

# 美国研究

## AMERICAN STUDIES QUARTERLY

季刊 第25卷

2011年第3期 9月5日出版

### ○笔谈：面向新形势的中美关系

- 中美关系的变化与调整：新时势和新视角 ..... 杨洁勉 (7)
- 零和世界、合作世界，抑或杂乱世界？ ..... 班宁·加勒特 (14)
- 中美软实力运用的比较 ..... 王希 (19)
- 中美关系发展的逻辑思考 ..... 傅梦孜 (27)

### ○回顾与展望

- 我和美国研究所 ..... 丁幸豪 (30)
- 以学会活动促进学科建设 ..... 陶文钊 (33)
- 在美国所工作的二十余年 ..... 张也白 (39)

### ○专题研讨：美国法律研究

- 詹姆斯·威尔逊与美国宪法 ..... 胡晓进 (44)
- 美国关塔那摩系列人权案中的权力制衡 ..... 周强 (59)
- 美国条约行为的模式 ..... 王玮 (74)
- 美国跨州公民权的历史考察 ..... 杨成良 (90)

### ○专论

- 变与不变：美国对欧政策的历史考察 ..... 赵怀普 (110)
- 美国土地征收中的“公共利益” ..... 高建伟 (126)

### ○学术动态

- 中国社科院美国所建所30周年庆典暨中华美国学会年会  
系列学术活动综述 ..... 何兴强 李栢 王玮 樊吉社 (142)
- “第三轮中美战略与经济对话后的中美关系：现状与趋势”  
研讨会综述 ..... 刘元玲 谢韞 (149)
- “美国军控政策与地区安全形势”研讨会综述 ..... 曹筱阳 (153)
- 本刊迁址通知 ..... (155)

著述巡礼 ..... (156)

编后 ..... (160)

# AMERICAN STUDIES QUARTERLY

Volume 25 Number 3 Fall 2011

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 Rongjun, Wang Xi, Wang Zihong, Wu Baiyi, Xu Hui, Xu Tongwu,  
Yang Jiemian, Yuan Ming, Yuan Zheng, 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. Unit A, No. 158, Gulouxidajie, Xicheng District, Beijing 100720, China).

SUBSCRIPTIONS: Call (8610) 8408-3531, 8408-3528

Fax: (8610) 8408-3506

Email: mgyjkk@gmail.com

<http://www.mgyj.com>

ISSN1002-8986 Copyright 1987-2011 American Studies Quarterly

Printed in Beijing, China

# AMERICAN STUDIES QUARTERLY

Fall 2011

Vol. 25, No. 3

## FEATURED DISCUSSION: SINO-U. S. RELATIONS UNDER THE NEW SITUATION IN THE WORLD

- Changes and Adjustments in Sino-U. S. Relations: New Situation,  
New Perspective ..... *Yang Jiemian* (7)
- Zero-Sum World, Cooperation World or Muddle Through World?  
Global Challenges, Alternative Futures and the China-U. S.  
Relationship ..... *Banning Garrett* (14)
- A Comparative Review of the Exercise of Soft Power  
by China and the United States ..... *Wang Xi* (19)
- A Logical Consideration of the Development  
of Sino-U. S. Relations ..... *Fu Mengzi* (27)

## RETROSPECT AND PROSPECT

- The Institute of American Studies and I ..... *Ding Xinghao* (30)
- To Promote Discipline Construction through Activities  
of Academic Associations ..... *Tao Wenzhao* (33)
- My Years at the Institute of American Studies: Recollection  
and Reflection ..... *Zhang Yebai* (39)

## FOCAL TOPIC: AMERICAN LAW STUDY

James Wilson and His Contribution to American

Constitution ..... *Hu Xiaojin* (44)

James Wilson was a famous politician and jurist in the early America. As one of the Founding Fathers of the United States, he was a continental congressman, a signer of the *Declaration of Independence*, and a delegate to the Philadelphia Convention. Wilson was a prominent framer in the drafting of the United States Constitution, and a leader at the ratifying convention of Pennsylvania. Being a leading legal theoretician, he was one of the six original justices of the Supreme Court and the first law professor of the College of Philadelphia. Born and educated in Scotland, Wilson's constitutional idea was heavily influenced by the Scottish Enlightenment thinkers, who also enlightened many other American Founding Fathers.

Checks and Balances in Trials of Guantanamo Cases at  
the Supreme Court of the United States ..... *Zhou Qiang* (59)

In a series of Guantanamo cases handled by the Supreme Court of the United States, legislative power, sometimes, may stand with the executive and fail to check the power of the executive branch effectively. Meanwhile, jurisdiction plays a supplemental role in the checks and balances. But it's important to note how the Supreme Court chooses appropriate ground for the jurisdiction. Besides, Human Rights NGOs have been regarded as the fourth power that will enrich the theory of Checks and Balances.

The Mode of U. S. Treaty Practice ..... *Wang Wei* (74)

The US treaty practice has two distinct features: a treaty is signed more quickly than ratified; the U. S. international agreements are more often conducted in the form of executive agreements than treaties. It is the contention of this paper that the U. S. constitution draws an ambiguous line between the President and the Senate in the scope of treaty-making power and therefore invites conflicts between the two branches. Such constitutional arrangement causes the overall delay of ratification of treaties. To improve the treaty-making efficiency can partly explain US preference of executive agreement, but the shift of the treaty power towards the executive branch constitutes the root of this behavioral tendency. These two practices enable the United States to undertake less international commitments, and even to change international commitment to serve domestic interests.

Historical Review of Cross-State Citizenship of Americans:  
A Study Focusing on Privileges and Immunities Clause of

the United States Constitution ..... *Yang Chengliang* (90)

The Privileges and Immunities Clause in the U. S. Constitution is a very important protection of the rights to the citizens of each state in interstate movement. However, with a controversial meaning, the Supreme Court's interpretations of this Clause vary at different times. The changes of the interpretations have generally gone through three periods: Privileges and Immunities were regarded as fundamental rights enjoyed by the citizens of all free governments; the Supreme Court identified the original purpose of the Privileges and Immunities Clause as prohibiting discrimination on the basis of state citizenship; and the Clause is still viewed as the weapon against discrimination on the basis of state citizenship, but, at the same time, the Supreme Court also insists that rights under the Clause are not absolute. Because of the Supreme Court's different constructions, the application of the Clause and the condition of cross-state citizenship changes accordingly.

## ARTICLES

Changed and Unchanged: A Historical Review of the U. S. Foreign Policy towards Europe ..... *Zhao Huaipu* (110)

For historical and practical reasons, the policy towards Europe has been placed in the central position in the U. S. foreign policies. With the evolution of modern international system, and with the change of American power and its international standing, the U. S. Europe policy has experienced a gradual and constant break from its traditional practice. Correspondingly, the U. S. has involved itself in European affairs more deeply and extensively in more diverse ways. But what remain unchanged are the two core and long-standing objectives pursued by the U. S. Europe policy, that is, to prevent the emergence of a European hegemonic power which may challenge and threaten U. S. interests in Europe, and to bring Europe into a US-led global order. Currently, the U. S. is still adjusting its Europe policy. It could possibly be the main trend for the U. S. to cooperate with the EU and draw on EU support and, in the meantime, to constrain and guard against EU's assertiveness.

The "Public Interest" of Land Expropriation in the United States ..... *Gao Jianwei* (126)

This paper reviews the judicial evolution of public interest of land ex-

propriation in the United States, and uses the economic theory to analyze the efficiency implication of public interest. The Supreme Court of the United States has gradually broadened its interpretation of the “public use” of the Takings Clause in the Fifth Amendment, from a narrower, literal view to a much broader one. In the end, “public purpose” is equated with “public use”. However, it’s difficult for the court to draw a clear line between “public purpose private expropriation” and “pure private expropriation”. So, people become worried about the lifting of the floodgate of abuse of land expropriation and over-encroachment of public rights on private rights. Land expropriation can improve allocation efficiency of land, and may eventually compensate the loss of those being expropriated and improve their welfare through the acceleration of development of economy.

## ACADEMIC ACTIVITIES

Summary of Academic Activities of the Celebration of the 30th Anniversary of the Founding of IAS of CASS and the Annual Conference of Chinese Association for American Studies ... <i>He Xingqiang, Li Nan, Wang Wei, Fan Jishe</i>	(142)
Summary of the Symposium of “Sino-US Relations After the 3rd Round of Strategic and Economic Dialogue: Reality and Trend” .....	<i>Liu Yuanling, Xie Yun</i> (149)
Summary of the Symposium of “US Arms Control Policy and Regional Security Situation” .....	<i>Cao Xiaoyang</i> (153)
Notification of the Change of the Address of Our Magazine ...	(155)
New Books .....	(156)
Editor’s Note .....	(160)

**编者按:**2011年6月8~9日,中国社会科学院美国研究所建所30周年庆典暨中华美国学会2011年年会系列学术活动在京举行。与会者就新形势下的中美关系、中美软实力比较,以及美国兴衰等问题进行了探讨。本刊刊载部分与会者的发言,以飨读者。

## 中美关系的变化与调整: 新时势和新视角<sup>①</sup>

杨洁勉

任何关系因时因势而异,中美关系也不例外。中美关系是个经常性受到关注和讨论的问题,然如以发展和变化的视角去分析,每一次当有新的理解和认识。由于中美关系已经超越了双边范畴,因此更需要从全球、地区、双边和次国家等多个层次并将其置于各个领域予以观察和分析。唯有如此,我们才能准确把握历史发展潮流,进而塑造积极、全面和建设性的中美关系。

### 一 时势变化和潮流趋势

#### (一)全球层面变化

中美都是具有全球影响的大国,因而需要从全球层面上分析中美关系。与此相

---

<sup>①</sup> 本文根据作者在中国社会科学院美国研究所建所30周年暨中华美国学会2011年年会系列学术会议(2011年6月8日)上的发言补充而成,原文为英语。

关的变化主要有以下三方面：首先是国际力量对比的变化和多方位的重心转移。本人在数年前曾指出，当前世界力量变化导致了“四势群体”的出现，即由美国、联合国、国际货币基金组织、世界银行等组成的“守势群体”，由中国、印度、巴西、南非等金砖国家组成的“得势群体”，由一些欧洲国家和日本组成的“失势群体”，还有处于劣势和边缘化的发展中国家，即“弱势群体”。由此可见，我们正处于国际力量新一轮的组合过程之中，其表现形式是国际体系的重组。<sup>①</sup> 特别需要指出的是，本轮国际力量变化不仅是物质的，也是思想和制度性的，西方国际关系理论和制度上的缺陷在金融危机过程曝露于世，中国等金砖国家的发展模式成为有别于西方的选择。

其次是西方的跨大西洋联盟和非西方的金砖国家的两大机制变化。西方国家的领头羊是美国，尽管它已经进入相对衰退时期，但依然是世界上唯一的超级大国，在危机中具有相当的自我修复能力。由美国引领的跨大西洋联盟正在重新界定其在当今世界的作用。北约在利比亚的举动即是近例，表明跨大西洋联盟正试图通过旧瓶装新酒的办法继续维护西方对世界事务的主导权。金砖国家的机制化则体现了当今国际关系的新形式和新内涵。作为新兴的发展中大国群体，金砖国家内部还存在某些差异，需要增进群体性的原则、目标和规划等方面的谋划，而且还要形成与美欧共处的共识。但是，作为国际力量对比的得势方，金砖国家群体的作用在世界事务中日益增长则已是不争的事实了。

其三是国际议程及其性质的变化。当今国际社会面临的挑战无论在广度还是深度上都是前所未有的，既有诸如战争和武装冲突等传统安全问题，更有内容广泛且问题尖锐的非传统安全问题。这些挑战具有跨国性和全球性的特点，因此需要整个国际社会的共同努力。北非西亚当前形势对我们理解跨国性和全球性问题的实质不无启示，其中的许多新现象，如突发的街头行动、无领袖的群众运动、瞬间同时的信息传播、社会传媒的巨大影响等，对发达国家和发展中国家都是新问题，也是新挑战。

## （二）地区层面变化

在相当长时间里，中美关系中的“地区层面”主要指亚太地区，但现在它有以下三层含义：

第一，对于中美两国，亚太地区依然是最重要的互动平台。中国是最重要的亚太国家之一，在其战略布局中周边是首要。而且，随着中国综合国力的日益提升，它在亚太地区的影响也是与日俱增。美国在本世纪头 10 年里的主要精力集中在中东地区，目前奥巴马政府试图从伊拉克战争和阿富汗战争中脱身，重新加强美国在亚太地区的存在和影响。奥巴马总统于 2009 年首次出访亚洲时就反复强调“美国是一个太

<sup>①</sup> 详见杨洁勉：《论“四势群体”和国际力量重组的时代特点》，《世界经济与政治》2010 年第 3 期，第 4~13 页。

平洋国家”,“世界上没有哪个地区比亚太地区的变化更剧烈,美国与亚太地区的命运也在这一变化中更紧密地联系在一起”,“亚洲的未来与美国国家利益休戚相关”。<sup>①</sup>一些亚太国家从平衡大国关系的立场出发,也力图在本地区拖住美国。如时任新加坡资政的李光耀声称,中国、日本、韩国、印度、东盟和澳大利亚之间的战略关系日益复杂,东盟的共识是美国在东亚依然是不可取代的。<sup>②</sup>需要特别指出的是,美国自2010年起对南海问题表示了特殊的关注,使其成为中美两国互动的新焦点。总之,在中国、美国和一些亚太国家的相互评估和作用的过程中,这组多边关系正进入新的碰撞期和磨合期。

第二,中美互动的平台正在从东亚和太平洋地区向亚洲和太平洋地区拓展。在亚太经合组织(APEC)、东盟地区论坛(ARF)、东亚峰会(EAS)等地区性组织和论坛内外,中美两国互动日益加强。而且,尽管中美对(在)上合组织(SCO)、跨太平洋经济战略伙伴协定(TPP)等组织机构上的认识存在差异,但讨论也在增加。中美互动的地域不断扩大,覆盖了东亚、东南亚、南亚、中亚和西亚等。

第三,中美在其他地区的互动也在增加。2011年元月,中美首脑在《联合声明》中表示:“两国支持欧洲领导人为增强市场稳定性和促进可持续长期增长所做出的努力”。<sup>③</sup>这是两国以正式文件的方式首次提及欧洲,表达了两国对欧洲经济和主权债务问题的关注。中美两国关于非洲、中东和拉丁美洲的战略对话已经进行了数年。中美两国对亚太以外地区问题的关注是两个全球性大国互动的新发展,其间既有机遇,也有挑战。

### (三)双边层面变化

自奥巴马总统2009年上任以来,中美关系的发展跌宕起伏。究其原因,双边及各自内部因素占据相当重要的位置。

中美双边日益密切,但冲突点也随之增多。纵向而言,两国已经在中央/联邦、省/州、地方及至社区层面上都建立了机制性的联系。横向而言,中美在政治、经济、文化、教育、体育等领域的交往也日益频繁和深入。中美在功能性和议题性方面最大的变化是从单向朝着双向发展,即双方在平等互利的基础上相互影响。中美对话机制建设已经呈常态和稳定趋势,中美战略与经济对话、人文交流高层磋商、商贸联委会等机制正在发挥着积极作用。2011年起还新增了战略安全对话和亚太事务磋商等平台。中美在经济方面的互动已经从贸易向金融、财政和就业等政策方面发展,两

① 尚鸿:《奥巴马高调“重返亚洲”》,《瞭望》新闻周刊2009年11月25日。

② 李光耀2009年10月27日在华盛顿“美国—东盟商业理事会”庆祝成立25周年晚宴上的演讲:《世界秩序将会重新平衡》,[新加坡]《联合早报》2009年11月4日。

③ 《中华人民共和国与美利坚合众国联合声明》(2011年1月19日),《人民日报》2011年1月20日。

国对社会问题的讨论也在深入。

但在双方关系日益密切的进程中,中美的矛盾和冲突也有新的变化。首先是美国经济困难,财政赤字巨大,失业率居高不下,国际信誉受损,政治内耗严重,奥巴马政治前景不明。以上因素通过各种途径正在向美国对华政策传递,其负面影响正在上升;另一方面,美国在加强亚太存在的同时利用中国和周边国家关系及南海问题发难。美国国务卿克林顿2010年7月23日在河内举行的东盟地区论坛外长会议上表示,南海问题关系到美国的利益,为解决南海问题美国有意主持召开国际会议。<sup>①</sup>一些美国著名中国问题专家,如柯庆生撰文批评中国外交放弃韬光养晦并变得咄咄逼人。<sup>②</sup>两国相互舆论中指责对方的声音放大,各自的意象问题突出,相互间战略信任赤字增加,双方在在哲学、宗教、文化和国际体系观等深层次的矛盾更加突出,进入了改善关系的深水区和困难期。

## 二 乘势调整和造势建构

### (一) 年内在经济、军事和政治方面的调整任务

奥巴马上任后,中美关系高开低走。经过了良好开局的2009年和曲折多变的2010年之后,2011年需要在稳定的基础上有所发展。

经济是中美关系的重要基础,但在金融危机复苏乏力和经济困难众多的国际大环境下,中美两国要在加强经济平衡、增加就业和金融安全方面继续努力,使两国人民真正感受到中美关系给双方带来的利益和实惠。

军事领域是中美关系的晴雨表,往往后于其他领域的发展,但却是警示对方的先行。中方将美国阻滞两国军事关系发展的问题归结为三个主要的方面:美对台出售武器;美舰机对中国近海实施大范围、高强度侦察;美国内的歧视性法律,如一些法律限制对华高技术出口、限制两军交往领域等。<sup>③</sup>双方元首已经决定要在恢复军事安全对话方面做出共同努力,中美军方也有所动作,美国国防部长盖茨于2011年1月访华,中国人民解放军总参谋长陈炳德于5月访美。但在2011年,美国还将售台武器,中美在海洋安全问题上仍存在较大分歧,中美军事交流能否稳定持续依然有待观察。

政治和外交方面需要抓住机遇和迎接挑战。2011年元月,中国国家主席胡锦涛访美取得重大成就,两国关系开始走上正轨。美国副总统拜登已于8月访华,习近平

① 路透社2010年7月23日河内电。

② Thomas Christensen: "The Advantages of an Assertive China: Responding to Beijing's Abrasive Diplomacy," *Foreign Affairs*, March/April 2011, pp. 54~67.

③ 韩旭东:《中美新型关系前瞻:便平等对话消除三大障碍》,《瞭望》新闻周刊2011年5月23日。

副主席在此后也要访美。两国高层往来的势头为中美关系注入了动力,同时也有利于改善总体气氛。但是,美国在2011年已经拉开了大选的帷幕,中国也在迎接十八大的召开,两国的政治重心内移,双方让步妥协的余地有限,在此背景下处置中美关系更需要全面平衡和稳妥。

## (二)今后五年的阶段性任务

今后五年是中美关系承上启下的五年,需要在两国总体目标的指导下制定出阶段性目标,即“三个相互”的目标。

在双边关系上,中美双方要做到相互平等和互利共赢。中国的综合国力不断增长,已经成为世界第二大经济体,在国际体系中的话语权和规制权方面也有明显的提升。但是中国决心走和平发展的道路,要在理论上和实践上解决新兴大国和守成大国的关系困境,避免国强必霸的历史旧轨迹。对于美国来说,挑战更大,因为它必须尊重中国的核心利益和重大关切,在涉及中国主权和领土完整的问题上尊重中国和平等待人。随着中美经济力量对比的变化,美国只有在稳定美元、保障债券安全、平衡财政、稳定经济政策等方面做出实际努力,才能真正实现中美经济互利共赢。

在地区关系上,中美双方要做到相互包容。在亚太地区,中美并不一定是此涨彼消的零和关系。一方面,中国是亚太地区的主要国家之一,拥有重要利益和具有重要作用。进入21世纪以来,中国在亚太地区合作方面取得重要进展,加强了中国和东盟的合作,发挥了中日韩和东盟地区合作为主渠道的作用,推进了地区互联互通的管道。另一方面,美国自第二次世界大战后一直是亚太地区的重要行为体,缔结了五对双边军事同盟关系,并开展了其他的军事合作,在政治、经济、文化等方面拥有相当的影响。而且,一些地区国家也需要借助美国平衡中国。在新形势下,中美都要承认客观现实,奉行开放的地区战略,实施相互包容的地区政策,才能使亚太地区成为中美良性互动平台。

在全球重大问题上,中美双方要做到相互支持或至少相互容忍。当前,世界面临严峻的全球性问题挑战。中美两国在防止核扩散、维护东北亚和南亚地区稳定、打击亚丁湾海盗、处理金融危机、改革国际货币基金组织和世界银行等的共同努力下,实现了双赢和多赢。但是,中美在金融安全、粮食安全、能源和战略资源安全、网络安全、外空安全等方面存在分歧,甚至出现对立。当务之急是把双方在应对金融危机中形成的事先沟通、事中磋商、事后交流的机制延伸和扩展到其他全球性问题上,真正做到相互支持,或至少不进行公开对抗。

## (三)中长期的造势建构任务

在今后数十年里,中美两国在发展双边关系时应当登高望远,不仅要乘势而上,而且更要造势建构,为中美关系和整个国际社会营造更加良好和有利的环境。

首先,夯实国内支持基础。在今后相当长时间里,主权国家还将是国际体系的最基本行为体,也是中美关系的最重要基础。夯实国内基础是发展双边关系的保障。一是中美关系要服务于两国人民的实际利益,继续保持贸易、投资、就业、金融、文化和教育交流势头,争取两国各阶层的支持。而且在双方的核心利益和重大关切问题上慎言谨行,照顾对方;二是在新形势下调整各自心态。中国在拔地而起的时候要继续保持平和的心态,自我定位要准确。美国要言行一致地“欢迎中国崛起”(奥巴马语)<sup>①</sup>,少点失落感,多些平常心,更不能将美国对华政策建立在防止中国做大做强的基础之上;三是扩大民间支持基础。中美两国政府的对话机制约有70个之多,但同中美关系的巨大任务相比还远远不够,需要扩大民间的参与度,发挥非政府组织的建设性作用,提高稳健力量的话语权,从而使发展中美关系成为主流民意并反映在两国的相互政策之中。

其次,推进体系机制建设。和平条件下的国际体系转型凸显了机制建设的重要性。中美两国不仅需要继续增加各种机制的有效性,而且更需要在应对地区和国际问题上发挥建设性作用。迄今为止,中美在地区问题上尚未能共同推进安全合作机制,在传统安全问题上的军事同盟和伙伴关系的界定也很不一致,在非传统安全问题上更存在认识分歧,在国际机制问题上,两国还需要寻找新的利益交汇点和共同突破点。总而言之,在今后几十年里,中美两国需要在国际和地区机制的建章立制方面加大合作力度,在磨合中推进国际体系的改革和重组。

最后,在价值观上求同存异。中美在价值观方面存在严重分歧,但并不意味着双方没有增加共识的可能。在今后的发展中,中美都需要继续维护各自的国家利益,但又需要增加全人类利益意识,并在此基础上形成新时期的共同价值观。例如,中国提出以互信、互利、平等、协作为主要内容的新安全观、以持久和平与共同发展为主要目标的和谐世界理念,以开放性和包容性为主要特点的新地区主义等,是中美相对容易达成的新价值观。奥巴马总统入主白宫后,开始改变美国的单边主义,承认世界多极化趋势,认识到全球化时代相互依存的重要性,并在尊重中国的基础上加强双方的磋商,这些也具有积极意义。因此,两国经过努力可以做到“存量共处,增量共塑”,即各自坚持传统原则立场,但在应对世界新挑战时努力达成共识。

### 三 简短的结语

2012年2月,我们将迎来尼克松首次访华和中美关系解冻40周年。“站在新的

<sup>①</sup> 《胡锦涛同奥巴马举行会谈 就中美关系发展提5点建议》,《人民日报》2011年1月20日。

历史起点上,我们更要从战略高度和长远角度牢牢把握中美关系发展的正确方向,走出一条不同社会制度、不同历史文化、不同发展水平国家和谐相处、合作共赢、共同发展的宽广大道,共同为世界的和平与繁荣做出贡献。”<sup>①</sup>

为了开拓这一大道,中美领导人在40年前以战略家的胆略、政治家的远见和外交家的艺术打开了两国交往之门。今天,和平发展合作已经成为时代的潮流。展望今后40年乃至更长时期的中美关系和世界的未来,机遇和挑战并存。但如果我们能够把握机遇,能够化危为机,能够顺应历史潮流,那么中美两国就能在这条曲折的道路上越走越顺利,使建设性的中美关系造福于两国人民,并惠及整个世界的和平、发展与合作。

**杨洁勉**:上海国际问题研究院院长、研究员

---

<sup>①</sup> 戴秉国国务委员在“纪念基辛格首次访华40周年座谈会”上的讲话,新华社北京2011年6月27日电。

# 零和世界、合作世界,抑或杂乱世界?

——全球性挑战、供选择的未来,以及中美两国的关系

班宁·加勒特

应邀参加这次美国研究所成立 30 周年的纪念仪式并发表讲话,我感到非常荣幸。31 年前,我曾经和李慎之先生聊到过他想要创建美国研究所的想法,因此对这个由他发起创办的重要机构,我有着一种格外的亲切感。更巧的是,我得以在 1981 年美国研究所成立的时候最先访问中国。所以,30 周年纪念对我个人而言,意义尤为重大。再加上我此后几乎每年都有幸访问美国研究所,得以结识了几位所长和众多顶尖的学者。总之,我对这个研究所以及与它相关的杰出同事们都怀有一份密不可分的情感,包括我的朋友黄平所长、王缉思前所长,以及资中筠前所长。

此外,在中美两国都面临着未来几十年巨大挑战的关键时期,能和你们大家一起探讨,我也深感荣幸。这些挑战包括对两国关系的考验,唯有保持足够稳健和协作的双边关系才能应对这些挑战;而这些挑战也给太平洋两岸的中美关系专家带来了新的艰巨任务。

在我看来,对美国、中国以及中美关系的最大考验正摆在我们面前。这些考验并非来自双方的差异和分歧,因为我们已然学会了处理这些分歧。不。问题在于,我们将共同面对的更大的战略环境在发展和变化,而且中美两国能否建立一种良好的双边关系还存在不确定性。这种良好的双边关系,在我看来,是应对各国都将面临的全球性挑战和威胁所必需的:只有中美相互合作并提高领导能力,我们这个人类文明的整体才能在应对挑战中取得成功。

在这篇简短的讲话中,我想阐述几个简单的要点及其意义:

未来 30 年和过去 30 年是绝对不能相提并论的。我们必须培养一种战略远见,能够分清哪些是对我们国家的真正的战略挑战和威胁,哪些不是。一旦我们选错了

目标,把精力集中在错误的挑战上,就会将宝贵的资源用错地方,从而无法做好充分准备,以应对那些国家安全与繁荣所面临的真正威胁。

世界正面临着前所未有的挑战和威胁,从长期趋势来看,这些威胁和挑战无论在其本身还是影响上都是全球性的,将危及中美两国以及世界其他地区的繁荣与稳定。

这些趋势不仅包括通常榜单上的核扩散、恐怖主义、国际犯罪、失败国家和潜在的疾病流行等。更不妙地是,这些趋势都是长期发展并在不断恶化的,这包括供应短缺——对食品、水、能源、原材料和其他各种商品的需求正以 50%~100% 的增速飞涨,而与此同时,供应却正在趋稳或缩减,并且这一切都因气候变化的影响而变得更加糟糕。中国人民已经深切地感受到水资源的日益短缺会给国家的经济、政治和社会带来多么严重的后果,我们也已经从日前粮价居高不下的记录断定,食品价格上涨的走势会伴随着中国严重的通货膨胀而持续。能源及其他大多数资源和商品也同样面临供求严重不平衡的局面。

这个巨大需求的主要驱动力就是人口统计学,也就是我所谓的“3 个 30 亿”:

截止到 2050 年的人口增长将达到 20~30 亿;

城市人口将增加 20~30 亿;

全球中产阶级也将增加 20~30 亿。

当前,中产阶级意味着对能源、食品、水以及自然资源的消耗的增长。满足这种增长的资源要从何而来呢?这种增长将对环境和气候变化带来哪些影响呢?

按照当前“照常营业”的经济发展和资源使用模式,不仅现在的供给无法跟上需求的速度,而且许多地区在未来也很可能如此。照这样下去,供求之间的缺口将会越拉越大。

这些缺口将导致物资的匮乏,并且至少将带来食品、能源、水,以及不可再生资源和其他商品的涨价。进而,物资缺乏和通货膨胀又将引发经济的疲软以及政治和社会的不稳定。首当其冲并且损失最大的自然是那些贫困国家和各国国内的贫困人群,而最深切地体尝这种恶果及其在政治上的严重影响的,却是中产阶级。

我们尽管可以预见到这些长期发展的趋势,却不能简单地从当前趋势推断整个世界的未来。因为全球各种趋向是一个相互影响相互作用的系统,很可能孕育出干扰性的、非线性的变化,而且这种干扰性的变化很可能日益频繁地出现,其影响则可能波及全球。

将加剧这种来自资源、水和食品的挑战的最大未知因素之一就是气候变化。许多科学家担心,气候变化将比此前预计的速度更快地发展并达到一个爆发点,引发一系列不可逆的破坏性剧变,从而给人类文明带来毁灭性的灾难。

第二大未知因素就是正在加速发展的科技的变化。科学技术使我们有望应对气

候变化和资源短缺带来的挑战,防范由生物技术、纳米技术和其他领域的新发展所带来的致命风险,抵御各种政府和非政府支持的网络战争所引发的危害,这些危害有可能摧毁全球的网络基础,从而把人类文明推向混乱的深渊。

第三大未知因素就是领导能力——在挑战面前,世界各国能否从容应对呢?

我们虽然不能预测未来,但是可以预见那些对塑造未来起决定作用的力量;尽管这些力量的相互作用本身是极其复杂而无法预测的,但是我们却可以预料到由这种复杂的相互作用而导致的未来那些“出乎意料的必然结果”,以及它们对人类社会次级和再次级的影响。

既然未来具有高度的不确定性,而其中那些看似出乎意料的结局又很可能具有必然性,那么我们人类的回应就将在影响未来发展的结果上起主要作用。

尽管有许多种可能出现的未来图景都可以帮我们预测这些趋势发展的影响及其可能产生的后果,我这里只提出两种截然相反的互斥状况,不是预测,而是思考实验。我把这些简单的图景称为“零和世界”和“合作世界”。第三种图景,或许比前二者的可能性都大,我把它称作“杂乱世界”。

## 零和世界

在“零和世界”,包括美国和中国在内的主要大国,在短缺的驱动下,战略竞争将愈演愈烈。石油价格上涨、气候变化的热浪以及水资源短缺,都将造成食品价格的猛涨;经济增长的速度超出了资源的承载力;由人口扩大、城市化以及全球中产阶级的扩张而导致的需求激增,又将引发自然资源和商品价格旷日持久的暴涨,以致全球经济发展受阻、开放的贸易体系信心受挫。以上这种状况反过来又将造成“各国为己”的资源竞争愈演愈烈,甚至可能诉诸武力。最后的结果就是,自18世纪以来,全球经济体系将首次一反正增长而回到零和的局面。这又将波及国际关系的其他领域,并且损害到许多就艰巨的跨国难题而达成的合作,包括利用科技来解决资源稀缺问题的努力。与这种“零和世界”相反的状况,就是双赢的“和谐世界”。

## 合作世界

在“合作世界”,各主要大国都意识到,它们彼此不是敌人,而是都面临着一些只有相互协作才能应对的共同挑战。虽然政治和经济的竞争不会消除,但是东西方能够相互妥协,对不同的制度及解决问题的方法包容并认可,同时又能就共同面临的挑战寻求共同的解决途径,比如想方设法实现能源从化石燃料向可持续的经济增长模

式的过渡，包括加大资源保护力度、提高资源利用率和食品生产率，同时让全球千百万贫困人口脱离贫穷并加入世界中产阶级的行列。尽管“合作世界”并不是一个纯粹的“和谐世界”，但其中“正和”的结果居统治地位。

## 杂乱世界

无论从全球范围还是中美关系来看，“杂乱世界”都与当下的状况有着更多的相同点，因此无需详述，只要环顾周围你就能知道这个世界是什么样的。我的担心在于，“杂乱世界”并不足以应对我们将面临的挑战，甚至于，或许这种胡乱应付的办法实际上根本行不通，特别是当我们沿着这条路放眼今后的10年，20年甚至30年的时候就会发现，如果以上所说的各种趋势和考验都按预期的情形发展，那么整个世界就不会有所谓的现状。作为回应，假如我们只是按照现有的管理世界的软弱方法继续敷衍应付，假如我们还是带着相互的猜忌和可能加剧的无穷纷争，那么世界将在不经意间走向“零和”。现状下的中间地带将随着挑战的来临而消失，届时，各国之间要么同心协力面对挑战，要么将投入惨烈的国际竞争，走上相互指责、寻衅滋事的国家主义路线，以牺牲他国利益为代价换取自身的生存。

显然，对于未来10~20年的全球走向是更接近“零和世界”、“合作世界”，还是萧条衰败的“杂乱世界”，中美关系将起到关键作用。如果两国不能同心协力，而是敌对状态持续升温，甚至参与到“零和”的战略性竞争中，那么即便世界其他国家想要谋求建立一个“合作世界”也无济于事，结果很可能还是个“零和世界”。这时的我们就没有太大希望去有效解决和应对我们所面临的真正的全球性威胁和挑战，而中美双方以及世界其他国家都将为此承担严峻的后果。

可惜的是，中美两国很可能无法胜任带领世界走向合作的使命，甚至还会将国际社会推向零和的深渊。这样的担忧是不无道理的：美国和中国国内都有人强烈坚持，对自己国家安全的最大战略威胁就是对方；有些人则深信现实主义者所谓“大国的悲剧”的理论，认为一个崛起中的大国注定会与已经确立地位的霸主相冲突。两方的鹰派人物都能够援引各种行动来佐证他们的观点，包括军事领域的动作等。

在我看来，对于未来世界和美中两国人民来说，没有什么结局能比上演这种所谓“无法避免的”敌对状态更加具有毁灭性。任由美中关系向着零和的战略竞争方向偏移，将是两国共同铸成的巨大战略错误，因为一笔巨大的人力和财力资源会随之流走而无法用来解决未来几十年中真正威胁我们繁荣稳定的问题。面对前方那些我认为的真正威胁，两个国家不是合作，而是不顾对文明命脉的潜在威胁去浪费宝贵的资源，使国际合作的前景愈发黯淡。比如，试想两国数以万计的科学家和工程师都在拼

命研制更先进的武器用来打败对方,而非联合起来,探索应对气候变化、资源紧缺以及其他长期挑战的新途径。

所幸的是,我认为,此时此刻的两国首脑都已经意识到,相互依赖的深化产生了这样一种情形,那就是,给对方国家造成的最大威胁,不是成功,而是失败。无论美国还是中国的经济动荡,都将对全球和对方国家的经济带来巨大负面影响。例如,麦肯锡最近的一项研究表明,到2020年,美国和中国以及整个世界能出现迄今为止最为强劲的国民经济增长,条件是两国在未来十年都更加强大,并且在全球力量的重新平衡中通力合作。一旦一方有所摇摆,另一方也会如此。不论是否愿意,我们已然是一根绳上的蚂蚱了。

此外,两国首脑都表示,面对全球性挑战,我们已经“在同一条船上”了:管理全球经济,与气候变化、恐怖主义、核扩散、国际犯罪以及疾病流行做斗争,是我们共同的任务。这是一个好的开端。但我认为,对于那些更长久的威胁他们还没有完全看清,这些威胁由资源不可持续的形势引发,而且将加剧其他的风险。他们也没有充分意识到,团结起来共同面对挑战才是当务之急。诚然,着眼于迫在眉睫的问题而非长期挑战也可以理解;但问题在于,那些长期挑战对政策选择具有近期的意涵。

在我看来,要面对这些真正的挑战,各国需要在美国、中国以至二十国集团的带领下进行长期协作,向“合作世界”发展,避免落入“零和世界”的陷阱。我们应当听取理查德·哈斯近十年前的忠告,从强调“均势”转向强调“力量的集中”——在制衡政治、经济及军事对手的同时,将无穷的经济、政治、军事、社会及创新力量汇聚起来,以应对共同的挑战。然而,要完成这种转变,可能需要一场严峻的国际危机,来迫使两国政府和公众都放下彼此的猜疑和庞杂的双边争端,而将战略合作作为处理中美关系的当务之急。

我们面临着巨大的挑战——摆在我们这个研究和谋求中美关系发展的群体面前的,是一项艰巨的任务,而且在我看来,这后30年的路比之前艰辛的30年更加令人望而生畏。应对21世纪的挑战,需要远见、领导力、政策创新,以及各层级上的国际合作。最重要的是,不管是好是坏,我们都需要跳出美中双边关系的框框去思索,去放眼更广阔的世界,看清其中对塑造美中战略环境起决定作用的各种力量。

最后,再次感谢大家给我这个殊荣参加此次周年庆典,并且能够向在座的、以空前阵容汇集的中国最杰出的美国问题专家们发表这篇讲话——其中许多是我的老朋友。谢谢你们!

(陈文佳译 赵梅校)

**班宁·加勒特(Banning Garrett)**:美国大西洋理事会亚洲项目(Asia Programs, The Atlantic Council of the U. S.)主任

# 中美软实力运用的比较

王希

首先,请允许我对美国研究所成立30周年表示祝贺。在中国的美国研究中,美国所是一面旗帜,代表了中国的美国研究的力量与方向。30年来,美国所为国家培养出许多优秀人才,《美国研究》在提高国内美国研究的学术质量方面更是功不可没。

感谢黄平所长的邀请。我因接到通知的时间较晚,来不及准备专门的发言稿,只能从近期思考和研究的题目中选一个来讲。美国研究所认为软实力的题目比较合适。既然这样,我就利用这个机会谈谈自己的观察和思考。<sup>①</sup>

## 一 “软实力”及其研究

众所周知,“软实力”(soft power)概念最先是由美国政治学学者约瑟夫·奈(Joseph S. Nye Jr.)于20世纪90年代初提出来的。它的最初涵义是指美国拥有的影响国际政治和经济事务的其他能力,如美国政府对跨国公司的司法管辖力、美国大众文化对世界各国民众的影响力等,这是一种相对于军事和经济等“硬实力”的“第三维”实力。奈后来把“软实力”进一步描述为一种“吸引力”、“说服力”和“感召力”。奈说,如果一个国家“代表着其他国家所期望信奉的价值观念”,它的“领导(世界)潮流

---

① 我对“软实力”问题的关注起源于1999年对科索沃战争期间美国媒体表现的观察,后来逐步将美国的公民建设、美国国家价值观的构建、中国“软实力”的内容与形式等纳入思考范围。与本文相关的一些想法曾发表在下列文章中:王希:《民主的非民主化》,《读书》1999年10月号,第9~14页;《有关中国国际形象的思考》,《国际新闻界》2000年第1期,第5~8页;《美国历史上的“国家利益”问题》,《美国研究》第17卷第2期(2003年夏),第9~30页;《美国的自由与限制:“一切皆有可能”已成过去》,《21世纪经济报道》2007年7月21日,第33页;《海外学者与中国“软实力”的构建》,《对外传播》2010年第10期,第5~8页;《软实力的硬内容:国家制度和核心价值观》,载李希光主编:《软实力与中国梦》,北京·法律出版社,2011版,第43~51页。

的成本就会降低”。<sup>①</sup> 奈提出“软实力”时，正是冷战即将结束、美国即将成为唯一超级大国的时刻。当时美国在军事、经济、科技创新等硬实力方面处于无可匹敌的状态，美国如何能够在后冷战时代持续地保持自己的优势，这是奈等考虑的问题。应该说，奈的“软实力”思考是一种“崛起后的大国”的战略考虑，而不是一种“崛起中的大国”的战略思考。

## 二 历史上中美对软实力的运用

其实，“软实力”的思想并不新颖，与之相似思想和实践早已存在，相关的例子在中外历史上俯拾皆是。《道德经》中“天下之至柔，驰骋天下之至坚”一语包含了以柔克刚、以说服取代武力、不战而屈人之兵的道理，其中的“柔”也含有“软实力”的意思。

在中美两国打交道的历史上，使用“软实力”的例子也不少。19世纪70年代初，美国国会进行了一场关于华工对美国利弊的辩论，共和党参议员卡尔·舒尔茨(Carl Schurz)反对国会立法歧视华工进入美国。他认为美国应该致力于将华工“美国化”，让他们适应并习惯美国式的生活方式，保证他们把对生活的“新需求”(new wants)带回到中国去，“宣传”(propagandize)美国人的消费方式，从而改变中国人的生活方式，为美国产品打开中国的市场。<sup>②</sup> 义和团运动之后，美国政府将庚子赔款用于资助中国学生到美国留学，接受美国教育，这个过程基本上贯穿于整个20世纪，这种做法在其他西方国家中十分少见。美国大学培养了许多中国的留学生，包括一大批后来为中国的进步做出了重要贡献的教育家、科学家、学者和实业家，在中国现代化的历程中留下了深深的烙印，这已经是众目共睹的历史。

自20世纪中叶起，在国际政治中使用“软实力”成为美国政府的一种有意识的作为。1953年成立的美国新闻署负责通过对外广播、交换学者学生和开展文化交流等渠道在全球范围内传播美国思想，扩大美国的国际影响。20世纪60年代建立的“和

<sup>①</sup> Joseph S. Nye, Jr., *Soft Power: The Means to Succeed in World Politics* (New York: Public Affairs, 2004); 约瑟夫·S·奈、门洪华编：《硬权力与软实力》，门洪华译，北京大学出版社，2005年版，第6~7页。

<sup>②</sup> Carl Schurz, statement at the Senate, *Congressional Globe*, 41 Congress, 2 session, 1870, 5159~5160; quoted from Xi Wang, *The Trial of Democracy: Black Suffrage and Northern Republicans, 1860~1910* (Athens: University of Georgia Press, 1997), pp. 334~335.

平队”和“富布赖特计划”等也是一种软实力运用的实践。<sup>①</sup>今天,美国软实力的内容不再局限于文化、意识形态和教育领域,其传播也早已不再是一种单一的政府行为,而是以多层次和多方位的方式,通过商业、贸易、教育、学术、体育、大众文化、出版、新闻、网络和民间交流等渠道渗透到世界的每个角落,传播的深度和广度是史无前例的。

中华文明有数千年的历史,但相对于美国而言,中国作为一个“民族国家”(nation-state)的历史相对较短,以辛亥革命为起点,至今不过一个世纪,而作为一个在领土、体制、治理和意识形态控制等方面做到基本统一的现代国家的历史则更短,只有60年。尽管如此,中国共产党人从一开始就十分注重“软实力”的功能。中国共产党革命成功的秘诀之一是“组织群众、宣传群众”。“宣传”便是一种“软实力”的使用,即便在今天,“宣传”仍然是当今中国政治文化的最重要的组成部分和内容之一。

早期的中共领导人十分注意利用国际媒体来传播其方针与思想。美国记者斯诺在采访中国领导人基础上写成的《西行漫记》(1936年出版)、国共内战期间毛泽东与美国记者安娜·路易斯·斯特朗的谈话(1946年)等可被视作是中国共产党运用软实力的早期典范。1949年中华人民共和国成立后,曾一度面临西方世界的封锁和孤立。即便如此,中国政府也努力利用有限的资源,扩大其在国际上的影响力,竭力发展与敌对国家中友好人士的关系往来,并通过他们来帮助传播新中国的影响。譬如,1959年,中国曾邀请著名的美国黑人学者杜波伊斯(W. E. B. Du Bois)来中国访问,杜波伊斯及夫人回到美国后,非常详细地介绍了中国,热情讴歌了中国所取得的成就(尽管他们并没有机会深入了解到当时中国面临的困境),这在冷战时期的美国是十分罕见的。朝鲜战争后中国对战俘的改造也有重要的成效,美国黑人战俘克拉伦斯·亚当斯(Clarence Adams)在他的回忆录中对此有非常生动和详细的说明。<sup>②</sup>

自1970年代重返国际社会和改革开放后,中国有了一个更为广阔的施展影响力的国际平台。市场经济的实施、与国际体制接轨的需要、对外交流的增加和多元化,尤其是对国际组织和国际事务的参与,都促使中国加速在教育 and 宣传领域内进行改革。据中国教育部的统计,在1978~2008年间,中国各类出国留学人员已将近140万人,留学人员遍布100多个国家;与此同时,中国以国家资源为后盾,在世界范围内

① Thomas C. Sorensen, *The Word War: The Story of American Propaganda* (New York: Harper and Row, 1968), Laura A. Belmonte, *Selling the American Way: U. S. Propaganda and the Cold War* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2008); Mary L. Dudziak, *Cold War Civil Rights: Race and the Image of American Democracy* (Princeton: Princeton University Press, 2000); 韩召颖:《输出美国:美国新闻署与美国公众外交》,天津人民出版社,2000版。

② Wang Xi, “Black America and Red China: The Extended Problem of Color Line across the Pacific,” unpublished manuscript.

推动汉语教学和中国文化传播,到2009年8月,在83个国家建立了339所孔子学院或孔子课堂。目前世界各国学汉语的人数达到了4000万。<sup>①</sup>我任教的美国宾夕法尼亚州印第安纳大学(Indiana University of Pennsylvania)所在地的中学最近也将中文列入学生可选的外语语种之一,这在10年前是不可想象的。从1990年中期开始,中国中央电视台利用卫星,将中午节目传送到全球范围,对海外华人(包括来自台港澳的华人)都有很大的影响。中央电视台的英语和西班牙语频道的影响力也在日益扩展。最近,为配合国家主席胡锦涛访问美国,中国政府买下位于纽约市曼哈顿区时代广场的巨型电视商业屏幕播放时段,连续几天不间断地播放国家形象宣传片,向美国公众展示现代中国的风采。

### 三 当代“软实力”的内容

但是,奈的“软实力”思想与上述这些“软实力”的理解和应用之间还是存在一些细微而重要的区别。奈的“软实力”思想的核心内容是强调由一个国家的政治制度、意识形态、核心价值观所产生的吸引力和感召力。在我看来,这种思考隐含了这样一种逻辑:即某种价值观以及体现这种价值观的政治制度、政治文化和生活方式——不管它来自哪个国家或哪种制度——可能会带有的一种具有普遍的人类意义的吸引力。换言之,所有人对某些作为人的价值都不会拒绝或鄙弃。这种意义上的软实力所追求的目的,不限于人们对物质利益的追求与满足,而更强调对个人的和共享的价值观的认同。也就是说,如果要让他人将美国制度、美国理念、美国人的生活方式作为追求的目标,这种追求和期许一定是一种“自然的”追求和期许,与帝国主义时代的“胡萝卜加大棒”式的威逼利诱是不能等同的。一个国家能够不通过使用武力或经济制裁,而是通过说服和吸引,对其他国家的公民施加影响,改变后者的价值认同和政治追求,使其心悦诚服地认同前者的基本利益,做到了这一点,这个国家就拥有了软实力。

正是在这个意义上,奈的“软实力”带给我们一些启示:软实力的运用和竞争是一种全球化时代的现象,是不同国家之间在政治文化、政治体制和价值观方面的较量,是不同国家的人民对本国和外国体制,以及由体制而衍生的价值观在认同感和忠诚感意义上进行比较与选择。对于价值观和认同感的选择,不是一种意识形态的抽象选择,而是一种基于个人和群体实际感受之上的现实选择,与个人利益、个人追求、个

<sup>①</sup> 沈阳(教育部国际合作交流司副司长):《为中外文化的双向交流架起语言之桥》,2009年8月26日,南开大学新闻网,<http://jw.nankai.edu.cn/zt/kxfzg/ViewInfo.asp?id=1378>(访问时间:2009年8月30日)。

人生活方式,个人思想境界、个人社交网络、乃至个人心理习惯有着千丝万缕的联系。所以,不同“软实力”之间的竞争是一场世界范围内的人心竞争和认同竞争。

#### 四 “软实力”的政治学

为此,我们需要对几个相关问题进行思考,包括:软实力的内涵、软实力构建的资源、软实力构建的方式,以及软实力构建者的培养等。也许我们可以把这些问题称为是“软实力的政治学”。而对这些问题的思考,更多的是为了看清楚中国软实力构建的方向和面临的挑战。

##### (一)“软实力”的内涵

前面曾提到,软实力的核心是国家制度和核心价值观。我认为,它们是“软实力”中的“硬实力”或者“硬内容”,具有与军事和经济实力同等重要的功能,是现代国家发展和稳定的基础。但在认知软实力的内涵上,中西因历史经验的不同而存在明显的分歧。西方国家开现代国家路径在先,经历了几百年的发展,国家制度和公民构建的经验丰富,成果显著;基于这种历史经验,西方国家也发展出比较成熟的政治理论,以自由、法治、民主和平等理念为核心内容,利用其政治、市场和文化优势,在全世界传播。可以说,西方国家利用已经完成的历史进程来制定了一种“标准路径”加以推广,占据了政治话语的道德制高点。所以,在面对软实力的内容时,我们首先要解决一个认识问题,即我们应该如何看待西方或美国政治制度和价值观?

与之相关的是,我们如何处理西方的制度和价值观?是将其视为洪水猛兽,还是将其视为一种人类社会发展的历史经验,并认为这些经验(包括其所产生的制度与价值观)在终极方向上与中国人所追求的目标是一致的,对中国的发展也是有重要的借鉴意义的?或者借用奈的逻辑来说,所谓“西方”制度、“西方”价值观本身并不姓“西”(Western),也不姓“中”(Chinese),并不是西方国家特有发明,或西方民族垄断的生活方式,而是人类共有的经验和追求,并且在人类历史上以不同的形式得以表现、以不同的方式得以运作。这里当然涉及一个如何打破西方思维定势的问题,做到这一点,不仅需要勇气、更需要知识和智慧。

我想举个与美国“自由”有关的例子来说明上面提到的最后一点:20世纪的美国自由观的内容曾因受到国际政治的影响而得以改变和扩展。第二次世界大战之前,著名的瑞典经济学家和社会学家米尔达尔(Gunnar Myrdal)应邀到美国,以“局外人”的身份,对美国的种族问题进行调查研究。研究的结果于1944年以《美国的困境》(*An American Dilemma*)为名出版,长达1500页。在列举了美国社会盛行的各种种族歧视政策和后果之后,米尔达尔在著作中警告说,如果美国不废除国内的种族

隔离和种族歧视制度,它将无法说服其他国家认同美国的民主体制和价值观,因为这一切都将被视为是谎言。<sup>①</sup> 米尔达尔的著作出版时正是冷战即将开始、美国即将成为西方世界领袖的时刻,美国黑人在国内的反抗运动也正在掀起一个新的高潮。所以杜鲁门政府一方面积极反共,另一方面则着手改变国内的种族歧视状况。他下令废除了美国军队中的种族隔离制度,建立总统民权事务委员会,专门关注种族问题。1954年,一向保守的美国联邦最高法院通过“布朗诉托皮卡教育委员会”案的审理,宣布公立学校中的种族隔离制度为违宪。当时美国新闻署拿到这一判决后,如获至宝,立刻通过“美国之音”用39多种语言向全世界宣告了这一判决,其用意是改善当时美国的人权和国家形象。冷战的大环境——包括共产党国家对美国国内种族隔离政策的批评和对公民的“社会权利”、“经济权利”的强调等——都给美国各级政府施加了很大的压力,促进了美国“自由”观的内部转化和扩展。奥巴马能够当选美国总统,正是得益于20世纪50、60年代民权运动的立法成果。这个例子无非是想说明,西方世界的“标准路径”其实经历了一个历史发展的过程,并处于不断演变的状态,并非一成不变的。

这个例子也说明另外一个问题:当时美国改善国内的种族关系,一方面是回应国内黑人民权运动和国际冷战政治的压力,另一方面也有非常现实的制度建设的考虑。那就是,只有当黑人公民获得与白人公民同等的参与国家政治、分享利益和资源分配的权利和机会时,他们才可能建立起对国家的忠诚感和认同感,也才可能对美国体制和价值观抱有真实的信仰和信心。所以,本国公民对本国制度和价值观的认可,是一个国家具有过硬的“软实力”的基础和前提。一个国家要想以自己的“软实力”影响其他国家的人民,首先要影响自己的人民,赢得本国人民对本国制度的信任感。

## (二)“软实力”构建的资源

许多人在讨论中国的软实力时,都认为中国文化是构建中国软实力的巨大资源,包括奈也这样认为。的确,相对于美国而言,中国拥有更为久远、深厚、民族特性更为鲜明和执着的文化传统。然而,并非所有的中国文化传统都可以用来作为构建当代软实力的资源。我们的传统完全有可能是我们的包袱。与其他后发国家一样,中国实际上是始终面临着一个发展中的“双重困境”:一方面我们希望追求一种世界性的文化或价值观,另一方面我们又害怕因为这种追求而永远地丧失民族性的文化和价值观。换言之,我们生活在一个全球化时代,以民族国家为本,力图开拓和维护自己的国家利益,我们期望借助传统文化的资源,但传统文化中并非都是精华,有些东西

<sup>①</sup> Gunnar Myrdal, *An American Dilemma, The Negro Problem and Modern Democracy* (New York: Harpers and Brothers, 1944).

