

美国研究

AMERICAN STUDIES QUARTERLY

季刊 第23卷

2009年第2期 6月5日出版

○ 热点透视

- 美中关系展望..... 李侃如 (7)
- 从边缘到中心:美国气候变化政策的演变 李海东 (20)
- 美国次贷危机:对世界经济格局的再思考 黄卫平 胡玫 (36)
- 美国金融系统风险的“双过度”特点分析 李云林 (47)

○ 专论

- 美国法律对劳工自由流动所加限制的历史演变 韩 铁 (57)
- “自由资本主义阶段”之真实性质疑
- 美国的族裔游说与移民爱国主义 潘亚玲 (74)
- 以阿裔美国人的游说为例
- 赫尔姆斯与美国的联合国政策 胡菁菁 (86)
- 美国公益基金会兴盛原因的制度经济学分析 王 雯 (103)

○ 文献与研究

- 美国大学中的国际战略研究述评..... 于铁军 (115)
- 美国就业和培训政策研究述评..... 高 嵩 (140)

○ 学术札记

- 美国人“使命观”的最初表达..... 何顺果 (151)
- 约翰·温斯洛普《基督教仁爱的典范》新解

○ 学术动态

- “奥巴马百日新政”研讨会综述 李 柟 刘卫东 (155)
- 著述巡礼 (158)
- 编后 (160)

AMERICAN STUDIES QUARTERLY

Volume 23 Number 2 Summer 2009

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 Jiemian, Yuan Ming, Zhang Yuyan, Zhou Qi, Zhu Shida

AERICAN STUDIES QUARTERLY 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.

MANUSCRIPTS SHOULD BE SENT TO: *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).

SUSCRIPTIONS: Call (8610) 6400-0071

Fax: (8610) 6400-0021

Email: mgjyk@gmail.com

<http://www.mgyj.com>

ISSN1002-8986 Copyright 1987-2009 American Studies Quarterly

Printed in Beijing, China

AMERICAN STUDIES QUARTERLY

Summer 2009

Vol. 23, No. 2

PERSPECTIVE ON HOT ISSUES

Looking ahead in US-China Relations *Kenneth Lieberthal* (7)

The Sino-US relationship is mature, wide-ranging, constructive, and candid. Both sides know how to manage a vast array of issues so that none can harm the overall relationship. But, unfortunately, each side still distrusts the other's long term intentions. In 2009 the major issues of the past will still require careful management by both sides. But in a major change, the most critical global issues are also becoming central to US-China relations. The two key such global issues as of mid 2009 are the global economic crisis and the issue of clean energy and climate change. America wants greatly increased consultation and cooperation with China on both issues. Such cooperation can advance US-China relations to a new stage in which the relationship is deeper, more stable, and more important for the rest of the world. This cooperation can over time also reduce mutual distrust over long term intentions. If, despite efforts, cooperation cannot be developed on these major global issues, then distrust between the US and China may deepen and relations may encounter new difficulties.

From Periphery to Center: the Evolution of American Policy toward Climate Change *Li Haidong* (20)

The article succinctly summarizes the process of the climate change issue in the United States rising from an environmental issue to a security issue and analyzes the evolution of American government policy toward climate change since 1989. The article holds that the issue of climate change on US policy agenda has undergone a process of moving from the periphery to the center and is now regarded as one of the core security issues of strategic importance in the 21st century international security.

American Sub-prime Mortgage Crisis: Rethinking of International Economic Pattern *Huang Weiping and Hu Mei* (36)

The article holds that the current financial crisis caused by the sub-prime mortgage crisis is the result of the joint workings of the law of

proportionate and coordinated development of social production and the law of average profit rate. The Sub-prime crisis makes the imbalance of international economy more serious and leads to the slowing down of the growth rate of international economy. Financial turbulence will affect the global substantive economy. World trade, finance, essential factors, industries and coordination all face adjustment. Although trade protectionism will be on the rise to certain extent, it will not become uncontrollable and overwhelming.

An Analysis on the Feature of “Double Excesses” of

American Financial Systemic Risk *Li Yunlin* (47)

Since the 1970s, the growth of the debt in American financial sectors has greatly exceeded the debt in the government, non-financial sectors, and external sectors. The growth of debt in the real estate sector has also been much higher than that in residential consumption, companies and government agencies. However, little attention was given to the risk of the financial system. In the past ten years, the expansion of securitization tools in mortgage and asset has been the fastest. The rapid expansion of the asset scale of non-banking, non-financial units, the money market and the fund market in particular, has exerted great influence on the risk in American financial system. Due to the lack of transparency in the process of securitization and the fake rating of credit rating agencies, credit risk has led to liquidity risk, then to asset risk, finally to the systemic risk of the financial system.

ARTICLES

The Historical Evolution of the Restrictions Imposed by American Laws on the Free Movement

of Labor *Han Tie* (57)

In contrast to the English law of the same period, American law did give more freedom of quitting to the laborer from the colonial years to the 19th century. However, the free movement of labor was still restricted by American law through the doctrine of “entire contract” according to common law and contractual forfeiture provisions as well. It was not until the late 19th century and early 20th century that such legal restrictions were largely lifted as a result of the wage payment legislation, the wide application of the employment at will rule, and the legislative and judicial support of the concept of free labor endorsed by the Northwest Ordinance, state constitutions, and

the amendment to the Constitution of the United States. Considering the existence of the legal restriction on the free movement of labor in the 19th century, the traditional view should not be taken for granted that U. S. in the 19th century can be seen as entering a stage of “free capitalism” characterized by free competition and laissez-faire.

Ethnic Lobbying in America and Patriotism of the Immigrants:

A Case Study of Arab-Americans *Pan Yaling* (74)

After the end of the Cold War, the influence of ethnic lobbying in American politics has been increasing and this trend will be further strengthened as a result of Barack Obama being elected. The attitudes toward ethnic lobbying can be divided into two schools of thought: the positive and the negative, with the negative being dominant. The negative school holds that ethnic lobbying is detrimental to American national interest and questions the patriotism of those who lobby for the interest of their home country. So ethnic groups, under different conditions, either choose passive lobbying, i. e. , trying to prove their patriotism toward America when the environment is unfavorable, or active lobbying, i. e. , positively advancing the interest of their home country when they do not need to fear the risk of patriotism being labeled nationalism. The development of the practice of lobbying by Arab Americans has witnessed the evolution from passive lobbying to active lobbying.

Jesse Helms and U. S. Policy toward

the United Nations *Hu Jingjing* (86)

In the course of adjustment of U. S. policy toward the United Nations in the post Cold War period, especially in the latter part of the 1990s when the UN was in a financial crisis, Jesse Helms took advantage of his position as Chairman of the Senate Foreign Relations Committee through a series of efforts in media opinion, legislature and diplomacy, achieved the goal that could not have been achieved by normal government diplomatic means in the end. He took the lead in initiating, intensifying, and solving issues, and inherited the traditional role of a Senate Foreign Relations Committee Chairman in the adjustment of American foreign policy.

An Institutional Economic Analysis of the Causes for the Flourishing of American Public Interest Funds *Wang Wen*(103)

The rise and flourishing of public interest funds in the U. S. is rooted in American social and cultural tradition, the mature market econo-

my, and the healthy and sound environment of the rule of law. A unique concept of public charity exists in American society as a result of the social and cultural traditions, thus becoming the ideological origin of spontaneous donation and the establishment of public interest funds. All these provide sufficient sources of funding and strong intentions of donation for the development of public interest fund.

LITERATURE AND RESEARCH

A Review of International Strategic Studies
in American Universities *Yu Tiejun* (115)

A Review of the Research on American Policies toward Employment
and Job Training *Gao Song* (140)

ACADEMIC NOTES

The Earliest Expression of the “Manifest Destiny”:
A New Interpretation of John Winthrop’s *A Model
of Christian Charity* *He Shunguo* (151)

ACADEMIC ACTIVITIES

Summary of the Symposium on “Obama’s New Deal
of the First Hundred Days” *Li Nan and Liu Weidong* (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*.

美中关系展望

李侃如

〔内容提要〕中美关系是成熟、广泛、建设性和坦率的。双方知道如何处理一系列广泛问题才能使其不损害总体关系。但不幸的是,每一方仍对对方的长期意图存有疑虑。

在 2009 年,双方仍须审慎对待既有的主要问题。但随着一个重要变化的出现,最大的全球问题也正上升至美中关系的核心地位。其中最关键的两个问题分别是全球经济危机以及清洁能源和气候变化问题。美国希望大力加强与中国在这两大问题上的磋商与合作。这类合作可以把美中关系推进到一个新阶段,即两国关系更深入、更稳定、对世界其他地区更重要。随着时间的推移,这种合作还可以减少相互间对对方长期意图的疑虑。如果两国付出了努力,却在这些重大全球问题上未能展开合作,那么美中之间的不信任感或许会加深,两国关系或许会面临新的困难。

关键词:美国外交 中美关系 奥巴马政府

美国新总统上任后的中美关系预计将如何发展? 布什总统任内,中美关系发展相对平稳。在他离任时,两国关系可被恰当地形容为成熟、广泛、建设性和坦率的。两国关系的这些层面均反映出双方持久的努力。为领会中美关系的实质,值得从每个层面做简要的阐述。

“成熟”一词表明,两国领导层须相互了解,对对方的目标、工作方式及主要关注点有一定的认识,并且认识到即使出现特别重大问题也要维持有效联系的价值。30 年前中美关系正常化的初期,情况并非如此。如今,即便两国关系中某一部分出现重大问题,也不会损害双方处理其他共同关注问题的能力。

这种成熟表现为,两国元首每年都可能会晤三、四次。最近,在亚太经合组织领导人会议、8+5 国集团和 20 国集团会议期间,都进行了这样的会晤。与这些在共同出席的多边会议中举行的元首间双边会谈相辅相成的,还有相当频繁的电话联系,以及间或在华盛顿或北京举行的峰会。2009 年奥巴马总统将访问中国。

中美还建立了两个重要的战略对话。战略经济对话涵盖全方位的经贸问题,外加能源和环境问题。战略对话(布什政府称为“高层对话”)则包含外交和一些安全问题。每项对话都派生出额外的讨论与项目。这两个对话目前已合并成一个包罗万象的机制,即战略和经济对话。两国一系列部门在主要官员的领导下定期就经济与外交政策方面的问题继续展开战略讨论,具有重要意义。新对话突显了双方对此的一致看法。

“广泛”一词体现了两国政府定期就一系列特别问题进行接触。这不仅包括传统的外交、经济和安全问题,而且包括公共卫生、环境、科技、教育及非传统安全问题等。相应地,两国高层以下的政府部门必然也要定期举行一系列特别会议。截至2008年底,中美各政府部门间的正式双边对话超过了60次,且各部门间至少每年会晤一次。^①对两国大多数部委来说,如果一个星期没有与对方直接接触,就不正常。

“建设性”一词表示,两国均重视其关系的发展,并努力寻找缓和紧张关系、处理分歧和解决问题的方法。任何一方都未故意尝试破坏中美关系。当然,中美在许多问题上存在着明显分歧,这在大国关系中无法避免。但近些年,双方态度一直是努力使两国关系更加富有成效。这一基本态度证明,将两国关系称为“建设性的”是有道理的。

“坦率的”一词强调了双方已学会如何在高层会谈中表达各自严重关注的问题。例如,双方能就总体的人权问题和个别的人权关注方面,清楚地表达各自的观点。人权问题不会从美国外交政策中消失,中国也会就此表达自己的观点。如果不具备提出和讨论这类严肃而敏感问题的能力,美中关系将无可避免地遇到更大麻烦。能够在努力构建建设性关系的框架下表达关注,会使这些问题更容易得到集中讨论与合理的处理。因此,这是美中关系经得起时间考验的关键因素。

若上述四个形容词本身完全占据了中美关系的主要方面,那么其前景将非常光明。但现实更加复杂,原因有二。

首先,未来中美两国议程中将包括相对较新的重要问题,而这些问题又将日益左右中美关系的总体发展。目前,其中最突出的重大问题是全球经济危机和全球气候变化。全球问题突显,这标志着美中关系本身的重大变化,而且如下文所述,也随之带来了机遇和风险。

其次,中美建交30年来的一个最大败笔,在于迄今仍未对对方的长期意图建立

^① 傅立民和马修·古德曼对大多数经济对话做了概括,参见:Charles W. Freeman and Matthew Goodman, *Crafting U. S. Economic Strategy toward Asia* (Washington: Center for Strategic and International Studies, Oct. 2008), pp. 27~31.

起信任感。密切关注美中关系发展的观察家在聆听对方首都所表达的关注时，总是能觉察到缺乏互信的证据。

在北京，许多人相信，美国完全抱着过度的零和思维，而且过分执着于维护其全球霸主地位，以至于从不允许中国实现其富强的愿望。这种心态使人们非常易于相信，美国的各种行动隐藏着限制并使中国崛起复杂化的恶毒阴谋。例如，中国有些人认为，目前的全球经济危机不仅始于美国，而且是由美国人策划，旨在削弱中国经济。有些人将美国对全球气候变化的关注视为一种计谋：美国人借此迫使中国就减少碳排放做出难以负担的承诺，从而延缓中国经济发展。对美国人来说，这种说法是没有根据的。但对那些不信任美国对华长期意图的中国人来说，这丝毫不能削弱其可信度。

美国对中国的长期意图也存有相似的疑虑。许多位高权重的美国人相信，随着中国日益富强，北京将寻求使美国在亚洲边缘化。然而，由于亚洲是全世界最充满活力、最重要的地区，在这个重要地区将美国边缘化的意图将直接威胁到美国的核心国家利益。对中国以两位数持续递增的军费预算和解放军能力的日增，许多美国人同样深表疑虑。

双方的不信任感根深蒂固，因为它关乎长期意图（10~20年）而非当前的目标和政策，而且又非常难以改变。另外，这种不信任感有着严重后果。它会带来行动——主要是在军事计划和发展方面，这些行动旨在确保出事时具有保卫国家利益的能力。但双方又对彼此的长期军事投资有所了解，并且将这一信息作为证实其不信任感的“佐证”。当然，这会形成一个自我实现的预言。长此以往，这将增加中美关系从建设性走向敌对的机率，并给双方造成潜在的巨大损失。

因此，当北京和华盛顿展望未来之际，它们应特别重视一个关键问题：双方如何才能传递出令人信服的信号，表明自己未来几十年更希望看到的结果是美中建立起正常的大国关系，而且双方只要可能就会展开合作，并在各自利益相左的领域努力控制并减少分歧？这绝非易事。双方国内的阴谋论者总是能编造出貌似真实的故事，来“解释”表面的善意如何在现实中掩盖了恶毒的目的。因此，令人信服地解决不信任感问题应受到比目前更多的重视，而且也应成为分析未来中美关系前景时的关注点之一。目前，新的全球性问题正日益占据中美议程上的突出位置。如果处理得当，这将是一个机会，有助于减少彼此在长期意图上的不信任感。对于清洁能源和气候变化问题，尤其如此。这些问题将有可能带来在重要项目和工程上的大规模合作，并且预计将持续几十年。

2009 年的中美关系:重要变化

对中美关系而言,2009 年最终很可能成为举足轻重的一年。围绕一些持续存在的问题、双方就新的重大全球问题展开合作的努力,以及中美领导人和官员之间建立个人关系的进程等,今年会遇到潜在的新难题。因此,今年提供了机遇来发展中美关系的新动力和广度与深度,将其提升到一个新的水平。在重要的地区和全球挑战出现之际,它也带来了加剧相互间疑虑的风险。

(一)新人与新视角

在塑造不久的将来的中美关系中,美方的新人与中方的新视角能起到重要作用。

1. 贝拉克·奥巴马

奥巴马总统的整个政治生涯已说明,他是一位非常睿智、务实的问题解决者,而不是一个意识形态挂帅的人。他也已多次表现出,当政策和计划不符合其认为的合理预期时,就会迅速转而采取他所认定的更有效的方式。

奥巴马总统正是本着这种精神来处理中美关系的。值得注意的是,几十年来,中美关系首次在美国总统竞选中发挥着相对较小的作用,新总统也未以“对中国强硬”的承诺来进行竞选。奥巴马先生知道,如果美中携手合作,很多重大问题都会在极大程度上变得更易处理。他也意识到,若两国无法找到务实合作的方式,双方付出的代价会迅速扩大。

然而,奥巴马总统本人从未会晤过任何一位中国高层官员,直到 2009 年 3 月杨洁篪外长访美和 4 月 1 日伦敦 20 国集团会议期间的“奥胡会”。若他从这些会见及 2009 年将举行的其他会见中得出结论认为中国领导层具有远见卓识、基本上持务实与合作的态度、并且非常有能力,那么他将更有可能将中美合作视为其任内更切实可行的重要目标。然而,若 2009 年将举行的其他会晤导致他对中方进行有效合作的能力得出不同结论,那将无可避免地产生消极影响。当然,在中国领导层逐步认识奥巴马总统及其团队的过程中,中方的反应同样如此。

不仅国家元首层级,而且其他层级的官员也要以全新的眼光来看待对方。事实上,2009 年上半年,处于决策层(助理部长及以上层级)的每一位美国行政部门官员都在发生变动。这涉及数千人,准确地说,是美国政府行政部门的整个决策队伍。这

些政府新人中,过去8年曾在政府任过职的寥寥无几。^①因此,过去这些年美中之间形成的合作关系与习惯在很大程度上必须重新构建。美国这种体制的优势在于,它为大量新思想与变革留下了空间。它的不足在于破坏性相当强,起码也是在政府关键职位人手极为短缺的几个月中造成了脱节。

因此,2009年将是中美关系全面创建新人际关系网的一年。这不仅在两国元首之间,而且在内阁(部级)及其以下级别之间。这一过程的平稳程度及彼此留下的印象如何,都将影响未来中美合作的思路与能力。

2. 中国视角

过去10年,中国在全球作用的变化非常迅速。在此方面,持续、快速的经济增长及其引发的诸多影响是主要因素。中国占全球国内生产总值的份额以史无前例的高速度增长。中华人民共和国已成为亚洲地区一体化制造体系的中心。近些年,中国公司不仅在中国周边的亚洲国家,而且在远隔万里的地区,如中东、非洲、拉美、甚至欧洲和美国,都进行了大量投资。

现在,中国在国际体系中非常郑重地肩负起了作为主要行为体的角色。由此带来的似乎是中国外交政策的重大变化。例如,2009年3月23日,中国人民银行行长周小川在该行网站上发表一篇文章,阐释国际储备货币应满足的基本要求,指出目前许多问题反映出缺少一种超主权储备货币,并呼吁逐步建立类似于国际货币基金组织改进后的特别提款权形式的这样一种货币。

研究中国过去处理国际问题方式的学者大多感到,在建议采取切实措施、解决重大问题方面,中国政府的典型做法是避免当头。许多年来,北京的做法一贯是宁可阐明一些大原则,听取别国的具体建议,然后通过对这些建议发表评论并参与到随后的会谈中,力图帮助塑造最终结果。如今的变化则突显出,北京越来越感到中国现在需要利用其获得的大国角色来更加有所作为。

随着北京在双边和多边会谈中日益寻求主动并左右议程,中国视角的这种显著变化可能需要美国和其他国家做出调整。

(二)持续存在的问题

在持续存在的问题方面,美中之间议题广泛、棘手且意义重大,两国必须予以解决。这些问题的一部分将构成非常严峻的挑战,并将在未来一个时期考验中美关系的成熟度。现举几个重要例子:

^① 不过,在负责美中关系各个方面工作的官员中,大多数要么曾在先前的美国政府中负责中国事务(如任国家安全委员会东亚事务高级主任的 Jeffrey Bader),要么在其他职位上具有同中国打交道的经验(如能源部长朱棣文)。

朝鲜核计划问题仍悬而未决,而且可能变得愈加困难。中国在六方会谈中一直起着领导作用,尽管遇到种种障碍,但在推动会谈进程上,它都表现出了娴熟技巧。但是,该问题离彻底解决仍相去甚远。

美方做了一些内部调整,可能会增强就此问题取得进展的机会。克林顿国务卿已任命一位经验非常丰富的著名外交官斯蒂芬·博斯沃思(Stephen Bosworth)担任她的对朝政策特别代表,而不再由助理国务卿主管该问题。博斯沃思大使具有为美方谈判地位赢得尊重并提升其可信度的声望。他不参与日常谈判,这由一位国务院长期参与该问题的通朝语的官员负责。这样一来,博斯沃思大使能集中发挥更多的战略性作用,推动该问题朝着最终解决的方向发展。另一重要变化是,奥巴马政府的朝鲜问题团队应不会遇到困扰布什政府团队的问题,即美国政府内部严重的意见分歧使美方首席谈判代表很难表达前后一致的立场,并始终如一地、有效地抓住潜在机会。

然而,现在朝鲜自身似乎正经历着各种内部政治困境。这使朝鲜更不太可能达成并履行彻底终结其核计划的妥协。实际上,2009年春季朝鲜的挑衅行为或许表明,在推进核会谈方面面临严重的新难题。事态的这一系列新发展可能会进一步考验中国的外交技巧。一旦朝鲜违背早前的承诺,美方将希望与中国及参与会谈的其他四方合作,全面履行联合国相关决议,并将其作为寻求未来进程的一部分。

当然,两岸问题也悬而未决。在朝着开创更加稳定和双赢的台海两岸局面上,2008年取得了扎实的进展。这是在美国的理解和支持下,北京和台北努力的结果。虽然台海两岸发展趋势充满希望,但为消除双方的疑虑,仍有许多工作要做。

特别值得一提的是,双方原则上触及了两岸关系中的军事/安全问题,但在这一重要领域迄今仍无实质性的显著进展。中国人民解放军的能力相对于台湾继续增强,而美国仍有义务在台湾面临潜在军事威胁的背景下,向台湾提供足够的军事能力。包括北京、台北或华盛顿在内的任何一方都不愿见到海峡两岸动用军事力量,但目前的态势无可避免地会引发周期性的紧张关系,如当美国批准增加对台军售时。因此,这个问题将继续对中美关系构成挑战,并将继续加剧根本的不信任感(特别是在中美军方之间),直至它发展到一个台海两岸动武的威胁根本消除的新阶段。

亚太地区的多边机制正经历着迅速的发展与变化。随着新的多边论坛及聚集起来进行各类协商的国家组织如雨后春笋般地增多,这在外交和经济层面都是不争的事实。中美两国无论哪方已参与其中,都应欢迎对方加入到所有议题广泛的亚洲多边论坛中,这对双方都是重要的。这将增进互信,减少该地区两极分化的机会。遗憾

的是,迄今为止事情并非总是如此。^①因此,在未来几年,这是另一个需要采取非常积极和建设性的行动来推动其朝着理想的方向发展的持续存在的问题。另外,两国应考虑如何合作来提升东北亚国际磋商的范围与质量。

美军与中国人民解放军的军事关系已有所进展,但距离发展相互了解与信任所需的程度还相去甚远。人民解放军持续不断的现代化及军事能力的增强无可避免会给美国军方造成问题,正如美国持续不断的武器系统开发及在亚洲部署的调整都会引起解放军的严重关注一样。因此,对两军而言,增加相互接触的频率、深度和广度,并解决诸如军控以及随着两国海军在同一水域作业的增多而制定相互理解的行动准则等问题,都变得更加重要。

在过去对中美关系一直很重要的事情上仍须做出努力,而以上所列问题绝对无法囊括所有这些问题。在此提出这几个问题仅是为了强调在类似的问题上仍大有可为。这样或那样的问题有时会占据中美关系的显著位置。然而,由于双方已学会如何就此类问题打交道,很可能没有任何一个问题将上升到波及整个中美关系的程度。

有关上述问题中任何一个问题的著述都可谓汗牛充栋,而且大多数关于中美关系的文章都涉及到其中一个或多个问题。值得注意的是,所有这些都涉及双边关系中的关注点或中国周边的问题。这类问题传统上一直左右着中美关系的发展。

过去,美国和中国也曾讨论过一些更具普遍性的问题和/或远离中国版图的问题,如核不扩散问题和大中东进程,但这些直到现在仍处于中美关系的边缘地位。鉴于中国迅速增长的实力及对全球事务的参与度,某些此类问题现在将对中美关系具有更加深远的意义。例如,在整个中东地区,从巴基斯坦和阿富汗到伊朗、到阿以问题、再到一般的能源安全问题,中美如今有机会更全面地就这些问题进行接触。这些挑战相互关联。美国对待这一广袤地区的态度正发生变化,而中国在该地区的自身利益已增强到足以确保中美间系统性接触的程度。

更为重要的是,最重大的全球问题正首次上升至中美关系的核心地位。截至2009年年中,此类全球问题中最关键的是全球经济危机及清洁能源和气候变化问题。经济危机发端于布什政府任内的最后几个月,而气候变化问题在布什总统离任前,在中美关系中一直处于边缘地位。

如果双方在这些问题上能够有所作为,那么中美关系将进入一个新阶段,即两国关系变得空前深入、强大、稳定,对国际体系的重要性也是前所未有的。反过来,由此带来的合作还可以减少相互间对彼此长期意图的疑虑。

(三)新背景

^① 例子包括东亚峰会和上海合作组织。

全球问题正日益占据着中美关系的核心地位,这不仅因为中国实力的增强和利益的扩大,还因为世界正处于重大危机之中。最初的国际金融危机现已演变为全球经济危机,而且这场危机还在以史无前例的广度和速度蔓延着。

目前还无人能看清这次全球经济动荡的各个方面及其自始至终的演进方式。因此,2009年的世界充斥着和平时期几乎前所未有的不确定性。到年底时经济会全面复苏吗?造成经济继续下滑的新变化会吞噬初期的复苏迹象吗?各经济体将对贸易和资本流动保持相对开放,还是防御性的保护主义将大大削弱国际市场的规模和灵活性?上述这些可能性各自会带来何种潜在的政治影响?各主要国家政府将如何应对这些影响?

直到2009年年中,这些问题全都无法得到很有把握的答案。但美国和中国都深深卷入了这些问题的各个方面,上述可能性一旦成真,将对两国产生深远影响。反过来,这些事态发展又必将以目前无法预测的方式给中美关系打上烙印。

1. 中美关系和全球经济危机

成为全球关注焦点的经济危机始于美国金融服务体系监督和管理的失误。但其他国家和机构为从中渔利也都全面参与到该体系中,结果当问题恶化时,其蔓延被证明是极其快速和广泛的。

随之而来的经济危机在双边和多边层面都直接牵涉到美国和中国。两国经济相互依存度之高已远远超出双边贸易关系的范畴。中国持有的绝大多数外汇储备是美元,并且大都投资于美国的各种债务票据。美国经济复苏计划包括发行大量新的主权债券,中国继续购买一部分这些新的债券对美国有着重要意义。反过来,中国认为,对于其尽快恢复全面快速增长的前景,美国经济复苏起着至关重要的直接和间接作用。

美国希望同中国密切磋商、共同努力,来解决摆脱经济危机、走向复苏的双边经济问题,以及重组全球金融体系监管框架和主旨的多边问题。判断磋商与合作的努力效果如何,现在还为时尚早。如上所述,其原因部分是因为目前仍不十分清楚:是什么因素造成了这场日益展现的危机?如何对其进行最有效的管理?以及这场危机最终将多么严重并持续多长时间?

但是,现在强调美中之间必须认真处理的某些棘手问题和矛盾并非为时尚早,这样一些重大问题可列举如下:

奥巴马总统正采取非常大胆的财政和监管行动,以战胜危机,限制其广度和强度。但这会积累起巨额的财政赤字(具体数字将取决于经济复苏的步伐,没人知道复苏何时会到来及复苏的速度如何)。总统对经济的测算包括这样一个假设前提,即中国将继续大量购买美国债券。否则,美国借贷成本乃至其赤字规模都将大幅增加。

然而,中国对现已投资于美国债券的资金价值焦虑不安,并且担心美国政府会将印刷钞票作为其减少实际债务负担的一种手段。只要中国让人民币汇率大体与美元挂钩,美元适度贬值就符合中国的利益。但美元大跌将使中国的外汇储备损失惨重,特别是当其他国家强烈反对人民币随美元一路贬值时。因此,中国既希望美国增加开支结束危机,又希望美国精明地控制支出,以保持美元基本价值。考虑到上文所述有关这场危机本身动态发展的不确定性,这是一项艰巨的任务。

很多中国人建议,中国已对美元资产投资过多,应该停止购买美国债券(确实,一些人认为中国应开始抛售美元债券,并将资金转向人民币或其他货币)。可中国已陷入所谓的“美元陷阱”。它持有的美元如此之多,以至一旦试图卖出能够对其风险产生真正影响的数量,这一行动本身就会使美元贬值并使其购买的货币升值。既然如此,仅在大量减少美元风险的过程中,中国就将损失惨重。如果中国继续持有美元,而美国国库券提供的是一种大折扣、灵活、安全(除了汇率风险)的债务资源。在危机和动荡的年代,这是一系列可取的考虑因素。

这一系列问题中的矛盾和紧张关系将无法完全消除。但美中至少应就两国经济形势及相关措施,保持比以往更频繁、透明、深入的磋商。这将有助于确保彼此对对方要求保持敏感,理解对方的战略和关注点,并且在出现新事态时不会感到意外。所有这些都会有利于增强信心和稳定。

双方还需就宏观经济调整进行密切磋商。从根本上说,中国承认其需要提高个人消费占国内生产总值的比重。目前,中国个人消费占国内生产总值的比例几乎是全世界最低的。近几年,中国政府已承认需要改变这种状况,可与此同时,尽管政府做出了努力,个人消费占国内生产总值比重实际上却下降了。如今出口急剧下滑,增加国内消费需求的必要性相应变得更为紧迫。

短期而言,中国经济刺激方案中最大的一项为基础设施建设。这将增加国内需求和产能,但在未来两年,如果出口不出现大幅反弹,国内需求保持低迷,那么这也会给中国带来大规模生产过剩的风险。由此,通过增加基础设施投资来持续刺激经济增长,这种手段将更难以继。

美国的问题正好相反。它放任个人消费增长,使其达到过去几年个人净储蓄为零的水平。这种高消费模式成为可能,是因为人们错误地假设房价将持续上涨,导致银行在房价预期上涨的基础上增加对房主的贷款。美国个人储蓄率现在需要转为正值,或许为每年5~8%的水平。这种转变似乎格外迅速,因为在经济危机开始加速恶化后的几个月,美国人突然回想起节俭的传统美德,个人储蓄率猛增至5%左右。

问题在于,美国的个人高消费和中国的个人高储蓄直接联系在一起,相互使对方的状况得以持续(其实是美国通过借入中国的储蓄来为其个人消费融资,而中国通过

生产美国人用消费资金购买的产品来积累起高储蓄并贷给美国)。此外,这还造成更多的复杂因素。

尽管长远而言,美国希望增加个人储蓄,但在短期内,为摆脱经济危机,它还希望鼓励个人消费。而中国尽管希望增加个人消费来刺激内需,但它必须为完善社会保障而发展机构和能力。这相当于长期投资,并不具有直接对新基础设施投资所能产生的那种短期刺激效益。然而,如果不加强社会保障网,中国的个人消费不可能大幅增长。另外,如上所述,美国希望中国继续大量投资购买美国债券。

因此,必要的调整如今在两国确实都是社会范围的,至少需要3至5年才能走上持续稳定的轨道。在此期间,美国和中国就宏观经济调整的政策和计划保持密切磋商意义重大,因为各方都能够通过更加敏感地对待另一方的事态发展来减少自身的问题。这是新的战略对话机制应该承担的主要问题之一。

中国商品和资本的输出是另一个潜在的重大问题。为促进就业,中国现在正努力增加出口。为此,它正强化给予出口商的各种帮助。正当美国失业率攀升之时,中国的这类政策会引发美国非常强烈的负面政治反应。如果中国再对来自美国的进口品增设非关税壁垒,这种反应更是毋庸置疑。

在这场危机中,中国企业或许会尝试收购美国低估的制造业实物资产。为此,它们需要敏锐地意识到很重要的一点,即要向美国人表明这种收购活动是高质量的交易,是寻求促进美国企业成长、创造就业、开创双赢局面的交易。相反,如果中国的并购活动看起来像是“贪婪的”投资(即利用购并来获取品牌和技术、剥离资产、裁减员工),那么此类投资就会成为美中严重紧张关系的根源。眼下,美方欢迎新的资本来源,并能够提供有关如何组织投资才能使其在美国市场更受欢迎的实质性建议。

另外,如果美国长期个人储蓄率为5~8%,那么美国将需要增加出口,以便为其商品和服务创造足够的需求。但中国的经济复苏和增长战略也依赖于本国出口的反弹。潜在的贸易摩擦是显而易见的。

从多边角度看,美国和中国均是重组全球金融监管体系的关键参与者。直到2008年年底的过去,中国在提出新建议和推动新政策方面是否会发挥积极作用,似乎仍不明朗。但在20国集团四月会议即将召开之际,中国开始就全球超主权储备货币问题采取主动时,这一点变得明显起来:中国在全球谈判中可能会发挥比预想的更积极的作用。美国会为引导全球金融体系架构和规则的修改,一如既往,非常积极地出谋划策、开展工作。

当然,美国和中国的利益是不一致的。例如,中国希望在较长一个时期内削弱美元作为全球储备货币的作用,而美国对此几乎毫无兴趣。这是未来几年将彻底暴露的诸多问题之一。考虑到这一系列将要涉及的问题及它们中许多问题间千丝万缕的

联系,在就发展前景达成全球共识的过程中,美中两国的密切磋商作为其中一部分必不可少。

对各国来说,以上围绕经济危机出现的问题都触及核心国家利益。合作的空间广阔,出现分歧和误解的空间同样巨大。如果后者占据主导地位,那么出现相互破坏性保护主义的几率将会加大,各国将更加难以走出危机。

简而言之,就经济危机展开能够尽可能形成合作的密切磋商,可以把中美关系在双边领域和全球影响方面提升到一个新水平。然而,如果无法保持密切磋商并找到减少问题的途径,就会对互信、期望和结果产生十分负面的影响。

2. 中美关于全球气候变化的合作

直至布什政府任满,气候变化问题在中美关系中一直发挥着相对较小的作用。布什总统本人相信,政府在应对气候变化威胁方面不必扮演实质性角色。相比之下,财政部长亨利·保尔森则深信,全球变暖对未来文明构成严重威胁。他试图通过战略经济对话(SED)与中国展开合作,以解决这一问题。因为有了战略经济对话这一进程,美国和中国在2008年年中签署了有关环境和清洁能源的10年框架协议。该协议为未来合作奠定了基础,但在布什政府离任前,在该协议推动下取得的进展相对来说微乎其微。

气候变化问题之所以迅速提升至中美关系的核心位置,原因有四。首先,奥巴马总统在此问题上与布什总统观点相左。奥巴马总统认为,美国乃至全球转向低碳经济必须是美国最重要的目标之一,政府在这方面发挥着重要作用。他正在把开发清洁能源、摆脱经济危机及解决医疗保健和教育等国内问题列为其首要议题。

其次,在过去一、二年中,中国政府自身对气候变化的关注大大提高。正如2008年10月它发布的有关这个问题的政府白皮书所表明的,中国如今视本国为世界上面对气候变化危害较脆弱的国家之一,需要采取重大的适应和缓解行动。

再次,学术界对气候变化的速度、广度及后果的认识正在取得迅速进展。关于这一现象的新的重大科研成果几乎都清楚地表明,先前的研究低估了危险的程度,高估了能够用来采取强有力挽救行动的时间。

最后,人们寄望2009年12月的哥本哈根会议通过新的气候框架协议,以取代《京都议定书》。因此,2009年整个国际社会对此问题给予了极大关注,大家尤其关注着美国和中国的态度。但美国和中国都很难在国内采取有力措施减少碳排放,因为这会影响到许多强大的利益集团。

另外,美国和中国如何处理国内的清洁能源问题,实际上也影响到其他国家领导层采取有效措施的能力。当一个经济更富裕、科技更发达的碳排放大国美国不在此问题上发挥带头作用时,中国领导人感到更加难以采取严格的措施。

同样,中国的碳排放纪录也卷入到美国国内的辩论中。奥巴马总统希望由国会通过立法手段,实际上对碳排放给予总量管制,并对碳定价收费。这被称为“总量管制与交易制度”立法。但此类立法的反对者将矛头对准了中国,并且辩称:在美国对碳排放收费只会使中国企业(和在华外国投资者)获得竞争优势,因为中国未对碳排放同等收费。他们辩称,这样做的结果肯定是在严重危机的时候增加美国的失业率,同时又未减少全球碳排放。

因此,双方都希望对方采取更多行动,其部分原因是为了给自己推进碳排放管制创造更好的氛围。这显示出了一种鼓励合作的自然环境,但也再次提出了不合作就会加剧猜疑和紧张关系的问题。

克林顿总统曾签署《京都议定书》,但却无法在国内获得推行这一文件的足够支持。这个前车之鉴使美国现任领导人渴望防止重蹈覆辙。奥巴马政府希望在国内行动、法律和管制等方面及时取得实质进展,以便为美国在哥本哈根可能做出的承诺建立信心。如果奥巴马总统能够诚恳地对国会说:中国也非常关注这一问题,正采取强有力的措施加以解决,并愿意同美国及其他国家一道促进减少温室气体排放目标的实现,那么奥巴马推动立法通过的机会将大为增加。

过去,美国和中国的官员、科技专家、企业及非政府组织等曾就全球变暖问题进行过相当密切地互动。但这缺乏来自两国元首和政府推进碳排放进展、建立清洁能源伙伴关系上达成的明确协议方面的动力、方向和支持。事实上,美国和中国可以进行互利合作的领域很多,全面伙伴关系协议可以大大增强利用这些互补性的前景。

清洁能源问题触及两国经济的核心,必然会成为未来几十年都一直列入议事日程的问题。因此,在这个问题上的大规模合作可以大幅拓展两个社会间严肃工作关系的范畴,而合作的长期性则可使双方逐渐扩大对对方长期意图的信任。

当然,在围绕碳排放出现的原则问题方面存在着严重分歧。这集中体现在历史累计排放、人均排放和发展阶段(与之对应的是排放现状和未来趋势、全国排放总量、遗产结构和生活方式)等因素上。美国和中国在这些问题上看法相左,这些分歧分别反映了工业化国家和发展中国家的观点。

然而,事实在于海平面上涨淹没上海的同时也将淹没洛杉矶,合作不能等到各方就“正确的”观点达成一致后再展开。中国和发展中国家提出的问题都是正确的和有价值的,工业化国家提出的问题同样如此。如果各方都把在这些观点上获得对方让步作为前进的前提条件,那么合作不可能取得进展。因此,各方应求同存异,既承认对方的观点反映了严肃的事实,又承认双方需就时不我待、危及双方的问题进行务实合作并取得进展。

鉴于美国是世界上最重要的发达国家,中国是最重要的发展中国家,当工业化国

家和发展中国家在应对危及每个人的气候变化问题上展开全球谈判时,中美两国按照上述原则在此重大全球问题上的合作有助于为消弭双方分歧奠定基础。另外,中美关于减少全球碳排放合作的实际影响,当然具有潜在的重大意义。

因此,气候变化挑战再次突显了正在成为中美关系核心的这些关键问题的全球性质,以及在如何解决这些问题过程中的重大利害关系。找到一条加强认真磋商与合作的道路将会增强美中关系,并将其带入新阶段。此外,围绕这一问题的合作对两国社会而言注定是长期的和最重要的,因为此类合作能够大幅减少目前彼此在对对方建立长期合作关系的意愿方面所持的疑虑。

结 论

美国和中国都希望建立一种合作的、富有成效的双边关系,在处理迄今塑造了两国关系的不断出现的关键问题上,两国已具备丰富经验。但在 2009 年,最关键的全球问题正上升至中美关系的核心地位,这一现实将对中美关系前景产生深远影响。

面对这些新的全球性挑战,美国和中国如何交往将在很大程度上决定着长期前景。北京和华盛顿会消除目前存在的在长期意图上的互不信任、建立起奥巴马总统和胡锦涛主席在 4 月 1 日伦敦会晤中所倡导的那种 21 世纪的“积极、合作、全面”的关系吗? 或者相反,中美关系将进入令人极其担忧的状态? 渗入美中关系里的这些全球性问题对此或许具有巨大的长期影响。

李侃如(Kenneth Lieberthal): 美国密歇根大学商学院教授、政治学系教授,美国布鲁金斯学会客座研究员

(许安结译 赵梅、胡国成校)

从边缘到中心： 美国气候变化政策的演变

李海东

[内容提要]本文简要地论述了气候变化在美国从环境问题上升为安全问题的历程，并分析了自1989年以来美国政府气候变化政策的演变。本文认为，气候变化问题在美国政策议程中经历了从边缘向中心移动的过程，现已被美国当作21世纪国际安全中具有战略意义的核心安全议题之一。

关键词：美国外交 气候变化 国家安全

如果说安全的含义在冷战时期主要指军事因素、在后冷战时期主要指经济因素的话，那么如今它的含义已扩展到气候变化领域。“气候变化不仅威胁经济发展，而且将严重影响国家安全。”^①气候变化直接影响着空气质量、淡水资源的分布、海平面的上升、农业产量、生物多样性、能源使用、飓风台风等恶劣天气的多寡等，对人自身生活环境及国际关系带来显而易见的冲击。“气候变化是影响人类福祉的深刻而迫切的威胁。”^②本文拟从气候变化在美国作为安全问题受到关注、进行深入探讨，以及气候政策演变这三个进程分析气候变化在过去20年的美国安全与外交领域中从边缘到核心的演进过程，展现气候变化将成为国际安全研究及实践中的核心要素的总体趋势。

① 胡鞍钢、管清友：《应对全球气候变化：中国的贡献——兼评托尼·布莱尔“打破气候变化僵局：低碳经济未来的全球协议”报告》，载《当代亚太》，2008年第4期，第16页。

② Kurt M. Campbell and Christine Parthemore, “National Security and Climate Change in Perspective,” in Kurt M. Campbell ed., *Climatic Cataclysm: The Foreign Policy and National Security Implications of Climate Change* (Washington D. C.: Brookings Institute Press, 2008), p. 1.

一 “气候变化”引起“安全”关注

气候变化问题^①最初是作为环境问题而由科学家讨论的,与气候变化相关的文章较早也大多出现在科学类杂志上。1970年代有人开始将环境、气候变化、外交和安全等问题联系起来,直到1988年,“气候变化”问题才逐渐引起了大众关注,有了上升为国家安全和外交“政策”的可能。从1970到1988年堪称是“气候变化”问题进入安全领域的“引起关注”阶段。

作为“遏制思想之父”的乔治·凯南较早观察到环境问题与安全问题的关联性。在1970年发表在《外交》的文章中,他呼吁国际共同体关注地球生态问题,^②应当设立一个国际组织来应对环境问题,^③其职能包括提供足够设备收集、储存、检索、传播涉及环境问题的信息,协调促进国际层面的研究与实践行动,建立涉及环境问题的国际标准,并为达到此标准而向单国政府或地区性国际组织提供建议与帮助。^④由于环境问题主要是由发达国家导致的,所以它们应在解决此问题上承担主要责任。^⑤而国家利益的妥协过程也将会在国际层面反对环境恶化的斗争中发生。^⑥凯南在近40年前极富远见地看出了国际关系中环境问题的重要性及国际合作的必要性。

随后,更多学者开始把环境问题与“安全”、“政治”议题联系起来,比如1971年福尔克(R. Falk)在其专著《这个遭受威胁的地球》中把处理气候变化问题称为“生态政治”,强调其迫切性和危机性,因为“生态政治的第一规律”是“尚存的适应气候变化的时间、适应的可能性,与适应进程相伴随的暴力性冲突的程度、创伤的程度、强制性的程度之间呈现的是反向关系。”^⑦也就是说,“变化速度越快,进行适应的时间就越短,气候变化的影响就越是危险。”^⑧

① 不同文献或使用“气候变化”(Climate Change),或使用“全球变暖”(Global Warming),在本文中,两者的含义等同。

② George F. Kennan, “To Prevent a World Wasteland: A Proposal,” *Foreign Affairs*, Vol. 48, No. 3, April 1970, p. 402.

③ Ibid., pp. 403, 409.

④ Ibid., pp. 404~405.

⑤ Ibid., p. 410.

⑥ Ibid., p. 408.

⑦ R. Falk, *This Endangered Planet: Prospects and Proposals for Human Survival* (Random House, New York, 1971), p. 353. See Jon Barnett, “Security and Climate Change,” *Global Environmental Change*, Vol. 13, Issue 1, April 2003, p. 8.

⑧ Jon Barnett, “Security and Climate Change,” *Global Environmental Change*, Vol. 13, Issue 1, April 2003, p. 8.

直接把气候变化和国家安全相联系的重要文章发表在 1977 年。^①美国环境政策研究中心世界观察研究所的分析家莱斯特·布朗(Lester Brown)在其《重塑国家安全》的研究报告中强调,“现在对安全的威胁或许更少地来自于国家与国家间的关系,而更多地来自于人与自然之间的关系”。日益减少的石油储备以及日益恶化的地球生物体系威胁到世界各地的安全,而人类对环境的过分索取威胁到人类生活的几乎各个方面,从渔业到农作物生产、从森林再生到经济稳定、从能源生产到能源使用等等。^②面对气候变化等相关“威胁”,布朗提出,裁军与进行预算再分配是重要的对策。^③

1980 年代末期越来越多的证据显示,全球变暖现象日益明显。^④环境保护署、世界气象组织、联合国环境规划署和其他许多科学团体发布了大量的报告,勾勒出可预测的温度的增长;^⑤大气中二氧化碳的浓度处在上升之中。^⑥面对 1980 年代科学界逐渐形成的关于全球变暖趋势不可避免的共识,1987 年由联合国世界环境与发展委员会发布的题为《我们的共同未来》的报告,首次在官方意义上使用了“环境安全”一词。^⑦

1988 年是“气候变化”等问题作为安全、外交问题引起公众关注极其重要的一年,美国国内和世界都发生了针对气候变化问题的重大事件。

1988 年美国极为严重的干旱年,提供全美粮食的核心生产地带受到沉重打击,密西西比河下降到 1872 年有记载以来的最低水位,而城市区域则出现酷热现象。美国国会对气候变暖的后果感到震惊,并就此举行了听证会。科学家詹姆斯·汉森(James Hansen)应邀到参议院陈辞。汉森从 1981 年至今一直担任美国国家航空航天局(NASA)戈达德空间研究所(Goddard Institute of Space Studies)主任。他从 1970 年代初就和同事用计算机编程方式研究卫星预测天气的准确性,尝试建立预测

① 1970 年代末,关注能源政策的学者还没有开始考虑气候变暖问题,在大气化学、物理学、气象学、海洋学、农艺学、海洋生物学、冰河学、生态学和古气候学等领域的科学家也没有对其进行一致性的关注。Thomas C. Schelling, “What Makes Greenhouse Sense?” *Indiana Law Review*, Vol. 38, No. 3, 2005, p. 583.

② Lester Brown, Worldwatch paper 14: *Redefining National Security* (Washington: Worldwatch Institute, October 1977), pp. 6~7.

③ Ibid., pp. 36~40.

④ Bill McKibben, *The End of Nature* (New York: Random House, 1989), p. 27.

⑤ Ibid., p. 26.

⑥ Ibid., p. 29.

⑦ Jon Barnett, “Security and Climate Change,” *Global Environmental Change*, Vol. 13, Issue 1, April, 2003, p. 8.《我们的共同未来》(*Our Common Future*)又称作《布伦特兰报告》(*Brundtland Report*),以表达对曾担任世界环境与发展委员会主席的挪威首相葛洛·哈莱姆·布伦特兰(Gro Harlem Brundtland)对推动相关议题努力的尊敬。World Commission on Environment and Development, *Our Common Future* (Oxford: Oxford University Press, 1987).

气候(而不仅仅是天气)的模式。经过数年研究,他与同事不断完善程序,最后不仅能预测出二氧化碳增加两倍后气候的变化,而且能预测二氧化碳缓慢增加过程中的气候变迁,由此他们预测出 2050 年的气候前景,也预言了到 2000 年天气变化的状态。^①1988 年 6 月 23 日,汉森在美国参议院能源与自然资源委员会的听证会上说,有 99% 的把握可以确信,由于人类推动了温室气体向大气中的排放,气候确实在变化,温室效应已经发生;应该停止高谈阔论,采取具体措施的时候到了,比如在 2030 年以前停止燃烧煤炭等。^②他坚信,理论与预测如今都已经变为了现实,“我们现在生活在一个温室的世界之中。”^③这种说法震惊了美国,次日《纽约时报》头版就出现了《专家告知参议院:全球变暖已经开始》。^④科学家詹姆斯·汉森被认为是第一个引起普遍关注的、发出关于气候变化的警告者。^⑤汉森在参议院的作证,推动了全球变暖问题从科学研究领域走入公众视野及国际政治的前沿,被普遍认为是美国认真考虑气候变化问题的主要推动力。^⑥

国际上,1988 年 6 月 27 日至 30 日,加拿大政府在多伦多主持召开了堪称为第一次由各国决策者及科学家共同参加的具有里程碑意义的会议,会议主题是“变化中的大气:全球安全的含义”(The Changing Atmosphere: Implications for Global Security)。在这次会议上,挪威首相葛洛·哈莱姆·布伦特兰(Gro Harlem Brundtland)宣布,“我们或许处在气候变化的门槛上,这种变化涉及的范围如此广大,如此紧迫,以至于它们将会深刻地影响到人类的生活。”科学家提供了关于气候与海平面的可能上升值的预测,来自于 40 多个国家的政治家则讨论了此变化就其本质而言所带来的安全、经济与政治后果。主办国加拿大政府代表甚至超前提出关于研究北约及其他经济或者军事组织作为国际合作机构应对气候变化的模式。^⑦会议达成如下共识,即“人类正在进行一场自身未曾意识到的、难以控制的而又遍及全球的实验,其最终后果或许仅次于一场全球核战争。”^⑧

① Bill McKibben, *The End of Nature* (New York: Random House, 1989), p. 20.

② Philip Shabecoff, “Global Warming Has Begun, Expert Tells Senate,” *New York Times*, June 24, 1988, p. 1; Bill McKibben, “Climate Change,” *Foreign Policy*, Jan./Feb. 2009, p. 33.

③ Bill McKibben, *The End of Nature*, p. 24.

④ Philip Shabecoff, “Global Warming Has Begun Experts Tells Senate,” p. 1.

⑤ Bill McKibben, “Climate Change,” p. 33.

⑥ See Kurt M. Campbell and Christine Parthemore, “National Security and Climate Change in Perspective,” In Kurt M. Campbell ed., *Climatic Cataclysm: The Foreign Policy and National Security Implications of Climate Change* (Washing D. C.: Brookings Institute Press, 2008), p. 4.

⑦ Kurt M. Campbell and Christine Parthemore, “National Security and Climate Change in Perspective,” p. 4.

⑧ Joe Barnett, “Security and Climate Change,” *Global Environmental Change*, Vol. 13, Issue1, April 2003, p. 9.

将气候变化纳入各国决策者视野的努力通过 1988 年 8 月联合国环境规划署 (UNEP) 与世界气象组织 (WMO) 建立的“政府间气候变化专门委员会” (IPCC) 这一机构而得到进一步发展。该组织旨在作为一个独立的实体以搜集、分析全世界的气候信息, 界定气候与环境知识中的缺陷及差距, 以便于明确政府领导人需要何种科学证据来制定出合适的政策, 从而为决策者应对全球变暖威胁而采取适当行动提供尽可能科学的依据。^①

二 气候变化作为安全问题而被深入探讨

1980 年代后期美苏关系缓和, 1989 年 11 月柏林墙倒塌, 1991 年 12 月苏联瓦解。传统意义上的安全观念与现实之间关系日益脱节, 国家安全范式亟待重新定义。此时气候变化对国家安全带来威胁的科学证据不断出现, “气候变化”是否应进入美国国家安全和外交“政策”层面, 成为公众关注的重要议题。从 1989 年起, “气候变化”作为安全和外交议题进入到“争议和深入探讨”阶段。

反对把“气候变化”置于安全“政策”研究之内或决策者的视野之中的人有两种观点。其一, 有人觉得把“气候变化”与安全等问题相联系属于“文不对题”, 比如, 1991 年普林斯顿大学的丹尼尔·杜德尼 (Daniel Deudney) 强调, “环境与安全威胁在性质上是根本不同的, 它们不应该联系在一起。如果各种类型的威胁被比作会引发战争的威胁的话, 将引起情绪化的反应, 并导致产生不合时宜的紧迫性。”^②其二, 有人觉得把“气候变化”和国家安全、外交联系起来是“夸大其辞”, 这只会“使人们远离对最紧迫的安全问题的关注, 气候变化应当是环境机构处理的问题。”^③

然而, 国际形势变化了, “气候变化”被提上了安全和外交的议程。1989 年 7 国集团峰会集中讨论了包括气候变化在内的环境问题, 从而开启了世界上一个集团的各国首脑首次将环境问题作为核心议题加以讨论的局面。尽管因该集团成员国领导并没有承诺采取更为迅速有利的措施而受到普遍批评, 但对环境问题的聚焦本身揭示出各国开始认识到环境, 尤其是气候变化问题的重要性。

在此背景下, 美国国内推动将气候变化与国家安全相联系的力量逐渐增强, 将环境, 尤其是气候变化问题上升到国家安全层面的观点在外交与防务政策圈中得到热

① Mathew Paterson, *Global Warming and Global Politics* (New York: Routledge, 1996), pp. 40, 43.

② Daniel Deudney, “Environment and Security: Muddled Thinking,” *Bulletin of Atomic Scientists*, April 1991, pp. 22~28.

③ “U. N. Council Hits Impasse over Debate on Warming,” *New York Times*, April 18, 2007, available at: <http://www.nytimes.com/2007.04/18/world/18nations.html>.

