, "The Changing Shape of the American Party in Transition," *American Political Science Review*, Vol.59, No.1, March 1965.

Pietro S. Nivola and David W. Brady, ed., *Red and Blue Nation*, p.59.

Pietro S. Nivola and David W. Brady, eds., *Red and Blue Nation*, p.59.

5 Pietro S. Nivola and David W. Brady, eds., *Red and Blue Nation*, p.30.

Gary C. Jacobson, *A Divider, Not a Uniter*, p.30.

Barbara Sinclair, *Party Wars: Polarization and the Politics of National Policy Making*, p.29.

堕胎的舆论与党派无关，实际上，共和党比民主党还要有一点倾向于“重选择”；目前，堕胎与党派有实质性的联系。1980年，认同共和党的选民中只有29%的人认为堕胎在任何情况下都是非法的，到2004年，持这一看法的人上升到63%。而这些选民中自称为民主党的由61%下降到34%。

(四)美国政治地图出现“红色州”和“蓝色州”的分裂

美国“政治极化”同样表现在两党的地理分裂(Partisan geographic divide)上。自1970年代以来，两党的选民不仅在议题主张和自我宣称的意识形态上产生分裂，在总统和国会选举中对本党更忠诚，而且在地理上也更集中。

在美国政治中，两党政治的地理分裂一直存在。在重建结束至上世纪初，地理分裂及其所决定的地区利益分歧一度是美国政治分野的主要基础，即两党差别大体以其选民支持的地理基础来界定：南部和农村为民主党所控制，其他地区和城市则以共和党为主导。之后，随着美国社会经济的发展和移民的持续大量涌入，种族、阶级、政党意识形态和宗教信仰在美国两党政治分野中的作用上升，两党政治的地理基础发生变化，地理作为选民政党认同因素的作用也有所下降。美国人口和社会变化使得两党政治的地理分裂重新呈现加剧的趋势。

“政治极化”在地理上的反映就是近年来美国政治地图出现“红色州”和“蓝色州”的对立。首先，从两党认同者人数的地理构成来分析，共和党认同者在红色州占多数，民主党认同者在蓝色州占多数；在红色州，自称保守派的选民比蓝色州多20%，在蓝色州，在堕胎、同性恋和强制管制上持自由派观点的比红色州多12%左右。其次，在总统和国会选举中投不同政党候选人的国会选区的数量持续减少，1992年和1996年大选，投分裂票的选区超过100个，在2000年下降为86个⁵，到2004年仅有59个。最后，从两党选民的选举行为来看，持相同意识形态主张的选民在居住地上的集中使得在总统选举中出现一边倒现象。在1960年及1976年的票数接近的选举中，一边倒的县的比例分别为48%和37%，2000年大选则上升到53%，2004年总统选举进一步上升到60%。在过去的半个世纪里，2004年的比例仅仅被

Gary C. Jacobson, *A Divider, Not a Uniter*, pp.26~33.

一种定义是，所谓红色州指的是认同共和党的选民占多数的州，而蓝色州则是指认同民主党的选民占多数的州。另一种定义是，红色州指在2004年大选中，共和党总统候选人布什的选民票超过5%的州；蓝色州指在2004年大选中，民主党总统候选人克里的选民票比共和党总统竞选人布什至少多5个百分点的13个州。

Morris P. Fiorina, Samule J. Abrams, and Jeremy C. Pope eds., *Culture War: The Myth of a Polarized America* (Longman, 2005), p.43.

5 Gary C. Jacobson, "Terror, Terrain, and Turnout: Explaining the 2002 Midterm Election," *Political Science Quarterly*, Vol. 118, No.1, 2003.

1972年尼克松和乔治·麦戈文(George McGovern)的选举所超过。在2004年选举中,美国60%县的60%的选民不是投票支持布什,就是投票支持克里。美国社会学家的一项研究发现,在2004年,几乎一半的美国人居住在所谓的一边倒的县里(landslide counties),即两党中一党在总统选举中赢得60%的选票的县。与选票相对比较接近的总统选举相比,在1948和1960年,约1/3的人居住在一边倒的县,这种现象到1976年略有下降,只有27%;然后开始上升,1992年达到38%,2000年上升到45%,2004年到48%。有迹象表明,这种现象还有蔓延扩大的趋势,即红色州变得越来越红,蓝色州变得越来越蓝。

(五)两党在文化、宗教和道德价值观问题上分歧增大,出现宗教选民和世俗选民的分野。两党政治极化在文化、宗教和道德价值观问题上的表现是宗教虔诚与选民的政党认同和投票行为之间的关联加大

宗教和文化问题的重要性上升及其所导致的政党政治和两党选民结构构成的变化是近十多年来美国政治最显著的变化之一。直到上世纪60年代,民主党和共和党在宗教和文化价值观问题上仍存在某种程度的一致:两大政党都由主流宗教人员组成,民主党的认同者多为天主教和犹太教徒,共和党的认同者则主要是主流新教徒;两党都没有大量的世俗成员,也没有显现出许多文化和道德上的自由倾向。尽管两党一般都信奉传统的价值观,但由于福音派新教徒大部分不参与政治,宗教正统在两党中所起作用不大。

1970年代后,两党宗教信仰差别不断扩大。据皮尤研究中心的民调,1987年,共和党认同者中信仰三大主流宗教的人为71%,到1997年上升到79%;同一期间,民主党信仰宗教的人数则由69%下降为62%。

随着两党宗教差别(partisan religious differences)的加大,宗教情感也成为政治取向和投票行为的决定性因素之一。美学者调查发现,在其他因素相同的情况下,经常上教堂的人多视自己为保守派和投共和党的票。在1970年代,虔诚的福音派基督徒绝大多数认同民主党,但到了1980年代和1990年代,他们明显转向了共和党,继而在2000年和2004年总统选举中,成为共和党选举联盟的核心。目前,共和党成为信奉传统道德和文化价值观的宗教保守派的党,民主党则走向其反面,成为不信教人士(世俗人士),以及在文化和道德问题上持自由派观点人士的党。美国两大政党已经完全卷入了一种新的形式的宗教和文化冲突。如在2004年大选中,根据投票后举

Dan Balz, "Partisan Polarization Intensified in 2004 Election," Washington Post, March 29, 2005.

Barbara Sinclair, Party Wars, Polarization and the Politics of National Policy Making, p.33.

The Pew Research Center for People and Press, Trends in Political and Values and Core Attitudes: 1987 ~ 1997, March 22, 2007.

行的民调，每周上教堂一次以上的人中64%投布什的票，35%投克里的票；而从不上教堂的人中则62%投克里的票，36%投布什的票。“美国的选举不再被视为两大政党之间的激烈竞争，而是红色州的传统道德价值观的忠实捍卫者与蓝色州的反对怀疑者之间的一场圣战。”

三 “政治极化”的原因

造成当今美国两党政治“极化”的原因很复杂，既有历史的、社会经济、人口变化的因素，也有选举政治、政党意识形态、道德价值观等方面的原因，并且这些因素相互交织、相互作用。

(一)持久的政党选民重组(secular realignment)导致两党选民结构和选举基地的变化

从以上的论述中可看出，美国“政治极化”与两党选民结构和选举基地的变化有紧密的联系，自1960年代以来，南部政党选民重组所导致的两党选民结构和选举基地的持续变化是当今美国两党政治极化最直接的原因。

所谓“持久的政党选民重组”指的是由于社会人口的变化(特定阶层的社会地位的升降、人口的跨地区流动、移民的变化等)而导致的在一个较长的时期内，一部分选民团体的政党忠诚发生缓慢的、逐渐的转移。

在南部政党选民重组之前，南部一直是民主党稳固的选举基地。在1950年代，南部地区几乎没有共和党人当选联邦众议员，也没有一个来自南部的联邦参议员是共和党人。随着1964年《民权法》的通过和反对该法案的极端保守派戈德华特获得共和党总统候选人提名，南部白人选民开始与长期以来对民主党的忠诚决裂。1964年大选，戈德华特赢得了南部4个州选举的胜利，同时，共和党在众议院选举中新获得南部7个议席，使南部总席位上升到12席。1966年选举，共和党获得20个众议院席位。虽然直到1970年代，民主党仍继续在众议院占主导地位，但已逐步丧失其在南部地区的主导地位。到1990年代，南部已经成为共和党的选举基地。自1994年以来，共和党在参众两院议席一半以上来自南部。在104届国会，10个南部州中有4个在共和党国会代表团中占据多数。第108届国会和第109届国会(2003~2006)，10个中有7个，还有一半平均分割，只有阿肯色州当选的民主党众议员多

Pietro S. Nivola and David W. Brady, eds., *Red and Blue Nation*, p.4.

V. O. Key, "Secular Realignment and the Party System," *Journal of Politics*, Vol.21, No.2, 1959.

南部指原南部同盟11个州加上与之毗邻的田纳西州。

于共和党议员。2004 年选举,来自南部的民主党参议员减少到 4 位,共和党参议员则增加为 16 位。

南部民主党选举基地的丧失是该地区选民政党认同、选民结构和投票行为变化的结果。南部黑人获得选举权使在种族问题上持保守立场的白人的政党认同发生变化。根据 1952 年全国选举研究报告,在 1950 年代之前,南部白人中 79% 自我认同为民主党,只有 9% 自称为共和党。由于对民主党民权政策不满,南部白人的政党认同逐渐发生变化,在 1970 年代中期至 1990 年代中期,南部白人中民主党认同者下降到 16%,越来越多的选民视自己为共和党人。越来越多的南部白人保守派在总统和国会选举中投共和党的票。

两党选举基地和南部选民政党认同的变化对“政治极化”的形成产生了以下两方面的影响:首先,两党政治极化加剧了两党在政治地理上的分裂。随着南部地区成为共和党稳固的选举基地,民主党加强了在东北部和西部沿海地区的选民认同,这使共和党中间派丧失了在新英格兰地区的传统的大本营,从而使南部和西部成为共和党的选举基地。其次,造成两党在国会日益增加的意识形态极化。南部选民政党认同与意识形态和政策倾向之间的一致,改变了南部政治家和潜在的政治家活动的环境。既然多数保守的南部白人选民转向共和党,竞选人为获得他们的选举支持,也成为保守派,从而导致了该地区国会民主党保守派议员的急剧下降,以及共和党保守派议员和民主党自由派议员的增加,在某种程度上推动了两党在国会的日益加强的意识形态极化。从共和党方面来看,活跃多年的共和党北部自由派不再存在,该党也将保守主义作为其主要信条。加上一党占绝对优势的“安全”选区的兴起使一些议员远离中间立场,从而造成两党内部意识形态同质性增强,两党之间意识形态分歧和对立加大。

此外,南部黑人获得选举权改变了南部国会党团的构成;加上两党竞争的扩大,这些因素缩小了北部和南部民主党的政策分歧。北部共和党和南部民主党组成的传统的“保守派联盟”日趋式微,使得民主党与数十年前相比,内聚力大大增强,两党的政策分歧更加清晰可见。随着两大全国性政党及其总统候选人在一些重要的社会和经济问题上日益采取不同的政策主张,南部政党选民重组进程进一步扩大到其他地区。

Barbara Sinclair, *Party Wars: Polarization and the Politics of National Policy*, p.16.

Norman Nie, Sidney Verba, and John Petrocik eds., *The Changing American Voter* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1979), p.220.

Alan Abramowitz, and Kyle Saunders, "Ideological Realignment in the U.S. Electorate," *Journal of Politics*, Vol. 60, 1998.

概言之，“政党选民重组使两党的选民基础发生变化，两党内选民团体和意识形态的多样性减少，差别增大，从而导致两党内部凝聚力增强和投票行为一致，两党之间冲突增加。

(二)两党意识形态对立和分歧加大导致并加速选民“政党选择”(party sorting)的进程

选民极化在很大程度上与两党政治精英依其各自党派和政治哲学画线而产生的分化(separate)程度有关。在此意义上，“政治极化”可以说是选民日趋选择与其意识形态和政策主张相一致的政党的过程，亦即“政党选择”过程。

根据精英驱动—公众反应理论，两党精英内部意识形态同质性增加和两党精英之间意识形态差异的加大，使选民更容易分清两党政策主张的不同，从而强化了选民的政党认同。换言之，两党政策意识形态和政策主张的清晰化使公众更易选择与其在意识形态和政策主张上相一致的政党。

在1940~1950年代的多数时期里，两党在多数问题上政策立场并无显著区别。民主党是南部保守派和南部以外地区的温和派和自由派的联盟，相对来说北部共和党则持温和自由派主张，与民主党的区别并不大。到1950~1960年代，民主党在保持其南部选举基地的同时，还获得了南部以外的城市、非南部地区的选举基地，意识形态和政策主张多元，从而造成两党政策形象的模糊。与此同时，共和党也经历了一场是否支持自由企业制度和自由经济，还是强调发挥政府调节作用来实施社会保守派的目标的斗争。在两党内部，就两党应该朝哪个方向以寻求哪些特定选民团体支持才能成功展开激烈的争论，这些都减少了以政策主张为界定的政党形象的清晰性。南部政党选民重组使得在民主党内更多的倾向于自由派主张的民主党议员开始替代老的更保守的民主党议员；与此同时，共和党也在保守的南部和西部赢得更多的议席，成为更多的保守派议员的党，两党意识形态和政策主张的对立和分歧日趋明显。

随着两党政策立场差别的发展，选民越来越能分辨两党在意识形态和政策主张方面的重要区别。民调显示，看清两党差别的选民的比例由1960年代的50%多增加到2000年的79%；把共和党视为保守派的党的比例也由1960年代的60%增加到1990年代末的80%。两党意识形态和政策分歧的清晰化使选民能够更好地确定与政党的关系，并且越来越关注选举的结果，从而把政党认同与其意识形态和政策主张更好地结合在一起，即发生“政党选择”，产生选民极化现象。

(三)文化和道德价值观冲突上升及其在美国政党和选举政治中的作用增大

文化、宗教和道德价值观问题在美国政治中的作用上升并成为两党政治的主要问题,是引起美国两党“政治极化”的又一重要原因。

就人数而言,美国是所有西方工业化国家中最笃信宗教的国家,宗教在美国社会和政治中起着重要的作用。早在19世纪30年代,法国政治思想家托克维尔就说过:“全世界还没有一个国家像美国那样,基督教对其国民的灵魂产生如此重大的影响。”“在美国,宗教支配社会风貌,并且通过控制家庭生活进而控制国家。”根据全国选举研究在1996年的调查,一生中至少祷告几次的美国人占74%,不怀疑上帝存在的人高达85%。由于上教堂和其他形式的宗教活动与政治参与之间有着紧密地联系,笃信宗教的人在选民中占有不等的比例。从组织上来说,教堂为动员选民参与或其他选举支持提供了有效地机构手段。

在美国建国之初,宗教和文化冲突相对来说并不明显。整个19世纪上半叶,美国主要是新教的社会。“福音新教占社会主导不仅反映在普通公民的宗教取向上,而且表达了公众生活主要机构的道德理念。”但新教崇高的文化地位不久就遇到了挑战。19世纪后半叶,随着从爱尔兰、意大利和东欧国家来的天主教和犹太教移民的大量流入,结束了美国社会文化上的一致。天主教、犹太教和新教在宗教信仰和宗教活动的方式上存在明显的差别。此外,这三大宗教传统的教义和礼拜方式的差异所造成的紧张被信徒的种族、语言、社会阶级和文化的不同而进一步放大。在1950年代,由于多数美国人还仍坚定地恪守传统宗教和道德观,这种冲突大部分在宗教研讨会和领导人辩论的范围内,并且主要在三大主流宗教派别之间。

1960年代,道德上的自由派和“婴儿潮”一代中世俗部分以反文化的“新左派”进入政治,挑战传统的价值观,寻求更大的自由,其在公共和私立机构的影响激怒宗教传统派,并构成了对传统道德价值观的威胁,1972年乔治·麦戈文竞选,其在文化问题上的自由主义主张激起文化和宗教保守派的强烈反弹,1973年,最高法院对“罗诉韦德案”的裁决使堕胎成为美国最重要的议题之一,进一步推动了美国社会在文化、宗教和道德价值观问题上的持久地分裂;反堕胎成为1970年代宗教右翼发展的一个重要组成部分。“新左派”和文化自由派对传统宗教和道德价值观的冲击激起了宗教保守派的强烈反应,使宗教人士之间的分裂转为更广泛的文化冲突。“新的宗教分歧不是在新教、天主教和犹太教之间,而是以传统主义为一边,以中间派和现代主义为

康马杰:《美国精神》(南木等译)北京·光明日报出版社1988年版,第249页。

Christian Smith, *American Evangelicalism: Embattled and Thriving* (Chicago: University of Chicago Press, 1998), p.35.

另一边的分歧，是极端虔诚与不虔诚之间的分歧。”

里根在 1980 年总统竞选和 8 年总统任期内在文化问题上采取极端保守的立场；堕胎、同性恋权利、胚胎干细胞研究等伦理道德问题成为社会分裂的焦点和选举的关键议题，社会和宗教保守派的影响和在选举中的作用日益增大；人口和移民改变了美国社会的结构，种族和宗教的多元化而产生的文化多元化，阶级作为美国选举中的一个有组织力量的衰落，经济问题作为选举的主导议题的作用下降，美国社会和政治的上述变化对文化和道德价值观冲突上升也产生一定的影响。

文化、宗教和道德价值观冲突上升导致美国政党和选举政治与选民结构的变化，对“政治极化”起了极大的推动作用。

首先，美国两大政党已经成为一种新形式的宗教和文化冲突的参与者。两党精英和积极分子在文化和道德问题上日益采取极化的立场。两党的竞选纲领最能反映出其政策主张。1972 年两党全国代表大会通过的党纲，甚至没有提到堕胎问题。1976 年大选，两党在堕胎问题上都持温和的立场，但 1984 年大选及其以后的历次大选，两党在堕胎问题上采取了截然不同的立场。

其次，两党的形象为道德和文化问题的政策主张所界定。与两党传统的形象和政策主张不同，在当今美国，两大党的形象在很大程度上由其一些重大的文化和社会问题上的主张所界定：民主党更多地被认为是环保、民权、重选择 (pro-choice)、主张同性恋权利和控制枪支的党；而共和党则更多地被视为重生命 (pro-life)、维护传统价值观、反税收和反对枪支管制的党。堕胎、同性恋权利和胚胎干细胞研究等道德价值观问题成为选举的关键议题和美国社会最具分裂性的三大问题，两党总统竞选人必须旗帜鲜明地表明自己在这些问题上的政策主张，站在本党一边。

再次，在两党的选民结构上，在 1970 年代末，绝大多数虔诚的福音派新教徒还认同民主党，共和党也主要是由与温和的和自由派的主流新教教会相联系的高收入的经济保守派组成。但到了 1980 年代和 1990 年代，越来越多的福音派新教徒认同共和党，到 2000 年大选时，他们成为共和党选举联盟中最可靠、最活跃的部分。基督教右派及其忠诚的新教福音派在共和党内的影响日益增大；与此同时，世俗派、女权主义者、堕胎权倡导者和同性恋者则日益认同民主党。

最后，文化和道德价值观冲突难以调和的特点也对两党政治极化起了一定的推动作用。

Geoffrey Layman, *The Great Divide: Religious and Culture Conflict in American Party Politics* (New York: Columbia University Press), p.169.

Morris P. Fiorina, *Culture War: The Myth of a Polarized America* (Person Longman, 2005), p.34.

(四)国会选区的重新划分及国会选举中“安全议席”的形成

不少美学者认为,国会两党“政治极化”是国会选区重新划分和“安全议席”形成的结果。

国会选举的竞争选区减少、“安全议席”的形成,以及两党国会席位之差缩小是近年来美国选举政治变化的特点之一。所谓“安全议席”(safe seat)指候选人以超过60%的选票赢得的议席。据美学者统计,在战后头15次众议院选举中,民主党和共和党所获议席平均都在29席;但在最近的15次众议院选举中,平均为13席。2004年,只有不到10的众议员议席受到激烈的选举竞争,加州53个众议院议席没有一个改变政党。众议院中具有“安全议席”的议员大幅增加在很大程度上是由于共和党“安全议席”的增加。在1946~1964年间,共和党在职议员的“安全议席”平均为43.6%,而民主党在职议员的“安全议席”高达72.5%。1966年,共和党在职议员“安全议席”增加到89%,在1966~2000年间平均为71.3%,而民主党在职众议员的“安全议席”几乎没有变化,1946~1964年间平均为72.5%,1966~2000年间平均为73.2%。“安全议席”的增加主要是两党为在选举中占优势“不公正划分选区”的结果,即所谓的“政党不公正划分选区”(partisan gerrymandering)。

美国宪法并未规定众议员在国会选区选出。众议员在何种范围选出,完全由各州决定。1842年,国会通过法律,要求众议员均从国会选区选出,一个选区只能选出一名众议员,选区由相邻的领土构成。此后,针对国会选区出现的诸多问题,国会又通过多项规定。但对国会选区划分具有里程碑意义的是1962年最高法院在“贝克诉卡尔”(Baker v. Carr)一案中作出的“一人一票”的裁决,该判决要求每一个超过一名议员的州在每十年人口普查后,都要重新划分选区。然而最高法院的裁决并未涉及国会选区的形状,因此,各州议会的多数党仍利用其权力“不公正划分选区”,使之有利于本党。特别是在两党选举竞争日趋激烈的情况下,州议会常常受其联邦众议员的推动,建立高度向本党倾斜,一般是对在任议员安全的选区。

重新划分选区之所以能使国会选区的竞争性减弱,是因为通过重新划分国会选区,加强了政治辖区内日益增长的党派同质性,减少了选举竞争。同时,日益成熟的计算机软件提高了制定适合选民需要的政党利益最大化的空间划分的制图能力,使选区划分向一党高度倾斜成为可能。

除重新划分选区外,人口迁徙和在任议员的权力也能形成一党占优势的“安全选

Pietro S. Nivola and David W. Brady, eds., Red and Blue Nation, p.25.

Jeffery M. Stonecash, Political Parties Matter: Realignment and the Return of Partisan Voting (Boulder, Colorado: Lynner Rienner Publishers, Inc. 2006), pp.11~12.

李道揆:《美国政府与美国政治》,中国社科出版社,1990年第1版,第325页。

区”。美国有学者认为，国会选区划分影响两党政治极化的主要方式，不是通过各州内的政党重新划分国会选区，而是通过十年一次人口普查强迫进行的众议院席位跨州重新分配起作用的。随着人口由东北部和大西洋中部向南部和西部的迁徙，造成在最近三次国会选区重新划分中，国会席位向阳光地带的净转移。在2000年人口普查后，南部新增5个众议院议席，阿巴拉契亚山以西地区(Mountain West)新增4个。这些新增议席全部来自大西洋中部和工业化的中西部。由于“阳光地带”(sun belt)特别是一度是稳固的南部的两党要比“铁锈地带”(Rust Belt)，即重工业衰落的东北部和中西部的两党更极化，其结果是由于地区众议院席位的地区再分配增加了两党极化。

“安全选区”造成国会极化的主要原因一是两党“安全选区”数量的增加，促进了国会两党日益增长的意识形态极化。在“安全选区”里，比普通选民在意识形态方面更极端的政党活动分子可以提名一个极端的候选人，而不必担心此举离中间选民太远，因为占优势的一党的任何候选人都会赢得选举；二是一党选区的扩散把温和派逐出国会。在“安全选区”里，候选人没有必要跨越党派去接近另一党的选民，而是争取本党基础选民的支持，先发制人地防止来自极端保守派或自由派的挑战；三是国会选区相对较小，相邻而居的人的经济状况相似，享有同样的价值观，从而可能具有同样的政治倾向。

除了上述原因以外，媒体对两党极化的放大，近十多年来美国贫富差距拉大，以及从制度的原因上，1970年代中期的国会改革、直接预选的采用等，也在一定程度上推动了美国两党政治极化。

四 “极化”对美国政治和公共政策制订的影响

自1970年代以来，日趋激烈的两党“政治极化”已经成为当今美国政治最显著的特点以及公职竞选、政治运作和公共政策制定的基本环境，对美国政治进程产生了深刻的影响。

(一)对政党和选举政治的影响

两党“政治极化”既是美政党和选举政治变化的结果，反过来又对美政党和选举政治产生深刻的影响。

在政党政治方面，首先，“政治极化”使两党在美国内政外交一系列关键政策领域

的分歧增大,党派冲突增多。所谓政策领域,指的是一系列议题的集合。“新政”以来,美国最关键的四个政策领域是经济、社会福利、公民自由和公民权利、外交和防务问题。近十多年来,随着两党之间政党意识形态对立和分歧加大,两党在税收、医疗照顾、社会保障制度改革、移民政策等经济和社会福利政策,堕胎、同性恋和同性婚姻、枪支管制等文化问题上的政策分歧不断增大。在国家安全和对外政策上,共和党中70%的人认为,军事实力是保证和平的最好方法,但只有不到一半的民主党人持此看法。其次,两党内部意识形态同质化和内聚力增强,以及选民的政党联系加强,使政党在美国选举和政策进程中的作用明显增大。与1970年代之前的意识形态重叠、纪律松散的政党不同,当今国会两党已成为意识形态色彩浓厚的、内部“更加一致、集中、团结和有纪律”的政党。最后,政党极化使得对总统工作的认可率也依党派画线。

在对选举政治影响方面,“政治极化”不仅进一步强化了选民的政党认同,改变了选民的投票行为,而且促使两党的选举战略由传统的争取独立选民或在意识形态形态上持中间温和立场的选民(moving to the center)向“动员基础选民”(mobilizing the base)转变。

(二)对国会政治的影响

高度的“政治极化”和两党在参众两院的议席差别不大构成当前国会立法的基本环境,加剧了两党的立法之争。国会两党分成两个阵营,“只要有可能,多数党总是力图把少数党排除在有意义的立法进程之外”。同时,政党意识形态极化使得几乎所有的国会立法之争首先都以自由或保守的词语表达,相比之下,国会两党的地区分歧逐步减少并变得相对次要。国会两党政治极化对议员的立法倾向和投票行为也发生深刻的影响。两党内意识形态同质性增强,两党之间意识形态分歧和对立增大,表明同一党议员的立法倾向越来越相似,不同党议员之间的立法倾向的差别越来越大,在关键议题上以党派画线投票将更加突出,使跨党立法妥协变得更加困难。此外,日趋激烈的两党立法之争还造成国会礼貌(civility)缺失。19世纪末20世纪初,参众两院制定了正式的规则和非正式的准则以使议员的辩论和讨论更加礼貌。两党政治的极化使政策辩论不时演变成一场无休止的党派争吵和相互攻讦,由政策立场对立而导致的国会两党议员之间“老死不相往来”,视如仇敌,陌如路人的情况并非偶然现象。

Pew Research Center for the People and Press, “2004 Political Landscape: Evenly Divided and Increasingly Polarized,” November 5, 2003.

Pietro S. Nivola and David W. Brady, ed., Red and Blue Nation, p.26.

Barbara Sinclair, Party Wars: Polarization and the Politics of National Policy Making, p.5.

(三)对总统和国会关系的影响

两党政治极化对总统和国会关系的影响主要有以下三个方面：

首先，两党“政治极化”使总统和国会围绕立法控制权的斗争愈演愈烈。

虽然美国宪法把立法权赋予国会，但总统在国会立法进程中也发挥重要的作用。有美国学者认为，总统至少可以在四个领域影响立法：设定立法议程，影响议员的政策偏好，否决法案，与国会议员，特别是政党领袖或委员会、小组委员会主席在重要的立法进行磋商和妥协。其中，设定议程(agenda setting)是总统和国会关系的中心，也是总统最重要的权力之一。所谓政策议程(policy agenda)，指的是引起政策制订者密切关注的一系列议题。设定议程之所以重要，不仅因为它是公共政策制订的早期和关键阶段，一项立法倡议，首先只有列入国会的议程，才有可能成为法律，而且是由美国国会立法进程分散，公共政策制订参与者多元，以及白宫、参众两院分享立法权力的政治架构的特点所决定的：由于议案众多和国会开会时间有限，总统和国会议员都必须争取立法空间，从而产生总统和国会争夺立法控制权的斗争。设定议程因此成为每一个总统立法战略的核心，以及在立法领域成功的必要条件和影响公共政策制订的前提。总统的政策取向与国会多数党冲突或重合的程度成为总统立法是否成功的关键因素。

自罗斯福“新政”以来，总统是立法的主要倡议者。战后，两党分别控制白宫和国会的“府会分治”频繁出现，导致国会多数党议员对少数党总统主导国会议程的强烈不满，督促其国会政党领导人在设定议程方面发挥更大的作用。1970年代之后，随着两党内日益增长的意识形态同质化，总统和国会多数党围绕立法控制权的斗争愈趋激烈。目前在国会两党政治高度极化的环境下，总统虽然在立法议程设定上继续占有优势，但面临更激烈的国会竞争。

美学者考察了从1953~1996年美国国会主要的立法倡议后发现，总统的立法倡议比议员更容易列入两院的议程。总体上，总统立法倡议约占国会议案总量的1/3，但总统影响国会立法进程的能力在很大程度上取决于国会两党的构成。一般来说，在众议院由反对党控制的情况下，两党政治极化使总统的立法领导更加困难；当参众两院由总统所属的政党控制时，高度的政党凝聚力则对总统有利，总统的立法倡议较容易在众议院通过，但在参议院则视情而定。

David W. Brady and Craig Volden, *Revolving Gridlock: Politics and Policy from Jimmy Carter to George W. Bush* (Boulder, Co.: Westview Press, 2006), p.31.

George C. Edwards III and Andrew Barrett, "Presidential Agenda Setting in Congress," in Jon R. Bond and Richard Fleisher eds., *Polarized Politics: Congress and the President in a Partisan Era* (Washington DC: CQ Press, 2000), p.110.

为争夺立法主导权,总统和国会除使用以程序为基础的战略外,还竞相使用“诉诸公众”(going public)的媒体战略和公关政治(PR politics)来取得立法竞争中的优势。此外,随着两党政治极化的增大,在国会由反对党控制时,总统越来越多地使用或威胁使用否决权作为与国会反对党讨价还价,对立法施加影响的工具。尼克松第一任期,否决了14%的法案。在第101届国会(1989~1990),乔治·H·W·布什威胁否决的法案超过提交大会讨论的一半。第104届国会(1995~1996),克林顿威胁否决的法案达60%。第105届国会更是高达65%。作为回应,自1970年代以来,参议院少数党议员使用“冗长发言”来阻挠议案表决的次数越来越多。在此之前,“冗长发言”作为党派斗争不排除阻挠本党议员,在某些情况下是受本党领导人的指使。但在国会两党政治高度极化和两党国会议席相差不大的情况下,出现了以“冗长发言”为中心的党派战略,主要被少数党用来阻挠多数党的议案表决。

其次,两党政治极化对国会监督权也产生一定的影响。

立法机构对总统和行政部门的监督权是“三权分立”制度下总统和国会关系的另一个重要关系,也是国会关键的权力之一。国会是否对总统行政权实施有效的监督从一个侧面反映了总统权和国会权的消长变化。

在美国立国后的一个半世纪里,国会在联邦政府的权力结构中明显处于支配地位,国会因此能充分行使行政监督权。进入20世纪以来,总统权开始扩张,到1960年代尼克松总统任期内一度出现“帝王般总统”,国会的监督权受到削弱,但直到1990年代中期,国会仍然对总统行使正常的监督权,而不管白宫和国会是否由两党分别控制。克林顿政府时期,在共和党取得众议院控制权后,加大了国会的监督权,但与以前相比,有所下降。众议院举行听证会的次数由1983年的782次,下降到1997年的287次;同一时期,参议院举行听证会的次数也由429次下降到175次。乔治·W·布什入主白宫后,国会对行政部门的监督几乎消失。布什任期的前6年,共和党掌控的国会对总统和行政部门内外政策,特别是外交和安全政策方面的监督权形同虚设。

美国学者、《利益集团、院外活动和政策制订》一书作者诺曼·奥恩斯坦认为,布什政府时期,国会对总统的行政监督权缺失的主要原因是国会日益增长的党派分裂。“意识形态极化加上两党力量的近乎平衡,提高了国会多数党控制的筹码,弱化了立国先贤们设计的确保国会活力的对行政部门监督的机构动因。”“多数党议员,包括国会领导人,像总统大军中的士兵那样,而不是政府一个独立分支机构的成员。”

两党政治极化对国会的行政监督权产生以下影响：在两党分别控制白宫和国会的“分治政府”(divided government)时，国会多数党常常加大甚至滥用监督权；在一党同时控制白宫和国会的“一致政府”(unified government)时，国会多数党则基本上放弃了国会监督权，即使行使，也是走过场。1990年代中期，共和党控制的国会对克林顿与白宫实习生莱温斯基的绯闻进行调查，最后提出弹劾，实际上并不属于国会监督权的范围；国会还对“白水案”(Whitewater)进行无休止的调查，而该案实际发生在克林顿当选之前；共和党控制的众议院还对克林顿是否利用邮寄圣诞贺卡的机会来发现潜在的竞选资金捐赠者举行了长达140小时的听证调查。相比之下，在布什政府时期，尽管发起阿富汗战争和伊拉克战争，出现阿布格莱布监狱虐囚丑闻和国家安全局(NSA)监听国内电话事件，共和党控制的第103届国会(2003~2004)只举行了37次可称为“监督”的听证会；2004~2005年，对阿布格莱布监狱丑闻只举行了12小时的听证会。参议院军事委员会在2003~2004年几乎没有对阿富汗战争举行任何听证会，对伊拉克战争只举行了9次听证会，不到其举行的全部听证会的10%。

最后，两党政治极化使总统和国会围绕联邦法官任命的斗争更加激烈。

美国宪法规定，参议院对联邦法官和其他联邦政府官员的提名具有“建议和同意”的权力。美国联邦法院法官提名虽然是一个司法选择，但由于司法权的扩张和法官职位的终生制，以及法官的司法裁决对美国公共政策制订和总统政策议程具有重要影响，因此，历届总统都十分重视联邦法官，特别是最高法院法官的任命。1980年代以来，在文化和道德价值观问题成为美国社会分裂的主要因素和两党政治日益极化的背景下，法官任命更加成为两党争夺的重点。

两党“政治极化”对联邦法官提名和任命的表现主要表现在：首先，党派和提名人的价值观和司法哲学成为司法选择的最主要的条件。美国宪法虽然规定了联邦法官提名和任命的程序，但并没有规定法官的标准，法官的提名“明显的是一个在总统斟酌范围的事”。总统提名法官的标准，除了性别、种族、宗教和地理的考虑外，首要的是法官候选人的党派和司法哲学。总统倾向于提名同一党派及持相同的政治哲学的人担任联邦法官。特别是在联邦法官任命中，在自由和保守的法官人数为5比4，以及文化和道德价值观问题重要性上升的情况下，新法官的价值观和政党意识形态成为主导性的标准。由于近数十年来总统在司法选择上过多地考虑党派因素，对法官的任命已经成为一个“政治事务”。林登·约翰逊任命的联邦法官93%是民主党

Barbara Sinclair, *Party Wars: Polarization and the Politics of National Policy Making*, p.354.

Norman J. Ornstein and Thomas E. Main, "When Congress Checks Out."

Terry Eastland, *Energy in the Executive: The Case for the Strong Presidency* (New York: Free Press, 1992), p.235.

人,尼克松则相反,93%是共和党人。在约翰·罗伯茨(John Roberts)之前,先后担任最高法院大法官的108人中,只有13人不是总统所属的政党。1986年首席大法官沃伦·伯格(Warren Burger)辞职后,里根提名保守的大法官威廉·伦奎斯特(William Rehnquist)接替他,并提名同样保守的意大利裔安东尼·斯卡利亚(Antonin Scalia)任大法官,目的是使最高法院延续保守的方向。克林顿在任期间,任命了中间派但投右派票的托马斯·金斯伯格(Thomas Ruth Ginsburg)和斯蒂芬·布里厄(Stephen G. Breyer)任最高法院法官。克林顿在第二任期结束时,共任命了373名联邦法官,包括179名上诉法官中的65名。其次,两党围绕司法任命的意识形态之争越来越激烈,其中,提名人在堕胎、同性恋和同性婚姻等问题上的政策立场成为提名和获得参议院批准的关键因素。1988年,里根又提名罗伯特·博克(Robert Bork)任最高法院大法官,因其在民权、堕胎等问题上的保守观点遭到参议院否决,里根转而提名同样保守的安绍尼·肯尼迪(Anthony Kennedy)。1991年,乔治·H·W·布什提名保守派克拉伦斯·托马斯(Clarence Thomas)也遭到自由派的强烈反对,她最后以52:48的选票通过参议院批准,这是100年来票数最为接近的投票。布什连任以来,他对联邦法官,特别是最高法院法官的提名受到参议院民主党的阻挠,成为两党参议院斗争的焦点之一。最后,在两党政治极化的环境下,参议院否决和阻挠对总统提名的法官人选进行投票表决的越来越多,以致联邦法官出现“空缺危机”。据统计,近30年来,总统提名的最高法院大法官中,约20%的人选不能获得参议院批准。

(四)对公共政策制订的影响

两党政治极化使国会难以通过新的重要立法,从而导致更多的立法僵局(gridlock)。对于美国公共政策制订中的立法僵局,美国学者作出了多种理论上的阐释。不少学者认为,政策进程中的僵持不下(stalemate)是由一党控制白宫,另一党控制国会的“府会分治”导致的。当今“政治极化”发生在“府会分治”日益频繁的时期。自1980年到2006年的14次选举中有12次产生了由两党分别控制白宫和国会。在两党意识形态高度极化,同时处于“府会分治”的情况下,政策制订是两党之间讨价还价的结果,但两党日益增大的政策分歧缩小了双方愿意达成妥协的空间,从而导致更多的立法僵局。据统计,在1960年代至1970年代初,主要法案成为法律的比率高达80%;但从1970年代到2000年初,这一比率下降为67%。两党政治的极化,特别是总统和国会由不同政党控制,是政策僵持的主要原因。在1995~2000年,在克林

Bruce Miroff, Raymond Seidelman, and Todd Swanstrom, *The Democratic Debate*, p.398.

Barbara Sinclair, *Party Wars: Polarization and the Politics of National Policy Making*, p.355.

顿总统和共和党控制的国会，平均只有不到一半的法案成为法律。

五 结 论

根据以上的论述，可以得出以下几点结论：首先，在美国历史上的大部分时期都存在不同程度的“政治极化”现象，但无论从“极化”的程度还是范围来看，当今“政治极化”要比历史上严重和广泛的多。其次，与历史相比，当今“政治极化”具有不同的特点和表现。历史上的“极化”主要是以阶级政治为主，其主要的表现是一党的多数反对另一党的多数；而当今的“政治极化”是以两党意识形态极化为主要特点，具有多种表现。第三，当今“政治极化”是用来描述：(1)两大政党及其选民严格依照自由主义和保守主义这两种对立的政党意识形态进行自我“选择”的过程和结果；(2)近30年来国会严重的党派冲突；(3)两党在关键政策问题上的日趋激烈的分歧。

“政治极化”对现有的政治理论提出了挑战。如就美国政党在国会和选举中的作用而言，美国政党是衰落，还是兴起？在此之前，美国学界比较盛行的一种观点是，由于选民的政党认同下降，投分裂票的选民增多、独立选民增加，以及现代竞选方式的采用，美国政党自1960年代中期起开始衰落了，政党政治为“以候选人为中心的政治”所替代，由此出现了政党选民解体(dealignment)的理论。但两党政治极化的现实说明，两党与选民之间的联系正在加强，政党的地位不是衰落，而是再度兴起。

美国两党政治极化所引发的激烈党派纷争遭致美国公众和部分政治精英的强烈不满。1998年全国选举研究调查发现84%的公众认为，国会“过于卷入党派政治”。一些参与政策制定的美国政治精英也认为，两党政治极化导致的决策效率低下“损害了公众对政府的信任”，对美国式民主产生了不利影响。

笔者认为，作为当今美国政治特点的两党政治极化是不可能长久持续下去的。正如“政治极化”的本质是选民结构及其地理基础发生变化而导致的两党内部意识形态紧张所产生的结果一样，随着两党选民构成的持续变化，两党内部将产生新的意识形态紧张，从而有可能使“极化”缓解。

张业亮 清华大学中美关系研究中心高级研究员

政治取向与美国对华政策

彼得·海斯·格里斯 H. 迈克尔·克劳森

〔内容提要〕众所周知,美国民主党和共和党内部在中国问题上都存在分歧,但很少有人知道,典型的美国人的政治取向如何影响他们对中国崛起的看法、对中国政府的态度、对中国人的偏见,以及他们所偏好的美国对华政策。全国性的民意测验一般都没有提出可以帮助我们分辨带有政治取向性的、数量足够的、有细微差别的关于中国的问题。根据我们自己的调查,我们发现政治取向确实影响美国人对中国的看法。较之自认为是自由派的人来说,那些自认为是“保守派”的人中有很多把中国的崛起看作是一个更大的威胁,对中国政府持更负面的看法,对中国人也表现出更多的偏见,而且主张更强硬的美国对华政策。就党派归属而言,与独立人士和民主党相比,共和党把中国看作是更大的威胁,鼓吹更为强硬的对华政策,但是党派归属对偏见的深浅程度没有影响。包含教育/收入、性别和年龄等变量的联立多元回归分析(simultaneous multiple regressions)显示,尽管这些变量一定程度上影响了美国人对中国的看法,但比起政治取向来说,它们的影响是微不足道的。

关键词 美国政治 民意调查 政党 偏见 中国威胁论 对华政策

“我们必须对中国强硬……这个国家操纵其货币(汇率)来损害美国,参与范围广泛的知识产权盗取和工业间谍活动……我们从中国得到了什么回报呢?我们得到了被污染的宠物食物,我们得到了含铅的玩具,我们得到了被污染的药品。”

——希拉里·克林顿 2008年5月4日于北卡罗来纳州的竞选活动

“我为那些在西藏被中国暴力镇压并继续被压迫的人感到痛惜,他们不过想要坚

持其信仰和保持其文化和传统……如果中国的政策和做法不加改变,我将不会出席(北京奥运会)开幕式。”

——约翰·麦凯恩 2008年4月10日

政治取向如何影响美国人在对华政策上的偏好?

华盛顿特区内的党派政治实情尽人皆知。然而,由于民主党和共和党内部在中国问题上存在着分歧,党派政治十分复杂。在左翼一方,有些民主党人主张一种亲华的接触政策,以使中国更多地融入全球经济、政治和安全秩序。另外一些民主党人则关注中国对人权的侵犯,主张强硬的对华政策。例如,众议院议长南希·佩洛西(Nancy Pelosi)于2008年3月12日发布了一篇新闻稿,谴责中国镇压西藏喇嘛。“西藏人民的苦难是对全世界良知的挑战,当中国政府侵犯其人民的人权时,美国必须做好准备同中国政府对抗。”(佩洛西 2008)。但其他一些民主党人,许多来自蓝领工人集中的选区,与大工会一道,谴责中国不公平的贸易行为,主张美国采取更强硬的对华经济政策。

在右翼一方,共和党人在对华政策上同样存在分歧。共和党人中的商业人士主张有利于增加对华贸易和投资的友好的对华政策。代表与中国有生意往来的美国公司进行游说的美中贸易全国委员会(US-China Business Council),与国会山的许多共和党议员密切合作,推动亲华立法,阻止反华立法。而军方鹰派和基督教保守派则主张更强硬的对华政策。2005年6月4日在新加坡主办的地区安全会议上,美国国防部长唐纳德·拉姆斯菲尔德(Donald Rumsfeld)问道:“既然没有任何一个国家威胁中国,人们一定会问:为什么中国还要持续不断地扩大武器?”在国会召开了几十次谴责中国缺乏宗教自由的听证会的新泽西州国会议员克里斯托福·史密斯(Christopher Smith)也主张强硬的对华政策,但由于十分不同的原因。史密斯是一名基督教保守派,他2006年提出,“中国对宗教信仰的持续压制是世界上最为暴虐的。今天,仅仅是为了传播基督福音,无数的地下罗马天主教牧师、主教和新教牧师被关押在中国声名狼藉的集中营里受尽折磨。”

因此,高层的情况是复杂的,不过它还是相对透明的,会在报刊专栏和国会山的辩论中被公开讨论。但对于小城镇的党派政治与美国对华政策之间的关系,我们知道些什么?基层的民主党人和共和党人怎样看待对华政策?

令人惊讶的是,关于政治取向与美国对华政策的关系的研究如此之少。据我们

“McCain on China,” 10 April, 2008, available at : http://hotlineblog.nationaljournal.com/archives/2008/04/mccain_on_china.html.

所知,有质量的信息来源非常稀少。读者来信和专栏,特别是地方小报的来信和专栏,能作为了解普通美国大众关于中国的看法的一个窗口。但这样的证据在很大程度上只是些不足为凭的轶事,很少能够直接触及政治取向问题。全国性的民意调查是一个更有值得依赖的信息来源,因为它们经常包括了关于党派倾向的问题。然而,全国性的民意调查通常只以十分简单的方式提出一两个有关中国以及美国对华政策问题。例如,芝加哥全球事务理事会(Chicago Council on Global Affairs)在其2007世界公众舆论调查(World Public Opinion Survey)中提出这样的问题:“如果中国的经济规模发展到同美国的一样大,你认为那将会是……”对此他们只提供了三个选项:“主要是积极的”“主要是消极的”和“两者兼而有之”。一般来说,一个简单的题目加上有限的选项,严重地限制了我们分析答题者对中国的态度的细微差别之能力,或者说束缚了我们分析政党政治与对华政策偏好之间的关系的能力。

为了更好地理解美国公众中政治取向与对华政策偏好之间的关联,我们在2008年2月对总共434名美国成年人进行了两项平行的调查。这两项调查包括关于政治取向这个单一问题的两个量度:(1)自由的-保守的(从1到7级),以及(2)政党偏好(民主党人和共和党人;“独立人士”没有被包括在内,因为我们不清楚自称为“独立人士”的人是独立于两党之间还是独立于两党之外)。更为重要的是,我们提出了关于中国的36个问题,这些问题被汇总为关于中国的五个独立的量度,它们分别是:(1)所感到的中国对美国价值观构成的象征性威胁;(2)所感到的中国对美国的军事或经济支配地位的实际威胁;(3)对中国人的偏见或负面态度;(4)对中国政府的负面态度;(5)所偏好的美国对华政策。我们相信,这些数据能够帮助我们衡量政治取向对美国对华政策的影响。

一 研究方法

(一)程序和受访者

由于我们对内部的而不是外部的有效性更感兴趣,我们不打算做全国性的民意调查。因此,我们不能声称我们的数据完全可以代表更大范围的美国人。然而,与皮尤研究中心(Pew Research Center)、芝加哥对外关系委员会(Chicago Council on Foreign Relations)、盖洛普(Gallup)及其他新闻协会定期进行的有代表性的全国性

Chicago Council on Global Affairs, “World Public Opinion, 2007,” No.37, Accessed 18 March 2008, available at: http://www.thechicagocouncil.org/UserFiles/File/POS_Topline%20Reports/POS%202007_Global%20Issues/WPO_07%20full%20report.pdf.

民意调查不同的是,我们能够问及众多关于中国的问题,而不是零散的问题。例如,关于中国威胁,我们不是仅提出1个问题,而是提出12个问题。关于美国对华政策,我们不是仅提1个问题,而是10个。这就大大增强了我们每一个有关中国的量度的内部可靠性。这就是说,我们为“对中国政府的态度”的等级设计了10个问题,由于全国性和地方性样本的信度系数(Cronbach's alphas)或称内部可靠度分别高达.911和.903,对于受调查者对中国政府的实际态度的问题而言,这个等级较之受访者对任何单个问题的回答更为可靠。

更进一步讲,全国性的电话民意调查通常只有3到4个序数答题选项,与这种民意调查不同,我们的网络和纸质问卷调查使用了1-7级的李克特(Likert scales)量度来分析,这使得我们的量度对于问题内部和问题之间的差别具有更大的敏感性,从而能使我们更好地评估政治取向与我们给出的几个关于中国的量度之间的确切关系。我们的主要兴趣不在于我们的调查所揭示的绝对数字(例如反华偏见的绝对水平),而是我们所设定的变量之间的关系(例如民主党和共和党所感到的中国威胁有何差别,或者自我认定的“保守主义”与对遏制政策的支持有什么关系)。

然而,为了使我们对调查结果的外部有效性更有信心,我们进行了两项平行的调查,对不同的目标人群使用不同的方法。第一个是全国范围的互联网调查,我们选择在全美的大型公立大学里注册选修一门中国外交政策课程的本科生作为参与者,进行互联网调查。每位学生接到指示利用电子邮件招募10名参与者进行在线调查。第二个是纸质的问卷调查。由全美大型公立大学里注册选修一门统计方法课程的研究生来招募参与者进行一个地方社区的调查。两个调查都是在2008年2月进行的,以免产生时间效应。两个调查的参与者都被限定在18周岁以上的美国公民,且每个家庭不得超过一个受访者,以保持数据的独立性。在两个调查开始时,受访者都要填写一份同意参加的表格,该表向参与者解释了此调查的性质、调查的自愿性,以及在收集数据时将保持匿名。在数据收集和分析过程中,我们严格遵守了美国政治学协会(American Political Science Association)和美国心理学协会(American Psychological Associations)规定的道德准则。

在我们之前进行的研究,例如哈德(Hardré)、克劳森(Crowson)、谢(Xie),以及李(Ly)等人的研究告诉我们,基于纸质的调查问卷和基于网络的问卷得到的结果是相似的。但这些研究是在受到控制的试验室环境下进行的。那些在自然状态下完

内部可靠性的估值范围是从0到1,其数值越接近1,表明由等级构成的一套选项的可靠性越高。

Hardre L. Patricia, H. Michael Crowson, Kui Xie, and Cong Ly, "Testing Differential Effects of Computer-based, Web-based and Paper-based Administration of Questionnaire Research Instruments," *British Journal of Educational Technology*, Vol.38, No.1. (2007), pp.5~22.

