

美国研究

AMERICAN STUDIES QUARTERLY

季刊 第26卷

2012年第2期 6月5日出版

- 如何看待美国的软实力····· 孔祥永 梅仁毅 (7)
- 简论美国实力地位的变化····· 朱成虎 孟凡礼 (29)
- 同性婚姻问题与美国政治····· 张业亮 (43)
- 奥巴马政府的亚太地区“少边主义”外交浅析····· 张 勇 (66)
- 美国对外政策的驱动力:物质利益至上? ····· 高 程 (82)
- 20世纪80年代美国对伊拉克的政策····· 冷雪梅 (97)
- 从“偏向”到“摊牌”
- 美国非法移民的治理及其困境····· 陈积敏 (114)

○ 书评·学术札记

- 学者与决策者的关系····· 理查德·范伯格 (130)
- 来自白宫的看法
- 奥巴马外交政策评说····· 赵天一 (142)
- 读《塑造历史:贝拉克·奥巴马的外交政策》
- 美国早期史研究的新作····· 叶凡美 (151)
- 读戈登·伍德的《自由的帝国:早期共和国历史(1789~1815)》

○ 学术动态

- “核安全与地区防扩散形势”研讨会综述····· 李恒阳 (157)

著述巡礼····· (159)

编后····· (160)

AMERICAN STUDIES QUARTERLY

Volume 26 Number 2 Summer 2012

Huang Ping *Editor*
Hu Guocheng *Associate Editor*
Zhao Mei *Managing Editor*
Lu Ning *Editorial Assistant*
Wei Hongxia *Editorial Assistant*
Luo Weiqing *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: mgjyk@gmail.com

<http://www.mgyj.com>

ISSN1002-8986 Copyright 1987-2012 American Studies Quarterly

Printed in Beijing, China

AMERICAN STUDIES QUARTERLY

Summer 2012

Vol. 26, No. 2

ARTICLES

An Analysis of U. S. Soft

Power *Kong Xiangyong and Mei Renyi* (7)

Joseph Nye first developed the concept of “soft power” in 1990 in response to a popular belief that the American power was in decline. Nye argued that the United States was still the strongest nation not only in military and economic power, but also in a third dimension of the soft power, which rested primarily on three sources: its culture, its political values and its foreign policy. In recent years, anti-Americanism increased throughout the world, and many people shed doubt on the United States’ soft power-its ability to attract others by the legitimacy of U. S. policies and the ideological values that underlay them. This paper analyzes some essential components of American soft power-competitiveness in science and technology, in thought and in norm and in agenda setting, in education and population, and concludes that American soft power will continue to grow. What really hamper American soft power are not its international rivals, but the frustrated mood of American people and domestic partisan divisions.

Some Thoughts on U. S. National Power and its Global

Status *Zhu Chenghu and Meng Fanli* (29)

The U. S. national power and global status have been crippled by the financial crisis starting from 2008, and the United States falls into recession. However, this fact doesn’t mean that the United States will embark on a path of permanent decline, since its national mechanisms are conducive to its recovering from the crisis. Besides, the impact of the financial crisis on US is limited, and US dominant position in world affairs has not been fundamentally shaken and will maintain that dominance for a fairly long time.

Same-Sex Marriage Issue and American

Politics *Zhang Yeliang* (43)

The issue of same-sex marriage is highly controversial in the making

of American public policy, and very complex and sensitive in current American politics. From the perspective of party politics and electoral politics, and based on a historical survey of the evolution of same-sex issue, this article holds that with the development of LGBT rights movement, public acceptance of homosexuality and equal rights for gay people has been growing, but American society still split on the same-sex marriage issue. The disputes over same-sex marriage are about whether gay and lesbian couples should have the right to marry, and whether gay marriage should be granted federal-sanctioned benefits equal to heterosexual spouses. The controversy, in reality, reflects two different cultural and moral values and indicates conflicts between traditional views on marriage and modern views on equal rights. Toward same-sex marriage, there are remarkable different attitudes in the areas of American political parties, ideology, race, ethnicity, religion, gender, age, and regions. For American politics, the same-sex marriage issue is one of defining issues for two major parties' images and an important part and a "wedge issue" in presidential elections.

A Brief Analysis of Obama Administration's Minilateral Diplomacy in the Asia-Pacific *Zhang Yong* (66)

Since the Obama Administration came into power, the United States has laid more emphasis on "Smart Power" strategy to achieve the goal of forging a multi-partner world under American leadership by containing world multipolarization and by integrating new variables. In particular, the Obama Administration is convinced that the US dominant position in the Asia-Pacific area is challenged by the rapid integration of the area, which is driven by the rise of China. It follows that the Obama Administration has relied on expanding "minilateral" security groupings to support its reconstruction of the Asia-Pacific security architecture. The U. S. is weaving a new multi-level security network, which is centered on bilateral alliance, linked by "minilateral" security groupings, and circled by multilateral engagement. The minilateral diplomacy reveals the U. S. 's intention to relieve its hegemony burden through encouraging cooperation and to adopt a policy alternative to make China embedded into the net. In the foreseeable future, this new security infrastructure, as is signified by "multilateral and minilateral" approaches, will continue in the Asia-Pacific area.

Driving Force of America's Foreign Policy: Dualist Approach or Material Interest? *Gao Cheng* (82)

This paper studies the driving force of America's foreign policy

through a historical review. According to the mainstream interpretation of “dualist approach”, US foreign policy making is not only directed by traditional interests, but also influenced, to a large extent, by its aspiration of realizing idealist values, which are rooted in American Exceptionalism. Behind the intertwined dualist goals, foreign policy making and strategic choices of the US are essentially affected by material interests. Under the circumstance when the maximization of its interests is ensured, influences of idealist values on America’s foreign policy making are so weak that they can hardly work as an independent driving force.

U. S. Policy towards Iraq in the 1980s: From “Tilting” to “Bottom-up” *Leng Xuemei* (97)

With the transformation of international structure, and the changes of the strengths between America and the Soviet Union in the 1980s, the strategic consideration of America’s Persian Gulf policy changed dramatically. The newly declassified US National Security documents presented a great diversity of inconsistent even conflicting policies done by the US government towards Iraq. Nevertheless, under the seemingly chaotic inconsistency in the policies, the principle and objectives of American policy to Iraq was clear and coherent, and was followed all the time. It aimed at approaching and influencing Iraq through economic and diplomatic measures, surpassing the present “Constructive Engagement” relationship with Iraq, and finally turning Iraq into a pro-American regional power. This adjustment of American policy to Iraq was preconditioned by the operation regulation of American Foreign policy’s decision-making mechanism. At the same time, it represented a strategic shift of American regional policy from ideology-oriented one to national interest-oriented one.

The U. S. Governance of Illegal Immigration and Its Dilemma: Focusing on Immigration Enforcement *Chen Jimin* (114)

Immigration enforcement is an important part of illegal immigration governance in the United States. The U. S. government tries to achieve the desired goals in the treatment of illegal immigrants mainly by integrating immigration enforcement resources, strengthening border enforcement efforts and upgrading domestic worksite enforcement. However, these measures do not effectively control and manage the illegal immigrants in the United States, which reflects the dilemmas in the handling of U. S. illegal immigration.

ESSAYS AND REVIEWS

- Scholar-Practitioner Relations: A View from
the White House *Richard Feinberg* (130)
- A Review of *Bending History: Barack Obama's
Foreign Policy* *Zhao Tianyi* (142)
- A Review of Gordon S. Wood's *Empire of Liberty, A History
of the Early Republic, 1789 ~ 1815* *Ye Fanmei* (151)

ACADEMIC ACTIVITIES

- Summary of the Symposium on “Nuclear Security and
Regional Anti-proliferation Situation” *Li Hengyang* (157)
- New Books (159)
- Editor's Note (160)

如何看待美国的软实力

孔祥永 梅仁毅

〔内容提要〕约瑟夫·奈1990年提出“软实力”的概念是旨在回应盛行其时的“美国衰落论”。近年来,随着世界上反美情绪的日益高涨,又出现了“美国软实力衰落论”。实际上,美国软实力的各个组成部分,如美国在科技、教育、人口方面的竞争力,以及在思想、规范和制度安排方面的影响力,均未衰落。真正影响美国软实力的因素是美国民众的情绪和国内分歧。

关键词:美国外交 软实力 竞争力 民众情绪 两党分歧

哈佛大学教授约瑟夫·奈(Joseph S. Nye, Jr.)最早明确提出并论述了“软实力”(soft power,又译为“软权力”)这一概念。1990年,奈的《注定领导世界:美国权力性质的变迁》^①一书出版,奈在当年的《外交政策》杂志上又发表了《软实力》一文。在这本书和这篇文章中,奈较为清晰地论述了“软实力”一词的基本内涵。^②2004年,约瑟夫·奈的新著《软实力:在世界政治中获得成功的途径》出版,他在该书对自己1990年提出的观点做了重要补充和扩展。^③奈提出“软实力”的概念是受到了彼得·巴克莱奇(Peter Bachrach)和摩尔顿·巴拉茨(Morton Baratz)1960年代合写的一篇文章的启发。^④奈是在20世纪90年代提出“软实力”概念的,而那时正是以历史学家

① Joseph S. Nye, Jr., *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power* (New York: Basic Books, 1990), chapter 2.

② Joseph S. Nye, Jr., “Soft Power,” *Foreign Policy*, Fall 1990.

③ Joseph S. Nye, Jr., *Soft Power: The Means to Success in World Politics* (New York: Public Affairs, 2004).

④ Peter Bachrach and Morton Baratz, “Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework,” *American Political Science*, September 1963, pp. 632~642.

保罗·肯尼迪(Paul Kennedy)及其代表作《大国的兴衰:1500~2000年的经济变迁与军事冲突》为代表的“美国衰落论”占主流地位的时代。^①由此可见,奈提出“软实力”的概念是着眼于回应盛行其时的“美国衰落论”。他当时认为,美国并没有衰落,除了经济和军事实力之外,美国还拥有其他权力资源,如文化、价值观和社会制度等“软实力”优势。

顾名思义,“软实力”是相对于“硬实力”(hard power)而言的。在奈看来,“硬实力”指的是硬性命令式权力(hard command power),它来自一个国家的军事和经济实力,一般通过经济(“胡萝卜”)或军事(“大棒”)来引诱或者威胁他人改变自己的意志或者行为;而“软实力”是指通过吸引力让他人自愿追求你所要的东西的能力。在《软实力:在世界政治中获得成功的途径》一书中,奈阐述道:“从行为角度看,‘软实力’是吸引力。从资源角度看,‘软实力’是那些产生这种吸引力的资产。”^②国内学者对奈的“软实力”概念也有不少解析。张小明认为,“软实力”的运用主要表现为通过某种思想、文化的吸引力或者决定政治议题的能力,让其他国家自愿仿效或者接受体系的规则,从而间接影响他人确定自身的偏好。^③周琪强调,奈的“软实力”理论主要包括以下内容:首先,“软实力”通过吸引力和诱惑而不是强制或劝说发挥作用;第二,“软实力”反映了一国倡导和建立各种国际制度安排的能力;第三,“软实力”具有认同性。^④楚树龙认为,“软实力”包括科技、管理、体系、吸引力、文化、人的素质及竞争力等,“软实力”最重要的环节是价值观、文化、教育等精神方面的吸引力,而一个国家、民族、集体和个人的最永久、最根本的软实力是创造力、创新能力和应变能力。^⑤周桂银等学者认为,“软实力”应包括建立并控制国际制度的能力、文化与价值观及意识形态、外交政策所产生的国家形象和地位等三个要素。^⑥

近年来,美国的软实力受到了越来越多的关注,特别是在九一一事件和小布什政府发动伊拉克战争之后,美国的单边主义做法加剧了国际上的反美主义情绪。2004年约瑟夫·奈在《外交》杂志上发表了《美国软实力的衰落》一文。文章开篇即指出,“世界的反美情绪日益高涨,因此美国的软实力——美国政策的合法性及其所体现的

① Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000* (New York: Vintage Books, 1989).

② Joseph S. Nye, Jr., *Soft Power: The Means to Success in World Politics* (New York: Public Affairs, 2004), p. 6.

③ 张小明:《约瑟夫·奈的软实力思想分析》,载《美国研究》,2005年第1期,第22~23页。

④ 周琪、李相:《约瑟夫·奈的软实力理论及其启示》,载《世界政治与经济》,2010年第4期,第74~75页。

⑤ 楚树龙:《国际关系基本理论》,北京·清华大学出版社,2003年版,第74~76页。

⑥ 周桂银、于雷:《从软实力理论看美国霸权地位的变化》,载《解放军国际关系学院学报》,2005年第1期。

价值观对其他国家产生的吸引力——正在衰落。”^①美国对外关系委员会高级研究员朱利亚·E.斯维格(Julia E. Sweig)在《洛杉矶时报》撰文指出,“从2001年以来,美国在全世界的道德指数急剧下降……在世界范围内,反美主义不仅仅是对布什总统外交政策的不满,而且是几十年来深怀憎恶的情绪表现。”^②作家弗莱德·里德(Fred Reed)在2007年8月13日撰文写道:“美国是地球上最遭憎恨的国家……然而我们以前是那么地广受钦羨。现在我国几乎被普遍认为是个无赖国家。”^③蒙蒂·纳拉安·达塔(Monti Narayan Datta)也指出,“全球范围内的反布什情绪和反美情绪导致美国的提议在联合国获得的支持越来越少,美国的软实力也因此衰落。”^④2008年国际金融危机爆发以来,关于“美国衰落”的评论更是引起了世人越来越多的关注,成为全球辩论的热点问题。本文尝试对美国软实力的现状进行分析,并探讨真正影响美国软实力的因素。

一 美国软实力的现状

约瑟夫·奈认为,软实力“来源于一个国家的文化、政治理念和政策。当我们的政策在他人眼里具有合法性时,我们的软实力就会得到提升。在国际政治中,产生软实力的资源在很大程度上来自一个组织或国家的文化、国内行为和政策及处理与外国关系时所体现的价值观”。^⑤从约瑟夫·奈的话中可以看出,一个国家的软实力有三个主要来源:文化、政治价值观和对外政策。文化是指一套为一个社会创造含义的价值和实践。文化可以区分为高雅文化(high culture)和通俗文化(popular culture)。^⑥美国文化是美国软实力的重要源泉。正如奈所说,“不管我们做什么,美国的大众文化都具有全球影响。好莱坞、有线电视网和互联网的影响无所不在。美国的电影和电视节目宣传自由、个人主义和变革(包括性和暴力)。总的来讲,美国文化的全球影响力有助于增强我们的软实力,即我们的文化和意识形态的吸引力。”^⑦就价

① Joseph S. Nye, Jr., “The Decline of America’s Soft Power,” *Foreign Affairs*, Vol. 83, No. 3, 2004, p. 16.

② Julia E. Sweig, “Why They Hate Us?” *Los Angeles Times*, August 15, 2006.

③ Fred Reed, “Why the U. S. Government Is Hated Over the World,” *Information Clearing House*, May 22, 2007.

④ Monti Narayan Datta, “The Decline of America’s Soft Power in the United Nations,” *International Studies Perspectives*, No. 10, 2009, p. 265.

⑤ Joseph S. Nye, Jr., *Soft Power* (New York: Public Affairs, 2004), pp. x, 8.

⑥ 周琪、李相:《约瑟夫·奈的软实力理论及其启示》,载《世界政治与经济》,2010年第4期,第78页。

⑦ Joseph S. Nye, Jr., *The Paradox of American Power: Why the World’s Only Superpower Can’t Go It Alone* (New York: Oxford University Press, 2002), p. xi.

价值观而言,奈认为,美国奉行个人主义和人人平等的价值观,重视民主、人权是美国软实力的重要源泉。如果美国在追求这些价值观时采用双重标准或前后不一的态度,就会被其他国家的人民看作是虚伪的,这将削弱美国的软实力。^①从美国的国内表现看,虽然它在医疗开支、高等教育、图书出版、计算机和互联网的使用、接受移民及就业等方面位居世界前列,但在平均寿命、初等教育、工作安全、医疗照顾或收入平等方面就无优势可言了。特别是谋杀和入狱人口在总人口中的高比例大大地降低了美国的吸引力。^②

在影响美国软实力的因素中,对外政策占有很重要的地位。正如约瑟夫·奈所言,“目前的反美情绪是由于我们的政策所致。”^③这一点在美国与穆斯林世界的关系中得到了充分的体现。在一篇发自中东的报道中,路透社记者阿里斯塔尔·里戎(Alistair Lyon)写道:“一位埃及科学家指出,伊拉克战争之后,对很多人来讲,美国像是这个地区的占领国……这进一步削弱了这个地区的人对美国的同情。”^④美国采取单边行动入侵伊拉克,显示出它作为超强大国的傲慢已达顶点。为了本国私利,美国毫不理会传统盟国的反对,把不听从其号令的国际组织甩到一边,而且无视国际法,这些都引起了许多国家的厌恶和不满。小布什政府的单边主义外交政策加剧了美国形象的下滑,也削弱了美国的软实力。奥巴马2009年初就任总统后,在外交上推行了一系列的调整和改革措施,努力改善美国的形象。首先,奥巴马政府提出了“无核世界”的口号,与此同时积极推进核裁军。2010年4月,奥巴马政府又在华盛顿召集了核安全峰会,号召国际社会运用政治、经济和外交等手段,采取多边形式解决核问题,加强核安全。不仅如此,2011年2月,奥巴马签署了美国与俄罗斯新的《削减和限制进攻性战略武器条约》。其次,奥巴马政府决心从伊拉克撤军,改变反恐策略。奥巴马政府极力缓和穆斯林世界对美国的敌对情绪,不再宣称“伊斯兰激进势力”是主要敌人。再次,奥巴马政府的关注重心已经从“布什时代以反恐、防扩散为中心的军事安全议题,转到以维护全球金融稳定、促进世界经济复苏为中心的经济安全议题”上。^⑤最后,奥巴马政府努力改变在非传统安全问题上的消极态度,极力争夺在

① Joseph S. Nye, Jr., *Soft Power: The Means to Success in World Politics* (New York: Public Affairs, 2004), p. 55.

② Joseph S. Nye, Jr., *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, p. 57.

③ Joseph S. Nye, Jr., “America Must Regain its Soft Power,” *International Herald Tribune*, May 19, 2004, p. 8.

④ Alistair Lyon, “Iraq War Erodes World’s Post-9/11 Sympathy for the U. S.,” Reuters, September 2, 2003.

⑤ 倪峰:《奥巴马治下的美国》,黄平、倪峰主编:《美国问题研究报告(2011):美国的实力与地位评估》,北京·社会科学文献出版社,2011年版,第17页。

全球重要议题上的话语权,在这方面最明显的表现是美国政府对于应对气候变化和开发新能源等问题采取了较以往而言更为积极的态度。奥巴马的多边主义路线改善了美国形象,也加强了美国的软实力。

关于美国软实力的现状,2008年,芝加哥全球事务委员会(The Chicago Council of Global Affairs)与东亚研究所(East Asia Institute)在亚洲做了一次关于软实力的调查。调查结果显示,美国的软实力仍然高居榜首。(见表1)

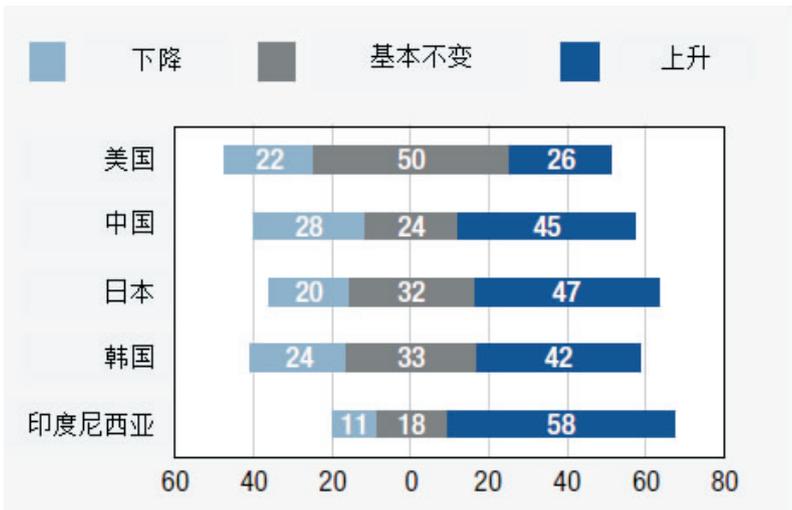
表1 软实力指数

综合所有关于软实力的问题后,影响力平均水平的范围是从0~1。				
受调查国家	美国的软实力	中国的软实力	日本的软实力	韩国的软实力
美国	—	.47(3)	.67(1)	.49(2)
中国	.71(1)	—	.62(3)	.65(2)
日本	.69(1)	.51(3)	—	.56(2)
韩国	.72(1)	.55(3)	.65(2)	—
印度尼西亚	.72(2)	.70(3)	.72(1)	.63(4)
越南	.76(2)	.74(3)	.79(1)	.73(4)

资料来源: The Chicago Council on Global Affairs in Partnership with EAI, “Soft Power in Asia: Results of a 2008 Multinational Survey of Public Opinion,” 2008, p. 2, available at: http://www.thechicagocouncil.org/UserFiles/File/POS_Topline%20Reports/Asia%20Soft%20Power%202008/Chicago%20Council%20Soft%20Power%20Report-%20Final%206-11-08.pdf.

在谈及过去十年美国在亚洲的影响力时,48%的人认为美国的影响力在提高,而只有20.75%的人认为美国的影响力下降了。(见下图)

美国在亚洲的影响力



资料来源: The Chicago Council on Global Affairs in Partnership with EAI, “Soft Power in Asia: Results of

a 2008 Multinational Survey of Public Opinion,” 2008, p. 6, available at: http://www.thechicagocouncil.org/UserFiles/File/POS_Topline%20Reports/Asia%20Soft%20Power%202008/Chicago%20Council%20Soft%20Power%20Report-%20Final%206-11-08.pdf.

究竟是什么因素使得其他国家对美国的软实力持肯定态度呢？2004年6月佐格比国际公司(Zogby International)进行了一项名为“2004年美国印象”(Impressions of America; 2004)的调查。调查结果发现,在接受调查的5个阿拉伯国家中,尽管有超过85%的人对美国的政策持否定态度,但仍然有71.5%的人对美国的科学技术持肯定态度,54.6%的人表示接受美国的产品,46.6%的人表示喜欢美国的教育。(见表2)

表2 阿拉伯国家对美国的价值观、产品和政策的态度

	摩洛哥 (肯定/否定)	沙特阿拉伯 (肯定/否定)	约旦 (肯定/否定)	黎巴嫩 (肯定/否定)	阿拉伯联合酋长国 (肯定/否定)
科学/技术	90/8	48/51	83/13	52/46	84/12
自由/民主	53/41	39/60	57/40	41/56	39/53
人民	59/29	28/64	52/39	39/58	46/35
电影/电视	60/37	35/60	56/41	30/66	54/43
产品	73/24	37/59	61/35	39/57	63/34
教育	61/16	12/74	59/29	38/54	63/23
对阿拉伯世界国家	4/90	4/85	8/89	5/86	7/87

资料来源:“Impressions of America 2004: How Arabs View America and How Arabs Learn About America,” A Six-Nation Survey commissioned by the Arab American Institute Foundation, Conducted by Zogby International, June, 2004, p. 3, available at: <http://www.aaiusa.org/page/-/Images/Polls/Impressions%20of%20America%202004.pdf>.

从芝加哥全球事务委员会与东亚研究所的调查中可以看出,美国的软实力除了涉及文化、政治价值观和外交政策等因素外,美国的科技创新力和高等教育也是其软实力的重要方面。不仅如此,美国在思想、规范和制度安排及人口构成方面的竞争力对于美国的软实力也是极为重要的。

二 美国在科学技术领域的竞争力

美国在科学技术领域的发现已经成为美国经济进步和生活水平改善的根本推动力。美国的科技发展水平为美国的创新能力和经济的发展提供了最重要的保障。

“在过去的 50 年里,美国的优势依赖于它能比其他国家更快地发明和使用新科技。”^①

(一)对研发的投资状况

根据美国国家科学委员会发布的《2010 科学和工程学指数》,全世界研究与开发(简称研发)的总投资在 11 年内翻了一番,由 1996 年的 5250 亿美元增加到 2007 年的 1.1 万亿美元。“到目前为止,美国仍然是研发投入最大的国家。2007 年美国的研发投入为 3690 亿美元,超过亚洲地区的 3380 亿美元和欧盟 27 国的 2630 亿美元。”^②(见表 3)

表 3 全球研发支出及预测

	2009 用于研发的支出(亿美元)	2009 研发占国内生产总值的比例	2010 用于研发的支出(亿美元)	2010 研发占国内生产总值的比例	2011 用于研发的支出(亿美元)	2011 研发占国内生产总值的比例
美国	3836	2.7%	3958	2.7%	4053	2.7%
中国	1237	1.4%	1414	1.4%	1537	1.4%
印度	281	0.8%	333	0.9%	361	0.9%
欧洲	2670	1.7%	2686	1.6%	2766	1.7%

资料来源:“2011 Global R&D Funding Forecast,” *R&D Magazine*, Sponsored by Battelle, December, 2010, p. 3, available at: <http://www.battelle.org/aboutus/rd/2011.pdf>.

作为当今世界第一科技大国,美国在尖端科技产业上的投入对于其保持未来的国际竞争力是至关重要的。以下数据反映了美国在这些产业上的支出和地位。

1. 生命科学领域

2008 年,美国用于生命科学的研发投入为 632.8 亿美元,占 1250 亿美元全球总投入的 50.6%。据估计,2011 年全球研发投入为 1387.4 亿美元,仅美国一国的投入就达到 622.7 亿美元。美国在生命科学技术的 8 个领域中的 7 个占有绝对的优势。^③

2. 信息技术领域

2008 年,全球在软件、互联网、计算机服务等方面的研发投入为 456.2 亿美元,美国的研发投入为 345 亿美元。据估计,2011 年美国在信息技术方面的研发投入将达到 364.1 亿美元,占全球总投入 503.2 亿美元的 72.4%。^④

① Adam Segal, “The Global Diffusion of Science & Technology and the Rise of China,” in Titus Galama and James Hosek eds., *Perspectives on U. S. Competitiveness in Science and Technology* (Santa Monica, California: The Rand Corporation, 2007), p. 29.

② “2011 Global R&D Funding Forecast,” *R&D Magazine*, December, 2010.

③ “2011 Global R&D Funding Forecast,” *R&D Magazine*, December, 2010.

④ “2011 Global R&D Funding Forecast,” *R&D Magazine*, December, 2010.

3. 航空航天、国防、国家安全领域

2008年,全球在航空航天、国防、国家安全等方面的研发投入为234亿美元,美国一国的研发投入就高达120.2亿美元。据估计,2011年美国在这些方面的研发投入将达到118.1亿美元,占全球254.2亿美元研发总投入的46.5%。在涉及航空航天、国防、国家安全的7个领域(信息安全、传感器网络、空间技术、远程感应、化学/生物感应器、生物测定学及无人驾驶运输器)中,美国在4个领域拥有70%以上的优势,在其中的3个领域拥有80%以上的优势。中国的平均优势为4%。^①

总之,《研发杂志》的调查显示,美国在关键科技领域的研发方面仍处于遥遥领先的地位。^②(见表4)

表4 全球领先的科技领域研发者的观点

农业和食品生产	保健、医疗、生命科学及生物技术	复合材料、纳米技术和其他高级材料	能源生产及节能	军事、国防和国家安全	仪器、电子和计算机硬件	软件和信息管理	汽车和其他机动车	空间技术、轨道运输及其他交通工具
美国	美国	美国	美国	美国	美国	美国	日本	美国
中国	英国	日本	德国	俄罗斯	日本	印度	美国	日本
印度	德国	德国	日本	中国	中国	中国	德国	中国
巴西	日本	中国	中国	以色列	韩国	日本	中国	德国
日本	中国	英国	英国	英国	德国	德国	韩国	法国

资料来源:“2011 Global R&D Funding Forecast”, *R&D Magazine*, Sponsored by Battelle, December, 2010, p. 33, available at: <http://www.battelle.org/aboutus/rd/2011.pdf>.