不但不能有助于构建中国的软实力,反而会带来灾难性的后果。如何利用和改造传统,这是我们面临的第一个困境。

第二个困境在前面已经间接提到,即如何面对以西方历史经验为基础的文化和政治传统以及它们所代表的价值观。中国思想界目前的“多元化”是官方不愿意看到的,事实上,政府的宣传机构一直对西方话语和思想体系抱着质疑的态度。然而,市场经济和与国际“接轨”的现实需要又不断将西方的话语体系和价值观带入到中国的各个角落,比比皆是地出现在报纸评论、电视访谈、大众娱乐、学校教育、行政管理之中。所以,目前中国的政治话语实际上是一个混合话语体系(a hybrid discourse),或者说是一个“大杂烩”,恰如其分地反映了事实上存在的意识形态的模糊性和价值观的多重性。用什么样的文化、政治和历史资源来构建一种既有健康的中国特色、又能为他人“自然而然”地接受的软实力话语体系?这是一个挑战。

### (三)“软实力”构建的方式

软实力是宣传,但又不是宣传,尤其是在信息传播已经进入了全球化、即时化、电子化、多元化、个人化的时代。即便是宣传,也必须要做得高明,因为其目的是用你制作的“思维定势”来改变“他者”(other)原本就拥有的思维定势。这不是仅靠打造一个中国式的“有线新闻网”(CNN)或在时代广场播放宣传片就能做到的。

举两个例子来说明这个问题。美国电视台曾播放一个系列动画片,名叫《辛普森一家》(The Simpsons),以讽刺情景喜剧的方式,表现一些中下阶层美国人的思维和行为方式,大人小孩都喜欢看,长盛不衰。前几年曾播出过一集,描写辛普森一家人到中国旅行的经历。整个故事是通过一个七、八岁男孩的观察来表现的。辛普森一家初到北京,在机场看到从北京飞往美国的飞机上装满了各种商品,而从美国源源不断流入中国的则是美钞,两个对比镜头表现了美国人对中美贸易逆差的担忧。辛普森一家到中国来是为了领养一个被抛弃的女婴,但他们所到之处都受到公安机关的监视,连旅店房间里也都安装了录像监视设备,结果有关方面通过监听器,偷听到辛普森一家的内部谈话,得知他们是原本不够领养资格的人,于是取消了他们的领养安排,一家人灰溜溜地打道回府。这一集透露一个信息:中国虽然经济很发达了,但本质上仍然是一个“弃女婴”国家和警察国家。这是走进千家万户的节目,影响很大,尤其是对儿童,应该算是国内运用“软实力”的一种表现。影片制作者将自己对国际政治的诠释,通过动画片,带入美国普通观众的娱乐生活之中,塑造一种思维习惯。

另外一个例子是最近刚上映的好莱坞影片《功夫熊猫(2)》,它使用的主要是“中国元素”,传递的也是中国古代人学中的理念,虽然也掺杂了西方的文化因素。它为什么能够广受欢迎,不仅在美国,在中国也是如此,这是值得我们去思考的。当然,我们可以说,这是大众文化,很肤浅。但不能否认,它用现代的动漫制作方式将中国传

统文化中的某些理念传播到了世界的许多地方,把熊猫和“中国”(影片的中文翻译用的是“中原”)带进全世界无数儿童与成人的心灵和善意的想象之中,这个效果是无法抵制的。

#### (四)“软实力”构建者的培养

当我们讨论“软实力”时,往往认为,软实力构建只是一种政府行为,习惯于“宣传”的人更可能把它当成一种短平快的攻坚战或绩效工程。其实不然,软实力构建是一项全民的、长期的、自觉的公民工程或公共工程。公民、官员、学者、艺术家、科学家、企业家、外资企业的中国员工、留学生、访问学者、旅游景点的小摊小贩们等,都是中国“软实力”的构建者,对他们的培养必将是一种更为深远和持续的努力。我注意到,《纽约时报》对青藏铁路的报道采用了某些可以预见的思维定势。譬如,记者在报道青藏铁路通车的同时,提到铁路有可能会破坏西藏的气候、自然景观和藏族人的传统生活方式,而不去讨论铁路对改善藏族人民生活质量的作用等。美国记者为什么要这样写报道?他们为什么不会站在中宣部期望的立场上来写?问这样的问题显然是荒唐幼稚的。但我们应该看到,美国记者的写作是美国“政治文化共识”训练的真实而自然的表现。他们的这种“自觉能力”是如何形成的?这就需要认真研究美国教育和新闻人才的培养过程。

我想说的是,软实力构建者的培养与一个国家的教育体制、教育质量、教育内容很有关系。软实力构建者对本国的文化、体制和价值观有没有深刻而清醒的认识,有没有信心,直接决定了一个国家软实力构建和传播的质量。

最后一点,软实力(以及软实力的构建者)是不是应该包含世界性的内容?中国人喜欢把姚明看成是一种中国的象征和中国的骄傲,然而姚明同时也是美国职业篮球联赛(NBA)的明星和骄傲,他也是美国职业篮球联赛的象征性标志。那么,姚明到底是中国的软实力的象征,还是美国的软实力的象征,抑或两者兼而有之?

**王希:**美国宾夕法尼亚州印第安纳大学历史系暨北京大学历史系教授

## 中美关系发展的逻辑思考

傅梦孜

对于中美关系,我主要有三点印象:

首先,中美关系太复杂、太多元。中美关系正在成长为世界最重要的双边关系,金融危机引发的力量消长,特别是中国国内生产总值跃升到世界第二,使中美关系发展的时空背景继续变化。中美关系有可能进入中美建交以来面临最重大的碰撞与磨合期,而其过程与结果将决定21世纪世界发展的基本轮廓。

其次,中美之间难以有真正的战略互信,即使有也只是功能性的,相对的,将就的或是粗略的。只要美国对华接触与牵制、交往与防范两手战略没有根本性的改变,对中美战略互信就不应有不切实际的期望,战略互信不在于中国,而在于处于更强势地位的美国。中美缺乏战略互信决定双方进行战略磨合会有难度,战略碰撞与对立亦有发生人,但应该是理性而可控的。

第三,战略互信不够不是中美关系中的最大障碍,也不会根本改变中美关系发展的逻辑。它可以培育,也可以保持在某一限度。

上述判断主要基于以下几方面原因:

(一)官方的解释不能说明未来,对一个崛起强国的猜疑是普遍的,特别是霸权国家。

中国的崛起不同于美国,也不同于欧洲大国和亚洲的日本,是在错过近代工业革命形成的大国力量格局之外的崛起。1840年以后的中国不是一个工业大国,今天的中国崛起主要是近30年的事,是一个发展中国家的崛起,是西方资本主义体系之外的大国的崛起。不只是美国,也有其他大国对中国崛起的心态是复杂的。中国崛起会为世界带来机遇,尽管中国宣称坚定走和平发展道路,但在它们看来,一个真正崛起的中国对它们意味着什么,却不能有一个清晰肯定的答案。美国亦是这样,说的与做的也不会是一回事。

按照西方国家现实主义国际关系理论,一个崛起的大国总会因为利益的扩大不满于现状,要求改变国际秩序,因此总会成为挑战者,为防止挑战霸权国家必然要实行遏制。这种认定多少影响着美国的对华战略。反过来,中国版国际关系理论也可以认为(到现在还没有创立),从历史上看,霸权国家出于维护既得利益,总习惯于遏制后起的大国,如果这种认识成立,并指导崛起大国对霸权国家的外交,那么,在理论上霸权国家与崛起国家之间的矛盾就不会消除。至少也会实行以两手对两手战略。因此,从理论上讲,一个崛起大国与现存霸权是缺乏互信的。从现实上看,即使抛开历史文化传统、价值观与社会制度不同的因素,大国之间也不会有真正基于平等与相互尊重的战略互信,即使有,也只是一种妥协的产物,或者在一种威慑平衡下相信谁也不会先动的感觉。战略互信将是相对的,功能性的,可以培育的以真正使这种关系避免陷入对抗甚至战争状态。对中美战略互信不宜有太多的期望,中美缺乏互信才会有必要努力去培育,而非加剧这种不互信。中美目前阶段缺乏战略互信也不会根本妨碍两国关系的发展。

(二)缺乏战略互信的中美关系有其发展的内在动力。中美关系尽管有过起伏动荡,但中美关系对两国带来了日益壮大的利益。以经贸方面讲,无论中美关系如何起伏,两国经贸关系却呈现出持续发展的常性,它使两国形成利益捆绑。中美接触时贸易额不足10亿美元,1979年建交时也不到30亿美元,到2010年两国贸易额发展到3800亿美元。其增长速度超出人们的想象,以至于太平洋两岸还没有任何一位战略家曾经对此有过大体准确的估计。从理论上讲,经贸关系属于低位政治范畴,从属于安全等高位政治,第一次世界大战与第二次世界大战时的列强之间有很强的经贸关系,但也爆发了战争。如果以此认为,不论中美经贸关系如何密切,一旦有事,中美不会考虑经贸因素。这是落后于时代的传统的国际关系观。

紧密的经贸关系必然演绎着政治内涵,双方领导人不可能不“慎思之”,相互依存论也的确有其根据。因为有重大利益而会自然形成的预防性诉求,跨国公司、华尔街、金融恐怖平衡、巨大的失业潮的出现,对中美交战可能导致千百年的民族仇恨等等,都会推动两国巨大的游说集团给政府施加压力、尽可能避免陷入激烈的冲突与对抗,及时掐断两国间丝丝作响的战争引信。一种密切的、规模巨大的经贸关系会抬升两国对抗的政治与安全成本,抑制双方轻发战争的冲动,也就是“斗而不破”。尽管政治利益可能凌驾于一切,但经贸利益已成为政治利益的重要部分。因此,中美即使缺乏战略互信,也不会影响这种实质关系的发展。因为它不再是政治精英决定的,而是全球化,相互依赖加深决定的,是跨国公司、金融家、老百姓的选择。

(三)中美关系的发展服从于中国实现民族复兴的崛起方略,中国靠融入世界实现国家持续发展,但中国与外部世界互动不应单方面的。中国始于冷战终结前至少

十年的改革开放,与中美建交几乎同步,这是一种具有卓越远见的巨大政策改变,即在全球化时代改变自己、逐步与国际接轨,也就是不断融入以美国为主导的现代国际经济秩序;作为全球化的最大受益者,中国的改变没有挑战国际秩序,否则必然会是一种逻辑悖论,改变自己成功的发展的路径,可谓南辕北辙。另一方面,中国融入美国主导的国际经济体系,美国也是欢迎的、期望的,美中贸易发展到令人难以想象地步也是这种融入的产物,因此,美国如果要对华实行遏制,那么也会陷入一种逻辑上的悖论,遏制它本来不应该遏制的对象。

今天的中国成为世界第二经济大国,时代在变,中国不应重复一味使自己融入世界的单行道,中国与世界的利益相互捆绑,包括美国在内的各国同样需要与中国形成互动,以形成一种实力上水涨船高、利益上相互促进的态势。

(四)中美关系已深入到两国各个层面,影响两国关系的因素增多,影响和要求驾驭好这种关系的力量在增长。中国国际关系研究者注意到,随着全球化和中美相互依赖的深入,对中美关系的定位已经不能仅仅从“国家对国家”(state vs state)的层面观察,还必须考虑“市民社会对市民社会”(civil society vs civil society)以及市民社会对国家(civil society vs state)的互动等众多层面来分析。细分的话还可以公司对公司、非政府组织对非政府组织,等等。中美关系“已经不再是国政府及其领导人的‘领地’,广大的社会力量、两国的政治体制、意识形态和思想观察也被卷入中美关系的过程之中,中美关系成为人人都可以施加影响的国际政治议程。”<sup>①</sup>从这个意义上看,观察中美关系不能只看领导人表态、不能只看强硬的或柔和学者精英的观点,需要统盘考虑各种因素,以免一叶障目,因小失大。中美关系涉及的领域太多,一个领域出现的问题需要冷静处理,避免出现“问题绑架论”。这当然是要求中美关系研究者们应该有更广阔的视野。

总体上看,中国与美国有十足的理由发展建设性合作,中美关系仍然会充满着摩擦与冲突,仍然还会有起伏,在战略发展态势上,一个国力走下坡路的美国,会更有紧迫感地卷入中国周边,平衡中国,但处于力量升势的中国,仍然会有足够的战略耐心寻求与美国建设性的合作,中美关系中也有巨大的内生与外在力量推动两国关系平稳前进。中美两国到底如何认知对方,中美关系到底是一种什么样的关系,今天还难有理想的答案。

**傅梦孜:**中国现代国际关系研究院院长助理、研究员

<sup>①</sup> 倪世雄,赵曙光,《结构性互动:中美关系60年》,载《美国问题研究》,2010年第2期,第2页。

## 我和美国研究所

丁幸豪

中国社会科学院美国研究所30岁了,2011年6月8、9两日在北京举行学术会议,纪念建所30周年暨中华美国学会2011年年会。这是我国美国研究学术界的一次盛会。受黄平所长的盛情邀请,我得以有机会现场感受喜庆气氛,祝贺美国研究所30年取得丰硕学术成果,及其对中国的美国研究和中美关系发展的贡献。

我曾任上海国际问题研究所美国研究室主任。我一直认为,我30多年从事美国问题研究和中美关系研究的生涯始终与中国的改革开放和中美两国关系恢复和发展联系在一起。上海国际问题研究所为我提供了服务的平台,中国社会科学院美国研究所为上海的美国研究学术机构提供了榜样和丰富的学术资源,我个人尤其受益匪浅。因而,30年来一直与美国研究所的前辈、同行和领导保持紧密的联系,从不错过向他们学习的机会。

上海国际问题研究所美国研究室虽然先中国社科院美国研究所而成立,但是中国社科院建立美国研究所的消息传来,我们受到很大的鼓舞,进一步意识到研究和认识美国是贯彻邓小平对外战略方针和改革开放政策、发展中美关系必不可少的一门学科;而当时上海人力资源不足、缺乏经验,上海国际问题研究所特别在协调基础研究和现实两者关系方面经验不足。中国社会科学院美国研究所背靠中央,聚集了许多前辈和资深研究人员及专家、学者,使我们上海学有榜样、取经有了方向。美国研究所成立不久,大约是1982年上半年,时任上海国际问题研究所美国研究室主任的章加琳和我专程到北京拜访美国研究所,得到李寿祺等领导 and 同事的热情接待,他们谦逊而又无保留地与我们分享办所的理念和经验教训,使我们认识到对美国的研究应该是全面的、综合的,不能局限于内政外交和经济军事,还要研究美国的社会和文化,乃至宗教信仰,才能充分认识美国,与之长期交往。这些建议和指教给我们很大启发,对我们研究方向和实际工作有很大帮助。

久闻美国研究所创始人李慎之先生博才多学，视野宽广，富有远见，思想敏锐，对美国十分了解，而且善于广交国内外朋友。但一直到1984年下半年，我才有幸见到慎之先生。那是在美国普林斯顿大学举行的东亚研究学会年会上，我们碰巧在同一个专题讨论小组。初次见到前辈，我自然准备谦恭地做自我介绍，但我还没来得及开口，他就笑着说：“我知道你是从上海来的丁幸豪……，你们上海在研究美国方面是有条件、有基础的，能够发挥积极的作用。”这正是慎之先生的风格，谈话直切主题。他接着告诉我，研究美国首先要掌握这个国家的最新资讯，要做实事求是的分析，才能做出客观的、基本准确的判断。

普林斯顿大学会议后不久，我和慎之先生又在中国驻美大使馆的招待所碰面。当时我在美国约翰·霍布金斯大学高级国际问题研究院做访问学者，由于尚未找到房子，暂住使馆招待所。慎之同志对国内美国研究动态了如指掌，他还是那样直截了当，一见面他便说，我看过你写的关于美国思想库的那篇文章（指我的一篇小文章《美国的思想库》，刊于1979年5月《人民日报》国际版），你纯客观地介绍了美国一些有影响的思想库的背景、发展和对政府、社会的影响，但没有让读者了解它们是怎样才能被公认为“思想库”的。他强调，我们的美国研究刚刚起步，第一要紧的是尽可能地掌握和积累有关美国的信息和资料，其次要有科学分析的方法。核心是实事求是，然后才会有自己的思想。如果是有用的，就可能产生影响。总之，“思想库不是一朝一夕就能修成的”。之后，我凡去北京开会，总是找机会拜访慎之先生，除了讨论美国国内外形势和中美关系现状、走势外，他也十分关心上海美国研究的状况。每次聆听他的见解和教诲都有很大的收获和启发。我始终把慎之先生视作良师益友，他的实事求是的治学态度成为我后来研究美国和中美关系始终不渝的准则。

美国研究所的历任所长以慎之先生到其后的资中筠先生、王缉思教授和黄平博士，并不以美国研究在我国美国研究领域的龙头老大自居，而是谦虚热情协助和帮助各地的美国问题研究机构，我们上海就经常得到关心和支持。事实上，上海国际问题研究所美国研究室、上海美国学会从一开始就和美国研究所、中华美国学会建立了合作关系，从资料交换到人员互访，从共同组织国内的学术研讨到一起参加国际学术讨论会，往来和交流频繁而亲密，这对于我们上海的同事特别我个人能够获得最新的有关美国和我国对美政策的资讯，把握好研究方向是十分重要的。

1989年初夏之后，中美关系急转直下，跌入低谷，北京、上海和各地美国研究学术氛围不佳，甚至有点沉闷。上海学者也像各地同行一样，担心中美关系继续下滑，思考如何能为恢复双边关系做些事情。1991年末，时任复旦大学美国研究中心主任的谢希德前校长同我商量，是否可以用民间的形式缓和一下中美之间的紧张关系，而即将到来的《中美上海公报》发表20周年是一个很好的机会。我很快把这一想法报

告慎之先生及美国所资中筠、王缉思两位领导后，立即得到他们热烈响应和支持。谢希德先生和上海国际问题研究所领导要我操办，经过快速筹款和协调，由中国社科院美国研究所、上海国际问题研究所和复旦大学美国研究中心终于在1992年2月28日，在《上海公报》的诞生地锦江饭店小礼堂共同举办“纪念中美上海公报发表20周年学术讨论会暨中华美国学会年会”。美国研究所对会议给予极大支持，慎之先生及其他所领导亲自率北京地区同行40多人莅临会议，全国各地也有40余学者远道来到上海踊跃参加，加上上海本地学者竟有120余人与会，学术界关心中美关系的热情可见一斑。当时美中关系全国委员会的白莉娟副会长带领一个美国各界人士的访华团刚巧抵达上海，听说此会，就打电话给我，提出即便不能参加会议，也一定要自费参加第二天的闭幕宴会。最后，在谢希德校长和慎之先生同意之下，经过请示特邀美国朋友参加宴会。在中美关系尚处困难的情况下，这次纪念活动在国内外产生了积极的影响，如果没有中国社科院美国研究所的大力支持，特别是慎之先生在关键问题上的指点，是不可能取得成功的。

美国研究所30年来巨大成就有目共睹，纪念会上赠送与会者的4套丛书，一套《美国研究文选》及20年如一日坚持出版的《美国研究》季刊，凝聚了美国研究所同事们的心血，见证了美国研究所30年成长发展的历程。如果说30年前，前辈们梦想把美国研究所建成有影响的思想库，那么今天这个梦想已经实现。粗略翻阅“当代美国经济”、“当代美国政治”、“当代美国文化”和“当代美国法律”，可以发现成果首先来源于建所之初慎之先生等先辈为之设置的目标和实现目标的途径。

尤其令人兴奋的是，在建所30周年纪念学术讨论会的第二天，美国研究所和中华美国学会举行仪式，首发《美国蓝皮书》。这是美国研究所的创举，也是中国的美国研究学术界具有标竿性的进展。读了蓝皮书的几篇重头文章，我的第一感觉是实事求是地评估美国的实力地位，不带感情色彩地参与关于美国兴衰的讨论或辩论，以及客观地看待中美关系的科学态度又回来了。在这方面美国研究所和文章的作者为我们树立了榜样。自1987年耶鲁大学历史系教授保罗·肯尼迪发表《大国的兴衰》一书以来，无论是美国国内和世界各国特别是中国，关于美国是否衰落的争论经久不息，我本人也在此后参与其中，并写过一些文章，今天来看，总的还是客观的。2011美国蓝皮书中的头三篇大作显然更加实事求是具有说服力。研究美国、分析和认识中美关系时，不受大环境和政治气候的影响实是难能可贵。

**丁幸豪：**上海美国学会名誉会长、中华美国学会前副会长

## 以学会活动促进学科建设<sup>①</sup>

陶文钊

美国研究所成立30周年了。我1964年中旬到中国科学院哲学社会科学部(中国社会科学院的前身)近代史研究所工作,1994年初才调到美国研究所,所以我算不上美国所的老人。但我在正式到美国所工作前与美国所已经有了关于美国研究方面的联系,这主要是进行中美关系史丛书的编写工作。这样说起来,我在中美关系史研究这个领域和学术同行们也一起奋斗了近30年。回顾这一段经历,可以从一个侧面看到美国研究所和中华美国学会对中国的美国研究所起的积极作用,也算是对改革开放以来中国的中美关系史研究成就的一个总结。

1982年,在时任中国社会科学院近代史研究所所长刘大年同志的倡导下,在院领导的支持下,近代史所中外关系史研究室开始进行中美关系史丛书的酝酿和筹备工作。具体的联络组织工作部分是我经手的。也就是在这时我认识了资中筠同志。当时她尚在外交部国际问题研究所工作。我们读到了她的文章《历史的考验:新中国诞生前后美国的对台政策》,都非常赞赏,便打算约她为丛书写一本专著。当时的国际问题研究所还位于展览馆路的外交学院内,我头一次见她就是在那里。我向她说明了来意。她痛快地答应撰写一部关于第三次国内革命战争时期的中美关系的专著,这就是后来的《美国对华政策的缘起和发展:1945—1950》(重庆出版社1987年版)。这是中美关系史丛书的第一本专著,也是为改革开放时期的中美关系史研究奠定基础的一本重要著作。

我1982年10月赴美国进修,袁鸿林同志继续担任丛书的组织和联络工作。1983年3月,近代史所邀请了全国各地部分专业工作者和出版部门的同志,在北京举行了丛书编写工作座谈会,成立了由丁名楠(近代史所研究员)、乔明顺(河北大学

<sup>①</sup> 文章写作过程中得到资中筠老师的指正,谨表谢意。

历史系教授)、罗荣渠(北京大学教授)、邓蜀生(人民出版社编审)、张振鲲(近代史所研究员)组成的丛书编委会,袁鸿林任秘书。1984年10月我回国后不久,袁鸿林就离开了近代史所,秘书一职又由我继任。1987年后,编委会扩大,资中筠同志也担任了编委,我担任编委兼秘书;1988年后,高士华担任秘书。此后数年中,编委会出版了三本论文集,即《中美关系史论文集》(1),重庆出版社1985年版;《中美关系史论文集》(2),重庆出版社1988年版;《新的视野:中美关系史论文集》(3),南京大学出版社1991年版);三本专著(资中筠:《美国对华政策的缘起和发展》;项立岭:《转折的一年:赫尔利使华与美国对华政策》,重庆出版社1988年版;乔明顺:《中美关系第一页:〈望厦条约〉签订的前前后后》,社科文献出版社1991年版)。

丛书编委会做的另一件事情是组织全国性的学术讨论会。1984年冬(或1985年春)我奉派去上海,与复旦大学历史系和成立不久的该校美国研究中心商讨共同组织一次中美关系史研讨会的事情。1985年11月14~19日,中美关系史学术讨论会在复旦大学举行。这是改革开放以后国内举行的第一次全国性的关于中美关系史的学术讨论会,来自全国各地的大专院校、研究机构和新闻出版单位的70多位学者与会,既有德高望重的老一辈专家,如李慎之、丁名楠、罗荣渠、汪熙(复旦大学教授)等同志,也有不少正在攻读硕士、博士学位的年轻学子。多年来没有这样的学术活动了,同行相聚在一起,大家倍感亲切,讨论的热情也特别高。与会者对中美关系史上的一些重要问题,如美国的门户开放政策、抗日战争和解放战争时期的中美关系进行了认真、热烈的讨论,各抒己见,畅所欲言。与会者还呼吁开放历史档案,认为如果我们继续主要根据《美国外交文件》和美方的资料来研究中美关系历史,久而久之,会在学术上处于被动地位。特别是有的外国学者来华通过特殊关系可以看到中国学者看不到的档案。大家深感不平。会后资中筠同志受委托综合了大家的意见,给胡乔木同志写了一个报告。会后出版了论文集《中美关系史论文集》(2)。

1988年7月25日至29日,由中美关系史丛书编委会和南京大学一约约翰斯·霍普金斯大学中美文化研究中心联合主办的又一次学术讨论会在中心举行。鉴于当时学术界的兴趣主要在从20世纪30年代到建国初的中美关系,这次会议就以此作为主题。会议的成果反映在《新的视野:中美关系史论文集》(3)中。

中美关系史研究在1989年北京“政治风波”后曾经有几年出现低潮。但20世纪80年代学科发展已经有了一定的势头,成果已经不少,队伍也已经基本形成了,成立全国性的学会成为一种普遍的要求。1993年夏季的一天,资中筠同志约我去她家里。她提到,现在她已经从中国社会科学院美国研究所所长的岗位上正式退了下来,也许可以多有一些时间从事中美关系史的研究和组织工作了。我们商量,在全国中美关系史研究有几个重要的点,北京当然是一个,再就是上海、广州。南京中美文化

中心是当时国内唯一的中美联合的教育和研究机构,南京大学也有一定的力量,也应该算一个。我们又考虑,如果正式成立一个全国性的学会,要获得民政部门批准,手续比较烦琐。而且当时民政部暂停成立全国性的学会。现有的中华美国学会规模比较庞大,包括与美国有关的各个学科,活动一次很不容易。不如将研究中美关系史的学会作为中华美国学会的二级学会,成立可以省去许多手续,以后开展活动也比较方便。我随即与上海、南京、广州等有关各方进行联系,并得到各方的热烈响应。这样,中美关系史专业研究委员会(以下简称中美关系史研究会,或研究会)作为中华美国学会的分支机构于1993年秋正式成立,以资中筠为会长,汪熙、蒋相泽(中山大学教授)、王志刚(南京大学中美文化中心中方主任)为副会长,我本人为秘书长。

研究会成立总得有个仪式,但要把全国各地的学者集合到一起并非容易的事情。资中筠同志于是提出,1994年3月在北京举行学术讨论会,回顾改革开放以来15年间的中美关系史研究,也可以称作“对研究的研究”,以便对以后的研究有所推动。会议如期举行了,当时我刚刚调到美国研究所担任副所长,兼中华美国学会秘书长,学会的活动是我分管的工作。在会议筹备过程中,资中筠同志提出要打破从事历史研究与从事现状研究的学者老死不相往来的状况,我们注意了邀请研究中华人民共和国史的学者参加,中央党史研究室和中央文献研究室的学者是第一次参加讨论会。在会上,她又提出,从事历史研究的学者要关心现实的中美关系,从事现状研究、政策研究的学者要有历史知识,有历史感的主张,得到大家的认同。此次讨论会还得到了黄华同志的支持,我们事先向他进行了请示,他本人亲临招待会并致辞,还为会议的论文集《架起理解的桥梁:中美关系史研究回顾与展望》(资中筠、陶文钊主编,安徽大学出版社1996年)题写了书名。

当时制约学会活动的另一个问题是经费的缺乏。社会科学界那时还没有普遍实行课题制,参加各种学术会议都要从本单位的办公经费中报销差旅费,而各单位的差旅费又非常有限,一般只允许每人每年参加一次学术会议。在中美关系史讨论会前我常常要打电话去动员一些学者与会。一些会议论文集的出版也常常因为出版补贴的问题而一再拖延。

1995年11月15日至17日,“美国与中国现代化”学术讨论会在广州中山大学永芳堂举行。当时的永芳堂是各大学历史系中最好的建筑之一,前面有开阔的草地,两旁中国近代史上英雄人物的塑像令人肃然而起敬意。李慎之和罗荣渠同志也到广州去共襄盛举,这也是他们最后一次参加中美关系史的学术讨论会。中山大学历史系负责人陈胜彝同志组织与会者去参观了虎门炮台,令大家印象深刻。可惜他不久就因病去世了。这次会议的成果集中反映在论文集《美国与近现代中国》(陶文钊、梁碧莹主编,中国社会科学出版社1996年版)。

1997年资中筠同志提出,根据中美关系史研究会章程,三年该换届了。他们几位岁数都比较大了,应该由年轻的同志接替研究会工作。她提出,既然我在美国研究所分管学会工作,正好担任中美关系史研究会的会长职务。我们与各地的同志广泛联系,征求意见,最后通过通讯方式,研究会实行换届,改选我为会长,陈永祥(南京中美文化中心主任)、梁碧莹(中山大学教授)、吴心伯(复旦大学美国研究中心教授)为副会长,牛军(时任美国所研究员)为秘书长;2001年4月,研究会再次换届,上述各位皆连任。换届以后,我们以老一代学者的奉献精神为榜样,继续努力推动学科的发展。

1997年5月,中美关系史研究会与复旦大学美国研究中心、历史系联合举办了中美经贸关系研讨会。提交给此次研讨会的论文时间跨度大(从最早的中美贸易,到美国沃尔玛在深圳开业),内容涉及广。与会者不仅考察了两国经济关系的各个领域,而且考察了经济与文化、经济与政治的关系。不少论文有特色,也有相当的深度。此次研讨会的论文选录在《鉴往知来:百年来中美经济关系的回顾与前瞻》(顾云深、石源华、金光耀主编,复旦大学出版社1999年版。该书纳入汪熙教授主编的《中美关系研究丛书》)。

1998年7月,研究会与南京大学中美文化中心合作在南京再次举办了中美文化关系研讨会。文化关系是中美关系中的一个重要方面,但以往研究相对薄弱,提交给研讨会的30篇论文对中美关系中的政治文化、思想文化、社会文化、文学艺术等均有涉及,有不少论文探讨的是全新的问题。此次研讨会的论文选录在《中美文化交流论集》(陶文钊、陈永祥主编,中国社会科学出版社2001年版)。

1999年10月,研究会与洛阳解放军外国语学院合作举办了题为“中美关系一百年”的研讨会,系统回顾20世纪的两国关系。这是第一次与部队院校合作举办讨论会。部队院校与地方之间的合作以前并不很多,这次会议是一个良好的开端。研讨会的与会人数和论文数都超过了历次会议,研究建国以后中美关系的论文第一次超过了前半个世纪为主题的论文。此次研讨会的论文选录在《中美关系一百年》(陶文钊、仲掌生主编,中国社会科学出版社2001年版)。

2001年4月,研究会与西安外国语学院合作举办了“冷战与中美关系”研讨会。2002年10月下旬,研究会又与厦门大学美国史研究中心合作举办了“东亚国际关系中的中美关系”讨论会。这两次会议的成果反映在《中美关系与东亚国际格局》中(陶文钊、杜瑞清、王旭主编,中国社会科学出版社2003年版)。

此后,研究会还分别举办了“美国与20世纪亚洲的冲突和战争”(哈尔滨,2004年1月,与哈尔滨工业大学社会科学院合作,见论文集《美国与20世纪亚洲的冲突和战争》,重庆出版社2006年5月版)、“中美关系中的人物”(2005年5月,成都,与四

川省《社会科学研究》杂志社、四川大学历史文化学院合作)、“美国对华政策与美国国内政治”(2007年3月,杭州,与浙江工业大学外语学院、北京第二外国语学院合作)、“中美关系与国际格局”(烟台,2008年6月,与鲁东大学外语学院合作)讨论会。在成都讨论会期间,研究会再次进行换届,我续任会长,吴心伯续任副会长,蔡佳禾(南京大学中美文化中心中方副主任)、朱卫斌(中山大学历史系教授)增选为副会长。

2009年10月在上海再次举行讨论会时(主题为“中美关系三十年”,因为从两国建交正好30年了),汪熙教授已经89岁高寿。与会者在开幕式上回顾了汪熙教授为中美关系史研究做出的贡献,老教授勇于探索、勇于进取、生命不止、笔耕不辍的精神使与会的年轻学者深受教育。

最近的一次讨论会是在2011年3月下旬在广州举行的,由研究会与中山大学、北京第二外国语学院合办,以“中国与美国:相互认知与双边关系”为主题。此次会议与会者和提交的论文都超过了以往。在会议闭幕式上,梁碧莹教授深情地谈起,已故蒋相泽教授在临终之前还谆谆嘱托她,“研究中美关系史的队伍不能垮在你的手里”,与会者深为感动。

从1985年第一次中美关系史研讨会算起,同类研讨会已经举办了14次,其中12次是在中美关系史专业研究会成立以后举行的。在兄弟学会中,中美关系史研究会是举行讨论会比较密集的,这本身就表明了这个学科的优势和学术界对它的重视。同时,学会经常性的学术讨论会也对促进学科发展起到了一定的作用。每次讨论会都有一个主题,因此论文相对集中,可以就某一方面的问题进行比较集中和深入的讨论。实际上,中美关系史上的一些重要问题都是历次学术讨论会上学者们争论和研讨的话题,在这种讨论的过程中,学术界对中美关系历史的整体把握和认识逐渐趋于深入。研讨会不断有新生力量加入,这些正在就读的硕士生和博士生可以不分辈分地与老一辈学者坐在一起,共同讨论,这对年轻学子不仅是一个极好的学习机会,也是一个鼓舞和鞭策。研讨会开阔了他们的视野,对于学科来说,则起到了培养新人的作用。许多现在在各大院校成为学术带头人的中年学者在20世纪的80和90年代还在攻读硕士和博士学位。他们是与学会一起成长起来的。

这些年来,研究会成了同行学者们的共同园地。在十几年的学会工作中,我们把学会工作作为美国所工作的一个方面,作为美国所联系国内同行的纽带,尤其希望通过学会的活动对一些地方院校能有所帮助。情况也确是这样。研究会帮助他们融入到学术研究的大潮里,既了解了当前学术界的状况,也可以根据自己的情况开展学术研究,发挥自己的作用。

从1994年的讨论会以来,中美关系史研讨会始终注重历史和现实问题相结合,这使研究历史与现状的学者可以互相学习,取长补短,相得益彰。实际上一些原本研

究历史的学者越来越多地从事研究现状,他们正是以历史的积淀作为自己研究的出发点的。

20多年来,在研究会的活动中,在中美关系史学术讨论会的历史上,新老学者薪火相传,一代一代地传递着学术的接力棒。老一辈的学者,如丁名楠、蒋相泽、罗荣渠同志已经作故,汪熙、资中筠、张振鐤同志也年事已高,梁碧莹和我也都已经退休。但这个学科是要继续存在,并进一步发展的。不论以后谁来接任研究会的领导工作,希望都能为这个研究会继续奉献,把推动这个学科的发展当作自己的事业,使这个学术园地永远生气勃勃,成为中国的美国研究百花园中的一朵奇葩。

**陶文钊:**中国社会科学院美国研究所研究员(退休)、中美关系史专业研究委员会  
会长

# 在美国所工作的二十余年

张也白

我是1981年美国所成立时来所工作的。来所前，先去毛家湾筹备处见了李慎之所长，经一番简单谈话，算是正式应聘了。美国所建所之初，各方面条件自然差一些。我没有到过全总干校，只记得开始，我们租用的是西苑饭店的旧楼，不久又搬到京西的装甲兵招待所。建国门大楼建成后，我们有幸迁至大楼工作，条件得到改善，还有一个初具规模的图书馆和阅览室。但1996年初，美国所又离开了那里，到了张自忠路3号院的国际片所在地直至今日。

从70年代后期在上海国际问题研究所工作，到1981年来美国所，我始终从事美国外交研究。1982年我获得美国富布赖特奖学金资助，赴哈佛大学进修美国外交史和美国外交决策理论，这为我在美国所既从事政策性研究，又进行学术性研究打下了较好的基础。1985年，我被任命为外交研究室主任直至1996年底退休。退休后，我又被返聘近八年。2005年，我终于离开从事了20余年的工作。这几年，我不再做任何研究，但对有关美国及中美关系的问题仍十分关注，兴趣不减。

回顾在美国所的20余年，我亲眼目睹了所的创建和发展，有幸结识了所内外许多富有才华的学者专家，也庆幸自己能在改革开放的大好年代获得这样一份我所热爱、又能发挥我专长的工作。在30周年所庆到来之际，我愿借助所刊，表达我个人的一些感想与体会，以此与各位老同志以及在职的年轻朋友们交流分享。

## 一 美国所发展靠的是人才

近年来，我院提出了科研、人才、管理三大强院战略。依我看，人才强院最重要。科研要出高质量成果，关键是要有高水平的人才。美国所发展靠的就是一批又一批的高素质研究人员。建所前期，我所即汇聚了一些在国内具有一定知名度的专家学

者,以后又不断有这样的人进来。他们中间有些人在研究美国方面虽属“半途出家”,但知识和能力却是高水平的。这些人分布在各个研究室,成为各项学科的骨干和带头人,如经济室的陈宝森、茅予轼,政治室的李道揆、杨达洲,外交室的蒋正豪、张静怡,社会室的朱传一,文化室的董乐山、施咸荣等。美国所还陆续引进了不少富有才华,且十分敬业的中青年研究人员,如张毅、任越、邓方、何迪、牛军、肖炼、周琪、金灿荣、朱世达、刘澎等(此处无法一一列举)。他们同样是美国所发展的中坚力量。再说美国所历任领导中,大多即知名学者,如李慎之、资中筠、王辑思、黄平四位所长,以及副所长中的吴展、陶文钊、顾国良、胡国成等都是在有关学术领域里具有一定影响力的人物。这些年,美国所的新一代研究人员迅速成长起来。因为退休了,我对他们了解有限。但印象里还是有一些的,如倪峰、袁征、张国庆,王荣军、王孜弘、樊吉社、姬虹、潘小松,以及编辑部的赵梅、徐彤武等(肯定不全面)。我在职时,他们还年轻,但现在早已是各个学科的骨干和领军人物了。美国所历来比较重视对科研人才的培养,每年都要争取名额,选派人员赴美国著名大学或研究机构进修,对自费出国留学一般都给予支持。此外,我所研究人员总是有大量机会参加国内及与国外专家学者的学术交流。这也是锻炼和培养人才的一个重要途径。然而遗憾的是,美国所人才的流失也是一个不容忽视的问题。原因是多方面的,但并非没有教训可吸取。有人做过粗略统计,30年间,我所人才流失(包括赴国外长期不归和国内工作调动)的数额怕是不下三、四十。这些人若聚在一起,几乎可以再成立一个美国所,而且水平不会差。

## 二 坚持正确的研究方针

说到研究方针,我们可以从好几方面加以阐述,这里,我只想提两点:一是研究美国一定要立足于中国,要懂得国情,要了解中国的现实。建所前期,我们研究成果中的相当一部分是向国内介绍美国,因为那时,开放不久的中国,人们对美国这个超级大国既缺乏又渴望了解。这是所谓“立足中国”在当时的一个重要方面。但仅仅如此显然是不够的。好在美国所能始终要求大家通过研究,找出美国经济、政治、社会、文化中那些对中国建设发展有正反两方面借鉴价值的东西,同时又强调要服务于我们的对美政策,做我国领导人和政府有关部门的思想库和智囊团。这一点在建所30年里已越来越明显地得到体现,并取得了可喜的成绩。总之,不是为研究而研究,不能无的放矢,而是要为中国的现实服务,为国家利益服务。这已成为我所上下的共识;二是基础理论与政策性研究要相互结合与兼顾。要建成一个高水平的研究所,没有扎实的基础理论研究是不行的,但也不能用基础研究的重要性来否定政策

性研究。两者必须结合和兼顾,而且要互为依托。这一点,特别是在建所前期,曾有过争论。一些以基础理论研究见长的人容易倾向于认为那些政策性研究成果“没有深度”,“缺乏学术性”,甚至在评职称时都“拿不上台面”,而有些擅长政策分析的人则批评某些理论性研究成果“脱离现实”,“没有价值”。但随着时间的推移,大家的认识已逐渐趋于一致。当然,两者兼顾并不一定要求每个研究人员在理论性研究和政策性研究两方面都是高水平的。他可以在其中一个方面更具特长。但作为一个研究所,尤其是作为中国社会科学院的一个研究所,两方面都应该是很强的。改革开放以来,国内研究机构大量涌现,发展很快,其中既有政府部门的,也有大专院校和地方社科部门的,前者注重政策性研究,后者则在基础理论研究方面更具实力。而美国所的优势恐怕就在于两者的结合,用我们以前的话来说,就是用“两手硬”来求得“夹缝中的生存”。

### 三 研究人员要不断努力,提高自身的业务素养

首先,作为一名科研人员,掌握扎实的基础知识是必不可少的。要研究美国,对美国的经济、政治、外交、社会、文化、历史、价值观、甚至美国人的生活都应该有基本的和通盘的了解,因为这些方方面面的东西都是相互联系的。当然,每个研究人员会有自己的专业领域,在这方面应有更深入和系统的知识。但你的知识绝不能局限于你的专业领域。在美国所的20余年,每当我感到力不从心时,一个重要原因就是自己的知识面不够广。现在回想起来仍令我感到遗憾;其次,要重视资料搜集,这是出成果,写出高质量作品的前提条件。没有丰富的资料,写作就成了“无米之炊”。而搜集资料是一项艰苦细致的工作,一定要有耐心,舍得花时间下功夫。但有了资料并不等于一定能写出高质量的著作,写文章并非素材的堆集,必须“去粗取精”,有取有舍,从大量的资料里选择最能说明观点的东西;第三,要学会撰写各类文章和作品,不断提高自己的写作能力。我们的成果形式是多样化的,既有专著和论文,也有研究报告和信息资料,既有公开发表的,也有机密和仅供内部参考的。它们的写法都不一样。作为一名高水平的研究人员,应该有能力撰写不同类型的东西。不仅如此,就连在报刊上公开发表的文章,只要有机会,也不应放弃。有人对此类文章不屑一顾,认为都是些“官样文章”,没有任何学术价值。殊不知撰写这类文章起码对提高自身知名度和扩大美国所的影响不无好处。记得1982年,我在《人民日报》上发表了题为《评里根政府对外政策的矛盾》的长文,引起了国内及美国学术界和政府有关部门的关注,美国内部参考资料还加以转载。这对我后来的学术生涯是大有助益的;第四,要不断锻炼和提高自己的外语能力,包括阅读、书写和听说的能力。从事美国问题研究,英

语是不可缺少的重要工具。无论是搜集资料信息,参加国际会议,撰写英语论文,还是日常大量与外国同行的交流以及接受英语采访等,都离不开英语。英语掌握得好,工作就能应对自如,效率也高,还能有利于与外国同行打交道、交朋友,增加自身及单位在国际学术圈内的“话语权”。我本人是学英语出身的,但改革开放前毕竟荒废了很长时间。从70年代后期开始,我就一直努力恢复和提高我的英语水平,取得了成效,这对我研究美国问题带来很大好处;第五,要学会与所内同事及所外同行和谐相处,处理好上下左右关系。我认为这也是研究人员业务素质的一个体现。我们的工作似乎经常是“单兵作战”,而实际上合作是免不了的。你毕竟身处一个集体之中,要和各种人(包括行政后勤人员)打交道,也需要别人的帮助。因此,要学会尊重他人,尊重他人的劳动和成果,对人要宽容,多看别人的优点和长处,这样才有利于创造一个良好的工作环境,心情也会更加舒畅。

#### 四 从事研究工作要准备过“清苦”的日子

我们这些从事社会科学研究的人属于工薪阶层,工资历来不高。在国内,社会科学部门的待遇一般要略低于自然科学部门,也低于大多数的事业单位。我们社科院是“吃皇粮”的,各种补贴和奖金相对要少些。有人觉得研究人员写文章可得稿费,但标准很低,数额有限。80年代每千字稿费不超30元,90年代后期有所提高,但最多也就是60元左右。可对于多数研究人员来说,平均每月又能发表多少字呢?此外,我工作时,接受记者和电视台的采访或受邀参加各种研讨会,几乎都是无报酬的(少数情况下会给一点车马费)。记得有一次替电视台做克林顿访华的节目,我意外地得到了数千元的报酬,但那是香港的凤凰台。去外单位作报告也是如此。一次去某大学讲中美关系,讲堂里学生倒是挤得满满的,但结束后除口头表示感谢外,仅赠送我一个笔记本作纪念。不过那时我们这些人对此并不很在乎,大家的精力都放在工作上,只要自己的能力和成果获得认可,就觉得精神上得到很大安慰,心里会非常高兴。80年代还曾流传一句话:“知识分子要想富,出国是条路”。美国所的出国机会相对来说要多一些,它确能让研究人员得到一些额外的收入,这在当时是有一定吸引力的。但这种机会毕竟有限,并非年年有,人人有的。而且,这些年随着中国和西方国家生活水平差距逐渐缩小,出国的好处和吸引力已大不如前了。当然,我们的待遇还是在逐步提高,生活条件也在改善,我们也希望国家能更加重视提高科研人员的生活待遇,但要想“致富”,对于大多数研究人员来说是不现实的。即使在西方国家,专家教授也不过属中产阶级。总之,既然要从事社会科学研究这门事业,我的体会就是要做好过“清苦”日子的准备,要静下心来,安于“清贫”,否则,要想出成果是比较困难

的。

美国所走过了 30 年的创业历程。至少两代人(或许是三代人)为此努力,做出了贡献,成绩是有目共睹的。与创建初期相比,现在的条件要好得多。大批新生力量充实到了美国所的研究队伍之中,他们年轻,又都是“科班出身”,经历过系统正规的学习。随着信息社会的到来,信息来源大大扩展了,资料搜集更为方便了,电脑使用已经普及,这与我们这些老同志在当时不得不耗费大量时间精力,依靠手工操作的情况不可同日而语。由于国家对社会科学部门越来越重视,我们的业务经费(包括课题费)虽说还算不上很充裕,但毕竟有了较大幅度地增加,不必再像过去那样拮据了。

对建所 30 周年,我谨表衷心祝贺。相信在我院三大强院战略的指引下,美国所前途无限,定能做出更大的成绩。

**张也白:**中国社会科学院美国研究所研究员(退休)

# 詹姆斯·威尔逊与美国宪法

胡晓进

〔内容提要〕詹姆斯·威尔逊是美国独立、制宪时期的著名政治家、法律家，曾担任大陆会议代表，签署过《独立宣言》，并参与了费城制宪，对制定1787年宪法贡献颇大。他还领导了宾夕法尼亚州批准新宪法的斗争，促使宪法顺利通过。宪法生效后，他又出任最高法院大法官，担任费城学院法学教授，解释和传授新宪法。威尔逊在苏格兰长大，深受苏格兰启蒙思想影响。从他对宪法的理解可以看出，苏格兰启蒙思想也是美国宪法的重要思想渊源。

关键词：美国政治与法律 宪政史 詹姆斯·威尔逊 美国宪法 制宪者 苏格兰启蒙

詹姆斯·威尔逊(James Wilson)是美国独立、制宪时期的著名政治家、法学家，既是大陆会议代表，也签署过《独立宣言》，还参加过1787年的费城制宪会议，是制宪会议上的活跃分子，其作用仅次于美国宪法之父詹姆斯·麦迪逊。<sup>①</sup>制宪会议结束后，威尔逊又积极参与并实际领导了宾夕法尼亚批准宪法的斗争，为宪法尽快获得通过做出了巨大贡献。1789年，宪法正式生效后，威尔逊出任首届联邦最高法院大法官，并担任费城学院(College of Philadelphia, 即今天的宾夕法尼亚大学)法学教授，解释和传授亲身参与制定的宪法。

美国宪法从制定、批准到最初的解释，都留下了威尔逊的身影，威尔逊对美国宪法的影响可谓独一无二，可在其身后的一个多世纪里，威尔逊的重要历史地位却没有

---

<sup>①</sup> Max Farrand, *The Framing of the Constitution of the United States* (New Haven: Yale University Press, 1913), p. 197. 中文本见〔美〕马克斯·法伦德著：《美国宪法的制定》(董成美译、马清文校)，北京·中国人民大学出版社，1987年版，第120页。

得到学界的足够重视,既缺乏有分量的传记,专门的研究论文也寥寥无几,<sup>①</sup>他几乎成为最被忽视的一位立国先贤。直到20世纪后半期,这种状况才有所改观。学者们新编、扩充了威尔逊的文集,<sup>②</sup>还出版了一些高质量的论文、<sup>③</sup>专著,<sup>④</sup>分别探讨了威尔逊的人民主权思想、自然法思想与共和理论。通过这些著述,我们能更加清楚地理解威尔逊的政治、法律思想。由于这些思想大多跟美国宪法紧密相关,因此,研究威尔逊与美国宪法的关系,也有助于深入了解威尔逊的思想贡献与美国宪法的早期历史。本文拟从独立前的政治辩论、制宪会议、批准宪法、解释与传授宪法等几个阶段,按时间顺序介绍威尔逊对美国宪法的贡献,探讨其宪法思想。

由于威尔逊生长于启蒙时期的苏格兰,苏格兰启蒙思想家的著作是其政治、法律观的重要来源,我们探讨他的其宪法思想,就不能不提及苏格兰启蒙思想家的影响。与威尔逊一样,詹姆斯·麦迪逊等一大批制宪者都或多或少地读过苏格兰启蒙思想家的著作,并接受了其中的某些观念。苏格兰启蒙思想也是美国宪法多元文化根基的重要组成部分。威尔逊本人的经历就是例证。

---

① Andrew C. McLaughlin, "James Wilson in the Philadelphia Convention," *Political Science Quarterly*, Vol. 12, No. 1, March, 1897, pp. 1~20; Arnaud B. Leavelle, "James Wilson and the Relation of the Scottish Metaphysics to American Political Thought," *Political Science Quarterly*, Vol. 57, No. 3, September 1942, pp. 394~410.

② 1804年,威尔逊的儿子为其父编辑了三卷本的文集(*The Works of the Honourable James Wilson, L. L. D.*);1896年,詹姆斯·安德鲁斯(James DeWitt Andrews)曾出版过一个两卷本的威尔逊法律讲座集(*The Works of James Wilson*),在此基础上,哈佛教授罗伯特·麦克罗斯基(Robert Green McCloskey)于1967年整理出版了新的两卷本威尔逊文集(*The Works of James Wilson*),增加了威尔逊在制宪之前发表的一些演说与政论。

③ John V. Jezierski, "Parliament or People: James Wilson and Blackstone on the Nature and Location of Sovereignty," *Journal of the History of Ideas*, Vol. 32, No. 1, January~March, 1971, pp. 95~106. Stephen A. Conrad, "Polite Foundation: Citizenship and Common Sense in James Wilson's Republican Theory," *The Supreme Court Review*, Vol. 1984, pp. 359~388; Stephen A. Conrad, "Metaphor and Imagination in James Wilson's Theory of Federal Union," *Law & Social Inquiry*, Vol. 13, No. 1, (Winter 1988), pp. 1~70; Stephen A. Conrad, "Undercurrents of Republican Thinking in Modern Constitutional Theory: James Wilson's 'Assimilation of the Common-Law Mind'," *Northwestern University Law Review*, Vol. 84, (Fall 1989), pp. 186~219; Arthur E. Wilmarth, Jr., "Elusive Foundation: John Marshall, James Wilson, and the Problem of Reconciling Popular Sovereignty and Natural Law Jurisprudence in the New Republic," *George Washington Law Review*, Vol. 72, December 2003, pp. 113~193.

④ 比较好的一部传记是哈佛大学史学家塞缪尔·莫里森的弟子佩奇·斯密斯(Charles Page Smith)撰写的 *James Wilson: Founding Father, 1742~1798* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1956); 英国圣安德鲁斯大学的锡德(Geoffrey Seed)也写过一部研究威尔逊政治思想的传记 *James Wilson: Scottish Intellectual and American Statesman* (Millwood, NY: KTO Press, 1978); 而最新成果则是马克·霍尔(Mark David Hall)的博士论文 *The Political and Legal Philosophy of James Wilson, 1742~1798* (Columbia, MO: University of Missouri Press, 1997)。

## 一 参与独立前的政治辩论

詹姆斯·威尔逊 1742 年出生于苏格兰,受人资助念完文法学校,1757 年获奖学金进入圣安德鲁斯大学(University of St. Andrews),后因父丧而辍学。他从 20 岁起开始当家庭教师,挣钱补贴家用。1765 年,为了出人头地,威尔逊漂洋过海来到美洲殖民地,经人推荐出任费城学院助教,并于次年获得费城学院荣誉硕士学位。

1766 年夏,威尔逊拜约翰·迪金森(John Dickinson)为师,开始研习法律。迪金森是美国建国时期著名政治家,大陆会议与制宪会议代表,曾在英国中殿(Middle Temple)律师学院(会馆)学习,是当时享有盛名的律师。在迪金森的指导下,威尔逊阅读了大量的法学和哲学著作,加上在苏格兰求学时曾受到苏格兰启蒙思想的影响,威尔逊对法律的理解极富道德色彩与自然正义倾向。这一点很快就在独立前的政治辩论中体现出来。

威尔逊跟随迪金森学习法律之时,正值殖民地掀起抗议《汤森税法》的斗争,1767 年至 1768 年,迪金森在报纸上发表系列评论文章《一个宾夕法尼亚农夫致英国殖民地居民的信》,<sup>①</sup>重提反《印花税法》时的“无代表不纳税”原则,反对母国为了增加岁入向殖民地征税。迪金森承认,英国议会有权管理母国与殖民地之间的贸易,但应该本着互利的原则,因为双方同是整体的一部分。迪金森希望通过区分税收的目的(增加岁入还是管理贸易)来判断税收是否合理,他的立场比较温和。

威尔逊虽然是迪金森的学生,但却不大同意老师的主张。在读了迪金森的 12 封信后,他也写了一篇政论文章,即《论英国议会立法权的性质与范围》,<sup>②</sup>彻底否认英国议会对殖民地的立法管辖权。威尔逊认为,从自然法的正义观出发,政府的统治是直接建立在被统治者的同意之上的,殖民地在英国议会没有代表,英国议会的立法没有经过殖民地人民的同意,因此,英国议会无权管理殖民地事务;英国不但不能管理殖民地内部事务,就连外部事务也无权干涉,因为殖民地与母国之间只是由共同效忠的国王连接在一起,并无臣属关系。

当时的殖民地民众还只是在争论如何抵制不合理的税收,没有发展到完全否认

---

① John Dickinson, *Letters from a Farmer in Pennsylvania, To the Inhabitants of the British Colonies*, available at: <http://deila.dickinson.edu/cdm4/document.php?CISOROOT=/ownwords&CISOPTR=409>, 2010 年 3 月 1 日访问。

② James Wilson, "Considerations on the Nature and Extent of the Legislative Authority of the British Parliament," in Kermit L. Hall and Mark David Hall eds., *Collected Works of James Wilson* (Indianapolis: Liberty Fund, 2007).

英国议会的管辖权。威尔逊的主张无疑过于激进,在朋友的劝阻下,他没有将文章交报纸发表。<sup>①</sup>

经历 1770 年代初的短暂平静后,1773 年,殖民地与母国在茶叶销售问题上再起争议,并引发更为严重的政治争论与对立,反英舆论日益高涨。在此背景之下,威尔逊发表了几年前所写的《论英国议会立法权的性质与范围》一文。从自然法的高度出发,威尔逊提出,“在天性上,所有人都是平等、自由的;未经同意,没有人可以对他人行使权力;所有的合法政府都建立在被统治者的同意基础上;之所以同意,是为了保证被统治者的福祉能超过他们在自然状态下所能享受的独立与自由;因此,全社会的福祉乃是一切政府的首要原则。”<sup>②</sup>相比之下,英国议会的所作所为,“违背了最基本的法律准则、政府的根本目的、英国宪法的精神、殖民地的自由与幸福”,<sup>③</sup>当然不能接受。

威尔逊的这段话,与两年后《独立宣言》中“人人平等”的表述有着惊人的相似,“威尔逊先生关于英国和殖民地关系的理论,与我们在《独立宣言》中所见的根本上是一致的”。<sup>④</sup>这篇政论在当时流传甚广,影响巨大。<sup>⑤</sup>曾负责起草《独立宣言》的托马斯·杰斐逊(Thomas Jefferson)读过后,也大加赞赏,将其精彩段落抄录在笔记本上。<sup>⑥</sup>

这篇政论文章也让威尔逊声名鹊起,赢得了当地民众的认可,当选为大陆会议代表,并最终秉承选民的意愿,在《独立宣言》上签字。1773 年,威尔逊参与宾夕法尼亚州制宪会议,但他不赞同建立议会至上、不分权的一院制州政府。他愤而辞去代表职

---

① Mark David Hall, *The Political and Legal Philosophy of James Wilson, 1742~1798*, p. 12.

② James Wilson, “Considerations on the Nature and Extent of the Legislative Authority of the British Parliament,” in Kermit L. Hall and Mark David Hall eds., *Collected Works of James Wilson* (Indianapolis: Liberty Fund, 2007), pp. 4~5.