烈讨论。自 1989 年到 1990 年代中期,较为系统地分析环境,尤其是气候变化问题与国家安全存在紧密联系的有份量的专论性文章纷纷涌现。^①其中具有代表性的文章是杰西卡·图其曼·马修斯(Jessica Tuchman Mathews)在 1989 年春季的《外交》上发表的《重新界定安全》一文。^②

马修斯曾于 1977 至 1979 年担任国家安全委员会全球议题办公室主任(Office of Global Issues, National Security Council),1982 至 1993 年在世界资源研究所(World Resources Institute)从事研究工作。她认为,第二次世界大战后主导国际关系的设想与制度不适应新的现实,主张 1990 年代需要对国家安全构成要素进行重新界定。“1970 年代关于安全的思想扩大到了国际经济领域,现在全球的发展揭示出需要拓展国家安全的定义,使之包括资源、环境与人口因素。”^③

马修斯用相当篇幅来说明环境,尤其是气候变化问题的严峻性。人类在历史上首次遭遇到由于自身活动而导致的地球基本生态(basic physiology)出现快速改变的局面。在大气的化学构成、生活在地球上物种原始多样性及通过海洋、大气、生物圈、岩石圈的重要化学成分的循环等方面都在史无前例地发生着全球性变化。如果放任自流,其影响将会非常深刻并难以逆转。^④由于过去 30 年内对化石燃料的使用及对森林的采伐,人类改变了碳与氮的循环,在大气中增加的二氧化碳浓度达 25%。碳氟化合物(chlorofluorocarbons)的使用,导致南极上端同温层中臭氧层的巨大黑洞,带来臭氧的不断损耗,从而导致地球上生命演变环境的巨大改变。^⑤温室气体排放与同温层内臭氧损耗紧密相连并相互影响。这使人类自身健康处于危险之中:臭氧层

① Neville Brown, “Climate, Ecology and International Security,” *Survival*, 1989, Vol. 31, No. 6. pp. 519~532; Bill McKibben, *The End of Nature* (New York: Random House, 1989); Lester R. Brown and Hal Kane, *Full House: Reassessing the Earth's Population Carrying Capacity* (W. W. Norton: New York, 1994); Michael J. Edwards, “Climate Change, Worst-Case Analysis and Ecocolonialism in the Southwest Pacific,” *Pacifica Review* 1996, Vol. 8, No. 1, pp. 63~80; Irving M. Mintzer ed., *Confronting Climate Change* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992); Thomas F. Homer-Dixon, “On the Threshold: Environmental Changes as Causes of Acute Conflict,” *International Security*, Vol. 16, No. 2 (Fall 1991) pp. 76~116; Jessica Mathews, “Redefining Security,” *Foreign Affairs*, Vol. 68, No. 2, (Spring 1989), pp. 162~177; Ian Rowlands, “The Security Challenges of Global Environmental Change,” *Washington Quarterly*, Vol. 14, (Winter 1991); Norman Myers, “Environment and Security,” *Foreign Policy*, No. 74, (Spring 1989), pp. 23~41; Norman Myers, *Ultimate Security: The Environmental Basis of Political Stability* (Washington: Island Press, 1994).

② Jessica Tuchman Mathews, “Redefining Security,” *Foreign Affairs*, Vol. 68, No. 2, (Spring 1989), pp. 162~177.

③ Ibid., p. 162.

④ Ibid., p. 163.

⑤ Ibid., p. 169.

的损害与紫外线辐射的加剧会导致皮肤癌与眼患,对动植物也都有直接影响。^①对气候变化问题,科学研究存在一致的共识:如果现有的排放趋势继续下去,除非某种未曾被记录的现象带来发挥抵消性作用的变冷的效果,一般来讲,地球将会因这些气体的累积而更热。变暖的规模怎样、速度如何等情况现在是难以确定的。现有的模式推出的结论是,到2030年代早期,全球比现在将平均变暖1.5到4.5摄氏度。在200万年中,地球从来没有这么热过。^②不断上升的气温会导致农业生产、洋流等变化及海平面上升,这会给人类带来巨大灾难。^③

马修斯认为,环境尤其是气候变化问题主要是人类导致的,所以人类需要调整自身行为以解决自己的问题,但这绝非易事。气候变化对经济领域的各项活动产生了重大影响。人类在致力于控制气候变暖的范围及速度的规划过程中,也需要调整经济活动以适应全球气候变暖的趋势。而如果等到未来再做调整,那将必定意味耗费更大的经济与人力成本和遭受更为巨大的生物损失。^④也正因如此,对于环境尤其是气候变化问题,单个国家或者国家团体没有能力加以应对。“超越国界的环境压力正开始打破神圣的国家主权的边界,”^⑤然而令她感到“悲哀”的是,当时存在的国际制度对处理此问题既缺乏意愿又缺乏相应资源,没有能力应对即将到来的环境与气候问题。^⑥由于未来数十年中国际关系的主要推动力很可能是环境变化,因此她呼吁人类如要继续生存下去就需要充分采纳新的思维方式。^⑦回顾过去20年国际关系的变化,可以看到,该文对美苏对抗行将结束后的美国外交及国际关系核心主题的长远预见性在某种程度上要比1993年亨廷顿的“文明冲突论”^⑧观点更为准确。

在政治领域推动人们认识气候变化对国家安全的重要影响方面,当时作为美国参议员的艾尔·戈尔的作用突出。戈尔从政治的角度分析环境尤其是气候变化问题,在《华盛顿邮报》中发表的《我们的全球性盲点:地球的命运是第一位的国家安全问题》^⑨一文中,戈尔提出气候变化这一具有全球性影响的问题是未来全球政治实践的出发点,这是极具远见和前瞻性的主张。

① Jessica Tuchman Mathews, “Redefining Security,” *Foreign Affairs*, Vol. 68, No. 2, (Spring 1989), p. 171.

② Ibid., p. 169.

③ Ibid., pp. 169~171.

④ Ibid., pp. 170~171.

⑤ Ibid., p. 162.

⑥ Ibid., p. 175.

⑦ Ibid., p. 177.

⑧ Samuel Huntington, “Clash of Civilizations?” *Foreign Affairs*, Vol. 72, No. 3 (Summer 1993), pp. 22~49.

⑨ Al Gore, “Earth’s Fate Is the No. 1 National Security Issue,” *Washington Post*, May 14, 1989, p. C1.

与马修斯一样，戈尔也表示，气候变化问题已非常严重，此问题迫在眉睫地威胁着国家的利益和人民的福祉。人类已经突然进入到一个与地球的危险而又崭新的关系之中：森林遭受破坏、臭氧层空洞在扩大、现有物种以前所未有的速度死亡、化学废料大量倾倒毒化了地下水、大量的二氧化碳、甲烷等气体正在导致大气变热，全球性气温在升高。但是，传统安全模式不能满足现有国家安全需要，而现在政治上对此问题无动于衷的局面依然未变。^①

戈尔直接给美国政府提出政策建议，即美国需要更新观念，接受其未来不可避免地与地球命运相联系的事实，把环境问题当成国家安全的一个议题，采取行动加以应对。^②由于面对美苏军事对抗时代行将成为历史的局面，美国需要在新的时代将过去用于对抗的资源转投入拯救全球环境的新的议事日程之中，这与阻止核战争一道成为国家治理能力的主要考验。具体来说，戈尔认为，带有全球性与战略含义的环境问题是气候变暖与臭氧层消耗，对此需要以全球性眼光采取根本性的反应。这种全球性的环境问题主要是由二氧化碳的排放带来的。因为能源是经济发展的血液，而现有能源总是带来污染，因此美国需要鼓励发展替代性能源。为解决此问题，就需要在经济发展与环境保护之间实现平衡。经济增长与环境保护之间的紧张也就成为近代工业文明与对技术的极端需求的超级考验。为在保护环境的基础上实现经济增长，美国就需要有一个战略环境动议规划(SEI)。戈尔呼吁美国投入大量资源，综合性地处理全球变暖、同温层臭氧消耗、物种消失、森林破坏、海洋污染、酸雨、空气污染、地表水污染等一系列环境问题。在经济活动的每一个主要领域，战略环境动议规划必须界定并传播更为有效的新技术。^③

戈尔呼吁美国树立长期目标，将环境尤其是气候变化问题当作涉及重要国家安全的议题加以处理，并通过寻求国际合作而革命性地改变全球政治。戈尔展现出其对国际关系问题的远见卓识，他在20年前所提出基本观点现已成为美国外交政策的核心要素之一。戈尔本人也成为20余年来在政界乃至全社会始终如一、不遗余力地呼吁应对气候变化问题的关键倡导者。

马修斯和戈尔是主张把气候变化问题纳入国家外交和安全政策在学界和政界的主要代表。自1980年代末到1990年代初，支持将全球环境保护尤其是气候变化问题纳入国家安全规划之中的人不断增多，此势头一直延续至今。冷战格局的结束及科学家与政治家的积极推动，促使气候变化议题进入政府的决策领域。

① Al Gore, "Earth's Fate Is the No. 1 National Security Issue."

② Ibid.

③ Ibid.

三 美国气候变化政策的演变(1989年至今)

“气候变化更像是遏制苏联的问题,在面对一个遥远的、难以确定的威胁面前,它需要一个大战略来指导行动,并且有来自领导层的重大承诺,以在起伏不定的民众情绪中始终把握方向。”^①美国政府经历了将气候变化置于政策领域边缘地位到给予其以战略性关注的过程。

(一)从布什政府到克林顿政府的气候变化政策(1989~2001)

鉴于当时整个社会及大多数政治家对气候变化危害性缺乏思考,而且有科学家认为支撑气候变化的科学是初级的、二氧化碳的排放与全球变暖的关系的证据仍不确定,科学研究结论及相关判断仍然令人怀疑,布什政府认为在全球变暖问题上存在着许多不同观点,^②未对环境问题给予应有的重视,对包括气候变化在内的环保方面的投入不断缩小。^③这导致1989~1992年担任环境保护署(EPA)署长的威廉·瑞利(William Reilly)就美国不采取实际行动的危险性而不断向决策者发出警告,“我们舍得投入巨资来应对来自苏联的可能发生的核攻击,尽管这种危险或许本来就不是那么高。气候变化的危险是如此之高,但是没有与之相应高的思维来保证我们反对它。”^④由于生态的完整性对任何国家安全定义而言都是处于核心地位的,^⑤因此他主张采取一系列措施应对气候变化,包括改进汽车的燃烧效能,增加太阳能动力研究,创设资金来阻止使用煤炭与石油。这些观点当时并未落实为政策。

不过国会与政府内重视气候变化的声音始终存在,并不断加强。继参加1988年听证会后,科学家詹姆斯·汉森在1989年再次到参议院就气候变暖问题召开的听证会上进行作证。时任国会参议院军事委员会主席萨姆·纳恩(Sam Nunn)逐渐认识到,“对我们国家安全的一个新的、不同的威胁正在出现——那就是对环境的破坏。防务机构在反对此日益增长的威胁方面存在明确的利益。我相信,我们关键的国家安全目标之一必须是改变全球日益增加的环境破坏的速度。”^⑥国务卿詹姆斯·贝克

① Marc A. Levy, “Is the Environment a National Security Issue?” *International Security* (Fall 1995), p. 54.

② Bill McKibben, *The End of Nature*, p. 29.

③ Kurt M. Campbell and Christine Parthemore, “National Security and Climate Change in Perspective,” In Kurt M. Campbell ed., *Climatic Cataclysm: The Foreign Policy and National Security Implications of Climate Change*, p. 6.

④ Larry B. Stammer, “Geopolitical Effects of Global Heating Gauged,” *Los Angeles Times*, February 10, 1992, p. 1.

⑤ Michael Satchell, “The Whole Earth Agenda,” *U. S. News & World Report*, December 25, 1989, p. 50.

⑥ Rudy Abramson, “Nunn Sees Military Role in Aiding Environment,” *Los Angeles Times*, June 29, 1990, p. 31.

(James Baker)在请求国会批准 1991 年预算的听证中重申了包括环境威胁在内的非传统威胁是国家安全关注点的主张。他认为,今天与未来,美国必须采取集体努力来保证国际共同体的安全。传统的关于什么构成国家与全球安全思想需要被更新并延伸到诸如环境恶化、毒品走私、恐怖主义等的不同关注之中。我们的不可再生资源、人类生命、文明社会的价值观都是我们必须保护的不可替代的资源。^①

在对外关系上,布什政府展示出积极合作的姿态。1992 年,包括 117 个国家首脑参加、被称作“地球峰会”的联合国环境与发展大会在巴西里约热内卢召开。会议接受了联合国气候变化框架公约(UNFCCC),^②其目的在于阻止对气候体系的破坏,并为工业国家确定了一个不受强制的目标,即到 2000 年,将二氧化碳排放量退回到 1990 年的水平。布什政府迅速地批准了此公约。^③在国际格局处于剧烈动荡背景下,布什政府认识到气候变化问题亟待关注,但并未将其置于战略高度加以对待。

克林顿政府改变了布什政府对气候变化议题相对被动的政策。上台伊始的克林顿政府明确了气候变化与国家安全存在直接联系的观点,并于 1993 年 10 月公布了《气候变化行动方案》。这一方案明确美国将迎接来自全球变暖及加强美国经济的双重挑战,并确定了 2000 年把美国温室气体排放量减少到 1990 年水准的目标,而实现该目标可以在推进经济增长的同时创造更多的工作机会。克林顿政府承认,人类活动导致了大气中温室气体浓度的增加,而这又会导致海平面上升、沿海区域被淹没、生态体系遭受不可避免的损害,以及农业生产不稳定等严重后果,因此它希望美国在促成国际上对气候变化威胁做出共同反应的努力中发挥领导作用。^④

1997 年 2 月 13 日公布的《经济学家关于气候变化的声明》进一步鼓励克林顿政府在气候变化方面有所作为。在由哈佛大学达勒·哲根森(Dale W. Jorgenson)、麻省理工学院的保罗·克鲁格曼(Paul R. Krugman)及罗伯特·瑟罗(Robert M. Solow)、斯坦福大学肯尼斯·埃罗(Kenneth J. Arrow)、耶鲁大学威廉·诺德豪斯(William D. Nordhaus)五位经济学家组织发起、由包括六位诺贝尔经济学奖得主在内的 2000 位美国经济学家签署发表的这份声明中,经济学家们一致认为,全球气候变化有重要的环境、经济、社会、地缘政治等方面的危险,需要采取预防性措施加以应对。经济学研究已经发现总收益大于总花费的减少温室气体排放的许多潜在政策。

① US Department of State, “Secretary Baker: Prepared Statement before the Senate Foreign Relations Committee,” *Dispatch*, February 1, 1990.

② 该公约 1994 年 3 月 21 日生效,世界绝大多数国家予以批准。

③ Thomas C. Schelling, “What Makes Greenhouse Sense?” *Indiana Law Review*, Vol. 38, No. 3, 2005, p. 583.

④ President William J. Clinton, Vice President Al Gore, Jr., “The Climate Change Action Plan,” October 1993, available at: <http://www.gcrio.org/USCCAP/execsum.html>.

就美国而言,完整的经济学分析显示,存在着不损害美国生活水准而又能减慢气候变化的多个政策选项,这些措施长远看能够改进美国的生产力。美国与其他国家可以通过市场机制来最为有效地落实其气候政策。^①声明直接批驳了关于降低温室气体排放会导致美国经济严重受挫、美国生活水准降低、大量人群失业的观点,从而对克林顿政府积极参与国际合作应对气候变化的挑战起到了积极推动作用。

克林顿政府于1997年至1998年积极参与谈判并签署了《京都议定书》。该议定书成为世界上第一个旨在遏制全球变暖而要求减少温室气体排放的具有法律约束力的协定。它规定,到2008~2012年,工业国家必须在1990年水准上削减二氧化碳排放6%~8%。但克林顿政府既没有采取行动降低排放,也没有做出努力告知公众与国会关于完成这一承诺的必须条件,^②更没有将签署的《京都议定书》递交参议院讨论表决。因此,克林顿政府重视气候变化问题,并为此采取了一系列措施,但成果十分有限。

此局面的出现与1990年代美国国会的反对及安全议题多样化密切关联。当时国会民主与共和两党对《京都议定书》及气候变化的危害性认识有限。1997年7月共和党参议员查克·海戈尔(Chuck Hagel)与民主党参议员罗伯特·比拉德(Robert Byrd)提出《比拉德—海戈尔决议》,敦促克林顿政府在即将召开的京都会议上拒绝任何将发展中国家排除在外的控制温室气体排放的协议。参议院以95比0的结果一致予以通过。^③克林顿政府签署《京都议定书》后,参议院又通过一份决议,重申《京都议定书》没有满足《比拉德—海戈尔决议》的规定,参议院将不会予以批准。^④国会的坚决反对令克林顿政府在气候变化方面所做的任何国际承诺都难以兑现。同时,克林顿政府并不认为全球变暖是美国所面临的唯一重要的威胁,而认为这个问题是核不扩散、构建民主、可持续发展这三个国家安全议题的附属内容。因此,气候变化尽管成为决策者关注的领域,但并未被置于优先地位加以考虑。正如环境与安全学者杰弗里·德波尔科(Geoffrey D. Dabelko)在1999年所观察到的,1994年后,决策者逐渐关注关于冲突根源的其他理论,种族与文明冲突成为聚焦点。^⑤当时的环保主

① “Economists’ Statement on Climate Change,” Feb. 13, 1997, available at: <http://dieoff.org/page105.htm>.

② Thomas C. Schelling, “What Makes Greenhouse Sense? Time to Rethink the Kyoto Protocol,” *Foreign Affairs*, Vol. 81, No. 3, (May/June 2002), p. 3.

③ “Byrd-Hagel Resolution: Sponsored by Senator Robert Byrd (D-WV) and Senator Chuck Hagel (R-NE),” available at: <http://www.nationalcenter.org/KyotoSenate.html>.

④ Kathryn Harrison, “The Road Not Taken: Climate Change Policy in Canada and the United States,” *Global Environmental Politics*, Vol. 7, No. 4, (November 2007), p. 103.

⑤ Geoffrey D. Dabelko, “The Environmental Factor,” *Wilson Quarterly*, Vol. 23, No. 4, (Autumn 1999), p. 14.

义者们希望政府将气候变化的威胁置于与核威胁等同的地位^①的目标并没有实现。而1990年代美国所面临的诸如经济全球化、文化多元化、科学技术不断更新等议题,更是使得气候变化议题成为主流媒体的边缘性话题。

(二)从小布什政府到奥巴马政府的气候变化政策(2001年至今)

如果说克林顿政府积极为应对气候变化问题采取了具体行动的话,小布什政府则基本上是漠视气候变化问题,而且基本没有出台具体应对政策。上任初期的2001年3月29日,小布什宣布美国将不批准《京都议定书》。在6月11日的白宫演讲中,小布什认为《京都议定书》存在根本性的致命错误。^②小布什的基本理由可概括如下:(1)落实《京都议定书》规定的条款会导致工人失业,物价上涨,对经济带来负面影响;^③(2)关于气候变化多大程度上是由人的活动造成的问题,答案并不明确,而且现在对全球气候变化原因及对其加以解决的科学知识不完整,也缺少消除与储藏二氧化碳在商业上可行的技术;^④(3)处在议定书之外的中、印等温室气体排放大国不受约束对其他国家而言不公平;^⑤(4)反对对温室气体的排放采取强制性的限排措施,主张采取自愿性的限排措施。^⑥因此,尽管到2009年2月26日包括绝大多数发达国家在内的183个国家最终签署并批准了《京都议定书》,^⑦但美国始终未批准该议定书。而小布什所表达的美国将在联合国框架及其他方面与世界各国一道发展出一个有效的、以科学为基础的应对全球变暖举措^⑧的观点,实际上反映出他在气候变化方面消极与无所作为的意愿。

由于主要关注反恐背景下的阿富汗战争与伊拉克战争,小布什在其第一届任期内基本采取了自由放任的气候变化政策。2002年2月27日,小布什宣布反对民主党人提出的关于要求快速改进在美国出售的汽车与卡车的燃料效率的建议。4月,小布什政府提出开采阿拉斯加北极国家野生保护区石油与天然气的计划,后来被参议院否决。6月5日,美国环保署向联合国提交报告,其结论是,人类活动带来的温室气体排放是全球变暖的主要原因。小布什贬斥这个观点是联邦政府官僚主义的产物。6月11日,小布什政府宣布,计算机气候模型并不精确,不足以提供参与国际排

① Kurt M. Campbell ed., *Climatic Cataclysm: The Foreign Policy and National Security Implications of Climate Change*, p. 7.

② “Bush Speech on Global Climate Change”, available at: <http://usinfo.org/wf~archive/>.

③ Ibid.

④ Ibid.

⑤ Ibid.

⑥ Ibid.; Also See, Thomas C. Shelling, “What Makes Greenhouse Sense? Time to Rethink the Kyoto Protocol,” *Foreign Affairs*, Vol. 81, No. 3, May/June 2002, p. 3.

⑦ 《京都议定书》于2005年2月16日正式生效。

⑧ “Bush Speech on Global Climate Change.”

放条约的理由,美国需要一个为期十年的研究计划,以更好地增加对气候变化的理解。在2004年10月8日,小布什在总统竞选中再次阐述《京都议定书》损害美国工作机会的主张。^①

尽管如此,此时国际上形成了关注气候变化的浓厚氛围。《联合国气候变化框架公约》机制每年召开年会,讨论气候变化的严重性及各国共同对此加以遏制的具体措施;欧盟与加拿大等国都在积极落实《京都议定书》的规定;2007年1月世界经济论坛的核心议题也聚焦到应对气候变化展开国际合作;2007年诺贝尔和平奖颁给了致力于推动各国关注气候变化的艾尔·戈尔与政府间气候变化专门委员会。

相比之下,更值得关注的是不断汇集的美国国内呼吁重视气候变化的力量。首先,国会内主张控制气候变暖的议员不断增多。自2001年以来所发生的印度洋海啸、卡特里娜飓风、北极冰块迅速融化等气候灾难所导致的空前严重损失,促使国会中越来越多的议员在气候变化方面的立场发生转变,限制温室气体排放、以市场为基础的配额交易制度来协调各国共同应对气候变化等法案不断被提出。^②

第二,军方呼吁将气候变化当作严重威胁加以应对。2007年4月,海军分析中心(Center for Naval Analysis)发表了一份具有开创性意义的报告。^③报告指出气候变化正在发生的事实,并认为,气候变化带来的混乱可导致国内纷争、大规模屠杀及恐怖主义的蔓延。美国的军事行动与军事设施都会因气候变化而受到影响。美军有必要对气候变化带来的军事危险进行评估,并将气候变化因素包括在调整中的国家安全战略之内,美国需要通过单边与多边的方式限制气候变化,国防部可以通过更为有效的使用能源与采取其他措施做出贡献。该报告得到数十位退役美军高级将领的支持,同时这个观点在2007年5月9日参议院外交关系委员会召集的题为“气候变化:国家安全威胁”的专门听证会上得到包括小约瑟夫·拜登(Joseph R. Biden, Jr.)、理查德·卢格(Richard G. Lugar)、巴拉克·奥巴马(Barack Obama)、查克·海戈尔(Chuck Hagel)在内的参议员们的认同。^④

第三,学界请求政府正视气候变化的科学结论,接受控制气候变化有利于经济发

① Douglas Long, *Global Warming* (New York: Facts on File, Inc., 2004), pp. 72~78.

② 关于美国国会在气候变化方面的立场及演变,可参见阎静:《克林顿和小布什时期的美国应对气候变化政策解析》,载《理论导刊》,2008年第9期,第141~144页。

③ Center for Naval Analysis, *National Security and the Threat of Climate Change* (Alexandria, VA: CAN Corporation, 2007), available at: http://securityandclimate.cna.org/report/SecurityandClimate_Final.pdf; See also Alan Dupont, "The Strategic Implications of Climate Change," *Survival*, Vol. 50, No. 3, June/July 2008, p. 30.

④ See *Hearing before the Committee on Foreign Relations United States Senate, One Hundred Tenth Congress, First Session* ("S. HRG. 110~402 Climate Change: National Security Threats") (Washington: U. S. Government Printing Office, 2008), pp. 1~45.

展的观点。2008年5月28日,科学家学会(Union of Concerned Scientists)公布了首次由全美顶尖的1700余位科学家与经济学家^①联合签署的《美国科学家与经济学家关于迅速及深入减少温室气体排放的呼吁书》,旨在请求美国领导人立即采取措施大幅度减少导致全球变暖的气体排放。^②呼吁书认同政府间气候变化专门委员会关于过去数十年中气候变暖主要由人的行为所导致的结论,并提出以下观点:(1)如果温室气体排放仍然继续下去,美国与世界将面临更严重的海平面上升、热浪、干旱、森林火灾、雪水融化、水灾、公共健康威胁,以及日益加快的动植物种类灭绝等危险;(2)今天许多减少温室气体排放的战略能够在空气质量、能源安全、公众健康、贸易平衡、就业等方面带来收益的同时,节省消费者与工业界的支出;(3)美国关于降低排放的承诺对推动国际气候变化而言是必需的,美国需要立即采取行动。^③该呼吁书在当年国会两院议员就国家气候政策投票前被递交给了国会的每一位议员,引起国会的重视。

最后,公众对气候变化的认识也在加深。除学界及政治家在不同媒体的反复呼吁外,社会活动家也推动着整个社会重视气候变化问题。戈尔于2006年主演的关于气候变化的纪实片《令人不舒服的真相》(*An Inconvenient Truth*)^④赢得了包括奥斯卡奖项在内的欧美国家的多项大奖。影片直观形象地揭示出的气候变化的影响,使广大观众都深刻认识到遏制气候变暖的极端紧迫性。越来越多的美国公众接受了气候变化是客观事实的观点,并形成气候变化是由人类活动导致的、人类面临的严重威胁的观念。^⑤在向参议院作证首次警告气候变暖的听证会20周年的2008年6月23日,詹姆斯·汉森受到参议院关注能源独立与全球变暖的专门委员会的邀请,到参议院再次做关于应对气候挑战的报告。美国国内外媒体对此事进行了广泛报道,反映出民众对气候变暖问题的普遍关注。^⑥此时的媒体多以“里程碑”或“开创性”来描述

① 包括6位科学与经济学方面诺贝尔奖得主、30位国家科学院院士、10位国家工程院院士、获得2007年诺贝尔和平奖的100多位政府间气候变化专门委员会(IPCC)成员。

② “Scientists and Economists’ Call to Action,” available at: http://www.ucsusa.org/global_warming/solutions/big_picture_solutions/scientists~and~economists.html.

③ “U. S. Scientists and Economists’ Call for Swift and Deep Cuts in Greenhouse Gas Emission,” available at: http://www.ucsusa.org/assets/documents/global_warming/Scientist_Economists_Call_to_Action_fnl.pdf.

④ 导演为戴维斯·古根海姆(Davis Guggenheim),主演为艾尔·戈尔(Al Gore),发行商是派拉蒙影业(Paramount Pictures)。See <http://www.climatecrisis.net/>

⑤ “Engaging Stakeholders on Climate Change,” available at: <http://www.yale.edu/climateleaders/stakeholders.html>.

⑥ Time Harper, “He Warned Us 20 Years Ago, and He’s Warning Us Now,” *Toronto Star*, June 24, 2008, p. A01; El Pilkington, “Put Oil Firm Chiefs on Trial, Says Leading Climate Scientist,” *The Guardian*, June 23, 2008, p. 8; “Briefing: Select Committee Welcomes Dr. Hansen on the 20th Anniversary of His Landmark Congressional Testimony,” available at: <http://globalwarming.house.gov/>.

汉森 1988 年证词的重要意义。美国国内已经呈现出政策制定团体与社会各界普遍支持应对气候变化的良好环境。

在国际与国内重视气候变化的强烈呼吁下,小布什在其第二届任期内对气候变化问题的政策做出了姿态性的调整。2005 年 7 月 6 日,小布什在参加苏格兰八国会议途经丹麦访问时首次承认人类带来的温室气体增加正在导致全球变暖问题的出现。小布什于 2007 年 1 月 23 日首次在国情咨文演说中承认全球气候变化构成对国家安全的严重挑战,并认为解决之道是技术进步及使用诸如乙醇之类的可再生燃料。2007 年 5 月 31 日,小布什提出,希望世界上包括中国、印度在内的 15 个温室气体排放最多的国家共同努力确立降低温室气体排放的长期目标,并在 2008 年底以前就此达成共识。2007 年 6 月 6 日在德国海利根达姆(Heiligendamm)召开的讨论气候变化的八国峰会上,小布什同意考虑欧洲提出的至 2050 年前参加国降低温室气体排放至 1990 年排放量一半,以实现使全球气温升高不超过 3.6 度的目标。2008 年 4 月 16 日,小布什举行新闻发布会,总结其执政期间在气候变化方面基本立场,并确定了一个新的目标:到 2025 年前,美国停止温室气体排放增长的局面。^①

小布什政府对气候变化严重性的认识有所提高并赞同各国合作减排的主张,但它并没有采取具体的实质性减排措施。尽管小布什政府的表现不令人满意,但此时期所形成的国内外各界对气候变化的普遍关注,为新总统在气候变化方面采取积极措施创造了有利条件。

在 2008 年 11 月 4 日赢得总统竞选的胜选演讲中,奥巴马就明确“处于危险中的地球”是美国面临的严峻挑战,^②并在就职前的过渡期内清晰表达了美国与世界面临的最为紧迫的挑战是气候变化及将在应对气候变化问题上发挥领导作用的观点。^③在当前美国遭遇严重经济危机的背景下,奥巴马认识到,气候变化及美国对石油的依赖将继续削弱美国经济,威胁美国国家安全,因此奥巴马政府树立了振兴经济、保证安全与应对气候变化彼此补充、相互促进而不是彼此排斥、相互削弱的理念,并以此指具体政策的制定,从而展示出其在气候变化理念与政策方面与小布什政府的深刻不同。由于成功地应对气候变化将要求以高碳能源为基础的全球经济转变为以低碳能源为基础的全球经济,^④所以奥巴马主张落实以市场机制为基础的“总量管制与

① “Remarks by President Bush on Climate Change,” available at: <http://www.america.gov/st/texttrans~english/2008/April/20080416165403eafas0.1469843.html>.

② “Obama: Victory Speech,” available at: <http://elections.nytimes.com/2008/results/president/speeches/>.

③ “Obama Sends a Message to Governors on Climate Change,” available at: <http://voices.washingtonpost.com/>

④ “Obama Makes Climate Change a National Priority,” *Washington File*, January 28, 2008, p. 6.

排放交易”方案(Cap and Trade),从而大规模削减温室气体排放。为此,美国确立了构建绿色经济、研发替代石油的新能源的行动方针,并在探索新的经济增长模式过程中,实现创造更多就业岗位,实现经济复兴的目标。^①

在担任总统的一周内,奥巴马就任命托德·斯特恩(Todd Stern)担任国务院美国气候变化事务特使,从而表明美国将更为积极认真地解决全球气候变化问题。同时,奥巴马签署两份有关限制温室气体排放的备忘录,指示交通部为汽车制造者在2011年所产汽车确定更高的油效标准;指示环保署重新考虑加州关于设定高于联邦政府标准并在汽车排放温室气体方面设定更为严格限制的申请。^②为绘制完整的大气二氧化碳循环地理分布图,从而为气候变化研究及尽快延缓全球变暖的决策提供更多依据,奥巴马政府于2009年2月24日凌晨实施了首颗“嗅碳”卫星(Orbiting Carbon Observatory Satellite)的发射行动。^③此外,在2月19日奥巴马担任总统首次出访加拿大的行程中、在2月15至22日国务卿希拉里对东亚四国的访问议程中,以及在3月3日奥巴马与他就职以来第一位访问白宫的欧洲领导人英国首相布朗的会谈中,气候变化都作为主要议题被加以讨论。美国目前也在积极筹备,以在2009年12月于哥本哈根召开的世界气候大会上确立世界各国有效应对气候变化的“后京都机制”。

可以看出,气候变化已成为奥巴马政府加以战略性关注的核心议题。尽管未来各国协作应对气候变化将会经历艰难曲折的过程,但鉴于当前美国国会与公众对政府应对气候变化的普遍支持,以及国际社会对减慢气候变暖的极端迫切性氛围已经形成,可以预期奥巴马政府在国际合作应对气候变化方面将展现出更多的主动性、灵活性与合作性,也必定会采取更强有力举措,在缓解全球变暖问题上取得较大进展。

李海东:外交学院国际关系研究所副教授

① “Remarks of President Barack Obama: Address to Joint Session of Congress,” Feb. 24, 2009, available at: http://www.whitehouse.gov/the_press_office/.

② “Obama Sets Bold New Principles for U. S. Energy, Climate Policies,” available at: <http://www.america.gov/st/econ-english/2009/January/20090126181729cpataruk0.8505976.html&.distid=ucs>.

③ 该卫星发射不幸以失败告终。See “NASA’s Launch of Carbon Seeking Satellite Is Unsuccessful,” available at: http://www.nasa.gov/home/hqnews/2009/feb/HQ_09-039_OCO_failure.html.

美国次贷危机：对世界经济格局的再思考^①

黄卫平 胡玫

[内容提要] 本文认为,由次贷引发的此次金融危机是社会生产要按比例协调发展规律和平均利润率规律共同作用的结果。次贷危机使世界经济失衡加剧,并导致世界经济增速放缓,金融动荡将向全球实体经济蔓延。世界贸易、金融、要素、产业及协调等格局将面临调整。虽然贸易保护主义在一定程度上有所抬头,但不会泛滥成灾。

关键词:美国经济 世界经济格局 次贷危机

当人们回顾 2008 年、展望 2010 年的世界经济时,次贷危机依旧是一个必须讨论的命题,它引发了人们对于上个世纪末流行的美国新经济和世界经济全球化的再思考,以及对于将来世界经济格局的新探讨。

一 次贷危机引发的理论再思考

(一) 对于美国新经济的再思考

“新经济”一词最早出现于美国,人们对新经济概念的界定不尽相同,意见比较统一的表述有如下几种:1.“新经济”是不同于传统经济的一种新的形态;2.“新经济”是以信息为主导的经济;3.“新经济”是高科技经济和知识经济;4.“新经济”是以人为本的经济即“知本经济”;5.“新经济”是创新经济,尤其是观念、制度创新的经济;6.“新经济”是风险经济、创业经济或企业家经济;7.“新经济”是注意力经济或眼球经济即吸引“点击”和他人注意力的经济;8.“新经济”是全球化经济或资源配置优化的经济;

^① 本文得到国家教育部人文社会科学 985 研究项目的资助。

9.“新经济”是数字化经济即信息从模拟进步到数字的经济。林林总总,不一而足。总之,20世纪末,在谈论美国“新经济”时,人们大都把目光投向技术和工程发明层面,讨论信息技术、网络会给人类带来怎样的影响。

笔者在2000年时曾提出,美国“新经济”具有其他国家无法仿效的特点:风险投资的社会化、国际化;高新技术的数字化;经营管理结构的虚拟化,经济政策的鼓励等;这些经济制度框架创造了美国新经济的运行方式,其他国家在短时期内基本无法套用美国的这一框架机制。笔者尤其认定,美国的风险资本在新经济中经历、完成了证券化的过程(如NASDAQ市场),风险投资从富有者的专利变为大众的行为,不仅中小投资者可以介入风险投资,使得资金集中、数量急剧扩大,同时投资风险也分摊到大众投资者身上。今天来看,这一过程既有效率超常规跃进,也在酝酿着巨大的风险。工程科学与社会科学如“车之两轮,鸟之两翼”,在新经济条件下,金融创新和衍生工具这些社会科学与工程边缘技术的快速发展和实践,比任何真正纯工程学的发明意义要大,对整个世界的影晌要深刻得多。次贷危机最终向人们展现了这一点,使得人们对于20世纪末美国新经济对世界的影晌进行再思考,为将来进一步分析世界经济走势提供了多角度的视野。

(二)对经济全球化的再思考

对于经济全球化,人们大多有这样一种共识:谁能够以高新技术创新为基础,以控制世界资源的流向和经济产出的流向为手段,以标准和游戏规则的制定保证自己在世界经济中的根本利益,谁才是全球化最大的利益获得者,否则将承担经济全球化带来的成本。

从世界经济角度来看,网络和信息技术、金融创新使美国利用全球化平台,走向世界,获得了来自世界的大部分利益。今天的世界经济中,只有美国能够做到这点。一个很清楚的事实,世界经济失衡产生了世界生产与世界资源配置与收入分配的严重失衡,利用金融衍生工具、证券化的力量失衡地配置资源,必然导致新产生的财富世界分配的失衡。今天世界各国的国际收支中,贸易顺差、逆差互相流动,为什么世界贸易的顺差最终没有选择地一定要流向美国去?换句话说,美国是不是通过全球化的平台控制住了整个要素的流动?如果从这个角度来看,人们就应该特别注意金融创新这个名词。因为在金融领域,风险无法消灭,但总是有办法转移。而且任何一个转移风险的工具,一方面在平抑某一层面风险的同时,总是在另一个层面创造更大的风险。然后人们把它更深层次地证券化,更深层次地把这个风险转移。其后果是,这种转移在更大的层面上制造了更大的风险,为危机扩展提供了新的平台。

国际经济学的有关理论告诉我们,随着经济全球化的程度加深,其非均衡的传导作用就越剧烈,就越容易使世界经济的非均衡从一个经济体传导到另一个经济体,从

一个行业传导到另一个行业,从而形成全面的冲击。次贷危机之后,人们对于全球化的前景已经不那么乐观了,开始反思全球化究竟给世界带来了什么。在这样的背景下,美国利用其在全球化过程中的主导地位转嫁金融风险引发了新一轮对于全球化的理性思考。例如,在金融危机逐步深化的周期中,昨天人们还在解决流动性过剩问题,今天就要经历着痛苦的债务清算和“金融去杠杆化”过程,仅不到一年时间全球就经历了从流动性过剩到流动性紧缩的重大逆转。

次贷危机的影响还在继续扩散,这场金融危机到底会发展到什么程度并持续多久,事实上充满了不确定性。由于发达国家金融领域普遍出现信用和信心危机,资本市场、信贷市场的活力减弱,商业银行普遍惜贷,对工商业实体经济活动的金融支持力度大减,金融危机的风险逐步向实体经济蔓延。美国、欧盟和日本三大经济体经济增长前景暗淡,经济全球化造成的世界各国经济周期同步性将放大次贷危机对全世界实体经济的拖累。世界经济复苏缺乏新的经济增长点,这大概是这次危机难于渡过的症结。

(三)对社会生产要按比例协调发展与平均利润率规律作用的再思考

很多人把美国股市、房地产泡沫归咎于美国银行家的贪婪,也归咎于美联储前主席格林斯潘长期维持低利率政策,导致借款价格过低,变相鼓励个人、家庭或企业不顾及自己的信用去借贷,去搞房地产,由于房价暴跌,很多贷款人无力还款,引爆次贷危机。

与此同时,人们在探讨,美国在金融衍生品监管方面犯了两个错误:一是信用衍生产品的基础产品违背了银行信贷可偿还性原则,没有注重借款人的第一还款现金流,而寄托于抵押物品上面。衍生产品的基础产品住房抵押贷款贷给了不具备还款能力的人,同时又寄希望于这个产品永远在低利率的环境下生存,即使还款人无法偿还,房价还在不断上涨,抵押物变现之后的资金足以偿还贷款。二是衍生产品违背了让客户充分了解金融风险的原则,致使风险无限积累,超出了市场参与者可承受的范围。很多人并不知道他买到的这个产品的原始产品是什么、风险是什么,多次积累风险,因而引发风险蔓延。当然人们也还把此次金融风暴的爆发归结为评级机构的失职,政府监管政策的失误等等原因。不过在笔者看来,次贷危机更深层次的原因却另有根源。

笔者认为,这次次贷引发的金融危机是社会生产要按比例协调发展规律和平均利润率规律共同作用的结果。简单说来,就是社会生产与流通失衡的结果。众所周知,社会生产按比例协调发展就是要求国民经济各部门、各行业的发展要均衡,要协调,不能厚此薄彼。平均利润率规律就是说,对于任何人,等量的资本投入会带来等量的资本回报,不管你投资的是什么部门,什么行业。如果这些社会生产的基本规律

遭到破坏,社会经济的危机是迟早的事情,而不管在技术层面监管有多缜密、多严格。

此次次贷危机,当投机者预期资产价格大幅度上涨,就会千方百计获取信贷资金以参与投机买卖;同时资产市场的预期高回报会诱使许多企业放弃长期实质投资,加入到短期投机行列,大家都去投资金融,这就违背了社会生产按比例协调发展的规律;股市和房地产价格上涨增大资产价值,将价值迅速放大的股票和房地产作为抵押物,反过来又可以获得更大的信贷资金,只有金融行业最赚钱,这就违背了平均利润率规律。于是整个经济金融体系很快形成如下的疯狂链条:资产价格泡沫→企业和个人资产急剧放大→大量信贷投放进一步促进资产价格暴涨→更多的信贷投放。一旦上面的两条规律发挥作用,泡沫就会破灭,疯狂链条就迅速逆转:企业和个人无力偿债和破产→银行资不抵债和坏账累累→银行收缩信贷进一步迫使企业和个人经营困难和破产→银行体系资不抵债和坏账更加严重。

在经济全球化的条件下,生产的社会化可以跨越国界,不同产业或获得的要素的客观比例,也可以跨越国界展开,平均利润率规律也会在世界范围发生作用,从而延缓某些矛盾的激化,但矛盾积累到一定程度,世界经济自身已经难于平衡巨大结构失衡时,矛盾就会以难以想象的激烈程度爆发。当虚拟经济在全球获得了无可比拟的高回报,人人都要进入虚拟经济获取暴利,资源大规模地从实体经济抽出流入股市、债市、房市,一方面虚拟经济中的资源相对于利润率严重供过于求,另一方面实体经济因资源抽逃而难以为继,资源不仅供不应求,而且成本由于虚拟经济的拉动而飞涨,其结局可想而知。一个经济在崩盘之前,共有的规律一定是流动性在虚拟经济过剩而在实体经济奇缺,经济规律将强行体现作用,新平衡将以巨大破坏得到恢复。这次次贷危机引发的世界经济调整就是这样的过程。

二 世界经济增速放缓,金融动荡向全球实体经济蔓延

21世纪初,在摆脱新经济泡沫破灭带来的衰退之后,世界经济进入新一轮增长周期,连续5年保持4%(按照国际货币基金组织PPP方法核算)以上的增速,成为20世纪60年代以来没有过的高增长时期。直至2005年上半年,由于世界经济失衡和发达经济体增长下降,世界经济增长曾有所减慢,但是由于新兴市场和发展中经济体对世界经济的影响和贡献加大,世界经济逐渐恢复稳定。事实上,从2005年到2008年,世界经济增长的可持续性与20世纪90年代初期相比显得模糊和脆弱,结构调整没有到位使得世界经济没有出现新科技革命带来的新投资热点和新增长点;其次,全球发展失衡加剧、通货膨胀压力加大、流动性过剩和金融危机等诸多因素拉低了人们对经济长期增长前景的预期和信心。

直至 2007 年,经济增长的放缓还仅限于美国。而 2008 年,最终需求占世界总需求的 1/4 的美国(按现价计算),其经济增长的减缓对全球经济产生了直接的冲击。另外在 2008 年,由原材料价格推动的通货膨胀的加剧和主要发达国家经济体消费信心的下降也为世界经济增长蒙上阴影。更为严重的是,美国爆发金融危机之后,一些国家也向美国一样经历着房地产价格过度上升之后的深幅调整,金融危机向实体经济蔓延的经济动荡开始向全球蔓延。

(一)工业发达国家步入衰退

2008 年工业发达国家的生产增长进一步减缓。尽管美国经济在一揽子财政刺激政策的拉动下强势增长,但由于欧洲和日本经济滑坡,第二季度整个工业发达国家按年率计算的国内生产总值(GDP)实际增长率仅为 0.8%。^①美国第三季度的经济增长主要由出口拉动,国内需求依然疲弱。税收支票的使用,刺激了私人消费的增长,但私人房地产和建筑投资仍在大幅下降,设备投资也出现下滑。尽管经济实现了增长,但就业市场依然低迷。新申请失业救济人数增加,从 2008 年初起,就业岗位减少了 60 万个,失业率上升到 6.1%,比上年同期增加了 17 个百分点。^②

欧元区经济由于欧洲金融市场与美国金融市场联系较深,当次贷危机发生后,欧洲的银行业和金融市场首当其冲。法国巴黎银行、瑞士银行等银行金融机构纷纷爆出次贷损失。随着金融资产的大幅缩水,银行等金融系统的放贷意愿和能力都受到影响,市场信贷紧缩随之出现。相比于美国,欧元区的间接融资比例较高,经济增长中源于银行的资金贷款高达 60~65%,因此欧元区经济对银行系统的融资依赖程度更高,信贷紧缩对实体经济的冲击也更为明显。以居民消费为例,当次贷危机发生后,欧元区私人消费增速趋于放缓。而区外贸易特别是对美贸易中,高端产品为主的贸易结构也使得对外贸易对外部需求的依赖加深,美国经济衰退带来的冲击也更为明显。而对于欧盟区一些新加入的小国而言,由于外来资本在这些国家国民经济中具有举足轻重的地位,受信贷紧缩影响,外资流入规模的降低也对这些国家的消费、投资乃至整个国民经济的运行产生了更大的影响。

日本从 2004 年开始的景气回升已走到尽头。工业生产从 2008 年年初就已开始回落,第二季度国内生产总值(GDP)大幅下降 26%。^③外需曾是带动近两年日本经济回暖的主要因素,但第二季度出现大幅下降。国内需求依然疲弱。公共投资和私人住房价格拉动的物价上涨,实际可支配收入缩水,居民消费持续低迷。劳动市场也出

① IMF, *World Economic Outlook*, October, 2008, pp. 49~51.

② Ibid.

③ Ibid., pp. 56~57.

现连锁反应:就业增长停滞,失业率开始上升。

2009年情况更加严峻,美国第一季度经济环比下滑1.5个百分点,欧元区则环比下滑2.5个百分点,日本更为糟糕,下滑达4个百分点,^①使得世界经济的复苏姗姗来迟,甚至还有进一步下滑的趋势,发达国家的经济状况拖累了世界经济的探底与复苏。

(二)新兴经济体增长速度明显减弱

2008年上半年,发展中新兴经济体增长也显著放缓。投资和消费仍持续快速增长,但能源价格造成生产成本上升,对增长构成威胁。各项指标显示经济运行在减缓。由于出口受全球经济疲软和人民币升值影响而显著放缓,设备投资增长也因奥运投资结束而放慢,中国第四季度国内生产总值(GDP)同比增幅减至6.8%,2009年第一季度为6.1%,是2005年底以来的最低增长。2008年上半年,印度经济增长动力明显匮乏。第二季度国内生产总值(GDP)同比仅上升7.9%,远低于上年同期水平;工业部门增长减速最为明显,6月份仅为5.4%,服务业首次出现下降。受金融危机深化影响,第四季度增长6.5%,为全年最低。^②

其他亚洲新兴经济体增长速度也明显减弱。高通货膨胀压制了私人消费;由于经济前景看淡,第三、四季度投资增长明显放缓;近期内随着亚洲货币兑美元汇价的下调,出口增长略有回暖,但仍处于5.0%的相对低点。拉美国家经济增长2008年第一季度时就明显减速,国内生产总值(GDP)同比虽增长5.2%,但环比仅上升0.6%。^③墨西哥和哥伦比亚的增长滑落最为显著。在墨西哥,美国需求下降导致其出口增长受阻;而食品价格的攀升也抑制了私人消费需求。哥伦比亚紧缩货币政策明显打压了消费和投资的意愿。阿根廷的农产品出口停滞制约了其增长步伐。只有巴西经济在投资和出口的拉动下保持5.8%的增长。^④

三 全球经济失衡的规模增大导致调整成本增大

全球经济利益分配的失衡,主要是通过中心国家的金融市场来实现的,而中心国家金融市场失灵则会使失衡的全球经济走向衰退。世界经济失衡在这次金融危机中

① 以上三个数据来源于新华网,参阅网页:http://news.xinhuanet.com/fortune//2009-05/30/content_11455019.htm; http://news.xinhuanet.com/fortune/2009-06/03/content_11482400.htm; http://news.xinhuanet.com/world/2009-05/21/content_11409997.htm。

② 中华人民共和国国家统计局季度数据,参阅网页<http://www.stats.gov.cn/tjsj/jidusj/>。

③ IMF, *World Economic Outlook*, October 2008, pp. 66~68.

④ Ibid.

表现得十分充分。在很多人看来,失衡是全球经济结构问题,笔者认为,失衡更多表现的是世界资源配置、全球财富生产与世界经济中财富分配的扭曲,生产与分配在地域、产业中的严重失衡。全球经济的这种资源配置、生产和利益分配的失衡,主要是通过新兴市场经济体的加工,以及中心国家的金融市场来实现的,而新兴市场经济体生产能力的过剩、中心国家金融市场失灵则会使失衡的全球经济走向衰退。

从理论上讲,世界经济的失衡,可以被认为是生产财富的资源在生产和流通领域中配置比例失调,利益在生产领域和流通领域分配失调的结果。价值是在生产领域中诞生,却是在流通领域中实现的,流通和生产的定位是非常清楚的。流通服务于并反作用于生产。但是,如果流通的作用超过了生产领域的实际需要,调整就必然发生。当然,这种生产与流通的比例关系,在封闭经济条件下,要在一个经济体内部得到反映,但在经济全球化的今天,则会在世界范围形成生产、流通的适当比例,只有当全球的生产、流通失衡,自我调节无法进行时,这种失衡所要求的全面调节才会发生,而代价比在一个经济体内部要大得多。正是基于此,笔者认为,1997~1998年东亚金融危机之后,中国成为所谓“世界工厂”是以华尔街为首的世界金融资本在全球生产力布局的结果,是世界金融资本在全球重新配置资源的结果。

这次金融危机深化了全球经济的失衡,而在美国等发达国家没有找到科技创新的突破领域时,全球失衡将持续面临矛盾积累的挑战,在这种挑战面前,美国的做法一定是将全球经济失衡调整的成本通过转嫁的办法,例如利用本币贬值、通货膨胀等方法转移到贸易伙伴国,即贸易顺差国。近十年间,在全球经济中,经常性项目的顺差国主要是亚洲的新兴工业化国家和石油输出国家,而经常性项目的逆差国主要集中于美国。在这一时期中,欧元区国家的经常性项目略有顺差,但波动性很小。贸易逆差集中于全球中心国家的事实,会使全球经济失衡调整时出现成本收益的不对称现象,即贸易顺差国家会承担更多的调整成本。但是,从贸易顺差国和贸易逆差对全球经济失衡同时进行调整的角度看,顺差国必须在实体经济领域中将资源由贸易部门转移到非贸易部门,而逆差国则需要将资源由非贸易部门转移到贸易部门。就目前的国际分工格局看,这种变化需要对世界各国经济的产业结构进行根本性的调整,其调整成本对双方来说都是巨大的,所需要的时间也将是漫长的。

另外,以虚拟需求拉动的经济增长模式,既是美国新经济以来的经济增长方式,也是全球经济失衡的根本原因之一。经验观察,靠房地产拉动经济的国家,其结局大抵是经济崩盘,美国、日本、英国和新兴的经济体香港等,概莫能外。原因非常简单,房地产如果满足的仅仅是消费需求,它的规律遵循商品供求;但如果房地产作为一种金融产品,甚至被衍生多次,则它遵循的是金融衍生品的规律、虚拟经济运行的规律,在失衡的经济中,不崩盘是很难的。如果此次危机意味着美国虚拟需求增长方式的

调整,那么毫无疑问,这次危机也预示着对全球经济失衡调整的开始。美国这场次贷危机与2001年前后的信息技术泡沫危机的最大区别在于金融机构选择了非贸易品部门作为资产泡沫的炒作对象,并且尽其所能在不断扩大它的范围。非贸易品部门的虚拟需求虽然其衍生金融产品可以在全球范围转移,但是其真实需求部份则只能依赖于美国的实际购买力,因此,虚拟需求的泡沫在房地产行业的真实需求支撑远远不及信息技术行业。这就决定了此次美国金融危机的调整深度远远大于2001年的调整。作为全球最大的经济体,美国经济的深度调整大大增加了经济何时复苏的不确定性。

这次金融危机也是重新洗牌的一个过程,一国在危机面前的控制力可能会使世界经济重新洗牌,大国经济和小国经济在全球范围内可能被重新定义,不会再从经济的总量和价格的操纵上而是从对经济的控制能力和抵御危机的能力上来重新定义。正是在这样一种形势下,全球将目光转向中国和印度这样的发展中大国,大国势必承担更多的责任和义务,这也将推动了世界经济格局的发展和演变。然而,笔者对此存有疑问:中国和印度,人口25亿,但每年消费仅3.7~3.9万亿美元,而美国3亿人口的年消费额达到近10万亿美元,从这样的角度考察,世界经济的复苏,更多地还要期待发达经济体的复苏。

四 世界经济格局面临调整

(一)贸易格局

随着2009年各国先后进入零利率时代,在政策层面上可能都会以财政政策为主,同时也可能在单个国家爆发严重的贸易保护主义倾向和保守主义倾向。战后的新自由主义框架也许会在这个时候进行微调,例如美国的经济政策就在以新古典主义向新凯恩斯主义转变的形式进行调整。美国总统奥巴马在其经济刺激方案中提出了“购买美国货”(Buy American)条款,欧盟认为只使用美国钢材的计划是一个“明显的贸易保护主义”信号。从全球贸易格局来看,欧盟比美国采取贸易保护措施的冲动可能更强烈。因为欧盟遇到的困境要比美国大一些,会更加保护自己的国内市场和投资,严禁资本的对外输出和非本地区贸易产品的输入。而欧洲产业和亚洲产业之间存在同质化特征也是导致欧洲保护自身市场的重要原因。例如英国反对使用外籍劳工,提出要求保留“英国的工作给英国工人”(British jobs for British workers)的呼吁。法国政府要求汽车制造商承诺不会将工作或生产转移到国外,否则不予提供60亿欧元的救助,并且必须购买法国国产的汽车零部件等等。

美国次贷危机爆发后,各国采取一系列救助计划和保护本国市场的政策,以及

2008年7月多哈回合谈判的失败,使得很多国家政府担心可能诱发全球性的贸易保护主义,但是笔者认为,虽然贸易保护主义会有一些的抬头,但不会泛滥成灾。这主要归因于世界贸易组织(WTO)和美国、欧盟(EU)等主要成员制定的规则限制了关税提高的空间。历史上有过相似的前车之鉴。20世纪80年代,美国、欧洲和其他地区的国家实施了一轮保护主义措施,加剧了各国间的紧张关系,进一步恶化了经济危机。各国政府现在都会避免再发生这种情况。毕竟,全球化发展到今天,各国经济依存度增强,再度回归各自为政、以邻为壑的时代不太可能。但是还要看到,各国可能在采取的贸易保护形式上会有所变化,不会采用传统的关税和配额等措施,更倾向于采用世界贸易组织(WTO)规定模糊的措施和非关税壁垒等政策措施。

(二)金融格局

金融危机后有人提出美元是否会逐步边缘化,我们认为不是这样。但是如果美元不断贬值,欧元的地位包括其他主要货币的地位是否会发生改变?国际货币体系会不会发生变化?未来会不会形成一个新的金融格局?答案则是肯定的。但问题是,美国经济的弹性、美元的弹性远大于人们的预期,美国经济自我调整的能力非常强大。在可预见的未来,超国家主权货币取代美元的核心地位是相当渺茫的。

在布雷顿森林体系和牙买加体系之中,美元都是货币体系的唯一核心,而美国次贷危机深刻动摇了美元的货币基础。有学者认为,欧元、英镑或是崛起中的新兴经济体市场货币将取代美元成为新的唯一核心。实际上,就国际货币体系的未来发展而言,欧元或其他币种能否承担唯一核心的职责并不是关键,最重要的是,一个且仅有一个核心的国际货币体系是否适应经济、金融发展变化的需要。在现行的国际货币体系下,美国利用美元的国际货币地位,几乎不受限制地向全世界举债,然后通过美元的贬值以减轻外债负担。这一货币地位也被用来转嫁危机。美国出现贸易赤字时,就多发行美元来弥补赤字,输出通货膨胀转嫁衰退。目前各国建立多元储备池,要求在贸易中使用本币结算就是金融危机后对单一货币体系进行调整的一种尝试。从世界经济的长期发展来看,国际金融格局将发生渐进式的改变,其重塑将是一个全球性的博弈过程,向多极化的国际货币体系迈进是大方向,但速度很难预料。

(三)要素格局

由于次贷危机引起美元不断贬值,全球要素价格不断上涨,供求格局发生变化,资本的流动方向也会发生一些逆转。如果美国不再是一个安全、回报率高的投资场所,那么这些资本将流向何方?资本市场最根本的作用是配置资源,现在却变成调整收入分配的手段了。在这样的格局下,资本的流向是一个很值得思考的问题。如果在危机之后,国际游资依然在要素配置上利用投机无限炒作,那么,未来国际市场要素配置的格局和要素价格的确定,就依然充满不确定性,这种状况对未来的世界经济

增长负面影响大而正面促进作用小。

(四)产业格局

当今世界经济中的格局,有互补,有竞争,中国的产业格局调整发生于1997~1998年亚洲金融危机及其后续影响的过程中。如果这次世界经济放缓,会迫使中国从内部重新进行产业格局的调整,当然这种调整是有代价的。首先,美国总需求水平下降后所带来的市场总体份额缩水,必然会导致国际商品市场竞争程度加剧,其直接结果便是贸易保护主义抬头,贸易争端增多。其次,假如此次危机后,美国国内经济结构调整的方向转为资源向新的高科技领域的投放,如环保节能型产品的出现以及在生产领域中的运用,在这种情形下,美国会进一步通过新的市场标准和环保节能标准对外围国家的传统制造业进行限制,外围国家的出口企业可能会面临新的市场标准和环保标准的考验。最后,当美国新技术在生产领域中的运用也遇到障碍后,美国当前的经常性项目的巨额赤字将难以维持,那么美国不得不进行的国内产业结构调整的方向将会是资源从非贸易部门向贸易部门的转移,美国对全球经济的控制从非物质权力转向物质权力。这将对全球产业格局产生重要影响。

(五)世界经济利益格局

根据国际经济学最基本的不可能三角形理论,在美元不断贬值的情况下,资本的自由流动和汇率相对稳定之间要重新寻找契合点。此时应适当放弃资本的自由流动而把汇率的稳定作为一种政策选择。中国是从封闭走向开放,存在很大的不确定性,在这个不可能三角形中间,需要将稳定放在第一位,在稳定的基础上再深化金融改革。某些亚洲新兴市场经济国家,如泰国等国家的历史已表明:过快开放国内金融市场会形成对本国货币和汇率的连续冲击。另外,从利益分配的经济学角度看,全球性通货膨胀的出现必然导致财富从债权人向债务人的转移。上世纪70年代,美国正是通过向欧洲国家输出通胀来转嫁美国的经济衰退。根据欧洲以往的经验,避免外生性通胀的主要办法是放弃与通胀输出国货币的固定汇率制度。由此看来,我国人民币有效管理汇率浮动空间,并对金融市场开放领域有所保留,是对外经济政策的必要手段。从短期应对金融危机的实际效果来看,稳步开放更有利于降低外部经济危机对中国的传导强度。

(六)世界经济协调格局

全球经济失衡中实体经济领域的失衡与金融领域的失衡相脱离,这为金融危机后国际经济协调增加了难度。从资产负债的分布地区来看,美国资产的一半以上、负债的40%以上都来源于欧洲地区,而美国持有的亚洲地区资产不足总资产的20%,

对亚洲地区的负债也仅占总负债的 30% 左右。^① 但若从美国的地区贸易权重上看, 欧洲地区在美国贸易中所占权重仅为 27.3%, 而亚洲地区的贸易权重为 41.2%。^② 因此, 欧洲地区与美国的关系准确地说应该是金融伙伴关系, 而亚洲地区则与美国是贸易伙伴关系。所以, 欧洲经济受到金融危机的影响更大, 形势也更为严峻。欧洲的银行持有大量的美国次贷产品, 同时冰岛、英国等国银行业过度扩张使其受国际金融市场的冲击也较大。因此, 国际经济的协调应该是两个方向上的调整, 即美国与欧洲之间和美国与亚洲之间在全球范围内的失衡的纠偏。

国际机构组织协调的困难在于美国在全球经济中的影响力下降, 意识形态成本成为重要考量因素。从历史上看, 国际经济协调一般是在中心国家地位凸显的时代容易取得成功。审视西方经济循环, 人们似乎发现总是美国率先走出低谷。美国麻省理工学院自由派经济学家查尔斯·金德尔伯格(Charles Kindleberger)认为, 世界经济必须有一个超级大国作为稳定者, 为全世界范围内的剩余产品提供一个市场, 保证资本充分流动, 并在面临危机的紧要关头发挥救助作用。不但危机时期需要一个稳定者, 在正常时期也同样需要。^③

全球经济失衡的主要矛盾在于利益分配的不平衡。经济学告诉我们, 实体经济领域的贸易失衡主要靠调节供给与需求达到均衡, 而金融领域失衡则需要在全球范围内重新划分利益。金融危机下全球化的逆转意味着政府经济职能的复兴, 国际范围内企业的竞争将会让位于政府间的博弈与角力。无论是七国集团(G7)、八国集团(G8)、二十国集团(G20), 还是一些人在奢谈的中美国集团(G2), 此次金融危机后, 国际经济协调的难度增大已经是 2009 年不可避免的事实。2009 年之后, 世界经济的复苏将是一个长期的渐进的过程。目前的救助计划充其量能够维持全球经济的脆弱前行, 全球在进行深层次结构调整的同时, 最终能否找到实现新一轮世界经济可持续发展的增长点, 这才是世界经济回暖与未来可持续增长的核心问题。

黄卫平:中国人民大学经济学院教授

胡玫:中国人民大学经济学院在读博士研究生、山西财经大学讲师

① 根据国际清算银行(BIS)提供的贸易加权有效汇率数据计算, 参阅网页: <http://www.bis.org/statistics/eer/index.htm>.

