

美国研究

AMERICAN STUDIES QUARTERLY

季刊 第24卷

2010年第4期 12月5日出版

专题研讨:美国2010年中期选举透视

- 2010年中期选举及其对美国政治的影响 张业亮 (7)
- 2010年中期选举及其对美国内外政策的影响 周琪 王欢 (26)
- 中期选举与美国未来政治走向 梅仁毅 杨强 (40)
- 中期选举后的美国对华政策 李庆四 (50)

美国国际性民间组织研究 徐彤武 (55)

“新贸易政策”对《美韩自由贸易协定》的影响 崔荣伟 (83)

权力运用与美国霸权地位的维持 刘会军 (96)

——兼论奥巴马政府外交政策的转变

美国补充收入保障计划及其启示 孙守纪 齐传钧 (109)

“自由委员会”立法之争 张 杨 (125)

——冷战前期美国反共意识形态探析

○书评

美国当代中国政治研究进入新阶段 袁 征 (136)

——读《当代中国政治:新资料、新方法和实地考察的新策略》

○学术动态

“软实力与中外关系”国际学术研讨会综述 李 栢 (144)

“2010年美国中期选举后内外政策走势”学术研讨会综述 以 琳 (147)

“美国中期选举与奥巴马执政前景暨美国的亚洲政策”研讨会综述 谢 韬 (150)

著述巡礼 (152)

致谢 本刊编辑部 (156)

2010年《美国研究》总目录 (157)

编后 (160)

AMERICAN STUDIES QUARTERLY

Volume 24 Number 4 Winter 2010

Huang Ping *Editor*

Hu Guocheng *Associate Editor*

Zhao Mei *Managing Editor*

Wei Hongxia *Editorial Assistant*

Lu Ning *Editorial Assistant*

Mei Renyi *English Polisher*

Fu Guoying *English Polisher*

Li Hui *Editorial Technician*

Qin Qin *Proofreader*

Senior Advisers

Chen Baosen, Wang Jisi, Zi Zhongyun

Editorial Board

Chu Shulong, Ding Xinghao, Han Tie, He Shunguo,
Ji Hong, Jin Canrong, Li Daokui, Li Jianming, Liang Maoxin, Lu Jiande
Mei Renyi, Ni Feng, Ni Shixiong, Qin Yaqing, Ren Donglai, Ruan Zongze,
Tao Wenzhao, Wang Xi, Wang Zihong, Wu Baiyi, Xu Hui,
Yang Jiemian, Yuan Ming, Zhang Yuyan, Zhou Qi

AMERICAN 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).

SUBSCRIPTIONS: Call (8610) 6400-0071

Fax: (8610) 6400-0021

Email: mgyjkk@gmail.com

<http://www.mgyj.com>

ISSN1002-8986 Copyright 1987-2010 American Studies Quarterly

Printed in Beijing, China

AMERICAN STUDIES QUARTERLY

Winter 2010

Vol. 24, No. 4

Focal Topic: U. S. Midterm Election

The 2010 Midterm Election and its Impact on
American Politics *Zhang Yeliang* (7)

The midterm election of 2010, in which GOP has won the greatest victory since 1994, has turned to be crucial. The loss of congressional seats of the Democratic Party is the result of voter's outrage at the sluggish economic recovery, "anti-incumbent" political sentiment, and the rise of the conservative Tea Party. The "enthusiasm gap" between Republican and Democratic voters, and most independent voters' swinging towards the Republican Party also contributed to the Democratic defeat. The Republican takeover of the House breaks the Democrats' control of both the White House and the Congress and can sharply curb President Obama's legislative agenda over the next two years. The result of the election would affect American party politics and electoral politics.

The 2010 Midterm Election and U. S. Domestic and
Foreign Policies *Zhou Qi and Wang Huan* (26)

Economic discontent leads to the rise of the Republican Party. In the 2010 midterm election, the Republicans regained the control of the House and narrowed the gap with Democrats in the Senate. Republicans won the election by successfully adopting the strategic measures of framing the local choice in national terms, of recruiting high-quality challengers, of effective spending tactics, and of creating and winning toss-up districts with focused efforts. The midterm election polarized the political positions of both parties, strengthened the political influence of the Republicans, increased and will further increase the pressure on the Obama Administration in the making and implementing of domestic policies. The election will significantly affect U. S. foreign policy and Sino-U. S. relations due to the changes in public attitudes, and in both the leadership and compositions of the Congress and committees. Besides, the mid-term election will, to some extent, reshape the 2012 presidential election.

The Midterm Election of 2010 and the Trend of American
Politics *Mei Renyi and Yang Qiang* (40)

U. S. Policy towards China after the Midterm
Election *Li Qingsi* (50)

ARTICLES

U. S. -Based International Nonprofits; Important Players on
World Stage *Xu Tongwu* (55)

A unique and very important subsector of the civil society in the United States is U. S. -based international nonprofits. Their formation and development is closely connected with the rise of the United States as a superpower, progress of globalization, revolutions in science and technology as well as world politics in the post Cold War era. The total number of such nonprofits is less than one percent of IRS exempt organizations. They have, however, magnificent technological and institutional capacities, and considerable influence over international affairs. Now U. S. -based international nonprofits have built up ideal channels for American public diplomacy. As a key component of American soft power, they play one of the fundamental roles to serve American diplomacy and to carry out American national security strategy in the 21st century.

Analysis of Influence of the New Trade Policy upon
ROKUS FTA *Cui Rongwei* (83)

The ROKUS FTA is still awaiting Senate approval, though it was signed in 2007 by the U. S. and South Korea. The most critical factor which is responsible for that situation is Democrats' pursuit for New Trade Policy. In 2006, the overall victory in midterm congressional election provided a chance for Democrats to promote their policy. While reflecting the concerns of interests groups, the New Trade Policy actually has more ambitious goals including redefining U. S. - South Korea economic relationship, creating a new approach for U. S. trade policy and setting an example for U. S. future participation in bilateral and multilateral trade negotiations.

with a Discussion of the Transformation of U. S. Foreign Policy of the Obama Administration *Liu Huijun* (96)

In order to safeguard the primacy of the United States in the world, U. S. scholars have proposed various grand strategies. The basic theme of these grand strategies is to seek to use appropriate means to maintain U. S. hegemonic status in the world. The Obama administration makes a change in U. S. foreign strategy. To the Islamic world, the Obama administration tries to find a more appropriate solution to the Israeli-Palestinian problem. It accepts offshore balancing strategy for military withdrawal from Iraq; adopts a more selective intervention strategy to have more power to deal with terrorism and issues in Afghanistan. As the new American *National Security Strategy Report* shows, the Obama administration endeavors to limit the use of American power to safeguard the supremacy of the United States.

Research on the U. S. Supplemental Security Income Program *Sun Shouji and Qi Chuanjun* (109)

The Supplemental Security Income program is one of the most important nationwide Federal assistance programs in the United States. The SSI program acts as a safety net for the neediest aged, blind, or disabled individuals with a minimum level of income. The SSI program operates well in coordination with other welfare programs and state supplementary payment programs. Since 1974, the share of expenditure on the aged has been shrinking and the participation of the elderly has declined over time. The SSI program's role of last resort for the aged has been weakened and is going to evolve into an assistance program only for the blind or disabled. Due to the low level of Guaranteed Income, shrinking elderly participation and low take-up rates, the SSI program's poverty alleviation effects aren't evident.

Freedom Commission Bill Controversy: An Examination of American Anti-communist Ideology in the Early Years of Cold War *Zhang Yang* (125)

Like McCarthyism, the Freedom Commission Bill was a by-product of anti-communist extremism prevailed in American society in the early Cold War years. The appearance of Freedom Commission Bill indicated the widespread tolerance to thought control in American society under the context of the fierce Cold War confrontation. Accord-

ing to related declassified documents, the real reasons behind the controversy between the executive agencies and the Congress were their differences on tactics and methods to fight the Cold War and on the boundary of the sphere of jurisdiction. As a matter of fact, they had no disagreement on the issue of anti-communism at any cost.

REVIEWS

A Review of *Contemporary Chinese Politics, New Sources, Methods, and Field Strategies* Yuan Zheng (136)

ACADEMIC ACTIVITIES

Summary of International Symposium of “Soft Power and China’s Relations with Other Countries” Li Nan (144)

Summary of Symposium of “American Domestic and Foreign Policy Trend after the Midterm Election of 2010” Yi Lin (147)

Summary of Symposium of “American Midterm Election and the Prospect for the Obama Administration and American Asia Policy” Xie Tao (150)

New Books (152)

Appreciation The Editorial Board (156)

2010 *American Studies Quarterly* Index (157)

Editor’s Note (160)

2010年中期选举及其 对美国政治的影响

张业亮

〔内容提要〕2010年中期选举是共和党自1994年国会选举以来取得的最为重要的一次胜利,本次选举也是最为重要的一次国会选举。民主党选举失利的原因在于:经济状况未能如期改善引起了选民的愤怒和“反在职者”情绪、保守的茶党运动的兴起和蔓延、两党选民之间的“投票热情差距”,以及中间选民转而支持共和党。共和党控制众议院打破了民主党同时控制白宫和国会的政治格局,将对奥巴马今后两年的政策议程形成牵制,并对美国两党政治和选举政治产生一定的影响。

关键词:美国政治 中期选举 国会 茶党 奥巴马政府

备受关注的美国2010年中期选举在民主、共和两党的激烈角逐中落下了帷幕。正如选举前美国多数民调所预测的那样,共和党取得了选举的胜利。在众议院改选的全部435名众议员中,共和党净得63个席位,创两党自1948年以来历次选举所获议席之最。选举前,民主党与共和党在众议院的席位之比是179对256,共和党需要净得39个席位才能取得多数;选举后,共和党以242对193的较大优势夺回了对众议院的控制权。在参议院改选的37名参议员中,共和党新增6席,与民主党的席位之比由选前的41对57缩小为47对51,缩小了与民主党在参议院的席位差距。^①民主党虽然丢失了不少议席,但在参议院仍保持着微弱的优势。共和党取得对众议院的控制权而没有同时赢得参议院的多数,自1936年以来尚属首次。

由于面临即将到来的国会选区划分和议席重新分配,2010年州长和州议会的选

^① 还有两名是参加民主党参议院党团会议的独立派人士。

举争夺尤为激烈。本次选举共改选 37 名州长,是历年来最多的一次。^①在改选的 37 个州长中,民主党占 19 个,共和党占 18 个。^②其中,15 个州长是任期届满(民主党 8 个、共和党 7 个),两党各有 4 个州长不再竞选连任,内布拉斯加州长吉姆·吉本斯(Jim Gibbons)在共和党预选中失败,从而使竞选连任的州长只有 13 名(共和党 6 名,民主党 7 名)。经过激烈的选举竞争,共和党赢得了 23 个州长职位,其中从民主党手中夺取了 10 个州长职位。^③选举前,在全国 50 个州长中,民主党人 26 位,共和党人 24 位;选举后,共和党与民主党的州长职位之比为 29 对 20,还有一名是独立派人士。^④共和党人占据了除科罗拉多和新罕布什尔两州外所有关键摇摆州的州长职位,这将对 2012 年总统选举有重要影响。^⑤

在州议会选举中,共和党也取得了历史性突破。选举前,民主党控制 27 个州的州议会,共和党控制 14 个,8 个州的议会两院为两党分别控制,内布拉斯加为一院制。选举后,共和党控制 26 个州议会,民主党控制 17 个,还有 5 个州的州议会由两党分别控制。^⑥共和党自重建以来还第一次取得对亚拉巴马州和北卡罗来纳州议会两院的控制权,有史以来第一次控制蒙大拿州的参议院,从民主党手中夺得的议席高达 680 席,是自 1928 年以来最多的。^⑦共和党还控制了五大湖地区除纽约和伊利诺伊两州外的所有州议会。^⑧此外,一些州特别是南部州的州议会不少议员在选举后纷纷更换政党标签,进一步扩大了共和党掌控的州议会数量。^⑨

这是共和党在 1994 年以来的历次国会选举中取得的最为重要的一次胜利,本次国会选举也是最为重要的选举之一。共和党时隔四年后重新取得众议院的控制权,

① 美国州长选举每 4 年改选 36 名,犹他州前州长洪博培(Jon Huntsman)2009 年 8 月担任驻华大使,加里·赫伯特(Gary Herbert)在该州举行的特别选举中获胜,继任州长 2 年,故此次州长改选 37 名。

② 民主党人担任州长的 19 个州是:阿肯色、科罗拉多、伊利诺伊、马里兰、纽约、俄勒冈、宾夕法尼亚、马萨诸塞、新罕布什尔、衣阿华、堪萨斯、缅因、密歇根、新墨西哥、俄亥俄、俄克拉何马、田纳西、威斯康星、怀俄明。共和党人担任州长的 18 个州为:亚拉巴马、阿拉斯加、亚利桑那、加利福尼亚、康涅狄格、佛罗里达、佐治亚、夏威夷、爱达荷、内布拉斯加、内华达、南卡罗来纳、南达科他、得克萨斯、犹他、佛蒙特、罗德岛、明尼苏达。

③ 它们是:宾夕法尼亚、俄亥俄、密歇根、威斯康星、堪萨斯、俄克拉何马、怀俄明、田纳西、新墨西哥、艾奥瓦。

④ 明尼苏达州州长选举结果经重新计票,民主党候选人、前参议员马克·戴顿(Mark Dayton)比共和党竞选人汤姆·埃默(Tom Emmer)多 8700 张选票,戴顿已经承认失败。因此是民主党当选了该州州长。前共和党参议员林肯·查菲(Lincoln Chafee)以独立派赢得罗德岛州长职位。

⑤ Neil King, Jr., "GOP Governors Plan Budget Cuts," *The Wall Street Journal*, November 19, 2010.

⑥ Sandhey Somarshekar, "GOP's Gains Ready to Propel Social Issues into National Spotlight," *The Washington Post*, November 21, 2010.

⑦ Michael Cooper, "Decisive Gains at State Level Could Give Republicans a Boost for Years," *The New York Times*, November 3, 2010; Sandhey Somarshekar, "GOP's Gains Ready to Propel Social Issues into National Spotlight," *The Washington Post*, November 21, 2010.

⑧ Neil King, Jr., "GOP Governors Plan Budget Cuts," *The Wall Street Journal*, November 19, 2010.

⑨ Shanoon McCaffery, "Defecting Democrats: 13 State Lawmakers in 5 States Switch to GOP," The Associated Press, November 29, 2010.

打破了民主党同时控制白宫和国会参众两院的政治格局,这必将对奥巴马后两年任期的政策议程形成极大的牵制,两党在国会中围绕美国当前面临的重大内政外交问题的立法斗争将加剧。州长和州议会选举结果使共和党在即将到来的国会议席划分中取得有利地位,对今后十年的国会选举和2012年总统选举将产生重要的影响。此次选举彰显的美国公众情绪和两党选民结构的变化,为分析美国选举政治变化和政局走向提供了判断的依据。本文拟在对2010年中期选举的政治环境和特点进行分析的基础上,进一步剖析民主党选举失利的原因,探讨本次选举对奥巴马后两年任期的政策议程和美国政治的影响。

一 2010年中期选举的政治环境和特点

2010年中期选举是在美国经济开始走出金融危机引发的衰退并低速缓慢复苏、失业率居高不下并持续攀升、财政赤字连创历史新高、奥巴马“新政”步履维艰、美国国际地位进一步下降、公众对阿富汗战争的支持率不断下降的形势下进行的。

奥巴马执政以来,通过实施大规模经济刺激计划,制止了美国经济进一步下滑,但美国经济复苏缓慢,且经济止跌回升并没有带动就业的增长,反而是失业率持续攀升并居高不下。自2009年4月以来直到选举投票日之前,美国已连续19个月失业率超过9%,超过战后以来创纪录的1980年代。^①这期间,2010年5月失业率攀升到9.6%后一直没有变化,是自1982年中期选举以来最高的失业率。^②不仅如此,美国的长期失业率也创历史新高,在高达1480万的失业大军中,有近42%的人失业半年以上。^③经济衰退和失业率上升导致美国贫穷率上升至15年来新高。根据美国人口普查局2010年9月发表的报告,2009年,挣扎在贫困线下的美国人创19年来新高,攀升到14.3%,是1994年以来最高的。^④美国新增贫困人口4400万,平均7人中就有1人生活在贫困线之下。还有更多的人能够生存仅仅是因为失业保险的扩大和其他帮助。其中,生活在贫困线以下的非拉美裔白人为9.4%,黑人为25.8%,拉美裔25.3%,亚裔12.5%。^⑤生活在贫困线下的美国人由2008年的3900万上升到2009年的4360万。^⑥经济状况的恶化还使没有医疗保险的人数创历史新高,由2008年

① Paul Davidson, "High Jobless Streak Could Break 80s' Record," *USA Today*, December 3, 2010.

② Susan Page, "Voters Frustration Shows Nationwide," *USA Today*, November 3, 2010.

③ "The Unemployed Held Hostage, Again," *The New York Times*, November 27, 2010.

④ 美国2009年贫困线的标准是单人税前现金收入1.083万美元,四口之家2.205万美元。

⑤ Eric Eckholm, "Recession Raises Poverty Rate to a 15-year High," *The New York Times*, September 16, 2010.

⑥ "The Recession's Awful Impact," *The New York Times*, September 16, 2010.

的 4630 万人上升到 2009 年的 5100 万。^①中产阶级收入停滞。领取食品券和由于房屋抵押而无家可归的人数增多。

奥巴马政府大规模经济刺激计划及对银行和大公司的救助、阿富汗战争等,还导致联邦开支大增,财政和预算赤字屡创新高。不少州入不敷出,出现财政危机。尽管实施低利率和弱势美元的货币政策,但是美国的贸易赤字仍有增无减,国际竞争力相对下降。

如此糟糕的经济和社会状况,引起多数美国民众的强烈不满。与奥巴马当选时相比,美国政治环境已悄然发生了不利于民主党的变化,主要表现在以下几个方面:

(一)美国民众对奥巴马的支持率持续下降

根据 2009 年底《今日美国报》和盖洛普联合举行的民调,奥巴马就职时,民众的支持率高达 69%。由于多数民众对医疗改革计划、经济等问题的担忧,以及对美国的前进方向表示怀疑和不安,仅仅半年,奥巴马的支持率就下降为 55%,此后其支持率直线跌落,到 2009 年 11 月时仅为 49%,首次跌破 50%,此后一直在低位徘徊。根据中期选举后举行的民调,37%的选民称他们投票是表示反对奥巴马,24%称支持奥巴马。^②

在美国选举政治中,由于总统选举的“上衣后摆效应”(coattail effects),一个深孚众望的总统会导致支持本党国会议员候选人的选民人数增加;反之,一个声望下降的总统会拖该党国会竞选人的后腿。据统计,自 1946 年以来,选民支持率不到 50%的总统,其所在的党在中期选举中平均丢失 36 个议席。在 1974 年的中期选举中,共和党在众议院失去了 49 个议席,在参议院失去了 4 个席位,一般认为是选民在“水门事件”后对共和党的厌恶及不满福特赦免尼克松造成的;在 1978 年的中期选举中,民主党失去了众议院的 15 个席位和参议院的 3 个席位,反映了选民对卡特政绩的不满。奥巴马的民众支持率的降低,削弱了奥巴马对本党成员及劝说反对党支持其国内政策的影响力,也对民主党国会候选人的竞选产生了不利影响。

(二)民众对民主党控制的国会的认可度明显下降

糟糕的经济状况还导致民众对民主党控制的国会的认可度持续下降。根据皮尤研究中心 2009 年 8 月举行的民调,只有 37%的受访者对国会持肯定的态度,而持负面看法的公众则高达 52%,选民对民主党控制的国会的满意度下降到 20 多年来的最低点。同时,有意在 2010 年中期选举中支持民主党国会候选人的选民也下降到了

① Eric Eckholm, "Recession Raises Poverty Rate to a 15-year High," *The New York Times*, September 16, 2010.

② Peter Baker, "In Republican Victories, Tide Turns Sharply," *The New York Times*, November 2, 2010.

过去4年来的最低点。^①根据美国全国广播公司和《华尔街日报》于2009年9月联合举行的民调显示,只有43%的选民倾向于由民主党控制国会,这一数字与2009年4月相比下降了9个百分点,而有40%的人支持共和党控制国会。2009年11月的盖洛普民调显示,支持共和党的选民上升到48%,支持民主党的选民则下降为44%。相比之下,在2004年的大选中,50%的选民支持民主党,只有43%的选民支持共和党。对民主党国会领导人的工作认可率自奥巴马执政以来持续下降,由2009年2月的48%下降到选举前的30%。^②

(三)多数美国公众对国家的发展方向深感怀疑和不安

国家是否沿着正确的方向发展是衡量美国公众情绪的温度计,被美国民意调查专家称为“美国政治的道琼斯指数”(the Dow Jones Indicator of American Politics)。在选举日之前,民调显示,绝大多数选民认为美国严重地背离了正确的轨道,90%的选民称他们对经济感到担忧,40%的受调查者说,他们家庭的经济状况在过去的两年里恶化。多数选民认为,从长期看奥巴马的政策将损害而不是有助于美国经济。^③59%的美国人和61%的共和党人认为美国走在一条错误的道路上,这一比率比2000年夏上升了10个百分点。^④

(四)选民趋于保守

选民趋向于保守是过去一年美国政治潮流引人注目的现象。投票日举行的民调显示,自称为保守派的选民增多。统计显示,从全国范围来看,保守的选民人数比2006年增加了9个百分点,比2008年增加了7个百分点。在一些受经济衰退影响最深的摇摆州,保守选民增加更多,俄亥俄州上升了11个百分点,威斯康星州增加了10个百分点。^⑤选民趋向于保守并且这些保守的选民在选举日踊跃投票,是民主党选举失利的重要原因之一。

糟糕的经济状况使本次选举呈现以下特点:

首先,自2006年中期选举以来,执政党连续3次在选举中遭受重创,这在战后美国政治史上并不多见,从而使这次选举成为一次典型的“浪潮”(wave)选举。

① The Pew Research Centre, “Congressional Favorability Falls to 24-years Low; Dems Lose Midterm Advantage,” September 2, 2009.

② Pew Research Centre for People and Press, “Most See Washington Dominated by Partisan Conflict; Lower Ratings for Leaders of Both Parties in Congress,” October 4, 2010.

③ Jeff Zeleny, “GOP Captured House, But not Senate,” *The New York Times*, November 2, 2010.

④ Jon Cohen and Dan Balz, “Beyond the Tea Party: What Americans Really Think of Government,” *The Washington Post*, October 10, 2010.

⑤ Krissah Thompson, “Election 2010: Polls Show That More Voters Consider Themselves Conservative,” *The Washington Post*, November 3, 2010.

其次,众议院选举和州长选举的竞争异常激烈。以往中期选举只有 10% 的议席是竞争性的,而在本次选举中,由于共和党 and 民主党的安全议席分别为 165 席和 148 席,这使得众议院的竞争议席超过 100 多个,高达议席总数的 1/4。由于 2011 年将进行国会选区的再划分和议席的重新分配,所以两党在此次州长和州议会选举中的竞争尤其激烈。

再次,在选举议题上,经济、就业、医疗保健改革、联邦开支和财政赤字等全国性的议题取代地方性议题成为选民关注的重点,经济议题成为决定选民投票意向的最关键因素。以往几次选举中影响选民投票意向的道德价值观议题,在本次选举中没有受到关注。

最后,此次中期选举的开支创历史新高。从以往的经验来讲,国会竞选的开销低于总统选举,特别是选民投票率相对较低的中期选举。自 20 世纪 70 年代以来,随着国会竞选职业化、现代传媒工具和竞选技术的大量采用,以及“以候选人为中心的竞选”的兴起等,导致国会竞选费用急剧增加。2000 年选举,国会竞选人花费的费用高达 10 亿美元,比 1996 年上升了 30%,平均每个赢得选举的众议员竞选开支为 90 万美元,比 1992 年翻了一番;平均每个获胜的参议员的竞选开支为 700 至 800 万美元,比 1996 年上升了 60%。^①这相当于每个竞选连任的参议员在 6 年任职期间每天必须募集 5500 美元,众议员在两年的任期内每天募集 1500 美元。2008 年,竞选众议员的平均开支进一步上升为 140 万美元,竞选参议员的平均开支为 850 万美元。^②2006 年中期选举的竞选开支高达 28 亿美元,本次中期选举急剧增加到 40 亿美元,^③创中期选举的历史纪录,远远超过 2008 年总统选举时奥巴马和麦凯恩总共花费的 18 亿美元。其中,仅两党国会候选人的竞选开支就超过 20 亿美元,平均每个改选的议席需要高达 400 万美元的开支。众议院候选人的竞选开支近 15 亿美元,参议院候选人的竞选开支则超过了 2006 年的 5.5 亿美元。^④

二 民主党选举失利的原因

除了总体的政治环境对民主党不利之外,民主党在本次中期选举失利还有以下原因:

① Federal Election Commission, Report on November 30, 2000, filings (www.fec.gov/2000elect).

② Fredreka Schouten, "GOP House Candidates Take Lead in Fundraising," *USA Today*, November 3, 2010.

③ Eduardo Porter, "The Cost of a Vote Goes Up," *The New York Times*, November 7, 2010.

④ Dan Eggen, "House and Senate Shatter Fundraising Records for Midterm Election and May Exceed \$2 Billion," *The Washington Post*, October 26, 2010.

(一) 选民的愤怒所导致的“反在职者”情绪

2010年中期选举以选民的愤怒(voter outrage)和“反在职者”(anti-incumbent)为主要标志。选民愤怒是因为他们对奥巴马政府和民主党控制的国会采取的经济政策强烈不满,对美国经济现状深感忧虑,且对国家前进的方向表示怀疑和感到不安,这使得不少选民对政府产生信任危机和强烈的“反在职者”情绪。许多美国人认为联邦政府开支过大,经济刺激计划并没有取得预期的成果,是浪费纳税人的钱,与他们的价值观不合拍(out of sync with their values),对他们的家庭也没有帮助。选民对奥巴马政府解决经济问题能力的信任度降低,约一半的被调查者认为联邦政府威胁了他们的个人自由。^①根据《今日美国报》和盖洛普于选举前一个月联合举行的民调,多数美国人对奥巴马政府和国会的工作不认可,对两大政党也持不赞成的态度,仅有一半的选民对目前担任或竞选公职的人员表示信任,60%的人认为政府权力太大,将近一半的人同意以下说法:“联邦政府对普通人的权利和自由构成直接威胁”。^②政府的“过度扩张”(overreach)成为保守派反对奥巴马“新政”改革措施的主要原因,公众希望通过两党分治国会来遏制政府权力的过度扩张。这种“反在职者”情绪使不少民主党资深议员纷纷落马,甚至败在名不见经传的共和党挑战者手中。如连任众议员34年的众议院武装力量委员会主席埃克·斯科尔顿(Ike Skelton)就败在共和党候选人威基·哈兹勒(Vicky Hartzler)之手。

(二) 茶党运动的兴起和蔓延

2009年以来美国政坛的一个引人注目的政治现象是茶党运动的异军突起,它成为美国政治舞台上一支重要的政治力量。作为一个保守的、反政府的草根政治运动,它的兴起和迅速蔓延,从一个侧面充分反映了选民对美国经济的忧虑、对奥巴马“新政”措施,特别是医疗保健改革的不满和强烈的“反在职者”情绪。虽然组成茶党运动的各个草根团体没有统一的纲领和主张,但对经济的关注、对政府的不信任、反奥巴马和反民主党、不满主流共和党等因素,把它们汇集在一起。在当前美国面临的一些关键国内政策问题上,不少茶党团体提出了自己的政治主张。阻止政府作用进一步扩大是许多茶党团体的目标之一。不少茶党支持者主张有限政府和回到宪法的价值观。在社会福利问题上,茶党反对奥巴马政府的医疗保健改革,主张废除2010年3月国会通过的医保法案,认为该法案限制了公众自由选择的权力。^③一些茶党运动成员喊出“把政府的手从我的医疗保健上拿开”(“Keep your government hands off

① Jon Cohen and Dan Balz, “Beyond the Tea Party: What Americans Really Think of Government,” *The Washington Post*, October 10, 2010.

② Susan Page, “How Big Government Should Be Stirs Debate,” *USA Today*, October 11, 2010.

③ 美国2010年3月通过的新医保法要求多数美国人购买医疗保险。

my Medicare”）的口号，^①更有极端保守的茶党运动支持者主张分阶段废除社会保障和医疗照顾制度，代之以私人投资账户。在税收和开支问题上，许多茶党支持者反对奥巴马和民主党国会的经济刺激计划和对银行等金融机构的救援，认为此举增加了政府开支，扩大了财政赤字，他们主张削减开支、平衡预算，减少联邦债务；一些茶党支持的议员在竞选中允诺在一年内平衡联邦赤字，通过平衡预算的宪法修正案；他们还承诺削减军事开支，以公平税率(fair tax)或统一税率(flat tax)代替所得税。^②

茶党运动动摇了两党的当权者(establishment)的地位，强化了选民对奥巴马政府和民主党国会的不满，激起了共和党选民的投票热情，对2010年中期选举产生了重要的影响。

不少茶党组织宣称，它们在此次中期选举中的目标是“推翻民主党对国会参众两院的控制权”。^③“衰退是你的邻居失业、萧条是你失业、复苏是佩洛西失业”^④这一口号形象地体现了茶党的这一目标。为此，一些茶党团体投入大量资金发布政治广告，为共和党候选人助选，使他们赢得了预选和大选的胜利。如在阿拉斯加和特拉华州联邦参议员竞选中，以萨克拉门托(Sacramento)为基地的茶党组织“茶党快车”(Tea Party Express)不惜掷重金投入广告运作，为共和党参议员候选人乔·米勒(Joe Miller)和克里斯蒂娜·奥唐纳(Christine O'Donnell)助选，帮助他们在预选中领先并赢得预选。其他一些全国性的茶党团体如“自由作用”(Freedom Works)和“为了繁荣的美国人”(Americans for Prosperity)也成立组织，花费大量金钱在广告上。不仅如此，茶党运动反政府、反税收的主张还激发了保守的共和党选民的投票热情，推动了这部分选民踊跃投票，提高了共和党选民的投票率。支持茶党运动的共和党选民中，有88%表示将参加投票，而对茶党不了解的共和党选民中这一数字只有66%。在许多州，茶党的草根运动激起的选民投票热情超过了2008年大选中民主党选民支持奥巴马的投票热情。^⑤

在茶党运动的推动下，不少投票支持奥巴马医疗保健法案的民主党议员相继落马。如俄亥俄州民主党众议员约翰·波西里(John Boccieri)和宾西法尼亚州民主党众议员凯西·达克曼(Kathy Dahlkemper)曾投票支持医疗保健改革法，结果他们双

① Kate Zernike, "Tea Party Comes to Power on an Unclear Mandate," *The New York Times*, November 2, 2010.

② Kate Zernike, "Tea Party Comes to Power on an Unclear Mandate," *The New York Times*, November 2, 2010.

③ Kate Zernike, "Tea Parties Bring Cause to Washington," *The New York Times*, September 12, 2010.

④ Kate Zernike, "Tea Parties Bring Cause to Washington," *The New York Times*, September 12, 2010.

⑤ Carroll Doherty, "Democrats Struggle Against Supercharged Republican Voters," BBC News, October 5, 2010.

双落选。^①而茶党支持的不少候选人在竞选中获胜。茶党支持的6名参议员候选人,3人在参议院选举中获胜,2人赢得共和党预选。^②在众议院选举新当选的83名共和党众议员中,茶党支持的候选人多达60名。^③茶党的能量、茶党的主张、茶党的选票是导致民主党选举失利的因素之一。但茶党的极端保守主义政策主张也使共和党输掉了本来应该轻松取胜的内华达州和特拉华州的联邦参议员选举。

(三)奥巴马选民联盟的变化与两党选民的“投票热情差距”

从选民的角度分析,民主党选举失利并不像美国不少舆论所分析的那样是奥巴马选民联盟的严重“破碎”(badly fractured)所致。^④奥巴马选民联盟并没有破裂,而是组成该选民联盟的一些团体的选举行为发生了变化。

新政联盟解体后,民主党的核心选民团体主要由各种移民团体、天主教徒和犹太裔美国人、黑人、劳工组织和城市居民构成。在2008年大选中,奥巴马在民主党传统的核心选民的基础上,增加了年轻人及富裕的、受过高等教育的白人选民,形成了民主党新的选民联盟。在2008年大选中,年轻人选票占选民总数的18%,奥巴马获得2/3(66%)的30岁以下的年轻人的支持。黑人选民占选民总数的13%,高于2004年的11%,其中第一次参加投票的黑人选民占总数的19%,远远高于第一次参加投票的白人选民8%的数字。黑人和年轻人投票率的上升,是奥巴马选民票大幅上升的主要原因。此外,奥巴马还获得多数妇女选民的支持票。

但在本次选举中,奥巴马选民联盟发生了一些变化。首先,年轻选民的投票热情下降。年轻选民占本次选举选民总数的11%。虽然30岁以下的年轻选民仍是民主党的最坚定的支持者,多数(56%)年轻选民认同或倾向民主党,对民主党候选人的支持率为19%,但许多在2008年支持奥巴马的年轻选民,包括非洲裔和拉美裔年轻选民没有参加投票。^⑤根据皮尤研究中心选举投票前一个月举行的民调,30岁以下的年轻选民只有45%说他们将参加投票,而30岁以上选民的这一数字为76%,相差31个百分点。^⑥年轻选民在本次选举中的低参与度削弱了传统上是民主党最强有力的

① Paul Kane, "Resurgent Republicans Take Back Control of the House," *The Washington Post*, November 3, 2010.

② 赢得参议院选举的是肯塔基州的兰德·保罗(Rand Paul)、佛罗里达州的马可·卢比奥(Marco Rubio)和宾夕法尼亚州的帕特·图米(Pat Toomey);预选中领先的是内华达州的沙龙·安格尔(Sharron Angle)和特拉华州的克里斯蒂娜·奥唐纳(Christine O'Donnell)。

③ Amy Gardner, "For Tea Party, Victories May Trigger Identity Crisis," *The Washington Post*, November 4, 2010.

④ Susan Page, "Obama Coalition Frays Amid Voter Angst," *USA Today*, November 3, 2010.

⑤ Susan Page, "Obama Coalition Frays Amid Voter Angst," *USA Today*, November 3, 2010.

⑥ Pew Research Centre for the People and Press, "Lagging Youth Enthusiasm Could Hurt Democrats in 2010," October 7, 2010.

选举团体的影响。

其次,多数妇女选民转投共和党的票。传统上,妇女是民主党的核心选民团体之一。在2006年中期选举中,投民主党票的妇女比投共和党票的妇女多出12个百分点。但在本次选举中,多数妇女选民投了共和党候选人的票,这是30多年来的第一次。多数妇女对奥巴马和民主党控制的国会实行的经济政策感到非常失望,她们认为这些政策有利于银行和华尔街而不是她们的家庭和餐桌。^①

再次,虽然拉美裔选民一如既往地支持民主党,但在本次选举中,他们投票支持民主党候选人的人数也比2008年有所下降。拉美裔是美国人口增长最快的一个选民团体,在美国选举政治中的地位越来越重要。在本次选举中,在民主党候选人的选举支持受到削弱的情况下,拉美裔对民主党的支持仍一如既往。根据皮尤拉美中心2010年9月下旬的民调,拉美裔已登记选民中有2/3(65%)表示将投他们地区民主党候选人的票,投共和党候选人的只有22%。这一比例与2008年差不多。在2008年大选中,拉美裔投奥巴马和麦凯恩票的比率分别为67%和31%。但与年轻选民和非洲裔选民一样,拉美裔选民2010年参加投票的意愿较低。^②根据本次选举投票后举行的民调,60%的拉美裔支持民主党候选人。在共和党新增的63个席位中,选区里拉美裔人口超过全国平均数的只有12个。在全国拉美裔人口超过1/3的55个国会选区中,共和党只在1/4选区获胜。^③

最后,老年人的投票行为发生变化。65岁以上的老年选民占本次选民总数的25%。^④在2008年的总统大选中,65岁以上的老年人选票在两大党之间平均分配,但此次选举,投共和党候选人的老年人比投民主党票的老年人多出19个百分点。多数对奥巴马医疗保健法案持怀疑态度的老年人转而投票支持共和党。^⑤

从收入和受教育程度来看,家庭年收入在5万至7.5万美元的中产阶级在2008年大选中支持民主党比共和党多出5个百分点,本次选举中投共和党票的比投民主党票的多出6个百分点。受高中教育的选民也是如此。在2008年,这部分人中支持民主党的有12个百分点,而本次中期选举中他们中有6个百分点的人支持共和党。^⑥

与民主党选民投票积极性不高形成强烈对比的是共和党选民政治热情空前高

① Susan Page, "Obama Coalition Frays Amid Voter Angst," *USA Today*, November 3, 2010.

② Mark Hugo Lopez, "Latinos and the 2010 Elections," Pew Hispanic Center, October 5, 2010.

③ T. W. Farnam, "Political Divide between Coasts and Midwest Deepening, Middle Term Election Analysis Shows," *The Washington Post*, November 21, 2010.

④ 2008年老年选民占选民总数的16%。

⑤ Susan Page, "Obama Coalition Frays Amid Voter Angst," *USA Today*, November 3, 2010.

⑥ Susan Page, "Obama Coalition Frays Amid Voter Angst," *USA Today*, November 3, 2010.

涨,由此造成了两党选民之间的“投票热情差距”(enthusiasm gap)。面对民主党国会和州长候选人在民调中落后和民主党选民投票热情不高的形势,奥巴马在选举日前几周出席宾夕法尼亚、俄亥俄、内华达等州的4场集会,动员民主党选民踊跃投票,试图缩小民主党选民与共和党选民之间的“投票热情差距”,但收效甚微。根据《今日美国报》和盖洛普2010年10月21日至24日联合举行的民调,在已登记的选民中,共和党选民中有63%表示将参加投票,而认同或倾向于民主党的选民中只有37%表示将参加投票。^①

因此可以说,两党选民“投票热情差距”是民主党选举失利的一个重要原因。

(四)多数中间选民转投共和党候选人的票

另一个导致民主党丢失对众议院控制权的因素是其失去了独立选民的支持。所谓独立选民,指的是不认同两大党中任何一党的选民。20世纪60年代以来,随着政党对选民影响力的减弱,选民中把自己视为独立选民的人数比例不断上升。根据2009年初盖洛普民调,独立选民目前约占选民总数的37%。在两党选民力量大致相当的情况下,独立选民的投票意向往往决定着选举的胜负。在2006年和2008年两次选举中,独立选民都稳固地支持民主党,使民主党取得了2006年中期选举和2008年总统大选的胜利。

奥巴马执政以来,独立选民对奥巴马医疗改革计划等国内政策及政府开支和联邦赤字大幅增长日益表示不满,不少独立选民对两党的看法发生变化,42%的独立选民认为共和党在管理政府方面要做得更好,认为民主党做得好的只占31%。^②这导致不少“愤怒的中间选民”倒向共和党。早在2009年11月举行的弗吉尼亚和新泽西两州州长改选中,独立选民都强烈地支持共和党候选人。本次中期选举,独立选民投共和党候选人的票比投民主党候选人的票总体上高出18个百分点。许多独立选民称他们的选票“是对奥巴马解决(经济问题)的方法的否决”。根据选举后的民调,57%的独立选民认为奥巴马的政策将长期损害美国经济,只有38%的独立选民认为他的政策有利于美国经济。^③正是多数独立选民转投共和党候选人的票,导致民主党许多候选人败选。

① Susan Page, “Poll: GOP Voters Far More Fired Up Than Democrats,” *USA Today*, October 26, 2010; John Fritze, “Obama’s Agenda in Jeopardy if GOP Captures House,” *USA Today*, October 24, 2010; Nia-Malika Henderson, “As Midterms Near, Obama Works to Re-ignite 2008 Enthusiasm in Philadelphia,” *The Washington Post*, October 11, 2010.

② Carroll Doherty, “Democrats Struggle Against Supercharged Republican Voters,” *BBC News*, October 5, 2010.

③ Dan Bolz, “Tuesday’s Results are Open to (Careful) Interpretation,” *The Washington Post*, November 4, 2010.

（五）共和党在竞选经费上的优势

金钱是政治的母乳，在美国选举政治中尤其如此。在美国全国性选举中，竞选人募集竞选资金的多少对其能否胜选具有直接的影响。传统上，共和党由于得到大企业的支持，在竞选经费上占据优势。2006年中期选举时对共和党不利的选举前景，使得不少大公司增加了对民主党的政治捐款，从而历史性地缩小了民主党与共和党在筹集经费上的差距。2008年大选，奥巴马利用互联网等现代媒介募集竞选费用，大大超过了共和党总统竞选人麦凯恩筹集的资金，众议院民主党候选人募集的竞选资金超过共和党对手6400万美元，^①民主党不仅赢得了总统选举，还巩固和扩大了在参众两院的多数地位。

本次选举开始的时期，民主党各委员会和竞选连任的议员在资金筹措上超过了共和党的对手。如佩洛西在2009年初就为民主党在任议员、候选人和民主党国会竞选委员会筹集了高达5230万美元的竞选经费，仅次于奥巴马。^②但在竞选的后期，特别是临近投票日，随着大量捐款涌向共和党候选人，民主党反被共和党超过。根据联邦选举委员会的统计，仅2010年7月至9月，共和党众议员候选人就募集了1.04亿美元的竞选经费，而民主党同一时期只募集了8900万。在参议院选举中，共和党候选人募集了6000亿美元，民主党只募集了不到4000亿美元。^③据《今日美国报》竞选财务报告(campaign finance reports)的报道，在《库克政治报告》选前预测的输赢未定的(tossups)46个民主党议席中，约有一半以上募集的竞选费用被共和党挑战者超过。^④

共和党募集的选举经费之所以超过民主党，除了传统的来自大公司、大企业的政治捐赠外，茶党运动推动大量来自保守团体的资金涌向共和党，也是一个重要的原因。

值得注意的是，共和党的竞选经费不少来自在金融危机中接受联邦政府救助的企业，其中一些企业仍欠政府的钱。这些企业竞相为共和党候选人捐款，除了预期共和党将会在中期选举中获胜外，还与民主党控制的国会通过的金融监管法案有关。该法案在参议院通过时，所有民主党议员都投了赞成票，但只获得3名共和党参议员的支持，其余的共和党人都投了反对票。多数共和党人和金融机构认为，该法案对金

① Dan Eggen, "House and Senate Shatter Fundraising Records for Midterm Election and May Exceed \$2 Billion," *The Washington Post*, October 26, 2010.

② Dan Eggen and T. W. Farnam, "With Large Fundraising Advantage, Republicans Expand the Number of Targeted Races," *The Washington Post*, October 9, 2010.

③ Karen Tumulty, "Election Could Bring Historic Split: Democrats Lose House, Keep Senate," *The Washington Post*, October 25, 2010.

④ Fredreka Schouten, "GOP House Candidates Take Lead in Fundraising," *USA Today*, November 3, 2010.

融行业的限制太多，“从而导致民主党遭到华尔街和大公司的抛弃，在抵御共和党强有力的选举竞争时没有重要的资金来源。”^①

共和党在竞选经费上的优势使其得以实施其竞选战略。民主党的一些安全席位由于共和党资金的增多而岌岌可危。充裕的资金还使共和党在一些获胜可能性很小的选区加大了广告的投入，测试它们是否能使这些席位变得具有竞争性，而不必像往常那样将经费集中使用在一些竞争激烈的地区。据统计，共和党各委员会和保守派团体花费10万美元以上的国会选区就有77个，相比之下，民主党只有43个；共和党在12个参议员身上花费100万美元以上助他们角逐席位，而民主党只在6个人身上开支了这么大的额度。^②

（六）共和党竞选战略得当

在现代竞选中，制定竞选战略是竞选的必要步骤。正确的竞选战略是争取选民支持的关键一环。共和党能够取得本次选举的胜利，除了有利的政治环境外，竞选战略得当也是一个原因。

首先，共和党抓住选民的愤怒和“反在职者”情绪，在众议院竞选中，把重点放在2006年国会选举中投票给民主党候选人、但在总统选举中支持麦凯恩的49个国会选区和威斯康星、印第安纳、宾夕法尼亚、俄亥俄、得克萨斯等能产生多达25至30个席位的关键的摇摆州，以及一些投票支持奥巴马8140亿美元经济刺激计划和医疗保健法案的议员身上。选举后的统计显示，共和党新增的63个众议院席位主要来自三个方面：一是2008年总统大选中共和党候选人麦凯恩赢得的相对保守的选区；二是在2006年和2008年当选的民主党新议员；三是资深议员。

其次，在议题上，共和党紧紧抓住多数选民对奥巴马政府和民主党国会通过的医疗保健法、控制温室气体排放的能源法案等法案，以及经济刺激计划、对银行和大公司实施救助的强烈不满，把民主党描述为“大政府”税收和开支的党，在竞选中允诺废除新医疗保健法，削减税收和联邦开支以振兴美国经济和控制在控制财政赤字。众议院共和党还仿效金里奇的《与美利坚订契约》，提出了《向美国承诺》(Pledge to America)的施政纲领，阐明了共和党在一些关键的国内政策问题上的主张，以及共和党夺回众议院控制权后的优先立法项目，以争取选民。

相比之下，民主党在参议院竞选中把竞选开支的重点放在华盛顿州、康涅狄格州和特拉华州等自由派的大本营地区，即使民主党候选人在这些地区的民调中已经是

① T. W. Farnam, “Companies That Receive Bailout Money Giving Generously to Candidates,” *The Washington Post*, October 24, 2010.

② Dan Eggen and T. W. Farnam, “With Large Fundraising Advantage, Republicans Expand the Number of Targeted Races,” *The Washington Post*, October 9, 2010.

领先的。这一选举战略使得一些面临激烈挑战的摇摆州民主党候选人得不到经费支持。

（七）美国选举政治的“规律”

在美国，中期选举实际上是选民对总统和执政党执政两年政绩的一次全民公决。第二次世界大战结束以来，总统第一任期的每次中期选举，总统所在的政党都要丢失席位，在众议院平均丢失 25 个议席，在参议院平均丢失 3 个议席，州长选举则平均丢失 4 个州长职位。^①只有 1998 年和 2002 年两次中期选举例外，当时的执政党在众议院选举中赢得席位。^②在州长和州议会选举中，总统所在的执政党只有 2 次，即 1986 年和 1988 年没有失去州长和州议会的职位。^③如此看来，本次选举民主党也没能逃脱这个“规律”。

三 选举结果对奥巴马政策议程和美国政治的影响

2010 年中期选举将对奥巴马后两年任期的政策和美国政治产生以下影响：

（一）从府会关系的角度看，共和党控制众议院所形成的分裂国会（divided congress），打破了原有的民主党同时控制白宫和国会两院的政治格局，对奥巴马后两年任期的政策议程形成牵制，将迫使奥巴马调整立法计划和战略。

奥巴马入主白宫后，为推动美国经济尽快复苏和创造就业，减少美国对国外能源的依赖和应对气候变化，重塑美国社会保障和医疗保健制度，提高美国教育质量，将经济金融、能源和气候变化、医疗保健、税收改革和教育作为国内政策的优先议程，提出了庞大的立法计划。尽管遭到国会共和党人的强烈反对，但是奥巴马依靠民主党在参众两院的多数地位，在任期的前两年里通过了医疗保健改革法案和总额高达 8140 亿美元的大规模经济刺激计划，奥巴马也视此两项立法为其任期前两年最主要和最具有代表性的立法成就。在国会两党政治日趋极化的情况下，共和党控制众议院，以及共和党缩小了与民主党在参议院的席位差距，打破了奥巴马执政初期民主党同时控制白宫和国会的政治格局，这必然对奥巴马后两年任期的政策议程形成掣肘，迫使奥巴马调整立法计划和战略。

① Pamela M. Prah, "Will 2010 Repeat 1994 in Governor's Races?" *The Stateline Org.*, October 7, 2010.

② 美国内战后至第二次世界大战之前的中期选举，只有富兰克林·罗斯福总统在第一任期的中期选举（1934 年）增加了在国会中的席位。

③ John F. Billy, "State Party Organizations: Strengthened and Adapting to Candidates-Centered Politics and Nationalization," in L. Sandy Maisel ed., *The Parties Respond: Changes in American Parties and Campaign* (Boulder Colorado: Westview Press, 2002), pp. 43~44.

首先,奥巴马在把经济和创造就业作为国内政策重点的同时,将在关键的立法上寻求众议院中的共和党人的合作,必要时将做出妥协。中期选举后,是否延长布什减税计划是新国会开会之前仍由民主党掌控的“跛鸭国会”首先面临的立法问题。小布什第一任期为推动美国经济复苏、创造就业,为竞选连任做准备,分别于2001年、2002年和2003年提出并实施了三轮减税计划。其中,第一轮和第三轮减税计划将于2010年12月底到期失效。^①在是否延长布什减税计划问题上,奥巴马及国会民主党与共和党的主张存在较大分歧:奥巴马和许多民主党议员主张只延长对年收入25万美元以下的家庭和年收入20万美元以下的个人减税,废除对超出以上收入的家庭和个人的减税政策,众议院共和党人主张延长对所有人的减税。中期选举后,奥巴马在与国会共和党领导人的磋商中,已经同意延长布什减税计划2年,以换取国会共和党人在延长失业救济金和工人薪金税(payroll tax),以及刺激经济的其他措施上做出让步。

其次,奥巴马将在保持总体政策目标不变的前提下,调整立法的优先顺序,首先寻求与共和党在两党分歧不大的移民法改革、削减开支、教育、可再生能源等政策领域上的立法合作,暂时搁置一些两党分歧较大的政策领域的立法,如碳排放税立法,或更多地运用行政命令来推进其政策议程,如要求环境保护署严格碳排放标准,使用行政权加强对碳排放的监管。但对众议院共和党为兑现竞选承诺,试图废除医疗保健法的努力,奥巴马在关键条款上不会让步。

(二)从国会政治的角度看,共和党控制众议院、民主党主导参议院的“分裂国会”及两党议员的意识形态差距的加大,将加剧国会两党在关键的政策问题上的分歧,立法僵局不可避免。

自由主义和保守主义是美国两党主流的意识形态。虽然两党内都有自由派、温和派和保守派,但总体上,民主党倾向于自由主义,共和党倾向于保守主义,由此带来了两党传统形象的不同和政策主张的分歧。特别是20世纪70年代以来,随着“两党意识形态再选择”(ideological resorting)过程的展开,国会两党意识形态的差别日趋明显,在关键的政策问题上的分歧加大。

本次中期选举进一步加大了国会两党的意识形态极化。在本次选举中,落马的民主党人多为保守派和中间派,这使得第112届国会民主党党团比以往更加自由化;而共和党新当选的议员多为来自南部、中西部的保守派,国会共和党党团进一步保守化,这使得新国会的跨党派合作更加困难,两党在关键的政策领域的分歧将增大。

“权力分立”和“制约平衡”是美国政治制度的基本原则之一。权力分立和制约平

^① The Tax Relief Reconciliation Act of 2001; The Jobs and Growth Tax Relief Reconciliation Act of 2003.

衡不仅体现在立法、行政、司法三个政府部门之间,而且也体现在三个部门内部。一项法律只有经过两院分别审议通过,并经总统批准,才能生效。两院分掌立法权虽不是最优效率的政府形式,却能有效地防止立法权的滥用。两院制的制度设计体现了制宪者的这一匠心。在一党同时控制参众两院时,一项法案较易获得两院的通过;在参众两院分别为两党控制时,立法效率相对较低。本次中期选举的结果是共和党掌控众议院,民主党主导参议院,同时共和党虽然控制众议院,但控制的议席少于佩洛西主掌众议院时民主党控制的议席,这将使共和党的立法议程受到种种限制,立法僵局将不可避免。

在第 112 届国会,两党的分歧将主要集中在创造就业、开支和税收、医保法等政策领域。首先,在创造就业和推动经济增长上,国会共和党主张减少政府干预和税收,特别是对所有人延长布什减税计划来促进经济增长,创造就业;民主党则主张通过增税、为中产阶级减税和扩大政府开支来刺激经济,扩大就业。其次,在财政政策上,国会共和党主张减少开支,控制政府规模、平衡预算。虽然奥巴马和国会民主党人也允诺减少赤字,但民主党主张在经济于 2012 年完全复苏后才大幅削减赤字。最后,废除和修改新医保法将是今后两年国会两党斗争的焦点。可以预料的是,在废除新医保法问题上,尽管共和党控制了众议院,但在参议院仍是少数,因此废除该法的可能性很小。即使国会通过了废除该法的决议,它也会遭到奥巴马的否决。同样地,共和党废除新医保法重要条款的企图也会遭到同样的命运。

(三)从政党和选举政治的角度看,共和党在此次中期选举中赢得州长和州议会的多数,使它在即将到来的 2011 年国会选区划分和议席分配(reapportionment and redistricting)中取得有利地位,从而对今后 10 年的国会选举产生影响。

美国宪法规定众议院的议席根据各州的人口分配。^①每 10 年进行一次人口普查,根据普查的结果确定各州众议员的人数,人口数量变化了,议席也要做出相应的调整。但宪法对众议员是否由国会选区选出,以及如何划分国会选区没有做出规定。1842 年,国会通过法律,要求众议员均从国会选区选出,一个选区只能选出 1 名众议员,选区由相邻的领土构成。^②但国会并没有就每个选区的人口做出规定。1962 年最高法院在“贝克诉卡尔”(Baker v. Carr)一案中做出了“一人一票”的裁决,要求每一个超过 1 名议员的州在每 10 年人口普查后,都要重新划分选区。^③1964 年,最高法院在“韦斯伯里诉桑德斯案”(Wesberry v. Sanders)一案的裁决中,又规定国会选区的

① 宪法第一条第二款:“众议员人数……应按联邦所辖各州的人口数目比例分配。”

② 李道揆:《美国政府与美国政治》,中国社科出版社,1990 年版,第 325 页。

③ 根据 2000 年人口普查,美国目前有 7 个州只有 1 名众议员,它们是:阿拉斯加、特拉华、蒙大拿、北达科他、南达科他、佛蒙特和怀俄明。

人口数量必须相等。根据上述规定,美国人口普查局每 10 年的年首都都要进行一次人口普查,根据普查的结果重新划分国会选区和调整议席,以确保“一人一票”的原则。然而最高法院的裁决并未涉及国会选区的形状,因此各州议会的多数党仍利用其权力“不公正地划分选区”,使之有利于本党。特别是在两党选举竞争日趋激烈的情况下,州议会常常受其联邦众议员的推动,建立高度向本党倾斜、一般是对在任议员安全的选区,进一步建立本党在该州的议会党团中的长期政治优势。1980 年人口普查前,两大党在国会的议会党团势均力敌:民主党 22 个众议员,共和党 21 个众议员;在 1980 年人口普查后,该州增加了两个国会选区,民主党利用选区重新划分的优势,建立了保持到现在的议席多数地位。^①自重建以来,得克萨斯州一直倾向民主党,直到 2002 年共和党赢得州议会的多数,提出了选区分配计划,在 2004 年总统大选中为共和党新增 6 名议席,才使得共和党自内战以来第一次取得该州国会党团的多数议席。

在多数州,国会选区划分的提案由州议会提出,最后由州长批准,只有少数州交由专门委员会负责。因此,控制了州长职位和州议会的政党可以享有巨大的政治上的好处,可以有利于本党候选人的方式来划分国会选区的界限,从而在今后 10 年主导本州的国会党团,甚至国会的控制权。正因为如此,在此次选举中,州长和州议会的选举尤其激烈。一些全国性组织在州选举中投入约 2 亿美元以对选举施加影响,这些开销是 2006 年中期选举的 1 倍。共和党州领导委员会(The Republican State Leadership Committee)成立了“重新划分选区多数计划”(The Redistricting Majority Project),其目的是“努力保持或赢得共和党对在 2011 年国会选区划分影响最大的州议会的多数。”^②“共和党州长联盟”(The Republican Governors Association)在州长竞选中花费了 1020 万美元。^③

此次选举,共和党赢得了州长和州议会的多数,这使其得以在即将举行的国会选区划分和议席分配中占据有利地位。据统计,通过此次选举,共和党赢得了在 2011 年将进行席位调整的 18 个州中的 11 个。这将给予共和党单方面划分 190 个国会选区的权力,而民主党单方面最多只能划分 70 个选区。^④这是最高法院“一人一票”裁

① 民主党利用 1982 年中期选举的胜利,建立了保持到现在的议席多数地位,民主党获得 28 个议席,共和党只有 17 席。

② Keith Johnson and Brody Mullins, “Redistricting Battles Spur Wave of Cash,” *The Wall Street Journal*, October 12, 2010.