③ Kermit L. Hall and Mark David Hall eds., *Collected Works of James Wilson* (Indianapolis: Liberty Fund, 2007), p. 18.

④ [美]卡尔·贝克著:《论〈独立宣言〉:政治思想史研究》(彭刚译),引自《18 世纪哲学家的天城》(何兆武译),北京·三联书店,2001 年版,第 238 页。

⑤ [美]伯纳德·贝林著:《美国革命的思想意识渊源》(涂永前译),北京·中国政法大学出版社,2007 年版,第 194~195 页。

⑥ 至于杰斐逊读到威尔逊的这篇政论时是在起草《独立宣言》之前还是之后,目前尚无定论,见 Herbert Lawrence Ganter, “Jefferson’s ‘Pursuit of Happiness’ and Some Forgotten Men,” *The William and Mary Quarterly*, Second Series, Vol. 16, No. 3, July 1936, pp. 430~434; Vol. 16, No. 4, October 1936, pp. 558~585.

务,专门从事律师职业,成为当时宾夕法尼亚的著名律师。<sup>①</sup>

## 二 参加制宪会议

1787年,北美殖民地独立后形成的各州在费城召开会议,商讨如何完善联盟制度,威尔逊的巨大声望使其顺理成章地当选为会议代表。威尔逊一向主张建立一个更为有效的中央政府,这次会议正好给了他一个发挥才干、实现抱负的机会。这次会议也使他名垂青史,成为卓越的立宪建国领袖。据詹姆斯·麦迪逊记载,威尔逊自始至终都在会议现场,在制宪会议上的发言多达160余次,位居第二,<sup>②</sup>他的发言与贡献主要集中在以下几个方面:

第一,主张议会两院都由人民选举产生。5月31日,在讨论、表决“弗吉尼亚方案”(Virginia Plan)时,威尔逊两次发言,要求两院议员都由人民选举。他“坚信议会中人数多的一院应该直接民选,因为联邦金字塔要达到相当的高度,就应该打下尽可能宽厚的基础。没有人民的信任,任何政府都不可能持久,这种信任是共和政府的核心要素。”<sup>③</sup>詹姆斯·麦迪逊等人也认为至少有一院应该直接民选。当天会议的表决结果是,一院由人民直接选举产生,另一院的选举方法待定。6月25日,会议再次讨论第二院议员的选举方式,威尔逊的立场稍微有些调整,但仍继续坚持由人民选出的专门选举人选举第二院议员,因为中央政府与州政府都建立在个人基础之上,议院是由个人构成的。<sup>④</sup>但无人附议他的意见。最终,会议决定第二院议员由各州议会选举产生。

第二,以人口为基础平均分配议席。议席分配问题,在大陆会议决定组建邦联时,就曾引发大州与小州之间的激烈纷争,最终,为尊重小州的主权与平等地位,邦联国会同意各州拥有平等的否决权,从此埋下了邦联无权与软弱的根源。1787年召集各州代表开会,就是要解决这个问题。由于大州与小州之间的巨大差异依然存在,议席分配问题成为制宪会议上争论最激烈、耗时最长的一个问题,从6月中旬一直讨论

① 就连乔治·华盛顿都愿意掏钱将自己的侄子送到威尔逊名下学习法律,见 Mark David Hall, *The Political and Legal Philosophy of James Wilson, 1742~1798*, p. 19. 华盛顿没有儿子,视侄子布什罗德·华盛顿(Bushrod Washington)如亲生子;布什罗德后来也成为最高法院大法官,接替的正是威尔逊逝世后空出的席位。

② [美]詹姆斯·麦迪逊著:《辩论:美国制宪会议记录》(尹宣译),沈阳·辽宁教育出版社,2003年版,第34页。

③ Max Farrand ed., *The Records of the Federal Convention of 1787*, Vol. I (New Haven: Yale University Press, 1911), pp. 49, 52, 57.

④ Max Farrand ed., *The Records of the Federal Convention of 1787*, Vol. I, pp. 406, 413, 416.

到7月中旬,期间经过多次修改。秉持人民主权的观念,威尔逊从一开始就要求按人口比例分配席位,因为,“所有权力都来自人民,同等数量的人民应该拥有同等数量的代表,不同数量的人民拥有不同数量的代表”;“从自然属性上讲,每个人都有自己的主权,所有人在自然上一律平等”;“人,而非财产,才是分配议席的尺度”。<sup>①</sup>对于第一院,代表们的争议并不大,一致同意按人口基数选议员,关键是第二院,很多代表,特别是小州的代表都要求以州为单位推选议员。对此,威尔逊曾提出一个折中方案:以10万为基数,大州每10万人产生一名第二院议员,人口不足10万的小州选举一名议员。虽然麦迪逊等人勉强接受了这个方案,<sup>②</sup>但是此方案还是遭到了康涅狄格等小州的坚决抵制,他们提出第二院每州一个席位,双方相持不下,只好另外设立专门委员会商讨此事。<sup>③</sup>7月5日,专门委员会提出,第二院内每州席位平等。<sup>④</sup>威尔逊当然不能同意。他指出,现行邦联的主要缺陷就是无能,而无能的原因就是由于小州拥有平等的投票权,它们的否决使邦联无所作为;要建立一个有效的政府,就必须改掉这个毛病。<sup>⑤</sup>

第三,设立一名民选的最高执政官。6月1日,针对“弗吉尼亚方案”中“设立由议会选举的全国执政官”的提议,威尔逊表示,执政官应由一人担任,可以使其具有当机立断的能力与责任,执政权集于一人,不仅不是君主制的胚胎,反而是预防暴政的最安全屏障。<sup>⑥</sup>但会议要明确执政官的权限后再作决定,因此推迟讨论执政官人数。对于执政官的选任方式,威尔逊重申应由人民选任,他希望不仅议会两院都由人民选举,不受各州议会干涉,而且,执政官也应如此。只有这样,议会与执政官才能既相互独立,又独立于各州。<sup>⑦</sup>但是会议没有采纳他的建议。6月4日,会议再次讨论执政官人数,威尔逊坚持己见:目前各州的情况虽然千差万别,但都有一名最高执政官,没有出现三头执政的情况,这说明,多头执政会带来不受控制的、无尽的敌对仇恨,不仅会干涉公共施政,还会将这种敌视的怨毒散播到政府两院和各州,乃至民众中间。<sup>⑧</sup>当天,会议通过表决,决定设立一人执政官。6月16日,针对“新泽西方案”(New Jersey Plan)提出的多人执政建议,威尔逊再次强调,“一人比三人更负责,三人会彼此争雄,直到一人统治另外两人;罗马三人执政时期,先是凯撒,后是屋大维,就是明

① Max Farrand ed., *The Records of the Federal Convention of 1787*, Vol. I, pp. 179~180, 183.

② Max Farrand ed., *The Records of the Federal Convention of 1787*, Vol. I, pp. 488~490.

③ Max Farrand ed., *The Records of the Federal Convention of 1787*, Vol. I, pp. 516, 520.

④ Max Farrand ed., *The Records of the Federal Convention of 1787*, Vol. I, pp. 523~526.

⑤ Max Farrand ed., *The Records of the Federal Convention of 1787*, Vol. II, pp. 10~11.

⑥ Max Farrand ed., *The Records of the Federal Convention of 1787*, Vol. I, pp. 65, 66, 70.

⑦ Max Farrand ed., *The Records of the Federal Convention of 1787*, Vol. I, p. 69.

⑧ Max Farrand ed., *The Records of the Federal Convention of 1787*, Vol. I, pp. 96, 105, 109.

证。斯巴达的双王、罗马的执政官,也都证明分散执权力会导致党派纷争。”因此,“要控制立法权,必须将其分解;而要控制执政机构,就得把它合一”。<sup>①</sup>

威尔逊的这些思想和主张,制宪会议虽然没有完全采纳,但其出色的学识与辩论,却赢得了与会者的一致称赞。7月24日,受会议委托,威尔逊与其他四位代表一起,组成宪法细节委员会(Committee of Detail),负责构建宪法文本结构、统一宪法文字与风格。<sup>②</sup>可以说,1787年宪法的最后文本,从语法到结构,都留下了威尔逊的印迹。<sup>③</sup>

### 三 为新宪法辩护

为了避免现存各州议会讨价还价、迁延耽搁,制宪会议决定将新宪法交由各州专门成立的公民代表大会批准,直接获得民众授权,确保宪法的最高法地位。北方小州特拉华一马当先,于1787年12月7日率先批准新宪法,以期为自己在新联邦内赢得有利地位。与此同时,宾夕法尼亚也召开公民代表大会,讨论是否批准新宪法。威尔逊是大会中唯一参加过制宪会议的代表,对宪法最有发言权,表现也最为突出。在十余天的会议里,他发表了十余次长篇演说,他从制宪会议面临的困境出发,阐述了选择目前这种政府形式的合理性与可行性。

首先,面对如此辽阔的土地、如此不同的气候、地理环境与经济状况,该如何选择政府形式,是制宪者面临的重大难题。传统的政府理论认为,共和只适合面积较小的城邦式国家;历史上的联邦国家,要么最终解体,要么走向专制帝国,没有留下成功经验。因此,美国立宪不能走欧洲的老路,只能建立以代表制为基础的联邦共和国。制宪者面临的另一个难题是,如何处理联邦与州的关系,如何最大限度地发挥联合优势,而又不伤害各州的积极性。威尔逊的主张是,将联邦直接建立在人民代表之上,让他们充当民众与政府之间的联结纽带。<sup>④</sup>

其次,虽然国会拥有很大权力,宪法至高无上,但所有的权力都来自人民,修改宪法的权力仍掌握在人民手中。宪法开宗明义,以“我们人民”开头,表明宪法是人民制定。在权力来源上,美国宪法与英国《大宪章》(*Magna Carta*)完全不同,《大宪章》是

① Max Farrand ed., *The Records of the Federal Convention of 1787*, Vol. I, p. 254.

② Max Farrand ed., *The Records of the Federal Convention of 1787*, Vol. II, p. 106.

③ Mark David Hall, *The Political and Legal Philosophy of James Wilson, 1742~1798*, p. 21.

④ Jonathan Elliot ed., *The Debates in the Several State Conventions of the Adoption of the Federal Constitution* (Philadelphia: J. B. Lippincott Co., 1891), Vol. 2, pp. 418~425; Kermit L. Hall and Mark David Hall eds., *Collected Works of James Wilson*, pp. 178~184.

国王把一部分权力永久让渡给贵族与主教，所以，英国需要《权利法案》(*Bill of Rights*)保障民众的权利，而美国不需要，因为一切权利都由人民保留。新泽西、纽约、康涅狄格都没有《权利法案》，但是它们的公民也和我们一样享受着自由。自由的威胁来自两个方面，一个是专制，另一个是放荡堕落。为了阻止后者，应该给予政府适当的权力，但是为了预防前者，还应当合理地划分这些权力。宪法分立立法、执法与司法部门，使它们相互牵制，就是为了实现后一个目的。<sup>①</sup>

谈到分权，威尔逊认为，除了政府部门之间分权外，国会分两院也是一种分权，各部门都有独立的权力来源，人员互不交叉，能保证相互制衡。美国国会的权力来自民众，是民众授予的，没有未经授予的权力；而英国议会的权力是在与国王斗争中争取来的，逐渐发展成议会至上，议会拥有广泛而全面的权力。根据新宪法，美国国会、总统、法院都没有至高无上的权力，最高的、不受控制的权力仍保留在民众手中。<sup>②</sup>

在威尔逊看来，正因为国会的权力直接源自民众，而非来自各州的让渡，所以新宪法通过以后，各州原有的主权就不复存在了，它们将自己的权力交给了联邦政府。如果还保留各州主权，势必又回到邦联时期各自为政的状态，这是大家都不愿看到的。当然，各州仍掌握着很大一部分权力，可以在国会的权力范围之外发挥积极作用。<sup>③</sup>由于人民掌握着最终权力，可以修改宪法，因此，威尔逊提出，美国宪法不是统治者与被统治者之间的契约，而更像是人民签署的授权委托书，他们委托代表行使权力，并保留收回委托的权力。<sup>④</sup>也就是说，宪法直接联结民众与联邦政府，州在其中不

① Jonathan Elliot ed., *The Debates in the Several State Conventions of the Adoption of the Federal Constitution*, Vol. 2, pp. 434~441; Kermit L. Hall and Mark David Hall eds., *Collected Works of James Wilson*, pp. 193~201. 这段是威尔逊 11 月 28 日在州公民代表大会上为宪法辩护的主要内容，乔纳森·埃利奥特 (Jonathan Elliot) 所编的各邦批准宪法辩论集 (5 卷本) 将日期误写为 10 月 28 日。除了明显的笔误外，埃利奥特的这套辩论集还不加辨别地收入了一些记录模糊、偏颇甚至错误的辩论记录。此书印行前后，就曾遭到在世的制宪者的批评，比如詹姆斯·麦迪逊就多次 (1826 年 11 月 25 日、1827 年 11 月 1 日、1830 年 7 月 7 日) 致信埃利奥特，表示辩论集很不全面，有些地方有缺陷、令人费解，存在不同程度的错误，available at: <http://rotunda.upress.virginia.edu/8080/founders/default.xqy?keys=FOEA-print-02-02-02&mode=TOC>；而直接参与弗吉尼亚大会辩论的约翰·马歇尔甚至表示，如果不是看到记录前面的名字，他都很难相信辩论集中的话是出自自己之口，见 Leonard W. Levy and Kenneth L. Karst ed., *Encyclopedia of the American Constitution* (New York: Macmillan Reference USA, 2000), pp. 2120~2121. 当然，这些批评也许与他们多年之后思想改变、希望淡化早期立场有关。但无论如何，在使用埃利奥特的这套辩论集时，需要留意当时的历史语境，把握演说者的核心意思。参见李剑鸣：《历史语境、史学语境与史料的解读——以弗吉尼亚州批准美国宪法大会中一条材料的解读为例》，载《史学集刊》，2007 年第 9 期。

② Jonathan Elliot ed., *The Debates in the Several State Conventions of the Adoption of the Federal Constitution*, Vol. 2, pp. 454~456.

③ Jonathan Elliot ed., *The Debates in the Several State Conventions of the Adoption of the Federal Constitution*, Vol. 2, pp. 457~464.

④ Jonathan Elliot ed., *The Debates in the Several State Conventions of the Adoption of the Federal Constitution*, Vol. 2, pp. 498~499.

占主导地位。

州与联邦的关系,一直是美国制宪前后的核心问题。在批准宪法的争论中、在共和国早期的宪法解释中,威尔逊反复遇到这个问题。他坚持认为,主权在民,民众建立联邦政府,所以各州没有主权。在宾夕法尼亚关于批准宪法的争论中,他的这种主张暂时占了上风,也促使宾夕法尼亚于1787年12月11日投票通过了新宪法,成为第一个批准新宪法的大州,这极大地鼓舞了其他州的宪法支持者,为他们提供了辩护的理由与榜样。

实际上,早在1787年10月初尚未召开批准宪法大会时,刚开完制宪会议的威尔逊,就在宾夕法尼亚议会发表过一次解释新宪法的演说。在这份不长的演说中,威尔逊阐述了新宪法的组织原则与具体安排,解释了为何没有列举个人权利、为何要维持常备军、征收国内税。在演说的结尾,威尔逊真诚地表示,将宪法给大家讨论,肯定会遇到批评;人的本性是趋利避害,为了联合起来争取更大的利益与安全,请大家认真考虑这部宪法;这部宪法肯定不完美,但完美的事物一般极难实现,宪法已经给大家提供了修改的渠道;在目前的情况下,他可以大胆地说,“这是世上最好的政府形式”。<sup>①</sup>

这是制宪会议后威尔逊首次就新宪法方案发表演说,他也因此成为第一个公开为新宪法辩护的制宪会议代表。未来的总统乔治·华盛顿看到报上登载的演说内容后,特意给朋友寄了一份,称赞演说很有启发性,请朋友多印一些。据统计,截至1787年12月29日,共有12个州的34种报纸重印了这份演说。除此之外,演说内容还以小册子的形式在各州广为流传。<sup>②</sup>美国历史学家伯纳德·贝林(Bernard Bailyn)对这类小册子素有研究,他认为,在当时“激变的环境”中,威尔逊1787年10月6日的演说比《联邦党人文集》更能赢得民众的理解,这份演说是那时最著名的联邦主义者声明。<sup>③</sup>

的确如此,威尔逊发表这番演说时,弗吉尼亚、纽约等大州尚未召开批准宪法大会,他的这番演说为其他州批准宪法的辩论提供了智力支持,也成为联邦主义者的思想基础。<sup>④</sup>因此,在某种程度上,威尔逊也算得上是最早的联邦主义者。

① Kermit L. Hall and Mark David Hall eds., *Collected Works of James Wilson*, pp. 171~177.

② Mark David Hall, *The Political and Legal Philosophy of James Wilson, 1742~1798*, p. 23.

③ [美]伯纳德·贝林著:《美国革命的思想意识渊源》(涂永前译),第280页,译文根据原文有所改动。

④ 在本州批准宪法的斗争中,詹姆斯·麦迪逊、亚历山大·汉密尔顿都曾参考过威尔逊的演说,参见 Gordon S. Wood, *The Creation of the American Republic, 1776~1787* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1969), pp. 530~540.

#### 四 解释和传授宪法

美国宪法开启了历史新纪元,参与这项伟大实验并发挥突出作用的威尔逊也觉得应该得到回报,他主动给华盛顿总统写信,毛遂自荐,希望出任最高法院首席大法官,但遭到华盛顿婉拒。<sup>①</sup>不过,鉴于威尔逊的卓越才华与杰出贡献,华盛顿还是提名他进入最高法院,威尔逊也因此成为美国历史上的首批大法官。

威尔逊在最高法院的九年(1789年~1798年),正值美国联邦司法体制的草创时期,案件不多,因此威尔逊只参与审理了大约20起案件,其中一些还是在他所主持的巡回上诉法院中审理的,<sup>②</sup>他留下的意见书不过数十页。在这不多的意见书中,有两份特别值得一提:一份是1792年审理的“海伯恩案”(Hayburn's Case),另一份是1793年判决的“齐泽姆案”(Chisholm v. Georgia)。

“海伯恩案”起源于国会1792年3月通过的《伤残军人抚恤法》(The Invalid Pensions Act)。该法规定,凡在美国独立战争中伤残的老兵,都可以向联邦巡回法院提出抚恤申请,巡回法院将符合条件的申请交由陆军部长审核,由陆军部决定是否发放抚恤金。<sup>③</sup>当威尔逊主持宾夕法尼亚司法区巡回法院、面对抚恤申请时,他觉得这项立法非常不妥,因为它让联邦法院卷入了行政事务。1792年4月18日,他直接给华盛顿总统去信,明确表示,总统负责执法,国会掌握立法权,法院拥有司法权,这是宪法的基本规定;宪法保障司法与法官独立,而《伤残军人抚恤法》交给巡回法院的工作不是司法性的,且其决定还要接受行政机构的审核,这明显损害了法院的司法独立,违背了宪法的根本原则。因此,宾夕法尼亚司法区巡回法院的几位法官一致拒绝执行这样的法律。<sup>④</sup>针对威尔逊等人的举动,当时就有国会议员提出,看来法院是认为该法律违宪了,这是“有史以来法院第一次宣布国会的一项法律无效”。在给朋友的信中,麦迪逊也表示此案是“存在司法审查权的证据”。<sup>⑤</sup>威尔逊等人的举动,使

① Mark David Hall, *The Political and Legal Philosophy of James Wilson, 1742~1798*, p. 25.

② 建国之初,美国还没有固定的联邦上诉法院,而是由最高法院大法官与联邦地区法院法官组成巡回上诉法院,负责某一司法区内的上诉案件。

③ *An Act to Provide for the Settlement of the Claims of Widows and Orphans Barred by the Limitations Heretofore Established, and to Regulate the Claims to Invalid Pensions*, 1 U. S. Statutes at Large, 243~245 (1789~1799). 引自 HeinOnline 数据库。

④ 1792年6月,另一个巡回法院的法官们也就此事给华盛顿总统写信,表达了类似的主张,参见 *Hayburn's Case*, 2 U. S. 2 Dall. 411 (1792), available at: <http://supreme.justia.com/us/2/409/case.html>.

⑤ [美]伯纳德·施瓦茨著:《美国最高法院史》(毕洪海等译),北京·中国政法大学出版社,2005年版,第27~28页。

“海伯恩案”成为通往“马伯里案”(Marbury v. Madison)<sup>①</sup>的重要一步,但却比“马伯里案”早了10年。

如果说“海伯恩案”表达的是威尔逊的司法独立诉求,那么1793年判决的“齐泽姆案”则体现了他的人民主权思想。齐泽姆是南卡罗来纳州公民,因革命时期的一桩债务与佐治亚州发生纠纷,继而在联邦法院起诉佐治亚州。根据宪法第三条第二款,联邦的司法权限包括一州与他州公民之间的诉讼,因此联邦法院受理了此案。但佐治亚州拒绝出庭,理由是州作为拥有主权的独立政治实体,享有免于起诉的主权豁免。威尔逊撰写的司法意见认为,此案关系重大,涉及主权的归属问题。在讲了一通主权与统治对象的关系后,威尔逊表示,美国是由人民直接建立的,主权仍然保留在人民手中,佐治亚不是一个主权州;<sup>②</sup>他还回顾了“邦联条例”的失败经验,重申美国宪法直接源自美国人民。<sup>③</sup>

可是,当时的美国人还没有准备好接受威尔逊的这种纯粹人民主权理论,在反联邦党人的鼓动下,国会于1794年3月提出一条针对性的增修宪法提议:联邦司法权限不包括一州公民(或外国公民)与另一州政府之间的诉讼。1798年1月,这条修正案获得各州批准生效,成为美国宪法第十一修正案,“齐泽姆案”也因此成为美国历史上第一个被宪法修正案否决的最高法院判决。当然,这条修正案也没有完全承认各州的主权地位,只不过是认为,在联邦诉讼中,对他州公民而言,州政府应该享有一定程度的豁免权。因此,作为最高法院历史上的第一个大案,威尔逊主笔的“齐泽姆案”判决意见书依然不时出现在联邦法院的判决书里。

威尔逊担任大法官时,美国的首都仍在费城,当时的费城不仅是全国政治中心,是《独立宣言》与美国宪法的诞生地,也是重要的文教中心,建有著名的费城学院。费城学院是美国较早的综合性大学,也是一所非常本土化的美国大学。联邦宪法生效后,学院董事会敏锐地意识到法律,尤其是宪法将成为大学教育的重要组成部分,因此决定设立一名法学教授席位。作为学院董事会成员,威尔逊十分支持这一决定。在论证设立法学教授席位必要性的报告中,威尔逊提出,与其他国家的宪法相比,美国宪法规定的政府原则与个人权利具有本国特色;美国独特的联邦与地方分权结构也带来了两套不同的法律体系,这些都需要研究与讲解。<sup>④</sup>1790年9月,董事会一致

① 美国最高法院1803年判决的一起案件,是公认的确立最高法院司法审查权的里程碑案件。

② *Chisholm v. Georgia*, 2 U. S. 2 Dall. 457 (1793), available at: <http://supreme.justia.com/us/2/419/case.html>.

③ *Chisholm v. Georgia*, 2 U. S. 2 Dall. 464 (1793), available at: <http://supreme.justia.com/us/2/419/case.html>.

④ Kermit L. Hall and Mark David Hall eds., *Collected Works of James Wilson*, p. 402.

同意任命威尔逊为费城学院首任法学教授。当时美国的法律教育采用的是学徒制形式,法律知识由著名律师在自己的事务所里向拜师的徒弟私授,极少有大学聘请专门的法律教授。威尔逊获任法学教授,既是威尔逊个人,也是费城学院历史上的重要事件。1790年10月15日,威尔逊发表就任演说时,不仅总统华盛顿、副总统亚当斯出席,而且国会议员及宾州议长悉数到场,<sup>①</sup>气氛宛如一场庆典。

由于身兼大法官,又要主持巡回法院,威尔逊只在费城学院断断续续讲了一年多课,从保存下来的讲稿看,他讲授的内容十分丰富,涉及法律基本原则、自然法、国际法、市政法、比较宪法、美国宪法、个人基本权利等诸多方面。其中比较宪法与美国宪法两部分集中体现了威尔逊的宪法观。

威尔逊所讲授的比较宪法,仅限于英美宪法的异同。威尔逊认为英美宪政的根本差异在于,美国人是政府的主人,而英国则恰恰相反,英国政府是人民的主人。英国议会至上,议会的立法永远不会违宪,因此,议会的法律几乎就是宪法。英美宪政的另一差异体现在议会的代表性上:英国只有下院议员是民众的代表,议会的代表性既不平等,也不充分;而美国的两院议员与总统都是民选的,虽然选举方式不太相同,但他们都是民众的代表。<sup>②</sup>

威尔逊非常强调选举的平等性。在讲述美国宪法时,他再次深入阐述了自己的看法,即真正的平等代表制有两个必要条件:第一,所有的代表都能自由地表达选民的呼声;第二,代表们表达的呼声应该具有同样的力量与影响。为了实现第一个条件,必须实行一人一票的自由选举;对于第二个条件,则要求所有的选举平等。也就是说,在一州内,如果一定数量的公民可以选举一名代表,同样数量的公民也应该可以选举另一名代表,选举权也应该平等。选举与选民资格问题,是自由国家的首要原则问题。<sup>③</sup>

威尔逊的平等选举权思想深深地影响了后来的美国学者,包括最高法院大法官。1960年代,在支持重新划分选举的判决中,美国最高法院的判决书就曾多次引用威尔逊的这段讲稿。<sup>④</sup>威尔逊在费城学院教授法律的时间并不长,学生也不多,但对准备讲稿却是极为用心。留下的讲稿不但体例清晰,而且有多次修改的痕迹,很明显是

---

① Stephen A. Conrad, "Polite Foundation: Citizenship and Common Sense in James Wilson's Republican Theory," *The Supreme Court Review*, Vol. 1984, p. 374.

② Kermit L. Hall and Mark David Hall eds., *Collected Works of James Wilson*, pp. 719~723.

③ Kermit L. Hall and Mark David Hall eds., *Collected Works of James Wilson*, pp. 837~839.

④ *Wesberry v. Sanders*, 376 U.S. 17 (1964), available at: <http://supreme.justia.com/us/376/1/case.html>; *Reynolds v. Sims*, 377 U.S. 563~564, n. 41 (1964), available at: <http://supreme.justia.com/us/377/533/case.html#T41>.

准备印刷发表。实际上,威尔逊很希望能像英国法学家布莱克斯通<sup>①</sup>整理、评注英国普通法一样,梳理美国法律,使自己成为美国的布莱克斯通。可惜的是,他对财富的追逐阻碍了自己的智识贡献。1798年8月,威尔逊因土地投机破产,贫病交加,客死于北卡罗来纳州的一个旅馆,享年56岁。

在美国独立、建国的历史进程中,既签署过《独立宣言》又在宪法文本上留名的仅有六人,<sup>②</sup>威尔逊是其中之一,可谓真正的开国元勋。不光彩的早逝,使他的名字与事迹在19世纪几乎销声匿迹,成为被人遗忘的立国之父,但他在制定、批准、解释与传播美国宪法方面的贡献,却存留在历史记录里,被后来的法官不断提及。<sup>③</sup>

## 五 苏格兰启蒙思想家的影响

1787年12月,在宾州批准宪法的公民大会上,威尔逊曾提出,美国宪法不是统治者与被统治者之间的契约,而更像是人民签署的授权委托书,他们委托代表行使权力,并保留收回委托的权力。<sup>④</sup>在威尔逊看来,这种授权委托论明显有别于社会契约理论,因为契约是一次性签订的,除非双方同意,否则很难更改;而人们委托给代表的权力随时可以修改,甚至收回,这就为美国宪法的良性发展预留了制度空间。从这一点上看,威尔逊的宪法观与当时殖民地广为人知的洛克式社会契约论并不一致,似乎更接近于明确反对社会契约的苏格兰启蒙思想家大卫·休谟(David Hume)。与洛克一样,休谟也认为政府建立前存在某种自然状态,政府的建立应该获得被统治者的同意;不同的是,休谟不相信政府是通过相互契约的方式建立的,他认为现存的及历史上有记载的政府,均是建立在篡夺或征服基础之上的;政府是对强势首领自然顺从

① 威廉·布莱克斯通(William Blackstone, 1723~1780),英国著名法官、法学家,普通法研究的集大成者。他撰写的《英国法律评论》(*Commentaries on the Laws of England*)一书对美国独立制宪、法院判案、法律教学都影响深远。

② 6人分别是乔治·克莱默(George Clymer)、本杰明·富兰克林(Benjamin Franklin)、罗伯特·莫里斯(Robert Morris)、乔治·里德(George Read)、罗杰·舍曼(Roger Sherman)与詹姆斯·威尔逊,还有两位代表乔治·威思(George Wythe)与埃尔布里奇·格里(Elbridge Gerry)在《独立宣言》上签了字,也参加了制宪会议,但却没有在宪法文本上签字。

③ 1900年2月,在庆祝宾夕法尼亚大学新法学大楼落成典礼上,时任最高法院大法官的约翰·哈伦(John Marshall Harlan)盛赞了威尔逊对美国宪法的贡献,参见 John Marshall Harlan, "James Wilson and the Formation of the Constitution," *American Law Review*, Vol. 34, 1900, pp. 481~504。1906年11月,威尔逊的遗骸从北卡罗来纳运回宾州重新安葬,最高法院首席大法官带领奥利弗·霍姆斯(Oliver Wendell Holmes, Jr.)等四名大法官出席了葬礼,参见 Lucien Hugh Alexander, "James Wilson, Nation-Builder," *The Green Bag*, Vol. 19, 1907, pp. 1~9, 98~109, 137~146, 265~276。

④ Jonathan Elliot ed., *The Debates in the Several State Conventions of the Adoption of the Federal Constitution*, Vol. 2, pp. 498~499。

的结果。<sup>①</sup> 威尔逊也明确表示，历史上的绝大多数政府都是通过征服建立的，亚述、波斯、马其顿、罗马均是如此。<sup>②</sup>

威尔逊生长于启蒙时期的苏格兰，对休谟的政治哲学并不陌生，<sup>③</sup>他还在自己的讲稿中引用过休谟论述政府起源的篇章。<sup>④</sup>但威尔逊并不认同休谟的怀疑主义认识论，他认为怀疑主义否认个人有能力认识外部世界，抽掉了共和国赖以建立的知识基础，无法实现真正的自由。<sup>⑤</sup>从认识论的角度看，对威尔逊影响最大的，反倒是以批评休谟哲学闻名的苏格兰启蒙思想家托马斯·里德。<sup>⑥</sup>里德认为，任何一个具备正常理解力与判断力的普通人，都可以认识和把握外部世界，这是人的常识；而并非如休谟所言，我们的知识对象只是外部世界呈现于心灵中的观念。<sup>⑦</sup>

威尔逊接受了里德的常识论，在讲稿与司法意见书中大量引用里德的论述，<sup>⑧</sup>有时甚至是整段照抄。<sup>⑨</sup>威尔逊认为，常识就是普通人的直觉，人同此心、心同此理，所有人几乎都具备同样的直觉；<sup>⑩</sup>除了直觉外，常识还包含着判断，只要是受过基本教育、具备正常理解能力的人都拥有这种判断力；判断之后是推理，作为常识的组成部分，推理也是天生的，但可以通过后天训练加以提高。<sup>⑪</sup>

① David Hume, *Essays: Moral, Political, and Literary*, Eugene F. Miller ed. (Indianapolis: Liberty Fund, 1987), pp. 468~471. 在《联邦党人文集》的开篇，亚历山大·汉密尔顿曾提出，美国宪法要解决的问题是：“人类社会是否真正能够通过深思熟虑和自由选择来建立一个良好的政府，还是人类注定永远要靠机遇和强力来决定他们的政治组织”。这表明，汉密尔顿也倾向于认为，政治组织主要是机遇和强力的产物，而不一定源自社会契约。

② Jonathan Elliot ed., *The Debates in the Several State Conventions of the Adoption of the Federal Constitution*, Vol. 2, p. 498.

③ 威尔逊在圣安德鲁斯受过一段时间的大学教育，而且很可能还在当时苏格兰启蒙思想的中心城市爱丁堡与格拉斯哥学习过。参见 Arnaud B. Leavelle, “James Wilson and the Relation of the Scottish Metaphysics to American Political Thought,” *Political Science Quarterly*, Vol. 57, No. 3, September, 1942, pp. 394~410; Mark David Hall, *The Political and Legal Philosophy of James Wilson, 1742~1798*, p. 8.

④ Kermit L. Hall and Mark David Hall eds., *Collected Works of James Wilson*, p. 704; David Hume, *Essays: Moral, Political, and Literary*, edited by Eugene F. Miller, pp. 37~38.

⑤ Kermit L. Hall and Mark David Hall eds., *Collected Works of James Wilson*, p. 614.

⑥ 托马斯·里德(Thomas Reid)(1710~1796)，苏格兰启蒙思想家。曾任牧师、大学教师，发起成立阿伯丁哲学学会(Aberdeen Philosophical Society)，1764年接替亚当·斯密出任格拉斯哥大学道德哲学教授，以“常识论”名世。

⑦ 张晓梅著：《托马斯·里德的常识哲学研究》，上海·上海人民出版社，2007年版，第5页。

⑧ Kermit L. Hall and Mark David Hall eds., *Collected Works of James Wilson*, pp. 421~422, 465, 581, 589, 595, 608, 612, 797, 814, 819~820; *Chisholm v. Georgia*, 2 U.S. 2 Dall. 453~454 (1793).

⑨ Kermit L. Hall and Mark David Hall eds., *Collected Works of James Wilson*, pp. 406, 513; Shannon C. Stimson, “‘A Jury of the Country’: Common Sense Philosophy and the Jurisprudence of James Wilson,” in Richard B. Sher and Jeffrey R. Smitten eds., *Scotland and America in the Age of the Enlightenment* (Princeton: Princeton University Press, 1990), pp. 198, 208.

⑩ Kermit L. Hall and Mark David Hall eds., *Collected Works of James Wilson*, p. 511.

⑪ Kermit L. Hall and Mark David Hall eds., *Collected Works of James Wilson*, pp. 599~600.

正是因为相信所有人都具有几乎同样的直觉、判断与推理能力,威尔逊才在制宪会议上提出,要建立人民直接参与和控制的共和政府,而且一再强调所有选民都拥有实质上完全平等的选举权。常识论从哲学层面肯定了所有人具备同等的认识能力,构成了威尔逊共和思想的认识论基础。<sup>①</sup>

要建立一个全新的共和国,几乎是威尔逊等制宪者的一致看法,但如何在大范围内建立并维持共和政体形式,却是制宪者们必须解决的难题。休谟之前的思想家(包括孟德斯鸠在内)基本上都认为,共和国只适用于城邦与小国,幅员大的共和国无法持久存在,比如罗马。休谟不同意这种看法,他提出,小共和国固然容易实现对内统治,但却无法抵御外来干预;在大的国土面积上建立共和国虽然比较困难,然而一旦建立却能有效抵御外来征服。<sup>②</sup>威尔逊接受了休谟的大国共和思想,与詹姆斯·麦迪逊<sup>③</sup>一起,促成美国建立新的复合共和式联邦。

归纳起来,苏格兰启蒙思想对威尔逊的影响主要集中在两大方面:里德的常识论与休谟的大共和国思想。常识论认为,任何一个具备正常理解与判断能力的普通人,都可以认识和把握外部世界,“人同此心,心同此理”,这也是威尔逊的人民主权、选举平等思想的认识论来源。而大共和国理论希望超越国家(主要是古罗马)壮大后,从共和走向帝制及最终衰亡的历史宿命。依据这一理论,威尔逊与麦迪逊等制宪者一起,通过1787年宪法创造性地建立了复合式的联邦共和国,这是美国宪法对人类政治思想与实践的最大贡献。

**胡晓进:**中国政法大学讲师、南京大学—霍普金斯大学国际问题研究所驻所研究员

---

① Stephen A. Conrad, “Polite Foundation: Citizenship and Common Sense in James Wilson’s Republican Theory,” *The Supreme Court Review*, Vol. 1984, pp. 376~385. 当然,也有学者认为,威尔逊的思想主要受其他启蒙思想家影响,参见 Arnaud B. Leavelle, “James Wilson and the Relation of the Scottish Metaphysics to American Political Thought,” *Political Science Quarterly*, Vol. 57, No. 3, September 1942, pp. 399~403.

② David Hume, *Essays: Moral, Political, and Literary*, pp. 525~529.

③ 麦迪逊对共和政体的认识,在很大程度上受到了休谟的启发,参见 Douglass Adair, “‘That Politics May Be Reduced to a Science’: David Hume, James Madison, and the Tenth Federalist,” *Huntington Library Quarterly*, Vol. 20, No. 4 (Early American History Number), August 1957, pp. 343~360. 关于休谟对麦迪逊的影响到底有多大,美国学者也有争论,参见 Edmund S. Morgan, “Safety in Numbers: Madison, Hume, and the Tenth Federalist,” *Huntington Library Quarterly*, Vol. 49, No. 2, Spring 1986, pp. 95~112; Mark G. Spencer, “Hume and Madison on Faction,” *The William and Mary Quarterly*, Third Series, Vol. 59, No. 4, October 2002, pp. 869~896.

# 美国关塔那摩系列人权案 中的权力制衡

周 强

〔内容提要〕对美国关塔那摩系列人权案件审理过程的解读可以发现,分权制衡的理念在实际运作中存在着立法权对行政权制约失灵的可能性,这时司法权的制衡就能发挥重要的补充作用。而在司法制衡过程中,美国联邦最高法院对制衡依据的选择值得重视。在传统的三权分立、相互制衡的制度之外,第四种制衡力量,即民间人权组织的作用,已成为主权在民的另一个有效途径。

关键词:美国政治 分权制衡 关塔那摩人权案 人权组织

美国政府建基于分权制衡的理念,这一理念也为当今大多数发达资本主义国家所信奉。对于分权制衡的经典理论我们耳熟能详,但200多年过去了,这一套理论在实践中运作得如何?理论和实践之间有着怎样的偏差?这些偏差能给我们哪些启示?这些问题都值得思考与关注。

九一一恐怖袭击之后,以反恐为由被关押在古巴关塔那摩(Guantanamo)美军基地的被困人员提起了一系列人权保护诉讼案件。这些案件将美国总统、国防部长等行政分支的首脑作为被告,一直上诉至美国最高法院,期间美国国会通过立法间接参与了这一过程,而众多人权组织则在各个阶段给被困人员提供了大量帮助。这提供了一个在具体事例中审视美国分权制衡原则运作的机会。对这些案子现有的研究大多集中于被困人员的人权保护,其切入点是美国宪法人身保护令对外国人是否适用、

反恐战争形势下的人权保护等问题。<sup>①</sup>本文通过分析关塔那摩系列人权案件的进展和演变,试图以这一系列案件中总统、国会、最高法院这三个机制的互动和博弈为例,审视美国分权制衡原则的运作,以期对分权制衡原则有一个更为直观和全面的认识。

## 一 传统分权制衡理论的要点

近人谈及权力分立与制衡,多引用亚里士多德、洛克、孟德斯鸠,以及美国的汉密尔顿、麦迪逊等人的著作和论述。通过对上述经典理论进行梳理,可以发现以下几点:

首先,分权只是为了实现某种目的的手段。在洛克、孟德斯鸠和汉密尔顿、麦迪逊等人的分权制衡理论中,都不约而同地把分权制衡看作是实现某种理想目标,如自由、安全、公众福利等的手段,而不是目的本身。洛克认为,社会和政府的目的即是“人民的和平、安全和公众福利”,<sup>②</sup>分权的目的就在于更好地实现这一点,而同一批人如果同时享有立法权和执法权,他们就会形成特殊的私人利益,违反社会和政府的目的。对于孟德斯鸠来说,分权的目的是要实现政治自由,在其奉为楷模的英国,“……政制的直接目的就是政治自由”。<sup>③</sup>在汉密尔顿和麦迪逊看来,权力分立的目的为了保卫自由。三权分立是一项重要的政治原则,“明显地带有自由保卫者的权威色彩”,这种分立“对一个自由政府来说是不可或缺的……”。<sup>④</sup>在先贤眼中,分权制衡更多的是针对资本主义社会之前君主制集权所提出的一种针对性的对策,是一种解决问题的技术性手段,并没有赋予它太多意识形态色彩。

其次,在具体的制度设计上,均强调权力之间的制衡,尤其是立法权与行政权的

① 相关研究文献主要有:Richard H. Fallon, Jr. and Daniel J. Meltzer, “Habeas Corpus Jurisdiction, Substantive Rights, and The War on Terror,” *Harvard Law Review*, Vol. 120, June 2007, p. 2029; Curtis A. Bradley, “Military Commissions Act of 2006: The Military Commissions Act, Habeas Corpus, and the Geneva Conventions,” *American Journal of International Law*, Vol. 101, April 2007, p. 322; David Cole, “The Poverty of Posner’s Pragmatism: Balancing Away Liberty After 9/11,” *Stanford Law Review*, Vol. 59, April 2007, p. 1735; David Luban, “Lawfare and Legal Ethics in Guantanamo,” *Stanford Law Review*, Vol. 60, April 2008, p. 1981; Gregory S. McNeal, “Beyond Guantanamo, Obstacles and Options,” *Northwestern University Law Review*, Vol. 103, August 2008, p. 29; Emily Garcia Uhrig, “Boumediene v. Bush, The Great Writ, and the Power to Say What the Law Is,” *Oklahoma City University Law Review*, Vol. 33, 2008, p. 389; Michael Montano, “Who May Be Tried Under the Military Commissions Act of 2006?” *Stanford Law Review*, Vol. 61, March 2009, p. 1281 等。

② 洛克:《政府论》(叶启芳、瞿菊农译),下篇,北京·商务印书馆,1964年版,第80页。

③ 孟德斯鸠:《论法的精神》(张雁深译),上册,北京·商务印书馆,1961年版,第155页。

④ 汉密尔顿、杰伊、麦迪逊:《联邦党人文集》(程逢如、在汉、舒逊译),北京·商务印书馆,1980年版,第246页、252页。

相互制约,而对司法权的看法则不太一致。洛克提到,掌管立法权的机关必要时有权收回和处罚不良的行政,而召集和解散立法机关的权力要交给行政机关。他没有过多谈及司法权。<sup>①</sup>孟德斯鸠的分权思想基本上建立在对英国政制考察的基础之上,强调“以权力约束权力”。他这样描述三种权力的关系,“如果行政权没有制止立法机关越权行为的权利,立法机关将要变成专制……但是立法权不应该对等地有钳制行政权的权利。因为行政权在本质上是有限范围的,所以用不到再对它加上什么限制”。而“在上述三权中,司法权在某种意义上可以说是不存在的。”<sup>②</sup>汉密尔顿等人的想法是:赋予政府各部门之间相互交错的权力,通过权力的运作,让各部门在扩张自身权力的野心中达到权力之间的平衡,因为“野心必须用野心来对抗”。要特别警惕来自立法上的篡夺危险,因为“共和政体的趋势是靠牺牲其他部门来加强立法机关”,而“173个专制君主一定会像一个君主一样暴虐无道”。他们特别强调了“司法部门既无强制、又无意志,而只有判断”,因而在限权宪法中,法院必须有宣布违反宪法明文规定的立法为无效之权。<sup>③</sup>

第三,人民是最高、也是最终的主权者,是政府权力的来源。但人民的这种权力在既有的政权结构中缺乏直接实现的手段和有效路径。洛克认为立法权是国家的最高权力,但也只是受委托的权力,人民依然保有最高的权力。但是在他看来,这种权力只有在政府解体时才能产生。<sup>④</sup>在《联邦党人文集》中,人民也被看作是“权力的唯一合法源泉”,在“扩大、减少或重新确定政府权力”、“在任何部门侵犯其他部门的既定权力时”,可为此召开会议修正宪法或纠正违宪情况。但作者们也承认,以这种方式“偶然求助于人民”并不是一个适当和有效的措施,还得再想其他办法。<sup>⑤</sup>

从先贤们关于分权与制衡的论述可以看出,它们大多诉诸于经验,偏重于说理,欠缺实证和建构。笔者将九一一恐怖袭击之后,围绕因关塔那摩被囚人员而引发的美国国会、总统、法院之间的三权互动来分析实践中的权力分立和制衡。

## 二 关塔那摩系列人权案件中的分权制衡考察

九一一恐怖袭击及其后的反恐战争对美国社会乃至整个国际社会产生了非常深远的影响。由此产生的关塔那摩囚徒事件在总统、国会和最高法院之间你来我往,历

① 洛克:《政府论》,下篇,第91~98页。

② 孟德斯鸠:《论法的精神》,上册,第154页、161页、160页。

③ 汉密尔顿、杰伊、麦迪逊:《联邦党人文集》,第264页、258~259页、254页、391~392页。

④ 洛克:《政府论》,下篇,第91~92页。

⑤ 汉密尔顿、杰伊、麦迪逊:《联邦党人文集》,第257~260页。

经了若干回合。

### 第一轮：九一一事件后布什总统的反应和国会的授权

美国总统不但是行政首脑，而且是国家元首和三军统帅，这三重身份决定了在这场反恐战争中总统是当仁不让的主角。在九一一恐怖袭击发生 24 小时后，布什就发表了对全国的电视讲话，并很快将这次事件定性为战争行为。在不到一周的时间内国会参众两院先后通过《授权使用武力》(Authorization for Use of Military Force) 的决议，授权总统为反恐而使用“必要和适当”(necessary and appropriate) 的手段。<sup>①</sup> 布什政府认为这项授权中包含了武力授权，实施羁押的授权，以及设立特别军事法庭的授权。2001 年 11 月 13 日，在美军攻克喀布尔的当天，布什签发命令宣布成立特别军事法庭——“军事委员会”(Military Commission)，用以审判在反恐战争中抓获的非美国籍嫌疑人。<sup>②</sup> 2002 年 1 月 20 日，美国在古巴关塔那摩海军基地设立“X 射线”(X-Ray) 战俘营，关押上述人员。

布什政府的这两项行为都颇具深意：首先，设立特别军事法庭的目的是绕开常规的军事法院(Court-Martial)，规避 1950 年的《军事司法统一法》(Uniform Code of Military Justice, 简称 UCMJ)。特别军事法庭不同于常规的军事法院，适用于战争期间审理敌方武装力量成员。在机构设置上完全由军方人员组成，简化了大量的保护被告人的程序。审判可以采用秘密程序；经出庭军事法官 2/3 赞成，即可判处死刑；可以采信普通法院不得采信的证据；对军事法庭判决的复审权归总统和国防部长，普通法院无权复审等等。<sup>③</sup>

其次，将战俘关押于美国领土之外的古巴关塔那摩海军基地，可以以无领土主权为由规避美国法院和法律适用于被囚人员，从而将被囚人员完全掌控在军方手中。

### 第二轮：司法的介入

自 2002 年 1 月战俘营设立以来，陆续有战俘被关押于此，先后有近 1000 人。但战俘在关押过程中往往受到非人道的虐待，而且长期拘而不审。而那些在“军事委员会”受审的人员，在审讯过程中其基本权利也完全得不到保障。因而自 2002 年起，不

① Authorization for Use of Military Force 2001, § 2(a), 115 Stat. p. 224.

② Military Order of November 13, 2001: Detention, Treatment, and Trial of Certain Non-Citizens in the War Against Terrorism, *Code of Federal Regulations*, Vol. 3, 2001, pp. 919~920.

③ *CQ Weekly*, Congressional Quarterly Inc., Nov. 24, 2001, p. 2785. 美国总统在战争期间设立特别军事法庭的传统由来已久，自独立战争开始，到墨美战争、南北战争、美西战争，一直到第二次世界大战期间美国总统都设立过特别军事法庭。内战期间设立特别军事法庭适用于审理本国人曾经引起广泛争论，后来在米利根案件(Ex Parte Milligan, 4 Wallace 2, 1866)中被宣布为非法。在第二次世界大战中罗斯福总统使用特别军事法庭审判了八名德国间谍，即奎林案(Ex parte Quirin, 317 U. S. 1, 1942)，这两个案件在关塔那摩人权案件审理中也曾被提及，以示对比。

断有战俘的朋友和家人在有关的民间人权组织的支持下向联邦法院提起诉讼,申请人身保护令(Habeas Corpus)。

2004年6月28日,最高法院同一天宣判了两个相关案件:“韩迪诉拉姆斯菲尔德”(Hamdi v. Rumsfeld)案<sup>①</sup>和“拉苏尔诉布什”(Rasul v. Bush)案。<sup>②</sup>

第一个案件是“韩迪”案。韩迪是美国公民,在九一一之后于海外被抓获,关押于关塔那摩,但他和他的父亲都坚决否认美国政府对他的指控。在“韩迪”案审判过程中,被告方一直没有就案件的管辖权提出过异议,换言之,官方默认了联邦地区法院对关押于关塔那摩的美国公民的管辖权,行政部门的这一态度也影响到了“拉苏尔”案。“韩迪”案的诉讼焦点集中于申诉人是否是“非法敌方战斗人员”(unlawful enemy combatant)<sup>③</sup>及美国政府是否有权关押这类人员的问题上。最终法院认定:根据2001年国会的授权,政府有权对美国公民以“非法敌方战斗人员”的身份予以羁押,但是对此身份的认定必须符合正当的法律程序,申请人有权要求知晓对其身份认定的事实根据,有权要求在一个中立的裁决者面前对政府的指控事实进行反驳,因为“对总统来说,战争状态不是一张空白支票,尤其是涉及到国民权利时”。<sup>④</sup>

第二个案件是“拉苏尔”案。与韩迪不同,拉苏尔是非美国公民,他与其他数人一同提起了针对美国政府的诉讼。此案焦点在于管辖权问题,即拉苏尔等非美国公民能否依据美国法律申请“人身保护令”,美国联邦法院对此类案件是否有管辖权。行政部门的抗辩理由主要有两个:一个是申请人(即被囚人员)的国籍问题,另一个是申请人被关押地的问题。

由于本案的申请人是外国人,因此争论的第一个焦点就是,外国人是否享有美国宪法和法律规定的申请“人身保护令”的权利?政府部门援引“约翰逊诉艾森特拉格”(Johnson v. Eisentrager)案<sup>⑤</sup>作为先例要求法院遵循。该案发生于1950年,涉及到对于美军看管下的关押于德国境内的德国籍战俘的“人身保护令”的申请受理问题。当时最高法院认为“对于在与美国作战的敌国从事针对美国的敌意行动的外国人,宪法没有赋予这些人免于军方审判和惩罚的权利,也不对这些人提供人身安全保

① 542 U. S. 507(2004).

② 542 U. S. 466(2004).

③ 1942年奎林案(*Ex Parte Quirin*, 317 U. S. 1, 1942)判决中最高法院第一次界定了“非法敌方战斗人员”主要是指间谍特工,其标志是“未着军服擅自进入敌国”。2006年的《军事委员会法》将“非法敌方战斗人员”界定为:合法的战斗人员(包括塔利班、基地成员或相关武装)以外,参加或自愿支持、资助敌对行为的人;被由总统或国防部设立的“战斗人员地位审查法庭”认定为“非法敌方战斗人员”的人,无论在该法案颁布之前还是之后做出的认定均有效。

④ *Hamdi v. Rumsfeld*, 542 U. S. 507(2004), p. 536.

⑤ 339 U. S. 763(1950).

护”，“在本国或者其他适用人身保护令的国家里，没有任何先例表明，法院曾经把这项权利授予与其为敌的外国人，这些人被关押于本土之外，宪法文本和法律文本中都没有把此项权利拓展到这一程度”。<sup>①</sup>但在本案中最高法院经过审查之后认为，国会的“人身保护令”立法中并没有要求区分被押人员是否是外国人，换言之，本条款与国籍无关。而且本案与约翰逊案不同：被囚人员不是与美国开战的某个民族国家的成员，他们也不承认参与或策划了针对美国的进攻行为；他们被长期关押，但从未上过任何法庭，没有被控诉或定过罪；他们被囚禁超过两年时间，被囚禁地点属于美国拥有排他性权力和控制力的地方。<sup>②</sup>因此，最高法院否定了政府的第一个抗辩理由。

行政部门和军方的第二个抗辩理由是，申请人被关押于美国本土之外的古巴关塔那摩，而根据美国与古巴政府签署的协议，古巴政府对这块土地拥有主权，因而美国的法院对本案无管辖权。但法院经过审查认为，美方对于关塔那摩基地虽然没有主权，但是却拥有完全的控制权（complete jurisdiction and control），因而美国法律可以适用于这一地区。对比“韩迪”案中行政部门的反应，最高法院认为，如果对关押于关塔那摩的美国人能够适用“人身保护令”，那么说明法院对这一地区是有管辖权的；管辖权问题在很大程度上是地域问题而不是主权问题。

通过这两个案件，最高法院确立了联邦法院对于本案及类似案件的管辖权，认可了非美国公民也享有基于美国宪法和法律申请“人身保护令”的权利，为自己审查和制衡行政部门打下了基础。事实上，在案件审理过程中，就已经有一部分被囚人员获得了释放，包括拉苏尔，他在2004年3月9日获释。

这两个案件的判决结果给行政部门和军方出了难题：首先，对于被囚人员不能再随心所欲地不经审判而无限期关押；其次，对于被囚人员的“非法敌方战斗人员”的身份认定，必须经过必要的程序，并由中立的机构来进行。

### 第三轮：总统和国会的应对

在法院做出判决之后，行政部门联合国会迅速地做出了应对。2004年7月7日，作为对“韩迪”案判决的回应，国防部下令成立“战斗人员地位审查法庭”（Combatant Status Review Tribunals），专门审查被囚人员是否属于“非法敌方战斗人员”。而这一身份的认定是决定被囚人员是否应受“军事委员会”审判的依据。

2005年12月30日，布什总统签署了国会通过的《被囚人员待遇法》（Detainee Treatment Act）。这一法案修改了美国法典中的“人身保护令”条文，增加了(e)小节的规定：对于被国防部关押于古巴关塔那摩湾的非美国籍被囚人员提起的或为其利

① *Johnson v. Eisentrager*, 339 U.S. 763(1950), p. 768.

② *Rasul v. Bush*, 542 U.S. 466(2004), p. 476.

益提起的人身保护令申请,任何法院和法官都不得受理;对于与关押行为相关的任何行为也都不得被起诉。<sup>①</sup>这一法案直接修改了最高法院在拉苏尔案判决中作为依据的“人身保护令”条文,等于是以立法的方式推翻了拉苏尔案判决的结论,事实上剥夺了拉苏尔案所确立的联邦法院对类似案件的管辖权。基于这一法案,非美国籍的被囚人员不可能再依据“人身保护令”的规定和拉苏尔案的先例来要求联邦法院受理自己的案件。

但在该法案通过并生效之前,各级联邦法院已经受理了很多类似案件,但是尚未做出最终处理,对这些案件法院能否继续审理呢?