一个国家研究类出版物的构成与分布,反映了这个国家的科学研究重点。2007年,在美国研究人员发表的文章中,有超过50%的文章都涉及生物医学及其他生命科学。工程学方面的文章比例则由1988年的36%下降到了2008年的20%。此外,美国学术论文的相对“被引证率”居世界之首,美国在自然科学领域的博士学位获得者人数也居世界首位。以产品的专利权为例,在2008年美国专利和商标局颁发的专利中,49%的专利由在美国的发明者获得。美国居民申请专利的数量也一直在增加,从2000年的16.5万项增加到2008年的23万多项。^③2007年,知识和技术密集型产业对全球经济产出的贡献达到16万亿美元,约占全世界生产总值的30%。而美国的知识和技术密集型产业的产出达到了3.3万亿美元,远远超过其他国家。2007年,全球5个高技术产业的附加值达到了1.2万亿美元,美国再次独占鳌头,占比为

① “2011 Global R&D Funding Forecast,” *R&D Magazine*, December, 2010.

② “2011 Global R&D Funding Forecast,” *R&D Magazine*, December, 2010.

③ 黄平、何兴强等:《美国的力量变化:十年来的一些轨迹》,黄平、倪峰主编:《美国问题研究报告(2011):美国的实力与地位评估》,北京·社会科学文献出版社,2011年版,第84~85页。

31%。

但是,美国在以下方面也存在一些不足。

1. 2009~2011年间,美国研发投入占全球研发总投入的比例一直在下降,而亚洲的比例则在逐年递增。(见表5)

表5 全球研发投入比例

	2009年	2010年	2011年
美国	34.7%	34.4%	34.0%
亚洲	33.6%	34.8%	35.3%
中国	11.2%	12.3%	12.9%
印度	2.5%	2.9%	3.0%

资料来源:“2011 Global R&D Funding Forecast”, *R&D Magazine*, Sponsored by Battelle, December, 2010, p. 3, available at: <http://www.battelle.org/aboutus/rd/2011.pdf>.

2. 美国在能源和高级材料方面的研发投入只占全球研发总投入的20%~22%。

3. 根据《2010科学和工程学指数》,在5个高技术产业所产生的附加值中,虽然美国在通信和半导体、医药及航空与航天领域处于领先地位,但在科学仪器和计算机方面落后于欧盟和中国。

4. 就专利权而言,美国发明家获得专利的比例由1995年的55%下降到了2008年的49%。1997年,34%的高附加值的专利权由美国人获得,2006年,这一比例下降到了30%。2007年,亚洲研究人员数量是295.1万人,占世界研究人员总数的40.9%,而美国的研究人员为142.6万人,占世界研究人员总数的20.0%。

(二)美国对研发的扶植政策

为了解决这些问题,在小布什任期内和奥巴马上任之后,美国采取了一系列措施。

2005年10月12日,美国科学院、美国工程院和美国医学研究所共同发布了题为《站在风暴之上》的报告。该报告指出,美国必须优化在知识领域的资源,特别是优化它在科技领域的资源,并以为新型及复兴产业创造良好环境的方式,来保持自身在战略和经济方面的安全。^①

2006年2月,美国国内政策委员会和白宫科技政策办公室发布了一份题为“美国竞争力计划”的文件。根据这一计划,联邦政府2007年将追加拨款59亿美元,今后10年将累计增拨1360亿美元用于增加对研发、教育、创业与创新的投入。该计划说明,美国不遗余力地促进其研发、创新和教育的发展,这是保持其强大国力的关键。经济上的竞争优势来自于科技的竞争优势,“美国竞争力计划”体现了美国对科技的

^① *Rising Above the Gathering Storm* (Washington, D. C.: The National Academies Press, 2010.)

重视,这一计划规定的研究目标也在一定程度上体现了科技领域的发展方向。^①

2007年,国会通过了《为长远促进一流的技术、教育和科学创造机会》(简称《美国竞争法》)的法案(America Creating Opportunities to Meaningfully Promote Excellence in Technology, Education, and Science Act)。该法案的主旨是保持美国在21世纪的创新性,增强美国的竞争力,因而被外界誉为美国未来科技教育发展的“路线图”。《美国竞争法》要求对联邦政府的一系列科学、技术和研究项目注入多达336亿美元的资金。按法案的规划,在未来3年内,联邦政府将对一系列与科学有关的联邦机构实施注资计划,这些机构包括国家标准与技术研究所、国家科学基金会、能源部下属的一些科学计划等。^②

2010年12月,国会通过了《美国竞争法的再授权法案》,由奥巴马在2011年1月签署后成为法律。该法案规定,2011财政年度对美国国家科学基金会的财政拨款为74亿美元,2012财政年度为78亿美元,2013财政年度为83亿美元。

2011年1月25日,奥巴马在国情咨文讲话中强调,“在未来25年内,我们的目标是使80%的美国人能够拥有高速铁路,人们乘高铁出行会比驾车出行节省一半时间。对一些旅程来说,乘坐高铁将比乘飞机更快。在我讲话之时,加州和中西部地区的高铁线路已在建设之中。”奥巴马又说:“在未来五年内,我们将使业界向98%的美国人提供下一代高速无线网络连接成为可能。这不仅意味着人们将拥有更高速的互联网连接和更少漏接电话,也事关使美国的各个地区都进入数字化时代。”除此之外,奥巴马还制定了发展清洁能源的目标,也即“争取在2035年之前使美国85%的电力供应来自清洁能源。一些人想要风力和太阳能,其他人想要核电、清洁煤炭和天然气。为了实现这一目标,我们将需要所有这些清洁能源。我呼吁民主党人和共和党人通过合作来实现这一目标。”^③

2008年的国际金融危机表明了虚拟经济的脆弱性,因此大力发展制造业已经成为美国产业调整的重要组成部分。奥巴马政府强调,美国经济要从过去依靠金融信贷的高消费模式转向出口和制造业推动的成长模式。制造业将成为美国生产率提高、技术创新和经济增长的重要推动者。2011年6月,美国总统行政办公室和科学技术委员会向奥巴马递交了一份报告。该报告主要论述如何确保美国在先进制造业上的领先地位,其中一个重要建议就是实施“先进制造业计划”。2011年6月24日,

① Domestic Policy Council and Office of Science and Technology Policy, “American Competitiveness Initiative,” February, 2006.

② GAO, “America COMPETES Act,” June 16, 2011, available at: www.gao.gov/products/GAO-11-12.

③ President Obama’s State of the Union Address, January 25, 2011, available at: http://abcnews.go.com/Politics/State_of_the_Union/state-of-the-union-2011-full-transcript/story?id=12759395.

奥巴马在卡耐基·梅隆大学发表演讲时宣布了一项联合顶尖大学和工业界领头人的计划。该计划的投资总计5亿美元,目的是通过新一轮的技术创新,在制造业领域创造新的就业机会,促进经济复苏。另外,他还宣布美国已经启动了新的耗资7000万美元的机器人计划,以加速开发和普及机器人的使用。机器人将不仅用在工业方面,还将用于普通公民的日常生活方面,如先进的机器人可以进入下水道进行系统作业。

美国在科学技术领域的超强竞争力在很大程度上取决于美国的科技投入机制。美国的科技投入机制主要包括六个层次:一是国家科技计划层次;二是科技投入优惠政策层次;三是风险投资层次;四是科技工业园区层次;五是国际科技合作层次;六是官产学研合作层次。^①需要指出的是,企业在美国科技投入机制中处于核心位置。在这些企业中,既有迅速成长的科技型小企业在美国科技投入上作出的巨大贡献,如苹果公司和微软公司等,又有高新技术跨国公司在科技投入中发挥的主体作用,还有风险投资企业在美国科技投入方面发挥的不可忽视的作用。它们加速了高新技术产品的更新换代,增强了美国配置全球科技资源的能力。

从美国政府的角度来看,长期以来,美国政府极力培育促进科技能力增长的社会环境,并从战略高度提高政府财政支持科技的强度和规模。政府投资研发已经成为美国政府的关键职能之一。需要特别指出的是,第二次世界大战后,美国一直高度重视基础研究。众所周知,基础研究主要是以一些新的核心技术要素为基础,建构一个原创性技术范式。这些原创性范式具有利润高、时间长、竞争力强等特点。基础研究为美国的科技创新奠定了坚实的基础,这也是美国科技能长期领先世界上其他国家的重要原因之一。同时,美国政府不断实施优惠政策,以建立对科技投入的利益补偿机制。通过实施优惠政策,美国政府引导科技资源向国家的战略性关键技术领域集中。另外,美国科技投入机制强调政府、产业界、大学和研究机构在高新技术产业化各个阶段的优势互补。美国的官产学研合作机制已经成为了一种最为有效的科技投入方式,在美国的科技创新中起到了无法替代的作用。根据世界经济论坛(World Economic Forum)发布的《2010~2011 全球竞争力报告》(*The Global Competitiveness Report 2010~2011*),美国“大学院校与产业之间在研发上的合作”排在世界首位。^②总之,美国科技投入机制为美国在科学技术领域保持其竞争力提供了有力的制度保障。

① 《美国科技投入社会化的制度创新途径分析》,2006年3月9日,参见:http://www.sgst.cn/xwdt/shsd/200705/t20070518_121728.html。

② “The Global Competitiveness Report 2010~2011,” September 24, 2010, available at: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2010-11.pdf。

三 美国在思想、规范和制度安排方面的竞争力

软实力的一个重要方面是我们通常所说的话语权,也即一国能够推出具有国际认同的想法,并且在国际制度安排方面具有主导性。

首先,美国创新型的经济不但使其有能力制定技术标准方面的规则,而且也使得美国有可能修正与其政治和文化价值观,如隐私权、信息安全和知识产权等相左的商业行为。美国的跨国企业凭借其强大的实力和超强的创新能力在很大程度上影响着各自的行业标准和规范。正如约瑟夫·奈所指出的,“美国公司和广告业的经营者、好莱坞电影公司的老板们,不仅向世界上其他国家销售他们的产品,而且也推销美国的文化和价值观”。^①麦当劳作为美国快餐文化的产品,体现了美国现代经营理念和大众消费主义的倾向。到2011年为止,全世界麦当劳连锁店的总数达到了3.2万多家,它们每天为全球6400万名消费者提供快餐服务。随着麦当劳在全球的扩张,它所体现的效率和经济价值的特征也在影响着越来越多的国家和地区。美国马里兰大学教授乔治·利泽把这种现象称为“麦当劳化”。他认为“麦当劳化”体现了资本主义的发展趋势,也反映出美国大众消费文化在全球的影响力。^②另外,美国在互联网领域的话语权更加凸显了它在制定技术标准方面独一无二的地位。众所周知,互联网是1970年代在美国国防部高级研究局“阿帕网络”(Advanced Research Project Agency Network, ARPANET)的基础上逐步发展起来的,时至今日仍然在美国政府的控制之下。管理网络地址的最高组织互联网名称与数字地址分配机构(ICANN)就坐落在美国的加州。实际上,它是隶属于美国商务部的一个准政府机构。互联网名称与数字地址分配机构所有13台记录、保存全球互联网各域名地址目录的根目录服务器都在美国控制之下。就域名而言,美国占有了全球42亿个地址中的74%,相当于每人有10个网络地址,而中国的域名拥有量仅为2500万个。另外,在一些“顶级域名”,如.com、.org、.gov等网络地址尾名的制定和分配上,美国也具有绝对的话语权,由此可见美国在互联网领域的绝对影响力。再以美国的苹果公司为例,苹果公司是世界上最著名的电子产品生产商之一,它的每次新品发布会都会引起全世界的关注。究其原因,苹果公司的产品,如iPod、iPhone、iPad等已经成为了时尚的代名词,它的每一款产品都会给电子市场带来一场革命,它对全世界的数码产品走向有着

① [美]约瑟夫·奈:《美国霸权的困惑:为什么美国不能独断专行》(郑志国、何向东等译),北京·世界知识出版社,2006年版,第73页。

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

无比深远的影响。随着信息化时代的到来和全球化进程的提速,占全球企业 500 强半数的美国跨国公司有了更多的机会在全世界范围内拓展各自企业的软实力。约瑟夫·奈认为,在全球化的时代,权力的分配模式犹如一盘三维棋局。上层是单极的军事棋局,中间是多极的经济棋局,而底层是超越了政府界限的跨国关系,涉及问题极多,包括恐怖主义、国际犯罪、艾滋病传播、全球变暖及金融流动等问题。在这一层面上,美国的跨国公司通过其软实力将发挥日益重要的作用。

第二,许多新的想法和理论都是由美国的大学和智库的研究人员创造的。2010 年,全球共有智库 6480 个,其中美国的智库数为 1816 个,占全部智库数的 28%。中国位居第二,共有 425 个,但只占美国总数的 1/4。^①在全球最好的 25 个智库中,美国有 12 个,比例高达 48%。^②在最有创造力的 25 个智库中,美国占了 9 个,且前四名全部是美国的智库,它们是布鲁金斯学会、卡内基国际和平基金会、凯托研究所和新美国基金会。^③美国的智库“对内是美国制度的支柱之一,对外是美国政府外交政策的‘沉默的伙伴’”。^④智库本身就是美国权势集团的一部分,同时它们又独立于政府之外。它们与政府在大方向上是一致的。智库人员的见解往往可以改变决策者对美国国家利益的认识。例如,在小布什上台之前,传统基金会(Heritage Foundation)、华盛顿战略与国际问题研究中心(CSIS)等思想库就开始为建设导弹防御系统大造声势,还提出了“流氓国家”、“导弹威胁”等说法。奥巴马就任以来,美国进步中心(Center for American Progress)、新美国基金会(New American Foundation)、新美国安全中心(Center for a New American Security)、全球气候变化皮尤研究中心(The Pew Center on Global Climate Change),以及斯坦福大学国际安全与合作中心(Stanford University Centre for International Security and Cooperation)等智库在气候变化和能源问题上对奥巴马政府产生了很大的影响。美国在全球气候变化问题上的立场的积极转变与这些智库的研究报告和政策建议有着密不可分的关系。^⑤智库的成员绝大多数是上层精英的代表。根据一项调查统计,13 家美国最大智库的董事会成员有一半以上出自哈佛、耶鲁和普林斯顿。^⑥智库中的很多负责人曾担任政府

① Adam Segal, “The Global Diffusion of S&T and the Rise of China,” in Titus Galama and James Hosek, eds., *Perspectives on U. S. Competitiveness in Science and Technology* (Santa Monica, California: The Rand Corporation, 2007).

② James G. McGann, “The Global ‘Go-To Think Tanks’ 2010,” January 18, 2011, available at: <http://www.fpri.org/research/thinktanks/GlobalGoToThinkTanks2010.pdf>.

③ James G. McGann, “The Global ‘Go-To Think Tanks’ 2010,” January 18, 2011.

④ 资中筠:《冷眼向洋:百年风云启示录》,北京·新知三联书店,2009 年版,第 233 页。

⑤ 魏红霞:《美国新的思想库》,载《美国研究》,2010 年第 3 期,第 111~119 页。

⑥ Edward H. Berman, *The Ideology of Philanthropy* (Albany: State University of New York Press), pp. 32~33.

的高级职位,如腊斯克(Dean Rusk)、杜勒斯(John Foster Dulles)、邦迪(McGeorge Bundy)、万斯(Cyrus Vance)、布热津斯基(Zbigniew Brzezinski)、詹姆斯·斯坦伯格(James B. Steinberg)等。这些人在美国的外交决策中发挥了至关重要的作用。

第二次世界大战后,将近 1/2 诺贝尔物理奖和医学奖获得者是美国人。自从 1968 年诺贝尔委员会设立诺贝尔经济学奖以来,截止到 2010 年,共有 67 人获得了诺贝尔经济学奖,其中美国人 46 位,占全部获奖人数的 68%。这些美国经济学家如保罗·萨缪尔森(Paul A. Samuelson)、米尔顿·弗里德曼(Milton Friedman)、约瑟夫·斯蒂格利茨(Joseph Stiglitz)和保罗·克鲁格曼(Paul Krugman)等,提出了很多当今非常流行的理论和观点。

自 2000 年以来,美国国务院每年都要发布一份人口贩卖年度报告,并将某些人口贩卖记录差的国家列入“黑名单”。如果一个国家连续两年被列入人口贩卖“黑名单”,国际货币基金组织、世界银行和其他机构就会对其采取制裁措施。这种做法是以美国的方式制定国际规则和标准的典型表现,也是把美国的国内法律要求和标准强加给世界的做法。美国国务院发布的关于人权、宗教自由和毒品的报告和人口贩卖报告如出一辙,都体现了按照美国准则制定国际规范、标准和国际事务议程的做法。美国在这些事务中扮演着法官、检察官和陪审员的角色。

在国际政治中,诸如软实力、“巧实力”(smart power)、“流氓国家”(rogue state)、“失败国家”(failed state)和“邪恶轴心”(axis of evil)等名词都是由美国人创造的。除了“邪恶轴心”之外,这些概念都已被学者和各国的记者接受并经常使用。就中美关系而言,描述中美关系和定义中国角色身份的很多名词都源自美方,如 2005 年罗伯特·佐利克(Robert B. Zoellick)提出的“负责任的利益攸关方”(responsible stakeholder)、2009 年詹姆斯·斯坦伯格(James B. Steinberg)提出的“战略再保证”(strategic reassurance)、弗莱德·斯坦伯格(C. Fred Bergsten)和布热津斯基(Zbigniew Brzezinski)提出的“两国集团”(G2)和哈佛大学历史学家尼尔·弗格森(Niall Ferguson)提出的“中美国”(Chimerica)。不管这些概念是被接受、修改,还是最终被弃用,它们均已成为讨论中美关系的常用语了。在讨论未来世界前景时,无论是法里德·扎卡里亚(Fareed Zakaria)的“后美国世界”、理查德·哈斯(Richard Haass)的“无极化时代”,还是西蒙·瑟法蒂(Simon Serfaty)的“迈入后西方世界”,都在美国和世界其他地区引起了热议。所有这些都是美国的软实力在国际规范、话语权和国际事务议程设定方面的表现。

四 美国在教育方面的竞争力

2007年4月,美国研究生院顾问委员会发布了一份报告。报告指出,“美国科学技术的领先优势主要是以其出色的研究生教育和全世界最有才华的稳定生源为保障的。”^①该报告还进一步指出,“一支高素质的劳动力队伍是美国保持未来经济竞争力和国家安全的关键所在。”^②

美国在教育方面的竞争力依然雄厚,表现在以下几个方面:

首先,到目前为止,美国的大学仍然是世界上最好的大学。根据2010至2011年度QS世界大学排名,在排名前20位的大学中,美国的大学有13所,占总数的65%。^③根据《美国新闻与世界报道》杂志推出的世界顶尖大学排名,在前30位的大学中,美国的大学有15所,占到了总数的一半。^④这就是美国研究生院委员会为什么会说,“在过去的50年,美国的研究生一直是美国教育系统皇冠上最璀璨的明珠。”^⑤在过去的十年里,全世界62%的化学、物理学、医学和经济学诺贝尔奖获得者都是在美国获得研究生学历的人。^⑥根据美国研究生院的统计,2003年美国共拥有博士学位的科学家和工程师68.53万人,2006年这一数字增长到了71.18万人,增幅为3.5%。美国凭借其先进的教育体系吸引着全世界的优秀人才到美国留学。而这些优秀的外国学生完成学业后,很多都留在了美国从事科研工作。新公布的数据显示,2002年时持有临时签证、在美国大学获得理工科博士学位的外国人中,有62%的人2007年仍在美国。在这些外国人当中,中国人和印度人的比例分别为92%和81%。据美国能源部(U. S. Energy Department)、橡树岭科学与教育研究所(Oak Ridge Institute for Science and Education)和美国国家科学基金会(National Science Found-

① *Graduate Education: The Backbone of American Competitiveness and Education* (Washington, D. C. : Council of Graduate Schools, 2007), p. 1.

② *Graduate Education: The Backbone of American Competitiveness and Education* (Washington, D. C. : Council of Graduate Schools, 2007), p. 1.

③ “Top 100 Universities in the World 2010/2011,” June 14, 2011, available at: <http://www.topuniversities.com/top-100-universities-in-the-world-2011>.

④ “World’s Best Universities: Top 400, U. S. News & World Report,” June 14, 2011, available at: <http://www.usnews.com/education/worlds-best-universities/articles/2010/09/21/world>.

⑤ “Graduate Education and the Public Good, Council of Graduate Schools,” Executive Summary, June 14, 2011, available at: http://www.cgsnet.org/portals/0/pdf/GR_GradEd-PubGood_excerpt.pdf.

⑥ “Graduate Education and the Public Good, Council of Graduate Schools,” Executive Summary, June 14, 2011.

dation)联合编制的数据库,1997年毕业的这类人当中,2007年仍在美国的有60%。^①所有在美国工作的理工科博士学位持有人中,约40%为外国人;在工程、数学和计算机领域,这一比例甚至更高。根据橡树岭研究所的数据,2007年获得美国理工科博士学位的外国公民有1.6022万人,占总数的46%。相比之下,1997年有1.2966万人是外国人,占总数的30%。美国国家科学基金会的数据显示,2009年4月,各类研究生项目的外籍理工科学生入学人数达到了15.843万人,同比上升了8%。^②大量的高科技人才向美国流动有利于提升美国软实力,维护美国的领导地位。美国自由主义政治学家,现任美国国务院政策规划司司长安妮-玛丽·斯劳特(Anne-Marie Slaughter)指出,美国人口虽只有中国和印度的1/4,但先进的教育和网络体系却能把最优秀的人才吸引到美国。美国社会的开放性和人口的多样性是美国软实力的重要源泉。正是基于以上原因,斯劳特预言,21世纪又是一个“美国世纪”。^③

其次,美国有意识地将研究生教育的主要目的定位为为知识密集型产业培养有技术、有专业知识和文化意识的未来知识的创造者和发明者。美国研究生院顾问委员会的报告在这个方面做了精辟的论述。该报告指出,因为交叉学科更容易产生新知识和新发明,所以未来的人才应掌握交叉学科的技术和知识。也正因为如此,交叉学科和跨学科的计划应得到重点支持和鼓励。^④美国现在鼓励更多的本科生和研究生选择科学和工程学专业。美国的教育机构现在也强调未来的领导者不仅仅应该拥有技术能力,而且必须要能够熟练地应对全球面临的社会和文化问题。^⑤美国研究生院顾问委员会重点强调了三点:科学和工程的重要性;文化意识;交叉学科和跨学科的合作。报告所提的这些重点既能指导美国的现实,又与未来息息相关。这体现了美国人的战略眼光。

第三,美国政府将培养高素质的劳动力作为其在教育领域的工作重点。在签署《美国的竞争力计划》时,美国总统小布什写道:“美国竞争力的基石是受过良好教育、技术熟练的劳动力大军。”^⑥马丁·贝利(Martin N. Baily)和马修·斯劳德(Matthew

① Brian L. Frank, “U. S. Keeps Foreign Ph. D. s.” Center for China & Globalization, available at: <http://www.ccg.org.cn/ccg/ccgen/show.php?contentid=579>.

② Brian L. Frank, “U. S. Keeps Foreign Ph. D. s.”

③ Annie-Marie Slaughter, “America’s Edge-power in the Networked Century,” *Foreign Affairs*, January/February 2009.

④ “Recent Trends in Employment and Unemployment among Doctoral Scientists and Engineers,” Council of Graduate Schools, June 14, 2011, available at: <http://www.nsf.gov/statistics/infbrief/nsf11308/>.

⑤ *Graduate Education: The Backbone of American Competitiveness and Education* (Washington, D. C. : Council of Graduate Schools, 2007) .

⑥ Domestic Policy Council, Office of Science and Technology Policy, “American Competitiveness Initiative,” February, 2006, available at: <http://www.nsf.gov/attachments/108276/public/ACI.pdf>.

J. Slaughter)进一步指出,“20世纪美国经济成功的一个主要原因就是通过中等和高等教育大幅提高了美国劳动力的技能。”^①但近些年的一系列统计数字引起了美国专家和官员的担忧:(1)1980年全世界15岁及15岁以上接受高等教育的人口有7300万人,美国接受高等教育的人口比例达到了31%,中国的比例只有5%;而到了2000年,全世界接受高等教育的人口有1.94亿人,其中美国接受高等教育的人口比例下降到了27%,而中国接受高等教育的人口比例上升到了11%;^②(2)在2007年的国际数学和科学测评趋势(Trends in International Mathematics and Science Study)中,美国四年级学生的数学成绩(529)低于参加测评的14个国家和地区的平均值(534)。美国八年级学生的数学平均成绩(508)同样低于参加测评的16个国家和地区的平均值(514);^③(3)2006年的国际学生评估项目(Program for International Student Assessment)的科学测试结果显示,美国学生的平均成绩是489分,在参加测试的24个国家和地区中名列第16位;(4)1999年,美国68%的八年级学生的数学老师都不是数学专业毕业的,2000年,美国93%的五到九年级学生的老师都没有物理或科学方面的学术背景。^④

因此,美国采取了一系列的措施来改变现状。这些措施包括:(1)自2005年起,每年招收1万名科学和数学教师,到2015年,美国就能培养出10万名合格的基础教育教师;(2)鼓励更多的学生选择科学、技术、工程和数学等学科作为研究生阶段的学科方向;(3)通过夏季训练营、硕士课程、大学预修课程和国际预科训练课程等加强25万名教师的技能培训;(4)为使美国成为最有吸引力的地方,美国将继续招收、培训和尽力留住世界上最聪明的学生。专家指出,美国需要改革它的移民制度以鼓励来自全世界的最好和最聪明的学生来美国学习、研究和生活。

五 美国在人口方面的竞争力

2006年10月17日,美国人口普查局(U. S. Census Bureau)正式宣布,美国人口达到了3亿,截止到2010年4月,美国的人口总数已达3.08亿,是仅次于中国、印度的世界第三人口大国。^⑤美国的人口总数为俄罗斯的2.1倍、日本的2.4倍、德国

① Martin N. Baily and Matthew J. Slaughter, *Strengthening U. S. Competitiveness in the Global Economy* (Private Equity Council, December 2008) .

② “Science and Engineering Indicators, 2010,” *National Science Board*, January 15, 2010.

③ “Science and Engineering Indicators, 2010,” *National Science Board*, January 15, 2010.

④ *Rising Above the Gathering Storm* (Washington, D. C. : The National Academies Press, 2010) .

⑤ “Population Distribution and Change: 2000 to 2010,” available at: <http://www.census.gov/prod/cen2010/briefs/c2010br-01.pdf>.