③ Michael Cooper, “Decisive Gains at State Level Could Give Republicans A Boost for Years,” *The New York Times*, November 3, 2010.

④ Michael Cooper, “Decisive Gains at State Level Could Give Republicans a Boost for Years,” *The New York Times*, November 3, 2010.

决以来对一党最有利的选区重新划分。^①尽管民主党赢得了众议院席位最多的加州州长职位并控制该州的两院,但他们没有权力划分国会选区,因为加州已于2010年投票将该权力授予一个独立委员会。共和党自1870年以来第一次控制北卡罗来纳州的两院,虽然州长为民主党人贝夫·珀杜(Bev Perdue),但根据该州法律,州长没有对国会选区划分提案的否决权。^②

(四)南部共和党化和保守化趋势加剧,两党在政治地理上的分野日趋明显。

本次中期选举对美国政党和选举政治影响的另一个重要方面是,它带来了美国南部地区政治上的进一步变化,加强了共和党在该地区的主导地位。共和党的兴起和民主党的衰落是20世纪60年代以来南部政党和选举政治变化的总体趋势。南部是美国最大的地区,根据2000年人口普查资料,南部人口超过8400万,每10个美国人中就有3个住在旧的南部联盟(Old Confederacy)11州。1990年代,该地区人口增长了19%,远超过美国其他地区人口的增幅(11%)。在2002年国会议员分配中,南部的国会议员由125席增加到131席。

在南部“政党选民重组”之前,南部一直是民主党一党独大且稳固的选举基地。^③在1950年代,南部地区几乎没有共和党人当选联邦众议员,也没有一个来自南部的联邦参议员是共和党人。1951年,民主党占据旧的南部同盟11州全部22个参议员席位和98%的众议员席位。^④随着1964年《民权法》的通过和反对该法案的极端保守派巴里·戈德华特(Barry Goldwater)获得共和党总统候选人提名,南部白人选民开始放弃长期以来对民主党的忠诚。1964年大选,戈德华特赢得了南部4个州选举的胜利,同时,共和党在众议院选举中新获得南部7个议席,使南部总席位上升到12席。1966年选举时共和党获得了20个众议院席位。虽然直到1970年代,民主党仍继续在众议院占主导地位,但已逐步丧失其在南部地区的主导地位。到1990年代,南部已经成为共和党的选举基地。自1994年以来,共和党人在参众两院的议席的一半以上来自南部。在104届国会,10个南部州中有4个在共和党国会代表团中占据多数。第108届国会和第109届国会10个南部州中有7个州共和党众议员多于民主党人,还有一半南部州是两党平均分割,只有阿肯色州当选的民主党众议员多于共和党。在2004年的选举中,来自南部的民主党参议员减少到4位,共和党参议员则

① “GOP Can Draw Nearly Half of New House Districts,” *The Washington Post*, November 4, 2010.

② Michael Cooper, “Decisive Gains at State Level Could Give Republicans a Boost for Years,” *The New York Times*, November 3, 2010.

③ 南部指原南部同盟11个州加上与之毗邻的田纳西州。

④ Roanlad Brownstein, *The Second Civil War: How Extreme Partisanship Has Paralyzed Washington and Polarized America* (New York: The Penguin Press, 2007), p. 207.

增加为16位。^①在2006年中期选举后,共和党占据南部22个参议员席位中的17个,131个众议院席位的近3/5席位。南部的民主党众议员在2006年选举后只有54个,其中1/3是非洲裔美国人,一些是极端自由派人士。^②2008年大选后,在第111届国会178名共和党众议员中,多数都来自南部。^③在此次中期选举中,共和党赢得了南部131个众议院议席中的93个。随着南部为数不多的几个财政保守派“蓝狗联盟”在本次大选中落马,国会中的南部民主党人已经越来越少。^④

南部的共和党化还表现在,南部选民对共和党的支持由1960年代的总统选举,到1980年代的国会选举,再到近几次的州长和州议会选举的逐步过渡。本次选举显示,无论是在总统选举、国会选举,以及州长和州议会选举,南部选民都支持共和党。在地方政府层面上,目前还有不少候选人用民主党的标签竞选。本次中期选举后,南部许多州的共和党官员又把目标放在夺取地方政府的选举上了。^⑤

在2011年国会选区重新划分前夕,共和党占据如此之多的南部州长和州议会议席,这将使民主党在未来国会选举中在该地区处于更加不利的地位。南部成为共和党“一党独大”的地区,南部和西部的保守派逐渐成为共和党主流,这迫使东北部的共和党温和派不得不放弃传统的温和立场,在2012年大选中以保守的面目参加竞选,从而对两党选举战略及政党政治也将产生重要影响。

张业亮:清华大学中美关系研究中心高级研究员

① Barbara Sinclair, *Party Wars: Polarization and the Politics of National Policy Making* (Norman: University of Oklahoma Press, 2006), p. 16.

② Roanlad Brownstein, op. cit., p. 205.

③ Perry Bacan Jr. and Paul Kane, “GOP Stakes Its Claim with Stimulus Vote,” *The Washington Post*, January 30, 2009.

④ Campbell Robertson, “White Democrats Lose More Ground in the South,” *The New York Times*, November 7, 2010.

⑤ Campbell Robertson, “White Democrats Lose More Ground in the South,” *The New York Times*, November 7, 2010.

2010年中期选举及其对美国 内外政策的影响

周琪 王欢

[内容提要]在2010年中期选举中,共和党借助国内经济不景气的形势,夺取了众议院的控制权,大幅缩小了在参议院中与民主党席位的差距。共和党取胜的竞选方法包括:成功地将全国性议题与地方情况相结合,推出高素质的候选人,以及合理地使用竞选经费,集中力量制造角逐选区。此次中期选举的结果加剧了两党政治立场的极端化,增强了共和党的政治影响力,加大了奥巴马政府在制定和执行国内政策上的难度,并将由于选民态度的变化、国会及其委员会的构成和领导人的变动,而对美国外交政策和中美关系产生重要影响,也将对2012年的总统大选产生一定的影响。

关键词:美国政治 2010年中期选举 共和党 民主党

2010年美国中期选举已基本落下帷幕。共和党取得了中期选举的重大胜利,在国会众议院中取代民主党成为多数党,从民主党手中净取63席,以242席对193席遥遥领先于民主党;而在参议院中,共和党大幅度缩小了与民主党席位数的差距,从民主党手中净取6个席位,从而在参议院中仅以47席对53席落后于民主党;而在州长选举中,共和党从民主党手中净取6个州长席位,以29对20的大比分占优。同时,共和党在州议会及地方选举中也取得了比2008年选举更好的战绩。^①

本次美国中期选举的结果为何如此?它对美国内政外交将产生怎样的影响?本

① 中期选举每4年举行一次,在两次总统选举年的中间点,二者都是偶数年份,但后者能被4整除。中期选举的选举日是该年11月的第一个周一后的第一个周二。美国由50个州、华盛顿特区、5个主要领地和其他一些小领地组成,中期选举除至少在众议员选举上涉及50个州之外,还或多或少地涉及华盛顿特区和其他若干领地。本文讨论中期选举时,只着眼于各州,不讨论华盛顿特区和相关领地的情况。

文在简要分析美国中期选举的一般规律和本次中期选举结果的基础上,对上述两个问题进行探讨。

一 影响中期选举结果的主要因素

虽然在中期选举中,执政党失去一定的国会席位几乎是一个惯例,但是,民主党此次中期选举遭受重大失败的主要原因是美国目前失业率居高不下,奥巴马政府推行的大规模财政支出政策收效不明显。此外,对奥巴马政府诸多政策的不满,也导致了选民对奥巴马领导的民主党政府的支持率下降。这是本次选举中民主党落败的背景和基本原因。不过,这些基本原因能产生多大的影响和通过什么途径产生影响,还取决于其他一系列复杂因素。在分析影响本次中期选举结果的主要因素之前,笔者先对在一般中期选举中影响选举结果的主要因素做一个分析。

美国实行联邦制,州内大体上实行单一制,而联邦和州官员的具体选举事务主要是在各州政府管理之下,由县政府具体实施。^①各州之间和州内不同选区之间的政治态度和党派支持率可能有相当大的差异,全国范围内的政策议题只有在与具体选区的各种因素相结合的情况下,才能直接影响各选区的选举结果,并成为影响全国范围内中期选举的主要因素。在美国选举中,选民出于对候选人所属党派的支持而投票占有重要地位,半数以上的众议员选区基本上是民主与共和两党众议员的安全选区,真正发生党派转换的众议员席位数非常有限。^②此外,大部分众议员选区在中期选举中的党派归属与两年前总统大选中的党派归属是一致的。^③这就是说,民主、共和两党的竞选胜负在很大程度上取决于选民的党派偏好。然而,鉴于中期选举中选民的投票率明显低于总统选举年的投票率,为了赢得席位,动员潜在支持者投票几乎被看作是唯一的决定因素。^④而对选民投票倾向产生关键影响的是与选区密切相关的若干因素,包括在位者的优势、挑战者的素质、竞选资源的使用、全国议题与地方情况的

① 也有个别例外,例如康涅狄格和罗德岛这两个只存在县域但没有县政府的州。

② James E. Campbell, "The Seats in Trouble Forecast of the 2010 Elections to the U. S. House," *PS: Political Science and Politics*, Vol. 43, No. 4 (October 2010), pp. 627~630; James E. Campbell, "Explaining Politics, Not Polls: Examining Macropartisanship with Recalibrated NES Data," *Public Opinion Quarterly*, Vol. 74, No. 4 (Winter 2010), pp. 616~642.

③ 参阅《库克政治报告》1997年以来所提供的一系列党派投票指数报告。对第111届国会的选区党派投票指数的分析见 Cook Political Report, "Partisan Voting Index Districts of the 111th Congress, Arranged by State/District," April 10, 2009, <http://www.cookpolitical.com/sites/default/files/pvistate.pdf>.

④ Rebecca B. Morton, *Analyzing Elections* (New York, NY: Norton, 2006), pp. 19~21.

结合等。^①

首先,在位者优势。在国会议员选举中存在着显著的在位者优势(Incumbency Advantage)。罗伯特·S.埃里克森(Robert S. Erikson)研究了美国国会众议员选举中现职众议员和挑战者之间的竞选效果之差异。他发现,现职众议员具有明显的选举优势,他们可以利用职位为自己选区的选民服务,以增加知名度和在未来获得额外的筹款能力。^②戴维·R.梅休(David R. Mayhew)指出,1956年至1972年间,在国会众议员选举中,候选人得票差距不大的选区数量迅速减少,并且在更长的时间段里也呈现出候选人得票差距明显拉大的趋势。他提出了几种可能的解释,其中得到最广泛认可的就是在位者拥有明显的选举优势,而且在位时间越长,优势越明显。^③根据统计数据,自1946年至2006年的历次国会众议员选举中,参选的在位众议员90%以上能获得连选连任。^④而在此期间参选的在位参议员,也具有明显的在位者优势,其中1982年之后,75%以上参选的在位参议员都能够成功当选。^⑤

其次,挑战者个人素质。挑战者个人素质对中期选举结果具有重要的影响。马丁·P.瓦滕伯格(Martin P. Wattenberg)认为,在美国竞选体制下,政党认同越来越弱,选举的中心越来越依靠高素质的候选人而不是依赖于政党组织。当与在位者竞争而不是与其他新人竞争空出的职位时,候选人的素质尤为重要。^⑥但是,在一般情况下,高素质人才往往在挑选竞争对手时十分注重策略,不愿意挑战在位者,尤其是不愿意挑战声望高的在位者,而素质较低的人则更倾向于珍惜挑战的机会。民主党与共和党领导者最重要的工作之一就是发掘高素质的挑战者代表本党参加竞选。加里·雅各布森(Gary Jacobson)指出,在挑战者的积极性方面,民主与共和两党之间存在着差异,民主党在州议会等更低的层次上有更多经验丰富的工作人员,他们有

① Gary Jacobson, "The 1994 House Elections in Perspective," in Philip A. Klinkner, ed., *Midterm: The Elections of 1994 in Context* (Boulder, Colo.: Westview Press, 1996), pp. 1~20.

② Robert S. Erikson, "The Advantage of Incumbency in Congressional Elections," *Polity*, Vol. 3, No. 3 (Spring 1971), pp. 395~405.

③ David R. Mayhew, "Congressional Elections: The Case of the Vanishing Marginals," *Polity*, Vol. 6, No. 3 (Spring 1974), pp. 295~317.

④ Norman J. Ornstein, Thomas E. Mann and Michael J. Malbin, *Vital Statistics on Congress 2008* (Washington, DC: Brookings Institution Press, 2008), p. 57.

⑤ Norman J. Ornstein, Thomas E. Mann and Michael J. Malbin, op. cit., p. 58. 与众议员竞选相比,参议员竞选中的在位者优势可能较不明显,因为在位众议员在历年中几乎每次都有80%以上的参选率,而参议员再次参加竞选的概率明显低于在位众议员。对参议员重新当选概率高的一种可能的解释是,参议员更倾向于策略性地避开同强劲的挑战者竞争。

⑥ Martin P. Wattenberg, "From a Partisan to a Candidate-centered Electorate," in Anthony King, ed., *The New American Political System*, 2nd ed (Washington, DC: AEI Press, 1990), pp. 139~174.

更大的参选热情,因而更有可能选择挑战在位者。^① L. 桑迪·梅塞尔(L. Sandy Maisel)发现,民主党之所以在 2006 年众议院中期选举中大获全胜,两个主要原因之一就是,民主党国会竞选委员会主席拉姆·伊曼纽尔(Rahm Emanuel)成功地说服了 50 名左右的高素质候选人参选空缺席位或被认为较弱的在位者席位,而且这些候选人几乎全部获得了胜利。^②

第三,竞选资源的合理使用。竞选资源的合理使用对中期选举结果具有非常重要的影响。民主党与共和党党组织最重要的工作之一,就是判断哪些选区属于需要集中投入竞选力量来进行争夺的选区,并把这些选区标定为角逐选区。两党都会把主要财力、人力和精力集中到角逐选区,而不是浪费在自己或者对方的安全选区。两党往往针对全国性形势在资源使用方面采取攻势或者守势。例如在 1994 年中期选举中,共和党把大部分资源集中投给了比较有经验的挑战者,重点突破在 1992 年总统选举中给老布什大量投过票但在众议员选举中民主党候选人胜出的选区;而民主党则采取守势,把主要资源投给了在位者而不是挑战者。^③而在 2006 年中期选举中,民主党国会竞选委员会主席伊曼纽尔力排众议,甚至不顾民主党全国委员会主席霍华德·迪安(Howard Dean)的反对,把各种资源集中用在他认为可以经过努力获胜的选区上,并最终取得了几乎令所有人吃惊的战绩。^④

第四,全国议题与地方现实情况的结合。全国议题与地方现实情况的结合对中期选举结果影响甚大。一方面,从宏观的统计结果来看,如安格斯·坎贝尔(Angus Campbell)所说,总统所在政党在大选和中期选举中的确存在参众两院议席数量起伏的问题。^⑤詹姆斯·坎贝尔(James Campbell)对 1868 年至 1988 年之间两党在国会选举中的议席数量起伏问题进行了统计分析。他发现,总统所在政党在总统选举年和中期选举年之间存在明显的议席起伏。^⑥1988 年之后的数据也基本上延续了这一规律。^⑦总体上说,总统选举年和中期选举年之间存在着比较明显的正负连带效应。

① Gary Jacobson, "The 1994 House Elections in Perspective," in Philip A. Klinkner, ed., *Midterm: The Elections of 1994 in Context*, pp. 1~20.

② L. Sandy Maisel, *American Political Parties and Elections: A Very Short Introduction* (New York, NY: Oxford University Press, 2007), pp. 65~66.

③ Gary Jacobson, "The 1994 House Elections in Perspective," in Philip A. Klinkner, ed., *Midterm: The Elections of 1994 in Context*, pp. 1~20.

④ L. Sandy Maisel, op. cit., p. 66.

⑤ Angus Campbell, "Surge and Decline: A Study of Electoral Change," *Public Opinion Quarterly*, Vol. 24, No. 3 (Autumn 1960), pp. 397~418.

⑥ James E. Campbell, 1991. "The Presidential Surge and Its Midterm Decline in Congressional Elections, 1868~1988," *Journal of Politics*, Vol. 53, No. 2 (May 1991), pp. 477~487.

⑦ Norman J. Ornstein, Thomas E. Mann and Michael J. Malbin, op. cit., p. 55.

换言之,在总统选举年,选民们更容易把票投给与自己所支持的总统候选人同一政党的其他公职候选人,而在中期选举年,选民们更容易由于不满总统的现实政策和施政能力,减少对总统所在政党其他公职候选人的支持。

另一方面,如果全国性政策争议不能与地方情况很好地结合处理的话,既可能造成全国性政治气候不足以有效影响具体选区选情的情况,也可能造成各选区之间缺乏协调和呼应,不足以形成全国性声势的情况。不过,无论全国性形势发生怎样的变化,两党在自己的安全选区之外,都需要采取具体的选举策略来赢得竞争性选区。对于具体的候选人来说,在争论激烈的全国性问题上选择本选区选民所希望的立场非常重要。一个例子是,即使是现任共和党参议员约翰·麦凯恩(John McCain)在亚利桑那州居民的反移民呼声之中,也不得不缓和其亲移民的立场,以求获得连任。同时,将竞争性选区所关心的若干议题全国化也是赢得选举的重要手段。在1994年中期选举中,共和党人相互协调,成功地放大了民众对克林顿政府的不满,取得了相当大的联合效益。^①

二 2010年中期选举的结果及其成因

在本次中期选举中,共和党人在国会参、众两院和州长选举中都取得了骄人的战绩。^②

首先,共和党取代民主党获得了下届众议院多数党地位,从而控制了众议院,因此共和党议员将在众议院各委员会中依其在众议院中的席位比例占据多数,众议院议长、众议院20个常设委员会和各特别委员会主席的职位将全部改由共和党人担任,各委员会下属委员会的主席也将全部改由共和党议员担任。^③而在5个参众两院联席委员会中,由于两院多数党议员分别代表两院轮流担任主席职位,共和党人将取得一半的主席任职时间。中期选举前,民主党在众议院中拥有255个席位,共和党拥

① Gary Jacobson, "The 1994 House Elections in Perspective," in Philip A. Klinkner, ed., *Midterm: The Elections of 1994 in Context*, pp. 1~20.

② 共和党在州议会选举中也获得了大胜,至少净增了680个州议员席位,是该党1966年以来州议员数净增数量最大的一次。

③ 参众两院各委员会主席都由多数党众议员担任,历史上通常由各委员会中连续任职时间最长的多数党议员担任,各委员会中连续任职时间最长的少数党议员则通常担任少数党首席议员。随着20世纪70年代以来两党在两院中引入选举机制,特别是20世纪90年代共和党引入委员会主席和少数党首席议员6年任期限制以来,委员会主席和少数党首席议员的资深原则受到了严重挑战,任职人选尤其是共和党任职人选变动增大。See Steven Smith, Jason Roberts, and Ryan Vander Wielen, *The American Congress* 4th edition (New York, NY: Cambridge University Press, 2006), pp. 214~218. 两院各自的常设委员会拥有立法权限,而各自的其他委员会和两院联席委员会则没有立法权限。

有178席,另外有2名众议员辞职,留下了席位空缺,有待中期选举选出,那时民主党对共和党形成了67席的巨大优势。然而,在本次中期选举中,共和党从民主党手中净取63席,实现了自1948年以来国会众议员选举中最大数量的议席转换,以242席对193席遥遥领先于民主党。随着多数党地位的转换,预计现任少数党领袖约翰·博纳(John Boehner)将出任下届众议院议长,现任少数党党鞭埃里克·坎特(Eric Cantor)将出任下届众议院多数党领袖。现任众议院议长南希·佩洛西(Nancy Pelosi)不顾党内部分议员的反对,经民主党议员投票选举,将出任下届众议院少数党领袖,现任多数党领袖斯滕尼·霍耶(Steny Hoyer)将出任少数党党鞭,现任多数党党鞭詹姆斯·克莱伯恩(James Clyburn)将担任新设立的民主党助理领袖一职,继续成为民主党众议员中的第三号人物。

其次,在下届参议院中,民主党的领先优势将大大缩小。在中期选举之前,在参议院中民主党人拥有57个席位,共和党人拥有41个席位,而2名独立参议员参加民主党的参议院党团活动,从而形成了民主党与共和党之间59席对41席的投票优势,距离能够防止共和党参议员阻挠议事的3/5多数仅有一票差距。在本次中期选举中,共有37个参议员席位参加改选,其中民主党在任席位19个,共和党在任席位18个。在任期未到的参议员席位中,民主党参议员占38名,共和党参议员占23名,参加民主党党团活动的独立参议员2名,这使得民主、共和两党间直接留任的参议员数量形成17席的差距。^①经过中期选举,民主党净损失6个议席,仅以53席对47席领先共和党6席。^②

中期选举之后,预计参议院领导层和参议院各常设委员会主席之职将不会有大的变化,但共和党人在参议院各委员会中所占比例将相应增大。在参议院目前的领导层中,临时议长井上建(Daniel Inouye)和多数党领袖哈里·里德(Harry Reid)分别在夏威夷州和内华达州的竞选中获胜,多数党党鞭理查德·德宾(Richard Durbin)、少数党领袖米奇·麦康奈尔(Mitch McConnell)和少数党党鞭乔恩·凯尔(Jon Kyl)的任期未到,他们都将担任参议员,预计他们会继续承担参议院领导工作。参议院16个常设委员会的主席仍然由民主党议员担任,由于民主党没有对委员会主席设任期期限,除1人退休、1人落选之外,委员会主席之职将相对稳定。参议员各委员会下属委员会主席的职位也将继续由民主党议员担任,人选也会相对稳

① 美国国会100名参议员任期都是6年,被分为3个年级,第1级33位、第2级33位、第3级34位,每两年有1/3议席需要参加换届选举,同一级的席位每6年参选1次。2010年本来有34个参议员席位参选,但由于还有3个席位因参议员辞职而空缺,所以共有37席参加竞选。

② 阿拉斯加州共和党现任参议员莉萨·穆尔科斯基(Lisa Murkowski)在输掉党内提名之后,以独立候选人身份赢得了选举,也有人把她在下届国会中归为独立议员,认为两党在下届参议院的议员数比例为46对53。

定。民主党议员将继续担任参议院特别委员会和其他委员会主席职位,并在一半时间代表参议院担任5个参众两院联席委员会的主席。随着两党之间议席差距的缩小,依据参议院各委员会按照议席比例分配委员数额的规则,共和党将在有限的范围内扩大其在各委员会及其下属委员会中的势力。

第三,民主党失去了在州长数量上的优势。中期选举之前,民主党和共和党分别占据26个和24个州长职位。在本次中期选举中,共有37个州长职位参加改选,其中民主党在任职位19个,共和党18个,两党分别有7个和6个州长职位不参加换届选举。^①共和党从民主党手中净取6席,在州长总数上以29对20大比分领先。^②关于本次州长选举,至少有三个情况值得一提:一是仅有14名在任州长参加连选,其他23名现任州长由于任期限制或者其他考虑并未谋求连任,因此职位是开放的;二是在选举过程中,两党都从对方手中赢取较大数量的职位,其中民主党从共和党手中夺得7个州长职位,而共和党从民主党手中夺得13个;三是尽管共和党夺取了俄亥俄、密歇根和宾夕法尼亚几个重要州的州长职位,但是却丢掉了加利福尼亚这个全国人口最多、经济规模最大、政治影响力最强的州。

本次中期选举共和党为什么能够取得如此大规模的胜利?其主要原因在于共和党在竞争性选区动员支持票方面取得了明显优势。^③

首先,共和党在全国议题与地方现实情况的结合方面做了较为有效的工作,充分利用了美国经济危机失业率居高不下、奥巴马政府推行的大规模财政支出政策收效不彰的局面,以及为数众多的选民对奥巴马医保改革等政策的不满,来动员选民支持共和党。

从选举策略上讲,早在2009年初,以少数党领袖约翰·博纳和少数党党鞭埃里克·坎特为首的共和党议员领导人,就开始针对83个曾经支持过小布什但目前控制在民主党议员手中的众议员选区展开了广告宣传工作,力图通过夺取这些选区而为共和党取得多数党地位。共和党在中期选举中对不同政策立场的民主党议员采取了相当有针对性的不同策略。针对立场偏左的民主党议员,共和党着力攻击他们在以

① 有34个州长任期为4年的州在中期选举年选举州长,有2个州每两年选一次州长,此外,犹他州由于州长辞职,也举行州长选举,因此2010年中期选举共有37个州进行州长选举。

② 罗德岛州当选州长林肯·查菲(Lincoln Chafee)于2007年脱离共和党,成为独立人士,是目前唯一两党之外的当选州长。佛罗里达州现任州长查利·克里斯特(Charlie Crist)受开放议席诱惑,为了以独立候选人身份参选国会参议员而退出共和党,不过我们在统计中仍然视其为共和党州长。

③ 从整体上来看,本次中期选举最大的选票变化是中间选民和妇女对共和党的支持率显著上升。详情可参阅:FoxNews.com,“Women, Independent Voters Show Biggest Swing from 2008,” November 3, 2010, <http://www.foxnews.com/politics/2010/11/03/women-independent-voters-biggest-swing/>关于具体选区的变化,可以参考库克政治报告的系列分析。库克政治报告的网址是:<http://www.cookpolitical.com/>

往国会投票中支持众议院民主党领袖南希·佩洛西的记录,谴责他们应当为政府决策的失误负责。共和党利用中间选民对佩洛西左翼倾向的普遍不满,力图通过把这些民主党议员的政治立场描述为极左化,使中间选民疏远他们。而针对立场温和并在国会中投票反对奥巴马政府重大政策法案的民主党议员,共和党则强调他们没有能力做选区的代言人,应当由共和党议员来取而代之,以实现更好的代言效果。在具体竞选过程中,共和党往往采取集中力量各个击破的策略,在达到宣传效果之后,尽快转而攻击下一个目标。^①相形之下,在2010年5月宾夕法尼亚州众议员补选获胜之后,民主党人在相当长的时间内误以为自己优势稳固,而没有及时采取有效的选举措施,以致于对共和党人的突然攻击措手不及。

其次,共和党借鉴了民主党领导人伊曼纽尔2006年的胜选策略,由来自加利福尼亚州的众议员凯文·麦卡锡(Kevin McCarthy)牵头,大力招纳有竞争力的候选人代表共和党参加中期选举。共和党竞选组织者把吸纳优秀候选人的工作重点安排在共和党具有深厚选民基础但目前掌握在民主党手中的选区,并通过强大的广告力量阻吓在位的民主党议员寻求连任。此举取得了明显效果,一些在2006年和2008年丢失议席的前共和党国会议员重新回到了竞选行列,并取得选举胜利。^②

再次,共和党在竞选经费的使用上采取了几项非常有效的策略。其一,在本次中期选举中,共和党国会委员会领导人选择通过独立支出,及早将有限的竞选经费投入到并不昂贵的媒体市场中,以营造有利于共和党的竞选氛围,把一些原本对于民主党来说相对安全的选区变成了角逐战场,并成功地在这些选区创造出筹款机会。^③相形之下,民主党动作迟缓,截止投票前一个月的10月2日,共和党共投入1130万美元用于总体选战的独立开销,而民主党只投入了410万美元。其二,共和党国会委员会在经费使用方面采取攻势,在集中配置竞选经费的基础上,尽量扩大竞选经费重点支持的范围,而民主党国会委员会却一方面只把大量资源分配给少数选区,另一方面保留了大量经费以备竞选后期使用。到10月2日为止,共和党国会委员会在27个众议员选区至少各投入了20万美元,而民主党国会委员会只对8个选区各投入了不少

① Jim Rutenberg and Jeff Zeleny, "Democrats Outrun by a 2-Year G. O. P. Comeback Plan," *New York Times*, November 3, 2010, p. A1; Stuart Rothenberg, "Swing Voters, GOP to Democrats: You're Fired!" October 30, 2010, <http://rothenbergpoliticalreport.com/news/article/swing-voters-gop-to-democrats-youre-fired>.

② Jim Rutenberg and Jeff Zeleny, *op. cit.*

③ 独立支出是美国选举中一种常见的政治活动,一般是政党委员会、政治行动委员会等组织无须经过候选人认可,自行展开广告、讨论等行动,支持或者反对与候选人立场相关的政策议题,以影响选民对候选人的认可度。独立支出既可以影响选情,又可以在一定程度上规避直接向候选人提供政治捐款所受到的法律限制。

于20万美元。这就造成民主党4100多万的丰厚资金储备没有取得应有的效应。其三,共和党选取了容易形成角逐选区的民主党议员选区加以突破,突破的重点是2006年和2008年新近落人民主党手中的前共和党选区,以及一部分在总统选举中投票给麦凯恩但在众议员选举中由民主党候选人胜出的选区。^①在相当程度上,正是由于两党之间在经费使用策略和时机把握上的差别,使得20个以上众议员选区选举形势在8月底、9月初急转直下,并直接导致众议院党派优势发生了逆转。2010年初以来,对国会议员和州长职位竞选进行逐席分析预测的多家机构,包括著名的库克政治报告和罗滕伯格政治报告在内,都预测民主党将丢失不少众议院席位,但仍然会艰难地保住多数党地位。然而,随着共和党夏季竞选攻势的展开和逐渐奏效,各个逐席分析机构自9月初起开始不断调整对一些共和党采取猛烈攻势的选区内党派竞争形势的预测,认为共和党在这些选区的获胜概率大幅度提高,共和党将因此取得众议院的控制权。而中期选举的最终结果与这些调整后的逐席预测基本吻合。^②

然而,又有一些因素限制了共和党取胜的空间,使民主党保住了其基本政治阵地。这些因素是:

第一,两党在社会中都拥有一定的基本支持力量,而这些支持力量在某些选区的集中度很高,从而形成了两党相对稳定的安全选区。从人口构成上看,妇女和少数民族裔更倾向于支持民主党,而共和党更多地代表盎格鲁—撒克逊白人男性清教徒;从地域分布上看,民主党在大中城市中获得的支持度更高,而共和党在小城镇和城市郊区获得了更多的支持;从经济状况来看,低收入阶层更倾向于支持民主党,而中高收入者更倾向于支持共和党。

美国各地民众对民主党和共和党的支持情况比较复杂。民主党和共和党长期各自保有大量安全选区的局面,很难用全国层面的政策因素和全国范围内的民意测验

① Stuart Rothenberg, "Big Gulf Between Parties on Spending Strategies," October 30, 2010, <http://rothenbergpolliticalreport.com/news/article/big-gulf-between-parties-on-spending-strategies>. 也有人认为,从另一方面讲,民主党重点确保少数角逐选区的保守策略也是成功的,因为如果民主党也像共和党那样扩大资助面的话,可能会输得更惨。See Charlie Cook, "No Losers Here," November 13, 2010, <http://www.cookpolitical.com/node/9630>.

② 美国选区划分复杂,每个国会议员所代表的选民数量在各州之间存在差异,国会众议员选区的选民数量在各州内部也存在一定差异,而选民的党派支持情况在各选区之间分布复杂,再加上影响选民投票率的多种选区因素,使得在选举预测的科学性和准确率方面,逐个议席分析要远胜过总体民调分析。以备受推崇的库克政治报告为例,从1984年开办以来,其在选举年9月初美国劳动节之前的逐席分析准确率一直在90%以上。See James E. Campbell, "The Seats in Trouble Forecast of the 2010 Elections to the U. S. House," *PS: Political Science and Politics*, Vol. 43, No. 4 (October 2010), pp. 627~630. 需要指出的是,包括选举期货交易方面最专业的艾奥瓦电子市场(Iowa Electronic Markets)在内,多个政治预测交易市场对两党选情变化普遍更为敏感,共和党取得众议院控制权的“期货价格”在7月中旬就略微超过了民主党保持众议院控制权的“期货价格”,但是两种“期货价格”之间差距的急剧拉大则是发生在8月中下旬。

来解释。简单地将各州划为共和党的红州和民主党的蓝州,也不足以反映众议员选区的党派归属。实际上,在同一个州内往往存在两党各自的安全选区,例如纽约州的纽约市是民主党的大本营,而纽约州的北部地区(Upstate New York)则基本上是共和党的天下。即使在纽约市,也存在一些集中支持共和党的社区。安德鲁·格尔曼(Andrew Gelman)及其合作者指出,无论是在总统选举中还是在联邦众议员选举中,收入水平较高者如果身处红州,则其投票给共和党的概率比其身处蓝州时投票给共和党的概率更高,而对于低收入人群来说,这种差异则并不明显。^①本次中期选举中,基于党派的投票并没有发生显著变化,民主党仍然在大部分传统安全选区,尤其是在东北部和太平洋沿岸的传统安全选区取得了胜利,没有出现大的崩盘现象。^②

第二,民主党人在本次面临换届的参议员和州长中数量有限,因而共和党可以获胜的空间有限。在参议员选举中,有将近 2/3 的席位没有参与竞选,这一因素对共和党没有取得参议院多数党地位起到了关键作用。共和党在对 37 个参议员议席的竞选中从民主党手中净取了 7 席,如再夺得 3 席就可以在参议院中与民主党形成平局,但是参议席的数量制约了共和党取得更大的胜利。在任期未到的参议员席位中,民主党参议员占 38 名,加上 2 名参加民主党党团活动的独立参议员,民主党在留任参议员数量方面以 17 席差距远远领先于共和党。如果所有参议员议席都进入竞选议席范畴的话,共和党几乎肯定会夺取参议院多数席位。在州长选举中,13 个州长职位不参加换届选举,也在一定程度上限制了共和党获胜的规模,否则共和党很可能会夺得更多的州长职位。

第三,国会议员和州长选举中的在位者优势。在本次众议员选举中,在位议员的优势依然表现得很明显,有 300 多名在位众议员连连连任,而且在位时间的长短明显与胜选概率成正相关关系。在参选的民主党现任众议员中有 52 人在正式选举中落败,共和党则有 2 人落选,此外两党还各有 2 名议员在预选中落选。在落选的现任众议员中,半数以上是 2006 年和 2008 年刚刚当选众议员的新人。^③在参议员选举中,参选的现任参议员中只有 4 人落选。在州长选举中,寻求连任的 7 名民主党州长和 7 名共和党州长中,仅有 2 名民主党州长在正式选举中落选,1 名共和党州长在预选

① 安德鲁·格尔曼等人的这一发现较好地解决了以下悖论:红州更支持共和党,蓝州更支持民主党;穷人更支持民主党,富人更支持共和党;而红州比蓝州穷。See Andrew Gelman, Lane Kenworthy, and Yu-Sung Su., "Income Inequality and Partisan Voting in the United States," *Social Science Quarterly*, Vol. 91, No. 5 (December 2010), pp. 1203~1219.

② 关于本次中期选举的党派投票情况,可参阅福克斯新闻网对投票站出口民意调查的分析:FoxNews.com, "Women, Independent Voters Show Biggest Swing from 2008," November 3, 2010, <http://www.foxnews.com/politics/2010/11/03/women-independent-voters-biggest-swing/>

③ 需要指出的是,在位者优势和党派安全席之间存在着明显的正相关性,对此这里不做进一步讨论。

中落选,其余 11 名州长都取得了选举胜利,获得了连任。

三 中期选举对国内政治和政府政策的影响

无论是从公众舆论还是从候选人所公开讨论的重点议题来看,本次中期选举的主题都是围绕美国经济问题的国内政策议题,外交问题和中美关系主要是作为与美国经济问题相关的次要议题而进入选民视野的。与总统选举相比,中期选举受外交议题的影响要小得多。这与美国公众对外交的看法有密切关系:外交更多地被看作是总统的职责,公众认为国会议员、州长,以及州和地方官员的主要责任是对各自的选区负责,而不是考虑整个国家的外交利益。而且,即使在总统选举中,除非遇到重大的国际挑战或危机,内政问题的重要性在公众眼中也往往超过外交问题。本次中期选举正值美国经济遭遇 20 世纪 30 年代大萧条以来最严重的危机,国内经济问题自然成为压倒性的议题。尽管如此,此次中期选举的结果将对美国内政和外交,尤其是美国国内政治带来重大影响,并将在一定程度上影响中美关系。这些影响可能来自以下一些方面:

首先,国会乃至美国国内的政治生态受到了极大的影响,出现了两党政治立场的极端化。一方面,国会中民主与共和两党议员的政治立场分布分别向左和向右偏移,持中间立场的议员大量减少,反映了选民的政治立场极端化倾向。本次中期选举中,温和民主党议员损失惨重,南方温和民主党人中只有十几名获得连任,而且绝大部分温和民主党新人未能连任,甚至连切特·爱德华兹(Chet Edwards)和吉恩·泰勒(Gene Taylor)这样的资深温和民主党人也未能幸免。由强调妥协与两党合作的温和民主党众议员所组成的蓝狗联盟(Blue Dog Coalition)经过本次中期选举损失过半,不仅人数从 54 人锐减为 26 人,而且 4 名联盟领导人当中也有 2 名落选。相比之下,民主党议员中持左翼立场的和现任议长南希·佩洛西的国会进步连线(Congressional Progressive Caucus)基本没有损失议席,仍保持了 80 人以上的规模,在民主党议员中的比重大大加强。在共和党阵营中,持自由放任主义立场的茶党运动不仅导致数名持温和立场的共和党议员落选,而且迫使包括麦凯恩在内的许多共和党候选人在竞选中向更保守的政治立场偏移。

此次中期选举中备受关注的茶党并不是一个政党,而是 2009 年以来在美国各地形成的一场草根性政治运动,它们在全国范围内相互呼应。茶党运动主要是抗议性的,其支持力量大体上可以视为共和党内的右翼势力,比一般的共和党人更强调政府权力应当严格限制在宪法授权的范围之内,不能干涉未获宪法明确授权的事务。茶党运动在本次中期选举中支持了 129 名共和党众议员候选人和 9 名共和党参议员候

选人参选。^①在参议员选举中,茶党运动既是马尔科·鲁比奥(Marco Rubio)在佛罗里达州、兰德·保罗(Rand Paul)在肯塔基州分别当选的关键因素,也是共和党痛失特拉华州一个参议员席位的祸根。鲁比奥和保罗分别在党内初选中战胜了共和党组织所支持的候选人,并在正式选举中获胜;而在特拉华州共和党党内初选中,茶党支持的候选人战胜了声望甚隆的共和党现任参议员,但随后这名候选人又由于其立场过于右倾而在正式选举中败给了民主党候选人。上文所提到的共和党现任参议员莉萨·穆尔科斯基在阿拉斯加州的党内初选中失利,就是败在了茶党支持的共和党候选人乔·米勒(Joe Miller)手下。但穆尔科斯基在正式选举中又以独立候选人身份参选并击败米勒。后两个例子不仅生动地反映了茶党运动对共和党议员在位者优势的削弱作用,以及不同的政策主张在党内初选和正式选举中所产生后果的差别,也反映了茶党运动在寻求全局性政治影响时因其政治倾向的极端化而受到的局限。

另一方面,国会中两党议员的地域和族裔来源也发生了变化,民主党所标榜的多样性形象被削弱。民主党在大湖区各州、相对保守的南部和西部山区各州损失了大量众议院议席,其中 2008 年在支持共和党总统候选人的选区当选的 30 多名民主党众议员全军覆没,使民主党众议员基本仅限于东北部和太平洋沿岸各州。而且,百年来首次出现了两名黑人共和党候选人同时当选众议员的情况,在美国白人人口比例日趋下降的背景下,共和党推出更多的少数族裔和妇女候选人可以对其壮大政治势力、吸引大量选票产生重要作用,尤其是因为少数族裔的投票率非常高。

其次,共和党在国会参众两院,尤其是众议院中影响奥巴马政府内外政策的能力将显著增强。在参议院中,民主党多数党地位的极大削弱,剥夺了民主党以 3/5 多数抵制共和党阻挠议程的能力,极大地压缩了奥巴马政府为取得对本党议案半数以上的支持而在党内外进行政策妥协的空间。参议院各委员会中两党成员数量差距的明显缩小,也给未来的立法走向带来了更多的不确定性。在众议院中,多数党地位的转换不仅将直接影响众议院在两党存在分歧的议案上的表决结果,还会由于众议院议长和众议院各委员会主席改由共和党人担任和委员会构成人员的变化,而使共和党在众议院议程安排、众议院各委员会之间的议案协调及各委员会议程安排方面掌握主导权,并有可能使奥巴马政府面临委员会调查和联邦预算案搁浅等威胁。这不是没有先例。在 20 世纪 90 年代,共和党控制下的国会曾经利用委员会调查和联邦预算案搁浅,来牵制和打击克林顿政府。^②

① Jeffrey Rosen, "Radical Constitutionalism," *New York Times Sunday Magazine*, November 28, 2010, p. MM34; Kate Zernike, "Tea Party Set to Win Enough Races for Wide Influence," *New York Times*, October 15, 2010, p. A1.

② Paul Krugman, "It's Witch-Hunt Season," *New York Times*, August 30, 2010, p. A19.

第三,奥巴马政府在若干存在争议的国内外政策问题上的压力将加大。一是医保改革政策的落实将面临更大压力。医保改革法通过时曾遭到全体共和党议员乃至部分保守的民主党议员投反对票,并引起广大民众的激烈争论,这也是造成奥巴马总统支持率下降、民主党中期选举失利的主要因素之一。诸多共和党连任议员和新当选议员都声称要废除医保改革法。尽管在下届国会中,由于民主党在参议院处于多数地位,加之奥巴马总统握有法案否决权,共和党议员通过立法手段废除医保改革法的可能性不大,但是该项法律的落实难度将加大。二是奥巴马政府推进气候和能源政策改革的立法和行政措施将遭受巨大阻力。共和党议员普遍反对奥巴马政府在气候变化和清洁能源方面的政策,强调应同时发展包括石油和核能在内的多种能源。可能出任下届众议院议长的约翰·博纳一直反对在气候变化和可再生能源方面的立法努力,并明确反对奥巴马政府通过美国环境保护署采取相关行政措施。三是奥巴马政府推行大规模财政支出政策的能力将受到严重限制。奥巴马政府上台之后推行的挽救金融体系、经济刺激方案、拯救汽车工业及医疗改革等重大措施耗资数万亿美元,这在国会和民众当中引起了广泛争议。中期选举刺激了对这些政策更高的反对率,而共和党议员普遍支持延续即将到期的布什政府减税政策,以及减少政府的社会支出。

第四,本次中期选举将对2012年总统选举形成一定程度的影响。两党都将力图通过各自对此次选举结果的解释来影响选民的看法,以期引导选民未来的政治偏向。共和党的做法是,突出中期选举是对民意的测验和对奥巴马政府政策的检验,强调奥巴马政府及民主党控制下的国会决策失误严重;而民主党则突出经济周期波动带来的负面影响,强调前任布什共和党政府应对当前的经济形势负有重要责任。

为了获得对2012年总统选举的竞争力和主动权,民主与共和两党都可能做出政策调整。奥巴马可能选择主动调整其国内外政策的方法,使其政策立场从偏左向中间靠拢。这可能出于两个原因:(1)民主党议员当选的地区大幅度退缩至东北部和太平洋沿岸各州,给奥巴马和民主党的支持者敲响了警钟,使他们意识到需要采取更为中间路线的政策立场来争取摇摆州选民的支持;(2)奥巴马政府的医保改革等偏左的国内政策,引起了众多独立选民的不满,造成民主党方面在中期选举中中间选票的大量流失,这也将促使民主党的支持者赞同奥巴马采取更为中间的政策立场。另一方面,虽然共和党在中期选举中获得了引人注目的胜利,但是其政治立场极端化的趋势,却可能对其未来竞争总统职位带来不利影响。因为为了赢得党内提名,共和党候选人可能将被迫在初选中采取右翼立场,以迎合共和党选民向右翼偏移的倾向,但如果是这样,共和党提名的总统候选人将更难获得中间选民的支持。

第五,尽管外交政策并不是本次中期选举的主要议题,但这次选举可能会从两个

方面影响美国的外交战略。一是经济不景气和财政赤字是选民最关心的问题。美国失业率居高不下,股票证券市场持续低迷,加上连年巨额贸易逆差和财政赤字,使得选民很难支持新的大规模军事行动。当美国的国家安全战略面对新挑战时,它更有可能采取妥协态度或者在处理各种问题时斟酌取舍而不是四面出击。二是众议院及其相关委员会领导层的人事变动,将对美国外交政策产生一定的影响。例如在伊拉克战争问题上,约翰·博纳与现任议长民主党人南希·佩洛西立场不同,前者认为美国应坚持在军事上取胜而不是轻易撤军,而后者曾反对布什的增兵计划,鼓吹政治解决。在共和党控制众议院之后,众议院在伊拉克和阿富汗问题上可能要求政府采取更加强硬的立场。在能源和环保国际合作领域,以下届议长约翰·博纳为首的众议院共和党议员将对奥巴马政府的各项举措构成相当大的阻力。

最后,需要强调指出的是,尽管共和党议员在中期选举前对奥巴马政府的所有重要政策动议几乎完全持否定态度,但在中期选举之后,总统与国会一院多数党党籍不同的分立政府局面,很可能会改变这种状况,两党之间将可能进行一定程度的政策妥协与合作。

结 语

美国民主与共和两党都有各自比较稳固的选民基础,拥有相当数量的基本安全选区,这是两党在2010年国会中期选举中的基本竞选局面。而在这些安全选区之外,影响美国中期选举结果的主要是基于具体选区的若干因素,其中包括在位者的地位、挑战者的素质、竞选资源的使用、全国议题与地方现实情况相结合的程度等。共和党利用美国经济不景气和部分选民心目中奥巴马政府政策的失误,集中力量突破民主党选民基础相对薄弱的选区,夺得了国会众议院多数党地位,并极大地缩小了两党在参议院中的力量对比。这一选举结果将给美国内政外交带来相当大的影响,增加奥巴马政府推动国会通过议案和执行其内外政策的难度。

周琪:中国社会科学院美国研究所研究员

王欢:中共中央党校马克思主义理论教研部博士后

中期选举与美国未来政治走向

梅仁毅 杨强

2008年是大选年,美国选民怀着极高的期望,选举非洲裔民主党参议员贝拉克·奥巴马作美国总统。时间飞驰,两年过去了。美国国内对奥巴马不再是一片欢呼,而是指责连连。不安、失望和愤怒的选民在2010年11月的中期选举中给了民主党一次“鞭打”(shellacking),使民主党在众议院丢失了63个席位。奥巴马政府执政两年来究竟做了些什么,使其遭到这么严重的失败呢?

—

在外交上,奥巴马提出在相互尊重和利益相连的基础上建立伙伴关系,解决全球问题,改善美国形象。就任总统后,奥巴马也确实去了欧洲、非洲、南美,访问了亚洲和埃及,到处“伸出橄榄枝”,表示愿意倾听其他国家的声音。2009年4月,奥巴马在布拉格提出建立无核世界的构想。一年后,2010年4月8日美俄两国首脑在布拉格签署了《削减战略武器条约》(START),双方同意消减30%的弹头。同年6月,在华盛顿又召开了由40多个国家和欧盟、联合国等有关国际组织参加的核安全峰会。然而,3个月后,美国却在内华达州沙漠地带地下约300米深处的试验场进行了代号为“巴克斯”的亚临界核试验,而这与“无核武世界”的倡议是完全背道而驰的。此外,《削减战略武器条约》还未经参议院批准,中期选举后,已有重量级共和党参议员表示要坚决阻止此条约获得批准。8月31日,奥巴马宣布美国在伊拉克的战斗任务已经结束,所有部队将在2011年底前撤出,但他同时指出“这应视为美国给全世界的一个信息,美国准备维持和加强我们在这一刚开始的新世纪中的领导权”。^①在亚洲,美国

^① Barack Obama, "Obama's Remarks on the Iraq Drawdown," *The New York Times*, August 2, 2010.

加强与澳大利亚、印度的关系,与越南、韩国举行联合军演,插足南海问题,在钓鱼岛问题上对日本予以支持,这一系列战略调整导致了中美关系降温。在中东地区,奥巴马一度批评以色列的扩建定居点行为,引起了美国犹太人的不满。中期选举后,即将担任众院多数党领导人的犹太裔共和党人埃里克·坎特(Eric Cantor)于11月10日会见来访的以色列总理内塔尼亚胡时,向他表明共和党为了保护和捍卫以色列的利益,将不惜与美国政府唱反调。^①

可以说,两年来的美国外交形式上改变远远多于实质成就,但是正如布鲁金斯学会2010年2月28日发表的《我们在世界上的表现如何》一文中所指出的那样,“在国外,对美国的好感在上升,特别在欧洲。”^②皮尤研究中心2010年6月17日的民调表明,英国对美国的好评率由2007年的51%上升至2010年的65%,法国由2007年的39%上升至2010年的73%,德国由2007年的34%上升至2010年的61%。^③“跨大西洋趋势”(Transatlantic Trends)2010年的调查显示,欧盟11国对奥巴马外交政策的支持率仍居高不下,平均为78%。^④在国内,支持奥巴马的人远比欧洲要少。据奎尼派克大学(Quinnipiac University)2010年8月公布的民调数据,支持奥巴马外交政策的美国人为45%,反对者为44%。小布什政府的副国家安全顾问埃利奥特·艾布拉姆斯(Elliott Abrams)在《旗帜周刊》上撰文批评奥巴马的做法。他把这种做法归纳为“接触、道歉、避免冲突、低姿态和向过去蔑视为专制政权的国家伸出和解之手,这种温和的路线得不到结果,如果有的话,也是很一般的。”^⑤霍普金斯大学教授法乌德·阿贾米(Fouad Ajami)则在《华尔街日报》上写道:“深受美国有罪思想的影响,奥巴马先生及其左右就提出一个主义、一种政策,那就是美国赎罪。奥巴马先生的外交政策乱成一团,那是他自己的责任。”^⑥《华盛顿时报》网站2010年9月23日登载美国安全政策中心主任弗兰克·加夫尼(Frank Gaffney)的文章,指责奥巴马主义就是“挖盟友墙角、长敌人气焰、损美国利益”。奥巴马主义的累积效应就是“美国的朋友减少、敌人增多,确保国家安全的选择减少。”^⑦实际上,在2010年,美国外交已发生了明显的变化。资深外交分析家罗伯特·卡根在《华盛顿邮报》上发表文章评价

① Glenn Greenwald, “Eric Cantor’s Pledge of Allegiance,” *Information Clearing House*, Nov. 14, 2010.

② Carol Graham, “How We’re Doing in the World,” Feb. 28, 2010, 原文可以在网页 http://www.brookings.edu/papers/2010/0228_recovery_renewal.aspx 找到。

③ 皮尤研究中心2010年6月17日。

④ Transatlantic Trends, “Key Findings 2010.”

⑤ Elliott Abrams, “People Not Placards, the Real Cost of Obama-style Diplomacy,” *The Weekly Standard*, Dec. 7, 2009.

⑥ Fouad Ajami, “The Arabs Have Stopped Applauding Obama,” *Wall Street Journal*, Nov. 29, 2009.

⑦ 弗兰克·加夫尼,“奥巴马主义”,原载9月23日《华盛顿时报》网站,译文登在9月28日的《参考消息》第三版。

了奥巴马上台两年来美国外交政策的变化。他写道：“第一阶段是改善美国在世界上的形象。因此，对每个人，特别是对手们，摆出一副更为友好的面孔。第二阶段将是运用美国恢复的影响力，即使这意味着挑战某些人，使另一些人失望。”“如果说第一阶段是重新安排与大国，特别是俄罗斯与中国的关系，那么第二阶段就是找出这种重整的极限，并在产生分歧时采取更为强硬的政策。”^①这种变化也可以在希拉里·克林顿今年9月8日在美国外交学会上的讲话得到印证。她在讲话中说道，“让我清楚表明：美国能够、必须而且一定会在新世纪中实施领导。今日世界的复杂性与相连性确实已产生了新的美国时刻，一个美国全球领导地位至关重要的时刻。……我们必须抓住这个时刻……为今后几十年美国的持续领导地位打下基础。”^②这种两步走的做法其实就是“巧实力”的运用，其核心就是维护美国一超独霸的地位。正如卡根所指出的：“深信民主对于其他形式政府的优越性几乎永远是美国外交政策的指导思想。”^③但是，由于这次中期选举美国选民关注的是国内经济问题，外交议题涉及不是太多，因此对选举结果的影响不大。

二

在国内政策方面，上任以来，奥巴马政府做了几件大事：一是在布什政府经济刺激计划基础上，于2009年2月通过新的经济刺激计划，投资8410亿美元，2010年10月又追加3500亿美元，把经济从崩溃边缘拉了回来；二是通过不良资产处置计划（TARP），花费约17000亿美元拯救了美洲银行、花旗银行、美国国际集团、房利美、房地美等大到不能垮台的金融机构，并部分接管通用、福特和克莱斯勒三家汽车公司，帮助它们渡过了难关。在政府帮助下，通用汽车公司已于2010年11月中旬重新上市；三是当报纸揭露接受政府救助的华尔街拿出近200亿美元作为2008年各级人员的红利（平均每人12.3万美元）时，奥巴马公开指责银行高管为“肥猫”。他说，“这些人未来有赚钱的时候，有拿红利的时候，但现在不是时候。”他把这种行为称作“可耻”、“极端不负责任”。他说，“华尔街那些人要求政府帮助，我们也要求他们表现出点节制，有点纪律，有点责任感。”^④随后，奥巴马政府建议制定高管收入的上限；四是推动国会通过并于2010年3月23日签署了9400亿美元医改法案（《病患保护与平

① Robert Kagan, "America: Once Engage, Now Ready to Lead," *The Washington Post*, Oct. 1, 2010.