#### 第四轮:法院的策略

2006年6月29日,最高法院对“哈姆丹诉拉姆斯菲尔德”(Hamdan v. Rumsfeld)案做出裁决。<sup>②</sup>哈姆丹曾经是本·拉登的司机,也是特别军事法庭审判的第一人。“哈姆丹”案受理于2005年《被囚人员待遇法》出台之前,但是在该法案生效之后继续审理并结案。

行政部门认为根据最新的《被囚人员待遇法》,联邦法院无权审理“哈姆丹”案。最高法院的回答是,此案属于该法制定之前的未决案件,对这种情况该法案并没有做出明确规定;而根据通常对法律的解释,该法案不能溯及既往,以限制法院对本案的管辖权。在“哈姆丹”案中,最高法院将注意力集中在了审判被囚人员的机构上。通过对“军事委员会”的组成、审讯规则的审查,法院认为,这一机构并非国会授权建立的完整的军事法院的组成部分,其设立依据不合法,在机构组成和审判程序上违反了《军事司法统一法》和《日内瓦公约》第三公约(Third Geneva Convention)关于战俘的规定。

在此案中,最高法院实际上采取了一种回避态度,面对总统和国会立法直接否决“拉苏尔”案的做法,最高法院没有去直接评判,而只是简单地以法不溯及既往的原则轻巧地将此案拉出泥潭,既取得了对此案的管辖权,又避免了与国会和总统的正面冲突,把这一冲突的解决时间押后,为法院、也为总统和国会赢得了缓冲时间,事实上也为国民对此一问题深思熟虑赢得了时间。对于解决时机尚不成熟的问题暂不表态,这是一种智慧的做法。根据比尔克的说法,最高法院有三种运用权力的方式,除了宣告立法违宪和确认立法合法之外,还可以“什么都不做,它在原则与权宜的紧张关系

<sup>①</sup> Detainee Treatment Act of 2005, § 1005(e), 119 Stat. pp. 2742~2743 (codified as amended at 28 USCS § 2241, 2006). 该款同时规定,哥伦比亚特区巡回上诉法院对于“战斗人员地位审查法庭”和“军事委员会”的判决有排他的司法审查权。

<sup>②</sup> 548 U. S. 557(2006).

中维持自己能力之奥秘,就在于此”。<sup>①</sup>采用这个办法,最高法院可以把更多的精力用来解决大量未决的被困人员案件的管辖权问题。这个方法虽不彻底,但很实用,因为大量的被困人员诉讼案件实际上都是在国会法案出台之前就已经起诉至法院了。这种做法充分体现了司法行为的特质:一事一议,个案解决。

不过“哈姆丹”案还是给总统出了新的难题:“军事委员会”被认定违法,那么该由哪个机构来审判被困人员?

#### 第五轮:总统和国会的反击

2006年10月17日,在“哈姆丹”案裁决宣告“军事委员会”违法后不久,国会通过《军事委员会法》(Military Commissions Act)。该法宣布成立新的“军事委员会”,将原来由总统行政命令设立而被最高法院认定违法的“军事委员会”改为由国会立法设立,解决了“军事委员会”这一机构的合法性问题。同时,在该法案第7款(a)之中,重申了“人身保护令”条文不适用于非美国籍被困人员,并且将不可诉的范围扩大到了“关押、转送、处置、审判及关押条件”等各个方面;另外此法吸取了“哈姆丹”案的教训,在第7款(b)之中将该法适用范围扩大到法案通过之时所有的已决和未决案件。对此,有学者评价道,“在《军事委员会法》的第7款中,立法机关和行政机关在努力削弱司法权,以规避法院司法审查给自己带来的不便。”<sup>②</sup>在该法案中还规定总统有权决定采用“广泛的审问技术”(extended interrogation techniques),对被告人接触证据的权利作了诸多限制。国会设立的这个新“军事委员会”在2009年奥巴马当选总统之后曾一度停止运作,随后又被重新启用,审判案件。

这一立法直接针对“哈姆丹”案,一方面将“军事委员会”合法化,另一方面扩大了立法的适用范围,堵住了《被困人员待遇法》的漏洞,使得类似“哈姆丹”案的案件不可能再发生。但这一做法同样把矛盾尖锐化,使得最高法院站在了十字路口:要么承认自己对关塔那摩非美国籍被困人员的人权案件没有管辖权,要么宣告国会立法违宪,坚持自己对此类案件的一贯立场。

#### 第六轮:阶段性的成果

至此,管辖权的问题已经不能再回避了。2008年6月12日,“布迈丁诉布什”(Boumediene v. Bush)案<sup>③</sup>宣判。最高法院最终依据美国宪法第一条第九款规定:“不得中止人身保护状的特权,除非发生叛乱或入侵时公共安全要求中止这项特权”,判决撤销《军事委员会法》第7款。最高法院最终动用了违宪审查权,确立了司法系

① 亚历山大·M. 比尔克:《最小危险部门》(姚中秋译),北京·北京大学出版社,2007年版,第72页。

② Emily Garcia Uhrig, “Boumediene v. Bush, The Great Writ, and the Power to Say What the Law Is,” *Oklahoma City University Law Review*, Vol. 33, 2008, p. 389.

③ 128 S. Ct. 2229(2008).

统对于此类案件的管辖权,终结了发生在司法与行政和立法分支之间的权力角逐,维护了关塔那摩被囚人员的基本人权,在某种意义上也维护了美国奉为立国之本的自由、人权和三权分立等观念,再一次在重大问题上统一了美国人的看法。德沃金(Ronald Dworkin)称“布迈丁”案在两个方面推动了人们对于美国宪法的认识:第一,美国宪法对于非美国人也提供同等保护;第二,美国宪法不但适用于主权领土范围之内,而且也可以适用于美国政府拥有排他的、专有的控制权的领域。因而这是一次“伟大的胜利”。<sup>①</sup>2008年11月20日,布迈丁和其他四名被囚人员获释。2009年5月,法国宣布接收布迈丁。

在九一一事件后,美国对于国际局势的应对基本上是以总统为代表的行政分支占据了绝对的主角位置,发动阿富汗和伊拉克战争、设立关塔那摩战俘营、成立“军事委员会”、成立“战斗人员地位审查法庭”等重大决策,无一不是出自总统。

国会的工作主要是立法和通过决议案,包括通过“授权使用武力”决议、出台《被囚人员待遇法》、出台《军事委员会法》等。上述法案中也包含了一些对行政部门权力的限制,如在武力授权的问题上,白宫最初要求国会授权总统“动用一切必要和适当的力量,以阻止和预防今后对美国的一切恐怖行动和侵略”,<sup>②</sup>但国会以1964年“东京湾决议”(Tonkin Gulf Resolution)<sup>③</sup>为前车之鉴,只授权总统“对经他认定策划、授权、实施或协助2001年9月11日的恐怖袭击的国家、组织或个人或窝藏此种组织或个人者,动用一切必要和适当的力量予以还击”,<sup>④</sup>而没有授予总统所要求的无限制的反恐战争权力。但总体上来讲,国会这一阶段的工作基本上都是在配合总统,满足总统在反恐战争中的需要,尽可能地给予总统行动的便利,甚至协助总统摆脱来自最高法院的一些羁绊。

而最高法院真正发挥了其“坚定、一贯尊重宪法所授之权与人权”的品质,<sup>⑤</sup>限制了被滥用的行政权,维护了基本人权。在这个过程中,最高法院的对手不但有代表政府和军方的行政部门,而且还包括了行使立法权的国会。最高法院的斗争武器相应地也有所区别:对于行政部门,它援引法律、通过解释法律来加以约束和控制,其武器

① Ronald Dworkin, “Why It Was a Great Victory,” August 14, 2008, available at: <http://www.nybooks.com/articles/21711>.

② *CQ Weekly*, Congressional Quarterly Inc. September 15, 2001, p. 2119.

③ 1964年国会通过“东京湾决议”,授权总统“采取一切必要措施,阻止进一步的侵略”。由于用词含混,国会和总统对这项决议的内涵产生了分歧。国会承认这项决议赋予总统极大的权力,但不认为总统有权宣战,不认为这项权力可以大幅度地扩充驻越美军人数。但约翰逊总统自1965年开始总是援引这项决议来证明其在越南采取军事行动的合法性。该决议于1971年1月被撤销。

④ Authorization for Use of Military Force 2001, § 2(a), 115 Stat. p. 224.

⑤ 汉密尔顿、杰伊、麦迪逊:《联邦党人文集》,第395页。

主要是联邦“人身保护令”条文,以及法院对这一条文的解释权;当对手本身就是能够制定法律、修改法律的国会时,最高法院享有的司法审查权和宪法解释权就显得至关重要了,最终依靠这些权力和手段,实现了对行政和立法的制衡。

### 三 关塔那摩人权系列案的启示

结合前述经典制衡理论,笔者从以下三个方面对关塔那摩人权系列案例进行简要分析。

#### (一)分权制衡是手段,不是目的

自洛克以降的各种制衡理论没有把分权制衡本身看作是一种目的,提出或者实施分权总是服务于某种特定目的的。无论是洛克所说的“人民的和平、安全和公众福利”,抑或是孟德斯鸠所推崇的“政治自由”,或者是汉密尔顿等提倡的“自由政府”“限权宪法”,都是要以分权制衡作为手段去实现一定的理想蓝图。

九一一恐怖袭击之后,由于当时的特殊情况,美国国内民意高度一致,要求政府能够做出迅速、有力的反应,以确保国家和人民的安全,这种民意体现在政权结构上就是权力集中统一于总统个人。而总统也不失时机地以“反恐”为名不断扩张自身权限,并获得了国会的全力支持。虽然上述做法有民意支持为后盾,而且得到了国会的保驾护航,但行政权力不受控制的膨胀已经对美国的政治架构及其所追求的自由、人权等理念构成了潜在的威胁。于是,司法制衡开始行动起来,以关塔那摩非美国籍被囚人员的人权保护为突破口,以宪法“人身保护令”条款为依据,一步步限制行政权的滥用,忠实地实现了分权制衡的最初设计目的,维护了“自由政府”。

无论从理论阐述还是实际操作来看,分权制衡都只具有工具性,而不具有目的价值。制衡本身其实并不神圣,也不神秘,制衡无非是人们对生活现象的总结和一定生活经验的升华。制衡之所以在现代社会中赢得了巨大声誉,只不过是因其能顺应时势有效地解决当前的问题,而且可能从目前来看,它是最有效的方法,但这并不能改变其工具性质。而工具终归是服务于目的的,不能反过来去削足适履,也不能以某一阶段其适用范围上的普遍性去证明其在历史发展阶段中的必要性。从某种意义上来说,制衡的目的是什么并不是最重要的,最重要的是要明确这一点:制衡只是一种手段。

#### (二)司法制衡的定位

制衡是相互的,但制衡也是动态变化的,不同时期、不同体制之下的制衡会有不同的侧重点。制衡的要点其实就是要有的放矢地针对强势部门加以限制,防止其权

力过于膨胀。在现代社会进入“行政国家”“福利国家”时期以来,行政权的范围日益膨胀,权力不断得到扩张。在本文所探讨的关塔那摩囚徒事件中,制衡的重心就在于防止以总统为代表的行政权被不适当地滥用。

而恰恰在这个时候,在制度设计上本应起到最关键作用的国会的制衡机能却失灵了。九一一事件后对于关塔那摩人权案件的处置问题上,国会几乎沦为了总统的橡皮图章,基本上是应总统的要求来满足其愿望。之所以发生这一幕,一个原因可能是立法与行政有着共同的权力来源,按照汉密尔顿等人的设计,为了保证各个权力的独立,“要求所有行政、立法和司法的最高长官的任命,均应来自同一权力源泉——人民”。<sup>①</sup>但共同的权力来源也导致了对同一事件的共同反应。尤其在面对极端事件、民意沸腾的时候,民众的反应高度趋同,从而使立法机关和行政机关顺从选民,表现出大致相同的反应。在这种情况下,立法权就无从实现对行政权的制衡。造成制衡失灵的另外一个可能的原因是美国的政党制度,当同一个党派同时占据总统职位和国会多数议席的时候,立法权对行政权的制衡就会变得很微弱。如九一一事件前后,小布什作为共和党人担任总统,与他共事的第107届国会中共和党又是众议院多数党,在参议院,民主党从2001年5月起才由少数党变为多数党。<sup>②</sup>在同一个党派同时控制总统和国会的情形下,虽然总统并不能对本党议员发号施令,但国会议员很多情况下还是会自觉维护本党派总统的,至少他们相互之间的沟通要顺畅得多。如在2001年“授权总统使用武力的决议”通过的过程中、在2002年《国土安全法》(The Homeland Security Act of 2002)通过的过程中,作为国会多数党的共和党及共和党领袖都发挥了重要的协调作用。<sup>③</sup>

当国会制衡失灵时,司法权的制衡就显得不可或缺了。此时,在政治体制层面唯一的选择似乎也就是司法制衡了。从本文中所以涉及到的关塔那摩系列人权案来看,司法权确实在其中发挥了稳定的、坚如磐石的人权保护功效。在2004年到2008年之间,通过一个个案例,美国司法部门稳健但坚定地支持和维护了非美籍被囚人员的基本人权。从夺取案件管辖权到对军方审判程序和审判机构提出种种要求,司法部门一步步地向政府和国会施加压力,保障了作为美国立国之基和基本共识的人权观念的实现。

但对于司法制衡的作用也不能过分高估。司法权的特性决定了这种制衡只能是被动性的、个案性的。只有在有人提起诉讼的情况下,法院才能够以审判的方式来实

① 汉密尔顿、杰伊、麦迪逊:《联邦党人文集》,第264页。

② 共和党与民主党在参议院内本来是50票对50票,但2001年5月共和党参议员杰福兹(James M. Jeffords)宣布退出共和党并挂靠民主党党团,从而实现了民主党在参议院地位的逆转。

③ 蒋劲松:《从应对九一一看美国两党的执政方式》,载《美国研究》,2003年第1期,第7页。

现制衡功能,而且司法审查只能以起诉范围为界限,判决结果也只直接对个案有效,而不会像立法那样具有普遍的约束力。在九一一事件发生后美国政府最初的应对中,完全看不到司法系统的影子。只是在政府起诉恐怖分子嫌疑人之后,法院才开始现身审理案件。而对于关塔那摩非美籍被囚人员的人权保护也是在反恐战争开始之后的第三年、战俘营设立两年后的2004年,才进入最高法院的视野。而最高法院的运作方式也完全是一案一议,一个问题一个问题地来解决。这一特性使得司法权更多地是在立法权与行政权博弈的过程中、在特定阶段上,起到一定的制衡作用。对于司法制衡的地位和作用不可低估,也不能过分拔高。

当然,具体的制衡态势也在随着形势的不同而不断发生变化。2009年1月22日,在上任后的第二天,民主党总统奥巴马签署了行政命令,要求在一年内关闭关塔那摩战俘营。<sup>①</sup>但由于缺乏令人满意的善后方案,他执行这一计划的拨款要求在国会遭到了否决。<sup>②</sup>奥巴马不得不表示推迟关闭关塔那摩监狱。在度过蜜月期后,国会与总统之间也逐渐恢复了两者之间相互制衡的常态。

笔者所说的制衡依据,并不是指美国宪法中关于三权分立的条款或者其他关于权力分立与制衡的经典论述,也不是要去论证法院制衡的必要性和重要性。而是在承认法院制衡的前提下,从技术的角度来分析,如何给法院启动制衡权找到一个合适的切入点和正当性依据。一个恰当的切入点和一个有说服力的依据,会大大提升司法制衡的实际效果。

当关塔那摩被囚人员在被长期关押之后向美国联邦法院提出诉求时,其援引的法律依据最初并不统一,有“联邦问题条款”(Federal Question)、<sup>③</sup>“外国人侵权行为条款”(Alien's Action for Tort)<sup>④</sup>等。最终法院将其理由归结为申请人身保护令状,依据的是“人身保护状条款”(Habeas Corpus)。<sup>⑤</sup>人身保护状是受宪法保护的基本权利之一,这一权利保证了权利人在受到非法的、长期的、无理由的关押之后,可以以人身保护状为依据来申请法院审理案件、提供救济。可以从如下方面分析这一司法制衡的切入点:

---

① Rachel Weiner, "Guantanamo: Obama Executive Order to Close Prison Full Text," *Huffington Post*, Jan. 23, 2009.

② 2009年5月20日,美国参议院以90票对6票的压倒性表决结果,否决了奥巴马政府用于关闭关塔那摩监狱的拨款提案,见中青在线:《美国国会拒绝拨款 关塔那摩监狱难关》,2009年5月24日, [http://zqb.cyol.com/content/2009-05/24/content\\_2679791.htm](http://zqb.cyol.com/content/2009-05/24/content_2679791.htm)。

③ 28 USCS § 1331, 规定联邦地区法院对基于美国宪法、法律和条约而引起的民事行为有初审管辖权。

④ 28 USCS § 1350, 规定联邦地区法院对于任何外国人实施的侵犯美国法律和条约的民事侵权行为享有初审管辖权。

⑤ 28 USCS § 2241.

首先,这是一种规范化的依据。“人身保护状”条款来自于宪法和法律,而这两者都是能够在联邦法院适用的规范性文件,对法院有约束力,法院能够援引它们作为审理案件的依据。法院是审判机构,法院的全部权力和行为都应当以宪法和法律的规定为依据,而不能在法外去寻找支撑。分权与制衡的目的是防止权力滥用,在这个过程中,法院本身必须严格守法。

其次,“人身保护状”条款有着宪法的支撑。法院的制衡是指向行政权和立法权,即总统和国会的。而法律本身又是国会制定、总统签署的,法院如果不能超越这一点的话,所谓的司法制衡就只能是空谈。正如前文看到的,最高法院最初以国会立法中的“人身保护状条款”作为法院管辖权和司法审判的依据,但紧接着国会却两次立法修改相关条文,如《被囚人员待遇法》和《军事委员会法》的出台,来规避、甚至是排斥司法制衡。因而法院必须找到一个制高点,找到一个能够约束总统和国会的依据,宪法无疑是一个合适的载体。最终,最高法院还是依据宪法、动用违宪审查权,才实现了权力制衡。

第三,“人身保护状”条款涵义广泛、内容丰富,并且深深根植于民族历史之中。毋庸讳言,司法制衡本身其实是以法律手段来实现一定的政治目的。制衡的启动必须有一个法律依据,但这种依据又不能过于具体、范围不能过于狭窄,否则会限制制衡功能的实现。司法制衡本身具有被动性的特点,因而在制衡范围和理由上就有必要使之有更大的自主权,至于该制衡到哪一步,则由其自身判断,而不做刚性要求。这样,制衡的依据就必须涵义广泛、内容丰富,涵义广泛可以包罗万象,内容丰富有利于自由阐发,而扎根于民族历史则保证了其可接受性。如在“布迈丁”案中,主笔多数意见的肯尼迪大法官(Justice Kennedy)在判决书中就以大量篇幅回顾了“人身保护状”在英国的历史、在美国的运用,以及它在其他英美法传统国家的适用情况,内容包括了从1215年《大宪章》(Magna Carta)中的“正当程序条款”(Due Process)一直到第二次世界大战后“人身保护状”在美国司法中的应用等等,对这些内容的阐发给这份判决书打下了牢固的根基。

### (三)来自三权之外的制衡:民间社团的力量

传统的分权制衡理论强调三种(或者两种)形态的国家权力之间的相互制约,较关注体制内各分支作用的发挥,但是事实上,来自于社会的、体制外的力量也不容忽视。三权分立和制衡离不开整个社会的大环境,这可以看作是三权之外的第四种力量,这第四种力量即是各种各样的民间组织。

考察上述案件可以发现,在联邦法院审理案件的背后,一直有一股潜在的推动力量。司法权是一种被动性的权力,这种权力的运作需要有人首先提起诉讼,需要有人在整个审判阶段支持诉讼。司法只能提供判断,大量的具体工作必须得有人来承担。

很难想象,以总统、国防部长为被告,以美国政府和军方为对手,动辄延续两、三年,历经三审、最终上诉到最高法院的案件,能够仅仅由身陷囹圄的非美国籍囚徒或者其家属来完成。从这些案件的运作过程来看,案件的提起是循序渐进的,诉讼理由是精心选择的,这些都说明这一系列案件的背后有着强大社会力量支撑,决不只是零星、分散的个人维权行为。而这些民间人权组织的支持对于案件的最终胜诉无疑也起到了非常关键的作用。如上述系列案件中具有破冰意义的“拉苏尔”案就是由“宪法权利中心”(Center for Constitutional Rights)推动和支持完成的。而“美国公民自由联盟”(American Civil Liberties Union)也在“布迈丁”案中以“法庭之友”(Amicus Curiae)<sup>①</sup>的身份提交了支持原告的意见书,促成了这一案件的胜诉。

美国国内各种民间组织数不胜数,大大小小的各类人权组织就有数百个之多。这些人权组织以各种方式介入美国的社会生活,致力于推动人权的进步。美国历史上那些对社会产生巨大影响的标志性的重大宪法诉讼案件,其背后都有着一定的社会团体的支撑,如1905年的“洛克纳诉纽约州”案(*Lochner v. New York*)<sup>②</sup>就是洛克纳背后的“面包坊主协会”推动的,1944年的“是松诉美国”案(*Korematsu v. United States*)<sup>③</sup>则是“美国公民自由联盟”推动的。这些大小的人权组织各自独立,各有分工,有的关注于特定地区,有的关注于特定领域,有的致力于居间协调沟通,有的专门提供法律诉讼方面的支持。以“宪法权利中心”为例,该组织成立于1966年,总部设在纽约,致力于通过诉讼的方式来实现民权,对代理民权案件的律师提供法律和财政支持,他们往往不追求胜诉率,而是希望能够通过案件来引起公众和媒体对特定问题的关注。在20世纪60、70年代,该中心支持的一系列民权案件都在最高法院获胜并成为先例。<sup>④</sup>在九一一事件之后,“宪法权利中心”又代理了大量关塔那摩被囚人员的人权诉讼案件,挑战布什政府的非法拘禁和虐囚行为,其中影响最大的就是拉苏尔案。

在关塔那摩系列人权案件中,法院的制衡功能之所以能够充分实现,与美国社会强大的社会力量和众多的人权组织的推动是分不开的。这也就是托克维尔在其名著《论美国的民主》中所赞扬的以英裔美国人的“乡镇精神”为内核的独立自治和社会结社的作用。传统的分权制衡理论强调和关注的主要是在政权体制之内的各种国家权

① “法庭之友”,拉丁文为“Amicus Curiae”,英文为“A friend of the court”。法庭之友的职责是帮助法院公正地解释法律,抑或在一方当事人未派代表时,代表该方当事人提供法律证据,参见戴维·M. 沃克:《牛津法律大辞典》(李双元等译),北京·法律出版社,2003年版,第47页。

② 198 U. S. 45(1905).

③ 323 U. S. 214(1944).

④ [http://en.wikipedia.org/wiki/Center\\_for\\_Constitutional\\_Rights](http://en.wikipedia.org/wiki/Center_for_Constitutional_Rights).

力之间的制衡,但是并没有设计出或者注意到如何让人民来直接介入以制约各权力。而这些民间社会的出现及其所发挥的作用,给我们描绘出了一幅新的图景:在传统的、体制内的分权制衡之外,一种崭新的、体制外的社会分权制衡模式,必将丰富传统的分权理论并引领实践走向新的方向。

综上所述,分权制衡只是手段而不是目的。在制衡这一问题上,不必拘泥于传统的制衡理论,制衡的重心在调整,各分支的作用在改变,而制衡也完全可能脱离国家机关这一范围走向更宽广的领域。

**周强**:中国致公党中央委员会参政议政部主任科员、法学博士

# 美国条约行为的模式

王 玮

〔内容提要〕美国条约行为有两大基本特征：一是签署条约而不予批准；二是对行政协定的偏爱。美国宪法关于缔约权的模糊规定使总统与参议院的缔约权之争贯穿整个条约过程，从而造成了条约进程的整体拖沓和众多条约的延迟批准。美国对行政协定的偏爱，其表层原因是追求缔约效率的提高，深层原因是缔约权天平不断向行政部门倾斜。作为固有的外交实践，这两种模式化的行为使美国得以更少承担国际义务，并得以根据国内需要变更国际义务。

关键词：美国外交 条约 行政协定 缔约权

条约是各国为了规范相互间交往，明确彼此的权利义务关系而制定的具有国际法约束力的书面协议。在国际社会法制化进程不断深入的今天，条约构成了规范和调整国家间交往的基础性制度安排。事实上，一国向国际社会作出承诺的方式，往往决定着它兑现承诺的方式。讨论一国的履约情况，必须架设起沟通事先承诺(ex ante commitment)和事后履约(ex post compliance)的桥梁。因此，探讨美国这样一个主要大国的条约行为模式，对于理解国际法治和国内政治的关系具有重要的理论意义和经验价值。

## 一 区分“条约”和“协定”

国家参与国际互动需要有坚实的法律基础，以便规定和调整相互间的权利和义务。按照一般的理解，条约是指一切由国际法主体缔结的具有法律约束力的书面协议。然而，关于条约的构成要件和认定标准，不同国家和国际法学者对此有诸多不同

的理解。迄今为止,尚不存在一个被普遍接受的精确定义。在日常讨论中,人们多援引《维也纳条约法公约》关于“条约”的定义。

按照 1969 年《维也纳条约法公约》(*Vienna Convention on the Law of Treaties*) 的定义,“称‘条约’者,谓国家间所缔结而以国际法为准之国际书面协定,不论其载于一项单独文书或两项以上相互有关之文书内,亦不论其特定名称如何。”<sup>①</sup>随着国际组织<sup>②</sup>作为国际法主体的地位得到认可,1986 年《关于国家与国际组织间或国际组织相互间条约法的维也纳公约》确立了国家与国际组织缔结条约的基本依据。按照 1986 年《维也纳条约法公约》的定义,国家与国际组织间的条约“是指遵循国际法,在一个(或多个)国家和一个(或多个)国际组织间达成的以书面形式缔结的协议,而不考虑此种协议是以一种或两种或更多种相互关联的文件体现出来,也不论此种协议的特定目的是什么”。<sup>③</sup>

从缔约实践看,条约的名称具有多样性。有研究者曾做过专门统计,指出条约的名称不下 20 种。<sup>④</sup>其中,“条约”(treaty)是最为传统和庄重的名称,而“协定”(agreement)则是使用频率最高的名称。之所以出现大量不被称作“条约”的条约,在国际法学者看来是因为,前者一般都要经过繁琐的缔约程序,通常都需要国家的批准。国家出于对缔约效率的追求,逐渐降低了“条约”的使用频率。相反,“协定”不需要经过繁琐的缔约程序,一般情况下也不需要一国立法机关的批准,因而逐渐受到各国的青睐。<sup>⑤</sup>

在美国法律体系下,同样存在着“条约”和“协定”两大类条约文件。与国际法体系的指陈不相一致,“条约”在美国的法律体系下是指“获得参议院咨议和同意(advice and consent)的国际协定”。<sup>⑥</sup>换言之,只有参议院审议并同意(consider and concur)的国际协定才会被认定为“条约”。在这里,构成条约的国际协定需要同时满足以下三个条件:(1)由行政部门谈判并签署;(2)经参议院 2/3 多数同意;(3)由总统

① 参见中华人民共和国外交部网页刊登的《维也纳条约法公约》, <http://www.fmprc.gov.cn/chn/gxh/zlb/tyfg/t83909.htm>.

② 目前美国同 50 多个国际组织签有双边或多边协议。

③ 《关于国家与国际组织或国际组织相互间条约的法规维也纳公约》(张慧勤、束勇译撰),载《国外环境科学技术》1992 年第 4 期,第 1~19 页。

④ 王勇:《1972~2007 年中美之间的条约法问题研究:以构建和谐中美关系为视角》,北京·法律出版社 2009 年版,第 49 页。

⑤ 更深入讨论参阅朱文奇、李强:《国际条约法》,第 13~15 页。

⑥ Congressional Research Service, *Treaties and Other International Agreements: The Role of the United States Senate*, A Study Prepared for the Committee on Foreign Relations of United States Senate, Jan. 2001, p. 1; also see, United States Department of State, “Foreword,” in *Treaties in Force: A List of Treaties and Other International Agreements of the United States in Force on January 1, 2010*.

批准并最终生效。<sup>①</sup> 不难发现,美国法律所认定的“条约”,比一般所认为的条约范畴更狭窄。根据国际法可以认定为条约的国际协定,在美国法制体系下可能并不构成“条约”。例如,中国编入条约集的中美双边条约共计 109 项,其中只有 4 项属于美国宪法意义上的“条约”。<sup>②</sup>

除条约外,美国同其他国家缔结的国际协定被统称为“其他国际协定”(other international agreements)。而在“其他国际协定”这一大类中,美国只认可“行政协定”(executive agreement)对它的法律约束力(legal-binding)。<sup>③</sup> 其中,总统行政协定(sole executive agreement)是总统在其全权范围内,与外国政府或国际组织缔结的国际协定,主要涉及日常往来的经常性事务。条约派生协定(treaty pursuant)是已生效条约框架下的补充协定,依据先前批准的条约生效。国会一行政协定(congressional-executive agreements)则是依据 1974 年《国际贸易法案》设立的“快车道程序”(fast-track),由参众两院简单多数授权总统对外缔结的国际协定。<sup>④</sup>

除了缔约程序上存在差异外,条约和协定调整的对象也有所区别。据统计,条约主要应用在防务、引渡、税收、裁军、军控、环境和国际私法等领域,而行政协定则覆盖了邮政、贸易、经济或军事援助、原子能合作、渔业合作等事务领域。<sup>⑤</sup> 此外,条约和协定的法律地位都低于美国宪法。自动实施的(self-executing)条约和协定的法律地位高于州法。国会一行政协定大致等同于国会制定的法律。非自动实施的条约和协定,其国内法律地位是有限的。而需要立法实施的协定,则完全置于国内法之下。<sup>⑥</sup>

## 二 美国的缔约实践

从布什政府退出《反弹道导弹条约》和《京都议定书》,到奥巴马政府致力于批准《全面禁止核试验条约》和推动全球气候协议的达成,美国的条约行为让外部观察者

---

① Michael John Garcia, *International Law and Agreement: Effects on US Law*, CRS Report RL32528, Jan., 2010, p. 2.

② 王勇:《1972~2007 年中美之间的条约法问题研究:以构建和谐中美关系为视角》,第 6~8 页。

③ “其他国际协定”还包括联合声明、联合公报等条约文件。这些条约文件在美国看来只具有政治约束力,而不具有法律约束力。

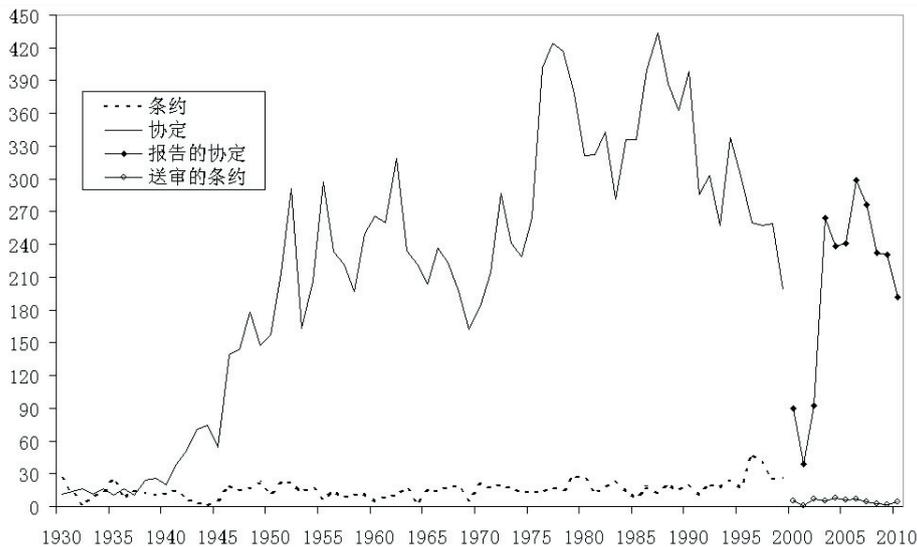
④ Jeanne J. Grimmett, *Why Certain Trade Agreements Are Approved as Congressional-Executive Agreements Rather Than as Treaties*, CRS report 97896, updated April 5, 2002.

⑤ Nicole Deller, Arjun Makhijani, and John Burroughs eds., *Rule of Power or Rule of Law? An Assessment of U. S. Policies and Actions Regarding Security-Related Treaties*, Institute for Energy and Environmental Research and Lawyers' Committee on Nuclear Policy, May 2002, p. 31.

⑥ Michael John Garcia, *International Law and Agreements: Their Effect Upon U. S. Law*, CRS Report RL32528, Prepared for Members and Committees of Congress, January 26, 2010.

眼花缭乱。<sup>①</sup>在纷繁复杂的条约行为背后,是否存在有章可循的行为模式,这历来是条约研究者探讨的重要话题。义格拉底夫(Michael Ignatieff)总结了美国签署却逃避条约责任、奉行双重标准、坚持国内法至上的三大行为特点。<sup>②</sup>蔡斯(Antonia Chayes)总结了拒绝批准、提具保留、违约、国内法优先、退出条约等八种具体表现。<sup>③</sup>在这里,笔者拟初步分析美国条约行为中最为醒目的两个方面:签署而不批准条约和对行政协定的偏爱。

图1 美国缔结的国际协定:1930~2010



资料来源: Congressional Research Service, *Treaties and Other International Agreements: The Role of the United States Senate*, 2001, available at: <http://www.state.gov/s/l/treaty/caseact/index.htm>.

美国条约行为中,一个突出现象是乐此不疲地签署条约,但在随后的参议院日程中不予批准。近代以前,任何国家只要签署了条约就意味着同意接受其约束。法国革命和美国革命以后,两国重新界定了“缔约权”,使“批准”成为条约生效的构成要件。整个19世纪,美国不断向其他国家表明立场——签署并不承诺批准。最终,欧

① 国内学界有大量关于美国条约行为的个案研究,特别是针对美国持保留意见或采取消极行动的条约。可参阅周琪:《美国对国际人权条约政策的变化及其缘由》,载《美国研究》2000年第1期,第41~67页;刘卫东:《从美国欲建的导弹防御系统看〈外空条约〉在相关领域的缺陷》,载《国际关系学院学报》2001年第4期,第8~12页;周放:《布什为何放弃实施〈京都议定书〉》,载《全球经济科技瞭望》2001年第10期,第20~23页;朱强国:《美国退出〈反导条约〉的动因及潜藏的战略意图》,载《外交学院学报》2002年第1期,第62~69页。

② Michael Ignatieff, "Introduction: American Exceptionalism and Human Rights," in Michael Ignatieff ed., *American Exceptionalism and Human Rights* (Princeton: Princeton University Press), 2006, pp. 1~26.

③ Antonia Chayes, "How American Treaty Behavior Threatens National Security," *International Security*, Vol. 33, No. 1 (Summer 2008), pp. 45~81.

洲各国停止了对美国实践的抗议,此后,签署而未批准的条约(unratified treaties)成了国际关系中的独特产物。<sup>①</sup>按照联合国条约数据库(UNTC)的统计,所有向联合国秘书处登记在案的多边条约共计507项。<sup>②</sup>美国参加了其中200余项多边条约,即在案总数的四成左右。<sup>③</sup>这意味着美国或未签署、或未批准其余过半数的条约。

据专门统计,美国在1776年至1976年200年间签署而未批准的条约多达400余项。<sup>④</sup>迄今为止,仍搁置在参议院日程上的未批准条约共计29项。其中,为外界耳熟能详的有《经济社会文化权利公约》、《美洲人权公约》、《妇女权利公约》、《儿童权利公约》、《生物多样性公约》、《联合国海洋法公约》、《全面禁止核试验条约》、1969年《维也纳条约法公约》等等,这些条约搁置在参议院长达数十年甚至数十年之久。历史上,美国积极参与谈判并推动达成多边协议,但最终不予批准的情况不在少数。例如,在《联合国海洋法公约》的谈判过程中,美国就一直是积极的推动者,但迄今为止美国仍未批准该条约。

美国条约行为另一个突出特征在于,它主要通过行政协定而非条约来明确国际权利和义务。下图是根据美国国内的公开数据绘制而成,它描述了美国在1930~2010年间条约行为的基本情况。有两点需要说明:一是图表由两部分内容构成,1930~1999年间的统计数字来自于同一份公开报告,<sup>⑤</sup>2000~2010年间的统计数字是笔者根据美国国务院<sup>⑥</sup>和国会图书馆相关资料汇总而来;<sup>⑦</sup>二是1930~1999年间的统计数字,说明的是美国签署的条约和协定。2000~2010年间的数字,说明的是行政部门提交审议的条约及向国会报告的已生效协定。前后两个阶段的统计数字代

① Curtis A. Bradley, "Unratified Treaties, Domestic Politics, and the U. S. Constitution," *Harvard International Law Journal*, Vol. 48, No. 2, (Summer 2007), pp. 314~315.

② The United Nations Treaty Collection, "Introduction," available at: [http://treaties.un.org/Pages/DB.aspx?path=DB/MTDSGStatus/pageIntro\\_en.xml](http://treaties.un.org/Pages/DB.aspx?path=DB/MTDSGStatus/pageIntro_en.xml).

③ U. S. Department of State, "Multilateral Treaties for Which the United States Is Depository," available at: <http://www.state.gov/s/l/treaty/depositary/index.htm>.

④ Christian L. Witkor, *Unperfected Treaties of the United States of America, 1776~1976* (Dobbs Ferry, N. Y.: Oceana, 1994), 转引自 Christopher C. Horner, "The Perils of Soft and Unratified Treaty Commitments: The Emerging Campaign to Enforce U. S. Acknowledgements Made in and under *The Rio Treaty and Kyoto Protocol* Using Customary Law, WTO, Alien Tort Claims Act, and NEPA," Competitive Enterprise Institute, July 2003, p. 2.

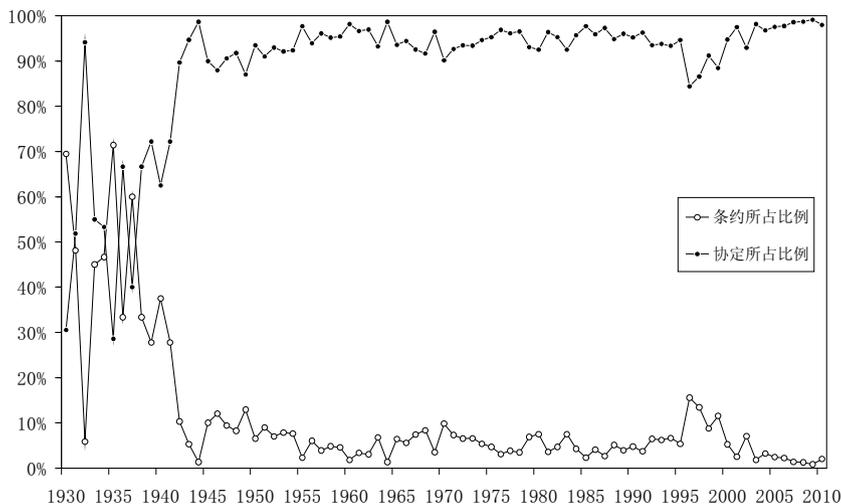
⑤ Congressional Research Service, *Treaties and Other International Agreements: The Role of the United States Senate*, A Study Prepared for the Committee on Foreign Relations of United States Senate, Jan., 2001.

⑥ U. S. Department of State, "Reporting International Agreements to Congress under Case Act (Text of Agreements)," available at: <http://www.state.gov/s/l/treaty/caseact/index.htm>.

⑦ The Library of Congress, "Search Treaties," available at: <http://www.thomas.gov/home/treaties/treaties.html>.

表不同含义。然而,在各自阶段内,统计数字是可以比较的。

图2 美国缔结的国际协定:1930~2010



资料来源:同图1。

在1930~2010年间,美国更多签订的是行政协定(30年代个别年份除外)。在大部分年份,美国签署了超过200个行政协定;而在绝大部分年份,美国签署了不到25个条约(90年底个别年份除外)。这种协定多而条约少的局面,在美国历史上是不曾有过的。据统计,美国签订的条约和协定,在1789~1839年间分别为60和27项;1839~1889年间为215和238项;1889~1939年间为524和917项;而在1939~1989年间,则分别为702和11698项。<sup>①</sup>进入21世纪,尽管行政协定的数目有所回落<sup>②</sup>,但相对于条约数目而言,各自所占的比例依然有显著差异。<sup>③</sup>

有研究者做过专门统计并得出这样的结论:美国大约只有5%的国际协定经过了参议院“咨议和同意”。<sup>④</sup>另有统计显示,1789~2004年间,美国缔结的条约占其国

① Congressional Research Service, *Treaties and Other International Agreements: The Role of the United States Senate*, A Study Prepared for the Committee on Foreign Relations of United States Senate, Jan. 2001, p. 39.

② 2000~2002年报告的协定数字明显偏低,因为原始数据只包含了2000~2002年个别月份的情况。

③ 当然,对任何单年份情况的考察,必须进一步参考其他一手资料。但对分析总体趋势而言,上述数字可以说明问题。这里,影响上一年度报告协定或呈送条约的因素,同样也会影响下一年度的情况。例如,行政部门普遍会推迟报告已生效的协定,因此尽管全年的统计数字因包含上年度推迟报告的协定而偏高,但这种虚高会因为推迟报告本年度的一些协定而拉低,统计数字因而得到一定程度的自然修正。

④ Monroe Leigh, Merritt R. Blakeslee and L. Benjamin Ederington eds., *National Treaty Law and Practice (Austria, Chile, Colombia, Japan, Netherlands, U. S.)*, Studies in Transnational Legal Policy, No. 30, Washington DC: American Society of International Law, 1999.

际协定的比例为10%。<sup>①</sup> 借鉴这一指标,笔者汇总了原始资料和笔者查找的数据,计算的结果显示这一比例不超过7%。对美国缔结的国际协定进行了逐年计算,得出如图2所示的条约、协定比例。不难发现,尽管在20世纪30年代出现过一些波动,但在此后的几十年中条约和协定的“两极分化”现象非常显著。

综上所述,美国的条约行为表现出了两种模式化的特征。对于美国签署而不批准条约的现象,下文将从条约权力的分配入手探究其内在原因。美国宪法的主导原则是总统与参议院合作行使缔约权,其本意在于保证国家获得生存繁荣所不可或缺的条约,但缔约权之争背离了制度设计的初始本意,并最终导致条约程序步履维艰的局面。行政协定数目的激增,一方面是行政部门追求缔约效率使然,但更主要是行政部门为了绕开参议院而作出的选择。

### 三 批约艰难的制度根源

在美国之所以出现签署而不批准条约情况,很大程度上是因为“签署”和“批准”的是相互割裂的条约行动。而这种割裂又有着更深层次的原因,那就是宪法关于缔约权的模糊界定,及由此而导致的缔约权之争。根据美国宪法,缔约权既不单独属于行政部门,也不单独属于立法部门,而是由两个部门合作共同行使。但诚如一切其他形式的合作,良好的意愿并不能保证预期结果的出现,权力之争会冲淡合作的基础。

从根本上讲,美国宪法对缔约权的归属并未做出明确而又具体的规定,这使得条约过程中的权力斗争不可避免。按照小布什政府资深法律顾问加西亚(Michael John Garcia)的观点,美国宪法将缔约的首要(primary)责权赋予了行政部门,但同时也得以让国会发挥重要(essential)作用。<sup>②</sup> 这明确了部门权力的上限,却同样未能有效区分部门间的权力界限。事实上,宪法史学家爱德华·科温(Edward S. Corwin)一针见血地指出了这种规定的不足,“宪法是引起美国对外政策决定权之争的一个导火索。宪法所规定的而且它的所有规定,就是赋予总统某些能够影响对外关系的权力,赋予参议院某些同样笼统的权力,同时还赋予国会其他的相同权力。但是,哪个

---

① William R. Slomanson, *Fundamental Perspectives on International Law* (Cambridge: Wadsworth Publishing Co Inc), p. 376.

② Michael John Garcia, *International Law and Agreement: Effects on US Law*, CRS Report RL32528, Jan., 2010, esp. see Executive Summary.

部门在决定美国国家方针上拥有举足轻重的最后发言权,则取决于具体的事态。”<sup>①</sup>宪法的模糊规定,使条约进程的每一个阶段都充满了权力斗争,继而让批准条约成为一项艰难的工作。

首先,缔结一项条约必然要经过前期的谈判,而权力之争早在谈判阶段就会暴露出来。按照参议员的说法,他们拥有的是“咨议和同意权”,而不单单是“同意”行政部门事先做出的决定。因此,在谈判人选的委派方面,尽管主要由行政部门负责,但参议院可以对代表团的人员构成产生影响。而且,在一些重要条约的谈判过程中,一些资深议员可能直接参与谈判。总体说来,总统是否允许议员参与因人而异,有些总统如麦克金莱、哈定、胡佛等人乐见参议员的参与。而有些总统例如威尔逊就将缔约谈判视为行政垄断。在《凡尔赛和约》的谈判过程中,威尔逊总统不仅没有吸收参议员的参与,而且在事后也并没有与参议院有效沟通,就匆忙付诸全院表决,其结果是令人沮丧地遭到了否决。<sup>②</sup>

其次,对一项业已签署的条约,签署的合法性可能会引起争议。早在制宪会议期间,宪法定制者就确立了基本的缔约原则,“既不谋求也不期望缔结很多条约,成功的条约应当是国家真正不可缺少的”。<sup>③</sup>为贯彻这一宗旨并防止好大喜功的签署(feel-good signature<sup>④</sup>),参议院 2/3 多数同意构成了条约的试金石。在实践的过程中,参议院形成了一条不成文规定,即总统不得签署那些不允许提具保留的条约。这种局面下,总统在前的签署就意味着在先违反了同参议院的君子协定。例如,多数国际人权条约明确规定不得提具保留,它们未获参议院支持正是因为破坏了潜规则。再如,美国最近在加入《东盟友好合作条约》(ASEAN TAC)问题上有激烈争论。该条约本身不允许加入国提具保留,而它主张的不干涉内政原则在美国看来又可能限制其行动自由。<sup>⑤</sup>

再次,对一项已签署条约,往往需要经过冗长的程序才会付诸表决。一方面,美

---

① Edward S. Corwin, *The President, Office and Powers 1787~1957: History and Analysis of Practice and Opinion*(4th ed., New York University Press, 1957), pp. 170~171, 转引自布拉福德·珀金斯:《共和制帝国的创建》(周桂银、杨光海译),载孔华润主编:《剑桥美国对外关系史》,北京·新华出版社 2004 年版,第 72 页。

② Louis Fisher, “Treaty Negotiation: A Presidential Monopoly?” *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 38, No. 1, (March 2007), pp. 144~158.

③ 布拉福德·珀金斯:《共和制帝国的创建》,载孔华润主编:《剑桥美国对外关系史》,第 68,79 页。

④ Christopher C. Horner and Tyler Dunman, “Modern Developments in the Treaty Process: Recent Developments Regarding Advice and Consent, Withdrawal, and the Growing Role of Nongovernmental Organizations in International Agreements with Particular Examination of the 1997 Kyoto Protocol,” available at: <http://www.fed-soc.org/Intllaw&.%20AmerSov/Treatypaper.pdf>.

⑤ Mark E. Manyin, Michael John Garcia, and Wayne M. Morrison, *U. S. Accession to ASEAN's Treaty of Amity and Cooperation (TAC)*, CRS Report R40583, May 5, 2009.

美国总统将决定是否呈送参议院审议。对于总统本人认为不合理的条约,会要求参议院表明立场(asking for disapproval),这种让议员表态的行动,往往只是一种转嫁责任的手段。<sup>①</sup>对于预期无法获得多数支持的条约,总统可能永远不会呈送参议院,如《儿童权利公约》。另外,新总统当选后,如果他们对前任或前几任总统签署的某些条约持不赞成态度的话,也可能不会呈送审议,例如里根声明美国无意批准卡特签署的《日内瓦第一公约》,小布什政府宣布无意将克林顿卸任前不久签署的《国际刑事法院罗马规约》提交审议。<sup>②</sup>

另一方面,参议院也可能利用其内部规则从程序上拖延表决。参议院外交关系委员会会决定是否去除保密限制,是否采取进一步的行动,或者是否终止条约行动乃至退回给行政部门。在这里,“即使总统热望某一条约获得通过,外委会依然有足够权力不受限制地阻止该条约。”<sup>③</sup>而且,外委会主席的态度也至关重要,例如,赫尔姆斯(Jesse Helms)执掌外委会时期,就曾阻止了关于《联合国海洋法公约》的立法讨论。当外委会将一项条约报告给参议院全体审议时,除了外委会建议在条约上附加的条款,全体审议阶段还可以提出新的附加条款,这些无疑会引发新的纷争并延长条约的审议时间。

最后,提请表决的条约通常会附加各种条款,对条约本身和附加条款的一揽子表决将决定条约的最终命运。总体来讲,在条约进程的最后阶段,总统与参议院会保持连续的沟通,参议院因而不大可能毫无征兆地附加不可接受的条款。当然,有惯例必有例外,二者之间的沟通并非总是能够促成妥协。例如,参议院对1969年《维也纳条约法公约》“解释”就被认为是不可接受的,因此至今仍被搁置(pending)在参议院日程上。

总之,在条约进程的每一个阶段,都充满了围绕缔约权而展开的府院争斗。尽管公开拒绝一项条约在美国的实践中极为罕见,但条约过程本身充满了矛盾与斗争,每一个介入的机构都可能延宕条约的批准,因而总会形成签署条约而不予批准的结果。

---

① Christopher C. Horner and Tyler Dunman, “Modern Developments in the Treaty Process: Recent Developments Regarding Advice and Consent, Withdrawal, and the Growing Role of Nongovernmental Organizations in International Agreements with Particular Examination of the 1997 Kyoto Protocol,” available at: <http://www.fed-soc.org/Intllaw&.%20AmerSov/Treatypaper.pdf>.

② Curtis A. Bradley, “Unratified Treaties, Domestic Politics, and the U. S. Constitution,” *Harvard International Law Journal*, Vol. 48, No. 2, (Summer 2007), pp. 307~336.

③ John Cary Sims, “The Asymmetrical Nature of the U. S. Treaty Process and the Challenges That Poses for Human Rights,” Prepared for “The Declaration of Human Rights: A Reality Check,” *Hamline Journal of Public Law & Policy*, Hamline University School of Law, St. Paul, Minnesota, March 14, 2008, p. 12.

#### 四 协定大门的敞开

行政协定的激增有内政外交两方面的原因,但国内政治的影响是决定性的。一方面,美国开展对外交往,需要有可执行的、具有国际法约束力的国际协定来明确同其他国家的权利义务关系。由于美国通往条约的道路曲折难行,往往令其他国家望而却步,行政协定作为替代或补充满足了美国对外交往的需要。另一方面,通过扩大行政协定的运用,行政部门得以绕开参议院这一“条约坟场”,从而让它在缔约权之争中占得上风。

从对外关系的角度来看,为了便于国际交往的开展,可执行的协议是不可或缺的。国家之间的信任,取决于它们信守约定的决心和兑现承诺的实践。只有通过缔结相关的国际协定,各方才能就共同关切的议题提出解决方案,明确各方享有的权利和承担的责任。非如此不足以降低别国对未来不确定性的担心,不足以降低交易成本,不足以消除信息不对称。而约定的事项,如不见诸于书面进而得到国际法保护,则难免会招致猜疑。毕竟,在缺乏高于主权威力的无政府社会,只有可信的国际协定才能打消这些疑虑,进而让国家间交往获得一定的制度保障。因此,对外交往的开展,必然要求与之相适应的国际协定。

至于采取何种方式来缔结国际协定,则不仅取决于相关事项的性质,也取决于缔结协定的便利程度。对于真正关乎国运的重大事项,通过条约方式来缔结国际协定符合各国的普遍习惯。对于日常往来等各种具体事项,可能并无必要通过条约方式来完成。否则,不仅降低条约的崇高地位,而且会将治国者有限的精力耗费在无足轻重的事情上。而且,“一项条约获得批准需要充分的社会动员:不仅需要行政部门的成熟策略和超越党派纷争的多数支持,也需要对强势议员的有效说服和对各州的资金和技术支持,还需要民间团体乃至更广泛的社会支持”。<sup>①</sup>这就决定了条约在美国的“稀缺性”,也决定了它不会成为通行的外交政策工具。

相反,行政协定不必经过参议院“咨议和同意”,但其法律地位和权威性并不低于条约,其法律约束力得到了最高法院的确认。“尽管美国宪法并没有对行政协定作

---

<sup>①</sup> Antonia Chayes, “How American Treaty Behavior Threatens National Security,” *International Security*, Vol. 33, No. 1 (Summer 2008), pp. 77~80.

过明确规定,但最高法院的判决认定它是一种固有的历史实践,而且具有内在的约束力。”<sup>①</sup>简而言之,条约进程中的层层阻碍以及完成广泛社会动员的难度,会让那些希望同美国达成协议的外国政府望而生畏。不难理解,由于行政协定在缔约程序上更便捷,外国政府在与美国谈判时常会提议采用这种方式。因此,对缔约效率的追求,使行政协定成为美国与其他国家缔结国际协定的主要方式。在相当广泛的领域里,美国多以缔结行政协定的方式明确国际权责。

从国内政治进程看,行政协定成为总统绕开参议院,进而扩大缔约权力的重要手段。总统与参议院围绕缔约权的斗争,一个主要对象是参议院的咨议和同意权。如果总统更多地缔结行政协定而不是条约的话,那么,参议院“咨议和同意”的对象也就会随之变得更少,继而让参议院的条约权力受到腐蚀。关于这一点,珀金斯写道:

在这场斗争中,总统有着重要的优势,特别是掌握着较多的信息,并拥有迅速采取行动的能力。乔治·华盛顿以来的总统们利用上述优势扩大了行政权,其程度之大,远远超出了费城会议的原意,超出了那些就批准宪法进行过争论的人的理解力。……自1792年华盛顿政府与加拿大当局签订邮政协议以来,总统们签订了上千份行政协定。绝大多数但不是所有行政协定都是没有争议的,因为它们基本上都是政府行为。但是,即使在立国初期,总统有时也以远远超出这个限度的方式运用行政协定。<sup>②</sup>

此外,行政协定的运用还导致了另外一种现象,即本可能需要以条约方式缔结的国际协定演变成了纯粹的行政协定,这使得参议院 2/3 多数同意逐步让位于国会两院的简单多数同意。例如,《北美自由贸易区协定》(NAFTA)就曾引发过是否启动条约批准程序的争论,但它最终还是以行政协定形式获得国会通过。<sup>③</sup>最近出现的一种论点甚至把国际人权条约和快车道程序联系在一起,认为启动人权条约快车道的可行性值得研究。<sup>④</sup>这种呼声折射出一种根本性的观念冲突,即以往需要以条约方式完成的国际协定能否经由行政协定方式来完成,也反映出总统、参众两院关于缔

① Michael John Garcia, *International Law and Agreement: Effects on US Law*, CRS Report RL32528, Jan. , 2010, p. 3; Congressional Research Service, *Treaties and Other International Agreements: The Role of the United States Senate*, A Study Prepared for the Committee on Foreign Relations of United States Senate, Jan. 2001, p. 1.