的 3.7 倍。美国人口普查局 2008 年 12 月的一份人口统计分析报告显示,在美国平均每 8 秒钟增添 1 名新生儿,每 26 秒钟增加 1 名外来移民,每 12 秒钟死亡 1 人。以此推算的话,美国人口将在 2039 年超过 4 亿。从这份统计报告可以看出,美国人口增长主要源于高生育率和不断增加的移民人数。目前,美国妇女平均每个人一生中生育子女的数量为 2.1 个,而其他发达国家妇女的平均生育率仅为 1.4 个。美国在 21 世纪的前六年中,新增人口为 2000 万,其中 60% 为自然增长。^① 外来移民是美国人口增长的又一重要原因。美国是世界上接受移民最多的国家。美国现有移民总数是 3800 万人,占美国人口总数的 12.3%。^② 2008 年皮尤研究中心的一份研究报告显示,自 1990 年以来美国新增移民和他们的后代占新增人口总数的 60% 以上,达到了 1020 万。^③

外来移民的大量涌入给美国人口的年龄结构变化带来了深远的影响。根据 2011 年 3 月国会研究机构的报道,1950 年美国人口的平均年龄是 30.3 岁。到 2000 年,美国人口的平均年龄为 35.3 岁,远远年轻于其他很多发达国家。大量移民的涌入是造成美国人口很“年轻”的一个重要原因。在 1990 年到 2000 年间,大约有 1100 万人以合法移民的身份进入美国,平均每年大约有 110 万人。在 2005 年到 2009 年间,美国国内出生于外国的人口增长率是 16%。^④ 美国统计局预测,如果美国保持现在的出生率和移民速度,未来 20 年,美国将有 3500 万新出生人口和 3000 万新移民。这将保证美国人口增长和“年轻”。外来移民是美国劳动力大军的重要源泉。1970 年代外来移民占美国新增劳动力大军的 10%,1980 年代这一比例为 25%,到了 1990 年代,这一比例更是高达 50% 左右。外来移民在很大程度上弥补了美国劳动力短缺的状况,他们为美国经济在 20 世纪末连续 118 个月保持增长提供了关键的劳动力保障。美国国际战略研究中心的人口问题专家理查德·杰克逊(Richard Jackson)认为,“美国人口的活力赋予了美国巨大的地缘优势和责任……在未来的 10 至 20 年几乎每个发达国家的人口都呈下降趋势。根据联合国的预测,如果保持当前的发展趋

① 楚树龙、方力维:《美国人口状况的发展变化及其影响》,载《美国研究》,2009 年第 4 期,第 76 页。

② Philp Martin and Elizabeth Midgley, “Population Bulletin Update: Immigration in America 2010,” June 2010, available at: <http://www.prb.org/Publications/PopulationBulletins/2010/immigrationupdate1.aspx>.

③ Jeffrey Passel and D’Vera Cohn, “Immigration to Play Lead Role in Future U. S. Growth, U. S. Population Projections: 2005~2050,” February 11, 2008, available at: <http://pewresearch.org/pubs/729/united-states-population-projections>.

④ Laura B. Shresth and Elayne J. Heisler, “The Changing Demographic Profile of the United States,” CRS, March 31, 2011.

势,到 2050 年德国的劳动年龄人口将比现在减少 24%,对于日本而言,这一比例为 38%。”^①大多数的发达国家所面临的不仅仅是人口增长停滞甚至是下降的问题,他们还要面对越来越严重的人口老龄化问题。就美国而言,外来移民的平均年龄都比较低,当其他发达国家和中国进入老龄化社会时,美国依然拥有一支强壮的劳动力大军。年轻且高素质的劳动力大军是美国经济发展美好前景的保证。(见表 6)因此,理查德·杰克逊断言:“在迎接 21 世纪的挑战中,美国的形势要比其他发达国家好。”^②美国人口和劳动力的增长及年龄结构的年轻化是其社会和经济健康发展的保障。

表 6 1950~2050 年 美国人口年龄分布(千人)

年龄/年代	1950	1975	2000	2025	2050
总人口数	152,272	215,972	282,171	357,452	439,010
0~19	51,673	75,464	80,576	94,254	112,940
20~64	88,202	117,630	166,522	199,290	237,523
65~65+	12,397	22,696	35,074	63,907	88,547
各个年龄段所占比例					
0~19	33.9	35.0	28.6	26.4	25.7
20~64	57.9	54.5	59.0	55.8	54.1
65~65+	8.1	10.5	12.4	17.9	20.2

资料来源:“The Changing Demographic Profile of the United States,”Laura B. Shrestha & Elayne J. Hershner, CRS, March 31, 2011, p. 14.

结 语

除了以上所说的四个方面,美国在社会制度和社会价值观等方面并未发生根本的变化,而其社会制度和价值观正是美国软实力的主要动力源泉。正如王缉思所说,“美国的法制传统和法治精神维护着国内的长期政治稳定。美国的法治,一方面体现为一个较为健全的宪政体制,另一方面表现为美国社会深厚的法律至上传统。法治而非人治是美国的立国之本,是美国从小到大、从弱到强、从分散到统一、保持长治久安的最根本的制度保障……美国的社会价值观保持了高度的一致性和连续性,使民族国家的内部凝聚力得以保持,爱国主义得以深化。以‘自由’为核心的价值体系是

① Richard Jackson, “300 Million Americans: What Does It Mean?” October 18, 2006, available at: http://csis.org/files/media/isis/pubs/061018_jackson_commentary.pdf.

② Richard Jackson, “300 Million Americans: What Does It Mean?” October 18, 2006.

美国的立国之本。自由、民主、公民权利、三权分立、政教分离、以私有财产不可侵犯为基础的市场经济、宪法至高无上的法治等,是美国社会中超越政治、宗教派别、阶级和种族界限,为全民所接受的核心价值体系。”^①

实际上,真正影响美国软实力的因素不是外部的竞争对手,而是美国民众的情绪和国内分歧。就美国民众的情绪而言,主要是指其恐惧感和焦虑情绪。“2008年亚洲软实力调查”的结果显示,当被问及中国是否会成为亚洲的领导者时,68%的美国受访者的回答是肯定的,但只有27%的人表示接受这一结果。70%的美国受访者担心中国在将来会成为美国的一个军事威胁。^②2010年,芝加哥全球事务委员会发布了一份报告。该报告显示,有43%的美国受访者认为,未来十年中国的发展将对美国的重大利益构成关键性的威胁。^③皮尤2009年的调查报告显示,44%的美国受访者认为中国是全球最顶尖的经济大国,而只有27%的美国人认为美国依然是全球经济的领航者。很多美国人将想象当作事实,他们认为中国在亚洲甚至在全世界正在或已经取代美国成为了领导者。有些美国人认为,即使中国现在不是领导者,在未来的10年这种预测也将成为现实。这样的前景让大多数美国人都感到很不安。

21世纪以来的两场战争和经济危机使得美国人对于未来没有很强的信心。这种恐惧感和焦虑情绪迫使他们改变了对全球化、自由贸易、移民、医改、赤字及其他国内和外交问题的态度。2008年,美国选民支持民主党成为参众两院的多数党,并选举奥巴马为美国总统。然而,仅仅过了两年,选民们就对民主党丧失了信心,转而支持共和党成为众议院的多数党。这种不耐烦反映了美国人当前的心态。而酝酿于2008年并于2009年兴起的“茶党运动”更是美国民众发泄不满情绪的集中体现。根据茶党组织数次游行的表现来看,茶党推崇的是“小政府”的政治哲学,它反对以扩大政府开支拉动经济,并对奥巴马政府的医疗保险改革持否定态度。与此同时,茶党认为,美国的税收制度也应改革,过高的税收严重地影响了普通公民的生活。除此之外,茶党还极力阻止碳减排法案的通过。探究茶党兴起的原因,我们不难发现,经济危机诱发了美国民众对奥巴马政府政策的不满。奥巴马上台正值美国经济遭受金融危机巨大打击之时,虽然奥巴马政府采取了经济救助和刺激计划,但美国经济到目前为止仍然未能摆脱低迷状况,失业率更是高居不下。不仅如此,面对美国的巨额国债

① 王缉思、程春华:《西风瘦马,还是北天雄鹰:美国兴衰再评估》,黄平、倪峰主编:《美国问题研究报告(2011):美国的实力与地位评估》,北京·社会科学文献出版社,2001年版,第50页。

② “Soft Power in Asia: Results of A 2008 Multinational Survey of Public Opinion,” The Chicago Council on Global Affairs in Partnership with EAI, 2008.

③ “Global Views 2010, Constrained Internationalism: Adapting to New Realities,” The Chicago Council on Global Affairs, 2010.

和预算赤字,奥巴马政府准备在未来10年增加1.9万亿美元的税收。这加重了美国民众的失望和不满情绪,从而对茶党运动的发展起到了推波助澜的作用。随着茶党运动的兴起,茶党将对奥巴马政府的执政产生深远的影响。2010年中期选举的结果表明,茶党已经成为改变美国政治格局的重要因素。由此可见,美国民众的不满情绪已经成为美国软实力的一个掣肘因素。

美国自由派与保守派及民主党与共和党的尖锐分歧,是影响美国软实力的又一个至关重要的因素。布鲁金斯学会主席斯特普·塔尔博特(Strobe Talbott)指出:“近几十年来,国会选区的划分已使自由派和保守派形成泾渭分明的阵营。他们彼此隔离,从而把选区边界变成了意识形态的战线。美国人民在华盛顿尤其是国会看到的,常常像是不可调和的阵营间无休止的鏖战。一方本应是众志成城的乐土却变成了一个政治斗争的战场。美国正在经受社会极化加剧和治理体系功能频繁失调两大问题的困扰。美国的选举地图正日益变成一个红州和蓝州的拼缀图,在各州内的各区县也基本分为红蓝阵营,紫色区块正在逐渐消退。”^①《华盛顿邮报》2011年5月4日报道称,“在美国的政治光谱学中,从左派到右派,包括中间派,美国人的政治观点变得越来越教条,而且意识形态倾向越来越严重。”“坚定的保守派”(共和党)和“顽固的自由派”(民主党)在重要的政治问题上几乎没有任何共同点。^②张业亮认为,“政治极化,特别是两党政治极化是近十多年来美国政治变化一个最显著的趋势和最具概括性的特点……共和党和民主党两大政党之间意识形态的分歧和对立日趋明显,同时两党内部意识形态同质化增强而导致两党国会议员在国会立法时一党的多数反对另一党的多数。”^③正如法里德·扎卡里亚所说,“美国政治各方经常为一些琐事进行无休止的恶性争论,政治变成了吵吵嚷嚷的闹剧,却没有什么实质性内容,也很少能达成妥协和采取行动……事实上美国的政党制度鼓励政治人物固守自己的主张,甚至在既有立场上往后退,强硬地告诉自己的团队绝不向敌人屈服。因为这有助于筹集资金,但对于治理国家来说,这是灾难性的”。^④美国两党在医改方案、提高债务上限、削减财政预算、《战争权力法》及任命法官等问题上存在的分歧,都反映了两党之间不可调和的矛盾。另外,威斯康星州剥夺公职员工会的集体谈判权,10个州

① Strobe Talbott, “The Angels of Our Nature: Restoring Unity of Purpose and Civility of Discourse in America — The Challenge to Think Tanks and Universities,” 转引自倪峰:《奥巴马治下的美国》,《美国问题研究报告(2011):美国的实力与地位评估》,北京·社会科学文献出版社,2001年版,第5页。

② Dan Balz and Jon Cohen, “Pew Study Finds a Nation Divided and Doctrinaire,” *The Washington Post*, May 4, 2011.

③ 张业亮:“极化”的美国政治:神话还是现实?,载《美国研究》,2008年第3期,第7页。

④ [美]法里德·扎卡里亚:《后美国时代》(赵广成、林民旺译),北京·中信出版社,2009年版,第204~205页。

出台禁止堕胎的法规,以及明尼苏达州因两党分歧而未能就削减政府预算达成共识,还导致这些州的州政府一度停止了一切公共服务项目。对于美国以外的人,两党分歧暴露了美国政治系统的低效,这将对美国的软实力产生负面效应。对于奥巴马政府而言,虽然民主党在2008年控制了参众两院,但在2010年的中期选举中,共和党在国会众议院取代民主党成为多数党,在参议院中,共和党也缩小了和民主党席位之间的差距。与此同时,民主党和共和党议员的政治立场的极化现象日趋严重,持中间立场的议员大量减少,这又将加剧两党之间的斗争。因此可以说,两党分歧和国人的恐惧感和焦虑情绪在短期内不会发生很大的变化,即将来临的2012年大选不可能给美国的两党分歧画上句号。

孔祥永:天津师范大学讲师

梅仁毅:北京外国语大学美国研究中心教授

(本文责任编辑:卢宁)

简论美国实力地位的变化

朱成虎 孟凡礼

〔内容提要〕金融危机对美国实力造成重创,美国的经济实力、国际地位都有一定程度的下降,陷入暂时的衰退。但美国的实力地位不会就此衰落,它的一系列国家机制能够保障美国最终摆脱衰退,重新焕发活力。金融危机对美国的影响也是有限的,美国的全球主导地位并没有发生根本动摇,而且还将维持相当长的一段时期。

关键词:美国政治 金融危机 实力地位 机制保障 衰落

从2008年9月起,美国开始陷入一场被前美国联邦储备委员会主席格林斯潘称为“百年一遇”的金融危机。这场危机起始于美国,并迅速蔓延至全球,导致了第二次世界大战以来最严重的经济衰退。危机爆发以来,“美国衰落论”甚嚣尘上,美国的实力地位成为国内外学者热议的话题。作为具有全球影响力的大国,美国实力地位的任何变化都会影响到整个国际形势的发展,对美国中短期实力地位做一个客观评估,对于新兴的崛起大国而言至为重要。

一 金融危机重创美国实力

2008年金融危机给美国造成重创,美国经济陷入衰退,政治面临分裂,社会问题凸显,国家凝聚力和 international 影响力经受着重大考验。美国实力地位受到重创主要表现在五个方面。

(一)美国经济总量在世界经济总量中的比重下滑

自第二次世界大战以来,美国国内生产总值占世界的比重维持在30%左右。但

这次金融危机给美国经济总量造成重大影响。美国占世界贸易和经济总量的比例分别从1999年的16%和30%下降到2008年的11%和23%。^①从经济增长率来看,基于2000年不变美元价格计算,十年中美国的国内生产总值年增长率平均达到1.82%,其中从2000年到2008年金融危机发生前,美国的实际国内生产总值年增长率平均达到2.6%。^②可见金融危机对美国经济增长率影响之大。相对于世界主要经济体而言,美国的经济总量也在下滑。2000年,美国国内生产总值是20国集团中其他国家总和的61%,到2010年,这一比重下降到42%。2000年,美国国内生产总值是中国国内生产总值的8倍,2010年不到中国的3倍。^③随着“金砖”国家、“金钻11国”等新兴经济体的崛起,美国占世界经济总量的比重还将进一步下降。有学者甚至认为,“财富和权力正在从北方和西方转向东方和南方,美国和欧洲主导的旧秩序正在让位于由新兴非西方国家共享的新秩序。”^④

(二)美国制造业所占比重下滑

制造业是衡量一国工业实力的重要指标。制造业的发展状况不仅关乎工业体系的发展,而且关乎产业工人的就业。由于美国过度重视虚拟经济的发展,包括制造业在内的实体经济受到挤压。美国制造业所占比重下滑既是美国主动转移剩余产能的结果,也是其他新兴国家与之竞争的结果。新兴国家由于劳动成本相对低廉,外加市场庞大,制造业在最近几年迅速发展。德勤全球制造业小组与美国竞争力委员会联合发布的《2010年全球制造业竞争力指数》研究报告显示,中国目前是全球最具制造业竞争力的国家,印度紧随其后,韩国第三,美国第四,巴西和日本分列第五、第六。^⑤

(三)美国国际话语权相对下降

话语权既受硬实力又受软实力影响。这次金融危机不仅给美国经济带来影响,而且对美国软实力造成重创。冷战结束后,美国一枝独秀,在各领域都独领风骚。这次金融危机一方面暴露了美国金融领域的诸多缺陷,美国模式受到质疑,另一方面也使美国不得不更多地依赖盟国和其他国家解决国际问题。美军在阿富汗焚烧《古兰经》、枪杀平民事件,美国对以色列的偏袒使美国的形象受损,伊斯兰世界的反美情绪不断高涨。在这一背景下,美国在国际事务中的话语权和感召力难免下滑。20国集团会议的召开、美国在国际货币基金组织和世界银行中的投票权下降、美国放弃在利

① Jonathan Broder, "Power Playing with Others," *CQ Weekly*, April 20, 2009.

② 黄平、何兴强、王玮,《美国的力量变化:十年来的一些轨迹》,黄平、倪峰主编,《美国问题研究报告(2011)》,北京·社会科学文献出版社,2011年版,第76页。

③ Jonathan Broder, "Power Playing with Others," *CQ Weekly*, April 20, 2009.

④ G. John Ikenberry, "The Future of Liberal World Order," *Foreign Affairs*, May/June 2011.

⑤ <http://www.compete.org/images/uploads/file/PDF%20Files/2010-Manufacturing-Competitiveness-Index-Final.pdf>.

比亚行动中的领导地位,采取“从后面领导”(Leading from behind)的方式,美国在叙利亚、伊朗问题上的一筹莫展,都暴露了美国影响力和话语权不断下滑的事实。

(四)美国政治分裂严峻

政治分裂是美国两党制的基本形态,但两党在重大问题上总体上有相近的主张。2008年金融危机使美国政治出现重大分裂,高举“变革”大旗的奥巴马赢得大选,却没有改变美国政治分裂、民意分裂的事实。一是美国总统成为“跛脚鸭”。2010年11月,共和党在国会中期选举中大获全胜,不仅重新夺回众议院,在参议院也增加了六个席位。这既反映了美国政治的分裂,也使美国总统成为“跛脚鸭”,在推行重大改革时步履维艰;二是两党在重大问题上出现分歧。美国新一届国会召开后,民主、共和两党在削减预算赤字、移民改革和气候变化等关键领域都有严重分歧;三是茶党的兴起。茶党是2009年在美国兴起的群众性政治运动,其主要诉求是缩减政府开支,反对把征税分为不同级别,减少国家债务和联邦预算赤字。茶党运动的兴起是美国政治中颇具争议性的问题。如果两党不能解决好目前的经济复苏等重要问题,茶党的力量就会越来越强;四是占领华尔街运动的蔓延。2011年9月17日,美国爆发“占领华尔街”运动,并迅速蔓延到全国70多个城市。这场运动并无明确的组织领导,却反映了民众对现状的不满。

(五)经济形势依然严峻

一是债务规模空前。进入新世纪以来,美国国债总量不断上升,到2010年美国国债相当于其国内生产总值的92.28%,而这一指标的国际警戒线为60%。^①金融危机使这一趋势雪上加霜,2011年5月6日,美国国债接近14.29万亿美元的法定举债上限。根据这一形势,2011年8月6日,评级机构标准普尔把美国的长期主权信用评级由3A级下调至AA+,并将其评级前景定为负面,美国首度丧失其拥有近一个世纪之久的最高信用评级。美国积累庞大的债务有自身经济结构的原因,包括消费模式、社会保障体系、国防开支等原因,因此美国经济短时间内难以根本好转。

二是金融形势尚未好转。美国金融海啸,百年一遇,元气大伤。美国尚未摆脱金融危机,欧债危机接踵而至。欧盟是美国的第一大贸易伙伴,美国经济特别容易受欧债危机的影响,主要因为美国增长疲弱和面临其他方面的风险,如就业形势严峻、工资上涨缓慢、能源成本高、贸易赤字扩大,以及政府需要大量削减开支。欧洲债务危机开始冲击美国的消费者和企业,美国的汽车、太阳能板、药剂、服装及电脑器材的制造商,已受到影响。

三是失业率居高不下。由于美国制造业向新兴经济体的大量转移,美国失业率

^① 李雪莲、魏民:《美国国债危机与解决前景》,载《国际问题研究》,2011年第5期。

一直高居不下。根据美国劳工部的统计数据,金融危机以来,美国失业率长期维持在9.5%左右。美国目前仍然有近1400万人没有工作,其中近1/3失业超过一年。^①较高的失业率不仅增大了贫富差距,而且影响了社会稳定。

四是教育水平持续走低。美国15岁以上人口的数学和科学水平低于发达国家的平均水平。在2011年年初的国情咨文中,奥巴马总统甚至说现在是美国新一代的“斯普特尼克时刻”。^② 尽管奥巴马政府大力倡导在教育领域增加投入,但各州政府却面临财政赤字严重、教育经费短缺等问题,这一状况短期内很难得到改变。

二 美国具有摆脱衰退的机制保障

金融危机给美国造成了重创,而且到目前为止它尚无摆脱衰退的迹象,许多学者由此对美国实力地位表示悲观,提出了诸如“后美国世界”等论断。但长远来看,美国依然拥有一系列帮助其摆脱衰退的机制,它们是帮助其走出危机的重要保障。

(一) 科技创新机制

20世纪以来,科技创新对一国经济发展的贡献率越来越高。美国建立并维持世界主导地位的重要基础之一就在于科技创新能力。技术创新有三个条件:人才、资金和体制。美国在这三个方面都具有独特的优势。从人才方面看,美国的高等教育体系全球领先,每年为美国输送大量科技创新人才。同时,美国还从全球吸引科研人员,为其科技创新提供人才支撑。从资金方面看,美国科研投资居全球之首。从体制方面看,美国严格执行专利权法、知识产权保护法,对科技创新具有很大的鼓励作用。教育的投入是科技创新机制的重要保障。美国教育支出2000年为5456亿美元,2009增长到9720亿美元,总规模翻了一番,绝对量具世界第一。^③ 美国人口仅占世界的5%,却拥有七八所世界排名前十位的著名大学,在世界排名前50所大学中,美国大学占48%。^④ 近些年,美国政府又采取各种措施,包括颁布教育改革法案、试图增加对中小学教育的投入、重建教育评价系统等,以提高教育质量,保持美国科技创新能力。

美国经济腾飞总是由科技创新推动的。从1950、1960年代的汽车行业,到1980

① <http://www.bls.gov/news.release/empstat.nro.htm>.

② “斯普特尼克”是前苏联发射的人类历史上第一颗人造卫星的名字。这颗卫星上天之后,美国人深受刺激,觉得被苏联人抢了先,美国落伍了。这种耻辱感激发了美国后发制人的动力,这种刺激借助电视等现代传播手段,深入到千家万户。

③ 黄平、何兴强、王伟:《美国的力量变化:十年来的一些轨迹》,黄平、倪峰主编:《美国问题研究报告(2011)》,北京·社会科学文献出版社,2011年版,第85页。

④ 李春园、范建中:《“美国衰落论”析论》,《现代国际关系》,2009年第8期,第33页。

年、1990年代的信息技术行业,再到21世纪的金融行业,美国都依靠技术创新走出了一轮又一轮衰退危机。当前,金融危机的爆发暴露了美国金融业的弊端,美国再一次陷入衰退危机。但美国在众多新兴领域中的领先优势,使其有望在短期内重新引领新一轮全球经济增长。这些新兴领域包括生物技术、纳米技术、新能源技术等。美国不仅拥有研发新科技的能力,而且拥有科技产业化的体制机制优势。例如,美国拥有发达的风险投资体系,能够将资金主要集中在企业的初创期和成长期,有力地推动了高新技术研究和项目开发,被誉为美国高新技术产业的“孵化器”。美国还拥有完善的信贷担保体系和灵活的债券发行市场,能够有力地支撑科技创新型企业快速发展。

(二)自我调节修复机制

美国政府和社会有极强的自我调节能力。从政府运作来看,美国四年一度的大选一方面使政府面临压力,不得不时刻反省检点现行政策,另一方面也使在野党时刻关注政府的一言一行,并不失时机地批评现行政策,促使政府政策不断进行修正调节。在政策矛盾和冲突较明显时,大选能够直接提供改换政府的机会。奥巴马正是打着“变革”的大旗登上美国总统宝座的。在政府内部,新一届政府在组建内阁时,又能够推陈出新,调整政府重要部门人员,从而引入新的思想和血液,对现行政策进行调节。

(三)危机转嫁机制

发端于美国的金融危机之所以能够迅速发展成席卷全球的金融和经济危机,是因为美国有很强的危机转嫁机制,能够使自身危机转嫁给其他国家或经济体,从而减轻自身面临的压力。从根本上来看,全球化不断发展,美国与世界主要经济体系越来越密切的金融联系和经济联系是美国能够进行危机转嫁的根本原因。由于美国处于全球生产链的高端,企业和公司具有灵活的应变能力,自身经济体具备抵御金融风险和经济风险的能力,一旦出现经济危机,美国能够迅速地抽身,将危机留给位于生产链低端的国家。例如,美国大量的对外投资曾是推动新兴经济体发展的动力,但金融危机发生后,美国许多资金迅速撤出,使新兴国家面临企业倒闭的巨大压力。从某种角度看,美国经济已经绑架了全球经济,美国能够通过多种途径将自身的危机转嫁给其他国家。美国自身实力可能会衰退,但美国的衰退会带动其他国家的衰落。

(四)国家战略机制

美国拥有不断革新的国家战略体制机制,这是推出新战略、解决新问题的重要保障。美国决策体制的独特优势被形象地称为“旋转门”现象,即决策人员和学者之间频繁的、顺利的、平和的交接。美国决策官员的更换频率之高是少有的,而且美国的更换是平和进行的。这使年轻有为的学者能够直接将新思想、新战略引入决策,有利

于推出新的战略思路,解决新问题。另一方面,这种交接也有利于深化相关的学术研究,能够使研究焦点集中于现实问题上。另外,美国战略决策体制较为灵活、完善,便于不同部门之间协调解决问题。如美国拥有协调内政、军事、外交的总统决策机构——国家安全委员会,美国也拥有协调军种关系的机构——参谋长联席会议,这都有利于协调国家各种力量,集中解决问题。美国非常发达的智库体系,是保证国家战略决策高效运行的另一机制。以巧实力战略运用为例。面对美国软、硬实力下降的局面,美国适时推出巧实力战略。^① 奥巴马上台后,通过“天安号”事件、南海问题等,巧妙地增强美国在亚太地区的影响力。“天安号”事件发生后,美国抓住机会,动用军事和外交力量,积极斡旋,达到了“一箭多雕”的目的。首先,它巩固了美韩、美日联盟。进入21世纪以来,美韩、美日联盟一度出现松动,基地搬迁等问题一直困扰着美国。美国借助“天安号”事件,强化了与这两个国家的盟友关系。其次,加强了美军在亚太地区的存在。事件发生后,美国与韩国和日本举行多次军事演习,并重新在亚太地区排兵布阵,强化了军事存在。最后,遏制了其他大国的影响力。美国借助“天安号”事件使包括中俄在内的地区大国陷于政治上的被动局面,遏制了地区大国影响力的上升势头。可以说,巧实力战略从出台到运用的整个过程反映了美国国家战略体制机制在解决问题方面的高效性。

(五)人才吸引机制

21世纪,最重要的国家资源是人才。人才的多寡对一国的整体实力具有直接的影响。资中筠教授认为:人才的流向决定着一国的实力,只要世界上最优秀的人才还是往美国流动,美国就不会衰落。^② 2000年至2010年,向美国移民人数每年达100万人之巨。^③ 由于美国严格的移民条件限制,获得永久居留权的人大多是精英人士,属于美国急需的人才。美国之所以成为全球人才的聚集地有多方面的因素。一是美国科研条件优越。许多国家的优秀高中毕业生和大学毕业生都选择到美国留学,并逐渐被美国的科研环境所吸引,最终选择留在美国;二是美国文化吸引力。美国通过媒体表现出来的美国“机会均等”和美国梦的神话对其他国家的年轻人而言,具有极

① 2009年7月15日,美国国务卿希拉里在位于华盛顿的美国对外关系委员会发表外交政策演讲,全面阐述“巧实力”战略。她认为,“巧实力”有五个具体方面:首先,更新和创造与伙伴国家加强合作的有效渠道;其次,谋求同那些与美国有不同观点的国家和组织进行有原则的接触;第三,将把“发展”作为美国实力的核心支柱;第四,要在冲突地区有效整合和综合运用军事及民间力量;最后,要充分利用包括经济实力和榜样力量在内的一切美国实力。

② 资中筠:《我看美国》,载《东方艺术》,1997年第3期。

③ available at: <http://www.census.gov/popest/states/tables/NST-EST2009-01.xls>. 转引自黄平、何兴强、王伟:《美国的力量变化:十年来的一些轨迹》,黄平、倪峰主编:《美国问题研究报告(2011)》,北京·社会科学文献出版社,2011年版,第88页。