成的基于网络的问卷调查,很可能不像那些基于纸质问卷的调查那样一丝不苟。因此我们决定使用两种方法进行平行调查。

最后的样本并不能代表整个美国。尽管全国范围内在线调查的受访者(N = 158)来自20个不同的州,但大大超过一半的受访者来自俄克拉何马州(N = 95)和得克萨斯州(N = 16)。而且参与者中的男性(N = 92)超过女性(N = 66),共和党人(N = 80)超过民主党人(N = 38)。全国样本中的参与者的年龄跨度是18到64岁(平均年龄 = 33.08岁,标准差 = 14.16)。在地方社区样本(N = 276)中,女性(N = 143)多于男性(N = 133),民主党人(N = 95)与共和党人(N = 109)数量较为平衡,年龄要稍微偏大一些(平均年龄 = 35.48岁,标准差 = 12.72),受访者的年龄跨度为18到70岁。

(二)有关中国的量度

组成以下5个量度等级的问题全部采用李克特量表的七级制,从1(“强烈不赞成”)到7(强烈赞成)。带有肯定和否定措辞的选项大致相等,带有肯定措辞和带有否定措辞的选项的编码是相反的。

象征性威胁(SYMTHR)等级。这个等级包括六个选项,它试图反映美国人所感到的中国对美国的政治和宗教价值观的象征性威胁。它包括这样的选项:如“中国领导人是无神论者,他们不尊重美国人所珍视的宗教自由”,以及“中国人的价值观和信仰与信仰基督教的美国人十分相似”(反向编码)。数值越高,表明所感到的中国对美国构成的象征性的或价值观的威胁越大。整个等级见附录。

实际威胁(MATTR)等级。这个等级包括6个选项,它用来测评美国人所感到的中国的崛起对美国的军事和经济支配地位形成的竞争或现实威胁。其选项包括“近期中国国防预算的增加损害了美国的安全”和“中国的崛起将有助于东亚的稳定和促进世界和平”(反向编码)。数值越高,表明美国人所感到的中国对美国的支配地位所构成的实际威胁越大。整个等级见附录。

偏见(PREJUDICE)等级。这个等级由8个“中国人民是……”这样的陈述构成。其中4个是肯定的(友好的、可信赖的、和平的、诚实的),4个是否定的(不合作的、狡诈的、侵略性的、不诚实的),后4个是反向编码的。数值越高,表示对中国人的偏见越大或负面看法越大。

对中国政府的负面态度(NEGGOV)等级。这个等级由8个“中国政府是……”这样的选项构成,使用了在上一个偏见等级中用过的形容词。其中4个是肯定的(友好的、可信赖的、和平的、诚实的),4个是否定的(不合作的、狡诈的、侵略性的、不诚实的),后4个是反向编码的。数值越高,表示对中国政府的态度越负面。

对华遏制政策(CONTAIN)等级。这个等级包括10个选项,它旨在调查受访者

的对华政策偏好。它包括这样一些选项,如“对付中国的最佳方法是保持我们的军事优势,并寻找方法来遏制其在世界上的影响。”“我国政府应当采取更为友好的对华政策”(反向编码)。数值越高,表明美国人越偏好采取更为强硬的政策来遏制中国。整个等级见附录。

这5个基本的、与中国有关的量度涉及了3个明确的认知过程。“象征性威胁”和“实际威胁”涉及感觉,即受访者如何“看待”中国的崛起。换句话说,这两个等级表明了关于中国“是”什么和它将会变成什么的这样的带有因果性的看法。“偏见”和“对中国政府的负面态度”等级,分别表明了对中国人和中国政府的态度。态度是规范的或是带有价值成分的看法。它们表明了受访者怎样形成对中国人和中国政府的看法。最后一个过程“遏制”的等级,反映了行动倾向或者行为,或者说受访者主张美国政府应该对中国采取什么样的实际政策。

二 结果和讨论

表1 描述性统计 5个有关中国的等级的平均数、标准差、信度值和样本数量(全国范围内的互联网和社区纸质问卷调查样本)

变量	描述	平均数 (Mean)	标准差 (SD)	信度值 ()	问题数量 (N)
SYMTHR	象征性威胁(中国对美国的价值观构成的威胁)	3.76/3.82	1.03/.95	.729/.750	6
MATTHR	实际威胁(中国对美国的军事和经济支配地位构成的威胁)	4.54/4.46	1.17/1.02	.888/.862	6
PREJUDICE	偏见(对中国人的负面态度)	3.03/3.31	1.01/1.04	.862/.908	8
NEGGOV	对中国政府的负面态度	4.61/4.23	1.17/1.02	.911/.903	8
CONTAIN	对华遏制政策	3.38/3.54	1.03/.93	.837/.815	8

如表1所示,我们设计来说明5个与中国有关的从属量度的等级都具有从相当好(信度值 = .729 和 .750)到非常好(信度值 = .888, .862, .862, .815 和 .837),再到优秀(信度值 = .911, .903, .908)的内部可靠性。我们因此可以有信心地说,每一等级中的选项都涉及同一个观念,而且它们可以在未来的研究中被重复使用。

表1中列出的平均数(m)也揭示出,两份样本的受访者都感到中国的实际威胁(m = 4.54 & 4.46)比象征性威胁(m = 3.76 & 3.82)大。对两份样本的平均数的t检验显示,两个平均数之间的差别很大,t(157) = -10.79, p < .001。在7分制的等级中,这个从中立到偏向于中国威胁论的调查结果是与百人会(Committee of

100) (2008 29 - 30)和其他机构最近的调查结果一致的,即,美国人大多视中国为一个“潜在的威胁”,但有更多的少数派把中国看作是一个“严重威胁”而不是“没有威胁”。

受访者对中国人和中国政府的態度甚至更加两极化,对中国人的偏见(平均数 $m = 3.03$ & 3.31)水平较低,而对中国政府反感(平均数 $m = 4.61$ & 4.23)的水平则明显高得多。两份样本的 t 检验显示,它们平均数之间的差别极大,特别是在我们样本规模的情况下: $t(157) = -16.844, p < .001$ 。鉴于这两组包含8个选项的等级使用了同样的形容词(友好的,可信赖的,和平的,诚实的,不合作的,狡诈的,侵略性的,不诚实的),所不同的只是它们被用于不同的对象(“中国人”或“中国政府”),这个发现强有力地证实了一个惯常的说法,即,美国人作为一个整体,对中国人比对中国政府持有更肯定的态度。

那么政治取向对我们的受访者对中国的看法有什么影响呢?在我们检验政党偏好之前,我们先从检验自由主义 - 保守主义意识形态开始,再通过能够提供选择性解释的变量控制来得出结论。

(一)自由主义 - 保守主义意识形态

对于一个单一的问题“你的政治认同是什么?”我们给出了7个选择,从1(极端自由主义)到7(极端保守主义),这形成了我们对“保守程度”的衡量,分值越高,表明越保守。总的来说,我们的两组样本(平均数 $m = 4.37$,标准差 $SD = 1.55$ 和平均数 $m = 4.17$,标准差 $SD = 1.40$)都是更偏向保守主义而不是自由主义(即大于我们的中点4)。每组样本在自由主义和保守主义问题上,都不因性别而产生差别。

表2 政治意识形态(自由主义 - 保守主义)与有关中国的量度的关联

全国性的互联网调查样本

变量	保守程度	象征性威胁	实际威胁	偏见	对中国政府的负面态度	对华遏制政策
保守程度	-	.586 **	.564 **	.281 **	.434 **	.608 **
象征性威胁	.432 **	-	.665 **	.497 **	.582 **	.656 **
实际威胁	.390 **	.665 **	-	.353 **	.645 **	.651 **
偏见	.130 *	.443 **	.305 **	-	.425 **	.410 **
对中国政府的负面态度	.128 *	.513 **	.588 **	.416 **	-	.429 **
对华遏制政策	.502 **	.658 **	.666 **	.332 **	.389 **	-

社区纸质问卷调查样本

注:全国性互联网调查样本的关联值位于对角线的上方;社区纸质问卷调查样本的关联值位于对角线的下方。

** 关联值高于 .01 (2 - tailed) 为有统计学意义。

* 关联值高于 .05 (2 - tailed) 为有统计学意义。

表 2 的第一行表示在全国性互联网调查样本 (N = 158) 中, 保守主义的量度与我们有关中国的 5 个等级之间的关联系数。所有的关联系数都有统计学意义: $p < .001$, 这样我们的注意力将转向关联系数的相对大小。两个所感到的威胁的等级 ($r = .586$ 和 $d r = .564$) 和对华遏制政策等级 ($r = .608$) 与保守程度有最大的关联性。这就是说, 受访者越是视自己为“保守的”, 他们就越感到中国的崛起是象征性的和实际的威胁, 他们也就越强烈主张强硬的对华遏制政策。反之, 受访者越是视自己为“自由派”, 他们也就越不把中国崛起看作是一个威胁, 也就越可能主张一个更为友好的对华政策。这些关联中的每一个都非常强。

另外两个态度选项, 偏见 ($r = .281$) 和对中国政府的负面态度 ($r = .434$), 也与保守程度正关联, 不过程度要低。值得注意 (也有些令人欣慰) 的是, 在我们关于中国的 5 个量度中, 偏见的关联是最低的——对中国人的 (偏见) 态度并不像在其他关于中国的看法上那样具有党派性。

表 2 的第一列揭示了在我们的地方社区数据 (N = 276) 中得到的大体相似的关联性。其中保守程度与对华遏制政策的关联性也是最高的, 其次是两个感到的威胁的程度与对华遏制政策的关联性。偏见的关联性也是最弱的。然而, 在社区的调查数据中, 保守程度与对中国政府的负面态度等级的关联下降到了 $p = .05$, 是统计学上有意义的水平。

(二) 政党归属

自我认定的“保守主义”对关于中国的看法有很强的负面影响。那么, 政党归属在对中国的感觉、对中国人和中国政府的态度, 以及所偏好的对华政策方面是否有相似的影响? 运用多元方差分析 (MANOVAs) 对两个样本进行分析, 结果显示出政党归属对这几个方面确实有影响。对于全国性互联网的调查数据来说, 威尔克斯 = .719, $F(5, 112) = 8.74$, $p < .001$, 对于地方社区样本来说, 威尔克斯 = .856, $F(5, 186) = 6.27$, $p < .001$ 。而且, 两组数据的效应值都很大, η^2 分别 = .281 和 .144。总体来说, 共和党人对中国的看法比民主党人更为负面。(见表 3 和图 1)。

关联值的范围是从 -1 到 +1, 0 为等级的中点值。关联值为 0 表示没有关系。正数值表示正关联 (一个变量的数值增加, 第二个变量的数值也增加); 负数值表示负关联 (一个变量的数值增加, 第二个变量的数值却减少)。

表3 用政党归属测量的5个关于中国的量度的平均数、标准差
(见圆括号内)及样本数量(全国性互联网和社区纸质样本)

政党	象征性威胁	实际威胁	偏见	对中国政府的否定态度	对华遏制政策	样本数量
民主党	3.20 (.78)	3.97 (.99)	2.94 (.95)	4.09 (1.00)	2.82 (.87)	38
	3.70 (.93)	4.30(1.03)	3.31 (1.02)	4.24 (.87)	3.26 (.86)	90
共和党	4.20 (1.01)	5.04 (1.10)	3.12 (1.01)	4.88 (1.22)	3.79(.90)	80
	4.15 (.96)	4.87 (1.01)	3.40 (1.06)	4.43 (1.14)	3.94 (.90)	102

注:全国性互联网调查数据列在第一行,社区纸质调查数据列在第二行。

图1:用政党归属测量的感到的威胁、态度及对华政策偏好

注 除了两个样本中的“偏见”选项和社区纸质样本中的“对中国政府的负面态度”之外,所有的 $p < .001$, 所有的效应值在全国性样本中都很大(象征性威胁、实际威胁、对中国政府的负面态度和对华遏制政策的效应值 ρ^2 分别 = .20, .18, .10, 和 .21), 在本地社区样中都很小或者不大(象征性威胁、实际威胁和对华遏制政策的效应值 ρ^2 分别 = .05, .08, 和 .13)

然而,用政党归属来测量我们的5个有关中国的量度揭示了一些重要的差别。第一个可能,也是最为重要的差别是那只“不吠之犬”:偏见。尽管在两个样本中,共和党人(平均数 $m = 3.12$ 和 平均数 $m = 3.40$) 在偏见值上得分比民主党人(平均数 $m = 2.94$ 和 平均数 $m = 3.31$)高,但这个差别在统计学上没有意义。运用方差分析

法(ANOVA)分别对两份样本进行的分析显示,在我们为对中国人的偏见设计的8个选项的量度上,民主党人与共和党人之间并没有区别。全国性样本和地方社区样本得出的数据分别是: $F(1, 116) = .847, p = .359$ 和 $F(1, 190) = .420, p = .518$ 。(也可见表3以及表1的最下面一行。)这一结果与上述分析中的发现,即偏见与保守程度的关联最小,是一致的。

第二,与上面表2揭示的关联性相一致,即共和党人对中国政府的负面态度要大于民主党人。在全国性样本里, $F(1, 116) = 12.23, p = .001$ 。但效应值 $p^2 = .095$ 很有限。然而,在社区样本中,两党对中国政府的负面态度的差别在统计学上没有意义。

第三,像上述“自由主义-保守主义”的情况一样,象征性和实际威胁的量度与遏制政策的量度的关联显示出共和党人和民主党人之间的最大差别。所有的 $p < .001$,全国层级上的3种效应值非常大(分别为 $p^2 = .199, .184$ 和 $.211$),但在社区样本中,效应值是适中的(分别为 $p^2 = .053, .075$ 和 $.130$)。这些效应已在图1中用图像表现出来。简而言之,比起民主党来说,共和党感到更大的来自中国的威胁,也主张更强硬的对华政策。

这些发现并不完全与最近的民意调查结果相一致。在2007年百人会(Committee of 100)的调查中,23.7%的民主党人认为中国对美国构成了“严重威胁”,而共和党人中只有22.3%,反而略高于民主党。然而,当我们运用曼—惠特尼检验法(Mann-Whitney test)来检验他们的样本中民主党与共和党所感到的威胁的整个差异水平时,我们发现两者的平均值(mean ranks)($p = .861$)并没有统计学上意义上的差别。

那么,为什么百人会的调查没有显示民主党和共和党在所感到的军事威胁的量度上有重要差别,而我们的调查却揭示出了显著差别?一种可能的解释是百人会与被调查者设计的选项对于衡量所感到的威胁不是充分敏感。他们的选项依次是“严重的威胁”“潜在的威胁”“无威胁”和“盟友”,而这几个选项并不是相互排斥的选项。例如,一个被调查者可能把“盟友”看作是“无威胁”的,从而导致他们对所选择的选项的含义产生疑问。第二种可能的解释是百人会的调查只有一个关于军事威胁的问题,而在衡量一个观念时所用的选项越少,受访者心理和态度上对量度的反应的可信度就越低。我们运用6个选项来衡量实际威胁(在两个样本中信度值分别高达.888和.862),比起百人会的调查所包含的单一量度来说,几乎可以肯定是更为可信的关

于实际威胁的参考数据。

(三)把教育、性别和年龄当作控制变量

我们是否可以对这些发现中的强有力的一致性做另一种解释？也许正是教育或收入水平实际上造成了我们所发现的有力的关联。或者，年龄或性别，而不是自由主义 - 保守主义意识形态或政党归属，才是造成对华态度的真正动因？

为了证明这些不同的解释，我们通过一组 20 个同步多元回归分析(simultaneous multiple regressions)来预测在我们全国和地方社区样本中关于中国的 5 个量度。在每一个回归分析中，我们把年龄、性别、教育水平(用虚拟编码表示)，以及自我认定的政治保守主义(1 - 7 级)或政党归属(编码为 1 = “民主党” 2 = “共和党”)当作预测因素包括进来。表 4 - 7 显示出我们 20 个回归模型中的每一个的标准化和非标准化的回归系数以及相关的有统计学意义的水平。

表 4 标准化与非标准化(括号中的数值)的系数()以及以受教育水平、性别、年龄和保守主义作为变量进行同步多元回归分析，来预测全国互联网样本的五个有关中国的量度

变量	象征性威胁	实际威胁	偏见	负面看法	遏制政策
教育程度 1	.101 (.470)	.133 (.707)	.137 (.633)	-.094 (-.499)	.220 (1 .025 * *)
教育程度 2	.046 (.095)	.190 (.445)	.026 (.052)	.076 (.179)	.103 (.212)
教育程度 3	.034 (.080)	.134 (.357)	.074 (.172)	.044 (.117)	.073 (.171)
教育程度 4	-.004 (-.018)	.061 (.324)	-.064 (-.295)	-.016 (-.087)	.093 (.434)
性别	-.031 (-.065)	-.017 (-.041)	-.083 (-.169)	-.106 (-.251)	.003 (.006)
年龄	.159 (.012 *)	.320 (.026 * *)	-.061 (-.004)	.228 (.019 * *)	.158 (.011 *)
保守主义	.557 (.369 * *)	.502 (.378 * *)	.287 (.188 * *)	.402 (.304 * *)	.564 (.373) * *

* * 关联值高于 .01 (2 - tailed) 为有统计学意义。

* 关联值高于 .05 (2 - tailed) 为有统计学意义。

包含“保守主义”的回归模型。表 4 显示了使用教育水平、性别、年龄和保守主义作为变量来进行的 5 个同步多元回归，并使用全国因特网的数据，来预测 5 个有关中国的量度。如表 4 的前两栏所示，在前两个为感觉到的象征性威胁和实际威胁做的

受教育程度是这样标码的：“1” = 仅从高中毕业的受访者 + 受过某些大专教育的受访者；“0” = 大专毕业的受访者 + 受过某些研究生教育的受访者 + 得到硕士学位的受访者 + 得到博士学位的受访者。

回归模型中,这两个用作预测的因素在标准变量中占联合方差的37% [$F(7, 150) = 12.570, p < .001$] 和39.2% [$F(7, 150) = 13.825, p < .001$]。在这两个模型中,只有年龄和政治保守主义可以成为有统计学意义的预测因素:较年长的人或在保守主义等级上自我评估更高的人,更可能把中国视为象征性的或实际的威胁。在这两者之中,保守主义有更大的影响。在接下来的两个回归模型中,这两个预测因素在所感到的偏见和对中国政府的负面态度中分别占方差的11.6% [$F(7, 150) = 2.810, p = .009$] 和25% [$F(7, 150) = 7.150, p < .001$]。在这两组分析中,自我评估的政治保守主义是一个重要的预测因素,因为那些在保守主义等级上自我评估更高的受访者比那些自我评估较低的人,更可能持偏见态度,也更可能对中国政府持负面看法。年纪较大的受访人比年纪较轻的人更可能对中国政府持负面态度。

在最后一个预测对遏制政策支持度的回归模型中,用于预测的因素占标准变量方差的42.5% [$F(7, 150) = 15.844, p < .001$]。在这个模型中,年龄和自我评估等级的保守主义再次成为重要的预测因素:较年长的受访者或在保守主义方面自我评估等级较高的人更偏爱运用遏制战略。保守主义因素比年龄因素有更大的影响。同样值得注意的是,虚拟编码的教育变量中的第一个变量(教育程度1,即受教育程度最低的人群——译者注)有统计学意义。受教育程度较高的受访者比那些受教育程度最低的受访者更不愿意对中国采取遏制战略。

表5 标准化与非标准化(括号中的数值)的系数()及以受教育水平、性别、年龄和保守主义作为变量进行同步多元回归分析,来预测地方样本的五个有关中国的量度

变量	象征性威胁	实际威胁	偏见	负面看法	遏制政策
教育程度1	.054 (.181)	.104 (.386)	.275(1.021 **)	.076 (.283)	.105 (.369)
教育程度2	.062 (.127)	-.021 (-.047)	.047 (.106)	-.069 (-.155)	.092 (.192)
教育程度3	.030 (.065)	-.024 (-.056)	.108 (.258)	-.097 (-.232)	.085 (.189)
教育程度4	-.039 (-.091)	.058 (.151)	.036 (.094)	.006 (.016)	.030 (.073)
性别	-.025 (-.046)	.032 (.064)	-.024 (-.048)	-.012 (-.025)	.118 (.219 *)
年龄	.157 (.011 **)	.153 (.012 **)	.085 (.007)	.06 (.005)	.063 (.005)
保守主义	.410 (.268 **)	.397 (.285 **)	.105 (.076)	.142 (.103 *)	.490 (.328 **)

** 关联值高于 .01 (2-tailed) 为有统计学意义。

* 关联值高于 .05 (2-tailed) 为有统计学意义。

为了复核这些结果,我们用地方社区的数据再次做了5个同样的回归分析。表5显示出了结果,除了系数值较低外,总的来说与全国层次上的数据相一致。在前两个回归模型中,自我评估的保守主义等级被当作感觉到的象征性和实际威胁的预测因素。这一套预测因素分别在两个回归模型中占标准变量方差的21.9% [$F(7, 257) = 10.294, p < .001$] 和19% [$F(7, 255) = 8.542, p < .001$]。在这两个模型中,年龄和政治保守主义再次显示为有统计学意义的因素。较年长的人和/或在政治保守主义方面自我评估等级较高的人,更可能把中国看作是象征性的和实际的威胁。同样,保守主义得到的系数值大大高于年龄。在接下来的两个模型中,在所感到的偏见和对中国政府的负面态度中,预测因素分别占9.1% [$F(7, 254) = 3.645, p = .001$] 和4.1% [$F(7, 258) = 1.571, p = .144$]。在预测所感到的偏见的模型中,只有第一个虚拟编号的教育变量有统计学意义,它显示出在我们的样本中那些受教育水平最低的受访者比受教育水平高于他们的人更可能表现出对中国人持偏见态度。在预测对中国政府的负面看法的模型中,自我评估等级的保守主义与负面态度的表达有效地正关联。在最后一个预测对遏制战略支持度的回归模型中,预测因素占变量方差的27.9% [$F(7, 252) = 13.961, p < .001$]。在这个模型中,自我评估的保守主义等级再一次显示为重要的预测因素:在保守主义方面自我评估等级更高的受访者,显示出更偏好采用遏制战略。另外值得注意的是下述发现:在我们的社区样本中,女性比男性赞同采用遏制战略的可能性更大一些。

包含政党归属的回归模型。表6显示了把政党认同作为变量之一,并使用我们的全国数据,进行同步多元回归来预测五个有关中国的量度的结果。

表6 标准化与非标准化(括号中的数值)的系数()及以受教育水平、性别、年龄和政党归属作为变量进行同步多元回归分析,

来预测全国互联网样本的5个有关中国的量度

变量	象征性威胁	实际威胁	偏见	负面看法	遏制政策
教育程度1	.083 (.430)	.040 (.234)	.092 (.451)	-.115 (-.688)	.200 (.986*)
教育程度2	-.23 (-.049)	.174 (.409)	.114 (.225)	.036 (.088)	.100 (.199)
教育程度3	-.001 (-.002)	.103 (.277)	.167 (.378)	-.014 (-.039)	.003 (.007)
教育程度4	.066 (.317)	.126 (.672)	.017 (.075)	.042 (.229)	.144 (.651)
性别	-.042 (-.089)	-.019 (-.044)	-.019 (-.038)	-.118 (-.287)	.031 (.063)
年龄	.167 (.012)	.331 (.026**)	-.026 (-.002)	.302 (.025**)	.207 (.014*)

民主党 共和党	.434 (.973 **)	.390 (.975 **)	.062 (.132)	.276 (.712 **)	.448 (.954 **)
------------	----------------	----------------	-------------	----------------	----------------

** 关联值高于 .01 (2 - tailed) 为有统计学意义。

* 关联值高于 .05 (2 - tailed) 为有统计学意义。

在前两个关于感到的象征性和实际威胁的回归模型中,我们用来做预测的变量分别占标准变量方差的 24.3% [$F(7, 110) = 5.036, p < .001$] 和 27.3% [$F(7, 110) = 5.912, p < .001$]。在这两个模型中,政党认同显示为有统计学意义的预测因素。那些认为自己是共和党人的受访者比民主党人更可能把中国看作是一个象征性的和实际的威胁。而且,年龄较大的受访者比较年轻的受访者更可能把中国看作是实际威胁。在接下来的两种回归模型中,这些预测因素在所感到的偏见和对中国的负面态度中分别占 .1% [$F(7, 110) = .494, p = .837$] 和 20.6% [$F(7, 110) = 4.065, p = .001$]。在预测偏见的模型中没有出现重要的预测因素。然而,年龄和政党认同都是影响对中国政府的负面态度的重要因素。把自己认作是共和党人的受访者比把自己认作是民主党人的受访者更可能对中国政府持负面看法。年龄较大的受访者比较年轻的受访者对中国更少好感。在最后一个预测遏制战略支持度的回归模型中,这些预测因素占标准变量方差的 30% [$F(7, 110) = 6.739, p < .001$]。在这个模型中,年龄和政党归属显示为重要的预测因素,较年长的和那些把自己看作是共和党人的受访者比较年轻的受访者和/或那些把自己看作是民主党人的受访者更偏好采用遏制战略。此外,正如我们的第一个虚拟编码的教育变量在统计学上的意义所显示的,受教育程度较高的受访者比受教育程度最低的受访者更不愿赞同采用遏制战略。

表 7 标准化与非标准化(括号中的数值)的系数()及以受教育水平、以性别、年龄和政党认同作为变量进行同步多元回归,来预测地方样本的 5 个有关中国的量度

变量	象征性威胁	实际威胁	偏见	负面看法	遏制政策
教育程度 1	.095 (.316)	.187 (.684 *)	.268 (.966 **)	.094 (.332)	.157 (.518 *)
教育程度 2	.109 (.233)	.053 (.124)	.070 (.163)	.006 (.013)	.134 (.281)
教育程度 3	.018 (.042)	-.013 (-.032)	.084 (.207)	-.139 (-.332)	.097 (.216)
教育程度 4	-.005 (-.012)	.120 (.345)	.056 (.157)	.056 (.151)	.078 (.193)
性别	-.094 (-.177)	-.041 (-.086)	-.103 (-.213)	-.080 (-.160)	.047 (.087)

年龄	.250 (.018 **)	.227 (.019 **)	.188 (.015 **)	.142 (.011 *)	.083 (.006)
民主党 共和党	.257 (.488 **)	.318 (.667 **)	.072 (.148)	.136 (.271)	.362 (.672 **)

** 关联值高于 .01 (2 - tailed) 为有统计学意义。

* 关联值高于 .05 (2 - tailed) 为有统计学意义。

为了复核研究结果,我们运用地方社区的数据再次做了5个同样的回归分析。表5显示出了结果,除了系数值较低外,总的来说与全国层次上的数据相一致。在前两个回归模型中,政党归属被当作感觉到的象征性的和实际威胁的一个预测因素。这套预测因素在两个模型中分别占标准变量方差的21.9% [$F(7, 257) = 10.294, p < .001$]和19% [$F(7, 255) = 8.542, p < .001$]。在这两个模型中,政党归属和年龄再次显示出是有统计学意义的预测因素。认定自己为共和党人的受访者比民主党人更可能把中国看作是象征性的和实际的威胁。此外,较年长的受访者比较年轻的受访者更可能把中国看作是象征性的和实际的威胁。最后,受教育程度最低的受访者比受教育程度较高的受访者更可能感到中国是实际的威胁。在接下来的两个模型中,在感觉到的偏见和对中国政府的负面态度中,这些预测因素分别占10.4% [$F(7, 192) = 3.176, p = .003$]和6.8% [$F(7, 196) = 2.051, p = .051$]。与年长的和/或那些受教育程度最低的受访者比较而言,年轻的和/或那些受教育程度较高的受访者,更可能持偏见态度。较年长的受访者与较年轻的受访者相比更可能对中国政府持负面态度。在最后一个预测对遏制政策的支持度的回归模型中,这些预测因素占标准变量方差的15.6% [$F(7, 190) = 5.003, p < .001$]。在这个模型中,政党认同显示为一个重要的预测因素。共和党人比民主党人显示出更偏好遏制战略。此外,受教育程度较高的受访者比那些受教育程度最低的受访者,更不愿意赞同使用遏制战略,

以上4个回归模型显示出,虽然性别、教育,尤其是年龄对我们的5个关于中国的量度有某些影响,但它们的影响与政治取向相比要小。由于教育水平常常被视为社会经济地位的指标,所以我们有理由相信我们的模型中也已成功地包括了收入变量。自我认定的“保守主义”始终是我们有关中国的量度的最佳预测因素,只有对偏

例如,对社会经济地位的计算见 Christa L. Green, Joan M. T. Walker, Kathleen V. Hoover-Dempsey, & Howard M. Sandler (2007) "Parents Motivations for Involvement in Children's Education: An Empirical Test of a Theoretical Model of Parental Involvement," *Journal of Educational Psychology*, Vol.99, Issue 3, pp.532~544. 以及 Hillary N. Fouts, Jaipaul L. Roopnarine, And Michael E. Lamb (2007) "Social Experiences and Daily Routines of African American Infants in Different Socioeconomic Contexts," *Journal of Family Psychology*, Vol.21 Issue4, pp.655~664. 关于收入在得到较大的教育机会中的作用,见 Lindsey Brink, "Culture of Success: Inside the Inequality Riddle," *The New Republic*, 21 March 2008.

见量度来说它不完全是如此。政党归属也始终是很强的预测因素,虽然不像保守主义那么强。

三 结 论

我们以上进行和讨论的统计分析清晰地表明,自称为“保守派”的人比自称为“自由派”的人更可能把中国的崛起看作是对美国的威胁,也更可能主张对中国采取遏制战略。在较小一些的程度,他们也更可能对中国政府持负面态度,而且在更小的、但仍然有统计学意义的程度上,他们更可能对中国人持偏见态度。这些结论也适用于政党归属因素。共和党人比民主党人把中国看作是更大的威胁,并主张更强硬的对华政策。然而,政党归属对偏见没有重要影响。民主党人和共和党人对中国人持类似的想法。

为什么在偏见方面会出现不一致的结果呢?自称为“保守派”的人比自称为“自由派”的人更可能显示出对中国人的偏见态度。然而,这种关联性在保守主义与我们的关于中国的5个量度的关联性中是最小的,不过其关联值仍然是适中的(见表2)。然而,我们发现民主党与共和党之间在偏见方面没有统计学意义上的差别。那么如何解释这种不一致?可能当受访者在被要求在1至7级的“自由主义-保守主义”上为自己打分时,他们主要考虑的是自己的社会文化态度,如社会保守派较之商业保守派会把自己定位为更高级别的“保守主义”。假如社会或文化保守派比商业保守派更可能显示出偏见,这可能部分地解释了这种不一致。同样,由于蓝领民主党人有更保守的社会和文化态度,他们可能自认为比其他民主党人更保守。这种现象会缩小民主党和共和党集团之间的平均数的差异,可能有助于解释为什么党派认同水平并没有造成偏见上的平均数的差别。

政治取向与我们有关中国的5个量度之间的有力关联在把性别、年龄和教育程度当作变量进行一系列回归分析时始终成立。虽然这些变量中的每一个都对我们设计的有关中国的量度有影响,但没有一个明显减弱政治取向或相互对立的政治取向在其关联性方面的重要影响。在上述3个变量中,年龄因素影响最大。年纪较大的美国人比年纪较轻的美国人更有可能把中国看作是威胁,也更可能对中国政府持负面态度,而且在较小的程度上,更可能支持遏制政策。受教育程度最低的受访者(他们至多高中毕业)比那些有更高教育程度的人,更明显地表现出对中国人的偏见,

而且更想要遏制中国。像霍尔斯蒂(Holsti)和罗西瑙(Rosenau)的调查一样,但不同于科诺弗(Conover)和萨皮罗(Sapiro)的调查,在我们数据中没有发现不同性别之间的重要差异,除了上文提到的一个小的例外。总体来说,我们的两项调查与霍尔斯蒂和罗西瑙更广泛的论点相一致,后者主要依据是20世纪70年后到80年代初期为外交政策领导项目(Foreign Policy Leadership Project)收集的数据。其论点是,“政党、意识形态和职业,强烈地和一贯地与对外交政策的态度相关联,而性别、年龄、教育和在军队的服役与对外交政策的态度关联较小……特别是保守派(和)共和党人较之自由派(和)民主党人更可能是强硬派。”

政治取向与我们关于中国的量度之间关联的相对大小也值得讨论。遏制战略与政治取向总是有最高的关联度,自我认定的各种类型的保守派,无论是商业保守派还是社会文化保守派,都承认强势政策的效力。这与关于政党、意识形态、军事开支的文献相一致。基于1972~1990美国大选调查(American National Election Surveys, 简称为ANES)的数据,福德汉姆(Benjamin O. Fordham)⁵得出结论:共和党比民主党更可能支持增加军费开支。运用1992年的同一项数据,巴特斯(Larry M. Bartels)同样认为保守派比自由派支持更大的军事开支。我们的两个对感觉到的威胁的量度都与政治取向高度关联。较之自由派和民主党人,保守派和共和党人感到中国是更大的威胁。最后,偏见始终在关联度上是最低的。除了以上所做的解释外,这可能也反映出用保守主义做选项时所受到的限制,因为单一的指标不能区分商业保守主义或社会文化保守主义。

Ole R. Holsti, and James N. Rosenau, "The Structure of Foreign Policy Attitudes among American Leaders," *Journal of Politics*, Vol.52 Issue 1, 1990, pp.94~125.

Pamela Johnston Conover and Virginia Sapiro, "Gender, Feminist Consciousness, and War," *American Journal of Political Science*, Vol.37, Issue 4 (1993), pp.1079~1099.

我们当然不能针对职业和军队服役而言。Holsti, and Rosenau, "The Structure of Foreign Policy Attitudes among American Leaders," *Journal of Politics*, Vol.52 Issue 1, 1990, p.116.

5 Benjamin O. Fordham, "The Evolution of Republican and Democratic Positions on Cold War Military Spending," *Social Science History*, Vol.31, Issue 4, 2007, pp.603~636.

然而,福德汉姆(Fordham)倾向于把政党和意识形态描述为仅仅是经济利益的中介,他认为经济利益才是首要的。我们的全国互联网调查包含了一个是还是不是的问题,即:"你或你的家庭成员是否从事与中国有关的商业活动?"一个多元方差分析(MANOVA)显示出那些报告说自己的家庭有与中国的商业联系的受访者(N=24)和那些没有这种联系的受访者(N=134)之间在我们的5个有关中国的量度上不存在统计上有意义的差别(威尔克斯 = .954, F(5, 152) = 1.45, p = .209)。见 Benjamin O. Fordham, "Economic Interests, Party, and Ideology in Early Cold War Era U.S. Foreign Policy," *International Organization*, Vol.52, no.2. (1998); "The Evolution of Republican and Democratic Positions on Cold War Military Spending" *Social Science History*, Vol.31 Issue 4, (2007) pp.603~636; "Economic Interests and Public Support for American Global Activism" *International Organization*, Vol.62 (2008), pp.163~182.

Larry M. Bartels, "The American Public's Defense Spending Preferences in the Post-Cold War Era," *Public Opinion Quarterly*, Vol.58, Issue 4 (1994), pp.479~508.

尽管在互联网和地方样本中我们的变量的关联样式是压倒性地一致,但还是存在着一个值得注意的差别,即,政治取向与我们关于中国的量度之间的关联度在地方的样本中较之全国样本中更弱一些。我们认为这是因为在地方的样本中存在着级差限制。特别是,地方样本中的受访者受到了更好的教育,而教育水平方面更大的级差限制可能是地方样本中关联度的绝对值较低的原因。

且不论政治取向,表1显示出在我们的两个样本中,美国人作为一个整体更感到来自中国的实际威胁,而不是象征性威胁,对中国政府比对中国人持更多的否定态度(对于中国人他们在很大程度上持肯定态度)。虽然他们总的来说稍微偏向于对中国政府持否定的态度,但他们总的来说不赞同遏制中国的政策。这些平均值的绝对水平可能有时效性(调查是在2008年2月进行的,早于美国人对中国态度的转坏,这种变化是由于中国对西藏示威者的镇压和2008年3、4月伴随着火炬传递中国民族主义的高涨所造成的)。然而我们还是确信这些平均值的相对水平可能在一定时期内是稳定的。鉴于有8个选项的对中国人和中国政府的负面态度(偏见)的等级都使用了同样的词,唯一的例外是所涉及的对象(“中国人是……”或“中国政府是……”),特别值得注意的是,我们的受访者对中国人的态度在很大程度上是正面的($M = 3.03$ & $M = 3.31$),而对中国的态度在很大程度上是负面(全国和地方样本分别是 $M = 4.61$ & $M = 4.23$)。如上所述,对两个样本的t检验显示出两个样本的平均数的差异极大。不幸的是,美国人对中国人和中国政府的明确区分完全不为中国民族主义者所理解,他们在伦敦、巴黎和旧金山的奥运火炬传递时对西方抗议者做出了如此激烈的反应。在中国民族主义者看来,批评中国政府就等于批评中国人。我们的数据并不支持中国人对西方抗议者所做的这种解释。但值得欣慰的是,美国人对中国的负面态度没有直接转化为对中国采取遏制战略的强烈主张。

正如引言所说,国会中的民主党和共和党在对中国的看法和中美关系上有明显的分歧,因此使我们的对华政策主张上形成一些奇怪的联盟。例如,像查尔斯·舒默尔(Charles Schumer)(纽约州民主党参议员)这样的自由派和山姆·布朗伯克(Sam Brownback)(堪萨斯州共和党参议员)这样的保守派,共事于“参议院台湾连线”(Senate Taiwan Caucus),要求美国在两岸政策中维护台湾利益。然而,现在我们还是可以对“左翼的”或“右翼的”,“自由主义的”和“保守主义的”,甚至是“民主党的”和“共和党的”对中国的看法得出一些谨慎的结论。尽管一些左翼人士仍在强烈谴责中国侵犯人权的政策和不公平的贸易行为,但自由派与民主党人在整体上对中国持更积极的看法,而且主张通过积极的外交手段来同中国交往的政策。相反,虽然在右翼一方,一些商业保守派可能推动亲中国的政策,但保守派和共和党人的大多数对中国

的崛起持悲观看法,并主张对中国采取更强硬的遏制战略。

这些发现有什么政策含义?很多学者,如兰普顿(David Lampton)、记者如曼(James Mann)和政策分析家如基尔(Bates Gill)⁵已注意到精英层面上的党派政治对美国的对华政策有不利的影 响。例如,毫无疑问,反对党经常利用中国作为工具来敲打控制着白宫和行政部 门的政党,特别是在总统选举期间。但是,人们很少注意到美国人个人之间迥然不同的政治取向对我们对华政策的影响。为了减少对华政策的摇摆性,谨慎的做法是,我们不仅应当设法弥合精英层面的分歧,而且应当应付小城镇中的不同政治取向对关于中国的看法和国内关于中国的辩论的影响。

附录:中国威胁和美国对华政策等级

象征性威胁(Sym Thr)等级(反向编码的选项用楷体表示):

1. 中国人的价值观和信仰是对美国式生活方式的威胁。
2. 中国文化丰富了美国社会。
3. 中国的政治制度是对美国民主制的威胁。
4. 中国的政治制度一直在变得越来越民主。
5. 中国领导人是无神论者,他们不尊重美国人所珍视的宗教自由。
6. 中国人的价值观和信仰与信仰基督教的美国人十分相似。

实际威胁(Mat Thr)等级(反向编码的选项用楷体表示):

2005年佐格比(Zogby)受百人会委托所做的一项调查乍看上去与这个论点相矛盾。该调查显示国会工作人员(54%)比一般公众(24%)和商界领袖(30%)更可能把中国看作是“经济威胁”。同样,他们发现国会工作人员(36%)也比一般公众(15%)和商界领袖(16%)更可能把中国看作是“严重的军事威胁”。这一差别使百人会深感担忧,为此他们这样命名他们发表于2005年4月6日的新闻稿以突出这一差异:《调查发现一般公众和商界领袖对中国的看法相近,而国会工作人员的看法与普遍看法相左》。然而,仔细观察他们的调查就会发现,一般公众是在2004年12月接受民意调查的,而对国会工作人员的民意调查是在2005年3月进行的,其时恰逢中国全国人民代表大会刚刚通过《反分裂法》,这突显了台湾海峡两岸的紧张关系。因此,更可能的原因是,时间效应加强了国会工作人员样本中的威胁感,因而他们的威胁感超过了正常状况。我们的这一直觉也得到百人会较近期的一项调查的支持,它在2007年8月底和9月初大约同一时间对普通公众和国会工作人员进行了民意调查。在2007年的调查中,精英和公众对关于中国军事与经济实力问题的反应更为接近,分别有19%和22%的人把中国看作是对美国的严重军事威胁,分别有32%和25%的人把中国看作是严重的经济威胁。因此,与百人会的报告的结论不同,我们并不认为这表明国会工作人员中的威胁感急剧下降了,而是认为由于2005年调查的时间安排造成了调查数字的反常。

David Lampton, *Same Bed, Different Dreams: Managing U. S. -China Relations, 1989 ~ 2000* (Berkeley: University of California Press, 2001).

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

5 Bates Gill, *Rising Star: China's New Security Diplomacy* (Washington, DC: Brookings Institution Press, 2007), p.210.

1. 中国崛起为强国将危及美国的国家安全。
2. 中国的崛起将有助于东亚的稳定 ,促进世界和平。
3. 中国的经济发展损害了美国的经济繁荣。
4. 日益发展的中国经济对普通美国人有益。
5. 近期中国国防预算的增加损害了美国的安全。
6. 在美国同诸如国际恐怖主义这样的紧急安全问题作斗争时 ,中国军队是美国可信赖的伙伴。

对华遏制政策 (Contain) 等级 (反向编码的选项用楷体表示) :

1. 我国政府应当采取更为友好的对华政策。
2. 美国政府应当采取寻求改善我们两国之间关系的更为积极的外交来同中国接触。
3. 美国政府应当采取更为强硬的对华外交政策。
4. 对付中国的最佳方法是保持我们的军事优势 ,并寻找方法来遏制其在世界上的影响。
5. 美国政府应加强同日本、韩国和印度的联盟 ,以遏制中国的势力。
6. 我国政府应当鼓励中国在国际组织中发挥积极作用。
7. 如果中国对美国的敌人如伊朗、朝鲜提供军事援助 ,美国政府应通过轰炸中国来进行报复。
8. 如果中国威胁美国 ,我们应当使用军事力量来抗衡。

(何兴强、李柝译 周 琪校)

彼得·海斯·格里斯(Peter Hays Gries) :美国俄克拉何马大学美国 - 中国问题研究所所长、哈罗德·J.和鲁斯·纽曼讲座教授

H.迈克尔·克劳森(H. Michael Crowson) :美国俄克拉何马大学教育心理学助理教授

“克里奥化”：对全球“美国化” 现象的一种解释

王晓德

〔内容提要〕在 20 世纪世界文化交流史上,对他文化发展影响最大的莫过于美国大众文化,致使“美国化”成为很多国家在维护本民族文化认同时面对的严重挑战。“美国化”现象反映了美国以自己的文化价值观重塑这个多元文化世界的图谋,带有明显的“文化中心主义”的色彩。很多学者从不同角度探讨“美国化”这一全球现象,“克里奥化”便是其中一种很引人注目的观点。本论在考察 20 世纪以来全球“美国化”发展趋势的基础上,分析“克里奥化”观提出的背景及其包含的基本内容,以及文化上的“克里奥化”在现实生活中的存在。本文认为,“克里奥化”观尽管还不完善,但对从一个新的角度理解全球“美国化”颇有启迪。

关键词 美国文化 美国化 克里奥化

“克里奥”是文化人类学的一个术语,主要指两个完全不同种族的人通婚后生出的后裔,他们既具有这两个种族的生理特性,又表现出与它们区别开来的新的生物特征。如塞舌尔共和国历史上欧洲人与非洲人结合生下的后裔,南美洲西班牙人与当地印地安人或黑人通婚生下的后裔,他们通常被称为“混血种人”。“克里奥化”(Creolization)便是由此派生出来的一个术语,在语言学中比较常见,主要指两种已存在的不同语言在同一地区碰撞的环境中,讲弱势语者去学习强势语时本土语言系统发生的变化。“美国化”是指一种强势文化深入到弱势文化的环境中所导致后者发生趋向更像前者的变化,尽管主要体现了美国文化征服他国之人思想的“文化渗透”,但本身也包含着两种不同文化在同一时空环境下的碰撞或互动,其产生的结果究竟是强势文化对弱势文化的完全征服,还是在保留传统文化本质的同时出现了一些新的文化形式,学者们的回答是不同的。显而易见,即使那些受美国大众文化冲击的国家存

在着“美国化”的趋势,一代又一代延续下来的本土文化也不会在外来强势文化的影响下失去固有的特性,很多情况下反倒由于吸收了外来文化中适应本土的成分而愈益变得具有活力,增强了对外部环境变化的适应能力。许多国家历史的发展已经证明了这一点。如何看待美国大众文化在境外广泛传播给本土文化带来的挑战与认同危机,学者们提出了不同的观点。其中有些学者借助了“克里奥化”这一术语来解释强势文化与弱势文化在同一空间相遇后产生的结果。“克里奥化”观尽管还存在着进一步完善的地方,但倒不失为是一种具有新意的解释,对从一个新的角度理解全球“美国化”很有启迪。

一 20 世纪以来全球“美国化”趋势

自国家出现在人类文明史上以来,不同地区或国家的文化很少是孤立存在的,而是相互受到所接触的外部文化的影响,这种影响在世界联为一个整体之后更加显而易见。文化的相互借鉴是人类走向进步的重要动力之一,但文化的交流从来都不是平等的。一般来讲,力量强大的国家具有文化资源优势,一方面它们对他文化的影响总是处于主动出击的地位,另一方面对他文化的主体具有难以抵制的吸引力。在世界历史发展的某一时期,“希腊化”“罗马化”和“西方化”等特定术语表明了这些国家或地区的文化对其他国家或地区文化发展所产生的巨大影响。尼尔·罗森多尔夫指出:“在不同历史时代,人们能够找到这样的例子,即一个居于支配地位的大国把自己的文化强加给被接受的社会”。他以罗马文化横越三个大陆的扩张说明了这种观点。不过,“罗马化”并不意味着罗马文化波及的所有地区都呈现出与罗马完全一样的面貌。它们“没有变得对罗马的完全复制,其中大多数依然保持着独特的地方特征,包括语言、宗教、家庭和其他等级结构,尽管罗马的存在对这些特性的丰富多彩产生了很大的影响”。在20世纪世界文化交流史上,对他文化发展影响最大的莫过于美国大众文化。美国大众文化适应了现代社会发展的需要,具有对传统社会极强的穿透力、对他文化主体的巨大吸引力,以及对商业利润的无止境追求等特征,这些特征的结合使美国大众文化逐渐风靡全球,而且迄今为止依然保持着难以遏制的扩张势头,生活在他文化圈内的人们无不切身地感受到美国大众文化的无处不在。“美国化”成为他文化延存与发展面对的巨大挑战。从上个世纪之初开始,携带着现代消

Neal M. Rosendorf, “Social and Cultural Globalization: Concepts, History, and America’s Role,” in Joseph S. Nye and John D. Donahue, eds., *Governance in a Globalizing World* (Washington, DC: Brookings Institution Press, 2000), pp. 111 ~ 112.

费理念的美国文化产品就借着美国经济急剧膨胀对国外市场的需要向全球扩张。最先感到美国大众文化威胁的是与美国贸易关系最为密切的欧洲国家。这些国家的精英人士最早发出了“美国化”的警告呼声。1901年英国著名记者威廉·斯特德出版了名为《世界的美国化》一书,表明了20世纪世界发展的主要趋势之一。斯特德认为,美国文明的特殊风味与精力赋予其力量实现对世界的某种统治。美国的商业技术、组织原则、机器、杂志、服饰、运动、资本和价值观正在使美国迈向全世界,将迅速改变全球的方式,使之从属于美国。斯特德的预言很快在一些欧洲国家成为现实。

“美国化”的载体主要是美国大众文化,这种文化向境外大规模的传播不仅表现为处于一种不同文化场景下的人对美国文化产品的消费,而且体现为对美国现代消费文化的接受,后者甚至比前者更为重要。美国在大众消费文化上走在了其他西方工业国家的前面,这种文化一旦在国内居于主导地位之后便以文化产品输出的形式大规模地向国外蔓延。欧洲上流社会所谓的“美国化”主要是担心来自美国“粗俗”的大众文化取代欧洲“高雅”的精英文化。在第一次世界大战之前,欧洲一些具有忧患意识的人士尽管已经提出了“美国化”的问题,但往往是对一种发展趋势的忧虑或预测,一般人并没有强烈地感受到自己的文化受到来自美国的一种新生活方式的冲击,欧洲国家也没有把美国大众文化的传播视为大不了的事情。第一次世界大战之后,这种状态完全改观,美国虽然还没有放弃传统的孤立主义,但在外人的眼中却是一个政治、经济和军事强国,完全有实力与其他大国在国际政治舞台上一争高下。正是具备了这样的实力后盾,再加上受赚取更多利润的驱动,美国大众文化开始在欧洲一些国家大规模地蔓延,“美国化”成为摆在这些国家所必须正视的现实。据福尔克·伯格哈恩的描述,在这一时期,“大众文化几乎相当于大众政治、大众生产和大众消费,不仅正在美国扩散,而且——至少到20年代——也正在‘席卷’欧洲。到1925年,美国尽管在政治上还是孤立主义,但不仅是作为工业和商业大国,而且是作为大众文化的供应者重新出现在欧洲”。挪威奥斯陆大学历史系教授吉尔·伦德斯塔德认为欧洲的“美国化”开始于两次世界大战之间。在20世纪20年代和30年代,“在英国、法国、意大利、荷兰和德国(1933年前)放映的电影中60%到95%是美国拍摄的。美国的爵士乐和文学作品在欧洲变得相当普遍”。欧洲国家采取了一些措施试图限

William T. Stead, *The Americanization of the World: The Trend of the Twentieth Century* (New York and London: Horace Markley, 1901).