② 布拉福德·珀金斯:《共和制帝国的创建》,载孔华润主编:《剑桥美国对外关系史》,第72,81页。

③ Jeanne J. Grimmer, *Why Certain Trade Agreements Are Approved as Congressional-Executive Agreements Rather Than as Treaties*, CRS report 97~896, updated April 5, 2002.

④ John Cary Sims, “The Asymmetrical Nature of the U. S. Treaty Process and the Challenges That Poses for Human Rights,” Paper prepared for “The Declaration of Human Rights: A Reality Check,” *Hamline Journal of Public Law & Policy*, Hamline University School of Law, St. Paul, Minnesota, March 14, 2008.

约权争夺的新进展。

实际上,早在制宪会议期间,出于缔结条约需要保密性和迅捷性的考虑,宪法制订者将众议院排除在条约过程之外。尽管众议院在1945年曾提出一项宪法修正案,要求众议院也拥有“咨议和同意”条约的权力,但参议院并未对此采取行动。<sup>①</sup>行政协定数目的膨胀,特别是国会—行政协定的不断增加,无疑让众议院拥有了被搁置修宪案所暗示的条约权力。更重要的是,随着投票人四倍以上的增加,否决一项国际协定的难度在加大。行政协定的运用,使参议院“1/3加一票”即可构成的否决,需要国会两院的简单多数才能实现。这造成了参议院大权旁落的局面,相应地,也造成了行政部门缔约权相对扩大的局面。行政部门缔约权的扩大,反过来又会催生更多的行政协定。

需要说明的是,尽管行政协定的激增有国际和国内两方面的原因,但起决定性作用的是国内政治因素。缔结国际协定是一种决定于内而实施于外的行动。在行动的过程中,各部门的职权由宪法做出规定。鉴于宪法规定有颇多含混之处,这就决定了缔约过程会牵涉到固有的权力斗争。只有当权力斗争得到一定程度地解决,缔约行为才有可能得到模式化的发展。在这里,行政协定的扩大作为一种模式化的行为,反映了长期的缔约权之争积淀而成的结果:行政部门以满足国际交往需要的名义,实现了扩大缔约权的国内政治目标。

综上所述,行政协定的增多满足着行政部门内政外交的两方面需要。在国际层面,运用行政协定可以在不减损美国总体收益的情况下保证缔约效率。在国内层面,运用行政协定使行政部门得以绕开参议院扩大缔约权。其结果是,行政协定得到了“远远超出限度”的运用。而且,由于得到行政部门缔约权优势的背书,这种行为方式才变得极具稳定性。这不仅是当今美国条约行为的一大特色,而且还将对日后美国的条约行为产生持续影响。

## 五 对美国国际责任的影响

美国的缔约实践为它赢得了一系列片面权利。通过签署而不批准条约的方式,美国可以获得更大的谈判优势,并得以减少对国际义务的承担。通过行政协定明确国际权责,则将国内政治置于国际义务之上,使其拥有先于对手行动的便利优势。

<sup>①</sup> H. J. Res. 60, Congressional Record (1945), pp. 4326~4368. 转引自: Congressional Research Service, *Treaties and Other International Agreements: The Role of the United States Senate*, A Study Prepared for the Committee on Foreign Relations of United States Senate, Jan. 2001, p. 20.

首先,签署而不批准条约,使美国在相应领域只承担有限的国际义务。从国际法角度看,完成条约签署和完成条约批准是两种不同的条约行动,因此引致不同的条约义务。按照1969年《维也纳条约法公约》第18条之规定:如果一国已签署条约或已交换构成条约之文书,虽尚未批准却没有明确表示无意成为条约当事国,那么它负有义务不得采取任何足以妨碍条约目的及宗旨之行动。如果说条约批准国承担的是善意履行条约义务的法律责任,那么,条约签署国则是承担不破坏条约宗旨的道德责任。正因为如此,美国如果签署而不批准条约,那么它承担的是一种非强制的义务。

而且,在完成批准的过程中,美国还附加各式各样的条款,甚至让它承担的国际义务停留在象征性水平上。国际法学者奥尔斯瓦尔德(David P. Auerswald)对美国缔结的51个安全条约进行统计得出结论认为,附加保留、说明、声明(统称为RUD)在美国的条约实践中极为普遍。当然,尽管议员们在条约审议过程中可以不受限制地附加条款,但也不能认为批准条约是一件全然不可能的事。<sup>①</sup>就参议院的行动来说,在批准条约和附加条款事项上,存在着微妙的平衡。过多的附加条款可能会让条约因超过“负荷”而不被批准。皮之不存,毛将焉附?反之,为了让附加条款真正有意义,一个需要保证的前提就是条约能够产生效力。所以,附加条款的最大意义在于它缩小了条约义务的范围。

进一步而言,美国签署而不批准条约的实践,让国际社会察觉到了源自于美国宪制体系中的条约“蜀道”。这使行政部门在面对国际谈判对手时,以克服国内反对声音为谈判条件,迫使谈判对手做出足够的让步。<sup>②</sup>2009年,面对即将到期的《第二阶段裁减战略武器条约》,美俄首脑均表达了缔结新条约以取代旧条约的意愿。然而,参议院某委员会传出了“不为免费品买单”(Don't pay for what is free)的声音,“不管新的军控条约是否出台,俄罗斯的核武器都会自然衰减。美国不应该为了无论如何都会出现的结果作重要让步。俄罗斯比美国更需要这一条约,它只是想把美国的核能力锁定在一个低水平上。”<sup>③</sup>正是因为存在着诸如此类的不同声音,才会出现两国

---

① 统计显示,单项条约的附加条款最多达到28项,各项条约的附加条款的平均值为3.41,标准差为6.57。David P. Auerswald, "Senate Reservations to Security Treaties," *Foreign Policy Analysis* (2006) 2, pp. 83~100.

② 关于国际和国内双层博弈的专门讨论见 Robert D. Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level Games," *International Organization*, Vol. 42, No. 3, (Summer 1988), pp. 427~460; Peter B. Evans, Harold K. Jacobson, Robert D. Putnam, eds., *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics* (Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press), 1993.

③ US Senate Republican Policy Committee, *Do Time Extension Instead of a Bad Treaty: START Follow-on Dos & Don'ts*, September 30, 2009.

当初决定重启谈判时受到“嘲笑”的局面。<sup>①</sup>从事态的发展看,尽管两国最终批准了新条约,但从国会研究局的最新报告分析,俄罗斯可能最终做出了一些重要让步。

在提交给国会及各委员会的报告中,美国防务专家埃米·伍尔夫(Amy F. Woolf)披露了美俄两国批准替代条约的过程。从美国方面看,自2009年4月起,外委会共举行了12次听证。尽管外委会没有接受大部分的附加条款,但的确将其中一部分在修正之后融入到最终的决议案之中。全院讨论中甚至还提出了一些“致命”的条款,尽管参议院最终拒绝了这些苛刻条款,但的确接受了其他一些条款,例如升级核武设施、部署弹道导弹防御系统等。参议院最终于2010年12月22日批准了新条约。从俄罗斯方面看,俄罗斯杜马外事委员会起初支持批准新条约,但2010年12月初,它表示欲重新审议条约,原因是美国参议院拖延表决并附加诸多条款。在美国参议院表决通过后仅两天,俄罗斯杜马号召马上(prompt)批准条约。俄罗斯杜马于2011年1月25日批准了新条约,俄罗斯上院于次日通过决议批准了新条约。2011年2月5日起,新条约正式生效。<sup>②</sup>

不难发现,俄罗斯上下两院对新条约的态度基本一致,其压倒性意见就是批准新条约。杜马外事委员会的表态和上下两院的表决结果,显示出了俄罗斯的难度处境。一方面,杜马外事委员会的态度反映出俄罗斯内部的不满情绪;但另一方面,上下两院的表决结果却印证了“俄罗斯更需要这一条约”。从事后看,杜马外事委员会的表态,可能更多是为了催促美国参议院尽快表决或者在附加条款问题上适可而止。无论如何,俄罗斯全盘接受了美国参议院版的条约文本,并在此基础上完成了批准和换文。相反,“尽管俄罗斯的批准决议中也提出了一些声明和说明,但这并没有改变条约文本,因此也不需要获得美国的同意。这对美国并未构成任何限制(any restriction)”<sup>③</sup>。也就是说,美国修改了两国最初达成的条约文本,俄罗斯则是接受了这一修改过的条约文本。

就行政协定而言,尽管它在缔约程序上更迅捷,在条款上却并不比条约更优厚,不能指望它会给予条约不会给予的条件。事实上,由于行政部门的行动自由体现在协定的谈判过程之中,但它受到国会授权的制约。为了摆脱这些限制,它所能做的就是谈判过程中不断提高要价。因此,完全可能的是,它通过行政协定可以满足外国政府对缔结协定的迫切心理,迫使外国政府负担同样高昂的代价。另外,行政协定对

① Secretary Clinton, *New START Treaty Enters into Force*, Feb. 5, 2011, available at: <http://www.state.gov/t/avc/newstart/index.htm>.

② Amy F. Woolf, *The New START Treaty: Central Limits and Key Provisions*, CRS Report R41219, Feb. 7, 2011.

③ Amy F. Woolf, *The New START Treaty: Central Limits and Key Provisions*, p. 24.

美国法律体系的影响也是可控的。自美国诞生以来,开国元勋们就立志于“构筑不附加任何外国条款的宪法体系”,为此,保证国内法律体系的免疫性就成了美国最根本的治国方针之一。<sup>①</sup> 在实践的过程中,美国追求国内法免受外部侵袭的目标,逐渐变成了国内法至上的传统。由此逐渐产生了相应的制度安排:如果条约和协定与联邦法律相抵触,则以后生效者为准,即通常所说的后法优于先法(later acts override)。

在这一问题上,行政协定比条约更易于行政部门的掌控。缔结条约需要经过参议院咨议和同意,变更条约权利义务需要经过同样的法定程序。尽管美国总统可以经过单方面行动而终止某一条约,但是,行政部门要变更条约内容而不经参议院审议则是相当困难的。相反,对于行政协定,同样的问题却多了一条解决的途径:美国可以视情况而定是否出台新的法令,以便为一些必要的国际协定铺路。例如,2006年3月,美国和印度签署了民用核能合作协定,这本与美国国内法相冲突。但2006年12月,美国国会通过了《海德法案》(Hyde Act),并据此修改了1954年通过的《原子能法案》,允许美国与未签署《核不扩散条约》而又实施了核爆炸的国家开展核能合作。<sup>②</sup>

反过来讲,美国这种“后法优于先法”的传统还让它取得了相对于其他国家的另一项优势,即对国际协定首先采取行动(first move)的便利。从理论上讲,每一项行政协定,都有可能因为美国国内立法而失去效力。对于行政协定涉及的每一个外国政府来说,它们无法预先得悉美国国内立法的具体指向。一项行政协定能否持续有效,必须追踪美国的国内立法进程,并据此做出近乎猜测的判断。这就是说,其他国家不得不面对这样的困境,它们无法确知行政协定的最终命运。美国的国内立法进程可能随时废止某一项行政协定,并将这一既成事实摆在其他国家面前。换言之,对于每一项行政协定,美国都有可能先使其失去效力。美国取得的这种不对称优势,置国内政治于国际义务之上,从而降低了行政协定的可信度。

总之,美国的条约实践不仅让它更少承担国际义务,还让它将国际义务置于国内政治主导之下。两个多世纪的条约实践让它积累了相对于大多数其他国家的不对称优势,也夯实了它缔结国际协定的理念基础——最大限度地约束别国,最低限度地承

① Nicole Deller, Arjun Makhijani, and John Burroughs eds., *Rule of Power or Rule of Law? An Assessment of U. S. Policies and Actions Regarding Security-Related Treaties*, Institute for Energy and Environmental Research and Lawyers' Committee on Nuclear Policy, May 2002, p. 41.

② American Society of International Law, “Congress Approves Authorizing Legislation for India Nuclear Agreement; President Issues Signing Statement,” *The American Journal of International Law*, Vol. 101, No. 2, (Apr., 2007), pp. 496~499. 国会授权批准的过程参阅:Sharon Squassoni and Jill Marie Parillo, *U. S. -India Nuclear Cooperation: A Side-By-Side Comparison of Current Legislation*, CRS Report RL33561, December 22, 2006.

担义务。

本文讨论了美国条约行为的两种重要倾向,一是签署而不批准条约;二是行政协定数目不断攀升。从美国的缔约实践看,否决一项已签署条约的情况极其罕见,更多是在长期拖延中不予批准。宪法对缔约权的模糊规定,使府会之争成为延沓批约的根本原因。同时,批约进程中涉及的各机构都有自身的利益和主张,这也会导致争执并延缓条约的批准。相比于条约,行政协定在缔结程序更便利,且迎合了谈判对手追求缔约效率的心理。这就为行政部门在缔约过程中绕开立法部门,进而侵蚀其缔约权开启了机会之窗。

美国的条约行为使其减少了对国际义务的承担,并将其置于国内政治主导之下。通过延缓批约,美国得以推迟履行国际义务;而通过增设附加条款,美国则缩小了条约义务的范围。此外,“后法优于先法”的传统,使美国的国内立法进程足以左右行政协定的去留。相反,对美国的国际谈判对手而言,它们要么同美国签署一项条约并耐心等待批准,要么签署一项行政协定并寄希望于美国不会单方面废止它。无论它们如何选择,始终也无法消除美国国内政治的不确定影响。

**王玮:**中国社会科学院美国研究所助理研究员

# 美国跨州公民权的历史考察

——以联邦宪法“特权与豁免权”条款为中心的研究

杨成良

[内容提要]美国联邦宪法第四条中的“特权与豁免权”条款是各州公民跨州流动权的重要保障之一。然而,此条款的含义历来颇具争议,联邦法院的解释也是因时而变。总体来看,联邦法院对“特权与豁免权”条款的解释经历了三个阶段。在第一阶段,“特权与豁免权”被看作自由政府下的公民都必须具有的“基本权利”,每州公民在任何一州都能享有;在第二阶段,此条款的目的被解释为保障每州公民在外州不受歧视,确保他们能够获得所在州公民依本州法律所能享有的同样权利;在第三阶段,该条款仍被视为每州公民在外州对抗歧视性待遇的武器,但联邦最高法院同时又强调,在不破坏联邦统一性且具有实质性理由的前提下,各州可以给予外州人差别对待。受联邦最高法院解释变化的影响,“特权与豁免权”条款的适用在不同历史时期表现出不同的特点,每州公民进入外州后所能享受到的权利也因此经历了一个发展变化的过程。

关键词:美国政治与法律 宪法 公民权 特权与豁免权 州际关系

美国人素以流动性强著称,但这并不是说他们绝对自由,可以全无障碍地随意而往。<sup>①</sup>对于跨州流动者来说,联邦体制下州与州之间的相对独立就是一个很重要的不利因素。美国联邦宪法中虽有维护各州公民州际流动权的“特权与豁免权”条款,但是,由于制宪者的表述笼统,国会也没有通过立法加以规范,所以此条款的具体含义并不明晰。联邦最高法院通过一系列司法判例力图为“特权与豁免权”条款的解释

<sup>①</sup> 国内以美国人口流动障碍为研究对象的文章已有几篇,比较典型的有张千帆:《从管制到自由:论美国贫困人口迁徙权的宪法演变》,载《北大法律评论》第6卷第2辑;韩铁:《美国法律对劳工自由流动所加限制的历史演变:“自由资本主义阶段”之真实性质疑》,《美国研究》2009年第2期。

设置全国统一标准,但历届最高法院的解释却不是一以贯之,而是不断调整。结果,“特权与豁免权”条款的适用在不同历史时期表现出不同的特点,每州公民进入外州后所能享受到的权利也因此经历了一个发展变化的过程。<sup>①</sup> 本文主要依据美国联邦法院解释“特权与豁免权”条款的司法判例,并参照相关评论,对美国跨州公民权的历史演变进行考察,以期加深对美国州际关系调整与联邦体制演进和公民自由流动权的理解。<sup>②</sup>

## 一 “特权与豁免权”条款的制定与早期解释

独立之前,英属北美殖民地虽然各自为政,但“它们相互之间也不是完全异己的”。<sup>③</sup> 各殖民地居民都是不列颠臣民,同受英国法律的限制和保护。<sup>④</sup> 因此,“如果某个殖民者愿意,他有权利居住在任何一个殖民地;并且,作为英国的臣民,他可以通过继承而取得每个殖民地的土地。各殖民地之间的商业往来,也是受不列颠帝国一

① 美国人的州际流动有两种类型:一种是为谋生或休闲的目的而临时处于另一州;另一种是迁居外州。本文探讨的是第一种情况。文中的“跨州公民权”指一州公民处于另一州时所能享受到的权利。一州公民迁居外州后的权利主要靠联邦宪法第十四条修正案中的平等保护条款保障。参见杨成良:“平等保护条款”与美国公民的“州际迁徙权”,载《山东理工大学学报》2006年第2期。

② 在美国历史上,各州公民的跨州流动问题一直牵动着出许多人的神经,与之相关的“特权与豁免权”条款也因此备受关注。早在20世纪初,综合性研究成果就已出现不少。如W. J. Meyers, “The Privileges and Immunities of Citizens in the Several States,” *Michigan Law Review*, Vol. 1, No. 4, Jan., 1903; Arnold Johnson Lien, *Privileges and Immunities of Citizens of the United States* (New York: Columbia University, 1913); Roger Howell, *The Privileges and Immunities of State Citizenship* (Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1918)。然而,自上世纪60年代后期以来,相关研究的重点转到依据美国宪法第十四条修正案中的相关条款取消对跨州迁徙者享受公民权利的限制上面,宪法第四条中的“特权与豁免权条款”受到的关注减少。最近一段时期,以全面介绍此条款为目的的专著只有一部,即David Skillen Bogen, *Privileges and Immunities: A Reference Guide to the United States Constitution* (Westport: Praeger Publishers, 2003)。另外,Joseph F. Zimmerman, *Interstate Relations: The Neglected Dimension of Federalism* (Westport: Praeger Publishers, 1996)中也有专门论述“特权与豁免权”条款的章节。不过,两书对该条款司法解释的梳理都不系统。国内学者对于“特权与豁免权”条款的研究还很少,只有几篇文章略有论及。

③ 约瑟夫·斯托里:《美国宪法评注》(毛国权译),上海三联书店,2006年版,第80页。

④ 除出生于英国者及其后代外,来自其他国家的移民通过某种归化程序后也可享有英国人的特权与豁免权。起初,来自欧洲其他国家的移民往往先到伦敦归化为英国臣民后再到美洲,后来,一些殖民地为吸引移民也自行实施归化手续。不过,这些人通常只能在该殖民地享受相应权利,他们的身份在其他殖民地不被承认。1740年,英国议会通过法令,正式授予各殖民地施行归化程序的权力。许多外国移民依据该法令在殖民地获得英国国民身份,其中包括一些原已经在某殖民地归化的外国移民。直到1773年,英国政府才收回这项授权。参见:James H. Kettner, *The Development of American Citizenship, 1608~1870* (Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1978), pp. 65~105。

般法律的管理；殖民地的立法不得限制或阻碍”。<sup>①</sup>

《独立宣言》发布后，十三个州事实上成为十三个独立的邦国，各州居民也相互成为“外邦人”，面临着失去流动自由的危险。为避免这种局面出现，以约翰·迪金森(John Dickinson)为首的《邦联条例》起草委员会专门提出一个补救条款。经大陆会议稍作修改后，他们的此项提议成为《邦联条例》第四条中的一部分：

为了更好地建立并维系联盟各州人民间之相互友谊与交往，除乞丐、流氓与逃犯外，各州自由居民有权享受诸州自由公民之一切特权与豁免权，每州人民并可自由进出任何他州，并将与该州居民一样，在该州内享受一切贸易与商业特权，被课以同样税款、受到同样限制，唯该项限制不得阻止迁入该州之财产转移至财产所有者居住之任何他州；且任何州不得对合众国财产或任一州财产课税或加以限制。<sup>②</sup>

此条款以一种半宪法、半国际条约式的规定取代了原由英国法院和王权提供的保障，使各州自由居民可以继续享有自由流动的权利，尤其是跨州从事商贸活动和保有财产的权利。<sup>③</sup>

1787年制宪会议上，制宪者们在《联邦宪法》第四条中也加入了与《邦联条例》第四条相似的内容，只是更为简洁：“每个州的公民享有各州公民的一切特权和豁免权”<sup>④</sup>

自17世纪以后，“特权”和“豁免权”这样的字眼就不断地在英国的政治文献和殖民地特许状中出现，<sup>⑤</sup>《邦联条例》也沿用了这种表述，因此，美国早期的政治家们对它们并不陌生。也许制宪者们认为第四条中的相关规定只是沿袭固有传统，无须争议，因此，他们几乎没有留下任何关于此条款的辩论记录。<sup>⑥</sup>在麦迪逊整理的《美国制宪会议记录》中，直接讨论“特权与豁免权”条款的内容只有一处：“平克尼将军不满意这一条款。他似乎希望再加入一些有利于维护奴隶主财产权的规定。”<sup>⑦</sup>麦迪逊的记录中只有这两句话，没有进一步的阐释，也没有对平克尼意见的回应。除此

① 约瑟夫·斯托里：《美国宪法评注》，第80页。根据英国法律，个人享有人身自由权，“个人有权自由行动、改变职业或按自己的意愿迁移到任何地方”。参阅威廉·布莱克斯通：《英国法释义》（游云庭、缪苗译），上海人民出版社2006年版，第154页。英王颁发给各殖民地的特许状中一般也包括允许殖民者及其后人自由出入英国和其他殖民地的内容。

② 汉密尔顿等：《联邦党人文集》（程逢如等译），商务印书馆，1980年版（2007年第9次印刷），第444页。

③ Eric R. Claeys, “Blackstone’s Commentaries and the Privileges or Immunities of United States Citizens: A Modest Tribute to Professor Siegan,” *San Diego Law Review*, Vol. 45, Issue 3 (Summer, 2008), p. 786.

④ 李道揆：《美国政府和美国政治》下册，北京·商务印书馆，1999年版（2004年第2次印刷），第784页。

⑤ Eric R. Claeys, pp. 787~788.

⑥ David R. Upham, “Corfield v. Coryell and the Privileges and Immunities of American Citizenship,” *Texas Law Review*, Vol. 83, Issue 5, April, 2005, p. 1489.

⑦ David Skillen Bogen, *Privileges and Immunities: A Reference Guide to the United States Constitution* (Westport: Praeger Publishers, 2003), p. 20.

之外就是对此条款的表决结果：“9 邦赞成，1 邦反对，1 邦代表赞成反对各半，会议通过。”<sup>①</sup>随后出版的为新宪法辩护的《联邦党人文集》也没有对此条款多加讨论。文集中虽有两处提到特权与豁免权问题，但都不是正面论述。<sup>②</sup>

虽然制宪者们对其耳熟能详，以至于不愿花费精力多加评述，但实际上，“特权与豁免权”当时并不是一个具有明确含义的概念。在早期的英国文献中，“特权”和“豁免权”在不同场合被使用，含义不断变化。美国独立之后，形势发生巨大改变，原来的英国臣民已变成共和体制下的公民，他们享有的权利自然也与前有所不同，“特权与豁免权”的含义因此变得更不明确。《邦联条例》生效后，受命评估其影响的一个委员会曾提出建议，要求邦联政府明确界定一州公民在另一州能够享有的特权与豁免权。但这项工作一直没有进行，《邦联条例》第四条含义模糊的问题始终没能解决。<sup>③</sup>《联邦宪法》的制定者忽视这个现实，不仅没有对“特权与豁免权”做进一步的界定，反而采用了比《邦联条例》更简洁的表述。此后，国会也没有通过立法规定特权与豁免权的具体内容。这使得《联邦宪法》中的“特权与豁免权”条款同样存在含义不清的问题。在宪法生效后的最初 35 年中，各州法院在审理涉及此条款的案件时至少给出了三种截然不同的解释。<sup>④</sup>

一种解释认为，“特权与豁免权”条款保障一州公民到另一州后享有某些“绝对权利”，其中包括获得、持有和转让不动产权利。典型判例是 1797 年的“坎贝尔诉莫里斯”(*Campbell v. Morris*)。在对此案的判决中，马里兰州的杰里迈亚·蔡斯(Jeremiah Chase)法官认为，“特权与豁免权”条款的主要目的(但不是唯一目的)是保障各州公民在合众国任何一州中获得和持有动产及不动产权利。此权利是公民的“特权”，优先于任何州法，各州公民无须地方法律承认即可获得此“特权”。<sup>⑤</sup> 马里兰州上诉法院的判决也表达了类似的观点，只是不像蔡斯法官那样强调内、外州公民权利的平等：“判断任何一州的法律是否产生了损害，不是看它是否区别对待各州公民，而是看它是否侵害了公民权利，即一个人作为文明社会成员必须享有的权利。”<sup>⑥</sup>

另一种解释认为，“特权与豁免权”条款并不是针对州政府，而是针对联邦政府，它意在禁止联邦政府区别对待不同州的公民。典型判例是 1812 年的“金凯德诉弗朗西斯”(*Kincaid v. Francis*)。田纳西州最高法院在此案判决中宣称：“在我们看来，

① 麦迪逊：《美国制宪会议记录》下(尹宣译)，沈阳·辽宁教育出版社，2003 年版，第 633 页。

② 汉密尔顿等：《联邦党人文集》，第 218~219、401 页。

③ David Skillen Bogen, p. 16.

④ David R. Upham, p. 1498.

⑤ David R. Upham, pp. 1499~1500. 审理该案的法官此文中被误认为是塞缪尔·蔡斯(Samuel Chase, 1796~1811 年任美国联邦最高法院大法官)，实际上是他的堂弟杰里迈亚·蔡斯(Jeremiah Chase)。

⑥ David Skillen Bogen, pp. 22~23.

宪法中的此项条款最可能的意图是强制联邦政府将同样的特权与豁免权给予每州公民,不允许联邦政府将特权与豁免权给予一些州的公民而不给予另一些州的公民,它从来也无意干预州政府针对其公民所制定的地方性政策。”<sup>①</sup>

第三种解释认为,“特权与豁免权”条款意在保障每州公民在其他州免遭基于外州公民身份的歧视。此种解释的代表性判例是1812年的“利文斯顿诉范英根”(Livingston v. Van Ingen)。此案背景是:罗伯特·利文斯顿(Robert Livingston)资助罗伯特·富尔顿(Robert Fulton)发明出汽船,并设法说服纽约州议会,授予他和富尔顿于一定期限内,在纽约州水域垄断汽船营运业务的特权。<sup>②</sup>但另有一些纽约人不管这一套,也开始建造汽船,并在纽约州所属的哈德逊河上运送乘客。利文斯顿等人于是到法院起诉。在此案的判决中,法官们认为,“特权与豁免权”条款只是阻止各州制定歧视外州公民的法律,而本案由于原、被告都是纽约人,所以不适用此条款。结果,纽约州授予利文斯顿等人暂时垄断经营汽船业务的法律得以继续执行。<sup>③</sup>

由此可见,《联邦宪法》中的“特权与豁免权”起初并不是一个含义明确的概念,各州法院的理解出入很大。

## 二 联邦法院解释“特权与豁免权”条款原则的变化

联邦法院第一次形成对“特权与豁免权”条款的权威解释是在1823年。此后,其观点又经历了两次大的变化。因此,到目前为止,联邦法院对“特权与豁免权”条款的解释可大致划分为三个不同的阶段。

### (一) 联邦法院解释“特权与豁免权”条款的第一阶段(1823~1868年)

在这一时期,普遍接受的对“特权与豁免权”的解释是:该条款赋予各州公民某些“基本权利”(fundamental rights),每州公民在所有州都可以享有这些权利,不管州法如何规定。

联邦最高法院大法官第一次提出此观点是在1823年的“科菲尔德诉科里尔”(Corfield v. Coryell)案中。这也是联邦最高法院大法官第一次对“特权与豁免权”条款发表意见。

在此案的判决中,对于每州公民在外州应该享有什么样的特权与豁免权这个问

① David R. Upham, pp. 1503~1504.

② 任东来等:《美国宪政历程:影响美国的25个司法大案》,北京·中国法制出版社,2004年版,第71~72页。

③ David R. Upham, pp. 1504~1505。在1824年的“吉本斯诉奥格登”(Gibbons v. Ogden)案中,联邦最高法院取消了利文斯顿等人的垄断权,确立了国会管理州际贸易的权利。

题,当时正在宾夕法尼亚州主持联邦巡回法院<sup>①</sup>的布什罗德·华盛顿(Bushrod Washington)大法官表述了以下观点:“我们毫不犹豫地将它们界定为最基本的、任何自由政府下的公民都可以依法获得的、而且组成联邦的各州公民从他们取得自由、独立和主权以来始终都享有的特权和豁免权。列举这些基本权利并不难,但有点单调乏味。无论如何,它们可能都会包括在以下几个方面之中:受政府保护;享受生命和自由,并可以获得并拥有任何形式的财产、追求和获得幸福与安全(政府可以为保障整体的利益而对此权利施加一定的限制);一州公民为经商、务农、谋业或其他目的而通过、居住于另一州;要求人身保护令;在州法院中进行任何形式的起诉与辩护;获得、持有和处置动产与不动产;免交比某州其他公民更高的税款。上面提到的是一些普遍认为明确包含在公民基本权利之内的特定的特权与豁免权。另外,还可以加上根据相关州的法律或宪法而行使的选举权。严格地说,这些,还有很多其他可能提到的,是特权与豁免权,每个州的公民都可以很适当地在其他州享有它们。”<sup>②</sup>

华盛顿大法官的解释显然是基于之前流行的自然权利理论,与《独立宣言》的精神是一脉相承的。根据他的解释,美国应该存在一种普遍的公民身份,每州公民在所有州都可享受到某些共同的“基本”权利,这些基本权利不受任何州法的侵害。<sup>③</sup>

“科菲尔德案”虽然只是巡回法院的一个判例,但它的影响却很大,其判决意见被认为是当时对联邦宪法第四条中“特权与豁免权”条款的权威解释。<sup>④</sup> 1812至1845年间任联邦最高法院大法官的约瑟夫·斯托里(Joseph Story)在他1833年出版的经典著作《美国宪法评注》中就采纳了此判例的意见。<sup>⑤</sup>

## (二) 联邦法院解释“特权与豁免权”条款的第二阶段(1868~1948年)

虽然当时被普遍接受,后来也没有受到过任何正面批评,但华盛顿法官在“科菲尔德案”中表述的观点现在却被认为是与制宪者意图不符的。后来各州公民虽然也都获得了他在判决意见中列举的各种特权,但这并不是因为它们是基于自然权利内

① 美国《1789年司法法》除设置13个联邦地区法院外,还划分了东部、中部和南部三个巡回审判区,建立了三个巡回法院。每个巡回法院都由两名联邦最高法院大法官(联邦最高法院起初由六位大法官组成)和开庭地之一名地区法院法官组成。巡回法院既有上诉管辖权,也有初审管辖权。最高法院大法官每年都要花很多时间到各自的巡回区审案子,称“巡回骑乘”。1793年,国会通过一项《司法法》修正案,将巡回法院中最高法院大法官的数量由两位减少到一位。1911年后,巡回法院完全被巡回上诉法院取代。

② *Corfield v. Coryell*, 6 Fed. Cas. 546, no. 3,230 C. C. E. D. Pa. 1823.

③ Roger Howell, *The Privileges and Immunities of State Citizenship* (Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1918), p. 19.

④ Kimberly C. Shankman and Roger Pilon, “Reviving the Privileges or Immunities Clause to Redress the Balance Among States, Individuals, and the Federal Government,” *Texas Review of Law & Politics*, Vol. 3, Issue 1 (Fall, 1998), p. 10.

⑤ 约瑟夫·斯托里:《美国宪法评注》,第546页。

含于公民身份中的基本特权,而是因为它们在各州事实上赋予本州公民的特权。<sup>①</sup>随着历史的发展,革命时期盛行的自然权利理论逐渐褪去神圣的光环,“科菲尔德案”判决赖以存在的土壤也慢慢流失。内战之后,“特权与豁免权”条款解释中的“基本权利”观点终于被抛弃,以反对歧视外州公民为原则的解释开始兴起,并在以后几十年中经联邦最高法院不断重申而确立下来。

联邦最高法院以反歧视为原则解释“特权与豁免权”条款的第一个重要判例是1868年的“保罗诉弗吉尼亚州”(Paul v. State of Virginia)。在此判例中,斯蒂芬·菲尔德(Stephen Field)大法官撰写的法院意见指出:“毋庸置疑,争议中条款的目的是将一州公民置于与其他州公民同样的地位,只要所涉权益源于这些州的公民身份。……它禁止其他州制定针对他们的歧视性法律。”<sup>②</sup>在1872年的“屠宰场组案”(Slaughter-House Cases)中再次分析“特权与豁免权”条款时,联邦最高法院决定性地抛弃了自然权利观点,完全接受了反歧视原则。<sup>③</sup>此后,禁止歧视外州公民成为对“特权与豁免权”条款的主流解释。在1939年的“黑格诉产业工会委员会”(Hague v. Committee for Industrial Organization)一案中,欧文·罗伯茨(Owen Roberts)大法官撰写的判决意见对这种截然不同于过去观念的新解释进行了归纳,并明确指出,该条款意在“阻止一州为施惠于本州公民而歧视其他州公民。”<sup>④</sup>

内战后联邦最高法院对“特权与豁免权”条款的解释可以概括为一句话:A州公民在B州所能享受到的特权与B州公民依据本州法律所能享受到的特权一样多。它实际上包括两层含义:1. B州不能歧视A州公民;2. A州公民在B州也不能要求比B州公民更多的特权。换句话说,“特权与豁免权”条款只保障每州公民到其他州后享有所在州赋予其公民的特权与豁免权,如果一州拒绝给本州公民某项权利,也完全可以拒绝给予其他州公民。或者说,每州公民在外州不能要求高于所在州公民依法享有的权利,更不能将本州的特权与豁免权带到外州去。因此,每州公民在不同州所能享受到的权利是不同的,具体内容完全由所在州的法律决定。

对于第二层含义,“保罗诉弗吉尼亚州”、“屠宰场组案”和“黑格诉产业工会委员会”案中都有所表达。在“保罗诉弗吉尼亚”中,菲尔德大法官表示:宪法规定的特权与豁免权只包括那些所在州公民依据该州宪法和其他法律普遍享有的权利。某州公

① Roger Howell, pp. 19~20.

② Paul v. State of Virginia, 75 U. S. 168 (1868).

③ Tim A. Lemper, “The Promise and Perils of ‘Privileges or Immunities’: Saenz v. Roe, 119 S. Ct. 1518 (1999),” *Harvard Journal of Law & Public Policy*, Vol. 23, Issue 1 (Fall 1999), pp. 297~298.

④ Hague v. Committee for Industrial Organization, 307 U. S. 496, 511 (1939).

民在本州享有的特殊权利在外州不受“特权与豁免条款”保护。<sup>①</sup> 在“屠宰场组案”中,联邦最高法院的判决意见指出:“它唯一的目的是向各州宣布,如某州授予或创设权利给自己的公民,或者限制自己公民的权利及限定享有权利的资格,或对他们权利的行使施加约束,无论这些权利是什么,该州应将同样的标准用于衡量位于其辖区内其他州公民的权利,不能高也不能低。”<sup>②</sup> 在“黑格诉产业工会委员会”一案中,罗伯茨大法官也特别强调:“(宪法)第四条第二款并不允许一州公民将他仅依本州公民身份获得的基本特权与豁免权带入另一州,相反,在任何一州,其他州的任何公民只能与该州公民享受同样的特权与豁免权。”<sup>③</sup>

在讨论上述问题时,最常被作为例证的是“底特律市诉奥斯本”( *City of Detroit v. Osborne* )。此案背景如下:1883年11月19日,俄亥俄州公民奥斯本(Osborne)在密歇根州底特律市一条街道上行走时,因人行道缺陷摔伤。她到联邦巡回法院起诉,要求底特律市赔偿损失。根据陪审团裁定和法官判决,奥斯本可获10,000美元赔偿。底特律市不服,提起上诉。底特律市的理由是,根据密歇根最高法院的判决,市政机构对这种类型的人身伤害损失不负法律责任。

在此案的判决中,联邦最高法院首先认定,在密歇根州,根据其最高法院判例,市政机构确实不对此类人身伤害承担法律责任。在此基础上,最高法院进一步推论,即使其他州普遍反对密歇根最高法院的意见,但是,只要此意见未被该州立法机构推翻,它就依然是该州的法律,对该州所有法院、所有公民,以及位于其辖区内的任何其他具有约束力。进入密歇根的外州公民可以依据联邦宪法享有该州公民所有的特权与豁免权,但他不能要求更多。他行走在该州人行道和公路上时可以拥有与该州公民依本州法律所能获得的相同的权利和保护,但不能超出这个限制。底特律市在行使维护街道和人行道的公共义务方面,并不对俄亥俄州公民承担高于密歇根州公民的责任。<sup>④</sup>

根据同样的原则,一州公民也不能因其他州赋予其公民某种特权与豁免权而要求在本州享有同样的待遇。1894年的“麦凯恩诉德斯顿”案(*McKane v. Durston*)是反映此观点的一个判例。<sup>⑤</sup>

### (三) 联邦法院解释“特权与豁免权”条款的第三阶段(1948年以后)

在1948年的“图默诉威特塞尔”( *Toomer v. Witsell* )中,联邦最高法院又提出了

① *Paul v. State of Virginia*, 75 U.S. 168,180 (1868).

② *In Re Slaughter~House Cases*, 83 U.S. 36,77 (1872).

③ *Hague v. Committee for Industrial Organization*, 307 U.S. 496,511 (1939).

④ *City of Detroit v. Osborne*, 135 U.S. 492 (1890).

⑤ Roger Howell, pp. 21~22.

解释“特权与豁免权”条款的新原则。新原则虽然仍延续反对歧视外州人的准则,但又特别强调,“特权与豁免权”条款下的权利不是绝对的,各州在特定条件下可以区别对待外州公民。它给出的两条检验标准是:1. 某州区别对待外州人时是否会影响到联邦的统一性;2. 某州区别对待外州人时是否有实质性理由。<sup>①</sup>

联邦最高法院在图默案中提出的原则与检验标准沿用至今,并有不断加强的趋势。在1978年的“鲍德温诉蒙大拿州渔猎委员会”(Baldwin v. Montana Fish and Game Comm'n)案的判决中,联邦统一性原则得到了更突出的强调。在此判例中,联邦最高法院表示:“对(本州)居民和非(本州)居民的一些区别对待是被允许的,因为它们只不过反映了一个事实,即这是一个由不同州组成的国家。其他区别对待被禁止,是因为它们妨碍了这些州作为一个单一联邦的形成、宗旨和发展。只有涉及到那些对我们单一实体国家生命力产生影响的‘特权’和‘豁免权’时,各州才必须平等地对待所有公民,不管他们是不是本州居民。”<sup>②</sup>在1985年的“新罕布什尔州最高法院诉派珀”(Supreme Court of New Hampshire v. Piper)案中,联邦最高法院又对实质性理由原则进行了总结,并进一步重申,“‘特权与豁免权’条款在两种情况下不阻止对外州居民的差别对待:1. 差别对待具有实质性理由;2. 区别对待外州人的做法与实现州的目标之间有实质性联系。”<sup>③</sup>

### 三 “特权与豁免权”条款适用过程中的主要争议事项

由上可知,“特权与豁免权”条款的司法解释经历了一个不断发展变化的过程。不过,无论在哪个时期,有一点是始终不变的,即各级法院从来都不认为每州公民能如宪法条文所表述的那样享有各州公民的“一切”特权和豁免权。

在“特权与豁免权”条款第一次接受司法解释的“康佩尔诉莫里斯”案中,蔡斯法官就明确指出:“‘特权与豁免权’这几个字所包含的内容是特定且有限的,而不是广泛和全面的。对于这一点,双方律师似乎没有异议。大家都认为,特权与豁免权不包括选举权、被选举权和担任公职的权利。”<sup>④</sup>

在“科菲尔德诉科里尔”案中,华盛顿法官虽然承认并列举了各州公民在特权与豁免权条款下可以享有的许多基本权利,但他同时表示:“对于原告律师所坚持的主

① Patrick Sullivan, “In Defense of Resident Hiring Preferences: A Public Spending Exception to the Privileges and Immunities Clause,” *California Law Review*, Vol. 86, No. 6 (Dec., 1998), p. 1342.

② *Baldwin v. Montana Fish and Game Comm'n*, 436 U. S. 371, 383 (1978).

③ *Supreme Court of New Hampshire v. Piper*, 470 U. S. 274, 284 (1985).

④ David Skillen Bogen, p. 22.

张——在宪法中的这个条款下，只要一州公民可以享受某种权利，任何其他州的公民就应被允许分享，即使此权利是该州公民所专有的——我们不能同意。”<sup>①</sup>

内战后，联邦最高法院对“特权与豁免权”条款的解释有所变化，但“特权与豁免权”并不包括所有权利的观点延续下来。直到今天，这种观念不仅依然存在，而且自1948年的图默案以来还得到了进一步强化。

由于联邦最高法院从未否认各州在特定条件下区别对待外州人的权力，而且“特权与豁免权”的具体内容始终也没有得到清晰明确的界定，<sup>②</sup>这就为各州有保留地执行“特权与豁免权”条款留下了余地，也使得涉及此条款的冲突接连不断。总体而言，有关“特权与豁免权”条款的争论主要围绕以下三个问题展开：1. 每个州的公民是否可以平等地享用任何其他州公民所共有的公共资源；2. 外州的公民在税收方面是否能够得到平等对待；3. 每个州的公民是否可以在其他州享有完全平等的就业机会。

下文以时间为序，对这几个方面适用“特权与豁免权”条款情况进行梳理。

### （一）公共资源的使用与“特权与豁免权”条款

在各州公共资源的使用上，联邦法院最初认为一州公民对位于本州的公共资源拥有绝对的所有权，不必与外州公民共享。也就是说，外州公民不能以特权与豁免权为借口要求以与内州公民同等的身份分享这些财产。为该原则奠定基础的是1823年的“科菲尔德诉科里尔”案。此案背景如下：

新泽西州立法机关1820年通过的一条法律规定：任何外州人不得在新泽西州所属的河流、海湾和水域内采挖牡蛎，违者罚款50美元；外州居民也不得乘非本州居民所有的船只在该州河流、海湾和水域采挖牡蛎，违者罚款10美元，并没收船只；任何人都可以抓捕这种船只，并向当地法官报告。1821年5月15日，宾夕法尼亚州居民爱德华·科菲尔德(Edward Corfield)所拥有的一艘渔船“海勒姆”(Hiram)在新泽西州水域采挖牡蛎时被菲利普·赖斯(Philip Rice)所拥有的“独立”(Independence)号船上的水手捕获，并被卖掉。“海勒姆”号船长约翰·基恩(John Keen)随即向位于宾夕法尼亚州的联邦地区法院起诉赖斯，要求赔偿损失。基恩的诉讼请求没有得到地区法院的支持。后来，官司又打到联邦巡回法院。不过，此次诉讼改由“海勒姆”号船主科菲尔德做原告，被告则改为“独立”号船长丹尼尔·科里尔(Daniel Coryell)，即“科菲尔德诉科里尔”。<sup>③</sup>

由华盛顿大法官主持的巡回法院决定忽略科菲尔德所提出的赔偿请求，转而论

① *Corfield v. Coryell*, 6 Fed. Cas. 546, no. 3, 230 C. C. E. D. Pa. 1823.

② “特权与豁免权”不包括政治性权利(如选举权和担任公职的权利)，这一点是得到公认的。

③ Bonnie F. McCay, *Oyster Wars and the Public Trust: Property, Law, and Ecology in New Jersey History* (Tucson: the University of Arizona Press, 1998), pp. 21~27.

证新泽西州禁止外州公民在本州水域采挖牡蛎的规定是否违反联邦宪法的问题。在论证中,华盛顿法官认为,“特权与豁免权”条款并不能使外州公民自然地获得内州公民享有的所有排他性权利。在涉及到公共财产的使用时,各州立法机关更无须将本州居民所享有的利益赋予所有的外州公民。水产养殖场,或由水覆盖的土地,和陆地一样,也是其所有者的私有财产,也应受到州法的保护,其他人不得随意侵犯。某州公民共有的公共财产,可以由该州公民依据本州法律共同享有。作为此类财产的共同占有者,该州公民对它们拥有排他性权利。除非得到了具有管辖权的州的批准或默认,外州公民无权享用该州公民的公共财产。

通过上述分析,联邦巡回法院裁定,不能将“特权与豁免权”条款解释为将一州公共财产的使用权也赋予了所有的外州公民,新泽西州公有土地上的牡蛎养殖场的采挖权只归该州公民,不必和外州公民共享。<sup>①</sup>

“科菲尔德诉科里尔”案以后,“各州公民所属的公共资源不必与外州公民分享”的观点被普遍接受。在此后很长一段时间中,联邦最高法院将此作为处理相关问题的指导原则,并在司法实践中不断扩大其适用范围:在1876年的“麦克里迪诉弗吉尼亚州”(McCreedy v. State of Virginia)案中,联邦最高法院不仅支持弗吉尼亚州公民在本州境内受潮汐涨落影响的河流与河床中采挖和养殖牡蛎及其他贝类的专有权利,而且明确将这种权利归结为不受外州人侵犯的财产权;<sup>②</sup>1896年,在“吉尔诉康涅狄格州”(Geer v. Connecticut)案中,联邦最高法院将上述原则引申到野生动物,认为康涅狄格州禁止将猎物运送到州外的规定是合乎宪法的;<sup>③</sup>1908年,在“哈得逊县水务公司诉麦卡特”(Hudson County Water Co. v. McCarter)案中,联邦最高法院又将其应用到州内水资源,判定新泽西州限制将其境内江河湖泊里的水输送到外州使用的规定不违宪。<sup>④</sup>后两个判例争议的焦点并不是“特权与豁免权”条款的适用问题,但它们与前面的判例一样,都肯定了各州控制其境内公共资源的权力。

然而,自20世纪20、30年代起,联邦最高法院的态度开始改变,认为各州管理和控制那些他们自称是“自己”财产的权利并不是绝对的。标志性的转折点是1948年的“图默诉威特塞尔”(Toomer v. Witsell)案。该案的起因是南卡罗来纳州为管理其领海内的捕虾业而制订的几条法律。其中的一条规定,在南卡罗来纳州领海内作业的每条外州人的捕虾船需交2500美元执照费,而南卡罗来纳州公民拥有的捕虾船只需交25美元。在推论中,联邦最高法院首席大法官弗雷德·文森(Fred Vinson)

① Corfield v. Coryell, 6 Fed. Cas. 546, no. 3, 230 C. C. E. D. Pa. 1823.

② McCreedy v. State of Virginia, 94 U. S. 391 (1876).

③ Geer v. Connecticut, 161 U. S. 519 (1896).

④ Hudson County Water Co. v. McCarter, 209 U. S. 349 (1908).

撰写的法院意见指出,与“麦克里迪诉弗吉尼亚州”不同,本案中涉及的不是内陆水域中固定在某一州的鱼,而是在大海中自由游动的虾。这些虾可以在各州的领海来回游动,只是暂时位于南卡罗来纳州领海内。据此,联邦最高法院得出结论,近海商业捕捞和其他普通职业一样,受“特权与豁免权”条款保护,南卡罗来纳州向外州公民强征歧视性执照费是违宪的。<sup>①</sup>

在“图默诉威特塞尔”案中,联邦最高法院比较谨慎,只是强调了本案与原有判例的区别,并没有直接推翻此前尊重各州主权的判决。后来,随着联邦权力日渐加强和州主权明显衰落,联邦最高法院的态度也发生了更明显的变化,开始完全抛弃各州对其境内公共资源拥有排他性权利的理论。在1977年审理“道格拉斯诉海岸水产品公司”(Douglas v. Seacoast Products, Inc.)案时,联邦最高法院判定,联邦法令具有优先权,一州在控制其州内资源时不能妨碍联邦政府适当地行使其权利;<sup>②</sup>在1979年的“休斯诉俄克拉何马州”(Hughes v. Oklahoma)和1982年的“思鲍黑斯诉内布拉斯加州”(Sporhase v. Nebraska)中,联邦最高法院又依据宪法中的州际贸易条款推翻了“吉尔诉康涅狄格州”案和“哈得逊县水务公司诉麦卡特”案的判决。此后,主张各州对其境内野生动物和其他自然资源拥有绝对所有权的意见事实上已经不复存在。<sup>③</sup>

在剥夺各州对其境内公共资源绝对所有权的同时,联邦最高法院也在寻求平衡各州公民利益的新原则。在这个过程中,“鲍德温诉蒙大拿州渔猎委员会”(Baldwin v. Montana Fish and Game Comm'n)是一个很值得一提的判例。根据蒙大拿州的法律,外州公民要获得在蒙大拿州猎取麋鹿的执照需要交纳的费用至少是该州公民为同一目的而交纳费用的7.5倍。向来蒙大拿州猎取麋鹿的外州人出售器材并提供导猎服务的蒙大拿州公民鲍德温和常来蒙大拿州猎麋的四位明尼苏达州公民认为此项法律违反了联邦宪法中的“特权与豁免权”条款,因此将执行该法律的蒙大拿州渔猎委员会告上法庭。

在对此案的判决中,联邦最高法院多数意见认为,判断外州公民在某州内所从事的活动是否受“特权与豁免权”条款保护,要看从事该活动是不是“基本”权利,限制该活动是否会对联邦的统一性造成不良影响。根据此原则,作为谋生手段的渔猎活动应受“特权与豁免权”条款保护,而娱乐及休闲性狩猎活动则属非“基本”权利,有无这种权利不会对联邦的整体性造成任何影响,因此,它们不受“特权与豁免权”条款保

① Toomer v. Witsell, 334 U.S. 385(1948).

② Douglas v. Seacoast Products, Inc., 431 U.S. 265(1977).

③ Johnny H. Killian and George A. Costello eds., *The Constitution of the United States of America: Analysis and Interpretation* (Washington: U.S. Government Printing Office, 1996), p. 873.

护。根据这种推理,联邦最高法院判定,在管理猎取麋鹿这种休闲性运动时,蒙大拿州可以对外州公民给予差别对待,其上述法律并不违反宪法。<sup>①</sup>

为本案撰写法院意见的哈里·布莱克门(Harry Blackmun)大法官虽然也如华盛顿法官一样强调了“基本权利”问题,不过,他对“基本权利”的认定不再依据自然权利理论,而是以维护联邦统一性为标准。另外,他所主张的“如果一州对其境内野生动物及其他资源的所有权不合理地妨碍了非本州居民在该州谋生这种受‘特权与豁免权’条款保护的权力,该所有权就必须放弃”<sup>②</sup>的观点实际上是否定了华盛顿法官对“科菲尔德诉科里尔”案的判决。

## (二) 税收与“特权与豁免权”条款

“特权与豁免权”条款的主要目的之一就是要维护各州公民到外州从事经贸活动和在外州免交更多税金的权利。《邦联条例》第四条的主要内容就是强调这一点。《联邦宪法》中虽没有明文表述,但宪法生效后几乎所有重要的相关判例都声明,在外州免受更重的税收负担是每州公民必须享有的“特权与豁免权”。然而,为了争取更大的经济利益,各州在税收方面一般还都倾向给予外州公民差别对待。因此,由各州的税收政策引发的有关“特权与豁免权”条款的诉讼相对较多。在处理这些纠纷时,联邦最高法院基本上是遵照事实平等的原则,一方面维护联邦宪法的权威,废除各州违反“特权与豁免权”条款的歧视性税法,另一方面也尊重各州的特殊利益,在保证外州公民免于事实上的不公正待遇的前提下,支持各州在税收方面差别对待外州居民的法律。

在废除各州歧视性税法方面,联邦最高法院第一个影响比较大的判例是1870年的“沃德诉马里兰州”。马里兰州的税收法曾规定,马里兰州居民的营业税可以根据货物价值交纳(最少的12美元,最多的150美元),而外州居民如果要在巴尔的摩市的特定地区经营非马里兰州出产的商品,则不论货物价值,也不管采取什么方式,每年都要交纳300美元。也就是说,根据此法律,外州居民至少要承受比马里兰本州居民多一倍的税收负担。在针对此法的诉讼中,联邦最高法院判其违反了“特权与豁免权”条款,应予取消。<sup>③</sup>

由于“沃德诉马里兰州”的影响,再加上宪法中州际贸易条款的制约,在营业税的征收方面,各州的歧视性法律受到了限制,相关的诉讼相对减少,涉及“特权与豁免权”条款的比较典型的判例再没出现。但是,这并不说明各州甘心在税收方面给予外

① *Baldwin v. Montana Fish and Game Comm'n*, 436 U.S. 371(1978).

② *Baldwin v. Montana Fish and Game Comm'n*, 436 U.S. 371, 386.

③ *Ward v. Maryland*, 79 U.S. 418 (1870).

州公民完全的无差别待遇。为了达到在不受联邦干预的情况下尽量多地向外州公民征税的目的,各州开始将目光转向联邦宪法没有明确规定的个人所得税方面。因此,在“沃德诉马里兰州”案以后,针对各州所得税法的诉讼成为有关“特权与豁免权”条款的判例中最主要的内容。

虽然各州费尽心机,但它们的许多税法仍逃不过联邦最高法院的审查,最终被宣布为违宪。到目前为止,联邦最高法院已经否决了各州不少的歧视性所得税法,其中比较典型的有以下三个:

一是纽约州的一条所得税法。该法规定,纽约州公民,如果是单身,可以享受1000美元的个人免税额,如果是家长或与配偶共同生活,免税额则增加到2000美元,如果有需要抚养的未满18岁的子女或精神、身体有缺陷者,每个再增加200美元。但是,在纽约州工作的外州人却享受不到这些免税特权。<sup>①</sup>

二是新罕布什尔州的所得税法。根据重新修订的所得税法,新罕布什尔州事实上不向本州居民的所有收入(无论是在州外获得还是在州内获得)征收任何所得税,却向在该州工作、收入超过2000美元的外州居民征收4%的所得税。<sup>②</sup>

三是纽约州所得税法中的一条。该条允许纽约州的公民在计算应税收入时扣除需要支付给原配偶的赡养费,却拒绝将此权利赋予在纽约州获得收入的外州人。<sup>③</sup>

有些州的税收政策从表面上看是对外州人的歧视,但实际上是权衡各种因素后做出的合理决定。对此,联邦最高法院也给予充分考虑,并不以“特权与豁免权”条款为由强迫各州给予外州居民高于本州居民的待遇。

比如,根据1889年修订的法律,康涅狄格对外州居民拥有的本州一家公司的股份征税时是按市场价值,而对本州居民拥有的相同股份征税时却只计算其市场价值按相应比例扣除该公司向地方政府缴纳的房地产税后的余额。外州持股人认为这种做法违反了“特权与豁免权”条款,并因此提起了诉讼。然而,在审理此案时,联邦最高法院注意到一个事实,即外州居民没有向康涅狄格州缴纳房地产税,而本州居民却按该州对外州居民股份征税的相似税率缴纳了房地产税。鉴于此,联邦最高法院认为,康涅狄格州的税法并不构成对外州居民的故意歧视,让内、外州的股份持有者根据该法分担税收负担是合理的。<sup>④</sup>

另如,在1920年的一个判例中,俄克拉何马州对内、外州居民区别对待的所得税法也得到了联邦最高法院的支持。该案所涉俄克拉何马州的所得税法允许本州居民

① *Travis v. Yale & Towne MFG. CO.*, 252 U.S. 60 (1920).