② 参阅网页: <http://www.bis.org/statistics/eer/index.htm>.

③ Charles Kindleberger, *The World in Depression, 1929 ~ 1939* (CA: Berkeley University of California Press, 1973), p. 305.

美国金融系统风险的 “双过度”特点分析

李云林

〔内容提要〕20世纪70年代以来,美国金融部门的债务增长大大高于政府、非金融部门和对外部门,住房部门债务增长也大大高于居民消费、公司和政府部门,但金融体系的系统风险却未得到应有的关注。近十年来,抵押和资产方面的证券化工具扩张得最快;非银行金融部门的资产规模大幅度扩张,特别是货币和基金市场发展迅速,对美国金融系统风险的影响越来越大。由于证券化过程缺乏透明性和信用评级机构的虚假评级,造成信用风险伴随证券化规模的扩张而增大。信用风险引发流动性风险,再由流动性风险引发资产风险,最后形成金融体系的系统风险。

关键词:美国经济 次贷危机 金融系统风险 负债 证券化

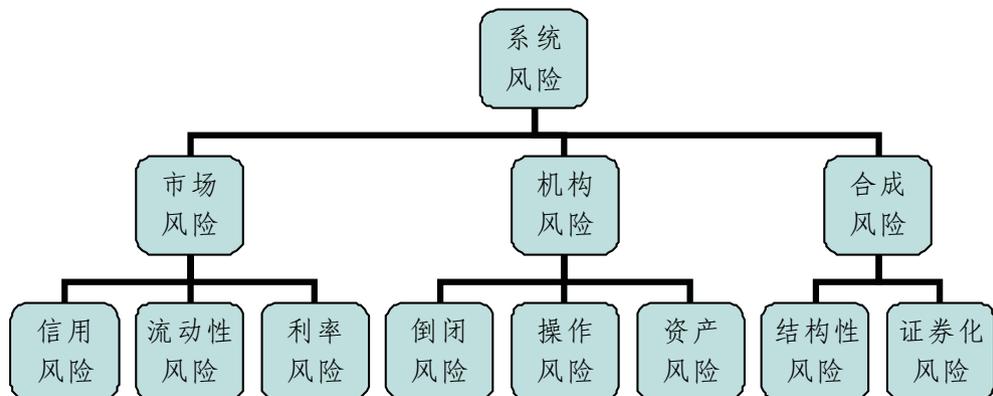
美国的金融危机虽然起因于次贷,但也与其金融体系长期积累下来的合成风险有关。合成风险的内容比较宽泛,可以是机构风险与市场风险的合成,也可以是短期风险与长期风险的合成,等等。过度负债、过度证券化是形成美国金融系统风险两个重要的长期风险因素。本文通过对结构性风险和证券化风险的分析,重点探讨这两个问题。

一 美国金融体系的系统风险

金融风险按其承担主体的层次可分为两类,一是风险承担主体为金融活动的微观参与者(如银行、非银行金融机构或证券投资人等),其风险可称为微观风险;二是风险承担主体以整个金融体系为主,相应风险称为系统风险(Systemic Risk)。金融体系的系统风险简称为金融系统风险。

金融系统风险应是由金融市场或金融机构的各种风险引发,通过链式传导或金融恐慌,对整个金融体系形成的风险。图1表示美国金融体系系统风险的两级简易结构树。图中联结关系既表示系统风险由上而下的层级构成,也表示形成系统风险自下而上的导因。

图1 美国金融体系系统风险的简易结构树



如图1所示,系统风险的一级风险要素至少包括机构风险、市场风险和合成风险。二级风险要素中,市场风险主要来自信用风险、流动性风险和利率风险。机构风险主要来自倒闭风险、操作风险和资产风险。合成风险是美国金融体系的综合性风险,主要来自结构性风险和证券化风险。^①

金融系统风险与金融风险都是集合型概念,相互间的关系可以从四个方面来看:首先,金融系统风险从属于金融风险,是金融风险中最综合、最宏观的一个类别;其次,金融系统风险是金融体系内所有能形成整体风险的各种风险,而金融风险是金融体系内所有风险的集合;再次,系统风险的承担主体是金融体系(也可以是金融市场或整体概念上的金融机构),但金融风险对风险承担主体并无特定要求;最后,系统风险是直接构成美国宏观经济风险的重要因素,而金融风险并不一定都与宏观经济风险有关。

因此,通常防范金融风险的真正含义并不是防范金融体系中的所有风险,而应特指防范金融系统风险。

^① 图1中的风险结构树之所以称为简易结构树,是因为内容仅限于次贷危机引发和扩散中形成系统风险的主要风险因素。限于文章篇幅,有些风险(如大规模金融创新带来的工具风险、金融统计分类混乱和不恰当金融信息披露带来的信息风险以及监管风险)本文不拟探讨而未涉及。

二 美国金融体系的结构性风险分析

美国经济的过度负债问题众所周知,特别是由巨额财政赤字和外贸逆差导致的政府和对外部门过度负债更是尽人皆知。然而,金融部门的过度负债状况实际上要比政府和对外部门严重得多。非金融部门中,住房部门是过度负债最严重的部门,而造成其过度负债的主要原因是房贷和房产的证券化。

(一) 美国债务的部门构成分析

按美联储对债务的部门分类,住房部门归在非金融部门,但房贷部门仍在金融部门。所以,次贷危机从本质上讲应视为一场金融危机。

表 1 1978~2008 年美国债务规模、构成和指数

分项	时期	金融部门		非金融部门									对外部门	债务总计 (万亿\$)
				居民部门			工商部门		政府部门					
					住房	消费		公司		联邦	州地			
构成 (%)	1978	10.9	85.0	29.2	18.7	8.2	31.4	20.1	24.3	7.8	16.5	4.1	3.8	
	1988	18.1	79.6	25.6	17.3	6.3	28.7	18.8	25.3	7.5	17.7	2.3	11.9	
	1998	27.1	69.5	25.4	17.4	6.2	23.2	16.5	21.0	4.9	16.1	3.4	23.3	
	2008	32.7	63.7	26.3	19.9	4.9	21.1	13.5	16.4	4.3	12.1	3.5	52.6	
指 数	1978	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	
	1988	5.2	2.9	2.8	2.9	2.4	2.9	2.9	3.3	3.4	3.0	1.7	3.1	
	1998	15.3	5.1	5.4	5.7	4.6	4.6	5.1	5.3	6.0	3.9	5.0	6.2	
	2008	41.7	10.4	12.5	14.8	8.3	9.3	9.3	9.4	10.2	7.6	11.9	13.9	

注:债务总计通过金融、非金融和对外三个的部门余额的加总求得,其中可能存在重复计算。

数据来源:美国联邦储备系统董事局(Federal Reserve Board)。

如表 1 所示,1978~2008 年,美国债务总额从 3.8 万亿美元扩大到 52.6 万亿美元,30 年间扩大了近 13 倍;金融部门债务的扩充速度最快,30 年扩大了 40 多倍;而同期非金融部门债务只扩大了不到 10 倍。在非金融部门中,居民部门债务扩张最快,规模扩大了 11.5 倍,工商部门最慢,债务规模仅扩大 9.3 倍。居民部门中的住房部门比居民部门更快,30 年扩大近 14 倍;对外部门债务规模扩大了近 11 倍。由此可见,20 世纪 70 年代以来,美国金融部门的债务增长大大高于政府、非金融部门和对外部门,住房部门的债务增长也大大高于居民消费、公司和政府债务增长,但金融体系的系统风险却未得到应有的关注。

(二) 美国证券市场的构成分析

如表 2 所示,1996~2008 年,美国债市总规模从 12.3 万亿美元扩大到 33.2 万

亿美元,规模扩大了1.71倍;其中证券化工具扩张最快,抵押相关证券(主要是抵押支持债券,即住房抵押贷款证券扩大了近3倍,抵押支持债券扩大了近6倍;国债最慢,12年间只扩大了50%多;公司债券和货币市场工具分别扩大了1.9倍和1.85倍。到2008年3季度末,在未偿债券总额中,证券化工具的比重最高,占到35.3%,其中抵押相关证券占26.9%,资产支持债券(ABS)占8.4%;政府债券占34.2%(其中国债占15.2%,联邦机构债券占9.5%,市政债券占8%);公司债券占18.5%;货币市场工具占12%。不难看出,近10多年来,抵押支持债券和资产支持债券等证券化工具扩张得最快,而其动力主要来自20世纪90年代中期以来的大规模证券化。一定程度上讲,次贷危机的爆发与证券化特别是抵押证券化的过度发展有着紧密的关系。

表2 1996~2007年美国债券市场的规模、构成和指数

分项	时期	政府债券				公司 债券	抵押支 持债券	资产支 持债券	货币 市场	债券规模 (万亿\$)
		国债	联邦机构	市政						
构成 (%)	1996	47.7	29.9	7.5	10.3	17.3	20.3	3.3	11.4	12.3
	2000	38.0	18.7	10.8	8.6	19.5	20.7	6.2	15.5	17.2
	2004	37.5	17.7	11.3	8.5	20.1	22.7	7.6	12.1	24.0
	2008	34.2	16.7	9.5	8.0	18.5	26.9	8.4	12.0	33.2
指 数	1996	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
	2000	1.12	0.88	2.00	1.17	1.58	1.43	2.65	1.91	1.40
	2004	1.54	1.16	2.92	1.61	2.26	2.19	4.52	2.08	1.96
	2008	1.94	1.51	3.41	2.12	2.89	3.59	6.91	2.85	2.71

注:2008年数据为3季度末数;债券规模通过加总求得,其中可能存在重复计算。

数据来源:美国证券业及金融市场协会(Securities Industry and Financial Markets Association)。

最近几年来,美国金融体系的内部结构发生了很大变化,典型表现是非银行金融部门的资产规模大幅度扩张,特别是货币和基金市场发展迅速。2007年初,在资产支持商业票据管道(ABCP Conduit)、结构投资载体(SIV)、拍卖利率优先证券(Auction-rate Preferred Securities)、招标期权债券(Tender Option Bonds)以及可变利率即期票据(Variable Rate Demand Notes)等方面的资产规模已达2.2万亿美元;三方回购(Triparty Repo)隔夜融资的资产规模约有2.5万亿美元;对冲基金资产约1.8万亿美元,五大投资银行的资产规模达4万亿美元。相对而言,同期美国最大的五家银行控股公司资产是6万多亿美元,整个银行部门的总资产也只有10万亿美元。^①

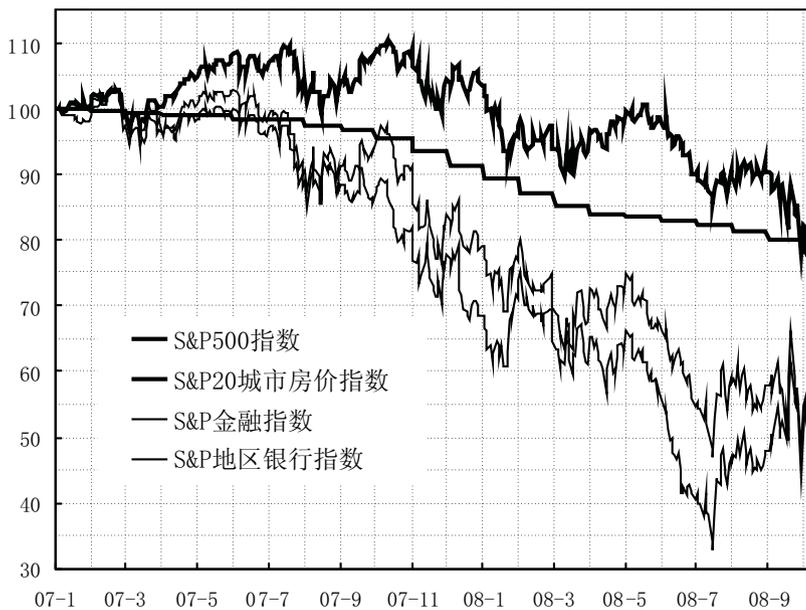
① 数据来源: Timothy F. Geithner, "Reducing Systemic Risk in a Dynamic Financial System", Remarks at The Economic Club of New York, June 9, 2008.

所以,非银行金融机构和资本市场对美国金融体系形成系统风险的影响越来越大。

(三)美国债券与权益构成的风险分析

金融体系的内部结构并非一成不变,而是随着经济的周期性发展而变动。从金融资产持有意向看,当经济降温时,美国人趋向购买债券等固定收益资产。2008年是个经济的降温年。根据当年美国证券业及金融市场协会的调查,美国人只持有权益资产(包括股票和各种股权基金)的占36%,只持有债券(包括债券共同基金)的占4%,同时持有股票和债券的占60%。意愿债券持有比例不超过30%的投资者占80%以上,其中65岁以下的投资者占90%左右。^①当经济升温时,人们更趋向持有权益资产,如股票、房地产等,所以股票持有比重会有所上升,而债券持有比重会有所下降。

图2 2003~2007年美国标准普尔(S&P)权益和房价指数(2007年1月=100)



数据来源:IMF, *Global Financial Stability Report*, October 2008.

从整个金融体系看,股市价值受经济热度变化的影响较大,而债市价值受经济热度变化的影响相应要小得多。美国经济在2007年底进入衰退后,股票市值特别是金融类股票市值大幅收缩。如图2所示,到2008年10月初,标准普尔(S&P)500指数已在2007年1月基础上下降了22.5%,比次贷危机前下降了23.4%;而S&P金融

^① 数据来源:Investment Company Institute and the Securities Industry and Financial Markets Association, "Equity and Bond Ownership in America, 2008."

指数和 S&P 地区银行指数分别下降了 48.7% 和 45.2%，比次贷危机前下降了 40.8% 和 37.3%。同期，美国 S&P20 城市的房价指数下降了 21.8%，比次贷危机前下降了 20.4%。

金融股指的下降意味着金融机构特别是银行的权益资产缩水，而房价的下降造成银行收回的失赎房产价值下降。但是，已发行的各种债券价值并不会随股市和房产价值的收缩而下降。在金融体系已经过度负债的情况下，资产的持续缩水一方面导致金融机构杠杆率的上升，另一方面对发行新债形成制约，结果必然使系统风险加剧，使整个金融体系更加脆弱。

三 美国金融体系的证券化风险分析

次贷的证券化是美国所特有的，这种方式当然有助于信用风险的分散和转移，也因此刺激和推动了贷款发放，但并未真正降低金融市场的整体风险，特别是在信用评级放松的情况下，反而使次贷引发的抵押债券风险进一步放大。

(一) 美国房贷的证券化链条

房贷证券化 (Residential Mortgage Securitization)，简言之，就是由大型金融机构收购房贷后将其集中打包分级，再以抵押债券形式发行到债券市场的过程。美国的证券化按其对象划分为资产证券化 (Asset Securitization) 和抵押证券化 (Mortgage Securitization) 两类，其产品分别为资产支持证券和抵押支持证券 (MBS)。房贷证券化属于抵押证券化，又分为政府资助企业 (GSEs) 和民间两种类型，产品分别为机构住房抵押支持债券 (RMBS) 和非机构住房抵押支持债券。

政府资助企业的房贷证券化过程比较简单，由房利美 (Fannie Mae) 和房地美 (Freddie Mac) 两家企业按放贷风险标准和国会规定的房贷收购上限收购民间房贷，经打包分级后以机构住房抵押支持债券的形式发行到债券市场。

民间的房贷证券化比上述过程复杂得多，涉及多家参与主体，主要包括特殊目的载体 (SPV)^①、发起商 (Originator)、证券承销商 (Underwriter)、服务商 (Servicer)、信用局 (Credit Bureau)、信用评级机构 (Credit Rating Agency)、抵押借款人 (Mortgage Borrower)、机构投资者、经纪人 (Mortgage Broker) 和保险公司。其中特殊目的载体 (SPV)、发起商、证券承销商、评级机构和服务商是证券化的关键主体。发起商向美

^① 特殊目的载体 (Special Purpose Vehicles, SPV)，也称特殊目的实体 (SPE)，其职能限于特殊资产收购和融资，进行资产的证券化。SPV 是破产隔离实体 (Bankruptcy-remote Entity)，拥有自己的法律地位和资产负债表，在法律和财务上独立于母公司，其债权债务关系不会因其母公司破产而受到影响。

国抵押购房者提供房贷(债务),然后将房贷(债权)转售给由特殊目的载体(SPV)委托的包销商,通过抵押房贷的发放和出售,赚取利差和中间费用;证券承销商收购符合其风险条件的房贷,在打包分级后交评级机构进行信用评级,经评级后,以非机构住房抵押贷款证券或其他证券形式向外发行,并通过证券化过程赚取发行收益。服务商受托负责收取抵押购房者的月付、处理房贷的拖欠、违约通知、失赎房产拍卖等,向住房抵押贷款证券投资人提供债券本息的支付服务,并通过上述服务收取服务费以及赚取月初房贷月付与月末债息支出的月度利息。

经房贷证券化产生的住房抵押贷款证券,划分为不同的段(Tranches),各段的信用等级由评级机构确定,一般分为优先级、中间级和股权级,三者比例约为 8:1:1。养老金和保险公司通常为住房抵押贷款证券高段级的投资者,而对冲基金则投资高风险、高回报的低段级。中间段级的住房抵押贷款证券还可进行再证券化,以其基础发行分为优先段(Senior Tranche)、中间段(Mezzanine Tranche)和股权段(Equity 或 Junior Tranche)的债务担保权证(CDO)。收益按优先段、中间段、股权段的优先顺序支付给债务担保权证的投资者。债务担保权证还可继续证券化为债务担保权证平方、债务担保权证立方等。

如上所述,美国房贷的民间证券化链条大致包括房贷发放、房贷收购、住房抵押支持证券分级、住房抵押支持证券评级、住房抵押支持证券发行、债务担保权证发行等 6 个环节。这 6 个环节环环相扣,形成一条抵押借款人→房贷机构→证券化机构→抵押债券和衍生品投资机构,跨越房贷市场、债券市场和金融衍生品市场的证券化链条。6 个环节中,发起商和评级机构各负责 1 个,其余 4 个涉及证券承销商(主要是投资银行);而证券化链条的生存是靠服务商(主要是商业银行)来维系。所以,次贷危机扩散中,涉足次贷和近优质房贷(Alt-A)证券化的投资银行受到波及和打击较大。

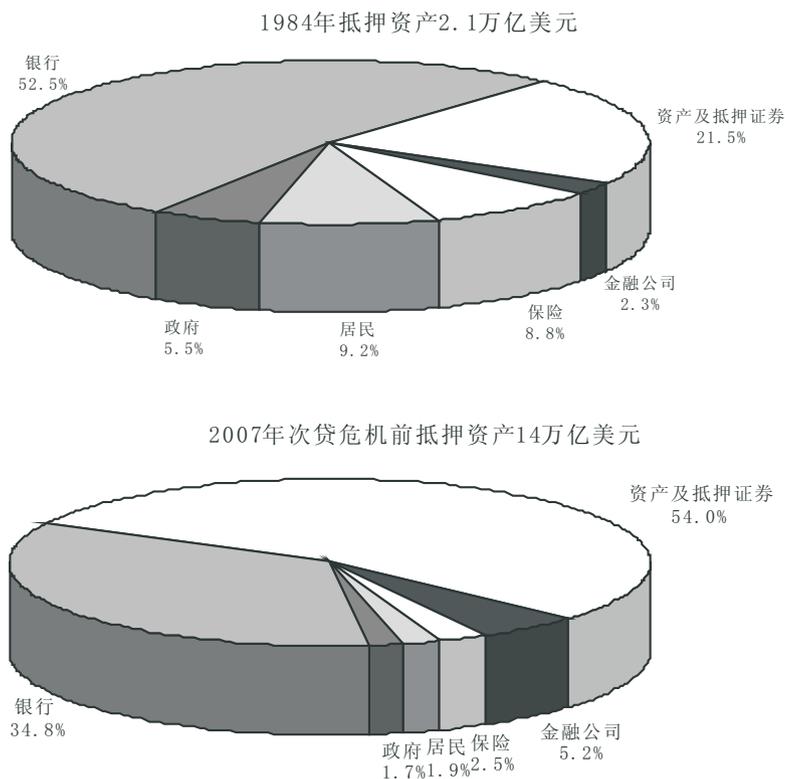
(二) 美国房贷证券化与抵押信贷风险的转移

美国住房金融中的证券化有房贷(Home Mortgage)与房产(Home Equity)之分。二者既有区别又相互联系。其区别在于,房贷证券化的金融产品主要是住房抵押支持证券,而房产证券化的产品是资产支持证券。从两种产品的风险看,由于住房抵押支持证券以房屋贷款为抵押,而资产支持证券以房产权益为抵押,所以住房抵押支持证券的风险比资产支持证券的要大。其联系在于,房贷的还贷过程伴随着抵押借款人房贷本金的减少和房产权益的增加,所以住房抵押支持证券的风险在逐渐下降;而随着房产权益的增加,资产支持证券的发行规模也有望增大。

美国房贷和房产的证券化分别起步于 1967 年和 1984 年。20 世纪 80 年代以前,房贷证券化产品规模不足千亿美元。1984 年资产支持证券出现时,住房抵押支

持证券的规模也不到 3000 亿美元。房贷的发放仍主要依靠专门从事房贷业务的储蓄信贷机构(简称储贷机构)。

图 3 1984 年底与 2007 年 6 月底美国抵押资产规模和结构对比



数据来源:美国联邦储备系统董事局(“Flow of Funds - Z.1,” Research Data released by the Federal Reserve Board)。

如图 3 所示,1984 年底美国抵押资产规模为 2.1 万亿美元,银行系统的抵押资产份额最大,占抵押资产规模的 52.5%;其中储贷机构占 34%,商业银行占 18.2%。而抵押及资产证券(MBS&ABS)排在第二,占抵押资产的 21.5%;其中机构和政府资助企业的住房抵押贷款证券资产占 13.8%,资产支持证券发行商的抵押资产只有 0.5%。

到 2007 年 6 月次贷危机爆发前,美国的抵押资产规模已扩至 14 万亿美元,较 1984 年扩大了 5.7 倍。这期间,抵押资产的结构发生了巨大变化。在证券化的推动下,抵押及资产证券的份额从 21.5%升至 54%,成为最大的抵押资产持有集团,而其他部门中,除金融公司和房地产投资信托(REIT)的份额从 2.3%升至 5.2%外,其余部门的资产份额都是下降的。其中银行部门从 52.5%降至 34.8%,居民部门从

9.2%降至1.9%，政府部门从5.5%降至1.7%，保险业从8.8%降至2.5%。

银行系统抵押资产份额下降的主要原因是储贷机构的份额从34%大幅降至8%，下降了26个百分点；尽管商业银行的份额从18.2%升至24.8%，仍挡不住银行系统持有份额的下降。形成这种变化的主要原因是证券化的迅速发展。这期间，抵押及资产证券从13.8%升至29.4%，上升15.6个百分点；资产支持证券发行商的资产上升幅度更大，在0.5%的基础上提高了19.7个百分点，达到20.2%。

房贷证券化设计的主要目的是转移和分散美国储贷机构的流动性风险和利率风险。随着抵押及资产证券资产的迅速膨胀和储贷机构资产的收缩，本由储贷机构承担的金融风险逐渐转移到债券市场。然而，金融系统风险并未因证券化的风险转移而整体下降，相反，由于证券化过程缺乏透明性和信用评级机构的虚假评级，还造成了信用风险伴随证券化规模的扩张而增大。

（三）美国房贷证券化的风险传导

上世纪30年代美国经济大萧条时，金融体系的系统风险主要表现在银行间因债务关系断裂而产生的连锁倒闭（Bank Run）。但本轮金融危机的特点是过度证券化，即通过降低房贷发放风险条件和降低信用评级标准来扩张房贷和房产的证券化规模。

引发次贷危机的主要原因是，过度证券化推动了2004~2006年特别是2005年含有高信用风险次贷调息抵押（ARM）的大规模发放，经过2005年房贷高峰后，2006年下半年房贷需求收缩，导致房价开始下跌，而联邦基金利率在当年6月升至5.25%的最高点，导致次贷调息抵押借款人因初次利率重置而还贷负担加重。众多次贷调息抵押的借款人因初次利率重置压力和房价下跌的双重夹击而违约。进入2007年后，次贷违约日趋恶化，致使次贷机构接连破产、持有房贷和房产证券化相关产品的对冲基金陆续关闭，有关住房抵押支持证券和债务担保权证的信用等级大规模调降，到夏季出现金融市场的信用恐慌，导致次贷危机的爆发。所以，从风险角度看，引发次贷危机的主要风险因素是金融体系内部的利率风险和来自体系外部的房价风险所导致的次贷违约信用风险。

在次贷危机扩散过程中，信用风险主要沿上述证券化链条传导，但传导的金融产品不仅是次贷，还扩散到近优质房贷、房贷和房产权益。从风险的市场传导看，信用风险从房贷市场传导到住房抵押支持证券、资产支持证券市场，再传导到住房抵押支持证券和资产支持证券的衍生品市场，即债务担保权证和信用违约互换（CDS）市场；同时，结构投资载体等金融机构通过发行短期资产支持商业票据和金融商业票据（FCP）投资长期住房抵押支持证券、资产支持证券和债务担保权证的风险操作，使信用风险传导到货币市场。从风险的机构传导看，信用风险从证券化链条前端的次贷

发放机构直接传导到链条终端持有次贷相关金融产品的对冲基金,再回转到链条中央的以投资银行为代表的证券承销商。所形成的金融机构倒闭顺序是从大型独立房贷机构到住房抵押支持证券、资产支持证券和金融衍生品持有机构,再到住房抵押支持证券及资产支持证券发行机构。从传导的工具风险看,信用风险除从高风险的次贷蔓延到次贷抵押支持证券再蔓延到次贷衍生品外,还扩散到近优质房贷、优质房贷、机构住房抵押贷款证券、住房抵押支持债券、商业抵押支持债券(CMBS)、资产支持证券,再通过金融机构特别是投资银行的高财务杠杆率操作,成倍扩散到债务担保权证和信用违约互换等金融衍生品。从传导中的风险升级看,由信用风险引发流动性风险,再由流动性风险引发资产风险,最后形成金融体系的系统风险。

从房贷市场与债券市场的关系看,房贷证券化具有双向功效,一方面实现房贷风险向债市的分散和转移,另一方面吸引债市资本向房贷市场的流动,从而推动房贷规模的扩张。房贷和房产再证券化的功效在于,一是可降低抵押借款人成本,二是金融市场提供更充足的流动性,三是通过风险分布的再调整满足投资者的不同偏好,四是缓解银行系统的风险状况。适度的房贷证券化和再证券化,对分散房贷风险和吸引债市资本是有利的,但过度证券化,反而会加大金融体系的整体风险。

李云林:国家发改委政策研究室经济体制处调研员

美国法律对劳工自由流动所加限制的历史演变

——“自由资本主义阶段”之真实性质疑

韩 铁

〔内容提要〕与同时代的英国法律相比,美国法律从殖民地时代到19世纪给了自由劳工以较大的流动自由,但是普通法的不可分合同原则和合同中的丧失条款对劳工的自由流动仍然施加了限制。直到19世纪末和20世纪初,由于各州工资支付法的通过、任意雇用原则的广泛应用,以及西北条例、州宪法和美国宪法修正案对自由劳工的保护得到了愈来愈多的立法和司法支持,劳工自由流动的法律障碍才得以基本扫除。美国法律在19世纪对劳工自由流动的限制显示:将19世纪的美国视为“自由资本主义”阶段的传统观点有待商榷。

关键词:美国法律 劳工自由流动 自由资本主义

在我国广为发行的政治经济学教科书中,自由竞争资本主义(又称自由资本主义)通常被用来指称18世纪末到19世纪末自由竞争占主导地位的资本主义发展阶段。^①在这个阶段里,国家只是守夜人而已,也就是说它在经济上奉行的基本上是自由放任主义。后来,由于竞争产生了垄断,加之国家干预经济的必要性变得日益明显,资本主义社会才先后进入了私人垄断资本主义和国家垄断资本主义的发展阶段。这种有关资本主义发展阶段性的理论在中国学术界被视为理所当然。在一些史学著作中,19世纪的美国和英国也被相应地看作是处于自由资本主义的发展阶段或者说

^① 宋涛主编:《政治经济学教程》,北京·中国人民大学出版社,2006年第7版,2008年第6次印刷,第145页。

“鼎盛期”。^①然而,这种源于政治经济学理论的“阶段说”能否被用来恰当地阐述资本主义国家在其不同历史时期的实际发展?笔者从美国法律对劳工自由流动所加限制的角度对所谓 19 世纪美国处于自由资本主义阶段的真实性提出质疑。

自由资本主义阶段区别于其后的私人垄断资本主义和国家垄断资本主义时期的主要特点是自由竞争和自由放任,因而劳动力作为商品的自由流通就必须是它存在的基本前提之一,否则就谈不上自由竞争和自由放任。对于美国这个素来被人们视为是世界自由之乡的国度而言,除了早期的契约奴和内战前的南部奴隶制以外,很少有人会去怀疑其劳动力的自由流动性存在任何问题。早在 19 世纪初,从英国南部移居北美的一个农业劳工就在家信中写道:“我这个冬天有很多活干……这个国家的习俗是管吃管住,让你做你想做的事。”另一个从英国来的劳工写道:“这里和英国不一样,你如果不喜欢,你可以离开,这里会说请留下,我给你加工钱。”^②内战前的美国白人劳工甚至不喜欢用有服从含义的主仆关系来称呼雇佣关系,在他们看来,“除了黑人以外谁也不是仆人。”^③然而,正如专长于劳工史和法律史的美国史学家克里斯托弗·汤姆林斯(Christopher L. Tomlins)所言,“平民百姓的社会和政治好恶是一回事,而法律的专业话语又是另一回事。”^④19 世纪的美国法律虽然比起当时的英国法律来说给了劳工以更多的流动自由,但实际上对劳工的自由流动仍然施加了种种限制。这些限制直到 19 世纪末和 20 世纪初才基本上不再成为劳工自由流动的法律障碍。

一 美国限制劳工流动的法律渊源

美国法律对劳工自由流动的限制从法律渊源上来讲可以追溯到英国 14 世纪以来有关劳工的一系列立法。由于“黑色瘟疫”时期人口大量死亡造成农村劳动力紧缺,英国在 1349 到 1351 年间制定了《劳工条例》(*Ordinance of Labourers*)和《劳工法》(*Statute of Labourers*),禁止“任何收割者、割草者、或者其他劳工,或者仆役”在

① 刘绪贻、杨生茂主编:《美国通史》,北京·人民出版社,2002 年版第三卷,第 1 页;黄安年:《美国的崛起》,北京·中国社会科学出版社,1992 年版,第 391 页;余志森:《美国史纲》,上海·华东师范大学出版社,1992 年版,第 198 页;钱乘旦、许洁明著:《英国通史》,上海社会科学出版社,2002 年版,第 254 页。

② Peter Karsten, *Heart versus Head: Judge-Made Law in Nineteenth-Century America* (Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1997), p. 166.

③ Charles William Janson, *The Stranger in America* (London: Printed for J. Cundee, 1807), p. 88.

④ Christopher L. Tomlins, *Law, Labor, and Ideology in the Early American Republic* (New York: Cambridge University Press, 1993), pp. 223~224.

劳务期满之前离开,否则就处以监禁。^①这些法律后来又历经修改,不过除了在危机时严格执行外,其刑事处罚在平常年月主要是针对没有技术的农业劳工。到1562年,这些早期劳工法被《工匠法》(*Statute of Artificers*)所取代。《工匠法》不仅重申对提前终止劳务的劳工和仆役提出起诉,并且将此种惩罚扩及工匠,所有提前离开工作的工匠和劳工都要被处以一个月的监禁。1747年通过并在1766、1777年修改的《主仆法》(*Master and Servant Act*)进一步加强了这类惩罚,其中所说的“仆役”已不再是局限于家仆和无技术的体力劳动者,而是包括工匠和劳工在内的劳动力大军的几乎所有职业。例如,1766年的法律授权治安法官拘捕在合同规定的期限之前离开的任何工匠、棉布印花工、手艺人、矿工、烧炭工、平底船工、煤矿工、玻璃工、陶工、劳工和其他人等,并处以三个月的教养院监禁。1823年,英国国会在主仆法中又加入了一项修正条款,规定上述各类劳工在立约后根本就未开始工作者也可以被处以刑事罪,判处最多三个月的苦役。^②

由于此类限制劳工流动性的法律的存在,据英国史学家达夫妮·西蒙(Daphne Simon)统计,在1860年代的英格兰和威尔士平均每年有一万男女因离开工作而被刑事起诉。^③戴维·摩根(David H. Morgan)的研究也发现,英国直到1875年每年还有约两千农业劳工因离开或威胁离开其雇主或者因工作中的“无理举动”而被定罪和监禁。^④美国学者罗伯特·J.斯坦菲尔德(Robert J. Steinfeld)对长达19卷的《英国和威尔士1857~1875年司法统计》中的数据进行分析后,在针对劳工的刑事起诉问题上得出如下结论:在1857~1875年的英格兰和威尔士平均每年有一万多劳工遭到刑事起诉,对他们的惩处成了对其他劳工的一种警告;起诉率一般来说在失业率低的时期比较高,但失业率高的时候雇主仍然不忘以刑事处罚来控制劳工;在这段时期内没有哪一年的刑事起诉少于7300宗,到1870年代初经济繁荣和劳工运动高涨时,刑事起诉的数量与7300宗相比翻了一倍左右,甚至在英国国会正式废除以刑事犯罪来惩处违约劳工的1875年,刑事起诉的数量也只是略低于1872年和1873年的高峰期。西蒙在她对1860年代的英格兰和威尔士所做的研究中曾经认为,对离开工作的劳工进行刑事起诉主要是集中在农业部门及矿业和制造业中比较落后的部门;但斯坦菲尔德发现1860年的这类起诉实际上集中在制造业在当地经济中占有重要地位

① Marc Linder, *The Employment Relationship in Anglo-American Law: A Historical Perspective* (New York: Greenwood Press, 1989), p. 47.

② Ibid., p. 64.

③ Daphne Simon, “Master and Servant,” in John Saville, ed., *Democracy and the Labor Movement* (London: Lawrence & Wishart, 1954), pp. 160~200. 统计表见该书第160页。

④ David H. Morgan, *Harvesters and Harvesting, 1840~1900: A Study of the Rural Proletariat* (London: Croom Helm, 1982), pp. 124~126, 131~133.

的地区。^①诚然,这些统计数据和对它们的分析尚不足以完全解决诸如此类的一些争议,而且留下了很多问题无法回答,但是有一点则是十分清楚,那就是英国法律直到19世纪后期仍然以刑事惩处来限制劳工的自由流动。换言之,尽管19世纪的英国被很多人视为是自由资本主义的典型国度,但是劳动力可以自由流动的劳工市场在当时还不是法律上毫无争议的合法存在。

诚然,美国法律到19世纪时并不像英国那样以刑事起诉来限制所谓自由劳工的流动,但英属北美殖民地早期有关劳工的法律却在这方面受到了英国法的影响。当时的劳工主要有四大类,即工匠和零工(artificers and laborers)、学徒(apprentices)、包括契约奴和雇佣的仆役(servants including indentured servants and hired servants)、奴隶(slaves)。其中的奴隶和契约奴在自由流动上所受到的法律限制是众所周知的事实,无须赘言。值得注意的是,受中世纪和都铎王朝时代英国法的影响,殖民地早期对其他类别的劳工也施加了类似的法律限制。1632年弗吉尼亚殖民地的一项法令几乎是逐字重复了英国1562年的《工匠法》,责令“每个工匠或零工”不得在完成其工作前离开,否则便处以一个月监禁,且不得保释,或者交付5英镑罚金。^②学徒的地位其实和契约奴差不多,殖民地法律通常规定,逃走的学徒被抓回来后要罚以延长相当于非法离开时间几倍的劳务期。^③雇佣仆役虽然是不同于契约奴的拿工资的家居劳工,但是很多殖民地法律将他们与契约奴一样都归类为“仆役”,并禁止其自由流动。1662年罗德岛殖民地的一项法令就明文规定,“雇佣仆役”在双方同意的劳务期满之前如无正当理由离开了主人,可在审讯后“送交监狱”,直到该仆役对合同的履行有足够的保证为止。^④

然而,从17世纪到18世纪末,既非奴隶又非契约奴的劳工的法律地位发生了很大的变化。其中只有学徒是例外,他们直到19世纪还会因逃走而遭追捕。可是禁止工匠和零工这类非家居劳工弃工而走的条款,在18世纪初的殖民地法令中已经看不到了。例如,曾经明文禁止“工匠或手艺人”抛弃其工作的罗德岛殖民地,在1728年从法令中就略去了有关工匠和手艺人的规定。不仅如此,18世纪以后,法院也不再

① Robert J. Steinfeld, *Coercion, Contract and Free Labor in the Nineteenth Century* (New York: Cambridge University Press, 2001), pp. 72~82.

② Act XXVIII, September 1632, in William Waller Hening, *The Statutes at Large: Being a Collection of All the Laws of Virginia from the First Session of the Legislature in the Year 1619*, 13 Vols. (New York, 1819~1823), Vol. 1, p. 193.

③ Richard Brandon Morris, *Government and Labor in Early America* (New York: Octagon Books, 1975), p. 437, n. 194.

④ John D. Cushing, *The Earliest Acts and Laws of the Colony of Rhode Island and Providence Plantations, 1647~1719* (Wilmington: Michael Glazer, 1977), p. 146.

强制命令工匠和手艺人履行其劳务协定了。雇佣仆役的情况则比较复杂,有些殖民地的法律在18世纪下半叶就不再禁止他们的自由流动,但也有些地方如马里兰直到19世纪还有这类法律规定。雇佣仆役在制定法之外所受到的限制虽然依旧存在,但显然也已放松了。1740年代末到英属北美殖民地造访的瑞典人彼得·卡姆在当时曾写道:“英属美洲殖民地受雇的仆役或者是自由民,或者是奴隶……那些完全自由的人是按年打工。他们不仅被允许在一年结束时终止其服务,而且可以在他们与其主人不和的任何时间离开。”^①在对新英格兰、中部殖民地和南部殖民地分别做了研究后,汤姆林斯认为:英国法中管制工资劳动者的各种法律强制措施在移民初始时就被引入了大陆殖民地,但“除了在那些特定的愈来愈特殊的情况下以外,它们看来并未能在18世纪开始后还继续存在下去。”^②在很多问题上与汤姆林斯意见向左的美国法律史学家彼得·卡斯滕(Peter Karsten)也承认,“殖民地劳工比起他们的英国同行在劳工协议诉讼中的处境要略好一些。”^③

简言之,英属北美殖民地早期在限制劳工自由流动上曾受到英国法的影响,对所有弃工而走的劳工都可进行刑事惩处,但此后的刑事惩处愈来愈集中在奴隶、契约奴、学徒或其他受束缚的劳工(如因负债的原因)身上,而不再适用于“自由”劳工。17和18世纪北美大陆的所谓“自由”劳工,用殖民地史专家塞缪尔·麦基的话来讲,就意味着“没有公共或私人的监管”(without public or private regulation)。^④

二 美国法律对劳工自由流动的限制

麦基提出的“没有公共或私人监管”的“自由”劳工的概念,多少反映了英属北美殖民地时代为数很少的那部分劳工的情况,但是对于美国建国以后,尤其是19世纪,亦即我们通常认为“自由”劳工愈来愈多的自由资本主义阶段来讲,这一概念却难以概括当时在美国劳工中占绝大多数的所谓“自由”劳工的法律地位。众所周知,美国在历史上曾是个劳动力长期短缺的国家,雇主希望控制劳动力的流失是十分自然的事情。他们在殖民地时代有权依照有关法令和诉诸刑事惩处来限制为他们工作的绝大多数劳工,即奴隶、契约奴、学徒和部分雇佣仆役。可是,随着来自欧洲的契约奴在

① Robert J. Steinfeld, *The Invention of Free Labor: The Employment Relation in English and American Law and Culture, 1350~1870* (Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1991), pp. 50~51.

② Tomlins, *Law, Labor, and Ideology in the Early America*, p. 240.

③ Karsten, *Heart versus Head*, p. 164.

④ Samuel McKee, *Labor in Colonial New York, 1664~1776* (New York: Columbia University Press, 1935), p. 179.

1830年代中期的消失^①和奴隶制在内战时期的废除,19世纪美国雇主所雇用的绝大多数劳工成了在自由流动上已不再受到源于英国法的刑事惩处制约的“自由”劳工。这是市场关系不断发展、共和主义自由理念深入人心和享有选举权的民众范围扩大的结果。在这个劳动力依然短缺的国家里要想继续控制占劳工绝大多数的“自由”劳工的流动,是不可能指望那些必须面对愈来愈多劳工选民的议员们去制定像英国一样限制劳工的法律的。于是,雇主们把目光转向了普通法和美国的法院,因为法院的司法独立性使得法官们受民意左右的程度比起议员来说要小得多。这样一来,当19世纪的美国“自由”劳工因不受刑事惩处之威胁而在流动性上获得了当时英国劳工所没有的自由的同时,他们的自由流动却受到了同样是源于英国的美国普通法的限制。

美国法院以普通法限制劳工自由流动的主要法理依据,就是所谓“不可分合同”(entire contract)。在涉及雇佣关系的劳务合同中,“不可分”是指合同规定的服务期限或合同规定的所要完成的任务是完整而不可分的。这就是说,在合同规定的期限完全到期或合同规定的任务完全完成之前,如果受雇者弃工而走是得不到任何工资的。当然,如果合同规定了工资可以分期支付或者合同中对工资或工作完成日期并无具体规定,提前终止工作的雇员一般是可以得到其工作报酬的。不过,当时远比这类合同更为普遍的劳务合同是不可分合同。^②事实上,被法院视为不可分合同的劳务合同有两类:一类是明确规定了雇主在雇员服务期满或任务完成后才支付工资;另一类是并无此种“不可分”的明确规定,但是规定了服务期限或要完成的任务。对于这两类合同,1850年以前除新罕布什尔州以外美国所有州有诉讼记录的州法院在听取上诉后,均以“不可分”为由裁定雇主无义务支付提前终止工作的雇员的工资,除非该雇员完成了合同的约定。^③

这类案例最早见于记录的是1815年纽约州的“麦克米伦和麦克米伦诉范德利普”案(McMillan & McMillan v. Vanderlip)。范德利普与两位麦克米伦先生定下口头合约,承诺为他们纺纱十个半月,每个定时工作量以3美分计算。但后来范德利普提前弃工而走,并将两位雇主告上法庭,追讨他已完成的845个定时工作量的工资。

① 从殖民地时代到19世纪初的绝大多数契约奴来自欧洲。这类契约奴在1820年左右不再输入,到1820年代末已十分少见,到1830年代中期则基本上见不到了。华工在1840年代也是以契约方式输入加利福尼亚的。美国在1848年控制新墨西哥领地时,当地原著民和拉美裔居民根据领地立法成为债奴。参见:Steinfeld, *The Invention of Free Labor*, p. 164, n. 56; David W. Galenson, “The Rise and Fall of Indentured Servitude in the Americas: An Economic Analysis,” *The Journal of Economic History*, Vol. 44, 1984, pp. 1~26.

② Karsten, *Heart versus Head*, p. 168.

③ Ibid., p. 177, Table I; Steinfeld, *Coercion, Contract and Labor in the Nineteenth Century*, p. 291; Tomlins, *Law, Labor and Ideology in Early American Republic*, pp. 273~274.

下级法院陪审团裁定他在扣除两位麦克伦先生已提前支付的 3 美元以后还可得到 22.35 美元的工资。可是当此案上诉到纽约州最高法院时,法官安布罗斯·斯潘塞(Ambrose Spencer)援引“卡特诉鲍威尔”案(Cutter v. Powell)等英国案例否定了下级法院的裁决,判定范德利普没有追偿权。斯潘塞论证说,范德利普在纺纱上原本是新手,他的劳动价值在合约后期会比前期要高,就像农工在夏季农忙时的价值两倍于冬季农闲时一样,如果允许农工在农忙来临之前辞工并按平均月工资计算获得此前所做工作的工资的话,其雇主就无法弥补因该农工提前辞工所造成的损失。^① 1824 年,“马萨诸塞州最高法院在斯塔克诉帕克”案(Stark v. Parker)判决中对不可分合同原则在劳务合同纠纷中的具体运用作了更为清楚无误的表述。案中的农工约翰·斯塔克(John Stark)同意为托马斯·帕克(Thomas Parker)工作一年,全年工资 120 美元。但他只干了两个多月就提前辞工,并状告帕克追讨未付工资。初审法院陪审团裁决他可按比例获得 27.33 美元。帕克不服,上诉到该州最高法院。法官利瓦伊·林肯(Levi Lincoln)推翻了初审法院的裁决,明确指出“履行一年的服务”是“支付义务的前提条件”,按比例支付将“和有关这类约定本质的一般理解完全相矛盾”。他还声称,允许原告回避约定而追讨实际工作时间的工资将会是“明目张胆地违背正义的首要原则”。这就是说,不可分合同原则拒绝劳工有权在完全履行合同之前追讨已完成部分的工资,明确否认了按比例取得所欠工资的合法性。如此一来,劳工根据市场需求寻求报酬更高的工作机会就要付出相当大的经济代价,其自由流动性自然也就受到了很大的限制。

1850 年以前,美国各州法院对此类案件的终审判决基本上都是萧规曹随,以不可分合同原则为圭臬。其中唯一的例外是 1834 年新罕布什尔州最高法院对“布里顿诉特纳”案(Britton v. Turner)作出的判决。原告约定在被告的农场工作一年,报酬为 120 美元,但他工作 9 个半月后离开,并向被告追讨未付工资 100 美元。初审法院陪审团裁决他可获得 95 美元。被告上诉到该州最高法院。法官乔尔·帕克(Joel Parker)决定维持原判。帕克认为不可分合同原则付诸实施时可能“很不平等,更不要说不公正了。”按照陪审团裁决的 95 美元计算,被告实际上已经得到了合约规定一年劳动价值的六分之五,这不仅和原告提前辞工“可能造成的损害”相比“完全不相称”,而且“完全超出了被告在原告完全未履行其合同的情况下所能获得的损害赔偿”。因此,如果雇主实际上收到了在价值上超出违约所造成损失的履行劳务合同的好处,那就有足够的理由认为“他应该支付为他的好处所做的一切的合理价值”。帕克法官在判决中宣布的原则与不可分合同原则大相径庭。该原则要求“雇主支付其

^① *McMillan & McMillan v. Vandertip*, 12 Johns. (N. Y.) 165 (1815).

实际获得的劳务的价值”，而“劳工对他未充分履行合同造成的损害作出赔偿”。在帕克法官看来，这既可以防止雇主在合同快到期时故意让雇员辞工从而避免支付其工资，又可以防止雇员无充分理由便随意辞工而去。^①该案的判决原则实际上是在建筑承包合同等商务合同中已采用得愈来愈多的合理金额原则(quantum meruit)。就像建筑承包商在未能完全按照合同完成承包项目的情况下可以根据实际完成的工程获得合理金额的酬报一样，劳工在未能充分履行劳务合同的情况下也应根据已付出的劳动获得合理金额的工资。

“布里顿诉特纳”案判决将合理金额原则应用于劳务合同纠纷，使得不可分合同对劳动力自由流动的限制面临愈来愈多的法律挑战。不过，尽管当时一些享有盛名的法律专著的作者认可了帕克法官的观点，“布里顿诉特纳”案判决并没有在美国各州的法院得到广泛认同。据卡斯滕教授统计，内战前只有五个州(其中一个为蓄奴州)的法院采纳了该案判决所依据的标准，十个州(其中四个为蓄奴州)仍然固守不可分合同原则。^②内战以后，随着美国工业化的发展、劳动力市场的扩大和劳工维护自身权益运动的加强，“布里顿诉特纳”案判决所依据的合理金额原则在愈来愈多的州法院得到了承认，但是进展仍不理想。到1915年为止，在劳务合同案件审理中采纳这一原则的州增加到11个，可是继续坚持不可分合同原则的州仍然有12个，另外还有9个州的法院则采取了介于二者之间的中间立场。^③正如斯坦菲尔德教授所指出的那样，“尽管在有关合同的法理和原则上存在相当大的争议，将不可分性应用于劳工协议尤其是那些涉及劳务期限的协议，在绝大多数州一直持续到1870年以后很长一段时期。”^④

美国法院以普通法对劳动力自由流动加以限制，不仅表现为许多法院长期坚持不可分合同原则，而且反映在它们对合同中加入的丧失条款(forfeiture provision)的认可上。雇佣合同中的丧失条款和不可分条款不同，它并不要求雇员在服务期满或任务完全完成后才能获得工资，而是要求雇员在辞工时必须提前一定时间通知雇主，否则就会丧失被雇主以信托方式扣在手中的所欠工资。由于19世纪上半叶的农场主和工厂主利用长期雇佣合同及其不可分性来约束雇工的努力遭到了劳工的抵制，并且在法院也引起了一些如“布里顿诉特纳”案判决那样的反对之声，所以愈来愈多的雇主尤其是工厂主乃倾向于在雇佣合同中加入丧失条款来限制劳工的流失。在这些合同的丧失条款中，工厂主常常要求按季度、月或两月发放工资的雇员在辞工时

① *Britton v. Turner*, 6 N. H. 481 (1834).