强的吸引力,使他们愿意到美国生活或就业。另外,美国的多元文化也使其他国家的移民能够很快适应美国的生活;三是美国政府的人才政策。美国在移民政策上给予人才一定的优待,同时在政府财政支持等方面也向人才倾斜。如此,一方面美国自身培养的人才很难外流,另一方面又从全世界吸引真正的人才,这使美国能够不断地吸收新思想、新文化,保持自身的活力和能量。

可以说,有这些国家机制作保障,美国能够最终走出危机,重新开辟经济增长点,保持国家竞争力。

三 美国能够长期保持世界主导地位

美国面临的问题仅仅是具体领域的问题,是从长远看能够得以解决的问题。分析事物发展的趋势,需要抓住事物的主要矛盾。如果仅仅依据一些具体的、离散的现象就认为美国已经开始衰落,是不符合实际的。整体来看,金融危机对美国而言仅仅是“伤及皮毛”,尚未“触及根本”,美国的一超地位仍将保持。

(一)地理位置优势

美国享有两个大洋和邻国弱小的优越条件。美国独特的地缘优势,使其能够通过欧亚均势政策,保持对欧亚大陆的主导地位。美国推行霸权均势(Hegemonic Balance of Power)战略,即在确保地区均势和大国均势的基础上谋求世界霸权。这一战略“既不同于传统的霸权战略,又有别于传统的均势战略,其目的在于遏制地区强国,防止地区威胁性挑战国的出现”。^①譬如,在欧洲,美国不断推动北约东扩,使欧俄形成制衡之势。这一方面可以遏制欧洲的独立倾向,另一方面又打压了俄罗斯的复兴势头。在亚洲,美国利用许多尚未解决的地区冲突,有意制造中日、中印、中俄、日俄等大国之间的制衡局面,从而为其在亚太地区纵横捭阖留下空间。在中东地区,美国支持以色列,造成以色列与阿拉伯国家间长期制衡的局面。对这一点,美国前总统尼克松表达得最为露骨,他认为对以色列切合实际的做法应是:使之“强大到不怕谈判,但又不……过于强大而认为不需要谈判……应使以色列强大到使它的邻国不致产生攻打它的念头,而它们自己又极愿谈判”。^②相比之下,世界其他大国的地缘条件要差很多。这些国家要么与强邻为伍,要么自然资源不足、地理面积狭小。美国地缘优势是它保持世界主导地位的天赋条件。

(二)经济优势

① 倪世雄、王义桅:《霸权均势:冷战后美国的战略选择》,载《美国研究》,2000年第1期。

② [美]理查德·尼克松:《尼克松回忆录》(下册),北京·商务印书馆,1979年版,第337页。

经济优势是美国全球主导地位的基础。美国的经济优势表现在两个方面:一是经济总量优势,二是经济竞争力优势。相比之下,经济竞争力优势更加重要。第二次世界大战结束以来,美国经济总量一直占世界经济总量的1/3左右,经济增长速度维持在3%左右,具有绝对优势。从人均国内生产总值来看,2009年美国人均国内生产总值排名全球第九位,美国的人均国内生产总值在主要的发达国家中处于领先地位。^①另外,美国贸易体系、投资体系、税收体系、基础设施体系、法律体系,全世界对美国经济恢复存有信心。世界经济论坛公布的《全球竞争力报告(2008—2009)》说明美国经济竞争力优势明显,居于世界前列。^②法里德·扎卡里亚(Fareed Zakaria)认为,金融危机并没有影响美国经济的总体优势……美国依然拥有塑造世界的能力。^③有学者用“下一个美国世纪”来表达对美国经济发展的信心。^④

(三)军事优势

军事优势是美国全球主导地位的重要保证。美国拥有最强大的军事力量,对全球安全事务长期具有主导优势。1990年代中,美国华盛顿与国际研究中心关于军事革命的研究报告称,美国进行新军事革命的目的,是“使美国的军事行动出现革命性变革,并将在今后数年乃至数十年为美国带来无可争议的军事优势”。凭借这种优势,美国“就能左右国际体制,以第二次世界大战以来最好的地位去塑造这个世界,而不是对这个世界做出反应。”^⑤

一是巨额的军费开支。长期以来,美国一直保持着巨额的军费开支,积累了强大的军事实力。冷战结束并没有使美国放弃巨额的军费开支,它一直保持着世界上最大的军费开支。以2010年为例,美国军费支出为6980亿美元,占全球军费总支出的43%,相当于中国军费支出的6倍多。^⑥根据美国国防部2013财政年度国防预算案,美国防开支总额达到6139亿美元,比2012财年有所下降,但仍占全球军费总支出的4成以上。^⑦

二是先进的军事技术。美国依赖自身在科学技术的领先地位,积极将它们运用在军事领域,甚至通过先发展军事技术再转化为民用技术的方式,获得了一大批先进

① 参见世界银行网站数据, <http://data.worldbank.org/cn/indicator>。

② World Economic Forum, “The Global Competitiveness Report, 2008~2009,” October, 8, 2008, available at: [http://www.weforum.org/en/initiatives/gcp/Global %20Competitiveness%20Report/index.htm](http://www.weforum.org/en/initiatives/gcp/Global%20Competitiveness%20Report/index.htm)。

③ Fareed Zakaria, “The Future of American Power,” *Foreign Affairs*, May/June, 2008.

④ Nina Hachigian and Mona Sutphen, *The Next American Century* (Simon & Schuster, 2008)。

⑤ 高金铨、江凌飞、金一南、唐永胜:《国家安全论》,北京·国防大学训练部,2002年版,第23页。

⑥ 斯德哥尔摩国际和平研究所:《SIPRI年鉴(2010)》(中国军控与裁军协会译),北京·时事出版社,2011年版。

⑦ <http://www.dod.com>。

的军事技术。它在航天、卫星、信息、导航、通信、航空技术等方面遥遥领先。目前,美国拥有全球最多、最先进的卫星,美国建立的全球定位系统(GPS)通信网络应用范围最为广泛,美国无人机技术最为成熟,美国作战飞机性能十分领先。凭借这些技术优势,美军在太空战、网络战、信息战领域独霸全球,能够真正实施“非线性、非接触、非对称”的作战行动,形成绝对的军事优势。

三是全球性战略部署。美国是唯一在全球进行战略部署的国家。美国在全球建立了6个战区司令部,即太平洋总部、欧洲总部、北方总部、南方总部、中央总部和非洲总部,控制着世界上的主要地区。美国也拥有全球性的军事基地。据美国国防部2011年发布的美军基地结构年度报告显示,美国的海外基地总数达770处,遍及六大洲(除南极洲外)、四大洋,辐射全球数十个国家。^①可以说,战区司令部是美国军事部署的人事依托,美军基地则是美军军事部署的物质依托,两者相互结合,共同达成战略上“前沿部署、灵活反应”的目标。

四是丰富的作战经验。冷战后美国发动多场战争,发展了新型作战能力,并进行了反恐战争。美国作战领域宽泛,从传统战争到信息战争,从反恐战争到非战争军事行动,积累了大量的作战经验。

五是先进的作战理论。先进的武器装备和丰富的作战经验造就了先进的作战理论。近年来,美军作战理论层出不穷,引领了一个又一个潮流。从“空地一体战”理论到“信息战”理论,从“全谱优势”理论到“太空战”理论,从“网络中心战”理论到“空海一体战”理论等等,都引起了世界范围的关注。在某种程度上,美军的作战理论已被默认为代表未来的作战理论,被许多国家奉为圭臬。值得注意的是,一些国家不结合本国国情,盲目模仿美国的作战理论,无形中使自己处于更加被动的地位。

六是主导了公共空间。美国依靠强大的经济力量和科技力量,在多个公共空间领域占据主导地位,形成独霸局面。先是依照《海权论》思想主导海洋空间,后来依照《制空权》主导天空空间,然后发展航天力量主导太空空间,接着依靠信息技术主导信息空间,最近集中精力主导网络空间。美国对这些公共空间的主导,使其形成了相对其他国家的“代差”优势,因此对任何一个公共空间的主导都能对全球安全形成决定性影响。

(四) 联盟优势

联盟体系是美国称霸全球的重要基础。美国著名战略家兹比格涅夫·布热津斯

^① DOD, *Base Structure Report (BSR)*, 2011. <http://www.dod.com>.

基认为,美国在全球的主导地位是由全球性的同盟和伙伴组成的精细体系支撑的。^①第二次世界大战结束后,美国在全球构建了强大的联盟和伙伴体系,这是美国遏制苏联、争夺全球霸权的重要基础。冷战结束后,美国的同盟体系并没有因为苏联威胁的消失而消失,反而得到了加强。美国同盟体系成为美国维持安全主导地位的重要基础。

一是不断强化同盟体系。苏联解体使美国丧失了维持同盟的基础,美国同盟体系面临解体的危险。针对这一态势,美国提出新的安全威胁,包括所谓“邪恶轴心国”,将中、俄等国渲染为潜在的安全对手等。在欧洲,美国积极推动北约东扩,强化旧有同盟体系,遏制俄罗斯的复兴。在中亚,美国以反恐战争、消除伊朗核威胁为名,加强美以同盟和美阿同盟。在东北亚,美国借助“天安号事件”,加强本已松散的美日同盟和美韩同盟。在东南亚,美国借助南海问题,强化美菲、美泰、美澳新同盟等。

二是不断扩大伙伴关系体系。美国《国防战略》报告将“提高国外伙伴的能力”作为重要推进国防转型的重点能力之一,认为没有美国伙伴的支持和协助,美国将无法实现国防目标。^②在自身实力衰落的背景下,美国更注重利用伙伴体系达成安全战略目标,不断扩大伙伴体系。美国不断加强与印度的联系,奥巴马总统将美印关系称为“21世纪决定性伙伴关系”,美2012年新军事战略报告更表示要进一步加强美国与印度的伙伴关系;美国表示愿意做蒙古的“第三个邻国”;美军租借了新加坡的樟宜军事设施。此外,随着美国军事战略重心东移,美国正迅速发展与越南、印尼、缅甸的伙伴关系。

三是形成“轮辐式”安全联盟体系。美国在发展同盟伙伴体系的同时,还有意加强同盟伙伴之间的相互联系,形成“轮辐式”安全联盟体系。在亚太地区,美国通过战略对话、联合演习等手段加强盟国之间的安全联系,如建立美日韩三边安全对话机制,有意将澳大利亚拉入与东南亚国家的军事联系,多次组织多国部队参与“金色眼镜蛇”联合演习等。在欧洲地区,美国主导北约实施“和平伙伴关系计划”,使北约与包括一些独联体国家在内的20个国家建立了伙伴关系,并与7个地中海国家和6个海湾国家有正式关系。^③通过加强联盟的联系,美国能够更容易实现军事力量“全球达到、全球存在”的战略目标,使美国主导的安全联盟体系更加稳固。

(五)资源控制优势

美国学者恩道尔认为,“正如香料战争一样,当前最具战略性的问题是谁来控制

① [美]兹比格涅夫·布热津斯基:《大棋局》(中国国际问题研究所译),上海·世纪出版社,2008年版,第23页。

② <http://www.dod.com>.

③ 张刚、李开荣、杜慧明:《美国联盟战略的新动向》,载《国防科技》,2008年第4期,第89页。

最关键的资源。”^①总体来看,谁控制了最关键的资源,谁就在安全领域具有主导权。当前最关键的资源主要指石油、粮食和航道,在这三个领域,美国都拥有巨大优势。

一是石油控制。石油是当今经济发展的命脉。美国前国务卿基辛格曾经讲过,“如果你控制了石油,你就控制了所有国家。”^②美国千方百计地加强对石油的控制。一方面,美国储存石油、降低自身石油依赖度。美国本土有数量巨大的煤炭储藏,也有大量的天然气,更不用说极丰富的石油储藏。由于可以进口石油“七姐妹”在中东和北海开采的石油,美国搁置本土的石油开采;另一方面,美国运用政治、军事力量控制石油。美国使用军事力量控制全球石油战略枢纽,保证石油输出地和输油管线的安全。美国在中东地区拥有数十个军事基地,重点是控制波斯湾地区。美国甚至不惜靠发动战争维持对石油的控制,美国发动海湾战争、伊拉克战争的背后都有控制当地石油的企图。

二是粮食控制。粮食是人类赖以生存的重要物质基础。新世纪,随着世界人口数量的增长、可耕地面积的减少、全球气候变暖带来的自然灾害的加剧、生物燃料的快速发展,以及地区间经济发展的不平衡,粮食短缺问题非常严峻。据联合国粮农组织测算,2008年度世界粮食库存由2002年度的30%下降到14.7%,为30年来之最低;世界粮食储备仅为4.05亿吨,只够人类维持57天。^③许多国家都出现了粮食短缺现象,包括原来的粮食出口国欧盟、阿根廷等国家。任何必需的稀缺资源都可以成为武器,尤其是粮食。在全球粮食短缺的时代,作为粮食生产大国的美国正在将粮食作为其维持霸权的一个利器。

三是战略通道控制。海上战略通道是国家用于贸易运输且对其生存发展具有高度制约及影响的海峡、峡湾、航道和运河。美国一直重视通过控制战略通道,保持运输安全上的全球主导权。1986年,美国海军将全球海上重要航道划分为相互连接的8个区域性海峡群和16条战时必须控制的海上航道。美国海军在2002年发表的《21世纪海上力量:海军构想》中提出了的海上交通安全战略,划分出4个安全区域防御圈:国土海岸安全、拉美海岸通道安全、大西洋海上通道安全、太平洋海上通道安全。^④在该战略的指导下,美国加强了对海上战略通道的控制,实现其“全球打击、全球参与、全球到达”的战略目的。

(六)制度优势

① [美]威廉·恩道尔:《石油大棋局:下一个目标中国》(戴健等译),北京·中国民主法制出版社,2011年版,前言部分的第5页。

② [美]威廉·恩道尔:《石油大棋局:下一个目标中国》(戴健等译),前言部分的第5页。

③ <http://www.fao.org>.

④ 魏秀芳:《21世纪海上力量:美国海军新世纪战略构想》,北京·海潮出版社,2008年版。

在经济领域建立反映其利益的国际制度是美国维持霸权的重要手段,主要包括货币基金组织、世界银行和关贸总协定等。美国主导建立的这一套金融制度是以服务于自身国家利益为出发点和落脚点的。以国际贸易体系为例,有许多条款都是按照附和美国利益的条款设定的,其他国家要想加入这一体系,必须接受这些条款,这也是2011年美国积极推动建立“泛太平洋伙伴关系”(TPP)的主要动因之一。另外,美国还在这些制度中保有最大的发言权。在世界银行和国际货币基金组织中,任何重要的决议必须由85%以上的投票权决定。目前,美国在世界银行的投票权为15.85%,在国际货币基金组织中的投票权为17%左右。^①美国学者约翰·伊肯伯里(John Ikenberry)认为,“中国和其他新兴大国面对的不是美国主导的秩序或西方体系。它们面对的是一个更广泛的国际秩序,是几个世纪斗争和创新的结果。这一秩序非常发达,具有很强的扩展性和融合性,高度机制化,并且深深植根于发达资本主义国家和发展中国家社会经济中。在过去半个世纪里,这一秩序极强地吸纳了新兴大国,并成功地融合了政治和文化的多样性。”^②罗伯特·基欧汉认为,即使在国力衰落后,美国依然可以利用其主导下建立的国际制度维系其地位,维护现行的霸权秩序。^③其方法就是把所有国家,特别挑战国,吸收到当前的国际制度中。美国依靠制度的约束力和合作带来的利益来安抚挑战国。美国主导的国际经济秩序和金融秩序难以改变。因此,即使美国衰落,也将是渐进式的衰落。即使美国自身实力受损,但霸权的许多结构性特征仍将保存下来。美国创设了一种机制,使得其他国家的发展不是削弱美国霸权,而是增强美国霸权。

(七)美元优势

美元霸权地位是由美国强大的综合实力包括军事实力做后盾的。只要美国实力没有全面衰落,美元霸权地位就难以撼动。反过来,美元霸权又有助于美国摆脱危机,保持优势地位。美元霸权维持美国实力地位中的重要作用不可低估。例如,虽然金融危机后,美国财政赤字剧增,但美国依然可以发行大量的美国国债帮助刺激经济复苏,原因就在于美国通过美元霸权绑架了其他国家的经济。由于其他国家购买了大量的美国国债作为安全投资的对象,如果不继续购买美国国债,可能导致美元大幅贬值,从而使自己手中的债券贬值。许多国家没有减持美国国债,甚至继续购买美国国债,则有助于美国继续从全球募集资金,帮助其摆脱经济危机。虽然一些新兴国家

① 国际货币基金组织和世界银行(<http://www.imf.org>; <http://data.worldbank.org.cn/indicator>)。

② G. John Ikenberry, "The Future of Liberal World Order: Internationalism after America," *Foreign Affairs*, May/June 2011.

③ Robert Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton University Press, 1984).

已经从这次金融危机中汲取了教训,主张以一种新的国际货币或一揽子货币来取代美元霸权地位,但由于其他国家面临的内部问题以及相互之间的利益冲突,这种提议真正落实到位尚需时日。

(八)软实力优势

软实力是指一个国家对其他国家的吸引力。美国捍卫的西方民主价值观和代表的美国通俗文化对其他国家有强大的吸引力,这是美国软实力的重要来源。美国建立的联盟伙伴体系,也有共同价值观作为基础。美国还把推广民主作为国家安全战略的三大支柱之一。克林顿曾讲道:“在这个充满危险与机会的新时代,我们最重要的目标应该是在全世界推行并维持民主。冷战期间,我们一直想办法遏制专制体制的死灰复燃。现在,我们努力使更多的国家加入到这种自由体制之下,因为我们的梦想就是:将来某一天,世界上每个人的能力都能得到最充分的发挥,每个人的意见都会得到尊重,在欣欣向荣的民主气氛下,世界人民互相合作、和平共处。”^①小布什在第二任期的就职演说中宣称:“美国的政策就是在每一个国家和文化中,促进并支持民主运动和民主制度的壮大,最终目标是在我们的世界上结束暴政。”^②美国文化在全球的广泛传播也是美国软实力的重要来源。代表美国文化的各种商业产品和文化产品全球传播,使世界各地的人们都接受到了美国价值观的影响。正如布热津斯基所言,美国文化的绝对主导地位,单就其规模而言既无可匹敌又史无前例,而且近期内也不会遇到什么对手。恰恰相反,随着世界越来越城市化,人类越来越相互交融与相互影响,世界上以农业为主的国家在减少且它们越来越容易被渗透,美国文化的统治地位反而越来越巩固。^③

第二次世界大战结束以来,美国国内一直存在美国衰落的争论,据学者统计,这种争论共有5次。^④美国霸权每次面临挑战和挫折之时,学者都会发展一定的理论解释美国衰落的原因,并预测未来的趋势。事实上,用“衰落”一词形容美国并不准确。从历史上来看,美国每次都从危机中迅速摆脱出来,重新焕发生机,因此用“衰退”(Recession)来描述美国经历的挫折也许更为贴切。美国能够成功地从衰退中摆脱出来,是由一系列国家机制支撑的。这些机制既是美国各种实力之间的黏合剂,又是美国整体实力的反映,很难被其他国家复制和模仿。

① [美]约翰·米勒·怀特、戴敏等:《中美关系新战略:跨越零和博弈的中美双赢之路》,北京·中信出版社,2008年版,第149页。

② 武军、武巍、杨玉莉:《美国总统就职演说》,北京·时代文化出版社,2005年版,第396页。

③ [美]布热津斯基:《大抉择:美国站在十字路口》(王振西译),北京·新华出版社,2005年版,第201页。

④ 指1950年代朝鲜战争后兴起的美国衰落论;1970年代经济危机发生后出现的衰落论;1980年代因为日本和欧洲的壮大而出现的美国霸权周期性衰落论,“九一一”事件引发的衰落论和当前全球性金融危机触发的衰落论调。刘建华、邓彪:《美国霸权:衰落还是延续》,载《太平洋学报》,2010年第1期。

美国的主导地位难以撼动,但唱衰美国的论调却层出不穷,这在很大程度上是心理和舆论因素在起作用。大体来看,有三种因素在推波助澜。一是美国人强烈的忧患意识。在1957年苏联人造地球卫星上天、1970年代尼克松时期美国经济陷入滞胀,以及1980年代里根时期预算赤字居高不下之时,美国衰落论都很普遍;二是美国的舆论主导能力。美国强大的软实力,发达的媒体系统,以及英语作为世界用语的优势,使美国能够轻易主导全球舆论。美国学者的观点能够很快传遍全球,美国著名学者的一个观点很快就能在全球主要媒体上出现,并获得全球观众的认可。美国的这种全球舆论主导能力,也是美国衰落论迅速全球传播的重要原因;三是民族主义情绪。美国自认为是“天之骄子”,美国是世界的中心,“美国例外论”和“美国至上论”深入美国人的血液和骨髓。在这种民族心理影响下,美国人极容易放大美国的弱点和缺陷。从其他国家来看,由于对美国外交政策不满,一些民众也有一种希望美国衰落的心理。

朱成虎:国防大学战略教研部教授

孟凡礼:国防大学研究生院博士研究生

(本文责任编辑:卢宁)

同性婚姻问题与美国政治^①

张业亮

〔内容提要〕随着美国同性恋权利运动的发展,美国社会对同性恋的接受程度不断提高,但在同性婚姻问题上仍陷入分裂状态。美国有关同性婚姻的争议主要是围绕同性恋者是否拥有结婚权,以及同性婚姻是否享有与异性婚姻同等的法律权利和经济、社会福利而展开的,这一争议实质上反映了两种不同的文化和道德价值观及传统的婚姻观与平等权之间的冲突。与其他道德价值观问题一样,在同性婚姻问题上,不同党派、意识形态、种族裔、宗教信仰、性别、年龄、地区的美国人的态度有明显的差别。对于美国政治而言,同性婚姻问题已经成为区分民主、共和两党的标志性问题,也是近几年几次总统选举中的重要议题之一和选举战略的一个“楔子议题”。

关键词:美国政治 同性恋权利 同性婚姻 “文化战争” “楔子议题”

文化和道德价值观问题的重要性上升及其所导致的政党政治和两党选民结构的变化,是近十多年来美国政治最显著的变化之一。在引起美国社会分裂的诸多文化和道德价值观冲突中,同性婚姻是最有争议的公共政策问题之一,也是当今美国政治中最复杂、最敏感的问题之一。有美学者甚至认为,同性婚姻已经取代堕胎成为美国社会文化和道德价值观冲突或正在进行的“文化战争”的一个焦点议题(focal issue)。^②

① 感谢《美国研究》杂志的匿名评审专家提出的修改意见。

② Craig A. Bimmerman, *The Lesbian and Gay Movements: Assimilation or Liberation?* (Westview Press, 2008), p. 95.

自 1990 年代初期同性婚姻问题成为美国全国性议题以来,围绕同性婚姻的争议日趋激烈。它不仅使联邦政府三大分支机构及州和地方政府都卷入其中,成为联邦政府面临的棘手问题、许多州立法和全民公决的焦点、相关社会运动和利益集团游说的目标,而且成为政党和选举政治中一个具有高度争议性的敏感政治问题。尽管随着同性恋权利运动的发展,美国民众中能够接受同性恋的人越来越多,但在同性婚姻问题上,目前仍有近一半美国人表示反对。而且,在支持和反对同性婚姻的两派中,存在种族族裔、宗教信仰、党派、意识形态、性别、年龄、经济和社会地位、受教育程度和地区等诸多方面的差别,美国社会在同性婚姻问题上正陷入深深的分裂。

对同性婚姻问题的研究,美国学者从公民权利和公民自由、社会运动、公共政策、司法立法的视角做了大量深入、系统的研究,著述颇丰。本文拟从政党和选举政治的视角,在对美国同性婚姻问题的历史发展进行梳理的基础上,论述支持和反对同性婚姻的两派的观点,分析同性婚姻问题对美国政治的影响,探讨美国同性婚姻问题的发展趋向。

一 美国同性婚姻问题的历史和现状

同性婚姻问题在美国的发展大致可分为以下三个阶段:

(一)1970 年至 1992 年:关于同性婚姻问题的争议是美国社会和政治的一个边缘问题

在美国,同性恋者争取婚姻权和平等权的运动始于 1970 年代。在此之前由于害怕受到社会的歧视和伤害,同性恋者对他们的性取向都秘而不宣。1969 年纽约市石墙旅馆(the Stone Wall Inn)事件^①改变了美国同性恋者的态度,同性恋者开始在政治上组织起来,积极捍卫他们的权利。到 1969 年底,美国成立了 50 个同性恋组织。此后,在争取民权和妇女权利运动的推动下,以及随着美国族群和家庭结构的变化,传统的家庭、婚姻和伦理道德观受到巨大的冲击,同性恋运动获得发展,同性恋者的权益开始受到关注,美国社会对同性恋者的态度开始发生变化。根据 1976 年的一次民调,73% 的人认为同性恋者是社会歧视的牺牲品,85% 的人认为同性恋者应该享有同等的工作权利。到 1993 年,同性恋权利运动已有能力在华盛顿发起组织有 30 万

^① 1969 年 6 月 27 日,纽约警察袭击了在纽约格林威治村石墙旅馆的一家同性恋酒吧,因为被抓和警察经常袭击同性恋俱乐部,引起同性恋支持者的愤怒,导致同性恋支持者骚乱,他们向警察投掷瓶子和砖头,次日晚又出现了新一轮的游行,骚乱延续了一周时间。石墙旅馆事件标志代表男女同性恋者利益的政治团体的形成和当代同性恋权利运动的开始。

支持者参加的大游行。^①

由于婚姻权传统上属于州权,同性恋权利组织对各州议会、学校、大众传媒和教会都施加了极大的政治压力,推动不少州议会废除了许多规范性关系的法律。1970年代,有20个左右的州,包括加州和俄亥俄州,在法典中废除了鸡奸法。1980年,同性恋条款第一次写入民主党党纲。到1990年代,全美至少有100多个城市立法禁止在住房、银行业务、就业和公共设施方面歧视同性恋者。但另一方面,到1980年代中期,禁止同性性行为的法律仍在25个州实施。不少州仍把同性之间的性行为当作犯罪处理;在联邦层面上,最高法院在审理此类案件时引用宪法的适当程序条款,尤其是1986年联邦最高法院在“鲍沃斯诉哈德韦克”(Bowers v. Hardwick)一案中的判决把隐私权排除在同性性行为之外,^②支持各州“把相互自愿的同性性行为定为犯罪”的法律。^③因此,多数同性恋团体的成员仍选择待在“密室”(closet)内,拒绝公开其性取向。^④

因此,尽管同性恋权利运动与堕胎差不多同时出现在美国政治舞台上,但同性恋权利问题在美国全国议程中还没有引起足够的重视。这一时期,虽然有个别同性恋伴侣寻求结婚权而向州法院提出诉讼,但都没有得到法律支持。^⑤从同性恋权利运动的角度看,对同性婚姻权利的诉求没有得到同性恋权利组织的支持;同性婚姻仅被视

① Barry D. Adam, *The Rise of the Gay and Lesbian Movement* (New York: Twayne, 1995), p. 67.

② *Bowers v. Hardwick*, 478 U.S. 186 (1986) 该案的情况是:迈克尔·哈德韦克是佐治亚居民,他在自家屋里与另一名男子进行性活动时被亚特兰大警察逮捕。像当时美国多数州一样,佐治亚州有鸡奸法,但很少执行。实际上,该州最后撤销了对哈德韦克的起诉。但哈德韦克向联邦最高法院起诉该州,指控把同性别的人之间私下进行的、相互同意的性活动作为犯罪违反了他的宪法隐私权。联邦最高法院以5票对4票裁决,宪法的隐私权并不保护与同性别的人进行私下的、相互同意的性行为。美国宪法并没有提及隐私权,但第四、第九条修正案包含与隐私权相关的几个权利。1905年,联邦最高法院在“罗勒诉纽约州”(Lochner v. New York)一案中首次奠定了把权利扩大到隐私权的基础。该判决连同联邦最高法院以后的几个相关裁决,特别是1965年“格雷伍德诉康涅狄格州”(Griswold v. Connecticut)案和1973年的“罗诉韦德”(Roe v. Wade)案判决,逐步确立了宪法隐私权。

③ Andrew Sullivan, *Virtually Normal: An Argument about Homosexuality* (New York: Alfred A. Knopf, 2004), p. 106.