② *Austin v. New Hampshire*, 420 U.S. 656 (1975).

③ *Lunding ET UX. v. New York Tax Appeals*, 522 U.S. 287(1998).

④ *Travellers' Insurance Company v. Connecticut*, 185 U.S. 364 (1902).

在计税时扣除发生在州内、外的全部损失,却只许外州居民扣除发生在俄克拉何马州内的损失。伊利诺伊州一居民不满这种规定,将执行该法的俄克拉何马州审计官告到法院。在论证俄克拉何马州的所得税法是否违反了“特权与豁免权”条款时,联邦最高法院指出,这种区别只是由于各州管辖权的局限而产生的自然结果,不能看作是对外州居民不友好或不合理的歧视。俄克拉何马州可以向本州居民在州内、外所获得的所有收入征税,因此在计税时也要扣除本州居民无论发生在何地的损失;俄克拉何马州只能对外州居民在本州内的收入征税,因此在计税时也只能扣除外州居民发生在本州内的损失。通过上述分析,联邦最高法院判决,俄克拉何马州的所得税法没有违反“特权与豁免权”条款。<sup>①</sup>

### (三) 就业机会与“特权与豁免权”条款

起初,就业机会可能不如公共资源和税收政策那么受人关注,所以,在联邦宪法生效后的一个半世纪中,关于各州管理州内公共资源和税收的法律是否合乎“特权与豁免权”条款要求的争论不绝于耳,但各州是否依据该条款给外州人提供了平等就业机会这个问题却鲜有提及。然而,自20世纪70年代以来,情况发生了明显变化,就业机会是否平等逐渐成为适用“特权与豁免权”条款的诉讼中最主要的争议事项。这在很大程度上是因为,现在的就业压力比过去更大,各州及地方越来越倾向于制定具有地方保护主义色彩的就业法。<sup>②</sup>

以“特权与豁免权”条款审查州政府就业法的第一个重要判例是“希克林诉奥贝克”(Hicklin v. Orbeck)。此案背景如下:1972年,阿拉斯加州立法机关通过一条法律,其要点是要求石油、天然气行业在雇工时优先考虑本州居民,而且强调被雇用者作为本州居民的时间不能少于一年。1975年,正当横贯阿拉斯加的石油、天然气管线建设进入用工高峰时,阿拉斯加州劳工局开始发放居民证,并规定铺设管道的工作岗位只能提供给居民证持有者。1976年3月1日,该州劳工局局长埃德蒙·奥贝克(Edmund Orbeck)又发布了一道命令,要求各施工单位在本州合格的居民全部得到工作以前,不得雇用外州工人。因此而失去工作机会的几名工人将奥贝克告到了阿拉斯加州高等法院。1976年7月21日,阿拉斯加州高等法院做出判决,支持本州的法律,驳回原告的所有诉讼请求。原告上诉到阿拉斯加州最高法院。阿拉斯加州最高法院虽然认为一年的居住期限要求既违反州法也违反联邦法律,但仍以3:2的微弱多数肯定了阿拉斯加州在就业方面优先照顾本州居民的法律。于是,官司又打到联邦最高法院。

<sup>①</sup> *Shaffer v. Carter*, 252 U. S. 37 (1920).

<sup>②</sup> Patrick Sullivan, pp. 1339~1342.

在辩护时,被告提出了两条理由:(1)阿拉斯加州的法律是为了解决州内的失业问题;(2)石油与天然气是州内的公共资源,所以,阿拉斯加州在这个领域可以排除外州人的权利。但是,这两条理由被联邦最高法院一一驳回。针对第一条理由,联邦最高法院指出,阿拉斯加州的高失业率并不是外州工人的流入造成的,而是因为该州的居民缺乏教育和职业训练以及居住地远离就业机会等原因,所以,该州的上述就业政策并不符合图默案所定的实质性理由标准,不能通过“特权与豁免权”条款的审查。针对第二条理由,联邦最高法院则直接以不久前的判例“鲍德温诉蒙大拿州渔猎委员会”说明,各州管理和控制那些他们称为是“自己”东西的权利并不是绝对的。通过上述分析,联邦最高法院判定,阿拉斯加州上述区别对待内、外州公民的就业政策违反了“特权与豁免权”条款,该州最高法院的判决应予推翻。<sup>①</sup>

“希克林”案之后,就业歧视引发的争端并没能平息下去,相关诉讼还是不断地涌进各级法院。不过,这一时期的案件也有与前不同的特点,即引发争端的不是州政府颁布的法律,而是一些城市制定的地方性法规。<sup>②</sup>为解决地方性就业保护法是否也受“特权与豁免权”条款制约的问题,联邦最高法院不久又受理了一个涉及此类争端的案件“卡姆登及临近地区建筑业联合公会诉卡姆登市市长和市议会”(United Building & Constr. Trades Council of Camden County and Vicinity v. Mayor and Council of the City of Camden)。

新泽西州卡姆登市的一条地方法规要求,市政建筑工程的承包商和转包商所雇用的工人中,卡姆登市的居民不得少于40%。此法规得到新泽西州财政局批准后,卡姆登及临近地区建筑业联合公会以其违反联邦宪法中的“特权与豁免权”条款为由提起了诉讼。但是,新泽西州最高法院不支持原告的观点,理由是:这只是卡姆登市的地方法规,并不是新泽西州的法律,而且,差别待遇是基于该市的居民身份,而不是基于该州的居民身份,外州居民和不居住在卡姆登市的新泽西州居民在该法规面前的权利是一样的。也就是说,卡姆登市的这项法规并不是单纯地歧视外州居民,因此,“特权与豁免权”条款在本案中不适用。

在联邦最高法院,被告仍以上述观点为依据提出了两条辩护理由:(1)“特权与豁免权”条款只适用于审查各州的法律;(2)“特权与豁免权”条款只适用于审查基于各州公民身份的歧视性法律。但是,被告的这两条理由都没有得到联邦最高法院的支持。

<sup>①</sup> *Hicklin v. Orbeck*, 437 U. S. 518 (1978).

<sup>②</sup> Patrick Sullivan, p. 1344. 在1869年的“唐海姆诉亚历山大里亚市议会”(Downham v. Alexandria Council)案中,联邦最高法院曾表示,“特权与豁免权”条款只禁止基于不同州公民身份的歧视,不适用于地方性法规,因为在此类法规下,外州人与非当地居民的本州人受到的对待是一样的。

为此案撰写法院意见的伦奎斯特(William Rehnquist)大法官认为,第一条理由很容易就能驳倒。首先,在本案中很难区分州政府行为和地方政府行为,因为,只有得到新泽西州财政局明确的批准,卡姆登市的地方法规才能生效;其次,市政当局只是州的一个政治分支,而且其职权由州赋予。所以,争议中的法规即使只是地方性的,它也必须受“特权与豁免权”条款制约。

针对第二条理由,伦奎斯特指出,从表面上看,不居住在卡姆登市的新泽西州居民和外州居民在该法规面前的权利是一样的,但事实并非如此,因为,新泽西州居民至少可以用投票权为他们所受到的不公正待遇争取补救的机会,而外州居民却没有同样的机会。所以,卡姆登市的法规实际上构成了对外州公民的不公正对待。

随后,伦奎斯特又进一步指出,一州公民在外州公共工程建设中谋得工作的权利是关乎州际关系和谐发展的“基本权利”,是受“特权与豁免权”条款保护的。

基于上述分析,联邦最高法院判定,卡姆登市的法规违反了宪法中的“特权与豁免权”条款,新泽西州最高法院的判决应予推翻。<sup>①</sup>

通过“希克林诉奥贝克”和“卡姆登及临近地区建筑业联合公会诉卡姆登市市长和市议会”这两个判例,联邦最高法院对就业机会适用“特权与豁免权”条款的态度已经得到了较为充分的表达,各州在就业方面的歧视性法律也因此在一定程度上得到了遏制。然而,在一个领域——律师业,许多州仍明确地排斥外州人,拒绝承认本州管理律师职业的权利受“特权与豁免权”条款限制。所以,经上述两个判例之后,在其他领域,有关就业机会的冲突暂时偃旗息鼓,而在律师界,适用“特权与豁免权”条款的诉讼却进入了一个高潮。

在美国历史上,律师的居民资格要求是很普遍的。这是因为:(1)长期以来,人们普遍认为,律师属政治性职业,充当律师不是公民的“基本”权利,不受“特权与豁免权”条款保护;(2)由于各州的法律与司法程序不尽相同,人们担心,正常的诉讼程序可能会因外州律师不熟悉内州的法律或者不能及时赶来参加询问而无法顺利地进行。因此,直到20世纪70年代末,几乎所有州都对律师设有某种形式的居民资格要求。以前下级法院中也出现过不少依据联邦宪法第十四条修正案中的“平等保护条款”攻击律师居民资格要求的诉讼案件,但都没能达到目的。

联邦最高法院依据“特权与豁免权”条款审查各州律师居民资格要求的揭幕战是1985年的“新罕布什尔州最高法院诉派珀”(Supreme Court of New Hampshire v. Piper)。在对此案的判决中,联邦最高法院的多数意见认为:以前的判例都没有将从

<sup>①</sup> *United Building & Constr. Trades Council of Camden County and Vicinity v. Mayor and Council of the City of Camden*, 465 U. S. 208 (1984).

事法律职业排除在宪法保护的“特权”之外；与其他普通职业一样，律师职业也是国家经济生活中很重要的内容，充任律师也属于公民的“基本”权利。<sup>①</sup>

“派珀”案之后，律师职业受“特权与豁免权”保护的观念得以确立，各州公民进入外州律师界的障碍被清除。然而，相关的冲突并没有结束，因为很多州仍以各种名目拒绝将本州居民所享有的某些特别的权利赋予外州律师。1988年的“弗吉尼亚州最高法院诉弗里德曼”(Supreme Court of Virginia v. Friedman)是这方面的一个典型判例。此案的起因是弗吉尼亚州最高法院的一项规定。该规定允许获得外州律师资格的人员不用参加弗吉尼亚州的律师资格考试，直接通过申请获得弗吉尼亚州的律师资格。但是，该规定又特别强调，要享有这种权利必须具备一个前提条件，即申请者必须是弗吉尼亚州的永久居民。引起争议的正是这个附加条件。

在此案诉讼过程中，弗吉尼亚州最高法院强调，由本州自主决定的通过申请直接获得律师资格这种优惠不属于宪法所保护的“特权与豁免权”，因此“派珀”案的判决在本案中不适用。为支持自己的观点，弗吉尼亚州最高法院提出了两条理由：(1) 外州人完全可以通过考试取得弗吉尼亚州的律师资格。只要给予不管居于何处的任何申请者通过考试取得律师资格的同样权利，就不能说弗吉尼亚州歧视外州人，剥夺了外州人的“基本”权利；(2) 弗吉尼亚州完全可以在不违反宪法的前提下要求所有的申请者都必须参加考试，因此，通过申请直接获得律师资格不是“特权与豁免权”保障的基本权利。联邦最高法院认为弗吉尼亚州最高法院的这两条理由都没有说服力，判其规定违反了“特权与豁免权”条款。针对弗吉尼亚州最高法院的第一条理由，联邦最高法院指出，以前的判例从来也没有支持过“如果歧视性行为没有导致对外州人的完全排斥，‘特权或豁免权’条款便不能适用”这种主张，而“派珀”案则清楚地表明，如果一州不能让具有资质的外州人与本州居民享有完全平等的从事法律职业的权利即是违反了“特权与豁免权”条款。至于弗吉尼亚州最高法院的第二条理由，联邦最高法院认为它与本案中的争议事项——“特权与豁免权”条款在本案中是否适用——没有任何关联。它指出，一州可以要求内、外州居民都接受目前只针对外州居民的限制的理论上的权威并不能成为它在“特权与豁免权”保护的范围内区别对待外州人的理由。<sup>②</sup>

至此，各州在准入方面对外州律师的差别对待基本上已经没有了存在的余地。然而，相对于其他从业人员来说，律师受到的限制依然很明显，因为，他们要到外州提供法律服务毕竟仍须先过准入这一关，不能自由地跨州开展业务。

<sup>①</sup> Supreme Court of New Hampshire v. Piper, 470 U.S. 274 (1985).

<sup>②</sup> Supreme Court of Virginia v. Friedman, 487 U.S. 59 (1988).

## 四 结 语

美国 1787 年制宪会议的首要目的是消除邦联体制下的混乱状态,“建立更完善的联邦”,<sup>①</sup>所以,此次会议制定的宪法侧重于确定联邦政府的组织形式和权限,提供协调州际关系的手段,对公民个人权利没有给予多少关注。在宪法正文中,“特权与豁免权”条款是唯一一处直接涉及公民个人权利的内容。然而,从本质上看,此条款也是服务于维护联邦体制的目标,保障公民个人权利只是其字面意义,或者说只是为实现其本质目的而采取的措施。汉密尔顿在《联邦党人文集》第 80 篇中写道:“‘每州公民均得享有各州公民享有之一切特权与豁免权,’乃联邦形成的基础。”<sup>②</sup>此话道出了制宪者的真实意图。

自内战后,联邦最高法院在解释“特权与豁免权”条款时也是一贯秉承维护联邦体制的原则。在几个关键性判例中,联邦最高法院的多数意见都表述了与汉密尔顿类似的观点。比如,在“保罗诉弗吉尼亚州”中,菲尔德大法官撰写的多数意见认为,如果没有“特权与豁免权”条款,美国只不过会成为诸邦的一个联盟,不可能成为当时那样的联邦。<sup>③</sup>在“图默诉威特塞尔”中,首席大法官文森撰写的法院意见也强调,宪法第四条中的“特权与豁免权”条款的主要目的是帮助一群独立的主权州融合成一个“国家”。<sup>④</sup>

本来,美国宪法第十四条修正案的出台为“特权与豁免权”条款成为保障公民基本权利的工具创造了新的机会,<sup>⑤</sup>但联邦最高法院很快便遏制了这种势头。在第一次审查第十四条修正案的“屠宰场组案”中,联邦最高法院就有效地去除了其中“特权与豁免权”条款的精髓,使其仅剩一副空壳,不能发挥实际作用。<sup>⑥</sup>最高法院之所以这样做,就是为了防止该条款会“从根本上改变关于州政府与联邦政府之间关系以及二者与人民之间关系的整个理论体系”。<sup>⑦</sup>由于联邦最高法院的坚持,十四条宪法修正

① 此语出自《美利坚合众国宪法》序言。转引自李道揆:《美国政府和美国政治》,第 775 页。

② 汉密尔顿等:《联邦党人文集》,第 401 页。

③ *Paul v. Virginia*, 75 U.S. 168,180 (1868).

④ *Toomer v. Witsell*, 334 U.S. 385, 395 (1948).

⑤ 《美利坚合众国宪法》第 14 条修正案第一款的内容为:所有在合众国出生或归化合众国并受其管辖的人,都是合众国的和他们居住州的公民。任何一州,都不得制定或实施限制合众国公民的特权或豁免权的任何法律;不经正当法律程序,不得剥夺任何人的生命、自由或财产;在州管辖范围内,也不得拒绝给予任何人平等法律保护。引自李道揆:《美国政府和美国政治》,第 791 页。

⑥ Kimberly C. Shankman and Roger Pilon, p. 1.

⑦ *In Re Slaughter-House Cases*, 83 U.S. 36,78 (1872).

案中的“特权与豁免权”条款一直形同虚设，<sup>①</sup>基本上没再使用，本应由其承担的责任全都转嫁给了正当程序条款和平等保护条款。<sup>②</sup>

基于上述原因，现代的美国学者仍然认为：宪法第四条是“维护联邦的工具，而不是基本权利的保护者”，它虽然也提到了个人权利，但事实表明，那只是为了“促进州际关系和谐”。<sup>③</sup>

由于联邦最高法院是以维护联邦体制、保持联邦权力、州权力和个人权利之间的恰当平衡为出发点来解释“特权与豁免权”条款的，所以，它在依据该条款为公民个人伸张权利时一直是有保留的，从不承认每州公民能享有各州公民的“一切”特权和豁免权。在“图默诉威特塞尔”案后，它还明确表示，在不影响联邦统一性并有实质性理由的前提下，各州可以区别对待外州人。因此，在整个美国历史中，每州公民在其他州都不能获得完全的无差别对待。除了不能享有选举权和担任公职的权利等政治性权利外，在州具有治安权(police power)的领域，外州公民也会受到一些限制。比如，一州有权禁止外州人在本州从事医药行业的工作。<sup>④</sup>另外，州政府提供的公共福利也可以只给予本州居民。所以，一州可以拒绝向外州居民提供福利救济，<sup>⑤</sup>可以拒绝向非本州居民子女提供免费小学教育，也可以向在州立大学学习的外州学生收取更高的学费。<sup>⑥</sup>

总起来看，美国宪法第四条中的“特权与豁免权”条款并不以保障公民个人权利为根本目的。不过，在维护联邦统一性的大前提下，最高法院借助此条款废除了各州一些专门歧视外州人的法律，使每州公民到外州后受到的差别对待越来越少。在自然资源的使用、税收和就业等关乎民生的问题上，联邦最高法院的态度最坚决，相关的歧视性州法被取消的也最多。当前，每州公民到外州后在这些方面基本上不会再受到明显的差别对待。

杨成良：洛阳师范学院历史文化学院副教授

① David Skillen Bogen, p. 67.

② 截至目前，联邦最高法院只有两次利用第十四条修正案中的“特权与豁免权”条款废除州的法律。一次是1935年的 *Colgate v. Harvey*，另一次是1999年的 *Saenz v. Roe*。头一个判例5年后就被推翻，第二个判例涉及的内容其实与第十四条修正案没有必然联系。参见 David Skillen Bogen, pp. 100~101.

③ David Skillen Bogen, p. 70.

④ Joseph F. Zimmerman, *Interstate Relations: The Neglected Dimension of Federalism* (Westport: Praeger Publishers, 1996), pp. 96~97.

⑤ 起初，各州不仅要要求接受福利救济者必须是本州居民，而且必须是在本州居住一年以上者。在1969年的 *Shapiro v. Thompson*, 394 U. S. 618 案中，联邦最高法院依据平等保护条款推翻了对接受福利救济者的一年居住期限要求。

⑥ David Skillen Bogen, p. 80.

# 变与不变：美国对欧政策的历史考察

赵怀普

〔内容提要〕由于历史和现实的原因，对欧政策长期占据美国对外政策的中心位置。随着国际体系的演变及美国实力与国际地位的变化，美国的对欧政策经历了一个渐进的、不断突破传统的变化过程。相应地，美国对欧洲事务介入的程度越来越深、范围越来越广、方式和手段越来越多样化。虽然美国的对欧政策经历了不断的调整，但是其两个核心成分和目标却得以延续和保留：即防止欧洲出现挑战美国利益的霸权，以及将欧洲纳入美国主导的全球秩序。当前美国的对欧政策仍在调整，对欧盟既合作借重又制约防范将是主要趋向。

关键词：美国外交 美欧关系 北约 欧盟

由于美国与欧洲之间关系的独特性和复杂性，对欧政策与美欧关系长期占据美国外交事务的核心议程。历史地看，美欧关系经历了权力嬗变。欧洲是近代资本主义和现代国际关系的发源地，欧洲霸权曾长期主导国际体系；美国作为欧洲派生出的一个后发大国则成为欧洲霸权的终结者和继承者。从这个意义上讲，美欧关系的历史就是一部霸权交替的历史。本文试图考察美国对欧政策演变的历史轨迹，解析其阶段性特点，尝试发现其纵向发展规律和总体特征。

## 一 早期美国对欧政策

美国的前身是英属北美 13 个殖民地。1776 年独立建国之初，大多数美国人对欧洲怀有一种既爱又恨的矛盾情感。一方面，由于血缘、历史和文化上的联系，他们视欧洲为“祖国”并对之怀有某种难以割舍的情感。美国国家的建立亦是得益于欧洲的思想启蒙，正是人权、自由、平等和民主的欧洲思想催生了“美国梦”，而作为美国社

会的基础的法律和行政体制及宗教习俗等也是从欧洲引入的。正如美国历史学家丹尼尔·布尔斯廷(Daniel J. Boorstin)所言,“我们根子上是欧洲人,我们的宗教、习惯法、宪政主义和自由政治理想,以及司法和平等都源自于欧洲”;没有了欧洲这个根,美国人的身份就难以被正确地理解与辨别。<sup>①</sup> 所以,美国人认为有理由对欧洲心存一份“爱”。但另一方面美国人又“恨”欧洲,他们厌恶“旧大陆”的封建专制体制、僵化的社会结构及宗教专制,并对欧洲人的文化傲慢和自负感到不满。他们对欧洲还存有不安全感,担心狡猾的欧洲外交官把天真的美国人拖入他们制造的对外战争。实际上,美国人更爱拥有新的法律和自由政体的“新大陆”,他们争取独立就是为了要同“旧大陆”拉开距离,并摆脱欧洲旧的权力游戏。可见美欧之间并不存在天然的大西洋共同价值观。自诩肩负“天定命运”(Manifest Destiny)的美国对欧洲的权力政治模式大加鞭挞,并鼓吹“美国模式”的普世价值与普遍适用性。但此时美国对其价值观和模式的传教士般的热情尚未伴有对外权力的展示,“在美国作为一个现实权力因素对欧洲发生兴趣之前,美国在欧洲人的生活中还仅是一个概念(idea)而已。”<sup>②</sup>

“既爱又恨”情感支配下的早期美欧关系并不和谐。建国后至 19 世纪的大部分时间里,美国外交政策的目标是维护国家的完整和统一,保护边界和疆域,拒外部敌对势力于北美大陆之外,以及确保美国能够在世界范围内自由获得市场和资源。<sup>③</sup> 尽管华盛顿、杰斐逊总统都强调要避免卷入欧洲的权力斗争,但实际上对上述目标的追求使得美国不可避免地卷入了欧洲事务。1803 年美国从法国手中低价购得路易斯安那,就是施展外交手腕、利用当时欧洲内部矛盾所取得的成果。1823 年美国又发表“门罗宣言”,公开反对欧洲列强干涉西半球事务,意欲将西半球变为自己的“后院”。此外,还谋求在世界范围内开展自由贸易。这些事实表明,美国从一开始就不是一个真正的孤立主义国家,其在 19 世纪的大部分时间里对欧洲内部事务实际采取了一种警惕性的中立态度。<sup>④</sup>

世纪之交是美国外交史上一个重要转折期。随着美国的经济实力超越欧洲列强,“门户开放”成为其新的国际战略。美国欲通过该政策开拓世界市场,并有效地保护美国的利益,塔夫脱总统称这等于“用美元代替子弹”。<sup>⑤</sup> 针对欧洲的贸易保护主义

① Werner Weidenfeld, *America and Europe: Is the Break Inevitable?* (Gutersloh: Bertelsmann Foundation Publishers, 1996), p. 24.

② Bernhard Fabian, *Alexis de Tocquevilles Amerikabild* (Heidelberg: C. Winter Verlag, 1957), p. 90.

③ Mark P. Lagon and Michel Lind, “American Way: The Enduring Interests of US Foreign Policy,” *Policy Review*, Summer, 1991, pp. 38~44.

④ Werner Weidenfeld, *America and Europe: Is the Break Inevitable?* pp. 26~27.

⑤ Emily S. Rosenberg, *Spreading the American Dream: American Economic and Cultural Expansion* (New York: Hill and Wang, 1982), p. 59.

行为,美国以“门户开放”政策应对,并开始重视发展军事力量。马汉(Alfred Thayer Mahan)1890年出版的《海权对历史的影响》一书,对美国的军力建设特别是海军的发展产生了相当大的影响。而法国政论思想家阿列克西·德·托克维尔则对美国海军的发展早有预见,他在1830年代就指出,美国“有朝一日将拥有世界上最强大的海军”,“因为任何一个商业大国如果不拥有强大的海军力量,那它将难以持久。”<sup>①</sup>经济崛起和军力增长为美国干预国际事务提供了实力基础。一般认为,正是在1898年击败西班牙及重视发展军事力量之后美国才获得了大国地位,并开始向海外扩张。

随着海外扩张的展开,美国对既有的欧洲大国关系框架感到越来越难以接受,而欧洲也感受到了美国日益增强的国际存在。面对增多的“域外”(out-of-area)冲突,美国或仍能超然于欧洲传统的均势,然欧洲却已无法摆脱美国商人、投资者和传教士的影响。随着美国的利益范围从北美扩大到加勒比、拉美和太平洋地区,美欧之间的利益冲突已然不可避免。权力竞争首先在欧洲之外的边缘地区展开,美国反对西欧列强对其西半球“后院”的渗透,而后者则将美国的扩张主义视为对其帝国地位的威胁。其实,美国发动美西战争的部分原因就是担心古巴的持续冲突会把欧洲列强卷进来,从而危及其西半球“后院”的安全。

## 二 对欧均势政策与两次大西洋战时联盟

20世纪初德国在欧洲的崛起打破了欧洲原有的力量平衡,也对美国的门户开放政策形成了挑战。随着德国威胁的凸现,美欧之间的权力竞争逐渐地从“域外”地区向欧陆转移。

为化解德国的威胁,美国一度尝试与之实现和解,但由于双方矛盾太深而未果。当时德国试图建立一个由它主导的中欧集团,而美国将此视为对其门户开放政策的挑战。戴维·卡莱欧(David Calleo)从两国地缘政治观差异的角度分析了美德矛盾,认为20世纪初美德两国走向对立主要是因为双方对未来世界秩序及各自的国际作用有着不同认知。美国的地缘政治梦想是建立一个泛美帝国以取代注定要消失的大英帝国,为此需要复兴和完善19世纪中期以后形成的自由主义的世界秩序观。威尔逊的“十四点计划”将这一世界秩序观具体化了,其目的是要建立美国的全球霸权。<sup>②</sup>德国的目标则是获得足以摧毁欧洲均势的世界大国地位,进而谋求重新瓜分世

<sup>①</sup> Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, vol. I (New York: Alfred A. Knopf, 1940), pp. 428~429.

<sup>②</sup> David Calleo, “Deutschland und Amerika,” in D. P. Calleo, R. Morgan, R. Poidevin, and M. Voslensky, Eds., *Geteiltes Land: Halbes Land?* (Frankfurt and Berlin: Ullstein Verlag, 1986), pp. 54~55.

界。美德两国地缘政治观的差异决定了其世界秩序政策的不同取向,德国统治者尤其不认同威尔逊的和平变革理念。

在美德关系日趋紧张的同时,美英两国却越走越近。保罗·肯尼迪(Paul M. Kennedy)称美英接近“不仅是一个惊人的发展,也是过去几百年世界史上最重要的发展之一。”<sup>①</sup>美国独立后一直将英国视为最大威胁,但1895年以后英国对美奉行的和解政策改变了两国关系的发展轨迹。英国先是在1895~1896年的委内瑞拉危机中对美国做出让步,继而又在美西战争中向美国发出了清晰的和解与亲善信号。而与此形成对比的是,德国在处理萨摩亚和马尼拉湾等争端问题上表现出咄咄逼人的态势,令美国对德国的政策感到担心。意识形态因素进一步催化了美英德关系的演变:一方面英国的自由民主政体与德国日趋军事化的独裁体制之间的对立加剧,另一方面美德两国在意识形态上日益疏离。德国不仅指责美国对欧洲的农业出口威胁到了其利益,还攻击美国在欧洲传播其民主原则。保罗·肯尼迪分析了意识形态因素对美英德关系的影响,他指出,与两国经济的互补性和英国对美国的让步相比,美英在政治文化上的共性对促使双方结盟产生了同等甚至更为重要的影响。<sup>②</sup>

为了应对德国的威胁,美国调整了对欧政策,即由原先的警惕性中立转变为谋求欧洲均势。这一调整为第一次大西洋战时联盟的建立奠定了基础。虽然第一次世界大战爆发后美国在很长一段时间里仍保持了中立立场,但是它早就有了参战的准备。威尔逊对他的顾问说,“如果欧洲落入一个军国主义集团之手,我国的和平与民主将会受到极大威胁,我将敦促美国参战。”<sup>③</sup>1917年德国宣布对英国实施无限制潜艇战,此举在置英国于战败危险的同时也将美国推入了战争,美国遂与英法两国结成了战时联盟。美国的参战对战争进程和国际格局的演进产生了重要影响。威尔逊的“十四点计划”表明了美国欲在全球政治外交事务中发挥领导作用;而美国世界头号经济强国地位的确立标志着国际权力平衡发生了转移,德国对此认知与反应滞后或是导致其战败的一个重要原因。当然,美国扶英抑德并不表明其与英国的利益完全一致。德国获胜无疑会威胁到“门罗宣言”,而“没有美国援助的”盟国的胜利则将鼓励英国试图“主导商业世界。”<sup>④</sup>实际上,美国对欧均势政策的目标不仅是要防止德国

① Paul M. Kennedy, *The Samoan Tangle: A Study in Anglo-German-American Relations, 1878~1900* (New York: Harper & Row, 1974), p. 137.

② Paul M. Kennedy, *The Samoan Tangle: A Study in Anglo-German-American Relations, 1878~1900*, p. 137.

③ Wilson to His Friend and Adviser E. Dodd, August 15, 1915, *Life*, September 22, 1947; reprinted in Paul Seabury, ed., *Balance of Power* (San Francisco: Chandler, 1965), pp. 126~127.

④ U. S. Ambassador David Francis, Petrograd, to President Wilson, February 22, 1917, cited in Lloyd C. Gardner, *Safe for Democracy* (Oxford: Oxford University Press, 1987), pp. 124~125.

称霸欧洲,也要防止任何其他欧洲大国取代战败的德国主导战后欧洲事务。

战后苏联的诞生为美国的对欧政策增加了一个复杂因素。由于两国社会制度和政治意识形态对立,美苏关系的两极对抗性质此时就已显露端倪。美苏都认为欧洲对于世界的未来走向具有决定性的影响。列宁深信只有在高度工业化的西欧发生革命,才有可能实现世界革命的目标;威尔逊则希望与欧洲民主国家一道组成“理想和利益共同体”,并将其作为新的世界和平秩序的核心。但需要指出的是,美国不仅反对苏联的“革命反帝国主义”,也反对西欧列强的“传统帝国主义”,尤其反对德国主导中欧或与俄国结成反对美英的大陆集团。正因为如此,美国始终将一个自由、民主和资本主义的德国纳入西方体系作为其反对苏联的遏制政策的重要一环。

学术界对于两战之间美国的对欧政策存有若干争议,争议之一在于其1920年代的对欧政策该不该被贴上孤立主义的标签。第一次世界大战结束前,威尔逊曾希望德国战后能继续保持一定的权力以维持欧洲大国间的力量平衡,并为此准备充当“调解人”。<sup>①</sup>但德国停战协定的签署消除了这种可能性,美国无法作为独立的一方在英法与德国之间调解,而只能与英法一道同德国打交道。威尔逊发挥“调解人”作用的另一个前提条件是他在国内的政治地位不受到挑战,但实情是其“和平战略”在国会遭到了共和党人的抵制,其提出的加入国际联盟的提案也被否决。这样,美国在“结束所有战争的战争”之后选择了从欧洲撤出,同时强化了对外来移民的限制,并提高了进口关税;在防务领域美国本有能力建成世界上最强大的海军,但是它在1922年的华盛顿会议上却满足于保持与英国相等的地位。国际主义论者(internationalists)据此指责美国在两战之间逃避承担全球和欧洲责任。但是这种观点受到了修正学派(revisionists)的挑战,后者强调两战之间美国对欧政策之经济目标的连续性,并认为美国在欧洲经济重建中发挥了领导作用。虽然后来又有研究指出,两战之间美国在欧洲事务中的经济和政治影响力实际受到了欧洲列强特别是英国的制约,<sup>②</sup>但是这一研究发现不足以推翻20年代美国深深卷入欧洲重建的中心事实。

20年代美国对欧政策的突出特点是将经济外交作为主要的政策工具,试图通过缔造“经济和平”以重建欧洲大国间的力量平衡,并通过解决赔款问题来加强美国在欧洲的市场。1923年夏秋,美国内部就对欧政策达成共识,其议程包括三个相互关联的成分,即道威斯计划(旨在将棘手的政治赔偿问题转变成为一个商业合同问题)、解决战争债务问题,以及恢复金本位制,目标是促进建立一个开放贸易、投资和和平

① See Lloyd E. Ambrosius, *Woodrow Wilson and the American Diplomatic Tradition: The Treaty Fight in Perspective* (Cambridge: Cambridge University Press, 1987).

② Brian McKercher, "Reaching for the Brass Ring: The Recent Historiography of Interwar American Foreign Relations," *Diplomatic History*, Vol. 15, No. 4 (Fall 1991), pp. 565~598.

变革的安全的世界。<sup>①</sup> 1924 年道威斯计划的出笼是美国介入欧洲事务、谋求发挥调解作用的突出标志,它同时也标志着“法国在欧洲统治地位的结束”。<sup>②</sup>美国通过该计划在欧洲建立了一个其主导下的经济均势,确保了德国有能力与法国抗衡,而自己则在法德之间扮演非正式的“平衡者”角色。美国这一角色的非正式性主要是源于国内因素的制约,由于政治上仍难以摆脱孤立主义的影响,以致政府不能正式“卷入”欧洲事务。因此美国政府只得将其对欧政策“私有化”,即政府不参加赔偿委员会,而是利用与政府有着密切联系的金融专家组成的“独立”委员会来贯彻其对欧政策。并为此成立了一个由“政府官员、主要银行家及高级商人”组成的“松散的联盟”,这些人负责实施美国的欧洲倡议(包括向欧洲国家提供贷款),并在欧洲经济重建中发挥了巨大影响。<sup>③</sup>

综上所述,1920 年代的美国对欧政策不应被贴上孤立主义的标签,美国实际采取了“不承担义务的卷入”(involvement without commitment)和“独立和合作”的政策,目的在于通过经济接触将战略上不做出承诺的政治需要与促进欧洲的稳定(以及美国的繁荣)结合起来。美国利用本国资本和政府的支持,通过道威斯和杨格等银行家的参与,在缔造欧洲“经济和平”尤其是规制欧洲重建的财政结构方面发挥了领导作用。美元从此时起即开始发挥作为欧洲储备货币的作用,而最惠国待遇、贸易自由化等原则也在欧洲得到了进一步扩展。更为重要的是,美国通过缔造欧洲“经济和平”重建了欧陆大国特别是法德之间的权力平衡。1920 年代末,美国借助经济外交政策工具进一步加强对欧洲事务的卷入,卷入的范围不断扩大,从推广无条件最惠国贸易原则、谋求关于赔偿的最终解决方案和欧洲的货币稳定扩大到军控和裁军等安全政策领域,包括签订了白里安—凯洛格公约。<sup>④</sup>

但好景不长,1929~1933 年经济大萧条重新将欧洲及大西洋关系带入动荡之中。欧洲刚建立起来的经济和财政秩序完全崩溃,美国和欧洲列强重新走上了经济民族主义和脱离接触的道路,并出现了以美元、英镑、法郎、马克为中心的竞争性区域经济集团。1933 年就任的富兰克林·罗斯福总统在对欧政策上面临考验,起初他一度在民族主义与国际主义之间徘徊,但是孤立主义并未主导其对欧政策。国务卿赫尔(Cordell Hull)斥责德国 1934 年废除与美国的贸易协议的举动是在 1930 年代这

① Frank Costigliola, *Awkward Dominion: American Political, Economic, and Cultural Relations with Europe, 1919~1933* (Ithaca, New York: Cornell University Press, 1984), p. 112.

② Stephen A. Schuker, *The End of French Predominance in Europe* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1976).

③ Frank Costigliola, *Awkward Dominion: American Political, Economic, and Cultural Relations with Europe, 1919~1933*, p. 17.

④ Melvyn P. Leffler, *The Elusive Quest* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1979), p. 158.

个“介于修正和扩张”的阶段对美国整个贸易条约体系的侵略行径。<sup>①</sup>德国在中欧扩张势力范围并日益向拉美市场进军,进一步加剧了美德矛盾,并促使罗斯福的对欧政策进一步向国际主义路线靠拢。1934年美国建立了旨在向外国政府提供贷款的稳定基金,1936年同英法就开展货币合作达成了三方协议,此外还颁布了互惠贸易协议的法案。通过这一系列行动促使大西洋两岸重新走上了合作轨道,以美英同盟为先导,经由1941年租借法的实施和大西洋宪章的签订至太平洋战争爆发后美国参战,第二次大西洋战时联盟正式形成。

学术界对此次战时联盟形成的原因有不同的解释。一种观点认为,美国和欧洲民主国家对德意法西斯的军事威胁的共同认知导致了双方合作;另一种观点认为美国对欧洲事务的介入具有历史延续性,强调西方民主国家与德国纳粹独裁政权在意识形态上的对立(而不仅仅是权力的对立)是促成大西洋合作的决定性因素。<sup>②</sup>这两种观点各有其合理成分,法西斯军事威胁和纳粹独裁政体挑战了美国对欧政策中防止欧洲霸权和在欧洲推行全球秩序政策这两个核心目标,因而它们共同促成了大西洋战时联盟。这同时表明了美国的对欧政策及其对欧洲事务的持续介入不仅受军事因素的影响,也受经济、文化和意识形态等因素的影响。

与19世纪不直接介入欧洲内部事务而是采取警惕性中立的政策不同,进入20世纪后至第二次世界大战结束,美国开始直接但是“非正式”地介入欧洲事务以谋求欧洲均势。美国奉行均势政策主要是因为这一时期西欧列强仍是国际体系的主宰,而美国自身的实力虽在上升但还不足够强大。在这种情况下,美国认为通过发挥调解和平衡作用以维持欧洲的均势是符合其利益的,不仅有助于保障其经济发展,也有利于其不断累积实力以便为日后控制欧洲奠定基础。

### 三 大西洋联盟政策与对欧霸权

第二次世界大战是美国外交史上又一个重大转折点。美国通过这场战争进一步巩固了其世界经济霸主地位,并跃升为世界头号军事强国,正如丘吉尔所言:“此刻美国位于世界之巅”。<sup>③</sup>作为超级大国的美国决心以全新的方式参与国际政治,并推动

① Klaus Hildebrand, *Das Dritte Reich* (Munich and Vienna: Oldenbourg Verlag, 1980), 2nd ed., pp. 26~28.

② 根据这一观点,随着30年代末纳粹德国公开和残暴地迫害犹太人,意识形态主题在美国对欧政策中“很快就占据了重要位置”。1938年11月,美国向德国提出了强烈抗议,并降低了与德国外交关系的级别。

③ Peter Duignan and L. H. Gann, *The USA and the New Europe, 1945~1993* (Cambridge: Blackwell Publishers, 1994), p. 27.

建立一个由其主导的国际新秩序。

美苏两极格局的形成和冷战的爆发构成了战后美国对欧政策制定的国际背景。从遏制苏联的全球战略出发,美国对欧奉行了大西洋联盟政策,意欲联合西欧国家共同遏制苏联。虽然美国对西欧事务的介入一开始并未采取结盟的方式,但实际上它却一步一步朝这个方向滑去。1947~1949年,杜鲁门主义和马歇尔计划的出笼,以及欧洲经合组织和北约的成立是美国实施大西洋联盟政策的一连串标志,表明了美国反应迅速、慷慨大方和大胆行动的意愿。<sup>①</sup>特别是马歇尔计划作为美国有史以来最大规模的一次对外资源转移行动,标志着美国摆脱了以往所坚持的不直接介入欧洲事务的对欧路线,并对欧洲做出了重大的政治承诺。<sup>②</sup>而北约的成立则进一步表明美欧之间的“伙伴关系”在军事意义上被正式化了。美国在和平时期同西欧国家结盟,标志了其对欧政策的“革命性”变化,而朝鲜战争爆发后北约军事机构的建立更将这一变化推向了极致。

战后影响美国对欧政策的另一个重要因素是欧洲一体化。确保西欧的政治稳定和经济重建是战后美国对欧政策的首要考虑,而在它看来,欧洲一体化有助于这一目标的实现。欧洲联合有助于遏制破坏性的民族主义,并推动建立一个和平、开放和以市场为基础的经济实体,进而促进欧洲的政治民主与稳定,同时也有助于加强国际安全和美国的安全。约翰·杜勒斯(John Foster Dulles)在第二次世界大战期间就曾指出,建立“一个欧陆联邦”既符合欧洲的利益也符合美国的利益,只有对无政府主义的欧洲国家体系进行这一结构性的变革,才可能防止美国再次被拖入战争,并避免欧洲的彻底毁灭,他甚至说“欧洲必须实行联邦否则将会灭亡。”<sup>③</sup>德国因素对美国的欧洲一体化政策产生了重要影响。鉴于德国的资源对于欧洲经济重建具有的重要性,以及将德国纳入西方体系之必要性,美国试图通过欧洲一体化将西德纳入并限制在西欧联合体当中,此所谓对德国的遏制。<sup>④</sup>

美国认为其对欧政策中上述两个主要成份,即大西洋联盟和欧洲一体化之间是一种相互促进、互相补充的关系。一个一体化的欧洲不仅能消除狭隘的民族主义,使欧洲与美国的利益更趋一致,同时也将增进大西洋联盟的团结和伙伴关系。艾森豪

① Simon Serfaty, *Stay the Course: European Unity and Atlantic Solidarity* (Westport: Praeger Publishers, 1997), p. 77.

② Hans-Dietrich Genscher, “The Transatlantic Partnership: An Alliance for Peace and Progress,” in Geir Lundestad, *No End to Alliance—The United States and Western Europe: Past, Present and Future* (New York: St. Martin's Press, 1998), p. 13.

③ Detlev Felken, *Dulles und Deutschland* (Bonn: Bouvier Verlag, 1993), p. 63.

④ 参见赵怀普,《美国缘何支持欧洲一体化?》,载《世界历史》,1999年第2期。

威尔总统称,“欧洲国家如能组成一个整体,那将给北约带来巨大的好处。”<sup>①</sup>而在美国支持下建立起来的“大西洋伙伴关系”也将促进欧洲一体化的发展。但必须指出,这两个成分在美国对欧政策中的地位实际并不相等。美国强调欧洲一体化应服务于其大西洋联盟政策的中心目标,并试图将之纳入旨在保持美国对西欧控制的大西洋框架之中,认为只有这样才符合其利益。

但欧洲一体化的发展并不完全以美国的意志为转移,其目标不仅是为了实现欧洲的和平与发展,也是为了要摆脱美国的控制以恢复欧洲的世界大国地位。正如有分析指出的,欧盟成立的根本理由是要奉行一种“双重平衡”政策,即在内部平衡统一的德国,在外部平衡美国。可见欧洲一体化的长远目标实际是与美国的对欧霸权目标相冲突的,其反映的是美欧控制与反控制的矛盾。美欧之间的不平等意味着摩擦和紧张是大西洋联盟的特点。<sup>②</sup>美欧矛盾在冷战最紧张的时候被抑制,而一旦紧张形势趋缓和美欧权力关系生变,则会逐渐显现出来。

进入1960年代后,随着冷战出现缓和及欧共体实力的增长,大西洋联盟内部凸现离心倾向。法国总统戴高乐向美国的欧洲霸权发起了挑战,他指责北约是“美国继续对欧洲进行政治控制的象征和工具”。<sup>③</sup>在这种情况下,美国调整了其的对欧政策,突出强调维护其自身经济利益及在大西洋联盟中的领导地位。美国不愿为支持西欧联合而继续承担过多的经济和防务义务,并试图将欧洲一体化纳入一个更大的大西洋框架之中。<sup>④</sup>美国一方面通过关贸总协定和经合组织等多边工具来维护其经济利益,并要求西欧分担其防务负担和对第三世界的援助;另一方面抛出所谓“伙伴关系”计划对西欧进行表面的安抚,实则是重申和加强其在大西洋联盟中的领导地位。<sup>⑤</sup>林登·约翰逊总统称,他希望看到一个强大的、日益统一的、但是开放的(英国参加其中并同美国保持密切联系)“新欧洲”。<sup>⑥</sup>这样一个欧洲不仅包含了美国希望从欧洲统一中得到的一切,也排除了它不想要的东西,即戴高乐主导下的一个内向的、排斥美国利益和忽视大西洋伙伴关系的作为附带品的(collateral)欧洲。<sup>⑦</sup>

① US Department of State, *Bulletin*, 30 Jul. 1951, p. 164.

② Thomas L. Ilgen, “The Atlantic Alliance and the Integration of Europe,” in Thomas L. Ilgen, ed., *Hard Power, Soft Power and the Future of Transatlantic Relations* (Burlington: Ashgate Publishing Company, 2006), p. 11.

③ Thomas L. Hughes, “De Gaulle and the North Atlantic Alliance,” 4 May 1965, NSF C. File, Box 171, Europe and the USSR, “France Memos, Vol. VI~2/65~6/65,” Lyndon B. Johnson Library.

④ 这个框架最初是通过马歇尔计划和北约建立起来的,而从1960年代起关贸总协定的谈判机制也成为该框架的重要组成部分。

⑤ Remarks of President Kennedy to the National Security Council, 1/22/63, *FRUS* 1961~63, XIII:486.

⑥ Department of State Bulletin, 24 October 1966, p. 624.

⑦ Vol. XIII, Western European Region, US Government Printing Office, Washington, DC, 1994), p. 237.

到了1970年代,鉴于“欧共体在美国的眼皮底下变得越来越有独立性”,<sup>①</sup>美国对欧洲一体化的支持已不像战后初期那样强烈了。尼克松总统对“欧洲一体化给美国及大西洋盟友之间的政治和经济关系带来的问题表示关注。”<sup>②</sup>为了防止欧共体谋求更大的自主性和独立性,尼克松政府不惜诉诸分而治之的策略,国务卿基辛格在一些场合毫不掩饰地利用一个欧洲国家来反对另一个国家。<sup>③</sup>在1980年代,里根总统口头上支持欧洲一体化,实际却陷入了与欧共体的诸多政经争端之中。老布什总统支持欧共体在稳定东欧局势方面发挥作用,但是却坚决反对欧洲在北约之外另搞一套防务,他警告西欧盟国:“如果你们的最终目标是建立自己独立的防务,那么今天就应该告诉我们。”<sup>④</sup>值得一提的是,冷战期间美国还时常用双边关系策略来抑制西欧的独立性。例如在《爱丽舍条约》(Elysee Treaty)问题上,美国利用其与西德在安全上的“特殊关系”迫使后者重申其承担的北约义务至上;<sup>⑤</sup>在英国加入欧共体的问题上,利用美英“特殊关系”不断向后者施加压力,其意图是希望英国加入后能抑制欧共体内的独立倾向,并促使欧共体更大程度地向美国开放市场。<sup>⑥</sup>

与1945年之前不对欧洲做出正式的政治与军事承诺的政策相比,战后美国对欧政策的最大变化在于同西欧国家结成了大西洋军事政治联盟。这一新的对欧政策追求经济与安全两个目标,而维护美在欧经济利益是首要考虑。乔治·凯南(George F. Kennan)认为,战后即便没有苏联对西欧的威胁,美国也会促进西欧的经济复兴。<sup>⑦</sup>原因在于战后西欧若退回到过去的民族主义和大国竞争,则势必危及美国的经济利益,因此美国希望通过支持欧洲一体化以促进欧洲的稳定。不仅如此,为了维护欧洲的稳定,美国还将通过大西洋联盟为西欧的安全承担主要责任。美国认为这两个目标是相互交织和相互加强的,尽管支持欧洲一体化存在着培养一个地缘政治上的竞争对手的危险。也正是为了防止这一风险,美国试图在大西洋联盟内将西

---

① J. Robert Schaezel, *The Unhinged Alliance: America and the European Community* (New York, Harper & Row, 1975).

② *Public Papers of the Presidents*, Richard M. Nixon, 1973, p. 222.

③ Henry A. Kissinger, “What Kind of Atlantic Partnership?” *The Atlantic Community Quarterly*, No. 7, 1969, pp. 18~38.

④ Beatrice Heuser, *Transatlantic Relations: Sharing Ideals and Costs* (London: Royal Institute of International Affairs, 1996), pp. 96~97.

⑤ See Memorandum from Rusk to Kennedy, February 26, 1963, JFKL, POF 117a, German Security (January 1963~March 1963).

⑥ John Peterson, *Europe and America: The Prospects for Partnership* (London and New York, Routledge, 1996), p. 37.

⑦ Christopher Layne, “Iraq and Beyond: ‘Old Europe’ and the End of the U. S. Hegemony,” in Christina V. Balis and Simon Serfaty, eds., *Vision of America and Europe: September 11, Iraq, and Transatlantic Relations* (Washington, D. C.: The CSIS Press, 2004), p. 53.

欧变成自己的“保护国”，籍此消除西欧在防务和外交政策领域采取自主行动的诱因。迪安·艾奇逊(Dean Gooderham Acheson)对杜鲁门总统说，欧洲一体化的发展只有同更广泛的大西洋共同体联系在一起才会安全。<sup>①</sup>美国官方文件中也指出，“如果将来出现一个有效的欧洲组织，就必须将其纳入可确保美国持续的领导地位的框架之中。”<sup>②</sup>美国认为北约能防止西欧走入“歧途”，因而它成为了美国保持其对欧霸权的主要战略工具。<sup>③</sup>

冷战期间西欧对于美国的欧洲霸权既感无奈又甚依赖。由于迫切需要军事保护和经济恢复的手段，西欧国家把在大西洋联盟内接受美国的领导视为某种投资并认为得到了回报，即在美国和北约的军事保护下实现了经济的恢复和发展。因此，欧洲人在这个机制化的联盟内是情愿和迫切的伙伴，尽管他们并不总是同意美国对于苏联和共产主义威胁的观点。<sup>④</sup>至于欧洲一体化，由于西欧国家在安全上依赖美国的保护，这就决定了它不可能获得完全独立的发展，它实际被纳入了美国对苏遏制的战略轨道，以至于“欧共同体同美国的关系一直类似与老板与顾客的关系：欧共同体在美国的压力下做出反应，毫无作为”。<sup>⑤</sup>

#### 四 冷战后的美国对欧政策取向

冷战的结束消除了战后美国对欧政策制定和运行的国际环境。在欧洲安全环境根本改变和欧洲一体化取得新的重大发展的形势下，美国对欧政策的调整势在必行。在对这一调整展开分析之前，首先梳理一下历史上曾对美国对欧政策产生过影响的几种理论与战略，包括孤立主义理论、全球霸权理论、反霸理论和地区稳定理论。

孤立主义理论假定美国的安全基本不受欧洲均势变化的影响。<sup>⑥</sup>凭借两大洋的天然屏障和核威慑力量的保护，美国将免受任何欧洲霸权国或亚洲霸权国的威胁，因此并无战略上的理由对欧洲承担军事义务。而全球霸权理论假定各国都极其关注力量平衡问题，因为各国的生存取决于其拥有的相对权力的多少。<sup>⑦</sup>国家的主要目标是

① Acheson and Lovett to Truman, July 30, 1951, *FRUS* 1951, III:850.

② Paper prepared by the Policy Planning Staff, “The Current Position in the Cold War,” 4/14/50, *FRUS* 1950, III:859.

③ Christopher Layne, “Iraq and Beyond: ‘Old Europe’ and the End of the U. S. Hegemony,” p. 54.

④ Thomas L. Ilgen, “The Atlantic Alliance and the Integration of Europe,” p. 21.

⑤ R. Ginsberg, *Foreign Policy Actions of the European Community: The Politics of Scale*.

⑥ John J. Mearsheimer, “The Future of America’s Continental Commitment,” in Geir Lundestad, ed., *No End to Alliance: The United States and Western Europe: Past, Present and Future*, p. 223.

⑦ John J. Mearsheimer, “The Future of America’s Continental Commitment,” p. 224.

谋求自身相对权力的最大化,即谋求成为体系内的霸权。该理论主张美国应凭借其强大实力和丰富的资源谋求控制整个世界;鉴于欧洲是除美国外世界上最富裕的地区,应首先控制欧洲并建立起霸权地位。反霸理论并不设想美国成为一个全球霸权国(因为不具备足够的力量投放能力),而是主张美国应保持其在西半球的霸权地位,并防止在欧洲或其他富裕地区出现地区性霸权。根据该理论,欧洲若能维持某种大致的均势,则美国没有必要驻军欧洲;而若出现了潜在的霸权国,应首先鼓励其他欧洲大国建立联合制衡力量,只有当制衡努力失败以致潜在霸权国变成现实霸权国并成为美国的竞争对手时,美国才会介入。这一理论较好地解释了美国在20世纪两次卷入欧战的原因,但它没有说明欧洲的和平是否符合美国的战略利益。地区稳定理论假定欧洲的和平与稳定乃美国的重大利益之所系,鉴于欧洲确有可能爆发战争,因此美国必须驻军欧洲以扮演“欧洲的和平者”角色。<sup>①</sup>美国前国务卿奥尔布赖特(Madeleine Albright)曾说,“欧洲的稳定对于我们的国家利益至关重要,而欧洲的稳定很大程度上取决于美国对欧洲持续的接触和保持领导地位,因此我们将继续保持对欧洲的接触。”<sup>②</sup>欧洲的稳定在经济上对美国的意义尤为重大,欧洲若发生大的战争将不仅严重伤害美国的经济,也将削弱美国的权力,因此除非政策制定者认为战争“过时了”,否则地区稳定战略将支持美国坚守其在欧洲的军事义务。

以上几种理论与战略对冷战后美国对欧政策的调整产生了一定的影响。冷战后欧洲的稳定成为孤立主义者反对美国卷入欧洲事务的理由,在他们看来,即便没有美国的帮助欧洲也能保持稳定并仍会对美国友好。但相较于孤立主义的影响,其他几种理论与战略起到的作用更加突出。冷战后欧洲一体化的发展和欧盟的崛起被认为是美国对欧政策面临的最大挑战。塞缪尔·亨廷顿(Samuel P. Huntington)警告说,“如果欧共体的政治一体化真的发生,将会导致出现一个极其强大的实体,而这肯定会被视为对美国利益的一个主要威胁。”<sup>③</sup>事实也表明冷战后美国与欧盟之间的竞争在加剧。美国试图把其经济、政治和文化影响力扩展到前苏联的势力范围,而西欧也奉行同样的政策。<sup>④</sup>欧盟和美国在前南斯拉夫地区冲突问题上的分歧,显示出两个超级大国之间日益加剧的斗争。<sup>⑤</sup>而在货币金融领域,一些论者经常强调法国的一个观点,即欧元将会取代美元成为主要的国际货币,美国的经济、商业和政治权力将会

① Josef Joffe, “Europe’s American Pacifier,” *Foreign Policy*, No. 54, Spring 1984, pp. 64~82.

② Madeleine Albright, Prepared Statement before the Senate Foreign Relations Committee, January 8, 1997.

③ Samuel P. Huntington, “America’s Changing Strategic Interests,” *Survival*, 33, 1991, p. 12f.