② Karsten, *Heart versus Head*, p. 175.

③ *Ibid.*, p. 177, Table I.

④ Steinfeld, *Coercion, Contract, and Labor in the Nineteenth Century*, p. 303.

要相应提前一个季度、一个月或两个月通知雇主,否则就会失去雇主欠发的工资。当一些州的法院自“斯塔克诉帕克”案判决后在不可分合同上逐渐缓慢地放松劳工必须完全履行合同的的要求时,它们在要求执行合同中的丧失条款时却很严格,往往只要求陪审团确认辞工的雇员是否了解丧失条款,对明知故犯者绝不宽容。^①丧失条款的应用在劳工中引起了强烈不满。马萨诸塞州的一位工人在 1869 年抱怨雇主通过合同条款扣发工人工资的“托管人程序”,说它“吞掉一个人月工资的一半”。另一位工人则谈到“很多人在诉诸法院要求获得他们的工资之前已被弄得要面对一大堆麻烦和开销。”^②显然,为半个月的扣发工资打官司对于当时很多工人来说是件既难以负担又难以应付的事情。尽管有些劳工史学家根据他们的个案研究发现雇主很难要求雇员执行合同甚至在雇员离开时主动发放所欠工资,但是 19 世纪的法院记录表明,很多州的最高法院都曾多次受理丧失工资的案件。这不仅说明雇主以合同中的丧失条款限制工人离开的不乏其例,而且证明当时以工资为生的工人丧失半个月的欠发工资往往就会在经济上陷入困境,不得不诉诸公堂。至于那些慑于丧失条款威胁而不敢离开的工人恐怕就为数更多。显然,在合同中含有丧失条款的情况下,合同规定的工资支付间隔期(the pay period)愈长,该条款对违反规定提前辞工的工人造成的经济损失就可能愈大。因此,雇佣合同中的丧失条款加上较长时间的工资支付间隔期,就成了和不可分合同一样可以被雇主用来控制雇员流动性的法律工具。事实上,不可分合同原则之所以坚持合同期限或任务的不可分性,反对按比例原则或合理金额原则,也是因为不可分性可以使提前辞工的雇员损失更长时间的工资,对雇员流动具有更强大的控制力。总之,不可分合同和丧失条款均是以经济手段来限制劳工的自由流动,它虽然看上去在强制性上不及英国的刑事惩处严厉,但限制就是限制,而且经济手段的限制力度并不一定就比刑事手段小。

三 美国劳工自由流动法律保障的逐步建立

美国法院通过普通法对劳工自由流动施加的这些限制,到 19 世纪后期和 20 世纪初逐渐失去了作用。这主要是由于美国法律在三方面的发展造成的:(1)1870 年代以来许多州议会通过了工资支付法;(2)本来不为人注意的任意雇用法传统在 19 世纪末突然得到普遍承认;(3)西北条例、州宪法和美国宪法第十三条修正案对自由

^① Steinfeld, *Coercion, Contract, and Labor in the Nineteenth Century*, pp. 304, 310, n. 71; David Montgomery, *Citizen Worker: The Experience of Workers in the United States with Democracy and the Free Market during the Nineteenth Century* (New York: Cambridge University Press, 1993), p. 42.

^② Karsten, *Heart versus Head*, p. 167.

劳工的保护得到了愈来愈多的立法和司法支持。到 1930 年代,美国劳工自由流动的法律保障如果不是完全确立,至少也是基本确立下来了。

随着内战以后工业化的迅速发展、劳资冲突加剧和工人运动的高涨,美国很多州的议会在世纪之交通过了一系列保护劳工的法令,诸如最高工资法、童工法、女工法和反代用币法等等,工资支付法也是其中之一。通过工资支付法的主要目的有三个:一是减轻工人由于较长的工资支付间隔期而要靠借高利贷度日的负担;二是防止某些雇主利用公司商店和实物工资剥削和控制工人;三是使工人免于丧失欠发工资。^①这样,从 1879 年马萨诸塞州通过全美第一个工资支付法到 1935 年为止,美国有 2/3 的州制定和颁布了工资支付法。据统计,其中有一个州规定每月发放一次工资,31 个州规定每半个月发放一次工资,八个州规定每周发放一次工资。^②这些规定不仅使普通法的不可分合同原则对劳工的控制失去了作用,而且使因合同丧失条款可能失去的工资数额减少。除了对工资支付间隔期作出以上有利于雇员的规定以外,其中 25 个州的工资支付法还规定在工人放弃工作或被解雇时,其工资“就应支付和即行清偿”,“全额支付”,“马上支付”或“在合理的时间内支付”。这就是说工人哪怕是未完成工资间隔期的全部工作也要在离职时获得已完成工作的全部报酬。在这 25 个州中,无论是自己主动放弃工作还是被解雇均可获得已完成工作报酬的有 13 个州,仅被解雇可获得此种保护的有 8 个州,仅自己放弃工作可得到此种保护的有 1 个州,另外还有 3 个州是无合同雇工放弃工作才可得到此种保护。^③毫无疑问,这些规定使得在合同中增加丧失条款以限制劳工流动的做法不再起作用。尽管这些工资支付立法在 1890 年代到 1920 年代曾在一些州的法院遭到是否合乎宪法的挑战,但是“到 1930 年代,雇主们大都放弃了挑战工资支付立法的努力,他们在很多州显然都不得不承认,已不存在让他们利用长工资间隔期和丧失工资来强制执行劳工协定的真正的可能。”^④

同样是在世纪之交,即 1871~1937 年间,美国有 41 个州在法律上接受了任意雇用原则。^⑤按照这一原则,雇用合同若未规定期限,则雇主可以任意解雇雇员,雇员亦可任意离职。这是导致美国劳工自由流动法律保障得以确立的又一重要发展。不过,对于这个原则在美国被接受的时间和原因,美国学术界存在很大争议。传统观点

① Carl E. McGowan, “The Divisibility of Employment Contracts,” *Iowa Law Review* 21 (1935~1936), p. 70.

② *Ibid.*, p. 72, n. 57.

③ *Ibid.*, p. 73, n. 58~60.

④ Steinfeld, *Coercion, Contract, and Labor in the Nineteenth Century*, p. 313.

⑤ Andrew P. Morriss, “Exploding Myths: An Empirical and Economic Reassessment of the Rise of Employment At-Will,” *Missouri Law Review* 59 (1994), p. 700, Table II.

认为,直到 19 世纪后期,美国法院在未规定期限的雇用关系上遵循的是英国将此类雇用期视为一年的所谓一年雇用原则,在这一年的雇用期内雇主不得任意解雇雇员,雇员也不得任意辞工。然而,美国法院从 1870 年代开始突然改变态度,转而采纳任意雇用原则,其援引的权威根据就是霍勒斯·伍德(Horace Wood)在 1877 年发表的法律专著《主仆法》。由于伍德在该著作中阐述任意雇用原则时引用的案例根本不能支持这一原则,很多学者乃视任意雇用原则为伍德的发明和美国法律背离英国法的一大创新。在他们看来,该原则适应了美国雇主在工业化加速过程中希望有解雇雇员的更大自由的经济需要。^①法学家杰伊·费恩曼(Jay Feinman)认为,19 世纪后期中层管理人员在资本主义经济体系中占的地位愈来愈重要,他们想沿用英国普通法的一年雇用原则来保护自己在就业上的稳定性,可是雇主却想加强对包括中层管理人员在内的劳动力队伍的控制,于是法院乃“宣布了任意雇用的新原则”来满足雇主的需要。^②美国工业关系研究领域的专家桑福德·雅各比(Sanford Jacoby)则发现,法院之所以能采用不同于英国普通法原则的任意雇用原则,主要是因为美国工会的力量比英国软弱,而且在美国这个不大讲究身份地位的国家里,白领雇员的社会地位不像英国的白领雇员那样高,所以他们在法院无法为自己争取到长期雇用的保障。^③近年来,有些学者对任意雇用原则是在 1870 年代突然出现的观点提出了质疑,并对从经济角度解释其动机也不以为然。例如,安德鲁·莫里斯(Andrew Morriss)的研究发现各个州接受任意雇用原则的时间与其工业化的发展无关,他认为是法院觉得自己不适宜对这类案件作出裁决,遂以任意雇用原则使很多雇用纠纷无法诉诸公堂。^④迈耶·弗里德(Mayer Freed)和丹尼尔·波尔斯比(Daniel Polsby)则得出结论说,伍德引用的案例可以支持任意雇用原则,该原则并不是没有先例可循。^⑤在这些学者中对传统观点提出最大挑战的当属德博拉·巴拉姆(Deborah Ballam)。她在两篇长文中对马萨诸塞等 9 个州最高法院在 19 世纪末以前受理的所有雇用案件作了研究,发现除了马萨诸塞殖民地建立之初一个很短的时期以外,任意雇用原则早已成了这些州的法院在处理未规定雇用期限的雇用争端时所使用的依据。因此,伍德在

① J. Peter Shapiro and James F. Tune, "Implied Contract Rights to Job Security," *Stanford Law Review* 26 (1974), pp. 335, 341, n. 53~54.

② Jay M. Feinman, "The Development of the Employment at Will Rule", *American Journal of Legal History*, Vol. 20, 1976, p. 132.

③ Sanford Jacoby, "The Duration of Indefinite Employment Contracts in the United States and England," *Comparative Labor Law*, Vol. 5, 1982, pp. 85~128.

④ Morriss, "Exploding Myths," pp. 679~773.

⑤ Mayer J. Freed and Daniel D. Polsby, "The Doubtful Province of 'Wood's Rule' Revisited," *Arizona State Law Journal*, Vol. 22, 1990, pp. 551~558.

1877年阐述这一原则时毫无新义可言,至于传统观点认为任意雇用规则是在1870年代以后才突然出现,自然更是无稽之谈。^①

不过,值得注意的是,巴拉姆在挑战传统观点的同时承认,她所考察的19世纪末以前的雇用案件绝大多数不是涉及未规定雇佣期限的争端,而是涉及有雇用期限的合同。这就是说,任意雇用原则虽然从殖民地时代就已经被法院接受,但它的实际适用范围在1870年代以前却非常之小。事实上,在英属北美殖民地时代,绝大部分为他人工作的劳工不是契约奴,就是黑奴,他们均不属于未规定期限的劳工。当时只有为数很少的零工或者工匠有可能是未规定期限的自由劳工,也就是说他们既可以自己任意辞工,也可以被雇主任意解雇。美国建国以后和19世纪上半叶,契约奴虽然在30年代已基本上不复存在,但南部奴隶制并没有废除,即便是所谓自由劳工,他们在受雇时没有规定雇用期限的也是少数。鉴于当时美国劳工短缺情况严重,无论是农业部门还是新兴工业部门的雇主都曾试图用长期合同来控制劳动力的流失。在1830年代和1840年代的新英格兰北部,为期一年的雇用合同在纺织业相当普遍。由于这种控制劳动力的方式在劳工短缺的时期并不一定见效,到内战前夕,工厂中最常见的做法乃是在合同或厂规中要求工人在辞工前四周通知雇主,而雇主则将工人两周的工资扣在手中以确保其不违反这一要求。^②1850年以后,随着爱尔兰移民的大量到来和劳工短缺问题的缓和,为期一年的雇用合同在新英格兰变得愈来愈少使用了。到1870年代,纺织工业部门的大部分雇用合同终于不再规定雇用期限,^③但北方农业部门的定期雇用合同仍然存在,合同规定的期限通常是三、四、五个月或者更长的时间。^④至于南方被解放的黑奴,他们在内战后无论是成为分成制农民,还是成为种植园主或其他业者的雇工,都是以合同为基础。不仅如此,联邦军队和自由人管理局为了把“自由劳工”制度引入南部,甚至不惜以刑事惩处来迫使前奴隶执行雇用合同。一些南部州的议会也通过“黑人法典”对违反雇用合同的前奴隶实行刑事惩处。^⑤

由此可见,巴拉姆的研究虽然纠正了任意雇用原则产生于19世纪末的误解,但

① Deborah A. Ballam, "The Traditional View on the Origins of the Employment At-Will Doctrine: Myth or Reality?" *American Business Law Journal* 33 (1995): 1~50; "Exploding the Original Myths Regarding Employment at Will: The Origins of the Doctrine," *Berkeley Journal of Employment and Labor Law*, Vol. 17, 1996, pp. 91~130.

② Montgomery, *Citizen Worker*, p. 42.

③ Jacoby, "The Duration of Indefinite Employment Contracts in the United States and England: A Historical Analysis," p. 106.

④ Steinfeld, *Coercion, Contract, and Labor in the Nineteenth Century*, p. 307.

⑤ *Ibid.*, pp. 267~268.

她并未能否认该原则在过去很长的一个历史时期内对美国劳工流动性的影响无足轻重的事实。更重要的是,所有卷入这一问题讨论的学者都承认,任意雇用原则是从1870年代开始才在美国法院的审判中成为一个引人注目的法理依据。这显然和北方工业部门的劳工在19世纪末大都以不定期合同受雇有着密切的关系。其深层次的原因则在于:由于大量移民的涌入导致劳工短缺问题得以缓和,再加上工业化时代经济危机频繁所造成的压力,工厂主在控制劳工队伍上的目标已从保持其稳定性转向了寻求应对经济波动的灵活性。这就是说,他们希望在解雇劳工上有更大的自由。^①美国法院在此时突然大量应用任意雇用原则来处理雇用纠纷,显然是适应了工业化过程中雇主的需要。当然,任意雇用原则不仅包含任意解雇,也包含任意辞工。可以说,它在给予雇主更多解雇劳工的自由的同时,也给了劳工更多流动的自由,成为劳动力自由市场在世纪之交获得充分发展的法律保证之一。不过,此时的劳工最需要的已不是换工的自由,而是保住眼下工作的所谓工作保障,因为他们在工业化时代面临着愈来愈严重的失业威胁。回首这段历史不难发现,美国法律在劳工短缺时帮助雇主限制劳工的流动,在劳工过剩时允许雇主任意解雇劳工,其释放资本主义经济发展能量的作用十分明显。

从法律上为劳动力自由市场的形成及发展提供保障,不仅要靠各州的工资支付立法和任意雇用原则的广泛运用,而且要靠自由劳工在基本法或者说宪法层面上真正得到法院的承认。众所周知,美国宪法禁止在1808年后输入奴隶,但并未废除奴隶制,也未禁止契约奴。1787年国会通过的《西北条例》(*Northwest Ordinance*)在后来成为俄亥俄、密歇根、印第安纳、伊利诺伊和威斯康星州的西北领地上禁止“奴隶制”和“非自愿束缚”(involuntary servitude)。内战以后,美国宪法第十三条修正案在美国所有的领土上都禁止“奴隶制”和“非自愿束缚”。可以说,这是美国的基本法或者说宪法对自由劳工作出的保证。可是,如何解释“非自愿束缚”却是一个在法律上长期存在争议的问题。由于1787年后美国继续输入契约奴,且直到1830年代才终止,所以当年《西北条例》的制定者很可能将契约奴视为一种“自愿的”合同安排,而不是“非自愿束缚”。后来,随着西北领地逐渐建州,这些州形成了对“非自愿的束缚”的三种法律解释。其一是俄亥俄州1802年宪法的《权利法案》第二款的规定:如果自愿签约成为受到束缚的劳工,并有真正的对价关系(on condition of a bona fide consideration),那就不是“非自愿束缚”,签约的劳工也就无权在约定期限内脱离这种关

^① 莫里斯论证任意雇用规则在各州的采用与该州的经济无关,是依据传统观点所说的该规则是在世纪之交才被接受而作出的分析。巴拉姆的论文推翻了传统观点所说的各州接受任意雇用规则的时间,从而使莫里斯的经济无关论失去了其立论的基础。

系。对于黑人来说,该条款则规定只要劳工契约不超过一年,就不是“非自愿束缚”。这种强调以劳工协定的有限期限来保证劳工个人自由的法律解释,至今仍在涉及某些需要长期劳务合同的行业的法律规定上有所体现,如加利福尼亚以禁止性禁制令(negative injunction,译名源于《元照英美法辞典》)强制执行的电影业等特殊行业的劳务合同不得超过七年。不过,据斯坦菲尔德教授研究,此种强调合同期限不得过长的法律解释在有关“非自愿束缚”的争议中起的作用不大,真正影响较大的是另外两种法律解释。^①

在美国长期存在争议的这两种法律解释分别来自伊利诺伊州法院和印第安纳州法院的判决。1828年,伊利诺伊州最高法院在涉及一个与自己主人签下为期40年的受束缚劳务契约的黑人妇女的案件中裁定,只要契约是自愿签定的,那么强制执行这一契约就不是“非自愿束缚”。换言之,不管束缚性契约的时限有多长,劳工只要是自愿签约,就是自愿的劳工,雇主依约对劳工加以束缚并不构成《西北条例》禁止的“非自愿束缚”。从契约奴在美国曾长期存在的角度来看,这种解释在当时是广为人们接受的传统观点。然而,印第安纳州最高法院在1821年著名的“有色妇女玛丽·克拉克”案(The Case of Mary Clark, a Woman of Color)判决中对“非自愿束缚”却作出了完全不同的解释。该案中的克拉克在1816年与主人“自愿”签下为其服务20年的契约,但是几年后要求解除其契约义务,以其主人非法拘留她为由向法院要求人身保护令。下级法院拒绝了她的诉讼要求,但当案件上诉到印第安纳州最高法院后,最高法院裁定她的契约义务可以被解除,并在判决中对“非自愿束缚”作出了不同于伊利诺伊州最高法院的另一种宪法解释。印第安纳州最高法院宣布:

当这个(妇女)仍然毫无怨言地为权利人服务时,法律推定她的服务是自愿履行的;但是她向巡回法院提出的从其主人的羁押中得到释放的申请确立了一个事实:她不愿再服务了;而当这种意愿出现时,法律不能以任何可能的含义推定她的服务是自愿的……于是事实就是上诉人正处于非自愿的束缚中,我们依据宪法,这块土地上的最高法律,有责任使她得到释放。^②

这就是说,不管过去有何自愿签定的协定,只要劳工决定离开其工作时受到其雇主或法令的阻止,那她就是遭到了“非自愿的束缚”。换言之,自由劳工在自己想辞工时随时可以辞工,无须受自己自愿签定的雇用合同的约束。这实际上是颇具现代意义的自由劳工观。

印第安纳州最高法院和伊利诺伊州最高法院对“非自愿束缚”所作的这两种不同

^① Steinfeld, *Coercion, Contract, and Labor in the Nineteenth Century*, pp. 256~259.

^② *The Case of Mary Clark, a Woman of Color*, 1 Blackf. 122 (Ind. 1821), pp. 125~126.

法律解释之间的争议,在 19 世纪的大部分时间里长期存在,直到进入 20 世纪后才在美国最高法院的判决中得到解决。诚然,印第安纳州最高法院体现现代自由劳工观的法律解释在内战前北部各州有关劳工关系的法律和实践居于统治地位,但伊利诺伊州最高法院的解释仍然不乏支持者。1850 年新墨西哥尚未正式建立领地时通过的宪法就规定,达到一定年龄的男女如果自己同意作为他人的仆人、奴隶或学徒,一旦违约可受到刑事惩罚。该领地的议会在 1852 年也通过立法作出了类似的规定。这项立法后来在新墨西哥最高法院审理债奴案件时还得到了法院的认可。美国国会众议院在 1860 年认为新墨西哥领地以刑事处罚强制执行劳工协定的立法保护了“非自愿束缚或奴隶制”,决定废除这些法律,但此举遭到了南部参议员的有效抵制。不过,得到北部议员支持而在美国国会通过的有关输入合同劳工的立法规定不得以刑事手段执行这类劳工合同,则反映了印第安纳州最高法院的自由劳工观。内战结束后,美国宪法第十三条修正案明确规定禁止奴隶制和“非自愿束缚”,除非后者被用于惩罚罪行。1867 年,美国国会运用其执行宪法第十三条修正案的权力,通过了反债务奴役法(*Anti-peonage Act*)。该法看上去好象是把第十三条修正案禁止的范围从“非自愿束缚”扩大到劳工关系上的自愿束缚,但它实际上只适用于债务奴役,而且没有明确宣布所有的束缚,无论是自愿接受的还是不自愿接受的,都是“非自愿束缚”。因此,第十三条宪法修正案的通过和反债务奴役法的出台,均未使伊利诺伊州最高法院对“非自愿束缚”的传统法律解释退出历史舞台,尤其是在美国南部。如前所述,联邦军队和自由人管理局依然用刑事惩处的手段强制执行前奴隶“自愿”签下的雇用合同,更不要说那些“黑人法典”了。直到 1889 年,南卡罗来纳州最高法院在一项判决中仍然宣布,该州对劳工合同的违约实施刑事制裁的法律没有违反美国宪法修正案禁止“非自愿束缚”的规定。^①

1897 年,以刑事制裁强制执行劳工协定是否将自愿的安排变成了“非自愿束缚”,终于成为摆在美国最高法院面前的一个法律问题。在“罗伯逊诉鲍德温”案(*Robertson v. Baldwin*)中,几位海员拒绝履行出海义务后被强迫上船,返回后因未履行职责而遭到起诉,起诉依据是有关商船海员的一项联邦法律。这几位海员则向法院要求人身保护令以获得释放,指称有关的联邦法律违反了第十三条宪法修正案禁止“非自愿束缚”的规定。然而,最高法院最后裁定该项法律有效,宣称“在知情和愿意的情况下进入的受束缚状态不能被称为非自愿的”。法院在判决中承认个人服务方面的违约行为在这个国家并没有像在英国一样要负刑事责任,但随即指出也有例外,士兵、海员等就是这种例外。大法官中只有约翰·马歇尔·哈伦(*John Mar-*

^① Steinfeld, *Coercion, Contract, and Labor in the Nineteenth Century*, pp. 265~268.

shall Harlan)一人在异议中坚持印第安纳州最高法院的法律解释,他写道:“一个人立约为他人的私事提供个人服务的情况,从他被迫违背其意愿继续这种服务之时起,就变成了非自愿束缚的情况。”^①8年以后,“最高法院在克莱特诉合众国”案(Clyatt v. United States)判决中显然转而采纳了印第安纳最高法院的法律解释。法院认为债务奴役无论是如何形成的都是“强制性服务、非自愿束缚……债务人尽管立约以劳动或服务来支付债务,并在违约时要像其他立约者一样因造成的损失而被诉诸公堂,但是可以选择在任何时候毁约,没有法律或力量可以强迫其服务的履行或继续。”^②不过,“克莱特”案判决只是针对债务奴役而来,并不能推而广之。直到1911年的“贝利诉阿拉巴马州”案(Bailey v. Alabama)判决,最高法院才使“克莱特”案判决的原则具有了广泛的适用性,它明确宣布反债务奴役法所反的内容“必定包括所有那些把拒绝或没有履行服务或劳务定为罪行以寻求强制下的服务或劳务的立法”。^③至此,美国最高法院终于在20世纪初承认了印第安纳州最高法院对自由劳工作出的具有现代意义的解释:劳工在想辞工时可以随时辞工,除了要对因此造成的损失负民事责任外不受过去签下的雇用合同的任何约束。

美国法律史研究显示,从殖民地时代到19世纪末,这个国家劳工的自由流动在法律上曾长期受到限制,起初是模仿英国以刑事惩处来控制包括黑奴和契约奴在内的大多数劳工,后来是以不可分合同和丧失条款等普通法手段来防止劳动力的流失。尽管自由劳工的理念早已为某些法院承认,但是劳动力自由流动的法律保障要等到19世纪末和20世纪初才得以最终确立。这种法律保障之所以能形成是源于世纪之交美国法律三方面的重要发展:工资支付法在大多数州获得了通过,任意雇用原则在法院和立法机构得到广泛承认,对自由劳工的宪法保护在最高法院赢得了明确无误的支持。诚然,19世纪的法律限制对劳工的流动究竟产生了多大的实际影响,是一个颇有争议的问题。有些劳工史学家认为这种限制并没有能阻止劳工的自由流动,^④但他们的证据都有这样或那样的局限性,没有人能以足够的史料和数据向我们证明,在19世纪的美国,究竟有多少劳工不理睬这些法律限制而自由流动,又有多少劳工因为这些法律限制的威胁而未敢跳槽换工。这方面的答案将有赖于美国劳工史、社会史和经济史等诸多领域未来的研究。不过,从美国法律史的角度来看,对劳

① *Robertson v. Baldwin*, 165 U.S. 275, 280~282, 301 (1897).

② *Clyatt v. United States*, 197 U.S. 207, 215 (1905).

③ *Bailey v. Alabama*, 219 U.S. 219, (1911).

④ Jonathan Prude, *The Coming of Industrial Order: Towns and Factory Life in Rural Massachusetts, 1810~1860* (New York: Cambridge University Press, 1983; Anthony F. C. Wallace, *Rockdale: The Growth of an American Village in the Early Industrial Revolution* (New York: Alfred A. Knopf, 1978).

工自由流动的法律限制在 19 世纪的长期存在则是无可争议的事实。在美国这个崇尚法治的国家里,当法律还没有给劳工的自由流动以充分的保障时,我们是很难说这个国家是处于以自由竞争和自由放任为特点的自由资本主义发展阶段。事实上,除了鼓吹市场万能的新保守主义学者以外,美国学术界现在几乎都认为作为政策和法律实践的自由放任在美国历史上只不过是神话。^①至于自由竞争,它在市场经济尚未得到充分发展的 19 世纪的大部分时间里受到了地理上、政治上、法律上和旧有的价值观念上的多种限制。应该说,真正比较自由的市场竞争,就像真正比较自由的劳动力流动一样,其实是同科层制大企业的崛起,以及国家干预集中化、行政管理化和宪法化的趋势一起,出现在 19 世纪末和 20 世纪初的美国。在此之前的美国并不是一个自由资本主义的典型,而是处于自由竞争的市场经济尚未得到充分发展、科层制大企业还未出现、国家干预仍以分权化和普通法为基础的前现代资本主义时代。到世纪之交,美国社会终于进入了现代资本主义的发展阶段。政治经济学教科书上所说的自由资本主义、垄断资本主义和国家垄断资本主义的主要特点——自由竞争、垄断、国家干预的加强——几乎是同时出现在这一时期。可以说,世纪之交是美国社会发生重大转变的时代,不过不是从自由资本主义进入垄断资本主义,而是从前现代资本主义进入现代资本主义的发展阶段。

韩铁:南开大学历史学院教授

^① William J. Novak, *The People's Welfare: Law and Regulation in Nineteenth-Century America* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1996).

美国的族裔游说与移民爱国主义

——以阿裔美国人的游说为例

潘亚玲

〔内容提要〕冷战结束后,族裔游说在美国政治中的影响力日益上升;这一趋势将因奥巴马当选而得到强化。美国学术界对族裔游说的观念可分为积极和消极两派,消极派占据上风。消极派认为族裔游说有损美国国家利益,质疑为其母国利益游说的族裔的爱国主义。因此,在不同处境下的族裔游说团体要么选择消极游说——处境不利时首先致力于证明自身的爱国主义,要么选择积极游说——无须担忧爱国主义被民族主义化的风险时正面促进其母国国家利益。阿裔美国人游说的发展过程就是经历了消极游说和积极游说两个阶段的一个典型。

关键词:美国政治 游说 阿裔美国人 爱国主义 巴勒斯坦问题

冷战结束后,美国一度丧失明确的外部“敌人”,不管是真实的还是想象的。这一方面导致美国不断试图找出新的敌人,另一方面也为美国国内的各种利益集团打开了游说空间。在此背景下,各族裔团体(ethnic group)的游说活动也明显增加,其中尤其明显的是犹太裔美国人、印度裔美国人等。美国国内对于族裔团体的游说看法不一,有人认为这有利于推广美国民主,也有人认为这将导致美国国家利益屈从于不同族裔的母国(移出国)利益。换言之,族裔游说涉及到一个更为根本的问题,即族裔游说与爱国主义之间是什么关系?本文试图从阿拉伯裔美国人在巴勒斯坦问题上的游说努力,对这一议题进行初步探讨。

一 族裔游说与移民爱国主义的两难

冷战结束后,围绕美国外交政策的方向和目标产生了大量争论。这一争论的一

一个重要方面是,从世界各地移入美国的大量族裔团体将如何影响美国国家利益的界定和美国外交的决策。鉴于移民与其母国的特殊情感甚至两者之间的物质联系,族裔游说涉及到移民是将美国还是其母国的国家利益置于第一位的问题,或者说移民的爱国主义对象到底是美国还是其母国。如果将美国普遍存在的爱国主义被民族主义化的倾向纳入考虑,族裔游说将面临爱国主义的重大困境,即必须在表现(对美国的)爱国主义与促进母国利益之间实现平衡,这迫使处于不同地位的族裔游说团体采取完全不同的游说策略。

美国有关族裔游说的争论主要分为两派:积极派和消极派。积极派代表人物约西·谢恩(Yossi Shain)认为,后冷战时期美国外交决策中大量涌现的族裔游说是件好事;它标志着这些团体在“今天的美国生活中获得了令人尊重的地位”,同时他们也愿意“在美国外交事务中发出有意义的声音”。谢恩认为,作为联系美国与其母国的桥梁,族裔游说有助于促进美国国内价值观的海外推广。^①另有美国学者指出,冷战结束导致美国对外政策向更多普通公众开放,促进了族裔团体的政治参与和游说活动的增加。这有利于美国民主的进一步发展,美国政府和人民应当对此表示宽容。^②

相比之下,消极派的力量比乐观派大得多,渊源也更为流长。例如,早在1977年,美国遏制战略制定者乔治·凯南就指出,冷战期间,族裔游说团体为了其母国利益而对美国外交政策施加压力的例子不胜枚举;尽管这未必与美国国家利益冲突,但事实上,族裔游说团体并不那么把美国的国家利益当回事。^③对文化多元主义的担忧也导致了族裔游说的消极观念。例如,消极派代表人物塞缪尔·亨廷顿认为,冷战结束使美国社会和政府丧失了方向,导致对“多元文化主义的顶礼膜拜”,进而主要以族裔游说为形式的族裔政治影响力大大上升。尽管族裔游说团体的利益可能与美国国家利益一致。但亨廷顿认为,他们“往往牺牲更大的美国国家利益和美国与盟友的关系”。^④对多元文化主义和族裔政治影响力的担忧也是历史学家小施莱辛格的一个写作主题。^⑤

消极派往往质疑族裔团体的爱国主义,认为族裔游说团体“往往将其母国利益置

① Yossi Shain, *Marketing the American Creed Abroad: US Diasporas and Homelands* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), chaps. 1, 2. 本文正文的引语见此书第25页。

② Michael Clough, “Grass-Roots Policymaking: Say Good-Bye to the ‘Wise Men’,” *Foreign Affairs*, January/February, 1994, pp. 2~8.

③ Quoted in Tony Smith, *Foreign Attachments: The Power of Ethnic Groups in the Making of American Foreign Policy* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2000), p. 5.

④ Samuel P. Huntington, “The Erosion of National Interests,” *Foreign Affairs*, September/October 1997, pp. 28~40.

⑤ Arthur M. Schlesinger, Jr., *The Disuniting of America: Reflections on a Multicultural Society* (New York: WW Norton, 1992).

于美国利益之上”。^①托尼·史密斯直接将其对族裔团体政治影响力的研究称为“忠诚外国”(Foreign Attachments),认为“族裔团体在美国外交政策中发挥的作用比一般认为的要大得多”,族裔政治参与的消极后果可能压倒其积极后果。^②在他看来,更严重的问题似乎是,在面对这些力量时,如何维持适当的政府自治,以保证政策与共同善的要求保持一致?^③另一项研究从美国公民的政治参与的角度印证了这一担忧:普通公众对外交政策要么缺乏兴趣、要么缺乏了解,只有5%的美国公众对特定时间里的特定外交政策——不包括与战争或和平相关的关键问题——态度“积极”,这使那些组织良好的族裔团体有可乘之机,他们可在特定问题上高度动员,从而获得相当大的政策影响力;^④政客们可能无须害怕他的其他选民而对族裔游说团体妥协。^⑤亨廷顿在其著作《我们是谁?》中更直白地警告,美国国内敌对的族裔可能引发“代理战争”,在其为各自母国利益而游说时相互攻击,完全忘记了自己应当首先热爱美国。^⑥

消极派质疑族裔游说团体的爱国主义,在美国普通公众中能引起强烈共鸣,因为美国存在着一种强大的民族主义化爱国主义的倾向。^⑦对爱国主义的民族主义化操作在移民身上更易于发生,原因在于移民拥有两个“祖国”的特殊事实。美国人一向担忧外国移民的爱国主义,因此也一贯强调,移民不能在忠于美国的同时也忠于其母国。例如,在1907年一次演说中,西奥多·罗斯福总统说,“我们必须坚持……(移民)必须在每个方面都成为美国人,纯粹的美国人……这里不能有可分割的效忠。任何声称自己同时是美国人和其他国人的人,根本上都不是美国人。我们只能有一面国旗,即美国国旗……我们只能有一种语言,即英语……我们只能有一种忠诚,即对美国人民的忠诚。”^⑧

随着全球化的发展和多元文化主义的兴起,美国人日益担心,愈发国际化的新移

① James M. Lindsay, “Getting Uncle Sam’s Ear: Will Ethnic Lobbies Cramp America’s Foreign Policy Style?” *Brookings Review*, Winter 2002, p. 40.

② Smith, *Foreign Attachments*, pp. 1~2.

③ Ibid., p. 3.

④ Eric Alterman, *Who Speaks for America? Why Democracy Matters in Foreign Policy* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1998), p. 136.

⑤ Thomas Ambrosio, “Ethnic Identity Groups and U. S. Foreign Policy,” in Thomas Ambrosio ed., *Ethnic Identity Groups and U. S. Foreign Policy* (Westport, CT: Praeger Publishers, 2002), p. 12.

⑥ 亨廷顿引用印度裔和巴基斯坦裔美国人的斗争作为其例证,参见塞缪尔·亨廷顿:《我们是谁? 美国国家认同的挑战》(程克雄译),北京·新华出版社,2005年版,第241页。

⑦ 有关爱国主义的民族主义化的分析,可参见潘亚玲:《爱国主义与民族主义辨析》,载《欧洲研究》2006年第4期;潘亚玲:《美国爱国主义与对外政策》,上海人民出版社,2008年版,第51~75页。

⑧ “Illegal Immigration in the United States,” A Policy Paper by the American Legion and Documentation to Support Americanism Resolution, The National Americanism Commission, Indianapolis, Indiana, July 2005, p. 19.

民将不那么愿意拥抱美国的文化或政体。这种正出现的“跨国民族主义”(transnationalism)意味着移民在其母国和美国的两种文化中徘徊,他们不纯粹地属于任何一个。跨国联系消除了移民对美国的忠诚,进而妨碍甚至终止了其政治融入。^①因此,到美国的移民应当基于一种双向契约:美国承诺尊重移民,并为其提供法律所保证的所有公民都应享有的权利,既不能多,也不能少;移民必须保证忠诚、效忠于美国,这种效忠必须取代、并高于他们与其母国的任何联系。^②

正是出于对移民忠诚的高度担忧,使得族裔游说团体的爱国主义极易被民族主义化。族裔游说的确存在一种困境:一方面,他们必须仅忠诚于美国;另一方面,他们又愿意为其母国利益而游说。如果族裔游说团体在游说过程中未表现出充分的爱国主义(爱美国),或者遭遇到强有力的敌对性的族裔游说团体的抹黑,那么这一族裔游说团体的爱国主义便会被民族主义化,进而使其游说努力遭到失败。这样,不管哪一个族裔团体在开展政治游说时,都必须首先强调和展现自身的爱国主义,强调其游说首先是符合美国利益的,其次才是符合其母国利益的。

考虑到美国人更多倾向于以消极视角观察族裔游说,且存在着较大的爱国主义民族主义化的风险,本文认为,族裔团体的主要游说策略可以有两种。

第一种可称之为消极游说,它更多是一种防御性的游说活动,其核心目标是要么证明自身的爱国主义、避免被民族主义化,要么干脆远离争议性问题,仅为自身公民、社会等权利而游说。当一个族裔团体遭遇美国国内根深蒂固的政治偏见——如冷战时期的印度裔美国人游说时面临的印度与苏联站在一起的印象,或遭遇强大的对抗性族裔游说团体的压制——如下文即将讨论的阿拉伯裔美国人游说过程中面临的来自犹太裔美国人游说团体的压力时,该族裔游说团体便须采取消极游说策略。由于本身遭遇极大的爱国主义被民族主义化的风险,这些团体在为母国利益游说时处于极为不利的地位,他们往往会被对手描述为不爱美国或贴上其他标签。因此,他们要么不涉足这些问题,即使涉足也必须首先证明自身的爱国主义,然后才能为母国利益游说。

第二种可称之为积极游说,即正面地为促进母国利益而进行游说。当一个移民团体并不面临美国国内的政治压力和偏见或没有对抗性的更为强大的族裔游说团体的压制或抹黑,或当其获得了合法的游说理由时,它无需证明自身是否热爱美国,也无需担忧其爱国主义会被民族主义化,因此完全可以直接为了促进母国利益而进行

① Gary Gerstle and John Mollenkopf, "The Political Incorporation of Immigrants, Then and Now," in Gary Gerstle and John Mollenkopf eds., *E Pluribus Unum: Contemporary and Historical Perspectives on Immigrant Political Incorporation* (New York: Russell Sage Foundation, 2001), pp. 15~18.

② "Illegal Immigration in the United States," p. 17.

游说,如犹太裔美国人游说团体、进入 21 世纪后的印度裔美国人等都是这样的典型。

二 冷战时期阿裔美国人的消极游说

阿裔美国人参与美国政治的历史相当长,且早在第一次世界大战期间便已经开始关注巴勒斯坦问题。^①整个冷战时期,阿裔美国人的游说同时面临着两方面的压力:一是强大的对抗性的犹太裔游说力量的存在,另一方面则是美国国内对阿裔美国人的强大偏见。因此,阿裔美国人不得不采取消极游说策略,即抵抗犹太裔美国人的压制和抹黑,证明自身的爱国主义。而实现这一目标的一个重要聚焦点便是巴勒斯坦问题。

对阿裔美国人而言,展开政治游说的第一大障碍便是强大得多的犹太裔美国人游说力量的存在,到今天仍是如此。尽管犹太人口在美国只有约 600 万,约占美国总人口的 2.3%,但其中的 94%都生活在 13 个关键的州中——仅这 13 个州的选票就足以决定总统归属。而犹太裔美国人的政治参与热情相当高,每次选举的投票率几乎都在 90%以上。今天,犹太人在美国政治中的影响力更为强大。例如,在第 109 届国会中,就有 11 位参议员是犹太裔(11%),而犹太裔众议员占到众议院 6%。^②

犹太裔美国人还组建了 600 多个游说团体,其中最具影响力的有美国主要犹太人组织主席联席会议(Conference of Presidents of Major American Jewish Organizations,简称 CPMAJO)、美国以色列公共事务委员会(American Israel Public Affairs Committee,简称 AIPAC)、犹太公共事务委员会(Jewish Committee of Public Affairs,简称 JCPA),以及美国犹太人大会(American Jewish Congress,简称 AJC)等。于 1951 年成立的美国以色列公共事务委员会更是迅速成为美国最大、最著名的一个游说集团。根据 1997 年《财富》杂志对国会议员和工作人员的调查,在美国所有院外游说集团中它的力量排第二位。2005 年《国家杂志》(*National Journal*)的调查也将其排第二。^③

冷战时期,犹太裔美国人游说团体对阿裔美国人游说团体大力压制,甚至予以抹黑。仅从一个例子便能看出。例如,1984 年,在美国以色列公共事务委员会的影响

① 杨明光、刘军:《阿裔美国人的政治参与研究》,载《美国研究》2008 年第 2 期,第 134 页。

② Mitchell Bard, "The Israeli and Arab Lobbies," Jewish Virtual Library, available at: <http://www.jewish-virtuallibrary.org/jsource/US-Israel/lobby.html>.

③ John J. Mearsheimer and Stephen M. Walt, *The Israel Lobby and U. S. Foreign Policy* (New York: Farrar, Straus and Giroux, 2007), p. 117; 李伟建等:《以色列与美国关系研究》,北京·时事出版社,2006 年版,第 124~126 页。

下,伊利诺伊州参议员查尔斯·佩西(Charles Percy)竞选失败。佩西参议员在多数亲以色列决议中都持支持态度,仅有两次小“错误”,一次是1975年末在美国以色列公共事务委员会反对福特总统有关重新评估中东政策的声明的联名信上签名,另一次是没像其他人一样将阿拉法特称作“恐怖主义分子”。^①

与强大的犹太裔美国游说力量相比,阿裔美国人游说力量就小了很多。今天美国生活着约350万阿裔美国人,其中近一半聚居在五个州:加利福尼亚、佛罗里达、密歇根、新泽西和纽约。但是,阿裔内部非常不团结,有近40%的阿裔美国人来自黎巴嫩,且大多数是基督教徒,他们很大程度上并不支持反以色列的阿裔美国人游说活动。阿裔美国人中真正活跃的只有约7万巴勒斯坦裔美国人。但由于他们在政治上高度活跃,其观念和关切得到了政治领导人和媒体的不成比例的重视,巴勒斯坦问题也相应地成了团结阿裔美国人的唯一重要事务,同时也是阿裔美国人游说中最重要的事情。^②

由于强大的犹太裔美国人游说力量存在,在20世纪60年代末、70年代初、中期建立的好几个阿裔美国人游说团体都在不到20年里停止了运作。如阿裔美国人全国协会(National Association of Arab Americans,简称NAAA)和阿拉伯学生组织(Organization of Arab Students,简称OAS)等团体,都已成为历史遗迹。尤其值得注意的是,阿裔美国人全国协会本身是为了抵抗美国以色列公共事务委员会在美国、尤其是在国会的影响而成立的,致力于“劝说国会修正对以色列的全面承诺”。但是,即便在它处于巅峰时期的20世纪70年代,该组织成员也不过20万人。正如该组织领导人所承认的,它“从未有效地改变过国会的中东政策。”^③

阿裔美国人游说团体面临的第二大障碍是美国人对阿裔美国人的巨大偏见。冷战时期,对于中东问题可能导致美苏陷入对抗甚至冲突的担忧异常强大。根据盖洛普1985年的一份民意调查报告,有58%的美国人相信,以色列和中东的争端“极可能”成为“美苏重大冲突或战争”的根源。另有25.5%的人相信,以色列和其余中东国家的敌对关系“相当可能”导致两个越级大国陷入冲突。这意味着美国人将在以色列和阿拉伯国家之间作出选择。一方面,由于巴勒斯坦和其他阿拉伯国家对苏联保持中立甚至同情态度,美国将以色列视作天然盟友,对阿拉伯人的事业并不同情。“从杜鲁门到小布什的美国决策者们倾向于将阿拉伯人对民族自决的渴望视作是政

① John J. Mearsheimer and Stephen M. Walt, *op. cit.*, pp. 158~159.

② John Perazzo, “Discover the Arab Lobby ‘Network’,” *FrontPageMagazine.com*, January 17, 2007, available at: <http://www.frontpagemag.com/Articles/>.

③ Saad Ibrahim, “American Domestic Forces and the October War,” *Journal of Palestine Studies*, Vol. 4, No. 1 (Autumn 1974), p. 64.

治上的原始、经济上的怀疑和意识形态上的荒谬。”^①另一方面,由于一贯存在着一种广泛的信念,即以色列及其“以色列复国主义先驱坚强地通过血、汗和泪将以色列国家的梦想转变成为中东现实”,冷战时期的美国公众舆论和相关外交政策培育了一种与以色列的浓厚的同盟情感,视巴勒斯坦人为美国共和主义精神的对立面。

美国政府和普通公众的这种偏见,无疑非常大地限制了阿裔美国人的游说活动,迫使其在展开游说的过程中不得不时刻提防自己的爱国主义不被民族主义化,只有在此前提下才可能为阿拉伯世界谋求一定利益。这就注定了阿裔美国人游说必然是防御性的消极游说。总体而言,阿裔美国人的消极游说主要体现在三个方面。

首先,抵抗犹太裔美国人游说力量的压制,反对美国行政部门出台的各种不利于阿拉伯世界的政策,反对美国国会出台的亲以色列的立法。例如,根据一项研究,2004年阿裔美国人的游说努力主要包括以下问题:反对伊拉克战争、反对谴责由以色列引发的恐怖主义的决议、反对犹太人有关支持布什总统支持以色列的信件的决议,反对呼吁沙特停止资助恐怖主义,叙利亚采取负责行为的决议,反对支持以色列建立安全墙的决议,反对呼吁巴勒斯坦人承担特定义务的信等等。^②尽管阿裔美国人游说自2004年已经进入积极游说阶段,但仍有如此多的消极游说案例,这充分地说明冷战时期阿裔美国人游说时面临的巨大压力。

其次,出高价雇佣前美国政府高官担任说客。例如,强烈批评犹太裔美国人游说团体的前参议院对外关系委员会主席威廉·富布赖特便为沙特和阿联酋所雇佣;约翰·肯尼迪总统的前负责立法的助理国务卿和特别助手弗里德·杜顿(Fred Dutton)也为沙特所雇佣。其他曾为阿裔美国人服务的高官还有尼克松总统的国防部长克拉克·克利福德(Clark Clifford)、司法部长理查德·克莱因迪恩斯特(Richard Kleindienst)和国务卿威廉·罗杰斯等。^③

最后,也是最重要的,利用巴勒斯坦问题团结阿裔美国人。与犹太人游说团体代表不同,阿裔美国人游说团体永远也不可能代表“那么多的阿拉伯国家”。阿裔美国人内部存在着严重的分裂,既有源于母国差异的、也有源于宗教差异的。^④由于美国人将以色列当作天然盟友,这意味着以色列可持续压制巴勒斯坦人的国家渴望,同时不会因违背国际法和联合国决议而遭受惩罚。尽管存在严重分裂,但几乎所有阿裔

① Douglas Little, *American Orientalism: The United States and the Middle East since 1945* (Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press, 2002), p. 11.

② Bard, "The Israeli and Arab Lobbies."

③ Perazzo, "Discover the Arab Lobby 'Network'."

④ Steven L. Spiegel, *The Other Arab-Israeli Conflict: Making America's Middle East Policy, from Truman to Reagan* (Chicago: University of Chicago Press, 1985), p. 8.

美国人都对巴勒斯坦人的处境或多或少地持同情态度。正如以色列教授约西·谢恩所指出的,“的确,考虑到共同体的多样性——就半国家性的家园、宗教和意识形态信念而言,可以说正是巴勒斯坦人的事业为在美国的泛阿拉伯种族认同提供了基础。”^①这样,尽管阿裔美国人游说团体不能代表“阿拉伯国家”作为一个团结的政治团体,但它却能表达出某种共同的立场,尤其是就巴勒斯坦问题而言。正是在这一意义上,阿裔美国人游说团体开始不断呼吁,美国应当寻求“对巴勒斯坦局势的公正、平等的解决方案”,以便“结束具有国际性威胁的冲突”。^②

概言之,阿裔美国人在冷战时期主要采取一种消极游说的策略,通过在巴勒斯坦问题上的呼吁证明自身的爱国主义,避免被民族主义化。之所以这样做,原因是多方面的。首先,在冷战时期,阿裔美国人在美国公众舆论中的形象不佳,尤其是他们被视为是美国在中东的特别盟友以色列的敌人。^③其次,与此相关,阿裔美国人游说团体不得不与已经成熟且拥有丰富资源的犹太美国人游说团体进行斗争,处于一种不利的氛围当中,美国决策者都认为其基本立场应当是将对以色列的政策作为美国外交政策优先议程。而且,政治人物、尤其是白宫的政治人物,相当明白“考虑到犹太复国主义游说团体在美国国内政治的强大影响力,敢于激起其愤怒的政府要么是大胆的、要么是鲁莽的,尤其是在选举时期。已经有如此多的教训说明了这一点。”^④第三,在中东危机持续时期,阿裔美国人及其领导人并没有提出特别的解决巴以冲突的方案。阿裔美国人组织不得不从最基础的事情做起,以减少阿裔美国人的负面印象。换言之,阿裔美国人游说的最低目标是避免其爱国主义被民族主义化;而提出特别的方案,如以土地换和平从而以一种符合美国利益的方式公平地解决巴以冲突,则是次要事务。所有这些原因都来源于外交政策分析中的一个基本原理,即如果一个组织在决策者层面缺乏对其目标的基本认知或认识时,便不会产生有效行动。^⑤冷战的结束改变了这一局面,也使阿裔美国人的游说进入了相对而言的“积极游说”时期。

① Yossi Shain, “Arab Americans at a Crossroads,” *Journal of Palestine Studies*, Vol. 25, No. 3, (Spring 1996), p. 46.

② Mohammed K. Shadid, *The United States and the Palestinians* (New York: St. Martin's Press, 1981), pp. 13~14.

③ Helen Hatab Samhan, “Politics and Exclusion: The Arab American Experience,” *Journal of Palestine Studies*, Vol. 16, No. 2, (Winter 1987), pp. 11~28.

④ Beverley Milton-Edwards and Peter Hinchcliffe, *Conflicts in the Middle East since 1945*, 2nd Edition (New York: Routledge, 2003), p. 38.

⑤ See Alexander George and Robert Keohane, “The Concept of National Interests: Uses and Limitations,” in Alexander George ed., *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice* (Boulder, CO: Westview Press, 1980), pp. 217~237.

三 冷战后阿裔美国人的积极游说

冷战结束使阿裔美国人的游说进入一个崭新时期。一方面,由于巴勒斯坦人的斗争,美国在冷战后逐步接受了巴勒斯坦建国的立场,这使得阿裔美国人的游说具有了合法性;另一方面,冷战结束使犹太裔美国人以“亲共”抹黑阿裔美国人的可能性消失,阿裔人可以改善其在美国人眼中的形象。尽管强大的犹太裔美国人游说力量及其对阿裔美国人的打压仍持续存在,但现在阿裔美国人已经无需再证明自身的爱国主义,而是可以大张旗鼓地为巴勒斯坦问题进行游说,因为这已经成为美国的既定政策,阿裔美国人的游说是在促进这一政策的落实。换言之,这也是促进美国国家利益的实现。这样,冷战结束后,阿裔美国人的游说进入了积极游说时期。

就在冷战格局逐渐松动的1987年,巴勒斯坦人出于无法继续忍受以色列的铁血政策发动了“第二次大起义”(Second Intifada)。对阿裔美国人游说团体来说,“第二次大起义是和平进程之父,这一事件使西方所有人确信,我们需要巴勒斯坦建国方案。”^①它事实上也导致了“美国国内的第二次起义”,使阿裔美国人的游说活动获得了合法性,为阿裔美国人在全国政治舞台上发表意见创造了机会。此后,巴勒斯坦已经不再是“一个政治问题”,而是一个“美国必须逐渐了解”的巴勒斯坦民族应当拥有其正当权利的事情。阿裔美国人游说团体现在可放心采取积极游说策略,充当代理人,向美国人传递巴勒斯坦人作为手无寸铁的人民起来反抗武装的以色列军队的形象。

冷战结束进一步缓解了阿裔美国人在游说时爱国主义被民族主义化的风险。冷战时期,阿裔美国人及其母国都被迫处于防守地位,因为它们被当作共产主义的同情者。冷战结束带来一种结构变化,不再迫使阿裔美国人站队。它也使美国有精力关注更小的地区冲突,而非专注于结构性的全球行动。无疑,冷战结束标志着一种超越意识形态冲突、有利于新聚焦的发展,这有利于阿裔美国人团体的游说努力。现在,阿裔美国人的游说将不再被视作“意识形态敌对的人质”,而巴勒斯坦反对占领的斗争也不再被当作是对反苏的美国同盟的叛乱。

随着冷战结束,美国逐渐接受了巴勒斯坦建国的立场,尤其是克林顿政府促成的《奥斯陆宣言》和布什政府提出的路线图计划,进一步强化了阿裔美国人游说的合法

^① Eqbal Ahmad, Jeanne Butterfield, Noam Chomsky, Denis F. Doyon, Deena Hurwitz, Shiela Ryan, and James Zogby, "Middle East Peace Priorities in the US: Seven Perspectives," *Middle East Report*, No. 158, *Palestine and Israel in the US Arena*, May/June 1989, pp. 6~11.

性。1992年,老布什总统第一次使用了“巴勒斯坦国”这一词汇,这标志着美国政策立场的转变。^①1993年9月13日,在美国政府的推动下,阿以就巴勒斯坦问题达成了《奥斯陆宣言》。大多数阿裔美国人游说团体出席了此宣言在白宫的签字仪式,这标志着其合法性得到正式承认。在阿裔美国人游说团体看来,“阿裔美国人被当作奥斯陆进程的一个重要部分,那是很重要的。”那一天对那些在美国支持巴勒斯坦建国的人来说是特别值得庆祝的,因为他们相信,巴勒斯坦建国将是这一协议的最终结果。^②

尽管《奥斯陆宣言》更多地来讲是原则性的,但这对阿裔美国人从事积极游说来说已经足够。阿裔美国人现在可以由自己、而不是其敌人来解释一切事情。阿裔美国人对巴勒斯坦人的支持不再是禁忌,对巴勒斯坦人拥有其权利已经得到理解,对这些权利的支持不再被视为对恐怖主义分子的危险支持。更为重要的是,阿裔美国人团体和以色列游说团体得到了同等待遇,而多年前他们一直不受欢迎。在奥斯陆和平进程后,阿裔美国人事实上受邀在与巴勒斯坦和美国外交政策相关的问题上发言。

2001年发生的九一一事件在某种程度上为阿裔美国人的游说带来了新的麻烦,因为基地组织声称其发动九一一袭击的原因包括巴勒斯坦问题的久拖不决。换言之,基地组织将巴勒斯坦问题当作它发动恐怖主义袭击的一个正当理由。当然,这也是一把双刃剑,它突出了巴勒斯坦问题的重要性;极端组织已经垄断了这个话题;建立巴勒斯坦国才是解决这个问题的最佳出路。这样,阿裔游说团体开始采用新的游说话语,即建立巴勒斯坦国将结束巴以冲突,赋予巴勒斯坦人以民主,有助于结束全球反恐战争。所有这些都是有利于美国的国家利益的。

阿裔美国人积极游说使布什政府也意识到了这一点,于是布什政府在2002年提出了中东和平路线图,其核心和最终目标是建立巴勒斯坦国。这一政策的出台,为阿裔美国人游说团体带来了极大益处,因为它将指导美国外交政策迈向其所预期的“建立巴勒斯坦国的进程”的目标。首先,它大大提高了阿裔美国游说团体的能见度,尤其是在解释最终的巴勒斯坦国应当是什么样的问题上。^③第二,它使阿裔美国人更易接近政府官员,因为阿裔美国人潜在地可充当巴勒斯坦临时政府和美国政府之间的联络员。第三,路线图提供了采取切实步骤达致和平的明确途径。沿着这条途径,阿

① Arab American Institute, “Bush on Palestinian Rights,” *Nota Bene*, June 1992, p. 4.