Volker R. Berghahn, "European Elitism, American Money, and Popular Culture," in R. Laurence Moore and Maurizio Vaudagna, eds., *American Century in Europe* (Ithaca and London: Cornell University Press, 2003), p.123.

Geir Lundestad, "'Empire by Invitation' in the American Century," *Diplomatic History*, Vol.23, No.2, Spring 1999, p.193.

制这股“洪水”的进入,但最终收效甚微,两次世界大战之间形成了欧洲历史上“美国化”的第一次高潮。

对绝大多数普通欧洲人来说,“美国化”不见得完全是一件坏事,他们的确从消费美国文化产品过程中获得物质上的享受和精神上的愉悦,然而尤其是那些竭力维护欧洲文化传统和倡导文化保护主义的精英们却把美国文化产品大举进入视为“洪水猛兽”,试图通过政府采取相关措施尽量减弱美国大众文化的影响,使欧洲各国的发展不会向着美国社会的趋同。其实,这些精英们担忧欧洲社会的“美国化”并未被历史事实所证明。如果不是欧洲大陆再次陷入战火的深渊,美国大众文化势必继续会对欧洲社会的变革发生举足轻重的影响。第二次世界大战的爆发尽管没有完全中断这一进程,但显然是缓和了欧洲精英们在战前所担忧的“美国化”问题。战争结束之后,美国成为名副其实的西方世界领袖,文化上的优越感有了世界上最强大的政治、经济和军事力量作为支撑,对外文化输出自然成为美国政府实现其外部战略目标的主要手段之一。美国政府有意识地输出其文化,再加上与战前相比范围更广的美国文化产品蜂拥而入与美国结盟的欧洲国家,“美国化”再次成为这些国家所面临的挑战,并且打上了与共产主义生活方式竞争的意识形态色彩。与苏联的抗衡导致西欧国家拴在了美国的“冷战”战车上,致使这些国家在许多问题上不得不听命于过去在它们眼中属于“暴发户”的美国,随之而来的市场向美国进一步的开放必然加剧了所谓“美国化”的深广度。在美国的影响下,这些国家向现代消费社会的转变对国家的发展未见得是件坏事,但在很多一向享有文化特权的精英们的眼中,这无疑是对整个民族文化认同构成严重威胁的“不祥之兆”。因此,即使它们多少有点无可奈何地沿着美国发展模式走向越来越像美国的社会,但精英们对美国生活方式抵制的呼声并未呈减弱之势,形成了不时地引发反美浪潮的主要根源之一。美国大众文化在欧洲之外的很多国家也得到了大规模的传播,致使“美国化”也成为这些国家面对的一大问题。

冷战结束之后,西方所谓的“自由世界”联合起来对付敌对意识形态的局面不复存在,美国大众文化更是借着全球化大潮以更猛烈的方式向外传播。美国马里兰大学教授本杰明·巴伯在其著述中描绘了当今世界正在面临着难以抵制的“美国化”,传统的民族文化将被一种风行于世界的消费文化所取代。世界各地之人受经济、技术和外来力量的推动,着迷于“快节奏的音乐、快速运行的计算机和快餐”,其他国家“正在被推进到一种同质的全球主题公园”,这就是被作者称之为的“麦当劳世界”,这个世界“靠着通讯、信息、娱乐和商业密切联系在一起”。“麦当劳化”“迪斯尼化”,

以及“可口可乐化”等成为表明美国文化产品风靡全球的术语。显而易见,美国大众文化正在借着把世界联系为一个越来越紧密的“地球村”的全球化大潮以前所未有的速度向整个世界蔓延。美国大众文化的全球扩张已经越来越引起学界的关注。2002年10月2日至10月9日,奥地利的萨尔茨堡大学美国研究中心举办了主题为“美国大众文化政治”的国际学术讨论会,40余名来自不同国家的学者与会。这次会议重点讨论了为什么一个国家的大众文化传播如此迅速,抓住了世界范围内不同地区人民的想象力。对美国大众文化强大辐射力的一种解释是美国社会的多样性;另一种解释是美国资本主义的力量。无论这种扩散的动力是什么,显而易见,美国文化产品在任何时候穿越国际疆界时都在改变自身的含义。与会者还讨论了美国的文化霸权,考察了美国文化产品的全球威力,以及对不同接受国的传统文化产生的巨大冲击,特别是好莱坞电影的全球影响以及美国消费主义和生活方式的迅速向外蔓延所带来的结果。与会者尽管在许多问题上存在着不同的看法,但很少有人否认,美国大众文化成功地向全球传播构成了20世纪期间导致变革的最带有决定性的文化、经济、社会和政治原因之一。国际学术界对全球“美国化”的研究在后冷战时代出现了高潮,这既说明了20世纪90年代以后学者们对这一与全球化密切相关的问题的重视,也反映出他们文章中所描述的“美国化”现象不断呈加剧之势。各国如何应对“美国化”对本土传统文化所带来的冲击,的确是摆在它们面前的一个十分棘手而又不得不予以重视的问题。

二 “克里奥化”命题的基本含义

对全球“美国化”这一问题的研究力量主要集中在美国和最早受到“美国化”威胁的欧洲国家。美国学者起初对美国大众文化向外传播不以为然,他们不一定能够意识到起源于他们国家的这种文化会在另一种不同文化场景下引起轩然大波,被视为威胁他文化生存与发展的“洪水猛兽”,世界的“美国化”似乎是不同文化在美国文化主导下逐步趋同的必然归宿。当然这也与美国人的文化优越感有很大的关系。许多美国人“与外国文化无任何接触,他们对他们自己文化对其他国家的冲击同样是不以为然的。因此,他们不能理解欧洲人所谈的文化帝国主义是何意,为什么自由贸易概念和开放市场对大西洋另一边的知识分子、电影和电视导演以及文化部长们来说听起来是多么的危险”。只是在其他国家精英对这种威胁到他们民族文化的生存与

发展的“美国化”做出强烈反应之后,一些美国学者才把研究的重点转向并非由他们提出的“美国化”这一问题。美国文化对非美国社会的影响总是处于主动出击的状态,而美国学术界对这种影响所带来的结果的研究却显得有些被动或滞后,在很大程度上,这些研究只是对来自他国知识精英之非议的一种防卫性辩解或历史事实的直观描述。随着美国作为一个世界大国继而世界领袖出现在国际舞台上,美国大众文化的全球传播对实现美国对外战略目标的重要作用越来越凸现出来。美国政府如何能够更为有效地利用这种文化武器,其作用究竟有多大,美国如何回应由此在国外引起的强烈的反美情绪。凡此种种促使一些美国学者开始对这些问题进行深入的探讨,提出了一些很有影响的观点或解释框架,试图从理论上阐释美国文化对实现美国战略目标的重要作用。这是美国学者研究全球“美国化”与其他国家学者的主要区别所在。

除美国之外,欧洲学者是研究全球“美国化”的主体,这显然与欧洲文化最先受到“美国化”的威胁有关。欧洲社会的“美国化”一直是这一地区知识精英、社会精英和政治精英非常关切或忧虑的一个重大问题。在他们的眼中,欧洲“高雅”文化的存在与发展受到美国“低级”文化传入的严重挑战。为了维护当地传统文化的身份或认同,他们必然会从学理上深入探讨美国大众文化传播所带来的结果,试图或者在理论上构筑起一道抵制美国大众文化扩张的藩篱,或者寻找在任何情况下欧洲文化都不会被美国文化“征服”的依据。他们的研究显然应现实之需要,是对如何解决本土文化危机的学术回应,提出了一些非常具有价值的观点或理论解释框架。他们的研究未见得实现了初衷,却在美国境外形成了一套关于“美国化”的学术话语。其实,在如今全球联系越来越密切的情况下,任何一个其他地区或国家也与欧洲一样,都面临着社会“美国化”的巨大挑战。这一日益严峻的挑战使非欧美学术界的学者不可能对“美国化”问题保持缄默,他们必然会站在本民族文化的立场上对之进行研究,试图通过对这种难以遏制的全球现象进行理论上的阐释,寻找到在全球化的大趋势下维护本国文化认同,或使本国文化更适应现代瞬息万变的世界发展的需要。当然在非欧美学者群体中,经济上比较发达的国家与发展中国家所强调的重点多少有些不同。前者一般是美国的盟国或伙伴国,长期以来在政治、经济和军事上与美国有着密切的联系。正因为如此,它们对深感忧虑的“美国化”更多地表现出一种“无可奈何”。与欧洲许多国家一样,它们采用各种措施试图把美国大众文化的洪流阻挡在疆域之外,以保持本国或本民族文化固有的传统特性。“克里奥化”说便是美国境外的一些学者对“美国化”的一种理论阐释。

欧洲学者最早提出了“美国化”这一问题,对美国文化试图征服其他文化的批评在欧洲学术界一直不绝于耳,但100多年过去了,欧洲文化并没有因为“美国化”而发

生本质上的变化,也就是说美国大众文化的传播并没有实现对欧洲的文化“征服”。这种结果导致了欧洲许多学者对“美国化”进行更为深入的思考,他们试图构建一种新的理论阐释框架,以证明“美国化”是一种借鉴、适应或摒弃进入欧洲的美国文化的过程。“克里奥化”便是其中比较具有代表性的观点之一。荷兰蒂伯格大学文化社会学教授梅尔·埃尔特伦是一位研究“美国化”的专家,他承认“美国化”现象的确在欧洲发生与存在,但试图以一种新的观点突破对“美国化”的传统解释,认为从“美国化”的概念来看,它似乎描述了“欧洲工业资本主义发展的特殊社会文化影响是来自其他国家影响产生的结果,并将这些影响归于一种几乎是决定命运的特性”。如果仅此而已的话,“这一概念没有或至少没有充分考虑到,欧洲对美国文化的接收含有选择性借鉴,以及接受者中的能动占用。在这方面,人们应该明白,本土文化继续产生抵制美国影响的替代物和形式”。所以在他看来,“美国化”这一术语总是暗示着,在这一进程中,受到影响的一种特定文化对来自外部适应其文化发展的因素的采纳和吸收。只有在这种场景下,人们才能对“美国化”的当地形式有着比较客观的认识。因此,“在外国对美国文化接受上,相同的克里奥过程过去和今天依然处于争论中。那么我们可以讲一个双重的克里奥化”,即从美国移植过来的文化成分一旦脱离了美国当地的场景,它们就会改变形态,赋予了新的含义。这样,当外国的“美国化”发生时,人们必须考虑文化之间的调解过程,这一过程不是对一种文化的机械式复制,而是“存在着有选择性借鉴和占用,转换和并入到当地文化的场景中。在欧洲对美国文化的接收上,杂交化和克里奥化的过程发生,就像美国以前屈从于来自欧洲的文化一样”。此外,埃尔特伦还强调欧洲文化对形成美国文化产品的影响,不赞成把“美国化”解释为现代化。美国化不是一种外来文化的“入侵”、“殖民化”或“感染”等,而是表明了“美国和欧洲之间存在着复杂的系列交流”。他举出了大量的例子来说明这一看法。荷兰阿姆斯特丹大学美国研究中心主任罗布·克罗斯、意大利博罗尼亚大学历史学教授戴维·埃尔伍德、英国埃克塞特大学美国学教授尼克·吉德利以及丹麦欧登塞大学美国研究中心主任戴维·奈等人也持类似观点。

日本是一个善于吸收外来文化有益成分的国家,20世纪日本社会的发展大概受美国文化影响最大。日本像很多国家一样感到了美国大众文化给当地带来的巨大冲击波,“美国化”遂成为日本维护传统的民族认同所面对的一个严峻挑战,这种状况在第二次世界大战之后显得更为突出。不过,日本学者很少像西欧学者那样对“美国化”大张挞伐,他们可能会对充斥于美国社会的问题提出批评,但却很少强烈抵制进

入日本本土的美国文化。日本人对美国文化产品的消费可谓“理直气壮”，并没有感到本土文化或民族认同受到外来文化的严重挑战或威胁。在这样一种氛围之下，日本学者不仅对美国文化大规模的进入显得很平静，而且甚至有人针对抵制美国文化入侵的呼声进行了反批评。“克里奥化”成为日本学者解释所谓“美国化”的一种主要观点，他们提出了美国文化在日本的传播产生了文化“克里奥化”的现象。大阪相模女子大学文化人类学教授戴维·布莱克·威尔斯用“克里奥化”作为一种非常重要的概念工具分析了发生在日本、美国和其他国家之间的文化交流，认为这个概念实际上涉及到在美国文化的影响下日本文化的转变。在威尔斯看来，“这既不是西方化或美国化，也不是全球同质化和同化的某一其他形式”。他从这个角度分析了日本和美国跨文化交流的“克里奥化”过程，由此得出结论：“克里奥化现在可以被看作一种深刻的相互文化交流过程，一种空间的社会构建，不仅仅只是殖民化的民族对支配文化的文化适应。人际关系和物质文化（食品、服饰和人工制品等），当然还有语言、音乐和文学等，程度不同地都受到文化相互作用的影响。”东京大学教授能登路雅子指出：“从音乐到快餐再到主题公园的美国大众文化产品看起来使全世界的情趣和生活方式标准化，但实际上，这些出口品体现出的价值和含义常常在那些进口社会的场景内被重构和重释。作为世界上对美国产品最热情的消费国之一，日本消化和采用了美国精华的文化符号，使之成为本国社会变革的强有力的媒介。”大阪外国语大学松田武教授研究了战后美国与日本文化关系逐渐确立的历史进程，认为美日文化交流的制度化使提供一种非常有价值的交流渠道成为可能，正是通过这一渠道，美国的新思想、信息、技术以及美国知识分子才能没有障碍地到达战后的日本。其所起到的重要作用不仅在于导致日本知识界的许多大牌人物变得亲美，而且促成了日本价值观和文化更富有成效。他们在研究中没有使用“克里奥化”这一术语，但显然赞成美国文化在日本的传播导致产生的一些新的文化形式成为日本文化中的组成部分。

在美国欧洲之外的盟国中，澳大利亚的发展受美国文化影响比较大，也算是所谓“美国化”的“重灾区”之一。针对这种情况，澳大利亚历史上很多学者对“美国化”持激烈批评的态度，但随着对这一问题研究的深入，学术界的认识发生了很大的变化，

David Blake Wills, "Creole Times: Notes on Understanding Creolization for Transnational Japan-America," in Takeshi Matsuda, ed., *The Age of Creolization in the Pacific: In Search of Emerging Cultures and Shared Values in the Japan-American Borderland* (Hiroshima: Keisuisha, 2001), pp.4, 18.

Masako Notoji, "Cultural Transformation of John Philip and Disneyland in Japan," in Reinhold Wagnleitner and Elaine Tyler May, eds., "Here, There, and Everywhere": the Foreign Politics of American Popular Culture (Hanover and London: University Press of New England, 2000), p.219.

Takeshi Matsuda, "Institutionalizing Postwar U.S.-Japan Cultural Interchange: The Making of Pro-American Liberals, 1945~1955," in Matsuda, ed., *The Age of Creolization in the Pacific*, pp.41~42.

一批学者根据美国文化对澳大利亚影响所产生的直接或间接后果对“美国化”提出了新的解释。菲利普·贝尔和罗杰·贝尔长期从事美澳关系的研究,他们尤其对澳大利亚“美国化”这一很现实的问题提出了自己的独到见解。1993年,他们合作出版了名为《卷入:美国在澳大利亚》的专著。在这本书中,作者分析了200年来这个年轻的太平洋国家实际和想象的“美国化”过程,认为美国是通过复杂的文化和政治影响的历史进程“卷入”澳大利亚的。澳大利亚人不是被动地接受“美国化”的,而是对进入澳大利亚的美国文化进行了改动以适应当地的需要,对不利于澳大利亚社会发展的美国影响,澳大利亚人往往给予强烈的抵制。这部专著是澳大利亚学界利用历史学、文化学、人类学和后现代理论研究澳大利亚“美国化”的早期代表作。为了进一步深入讨论澳大利亚的“美国化”问题,菲利普·贝尔和罗杰·贝尔邀请了15名澳大利亚学者与他们一起探讨了这一在澳大利亚社会上备受关注的的问题,这些学者在相关研究领域很有建树,就澳大利亚受美国文化影响的某一领域各写了一篇具有较深研究的学术论文。菲利普·贝尔和罗杰·贝尔把他们的研究集书出版,取名为《美国化与澳大利亚》。这些学者的研究进一步证实了菲利普·贝尔和罗杰·贝尔在《卷入》一书中得出的研究结论。总而言之,他们一致否认“美国化”必然威胁了澳大利亚民族认同的这种观点,认为澳大利亚对美国的借鉴从来不是被动的和全部的,而是可以被称为“克里奥化”或“杂文化”的特定模式。文化的进口经过了几个阶段,最后一个阶段是进口品与本国品的合并,变为真正的本土性产品。这本文集尽管出自很多作者之手,但却是一个有机的整体,试图通过很多个案研究来证明一个基本的观点,即进入到澳大利亚的美国文化逐渐被本地化,最终成为当地文化的一个有机组成部分。

从以上学者的论述来看,“克里奥化”所包含的基本内容主要体现在以下几个方面,一是美国文化是一种强势文化,当这种文化进入到弱势文化所处的环境中时,一方面会对后者的发展方向发生影响,但更重要的是部分地失去了在起源国的文化含义,以适应新的文化环境。二是不管是强势的美国文化,还是弱势的本土文化,只要在后者所处的环境中相遇,总是前者对后者发生的影响远远大于后者对前者的影响,不过二者总是处在一种互动的过程中。三是即使美国文化进入他文化的环境中时打上明显的“文化侵略”或“文化帝国主义”的烙印,他文化的主体也不是处于被动接受的状态,而会根据需要做出有选择的主动回应。四是强势的美国文化与弱势的本土

Philip Bell and Roger Bell, *Implicated: the United States in Australia* (New York: Oxford University Press, 1993).

Philip Bell and Roger Bell, eds., *Americanization and Australia* (Sydney: University of New South Wales Press, 1998).

文化发生互动后势必产生一些新的文化形式,这些文化形式尽管具有明显的起源国文化的特性,但却最终成为本土文化中的一个有机组成部分。

三 “克里奥化”的案例分析

麦当劳本来纯粹是一种快餐消费品,但由于其适应了现代快节奏社会人们生活的需要,逐渐成为代表美国快餐文化的产品,体现了美国现代经营理念和大众消费主义的倾向。在很多人看来,麦当劳作为美国大众文化的一个象征符号迅速向全球扩张。21世纪初,麦当劳公司在119个国家设有2.5万家分店,而且平均每17分钟新增开一家。到2005年为止,全世界麦当劳连锁店的总数远远高于这一统计数字,达到三万余家。在世界上任何一个大城市,人们到处可以看到设计雷同和标志醒目的麦当劳连锁店,它们每天为近5000万名消费者提供快餐服务。美国马里兰大学社会学教授乔治·利泽将这种现象称为“麦当劳化”。他认为“麦当劳化”体现了现代资本主义的发展趋势,即把预先安排的结构强加给生活,扼杀了创造性和独立思考性。利泽的观点富有挑战性,影响很大,逼真地反映出美国大众消费文化在全球的扩张趋势。其实,世界各地的麦当劳分店在招牌上丝毫看不出存在着任何区别,但在菜单的构成或消费上已经注入了本土特色。如印度的麦当劳连锁店必须要考虑当地人的禁忌,只能提供以羔羊肉为主原料的汉堡。麦当劳本来是一种快餐文化,但在中国变成了父母对孩子的一种嘉奖或者周末全家悠闲消费的地方。密歇根大学政治学教授罗纳德·英格尔哈特等人的研究表明,传统价值观将使大多数国家免遭成为美国发展模式的完全复制。他们认为,全球正在趋向一个一致的“麦当劳世界”在一定程度上是一种虚幻。“麦当劳餐馆已经向全世界延伸,它们表面上看起来完全相同,实际上在不同的文化圈内具有不同的社会含义以及发挥不同的社会功能。在日本的麦当劳餐馆就餐有一种不同于在美国、欧洲和中国麦当劳餐馆就餐的社会感受”。

哈佛大学人类学教授詹姆斯·沃森自中国改革开放以来多次访问中国,按照他的观察,中国人想要模仿美国的生活方式。1996年,沃森到中国观光时去了在北京一家新开张的麦当劳连锁店,他对这家麦当劳店的氛围完全不同于美国麦当劳店感

George Ritzer, *The McDonaldization of Society: An Investigation into the Changing Character of Contemporary Social Life* (Thousand Oak: Pine Forge Press, 1996), pp.1~2.

Ronald Inglehart and Wayne E. Baker, "Modernization's Challenge to Traditional Values: Who's Afraid of Ronald McDonald," *Futurist*, Vol.35, No.2, March/April 2001, p.18.

到很吃惊。沃森随后在东京、北京、台北以及首尔等城市的研究者的协助下,以麦当劳为个案完成了一项关于大众文化和消费主义全球化的研究,阐述了麦当劳在东亚国家“本土化”的过程。加利福尼亚大学洛杉矶分校人类学副教授阎云翔写的一篇关于北京麦当劳的文章作为很重要的研究成果收录进沃森主编的《东方的金拱门:麦当劳在东亚》一书中。阎云翔通过对很多北京人的采访说明了北京的麦当劳已经与美国的麦当劳有着不同的文化含义。他的结论是:“麦当劳在北京的经历是跨国体系‘本土化’的经典案例。效率和经济价值是美国麦当劳的两个最重要的特征,在北京的文化场景中似乎变得没有多大意义。当中国的职员举家带口打上的士来到麦当劳店花去其家庭月收入的1/6时,他们并没有考虑效率和经济。当顾客们在麦当劳店逗留数小时放松、聊天、读书、欣赏音乐或庆贺生日时,他们正在从快餐中拿出了‘快乐’。显而易见,北京的麦当劳已经转变为中产阶级家庭服务的产业,在这里人们能够愉快地度过他们的闲暇时间,体验美国文化的中国版。”在这方面,其他发展中国家的情况与中国大致相同。《纽约时报》著名专栏作者托马斯·弗里德曼在1996年底发表的一篇文章中讲了一个流行很广的小故事,说一个日本小姑娘到达洛杉矶,她环顾四周,对她妈妈说,“瞧,妈妈,他们这里也有麦当劳”。弗里德曼的本意是想说明麦当劳在文化全球化进程中的作用,但也表明麦当劳已经成为日本消费文化的组成部分。麦当劳的“本土化”既包含着跨国公司出于赚取更多利润考虑而奉行的一项战略,更重要的是这种产品被不同文化背景的人消费时一种不同于美国人的文化体验。麦当劳的案例表明美国文化产品进入不同文化场景时尽管形式上与起源国的相同,但为了适应当地文化环境或消费者口味已经改变了本身所携带的文化含义。

按照“文化帝国主义”理论,对来自美国大众媒介传递的信息,发展中国家的观众根本没有选择,而且往往是处在一种“被动”接受的状态下。诚然,诸如电影、电视节目以及书刊等美国大众媒介对观众的消费观念和消费行为产生了很大的影响,这一点已经得到了历史的证明,但是否观众一定是毫无选择地“被动”接受呈现在他们面前的信息,很多研究传媒的学者提出了不同的看法。他们的研究证明了观众不会对来自外部媒介信号做出相当被动的反应,而是对任何信息都有一种主动的释读,在适合他们自己文化场景下对之做出新的解释。有的学者以拉丁美洲为个案研究表明,本土文化与外来文化会相互影响,导致两种文化的杂交,而不是本土文化被外国文化

Jeffrey N. Wasserstrom, "Burgers, Bowling, and the Myth of Americanizing China," *Dissent*, Vol.45, No.4, Fall 1998, p.24.

Yunxiang Yan, "McDonald's in Beijing: The Localization of Americana," in James L. Watson, ed., *Golden Arches East: McDonald's in East Asia* (Stanford: Stanford University Press, 1997), p.72.

Thomas L. Friedman, "Big Mac II," *New York Time*, December 11, 1996, p. A27.

所征服。这些带有实证性的研究对“文化帝国主义”命题的批判似乎更具有说服力。在他们看来，“文化帝国主义”是从消极的观点来看待不同国家之间的文化交流，本来很正常的文化互动在这里完全变成了“侵害”发展中国家文化生存与发展的“单向”文化流动，完全忽视了文化接受国大众的选择性和主动性。当然，文化流动永远是不平等的，具有优势地位的美欧文化向发展中世界的流动会在一定程度上改变后者文化演进的方向和速度，造成这些国家的文化似乎呈现出“衰落”的趋势，但决不会出现一种文化统治或消灭另一种文化的结果，而是外来文化与本土文化的“混合”。

不同文化的“混合”实际上是指本土文化对进入本国的外来文化的“消融”，经过一段甚或很长时间的磨合或冲突期，这些外来文化的成分被当地人根据自己的需要所接纳，逐渐失去了在起源国呈现的实质内核，以一种不同于最初进入时的文化形态融入了当地文化之中。简单讲，就是两种不同文化的“结合”产生了一种新的文化形态。加拿大学者戴维·豪斯的研究说明了这种已经整合进当地文化之中的新文化形态的种种表现。在豪斯看来，包括可口可乐在内，没有进口到他国的物品可以完全避免“克里奥化”。人们常常发现，“可乐总是在特定的文化内被赋予了跟生产者所想象的完全不同的意义和功能。其中包括：它能够抚平皱纹（俄国）、能够使死人复活（海地）、能够使铜变成银（巴巴多斯）……而且可乐在跟其他饮料混合后还被本土化了，比如在加勒比地区，可乐跟朗姆酒结合配制成了古巴利布乐；在玻利维亚，可乐跟普通烧酒勾兑，制造出了庞奇黑酒。最后，可乐在许多不同的地方还似乎被看作是一种‘本地产品’——也就是说，你常常会发现，很多人相信这种饮料是产在他们自己国家，而不是产在美国”。这些新的文化形式便是两种文化“混合”后的产物。

在20世纪70年代期间，拉美学者对“文化帝国主义”的激烈抨击很大程度上源于美国电视节目大批地出口到这一地区而对人们的思想观念产生了不利于当地文化认同的影响，但事实表明，美国肥皂剧的流行只是给人们的生活增添了在消闲时间的娱乐而已，并没有在文化上彻底“征服”了当地人的意识，相反还促进了拉美国家以相同的娱乐形式制作了更能适合当地观众文化情趣的电视剧。巴西学者奥马尔·苏基·奥里维利亚的研究发现，到了20世纪90年代初，巴西自己制作的肥皂剧明显超过了从美国进口的同类节目，而且比后者更得到当地观众的欢迎，“文化帝国主义”理论显然不能对这种结果做出解释。奥里维利亚由此得出结论，巴西“可以说与文化入侵

参阅 Sandhya Bhattacharya, "Globalisation and Culture: Cultural Imperialism Does Not Exist," available at: <http://llc.du.edu/student/llabrecq/globalization/cultural6.htm>.

David Howes, ed., *Cross-cultural Consumption: Global Markets, Local Realities* (London and New York: Routledge, 1996), p.6. 转引自约翰·汤姆林森:《全球化与文化》(郭英剑译) 南京大学出版社2002年版, 第122页。

进行战斗并赢得了这场战争”,为人们批判“文化帝国主义”理论提供了一个“范例”。肥皂剧显然不是起源于当地文化,更不是真正的本土风格,只是对来自美国的一种大众文化形式的借鉴。MTV起源于美国,是美国大众文化输往其他国家获得成功的例子之一,但MTV的本土化也是非常明显。1996年初发布的报告表明,在全世界许多不同的电视市场上,MTV正在失去当地模仿者的基础,他们适应了MTV的程式,运用当地语言演唱,成为当地流行的表演者。美国卡内基·梅隆大学教授彼得·斯特恩斯的研究表明,墨西哥的连环漫画杂志是一个经典案例,说明了来自美国的国际消费主义如何为了适应当地人的口味而被修改,最终形成了一种独特的混合物。连环漫画杂志早在20世纪30之初就从美国进口到墨西哥,但很快地就改变了起源国的形态以迎合墨西哥人关于美的标准,也把墨西哥的政治价值观体现于其内。到了20世纪后期,连环漫画杂志在墨西哥比在美国更受到人们的喜爱,因为这些具有很深文化内涵的杂志“已经逐渐地填满了独特的民族文化空间,把美国体裁的大众性与另外的成分混合在一起”。上述学者的研究尽管本意是批评“媒介帝国主义”话语,但却表明这些来自美国的媒介所传输的内容并不会真正地改变当地人根深蒂固的文化偏好,而当地的媒介机构却会从中获得启迪和借鉴,制作出适合当地人口味的视频媒介形式,最终以具有本土的各种优势取代进口的同类媒介。这种文化上的“克里奥化”现象在现实生活中得到很多实例的证明。

四 结 语

对美国以外的国家而言,“美国化”并不是一个中性词,它体现了一种强烈的文化中心主义倾向,尽管它导致的最终结果与文化中心主义者的初衷大相径庭。不过在国际学术界,“美国化”已经成为一个具有特殊含义的概念,围绕着这一论题已形成了一套特定的学术话语。如果完全按照字面的意义来理解,全球“美国化”似乎指一种发展趋势,也就是美国文化通过在全球层面上的扩散同化非美国文化的一种过程。

Omar Souki Oliveria, "Brazilian Soaps Outshine Hollywood: Is Cultural Imperialism Fading out," in Kaarle Nordenstreng and Herbert I. Schiller, eds., *Beyond National Sovereignty: International Communication in the 1990s* (Norwood: Ablex Pub. Co., 1993), pp.117, 119, 128. 转引自 Colleen Roach, "Cultural Imperialism and Resistance in Media Theory and Literary Theory," *Media, Culture & Society*, Vol.19, No.1, January 1997, p.58.

Blair, "First Steps toward Globalization: Nineteenth-Century Exports of American Entertainment Forms," p.27.

Peter N. Stearns, *Consumerism in World History: The Global Transformation of Desire* (Florence: Routledge, 2001), p.135.

“美国化”总是与美国大众文化在全球的传播密切联系在一起。其实,在20世纪的世界文化交流史上,如果承认“美国化”现象,并用这一概念来研究美国与其他国家之间的文化关系,其所体现的内涵比简单的字面意义要复杂的多。起源于美国的文化观念在一种异文化的场景下不会完全被“本土化”,但却由于受当地社会环境的影响部分地失去了其原始含义,并根据当地的需要被赋予了新的内容。简单讲,当一种美国文化产品输入到外国时,尽管其所包含的物质成分没有发生任何改变,但对处于不同文化场景的当地人而言,他们在消费这种文化产品时所产生的文化体验显然与美国人的有所不同。文化在移植到一种新的环境中显然不会是“原汁原味”的再现,一方面它在适应当地的社会文化环境,另一方面当地的社会也在适应来自外部的这些新的东西,并逐渐地使之融合在本国文化之中。从这个意义上讲,“克里奥化”倒是从一个新的角度反映出20世纪美国大众文化向外传递,以及其他国家对之主动或被动回应的这一复杂过程。

任何现存的文化在发展过程中都必须具有创新功能,创新是一种文化延存的基础。创新一方面来自文化通过自身不断地调整或改造对变化了的环境的适应,另一方面来自对外来文化有益于本土文化发展的成分的吸取。没有创新,任何文化都会固步自封,停滞不前。对外来文化成分的吸取往往对一种文化的发展过程中显得尤为重要。一个民族如果失去了与外部接触的机会,要么处在一种停滞不前的状态,要么就退出了历史舞台。

就现在人们堪忧的“美国化”而言,美国文化对他文化的影响无疑存在着很大的消极因素,他文化主体对这种打上“文化帝国主义”的文化抵制也具有自身的合理性,但从长远来看,进入到一种新环境中的美国文化不见得完全是“洪水猛兽”,必欲抵制在疆域之外。当然,当美国文化进入一种异文化场景时,可能是泥沙俱下,浊清共存,最初或相当长的一段时期会在整个社会或人们的思想观念上引起强烈的震动,也会造成人们习以为常的东西发生那些文化精英所不愿意看到的巨大变迁。其实,任何具有悠久历史的文化在与他文化接触过程中都显现出一种“过滤”功能,总是自动地发挥着“优胜劣汰”的作用。只有这样,当外来文化进入之后,它才会选择对其发展有利的成分而淘汰掉那些有害的渣滓,使自身的文化系统在不断吸取外来文化成分中获得发展与创新的丰富资源。“克里奥化”虽然没有具体论及这一点,但却包含着这方面的倾向,也正是这种对“美国化”解释的理论和现实意义所在。

美国对解决台湾问题的政策取向

林 冈

〔内容提要〕美国对两岸关系的政策立场,以“不统、不独、不武”为中心点,游离于和平统一与和平分离之间。本文以美国在中美关系正常化之初对中国和平统一的正面态度和世纪之交对两岸政治和谈的敦促鼓励为例,说明美国对两岸统一、和谈的接受度,与中美之间的战略合作需求及两岸关系的紧张程度这两项变量之间存在正相关性,即美国越是需要在全球事务上与中国进行战略合作,就越有可能接受中国和平统一的政策选项,两岸关系越是紧张,美国就越有可能敦促双方进行政治对话。台湾第二次政党轮替以来两岸关系的迅速发展可能减少美国促谈的诱因,但以往两岸关系持续紧张的遗绪,中美全球战略合作的需要,国民党当局对统一诉求的淡化,以及美方部分人士对中国和平统一的开放态度,将足以抵消上述这一不利因素,并由此决定了美国在短期内不会改变乐见两岸进行政治对话的既定政策。

关键词 美国外交,中美关系 美台关系 中程协议 两岸关系

1979年中美建交以来,美国一直与台湾维持着一种半官方、实质性的政治、经济和军事关系,一方面宣称实行“一个中国”政策,另一方面又不愿意承认台湾问题纯属中国内政,其政策底线是台湾问题必须由海峡两岸的中国人和平解决,美国对统“独”结果持开放态度。换言之,美国乐见两岸和平解决台湾问题,但未必认同中国政府的和平统一目标。

一 海峡两岸与美国对两岸关系未来发展的政策取向

在中美建交之初,中国政府即发表了《告台湾同胞书》,第一次明确提出了和平统

一祖国的方针 ,同时保持对台使用武力的政策选项 ,以迫使国民党当局走向谈判桌 ,防止台湾分裂或外国势力介入台湾。本世纪以来 ,军事力量逐渐成为中国政府“反独”“防独”的依托 ,而非“迫和促统”的手段。2004 年中国政府首次提出在“一个中国”的原则下 ,两岸在正式结束敌对状态的同时 ,建立军事互信机制 ,构建和平稳定和发展的框架。2007 年胡锦涛总书记在“十七大”报告中进一步阐发了这一思路 ,以构建两岸关系和平发展框架为现阶段的主要政策目标 ,以和平统一为两岸关系未来发展的最终目标。

台湾在蒋经国统治时期 ,以“三民主义统一中国”为政治目标 ,但对祖国大陆的和谈要求采取“不妥协、不谈判、不接触”的“三不”政策 ,维持偏安一隅的现状。李登辉从高喊“自由、民主、均富统一中国”到公开将两岸关系界定为“特殊的国与国”关系 ,朝两岸分离的方向迈进 ;以陈水扁为代表的民进党政权继续推行“公投”、“制宪”、“正名”、“入联”等激进“台独”路线 ,使两岸关系呈现周期性的危机。马英九上台后 ,认同中华民族 ,承认“九二共识” ,以促进两岸经济、文化交流为近期目标 ,以实现两岸“和解休兵”为中期目标 ,所采取的是“不统、不独、不武”的中间路线。

美国对两岸关系发展及台湾问题的最终解决以和平为最高原则 ,在理论上不排除和平统一或和平分离选项。但在不同时期表现为对两岸和平统一前景的认可或对和平分离可能性的测试。在中美关系正常化之初 ,美国将“一个中国”原则与“和平解决”原则并列 ,视为政策的核心内容。官方对中国和平统一的前景 ,基本持正面态度 ,但对两岸政治和谈又采取“不鼓励、不介入、不调停”的“三不”政策 ,以维持台海“不统、不独、不战、不和”的局面。进入 90 年代后 ,美国官方不再使用“一个中国”原则提法 ,代之以“一个中国”政策 ,并将其置于“和平解决”原则之下。如果说 ,在七、八十年代的语境下 ,“和平解决”基本上是“和平统一”的同义语的话 ,那么 ,到 90 年代后 ,美方已将“和平解决”刻意诠释为既包括统一 ,也包括分离的弹性概念。与此同时 ,华盛顿大幅提升美台关系。1995 ~ 1996 年台海危机后 ,美国官方开始鼓励两岸进行政治和谈 ,反对台湾单方面改变现状 ,其政策目标由“不统、不独、不战、不和”微调为“不统、不独、不战”。美国之所以鼓励两岸对话 ,是担心两岸一旦发生战争将给美国带来政策上的选择困境 ,也是因为两岸内部和彼此关系的演变 ,为台湾问题的和平解决增添了新的变数。三方对两岸关系未来发展的不同政策取向由下图可见 :

图 海峡两岸及美国对两岸关系未来发展的不同政策取向

如上图所示，X轴代表大陆对两岸关系未来发展的政策取向，即以和平发展为现阶段目标，以和平统一为最终导向，脉络清晰。Y轴代表台湾对两岸关系未来发展的政策取向，较为模糊。90年代中期以前，台湾当局一方面以统一为远程目标，一方面又以两岸的制度差异作为拒统的理由，实际上是徘徊于统一和维持现状之间。1990年代中期以后，台北在分离的道路上渐行渐远。2008年台湾二次政党轮替后，其政策始向维持现状的方向回摆。Z轴代表美国对两岸关系未来发展的政策取向，即以和平解决为最高原则，以“不统、不独”为政策的中心点，而游离于和平统一与和平分离之间。

二 美国能否接受中国和平统一？

在中美关系走向正常化之初，特别是从1972年到1982年，美国出于“联中制苏”的战略需要，对中国和平统一的前景，在心理和外交辞令层面，是予以接受的。其实，在中美刚开始酝酿两国关系走向正常化时，美方就对中国政府追求国家统一的利益，表示尊重和理解。1971年7月9日，周恩来总理对来访的美国国家安全顾问基辛格表示，台湾是中国领土不可分割的一部分，最终必须回归祖国的怀抱。基辛格回答说美国不主张以“两个中国”或“一中一台”作为台湾政治前途的解决方案，两岸关系的

政治演变很可能朝着周总理所揭示的方向发展。可见,美方在一开始就将“解决”台湾的政治前途问题,理解为台湾“回归”中国的问题。次日,在谈到中美共同利益时,基辛格表示,台湾问题可望在近期得到解决(within the near future),一旦美国决定从台湾撤军,停止对台湾的政治支持,台湾除了接受某种形式的统一外,将别无选择。这再次表明,基辛格是将解决台湾问题和两岸统一当作同一概念范畴来使用的。同年10月,在回答周恩来关于美国对台湾地位的政策立场时,基辛格明确表示美国鼓励在一个中国的框架内和平解决台湾问题。在上述语境下,周恩来在1972年2月同共和党总统尼克松的会谈中提到,“你们希望和平解放台湾”,“我们只能说争取和平解放台湾。为什么说‘争取’呢?因为这是两方面的事。我们要和平解放,蒋介石不干怎么办?”⁵在周恩来看来,美方所使用的“和平解决”字眼,与中方的“和平解放”实属同一概念,故在谈话中,没有区别使用这些文字。当时双方的争执点是美方“关心”台湾问题的和平解决,中方表示无法承诺(但可以希望并且争取)采取和平方式。这里的和平解决实乃和平统一的同义语。如果和平解决也包括和平分离选项的话,上述对谈就失去了逻辑意义。

1972年中美签署上海联合公报后,美国继续表示对未来中国和平统一的接受。尼克松曾对时任台湾“驻美大使”沈剑虹表示,美国的立场是台湾问题应该由两岸和平解决,美国无意干涉,既不会敦促台湾违背自身意愿与北京展开协商,也不会提供任何建议或方案。但是当被问及美国对台湾问题的和平解决有无时间表时,尼克松又答之以“两年”或“三、五年”。虽然美国反对中方采取武力方式统一台湾,也不愿

基辛格的原文是:As for the political future of Taiwan, we are not advocating a “two Chinas” solution or a “one China, one Taiwan” solution. As a student of history, one’s prediction would have to be that the political evolution is likely to be in the direction which Prime Minister Chou En-Lai indicated to me. 参阅 “Memorandum of Conversation,” July 9, 1971 (4:35 pm ~ 11:20 pm), in William Burr, ed., *The Beijing-Washington Back-Channel and Henry Kissinger’s Secret Trip to China: September 1970 ~ July 1971*, National Security Archive Electronic Briefing Book, No. 66, available at: <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB66>, p.5.

“Memorandum of Conversation,” July 10, 1971 (12:10 pm ~ 6:00 pm), in *ibid*, p.28; also, Alan D. Romberg, *Rein In at the Brink of the Precipice: American Policy toward Taiwan and U. S. -PRC Relations*, Washington, D. C.: Henry L. Stimson Center, 2003, p.33.

“Memorandum of Conversation,” October 21, 1971 (10:30 am ~ 1:45 pm), in William Burr, ed., *Negotiating U. S. -Chinese Rapprochement: New American and Chinese Documentation Leading Up to Nixon’s 1972 Trip*, National Security Archive Electronic Briefing Book No.70, available at: <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB70>, p.261.

5 魏史言:《尼克松访华》,载《新中国外交风云》,第3辑,世界知识出版社1994年,第90页,转引自陶文钊:《中美关系史》,中卷,上海人民出版社2004年版,第354页。

The U. S. & Free China, p.109, quoted from Alan Romberg, *Rein In at the Brink of the Precipice*, p.37, ft.41.

意迫使台北与北京和谈,但对台湾问题在三、五年内和平解决,还是有预期心理准备的。与中美关系走向正常化相伴随的是,美国收回“台湾地位未定论”的立场,在台湾未来的解决方案上,排除了“两个中国”或“一中一台”的选项,基辛格在70年代初的会谈中,还多次使用“和平统合”(peaceful integration)这一概念指涉未来安排。

美国对两岸和平统一的心理认可,在民主党总统卡特任内续有展现。1978年5月美国国家安全事务顾问布热津斯基访华期间,对邓小平谈到美国希望台湾问题和平解决时表示,一个中国终将成为现实(eventually one China will become a reality)。同年12月美国驻华联络处主任伍德科克(Leonard Woodcock)在回应邓小平提议在实现中国和平统一方面,美国可以尽相当的力量,至少不要起反向作用时表示,美国在一年后继续对台军售不会影响中国的统一进程,反而有助改变美国人民对中国的态度,从而有利中国的最终重新统一(redound to the benefit of eventual reunification)。伍德科克的说法是否符合逻辑姑且不论,但他对中国统一前景的假定(assumption)殆无疑义。当时美方的意图显然是以接受中国未来的和平统一,换取中方在军售问题上的让步。中美发表建交公报后,双方分别发表声明。美方重申由中国人自己和平解决台湾问题符合美国的利益。中方则指出,“解决台湾回归祖国、完成国家统一的方式,这完全是中国的内政。”⁵两个声明的相同点是美方所说的和平“解决台湾问题”,即中方所说的“解决台湾回归祖国、完成国家统一”的问题;不同点是美方强调和平方式,中方强调台湾问题的解决方式属于中国的内政。

中美双方对于台湾问题解决方案的磨合,在1980年代初有了新的发展。里根在1980年笃定获得共和党提名竞选总统之初,曾表示要恢复与台湾的官方关系,意图测试两岸和平分离的可能。但中美战略合作的需要,很快就使这位新任总统改弦易辙。1981年9月,全国人大常务委员会委员长叶剑英发表和平统一中国的九条方针(“叶九条”)后,美国国务卿黑格(Alexander Haig)公开表示赞同,甚至建议台北对此做出积极回应。1982年5月,布什副总统访问北京,带来里根总统致中国共产党主席胡耀邦的信函。信中提到美国的政策将继续以“一个中国”为原则(based on the principle that there is but one China);美方不允许美国人民和在台湾的中国人民

“Memorandum of Conversation,” November 26, 1974 (3:45 pm ~ 5:00 pm), pp.3 ~ 6, NSA 00322. Quoted from Alan Romberg, *Rein In at the Brink of the Precipice*, p.65.

“Memorandum of Conversation,” May 21, 1978 (4:05 pm ~ 6:30 pm), Carter Library, p.9.

陶文钊:《中美关系史》下卷,上海人民出版社2004年,第58页;Peking 237, “Full Transcript of December 15 Meeting with Teng,” December 15, 1978, paragraph 32, Carter Library.

5 《人民日报》1978年12月7日。

Donald M. Rothberg, “Reagan Courts Ethnic Voice in Detroit,” Associated Press, May 18, 1980.

(the Chinese people on Taiwan)之间的非正式关系削弱美国对这一原则的承诺。同时,白宫公布了早些时候里根总统致邓小平和赵紫阳的信件。在信件中,美方再次充分认可(fully recognize)“叶九条”的意义。其后,即将卸任的国务卿黑格建议里根与北京达成协议,允许美国继续对台军售,并将军售的减少与中国和平统一事业的进展相联系(tied to progress on China's peaceful course of reunification)。1982年中美发表“八·一七”联合公报前,美方对台湾作出所谓“六项保证”,包括不对台湾施加压力,迫其与大陆进行和谈。⁵而“八·一七”公报中明言,美国无意干涉中国内政,无意推行“两个中国”或“一中一台”政策,美国理解和欣赏中国政府在《告台湾同胞书》和“叶九条”中所展示的力争和平解决台湾问题的政策,在一定程度上体现了黑格的建议。正因为和平解决是和平统一的同义语,1984年4月里根总统访华期间,不愿接受中方要求,迫使台北与大陆谈判,和平解决台湾问题。当时美国所担心的是台湾被迫与大陆和谈统一,或中国政府强行武力统一,但对统一本身则未持异议,也未将和平分离视为和平解决的另一选项。

1980年代后期,由于美苏关系的缓和及中苏关系走向正常化,中美联手对付苏联的战略基础逐渐松动。1990年代初苏东剧变后,世界进入后冷战时代,中美关系面临寻求新的战略合作基础的挑战。在这一过渡期,美国对包括两岸统一在内的中国的核心利益不再像过去那么重视,美国官方避而不谈和平统一,刻意将和平解决弹性解释为既包括两岸和平统一,也包括和平分离的中性概念,并将过去经常使用的“一个中国”原则,修正为“一个中国”政策,置于“和平解决”原则之下。与此同时,美国在1993年的“汪辜会谈”后,不断提升美台关系,有意或无意地助长了台北当局“拒统谋独”的政策思路,导致1995~1996年的台海危机。由此可以反证,美国对中国和平统一的接受度,与中美两国战略合作的需要,存在正相关性。即美国越需要中方在全球事务上的战略合作,就越有可能接受中国的和平统一。

“Letter From President Ragan to the Chairman of the Chinese Communist Party (Hu), May 3, 1982,” in *American Foreign Policy Current Documents 1982* (Washington, DC: Government Printing Office, 1985), p.1030.

“Letter From President Ragan to Chinese Premier Zhan, April 5, 1982; “Letter From President Ragan to Vice Chairman of the Chinese Communist Party (Deng), April 5, 1982; in *Ibid.*, p.1029 & 1028, respectively.

Alexander Jr. Haig, *Caveat, Realism, Reagan and Foreign Policy* (New York: Macmillan, 1984), pp.213~215.

5 “六项保证”的内容是:(1)不设定终止对台军售的日期;(2)不同意在对台军售前事先与中国政府商量;(3)不充当台湾与大陆之间的调停人;(4)不同意修改《与台湾关系法》;(5)不改变对台湾主权的立场;(6)不对台湾施加压力,促其与大陆进行谈判。

Joint Communique, issued by the Governments of the United States and the People's Republic of China, August 17, 1982.

三 “中程协议”的推动及其后续发展

台海危机使美国认识到一个稳定的两岸关系符合美国在亚太地区的利益,华盛顿随之微调了对两岸和谈“不鼓励、不介入、不调停”的既定政策,鼓励两岸展开“建设性”的政治对话,签订维持现状的“中程协议”。美国对“中程协议”的推动,有违“六项保证”的意旨,在一段时期内构成了对台北的促谈压力。虽然“中程协议”与和平统一有相当距离,台北还是担心在“一个中国”框架下,进入政治谈判,可能走上统一的不归路。为化解来自中国大陆和美方的促谈压力,李登辉在1999年7月抛出“两国论”,陈水扁上台后,否认“九二共识”,在抬高谈判价码后,转而摆出愿意和谈的姿态,甚至期望华盛顿扮演启动两岸政治对话的促谈者(facilitator)和落实谈判结果的担保人(guarantor)的角色。以下以“中程协议”及其后续发展为例,分析美国在1998~2008年期间应对两岸关系危机的政策思路。

美国密歇根大学教授李侃如(Kenneth Lieberthal)首倡两岸签署“中程协议”(interim agreement),多年来在美国及两岸产生了一定的影响。1998年初,李侃如在出任国家安全委员会亚太事务资深主任之前,先后在美国对外关系委员会、台北“国策研究院”举办的学术研讨会上提出,海峡两岸可通过对话协商,签署一项“台湾不独立,大陆不用武,维持现状50年不变”的“中程协议”。其内容包括:(1)建立一个过渡的安排来处理两岸情况;(2)在这一过渡时期,两岸关系既不是两个主权实体的关系,也不是中央与地方关系;(3)台湾明确宣示其为中国之一部分并同意不会寻求独立,中共则同意不对台湾使用武力;(4)在过渡期时,双方在国内事务与对外政策维持各自的自治,只受上述原则的拘束;(5)同意高层举行定期的会谈,以避免冲突并增进互信;(6)同意以更改国名来进一步降低紧张:中华人民共和国改名为“中国”,“中华民国”改名为“中国台湾”。在这一协议终止时,双方可以就台湾的最终地位(final status),亦即两岸的永久性关系(permanent relationship)问题进行谈判。李侃如事后特别说明,他所说的中程协议没有任何既定的统“独”导向。其实,他当年既然建议台北明白宣示其为中国的一部分,并将“中华民国”改名为“中国

《联合报》1998年2月10日;Kenneth G. Lieberthal, “Cross-Strait Relations,” paper presented at the International Conference on the PRC after the Fifteenth Party Congress: Reassessing the Post-Deng Political and Economic Prospects, Taipei, INPR and MAC, February 19~20, 1998.