② 希拉里·克林顿在美国外交学会的演讲，2010年9月8日，美国外交学会网站。

③ Robert Kagan, "America: Once Engage, Now Ready to Lead."

④ Sheoyl Gay Stolberg & Stephen Labaton, "Obama Calls Wall Street Bonuses 'Shameful'," *The New York Times*, Jan. 30, 2009.

价医疗法案》),计划到2019年使没有医保的人口减少3200万,医保覆盖率达到95%。医改法案是奥巴马头两年的重中之重。他全力以赴,不顾共和党的一致反对,利用在参众两院的多数,加以通过。但到目前为止,只有38%到42%的人支持,20个州正在向法院起诉,挑战此法律的合宪性;五是于2010年7月21日奥巴马总统签署国会通过的《多德-弗兰克法案》。这被认为是自罗斯福新政以来改革力度最大、对金融行业监管最严厉的法律。这也是对里根以来推行的去监管化的一种逆转。在此之前,2010年4月16日美国证券交易委员会(SEC)对高盛集团及其员工法布里斯·杜尔提出“证券诈骗”民事诉讼,指控高盛集团涉嫌在衍生性商品交易中诈骗客户。7月15日证券交易委员会与高盛集团达成协议,高盛拿出5.5亿美元,3亿作为罚款,其余用作赔偿投资者的损失;六是有关延长小布什政府于2002年通过、将于2010年底到期的减税法案,奥巴马准备延长但对于年收入25万美元以上的家庭或20万美元以上的个人不予免税。这一点遭到共和党的激烈反对。

这些法律及措施对华尔街、某些行业及富人有不小的影响,引起了他们强烈的不满及反击。反击采取下列四种方式:

第一,制造舆论,指责奥巴马反对企业界。传统基金会网站晨钟(Morning Bell)今年7月9日登了一篇马克·布朗菲尔德(Mike Brownfield)写的文章,标题就是《反企业的奥巴马》。文章写道,考虑到奥巴马执政以来为政府干预私营部分加油,制造一种有害于企业发展、雇工和扩大经营的不确定氛围,这就难怪总统被标上反对企业界的“红字”。文章又称,许多企业界人士当年投票支持奥巴马,现在却一致认为奥巴马“心灵深处是反对企业界的”。^①《华盛顿邮报》2010年6月23日的报导引用企业圆桌会议(Business Roundtable)主席伊凡·G.塞登伯格(Ivan G. Seidenberg)的话,指责总统和民主党的立法者们“为投资和创造就业制造了一种越来越不利的气氛。”报导认为塞登伯格的话反映了美国企业界对奥巴马越来越不满。^②2010年7月7日,《华盛顿邮报》刊载了史蒂文·波尔斯坦的文章,指出“毫无疑问,大企业奥巴马政府之间的恶感已经产生,这不是好事”。文章列举了企业领导人不喜欢的东西:医保、金融监管、气候变化与移民问题上的僵局,对保险公司、华尔街和石油公司的妖魔化等等。^③奥巴马政府也想缓和与企业界的关系。据《晨钟》报导,2010年2月14日奥巴马总统举行了一次闭门宴会,宴请17位大公司的首席执行官,向他们表示政府从根本上来讲是对企业界友好的。但由于企业界反对的是几乎所有奥巴马政府

① Mike Brownfield, “Anti-Business Obama,” *Morning Bell*, July 9, 2010.

② Lori Montgomery, “Business Leaders Say Obama’s Economic Policies Stifle Growth,” *The Washington Post*, June 23, 2010.

③ Steven Pearlstein, “Obama vs. Big Business,” *The Washington Post*, July 7, 2010.

的措施,所以无济于事。^①

第二,手握重金,静观事态变化。据美国评估公司穆迪 10 月 28 日发表的信息,2010 年美国大公司(不含金融企业)手上握有的现金为 9430 亿美元,但不准备投资。实际上,马克·布朗菲尔德的文章就引用了专栏作家法里德·扎卡里亚(Fareed Zakaria)的调查。扎卡里亚想了解,美国最大 500 家非金融公司手上握有 1.8 万亿美元的资金,为什么不用于投资、扩展?他得到的答复是,原因就是“经济的不确定性,来自新的法律、法规和税收,来自联邦机构权限的扩大,来自对奥巴马医改、金融改革含义是什么的不确定性。”^②换言之,就是对奥巴马经济政策的不满。奥巴马的经济刺激措施作用不明显,失业率居高不下,普通百姓不满情绪也在上升。这时,如果企业手中的资金能投入生产会缓解这种情况。但他们就是故意“坐在资金上面”,引发选民的不满和改变支持的党派。这明显是一种群体行动,是要给奥巴马颜色看。

第三,组织超级政治行动委员会(PAC),把大量资金投向共和党。《华盛顿邮报》2010 年 9 月 28 日列举了 114 个超级政治行动委员会,其中 77 个支持共和党,占 2/3。有两个现象值得注意:一是科赫兄弟,他们是总部设在堪萨斯州的科赫工业集团(经营制造,石油、天然气、木材)的掌门人,各自身价为 215 亿美元。他们同时是保守派智库如卡托研究所(Cato)和传统基金会的坚定支持者。戴维·科赫(David Koch)一手建立的组织“美国人为繁荣而斗争”(Americans For Prosperity),据说是茶党的组织者之一。2010 年 6 月,科赫兄弟召集了一次针对中期选举的会议,约 210 人参加,包括保险公司、石油行业、金融界的大老板,共和党的选战专家,保守的舆论界人士等。他们讨论了什么至今仍不得而知,但这次会议表明大资本家在行动。另一个是小布什首席选战顾问卡尔·罗夫(Karl Rove)建立的超级政治行动委员会“美国处于紧要关头”(American Crossroads),该委员会到 2010 年 9 月份已募得 3200 万美元,并在 9 月份的两天内投入 280 万美元,制作攻击民主党候选人的广告。得克萨斯州的建筑商佩里·霍姆斯,身价为 6 亿美元,2010 年 9 月就捐了 700 万美元给这个委员会。而且他本人与罗夫交往已有 25 年。^③《华盛顿邮报》2010 年 9 月 28 日报道说,“美国处于紧要关头”委员会把钱投在了参院两党竞争激烈的八个州。从选举结果看,其资助的候选人在六个州取胜,仅在科罗拉多和内华达州失利。在这八个

① Conn Carroll, “President Obama’s ‘Pro-Business’ Policies Are Killing the Free Market,” *Morning Bell*, Feb. 25, 2010.

② Eric Lichtblaut & Michael Luo, “Big Gifts to G. O. P. Groups Push Donor to New Level,” *The New York Times*, Oct. 21, 2010.

③ Eric Lichtblaut & Michael Luo, “Big Gifts to G. O. P. Groups Push Donor to New Level.”

州,“美国处于紧要关头”委员会共投入 560 万美元。^①企业界充分利用最高法院 2010 年 1 月在公民联盟组织(Citizen United)诉联邦选举委员会一案的裁决,允许企业和工会将其资金用于广告,支持或反对某候选人。而 3 月联邦法院又裁定政府规定向政治行动委员会捐款设定上限为违宪,为大量金钱涌入政治行动委员会开辟了道路。一个典型例子是佛罗里达州第 24 选区,2008 年当选的民主党众议员苏珊娜·科斯马斯(Suzanne Kosmas)受到共和党候选人桑迪·亚当斯(Sandy Adams)的挑战。到 9 月底,科斯马斯筹集的选举资金比亚当斯多三倍。因为缺乏资金,亚当斯一个竞选广告也没做。而支持共和党的政治行动委员会却发出了大量攻击科斯马斯的广告,最终使亚当斯赢得了席位。^②另一个例子是国际煤业集团高级副总裁罗杰·尼科尔森(Roger Nicholson)。他给其他公司高级官员写信,敦促他们筹款对付控制华盛顿的“极端反对使用煤炭”的民主党人。他特别提到要挫败竞选肯塔基州联邦参议员的杰克·康韦(Jack Conway)和竞选连任的西弗吉尼亚州众议员、众议院自然资源委员会主席尼克·J. 拉霍尔(Nick J. Rahall II)。他们的活动在竞选中最终挫败了康韦。^③这种金钱的干预使民主党三位资深众议员切特·爱德华兹(Chet Edwards)(德克萨斯州,连任 10 届)、约翰·M. 小斯普拉特(John M. Spratt Jr.)(南卡罗来纳州,连任 15 届)及艾克·斯克尔顿(Ike Skelton)(密苏里州,连任 17 届)落选。另外两个极为主动的行业或集团是石油行业和美国商会。石油行业是为了保证第 112 届国会的能源政策对这一行业有利,^④而美国商会是坚决反对加强监管的,其投入 100 万美元支持的两个共和党参议员候选人全部当选。^⑤能源利益集团到 2010 年 10 月为止投入 6850 万美元,其中 1730 万用于 8~10 月的广告。投入最大的是美国石油协会(American Petroleum Institute),共 3900 万美元。美国清洁煤电联盟(ACCCE),投入了 1600 万美元。据统计,接受石油和天然气公司捐献 10 万美元以上最多的 20 名参议员候选人,15 人为共和党人。名列前 10 名的有 9 人是共和党人,全部当选。^⑥

第四,利用美国政治文化中一些深层次的观念,动员组织民众。茶党积极分子兰德·波尔(Rand Paul)赢得肯塔基州参议员席位后,在庆祝胜利集会上声称,“美国人

① T. W. Farnam & Nathaniel Vaughn Kelso, “Campaign Cash: Who Is Spending Where in 2010,” *The Washington Post*, Sep. 28, 2010.

② Jim Rutenberg, “Pro-Republican Groups Prepare Big Push at End of Races,” *The New York Times*, Oct. 24, 2010.

③ Tom Hamburger, “Corporate Campaign Cash Floods US Elections,” *Information Clearing House*, August 5, 2010.

④ Rate Sheppard, “Big Oil’s 2010 Gusher,” *Mother Jones*, Oct. 4, 2010.

⑤ Tom Hamburger, “Corporate Campaign Cash Floods US Elections.”

⑥ Rate Sheppard, “Big Oil’s 2010 Gusher.”

民对华盛顿的决策不满意。今晚出现了一个茶党的海啸,我们给了他们一个信息。我去华盛顿上任第一天就带着这个信息——稳健的财政、有限政府和平衡预算。”^① 这些内容既是经济财政保守主义者的诉求,也有着深层的文化内涵。美国一直对权威政府存有戒心。在困难、危机时期,美国人一方面希望政府解困,一方面又怕政府管得过多,过分强大。他们对待 8000 多亿美元振兴计划的态度也是如此。而共和党和企业界人士就是利用这种心态,攻击奥巴马政府干预过多,插手私营企业部分过多,甚至介入到医疗领域,有侵犯公民个人自由之嫌。小政府大社会就是保守主义者的口号。奥巴马上台两年财政赤字共 2.72 万亿美元。2010 年 6 月 2 日财政部公布的政府债务达到 13.08 万亿美元。虽然这与共和党的八年执政有密切关系,但在竞选中,共和党割断历史,攻击奥巴马政府大把花钱却成果很少,并大讲外国债权人握有大笔债券,构成了对美国的威胁,使选民因而产生今不如昔,好日子一去不复返,国家变了等恐惧心理。对医疗保险的介入,对华尔街的监管,对大公司高管收入的限制,不给收入最高的 1% 人免税,这一切都被攻击为“极端自由主义”、“社会主义”。早在 20 世纪 30 年代,当罗斯福总统实施新政时,就被骂作在美国实行专制社会主义。今天,这种指责又出现了。对美国人来说,“社会主义”是让他们恐惧的一个词汇。几十年的反社会主义宣传,已将这个词与邪恶、专制联系到一起,经常会引起美国人本能的反对。因此,医改法案反对者就推出这样的口号:难道你要让政府决定你上什么保险,在哪里看病? 今天政府可以决定你到哪里看病,明天呢? 政府又将决定你的什么? 许多反对者就是接受了这种暗示。

把华盛顿政客与普通民众对立起来,利用普通民众传统的对精英控制政坛的反感,是茶党人士和企业界人士运用的又一策略。这也是两党多年来运用的一个策略。当年,卡特竞选时就是打出自己不是华盛顿圈内人士的旗号。实际上,茶党的普通参与者并不知道背后支持他们的、出钱出力的是一些亿万富翁、大财团。今年,华盛顿圈内人士还有另一层含义,一层无法明说的含义,那就是在华盛顿主政的是一位非洲裔总统。这就是为什么 88% 的茶党参加者是白人。美国历史上政坛长期为白人把持,今天的变化对一部人来说仍然是难以接受的。这种情结正好通过名正言顺的理由加以表述。是靠市场调节还是靠政府干预? 是加强政府对金融业的监管还是让金融业自制? 是精英统治还是发挥草根作用? 这就是中期选举中共和党和茶党提出的三个问题。问题的背后则是对政府的不信任与警惕,对草根运动的迷信和对社会主义的恐惧。而这三点又都深深扎根于美国历史和文化之中。经济复苏缓慢,失业率

^① Krissah Thompson & Amy Gardner, “Victory Give Force to Tea Party Movement”, *The Washington Post*, Nov. 3, 2010.

居高不下,这使企业界和共和党的战略在中期选举中成功。

三

此次中期选举的结果对美国未来政治走向,将可能产生下列影响:

(一)传统基金会主席埃德温·J. 福伊尔纳(Edwin J. Feulner)于选举后第二天发出一封公开信,列出下届国会五项重要任务:(1)大力消减政府开支;(2)废除奥巴马的医改法律;(3)停止一切提高税赋的做法;(4)保卫美国安全,停止再向外国独裁者低头哈腰;(5)让选举出来的官员重新掌舵,终止行政机构滥用权力的做法,如环保署及其影响就业的限制与交易方案。^①而“茶党爱国者”(The Tea Party Patriots),一个据说是最大最成功的茶党团体在10月的一份备忘录上透露他们将坚决反对限制与交易、进一步刺激经济的投入、对移民法的全面改革,甚至新的竞选资助法。^②共和党112届国会众议院议长约翰·A. 博纳表明,共和党将坚决反对民主党试图让年收入25万美元的家庭和年收入20万美元的个人,不再享受布什时代的减税。

这一切都预示两党会在一系列问题上有剧烈的斗争。第一仗将是布什的减税法案2010年底到期后怎么办?虽然奥巴马总统在2010年11月3日的白宫记者会上表示他“绝对”愿意就延长减税问题,包括对富人的减税问题进行讨论,但是他表示在总统已签署的法案上,不会做重大让步。^③可以预期,在今后两年,奥巴马希望的立法将不会成功,而且很可能在医改、监管等问题上,民主党将面临一场保卫战。共和党也可能利用众议院掌握钱袋子这一优势,在预算拨款上做文章,使医改名存实亡。在环境问题上,奥巴马总统承认限制与交易的立法已经死亡,而许多环境科学家担心他们和环境科学可能成为112届国会的攻击对象。达雷尔·伊萨(Darrell Issa)众议员有可能担任众院监督与政府改革委员会主席,他就说要召集一系列听证会,就科学化问题进行听证。而乔·巴顿(Joe Barton)众议员可能担任众院能源和商业委员会主席,他认为全球变暖是“彻头彻尾的傻话”。^④民主党弗吉尼亚州第五选区众议员汤姆·佩里埃楼(Tom Perriello)在这次竞选连任中失败,就是因为他是在众院投票支持限制与交易法案,而共和党的挑战者散布说他的赞成票意味着很多人失业。

① Edwin J. Feulner, “How Can You Reinforce the Conservative Wave,” *The Heritage Foundation*, Nov. 4, 2010.

② Stephanie Mencimer, “The Tea Party’s Post-Election Plan for World Domination,” *Mother Jones*, Nov. 2, 2010.

③ Peter Baker & Carl Hulse, “Deep Rifts Divide Obama and Republicans,” *The New York Times*, Nov. 3, 2010.

④ Kate Sheppard, “The GOP’s Coming Witch Hunt,” *AlterNet*, Nov. 10, 2010.

选民听信了这种言论。

(二)皮尤研究中心于2010年11月3日和11日公布了两份民意调查报告,有几点值得注意。一是这次把票投给共和党的主要是白人,占投票人数的60%;老人(65岁以上者),占投票人数的19%,其中58%投票给共和党;年收入在10万美元以上者,占58%;保守派占投票人数的41%,远高于自由派的20%,其中84%投了共和党。皮尤中心得出的结论认为,共和党的选民基础是年龄稍长、更富裕些、更保守的人。二是当问到对这次共和党获胜是何感受时,48%的受访者表示高兴,远低于1994年中期选举共和党取胜的57%或2006年民主党取胜后的60%。三是56%的共和党受访者认为共和党的领导人应该更偏右一些,66%认为共和党的领导人应与奥巴马对着干。^①这些数据表明,共和党的选民基础趋于保守,这将决定共和党未来的政策。与此同时,选民对选举结果并不特别高兴,证实了这样一种分析,即选民把票投给共和党,更多是表明不满,而不是赞成共和党的政策主张。事实上,皮尤中心2010年11月11日的民调也表明,只有41%的人赞成共和党的主张,反对者为37%,这又远低于1994年共和党取胜时52%的赞成率。这就是说,如果共和党在政策主张和做法上走极端,重复1994年金里奇的错误,而民主党能仿效克林顿的和解策略,那么,到2012年,选民有可能再次抛弃共和党。两党在重大政策上难以妥协,但策略高明与否,仍会带来不同结果。

(三)这次中期选举中共和党赢得29个州的州长席位,这对即将进行的选区划分会有重大影响。美国的政治史告诉我们,州选区划分决定权在州。哪一个党在本州执政,就会使划分有利于自己。1812年民主共和党人截利任马萨诸塞州州长,他从党派利益出发划分选区,创造了一个新词截利蛇(gerrymandering)。这次划分,党派利益必然是重要标准。划分确定后将会延续十年,直到2020年的人口普查。

(四)在外交政策方面,首当其冲的是美俄签订的新削减战略武器协定(new START)。该协议已送参议院,能否在第111届国会通过将决定协议的命运。共和党已有议员公开表示反对,认为美国不够强硬。另一个就是对外贸易。皮尤研究中心的民意调查表明,44%的受访者认为自由贸易协定及世界贸易组织的政策对美国有坏处,其中54%的共和党受访者持这种观点。认为自由贸易导致美国就业下降者占受访者的55%。在双边贸易中,认为与中国的贸易对美国有好处为45%,有坏处为46%。这也可以预示中美在贸易问题上的摩擦会增加,要求中国大幅度调整汇率的压力也会增加。奥巴马政府为了争取选民,在这些问题上调整的余地不大。近年来的选举历史表明,选战中间攻击对方对中国软弱,已是一张有用的牌。选举之后,

^① Pew Research Center Publications, Nov. 3, 2010; Nov. 11, 2010.

这张牌还会使用,特别是利用美国民众对美国衰弱的担心和忧虑。忧虑、恐惧始终伴随着美国的发展。美国弱小时,这种忧虑、恐惧存在,美国成了唯一超级大国之后,这种心态仍然存在。九一一事件后,这种心态更为突出。利用民众的恐惧心理,煽动民众恐惧情绪,这在中期选举中有人在大有人在。“对移民的恐惧、对政府控制我们生活的恐惧、对国家无可挽回的变迁的恐惧”就是某些人煽动的具体内容。^①《时代》周刊2010年10月7日的一篇报道叙述了记者9月份在全国采访的感受。他说:“美国人这些天都在谈政治。话题之一是越来越感到作为一个国家,我们的好日子已经过去了,我们的孩子不可能像我们过去那样,生活得那么好,中国现在坐在司机的位置上。”“每提到一次阿富汗,就会提到中国25次。”^②“华盛顿观察”的一篇文章引用2010年4月皮尤研究中心公布的一项民调显示,越来越多的美国人对中国经济的增长感到不安。两年前认为美国是世界上经济最强大的国家的被调查者占46%,2010年只有38%。认为中国最强大的被调查者两年前为26%,现在为41%。皮尤研究中心资深研究员茱莉安娜·霍罗维茨(Juliana Horowitz)指出,这说明“在美国人心目中,中国已经取代美国,成为世界上经济最强大的国家。47%的美国人认为这对美国不利。所以美国人已经开始担心中国,担心中国的经济发展”。^③美国居于世界首位的日子太久了,美国人也认为这第一非美莫属。“拉斯马森民调报告”2010年5月16日公布的结果表明,51%的选民认为美国是人类最后最美好的希望。这种美国例外论、美国优越论伴随着担心与恐惧,就是这次选举的深层文化、价值因素。值得注意的是,这种因素不会因为选举结束而消失。笔者认为这次中期选举最重要的问题有两个:一是当今美国谁说了算?《环球时报》10月14日的报导道引用一位2008年支持奥巴马的华尔街风险投资家给奥巴马首席经济顾问萨默斯的一句赠言:和美国债权人要搞好关系,不要自讨苦吃。其实这句话就是上述问题的答案;二是美国文化中的恐惧感。九一一事件后,小布什政府充分利用了这种恐惧感,做了许多和平时期不可能做的事。这次,卡尔·罗夫等人又利用了这种恐惧感。一方面要维持和捍卫美国对世界的领导,另一方面又认为中国等新兴国家的发展对其地位构成威胁,这种对世界形势的分析与评价将对未来中美关系发展产生持续的影响,我们必须有清醒的估计。

梅仁毅:北京外国语大学美国研究中心教授、博士生导师

杨强:北京外国语大学美国研究中心在读博士研究生

① Frank Schaeffer, "Fear Agenda," *AlterNet*, Nov. 10, 2010.

② Joe Klein, "Encountering Anguish and Anxiety Across America," *Time*, Oct. 7, 2010.

③ 陈雅莉,《妖魔化中国,美国中期选举很丑陋》,载《华盛顿观察》,2010年10月30日。

中期选举后的美国对华政策

李庆四

引人注目的2010年美国中期选举已落下帷幕。在国内经济尚未走出危机和国外各种挑战日益严峻的情况下,这次选举结果将对奥巴马政府未来两年的内政外交产生影响,今后两年的美国对华政策也将受到影响。

这次中期选举共和党重新掌握了美国国会众议院。历史表明,美国的政党轮替往往带来政策上的不连贯性。^①今后两年奥巴马总统将在国会遭受共和党更多的牵制。

奥巴马在内政上面临困境,外交上可能同样如此。虽然这次中期选举主要是围绕国内经济和就业问题而展开的竞争,而且中国议题也不像以往那样成为焦点。但是,过去两年总统在国内政策上的失误往往会削弱其外交影响或至少压缩外交回旋空间。在重新获得国会多数席位的共和党面前,奥巴马政府可供讨价还价的砝码并不多,因而可能不得不牺牲一些外交目标。例如,他所提出的无核世界理念、全球气候议题等雄心勃勃的目标,能否得到共和党国会的支持,难以预料。国会共和党议员也将阻止与俄罗斯达成战略进攻武器控制协议。同样,在对华政策上,奥巴马政府也将面临更多压力,不仅他追求的与中国加强合作解决有关国际问题的理想无法实现,而且诸如台湾问题、劳工问题和人权问题这些业已相对平静的老议题也有可能卷土重来,充分彰显共和党力争重新占据意识形态制高点的决心和意志。

与一党同时控制立法和行政的情况相比,两党分别执掌白宫和国会给政府决策

^① Sean Trende, "There Are No Permanent Majorities In America," *Congress*, July 2, 2009.

(无论内政还是外交)增加了更多不确定因素。可以看看前几届总统的经历。老布什后期转向外交,是在国内经济不振情况下的选择,但外交上的成功并未使其免遭竞选失败的命运;克林顿时期府会之间的僵局甚至导致联邦政府部分关门,^①虽然他在经济上表现出色,但直至第二任期间才在外交(如对华)政策上摆脱羁绊。那么在经济危机之际上台、且其振兴计划效果仍然没有显现的奥巴马总统,在面对中期选举后的挑战时,能否像前任那样,把精力从内政方面转移出来,在外交上有所建树?很大程度上,这将取决于奥巴马总统能否承担得起忽视内政的代价,至少他不能重蹈老布什失败的覆辙。在国内就业压力仍存、选举时“变革”的承诺无法兑现的情况下,未来两年奥巴马仍将不得不把主要精力放在内政上,实现外交突破的前景渺茫。在对华政策上,同样也不会有很大作为。

中期选举无疑会影响到奥巴马重新当选的前景。随着奥巴马团队一些主要成员的相继离去,奥巴马将被白人精英集团抛弃的传言不胫而走。除了早有希拉里·克林顿可能取代其作为下届总统人选的传言外,不久前又传出卡特和克林顿总统前助手联名在《纽约时报》撰文,劝奥巴马为了民主党和国家利益,放弃寻求竞选连任。如果再从党内其他成员的挑战及追随者选民的转向看,奥巴马的连任前景确实不被看好。然而,仍有分析认为,由于奥巴马的智慧和精明(正如其赢得大选所表现的那样),他获得连任的可能性依然很大。

二

中期选举后美国对华政策将发生哪些变化?由于奥巴马不可能或承担不起转移精力到外交的代价,其对外政策回旋余地并不大,难以出现小布什执政后期在对华政策上实现的突破性进展。

美国政府和国会态度不同,主要表现就是国会更加强硬。美国百人会在2005年的调查发现,议员特别是助手对华敌意是普通美国人的两倍,^②而国会对中国事务的卷入从来也没有停止过。^③从《与台湾关系法》的出台到克林顿政府给予中国正常贸易地位的附带条件“国会行政中国委员会”和“美中经济和安全审查委员会”的

① Arthur C. Paulson, "The Political Economy of Postindustrial America," in Kul B. Ral, David F. Walsh and Paul J. Best eds., *America in the 21st Century: Challenges and Opportunities in Domestic Politics* (Prentice Hall, Upper Saddle River, NJ, 1998), p. 21.

② George Koo, "When Congress Demonzes China, Free Enterprise Suffers," *Chinese American Forum*, Vol. XXI, NO. 1, 2005, pp. 39~40.

③ Stephen S Roach, "Pander-nomics," *The National Interest*, Summer 2006, Iss. 84, p. 92.

成立；从反对中国通过《反分裂国家法》到抵制欧盟对华解除武禁；从鼓动中国内外分裂势力制造反华事端，到授予达赖喇嘛金质奖章；等等。如果说小布什政府的对华政策轨迹是从上台时对华强硬立场逐渐转向客观现实条件逼迫下的对华务实外交，最后以更合作的姿态而结束任期的话，那么奥巴马政府的对华政策至今为止，与布什对华政策轨迹正好相反：他发誓奉行不同于布什强硬风格，但会见达赖、哥本哈根气候大会冲突、乃至天安舰事件导致建立中美战略互信的希望几乎为零。不仅中美之间的老议题如台湾问题、西藏和新疆问题、人民币升值与贸易摩擦，以及人权和意识形态等诸多问题，哪一个也不会消失；而且，一些民主党感兴趣的新议题如气候变化、能源环保、稀土控制等，都有可能进一步突出。2010年11月28日美航母华盛顿号进入黄海演习，导致奥巴马政府对华政策“高开低走”的轨迹进一步跌入低谷，表明其远远没有准备好调整对华政策、缓解对华军事压力。由于美国对中国未来发展方向的不确定感有增无减，过去那种从遏制到接触再到利益攸关方等的界定似乎皆已过时。中美当前的战略关系再次处于困难的十字路口。在其重新界定中国的角色地位之前，美国必将充分利用代理人在周边挑战中国。

面对经济危机和中国崛起，奥巴马总统缺乏两位前任总统当时所具有的从容心态。天安舰事件以来接连不断的演习等，加上为应对经济危机而采取的美元贬值的量化宽松的货币政策，表明了当前美国应对挑战的手段有限。

在中国威胁论仍然大行其道的政治气氛中，美国政府与国会或国会两党议员，是否重复看谁对华强硬的习惯性竞赛，值得关注。当然，掌权的共和党国会，也必须从国家利益出发，冷静处理对华政策。虽然新任众议长博纳对华议案投票立场比较温和，没有激烈反华记录，而且传统上共和党是自由贸易的倡导者。但是，经济危机迫使共和党同样倾向贸易保护主义，美国企业界也一改过去不关心劳工人权的立场，把对华经贸关系与人权问题结合起来，^①而两党都会把美国描绘成自由贸易的受害者。值得注意的是，共和党新任议员中的不少成员，并非传统共和党大垄断财团的代言人。所以，目前情况下，共和党主导的国会在对华贸易关系上能否做出不同于民主党的地方，值得关注。

美国国会与行政部门在对华政策上并没有实质性的差异，在迫使中国让步、实现美国利益最大化方面，二者经常默契配合。如果府会有分歧，那也只是在如何更好实现美国外交目标的手段方面的分歧，这种分歧常常以伤害和牺牲他国利益为代价。

^① 2010年12月14日，笔者与美国“国会—行政中国委员会”的 Staff Director Douglas B. Grob 交流时对方表达的观点。他特别引用了美籍华人薛峰因窃取中国3万油井坐标而受到中国政府惩罚的案例做说明，认为中国以今天的法律制裁过去的行为的做法，让人感到没有可遵循的一致的法律可言，从而在美国商界产生了很大的消极影响。

例如,夸大的反华声音容易误导民众舆论,但却突出了美国权力制衡在外交方面维护美国国家利益的功能。由于国会和总统的关注点不同,在政策决策时自然表现出不同的特点。

无论出于真诚的个人信仰或是国内选举考量,国会在对华政策上的立场普遍存在泛政治化倾向。因为敲打中国(China Bashing)不仅符合政治正确,而且有助于政客提高知名度并捞到选举好处。如民主党参议员查尔斯·舒默(Charles Schumer)和共和党参议员林塞·格雷厄姆(Lindsey Graham)反复提出人民币被低估的议案,就能经常受到选民关注。这也表明两党在向中国施压时立场并无差异。

三

中期选举后的政治新格局和中国崛起引起的美国对自身地位的危机感,究竟哪个对中美关系影响更大?笔者认为,也许后者更值得重视。随着美国反恐战略的渐趋缓和,必将有一个新的战略目标来动员美国国内各派力量,中国显然是能同时满足两党各自需要的靶子:共和党需要通过宣扬中国军力发展带来的威胁来争取恐惧中国崛起特别是军工企业背景选民;民主党则需利用中国经贸问题及就业竞争等赢得选民支持。^①

国会之所以能成为美国对华政策上的关键角色,归根结底还是美国依然强大的地位决定的。随着中美两国交往的不断加深,国会议员对中国的了解和理解应随之增加,至少要比两国刚建交时对华了解更多。尽管一再强调议员对中国了解不够,但多数情况下议员反华可能并非不了解的结果。无论共和党还是民主党议员,无论议员个人还是作为整体,就其对华态度而言,似乎反华是绝对的、无条件的,亲华是相对的、有条件的;反华总是高调嚣张的,而亲华则是低调谨慎的。这从一个侧面反映出战略结构矛盾造成的两国关系紧张,归根结底,是美国不能容忍在亚洲崛起一个竞争对手。^②

奥巴马政府如何对待中国,很大程度上也取决于中国的反应。2010年入夏以来解放军多次大规模军事演习,使美国进一步确信中国的挑战地位。自冷战结束以来,

① Jonathan D. Pollack, "The Transformation of the Asian Security Order: Assessing China's Impact," in David Shambaugh ed. *Power Shift: China's Rise in Asia and America* (University of California Press, 2005), p. 334.

② John Brown, "The Bush Administratin Conquers Washington," *Asia Times*, Nov. 22, 2007, available at: http://atimes.com/atimes/Middle_East/IK22Ak05.html.

华盛顿一直强烈担心中国会崛起为超级大国并成为美国的竞争者。^① 让美国人焦虑不安的是：中国的崛起已打破了世界的力量平衡，给未来带来了不可预期的变数。况且，中国的发展道路与美国的经验并不相同，这种差异突显了两国在文化价值、意识形态、政治制度等方面的内在矛盾。

虽然奥巴马上台后试图打破美国政府更迭往往引发对华政策恶性循环的规律，但其对华政策“高开低走”的结局，再次证明了两国战略关系的困难程度。但正如英国《经济学家》的文章认为，21 世纪的中美两国博弈，“由于存在许许多多的利益共同点”，不可能是“决斗式”的，而只能是“田径式”的。^② 何况两国密切的经贸关系也造成事实上的相互依存两国合则两利，斗则两伤。也正如国务委员戴秉国近日在外交网站撰文说，中国无意于取代美国成为霸权国家，当然也不接受任何针对中国的军事集团。

李庆四：中国人民大学国际关系学院教授

① [英]巴瑞·布赞：《中国崛起过程中的中日关系与中美关系》，载《世界经济与政治》（海外专稿），2006 年第 7 期，第 5 页。

② Edward Carr, “The Dangers of a Rising China,” *The Economist*, Dec. 2010, Special Report, A 14.

美国国际性民间组织研究

徐彤武

〔内容提要〕国际性民间组织是美国公民社会中一个独特而又非常重要的群体。它的兴起与发展同美国的崛起、全球化进程、科学技术革命,以及后冷战时期的世界政治密切相关。这类组织的数量不及美国联邦免税组织总数的1%,但在技术、组织和资源等方面的国际能量与影响力巨大,已经成为美国公共外交的理想渠道,是美国国家软实力的重要组成部分和实现21世纪美国外交与国家安全战略所必需的基础性因素。

关键词:美国社会与文化 公民社会 国际性民间组织 国家安全

在美国数百万形形色色的民间组织中,有这样一群组织正在吸引美国各界和国际社会越来越多的关注:它们的数量不多,但它们的能量和影响力远远超越美国国境,它们的标志和工作团队遍布全球各个角落,它们的名字每天都出现在各大主流媒体的报道中。人们对它们的评价毁誉参半,它们所获得的待遇也有天壤之别——从诺贝尔和平奖到致命的武装袭击。这群组织就是美国的国际性民间组织(U. S. based international nonprofits)。本文旨在从中国学者的视角出发,依据所掌握的第一手资料,对这个特殊的美国民间组织群体进行初步描述与分析。

一 定义与数量

具备通常意义上的非政府组织基本特点的国际组织早已有之,如总部设在瑞士的国际奥林匹克委员会,它们也被称为国际非政府组织(international NGO,简称INGO)。但是,何谓“美国的”国际性民间组织?这是本文首先要阐明的关键概念。到目前为止,在美国的学术资料和联邦政府官方文件中,没有关于美国的国际性民间组织的统一定义。在指称这个群体时,学术文献和官方文件使用较多的称谓有“美国

的国际非政府组织”(U. S. based INGO or American INGO)、“美国的国际性非营利组织”(U. S. based international nonprofit)和“美国私立志愿服务组织”(U. S. private volunteer organization, 简称 USPVO)等。基于美国民间组织的现状和联邦相关法律的规定,并参考美国学者的研究成果及国际组织联盟(Union of International Associations,简称 UIA)制定的国际性组织划分标准,^①笔者认为,美国的国际性民间组织应同时符合以下 5 项条件:

1. 具备一般美国民间组织的基本性质。它们应是由美国公民或美国机构创建、经州政府备案的非营利组织(nonprofit),由本组织理事会或会员代表大会自主管理。^②

2. 组织的总部设立在美国境内。若有两个总部,至少其中的一个设在美国。

3. 资金来自美国公众和私营机构(工商企业、私立基金会等)的捐助,也包括其他收入,如会员缴费、服务性收费、投资收入和美国政府提供的财政支持等。

4. 享受美国联邦税务局批准的免税优待,具有法定的联邦免税组织(tax-exempt organization)地位。

5. 组织宗旨涉及国际事务、国际交流或美国与外部世界的关系;服务、倡导活动或资助行为的主要对象是境外公众、境外组织、移民、与外部世界有密切关系的美国公众、组织或政策制定者;主要活动和决定具有跨境性或者能够产生重大国际影响。

根据这个定义,许多符合《国内税收法典》(*Internal Revenue Code*)501(c)(3)条款规定的公益慈善组织和私立基金会,以及符合该法其他若干条款规定的民间组织无疑都属于这个群体。^③而许多看上去具有一定“国际性”的民间机构却不能入列,如在名称中有“国际”字眼,但事业限于国内事务的组织,或从创建时就吸收了加拿大会员的一些传统北美工会,以及外国人在美国成立的组织。

按照本文提出的定义,美国的国际性民间组织至少有 1.4 万个,此数量不及现有

① 国际组织联盟成立于 1907 年,是设在布鲁塞尔的一个非营利性国际组织研究与文献中心。该组织编纂出版的《国际组织年鉴》规定了一整套包括各国的国际性组织(internationally oriented national organization)在内的国际组织分类方法。详情可从该组织官方网站 <http://www/uia> 获得。

② 在美国,民间组织一般被通称为非营利组织,正式成立的组织需要经过所在州的州政府备案登记。

③ 美国《国内税收法典》第 501(c)(3)条款规定:从事宗教、慈善救助、科学、公共安全测试、文学、教育、促进国家或国际业余体育竞技比赛、预防虐待儿童或动物这八方面事业的民间组织可以获得免税资格。联邦税务局的相关细则对这一条款的适用范围有大量补充性解释,使其适用范围远比人们通常理解的要广泛得多。所有符合 501(c)(3)条款规定的组织在习惯上被分为两大类:公益慈善组织和私立基金会。详见:Internal Revenue Service, *Tax-Exempt Status for Your Organization*, Publication 557 (Rev. June 2008), Cat. No. 46573C。

联邦免税组织总数的1%。^①这一判断的依据有三条:

1. 权威数据库的检索结果。笔者通过对美国最大的免税民间组织数据库“指引星”(GuideStar)进行多重检索得知,全美有2.16万个组织在名称中包含“国际”与“世界”字眼,且组织名称与援助、交流、贸易、国际事务、和平、安全等主题词关联。为剔除检索重复和名不符实的组织,可取此数的2/3,即1.4万为基本值。^②

2. 美国学者的研究成果。都市研究所的专家依据2001年至2003年的数据研究后认为,美国的国际性民间组织约占公益慈善类组织总数的2%。^③若按此范围和比例参考2009年美国民间组织统计数据计算,^④得到的数字约为1.9万。^⑤凯托研究所的一份报告称,20世纪90年代美国的国际性非政府组织数量增加到1.3万家。^⑥以上数字均具有重要参考意义。

3. 美国国会研究部(Congressional Research Service)的报告。美国国会研究部2009年11月的专题研究报告称,截至2009年7月,共有1.47万个501(c)(3)类免税组织从事国际事务、外交和国家安全方面的事业。^⑦这些组织中许多未按时向联邦税务局提交年度报表,故它们是否仍在活动情况不详,但这个数字中也不包含符合《国内税收法典》其他条款规定的国际性组织的情况,据此可以确信1.4万是较准确的数字。

① 联邦税务局统计,2009年度美国共有符合《国内税收法典》501(c)项下各条款的免税组织177.2万多个。参见:Table 25. Tax-Exempt Organizations and Nonexempt Charitable Trusts, Fiscal Year 2006~2009, Internal Revenue Service, *Data Book 2009*, Publication 55B, Washington, D. C., March 2010, p. 56.

② “指引星”(GuideStar)目前是美国最大的民间组织数据库,收录了180多万个享有联邦免税待遇的民间组织的详细资料。该机构本身也是联邦免税组织,总部设在弗吉尼亚州的威廉斯堡。相关信息参见该数据库的官方网站:<http://www2.guidestar.org/>。

③ Elizabeth J. Reid and Janelle A. Kerlin, “The International Charitable Nonprofit Subsector in the United States: International Understanding, International Development and Assistance, and International Affairs,” The Urban Institute, Center on Nonprofits and Philanthropy, 2100 M. Street N. W., Washington, D. C. 20037, FY 2003 Version, Jan. 18, 2006.

④ Table 25., Tax-Exempt Organizations and Nonexempt Charitable Trusts, Fiscal Year 2006~2009, Internal Revenue Service, *Data Book 2009*, Publication 55B, Washington, DC, March 2010, p. 56.

⑤ 都市研究所专家在研究中仅仅选取公益慈善组织(public charities),而根据该研究所的全国慈善统计中心(National Center for Charitable Statistics, 简称NCCS)公布的数据,截止2009年10月,美国共有公益慈善组织99.75万个,私立基金会11.84万个,其他类型免税组织45.35万个,三者合计为156.95万个。若以99.75万为基数,它的2%是1.99万,这个数目明显偏高,故应该向下修正。参见:*NCCS Quick Facts About Nonprofits*, available at: <http://nccs.urban.org/statistics/quickfacts.cfm>。

⑥ David Isenberg, “Amnesty International and Blackwater: Comrades in Arms?” Cato Institute, May 20, 2010, available at: http://www.cato.org/pub_display.php?pub_id=11831.

⑦ Table 4., Charitable Organizations by Group: Revenue & Assents, Molly F. Sherlock and Jane G. Gravelle, *An Overview of the Nonprofit and Charitable Sector*, Congressional Research Service 7-5700, R40919, Washington, D. C. November 17, 2009, p. 10.

美国的国际性民间组织是一幅丰富多彩的景象。首先,从家庭主妇到合众国总统,任何公民都可以依法成为国际性组织的创办者。^①其次,公益慈善类组织在数量上占绝大多数。^②最后,国际性组织群体成员间的实力差距极为悬殊。若以单个组织的年度支出额为指标,可以粗略地把 1.4 万个组织划分为 50 万美元以下、50 万至 500 万美元和 500 万美元以上三个级别。规模在 50 万美元以下的组织总数最多,而达到 500 万美元以上级别的组织仅占总数的 6%,不过它们的影响力也最强。^③在《福布斯》杂志网站公布的美国最大 200 家公益慈善组织名单中,国际性组织占据了超过 1/4 的席位。^④

二 事业与分类

对千差万别的国际性民间组织进行分类是一个具有挑战性的任务。其难点在于如何根据本文提出的定义和研究目标,平衡地考虑《国内税收法典》相关条款的规定、民间组织的复杂现状和全国免税组织分类标准核心代码的要求。^⑤若在研究国际性民间组织的过程中生搬硬套分类标准,就会产生明显的问题。^⑥解决问题的关键在于确定并紧紧抓住国际性民间组织的本质特征,也就是组织的宗旨、主要资源(资金、人力资本、专业知识)的投入方向和主要“提供品”。由此入手,可以把美国的全部国际

① 2010 年 1 月 16 日宣告成立的克林顿—布什海地救助基金(Clinton Bush Haiti Fund)是借助前总统威望和社会关系进行慈善募捐的最新例证,该救助基金的官方网站是 <http://clintonbushhaitifund.org/>。

② 除了公益慈善类组织外,其他组织一般是符合《国内税收法典》501(c)(4)条款的组织(公民团体、社会福利组织和地方雇员协会)和符合 501(c)(6)条款的组织(商业联盟、商会、房地产行业协会等)。

③ 根据 2005 年的一项研究,美国公益慈善类民间组织(不含私立基金会)中,82.3%的年支出在 50 万美元以下,11.4%的年支出在 100 万到 500 万美元之间,2.6%的年支出在 500 万至 990 万美元之间,支出超过 1000 万美元的仅占全部组织数量的 3.7%,但它们的支出金额占全部组织的 82.7%。See Amy Blackwood, Kennard T. Wing and Thomas H. Pollak, *The Nonprofit Sector In Brief, Facts and Figures from the Nonprofit Almanac 2008: Public Charities, Giving, and Volunteering* (The Urban Institute, 2100 M. Street, N. W., Washington, D. C. 20037, 2008), p. 3.

④ Forbes website, *Special Report: The 200 Largest U. S. Charities*, November 24, 2009, 06:00 PM EST, available at: http://www.forbes.com/lists/2009/14/charity-09_The-200-Largest-U.S.-Charities/

⑤ 全国免税组织分类标准核心代码(National Taxonomy of Exempt Entities - Core Code, NTEE-CC)是一套采用英文字母结合阿拉伯数字的代码分类法,包含以 26 个英文字母代表的 26 个大类,400 个子类,由美国都市研究所的全国慈善统计中心制定,并被联邦税务局、基金会中心(Foundation Center)、“指引星”数据库等采用。详情可从全国慈善统计中心官方网站 <http://www.nccs.urban.org/> 获得。

⑥ 这些问题主要表现为:一是不可能(也无必要)逐个梳理“指引星”数据库中全部国际性组织的编码;二是具有“综合目的”的组织往往同时具有多重代码,例如国际发展战略组织(Strategies for International Development)的代码有 3 个,分别是国际发展 Q30、农村社区建设 S32 和环境保护 C30,有些组织的代码甚至多达 5 个;三是没有列入国际类(Q 类)的组织仍然可能具有广泛的海外影响力,并被各国公认为国际性组织,如特殊奥林匹克运动组织。

性民间组织粗略划分为4个较大的组别(group),即提供服务的组织、提供理念的组织、提供主意的组织(即思想库)和提供资金的组织。这里需要强调的是:对于具有多重功能和“提供品”的组织而言,这种划分仅仅是一种参考,而非绝对标准。

(一)提供服务的组织

这是4个组别中最庞大的一个,服务的地理范围遍及世界各大洲,具体内容几乎无所不包:从运送救灾物资到教授英语,从庇护难民到推广儿童免疫,从扶贫开发到拟订互联网标准,从促进国际贸易到进行专业资格认证等等。这个组别内的组织可以进一步细分为人道援助组织、发展援助组织、文化教育组织、经济贸易组织和专业学会协会5种。

1. 人道援助组织。这类组织在媒体报道中常被称为“国际救援组织”(international relief organization),它们的服务对象主要是发展中国家的人民,尤其是灾民、饥民和难民。许多组织具备极强的全球快速反应能力、比较丰富的救助资源和现场处置经验,能有效地提供各种紧急或长期的人道主义援助。兄弟情谊基金会(Brother's Brother Foundation)在1958年到2009年间共向五大洲140个国家提供了价值约34亿美元的人道援助,^①国际救援委员会(International Rescue Committee)目前在40多个国家和22个美国城市开展工作。^②主要人道援助组织还包括国际美慈组织(Mercy Corps)、^③美国乐施会(Oxfam America)、^④美国救助儿童会(Save the Children USA)、^⑤美国关爱组织(CARE USA)、^⑥世界宣明会(World Vision)、^⑦天主

① 兄弟情谊基金会始创于1958年,总部设在匹兹堡。最初它是一个为第三世界国家贫困人群提供免疫接种服务的志愿组织,后逐渐发展为大型人道援助组织。详情见其官方网站 <http://www.brothersbrother.org/bbfstats.htm>。

② 国际救援委员会成立于1933年,全球总部位于纽约市,另在华盛顿、布鲁塞尔、伦敦和日内瓦设立总部办公室,在美国22个城市设立了难民安置办公室。详情见官方网站 <http://www.theirc.org/>。

③ 国际美慈组织成立于1979年,最初的使命是作为一个拯救柬埔寨难民的基金,1981年因工作扩展到其他国家,遂改称现名。其全球总部设在俄勒冈州波特兰市,欧洲总部位于英国的爱丁堡,详情见其官方网站 <http://www.mercycorps.org/whoweare/>。

④ 美国乐施会成立于1970年,是国际乐施会(Oxfam)的14个联盟伙伴组织之一。该组织总部设在波士顿,并在华盛顿开设了负责政策与倡导工作的办事处。详情见该组织官方网站 <http://www.oxfamamerica.org/>。

⑤ 美国救助儿童会成立于1932年,总部位于康涅狄格州的西港(Westport)。它与另外28个国家的儿童救助会组成救助儿童的国际联盟,在120个国家一起开展工作。官方网站是 <http://www.savethechildren.org/>。

⑥ 美国关爱组织是世界最大的国际人道援助与发展组织之一,成立于1945年。该组织源于22个美国民间组织共同向欧洲的第二次世界大战幸存者提供人道主义援助的努力,杜鲁门总统也曾为此捐款。该组织总部设在亚特兰大,如今有1.2万名员工在72个国家开展工作。美国关爱组织是11个独立关爱组织联盟的成员(除泰国外均来自发达国家)。更多情况见官方网站 <http://www.care.org/about/>。

⑦ 世界宣明会成立于1950年,总部设在华盛顿州。该组织在全球近百个国家开展紧急救援、人道援助和发展项目,特别关注儿童,员工超过4万人,其官方网站为 <http://67.129.98.107/>。

教救济会(Catholic Relief Services)^①和国际医疗服务队(International Medical Corps)等。^②

2. 发展援助组织。这里所说的发展援助包括扶贫减灾、农业发展、医疗卫生、水资源、可持续发展等诸多方面。近年来,由于越来越多的人认识到“授人以鱼”不如“授人以渔”,只有发展才是永久安置灾民或难民、成功进行灾后或战后重建的最佳解决方案,所以许多人道援助组织也设计、经营和资助针对发展中国家的发展援助项目。“国际救援与发展组织”(International Relief & Development, 简称 IRD)是美国最大的发展援助组织之一,目前每年向 30 多个发展中国家提供约 5 亿美元的发展援助项目,涉及社区发展、政府治理、经济成长、食品与农业、医疗卫生、基础设施建设等事业。^③ 重要的发展援助组织还有:国际小母牛组织(Heifer International)、^④教育发展学院(Academy for Education Development)、^⑤“希望工程”(Project Hope)、^⑥“关爱非洲”(Africare)、^⑦温洛克国际(Winrock International)^⑧和世界关怀会(World Concern)等。^⑨

3. 文化教育组织。这类组织有管理着 250 个国际教育学术交流项目的国际教育协会(Institute of International Education)、^⑩美国中东教育培训服务协会(AMID-

① 天主教救济会成立于 1943 年,总部位于巴尔的摩。它是美国最大的由宗教组织创建的国际性人道援助机构之一,其官方网站是 <http://www.crs.org/>。

② 国际医疗服务队由加州大学洛杉矶分校区医疗中心的急诊医生罗伯特·西蒙(Dr. Robert Simon)创立于 1984 年,国际总部位于加利福尼亚州的圣莫尼卡,在海外设有区域办事处,开展救助服务的国家超过 50 个,官方网站是 <http://www.internationalmedicalcorps.org/>。

③ 国际救援与发展组织成立于 1998 年,总部设在弗吉尼亚州的阿灵顿。相关数据来自其官方网站 <http://www.ird-dc.org/who/who.html>。

④ 国际小母牛组织始创于 1939 年,总部位于阿肯色州的小石城。它的业务主要是募集和捐赠母牛、羊、猪、鸡、鸭、兔等各种各样的家畜,以此作为受助家庭获得生活来源、消除饥饿和贫困的手段。详见其官方网站 <http://www.heifer.org/>。

⑤ 教育发展学院成立于 1961 年,总部设在华盛顿,在海外近 60 个国家里设有办事处,官方网站是 <http://www.aed.org/About/>。

⑥ 希望工程成立于 1958 年,总部设在弗吉尼亚州。官方网站 <http://www.projecthope.org/>。

⑦ 关爱非洲是美国对非洲提供发展援助最早、最深入非洲腹地的民间组织,成立于 1970 年,国际总部位于华盛顿,另外在巴黎、渥太华和非洲 25 个国家设有办事处。详见其官方网站 <http://www.africare.org/our-work/>。

⑧ 温洛克国际 1985 年由 3 个从事发展援助的组织合并而成,全球总部设在阿肯色州的小石城,其活动遍及 65 个国家,官方网站是 <http://www.winrock.org/>。

⑨ 世界关怀会的源头可以追溯到 1955 年成立的“医药使命组织”(Medicines for Missions),它正式建立的时间是 1973 年。该组织的活动集中于 24 个南亚、非洲和拉丁美洲的最不发达国家,全球总部设在西雅图,详情见其官方网站 <http://donate.worldconcern.org/>。

⑩ 国际教育协会创建于 1919 年,总部位于纽约市。它的成立初衷是应对当时甚嚣尘上的孤立主义,促进国际教育交流,特别是美国与各国高等院校之间的交流。该组织官方网站是 <http://www.iie.org/>。相关数据可参见 Institute of International Education, *Annual Report 2009*。

EAST)^①和致力于保护发展中国家濒危世界遗产的全球遗产基金(Global Heritage Fund)等。^②

4. 经济贸易组织。它们的主要目的是促进美国与外国的经济贸易关系,同时保障本组织机构成员的利益。较重要的有美国进出口商协会(American Association of Exporters and Importers, 简称AAEI)、^③大芝加哥地区国际贸易协会(International Trade Association of Greater Chicago, 简称ITA/GC)、^④美中贸易全国委员会(US-China Business Council, 简称USCBC)^⑤和国际掉期与衍生工具协会(International Swaps and Derivatives Association, 简称ISDA)^⑥等。

5. 专业学会协会。这类组织的特点是它们在本专业领域具备国际权威性,掌握着制定标准或进行专业认证的大权,但许多组织并不为圈外人所知。如国际自动化学会(International Society of Automation, 简称ISA)现有近百个国家的3万名会员,管理着140个专业委员会或工作组,它的许多标准(ISA标准)都是国际标准。^⑦在当今科学技术发展的前沿领域,美国的国际性民间组织往往占据着制高点。以日新月异的互联网为例:国际互联网协会(Internet Society)旗下的互联网工程任务组(Internet Engineering Task Force, 简称IETF)是互联网的主要标准制定组织;^⑧互联网名称与地址分配机构(Internet Corporation for Assigned Names and Numbers, 简称ICANN)负责管理和协调国际互联网的全部域名系统、认可各国的域名注册商,是掌控互联网全局的战略性组织。^⑨

① 美国中东教育培训服务协会(America-Mideast Educational and Training Services, Inc. 简称AMIDEAST)成立于1951年,总部设在华盛顿,在所有中东国家均设有分支机构,官方网站是<http://www.amideast.org/>。

② 全球遗产基金创建于2002年,全球总部位于加利福尼亚州,项目分布在中国、柬埔寨、土耳其、秘鲁、利比亚等国,官方网站为<http://globalheritagefund.org/>。

③ 美国进出口商协会成立于1921年,是美国最大的国际贸易民间组织,总部位于华盛顿,官方网站为<http://www.aaei.org/>。

④ 大芝加哥地区国际贸易协会创建于1977年,总部设在芝加哥。它的会员包括本地地区的500多家公司、各国外交机构和研究组织,是美国中西部最重要的同类协会,官方网站为<http://www.itagc.org/>。

⑤ 美中贸易全国委员会成立于1973年,总部位于华盛顿,其使命是扩大美国与中国的商务联系,约有会员公司220家,官方网站是<http://www.uschina.org/>。

⑥ 国际掉期与衍生工具协会成立于1985年,它的使命是维护场外(即非公共交易)金融衍生品行业的利益,并为这种生意构建基础制度,现有来自六大洲57个国家的830家银行和金融机构会员,总部设在纽约市,其官方网站是<http://www.isda.org/>。

⑦ 国际自动化学会起源于1945年4月28日在匹兹堡诞生的美国仪器仪表工业协会(Instrument Society of America),2000年起改称现名。该组织总部设在北卡罗来纳州,官方网站是<http://www.isa.org/>。

⑧ 国际互联网协会成立于1992年,总部分别设在华盛顿和日内瓦,官方网站是<http://www.isoc.org/>。近期情况可详见:Internet Society, *Annual Report 2008*。

⑨ 互联网名称与地址分配机构成立于1998年,总部机构分别位于加利福尼亚州和华盛顿。其官方网站是<http://www.icann.org/>。

(二)提供理念的组织

这里所说的“理念”指美国人的价值观、信仰、对外部世界和自然界的看法及由此产生的各种信念、主张与制度。美国人为推广、传播和实现这些信念、主张与制度的努力在很大程度上是通过本组别的国际性民间组织来体现、贯彻和实践的。有能力开展令人眼花缭乱的倡议活动(advocacy)是这些组织的共同特点,它们又可细分为人权组织、制度转型组织、国际交流组织、环保组织及传教组织5种。

1. 人权组织。最活跃的国际性人权组织无疑是“人权观察”(Human Rights Watch),它宣布要通过“战略性和有针对性的倡导活动”向目标当局施加压力,“提高侵犯人权的成本”。除美国总部外,它在全球各大洲重要城市都设立了办事处和各种委员会。^①该组织从1990年起发布关于90余个国家人权状况的年度报告,2010年年度报告长达612页,对美国人权的许多问题也提出了批评。^②其他较重要的人权组织还包括“自由之家”(Freedom House)、^③兼顾人权与国际事务的卡特中心(Carter Center)、^④“大赦国际”美国分部(Amnesty International USA)、^⑤“人权第一组织”(Human Rights First)^⑥和国际司法制度转变中心(International Center for Transitional Justice)等。^⑦

2. 制度转型组织。这类组织的使命是通过提供制度设计方案、资助培育当地组织、培训相关人员、发动国际性倡导活动、开展专题研究宣传、建立媒体网络、协助组织选举等手段,在发展中国家或转型国家建立符合美国标准的民主制度。国家民主

① “人权观察”始创于1978年,当时名为“赫尔辛基观察”(Helsinki Watch)。1988年该组织与美洲观察(Americans Watch,1981年成立)等组织合并,成为“人权观察”。该组织国际总部设在纽约,国内办事处设在华盛顿和旧金山、洛杉矶、芝加哥,其官方网站是<http://www.hrw.org/>。

② Human Rights Watch, *World Report 2010, Events of 2009*, available at: <http://www.hrw.org/en/publications>.