② Arab American Institute, “Arab Americans Witness Signing of Historic Peace Accord, Meet with Clinton,” *AAI Issues*, Summer 1993, p. 1.

③ 美国人巴勒斯坦问题小组(American Task Force on Palestine)事实上已经展开了这一方面的工作。American Task Force on Palestine, “A Vision for the State of Palestine,” available at: http://www.american-taskforce.org/pdfs/advocacy_strategy.pdf.

裔美国人游说团体有能力界定其认为适当的步骤。

随着美国政府对《奥斯陆宣言》和中东和平路线图的支持,阿裔美国人为巴勒斯坦问题游说的合法性大大上升,这使其可以逐渐放弃消极游说策略,采用更为正面和主动的积极游说。现在,阿裔美国人游说团体开始围绕美国国家利益来界定其游说活动。他们致力于使美国决策者相信,基于建立巴勒斯坦国的方案实现中东和平,有利于美国的最大利益。同时,他们还试图说服公众,他们是美国国家利益的倡导者,是有益于其作为美国人的利益的,并向公众解释这些利益。美国的利益可通过支持道义上公正的巴勒斯坦独立、结束占领的目标而实现;美国人可“通过行善而做得更好”,但不是在某抽象的意义上,而是应用美国政府所表达的、为公众及大多数政治集团所接受的美国中东政策的现有目标和战略的逻辑。^①

当然,阿裔美国人的积极游说策略也是一个渐进的过程。在里根政府任内,巴勒斯坦问题尚未得到外交界的承认;而奥斯陆会议前,老布什政府也只是简单地承认中东冲突需要解决。因此,在中东和平路线图出台前或者说在整个 20 世纪 90 年代及 21 世纪初的头几年中,尽管达成了《奥斯陆宣言》,但阿裔美国人仍无法明确地论述巴勒斯坦国是符合美国国家利益的,因为当时的美国决策者尚未认真对待这一问题。随着布什政府的中东和平路线图出台,阿裔美国人的游说变得更加积极,它可以在美国政府的政策基础上发展出更为明确的巴勒斯坦建国方案。他们的理由充足:如果不建立巴勒斯坦国,在那一地区便无法实现其他目标;解决巴勒斯坦问题将是对恐怖主义分子的一个重大打击,因为巴勒斯坦问题被恐怖主义分子当作是反对美国的首要理由;帮助创建巴勒斯坦国将扩大美国作为世界领导者的作用;与伊斯兰世界的更好关系,将为美国公司带来几十亿甚至几百亿的贸易机会;解决以巴冲突将促进美国的价值观的推广。^②

就目前的阿裔美国人游说努力而言,其积极游说更多地只是局限于巴勒斯坦问题,一旦涉及更大的议题,阿裔美国人内部的分裂便暴露无遗。在非洲裔美国人贝拉克·奥巴马从 2008 年美国总统大选中历史性地胜出后,如何团结不同派别的阿裔美国人,实现更大程度的政治参与,将是摆在阿裔美国人面前的机遇和挑战。

① American Task Force on Palestine, “A Vision for the State of Palestine,” available at: http://www.american-taskforce.org/pdfs/advocacy_strategy.pdf.

② Arab American Institute, “AAI Co-sponsors Capitol Hill Briefing on the Crisis in Gaza and Future Prospects for Israeli-Palestinian Peace,” February 24, 2008, available at: <http://www.aaiusa.org/issues/3488/>.

结 束 语

随着冷战结束和文化多元主义的发展,族裔游说在美国政治中的影响力日益上升。尽管奥巴马的当选意味着族裔游说的影响力将继续上升,尤其是非洲裔美国人的游说有了发展的空间,但迄今为止美国人仍更多地对族裔游说持消极态度,认为那可能损害美国国家利益,甚至质疑其爱国主义。考虑到美国广泛存在的民族主义化爱国主义倾向,族裔游说面临困境:即如何在避免自身爱国主义被民族主义化的同时,为其母国利益而进行游说。要缓解或消除这一困境,族裔游说有两种完全不同的策略:消极游说和积极游说。消极游说是在面临不利的政治偏见和对抗性游说压力时的防御性手段,首先致力于证明族裔的爱国主义,在此基础上尽可能为母国利益游说;而当族裔获得游说的合法性、无需担心其爱国主义被民族主义化时,积极游说便成了首选的策略,可以促进美国国家利益的名义为其母国利益游说。阿裔美国人游说的历史发展充分说明了族裔游说的困境和不同情况下的不同策略选择。

潘亚玲:复旦大学国际问题研究院院长助理、美国研究中心讲师

赫尔姆斯与美国的联合国政策

胡菁菁

[内容提要]在后冷战时期美国调整对联合国政策的过程中,特别是在1990年代后期联合国财政危机时期,赫尔姆斯利用其作为国会议员和参议院外交关系委员会主席享有的特权,通过一系列舆论、立法和外交努力,最终实现了政府借助常规外交手段所不能获得的成果。他对问题的产生、激化和解决一直起着主导性的作用,扮演着参议院外委会主席在美国外交政策调整过程中的传统角色。本文通过对第一手资料的分析,主要以赫尔姆斯的言行为线索,再现了这段极为重要的决策过程。

关键词:美国外交 赫尔姆斯 联合国 国会外交 外交传统

在20世纪的美国政治历史中,民主党控制白宫而共和党人控制国会的局面共有三次,而且每次都是在美国面临新的世界形势,需要对本国外交政策作出重大调整的关键时期。第一次世界大战结束的时候,威尔逊总统提出的十四点原则和国际联盟构想遇到了参议院外交关系委员会(U. S. Senate Committee on Foreign Relations)主席共和党人洛奇(Henry Cabot Lodge)的坚决反对,洛奇针锋相对提出的十四条修正案最终将凡尔赛条约和国联拒之门外。而当第二次世界大战结束冷战临近之时,同样作为外交关系委员会主席的范登堡参议员(Arthur H. Vandenberg)被杜鲁门总统指定为代表参加了旧金山会议,对联合国的筹备和成立功不可没,他后来提出的“范登堡决议案”成为大西洋联盟政策及实践的关键。第三位主席产生于冷战结束后美国外交政策调整的关键时刻,他就是杰西·赫尔姆斯(Jesse Helms, 1921~2008)。^①

赫尔姆斯的上台是1990年代中期美国国内保守势力上升、共和党赢得1994年

^① 赫尔姆斯于2008年7月份去世。他在1995年和2001年期间担任美国参议院外交关系委员会主席,在1973年到2003年期间担任参议员,是保守反华派的代表人物。

中期选举胜利的结果。当时美国和联合国的关系也面临着巨大的调整和考验。1996年美国拖欠联合国会费和维和费用将近13亿美元,到了1999年,这一数字更是达到了16亿,联合国面临空前的财政危机。国会与政府骑虎难下,久久不能就支付欠款达成协议,而根据联合国宪章的规定,久拖不付会费的会员国将最终被剥夺在联合国大会的投票权。美国半个世纪以来对国际组织的承诺遇到了挑战。和他的前任们一样,赫尔姆斯也在冷战后美国调整外交方向的过程中扮演着关键的角色。在这场美国和联合国之间信任和关系危机中,他对问题的产生、激化和解决一直起着主导性的作用。

一方面,赫尔姆斯利用国会议员特别是参议院外交关系委员会主席特有的权力和地位,通过一系列制造舆论、立法和外交的努力,最终实现了政府借助常规外交手段所不能获得的成果。另一方面,赫尔姆斯继承了外交关系委员会主席对美国外交政策调整发挥决定性影响的传统,重现着美国在孤立主义和国际主义、单边主义和多边主义、现实主义和理想主义之间作出的选择与平衡的历史。本文根据保存在“赫尔姆斯中心”(Jesse Helms Center)的第一手资料,以赫尔姆斯的言行为线索,再现这段极为重要的决策过程,对冷战结束后和九一一事件以前美国国内关于联合国政策的辩论和调整进行了探讨。

一 对联合国的最后通牒

美国国会对支付联合国款项提出先决条件的历史,可以追溯到1978年赫尔姆斯发起的一项动议。当年,作为参议员的他成功地冻结了一笔技术支援项目下的联合国常规预算,这种行为虽然遭到卡特总统本人的反对,国务院和国会的顾问们也认为其并不合法,但是行政当局最后还是执行了国会通过的规定。^①此后,在1980年代,赫尔姆斯又积极支持国会表决通过《卡斯鲍姆—所罗门修正案》(Kassebaum-Solomon Amendment),用扣留拨款的方式向联合国施压,要求联合国接受加权表决制并大幅降低开支。最后,联合国不得不采取预算改革和节省开支的措施,才大致解决了当时的困境。到了1990年代,冷战的结束又开启了新一轮美国与联合国关系的调整和对联合国作用的辩论。自从共和党在1994年的中期选举中获得了胜利,赫尔姆斯顺势接掌参议院外委会,这一过程就变得更加复杂。

赫尔姆斯对联合国的活动和作用一直抱着一种批评和怀疑的态度,对美国向联

^① David P. Forsythe, *The Politics of International Law: US Foreign Policy Reconsidered* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1990), p. 121.

联合国支付的财政费用颇有微词。他惯用的手法就是对美国缴纳联合国分摊会费设立各种先决条件。他认为,美国理所当然享有掌握所付款项去向和用途的权利。1994年1月,参议院一致通过了一项赫尔姆斯提出的修正案(对 S. 1281 提出的 S. ADMT1248),冻结美国给联合国的年度经费中的 1.19 亿美元,“直至总统证明没有任何联合国机构与任何恋童癖组织有关”。^①不久后的 7 月,赫尔姆斯又试图禁止美国对联合国开发计划署的资助。总之,在他正式成为外委会主席之前,赫尔姆斯就经常通过立法手段对美国向联合国缴费进行千方百计的阻挠。

1994 年的“共和党革命”进一步为赫尔姆斯深度参与美国外交决策创造了条件,从此美国对联合国政策更加受到这位新任参议院外交关系委员会主席的影响。1994 年 11 月 10 日,保守派刚确立其在国会的胜利,这位即将上任的主席就发表了他关于外交政策原则的四页纸声明,指出联合国是“亿万美国人所指的罪恶之源……耗费了美国纳税人多少亿美元”,他宣称,“国务院在制定对波斯尼亚和海地政策时过于依赖联合国,维和行动的花费也过于昂贵,对这些政策都要进行重新评估”。^②这一声明,正式宣告了赫尔姆斯对联合国以及美国的联合国政策的挑战。

时任联合国秘书长的布特罗斯·加利在 1996 年为解决联合国财政危机发表的一系列言论进一步刺激了赫尔姆斯。鉴于美国当时拖欠联合国 12 多亿美元会费的事实,这位有志于连任的秘书长在伦敦作了一次演讲,演讲内容后来转登于《外交》杂志(*Foreign Affairs*)。他指出,联合国面临的最严重问题不是改革而是如何找到“资金来源”,他同时提出了一项扩大联合国及其秘书长影响的计划,建议通过某种形式的收费和税收来解决收入来源问题。^③这之后不久,在被问及联合国财政危机的解决方法时,加利再次谈到他关于国际税赋的提议,他还举例说可以对机票征收税金。^④

赫尔姆斯马上对加利扩大联合国权力的提议作出了愤怒的回应。为了避免任何国际税赋的可能性,他在加利提出建议后不久就与时任参议院多数党领袖的多尔(Robert Joseph Dole, R. Kansas)联名提出一项议案(S. 1519),禁止联合国直接向美国公民收税。该议案规定,如果联合国试图对任何美国人收税,美国将停止缴纳联

① Joyce Price, “Senators Hold up UN Funding over Ties to Pedophiles,” *Washington Times*, January 27th, 1994, A3.

② John M. Goshko, Daniel Williams, “US Policy Faces Review by Helms; State Dept. Nemesis to Flex Muscle as Chairman of Foreign Relations,” *Washington Post*, November 13, 1994, A1; Rowan Scarborough, “Helms Will Toughen Foreign Policy Panel; New Chairman Can Challenge Clinton,” *Washington Times*, November 11th, 1994, A12.

③ Boutros Boutros-Ghali, “Global Leadership after the Cold War,” *Foreign Affairs*, March/April 1996, pp. 86~98.

④ “Relationship between US, UN Secretary Takes Dive,” *Houston Chronicle*, February 25th, 1996, A25.

联合国分摊会费和其他志愿性的费用。赫尔姆斯在参议院提案时发言宣称,“(联合国)不是世界政府,联合国秘书长也不是什么世界总统。联合国只是一个纯粹的咨询性机构,主权国家派出代表参加联合国各项活动并不意味着他们的主权要受到任何制约”。^①赫尔姆斯的确不可能接受加利的提议。对他而言,国际组织,无论是联合国还是其他任何专门性的国际机构,都是由主权国家组成而且都只是作为实现国家利益的方式而存在的,决不能超越和控制主权国家的意向与权益。赫尔姆斯随后又在《华盛顿时报》(*Washington Times*)上撰文抨击加利的提议,他写道,“只有主权实体才有权收税,联合国并不是一个政府,并不具备主权资格,如果联合国继续向‘独立’的方向发展,将承担被美国抛弃的后果”。^②

然而,税赋问题实际上只是一个导火索,赫尔姆斯对联合国的批评决不仅限于此。在对加利扩大联合国权力的提议口诛笔伐的同时,他还进一步提出美国必须坚持“至少对联合国的结构、宪章和活动进行一些变革”。^③因此,加利秘书长只是在当时不幸成为了赫尔姆斯对联合国表达不满的替罪羊之一。同年下半年,同样在《外交》杂志上,赫尔姆斯发表了一篇名为《拯救联合国:下任秘书长的挑战》的文章,道出了他对联合国未来去向的通盘考虑。^④在这篇被广泛转载^⑤的政策宣言中,赫尔姆斯提出了他对美国和联合国关系的设想,他发出了对联合国的最后通牒以表明其态度的坚决:“除非联合国进行迅速而彻底的改革,否则美国将停止参与联合国”。^⑥

这一次,赫尔姆斯先将矛头直指税收权和当时也已浮出水面的联合国常备军的提议,进而指出联合国改革势在必行。对赫尔姆斯来说,鉴于对国际组织权力和功能认识的混乱,改革的目标是要清晰地界定主权国家和联合国之间的不同法定功能。“联合国改革远不止是如何省钱的问题,它是关于如何避免非民选官僚获得更大权力,损害民选国家领导人权力的问题,也是如何恢复民族国家合法性的问题”。^⑦在赫

① *Congressional Record*, 104th Cong., 2nd Sess., January 22nd, 1996, S278.

② Jesse Helms, “Mr. Boutros-Ghali Has to Change His Tune,” *Washington Times*, February 23rd, 1996, A23.

③ Jesse Helms, “Mr. Boutros-Ghali Has to Change His Tune.” See also, Helms, “UN Must Scale Back if It Wants US Support,” *News and Observer* (Raleigh, NC), March 6th, 1996, A13; Helms, “Boutros Boutros-Ghali Dreams of UN Sovereignty,” *Human Events*, Vol. 52, No. 10, March 15th, 1996.

④ Helms, “Saving the UN: A Challenge to the Next Secretary-General,” *Foreign Affairs*, September/October, 1996, pp. 2~7.

⑤ Helms, “An Ultimatum for the UN: Reform or Die,” *Wall Street Journal* (Eastern Edition), August 20th, 1996, A10; Helms, “Time for a Decision on the United Nations,” *Washington Times*, August 26th, 1996, A19; Helms, “America VS. the World; the UN Must Clean up Its Act,” *Pittsburgh Post-Gazette* (Pennsylvania), September 22nd, 1996, B4.

⑥ Helms, “Saving the UN,” p. 7.

⑦ *Ibid.*, pp. 3~4.

尔姆斯的计划中,联合国改革应包括五个部分:

第一,更换联合国秘书长;

第二,将联合国行政机构削减一半;

第三,终止设立不必要的委员会和会议。他认为,大部分会议、讨论会和磋商会完全是一种浪费,仅此一项就能省下数以百万美元计的费用;

第四,除了秘书长所需 2.5 亿美元必要的预算费用,所有其他联合国活动的预算应该建立在自愿的基础之上,即“每个国家根据项目的价值自己决定愿意付出的费用多少”;

第五,减少美国对联合国维和行动的参与和资助,但保留对这些行动的否决权。具体来说,赫氏希望降低美国分担的 31.7% 的维和费用水平,允许美国不参与或不资助维和行动。^①

赫尔姆斯的改革要求清楚地表明,他所希望的不仅是一个更有效率的联合国机构,而且是一套更富灵活性的联合国制度。在这样的制度里,国会将有权决定美国在何种程度上参与何种联合国活动或机构。他认为,只有这样,联合国各成员国“主权的绝对性和排他性”才能得到再一次的强调,反之,“联合国如果变成了主权实体,这将成为萦绕在美国人心中的梦魇,也预示着美国对联合国支持的破产。如果联合国反对进行这样的改革,”赫尔姆斯警告道,“这将是联合国迈向终结的第一步”。^②正如评论指出的,虽然赫尔姆斯并不是当年的孤立主义者,但他的措辞和姿态俨然是当年在国会反对批准威尔逊国际联盟的那一套。^③

赫尔姆斯对联合国改革的要求来源于他自己对联合国的功能和未来的界定。他在回忆录中这样写道,联合国应该是一个纯粹的“合作性组织”,不应对主权国家的行为说三道四。他还明确地指出,任何人、任何国际组织都不能为美国作出决定,“只有美国才能决定美国的事情。如果我们发现威胁,我们就为保卫我们的安全而付之于行动”。联合国应该集中精力完成的任务,包括“减少人口贩卖”,“禁止一切形式的人类克隆”,以及“解决网络犯罪和知识产权盗窃行为”。除此以外,联合国还有义务推进“妇女和儿童的权利”,对自然灾害作出反应以及为紧急救助提供便利。^④在赫尔姆斯的眼中,这些功能性目标才是联合国真正职责之所在。

① Helms, “Saving the UN,” pp. 5~7.

② Helms, “Mr. Boutros-Ghali Has to Change His Tune.”

③ Bernard L. Bongang, “Dimensions of Grandeur: The United States Congress and the Politics of Funding the United Nations,” Ph. D Dissertation, University of South Carolina, 2005, p. 209.

④ Helms, *Here's Where I Stand: A Memoir*, New York, N. Y. : Random House, 2005, pp. 245~246.

二 《赫尔姆斯一拜登法》

1997年是美国拖欠联合国会费超过10亿美元的第三个年头。这年1月,新上任的联合国秘书长科菲·安南来到华盛顿,敦促美国支付其欠款。克林顿总统向安南坦陈,赢得赫尔姆斯和其他国会保守派议员的支持是美国支付拖欠款项的关键。当安南转向国会请求帮助时,他从赫尔姆斯那里得到了一个出人意外的奖励,赫尔姆斯承诺他将很快在参议院提出一项包含“联合国改革基准条件”的拨款计划。^①

与一年前抛出的最后通牒相比,赫尔姆斯这次的态度似乎突然柔和了许多,增加了灵活性,他甚至保证将与这位新的秘书长合作。然而,这显然并不意味着赫尔姆斯改变了他对联合国的态度。事实上,如前文所示,将先决条件附加在拨款议案中一直是他的施压手段之一。如果赫尔姆斯这次提出的议案最后承诺支付拖欠的会费,那就意味着他提出的联合国改革条件得到了落实,他也就实现了自己的目标;但如果改革条件不被接受,那么他提出的条款仍可以完全被看作是国会再次为支付欠款设置的障碍。就在前一年,他还在一次参议院听证会上承认,“我们已经尝试过了,对拨款附加先决条件的方法并没有奏效”。^②因此,重要的是他所提条件的内容本身,而不是他愿意“以改革换拨款”的姿态。这年能否达成实际的成果,仍然还是未知数。不过,可以肯定的是,新秘书长的到来预告了新一轮讨价还价的开始。

经过数月的协商,赫尔姆斯和外交关系委员会少数党首席成员约瑟夫·拜登(Joseph R. Biden, D. Delaware)最后终于就联合国改革和缴纳欠费达成了初步的协议,他们将其命名为“1997年联合国改革法案”,(通常被称为《赫尔姆斯一拜登法》),作为1998和1999财政年度拨款议案的一部分在参议院提出(S. 903)。^③按其规定,美国在三年内将向联合国支付总额为8.19亿美元的欠款,更为重要的是,这笔金额的使用和克扣都被作了仔细而又严格的规定。该议案进一步降低了美国分摊的联合国会费水平,“任何联合国成员分摊到的联合国或任何联合国特别机构的常规预算不得超过20%”。^④

① Steven Lee Myers, “UN Chief, in Washington, Finds Climate Much Warmer,” *New York Times*, January 23rd, 1997, A10; John M. Goshko, “In Shift, UN Chief Meets with Helms on Reforms,” *Washington Post*, January 24th, 1997, A1.

② Quoted from Edward C. Luck, *Mixed Messages: American Politics and International Organization 1919~1999* (Washington, D. C.: Brookings Institution Press, 1999), p. 245.

③ *Congressional Record*, 105th Cong., 1st Sess., June 17, 1997, S5785~5789.

④ Section 2231, S. 903.

值得特别指出的是,在参议院的辩论中,赫尔姆斯把对美国主权的威胁描述成一个潜在问题,尽管拜登则认为这种危险的可能性“基本上为零”。^①在赫尔姆斯的坚持下,该议案单列出一个次章(Subchapter B),用以保护美国的主权。该章特别规定确保:

- 美国宪法至高无上;
- 联合国没有主权;
- 联合国不得收税;
- (联合国)不得有常备军;
- (联合国)不得征收利息费用;
- 保护美国财产权利等。^②

另一个值得深思的是所谓的“退约”条款。在11月16日提出的议案最初版本里,赫尔姆斯坚持要求,若缴纳给任何国际组织的年度费用总额超过9亿美元,美国“将退出该国际组织或者在下一财政年度削减美国所分摊费用,”该条款还进一步规定,所有退约手续应在一年内完成。^③不过,之后参议院通过的最后版本删除了这些与威胁退出联合国相关的内容。民主党参议员萨班斯(Paul Sarbanes)坚决反对这一挑衅性的内容,主张将其全文删除,转换成更为温和的言辞,即“在1999年和2000年财政年度,任何国际组织分摊的会费不得超过9亿美元。”这一修改虽然对金额的规定没有任何变化,却充分显示了参议院中的温和派对带有强烈孤立主义色彩的语言的极度敏感与强烈反击。对他们来说,这种退约威胁是不可接受的。正如萨班斯所言,“暗示我们在考虑退约或者在某些条件下要求退约,在我看来将有损于我们的国际领导地位。”^④在民主党和共和党温和派的压力下,赫尔姆斯最后被迫同意删除他提出的修正案。

外交关系委员会中的参议员在这一问题上大致可以分为两派,像共和党参议员卢格(Richard Lugar)这样的国际主义者认为必须无条件向联合国纳费,而拜登作为资深的民主党人则选择了实用主义的道路,他一直与赫尔姆斯保持着磋商,修改付款条件。卢格敦促国会同意在未来两年里无条件支付联合国8.19亿美元,他在参议院的演讲中问道,“美国这样的国家怎么可以连续几年拖欠联合国高达10亿美元的巨

① Vita Bite, “UN Funding, Payment of Arrears and Linkage to Reform: Legislation in the 105th Congress,” *Congressional Research Service*, The Library of Congress, updated April 24th, 1998.

② Section 2211, S. 903.

③ Section 2101(g), S. 903.

④ *Congressional Record*, 105th Cong., 1st Sess., June 17th, 1997, S5738~5739.

款呢？”^①对卢格来说，当初美国对联合国的承诺以及过去半个世纪的美国外交政策，都是在国际主义思想指导之下建立和发展起来的，他认为赫尔姆斯不能对其横加破坏。他警告说，这些条件将“危及联合国的存在”。^②然而，他的修正案在参议院投票中遭到了否决，只有 1/4 的参议员（25~73）投票赞成他的意见，远远低于所需要的简单多数。

拜登在这个问题上显然更加务实，他愿与赫尔姆斯讨价还价，也得到了克林顿政府的支持，他还争取到了其他参议员的支持。两党议员当时对向支付欠款追加特定条件的做法表现出了的空前支持。“我认为这是一笔不错的交易，”拜登说道，“赫尔姆斯显示出良好的意愿，而我也时刻保持着与行政当局的磋商，总的来说，最后的安排也还算可以。”^③对于拜登来说，要达成协议，做出某些妥协是必要的，也是可以接受的。拜登自己列出了两个原因，一是为了结束美国和联合国之间的争论，二是可以借此改革并加强联合国。^④只是，拜登的合作意愿或多或少都暗示了他对赫氏所持立场的某种默许，从而一定程度上增加了赫尔姆斯在这一问题上的政治资本，如此一来，对联合国的批评和不满也随之得到了更多人的关注和肯定。与此同时，这种短暂的跨党派合作也表明，克林顿政府实际上也希望加速联合国改革，只是对赫尔姆斯运用的逼迫手段尚存疑虑。

《赫尔姆斯—拜登法》最后在参议院赢得 90 票对 5 票的绝大多数支持。很明显，赫尔姆斯成了这次投票的最大赢家，因为参议院通过的议案反映了绝大部分他原先提出的付款先决条件。然而，参议院的支持只是成功的第一步，该议案要成为法律还必须获得众议院的支持。而在实践中，国会中的保守派并不一定全都会跟随赫尔姆斯的脚步。在众议院的辩论中，反对堕胎的保守议员们提出了另一项条件，要求将支付欠款与终止联合国计划生育政策挂钩，他们在众议员史密斯（Christopher Smith）的带领下，对《赫尔姆斯—拜登法》增加一款，禁止将所拨资金用于在海外施行堕胎或推动堕胎权利的组织。而克林顿则明确表示，他将与堕胎相关的问题视为原则性问题，会不惜动用否决权反对这一附加条件。这一对峙为《赫尔姆斯—拜登法》的迅速通过制造了不小的障碍。

赫尔姆斯在这个过程中左右为难。一方面，他已经与克林顿政府就还款条件达成协议，而且重要的是这些条款主要都是他发起和倡导的，被普遍视为是他在政治上

① *Congressional Record*, 105th Cong., 1st Sess., June 17th, 1997, S5722.

② Jim Hoagland, “Appeasing Jesse Helms,” *Washington Post*, June 22nd, 1997, op-ed, C07.

③ Thomas W. Lippman, “Helms Backs Bill to Pay UN Debt; Other Key Senators Agree on Foreign Affairs Reorganization,” *Washington Post*, June 11th, 1997, A1.

④ Joseph R. Biden Jr., “Good Deal on UN Dues,” *Washington Post*, July 2nd, 1997, op-ed, A23.

的一次胜利；但是另一方面，他也一直是国会里坚决反对堕胎的代表人物之一，在这一问题上如果立场摇摆会有政治风险。不过，赫氏在给安南秘书长的信中保证，他会“力促议案得到通过”，^①虽然他确实履行了自己的承诺，联合其他参议员在参众两院联席会议中一起施压，试图让史密斯等放弃挂钩条款，他们的努力并没有能够马上兑现。^②

在实践中，赫尔姆斯采取的策略是，一方面将失败归于克林顿当局，另一方面推动拨款与反堕胎的脱钩。他的文章要求总统放弃顽固不化的态度，指出“没有人能从这个议案里得到他所要的全部东西，和很多其他参议员众议员一样，我也作了相应的妥协。”他还说，如果这次拨款没有获得批准，国际主义者们应该怪罪克林顿而不是国会。^③在7月份给安南的信中，赫尔姆斯再次批评克林顿在这一问题上的缺乏弹性，指责他没有认真与国会开展合作，宣称“在联合国的问题上应归咎于克林顿，他应该认识到他应当与美国政府的其他部门合作，而不是将其作为政治斗争。”^④不过，另一方面，赫尔姆斯也向众议院清晰地表明了他对挂钩的反对立场。他写信给时任众议院议长的哈斯特德(Dennis Hastert)，敦促他指定参加联席会议的众议员与参议院代表一起讨论议案的新版本，在信中他表达了对议案被搁置的失望，他写道，“很不幸，在过去几年中，贵院将该议案与一些尚有争议的议题联系起来，结果推迟了议案的顺利通过，这种挂钩意味着它不可能获得参议院的支持，而且还肯定会被总统否决。总之，我反对这样的挂钩。”^⑤总的来说，赫尔姆斯表现得相当务实，他的这种态度，让一向对其主张不能苟同的自由派媒体都刮目相看，称赞他在这一问题上“表现出了更多的责任感”。^⑥

当克林顿在1998年否决了带有反堕胎条款的《赫尔姆斯一拜登法》时，美国拖欠联合国会费的总额再次增加。那一年，如果不是行政当局设法腾出2.5亿美元，美国就可能面临失去联合国大会投票权的尴尬局面，因为根据联合国宪章第19条的规定，会员国拖欠财政款项数目达到或者超过前两年所应缴纳的数目时，将丧失在联合国大会的投票权。

到了1999年，随着还款期限的不断逼近和压力的不断增加，国会和克林顿政府

① Letter Helms to Annan, December 4, 1997, Jesse Helms Center Unprocessed, North Carolina. (Hereinafter cited as JHC Unprocessed)

② Steven Lee Myers, "A Paradox for Helms on an Abortion Issue," *New York Times*, August 1st, 1997, Section A, p. 18.

③ Helms, "A Day to Pay Old Debts," *New York Times*, September 21st, 1998, A19.

④ Helms to Annan, July 20th, 1998, JHC Unprocessed.

⑤ Helms to Hastert, November 9th, 1999, JHC Unprocessed.

⑥ "A Costly Deal on UN Dues," *New York Times*, November 17th, 1999, A24.

终于就《赫尔姆斯一拜登法》的最新版本达成了妥协。新的协议在与堕胎相关的问题上,授权总统免除对资助金额在 1500 万美元以下的组织的限制条件,代价是削减 1250 万美元在人口控制项目方面的拨款。

事实再次证明,克林顿政府在推动联合国改革的问题上和赫尔姆斯的观点大体一致,都坚持认为联合国应在美国领导下进行深入的改革,从而变得更加节省高效,不过在推动的方式上,政府不像赫尔姆斯那么无所顾忌、咄咄逼人。国务卿马德琳·科贝尔·奥尔布赖特在克林顿第一届任期担任美国驻联合国大使,当时她对联合国改革持支持态度,在《赫尔姆斯一拜登法》讨论过程中,作为国务卿的她强调的是联合国对美国的重要性及其已经取得的改革成果。“联合国在过去五年所做的改革已经超过了以往 45 年的总和,”她劝那些执迷于苛刻条件的人们,“我们所提的要求和期望应该现实一些。”^①

总的来说,赫尔姆斯关注的焦点主要包括三部分。第一,联合国应该大幅减少财政开支并切实提高工作效率,以便更好地为美国国家利益服务;第二,美国分摊的联合国会费以及对维和行动的财政贡献应该降低到一定的水平;第三,美国的主权在联合国活动框架内应该得到充分保障,国际税收,常备军或者一切超国家的国际法庭都超越了赫尔姆斯概念中作为国际组织应该享有的权力。简单地说,在这场斗争中,赫尔姆斯最关心的是如何在联合国体系中维护美国主权,保护美国在自己所付款项的使用方式和方向上的权利。用他自己的话来说,《赫尔姆斯一拜登法》要解决的是三个问题,(1)联合国需要控制花销,(2)其他国家需要提高对联合国会费的支出,而不是总搭美国“便车”,(3)美国也有尊重法定协议的职责。^②

三 赫尔姆斯在联合国的外交

根据国会和总统达成的最终协议,《赫尔姆斯一拜登法》授权在三年内分三个阶段向联合国支付总额为 8.19 亿美元的欠款,其中每一阶段都要求联合国接受一定的改革基准条件。第一阶段的条件规定,美国国务卿必须向国会证明,联合国充分尊重美国主权,该阶段涉及的 1 亿美元的拨款在 1999 年底成功拨付给联合国,从而确保了美国在联大的投票权。第二阶段的拨款则是在 2000 年,包括 4.75 亿美元的联合国会费及 1.07 亿美元与维和行动相关的费用。这一阶段的关键条件是要求将美国

^① Madeleine K. Albright, “The Role of the UN and Its Relationship to the United States,” *US Department of States Dispatch*, October 1998.

^② Helms, *Here's Where I Stand*, p. 244.

分摊的联合国常规预算的比例从 25% 降低到 22%，将其支付维和费用的比例从 31% 降低到 25%。第三阶段也是最后一个阶段规定，在某些联合国特别机构（包括世界卫生组织，国际劳工组织和粮农组织等）进行预算精简并且联合国改革其人事制度的条件下，国会才授权缴纳 2.44 亿美元。该阶段的条件还包括将美国分摊会费的比例从 22% 进一步降低到 20%，不过总统有权免除这一规定。^①

赫尔姆斯主导提出的这些条件，即使不算过分也至少应该说是相当苛刻的。安南秘书长对此当然心知肚明，他曾试图通过最后的努力说服赫尔姆斯，放宽条件，增加美国分摊会费的比例。他在 1999 年 3 月给赫尔姆斯的信中甚至直截了当地表明了联大可能接受 22.5% 的底线，但是他同时也写道，“我从不认为也没有说过有可能降低到 20%。”^②不过，赫尔姆斯对于付款条件寸步不让，他在回信中提醒安南，“我不知道是谁给我写的这封信，最后签了你的名字。我必须说明的是，在这方面没有任何讨价还价的余地。”赫氏在信中宣称，在这一问题上，他从未想过要对 20% 的基准条件做任何退让，他并进一步澄清说自己从未提到过 22.5% 的可能性。^③

第一阶段拨款之后，如何对第二阶段降低美国缴费比例的条件作出回应成为了解决联合国财政危机的重要问题。2000 年 1 月，就任不久的美国驻联合国大使霍尔布鲁克（Richard Holbrook）邀请赫尔姆斯在联合国安理会发表演讲，霍尔布鲁克试图通过这一演讲缓解联合国与美国国会之间的紧张关系，也让联合国对国会扮演的重要角色有进一步的了解。据说，赫尔姆斯起初希望在联大发表他的演说，可是联合国宪章规定只有国家首脑或首脑代表才能享受这一待遇。^④但无论如何，赫尔姆斯因此成为了有史以来第一个在联合国安理会发表演讲的美国国会议员。

然而，这一外交努力最后完全变成了赫尔姆斯对联合国提出单边主义要求的宣告大会，他的演讲几乎通篇都是他对联合国现状的不满。赫尔姆斯本来就不是一个外交官，正如他自己坦率地承认，他演讲中所用的语言比起外交措辞来“更显得直白生硬一些”。在他的演说中，赫尔姆斯表达了对联合国的沮丧甚至憎恨之情，声称美国人民告诉他，联合国将美国称作“赖账者”，还在联大表决中反对美国，并且还在对美国违反人权纪录作调查。他指责联合国忘恩负义，并且强调指出，美国去年（1999 年）总共向联合国提供了“10,179,000,000 美元”之多（包括 14 亿美元的会费和 80

① Pomper, Miles A., "UN Security Council Cool to Debt Payment Proposal Despite Wooing By Helms," *Congressional Quarterly Weekly*, April 1st, 2000, Vol. 58, Issue 14, p. 784.

② Annan to Helms, March 18th, 1999, JHC Unprocessed.

③ Helms to Annan, March 22nd, 1999, JHC Unprocessed.

④ Betsy Pisik, "UN Critic Helms Eyes Rapprochement; Set to Address Security Council," *Washington Times*, January 20th, 2000, A9.

多亿美元的维和费用)。他警告外国代表说：“我们花在联合国上的钱不是慈善事业，相反，这是一笔投资——美国人民有权要求回报的投资。他们希望联合国进行改革，提高效率，尊重美国主权。”随后，作为他的杀手锏，赫尔姆斯举出了美国国会在拨款问题上的权力。第一，美国是联合国事业的最大投资者，而国会对美国纳税人的“投资”拥有决定权，并且坚持联合国必须以改革换取美国的投资。第二，如果联合国不照单全收，甚或采取诸如取消美国在联大投票权的报复措施，国会也会对联合国回之以报复措施。^①

维护美国主权是赫尔姆斯演讲的主题。他反复强调联合国必须尊重美国国家主权，“主权”一词，在他的演讲中一共出现了16次之多。与此相关，他否定了建立联合国国际刑事法庭(International Criminal Court)的努力，将国际法诬蔑为“为阻碍自由进程而编造的理由”。他认为，50年前美国参议院批准联合国宪章的时候，“我们没有向联合国让出一寸美国的主权，在我们的体制中，国际条约被批准后只是作为美国国内法而存在的，(因为)没有条约或法律可以超越这部所有美国人都奉之为神圣的文件：美利坚合众国宪法。”^②

为了加强他的论点，赫尔姆斯搬出了曾任外交关系委员会主席的洛奇作为他的论据。他将《赫尔姆斯一拜登法》比作洛奇反对威尔逊国联的14条修正案，宣称那些主张无条件付款的努力是注定要失败的，就如同80年前威尔逊总统加入国际联盟的提议没有得到国会同意那样。他还援引洛奇的例子指出，当年洛奇提出的条件包括“确保美国对其内部事务的全权；国联不可限制任何美国公民的权利；国会维持它对部属美国军队的全权，等等”，暗示他现在提出的条件与洛奇相差无几，并说，如果当年威尔逊向洛奇的条件作出妥协，国际联盟就不会失败。^③对赫尔姆斯来说，美国现在提出的付款条件正如同当年洛奇的入联条件一样。在两个月之后与联合国代表们进行圆桌讨论的时候，赫尔姆斯再次提到洛奇和失败的国联，并且补充说：“我们不是要终结国际联盟，我的委员会是在向联合国伸出友谊之手。”他试图缓和自己在演讲中表现出来的强硬姿态，指出加强美国和联合国关系的条件是尊重“美国的主权和独

① Address by United States Senator Jesse Helms, R-NC, Chairman of the Senate Committee on Foreign Relations, Before the United Nations Security Council, New York, January 20th, 2000.

② Ibid.

③ Ibid.

立”。^①

不过,与对美国主权的刻意强调形成鲜明对比的是,赫尔姆斯赞同世界各民族拥有“边界以外权利”的说法。“当世界上的被压迫民族呼唤救援时,世界上的自由民族对此作出反应是一种最基本的权利。”他还将其形容为“不可剥夺的权利”,指出就像1980年代的“里根主义”那样,美国对科索沃、伊拉克和古巴的干预,都无需通过联合国得到“合法化”证明。联合国能做的是为之提供帮助,安理会可以做的是促进“志愿联盟”的行动,实施制裁措施并为相关国家提供后勤支持。^②

赫尔姆斯演讲之后,多数安理会代表都发言表示反对。荷兰代表瓦尔苏姆(Peter van Walsum)更是针锋相对地指出,他本人在学校读书时就认识到,如果1920年美国参议院批准国际联盟盟约,那么第二次世界大战就不会发生:“如果我没有记错的话,当初只有16名参议员反对美国加入国联。”他补充道,“你(指赫尔姆斯)将会意识到,无论是对我这一代的荷兰人还是对所有人来说,没有美国的联合国将功亏一篑。”^③

赫尔姆斯在联合国持续两天的“外交”努力让克林顿政府异常尴尬。他提出的警告不禁让人对美国对联合国的承诺产生了忧虑,作为参议院外委会主席的赫尔姆斯在联合国安理会上的慷慨陈词,似乎又让人们听到了80年前洛奇的声音,突然意识到美国半个世纪以来的外交原则在赫尔姆斯口中是多么的脆弱。国务卿奥尔布赖特马上对此作出了澄清,她向外国领导人保证,赫尔姆斯的观点不能代表美国政府的立场:“只有总统和行政部门才能代表美国,我和政府相信多数美国人在看待我们的国际地位及与联合国关系的问题上,与赫尔姆斯相差甚远。”与此同时,拜登也出面澄清国会的立场,他说:“赫尔姆斯关于美国主权的担心完全没有必要,绝大多数民主党和共和党参议员对他的担心并不认同,也从来没有考虑过美国要从联合国退出。”^④

但是,无论如何,赫尔姆斯的外交仍在继续进行。两个月后,作为回应,他邀请安理会15个成员国的代表赴华盛顿对国会山进行访问,为他们在哪里上了一堂生动的美国政治和历史课,主题是“参议院在美国外交政策中扮演的角色”。赫尔姆斯带领

① Opening Statement of Hon. Jesse Helms, Roundtable Discussion with Members of the United Nations Security Council: Critical Issues before the United Nations, March 30th, 2000, quoted from “The Future of US-UN Relations: A Dialogue Between the US Senate Committee on Foreign Relations and the UN Security Council,” Senate Hearings, Committee on Foreign Relations, S. Hrg. 106~777, Government Printing Office, 2000, pp. 116~117.

② Helms Address before the Security Council.

③ “Remarks by Senator Jesse Helms to the United Nations Security Council,” *Federal News Service*, UN Headquarters, New York City, New York, January 20th, 2000.

④ Colum Lynch, “Helms’s View Is Not US’s, Albright Tells UN,” *Washington Post*, January 25th, 2000, A14.

各国代表参观了国会，在欢迎词中，他用辅导员的口吻提醒代表们，参议院在决定美国外交政策时扮演着一种“独特的角色”。“我知道你们通常都以为只有总统才代表外交事务，在美国可不是这样的。”他指出，美国参议院有权批准或否决国际条约和对国际组织的拨款，“（你们可能都不知道，）所有的驻外大使人选都必须获得参议院同意，所有涉及纳税人钱财的对外拨款必须获得国会授权。”^①赫尔姆斯用这种方式向代表们表明，国会在决定美国和联合国关系中有其法定的权利，联合国若要继续获得美国对它的支持和承诺，必须通过国会这一关。

实际上，即使没有赫尔姆斯再三的警告，联合国的多数代表对其中利害也心知肚明，正如荷兰代表瓦尔苏姆所说，美国实质上是在对联合国进行讹诈，因为它知道这个国际组织如果没有美国的合作将一事无成，“我们不是被你的论点说服的，而是被我们自己的利益所说服。”^②

赫尔姆斯在联合国的演讲和努力可以从各种角度进行评价。他当时作为外委会主席带领外委会成员对联合国进行了集体访问，还就地召开关于美国和联合国关系的听证会。联合国安理会也是第一次集体访问美国国会。赫尔姆斯领导下的参议院外交关系委员会在这一系列事件中体现出了巨大的权力和影响力。

赫尔姆斯对联合国提出的要求不仅仅只是重现了当年洛奇作为外委会主席时对美国外交政策的决定性影响，而且还体现了一种更加主动和强硬的姿态。这一次，赫尔姆斯不只是一要对总统的提议或国际组织的规定做出保留和修正，他还决心通过主动的立法手段对行政当局施加压力，重塑美国的联合国政策，甚至直接对联合国的组织和结构做出规定。更为特别和重要的是，他本人还直接奔赴联合国，敦促其会员国接受他的改造方案。作为一名参议员提出维护美国主权和自由的目标本来并不是特别奇怪，然而，在拒绝偿还巨额欠款的同时还强行向债权人提出条件要求其减免债务减少开支甚至还威胁退出游戏，就成为一件令人啧啧称奇的怪事了。而且，赫尔姆斯提出的要求，在削减美国会费比例的同时也意味着联合国其他会员国必须随之提高各自的会费比例。他的这些主张不仅反映了当时国会在塑造联合国政策方面的巨大权力，更体现出美国在处理与联合国关系中的绝对优势地位。不过，必须承认的是，在当时的条件下，要继续维持联合国的存在和运作，接受赫尔姆斯所提出的付款条件几乎是唯一的出路。

赫尔姆斯演讲中所含的威胁性退约语言，不但令人怀疑他赶赴联合国说服各国

① Welcoming Remarks by Hon. Jesse Helms, Delivered in the Old Senate Chamber of the US Capitol, March 30th, 2000, quoted from *The Future of US-UN Relation*, p. 113.

② Dave Boyer, “Affable Helms Makes ‘Friends’ on the Hill; Hosts Wary UN Security Council,” *Washington Times*, March 31st, 2000, A1.

代表接受国会主张的诚意,还充分反映出国会议员在处理对外关系时巨大的甚至是缺乏原则的灵活性,这也可以称为赫尔姆斯外交的一大特色。如果联合国不接受《赫尔姆斯一拜登法》,“这将标志着美国结束其对联合国的支持,”他这样警告安理会上的各国代表,“如果联合国自找麻烦,擅自将权威强加到美国人民的头上,我可以坦率地说,这将导致美国最后退出联合国。”^①赫尔姆斯至少在三个场合中表达过他的这种退约威胁。他在发表于《外交》杂志上的文章中也声称,如果联合国不实行真正的改革,他将“带领美国退出”。^②之后他又将退约条款写进了《赫尔姆斯一拜登法》的第一版中。但实际上,退出联合国并不是他的目标,也根本不是一种可行的方案,这一点赫尔姆斯心里很清楚,他知道这根本不可能完成,也并不值得认真考虑。^③他在后来的回忆录里承认,美国不应该撒手放弃联合国,并坦言,如果联合国不再存在,美国仍需建立一个类似的组织。^④

实际上,赫尔姆斯对自己的演讲及美国与联合国关系的预期比他表现出来的要现实得多。在他的设想中,与联合国的新关系应建立在“尊重美国主权和理解美国纳税人的投资”的基础之上,他称自己的演讲是把成千上万写信给他的美国人的担心直接带到联合国的一次难得的机会。^⑤对于赫尔姆斯来说,这次“外交”努力的确既无成本也无风险,他从联合国那里争取来的每一分让步都将为美国纳税人减轻压力。他在通信中写道,他希望能赢得更多的会员国支持,能为美国纳税人争取一份更好的协议。赫尔姆斯和拜登合作达成的协议本身就已节省了数以亿计的美元,他希望“联合国变得更好更省钱”,与此同时,美国也应实行一种“明智的外交政策”。^⑥预期既然如此现实,难怪即使演讲招致了各国代表的尖锐批评,赫主席自己仍用“惊讶和愉快”来评价他访问联合国的效果:迄今为止得到的是来自大多数联合国会员国“出人意料的肯定反应”。^⑦

在美国强大的压力下,联合国最后只得接受《赫尔姆斯一拜登法》中规定的大部分条件。联大同意将美国每年的分摊会费从25%降到22%(一年至少少交3800多万美元),这是28年来联合国第一次降低美国的分摊比例,还同意美国负担的联合国维和费用比例从31%降低到2004年的约26%,同意恢复美国在联合国行政及预算问题咨询委员会(Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions,

① Helms Address before the Security Council.

② Helms, “Saving the UN,” p. 7.

③ Rosalind K. Haley to Helms and Helms to Haley, April 23rd and April 25th, 2001, JHC Unprocessed.

④ Helms, *Here's Where I Stand*, p. 245.

⑤ Helms to Mike Tysor, February 7th, 2000, JHC Unprocessed.

⑥ Helms to Joseph Hooper, February 7th, 2000, JHC Unprocessed.

⑦ Helms to Dennis DeConcini, February 17th, 2000, JHC Unprocessed.

ACABQ)的代表权,另外,联合国还按照赫尔姆斯的要求建立了一套新的预算系统。拜登后来感叹道:“就像只有尼克松才能去中国那样,只有赫尔姆斯才能搞定联合国。”^①

四 结 论

冷战结束后,美国和联合国之间的关系也进入了过渡调整时期。克林顿政府关于“肯定性多边主义”(assertive multilateralism)的宣言遭遇到赫尔姆斯的坚决反对甚至围追堵截。赫尔姆斯自上任外交关系委员会主席开始就表达了要重新评估美国对联合国及参与维和行动承诺的决心,此后又以维护美国宪法和主权之名,置国际义务和盟国反对于不顾,主导了这场以国会为平台,单方面扣留拖欠联合国的巨额会费并压迫联合国接受其改革条件的风波。与80年前的洛奇不同的是,赫尔姆斯不仅赢得了克林顿政府的支持,而且还迫使联合国各会员国接受了他提出的苛刻条件。

但是总体来看,参与决定美国联合国政策的各股政治力量都体现出了不同的立场,即使在国会中观点也大相径庭。克林顿政府支持要求联合国改革的呼声但对采取强硬立场留有余地,在这种前提下,拜登作为政府代表与赫尔姆斯进行磋商,希望尽力减少对美国与联合国之间关系造成的冲击。但是,克林顿总统坚决反对将联合国政策与人口控制政策挂钩,而国会中以众议员史密斯为代表的反堕胎保守力量在共和党高层支持下坚持将挂钩条款附加在参议院版本中,从而引入了国内政治斗争,使《赫尔姆斯一拜登法》的最后通过进一步复杂化。赫尔姆斯在批评联合国的同时也是反对堕胎的代表人物,理论上他当然希望政府能做出更多的让步,同时接受这两项要求,但在必须选择舍弃一项的时候,赫尔姆斯体现出了他务实的一面,敦促两者的脱钩。

由赫尔姆斯主导的这场外交斗争鲜明地体现了美国国会外交的一些特点。作为参议员的赫尔姆斯不是政府官员,但他附加种种前提条件的拨款议案最后成为美国法律,直接规定了美国和联合国的关系,而且他在联合国的发言也基本上不受外交口径的束缚,是一场不使用外交语言的外交活动。这种看似与政府政策对立并且令政府难堪的言行最后却能为美国赢得政府通过常规途径很难获取的利益,客观上维护了美国的国家利益。^②当然,由于美国国会两院的议员人数众多,观点各异,要达成协

^① Jim Abrams, "Senate Approves Payment of Dues Owed United Nations," *Associated Press*, February 7th, 2001.

^② 对此问题的精辟论述,参见王缉思:《美国霸权的逻辑》,载于《美国研究》2003年第3期,第7~29页。

议形成统一的声音在多数情况下都不是一朝一夕就能办成的,国会外交因此在效率方面大打折扣。

赫尔姆斯外交努力的另一个客观效果是极大地恢复并提升了参议院外交关系委员会在美国外交政策中的权力。自从富布赖特主席之后,继任外交关系委员会主席的领导能力和影响力日渐削弱,^①导致该委员会的权力日趋下降,某些权力甚至被逐渐转移到其他委员会,比如外委会连年达不成与对外关系授权法相关的协议,使这一议题越来越多地受到参议院拨款委员会的制约。而在赫尔姆斯任职主席期间,外交关系委员会首次作为一个立法机构对联合国进行了访问,并且继之受到安理会的回访,这无疑开创了美国国会和联合国关系的新局面,大大提升了外交关系委员会的影响力。赫尔姆斯作为该委员会主席在安理会发表的公开政策演讲,其内容不受政府政策原则的约束,但其影响力和轰动性显然比多数严格按照政府外交政策原则和口径的政府首脑演讲要大得多。当安理会会员国代表在美国国会接受赫尔姆斯的“历史教育”时,行政当局充其量也只是一个配角,克林顿总统甚至坦率地承认他在拨款问题上无能为力,建议安南直接向赫尔姆斯提出请求。

从历史的角度看,赫尔姆斯对联合国提出的主要要求,与他的前任们对国联和联合国提出的坚持和保留条款基本上如出一辙。他们一以贯之坚持的核心,不是别的,正是要保留美国自由行动的权利。而要达到这个目标,通常是先设法确保美国宪法或主权至高无上的地位,特别是强调宪法赋予国会的权力。他们在这个问题上都采取了一种共同的态度,即对国际组织权力和作用的深刻怀疑甚至否定。美国学者、美国外交关系委员会资深顾问沃尔特·米德指出,赫尔姆斯和洛奇、范登堡一样,都扮演了一种“类似于国际主义的支持者和怀疑者之间的中间人”的角色。^②因此,赫尔姆斯只是遵循了国会特别是参议院外交关系委员会主席在制定美国对国际组织政策过程中发挥巨大影响力的传统。在这一共同特点的背景下,再对他们的外交思想进行孤立主义或国际主义的归属定性似乎已经没有必要了。

胡菁菁: 北京大学国际关系学院博士研究生

① James M. McCormick, “Decision Making in the Foreign Affairs and Foreign Relations Committees,” in Randall B. Ripley and James M. Lindsay, *Congress Resurgent: Foreign and Defense Policy on Capitol Hill*, Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1993, p. 141.

② Walter Russell Mead, “Why the World Is Better for Jesse Helms,” *New York Times*, April 22nd, 2001, p. 4.