李侃如还对笔者表示,他在1998年之所以提倡“中程协议”,就是因为两岸无法就台湾的最终地位达成协议。他在2004年有关提议中的唯一变化只是不再硬性规定50年时间框架,而是视双方的意愿而定。笔者面访记录,2006年8月26日,美国华盛顿。

台湾” ,很难说没有含有预期中国未来走向统一的心理取向。与此类似 ,美国著名中国问题专家何汉理(Harry Harding)也于1999年4月建议两岸通过对话协商 ,签署不排除两岸最终统一的“临时协议”(Modus Vivendi)。

虽然李侃如和何汉理的建议 ,与当年两岸高层有关结束敌对状态的说法 ,有所交叉 ,但他们的提议 ,并未马上得到两岸官方人士或学者的正面回应。唯美国政界旋即对“中程协议”做出积极反应 ,显示出美方对两岸举行和平对话的期盼。例如 ,美国国务院东亚事务助理国务卿陆士达(Stanley Roth)于1999年3月表示 ,在两岸对话寻求和平解决歧异的漫长过程中 ,可考虑签订若干“中程协议” ,持续推动对话。“美国在台协会”台北办事处处长张戴佑(Darryl Johnson)也表示“中程协议”有助于两岸建立互信 ,处理政治分歧议题。针对台北刻意将多重事务性协商作为“中程协议”优先考虑范围的说法 ,“美国在台协会”主席卜睿哲于同年6月强调“中程协议”的立意在于降低两岸紧张局势 ,不以事务性协议为限。⁵ 陆士达更明确指出 ,仅“技术性议题”无助于增加两岸互信、降低紧张关系 ,进一步否定了台北将“中程协议”与“事务性协商”划等号的刻意诠释。此外 ,美国一些学者也表示 ,台北需要国际空间的问题 ,应该与北京谈判协商。也有学者建议北京允许台湾加入不以国家为成员的国际组织 ,甚至还可通过其在国际间政府组织的影响力 ,修改会员标准规定 ,使台湾可以作为非政府成员加入。

美台间在两岸和谈问题上的分歧 ,从李登辉抛出“两国论”以来 ,发生了一些微妙的变化。台北在公开背离“一个中国”原则和冲撞美国的“一个中国”政策后 ,摆出随时可以进行两岸政治谈判的姿态 ,中国大陆强调政治谈判只能在“一个中国”的原则下进行 ,而美国则主张两岸官方应该无条件进行政治对话 ,与台北持同一立场。卜睿哲2002年1月在台湾政治大学国际关系研究中心演讲时表示 ,两岸恢复政治对话 ,有助于减少双方的误解和误判 ,营造走向永久和平的积极势头 ,但恢复谈判不应该设立前提条件 ,暗指大陆在“一个中国”原则下什么都可以谈的说法预先排除了其他谈判途径的可能性 ,于事无补。他还表示 ,美国鼓励两岸对话 ,但无意作为两岸争

《世界日报》,1999年4月10日。

陆士达在威尔逊国际学者中心与美国在台协会联合举办的“美台关系20年”研讨会上的主旨演讲,见《世界日报》1999年3月26日的报道。

张戴佑1999年4月9日在台北举办的“台湾关系法廿周年国际学术研讨会”上的演讲,见《世界日报》1999年4月10日的报道。

5 卜睿哲于1999年6月26日在北美台湾商会年会上的演讲,见《世界日报》1999年6月28日的报道。

《世界日报》,1999年7月2日。

笔者对哈斯(Richard Haass)的访谈记录,1998年5月26日,华盛顿。

端的调停者(mediator),也无意迫使台湾与大陆对话。李侃如与约翰斯·霍普金斯大学教授蓝普顿在2004年4月在《华盛顿邮报》联名撰文,认为未来数十年台海两岸显然无法就台湾问题的最终解决方案和平地达成共识,现阶段的重点是建构一个稳定的架构,并在以下几个问题上取得共识:(1)台湾可以继续宣称它是一个主权独立的国家,但不要进一步寻求法理上的独立;(2)北京可以继续主张世界上只有一个中国,台湾是中国的一部分,但必须放弃以武力改变台湾现状的威胁;(3)在这个基础上,北京同意台湾方面拓展其国际空间,包括台湾可以参与全球性或区域性的国际组织;(4)北京与台北同意进行军事互信机制的建立,以降低台海之间军事冲突的潜在可能性,美国以及其他周边国家必须允诺对这项军事互信机制予以适当的积极支持;(5)北京与台北必须同意应用这项数十年的新架构,积极地拓展双边关系,包括政治互访;(6)在这项架构存续期间,美日及欧盟必须保证不会承认一个宣布独立的台湾,同时视北京在未受挑衅的情况下对台用武为一项极其严重、必须立即关切的行为。对比李侃如的“中程协议”的最初版本,上述思路明显朝对台湾有利的方向倾斜。例如,原来的“一中”框架(即台湾承认为中国的一部分,“中华民国”改名为“中国台湾”)已经变成两岸在主权问题上可以各说各话(上述第一、第二条“共识”内容);美方虽然表示不会承认台湾的“法理独立”,但未对其持明确反对的立场,同时保留对台北的行为是否构成“法理台独”和“挑衅北京”的诠释权,谋求限制中国大陆武力反“独”的自由空间。

在两岸和谈问题上,布什总统不再强势推销隐含“一个中国”趋向的“中程协议”,只是笼统地鼓励两岸无条件对话,在促谈的力度上也有所减缓。这既是因为“两国论”以来的三次台海危机,在紧张程度上不如1995~1996年那次危机,也是因为民进党当局刻意冲撞“一个中国”原则,动摇了两岸和谈的基础。为此,美国将注意力放在反对台北通过“公投”“制宪”“正名”“入联”等手段单方面改变现状,同时寄希望于国民党重新执政。与1999年春天美国国务院多位官员力推“中程协议”相映成趣的是2007年下半年,美国政府高官,包括国务卿赖斯(Condoleezza Rice)、副国务卿内格罗蓬特(John Negroponte)、助理国务卿帮办柯庆生(Thomas Christensen)、“美国在台协会”主席薄瑞光(Raymond Burghard)和“台北办事处长”杨苏棣(Steve

Richard Bush, "U.S.-Taiwan Relations at the Beginning of a New Year," speech delivered at the Institute for International Relations, Taiwan Chengchi University, January 28, 2001, available at : <http://ait.org.tw/ait/PR/pr0209e.htm>.

Kenneth Lieberthal and David Lampton, "Heading Off the Next War," Washington Post, April 12, 2004, available at : <http://www.washingtonpost.com/wpdyn/articles/A4443-2004 April.html>.

三次危机指的是1999~2000年李登辉的“两国论”和陈水扁上台所导致的危机,2003~2004年台北当局“公投绑大选”所导致的危机和2007~2008年台北推行“入联公投”导致的两岸关系的高危期。

Young)等人,多次发表声明,反对台北举办“入联公投”,其中许多次还是利用接受中文媒体采访的机会,发表上述言论,对台湾岛内选民喊话的意味极为明显。2006年春,马英九访美期间受到高规格的接待,美国政界和学界绝大部分人士,包括保守派,都对马英九表示了强烈的偏好。与此相反,美国对2007年夏天访问美国的民进党“总统”候选人谢长廷,就“入联公投”问题提出诸多质疑和批评,限制陈水扁过境美国的地点(阿拉斯加)和时间(50分钟之内),并有意延缓实施对台军售的一些项目。2008年1月,台湾“立法院”选举揭晓、国民党大获全胜后,国务院助理国务卿帮办柯庆生公开将之称为台湾民主的一大胜利。同年3月,马英九当选为台湾地区最高领导人后,美国国务院又作了类似的表示,透露了美国对岛内政党的政治偏好。美国的上述措施和“中程协议”的政策目标有相通之处,都是为了维持台海现状,避免军事冲突,也为两岸就结束敌对状态进行政治对话创造了较好的外部条件。

四 美国鼓励两岸和谈的政策底线

如果说,美国鼓励两岸和谈的力度与台海关系的紧张程度是成正比的话,那么,在两岸关系出现缓和的迹象后,美国是否会因为担心两岸走的太近,而对两岸和谈采取审慎态度,就成了一个值得观察的问题。

2008年台湾政党再次轮替后,两岸关系出现了迅速发展的局面。中共中央总书记胡锦涛与国民党吴伯雄在北京的会晤,尤具指标性的意义。对此,美国一家具有保守倾向的报纸《华盛顿时报》在题为“台湾的新方向”的社论中,指出这次会晤是两岸60年以来最高层级的接触,美国乐见两岸关系得到缓和,但担心两岸之间更紧密的联系,将使台湾进一步向大陆倾斜。华盛顿希望维持台海现状,保存台湾的民主活力。这篇社论集中体现了美国一些保守派人士既希望两岸走向缓和,又担心彼此走得太近的矛盾心态,但未必代表共和党政府的主流意见。台湾新任领导人马英九就职后,美国国务院主管东亚太平洋事务的助理国务卿希尔指出,这是海峡两岸接触的机会,呼吁两岸透过更积极的对话与密切的经贸往来,解决台海歧见。⁵在布什政府

见《联合早报》,2007年8月29日(美副国务卿:“入联公投”是台独步骤)、9月13日(国务院高官直接向台民众喊话 美批“入联公投”是“没意义挑衅”)、11月10日(美在台协会:执意推动“入联公投”,台美互信将付代价)、12月8日(助理国务卿帮办柯庆生对台湾媒体重美反对民进党办“入联公投”)、12月12日(“美国在台协会”主席薄瑞光:“入联公投”其实是“制造麻烦”)的有关报道。

笔者对华府智库人士的访谈记录 2006年3月27~28日,2007年8月20日。

“Taiwan's New Direction,” Washington Times, May 28, 2008.

5 中国评论社香港5月23日电, available at : <http://cn.chinareviewnews.com/doc/1006/5/3/8/100653823.html?coluid=7&kindid=0&docid=100653823>.

任内曾出任“美国在台协会”台北办事处处长的包道格,在2008年6月的一次研讨会上表示,美国在对中国的关系上,并未将台湾当成战略上的资产,反而希望台湾不要成为战略上的负担,因此美国应不至于认为两岸太亲近会对美国构成威胁。与此类似,前“美国在台协会”主席卜睿哲透露,民主党总统候选人奥巴马在祝贺马英九就职的信函中,支持马英九致力于改善两岸关系的作为,并表示未来不会改变这一立场。

难以想象美国对两岸和谈的积极态度会因为两岸关系的迅速发展而发生根本逆转。美国敦促双方进行“建设性对话”,构建和平、稳定的关系框架,是1995~1996年台海危机的产物。美国政府对两岸举行政治谈判和对话的态度,从80年代的消极置身事外,到90年代中期以来的积极鼓励敦促,其主要原因是担心两岸政治分歧的加剧,可能导致一场军事冲突。随着危机的缓解,美方很可能难以再像当年那样力推“中程协议”,但也不会因为危机的暂时消失,而改变促谈政策。这既是因为两岸关系的危机根源尚未根除,而且可能因为一些事件的激活而再度萌生,也是因为海峡危机后,推动两岸对话已成为美国政府的一项重要政策,形成了某种政策惯性。上引《华盛顿时报》的社论说明,就连美国的政治保守派人士,也持有乐见两岸关系走向缓和的基本心态。而两岸经济、文化交流的扩大,是否能导致双方政治关系的缓和,关键是通过对话,解决台湾的对外交往和两岸的军事互信问题。由于台湾内部的政治变化及中国大陆对台政策的调整,两岸政治对话,在一定时期内只是谈终结敌对状态,而不可能将统一列入谈判议题,这由马英九选后有关两岸“不统、不独、不武”的政治表述可以概见。为此,美国在实际上并不担心海峡双方可能走得太近,进而影响到美国的战略利益。

如上所述,美国对台湾问题的解决方案以和平为最高原则,其前提是任何解决方案均须获得两岸人民的同意。虽然美国官方人士在后冷战时代之初,谈到台湾问题的未来解决方案时,基本上都是使用和平解决这一字眼,避而不谈美国对和平统一的态度,但随着中美战略基础的重构,也出现了不少例外现象。克林顿1998年在北大演讲时,曾脱口表示美国乐见中国和平统一。虽然布什2002年在清华大学演讲时,面对听众提问,避而不谈美国对中国和平统一的态度,但他所任命的国务卿鲍尔(Colin Powell)在2004年接受香港凤凰电视台采访时,却再次表示美国希望中国

中国评论社香港6月27日电。

克林顿总统在演讲时表示,“中国的重新统一应当通过和平的方式来实现,美国鼓励两岸对话,以实现这一目标”(The reunification would occur by peaceful means, and we have encouraged the cross-strait dialogue to achieve that)。

统一采取和平的形式。克林顿和鲍尔的“口误”，是否可以说明他们本人内心对中国统一不持异议，难下定论。但其他层次略低的官员的类似表示，则较为明确些。美国助理国务卿帮办谢淑丽(Susan Shirk)曾于1999年提出著名的“一国三制”的模式，提出以有别与香港的方式，解决台湾问题的设想。助理国务卿帮办柯庆生也曾表示，美国关心的是和平谈判的过程，而非其结果；台湾问题的解决方案取决于两岸，美国对统一与否没有立场，担心的是中方失去耐心，因急于统一而采取军事手段。换言之，美方对中国和平统一的前景似乎不那么担心。

美国的一些政策专家对于两岸对话所可能导致的结果，同样持开放态度，但对统一的可接受性，比政府官员说得更直截了当。事实上，柯庆生在出任助理国务卿帮办前，就曾撰文指出，如果海峡双方选择和平统一，美国可能无力予以阻止。他甚至认为，两岸和平统一符合美国的利益，这是因为“美国在中国大陆的政治自由化过程中享有长期的安全与道德利益；台湾作为中国式民主样板的地位——保留在条件具备下与大陆统一的前景——可以成为推动大陆自由化的强大动力”。唐耐心(Nancy Bernkopf Tucker)也认为，如果海峡双方选择和平统一，美国将不持异议。⁵ 卜睿哲在卸任“美国在台协会”主席职务后，提议海峡双方接受某种类型的邦联形式来满足各方的最低目标，北京将得到某种形式的统一，台北也将在某种国家联盟内保持其所宣称的主权地位。曾任美国驻华大使和“美国在台协会台北办事处处长”的李洁明(James Lilley)也认为中国历史上不乏多国并存于华夏的例子，而欧盟模式也为不同国家的经济和政治整合，提供了很好的借鉴经验，两岸完全可以寻求双方均可接受的共存方案。

从未来的发展趋势来看，美国鼓励两岸和谈的力度及其对中国和平统一的接受度，将主要取决于中美在全球战略方面合作的需要。今后，美国越是需要中方在朝核、伊朗、伊拉克等问题上与美方合作，就越希望海峡两岸维持相安无事的局面，也

Gerrit W. Gong, "Thinking the Thinkable: George W. Bush Administration Approaches toward Taiwan and Cross-Straits Relations," in Yung Wei, ed., *US Policy toward Mainland China and the ROC on Taiwan*, Taipei: Vanguard Institute for Policy Studies, November 2002, pp.74 ~ 75.

Thomas Christensen, luncheon speech at an international conference on "U.S-China Relations and North-east Asian Security," hosted by the National Committee of American Foreign Policy, November 10, 2006.

Thomas Christensen, "The Contemporary Security Dilemma: Detering a Taiwan Conflict," *The Washington Quarterly*, Vol.25, No.4, Autumn 2002, pp.16, 19 ~ 20.

5 Nancy Bernkopf Tucker, "If Taiwan Chooses Unification, Should the United States Care?" *The Washington Quarterly*, Vol.25, No.3, Summer 2002.

Richard Bush, *Untying the Knot: Making Peace in the Taiwan Strait* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press), 2005, chap.10.

笔者对李洁明的访谈记录，2005年10月21日。

就越有可能更多地考虑到中方在台湾问题上的核心利益。以往台海危机的加深,固然曾促使美国加大对台北的“促谈”压力,但也同时导致了美台军事合作的加强,从而减少台北与大陆和谈的诱因。两岸关系的密切,固然会引起美国一些人士的疑虑,而对两岸和谈采取审慎态度,但只要两岸关系保持和平发展的势头,美国恐怕也只能听任双方和谈的推进,并接受其所达到的任何结果。

未来随着中美战略合作的加强和两岸关系的发展,美国是否有可能回到其在中美关系正常化之初对中国和平统一选项的认定,是值得审慎观察的。

林冈:上海交通大学国际与公共事务学院教授、博导

美国与东亚能源安全

罗振兴

[内容提要] 本文认为,美国是影响东亚能源安全最重要的外部因素之一。在维护海洋运输线路和保障全球能源安全等方面,美国对东亚能源安全的影响大体上是积极的;但美国的单边制裁和能源外交,对东亚能源安全则是不利的。在解决东亚地区内部能源争端方面,美国目前的立场有助于各方保持克制,但是其立场的多变性则可能不利于争端的最终解决。美国对东亚的能源政策以将东亚纳入自己主导的全球能源安全体系为目标,目前的重点是处理中美能源关系。

关键词 美国外交 能源安全 能源外交 东亚 中美关系

近年来,能源安全的概念已经发生了变化,不再仅指石油供应安全,而是指整体的能源供应安全,即包括基础设施在内的所有能源供应链的安全,并且扩展到了国家安全、经济安全、环境安全和社会安全等方面。无论从什么角度看,在东亚地区能源资源匮乏的条件下,随着能源需求的快速增长,东亚能源安全的形势都不容乐观,只能进一步依赖进口。与此同时,全球能源市场一体化程度日益加深、全球能源安全高度相互依赖,使得美国与东亚能源安全之间的联系越来越紧密。美国的能源政策及其对全球能源安全的承诺和维护是影响东亚能源安全最重要的外部力量之一,在

本文是福特基金会资助的《美国与东亚安全》课题的子课题修改稿。这里,东亚的概念是广义上的,包括东北亚5国(中国、日本、朝鲜、韩国和蒙古)和东南亚11国(菲律宾、印尼、文莱、新加坡、马来西亚、泰国、越南、缅甸、柬埔寨、老挝和东帝汶)。

World Economic Forum, The New Energy Security Paradigm, 2006, available at: <http://www.weforum.org/pdf/Energy.pdf>; Yergin, Daniel, Chapter 2, Energy Security and Markets, in J. Kalicki and D. Goldwyn, ed., Energy and Security: Toward a New Foreign Policy Strategy (Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press, 2005); Tatsujiro Suzuki et al., "A Framework for Energy Security Analysis and Application to a Case Study of Japan," available at: http://nautilus.org/archives/pares/PARES_Synthesis_Report.pdf.

保障东亚能源安全方面起着举足轻重的作用。

一 东亚地区内部的能源关系

(一) 东亚地区能源不安全的程度

东亚能源资源缺乏,能源供不应求,进口占了较大比例。占世界近1/3比例的庞大人口,近些年来持续强劲的经济增长,推动着东亚能源需求及进口的快速增长,使能源安全形势不断恶化。从各种指标来看,无论是近期还是远期,东亚能源安全形势都不容乐观。就近期总体能源安全程度而言,2005年东亚能源对外依赖度为27.01%,远高于北美地区的18.79%。亚太能源研究中心最近的一份研究报告表明,长期来看,东亚能源对外依赖度很难降低,例如,从2004年到2030年,日本、韩国、新加坡和中国香港基本上将保持很高的对外依赖度,而泰国则将急剧上升,而中国、越南、菲律宾、马来西亚和印度尼西亚等也大幅增长。该报告还表明,从多样化水平来看,从2004年到2030年间,东亚地区大部分经济体仍将依赖一种或两种能源,能源结构性风险仍然存在;从非化石燃料占初级能源消费总量的比例来看,2004年到2030年,除韩国等少数国家外,大部分国家的比例都维持不变甚至下降,表明温室气体的减排形势严峻,与能源相关的环境风险不容忽视。

东亚石油安全形势尤为严峻。2006年,东亚石油进口依赖度很高,达到了66.62%,远远超过了北美(42.5%)。据预测,2030年之前,这一局面不会改变。东亚石油不安全的另一表现是过度依赖中东石油。2006年从中东进口的石油占各国进口石油总量的比例,日本、韩国、中国和新加坡分别为81.35%、75%、38.53%和51.05%,而其他国家和经济体基本上全部从中东地区进口石油。据预测,2030年之

这里的能源对外依赖度 = (初级能源消费总量 - 初级能源生产总量) / 初级能源消费总量,根据美国能源信息署(EIA)数据计算,见 <http://www.eia.doe.gov/emeu/international/contents.html>.

该报告用净进口依存度指数来衡量能源对外依赖度,指数越大,表明依存度越大。Asia Pacific Energy Research Centre (APEREC), *A Quest for Energy Security in the 21st Century: Resources and Constraints*, Tokyo 2007, available at: <http://www.ieej.or.jp/aperc>.

Asia Pacific Energy Research Centre (APEREC), *A Quest for Energy Security in the 21st Century: Resources and Constraints*, Tokyo 2007, available at: <http://www.ieej.or.jp/aperc>.

前,这种局面也不会发生很大变化。

此外,东亚能源运输安全问题也非常突出。东亚石油运输途经地区包括波斯湾、南亚、南中国海、中亚-里海地区、东北亚等区域,尤其是霍尔木兹海峡、马六甲海峡和南沙群岛等,面临地缘政治不稳定、恐怖活动和海盗猖獗等诸多威胁。例如,东亚有12国依赖马六甲海峡(只有老挝和缅甸除外),日本、韩国、中国、中国台湾和菲律宾要通过南沙群岛附近海域航线。

与全球能源安全形势相比,东亚能源不安全的形势更为突出。从2006年到2030年间,据国际能源署(IEA)的分析,全球能源安全的短期风险和长期风险都在上升。应对短期风险,主要依靠的是能源战略储备体制。在东亚地区,被纳入国际能源署的全球石油战略储备安全体制的国家只有日本和韩国,大多数国家,包括像中国这样的石油进口大国,都尚未建成自己的石油战略储备体制。这表明,在应对能源短期供应中断风险方面,东亚地区总体上是非常脆弱的。长期风险主要体现在资源的耗竭方面,尤其是油气资源的耗竭。数据表明,传统的石油、天然气和煤炭的储采比分别为40、65和164年,全球化石能源综合储采比不到200年,这意味着全球长期能源安全面临着巨大的挑战。⁵对于东亚地区而言,形势就更为严峻。数据表明,东亚的石油和天然气探明储量占全球的比例分别仅为2%和5.2%,是世界上油气资源最少的地区,而东亚的石油、天然气和煤炭的储采比分别仅为13、37和46年,相当于到2050年东亚主要的能源资源都将耗竭。更令人担忧的是,东亚作为目前世界上能源消费增长最快的地区之一,能源耗竭的速度甚至可能会加速。

Asia Pacific Energy Research Centre (APERC), *A Quest for Energy Security in the 21st Century: Resources and Constraints*, Tokyo 2007, available at: <http://www.ieej.or.jp/aperc> 与油气占主导地位的世界一次能源结构相比(2006年油气所占比例为59.5%,煤的比例仅为28.4%),以煤炭为主的东亚一次能源消费结构不合理(2006年煤炭的比例是49.8%,油气比例为41.5%)。2006年,东亚地区进口了6.38亿吨石油,占能源进口总量的比例为78.85%。根据BP数据计算, British Petroleum (BP), *BP Statistical Review of World Energy 2007*, available at: <http://www.bp.com/multipleimagesection.do?categoryId=9017892&contentId=7033503>).

南中国海是目前世界海盗最猖獗的海域。朱华友、鞠海龙:《南海航行安全对世界经济的影响》,载《南洋问题研究》2006年第3期。Kohei Hashimoto, "Asia's Energy Security and the Role of Japan: A Diplomatic Perspective," available at: http://www.rice.edu/energy/publications/docs/JES_DiplomaticPerspective.pdf.

IEA, *World Energy Outlook 2007: China and India Insights* (London: OECD, 2007).

5 APERC.

2006年,东亚石油和天然气探明储量分别为40亿吨和9.47万亿立方米。从能源消费来看,2006年东亚占世界一次能源消费总量的比例为27.6%,超过了北美(25.8%),稍低于欧洲和欧亚地区(27.83%)。2006年东亚一次能源消费增长达到了5.1%,远远超过了北美(-0.5%)及欧洲和欧亚地区(1.5%),而且也超过了4.9%的世界平均增长速度。根据BP数据计算,见BP, *BP Statistical Review of World Energy 2007*.

据预测,在2050年之前,化石燃料仍将在一次能源结构中占支配地位。给定上述约束条件,要解决东亚能源安全的困境,一方面是如何处理好东亚地区内部的能源关系,积极勘探和开发本地的油气资源,促进地区内部的合作;另一方面,由于地区内部资源储量终究极其有限,如何利用国际市场和资源,融入全球能源安全体制,确保全球能源资源的可获得性就成为关键所在。从中长期看,解决能源安全的根本出路在于能源科技的重大突破、能源投资的大幅度增长和能效的提高。而从近期来看,即使不考虑非传统油气资源,按照全球储采比,至少在2050年前,全球油气不存在纯粹的物质短缺问题,因此,重点在于如何确保全球能源市场的有效运行,加强和巩固全球能源安全体制,为技术进步和能源投资赢得时间。在这两个方面,东亚地区都面临着很大的挑战,而且这些挑战都与美国的政策紧密相关。

(二)东亚地区内部能源关系:竞争与合作

面对非常严峻的能源安全形势,东亚各国如何应对,不仅决定了东亚地区内部能源关系将如何发展,也将对全球能源安全产生重大影响。地区能源资源的稀缺,供求缺口巨大,特别是油气资源的稀缺,决定了本地区的能源关系比较复杂。一方面,尽管在资金、技术和环境等方面存在一定程度的合作需求,但在开发和获取本地区油气资源的方面,相互竞争却是一个客观现实。另一方面,在获取地区外部能源资源方面,尽管相互合作而不是竞争对参与各方更为有利,但由于互信和合作机制的缺乏,反而是竞争占据了主导地位。

1. 东亚地区内部的油气之争

东亚地区能源关系比较紧张。在地区内部,相关各方积极争夺有争议的油气资源,如南中国海和东海的油气资源。在地区外部,为获取稳定的外部能源供应,东亚主要大国之间也在相互竞争,如在俄罗斯、中亚和中东等地区的竞争。“东盟、中国、中国台湾、日本和韩国都在各自为战,积极争夺地区内部和外部的化石燃料供应”。

南中国海是东亚内部最容易因油气资源发生争端的海域。该争端最为复杂,牵涉的周边国家或经济体众多,包括中国、中国台湾、菲律宾、马来西亚、印度尼西亚、文莱、越南和泰国等。目前南中国海的石油探明储量只有70亿桶左右,但据预测,仅西沙群岛和南沙群岛附近海域的石油远景储量就可达到1050亿桶,整个南中国海则可达2310亿桶。而且,南中国海的天然气资源也很丰富,乐观估计,该海域天然气

IEA, World Energy Outlook 2007: China and India Insights.

Elsbeth Thomson, "ASEAN and Northeast Asian Energy Security: Cooperation or Competition?" East Asia, Fall 2006, Vol. 23, No. 3, p.82.

泰国和柬埔寨对泰国湾的海域的争议也尚未解决。Energy Information Administration(EIA), "South China Sea," available at :http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/South_China_Sea/pdf.pdf.

远景储量超过了2000万亿立方英尺(Tcf),仅南沙群岛附近海域的天然气远景储量就可能达到1575亿桶油当量(900 Tcf)。南中国海的油气之争是“南海问题”的一部分,与领土、主权之争的联系非常紧密。而南中国海在海洋运输和国家安全方面的极端重要性,使得油气之争的性质更为复杂。目前,大部分东南亚国家都紧紧盯住南中国海的油气资源,往往不顾其他国家的抗议而先行开发,“油气之争”也就可能成为“南海问题”的引爆点。在“南海问题”及油气之争中,一些国家屡屡提出“中国威胁论”,“由于历史的关系和现实的态势,‘中国威胁’的阴影在这一地区徘徊不散。”近年来,由于各方逐渐采取较为务实的态度,通过外交手段解决油气之争,加强对话与合作正在成为共识,激烈的争端也有所缓和,但并没有取得根本性的进展。⁵

东海油气之争,直接在东亚地区最重要的四个经济体,即中国、日本、韩国和中国台湾之间展开。日本、韩国和中国台湾由于油气资源极度贫乏,极为看重该海域资源,因此,争端解决起来颇有难度。东海重要的战略地位,不仅对周边国家,也对美国和俄罗斯有重大意义,美俄牵涉其中,更加剧了该问题的复杂性。与南中国海类似,东海油气之争也与国家安全、领土和主权等问题搅和在一起。具体来看,东海油气之争始于20世纪60年代。当时的一项报告认为,东海海域,尤其是钓鱼岛及其附属岛屿周边可能蕴藏大量油气资源。据推算,仅钓鱼岛周边海域的石油储量就高达1095亿桶,而天然气储量则可供日本使用100年。随后,油气之争就在日本、中国台湾、韩国和中国大陆之间展开。自20世纪70年代以来,东海油气之争还诱发了中日双方关于东海的海底资源之争,并加剧了钓鱼岛及其附属岛屿的领土主权归属的争端。1982年《联合国海洋法公约》颁布后,中日双方在东海海域专属经济区和大陆架划界问题上的矛盾与分歧日渐突显,这固然是由于冷战的结束和大规模开发利用海洋资源时代的到来,而更根本的原因是中日双方关于钓鱼岛主权及东海海洋权益之争。自上世纪90年代中期以来,东海油气资源开发日趋激烈,争端日益突出,日本指责中国拟开发的“春晓”天然气田会“吸走”日方的天然气,双方都采取一系列的对抗措施,冲突时有加剧。

Energy Information Administration(EIA),“South China Sea,” available at : http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/South_China_Sea/pdf.pdf.

刘中民、滕桂青:《20世纪90年代以来国内南海问题研究综述》,载《中国海洋大学学报:社科版》2006年第3期。

吴国光,《试析中国的东亚安全战略》, available at : http://www.future-china.org/csipf/activity/19991106/mt9911_08.htm.

5 例如,自2007年年底以来,菲律宾国内试图将其对南沙群岛的主权要求法律化,从而再次挑起争端。参见 <http://world.huanqiu.com/roll/2008-04/86032.html>.

东海是中国向东、东南深入太平洋、美国向西进入东亚,以及俄罗斯南下的必经通道。

朱凤岚:《中日东海争端及其解决的前景》,《当代亚太》2005年第7期。

东北亚能源之争主要指中日韩等国在获取俄罗斯稳定的远东油气供应方面的竞争。竞争主要表现在两个方面,一是争相参与俄罗斯远东油气资源勘探与开发;二是油气管道之争,目的是获得俄罗斯稳定的油气供应。这两方面竞争的重点是油气管道之争,它主要在中日之间展开。中俄两国本已签署合作框架协议,修建安大线,即从东西伯利亚的安加尔斯克经赤塔到中国大庆的输油管线。2002年,日本开始介入,提出修建安纳线,即从安加尔斯克经赤塔到纳霍德卡的输油管线。日本提出的优厚条件显然打动了俄罗斯,随后,中国也不得不提高报价,提供不低于日本的优惠条件。最终,俄罗斯提出了新的方案,修建泰纳线,即,从泰舍特经贝加尔湖北侧到纳霍德卡的输油管线;优先修建中国支线,即从西伯利亚中部的泰舍特到靠近中国东北边境仅60公里的斯科沃罗季诺。至此,中日俄在输油管道方面的争执暂时告一段落,尽管尚有变数,但这一最终方案实际上扩大了俄罗斯向亚太地区大量输出石油的可能性,包括输往日本、中国、韩国和美国等,有利于俄罗斯能源输出的多元化,但也给俄罗斯实施能源外交,挑起进口国之间的竞争埋下了更大的诱因。中日、日韩和俄日之间的领土争端,以及朝鲜半岛的核问题,加剧了东北亚能源合作的难度。此外,在中亚和中东地区,东亚一些国家之间也存在一定程度的竞争。

目前,东南亚的能源除满足自身需求之外,还出口煤炭、油气等到东北亚,但到2030年前,随着越南、印度尼西亚、马来西亚等国也变成能源净进口国,南中国海的油气之争就会更为激烈,演变为冲突的可能性会越来越大。东海油气之争牵涉的经济体为数不多,至今尚且找不到共赢的解决途径,更何况南中国海之争牵涉的国家更多,一般预计,解决南中国海争端的道路将更为漫长。

2. 东亚能源合作进程

尽管东亚地区内部能源关系相当紧张,但各方已经意识到恶性竞争或冲突对地区安全和发展都将构成重大威胁,因此,东亚地区内部的能源合作已被提上议事日程。在解决地区油气争端方面,各方都尽量保持克制,并积极寻找和平解决途径。东盟内部,由印度尼西亚牵头,采取了各种外交举措,通过1990年以来的各种对话与协商,各成员国最终在1999年通过了和平处理南中国海争端的原则。2002年,中国与东盟签署了《南海各方行为宣言》,双方承诺“以和平方式解决它们的领土和管辖权争议,而不诉诸武力或以武力相威胁”2005年,中国、越南和菲律宾三国石油公司签署

中日韩美等国的石油公司纷纷参与俄在远东的油气勘探和开发。EIA,“Sakhalin Island,” available at :<http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/Sakhalin/pdf.pdf>.

尹晓亮、安成日:《中日俄在东北亚地区的能源博弈》载《日本学论坛》2006年第6期。

Park, Hong-Young, “Northeast Asian Energy Cooperation,” East Asian Review, Vol.19 No. 1 Spring 2007, p.67.

了《在南中国海协议区三方联合海洋地震工作协议》,以联合收集油气方面的相关数据。中、日、韩与东盟之间在能源贸易与投资、勘探开发、能源技术转让等方面的合作也取得了较大的成果,而且政府间及地区性的能源合作对话与论坛机制正在逐步建立。东亚能源合作的标志性成果就是第二届东亚峰会期间与会各国于2007年1月15日签署的《东亚能源安全宿务宣言》。该宣言提出了东亚地区能源合作的具体目标和措施。在东海油气之争方面,中日也不断提高对话和磋商级别,并取得了一定的进展。此外,各方还提出了多种能源合作方案,包括天然气管道网络、电网、建立东亚能源署等,但实质性进展都很小。

总的来看,东亚地区内部的能源关系相当复杂。尽管目前存在一定程度的合作,但相互竞争占据了主导地位。有限的油气资源、全球气候变暖问题、与能源相关的环境安全问题,大力发展核能及随之而来的铀矿资源短缺问题、朝鲜半岛的核问题,都为东亚地区内部的能源合作带来巨大的挑战。领土和主权争端、地区安全问题使得能源合作的前景更为复杂。此外,东亚能源对外依赖度较大,对油气供应国的能源外交很敏感,地区内部的能源合作容易因此而中断。不过,各方已逐渐意识到采取务实的态度,搁置争议,进行合作,更能促进地区的能源安全。值得注意的是,解决内部的油气争端和加强能源合作,最终提高地区能源安全,实际上都离不开美国的参与。美国愿意发挥什么样的作用,能发挥什么样的作用,以及实际采取什么样的能源政策,对东亚能源安全的影响至关重要。

二 美国与东亚能源安全

(一)东亚在美国国际能源战略中的地位

美国在东亚能源方面发挥什么样的作用,实际上取决于东亚在美国国际能源战略中的地位。东亚能源是否安全、地区能源合作、竞争或冲突,以及各国的应对政策会直接或间接地影响美国的能源安全,因此,如何应对东亚能源安全是美国国际能源战略的有机组成部分。三个主要因素决定了东亚在美国国际能源战略中的地位:一是东亚在美国国家安全中的地位;二是东亚的经济发展对美国经济的影响;三是东亚能源安全对美国能源安全的影响。

东亚对于美国的国家利益非常重要,无论是国家安全还是经济利益,正如美国国

Elspeth Thomson, "ASEAN and Northeast Asian Energy Security: Cooperation or Competition?" p.83.
Lee-Jay Cho, Yoon Hyung Kim, and Chung H. Lee, ed., A Vision for Economic Cooperation in East Asia: China, Japan, and Korea (Seoul: Korea Development Institute, 2003).

务院现任东亚和太平洋事务助理国务卿克里斯托弗·希尔 (Christopher R. Hill) 所指出的,“世界上没有其他地方比东亚 - 太平洋地区对美国具有更大的潜在利益和挑战了……在地缘政治、军事、外交、经济和商业等各个方面,东亚对美国的国家安全利益都至关重要”。近 1/3 的世界人口、1/4 全球国内生产总值(GDP),全球经济增长最快的地区、占美国出口额的 26%,与美国 8100 亿美元左右的双边贸易额,这些数据表明东亚的经济繁荣对美国经济至关重要。更为重要的是,东亚能源安全会直接影响到美国的能源安全。

首先,全球能源安全的相互依赖性决定了东亚能源安全会直接影响美国能源安全。按照《国家能源政策》,供应可靠、价格合理和不破坏环境是美国能源政策的主要目标。在供应可靠性方面,东亚能源储量极其有限和需求巨大,决定了东亚不可能成为美国能源供应的主要来源地,相反可能成为美国的竞争对手。由于全球能源储量地区分布不均衡,在能源资源集中和富裕的地区,美国必然会遭遇来自东亚能源进口大国一定程度的竞争,因此,东亚将对美国能否获得充足的能源供应产生一定的影响。在价格合理性方面,在全球石油市场高度一体化的条件下,假定其他条件不变,东亚巨大的能源需求及其快速增长将会推动全球能源价格的高涨,将直接关系到美国是否用得起能源。能源专家戈达特·巴格特(Gawdat Bahgat)认为,“石油市场的全球化已经使谁卖谁买多少桶石油之类的问题越来越不重要了。美国石油安全取决于供应是否足够满足美国和全球经济体的需要。只要华盛顿参与到全球石油市场,无论何处发生供应中断的情况,它都会受到供应中断的冲击。相互依赖,而不是自立,是当前石油安全的核心。”他指出,“美国经济与欧洲、日本和其他亚洲国家的经济之间极强的互赖性意味着美国国家能源安全不仅取决于美国市场供应充不充分,还取决于美国主要贸易伙伴们的市场供应充不充分。相应地,海湾石油是流向亚洲还是流向美国并不重要。石油贸易和价格的全球性意味着石油危机将影响所有各方。”⁵在不破坏环境方面,能源相关的环境问题,尤其是气候变暖问题具有全球性,意味着美国也离不开东亚的合作与参与。一方面,东亚作为全球温室气体排放最大的地区,另一方面,东亚以煤炭为主的初级能源结构,决定了中长期内这些环境问题很难改观。这表明近期和长期,要解决环境问题,美国是离不开东亚的。

Christopher R. Hill, “East Asia in Transition: Opportunities and Challenges for the United States” Statement to the Asia and the Pacific Subcommittee of the House International Relations Committee; Washington, DC, March 8, 2006, available at: <http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/62755.htm>.

罗振兴:《美国在中亚—里海地区的能源政策评析》,《美国研究》2005年第2期。

Gawdat Bahgat, *American Oil Diplomacy in the Persian Gulf and the Caspian Sea* (Gainesville: University Press of Florida, 2003), p.9.

5 Ibid., p.23.

其次,美国为维护自身和全球能源安全在国际上采取相关措施时,获得东亚大国的支持或参与是很重要的。为了保障自身和全球能源安全,美国制定了积极的国际能源战略,包括强化能源供应的地区分散性、稳定关键地区的能源供应等。在稳定关键地区的能源供应方面,美国采取积极干预的政策,甚至不惜采取军事打击和侵略,如1991~1992年的“沙漠风暴”行动、2003年入侵伊拉克推翻萨达姆等。在这些地区,东亚大国对美国行动的积极支持(或不强烈反对),一定程度上是至关重要的。

最后,东亚能源不安全的形势,为美国开展能源外交提供了条件。与美国相比,东亚油气供应更为依赖中东地区,能源安全更为脆弱。同时,美国又拥有切断东亚能源供应的能力和手段。为保障其国家利益,美国就极有可能开展能源外交,包括封锁海上能源通道,要求主要油气生产国中断对东亚的油气供应等,以此胁迫东亚各国就范。开展能源外交,并不会直接中断美国能源的物质供应,即使对双方都有不利影响,但这种影响却是不对称的,东亚遭受的打击可能会远远大于美国。因此,当美国国家利益受到威胁,或为了获取更大的其他利益,美国在东亚地区实施能源外交的可能性始终是存在的。

很明显,美国在东亚有着重要的国家利益,绝不会主动放弃东亚,必然会积极干预东亚地区的稳定 and 经济发展。这也意味着,东亚在美国国际能源战略中占有重要地位,美国将会积极关注或主动介入东亚能源安全领域。不过,美国能发挥多大作用,则是影响美国和东亚能源关系的关键。

(二)美国在东亚能源安全中的地位和作用

如何解决东亚现实和潜在的能源冲突,东亚能源合作的步伐能走多远多快,客观而言,这些问题都需要一个以稳定的全球能源秩序为前提。一些构想试图将美国排斥在东亚能源合作进程之外,或者暂时将美国排除在合作之外,都忽略了美国的重要影响。美国在东亚能源安全方面的重要性是由以下因素所决定的。

一是作为唯一的超级大国,在维持东亚地区稳定和促进经济发展方面,美国发挥着重要影响,进而也会影响该地区的能源安全。事实上,冷战之终结,全球化和信息化时代的来临,大大增强了美国的压倒性优势,“美国处于全球化所有四个方面,即经

美国惯于使用能源外交,包括对日、英、法、加等国。Edward W. Chester, *United States Oil Policy and Diplomacy: A Twentieth-Century Overview* (Westport, Conn.: Greenwood Press, 1983)。罗伯特·基欧汉、约瑟夫·奈:《权力与相互依赖》(门洪华译),北京大学出版社2002年第3版,第287页。Dilip Hiro, *Blood of the Earth: The Global Battle for Vanishing Oil Resources* (New York: Nation Books, 2008)。在俄罗斯所倡议的“东亚能源机构”构想中,初步设想包括的国家没有美国,只有俄罗斯、中国、日本、蒙古、朝鲜和韩国等。斯·日兹宁著:《国际能源政治与外交》(强晓云等译),上海·华东师范大学出版社2003年版,第136~137页。

卢岩、王蕴:《东北亚能源合作与日本外交政策》,《当代亚太》2005年第6期。

济全球化、军事全球化、社会全球化、环境全球化的核心。”东亚能源安全的保障离不开全球市场,而依靠全球市场的前提是具有购买力。购买力实际来源于经济发展,经济发展又有赖于地区稳定。这就意味着东亚能源安全离不开东亚整个地区的安全和经济发展。在东亚地区的稳定和经济发展方面,美国的影响也是极其巨大的,二者对美国的依赖程度都很大,这表明美国对东亚的能源安全会有重要影响。东亚地区内部的油气之争,很多都涉及到领土和主权问题,这些问题的解决,没有一个相对稳定的国际环境是不可能的。而美国对全球稳定有着独一无二的影响力。这从另一方面表明东亚能源安全的维护也离不开美国。

二是东亚能源安全离不开全球能源安全,而全球能源安全离不开美国。以贸易为中心的国际能源新秩序,对于能源短缺、经济实力在增长但缺乏足够全球影响力的东亚而言,维持其正常运转,就意味着能源安全得到了相当大程度的保证。美国是当前国际能源秩序和全球能源安全的主导者之一,它对于危害全球能源安全的行为进行打击,在一定程度上也会促进东亚的能源安全。正如美国前能源部长斯潘塞·亚伯拉罕(Spencer Abraham)所指出的,“在整合程度不断提高的世界能源体制中,美国作为最大的单一市场,将影响世界的发展,也将受到世界发展的影响。结果,美国能源政策在维护全球能源安全中起着重要作用。”

从全球能源安全的角度看,美国的硬实力主要体现在对中东和海洋运输线路的控制这两个方面,而这正好是东亚能源安全的要害所在。中东对美国的石油安全是至关重要的,“确保从波斯湾地区获取石油供应将是美国外交政策的一个根本性目标。”长期以来,美国的国际能源战略都是围绕着中东石油展开的。美国不仅是沙特的盟友,还占领了伊拉克,它陈兵中东地区,控制了波斯湾的重要水域,实际上掌握了全球石油的主要出口源地和东亚的主要进口来源地。⁵此外,美国是油气海洋运输线路的唯一控制者,东亚所有的油气运输海洋通道基本上都在美国海军的掌控或威胁之下,包括霍尔木兹海峡和马六甲海峡等咽喉地段。与此同时,美国海军在打击东南亚海盗方面起着决定性的作用。换言之,东亚能源的运输安全基本上是在靠美国海军维护。

三是美国国内能源供求的变化和国内能源政策也会影响东亚的能源安全。实际

罗伯特·基欧汉、约瑟夫·奈:《权力与相互依赖》第309页。

Spencer Abraham, “U. S. National Energy Policy and Global Energy Security,” *Economic Perspectives*, Vol. 9, No.2, May 2004.

Gawdat Bahgat, *op. cit.* p.3.

5 沙特所拥有的剩余石油生产能力一直是全球能源安全的重要保障。当然,美国也是中东地缘政治不稳定的主要因素之一。

上,美国是导致世界石油需求增长不稳定的主要因素之一,例如,在1995~2004年间,美国每天石油进口量增长了390万桶(中国只增长了280万桶),在推动石油价格不断上涨方面,美国影响超过了中国。在石油市场全球一体化程度很高的情况下,美国石油需求增长会直接影响东亚地区外部石油的供应。美国的国内能源政策将通过影响国内能源供求,进而影响全球能源市场,并最终影响到东亚能源安全。促进全球能源供应多样化、使用战略性石油储备应对供应中断、鼓励主要石油生产国坚持负责的生产政策、支持全球能源效率行动,以及发展替代能源技术,美国这些国际能源战略的实施都将影响东亚能源安全。尤为重要的是,美国向东亚转让清洁能源等先进技术,将直接对东亚能源安全产生重大影响。

四是东亚能源安全易受到美国单边措施的影响。美国能源进口,尤其是石油进口的地区分布相对分散和多样化,与高度依赖中东原油供应的东亚相比而言,对能源外交的免疫力更强,在采取其他维护国家安全和经济安全措施时的回旋余地更大。美国往往针对地缘政治不稳定的石油供应集中地的国家或地区实施单边制裁,这些措施对美国自身石油安全的影响不大,但往往会减少东亚石油供应的来源,危及到东亚能源安全。美国入侵伊拉克、对伊朗和缅甸等国的单边制裁,不仅减少了全球的能源供应,也削弱了东亚的能源安全。从这个意义上讲,在一定程度上,美国是东亚地区外部能源供应不稳定的一个重要因素。

尽管在保障东亚能源安全方面,美国的地位是非常重要的,但美国对东亚能源安全的作用却是两方面的。既有可能促进东亚能源安全,又有可能危及东亚能源安全。具体发挥什么影响,主要取决于美国对东亚的能源政策。

三 美国对东亚的能源政策

美国并没有一个针对东亚的全面、系统、清晰的能源政策。从实际举措来看,美国对东亚的能源政策还是具有比较鲜明的特点的,主要表现在以下四个方面。

一是美国对东亚的能源政策从属于美国国家安全和经济安全的目标,是派生政策。美国在东亚的核心战略目标是维持美国在东亚的优势地位,维护东亚的和平与稳定,促进东亚经济的持续增长。美国的东亚能源政策要服务于这个目标,在不严重

Kenneth Lieberthal and Mkkal Herberg, "China's Search for Energy Security: Implications for U.S. Policy," NBR Analysis, Volume 7, April 2006, p.20.

E. Anthony Wayne, "U.S. Economic Diplomacy: Priorities and Concerns," Remarks at the Bank of San Francisco, February 17, 2006, available at: <http://www.state.gov/e/eeb/rls/rm/2006/62099.htm>.