③ “自由之家”是1941年由美国第一夫人埃莉诺·罗斯福(Eleanor Roosevelt)参与创建的组织,当时它的主要任务是反对纳粹主义威胁,捍卫民主国家的基本制度,保卫世界和平。第二次世界大战结束后,它逐渐发展成为在国际上倡导美式人权观,反对共产主义,对各国人权情况进行研究和评估的一个重要组织。其总部设在华盛顿,官方网站是<http://www.freedomhouse.org/>。

④ 卡特中心成立于1982年,总部设在亚特兰大,其官方网站是<http://www.cartercenter.org/>。卡特中心的宗旨是“促进基本人权”和“减少人类的苦难”,基本上属于人权组织。不过,该组织的全国免税组织分类代码有3个:B99(教育类)、K99(农业类)和Q99(国际事务类)。

⑤ “大赦国际”美国分部成立于1961年,总部位于纽约市,开展活动的区域遍及美国各州和世界各地。该组织官方网站为<http://www.amnestyusa.org/>。

⑥ “人权第一组织”创建于1978年,最初的名称叫人权律师委员会(Lawyers Committee for Human Rights),是专门维护难民人权的组织。总部设在纽约市,在华盛顿设有办事处。官方网站是<http://www.human-rightsfirst.org/>。

⑦ 国际司法制度转变中心2001年成立,总部位于纽约市,在贝鲁特、波哥大、布鲁塞尔、开普敦、日内瓦、雅加达、坎帕拉、金沙萨、蒙罗维亚、内罗毕和尼泊尔的帕塔(Lalitpur)设有办事处,官方网站为<http://www.ic-tj.org/>。

基金会(National Endowment for Democracy, 简称 NED)是这类组织的“范例”。它是一个带有浓厚官方背景的“公益慈善机构”,使命是“推进全球民主运动”,在目标国家构建“民主制度的基础”,资金来源主要是美国国会各种名目的拨款,2008 财政年度获得的拨款高达 1 亿美元。^①开放社会基金会(Open Society Foundation)、^②国际选举制度基金会(International Foundation for Electoral System)、^③“英特新闻网”(Internews Network)^④等也属于这类组织。

3. 国际交流组织。这些组织包括各种对外友好协会、友好城市组织,以及促进美国公众对国际事务的了解和参与的组织。例如,美国世界事务委员会(World Affairs Councils of America)、^⑤“友好城市国际”(Sister Cities International)、^⑥芝加哥全球事务委员会(Chicago Council on Global Affairs)、^⑦美国联合国协会(United Nations Association of the United States of America, 简称 UNA-USA)等。^⑧

4. 环境保护组织。拥有 100 多万名会员的大自然保护协会(The Nature Conservancy, 简称 TNC)是美国最大的国际性自然环境组织之一,它在 32 个亚非拉国家和美国各州开展自然保护活动,参与管护总面积达 600 万公顷的 1600 多个自然保护区。^⑨其他知名环保组织还有擅长救援被原油污染鸟类的国际鸟类救援研究中心(International Bird Rescue Research Center, 简称 IBRRC)、^⑩美国世界自然基金会

① 国家民主基金会于 1983 年 11 月根据美国国会通过的《1984/85 财年国务院授权法》(State Department Authorization Act, H. R. 2915)创建,总部设在华盛顿,官方网站是 <http://www.ned.org/>。国会为该组织历年拨款情况,See David Lowe, “Idea to Reality: NED at 25,” available at: <http://www.ned.org/about/history>

② 开放社会基金会成立于 1984 年,现为美国资产最多的私立基金会之一,总部设在纽约市,其详情可见官方网站 <http://www.soros.org/>。

③ 国际选举制度基金会成立于 1987 年,总部设在华盛顿,详情可见其官方网站 <http://www.ifes.org/>。

④ “英特新闻网”创建于 1983 年,总部位于加利福尼亚州,在华盛顿和海外 20 多个城市设有办事处,官方网站是 <http://www.internews.org/>。

⑤ 美国世界事务委员会的历史可追溯到 1918 年。其现有名称从 1986 年起采用,官方网站是 <http://www.worldaffairscouncils.org/>。

⑥ “友好城市国际”发源于 1956 年 9 月 11~12 日艾森豪威尔总统在白宫召开的有关民间外交的研讨会。1967 年协调全美友好城市的机构,即“友好城市国际”正式成立。该组织的官方网站为:<http://www.sister-cities.org/>。

⑦ 芝加哥全球事务委员会成立于 1922 年,当时的名称是芝加哥对外关系委员会(Chicago Council on Foreign Relations),2006 年起采用现名,官方网站是 <http://www.c CFR.org/>。

⑧ 美国联合国协会创建于 1947 年,总部设在纽约市,官方网站是 <http://www.unausa.org>。

⑨ 大自然保护协会成立于 1951 年,总部设在弗吉尼亚州的阿灵顿。其官方网站是 <http://www.nature.org/>。

⑩ 国际鸟类救援研究中心成立于 1971 年,总部位于旧金山附近。官方网站是 <http://www.ibrrc.org/>。

(World Wildlife Fund, Inc., 简称 WWF US)^①与绿色和平基金会(Greenpeace Foundation)等。^②

5. 传教组织。这类组织在美国为数不少,它们在国际上的名声比在国内大。如基督教友国际会(Christian Associates International)原本是美国的一群宗教人士为向“婴儿潮”一代灌输基督教福音派的信仰而建立的,后来演变为一个主要致力于在欧洲传播基督教的组织,目前的活动分散在欧洲、南美和北美地区的40个城市。^③

(三)提供主意的组织

这里所说的“主意”主要指有关美国外交、国防、国家安全和世界事务的战略预测、趋势评估、政策建议、专题报告等,提供这些主意的组织也被称为思想库(think tank,也译为“智库”)或对外政策压力团体。这些组织的领导层汇聚了代表美国主流意识形态、外交传统和战略思维的精英人士,是美国国家安全战略和外交政策的智囊团。它们的国际性不仅表现为所出的“主意”被采纳后往往产生具有重大国际影响的后果,还体现在它们研究团队的国际化色彩及它们自身的国际性存在和国际声望。

根据一项对全球169个国家的6305个思想库所进行的连续性国际合作研究项目公布的结果,在美国1815家思想库里,排名前50位的半数以上主要从事外交、国防、国家安全、世界经济等领域的研究,其中布鲁金斯学会、^④对外关系委员会、兰德公司、战略与国际问题研究中心、卡内基国际和平基金会^⑤和哈佛研究所名列世界十大顶级安全和国际事务研究机构。^⑥

布鲁金斯学会在美国历次外交政策大辩论中都处于舞台中央,它出的“主意”包括创建联合国和实施马歇尔计划。难怪约翰逊总统曾说,布鲁金斯学会对美国政府

① 美国世界自然基金会是设在瑞士的世界自然基金会所属的美国独立分支机构,成立于1961年,总部设在华盛顿,官方网站是<http://www.worldwildlife.org>。

② 绿色和平基金会成立于1976年,总部设在夏威夷州。这个机构与绿色和平国际组织和美国绿色和平组织曾有过合作。详情参见其官方网站<http://www.greenpeacefoundation.org/>。

③ 基督教友国际会1968年创建于加州大学洛杉矶校区(UCLA)附近,目前总部设在科罗拉多州,官方网站是<http://www.christianassociates.org/>。

④ 布鲁金斯学会成立于1916年,坐落在华盛顿的核心区,在卡塔尔设立了多哈中心,在中国北京设立了清华—布鲁金斯中心。官方网站是<http://www.brookings.edu/>。

⑤ 卡内基国际和平基金会是美国第一个专门研究国际事务的思想库,成立于1910年。除了位于纽约市的总部外,该组织还在莫斯科、北京、贝鲁特和布鲁塞尔设有研究分支机构。它的官方网站是<http://carnegieendowment.org/>。

⑥ James G. McGann, *The Global “Go-To Think Tanks” 2009, the Leading Public Policy Research Organizations in the World*, Revised January 25, 2010, Think Tanks and Civil Societies Program 2010, TTCSP, pp. 31~32, 42. 除这6家美国机构外,名列世界十大安全和国际事务思想库的还有伦敦国际战略研究所(IISS)、英国皇家国际事务研究所(Chatham House)、斯德哥尔摩国际和平研究所(SIPRI)和总部设在比利时的国际危机组织(International Crisis Group)。

是如此重要,以致于如果它不存在,我们也得要求什么人把它创造出来。^①对外关系委员会是一个会员制组织,现有会员 4377 名。其中 1198 人来自工商界,379 人来自政府;2/3 的人居住在纽约和华盛顿。它宣称自己的宗旨是为会员和各界人士及公众提供资源,“以使他们更好地认识世界,认识美国和其他国家面临的外交政策抉择。”^②该组织出版的《外交》双月刊(*Foreign Affairs*) (原来为季刊)历来被视为美国外交的风向标。兰德公司是美国最大的综合性国家安全与国际事务思想库,它的 950 名研究人员来自 50 个国家,2009 年写出了 700 多份政策报告、期刊论文和研究简报,客户包括五角大楼、参谋长联席会议、情报部门、国务院和美国盟国。^③根据 2008 年的数字,在美国 8 个顶级思想库中,兰德公司一家的预算就高达 2.51 亿美元,几乎等于布鲁金斯学会等其他 7 家机构预算的总和(2.56 亿美元)。^④

除上述安全和外交领域的顶级思想库外,在国际发展、国际经济政策、世界资源与环境等领域中最重要的美国思想库还有传统基金会、伍德罗·威尔逊国际学者中心、彼得森国际经济学研究所(Peterson Institute for International Economics)、全球发展中心(Center for Global Development)、^⑤皮尤全球气候变化中心(Pew Center on Global Climate Change)^⑥和世界资源研究所(World Resources Institute)^⑦等。^⑧

(四)提供资金的组织

对于民间组织而言,资金就是它们的血液。截至 2009 年 10 月,美国共有私立基金会 11.84 万个,^⑨其中绝大多数是只为其他组织提供资金而不经营项目的资助型

① Brookings Institute, *Government and the Critical Intelligence*, An Address by President Lyndon B. Johnson and Remarks by Eugene R. Black and Robert D. Calkins, Marking the Fiftieth Anniversary of the Brookings Institution, September 29, 1966, p. 12.

② 对外关系委员会成立于 1921 年,总部设在纽约市,官方网站是 <http://www.cfr.org/>。该委员会的会员数字见 Council on Foreign Relations, *2009 Annual Report*, p. 26.

③ 兰德公司自 1948 年起成为独立的非营利组织,公司总部位于加利福尼亚州的圣莫尼卡(Santa Monica),此外在华盛顿、波士顿、匹兹堡、新奥尔良、杰克逊(密西西比州)、牛津(英国)、布鲁塞尔、多哈和墨西哥城设有办事处或研究分部。官方网站是 <http://www.rand.org/>。有关该公司的全面情况可参见兰德公司 2009 年年度报告。See RAND Corporation, *2009 Annual Report: Investing in People and Ideas*.

④ James G. McGann, *The Global "Go-To Think Tanks" 2008, the Leading Public Policy Research Organizations in the World*, Think Tanks and Civil Societies Program 2008, TTCSP, pp. 40~41.

⑤ 全球发展中心创建于 2001 年,总部位于华盛顿,官方网站是 <http://www.cgdev.org/>。

⑥ 皮尤全球气候变化中心成立于 1998 年,总部设在弗吉尼亚州的阿灵顿,它的官方网站是 <http://www.pewclimate.org/>。

⑦ 世界资源研究所创立于 1982 年,总部设在华盛顿,官方网站是 <http://www.wri.org/>。

⑧ James G. McGann, *The Global "Go-To Think Tanks" 2009, the Leading Public Policy Research Organizations in the World*, Revised January 25, 2010, Think Tanks and Civil Societies Program 2010, TTCSP, pp. 41~43.

⑨ National Center for Charitable Statistics, Urban Institute, *The Nonprofit Sector in Brief: Quick Facts About Nonprofits*, available at: <http://nccs.urban.org/statistics/>

基金会。那些以资助国际性事业为主要业务的基金会也常被媒体称为“国际捐助机构”，它们在美国私立基金会里只是极少数，但能量很大。其中既有大名鼎鼎的福特基金会、洛克菲勒基金会、比尔和美琳达·盖茨基金会(Bill & Melinda Gates Foundation)等大型基金会，也有一些不那么出名或者刻意低调的中小型基金会。

有人说 20 世纪是福特基金会和洛克菲勒基金会的时代，这从一个侧面反映了这两大基金会当时的国际影响力。福特基金会最初注册资金仅有 2.5 万美元，从第二次世界大战时期起逐渐成长和转变为一个国际性组织。^①如今它的资产超过 102 亿美元，在全美 100 家最大的私立基金会中排名第二，接受资助的组织分布在 50 多个国家或地区。^②洛克菲勒基金会已有近百年历史，其使命是“为全人类的福祉服务”，资助的 5 大类项目是基本生存保障、全球卫生事业、气候变化与环境、都市化和社会与经济安全。它名列 2010 年美国最大的私立基金会的第 15 位。^③除了这两家老牌基金会之外，为大批海外项目和安全与国际事务研究机构提供资助的著名基金会还有纽约卡内基公司(Carnegie Corporation of New York)、^④威廉和弗洛拉·休利特基金会(William and Flora Hewlett Foundation)、^⑤约翰和凯瑟琳·麦克阿瑟基金会(John D. and Catherine T. MacArthur Foundation)、^⑥以及洛克菲勒兄弟基金(Rockefeller Brothers Fund)等。^⑦

位居 21 世纪基金会事业巅峰位置的无疑是比尔和美琳达·盖茨基金会，它的出现不仅宣告了美国历史上最大私立基金会的诞生，而且永久性地改变了国际关系生态，开辟了私立超级慈善组织作为非国家机构在国际舞台上大展宏图的时代。这个基金会的重点是资助全球发展与医疗卫生事业，接受资助的项目与机构遍及美国 50

① 福特基金会由美国汽车大王福特之子埃德塞尔·福特(Edsel Ford)创建，成立于 1936 年 1 月 15 日，其全球总部设在纽约市，官方网站是 <http://www.fordfoundation.org/>。

② The Foundation Center, “Top 100 U. S. Foundation by Asset Size,” (as of July 8, 2010), available at: <http://foundationcenter.org/findfunders/topfunders/>

③ 洛克菲勒基金会成立于 1913 年，它的全球总部位于纽约市，在内罗毕、曼谷和意大利的贝拉吉奥(Bellagio)设有办事处，官方网站是 <http://www.rockefellerfoundation.org/>。关于其资产排名的数据见上一注释。

④ 纽约卡内基公司是美国老牌基金会之一，由美国钢铁大王卡内基(Andrew Carnegie)创建于 1911 年 11 月，当时它是美国最大的公益慈善信托机构。该基金会总部位于纽约市，成立至今已累计捐献约 14 亿美元，更多详情可参见其官方网站 <http://carnegie.org/>。

⑤ 威廉和弗洛拉·休利特基金会创立于 1967 年，总部设在加利福尼亚州，2003 年到 2010 年间该基金会向 40 个国家和地区的 222 个组织提供了总额为超过 2.92 亿美元的资助(共资助 520 个项目)，详情参见其官方网站 <http://www.hewlett.org/>。

⑥ 约翰和凯瑟琳·麦克阿瑟基金会创建于 1978 年，约翰·麦克阿瑟(John D. MacArthur)于这一年去世，当时他是美国最富有的 3 个人之一。该基金会的总部设在芝加哥，并在印度、尼日利亚、墨西哥和俄罗斯设有办事处，官方网站是 <http://www.macfound.org/>。

⑦ 洛克菲勒兄弟基金创办于 1940 年，总部设在纽约市，在西巴尔干和中国南方设有办事处，官方网站是 <http://www.rbf.org/>。

个州和世界 100 多个国家。到 2010 年 6 月底,该组织基金总值达 330 亿美元,累计资助金额超过 229 亿美元。^①按照世界银行 2009 年各国国内生产总值的排行榜,若把这家基金会单独列为一个经济体,它可以排在全球第 82 位,名次超过作为联合国会员国的 111 个主权国家。^②

三 同国内外各方的关系

美国的 1.4 万个国际性民间组织与国内各界和国际社会保持着密切关系。这些关系能够为它们提供必要的生存条件,确保它们事业的发展、自身价值的实现和国际影响力的发挥。

(一)与国内公众的关系

像普通民间组织那样,国际性民间组织同国内公众的关系也必须是“鱼水关系”。美国公众的注意力通常主要集中于国内事务,如就业、教育、医疗和社区发展等,2009 年全美 3037.5 亿美元公众慈善捐款中,给国际事务类组织的捐款比例仅为 3%,总额 88.9 亿美元。^③要获得公众对自己事业的理解与支持,国际性组织往往需要付出更多的努力。

宣传动员工作是处理与公众关系的关键环节之一。例如,为使美国公众了解 7 种“被忽视的热带疾病”(neglected tropical diseases)对 14 亿最贫困国家人民和世界经济的危害,萨宾疫苗研究所(Sabin Vaccine Institute)设立了专门的全球网络计划,利用各种现代化传播手段开展针对大学生和普通居民的公共教育活动,同时发起“50 美分就够”(Just 50 Cents)的募捐倡议。这些努力不仅赢得了美国社会各界的支持,还获得了世界卫生组织及相关国家的合作。^④

基层行动是另一个重要环节。基层行动的主力是活动骨干和基层(草根)组织。许多国际性组织都依赖这样的一批资源,从而有效地唤起公众的注意力和行动意愿,实现预定的行动目标。“热带雨林行动网络”(Rainforest Action Network)在成立后

① 比尔和美琳达·盖茨基金会始创于 1994 年,总部设在西雅图,从 2000 年起使用现名称。该组织的官方网站是 <http://www.gatesfoundation.org/>。关于该组织最新的基本统计数据 and 资助项目介绍可见: Bill & Melinda Gates Foundation, *FACT SHEET*, August 2010, p. 1.

② World Development Indicators Database, World Bank, Gross Domestic Product 2009, July 1, 2010, available at: <http://sitesources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/GDP.pdf>.

③ Giving USA Foundation, 2009 Contributions, *GIVING USA 2010 EXECUTIVE SUMMARY*, pp. 8~9. available at: <http://www.pursuantmedia.com/givingusa/0510/>

④ 萨宾疫苗研究所成立于 1993 年,总部设在华盛顿,主要宗旨是解除被忽视的 7 种热带传染病给最不发达国家人民带来的痛苦,其官方网站是 <http://www.sabin.org/>。“被忽视热带疾病全球网络”(Global Network for Neglected Tropical Diseases)是该机构的主要计划之一。

发起的第一个大规模行动是抵制连锁快餐企业“汉堡王”(Burger King),迫使其停止从哥斯达黎加等有毁林养牛行为的国家进口廉价牛肉。^①很难想象,如果没有大批热衷于环境保护的活动骨干和基层组织的广泛响应,这个抵制行动能够奏效。

(二)与国内其他组织的关系

国际性组织在美国国内要与多种组织发生横向联系,如工商企业、高等院校、研究机构、专注于国内事业的免税组织、私立基金会等等。对于国际性组织的事业而言,同这些组织搞好关系往往具有战略意义。

各类国内组织首先是国际性组织的主要资助者,它们的资助方式有资金捐献、实物捐赠和服务捐助。大中型国际性组织,特别是从事国际人道援助和发展援助的组织,由于它们需要的捐赠数额巨大,所以需要与各种组织建立相对稳定的联系和捐助渠道,构建长期合作伙伴关系,从而形成以工商企业、高等院校、私立基金会为骨干,其他民间组织及某些公民(社会名流、热心相关事业的家庭等)参与其中的多层次支持网络。事实上,几乎所有主要的国际性组织都有自己的支持网络,这种网络不仅已经遍布美国各地,有时还突破大洲、国家的地理界限和行业、部门界限,形成综合性跨区域协作网。

家庭健康国际(Family Health International,简称FHI)的支持网络具有代表性。这是一个以科技为先导,寻求解决发展中国家医疗问题,尤其是艾滋病防控、计划生育和母婴保健等问题的发展援助组织。2009年参与到它的支持网络并向它提供资助的组织有近120个,其中包括辉瑞(Pfizer)等著名药业公司、专业医疗研究组织、哥伦比亚大学等名牌高校、洛克菲勒基金会、外国政府部门、世界银行,以及美国国际开发署等联邦机构。^②值得注意的是,这种综合跨域支持网络正日益成为大型国际性民间组织的特点之一。

通过派代表进入国际性组织的决策机构(理事会、董事会或执行委员会),国内组织还对国际性组织发挥着领导作用,可以影响、引导或修正国际性组织的规划、议程和项目运行模式。一般来说,规模较大的国际性组织的决策机构都具备广泛的代表性,能够体现利益相关方的意愿。比如,北加利福尼亚州世界事务委员会的执行委员会中,主席罗伯逊(Peter Robertson)是著名慈善组织联合劝募会(United Way)湾区分会的一把手及美国—沙特阿拉伯商务委员会(US-Saudi Arabia Business Council)的共同主席,其他成员分别来自发展援助组织、加州大学、文化艺术团体、国际投资基

^① 热带雨林行动网络成立于1985年,总部设在旧金山,官方网站为<http://www.ran.org/>。

^② 家庭健康国际创建于1971年,目前是美国最大的公共卫生与发展领域的国际性民间组织,总部设在北卡罗来纳州。详情见其官方网站<http://www.fhi.org/en/AboutFHI/>,以及该组织的最新年度报告 *FHI Annual Report 2009*。

金、银行和石油公司。^①

(三)与联邦政府的关系

除了民间组织的法定监管机关与被监管对象这层关系外,从事业角度看,国际性民间组织与联邦政府之间的关系体现在5个方面:接受政府资助、承担援外项目、配合外交工作、参与政策辩论,以及人员交叉任职。

1. 接受政府资助。联邦政府有几十个机构可通过预算拨款直接资助国际性组织,但不同组织获得的资助由于各种原因差别悬殊。那些出生证上带有特殊政府印记的组织获得拨款的机会最多,政府资助在其年度收入中的比例较高。除国家民主基金会外,还可以举出亚洲基金会(Asia Foundation)的例子,^②这个成立于冷战高峰时期的组织2008年度总收入的58%来自政府部门。^③差不多在同期,美国近东难民援助组织(American Near East Refugee Aid)^④获得的政府资助仅占其总收入的13%。^⑤有些组织为了表明自己的“客观”和“中立”,拒绝任何政府资助,如美国乐施会、“人权观察”、大赦国际组织美国分部等。许多由宗教团体创立的人道救援组织和发展援助组织也没有接受过政府资助。

2. 承担援外项目。长期以来,国际性民间组织与官方机构和私营企业一道,是美国联邦政府对外援助计划,尤其是发展援助和“民主援助”计划的承担者。国民经济研究局(The National Bureau of Economic Research)的一项专题研究发现,1939年到2004年先后有1693家组织承担援外项目,其间美国约41%的官方海外发展资金通过民间组织输送,英国的相应比例是12%,日本仅为2%。^⑥从小布什政府时期起,联邦政府大幅度增加了国防、外交和对外援助的承包性服务,2008年美国国际开发署支出的99%用于直接资助和承包服务合同,^⑦其中相当一部分合同签给了国际

① World Affairs Council of Northern California, *Executive Committee 2010 ~ 2011*, available at: <http://www.itsyourworld/images/wac/documents/>

② 亚洲基金会始创于1951年,最初的名称是自由亚洲委员会(Committee for Free Asia),1954年起采用现名,总部设在旧金山,在华盛顿和18个亚洲城市设有办事处。该组织官方网站是<http://www.asiafoundation.org/>。

③ 亚洲基金会2008财务年度截止至2008年9月30日,See Forbes, *The 200 Largest U. S. Charities, 2009*, available at: <http://www.forbes.com/lists/2009/14/charity-09>

④ 美国近东难民援助组织成立于1968年,总部位于华盛顿,并在耶路撒冷、加沙地带、约旦河西岸、黎巴嫩和约旦设立办事处。其官方网站为<http://www.anera.org/>。

⑤ 美国近东难民援助组织2007至2008财务年度截止至2008年5月31日。参见:Forbes, *The 200 Largest U. S. Charities, 2009*, available at: <http://www.forbes.com/lists/2009/14/charity-09>。

⑥ Rachel M. McCleary and Robert J. Barro, *U. S. Based Private Voluntary Organizations: Religious and Secular PVOs Engaged in International Relief & Development, 1939 ~ 2004*, National Bureau of Economic Research, Working Paper 12238, pp. 5, 3.

⑦ Joe Davidson, “Contract Work a ‘Good Thing’ but Requires Adult Supervision,” *The Washington Post*, Thursday, July 15, 2010, p. B3.

性民间组织。为提高援外资金使用效率和项目成功率,美国国际开发署不断修订关于民间组织竞标承担援外项目的注册标准和程序,最新注册标准于2005年5月13日生效,到2010年7月底共有595家美国组织注册,它们承担了国际开发署大量的对外粮食援助和发展援助项目。^①

3. 配合外交工作。国际性民间组织一直是美国外交的另一种资源和灵活的渠道。在美国国务院碰到棘手困难的时候,这样的组织往往可以另辟蹊径,为决策者提供帮助或选择。2010年夏季卡特的平壤之行能够很好地说明民间组织的这种作用:前总统卡特以卡特中心负责人的身份于8月25日抵达平壤,在同朝鲜最高人民会议委员长金永南会谈后,带着因非法入境而遭朝方扣押的美国公民戈梅斯(Aijalon Mahli Gomes)回国。尽管美国国务院发言人强调卡特此行纯属“私人和人道性质的非官方访问”,^②但朝鲜中央通讯社的报道宣称卡特已经“代表美国政府和他本人”向朝鲜领导人保证绝不会再发生类似非法入境事件。^③

4. 参与政策辩论。由于国际联系广泛、对外界情况掌握较多,国际性组织经常就美国的一些对外政策事项发表意见,积极参与相关政策辩论。在这个过程中,它们发表的意见并不一定与美国政府的立场一致,有时甚至还对政府的做法持强烈批评态度。近年来辩论的议题主要涉及气候变化、全球艾滋病防控、非洲发展、对外经贸关系、教育与文化交流、人权与劳工、反对恐怖主义和宗教极端势力、人口与难民安置、民主化进程、地区稳定与冲突、中东政策、伊拉克和阿富汗战争、防止核扩散、妇女平等和反歧视、国际性民间组织和跨国公司的责任等等。

5. 人员交叉任职。美国精英阶层的成员既是政府职位的首要占据者,也是重要国际性民间组织领导岗位的有力竞争者。政府官员和民间组织高层转换角色、进入对方组织任职的现象是一直存在的,但对于同政府关系较深的一批组织而言,交叉(或循环)任职就不仅是一种社会现象,从某种程度上说更是美国总体对外政策的需要。这方面的例子可谓俯拾即是:“自由之家”董事会主席威廉·塔夫脱五世(William H. Taft, IV)从前是国防部副部长;卡内基国际和平基金会的会长杰西卡·马修斯(Jessica T. Mathews)曾在国家安全委员会和国务院供职;美国国际开发署署长拉吉夫·沙阿博士(Dr. Rajiv Shah)为比尔和美琳达·盖茨基金会工作过7年,而

① 关于这个注册制度的详细情况可参见美国国际开发署官方网站相关内容, See USAID Private Voluntary Cooperation, available at: http://www.usaid.gov/our_work/cross-cutting_programs/

② U. S. Department of State, Release of Aijalon Mahli Gomes, by Philip J. Crowley, Assistant Secretary, Bureau of Public Affairs, August 26, 2010, available at: <http://www.state.gov/r/pa/prs/2010/08/146346.htm>

③ 《卡特平壤“捞人”成功》,载《参考消息》,2010年8月28日第2版。

出任该署负责民主、冲突和人道救援事务的助理署长的南希·林德伯格(Nancy E. Lindborg)不久前还是国际美慈组织的总裁。

(四)与国际组织的关系

美国的国际性民间组织与国际社会的关系有多个层面,其中主要包括与外国的国际性民间组织的关系、与外国政府的关系和与主权国家组成的国际组织的关系。限于篇幅,本文只能非常简要地讨论它们与联合国系统的关系。

美国的国际性民间组织与联合国系统的关系可谓错综复杂,概括起来主要有两大方面:联合国经社理事会的谘商地位,以及资金与人事方面的交互关系。根据《联合国宪章》第71条的规定,民间组织可在联合国发挥谘商(consultation)作用,而这种作用的主要途径是经社理事会。^①目前来自会员国的1.3万多个民间组织在联合国注册,享有申请经社理事会谘商地位(consultative status)的资格,取得谘商地位的组织有权参加联合国举办的相关国际会议及其筹备会议。到2009年9月1日,共有3413个民间组织取得谘商地位,其中美国的民间组织(含众多国际性组织)达699个,超过英、法、德、意、俄、中、日和巴西8个主要国家取得谘商地位的民间组织的总和。^②由此不难理解,为什么美国代表经常能够在一些重要国际会议上掌握话语权,并对会议议程和结果有效地施加影响。美国的国际性民间组织还与联合国系统中的计划和基金(Programs and Funds)、专门机构这两大类组织保持着各种涉及资金和人员的交互性联系,它们同联合国难民事务高级专员公署、联合国儿童基金会、联合国贸易和发展会议、联合国开发计划署、世界粮食计划署、联合国民主基金、世界卫生组织和世界贸易组织等机构的关系尤其密切。以联合国民主基金为例:这个机构成立于2005年,美国在38个出资国中捐款最多,5年来累计捐助3334万美元,约占全部基金的1/3。基金由联合国秘书长任命的19人顾问委员会管理,其中有两个席位留给民间组织,美国的亚洲协会与国际和平研究所(International Peace Institute)分别占据了上届和本届顾问委员会的一个民间组织名额。^③国际民主研究院(National Democratic Institute for International Affairs)、国际共和研究所(International Re-

① 这个条款也是联合国文件中第一次提及非政府组织的地方。现在联合国文件中已经把非政府组织的称谓改为“公民社会组织”(civil society organization,简称CSO)。《联合国宪章》的标准英文版和中文版均可从联合国官方网站获得<http://www.un.org/>。

② 各个主要国家取得联合国经社理事会谘商地位的民间组织数目为:美国699个,英国182个,法国151个,俄罗斯46个,中国35个,日本52个,意大利94个,加拿大121个,德国56个,巴西20个,印度129个。参见联合国官方网站(英文版),available at: <http://www.un.org/en/civilsociety/index.shtml>

③ 国际和平研究所成立于1970年,总部位于纽约,是一个思想库组织。其原名称为国际和平学院(International Peace Academy),2008年改称现名,联合国秘书长潘基文应邀出任其名誉理事长,官方网站是<http://www.ipinst.org/>。

publican Institute)^①和国际选举制度基金会(International Foundation for Election Systems)等美国组织都接受过该基金的资助。^②

四 发展与驱动力

总的来说,美国的国际性民间组织是20世纪开始出现的事物,是美国成为世界头号工业强国后产生的一种效应,也是一个持续发展的国际现象。从1900年至今,这个独特的组织群体经历了三个大发展时期:第一次世界大战前后(1910年代~1920年代)、第二次世界大战到冷战高峰(1940年代~1960年代)、冷战末期及冷战结束以来(20世纪80年代中期至今)。其中,以1989年柏林墙倒塌为起点的后冷战阶段是发展最快的时期。^③

国际性民间组织在后冷战时代的大发展有其独特的背景。20世纪80年代以来的经济全球化、东西方对峙局面的结束、以有线电视新闻网为标志的大众传媒革命、互联网的应用和无线通信技术的普及、以比尔·盖茨为代表的一批“慈善资本家”(philanthrocapitalist)的出现、美国公众对和平、安全、资源、环境和发展等议题关注度的上升、参与国际志愿服务和相关机构工作人数的增加、^④美国国内各种民间组织

① 国际民主研究院成立于1983年,总部设在华盛顿,官方网站是<http://www.ndi.org/>。国际共和研究所成立于1983年,总部设在华盛顿,官方网站是<http://www.iri.org/>。这两个组织是名列为推进国家民主基金会(National Endowment for Democracy)事业而几乎同时成立的4个得到美国政府财政支持的国际性民间组织中的两个。

② 关于联合国民民主基金(UNDEF)的数据和更多详情可参见其官方网站<http://www.un.org/democracy-fund/>。

③ 根据美国都市研究所专家的研究,美国公益慈善类国际性民间组织的平均年龄是12年,中位数年龄是7年。See Elizabeth J. Reid and Janelle A. Kerlin, "The International Charitable Nonprofit Subsector in the United States: International Understanding, International Development and Assistance, and International Affairs," Table 2: Average and Median Age of International Organizations by Subcategory - circa 2001, The Urban Institute, Center on Nonprofits and Philanthropy, 2100 M. Street N. W., Washington, D. C. 20037, FY 2003 Version, Jan. 18, 2006, p. 55.

④ 2007年有超过100万美国公民赴海外担任志愿者,另有大约34.1万人在国内为国际援助事业服务。See Jane Nelson and Noam Unger, "Strengthening America's Global Development Partnerships: A Policy Blueprint for Better Collaboration between the U. S. Government, Business and Civil Society," Brookings Institute, May 2009, p. 8.

的数量 1990 年后的快速增长^①,以及 21 世纪联合国对民间组织作用的空前重视^②都是重要原因。上述因素从三个方面极大地增强了美国民间组织的国际能力,这包括:(1)技术能力——计算机网络、远程信息交流和现代化的交通运输工具使民间组织能够有选择地联系世界任何地方的人或事;(2)组织能力——组织网络日益具备扁平化、即时性、灵活性、交互性和跨域性的特点,组织的活动深入到所有领域;(3)资源能力——巨额资金和具备国际视野与专业经验的国际化人才,使民间组织能够实现它们的使命。

如果仔细考察美国的国际性民间组织的发展过程,可以发现,除了不同历史时期的外部因素作用,如两次世界大战、全球经济危机、特大自然灾害外,有 4 种内部因素始终是这个组织群体生长、发展的驱动力,这就是人道精神、宗教信仰、对外联系和国家安全。无论国际风云如何变幻,这 4 种驱动力都始终存在。

(一)人道精神

简言之,人道精神就是对生命的尊重,对人的生活质量的关心,对遭受苦难和需要帮助的人群的同情。这种人道精神体现为公众的良知和慷慨,孕育出许多美国的国际性民间组织。著名的人道援助组织国际救援委员会(International Relief Association, 简称 IRA)是 1933 年应科学家爱因斯坦的要求成立的,其最初使命是为遭受法西斯政权迫害的居民(主要是犹太人)提供帮助。第二次世界大战结束后,该组织的人道援助范围逐步扩展到西欧以外地区。^③ 世界关怀会(World Concern)成立的初衷仅仅是医生威尔伯特·桑德斯(Wilbert Saunders)和药剂师吉姆·麦科伊(Jim McCoy)觉得美国人把多余药品扔进垃圾箱是一种耻辱,而这些药品可以拯救

① 美国在联邦税务局注册的民间组织 1995 年有约 110 万个,2005 年增加到 140 万个,2009 年数量突破 190 万个。See Amy Blackwood, Kennard T. Wing and Thomas H. Pollak, "The Nonprofit Sector in Brief, Facts and Figures from the Nonprofit Almanac 2008: Public Charities, Giving, and Volunteering," The Urban Institute, Center on Nonprofits and Philanthropy, 2100 M. Street N. W., Washington, D. C. 20037, 2008; Table 25, Internal Revenue Service, *Data Book 2009*, Publication 55B, Washington, D. C., March 2010, p. 56.

② 2003 年 2 月联合国秘书长安南任命了以巴西前总统卡多佐(Fernando Henrique Cardoso)为主席的专门小组对联合国与民间组织的关系进行调研并提出建议。2004 年 6 月联合国将该小组的报告作为联合国大会文件散发给所有会员国,See United Nations, A/58/817, *We the Peoples: Civil Society, the United Nations and Global Governance*, June 11, 2004, No. 0437641. 此后,联合国采取了一系列步骤加强与各国民间组织的联系,注意发挥它们在联合国事务中的作用。另外,联合国有关部门还在美国约翰·霍普金斯大学公民社会研究中心主任萨拉蒙教授(Lester M. Salamon)等专家协助下编写了《国民账户体系非营利机构手册》(2005 年由联合国经济和社会事务部统计司出版,文件编号 ST/ESA/STAT/SER. F/91),规范各成员国对民间组织数据的统计标准和准则。上述文件均可从联合国官方网站 <http://www.un.org/> 获得。

③ 爱因斯坦当时是总部设在法国斯特拉斯堡的国际救援联合会的负责人,他要求在美国组建该联合会的美国委员会(American Committee),以便向被希特勒迫害的德国居民(主要是犹太人)提供各种援助,这个委员会的总部设在纽约,它便是今天的国际救援委员会的前身。

许多不发达国家病人的生命。^①

人道精神催生的国际性民间组织的一个典型是“隐身儿童”组织(Invisible Children)。2003年,3名年轻的美国电影工作者在非洲拍摄了披露乌干达反政府武装“上帝抵抗军”胁迫儿童充军上战场行径的纪录片《隐身儿童》。影片在美国公开放映后唤起了公众尤其是青少年对非洲“娃娃兵”问题的关注,许多人观看电影后询问如何才能帮助这些孩子与家人团聚和上学,于是旨在改善乌干达和刚果“娃娃兵”境遇的公益慈善组织“隐身儿童”应运而生。^②它的志愿者队伍中有一位1985年出生的美国青年内特·亨(Nate “Oteka” Henn),他工作得非常努力,后不幸因在乌干达遭遇恐怖袭击而献出了宝贵的生命。而就在当天,亨还通过“脸谱”网站告诉家人,他的一生中从未有过这样快乐的时光。^③亨去世后,他的家人和许多同龄人表示要继续他未竟的事业。

(二)宗教信仰

英属北美殖民地最初是由宗教难民创建的,《独立宣言》中曾4次提到上帝。时至今日,基督教和其他宗教的组织 and 影响在美国依旧无孔不入。一项大型的国际公众态度调查显示,美国是宗教氛围最浓厚的发达国家。^④关于宗教对美国社会产生的作用,费孝通先生曾有过这样的论述:“我并不想恭维美国人,他们也是人,生活的优裕和安全是大家一样喜欢的,但是在得到了优裕和安全的生活之后,看到别人不优裕和没有安全时,有些人是可以漠然的,有些人却会感到不舒服。在有宗教精神的社会中很容易发生第二种人。”^⑤这种民情使得众多国际性民间组织,特别是提供人道援助和发展援助的组织能够获得美国公众各种方式的持续支持。

美国不少最具实力和影响力的国际性民间组织都是教会建立的,它们的各个方面都打上了深刻的宗教印记。最大的国际人道与发展援助组织“给穷人以食品”

① 有了这个想法后,这两位医务工作者在1955年创办了医药援助团(Medicine for Missions),向发展中国家提供药品,该组织于1973年更名为世界关怀会。

② 隐身儿童组织成立于2005年,它是一个501(c)(3)组织,总部设在加利福尼亚州的圣迭戈,官方网站为 <http://www.invisiblechildren.com>。

③ 2010年7月11日晚由索马里武装组织“青年党”策划的恐怖爆炸使在乌干达首都坎帕拉某橄榄球俱乐部内观看足球世界杯决赛的70多人死亡,亨和他的一些朋友也不幸当场遇难。有关亨的相关情况可见:Andy Stepanian, “Love in Action in Uganda: Remembering the Life of Nate Henn and Looking Forward,” available at: <http://www.huffingtonpost.com/andy-stepanian/>

④ 根据美国皮尤研究中心(Pew Research Center)从2001年起在47个国家进行的一项公众态度的连续性调查,美国是富裕国家中最具宗教性的国家,57%的美国人认为信教有助于培养良好的道德。参见:The Pew Global Attitude Project, “World Publics Welcome Global Trade, But Not Immigration, 47 Nation Pew Global Attitude Survey,” October 4, 2007, pp. 33, 41.

⑤ 费孝通著:《美国与美国人》,三联书店,1985年版,第114页。

(Food For The Poor, Inc.)^①系根据《圣经·新约》里《马太福音》第 25:31~46 节的精神,即服务上帝的最好方式是向需要帮助的人伸出援手而创办。^②著名的路德世界救济会(Lutheran World Relief)宣称,其使命是把“上帝之爱”传达给所有人,与全世界路德会教友和协作伙伴一道“终结贫困、不公正和苦难”。该组织的价值观观点均取自《圣经》,由水和叶子组成的标志(logo)寓意上帝给万物以生命。^③2004 年在全美最大的 510 个国际人道与发展援助组织(不包括私立基金会)中,宗教组织创办的有 171 家,占总数的 34%。而且,这些组织的平均规模和募捐能力均超过世俗性民间组织。^④

教会创办的民间组织的事业并不局限于人道与发展援助。例如由美国天主教主教会议(United States Conference Catholic Bishops)和耶稣会(Society of Jesus)共同建立的政策倡导型组织“关切中心”(Center of Concern),其基本使命是争取在全球实现符合天主教教义的“社会和经济事务的正义”,为此它非常积极地介入联合国等国际组织的议程。^⑤普世基督徒关怀差会(International Christian Concern)的使命是通过援助、倡导和宣传活动为世界各地“遭受迫害和歧视的基督徒”提供支持。^⑥

(三)对外联系

1890 年以后,资本对利润的追逐、狂热的爱国主义、传教士的海外活动和国内政治对公众舆论的操纵激发了美国这个新兴帝国的扩张,美国国民开始“向外看”。^⑦1900 年,美国在世界制造业中的地位从 1870 年的第四位跃升到第一位。这个事实加上对西班牙战争的胜利、外来移民浪潮、城市化、西奥多·罗斯福总统的强势外交等因素,使美国与世界各地建立起前所未有的联系,国际性民间组织自然成为这种关系的一部分,这方面的例子不胜枚举。新泽西国际协会(International Institute of

① 根据美国全国慈善统计中心的数据,2008 年度“给穷人以食品”组织在国际类公益慈善组织中名列支出最多的 10 大民间组织榜首,详情可参见该统计中心的前十名排行榜,available at: <http://www.nccs-dataweb.urban.org/PubApps/showTopOrgs.php/>“给穷人以食品”组织创立于 1982 年,总部设在佛罗里达州,其人道与发展援助对象是拉丁美洲和加勒比海地区发展中国家里最贫困人群,目前每天向约 200 万人提供食品。该组织的官方网站是 <http://www.foodforthe poor.org/>。

② 《圣经》,中国基督教协会英汉双语标准版本(新标准修订版、新标点和合本),1995 年南京版。

③ 路德世界救济会成立于 1945 年,总部设在马里兰州巴尔的摩市,最初是为救济第二次世界大战的受害者,主要是在德国和斯堪的纳维亚国家的路德教友,后来人道援助活动扩展到中东、亚洲和非洲,目前每年为大约 35 个国家提供援助。详情可见其官方网站 <http://www.lwr.org/>。

④ Rachel M. McCleary and Robert J. Barro, U. S. *Based Private Voluntary Organizations: Religious and Secular PVOs Engaged in International Relief & Development, 1939~2004*, National Bureau of Economic Research, Working Paper 12238, pp. 10~11, 23.

⑤ 关切中心成立于 1971 年,总部设在华盛顿,官方网站是 <http://www.coc.org/>。

⑥ 普世基督徒关怀差会创建于 1995 年,总部设在华盛顿,其官方网站是 <http://www.persecution.org/>。

⑦ [美]加里·纳什等编著:《美国人民:创建一个国家和一种社会(1865~2002 年)》(刘德斌主译,刘德斌、任东波审校)(第 6 版),北京大学出版社,2008 年版,第 645~648 页。

New Jersey)是美国最早专门为外国移民提供帮助的组织之一,成立 90 多年来服务了成千上万的新移民,其事业还包括扶持难民、反对人口走私等。^①第二次世界大战以后,美国的世界霸主地位确立,经济和军事利益扩展到全球,伴随着美国与各国在经贸、金融、科技、文化、教育、卫生、体育、国际援助等领域关系的迅速发展,相关的民间组织也成批涌现。其中,亚洲协会(Asia Society)的主旨是促进美国与亚洲各国之间的相互理解,加强和发展美国与亚洲的关系;^②世界贸易中心协会(World Trade Centers Association)则汇聚了 92 个国家的 326 个会员机构,它们服务的工商企业超过 75 万个。^③

在成长为超级大国的过程中,随着美国利益的全球化,美国与外界联系的紧密化和多样化,许多“国内型”民间组织逐渐演变为国际性组织。已有 130 多年历史的国际商标协会(International Trademark Association, 简称 INTA)创办之初是美国商标协会,如今会员遍及 190 个国家和地区。^④电机及电子工程师协会(Institute of Electrical and Electronics Engineers, 简称 IEEE)的前身是美国电机和无线电工程师的组织,现在它已经成长为世界上规模最大的专业工程技术协会,截至 2010 年,它在 160 多个国家和地区拥有 39.5 万名会员。^⑤

(四)国家安全

美国的根本利益,即保障国家安全的考虑,是相当一批民间组织得以创建和维持的原因。除了一大批国家安全政策思想库外,许多组织在其专门关注的领域还发挥着极为独特的作用,如:科学与国际安全学会(Institute for Science and International Security)的工作重点是防止核扩散,促进核活动的透明度,监督有研发核武器潜力的国家的相关技术活动,向全球公众发布其获得的信息,包括可疑核活动的卫星照片及分析报告。这些组织的工作不仅受到国际主流媒体的关注,也获得美国能源部和国

① 新泽西国际协会始创于 1918 年,总部设在新泽西州的泽西城,官方网站是 <http://iinj.org/>。

② 亚洲协会成立于 1956 年,总部设在纽约市,在香港、休斯顿、洛杉矶、马尼拉、墨尔本、孟买、旧金山、首尔、上海和华盛顿市设有办事处,官方网站是 <http://www.asiasociety.org/>。

③ 世界贸易中心协会的创办者和现任会长是出生在新泽西州的盖伊·托泽利(Guy F. Tozzoli),他长期供职于纽约/新泽西港务局,曾负责纽约世界贸易中心双子塔楼的建造和出租业务。世界贸易中心协会成立于 1970 年,总部位于纽约市,官方网站是 <http://www.wtca.org/>。

④ 国际商标协会 1878 年 11 月由 17 位美国商人和制造商创办,总部位于纽约市。它成立之初的名称为美国商标协会(United States Trademark Association),1993 年起使用现名。该组织在上海和布鲁塞尔设有办事处,官方网站是 <http://www.inta.org>。

⑤ 电机及电子工程师协会始创于 1884 年,最初的名称是美国电机工程师协会(American Institute of Electrical Engineers)。从 1963 年元旦起,这个组织与 1912 年成立的无线电工程师协会(Institute of Radio Engineers)合并,改称现名。该协会总部设在纽约市,运营总部设在新泽西州,专门负责美国境内业务的分部和计算机分部设在华盛顿。详情见它的官方网站 <http://www.ieee.org/about/>。

际原子能机构的肯定与资助。^①美国民用科技研究与发展基金会(U. S. Civilian Research & Development Foundation)由国会授权美国国家科学基金会(National Science Foundation)创建,其宣称的使命是“通过提供资助、技术资源和培训促进国际科学技术合作”,但真实目的是救助和争取前苏联军工科技人才,防止他们在苏联垮台后因经费短缺、生活无着而扩散敏感的军工技术,从而对美国构成潜在安全威胁。2003年美国发动伊拉克战争后,该组织对中东国家的科学家也实施了类似计划。向这个组织提供资助的包括美国联邦政府和军方。^②国际和平行动协会(International Peace Operations Association)代表着60多家为驻外美军提供支持的私营承包商,业务范围包括基地勤务、导航、通讯、安保、排雷、医疗救助、人力资源管理、侦查、情报搜集、卫星追踪、风险评估、法律、保险和安全培训等等。^③该协会不仅直接服务于美国的国家安全,而且与在伊拉克、阿富汗等地活动的提供国际人道与发展援助的美国其他组织和国际组织也建立起了越来越密切的联系。

五 评价与结论

对美国而言,美国的国际性民间组织的作用及其影响是任何人都无法忽略、任何其他组织都难以取代的。这些组织在当代世界政治中的作用可以概括为三个方面:美国公共外交的理想渠道、美国软实力的重要体现、美国国家安全战略的基础要素。

1. 美国公共外交的理想渠道。公共外交的核心功能是在职业外交机构以外广开渠道,促进民间交往与信息交流,深化相互理解,努力塑造有利于己的国际形象。自艾森豪威尔政府起,公共外交越来越受到美国政府的重视。但事实证明,由联邦机构如国务院的教育与文化事务局开展公共外交,其效果和效率均低于预期,且不同机构之间缺乏协调,相关资源与任务要求不匹配,这种状况一再受到联邦审计总署(Government Accountability Office, 简称GAO)的批评。^④对比之下,民间组织不仅享有天生的非官方性质,很少占用联邦政府的资源,而且在灵活性、专业化、敬业态度、工作效率等方面都具有明显优势。他们把美国的国旗、援助物资、课本和美国人

① 科学与国际安全学会创建于1993年,总部设在华盛顿,其官方网站是<http://isis-online.org/>。

② 美国民用科技研究与发展基金会成立于1995年,总部位于弗吉尼亚州的阿灵顿,在莫斯科、基辅、哈萨克斯坦的阿尔马蒂(Almaty)、阿塞拜疆的巴库和安曼设有办事处,官方网站是<http://www.crdp.org/>。

③ 国际和平行动协会是一个501(c)(6)组织,即非营利商会性组织,成立于2001年4月,总部设在华盛顿,其官方网站是<http://www.ipoaworld.org/>。该协会的标准分类代码是S41,即商务发展(promotion of business),由此也可以看出这种分类的缺陷。

④ United States Government Accountability Office (GAO), *U. S. PUBLIC DIPLOMACY Key Issues for Congressional Oversight*, Washington, DC 20548, May 2009 (GAO-09-679SP).