④ Stanley Hoffmann, “America and Europe in an Era of Revolutionary Change,” p. 63.

⑤ Analysed by John Peterson, *Europe and America in the 1990s, The Prospects for Partnership* (Aldershot: Edward Elgar, 1993), pp. 78~80.

受到一个更加自信的欧洲的挑战。<sup>①</sup>马丁·费尔德斯坦(Martin Feldstein)指出,美国对欧洲单一货币的经济、财政和政治目标都不支持,就是因为“欧洲货币联盟……将改变欧洲的政治性格,从而可能导致同美国的对抗”。<sup>②</sup>此外,美国也担心欧盟发展独立防务的努力会削弱其与北约在欧洲安全中的地位。

美欧竞争虽不至于引发地缘政治冲突,但美国并不会因此而忽视欧盟的挑战。美国将防止大国或国家集团获得欧亚大陆的主导权视为其冷战后的最大挑战。基辛格说:“从地理上讲,美国是一个岛国……而欧亚大陆的资源 and 人力大大超过美国。如果某个大国控制了欧亚大陆的任何一端——欧洲或亚洲——那对美国来说都是真正的战略危险。”<sup>③</sup>参议员鲍勃·多尔(Bob Dole)1995年初指出,美国的利益首先是“防止某个大国主导欧洲”及“保持东亚的力量平衡”。<sup>④</sup>五角大楼的一份防务计划指导文件建议,美国应努力防止在欧洲、亚洲或前苏联地区出现任何竞争性的超级大国,“阻止它们挑战我们的领导地位或是谋求推翻既定的政治和经济秩序”。<sup>⑤</sup>就对欧洲的防范而言,美国显然将主要对象指向了较单一大国更加强大的欧盟。

但防范并非美国对欧政策的全部,从维护其在欧经济利益着眼,美国更需要与欧盟合作以确保欧洲的稳定。美国认为其在欧经济利益的安全主要受两个方面因素的影响:一是大西洋层面,如果美国采取强硬的保护主义和狭隘的民族主义政策,将会给美欧经济关系带来严重的消极影响甚至会危及美国的繁荣;二是,欧洲内部的不稳定将构成更大的威胁。这种威胁又存在外部和内部诱因,前者主要包括俄罗斯与欧盟的关系重新出现紧张,以及中东欧地区的不稳定外溢到欧盟。外部威胁出现的可能性虽不大,但一旦出现则会带来严重的后果,甚至会引发惨烈的战争。欧盟对中东地区石油的依赖也是一个外部威胁诱因,因为它使得欧洲的稳定易受中东地区形势的影响。内部诱因主要是指欧洲一体化进程发生逆转,这种可能性虽小但也不能完全排除;其一旦发生则会使欧洲陷入动荡,从而危及美国在欧利益。

合作需求与利益纷争相互交织在一起,使得美国对欧政策的调整殊为不易。“欧盟成员国无论是作为个体国家还是作为一个整体都既是美国的盟友又是美国的竞争

---

① Mark Nelson, G. John Ikenberry, *Atlantic Frontiers, A New Agenda for US-EC Relations* (Washington D. C., Carnegie Endowment for International Peace, 1993), p. 26.

② Martin Feldstein, “EMU and International Conflict,” *Foreign Affairs*, Vol. 76, No. 6, 1997, p. 63.

③ Henry Kissinger, *Diplomacy* (New York: Simon and Schuster, 1994), p. 813.

④ Bob Dole, “Shaping America’s Global Future,” *Foreign Policy*, No. 98 (Spring 1995), p. 35.

⑤ Morten Ougaard, “Dealing with the Community: The Bush Administration’s Response to Western European Integration,” in Ole Noorgaard, Thomas Peterson, Nikolaj Peterson (eds.), *The European Community in World Politics* (London: Pinter, 1993), p. 199.

对手。”<sup>①</sup>迄今,美国对欧政策的调整仍缺乏一个清晰的框架。主要存在两个制约因素:一是孤立主义势力主张减少美国在全球和欧洲承担的责任,这一主张虽不是主流但其影响不容小视,因为政府制定实际政策时不仅要考虑到国家物质利益的变化,也要顾及公众态度的变化。<sup>②</sup>二是北约作用的下降与前途未卜。北约在冷战期间为美国的对欧政策与美欧关系提供了一个稳固的框架,但冷战后随着国际形势的变化,它已不能满足美国对欧政策的主要需求了。欧盟的经济竞争与挑战促使美国日益从经济而非军事的视角来看待其与欧盟的关系;北约虽然存活了下来,但是却不能对维护美国的经济利益起到多大的帮助作用。

为化解上述困惑,一些政治精英主张对美国的对欧政策进行结构性调整,即寻求与欧盟建立某种新型关系以维护美国在欧利益。这种新型关系的形成需要满足三个条件:首先,美国不应继续在欧洲保持大规模的军事存在,因为从长远看这不会得到大西洋两岸公众的支持;其次,这种新关系必须认可欧洲已发生的变化,尤其美国要接受欧盟一体化的现实;最后尤其重要的是,美国与欧盟的关系必须较以往那种旧的大西洋关系更加平等。一句话,美欧(盟)新型关系必须适应冷战后国际环境及双方实力的变化。美国认同与欧盟发展某种新型关系的必要性,承认这种新关系除了包括安全方面,还必须在其他方面寻找到力量。<sup>③</sup>虽然安全关系仍占有重要地位,但是新联盟的关键却在于重组美欧(盟)之间的经济关系,即便实现不了经济一体化,至少也应将这种关系从冲突转向合作。正如英国《经济学人》的社论指出的,“贸易的发展将有助于巩固北大西洋联盟……经济和安全应齐头并进;欧盟虽有其弱点和不足,但是经济合作可以使双方拥有一个更加精细的共同事业。”<sup>④</sup>基辛格称,大西洋关系的重建将“在帮助美国应对 21 世纪国际秩序演变方面具有决定性作用”。<sup>⑤</sup>由是而言,构建一个拥有一定经济一体化基础的新美欧(盟)联盟应是美国对欧政策调整的大方向。

但说易行难,以上“新思维”与眼下美国对欧政策的现实并不吻合。冷战后美国虽越来越重视欧盟,其与欧盟的关系也获得了快速的发展,但是它并不想接受欧盟作

---

① M. Ougaard, *Dealing with the Community: The Bush Administration's Response to Western European Integration*, in *The European Community in World Politics*, edited by O. Norgaard, T. Pedersen and N. Petersen (London, Pinter, 1993), p. 186.

② Michael Clough, "Grass-Roots Policymaking: Say Goodbye to the 'Wise Men'," *Foreign Affairs*, Vol. 73, No. 1 (Jan. ~Feb. 1994), pp. 2~7; and Mark M. Nelson, "Transatlantic Travails," *Foreign Policy*, no. 92 (Fall 1993), pp. 75~77.

③ "Atlantic Dialogue," *Financial Times*, July 13, 1994, p. 17.

④ Editorial, "In Need of Fastening," *Economist*, May 27, 1995, p. 6.

⑤ Henry Kissinger, *Diplomacy*, p. 826.

为其真正平等的伙伴。正如有分析指出的,美国早已习惯了这么多年来一直享有的帝国地位,让它接受一个意味着平等而不是优越地位的关系是很难做到的,无论是心理上还是政治上都如此。除非做出巨大的努力,否则美国仍会试图继续保持其在世界秩序中的传统地位。<sup>①</sup>同时美国也无意放弃北约,其支持并推动北约转型的目的是使之继续作为冷战后美欧关系重构的基础,而这与欧盟坚持在新的基础上建立欧美平等伙伴关系的主张是大相径庭的。此外,美国也仍不忘用分而治之的策略来牵制欧盟的发展,其在伊拉克问题上的“新老欧洲说”及在北约内搞“志愿联盟”或“临时性联盟”等做法就说明了这一点。如何定位与欧盟的关系,以及如何协调北约与欧盟的关系,是当前美国对欧政策面临的一大课题。

## 五 美欧对欧政策的变与不变

伴随着国际体系的演变和美国实力与国际地位的变化,美国对欧政策经历了一个不断调整的过程,见证了美欧之间的权力转移与霸权更替。通过对该政策的历史考察,可以总结出其纵向发展的若干规律和特点,姑且以“变”与“不变”概之。

“变”主要有三。首先是形式与内容的变化,即从建国后至19世纪不卷入同欧洲国家的联盟和对欧洲事务持警惕性中立的立场,经由20世纪初至第二次世界大战前的对欧均势政策直至战后与西欧国家结成大西洋联盟,美国的对欧政策经历了一个渐进的、不断突破传统禁忌的变化过程;其次是政策方式与手段的变化,即从早期不直接介入欧洲事务而是利用欧洲内部矛盾以维护自身利益,转变为后来通过扮演“调解人”和“平衡者”角色和使用经济外交等手段非正式、局部地介入欧洲事务,再进一步发展到第二次世界大战后综合运用经济政治军事手段直接、全面地介入欧洲事务并谋求对欧霸权。伴随着美国实力与国际地位的变化,美国对欧洲事务介入的程度越来越深、范围越来越广、方式和手段越来越多样化;最后是政策框架与对象的调整变化。第二次世界大战前,美国的对欧政策没有一个制度性和机制化的框架,美国主要是在双边基础上同欧洲国家特别是一些大国打交道,尤其重视利用同德国和英国的战略关系促进其对欧政策目标的实现。冷战期间美国将北约作为实施其对欧政策的多边机制性框架,并主要在该框架内处理美欧关系;欧共同体虽也受到关注,但美国并未将其作为一个独立的对话者来看待。冷战后美国越来越重视欧盟,并试图在不放弃北约的基础上重新界定其与欧盟的关系,但迄今仍缺乏一个清晰的政策框架。

<sup>①</sup> John W. Holmes, *The United States and Europe after the Cold War* (Columbia: University of South Carolina Press, 1997), p. 122.

与变化相比,“不变”体现了美国对欧政策中连续性的一面。美国的对欧政策虽然经历了不断的调整,但是其两个核心成分和目标却得以延续和保留。其一是防止欧洲出现挑战美国利益的霸权国,美国参加两次欧战和组建大西洋联盟皆服务于此目标。另一个核心成份是在欧洲推行全球秩序政策,以促进建立一个能够维护美国霸权(尤其是经济霸权)地位的没有歧视的多边开放的国际体系。这一带有自由主义色彩的全球秩序政策与防止欧洲霸权的现实主义政策之间并不存在直接的冲突,它们相互配合与协调,共同服务于上述两个核心目标。

总之,美国对欧政策的演变中有“变”也有“不变”,变化的是形式、手段与策略,不变的是核心利益与目标。当前国际形势继续发生重大而深刻的变化,尤其近年来在国际金融危机影响下,世界加速进入经济大动荡、格局大调整、体系大变革、模式大发展的新阶段。<sup>①</sup>在这种形势下,美国对欧政策的调整仍在继续,但无论其怎样调整 and 变化,都不大可能脱离上述变与不变的大致框架,对欧盟既合作借重又制约防范将是主要趋向。

赵怀普:外交学院国际关系研究所教授

---

<sup>①</sup> 杨洁篪:《大变革 大调整 大发展:2009年的国际形势和中国外交》,《求是》2010年第1期。

# 美国土地征收中的“公共利益”<sup>①</sup>

高建伟

〔内容提要〕本文回顾了美国土地征收中公共利益的司法演进,并用经济学理论分析了公共利益的效率内涵。美国联邦最高法院把宪法第五修正案征收条款中的“公共使用”从字面的狭义解释逐渐拓展为广义解释,最后把“公共目的”等同于“公共使用”。然而,法院难以在“公益私用征收”和“纯粹私用征收”之间划定一条清晰的界线,这使人们对私用征收的泛滥以至公权对私权的过度侵犯充满忧虑。土地征收提高了土地资源的配置效率,最终可能通过加快经济发展来补偿土地被征收者的损失并改善他们的福利。

关键词:美国经济 土地问题 土地征收 公共利益

土地征收在世界各国都极具争议,在美国也不例外。美国是个建立在财产私有制基础上的国家,私人财产受到联邦宪法和各州宪法的保护。但是,美国公民的私人财产权并不是绝对的,也即私人财产并非绝对“神圣不可侵犯”。联邦政府和各州政府可以为了公共利益的需要,通过两种手段直接限制私人财产权的行使:一种是警察权(police power),另一种是征收权( eminent domain)。所不同的是,警察权一般不会改变财产所有权的归属,但会使财产的其他权利(使用权或收益权等)受损,且政府一般无需补偿财产所有者的损失;<sup>②</sup>而征收权则会改变财产所有权的归属,但政府需

① 本文是国家社科基金青年项目《统筹城乡发展背景下的中国农地产权制度创新研究》(09CJL028)的阶段性成果之一。

② 美国联邦最高法院1922年的一个标志性判例认为,如果警察权的行使超过一定限度,则会构成“管制征收”(regulatory takings),需要给予权利受损者以“合理补偿”。参见 *Pennsylvania Coal Co. v. Mahon*, 260 U.S. 393(1922)。

要“合理补偿”(just compensation)财产所有者的损失。<sup>①</sup>从美国司法实践的历史中可以发现,在这两种权力中,最容易引起宪法诉讼的是政府动用征收权征收私人财产;而由于土地(包括其上房物等)的不动产性质,土地征收的宪法诉讼数量又占财产征收宪法诉讼数量的绝大多数。土地征收之所以极具争议,首要原因在于一个问题,即政府动用征收权征收私人土地是否违反了联邦宪法中的“公共使用”要件?一般英美法理学认为,征收权是政府的“内在权力”(inherent power),宪法中的征收条款只是为了保护私人财产权、防止政府的过度侵犯而设定。美国联邦政府和各州政府的土地征收权受限于联邦宪法和各州宪法(除了北卡罗来纳州)的征收条款。联邦宪法第五条修正案规定:“没有合理补偿,私人财产不能以公共使用的名义被征收”。<sup>②</sup>北卡罗来纳州宪法虽然没有明确的征收条款,但是根据联邦宪法第十四条修正案的“正当程序”条款,将联邦宪法的征收条款绑定为各州的规定。可见,美国土地征收必须满足三个法律要件:公共使用、合理补偿和正当程序。根据联邦宪法征收条款的显然含义,“公共使用”是政府发动土地征收的唯一理由和第一要件。但是,何谓“公共使用”?从美国的司法实践中来看,这是一个难以给出具体判定标准的法律用语。由此,土地征收是否符合“公共使用”的“合宪性”争议就产生了,围绕“公共使用”的内涵解释就成了众多土地征收宪法诉讼的中心内容。

本文用“公共利益”一词来代表美国司法解释中经常使用的“公共使用”“公共目的”“公共需要”和“全体福利”等其他同类词汇,并认为美国土地征收的目的就是为了“公共利益”。这样做原因有二:一是世界上包括中国在内的大多数国家涉及土地征收的法律使用这个词汇;二是本文试图运用经济学的方法,从美国土地征收的司法实践中总结出关于公共利益的一般性规律,并认为这种一般性规律适用于世界各国的土地征收。

## 一 美国土地征收中公共利益的司法演进

美国土地征收的司法实践中,随着新技术和新发明的出现、工业化和城市化的推进及政府和民众发展经济的诉求等,司法部门将联邦宪法第五条修正案征收条款中的“公共使用”要件从狭义解释逐渐拓展为广义解释。狭义解释是字面解释,即“被公共使用”(use by the public),例如火车、公路、公园、运河、桥梁、体育馆、政府建筑和

<sup>①</sup> 在美国,通常所谓的“合理补偿”仅相当于被征收财产的市场价值(market value),而对于主观价值损失(subjective value loss)或非市场价值损失(non-market value loss)则不予补偿。参见:*Bauman v. Ross*, 167 U. S. 548 (1897)。

<sup>②</sup> 原文是:“nor shall private property be taken for public use without just compensation”。

军事建筑等公共设施,与此对应的土地征收可以称为“公用征收”。需要注意的是,“被公共使用”并不等于“公有”。例如,“被公共使用”的不收费公路属于公有,但是,“被公共使用”的收费公路却可以属于私有。在美国,铁路是另一个“被公共使用”但却属于私有的典型例子。广义解释将“公共目的”等同于宪法中的“公共使用”。只要符合公共目的,土地征收就不违宪。问题在于,“公共目的”要比“公共使用”的内涵宽广得多,这样就出现了许多符合“公共目的”的“公益私用征收”。另外,根据美国的政治哲学,即便 B 给予 A 以合理补偿,将 A 的私人财产征收后转让给 B 的“纯粹私用征收”也是完全禁止的。这样,法院就难以在“公益私用征收”和“纯粹私用征收”之间划定一条清晰的界线,人们对私用征收的泛滥以至公权对私权的过度侵犯的担心在所难免。2005 年,美国联邦最高法院判决的“凯洛案”将土地征收合宪性的争议推向高潮。<sup>①</sup> 19 世纪末和 20 世纪上半叶是狭义解释和广义解释的转换时期,此前以狭义解释为主,此后以广义解释为主。

早在英国殖民时期,北美土地征收的行为就已经出现。殖民时期的土地征收伴随殖民者对北美土地的开发过程,主要是为了修建道路、修建磨坊和加快开发。当时,各地的法律并没有明确规定必须基于“公共使用”或“公共目的”才能发动土地征收,而且“私用征收”也有相当数量。殖民时期最早的土地征收记录是用于修建道路。1639 年,马萨诸塞州有法律授权郡法院,公众可以以修建道路的理由,提出申请征收私人土地,但被征收者可以对其“改良土地”(improved property)向法院提出补偿请求。<sup>②</sup> 另外在殖民时期,由于“锁地”<sup>③</sup>(land-locked property)比较普遍,私人为了“锁地”的通行权,也可以请求征收相邻土地,用于修建通向公共道路的私用道路,但须给予被征收者一定的补偿。<sup>④</sup> 殖民时期,由于水能利用技术的提高,已经有 7 个州相继制定了“磨坊法”(Mill Acts 或 Mill Dam Acts),用来协调磨坊主和上游被淹没土地者之间的利益关系。<sup>⑤</sup> 根据“磨坊法”的规定,磨坊主可以建造水坝蓄积水能,从而淹没上游岸边其他人的土地。但是,磨坊主需要支付给土地被淹没者一定的赔偿,并且负有为任何研磨谷物者提供法定服务的义务。殖民时期加快开发的土地征收则更具争议,当时许多州法律规定,当土地所有者未能有效利用土地时,政府可以启动征收程序,没收或转移该土地给其他人使用。例如,适合建造工厂的土地,如果所有者不用,

① *Kelo v. City of New London*, 545 U. S. 469(2005).

② Errol E. Meidinger, "The Public Uses of Eminent Domain," *Environmental Law*, Vol. 11, 1980, p. 13.

③ “锁地”是指周围被别人的土地完全包围的土地。

④ Errol E. Meidinger, "The Public Uses of Eminent Domain," *Environmental Law*, Vol. 11, 1980, p. 14.

⑤ Errol E. Meidinger, "The Public Uses of Eminent Domain," *Environmental Law*, Vol. 11, 1980, pp. 14~15.

其他人可以请求政府征收给自己建造工厂。城市地区的土地所有者如果没有能够在法定期间开发其所有土地,或依法定的方式开发,政府可以没收其土地。<sup>①</sup>

美国联邦宪法于1787年通过,包含征收条款的第五条修正案于1791年通过,包含正当程序条款的第十四条修正案于1868年通过。从1791年到1896年的差不多整个19世纪,美国司法部门对宪法中“公共使用”的解释主要以狭义解释为主,但“公益私用征收”却从来没有停止过。从支持“磨坊法”到准许采矿业和土地灌溉利用土地征收以促进经济发展,许多州法院要么当需要时有意避开“被公共使用”的狭义判定标准,要么就完全抛弃它。<sup>②</sup>这一时期贯穿美国的第一次工业革命和第二次工业革命的早期,土地征收主要是为了为工厂提供水能、促进交通建设和促进矿业开采。到1884年,27个州已经相继制定或修订了磨坊法,使19世纪美国对水力的利用方式大为扩展。<sup>③</sup>例如,马萨诸塞州于1795年和1798年两次修订磨坊法,授权并非对公众开放的水力推动的锯木厂、纸厂和棉纺厂等,也可以像研磨谷物的水力磨坊厂一样,在补偿的基础上建造水坝淹没上游的土地。<sup>④</sup>但是,这种扩大磨坊法适用范围的作法受到一定程度的抵制,因为这和人们传统的私有财产观念和“公共使用”的宪法规定相悖。19世纪中期,马萨诸塞州的首席大法官肖(Lemuel Shaw)对此进行了折中的双重合理论证,认为磨坊法的“立法目的是为了使自然河流与水道提供最有用和最有利的占有和使用方法”,此目的下的两种水能利用方法(公用和私用)都合理。<sup>⑤</sup>1885年的“赫德案”中,“磨坊法”中有关“私用征收”的规定得到了联邦最高法院的支持,从而给予利用水能的相关制造业(例如棉纺、毛纺、木材和钢铁等)的发展以有力支持。<sup>⑥</sup>在交通建设方面,随着以铁路为代表的交通技术的出现,各州纷纷立法授权私人公司可以通过土地征收兴建铁路、收费道路、桥梁、运河等公共工程,而这些公共工程由于符合“公共使用”的狭义解释而得到广泛支持。同时,许多州也通过修订宪法,明确规定争取“锁地”通行权的“私用征收”的合宪性。交通运输业的发展促进了采矿业的发展,因而不可避免地带来了一波“公共使用”的宪法诉讼,许多州法院根据本州的自身利益,支持采矿业的土地征收。例如1876年,内华达州最高法院拒绝“被公共使用”的判定标准,在支持一个采矿公司土地征收的判决中指出:“采矿业的发展

① John F. Hart, “Colonial Land Use Law and Its Significance for Modern Takings Doctrine,” *Harvard Law Review*, Vol. 109, 1996, p. 1257.

② Philip Nichols, “The Meaning of Public Use in the Law of Eminent Domain,” *Boston University Law Review*, Vol. 20, 1940, p. 615.

③ Errol E. Meidinger, “The Public Uses of Eminent Domain,” *Environmental Law*, Vol. 11, 1980, p. 23.

④ 莫顿·J·霍维茨:《美国法的变迁(1780~1860)》(谢鸿飞译),中国政法大学出版社,2004年,第72~76页。

⑤ 莫顿·J·霍维茨:《美国法的变迁(1780~1860)》,第81~82页。

⑥ *Head v. Amoskeag Mfg. Co.*, 113 U.S. 9(1885).

是本州工业发展的最大目标,所有其他的利益都必须服务于此。我们的山上几乎没有树木,我们的河谷不能进行有利可图的农业开发。采矿业给许多人带来了就业,利益也得以惠及各个阶层,工人阶层得到的利益甚至要比投资者得到的利益更大。本州目前的繁荣完全得益于采矿业的发展,本州所有的人民都会从未来的发展中受益,而这种发展不能被任何个人的固执己见所阻碍。”<sup>①</sup>当然在这一时期,判定“私用征收”违宪的案例更多。例如 1859 年,亚拉巴马州的一个判决“打击了纯粹私用道路和谷物磨坊的土地征收”。<sup>②</sup>再如 1883 年,西弗吉尼亚州最高法院的判决认为,“谷物磨坊和私用道路必须对公共开放才能构成公共使用”。<sup>③</sup>尽管狭义解释在整个 19 世纪仍然占主流地位,但 19 世纪末期这种主流地位已经削弱,而联邦最高法院于 1896 年判决的“布拉德利案”第一次提出了土地征收符合“公共目的”即不违宪的观点,从而逐渐开启了广义解释的大门。

1896 年到 1954 年是从狭义解释到广义解释的转换时期,符合“公共目的”即合宪的广义解释逐渐确立。联邦最高法院于 1896 年判决的“布拉德利案”中,首次采用了土地征收应该符合更加宽泛和更加自然的“公共目的”的解释:“单个个人不可能比私人企业更好地建造并维护水利设施和运河,而且,私人企业除非利用征收权,它们不可能成功。如果私人企业能够利用征收权,那么征收的财产只能用于公共目的(public purpose)。”<sup>④</sup>1906 年的“斯特里克勒案”中,联邦最高法院支持一个采矿企业的土地征收,用于吊空运输线的建设,大法官霍姆斯(Oliver W. Holmes)在此案中强调了“被公共使用作为一项普遍判定标准的不足”。<sup>⑤</sup>霍姆斯更于 1916 年的“亚拉巴马州际电力公司案”中进一步表示:“被公共使用作为一项普遍判定标准的不足,至此确立。”<sup>⑥</sup>为了摆脱 20 世纪 30 年代的大萧条,作为罗斯福新政的一部分,美国各地均积极推动改善贫民区卫生、犯罪及其他不道德行为的城市改造计划,兴建政府管理的低收入户住宅,不过由于涉嫌“纯粹私用征收”,部分相关案件遭到否决。但从 1936 年纽约州上诉法院支持的“穆勒案”开始,<sup>⑦</sup>这类城市改造的土地征收就得到法院的广泛支持。1949 年,重新修订的“住宅法”(Housing Act)授权联邦政府补助地方政府进行征收拆除凋敝与贫穷社区,并兴建新的国民住宅,由此又引起了一波“公共使用”要件的宪法诉讼。然而,绝大多数州和联邦法院均依“穆勒案”的看法,判决

① *Dayton Gold & Silver Mining Co.*, 11 Nev., at 409~410, 1876 WL, at \*11.

② *Sadler v. Langham*, 34 Ala. (1859).

③ *Varner v. Martin*, 21 W. Va. (1883).

④ *Fallbrook Irrigation Dist. v. Bradley*, 164 U.S. 112 (1896).

⑤ *Strickley v. Highland Boy Gold Mining Co.*, 200 U.S. 531 (1906).

⑥ *Mt. Vernon-Woodberry Cotton Duck Co. v. Alabama Interstate Power Co.*, 240 U.S. 30 (1916).

⑦ *New York City Housing Authority v. Muller*, 270 N.Y. 333, 1 N.E. 2d 153 (1936).

这些土地征收的合法性。<sup>①</sup> 虽然美国法院广义解释了“公共使用”要件,但早期的案例类型,不论是政府征收后自行运营(如公共道路、公共桥梁或低收入住宅等),还是征收后虽然私人运营但负有公共义务(如磨坊、铁路、收费公路等),均容易与公共目的联系起来。<sup>②</sup> 至于“私用征收”行为,虽然历史上也有发生(如“锁地”通行权等),但联邦最高法院事实上对此一直持较为保留的态度,直到1954年的“伯曼案”<sup>③</sup>。

1954年的“伯曼案”是美国土地征收史上的经典判例,完全抛弃了“被公共使用”的狭义解释,最终开启了广义解释的大门。1945年,美国国会通过了“哥伦比亚特区改造法”(District of Columbia Redevelopment Act),授权城市规划局制定城市改造计划,借助土地征收与再改造的方式,来解决特区内因社会或经济条件改变导致发展落后的凋敝地区的犯罪与公共卫生问题。依照计划,主管机关有权将征收的土地移转给公共部门,用来架设路灯与兴建各类休闲设施与学校之用,并可将其余土地出租或出售给其他私人公司、个人或合伙企业。但是,特区改造计划的实施遇到了阻力。“伯曼案”上诉人为一家座落于特区西南区的百货公司,对于主管机关拟征收其建筑物及土地表示不服,认为征收行为已违反联邦宪法第五条修正案的规定,特别是征收后土地将归私人公司管理与使用,与宪法“公共使用”的要求相悖。大法官道格拉斯(William O. Douglas)代表联邦最高法院于判决中分二个层次说明法院为何支持特区政府的计划并未违宪。判决书中写道,首先,就目的而论,城市改造是否符合公共目的(public purpose),立法者居于最权威性的地位,司法所能审察的范围相当狭窄。所谓公共目的,“其包含的价值相当广泛,不仅是物质(physical)与金钱(monetary)上的,也包括精神(spiritual)与美感的(aesthetic)”;其次在本案中,国会认为运用征收实现都市更新的目的有助于解决社区安全、生活空间与卫生等问题,即是在广泛考虑上述价值后所作的决定,法院应当尊重国会的意见。总而言之,虽然在本案中有部分土地转移给特定私人使用,但城市改造在整体上符合“公共目的”(public purpose),因此并不违宪。最终,联邦最高法院全数通过支持特区改造计划。

“伯曼案”最大的意义在于界定了“公共目的”富有弹性的内涵,即“价值相当广泛”,为以后的法院判决提供了判例依据,但也埋下了人们对于征收权滥用的隐忧。此后有三个经典判例:1981年密歇根州最高法院判决的“波兰镇案”<sup>④</sup>、1984年联邦

① 陈志民:《当强制征收成为政府补贴?》,载《中原财经法学》(台湾),2007年第19期,第9页。

② 陈志民:《当强制征收成为政府补贴?》,第10页。

③ *Berman v. Parker*, 348 U. S. 26 (1954).

④ *Poletown Neighborhood Council v. City of Detroit*, 304 N. W. 2d 455 (Mich. 1981).

最高法院判决的“米德基夫案”<sup>①</sup>和 2005 年联邦最高法院判决的“凯洛案”<sup>②</sup>。

1981 年密歇根最高法院判决的“波兰镇案”虽未上诉到联邦最高法院,但其判决结果的影响很大。底特律市政当局依据州议会所制定的“经济发展公司法”(Economic Development Corporations Act)的授权,通过征收将原告的土地移转给通用汽车公司,作为该公司建造汽车装配厂的用地。原告认为市政府的征收行为构成滥权,与密歇根州宪法第 10 条第 2 款规定的征收后的财产以公共使用为目的相悖。但是,密歇根州最高法院并不支持原告的主张。就公共目的来说,多数法官认为,依据“经济发展公司法”的第 2 条规定,不难看出该法的目的在于通过降低失业率、提供产业经济帮助、协助凋蔽地区改造和促进城市再开发等方法,来提升大众卫生、安全与福利,故有必要让市政府有权取得所需的产业与商业地段,并移转给需要的私人企业来使用。两位持不同意见的大法官对“私用征收”手段提出了强烈质疑。其中,大法官菲茨杰拉德(John W. Fitzgerald)认为,假如失业率降低、税收增加及经济条件改善等利益足以作为政府实行征收的基础,则对于利用征收以协助私人企业的行为几乎没有任何实质的法律约束,因为总和而论,所有的私人企业经营均会对社会创造出经济利益。菲茨杰拉德法官因此感慨道,美国宪法关于公共使用的法律要求,竟已演化到可以侵蚀私人财产权到此一程度的地步!另一持反对意见的大法官瑞安(James L. Ryan)认为此案的多数意见实质上是一项“目的合理化手段”(the end justifies the means)的作法,而且是一项将导致灾难的哲学思维。虽然有两位大法官强烈反对,但法院最终还是以 5:2 的比例判决底特律市政当局的土地征收合宪。

联邦最高法院 1984 年判决的“米德基夫案”是另一个经常被援引的经典判例。为了解决夏威夷州早年实施封建制度,酋长全盘掌握土地所有权及分配权,导致土地高度集中而引发的诸多社会与经济问题,夏威夷州议会于 1967 年通过了“土地改革法”(Land Reform Act),授权政府在召开公众听证会后,行使土地征收权,以改变土地寡头垄断的不利局面。“米德基夫案”上诉人以“土地改革法”违宪为由,提起诉讼。联邦最高法院援引“伯曼案”,最后全体一致支持“土地改革法”的合宪性。对于将征收的土地转移给私人所有是否符合“公共使用”要件,联邦最高法院认为只要土地征收与“可信的公共目的”(a conceivable public purpose)间具有理性关联,该行为即不违反第五条修正案中的“公共使用”要件。也就是说,夏威夷州的“土地改革法”的目的,并非给予特定个人或团体利益,而在于解决因土地过于集中所带来的社会不利影响这样的“公共目的”(public purpose)。

① *Hawaii Housing Authority v. Midkiff*, 467 U. S. 229 (1984).

② *Kelo v. City of New London*, 545 U. S. 469 (2005).

联邦最高法院 2005 年判决的“凯洛案”在美国引发争议和反思浪潮。在此案中，联邦最高法院最后以 5:4 的微弱多数判决新伦敦市以“经济发展”为名义的土地征收合宪。新伦敦位于康涅狄格州，由于种种原因，被认定为是一个经济凋敝的“沮丧城市”(distressed municipality)。州和当地官员为了振兴新伦敦的经济，授权私人非赢利组织“新伦敦开发公司”(New London Development Corporation)负责设计并执行该市的经济复兴计划。新伦敦开发公司所提出并由州政府同意的开发计划，除了兴建公用设施外，还包括 80 户新住宅、一个辉瑞(Pfizer)公司的研发机构和一座滨水会议酒店等私用设施。新伦敦开发公司认为，这个计划除了可以创造就业、增加税收、帮助该市积聚振兴动力外，还可以使该市更加美观、为市民提供休闲和娱乐空间等。新伦敦开发公司成功地购买了多数土地，但以凯洛为代表的少数居民拒绝出售，而新伦敦开发公司则代表政府实施土地征收。联邦最高法院主要以“伯曼”和“米德基夫”两案为依据进行判决，以微弱多数认定新伦敦市的“经济发展”符合第五条修正案中的“公共使用”要件。判决理由有三条，其中的二条值得注意：(1) 新伦敦市的开发计划经过了慎重考虑，其目的并非纯粹是为了某个特定个体的利益。尽管被征收的土地没有全部“被一般公众使用”(use by the general public)，但是“联邦最高法院早就拒绝了被征收的财产必须用于公众的字面要求”，而且自“布拉德利案”以来，联邦最高法院已经采用了“公共使用”的更广泛、更自然的解释，即“公共目的”；(2) 促进经济发展传统上即属于政府的功能之一，无法与过去法院所支持的其他“公共目的”类型区分。政府在实现“公共目的”的过程中，通常会创造出对私人有利的结果，因而模糊了传统“公共使用”与“私人使用”的界限。不过，持反对意见的大法官奥康纳(Sandra Day O'Connor)认为：“在‘经济发展’的旗帜下，所有私人财产都有可能被征收给另外的私人使用，……，因而模糊了财产私人使用和公共使用的区分。”另一名持反对意见的大法官托马斯(Clarence Thomas)甚至认为：“如果类似‘经济发展’的土地征收都符合‘公共使用’的话，……，那么法院就已经把‘公共使用’从美国宪法中擦除。”此案最终以政府答应将凯洛的住宅搬迁到新址而解决。

“凯洛案”后，美国国内对“公共使用”要件进行了争论和反思，公众的意见似乎是应该适当收缩要件内涵。许多人认为“凯洛案”的判决结果违反了私人财产权的保护原则，是对第五条修正案的错误释宪，并将助长大公司以牺牲个人和小企业的“私用征收”行为。早在“凯洛案”审理的 2004 年，密歇根州最高法院就在一个案件审理中表示“不能继续容忍国家征用权被滥用”，对“波兰镇案”改判。<sup>①</sup> 2006 年，美国总统布什专门就“凯洛案”签发了一道行政命令，要求联邦政府必须把征收权的使用限制在

<sup>①</sup> *County of Wayne v. Hathcock*, 684 N. W. 2d 765 (Mich. 2004).

“使大众获益的目的”(purpose of benefiting the general public)上。<sup>①</sup> 一个名为“城堡联盟”(Castle Coalition)的机构于2006年发布了一份针对“凯洛案”影响的调查报告,认为“凯洛案打开了滥用征收权的洪门。在过去的一年中,以经济发展为名的私人征收以火箭般的速度上升。自从联邦最高法院判决‘凯洛案’后,地方政府已经征收或已经威胁要征收5783块土地用作私人项目开发,这个数字超过1998年至2002年间10282块土地的一半。”<sup>②</sup> 后来,由于资金等因素,“凯洛案”中的土地被征收后至今没有得到有效开发,项目最终被废除,辉瑞公司也没有在此设立研发中心。从2010年的“谷歌地球”(Google Earth)上可以看到,“凯洛案”中所涉及到的征收土地几乎还是一片空地和废墟。至少就目前来说,“凯洛案”的判决结果是失败的。但是笔者认为,这种判决结果的失败个案不能代表对“公共使用”广义解释的失败。随着社会的不断进步和新情况的出现,美国国内对于第五条修正案征收条款中的“公共使用”判定标准的争议还将长久存在。

## 二 美国土地征收中公共利益的经济学分析

从美国土地征收中公共利益的司法演进中可以断定,公共利益是一种价值判断,而土地征收这种社会选择就是基于这种价值判断。因此,这就存在一个公共利益的价值标准问题。在通常意义上,经济学追求的是效率,法律追求的是正义。然而,美国联邦第七巡回区上诉法院法官波斯纳(Richard A. Posner)指出,正义不仅指一定程度的经济平等,它最一般的涵义是效率。所有的法律活动和全部的法律制度都应当以有效地配置资源、最大限度地增加社会财富为目的。<sup>③</sup> 因此,如果美国宪法如其开篇所言要“树立正义”的话,则土地征收中公共利益的价值标准可以认定为就是效率。

### (一)效率标准的选择

土地征收中公共利益的价值标准是效率。一个最有力的证据是,美国土地征收的司法实践中,从来没有出现过为了实现所谓“经济平等”目的的土地征收。然而,经济学的效率也有不同的标准。经济学通常的效率标准有两种:一种是帕累托效率(Pareto Efficiency),另一种是卡尔多-希克斯效率(Kaldor-Hicks Efficiency)。帕

① The White House, “Protecting the Property Rights of the American People,” *Executive Order* 13406 of June 23, 2006.

② Dana Berliner, *Opening the Floodgates-Eminent Domain Abuse in the Post-Kelo World* (Castle Coalition, 2006), p. 2.

③ 陈国富,《用效率诠释正义》,载《读书》,2001年第5期,第68页。

累托效率是指这样一种经济状态,如果在不使其他人的福利减少的情况下,不可能通过资源的重新配置使一个人或多个人的福利增加。帕累托效率要求太过严格,具有明显的局限性,适用范围过于狭窄。例如,消除垄断通常会使得许多人受益,但一定会使垄断者本人受损,因此消除垄断不满足帕累托效率。卡尔多-希克斯效率要求较为宽松,是指这样一种经济状态,如果达到这种经济状态的资源重新配置使一部分人的福利增加,同时又使一部分人的福利减少,并且受益者在充分补偿受损者后,其福利仍能有所改善。卡尔多-希克斯效率也被称为潜在的帕累托效率,因为受益者只要愿意,可以对受损者进行补偿,从而实现帕累托效率。波斯纳指出:“所以很清楚,经济学中具有可操作性的效率定义不是帕累托效率。当一位经济学家在谈论自由贸易、竞争、污染控制等其他政策或状态是有效率时,他十有八九是指卡尔多-希克斯效率。”<sup>①</sup>

土地征收中公共利益的效率标准就是卡尔多-希克斯效率。土地征收需要给予被征收者以“合理补偿”,但这个补偿标准只相当于被征土地和其上不动产的市场价值,并没有完全补偿被征收者的全部损失,这部分没有被补偿的损失可以称为主观价值损失(subjective value loss)<sup>②</sup>或非市场价值损失(non-market value loss)<sup>③</sup>。主观价值损失可能是财产上的损失,例如搬迁到别处后可能丧失了更好的工作机会、搬迁的交通成本、结束营业场所造成的商誉损失和寻找其他合适居住地的搜寻成本等。也可能是非财产上的损失,例如对原来居住地情感价值的损失、搬迁到别处后的人际关系损失等。因为主观价值损失并没有被计算在合理补偿之内,被征收者在土地被征收后的福利很可能受损,因而土地征收几乎不可能满足帕累托效率。对于整个社会而言,如果土地征收后所创造的福利增加大于被征收者的主观价值损失,且短期内受益者并没有补偿被征收者的这部分损失,则土地征收只可能是卡尔多-希克斯效率改进。正是因为主观价值损失没有被补偿,所以包括美国在内的世界各国的土地征收都有可能遭到被征收者的抵抗,但在符合公共利益和正当程序两个法律要件下,这种抵抗最终仍得服从公共利益。华盛顿大学法学教授斯托布克(William B. Stoe-buck)认为,被征收者的抵抗是一种“直接的、个人的抵抗”,并不是全体公民对立法机构的抵抗,因为立法机构是由全体公民选出来的议员组成,这些议员代表他们的利

① 波斯纳:《法律的经济分析》(上),中国大百科全书出版社,1997年第1版,第16页。

② Nicole Stelle Garnett, “The Public-use Question as a Taking Problem,” *George Washington Law Review*, Vol. 71, 2003, p. 945.

③ 参见: *Bauman v. Ross*, 167 U. S. 548 (1897).

益做决策。<sup>①</sup> 因此,政府行使土地征收权仍然符合少数服从多数的民主原则,而土地征收的直接结果是卡尔多-希克斯效率改进。

## (二)市场失灵:土地征收的合理性

关于土地征收为什么能够提高效率,即土地征收的合理性,台湾学者陈志民教授将之归结为三个方面的原因:一是“‘正外部性’(positive externality)与‘搭便车’行为”;二是“被征收土地之地理特殊性”;三是“‘要挟’(诱因与交易成本的产生)”。<sup>②</sup> 本文从经济学通常所说的“市场失灵”角度来总结土地征收的合理性。

所谓市场失灵,是指相对政府而言,通过自由市场配置资源来提供某些产品或服务是没有效率的。市场失灵而政府有效为政府干预经济提供了理由,而土地征收就是政府直接干预土地资源的配置。从交易成本的高低和市场是否有效的角度出发,卡拉布雷西(Guido Calabresi)和梅拉米德(A. Douglas Melamed)将产权保护分为财产规则(property rules)、责任规则(liability rules)和不可转让规则(inalienability rules),而土地征收就是在市场失灵时用责任规则来保护土地产权。<sup>③</sup> 就土地资源的配置而言,笔者认为构成市场失灵的主要原因在于,一是某些建设项目用地供给的区位垄断,二是谈判成员过多造成市场交易成本高昂。

### 1. 某些建设项目用地供给的区位垄断

并非所有建设项目用地供给都呈现出明显的区位垄断性,或如陈志民教授所说的“地理特殊性”,如普通住宅用地的供给就具有竞争性。但某些建设项目用地供给的确具有区位垄断性,如公路或铁路的建设用地。在经济分析中,垄断是产生市场失灵和经济无效率的一个重要原因,几乎所有成熟的市场经济国家都有反垄断的立法,目的就是通过促进市场竞争、设立最高限价或者政府直接组织生产等方式来提高经济效率。某些建设项目之所以难以通过自由市场取得土地,原因就在于这些建设用地的区位垄断性,市场中难以寻得同类替代土地,或者用同类替代土地建设的成本过高,使得土地交易市场呈现出如美国西北大学法学教授梅丽尔(Thomas W. Merrill)所称的“稀疏市场”(thin market)的特点。<sup>④</sup> 例如铁路建设用地,由于最佳路线的区位垄断性,如果用市场交易方法获取土地,那么建设成本会过于高昂,将使铁路的建设水平低于社会最优水平,因此仅通过市场配置土地资源将会产生无效率的社会

① William B. Stoebuck, "A General Theory of Eminent Domain," *Washington Law Review*, Vol. 47, No. 4, 1972, p. 569.

② 陈文中,将"positive externality"翻译为"正外部效应", "holdout"翻译为"高价哄抬"。参见陈志民:《当强制征收成为政府补贴?》,载《中原财经法学》(台湾),2007年第19期,第23页。

③ Guido Calabresi & Douglas A. Melamed, "Property Rules, Liability Rules, and Inalienability: One View of the Cathedral," *Harvard Law Review*, Vol. 85, No. 6, 1972, pp. 1092~1093.

④ Thomas W. Merrill, "The Economics of Public Use," *Cornell Law Review*, Vol. 72, 1986, p. 65.

结果。另外，“要挟”本质上也源于土地供给的区位垄断。比如，也许一条道路的用地市场在项目建设初期属于“密集市场”，然而随着路线确定和建设资金的逐步投入，这些前期投入将“套牢”建设单位，而路线上那些还没有通过自由市场和用地单位签约的供地者将会要求提高赔偿金，这就是“要挟”。要挟是一种机会主义行为，它使土地供需双方谈判协商的交易成本增加，甚至很有可能将按原计划所产生的社会公共利益消耗殆尽。<sup>①</sup>

笔者认为陈志民教授所说的“‘正外部性’与‘搭便车’行为”不能成为土地征收的原因，因为他显然没有区分要素市场和产品市场。公共物品（如开放道路、公共卫生、城市美化、甚至经济发展等）的正外部性和使用者的搭便车问题是产品市场失灵的原因，从而使得这些公共物品不得不由政府投资提供。但是，生产公共物品的要素市场并不一定失灵，生产要素仍可以利用市场机制来有效提供。

## 2. 谈判成员过多造成市场交易成本高昂

利用市场机制的成本是市场交易成本，而交易成本是一种减少社会福利的损耗。如果利用自由市场获取土地，某些建设项目需要和大量土地供给者谈判，这样会带来高昂的交易成本，从而严重损害社会福利。例如铁路建设，供地者可能成千上万。如果边建设边谈判，会遇到要挟问题。如果和所有供地者通过市场谈判，全部签约后再开工建设，那么中间因谈判所产生的各种费用将会十分高昂，同时建设工期将面临很大的不确定性，最终会使铁路建设效率大大降低，甚至铁路根本就建不起来。如果政府土地征收的行政成本低于市场交易成本，那将是整体社会福利的改进。

### （三）市场和政府：效率边界的确定

相对于市场，土地征收其实是政府替代市场直接配置土地资源。问题是，不但存在着市场失灵，而且也有着政府失灵（government failure），那么土地征收中市场和政府的效率边界如何确定呢？所谓政府失灵，是指相对市场而言，通过政府组织资源来提供某些产品或服务是没有效率的。面对不完美的市场和同样不完美的政府，必须做出选择：是依靠市场配置资源还是依靠政府来配置资源？

假定生产的制度结构仅包括市场和政府两类，我们用  $Y_M$  表示市场配置资源的产出，用  $Y_G$  表示政府配置资源的产出，总产出  $Y = Y_M + Y_G$ 。如图 1 所示，在资源（劳动、资本、技术、土地等）不变时，我们可以画出“制度的生产可能性边界”，如  $A_1E_1B_1$ 、 $A_2E_2B_2$  和  $A_3E_3B_3$ ，不同的下标表示不同时期的不同资源水平。制度的生产可能性边界凹向原点表示市场和政府的边际产出都呈现递减状态。在政府的产出为零时，

<sup>①</sup> Patricia Munch, "An Economic Analysis of Eminent Domain," *Journal of Political Economy*, Vol. 84, No. 3, 1976, p. 477.

表示完全由市场来配置资源,经济处于无政府状态,如  $A_1$ 、 $A_2$  和  $A_3$  点所处的经济状态;在市场的产出为零时,表示完全由政府来配置资源,经济处于纯计划经济状态,如  $B_1$ 、 $B_2$  和  $B_3$  点所处的经济状态。三条虚线表示不同时期的总产出水平  $Y = Y_M + Y_G$ , 与三条制度的生产可能性边界分别相切于  $E_1$ 、 $E_2$  和  $E_3$  点。在切点处,市场和政府的边际产出相等,此时总产出达到最大化。把所有不同时期类似于  $E_1$ 、 $E_2$  和  $E_3$  的点连接起来,就得到了“市场和政府的效率边界”,即市场和政府两种制度配置资源的最优状态。效率边界右下方的经济状态,表示政府有效而市场失灵,即市场配置了过多的资源而政府配置得过多;效率边界左上方的经济状态,表示市场有效而政府失灵,即政府配置了过多的资源而市场配置得过多。只有在效率边界上,市场这只“看不见的手”和政府这只“看得见的手”的合作才能使整个经济的产出最大化。

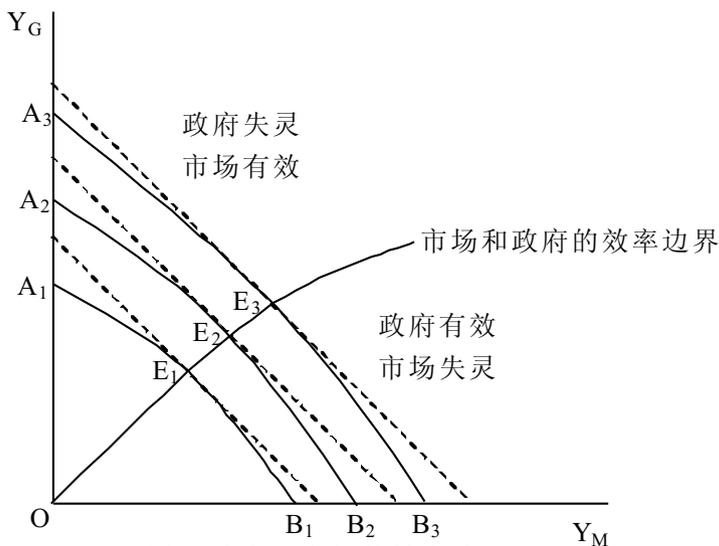


图1 政府和市场的效率边界

然而在现实经济中,这条市场和政府的效率边界如何确定? 科斯(Ronald H. Coase)指出:“我确信,经济学家和政策制定者一般都有过高估计政府管制优点的倾向。但这种观点即使成立,也只不过是建议应该减少政府管制,因为它并没有告诉我们分界线定在哪里。在我看来,似乎必须通过对以不同的方式解决问题的实际结果进行深入研究才能得出结论。”<sup>①</sup>因此,对市场和政府的效率边界的认识应该来自既往经验研究,并且也应该是一个动态的发展过程。

① Ronald H. Coase, “The Problem of Social Cost,” *Journal of Law and Economics*, Vol. 3, No. 1, 1960, p. 18.

就政府的土地征收而言,一些国家和地区根据既往的经验研究,其法律明确列举了一些可以进行土地征收的公益性项目,如新加坡的“土地征收法”和台湾的“土地征收条例”。中国2010年初出台的《国有土地上房屋征收与补偿条例》征求意见稿中,也明确规定了七种公共利益。<sup>①</sup>美国的土地征收并没有一个明确的制定法来划定市场和政府的效率边界,而是通过宪法规定、国会立法、既往判例和法官司法来判定土地征收是否符合公共利益。宪法规定是美国联邦宪法和各州宪法中的征收条款,国会立法是美国国会通过立法确定的公共利益项目,<sup>②</sup>既往判例是美国联邦最高法院和各州最高法院对既往宪法诉讼中关于公共利益判决的认定,法官司法是法官随着经济条件的不同而对公共利益内涵的解释。其中,美国联邦最高法院大法官的司法解释对公共利益的确认起了重要的作用,而他们的司法根据除了宪法规定、国会立法和既往判例以外,还来源于他们对提高社会福利的经验认识和直觉感知。其实,美国宪法制定者在提出“公共使用”(public use)的法律要件时,除了他们对公权侵犯私权的担心以外,或许也是基于对提高社会福利的经验认识和直觉感知。

#### (四)土地征收中的公共利益:福利经济学的描述

土地征收是否符合公共利益,这是一个由政府(或政策制定者)做出的社会选择。然而,社会选择建立在个人选择的基础之上,土地征收前后个人福利的变化是做出社会选择的基础。我们将整个社会成员分为两组,一组是土地被征收者(福利受损者),另一组是公共大众(其中部分或全部是福利受益者)。假定个人效用同质可加,我们用 $U_1$ 表示所有土地被征收者的效用总和,用 $U_2$ 表示所有公共大众的效用总和。如图2所示, $UPF_B$ 和 $UPF_C$ 是两条不同时期的“效用可能性边界”(utility possibility frontier),由于技术进步等因素的作用, $UPF_C$ 是在 $UPF_B$ 的基础上向外扩张的结果。图2中表示社会选择的社会福利函数具有“一般的功利性质”(generalized utilitarian), $W_A$ 、 $W_B$ 和 $W_C$ 是三条不同取值的社会福利函数曲线。

假定土地征收之前的经济处于A点的状态,此时的社会福利是 $W_A$ ,并不是政府认可的社会最优状态。土地征收后,经济处于曲线 $UPF_B$ 与曲线 $W_B$ 相切的B点,此时的社会福利是 $W_B$ ,这才是政府认可的社会最优状态。经济从A点到B点的过程,自由市场因失灵而无法完成,只能通过政府的土地征收才能实现。

① 七种公共利益是:国防设施建设的需要;国家重点扶持并纳入规划的能源、交通、水利等公共事业的需要;国家重点扶持并纳入规划的科技、教育、文化、卫生、体育、环境和资源保护、文物保护、社会福利、市政公用等公共事业的需要;为改善低收入住房困难家庭居住条件,由政府组织实施的廉租住房、经济适用住房等建设的需要;为改善城市居民居住条件,由政府组织实施的危旧房改造的需要;国家机关办公用房建设的需要;法律、行政法规和国务院规定的其他公共利益的需要。

② *Berman v. Parker*, 348 U. S. 26 (1954).