此外,在能源投资和全球气候变化政策方面,美国对东亚的影响也相当大。

影响美国自身能源安全的前提下,必然是首先保证美国在东亚主要盟友日本和韩国的能源安全,否则,严重的能源危机会极大地恶化美国与东亚盟友之间的关系,因为始终存在“同美国保持外交距离和在能源问题上避免采取高姿态的诱力。”例如,在1973~1974年的石油危机中,美国和日本因能源安全问题而在外交政策方面几乎分道扬镳。

二是美国对东亚的能源政策服从于美国国际能源战略,是美国国际能源政策的有机组成部分。美国助理国务卿丹尼尔·沙利文(Daniel S. Sullivan)在2007年3月的一次演讲中阐述了美国的国际能源战略,重点集中在四个方面:首先,支持能源更大的多样化,像替代能源和清洁煤炭等;其次,通过提高能源效率和节约能源等方式更好地使用能源;第三,安全、可靠的能源供应路线的多样化;第四,开放透明的能源市场中能源供应商的多样化。在美国的全球能源战略中,尽管中东仍是美国能源外交关注的重中之重,但显然近几年东亚石油需求的快速增长和进口的猛增,使东亚地区成为美国关注的新焦点。美国国际能源战略开始强调全球需求管理,正是这方面的反映。

三是美国力图把东亚地区,尤其是中国纳入由其主导的全球能源安全体制。东亚各国,除了日本、韩国是国际能源署的成员,并建立了战略性石油储备之外,大部分国家和地区都没有建立相应的储备体制,包括正在建立储备体制的中国在内。它们基本上都游离于美国主导下的全球能源安全体制之外,一旦发生严重的能源危机,无一例外都将面临巨大的风险。为了防止这种可怕的后果引火烧身,危及自身的能源安全,如何把东亚,尤其是中国纳入全球能源安全体制就成了美国东亚能源政策的重要目标之一。

四是美国对东亚的能源政策服务于美国能源企业,鼓励和支持美国国际能源公司在东亚进行能源勘探、开发和投资。促进能源市场的开放一直是美国国际能源战略的有机组成部分,对于在世界能源行业最有竞争力的美国能源企业而言,开放就意味着滚滚而来的商业利润。反对国家垄断,高调反对所谓的“国家资源主义”、“国有化”或反对其他国家将国有能源企业作为实施对外政策的工具,也一直是美国的对外

戴维·A·迪斯、约瑟夫·S·奈伊合编,《能源和安全》第250页。

对1973年阿拉伯石油禁运,日本曾采取了改变对外政策的对策,以解除禁运的压力。1973年11月22日,日本发表一份措词审慎的声明,赞同巴勒斯坦的权利,表示日本可能要“重新考虑对以色列的政策。”普遍认为,这是第二次世界大战以来美日双边关系最严重的裂痕。戴维·A·迪斯、约瑟夫·S·奈伊合编,《能源和安全》第236页。

Daniel S. Sullivan, “Energy and U.S. Foreign Policy: Security Through Diplomacy,” Washington, D.C., March 9, 2007, available at: <http://www.state.gov/e/eeb/rls/rm/2007/82171.htm>.

能源政策的表面文章，在东亚也不例外。真正反对与否的关键往往在于美国能源企业能否获利。

具体来看，目前美国对东亚的能源政策主要有以下几个方面的内容。

第一，美国力争把东亚地区纳入美国为主的国际能源秩序。首先，美国支持“关于清洁发展和气候的亚太伙伴关系(Asia-Pacific Partnership on Clean Development and Climate)”。在该伙伴关系中，美国联合了澳大利亚、中国、日本、韩国和印度，重点集中在自愿和务实可行的措施方面，以创造新的投资机会，发展地区能力，为利用清洁技术创造条件。该伙伴计划把东亚地区影响全球能源安全最重要的中日韩三国纳入了进去，可能会对东亚能源安全产生重大影响。其次，坚持在亚太经合组织框架内形成广泛的能源合作机制。亚太经合组织基本上囊括了几乎所有的东亚国家(只有缅甸等除外)和俄罗斯等国家，美国一直试图利用这一组织，推动它设立能源工作组来促进亚太的能源合作，不主张成立其他东亚能源合作。三是在2007年发起了“全球核能合作伙伴关系(Global Nuclear Energy Partnership)”，把中国和日本纳入其中，力图构建和平利用核能的新秩序。

第二，美国加强与该地区能源大国的双边能源对话与合作，当前重点是中国。美国意识到东亚地区的稳定与和平离不开中国，全球能源安全和东亚能源安全更是离不开中国。美中在能源领域的对话与合作不仅对全球能源安全、美中能源安全非常重要，也会对东亚能源安全产生重大影响。美国副国务卿约翰·内格罗蓬特(John D. Negroponte)2007年5月在国会作证时指出，美国在美中双边互动关系中有六大目标，其中之一就是“维持中国和全球的经济增长，同时，确保能源安全并保护自然环境。”这表明，美国已经把能源安全视为中美关系中的重要内容。在双边能源对话与合作中，中美战略经济对话是处理能源关系级别最高的论坛。在鼓励采取市场取向的能源政策、尽快利用清洁能源技术、合理开发上游石油资源方面，美中已经有了11种不同的合作机制。另外，国际能源署的一个新项目已经打算吸纳中国和印度，这样，中国可能将会在全球能源政策制定中发挥更为积极的作用，因为国际能源署实

全球石油探明储量的77%掌握在国有石油公司手里，世界产量最大的前20家石油企业里，有14家属于国有石油公司或者是刚被私有化的国有石油公司。美国很难加以实质性的反对。Joe Barnes, “NOCs and U. S. Foreign Policy,” available at : http://www.rice.edu/energy/publications/docs/NOCs/Papers/US-ForeignPolicy_Barnes.pdf.

Daniel S. Sullivan.

John D. Negroponte, “The Future of Political, Economic and Security Relations with China,” Testimony Before the House Committee on Foreign Affairs, Washington, DC, May 1, 2007, available at : <http://www.state.gov/s/d/2007/84118.htm>.

际上是经合组织(OECD)能源政策的制定者。

第三,在确保美国利益不受损害的前提下,美国尽量避免卷入东亚地区内部的能源争端和冲突。东亚地区内部的能源争端和冲突大多集中在比较敏感的区域,而且往往与领土和主权等问题纠缠不清,解决起来难度很大,因此,只要美国利益不受到危害,美国是不会主动卷入这些争端和冲突之中的。

在南中国海争端中,美国就采取了这种“中立”政策。美国曾以美菲《共同防卫条约》未包括南中国海的相关岛屿为由,拒绝了菲律宾要求美国在南海争端或冲突中加以支持的请求。但在20世纪90年代,随着中国的逐渐崛起和“中国威胁论”的抬头,美国开始积极介入南海争端。1992年初,事关谁将最终控制南沙群岛的武装冲突引起了美国(以及日本)的注意。在1992年春季出访马来西亚期间,时任国防部副部长的保罗·沃尔福威茨(Paul Wolfowitz)宣称,美国的政策是冲突各方必须不得诉诸武力。1995年,美国国防部和国务院先后阐释了美国的南中国海政策,核心是阻止南中国海局势失控,敦促有关国家和平解决南中国海问题,强烈反对威胁或使用军事力量解决争端。一些参与南中国海勘探和开发的美国石油公司,则被美国政府告诫要后果自负。一位美国政府官员声称,“我们不希望我们的公司在有争端的区域钻探石油。如果以后遇到问题,它们不要期望美国政府会帮助它们。”⁵ 美国认为自己在南中国海的利益主要有两点:一是航海自由,二是在该地区的商业利益。而其南中国海政策,如海事专家马克·瓦伦西亚(Mark J. Valencia)所指出的,体现出了四个基本原则。一是敦促有关国家和平解决争端,以促进地区和平、繁荣和安全;二是强烈反对任何国家使用武力或武力威胁来宣称对南中国海领土拥有主权,一旦发生这种情况,就将视它们为严重事件;三是对各种主权要求的法律优势不做评判,如果各方提出要求,愿意帮助和平解决各种主权争议;四是维护该地区航线是美国的战略利益所在,关键的是,任何超出联合国海洋法公约(UNCLOS)所允许的海洋主权要求都将被美国所拒绝。由此看来,在南中国海的能源争端中,只要不危及美国的重大利益,美国是会避免卷入的,这一立场及其政策目前有利于各方保持相对克制。

在东海能源争端中,就中日两国在天然气田开发问题上日益加深的对立,美国曾

Daniel S. Sullivan.

张明亮:《冷战前美国的南中国海政策》,《南洋问题研究》2006年第2期。

Michael G. Gallagher, "China's Illusory Threat to the South China Sea," *International Security*, Vol.19, No.1. Summer, 1994, pp.169~194.

5 Joshua P. Rowan, "The U.S.-Japan Security Alliance, ASEAN, and the South China Sea Dispute," *Asian Survey*, May/June 2005, Vol. 45, No. 3, pp.429~430.

Joshua P. Rowan, "The U.S.-Japan Security Alliance, ASEAN, and the South China Sea Dispute," *Asian Survey*, May/June 2005, Vol. 45, No. 3, pp.429~430.

在2005年7月做出清楚表态,强烈要求两国就划清分界线达成协议,并提议在缔结最终协议之前,先达成一个临时决议,尽可能避免事态恶化。实质上,美国是担心中日在东海油气方面的争端进一步升级,使中日关系严重恶化,影响东亚的和平与稳定。“中日之间的争端应该通过和平对话和讨论的方式加以解决。……健康的中日关系对东亚的繁荣和稳定至关重要。……我们支持中日两国间通过高级别的对话解决所有争端。”东海能源争端与钓鱼岛问题紧密相连,在钓鱼岛问题上,1972年至今,美国政府表面上的基本立场没有改变:一是在中日领土主权问题上持“中立”立场;二是承认日本通过所谓“施政权”对钓鱼岛进行实际控制。但实际上,随着冷战的结束、中国经济的发展,以及亚太地区战略格局的转变,尤其是“中国威胁论”的抬头,日美两国1996年发表《美日安全保障联合宣言》,将冷战时期美日安全保障条约的适用范围扩大到整个亚太地区,在钓鱼岛主权争端上的立场也由“中立”倒退到明显偏袒日本。⁵与南中国海相类似的一点是,美国在东海能源争端中,必须权衡如何保护盟国与维护本国石油公司的利益。尽管早在1971年4月,美国国务院就已发表声明,希望美国各大石油开发公司立即停止在中国黄海、东海海域的石油勘探活动,但实际上,美国石油公司一直在积极参与东海海域的油气开发。

美国能源企业在俄国远东参与了大量的油气勘探开发项目,因此,在东北亚,美国实际上是一个角逐者,更为关注的是商业利益。当然,美国对俄罗斯的能源外交始终保持着警惕,恐其危及东亚地区的稳定和损害美国的利益。在俄罗斯日益强硬的能源外交攻势下,尤其是中俄能源关系日益密切的情况下,美国未来采取何种立场

赵刚 孙伶俐:《东海问题现状与展望研讨会纪要》 available at : <http://ijs.cass.cn/files/meeting/dhwt.html>.

Christopher R. Hill, “North East Asia: A Region of Vital Concern to the United States,” Testimony Before the House Committee on International Relations, Subcommittee on Asia and the Pacific, available at : <http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2005/46827.htm>.

赵刚 孙伶俐:《东海问题现状与展望研讨会纪要》。

5 朱凤岚:《中日东海争端及其解决的前景》。

朱凤岚:《中日东海争端及其解决的前景》。

美国多家石油公司都参与了东海油气的开发。例如,按照2003年的协议,隶属英荷壳牌的美国派克顿东方有限责任公司和美国优尼科东海有限公司将参与春晓油气田的开发,并各占20%的股份。但一年后即宣布退出。 Available at : http://english.china.com/zh_cn/news/china/11020307/20080627/14933999.html.

有专家认为俄扩大油气出口对美国能源安全和国际石油市场都有利。 Amy Myers Jaffe, “The Strategic and Geopolitical Implications of Russian Energy Supply,” available at : http://www.rice.edu/energy/publications/docs/Jaffe_StrategicGeopoliticalImplicationsRussianEnergySupply.pdf.

将至关重要。有专家认为,在东北亚地缘政治形势正在发生变化的情况下,美国应该发起积极的战略对话,参与该地区的能源合作,而不是试图遏制中国和俄罗斯。中国、俄罗斯、日本和美国在能源方面的合作可能缓和美日安全联盟与中俄之间的潜在冲突。

东亚地区内部的能源争端或冲突很多都与领土和主权的争端纠缠在一起,而这些领土和主权的争端,很多又是第二次世界大战所形成的国际秩序的结果,与美国的主导性离不开。而美国要想在这些争端或冲突中完全保持中立,避免卷入进去也是不太可能的,因为一旦能源冲突升级,引发军事冲突的话,按照相关条约,美国可能也会被迫卷入更大的军事冲突之中。⁵而且,在美国能源企业纷纷参与这些地区的能源勘探、开发和投资的情况下,要维护这些企业的商业利益,美国势必也会被卷入进去。中国作为一个较大的利益相关方,伴随着中国实力的增长和崛起,可以预期,其他各方将日益寻求美国的帮助,因而美国的立场对解决这些争端影响巨大。尽管在一定程度上,美国目前的政策有利于各方保持一定的克制,但从长远来看,美国不断变化的立场却增加了这些争端的复杂性和解决的难度。

第四,确保美国对波斯湾地区和关键海洋通道的控制。控制了波斯湾地区和海上能源运输的关键通道,就等于控制了东亚地区能源安全的命脉,也就可以进一步增加进行能源外交的筹码。控制波斯湾地区,确保美国在中东地区的军事存在,是美国控制中东石油的关键。“我们绝对不能再在波斯湾忽略我们的政治—军事态势。……我们也不能不顾对我们的能源安全态势的影响,而提出诸如印度洋非军事化之类的控制军备的建议。……这种要求最好以下述方式来实现:派驻强大的海军力量,并在本地区储存装备,以及保障在靠近油田的地方建立重要基地的权利。”控制了波斯湾,就意味着可以切断东亚石油进口的主要来源,而控制马六甲海峡,则意味着控制了东亚能源安全的咽喉。

不过,正如一些分析家所指出的,美国在东北亚能源之争中发挥作用的力量有限,因为这一地域不在美军的实力范围之内。Erica Strecker Downs, “Implications of China’s Energy Security Activities,” available at : http://www.rand.org/pubs/monograph_reports/MR1244/MR1244.ch4.pdf.

Xiaojie Xu, “Sino-Russian Gas Connections and Impacts,” available at : http://www.rice.edu/energy/publications/docs/JES_SinoRussianGasConnections.pdf.

Steven Wei Su, “The Territorial Dispute over the Tiaoyu/Senkaku Islands: An Update,” *Ocean Development & International Law*, Volume 36, Issue 1, February 2005, pp.45~61. 以及朱凤岚,前引文。南海争端中,1943年美中等国签署的《开罗宣言》中,未明确提出日本所占领的西沙和南沙群岛战后归还中国。参见张明亮,前引文。

5 Joshua P. Rowan, p.431.

Joshua P. Rowan, p.430 and Xiaojie Xu, p.23.

戴维·A·迪斯、约瑟夫·S·奈伊合编,前引书,第435~436页。

美国一直没有放弃打破马六甲海峡的管理完全受制于马来西亚、印度尼西亚和新加坡三国的状况。1970年6月,美国国际开发署(USAID)在一份报告中提议成立加强马六甲海峡航行设施管理的国际协作机构,但被沿岸三国以马六甲海峡不是国际海峡,而且其航行适用领海的无害通过制度的理由加以拒绝。九一一之后,美国于2004年提出“地区海事安全倡议”(Regional Maritime Security Initiative),以防止恐怖主义袭击,打击武器扩散、毒品走私和海盗等犯罪活动为由,拟向马六甲海峡派驻海军陆战队和特种部队,也遭到了马来西亚、印度尼西亚的强烈反对。不过,尽管没有实现将马六甲海峡直接置于自己及盟国控制之下的目标,但近年来美国通过加强与泰国、新加坡的军事合作,以及与马来西亚和印度尼西亚的军事协调,实际上大大增强了间接掌控马六甲海峡的能力。在全球反恐战争(GWOT)的名义下,2005年7月以来,美国制定了许多新的计划,加强海军参与全球反恐战争的能力,其中,正在实施的“千舰海军”计划(1 000-Ship Navy),又被称为“全球海事合作伙伴关系”计划(Global Maritime Partnership),大大增强了美国和相关国家的合作,提高了美军对相关海域和马六甲海峡的控制能力,巩固了“美国海军是亚洲航海自由唯一可靠的保证者”⁵的地位。

第五,积极应对东亚大国,尤其是中国等国的全球能源战略。为了确保自身的能源安全,东亚能源大国纷纷制定并实施全球能源战略,加强能源外交的力度,重点是与产油国合作,以获得稳定、可靠的能源供应。美国对此做出了不同的政策回应。

日本和韩国的全球能源战略都缺乏必要的政治和军事实力支撑,主要以经济实力作为后盾,在某种程度上,必须依赖美国保障它们的能源安全,从而不会对美国的能源安全和商业利益构成实质性威胁。因此,美国的政策回应是把它们完全纳入自己全球能源安全体系之内。中国则不同。作为世界能源生产和消费大国,尤其是世界第二大石油消费国、第三大石油进口国、第一大煤炭生产国和消费国,中国对东亚乃至全球能源安全和气候变化的影响都是极为重要的。而中国经济、政治和军事实力的上升,使其成为东亚唯一具有潜力与美国展开全球能源竞争的大国。

一些专家指出,中国在全球能源地缘政治中的影响力不断上升,可能会使中美发生直接的利益冲突。例如,在波斯湾,随着中国加强与伊朗、沙特阿拉伯、科威特和伊

龚迎春:《马六甲海峡使用国合作义务问题的形成背景及现状分析》,《外交评论》(外交学院学报)2006年第1期。

杨仁飞:《马六甲海峡问题的最新发展及对南海问题的启示》,《东南亚纵横》2004年第9期。

Ronald O Rourke, "Navy Role in Global War on Terrorism (GWOT)—Background and Issues for Congress," CRS Report for Congress RS22373. Washington, D.C.: Congressional Research Service, April 16, 2007, available at: <http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/RS22373.pdf>.

5 Joshua P. Rowan, op. cit. p.435.

拉克之间的关系,中国已经成为试图对该地区施加影响力的重要竞争者。通过上海合作组织这一平台,中国扩展了与中亚-里海地区各国的能源合作关系。中国与亚太地区其他国家,尤其是与印尼和澳大利亚等的能源合作也日益加强。在美洲,中国加强了与加拿大和委内瑞拉在能源领域的合作,而对于这两个国家的能源政治而言,美国传统上一直是支配性的外部力量。除了这些地区之外,中国还加强了与非洲各国和俄罗斯的能源合作。在这些地区,中国与美国可能会发生直接的竞争。

美国正在积极应对中国初显轮廓的全球能源战略,目前尚未有系统清晰的战略回应。对于中国能源“走出去”的战略,美国做出了一些初步的反应,例如,美国议会反对中海油收购优尼科公司,指责中国企业与一些严重违反人权的国家及与美国“有麻烦”的国家(伊朗、苏丹和委内瑞拉等)开展能源合作,批评中国试图开展能源外交,尤其是指责中国在世界许多国家进行巨大的能源投资以影响联合国投票和政治,反对国家能源干预主义等。这些回应表明,美国正试图通过各种经济、政治和外交手段对中国能源企业的海外拓展进行一定的限制。

处理好中美能源关系是确保东亚能源安全和完善国际能源秩序的关键。在日本和韩国已经受益于美国主导下的全球能源安全体系的情况下,中国在国际能源秩序中扮演什么样的角色,对中国、美国、东亚和全球的能源安全至关重要。要避免中国对国际能源秩序可能造成较大的压力和冲击,处理好中美能源关系、加强国际合作和完善国际能源秩序是关键。实际上,中国能源企业在全世界勘探、开发和投资能源等活动,尤其是在美国跨国能源企业都不愿意冒风险的地方所进行的开发活动,有助于缓和当前能源供应的紧张局势。⁵ 值得一提的是,不能把中国能源企业正常的、符合国际惯例并且遵循公平竞争规则的商业活动等同于能源外交。

总的看来,美国的东亚能源政策,将以多边合作为核心,以亚太经合组织为平台,加强大国之间的联系与沟通及双边能源关系,促进国际能源署在东亚发挥更为积极的作用,以巩固全球能源安全体制。同时,美国还支持东亚各国推进能源数据和信息的公开和透明化,完善能源市场,鼓励能源投资,改善能源运输条件等,以积极维持国际能源贸易秩序的正常运转。

Kenneth Lieberthal and Mkkal Herberg, op. cit. pp.22 ~24.

杜亮、王志强:《傅成玉反思中海油收购案》,《中国企业家》2005年第17期。

A my Myers Jaffe, “Hearing on China s Role in the World : Is China a Responsible Stakeholder ?” Testimony before the U. S. -China Economic and Security Review Commission ,August 4 ,2006 , available at : http://www.uscc.gov/hearings/2006hearings/written_testimonies/06_08_3_4_wrts/06_08_3_4_jaffe_amy_statement.php.

5 A my Myers Jaffe , “Hearing on China s Role in the world : Is China a Responsible Stakeholder ?”

四 结 语

能源安全与国家安全、经济安全、环境安全等问题的高度相关性,美国能源安全与东亚能源安全之间很强的相互依赖性,东亚和美国在全球能源市场和全球能源安全体制中的重要地位,不仅决定了东亚能源安全对于美国的至关重要性,也决定了美国是影响东亚安全最重要的外部因素之一,将在东亚能源安全中起着举足轻重的作用。在维护能源运输线路和保障全球能源安全方面,美国对东亚能源安全的影响基本上是有利的,但美国的单边制裁措施和能源外交,对东亚能源安全则是不利的。在解决东亚地区内部能源争端方面,美国目前的立场有利于各方保持相对的克制,但其多变性却给未来投下了阴影。

尽管美国并没有一个全面、系统、清晰的针对东亚的能源政策,但初步显现的政策轮廓是,它以将东亚纳入全球能源安全体系为目标,以亚太经合组织为平台,强化能源大国之间的双边关系,构建东亚能源合作机制。目前的重点则是处理中美能源关系,一方面考虑如何将中国纳入以它为主导的全球能源安全体系,另一方面也在积极应对中国能源“走出去”战略,试图限制中国能源企业的海外拓展。

罗振兴:中国社会科学院美国研究所助理研究员

美国对印度尼西亚军政关系 民主化改革的影响

仇朝兵

[内容提要] 美国政府行政和立法部门及非政府组织为推动印度尼西亚军政关系民主化改革都做出了努力。美国政府在双边高层交往中不断对印尼政府和军方施加外交压力,促其改革;包括国务院、国际开发署、国防部、司法部等在内的行政部门,实施了一系列项目,旨在推动印尼的军政关系制度建设,支持培育印尼民主的军政关系文化;国会以立法手段或向行政部门施压的方式约束美国对印尼的军事援助及两国军事关系,意在通过制裁和压力迫使印尼进行军政关系改革;美国的非政府组织也以各种方式参与了推动印尼军政关系改革、促进形成民主的军政关系文化的活动。这些部门和组织广泛而深刻的卷入,在很大程度上推动了印尼的军政关系民主化改革,也可以充分说明美国在对外扩展民主时投入之大、关注之广、手法之细腻。

关键词 美国外交 印度尼西亚 民主化改革 军政关系

西方学者在研究第三世界国家民主化的著述中大都把军政关系民主化改革作为民主化进程中的重要一环,把文官控制军队的程度作为衡量民主化和民主巩固程度的一个重要指标。所谓军政关系,广义上指的是作为组织机构的武装力量与它所植根其中的社会各部门之间的互动。一般而言,军政关系主要是指一国政府与其武装力量之间的权力的相对划分。推动对象国在军政关系方面进行改革,实现文官对军队的控制,是美国对外扩展民主时着力甚多的一个方面。

军队在印度尼西亚民主转型之前是其国家权力和社会控制的主要支柱,承担着

“双重使命”(dwifungsi) :一是作为军事力量,“发挥严格意义上的国防作用”,二是作为社会政治力量,“发挥社会政治作用”。作为一种社会和政治力量,其活动涵盖了意识形态、政治、社会、经济、文化及宗教等领域:第一,通过重组军队地方管理系统,建立与文官官僚机构平行的地区司令部,由军队控制文官官僚机构,监控各地区人民的政治活动;第二,大量军官被指定为各级立法机构代表,退休军官在行政部门担任要职;第三,一些现役和退休军官被安插到执政的专业集团党并保持着对它的控制,军队还监视其他政党内部的工作、监督媒体并干预劳资冲突等;第四,很多高级军官被任命为国有企业主要领导人,军队高度卷入商业领域,建立起自己的商业帝国。通过这些方式,印尼军队高度卷入到社会政治生活之中,其特权还被以法律形式确定下来。1982年20号法令第28款规定,军队有责任确保在国家发展和提高人民生活水平方面取得成功。军队长期介入印尼政治和社会生活,逐步形成了一种根深蒂固的军政关系文化:“双重使命”原则被印尼军方视为其灵魂,为大多数军官所接受,成为为军队介入政治提供合理性的工具;在界定印尼的政治文化时,印尼政府往往是把印尼文化描述成不同于西方国家的独特文化,宣称印尼坚持既非自由主义民主、也非“有领导的民主”的潘查希拉民主,并进一步引申出文官最高权威或文官控制等是属于西方式自由主义民主的观念,不适合印尼的情况,军队的社会政治角色被视为以印尼传统哲学为基础、建立在相互支持观念之上、为印尼所特有的观念。⁵

军政关系民主化改革在印尼民主转型(1997~2007)中处于重要位置,是决定印尼未来能否长期稳定的一个关键因素;同时,影响印尼军队也很可能是美国影响印尼未来政治发展的决定性因素。因此,军政关系民主化改革成为美国推动印尼民主转型时的重点关注。

[新] 尼古拉斯·塔林主编:《剑桥东南亚史》(王士录等译),云南人民出版社,2003年1月第1版,II,第344页。

I. Ketut Gunawan, “Military Withdrawal from Politics: Discourse and Reform Agenda,” *Jurnal Sosial-Politika*, No.2, January 1999, pp.20~22.

International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), “Democratization in Indonesia: An Assessment,” *Capacity-Building Series 8*, Forum for Democratic Reform, 2000, p.91.

5 I. Ketut Gunawan, “Military Withdrawal from Politics: Discourse and Reform Agenda,” pp.29~30; Thomas E. Sidwell, “The Indonesian Military: Dwi Fungsi and Territorial Operations,” *Foreign Military Studies Office*, Ft. Leavenworth, Kan., 1995.

Larry Nicksch, “Indonesia: May 1998 Political Crisis and Implications for U.S. Policy,” May 18, 1998, *CRS Report for Congress*, p.5.

一 美国在与印尼的高层对话中施加外交压力

美国政府行政部门在处理与印尼的双边关系时,一直高度关注印尼军政关系民主化改革。一方面,对印尼军方可能采取的任何可能破坏民主发展与巩固或导致民主化进程发生逆转的举动适时施加压力;另一方面,在两国间历次高层接触中,特别是在与印尼军方高层接触时,美方都会表达关切,对印尼政府和军方施加压力,敦促其采取切实有效地行动进行改革。需要指出的是,美国对该问题的关注开始于印尼民主化进程启动之后。冷战结束之际,美国对外扩展民主重点关注的是前苏东地区,与印尼的苏哈托政权还维系着既有关系。1991年11月12日的东帝汶事件之后,美国曾一度停止国际军事教育与培训项目(IMET)对印尼的军事培训和援助,但此时它关注更多是印尼军队侵犯人权的问题,并未把政权变更作为对印尼的政策目标,更未把军政关系民主化改革明确列入双边关系议程之中。

亚洲金融危机引发了印尼全面危机。印尼社会动荡,学生运动爆发,1998年5月起发生了多起骚乱。5月12日,雅加达一所私立学院数名学生被印尼安全部队枪杀。克林顿政府起初呼吁印尼政府和军队保持克制,但数月内苏哈托对美国特使及其他国家领导人的呼吁一直置若罔闻。于是,克林顿政府派出由海军上将约瑟夫·W·普理赫率领的高级军事代表团,要求印尼军队结束对示威平民的打击,避免暴力事件失控。但克林顿政府此时的关注也仅限于此。在印尼政局走向不明之时,它一直避免就苏哈托的去留采取明确行动,担心激怒这个印尼强人会损害美国在印尼和东南亚的现实利益。直到苏哈托下台后,克林顿政府对印尼民主转型的态度才变得明朗。美国依然关注印尼军队侵犯人权的问题,但已更多从民主化这一角度关注印尼军政关系民主化改革,并把它作为解决人权问题的途径。

鉴于军队是印尼最有权力的机构,且可能决定印尼的未来走向,克林顿政府于1998年8月派出以国防部长威廉·科恩为首的代表团访问印尼,意在通过这一高层访问影响印尼军方。科恩与印尼总统哈比比(Bacharuddin Jusuf Habibie)及武装力量总司令维兰托(Wiranto)将军特别就地区安全与稳定及印尼民主改革等问题进行了坦率的讨论,并敦促他们调查军方在此前的暴力行动中的责任。次年9月科恩再次访问印尼,与哈比比总统、维兰托将军、代外长费沙旦翁(Feisal Tanjung)及吉

Philip Shenon, "U.S. to Appeal to Indonesia Military to Stop Crackdown," New York Times, May 14, 1998.

Philip Shenon, "U.S. Officials, in Indonesia, Warn Rulers to Respect Rights," New York Times, August 2, 1998.

南加尔·卡尔塔萨斯米塔(Ginandjar Kartasasmita)部长等官员进行了会谈,并会见了梅加瓦蒂夫人和一些人权团体及非政府组织代表。他在所有会见中都表示,“美国支持一个民主、稳定、强大、繁荣和统一的印尼……军队必须在文官控制之下行动,必须在印尼全国表现出克制和对人权的尊重。”

1999年10月当选印尼总统后,瓦希德(Abdurrahman Wahid)领导的“民族团结”政府在若干问题上与军方存在严重分歧。印尼国民军发言人苏德加(Yayat Sudrajat)少将在1999年底就警告瓦希德总统,如果他同意在亚齐举行全民公决,可能会发生军事政变。2000年1月初,苏德加少将又公开表示,如果政府的政策不能解决马鲁古省的教派暴力,军方将行使权力。此时,印尼已政变传闻四起。1月14日,美驻联合国大使理查德·霍尔布鲁克(Richard Holbrooke)针对印尼可能发生军事政变的传言在纽约发出一系列警告。霍尔布鲁克说:“我们看到了印尼可能发生军事政变的报道,将会保持最大可能的关注……政变会给印尼造成巨大甚至可能是无法弥补的伤害……我希望这些传言是假的。考虑军事冒险的任何印尼陆军军官或任何军官可能已经忘记,我们已经处在21世纪。过去的经历已不能再重复了——对印尼的损害将难以估量。”次日,美驻印尼大使罗伯特·S.基尔巴德会见了瓦希德,传达了克林顿总统支持瓦希德的信息。

2000年6月,瓦希德访问美国。克林顿仔细研究了瓦希德的经济和军事改革计划,并在会见时鼓励后者加强印尼民主。9月,美国防部长科恩访问了印尼,并在18日的记者会上表示:印尼国民军正在进行艰难的转型,已进行了一些改革;美国非常愿意帮助印尼国民军使之成为一支尊重人权、因其军事能力而受到尊重的专业化的军队。⁵

九一一事件之后,布什政府在争取印尼反恐合作的同时,也一直在敦促其进行军政关系改革。就在九一一事件后不久,布什总统与到访的印尼总统梅加瓦蒂进行了会谈,双方都强调了军事改革对于印尼民主转型的重要性。两位元首同意,增加两国间的联系,恢复两国军方的例行会见,以支持印尼在军队改革及专业化方面的努

Press Conference at the Borobudur Hotel, Jakarta, Indonesia, October 1, 1999, available at : <http://www.defenselink.mil/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=326>.

Mike Head, “US Warns against Indonesian Military Coup,” January 19, 2000, available at : <http://www.wsws.org/articles/2000/jan2000/indo-j19.shtm>.

Michael Richardson, “Coup Rumors Prompt Strong Show of U.S. Support for Wahid,” International Herald Tribune, January 17, 2000.

5 Secretary Cohen Press Conference in Jakarta, Indonesia, September 18, 2000, available at : <http://www.defenselink.mil/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=1813>.

力。

2002年8月,国务卿鲍威尔在访问印尼时与梅加瓦蒂总统等印尼领导人讨论了如何提高印尼武装力量的军事效能及其专业精神等问题,敦促印尼通过军队改革杜绝侵犯人权的行爲。他说,美国将继续保持密切关注,以确保印尼承诺的军事改革取得进展。2003年10月,布什总统访问印尼,与梅加瓦蒂总统举行了会谈。双方在会谈中重申,军事改革是印尼转型为一个成熟、稳定的民主国家的重要前提。双方还一致认为正常的军事关系符合两国利益,并同意继续朝这一目标努力。梅加瓦蒂总统欢迎美国以国际军事教育和培训项目和地区防御反恐怖主义奖助金项目(CTFP)等形式支持她建立适当的军政关系的努力。两国总统一致认为,有必要改进军政关系,并强调了尊重人权的重要性。2005年5月,苏西洛总统访问美国与布什总统会谈时重申,他将进一步加强军事改革、文官控制,增加透明度。布什总统承诺完全支持这些努力。⁵

2005年2月,美国国务院宣布恢复国际军事教育和培训项目对印尼的援助,11月16日取消了对印尼提供对外军事资助和武器出口的限制。两国军事关系实现全面正常化。2006年3月中旬,国务卿赖斯访问印尼期间在印尼世界事务委员会的演讲中说,美国期望看到印尼在军事领域朝向更大责任和更完全改革方面继续取得进步,“一支经过改革的高效的印尼军队符合该地区所有国家的利益,因为对我们的共同安全的威胁还未消失。”

2006年11月,布什总统访问印尼并与苏西洛总统举行了会谈。双方对成功恢复两国军事关系表示了欢迎,并同意,这种关系的主要目标是增加灾难救援、民主社会中军队角色转换与培训,增进相互的专业发展并促进地区和海上安全。2007年6月3日,美国防部长罗伯特·盖茨在新加坡与印尼国防部长尤沃诺·苏达索诺举行了会谈。双方都强调促进印尼军队改革的重要性,认为这也是民主改革非常重要的、

Joint Statement between the United States of America and the Republic of Indonesia, September 19, 2001, available at : <http://www.usembassyjakarta.org/joint.html>.

Karen DeYoung, "Powell Says U.S. to Resume Training Indonesia's Forces," Washington Post, August 3, 2002, p. A15.

Joint Statement between the United States of America and the Republic of Indonesia, October 22, 2003, available at : <http://63.161.169.137/news/releases/2003/10/20031022-1.html>.

5 Joint Statement between the United States of America and the Republic of Indonesia, May 25, 2005, available at : <http://63.161.169.137/news/releases/2005/05/20050525-11.html>.

Remarks of Secretary of State Condoleezza Rice At the Indonesian Council on World Affairs Jakarta, Indonesia, Wednesday, March 15, 2006, available at : http://jakarta.usembassy.gov/press_rel/rice-icwa.html.

Joint Statement between the United States and the Republic of Indonesia, November 20, 2006, available at : <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/11/20061120-3.html>.

不可分割的一部分。

美国的这些外交压力,对于推动印尼军政关系民主化改革、确保印尼成功实现民主转型有积极意义。

二 美国行政部门对印尼军政关系改革的援助和支持

长期以来,美国在转型国家支持和援助军政关系改革活动已形成了制度化的模式:有固定的组织机构安排,相对稳定的援助模式。国务院主要负责对外宏观政策制定和协调。国务院对外援助事务主任,兼任美国国际开发署署长,负责国务院和国际开发署所有对外援助资助,参与国务院和国际开发署内各局和办公室项目计划制定、实施及监管,也参与跨部门联合项目的制定、合作及实施。国际开发署是国务院领导下的对外援助政策执行机构,负责各种援助项目的制定和实施。国防部主要通过国际军事教育与培训项目和扩大的国际军事教育与培训项目(E-IMET)来推动其他国家军政关系改革。美军各战区司令部、各军种及军方所属院校,以及国防部各地区性安全研究中心也以各种方式支持和推动其他国家的军政关系改革。司法部主要通过国际犯罪调查培训援助项目(ICITAP)为世界各国警察提供培训。由于在转型国家警察常常是军队的一部分,军队的国内警察权力与民事警察功能没有明显区分,因此该项目对转型国家警察的培训对于军政关系改革也有重要意义。

上述美国政府有关各部门也都参与了援助和支持印尼军政关系民主化改革的活动。美国对印尼军政关系民主化改革的援助和支持主要包括两个方面:第一,促进印尼军政关系制度建设,支持在法律和制度层面实现军队对文官权威的服从和尊重及文官政府对军队的控制,包括参与一些与印尼军事改革相关的法律和文件的草拟和制定过程;第二,通过各种军事援助,包括军事教育与培训等,推动印尼建立民主的军政关系文化,促进在印尼文职政府官员、军队及整个社会形成一种关于民主的军政关系的共识和精神。

美国国际开发署为推动印尼军政关系的制度建设发挥了重要作用。1982年的印尼国防法赋予军队干预政治的合法权力,印尼国防部欲制订一部新的国防法取而代之。由于印尼军方无意对其自身进行改革,它所拟定的草案只是试图尽可能维护其既有的特权和地位,因此未能为印尼议会接受。国际开发署转型启动办公室在2001年组织并资助一文职军事专家小组赴印尼,在祖国研究所(ProPatria Institute)

的协作下为印尼草拟了一部新的国防法案。草案提交印尼国防部长之后,后者立即邀请该研究所草案拟定小组成员参与修改国防部的草案。经过一系列会商,该研究所拟定的草案几乎被完全接受。4月中旬,瓦希德总统把法律草案提交人民协商会议审议,各派力量对草案都做出了积极反应。国际开发署转型启动办公室还支持祖国研究所在人民协商会议审议草案过程中积极展开活动:对立法机构各派力量进行密集游说,向其阐明国防法案对现代国家的重要性;主办听证会及其他措施,向政治精英及公众解释它所草拟的法案。该草案于2002年获得通过,即2002年第3号法案。

随后,国际开发署转型启动办公室又要求祖国研究所再重新修订印尼人民协商会议当时正在讨论的警察法案,后者把修订后的警察法案提交人民协商会议,并与之进行了讨论。该法案对于警察的安全功能和军队的国防任务之间的划分具有重要意义。此外,祖国研究所还参与了印尼国民军内部组织法及紧急状态法的草拟,国际开发署转型启动办公室也都予以支持和援助。它还资助印尼科学院(LIPI)组织民间军事专家代表团到万隆参谋和指挥学院,与印尼国民军负责拟定内部组织及其原则草案的工作组举行研讨会。印尼的这些非政府组织、民间军事专家及其他政治人物参与印尼安全部门改革的决策过程,表明印尼军政关系改革已取得了相当的进展。从1998年起到2004年印尼大选尘埃落定之前,印尼民主化进程充满了不确定性。尽管政治环境非常不利,国际开发署转型启动办公室实施的项目还是成功地让一些重要法律修改走上正轨。长期来看,这将有助于印尼建立起文官对军队的控制。新的法律和制度框架的确立,无疑有助于降低武装力量的政治作用。

从法律和制度层面规范军政关系是转型国家民主化的内在要求,对于民主巩固来说是必不可少的。但仅有法律和制度规范还不够,民主制度的持久和稳固还有赖于民主的军政关系文化的形成。而在像印尼这样经历了长期独裁统治的国家,军队在社会政治生活中的影响非常广泛、深入,形成这种民主的军政关系文化殊非易事。为培育和形成印尼民主的军政关系文化,美国国际开发署转型启动办公室开展了一些非常具体且有针对性的活动:(1)为文官决策者提供讨论和研讨班,提高文官对军队实行民主控制的能力;全面研究印尼军队的地区结构,资助爱尔梭加大学(Airlangga University)司法研究中心组织关于印尼国民军地区结构改革的研讨班,推动军方代表与文职人员之间的对话与讨论,以化解二者间的矛盾,促进在军事改革问题上相互理解,以在印尼政府、安全机构及民间组织之间建立良好关系。(2)推动印尼

实现国内和平,化解种族和教派冲突,为印尼军政关系民主化改革创造有利的社会和政治氛围。在2000~2002年期间,开发署转型启动办公室试图把亚齐、巴布亚、西帝汶、马鲁古、北马鲁古及中苏拉威西等地的暴力冲突转变为和平对话和有意义的改革,转变过去导致暴力的结构和关系,为此还为地方社区领导人提供了冲突管理技能培训,支持相互冲突的政党和种族集团积极展开互动。在亚齐,国际开发署转型启动办公室支持了第三方协调者的工作,以促进自由亚齐运动与印尼政府之间的和平谈判。(3)改善军队与民间组织之间的关系,支持和资助媒体项目,以传授媒体记者更多有关国防的知识和问题及撰写和报道这些问题方法,从而通过媒体教育公众,以便为军政关系民主化改革打下牢固基础。从1999到2003财政年度,国际开发署转型启动办公室用于印尼的转型资助共约1921.7万美元,其中相当一部分用于支持印尼军政关系改革和培育印尼民主的军政关系文化。

国际军事教育与培训项目由美国国务院与国防部、陆军训练与条例司令部等军事部门联合设立,国务院拨款,国务院政治-军事事务局和国防部国防安全援助局负责管理。除向印尼军事人员和非军事人员提供军事技能方面的培训(包括先进武器使用与维护、国防资源管理等)外,美国通过该项目还为他们提供军政关系方面的培训,让他们接触美国的生活方式,特别是对民主价值和基本人权的尊重及对法治的信仰等,通过与他们接触并讨论诸如国防资源管理、军事审判、军政关系及人权等问题,进一步改善和强化印尼建设性的军政关系,推动印尼的民主化;同时,也通过这些项目教育印尼人民,使之能够在预算审计与透明度及人权等问题上监督军队。

从2000到2006年,美国通过国际军事教育与培训项目向印尼提供了共约356.8万美元援助,向来自印尼军事部门(包括国防部、印尼国民军陆海空三军、国家情报局、国家安全委员会等)、立法和行政部门(包括印尼议会、外交部、财政部、国内事务部、国家发展计划委员会、最高审计委员会、卫生部等)、高校与科研机构及非政府组织的数百名代表提供有关军政关系、国防资源管理、国际法、政策制定、预算编列、海上救援及高级英语语言技巧等培训。尽管这种接触不能确保杜绝印尼军队侵犯人权的行爲,但“它确实提供了一个重要机会促使其信守法治、尊重基本人权并在

Office of Transition Initiatives (OTI, USAID), A Decade of Transition: 1994~2004, p.21, available at: <http://www.globalcorps.com/sitedocs/oti10yearreport.pdf>.

数据系根据美国国际开发署网站有关报告中所列数据统计得出。参见:<http://www.usaid.gov/>

数据系根据美国国会批准的年度预算案及有关报告中所列数据统计得出。相关预算案及有关报告,参见:<http://www.fas.org/asmp/profiles/aid/aidindex.htm>

面对内外挑战时尊重专业行为”。

美国国防部也通过其主导的项目积极推动印尼军政关系民主化改革。从2002到2004财年,国防部通过亚太安全研究中心开设的中高级主管进修课程为来自印尼科学院、交通部、国防部、海陆空三军、海军陆战队、国民警察、国家情报局、外交部及一些非政府组织的30多名代表进行了短期培训。2006财年,来自印尼军方各部门16名代表参加了此类课程培训。从2003到2006财年,国防部通过地区防御反恐怖主义奖助金项目资助来自印尼军、政有关部门及非政府组织的350余名学员参加了反恐、执法、军政关系等课程的学习,共花费约259.85万美元。此外,因国会在1999年中止美国对印尼的一切军事援助,又于2002年规定印尼只能获得扩大的国际军事教育与培训项目的援助,美国还一直利用联合交互操演(JCET)项目维持着与印尼军方的接触,以最大限度地对其施加影响,降低军队对内部事务的卷入。

苏哈托统治下印尼军队和警察一直是一体的,军队的国内警察权力与民事警察权力未能区隔。推动印尼国民警察与军队分离,建立一支能够保护公民免受不法侵犯的警察队伍也是印尼军政关系民主化改革的重要内容。通过一些援助项目,美国向印尼国民警察提供了大量的培训和装备,为推动印尼国民警察改革并实现专业化作出了努力。

由国务院国际麻醉品管制与执法局(INL)与经济支持基金(ESF)资助的印尼国民警察援助项目于2000年8月正式开始,目的是加快警务改革,支持印尼国民警察从军事组织转型为民事执法组织。具体目标有三:第一,帮助印尼国民警察加速结构性改革。2000年9月,美国在雅加达为20名印尼国民警察官员举行了两个高级领导人研讨班,介绍了在民主国家管理民事警察机构的原则。2000年9月到2001年6月间,向印尼国民警察计划与预算司提供了技术援助;在万隆为50名印尼国民警察高级官员提供技术援助和训练;为80名警务官员举行6次地区性高级领导人研讨班。第二,支持印尼国民警察、其他捐助者、非政府组织及市民社会的活动,使社区警务在印尼国民警察内部实现制度化。2001年1月和2月,在雅加达和泗水就警察伦理、民主国家警务及社区警务等对指导员进行民主警务转型培训,并开展了一项地区

Bureau of Political-Military Affairs, Foreign Military Training and DoD Engagement Activities of Interest Joint Report to Congress, January 2001, available at : <http://www.fas.org/asmp/campaigns/training/annualreport2001/2568.htm>.

数据系根据美国国务院政治-军事事务局发布的2002~2007各财政年度报告 Foreign Military Training and DoD Engagement Activities of Interest 中相关数据作出的统计结果。各报告详情见 :<http://www.state.gov/t/pm/rls/rpt/fmtrpt/>.

U.S. General Accounting Office, "Military Training: Management and Oversight of Joint Combined Exchange Training," July 1999, p.48.

性教育与培训援助项目,在各地开设类似课程,以提高印尼国民警察的组织能力建设。第三,增加公众对印尼国民警察作为合格的调查者与和平守护者的信心。

美国司法部通过国际犯罪调查培训援助项目也为印尼国民警察提供了援助。这项援助始于2000年印尼国民警察与军队分离之后,起初关注的是推动警察机构改革,建立民主的执法架构、制度和程序;后来其活动扩展到印尼海事警察发展、反腐败培训等方面。该项目对印尼第三阶段援助始于2003年,2003~2004年间为印尼国民警察3000名工作人员提供了各种技术培训,目的是提高管理能力、训练在维护法律和秩序及调查过程中使用现代技术等能力。

民主的军政关系涉及两方面含义:一是文官控制军队,社会各部门(立法机构、市民社会组织、媒体等)有能力监督军队;二是军队的自律及其对文官权威的尊重。推动印尼军政关系民主化改革的法律和制度建设方面的活动对美国来说相对容易开展,因为:一方面,美国有自身经验作参考;另一方面,长期以来美国对外扩展民主和支持军政关系改革的经历也可资借鉴。而民主的军政关系文化建设,是一个复杂的过程,是民主的军政关系原则在印尼社会内部各阶层中逐步社会化的过程,其中存在着新旧观念及习惯的冲突。“只有通过军官进行内容丰富的、积极和持续的对话的方式来训练政府官员并与其接触,民主的军政关系模式才能得以建立并持久存在。只有通过在全社会促进关于武装力量适当角色更广泛的了解,特别是在军队曾长期卷入政治的国家,才能成功建立起民主的军政关系模式。”美国政府各部门正是在这一认知基础上积极推动和支持印尼军政关系民主化改革的。

三 美国国会对印尼施加的压力

冷战结束后,美国国会在美国外交事务中的影响膨胀,不断利用人权等问题对行政部门施加影响,也直接向外国政府施加压力。在推动印尼军政关系改革的过程中,美国国会的作用也不容忽视。与行政当局不同的是,国会主要是利用人权问题,以立法手段约束美国与印尼的军事关系及其对印尼的各种军事援助;国会议员也经常直接致信总统、国务卿或国防部长,表达对印尼军队改革及其所涉人权问题的关切并提出相关要求,通过行政部门向印尼政府和军方施加压力,以促其改革。

印尼军队侵犯人权的行為在苏哈托时代一直存在,但在冷战背景下美国政府立

International Crisis Group, "Indonesia: Rethinking Internal Security Strategy," December 20, 2004, Asia Report N°90, Jakarta/Brussels, pp.20~21.

USAID Center for Democracy and Governance, Civil-Military Relations: USAID's Role, pp.7~8.

法和行政部门都未予以太多关注。冷战之后,美国政府,特别是国会对印尼军队侵犯人权问题的关注骤增。印尼民主化进程开始后,美国国会不再仅仅关注印尼军队侵犯人权的问题,军政关系民主化改革也成为它们关注的一个重要方面。更为重要的是,国会已把解决印尼军队在过去和现在侵犯人权的问题看作印尼军政关系民主化改革的不可分割的部分。

在印尼民主化进程开始后,美国国会关注的涉及印尼军队的人权问题主要有三个:第一是东帝汶独立引发的问题;第二是2002年8月发生在西巴布亚的美国教师遇害事件;第三是印尼政府和军队处理亚齐等地的分离主义运动的方式等问题。这些问题成为美国国会向印尼政府和军方施加压力的主要借口。

(一) 东帝汶问题及美国国会的反应

1991年11月12日,印尼国民军向在东帝汶首府帝力举行庆祝活动的非武装示威者开火,270余名平民被杀害,伤者甚众。军方最初宣布死亡19人,政府调查后宣布死亡约50人,而东帝汶人和外国人权组织则表示有200多人被杀。军方任命了一个委员会负责调查,但拒绝证实伤亡数字。

帝力事件激起国际社会的愤怒,也引起了美国人权活动家和国会议员的关注。52名美国参议员致信时任美国总统的乔治·布什,敦促美国支持东帝汶的自决权。国会在1992年10月投票表决,中止了国际军事教育与培训项目对印尼的援助。这作为1993财年《外事行动拨款法》的一部分成为法律,并在1994和1995财年《外事行动拨款法》得以重申。1996财年《外事行动拨款法》继续禁止该项目对印尼的援助,只允许提供扩大的国际军事教育与培训项目的援助。

1999年8月,东帝汶举行全民公决,多数东帝汶人选择独立。9月,印尼国民军及其支持的民兵对东帝汶进行了攻击,大量平民被杀,大量基础设施被破坏。美国国会做出强烈反应,立刻取消了国际军事教育与培训项目对印尼援助。9月15日,参议院对外关系委员会主席、参议员杰西·霍尔姆斯和罗素·D.法因戈尔德共同提案,冻结克林顿总统中止与印尼一切军事关系的决定,规定在东帝汶实现安全,难民返回其家园,印尼陆军停止支持民兵组织并开始撤出前,不得解除对军事关系的限制。同时,参议员帕特里克·莱希也要求克林顿政府调查对在东帝汶支持民兵组织负有责任的印尼军官和部队。国会通过的2000财政年度《外事行动拨款法》规定,

J. J. Richardson, "Strange Bedfellows: US Aid for Indonesia," Aug. 26, 1999, available at: http://www.motherjones.com/news/special_reports/east_timor/features/usaid.html.