的语言、价值观念、宗教信仰、行事风格带到世界各地甚至穷乡僻壤，^①千方百计与当地普通民众、学生、基层民间组织、社区领袖、小业主、部落首领、武装组织头目、知识分子、新闻媒体和各级政府官员建立合作关系。试问，有哪个美国外交官或政府部门能在“交朋友”方面比他们做得更好呢？

正是由于上述显而易见的优势，联邦政府越来越多地通过国际性民间组织开展公共外交，这种势头在后冷战时期日益增强，手法也日渐成熟。小布什政府时期，美国国务院发布了一共有 10 条内容的《非政府组织指导准则》。虽然这个《准则》看上去是一份适用于所有民间组织的普遍性文件，但如果稍加细读就会发现，它的着眼点在于指导美国的国际性民间组织如何根据《准则》同外国政府打交道。它的最后一条特别指出：“若上述准则遭到违反，民主国家必须采取行动予以捍卫。”^②

奥巴马政府对国际性民间组织的重视程度超过前任。国务卿希拉里·克林顿多次强调，国务院要把美国对外关系的“3D”（以 D 开头的外交、发展和国防三个英文词）融为一体，依靠巧实力（smart power）来获取和维护美国的国家利益。她认为，必须加强联邦政府与美国各种民间组织，尤其是有国际性存在和国际性活动的组织的合作，构建政府、商界、民间组织和公民个人结成的伙伴关系。在这个过程中，国务院要起到“召集人”、“催化剂”与“合作者”的三重作用。2009 年 4 月 22 日希拉里·克林顿宣布，在国务卿办公室设立全球伙伴关系计划（Global Partnership Initiative），任命伊丽莎白·巴格利（Elizabeth F. Bagley）大使为负责人。^③2010 年 5 月，奥巴马总统把所获得的诺贝尔和平奖的 140 万美元奖金捐给了 10 家民间组织，^④其中有 3 家是分别涉及拉丁美洲、非洲和亚洲的国际性组织，即克林顿—布什海地救助基金、“关爱非洲”和中亚教育学院（Central Asia Institute）。^⑤这些精心策划的举动所传达的信息非常明确：美国政府高度重视国际性民间组织，并把它们作为推行公共外交的

① “关爱非洲”是深入非洲偏远贫困地区提供人道和发展援助的国际性民间组织的典型，它提出的口号颇能打动人心：“我们的工作从道路的尽头开始（Africare’s work begins where the road ends）”。

② *Guiding Principles on Non-Governmental Organizations*, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, U. S. Department of State, 2006, available at: <http://www.state.gov/g/drl/rls/shrd/2006/82643.htm> 这份文件的注释特地说明文件中所称的非政府组织指独立的公共政策倡导组织、维护人权和促进民主的非营利组织、人道主义组织、私立基金会和基金、慈善信托机构、学会、协会和非营利机构。

③ 关于全球伙伴关系计划的详情，包括克林顿国务卿的讲话全文可见美国国务院官方网站的全球伙伴关系计划部分，available at: <http://www.state.gov/s/partnerships/>

④ The White House Office of the Press Secretary, March 11, 2010, The President Donates Nobel Prize Money to Charity, available at: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/>

⑤ 中亚教育学院创办于 1996 年，其使命是在巴基斯坦和阿富汗的偏远山区推行和支持以社区为基础的教育，特别是女童教育，总部设在蒙大拿州，官方网站是 <http://www.ikat.org/>。该组织的联合创始人和执行院长格雷格·莫顿森（Greg Mortenson）曾在 2009 年被《美国新闻与世界报道》评为全美最优秀的 20 名领导人之一，并获得 2009 年度诺贝尔和平奖提名。

理想渠道。

2. 美国软实力的重要体现。如果从“实力”的角度来分析,可以得出的结论是:美国仍然是唯一的超级大国。尽管经历了伊拉克战争和阿富汗战争的挫折,以及“大萧条”以来最严重的金融和经济危机的打击,美国的“硬实力”仍令其他国家望尘莫及。这表现为:美元依然发挥着不可替代的世界储备货币的功能;美国的国防开支高达7000亿美元,几乎等于其他所有国家国防费用的总和;^①在《福布斯》杂志公布的最新世界2000强公司中,总部设在美国的跨国公司有536家,而整个西欧才有485家。全球最大的150家公司,美国公司占了49席。^②

至于美国的“软实力”,各种论述已经非常丰富了,但国际性民间组织这个要素往往被忽略。事实上,这类组织在美国软实力中所占比重越来越大,它们在发挥情商(emotional intelligence)、营造诱人前景和运用沟通技巧这三大体现软实力的重要技能方面都具备优势,^③所以对于增强美国的吸引力与亲和力,赢得民心,改善美国的海外形象,维持美国对国际事务的领导地位至关重要。例如,第二次世界大战结束以来,诺贝尔和平奖已经被数次颁发给美国的国际性民间组织或与它们有关的人士。人道援助组织美国公谊服务会(American Friends Service Committee,简称AFSC)^④和英国公谊服务委员会(Friends Service Council)共同分享了1947年的诺贝尔和平奖。1985年的获奖者是总部设在波士顿的国际防止核战争医生组织(International Physicians for the Prevention of Nuclear War)。^⑤1997年的和平奖授予了国际禁止地雷运动组织(International Campaign to Ban Landmines)^⑥及其主要创建者美国人朱迪·威廉姆斯(Jody Williams)。^⑦

① Defense Spending in A Time of Austerity, *The Economist*, August 28, 2010, pp. 18~20.

② The World's Leading Companies, *Forbes*, May 10, 2010, pp. 92~97.

③ “软实力”理论缔造者约瑟夫·奈与哈佛大学肯尼迪政府学院网站记者道格·加维尔(Doug Gavel)的问答录, See Joseph Nye on Smart Power, July 3, 2008, Harvard Kennedy School, available at: <http://www.hks.harvard.edu/news-events/publications/insight/international/joseph-nye/>

④ 美国公谊服务会是美国基督教费格会(Quaker)教徒创办的国际人道援助组织,成立于1917年,总部设在费城。该组织在全球的工作通过各个大区(region)办公室指导和办事处协调,它的官方网站为 <http://www.afsc.org/>。

⑤ 国际防止核战争医生组织创建于1980年,总部设在波士顿。主要发起人是哈佛大学公共卫生学院的伯纳德·洛恩医生(Dr. Bernard Lown)和苏联著名心脏病学专家叶夫根尼·察佐夫医生(Dr. Yevgeny Chazov)。今天它所联系的医疗组织遍布62个国家,官方网站是 <http://www.ipnw.org/>。

⑥ 国际禁止地雷运动组织创建于1992年,全球总部设在华盛顿。它最初由6家民间机构联合发起,其中包括“人权观察”。目前该组织的联系网络包括90多个国家的上千家各类民间组织,官方网站是 <http://www.icbl.org/>。

⑦ 朱迪·威廉姆斯1950年出生于美国的佛蒙特州,先后在美国、墨西哥和英国教授过英语课程,曾当过国际性民间组织的工作人员,并出任设在洛杉矶的公益慈善机构“萨尔瓦多医疗援助组织”(Medical Aid for El Salvador)的副主任,直至创建国际禁止地雷运动组织。她目前仍担任国际禁止地雷运动组织的大使。

值得注意的是,在经历了几十年甚至上百年的经营后,一批美国的国际性民间组织已经在其各自事业领域和特定目标人群中形成了较好口碑和较高认知度,产生了品牌效应。这些品牌与可口可乐、麦当劳等美国消费品品牌,波音和通用电气等美国制造业品牌,苹果、谷歌和微软等美国高科技品牌,以及好莱坞电影、美国流行音乐所代表的美国文化品牌一起构成美国软实力的符号。根据2009年公布的一项权威品牌研究报告,美国公益慈善类民间组织中最有价值的100个品牌约1/3属于国际性组织,如“给穷人以食品”世界宣明会、特殊奥林匹克运动组织(Special Olympics)^①和大自然保护协会等。^②考虑到国际性民间组织的数量不到联邦免税组织总数1%的事实,应该说这些组织的影响力、感召力是巨大的。

3. 美国国家安全战略的基础要素。21世纪到来前夕,美国宣布其安全战略的三大核心目标是加强国家安全、促进美国经济繁荣和在海外推进民主。^③2010年5月公布的国家安全战略文件,在论述美国的持久利益时,对以上三大目标进行了细化,并增加了“美国领导下的国际秩序”一条。^④贯穿新世纪美国国家安全战略的一个重要理念是开发和动员民间资源与潜力。美利坚合众国最宝贵的资产是美国人民,在一个相互联系日益紧密的世界上,在美国政府内外工作的美国人和普通公民都能够为美国的国家安全做出贡献,因为只有他们——企业家、非政府组织人士、科学家、运动员、艺术家、军人和学生——才是最好的代表美国价值观和美国利益的大使。为了实现这一目标,联邦政府必须同私营经济部门、非政府组织、基金会和社区组织结成战略伙伴,并通过提升参与、协调、透明度和信息共享的机会为它们提供支持。^⑤也许正是因为这项工作的繁复,加上还要应对美国面临的众多挑战,奥巴马政府才需要一个有史以来最庞大的国家安全委员会。^⑥

正如大量事实证明的那样,在美国的各种民间组织中,真正与国家安全战略直接相关的主要还是那些国际性民间组织。这与它们的自身特点是分不开的:这些组织

① 特殊奥林匹克运动组织的宗旨是促进智力残障儿童和成年人的体育运动与康复,目前已经发展成为吸引160多国运动员参加的大型专业体育组织,定期举办夏季和冬季特奥会,是获得国际奥林匹克委员会承认并准许使用奥林匹克五环标志的少数国际性体育组织之一。该组织创建于1968年,总部设在华盛顿,官方网站是 <http://www.specialolympic.org/>。

② *The Cone Nonprofit Power Brand 100 - in Collaboration with Intangible Business*, Core 855 Boylston Street, Boston, MA 02116, 2009.

③ *A National Security Strategy for A New Century*, The White House, Washington, October 1998, Preface, p. iii.

④ *National Security Strategy*, the White House, Washington, May 2010, p. 7.

⑤ *National Security Strategy*, the White House, Washington, May 2010, pp. 5~12, 14~17.

⑥ 奥巴马政府的国家安全委员会工作人员超过200人,这个规模是尼克松政府、卡特政府和老布什(George H. W. Bush)政府时期的4倍,几乎是肯尼迪政府时期的10倍。See Zbigniew Brzezinski, "From Hope to Audacity." *Foreign Affairs*, January / February 2010, p. 17.

的事业使命、协作网络、技术手段、专业经验、工作语言、团队人员甚至领导班子都具有国际性。虽然每个国际性民间组织的具体事业和组织目标不一定与美国政府一致,有时甚至有所冲突(如许多组织谴责美国政府的反恐战略),但总体来说,这个组织群体的存在、壮大和良好运行,非常有助于美国国家安全战略的贯彻实施。

国际性民间组织与美国情报部门的关系一直是个不断引发争议的敏感话题,这种关系也给某些组织的海外行动带来麻烦甚至危险。抛开冷战时期的许多幕后故事不谈,在后冷战时期,1994年至1996年发生的中非大湖地区危机是一个转折点,^①从此双方的关系日益密切,美国情报界人士对此并不讳言。^②在阿富汗和伊拉克战场,在救助2004年印度洋海啸灾民和2010年巴基斯坦洪水灾民的过程中,国际性民间组织以前所未有的规模配合了美国军方和情报部门的工作。中央情报局局长帕内塔(Leon E. Panetta)在一次演说时坦言,伊拉克战争的教训是只靠军队无法赢得战争,要赢得战争还必须满足当地人民的各种需求,而这些工作要依靠美国国务院和民间组织。如果想在阿富汗和巴基斯坦取胜,美国必须汲取这个教训。^③可以预计,今后美国的国际性民间组织与美国情报部门的合作不仅将持续下去,而且会进一步发展。这种合作伙伴关系是新世纪美国国家安全战略的题中应有之义,若情况不是这样反倒有悖常理。

本文提供了关于美国的国际性民间组织这个特殊民间组织群体的基本图景,从中可以得出如下6点结论:

1. 美国的国际性民间组织是美国非营利部门的一个重要分支。其中绝大多数是符合《国内税收法典》501(c)(3)条款的公益慈善类组织,此外还包括许多具有重大国际影响的私立基金会及其他类别的联邦免税组织。

2. 根据官方统计数字、数据库检索结果和相关研究成果估算,美国的国际性民间组织总数至少为1.4万家。这个数目虽未及全部联邦免税组织总数的1%,但国际性民间组织占据了美国最大公益慈善组织排行榜1/4以上的席位,且拥有约1/3的知名民间组织品牌,它们的机构综合能力和国际影响力令大批普通的“国内型”民间组织望尘莫及。

3. 不同国际性民间组织之间的最大区别在于它们的宗旨、主要资源投入方向和

① 大湖地区危机(Great Lakes crisis)指由发生在卢旺达的种族大屠杀引发的非洲大湖地区难民潮和其后的武装冲突。

② Ellen B. Laipson, "Can the USG and NGOs Do More? Information-Sharing in Conflict Zones," available at: <https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/>

③ Leon E. Panetta, "Director's Remarks at the Pacific Council on International Policy," May 18, 2009, available at: <https://www.cia.gov/news-information/speeches-testimony/directors-remarks-at-pacific-council.html>

主要“提供品”的不同。全部国际性民间组织可以粗略划分为4大组别,它们分别提供人道援助、发展援助、文化教育、经济贸易和专业性交流领域的服务;涉及人权、制度转型、国际理解、环境保护和宗教传播的“理念”;有关外交、国防、安全和世界事务的“主意”,以及用于资助各种国际性项目的资金。大多数国际性组织所提供的都是各种服务。

4. 国际性民间组织与各方面都保持着密切关系。与美国公众和国内各种机构的关系是这些组织得以生存、发展和成功举办各类事业的基础。从一定意义上说,国际性民间组织在其所关心议题上的主张和行动也是美国国内民意(或者部分民意)的表现。它们与国际组织特别是联合国系统的关系,反映了美国在国际公民社会中的超强地位。

5. 国际性民间组织群体的形成与美国的崛起几乎是同步的,它的发展与兴盛既是美国公众“向外看”和美国利益全球化的直接后果,也是迎接新挑战和维护美国全球霸权地位的需要。这个群体发展最快的时期是20世纪80年代中后期以来的约1/4世纪,人道精神、宗教信仰、对外联系和国家安全是它们发展的四大基本动因。

6. 国际性民间组织是美国开展公共外交最为理想的渠道,是美国国家形象的民间大使。同时,它们也是美国软实力日益重要的组成部分,构成了实现新世纪美国国家安全战略的基础要素。对于这个组织群体的特殊能量和潜力,奥巴马政府给予了特别重视,这也意味着美国的国际性民间组织今后将获得更有力的政府支持、更广阔的活动空间和更大的国际影响力。

徐彤武:中国社会科学院美国研究所研究员

“新贸易政策”对《美韩自由贸易协定》的影响

崔荣伟

[内容提要]美国与韩国2007年签署的自由贸易协定至今仍未交付美国国会表决,导致这一结局的关键原因是民主党人力图推行“新贸易政策”。民主党人在2006年国会中期选举中获胜,为推行其政策主张提供了契机。对《美韩自由贸易协定》而言,“新贸易政策”既包含着利益集团因素,又体现了民主党人更高的目标追求:即重新框定美韩经济关系,打造美国对外贸易政策新范式,为今后美国参加双边和多边贸易谈判树立新“典范”。

关键词:美国经济 美韩关系 《美韩自由贸易协定》“新贸易政策”

2007年6月,经过一年多的艰苦谈判,美国与韩国签署了自由贸易协定文件。这标志着美韩就缔结双边自由贸易协定长达15年的谈判终于取得了实质性的成果。

随着2009年4月22日韩国国会统一外交通商委员会的批准,《美韩自由贸易协定》在韩国完成了关键的国会审批程序,下一步获得国会通过只是个程序问题。这个协定在韩国之所以至今没能交付国会全体表决,最重要的原因其实来自外部,具体而言是美国国会的反应。而美方也早已意识到这是迄今为止美国签署的最重要的双边自由贸易协定。然而与这种认识形成强烈反差的却是,协定在美国至今还停留在模拟审议阶段,根本没有进入提交国会以启动立法进程的实质性阶段。为什么会产生这种结果?回顾自协定签署以来局势的发展,本文认为导致协定延迟至今的关键原因在于民主党人试图推行“新贸易政策”。

一 民主党人寻求推行的“新贸易政策”

20世纪90年代初美国共和、民主两党围绕《北美自由贸易协定》展开的争论,就

已蕴含着民主党人对“新贸易政策”的最初追求。当时国会内部民主党人在劳工、环境等问题上的顽固立场成为克林顿不得不克服的最为棘手的障碍。虽然最后通过签署附加协定的办法暂时解决了问题,但结果并不令人满意。1994年墨西哥金融危机的冲击更使美国社会弥漫着对协定的质疑情绪。期间,愈演愈烈的党派政治也瓦解了克林顿在贸易问题上与共和党的联盟。民主党内部的强大反对力量及与共和党联盟的瓦解使克林顿丧失了获得“快车道”贸易谈判授权的机会。1999年克林顿倡议并推动的西雅图会议无果而终,劳工团体、环境保护者成为这场斗争中的最大赢家。正是在这一年,民主党众议员桑德·莱文(Sander Levin)决心要把劳工、环境标准纳入美国的对外贸易政策之中。因此,民主党人对“新贸易政策”的追求发轫于围绕《北美自由贸易协定》的争论,而西雅图会议的失败则成为确立劳工、环境等标准的直接肇因。

2001年,桑德·莱文作为国会的唯一代表参加了多哈回合谈判部长级会议,对会议没能成立一个处理贸易与劳工关系问题的的工作小组表示失望。同年,由于共和党人在围绕贸易促进授权的争论过程中,凭借其在参众两院的多数优势,对民主党人谋求将劳工、环境标准与对外贸易促进授权挂钩的做法采取了极其强硬的姿态,查尔斯·兰格尔(Charles Rangel)甚至扬言这会危及在新一轮贸易促进授权下所缔结的自由贸易协定。结果在2005年国会批准《中美洲自由贸易协定》(The U. S. -Central America Free Trade Agreement,简称CAFTA)时,两党围绕劳工、环境等标准的激烈斗争迫使小布什政府不得不做出重大让步,但民主党人对此并不满足。

在2006年的国会中期选举中,民主党取得了全面胜利,民主党人就此开始利用优势地位谋求改变小布什政府的对外贸易政策。2007年1月,39位新民主党众议员在贝蒂·萨顿(Betty Sutton,俄亥俄州众议员)的带领下写信给兰格尔,要求为美国的贸易政策制定一套新范式。^①查尔斯·兰格尔本人也开始为推行“新贸易政策”积极谋求跨党派支持。经过与贸易代表苏珊·施瓦布(Susan Schwab)、共和党国会领导人吉米·麦克瑞(Jim McCrery)的艰苦谈判,并取得了众议院议长南希·佩洛西(Nancy Pelosi)和桑德·莱文的支持后,2007年5月,以佩洛西等为首的国会领导人发布了“美国的新贸易政策”(A New Trade Policy for America)。^②按照佩洛西的说法,“我们必须付出更多的努力以消除全球化的影响和众多工人家庭逐渐增加的经济不安全感,自由贸易必须是公正的贸易,因此,将基本的、国际公认的劳工与环境标准

① Betty Sutton et al, Letter to Charles Rangel, January 17, 2007, <http://sutton.house.gov/news/story.cfm?id=6>

② I. M. Destler, “American Trade Politics in 2007: Building Bipartisan Compromise,” in IIE, *Policy Brief*, May 2007, p. 2.

纳入我们的自由贸易协定一直是民主党人的优先选择。”^①

“新贸易政策”主要包含如下内容：^②

(一) 确保自由贸易协定提高生活水平,为美国产品开辟新市场。包括:(1)劳工:要求对象国在其国内法及实践中采取、坚持和强化基本的国际劳工标准,而不仅仅执行它们自己的法律;同样的要求适用于争端解决;(2)环境:要求对象国执行并强化普遍的多边环境协定以促进可持续发展和解决全球变暖问题;要求秘鲁采取并加强对砍伐红木的立法;(3)药物:发展中国家要在提高药物的取得权利和保护医药创新上重建公正的平衡;(4)政府采购:政府采购应该促进基本的工人权利和工人获得可接受的工作条件;(5)港口安全:对美国的进出港口采取保护性行动以促进美国的国家利益;(6)投资:确保贸易协定在美国不会赋予外国投资者比美国投资者更多的权利。

(二) 支持美国工人、农民和工商界,特别是备受打击的制造业。包括:(1)贯彻自由贸易协定,确保对方遵守规则以形成“双通道”贸易;(2)采取行动解决中国的大规模补贴和知识产权侵权问题,保护并增强美国的公正贸易法,敦促政府对日本操纵货币的行为立即采取行动。在国会两党一致基础上打开韩国对外封闭的汽车、工业品、农业和医药市场。支持世贸组织的重要行动和案例以打破国外的贸易壁垒;(3)成立美国贸易执行小组和公诉小组,分别处理与世贸组织相关的纠纷和记录相关的案例。

(三)为美国工人、农民和工商界打开主要市场以创造新机会,在国内外提高生活水平。充实国会的角色,使之成为多哈回合谈判在农业、制造业、服务业和争端解决,以及加强对不公正贸易的监管方面的一个全员伙伴。

(四)创设战略工人援助与培训计划(Strategic Workers Assistance and Training Initiative, 简称 SWAT),增进教育、培训、便携式医疗和养老金方面的福利。教育年轻一代,提升工人的工作技能,提供丰厚的健康、养老福利和收入支持;超越现有的贸易调整补贴体系(Trade Adjustment Assistance, 简称 TAA),为那些被贸易和技术伤害的公众提供富有意义的支持、培训和激励项目。

(五)通过扩大贸易项目和对外援助促进贫穷国家的发展,扩展美国的外交和加强美国的国家安全。提升与包括海地和“非洲增长机遇法案”对象国在内的国家就贸易扩大项目和倡议方面的合作。

简言之,“新贸易政策”主张加强国内市场的保护,增进以工人为主体的公众利

① <http://www.speaker.gov/newsroom/pressreleases?id=0173>

② <http://waysandmeans.house.gov/media/pdf/NewTradePolicy.pdf>

益,提高工人的福利水平,对外则要求美国将劳工、环境等条款纳入与相关国家的自由贸易谈判议程,影响相关国家的国内政策,以消除他国的所谓“贸易歧视”行为。

“新贸易政策”的一个主要目标是迫使别国取消针对美国进口产品的非关税壁垒。如果说在 20 世纪 80 年代,里根政府为解决此问题而运用 301 条款的做法带有防守性质的话,那么“新贸易政策”应对非关税壁垒条款的主张则带有明显的进攻性。因为它主张美国不应满足于被动式的防守,而应该以贸易制裁相威胁,强迫其他国家自己解决非关税壁垒问题。因此,“新贸易政策”既继承了原有贸易保护主义的某些内容,又体现了某些“创新”。“新贸易政策”的“新”还体现在,它将 20 世纪 90 年代以来贸易保护主义者所力主的劳工、环境等标准纳入贸易谈判议程,并提出了具体的指标性要求。例如,在劳工问题上,要求他国严格执行国际劳工组织的五个核心标准,^①并建立一套有效的监督机制。在环境问题上,则要求他国必须依据 7 项多边环境协定^②做出全面的强制性承诺。从其政策重心来看,“新贸易政策”强调消除海外“贸易壁垒”,扩展美国产品的海外市场,在此过程中劳工、环境等标准应该成为贸易协定本身不可或缺的一部分,不容他国置喙。劳工、环境、知识产权和非关税壁垒等问题因此成为“新贸易政策”的核心概念。

“新贸易政策”宣称,实施劳工、环境等条款将会促进贫穷国家的经济发展,改善工人的工作条件,在国内外提高生活水平。这种冠冕堂皇的说辞与其说是为了保障别国人权,促进别国的经济增长,倒不如说是美国用以施压的工具。最明显的例子体现在对国际劳工组织 5 个核心标准的强调上。美国目前仅通过了其中两个标准,^③却坚持将这 5 个标准纳入与其他国家的贸易谈判议程,这很大程度上是想削弱其他国家在有关生产领域对美国形成的相对优势,贾格迪什·巴格瓦蒂(Jagdish Bhagwati)将这种做法称为“出口保护主义”(export protectionism)。^④由于这 5 个核心标准与本国的法律规定存在冲突,有人担心这样做会侵蚀美国的国家主权。兰格尔对

① 这 5 个核心标准是自由结社权、集体谈判权、取消各种形式的强迫和强制劳动、禁止使用童工、取消就业和职业歧视。

② 7 项多边环境协定是指:《濒危物种贸易公约》(The Convention on International Trade in Endangered Species)、《蒙特利尔破坏臭氧层物质管制议定书》(The Montreal Protocol on Ozone Depleting Substances)、《防止倾倒废物及霸权物质污染海洋公约》(The Convention on Marine Pollution)、《美洲热带金枪鱼公约》(The Inter-American Tropical Tuna Convention)、《国际重要湿地特别是水禽栖息地公约》(简称《拉姆萨尔公约》)(The Ramsar Convention on the Wetlands)、《国际捕鲸管制公约》(The International Convention for the Regulation of Whaling)、《南极海洋生物资源保护公约》(The Convention on Conservation of Antarctic Marine Living Resources)。

③ 到目前为止,美国仅通过了国际劳工组织 5 个核心劳动标准中的两个,分别是禁止使用童工和取消各种形式的强迫和强制劳动。

④ Jagdish Bhagwati, “Enforceable Labor Standards-What’s Wrong with the Idea?” in Cordell Hull Institute, *Trade Policy Analyses*, Vol. 3, No. 5, (December, 2001), p. 2.

此明确表示,美国可以确定它将不会受到外国对其劳工法的攻击,在这件事上,任何其他国家都代替不了美国国会。^①因此,美国积极推进“新贸易政策”的真实目的包含着更多强加于人的利己考虑。

另一方面,通过对比美国与不同国家缔结的自由贸易协定,可以发现,民主党人在实施“新贸易政策”时,表现出很强的策略灵活性,这使得其政策关注点处在不断的变化之中。例如,在对秘鲁、巴拿马两国的协定中,民主党人重点强调劳工和环境标准,对哥伦比亚的协定则关注其国内暴力活动并将之与国会是否支持自由贸易协定挂钩,而对韩国则关注“双通道”贸易政策,着力消除韩国的非关税壁垒。这表明民主党人开始有意识地将各种议题整合到“新贸易政策”之中,借此扩大国会在对外贸易政策中的影响力。这种基于谈判对象不同而区别对待的手法在今后美国对外双边贸易谈判过程中还会不断重现,并成为实施“新贸易政策”的重要手段。

2006年,共和党在国会中期选举中的全面败北使得支撑小布什政府对外贸易政策的政治基础发生了崩溃。民主党人在国会参众两院全面崛起。

在众议院,查尔斯·兰格尔担任对贸易问题起关键性作用的筹款委员会主席,桑德·莱文则担任筹款委员会贸易小组委员会主席,南希·佩洛西出任议长;在参议院,马克斯·鲍卡斯(Max Baucus)担任对贸易法案起决定性作用的财政委员会主席,约瑟夫·拜登(Joseph Biden)出任议长,临时议长由对贸易问题持极端保守态度的罗伯特·伯德(Robert Byrd)担任,多数党领导人则是对贸易问题持同样保守态度的哈里·里德(Harry Reid)。保守民主党人把持了国会内部对于对外贸易问题具有重要影响的主要职位,操控了贸易决策的基本环节。

在谋求“新贸易政策”的过程中,2007年出任筹款委员会贸易小组委员会主席的桑德·莱文在贸易问题上立场尤其坚定。这不仅因为他担当着关键的贸易小组委员会主席一职,还因为他是国会中为数不多的贸易问题专家之一。通过对贸易代表和行政部门的频频出击,他已成为民主党人在对外贸易问题上的领军性人物。“新贸易政策”的设想在很大程度上与莱文的主张相一致。在莱文看来,推行“新贸易政策”是对过去十几年来共和党人对外贸易政策的一次根本纠正。^②打着“不谋求特殊利益,而是为美国根本利益考虑”的旗号,在刚担任小组委员会主席之后,莱文就马上发表谈话,敦促小布什政府改变“单通道”(one-way)贸易政策。在美韩进行自由贸易谈判的过程中,他与兰格尔联合13位议员写信给小布什,要求打开韩国汽车市场并采取

① <http://www.pjie.com/publications/papers/paper.cfm?ResearchID=734>

② http://www.house.gov/apps/list/hearing/mil2_levin/morenews/ar030607.shtml

“新贸易政策”。^①2007年3月20日在筹款委员会举行的听证会上,莱文直接向当时负责与国会沟通的副贸易代表卡兰·巴蒂亚(Karan Bhatia)表达了对小布什政府没能在汽车问题上实行新政策的不满。^②在美韩于6月30日签署了自由贸易协定之后,面对其政策意愿没能得到反映的现实,莱文多次称,认为由于没能消除韩国市场的“铁幕”,达成的协定仍然是个损害美国经济和工人的“单通道”式安排,因此他个人将继续持反对立场,行政部门别指望国会批准这一协定,除非重开谈判。^③在向贸易代表和总统施压的议员中,莱文立场之坚定、措辞之强硬使之成为美国贸易代表最难对付的人物。

另一位推进“新贸易政策”的代表性人物是众议院议长南希·佩洛西。在戴斯勒(I. M. Destler)教授对民主党领导人和筹款委员会议员的贸易立场所进行的评估中,除几个极端保守分子如比尔·帕斯克瑞尔(Bill Pascrell)、皮特·斯塔克(Pete Stark)、沃尔特·乔尼斯(Walter Jones)、约翰·拉森(John Larson)外,佩洛西和莱文的得分相同,其保守程度仅次于兰格尔。^④作为众议院议长,佩洛西对兰格尔推动“新贸易政策”的努力提供了关键性的支持——她本人亲自宣布了这一政策。此外,在美国进行自由贸易协定谈判过程中,她多次对行政部门施压,要求推进“自由”、“公平”贸易。例如,在2007年2月,佩洛西与斯滕尼·霍耶(Steny Hoyer,众议院民主党多数领导人)、兰格尔、莱文一起联合其他11名筹款委员会的民主党议员给小布什写信,要求将美国贸易政策转向“新方向”。^⑤在政府签订了一系列没能体现其意愿的自由贸易协定之后,她又声言当前国会不会将行政部门对贸易的优先考虑列入议事议程。^⑥另一方面,佩洛西加强了对国会内部本党议员的影响和控制。例如针对中美洲自由贸易协定的表决结果,佩洛西扬言要惩罚那些打破政党界线,与共和党站

① Charles Rangel, Sander Levin et al, Letter to President Bush, March 1, 2007, <http://waysandmeans.house.gov/media/pdf/110/03-02-07Bush.pdf>

② Committee on Ways and Means, Hearing on the U. S. -Korea Free Trade Agreement Negotiations, March 20, 2007, <http://waysandmeans.house.gov/Hearings/transcript.aspx?NewsID=10265>

③ http://www.house.gov/apps/list/press/mi12_levin/PR092007.shtml

④ 参见 I. M. Destler, “American Trade Politics in 2007: Building Bipartisan Compromise,” in IIE, *Policy Brief*, May 2007, p. 2. 之所以没有以兰格尔为研究对象,是因为兰格尔的得分主要受到1993、1994年两次表决的影响,而他后来的多次表决意见实际上和佩洛西相同。另外,由于已经分析过莱文的立场,而兰格尔的立场受莱文的影响很大,相比之下,佩洛西作为议长更具代表性。

⑤ Nancy Pelosi et al, “Congressional Leaders Urge Bush to Act As 2006 Annual Trade Deficit Breaks All Time Record,” Press Release, February 13, 2007, http://www.house.gov/apps/list/press/mi12_levin/pr021307.shtml

⑥ <http://www.speaker.gov/newsroom/pressreleases?id=0235>

在一边的民主党议员。^①

综上所述,当前协定之所以迟迟没能交付国会表决,最大的原因不在总统而在美国国会。^② 民主党人已经不再满足于将劳工、环境等条款象征性地纳入自由贸易协定之中,他们要求具有切实强制力的制度性保障。美韩签署协定以来,来自国会的阻力不减反增,这也成为小布什和奥巴马政府推动协定获得国会通过的最大障碍。

二 “新贸易政策”与《美韩自由贸易协定》

“分立政府”(divided government)^③局面的出现使得本已结束谈判、只待国会批准的四个自由贸易协定——美秘(秘鲁)、美哥(哥伦比亚)、美韩(韩国)、美巴(巴拿马)面临的不确定性大大增加。虽然韩国政府采取了诸多单方面施压的做法,^④但一度被寄予厚望的《美韩自由贸易协定》却成了最难获得美国国会通过的协定。

(一)“新贸易政策”背后的利益集团

《美韩自由贸易协定》签署后产生的问题主要集中在牛肉和汽车两个方面。在马克斯·鲍卡斯和共和党人查尔斯·格拉斯利(Charles Grassley)等牛肉主产州议员一再施压,同时韩国政府急于推动协定获得美方批准的情况下,两国围绕牛肉问题进行了艰苦的谈判。到2008年6月,双方经过相互妥协基本解决了这个问题。而汽车问题则因为双方歧见太大,成为争议的核心。

莱文等人认为,美国对韩汽车问题谈判应该采取一种新方式。这种新方式由两部分构成:第一部分与逐步废除美国对乘用车征收2.5%的关税有关,要利用这一点对韩国产生正面激励以打开韩国汽车市场;第二部分与韩国当前的非贸易壁垒有关,要创设一个适用于所有行业的机制以使美国能够采取行动反对将来可能出现的非关税壁垒。^⑤这两点显然已超出了行政部门所能接受的范围。以第一点为例,按照莱文等人的主张,首先要设定一个基数——例如1万辆车。如果美国对韩出口汽车数量

① Daniel P. Erikson and Eric Jacobstein, “Free Trade Isn’t Free of Partisan Politics,” *Los Angeles Times*, September 26, 2005, <http://articles.latimes.com/2005/sep/26/opinion/oe-erikson26?pg=2>.

② Michal Petrik, “KORUS Free Trade Agreement: A Lost Year,” SAIS, *Year Book 2008*, p. 44. 另一个颇能说明问题的事实是奥巴马本人的立场发生了180度的大转变:从上台前批判、反对《美韩自由贸易协定》到上台后开始推动协定获得国会通过。参见默尔·戴维·凯勒哈尔(Merle David Kellerhals Jr.):《美国将推进贸易自由化》,《美国参考》,美国国务院国际信息局,2009年4月23日, <http://www.america.gov/st/econ-chinese/2009/April/20090424112911dmslahrellek0.1373102.html>

③ 指国会与行政部门分别为不同的政党所控制。

④ 包括韩国国会在批准协定上先走一步、不断发表拒绝再次谈判的讲话以及展开各种对美游说活动等。

⑤ Charles Rangel, Sander Levin et al, Letter to President Bush, March 1, 2007, <http://waysandmeans.house.gov/media/pdf/110/03-02-07Bush.pdf>

达到了这个基数,那么韩国将因此得到向美国多出口一定比例数目汽车的奖励,例如1000辆。这就是所谓“正面激励”。美国要把这一点与是否废除对从韩国进口的乘用车征收2.5%的关税相挂钩。下表是近年来美国对韩汽车贸易数量的具体统计:

2004~2008年美国对韩汽车贸易数量统计表(单位:万辆)

年份	2004	2005	2006	2007	2008
进口	86.0088	73.0527	69.5134	67.4710	61.5853
出口	0.2412	0.4577	0.5732	1.2510	1.3654

注:这里的汽车是指乘用车和轻型卡车。

资料来源:Office of Aerospace and Automotive Industries, International Trade Administration, US Dept. of Commerce (OAAI, Commerce Dept.), *U. S. Motor Vehicle Industry Domestic and International Trade Quick-Fact*, available at: http://trade.gov/wcm/groups/internet/@trade/@mas/@man/@aai/documents/web_content/auto_stats_mv_qfacts.pdf.

很明显,美韩在汽车贸易领域处于绝对的不对称地位。按照莱文等人的主张,美韩之间的汽车贸易量应该保持大体平衡,这意味着美国对韩汽车贸易的进口量与出口量相当,但这几乎是不可能的。据有关专家测算,即便美国在韩国汽车市场占有的份额与韩国在美国汽车市场上占有的份额相同,美国对韩国出口的汽车也不过5万辆左右。而如果美国占有韩国汽车市场份额的20%,对韩出口汽车也只能达到20万辆。出现此种情况的根本原因在于美韩两国市场容量的不对称。^①因此莱文的主张不仅本国谈判代表很难采纳,韩方更不可能接受。

在产业地理基础上所形成的选区利益是观察美国国会议员投票行为的路线图。^②造成莱文等民主党人持如此极端主张的原因是其背后的利益集团。在汽车问题上向行政部门频频发难的议员绝大多数来自密歇根州。^③作为美国传统制造业基地的密歇根州,汽车业是其支柱产业。以三大汽车公司为主的汽车业既贡献了大部分的州财政收入,又提供了大量的就业机会。但自1980年代以来,全球化步伐的加快和美国经济逐渐转向以信息产业为主,以汽车业为主导的传统制造业开始面临产业转型和国外激烈竞争的双重挑战。管理不善、技术开发滞后及高福利等原因导致美国对汽车业的改造举步维艰,2008年爆发的金融危机更是雪上加霜,将整个行业拖入了严冬。以汽车业为代表的利益集团开始通过国会听证、游说及请愿等方式频

① Troy Stangarone, "Moving the KORUS FTA Forward in a Time of Economic Uncertainty," *The KEI Exchange*, January 1, 2009.

② 孙哲、李巍,《国会政治与美国对华经贸决策》,上海·上海人民出版社,2008年版,第111页。

③ 在2007年3月1日给布什写信要求实行“新贸易政策”的15名两党议员中,来自密歇根州的就占了10位。2009年11月份奥巴马访韩前夕,来自密歇根州的12位两党议员给美国贸易代表柯克写信要求韩国开放汽车市场。这与众议院88位两党议员联合写信给奥巴马,支持其推动《美韩自由贸易协定》的情形形成鲜明对比。

频对议员和行政部门施压,对内要求得到政府的扶持和帮助,对外要求采取强硬措施打开外国市场。他们提醒议员吸取教训,坚决不能再让韩国获得第三次机会。^①同时,企业面对恶化的经济形势大量裁员,造成严重的失业问题。以美国汽车工会(United Auto Workers,简称UAW)为代表的工会团体在这场危机中面临巨大压力,不得不对三大公司做出单方面让步,以共渡时艰。他们开始对国会议员施压,强调已签署的《美韩自由贸易协定》只会导致更多的对美汽车出口,从而加剧美国汽车业的危机。他们认为韩国政府并不遵守贸易协定规则,仍然会运用大量的非关税壁垒手段阻止进口美国汽车。因此,美国在汽车贸易上应该改变对韩国的“单通道”做法。^②这样,密歇根州的两党议员们实际上处于企业和工会的双重压力之下。他们开始超越党派之争,联合向行政部门施压,希望打开高度封闭的韩国市场来拯救处于困境中的美国汽车业,同时增加就业机会以缓解失业压力,当然这也包含着为将来自己能够连任打基础的考虑。在这里我们又一次看到了国会议员容易“被本选区受损的小利益集团俘获”的特点。^③

因此,国会议员对行政部门强力施压,要求以“新的方式”与韩国进行谈判,不达到目的决不让步,反而变得更加强硬,这种表面上显得并不十分理性的行为,实际上正是理性权衡的结果,原因就在于保守民主党人背后的选区利益和对此具有决定性影响的利益集团。

(二)“新贸易政策”与《美韩自由贸易协定》

就《美韩自由贸易协定》而言,通过抓住汽车问题大做文章,将民主党人的主张上升到“新贸易政策”的高度还含有另一层意思,那就是彻底清算过去十几年来美国实行的自由贸易政策,特别是那些反映共和党人主张的贸易政策。^④这说明,“新贸易政策”并不仅局限于简单的经济利益的满足,对民主党人而言,它还意味着更长远的战略考虑。

① 美韩间的汽车问题在20世纪90年代就已经存在,当时美国以动用超级301条款相威胁,迫使韩国在1995年、1998年签订了两份旨在减少对进口的美国汽车采取歧视性政策的《谅解备忘录》。后来美国自认没有达到目的。利益集团的主张参见Statement of Automotive Trade Policy Council, Submissions for the Record, *Hearing on the U. S. -Korea Free Trade Agreement Negotiations*, March 20, 2007, <http://waysandmeans.house.gov/Hearings/transcript.aspx?NewsID=10265>

② Ron Gettelfinger, Statement on the Subject of the Imbalance in U. S. -Korea Automobile Trade, before the Subcommittee on Interstate Commerce, Trade and Tourism, Committee on Commerce, Science and Transportation, United States Senate, September 24, 2008.

③ Judith Goldstein, “International Institutions and Domestic Politics: GATT, WTO, and the Liberalization of International Trade,” in Anne O. Krueger ed., *The WTO as An International Organization* (Chicago: The University of Chicago Press), p. 141. 转引自孙哲、李巍:《美国贸易代表办公室与美国国际贸易政策》,载《美国研究》,2007年第1期,第5页。

④ 按照民主党人的说法,他们一直反对的是小布什政府推行自由贸易的具体政策,而不是自由贸易本身。

首先,民主党人的对外贸易政策主张虽然含有利益集团因素,但也部分地反映了当今美国社会的主流民意。美国在1990年代经济转型成功的同时,也付出了社会两极分化的巨大代价。^①旨在对失业工人提供帮助的《贸易调整补贴计划》并没有发挥出其应有的功能。^②来自国外日益激烈的经济竞争催动了国内的贸易保护主义情绪,增强了民众的贸易保护主义倾向。与1990年代近10年的经济繁荣相伴随的是贸易保护主义在美国的抬头,西雅图会议的失败验证了贸易保护主义者联合起来的威力。进入21世纪以后,为摆脱20世纪90年代末期高科技网络股票市场泡沫破灭带来的不利影响,小布什政府对外积极推动自由贸易谈判,并将之与反恐战略相联系。然而此种做法并没有取得一箭双雕的效果。“反恐优先”的考虑极大地影响了美国的对外贸易政策,无论从谈判对象国家的选择标准,还是具体的贸易谈判实践来看,政治考虑往往成为其中的主导逻辑。难以在经济与安全两者之间取得平衡的后果是,自由贸易协定的签署被作为外国在反恐问题上配合美国的奖赏,成为反恐战略的陪衬。^③

小布什政府在第一任期内主要依靠打党派政治牌的方式推行共和党人的贸易政策。政府推行自由贸易政策的方式在民主党人眼里看来重形式而轻内容,尤其令他们不满的是,小布什政府推行的自由贸易谈判并没有为美国带来切实的经济利益。这种做法使得民主党人丧失了对行政部门的信任。^④虽然国会在1997年围绕“快车道”授权的斗争中重新接管了美国对外贸易的决策权,^⑤但兰格尔认为,以前那些要求行政部门更多咨询国会的法案没能确保克林顿、小布什等人做到这一点。^⑥通过力推“新贸易政策”,将劳工、环境等标准引入对外贸易谈判,迫使以总统为首的行政部门更多地听取来自国会山的意见,这样做无疑会进一步强化国会在对外经贸决策中对于行政部门的相对优势。与此同时,鉴于两党自冷战结束以后在对外贸易政策

① <http://www.nytimes.com/2002/10/20/magazine/20INEQUALITY.html?pagewanted=all&position=top>

② [美]C.弗雷德·伯格斯坦,《美国与世界经济:未来十年美国的对外经济政策》(朱民等译),北京·经济科学出版社,2005年版,第313~314页。

③ 例如《美澳自由贸易协定》签署的一个重要原因是由于澳大利亚支持并参加了美国发动的伊拉克战争。与之形成对比的是,美国拒绝了与之同样有着重要经济关系的新西兰所提出的进行双边自由贸易谈判的请求,因为新西兰政府对美国发动的伊拉克战争持批评态度。See Andrew L. Stoler, "Australia-US Free Trade: Benefits and Costs of an Agreement," in Jeffrey J. Schott ed., *Free Trade Agreements: US Strategies and Priorities* (Washington DC: Institute for International Economics, 2004), p. 96.

④ I. M. Destler, "American Trade Politics in 2007: Building Bipartisan Compromise", in IIE, *Policy Brief*, May 2007, p. 8.

⑤ 张建新,《权力与经济增长:美国贸易政策的国际政治经济学》,上海·上海人民出版社,2006年版,第289页。

⑥ Charles Rangel, "The Wrong Approach to Trade," *Financial Times*, November 14, 2001.

主张上的分歧越来越大,民主党亦可借此掣制共和党,增强自身的影响力,从而在愈演愈烈的两党政治斗争中得分。

美韩两国签署了自由贸易协定之后,民主党人批评小布什政府在汽车问题上仓促行事却没能取得实质性突破。通过紧紧抓住汽车贸易是美国对韩贸易逆差的主要来源这一事实,他们希望以《美韩自由贸易协定》为突破口,坚持以“公平贸易”、对等开放市场、劳工、环境等标准来增加在韩国的市场份额。这样,民主党人就可以在对共和党主导的对外贸易政策做出实质性修正的基础上,最终将美国的对外贸易政策转到“正确的方向”。简言之,“新贸易政策”的推行和实施,可以间接促进民主党的政治利益。

其次,比起美国签署的霸权双边自由贸易协定,《美韩自由贸易协定》的特殊意义体现在:

1. 它是美国第一次与一个公认的亚洲经济强国签订的双边自由贸易协定,而两国之间原本就存在着激烈的贸易争端。

对美国市场的高度依赖是韩国经济迅速增长的一个主要原因。^①大规模的对美出口贸易顺差成为助推韩国经济的强大力量。美国所以能够容忍这一点,不仅因为韩国在实施冷战遏制战略中的重要地缘政治价值,更是由于美国国内经济本身能够接受这种贸易上的不平衡。但20世纪80年代里根政府上台之后,随着“公平贸易”的推行,美韩之间的经贸摩擦也逐渐增多,双方围绕农产品、汽车、银行等问题的争议不断,针对贸易赤字问题的争斗甚至到了动用超级301条款的地步。经济上的龃龉不断,加上双方在如何看待朝核问题上日益明显的分歧,使得美韩联盟关系跌到了50多年来的低谷,有人认为这将导致出现美国“失去韩国”的危险。^②

美国与韩国签署双边自由贸易协定,除了可以对20多年来纷争不断的美韩双边经济关系做一个总结,将韩国纳入机制化的解决轨道,以此重新框定美韩经济关系,缓解经济关系对联盟关系的消极影响外,还可以借此搭建一个双方合作的新平台,使之成为进一步升级联盟关系的强力依托。^③这样一来,美国就可以通过贸易协定的“黏性力量”达到修补和提升联盟的目的。

因此,“新贸易政策”的实施必然要面对《美韩自由贸易协定》中蕴含的一个不容

① 从1952年到1981年,美国平均每年吸收了韩国总出口量的35.7%,其中有几年甚至达到了48.5%。韩国国民生产总值的10%是依靠向美国出口获得的。See R. R. Krishnan, “South Korean Export Oriented Regime: Context and Characteristics,” *Social Scientist*, Vol. 13, No. 7/8, 1985, p. 101.

② Marcus Noland, “How Bush Risks Losing Korea,” *Financial Times*, January 22, 2004.

③ 例如李明博就主张要将签订《美韩自由贸易协定》视为升级联盟的好机会。See Lee Myung-bak, “Korea-US Alliance: Time to Take It to the Next Level,” Presentation at the Brookings Institution, March 14, 2006, p. 5.

易把握平衡的双重诉求:既要解决久拖不决的经济问题,又要谋求提升联盟关系。这与美国迄今为止已签署的其他双边自由贸易协定相比有重大差别。^①

2. 在民主党人“新贸易政策”主张中,围绕劳工、环境条款的争议并不特别突出,因汽车问题产生的“非关税壁垒问题”却十分明显。

如前所述,民主党人期望通过向行政部门施压迫使其采取“新方式”进行自由贸易谈判,从而打开对外高度封闭的韩国汽车市场,解决美国汽车出口问题并为其所在的选区带来丰厚的经济利益和政治回报。更重要的是,出于美国多年来与韩国就汽车问题进行交涉的经验,民主党人试图借汽车问题确立一个所谓“快反向条款”(snap-back clause)的新机制。简单来讲,就是成立由美国贸易代表和韩国贸易部长或者由他们所指定的人员领导下的共同委员会,在这一共同委员会下面成立一个解决双边争端的特别小组,由这个特别小组负责处理和解决韩国汽车安全和生产标准等问题。如果小组发现存在违背与汽车问题相关的承诺或损害预期利益的现象,那么抱怨的一方可以暂停对乘用车的关税减让并评估在普遍最惠国待遇上的责任。^②这个新机制旨在使美国能够针对韩国将来可能设置的非关税壁垒采取切实有效的行动加以反制,从根本上解决韩国对外贸易的“不透明”问题,并最终锁定这种模式,使之成为美韩双边贸易的常态。正是在这个意义上,民主党人认为《美韩自由贸易协定》是对美国是否采取“新贸易政策”的关键测试,它同时也考验了美国人维护本国国内产业利益的决心。^③

3. “新贸易政策”如果能够在美韩双边贸易中得以实现的话,民主党人将会取得两项成果:解决了美韩双边贸易中的汽车问题;确立了应对非关税壁垒的新机制,并可将其作为先例应用于其他与美国之间存在同样问题的国家,这是美国从美秘、美巴两个协定中所不能得到的。

这有助于理解为什么民主党人“新贸易政策”的重点会依据不同的国家而发生变化。因此,解决韩国的汽车问题还只是一个由头,民主党人紧抓这个问题不放的一个长远考虑就是将新机制嵌入美国的对外贸易政策,为美国将来可能进行的其他双边、

① 如前所述,推进反恐战略在小布什实施自由贸易协定政策的过程中占据了主导地位。就实际经济收益而言,美国签署的大多数自由贸易协定所取得的成果实在乏善可陈。相反,出于对外交、国内政治的种种考虑,美国政府有时不得不做出经济上的妥协来换取其他国家的政治支持,或者做出巨大的让步来迎合国会。经济学家对自由贸易协定可能带来的收益往往重在进行纯经济学分析,而有意无意地弱化或忽略了政治因素的作用。

② Cited from William H. Cooper et al, “The Proposed U. S. -South Korea Free Trade Agreement (KORUS FTA): Provisions and Implications,” *CRS Report for Congress*, June 17, 2009, p. 17.

③ Levin Details Problems with Korea FTA at Hearing of the International Trade Commission, June 20, 2007, http://www.house.gov/apps/list/press/mi12_levin/PR062007.shtml

多边自由贸易谈判树立一个新范式。这颇有向将来与美国进行自由贸易谈判的其他国家示警的意味,特别是考虑到同样与美国存在汽车问题的日本近期正在谋求与美国进行双边自由贸易谈判,这个新范式的指向性不言而喻。在多边意义上,民主党人认为,未能有效解决韩国非关税壁垒问题的影响将超过《美韩自由贸易协定》本身,在多哈回合谈判中它将强化回避非关税壁垒的行为。^①显然他们不想在此问题上轻易做出妥协。

总之,“新贸易政策”反映了美国汽车业集团的利益,但又蕴含着更高的目标追求:通过这一政策谋求民主党本党的政治利益,对外重新框定美韩双边经济关系,推动美国对外贸易政策的新转向,并为美国今后实施的双边、多边贸易谈判确立一个新范式。

综上所述,民主党人推行“新贸易政策”的契机始于2006年民主党在国会中期选举中的全面胜利,佩洛西、兰格尔和莱文作为推行“新贸易政策”的三驾马车,在这一过程中发挥着关键作用。“新贸易政策”体现了汽车业集团的利益,但又包含着民主党人更高的目标追求:重新框定美韩经济关系,打造美国对外贸易政策新范式,为美国今后参加的双边和多边谈判树立新“典范”。正是在保守的国会民主党领导人坚持推行“新贸易政策”的压力下,美韩两国政府被迫就《美韩自由贸易协定》进行后续谈判,直到2010年12月3日双方才就汽车问题达成了一致。

对于“新贸易政策”能否真正得以实现,连莱文本人也不是非常乐观,“我们正在创设民主党人的贸易政策,但却不能保证成功。”^②尽管在2010年的国会中期选举中丧失了众议院中的多数优势,但保守的民主党人对“新贸易政策”的立场仍显得非常坚定。这对试图在2011年成功推动《美韩自由贸易协定》获得美国国会通过的奥巴马政府而言,是一个挑战。

崔荣伟:复旦大学国际关系与公共事务学院博士生

① Committee on Ways and Means, Hearing on the U. S. -Korea Free Trade Agreement Negotiations, March 20, 2007, <http://waysandmeans.house.gov/Hearings/transcript.aspx?NewsID=10265>

② Robin Toner, “For Democrats, New Challenge in Age-Old Rift,” *New York Times*, May 8, 2007.

权力运用与美国霸权地位的维持

——兼论奥巴马政府外交政策的转变

刘会军

[内容提要]为了维护美国的霸权地位,美国学者提出了各种大战略。这些大战略的实质是寻求用适当的方式运用美国的权力,以维持美国的霸权地位。奥巴马政府上台后,调整了美国外交战略。以伊斯兰世界为例,奥巴马政府寻求以更为适当的方式解决巴以问题;接受离岸平衡战略,从伊拉克撤军;采取选择性干预战略,应对恐怖主义和阿富汗问题。2010年5月美国发布的《国家安全战略报告》表明,奥巴马政府谋求的是以限制运用美国的权力来维护美国的霸权地位。

关键词:美国外交 奥巴马政府 权力运用

美国是世界上最强大的国家。如何运用其独一无二的权力优势维持其霸权地位,是美国战略家们所思考的问题。从政策层面看,美国是依靠其实力地位推行权力不受约束的战略,还是寻求某种权力受到限制的战略?虽然目前尚难下定论,但是变革正在发生。奥巴马政府上台以来的外交政策表明,美国正在走向权力约束的道路,美国权力运用的性质正在改变。

关于维持美国霸权地位的争论,实质上涉及的是权力运用的最佳方式的问题。^①本文在对美国学界的权力运用理论进行梳理的基础上,以奥巴马政府对伊斯兰世界的政策为例,探讨奥巴马外交政策的转变。

^① 这是美国政治学者、哈佛大学肯尼迪学院教授斯蒂芬·沃尔特(Stephen M. Walt)的观点,作者认同这种看法,参阅“Preface,” in Stephen M. Walt, *Taming American Power: the Global Response to U. S. Primacy* (New York: Norton, 2005), p. 11.

一 权力运用的方式

(一) 权力的定义

权力的定义有很多,也存在很大争议。约翰·米尔斯海默(John J. Mearsheimer)认为权力可用不同的方式加以定义,到底哪个定义正确,取决于其能在多大程度上解释国际政治。^①一般来讲,权力有两种含义:一是“权力不过是国家所能获得的特殊资产或者物质来源”^②;二是从国家间的互动结果来定义权力,也就是指一国对其他国家的控制和影响,或者一国迫使另一国去做某事。罗伯特·达尔(Robert Dahl)对权力的定义最为著名。他认为,“A对B的权力达到A迫使B做某事的程度,而反过来B却不能这样做,这就叫做权力。”^③

达尔对权力的定义使权力研究摆脱了以往的模糊性,给予了“权力”以清晰的概念,但是这个定义并没有解决权力运用方式的问题。拥有权力的效果并不等于运用权力所获得的效果。可以这样推论,若A国对B国使用权力使得A国能够占领B国,但由于其权力运用方式的不当,使得A国的权力受到伤害。这说明拥有权力并不意味着拥有利益。不正当的权力运用带来的不是权力红利,而是权力地位的损害。传统关于权力越大,利益越大的观念,忽视了权力运用方式对权力效果的限制作用。权力运用方式限制了权力的收益。正当的权力运用方式,可以使权力的效益最大化,与此相反,错误地行使权力会造成权力的负收益。

(二) 权力运用的方式

这里需要区分两个概念,一个是强制实施权力,一个是限制运用权力。这里重点分析权力限制概念。

权力限制,也被称作“权力制约”,是指权力在程度上和广度上受到的限制。权力限制概念并不是一个新概念,政治学领域对权力制约(限制)的探讨很多。美国政治学教授约翰·伊肯伯里(G. John Ikenberry)和斯蒂芬·沃尔特(Stephen M. Walt)的观点较有代表性。伊肯伯里主要从制度角度探讨了权力限制的问题。他强调建立在同意基础上的规则和制度对主导国权力的限制,同时他认为,规则和制度的创立,确立了对权力行使的约束性、权威性限制。最终的结果是,权力持有者必须在一个制

① John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: Norton, 2003), p. 422.