④ B. Guy Peters, *American Public Policy: Promise and Performance* (Washington, DC: CQ Press, 2010), p. 431.

⑤ 1970年5月,美国明尼苏达州居民杰克·贝克(Jack Baker)和迈克·麦康乃尔(J. Michael McConnell)成为美国第一对申请领取结婚证的两性恋者。他们的申请被海涅平县(Hennepin County)的工作人员拒绝。明尼苏达州最高法院在“贝克诉奈尔逊”(Baker v. Nelson)一案中裁决道:“联邦法律没有适合男性结婚的合适程序和平等保护权。”第一对女同性恋者申领结婚证发生在肯塔基州,她们也遭遇到同样的命运。该州最高法院于1973年在“琼斯诉海拉罕”(Jones v. Hallahan)案中做出裁决。在此后的20年里,至少有四对同性恋者寻求对同性婚姻的法律承认,但全部败诉。它们是1974年的“辛格诉海拉”(Singer v. Hara)案、1980年的“亚当斯诉豪顿”(Adams v. Hawerton)案、1984年的“德桑托诉巴恩斯利”(DeSanto v. Barnsley)案和1992年的“迪安诉哥伦比亚特区”(Dean v. District of Columbia)案。

为整个同性恋权利运动内的少数主张而受到忽视。尽管有个别同性恋者寻求婚姻权,但同性婚姻还不是同性恋权利运动的主要方向,在美国社会和政治中远没有获得较大的关注度。

(二)1993年至2003年:同性婚姻上升为全国性议题

1993年,夏威夷州最高法院对“巴赫诉列文”(Baehr v. Lewin)案的裁决^①引发了全美对同性婚姻合法化的争论,同性婚姻首次作为美国的一个全国性议题出现。该案裁定,夏威夷州拒绝向三对同性伴侣(same-sex couples)发放结婚证是基于性别基础上的歧视,违反了该州宪法平等权条款,除非该州能表明不得不拒绝的理由(compelling reason for the denials)。然而,该法院并没有马上命令同性婚姻合法化,而是发回下级法院重审。

夏威夷最高法院的裁决是美国第一个质疑把同性恋排除在婚姻之外做法合法性的裁决,“挑战了众多现有的法律原则”,^②“一些宗教和社会保守派开始在全国范围内动员起来,以反对他们以前没有认真对待的一种威胁”,^③即同性婚姻对传统价值观和家庭结构带来的挑战。

首先,在夏威夷州合法化了的同性婚姻有可能被其他州承认,因为根据美国宪法“完全尊重和信赖条款”(full faith and credit),各州都被要求尊重其他州的法律协定,包括婚姻。^④为防止同性婚姻合法化蔓延到其他州,防止其他州承认一州的同性婚姻,同时把对婚姻界定的话语权从法院(包括联邦和地方法院)的手中夺回来,防止自由派法官从宪法条款中对婚姻权能动地、广泛地加以解释,“创造”同性婚姻权利,共和党控制的国会于1996年9月通过《捍卫婚姻法》(Defense of Marriage Act,简称DOMA),同年经克林顿总统签署生效。该法把婚姻界定为一男一女之间的结合,并规定如果一个州的同性婚姻合法化,其他州不一定必须承认它,并且这种婚姻不能获得联邦福利。^⑤反对同性婚姻的人把《捍卫婚姻法》视为捍卫传统价值观的基石。^⑥

其次,宗教和社会保守派还推动各州在法律上禁止同性婚姻。在夏威夷州最高法院裁决后的十年(1993~2003)里,美国50个州中有40多个州的议会通过了《捍卫

① Baehr v. Lewin, 852 P2d 44 (Haw.1993).

② Craig A. Bimmerman, op. cit., p. 103.

③ David A. Fahrenthold, "Gay Marriage: the 'Unthinkable' Become a Reality, for Some," *The Washington Post*, May 10, 2012.

④ 美国宪法第四条第一款规定:“各州对其他各州的公共法案、记录和司法程序,应给予完全的信赖和尊重。”这一款被称为“完全尊重和信赖条款”。

⑤ Mark Strasser, *Legally Wed: Same-Sex Marriage and the Constitution* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1997), p. 127.

⑥ Michael D. Shear and Sheryl Gay Stolberg, "Gay Marriage Seems Wane as Conservative Issue," *The New York Times*, February 24, 2011.

婚姻法》^①有 48 个州通过了把婚姻限制在异性之间的法律。在阿拉斯加(1998)、夏威夷(1998)、加利福尼亚(2000)、内布拉斯加(2000)、内华达(2000~2002)等州,公民通过全民投票的方式通过禁止同性婚姻的法律或宪法修正案。^②

此外,保守派的强烈反弹也在全国性的选举政治中显示出来,同性婚姻成为 1996 年总统选举的一个主要议题。

尽管在保守派的反对下,同性婚姻没有合法化,但一些州开始在承认同性伴侣权利方面迈出步伐。1999 年 12 月,佛蒙特州最高法院在“贝克诉佛蒙特州”(Baker v. State)一案中裁定,同性伴侣享有与婚姻有关的权利和保护,但该法院将之留给州议会解决。^③2000 年 4 月,该州通过允许同性伴侣结成“民事结合”(civil union)的法律,并经州长、民主党人霍华德·迪安(Howard Dean)签署生效,使该州成为美国第一个承认同性伴侣合法性的州。根据佛蒙特州的法律,结成“民事结合”的同性伴侣虽然从技术上讲没有结婚,但享有婚姻所有的权利、福利和责任。^④在佛蒙特州最高法院这一历史性裁决之后,有关同性婚姻的争论暂时告一段落。

(三)2003 年至今:同性婚姻逐渐在一些州合法化,成为分裂美国社会和政治的一个具有高度争议性的问题

2003 年,联邦最高法院对“劳伦斯诉德克萨斯”(Lawrence v. Texas)案的裁决和马萨诸塞州最高司法法院的一项裁决,使同性婚姻问题突然戏剧性地重新成为舆论关注的焦点。

在同性恋者寻求结婚权的斗争中,前述联邦最高法院于 1986 年对“鲍沃斯诉哈德韦克”案的裁决,由于不承认隐私权包括同性性行为,被认为是对承认同性恋者结婚权的最严重的障碍。^⑤“劳伦斯案”之所以备受关注,就在于它推翻了“鲍沃斯案”的裁决。大法官安东尼·肯尼迪(Anthony Kennedy)代表多数意见写道,同性恋者拥有“根据合适程序条款不受政府干预而从事(亲密)行为的完全权利的自由”。^⑥这一裁决不仅使当时仅存 13 个州的鸡奸法违宪,从而把隐私权扩大到同性恋者,而且它通过为同性恋者权利提供宪法框架,戏剧性地改变了同性婚姻合法化的前景,使美

① R. Claire Snyder, *Gay Marriage and Democracy: Equality for All* (Lanham, Boulder, New York, Toronto, Oxford: Rowan & Littlefield Publishers, Inc, 2006), p. 68. 在联邦《捍卫婚姻法》通过之前,犹他州于 1995 年 3 月通过《捍卫婚姻法》,这是美国第一个有该法的州。

② Craig A. Bimmerman, *op. cit.*, p. 105.

③ *Baker v. State*, 170 Vt. 194; 744 A. 2d 864 (Vt. 1999).

④ David Masci, “An Overview of the Same-Sex Marriage Debate,” The Pew Forum on Religion and Public Life, April 10, 2008.

⑤ Andrew Sullivan, *op. cit.*, p. 106.

⑥ *Lawrence v. Texas*, 539 U. S. 558 (2003).

国社会继续禁止同性婚姻变得困难。因此,无论是争取同性恋权利者还是反对同性婚姻的人,都把该裁决视为促进同性恋权利的一个具有里程碑意义的裁决。^①

“劳伦斯案”的裁决在得到争取同性恋权利者欢呼的同时,也遭到宗教和社会保守派的反对。在保守派看来,该裁决说明联邦《捍卫婚姻法》的缺陷,即用立法的方式难以禁止各州法院裁定同性婚姻合法,也容易被法院推翻,只有用宪法修正案的方式来禁止各州承认同性婚姻,才能防止同性婚姻合法化的蔓延。因此,反对同性婚姻的人转而寻求通过使联邦宪法修正案把婚姻界定为一男一女之间的结合的方式,来防止各州承认同性婚姻,并以此来推翻有关同性婚姻合法化的裁决和法律。

在保守派的推动下,2003年5月,来自科罗拉多州的共和党众议员玛丽莲·姆斯格雷夫(Marilyn Musgrave)联合其他5名议员提出《联邦婚姻修正案》(Federal Marriage Amendment,简称FMA),该修正案把婚姻界定为一男一女之间的结合,希望以此防止各州承认同性婚姻。^②根据美国宪法规定,宪法修正案必须经由国会参众两院2/3议员通过,然后还需美国50个州中的3/4州议会批准才能生效。为扩大对该修正案的支持,姆斯格雷夫等又于2004年3月和2006年两次提出修改过的修正案。^③2006年,参议院司法委员会以党派划线投票通过了《联邦婚姻修正案》,但此修正案在委员会全体会议上招致激烈辩论,最终没有获得参众两院通过。^④

“劳伦斯案”的裁决也遭到共和党一些政治家的反对。小布什总统宣布2003年10月12日至18日为“捍卫婚姻周”(Marriage Protection Week),以此表明“他对《联邦婚姻修正案》议案的支持”。一些共和党的领导人,包括参议院多数党领袖比尔·佛里斯特(Bill Frist)也公开表示支持禁止同性婚姻的宪法修正案。^⑤

“劳伦斯案”引发的争议尚未平息,2003年11月,马萨诸塞州最高法院(Supreme Judicial Court)^⑥对“古德里奇诉马萨诸塞州公共卫生部”(Goodridge v. Massachusetts Department of Public Health)一案的裁决又在美国社会引起轩然大波。在该案中,马萨诸塞州最高法院以4比3的投票裁决同性婚姻是受州宪法保护的一项民事权利。与四年前佛蒙特州最高法院的裁决不同,该案的裁决没有授权州议会

① Seen Cahill, *Same-Sex Marriage in the United States: Focus on the Facts* (New York: Lexington, 2004), p. 24; George Chauncey, *Why Marriage? The History Shaping Today's Debate Over Gay Equality* (New York: Basic Books, 2004), p. 35.

② 修正案写道:“无论联邦宪法,还是州宪法,婚姻在美国都指一男一女之结合。”

③ Carl Hulse, “Backers Revise Amendment on Marriage,” *The New York Times*, March 23, 2004.

④ “Senate Blocks Same-sex Marriage Ban,” CNN, June 7, 2006.

⑤ Seen Cahill, *op. cit.*, p. 3.

⑥ 该州最高法院。

选择,而是要求州议会通过给予同性恋婚姻完全权利的法律。^①2004年马萨诸塞州批准同性婚姻合法化,成为美国第一个承认同性婚姻合法的州。2004年5月17日,马萨诸塞州开始为同性伴侣颁发结婚证书。

在马萨诸塞州最高法院裁决同性婚姻合宪之后短短两年时间内,有8000对同性伴侣步入婚姻殿堂。^②马萨诸塞州以外的一些城市,包括旧金山、俄勒冈州的波特兰(Portland),纽约州的纽波兹(New Paltz)等,也开始为同性恋者颁发结婚证书,但这些证书后来被宣布无效,因为这些城市的市政官员没有权力为同性伴侣颁发结婚证书。^③

马萨诸塞州最高法院的裁决再次激起保守派的强烈反弹。在宗教和社会保守派及一些反对同性婚姻的团体的推动下,不少州相继提出了禁止同性婚姻的宪法修正案。在马萨诸塞州裁决之前,全美只有三个州通过了禁止同性婚姻的宪法修正案;^④在马萨诸塞州同性婚姻合法化后,仅2004年8月到11月短短几个月的时间,美国就有13个州通过了禁止同性婚姻的宪法修正案。^⑤到2006年底,又有9个州的选民通过了禁止同性婚姻的宪法修正案,^⑥只有亚利桑那州的选民拒绝了禁止同性婚姻的提案。^⑦这样,加上2003年之前已经通过宪法修正案的四个州,到2008年,美国共有27个州通过了禁止同性婚姻的宪法修正案。

在各州有关同性婚姻的争议中,加州是除新英格兰以外争议最为激烈的一个地区。早在2000年,该州的选民就通过了“22号倡议”(Proposition 22),把婚姻界定为男女之间的结合,^⑧这引发了极大的争议。在马萨诸塞州最高法院裁定同性婚姻合法后,2004年2月10日,旧金山市市长盖文·纽松(Gavin Newsom)命令工作人员“基于不歧视及不考虑性别和性取向颁发结婚证”。^⑨2004年8月,加州最高法院裁

① *Goodridge v. Massachusetts Department of Public Health*, 798 N. E. 2d 941 (Mass. 2003).

② Katie Zezima, “Massachusetts Governor Sues to Compel Vote on Same-Sex Marriage Amendment,” *The New York Times*, November 25, 2006.

③ Katie Zezima, “Massachusetts Governor Sues to Compel Vote on Same-Sex Marriage Amendment,” *The New York Times*, November 25, 2006.

④ 阿拉斯加于1998年、内布拉斯加于2000年、内华达于2002年分别通过了禁止同性婚姻的宪法修正案。

⑤ 它们是:密苏里、路易斯安那、阿肯色、佐治亚、肯塔基、密歇根、密西西比、蒙大拿、北达科他、俄亥俄、俄克拉荷马、俄勒冈、犹他。

⑥ 它们是:亚拉巴马、科罗拉多、爱达荷、南达科他、南卡罗来纳、田纳西、得克萨斯、弗吉尼亚、威斯康星。

⑦ 亚利桑那州是全美第一个通过公决方式否决禁止同性婚姻的州,但它在2008年通过了禁止同性婚姻的宪法修正案。

⑧ “22号倡议”是一个仅有14个英文单词的立法倡议:“唯男女之婚姻方为合法和被承认”。

⑨ “SF Mayor Gavin Newsom’s Letter to County Clerk Re: Issuing Marriage Licenses,” *The Los Angeles Times*, February 10, 2004.

定同性伴侣领取的结婚证无效,理由是该市长的决定违反了“权力分立”的原则,^①从而导致争议白热化。2005年9月,加州议会成为美国第一个通过同性婚姻合法议案的州议会,但该法案被州长施瓦辛格否决。2007年2月,加州最高法院开始审理“22号倡议”是否违反该州宪法关于法律下平等保护的条款。^②2008年5月15日,加州最高法院以4比3的投票,裁决该州禁止同性婚姻的法律是非法歧视。州最高法院这一裁决遭到宗教和社会保守派的反对,他们迅速组织起来,发起了一个名曰“8号倡议”(Proposition 8)的运动,试图通过州全民公投推翻法院的这一裁决。在经过广泛、激烈的争论后,该立法倡议于2008年11月4日以54%的选票通过,加州又恢复了禁止同性婚姻的法律。争取同性恋权利者立刻发起诉讼。2010年8月4日,美国地区法院一法官在“佩里诉施瓦辛格”(Perry v. Schwarzenegger)一案中裁决“8号倡议”违反了美国宪法第十四条修正案规定的平等保护和适当程序的条款,案件被上诉到联邦第九巡回法庭审理(the judgment was stayed pending appeal)。^③2012年2月7日,在加州的美国第九巡回上诉法院(the United States Court of Appeals for the Ninth Circuit)的三名法官小组以2比1的投票支持该法官的裁决,但由于此案情况复杂,目前法院仍未了结此案,还在继续审理。^④

尽管第九巡回法院的裁决没有扩大同性恋者的权利,而是基于联邦最高法院1996年的一个裁决,即没有合法的原因,多数不能剥夺少数的权利,但它是迄今为止联邦法院唯一有关同性婚姻的全国性裁决(并且有可能导致联邦最高法院审理这一有争议的问题),加上奥巴马政府于2010年11月正式废除了实行16年之久的“不问不说”(“don't ask, don't tell”)的军队同性恋政策和国会1996年9月通过了《捍卫婚姻法》,这样,联邦政府的三大分支机构都被卷入到有关同性恋权利和同性婚姻的争议之中。

在马萨诸塞州最高法院的历史性裁决之后,随着美国同性恋权利运动的发展,以及美国公众对同性恋和同性婚姻的态度变化,承认同性婚姻合法的州在不断增加。

2004年,康涅狄格州麦迪逊镇的八对同性恋伴侣申领结婚证被拒绝,于是向州

① “Calif. Same-Sex Marriage Voided,” CBSNews.com, August 12, 2004, available at: www.cbsnews.com/stories/2004/09/19/national/main644266/shtml. 2012年4月20日。

② Bonaventure Hotel, “Same-Sex Marriage in California: Legal and Practice,” *The Los Angeles Times*, February 28, 2007.

③ *Perry v. Schwarzenegger*, 704 F. Supp. 2d 921 (N. D. Cal. 2010).

④ *Perry v. Brown*, Slip Op (9th Cir. 2012). Also see Maura Dolan, “Ruling Expected on Constitutionality of Gay Marriage Ban,” *The Los Angeles Times*, February 7, 2012; Maura Dolan and Carol J. Williams, “Divided Court Rejected Proposition 8,” *Los Angeles Times*, February 8, 2012; “Gay Marriage: U. S. Supreme Court May Not Hear Proposition 8 Appeal,” *The Los Angeles Times*, February 7, 2012.

法院起诉。在法院审理该案期间,该州议会于2005年通过了一项法律,允许同性伴侣“民事结合”,给予同性伴侣与婚姻实质上一样的权利。但在州长的坚持下,该法将婚姻界定为一男和一女之间的结合。案件的争辩集中到“民事结合”是否享受与婚姻一样的权利,以及同性伴侣是否是如法庭所说的“受怀疑的阶层”(suspect class)或者“半受怀疑的阶层”(quasi-suspect class)——一个曾像历史上黑人和妇女那样遭受歧视的团体。^①2007年2月,该州议会司法委员会以27比15的投票通过了同性婚姻合法化的议案。2008年10月10日,康涅狄格州最高法院以4比3的微弱多数,否决了该州“民事结合”法律,裁决同性伴侣拥有结婚的宪法权利,从而继马萨诸塞州和加州之后成为第三个承认同性婚姻合法的州。法院认为,把婚姻限制在异性伴侣之间及旨在为同性伴侣提供结婚权利和好处的“民事结合”法律,违反了宪法在法律下平等保护的保证。这一裁决在很多方面都有突破:除了使康涅狄格州成为继马萨诸塞和加州之后宣布同性婚姻合法化的第三个州外,它还是第一个认为“民事结合”法律具体违反了州宪法平等保护条款的州最高法院的裁决。

在康涅狄格州之后,艾奥瓦(2009年4月27日)、佛蒙特(2009年9月1日)、新罕布什尔(2010年1月1日)、纽约(2011年7月24日)等州和哥伦比亚特区(2010年3月)也先后允许同性婚姻。华盛顿州议会和马里兰州议会也于2012年2月通过同性婚姻合法化法案,^②但要等2012年11月6日大选投票日两州全民公投后才能决定是否生效。

目前美国同性婚姻的现状是:有八个州和哥伦比亚特区允许同性婚姻。此外,加州在2008年6月16日至11月4日同性婚姻合法化期间和马里兰州承认其他州合法的同性婚姻。还有一些州,虽然禁止同性婚姻,但通过了允许“民事结合”和“家庭伙伴”(domestic partnership)的法律。^③有31个州通过了禁止同性结合的宪法修正案,其中,十个州仅禁止同性婚姻,^④20个州禁止同性婚姻和“民事结合”及其他同性结合,^⑤夏威夷州的宪法修正案没有明确禁止同性婚姻,而是允许州把婚姻限制在异

① Robert D. McFadden, "Gay Marriage Is Ruled Legal in Connecticut," *The New York Times*, October 10, 2008.

② 华盛顿州参议院于2012年2月1日以28票对21票、众议院于2月8日以55-43票通过同性婚姻合法化法案,州长Christine Gregoire于13日签署;马里兰州众议院于2012年2月17日以72-67票通过同性婚姻合法化法案,2月23日参议院也通过该法案,马里兰州州长Martin O'Malley于3月1日签署该法案。

③ 截止到目前,为孩子实行“民事结合”的州有:康涅狄格、新罕布什尔、新泽西;实行“家庭伙伴”的州有:加利福尼亚、夏威夷、缅因、俄勒冈。“家庭伙伴”是共同生活、相互忠诚的同性或着异性伴侣组成的家庭,但不属于“民事结合”或婚姻关系。

④ 它们是:阿拉斯加、内华达、密西西比、密苏里、蒙大拿、俄勒冈、科罗拉多、田纳西、亚利桑那、加利福尼亚。

⑤ 它们是:内布拉斯加、阿肯色、佐治亚、肯塔基、路易斯安那、北达科他、俄亥俄、俄克拉荷马、犹他、堪萨斯、北卡罗莱纳、密歇根、弗吉尼亚、得克萨斯、亚拉巴马、爱达荷、南卡罗来纳、威斯康星、佛罗里达。

性之间。12个州有把婚姻限制在男女之间的法律。到目前为止,同性婚姻合法的州都是通过法院裁决和州议会立法方式实现同性婚姻合法化的,还没有一个州是通过全民公投的方式批准同性婚姻的。

同性婚姻之所以能在美国一些州合法化,并成为分裂美国政治和社会的一个全国性焦点问题,除了联邦最高法院的相关裁决,特别是州法院的相关裁决激起宗教和社会保守派(主要是基督教右翼)的强烈反弹,以及同性恋权利运动有组织的活动推动外,还有以下原因:

(一)美国公众和舆论对同性恋和同性婚姻的接受程度不断提高

从美国社会对同性婚姻的态度来看,公众和舆论对同性婚姻的支持率持续上升。根据皮尤研究中心的民调,在联邦《捍卫婚姻法》通过的1996年,近2/3的美国人(65%)反对同性婚姻合法化,支持者只有27%。到2003年7月,支持同性婚姻的人上升为38%,2004年8月下降到29%,此后支持率在33%到39%之间波动。到2010年前后,支持同性婚姻的人数大幅上升。2010年皮尤研究中心举行的两次民调显示,42%的人支持同性婚姻,48%的人反对。这是15年来该民调第一次反对人数不到一半。2011年9月底至10月初和2012年4月进行的二次民调则显示,支持同性婚姻的人数超过反对的人数(46%比44%;47%比43%)。但在反对和支持的两方中,强烈支持和强烈反对的人数都为22%。这表明美国社会在同性婚姻问题上已陷入深深的分裂。^①《华盛顿邮报》和美国广播公司自2004年以来的相关民调及盖洛普民调的数据也显示出相同的趋势。

(二)美国婚姻特点的变化,以及随着越来越多的同性恋伴侣收养子女,出现同性恋婴儿潮,从而对传统的家庭结构提出挑战。

(三)1980年代的艾滋病危机加强了人们对同性恋的关注,但也引发了一些争取同性恋权利者寻求从法律上承认同性婚姻权利的要求。艾滋病的现实“突然迫使数以千计的相互忠诚的同性恋伴侣不得不与一些不承认他们关系的权势机构,如医院、殡仪馆、州政府等打交道。即使艾滋病人的生命垂危,其生活伴侣也不能探望,因为他们不是法律上的‘配偶’或近亲”。^②医院也没有义务告知同性恋患者的治疗情况。这导致同性恋权利争取者寻求以同性婚姻的方式来改变这种状况。另一方面,艾滋病

^① 民调数据参见:“A Stable Majority: Most Americans Still Oppose Same-sex Marriage,” The Pew Research Center for People and Press, April 1, 2008; The Pew Research Center for People and Press, “Most Say Homosexuality Should be Accepted by Society,” May 13, 2011; The Pew Research Center for People and Press, “22%: Strong Support for Gay Marriage Now Matches Strong Opposition,” May 11, 2012.

^② David Eisenbach, *Gay Power: An American Revolution* (New York: Carroll and Graf Publishers, 2006), p. 307.

危机也加剧了美国社会一些人对同性恋者的偏见。

二 围绕同性婚姻的争议及其实质

美国有关同性婚姻的争议主要是围绕同性恋者是否拥有结婚权及同性婚姻是否享有与异性婚姻同等的法律权利和经济社会福利而展开的,实质上反映了宗教与世俗、传统与现代两种不同的道德价值观,以及传统的婚姻观与平等权之间的冲突。

(一) 争取同性恋权利者的主张

争取同性恋权利者大多持自由主义的社会和政治观点,他们从自由主义政治哲学的个人权利和法律平等理念及个人主义的婚姻观出发,提出以下理由为同性婚姻合法化进行辩护。

1. 婚姻是公民的一项基本权利,同性恋者应有结婚权

美国宪法文本并没有明确提到“基本权利”,“基本权利”的概念直到19世纪末才得以发展。所谓基本权利或宪法权利,指的是人所拥有的不能被合法剥夺的自然权利。基本权利“对一个法律上平等的社会十分重要”。^①

在美国,婚姻是经过联邦最高法院对一系列案件的判决才被确立为一项基本权利的,在此之前,婚姻被视为一项普通法权利,而不是宪法权利。1923年,最高法院在“梅厄诉内布拉斯加州”(Meyer v. Nebraska)一案中首次确立婚姻是一项宪法权利。在该案中,最高法院认为,自由“无疑地不仅包括身体不受限制,而且包括个人……结婚……的权利”。^②此后,联邦最高法院1942年在“斯金纳诉俄克拉荷马州”(Skinner v. Oklahoma)一案中把婚姻称为“人的基本民权之一”。^③虽然这两个案件都不是直接讨论婚姻问题,但把婚姻作为人的基本权利是当时的美国文化普遍接受的。^④

婚姻作为公民一项基本权利的思想,在涉及婚姻法的一系列案件中得到支持,其中最著名的是1967年的“拉文诉弗吉尼亚州”(Loving v. Virginia)案。该案推翻了弗吉尼亚州一个禁止不同种族之间通婚的法律。最高法院裁决道:“结婚的自由长期被视为个人有序地追寻幸福的重要权利之一,……人类‘基本权利’之一……,不能被

① Evan Gerstmann, *Same-Sex Marriage and the Constitution* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004), p. 7.

② Meyer v. State of Nebraska, 262, US, 390(1923).

③ Skinner v. Oklahoma, 316 US. 535 (1942).

④ Evan Gerstmann, op. cit., p. 67.