Elizabeth Becker, "End to Jakarta Military Aid Urged," New York Times, September 20, 1999.

在印尼满足“莱希条件”前不得恢复与它的军事关系,不得恢复国际军事教育与培训项目及对外军事资助项目对它的援助。

九一一事件之后,东南亚成为美国全球反恐的“第二条战线”。印尼成为美国在东南亚反恐的首要关注,两国在反恐问题上逐步走向密切合作。布什政府清楚地看到,印尼国民警察刚从军队分离出来不久,无论是训练还是装备短期内都无法满足反恐需要,必须利用印尼军队进行反恐。因此,九一一事件后不久,从白宫到国务院再到国防部不断有美国官员鼓噪恢复与印尼的军事关系。

但国会并未因这些鼓噪而迅速改变其基本立场。参众两院通过的2002财年《外事行动拨款法》重申并扩展了与印尼恢复军事关系的条件。它明确规定:本法案在“国际军事教育与培训项目”和“对外军事资助项目”下的拨款,只有在总统确定印尼政府和印尼武装力量满足以下7项条件并向国会有关委员会提交报告之后,才能用于对印尼军事人员的援助。这7项条件与前两年《外事行动拨款法》之规定不同的是增加了第(5)点,国会开始把印尼军政关系民主化改革作为恢复军事援助印尼的条件,而不仅仅是只关注它的人权问题。

2001年12月,民主党籍参议员丹尼尔·井上和共和党籍参议员特德·史蒂文斯在2002国防预算案中加入了第8125款,为国防部长拨款1790万美元以设立一个地区防御反恐怖主义奖助金项目,用以资助外国军官参加美国军事教育机构和所选择的地区中心提供的非杀伤性培训。该款未明确限定可以参加该项目的国家,印尼因此可能获得此前被禁止的援助。2002年3月,布什政府提出增加拨款1600万美元的要求,其中800万美元用于培训文职和军事人员以支持印尼的人道主义和维和行动,另外800万美元用于审查、训练和装备反恐部队。

这两个行动引起部分国会议员关注。2002年5月14日6名参议员联名致信国防部长拉姆斯菲尔德表示,对印尼的任何援助都必须遵守现存有关法律,实施地区防

以参议员帕特里克·莱希(Patrick Leahy)命名的这些条件包括:允许被迫迁到西帝汶及印尼其他地方的东帝汶人重返东帝汶;采取“有效措施”审判涉及“怂恿或协助民兵组织”的印尼军队成员,及侵犯人权之军队和民兵组织成员;协助调查印尼军队及其民兵组织侵犯人权的行为,防止民兵组织进一步的攻击等。

这些条件包括:印尼武装力量(1)采取有效措施审判那些有充分证据证明在东帝汶和印尼犯有侵犯人权之罪行的武装力量及民兵团体成员;(2)采取有效措施审判那些有充分证据证明在东帝汶和印尼帮助或怂恿非法民兵团体的武装力量成员;(3)允许被驱离的东帝汶人重返家园;(4)配合调查和检举对在印尼和东帝汶的侵犯人权行为负有责任的印尼武装力量和民兵团体成员;(5)表现出对文官控制武装力量的责任;(6)允许联合国和其他国际人道主义组织,以及受到承认的人权组织进入西帝汶、亚齐、西巴布亚和马鲁古;(7)释放政治犯。见:Foreign Operations, Export Financing, and Related Programs Appropriations Act of 2002 (H. R. 2506), pp.118 ~ 119.

Department of Defense and Emergency Supplemental Appropriations for Recovery from and Response to Terrorist Attacks on the United States Act, 2002.

御反恐怖主义奖助金项目也须符合现存法律的精神实质和字面意思,不应撇开此前施加的限制;实施任何涉及印尼的军事援助项目时,国防部和国务院应及时与国会进行定期、全面的协商。6月25日,53位众议员也致信拉姆斯菲尔德和国务卿鲍威尔表达同样的关切。

(二) 美国教师遇害事件与国会对军事援助印尼的限制

美国国会对军事援助印尼的态度在九一一事件后虽未立刻发生太大变化,但国际反恐形势不可能不对其产生影响。应该说,此时美国松动对印尼的军事援助限制是具备一定条件的:在美国,爱国主义情绪空前高涨,支持反恐几乎成为美国社会内部的“共识”,布什政府有意通过恢复军事援助,争取印尼的反恐合作,加强印尼国内反恐能力;在印尼,从苏哈托下台到2002年中期,尽管过去侵犯人权的罪行尚未被彻底清理,但印尼军政关系改革已取得了一定进展。于是,在2002年8月,参议院拨款委员会决定拨款40万美元恢复国际军事教育与培训项目对印尼的援助。

但随后在印尼西巴布亚的提米卡(Timika)又发生了身穿军装的武装人员袭击10名美国教师和一名六岁儿童及护送他们的印尼人的事件,其中3人死亡。印尼军方迅速宣布该事件为恐怖袭击,系巴布亚独立组织(OPM)所为。警方调查显示,印尼国民军可能卷入其中,但由于它拒绝合作,印尼警方无法完成调查。该事件成为美国国会坚持限制军事援助印尼的又一借口。众议院27名议员在9月3日致众议院对外行动拨款小组委员会主席吉姆·科伯的信中表示,参议院拨款委员会决定恢复国际军事教育与培训项目对印尼的援助是一个严重错误,不符合美国的长远利益。

2003年5月21日,参议院对外关系委员会一致通过一项修正案,规定在布什总统确证印尼及其武装力量已采取有效措施进行完整调查并惩罚袭击事件的责任者之前,限制国际军事教育与培训项目对印尼的援助。⁵ 国会在2004年初通过的2004财年《联合拨款法案》(H.R. 2673)也规定,在国务院确定印尼军队和政府与联邦调查局调查该事件过程中进行了合作之前,禁止该项目对印尼的援助。6月,众议院拨款委员会外事行动小组委员会也决定延长对该项目的限制。7月,众议院全票通过议案,继续禁止国际军事教育与培训项目和对外军事资助项目对印尼的援助。9月,

Senators to Rumsfeld, Powell Re. Indonesian Military, May 14, 2002, available at: <http://www.etan.org/et2002b/may/12-18/14sentor.htm>.

“Members of Congress Oppose Bush Administration Moves to Increase Engagement with Indonesian Military,” available at: <http://www.etan.org/news/2002a/06house.htm>.

“Members of House Oppose Renewal of IMET and FMF for Indonesia,” September 3, 2002, available at: <http://www.etan.org/news/2002a/09hletter.htm>.

5 不过,该修正案不禁止美国政府继续与印尼武装力量开展一些项目或进行训练,包括反恐训练、军官访问、港口访问或者该法案通过之日起将开展的教育交流等。

参议院决定,延长对外军事资助项目及对印尼的非致命性武器出口许可及国际军事教育与培训项目的限制。

(三) 印尼政府对分离主义运动的军事行动与美国国会的关注

伴随着民主化进程,印尼国内分离主义运动也在不断发展。东帝汶独立也鼓励了亚齐、巴布亚等地分离主义运动的发展。在和平谈判未能取得进展、分离主义运动愈演愈烈的情况下,印尼政府对亚齐等地的分离主义势力采取了军事行动。

2003年5月19日,印尼军队对亚齐的分离主义叛乱发动军事进攻,造成大量平民伤亡。参议院于6月26日致信布什总统,表示严重关切。17名参议员要求布什总统以尽可能严厉的措辞向印尼当局表示:军方必须尊重人权,停止进攻和威胁平民、和平的人权和政治活动家、记者及其他面临危险者。他们表示无法容忍这种粗暴侵犯人权的行径,并敦促布什政府继续鼓励印尼政府和自由亚齐运动结束敌对行动,重返谈判桌。同日,46名众议员也联名致信国务卿鲍威尔,敦促他要求印尼政府停止在亚齐使用美国提供的武器装备,立即实现停火。他们还要求美国政府在联合国安理会提出亚齐日益恶化的人权灾难。

应该说,对于推动印尼军政关系民主化改革,美国国会和行政部门目标是一致的。国会利用人权问题直接或通过美国政府行政部门间接向印尼军方施加压力,以促其对过去侵犯人权的行为负责,这也是印尼军政关系民主化改革的内在要求。但在行政部门看来,人权问题在美国与印尼双边关系中的位置并不突出,而且印尼民主化进程在逐步推进,军政关系改革也取得很大进展,它更多是从宏观角度审视印尼的民主化改革、从现实战略角度看待印尼在东南亚反恐乃至美国亚太战略中的重要地位。因此,布什政府在九一一事件之后一直在推动恢复对印尼的军事援助,实现两国军事关系正常化。对布什政府的这些举动,持支持和默许态度的议员越来越多,少数议员的反对已不再能对行政部门形成有力的立法限制。

到2005年上半年,美国与印尼的军事关系基本上实现了正常化,美国国会虽依然在关注印尼军队所涉及的人权问题,但它对军事援助印尼的态度总体上已发生了很大变化。这些议员的行动,虽然对布什政府军事援助印尼形成了一定压力,但其影响与九一一事件之前相比已小了很多,而且国会内部,特别是参众两院对这些问题的看法也有分歧。这明显地体现在参众两院对2006财年《外事行动拨款法》的争论之中。众议院在6月28日通过版本未对对外军事资助项目援助印尼做出任何限制;参

Senate Letter to President George Bush, June 26, 2003, available at : <http://www.etan.org/action/action2/06acehltr.htm>.

House Letter to Secretary of State Colin Powell, June 26, 2003, available at : <http://www.etan.org/action/action2/06acehltr.htm>.

议院在 30 日通过的版本则规定 :对外军事资助项目对印尼的援助只能用于印尼海军 ,否则需要国务卿证明。11 月 14 日 ,布什总统签署了国会参众两院协商后通过的版本 ,使之成为正式法律。虽然该法案规定在印尼满足一定条件之前继续禁止通过对外军事资助项目向印尼提供军事装备和训练 ,禁止向其提供“致命性”装备出口许可 ,但它同时也赋予国务卿以搁置权 ,即 :在他确定并向各拨款委员会报告搁置这些条件符合美国的国家安全利益时 ,他可以搁置这些条件。这就为行政部门军事援助印尼开了一扇很大的窗子。2005 年 11 月 ,国务院宣布解除对印尼的军售禁令并通过对外军事资助项目向其提供军事援助 ,美国与印尼的军事关系全面恢复。至此 ,国会以立法方式向印尼施压的做法走到了尽头。

四 美国非政府组织的推动

除行政部门和国会外 ,美国一些人权及其他非政府组织在推动印尼军政关系民主化改革方面也发挥了重要作用。这些组织主要从两个方面施加影响 :第一 ,是努力阻止美国对印尼的军事援助和培训 ,着眼于制裁和施加压力。从这一角度施加影响的主要是一些人权组织或同时关注这些问题的其他非政府组织 ,它们或者直接向美国政府行政部门官员(包括总统、国务卿、国防部长及负责东亚事务的一些官员)表达意见 ,或者游说和影响国会议员 ,争取以立法形式约束美国对印尼的军事援助及两国军事关系。第二 ,是从积极方面为促进印尼军政关系民主化改革开展一些建设性活动 ,主要是与美国政府有关部门 ,如国务院、国防部、美国国际开发署、司法部等合作 ,实施一些军政关系项目。

(一) 直接向行政部门表达意见

美国人权组织和非政府组织就美国对印尼的军事援助及两国军事关系等问题向美国政府行政部门表达意见的方式有多种。一种是直接就各自关切的问题透过媒体向美国政府有关官员喊话。比如 ,在 2001 年 3 月美国国务卿鲍威尔与印尼外长阿尔维·希哈布(AIwi Shihab)会谈前 ,印尼人权网络组织(IHRN)事先敦促布什政府坚定地支持印尼的民主化 ,保持并强化国会对军事援助印尼的禁令。该组织执行委员会共同主席克雷格·哈里斯说 :“我们希望国务卿鲍威尔在会见希哈布外长时能够强调 ,印尼安全力量及其盟友还继续在西巴布亚、亚齐、马鲁古及其他地方进行着严重

这些条件包括 : (1) 印尼政府按罪行轻重起诉并惩罚被明确证明犯大规模侵犯人权罪行的武装部队成员 ; (2) 武装部队根据印尼总统的指示与民事司法部门及有关国际组织合作解决在东帝汶及其他地方的大规模侵犯人权的行为 ; 以及 (3) 武装部队根据印尼总统的指令实施促进文官对军队的控制的改革等。参阅 Foreign Operations , Export Financing , and Related Programs Appropriations Act , 2006 .

侵犯人权的行动。”另一共同主席阿加莎·施马迪克说：“在恢复华盛顿与雅加达之间的任何军事关系之前，印尼武装力量必须进行重大改革。美国政府必须以实现文官对军队的控制及进行不低于国际正义标准的人权审判为恢复与印尼军方关系的前提条件。”再比如，在2005年2月25日国务卿赖斯向国会表示印尼已满足了恢复国际军事教育与培训项目援助的法律条件后，东帝汶行动网(ETAN)于27日发表声明说：“对印尼全面恢复国际军事教育与培训项目，是正义、人权和民主改革所遭受的一大挫败。我们督促(美国)行政当局重新考虑这一决定，呼吁国会对印尼的所有军事援助施加更严格、更广泛的限制。”

再就是直接致信美国政府行政部门官员，包括总统、国务卿、国防部长及一些级别稍低但专责相关事务的官员。2002年1月国会通过2002年《国防预算法案》，批准拨款1790万美元设立一地区防御反恐怖主义奖助金项目，3月，布什总统又提出增加拨款1600万美元的要求。由于国防部在执行这些拨款时可能会绕过国会对军事援助印尼的限制，39家非政府组织负责人在5月7日联名致信国务卿鲍威尔和国防部长拉姆斯菲尔德表达关切。他们在信中强烈要求行政部门与国会合作，以确保尊重国际军事教育与培训项目和对外军事资助项目援助印尼国民军的限制条件，不通过地区防御反恐怖主义奖助金项目对其进行训练；不以任何形式援助印尼国民军；并要求五角大楼向国会证明，接受其培训的个人、警察或军队不会使用获得的技术来镇压国内冲突等。

在鲍威尔于2002年8月初访问印尼时，东帝汶行动网华盛顿协调人卡伦·奥伦斯坦也给他写信表示：正义的要求、军队改革、冲突地区非军事化及尊重人权等必须与反恐战争具有同等重要性，或被置于更优先考虑的位置。⁵他呼吁美国不要为反恐战争而放弃人权。在布什总统于2003年10月21日访问印尼巴厘岛时，东帝汶行动网也敦促他严格限制对印尼国民军的一切援助，要求他向印尼总统梅加瓦蒂传递极其明确的信息：在他考虑把美国的援助给与印尼时，印尼军方必须清除其不良行为。2006年3月10日，就在国务卿赖斯即将出访印尼之前，国际人权组织“人权第

“Indonesia Human Rights Network Urges Continued Ban on U.S. Aid to Indonesian Military,” February 26, 2001, available at : <http://www.commondreams.org/news/2001/0226-12.htm>.

“East Timor Action Network Condemns Reorientation of IMET for Indonesia,” available at : <http://www.etan.org/news/2005/02imet.htm>.

NGOs Write Secretary of State Powell and Secretary of Defense Rumsfeld on Military Ties to Indonesia, May 7 2002, available at : <http://www.etan.org/news/2002a/05ngoties.htm>.

5 Indonesian Activists Implore US Not to Forsake Human Rights, available at : <http://etan.org/et2002c/august/01-10/01iactiv.htm>.

Bush Must Set Record Straight : No Military Assistance for Indonesia, available at : <http://www.etan.org/news/2003a/10bush.htm>.

一”国际项目主任尼尔·希克斯也给她写信表示：“‘人权第一’组织坚信，支持印尼长期民主发展和健康的双边关系的最佳途径是促进尊重人权和真正的军事改革。”为达此目的，希克斯敦促赖斯在与印尼总统苏西洛·班邦·尤多约诺及其他官员会谈时，对印尼施加压力。

这些非政府组织无论选择何种方式，时间点的选择大都有相似之处，也就是选在两国间有高层互访或有相关重要事件发生之时，这样可以充分引起官方、媒体及社会的关注，从而尽可能放大他们的声音。尽管无法确定这些非政府组织直接的意见表达到底在多大程度上影响了美国政府行政部门的政策选择，但有一点很明显：它们所关切的问题，也都是美国与印尼历次高层对话中没有回避的问题。

（二）游说和影响国会议员

关注人权、安全、军控等问题的非政府组织（包括人权、宗教组织和妇女团体等）形成了一个相互协调、相互支持的网络。它们还试图通过影响美国国会或相关委员会及直接游说国会议员，进而以立法手段约束美国与印尼的军事关系及其对印尼的军事援助，对印尼政府和军队施加压力，促其改革。

在这些方面，东帝汶行动网有过成功的经历。该组织成立于1991年11月，其目的是与东帝汶人一道，通过影响美国政府及与东帝汶有关的国际组织的政策，支持东帝汶的自决、民主、人权、妇女权利、可持续发展与社会、法律及经济公正等。它在成立后一年内就成功地促使美国国会通过法案限制对印尼的军事援助。此后，东帝汶行动网在美国全国范围内建立起草根性的联系网。在1999年8月东帝汶举行全民公决前后，它采取了一系列的游说活动：与50多名众议员和25名参议员积极合作，促成众议员吉姆·麦戈文(Jim McGovern)、参议员杰克·里德(Jack Reed)和汤姆·哈金(Tom Harkin)等访问东帝汶；5月初，安排利基卡惨案(Liquica massacre)幸存者达·柯斯塔(Francisco de Jesus da Costa)、东帝汶学者维森特·索尔斯·法利亚(Vicente Soares Faria)及前印尼军队雇员马奴埃尔·多斯·马蒂瑞斯(Manuel dos Martires)一起到美国国会就利基卡惨案、印尼军队人数及民兵与军队的勾结等问题作证；在3月和6月，举行了东帝汶行动网第六年度“游说日”活动，100多个草根说客拜访了众、参两院300位议员；他们还参与并推动国会通过了H.R. 2895和S 1568两项法案，前者要求在1999年8月30日东帝汶投票结果生效并实施前立即中止对印尼的援助，并为恢复对印尼军事援助设定了条件；后者则规定在此之前中止

对印尼的安全和经济援助。

在很多情况下,东帝汶行动网还与其他人权及其他非政府组织合作,以最大限度地放大其声音,提高其社会能见度,游说议员或影响他们对相关议案的投票倾向和投票行为。2002年7月16日,东帝汶行动网与另外60个非政府组织联名致信美国国会参众两院拨款委员会成员,要求他们支持在2003财年对外行动拨款法案中重新恢复国际军事教育与培训项目和对外军事资助项目对印尼的援助限制,并加入排除通过地区反恐怖主义奖助金项目为印尼军方提供训练的内容。2005年9月20日,就在国会参众两院准备就2006财年《外事行动拨款法》不同版本进行协商时,东帝汶行动网与其他47个人权、军控及和平团体的代表联名致信美国国会议员,敦促继续限制对印尼的军事援助,并要求他们在最后的拨款法案中纳入参议院版本中关于向印尼提供对外军事资助项目及致命性防御武器的出口许可的限制、印尼合作情况报告及亚齐和巴布亚人道主义及人权状况报告等规定。他们说,国会必须对印尼军队保持一贯立场,否则将会失去促其改革的杠杆。只有胡萝卜没有大棒,只会削弱加强文官控制印尼军队及为侵犯人权行为的受害者追求司法公正的努力。2005年底美国全面恢复与印尼的军事关系之后,东帝汶行动网和另外14个非政府组织于2006年5月18日又在众议院外事行动拨款小组委员会审定2007财年《对外援助拨款法》前致信该委员会,要求它在该法案中全面限制对外军事资助项目对印尼的援助及致命性武器项目的出口,恢复对印尼军事援助的限制,以此作为影响它朝积极方向发展的最好办法。他们表示,对对外军事资助项目及致命性武器出口的法律限制是美国国会影响印尼发生积极变化的最重要的杠杆。⁵

无论是对行政部门施加压力、表达意见,还是游说国会议员、影响其投票行为和投票倾向,在大多数情况下都是很多相关非政府组织共同采取行动。也只有在联合行动的情况下,这些非政府组织的诉求才有能最大限度地受到美国政府行政部门、国会乃至整个社会的重视,并产生预期效果。

(三) 与美国政府有关部门合作

除了这些试图以向行政部门和国会施加压力和影响的方式约束美国与印尼的军

“East Timor Action Network 1999 Annual Report,” available at : <http://www.etan.org/etan/1999anul.htm> .

“Groups Urge Congress to Continue Restrictions on U.S. Military Assistance to Indonesia,” available at : <http://www.etan.org/news/2002a/07letter.htm> .

“U.S. Groups Call on Congress to Maintain Restrictions on Military Aid to Indonesia,” available at : <http://www.etan.org/news/2005/09ngo.htm> .

5 “Groups Urge Congress to Restrict Assistance to Indonesian Military in Legislative Mark-up,” available at : <http://www.etan.org/news/2006/05forops.htm> .

事关系、反对军事援助印尼的美国人权组织、宗教和妇女团体等外,还有一些美国非政府组织主要通过与美国政府有关行政部门,如国务院、国防部、国际开发署和司法部等合作,在印尼实施一些军政关系项目,以推动印尼军政关系改革和民主的军政关系文化的养成。

与政府机构相比,非政府组织在接触对象国的社会时往往更具优势,其活动更灵活、更具体、也更容易深入到最深层次的社会需要。因此,美国政府也乐于利用这些组织,放大其影响力,来实现其对外政策目标。很多非政府组织,虽然形式上独立于美国政府,但在很多议题上与后者有着共同的利益,也愿意与政府部门合作,借此来推进和扩大自己的影响。

发展选择公司(Development Alternatives Inc.)在很多议题上与美国政府有关部门进行了合作。2002年10月巴厘岛爆炸案后,美国政府要求冲突预防和反应局(OCPR)和该公司迅速提出周延的应对方案。二者在当地政府及非政府组织的配合下,对损失状况进行了评估,向受影响的社区提供了经济援助。2003年雅加达喜来登宾馆汽车爆炸案后数小时内,它们又在当地非政府组织配合下,评估了受害者的需求,制定了一个对美国大使馆决策有指导意义的援助框架。2003年5月,印尼政府与自由亚齐运动的谈判破裂。在印尼政府发动军事进攻后,它们向受害者提供了紧急状态援助,并通过信息自由流动研究所(Institute for Free-Flow of Information)开展了一个媒体监督项目,以支持言论自由、监督国有媒体对冲突报道的客观性。从2004年8月到2007年9月,发展选择公司与美国国际开发署合作,在亚齐、西伊里安查亚、马鲁古、中苏拉威西等省份实施了名为“支持和平的民主化”的项目,其目的是解决在资源分配、权力划分和政治决策参与、认同、地位或价值观等方面利益不相容的集团之间的暴力冲突。该公司在实施这一项目过程中,还与当地的非政府组织、大学及公共研究所等进行了合作,意在通过支持地方组织和机构开展社区复兴活动、培训及监督等活动,努力从根源上解决印尼的暴力冲突,为整个印尼实现和平、解决冲突培养一种持久的、制度性的能力。

“英特新闻”是一家独立的媒体组织,也接受国务院、美国国际开发署及国际开发署转型启动办公室的资助。2001年6月,在美国国际开发署资助下,“英特新闻”在西肯塔基大学开设了国际新闻业与媒体管理培训项目。该项目开展第一年就有印尼记者和媒体管理者参加培训。“英特新闻”特别注重媒体在减少国家间或国内冲突中

David Pottebaum, Ignacio Sainz Terrones & Daniel Ziv, "Fast Action Yields Real Results in Indonesia," in *Developments: A Quarterly Newsletter of Development Alternatives, Inc.*, Fall/Winter 2003, pp.1, 15. USAID/Indonesia, "Support for Peaceful Democratization," available at: <http://indonesia.usaid.gov/en/Activity.150.aspx>.

所能够发挥的积极作用。他们认为,无偏见、准确地报道有助于降低冲突地区的紧张状态。该组织在2001年开设的名为“为和平而报道”(Reporting for Peace)的培训班为部分印尼记者进行了培训,其主要目的就是训练记者利用其报道技巧来缓和冲突、降低敌对状态。

这些非政府组织的活动,都直接或间接地对推动印尼军政关系改革和民主的军政关系文化的形成产生了一定影响。其他接受美国国际开发署资助并推动印尼民主发展和军政关系改革的非政府组织还有:国际共和研究所(IRI)、全国民主研究所(NDI)、选举制度国际基金会(IFES)、亚洲基金会、信息自由流动研究所、东南亚报业联盟(SEAPA),以及民间机构合作协会(PACT)等。通过与这些非政府组织的合作,来实施美国政府各有关部门推动印尼军政关系民主化改革的项目,有助于实现美国的政策目标;同时,通过它们直接与印尼民众对话,更有助于印尼民众理解和接受,对形成民主的军政关系文化有积极影响。

五 对美国作用的评估

美国政府行政部门、国会及人权和非政府组织都非常关注印尼军政关系民主化改革,其目标是一致的,都试图施加影响,推动印尼军政关系民主化改革;但施加影响的方式却不同。行政部门主要是试图通过发展与印尼的军事关系,在接触中影响印尼军方人士,促进印尼军政关系民主化改革;而国会和一些非政府组织则试图通过限制军事援助印尼等惩罚性措施施加压力,促其改革。这些差别反映出美国社会各界对“恢复与印尼的军事关系能否有效地促进印尼军队和军政关系改革?”这一问题的不同认知。

赞同者在国防部、国务院及美国国际开发署等部门居多,他们大都倾向于美国决策者在冷战时期偏爱的“渗透理论”——军队现代化和专业化将不可避免地导致更加民主的军政关系,主张通过与印尼军方的建设性接触,影响并改变它,促进印尼军政关系民主化改革。他们认为,印尼军官接受美国的军事培训,可以直接在美国的文化环境中感受美国军队的职业精神,认识美国的军政关系特点,从而更可能接受并尊重文官控制军队的原则。在所有赞同者中,时任美国防部副部长的保罗·沃尔福威茨最具代表性。他在接受美联社和路透社记者访问时说:“我知道,并不是每一个军

Catharin E. Dalpino, “The Bush Administration in Southeast Asia: Two Regions? Two Policies?” in Robert M. Hathaway & Wilson Lee eds, *George W. Bush and Asia: A Midterm Assessment*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D. C., 2003, p.106.

事教育的故事都是成功的,但总的看来,我认为经验确实表明,与美国有真正联系的那些军官,视野更开阔,更易于接受文官控制,也更支持民主。”而国会和一些非政府组织中有很多持怀疑态度者。他们关注的是印尼军官参加了这些项目的培训后侵犯人权的行爲还在不断发生,认为“解决这种问题的更好的办法是停止军事训练,直到印尼武装力量处于文官政府的有力控制之下,并表现出对法治的尊重。”他们担心在印尼军队尚未对过去侵犯人权的行爲承担责任、未完成民主化改造的情况下就向其提供援助,会传递错误的信号,不利于进一步推动印尼军事部门的改革,从而延缓或破坏印尼的民主化进程。

尽管不同部门对该问题的看法截然不同,但都以不同的方式推动了印尼军政关系民主化改革。从维兰托将军于1998年10月5日宣布实施“新范式”改革计划起,印尼国民军正式放弃了“双重使命”原则,军政关系改革取得了实质性进展:到2004年9月底,逐步取消了军方在立法机构的指定席位,并取消了全国和地区司令部占据的社会政治职位,实现了军队与警察分离,明确规范了军队与警察在国防及国内安全方面的责任,逐步确立了文官对武装力量的牢固控制;军队与专业集团党分离,实现政治上中立。

这些改革主要是从制度层面界定了军队的角色和职责,为民主的军政关系确立了法律保证。如前所述,美国国际开发署在其中所发挥的作用非常明显。从形式上看,法律和制度层面的改革可以相对容易地完成,但制度的稳定和成熟还有赖于民主的军政关系文化的形成。美国国务院、国际开发署和国防部通过一些军政关系项目对印尼军政关系改革的支持,再加上一些非政府组织的参与和合作,广泛地涵盖了印尼军政关系改革的各个方面,深刻地影响了印尼民主的军政关系文化的养成。

仇朝兵:中国社会科学院美国研究所助理研究员

Deputy Secretary Wolfowitz Interview with AP, Reuters, (Interview in Singapore with Steve Gugkin, AP, and Richard Hubbard, Reuters.), available at :<http://www.defenselink.mil/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=3481> .

Dana R. Dillon, “U.S. Can Help Indonesia Democracy by Cutting Military Ties,” International Herald Tribune, September 26, 2000 .

该计划包括如下内容:改变印尼国民军的地位及其采取的方法,使之不必再处于前列;把控制(occupying)的观念转变为施加影响,施加影响的方式由直接转变为间接;准备与其他部门共同发挥政治作用等。参阅 Muhammad Najib Azca, “Security Sector Reform, Democratic Transition, and Social Violence: The Case of Ambon, Indonesia,” in Clem McCartney, Martina Fischer & Oliver Wils eds., Security Sector Reform: Potentials and Challenges for Conflict Transformation, Berghof Handbook for Conflict Transformation Dialogue Series No.2, Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, 2004, p.37 .

美国对海底权利的诉求 与国内利益的平衡

——以海底界限的争论为中心(1969~1972)

王金强 王蔚

[内容提要]美国海底政策的出台在很大程度上取决于国内利益的平衡。本文从政府部门间、利益集团间及部门机构与利益集团间相互博弈的角度,对影响美国海洋政策转向的因素进行探讨。文章认为,1945年《杜鲁门公告》是美国首次海底权利声明,在美国国内引起了关于是否扩展大陆架权利的争论。从美国政府内部关于宽狭大陆架界限的分歧到利益集团关于经济利益与军事利益的争论,其中的分歧或趋同主导了尼克松政府在海底界限问题上的两次政策转向。最终美国将海底问题交由联合国,回归国际海洋体系。这反映出美国国内部门、集团利益在美国海洋决策中的地位和作用。

关键词 美国外交 海洋体系 海底权利 海底委员会

美国国内关于海底问题上的利益争论是尼克松政府时期制订海洋政策问题上需要解决的主要问题。本文在美国国家档案文献整理与归纳的基础上,结合比较政治学理论与方法,对美国海底利益之争、政府内部如何由冲突走向合作以及尼克松政府最终政策转向进行系统分析,以求深化对这一时期海底问题复杂性的认识。

一 《杜鲁门公告》与关于海底界限争论的源起

17世纪以来,人们普遍接受海域或海洋资源是不受任何个别国家管辖的“无主”财产或“全球公有”地,但海洋的自由利用也会导致冲突,于是便产生了一些国际的优先权原则和普遍适用标准,以调节这些相互矛盾的利益冲突。但这些原则和标准由于经济和海洋技术的发展不断被打破,世界各国不断把越来越多的海洋区域“圈占”

起来。例如 17 世纪末出现的三海里的领海距离界限日益得到国际上的普遍承认，“成为沿海国管辖权的普遍界限。” 尽管各国时有冲突，但总体上，这一领海距离界限基本上保持了海洋秩序的平稳状态。第二次世界大战之前海底区域仍没有突破人类的未知领域，因此也没有对海底提出鲜明的权利主张，在相当长的一段时间内海洋争论的焦点基本上局限在领海权利与渔业权利问题上。

19 世纪中后期，在工业革命的推动下，海洋科学技术有了突飞猛进的发展，英国最早开始深海勘测与调查并于 1866 年横跨英吉利海峡铺设电缆成功，1870 年代海底采矿业和近海石油工业也取得突破。海洋技术发展所带来的直接后果就是海洋活动日益超越三海里的领海限制，而且不断指向海平面以下，于是海底的重要性日益凸显。当时的海洋强国认为“应该将海底与海面区别开来”，重新定义沿海国的管辖权限。新兴的海洋国家不顾传统的海洋大国的强烈反对，单方面扩大海洋管辖权，这种单边行动引起了两个棘手的问题：国家是否有权利对长期作为公海使用的海洋实施国家管辖权；传统的国际规范是否只有通过国际协议才能变更？这两个问题也是日后海洋国家与沿海国家长期公开辩论的主题。

具有讽刺意味的是，正是在美国成为海洋强国时，美国人不经意地种下了导致原有体系逐渐崩溃的种子。美国有意扩大它的海底管辖权始于罗斯福时期。1938 年美国独立开采公司 (Independence Exploration Company) 寻求参加内政部在墨西哥湾三海里之外的地理勘测活动，内政部吸取上次“钻石法案” (Diamond Bill) 的教训，要求独立开采公司对其保持克制；但在同年的下半年，罗斯福总统要求内政部发出一项行政命令，建立跨越美国海岸线的海军石油储备，从而将大陆架海底开发问题提上政府的议事日程。

真正意义上从海洋自由制度过渡到强大的“准制度”⁵ 的转折点是 1945 年 9 月 28 日杜鲁门总统发表的《杜鲁门公告》 (Truman Proclamation)。这一公告宣称：“处于公海之下但毗连美国海岸的大陆架底土和海底的自然资源属于美国，受美国的管辖和控制。” 这是海洋国对越出其领海范围的大陆架实行管辖权而提出的第一个权利主张，暗示了大陆架是沿海国家陆地的延伸，某些权利理所当然属于沿海国所有。

Buzan Barry, *Seabed Politics* (N. Y.: Praeger Publishers, 1976), p.2.

Buzan Barry, *Seabed Politics*, op. cit., p.4.

1937 年 2 月，在美日渔业争端谈判期间，阿拉斯加钻石代表团 (Delegation Diamond of Alaska) 在众议院提出了钻石法案，要求禁止外国渔民在美国大陆架附近捕鱼，授权联邦政府没收外来非法渔船的权利，这一法案在国务卿科德尔·赫尔 (Cordell Hull) 劝阻下没有生效。

5 [美] 罗伯特·基欧汉 约瑟夫·奈：《权力与相互依赖 转变中的世界政治》 (林茂辉等译) 北京·中国人民公安大学出版社，1992 年版，第 116 页。

[美] 杰拉尔德·丁·曼贡：《美国海洋政策》 (张继先译) 北京·海洋出版社，1982 年版，第 248 页。

当时美国这一声明主要是针对海底的“石油资源和矿产资源”。问题是这一声明在当时并没有引起其他国家的公开抗议,因为美国并没有明确提出主权要求,而仅仅提出了资源的管辖权和控制权。但也正因为这样,这一声明所暗含的危险性就更大,因为它赋予公告以某种程度的合法性。其他国家不对这一宣言表示反对,也正是为了获得与美国相同或相类似的权利,也就为其他国家纷纷提出大陆架权利主张铺平了道路。海底权利主张成为扩大沿海国管辖权的一个重要因素。

可以说,《杜鲁门公告》的最大影响并不在于其自身,更重要的是它开创了一个先例(precedent)。它直接触发了新一轮国家提出大陆架权利主张的浪潮,而且相当一部分国家的权利主张大大超越了美国的权利声明,⁵更为严重的是,这些国家的权利主张甚至被写入国家的立法之中,这些立法还涉及到领海与海峡问题,海底问题变得日益复杂,成为国际海洋政治舞台上一个突出的问题。所以说,《杜鲁门公告》是战后海洋争论与冲突的始作俑者。值得说明的是,从日后海洋冲突的理论来源来讲,《杜鲁门公告》中所极力主张的权利正是日后美国政府所极力反对的。

《杜鲁门公告》关于大陆架权利的声明对国内政治的一个深远影响就是内政部权力的膨胀。围绕近海石油开发的收益问题,美国各州与联邦政府之间一直存在法律之争。从1894年美国出现浅海石油钻探以来,加利福尼亚州、宾夕法尼亚州和其他沿海各州就以海底土地的所有者自居,国务院也认为“美国对3海里以外的墨西哥湾海底有管辖权”;但内政部认为超越3海里的海底资源属于无主物,各州无权宣布所有权,并根据1920年的《联邦矿产出租法》(Federal Mineral Leasing Act)一直拒绝给加利福尼亚州的近海作业签发采矿执照。考虑到对领海范围之外的海底行使主权没有国际法基础,内政部“一直鼓励联邦政府对这一区域的海底资源行使控制权”。可以说,《杜鲁门公告》的出台正是内政部努力的结果,它在向国际社会宣布美国对大陆架拥有权利的同时,也重申美国联邦政府对大陆架自然资源的权利,在一定程度上平息了长期以来各州与联邦政府之间的法律之争。在《杜鲁门公告》出台后,内政部获得了极大的政治回报。杜鲁门总统在发表海底公告与渔业公告的同时,

Lawrence Juda, *Ocean Space Rights: Developing U. S. Policy* (N. Y.: Praeger Publishers, 1975), p.14.
Evan Luard, *The Control of the Sea-bed, A New International Issue* (London: Heinemann, 1974), p.36.
Buzan Barry, *Seabed Politics* (N. Y.: Praeger Publishers, 1976), p.8.

5 截止到1958年,大约有20个国家对其大陆架提出了权利声明,这20个国家还不包括那些对大陆架实行完全主权的国家。最有代表性的是拉美国家的权利主张。阿根廷将大陆架作为其领土的一部分,要求对大陆架行使主权。智利政府走得更远,主张不仅对海底大陆架行使主权,而且对其上覆水域同样拥有主权。

Lawrence Juda, *Ocean Space Rights: Developing U. S. Policy* (N. Y.: Praeger Publisher, 1975), p.13.
Hearing Before the Senate Committee on the Judiciary, “Submerged Oil Lands,” 76th Congress, 1st session, (Washington: U. S. Government Printing Office, 1939), p.44.

公布了一项行政命令,即,“美国大陆架的资源置于内政部长的管辖与控制之下。”当时的内政部长哈罗德·艾克斯(Harold Ickes)对公告所赋予美国的资源权利激动不已。他在给杜鲁门的信中称赞《杜鲁门公告》“大大扩展了美国的国界。”

但所有这一切都使美国深深地卷入了各国在海底界限上逐步向外扩张而产生的国际政策争端中,这是当时的内政部所始料不及的。

二 关于海底界限问题的部门利益之争

在国际社会就海底界限问题陷入长期争论的同时,在美国国内,围绕着深海采矿及国家管辖范围之外的海底疆界问题,也爆发了一场公开的长时间争论。这场争论最初主要是20世纪60年代早期人类对海洋认识与开发能力提高的副产品,但随着国际争论与国际海洋体系构想的展开,美国认为国内争论“对美国海底利益越来越产生不利影响。”⁵因此,美国在开展国际协商的同时,不得不把焦点同时转向国内利益的协调与平衡。

从内政部掌握海底资源开发租借权开始,美国政府内部就存在关于渔业利益、石油利益和军事利益的争论。围绕这一问题,国防部、内政部、国务院,以及国家安全委员会从不同的立场出发对大陆架的界限提出了自己的主张,其中的分歧集中在国防部与内政部之间。早在《杜鲁门公告》发表前,国防部的前身——当时的海军部因担心美国的石油储备问题而对美国领海范围内的海底宣布行驶主权,但同时提出,“(美国)对超越3海里范围的海底宣布拥有资源权利在国际上是没有先例的”。这虽然与内政部的言论不太相符,但海军部与内政部一样认为大陆架界限与领海界限是两个不相关的问题,对大陆架权利的夸大并不会影响到领海界限的扩大。海军部认为“只要不影响美国海军的自由活动,海军部就不反对内政部扩展大陆架界限。”同时,考虑到建立石油储备对美国安全的重要性,海军部极力回避对扩大海底开采活动的反对意见。但这样做的一个严重后果就是内政部将海底开采范围无限扩展,最终

Lawrence Juda, *Ocean Space Rights: Developing U. S. Policy* (N. Y.: Praeger Publishers, 1975), p.24.
Harold Ickes, “Underwater Wealth”, *Colliers*, February 23, 1946, p.20.

此时的争论以1958年第一次海洋法会议关于固定界限与灵活界限的争论为起点。这次会议最后达成妥协方案,即,固定界限与灵活界限相结合。委员会提出的200米等深线加可开发性界限标准的方案付诸表决并获得通过,从而使大陆架的界限问题得到了“理论上”的解决。

5 “Circular Airgram CA-406 from the Department of State to Multiple Posts, January 23, 1969, 1025Z,” *FRUS, 1969-1972, Vol. E-1, Chapter 6: Oceans Policy, Doc.333*, National Archives, Documents on Global Issues, available at: <http://www.state.gov/r/pa/ho/frus/nixon/e1/index.htm>

Lawrence Juda, *Ocean Space Rights: Developing U. S. Policy* (Praeger Publishers, 1975), pp.46-47.

Lawrence Juda, *Ocean Space Rights: Developing U. S. Policy*, p.47.

引发了两部门的利益冲突。这一冲突的导火线是美国科利尔石油公司(Collier Corporation)在美国远海岸架设石油钻井平台。这对美国海军的自由通行造成了极大障碍,国防部就此向内政部提出异议。内政部以开采活动符合外大陆架土地法(Outer Continental Shelf Lands Act)为由加以拒绝。尽管这一事件经过调解得以解决,但国防部认为“有必要重新考虑在大陆架问题上的态度”。这标志着国防部在大陆架界限问题上的立场开始转变。

国防部从美国的安全利益出发,除了强调美国所一贯主张的上覆水域的公海地位、公海上空的自由通行权和大陆架海底水域的军事自由通行权外,还主张在深海底拥有反潜艇作战的能力。它认为“只有双管齐下,美国的安全利益才能得到保障。”但不论哪一项主张,国防部认为大陆架公约中的可开发性界限标准与大陆架界限的扩大,都是与美国的安全利益相违背的。肆意扩大“超过200米等深线的大陆架界限只会将更大范围的大陆架置于沿海国的管辖范围之内,这必然将更大范围的海底水域置于沿海国的管辖范围之内,也必然将美国的海底活动置于沿海国的控制之下。”⁵助理国防部部长保罗·尼采(Paul H. Nitze)1969年给基辛格的备忘录中再次表达了这一担忧。他着重强调,在海底界限与海底自由的关系上,“必须保证超越领海范围的公海航行自由权和公海上空的自由飞越权。”这进一步明确了国防部将大陆架原则与公海原则严格区分的要求和主张。

冷战期间,安全方面的考虑在国防部占了支配地位。在关于发展海底武器的问题上,由于苏联海军日益强大,使国防部越来越担心美国的国家安全。国防部将苏联海军力量的崛起特别是潜艇舰队看作是对美国安全的最大威胁,因此他们认为“美国必须有足够的力量应对苏联的潜艇战(Anti-Submarine Warfare缩写为ASW),特别是要发展美国的海底探测系统以降低美国遭受苏联水下攻击的可能性。”反潜艇作战需要克服的问题包括侦查、探测和准确定位系统,国防部在国会报告中称,“在目前

1953年艾森豪威尔政府通过这一法令,仿效《杜鲁门公告》重申美国对大陆架自然资源的权利,并声明其上覆水域在航行自由和捕鱼权利方面的性质不变,从而平息了沿海州与联邦政府持续了长达近10年的有关美国大陆架资源所属权的法律之争。

Federal Records Center, “Letter of Morris to Secretary Udall, May 2, 1962,” Lawrence Juda, *Ocean Space Rights: Developing U. S. Policy* (Praeger Publishers, 1975), p.68.

“Letter from the Deputy Secretary of Defense (Gilpatric) to Under Secretary of State (Bowles), May 25, 1961,” FRUS, 1961 ~ 1963, Vol. XXV, Law of the Sea, Doc. 490, available at: <http://www.state.gov/r/pa/ho/frus/kennedyjf/xxv/6029.htm>

5 “Letter from the Deputy Secretary of Defense (Nitze) to Rusk, January 6, 1969,” FRUS, 1969 ~ 1972, Vol. E - 1, Chapter 6, Doc.332.

“Memorandum from Laird to Kissinger, July 1, 1969,” FRUS, 1969 ~ 1972, Vol. E - 1, Chapter 6, Doc. 343.

Lawrence Juda, *Ocean Space Rights: Developing U. S. policy* (N. Y.: Praeger Publishers 1975), p.69.

海底技术取得突破的前提下,海底探测和追踪系统已经取得重大突破。”这一问题本身并不存在什么异议,但问题是这种水下追踪系统的安装倒成为与内政部相冲突的一个焦点,原因是探测系统的安装需要以海底活动的充分自由为前提,而且加上这种系统特有的军事机密性,大陆架上的商业海底开采便成为泄漏这一军事机密的隐患;再者,由于这一系统装置的技术限制,这一系统只有安装在其他沿海国家大陆架边缘范围内才能发挥最大效用,而美国关于宽大陆架的海底界限主张极容易被其他沿海国家所效仿,一旦200米等深线范围之外的海底区域被置于沿海国家的控制之下,这一区域就会成为军事系统的禁区,反潜战装置的安装就会更加困难。单凭在美国沿海安装这一系统对可疑潜艇进行追踪,其效果无异于“大海捞针”。

在估计到内政部的反对倾向后,国防部在考虑海底探测系统的同时,也在构想另一个更为大胆的替代方案,即,在国家管辖范围之外的海底区域建造海底军事基地。这一军事基地包括导弹发射架,钻塔以及水下潜艇等自由进攻系统,国防部研究人员也一度确信“在连接海岸和陆架的区域内建立这种拥有通信和运输能力的海底基地是极为可能的。”虽然这一计划由于高昂的花费而暂时搁浅,但国防部已经发出这一信号,不论哪一种方案,都是以窄大陆架界限为前提的,国防部已经明确表态支持窄界限的沿海国家大陆架管辖权。

在国防部主张做出重大转折的时候,内政部反而更加强化了它原有的立场。内政部本来就主张将美国的大陆架界限做无限制的延伸。在1960年代早期,在海底技术还相对落后的情况下,美国的海底活动范围就已经达到了“3600~4000英尺”的深度。⁵内政部立场的理论依据源于1958年大陆架公约的可开发性标准,即,模糊界限标准。他们的意图很明显:既然人们对外大陆架界限没有一个准确的界定,内政部的解释就是“越来越宽广的海底”。内政部之所以要求无限制扩大美国大陆架权利的范围,首先是因为它所掌握的技术优势。无论是石油钻探技术还是矿产开采技术,美国都远远领先于其他沿海国家。只要承认美国对其海岸大陆架的资源权利,也就等于美国可以对其大陆架甚至远达深海底的自然资源享有专属控制权。其次,最能

House Appropriations Committee, Subcommittee on the Department of Defense, “Department of Defense Appropriations for 1960”, Congressional Report, 88th congress, 1st session, Part 1, (Washington: U.S. Government Printing Office, 1960), pp.757~758.

Lawrence Juda, *Ocean Space Rights: Developing U.S. Policy* (N.Y.: Praeger Publishers, 1975), p.70.

William A. Nierenberg, “Military Oceans,” Nigel Calder, *Unless Peace Comes* (London: Penguin, 1968), p.117.

5 Lawrence Juda, *Ocean Space Rights: Developing U.S. Policy* (N.Y.: Praeger Publishers, 1975), p.62.
“Letter from the Deputy Secretary of Defense (Nitze) to Secretary of State (Rusk), Washington, January 6, 1969,” FRUS, 1969~1972, Vol. E-1, Chapter 6, Doc.332.

激起内政部维护这一立场的理由是它能为美国带来持续的和丰厚的利润回报。例如,1962年,内政部仅在墨西哥湾附近的石油开采租借费收入就达到50亿美元。在现实的利益面前,内政部的举措得到了来自国会拨款委员会的大力支持,而一旦利润有所下降,内政部的活动就会立即遭到来自国会的质疑,因此内政部只能通过扩大海底界限以便将更多的海底租借权授予国内石油或矿业公司来增加收益。所以内政部不断催促美国政府接受宽大陆架界限的现实,抵制国防部的立场。

1969年,内政部收到一份来自国家石油委员会(National Petroleum Council缩写为NPC)的报告。这份报告列举了大量的数据,说明美国在未来5年内国内原油的消耗量将会增加50%,因此“石油产量的良好及稳步上升对美国的安全和自由世界秩序的稳定极为重要。”报告还断定这段时期石油的供应量主要集中于美国海岸至深海底,而且这一时期的石油需求量已经远远超越了同时期技术进步带来的石油开采增加量,因为如果海底开发技术要达到6000英尺的海底深度,至少需要10年时间。因此,鉴于美国当时所处的形势,为弥补由于技术原因所带来的差额,报告提出,海底石油“不仅关系到美国自身的利益,还直接影响到美国盟国的安全利益。”这一报告极力否认关于美国石油进口税问题。按照当时美国的石油进口计划,每年对石油都有一个确定的进口限额,而对不属于美国控制的“无主”大陆架的石油开采数额要列入进口量。这样,随着这一区域石油产量的增加,美国石油企业所担负的石油进口税也将随之增加,这在内政部和石油企业看来都是不公平的,因此唯一的解决措施就是“对大陆架及其边缘区域整个海底区域宣布专属管辖权”。⁵当时的商务部长霍华德·波勒克(Howard W. Pollack)也支持这一立场。他认为1958年大陆架公约已经对国家大陆架权利做出了足够的界定,根据可开发性标准,沿海国家对整个大陆架边缘拥有资源主权。内政部认为“如果对靠近美国海岸的大陆架边缘进行权利限制就等于放弃了属于我们的潜在财富,而保护我们这些权利的方式就是要强化这些权利。”报告最后提到,考虑到当时的国际形势,美国的这一立场在大陆架公约中也是有“国际法基础的”。也就是说,海底开发不会引起国际海底争端。

尽管国家石油委员会的这份报告强调了美国对海底资源行使管辖权不会影响到

New York Times, February 25, 1962, p.28.