② John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, p. 57.

③ Robert Dahl, "The Concept of Power," *Behavioral Science*, Vol. 2, No. 3 (July, 1957,), pp. 202~203; Karl W. Deutsch, *The Analysis of International Relations* (England Cliffs, NJ; Prentice-Hall 1988), chapter 3.

度化的政治进程中行使权力。^①沃尔特则从符合善和道德原则的角度,探讨了权力运用实施合法性限制的问题。^②

根据权力运用程度上的不同,可以将权力运用分为三个派别:“温和派”、“强硬派”和“中间派”(也可以称为“鸽派”、“鹰派”和“中间派”)。判断标准是从权力运用是基于获得他者的认可到基于强迫这个连续光谱。越靠近获得他者认可的基点,便越倾向于权力运用的“温和派”,越倾向于强迫基点,便越倾向于权力运用的“强硬派”。而处于中间结点的则是权力运用的“中间派”。

权力限制的另一个维度是其在广度上受到的限制。权力运用通常涉及从本土安全到世界事务等领域。如果一个国家仅关注本土安全,不谋求干预他国或者世界事务,可以将这种权力运用方式理解为严格受到限制的权力运用方式,这是一个极端。在权力运用的广度上,还存在着另一个极端,即谋求干预世界事务的权力运用。

因此,从广度上看,权力运用的一个端点是本土安全,从这个端点向上,权力运用的范围在广度上扩展——从本土安全到地区安全,直到广泛的全球事务。权力运用在广度上接近于维护本土防御时,权力受到了完全约束。当权力运用接近于干预全球事务时,权力在广度上便不受限制。

二 权力运用方式与美国大战略

大战略的实质在于如何运用权力实现一国的国家利益。美国大战略的实质是为了运用美国权力维护美国的霸权地位。了解了美国大战略蕴含的权力运用性质,可以使我们对美国使用何种方式维持其霸权地位有更清晰的认识,以加深我们对美国外交政策变化的理解。

沃尔特认为美国有三种维持其优势地位的战略:全球性霸权(global hegemony)、选择性干预(selective engagement)和离岸平衡(offshore balancing)。^③沃尔特倾向于限制更加严格的“离岸平衡”战略,他认为美国应投入更多的精力说服其他国家,让他们认同美国的政策是正当合法且普遍受益。^④伊肯伯里也讨论了三种大国际政治秩序模式:均势秩序(balance of power order)、霸权秩序(hegemonic order)和宪

① G. John Ikenberry, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars* (Princeton: Princeton University Press, 2001), pp. 52~56.

② Stephen M. Walt, *Taming American Power: the Global Response to U. S. Primacy*, pp. 144~179.

③ Stephen M. Walt, *Taming American power: the Global Response to U. S. Primacy*, pp. 218~223.

④ Stephen M. Walt, *Taming American Power: the Global Response to U. S. Primacy*, “Introduction,” p. 12.

政秩序(constitutional order)。^①他认为,这三种模式是国际政治秩序的理想模式。其中建立在国际制度基础上的宪政秩序战略将权力和制度结合起来,维护了世界政治秩序的稳定,更有利于维持美国的霸权地位。^②

《美国大战略》一书的作者罗伯特·阿特(Robert J. Art)提出八种可能的大战略:霸权(domination)、全球集体安全(global collective security)、地区集体安全(regional collective security)、合作安全(cooperation security)、遏制(containment)、孤立主义(isolationism)、离岸平衡(offshore-balancing),以及选择性干预(selective engagement)。^③阿特在对比了上述各种战略的优缺点之后,认为选择性干预战略是实现美国权力地位的最优战略。^④

综合上述美国学者提出的大战略理论,笔者认为,美国大战略主要有八种形式:霸权战略、全球集体安全战略、地区集体安全战略、遏制战略、孤立主义战略、离岸平衡战略、选择性干预战略,以及宪政秩序战略。

第一,霸权战略。主导国推行霸权战略的目标是依照其意志和利益操控世界。^⑤在权力运用的程度上,霸权国强迫他国服从其意志;在广度上对世界事务进行全面干预。因此,霸权战略是纯粹的权力“鹰派”。美国没有实施过完全意义上的霸权战略,但自1945年以来,类似的政策出现过四次:冷战爆发、即将结束、刚结束的时候,以及迈入21世纪的时候。美国风格的霸权战略不仅是“充当世界警察”,还是“美国在你脸上”(America in your face)。^⑥

① 伊肯伯里认为均势、霸权和宪政秩序是三种国际政治秩序理想模式,参见 G. John Ikenberry, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*, pp. 22~25。但在其早期的一篇讨论美国霸权的文章中,他将宪政秩序看作是霸权的一个新特征,参见 G. John Ikenberry, “Democracy, Institutions, and American Restraint,” in G. John Ikenberry ed., *America Unrivaled: the Future of the Balance of Power*, (New York: Cornell University Press, 2002), pp. 213~238。

② G. John Ikenberry, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*, pp. 270~273。

③ Robert J. Art, *A Grand Strategy for America* (New York: Cornell University Press, 2003), pp. 82~83。

④ Robert J. Art, *A Grand Strategy for America*, Introduction, pp. 1~11。

⑤ 沃尔特认为,在全球性霸权战略下,美国制定世界政治的议程表,依靠美国的强权来贯彻其意图;伊肯伯里区分了帝国和霸权战略,认为帝国比霸权的等级制和控制更为严格,同时他认为存在着善意的霸权;阿特没有区分帝国和霸权战略,也没有区分是否有仁慈的霸权,他认为霸权战略要求美国一旦发生威胁就进行干预,并认为霸权战略的目标是把世界改造成美国认为世界看起来应当像的样子。参阅 Stephen M. Walt, *Taming American Power: the Global Response to U. S. Primacy*, p. 219; G. John Ikenberry, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*, pp. 26~29; Robert J. Art, *A Grand Strategy for America*, pp. 82~85。

⑥ Robert J. Art, *A Grand Strategy for America*, p. 87。

第二,遏制战略。^①遏制战略的目标是对威胁到美国特定利益的国家进行威慑。在权力运用的程度上,遏制战略不需要得到他国的允许,对他国做出的反应是强迫其按照本国的意愿行事;在广度上则涉及威胁美国特定利益的特定国家。^②遏制战略在权力运用的广度上针对特定国家,在程度上依靠的是行使者对他国的强迫,是权力“鹰派”。典型的遏制战略是冷战期间美国对苏联的遏制,从1947年一直持续到1991年。

第三,选择性干预战略。选择性干预战略是多种战略的混合,是一个含糊的战略。选择性干预战略在权力运用的程度上强调多边协商,同时认为必要时美国将会单独行动。在权力运用的广度上,坚持有选择地对涉及美国重要利益的地区实施干预,但干预的范围难以界定。阿特认为选择性干预的性质最难界定。^③选择性干预是一个十足的权力“中间派”。

第四,孤立主义战略。^④孤立主义战略的目标是,美国的武力只用来保护生死攸关的利益。除非美国的生存受到威胁,否则美国不要卷入过多战争。在程度上,孤立主义谋求完全的行动自由,但是并没有假定强迫他国接受本国意愿;在广度上,只关注本土安全,权力运用受到最大限度的限制。在权力运用性质上,孤立主义是权力“中间派”。孤立主义战略最早出现在1796年美国总统华盛顿的《告别演说》(Farewell Address)中,他告诫美国“不要陷入错综复杂的结盟关系中”。孤立主义战略是美国外交政策中延续时间最长的大战略。除了几次短暂的例外,孤立主义战略从1789到1947年几乎垄断着美国的外交政策。^⑤

① 有关遏制战略的代表性著述,参见 John Lewis Gaddis, *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy* (New York: Oxford University Press, 1982); Seyom Brown, *The Faces of Power United States Foreign Policy from Truman to Clinton*, 2d ed. (New York: Columbia University Press, 1994).

② Robert J. Art, *A Grand Strategy for America*, pp. 111~120.

③ Robert J. Art, *A Grand Strategy for America*, pp. 121~123.

④ 有关孤立主义的有代表性著述,参见 Senator Robert A. Taft, *A Foreign Policy for Americans* (Garden City: Doubleday, 1952); Robert W. Tucker, *A New Isolationism: Threat or Promise?* (New York: University Books, 1972); Eugene Gholz, Daryl Press, and Harvey Sapolsky, “Come Home America: The Strategy of Restraint in the face of Temptation,” *International Security*, vol. 21, No. 4, Spring 1997, pp. 1~43.

⑤ Robert J. Art, *A Grand Strategy for America*, p. 172.

第五,离岸平衡战略。^①离岸平衡战略的目标是保持欧亚大陆不会出现对抗美国的霸权国,该战略的核心是要求美国遏制任何潜在的欧亚大陆霸权,并为此时刻做好准备。在权力运用的程度上,离岸平衡战略在很大程度上保持着美国的行动自由,同时保持谨慎和克制,不排除在多边制度框架中依赖地区盟友管理国际事务;在广度上则避免过多地干预地区事务,避免过度使用美国权力。离岸平衡是介于遏制战略和选择性干预之间的权力“中间派”。

第六,宪政秩序战略。宪政秩序战略是伊肯伯里提出的一项美国外交新战略,其目标是通过建立获得认可的制度结构,尽可能维护美国主导的世界秩序。^②在权力运用的程度上,宪政秩序强调与他国合作,尊重他国意愿;在广度上广泛参与国际事务。宪政秩序战略是权力合法化限制的典型,是典型的权力“鸽派”。伊肯伯里认为第二次世界大战之后,西方工业化民主国家之间形成的稳定的世界政治秩序是一种宪政秩序,而其推动力则来自于美国的宪政秩序大战略。^③

第七,全球集体安全战略。集体安全是建立在“人人为我,我为人人”基础上的安全战略,其目标是实现世界和平,实现所有国家的安全,是一种理想状态的安全战略。全球集体安全追求的是安全不可分割,一个国家不可能享受和平,除非所有国家都是安全的。^④集体安全在权力运用的程度上以合法性为基础,在权力运用的广度上涵盖世界一切安全事务,是纯粹的权力“鸽派”。全球集体安全战略得以成功实践的典型是第二次世界大战后建立的联合国,其不太成功的典型则是第一次世界大战后建立的国际联盟。

第八,地区集体安全战略。地区集体安全战略是全球集体安全战略的地区版。一个有效的地区集体安全体系建立在四个基础之上:和平不可分割、防务负担的公正分配、普遍的信任及足够的军事力量。^⑤区分地区集体安全与全球集体安全的标准不是和平不可分割而是二者的地缘范围,与全球集体安全一样,地区集体安全是权力

① 离岸平衡战略的代表性著述参见 Christopher Layne, "The Unipolar Illusion: Why New Great Powers Rise," *International Security*, Vol. 17, No. 4, Spring, 1993, pp. 5~51; Christopher Layne, "From Preponderance to Offshore Balancing: America's Future Grand Strategy," *International Security*, Vol. 22, No. 41, Spring 1997, pp. 1~39; John J. Mearsheimer, "The Future of American Pacifier," *Foreign Affairs*, Vol. 80, No. 5 September/October 2001, pp. 46~61; John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: Norton, 2003).

② G. John Ikenberry, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major War*, pp. 17~20.

③ G. John Ikenberry, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major War*, pp. 266~270.

④ Robert J. Art, *A Grand Strategy for America*, pp. 92~99.

⑤ Robert J. Art, *A Grand Strategy for America*, pp. 99~101.

“鸽派”。北约(NATO)和里约—美洲国家组织(Rio-OAS)体系,是比较典型的地区集体安全体系。

三 权力限制的方式

拥有权力并不意味着可以带来利益,合理的战略约束可以使权力回报更高,还可以避免强制使用权力带来的抵抗和质疑。因此,评估权力限制的方式对于如何维持权力优势地位有重要意义。权力限制的方式包括程度上和广度上的权力限制。程度上的权力限制,即权力合法化限制有五种,它们是:合乎程序、符合道德、制度约束、可信的承诺和参与决策。广度上的权力限制方式包括选择性干预、离岸平衡和孤立主义。

(一) 权力合法性限制

权力合法性限制要求权力运用通过国际规则、规范和制度来实现,也可以通过以特定行动获得他国的谅解和担保的方式来实现。获得权力优势地位的主导国寻求合法性权力限制的动机是通过合法性的制度安排获得他国的认同,以减少维持秩序的成本,尽可能地追求现存秩序的长久性存在。沃尔特提出了权力合法性限制的两种方式:合乎程序与合乎道德。伊肯伯里提出了权力合法限制的三种方式:制度、承诺和参与决策。

1. 合乎程序。沃尔特将国际政治和国内政治进行类比,认为如果国际政治如同国内政治一样是按照合法的程序行事,则这样的权力运用更具合法性。^①

2. 合乎道德、合乎善的准则。沃尔特认为美国的霸权地位只有遵循了现行道德规范才会显得合法。他认为对美国霸权地位合法性造成最严重损害的是那些违背了道德要求的外交政策,例如阿布格莱布监狱虐囚丑闻及此后可能多达 28 名伊拉克和阿富汗囚徒被美国士兵杀害。^②

3. 制度约束。伊肯伯里论证了合法的制度约束由于建立在认同和协商基础上,因此可以很好地维持主导国主导的国际秩序。伊肯伯里认为,美国可以通过在得到认可的制度框架中行使权力,可以使它将其权力优势维持到更远的将来。^③

4. 可信的承诺。产生合法性的一个重要基础是彼此信任。在国际政治领域中,承诺的可信性是产生合法性的重要基础。伊肯伯里认为弱国由于其自身的脆弱性,

^① Stephen M. Walt, *Taming American Power: the Global Response to U. S. Primacy*, pp. 161~163.

^② Stephen M. Walt, *Taming American Power: the Global Response to U. S. Primacy*, pp. 167~171.

^③ G. John Ikenberry, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major War*, p. 270.

更渴望获得强国可信的承诺。^①皮特·考依(Peter F. Cowhey)也强调了信守承诺的重要性。他认为在多边秩序中,一个国家不会自愿遵从多边制度框架,除非这个国家相信主导国会信守在这样的框架中行动的承诺。^②

5. 参与权力运用的决策过程。乔恩·艾尔斯特(John Elster)认为领导国(Leading country)可以通过向其他国家开放其国内政策来获得他国对一项政策的支持。他认为这个过程类似公司的“担保”(bonding)策略,通过向股东提供某种担保来获得资本。^③这就意味着领导国可以通过各种制度安排,允许其他国家参与其决策过程,以增强其他国家对它的信任,确保其权力不被滥用。

(二) 广度上的权力限制

如上所述,权力限制指权力在程度上和广度上受到的限制。程度上的权力限制即权力合法化限制,权力限制的一般方式是指权力广度受到的限制。在广度上,本文讨论三种权力限制方式:选择性干预、离岸平衡和孤立主义。

1. 选择性干预。选择性干预是权力运用在程度上和广度上都受到限制的战略手段,但这里并不认为选择性干预仅仅是一种权力限制手段。虽然选择性干预假定美国对世界事务做出有选择的干预,更多地坚持通过多边框架处理世界事务,但是它并没有假定美国在关乎其至关重要利益时不会采取单边行动。

选择性干预的主要特征是美国通过双边和多边联盟继续在欧洲、亚洲和中东地区部署大量军事力量,以减少这些地区的安全竞争。在涉及美国重要利益的地区和区域,保持美国的战略存在,同时避免对国际政治事务过度干预和承担过多责任。^④

选择性干预战略使美国可以在涉及其重要利益的地区保持影响力,同时避免帝国的过度扩张。但由于对重要利益的界定存在很大模糊性,民主党和共和党之间为争夺选票进行的权力之争更使得对这些重要利益的界定有时不是出于国家利益而是出于政党利益,从而使建立在重要利益基础上的选择性干预难免变成干预过度。如沃尔特批评的,美国的干预过度成为基地组织发展的一个重要因素。通过宣称自己是“不可或缺的国家”,美国最终为一系列全球问题承担了责任。要应对这些困难不

① G. John Ikenberry, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major War*, pp. 55~56.

② Peter F. Cowhey, "Elect Locally-Order Globally: Domestic Politics and Multilateral Cooperation," in John Gerard Ruggie ed., *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institution Form* (New York: Columbia University Press, 1993), p. 158.

③ Elster, "Introduction" in Jon Elster and Rune Stagstad eds., *Constitutionalism and Democracy* (New York: Cambridge University Press, 1988), p. 15.

④ 沃尔特和阿特都持相似观点,虽然沃尔特更倾向于美国采取离岸平衡战略。See Stephen M. Walt, *Taming American Power: the Global Response to U. S. Primacy*, p. 12; Robert J. Art, *A Grand Strategy for America*, p. 121.

仅开销不小,而且不能解决问题,又让美国的领导地位和信誉遭受质疑。^①

2. 离岸平衡。^②这一战略手段的重点是在不涉及重大利益的情况下,主导国采取回避或脱离、不直接介入的方法加以应对,只在关键利益受到威胁时才主动介入。其关键是主导国主动寻求更少直接参与国际事务的管理,以减少权力运用的成本,避免过度扩张造成权力优势地位的损害。权力自我限制的目的是为了节省和保存权力。离岸平衡有三种形式:不直接管理、脱离和关键性介入。

不直接管理是权力自我限制的重要方法,是关键性介入的前奏环节。在重大利益不受到伤害的条件下,或者在地区平衡没有被打破之前,它是离岸平衡的重要手段。不直接管理并不意味着不管理,甚至在一些不涉及重大利益的问题上,主导国也会迫不及待地介入进去。

脱离是一种摆脱负担的行为。当大国陷入战争泥沼,有效避免过度损害其权力的选择是主动撤退。脱离是权力限制的重要方式,虽然大多数时候是不得已而为之。比如美国选择从越南撤退,苏联从阿富汗撤军。

在涉及重大利益的区域,当不直接管理的方式失效时,关键性介入便成为有效的选择。我们可以把关键性介入看作不直接管理的后续行动,但是不直接管理失效并不意味着必须进行关键性介入。在评估冷战后欧亚大陆可能出现的国际政治结构和美国的对策时,米尔斯海默指出美国应该从欧洲和东北亚撤出其驻留的军队,作为一个离岸平衡手来维持欧洲和东北亚的均势。除非在欧洲或者东北亚出现潜在的霸权国,否则美国就不会选择关键性介入。^③

3. 孤立主义。孤立主义也是权力限制的一种方式。这种追求与世隔绝的战略手段很少能够在今天相互依赖的世界政治中采用,本文不单独作为一种权力限制方式加以论述。

四 权力限制与奥巴马政府对伊斯兰世界的政策

奥巴马以变革为口号开始了他的“新政”。这股变革之风,也改变着美国运用权力的方式。目前美国正在从单边主义权力强制的立场后退,以更加节制的方式使用

^① Stephen M. Walt, *Taming American Power: the Global Response to U. S. Primacy*, pp. 221 ~ 222.

^② 米尔斯海默将离岸平衡看作是一项重要的维持权力的推卸责任战略。事实上,离岸平衡是一种强国的自制行为,是通过对权力的自我限制以便更有效地使用权力。沃尔特指出离岸平衡节约了美国权力的运用,将美国权力引起的恐惧减到最小。See John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, pp. 234 ~ 238; Stephen M. Walt, *Taming American Power: the Global Response to U. S. Primacy*, p. 223.

^③ John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, pp. 386 ~ 387.

其权力。美国运用权力的方式已经和正在改变,不变的是权力运用的目的——维持美国的霸权地位。

为了更好地理解奥巴马政府外交政策对权力的限制,本文选择奥巴马政府对伊斯兰世界的外交政策作为考察对象,一方面由于反恐这项美国当前最重要的外交政策与伊斯兰世界密切相关,另一方面也因为伊斯兰世界与美国积怨最深,美国权力限制所释放的信号,更容易使人相信奥巴马政府正在尝试采取与小布什完全不同的权力运用方式,维护美国的霸权地位。

(一)巴以和解的新路线图:衡量美国外交政策的“道德”指标

奥巴马政府对美国外交政策的原则做了新的界定。2010年5月白宫发布的《国家安全战略报告》(以下简称为《报告》)指出,美国要推动建立一个公正和可持续的国际秩序。“公正”被定义为促进相互利益和保护所有国家的权利;“可持续”的基础是广泛的共享规范,以及为应对共同挑战而采取的集体行动。^①虽然在奥巴马政府以实际行动实践其建立公正国际秩序的承诺之前,我们无法对此做出肯定判断,但奥巴马的表态显示出了美国外交政策已经出现了重要转向。

奥巴马政府在巴以问题上向巴勒斯坦传达出更多善意。这些政策在该《报告》中体现在以下几个方面:(1)美国支持建立一个自给自足的、独立的巴勒斯坦国;(2)结束1967年以来巴勒斯坦领土的被占领状态;(3)支持巴以就永久地位问题进行谈判,包括巴以安全问题、边界、难民,以及耶路撒冷地位问题;(4)为巴勒斯坦建国建立相关机制,寻求国际支持。^②

除了《报告》中反映的奥巴马政府巴以问题政策的变化,2009年奥巴马在多次演讲中都表达了类似的观点。2009年6月4日,奥巴马在开罗大学发表了《一个新起点》(On a New Beginning)的演讲。他指出,“正如以色列的生存权不可否认一样,巴勒斯坦的生存权也不可否认。”“(美国)不承认以色列继续建设定居点的合法性”,以色列应停止定居点计划。奥巴马还指出,以色列必须采取措施保证在加沙地带和约旦河西岸地区的巴勒斯坦人的正常生活。最为重要的一点是,奥巴马强调了建设一个巴勒斯坦国的重要性,以及对巴勒斯坦建国的支持。^③

奥巴马政府提出的方案虽然在现实中还存在很多操作性难题,但这至少是对巴勒斯坦表达善意的处理方案。如沃尔特所言,权力限制的道德要求,意味着美国需要接受巴勒斯坦自治和建国的要求,需要停止支持以色列变相扩张领土的定居点计划,

① 2010 National Security Strategy of the United States, p. 12.

② 2010 National Security Strategy of the United States, p. 26.

③ Remarks by the President on A New Beginning, Cairo University, Cairo, Egypt, June 4, 2009, available at: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-cairo-university-6-04-09>.

需要以色列从 1967 年 6 月的占领区撤离,以换取完全的和平。^①

(二)伊拉克撤军计划:离岸平衡

奥巴马政府正在执行着一项紧迫而艰难的任务——从伊拉克这个泥潭抽身。奥巴马选择从伊拉克脱身,因为他认识到了美国权力的有限性。在开罗的演讲中,他强调“伊拉克问题提醒美国在可能的情况下,应选择外交手段和建立国际共识的方式解决我们的问题,在此我想引用一下托马斯·杰克逊的话‘我希望我们的智慧可伴随着我们的力量一起成长,并同时教导我们,使用的力量越少意味着我们越强’”。^②

离岸平衡的三种政策选择在奥巴马的伊拉克政策上都存在着可能的操作空间。脱离是离岸平衡的一个选择,奥巴马政府已经开始执行伊拉克撤军计划。2010 年 8 月 31 日,奥巴马兑现了其竞选总统时向选民许下的诺言——结束伊拉克战争。他宣布:“美国在伊拉克的作战使命已经结束,伊拉克自由行动(Operation Iraqi Freedom)已经结束。”^③

从离岸平衡的第三个原则关键性介入的角度看,在地区力量均势失衡时,美国会尽力促成地区大国之间达成均势。如果这种努力失败,在依靠地区力量无法实现均势的条件下,美国会选择关键性介入以恢复均势。可以预期的前景是,奥巴马政府会尽可能地支持伊拉克新政府,以抗衡实力日益增强的伊朗对中东均势造成的破坏。恢复伊拉克的实力,平衡伊朗,造成中东新均势,是美国中东离岸平衡战略的关键。美国作为中东的一个离岸平衡手,不仅可以最大限度地减少介入中东事务带来的伊斯兰世界对美国的仇恨,还可以依靠伊拉克恢复波斯湾失去的平衡。

(三)阿富汗政策和反恐政策:选择性干预的限度

美国在伊拉克推行撤军、脱离政策的离岸平衡,以及它应对阿富汗及恐怖主义的选择性干预政策,都有一个共同之处,即限制美国的权力,防止美国权力的过度运用。

奥巴马政府应对恐怖主义的新政策是谋求以综合措施加以应对,这体现了美国对其权力限度的思考。2010 年《国家安全战略报告》显示出,奥巴马政府放弃了小布什提出的全球反恐战争概念,认为美国不是在进行一场全球性的反恐战争,而是通过使恐怖主义非法化的措施应对基地组织的威胁。“美国一直在寻求使恐怖主义非法化和孤立恐怖主义的办法。然而这并不是一场全球性战争而是战术性的——应对恐

① Stephen M. Walt, *Taming American Power: the Global Response to U. S. Primacy*, pp. 233~235.

② REMARKS BY THE PRESIDENT ON A NEW BEGINNING, Cairo University, Cairo, Egypt, June 4, 2009.

③ Remarks by the President in Address to the Nation on the End of Combat Operations in Iraq, August 31, 2010, available at: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2010/08/31/remarks-president-address-nation-end-combat-operations-iraq>.

怖主义或者伊斯兰教的——战争。我们是在与一个攻击美国及其盟友和伙伴的特殊网络、基地组织和那些支持它的恐怖主义分支打一场战争。”^①奥巴马政府否认美国正在进行一场全球反恐战争的提法,显示了美国对其硬权力的忧虑,美国开始寻求多边综合性的非军事措施应对恐怖主义。

选择性干预战略的重要特征是在涉及美国重要利益的地区保持战略存在。奥巴马政府的阿富汗政策,是选择性干预战略实施的一个范例。美国从伊拉克撤军的离岸平衡战略,并不否认美国为了集中更多军事力量以对阿富汗实施选择性干预。小布什单边主义受挫表明美国依靠自身力量无法解决阿富汗问题。为了避免对阿富汗政治事务过度干预和承担过多责任,奥巴马政府开始构建应对阿富汗问题的三种新措施:借助盟国、要求阿富汗政府承担责任和依靠巴基斯坦。

第一,重回多边主义,依靠国际安全援助部队(International Security Assistance Force, 简称 ISAF)协助美军应对阿富汗局势。《报告》指出,国际援助部队和美国军队共同应对阿富汗叛军,以确保阿富汗主要人口中心的安全,并培训阿富汗安全部队。在国际援助部队的协助之下,为美国向阿富汗移交权力和美国于2010年7月减少驻军创造条件。^②

第二,依靠美国的伙伴国、联合国和阿富汗政府自身的力量,共同治理阿富汗。《报告》指出,美国将依靠阿富汗总统、部长、省长,以及地方领导来治理阿富汗。^③这是要阿富汗政府承担阿富汗乱局的治理成本,尽可能减少美国力量的消耗。

第三,依靠巴基斯坦加强对阿富汗边境地区的控制。《报告》指出,应对阿富汗边远地区的极端恐怖主义分子需要巴基斯坦的协助。为了获得巴基斯坦的支持,美国向巴基斯坦开出优厚条件。《报告》指出美国将向巴基斯坦提供大量援助,暗示巴基斯坦如果这样做的话,将在一系列其他有关巴基斯坦利益的问题上获得美国的支持。^④这与其说是对巴基斯坦的引诱,不如说是对巴基斯坦的威胁:如果巴基斯坦不这样做,就可能失去美国在一系列有关巴基斯坦利益问题上的支持。

很显然,奥巴马政府正在采取综合措施应对阿富汗问题和恐怖主义。问题不在于这些措施本身的效用多大,而在于干预本身是否超出了美国的能力。阿特在评估美国的选择性干预措施时警告说,选择性干预有六个潜在危险:消耗美国实力、使美国的联盟名存实亡、将美国拖入战争、丧失武力干预的可选择性、刺激其他大国形成

① 2010 National Security Strategy of the United States, p. 19.

② 2010 National Security Strategy of the United States, p. 21.

③ 2010 National Security Strategy of the United States, p. 21.

④ 2010 National Security Strategy of the United States, p. 21.

对抗性联盟,以及失去美国民众的支持。^①事实上,美国应对阿富汗问题和恐怖主义的选择性干预战略,正面临着出现所有这些危险的可能。

近年来,似乎出现了美国过度扩张的迹象。奥巴马政府上台之后,开始改变美国外交政策的方向。奥巴马政府正在寻找一种限制运用美国权力的方式,以维持美国的霸权地位。无可否认的是,任何不受节制的权力运用都将损害而不是加强美国的世界地位。

刘会军: 北京大学国际关系学院在读博士研究生

^① Robert J. Art, *A Grand Strategy for America*, p. 161.

美国补充收入保障计划及其启示^①

孙守纪 齐传钧

[内容提要]补充收入保障计划是美国非缴费型福利制度中最大的现金福利计划。这是一项联邦救助计划,在全国范围内向最需要帮助的老人、盲人和残疾人提供最低收入保障,被誉为“社会安全网”。补充收入保障计划在管理运行过程中注重协调和社会保险计划、其他救助计划之间的关系,较好地解决了联邦政府和州政府的责任分担问题。但是,无论是在资金支出规模还是受益人口数量方面,补充收入保障计划针对老年人的救助水平逐年下降,作为老年人“最后安全网”的功能不断弱化,正逐步演变为一项专门针对残疾人的救助计划。由于补充收入保障计划提供的担保收入较低、老年受益人口逐年下降、领取率较低,使得该计划的减贫效果并不显著。

关键词:美国社会与文化 社会保障 非缴费型福利 社会保险计划 减贫

美国的社会保障制度通常被形容为“三条腿的板凳”:联邦政府的老年、遗属和残疾保险计划(OASDI)、企业的补充保险计划和个人自愿购买的商业保险。但是,不为人熟知的是,在这个“板凳”之下还有一张“地毯”:各类非缴费型福利计划,其中补充收入保障计划(Supplemental Security Income, SSI)的作用尤为突出。补充收入保障计划建立于1972年,由社会保障署(SSA)负责管理。这是一项联邦救助计划,在全国范围内向最需要帮助的老人(65岁及其以上)、盲人和残疾人提供最低收入保障,被誉为“社会安全网”。

一 补充收入保障计划的起源和概况

美国的非缴费型福利制度是一种针对低收入人群的收入再分配制度。该制度主

^① 本文系国家社会科学基金重点课题(项目号:09AJL002)系列研究成果之一。

要包括现金福利计划和实物福利计划。现金福利计划有两项,一是贫困家庭暂时救助计划(TANF),二是补充收入保障计划(SSI)。实物福利计划有四项:食品券(Food Stamp)、医疗救助计划(Medicaid)、公屋制度(Public Housing),以及其他类型的营养计划(Other Nutritional Programs)。^①其中,补充收入保障计划是最大的现金福利计划,是本文的研究重点。

(一)补充收入保障计划的缘起

补充收入保障计划源于《1935年社会保障法案》。该法案建立了由联邦政府管理的养老保险计划(Old-age Social Insurance Program)和由各州分别管理的家计调查型的老年救助计划(Old-age Means-tested Assistance Program)。1950年,针对残疾人和盲人的救助计划也被写入该法案。这样,这种家计调查型的救助计划就成为那些没有资格参加联邦保险计划,或者虽然参加了保险计划但待遇水平不足以保障最低生活的人们的一道最后的安全网。

家计调查型的社会救助制度由三个单独的计划组成:老年救助计划、盲人救助计划和残疾人救助计划。这些计划本质上还是属于州计划。因为联邦政府除了融资外,就是通过立法对这些救助计划提供宏观指导,而具体管理工作主要由州政府负责,特别是各州负责制定资格标准和待遇水平,因此各州标准差别很大。

20世纪60年代早期,这种以州为主、联邦为辅的救助制度受到广泛批评。原因主要在于两个方面:一是各州制定的资格标准和待遇水平相差太大;二是一些州政府逃避自己应负的责任,通过立法要求被救助者的相关亲属承担责任,帮助需要救助的家庭。面对这些批评,1969年8月,尼克松总统提议建立家庭救助计划(the Family Assistance Plan)。此前,斯蒂格勒、弗里德曼和托宾等著名经济学家大力提倡负所得税方案(Negative Income Tax)。尼克松总统试图采纳他们的建议,建立联邦层级的负所得税计划。尼克松提出的家庭救助计划具有三个显著的特征:一是建立普惠制的福利计划,改变当前基于收入和资产调查的计划;二是建立由联邦政府融资和管理的计划,改变目前由各州分别管理的计划;三是设定一个低水平的扣除率(Reduction Rate),以激励更多的工作,减少负面影响。

1972年,经过激烈的讨论,国会拒绝建立一个低水平的、普惠制的福利计划,而是继续维持家计调查型的救助计划,但同时吸收了尼克松总统的一些建议。1972年10月尼克松总统签署了《社会保障法1972年修正案》(P. L. 92~603),正式建立了补充收入保障(SSI)计划。新的救助计划具有四个特征:一是新计划由联邦政府管理,调整了联邦政府和州政府的责任;二是联邦政府负责制定最低待遇标准,而州政府可

^① Jonathan Gruber, *Public Finance and Public Policy* (New York: Worth Publishers, 2005), pp. 459~462.

以在此基础上提供补充；三是联邦政府负责制定统一的资格标准；四是为了鼓励工作，新计划对劳动收入设定一个较低的扣除率。1974年1月补充收入保障计划正式开始实施。

(二) 补充收入保障计划的概况

1. 补充收入保障计划的支出规模和受益人口

补充收入保障计划的资金来自一般税收。自计划建立以来，补充收入保障计划总支出占国内生产总值的比重相对稳定，约为0.3%左右；但是针对老年人的支出占总支出的比例不断下降，建立初期，其比例为47%，20世纪90年代下降到15%左右，目前为12%。例如，1974年，补充收入保障计划支出50.97亿美元，占国内生产总值的0.34%；其中针对老年人的支出为24.14亿美元，占总支出的47.36%；到了2008年，补充收入保障计划支出430.40亿美元，占国内生产总值的0.30%；其中针对老年人的支出为53.79亿美元，占总支出的12.50%。^①

图 1: 补充收入保障计划 (SSI) 支出的相对规模



资料来源：补充收入保障计划支出数据来自：Social Security Administration, *SSI Annual Statistical Report*, 2008, p. 16；美国 GDP 数据来自：U. S. Census Bureau, *Statistical Abstract*, http://www.census.gov/compendia/statab/cats/income_expenditures_poverty_wealth/gross_domestic_product_gdp.html, accessed June 6, 2010；图中数据是作者计算所得。

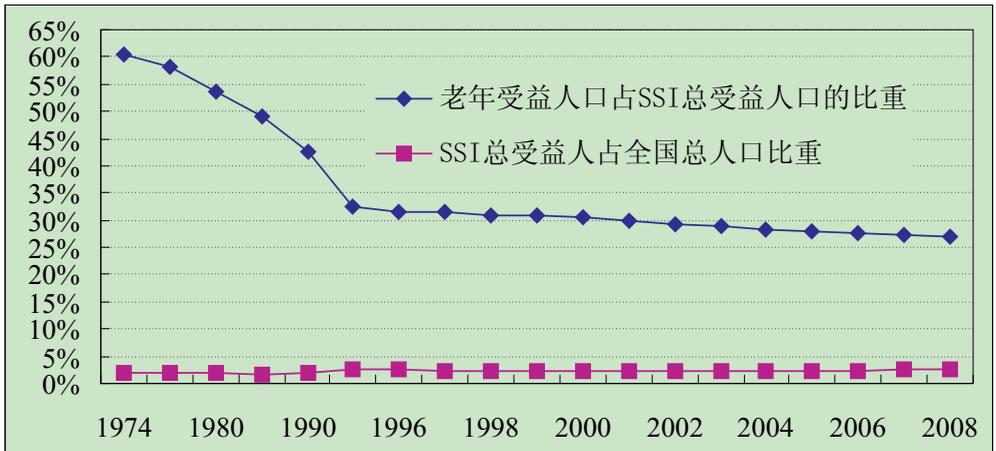
注：这里的支出包括联邦政府和州政府的支出。

自建立以来，补充收入保障计划的受益人口稳定小幅增长，占总人口的比重由建立初期的1.9%上升到目前的2.5%，并呈现出稳定上升的趋势；但是老年受益人口占总受益人口的比重持续下降，由建立初期的60%下降到目前的27%，并且还呈现出不断下降的趋势。例如，1974年，补充收入保障计划总受益人口为399.61万，占全国总人口的1.87%；其中老年受益人口占总受益人口的60.61%；到了2008年，补

^① Social Security Administration, *SSI Annual Statistical Report*, 2008, September 2009, p. 16.

充收入保障计划总受益人口为 752.01 万,占全国总人口的 2.47%;其中老年受益人口占总受益人口的 27.04%。^①

图 2: 补充收入保障计划 (SSI) 受益人口的相对规模



资料来源:补充收入保障计划支出数据来自:Social Security Administration, *SSI Annual Statistical Report*, 2008, p. 21; 美国 GDP 数据来自:U. S. Census Bureau, *Statistical Abstract*, http://www.census.gov/compendia/statab/cats/population/national_estimates_and_projections.html, accessed June 6, 2010; 图中数据是作者计算所得。

注:这里的受益人口仅包括联邦政府管理计划的受益人口。

2. 补充收入保障计划的资格标准和管理运行

由于补充收入保障计划是家计调查型的救助计划,因此社会保障署(SSA)必须考虑申请者的收入和资产状况,老年人必须年满 65 周岁。

在收入限制方面,申请者的可计算收入不得超过担保收入(Federal benefit rate)。2009 年 1 月个人的担保收入为 674 美元,夫妻为 1011 美元,担保收入每年根据生活成本调整。申请者获得的待遇水平等于担保收入减去可计算收入。其中,可计算收入等于申请者所有收入减去抵免收入。在确定抵免收入时,又分为劳动收入和非劳动收入,这主要是为了鼓励救助者参加劳动。劳动收入是指工资收入、自雇者的净利润、版税,以及其他劳动报酬。非劳动收入是指除劳动收入以外的收入,诸如社会保障津贴、工伤补偿津贴等。对于劳动收入,每月的第一个 65 美元可以抵免,65 美元以上的收入抵免 50%。对于非劳动收入,每月的第一个 20 美元可以抵免。在资产限制方面,个人资产不超过 2000 美元,夫妻资产不超过 3000 美元。

2009 年,补充收入保障计划实际平均支付为每月 474 美元,这相当于社会平均工资的 20%左右。平均而言,补充收入保障计划提供的待遇水平相当于领取者个人

^① Social Security Administration, *SSI Annual Statistical Report*, 2008, September 2009, p. 21.

总收入的 63.4%，^①因此对低收入群体意义重大。

美国社会保障署在管理运行补充收入保障计划时遵循以下六个原则：(1)资格要求和待遇标准是全国统一的，并且资格标准的确定必须是客观的；(2)作为对老年人、残疾人和盲人的最后救助，他们的收入和资产必须低于特定的标准；(3)鼓励和创造条件让补充收入保障的接受者工作，以减少他们对公共救济的依赖；(4)在提供救助时应遵循高效和经济的原则；(5)引导州政府对联邦政府提供的待遇水平进行补充，并且保证现在的待遇不低于以前州政府提供的水平；(6)补充收入保障计划要和食品券、医疗救助和其他救助计划进行适当协调。2008 年补充收入保障的管理成本约为 29 亿美元，占补充收入保障联邦层面总支出的 6%。

二 补充收入保障计划和其他保障计划之间的关系

社会保障制度是应对社会风险的一种制度安排。不同的保障计划分别应对不同的风险。社会救助计划主要针对的是终身贫困风险和流动性约束风险。社会保险计划主要针对个人短视风险、低收入风险和金融市场波动风险。社会救助计划的优点是针对性强、成本低，但是可能给被救济者带来羞辱感。社会保险计划是通过个人缴费获得个人权利，因此不存在羞辱感的问题，但是参加社会保险计划必须有工作收入，以形成连续的缴费能力。因此，并不是所有的社会成员都能享受到社会保险待遇。为此，在应对老年人面临的各种风险时，需要注重社会救助计划和社会保险计划之间，以及社会救助计划内部各项目之间的协调。美国补充收入保障计划在制度设计和管理运行过程非常重视和其他保障项目之间的配合。

(一) 补充收入保障计划和社会保障计划(OASDI)之间的关系

在制度建立之初，补充收入保障计划就是为了弥补老年、遗属和残疾保险计划(OASDI)^②的缺失。社会保险计划的性质决定了某些人群必然被排斥在该计划之外，因为社会保险计划主要的覆盖对象是具有一定收入的就业人群。而那些没有就业的人群，或者虽然有就业但是收入水平较低的人群，无法参加保险计划，或者即使参加了待遇水平也比较低，为此他们必须通过非缴费型计划才能获得保障。因此，社会保险的性质就决定了必须有相应的救助计划予以补充，才能真正实现全覆盖。补

① Arthur Jones, *Current Population Reports, Supplemental Security Income and Its Noninstitutional Recipients: July 1997 and 1999*, August 2003, pp. 70~90, available at: <http://www.census.gov/prod/2003pubs/p70-90.pdf>.

② 在美国，老年、遗属和残疾保险计划(OASDI)往往被简称为社会保障计划。为了行文的方便，这里也是用该简称。

充收入保障和社会保障(OASDI)之间的互补关系就决定了两者有异有同。两者不同之处在于制度性质上的差别,特别是资金来源上的不同。两者的相同之处在于制度目标的一致,因此其在管理等方面具有紧密的联系。

首先,补充收入保障计划和社会保障计划的资金来源不同,这是因为两项计划的性质不同。补充收入保障计划资金来源于一般税收(General Revenue),而社会保障计划(OASDI)的资金主要来自于参保者的工薪税。补充收入保障计划的资金来源于一般税收,这意味着该计划体现的是政府责任,政府应该保障公民获得最低的收入。从个人权利的角度分析,获得政府救助是公民应该享有的一项权利。这项权利的获得是基于居民资格,甚至基于社会成员资格,而摆脱了国籍的限制,在此基础上基于个人需求而获得的一项权利。这种个人需求可以理解为作为社会成员的生存需求。从公共产品的角度分析,补充收入保障计划更像一种纯公共物品。而社会保障计划(OASDI)的资金来源于作为特种税的工薪税,这意味着工薪税仍然具有“费”的性质。从个人权利的角度分析,只有符合一定“缴费”要求的人才有可能获得社会保险待遇。因此,一些学者认为工薪税实质上并不是一种税,而是一种费。^①从公共产品的角度分析,社会保障计划更像一种俱乐部物品。根据巴尔在《福利国家经济学》一书对物品的分类,^②补充收入保障计划是政府提供,政府管制决定总产量,政府管制影响个人消费决策,政府融资;而社会保障计划是政府提供,政府管制决定总产量,政府管制影响个人消费决策,私人部门融资。总之,从资金来源的性质上,补充收入保障计划是由国家融资,而社会保障计划本质上仍然由私人部门融资,这是两者的本质不同。

其次,补充收入保障计划和社会保障计划的管理制度相同,这是因为两项计划的目标相同。在管理机构上,补充收入保障计划和社会保障计划都是由社会保障署(SSA)统一管理。在待遇调整规则方面,自1975年以来,补充收入保障计划和社会保障计划采用相同的待遇调整规则,即生活成本指数法。在残疾标准上,补充收入保障计划中的残疾计划和社会保障中的残疾保险(Social Security Disability Insurance, SSDI)采用相同的标准。在长期预测管理上,补充收入保障计划和社会保障计划都采用精算技术,对其财务可持续性进行长期预测。这两项计划的管理制度相同,是为了更好地相互协调,以真正实现全覆盖,克服老年风险。

最后,在实际运行中,有资格获得补充收入保障津贴的个人领取社会保障津贴的

① Kevin A. Hassett, “Is the Payroll Tax a Tax?” *National Review Online*, March 29, 2005, available at: http://old.nationalreview.com/nrof_hassett/hassett200503290921.asp.

② 尼古拉斯·巴尔:《福利国家经济学》(郑秉文、穆怀中等译),北京·中国劳动社会保障出版社,2003年版,第97~100页。

比例较低。根据一项调查,在没有资格获得补充收入保障待遇的人群中,大约 95% 可以获得社会保障待遇,而在有资格获得补充收入保障待遇的人群中,只有 72% 可以获得社会保障待遇。^① 这表明获得补充收入保障计划的往往是那些没有资格获得社会保障计划的,或者社会保障计划待遇较低的人群。因此,实际运行结果也充分表明补充收入保障计划是对社会保障计划的补充。

(二) 补充收入保障计划和其他救助项目之间的关系

在美国,补充收入保障计划并不是唯一的救助项目,其他救助项目包括实物救助中的医疗救助(Medicaid)和食品券(Food Stamp),以及现金救助中的贫困家庭暂时救助(TANF)。此外,州政府还会提供一些临时救助。这些救助项目如何相互协调具有重要的意义。首先,各项救助计划的有效协调有利于实现纵向效率,确保救助津贴只向有需要的人群发放,避免漏向不需要的人群,以降低救助成本;其次,各项救助计划的有效协调有利于实现横向效率,确保救助津贴向所有的穷人发放,避免一些需要帮助的人得不到帮助,以真正实现救助目的;第三,各项救助计划的有效协调有利于实现规模经济,降低管理成本,避免不必要的重复调查,减少被调查者的耻辱感。在美国,有资格获得补充收入保障计划津贴的个人或家庭通常自动获得医疗救助和食品券资格。

1. 医疗救助(Medicaid)

医疗救助是美国政府针对低收入的女儿童、残疾人和老年人实施的一项救助计划。该项计划由联邦政府和州政府共同融资,州政府负责具体管理。2007年,美国医疗救助计划总支出为 2765 亿美元,受益人口约 5680 万。65 岁及其以上老人人均获得 14187 美元支付,残疾人人均获得 14200 美元支付,21 岁及其以下儿童人均获得 1797 美元支付。^②

一般而言,补充收入保障计划的受益人自然就满足医疗救助的资格条件。一个州可以实行补充收入保障计划的资格标准,也可以实行各州自己的标准。但是各州自己制定的标准的严格程度不能高于 1972 年各州的标准。目前,美国有 40 个州使用补充收入保障计划的标准,11 个州使用比联邦政府更为严格的标准。^③

补充收入保障计划和医疗救助之间的捆绑关系提高了健康状况较差的个人对补

① Kathleen M. McGarry, "Guaranteed Income SSI and the Well-Being of the Elderly Poor," in Martin Feldstein and Jeffrey B. Liebman eds., *The Distributional Aspects of Social Security and Social Security Reform* (Chicago: University of Chicago Press, 2002), pp. 49~84.

② Social Security Administration, *Annual Statistical Supplement to the Social Security Bulletin*, 2009, February 19, 2010, p. 5.

③ Social Security Administration, *Annual Report of the Supplemental Security Income Program*, 2009, May 2009, p. 23.

充收入保障计划的申请率。根据一项调查,与那些健康状况良好的老人相比,健康状况更差的老人申请补充收入保障计划的概率将增加 12%。^① 这表明那些需要支付医疗账单的老人更可能申请补充收入保障计划。

2. 食品券(Food Stamps)

食品券计划是美国实物福利制度的重要内容,联邦政府向急需食品的家庭提供补贴,并由各州公共救济机构执行。自 2008 年 10 月 1 日起,食品券计划被称为补充营养救助计划(Supplemental Nutrition Assistance Program, SNAP)。2009 年食品券计划受益人口约为 3372.2 万,受益家庭为 1523.21 户,总支出约 536.83 亿美元。^②

除了加利福尼亚州外,^③所有州的补充收入保障计划的受益人都有资格获得食品券。根据农业部和社会保障局的协议,社会保障办公室负责向社会保障计划和补充收入保障计划的申请者 and 受益人告知食品券计划的相关权益,确保他们有机会申请食品券。

三 补充收入保障计划中联邦政府和地方政府的责任分担

由于补充保障计划最初由州政府管理,1972 年以后由联邦政府管理,因此管理过程中必然涉及到联邦政府和州政府责任分担问题。在责任分担方面,主要体现在州政府对联邦政府待遇水平的补充上。这种补充分为自愿补充和强制补充。对于自愿补充,国会在 1972 年立法时考虑到,州政府提供的待遇水平可能高于联邦政府,为了维持受益人的待遇水平不降低,国会鼓励州政府予以自愿补充。对于强制补充,在 1972 年补充收入保障计划联邦化以后,国会担心一些州的待遇水平下降,因此要求这些州继续提供不低于联邦化之前的待遇水平,这就是强制补充。在 1972 年改革之初,由于联邦政府制定的最低标准偏低,普遍低于各州先前的待遇水平,因此几乎所有的州都必须提供强制补充待遇。但是,随着联邦待遇水平的不断提高,目前只有少数几个州还在提供强制补充待遇,大部分州提供的是自愿补充待遇。目前,有 46 个州自愿提供州立补充收入保障计划。^④

在计划管理方面,州立补充收入保障计划的管理既可以由州政府负责,也可以委

① Kathleen M. McGarry, "Guaranteed Income SSI and the Well-Being of the Elderly Poor," pp. 49~84.

② Available at: <http://www.fns.usda.gov/pd/SNAPsummary.htm>, 2010 年 5 月 28 日.

③ 加州以现金救助代替了食品券,补充收入保障的受益人可以获得加州政府的现金救助。

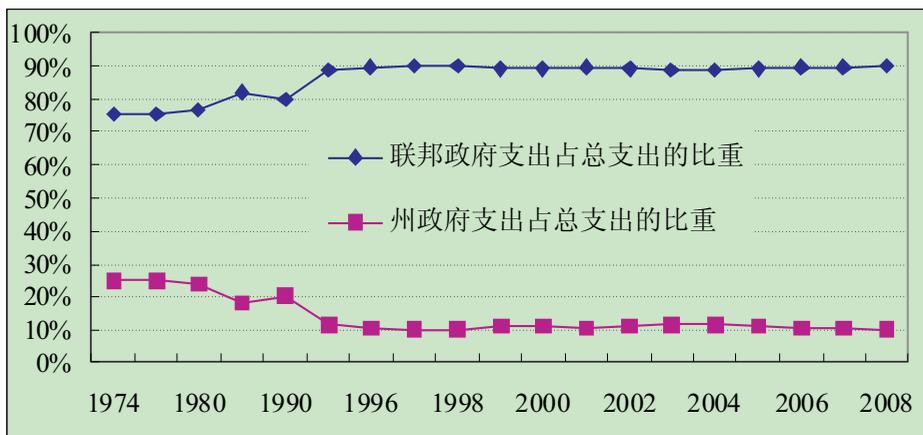
④ Social Security Administration, *Annual Report of the Supplemental Security Income Program, 2009*, May 2009, p. 21.

托社会保障局(SSA)负责。如果州政府自己管理,则州政府除了负责待遇支出外,还需要完全承担所有的管理成本。如果委托社会保障局管理,州政府则需要支付一定的管理费,2009年每次待遇发放需要支付10.45美元,管理费大小随着居民消费价格指数(CPI)不断调整。^①目前,在46个自愿提供补充收入保障计划的州中,有31个州自己管理,10个州由联邦政府管理,5个州由联邦政府和州政府共同管理。^②

从纵向上看,无论是在资金支出规模还是在受益人口规模方面,联邦政府在补充收入保障计划中的作用越来越大,而州政府的作用逐年下降。

在支出规模上,自补充收入保障计划开始支付以来,联邦政府所负的责任越来越大,而州政府的负担比例越来越小。例如,1974年,在补充收入保障计划50.97亿美元的总支出中,联邦政府支出38.33亿,占总支出的75.2%,州政府支出为12.63亿,占总支出的24.8%;到了2008年,在430.40亿美元的总支出中,联邦政府支出386.56亿,占总支出的89.8%,州政府支出为43.85亿,占总支出的10.2%,^③联邦政府负担的支出比例上升了近15个百分点。

图3:美国补充收入保障总支出中联邦政府和州政府的份额



资料来源: Social Security Administration, *SSI Annual Statistical Report*, 2008, p. 16.

注:图中州政府的支出是指委托社会保障局管理的州的支出。

在受益人口规模方面,受益于联邦政府计划的人口不断增加,而受益于州政府计划的人口不断减少。从1999到2008年间,美国补充收入保障计划受益人口中,仅受益于联邦计划的人口增加了6个百分点,同时受益于联邦计划和州计划的人口降低了5.7个百分点,仅受益于州计划的人口下降了0.3个百分点。1999年美国补充收

① *Annual Report of the Supplemental Security Income Program*, 2009, May 2009, p. 22.

② *Annual Report of the Supplemental Security Income Program*, 2009, May 2009, p. 26.

③ Social Security Administration, *SSI Annual Statistical Report*, 2008, September 2009, p. 16.

入保障计划受益人口约 655.66 万,其中仅受益于联邦计划的人口为 411.52 万,约占总受益人的 62.8%;同时受益于联邦计划和州计划的人口为 216.00 万,约占总受益人的 32.9%;仅受益于州计划的人口为 28.20 万,约占总受益人的 4.3%。这样,受益于联邦计划的人口约为 627.48 万,受益于州计划的人口约为 224.15 万,两者之比为 2.8:1。2008 年美国补充收入保障计划受益人口约 752.05 万,其中仅受益于联邦计划的人口为 517.69 万,约占总受益人的 68.8%;同时受益于联邦计划和州计划的人口为 204.21 万,约占总受益人的 27.2%;仅受益于州计划的人口为 30.15 万,约占总受益人的 4.0%。这样,受益于联邦计划的人口约为 721.90 万,受益于州计划的人口约为 234.36 万,^①两者之比为 3.1:1。

图 4:美国补充收入保障受益人口分布



资料来源: Social Security Administration, *Annual Statistical Supplement to the Social Security Bulletin*, 2000~2009, Table 7. A1.