州剥夺”。^①1978年,联邦最高法院在“扎布洛基诉瑞德海尔”(Zabluki v. Redhail)案中重申了对婚姻的这一理解:“尽管‘拉文诉弗吉尼亚州’案是在种族歧视的背景下提出的,本法院之前和以后的裁决都确认,结婚权是一个人最重要的基本权利。”^②1987年,联邦最高法院在“特纳诉塞夫里”(Turner v. Safley)案中最终确立了婚姻作为基本权利的地位,该案承认囚犯结婚的权利。

因此,同性恋权利争取者认为,既然宪法保证每个人拥有与其选择的人结婚的权利,同性恋者也应该拥有结婚的权利。不应歧视少数团体。正如异性恋者一样,同性恋美国人是公民,应该受到法律的平等对待。民主要求所有公民平等,包括同性恋者。婚姻“已被视为一个基本的民权和完全平等的有力象征”。^③因此,结婚的自由必须扩大到所有的公民。

2. 同性婚姻应与异性婚姻一样享有联邦政府和州政府平等的法律保护,以及由婚姻状况而提供的经济和社会福利

争取同性恋权利者认为,同性伴侣不仅应有结婚的权利,而且同性婚姻应该与异性婚姻一样,受到法律平等的保护,享有同等的经济和社会福利。

在美国,合法婚姻可为进入婚姻殿堂的夫妇带来实际的经济好处,其中许多来自联邦政府。根据联邦审计署(GAO)的统计,联邦政府规定的美国公民所享受的与婚姻有关的权利和保护超过1138项,涉及社会保障、退伍军人福利、医疗保险、医疗照顾、医院探视、房产税、退休储蓄、退休金、家庭假期、移民法等领域。^④例如,对异性夫妇来说,一方丧偶后,其配偶和子女可享有其社会保障;即使没有遗嘱,也可自动继承共同财产而不用缴纳遗产税,死者的退休储蓄也可转入配偶账户,而不用缴税;婚姻还可以领取与家庭相关的军队或退休福利;合法夫妇还可免于在法庭上对配偶的指控作证;与美国公民结婚的外国人“有权居住在美国”。

相反,由于同性恋者结合不算合法结婚,不管他们在一起生活多少年都不能获得这些联邦福利。许多州规定,只有合法的异性夫妇才能享受婚姻的合法权利。在马萨诸塞等同性婚姻合法化的州结婚的同性伴侣,虽然可享受州政府提供的好处,但由于1996年联邦政府通过的《捍卫婚姻法》的规定,他们不能享受联邦政府的福利。一些实行“民事结合”和“家庭伙伴”的州,同性伴侣可享受该州或地方部分或所有的婚姻福利,但不能享受联邦政府提供的婚姻福利。这样,对同性伴侣来说,经济损失是巨大的。据测算,60岁的同性伴侣在丧偶后将失去平均每年8780美元的补助,如果

① *Loving v. Virginia*, 388 US. 1(1967).

② *Zabluki v. Redhail*, 434 US 374 (1978).

③ George Chauncey, op. cit., p. 165.

④ available at: <http://www.gao.gov/new.items/d04353r.pdf>. 2012年4月12日。

他们活到 77 岁,将失去 16.6 万美元的补助。^① 同性伴侣也不能享受 1993 年通过的《家庭和医疗休假法》(the Family and Medical Leave Act of 1993,简称 FMLA)的保护。该法规定,公共机构和超过 50 人以上的私营公司雇员每年享有 12 周的不带薪假期,在生病时或者照顾婴儿或生病的家庭成员。在假期期间,雇主必须继续为其缴纳医疗保险,在假期后恢复其原先的工作或提供相同的工作。^② 在移民问题上,美国同性婚姻的外国配偶也不能移民美国,2011 年统计,美国有 3.6 万对跨国同性伴侣。^③

因此,争取同性恋权利者和支持同性婚姻的人认为,既然婚姻是一个公民享有的最基本的权利,政府就不得基于性取向在与婚姻相关的权利和福利方面实行歧视性政策。同性伴侣作为一个少数团体,不应受到歧视,应受到法律平等的保护,享有与异性婚姻完全同等的法律权利、经济和社会福利。

3. 婚姻是一种私人关系,是爱情和忠诚的一种特殊表达

与宗教和社会保守派强调婚姻是一种公共制度相反,争取同性恋权利者从个人主义的婚姻观出发,提出了同性婚姻合法化的理由。

争取同性恋权利者认为,婚姻有四个不同的组成部分:个人纽带、社团承认的关系、宗教仪式、民事契约。在多数情况下,婚姻包含所有这四个方面,但有时也可能包含的不全。在历史上的多数时期,个人和社团而不是政治和宗教精英赋予婚姻合法性,^④在当今美国社会,人们常常把婚姻理解为一种两个人之间的关系,特别是在美国个人主义的语境下,婚姻常常被视为一种个人的选择和个人义务。“婚姻权的实质是与一个人选择的人结婚的自由。”因此,同性恋者争取结婚权利的斗争寻求的是州支持的民事契约,争取同性婚姻权利的政治斗争不关乎宗教仪式、社区同意,也不关乎个人纽带,而是反对政府非法歧视一部分公民婚姻权利的斗争。同性恋权利运动是继 1960 年代的民权运动、1970 年代的女权运动之后的又一权利运动。

同性恋权利争取者还提出,意志自由(freedom of conscience)和政教分离是自由主义政治哲学的中心。包含在美国建国文件中的这些原则,成为当今美国社会普遍接受的准则。然而,保守的宗教组织动员其国内支持者削弱这些基本原则,诉诸流行的偏见,反对不太被接受的少数。由于他们个人的宗教信仰,他们寻求剥夺同性恋

① R. Claire Snyder, op. cit., p. 40.

② “温莎诉美国”(Windsor v. the United States)案是同性婚姻不能享受与异性婚姻同等的税收规定的典型案例。纽约市的女同性恋者艾迪思·温莎(Edith Windsor)和西·斯佩尔(Thea Spyer)共同生活 44 年,2007 年在加拿大结婚,在斯佩尔去世后,温莎收到纽约市税务局送达的缴纳 35 万美元遗产继承税的税单。

③ “Congressman Seeks to Halt Deportation of Gay Spouses,” The Associate Press, April 5, 2011.

④ R. Claire Snyder, op. cit., p. 16.

者的法律平等和民事婚姻的权利。在保守的美国人自由实践其宗教信仰和选择其个人生活时,美国的联邦和州政府不能合法地制定支持一种特殊的宗教世界观的公共政策。在争取同性恋权利者看来,许多反对同性婚姻的人实际上是通过反对同性婚姻,以扭转女权主义运动的进程,强化男性在社会和家庭生活中的主导地位,使家长制家庭重新在美国成为占统治地位的家庭形式。^①

(二)反对同性婚姻者的主张

反对同性婚姻的人多数是宗教和社会保守派,他们从维护传统的家庭价值观和家庭结构出发,提出了下列观点:

1. 同性婚姻将削弱美国传统的家庭价值观,破坏传统的家庭结构

最强烈反对同性婚姻的人来自基督教右翼。他们认为,从一开始,同性恋权利运动就挑战了基督教的信仰,因为根据《圣经》,同性恋行为是一种罪恶,它的目的不是生育而是肉体的愉悦(carnal pleasure)。婚姻传统上是男女之间的结合,婚姻的真实目的是调节“生育行为”,允许同性恋者结婚将歪曲(pervert)婚姻的目的。因此,同性婚姻与传统婚姻是有区别的,政府应该遵守这一传统。

基督教右翼坚称,美国是一个基督教国家,美国是建立在基督教之上的,民主本身产生于基督教(grows out of the Christian religion)。“美国的法律和正义是建立在犹太—基督教的美德之上的。”^②家庭和婚姻是美国社会的基础,如果同性婚姻合法化,那么“5000年来一直为人们所熟知的家庭将动摇,这预示(presaging)着西方文明本身的衰落”。他们担忧对婚姻制度的任何挑战,把同性婚姻视为“同性恋平等的最终信号,以及对他们传统婚姻观的最后一击”,^③声称同性婚姻将削弱美国传统的家庭价值观,正是这些价值观才使得美国伟大,如果要保持美国的政体,必须保护美国的这些价值观。禁止同性婚姻“对反对同性恋权利具有特别的象征意义”。^④

2. 家庭是社会的核心,传统的家庭结构有利于孩子成长,而同性婚姻家庭抚育的孩子容易受到伤害和虐待

与同性伴侣应否拥有结婚权利一样,同性伴侣作为父母的问题(parenting)也是围绕同性婚姻争议的一个问题。

宗教和社会保守派反对同性婚姻的另一理由是,由同性恋家庭抚育的孩子容易受到伤害和虐待。保守派声称,“一个儿童与同性父母(same-sex parenting)生活的情

① R. Claire Snyder, op. cit., pp. 107~108.

② Family Research Council, “Core Principle,” www. frc.org/get.cfm?c. 2012年4月20日。

③ George Chauncey, op. cit., p. 145.

④ Concerned Women for America, “Mission Statement,” available at: www. cwfa. org/About. asp. 2012年4月20日。

形与均是生物学父母的生活不可能一样,从而增加了儿童被虐待的风险。”^①在马萨诸塞州最高司法法院就“古德里奇案”做出裁决后,基督教右翼组织之一——“关注家庭”于2004年1月在《波士顿环球报》上刊登了一整页的广告,称“同性婚姻主张者和马萨诸塞州最高法院正要求本州和我们的国家对下一代进行一个未经测试的(untested)大规模社会实验。我们必须问一个简单的问题:同性恋家庭是‘对孩子有利的家庭’吗?”^②在新教看来,家庭的作用就是教育和模仿基督教价值观。基督教右翼一直辩称,“美国的民主要求传统的异性家庭发挥合适功能”,^③尽管大量的社会科学研究表明,同性恋家庭抚养的孩子与其同辈相比并没有劣势。^④

3. 婚姻是一种由国家调节的公共制度,不是一种个人权利

针对同性恋者提出的个人主义的婚姻观,保守派认为,婚姻“是一个公共制度,而不是一种私人关系”;国家控制婚姻,决定谁可以结婚,以及给予可以结婚的人以福利。他们反对就婚姻做出个人主义的解释。因此,在他们看来,关于同性婚姻的辩论并不是关于个人权利的争议。

4. 同性恋是一种选择,同性恋权利是一种“特殊权利”

宗教和社会保守派借以反对同性婚姻的另一个理由是,同性恋是一种选择。换言之,同性恋者只要愿意并且经过努力,同性恋者的性取向是可以改变的。

此外,宗教和社会保守派还宣称,“同性恋权利是一种特殊权利”,并将之作为反对同性恋权利和同性婚姻的一个重要理由。宣称“同性恋权利是一种特殊权利”的做法可追溯到1970年代。随着时间的流逝,基督教右翼把同性恋权利描述为将对“合法的少数民权”造成威胁的“特殊权利”。小布什在2000年总统竞选中也使用了“特殊权利”的说法。既然同性恋是一种“特殊权利”,它就不能与黑人权利、妇女权利相提并论。美国政府没有权力来倡导违反美国社会大部分人的价值观,以及美国缔造者的原则和宗教信仰的行为。“政府有责任保护少数人,但把少数人的价值观强加给多数人不是政府的责任。”

三 同性婚姻问题对美国政治的影响

随着同性婚姻由一个边缘性问题上升为引起美国社会分裂的具有高度争议性的

① Sean Cahill, “The Anti-Gay Movement,” in Craig A. Rimmerman and Clyde Wilcox, eds., *The Politics of Same-Sex Marriage* (Chicago: University of Chicago Press, 2007), p. 161.

② Sean Cahill, op. cit., p. 162.

③ R. Clair Snyder, op. cit., p. 10.

④ Sean Cahill, op. cit., p. 162.

问题,它对美国政治的影响正不断增大。

(一)对美国政党政治的影响

1. 同性婚姻问题已经成为区分民主共和两党的一大标志性问题和两党在文化和道德价值观问题上冲突的新焦点

首先,两党在同性婚姻问题上的政策主张对立:民主党支持同性婚姻合法化,而共和党则反对同性婚姻,支持联邦和州禁止同性婚姻的宪法修正案。

共和党从保守的政治哲学出发,长期以来一直反对同性恋权利和同性婚姻,支持联邦和州禁止同性婚姻的宪法修正案。共和党的这一政策主张,与1960年代以来宗教右翼的兴起及其在共和党内的影响不断增大有很大的关系。共和党的核心选民团体之一白人福音派新教徒在同性恋权利和同性婚姻问题上一直持坚决反对的态度。此外,保守派还认为,同性婚姻议题可以在关键时刻被用以界定其政党立场,吸引更多的社会保守派投共和党的票,也可以使中间派在投民主党票时三思而后行。

民主党在同性恋权利和同性婚姻问题上的政策则经历了一个调整的过程。由于同性恋权利争取者是民主党重要的竞选资金来源,以及选民在总体上对与就业和歧视相关的同性恋问题的态度越来越宽容,民主党在同性恋权利问题上一直持支持的态度,但在同性婚姻问题上则十分谨慎。这主要是由于选民的大多数反对同性婚姻,并且民主党内部在同性婚姻问题上陷于分裂。根据2008年的一次民调,民主党认同者中有49%支持同性婚姻合法化,43%反对同性婚姻,支持和反对的人数量大体相当。近年来,特别是奥巴马政府上台后,随着美国公众对同性婚姻的支持程度不断提高,以及民主党选民的多数支持同性婚姻合法化,民主党开始调整同性婚姻政策。

奥巴马政府对民主党的同性恋权利和同性婚姻政策做了如下调整:

一是废除“不问不说”的军队同性恋政策。早在1999年,希拉里·克林顿在竞选联邦参议员时就主张废除该政策。在2000年民主党总统候选人初选中,副总统戈尔和参议员比尔布雷德利也呼吁废除该政策。奥巴马上台后,国防部对“不问不说”政策的影响进行了长达9个月的深入研究,于2010年11月发布了研究报告。该报告由国防部首席法律顾问杰·约翰逊(Jeh C. Johnson)和美国驻欧洲部队司令卡特·汉姆(Cater F. Ham)将军执笔。报告的结论是,废除该政策可能在短期内“给作战部队的团结带来一些有限的和孤立的扰乱(disruption)”,但这些影响通过有效的领导可以得到缓解。^①2010年11月,奥巴马总统正式宣布废除“不问不说”政策。^②

① Elisabeth Bumiller, “Pentagon See Little Risk in Allowing Gay Men and Women to Serve Openly,” *The New York Times*, November 30, 2010.

② Elizabeth Bumiller, “Obama Ends ‘Don’t Ask, Don’t Tell’ Policy,” *The New York Time*, July 22, 2011.

二是支持废除《捍卫婚姻法》。奥巴马政府于2011年2月23日宣布联邦司法部不再在法庭上为《捍卫婚姻法》辩护,尽管美国仍将实施该法律直至其被废除。^①根据惯例,司法部要为国会通过的法律辩护,即使政府不同意该法律。这一举措是奥巴马政府同性婚姻政策的一个重大调整。2011年7月19日,奥巴马还表示支持一项由加州民主党参议员戴安妮·费恩斯坦(Dianne Feinstein)提出的废除《捍卫婚姻法》的提案。^②

三是奥巴马本人出于竞选连任的考虑,明确表示支持同性婚姻。在此之前,奥巴马对同性婚姻问题的主张一直摇摆不定。一项研究报告显示,奥巴马1990年代在竞选伊利诺伊参议员时发表了支持同性婚姻的言论。^③在1996年接受一次报纸采访时,奥巴马说:“我支持同性婚姻合法化,将与禁止这种婚姻的努力做斗争。”^④然而,在2008年总统选举期间,奥巴马又说:“我认为,婚姻是一男一女之间的结合。作为一个基督徒,我认为它是一个神圣的结合。”但同时他又表示支持允许同性恋伴侣的“民事结合”,反对禁止同性婚姻的宪法修正案。^⑤在2009年的一次电视访谈中,他说,他认为同性婚姻合法化应该由州解决,他本人不再反对同性婚姻。此后,他多次表示支持对同性伴侣实施“民事结合”的政策,但没有明确表示支持同性婚姻,而是说他的观点“正在变化”(evolving)。2012年5月,在副总统拜登公开表示支持同性婚姻后,奥巴马于5月9日宣布支持同性婚姻,成为美国历史上第一个公开支持同性婚姻的总统。

奥巴马政府对同性婚姻政策的上述调整表明,民主党已成为一个旗帜鲜明地支持同性婚姻的党,从而使同性婚姻成为区分两党形象的又一标志性问题。

其次,同性婚姻将成为两党“文化战争”的新焦点。

当同性恋权利和同性婚姻问题在1960年代末和1970年代初第一次出现在美国政治舞台时,两党在这两个问题上的分歧相对较小。进入1990年代后,随着同性婚姻问题由美国社会和政治的一个边缘性问题走向中心、美国公众对同性婚姻的支持程度不断提高,同性婚姻问题逐步成为两党政治中的一个问题。但与堕胎议题相比,

① Christine Mai-Duc, “Obama Endorses Feinstein Bill to Repeal Defense of Act,” *The Los Angeles Times*, July 19, 2011.

② David Nakamura, “Obama Backs Bill to Repeal Defense of Marriage Act,” *The Washington Post*, July 20, 2011.

③ “Report: Obama Changed His View On Gay Marriage,” *FoxNews.com*. April 7, 2010.

④ Jason Linkins, “Obama Once Supported Same-sex Marriage ‘Unequivocally’,” *Huffington Post*, January 13, 2009.

⑤ “Obama and Miss California Aligned on Same-Sex Marriage?” *The Christian Science Monitor*, May 12, 2009.

同性婚姻还不是两党在文化和道德价值观冲突问题上的界定性议题。自1973年联邦最高法院对“罗诉韦德”案裁决以来,堕胎一直是引起美国社会分裂的道德价值观问题中最重要的议题。反堕胎成为1970年代宗教右翼蓬勃发展的一个重要原因。近年来,随着同性婚姻合法化的州的不断增多及其导致的宗教和社会保守派反弹的加剧,两党在同性婚姻问题上的分歧不断扩大。可以预见的是,随着民主党的政策调整和同性婚姻问题的不断升温,两党在同性婚姻问题上的斗争将愈加激烈,同性婚姻有可能取代堕胎,成为两党“文化战争”的新焦点和界定性议题。

2. 同性婚姻问题对两党选民结构的影响

同性婚姻问题在美国政治中的重要性上升还导致两党选民结构的变化。民调显示,同性婚姻问题对两党的选举联盟都起了不同程度的分化作用。两党的基础选民中都有一些核心团体虽然从党派立场上认同民主党或共和党,但并不赞成本党的同性恋和同性婚姻政策,这就是所谓的“交叉压力党员”(cross pressured partisans)。在共和党的选民团体中,2006年,仅有66%的白人福音派反对同性婚姻,到2008年,这一数字增加到75%,^①2011年上升到81%,但共和党的自由派中不少人仍支持同性婚姻合法化,反对禁止同性婚姻的宪法修正案;而在民主党基础选民中,79%的黑人福音派反对同性婚姻,天主教徒和主流新教徒在该问题上陷入分裂,^②年轻选民和妇女选民的多数则支持同性婚姻。

随着文化和道德价值观问题在美国政治中的重要性上升,共和党在同性婚姻问题上的保守主张可能会吸引更多的社会地位较低的南部白人等团体,但也可能会失去社会地位较高的非南部白人团体的支持。同样,对民主党来说,认同者中支持同性婚姻的人数的不断增多也可能造成该党核心选民团体之间的潜在冲突;支持同性婚姻的民主党自由派与反对同性婚姻的非裔美国人、天主教徒、工人阶层的白人和南部白人之间的紧张,导致后几类人在以同性婚姻为主要议题的选举中投共和党人的票。

(二)对选举政治的影响

从选举政治的视角看,同性婚姻问题对选民的投票行为、选举议题和两党的选举战略都有一定程度的影响。

1. 同性婚姻已成为近几次大选的一个主要议题甚至是胜选的关键

由于美国民众在同性婚姻问题上支持和反对的人数大致相当,同性婚姻成为近

^① “A Stable Majority: Most Americans Still Oppose Same-sex Marriage,” The Pew Research Centre for People and Press, April 1, 2008.

^② David Lauter, “Poll: Support for Gay Marriage Continue to Rise,” *The Los Angeles Times*, November 3, 2011.

几次总统选举中一个复杂而高度敏感的问题。同性婚姻作为当今美国社会高度关注的一个有争议性的议题,迫使两党的公职候选人必须在此问题上表明自己的立场。特别是在近几年总统选举中,两党候选人在同性婚姻问题上的主张截然对立:几乎所有的共和党总统候选人都反对同性婚姻,或主张把该议题留给州政府解决;相反,几乎所有的民主党总统候选人都支持同性婚姻或支持“民事结合”。

在佛蒙特州最高法院 1999 年做出历史性裁决之后,同性婚姻成为 2000 年总统选举的一个议题。民主党总统候选人戈尔支持“民事结合”,认为“家庭伙伴”的权利应受到法律保护;而布什承认他对同性恋伴侣的容忍,但认为婚姻必须是“男人和女人的神圣结合”。^① 支持同性婚姻的选民中 80% 投戈尔的票;而反对同性婚姻的选民中 75% 投布什的票。^②

在马萨诸塞州最高法院裁定同性婚姻合法后,有关同性婚姻问题的分裂性辩论对 2004 年大选的结果具有重要的影响。2004 年,俄亥俄州举行禁止同性婚姻宪法修正案的全民投票。在两党总统候选人中,共和党总统候选人乔治·W. 布什反对同性婚姻,支持禁止同性婚姻的宪法修正案;民主党总统候选人约翰·克里也反对同性婚姻,但反对禁止同性婚姻的宪法修正案,结果小布什以微弱优势赢得俄亥俄州的选举。选举后的民调显示,小布什在俄亥俄州赢得了黑人选票的 16%,高于其赢得的黑人选票的全国平均数 11%。美国许多政治分析家把布什在俄亥俄州的险胜归功于一些牧师,特别是黑人牧师把同性婚姻作为竞选的一个议题,推动了他们教区的选民投布什的票。^③

同性恋权利和同性婚姻也是 2008 年大选的一个议题。在预选阶段,同性婚姻有史以来第一次成为总统竞选电视辩论的议题。两党的总统竞选人都被迫表明了他们在同性婚姻问题上的立场,双方还就是否废除“不问不说”的军队同性恋政策展开过激烈的交锋。^④

2. 从选举战略的角度分析,同性婚姻问题已成为美国各级公职选举,特别是总统选举的一个“楔子议题”(wedge issue)或“分裂性议题”

所谓“楔子议题”,指的是一个具有高度分裂性或争议性的政治和社会议题,特别是指由一个候选人或政党提出,期望吸引或使对手传统支持者中产生分裂的议题,也

① See “Transcript of the Second Bush-Gore Presidential Debate,” CNN, October 5, 2000.

② Voter News Service exit poll, November 7, 2000.

③ David Masci, “An Overview of the Same-Sex Marriage Debate,” The Pew Forum on Religion and Public Life, April 10, 2008.

④ Perry Bacon Jr., “Democratic Candidates Address Gay Rights Issues,” *The Washington Post*, August 10, 2007.

称“烫手议题”(hot button issue)或“高压线议题”(third rail issue)。一党联盟内任何一个导致分裂现象的政治问题都可以被用来作为“楔子议题”。第二次世界大战结束以来,枪支管制、堕胎、全球气候变暖、移民、肯定性行动、公立学校祈祷、自由贸易、胚胎干细胞研究、福利制度改革、教育等都被用作过美国各级公职竞选的“楔子议题”。“候选人关注这些议题不是因为它们是国家面临的最重要和最紧迫的议题,而是因为他们相信,这些议题是吸引竞争对手的部分潜在支持者的有效的战略。”^①除了分裂对手外,“楔子议题”的另一个作用是转变竞选主题,特别是竞选连任者在国家经济形势不好时或者陷入战争困境时期。在经济形势不好或美国对外战争陷入困境时,寻求连任的总统候选人会避开这两个议题,寻找其他议题。

第二次世界大战结束以来,美国两大党在竞选中使用“楔子议题”来聚集本党选民、分裂对手选民联盟的例子不胜枚举。1968年,尼克松用“校车接送”(busing)问题作为一个“楔子议题”来争取白人工人阶层,特别是南部民主党人的选票,赢得了1968年的大选。1980年大选,里根把堕胎作为一个“楔子议题”,吸引社会保守派,此后社会保守派成为共和党的基础选民。非法移民、肯定性行动、枪支管制和同性婚姻一直被共和党在州和全国的竞选中作为“楔子议题”,共和党对这些问题的利用取得了不同程度的成功。2004年大选,民主党把胚胎干细胞研究作为一个“楔子议题”。

同性婚姻之所以能成为竞选中的“楔子议题”,主要有以下两个原因:一是同性婚姻问题在民主党的核心团体中要比在共和党核心团体中更有分裂性。在民主党各团体中,绝大多数(85%)的坚定自由派(solid liberals)支持同性婚姻,温和派和保守派中则分别只有32%和34%的人支持同性婚姻,而在共和党的核心选民团体中,绝大多数人反对同性婚姻合法化;二是在两党候选人竞相争夺的摇摆选民中,反对和支持同性婚姻的人数大致相等。

由于同性婚姻是棘手的社会问题,两党都运用此问题来吸引和争夺选民,特别是宗教和社会保守派更是把该议题作为动员选民支持保守的公职候选人的一种竞选策略和组织努力。在过去的十多年里,由于美国多数民众反对同性婚姻,共和党候选人常常利用同性婚姻议题来争取中间派和保守选民的支持,同时迫使民主党竞选对手不得不对这一棘手的问题。2004年大选,布什运用同性婚姻作为“楔子议题”。2006年中期选举,不少美国选举专家分析,共和党可能会失去对众议院、甚至参议院的控制权。在投票日到来之前的一个月,新泽西州最高法院裁定,同性伴侣享有与异性夫妇同等的法律权利和经济福利,而同时改选参议员的八个州中不少州将在投票

^① D. Sunshine Hillygus and Todd Shields, *The Persuadable Voter: Strategic Candidates and Wedge Issues in Political Campaigns* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2009), p. 8.

日就禁止同性婚姻的宪法修正案进行公投。小布什和共和党竞选战略家借此把同性婚姻作为一个议题,动员保守的选民投票,以保持共和党对参议院的控制权,就是例证。^①

目前,美国民众在同性婚姻问题上陷入分裂、在两党中支持和反对同性婚姻合法化的人都占多数的情况下,同性婚姻将更容易被两党的公职竞选人用作“楔子议题”。

3. 对选民投票行为的影响

在决定美国选民投票行为的诸多因素中,政党认同和候选人的议题主张是两个最主要的因素。除此以外,种族、族裔、宗教信仰、性别、年龄、受教育程度、社会经济地位等因素对选民的投票行为也有影响。与堕胎、胚胎干细胞研究、公立学校祷告等其他文化和道德价值观问题一样,美国公众对同性婚姻问题的态度也存在种族族裔、宗教信仰、性别年龄、经济和社会地位、受教育程度、地区等方面的差别。一般来说,在同性婚姻合法化问题上,有色人种比白人的支持率要低:白人中的支持率为50%,而在非白人中,则为39%。这一现象同样跨越年龄层。在30岁以下的美国人中,67%的白人支持同性婚姻合法化,而非白人支持同性婚姻合法化的只有48%。宗教信仰在决定公众对同性婚姻问题上的态度也起重要作用。每周上一次以上教堂的人与较少上教堂的人比,更反对同性婚姻(73%比43%)。在福音派基督徒中,约80%反对同性婚姻(81%的白人福音派、79%的黑人福音派),而天主教和主流新教在此问题上产生分裂,拉美裔天主教徒反对同性婚姻的人数要少(52%)。从年龄上来看,年长人中反对同性婚姻的人居多,其中65岁以上的人群中反对同性婚姻合法化的占2/3(67%);30岁以下的人群中支持同性婚姻合法化的人约占一半(49%)。^②年轻一代是同性婚姻的强烈支持者,这是支持同性婚姻合法化人数增多的原因之一。在地区差异方面,目前同性婚姻合法化的六个州中,有四个在新英格兰地区,该地区成为有组织地推动同性婚姻合法化的中心;南部和中西部的许多摇摆州都反对同性婚姻。上述差别为两党候选人利用同性婚姻问题吸引本党基础选民、分裂对手选民联盟提供了有利的条件。

(三)对公众政策制定的影响

美国政治学家西奥多·洛维(Theodore J. Lowi)把公共政策分为四类:分配政策、调节政策、再分配政策、选举政策。所谓调节政策,指的是“运用法律手段来确认、修改或者替换公众价值、道德规范和人际行为的准则”,而诸如堕胎、同性婚姻等文化

^① Sheryl Gay Stolberge, “G. O. P. Moves Fast to Reignite Issue of Gay Marriage,” *The New York Times*, October 27, 2006.

^② Nicholas Confessor, “Beyond New York, Gay Marriage Faces Hurdles,” *The New York Times*, June 26, 2011.