美国公益基金会兴盛原因的 制度经济学分析

王 雯

〔内容提要〕本文试图运用制度经济学理论,从文化、经济与法制三个方面分析美国公益基金会兴盛的原因。本文认为,美国公益基金会的兴盛并非偶然,它得益于美国的社会文化传统、成熟的市场经济及健全的法治环境。美国社会文化传统在民间形成了一种独特的公益慈善观念,成为美国社会自发捐赠和建立公益基金会的思想源泉。在较为成熟的市场经济体制下,美国社会有大量财富积累、发达的资本市场和能够激励慈善捐赠的税收制度,这些条件为公益基金会的发展提供了充足的资金来源与捐赠意愿。美国健全的法治体系一方面维护了公益基金会的独立实体地位,使之享有充分的自主权和广阔的活动空间;另一方面又将公益救济和置于政府的依法管理与公众舆论的监督之下,为公益基金会的健康发展创造了良好的法治环境。

关键词:美国经济 美国文化 基金会 制度

美国的慈善团体众多,其中最具经济实力也最具社会影响力的当属公益基金会。^①为了避免混淆,有必要首先对公益基金会的概念进行界定。^②根据基金会中心的

① 国内对此也有“基金会”、“慈善基金会”等称谓。著名学者资中筠教授在她的著作《财富的归宿:美国现代公益基金会述评》第10页对“公益(philanthropy)”与“慈善(charity)”两词的含义进行了细致的区分,将其定名为“公益基金会”。

② “基金会”对应的英语单词“foundation”在美国的用法很多,所以含义不易确定。有些从事公益慈善事业的基金会并未冠以“基金会”的名称,比如纽约的卡耐基公司(Carnegie Corporation of New York)、芝加哥社区信托(the Chicago Community Trust)、杜克捐赠基金(the Duke Endowment)、洛克菲勒兄弟基金(Rockefeller Brothers Fund),但它们都是著名的捐助善款的基金会;而另一些不为公益慈善事业提供资金的非营利性机构也称自己为“基金会”,如传统基金会(the Heritage Foundation),它是美国一个具有保守主义色彩的著名思想库。为了厘清定义,基金会中心用“从事慈善拨款的基金会(grantmaking foundation)”来特指公益基金会。

定义,它是“一种依照各州法律建立的、以非营利性公司或慈善性质信托为形式的实体。它的主要目的是向那些与己无关的、致力于科学教育文化宗教或其他慈善事业的组织、机构或个人,提供资金支持。”^①

美国现代公益基金会已有一百多年的历史,发展势头至今依然强劲,有较强的社会影响力。2006年,美国有各类公益基金会7.2477万家,总资产达6147亿美元,比2005年总资产增长11.6%,为公益事业提供资金390亿美元,比2005年的拨款金额增长7.1%。2007年美国公益基金会继续保持蓬勃发展势头,相对于2006年,总资产增长9%,拨款金额增长10%。^②美国公益基金会的投资项目主要集中在健康、教育、公共事业、艺术文化等领域,2006年这几个领域所占总拨款金额的比重分别为23%、23%、14%、12%,可以说,公益基金会的贡献渗透到社会生活的方方面面。^③

尽管古今中外都不乏乐善好施的传统,但都不及当今的美国。公益基金会在美国的盛行并非偶然,这一现象背后的制度因素至关重要。本文主要用制度经济学的一些思想来分析美国公益基金会得以兴盛的种种原因。本文认为,美国的社会文化传统、成熟的市场经济以及良好的法制环境是美国公益基金会赖以生存的三大基石。

一 文化传统与美国公益基金会的思想源泉

在人类社会,制度的产生无非两种途径:一种是人为设计,另一种是自发演进。英国学者卢瑟福(Malcolm Rutherford)认为:“个人可能(经常通过某种集体选择)设计或修正制度,使之发挥或更好地发挥某种作用。与此同时,制度也可能以未经设计的方式产生和延续,成为人们有意行动的无意结果。”^④纵观美国基金会发展的历史,美国公益基金会的制度变迁过程大体上属于后一种情况:社会生活中逐渐产生了对慈善事业的制度需求与供给,并在其历史文化传统的影响下不断调整供需关系,使之趋于均衡,逐渐演化出公益基金会这种当今美国慈善事业的主导模式。

早期自由放任的资本主义大大促进了美国社会经济的发展,大量财富不断积累、集中;但与此同时,美国社会也存在着各种弱势群体,迫切需要经济上的帮助。一方面,贫富差距悬殊暴露出纯粹的自由竞争不能实现资源的有效配置,导致市场失

① 基金会中心的网址:<http://foundationcenter.org/getstarted/onlinebooks/ff/text.html>

② *Foundation Yearbook: Facts and Figures on Private and Community Foundations* (2008 Edition), available at: http://foundationcenter.org/gainknowledge/research/pdf/fy2008_highlights.pdf

③ *Foundation Giving Trends* (2008 Edition), available at: <http://foundationcenter.org/gainknowledge/research/pdf/fgt08highlights.pdf>

④ 卢瑟福:《经济学中的制度》(陈波、郁仲莉译),北京·中国社会科学出版社,1999年版,第98页。

灵；另一方面，美国一贯坚守“小政府”的自由主义传统——在罗斯福新政之前，美国没有任何官方的福利机构和社保政策，社会保障制度的建立远远落后于欧洲发达国家——也加剧了社会不公和矛盾。为了维护社会的稳定发展和良心道义，美国的有识之士不得不进行某种制度创新来缩小贫富差距，促进社会公平。

面对民间财富再分配的制度需求，美国公益基金会应运而生，久而久之就形成了一种社会普遍接受的制度。但这一制度供给的产生并非没有根基，而是深深植根于美国的社会文化传统。根据路径依赖理论，初始的制度选择即便带有偶然性，由于其报酬递增效应强化了这一制度的惯性，仍然会刺激该制度遵循以前制度变迁的轨迹而演进，这在很大程度上制约了其今后的发展方向。道格拉斯·C. 诺斯(Douglass C. North)指出，“历史是至关重要的……人们过去做出的选择决定了他们现在可能的选择。”^①

美国作为英国的前殖民地，在很大程度上继承了欧洲(尤其是英国)的文化传统，其中宗教思想的影响尤为深远。在深受基督教思想影响的欧洲，慈善事业有悠久的传统。圣经中的耶稣视金钱为粪土，要求富人散财，并明确表示追随他的门徒必须放弃家产，因为“富人进天国比骆驼穿针眼还难。”尽管英国工业革命以前的慈善机构都受教会领导，但随着工商业的兴起和教会势力的减弱，民间也开始涉足慈善事业。1601年英国的《济贫法》和《慈善用途法规》是有关慈善事业最早的法律，它为支持或从事慈善事业的公民个人或公民团体提供某些特权。这两部法律规定，凡是以慈善为目的的慈善实体，诸如教堂、医院、学校，都能享受免税待遇。^②英国乃至整个欧洲的宗教慈善思想随着北美移民而移植到美国，成为了美国文化传统的一部分。北美早在殖民地时期就存在扶危济困的慈善组织，它们往往带有宗教色彩。

美国的慈善事业没有仅仅局限于“授人以鱼”，而是逐步转向“授人以渔”。清教徒建立的美国没有“旧大陆”那样根深蒂固的等级偏见，它推崇个人奋斗和勤劳节俭的品德，深信出生贫寒的有志者能通过自己的努力在上帝赐予的这片土地上获得成功。美国社会还普遍认为给子孙留下丰厚的遗产会助长其惰性，不利于其长远发展，甚至贻害无穷。因而美国很早就有富人把自己的财富提供给需要帮助的人，使之能够通过自身的努力而圆其“美国梦”。本杰明·富兰克林就是这些有识之士中的一位。他认为单纯的施舍可能加深贫困，富人应该用财富为别人创造自力更生的机会，从而努力实现无人需要依靠救济的理想社会。除生前开展的诸项慈善事业之外，富兰克林在遗嘱中为波士顿与费城分别留下了1千英镑用于公益事业。尽管它并非真

① 诺斯：《制度、制度变迁与经济绩效》（杭行译），上海三联书店，1994年版，第1~2页。

② 资中筠：《财富的归宿：美国现代公益基金会述评》，上海人民出版社，2006年版，第11页。

正意义上的基金会,但为日后的现代公益基金会的运作确定了基调。^①

19世纪美国经济飞速发展,造就出大批富翁和慈善家,钢铁大王安德鲁·卡耐基就是其中的佼佼者。他创办了若干个公益基金会,并为其他公益机构提供大笔捐赠。他还发展出富有浓郁清教风格的美国式慈善捐赠思想——在其文章《财富》^②中,卡耐基表达了“富人应该成为社会的财富管理人”“带财而死的人可耻”等观点,号召富翁们把自己的财富看作大众的信托基金。他还认为,基金会不是局限于满足当前需要的慈善事业,而是主要从事具有前瞻性的公益事业,要为有抱负的年轻人提供更多的机会;基金会不仅应该关注美国国内,还要跨出国界;基金会不应该被死去的捐资者左右,而应该给予托管人充分的权利以保证基金会能适应不同情况的灵活性。这种财富观和慈善观使卡耐基成为美国现代公益基金会的开创者,对后世影响深远,例如洛克菲勒基金会的创始人约翰·洛克菲勒就深受卡耐基思想的影响。

美国的社会改良运动进一步给富人施加了思想压力,使回馈社会成为富人应尽的一项道德义务。美国历史学家霍夫施塔特(Richard Hofstadter)认为,除20世纪20年代略有逆转之外,从1890年到第二次世界大战可以称为美国的改良时期,包括19世纪末的平民主义运动、20世纪初的进步主义运动和20世纪“新政”,这个时期奠定了美国20世纪的主体政治基调。^③在此期间,美国民众和政府反对贫富悬殊的社会不公,并向各大财阀施压。富豪们作为这个社会制度下的既得利益者,也竭力保持社会稳定、避免动乱和革命,“所以他们所从事的各项改革都是温和的、渐进的和有效的。……现代基金会就是在这种背景下应运而生的。”^④尽管美国政府的社会福利政策的出台曾一度令公益基金会黯然失色,但从20世纪后期开始,随着美国政府削减财政支出,公益基金会的重要性日益凸显。许多人认为,福利事业应该主要由私人承担,这样可以避免官僚作风,因而更有效率。在示范效应和舆论的双重压力之下,美国富豪们慷慨解囊,公益基金会蔚然成风。

需要强调的一点是,美国从1913年起才正式开始征收所得税,1917年才开始对慈善捐赠进行税收减免,而卡耐基基金会、洛克菲勒基金会等公益基金会的建立都在此之前,可见早期成立的大基金会并非出于避税目的,而在于公益慈善的思想意识。^⑤

① Robert H. Bremner, *American Philanthropy* (University of Chicago Press, 1988), p. 8.

② 当时英国报纸转载这篇文章时,将标题改为《财富的福音》(*The Gospel of Wealth*),该标题后来更加广为人知。

③ Richard Hofstadter, “Introduction,” *The Age of Reform: From Bryan to F. D. R.* (Alfred A. Knopf, Inc. 1955, 6th printing, 1965), p. 3.

④ 资中筠:《财富的归宿:美国现代公益基金会述评》,上海人民出版社,2006年版,第24页。

⑤ F. Emerson Andrews, *Philanthropic Foundations* (Russell Sage Foundation Publication, 1956), p. 41.

综上所述,作为社会财富再分配的一种制度创新,美国公益基金会是在社会历史的发展中自发地逐步形成的,它根源于美国的社会文化传统。美国经济上的自由放任传统和政治上“政府越小越好”的观念导致了社会贫富的两极分化,从而使美国社会产生了对民间公益基金会的制度需求。随着美国社会经济的发展,具有清教特色的慈善思想逐渐形成,并广受认同,促成了美国民间对公益基金会的制度供给。

二 市场经济与公益基金会的资金来源

新制度经济学有一个基本假设前提“经济人假设”,它指的是,人们的一切行为都表现为趋利避害,追求自身利益的最大化。与新古典经济学的“经济人”不同的是,新制度经济学视野中的经济人在追求物质财富最大化的基础上引入了非财富最大化,从而使该行为模型更接近真实情况。换言之,行为主体不仅有利己的一面,还有利他的一面,所追求的利益包含许多方面,有金钱、资产等物质方面的利益,也有名声、良心等精神方面的利益。人们既追求物质财富的最大化,又追求非物质财富的最大化。这两个目标可能相互补充从而名利双收;也可能相互冲突而不能两全。人们往往要权衡利弊,在二者之间选择一个平衡点,尽量兼顾两个方面。在这一过程中,制度安排对二者维持均衡所产生的作用举足轻重。美国市场经济制度成熟,为公益基金会的生存和发展提供了充足的物质保障。

(一) 资本积累与公益基金会

俗话说,“巧妇难为无米之炊”。如果美国没有强大的经济实力,也就没有公益基金会的今天。随着市场经济的发展,以及对物质财富的追求,美国的社会财富不断积累和集中。面对巨额财富,美国富豪开始考虑如何“散财”。他们进行制度创新,捐出财产建立起公益基金会。

近一百年来,美国经济虽不免经济衰退的困扰,但确实保持了较长的经济增长期。19世纪末美国工业的繁荣造就了一批垄断资本家,如卡耐基、洛克菲勒,正是这些“强盗爵爷”转变成慈善家的行动,开创了现代公益基金会的先河。在20世纪50年代的美国经济繁荣中又涌现了一批富豪(如靠投资起家的“股神”巴菲特),再加上税率节节攀升的影响,战后掀起了兴建基金会的浪潮。在20世纪90年代信息经济的大牛市中,信息技术产业催生了诸如微软创始人比尔·盖茨这样的新贵,公益基金会则以空前的速度增长,是慈善事业发展的又一个“黄金时代”。如今,在美国战后“婴儿潮”中出生的大量人口逐渐进入退休年龄,可以预见,他们中的许多成功人士会陆续将积累了几十年的财富捐赠出来。近年来,一些经济学家对美国社会的财富代际转移(intergenerational transfer of wealth)进行了研究,认为在21世纪上半叶,美

国将出现新一轮的公益基金会兴建浪潮,无论在个体数量上、还是在资金规模上,公益基金会都会得到前所未有的大发展。^①

经济人对物质财富最大化的追求使美国社会具备了雄厚财力,给公益基金会的发展提供了不可或缺的物质条件,但资本积累是有限度的。一方面,过大的贫富悬殊会产生各种社会问题,阻碍经济发展和资本积累;另一方面,人们不但有物质财富的需求,还有精神财富的需求,追求非物质财富的最大化。所以,资本积累到一定程度可能出现效用递减,此时就不得不散财。出于美国的慈善文化心理和社会改革的压力,富人纷纷建立公益基金会,以改良社会、增进福祉。慈善家们因其“散财”而得到名望和心理满足,同时也减少社会仇富心态、树立良好社会风尚。公司基金会也能对母公司产生很强的正面效应,因为企业通过回报社会来扩大其知名度,能在公众心目中树立良好形象,利于企业自身的发展。由此,资本积累到一定程度,美国社会的经济实力、捐赠意愿二者兼备,公益基金会兴盛的条件就成熟了。

(二)资本市场与公益基金会

美国的现代公益基金会都按照现代企业模式进行运作和绩效管理,其决策机构是董事会(董事会成员一般都有任期限制),具体运作聘请专业财务管理人士,遵循财务公开规则,接受外界监督。“一般说来,(私人基金会)初建时捐款人或其家人在董事会中掌握实权较多,过了几代以后,大的基金会的各部门实际负责人与董事会日益分离。”^②这种制度上的设计保证了公益基金会能够进行正规化、企业化的管理,一方面为公益事业提供资金,另一方面和普通企业一样善于经营其资产,参与市场竞争并从中获利,以免坐吃山空而破产,而且还可以尽量避免发生有损基金会名誉的腐败事件。

美国公益基金会的经济实力与资本市场的状况息息相关,这不仅因为股市行情是宏观经济的晴雨表——关系到公益基金会获得捐赠资金的多寡,而且因为股市行情决定着基金会的资产金额。公益基金会的资产大多不是现金,而主要以非现金的形式存在,如股票、债券、住宅、收藏品等。一方面,善款大多以非现金的形式捐赠,因为非现金的捐赠能享受较大的税收优惠,并且美国税法对财物捐赠的最高免税扣除额度低于现金捐赠;^③另一方面,公益基金会出于保值增值的目的而将其绝大多数资产都进行投资,正常情况下都可以在美国的金融资本市场上获得回报,使其资金“取之不尽,用之不竭”,从而让公益基金会能够长久,甚至永久地维持下去。然而,一旦

① 乔尔·J.奥罗兹:《基金会工作权威指南:基金会如何发掘、资助和管理重点项目》(孙韵译),机械工业出版社,2002年版,第256页。

② 资中筠:《财富的归宿:美国现代公益基金会述评》,上海人民出版社,2006年版,第33页。

③ 孙仁江:《当代美国税收理论与实践》,中国财政经济出版社,1987年版,第40页。

经济形式不妙,公益基金会也在劫难逃。发生在世纪之交的信息科技股泡沫破灭和2001年九一一恐怖袭击使美国经济陷入低谷,使许多公益基金会当年的资产与捐赠数额下降;但随着经济的复苏,其发展又恢复了增长态势。在2001年到2007年的短短几年间,从事慈善捐赠的美国公益基金会从6万家增加到7万家,2007年捐赠总额去除通胀因素后也刷新了2001年创下的峰值,达到429亿美元。^①美国的资本市场发育较为成熟,是公益基金会防止自身资金的过快消耗、实现可持续发展的关键因素。

(三) 税制激励与基金会

美国税收制度为慈善捐赠提供了外在的激励机制,对公益基金会的发展起到了举足轻重的作用。美国税法有三个非常有助于公益慈善事业发展的特点:税率的累进制、对高收入高资产者的高税率、慈善捐赠与公益慈善机构免税。这种制度安排激励了富人的捐赠行为,对于高税率的纳税人来说更是如此,因为在高税率与捐赠免税的政策之下,保持巨额财富(尤其是遗产)并不能实现持有者自身利益的最大化,适当的捐款反而能少纳税。

联邦政府税收以直接税为主,其中个人所得税与公司所得税收入占联邦政府税收总收入的一半以上。所得税自1913年写入美国宪法修正案之日起正式开始征收,从一开始就具有累进性。随着政府职能的扩大和税法的修改,税率逐渐提高,累进幅度逐渐增大,起征点逐渐降低。在1944~1945年间,个人所得税的最高税率曾一度达到94%(实际税率90%)。^②尽管肯尼迪和里根时期都曾大幅降低最高税率,但所得税依然是联邦政府的主要税种。早在1917年,美国税法就对私人慈善捐赠给予了个人所得税的优惠待遇。^③尽管财产税是美国地方政府最重要的财政收入来源,但几乎所有的州都免征宗教机构和慈善组织的房地产税。^④

美国还开征遗产税与继承税,虽然二者并非美国政府的主要税收来源,但它们都具有高税率、累进制的特点,从客观上促进了社会财富的再分配,达到尽量阻止财富长期在家族高度集中的目的。由于如果一笔巨额财产不作慈善捐赠,则可能有一半将用来交税,所以为了合法避税,美国富翁往往通过家属信托、基金会、慈善捐赠等方式,在生前就对其财产做好安排。特别是在第二次世界大战之后,美国经济繁荣,税率高,所以涌现出大量的各式各样的基金会。

事实上,通过建立基金会的方式进行慈善捐赠不排除含有个人的自私目的的可

① <http://foundationcenter.org/getstarted/>

② 孙仁江:《当代美国税收理论与实践》,中国财政经济出版社,1987年11月第1版,第13页。

③ 同上,第40页。

④ 同上,第196页。

能性,即,利用免税优惠达到自身财富最大化。遗产税显然有损于富人的资产,美国国会屡次提出取消遗产税的议案,但始终没有得到通过。小布什上台伊始就打算通过减税来刺激经济,其中就包括逐步取消遗产税的计划,然而,这一决定却遭到了美国百名顶级富翁的联名反对,认为这将损害于社会公平与慈善事业的发展。^①这一方面显示了美国社会中很多富人自觉地、而并非被迫地进行慈善捐赠,另一方面也体现了遗产税对公益基金会的重要作用。

综上所述,美国成熟的市场经济拥有充足的资本积累、发达的资本市场和有效的税制积累,为公益基金会提供了充足的资金支持。美国在短短几百年间的经济快速发展积累起大量社会财富,为公益基金会提供了充足的资金来源。在进行资本积累的同时,人们也追求非物质财富的最大化,二者共同推动美国社会的慈善捐赠。美国成熟的资本投资市场为公益基金会所掌握的资金提供了保值增值的多元投资渠道,使之能够在为公益事业提供资金的同时,保证自身的可持续发展。美国向富裕阶层征收高额税收,而对慈善事业实行税收减免,进一步激励了美国慈善捐赠和公益基金会的发展。

三 法治环境与公益基金会的制度建设

公益基金会能否实现长期稳步发展,取决于是否建立了良好的相关制度。有效率的制度减少经济活动中的不确定性,降低了交易成本,并且产生激励和约束机制,能够促进资源的有效配置。在健全的法律体制中,美国基金会一方面具有合法社会地位、享有各种合法权利,另一方面受到政府及舆论的监管和约束。

(一) 公益基金会的权利和地位

公益基金会的健康成长在很大程度上归功于美国有一套比较完善的产权制度保证,尤其是对产权的法律保护。正如登姆塞茨(Harold Demsetz)所说:“产权是一种社会工具,其重要性就在于事实上它们能够帮助一个人形成他与其他人进行交易时的合理预期。这些预期通过社会的法律、习俗和道德得到表达。”^②美国建国伊始就高度注重对私有财产的保护,美国宪法第五条修正案强调“生命权、自由权与财产权”的神圣不可侵犯。这种明晰的产权制度保障了美国经济的发展和民间个人的财富积累,也维护了公益基金会的权益。从建立之初,美国公益基金会就拥有独立的法人地

^① 资中筠:《财富的归宿:美国现代公益基金会述评》,上海人民出版社,2006年版,第55~56页。

^② 登姆塞茨:《关于产权的理论》,收录在科斯等著:《财产权利与制度变迁:产权学派与新制度学派译文集》(刘守英译),上海三联书店,1994年新1版,第97页。

位,产权受到很好的保护,权利、义务分明,能自主掌握巨额资金的接收、发放及合法地进行保值增值投资。它作为非营利机构,独立于美国政府之外,其组织管理、人事聘用、财务安排等具体操作只要符合税法规定,就不会受到政府的行政干预,避免了因管理过度而产生新的问题。而美国政府对公益基金会的行政管理仅仅局限于税收方面,主要防范公益基金会滥用优惠政策为私人牟利。美国公益基金会不但独立于政府,而且日益脱离初始捐赠者或其家族,按照基金会自己的使命进行运作。

美国公益基金会的政治权利受法律保护,它们的活动范围广泛,只要不违反法规,就可以参与除具体立法之外的任何事务,例如,它们可以在政治领域进行一般性的研究、宣传等活动。尽管美国也出现过不公正对待公益基金会的现象,但都及时地得到了纠正。在20世纪50年代初,受麦卡锡主义的影响,美国国会掀起了对公益基金会的全面调查,看是否涉嫌“非美和颠覆性活动”,这冲击到洛克菲勒基金会、卡耐基基金会等颇具社会影响力的公益基金会。但公益基金会没有被这股极端保守的政治势力所摧毁,反而在社会各界的声援之下名声更响。最终,国会的调查结论是这些指控不成立。通过这场辩论,自由主义在美国思想界巩固了地位,公益基金会的权利也得到了保障。^①

第二次世界大战后,随着公益基金会数量的增加和情况日益复杂化,各种相关的协会、论坛纷纷出现,比较有名的有基金会中心、基金会理事会等。它们一方面研究、监督和促进公益基金的发展,另一方面也是为了在社会上掌握一定的话语权,从而更好地维护自身的合法权益。这些组织和联盟为基金会和捐赠人的权利服务,成为影响美国各级政府和国内外事务的一支重要力量。

美国政府一般都对公益基金会持支持和鼓励的态度。尽管美国政府自从20世纪30年代起开始建立社会保障体系,提供了传统上公益基金会所发挥的扶危济困功能,但公益基金会在平衡社会分配、维护社会稳定方面仍然发挥着不可替代的作用,是政府职能的有效补充。政府经常与公益基金会进行合作,共同促进社会的稳定发展。“(美国政府的)很多福利拨款都通过私营非营利性组织发放。……政府承担的公益领域虽然不断扩大,而有关的行政机构、人员和开支却并未成比例地增长。……反过来,私人基金会也向政府主持的机构或项目捐款。”^②1983年,里根政府在行政部门内设立了一个办公室,负责处理公益基金会对政府政策的影响,表明美国政府承认基金会对政府的重要性。^③美国公益基金会在国际上也颇具影响力,它们在欠发达

^① *Rockefeller Foundation Archives*, 3.2, S. 900, Box 14, F. pp. 85~89.

^② 资中筠,《财富的归宿:美国现代公益基金会述评》,上海人民出版社,2006年版,第57页。

^③ Charles T. Clotfelter & Thomas Ehrlich, eds., *Philanthropy and the Nonprofit Sector in a Changing America* (Indiana University Press, 2001), p. 63.

国家和地区的扶贫、环保、医疗、教育等领域进行了大量投资,对美国国家形象产生了正面效应,提升了美国的软实力。这些成就与美国基金会所享有的法律地位和权利是分不开的。

(二)对公益基金会的监管

在“委托—代理”模型中,代理人与委托人的利益不完全一致,代理人拥有委托人所没有的私人信息,他可能利用这种私人信息采取隐蔽行动,使自身效用最大化而损害其委托人的效用。捐赠人与公益基金会工作人员也是一种委托—代理关系。

从某种程度上说,公益基金会是一种被寄予很高道德期望值、负有社会使命的金融机构。人们出于信任才把自己的财产委托给基金会代为管理,以实现自己为社会做贡献的愿望。任何丑闻对于公益基金会来说都可能是致命的——一旦名誉扫地,丧失公众的信任,它就会失去资金捐赠来源,因而美国公益基金会一般都非常重视自身信誉与公众形象。但是,这并不意味着它们就不需要外在的政府管理和舆论监督。如果公益基金会不受约束地参与市场经济活动,就可能会产生一些问题。例如,如果公益基金会的内部财务运作成为一种私人信息,就容易产生欺诈行为。此外,政策法规的不完善和滞后性,往往为某些利益集团谋取私利提供了可乘之机,欺诈行为时有发生。公益基金会若要长期存在,就必须得加强自律并接受舆论和政府的监督,以维护该行业的信誉,从而争取社会各界的信任与支持。对公益基金会的监督管理不仅有利于维护捐赠者的权利、避免税收流失,还能促进公益基金会的行业规范,有利于其长期发展。因此,公益基金会的规范运作不仅仅依赖于员工的道德素质、内部监控和行业自律,还必须受到外部的法治和舆论的“他律”。只有内外监管机制共同起作用,才可能避免公益基金会的潜在欺诈行为。

美国现代公益基金会是在一片质疑声中诞生的,一开始就受到政府和民众的监督。20世纪初,进步主义思想主导着美国的政治氛围,反托拉斯、开征所得税等对垄断资本家不利的举措相继出台。在这种氛围中,一些富豪开始建立现代公益基金会,但社会舆论怀疑他们的真实动机是为了保护他们的经济利益,这引起美国政府的高度关注。卡耐基和洛克菲勒的公益基金会成立不久,美国国会就对它们展开了细致的审查,决定要通过税收手段对它们加以规范和监管,于是,美国出台了第一部有关基金会的法律——《1917年税法》。美国财政部属下的国税局成为美国公益基金会的管理部门。

当20世纪50年代的基金会丑闻曝光时,美国众议院拨款委员会就指出了有关公益基金会的税收漏洞。1961年,在众议员帕特曼(Wright Patman)的推动下,美国

国会又一次对免税的非营利机构开展调查,发现许多享受税收优惠的机构为己谋利。^①在60年代的激进思潮的进一步影响下,1969年美国出台了税制改革法案,加强了对公益基金会的规范和约束。美国的税法对享有税收减免的慈善机构进行详细定义,尽量从源头上杜绝以公益基金会之名偷税漏税的现象发生。公益基金会从注册成立到免税申请、从资格审查到组织运行,都有一整套法律程序。美国国税局要求所有公益基金会都必须公开其财务信息,以避免因信息不对称而发生道德风险。

美国政府对公益基金会的管理仅限于经济手段——税收。在任何一个州建立的非营利性机构,只有经过国税局按照1986年通过的税法中的第501(c)(3)条款确认是公益慈善组织之后,才能享受税收减免。为了避免有些公司用“假”捐款的方式通过公益基金会来逃税,1969年的税法规定1979年以后,公益基金会在任何一家公司持股不得超过20%。虽然当年福特汽车公司成立了福特基金会,但如今福特基金会所持的福特汽车公司的股票极少,关系不再那么密切。

美国税法充分考虑了各种不同公益基金会的特点,制定不同税收优惠法规和监管措施,一方面鼓励慈善事业的积极性,另一方面防止私人从中渔利,因而详细得近乎繁琐。它把从事慈善捐赠的基金会分为私人基金会(private foundation)与公共基金会(public foundation)两大类。前者资金来源单一,包括家庭基金会、独立基金会、公司基金会;后者获取资金的渠道多且互不关联,主要以社区基金会为主。^②私人基金会受到一套复杂的管理规定的限制,如对其投资收入征收特许权税、禁止自我交易行为、给年度资金分配设定下限、对其下属营利性企业的比重进行限制、实施管理投资的审慎标准和对基金会拨款的约束等等。按照美国税法中的支出要求,在通常情况下,私人基金会须将每财政年度的资产平均市场价值中的至少5%贡献给公益慈善事业,从而享受对净投资收益所征的2%(在特殊情况下可能降至1%)的特许权税。而国税局对社区基金会的管理没有对私人基金会的管理那样严格,并给予税收优惠、投资收入、拨款自由度等多方面特权,因为社区基金由该社区的民众建立,其决策机构一般是由具有广泛代表性的社区居民组成,而且能够受到民众的很好监督。^③

综上所述,美国健全的法治环境为公益基金会确立了合法权利和地位,使之享有充分的自主权和广泛的活动领域;另一方面,相关法规的完善、政府的适当管理与公众的舆论监督,保证了公益基金会事业的持续健康发展。

① Ben Whitaker, *The Foundations: An Anatomy of Philanthropy and Society* (Eyre Methuen Ltd., London, 1974), p. 123.

② 基金会理事会, <http://www.cof.org/learn/content.cfm?ItemNumber=578&navItemNumber=1978>

③ 美国联邦政府的“法律修正意见办公室”(Office of the Law Revision Counsel)网址为 <http://uscode.house.gov/>

结 论

公益基金会在美国的兴盛是由美国特殊的国情决定的,它得益于美国的社会文化传统、繁荣的市场经济以及健全的法治环境,它们之间的关系就如同种子之于土壤、养料和阳光的关系。美国社会文化传统在民间形成了一种独特的公益慈善观念,奠定了美国社会自发捐赠和建立公益基金会的思想基础。

在过去两百多年间,美国经济的快速发展积累了大量社会财富;资本市场发达,能够提供各种收益丰厚的投资渠道;美国对富人课以重税、对善款免税的税收政策进一步刺激了慈善捐赠,良好的经济制度为公益基金会的生存和发展提供了充足的资金来源。

美国公益基金会是受到法律保护的独立实体,享有充分的自主权和广泛的活动领域,同时也被置于政府的依法管理与公众的舆论监督之下,拥有良好的法治环境。

正是由于美国的社会文化传统,成熟的市场经济,以及良好的法治环境这三大因素的作用,美国的公益基金会事业一个世纪以来都欣欣向荣,颇具影响。尽管美国公益基金会制度并非尽善尽美,但它已经进入了一条良性循环的轨道,可以保证今后的长期平稳发展。

王雯:中国社会科学院研究生院美国系在读硕士研究生

美国大学中的国际战略研究述评^①

于铁军

美国的国际战略研究部门,除了政府自身的研究机构和一些大的智库,如兰德公司(RAND)、布鲁金斯学会(The Brookings Institution)、对外关系委员会(CFR)、战略与国际问题研究中心(CSIS)之外,^②大学中的国际战略研究也占有非常重要的地位。它们不仅自身从事国际战略研究,是许多重要战略思想的诞生地,而且还担负着向政府和其他研究机构输送人才的任务,构成了美国国际战略研究的根基。^③

本文将以既有文献材料和笔者对美国战略研究学者的访谈为基础,首先对美国大学中国际战略研究兴起的背景及历史沿革情况作纵向的考察;然后以哥伦比亚大学、哈佛大学、麻省理工学院和斯坦福大学等四所大学的国际战略研究机构为案例,对其发展脉络、研究重点、学术路径及研究特色等加以比较;最后,对美国大学中国际战略的研究状况进行简要归纳和评估。

① 本文是在北京大学国际战略研究中心2008年度课题“美国大学中的国际战略研究”的基础上修改而成的,作者对中心的资助表示感谢。同时,对两位匿名课题评审人所提的修改意见表示感谢。

② 这些智库的情况,参见中国现代国际关系研究所:《美国思想库及其对华倾向》,北京:时事出版社,2003年。

③ 在美国,国际战略研究与国家安全及国际安全等几个概念大致通用。稍有不同的是,战略研究的军事及政策含义要更多一些。关于战略的定义以及战略研究与军事研究和安全研究之间的区别,参见 Richard Betts, “Should Strategic Studies Survive?” *World Politics*, Vol. 50, No. 1 (October 1997), pp. 8~9; John Baylis et al., *Strategy in the Cotemporary World: An Introduction to Strategic Studies* (Oxford: Oxford University Press, 2002), pp. 1~13; Joseph S. Nye and Sean Lynn-Jones, “International Security Studies: A Report of a Conference on the State of the Field,” *International Security*, Vol. 12, No. 4 (1988), pp. 6~7。本文中 will 把国际战略、国际安全和国家安全战略三个概念等同使用,不再加以区别。还需要指出的是,就广义而言,地区研究也是战略研究的一个重要领域,但限于篇幅,本文的讨论不包括美国大学中那些专门的地区研究机构。

一 美国大学中国际战略研究兴起的背景

国际战略研究进入美国大学,并成为大学科研和教学的一部分,主要是在第二次世界大战之后。当时,美国从一个内向型国家转变成为一个外向型大国,崛起于世界舞台。在新的冷战国际环境下,面对激烈的美苏全球竞争以及军事技术的大发展尤其是核武器的出现,国家安全事务研究的需求不断扩大。美国的战略研究逐渐突破第二次世界大战之前基本为军人所垄断的局面,民间战略家(防卫知识分子)开始在美国国家安全的讨论与决策中发挥重要作用。

在第二次世界大战之前的美国大学中,战略研究相当少见。在自由主义和理想主义的思潮影响下,美国学者倾向于将战争及其与战争相关联的事物视为一种不正常的状态,连“政府的军事机构也被视为是对民主制度的一种潜在的威胁。反军国主义是美国自由主义的一个重要标志,而这种自由主义在大学当中获得了稳固的支持。”^①在这种大氛围下,一个学者如果对军事问题感兴趣便有可能被看作是黷武和无视和平解决国际争端的可能性。这样一来,关于战争机构和武力在国际政治中所起作用的研究在美国大学中便在很大程度上被忽视了。^②

1930年代中后期,随着战争阴云笼罩欧洲,对外政策中的军事因素开始引起一些学者的关注。1935年,芝加哥大学的哈罗德·拉斯韦尔(Harold Lasswell)的《世界政治与个人的不安全》^③一书的出版被视为一个里程碑。在这部著作中,拉斯韦尔首次将军事力量的主要任务确定为“对暴力的管理”。拉斯韦尔的著作源于他在芝加哥大学所进行的政治心理学研究,并得益于他在昆西·赖特(Quincy Wright)领导下所进行的另一重大研究项目——“战争研究”的启发。赖特是当时美国著名的国际关系和国际法教授,他于1926年便开始启动“战争研究”项目,试图厘清到底是哪些因素阻碍了和平。1942年,作为该项目的研究成果,出版了两卷本的《战争研究》。^④这一项目的一些参与者不久之后便在战后美国的战略研究界崭露头角。^⑤

第二次世界大战的爆发,特别是1941年12月太平洋战争的爆发和美国加入到

① Gene M. Lyons and Louis Morton, *School for Strategy: Education and Research in National Security Affairs* (New York, N. Y.: Frederick A. Praeger, Publishers, 1965), pp. 35~36. 本节内容多取自该书。

② Gene M. Lyons and Louis Morton, *School for Strategy: Education and Research in National Security Affairs*.

③ Harold Lasswell, *World Politics and Personal Insecurity* (New York: McGraw-Hill, 1935).

④ Quincy Wright, *A Study of War* (Chicago, Ill.: University of Chicago Press, 1942).

⑤ 后来在美国国际安全和战略研究界的几位掌门人威廉·福克斯(William Fox)、伯纳德·布罗迪(Bernard Brodie)和克劳斯·诺尔(Klaus Knorr),都是芝加哥大学的毕业生。

战争当中,使得军事问题成为政府和学者关注的焦点。早在1935年,为促进国际关系研究与训练,在当时的耶鲁大学校长查尔斯·西摩(Charles Seymour)的大力支持和洛克菲勒基金会的积极赞助下,耶鲁大学国际问题研究所成立,并迅速发展成为美国战略研究的重镇。成员包括尼古拉斯·斯派克曼(Nicholas Spykman)、阿诺德·沃尔弗斯(Arnold Wolfers)、弗里德里克·邓恩、威廉·福克斯、伯纳德·布罗迪和克劳斯·诺尔等人。在战争期间该所出版的一些著作中,军事安全已开始被作为对外政策的一项重要内容而加以探讨,这包括美国“地缘政治”学派的领军人物斯派克曼讨论美国对外政策的经典之作——《美国在世界政治中的战略》,^①以及沃尔弗斯探讨第一次世界大战和第二次世界大战期间英国和法国相互冲突的对外战略的重要著作——《两次大战之间的英国和法国》。^②

在普林斯顿大学,对军事史和战略研究深感兴趣的高等研究所教授爱德华·厄尔(Edward Meade Earle)于1940年领导创建了一个军事问题研讨班。1943年,厄尔在该研讨班讨论成果的基础上,编辑出版了一部重要的战略思想史论文集——《现代战略的缔造者:从马基雅维利到希特勒》。^③在以后十数年中,该书一直是美国战略研究领域中的标准教科书。另外,在厄尔的帮助下,布罗迪出版了他学术生涯中的第一部重要著作《机器时代的海上力量》。^④厄尔在普林斯顿大学所开展的工作也促使哥伦比亚大学在1941年开设了一门名为“战争与国家政策”的课程。该课程由当时的公法与政府系及历史系共同开设,并得到其他院系和哥伦比亚大学以外学者的鼎力协助。^⑤

芝加哥大学、耶鲁、普林斯顿和哥伦比亚大学所从事的上述工作主要关注与国际关系相关联的军事问题,并成为美国大学中国际战略研究的先驱。

无论是在战争当中,还是在战争末期与战后初期各国围绕国际秩序的重建而展开的外交折冲当中,军事力量的重要性都是显而易见的。1945年原子弹的成功爆炸,更被认为是给国际关系带来了革命性的变革。此时的美国,日益处于世界政治舞

① Nicholas J. Spykman, *America's Strategy in World Politics* (New York: Harcourt, Brace, 1942).

② Arnold Wolfers, *Britain and France between Two Wars: Conflicting Strategies of Peace Since Versailles* (New York: Harcourt, Brace, 1940). 美国知名国际关系史家 Marc Trachtenberg 称赞该书是利用公开文献研究当下重大国际政治问题的典范之作,参见 Marc Trachtenberg, *The Craft of International History: A Guide to Method* (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 2006), p. 154.

③ 该书即便在今天看来也仍然是一部战略研究的经典。参见 *Makers of Modern Strategy: From Machiavelli to Hitler* (Princeton: Princeton University Press, 1943)。此书后来由斯坦福大学教授彼得·帕雷特主持修订,于1986年再版。中文版参见彼得·帕雷特主编:《现代战略的缔造者:从马基雅维利到核时代》,时殷弘等译,北京·世界知识出版社,2006年。

④ Bernard Brodie, *Sea Power in the Machine Age* (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1941).

⑤ Lyons and Morton, *School for Strategy*, p. 37.

台的中央。从第二次世界大战结束到1950年代中期,一系列重大事件接踵而至,包括杜鲁门主义的出台、东西方冷战的开启、苏联核爆炸成功、美国决定发展氢弹、中国革命的胜利、朝鲜战争,以及北约和华约的建立等,使无论是美国社会对军事问题的态度还是学者对国家安全事务的态度,都发生了显著变化。面对这一连串的重大变局,美国应该做出怎样的战略反应,成为美国政治生活中头等重要的议题之一,也是对美国知识界的严峻挑战。美国大学中的国际战略研究,正是在这样一种大背景下兴起的。

二 美国大学中国际战略研究的四个发展阶段

按照研究内容和重点的变化,可以将战后美国大学中国际战略研究的演进划分为四个阶段:第一阶段从第二次世界大战结束到越南战争结束,是美国大学中战略研究兴起、继而又陷入低迷的时期;第二阶段从1970年代后期到1980年代末冷战结束,是战略研究复苏和再度发展的阶段;第三阶段从冷战结束到2001年九一一事件发生,是战略研究范围扩大、新议题不断涌现的阶段;第四阶段从2001年到现在,以反恐、防止大规模杀伤性武器扩散和非传统安全研究等为主要特色。

(一) 第一阶段:从第二次世界大战结束到越南战争结束

第二次世界大战和接踵而至的东西方冷战,使现实主义理论和安全研究压倒了在两次世界大战之间占据主导地位的国际法和国际组织研究,成为战后美国大学中国际关系研究的主流。随之而来的,是大学中国际战略研究热的兴起。1950年代到1960年代初,以克劳斯·诺尔为代表的普林斯顿国际问题研究中心对战争潜力、经济动员、北约战略及核威慑进行了理论探讨。^①哥伦比亚战争与和平研究所(Saltzman Institute of War and Peace Studies)资助了对战争原因和防务决策的研究。1951年和1958年,麻省理工学院国际问题研究中心和哈佛大学国际事务研究中心先后成立,并依托其学校的雄厚实力,在军备控制和第三世界政治和经济发展等领域

^① Klaus Knorr, *The War Potential of Nations* (Princeton: Princeton University Press, 1956), 中译本参见克诺尔:《战争潜力》,中国人民解放军军事科学院译,北京·中国人民解放军总参谋部出版部,1962年版; Klaus Knorr, *NATO and American Security* (Princeton: Princeton University Press, 1959); William Kaufmann, ed., *Military Policy and National Security* (Princeton: Princeton University Press, 1956); Glenn Snyder, *Deterrence and Defense* (Princeton: Princeton University Press, 1961); Herman Kahn, *On Thermonuclear War* (Princeton: Princeton University Press, 1960).

迅速崛起,成为出色的国际战略研究基地。^①

从研究内容来看,这一时期美国大学的战略研究主要聚焦于核战略、威慑与军备控制研究。1946年,世界上第一枚原子弹爆炸后不久,当时尚在耶鲁大学国际问题研究所任职的布罗迪即主编出版了世界上第一部讨论核武器之国际政治影响的著作——《绝对武器:原子武力与世界秩序》。^②核武器的诞生、其所具有的巨大威力以及核战争的梦魇刺激了核战略理论的生成。由于人类从未经历过核战争,^③所以与以往战争不同,核战争就其性质而言更多是理论性而非经验性的,学者们只能依靠核爆炸的各种技术参数来验证核战争的各种假设,这使得关于核战略和威慑理论的讨论更多地要运用演绎推理和博弈论,也使得学者比职业军人在战后美国国家安全战略的制定方面具备了更多的发言权。他们考察了核威慑的性质和含义、设计了制止侵略行为和阻止冲突升级为热核战争的各种替代性战略,并就如何控制武力的使用、如何组织核力量来维持美苏之间的相互威慑等发展出一套高度发达的理论。由他们所发明的一系列概念,如“打击力量”“第一次和第二次打击能力”“军备竞赛的稳定性”“相互确保摧毁”“灵活反应”“逐步升级”和“有限核战争”等,对美国政府的国际安全决策产生了很大影响。^④这些学者出身的民间战略家包括兰德公司的布罗迪和阿尔伯特·沃尔斯泰特(Albert Wohlstetter),从耶鲁大学转往约翰斯·霍普金斯大学华盛顿对外政策研究中心的沃尔弗斯和从芝加哥大学转往该中心的罗伯特·奥斯古德(Robert Osgood);哈佛大学的罗伯特·鲍伊(Robert Bowie)、基辛格、托马斯·谢林(Thomas Schelling)、亨廷顿,麻省理工学院的马科斯·米利肯(Max Millikan)、威廉·考夫曼(William Kaufmann)和林肯·布卢姆菲尔德(Lincoln Bloomfield),普林斯顿大学的诺尔,以及哥伦比亚大学的威廉·福克斯等。^⑤在这些学者当中,考夫曼(当时在普林斯顿大学)首先讨论了关于威慑战略的可信性问题;^⑥基辛格和奥斯古

① 在美国空军资助下于1948年成立的兰德公司,被认为是冷战时期美国战略研究的学术重镇,而实际上,兰德公司中战略研究的骨干大多也来自于大学。在活跃于1950和1960年代的兰德公司的民间战略家中,布罗迪受教于芝加哥大学,曾在普林斯顿大学和耶鲁大学从事研究工作,后转往兰德公司,最后又回到加州大学洛杉矶分校任教;沃尔斯泰特曾任教于哥伦比亚大学,在兰德工作了12年之后转往芝加哥大学任教;谢林(Thomas Schelling)是哈佛大学的经济学家,也是该校国际事务研究中心的四位创立者之一,其在兰德公司所从事的研究工作,是利用自己的学术休假进行的;威廉·考夫曼先在普林斯顿大学从事战略研究,后到兰德公司,最后在麻省理工学院任教;亨利·罗文(Henry Rowen)毕业于麻省理工学院,后来在斯坦福大学任教。

② Bernard Brodie, ed., *The Absolute Weapon* (New York: Harcourt, Brace, 1946). 中译本参见伯纳德·布罗迪等:《绝对武器》,于永安、郭莹译,北京·解放军出版社,2005年版。

③ 美国在日本广岛和长崎投放的原子弹,由于不存在报复性核打击,也不是严格意义上的核战争。

④ Nye and Lynn-Jones, "International Security Studies," p. 9; Trachtenberg, *History and Strategy*, chap. 1.

⑤ 诺尔和福克斯从耶鲁大学分别转往普林斯顿和哥伦比亚大学。

⑥ Kaufmann, ed., *Military Policy and National Security*.

德最先系统讨论了核时代有限战争的重要性；^①卡恩迫使人们讨论防御的非军事侧面，甚至“不可设想”的核战争的可能性；^②而谢林则使军备控制成为战略研究的重要组成部分。^③

1950年代和1960年代初美国大学中的战略研究对美国国家安全政策的影响，随着1961年肯尼迪政府的上台而达到高潮。肯尼迪将很多文人战略家任命为政府中负责国家安全事务的高官。单是来自哈佛大学、麻省理工学院和兰德公司的战略家就占据了白宫国家安全顾问及其两个副手、总统科学顾问、两个助理国防部长、一个助理国防部长帮办和两个助理国务卿等重要职位，在其他各政府机要部门的顾问委员会中担任职务的更不计其数。^④即便是那些不在政府中任职的战略家，也可以通过各种人际关系的网络而对决策施加影响。

1962年的古巴导弹危机，使美苏之间的直接对峙走到了顶点。之后，东西方竞争的焦点开始转向第三世界，尤其是越南。在此背景下，许多战略家的关注点也随之转向以越南战争为核心的有限战争和“反叛乱作战”问题。

美国在越南战争中不得人心的政策降低了战略研究在美国大学中的合法性和受欢迎的程度，也造成了战略研究界的分裂，而1970年代初期的美苏缓和又使此前战略研究领域中的主要关注点——威慑问题丧失了紧迫性。在1960年代末之后的大概10年中，除了军备控制研究之外，大学中真正有关军事问题的研究很少。在福特基金会的资助下，哈佛大学、斯坦福大学、麻省理工学院和康奈尔大学成立了重点研究军备控制问题的中心，出版了很多讨论美苏军备控制谈判的著作，对此前提出的一些理论进行了有价值的验证和补充，但其中大部分研究成果仍然是技术性的和非历史的。^⑤

相比之下，倒是以哈佛大学的诺伊施塔特(Richard Neustadt)、欧内斯特·梅(Ernest May)和格雷厄姆·艾利森(Graham Allison)为代表的重视国家安全政策的

① Henry Kissinger, *Nuclear Weapons and Foreign Policy* (New York: Harper and Row, 1957); Robert Osgood, *Limited War* (Chicago: University of Chicago Press, 1957).

② Kahn, *On Thermonuclear War*.

③ Thomas Schelling, *The Strategy of Conflict* (Cambridge: Harvard University Press, 1960); Thomas Schelling and Morton Halperin, *Strategy and Arms Control* (New York: Twentieth Century Fund, 1961); Thomas Schelling, *Arms and Influence* (New Haven: Yale University Press, 1966); Lyons and Morton, *School for Strategy*, pp. 45~46.

④ Thomas Schelling, "Academics, Decision Makers, and Security Policy during the Cold War: A Comment on Jervis," in Edward D. Mansfield and Richard Sission, eds., *The Evolution of Political Knowledge: Democracy, Autonomy, and Conflict in Comparative and International Politics* (Columbus: The Ohio State University Press, 2004), p. 137. 另参见戴维·哈尔伯斯坦:《出类拔萃之辈》,齐沛合等译,北京·三联书店,1973年版。

⑤ Betts, "Should Strategic Studies Survive?" p. 16.

决策过程与案例研究的做法,在当时以兰德公司的博弈论和定量研究为代表的国际战略研究模式居于主导地位的大氛围下,另辟蹊径,而且这种研究路径即便在今天看来也仍然具有相当高的价值。另外,当时还在哈佛大学任教的罗伯特·杰维斯(Robert Jervis)关于决策过程中的认知和错误认知的研究,以及其对“安全困境”概念的进一步阐发,也是对战略研究领域的一大贡献。^①

同样是在这一时期,受1973年世界石油危机的影响,一些学者开始质疑传统的战略研究在国际关系研究中的主导地位。1977年,在哈佛大学国际事务研究中心的资助下,当时在该校任教的罗伯特·基欧汉和小约瑟夫·奈出版了《权力和相互依赖》一书,一反传统安全研究以国家安全为中心,以军事力量为构成国家权力之最重要因素的研究路径,强调跨国相互依存和政治经济学研究,认为在新的形势下国家和武力在国际关系中的地位和作用已经下降,在国际关系研究界产生了很大影响。^②

关于这一阶段美国的战略研究,贝茨评论道,“战略研究在第一个周期的理论突破更多地是来自于威慑、核战略和逐步升级理论,而不是革命、干涉和次常规战争。第一个周期战略研究的缺点是,绝大多数的注意力都投放在了最不可能发生的战争类型上面,而对于最可能发生的战争类型的关注却姗姗来迟。”^③赫德利·布尔则指出,“很多战略分析所达到的技术上的严密性和精确性是以牺牲战略与政治多样性及变化之间的联系为代价的。”^④但他同时也认为,后人即使不接受这些文人战略家的研究成果,至少也会把它们看作是解决问题的严肃的尝试。^⑤另一位著名的英国战略研究学者迈克尔·霍华德(Michael Howard)则批评道,在美国有关核武器和威慑理论的论著中,不仅社会性和政治性的因素消失殆尽,甚至连作战层面的因素也难得一见,核武器的技术能力被看作是本身便具有决定性,以至于现实冲突的政治动机、相关的社会性因素乃至军事战斗本身都不在考虑之列,这种做法有可能会带来灾难。^⑥虽然这都是对美国这一时期整个战略研究界的评价,但基本上也适用于这一时

① Robert Jervis, *Perception and Misperception in International Politics* (Princeton: Princeton University Press, 1976). 该书是在哈佛大学国际事务研究中心的资助下出版的。中译本参见罗伯特·杰维斯:《国际政治中的知觉与错误知觉》,秦亚青译,北京·世界知识出版社,2003年版。

② Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, Jr., *Power and Interdependence: World Politics in Transition* (Boston: Little, Brown and Company, 1977). 在此之前,该书其中的一些主要思想已经以论文的形式发表在《国际组织》等杂志上,并在哈佛大学国际事务研究中心的资助下于翌年出版了单行本,参见 *International Organization*, Vol. 25, No. 3 (Summer 1971); Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, Jr., eds., *Transnational Relations and World Politics* (Cambridge: Harvard University Press, 1972).

③ Betts, “Should Strategic Studies Survive?” p. 15.

④ Hedley Bull, “Strategic Studies and Its Critics,” *World Politics*, Vol. 20, No. 4 (July 1968), p. 600.

⑤ Ibid., p. 605.

⑥ Michael Howard, “The Forgotten Dimensions of Strategy,” *Foreign Affairs*, Vol. 57, No. 5 (Summer 1979), p. 982.

期美国大学中国际战略的研究状况。

总之,在第一阶段中,战略研究在战后美国大学中迅速兴起,并在1950~1960年代进入“黄金时代”,这期间核战略、威慑理论、军备控制和有限战争理论等构成了战略研究的主要内容。进入70年代以后,认知理论、决策过程分析、相互依存理论开始对战略研究产生较大影响。70年代中后期,受越南战争、美苏缓和、美国大学中的反战运动等因素的综合影响,大学中的战略研究走向低潮。

(二) 第二阶段:从1970年代后期到1980年代末冷战结束

1979年底,苏联入侵阿富汗,美苏之间自70年代以来的缓和宣告终结。进入80年代后,随着里根政府上台并对苏采取强硬政策,美苏新冷战开启。从国内情况来看,美国也渐渐从越南战争后遗症中恢复元气,越南战争期间那种举国低迷的状况有所改观,大学中对战略研究的热情渐趋恢复。国际战略态势的变化在国际政治理论界所引起的反应是,以沃尔兹为代表的新现实主义理论在与以相互依存论为代表的自由主义理论的对峙中又暂时占了上风。

这一时期美国大学中战略研究的一些重要领域和成果有:^①(1)有关战略情报的研究,如由美国国防部资助的哈佛大学教授欧内斯特·梅主编的《洞悉敌手》一书,运用大量历史资料对两次世界大战之前主要列强对本国对手的战略情报评估进行了比较系统的考察,试图为当前美国的战略判断提供某些借鉴。^②(2)对1960年代核战略及核威慑理论的实证分析,如有学者运用新解密的材料对建立在60年代核威慑理论基础上的某些政策推论进行了验证,^③有的学者则对作为理性威慑范式核心的完全信息及理性计算模式提出了质疑。^④(3)围绕常规战争战略的争论,如核条件下常规战争的重要性、常规威慑的要求、常规军事力量的平衡及其测量方法、国家采取不同常规军事战略的原因等。^⑤(4)从历史角度进行的大战略研究,如耶鲁大学教授约

① Betts, “Should Strategic Studies Survive?” pp. 17~20; Miller, “International Security at Twenty-five,” pp. 5~25; Nye and Lynn-Jones, “International Security Studies,” pp. 15~20; Stephen M. Walt, “The Renaissance of Security Studies,” *International Studies Quarterly*, Vol. 35 (1991), pp. 216~222.

② Ernest May, ed., *Knowing One's Enemy: Intelligence Assessment before the Two World Wars* (Princeton: Princeton University Press, 1984).

③ Scott Sagan, *Moving Target: Nuclear Strategy and National Security* (Princeton: Princeton University Press, 1989).

④ Richard Lebow, *Between and War: The Nature of International Crisis* (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1981); Robert Jervis, *The Meaning of the Nuclear Revolution* (Ithaca: Cornell University Press, 1989); idem, *The Illogic of American Nuclear Strategy* (Ithaca: Cornell University Press, 1984).

⑤ John Mearsheimer, *Conventional Deterrence* (Ithaca: Cornell University Press, 1983); Barry Posen, *The Sources of Military Doctrine* (Ithaca: Cornell University Press, 1984); Jack Snyder, *The Ideology of the Offensive: Military Decision Making and the Disasters of 1914* (Ithaca: Cornell University Press, 1984).