虽然州政府在补充收入计划中承担的责任不断下降,但是州政府的补充计划在很大程度上增加了补充收入保障计划的受益人口。一项调查数据显示:第一,如果仅使用联邦政府标准,那么符合收入调查标准的人口数为 759 人,占调查人口的 9.89%;如果使用联邦政府或州政府标准,那么符合收入调查标准的人口数为 923 人,占调查人口的 12.77%,增加了近 3 个百分点;第二,如果仅使用联邦政府标准,那么同时符合资产调查标准和收入调查标准的人口数为 581 人,占调查人口的 7.04%;如果使用联邦政府或州政府标准,那么同时符合资产调查标准和收入调查标准的人口数为 685 人,占调查人口的 8.75%,增加了近 2 个百分点。^② 由此可见,虽

① Social Security Administration, *Annual Statistical Supplement to the Social Security Bulletin*, 2000~2009, Table 7. A1.

② Kathleen M. McGarry, "Guaranteed Income SSI and the Well-Being of the Elderly Poor," pp. 49~84.

然州政府承担的责任越来越小,但是州政府提供的补充计划增加了受益人口的范围。

表 1:收入和资产调查资格

		仅使用联邦政府标准			使用联邦政府或者州政府标准		
		资产调查			资产调查		
收入调查		不符合资格	符合资格	总计	不符合资格	符合资格	总计
	不符合资格	67.93 (3,769)	22.18 (1,520)	90.11 (5,289)	66.75 (-3,709)	20.47 (1,416)	87.23 (5,125)
	符合资格	2.85 (178)	7.04 (581)	9.89 (759)	4.02 (238)	8.75 (685)	12.77 (923)
	总计	70.78 (3,947)	29.22 (2,101)	100 (6,048)	70.78 (3,947)	29.22 (2,101)	100 (6,048)

资料来源: Kathleen M. McGarry, “Guaranteed Income SSI and the Well-Being of the Elderly Poor,” in Martin Feldstein and Jeffrey B. Liebman eds., *The Distributional Aspects of Social Security and Social Security Reform* (University of Chicago Press), 2002, pp. 49~84.

四 补充收入保障计划的减贫效果

根据卢森堡收入研究中心(The Luxembourg Income Study Center)的数据,美国是发达国家中老年贫困率^①最高的国家(24.57%),不仅高于丹麦(8.49%)、法国(8.47%)、德国(10.39%)、意大利(11.16%)和瑞典(6.61%)等国,而且也高于加拿大(6.27%)和英国(16.29%)。^②

根据不同的测量指标,美国补充收入保障计划减贫效果并不相同。在不考虑补充收入保障计划提供的待遇支付时,贫困率约为 17.2%,贫困缺口约为 74.5 亿美元。当考虑到联邦政府可能的待遇支付时,贫困率下降不明显,但是贫困缺口下降较为明显,下降到 49.1 亿元,下降了大约 34.1%。如果考虑到联邦和州政府可能提供的待遇支付时,贫困率下降为 15.9%,贫困缺口为 44.3 亿美元,下降了大约 40.5%。如果考虑到当前实际的待遇支付,^③贫困率大约为 16.2%,下降了 1 个百分点,贫困缺口为 53 亿美元,下降了 28.9%。^④

① 这里的相对贫困率使用的是中位数 50% 的收入。

② The Luxembourg Income Study Center, Luxembourg Income Study, available at: <http://www.lisproject.org/key-figures/key-figures.htm>.

③ 这主要是考虑到那些有资格申请补充收入保障计划但实际并没有申请的人口。

④ Kathleen M. McGarry, “Guaranteed Income SSI and the Well-Being of the Elderly Poor,” pp. 49~84.

表 2: 补充收入保障计划的减贫效果

收入测量	贫困率	贫困缺口	
		金额(亿美元)	降低率
没有补充收入保障计划	17.2%	74.5	—
联邦政府可能的待遇支付	17.0%	49.1	34.1%
联邦和州政府可能的待遇支付	15.9%	44.3	40.5%
当前实际的待遇支付	16.2%	53.0	28.9%

资料来源: Kathleen M. McGarry, "Guaranteed Income SSI and the Well-Being of the Elderly Poor," pp. 49~84.

从横向国际比较上看,美国补充收入保障计划减贫效果并不十分明显。根据一些学者的测算,美国社会保险计划使得贫困率下降了 35.6 个百分点,除了高于芬兰的 26.8 个百分点外,大大低于其他发达国家。而美国补充收入保障计划使得贫困率降低了 0.2 个百分点,这与德国相当,但德国社会保险计划减贫效果更加突出,因而德国贫困率远低于美国。^①

表 3: 根据不同收入定义测算的老年家庭贫困率(%)

	A	B	C	D	E	F	G
	市场收入	A+职业养老金	B+社会保险—税收	C+社会救助	社会保险减贫效果: C-B	社会救助减贫效果: D-C	总效果: E+F
美国	71.9	60.5	24.9	24.7	35.6	0.2	35.8
英国	85.9	70.4	31.0	20.9	39.4	10.1	49.5
德国	88.4	78.5	10.3	10.1	68.3	0.2	68.5
加拿大	78.8	59.1	14.3	7.8	44.8	6.5	51.3
瑞典	88.7	82.0	19.5	7.7	62.5	11.8	74.3
意大利	73.8	65.1	17.4	13.7	47.7	3.7	51.4
芬兰	87.8	37.9	11.1	8.5	26.8	2.6	29.4
平均	82.2	64.8	18.4	13.3	46.4	5.0	51.5

资料来源: Timothy Smeeding and Susanna Sandstrom, "Poverty and Income Maintenance in Old Age: A Cross-National View of Low Income Older Women," Working Paper 2004, No. 29, Boston: Boston College Center for Retirement Research.

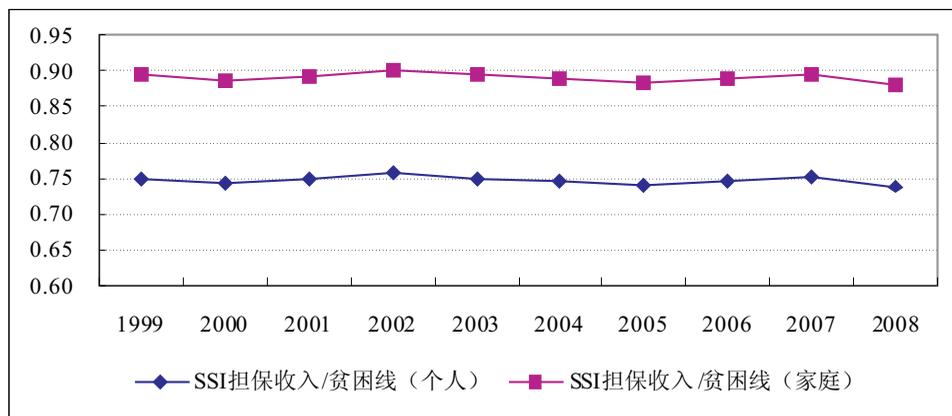
美国补充收入保障计划减贫效果并不显著的原因主要在于:

首先,补充保障收入计划提供的担保收入(Guaranteed Income)水平较低。1999年,补充收入保障计划提供的担保收入为单身每月 500 美元,夫妻为 751 美元,该年

^① Timothy Smeeding and Susanna Sandstrom, "Poverty and Income Maintenance in Old Age: A Cross-National View of Low Income Older Women."

度贫困线分别为 666 美元和 840 美元,担保收入相当于贫困线的 75% 和 89%。2008 年,补充收入保障计划提供的担保收入为单身每月 637 美元,夫妻为 956 美元,该年度贫困线分别为 861 美元和 1086 美元,担保收入相当于贫困线的 74% 和 88%。十年中,补充收入保障计划的担保收入相当于贫困线的 75% 和 89%,这一水平长期维持不变。因此,补充收入保障计划待遇水平较低是导致美国老年人贫困率较高的一个重要原因。

图 5: 补充收入保障计划 (SSI) 担保收入和贫困线之比



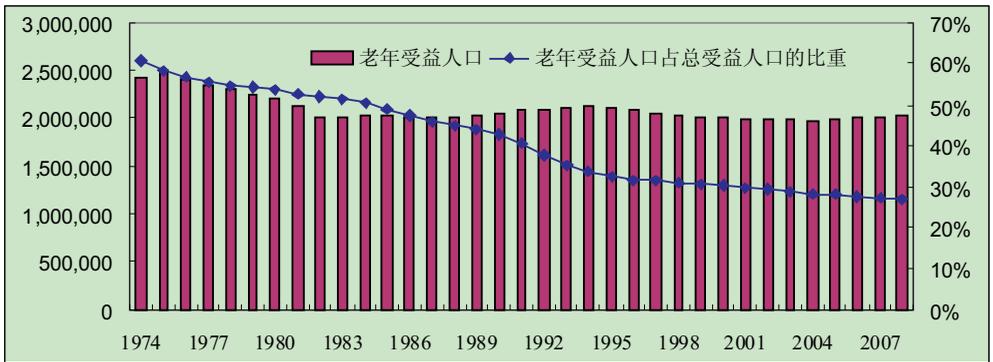
资料来源:补充收入保障计划担保收入数据来自:Social Security Administration, *SSI Annual Statistical Report*, 2008; 贫困线数据来自:Social Security Administration, *Annual Statistical Supplement to the Social Security Bulletin*, 2000~2009; 图中数据系作者根据上述数据计算得出。

其次,补充收入保障计划的老年受益人口总量以及占总受益人口的比重不断下降。1974年,补充收入保障计划受益人口为 399.61 万,其中老年受益人口为 242.20 万,占总收益人口的 60.6%;2008年,补充收入保障计划受益人口为 752.01 万,其中老年受益人口为 203.34 万,占总收益人口的 27.0%。^① 2008年老年受益人口在绝对量上比 1974 年下降了 38.86 万,所占比重比 1974 年下降了 55.4%。这种下降是在补充收入保障总受益人口不断增加、全社会老年人口比重不断增加和老年人口预期寿命不断增加的情况下发生的。因此,美国补充收入保障计划作为老年人“最后安全网”的功能不断弱化,逐步演变为一项专门针对残疾人的救助计划。出现这种情况的原因有两个。一是资产、收入调查中的抵免金额没有指数化,其实际价值不断下降。例如,每月的非劳动收入中的第一个 20 美元可以抵免,劳动收入中的 65 美元可以抵免,65 美元以上的各类劳动收入抵免 50%。但是,这一抵免金额自 20 世纪 70

^① Social Security Administration, *SSI Annual Statistical Report*, 2008, September 2009, p. 21.

年代制定以来一直没有变化,因此其实际价值自 1974 年以来已经大幅下降。^① 如果使用通货膨胀率指数化,目前的抵免金额应该分别为 87 美元和 284 美元;如果使用工资增长率指数化,抵免金额应该分别为 105 美元和 342 美元。^② 二是州政府补充计划的保障力度也在不断下降。补充收入保障计划在 1972 年改革之初,由于联邦政府制定的最低标准偏低,普遍低于各州先前的待遇水平,因此几乎所有的州都必须提供强制补充待遇。但是,随着联邦待遇水平的不断提高,目前只有少数几个州还在提供强制补充待遇,大部分州提供的是自愿补充待遇,这也导致老年受益人口不断下降。

图 6: 补充收入保障计划老年受益人口及其比重



资料来源: Social Security Administration, *SSI Annual Statistical Report*, 2008, p. 21.

注: 这里的受益人口仅包括联邦政府管理的计划的受益人口。

第三, 补充收入保障计划老年受益人口占全国老年总人口的比重也在不断下降。1990 年, 美国 65 岁及其以上人口为 3108.4 万, 其中补充收入保障计划老年受益人口为 205.9 万, 占全国老年人口的 6.6%。2008 年, 美国 65 岁及其以上人口为 3887.0 万, 其中补充收入保障计划老年受益人口为 203.4 万, 占全国老年人口的 5.2%。^③ 因此, 从老年受益人口占全国老年总人口的比重上看, 补充收入保障计划作为老年人“最后安全网”的功能也在不断弱化。

第四, 补充收入保障计划的领取率 (Take-up rates) 较低。根据一些学者的研究, 在有资格申请补充收入保障待遇的人群中, 大约只有一半多的人实际领取到相关津贴, 这和食品券的领取率相当。根据 20 世纪 90 年代的一项调查, 在被调查的 685 个

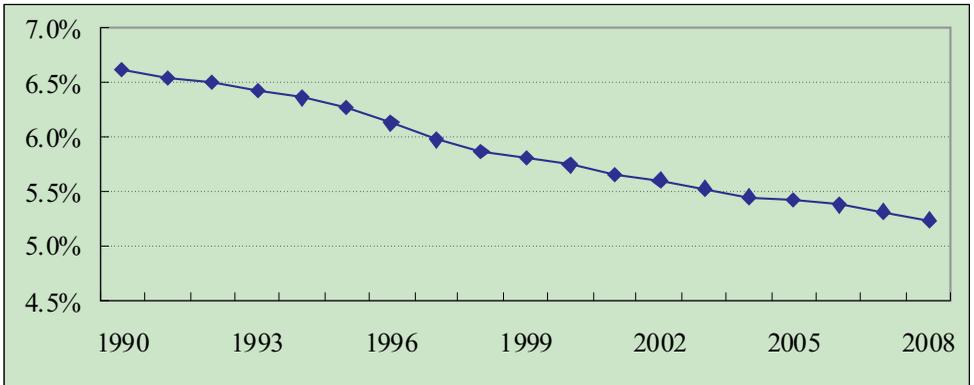
① Todd E. Elder and Elizabeth T. Powers, “The Incredible Shrinking Program: Trends in SSI Participation of the Aged,” *Research on Aging*, Vol. XXVIII, No. 3, May, 2006, pp. 341~358.

② Social Security Advisory Board, Statement on the Supplemental Security Income (SSI) Program, available at: http://www.ssa.gov/documents/2008_SSI_Statement.pdf.

③ Social Security Administration, *SSI Annual Statistical Report*, 2008, September 2009, p. 21.

符合申请资格的个人(家庭)中,有 11 人(家庭)不知道补充收入保障计划;在剩下的 674 人(家庭)中,有 392 人(家庭)获得了补充收入保障计划提供的待遇,经过加权后的领取率为 55.9%。这一调查结果和 70 年代的调查结果(55%)及 80 年代的调查结果(56%)极为相似。^① 领取率低的原因主要在于:一是很多人并不知道补充收入保障计划,二是很多人认为申请过程过于繁琐,耗时耗力费神,三是收入、资产调查的羞耻感也阻碍了领取率的上升。

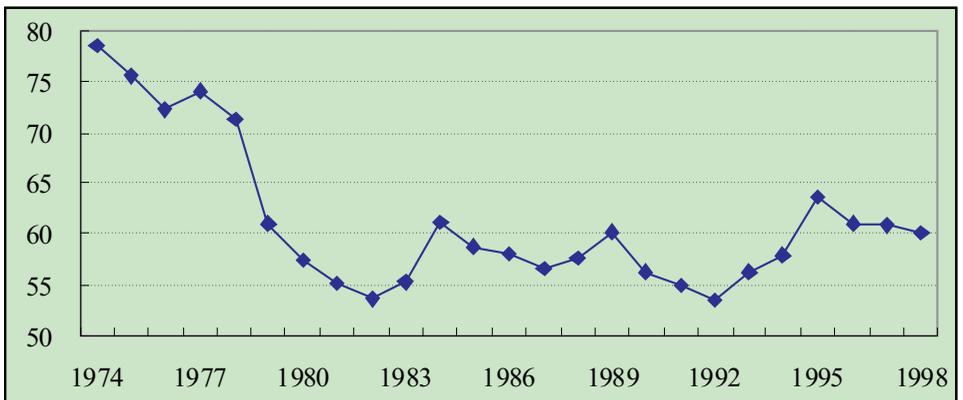
图 7: 补充收入保障计划老年收益人口占全国老年人口的比重



资料来源:补充收入保障计划老年受益人口数据来自 Social Security Administration, *SSI Annual Statistical Report*, 2008, September 2009, p. 21; 美国老年人口数据来自 U. S. Census Bureau, *Statistical Abstract of the United States*, 2010 (129th Edition) Washington, DC, 2009, Section 1, Population, p. 14。图中数据为作者计算所得。

注:这里的受益人口仅包括联邦政府管理计划的受益人口。

图 8: 补充收入保障计划的老年领取率



资料来源: Mary C. Daly and Richard V. Burkhauser, *The Supplemental Security Income Program*, FRBSF, Working Paper 2002, No. 20.

^① Kathleen M. McGarry, "Guaranteed Income SSI and the Well-Being of the Elderly Poor," pp. 49~84.

注:领取率是实际领取津贴的人数占有资格领取津贴人数的比例。

结 论

补充收入保障计划作为最大的现金救助项目,在保障低收入人群基本生活中发挥着重要作用。该计划在制度设计、运行管理等方面存在诸多可借鉴之处。

第一,补充收入保障计划的实施过程注重加强和社会保险计划的统筹协调。社会保险计划的特征和性质就决定了该计划难以覆盖所有人群,特别是难以保护终身贫困者、临时就业人员,因此必须建立救助计划以弥补保险计划的不足。虽然社会救助计划和社会保险计划的性质不同,但是两者的共同目标是一致的,即最大程度地降低社会成员面临的各项风险。因此,补充收入保障计划和社会保障计划在管理机构、资格标准、待遇调整规则和管理方法等方面注重统筹协调,相互配合。

第二,补充收入保障计划的实施过程注重加强和其他救助项目之间的统筹协调。为了满足被救助者的不同需求,防范被救助面临的不同风险,政府一般会建立多项救助计划。各项救助计划之间的统筹协调有利于实现规模经济,降低管理成本,避免不必要的重复调查,减少被调查者的耻辱感。补充收入保障计划较好协调了与食品券、医疗救助计划的关系,方便低收入老年人获得不同类型的救助。

第三,补充收入保障计划的实施过程注重恰当处理中央政府和地方政府的责任分担。中央政府和地方政府在实施救助计划时具有不同的优势。中央政府在制定统一资格标准、统一待遇水平和统一管理制方面具有优势,而地方政府在掌握被救助者的个人信息、评估救助效果等方面具有优势。因此,中央政府和地方政府在实施救助计划过程中应该明确责任分担,相互配合协调。

第四,补充收入保障计划的实施过程需要注重减贫效果。社会救助计划作为公民的“最后依靠”和“社会安全网”,其根本目的是为了防止绝对贫困,减少相对贫困,确保公民有效参与社会生活。因此,社会救助计划在实施中需要做到“应保尽保”,扩大覆盖面,适当提高救助水平。在救助计划管理中,需增强服务意识,提高服务专业化水平,减少家计调查的羞辱感,提高领取率,确保每位公民尊严体面的生活。在这方面,美国补充收入保障计划的作用尚不完善。

孙守纪: 对外经济贸易大学保险学院讲师

齐传钧: 中国社会科学院拉丁美洲研究所助理研究员

“自由委员会”立法之争^①

——冷战前期美国反共意识形态探析

张 杨

〔内容提要〕同“麦卡锡主义”一样，“自由委员会”提案是冷战前期美国社会极端反共思潮的副产品。“自由委员会”提案的出现表明了美国社会在冷战尖锐对峙时期对“思想控制”普遍宽容。从已解密的相关档案资料看，此次府院分歧的真正原因是冷战策略和职权范围之争，双方在不计一切代价反共这一基点上是一致的。

关键词：美国外交与军事 冷战 反共意识形态 自由委员会 自由学院 奥兰多委员会

从1959到1967年间，美国参众两院多位议员连续提交名为“自由^②委员会”（Freedom Commission）的立法提案。总数超过20份的“自由委员会”提案在措辞和内容上略有差别，但都贯彻了一个思想，即“国际共产主义正阴谋对美国及所有自由世界的政府和人民发动一场政治总体战”，为了“赢得这场自由与共产主义之间在非军事领域展开的全球斗争，美国有必要创建一个自由委员会和自由研究院（Freedom Academy），研究并发展出一种综合的实用科学，并培训政府官员、普通公民和外国学

① 本文为“全国优秀博士学位论文作者专项资金资助项目(200914)”的研究成果。

② 冷战时期，“自由”一词在很大程度上被意识形态化了。美国历届总统不断地强调冷战为“自由”与“共产主义”，“自由”与“专制”之争，“自由”因此成为冷战的重要工具。Harry Truman, Special Message to the Congress on Greece and Turkey: The Truman Doctrine, March 12, 1947; John F. Kennedy, Special Message to the Congress on Urgent National Needs, May 25, 1961, *Public Papers of the Presidents of the United States*, United States Government Printing Office (hereinafter cited as GPO), available at: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/>.

生掌握这门科学。”^①该提案非同小可之处有两点：一是提出要发展一种“反击共产主义阴谋”的科学，而且毫不讳言它必须是“实用的”(operational)，可以在实践中用来反击共产主义意识形态；二是该科学被“发明”出来后，不仅要供给美国政府官员做冷战斗争的利器，还要传授给普通公众和其他国家人民，提案支持者亦毫无掩饰地使用了“灌输”(indoctrinate)一词。

乍一看，“自由委员会”提案简直是一向公开倡导思想自由与政治多元之美国社会的异端邪说。然而，就是这样一个提案，却在冷战前期 10 余年间赢得了来自国会议员、知识精英、利益团体、大众传媒，乃至普通公众的广泛支持。“自由委员会”提案虽因种种原因被搁置且最终流产，但它从酝酿、提出、到国会听证辩论的历程，恰似一部冷战尖锐对峙时期美国社会思想流变的历史。“自由委员会”提案的存废与冷战息息相关，随冷战形势的起伏而变化。它最集中地体现了东西方冷战意识形态对抗的深广程度，考验了危机形态下，美国的自由传统对思想控制的容忍度。更重要的是，国会与行政机构关于“自由委员会”立法之争实际上投射出美国不同机构和利益团体在反共意识形态战的方法和策略上的分歧，从而为我们全面还原冷战历史提供了一幅独特窥镜。^②

一 冷战社会氛围与“奥兰多委员会”

20 世纪 50、60 年代，东西方处于冷战尖锐对峙时期。随着苏联获得核武器、中华人民共和国成立、朝鲜战争等一系列事件接踵发生，美国国内的反共、恐共氛围日趋浓烈。有学者将这一时期美国社会异常一致的反共思潮和对行政机构构建“国家安全机制”的认同，称为“冷战共识”。^③然而，随着冷战形态逐渐固化，美国社会各群体对冷战性质的判断亦出现变化。越来越多的人相信，东西方两大对立集团之间，特别是美苏之间不大可能爆发直接热战。^④“苏联集团”蓄谋已久的不是真刀实枪的总体战，共产主义者致力于最终摧毁美国，但使用的是“持续而有效的政治战武器，间或

① S. 822, 87th Congress 1st Session, Feb. 9, 1961, Eisenhower Library, Lilly Papers 1928~1992, box 55, Freedom Academy (1).

② 笔者借助国内外数据库和广域网学术资源，试图就“自由委员会”提案相关研究的学术史进行检索，结果除多份听证会记录外，所获甚少。

③ Jack L. Snyder, *Myths of Empire: Domestic Politics and International Ambition* (Cornell University Press, 1993), p. 255.

④ Planning Tasks for Participating Departments and Agencies as Applicable to the Field of Doctrinal Warfare, Mar. 20, 1953, CK3100335055, Database: *Declassified Documents Reference System* (hereinafter cited as *DDRS*), Gale Group, Inc.

伴随着军事威胁”。^① 美国无线电公司董事会主席戴维·萨尔诺夫(David Sarnoff)在一份致总统的备忘录中甚至断言,“一般来说,冷战就是政治战和心理战。”^②

作为行政首脑,总统杜鲁门亦认为,美国面临的最严峻威胁是“国际范围内的共产主义运动,它受一个中心(苏联)的指导,并致力于推翻整个世界的民主体制。”^③正是在这一时期,美国行政机构开始酝酿范围极其广泛的全球心理战战略及项目。1951年,杜鲁门批准成立“心理战略委员会”,并很快确立了名为“学说宣传项目”的意识形态战计划。^④ 艾森豪威尔即任后,行政机构继续扩大“学说宣传项目”,诸如美国新闻署、国务院、中央情报局等机构都为反共意识形态战投入了大量人力、物力与财力。然而,知识精英和压力集团认为政府的努力不够大。^⑤ 在他们看来,美国根本无法与有着数十年政治战经验的苏联相匹敌。^⑥ “共产主义者在过去35年间从事大规模的、全面的、世界范围内的意识形态灌输活动”,“他们培养职业革命者的学院体系,每年向自由世界输送数千名训练有素的政治煽动者。”^⑦而美国则缺少对抗共产主义学说的系统科学,缺少把反共活动付诸行动的人员,特别是缺少一种激起民众反共意愿的机制。在众多敦促政府采取更积极反共措施的压力集团中,来自佛罗里达的“奥兰多委员会”非常具有代表性。正是该组织主导了后来“自由委员会”提案在国会的立法游说活动。

1950年代初期,“奥兰多委员会”还只是一个区域性组织。在其领袖艾伦·格兰特(Alan Grant)的带领下,它首先在佛罗里达教育界开展“了解你的敌人”的课程改革运动,试图在高级中学推广反共产主义教育。^⑧ 与一般压力集团的运作模式相同,“奥兰多委员会”并不满足于在当地发挥作用,而是不断通过私人关系和公众活动扩

① Hearings before the Subcommittee to Investigate the Administration of the Internal Security Act and Other Internal Security Laws, US Senate, 86th Congress, 1st Session, June 17~19, 1959, GPO, 1959, p. 59.

② Letter from David Sarnoff to Senator Eastland, Chairman of Senate Judiciary Committee, May 1, 1959, Eisenhower Library, Lilly Papers 1928~1992, box 55, Freedom Academy (2).

③ Harry S. Truman, Special Message to the Congress on the Internal Security of the United States, Aug. 8, 1950, *Public Papers of the Presidents of the United States*, available at: <http://www.presidency.ucsb.edu>.

④ 对“学说宣传项目”的论述详见于群:《社会科学研究与美国心理冷战战略:以“学说宣传项目”为核心的探讨》,载《美国研究》,2007年第2期。

⑤ 这在很大程度上由于行政机构的保密政策,后文将论及。

⑥ Hearings before the Subcommittee to Investigate the Administration of the Internal Security Act and Other Internal Security Laws, June 17~19, 1959, p. 88.

⑦ U. S. Doctrinal Program Detailed, May 29, 1953, CK3100335111, DDRS; Hearings before the Subcommittee to Investigate the Administration of the Internal Security Act and Other Internal Security Laws, June 17~19, 1959, pp. 14~15.

⑧ Hearings before the Subcommittee to Investigate the Administration of the Internal Security Act and Other Internal Security Laws, June 17~19, 1959, p. 11.

张自己的影响力。1954年4月15日,艾伦·格兰特等人写信给时任总统国家安全事务顾问的罗伯特·卡特勒(Robert Cutler),推销其关于成立“反击共产主义国家学院”的设想。“奥兰多建议”在国家安全委员会下属“行动协调委员会”(Operations Coordinating Board,简称OCB)^①内部广泛传阅并讨论后,最终并没有获得行政部门支持。^②尽管如此,它还是在行政机构内部找到了同情者。通过“行动协调委员会”常务执行助理爱德华·利利(Edward Lilly)等人的穿针引线,格兰特同查尔斯·杰克逊(Charles Jackson)、索尔·斯坦(Sol Stein)、小卡尔·哈尔(Karl Harr Jr.)^③等华盛顿圈内有影响力的政治人物建立了广泛联系,并由此获得《时代》、《生活》、《财富》三大杂志的支持。^④

“奥兰多委员会”的活动不可避免地受到冷战形势的影响,几经起伏。1955年初,“奥兰多委员会”在纽约的公共外交活动获得巨大成功。它不仅为“奥兰多建议”中的研究和教育项目争取到大量经费支持(其中一部分来自理查森基金会),而且组织起一个包括极左和极右政治派别的临时委员会,该委员会甚至为即将成立的反共研究学院制定了“教义”和课程表。^⑤正当“奥兰多委员会”聚集起越来越多政界、商界和新闻界人物的支持时,美苏关系出现解冻迹象。美苏首脑峰会的实现,使“奥兰多建议”失去重要政治人物的支持,与理查森基金会的协商也功亏一篑。^⑥然而,冷战形势瞬息万变。1957年苏联卫星上天引发美国公众恐慌,而1958年的伊拉克革命则被视为共产主义扩张的明确证据。“自由委员会”提案的引入者之一、众议院议员周以德(Walter H. Judd)后来总结说,“冷战数年来,东西方关系时有缓和或冰冻,对方似乎总有变化的迹象,然而,我们越来越确信,共产主义阴谋始终没有变,其目标

① 1953年9月2日,艾森豪威尔签署10483号行政命令在国家安全委员会之下设立“行动协调委员会”。该机构成员由副国务卿、副国防部长、海外事务总署署长、中央情报局局长和总统代表组成,主要职责是在国家安全政策框架之下提出具体的行动计划,并协调各部门间的政策执行。Executive Order 10483: Establishing The Operations Coordinating Board, Sep. 2, 1953, available at: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=60573>.

② Letter from Elmer Staats to Allen Grant, Aug. 18, 1954, Eisenhower Library, Lilly Papers 1928~1992, box 55, Freedom Academy (4).

③ 查尔斯·杰克逊曾担任《财富》杂志发行人、《时代》杂志发行公司副总裁,并在政府部门任要职,时任负责国际事务的总统特别助理。索尔·斯坦为美国文化自由委员会(American Committee for Cultural Freedom)秘书长;小卡尔·哈尔时任副国务卿特别助理,后担任总统特别助理和“行动协调委员会”副主席。

④ Item for Immediate Discussion with Mr. Staats, April 11, 1955, Eisenhower Library, Lilly Papers 1928~1992, box 55, Freedom Academy (4); Memorandum for the Record, Jan. 19, 1955, Eisenhower Library, Lilly Papers 1928~1992, box 55, Freedom Academy (4).

⑤ OCB Background for Freedom Academy Proposals, undated, Eisenhower Library, Lilly Papers 1928~1992, box 55, Freedom Academy (2).

⑥ OCB Background for Freedom Academy Proposals, undated, Eisenhower Library, Lilly Papers 1928~1992, box 55, Freedom Academy (2).

是确定的,要征服整个世界。”^①冷战形势逆转使“奥兰多委员会”再次获得生机。该委员会亦调整了自己的策略,开始为“奥兰多建议”争取国会立法。

二 “自由委员会”提案与府院之争^②

1959年2月2日,来自佛罗里达州的众议院议员艾伯特·赫朗(Albert Herlong)首次将脱胎于“奥兰多建议”的“自由委员会”立法提案(H. R. 3880)提交给“非美调查委员会”(Committee on Un-American Activities)。1959年开始的第86届国会有7位众议员提出附案。在参议院,议员卡尔·蒙特(Karl Mundt)和保罗·道格拉斯(Paul Douglas)亦提出同名姊妹案(S. 1689),并提交给司法委员会下属的“内部安全分委会”进行讨论。其后8年间,历届国会召集期间都有参众两院议员引入“自由委员会”提案。不同的是,除在第86届国会上参议院的提案被提交给“内部安全分委会”讨论外,其余几届国会的提案都被交付给由参议员詹姆斯·富布赖特(James W. Fulbright)主持的外交委员会讨论。^③

“自由委员会”一词源于提案的核心建议,即通过立法“在行政机构内部创建一个独立部门”,这个名为“自由委员会”的部门成员将在参议院的建议和批准下,由总统任命。^④“自由委员会”的功能如下:(1)在“自由委员会”之下成立一个高级培训与发展中心,即“自由研究院”,负责研究有关国际共产主义阴谋的系统知识;负责将反击国际共产主义阴谋的手段发展成实用科学;(2)教育并培训政府官员、普通民众有关共产主义阴谋及反制科学的全部知识;(3)创建一个信息中心,负责散布有助于了解共产主义阴谋并击败该阴谋的信息和材料;为此,委员会有权生产并发行各级学校的教材,以及其他反共素材。^⑤这份长达19页的提案还包括如何协调国会与行政部门的关系,如何与大学和学院建立联系,如何选择“自由研究院”学生,以及“自由委员会”权限和预算拨款等详细内容。

“自由委员会”提案提交国会后,卡尔·蒙特和艾伯特·赫朗等人立刻开始利用

① Hearings before the Subcommittee to Investigate the Administration of the Internal Security Act and Other Internal Security Laws, June 17~19, 1959, p. 120.

② 文章中“府院”的“院”均指国会参众两院,作者注。

③ 有关“自由委员会”提案在历届国会(86届至90届)的提案人、提案时间及情况简介见:Report No. 1050, Freedom Commission and Freedom Academy, House of Representatives, 90th Congress, 1st Session, Dec. 15, 1967, Database: *Archive of Americana, US Congressional Serial Set 1817~1994*, Readex.

④ H. R. 3880, 86th Congress 1st Session, Feb. 2, 1959, Eisenhower Library, Lilly Papers 1928~1992, box 55, Freedom Academy (2).

⑤ H. R. 3880, 86th Congress 1st Session, Feb. 2, 1959, Eisenhower Library, Lilly Papers 1928~1992, box 55, Freedom Academy (2).

自己的私人关系和议员身份寻找提案的支持者,艾伦·格兰特也在国会山谋得一个虚职,以便利其游说活动。从参、众两院组织的历次听证会来看,“自由委员会”提案得到来自社会各阶层、各群体的广泛支持,其中不乏大学教授、知名作家和劳工组织的代表。^①盖洛普民意测验在全国范围内进行的问卷调查显示,69%的受访者支持“自由委员会”的创建。^②然而,“自由委员会”提案从一开始就遭到来自行政机构的反对。鉴于其功能和运作要依赖政府部门的合作,并且法案若要生效也必须经总统批准,因此,行政机构的态度至关重要。实际上,行政机构对“自由委员会”提案的反对是它最终失败的主要原因之一。

“自由委员会”提案历经艾森豪威尔、肯尼迪和约翰逊三届政府时期。它首次被提交给国会讨论时,正值艾森豪威尔执政末期。在1950年代末有关“导弹差距”、“技术差距”、“教育差距”的社会氛围中,“自由委员会”提案甫一提出,就赢得众多国会议员的赞同。这直接促使相关议案被交付给对它持同情立场的专门委员会进行讨论。但当国会就提案向行政部门征询意见时,国务院、司法部等机构皆提出了不同意见。尽管如此,在预算局的建议下,行政部门表示总体上不反对提案。^③由于受到的阻力较小,第86届国会上“自由委员会”提案在参议院顺利通过,但在众议院却因时间原因未付诸表决。^④

肯尼迪就任美国总统后,格兰特等人曾乐观地认为,“自由委员会”提案会在新总统任期内得以通过。这一方面源于“新边疆人”在外交政策上表现出来的全新姿态,另一方面则是因为受到行政部门一些重要人物言论的鼓舞。司法部长罗伯特·肯尼迪在访问亚洲后,异常吃惊于“具有高度组织性和纪律性的共产党精英,在每个国家的大学、学生群体、劳工组织和知识分子中的出色活动”。这被视为行政部门意识到美国在意识形态战方面准备不足的证据。^⑤然而,出乎提案支持者意料的是,正是在肯尼迪政府时期,行政部门组织起最有效的反击措施。首先,行政部门在内部统一了认识。国务院针对“自由委员会”立法建议,提出9条有针对性的反对意见,^⑥而国防

① Hearings before the Subcommittee to Investigate the Administration of the Internal Security Act and Other Internal Security Laws, June 17~19, 1959.

② George Gallup, “New Appeal Building for Freedom Academy,” *Orlando Sentinel*, Friday, May 4, 1962.

③ Hearings before the Committee on UN-American Activities, 88th Congress, 2nd Session, Feb. 18 and 19, 1964, Part 1, GPO, 1964, pp. 1175~1176.

④ Report No. 1050, Freedom Commission and Freedom Academy.

⑤ Hearings before the Committee on UN-American Activities, 88th Congress, 2nd Session, Feb. 18 and 19, 1964, Part 1, p. 953.

⑥ Proposed Freedom Academy Legislation, Feb. 8, 1961, Eisenhower Library, Lilly Papers 1928~1992, box 55, Freedom Academy (1).

部、中情局和美国新闻总署都在回复国会的信中表示支持国务院的立场。^①其次，行政部门在国会中找到了自己的同盟者——参议院外交委员会主席詹姆斯·富布赖特。在“自由委员会”事务上，国务院与富布赖特之间有频繁的信件往来；富布赖特则设法将“自由委员会”提案纳入外交委员会进行讨论，并加以控制。^②最后，为了减轻来自国会的压力，国务院亦引入一个名为“国家外交事务学院”的法案(S. 865)，想在部分满足“自由委员会”提案之要求的基础上将其取代。^③

行政部门的反对意见彻底激怒了“自由委员会”提案的支持者。从第87届国会起，参众两院组织的听证会成为府院互泄不满的地方。提案支持者公开指责国务院“没有很好履行自己职责”，思想僵化，没有改革的意愿，“国家外交事务学院”提案不过充当了“自由委员会”提案的绊脚石。^④更有批评者认为，政府反对“自由委员会”提案，反映它的政策并不是为了“赢得”冷战，而是为了使冷战“陷入僵局”。^⑤行政部门的反击是低调而温和的，但却非常有效地延宕了“自由委员会”的立法活动。到1967年，“自由委员会”提案在国会已显颓势，当年仅有4份提案引入众议院。而随着1960年代末冷战形势再度变化，美国国内反战运动兴起，“自由委员会”提案就此湮没无闻。

三 冷战意识形态战的策略与尺度

以今天的视角来看，“自由委员会”提案显然已经背离美国公开宣扬的自由价值观和多元政治文化思想。在这里，“自由研究院”(Freedom Academy)^⑥极具讽刺性地成为“学术自由”(Academy Freedom)的反义词，因为提案中的“自由”显然有着强烈的意识形态色彩，而所谓“学院”则是为了意识形态化的“自由”这个单一目标服务的思想控制机构。然而，当回顾这段历史时，会异常惊奇地发现，在特殊的冷战背景

① Hearings before the Committee on UN-American Activities, 88th Congress, 2nd Session, Feb. 18 and 19, 1964, Part 1.

② Stacey Cone, "Pulling the Plug on America's Propaganda: Sen. J. W. Fulbright's Leadership of the Anti-propaganda Movement, 1943~1974," *Journalism History*, Vol. 30, No. 4, 2005.

③ 国务院于1962年起开始酝酿“国家外交事务学院”(National Academy of Foreign Affairs)提案，并明确这是对“自由委员会”提案的回应，但前者正式提交国会审议是在1963年。Memorandum for Mr. Bundy, June 13, 1962, CK3100462359.

④ Hearings before the Committee on UN-American Activities, 88th Congress, 2nd Session, Feb. 18 and 19, 1964, Part 1, p. 1036.

⑤ Hearings before the Committee on UN-American Activities, 88th Congress, 2nd Session, Feb. 18 and 19, 1964, Part 1, p. 954.

⑥ 由于“自由委员会”提案的主要建议是成立一个“自由研究院”，因此该提案常被称为“自由研究院”提案。

下,“自由委员会”提案竟然有着广泛的民众基础和社会基础。尽管在民间、政府和国会都不乏清醒人士,批评该提案无异于“学说灌输”,有悖“联邦政府在政治教育领域的传统责任”,^①但府院之争的焦点显然并不在于此。从行政机构对国会的历次回应来看,前者更多是从冷战大战略,而非维护一个多元社会的角度出发来反对建议中的立法提案。换言之,有关“自由委员会”提案的立废之争,不过是冷战意识形态战的策略与尺度之争。

实际上,置身于冷战前沿的美国行政部门对这场意识形态斗争的感受更为敏锐,因此总体而言,行政部门与国会对于“自由委员会”提案中的政策前提有相当的共识。在数封回复国会的信中,国务院都表示,“我们完全同意……在与共产主义的斗争中,我们不仅需要依靠军事力量,而且必须依靠所有政治、心理、经济及其他非军事手段”;^②国务院亦同意“深入研究共产主义运动的性质和手段,对我们的事业是极其重要的。”^③然而,“自由委员会”提案还是在几个层面上触及到行政部门的底线,使它不遗余力地发起了反对提案的斗争:

(1) 职权范围之争

“自由委员会”提案首先触及到了行政机构维护其职权范围的敏感神经。提案的一个重要论断是,“使反共产主义研究与教育工作从属于现存某一行政机构的领导之下是错误的,”因此建议中的“自由委员会”将是一个独立机构,只对国会和总统负责。^④针对这一建议,行政机构各部门在最初还没来得及协商的情况下,就给出了完全相同的答案。司法部在1959年5月18日的回复中表示,“现有机构……可以用来实现这一功能,并可以避免不必要的混乱和职责及任务的重复,”^⑤而政府其他部门基本上均引述了这一意见。^⑥

如前文所述,自杜鲁门政府时期起,美国行政机构确已展开了广泛的意识形态战计划与行动。就反共产主义学说的研究和教育两项任务而言,美国政府除与大学及其他研究机构合作外,还有诸如外交学院(Foreign Service Institute)、国家军事学院

① Report No. 1050, Freedom Commission and Freedom Academy.

② Letter for J. W. Fulbright, Chairman, Committee on Foreign Relations, May 22, 1962, Eisenhower Library, Lilly Papers 1928~1992, box 55, Freedom Academy (1).

③ Hearings before the Committee on UN-American Activities, 88th Congress, 2nd Session, Feb. 18 and 19, 1964, Part 1, p. 1179.

④ S. 822, 87th Congress 1st Session, Feb. 9, 1961, Eisenhower Library, Lilly Papers 1928~1992, box 55, Freedom Academy (1).

⑤ Proposed Freedom Academy Legislation, Feb. 8, 1961, Eisenhower Library, Lilly Papers 1928~1992, box 55, Freedom Academy (1).

⑥ Raymond L. Thurston, “Education at the Top of Government,” *Political Science Quarterly*, Vol. 81, No. 2 (June, 1966), p. 259.

(National War College)、各军种军事学院等专门机构从事相关活动。更不用说联邦调查局和中情局这样的秘密机构,当时中情局至少有4个培训政治战人员的专门学院已经为外界所知。^①然而,国会和公众并不认同行政部门的冷战努力。这一方面源于行政部门出于冷战策略需要,对大多数反共活动“保密”;另一方面则源于冷战所引发的公众不安全感。此外,政府与国会的权力之争久已有之,在冷战尖锐对峙时期则不可避免地强化了。

(2) 冷战策略之争

实际上,以“学说宣传”为代表的政府项目和以“自由委员会”提案为代表的国会项目之间并无本质区别,两者都以摧毁共产主义意识形态为目标,并且都在共同社会氛围和思维模式的影响下产生。只不过行政机构更倾向于把反共学说体系作为一种外交工具,而国会则试图将其发展成为政治武器。

对心理战和政治战都有很深研究的查尔斯·杰克逊在国会作证时解释道,外交战和政治战之间有根本区别,现有教育培训机构大多只传授外交战知识,不教授政治战的技能。作为政治战精英,他必须具有某种信念,必须有彻底地推进政治战的思想。^②哈佛大学教授罗杰·费希尔(Roger Fisher)则表示,为实现政治战的目标,美国必须向世界人民公开表明美国反共的坚定立场。“我们必须使美国的形象无比清晰,以便使欧洲、亚洲和非洲人都能理解美国体系与苏联体系之间的区别。”^③“自由研究院”这个全民的庞大的反共产主义学术教育机构,就是意在实现上述目标。

但是对于行政机构来说,反对共产主义的斗争应当渗透在美国外交事务的所有方面,是国际活动不可分割的一部分。“除非该战略包括外交事务的全景,否则不可能发展持续有效的反共产主义战略并促进和平。”^④作为外交工具,学说宣传最好以秘密的方式进行,并且必须注意国际舆论的影响。因此,国务院等机构对于“自由委员会”提案中如此公开地宣传反共产主义实用科学,如此公开地表示要训练国内和海外的反共产主义行动精英,感到异常惊讶。在他们看来,“提案中建议的公开方式会使项目尚未开始就归于失败。国外对于美国如此公开的活动也会有负面反应。”更重

① Letter from Alan Grant Jr. to Jim Smith, Office of Senator Karl Mundt, May 29, 1959, Eisenhower Library, Lilly Papers 1928~1992, box 55, Freedom Academy (2).

② Hearings before the Subcommittee to Investigate the Administration of the Internal Security Act and Other Internal Security Laws, June 17~19, 1959, pp. 60~62.

③ Hearings before the Subcommittee to Investigate the Administration of the Internal Security Act and Other Internal Security Laws, June 17~19, 1959, p. 9.

④ Report No. 1050, Freedom Commission and Freedom Academy.

要的是，“自由委员会”会被苏联的“宣传机器”利用，会被抨击为“美国的‘冷战机制’”。^①

(3) 冷战尺度之争

在冷战前期同共产主义国家展开的斗争中，美国政府和国会都没有回避采用极端手段的必要性。然而，作为有着长期民主传统的国家，总有一些界限难以突破。在围绕“自由委员会”提案展开的府院之争中，双方的“尺度”很容易从国务院的“国家外交事务学院”提案与“自由委员会”提案的对比中找到。

“国家外交事务学院”提案的本意是，在行政机构的权限范围内最大程度地满足国会的要求。因此，该提案突出强调要增加预算，加强对共产主义学说及反制它的科学的研究；扩充现有培训机构，对于派往发展中国家的美国雇员和普通公民进行培训；扩充现有的项目和设施，针对欠发达国家的经济和社会发展问题展开研究；推进和平队、进步联盟等“自由事业”来反击共产主义等。^②也就是说，美国要在现有组织机构基础上，扩大反共产主义意识形态研究和教育的投入。然而，上述建议还是未能满足“自由委员会”提案的两个重要功能：一是要广泛培训美国普通公民与适当数量的外国公民；二是要创建一个信息中心，生产并发行各级学校的教材，以及其他反共素材。前者无异于公开的意识形态输出；而后者则有对美国青少年进行思想控制的嫌疑。这就使该提案远远超出了一般意义上的成立国家学术机构的讨论范畴，成为一种“国家政策”之争。^③对此，行政机构的直观反应是，这不是美国人能单独完成的事情；“自由研究院”会成为一个“不受控制的”(free-wheeling)组织。^④

20世纪50、60年代，冷战国际关系对美国社会的影响远比我们想象的更深刻。在普遍的危机感受之下，美国社会对诸如麦卡锡主义和“自由委员会”提案这样的思想控制措施表现得异常宽容。被称为“冷战遏制政策之父”的乔治·凯南，很早就意识到美国社会中有一股“令人不安的力量”，“他们惊恐万状且又训练有素地打着反共产主义的标语，他们歪曲并夸大了问题的尺度，他们混淆了共产主义威胁的国内和国外方面。”^⑤在这股力量支配下，国会和公众推动行政部门做出“过度”反应是冷战前

① Letter for J. W. Fulbright, Chairman, Committee on Foreign Relations, May 22, 1962, Eisenhower Library, Lilly Papers 1928~1992, box 55, Freedom Academy (1).

② Letter for J. W. Fulbright, Chairman, Committee on Foreign Relations, May 22, 1962.

③ Raymond L. Thurston, op. cit., p. 261.

④ Letter for J. W. Fulbright, Chairman, Committee on Foreign Relations, May 22, 1962; Notes from the July 10 Meeting of the President's Panel on the Feasibility of Establishing a National Academy of Foreign Affairs, July 11, 1962, CK3100188861, DDRS.

⑤ “Kennan Examines Some Disturbing Forces in Our Society,” *The Washington Post*, Sunday, May 17, 1953, Eisenhower Library, Lilly Papers 1928~1992, box 55, Freedom Academy (4).

期的普遍现象。由是观之,“自由委员会”提案在冷战前期的出现并不奇怪,而行政机构对它的抵制,除了有限的反对过度思想控制的意图外,更多地则是冷战意识形态战的策略和尺度之争。

张杨:东北师范大学历史文化学院副教授

美国当代中国政治研究进入新阶段

——读《当代中国政治：新资料、新方法和实地考察的新策略》

袁 征

2006年11月,美国老中青三代研究中国问题的学者齐聚密歇根大学,就中国政治研究,特别是新的资料来源和研究方法如何改变了中国政治研究这一议题进行了热烈的讨论。以此次研讨会为契机,与会学者的研究成果最终结集成册,这就是呈现在我们面前的这本2010年由剑桥大学出版社出版的《当代中国政治:新资料、新方法和实地考察的新策略》。^①

这是一本论文集,主要从研究的资料来源、研究方法的运用和“田野考察”的技法三个层面展示了关于中国政治研究的最新成果。如同此书所言,本书的作者们将他们明显的定性和定量分析方法置于学科框架之中,指出了使用新材料和新方法给研究当代中国政治所带来的挑战或机遇(或者两者兼而有之)。这本书不仅对于初入此行的年轻学者大有裨益,而且对于想要了解美国中国问题研究的中国学者而言,也是很值得一读的著作。其研究方法的多样性、视角的独特性,让人读起来津津有味,饶有兴趣。

一 新材料的使用

美国的“中国研究”主要是指对近现代中国的现实情况的研究,以别于传统的侧

^① Allen Carlson, Mary E. Gallagher, Kenneth Lieberthal and Melanie Manion eds., *Contemporary Chinese Politics, New Sources, Methods, and Field Strategies* (New York, NY: Cambridge University Press, 2010).

重研究中国历史文化的“汉学”。^① 在过去 30 年,中国社会发生了巨大的变革,而政治学科概念中的中国问题研究也发生了显著的变化。随着中国改革开放进程的不断推进,美国学者所能获得的有关中国政治的研究资料也日益丰富起来。这种情况和 20 世纪 50、60 年代的情况已大不相同。^②

在冷战的大背景下,自 1949 年新中国建立以后,中美两国长期处于敌对状态。在“谁丢失了中国”的指责声中,在麦卡锡主义的阴影下,美国的反共反华情绪一度到了歇斯底里的状态。一批在国务院的知华派官员被排挤,费正清和拉铁摩尔这类中国问题专家的忠诚也受到了质疑,他们甚至受到了人身的迫害。

20 世纪 60 年代活跃在美国的资深中国问题学者大多有过 1949 年之前生活在中国大陆的经历。他们或者是教会人员,或者曾是第二次世界大战中在华服务的美国外交或军事人员。这批个人的个人在华经历成为他们研究中国问题的宝贵财富,但相对而言他们受到的政治学正规训练则比较有限。

从 1960 年代开始涉猎中国研究领域的年轻一代学者受到了更严格的正规教育,大多是在美国的主要大学中学习政治学,进而对中国问题发生了兴趣。^③ 在这批人当中,除了奥克森伯格、李侃如之外,还有何汉理(Harry Harding)、理查德·所罗门(Richard Solomon)、梁思文(Steven Levine)、谢淑丽(Susan Shirk)、包瑞嘉(Dr. Richard Baum)、托玛斯·伯恩斯坦(Thomas Bernstein)等人。那时由于中美对抗,相互之间的人员交流少之又少。研究中国问题的学者不可能前往“红色中国”或“共产主义中国”获取第一手的经验,只能通过文字材料来了解中国。即使是这些文字资料,也是相当有限的。中国研究最初主要是依靠美国官方翻译的资料,还有源自于香港、台湾的分析文章、出版物和文件。然而,这些材料是非常有限的,而且它们已经被政府机构筛选过,同时也没有很好的索引供学者进行查询,所以查找这些材料非常不便。美国政府当时则通过香港的渠道,大量购买中国大陆出版的相关刊物。“文革”时期,一批内地人士到香港避难,因此美国情报机构及美国学者对这些人士的访谈一度成为一种重要的信息来源。在那个年代,通讯工具尚欠发达,除了电话和电报之外,还不太可能运用其他的电子通信技术。复制技术也相当有限,当时还没有现在普遍使用的微缩胶卷或微缩胶片。许多年轻的学者前往台湾学习中文,或者前往香港

① 资中筠,《鲍大可:中美之间一座特殊的桥梁》,《百年潮》,1999 年第 11 期,第 59~66 页。

② 有关美国的中国政治研究演进史和遇到的困难,李侃如(Kenneth Lieberthal)做了很好的回顾。See Kenneth Lieberthal, “Reflections on the Evolution of the China Field in Political Science,” Allen Carlson, Mary E. Gallagher, Kenneth Lieberthal and Melanie Manion, op. cit., pp. 266~277.

③ 已经去世的迈克·奥克森伯格曾告诉笔者,尽管当时中美对抗,中国问题的研究相对也比较冷门,但他对中国问题很感兴趣,而且认为中国是世界上重要的大国,中美最终也会和解,而研究中国问题将会比较容易找到工作。

做一些研究工作。而当时中美两国的国内环境也影响到中国问题的研究：中国这边是轰轰烈烈的“文化大革命”，美国那边则是越战引发的国内动荡。很多美国学生进入到研究生阶段时并没有中文语言基础，因此中文训练成为美国研究中国问题的研究生阶段的重要训练科目。由于缺乏学者和研究资料，有关中国问题的研究集中在一些大学，形成了几个主要的研究中心，比如哈佛大学、哥伦比亚大学、加州大学伯克利分校、斯坦福大学。而斯坦福大学之所以能成为中国问题的研究中心之一，就是因为胡佛研究所有丰富的东亚图书收藏。^①在中美和解之后，少数美国学者开始到中国访问，有了近距离直接接触中国社会的机会，但是当时来访学者的数量还是非常有限的。

随着中国开始改革开放，整个局面发生了天翻地覆的变化，可供中国问题专家搜集和查阅的数据资料开始大量涌现。中美两国之间的往来日益增多。大批中国学者前往美国访学，中国学生前往美国学习，美国学者则来华进行访谈和实地考察，甚至是长期蹲点考察。^②虽然中美关系在这段双方能够进行正常交流的时期也经历过风风雨雨，但这种交流的势头却没有被折返。很多研究中国问题的美国博士生都到中国生活或学习一年以上，有了对中国社会的直观感受，同时也提高了汉语水平。^③与此同时，有一批数量可观的国家档案资料（比如中国外交部开始公布相关历史档案）对外公开，可供学者们查阅使用。这批材料与中国国内政治、对外关系和国家安全相关，也为美国的中国问题学者提供了前所未有的研究素材。

如同李侃如所阐述的，美国学者能够接触到大量研究资料，因此在不同历史时期相应地带来了研究专题的变化。在20世纪60年代和70年代，大量的著作是关于中国精英政治和意识形态斗争。到了1980年代，除了继续关注中共高层“个人政治”（personal politics）之外，美国学者开始更多地关注中国的改革及中国官僚机构。到了1980年代末，美国学者得以在中国进行大量访谈，从而能够对中国的决策过程进行明确的解读。随着美国学者能够获取更多的资料和改革开放带来的经济发展及其相应的政治变革，他们将更多的精力放在了不断演变的中国政治经济学上。与此同

① 1998年至1999年笔者在斯坦福大学亚太研究中心访学时，经常光顾胡佛研究所的东亚图书收藏馆，发现那里的很多材料都是研究中国近现代史的珍贵资料。

② 直至20世纪80年代初，美国学者来华长期蹲点考察（田野工作）还是受到不少的限制。时任美中学术交流委员会来华进修委员会主席的迈克·奥克森伯格曾致函邓小平，希望选择一个美国学者能够长期蹲点的地区。在获得邓小平的首肯后，山东邹平县被选择为美国学者最早可以长期蹲点的地方。自1985年以来，美国学者先后有200多人次到邹平进行连续性、蹲点式社会研究。详见王兆成主编：《乡土中国的变迁：美国学者在山东邹平的社会研究》，山东人民出版社，2008年版。笔者担任该书顾问，并撰写“奥克森伯格与山东邹平考察”一节。

③ Kenneth Lieberthal, “Reflections on the Evolution of the China Field in Political Science,” Allen Carlson, Mary E. Gallagher, Kenneth Lieberthal and Melanie Manion, op. cit., p. 271.