和道德价值观冲突属于社会调节政策的范畴。这类公共政策的主要决策者是联邦司法系统,尤其是最高法院。^①从上文中可看出,法院在有关同性婚姻的政策制定中起主要作用,又由于婚姻权传统上属于州权范围,州法院在审理相关案件时又起着主要的作用。目前除“劳伦斯案”和推翻加州“8号倡议”(Proposition 8)的裁决外,联邦法院还没有直接审理有关同性婚姻的案件。而在上述州最高法院审理的同性伴侣权利合法化案件中,基本上都是在4名法官支持、3名反对的情况下做出的裁决,只要一个法官改变立场,结果就可能不同,这必然进一步加剧两党围绕法官任命问题的斗争。此外,由于到目前为止,所有禁止同性婚姻的法律和宪法修正案都是国会和州议会制定的,这使得国会、州议会、联邦各机构和政府成为支持和反对同性婚姻两派游说、施压的主要对象。

(四)对2012年大选的影响

2012年大选是在美国经济经历了金融危机之后,仍持续低迷的情况下展开的。尽管在奥巴马宣布支持同性婚姻后,同性婚姻已成为2012年总统选举的一个议题,但在美国经济仍没有大的起色的情况下,经济和就业将是本次总统选举最优先的议题,同性婚姻不会成为主要议题。皮尤研究中心2012年4月的民调结果显示,选民最关注的议题是经济和就业(86%和84%),同性婚姻等社会热点议题排在最后(28%)。^②可以预料,未来数月美国经济的走势将是决定奥巴马能否连任的关键。

目前奥巴马和共和党总统竞选人米特·罗姆尼的选民支持率不相上下。罗姆尼为赢得共和党总统候选人提名,在预选中尽力争取党内保守派的支持,招致温和派的不满。尽管共和党认同者的绝大多数表示在大选中将投罗姆尼的票,但共和党一些传统选民团体的投票热情不是很高。罗姆尼大选面临的主要问题是怎样争取共和党温和派和拉美裔、妇女选民的投票。在同性婚姻议题上,罗姆尼一直持反对态度。因此,奥巴马宣布支持同性婚姻的目的,除了筹集竞选资金外,主要是把同性婚姻作为一个“楔子议题”,以强化其选民基础中年轻人和妇女选民的投票意愿,并迫使竞选对手罗姆尼表明其在同性婚姻问题上的立场,削弱其在共和党温和派和自由派中的选民的支持,与此同时,奥巴马还可以达到转移选举议题的目的。但奥巴马此举也可能削弱一贯反对同性婚姻的非洲裔美国人,特别是黑人新教徒对他的选举支持。此外,本次总统选举的战场州大多分布在反对同性婚姻的中西部和南部,把同性婚姻作为一个“楔子议题”,也不利于奥巴马在今年总统选举的战场州争取摇摆选民的支持。

^① [美]雷蒙德·塔塔洛维奇、拜伦·W.戴恩斯编:《美国政治中的道德争论:社会调节政策的八个侧面》,重庆出版社,2001年版,前言。

^② The Pew Research Center for the People and Press, “With Voters Focus on Economy, Obama Leads Narrows,” April 17, 2012.

但对将在 2012 年大选投票日就同性婚姻法案进行全州公投的华盛顿州和马里兰州,以及已于 2012 年 5 月经过全民投票通过禁止同性婚姻的北卡罗来纳州来说,同性婚姻问题将是这些州国会选举、州长和州议会选举的主要议题,候选人在同性婚姻问题上的主张可能是决定他们能否胜选的关键。

四 同性婚姻问题的趋向

在可预见的未来,同性婚姻问题仍将是分裂美国社会的全国性政治辩论的焦点议题之一。

(一)从文化和道德价值观问题的特点来看,由于同性婚姻问题是个非功利性质的是非问题,它难以通过交易和妥协得到解决,这就决定了在今后一段时期同性婚姻问题仍将是分裂美国政治和社会的一个问题。

(二)从美国民众和舆论的态度来看,尽管美国社会对同性恋日趋宽容,同性恋者竞选并担任公职的人数不断增加,同性恋者的社会地位为公众接受的程度不断改善,同性婚姻合法化在一些州已成为现实,但对同性恋容忍程度的提高并没有转变为接受同性婚姻的态度,绝大多数州和美国近一半人反对同性婚姻。这表明,在同性恋权利和同性婚姻问题上,美国社会仍将持续地分裂下去。

(三)从社会运动的角度看,同性恋运动内部的分歧也将影响同性恋权利争取者寻求结婚自由和权利平等的前景。纵观美国同性恋运动简短的历史,在同性恋权利运动内部一直存在着“同化派”(assimilationist)和“解放派”(liberationist)两种路径的争论。前者强调用一种以权利为基础的视角,主张在更广泛的多元民主的框架内,为争得一席之地而斗争;后者主张更激烈的文化转变,一种实质性的改变并且是从美国政治制度结构外部产生的变化。平权是当代同性恋权利运动战略的核心目标。早期同性恋者争取婚姻权的斗争并没有得到同性恋组织的支持,目前仍有一些同性恋权利争取者认为,同性婚姻问题的妥协性过大(too accommodating),因此不能作为同性恋权利运动的政策和政治日程的中心目标。^①换言之,在是否把同性婚姻作为该运动的政策和政治日程的中心的问题上,同性恋权利运动内部仍存在分歧。这必然影响包括同性婚姻合法化在内的整个美国同性恋运动的发展。

张业亮:清华大学中美关系研究中心高级研究员

(本文责任编辑:卢宁)

① Craig A. Bimmerman, op. cit., pp. 123~124.

奥巴马政府的亚太地区 “少边主义”外交浅析^①

张 勇

〔内容提要〕奥巴马政府执政以来,美国更加借重以“巧实力”战略来整合国际格局的新变量,以求实现遏制世界“多极化”、塑造“多伙伴”世界并捍卫美国领导地位的战略目的。在亚太地区,奥巴马政府感到美国的传统优势地位正在面临由中国崛起带动的区域一体化的严峻挑战,并将拓展少边安全组合作为调整其亚太安全布局的重要支撑。美国编织的以双边同盟为核心、少边安全组合为结点、多边安全参与为外围的多层次新亚太安全网初现端倪。少边主义外交体现了美国通过扩大合作为其霸权减负和将中国“嵌入”关系网络的政策取向。

关键词:美国外交 奥巴马政府 少边主义 亚太地区

奥巴马入主白宫后,少边主义^②外交成为美国外交尤其是美国亚太政策实践中的一个亮点。早在2009年2月,由美国国务院亚太事务助理国务卿库尔特·坎贝尔(Kurt Campbell)等重要阁僚参与、为奥巴马政府提供政策咨询的重要智库新美国安全中心就不断发表报告,要求美国政府改进其亚太政策设计,支持日本扩大同韩国、印度、澳大利亚、印度尼西亚和菲律宾等志同道合的国家间的三边合作,要求韩国加

① 匿名评审专家对本文提出了建设性修改意见,特此致谢。文中不当之处,概由笔者负责。

② “少边主义”一词系作者借用苏长和教授的译法。参见米尔斯·卡勒:《小数目和大数目中的多边主义》,载〔美〕鲁杰主编:《多边主义》(苏长和等译),杭州·浙江人民出版社,2003年版,第337~373页。

强同日本的接触,以解决朝鲜和中国带来的挑战。^①2011年6月,美国与日本举行了“2+2”安全磋商,双方首次提出在面向共同的亚太战略目标的同时,构建并强化美日韩、美日澳、美日印、美日+东盟等多个三边合作框架。除了已有的美日澳三边战略对话(TSD)和美日韩三边对话外,2011年12月19日,奥巴马政府在华盛顿又启动了美日印三边官方对话。到目前为止,非官方的美日印第二轨道外交活动已经进行了八次,并发表了年度报告。^②3年来,发展三边合作组合成为奥巴马政府在亚太地区践行少边主义外交的主要表现。

什么是少边主义外交?奥巴马政府为何在亚太地区如此青睐“少边”外交?如何认识这种外交实践的特点?它对亚太地区的未来意味着什么?本文试图在对相关文献进行解读的基础上,结合奥巴马政府在亚太地区推行少边主义外交实践,对上述问题进行探讨。

一 概念界定

进入21世纪,国际社会对少边主义(minilateralism)的关注与日俱增,但在国际关系研究领域,国内外学者对少边主义概念的界定却说法不一。在20世纪80、90年代的早期研究中,少边主义被认为是一个用于研究无政府状态下的国际合作问题的概念。持这种观点的代表性人物有美国学者肯尼斯·奥耶(Kenneth A. Oye)和米尔斯·卡勒(Miles Kahler)。他们主要就行为体数目与个体利益博弈和集体行动有效性之间的关系进行深入研究,认为少边合作形式比扩大化的多边合作形式更有利于克服集体行动的障碍,从而有效地促进问题的解决。^③后来,对于少边主义的研究拓展到了经济贸易、气候变化、金融稳定以及核扩散等跨国治理领域。奥巴马政府于2009年4月在华盛顿先期举办的由澳大利亚、巴西、英国、中国、法国和德国等16个主要经济体和丹麦、联合国参加的“主要经济体能源安全与气候变化论坛”(MEF),被视为一次典型的少边主义外交活动。近年来,类似模式的外交活动进一步拓展到传统的政治安全领域,如美日澳于2006年3月启动的三边安全对话(Trilateral Security Dialogue, TSD)就是一个实例。

① 曹升生、夏玉清:《全球公域成为新式的美国霸权主义理论》,载《太平洋学报》,2011年第9期,第26页。

② 参见美国战略与国际研究中心(CSIS)网站, at: <http://csis.org/programs/japan-chair/us-japan-india-relations>(accessed on 1 April, E-2012)

③ Kenneth A. Oye, “Explaining Cooperation under Anarchy: Hypotheses and Strategies,” *World Politics*, Vol. 38, No. 1, (Oct. 1985), pp. 1~24; Miles Kahler, “Multilateralism with Small and Large Numbers,” *International Organization*, Vol. 46, No. 3 (Summer, 1992), pp. 681~708.

美国学者维克多·查(Victor D. Cha)认为,少边主义合作是由三到四个成员参与的安全论坛或者对话。它通常以特定议题为导向,而且主要关注传统安全问题,如1999年成立的韩美日对朝政策协调会(Trilateral Coordination and Oversight Group, TCOG)。^①上海外国语大学苏长和教授的《全球公共问题与国际合作:一种制度的分析》一书对少边主义进行了分析。他认为,多边主义或少边主义都是联盟的非正式表现形式。少边主义可能是双边的,也可能是三边的,或者是四边五边的。判断多边或者少边的标准不在于数目的多寡,而在于实现合作的形式。也就是说,如果数目多寡不构成实现合作的障碍,那么多边主义的制度安排取向就成为可能;如果数目多寡成为集体行动能否实现的关键因素,那么少边主义的制度安排即成为自然。^②中山大学亚太研究院讲师顾静认为,英文“mini-lateral”指参与方数量较少、通常只有三至五个成员参与的合作机制。她将之译为“小多边”,并认为美国的多边主义东亚新政策表现为将双边同盟关系合并或扩展成小多边机制。^③美国对外关系委员会国际研究所主任斯图瓦特·帕特里克(Stewart Patrick)认为,奥巴马政府既需要确保现有国际组织的合法性和运作能力,同时,也要灵活有效地组成临时性同盟。为此,他建议美国应该更多地使用“小多边”合作。^④由此可以认定,“少边”和“小多边”实际上是同一概念,除非特别说明,本文主要采用“少边”的说法。

在笔者看来,上述学者在界定或提及少边主义时,大都将少边主义作为多边主义的对应物,将二者联系在一起。因此,界定少边主义的概念,首先需要搞清多边主义的概念。目前学界比较权威的“多边主义”概念认定,当属美国著名学者鲁杰(John Gerard Ruggie)所下的定义:多边主义是一种在广义的行动原则基础上协调三个或更多国家间关系的制度形式。也就是说,这些原则是用来规定适合的行动的,并不考虑任何特定事件中各方的特殊利益或战略紧急情况。这些原则包括不可分割性原则、非歧视性或普遍行为原则,以及扩散互惠性原则。^⑤

不可分割性原则指组织成员国之间的利益汇合相当密切,以至无法分割开来。普遍行为原则是指反对根据单个国家的偏好、其形势所迫下的需要及其排他主义立

① Victor D. Cha, "Multilateral Security in Asia and the U. S. -Japan Alliance," in G. John Ikenberry and Takashi Inoguchi eds., *Reinventing the Alliance: U. S. -Japan Security. Partnership in an Era of Change* (NY: Palgrave, 2003), p. 154.

② 苏长和:《全球公共问题与国际合作:一种制度的分析》,上海·上海人民出版社,2000年版,第238~239页。

③ 顾静:《美国多边主义东亚新政策剖析》,载《东南亚研究》,2011年第6期,第51页。

④ 斯图瓦特·帕特里克:《全球治理改革与美国的领导地位》(杨文静译),载《现代国际关系》,2010年第3期,第56页。

⑤ 约翰·鲁杰:《对作为制度的多边主义的剖析》,约翰·鲁杰主编:《多边主义》(苏长和等译),杭州·浙江人民出版社,2003年版,第12~13页。

场,以个案的方式来区别对待国家间的关系。扩散互惠性主要旨在培育一系列连续行为,注重长期关系的持续承诺,避免目光短浅的功利主义取向。在这里,普遍性原则、利益汇合体与国际制度取向是衡量多边主义标准的三大维度。普遍性原则即非排他性原则;利益汇合体即非单位层次的特定利益取向;关于国际制度的界定,则似乎较为复杂。国际制度主要涵盖三个维度:一是正式的国际制度。它具有明确的规则,为一定的目的服务,能够监督行动体的行为并对其做出反应;二是非正式的国际制度,特别是国际惯例。它没有明确的制度形式,但能够塑造行为体的预期,并协调它们的行为;三是保证国际制度得以贯彻执行的运行机制。^①既然多边主义是“一种要求极高的制度形式”,^②它当属上述维度中的“正式制度”。那么“非正式制度”主要是经由什么途径孕育和产生的呢?频繁会谈与交流可以建构惯例、规则与规范,随着重复的继续,清淡内容就演变为惯例。如果人们依照惯例办理,惯例就会成为不成文的规则,起到示范与指示作用。^③应急性或问题导向性的小团体会议或集体行动对培育非正式制度的作用,由此可见一斑。因此,少边主义作为多边主义的对应物,具有排他性原则、特定利益及界定原则,以及非正式制度取向三方面特征。显然,对多边主义与少边主义的上述对比分析是以制度维度为视角的。如果加上单位层次与组织层次的视角,就会对两者的差异产生宏观认知。

单位层次指的是从外交政策的角度看,无论双边主义、少边主义还是多边主义,都是追求和实现国家利益的外交活动和工具;组织层次是指开展这些外交活动的平台或运行制度设计的载体;制度层次体现为一种为实现某种程度秩序目标的价值追求。因此,就第一个层次而言,可以对应地统称为双边外交、少边外交或多边外交;就第三个层次而言,可以统称为双边主义、少边主义或多边主义。

从定量的角度分析,少边主义适用的范围至少应该是三个以上国家行为体。在这个界定层面上,少边主义看似与多边主义趋同,但笔者认为有一点需要注意:如果将关键性的利益相关方排除在外,即使参与者为数众多,也不应将其纳入多边主义的范畴。譬如,2012年4月在突尼斯召开的“叙利亚之友会议”有众多国家和代表参与,但它们聚集在一起幕后操纵一个国家的命运与未来,失去了应有的合法性,所以只能称之为少边活动。从定性的角度分析,少边主义与多边主义的区别主要体现在工具性、组织性与制度性这三个维度的程度差异上。工具性主要表现为在特定议题

① 赵可金:《从旧多边主义到新多边主义:对国际制度变迁的一项理论思考》,载《世界经济与政治》,2006年第7期,第27页。

② 约翰·鲁杰:《对作为制度的多边主义的剖析》,约翰·鲁杰主编:《多边主义》(苏长和等译),杭州·浙江人民出版社,2003年版,第13页。

③ 魏玲:《规范、网络化与地区主义:第二轨道进程研究》,上海·上海人民出版社,2010年版,第118页。

导向性与不同程度排他性基础之上的实用性；组织性主要体现为无固定的组织机构、章程与表决机制，运作过程具有即时性与协调性特点，如 20 国集团在国际法中没有正式地位，只能作为非正式经济的政治对应物而运作，与正式国际机构并行不悖；^①制度性主要体现为利益诉求的功利性和规范约束的非强制性。显然，少边主义在这些方面较为薄弱。

综合以上分析，笔者认为，可以将少边主义外交定义为“有特定共同利益或相关干系的三个或者三个以上的国家行为体，本着追求集体行动效率的实用主义原则，在既有制度框架之内或之外，通过非正式组织的安排，就特定议题寻求协调政策、构建共识与解决问题的外交实践。它是与双边外交和多边外交相对应的实现国家目标的政策性工具”。相关国家不同时期的世界观、自身力量的变化以及国内政治气候变迁所引发的对外政策的变化，是影响其发展前景的关键性变量。这也使少边主义外交的未来常常带有不确定性。2007 年 5 月 25 日，东盟地区论坛(ARF)高官会议在菲律宾首都马尼拉召开，美、日、澳、印四国举行了第一次“少边”会议。但是，2007 年 11 月陆克文当选澳大利亚总理之后，澳方对此丧失了兴趣，导致美、日、澳、印“四方倡议”(Quadrilateral Initiative)就此搁浅。

二 美国在亚太推行少边主义外交的动因

少边主义外交是奥巴马政府践行“巧实力”战略与构建多伙伴网络世界新秩序的重要路径。当前美国面临的不是单一的、奉行扩张主义的敌对帝国的威胁，而是多样化的挑战。^②非国家行为体的增多和全球性议题的大量涌现，与美国主导的旧有国际体制特别是多边制度的能力不足之间的矛盾正日益凸显。从 2001 年就开启的世界新一轮多边贸易谈判至今依然步履维艰；2009 年 7 月在丹麦哥本哈根召开的《联合国气候变化框架公约》缔约方第 15 次会议无果而终；国际货币基金组织在应对西方世界金融危机方面捉襟见肘。世界特别是美国舆论对多边外交谈判前景和联合国能力的质疑也在上升。美国《外交政策》杂志主编莫塞斯·奈姆(Moises Naim)认为，在某项议题上具有影响力的几个关键国家应该通过形成“魔数”组合的特定方式，来提高解决问题的能力 and 有效性，建立一种规模更小、反应更为灵敏的国际制度。^③

① 安妮·玛丽·斯特劳：《世界新秩序》（任晓等译），上海·复旦大学出版社，2010 版，第 25 页。

② “National Security Strategy of the United States,” May, 2010, available at: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf. p. 17.

③ Moises Naim, “Minilateralism: the Magic Number to Get Real International Action,” *Foreign Policy* (July/August 2009), available at: <http://www.foreignpolicy.com/articles/2009/06/18/minilateralism>

奥巴马政府在2010年5月公布《国家安全战略报告》时,曾多次指出传统国际机构的局限性与不足之处,并声称美国将帮助促进现有国际机制的有效运作。但是,如果这些机制存在缺陷,美国会提出其他可供选择的机制来推动改革,并促进不同机制与联盟间的政策协调。^① 美国谋求构建一种“基于行动能力效率与广泛包容性”的新制度。包括联合国等在内的国际制度能否继续保持其生命力和实际影响力,取决于它们的合法性与代表性,以及其成员是否具有迅速和负责任地应对问题的能力。^② 奥巴马执政以来,一直重视提升20国集团峰会(G20)在稳定全球金融秩序方面的可信性与有效性;在防扩散方面,奥巴马发起了世界核峰会。这些都是在联合国多边框架之外通过“少边”路径提升国际合作集体行动的有效性与结果导向性的外交实践。

美国相对实力下降与新兴国家群体性崛起之间的矛盾,成为奥巴马政府捍卫其领导地位和全球战略目标所面临的新问题。21世纪初的十年中,国际格局力量变化的一个明显标志,是以金砖国家为代表的新兴国家的群体性崛起。金砖五国(中国、俄罗斯、巴西、印度、南非)作为一个整体,其经济总量占全球经济的比重从2001年的17.71%上升到2009年的24.22%。2011年4月,金砖五国首次领导人峰会在中国举行。新兴国家合作机制的逐步建立对美国传统霸权体系构成了新的挑战。2000年,美国国内生产总值占世界经济的比重约为30.6%,但随着中国、俄罗斯等新兴经济国家的崛起,到2011年,这一比重下降至约21.5%。美国相对实力的下降和严峻的财政吃紧状况,已经影响到了美国在全球的资源配置能力及其国家战略取向。奥巴马政府已经启动了总额高达3500至5000亿美元的第一轮国防开支削减计划,并改变了延续几十年的同时打赢两场战争的“两线”军事战略,转而谋求实施“打赢一场,干扰一场”的所谓“赢扰(1+)”战略。

如何更好地应对21世纪权力分散的现实,重塑美国的领导力,成为奥巴马政府调整对外战略的基本出发点。解决这一难题的方法在哪里呢?以约瑟夫·奈及奥巴马政府前国务院政策规划司司长安妮·玛丽·斯劳特(Anne-Marie Slaughter)为代表的美国战略精英,提出了维系美国领导地位的“巧实力”方略。这种战略在外交上的集中体现是,通过多种“灵巧”或“小巧”的手段来推动战略合作,并借此重振和提升美国的领导力。这里即包括双边合作,也包括多边和少边合作。

化解国际社会所面临的合作困境意味着同时有大量多边主义和少边主义行动并

① “National Security Strategy of the United States,” May, 2010, available at: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf. p. 46.

② Hillary Rodham Clinton, “Foreign Policy Address at the Council on Foreign Relations,” Washington, D. C., July 15, 2009, available at: <http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/july/126071.htm>.

存,并按照不同事务的性质来分配权力资源。^① 在新的国际体系变革过程中,美国应追求所谓“关系性权力”,^②将美国置于全球、地区乃至次区域机制网络构建的中心位置,塑造美国的中心纽带作用,是美国维系新世纪优势地位的关键。在权力扩散及新兴国家崛起的全球信息时代,美国的成功需要合作伙伴。这意味着在维护传统联盟的同时,发展包括中国、印度和巴西等新兴大国在内的新的网络。^③ 据笔者统计,在奥巴马政府 2010 年发布的《国家安全战略报告》中,有关“联系”或者“关系”的措辞使用频率至少达 81 次(link 8 次,connection 16 次,network 27 次,relation 30 次)之多。“如果权力源于关系,那么领导力塑造的关键就在于建立关系来解决共同问题的能力……即能够组织动员不同的国家组成联盟,来解决特定议题。”^④2011 年美国《国家军事战略报告》认为,正在进行的相对实力的转变和国际秩序中日益增长的相互联系预示着一个战略转折点,各主要国家之间相对实力的变化将导致世界朝着“多节点”的方向转变,各国将根据外交、军事和经济利益的不断变化结成联盟。^⑤ 以上两处所说的“联盟”,除了美国传统的联盟体系外,还应指特定议题导向型的小团体组合形式,因为这种结合要根据特定利益的变化适时地进行调整更新。在外交政策上将少边主义外交作为创建国家关系网络的结点,以提升美国的影响力,是奥巴马政府践行“巧”外交的突出特点。

美国正通过构建国家关系网的方式,彰显网络推手美国的领导力优势,借此实现融合其他关键性国家并将其塑造成帮助美国维系其霸权的全球性合作伙伴的战略目标。这是新时代背景下美国俾斯麦式轴辐大战略(The Grand Strategy of Hubs and Spokes)的网络升级版。^⑥ 诚如克林顿国务卿所言,美国面临的挑战是要建立一个遍布太平洋的伙伴与制度关系网络。这个网络正如美国已经建立的大西洋网络一样,

① Joseph S. Nye, “The Future of Power,” available at: http://www.chinadaily.com.cn/opinion/2010-10/12/content_11399074.htm

② 约瑟夫·奈:《权力大未来》(王吉美译),北京·中信出版社,2012年版,第14~25页。国内学界的相关研究主要有:马俊:《国际关系中的“权力”问题——关系性权力观的视角》,载《国际政治研究》,2007年第4期,第146~156页;秦亚青:《关系本位与过程建构:将中国理念植入国际关系理论》,载《中国社会科学》,2009年第3期,第69~86页;陈冲、刘丰:《国际关系的社会网络分析》,载《国际政治科学》,2009年第4期,第103~108页;曹德军、陈金丽:《国际政治的关系网络理论:一项新的分析框架》,载《欧洲研究》,2011年第4期,第69~82页。

③ 约瑟夫·奈:《权力大未来》(王吉美译),第318页。

④ Anne-Marie Slaughter, “America’s Edge: Power in the Network Century,” available at: <http://www.foreignaffairs.com/articles/63722/anne-marie-slaughter/americas-edge>

⑤ 转引自袁征等:《奥巴马政府对外战略的调整及对我国的影响》,黄平、倪峰主编:《美国问题研究报告(2011):美国的实力与地位评估》,北京·社会科学文献出版社,2011年版,第208页。

⑥ 该战略认为轮轴是华盛顿,轮辐是西欧加上北约在东欧的新成员、日本、中国、俄罗斯、中东和印度。参见 Josef Joffe, “‘Bismarck’ or ‘Britain’? Toward an American Grand Strategy after Bipolarity,” *International Security*, Vol. 19, No. 4 (Spring, 1995), pp. 94~117.

不仅持久,而且与美国的利益和价值观始终一致。美国的重返亚洲战略要与确保和维系美国全球领导地位的所有努力相适应。^①

少边主义外交是奥巴马政府用来应对中国崛起、革新传统“轴辐”体系以配合亚太战略新布局的需要。21世纪初期亚太地区国际地位的急速提升,是世界经济政治版图演进过程中的突出变化。亚太地区的贸易额占全球贸易总额的近50%,国内生产总值占全球的60%,而且据国际货币基金组织估计,到2030年,该地区的国内生产总值总量将超越西方七国集团的总和。亚太地区将成为21世纪世界经济增长的主力。中国在地区和全球的经济和安全事务中的实力和影响力正在不断提升,这是亚太地区和全球性战略环境不断发展的最重要特征。^②中国国内生产总值总量2000年位居世界第七,2010年位居世界第二。当今的中国已经是亚太地区的主要行为体,也是一个正在成长中的全球行为体。^③因此,美国战略界更加认定,中国在亚洲的崛起已经对美国在该地区的优势地位构成全方位的挑战。

中国正在通过拓展少边与多边相结合的综合外交路径谋求和平崛起,这严重削弱了美国的影响力,并存在最终破解美国在亚洲的轴辐同盟体系^④的潜在可能性。一旦美国在该地区的同盟体系瓦解,不仅美国在亚洲的存在将被削弱,更会危及美国的全球霸权。继成为韩国与日本的最大贸易伙伴后,随着中国东盟自由贸易区的启动,2010年,中国又成为东盟的最大贸易伙伴。此外,中国还是澳大利亚、印度、孟加拉国的最大贸易伙伴。目前,中国已经成为带动亚洲经济增长的主要动力。轴辐双边同盟的特点是,美国的盟友牺牲其部分主权协助美国维系亚太安全,美国则为盟友提供出口的主要贸易投资市场。但是,现在的情形发生了很大的变化。随着中国经济的发展,中国已经变成许多美国盟友的最大贸易伙伴。越来越多的国家不可避免地搭上了中国经济发展的红利便车,美国作为区域公共产品主要供应商的传统地位正经受着考验。中国正在通过积极推动东亚峰会等多边机制和中日韩峰会、中俄印三方外长会议等少边机制的建设,构建广泛的新地区网络。加上日本鸠山内阁的“东亚共同体”构想及其国际地位的相对下滑,以及韩国对本国军队战时指挥权的要求,

① Hillary Rodham Clinton, "America's Pacific Century," October 11, 2011, available at: <http://www.state.gov/secretary/rm/2011/10/175215.htm>

② Department of Defense, "Quadrennial Defense Review Report," February, 2010, available at: http://www.defense.gov/qdr/images/QDR_as_of_12Feb10_1000.pdf 2010.