翰·加迪斯(John Gaddis)对冷战时期美国的遏制战略的研究和保罗·肯尼迪(Paul Kennedy)关于大国兴衰的研究。^① (5)新的安全议题的研究,如普林斯顿大学教授理查德·厄尔曼(Richard Ullman)1983年在《国际安全》杂志上发表的《重新界定安全》一文认为,美国冷战时期对安全的定义“极为狭隘”“极端军事化”,实际上,发展中国家的人口增长及随之而来的对资源的争夺和跨国移民、日益减少的资源等都可能引发严重的冲突,因而也都是安全研究的重要议题。^② (6)国际机制和国际制度研究,包括国际机制和国际制度的概念、来源及演变、发挥作用的途径、优势及弱点,以及在当代国际政治中的运用等。虽然这方面的研究更多涉及的是国际政治经济学的领域,但安全机制、安全制度与国际之间的安全合作自此也成为战略研究中的一个重要分支。^③

如果说在第一阶段美国的国际战略研究主要注重现实政策层面的考察,特别是对苏军事政策方面,那么本阶段国际战略研究的学术性应该说有了较大的提升。与前一阶段新概念、新术语频出的国际战略研究相比,本阶段的研究重点开始转向经验实证研究,对一些概念和理论的辨析也更加深入细致,在研究方法上则出现了从定量分析和博弈论向比较历史案例研究回归的趋势。同时,随着冷战接近尾声,要求拓宽安全研究的领域,使之不仅仅局限于国家安全和军事安全的呼声日渐增高。

(三) 第三阶段:从冷战结束到九一一事件

长达半个世纪的世界大战和冷战是推动战略研究发展的主要动力。冷战结束之后,随着冷战时期主要对手、美国国际战略研究的主要对象苏联的突然消失,美国国际战略研究一度处于无所适从的状况。有些学者如戴维·鲍德温(David Baldwin)甚至认为:“也许,废除战略研究这一分支领域的时刻已经到来。”^④而反对者则指出,大学中的战略研究远没有到收摊儿的时候。如理查德·贝茨认为,由于以下四方面的原因,战略研究作为一个研究领域仍将继续存在下去:(1)大国之间的冲突仍然有可能发生,因而仍然有必要继续对之予以密切关注;(2)在美国的对外政策当中,军事力量的地位和作用仍然需要加以考虑;(3)美国防务预算的规模和组成情况是一个至关重要的问题,既影响对外政策,也影响国家的财政和社会政策。而制定国防预算的

① 约翰·加迪斯:《遏制战略:战后美国国家安全政策评析》,时殷弘等译,北京·世界知识出版社,2005年;保罗·肯尼迪:《大国的兴衰》,梁于华等译,北京·世界知识出版社,1990年。

② Richard Ullman, “Redefining Security,” *International Security*, Vol. 8, No. 1 (Summer 1983), pp. 129~153.

③ Stephen Krasner, ed., *International Regimes* (Cornell: Cornell University Press, 1983); Robert Keohane, *After Hegemony* (Princeton: Princeton University Press, 1984).

④ David Baldwin, “Security Studies and the End of the Cold War,” *World Politics*, Vol. 48 (October 1995), p. 135.

决定权不能完全交给军方,需要有懂军事的民间战略家参与其中,以决定什么样的国防预算规模是适当的;(4)美国的政军关系仍然存在种种问题,需要加以研究解决。而所有这些工作,都属于战略研究的范畴。^①另一位学者斯蒂芬·沃尔特则指出,虽然冷战的结束会使研究力量及经费转向其他领域,但这只是暂时的。海湾战争使人们认识到军事力量依然是国际政治的核心因素,忽视这一点将会导致惨痛的结局;安全研究在许多大学院系中已经制度化,有源源不断的新生力量;而最为重要的是,冷战秩序的崩溃将会导致新的政策问题和研究难题的产生,因此,安全研究的议程将会扩充而非萎缩。^②

的确,进入90年代之后,新的安全研究议题如民族冲突、内战、人道主义干预、联合国维和、非传统安全、文化对国际安全的影响、地区安全共同体的构建、新军事革命以及攻防理论的有效性等接连涌现,这与冷战时期国际战略研究局限于美苏关系和军备竞赛等少数议题的情况相比有了很大变化,国际战略研究的范围大为扩展。同时,学者们对国际战略研究领域中的一些传统议题,如国际秩序如何构建、霸权体系是否稳定,以及实力均衡论等,又根据两极格局结束之后新的国际形势进行了新的阐释。^③另外,在国内政治与对外战略的关系、组织理论、战略文化及大战略等领域,也出现了一批新的研究成果。^④

学术界在围绕安全研究的范围和议题展开讨论的同时,关于国际安全研究的方法方面,也有激烈的争论。1999年,当时尚在芝加哥大学任教的斯蒂芬·沃尔特在《国际安全》上发表文章,列举大量实例,对安全研究中的理性选择方法和形式模型(formal model)特别是博弈论的过度运用提出批评。《国际安全》杂志继而邀请运用理性选择方法和形式模型方法的一干著名学者,如比诺·德马斯奎塔(Bruce Bueno de Mesquita)、詹姆斯·莫罗(James Morrow)等人做出回应,双方形成激烈论战。^⑤赞成运用上述方法的人认为,运用这种方法研究世界政治,比运用历史案例研究法,

① Betts, "Should Strategic Studies Survive?" pp. 7~8.

② Walt, "The Renaissance of Security Studies," p. 222.

③ Miller, "International Security at Twenty-five," pp. 25~37.

④ Jack Snyder, *Myths of Empire* (Ithaca: Cornell University Press, 1991); Scott Sagan, *The Limits of Safety* (Princeton: Princeton University Press, 1993); Alastair Iain Johnston, *Cultural Realism* (Princeton: Princeton University Press, 1995); Robert Pape, *Bombing to Win* (Cornell: Cornell University Press, 1996); Thomas Christensen, *Useful Adversaries: Grand Strategy, Domestic Mobilization, and Sino-American Conflict, 1947~1958* (Princeton: Princeton University Press, 1996); Fareed Zakaria, *From Wealth to Power: The Unusual Origins of America's World Role* (Princeton: Princeton University Press, 1996); John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: Norton, 2001).

⑤ Stephen M. Walt, "Rigor or Rigor Mortis? Rational Choice and Security Studies," *International Security*, Vol. 23, No. 4 (Spring 1999), pp. 5~48; 几位安全领域中重量级学者对此文的回应,以及沃尔特的再回应,参见 *International Security*, Vol. 24, No. 2 (Fall 1999)。

比分析观念、规范和信念,比运用心理学更科学,更能取得累积性的进步。而理性选择方法的批评者则认为,形式模型无法反映政治行动的复杂现实,不论其如何精确、如何符合逻辑,方程组都无法代替比如说一个国家的历史和文化的理解。也有批评者认为,理性选择模式关于行为体动机的假设常常是不现实的,形式方法对理解和解决现实世界的问题贡献很小。^①这些方法论方面的辩论虽然没有最终结果,双方谁也说服不了谁,但这种辩论在明确不同研究方法的优缺点,防止各种方法论方面的陷阱从而维护方法论多元主义方面,仍然是有益的。

(四) 第四阶段:从九一一事件至今

九一一事件发生之后,美国国家安全战略的中心遂转向反恐和防止大规模杀伤性武器的扩散。在阿富汗战争和伊拉克战争中,美军及其盟国对这两个国家的军事占领一直受到“基地”组织等的袭击和骚扰,占领军伤亡数字不断攀升,反恐任务艰巨。与此同时,朝鲜核问题和伊朗核问题也成为美国国家安全日程表上的重大议题。另外,美国还要应对中国的崛起,调整与俄罗斯的关系,修补因伊拉克战争而与其欧洲盟国所产生的嫌隙,并着手解决环境和气候变化等非传统安全问题。

面对上述种种挑战,美国大学中的战略研究也随之开始进行新一轮的调整。例如斯坦福大学承接了国土安全部的课题,重点从研究恐怖主义组织的组织结构入手来提高反恐效果;举办城市中应对大规模杀伤性武器的恐怖袭击的各种演习;密切关注南亚核问题和朝核问题。麻省理工学院开始研讨各种新的安全威胁的应对和解决方法,如移民、内战等,同时深入研判中国和日本的未来战略走向。哥伦比亚大学重视民族主义、联合国维和,以及战略情报的评估等课题。哈佛大学则关注核扩散、能源安全和预防性防御等问题,美国大学中的战略研究进一步呈现出多元化的发展趋势。

三 案例研究

现在美国著名的综合性大学中,大都设有国际安全和战略研究机构。笔者将运用案例分析的方法,选取四个战略研究历史较长、水平较高、且有自身特色的大学,即哥伦比亚大学、哈佛大学、麻省理工学院和斯坦福大学为案例,从微观层次上考察这些大学国际战略研究机构的发展及运作情况,包括其研究项目的设置、研究力量的组织、研究路径的选择、研究成果的特色,以及国际战略研究如何与现实情况及实际政

^① Sean M. Lynn-Jones, "Preface," in Michael Brown et al., eds., *Rational Choice and Security Studies: Stephen Walt and His Critics* (Cambridge, MA: The MIT Press, 2000), pp. ix~x.

策相结合等一系列问题。^①

(一) 哥伦比亚大学战争与和平研究所

哥伦比亚大学是美国大学中最早设置政治学研究生专业的综合性大学。第二次世界大战结束后不久,哥伦比亚大学便成立了国际事务学院,^②以及与之相联系的几个地区问题研究机构,如俄罗斯研究所、东亚研究所、中近东研究所和欧洲研究所等,旨在为美国培养能够处理日趋复杂的国际问题的人才。1950年,时任哥伦比亚大学校长的艾森豪威尔在一次公开演讲中,强调有必要开展历史研究,以便更好地理解战争的性质和爆发战争的原因,战争与和平研究所遂于1951年成立。^③不过,当时该所的研究重点放在了理论和政治过程方面,而不是像艾森豪威尔建议的那样放在历史分析方面。首任所长是政治学家威廉·福克斯(William T. R. Fox)。在他的长期领导下,战争与和平研究所成为美国大学中从事战略研究的中心之一。

研究所起初完全是一个研究机构,所里的研究人员不必为学生上课。研究所为研究员提供研究经费及良好的研究环境,鼓励研究员从事战争和国家安全领域的研究,并出版自己的研究成果。福克斯认为,研究所从事的研究工作应该具有学术性,而不是那种更适合记者或政府机构从事的主要靠信息来源才能完成的工作。研究所“应避免当前的政策问题,将自己的研究聚焦于那种适合于在大学中进行的个性化的学术研究项目,即那些能够影响长远政策的基础性研究”,为决策提供各种可能的选择。^④在这一指导思想下,研究所开展的研究既聚焦于防务和国家安全等政策领域,又带有学者自身的个性化学术特征。如研究所早期资助出版的沃尔兹、亨廷顿和哈纳·希林(Warner Schilling)对战争原因、防务政策及其决策过程的研究均成为各个领域的经典作品。^⑤高水平的研究成果也推动了教学水平的提高。很多研究成果转化成了国际战略研究的教学大纲。后来,研究所的研究人员也开始给学生开课,吸引了许多优秀学生选择安全领域作为自己博士学位的主攻方向,从而使国际战略研究

① 由于篇幅所限,有些重要的机构,比如特别重视通过历史研究来考察国家大战略问题的耶鲁大学,本文便没有加以讨论。以保罗·肯尼迪(Paul Kennedy)和约翰·刘易斯·加迪斯(John Lewis Gaddis)为核心的耶鲁大学国际安全研究项目很有特色。肯尼迪关于英德海军竞争、关于大国兴衰的研究,加迪斯关于冷战时期美国“遏制战略”的研究,都已成为这些研究领域中的经典。

② 该院现已更名为“国际与公共事务学院”(School of International and Public Affairs,简称SIPA)。

③ 2003年,前美国外交官Arnold Saltzman向战争与和平研究所捐资,现在该所已被冠名为“萨尔茨曼战争与和平研究所”。

④ Lyons and Morton, *School for Strategy*, p. 136.

⑤ Kenneth Waltz, *Man, the State, and War* (New York: Columbia University Press, 1959), 该书中文译本参见肯尼思·华尔兹:《人、国家与战争》,倪世雄等译,上海译文出版社,1991年版; Samuel Huntington, *The Common Defense* (New York: Columbia University Press, 1960); Warner Schilling, Paul Hammond, and Glenn Snyder, *Strategy, Politics, and Defense Budgets* (New York: Columbia University Press, 1962).

在美国得以薪火相传。

目前哥伦比亚大学战争与和平研究所在国际安全与战略研究领域仍保持着强大的阵容:杰维斯、沃尔兹、杰克·斯奈德及理查德·贝茨都是该领域中的著名学者。在该研究所攻读国际安全方向博士学位的学生一直保持在20人左右,平均每年都为美国战略研究界输送多名博士。^①研究所(与哥大政治系合作)培养的人才不仅在学术界崭露头角,而且在政府部门也发挥了实际影响力。小布什政府第二任期内国务院负责东亚事务的助理国务卿帮办柯庆生(Thomas Christensen)及国家安全委员会亚洲事务主任维克特·查(Victor Cha)均来自哥伦比亚大学。

研究所出版了多部有影响的战略研究著作,如:杰维斯的《核革命的意义》与《不合逻辑的美国核战略》,^②斯奈德的《帝国的迷思》与《进攻性意识形态》,^③以及贝茨的《情报的敌人:美国国家安全中的知识与权力》与《军事准备》等。^④其中,杰维斯的国际政治心理学研究、斯奈德的国内政治、民族主义、民主化与战争之关系的研究,以及贝茨的战略研究等,在美国学术界均据有重要地位。

上述著作体现出研究所的以下研究取向:(1)重视战略研究与政治学理论及比较政治相结合。^⑤研究所的研究人员多年来一直坚持从政治、军事、历史、法律、经济、伦理、心理和哲学等不同维度来研究国际战略问题,视野开阔,理论性强。(2)注重国际战略研究中的军事要素,认为战略介于军事和政治之间,要研究国际战略,不能不懂军事。在这方面,特别值得一提的是以研究所现任所长贝茨为核心组织的“军事行动与战略分析暑期研讨班”(Summer Workshop on Analysis of Military Operations and Strategy, SWAMOS)的活动。该研讨班从1997年开始,每年一届,迄今已经连续举办了12届。研讨班教员包括贝茨、麻省理工学院的巴里·波森(Barry Posen)、对外关系委员会的斯蒂芬·比德尔(Stephen Biddle),以及来自美国军事院校的资深教官。学员则主要是来自美国及其他国家的研究国际安全及战略的博士研究生和年轻的大学教员。该研讨班所研讨的内容基本上属于军事领域,如常规战争、核战略、非常规战争、战略战术的评估方法、国防预算、政军关系等。研讨班的活动长期得到

① 参阅 <http://www.columbia.edu/cu/siwps/programs.htm>, 2008年9月10日。

② Robert Jervis, *The Meaning of the Nuclear Revolution*; idem, *The Illogic of American Nuclear Strategy*.

③ Snyder, *Myths of Empire*, 该书中文译本参见杰克·斯奈德:《帝国的迷思》,于铁军等译,北京大学出版社,2007年版; Snyder, *The Ideology of the Offensive*.

④ Richard Betts, *Enemies of Intelligence: Knowledge and Power in American National Security* (New York, NY: Columbia University Press, 2007); idem, *Military Readiness: Concepts, Choices, Consequences* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1995).

⑤ 笔者对杰克·斯奈德教授的访谈,北京,2007年10月17日。

史密斯·理查德森基金会的资助,对美国国际安全和战略研究学术共同体的构建作出了独特贡献。^①

(二) 哈佛大学的国际战略研究

相比其他几个大学,哈佛大学的国际战略研究较为分散。1950~1960年代,在哈佛大学有三个主要的国际战略研究与教学机构:1954年建立的“防务研究项目”、1958年建立的国际事务研究中心(Center for International Affairs)和1960~1961年建立的“科学与公共政策项目”。三个项目互不隶属,但研究和教学人员又多有交叉。目前仍存在的,只有国际事务研究中心。^②

国际事务研究中心成立于1958年,旨在“就国际关系的根本问题进行基础性研究”。首任中心主任是杜勒斯主持国务院时担任过国务院政策规划室主任、“大规模报复战略”的创始人之一——罗伯特·鲍伊,副主任由当时刚留校任教不久的基辛格担任,主要创建人员还有经济学家托马斯·谢林等人。以哈佛大学在美国教育界的地位、资源、人才乃至在决策界广泛的人脉,中心成立之后不久便在军备控制领域迅速打开了局面。当时在波士顿的剑桥,活跃着一个被称为“哈佛—麻省理工学院军备控制小组”的非正式讨论圈子,其成员主要是来自哈佛和麻省理工学院的教员,也有来自美国各地的学者和重要政府部门的官员。哈佛教员方面有鲍伊、基辛格、谢林和保罗·多蒂(Paul Doty)等人。^③该研究小组每两个或三个星期碰头一次,就小组成员撰写的一篇或数篇军控方面的论文展开讨论。洛克菲勒基金会为该小组最初的活动提供了资助。该小组的成员后来大都成为军控领域的领军人物,哈佛大学因此也成为美国当时军控研究的中心之一。1961年,中心推出了两部在战略和军控领域有重要建树的著作,即基辛格的《选择的必要》,^④以及谢林与哈尔柏林合著的《战略与军备控制》。^⑤

军控领域之外,中心的另外两个主要研究领域是欧洲与大西洋共同体,以及第三世界的经济、政治与社会发展。^⑥亨廷顿在政军关系、第三世界的政治发展等领域取

① 关于“军事行动与战略分析暑期研讨班”的情况,参阅 <http://www.columbia.edu/cu/siwps/swamos.htm>, 2008年9月10日。

② 有关该中心成立前25年的活动,可参见 David Atkinson, *In Theory and in Practice: Harvard's Center for International Affairs, 1958~1983* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2007)。1998年,该中心被冠名为“Weatherhead Center for International Affairs”,参阅网页 <http://www.wcfia.harvard.edu/about>, 2008年9月10日。

③ 该研究小组的活动情况,参见 Atkinson, *In Theory and in Practice*, pp. 78~90。

④ 亨利·基辛格:《选择的必要》,国际关系研究所编译室译,北京·商务印书馆,1973年版。

⑤ Thomas Schelling and Morton Halperin, *Strategy and Arms Control* (New York: Twentieth Century Fund, 1961)。

⑥ Atkinson, *In Theory and in Practice*, pp. 24~25。

得了令人瞩目的成果。^①中心的主要成员大都出任过美国国家安全决策部门(国务院、国防部、国际安全委员会等)的重要职务,或与政府决策部门保持着密切的联系。^②

1989年,在中心之下又设立了奥林战略研究所(John M. Olin Institute for Strategic Studies),标志着中心国家安全研究项目的拓展和进一步制度化。该研究所所长由亨廷顿长期担任。2000年亨廷顿卸任后,由原副所长、哈佛大学政府系教授斯蒂芬·罗森继任。^③研究所的宗旨是:(1)就美国及其盟国所面临的安全和战略的重大议题展开具有政策含义的基础性研究;(2)为高等院校、研究机构及政府部门培养和储备战略与国家安全领域的人才。^④在过去近20年中,奥林国家安全项目通过为美国国家安全领域的优秀的年轻学者(包括博士生、博士后和高等院校的年轻教员,每年10人左右)提供住所和研究经费的方式,为美国战略研究界培养了大量人才。^⑤而亨廷顿在担任奥林研究所所长期间所提出的“文明冲突论”及之后提出的“我们是谁”的认同政治问题,为国际政治研究开辟了新的领域。

从目前来看,哈佛大学中国际战略研究更为活跃的是设立较晚的肯尼迪政府学院。该学院在1960年代中期命名之后,在政治学家诺伊施塔特和艾利森、历史学家梅的持续努力下,发展起一种从案例研究入手来研究国际战略的路径。

诺伊施塔特曾在杜鲁门政府中担任过官员,对大战略的国内运作一直十分关注。1960年,当时尚在哥伦比亚政治系任教的诺伊施塔特撰写了《总统权力》一书,以案例比较的方法对罗斯福、杜鲁门和艾森豪威尔三位总统如何实现自己的政治目标进行了比较研究,强调了有效运用权力和积极行政的重要性。^⑥肯尼迪1961年上台后,诺伊施塔特曾经担任过肯尼迪的特别顾问,奉命对美英关系中一度十分棘手的“空中闪电”(Skybolt)导弹危机做过深入研究,显示了他对案例研究的偏好。^⑦诺伊施塔特这种看上去有些“老式”的研究方法与当时那些认为自己无所不能的“神童”战略家相

① 亨廷顿曾担任中心第三任主任,其《军人与国家》、《变革社会中的政治秩序》两书,是政军关系和第三世界政治发展研究领域的重要著作。参见 Samuel Huntington, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations* (Cambridge: Harvard University Press, 1957); 亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,王冠华等译,北京·三联书店,1989年版。

② 具体情况,参见 Atkinson, *In Theory and in Practice*, pp. 195~196, 211~213.

③ 罗森也是当今美国战略研究界的一位重要学者,其著述包括 Stephen Peter Rosen, *Winning the Next War: Innovation and the Modern Military* (Ithaca: Cornell University Press, 1991)等多部。

④ 参阅网页 <http://www.wcfia.harvard.edu/olin/index.htm>, 2008年9月10日。

⑤ 查看“奥林研究员”的历届成员名单,会发现其中很大一部分人都是活跃在当今美国战略研究界的骨干力量。不过,最近由于奥林基金会的赞助到期结束,奥林奖学金项目已告终止。

⑥ Richard Neustadt, *Presidential Power: The Politics of Leadership* (New York: John Wiley, 1960).

⑦ 参见 Richard E. Neustadt, *Report to JFK: The Skybolt Crisis in Perspective* (Ithaca: Cornell University Press, 1999)。

比,体现了一种冷静和审慎的风格。与诺伊施塔特的研究路径相类似,梅也十分重视决策过程与案例研究。他对法国在第二次世界大战之初完全败于德国的教训及对美国对外政策中历史的运用与滥用的讨论,^①还有后来长期担任肯尼迪政府学院院长的艾利森以古巴导弹危机为例所归纳出的三种决策模式,^②都成为战略研究中的“应用历史学”和“应用政治学”的成功范例。^③

肯尼迪政府学院中的国际战略研究目前主要集中在贝尔福科学与国际事务中心。其前身“科学与国际事务中心”是哈佛生物化学家、军控专家保罗·多蒂为重振在越南战争中受到冲击的战略研究而于1973年在哈佛创办的“科学与国际事务项目”。1978年,该项目获得福特基金会的资助,被纳入肯尼迪政府学院中,成为该学院第一个常设中心——科学与国际事务中心。中心致力于整合社会科学家、自然科学家、技术专家,以及具有政府、外交、军事和工商业经验的实际工作者的洞见,为应对那些来自于国际安全领域以及其他科学技术、环境政策和国际事务相交叉的关键问题领域的重要挑战提供具有政策含义的知识。^④

围绕上述宗旨,中心成立以来,在推进安全和战略研究方面开展了大量工作,拥有一批在国际安全和战略界知名度很高的学者,如艾利森、小约瑟夫·奈、斯蒂芬·沃尔特等,他们或利用学术休假到政府当中担任高官,或在国会听证会上就某一重要问题作证,或为政府某个部门提供咨询,或通过媒体宣传自己的观点,从而将学术研究和实际政策两者结合起来。如奈曾在克林顿执政时期出任负责东亚事务的助理国防部长,在1990年代中期美国东亚政策的调整过程中发挥过重要作用。另外,他还担任过美国国家情报委员会的负责人。

中心负责编辑出版的《国际安全》季刊,自1976年创刊以来,已发展成为安全和战略研究领域的顶尖杂志,同时还相当成功地避免了学术杂志曲高和寡的弊端,其读者群并不局限于学术界,在政策界也有重要影响。中心编辑出版的国际安全系列丛

① Ernest R. May, "Lessons" of the Past.

② Graham Allison, *The Essence of Decision: Explaining the Cuba Missile Crisis* (Boston: Little & Brown, 1971). 该书新版参见 Graham Allison and Philip Zelikow, *The Essence of Decision: Explaining the Cuba Missile Crisis*, 2nd ed. (New York: Longman, 1999).

③ 亦有学者看到了这种研究路径的问题,譬如说,借鉴历史案例的经验必然涉及到类比的问题,那么哪些类比是合适的,哪些类比是不合适的呢?在两者之间存在一种区分的标准吗?抑或标准也是不确定的?三种决策模式的分析方法是否从一开始就排除了存在一种全面解释的可能?参见 Bruce Kuklick, *Blind Oracles: Intellectuals and War from Kennan to Kissinger* (Princeton: Princeton University Press, 2006), pp. 92~94, 165~167.

④ 参阅 http://belfercenter.ksg.harvard.edu/project/46/international_security.html? page_id=33, 2008年9月10日。

书,自1994年至2007年已经出版了近50部著作,其中佳作颇多。^①目前中心正在实施多个大型研究项目,如由艾什顿·卡特教授和斯坦福大学教授、前国防部长威廉·佩里共同担纲主持的哈佛—斯坦福“预防性防御项目”等。^②另外,奈所提出的“软实力”概念,也是具有国际影响力的研究成果。^③此次奥巴马政府国务卿希拉里·克林顿上任之后首次东亚之行中一再提及的“巧实力”(smart power),其发明权似乎也应当归于奈。^④

(三)麻省理工学院安全研究项目

麻省理工学院安全研究项目是由麻省理工学院国际问题研究中心(MIT Center for International Studies, CIS)和政治系联办的一个跨学科的科研与教学机构。目前该项目共有8名核心成员,其中4名为政治系教授,4名为中心专职研究员,另有来自校外和其他国家的23位特约研究员和访问学者,以及34名研究生(其中大多数是政治学专业的博士生),目前是美国规模最大的培养国际安全领域高级人才的项目之一。^⑤

作为麻省理工学院安全项目母体的国际问题研究中心创立于1951年,首任中心主任是经济学家马克斯·米利肯。中心成立之后主要致力于研究国际传播及第三世界的经济与政治发展,^⑥美国外交和军事政策方面的研究是后来才逐渐发展起来的。中心1961年出版的年度报告书称:“直到最近,中心只是相当边缘地涉及军事和安全事务,大部分是通过高级研究人员担任防务机构的各个分支的顾问来进行的。”^⑦

为了加强军事和安全事务方面的研究,中心于1957年聘请美国国务院前官员、

① 如 Colin Elman and Miriam Fendius Elman, eds., *Bridges and Boundaries: Historians, Political Scientists, and the Study of International Relations* (Cambridge, MA: The MIT Press, 2000); Peter Feaver and Richard Kohn, *Soldiers and Civilians: The Civil-Military Gap and American National Security* (Cambridge, MA: The MIT Press, 2001)。当前美国最有影响的两个国际安全书系是康奈尔大学出版社出版的“安全研究丛书”和普林斯顿大学出版社出版的“国际史和国际政治丛书”,但这两个书系都是开放性的,并非为一所大学的研究中心所主持。

② 该项目已经出版的著作,参见 Ashton Carter and John White, eds., *Keeping the Edge: Managing Defense for the Future* (Cambridge, MA: The MIT Press, 2001)。

③ Joseph S. Nye, Jr., *Bound to Lead: the Changing Nature of American Power* (New York: Basic Books, Inc., 1990); Idem, *Soft Power: The Means to Success in World Politics* (New York: PublicAffairs, 2004)。

④ Joseph S. Nye, Jr., *The Power to Lead* (Oxford: Oxford University Press, 2008)。

⑤ MIT Security Study Program, *Annual Report 2006~2007*, p. 1, available at: http://web.mit.edu/ssp/program/MIT_SSP_AnnualReport2006-07.pdf, September 14, 2008。

⑥ 中心研究员、负责第三世界经济与发展项目的沃尔特·罗斯托曾担任过肯尼迪政府国务院政策规划室主任及国家安全事务助理麦乔治·邦迪的副手,是哈尔伯斯坦笔下所谓“出类拔萃之辈”中的一员。

⑦ 转引自 Donald L. M. Blackmer, *The M. I. T. Center for International Studies: The Founding Year 1951~1969* (Cambridge: MIT Center for International Studies, 2002), p. 156。

政治学家林肯·布卢姆菲尔德加盟。次年,布卢姆菲尔德开始在中心领导进行了一系列模拟各种危机的政治演习,参加者来自国务院等政府部门及学术界,后来还有来自参谋长联席会议和国家安全委员会的高级成员。1960年,布卢姆菲尔德还在中心组织了各种有关军事力量的使用、面向第三世界的常规武器转让,以及苏联对军备控制与裁军倡议的反应等方面的研究。次年,前兰德公司有名的防务和安全分析家威廉·考夫曼也加入中心队伍,并开设了一系列有关防务预算与分析的研究生课程,吸引了不少一流的学生转向战略研究领域。他自己的研究、教学和向国防部提供的咨询则聚焦于美国的国防预算问题,^①时至今日,这仍然是麻省理工学院战略研究的一个重要领域。

1960年代后期,在越南战争背景下,大学中的国际战略研究机构被看作是为当权者的不当利益服务而普遍受到激进学生的冲击。^②在混乱的校园秩序下,大学中的国际战略研究走向低潮。直到1970年代中期,曾任美国国防部下属的防务分析研究所(Institute of Defense Analysis, IDA)所长、麻省理工学院电子工程师杰克·鲁伊纳(Jack Ruina)教授才在麻省理学院重新开设了有关核武器和军备控制政策的研讨班。

在上述努力的铺垫下,1976年,中心正式设立了防务与军备控制项目(Defense and Arms Control Studies Program, DACS),开展研究生层次上的国际安全研究和教学工作,由鲁伊纳教授出任首任项目主任。防务与军备控制项目设立后不久,正赶上卡特政府时期军备控制和核武器成为各方关注的焦点,以及随后里根政府时期东西方之间冷战的重新加剧,该项目在继续从事比较防务政策、防务政治学及防务预算分析的同时,研究重心转移到对苏联和美国的核武器系统的分析上面。由项目中的苏联军事问题专家斯蒂芬·迈尔(Stephen Meyer)领导的研究小组编辑出版的《苏联防务纪要》,是当时公开出版的关于苏联军事力量的最重要的非官方信息来源。

1989年以后,随着冷战的结束,传统安全研究项目得到的资助大幅减少,中心的研究重点遂转向研究内战、民族冲突、军事干预等冷战后国际安全中新的热点问题,国际关系理论、对外政策和比较大战略等方向也受到重视,项目名称也于1996~1997年度改为“安全研究项目”(Security Studies Program, SSP)。

目前,“安全研究项目”有三个重点研究领域,即大规模杀伤性武器、美国的全球交往战略及其风险评估、亚洲安全(聚焦中国和日本两个国家)。中心的重要学者有:

① Donald L. M. Blackmer, *The M. I. T. Center for International Studies: The Founding Year 1951~1969* (Cambridge: MIT Center for International Studies, 2002), pp. 156~159.

② 在1960年代末和1970年代初,哈佛大学国际事务中心和麻省理工学院国际问题研究中心都曾受到不明炸弹的攻击和学生示威者的冲击。

现任项目主任巴里·波森,研究领域为比较大战略、美国军事力量及军事组织的创新,主要著作有《军事战略的起源》和《无意中的升级》;^①斯蒂芬·范埃弗拉(Stephen Van Evera),研究领域为战争的原因和美国对外政策,主要著作有《战争的原因》;^②理查德·萨缪尔斯(Richard Samuels),研究领域为当代日本政治、东亚安全,主要著作有《富国强兵:国家安全与日本的技术变革》、《保卫日本:东京的大战略与东亚的未来》等;^③傅泰林(Taylor Fravel),研究领域为中国对外政策、东亚国际政治,著有《固边保民:中国边境争端中的合作与冲突》等。^④

“安全研究项目”是麻省理工学院国际问题研究中心最初所设定的研究项目中唯一保留到现在的项目。该项目长盛不衰的原因既在于安全这一研究对象的重要性持续存在,更在于几十年来该项目创造了一个由学者和政策分析家组成的学术共同体。它来自许多不同学科和背景的人聚合在一起,形成了良性的互动,从而构建起一个研究国际安全问题的理想平台。这一平台的构成要素有以下几点:(1)根据变动的国际安全环境,确定自身的学术研究重点。既要适应战略形势发展的需要,又要注意发挥自身优势和保持自身研究的学术标准。(2)十分重视科研与教学相结合。该项目良好的学术声誉使麻省理工学院政治系能够吸引到最优秀的研究生,而素质高的研究生又可以为研究注入新的活力。目前,该项目已经发展成为美国大学中最重要的国际安全研究基地之一。(3)重视比较政治与国际关系研究相结合,因为现在安全和战略研究中有许多问题都涉及到国内问题。这一点类似于哥伦比亚大学,但与哥大相比,“安全研究项目”更多是从国际问题研究发展而来的,而哥伦比亚大学的安全研究项目则更多是从政治学发展而来的。^⑤(4)与政府部门及私营部门保持密切的协作关系。除了类似其他学校研究机构那样通过出版著述、发表评论、在国会作证、提供咨询等途径提供公共服务之外,麻省理工学院的安全项目还有一个独特的制度,这就是项目中常年接受来自美国陆军、空军和海军的访问学者,称为“军事研究员”制度(Military Fellow)。这些军事研究员都是现役军官,他们可以参加“安全研究项目”项目的所有课程与活动,一年访问结束后,从其所在军种的军事院校取得学分。这就使研究人员和学生能够及时了解并关注现实中的安全问题,从而有的放矢地开展自

① Barry Posen, *The Sources of Military Doctrine*; idem, *Inadvertent Escalation: Conventional War and Nuclear Risks* (Cornell: Cornell University Press, 1992).

② Stephen Van Evera, *Causes of War* (Cornell: Cornell University Press, 1999).

③ Richard Samuels, *Rich Nation, Strong Arm* (Cornell: Cornell University Press, 1994); idem, *Securing Japan* (Cornell: Cornell University Press, 2007).

④ Taylor Fravel, *Strong Borders, Secure Nation* (Cornell: Cornell University Press, 2008).

⑤ 笔者对麻省理工学院政治系教授、安全研究项目主任巴里·波森的访谈,美国纽约州伊萨卡市,2008年7月7日。

己的学术研究,并可向这些访问学者学习专业军事知识。而这些来自军方的官员,也可以充分利用大学的智力资源,把现实政策中遇到的一些难题交给大学来研究和解决,同时向学者们学习,拓宽自己的战略视野,从而形成了军队和地方的良性互动。

麻省理工学院安全项目现在包括军民关系、常规战争、防务技术、防务政治、防务产业和人道主义干涉等研究小组,从中不难看出,大学和政府部门在国际战略研究上的有效互动所带来的是一种双赢的结果,它使研究成果更贴近现实,也更具实用性。

(四) 斯坦福大学国际安全与合作中心^①

与前述三所大学相比,斯坦福大学的国际安全与战略研究起步较晚,但正如斯坦福大学本身一样,其发展速度却十分惊人。^② 2006~2007年度,作为斯坦福大学国际安全与战略的主要研究机构的国际安全与合作中心(Center for International Security and Cooperation, CISAC)的年度支出经费为474.6万美元,^③而2006~2007年度麻省理工学院安全研究项目的年度支出经费大约为136万美元,^④前者是后者的3倍多,可见其规模之庞大,资金之雄厚。

国际安全与合作中心的前身是1970年在斯坦福大学建立的军备控制与裁军项目,而军控与裁军项目最初则源于为本科生开设的一门军备控制的课程。^⑤依托斯坦福大学雄厚的科技实力和智力资源,该中心成立之后发展迅速。目前中心研究员有35名研究人员,其构成分为两大部分,一部分是理工类科学家,包括核物理学家、化学家、生物学家和工程类科学家等;另一部分是人文和社会科学家,包括政治学、历史学、经济学、心理学和法学等领域。这些来自不同领域的专家学者围绕人们所普遍关注的各种国际安全问题展开合作研究。由这种跨学科的合作而产生的国际战略研究成果,既有科学技术的支撑,又有人文和社会科学的考量,因而更具有创新性,也更具有生命力。中心对这种跨学科国际安全研究的重视在中心的组织架构上也得以体现。中心自成立之日起便采取共同主任制度,两位主任分别来自社会科学领域和科学技术领域。先后担任过这一职务的有政治学家约翰·刘易斯、历史学家戴维·霍

① 该中心原名为“国际安全与军备控制中心”(Center for International Security and Arms Control, 简称也是CISAC)。

② 斯坦福大学战后在美国高等教育中异军突起,其中原因耐人寻味。概言之,军事—工业—知识分子复合体起了相当大的作用。参见丽贝卡·洛温:《创建冷战大学:斯坦福大学的转型》,叶赋佳等译,北京·清华大学出版社,2007年版。

③ 参阅网页 http://iis-db.stanford.edu/pubs/22232/CISAC_Overview_2008.pdf, 2009年5月1日。

④ MIT Security Study Program, *Annual Report 2006~2007*, p. 40, available at: http://web.mit.edu/ssp/program/MIT_SSP_AnnualReport2006-07.pdf, September 10, 2008.

⑤ 笔者对斯坦福大学国际安全与合作中心创立者之一、中心首任共同主任约翰·刘易斯教授(John W. Lewis)的访谈。2005年8月10日。1970年,由斯坦福大学各个学科的近20名教员组成了跨学科的斯坦福军备控制与裁军小组,为本科生开设军备控制课程。

络韦(David Hollway),现任共同主任是政治学家斯科特·萨根(Scott Sagan);科学家有著名物理学家西德尼·德雷尔(Sydney Drell)、威廉·佩里(William Perry)和麦克·梅(Mike May),现任共同主任是曾任美国洛斯阿拉莫斯国家核实验室主任的科学家西格弗里德·赫克(Siegfried Hecker)。

国际安全与合作中心的宗旨强调三个关键词,即“跨学科”、“有政策含义”的创新性研究,以及“培养”国际安全的高素质人才。跨学科已如前述。政策影响力方面,中心的研究人员中有一些曾经在政府中担任要职,如威廉·佩里曾任克林顿政府的国防部长。2008年3月,佩里又被国会参众两院任命为审查美国战略武器态势的超党派委员会的主席。在小布什政府中先后担任过国家安全事务助理和国务卿等要职的赖斯,在进入政府之前是斯坦福大学政治系的教授,对中心的研究工作也多有参与;其卸任之后又重回斯坦福执教。奥巴马上台后,中心又有多名研究人员加入到新政府的国家安全团队当中,如迈克尔·麦克福尔(Michael McFaul)出任新政府国家安全委员会负责俄罗斯和欧亚问题的特别助理,伊丽莎白·舍伍德-兰德尔(Elizabeth Sherwood-Randall)出任负责欧洲问题的特别助理。^①另外,中心还经常就一些重大问题向政府和国际机构提供专家分析和独立性的建议。在培养人才方面,中心的“国际安全”博士后和博士生项目在全美享有盛誉;中心负责实施的国际安全本科生荣誉项目是全美大学中唯一的一个,竞争十分激烈,吸引了众多有潜力的青年学子投身于国际安全项目,从而保证了国际安全和战略研究后继有人。

国际安全与合作中心现有的研究项目有:弹道导弹防御的技术与政策,生化武器扩散与恐怖主义,国土安全与反恐,核武器安全,防止核扩散及恐怖主义,预防性防御,亚太地区和平与安全,以及加强南亚安全与稳定项目。项目研究人员的构成大都是跨学科的搭配,具有很高的技术含量和实用价值。^②

中心自建立以来出版了不少有影响的著作和政策报告,且形成了中心对大规模杀伤性武器特别是核武器进行技术、组织、政治、历史、社会和对外政策等多维度研究的学术特色。主要学者及研究成果包括:萨根的《移动的标靶:核战略与国家安全》、《安全的限度》,以及萨根和沃尔兹辩论核武器扩散后果的名作——《核武器的扩散》,^③霍络韦考察苏联核武器开发历史的获奖著作《斯大林和原子弹》,^④约翰·刘易

① 参阅 <http://cisac.stanford.edu/>, 2009年3月6日。

② 参阅 <http://cisac.stanford.edu/research/>, 2008年9月10日。

③ Sagan, *Moving Target*; Sagan, *The Limits of Safety*; Scott Sagan and Kenneth Waltz, *The Spread of Nuclear Weapon: A Debate* (New York: W. W. Norton & Company, 1995).

④ David Holloway, *Stalin and the Bomb: The Soviet Union and Atomic Energy, 1939~1956* (New Haven: Yale University Press, 1994).

斯和薛理泰合著的《中国原子弹的制造》等多部讨论中国军事力量及朝鲜战争的著作,^①以及琳恩·伊登(Lynn Eden)从组织角度讨论核灾难的著作《火海中的世界》等。^②

此外,特别值得一提的是,国际安全与合作中心有关国际安全的各种公开或不公开的讲座数量大、水平高、涉及题目广泛,颇具政策前瞻性和学术启发性。笔者大致计算了一下该中心从2007年1月到2008年6月的讲座数目,发现在大约一年半时间内,中心安排的讲座竟然有100多场。在砥砺学术、传播知识的同时,通过这些讲座也构建起一个政策平台和战略研究精英网络。^③赖斯当年步入政策圈,多赖曾在乔治·布什时期担任国家安全事务助理的斯考克罗夫特的提携,而斯考克罗夫特结识赖斯是因为他去参加斯坦福“搞军控的那帮人”的一个学术活动。^④

四 对美国大学中国国际战略研究的几点总结

综上所述,关于美国大学中的国际战略研究,可以大致总结出以下几点:

首先,它是在战后特别是冷战背景下兴起的一个研究领域。在过去的大约60年中,美国大学中的国际战略研究大致经过了四个发展阶段。这种阶段性变化与国际环境的变迁和美国对外战略的实际变化相对应,体现了国际战略研究作为一门政策科学的基本属性。

第二,在大学中设立国际战略研究机构的目的,其一是各取所需,从政府方面来说是借用大学的智力资源,从学者本人来说则是“学以致用”,即文人战略家们利用自己所掌握的专业知识和技能来为政府的国际战略的制定献计献策;其二是培养和储备国际战略研究领域的后继人才;其三是服务社会,引导公众理性地认识涉外公共政策问题。这种集研究、教学和社会服务于一体的做法,是美国大学中国国际战略研究机构的共同特征。

第三,从其组织及经费来源情况来看,大学中的国际战略研究机构一般由所在大

① John Wilson Lewis and Xue Litai, *China Builds the Bomb* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1988); Sergei Goncharov, John Wilson Lewis, and Xue Litai, *Uncertain Partners: Stalin, Mao, and the Korea War* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1993); John Wilson Lewis and Xue Litai, *China's Strategic Seapower: The Politics of Force Modernization in the Nuclear Age* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1996); idem, *Imagined Enemies: China Prepares for Uncertain War* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2006).

② Lynn Eden, *Whole World on Fire: Organizations, Knowledge, and Nuclear Weapons Devastation* (Ithaca: Cornell University Press, 2004).

③ 参阅 <http://cisac.stanford.edu/events/>, 2008年9月10日。

④ 詹姆斯·曼:《布什战争内阁史》,韩红等译,北京·北京大学出版社,2007年版,第145页。

学及其他机构(主要是政府部门、私人部门或者基金会)联合创建和运营。研究人员多系校内教授和研究生,也邀请校外专家、学者和前政府官员(其中来自外交、国防、情报部门的居多)参加。研究经费主要来自基金会、私人或企业的赞助、本校资金,以及政府部门的合同研究收入等。

第四,大学国际战略研究机构发挥影响的途径:(1)通过机构研究人员直接出任政府职务而对政策制定及实施产生影响,如基辛格、布热津斯基和赖斯;(2)通过研究成果(包括著作、论文和政策报告等)的发布影响政府决策;(3)通过撰写报刊评论、接受电视采访、向政府有关部门提供政策咨询等引导公众意见;(4)通过培养战略研究人才而持续发挥自身的影响力。

第五,从研究路径上来看,上述四所大学的国际战略研究机构都主张采取跨学科的方法,从事与国家政策相关的学术研究。不过究竟跨哪些学科,在哪些方向上着力,则要视具体情况而定。在这方面,不同学校具有不同特色。哥伦比亚大学注重政治学理论、比较政治和国际安全研究的结合,重视国际战略研究中的军事因素;哈佛大学肯尼迪政府学院对案例研究和决策过程的分析十分重视,而亨廷顿的研究则在军政关系、文化及政治发展等多个领域开风气之先;麻省理工学院对当前各种新的安全研究领域的关注、教学与科研力量的良好搭配与互动、创新性的“军事研究员”制度令人称许;斯坦福大学注重学术创新,重视发挥科学家的作用和走科技路线,并在组织架构上设立共同主任制度以保证跨学科研究的真正实施等。对于一个大学中的战略研究机构而言,如何能够知己知彼,找出适合自身发展的路线,这本身也是一个战略选择问题。

以上主要侧重从积极的方面来介绍美国大学中国际战略研究的特点。而实际上,美国大学中的国际战略研究也存在不少问题。美国有活跃的战略思维,强大的战略研究队伍,雄厚的研究资金,比较密切的政府与学界的互动,但近年来为何会在伊拉克等问题上铸成大错呢?王缉思教授认为,最值得美国反思的是美国大战略目标设置失当,即为美国预设敌国;其次是美国大战略以美国倡导的意识形态和价值观为基础,认定美国价值观便是普遍价值,“用它来判断国际事务和他国内部事务的是非曲直”,从而经常把美国战略引入歧途。^①

大战略目标设置失当和过分意识形态化,这是美国战略实践层面的重大失误。在国际战略研究层面,也有学者对美国国际战略研究中存在的种种问题提出批评,如对历史重视不够;对不同国家和民族的文化差异重视不够;“美国例外论”,培育了一

^① 王缉思:《中国国际战略研究视角的转换》,载王缉思主编:《中国国际战略评论 2008》,北京·世界知识出版社,2008年版,第6~7页。

种危险的、傲慢的战略文化；过于机械，总试图用技术手段来规避战略和政策上的难题，导致战略研究的“非政治化”，如威慑、有限战争和军备控制可谓冷战时代美国战略研究的三大理论支柱，美国学术界包括各大学的国际战略研究机构为此投入了大量的人力物力，但却很少有人去分析也许是更为重要的产生危机和战争的政治原因，等等。^①

1949年当美国的战略研究刚刚兴起之时，其奠基人之一布罗迪曾撰文指出，应将战略作为一个系统的领域加以研究，因为战略“在军队当中没有得到应有的科学研究，军队之外当然更是如此。”^②布罗迪所设想的战略研究是一门解决实际问题的工具性科学，其主张的方法论是经济学所代表的那种“硬”方法。

但在越南战争尚在进行之时，布罗迪便已开始对美国战略研究中所存在的问题进行批评，并对自己曾经主张过的那种国际战略研究路径进行了反思。他为当时以兰德公司的研究人员为代表的、那些已名闻遐迩的战略家所表现出的对外交史和军事史的无知及其政治感觉的缺失而感到震惊，认为他们的问题在于，“他们并不是没有时间来参照历史，而是任何高度发达的科学的信奉者……常常倾向于对其他领域表现出一种蔑视甚至是傲慢。”^③1949年他所担心的是职业军人过分受到“软的”直觉和习惯的限制；但到1960年代，他相信如果不将更多的常常被科学家认为是“软”的知识纳入到战略研究中来，单凭经济学自身是无法提高战略研究的质量的。^④

美国当年在越南战争中所遇到的问题，与今天其在伊拉克战争中所遇到的一些问题相比，令人有似曾相识之感。伊拉克战争已进行数年，不少负责伊拉克事务的重要官员仍然搞不懂什叶派和逊尼派的差别；^⑤诺大的美国军队，难得找到几个懂阿拉伯语的人才。美国战略界所用力最多的仍然是在战术上、装备上怎么取得反恐的胜利，研究界所追求的更多是理论上的严密和方法论上的精确，而不是去深入了解当地的民情、政情、地理、经济、历史、宗教和文化状况，并采取相应的措施。^⑥

① 例如，科林·格雷：《核时代的美国战略》，载威廉森·默里等主编：《缔造战略：统治者、国家与战争》（时殷弘等译），北京·世界知识出版社，2004年版，第618~628页。

② Bernard Brodie, "Strategy as a Science," *World Politics*, Vol. 1 (July 1949), p. 468.

③ Bernard Brodie, "Why Were We So (Strategically) Wrong?" *Foreign Policy*, No. 5 (Winter 1971~1972), p. 154.

④ Betts, "Should Strategic Studies Survive?" p. 16.

⑤ Jeff Stein, "Can You Tell a Sunni from a Shiite?" *New York Times*, Oct. 17, 2006.

⑥ 布什总统任职后期，已经开始反思这方面的问题，并采取相应的行动。例如，美国国防部2006年颁布的《四年防务审查报告》中特别强调美军要加强外国语言和文化方面的培训和教育。奥巴马政府上台后，也致力于这方面的改善，但成效如何尚需观察。反思美国在这方面所存在问题的一篇精彩文章，参见 George Packer, "Knowing the Enemy: Can Social Scientists Redefine the 'War on Terror'?" *New Yorker*, December 18, 2006.

尽管存在上述种种问题,还是应当承认,与其他国家相比,美国的国际战略研究要更为发达。而其发达的根基,很大程度上在于其大学中的国际战略研究拥有雄厚的基础。这些大学中的研究机构,水平高,历史长,以具有政策导向的学术研究为自己的主攻方向,研究议题丰富,分析手段多样,研究资金充足,与政府之间保持良性的互动,成为美国国际战略研究的源头活水。

中国和美国具有不同的国情,中国不能照搬照抄美国的做法。但社会科学之所以称为科学,历史之所以能够给人以教示,就在于它们能给人们提供指导与借鉴。中国要和平发展,制定科学、合理、周密、可行的国际战略将是一个至关重要的条件。如果“一个大国的国际战略研究不发达,战略思维不厚重,其国际战略决策的基础就不扎实,就容易导致方向性的错误。”^①而提升中国的国际战略研究,除了从我国当前的国际政治实践中、从古代及近现代中国的战略经验和战略讨论中汲取营养外,还需要了解其他国家、尤其是一些主要大国的国际战略及其研究状况。鉴于此,考察美国大学中国际战略的研究状况,对于推进我国大学中的国际战略研究,应该说具有重要的参考价值。

于铁军:北京大学国际关系学院副教授

^① 王缉思:《中国国际战略研究的视角转换》,第8页。

美国就业和培训政策研究述评

高 嵩

20世纪30年代大萧条时期,罗斯福政府实施新政,用以工代赈的方式,安置数百万劳动力就业。严格地讲,这种应急性政策并未涉及劳工的技术培训。直到1946年《就业法》规定“促进最大限度的就业、生产和购买力”之后,^①就业培训才开始被纳入美国政策体系,因而该法标志着美国联邦就业与培训政策体系的确立。此后至1960年代末,以1962年《人力开发与培训法》和1964年《经济机会法》为核心,美国政府构建了比较完整的直接面向就业市场的就业与培训政策体系,并在维持就业市场供求关系的平衡、减少失业人口、推动社会经济发展等方面起到积极作用。美国学界以上述法律产生的时代背景与理论依据、联邦决策和政策内容、特征以及实施效果等问题为立足点,对1950~1960年代美国联邦政府就业与培训形成时期进行了系统研究,推出了丰硕成果。本文拟对这些研究成果进行梳理,以期从更深层次上把握美国就业与培训政策的共性特征与本质。

—

在美国联邦就业与培训政策体系确立过程中,几乎在各项立法出台之前和实施之后,就有相关的政策性和学术性研究成果面世。有政府委员会的调查、学术机构的研究和美国学者的自发性研究。这些成果的共性特征是关注政府政策走向、实际效用及存在的问题。从研究的内容和特点看,这些成果可分为三类。第一类是针对就业和培训的理论基础及政策的总体性研究。由于政府政策处于逐渐完善的过程中,

^① U. S. Department of Labor, *Manpower Report of the President 1963* (Washington D. C. : U. S. Government Printing Office, 1963), p. xii.

初期的宏观性研究屈指可数,而且,所有成果都折射出一种强烈的现实主义关怀,研究时下政策的成果多于对过往政策的研究。第二类是针对不同时期具体立法的个案研究,着墨的重点是每届政府立法的内容和实施效果分析。第三类是政府专门委员会的调查研究。自1946年就业法开始,美国政府在每次颁布重大法律时,都在其中设立对国会负责的专门机构,其职能是对每个时期的政策实施效果进行评价,针对存在的问题提出应对性措施和建议,以利政府政策的修订和完善。这类调查中既有肯定性评价,也有对负面的分析。

在美国联邦就业与培训政策形成时期,理论界就人力资源和人力资本理论进行了研究,其成果不仅为美国就业与培训政策体系的确立奠定了理论基础,而且为学界研究政府政策提供了可资借鉴的理论依据。

由于战后科技革命的兴起对美国的产业结构和就业市场供求关系产生了重大影响,结构性失业骤然凸显,劳动力资源的浪费现象倍受关注。一些“制度学派劳工经济学家”(institutional labor economists)和劳资关系专家遂将研究的注意力从工资确定、收入保障和集体谈判等问题转向对劳动力资源的开发与利用方面,提出了人力政策的思想,其代表人物是哥伦比亚大学制度学派经济学家伊莱·金兹伯格(Eli Ginzberg)。1958年,他出版的《人力资源:国家财富》一书,强调英国古典经济学家亚当·斯密的两个信条:其一,每个人都应该获得“开发自己的潜力和自由就业”的权利;其二,一个国家财富来源的关键在于“为劳动力提供技术、智慧和正义”。金兹伯格认为,在美国,除两次世界大战期间外,无论是政府还是非政府机构从未实施过任何旨在开发和利用人力资源的政策,^①人力资源的浪费现象十分严重。这一点主要表现在四个方面:一是经济萧条时期的工作岗位短缺;二是劳动力因找不到满意的、有价值的工作,就业不足的问题一直存在;三是各级政府对教育和培训的投入不足以充分开发人的潜能;四是就业市场运行机制无法通过自我调节保证所有劳动力的充分就业。^②他认为,美国正处于“人力革命”(manpower revolution)之中,政府必须利用各类学校、企业和其他公共机构推进人力资源的开发和利用。为说明政府干预的必要性和合理性,他从冷战思维出发,把人力资源的开发和利用与维护美国的国家安全结合起来。在比较美苏两国对人力资源的开发和利用之后,他呼吁,联邦政府制定“更有目的性、更加开明地在美国人民身上投资”的就业培训政策已刻不容缓。政府关注“国民健康、教育和培训、能力和技术”既是“一个民主国家应该承担和履行的核

① Eli Ginzberg, *Human Resources: The Wealth of a Nation* (Westport, Connecticut: Greenwood Press, Publishers, 1958), pp. 24~25.

② Ibid., pp. 41~42.

心责任”，也是美国在冷战中取得胜利并保持其经济和军事领先地位的需要。^①在他看来，政府政策既要为失业劳工提供技术培训，还应着力进行机构改革、劳动力市场规划和大规模投资。这不仅有助于缓解社会失业问题，而且有利于生产力水平的提高和社会经济的发展。金兹伯格对美国人力资源开发的高度关注和对政府制定政策的合理性和必要性的论述，顺应了战后美国产业结构和经济结构转型的客观要求，因而在理论上和实践上具有划时代意义。在他的影响下，普林斯顿大学、霍普金斯大学、哈佛大学和耶鲁大学等十多所高校和其他研究机构的学者开始对人力资源的开发与利用进行研究。^②

到 1960 年代上半期，人力资本理论的成果与日俱增并渐居主导性地位，其代表人物是西奥多·舒尔茨(Theodore W. Schultz)、雅各布·明瑟(Jacob Mincer)、加里·贝克尔(Gary S. Becker)三位著名经济学家。其中，最为突出的是西奥多·舒尔茨。他通过对美国农业的研究发现，从 20 世纪初到 1950 年代，促使美国农业产值迅速增加的重要原因不是土地、劳动力数量或资本存量的增加，而是人的知识、能力和技术水平的提高。^③他由此提出了人力资本理论，认为人力资本不仅和物质资本一样，是经济增长的动力，而且，通过就业和培训计划对人力开发所投入的费用，具有比物质资本投资更高的收益率。第二次世界大战后联邦德国和日本的经济之所以迅速恢复，基本原因是它们所拥有的人力资本没有在炮火中遭到物质资本那样严重的破坏。贫困国家的经济之所以发展缓慢则是因为金融资本被用于基础设施建设及购置存货，而人力因未得到投资而滞后于物质资本的增长，因而成为经济发展的掣肘。^④他指出，当劳动力因失业或就业不足而处于闲置状态时，人力资本便会退化。因此，面对美国经济对劳工知识和技术日益增长的客观现实，他建议，政府应该通过增加对人力资本特别是公共教育的投资达到“极大地促进经济的繁荣并增加穷人的福利”的目的。^⑤

人力资本理论与人力资源理论的主要差异在于：前者强调，通过学校和政府的培训计划对人力资本的投资，在推动经济繁荣的同时，削减贫困人口数量。只要贫困人口拥有市场需要的技能，他们就可以在私有企业就业，并得到可以摆脱贫困的可观收入。而后者强调，人力作为一种资源对国家长远发展具有重要意义，倾向于从制度上

① Eli Ginzberg, *Human Resources: The Wealth of a Nation*, pp. 23, 134.