时,美国学者大量基于实地访谈与考察的地方性研究成果也涌现出来,中国问题研究的内容日益丰富。到了现在,从方法论和研究的专题来看,中国政治研究已经越来越进入到政治学作品的主流行列。就总体来看,这种趋势和政治学研究重点的变化是相一致的。事实上,当代政治学的研究重点已经从传统的国家、主权、制度、政治观念、政体、法规等拓展到政治的社会因素方面和决策过程上。

本论文集的第一部分为“资料来源”(Sources),共有6篇文章重点关注中国政治研究的新材料及其运用。在第一章“政府资料 and 中国的抗争性政治”(State-Generated Data and Contentious Politics in China)中,程曦(Xi Cheng,音译)以自身收集和使用信访系统的资料为例,介绍了接触中国政府档案的方式方法及相关的经验,并对政府档案的可靠性进行了评估。而第二章“为什么使用档案”(Why Archives)则印证了第一章的结论,力图拓宽有关中国政治研究的时间段,以便在历史学家和政治学家之间架起桥梁。比如,通过使用新的有关退伍军人个人生活的档案可以小中见大,有助于对中国政治研究的大问题的认识,这包括充满争议的公民权和爱国主义问题。本书第三章则依据相关档案,将目光从地方政治转向精英政治,收集了自1921年中国共产党建立以来的中共中央委员会数据,对中国领导人的个人生平,尤其是对于中央委员会成员的职务升迁和任职时间进行统计分析,由此试图提供更为系统的佐证,即中共领导层的特点和领导层内部的冲突会影响到中国的政策,会带来政治上的影响。之后的第四、五、六章则再次展示了新的资料如何加深了人们对于中国政治的理解。第四章试图通过使用新的资料,使用实验的方法(Experimental Methods)和心理测定(Psychological Measures)来分析中国人的国家认同感及其对中国外交政策的影响。这是一种很有意思的尝试。不过,作者也详细分析了使用这类方面所面临的种种挑战。而第五、第六两章则分别介绍和分析了通过互联网收集资料来研究中国对外政策、中国新闻媒体报道的内容,以便从中发现这两类资料来源对于研究中国政治的可行性与不足之处。

二 新方法的应用

在中美对抗的年代,中美两国人员缺乏交流。美国的学者难以获取足够的资料,只能依据有限的材料来进行定性分析。尽管有一些中国问题的大家能够相对客观并尽量符合逻辑地对所能搜集到的资料进行分析,但其中一些描述性和想象性的论断还是距离客观实际有一定的距离,研究的深度也相对有限。如果站在新的历史高度回首望去,人们就能够轻易地发现存在的问题。但这是客观历史条件所造成的,并不是中国问题专家自身的水平所造成的。毕竟,受到材料的限制,受到意识形态的影

响,甚至是受到语言的限制和文化的隔阂,美国学者对于中国政治的理解和认知出现瑕疵不难理解。反过来,同一时期研究美国问题的中国学者又何尝不受到同样因素的影响呢?如果我们回顾一下新中国建立到改革开放前中国有关美国问题研究的成果,我们同样会发现分量成果少之又少。毕竟时代的客观条件使得两国学者的视野受到了极大的限制,相互之间的客观认知也就大打折扣。

随着中国改革开放的推进,中美两国学术交流日益频繁,可以使用的研究资料越来越丰富,研究的领域也在不断地拓展。大量有关中国政治的各类档案或数据资料的出现,要求学者开始思考和讨论如何有效和负责任地使用这些数据资料。与此相对应,越来越多的交叉学科定性和定量的研究方法也被运用到对中国政治的研究当中。

应当说,老一代的中国问题专家大多接受过历史系或政治学系的教育,^①这个情况与当今美国中国问题研究者的总体状况并没有太大的差别,只是越来越多年轻一代的美国中国问题专家出自于政治学系。20世纪后半期,由于政治科学越来越注重方法论,所以它越来越强调政治学研究必须有一个良好的设计,也就是说必须有一个好的研究方法或路径。其目的是引导学者对资料的搜集更有针对性,使学者能够深入分析和揭示事物背后的东西。进入20世纪70年代,西方社会科学出现了一个基本的发展趋势,即跨学科交叉研究的趋势不断加强,各个学科之间相互渗透,相互融合,新方法层出不穷。政治学日益与其他人文社会科学学科及自然科学学科相互交叉融合,研究方法、途径及知识的产生方式得到更新;政治学的研究范围不断拓宽、研究主题日趋多样、理论内容更加丰富;政治学的现实性增强,日益与解决当代人类社会重大的、紧迫的社会问题密切相关。

本书的内容实际上也反映了这种趋势。本书的第二部分聚焦在对对中国政治研究中的定性分析上。自从20世纪80年代美国学者被允许在华进行实地考察以来,各种定性分析就被普遍使用。本书第二部分的成果承继了这一传统,但作者们并不局限于对中国政治的研究,而是将视线放到更为广泛的学科领域,他们实际上将中国作为一个个案,展示了“威权体制”(authoritarian regime)^②下的国家—社会关系的性质、经济快速增长条件下的“车间政治”(workshop politics)和失业问题的比较政治经济学。

人种志(Ethnography)是田野研究的一种方法,主要从人类学研究发展而来,也被广泛用于社会学的一些分支研究当中。这一方法要求研究者努力深入人类社会中

^① 在学术背景方面,费正清在大学就读的是历史系,鲍大可则是学政治学出身。

^② 原文如此,并不意味着笔者赞同这种说法。

某个特殊群体的文化和日常生活之中,从微观层面近距离观察,做全面的调查研究。现在这种方法也被越来越多的美国学者用于对中国政治的研究当中。本书第七章探讨了人种志方法如何成为了一种能够用来有效地理解当代中国政治的工具。尽管人种志的方法有这样那样的不足和缺陷,但使用这种方法关注微观层面上的社会群体和机构变化,则可以提供一种深入观察微观层面的力量如何影响中国普通民众之间互动和生活的路径。这种方法不仅有助于概念上的发展(*conceptual development*)和提炼,也有助于揭示和评估影响改革时代中国社会和政治结果的因素。^① 随后的第八章同样拓展了人种志方法的使用,主张将人种志的方法同“定点密集研究”(site-intensive)的方法结合起来。作者认为,这些方法在研究集权体制或者研究隐藏在文化背景下的一些政治因素时更能发挥作用。过去 20 年中,不少汉学家使用人种志和参与观察法(*participant observation*)推出了一系列的研究成果。所谓“定点密集研究”的方法就是对受访者所处的日常环境及相互之间的互动进行密切观察,搜集相关材料,这能够取得和访谈询问一样的效果,而且要比一次性的访谈效果更好。

论文集的第九章则主张,在设计中国政治研究的问题和方案时,应当对全中国的次国家变量(*subnational variation*)予以更大的关注。通过跨区域的研究方法,作者力图来解释各个地区不同的失业政策及其带来的后果。作者探讨了这种方法相对于一个城市个案研究的优势,毕竟一个城市的代表性不强。同时,这种方法又比大规模的调查要好,因为大规模的调查往往会受阻于政治敏感性及难以获得研究所需的数据。

论文集的第三大部分评估了问卷调查(*Survey*)这一研究方法在中国政治研究中的地位。与前面的定性分析相比,这更多的是一种定量的分析方法。在过去 20 年中,有关中国政治的民意调查有了实质性的增加。20 世纪 80 年代,中国之外的政治学家只进行过两次这样的民意调查。但是到了 1990 年代,民意调查的数量增加了 10 倍以上,并在持续稳步增长。在第十章,本书编者之一梅拉妮·马尼恩(*Melanie Manion*)对这些民意调查及成果进行了回顾,并就它们取得的成绩和贡献做出了评估。而随后的三章则详细介绍了每位作者各自所做的民意调查研究的经验及成果。这些研究还是非常有意思的,也是非常用心。其中的一章试图通过民意调查来探寻私营企业主(或可称为新兴资本家)在中国民主化进程中的角色。第十二章使用了 GPS 定位系统进行抽样,以考察法律机制的扩散问题(*Legal Diffusion*)。而第十三章则是对北京地区进行了连续 10 年的跟踪研究后获得的成果。第十四章则以作者

① Allen Carlson, Mary E. Gallagher, and Melanie Manion, "Introduction," Allen Carlson, Mary E. Gallagher, Kenneth Lieberthal and Melanie Manion, *op. cit.*, p. 10.

自身在中国农村地区的定性研究和民意调查的经验,探讨了在中国农村地区进行政治敏感问题调研的方法。

从本书中不难看出,美国学者越来越倾向于使用跨学科的研究方法。政治科学研究包括中国政治的研究有着自身特殊的复杂性,因此有时借用其他学科的方法会不可避免地带来局限性,但是必须看到的是,跨学科的方法很多时候给人们带来了不同的视角和研究路径,也带来了政治科学的活力,促进了学科的繁荣。在笔者看来,各种研究方法都有优劣长短,很难有非常完美的方法来解读政治学中的复杂课题,人们只能根据具体的情况,设计出解决问题的方案,以求达到最好的效果。无论是事实分析,还是价值分析,都应取长补短,并重使用。而定性分析和定量研究也应当相互结合,这样才能够尽可能地接近事实,接近真理。这本书所使用的方法,不仅给我们提供了认识中国政治的不同视角,也更能让我们从中领悟到不同研究方法的魅力所在。

三 美国中国问题研究的历史使命

如果换一个角度,我们不难发现当代美国的中国政治研究的发展实际上和中美关系的起伏密切相关。在中美对抗,相互隔阂,意识形态色彩浓厚的时期,美国的中国问题专家受到排挤甚至是迫害。而中美关系正常了,两国学者的交流也顺畅。近年来,美国学者来华实地调研和中国赴美学习的人员都与日俱增,相互间的学术合作明显增多。本书一些论文的作者就是从美国留学后回到中国国内的研究人员或者是美国的华人。随着中国影响力的拓展,美国的中国问题研究队伍也在壮大,所研究的广度和深度也在不断拓展,中美学者之间的相互认知更趋于理性。

回顾历史,很多美国的中国问题专家都有经世致用的思想。他们不拘泥于死板的学术研究,而是将学术研究和影响政策结合起来。他们著书立说,不时提出自己的政策建议,对美国的对华政策产生潜移默化的影响。当年费正清一度曾将博士论文的写作放在一边,转而将精力投入到《美国与中国》的写作上,目的就是让更多的美国人了解中国。在他看来,麦卡锡主义之所以能在美国猖獗,原因之一就是美国人对东亚的历史和现状太无知。由此,他更感到在美国发展中国学的必要性和紧迫性。费正清后来回忆道:“在中国问题上回击麦卡锡主义必须依靠教育。由于在‘丢失中国’的问题上我受到公开的指责,我便下定决心,持久地担负起教育美国公众的义务。”^①

^① 费正清著:《费正清集》(陶文钊编选,林海等译),天津人民出版社,1992年版,第423页。

作为时下美国中国问题研究领域里的佼佼者,李侃如先生也深刻地认识到这一点的重要性。在本论文集的收尾总结中,他肯定了中国政治研究领域取得的成绩,认为美国的中国政治研究正在趋于成熟。不过,他也指出了学者们应当注意的新问题。他一针见血地指出,尽管现在的情况和费正清所处的环境已然大不相同,有一些研究中国政治的学者能够对中国发展的总体情况有一个良好的把握,但是能够清晰地将他们的观点传达给美国公众依旧是一桩重要的事。他认为之所以需要这样做,部分地是由于美国公众受到媒体报道及商人、旅行者、语言老师等的描述的影响过大,而缺乏对于中国的系统性认知。在这种情况下,能够有人做出客观的判断来引导公众的认知是十分必要的。李侃如认为,现在学科发展的趋势和资料运用的要求,却正在朝相反的方向发展。学科领域的研究更为专业,分析也日趋复杂,这固然对学科发展是有价值的,也有助于学科研究的成熟。但是,这种趋势无助于教育公众和影响公众的看法,也不利于影响相关公共政策特别是美国对华政策的制定。政治学的研究方法越是正式,就可能越难以影响政策的讨论。^①因此,必须有公共知识分子能够用通俗易懂的语言将客观理性的认知和看法清晰地传达给公众,传达给政策制定者,这样才能真正发挥中国政治研究的功用,而不是仅仅为学术而学术。

当今的中国处于一个历史变革的阶段,这既给美国的中国问题研究提供了机遇,也提出了挑战。美国的中国问题研究,其中包括中国政治研究的研究领域不断拓展,研究深度不断加大,能够有助于美国的社会各界特别是美国政界更为客观地了解中国,了解中国政治的变迁,了解中国在社会转型时期面临的挑战与机遇,对于中国的外交政策有一个更为深入准确的理解。在此基础上,中美两国能够深化相互认知,更为理性地选择各自的外交政策,加强合作,管控分歧,从而使得两国关系取得合作共赢的局面。这不仅对于两国人民,而且对于世界和平而言,都是一大幸事。因此对于中国问题的研究,不仅仅是学科领域的发展需求,而且是国际政治的现实需要。在这一领域能够有所作为,无疑将推进两国关系的发展,这是两国学者所应当肩负的历史重任,也是应当做出的贡献。

袁征:中国社会科学院美国研究所研究员

① Kenneth Lieberthal, "Reflections on the Evolution of the China Field in Political Science," Allen Carlson, Mary E. Gallagher, Kenneth Lieberthal and Melanie Manion, op. cit., pp. 276~277.

○学术动态

“软实力与中外关系”国际 学术研讨会综述

李 栢

2010年11月22至23日,由中国社会科学院主办,中国社会科学院美国所和华侨大学承办的“中国社会科学论坛(2010·国际研究):软实力与中外关系”国际学术研讨会在厦门华侨大学举行。来自中国、美国、意大利、德国等国学者与会,围绕中外软实力资源及其对中国软实力建设的启示等问题进行研讨。

华侨大学校长丘进首先致欢迎辞,中国社科院副院长李慎明致开幕词。丘进校长指出,中国当今正处于重要的转型期,东西部发展差距在拉大,这在文化上也突出地表现出来。中国需要解决文化软实力与经济硬实力结合的问题,因此,在此时召开这个会议是非常具有意义的。李慎明副院长指出,文化是国家和民族的灵魂,集中体现了国家和民族的品格。中国必须加快发展文化事业和文化产业,激发民族生命力,增强民族凝聚力,提高民族创造力,在国际竞争中占据文化制高点,掌握话语权。对“软实力”理论与实践的深入研究和比较无疑是必要的。中国需要从各国利用和开发软实力的进程中寻找出可以借鉴、学习的经验教训,从而为建设具有中国特色

的社会科学理论体系和社会主义事业做出贡献。

会议围绕以下四个问题进行了研讨:

(一)软实力理论

中国社会科学院哲学研究所赵汀阳研究员在题为《普遍价值之谜》中认为,普遍价值的存在必须以理性的直观为前提,即有一种理性的论证。实际上,每种普遍价值之后都与人类的生存、生活密切相关,它不是听、说和学来的。比如,真善美是千年以来的普遍价值,随着人的成长,他所接受的普遍价值也在不断加大,一些根本价值观却被边缘化了。另外,普遍价值有很多种,因此就关系到如何进行优先处理的问题:普遍价值的优先取决于它的必要性。支持某种价值需要证明,即经过反思才可以产生。任何一种文化都有理由产生普遍价值,这不是西方文化所独有。因此,普遍价值是一种经过理性批判和反思后的函数。比如,西方文化选择个体为分析单位,中国则是以关系为分析单位。中国目前需要更好定义所谓的普遍价值,并且需要验证过程。赵汀阳提出普遍模仿的验证方式,即一种价值为其他人所模仿之前,需使预期后果得到他们的满意方可普及。

美国北卡罗来纳州大学东亚系主任乐钢在其《中美国还是中美一/异体?》发言中剖析了“中美国”概念的内涵。他认为“中美国”关系在很多西方学者看来是异床异梦,因此“中美一体/异体”表述更为贴切。当今中国的发展对于美国意义巨大,很多西方学者呼吁关注中国的崛起,如何应对中国的崛起成为美国学界、

政界热烈讨论的话题。“中美一体/异体”到底是一个怪物,还是一种机会?乐钢认为中美两国在当今应被称为“同床异梦”,是利益共同体,而不是冷战时期美苏所谓的“相互威慑力量”。

中国社会科学院美国研究所周琪研究员在《约瑟夫·奈的软实力理论及其启示》的发言中认为,约瑟夫·奈的“软实力”概念是政治学和社会学领域里“权力”概念的延伸。奈对软权力的定义是,软实力是“使其他人想要你想要的后果”的能力。1989年,奈最初提出软实力理论的目的是想要证明美国并没有衰落。2002年,当奈进一步发展其软实力理论时,他是为了批评以单边主义、先发制人、用硬权力来实现政权变更为特征的布什政府的外交政策。奈强调,在全球化时代,软实力比过去更重要,它可以扩大一国的影响力,增强一国外交政策在其他国家眼中的合法性。为了维持美国的全球领导地位,美国应当把硬性的军事力量和软性的吸引力结合起来,使之成为“巧权力”。奈认为,软实力有三个主要资源:文化、价值观念和与其相一致的政治制度以及外交政策。其中价值观念和政治制度是核心。

中国社会科学院世界政治中心特邀研究员吕祥对软实力概念进行了辨析。他认为权力是运作的,不是静态的。20世纪90年代以来,美国软实力概念的出现与其众多理论的提出相辅相成,如“利益相关国家”、“文明冲突论”,显示出西方文化的团结。软实力并不等于影响力,而是一种诱惑力。奈的理论似乎暗示软实力可以独立发挥作用,但软实力实际上无法构成独立的力量,而是国家

权力的自觉延伸。因此,对软权力的分析应当系统和缜密。吕祥还谈到美国战略传播的方式,认为这是美国应用软权力的明显例证。

(二)软实力的应用

美国基辛格基金会执行主席雷默(Joshua Cooper Ramo)在题为《软实力真的存在吗?》的发言中,首先以物理学解释一些客观不存在的物质作为例子,阐释一些科学定理的问题。他认为正如科学家创造了一些定理来阐释现实不存在的物质,政治学家也创造出一些论题。软实力就是一例。软实力在世界历史上并不存在,将其作为现实外交的目标是危险的。战后欧洲意识形态的演变是现代化过程,而不是美国化的表现。奈认为只有在相互依赖、相互信任合作的背景下,软实力才能奏效。在现代化过程中,中国文化要融入全球化进程还有很长的路要走。

中国社会科学院文学所所长陆建德研究员在《下沉的小岛?——略谈英国的软实力》的发言中指出,软实力既会给输入国带来动力,也会带来动乱。英国就是典型的例子。虽然英国在第二次世界大战以后,试图恢复从前的荣光,但它正视其国际地位,选择与美国结盟。英国与殖民地国家的关系特别值得重视,英联邦现有50多个国家,很多国家在独立后仍然选择留在英联邦,这是英国文化造成的,尤其是印度。此间,英国表现出了高超的外交技巧,通过妥协和谈判适应了新的挑战。不仅如此,英国的政治、法律制度在英联邦起到重要作用。虽然英国不使用软实力这一概念,但它在通过文化机构实施软实力。

中国社会科学院欧洲研究所研究员田德文在《欧洲的软实力:解析欧盟的观念力量》中认为,欧洲在战后进行了反思,形成了欧共体,其粘合剂是就西欧的思想和文化,即制度力量。以福利国家制度为代表,欧盟一直致力于磋商与合作的外交机制,重视对发展中国家进行对外援助,以机制和法律方式来处理国际事务。

(三)俄罗斯、日本等国的软实力

中国社会科学院边疆史地所所长邢广程研究员对俄罗斯提高国家软实力战略和政策进行了分析。他认为,俄罗斯民族的文化是独特的,虽然它努力接受西方价值观,但很多俄罗斯学者一直致力于保持自己的文化独立性。俄国实际上一直在自觉或不自觉地应用软实力。苏联时期,俄国文化为人类社会提供一种模式、制度、意识形态和国际秩序。既有理论也有实践,但最终被证明是失败的。此后俄国的软实力出现了衰落,经历了两种危机:效应危机及信仰危机。俄罗斯目前在苦苦寻找自己的价值观、自己的灵魂。

中国社会科学院文学研究所赵京华研究员以战后日本的亚洲经援外交为例,对冷战时期日本国家软实力的开展等问题进行了分析。他认为,战后日本的亚洲经援外交,由于缺乏深厚的文化理念和具有普世性的政治价值观的支撑,未能发挥出应有的影响力。从硬实力与软实力的辩证关系来看,战后日本外交的最大难题便是硬实力的过分欠缺。战后日本的外交正是在努力克服这个悖论中展开的,其亚洲经援外交的成功与不足也都与此息息相关。

(四)对中国的启示

意大利《新闻报》亚太区主任、资深记者郗士(Francesco Sisci)在《中国和他的邻国》的发言中认为,中国因其复杂的地缘,即陆海复合型地缘结构,自古就与周边国家都有大大小小的摩擦。目前中国影响力在不断扩大,因此中国必须考虑到全世界。中国价值观需要借鉴国际上已经普遍接受的价值观,不必完全推翻现存的价值体系,应利用现有的国际机制框架来发挥其作用。

德国访问学者高婷婷介绍了德国研究中心的状况,认为地区发展是一种社会过程,也是一个交流过程。实力的提高是多维的,如何让该地区其他国家从内心上接受他国的价值观,是每个新兴国家崛起所应考虑的问题。

中国社会科学院美国研究所所长黄平研究员在《人民共和国软实力建设经验》的发言中,首先以老子的《道德经》开始,论述自古以来中国文化的智慧,以王道与霸权对比,阐述中国文化在古代所展现的吸引力。他进而谈到了如何取得话语权的问题,即如何将思想、权力和话语实践相结合。黄平认为,中国民族国家的构建过程还未完成。自1949年特别是1979年改革开放以来,中国一直在致力于解决国家建设、政权建设、经济发展和公平分配等问题。较之西方国家分步走向现代社会,中国不得不同时或交叉进行现代国家的建构。中国的传统资源,例如先秦文化中所蕴含的治理理念,都是软实力建设的重要资源。而在中国革命时期,毛泽东等提出的统一战线,即是软实力建设的理论和实践。黄平认为,软实力并不总是要在硬实力的

基础上才能获得,相反,在硬实力不足的情况下,软实力同样能发挥重要的作用,从而提高一国的国际声望,改善它所处的国际环境。如新中国在建设初期提出的和平共处五项原则,至今仍然是许多国家公认的处理国际关系的准则。另外,中国1970年代在国内经济生活很困难,政治生活也极不正常的条件下提出的“三个世界”划分,也为中国赢得了很大的国际空间。目前中国提出的“和谐世界”一方面是中国长期坚持的和平外交理念的延续,另一方面也说明中国需要重视与加强自身核心价值观体系的建立。

“2010年美国中期选举后内外政策走势”学术研讨会综述

以琳

2010年12月2日,中国社会科学院美国研究所与中国社会科学院办公厅、中国社会科学院世界政治研究中心在北京联合举办了“中期选举后美国内外政策走势”研讨会。来自美国研究所、中国现代国际关系研究院、中国人民大学国际关系学院、外交部政策规划司和美大司、北京外国语大学国际关系学院、中国国际问题研究所、上海国际问题研究院、国防大学战略研究部、清华大学当代国际关系研究院等单位的40多位学者与会。会议就2010年美国中期选举后奥巴马政府的内外政策走势及其对中美关系的影响进行了讨论。

(一)中期选举后美国的内外政策走

势

中国人民大学美国研究中心时殷弘教授认为,美国中期选举后美国政治将出现两种转变,一是奥巴马本人在公众舆论中的威望会降低,这将使他竞选2012年总统的前景变得暗淡;二是行政部门的立法能力将会丧失。一个政治分裂的美国如何应对严重的政治经济危机是摆在奥巴马政府面前的挑战。在对外金融政策与对外贸易政策方面,奥巴马主要是迎合广大失业和低收入的美国公众的欢心。在外交战略方面,两年来所谓的外交成就已经耗尽,虽然他还可能取得一些外交成功,但今后的奥巴马会越来越成为一个妥协者和一个平庸的政治家。

中国五矿化工进出口商会前副会长周世俭指出,影响这次中期选举的主要因素是经济。鉴于目前美国经济形势仍然欠佳、失业率持续走高,美国政府对人民币升值的压力将加大,这不仅会使中国企业受到损失,美国企业也会深受其害。奥巴马的贸易政策已被工会“俘虏”,目前针对中国的大部分保护主义案件都是工会所为。但在共和党控制众议院之后,贸易保护主义不会像前两年那样严重。中期选举后,国会会遏制奥巴马庞大政府开支的势头。奥巴马将从一名理想主义者转向现实主义者,实行两党的协商。

国防大学战略所前所长杨毅少将认为,中期选举将对美国大额国防采购产生影响,奥巴马的国防裁减计划将受到来自国会的抵制。新的美俄《核裁军条约》在国会通过的可能性会降低。但总的来讲,奥巴马的国家战略目标不会变,

仍然是追求把国防、经济和发展三者结合起来为美国的外交服务,在军事建设上仍然是继续维持美国武装部队赢得战争的能力,同时强化应对未来威胁的防备力量。清华大学当代国际关系研究院研究员赵可金认为,中期选举后,美国的政治生态会发生明显变化,奥巴马政府中对中国持怀疑态度的一派力量会上升,奥巴马政府的对华政策正在从接触论逐渐走向强硬论。在台湾、人权问题等一系列问题上,美国将继续向中国施加压力。美国两党已经在亚洲战略上形成了共识,其对亚太地区的战略调整已基本成型,即维持美国的经济优势包括其超强的创新能力、竞争力和军事实力,加强在亚洲的军事力量存在,同时巩固其与亚洲国家的盟友关系。

北京外国语大学国际关系学院院长李永辉教授表示,虽然共和党经过中期选举夺回了众议院,但从美国的体制看众议院对外交事务的影响较小,因此其影响主要还是集中在内政方面,如医疗改革。中期选举后,中美关系会更加复杂化,不确定性将增加,矛盾将集中在经贸、金融、汇率等议题上,台湾、西藏、人权问题会因美国国内政治的变化被重新提起。

中国社会科学院美国研究所周琪研究员从国内政治方面阐述了中期选举对奥巴马政府政策的影响。她认为,本次中期选举中的议题主要是美国的经济问题及其相关的国内政策。中期选举的结果使美国国会乃至美国国内的政治生态受到了极大的影响,出现了两党政治立场的极端化。国会中民主和共和两党议员的政治立场分布分别向左和向右偏

移,持中间立场的议员大量减少,这也反映了选民的政治立场极端化倾向。共和党在国会参众两院影响奥巴马政府内外政策的能力将显著增强。奥巴马政府在医保改革政策的落实、推进气候和能源政策改革的立法和行政措施等方面将受到巨大阻力。中期选举后,奥巴马可能选择主动调整其国内外政策的方法,使其政策立场从偏左向中间靠拢。不过,两党之间将可能采取一定程度的政策妥协与合作。

(二)美国内政外交政策的调整及其对中美关系的影响

上海国际问题研究院院长杨洁勉认为,中美关系从2008年下半年至今处于稳定但分歧不断的状态。中期选举的结果会深刻影响奥巴马政府内外政策的选择,从而使中美关系的互动产生两种趋势:一是美国经济、金融地位下降,中国问题成为美国中期选举的议题之一。今后一段时间内美国在汇率、贸易、再平衡等方面对中国施加的压力可能会常态化;二是美国在“重返亚洲”的口号下,会加强与亚洲传统盟国的联系,从而逐渐主导亚洲地区事务进程,为此,中美需要建立对话机制。

中国社会科学院美国研究所陶文钊研究员认为,中期选举对奥巴马的无核世界的理念造成了致命打击,由于共和党的反对,美俄之间的《核裁军条约》很可能搁浅。在亚太地区,美国实行以攻为守的政策,但是存在着后劲不足的问题。中美关系既是伙伴也是竞争者。随着两国实力的接近,中美仍应是伙伴关系,但竞争一面会逐渐凸显出来。如在全球问题上,中美两国的合作与博弈将

会加强,特别是在后金融危机时代的金融体制改革中表现得更为明显。

国防大学战略部部长朱成虎从军事战略角度论述了中美关系的走向,他认为从中长期讲,中美间的对抗因素会明显上升,中国和平崛起并不完全取决于中国,美国时刻在应对中国的崛起。在一些敏感地区,美国已在准备与中国进行竞争,双方在军事上出现紧张关系的可能性加大了。

中国人民大学国际关系学院副院长金灿荣教授认为,需要关注共和党主导的众议院使美国对华政策“台湾化”的趋向。在中长期,中美之间的利益冲突会逐渐展现,主要集中在东亚的主导权、中国军事现代化,以及人民币国际化等方面。因此,中美之间应建立一种“功能性伙伴关系”,设立一系列处理危机的机制,同时在一切实可能合作的领域互相协调。

中国现代国际关系研究院世界政治研究所所长高祖贵研究员认为,目前下结论说美国已将全球财富和外交重心转移至亚太地区仍为时尚早。当今美国与伊斯兰世界的关系仍处于胶着状态,中东依然是美国外交的重心所在。20年前中美关系曾就出现过低谷,但由于海湾战争的发生,中美关系开始改善。九一一前后也发生了类似的情况。目前中美关系再次面临这种局面。中国需要考虑在一些发展中国家,如拉美、中东、非洲采取一些行动,以提前应对美国的挑战。

中国社会科学院美国研究所王荣军副研究员认为,奥巴马的经济政策正在起到效果,但美国经济积重难返,还需要

时间加以观察。在对华贸易方面,虽然出于不同的理由,但两党都认为中国的贸易政策存在问题,所以美国还会继续在贸易方面对中国施压。在汇率问题上,美国政府为了保持经济的持续增长,仍然会要求中国提高汇率。

中国人民大学国际关系学院李庆四教授对奥巴马两年后连任可能做了分析,他综合了美国媒体的预测,认为奥巴马竞选连任上面临的困难日渐增多,前景不容乐观。

中国国际问题研究所刘卿研究员认为,中期选举后中美关系将出现两种政策动向:第一,民主党失去对众议院的控制,国会会出现两党相互牵制的局面,这是1994~1996克林顿时期府院格局的重演。目前预计奥巴马会在台湾问题上对共和党做出让步。第二,美国对华出口管制将更为严格。

北京外国语大学美国研究中心谢韬副教授对美国历史上的中期选举进行了梳理。在量化模型的基础上,谢韬提出民主党丧失对众议院的控制权会使降低行政部门推动立法的效率。谢韬同时列举了历史上共和党控制的国会与民主党总统之间在对华政策问题上的争斗,强调台湾问题可能是中期选举后中美关系的敏感话题。

“美国中期选举与奥巴马执政 前景暨美国的亚洲政策”

研讨会综述

谢 韬

2010年12月4日,“美国中期选举与奥巴马执政前景暨美国的亚洲政策”学术研讨会在北京外国语大学举行。此次会议由北京外国语大学英语学院美国研究中心与世界亚洲研究信息中心联合主办,来自中国国际问题研究所、现代国际关系研究院、中国社会科学院美国研究所、清华大学、中国人民大学、外交学院及北京外国语大学等单位的100多位学者及在读研究生与会。会议围绕美国2010年中期选举及其对中美关系的影响等问题进行了研讨。

在上午的全体会议上,五位主旨发言人分别从不同角度分析了中期选举及奥巴马执政以来的中美关系。中国现代国际关系研究院美国研究所所长袁鹏研究员分析了当前中美关系的全面性、深刻性和危险性,并指出了影响两国关系的五个主要因素:两国实力的相对变化、美国的战略调整、中美各自的国内政治、第三国因素及偶然性事件。中国国际问题研究所副所长刘友法研究员认为,美国对华政策是合作与遏制并重,这给中国政府提出了多方面的挑战,包括货币政策、技术转让及传统安全领域。清华大学中美关系研究中心主任孙哲教授着重分析了中美关系的前景、两国的合作意愿及相互对抗能力,并在此基础上提

出一些中国对美政策的建议,如加强公共外交、调整决策机制以及建立危机预案等。中国社会科学院美国研究所周琪研究员分析了影响中期选举的重要因素,如在位者的优势、挑战者的素质、竞选资源的使用、全国议题与地方情况的结合等。她指出,失业率居高不下、奥巴马政府推行的大规模财政支出政策收效不大,是民主党此次中期选举失利的主要原因;中期选举之后,奥巴马政府在若干存在争议的国内外政策问题上(如医疗改革、气候和能源政策立法)的压力将加大,并且众议院及其对中美关系起重要作用的委员会和下属委员会领导人的变动,可能会引起某些对华政策决策的微妙变化。北京外国语大学英语学院美国研究中心主任梅仁毅教授以“大问题、大成就、大代价”为主线,分析了奥巴马上任两年以来在内政和外交方面的得失,以及美国国内的保守势力如何反击奥巴马的政策。他认为,中期选举结果预示着民主党在今后两年将在很多方面面临艰难的保卫战。

在下午的分组讨论中,与会者围绕会议主题展开了交流,具体议题包括奥巴马执政前期功过评述、美国国会中期选举结果解读、奥巴马政府的政策趋势预测、美国内外政策的国际舆论、奥巴马执政与中美关系。分组讨论的论文涉及到中美关系以及奥巴马内政外交的诸多方面,包括茶党运动的兴起及其对美国政治的影响、中美经贸关系、奥巴马的文化外交等。

为了充分展现北京外国语大学的学术资源优势与特色,增进相关院系所之间的交流与合作,此次研讨会安排了关

于美国内外政策的国际舆论的分组讨论,涉及世界各国对奥巴马政府内外政策的利弊得失与执政前景的反应与评价。来自北京外国语大学英语学院英国研究中心、新闻与传媒研究中心、国际商学院、哲学社会科学学院、国际关系学

院、俄语学院、亚非学院、欧洲语言文化学院、国际交流学院、德语系、法语系、日语系、日本学研究中心、世界语言与文化研究中心等国内其他高校的教师与研究生提交了论文并进行了研讨。

○著述巡礼

《解读美国涉台决策：国会的视角》信强著，上海人民出版社，2010年1月第1版，全书除序言和结语外，共6章，约27.8万字。

作者系复旦大学美国研究中心副主任、副教授。作者以案例分析与历史分析相结合的方法，对国会在美台关系的诸多领域及相关决策过程中的作用进行阐释，力图准确理解和把握国会对美国涉台决策的影响。本书的第一章为导论，着重论述了国会在美国外交决策机制中的地位和作用，探讨了国会在美国涉台决策中如何通过立法、监督、政策宣示和塑造舆论等方式向美国对台政策施加影响。第二章至第六章分别论述了国会在美台安全关系、政治关系、经济关系、美台“外交”关系和台湾扩展国际组织代表权问题上的作用。作者在结语中指出，近年来，面对大陆坚决遏制“台独”的意志和决心，美国历届政府均已认识到台湾问题的敏感性，以及中美两国对于维持台海局势的和平稳定发展具有共同的利益，因此虽然国会的亲台势力在短期内或在某一具体问题上会对美国的两岸政策发挥一定的负面影响，但终究无法改变中美关系及两岸关系和平发展的基本格局与方向。

本书是教育部人文社会科学重点研究基地重大项目成果之“国际问题和港澳台问题研究”系列丛书之一。

《解码中国形象：〈纽约时报〉和〈泰

晤士报〉中国报道比较(1993~2002)》

孙有中著，世界知识出版社，2009年5月第1版，全书除了绪论、结论、参考书目和后记之外，共7章，约28万字。

作者系北京外国语大学英语学院院长、教授。本书是作者在复旦大学新闻学院博士后出站报告的基础上扩充而成的。全书对《纽约时报》和《泰晤士报》在1993年至2002年间的中国报道进行了定量和定性分析，以揭示这两份在西方极具影响力的大报所构建的中国形象。作者运用新闻传播学原理剖析了两份报纸在中国报道上的共性和差异及其深层次原因，并力图在此基础上探讨中国形象在国际上的现状及中国形象的战略定位问题。作者改变了国内学界关于中国国际形象研究主要集中在对美国媒体进行分析的特点，将在美、英两国极具权威性和代表性的《纽约时报》和《泰晤士报》放在一起进行对比研究，以拓宽国内学术界对西方报刊中的中国形象的研究视野。本书不仅揭示这两份报纸关于中国报道了什么，而且试图分析和追问两份报纸是如何报道中国的，这包括两份报刊的中国报道所体现的新闻选择、叙述框架乃至作为话语的新闻文本在图式、标题、导语、文体等层面的重要特征，试图弥补国内学界在这方面研究的不足。本书的7章分别是“中国报道基本特点”、“北京申奥报道”、“长江特大洪灾报道”、“中国共产党报道”、“人权报道”、“台湾问题报道”、“经济报道”；结论章节是“中国形象：现状与定位”。

《制度变迁与美国国际经济政策》

李巍著，上海人民出版社，2010年6月

第1版,全书除自序和参考文献外,共8章,约45.4万字。

作者系清华大学国际关系学系、国际问题研究所博士后。本书是在作者博士论文的基础上修改而成。作者以20世纪70年代全面兴起的新制度主义研究路径的视角,指出美国国内存在三个层次的制度代理关系。作为宏观制度的国家与社会的关系,即社会中的私人个体及由个体组成的集团如何将权力授予国家机器是第一层委托代理关系;作为中观制度的府会关系,即立法部门如何将权力授予行政部门是第二层委托代理关系;作为微观制度的国际经济决策系统是第三层委托代理关系,它具体指行政、立法和司法三大部门内部各个组成机构之间的制度关系和各自的决策权力。微观制度相对具有易变性,其调整会对一些具体的、微小的政策构成影响。作者运用此一解释美国国际经济政策的制度变迁理论模型,分析了1913至1934年美国国际经济政策从保护主义向自由主义的转变和1971至1988年美国国际经济政策从自由主义向互惠主义的转变两个案例。全书的特色在于,作者以实证主义的方法,阐释了美国对外经济关系中的贸易政策和金融政策的国内制度逻辑。

本书是孙哲主编的“美国研究丛书”之一,得到清华大学中美关系研究基金的出版资助。

(卢宁 供稿)

Iwan Davies, “Does the Financial Crisis Threaten Democracy?” *SAIS Re-*

view, Vol. 30, No. 1, Winter/Spring 2010, pp. 165~173.

作者来自约翰·霍普金斯大学国际问题高级研究院。他认为,随着政府一揽子经济刺激措施逐渐地减弱,人们将关注世界经济能否进入一个可持续的复苏阶段,以及经济的伤疤是否比人们预期的要深。假如经济危机不迅速地消退,早已处在开支过度和税收锐减双重压力之下艰难度日的各国政府将没有多少政策选择的余地。作者指出,这种情况将对许多发展中国家的政府构成挑战,因为这些国家依靠经济的增长来保障政治统治的合法性。在文章中,作者通过探讨此次金融危机的经济影响,以及它给发展中国家政治稳定带来的潜在冲击,寻求回答如下问题:目前或者未来的经济危机是否会将新兴的民主国家重新带回到威权主义统治的老路上去?

Robert Litan and Carl Schramm, “An Entrepreneurial Recovery,” *Wilson Quarterly*, Vol. 34, No. 2, Spring 2010, pp. 44~47.

作者认为,尽管人们在新闻中经常看到的是关于大企业的报道,但是对美国的经济成功至关重要的那些由企业家管理的小公司。作者得出结论认为,创造就业机会会有赖于创办和发展新的企业家的企业。他发现,目前《财富》杂志评选的500强企业中的半数企业是在经济衰退或者熊市的时候创办的。作者认为,企业家应该来自国外和大学;应该鼓励年轻人创业,并为他们创业创造条件。

Carl Schramm, “Expeditionary E-

economics: Spurring Growth After Conflicts And Disasters,” *Foreign Affairs*, Vol. 89, No. 3, May/June 2010, pp. 89~100.

作者系美国考夫曼基金会总裁。他在文章中指出,最近以来在自然灾害和战争冲突的余波中重建国民经济的经验,暴露了美国处理问题的方式存在严重缺陷。作者认为,应该用基于美国的企业家模式及起改革作用的企业家活动,取代目前占上风的基于集中计划或集中管理的国际发展观。新的模式应该是动态的和灵活的,以便包容各个国家及其经济状况的差异性,并能够随着形势的变化而做出相应的调整。作者提醒说,这个新体系可能会产生“紊乱的资本主义”,这种资本主义也许有时会与美国在冲突结束后的地区建立秩序的军事目标相抵触。不过,作者认为,不该因此阻止构建一种试图在经济管制与自由放任两者之间寻求平衡的战略,应该鼓励不受政府管制的经济活动。他指出,这需要有成就的美国企业家和投资者的参与,以及摸清美国投资者和即将成为企业家的人的潜力。

Howard French, “The Next Empire,” *Atlantic Monthly*, May 2010.

作者指出,中国的公司已经从安哥拉、尼日利亚、阿尔及利亚和苏丹等国利润丰厚的石油市场中赚钱,且正在与赞比亚和刚果谈判采矿协议。中国公司期望在非洲大陆做农业综合经营,将农业资源市场化。中国公司还在非洲建设许多港口和几千英里的交通干线。中国是非洲最大的放款者,也是最少 1/3 的世

界商品的生产者,中非之间的年度贸易额已突破 100 亿美元。作者援引一名在英国工作的经济学家达曼比萨·莫亚的观点称,外援已经使非洲陷入瘫痪,中国向非洲提供了一条从西方制造的混乱中脱身的出路。莫亚称西方对民主的着迷是不现实的,因为穷国只有出现了强大的中产阶级之后才能保证它们拥有可持续发展的民主政治。莫亚认为,中国与西方不同,它将精力集中在贸易和正当的商业投资上,而不是提供援助资金及补贴很高的贷款;中国既不教训非洲政府应该如何治理国家,也不把中国的投资与非洲政府的改革挂钩。所以与许多西方的援助机构相比,中国在非洲的发展推进得很快。即便将全球最近这次经济下滑考虑在内,从 1997 年至 2008 年间,撒哈拉以南地区的人均收入也几乎是原来的两倍。尽管当前的商品价格还处在低位,但是越来越多的人感到,世界上最贫穷的大陆有望成为上演全球化未来一幕的舞台。对于许多国家而言,握有大把钞票、渴求资源、热忱不变的中国似乎最有可能成为这一变化的主要因素。

John Arquilla, “The New Rules of War,” *Foreign Policy*, No. 178, March/April 2010, pp. 60~67.

作者系美国加州蒙特雷美国海军研究生院主讲防务分析的教授。他在文章中指出,美国军队没有充分地适应变化了的形势,他们总是发现自己的敌人抢先了一步。美军在伊拉克举步维艰数年而不得要领,即大量使用地面部队的旧式做法并不能持久地赢得以网络化了的敌手为打击对象的新式冲突。在美国方

面,高级军官仍然相信他们的“震慑与敬畏”战略和鲍威尔的“压倒性力量”学说,只是用更多的聪明武器、遥控飞机及即时全球连线等技术手段强化了这些信条的运用。作者不同意这种想法和做法。作者认为在阿奎拉及其同事戴维·龙费尔特杜撰出“网络战”一词用来形容世界上出现的、以网络为基础的冲突已经15年之后,美国仍在试图赶上这个趋势。作者指出,过去10年的情况清楚地表明,大规模地使用军事力量除了杀死无辜平民和激怒幸存者之外,没有什么实际效果。诸如“基地组织”这样的网络化组织已经证明了它是多么轻易地躲过了美国的重拳,坚持在地面进行严酷的反攻。

Jack Goldsmith, “The New Vulnerability,” *New Republic*, Vol. 241, No. 4885, June 24, 2010, pp. 21~28.

犯罪组织及外国对美国实施的网络盗窃、攻击及间谍活动一直以来都在以前所未有的速度激增。尽管公众基本上没有注意到这个问题,但是美国政府已经提高了警惕。前美国政府反恐官员理查德·克拉克出版了新书《网络战:对国家安全的下一个威胁及其应对》。本文的作者杰克·戈德史密斯执教于哈佛商学院,现在是斯坦福大学胡佛中心的访问学者。他评介了克拉克的这本新著。他指出,电脑系统的超级复杂性和私营部门基础设施的安全性不足,使美国这个高度依赖电脑技术的国家存在着一个巨大的弱点。作者与克拉克在一些观点上意见相左。他指出,尽管克拉克对于

中国正准备发动网络战的担忧也许是正确的,但是中国对于美国经济良好运转的深度依赖使这种威胁不那么可信。作者认为克拉克建议签署一份国际网络武器控制协议是不现实的,因为任何一个国家都会视自己的网络窥探是善意的,而认为对手的网络窥探具有敌意,而且人们几乎无法确定网络攻击的来源。戈德史密斯指出,尽管现在还没有发生过灾难性的网络事件,但是他认为对类似九一一事件之前对恐怖威胁的迫近不断地喊“狼来了”的人应该受到重视。

Ray Madoff, “Dead Right,” *Boston College Magazine*, Vol. 70, No. 2, Spring 2010, pp. 26~31.

作者指出,在美国,活着的人并不总是主导一切。近年来,名誉权和知识产权法的增多为死者提供了前所未有的死后保护。这是美国人越来越有权在死后控制自己的财产利益的大趋势的一部分。据说在迈克尔·杰克逊2009年6月死后的7个星期里,从一笔电影交易、一枚纪念币、一系列学校用品及一本用于在咖啡茶几上做摆设的售价150美元的书中,他个人的遗产就赚到了10亿美元。他的遗产到2009年底将有望赚到另外10亿美元。作者指出,美国的法律造就了分裂的人格:名声可以转化为财产利益,法律赋予去世者的继承人更大的权利。不过,作者指出,去世者的遗产无权影响诸如诽谤和隐私之类的个人声誉方面的问题。

(资料来源:美国国务院国际信息局
卢宁 编译)

致 谢

诸多学者在 2010 年为本刊进行了匿名审稿。本刊编辑部谨对他们的支持与帮助表示诚挚的谢意,对他们严谨而认真的学风表示敬佩。

他们是:

樊吉社	韩 铁	姬 虹	李剑鸣	李振广
刘国柱	罗振兴	倪 峰	牛 军	潘 光
王缉思	汪朝光	王立新	王荣军	王 希
王孜弘	袁 鹏	袁 征	周 琪	

(按汉语拼音字母排序)

2010年《美国研究》总目录

(作者之后为年份、期数)

政治·法律类

美国专利法改革述评	张怀印	10①
美国住宅租赁法律制度研究	包振宇	10②
——以承租人住宅权保障为例		
美国气候变化立法进展及启示	高翔 牛晨	10③
美国最高法院关于外国法的大辩论	杜涛	10③
2010年中期选举及其对美国政治的影响	张业亮	10④
2010年中期选举及其对美国内外政策的影响	周琪 王欢	10④
中期选举与美国未来政治走向	梅仁毅 杨强	10④
中期选举后的美国对华政策	李庆四	10④

经济类

美国个人消费的趋势探讨	卢林	10①
美国私人养老金担保项目的政治经济分析	黄念	10①
“新贸易政策”对《美韩自由贸易协定》的影响	崔荣伟	10④

外交·军事战略类

奥巴马执政以来的美俄关系	徐洪峰	10①
奥巴马政府的核政策	张业亮	10②
奥巴马的国际战略变革	韩志立	10②
——美国智库国际战略报告文本解读		
布什政府对台政策浅析	许安结	10②
对美国第四点计划的历史考察与分析	谢华	10②
美国“民主联盟”战略的困境	刘建飞	10③
当代美国“民主援助”解析	刘国柱	10③

权力运用与美国霸权地位的维持	刘会军	10④
——兼论奥巴马政府外交政策的转变		
“自由委员会”立法之争	张杨	10④
——冷战前期美国反共意识形态探析		

历史·社会·文化类

奥巴马政府的医疗改革及其前景	徐彤武	10①
基督教青年会的起源与北美协会的“世界服务”	赵怀英	10②
公共美德的失却与美国向现代工商社会的迈进	王晓德	10③
试析美国女性社会改良先锋简·亚当斯的宗教观	王红欣	10③
美国国际性民间组织研究	徐彤武	10④
美国补充收入保障计划及其启示	孙守纪 齐传钧	10④

文献与研究

东方主义与西方主义对跨国性美国研究的影响	简·德斯蒙德	10①
美国学界对美国政治的研究	赵可金	10①
美国气候变化研究述评	马建英	10①
美国的新思想库	魏红霞	10③
美国印第安人研究的现状	王建平	10③

书评·文评

“他者”的崛起与后美国时代下的权力转移	王金强	10①
——评法里德·扎卡利亚的《后美国世界》		
对美国国会外交权力的探究	沈鹏	10①
——评周琪主编的《国会与美国外交政策》		
一种国际政治经济学的知识谱系	钟飞腾 杨毅	10②
——读《国际政治经济学：学科思想史》		
推进美国城市史研究的新尝试	曹升生	10③
——评《美国新城市化时期的地方政府》		
美国当代中国政治研究进入新阶段	袁征	10④
——读《当代中国政治：新资料、新方法和实地考察的新策略》		

学术札记·学人追思

为求真知而研究	王缉思	10②
沉痛悼念杨生茂教授	本刊编辑部	10②
一个时代的背影	李剑鸣	10②
——杨生茂教授的学术贡献与地位		

创建学术,守望学术	王希	10②
——缅怀杨生茂先生		

学术动态

“中美关系 30 年:回顾与展望”研讨会综述	魏雪梅	10①
“中美长期对话”研讨会在京举行	魏红霞	刘得手 10①
美国军控与防扩散政策研讨会综述	樊吉社	10①
美国研究联络会第六次年会综述	闫循华	孙有中 10①
《美国研究》编委会会议纪要	卢宁	10②
中国美国史研究会第十三届年会综述	曹升生	10②
“美国军控与防扩散政策研讨会”综述	樊吉社	10②
中华美国学会第六届理事会议在京召开		10③
“改革开放以来中国的美国研究”研讨会综述	卢宁	10③
“软实力与中外关系”国际学术研讨会综述	李枏	10④
“2010 年美国中期选举后内外政策走势”学术研讨会综述	以琳	10④
“美国中期选举与奥巴马执政前景暨美国的亚洲政策”研讨会综述	谢韬	10④

其他

著述巡礼		10①②③④
编后		10①②③④
致谢	本刊编辑部	10④
2010 年《美国研究》总目录		10④

编 后

2010年美国中期选举已落下帷幕。本期“热点透视”刊发一组文章,对选举结果及其对美国内外政策的影响进行分析。

张业亮的文章指出,中期选举是共和党自1994年国会选举以来取得的最重要的一次胜利。经济状况未能如期改善引起的选民愤怒和“反在职者”情绪、保守的茶党运动的兴起和蔓延、两党选民之间的“投票热情差距”,以及中间选民转而支持共和党,是民主党失利的主要原因。共和党控制众议院将对奥巴马今后两年的政策议程形成牵制。

周琪和王欢认为,此次中期选举的结果加剧了两党政治立场的极端化,增强了共和党的政治影响力,并将因选民态度的变化、国会及其委员会领导人的变动而对美国外交政策和中美关系,以及2012年大选产生重要影响。

梅仁毅和杨强分析了奥巴马施政的得失和此次中期选举反映出的问题,他们指出,美国人文化中的恐惧感在此次中期选举中被人利用,这种恐惧感不会因为选举已过而消失,它将对美国未来的外交政策和中美关系产生持续的影响。

李庆四对中期选举后美国对华政策走向进行了分析。他认为,虽然两党分别执掌白宫和国会给奥巴马政府内外政策的决策增加了更多不确定因素,但中期选举后的政治格局对中美关系的影响,不比中国崛起引起的美国对自身地位的危机感更大。

本期“专论”文章,分别涉及美国国际性非政府组织、奥巴马对伊政策的调整、《美韩自由贸易协定》、补充收入保障计划和冷战时期美国的反共意识形态等问题。

徐彤武的文章认为,作为美国公民社会中一个独特而重要的群体,国际性民间组织的兴起与发展同美国的崛起、全球化进程、科技革命,以及后冷战时期的世界政治密切相关。这类组织的国际能量与影响力巨大,已经成为美国公共外交的理想渠道,是美国国家软实力的重要组成部分和实现21世纪美国外交与国家安全战略所必需的基础性因素。

崔荣伟的文章认为,导致《美韩自由贸易协定》至今仍未交付美国国会表决的关键原因是民主党人竭力推行“新贸易政策”。

刘会军的文章从权力理论的角度指出,奥巴马政府调整美国对伊斯兰世界及美国在伊拉克、阿富汗问题上的外交战略,所谋求的是以限制运用美国的权力来维护美国的霸权地位。

孙守纪和齐传钧的文章对美国非缴费型福利制度中最大的现金福利计划——补充收入保障计划进行了探讨。他们认为,这项被称为“社会安全网”的计划所提供的担保收入较低、老年受益人口逐年下降、领取率较低,因此该计划的减贫效果并不显著。

张杨的文章指出,“自由委员会”提案是冷战前期美国社会极端反共思潮的副产品。这一提案的出现表明美国社会在冷战尖锐对峙时期对“思想控制”的普遍宽容。

在“书评·文评”栏目中,袁征的文章评介了2010年剑桥大学出版社出版的《当代中国政治:新资料、新方法和实地考察的新策略》一书,该书汇集了美国学界关于当代中国政治研究的最新成果。

时值岁末,新年将至。2011年是美国研究所建所30周年,本刊将以“回顾与展望”为题,刊载系列文章,回顾30年来中国的美国研究的发展历程,并展望未来。欢迎读者、作者赐稿。