Lawrence Juda, Ocean Space Rights: Developing U. S. Policy (N. Y.: Praeger Publishers, 1975), p.97.

Lawrence Juda, Ocean Space Rights: Developing U. S. Policy (N. Y.: Praeger Publishers, 1975), pp.97 ~ 98.

5 Oil and Gas Journal, May 12, 1969, p.105.

“Memorandum from Robert Osgood to Kissinger, January 20, 1970,” FRUS, 1969 ~ 1972, Vol. E - 1, Chapter 6, Doc.363.

这一国际法基础是指1958年日内瓦海洋法会议通过的《大陆架公约》。

美国海军在这一区域的自由活动,但越来越多的国家对海底界限提出日益激进的权利声明。鉴于各国声明引发的海底权利主张日益地多元化,1969年5月国防部官员在给国务院的备忘录中提出了暂停一切海底界限声明的主张,即,“在国际海底制度制订之前,所有的国家停止一切针对大陆架界限和海底权利主张的声明。”这一主张使得业已存在的海底界限之争更加公开化、白热化。其实早在1969年1月在美国行政部门内部对于暂停条款曾有过大体意向,就是美国政府应该寻求对暂停界限声明的广泛支持。但由于当时国防部认为暂停声明应该包括等深线200米的区域,而内政部在商务部的支持下坚决反对停止海底界限声明,其反对意见甚至大大超过了抵制限制海底开发的程度,理由是这将损害美国已经开始的200米等深线范围之外的海底开发的合法地位。所以,即使是在关于暂停条款是否仅针对超过200米深度的大陆架区域的权利声明的问题上,美国政府内部也并没有达成一致。几乎是在同时,国防部副部长戴维·帕卡德(David Packard)也向总统提交了一份备忘录,要求美国对200米等深线界限之外的海底暂停开采权利和界限声明,也直接把矛头指向内政部,但国务院对这两份备忘录都没有作出明确表态。在6月16日即将举行的联合国非正式咨询会上,美国驻联合国的机构也并不清楚国务院在这一问题上采取什么样的立场。

当内政部和国防部在大陆架界限问题上的态度日益明朗化的时候,国务院的关于海底界限的立场却十分含糊,游走于国防部与内政部之间。甚至可以说,国务院还不清楚到底哪一种海底界限的立场更能代表美国的利益。为了使美国的海底利益在两部门之间获得平衡,国务院的反应就是将美国在海底界限问题上的利益与上覆水域及其上空的海洋利益分开处理。因此,国务院既同意国防部通过国际协议制定海底界限,又反对国防部停止一切海底资源的权利和开发声明的立场,既支持内政部尽可能获取美国海底资源利益的要求,又反对内政部寻求单方面声明扩大沿海国家海底管辖区域的主张。为调解安全利益与商业利益之间的矛盾分歧,1969年8月11日,副国务卿亚历克西斯·U.约翰逊(Alexis U. Johnson)提出一项建议,即在海底界限确定之前,“这一区域的任何开发和利用都不影响它的最终定位,特别要保护先前开发投资的完整性。”这里带有一个隐含条件,那就是对这一界限的讨论并不会

“Memorandum from the Assistant Legal Adviser for East Asian and Pacific Affairs (Aldrich) to the Under Secretary of State (Johnson), May 29, 1969,” FRUS, 1969 ~ 1972, Vol. E - 1, Chapter 6, Doc. 340.

“Memorandum from Robert Osgood of the National Security Council Staff to Kissinger, June 12, 1969,” FRUS, 1969 ~ 1972, Vol. E - 1, Chapter 6, Doc. 341.

“Letter from Johnson to Members of the Committee on International Policy in the Marine Environment, August 11, 1969,” FRUS, 1969 ~ 1972, Vol. E - 1, Chapter 6, Doc. 353.

妨碍已经开始的或者正在进行的海底开发行动,这实际上是对暂停决议的一次大修改。

可以看出,尽管国务院也主张暂停界限声明,但并不是否定大陆架公约的法定地位,只是需要在达成国际协议之前中止界限声明,而且承认“200米等深线之内的大陆架资源的开发活动继续有效,”这和国防部主张停止一切声明大陆架界限的目的并不是完全一致的。国务院可能是出于团结美国政府内部而向内政部做了局部倾斜。但同时,国务院也隐约感受到了海底界限问题可能导致国际冲突的潜在威胁,这些冲突会使美国直接或间接受到牵连。因此国务院认为涉及海底界限和海底制度的问题关系到美国的长远利益。为防止出现国际海洋冲突,国务院强烈坚持这些问题应该通过国际条约进行解决,而不是单方面声明,这与国防部的立场基本上又是吻合的。因此国务卿迪安·腊斯克(Dean Rusk)在给尼克松的备忘录中写道,“我没有意识到在这一问题上(大陆架界限问题)国防部与国务院存在分歧,相反地,我认为这两个部门的立场是一致的,所谓的困难是发生在与内政部的立场之间。”不过,国务院也明确主张在大陆架界限问题上要取得与内政部的一致(而不是妥协)。

与此同时,当内政部与国防部在宽、窄大陆架界限问题上争论不休的时候,国务院正在致力于通过国际协商达成一项关于海底界限的国际协议。这一问题引起了国会的注意,在1969年召开的由全体参议员参加的会议上,参议员亨利·杰克逊(Henry M. Jackson)认为在日内瓦协议中没有对大陆架界限做一个明确的界定,希望“大陆架界限以条约的形式出现在参议院面前。”实际上,国务院已经在联合国范围内通过正式和非正式的讨论提出了一套原则,也就是大陆架界限制订的选择程序,是通过国际协商达成协议(国防部、国务院立场)还是对1958年大陆架公约的固定条款(内政部立场)或对新的“海洋法条约”⁵附加修正案。考虑到国际法因素,国防部和国务院认为,美国应该尽可能确立“国际社会赞同(agreed)”的大陆架精确界限以便阻止日趋活跃的单方面海底声明。内政部却认为,达成国际条约只是方法中的一种,而且这种国际协商往往会使各国陷入长期的讨价还价之中,所以应该建立“国际

“Memorandum from Aldrich to Johnson, May 29, 1969,” FRUS, 1969 ~ 1972, Vol. E - 1, Chapter 6, Doc. 340.

“Memorandum from Rogers to Kissinger, July 9, 1969,” FRUS, 1969 ~ 1972, Vol. E - 1, Chapter 6, Doc. 346.

“Memorandum of Conversation, July 7, 1969,” FRUS, 1969 ~ 1972, Vol. E - 1, Chapter 6, Doc. 345.

5 1968年7月到12月,美苏双方进行了两轮专家级会谈,主要商讨新的国际法会议问题,达成了一项条约草案,包括三项内容,即领海方案、海峡方案和渔业方案,其目的在于以给予沿海国渔业优惠政策换取他们在领海与海峡问题上对美苏两国立场的支持。

“Memorandum from Robert Osgood of the National Security Council Staff to Kissinger, June 12, 1969,” FRUS, 1969 ~ 1972, Vol. E - 1, Chapter 6, Doc. 341.

社会可接受(accepted)”的大陆架精确界限。这里使用“赞同”与“可接受”这样两个不同的措辞,也正好反映了国防部与内政部在如何解决大陆架界限问题上持有不同的立场。

国防部认为内政部的措辞仍然拘泥于单方面海底声明,将会引起新一波扩大国家海底管辖界限的浪潮,除非国际上采纳国防部的两份备忘录中所建议的停止任何大陆架界限声明的主张。在国防部与内政部取得一致之前,国务院也不会轻易表态支持“赞同”这一措辞(尽管国务院倾向于这一措辞)。在很长一段时间内,以总统为中心的国家安全委员会为保证在这一问题上的主动权,也未对这一问题表达任何明确立场。

随着海底界限问题的解决日益陷入僵局,国防部长梅尔文·莱尔德(Melvin R. Laird)主张召开国家安全委员会最终决定美国政府的立场,因为国防部的立场很容易得到国家安全委员会的支持。但基辛格对国家安全委员会成员罗伯特·奥斯古德(Robert E. Osgood)提交的备忘录进行审议后认为,由于国家安全委员会决议的权威性和确定性,不管最终决议如何,都会丧失委员会在这一问题上的主动权,因此基辛格采纳奥斯古德主张,认为“副部长会议是达成我们所寻求目标的有效手段。”可以看出,基辛格也认为在内政部与国防部未表示出任何妥协意向的情况下召开国家安全委员会是不明智的,白宫的立场不可能完全倒向国防部一边。基辛格在1969年7月给副国务卿埃利奥特·理查德森(Elliott L. Richardson)的备忘录中再次强调了由副部长会议讨论决定美国在大陆架与海底区域界限问题上的立场,并指出在做出最后决定之前,必须考虑内政部的立场。

副部长会议在1970年1月29日召开。在这次会议上,在国务院的协调下,国防部对自己所坚持的立场做了修改,即,“大陆架界限可以超过200米等深线的范围,但最大不能超过550米等深线或50海里宽度的大陆架范围。这一界限应该通过联合国会议达成国际协议,但在达成这一协议之前,停止国家管辖范围之外的资源开发活动。”⁵国防部之所以提出550米等深线的大陆架海底界限,是因为国防部对水下探听系统安装(Sound Surveillance System,缩写为SOSUS)的估价。由于在1969年5

“Memorandum from Robert Osgood to Kissinger, June 12, 1969,” FRUS, 1969 ~ 1972, Vol. E - 1, Chapter 6, Doc. 341.

“Memorandum from Kissinger to Laird, July 12, 1969,” FRUS, 1969 ~ 1972, Vol. E - 1, Chapter 6, Doc. 347.

“Memorandum from Kissinger to the Under Secretary of State (Richardson), July 12, 1969,” FRUS, 1969 ~ 1972, Vol. E - 1, Chapter 6, Doc. 349.

5 “Memorandum from Robert Osgood to Kissinger, January 20, 1970,” FRUS, 1969 ~ 1972, Vol. E - 1, Chapter 6, Doc. 363.

月22日举行的18国裁军会议上,与会国达成一项禁止在3海里之外的海底建立任何固定形式军事设施的条约,之前国防部所建议的在国家管辖范围之外的海底区域建造海底军事基地的计划也随之被抛弃。由于对“可移动性武器”的定义和限制存在困难,会议没有对此作出限制,这就使得美国将注意力转移到反潜艇战的“可移动性武器”上,特别是海底探听安装系统的研究和开发。为保证这一系统最大程度上发挥其军事作用,国防部坚持550米海底界限是国家大陆架管辖范围的底线。内政部承认安装水下探听系统的重要性,但坚持认为对这一区域进行资源勘探与开发行使主权并不影响到军事用途,因为大陆架公约也将主权限制在资源的勘探与开发上。但国防部认为,尽管这在法理上是没有问题的,但对沿海国家来说,“允许将其大陆架用于军事用途显然是不现实的。”国防部进一步强调,扩大大陆架界限会使那些没有大陆架的内陆国或者大陆架资源相对贫乏的架锁国要求以寻求扩大上覆水域的专属权作为补偿。例如,缺少大陆架的智利、秘鲁、厄瓜多尔等国就在杜鲁门总统发表大陆架声明后宣布了200海里领海主权。

关于如何界定大陆架界限,国防部仍然坚持正式的国际协议是避免单方面声明扩大大陆架界限和破坏公海权利的唯一途径,国务院也倾向于认为达成一项国际协议是重要的。内政部强调达成一项新的海底公约“可能不利于我们的资源利益,也不利于我们的军事利益。”针对内政部将限制大陆架界限达成一项国际协议等同于对大陆架资源权利的放弃,国防部提醒内政部,大陆架的资源权利并不是美国唯一的商业利益,美国商业利益在很大程度上还包括远洋渔业利益和远洋运输业——内政部在坚持大陆架资源权利的同时放弃了美国其他的商业利益。

副部长会议没有解决内政部与国防部之间的利益分歧,政府各部门关于大陆架界限的争论将长期持续下去。实际上,关于海底问题上的国内政治之争才刚刚开始。⁵但这一争论的客观效果却是一方面加快了国务院改弦更张的步伐,另一方面也使白宫不得不尽早做出决定。

Bennett Ramberg, *The Seabed Arms Control Negotiation: A Study of Multilateral Arms Control Conference Diplomacy* (Colorado: University of Denver, 1978), p.29.

“Memorandum from Robert Osgood to Kissinger, January 20, 1970,” FRUS, 1969 ~ 1972, Vol. E - 1, Chapter 6, Doc. 363.

“Memorandum from Robert Osgood to Kissinger, January 30, 1970,” FRUS, 1969 ~ 1972, Vol. E - 1, Chapter 6, Doc. 365.

5 Lawrence Juda, *Ocean Space Rights: Developing U. S. Policy* (N. K.: Praeger publishers, 1975), p.106.

三 折中方案的提出与政府各部门立场的趋同

美国在大陆架界限问题上迟迟不能达成一致意见在很大程度上损害了美国在国际海底谈判问题上的主动权。在国内,国会要求尽快在大陆架界限问题上达成一致的呼声日益强烈,以亨利·杰克逊、李·沃伦·梅特卡夫(Lee Warren Metcalf)为代表的参议员要求国务院在精确界限问题上做出答复。在国际上,对大陆架实行主权或管辖权的声明事件不断发生,美国的盟国也由于无法辨明美国的立场而左右为难。为使美国尽快做出决定以便阻止类似事件的发生和寻求广泛的国际支持,1969年12月2日,国务院法律顾问特别助理艾伦·哈里斯(Allen F. Harris)提出了协调美国军事利益与商业利益的折中方案。他建议在领海与大陆架的一定范围内建立一个过渡区域。在这一区域内,只有沿海国家或者它所许可的对象有权进行勘探和开发,它所授权的对象不受国别限制。但是他对具体的外部界限没有作详细说明。这一折中方案的实质就是将内政部与国防部存在利益分歧的海底区域置于国家与国际共管之下。但当时由于国防部与内政部的利益分歧过大而没有引起国务院的重视。1970年1月,罗伯特·奥斯古德在副部长会议上再次提出了这一折中方案。

基辛格对这一折中方案颇为赞赏。在给尼克松的备忘录中,他建议总统接受中间区域方案作为进行部门协商的基础。但是对于这一中间区域,国防部与内政部分别作出了有利于自己部门利益的解释。双方分歧的实质是对在区域内享有什么样的权利的解释不一致。内政部认为这一区域内的资源权利应该是专属性的,这一区域的一切活动都要置于沿海国家的控制之下;国防部则坚持这一区域的海底开发应该置于国际管理机构的控制之下,由它来制定开发的标准和条件,并决定资源收益的分配以促进国际经济的发展,沿海国家享有竞标的优先权。国务院则促使双方分别做出让步,认为在这一区域内沿海国应该拥有资源勘探与开发权,但同时允许其他国家的其他活动(包括军事活动),也不禁止其他国家的资源勘探和开发活动。最终这一折中方案经过适当的补充和修改,在62号国家安全决策备忘录中以“托管方案”的形式确定下来。

“Memorandum from F. Allen Harris to Department of State, December 2, 1969,” FRUS, 1969 ~ 1972, Vol. E - 1, Chapter 6, Doc. 359.

“Memorandum from Robert Osgood to Kissinger, January 20, 1970,” FRUS, 1969 ~ 1972, Vol. E - 1, Chapter 6, Doc. 363.

“National Security Decision Memorandum 62, May 22, 1970,” FRUS, 1969 ~ 1972, Vol. E - 1, Chapter 6, Doc. 375.

在这一国家安全决议备忘录中,它同时接受了关于200米等深线的大陆架主权界限和建立托管区域的海底建议,既考虑了国务院关于沿海国家对资源权利的要求,同时给予国防部提出采取国际共管制度以适当的重视,可以说美国政府在200米等深线大陆架界限和中间区域的权利性质上基本达成了一致。根据这一备忘录,由国务院法律顾问约翰·史蒂文森(John R. Stevenson)任主席的美国政府内部跨机构任务小组(Inter-agency Task Force)负责起草了一份美国政府海底条约草案,详细阐述了美国的主张和立场。这一草案经过国防部、国务院、内政部和其他机构的商讨和修改,成为下一步进行海底讨论的初步草案。

根据史蒂文森起草的条约草案5月23日美国总统发表公开声明,对22日国家安全决策备忘录的内容作了再次的肯定。在声明中,尼克松注意到越来越多的国家开始日益关注海底资源的开发,而原有的国际法也越来越滞后于技术的发展,由此引发的直接后果就是“单方面声明、国际冲突与争端不可避免。”因此,声明明确否认沿海国家对200米等深线范围之外的海底区域的所有权声明,将这一区域视作属于全人类的共同财产。这是对帕多提案(Pardo Proposal)内容的首次公开承认。同时,尼克松认为现有的国际法是落后的、不充分的,因此他建议,制定一项新的海底条约,建立关于海底区域的资源开发的国际制度。这一制度将规定一定比例的矿区使用费用于国际社会,特别是对发展中国家提供经济援助。这一声明所建议的海底制度主要集中于200米等深线的范围之外,包括两套管理这一区域开发的国际机制。

一般认为,这一声明是向全世界宣告美国建立国际海洋新体系的责任与决心。但结合当时美国国内严重的政治分歧,尼克松声明最直接的目的就是平息和解决由于海底问题所引发的部门利益之争。而且很明显,这一声明支持国防部窄大陆架界限的立场。这就表明,在美国海洋政策上起决定性作用的是国家安全利益。尽管这一声明只字未提关于海洋国的军事活动,但它规定在这一区域内的海底勘探和开发并不影响对这一区域的其他海洋活动,这也就保证了美国海军最大的行动自由。这一声明的内容与内政部和国家石油委员会及矿业开采公司的立场正好相反。尼克松在声明中做出承诺,为了最大程度地保证美国的商业利益,将会对美国的进口法和税法及其制度做出必要的修改,以保护美国在靠近其海岸的托管区域的开发权利不受

“Statement Issued by President Nixon, Washington, May 23, 1970,” FRUS, 1969 ~ 1972, Vol. E - 1, Chapter 6, Doc. 376.

1967年8月17日,马耳他大使阿维德·帕多(Arvid Pardo)向联合国大会提出了一项补充议程,即,保留现在处于国家管辖范围以外的海域下的海床和洋底用于和平用途并利用其资源为人类谋福利的宣言条约,这一提案获得大会一致通过。

“Statement Issued by President Nixon, May 23, 1970,” FRUS, 1969 ~ 1972, Vol. E - 1, Chapter 6, Doc. 376.

歧视。从对外宣言来看,在这一条约的约束下,对于所有国家放弃对200米等深线范围之外的海底自然资源的国家权利声明,尼克松声明特别强调在200米等深线范围之外建立国际海底制度。“这一制度需要保证海底矿区的使用费用于国际社会,特别是发展中国家的经济发展。”一方面,美国似乎要牺牲国内的部分资源利益以获得国际社会的支持或让步,因为关于国际制度的建议很容易受到国际社会特别是那些发展中国家、内陆国和架锁国的认可和支持;另一方面,而且在很大程度上,尼克松政府主要是牺牲内政部的资源利益而满足国防部的安全利益。可以说,尼克松声明标志着美国政府立场转变的完成,这对内政部及其内政委员会是一个极大的打击。

在舍弃内政部的海底立场后,国防部、国务院与白宫在海底问题上的立场逐渐趋于一致。国务院、国防部与国家安全委员会积极进行海底公约草案的讨论和制订。同年7月29日,史蒂文森根据尼克松声明完成了对海底条约的起草过程,国防部副部长戴维·帕卡德也就这一草案及其解释与基辛格和尼克松进行了讨论。白宫虽然对这一条约并没有明确评论,但从其反应来看基本是满意的。因为白宫授权史蒂文森在此基础上负责起草联合国国际海底公约,并在1970年8月将这一公约交由联合国海底委员会进行讨论。美国海底条约草案以及在此基础上的海底公约都贯彻了5月尼克松总统声明的内容,并进一步提出了一系列的具体问题。这涉及到托管区域的基本原则、外部界限,以及托管区域的海底国际共管制度问题,并首次提出了国际海底管理局(International Sea-Bed Authority,缩写ISBA)这一概念。国际海底管理局有对海底开发活动进行监督和决定开发活动是否违约的权力。尼克松这一政策的转变,在一定程度上是美国国内关于海底利益各部门日益陷入僵局和部门利益日益复杂化的结果,是政府各部门之间冲突和妥协的产物。

从表面上看,美国政府似乎在海底问题上形成了具体的设想,这一设想考虑了国内和国际上的赞成与反对意见,保证了海洋应用的多元化。与此同时,美国政府可以获得国内利益的最大化,因此可以说尼克松声明是美国海洋政策的一大胜利,这可以归功于以尼克松—基辛格为中心的国家安全委员会体制的贡献。但是另一方面,美国政府在海底界限问题上最终作出表态,联系到之前所涉及的几次界限争论,白宫在这一问题上的立场与原先的消极回避形成鲜明对比,实际上越来越脱离原先内政部的立场,从而可以看出美国在海底以及海洋政策上国内利益的不平衡性。

“Memorandum from the Legal Adviser of the Department of State (Stevenson) to Rogers, July 29, 1970,” FRUS, 1969-1972, Vol. E-1, Chapter 6, Doc. 379.

Finn Laursen, *Superpower at Sea* (N. Y.: Praeger Publishers, 1983), p. 38.

四 关于海底权利争论的深化与美国海底政策的转向

承认尼克松海底声明是美国海洋政策的一大胜利,这在一定程度上是因为这一声明受到了来自海洋研究者、海洋事务委员会(Ocean Affairs Board)和国家科学院国际海洋科学政策委员会(International Marine Science Affairs Policy Committee of the National Academy of Sciences)与和平组织研究会(Commission to Study the Organization of Peace,缩写为CSOP)的积极称赞。《纽约时报》在一篇社论中指出,“尼克松提出的国际海底机构并不承认对海底资源的公平分配,相反它提供了一个更加稳定的国际制度。在这一制度下,美国的公司可以凭借其一流的技术获得更合理的利益分配,更好地为人类谋福利,他再次让美国成为建立合理、公平的国际社会的过程中的焦点。”但如上文所述,尽管政府机构表面上在托管区域及区域的内部界限问题上达成了一致,但尼克松海底公约草案却始终没有得到内政部及其所代表的利益集团的支持。美国国内那些利益未得到满足或者利益受到损害的部门和利益集团在尼克松声明发表后不久,便形成了一致反对这一声明的浪潮。这些集团借国务院开展国际谈判的机会积极游说国会,企图改变尼克松政府在海底政策上的立场。如果说这一时期关于海底政策的争论有所不同的话,那么就是这一时期的争论由政府内转向政府外,争论的范围也由大陆架界限转向更加广阔的海底。

首先是来自美国律师协会(American Bar Association,缩写为ABA)的反对。1970年9月在参议院内政委员会会议上,律师诺斯库特·伊利(Northcutt Ely)阐述了美国政府与美国律师协会在海底问题上的基本分歧。双方的分歧集中于对200米等深线界限以外的海洋权利的放弃。美国律师协会认为,美国政府所放弃的这些海底权利都是大陆架公约和国际基本法所赋予美国的,美国有权享有完全权利。伊利对美国海底条约草案的反对反映了对美国财政收入减少和丧失海底控制权的担忧,因此他对美国政府所建议的“超主权”(Super Sovereign)强加干涉。他提出的理由是,在大陆架公约体制下,海底争端可以按照美国司法机制进行解决,但在美国政府

National Academy of Sciences, A Statement of the Ocean Affairs Board and the International Marine Science Affairs Policy Committee, “Continental Shelf Limit and Freedom of Scientific Research in the Region Beyond,” from Lawrence Juda, *Ocean Space Rights: Developing U.S. Policy* (N.K.: Praeger Publishers, 1975), p.116.

New York Times, August 7, 1970, p.32.

Hearing before the Senate Interior Committee, Special Subcommittee on the Outer Continental Shelf, “Outer Continental Shelf,” *Congressional Quarterly*, 91st Congress, 2d session, part III (Washington D.C.: US Government Printing Office, 1970), pp.4~7.

所倡导的国际体制下,属于美国的海底区域将由国际社会进行托管,国际海底争端只能诉诸国际法庭解决。最后,律师协会在会上宣告:“现在美国的义务是要承担作为本国人民而非全世界人民的托管人的义务,美国大陆架及其边缘的资源是美国人民的财产,而不属于全人类。”伊利向国会发出呼吁继续行使属于美国的资源权利。

其次是石油界的抗议。其中起主导作用的是国家石油委员会和美国石油组织协会(American Petroleum Institute 缩写为 API)。他们的理论依据仍旧来源于对1958年大陆架公约的可开发性标准的解释。在美国海底公约草案提交海底委员会后,美国的海底政策受到来自美国石油工业部门的强烈抨击。美国石油组织协会的发言人卢克·芬利(Luke Finlay)对这一政策的批评主要集中于两点。一是谴责美国政府不能保护美国大陆架边缘的矿物资源;二是海底公约草案抑制了美国在未来广阔海底资源的主导权。芬利建议美国政府改弦更张,放弃海底公约草案,建立“沿海国家在外大陆架边缘海底资源的明确管辖权界限。”国家石油委员会与石油协会相互应和,主张美国政府应该保留而不是放弃美国所固有的海底权利。他批评现有的政策:“任何不强化属于美国的海底管辖权的条约都会对这个国家主要的国家利益造成损害。”⁵石油部门寻求宽大陆架的界定的依据是,石油利益集团认为通过扩大界限可以在竞拍中与其他国家更好地打交道,而限制界限的扩大可能增加美国的石油进口税。他们坚持可以通过单方面与沿海国家的双边谈判而不是通过与国际海底管理局打交道能够获得更大的利益。据此,国防部指责“石油部门已经成为个人外交与行贿的代名词。”

与律师协会和石油利益集团相比,来自工矿企业的批评要相对缓和一些。碳化物联盟(Union Carbide)副主席、美国矿业协会(American Mining Congress)领导人T. S. 艾瑞(T. S. Ary)认为工矿企业的海底利益集中于深海底而不是大陆架,原有的国际海底机制并不能为美国的工矿企业提供安全的投资环境,也不能保证国家管辖

Hearing before the Senate Interior Committee, Special Subcommittee on the Outer Continental Shelf, “Outer Continental Shelf,” Congressional Quarterly, 91st Congress, 2d session, part III (Washington D. C. : US Government Printing Office, 1970), p.13.

Hearing before the Senate Interior Committee, Special Subcommittee on the Outer Continental Shelf, “Outer Continental Shelf,” p.44.

Hearing before the Senate Interior Committee, Special Subcommittee on the Outer Continental Shelf, “Outer Continental Shelf,” pp.48 ~ 49.

5 Lawrence Juda, Ocean Space Rights: Developing U. S. Policy (N. K. : Praeger Publishers, 1975), pp.114 ~ 115.

“Memorandum from the National Security Council Staff (Robert Osgood) to Kissinger, April 8, 1970,” FRUS, 1969 ~ 1972, Vol. E - 1, Chapter 6, Doc. 372.

权之外资源的所有权。因此他认为,尼克松政府所制定的海底政策中的国际海底安排是美国矿业协会所需要的。艾瑞反对尼克松的过渡政策,因为这一政策将海底的开发许可权置于国际海底管理局的控制之下,这将会阻碍海底矿业资源的调查活动。他担心复杂的海底机构可能产生官僚主义倾向,可能会给海底开发增加不必要的财政负担。因此艾瑞建议,需要建立的任何海底管理局的首要目标应该是“简单和效率”。⁵他认为在这一区域内应该只保留一种联合国机构来管理所有的海底开发活动。更重要的是,他认为取消国际托管区域可以使美国主导建立的海底制度更加公正,富有成效。从总体上看,工矿企业的意见与其说是批评不如说是一种建议。

尼克松海底政策的最大阻力来自于内政委员会(Interior Committee)。在尼克松声明发表4天后,副国务卿埃利奥特·理查德森被授权专门向参议院内政委员会陈述了尼克松总统海底政策的利弊得失,并做出了某种承诺,承认美国公司继续在远达大陆架边缘(包括托管区域)的海底开采自然资源的权利,石油公司在美国托管区域内开采的石油也不列入进口石油的份额,从而享受进口免税权利。1970年10月21日,参议院内政委员会下属的外大陆架特别委员会(Special Subcommittee on the Outer Continental Shelf)公开的一份报告将这一争论推向新的高峰。这一报告所陈述的内容与石油企业的立场相似,并以强烈的口吻要求尼克松政府遵守国际法条约,尊重沿海国家大陆架边缘海底资源的开采权,委员会“代表美国人民要求政府归还美国民众所固有的权利。”因为这一报告是向全世界公开的,这就表明内政委员会公开与美国政府的海底政策相对抗。

在报告中,外大陆架特别委员会警告尼克松政府,根据美国宪法,任何对美国大陆架财产权利的更改都需要国会通过相关的法案。参议员李·沃伦·梅特卡夫也强

Lawrence Juda, *Ocean Space Rights: Developing U. S. Policy* (N. K.: Praeger Publishers, 1975), p.115. Hearing before the Senate Interior Committee and Insular Affairs, “Outer Continental Shelf,” Congressional Report, 91st Congress, 2d session, part III (Washington D. C.: US Government Printing Office, 1970), pp.37, 39.

Lawrence Juda, *Ocean Space Rights: Developing U. S. Policy* (N. Y.: Praeger publishers, 1975), p 115.

5 Hearing before the Senate Interior Committee and Insular Affairs, “Outer Continental Shelf”, 91st Congress, 2d session, Part III (Washington D. C.: US Government Printing Office, 1970), p.40.

Lawrence Juda, *Ocean Space Rights: Developing U. S. Policy* (N. Y.: Praeger publishers, 1970), pp.41~42.

Lawrence Juda, *Ocean Space Rights: Developing U. S. Policy* (N. Y.: Praeger publishers, 1970), p.105. Special Subcommittee on the Outer Continental Shelf, “Outer Continental Shelf”, Congressional Report, 91st Congress, 2d session, Part III, (Washington DC.: U. S. Government Printing Office, 1970), p. 2814.

调,国会有权修改或否决政府改变属于美国财产制度的任何提案,也有权制定新的法案。由于内政委员会在很大程度上代表了国会的立场,因此它的影响与非政府组织和企业利益集团相比具有更直接的作用。实际上,尼克松政府已经强烈感受到了来自参议院内政委员会的压力,甚至担心委员会的阻挠可能会逆转海底条约草案的进程,参议院外交委员会的部分成员公开站到内政委员会一边,更加剧了这种担心,而且事实上这种压力在外交谈判中已经明显地反映了出来。国务院在压力下,把在海底条约草案基础上制定的美国国际海底公约称为“工作文件”(Working Paper)。国务院法律顾问约翰·史蒂文森指出,条约其中的某些细节需要作进一步研究,“之前所宣称的海底公约也不一定代表美国政府的最终立场。”梅特卡夫认为这是国会的胜利,内政部副部长也持这种观点,并要求国家石油委员会重新召集其成员和专家继续研究公约草案,提供一份新的符合内政部利益的草案。很明显,内政部仍然是这一系列事件的背后操纵者。

当尼克松为应付国内政治的压力而左右为难时,国际社会出现了一场颇有规模的反向运动,加剧了尼克松政府的外交困境。这一运动的领导者仍然是以拉美国家为首的发达中国家,但令美国政府始料不及的是,不仅原先保持中立的非洲国家直接参与了这一运动,而且还包括美国的盟国中那些有着重要海底利益的发达国家,如加拿大、澳大利亚、新西兰、挪威和冰岛。这些国家虽然意识形态有很大差别,但有一个共同点,都认为托管区域方案中对沿海国家海底开发的限制不利于本国的经济发展。在美国海底宣言发表之前,拉美国家就曾经在海底委员会提出了200海里渔业专属区和资源专属区的方案,而海底公约草案关于外大陆架距离界限的模糊界定更加刺激了拉美国家扩大海洋管辖范围的欲望,不仅导致了原先200海里渔业专属区和资源专属区立场的强化,也进一步强化了这些国家(主要是巴西、秘鲁和厄瓜多尔等拉美国家)关于200海里领海权的主张。海底管辖权利逐渐扩展到领海及其上空已经成为美国面临的一个主要问题,如果这一趋势成为事实,则标志着美国的海底政策的彻底失败。

为了应对国际上出现的这种反美倾向,解决海底危机,史蒂文森在总结美国海底政策时指出国际上对美国外大陆架界限的两种误解:一是认为美国对托管区域提出

Lawrence Juda, *Ocean Space Rights: Developing U. S. Policy* (N. Y.: Praeger Publishers, 1970), 1975, p.118.

“Memorandum from the Legal Adviser of the Department of State (Stevenson) to Rogers, July 29, 1970,” FRUS, 1969-1972, Vol. E-1, Chapter 6, Doc. 379.

New York Times, August 2, 1970, p.27.

了具体界限 ;二是否认托管区域概念可以平衡沿海国家和海洋国家的利益。史蒂文森解释道 ,托管区域与专属区域相比更具有生命力 ,其本质区别就在于主权国家在这一区域内的权利性质。托管区域实质上是将这一区域置于国家与国际共管之下 ,因此更能平衡沿海国家和海洋国家的利益 ;关于外大陆架界限 ,美国也没有固守以地理标准划定外部界限 ,而是努力寻求其他可能的标准或途径 ,甚至是这些标准的结合。史蒂文森认为既然托管区域外大陆架深度界限得不到大多数国家的支持 ,可以考虑拉美国家的距离界限的主张 ,将托管区域距离与地理界限相结合 ,这样可以避免单一界限所造成的被动局面和不利影响 ,之前商务部反对 200 海里的距离界限也是因为“单一的距离界限并不一定比地理界限更能满足沿海国家的要求。” 为了表示愿意在海洋问题上做出更大让步 ,1971 年 8 月 3 日 ,美国向海底委员会提交了关于领海、渔业和海峡问题的修改提案 ,表明任何海洋问题都可以通过国际协商来解决 ;同时 ,史蒂文森建议为了消除对托管区域这一名称所引起的关于法律内容和殖民涵义的误解 ,可以改变托管区域这一名称 ,只要是不表示沿海国家专属控制权的区域的名称 ,美国均可以接受 ;在对海底开发的限制条款上 ,史蒂文森对沿海国家的开发标准作出了更大的修改 ,即沿海国家可以不必遵守原先制订的国际资源开发标准。也就是说 ,国际社会不再对沿海国家的开发期限、许可范围和执照手续进行限制 ,沿海国家在这一区域内可以扩大自己的许可权利 ,国际社会对沿海国家的控制仅限于环境保护和其他应用。史蒂文森深知 ,这一提议可能在国内引起国防部和商务部的反弹 ,因此他未将这一提议交由其他机构进行讨论 ,而是直接将它提交给了总统。尼克松对史蒂文森的备忘录进行了审议 ,考虑到海洋法会议即将召开的严峻形势 ,他同意对托管区域名称的改变 ,这一区域外部界限的确定也可以多元化。他也同意对这一区域的国际使用标准进行修正 ,⁵ 这一决定于 1972 年 3 月份再次以国家安全决议备忘录的形式确定下来。美国在海底界限问题上再次做出让步。

为什么此时美国会对发展中国家做出如此巨大的让步 ? 联系到之前所涉及的美国内部的利益分歧 ,除了考虑美国为应对国际上的反对浪潮而被迫作出妥协之外 ,还要看到来自国内的反应。据国务院官员解释 ,由梅特卡夫领导的内政委员会特别小

“Memorandum Prepared by the Chairman of the Inter-Agency Task Force on the Law of the Sea (Stevenson) , undated ,” FRUS , 1969 ~ 1972 , Vol. E - 1 , Chapter 6 , Doc. 412 .

“Minutes of Senior Review Group Meeting , July 12 , 1971 ,” FRUS , 1969 ~ 1972 , Vol. E - 1 , Chapter 6 , Doc. 403 .

“Memorandum from the Chairman of the Inter-Agency Task Force on the Law of the Sea (Stevenson) to Kissinger , February 22 , 1972 ,” FRUS , 1969 ~ 1972 , Vol. E - 1 , Chapter 6 , Doc. 423 .

5 “National Security Decision Memorandum 157 , March 13 , 1972 ,” FRUS , 1969 ~ 1972 , Vol. E - 1 , Chapter 6 , Doc. 424 .

组正在积极起草一份更加详细的海底草案,试图取代尼克松提交给海底委员会的公约草案。国务院担心在国会的压力下,尼克松可能会改变在海底问题上的立场。鉴于这种形势,国务院采取了“趁热打铁”的策略,在内政委员会尚未形成新的立场之前需要向沿海国家作出可允许范围下的最大让步,以尽可能获得国际社会的接受。这样,当国际上就海底问题达成一致后,内政委员会的任何草案就都很难撼动国务院与白宫在海洋问题上的立场。从政府本身考虑,尼克松海底政策的目的是实际上关注的并不只是海底本身,更重要的是海洋自由权,因此也需要美国在海底政策上对沿海国家做出更大的妥协。

当然,作为内政部在国会中的代表——内政委员会也并不是这一妥协的失败者,因为尼克松对海底问题的让步就是给与沿海国家更大的海底权利。而美国作为一个重要的沿海国家,必然也是受益国之一,这就在很大程度上满足了内政部的经济利益。因此可以说,美国在这一问题上的每一次妥协与原先美国政府达成的立场越来越远,也就是实际上越来越靠近原先内政部的立场。可以看出,美国在海底界限,以及海洋政策上的国内利益由不平衡也越来越趋于平衡。

美国在大陆架问题上的讨论随着1972年国家安决议备忘录的达成暂告一段落。这一问题从开始的限制与扩大之争,到关于折中方案的争论,再到外大陆架界限和国家管辖权利限制的分歧,既是美国政府内部的体制之争,同时也是“美国化”与“国际化”的体系之争。美国不断在大陆架界限问题上做出政策调整是国内与国际多重因素共同作用的结果。

美国政府内部争论的结束并不代表海底问题的解决,因为从长远来看,不管是国内利益还是多边体系都具有一定的动态性。不仅如此,这一争论还把本身就基础脆弱的国际海洋旧体系推到了崩溃的边缘。随着第三次海洋法会议的召开,关于大陆架及深海底问题的解决途径逐渐转向“国际化”轨道,讨论的舞台也由海底委员会转向联合国大会。从此,海底制度的谈判真正被纳入到国际海洋体系的重建之中。

王金强:复旦大学国际关系与公共事务学院博士研究生

王蔚:上海政法学院政治系主任、教授

探究国际秩序建构的逻辑

——《大战胜利之后》述评

门洪华

国际秩序建构是大国战略必须回答的问题,而大战之后领导国(Leading States)的战略选择则是确立国际秩序的关键。但多年来,“国际关系研究对国际秩序如何出现及其变迁关注甚少。关于战后如何处理战败国,惟有少数关于均势理论的文献触及,政治学者将这些问题交给了外交家和历史学家来评估获胜大国昔日如何处理战败国,将来应该怎样做。” 2001年由普林斯顿大学出版社出版的《大战胜利之后:制度、战略约束与战后秩序的重建》是美国著名战略学者约翰·伊肯伯里(G. John Ikenberry)的代表作,与保罗·肯尼迪(Paul Kennedy)的《大国的兴衰》并称美国战略研究的两大高峰,也是自海德利·布尔(Hedley Bull)的《无政府社会:世界政治秩序研究》出版以来最重要的论述国际秩序的著作。本书出版后,旋即荣获美国政治学会2002年度最佳国际历史与政策著作杰维斯-施罗德奖,并成为战略研究界引用率最高的著作之一。

—

《大战胜利之后》以领导国战略与战后国际秩序建构为主题,研究了1815年威斯

G. John Ikenberry, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars* (Princeton: Princeton University Press, 2001). 该书中文版即将由北京大学出版社出版。

Randall L. Schweller, "The Problem of International Order Revisited: A Review Essay," *International Security*, Vol.26, No.1, Summer 2001, pp.161~186.

Paul Kennedy, *The Rise and Fall of Great Powers: Economic Change and Military Conflict* (New York: Random House, 1987); Hedley Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics* (New York: Columbia University Press, 1980).

特伐利亚体系确立至今近 200 年的国际秩序变迁,强调领导国战略选择的决定性意义,被视为架起国际关系研究与战略研究的沟通桥梁之作。

该书作者约翰·伊肯伯里现为普林斯顿大学政治系、伍德罗·威尔逊学院艾尔伯特·米尔班克讲座教授,在美国战略理论界、政策分析界和政府中颇有影响,是美国战略研究界中青年一代的领军人物,被公认为继保罗·肯尼迪、约翰·加迪斯(John Gaddis)之后美国最富盛誉的战略学者。

从 20 世纪 80 年代起,伊肯伯里就把国际秩序研究作为主攻方向。他在《大战胜利之后》前言中指出,“我对战后重要历史关头及和平安排的兴趣始于 20 世纪 80 年代末,当时关于美国霸权特征及其意义的探讨如火如荼。我不仅对美国霸权的衰落感兴趣,而且关注霸权秩序如何首创,以及如何更一般意义上创立政治秩序。”由于这种长期的关注,最终使他成为国际秩序研究上权威的理论学者之一。从理论取向上看,伊肯伯里的理论核心基本上是自由主义,但他并不像其他自由主义学者那样抵制现实主义的作用,而是结合二者,并强调建构主义的价值。这种理论的融合运用,体现了战略研究不拘一格的理论视野,可以说,在他身上体现了杰出战略研究者的应有素质。这样一位学者的理论积淀、战略视野和学术成就足以为学界所看重,弗朗西斯·福山称之为“美国自由国际主义的桂冠诗人,是同时代最富天才的国际关系学者。”

国际秩序是大国的核心国际战略议题。进入现代以来,大国崛起进程和标志均与国际秩序相关,大国首先崛起于所在地区,并逐步向全球扩展其影响,地区秩序和全球秩序均将因此而震动。冷战结束前夕,大国领袖关心的不是具体的事务(如裁军等),而是国际秩序的走向,邓小平和美国总统布什对于建立国际秩序的构想均体现了这一点。⁵

根据既有的理解,国际秩序包含如下几个方面的内容:第一,国际秩序是某一时段各主要行为体基于实力造就的格局。换言之,国际秩序是建立在各行为体,尤其是主要国家力量对比基础之上的。国际秩序是权力分配的结果。第二,国际秩序是某

他与新现实主义代表人物约瑟夫·杰里埃科(Joseph M. Grieco)的合作堪称经典,参见:Joseph M. Grieco and G. John Ikenberry, *State Power and World Market: The International Political Economy* (New York: W. W. Norton & Company, 2003).

如下文章可以明确体现出伊肯伯里对建构主义的建设性态度。G. John Ikenberry and Jitsuo Tsuchiyama, “Between Balance of Power and Community: the Future of Multilateral Security Co-operation in the Asia-Pacific,” *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol.2, 2002, pp.69~94.

Available at: <http://www.polity.co.uk/book.asp?ref=9780745636498>.

5 门洪华:《构建中国大战略的框架:国家实力、战略观念与国际制度》,第 328 页;门洪华:《霸权之翼:美国国际制度战略研究》,北京大学出版社 2005 年版,第 165~166 页。

一时期国际社会各行为体围绕一定的目标,在利益基础之上相互作用、相互斗争而确立的国际行为规则和保障机制。也就是说,国际秩序是国家间,尤其是大国之间进行利益分配的结果。第三,一定时期的国际秩序是否稳定,往往取决于主要大国在核心观念上能否达成和保持一致、能否有默契或做出必要的妥协。换言之,国际体系内的观念分配将是决定国际秩序能否建立、可否保持稳定的关键性变量。第四,国际秩序指的是国际社会中的主权国家、国家集团和国际组织等行为体按照某种原则、规范、目标和手段来处理彼此间的关系,以及所建立或维系的某种国际政治经济运行机制和整体态势。也就是说,国际制度是建构和维持国际秩序的决定性变量。综上所述,国际秩序是国际社会中主要行为体,尤其是主导大国权力分配、利益分配、观念分配的结果,而其主要表现形式就是全球性国际制度的创立与运行。

正是由于国际秩序是国际社会各主要行为体,尤其是主导大国权力分配、利益分配、观念分配的结果,因此大国对国际秩序的影响必然是巨大的。海德利·布尔指出,大国之所以能够影响国际秩序,是因为构成国际体系的国家所拥有的权力是不平等的,国家实力的不平等使得国际关系格局简单化,大国也可能采取有助于维持或损害国际秩序的政策。布尔指出,大国所维持的国际秩序在整个国际社会得到了广泛的支持,然而大国总是面临着如何让其他国家认可自己在国际体系中发挥特殊作用的问题。鉴于此,大国必须努力避免采取引人注目的破坏秩序的行为,满足世界上某些公正变革的要求。然而,冷战结束已近20年,国际秩序却依旧处于转型之中,“美国如何管理和平依旧是处于当代国际政治核心的首要问题,”而美国却反其道而行之,奉行单边主义和先发制人战略,实际上开改造国际秩序之先河,导致美国与国际秩序的关系面临着严峻的考验。

理解美国与国际秩序的关系,需要相关理论的建构,更需要历史经验教训的回溯。从在这个意义上讲,伊肯伯里的国际秩序理论和政策研究具有开创性。通过《大战胜利之后》及随后进一步的探究,伊肯伯里就上述问题做出了颇有说服力的解释。

《大战胜利之后》的主题是探究大战之后国际秩序的建构,即赢得胜利的主导国如何运用其实力建立国际秩序。以此为核心,本书将领导国的国际秩序建构战略确定为主要分析对象。伊肯伯里认为,寻求这一问题之答案的最佳途径是研究战后情势,因为各领导国均力图克服关于秩序建构的基本难题。其中涉及三个核心问题:在历史关头,新兴大国进行选择的逻辑是什么?如何解释1815年、1919年和1945年

门洪华:《大国崛起与国际秩序》,载《国际政治研究》2004年第2期,第133~142页。

Hedley Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, pp.199~222.

门洪华:《美国霸权与国际秩序:一项历史分析》,《远景基金会季刊》(台北)2006年第3期,第37~73页。

的秩序建设中领导国越来越多地采用制度战略？如何解释工业化民主国家 1945 年建立的秩序在冷战后所体现出来的稳固性？以此为线索，本书勾勒出 1815 年至今近 200 年间的国际秩序变迁画卷，全面评述欧洲秩序观的优劣，并对美欧秩序战略进行比较分析，其中所涉及的国际制度优化和大国战略变迁尤其引人注目。

《大战胜利之后》首先总结国际秩序的类型，指出均势、霸权和宪政秩序呈现递进态势，而宪政秩序是围绕分配权力、制约权力行使的法治和政治制度而建立起来的政治秩序，突出了战略约束对领导国的战略价值。其次，在以上分析基础上，作者提出了国际秩序建构的制度逻辑，其基本思路是对国际秩序建构战略进行理论批评，提出自己的理论假设。作者从对国际秩序源泉的争论开始，对现实主义和自由主义理论的传统秩序思想进行批评，致力于超越现实主义过分关注权力作用和自由主义所秉持的理性主义和契约制度理论，提出国际秩序建构的制度路径。作者概括指出，在战后关头，领导国有三种重大选择：运用于其实力主导弱国和战败国；抛弃他国，回归国内致力于自身发展；运用其强大的实力地位获得认可，并参与到一个彼此接受的战后秩序之中。而领导国期望将其一时的控制性实力地位转化为长期的持久优势，在战后创立合法秩序的动机使得宪政安排颇有吸引力。新的领导国约束自己，同意对自己权力的行使施加限制，换取其他国家对于规则和制度进程的同意，以确保战后秩序的持久性和可预期性。对强国而言，制度的吸引力在于，它们能够有效地消除某些损害其根本利益的后果，限制其他国家的未来所得；对弱国而言，制度妥协排除或至少降低了它们所担心的某些后果带来的危险（如被强国所主导或抛弃）。达成协议之后，制度黏性将增强战后协议的稳定性。作者认为，随着时间的变迁，战后安排趋于制度化秩序的方向，开始带有宪政特征，实力通过大家均同意的制度规则和惯例来展示，从而限制了各国随意滥用实力或利用其实力谋取对弱国的永久优势的能力。作者强调，这是一个理想模式（Ideal Type），战后重大安排均非完全符合这一理想逻辑，但它有助于进行历史分析和未来展望。第三，作者通过对 1815 年、1919 年和 1945 年秩序建构的分析验证以上理论假设。1815 年的案例表明，领导国英国试图将制度作为约束权力的机制，开始出现了某些宪政秩序的印迹，但由于参与国的非民主化特征，约束性制度的建设是有限的。1919 年第一次世界大战后，西方列强普遍采用民主制度为达成制度性安排提供了机遇，美国提出了雄心勃勃的制度创意，欧洲寻求将美国拖入安全承诺之中，制度性协议变得唾手可得。失败的原因在于各国的敏感，尤其是在面对盟国利益冲突之际，伍德罗·威尔逊对法律和制度来源的顽固信念、美国实力使用不当、错过的机遇使得战后安排的失败成为必然。1945 年的历史关头为领导国和次等国家确立制度安排提供了最为显著的动机和能力。美国更有能力与其他国家达成制度协议，美国国内体制的特征和约束性制度的普遍采用有助于限制其实

力的回报,实力高度失衡使得欧洲各国迫切期望签署协议,各国的民主特征使由此而达成的制度安排更为可信和有效,多边的、互惠的、合法的、高度制度化的国际秩序就此构筑起来。第四,作者对冷战后的国际秩序进行分析,认为1989~1991年的巨变只是摧毁了第二次世界大战后的两极国际秩序,民主工业化国家之间的秩序仍然稳如磐石。鉴于新的权力分配正在塑造之中,有必要重新检视昔日的战后安排。作者指出,20世纪90年代,美国寻求制度建设议程,力图在经济和安全领域都建立和扩展地区性、全球性制度,将制度作为将其他国家锁定在所期望的政策倾向上的工具,并愿意对自己的自主权进行某些限制;其他国家也把制度视为获得进入美国的途径。这一制度建设模式可被视为西方战后安排逻辑的延续。第五,本书最后探究了上述分析对美国外交政策制定者的启示。作者强调,鉴于权力的低回报和制度的高回报,实力最持久的国家是那些进行制度合作并通过制度使用其实力者。进入21世纪,美国成为世界上孤独的超级大国。作者提醒美国决策者小心运用其权力,美国巨大的实力优势能否很好地用于创立持久而合法的国际秩序,在很大程度上取决于决策者如何在国际制度内运用实力和进行运作。

二

《大战胜利之后》出版后好评如潮。戴维·莱克(David A. Lake)指出,“战后秩序的起源是国际关系研究的核心问题之一,堪称我们时代关键性的分析领域、政策领域,《大战胜利之后》显然是这一领域的重要作品,其理论视野和经验分析尤其引入瞩目。”约瑟夫·杰里埃科(Joseph Grieco)评价道,“在理论探索、历史纵深、政策相关性、分析精准等方面,本书堪称国际关系领域的精品之作,过去四分之一世纪以来其他著述难以企及。”本书理论外延大,分析透彻,论述规范,被称为社会科学的最佳典范之作。笔者通过对国际秩序分析的文献梳理发现,关于国际秩序的著作汗牛充栋,然而从战略角度探究国际秩序建构的,则非本书莫属。

《大战胜利之后》第一次全面总结了国际秩序建构中的经验教训,阐述了主导国的战略选择及其成效,从而总结出国际秩序建构的制度路径,由此确立了本书在探究国际秩序建构逻辑方面的里程碑地位。可以说,严密的理论建构、理论与实践的紧密结合、历史案例的实证分析确保了本书的这一地位。从理论建构上,本书将自由主义

以上评论均引自本书英文版的封底。

Christopher Coker, "After Victory," *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol.2, 2002, pp.265 ~ 266.