② Industrial College of the Armed Forces, Publication No. L54-50, *Research and Redevelopment of Human Resources* (Industrial College of the Armed Force, October 28, 1953), p. 8, available at: <http://www.ndu.edu/library/ic2/L54-050.pdf>.

③ 西奥多·舒尔茨：《论人力资本投资》，北京经济学院出版社，1990年版，第1~16页。

④ 同上，第7~8页。

⑤ 西奥多·舒尔茨：《对人进行投资：人口质量经济学》，首都经济贸易大学出版社，2002年版，第8页。

考虑如何开发和利用人力资源,主张制定广泛、全面的人力政策。这两种理论的内在逻辑和共性是:它们把人在生产中的“劳动力”(labor)角色视为“人力”(manpower)和“人力资源”(human resources),最后上升到与物质资本同等重要的位置。因此,人力作为一种与大多数自然资源不同的丰富资源,其特殊性不仅仅在于人力资源未被利用是一种浪费,更重要的是,不管工人是否被雇佣,劳动力的存在实质上是政府和社会的一项经常性开支。因为工人及其亲属在教育、医疗、公共基础设施和日常社会救济等方面都需要公民家庭和政府与社会的共同投资,否则就无法维持生存。1930年代以来美国政府的失业保险、社会保障和公共福利等政策就是最好的证明。这种革命性的认识准确地抓住了战后经济增长中的瓶颈问题。正因为如此,上述两种理论成为1960年代美国政府制定政策的理论依据。^①

二

在1960年代,由于很多就业与培训计划尚在执行中,学界和政府所属研究机构的专项研究成果并不多见,且多数是在1968~1970年前后面世。这些成果对于政策机制和实践效果方面的评价不一。由国会的一些相关委员会推出的成果,如参议院劳工和公共福利委员会就业与人力分委员会于1965年出版的《人力革命及其政策后果》^②和国会全国市民动乱咨询委员会于1968年出版的《克纳报告》。^③ 这些研究具有政府支持的背景,主要目的是为政府政策做出颂歌性的诠释,其结论肯定大于否定,并附有政策性建议。例如,《人力革命及其政策后果》认为,由于美国“正在经历一场人力革命”,国民经济产值、劳动力人均产出、就业市场供求关系中的技术结构、消费市场、生产方式和工业区位等方面的变化都达到前所未有的程度。^④ 在这些变化中,对就业市场影响最为深远的是,生产技术自动化所引起的产业和就业市场技术需求的结构性变革,导致技术性劳工日益短缺和体力劳工与非熟练工人过剩并存的矛盾性现象,其结果就是结构性失业率不断上升。^⑤ 这表明,在就业市场上,纯粹依靠企业对劳工进行技术培训已远远不能满足国家经济发展需要,政府仅仅依靠削减税收

① U. S. Department of Labor, *Manpower Report of the President 1963*, pp. xii~xiii.

② U. S. Congress, Senate Committee on Labor and Public Welfare, Subcommittee on Employment and Manpower, *The Manpower Revolution: Its Policy Consequences* (Garden City, New York: Doubleday & Company, Inc., 1965).

③ U. S. Congress, National Advisory Commission on Civil Disorders, *The Kerner Report: Report of the National Advisory Commission on Civil Disorders 1968* (New York: Pantheon Books, 1968).

④ U. S. Congress, *The Manpower Revolution: Its Policy Consequences*, p. xv.

⑤ *Ibid.*, pp. 235~236.

和扩大消费需求也无法解决劳工技术的转换与升级问题,因而也不能从根本上有效削减社会失业率。在此前提下,联邦政府制定人力培训与就业政策体系是必然。但实践表明,技术培训只能有效地提升劳工的就业技能,不能解决部分劳工的就业岗位,因此,削减失业的有力工具是联邦政府通过在公共机构和部门实施公共工程,创造公共就业机会。^①这种呼吁联邦政府创造公共就业机会的主张引起政府其他机构的共鸣。而《克纳报告》的建议是实施一项新增 100 万个工作岗位的三年计划,认为“公共部门尤其是地方政府的教育、保健、娱乐、公共安全、环境卫生以及其他市政服务部门都能迅速提供大量的就业岗位。”^②上述观点在未来十年成为美国政府内外支持政府公共就业计划的有力声音。

在为数不多的学术研究中,对政府政策持肯定评价的代表性人物是经济学家加思·曼格姆(Garth L. Mangum)。他曾任参议院就业与人力分委员会主任和肯尼迪—约翰逊政府就业政策总统委员会执行主任,参与反贫困计划和人力培训法的制定与初期管理。在 1968 年出版的《人力开发与培训法:联邦人力政策的基础》一书中,他指出,1962 年法案在理论上和实践上都为 1960 年代至 1980 年代的联邦政策起到一种奠基性作用。尽管有些计划的效果难如人意,但绝大多数计划是成功的。数百万人在接受培训后增加了就业稳定性和收入;依据该法建立的年度总统人力报告把人力政策抬高到仅次于财政货币政策的地位;实验性项目及示范项目具有开创性价值和普及性意义;“项目规划预算系统”的创建有助于加强政策在实践上的计划性、准确性和有效性。^③他认为,由于美国仍处于人力政策的“实验性阶段”,对 1962 年法案不应给予批判。

尽管曼格姆为联邦就业与培训政策的辩护证据确凿,但他的声音被无情地淹没在 1964 年以来美国各地暴风骤雨般的种族骚乱之中。各地骚乱后的惨象与向贫困开战之初的宏伟目标相去甚远。社会各界特别是共和党人一波接一波地猛烈抨击约翰逊政府的政策。面对这种动荡的形势,学术界开始以冷静的心态全面审视向贫困开战时期的联邦政策。其中值得关注的是约瑟夫·克肖(Joseph A. Kershaw)对 1964 年经济机会法及其修正案的实践效用的研究。他认为,劳工失业、就业不足和

① U. S. Congress, *The Manpower Revolution: Its Policy Consequences*, pp. 108~111, 550~551.

② U. S. Congress, National Advisory Commission on Civil Disorders, *The Kerner Report: Report of the National Advisory Commission on Civil Disorders 1968*, p. 421.

③ Garth L. Mangum, *MDTA: Foundation of Federal Manpower Policy* (Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1968), pp. 1~4. 这个时期,曼格姆的相关研究还有:Garth L. Mangum and Sar A. Levitan, *Making Sense of Federal Manpower Policy* (Washington D. C.: National Manpower Policy Task Force, March 1967); Garth L. Mangum, *Contributions and Costs of Manpower Development and Training* (Washington D. C.: National Manpower Policy Task Force, 1967).

退出就业市场是导致贫困的核心原因。尽管肯尼迪和约翰逊政府雄心勃勃地宣布向贫困开战,但是,这种努力不仅要依赖于经济机会法和经济机会局,还要通过重要的社会保障、教育援助、公共住房援助等其他方式去实现。^①因此,就业与培训计划遗留了很多值得深思的问题。首先,创造就业和提供培训应该是向贫困开战的核心,但实际支出远远不及政府实施的救济性福利支出,因而对消除贫困的贡献甚微;其次,失业和就业不足仍是多数贫民窟面临的最严重问题,而政府在贫民窟创造就业的努力却事倍功半;第三,贫民窟的居民、外来移民、领取福利救济者和失学青年对就业的需求远远超过联邦政府所提供的资源;第四,国会不同法律中将管理权分别授予联邦部门中的不同机构,因而削弱了人力培训计划的有效性和流畅性,^②因此,政府政策以失败告终。与克肖的观点比较接近的是华盛顿大学经济学家萨尔·莱维坦(Sar A. Levitan)。在1969年出版的扛鼎之作《伟大社会的贫困法:贫困问题新探》中,他从管理学的角度对1964年法的立法过程、执法机构的管理方式及所有计划的具体实施逐一进行剖析。他认为,尽管经济机会法的实施是向贫困开战中最引人瞩目的一环,但实际上它只占联邦反贫困措施的1/10(后增至1/5);^③由于联邦拨款比较有限,管理中疏漏繁多,受益劳工寥寥可数,加上各类培训营地中的学员纷纷辍学,因而联邦计划的覆盖面较小,无法有效地削减贫困人口的数量。在他看来,消除社会贫困需要在教育、就业、住房和救济等方面制定完善的配套措施,在政策机制上应形成长效机制,因为“贫困永远不会从陆地上消失”。^④莱维坦研究的不足在于,没有将联邦反贫困措施及其成效置于战后美国政治、经济和社会结构的大背景中加以考察,因而其近乎全盘否定的观点无法解释1960年代美国经济繁荣发展、社会失业率和贫困率都是战后最低的事实。

与上述观点相似但视角不同的是耶鲁大学著名经济学家、社会学家怀特·巴克(E. Wight Bakke)。他认为,集中关注弱势群体(disadvantaged)是人力政策的本质,但是,行之有效的整体性政策应该把实现全国经济的增长和改善处境不利者的社会经济状况有效结合起来。^⑤在将1960年代美国人力政策与英国、荷兰和瑞典的政策进行比较研究的基础上,他指出:第一,美国实施的不是真正的人力政策,而是处理一

① Joseph A. Kershaw, *Government Against Poverty* (Washington D. C. : The Brookings Institution, 1970), p. vii.

② Joseph A. Kershaw, *Government Against Poverty*, pp. 95~97.

③ Sar A. Levitan, *The Great Society's Poor Law: A New Approach to Poverty* (Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1969), p. 7.

④ Sar A. Levitan, *The Great Society's Poor Law: A New Approach to Poverty*, pp. 307, 309, 318.

⑤ E. Wight Bakke, *The Mission of Manpower Policy* (Kalamazoo, Mich. : W. E. Upjohn Institute for Employment Research, 1969), p. 125.

个又一个具体问题的各种人力计划的拼凑与组合。政府因过度关注贫困人口而忽视了其他劳工的要求和全国经济长期繁荣发展的需要。第二,人力政策不应局限于考虑劳动力的供给,不应满足于为那些经常处于就业市场边缘和构成失业者主体的劳工提供补偿性救济,而应该根据就业市场的客观需求制定相应的培训计划。第三,在政策机制与管理上,美国是由联邦各行政部门分散管理计划,各类计划缺乏内在的逻辑性;而欧洲国家则是实行全国性的经济计划,以集中管理为主,因此,其政策体系性优于美国。第四,为创造繁荣、富裕的社会,美国政府应建立一项广泛而积极的人力政策,使其与国家的经济政策协调一致,进而促进经济增长,创造更多的就业机会,提高国民的生活标准。^①

三

1970年代,在经济危机与通货膨胀相互交织的严峻形势下,社会失业率一直居高不下。联邦就业与培训政策的重点也由向贫困开战转为向失业开战。这种特殊的经济环境使学者们更加关注政府政策的有效性研究,出现研究1960年代政府政策的学术热潮。萨尔·莱维坦和罗伯特·塔格特三世(Robert Taggart III)在对1960年代各项就业与培训计划的检测、方法和评价标准等指标进行细致分析的基础上,得出了比较中肯的评价。他们认为,政府在制定每项法案前都采取相应的先期试验并择其有效者在全国推广,这种程序和运行方式是合理的。但是,在实施中,管理上出现了很多亟待解决的问题,较为突出的是各地在提供财政支出与收益之比的数据中的弄虚作假和夸大业绩对政府制定后续政策产生误导作用。此外,政府的豪言壮语与政策实践相比雷声大雨点小,决策中的政治性考虑特别是两党意识形态的影响非常突出。^②查尔斯·佩里(Charles R. Perry)等人以社会调查和大量政府统计数据为基础,从历史学、社会学和统计学角度对1962~1972间美国就业与培训计划实施的全部过程进行了考察。其结论是,不同群体从政府计划中受益的程度不同,妇女受益最大;在不同计划中,黑人受益率明显高于黑人在全国劳动力中的比例;整体上,接受培训者再就业后的收入明显增长,高于未参加培训的劳工。^③加思·曼格姆和约翰·沃尔什(John Walsh)认为,1962年法在十年间得到两党的一致支持,其后的就业与培

① E. Wight Bakke, *The Mission of Manpower Policy*, pp. 85, 24~37, 125~126.

② Sar A. Levitan and Robert Taggart III, *Social Experimentation and Manpower Policy: The Rhetoric and Reality* (Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1971), p. 32.

③ Charles R. Perry, *The Impact of Government Manpower Programs in General and on Minorities and Women* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1975), pp. 76~79.

训计划在某种程度上是其衍生物。这些计划由于集中于较为狭窄的群体而倍受争议。同时,计划的资金一直被用于资助“万能计划”,既要解决劳动力短缺问题又要面对处境不利者的贫困问题。所以,在向贫困开战时期,当政策目标改变后,社会各界对其褒贬不一。两人认为,人力政策的真正目标应该是满足所有人的工作生活需要并有效分配劳工资源。^①这种结论与曼格姆早年的观点大同小异。此外,查尔斯·布雷彻(Charles Brecher)的《联邦反贫困政策的影响》重点论述了向贫困开战政策产生的过程、管理机制以及其中存在的问题,但观点缺少新意。^②

1960~1970年代是美国大都市区郊区化进入爆炸性发展的时代。一些学者抓住这一时代脉搏,通过审视各项计划在全国各地基层单位的实施过程和效果,对联邦政策进行专项研究。这种从基层观察全国性政策的研究视角弥补了以前成果中“自上而下”重点分析联邦高层而忽视基层政府的缺陷,因而,他们对具体计划的评价和对联邦政策的总体结论更具说服力。例如,加思·曼格姆和赛恩·罗布森(R. Thayne Robson)的研究考察了1960年代就业与培训计划在波士顿、丹佛、洛杉矶至奥克兰海湾三大都市区的实践过程,对人力计划的两个目标——提升就业能力和增加处境不利者的收入——进行评估。他们赞扬工作刺激计划、岗位培训计划、商业领域职业机会计划等项目的管理和服 务,肯定其对学员、社区及劳工市场的积极影响,并对1970年代各类项目的设计和管理等方面的改进提出建议。^③无独有偶,奥林匹斯研究公司(Olympus Research Corporation)对联邦政策在洛杉矶、芝加哥、纽约和费城的实施效果进行评估,认为1960年代就业与培训政策在总体上是喜忧参半。^④与上述两项研究相比,曾任约翰逊政府总统经济顾问委员会委员的斯坦利·弗里德兰德(Stanley L. Friedlander)的研究更为深刻。站在全国性政策的高度上,他以“空间区位论”为视角,对1960~1970年代初联邦政策在30个城市的实施与效果进行考察。他认为,政策没有改变美国贫困人口的结构和区位分布。在各大都市区,贫困率最高的区位是贫民区,其次是中心城市,最低的是郊区。导致这种局面的主要原因是,那些适合下层劳工的制造业就业机会纷纷流向公共交通无法到达的郊区地带,贫

① Garth L. Mangum and John Walsh, *A Decade of Manpower Development and Training* (Salt Lake City, Utah: Olympus Publishing Company, 1973), p. 5.

② Charles Brecher, *The Impact of Federal Antipoverty Policies* (New York: Praeger, 1973).

③ Garth L. Mangum and R. Thayne Robson, *Metropolitan Impact of Manpower Programs: A Four-City Comparison* (Salt Lake City, Utah: Olympus Publishing Company, 1973). 这个时期曼格姆对就业与培训研究政策的研究还有 Garth L. Mangum, Sar A. Levitan, and Ray Marshall, *Human Resources and Labor Markets: Labor and Manpower in the American Economy* (New York: Harper & Row, Publishers, 1972).

④ Olympus Research Corporation, *The Total Impact of Manpower of Four Cities Case Study* (Salt Lake City, Utah: Olympus Publishing Company, 1971).

困人口的低技术素质和能够谋求的职业的低薪性质使其无力购买家庭轿车,因而无法解决从中心城市到郊区的就业通勤问题。就业与培训政策只是在一定程度上解决了劳工就业的技术问题,却未能解决其居住地与就业机会相分离的通勤问题。这种逻辑性断层成为制约联邦政策效用的主要因素之一。^①弗里德兰德的结论可谓一语中地。

这个时期,对就业与培训政策体系的形成进行跨时空纵向梳理的学者首推曾任劳工统计局劳工统计委员的尤安·克莱格(Ewan Clague)。在研究中,他将巴克的早期论述置于人力政策发展史中加以考察,追溯从新政至尼克松政府的政策。他认为,由于巴克低估了瑞典与美国劳工运动之间的巨大差异而对美国的人力政策寄予太多期望。瑞典的工会组织具有较强的一致性和协调性,加上代表其利益的工党长期当权,工人和政府立法与经济行动上才能密切合作。同时,瑞典最优秀的经济学家多数参加了工人运动,工人领袖们乐于听取他们的意见,罢工现象少。对此,他不无感慨地说:“自由世界任何一个国家中,劳工与管理者之间的合作都比不上瑞典。”相比之下,由于民族、宗教、行业和地域等多种因素而利益多元化的美国各工会组织,长期奉行“给你的朋友以回报、给你的敌人以惩罚”的实用主义原则。它们首先考虑的是自己而非全国性组织的利益,因而在政治上从未联合起来支持一个政党。有时工会成员在全国范围内投民主党的票,而在州里投共和党的票。因此,美国工会组织很难像瑞典工会组织那样在政府政策中发挥重要作用。^②此外,克莱格认为,从长远看,由于世界经济的发展,未来几年美国经济的衰退会进一步加深,失业问题不容小视,政府应该仔细考虑一种规模大、针对性强、效益高的就业计划。^③

四

1980年代以后,随着美国培训与就业政策日臻完善,学界的研究成果日益增多,研究层次日趋深入,涉猎范围包括法律的制定与实施、政策有效性、就业市场的种族歧视、弱势群体培训与就业、国际比较、未来政策的可行性等诸多领域。更多的学者从政治学角度参与到研究行列中,把研究对象放在政策发展的长河中加以考察,使研究的理论性、历史感和客观性均跃上一个新台阶。

① Stanley L. Friedlander, *Unemployment in the Urban Core: Analysis of Thirty Cities with Policy Recommendations* (New York: Praeger, 1972), p. 18.

② Ewan Clague, *Manpower Policies and Programs: A Review, 1935~75* (Kalamazoo, Michigan: The W. E. Upjohn Institute for Employment Research, 1976), pp. 47~48.

③ Ibid., pp. 86~87.

政治学家加里·穆西罗尼(Gary Mucciaroni)从价值观念、管理机构和利益集团三个层面研究了第二次世界大战后美国就业与培训政策的变化和效用。他认为,尽管就业政策在战后十几年间取得了积极的成效,但是“自由主义改革家们对失业问题的关键性举措在很大程度上因政治失败而结束”。^①他将1962年法和1982年《岗位培训伙伴关系法》进行比较,认为它们产生的背景具有相似性,对国际竞争的忧虑、劳动力技术水平适应经济变化的需要、对扩大经济机会的关注以及解决失业问题的努力等等,都是它们的催生剂。不同的是,前者诞生于自由主义信念不断增强的年代,后者产生于自由主义衰落的时期;1960年代民主党和共和党对就业与培训政策持一致的支持态度,但在1980年代,它们在国家对经济特别是劳工培训与就业的干预模式和程度等问题上分道扬镳。仅仅是由于1981年美国经济危机之后日益增长的社会失业率和国会的坚持,才使联邦政府在就业与培训中再度扮演积极角色。比较1964年法和1973年《全面就业与培训法》,他认为它们都保留了战后美国的自由主义理念。然而由于1970年代高失业率及城市财政危机等情况,1973年法的预算和政策目标显著增加,使整个1960年代的人力计划显得微不足道。^②海伦·金斯伯格(Helen Ginsburg)在对美国和瑞典的政策进行比较后也得出与穆西罗尼一致的结论。^③唐纳德·邦伯(Donald C. Baumer)和卡尔·范霍恩(Carl E. Van Horn)运用多元政治学说,对战后40年间国会立法的内容、制定过程做了比较深入的分析,在一定程度上揭示了美国政治体制的种种弊端。他们认为,虽然失业问题已经引起美国政府和社会各界的关注,但是,由于各利益集团及政党对政府作用、政策内容与重点等方面存在诸多分歧,且都力图将自己的主张纳入政府法规,不仅使国会立法步履艰难,而且使多数立法成为无所不包的大杂烩。^④上述学者将美国就业与培训政策困境的根源归于美国政治体制,为认识美国宪政体制的运作机制提供了一个有益视角。

社会学和政治学教授玛格丽特·韦尔(Margaret Weir)考察了从新政到1980年代围绕就业政策展开的政治活动,试图说明“政策是政治家或选民选择的产物”。^⑤她指出,从劳动力供给角度确定政府政策的定位的做法源于1960年代经济繁荣和政治

① Gary Mucciaroni, *The Political Failure of Employment Policy 1945~1982* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1990), p. 5.

② Gary Mucciaroni, *The Political Failure of Employment Policy 1945~1982*, pp. 3~5.

③ Helen Ginsburg, *Full Employment and Public Policy: The United States and Sweden* (Massachusetts: Lexington Books, 1983).

④ Donald C. Baumer and Carl E. Van Horn, *The Politics of Unemployment* (Washington D. C.: Congressional Quarterly Inc., 1985), pp. 1~2.

⑤ Margaret Weir, *Politics and Jobs: The Boundaries of Employment Policy in the United States* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1992), p. xiii.

动荡的悖论。民主党政府和国会都在决策中自觉不自觉地将劳工职业培训与具有鲜明福利特征的公共就业计划作为宏观经济政策的组成部分,籍此弥补市场经济依靠其内在运行机制而无法解决的底层劳工就业问题。在黑人民权运动席卷全国各地的形势下,就业与培训政策沦为回应黑人要求经济平等的贫困计划。“到 60 年代末,劳动力市场政策作为收入维持政策,已经和福利救济没有差别”。^①由此产生的负面性影响不仅延迟了定位准确、切实可行的永久性就业与培训体系的确立,政府政策的整体效用只能是事半功倍,而且,在政治上,旨在根除贫困的就业与培训政策日益陷入孤立脆弱的窘境。随着 1960 年代末美国经济状况的恶化,共和党政府抛弃向贫困开战属于情理之中。^②这种分析符合 1960 年代美国就业与培训政策的历史趋势,其观点极富哲理性和客观性。

综上所述,美国学界关于对政府政策存在的问题所提出的尖锐批评或改进性建议,反映出学者们对政府政策定位和走向的高度关注,以及对美国政府的厚望。就学者们关注的共性问题而言,有三个问题值得从更深层次进行思考。第一,尽管在广义上就业与培训政策居于社会福利保障的范畴,但在微观上,作为以提高劳动力就业技能为主要目标的手段和载体,其中的救济性福利比重究竟应保持在何种程度上才符合就业与培训政策的主旨与本质,仍莫衷一是。第二,从政策实施和管理看,三权分立的原则使联邦政府各部门之间、国会内部之间、三权之间、联邦与地方之间以及地方与地方之间的协调中总是存在着诸多问题,在解决社会问题时总是难以达成一致,结果体现在法律上就是妥协,因而实践上也根本无法达到预计效用。第三,政府政策的终极目的是降低社会失业率,减少对社会福利的依赖,增强经济发展对人力资源的利用率,但是,这种政策能否充分发挥其预期的效用,不仅仅在于其定位和服务内容结构是否能满足就业市场的客观需要,更重要的还在于其外部因素的制约,包括货币供给总量、税收政策、进出口贸易、生产技术变革、消费市场的消长、区域经济的协调发展和政府财政支出的规模与流向等。因此,政府在制定政策时必须未雨绸缪,统筹兼顾,将就业与培训政策与其他因素有机地结合起来,否则就无法达到事半功倍的效果。

高嵩:东北师范大学历史文化学院美国研究所副教授

① Margaret Weir, *Politics and Jobs: the Boundaries of Employment Policy in the United States*, pp. 62~63.

② *Ibid.*, p. 98.

美国人“使命观”的最初表达

——约翰·温斯洛普《基督教仁爱的典范》新解

何顺果

关于美国人的“使命观”，在国内外学术界有许多说法，最常见的说法是把它和1845年才提出的“天定命运”联系在一起，以为美国人的“使命观”就是“扩张主义”。其实这是颇为不确的，据我最近的研究，它最初本是相当正面的，甚至可以说是相当崇高的，不能将美国人的“使命观”等同于“扩张主义”。

这还得从我的博士生李翠云对约翰·温斯洛普的研究说起。她的论文题目为《新英格兰文明的开拓者：约翰·温斯洛普研究》，文章重新提出和评价了温氏关于把北美殖民地建设成为“山巅之城”(a City upon a Hill)的理想和实践，而“山巅之城”本是一个“千年理想”，最早见于《圣经·马太福音》第五章如下的文字：“你们是世上的光。城造在山上，是不能隐藏的。”^①(you are the light of the world. A city built on a hill cannot be hid.)由此，我想到了另一个问题，即美国人的所谓“使命观”问题。

究竟什么是美国人的“使命观”呢？对这个可以说“众所周知”的问题，在国际学术界却真可谓“众说纷纭”。如上所述，更为奇特的是，不少人常常把它与19世纪40年代才出现的“天定命运”联系起来，仿佛美国人的“使命观”就是“扩张主义”。关于这个“天定命运”，英文原文为“Manifest Destiny”(直译“显然天命”)，几年前在我国出版的一本有关美国社会和文化的小册子中，它好像被解释成美国“创新”精神重要源泉之一。说美国的“西进运动”包含着某种“创新”因素可能还有一定道理，因为这个运动集群众性移民、不断的领土扩张和大规模开发于一体，它对于新大陆及其土著

^① 中国基督教协会印发：《圣经·新约全书》，南京，1994年版，第5页。

来说更多的可能是痛苦和灾难,但绵延一个多世纪的西部大开发乃是磨炼美国人意志、塑造其开拓精神的罕见经历,这种精神在对外扩张中表现为征服精神,在商业和经济活动中就表现为竞争意识,在科技活动则转化为探索和创新的动力,因为这种开拓经历中包含着重视实践的内容。但“天定命运”这一口号提出的背景十分清楚,它完全是为美国的领土扩张服务的:在此口号提出之前,有1845年3月1日泰勒总统签署的由国会通过的正式兼并取得克萨斯的决议,虽在它早在1836年就以“孤星共和国”名义宣布脱离墨西哥而“独立”;在这个口号提出之后,1846年5月13日美国正式向墨西哥宣战,其目标则是夺取得克萨斯以西直到加利福尼亚的土地,它们曾先后构成“新西班牙”和墨西哥的北部边界,而包含了“天定命运”这一概念的文章,其标题就径直取名为“Annexation”(兼并),且是作为《美国杂志与民主评论》(*The United States Magazine and Democratic Review*)1945年7~8月第17期的社论发表的,作者约翰·L.奥沙利文(John L. Osullivan)在这篇社论中指责欧洲当时对得克萨斯问题的“干预”,认为这种“干预”的目的在“阻止我们实现我们的天定命运(manifest destiny),即拓展到上帝为我们每年倍增的几百万人口的自由发展而指定的整个大陆。”^①在美国历史学者奥蒂斯·A.辛格尔特里眼里,“天定命运”乃是“一位纽约报人为兼并取得克萨斯而发明的一个委婉的说法”,^②“纽约报人”即《纽约晨报》(*New York Morning News*)的编辑,亦即上文提到的奥沙利文。其实,这位“纽约报人”有时一点也不“委婉”,他在另一个地方就公然宣称:“我们的显然天命有权扩展并占有整个大陆”。正如迈克尔·马丁和伦纳德·盖伯尔所指出的:该口号“认为美国将不可避免地占领整个北美是显而易见的天命,在南部民主党的领导人,这种观点一时成为纯粹的地方主义口号,旨在攫取更多的疆土以实行奴隶制。”^③可见,“天定命运”与所谓“创新”完全不搭界,更何况“天定命运”概念主要指的是大陆扩张或“自然疆界”,大陆扩张过程在19世纪中期就结束了,而一个民族的“使命观”一般源自宗教、信仰,又渗透到这个民族的整个意识形态和日常生活方式,不会限于某种过于具体的目标。换言之,“天定命运”这一口号不会成为也不应当是美国人“使命观”的源头和正版。那么,美国人“使命观”的源头和正版在哪里呢?根据李翠云的研究,我以为在美国第一个以崇高的语言表达了美国人“使命观”并把它正式写入历史文献的人,就是1630年在“阿尔贝拉号”(Arbella)上发表了布道词《基督教仁爱的典范》的约翰·温斯洛普

① John A. Garraty, *The American Nation* (New York, 1998.), Vol. II, p. 315; Marvin Meyers and others (eds.), *Sources of the American Republic: A Documentary History of Politics, Society, and Thought*, Grenier, IL: Scott, Foresman, 1967.

② Otis A. Singletary, *The Mexican War*, The University of Chicago Press, 1960, p. 14.

③ 《美国社会历史百科全书》,陕西人民出版社,1992年版,第534页。

(1588~1649)。温氏在这篇布道词中,不仅明确地提出了把北美殖民地建设成为“山巅之城”的理想和设想,而且反复地说明这是“上帝赋予我们的特殊使命”(God gives a special commission),是“我们和上帝之间的约定”(Thus stands the cause between God and US. We are entered into Covenant with Him for this work.),是“我们早就提出的最终目标”(which are the ends we have propounded)。①

那么,这种“使命观”的真正内涵是什么呢?与“显然天命”或“天定命运”所反映的“领土扩张”思想恰恰相反,温氏在布道词中把在北美殖民地建立“山巅之城”作为自己的神圣“使命”(Commission,该词的第一要义即“命令”):“我们有如一座‘山巅之城’,所有人都关注着我们。”(We shall be as a City upon a Hill, the eyes of all people are upon us.)从布道词的上下文看,住在这个“山巅之城”的居民并非纯粹的清教徒,因为温氏在文中谈到它管辖下的人口包括了“教俗两界”,原文是“government both civil and ecclesiastical”。但在温氏心目中,这个“山巅之城”的核心和主体,显然是一个充满了“正义和仁慈”而又处于由上帝所安排的“特殊秩序”中的清教共同体(a company),因为它的所有成员都“声称自己是基督及其教会的信众和会员”(Professing ourselves fellow members of christ),而这些教会是按《圣经》所提标准建立的公理会。在这个共同体里,人们虽然并非住在一起,甚至可能彼此相距遥远,但个人和教会的关系有如人的身体,而“爱是将人的身体连结在一起的韧带”(knit together by this body of love),人们奉行这样一条原则:“爱他人如爱自己”(love him as he loves himself)。在这个共同体内,一切大事由村民商议决定的“村镇”(town)是其中各自独立的基本单位,治理它们的则是温氏所说“合式政府”(a due form of government)或“理想政府”,这个政府建立在被统治者“为了相互安宁和幸福而达成的协议”并“甘愿受法律约束并臣服于统治者”的基础上,而组成这个政府的则是该“社会中最优秀的人”,即少数社会精英。他设想的这个权力体系,被温氏自己称为“混合贵族制”(mixed aristocracy),在历史上常常被一些人称为“清教寡头统治”因而似乎是“反民主”的,但它实际上只是反对直接民主而不反对“代议民主”,因为在温氏看来“马萨诸塞的代表们就是政府中的民主成分”,“混合贵族制”即混合了民主成分的贵族制。有人以发生“社会等级分化”为由,视温氏建立“山巅之城”的理想最终“失败”或“毁灭”了,而温氏在《基督教仁的典范》中一开始就认为,这个社会本是一个有着贫富差异的世界,人们之间在地位上的差别在那个时代本是自然合理的现象,因为“这一切都是上帝的安排”。与其说它是其设想“破灭”的表现,不如说它是“混合

① Richard S. Dunn and Laetitia Yeandle, ed., *The Journal of John Winthrop, 1630~1649* (Harvard University Press, 1996), p. 9.

贵族制”的社会基础，二者是一致的。总而言之，在温氏看来，他心目中设想的“山巅之城”是充满了基督教“正义和仁爱”的典范，是北美殖民地的未来，也是其执著追求的“使命”，故其布道词的标题“Christian Charity: A Model Hereof”，特地引人注目地使用了一个副词“Hereof”，暗示其所说的“典范”是指即将在北美殖民地建立的“山巅之城”。通过“Hereof”一词，我们仿佛看到了这样一幅情景：1630年3月底，有一艘叫“阿尔贝拉号”的移民船正驶离英格兰海岸，上面站着一位名叫约翰·温斯洛普而脑海里充满了上帝“使命”感的人，他一面为随行的移民们作满含激情而又言辞冷静的布道，而通过他的眼睛却仿佛看到一座“山巅之城”的轮廓，正从遥远的新大陆拔地而起！

自然，1776年新生的“美利坚合众国”并不是温氏清教共同体的翻板，因为在温氏所设想的“山巅之城”里政府和教会难分难解，而新生的“美利坚合众国”却是完全建立在公民社会的基础之上的，但从合众国中由新教徒主导，实行人民主权和代议民主，既实行中央集权又实行地方分权，由国家保障人民安全与幸福等事实中，我们不是或多或少看到了温氏关于“山巅之城”的理想和实践的某些痕迹吗？被称为“美国史学之父”的乔治·班克罗夫特，从1834年起陆续出版美国第一部影响深远的十卷本《美利坚合众国史》，其内容虽然只涵盖从新大陆发现至联邦宪法制定的历史，但它“以华美的手笔对美国的立国精神给予了高度评价”，感动过大西洋两岸无数的读者和人群。据苏格博士概括，此书贯穿有三个主要线索：一是把美国的创建视作继往开来的事业，二是认为美国的建立是世界走向自由的开端；三是宣布美国对人类前途负有特殊使命（中国留美历史学会：《当代欧美史学评析》，人民出版社1990年版，第47页）。考察历史，在《美利坚合众国史》之前，表达并阐述过美国人“使命观”的时间最早而份量最重的文献，非约翰·温斯洛普1630年的布道词《基督教仁爱的典范》莫属。而在《美利坚合众国史》之后，不论人们在美国人的“使命观”中加入多少正的或反的内容，但温氏“山巅之城”的影子仍在岁月的流失中隐约可见。因此，正本清源，我们常说的美国人“使命观”的真正源头，应就在温氏1630年发布的布道词中，这种“使命观”立意是如此崇高，以致完全不能容忍用“显然天命”之类偷梁换柱。笔者认为，如果真有人要用“天定命运”之类取而代之，那么不是对其“使命观”的背弃，就是对这种“使命观”的玷污，虽然并不能排斥对这种“使命观”作新的解释和发挥。

何顺果：北京大学历史系教授

○学术动态

“奥巴马百日新政”研讨会综述

李栢 刘卫东

2009年5月6日,由中国社会科学院美国研究所主办的“奥巴马百日新政”研讨会在京举行。来自外交部、北京大学、清华大学、人民大学、国防大学、澳门大学、中国社科院美国所和亚太所等国家单位的近40位专家与会。会议围绕奥巴马执政百日以来美国国内政治、外交政策和中美关系等问题进行研讨。

(一)美国国内政治与政策

清华大学国际问题研究所美国研究中心主任孙哲教授将奥巴马执政以来的美国称为“紫色美国”,也就是说,奥巴马奉行的是带有保守主义成分的自由主义政策;在外交政策上主张以多边协商来延续美国的霸权;在经济政策上坚持走自由主义道路;在社会政策上强调保守主义纲领。他认为,民主党在国会中的优势为奥巴马提供了雄厚的政治基础,这在其贯彻减税政策、稳定金融市场,以及实施经济复苏计划等问题上表现得尤为明显。

外汇管理局国际收支局温建东处长分析了奥巴马政府的经济政策。他指出,为带领美国经济走出大萧条后的严重衰退,奥巴马政府在财政、金融监管、产业和货币政策等各方面采取了措施。在财政政策方面,主要是扩大支出与减轻中产阶级税收并行。在金融监管方面,奥巴马支持金融救援计划,但同时加强金融监管、打击贪婪无度和操纵价格,以恢复金融系统稳定。在产业政策方面,计划十年投入1500亿美元资助清洁能源研究,着眼于培养经济的长期增长点。在货币政策方面,美联储采取了非常宽松的政策。总体来看,新政府的经

济政策目前已经收到了一定成效,如经济衰退速度减缓,消费信心指数提高,开工数据有所回升,失业率出现反弹,但仍面临许多问题。例如,财政赤字高达2万亿美元,银行有毒资产处理被一些经济学家抨击为牺牲纳税人利益,美联储购买长期国债的决议动摇了市场对美元的信心等。他认为美国经济复苏道路仍然会十分艰难。

美国所研究员周琪讨论了奥巴马政府的气候变化政策。她强调,奥巴马把气候变化看作一个紧迫的、涉及国家安全的问题。奥巴马的气候变化政策的基点在于,他认为应对气候变化与振兴美国经济的工作是一致的,对清洁能源的开发将成为美国经济的新增长点。为此,奥巴马已经制定了一套发展新能源和控制温室气体排放的计划,并任命了一批科学家担任与能源和环境有关的部门的主要官员。民主党控制下的国会的相关委员会也在积极配合行政部门制定相关立法。此外,在气候变化问题上,奥巴马改变了以往美国政府的政策,打算放弃对中国的指责而采取建设性的合作,表示对中国等发展中国家,将首先要求提高效率,而对于美国等发达国家,将首先要求减排。这样,在国际舞台上,中国将面临来自美国的更大的减排压力,同时也可以利用这一时机,同美国在节能技术、清洁能源技术方面进行合作,推动两国关系的进一步发展。

中国现代国际关系研究院美国研究所牛新春副研究员对奥巴马的外交班子决策理念进行了阐述。他认为奥巴马上台以来所实行的新自由主义外交政策可称为罗斯福以来最深刻的“外交革命”。奥巴马的外交班底强调国际相互依赖以取代无政府状态;国际权力更为分散化、网络化。在政策实施上,该领导班子主张国际合作、持续发展与裁军。但这种外交风格究竟效果如何,还需要看奥巴马的政策在国内能否得到持久的支持和国际社会如何回应其自由主义的政策。

中国人民大学国际关系学院副院长金灿荣教授认为,目前公众对奥巴马评价积极的重

要原因之一是媒体的偏好引导,但是,媒体的偏好引导与事实有偏差,具有潜在的危险。未来决定奥巴马政策的成败的几个重要因素包括经济恢复的程度、财政赤字的降低,以及医疗保险等社会公平方面的成就。美国所研究员张立平认为,目前奥巴马政府还仍处于蜜月期,加之又是在经济危机的状态下,因此对奥巴马的国内政策纲领的评估还有待进一步观察。

(二)奥巴马的外交政策

中国社会科学院亚太研究所所长助理朴键一研究员认为,美国从未有过单独的对朝鲜政策,围绕着朝鲜半岛问题,美国总是要兼顾亚洲尤其是东北亚地区的大国关系。长期以来,东北亚地区由大国主导,各国都在积极扮演不同的角色。朝核问题的关键是朝韩关系的走向,其次是各大国与朝韩以及整个朝鲜半岛的关系。在朝鲜半岛,美国最为关注韩国,同时顾及中国、俄罗斯、日本的反应。美国还想要中国出面,应对朝鲜半岛的复杂局面。

美国研究所副所长顾国良研究员讨论了奥巴马政府的军控与核不扩散政策。他认为防扩散与军控一直是美国外交政策的核心,奥巴马也不例外。具体看来,奥巴马执政以来积极推动无核世界;快速启动美俄军控谈判;积极推动国会通过《全面禁止核试验条约》;并力主支持《禁止生产核武器裂变材料公约》。在防扩散问题上,奥巴马保持决策团队的一致性,推动六方会谈解决朝鲜核问题,对伊朗保持两手政策,加强对伊奖惩力度,力主国际合作。

中国现代国际关系研究院安全战略研究所副所长高祖贵研究员对于奥巴马的中东政策进行了分析。他认为,目前在奥巴马的外交政策中,最清晰的是对中东政策,实际可称之为“大中东”政策,因为除了传统的中东国家以外又加上了阿富汗和巴基斯坦。奥巴马将在未来一段时间具体解决以下问题:实现阿以持久和平协议的签署;从伊拉克“负责任地”撤军,即依照伊拉克的局势逐步撤军;对伊朗采

取妥协与遏制并存的政策;集中兵力对付巴基斯坦和阿富汗的恐怖主义。

美国研究所研究员陶文钊认为,美国近期的东亚政策没有太多实质性的变化,台湾问题依然是中美关系中最敏感的问题。中国军事科学院战略研究部彭光谦少将将奥巴马的军事战略走向归纳为三个特点:战略调整的务实性、战略调整的有限性,以及未来战略走向的不确定性。

(三)中美关系

外交部政策规划司姜鹏处长对20国集团(G20)与中美关系进行了分析。他认为20国集团之所以受到重视,主要原因在于:1. 金融危机导致全球经济迅速恶化,在应对这场危机的过程中,国际社会上出现了倾向于多边合作的积极变化;2. 奥巴马上台后美国政府大幅度调整了内外政策,强调使用“巧实力”,倾向于通过与国际社会的合作来解决问题;3. 中国的国际地位和影响不断上升,在金融危机的冲击下其国际作用逐步凸显。他认为,当前中美关系的新变化主要表现在:1. 在美国政府完成交接以后,中美关系也实现了平稳过渡;2. 确立了两国关系的新定位,胡主席提出中美要建立“积极、合作、全面”的双边关系;3. 中美之间建立了新机制,即“战略与经济对话”机制,客观上加强了交流的协调性和有效性;4. 开拓了新领域,在气候变化方面加强了合作,并恢复了双边军事交流。总之,中美关系在金融危机下站在了新的起点上。

国防大学教授杨毅将军在谈到中美军事关系时表示,奥巴马上台以来,在美国军事霸权基本未受金融危机影响的背景下,对美国军事战略进行了调整,主要表现在:1. 国防政策趋于稳妥务实,更加追求均衡;2. 推动反恐战略重心东移,改变传统反恐战法,强调多边合作与综合治理;3. 加强跨部门跨机构的合作,推进国防部的改革;4. 在维持反恐经费现有规模的同时,减缓其增长趋势;5. 发展特定威慑,确保新形势下的核威慑能力。但当前中美军事的互动前景是,军事关系的发展仍然落后于

其他方面的关系,仍然显示出“零和”的特征,两国在非传统安全方面的合作无法减少在传统安全领域里的对抗。

澳门大学社会科学及人文学院院长郝雨凡教授认为,金融危机对中美关系的影响有限,并且在一定程度上可以说其影响是积极的。由于金融危机,两国的互信度加强了。从全局来看,金融危机发生以来,美国在逐步适应中国的崛起;不过,在金融危机的冲击下,美国积极促使中、日扮演大国角色,中国的身份在发生转变。从微观角度讲,金融危机的出现对美国也是一次机会,使其软实力下降的趋势得到减缓,危机过后美国的经济会更加健康。需要注意的是,奥巴马的新外交政策变化的只是手段而不是目标,保持世界霸权、追求绝对安全、获取全球利益、推广民主理念这些目标并未发生变化,只是变得比较隐晦或者不公开讲了。

商务部世贸司前处长钟传水谈到了中美之间的商贸问题,他强调,美国对华经济考虑的重点是获利。今后美国的重点还是要将服务业打进中国。为此有理由要弄清两个问题:一是中美之间处理全球事务有什么规则?二

是中美双边关系与中国在区域经济中的地位哪个更重要?

北京大学教授查道炯在谈到中美能源关系时表示,中美之间的能源问题基本面没有改变,仍是满足各自的需求,互不依赖,同时第三国因素依然存在。美国针对新兴国家的崛起,会采取“走出去”、提高定价权(国际能源/矿产品贸易)、稳定国内价格(包括财政补贴)等手段来应对,中美会继承或沿袭相关的政策框架。在核电领域,广东三门核电一期工程是迄今为止中美能源合作建设最大的项目,2009年4月20日这一项目的开工,意味着中美之间的合作模式已经确立。

北京大学国际关系学院院长王辑思教授最后就中美关系做了总结性发言。他认为由于两国国内政治的复杂性,当前的中美关系仍然无法定性;金融危机出现以来美国的力量相对于崛起的中国有所衰落,但相对于世界和其他国家并无衰落。未来国家之间的竞争主要表现在外交能力和内部管理协调能力方面的竞争。总的来说,中美关系应服务于整个中国外交而不是相反。

○著述巡礼

《十月风云：古巴导弹危机研究》 赵学功著，天津人民出版社2009年2月第1版，全书除前言、参考文献和英汉人名对照表外，共12章，约54万字，476页。

作者现为南开大学美国历史与文化研究中心教授，主要从事美国外交史、国际关系史的研究和教学。1962年10月发生的古巴导弹危机是冷战时期美苏两国一次最为严重的直接对抗，将世界带到了核战争的边缘。本书利用各方新近解密的大量档案文献资料，并广泛参阅国内外的相关研究成果，力图从国际史的视野系统、客观地考察这一重大历史事件的起因、发展过程、结果，分析影响美国、苏联、古巴三方领导人决策的各种复杂的国内外因素，总结历史的经验教训，并通过这一个案研究来揭示出冷战的复杂性。作者认为，古巴导弹危机既是冷战的最高潮，又是美苏关系的重要转折点和分水岭，对赫鲁晓夫和肯尼迪产生了深刻的影响。危机不仅把美苏两国而且把世界带到了核战争的边缘，但同时也将美苏关系引向缓和，开启了冷战时期美苏关系的一个新阶段。

长期以来，欧美学者在研究古巴导弹危机时，大都将重点放在美苏两国，而忽视了古巴在其中所起的作用。作者注重美国、苏联、古巴三方关系的互动，认为危机发生本身就是三方关系互动的结果，对古巴在危机发生、发展过程中所起的作用给予了较多关注，这是本书一大特色。

本书由“南开大学世界现代化进程研究哲学社会科学创新基地”资助出版。

《美国处在十字路口：民主、权力与新保守主义的遗产》 弗朗西斯·福山著，周琪译，北京·中国社会科学出版社，2008年12月第1

版。除“中文版前言”“2006年精装本前言”外，全书共7章，约13.2万字。

作者福山(Francis Fukuyama)现任美国约翰·霍普金斯大学高级国际研究院伯纳德·L.施瓦茨国家政治经济学教授及国际发展部主任，曾撰写有关国际政治及经济发展等题材广泛的论著。福山在本书中对新保守主义对美国的世界地位及在世界事务上的作用看法进行了剖析，揭示了新保守主义对布什政府外交政策的深刻影响，严厉批评了新保守主义和布什主义所主张的美国外交政策：单边主义、先发制人、预防性战争以及通过政权变更来强制推行民主。本书代表了福山在理论和政策上同新保守主义的决裂。他认为在布什主义之后，美国应当更加意识到美国权力的有限性，更少依赖军事力量，更多地尊重其他国家的利益和观点，并积极推动国际规则和国际体制的改革。

本书为中国社会科学出版社出版的“国际学术前沿观察”系列丛书之一。

David Leonhardt, "The Big Fix," *New York Times Magazine*, February 1, 2009, pp. 22~29.

文章论述了奥巴马政府要想实现经济复苏所面临的最大挑战。作者认为，尽管未来美国的经济将复苏，但是在2009年这一年之中，无论奥巴马和国会推出什么措施，美国经济情况仍可能仍在显著恶化。华盛顿的任务不仅是把经济从危机中解救出来，而且是要使美国经济走上更加可持续发展的道路。作者指出，从1950年代以来，私营部门对研发和基础设施的投资没有什么变化，政府的投资甚至下降了。目前国会辩论的核心议题是有效的刺激方案，而它只意味着要迅速地支出。作者指出，每个立法者对自己的选区最喜欢做的事情是“为了赢得选票而进行政府拨款”，但是这将无法改变经济状况。能够改变经济状况的将是教育，教育有助于一个社会把它的每一笔投资增值，无论这些投资是投在医药、运输还是

投在替代性能源上。作者认为,美国有巨大的能力扩大发行和兜售美国国债,如果不这样做,美国经济就将处于更为糟糕的境地。他指出,过去20年的两个观念——先消费后投资、关注短期利益超过关注长期利益——损害了美国的经济地位。全文请见:<http://www.nytimes.com/2009/02/01/magazine/01Economy-t.html>

Bill Mckibben, “Think Again: Climate Change,” *Foreign Policy*, January/February 2009.

作者认为,也许现在开始扭转气候变化已经为时过晚,但是国际政治秩序停止延迟应对气候变化、采取人类尚能采取的措施是当务之急。作者指出,科学界无疑已经认识到全球暖化是一个现实,许多科学家认为气候变化政府间专家组最近一次的报告太保守了。该报告称随着严寒的消退,一些地区的农业状况会有所改善。本文作者认为,这个说法也许在一段时间内是正确的,但是热应力和干旱的威胁最终将是全球性的。随着人类的活动已经使全球的气温上升了一度,解决气候危机的问题再也不只是一个选项,人类所能做的是减轻它的最坏的影响。为了减少气候变化对人类生活的负面影响而与地球上每个国家进行协调是“我们面临的最大的外交政策挑战。”全文请见:http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=4585&page=0

Stephen Schlesinger, “Bush’s Stealth United Nations Policy,” *World Policy Journal*, Vol. 25, No. 2, Summer 2008, pp. 1~9.

作者是世纪基金会的兼职研究员,他在本文中考察了布什当政期间美国与联合国之间的关系。作者指出,布什与联合国建立了一种官方性质的不断发展的关系,在每次联合国大

会的开幕式上他都发表演讲。联合国安理会作为联合国最重要的机构,决定了联合国在所有关于战争与和平的问题上的行动。在布什时代,美国几乎在每次安理会会议上都是一个积极的行为者,安理会已经成为美国外交中一个经常使用的工具。作者指出,未来美国对联合国的参与可能沿着布什政府确立的路线进行下去:美国参与安理会的活动,美国继续为联合国及其机构提供资金、美国在联合国体制中保持强大的存在。全文请见:<http://www.mitpressjournals.org/doi/pdf/10.1162/wopj.2008.25.2.1>

Michael Idov, “Cooling Down the New Cold War: How President Obama Should Manage Russia,” *New Republic*, online, December 9, 2008.

作者针对2008年11月美国大选以来莫斯科加大对美国进行挑衅的形势,在文章中给奥巴马政府处理美俄关系中的易爆点提出建议。莫斯科的挑衅行为包括提升反美的宣传调子,威胁部署新的短程导弹,在拉丁美洲巡航,向与华盛顿敌对的政权示好等。作者欢迎北约决定推迟考虑乌克兰和格鲁吉亚加入的问题。他建议奥巴马政府对这个动议采取减速的态度,让俄罗斯在与伊朗的核谈判中发挥更大的作用,但是美国要与挪威和加拿大一起,强烈反对俄罗斯图谋占有北极。作者提出,奥巴马的个人魅力可以成为软实力的一个强有力的增效剂。作者敦促奥巴马考虑对俄罗斯进行一次访问,认为这将大大有助于修补美国的形象和驳斥克里姆林宫的敌对言论。全文请见:<http://www.tnr.com/politics/story.html?id=a6ddceef-c50d-4b27-bbd1-1b2b65b53aa6>

(资料来源:美国国务院信息局 卢宁 编译)

编 后

奥巴马执政以来,气候变化、能源安全、金融危机成为中美关系的新议题。

本期“热点透视”栏目中,美国学者李侃如分析并展望了中美关系的发展趋势。他认为,中美双方目前知道如何处理一系列广泛问题才能不损害总体关系,但仍对对方的长期意图存有疑虑;未来最关键的全球问题如经济危机、清洁能源和气候变化等问题将促使中美两国进行更多的磋商与合作,从而可以推动中美关系的发展,并帮助减少相互之间的疑虑。

李海东分析了1989年以来美国政府关于气候变化政策的演变,论述了气候变化在美国从环境问题上升为安全问题的历程。他认为,气候变化问题在美国政策议程中经历了从边缘向中心移动的过程,现已被美国当作21世纪国际安全中具有战略意义的核心议题之一。

黄卫平和胡玫就金融危机对全球经济格局的影响进行了考察。他们认为,此次金融危机使世界经济失衡加剧,世界贸易、金融、要素、产业及协调等格局将面临调整;虽然贸易保护主义在一定程度上有所抬头,但不会泛滥成灾。

李云林通过考察美国金融系统风险及过度负债和过度证券化的特征,分析了美国金融危机的成因。他认为,上世纪70年代以来美国金融债务和住房债务大幅增长,但金融体系的系统风险未得到应有的关注;近十多年来,资产和抵押的证券化快速扩张,由于其过程缺乏透明性,加之虚假的信用评级,造成了信用风险增大,由此引发生流动性风险及资产风险,最终形成金融体系的系统性风险。

在本期“专论”中,韩铁考察了历史上美国法律对劳工自由的限制,在此基础上他对将19世纪的美国视为“自由资本主义”的观点提出质疑。他认为,19世纪末和20世纪初的美国并不是一个自由资本主义的典型,而是处于自由竞争的市场经济尚未得到充分发展、科层制大企业还未出现、国家干预仍以分权化和普通法为基础的前现代资本主义时代。

潘亚玲以阿裔美国人为例,论述了族裔游说在美国政治中的影响。她认为,阿裔美国人在冷战时期采取了一种消极游说的策略;九一一事件为他们的游说带来了新的困境;如何团结不同派别的阿裔美国人以实现更大程度的政治参与,对他们来说将是一种新的机遇和挑战。

胡菁菁论述了美国参议院外交委员会前主席赫尔姆斯在后冷战时期美国调整对联合国政策过程中所起的作用。他认为,赫尔姆斯对问题的产生、激化和解决一直起着主导性的作用;他凭借自身特权,通过一系列舆论、立法和外交努力,最终取得了常规外交手段所不能取得的成果。

王雯运用制度经济学的理论分析了美国公益基金会兴盛的原因。她认为,美国公益基金会兴盛的思想源泉植根于美国社会文化传统中的公益慈善观念;成熟的市场经济为公益基金会的发展提供了充足的资金来源;健全的法治体系维护了公益基金会的独立实体地位,并将其置于政府管理与公众舆论监督之下,为公益基金会的发展创造了良好的环境。