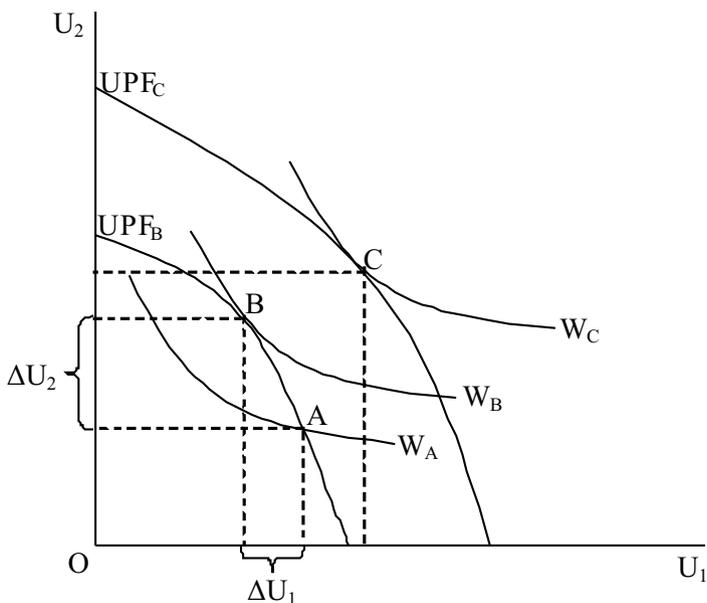


图 2：土地征收中的个人选择和社会选择

但是不要忘记,通过土地征收来实现公共利益,还须满足合理补偿和正当程序的法律要件。如果土地征收违背了合理补偿和正当程序原则,那么土地资源很可能得不到有效配置。<sup>①</sup>此外,有些土地征收的宪法诉讼之所以没有成功或法院仅以微弱多数通过,根本原因在于难以判定效率是否改进。大法官霍尔姆斯的忠告:“在急于追求社会多数人之一般福利的同时,绝不可忘怀过程中所被牺牲掉之个人基本权利,因为其损失可能远大于我们所想象可以实现之利益!”<sup>②</sup>

### 三 结论

美国联邦最高法院把宪法第五修正案征收条款中的“公共使用”从字面的狭义解释逐渐拓展为广义解释,最后把“公共目的”等同于“公共使用”,从而引起了美国社会对于公权过度侵犯私权的担忧。2005年,美国联邦最高法院判决的“凯洛案”将土地征收合宪性的争议推向高潮。美国土地征收是一种建立在个人选择基础上的社会选择,是政府替代市场直接配置土地资源,但需要满足一个经济条件(市场失灵而政府

① 陈国富、卿志琼:《城乡分割、程序失范与农民利益》,载《开放时代》,2007年第5期,第79~89页。

② 转自陈志民:《当强制征收成为政府补贴?》,载《中原财经法学》(台湾),2007年第19期,第3页。

有效)和三个法律要件(公共利益、合理补偿和正当程序)。三个法律要件中的公共利益是指卡尔多-希克斯效率,表现为土地征收后的社会总效用或社会总产出的增加。土地征收后提高了土地资源的配置效率,最终有可能通过加快经济发展来补偿土地被征收者的损失并改善他们的福利。

通过对美国土地征收中公共利益的分析,对于中国的土地征收制度改革,可以得到如下启示:首先,土地征收的目的是为了土地资源的有效配置或效率改进,表现为社会总效用或社会总产出的提高,这就是公共利益。其次,为了有效配置土地资源,市场“看不见的手”和政府“看得见的手”需要配合,发挥各自的优势,但双方都不能僭越对方的有效领域。对于市场失灵的领域,政府这只看得见的手必须发挥作用,通过土地征收和土地管制等政府权力来提高土地资源的配置效率。再次,公共利益、合理补偿和正当程序是限制政府滥用征收权、保证土地资源效率的三个法律要件。

**高建伟:**天津商业大学经济学院讲师

## ○学术动态

### 中国社会科学院美国研究所建所 30周年庆典暨中华美国学会年会 系列学术活动综述

何兴强 李栢  
王玮 樊吉社

2011年6月8~9日,中国社会科学院美国研究所建所30周年庆典暨中华美国学会2011年年会系列学术活动在京举行。社科院党组副书记、常务副院长王伟光,副院长李慎明、武寅、李扬,院秘书长黄浩涛,中国人民解放军原副总参谋长熊光楷、全国人大外事委员会主任委员、原外交部部长李肇星、中共中央对外联络部副部长于洪君、中共中央党史研究室副主任章百家、前驻美大使李道豫、中国军控与裁军协会会长马振岗、中国现代国际关系研究院院长崔立如、中国国际问题研究所所长曲星、上海国际问题研究院院长杨结勉、中国军事科学学会副秘书长罗援、前美中关系全国委员会主席斯卡拉皮诺等中外嘉宾出席了此次系列学术活动。来自社科院国际学部各研究所所长、院职能部门与直属单位主要负责人、国内外著名研究机构和高等院校200多名中外学者和官员及20多家媒体参加了此次会议。

全国政协副主席、中国社会科学院

院长陈奎元为美国研究所30周年华诞题词:“研究美国,勿以今日同昨日;复兴中华,总须后人继前人。”

王伟光常务副院长代表中国社会科学院向美国研究所建所30周年表示祝贺。他说,30年前,在邓小平、胡乔木等老一辈领导人亲自关怀下,中国社科院成立了美国研究所。30年间,美国研究所培养了一批又一批我国的美国研究学者,其中有的充实到了国家相关部委和机构,有的在高等院校发挥着领军人物的作用,也有的在美国等地继续从事着学术研究与教学。美国研究所及其学者们在沟通中美学界和社会文化界中的作用也非常突出。30年来,美国研究所在中央和国家有关单位、科研院所、高等院校及国外同行的关心、支持和帮助下,走过了与我国改革开放同步的历史进程,见证了中美关系的发展和变化,为中国社科院的国际问题研究做出了积极贡献,也为国家的对外开放和对美政策建言献策。王伟光还对美国研究所提出了新的希望。他说,美国研究所经过30年几代人的共同努力,今天可以算是“三十而立”,但也更是到了一个新的起点上。美国研究所的学者们要加大责任意识和忧患意识,关注并研究未来十年、二十年乃至三十年的中美关系和世界格局,为我国美国研究做出新贡献。

熊光楷、李肇星、于洪君、崔立如、曲星、斯卡拉皮诺、美国驻华使馆代办王晓岷分别致辞,对美国研究所建所30周年表示祝贺。资中筠、王缉思、阎学通、宫力、秦亚青、杨洁勉、袁明、丁兴豪、陈宝森等学者也在会上讲话。

会议期间,中国社会科学院常务副

院长王伟光等院领导向熊光楷、于洪君、章百家和斯卡拉皮诺颁发了《中国社会科学院美国研究所荣誉研究员证书》。

庆典结束后,中华美国学会 2011 年年会、“中国社会科学论坛(2011 国际问题):面向新形势的中美关系”、中国的美国研究十年回顾学术研讨会、《美国蓝皮书》发布会、“中国社会科学院国际学部第 33 届国际问题论坛:2011 年初以来的中美关系走势”等系列学术活动举行。与会者围绕新形势的中美关系、近十年来中国的美国研究、2011 年初以来的中美关系走势等问题进行了研讨。

### (一)面向新形势的中美关系

“中国社会科学论坛:面向新形势的中美关系”研讨会是此次系列学术活动之一。与会者就中美关系的现状、未来走向、中美军事及战略安全、中美相互认知等问题进行了深入的讨论。

与会中美双方多位学者都认为,中美关系仍然将是当今世界最重要的双边关系之一,世界和平乃至人类的福祉将取决于中美关系的发展,一个好的中美关系取决于中美两国相互准确的理解对方。2009 年双方关系有一个良好的开端,2010 年则问题不断,较为困难,2011 年中美关系得到改善,说明中美关系建立在中美双方的共同利益和分歧基础之上。中美共同利益使得双方能够进行多方面的合作,推动双边关系的发展,而中美两国存在着结构性的、不同利益的及不同的发展阶段造成的三种分歧,双方需要付出更多的努力、关注以及技巧来处理这些分歧,这对稳定和发展中美关系更为重要。在新世纪,中美两国合作对于处理核不扩散、气候变化和经

济危机等全球问题至关重要。中美应学会相互尊重,化解彼此间的偏见。美国应该支持一个强大的中国,加强技术交流,建立两军互访机制,不滥用军事力量;中国也不会挑战美国在亚太的合法性,同时希望在诸多敏感地区实现合作,共同承担稳定亚太的责任。

未来的中美关系是与会者讨论的重点。从近期来看,由于中国共产党“十八大”及美国即将举行的总统大选,2012 年将是中美关系的关键一年,此后的中美关系将很不确定。因此,两国需要稳定双边关系。中美学者都认为需要取得即刻的和能够感受到的成果,为中美关系打下坚实的基础,包括双方经贸关系的发展;中美双方也都需要向对方承诺,解决好三个问题,即尊重对方的核心利益和主要关注,促进出口和学生交流的增加,保持整体双边关系的稳定性和可预见性。

从中长期来看,两国关系中存在的困难和挑战主要有:如何让应对中美战略关系从地区性到全球性的演变;中国正在成长为一个全球大国,中国正在全球范围发挥重要作用,中美两国应共同面对全球性的挑战,在诸如国际经济、气候变化、核不扩散问题及朝鲜、伊朗事务上发挥作用;中美两国的相互猜疑仍然存在,中美两国都有声音要求遏制对方,从而保持各自的战略优势。因此,两国需要从战略视角来调整和设计对方关系,即两国需要足够的战略高度来共同寻求共同基础,解决分歧,整体关系不要被人权或者是汇率问题绑架;需要创新性的思维来解决美国对台售武问题;两国需要足够的战略高度合作来进行国际

体系和机构的建设,促进国际热点问题的解决,促进共同价值观和同识的形成,例如同舟共济精神、以人为本、低碳经济等。

与会者认为,在未来三四十年,世界将面临一些前所未有的具有全球特征和影响的长期趋势和威胁,包括核不扩散,恐怖主义、国际犯罪,失败国家,以及潜在的由于气候变化而被加强并复杂化的资源缺乏问题等的挑战,这些问题将会损害中国、美国以及全世界的繁荣和安全。对于这种挑战,未来可能的结果有三种,即“零和的世界”、“合作的世界”,以及“混乱的世界”。中美关系对全球的未来至关重要,如果两国不能合作,而是进行零和的战略竞争,那么“零和世界”将不可避免地出现。如果中美能够合作并,并与欧洲和其他 20 国集团进行合作,将会使得国际社会朝着合作世界的方向去发展,远离“零和世界”。两国应该跳出中美关系的双边框架,来审视这个更大塑造两国关系的战略背景的世界和力量,中美关系的“非零和发展”反过来将会塑造一个更好的世界。为此,中美双方都必须学会欣赏对方,促进双方关系的软着陆,为未来建立一个视角更为宽广的长期框架。

中美军事关系是中美关系好坏的晴雨表。中美军事关系是中美关系中最薄弱部分,在整个中美关系的构建与发展过程中也是最为迫切的一环。有中方学者认为,就目前而言中美军事关系中有几点值得关注:第一,中国崛起从未寻求填补美国因衰落而造成的“权力真空”;第二,中国从未谋求在东亚建立军事霸权,也无意将美国军事势力赶出东

亚;第三,中国的国防建设不会对美国的军事构成威胁;第四,中国军事和平发展的意愿高于其他大国,中国军队一直谋求双赢的战略局面;第五,中美军事关系的发展正处于十字路口,两国军方需要相互尊重,求同存异。总之,中美军事关系的发展需要美国放弃冷战思维,在平等基础上开展两军合作关系,以确保中美关系健康发展。美方学者表示,美国欢迎中国成为全球性大国,希望中国在亚太地区发挥力作用,但中美军事关系仍存在某些挑战,需要中美两国共同努力:第一,中美军事关系历史上相互不信任仍然存在,以往中美军队互动缺乏,加之 20 世纪 90 年代以来的危机,严重损害了两国军事关系发展;第二,中国军队最近在近海的活动,使美国对中国的战略意图深感忧虑,美军方普遍认为中国正在挑战美国在亚太的利益。而对于中国,美国对台湾的军售,以及对国防建设的过多关注也使中国疑虑重重。中国正在从地区大国向全球大国发展,美国不应再采取敌视的态度。中美两国应该学会彼此相互尊重,发展高质量的双边关系。同时,中美双边应熟悉对方的国家利益和底线,实现军事上的互信,并实现在一些“中间地带”的合作;第三,加强中美军事对话协商机制。中美两军不仅应在维护亚太稳定上发挥作用,也需要超越亚太地区事务,实现在全球事务上的合作;第四,中美两国领导需要具备战略远见,增加领导人间的互访,如香格里拉对话。

相互认知已经成为中美关系中的一个重要问题,公众舆论与国内支持对中美关系发展是一个巨大的挑战。有美方

学者认为,美国对中国的最大误解就是崛起的中国将是对美国的一个威胁。美方学者强调,这个误解不是美国政府的观点,甚至不是大部分美国人民的观点,美国政府也没有包围、遏制或者是分裂中国的政策,相反,美国的政策是与中国接触,使中国更多融入国际社会,鼓励中国成为一个稳定的、负责任的国际社会成员。相应地,中国对美国最大的误解是认为美国正在遏制和分裂中国。有美国学者认为,这只是中国媒体和评论员的观点,他个人从来没有听到过美国评论员谈论这个观点,更不用说从美国政府官员口中了。对于这些误解,中美双方要保持警惕,不要让它们导致对方采取错误的举动。中方学者认为,尽管中国30年的美国学研究的壮大和发展,已经使得中国公众对外部世界特别是对美国已经相当了解,然而,媒体耸人听闻的报道仍然在传播并误导公众。中国的美国研究机构要对美国进行长期和深入的研究,注意将美国作为一种文明来研究;研究机构也应该超越作为一个思想库的作用,服务于整个中国公众,将他们的学术成果分享给公众,而不仅局限于学术圈。专家和学者的作用主要不在于直接影响决策,而是给公众以启蒙,以一种理智、温和的方式去消除误解,创造一个良好的舆论环境。这种良好的舆论环境反过来将会对决策圈子产生积极的影响。

## (二)美国研究十年回顾

美国研究十年回顾,是此次系列学术活动的又一主题。与会者分别就近年来的中国学者在中美关系、美国史、美国政治、美国经济和美国外交等领域的研究现状进行了回顾和总结。

美国研究所前副所长陶文钊研究员就近十年的中美关系研究进行了回顾。他认为,十年以来的中美关系研究队伍日渐扩大,学术成果丰富,学术活动非常活跃,国内的和中美两国之间的合作研究不断发展,对历史的研究与对现实的研究密切结合。他谈到目前中美关系研究中三个热点问题:第一,冷战后的美国是否衰落?金融危机爆发后,美国的核心竞争和自我修复能力如何?第二,中美关系的性质是什么?是敌?是友?非敌非友?半敌半友?真敌假友?在两国存在结构性矛盾的情况下,中美是否能实现良性互动。第三,中美是否注定要进行战略摊牌,或者可以避免大国竞争的悲剧。

东北师范大学美国研究所所长梁茂信就近十年美国史研究进行回顾。他指出,美国史研究在目前中国的世界国别史研究中一直保持较高的地位,该研究拥有相对稳定队伍,青年学者正发挥重要作用和骨干力量,据不完全统计,十年内出版了145本专著。不仅如此,美国史研究的格局变化不大,教材类成果比较丰富。学术会议交流丰富,有较多的创新思想。

有与会学者重点谈到了《美国通史》的编纂情况,认为中国学者对其中的美国革命史、共和民主及人民概念的研究都带有中国特色,这表明中国的美国史研究正走向成熟的反思。当然,在某些研究领域还需要中国学者进行反思。学科规范性、浮躁的学术环境以及学术抄袭需要在未来时期加以避免。还有学者认为,中国的美国史研究条件进行了整体改善,随着中国意识形态的放松,美国

史研究进入大发展的时期,研究生培养的水平也在提高。尤其在美国早期外交史的研究上,中国学者实现了突破,同时建立起中国的美国史数据库。

对于近十年中国的美国政治研究,美国研究所周琪研究员认为,美国政治研究的范畴包括美国的政治体制、国会、政党选举、政治思想及外交决策过程、公众舆论等多方面。中国学者在十年以来都在进行美国政治深层次的探索,从而使美国外交政策中的国内因素分析得到加速度地发展,大大超过以往水平。其进步的一面是,中国学者开始全面研究美国政治,很多题目都得以细化并深入,同时国内政治中的社会、文化因素也有的放矢地进行研究。研究不足主要是基础理论的不足,论述深度欠缺,以及科学论证有待提高。

美国研究所王孜弘研究员回顾了十年以来的美国经济研究。他指出,本世纪第一个十年在国内对美国新经济或知识经济的热议中展开,在对“次贷”危机与经济衰退的探讨中结束。中美经贸关系则是贯穿始终的话题。上述领域中学术成果比例占得最大。对于新经济、经济增长的界定,中国学者也在热烈争论中。另一方面,中美经贸关系及具体改革措施如人民币升值问题也是中国学者关注的题目。此外,美元地位问题,环境与能源问题,美国货币与财政政策问题等均是这一领域中的重要问题。

美国所研究员姬虹对近十年来中国的美国社会文化研究进行了回顾。她认为,近十年的美国社会文化研究拥有老中青相结合的队伍。该学术研究遍布国内50多个城市,论文、知识结构日趋合

理。各种学术专著成果丰富,研究领域多样化,其主要研究题目主要是集中在美国的移民、种族、文化与文学上。同时,中国学者也注重通过研究对中国工业化、现代化道路进行借鉴。不足之处在于,该领域研究依然发展不平衡,学者间的交流相对较少。

美国研究所副所长倪峰研究员就近十年中国的美国外交研究也进行了回顾。他指出,新世纪的中国美国外交研究蓬勃发展,成果不断涌现,队伍不断壮大,外交研究日趋深化。根据中国知网的统计,十年以来在国内发表的关于美国外交的论文有1864篇,美国外交专著130多本。目前美国外交研究大部分是对美国外交事件的跟踪,对美国外交的基础性研究,制度性研究也在加深。区域研究,次区域和功能研究正在不断扩大,恐怖主义,气候问题等研究领域也在拓宽,其中美国“反恐”研究是十年以来中国美国外交研究的重中之重。对于美国的反恐战争,中国学者达成了诸多共识,但也在以下问题上存在分歧:第一,美国反对恐怖主义是否会使得西矛盾成为国际格局的主要矛盾?第二,美国是否进行战略东移?第三,美国是否进入衰落期?在研究队伍上,目前的中国学者的学术研究分布均衡,大部分为中青年学者。

中共中央党校国际战略研究所副所长刘建飞教授对美国研究十年回顾进行了点评。他指出,中国的美国研究堪与中国的经济发展相同步,其学术前景更有可持续性。同时中国的美国研究一直对中国社会科学的进步起到引导作用。中国学者一直以美国学术研究作为借鉴

的对象。对于未来美国研究的发展,中国学者需要更加加强对中美价值观碰撞与合作方面的研究,中美拥有很多共同价值观,因此,中美学者需要共同努力,为中美关系的健康发展做出贡献。

(三)2011年初以来的中美关系走势

“2011年初以来的中美关系走势”是此次系列学术活动之一。与会者围绕国际形势、力量对比、相互依赖、相互认知对中美关系的影响等问题进行了研讨。

### 1. 国际形势与中美关系

中国社会科学院李慎明副院长指出,当前世界正处于大变革、大调整的时期。世界社会主义思潮有所上升,世界社会主义步入新的历程。国际经济危机仍在深化,西方国家的债务都在增加并超过了警戒线。西亚北非的乱局仍在持续,延缓了美国重返亚洲的步伐。日本大地震与核事故仍然在演进。俄罗斯与北约关系也出现了新的变化。

外交部美大司谢峰司长指出,年初胡主席访美的历史意义,将中美关系带入相互尊重、合作共赢的伙伴关系,为未来指明了方向;一举扭转了去年麻烦不断的困难局面,向世界发出了“中美应该合作、正在合作、并将继续合作”的信号。

章百家副主任指出,在对国际形势进行总体判断时,无论高估还是低估威胁都会付出代价。以前我们一度有过高估威胁的失误。随着中国国际地位上升,我们对国际形势的预测中要涵盖“中国”这一变量。

中国人民大学时殷弘教授对当前地

区热点问题进行了分析。他说,在利比亚问题上,中俄投弃权票给西方国家造成了某种错觉。以后在类似情况中动用否决权,会被指实行双重标准。在巴基斯坦问题上,需要坚定地站在巴基斯坦一边;同时预防美巴紧张局势升级。在朝鲜问题上,需要说服朝韩降低双方敌意。对朝鲜可加大经济援助,但同时也不能疏远韩国。

### 2. 力量对比与中美关系

关于美国是否已经衰落或者正在衰落,北京大学国际关系学院院长王缉思教授指出,时下风行的美国衰落论大多有着自身的政治目的。来自外部的衰落论者把美国当作腐朽的力量加以批判,而来自内部的衰落论者则更多是为了唤醒美国民众的奋斗精神。在他看来,美国并没有衰落,并且在未来相当长时期仍将处于高峰平台期。

美国研究所陈宝森研究员指出,后金融时代的美国虽然遭受了重创,但经过调整后仍会维持高位运行。一方面,本轮危机并不比20世纪30年代大萧条和70年代石油危机造成的影响更大;另一方面,美国有着科技和生产组织方式创新的能力。不过,尽管美国拥有这些方面的优势,并善于创造财富,它却不能解决困扰许久的各种痼疾,因此不可能长盛不衰。

美国研究所所长黄平研究员指出,美国综合国力的形成是一个历史过程,因此也需要从比较长的时间来观察其变化。在绝对值方面,美国在很多方面还在走高,在相对值方面,也是有的在提高,有的在降低或减弱。从国际比较来看,在一些领域,确实在发生着力量此消

彼长的现象,虽然从短期看许多方面还并不十分明显。

上海社会科学院副院长黄仁伟研究员指出,无论从总量看还是从人均水平看,中国赶超美国的速度都在加快。中美经济总量第一何时易位,乐观判断是十年之内,谨慎估计是二三十年之内,悲观判断则是中国陷入资源瓶颈、生态危机、社会动乱等内政困局。网络技术、生命科学、新能源等领域是下一场科技革命的爆发点,将成为决定国家竞争力的关键所在。

中国现代国际关系研究院美国研究所所长袁鹏教授指出,中美实力对比并未发生多大变化。但是,由于双方心态有所变化,加上第三方因素、偶然事件和媒体炒作的影 响,使双边关系受到了干扰。年初胡主席访美起到了正本清源的作用,让两国关系步入正轨。

清华大学国际问题研究所中美关系研究中心主任孙哲教授指出,同美国交往时,我们在心态调整上要小心,不要成为美国人眼中的麻烦制造者。在行为转变上要谨慎,我们总体上还处于韬光养晦的阶段,不要随意划定红线从而引发正面交锋。把国内外大局统合起来,谨言慎行,不把国际矛盾转移到国内来。

### 3. 相互依赖与中美关系

中央党校国际战略研究所所长宫力教授指出,中美经济利益的权重在加大,两国之间的相互依赖在强化,中美关系犬牙交错已经到了谁也离不开谁的地步。在对美战略上,我们要注意分寸,有时需要避免急于求成。

外交学院美国研究中心主任熊志勇教授考察了近年来媒体语言的变化。他

指出,2010年出现了一些措辞激烈的报导,2011年有所缓和。2010年用“遏制”的地方,2011年多用“防范”代替。确实,双方已经形成了确保相互摧毁的金融恐怖平衡,因此,我们对内需要维稳,对外也需要维稳。

清华大学中美关系研究中心周世俭研究员考察了中国金融资产的安全性。以中国持有6000亿美元的两房债券为例,其价值已经蒸发掉了很大一部分。美国还将减持两房股份,将其重新私有化。两年后,中国持有的将不再是美国的政府债券,而是彻头彻尾的企业债券,其风险性可想而知。

上海外国语大学国际关系与外交事务研究院院长苏长和教授指出,中美两国在国际制度事务上有共同需求,也有理念冲突。西方国家讲究民主优先,中国讲究民生优先,存在中国自主性和国际制度约束性相冲突的可能。现行国际制度也没有解决领导权的进退问题,这也可能引发新老大国的矛盾。在建制问题上,中美两国并不足以应对全球问题的制度建设,还需要考虑到其他国家的影响。

中国国际问题研究所中美关系研究中心常务副主任刘学成教授考察了美国战略思想从“再保证”向“再平衡”的转变。他认为,目前美国在亚洲不仅深化传统同盟关系,还在扩大同盟关系,特别是加强了同印度的联系,也在同步强化同地区组织关系,通过环太平洋伙伴关系和香格里拉对话等机制,打乱了亚洲地区的原有秩序。

### 4. 相互认知与中美关系

吉林大学国际关系研究所所长刘德

斌教授指出,塑造新型中美关系的前提是正确理解美国。很多中国人有着盲目崇拜美国的心结,尽管这种情绪正在减弱。中美两国以正常心态相互看待,才能有真正的相互理解。

中国现代国际关系研究院院长助理傅梦孜教授指出,从历史上和理论上,霸权国和崛起国之间就不可能有真正的战略互信,我们不能过高期望双方会建立真正的战略互信。此外,两国关系不仅是政府之间的事情,也是两个社会之间的事情。

国际关系学院张敏谦教授认为,在认知问题上,双方需要理解对方并争取被对方理解。只有在正确理解的基础上,才有可能形成相互信任。目前存在于双方之间的信任匮乏,很难一下子消除,而战略互信也只能是一个长远目标。

北京外国语大学美国研究中心主任孙有中教授就中国在美国媒体上的形象进行了探讨。他指出,中国政治形象面临的挑战最大,未来的走向取决于政治改革的方向。中国应该开创中国版本的民主与自由,没有民主和自由就没有和平与富强。但是,推动民主和自由是为了中国人民的福祉,而不是为了美国。他告诫说,不要预测两国价值体系不同就将注定发生冲突。

通过比较中美两国对软实力的运用,北京大学历史系王希教授指出,有意识使用软实力是美国的一项系统工程。利用美国之音、非政府组织、基金会等平台,美国不断向世界推行其价值体系。在当今国际关系中,人心、民意的竞争已经成为一种重要的竞争形式。

美国杰普曼大学贾文山教授指出,

西方人的全球传播模式是以自我为中心的,突出的是自我意识。而东方人尤其是汉文化圈的全球传播模式是以受众为中心的,注重自己在他人心目中的形象。在对外传播中,我们需要用西方人的话语来诠释东方人的理念,让他们理解我们的所思所想。

北京外国语大学国际关系学院院长李永辉教授指出,在处理同美国关系时,我们多把两国关系的基础建立在政治精英、知识精英和商业精英层面。我们需要有效拓展民间友谊,并将公共外交提高到战略高度,稳步推进民间交流。

南开大学美国研究中心主任张睿壮教授讨论了学者肩负的使命。他说,在当前,政治环境和学术环境更加宽松以后,学者的心态也发生了积极的变化,对国家的认同感和主体感更加强化。学者能够从国家主人翁角度出发,替国家出谋划策排忧解难,打破美国或者说西方的话语霸权。

## “第三轮中美战略与经济对话后的 中美关系:现状与趋势”

研讨会综述

刘元玲 谢韞

2011年5月20日,由中国社会科学院美国研究所主办,美国所经济研究室与战略研究室共同承办的“第三轮中美战略与经济对话后的中美关系:现状与

趋势”研讨会在京召开。来自中国财政部、中国进出口银行、北京大学、清华大学、军事科学院、中国国际问题研究所、中国现代国际关系研究院及中国社科院美国所等单位的 10 多位学者与会。会议就此次中美战略经济对话的进展与成果及中美军事交流等问题进行了讨论。

### （一）第三次中美战略经济对话的背景及成果

中国财政部外经办处长徐冬宁认为这次对话的大背景是 2011 年 1 月胡主席成功访美，这为中美经济对话奠定了比较好的基调。徐冬宁介绍了此次战略对话的议题设置，主要包括（1）宏观经济议题，即全球视野下如何加强中美两国宏观经济政策的协调；（2）结构调整议题，即中美两国如何通过结构调整和转变发展方式达到中美经济平衡，并在转变经济增长方式中加强合作；（3）金融议题，即中美在金融监管和金融改革方面加强合作的问题；（4）投资和贸易议题，双方都重申了反对贸易保护主义和促进贸易投资自由化的立场，对中美投资经贸关系中各自关心的问题表达了意见。从此次对话的成效来看，双方签署了《中美关于促进经济强劲、可持续、平衡增长和经济合作的全面框架》，具有很强的规划性和指导性，是落实胡锦涛主席访美的重要成果，为中美两国开展更大规模和更深层次的合作提供全面性的指导意见。

中国进出口银行研究部总经理冯春平介绍了 2011 年亚洲开发银行出台的一个对苹果手机（Iphone）的分析报告，指出在全球化的生产过程中，美国本土就业所受的影响。他认为，此次对话中

国对重申对市场经济地位的要求和关于出口管制谈判值得关注。冯春平指出，对美国而言，其最大的利益诉求是美国的全球霸权地位不受威胁，美国主导的秩序不受冲击。对中国而言，中国要求在一个有限的空间内，在宽松的环境下，最大可能地实现中国的和平崛起。冯春平认为中美之间摩擦不断，但不会是贸易战；两国之间经贸压力很大，但有实有虚，关键问题是美国对中国的市场需求越来越大。中国国内市场是我们现在可用的最大最有用的一张牌，如何使用这张牌对中国非常重要。

现代国际关系研究院世界经济研究所助理研究员魏亮，提出了此次对话中体现出来的三个亮点和三个不可以。三个亮点包括：（1）中美双方态度上持续的转变。美国从 2006 年到 2010 年主要表现出高高在上的姿态；在 2011 年的经济对话中姿态有所放低，表现出与中方平等对话的态势；（2）《中美关于促进经济强劲、可持续、平衡增长和经济合作的全面框架》（以下简称全面框架）的签署规范了中美今后一段时间会谈的模式。《全面框架》构建了一个大的框架和蓝图，可以确保中美今后一段时间围绕这个框架来谈；（3）外围的合作成果不断增加，很多方面都有涉及。中美之间存在三个“不会”：（1）美国不会给中国市场经济地位。美国“要中美商贸联委会快速解决中国市场经济问题”，这种表述本身只是给问题解决提供一个渠道，而中美之间很多实质性问题依旧存在，并没有拿出实际的解决办法；（2）中国在出口管制和投资并购限制方面的要求也不会得到满足；（3）美国对中方自主创新的压力

不会减轻。

中国社会科学院美国研究所樊吉社研究员认为,第三轮中美战略与经济对话的战略对话所达成的成果中出现了一些新的内容,这包括:(1)第二项对话成果宣布,在中美战略与经济对话的战略对话框架下,开展中美战略安全对话,该成果有望使得两国战略安全对话得到机制性保障。未来对话内容将覆盖核、外空、网络空间等领域,通过磋商,两国致力于达成某种共识,共建行为准则。第三项成果则确定建立中美亚太事务磋商机制,中美将就涉及亚太地区安全与稳定的诸多议题展开磋商;(2)对话成果第14、23、24项均与海洋安全有关。未来,中美将通过对话及官员的互访等机制,在海洋安全领域继续寻求双边合作机会。不仅如此,由于中美关系日趋复杂,两国利益相互交织,两国在核、外空和网络空间等问题上的共识还有可能为台湾问题的解决带来新机遇。他认为,观察此次对话成果第三项和第七项,两国在地区安全问题上的分歧看似有所缓解,但实质上中美在朝核问题、在南亚和阿富汗反恐问题及在伊核问题上的分歧依旧十分明显。但在地区安全问题上,中美双方呈现了管理分歧、管理危机、争取合作的姿态。当前的中美安全战略关系呈现了一些新的趋势:一是中美战略安全关系处于一个节点,今后走向仍不明确;二是因中美在安全问题上的分歧和竞争较多,故双方应该管理分歧、管理竞争;三是中国应考虑从更为宏观的角度考虑中美关系,并在重塑中美关系的过程中争取话语权和利益。

## (二)金融监管与奥巴马的金融改革

清华大学人文学院经济系副教授王生升指出,次贷金融危机的爆发暴露了近30年来美国经济增长所蕴含的结构性矛盾,即产业经济与金融经济的失衡、劳资力量对比的失衡,以及各部门收入与负债规模的失衡。为缓和这些结构性矛盾,奥巴马总统提出了“新基础”改革纲领。这主要包括:推动资本运动一定程度的去金融化,推动劳资市场关系一定程度的去自由化,推动经济增长一定程度的去债务化,以及由“单边主义”转向“巧实力”的霸权主义全球战略。从历史趋势看,奥巴马的“新基础”改革纲领有助于美国资本主义经济内在矛盾的缓和,具有其历史合理性,将对未来美国资本主义模式产生深远影响。

北京大学经济学院的刘宇飞副教授分析了巴塞尔协议下中美金融监管的改革与合作问题。刘宇飞首先对此次协议签署的背景和推出的基本情况做了介绍。并对其主要特点进行分析,认为这从微观和宏观审慎方面更加强化监管。刘宇飞还将巴塞尔协议三与美国金融监管改革作了对比。认为两者总体方向上一致,都是更严格的监管;都是应对危机做出负责任的、政治正确的反应。但两者在严格程度有一定差别,外部评级机构的作用不同,过渡期的安排不同。刘宇飞指出,考虑到巴塞尔协议从一到三的连贯性,以及巴塞尔协议二提出的三支柱仍然是基础性的监管框架,有必要更全面地考虑我国银行监管制度的完善。

## (三)中美军事交流及地区安全

军事科学院世界军事研究部赵蔚彬副研究员首先介绍了中美军事发展的历

程、存在的障碍以及发展前景。她认为,中美军事关系在20世纪80年代曾经历了一段“蜜月期”。然而,自1989年至今,中美军事交流共经历了六次中断。影响中美军事关系正常发展的障碍主要是:(1)美国售台武器问题;(2)美国舰机对中国近海实行大范围、高强度的抵近侦察;(3)美国国内的对华歧视性法律。未来两军关系能否保持平稳发展,主要取决于美国。她还阐述了将中美战略安全对话纳入中美战略与经济对话机制的两大意义。首先,军方代表的加入可令中美战略与经济对话更全面、更透明、更成熟;其次,将中美战略安全对话置于两国最高级别的战略与经济对话机制之内,将为中美军事交流开辟新窗口。

中国国际问题研究所美国研究部崔磊研究员指出,中美军事关系无法深入的最根本原因是:双方在政治、意识形态上存在差异和对立。在第三轮中美战略与经济对话中,军事代表也参与了对话。此举对中美关系整体及中美军事关系而言均是有益的。首先,在讨论战略安全时,具备专业知识或背景知识的军方代表的参与可深化并完善对话;其次,由军事代表和非军事代表共同参与的副部级对话机制,与以往的军方磋商机制相比,提升了一个台阶。但是,导致军事冲突的关键诱因是国家利益的冲突。军事冲突并非只要军方之间采取措施,减少误判就可以解决。因此,改善两国政治关系才是稳定中美军事关系之根本。

中国现代国际关系研究院美国所张文宗研究员对中美军事关系的现状和前景进行了分析。他认为,鉴于阻碍两军关系正常发展的“三大障碍”不会轻易解

决,两军关系的发展不会一帆风顺。同时,美国实施战略东移、全球公地领域使中美军事关系面临新问题。他指出,我们需要一个完善的全球公地规则。取得全球公地、即取得在陆、海、空、天、电五维空间的绝对主导优势,是美国军事战略的核心。美国在确立和强化其全球公地主导权的过程中,对中国始终持有偏见、将中国视为另类。此外,因“全球公地”的“公地”属性,各国都有权享用其资源。但是,各国对有限资源的竞争可能破坏“全球公地”的“生态系统”。为确保世界各国赖以生存和发展的“公地”持续为人类服务,很有必要建立和完善在海洋、太空、网络空间和极地的国际规则。各国应本着平等协商的精神建立规则,中美两国尤其应该发挥建设性作用。在第三轮中美战略与经济对话中,两国就举行亚太事务磋商和战略安全对话,以及开展海洋法对话、海事官员和海事执法船互访等达成共识。此举将向亚太各国发出中美合作维护地区和平稳定的信号,有助于两国战略互信的建立,并起到避免误解和误判的作用。

(四)美国在阿富汗战略的调整及中美在反恐问题上的合作

中国社会科学院美国研究所副研究员何兴强认为,美国对阿富汗战略的调整为中美在阿富汗问题上提供了更多安全合作机会。国内政治的压力使得奥巴马政府调整了美国在阿富汗的战略,早早设定了撤军日期,并将传统作战转向以“保护当地人免受叛乱活动侵害”和“引入有效政府和发展计划,迅速展示和平成果”为中心的“反叛乱”战略,“建设”成为该战略最为重要的环节。北约驻阿

富汗国际安全援助部队对此难于胜任,而中国的经济建设能力成为美国最为需要的,中国在阿富汗也有着自身的安全和经济利益,这是中美在阿富汗问题上合作的基础。第三轮中美战略与经济对话第 18 项成果“认识到双方在阿富汗政治稳定与经济重建方面有共同利益,决定加强相关努力的协调以促进这些共同利益”的表述反映了这一点。

## “美国军控政策与地区安全形势” 研讨会综述

曹筱阳

中国社会科学院美国研究所军备控制与不扩散研究中心与中国社科院地区安全研究中心于 2011 年 7 月 7 日在北京联合举办“美国军控政策与地区安全形势”研讨会。来自中国社科院美国研究所、中国国防科技信息中心、中国宇航学会、中国国际战略学会、中国原子能科学研究院、中国军控与裁军协会、中国国际问题研究所、中国现代国际关系研究院和北京大学等在京单位的 20 余名专家与会。会议围绕中美核战略对话和核透明、国际核军控形势走向、防扩散和地区安全形势、日本核泄露后的核安全,以及网络空间国际军控等问题进行了研讨。

(一)中美核战略对话与核透明问题  
与会者认为,美国 2010 年版的《核

态势评估》报告 37 次提到与中国建立战略稳定性的问题,与 2002 年的报告相比,对中国的定位出现很大变化。今天的中美战略稳定,不同于历史上的美苏战略稳定。对于战略稳定性的问题,中美对一些概念有着不同的理解,双方还没有共同认可的方法和途径。在中美战略互信缺失的背景下,谈核战略稳定问题有现实的困难。

在中美战略经济对话的大框架下,2011 年 5 月中美举行了首轮中美战略安全对话。与会者认为,建立中美战略对话对稳定中美关系有益。近年来,核问题日益成为中美关系中的一个重要议题,美国担心中国力量出现突破性发展,希望增加可预期性。美国希望通过战略对话来影响和塑造中国的战略思想。在中美交流中,推动中国核透明是美国非常重要的目标。在中方的坚持下,核内容没有列入 2011 年的中美战略安全对话的议题,但是美国还是希望尽快将此列入对话。然而,目前解决中美核透明问题存在现实困难,主要包括:中美无解决这一问题的迫切战略需求;中美互信基础缺失;中美核战略差异和实力对比明显。与会者认为,通过深度对话,可以增信释疑,也有利于增加中美互信。

### (二)国际核军控形势走向

与会者就国际核军控问题交换了意见。有学者认为,在刚结束的 2011 年裁谈会二期会议上,有关各方未能就启动禁产谈判达成协议。主要是巴基斯坦坚决反对启动禁产谈判。最后达成的联合声明是要维持裁谈会势头,积极推动禁产谈判。美国方面非常想推动禁产条约谈判,但是没想好谈什么,美国想推的是

启动。美国出于国内政治考虑,想在美國大選前启动谈判,以期对奥巴马连任有帮助。

有学者认为,国际核军控的发展势头在趋弱。美俄新的核裁军条约于2011年2月生效。核裁军谈判成为美俄改善双边关系、推进战略利益的重要手段。虽然双方原则上同意削减,然而一旦涉及实质性内容它们的分歧便暴露无遗。分歧主要表现在三个方面:美俄对谈判的需求不一样;在削减目标上分歧严重;受两国国内政治因素影响。

### (三)防扩散与地区安全问题

有学者认为,中国应加强对印度核武器和核政策的研究。在南亚核扩散问题上,中外专家持不同的看法。中国学者相对乐观,西方学者认为南亚是最有可能爆发核冲突的地区。在他们看来,印巴在克什米尔问题上的矛盾不可调和;印巴的核竞赛一直在继续;印巴核威慑不可能达到像美苏核威慑的程度,打核战争的危险虽下降,但是打低烈度战争的可能性加大,从而可能跨越核门槛。

还有学者提出,2011年以来中东北非局势的变化,尤其是北约空袭利比亚,对朝鲜半岛的冲击很大。朝鲜向美国寻求安全保障的思路可能发生动摇从而转向中国。果若如此,中国在处理对朝和对美关系时政策选择的张力将会加大,这将中国外交形成新的挑战。

### (四)日本核泄露后的核安全问题

与会者就日本核泄漏后的核安全问题进行了研讨。有学者认为,福岛核事故造成环境污染和海水的放射性污染,给全球核能安全提供了重要的警示和教训,也将促使国际核电产业进行重大调

整。无论从技术层面、管理层面,还是从国际层面来看,未来全球核电产业应加强监控和管理、提升核安全标准,并加强国际与地区间的合作与协调,以提高核能安全。在未来核电发展格局上,全球核电产业可能向核大国和新兴工业国集中。德国、瑞士、瑞典已经表示放弃核能。东南亚地质结构脆弱、水平有限,在发展核能上变得谨慎。美国、法国和中国等大国仍将坚持发展核能。

有与会者提出,为减少温室气体排放、环境污染和能源安全,中国不能放弃核能发展,但应从技术和机制上予以综合解决。在福岛核事故前,中国大规模建造核电站,大跃进式发展的背后隐藏着安全隐患。与会者建议,为提高中国的核能安全,各监管部门应把核电的立项审批上升到战略高度,统筹考虑加强监管;中国应建立强有力的国家级应急体制;加强专业人员的培训和管理;在核电站的选址上,应谨慎并进行综合评估。

### (五)网络空间国际军控问题

近年来,伊朗核设施遭受大范围的电脑病毒攻击、维基解密、中东北非大规模动荡等一系列国际事件表明,网络不但影响正常生活,也正在成为威胁国家政权体制、挑战传统国家治理模式、推动世界政治变革的重要工具。与会者认为,网络安全涉及信息安全和社会稳定,网络空间正在成为大国博弈的手段,应从战略角度和政权稳定的高度看待这个问题。

目前网络军控处于理论探讨阶段,雷声大雨点小,没有达成具有约束性质的条约。其主要原因在于:美国缺乏政治意愿;核心概念争议大,迄今未对网络

军控的内涵和外延达成共识;技术管控的难度很大,难以完全照搬传统的军控模式;难以实施履约核查;现行的国际规范漏洞多,难以借助法律手段形成有效的制约。未来网络军控可能按照先易后难循序渐进的原则逐步展开。

与会者认为,奥巴马政府 2011 年 5 月发布的《网络空间国际战略》,是在美国对网络依赖性越来越高、网络安全日

益凸显的情况下,对网络空间做出的重要政策宣示。在网络军控方面,美国政府的立场是:一是把网络攻击视为与其他武力攻击一样的攻击;二是对网络攻击美国保留一切手段进行自卫。对基础设施进行攻击如果达到武力攻击的强度,美国将进行武力反击;三是对网络军控,美国更倾向于如何进行溯源、威慑和先发制人的打击等一般行为规范。

## 本刊迁址通知

本刊编辑部办公地点于 2011 年 9 月 1 日迁至:北京西城区鼓楼西大街甲 158 号东楼 303、306 室。电话:84083531、84083528;传真:84083506;邮政编码:100720。

本刊编辑部

## ○著述巡礼

Kenneth G. Lieberthal, *Managing the China Challenge: How to Achieve Corporate Success in the People's Republic* (Washington, D. C.: Brookings Institution Press, 2011).

作者李侃如是美国著名的中国问题专家,现任布鲁金斯学会约翰·桑顿中国中心主任暨布鲁金斯学会外交政策与全球经济和发展问题高级研究员。他既是政治学家,又是政府和公司的咨询顾问;他曾担任美国政府的高级官员,又是研究国际企业战略的教授。

除前言、致谢、注释、参考文献、索引以外,全书共6章。这6章分别是:中国将向何处去、中国经济增长的动力和约束、中国的工作环境、跨国公司战略的必要改变、管理风险、展望未来。

李侃如结合自己的丰富阅历,对跨国公司如何在中国成功地拓展业务,提出了意见和建议。他认为,现在的情形是,跨国公司对中国既满怀期待,又深感不安。中国的发展也许会损害主要工业国的利益,但不容置疑的是,中国经济的高速发展与扩张正在改变全球的力量与资源的分配。因此,如果跨国公司能够充分地了解中国,并对中国的成就及深层次问题施加影响,那么中国的转型就能为企业的获利提供巨大的机遇。在本书中,基于他对中国政治、经济体制,以及中央政府和地方政府领导人所思所想的深入了解,李侃如详尽地阐述了外国公司在“中央王国”成功发展业务所必须

掌握的战略。李侃如援引大量具体的实例,支持其观点和建议。他不仅告诉跨国公司如何在中国做生意,而且告诉它们如何在中国规避可能由于其自身行为所带来的风险。

全书行文简洁明快,为在中国发展的跨国公司采取何种企业战略提供了广泛而重要的指导。麦肯锡公司全球执行董事多米尼克·巴顿为本书作序。

《意识形态与美国对苏联和中国的政策》 张宏毅等著,北京·人民出版社 2011年3月第1版。除序言、大事年表、参考书目和索引之外,全书共6章,约39.8万字。

本书是北京师范大学历史系张宏毅教授领衔、几位高校教师合著的2005年度国家社会科学基金项目的最终成果。全书以英文、中文和部分俄文档案及相关原始资料、回忆录等为依据,吸收中、美、苏(俄)学者的研究成果,对于美国对苏联和中国的意识形态外交政策及其后果,进行了系统的梳理和深入的分析,对于苏联和中国应对美国意识形态政策的不同结果进行了比较。作者认为,苏联的教条僵化和最终西化,是导致其在美国意识形态进攻之下走向解体的深层次原因;坚持以马克思主义中国化的成果来指导实践,是中国永葆社会主义生机活力、战胜“和平演变”的根本保证。全书共六章,分别为:意识形态与美国对外政策;意识形态与美国早期对苏联的政策(1917~1945);意识形态与美苏冷战(1945~1991);意识形态与冷战结束前的美国对华政策;冷战后美国对华政策中意识形态因素、特点及走向;是僵化、

西化,还是创造活力?——美国意识形态进攻在苏、中产生不同结局引发的思考。

本书获国家社会科学基金项目资助。

《美国资本流动:非成本要素与对外直接投资流向分析》王孜弘主编,北京社会科学文献出版社2011年出版。除总序、绪论外,全书共9章,约23.4万字。

本书主编系中国社会科学院美国研究所研究员、经济研究室主任。本书从经济、法律、政治、社会文化等多角度对美国对外直接投资流动进行分析,从宏观理论到具体评估模型等均有所涉及。作者强调,影响美国对外直接投资流动方向的不仅有要素成本,还有非要素成本,更有非成本要素。就宏观层面与长远影响而言,真正对美资流向起决定作用的是美国资本对包括经济体外部环境在内的经济体整个社会的评估,而不仅是对市场的评估。就引进美国直接投资而言,特别是就引入技术水平较高,具有现代化高效管理模式的美资而言,市场开放固然重要,但市场建设更为重要,而最为重要的则是整个社会的建设与发展。这意味着在引进美资过程中,一个稳定和谐的社会或许比市场本身更为重要。

本书系中国社会科学院重大课题《美国资本流动》的成果之一。

《美国高技术城市研究》韩宇著,清华大学出版社2009年11月第1版。除前言、结论、参考书目、索引和后记外,

全书共14章,约33.6万字。

作者现为厦门大学人文学院历史系副教授。全书分为上、中、下三篇。上篇对美国城市高技术产业发展的整体状况进行了较为全面的考察。中篇详细记述硅谷、波士顿128公路区、北卡研究三角地区、奥斯汀、圣迭戈、华盛顿地区等具有代表性的高技术城市的发展道路。下篇对美国高技术城市的成功因素做出系统总结,具体阐释了大学、风险资本、联邦政府、州政府及其他因素在高技术城市成长过程中的作用。

本书是作者主持的国家社科基金项目成果,王旭教授主持的“城市美国”系列丛书之一。

《移民与纽约城市发展研究》林广著,上海·华东师范大学出版社2008年4月第1版。除导言、结语、附录外,全书共7章,约24万字。

作者为教育部人文社会科学研究基地中国现代城市研究中心专职研究人员、华东师范大学历史系副教授。全书从移民的角度探讨了纽约城市发展演变的百年轨迹及其启示,力图为中国的大城市发展提供有益的借鉴。本书论述了纽约建立、发展和繁荣的历史过程,以及纽约的移民管理和纽约多民族文化的冲突与融合。作者分析了纽约的移民人口结构、地域分布、职业构成及其对纽约城市发展的深远影响,剖析了纽约各移民群体间的矛盾与冲突,以及种族歧视和政府管理失误等引发的移民犯罪问题。作者还将哈莱姆贫民区作为个案,分析了纽约的贫民区问题。

本书的7章分别是:移民与纽约城

市的发展轨迹;移民特点、地区分布和职业构成;移民对纽约城市经济发展的影响;纽约外来移民犯罪辨析;纽约哈莱姆贫民区的形成;华人移民与纽约社会;纽约的移民管理及民族文化冲突。

本书由上海市马克思主义学术著作出版基金资助出版。

### 《美国军事:冷战后的战略调整》

樊吉社、张帆著,北京·社会科学文献出版社2011年1月第1版,全书除了前言、参考文献及后记外,共15章,约36.2万字。

本书作者樊吉社是中国社会科学院美国所研究员,张帆是中国社会科学院美国所副研究员。本书作者认为,美国的军事战略调整是“内源性”因素和“外源性”因素共同促成的。“内源性”因素包括三个:一是选举因素,即美国总统的更换,以及国会中民主、共和两党势力的消长;二是美国在经历重大战争挫折后有可能调整其军事战略;三是军事技术催生新式武器也会促使美国调整军事战略。“外源性”因素主要是指美国外部安全环境的变化。

本书探讨了影响美国军事战略调整的“内源性”和“外源性”因素、军事战略调整的内涵及其实践、美国军事战略调整对中国的影响,但不涉及军事战略调整内容中的技术分析和美军各军兵种调整的细节。尽管作者认为,即便没有发生九一一事件,布什政府也将调整其军事战略,九一一事件只不过是加速了美国军事战略的调整,但是本书仍然以九一一事件为主要时间节点,将冷战后的美国军事战略调整分为前后两个阶段。

全书并未试图对美国军事战略调整做出全景式分析,而是在解读美国安全战略、军事战略文本的基础上,选取若干重大问题加以论述。例如,本书不但论述了拉姆斯菲尔德的“防务转型”、美国导弹防御政策的演变与调整等问题,还论及了中美安全关系在冷战结束以来的发展演变,以及当前的美国对华军事战略。

本书是中国社会科学院美国研究所与社会科学文献出版社组织出版的《美国研究丛书》之一。

《文化如何影响对外政策:以美国为个案的研究》 邢悦著,北京大学出版社2011年版。除导言、结论、后记外,全书共6章,31.7万字。

作者邢悦为清华大学国际问题研究所暨国际关系学系副教授。该书从文化角度对美国对外政策进行了实证研究,阐述了美国文化在其对外政策中的运行机制和表现形式,揭示了美国对外政策的精神内涵和深层动机,以及美国独特的文化背景下其对外政策所呈现出的显著特点。

作者认为,美国文化在对外政策中的运行机制的特点是:文化建构了美国对其国家利益的主观认识,维护美国的文化价值观是美国国家利益的重要组成部分;文化建构了美国对国家实力的作用的认知,与世界大多数国家相比,美国是一个始终不渝的重视和强调软实力的国家;文化规定了美国对外决策机制的特点,划定了对外政策可选择的范围。美国文化在对外政策中的表现为:文化是美国确定“我者”与“他者”的依据,美国以“上帝选民”自居,而以“邪恶”来给

敌国定性；文化使美国得以在国际社会推行民主、人权为其道义追求，同时反对激进革命，尤其是对共产主义深怀恐惧和厌恶；文化使美国对外政策兼具道义性和实效性。

Marc Levinson, “Faulty Basel: Why More Diplomacy Won’t Keep the Financial System Safe,” *Foreign Affairs*, Vol. 89, No. 3, May/June 2010, pp. 76~88.

本文作者是美国对外关系委员会研究国际商务的高级研究员。作者在文章中指出，在1970年代中期发生了几次金融危机之后，来自各个主要经济体的代表曾合力制定了使全球银行系统更加安全的规则。一个新的组织在瑞士的巴塞尔建立起来，它就是巴塞尔银行监管委员会。自此之后到现在，该委员会已草拟了多项监管银行业和证券业的国际协议。作者指出，巴塞尔银行监管委员会几乎没有采取什么有效措施防止2007年开始的全球金融灾难。这篇文章发表于最近结束的《巴塞尔协议III》谈判之前。作者指出，各国国内的监管比在全球层次实施的单一的一系列国际监管规则更有效。这种监管机制的“多样性”的一个例证就是西班牙。他指出，尽管西班牙的房地产市场崩溃了，但是西班牙的银行体系比欧洲其他国家的银行系统

更好地度过了金融危机；西班牙一直要求它的银行保留一部分额外的储备以应对未来可能发生的潜在损失。作者对于有人提出建立银行业的国际救助基金不以为然，他认为建立这种基金将带来各国监管者放松监管责任的道德隐患。他的结论是，“如果说到金融监管的话，少一些国际外交行动比多一些国际外交行动要好得多。”

Urban Institute, “The Future of Social Security: Solvency, Work, Adequacy, and Equity,” November 12, 2010, 8 pages.

文章指出，美国社保基金在未来75年间将面临5.4万亿美元的缺口，但做出适度的调整可以阻止这种情况的恶化。一些人认为这些调整应超越社保基金仅有清偿的能力，而是要使社保收益更加充足与平衡，从而保护弱势的工人群体，鼓励人们工作到更老的年龄。尽管什么时候及如何做到这一点仍然需要讨论，但是决策者可以在不取消美国最受欢迎且最成功的社保项目提供给人们的基本保障的情况下，解决上述这些问题。本文概述了城市研究所在国会山举办的3次活动的情况，列出了关于美国社保辩论的核心问题及未来改革的选择方案。

（资料来源：美国国务院国际信息局

卢宁 编译）

## 编 后

配合美国研究所建所30周年庆典暨中华美国学会2011年年会学术活动,本期就新形势下的中美关系开设了“笔谈”栏目。杨洁勉认为,中美关系已经超越了双边范畴,因此更需要从全球、地区、双边等多个层次,以及各个领域予以观察和分析。班宁·加勒特认为,中美关系对于未来10~20年的全球走向起着关键作用,因此,两国都需要跳出双边关系的框架去思索,看清其中对塑造美中战略环境起决定作用的各种力量。王希分析了中美对软实力认识的差异,以及两国在软实力资源和软实力运用方面的不同。他指出,软实力构建并不只是一种政府行为,而是一项全民的、长期的、自觉的公共工程。傅梦孜认为,观察中美关系需要考虑各种因素,这要求中美关系研究者们应该有更广阔的视野。

本期专题讨论的主题为“美国法律研究”。胡晓进的文章考察了詹姆斯·威尔逊的思想及其对美国宪法的贡献。他认为,美国宪法从制定、批准到最初的解释,威尔逊对美国宪法的影响可谓独一无二。周强对美国关塔那摩系列人权案件进行了案例研究。他认为,在美国传统的三权分立、相互制衡的制度之外,民间人权组织的作用已成为主权在民的另一个有效途径。王玮分析了美国的缔约行为。他认为,从美国的缔约实践看,否决一项已签署条约的情况极其罕见,更多是在长期拖延中不予批准。这种条约行为使其减少了对国际义务的承担。杨成良研究了各州公民跨州流动权的重要保障之一美国联邦宪法第四条中的“特权与豁免权”条款。

“专论”栏目刊发了两篇文章,分别对美国对欧洲政策的历史演变及美国在土地征收过程中如何维护公共利益问题进行探讨。赵怀普考察了美国对欧洲政策的历史,认为对欧政策长期占据美国对外政策的中心位置,防止欧洲出现挑战美国利益的霸权,以及将欧洲纳入美国主导的全球秩序的核心目标一直在延续和保留。高建伟回顾了美国土地征收中公共利益的司法演进。他认为,法院难以在“公益私用征收”和“纯粹私用征收”之间划定一条清晰的界线,这使人们对私用征收的泛滥以至公权对私权的过度侵犯充满忧虑。

“回顾与展望”栏目继续刊登老一代学者的回忆文章。丁幸豪回顾了过去30年间与美国所同行的交往,强调了国内学术交流的重要性;张也白回顾了其在美国所工作的经历,寄语年轻人要不断提高自身修养,甘于清贫,笃定追求学术事业;陶文钊回顾了中美关系史学会的发展历程,他强调以学会活动促进学科建设的重要作用。

又值金秋。在庆贺美国所30年华诞之际,回顾中国的美国研究走过的历程,我们期待与同行们共同努力,为中国的美国研究做出自己的贡献。