理论和现实主义理论融为一体,形成一个包容性的理论体系和实证框架,对处于国际政治和当代美国外交政策核心的国际秩序建构问题进行了理论探索,对霸权国如何从推进约束和承诺中获益,进行了颇具说服力的理论解释。特别是,作者关于领导国民主制度的强调,秉持了自由主义的基本立场,而以自由主义作为基本价值趋向的制度战略颇具启示意义,亦从战略高度发展了自由主义秩序理论。进而言之,本书将国内民主制度与国际秩序的进化结合起来,体现出“民主和平论”的延伸。作者强调,从1945年安排及1989年之后的安排来看,接触或扩大约束制度的提议显然与各参与国的民主特征相关。惟有通过扩展民主,美国才得以超越均势秩序,美国本身的开放特征和多边制度网络造就了当前秩序的宪政特色。从理论和实践的结合上,作者强调,约束和承诺并非是主导国之领导地位的敌人。正是在这一点上,伊肯伯里堪称天才型的大战略家。他进而指出,随着主导国做出承诺、限制自身权力的能力逐步增强,霸权国建立稳定的合作秩序的能力也发生了变化。随着民主的扩展和美国成为20世纪的世界大国,国际秩序超越了简单的均势政治而体现出宪政特征。从实证分析上,本书将对美国战略的剖析纳入历史画卷的纵向梳理中,对美国实力及其战略进行了辩证、富有远见的分析,并对其秩序战略进行了展望。作者以权力与国际制度之间的关系为切入点,对如何运用美国实力提出了堪称远见卓识的建议。小布什上台以来的战略转折尤其促成了作者的进一步思考。作者将之归结为美国外交政策的危机,强调以单边和先发制人方式展现的美国实力引起争议并令全球不稳定,布什外交政策将继续遭受失败。在为本书中文版撰写的序言中,伊肯伯里进一步指出,美国彻底调整方向代价高昂,且非明智之举。美国可能的战略调整是继续多边秩序内运行,最有可能的选择不是单边帝国或新孤立主义,而是全球性的“轮辐”双边主义(“hub and spoke” bilateral agreements)。相对于多边协议,轮辐双边协议使得美国更全面地将其权力优势转化为其他国家认可的、触手可及的让步,而无需放弃其政策自主权,但美国对多边协议的需求将会增加,而不是减少。伦敦经济学院教授迈克·考克斯(Michael Cox)就此指出,“在推进对单极条件下美国实力的理解上,伊肯伯里的成就无人能及。”

当然,作为一本高度简约的理论专著,《大战胜利之后》存在缺陷也是在所难免的。对本书的批评主要集中在如下几个方面:

第一,关于秩序定义的高度简约损害了分析的周延性。伊肯伯里将政治秩序定

Randall L. Schweller, “The Problem of International Order Revisited: A Review Essay,” pp.161~186.

以上观点来自作者2004年11月10日在中共中央党校所作的主题演讲,参见约翰·伊肯伯里:《美国:一个自由主义的利维坦》(门洪华译)载《中共中央党校学报》2005年第2期,第103~108页。

Available at: <http://www.amazon.com/Liberal-Order-Imperial-Ambition-International/dp/0745636500>.

义为一群国家中的“控制性”安排,包括其基本规则、原则和制度,即将秩序的概念限定在国家间的固定安排上,以确定它们之间相互关系和关于未来相互关系的彼此预期。这一定义实际上将宪政秩序置于其他选择之上,尤其是明晰的规则和确定性安排是宪政秩序的必要因素,而非其他选择的必需。按照其定义,均势秩序不是秩序,而是无序。兰德尔·施韦勒(Randall L. Schweller)就此指出,这是一种过于简约的处理,它导致伊肯伯里无法就宪政秩序和均势秩序的标准模式进行比较分析,尽管它试图将后者列为竞争性的秩序形式。然而,作者对1945年之后安排的分析却又借用了均势理论的假设(尤其是德国问题的出现和解决),这种自相矛盾源于其内在的理论缺陷。

第二,作者关于约束性制度作用的认定值得商榷。本书最重要的创新是提出约束性制度的概念,作者要完成相关理论上的建构,就需要做出这样的假定,即,约束性国际制度可以独立于主导国家的权力和利益之外。然而,伊肯伯里也指出,这些约束性制度安排锁定了未来的权力回报,从而超越了相对权力优势,延伸了主导国的控制权。在他看来,制度既限制也投射了国家权力,它既是霸权自我限制的机制,也是霸权的工具。但是,当霸权不愿意被限制之时,制度还能限制霸权的权力行使吗?而领导国(以及其他国家)的意愿总是处于变化之中的。事实上,1989年以来的美国并没有遵循这一逻辑。从实质上讲,约束战略的目标不是领导国,而是从属国。

第三,对宪政秩序的价值有所高估。在美国的战后伙伴国看来,制约美国权力并使这一制约合法化不是宪政秩序的创设,而是共同面临的苏联威胁和国际体系的两极结构。国际制度被视为美国在全球扩展其影响力的工具,是遏制苏联及其伙伴国军事扩张的工具。这些制度与苏联利益是格格不入的,甚至有的历史学家视之为加速了苏联问题的突显,引发了冷战。冷战结束前夜,老布什政府并没有试图与苏联达成双方都接受的宪政协议,而是力图抓住最大的自我利益不放,过去10年间,美国的外交、经济和军事政策均以单边主义为基本特征,没有战略约束的迹象,美欧矛盾并没有因为宪政秩序而有所缓和,而双方价值观的差异反而开始凸显。

第四,对“民主和平论”的推崇是本书的一条主线,且不管“民主和平论”有多少合理与不合理之处,就民主本身而言,也不宜视之为无所不能的“万灵药”。与许多自由主义的理论家相似,伊肯伯里力图采用国内政治比附国际政治,并试图将之理论化,

Randall L. Schweller, "The Problem of International Order Revisited: A Review Essay," pp.161~186. 伊肯伯里也指出,“美国常常不受制度框架约束。它没有批准关于地雷、环境保护、拟成立的国际刑事法庭等多边协议和公约。在与联合国的关系上,美国没有完全支付其应缴纳的会费,在许多观察家看来,美国下重手阻止了联合国秘书长布特罗斯·布特罗斯·加利的连任。近年来,美国经常采取军事干预行动,强调美国实施军事行动不受任何国际制度约束的独一无二的能力。”

这一分析逻辑的局限性早已为学界所批评。

第五,关于美国主导的国际秩序的前景,作者给予了充分的肯定。究其实质,伊肯伯里试图以自由理想主义的方式来实现马基雅维利式的现实主义目标,促进美国霸权利益和实力优势的永久化。但是,这一秩序的延续,必须确保其他国家相信它们的利益永远得到最佳保护,以及秩序获得持久的普世合法性。否则,必然会出现强有力的修正主义国家挑战既有秩序。相信这一战略成功就意味着,拥抱国家间利益和谐的幻想。然而,没有秩序能够满足所有人的利益,当前秩序的适用性必然是有局限的。世界如此广阔,不可能由美国单独来控制,国际秩序又处于变动不居的进程,这样的预测难免成为奢望。

门洪华:中共中央党校国际战略研究所教授、博士

G. John Ikenberry, "The Rise of China and the Future of the West: Can the Liberal System Survive?" *Foreign Affairs*, Vol.87, No.1, January/ February 2008, pp.23 ~ 37.

Randall L. Schweller, "The Problem of International Order Revisited: A Review Essay", pp.161 ~ 186.

美国外交政策的思维定式

——评周琪主编的《意识形态与美国外交》

李 枏

民族国家的缔造不仅是一个经济、政治实体塑造的过程,也是一个民族精神、政治文化不断洗练升华的过程。曾经被那些美国新教徒视为“山巅之城”的美利坚共和国,其缔造、成长和最终崛起为世界性强国,无不是牢牢扎根于带有美国特征的精神土壤之中。它在国家目的(Rasion d Etat)的指导之下,将美国独有的道德观、世界观、宗教观等价值体系、政治判断与评价原则有机地结合在一起,形成了一种普遍的政治思维模式和指导治国方略的理念,成为具有“范式”意义的政治文化和民族心理,为历代美国政治家与外交家所信奉和传承。

周琪主编的《意识形态与美国外交》一书将这种由“美国例外论”、使命观、自由主义等政治信念和传统所构成的美国意识形态充分呈现了出来,在外交政策的层面上予以了诠释与剖析,使中国的读者可以借此了解到美国外交实践背后的思维定式。

—

本书在结构上分为两部分。上篇包括美国最基本的意识形态及其形成和演化过程,以及广义上它们对外交政策的影响。下篇是对“次一层次的意识形态的讨论”、

“国家目的”就是国家行为的根本原则,它昭示国务家(state craftsmen)为了维护国家的健康和实力必须做什么。在外交领域中,国家目的是一种将国家利益置于最高层级的信念表达。关于此概念的沿革请见 Jonathan Haslam, *No Virtue Like Necessity: Realist Thought in International Relations since Machiavelli* (New Haven: Yale University Press), 2002, pp. 20-32 ~ 33.

周琪主编:《意识形态与美国外交》,上海人民出版社 2006 年版。

周琪主编:《意识形态与美国外交》第27页。

美国意识形态对美国对华政策的影响,以及意识形态、媒体和美国外交政策三者之间的关系等。

本书的导言部分是对全书的理论框架、概念定义、写作方法,以及章节安排的概述与说明。它首先对意识形态的定义进行了阐释,指出作为近代民族国家的产物,意识形态从19世纪以来就成为西方政治思想家、历史学家及政治活动家表达关于政治与政策的一个通用术语。从法国哲学家德斯蒂·德特拉西首创“意识形态”以来,这个概念受到众多理论学家的诠释与补充。导言回顾了意识形态理论的演进脉络,分析了马克思、格尔茨等政治学家、人类学家、历史学家对意识形态的论说与解读。尽管学术界对“意识形态”的缘起与地位褒贬不一,但“对意识形态的研究是社会和政治分析的不可缺少的一部分,政治制度、社会和政治运动,以及权力与政权之间的关系总是以复杂的方式与思想、信仰和象征形式交织在一起”这一看法已成为政治学界的共识。该书正是在这一认识之下展开了关于意识形态与外交政策的一般关系的论述,进而探讨了美国意识形态与美国外交政策的独特关系。导言简要地评析了冷战前后国际政治学者对意识形态与外交政策关系的讨论,从中归纳出一些基本的理论观点:即“意识形态提供外交政策的氛围,指导决策者对国家利益与国家安全的理解,并使外交决策合法化。”作者援引一些美国学者的论述,明确提出,美国基本的意识形态有两个,一个是“美国例外论”,另一个是古典自由主义,它们一直以各种形式左右着美国的外交政策,并衍生出许多其他意识形态,包括理想主义、现实主义、反共主义和孤立主义等。导言对影响美国外交实践的各种意识形态思潮进行了概述,并解释了各章之间的关联。

该书的第一章论述了美国意识形态的缘起。众所周知,“每个民族都是通过那个形成于自身经历的透镜来看待世界上的一切外人的。”就美国而言,塑造美国人政治信念的这面透镜也包含着对旧大陆的历史记忆。作者回溯了欧洲政治文化对于美国意识形态形成的影响力。这些政治文化涉及宗教、17世纪的英国科学革命和自由主义、启蒙运动等政治思想理论。当然仅仅存留这些历史记忆是远远不够的,美利坚民族的建国精神是建立在对欧洲政治文化的吸收与“排异”上的。⁵第一章的重点是探讨美国人独有的“精神状态”,认为它源自新英格兰移民的清教传统,革命中所缔造的自由、民主和平等思想的传播,以及立国之父们的世界观。这种精神状态提供了

周琪主编:《意识形态与美国外交》第7页。

周琪主编:《意识形态与美国外交》第11页。

孔华润(Warren I. Cohen)主编:《剑桥美国对外关系史》(王琛等译)北京·新华出版社2004年版,第13页。

5 参见时殷弘:《理想和现实:论美国建国初期的外交》载《中美文化研究》,1989年第1期。

美国人在建国之初对国内、国际政治现实的根本认识,从而直接为国家的内外决策和战略制定提供了根本性的指导。在该章第三部分中,作者讨论了美国独有的“精神状态”在外交政策中的体现。自摩根索以来,美国的外交史向来被视为现实主义和理想主义的结合,但是这种简单的二元划分并不能有力地证明二者在何基础上相互协调或相互转化的,而作者采用了沃尔特·米德(Walter Russell Mead)在《美国外交政策及其如何影响了世界》一书中对美国外交传统的四种划分,虽然这种划分的学理依据与“主义”间的相互关联性还有待商榷,但它体现出美国意识形态与外交的紧密关系。

“美国例外论是美国外交政策的源泉。”这是本书第二章所要阐述的主题。“声明自己在世界上享有特殊地位是美国最古老的政治传统。”第二章主要考察和论说了美国例外论的思想渊源和演进脉络,其基本思想内涵、外在表现,以及历史上诸多理论家对其作用的阐释与批判。“美国例外论有两条线索,一条是着手根据美国的理想重塑世界,另一条是在现存的国际秩序的范围内促进美国在国际上的优越地位。”⁵第二章首先分析例外论与清教主义的内在联系。来源于早期新英格兰移民的清教传统由于信奉加尔文主义的“预定论”和“天职观”而具有强烈的命运观、上帝选民感和特殊使命感,当他们移民到这个陌生的新世界时,“他们把英格兰视为他们的埃及,把大西洋视为他们的红海,他们是一个整装待命的民族,明显被上帝选择来执行世界拯救的神圣计划。”这些清教徒远涉重洋来到北美大陆,不仅是为了获取个人的物质利益,也是为了完成上帝所托付的对世界的一种特殊责任。这形成了美利坚民族自我意象构建的心理基础。本章进而梳理了这种宗教精神的世俗化过程,以本杰明·富兰克林为开端的“使命论世俗化工作”,进一步使共和国的缔造和生存建立在理性之上。对于旧大陆的厌恶,以及对现存国际关系的反感使美国人自建国之初就追求建立一种与旧世界不同的社会秩序。为了使美国这个新生的民主国家得以在强权的利益争夺中幸存,“天定命运”的观念应运而生,美国在捍卫自由的名义下开始了19世纪在北美大陆上的扩张,这一扩张导致了大量领土兼并和美墨战争。1898年美西战争以后,使命感又开始驱使美国领导人尝试在海外的扩张。本章最后探讨了美国干预主义的成因与发展。美国权势的增长使美国人坚信他们肩负大国的

沃尔特·米德著:《美国外交政策及其如何影响了世界》(曹化银译),沈阳·中信出版社2003年版。第2~30页。

周琪主编:《意识形态与美国外交》第14页。

周琪主编:《意识形态与美国外交》第122页。

5 周琪主编:《意识形态与美国外交》第14页。

王晓德:《美国文化与外交》北京·世界知识出版社2000年,第21页。

周琪主编:《意识形态与美国外交》第129页。

责任,必须在海外扩张道义的力量,自西奥多·罗斯福以降,“美国的使命感同其取得世界霸权的驱动力开始结合在一起。”从威尔逊到第二次世界大战,从冷战到2003年伊拉克战争,美国海外干预从未间断,美国例外论的含义也不断得到新的诠释。但不可否认的是,美国例外论在美国外交政策中的含义并没有发生实质性的变化。它“不仅是美国理想主义外交政策的基础,它还可以引出美国外交政策中的现实主义。”

美国的意识形态是美国民族精神的一种直接表达,它始于美国独立革命,在共和国缔造与成长中将诸多政治思潮、宗教信仰、文化价值观融合为一体。这突出体现在美国早期的外交实践中。本书第三章重点评述了美国早期历史的外交实践,并揭示了其背后的精神动力。自建国以来,美国的国父们就试图运用美国例外论所衍生的多种意识形态,动员整个民族的力量来保持新大陆的独立。华盛顿所坚守的现实主义使美国得以与当时的欧洲两强相安共处。中立外交成为这一时期美国外交实践的特征。1832年提出的“门罗主义”旨在使美洲与“肮脏的”欧洲隔离开来。19世纪末20世纪初,“以美西战争为标志,美国发展成为世界的一流强国。”此时美国例外论,以及与此相关的种族优越论、正义扩张论获得了广大市场。西奥多·罗斯福所鼓吹的“国家品格”要求美利坚民族必须肩负大国的责任。在这种精神的推动下,美国从大陆扩张转向海外扩张。此后威尔逊主义又运用自由主义来指导对世界新秩序的缔造,在海外支持民主随之成为美国的道德责任。从美国早期的外交政策来看,虽然美国的意识形态有不同的包装形式,但它根本上始终“受到新旧大陆观、美国例外论、‘天定命运’、‘使命’和自由民主意识等意识形态的影响。”⁵

该书的第四章主要探究美国自由主义与外交政策的联系。它考察了美国自由主义的思想渊源和演进脉络、其基本理论的思想内涵,以及风格、该理论的主要论说者及其对现实外交与治国方略的影响。路易斯·哈茨(Louis Hartz)曾指出:“一种绝对的民族道德观既有排除‘外来的’东西的动力,也有改变它们的动力;它不能总是对之视而不见,泰然处之。”美国的自由主义源于英国,它与美国个人主义相结合而形成以个人自由权利为核心的意识形态。本章主要对当代美国自由主义进行了阐述。自罗斯福新政以来,美国自由主义已成为一种系统的价值体系,不仅深刻地影响

周琪主编:《意识形态与美国外交》第158页。

周琪主编:《意识形态与美国外交》第162~163页。

周琪主编:《意识形态与美国外交》第172页。

5 周琪主编:《意识形态与美国外交》第211页。

路易斯·哈茨著,张敏谦译:《美国的自由主义传统》,北京:中国社会科学出版社,2003年版,第4页。

周琪主编:《意识形态与美国外交》第218页。

着美国国内政治,而且成为美国对外干预行为的动因之一。该章重点探究了自由主义的几个外交理论:威尔逊主义、新自由制度主义、民主和平论、全球主义与新干涉主义。这些理论虽然名称各异,但都是建立在自由主义的基础之上的。总的来说,美国的自由主义传统使美国的外交实践带上了道义的色彩。从实践来看,美国的外交传统始终摇摆于孤立与走向海外之间,其原因就是这种弥赛亚的心态使美国人倾向于以“他们应努力像我们自己一样”的标准来评判其他民族,同时对“保护和发展与国家及其他总体力量相对的‘个性观念’深信不疑。”

针对自由主义所造成的道德困境,美国社会进行了深刻的反省,保守主义从重被发现到兴起就是这种反思的结果。在第五章,作者主要讨论了保守主义作为一种相对于自由主义的思潮,其在美国的生成与演化的历史脉络及成因。保守主义强调“自由优先于平等,特别重视秩序、道德与宗教信仰,政府对经济和社会的干预越少越好”。最终保守主义与自由主义成为既对立又统一的两极。⁵ 在国际事务方面,保守主义一般倾向于现实主义。该章简要概述了新现实主义、进攻现实主义、孤立主义、新保守主义等基本论调,以及与保守主义的内在联系,特别描述和批判了美国“新帝国论”的成长、政府主导能力的加强,以及美国在世界维系霸权的心理动因。时至今日,新保守主义已随着美国在伊拉克陷入困境而走向衰落,但它仍可能在一定的条件下东山再起并影响美国的政治和外交政策。

二

历史证明,无论在什么时候,政治意识形态必须以某种方式与现实的环境相适应,美国的意识形态也不例外。作为一个西方民主国家,美国例外论和自由主义等政治信念会随着外交实践的演变衍生出不同的社会思潮与理论。理想主义、反共主义、多元主义就是其中影响较为深远的政治意识形态。该书下篇的第六章对美国理想主义,以及建立在其基础上的人权外交政策进行梳理。本章的论述主要是沿着两条脉络进行,一是人权观念在美国的普及和深化的过程,二是美国理想主义的外交传统。本章探讨了美国早期外交中理想主义与现实主义的之间的相互冲突与妥协。随着美国国际地位的提高,由美国例外论和自由主义所孕育的理想主义外交理念,到威尔逊

George F. Kennan, *American Diplomacy, 1900 ~ 1950* (Chicago: the New American Library, 1951), p. 44.

路易斯·哈茨著:《美国的自由主义传统》(张敏谦译)北京:中国社会科学出版社2003年版,第43页。

周琪主编:《意识形态与美国外交》,第17~18页。

5 周琪主编:《意识形态与美国外交》,第284页。

时代逐渐固定为四种核心价值观,即自由贸易、民主化、民族自决和普世人权。美国的权利概念与理想主义外交理念最终在人权外交中结合到了一起。该章重点论述了卡特总统至小布什总统的美国人权外交实践。

反共主义是美国政治中典型的意识形态。该书第七章主要对美国反共主义的缘起、发展,以及对外交实践的影响进行了阐述。建立在美国例外论和自由主义之上的美国意识形态将个人主义与民主视为维系美国的立国基础,而共产主义的学说和价值观可以说是美国建国以来在意识形态方面遇到的最全面、最强大的挑战。本章主要从三个方面展开了讨论:美国没有社会主义的原因,美国反共主义的国内基础,以及美国反共主义的外交实践。美国人所信奉的自由主义中的核心概念——个人主义和私人财产权,使美国的反共主义意识形态根深蒂固。冷战时代,美国与苏联在意识形态上全力展开争夺,甚至在后冷战时期,美国仍然没有放弃推行反共主义。

美国是一个移民国家,多种族文化的交融造成了美国多元主义的价值体系,反映在外交政策中就是多种社会力量,包括利益集团和国会,通过政治程序表达自己的政治主张,以期影响外交决策进程。从短期目标看,这种方式比较充分地反映了民意走向,但从长期而言,却使美国的外交政策延宕、多变甚至不切实际。第八章评述了美国多元民主理论的演化过程,并以罗伯特·达尔的民主理论为核心,对多元化民主社会的形态与内在弊端进行了分析,并把多元主义自上而下、自下而上的互动关系清晰地表达出来,充分揭示出美国外交决策中多种社会力量相互作用的过程。

第九章将美国的意识形态置于中美关系史中进行微观考察,梳理其中的因果联系,为更全面地理解当今美国对华政策提供了历史依据。该章回顾了自鸦片战争以来的美国对华关系史,从中可以清晰地看到意识形态在美国对华政策上一直起着极为重要甚至核心的作用。自第一次世界大战以来,美国“输出民主”的使命就被贯彻在美国的对华政策中。时至今日,这种倾向仍在影响美国对华政策。文章最后认为,“美国对华政策出现的起伏和两面性,往往是由基于意识形态和价值观念的理想主义政策思考和基于国家利益的现实主义政策思考之间的矛盾所造成的。”

第十章着重讨论了大众媒体、意识形态与美国外交政策三者的关联。媒体在一定程度上是美国民意的表达,但随着政治领域的扩展,媒体也为政治精英所操纵。自越战以来,美国媒体大量介入外交领域,从而改变了美国外交政策的生态环境,给美国外交决策带来一种全新的样式。通过媒体,社会精英的意识形态得以进入白宫的战略考量之中,因此,媒体实际上起到了“国家-社会”的中介作用。该章剖析了媒体

周琪主编:《意识形态与美国外交》,第420页。

周琪主编:《意识形态与美国外交》,第598页。

的意识形态形成的原因,以及它们在国际事务方面的报道风格,揭示出媒体对政府决策过程的直接或间接影响。

三

如上所述,《意识形态与美国外交》一书以时代为经,以思想为纬,对美国意识形态的概念定义、思想渊源、理论框架、内涵特质做出前后一贯的完整论述和研讨,其重点是研究意识形态对美国外交政策的深刻含义。

本书所给予读者的一个启示是如何正确认识一国的外交政策。事实上,将外交政策评估仅仅局限于现实主义所关注的物质实力、权力分配和外在威胁是很不完整的,而且也不符合国家的实际行为。周琪主编的《意识形态与美国外交》一书以美国外交为研究对象,探讨了意识形态与外交政策二者之间的互动关系,以及那些引导或支配外交实践的观念和文化等深层因素。它是对美国政治背后精神世界的有益探索,有助于避免国际关系理论中重利益轻文化的偏颇之处。

从美国的外交实践来看,美国意识形态的演进与变化的确体现了一个与美国政治文化环境不断融合的过程。“辽阔的大洋为共和国遮掩了‘现实政治’逻辑的干扰,美国人习惯于把他们的海外行为视为无私的道义表达。”这实质上构成了美国外交传统中的独特之处,清教徒的宗教使命、美国例外论与自由主义这些本来与现实主义相互排斥的文化要素恰恰成为塑造现实美国外交实践的主要来源。乔治·凯南曾论证说,美国人传统上以两种方式来处理国际事务。一种是他所称之为的“普遍主义”方式(“universalistic” approach),即假定“如果所有国家都能被促使同意某些标准的行为规则,丑恶的现实——权势渴望、民族偏见、非理性的仇恨和嫉妒——就将被迫退缩到被接受了的法律制约这一保护性屏障之后,而且……我们的对外政策问题就能由此简化为熟悉的议会程序和多数决定方式。”另一种方式系所谓的“特殊主义”方式(“particularized” approach)。它“怀疑任何将国际事务压缩到法理概念中去的方案。它主张内容比形式更重要,内容将强行穿透任何加诸于它的外表构造。它认为权势渴望仍然在如此众多的民族中间占优势,以致不可能被反制力量以外的任何东西减缓或控制。”凯南认为,对于美国的利益,普遍主义是个不适当的框架,因为

Jonathan Haslam, *No Virtue Like Necessity: Realist Thought in International Relations since Machiavelli* (New Haven: Yale University Press, 2002), p.198.

约翰·加迪斯:《遏制战略 战后美国国家安全政策评析》(时殷弘、李庆四、樊吉社译),北京·世界知识出版社 2005 年版,第 26 页。

约翰·加迪斯:《遏制战略 战后美国国家安全政策评析》,第 28 页。

它假定“每个地方的人们都基本上同我们自己相像,他们由实质上相同的希望和灵感激励,他们在既定的环境中都以大致一样的方式做出反应。”对凯南而言,国际环境的最显著特征在于其多样性,而非其一致性;将国家安全寄托于在全世界范围内推广美国体制将超出美国的能力,从而危及这些体制。其后的基辛格也曾批评第二次世界大战后的美国没有明确的国家利益概念,认为美国理想主义的道德观念和“以资源替代思考”的倾向导致了“美国没有差别的全球主义和关于我们的目的的糊涂概念。”然而,即便是基辛格,在他的国际关系理论中也难免不带上意识形态的色彩,他试图将均势与合法性、力量平衡与道德共识、现实权力与自由主义结合起来,这就难免产生自相矛盾之处。

由上可见,美国的这种由例外论、使命感、自由主义、美国理想等观念所凝聚成的政治文化信念已经构成了美国观察和理解世界的独特透镜,这面透镜一方面曾揭示出欧洲“均势政治”的弊端,另一方面又为美国的外交加上光环。时至今日,美国的外交家们在观察世界时仍然总是倾向于看到一个黑白分明的二元世界。在这个世界中,美国想要扮演“山巅之城”的角色,承担“照亮世界”的使命,把美国的价值观念和民主制度推广到全世界,即使困难重重也不改初衷。究其原因,美国例外论与现实主义的结合始终起着决定性的作用。自冷战结束以来,美国的意识形态正在新的历史环境中以新的形式和新的内容与美国外交实践发生互动。新保守主义、新干涉主义,甚至“流氓国家”等概念的产生无不体现出往昔的历史记忆和道德准则。

李柁:中国社会科学院美国研究所助理研究员

约翰·加迪斯:《遏制战略 战后美国国家安全政策评析》,第29页。

刘建华:《试析基辛格均势战略的目标》,载《荆州师范学院学报》2002年第1期,第37页。

学术动态

“中美关系与国际格局学术研讨会”综述

魏红霞

2008年6月28~30日,由中美关系史研究会、北京第二外国语学院英语系、鲁东大学外国语学院和中国社会科学院美国研究所联合举办,鲁东大学承办的“中美关系与国际格局学术研讨会”在烟台举行。来自全国各地30多个学术研究机构 and 高等院校的50多位从事美国问题及中美关系研究的专家学者参加了此次学术研讨活动,共提交论文40余篇。

会议主要围绕以下几个方面展开讨论:

(一) 国际局势的变动与中美关系的调整

与会学者分别从历史学、政治学的角度分析了国际格局的变化对中美关系的影响。中国社会科学院美国研究所研究员、中美关系史研究会会长陶文钊分四个历史时期阐述了中美关系与国际格局之间的关系。他认为,在第一个时期(1840~1919)年,在以欧洲为中心的国际体系中,中国处于无权地位,美国处于国际格局的边缘地带,美国提出门户开放政策实际上是要尝试把自由主义原则用于国际秩序,是要建立新的国际格局;在第二个时期(巴黎和会至第二次世界大战结束),美国主导的华盛顿体系构建了远东新的国际格局,经过第二次世界大战,美国在全世界最终建立了新的国际秩序。在这个格局中,中国是美国在东亚的主要依靠对象,中美两国之间建立了特殊关系。在第三个时期,也就是冷战时期,国际格局分裂成两个对立的阵营,中美分属两个阵营,这决定了两国之间对抗格局。然而在冷战后期,中国与苏联的分裂导致中美和解,形成

了大三角的国际格局。在第四个时期,即后冷战时期,出于“中国的崛起会挑战现存的国际体系”这样的担忧,美国对中国采取两面下注的政策。中山大学的博士研究生朱志辉和朱卫彬讨论了早期(1920年代之前)国际格局的变化对中美两国发展双边关系的影响。朱卫彬选取了1898~1912年这段历史时期内美国总统致国会的15份年度咨文,通过对年度咨文内容的词频统计,他认为美国对中国问题非常重视,超过对其他国家的重视。美国提出并实行的对华“门户开放”政策,包含着与列强既争夺又合作的因素,但美国更多地执行了与列强合作的政策,其原因主要是美国初登国际政治舞台实力不足。朱志辉分析了1920年代中美关系中一些微妙的人事因素,他认为,从参与构建现代国际格局的发展眼光来看,北洋“外交系”、美籍法律顾问等这些人事因素对中美两国都有着不同寻常的意义。中央党校国际战略研究所副所长宫力教授探讨了1969~1973年之间国际局势的变动与中国对美政策的调整。他认为,这一时期国际格局的深刻变化改变了中美苏关系的基础,为中国改善外部环境提供了契机。中国领导人正是从中美关系入手,抓住历史时机,调整了中国的对外政策。中山大学历史系讲师温强、上海交通大学国际与公共事务学院讲师郑华等分别探讨了尼克松时期的中美关系及其对国际格局的影响。

中国社会科学院美国研究所周琪研究员探讨了“和谐世界”的理念是否能得到美国的认同,认为美国人不可能接受中国关于“和谐世界”的理念,但对于中美关系来讲,这个理念仍然具有重要的意义。中国和平发展的承诺及表明中国是一个负责任国家的说法,可以在一定程度上消除美国对“中国威胁”的担忧。中南财经政法大学人文学院教授刘胜湘、南开大学周恩来政府管理学院副教授韩召颖分析了中美关系的未来走向。刘胜湘从建构主义的角度分析了中美关系的三种未来走向:互为敌人的对抗关系,互为对手的竞争关系和互为

伙伴的合作关系。这三种关系对未来国际格局的影响也是相对应的。韩召颖认为,以和平方式促进两国各自的国家利益,通过建立健全、畅通的外交机制,中美两国有可能避免走向对抗。

解放军外国语学院副教授孙逊和研究生尚玉婷探讨了美籍华人对中美关系的影响。孙逊从台湾的角度分析了中美建交后台湾当局对侨务工作的调整,认为这些调整工作产生了深远的影响。

(二)地区问题与中美关系

与会者在会上还从地区层面的角度对中美关系进行了探讨。上海美国研究所副所长倪建平教授从区域性公共产品的视角试图探讨东亚地区在一体化进程中建立与美国合作的制度化的可能性。他认为,如果美国认真考虑东亚国家的自主性并通过自我约束来寻求东亚国家对其亚洲角色的身份认同,那么,美国与包括中国在内的广大东亚国家就可以在推进东亚区域性公共产品进程中通过加强合作来实现共赢。中国社会科学院美国研究所副研究员魏红霞探讨了东亚多边合作对中美关系的影响。她认为,作为协调东亚国际关系的一个重要方式,东亚多边合作在一定程度上改变了中美两国相互之间的看法和政策,并为两国打破僵局、消除敌意、增进互信提供了契机,也为两国的协商合作提供了有用的平台。但是,中美在东亚多边合作机制发展过程中的利益博弈,以及东亚区域合作和次区域合作的重叠性特点也增加了中美双边关系的复杂性。解放军外国语学院研究生刘志良论述了美国太平洋司令部在美国亚太战略中的作用,认为它既是中美接触的积极推动者,又是美国遏制战略的坚定实施者。

台湾问题仍然是学者们关注的重要地区问题。中国社会科学院美国研究所副研究员袁征阐述了冷战后美国对台政策的调整,并分析了美台关系的未来走向。他认为,冷战结束至今,美国对台政策经历了四次调整,影响其调整的因素主要有国际环境的变迁、对华关系

的需要、台湾政局的变化,以及美国国内政治的影响和意识形态的成见。美国在与中国交往的同时,保持同台湾实质性的关系,推行“双轨”政策。随着中国的崛起和“台独”势力的膨胀,美国对台政策越来越面临挑战。随着台湾政局的变化,美国将会再次调整对台政策,美台关系也将会出现改善。解放军外国语学院研究生秦卫海分别以小布什政府的政策为例,探讨了中美两国在军控领域的分歧对台湾问题的影响和美国对台军售问题。秦卫海认为小布什政府的单边主义军控政策破坏了亚太地区的和平与稳定,不利于台海局势的缓和,其核战略可能会降低中国的核威慑力,减弱中国对台海局势的控制力。李冬伟认为美国不断调整的对华政策与相对不变的对台军售政策,折射出了美国真实的对华战略意图。

另外,广东外语外贸大学国际问题研究所副教授黎家勇回顾了香港回归十年来美国对香港的政策,认为美国对港政策被纳入对华政策的大框架中,不可避免地中美关系产生影响。北京第二外国语学院英语系教授李中泽透视了冷战思维下的“藏独”问题,认为冷战思维使美国愈加重视西藏的重要地缘政治意义。解放军外国语学院研究生郭慧回顾了美国对南中国海政策的演变,提出中国海军要实现跨越式发展才能打破美国及其盟国在中国东部沿海及南海地区构筑的对中国的“岛链封锁”。

(三)中美经贸关系

与会者就近年来中美两国经贸关系发展及面临的挑战等问题进行了研讨。山东大学经济学院张丽娟教授对比了中美和美日之间的贸易往来,分析了中国对美国的贸易依存度,认为中国对美国市场的依存度高于美国对中国市场的依存度,这增加了美国对华贸易谈判的筹码。中美贸易不平衡的加剧可能长期成为美国对华贸易政治的工具。中国知识产权研究会副秘书长马秀山探讨了中美知识产权关系,认为知识产权问题将长期存在于中美贸易,甚至政治关系中。世界贸易组织为中美解决知识产权问题提供了一个平台。解放军

外国语学院研究生许璐探讨了跨国公司在中美贸易关系中的作用,认为同中国加入世界贸易组织之前相比,美国跨国公司的作用表现低调,对中美贸易关系起到了更大的稳定作用;冀彬认为对外政策的目标和国内的政策需要将迫使中美两国政府认真思考中美经贸合作的发展方向,加大两国产业结构的调整,最终使两国均建立起与国际经济协调的机制;张国龙探讨了中国加入世界贸易组织之后,中美之间的纺织品摩擦问题,分析了中国在其中处于被动地位的原因。

(四)中美关系中的文化因素

与会者就美国文化价值观、美国文化外交、中美文化交流等问题进行了讨论。北京第二外国语学院英语系主任、美国研究中心主任滑明达教授剖析了世界能源危机对美国人传统价值观的影响。他认为,美国传统的核心价值理念,如自由平等的基础是美国社会公民的高度自由流动性,而这种流动性又以丰富、廉价的物质能源为支撑。因此近年来能源的日益短缺和价格暴涨将直接影响并改变美国人传统的生活方式和价值观。这种变化必然会影响美国的对外政策,世界格局也会因此而改变。厦门大学外文学院副教授陈奔以“富布赖特计划”为例分析了文化在美国外交中的作用。他认为,“富布赖特计划”使美国研究成为

美国政治、外交的载体和传播美国式民主和价值观的平台。解放军外国语学院研究生董阳春对美国对中国进行文化输出的方式、实施机构等问题进行了分析,认为美国把中国当作潜在的威胁者,对中国的文化输出在美国的对外战略中占据着越来越重要的地位。北京第二外国语学院英语系副教授陈晓及讲师李淑艳等探讨了媒体对中美关系的影响。中山大学历史系讲师李爱丽以电影为主题探讨了中美之间的文化交流。

与会者还就军控、美国对伊战争等问题进行了讨论。中国社会科学院美国研究所副研究员樊吉社从中国出口管制的行政管理体系、出口管制相关法律框架、中国与国际多边出口管制的关系、中国的战略或战略相关物项出口行为等四个方面,分析了中国出口管制制度的发展与演变。他认为,中国的防扩散出口管制完成了从行政管理向法制化管理的转变,相关出口管制做法已与国际通行做法基本一致。中国自1949年以来在这几个方面的变革如同一场“革命”,反映出中国逐渐融入国际体系的过程。该所助理研究员仇朝兵以印度尼西亚的民主化改革为个案,分析了美国对外输出民主的战略,该所助理研究员何维保分析了伊拉克战争对美国软实力的危害。

著述巡礼

《美利坚文明论 :美国文明与历史研究》,何顺果著,北京·北京大学出版社,2008年8月第1版,约34万字。

作者是北京大学历史学系教授。本书是作者自20世纪80年代至今对美国历史的专题性研究成果汇集。全书分为上、中、下三编,每编都由若干论文组成。上编的主题是美利坚文明的起源,包括“美利坚文明的历史起源”“自由殖民地:一种独特的资本主义起源和发展的历史模式”“关于早期美国黑人的地位及其演变”等6篇文章;中编的主题为西部开发模式及其规定性,由若干关于美国西进运动的宏观论述文章组成;下编的主题则是西部开发与美国的崛起。这一编除了论述一些西进运动的具体问题之外,还选取了“西部的拓殖与美国工业化”“关于美国国内市场形成问题”“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”等文章,对美国的现代化模式,美国作为大国崛起的“阶梯型”构建及其标志、动力和深层原因等问题提出了自己的思考。此外,本书还收录读史札记4篇和附录1篇,阐发了作者对《五月花号公约》的内涵、特纳“边疆假说”的中文翻译,以及计量历史学派与美国奴隶制等问题的看法。

(卢宁 供稿)

《美国国会研究手册(2007~2008)》,张光、刁大明编著,上海·复旦大学出版社,2008年5月第1版,约98.5万字。

本书编者系南开大学周恩来政府管理学院教授。全书分三个部分。第一部分结合当今美国国会学者的研究成果,对美国国会的权力、选举、构造,以及目前第110届国会做了研究性述评。第二部分论述了本届国会各个议员的基本情况,包括从政经历、选区状况、议题

立场、对华态度等。第三部分为附录,提供了本届国会党团领袖和委员会组成、涉华连线、选区对华贸易、美国主要国会学者和国会研究网络资源等资料。全书汇集了研究美国国会,特别是本届国会的重要资料,对于我国的美国国会研究者有重要的参考价值。

(张明 供稿)

Richard N. Haass, “The Age of Nonpopularity: What Will Follow U.S. Dominance?” *Foreign Affairs*, Vol.87, No.3, May/June 2008, pp.44~56.

作者理查德·哈斯是美国对外关系委员会的主席。他在文章中指出,霸权的时代结束了。现在的国际体系的决定性特征不是单极化或者多级化,而是“非极化”。这一“非极化”特征表现为,许多国家和非国家行为体掌握着各种各样的权力;地区性强国、全球性和地区性的国际组织,跨国公司和全球性媒体和跨国性行为体(有益的行为体包括慈善基金会和宗教团体,有害的诸如恐怖主义组织和贩卖毒品的卡特尔)加入了传统的军事和经济强国的行列。“美国再也不能享受‘要么支持我们,要么反对我们’这种外交政策的奢侈了。”作者指出,美国要想在未来成功地解决其能源消费问题,继续建设强大的反恐和防扩散国际安全伙伴关系,应对贫困和疾病问题,以及在促进稳定的名义下加强全球经济的力量,关键是要奉行多边主义方针。

Kenneth Roth, “After Guantanamo: The Case against Preventive Detention,” *Foreign Affairs*, Vol.87, No.3, May/June 2008, pp.9~16.

作者是美国人权观察执行主席,美国联邦前检察官。他认为,美国目前仍然把恐怖主义分子关押在关塔那摩湾是一种达不到预期效果的“预防性拘留”的形式,美国的刑事司法系统需要有必要的手段审判和宣判目前拘禁在

关塔那摩湾的最危险的恐怖分子有罪。英国对爱尔兰共和军的做法显示,这种“预防性拘留”会使想成为对这种关押表示支持的人疏远,并引发恐怖主义分子重新招兵买马。现存的关于策划阴谋的法律可以涵盖对恐怖主义行为的判决,在审判中引入秘密证据的程序可以适用于本案。作者指出,把恐怖主义分子当作罪犯来对待,将有助于美国减小恐怖主义分子神秘感的道路,重申美国司法的公正与力量,并凝聚国际社会对反恐的支持。

Nicolaus Mills, “Globalism for Our Time,” *American Prospect*, Vol.18, No.7, July/August 2007, pp.35 ~ 37.

1947年美国国务卿乔治·马歇尔在哈佛的毕业典礼演讲中向世界推出了马歇尔计划。作者认为,马歇尔计划之所以在今天仍然受到赞誉,不仅因为它在帮助欧洲从第二次世界大战中恢复元气方面发挥了巨大作用,而且因为它呼吁美国更多地参与国际事务的同时,意识到了美国力量的限度。马歇尔把国家安全与人道主义援助和经济发展联系起来,与欧洲寻求帮助的国家携手行动。马歇尔计划的经验对现今的美国政策仍然有用。

Toshi Yoshihara and James R. Holmes, “China’s Energy - Driven ‘Soft Power’,” *Orbis*, Vol.52, No.1, Winter 2008, pp.123 ~ 137.

两位作者均为美国海军学院的副教授。他们断言,能源安全已经使中国6个世纪以来第一次把自己的战略目光转向海洋。现在,台湾仍然是北京的最大关切,但是有迹象表明中国领导人已经在考虑满意地解决台湾问题之后的事情了。他们指出,与此同时,中国正在诸如东南亚和南中国海的关键地区用“软实力”营造外交氛围。作者认为,中国通过援引

明代郑和下西洋的历史,向世界传递一个信息,即,它是亚洲海洋安全的一个值得信赖的担保者。

Walter Russell Mead, “Born Again,” *Atlantic Monthly*, March 2008, pp.21 ~ 24.

作者认为,美国的基督教福音派运动显露出成熟的迹象。它获得了更多的社会和政治影响,但是随着它的扩大,它变得更加多元化,更不咄咄逼人,“越来越不可能被一个单一问题或者某个派别所绑架。”在中西部和阳光地带兴旺发达的超级大教堂,已经成为受过良好教育、更城市化的人的必去之地,而这些教堂曾经是上一代南部乡村的基本教义派人士的宝地。作者指出,“现在的福音派运动的真实情况是它从叛逆者向圈内人士转变,这种转变所蕴含的温和效果都显现出来了。”

Brink Lindsey, “Culture of Success: Inside an Inequality Riddle,” *New Republic*, March 12, 2008, pp.30 ~ 31.

作者是美国凯托学会的副主席。她在文章中指出,非洲裔和西班牙裔美国人大学入学率不高的主要原因不是他们付不起学费或者他们考不上,而是因为他们的文化背景使他们对升入大学读书感到沮丧。作者指出,“社会心理学的基础性事实是人类有普遍的强烈的倾向,即,喜好组成自我管理的社会团体。对于非主流的团体而言,加强团结的倾向会表现为蔑视他们视之为主流群体的成功的任何东西。”文化是阻止社会人群向上流动的闸门。一个孩子取得成功最重要的是父母培育他们孩子的方向,以及同类群体的影响。作者指出,美国需要做更多的事情帮助人们适应和迎接这些挑战。

(信息来源 美国国务院信息局;卢宁 编译)

编 后

在本期专论中 张业亮研究员对美国的“政治极化”现象及美国政党政治和选举政治的特点进行了分析。他认为 两党“政治极化”现象是美国政党和选举政治变化的结果 ,反过来又对美国政党和选举政治产生了深刻的影响 ,而两党选民结构和选举基地的变化、党内意识形态同质化及其导致的选民“政党选择” 以及文化、宗教和道德价值观冲突上升等 ,是政治极化形成的最主要原因。

王晓德教授的文章探讨了对“美国化”现象的另一种解读。文章指出 ,“美国化”不过是美国的一厢情愿而已 20 世纪以来的世界文化交流史表明 :即使那些受美国文化冲击的国家存在着“美国化”的趋势 ,其本土文化也不会在外来强势文化的影响下失去固有特性 ,反而是吸收了外来文化中适应本土的成分而变得具有活力。因此他认为 ,“克里奥化”理论不失为对“美国化”的一种具有新意的解释。

林冈教授以中美关系正常化之初美国对中国和平统一的态度和世纪之交美国对两岸政治和谈的敦促鼓励为例 ,分析了美国在台湾问题上的政策取向。他认为 ,美国越是需要在全球事务上与中国进行战略合作 ,就越有可能接受中国和平统一的政策选项 ;两岸关系越紧张 ,美国就越有可能敦促双方进行政治对话 ;在目前的形势下 ,美国短期内不会改变乐见两岸进行政治对话的政策。

罗振兴的文章分析了美国对东亚能源安全的影响。他认为 ,在维护海洋运输线路和保障全球能源安全等方面 ,美国对东亚能源安全的影响大体上是积极的 ,但美国的单边制裁和能源外交 ,对东亚能源安全则不利 ;目前美国对东亚能源政策的重点是处理中美能源关系。

仇朝兵的文章探讨了美国对印尼军政关系民主化改革的影响。在深入分析了美国行政部门、国会及非政府组织对印尼这场改革的关注重点、人力物力的投入及施加影响的方式和手法后 ,作者认为 ,美国政府部门和非政府组织广泛而深刻地卷入了印尼军政关系民主化改革 ,在很大程度上推动了这场改革。王金强先生和王蔚教授对影响美国海洋政策的因素进行了探讨 ,认为美国海底政策在很大程度上取决于美国政府、利益集团间利益的平衡。

美国学者彼得·海斯·格里斯教授和 H. 迈克尔·克劳森教授的文章在数据分析的基础上 ,对政治取向如何影响美国人对中国的看法进行了分析。他们认为 ,较之自认为自由派的人来说 ,那些自认为“保守派”的人中有很多把中国的崛起看作是一个更大的威胁 ,对中国政府持更负面的看法 ,对中国人也表现出更多的偏见 ,并主张更强硬的对华政策 ;就党派而言 ,与独立人士和民主党相比 ,共和党把中国看作是更大的威胁 ,鼓吹更为强硬的对华政策 ;但是党派归属对偏见的深浅程度并无影响。

2008 年美国大选正如火如荼地进行 ,民主、共和两党在经济、环境保护、能源、伊拉克战争等政策领域的主张发生了哪些变化 ? 美国选民的期待是什么 ? 此次选举将对美国内政、外交及中美关系产生哪些影响 ? 我们期待学者们进行深入研究并赐稿。