③ McDevitt Michael, Cossa Ralph, Glosserman Brad, Patel Nirav, Roberts Brad, "The United States and the Asia-Pacific Region; Security Strategy for the Obama Administration," Washington, DC: CNAS, 2009, available at: http://www.csis.org/files/media/isis/pubs/issuesinsights_v09n01.pdf, p. 19.

④ Kent E. Calder, "Securing Security through Prosperity: the San Francisco System in Comparative Perspective," *The Pacific Review*, Vol. 17, No. 1, March 2004, p. 151.

这些都引发了美国对其未来亚洲地位的警惕和担忧。美国战略规划圈的主流意见认为,中美在亚太地区综合实力的消长变化和美国的亚太盟国与中国在经贸、政治、社会及军事方面日益密切的互动,使这些国家步入“战略犹豫期”,徘徊在“亲美”或“亲中”两条政策路线之间,甚至引发内部政治派系的争斗。^① 美国与日本、韩国、澳大利亚、泰国和菲律宾之间的轴辐联盟模式,正在被亚洲国家之间更为广泛、更为复杂和更为分散的关系网络侵蚀。^②

美国在亚太地区面临的重大难题是,如何应对中国力求在和平框架内牵制美国霸权的政策取向。有美国学者认为,中国正在五个方面间接地增强自己的话语权,包括批评美国的单边主义,推销多边主义概念;参与并创建新的国际组织;在发展中世界践行积极的软实力外交;在国际制度框架下否决美国的动议;设置国际地区组织的议程。中国要借此达到的目标是:在实用主义层面,尽力避免与美国直接对抗,追求与美国霸权相协调;在秩序层面,通过自身与亚洲多边机制间的捆绑,暗中对抗美国霸权的合法性。^③ 还有美国学者认为,中国正在实施“格列佛战略”,其战略目标是通过套索性的国际安排来牵制美国,进而削弱美国对华施压和冒犯中国利益的能力。^④ 小布什政府的许多官员敌视美国制定和领导的、基于规则的多边制度,这种敌对情绪是愚蠢和危险的。中国正在崛起并变得强大。美国最有力的战略“武器”应该能够确定哪种国际体系可以恰当地应对中国的崛起。这一战略不仅要确保西方体系是开放的和基于特定规则的,也要确保西方体系不被诸多双边、少边协议所肢解。在美国仅与不同地区的几个关键国家维持关系的情况下,中国将有机会与多个国家签署一系列双边和少边协定。^⑤

2010年1月,克林顿国务卿提出了奥巴马版的亚太合作新战略,即美国参与亚洲多边主义的五项原则。这些原则包括:第一,新战略必须建立在双边关系之上;第二,地区机制必须有助于推动美国与该地区国家间共同目标的实现。这些目标包括:

① 曾复生:《美中战略性猜疑的根源》,2010年6月30日,参见:<http://www.npf.org.tw/post/3/7725>

② Patrick M. Cronin, Peter A. Dutton, M. Taylor Fravel, James R. Holmes, Robert Kaplan, Will Rogers, Ian Storey, “The United States, China and the South China Sea,” Washington, DC: CNAS, 2012, available at: http://www.cnas.org/files/documents/press/CNAS_CooperationFromStrength_Cronin.pdf, p. 51.

③ Randall L. Schweller and Xiaoyu Pu, “After Unipolarity: China’s Visions of International Order in an Era of U. S. Decline,” *International Security*, Vol. 36, No. 1 (Summer, 2011), pp. 52~53.

④ Robert G. Sutter, *Chinese Foreign Relations: Power and Policy Since the Cold War*, 2nd ed. (Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2010), p. 48. 所谓“格列佛战略”指的是小说《格列佛游记》中巨人格列佛在海滩上被众多小矮人用绳索团团套住的一幕,详见乔纳森·斯威夫特:《格列佛游记》(张健译),北京·人民文学出版社,2000年版,第5~6页。此类比在此形容中国编织亚太多边关系网来抑制美国霸权的做法。

⑤ G. John Ikenberry, “The Rise of China and the Future of the West: Can the Liberal System Survive?” available at: <http://www.foreignaffairs.com/articles/63042/g-john-ikenberry/the-rise-of-china-and-the-future-of-the-west>

维持和平与稳定；保持经贸自由和持续增长；推广民主价值观；第三，地区机制应该实现由“清谈馆”向结果导向型制度的转变；第四，美国在支持多边合作时，会保持相当的灵活性。这意味着美国将更加关注机制的结果而非过程，更为接受叠加性与多层次的架构，包括次区域的及目标特定型的机制创设；第五，美国必须以评估有效性为界定原则，加入到关键性的地区机制之内。^①可以看出，稳固双边合作、拓展少边合作、参与多边合作，是奥巴马新亚太战略的基本特征。事实上，这更多地体现了美国亚太战略的延续性。早在1998年美国发布的《东亚战略报告》中就指出，在全球安全战略布局中，美国将双边、少边和多边安全合作框架看作是推动新世纪亚太地区共同安全的一个多元的、灵活的框架。^②这个战略先前之所以没有得到全面的贯彻，除了众所周知的党派传统和政府更迭因素外，这里还有一个重要原因，即美国一直坚信传统的轴辐体系是牢固的，没有必要对其革新。其判断依据主要是冷战结束后亚洲没有爆发战争，没有发生大问题，因此也就没有必要进行安全体系的重构。基于这种认识，美国在亚太地区的霸权事业更多地表现为被动的“等待行为”，而不是主动改善安全关系的积极战略。^③但是现在，亚洲形势变化之快超出了华盛顿的预期，令其在许多方面没有能力做出反应。因此，美国需要一个更为积极主动而不是被动应对的亚太新战略，结束其“等待与观望”的政策。

奥巴马政府拓展了“亚太”的内涵。小布什政府时期的“动荡弧”(Arch of Instability)概念专指中亚、中东、南亚和东南亚形成的弧形区域，其中不包括东亚和东北亚。^④2012年初奥巴马政府发布的《维持美国的全球领导地位：21世纪国防的优先任务》也提到了“弧形”概念，但其地理范围已经发生了明显变化。其范围从西太平洋与东亚延伸到印度洋与南亚地区，也就是通常所说的印度太平洋地区(Indo-Pacific)。美国的经济与安全利益与这个弧形地区的发展紧密地联系在了一起。^⑤对于印度太平洋的地缘政治环境来说，一种较多受安全网络驱动而较少由地理概念来界定

① Gannon James, "Engaging in Asia: The Evolving US Approach to Regional Community Building," in Mark Borthwick and Tadashi Yamamoto eds., *A Pacific Nation: Perspectives on the US Role in an East Asian Community*, Tokyo & New York: Japan Center for International Exchange, 2011, p. 41.

② Department of Defense, "East Asian Strategy Report 1998: The United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region," Washington D. C., 1998, available at: <http://www.defense.gov/releases/release.aspx?releaseid=1919>

③ 约翰·伊肯伯里：《美国无敌：均势的未来》（韩召颖译），北京·北京大学出版社，2005年版，第199页。

④ 转引自高祖贵：《美国在“动荡弧”的战略利益分析》，载《美国研究》，2005年第5期，第84页。

⑤ Department of Defense, "Sustaining U. S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense", Jan. 2012, available at: http://www.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf, p. 2.

的组合架构是比较适宜的。^① 奥巴马政府积极支持日印、日韩、日澳等盟友之间双边关系的发展,以此为更为广泛的少边合作做铺垫。美国在亚太发起并召开了一系列少边(minilateral)会议,将相关利益国家结成小型组合体,来应对特定的挑战。美国还寻求与蒙古、印度尼西亚、日本、哈萨克斯坦和韩国等国建立新的三边关系,与亚太地区的强国印度和中国保持接触。^② 巩固双边同盟、支持辐条间的关系链接、借助拓展少边安全组合构建次区域合作机制、积极推动和参与跨太平洋多边合作,已成为美国新亚太安全框架构建过程的突出特征。少边主义外交在这一过程中起到结点与支撑的重要作用。

三 奥巴马政府少边主义外交的特点

下面结合相关案例分析,从外交与理论层面对奥巴马少边外交实践的特点加以探讨。

首先,少边外交作为帮助美国推行其亚太政策的工具,带有外交政策层面的实用主义色彩。为保证和延续美国在亚太地区的优势地位,奥巴马政府着眼基于亚太一体化的未来共同体构想,而不是东亚或者亚洲共同体。它坚持两个原则:其一,谋求包含印度洋、横跨太平洋的一体化,而非东亚或其他更小范围内的一体化;其二,在这样的亚太一体化进程中,美国必须扮演领航者的角色。任何违背这两项原则的区域一体化,都将对美国的亚洲利益甚至美国在亚洲的存在构成巨大挑战。因此,奥巴马政府在外交辞令、演讲和各种会议中,不遗余力地强调并塑造美国的太平洋国家身份,并强调美国不能被排除在任何区域一体化进程之外。

但是,问题的关键是尽管奥巴马政府强调多边参与,但也清楚东亚一体化的进程势不可挡,亚太一体化的进程不会一帆风顺。美国面临的政策抉择是,既要参与东亚一体化的进程,又不能让这一进程发展过快,还要引导该进程向着美国乐见的亚太一体化的方向进展。由于缺乏共同的地区威胁认知,建立地区同盟体系的前景还很遥远,但是,可以深化双边同盟与伙伴关系,为更为广泛的三四个国家间的三边或少边合作打下基础。^③ 在此,少边外交成为帮助奥巴马政府实现其亚太政策目标的有力

① “U. S. -Japan-India Strategic Dialogue,” December 4 ~ December 6, 2009, Tokyo, Japan, available at: http://csis.org/files/publication/091206_december_2009_usjii_joint_statement.pdf.

② Hillary Rodham Clinton, “America’s Pacific Century,” October 11, 2011, available at: <http://www.state.gov/secretary/rm/2011/10/175215.htm>

③ “The United States, China and the South China Sea,” Washington, DC: CNAS, 2012, available at: http://www.cnas.org/files/documents/press/CNAS_CooperationFromStrength_Cronin.pdf, p. 24.

工具。东亚峰会(EAS)自2005年创立至2011年底,其成员数量与规模不断扩大。印度、澳大利亚、新西兰与美国的加入已经在事实上把它变成了讨论跨太平洋一体化的平台。它给东亚共同体的未来带来了更多的不确定性。在会前或会议过程中,美日澳、美日韩等少边组合往往预先对共同关注的问题进行政策层面的沟通与协调,美国按照自身意愿引导峰会议程的意图凸显。例如,2011年11月17日,美日韩三方高官就曾在印尼巴厘岛第六届东亚峰会期间进行过三边磋商。类似的灵活的实时安排既没有正式条约的绑定与束缚,又保持了美国外交的战略主动性,同时可经由高效的集体行动来帮助解决实际问题。少边路径由于参与者较少,场合选定灵活,有利于将外交政策实践的有效性最大化,也是融合新兴国家的工具。^① 它使美国的外交政策更好地适应了亚太变化的新形势,借助灵活的实用主义外交捍卫了美国坚守的领导地位。

其次,奥巴马政府的亚太少边外交体现了一种霸权后的合作安排,带有强烈的新现实主义色彩。有西方学者曾就25个关键政治术语在对小布什和奥巴马政府的外交辞令中出现的频率进行统计比较后发现,奥巴马政府更为重视安全、共同利益、核武器等问题,而小布什政府则更为青睐民主、自由、人权等字眼。^② 这也反映在奥巴马的亚太外交布局之中。事实上,“共同利益”已成为奥巴马政府构建美日印等少边安全组合时惯用的黏合剂。美日印三边对话达成共识的所谓核心问题之一,就是三方在西起波斯湾、经由印度洋与马六甲海峡直至中国南海的国际航道上拥有共同利益。美国推行的三边合作的最重要部分,是实现基于共同利益的三国间的务实合作。它没有必要寻求建立一个安全公约组织。^③ 又如,在2010年12月6日的美日韩华盛顿三边协商中,美日韩除关注传统的朝鲜核问题这一焦点问题之外,也讨论了诸如全球反恐、大规模杀伤性武器扩散、海盗、气候变化、疫情传播、能源安全、绿色经济、航海自由等广泛的“低级政治”议题。在某些情况下,大型多边机制可能缺少必要的工具来处理具体问题。因此,在某些领域,美国通过参加旨在应对具体挑战的非正式磋商,支持那些有利于周边国家共同利益的次地区机制的建设。^④ 新现实主义理论认为,国家之间共同利益共识的构建与低级政治议题的融入,是缓解国际安全困境、降

① T. Wright, "Toward Effective Multilateralism: Why Bigger May Not Be Better," *The Washington Quarterly*, Vol. 32, No. 3 (2009), p. 179.

② Zaki Laidi, "Comparative Discourses of Bush and Obama," available at: http://www.laidi.com/sites/default/files/Tableau_comparatif_28_juin_2010.pdf.

③ Walter Lohman and Lisa Curis, "Indo-Pacific Triangle Can Be A Regional Force," available at: <http://maritimesecurity.asia/free-2/piracy-2/indo-pacific-triangle-can-be-a-regional-force/>

④ Hillary Rodham Clinton, "Remarks on Regional Architecture in Asia: Principles and Priorities," January 12, 2010, available at: <http://www.state.gov/secretary/rm/2010/01/135090.htm>

低对峙冲突风险和促成国际合作的必要条件。

在美国的全球霸权步入低谷的情势下,少边外交可以帮助美国霸权减负。早在奥巴马上台前,美国国内的自由主义和保守主义者都对布什政府近八年的对外政策进行了不同程度的批判。他们认为,其他国家在全球化过程中免费搭便车且收益颇丰,发展了足以挑战美国的军事力量。在公共产品输出方面,美国已经透支。因此,美国必须牵制中国等体系受益者免费搭便车的行为,让其承担更多的责任和义务。^①新现实主义理论认为,霸权国的公共产品输出能推动合作,但如果霸权国过度提供公共产品,让其他国家永远免费获益,那么其霸权优势就会丧失殆尽,其霸权也必然会走向衰落。建设卓有成效的多边机制要求相关国家必须分担管理的重担,鼓励不劳而获地搭便车和最低限度地参与的体系注定要失败。^②按照已故美国经济学家奥尔森(Mancur Olson)的集体行动逻辑,小集团与大集团相比,在提供公共产品方面不仅可以限制免费搭便车的行为,而且运作更为有效。^③因此,奥巴马政府在亚太地区主要通过三种途径转嫁其霸权负担:其一,将日本、韩国、澳大利亚和印度等重要盟友或伙伴国的角色扩展至亚太乃至全球;其二,促进盟友自身安全能力的提升;其三,在新旧盟友之间连接新纽带,也就是加强美国亚太盟友之间的少边合作,而美国主要发挥幕后推手或召集人的作用。美日印三边对话的目的之一,是美国希望印度承担更多的责任。美国把印度带入东亚地区,把日本带入印度洋地区,而它只付出了较小的代价。^④美国正在通过组建亚太海上联盟的方式,让盟友为其加强地区主导权的努力买单,并在降低自身维系霸权的成本的同时,不断增加中国扩大其地区影响力所付出的成本。少边安全组合是美国用来预防中国或国家集团在亚洲称霸甚至排挤美国出局的工具,在本质上,它是新现实主义取向主导下的复合型霸权合作安排。

最后,少边主义外交带有自由主义的价值取向。如前所述,包括约瑟夫·奈和安妮·玛丽斯特劳在内的美国自由国际主义战略精英都支持通过构建关系网络获取“关系性权力”,进而延续美国霸权的战略。这也是破解中国崛起所带来的挑战的必由之路。奥巴马政府认为,中美关系作为美国有史以来最具挑战性、影响最大的双边关系之一,需要加以审慎、稳定和动态的管理。未来美国会继续把同中国的关系嵌入

① Derek Chollet and Tod Lindberg, "A Moral Core for U. S Foreign Policy, Is Idealism Dead?" available at: <http://www.hoover.org/publications/policy-review/article/5995>.

② Hillary Rodham Clinton, "Remarks on Regional Architecture in Asia: Principles and Priorities," January 12, 2010, available at: <http://www.state.gov/secretary/rm/2010/01/135090.htm>.

③ 转引自张建新:《霸权、全球主义和地区主义》,载《世界经济与政治》,2005年第8期,第35页。

④ Josh Rogin, "Inside the First Ever U. S.-Japan-India Trilateral Meeting," December 23, 2011, available at: http://thecable.foreignpolicy.com/posts/2011/12/23/inside_the_first_ever_us_japan_india_trilateral_meeting

(embed)一个更为广泛的地区性安全同盟、经济网络和社会纽带的框架内。^① 详见下表:

“嵌入”亚太多层网络的中美关系

类别 层次功能	多边	少边	双边
交往 (engagement)	东盟地区论坛(ARF) 东亚峰会(EAS) 亚太经合组织(APEC) 泛太平洋战略经济伙伴协定 (TPP) ^②	六方会谈(SPT) 中美日对话(动议中) 中美印对话(动议中)	中美战略与经济对话(SED) 中美亚太事务磋商(APC)
防范(hedge)		美日澳(TSD) 美日韩协调 美日印对话 美印澳对话 (动议中)	日韩对话 日澳对话 日印对话
威慑(deterrence)			传统“轴辐” 体系 (Hub-Spoke system)

注:此表为笔者自制。

布什政府曾将中国定位为“利益攸关者”。不难发现,上述以少边安全组合为结点“网入”中国的设计,是奥巴马政府对布什对华政策的升级和改造。美国的综合性亚太战略目标依然是将中国塑造成建设性伙伴与负责任的利益攸关者,并把它融入东亚和国际社会。^③ 在轮辐式社会网络中,中心轴的位置可以成为权力的中心。美国具备成为其他国家之间沟通结点的条件和优势。它追求的是一种塑造他国行为动

① Hillary Rodham Clinton, “America’s Pacific Century,” October 11, 2011, available at: <http://www.state.gov/secretary/rm/2011/10/175215.htm>; 网络“嵌入”是源于西方新经济社会学理论的概念,包括关系性嵌入(relational)与结构性嵌入(structural),转引自魏玲:《规范、网络化与地区主义:第二轨道进程研究》,上海·上海人民出版社,2010年版,第120页。显然克林顿国务卿在此借用了这一说法。笔者认为,“嵌入”主要经由拉拢(co-optation)与捆绑(binding)两种手段,旨在将特定目标规制进秩序相对稳定的关系网络之中,规范其行为,使其不致引发秩序震荡。参见尼娜·哈奇格恩、莫娜·萨特芬:《美国的下个世纪:美国如何在其他大国崛起的时代里保持繁荣》(张燕、单波译),北京·社会科学文献出版社,2011年版,第208~209页。另:“关系及网络”(patchworks, web, linkage, gateway, nexus, network, mesh, mob, etc)之说见于近期有关美国亚太政策的官方陈述及学者研究文献中等,有代表性的如:Kei Koga, “The US and East Asian Regional Security Architecture: Building a Regional Security Nexus on Hub-and-Spoke,” *Asian Perspective* (2011), Vol. 35, No. 1, pp. 1~36; Victor D. Cha, “Complex Patchworks: U. S. Alliances as Part of Asia’s Regional Architecture,” *Asia Policy* (January, 2011), No. 11, pp. 27~50.

② 《跨太平洋战略经济伙伴关系协定(TPP)》坚持开放性与包容性原则,原则上不应排斥中国,详见刘中伟、沈家文:《跨太平洋伙伴关系协议(TPP):研究前沿与架构》,载《当代亚太》,2012年第1期,第41页。

③ McDevitt Michael, Cossa Ralph, Glosserman Brad, Patel Nirav, Roberts Brad, “The United States and the Asia-Pacific Region: Security Strategy for the Obama Administration,” Washington, DC: CNAS, 2009, available at: http://www.csis.org/files/media/isis/pubs/issuesinsights_v09n01.pdf. p. 29.

向的中心轴权力。^①

通过上页表可以发现,网络“综合性”作用主要体现在“双规嵌入”上:首先是“交往”层次上将中国纳入关系网络中的包容性“嵌入”。即美国在积极介入其中的同时,不断扩大美国认同的志同道合的伙伴的数量,积极经营有利于支撑美国政策利益取向的网络结构;其次,在“防范”层次上,美国在包含中国的体制外构筑外围网络,在助推内部压力的同时,在外围限制中国的行为抉择空间,提高中国破网的成本与资源投入,以达到将中国助推到“交往”层次的目的。如果这两个层次的作用无效或收效不大,那么顺延下来的“威慑”层次将发挥关键性的“防波堤”作用。将中国塑造成日本、韩国这类支持美国全球领导地位的区域乃至全球性“合作”伙伴,是美国对华政策目标的要义所在。就此而言,少边主义外交也体现了美国外交政策传统中的自由主义战略色彩。

结 语

九一一事件以来,世界权力分散化的趋势有增无减。源于美国的金融危机使世界经济的前景更加不确定,加上美国长期陷于伊拉克战争与阿富汗战争,其相对实力下滑的趋势明显。由中国和其他经济体崛起带动的亚太经济迅速发展和一体化进程的加快,导致亚太地区国际地位骤升。新的世界战略环境对美国的地区和全球领导力带来了巨大的考验。如何整合变化中的新世界,重塑美国的领导力,走出霸权兴衰“周期律”的怪圈,是美国面临的严峻挑战。

美国的对外政策集中体现在现实主义和自由主义两大思想上。^② 在今天的美国,现实主义与自由国际主义的界限和差异正日渐模糊,两者甚至被视为一个连续的统一体。巧实力战略要求旧有的现实主义者与自由主义者之间的区别让位于新的或许可以称之为自由现实主义的综合体。^③ 在经历了冷战后 20 年来外交政策的摇摆之后,今天的美国政府基本实现了实用主义指针下的现实主义与理想主义的回归与融合。

后冷战时代的战略环境对美国历任总统奉行多边主义外交政策的能力设置了结构性限制。在国际上,缺乏共同的来自大国的威胁,削弱了美国与盟国间的制度交

^① 约瑟夫·奈:《权力大未来》(王吉美译),第 24 页、298 页。

^② 夏尔-菲利普戴维等:《美国对外政策:基础、主题与形成》(钟震宇译),北京·社会科学文献出版社,2011 年版,第 77 页。

^③ 约瑟夫·奈:《权力大未来》(王吉美译),第 24 页、317 页。

易,使得多边合作更加难以达成意见一致的条款。^①换句话说,战后旨在解决冲突、战争与和平问题的多边国际组织(如联合国等),已经难以独自应对新时代的需求。在此背景下,奥巴马政府在继续倚重这些传统多边国际组织或制度服务于美国霸权的同时,不断开拓少边主义外交的新领域,尤其在被小布什政府“忽略”的亚太地区积极推动少边合作。美国愿意面对亚太地区一体化的现实,并更加积极地介入到这一进程中来,而少边主义外交作为有效的工具,在这一介入过程中备受重视。美日澳、美日韩、美日印等务实性少边主义外交组合既支撑了美国的地区霸权,又“嵌入”规制了中国,体现了实用主义指针下的自由主义和现实主义理论的桥接。美国编织的以双边同盟为核心、少边安全组合为结点、多边安全参与为外围的多层次新亚太安全网初现端倪。美国外交中的少边安全组合取向还将继续在双边与多边安全架构之间发挥桥梁作用。……亚太转型中的地区秩序将逐渐由有效的少边与多边安全机制来管理。^②中美将步入新环境下亚太乃至世界“规则制定权”的竞争时代。

张勇：中共中央党校国际战略研究所在读博士研究生

(本文责任编辑：罗伟清)

① 戴维·斯基德莫尔：《从布什到奥巴马：美国对国际制度政策的延续与变化》（王娟娟、荣霞译），载《南京大学学报（哲学·人文科学·社会科学）》，2011年第4期，第43～57页。

② Park, Jae Jeok, “The US-led Alliances in the Asia-Pacific: Hedge Against Potential Threats or an Undesirable Multilateral Security Order?” *The Pacific Review* (2011), Vol. 24, No. 2, p. 155.

美国对外政策的驱动力：物质利益至上？^①

高程

〔内容提要〕本文探讨了美国对外政策的驱动力问题。居于主流的“二元决定论”认为，美国对外政策的制定不仅受利益支配，而且在很大程度上受到理想主义价值诉求的影响；这种特殊的理想主义价值诉求建立在“美国例外论”的基础之上。本文试图证明，在看似相互交织的二元目标背后，美国对外政策和战略选择的本质是以物质利益为主导。在确保物质利益最大化的情况下，植根于“例外论”的价值观念对于美国对外政策的实际驱动作用微弱，难以构成独立影响外交政策的“一元”。

关键词：美国外交 孤立主义 美国例外论

在关于美国对外战略及政策制定的动因研究中，“二元决定论”最为普遍并占据主流，它遍布国际关系理论界、美国对外政策史学界和美国政界。无论是塞缪尔·亨廷顿(Samuel P. Huntington)、沃尔特·米德(Walter L. Mead)、布鲁斯·金特尔森(Bruce W. Jentleson)、沃尔特·拉夫伯(Walter LaFeber)等学者，还是亨利·基辛格(Henry A. Kissinger)、乔治·凯南(George F. Kennan)、康多莉扎·赖斯(Condoleezza Rice)等政要，都是美国对外政策“二元决定论”的信奉者。“二元决定论”观点的核心内容在于，美国对外政策由理想主义和现实利益这两大目标所决定，它始终在二者之间寻求平衡点；其中，理想主义目标背后的驱动力来源于一种独特的外交观念，即“美国例外论”，这种“例外论”观念的存在使得美国对外战略及其具体政策的制

^① 《美国研究》的匿名评审专家对本文提出了有价值的意见和建议，有助于本文的修改和进一步完善，作者在此表示特别感谢。文中的疏漏及不妥之处由作者个人负责。

定有别于其他国家,很大程度上受理想主义价值观的驱动。这些研究和观点影响了国内学界对于美国对外政策性质的判断。周琪指出,理想主义与现实主义是美国外交政策的两大传统,而具有理想主义色彩的“例外论”观念使美国外交具有不同于其他大国的特质,这一点是美国学界的普遍共识。^①

然而,建立在美国“例外论”基础上的理想主义价值诉求究竟在多大程度上实质性地影响或改变了美国对外战略的选择?在物质利益与基于“例外论”的观念两者之中,哪个因素真正主导着美国对外战略及政策制定的方向?本文试图透过历史视角,使用案例分析的研究方法,对上述问题予以回答。

一 关于“美国例外论”和二元外交传统的研究现状及不足

在美国的外交史上,看似有多个相互交叠、补充,或者彼此冲突的传统。^②这些外交传统及其背后所体现的政治主张,无一例外都在理想主义与现实主义之间徘徊。王缉思指出,美国外交思想最大的特点,是“现实利益考虑与意识形态考虑之间的矛盾交织”。^③亨廷顿认为,美国介入世界的方式通常是两种力量牵引的结果,一种是国家利益和权力,另一种是政治道德和原则。金特尔森将美国外交政策的核心目标锁定在权力、和平、繁荣与原则之上。^④

这其中的前三项目标只是现实利益的细化而已。学者们用不同的名词定义美国外交政策动因的二元性:利益与理想、权力与道德、现实主义与乌托邦、实用主义与原则、历史的现实主义与理性的理想主义、华盛顿与威尔逊等等。不论表述方式如何变化,他们都断定美国外交政策中存在二元性这一现实。^⑤

从一些著名的美国对外关系史著作中,也能辨析出美国外交传统中明显的二元迹象。如拉夫伯在撰写《剑桥美国对外关系史》(第2卷)时,分别从如下两条线索展开叙述:美国人如何建立起世界上最强大的经济机器,以及这部机器如何与那个时代的传教冲动一道,塑造了经济崛起时期的美国及其外交政策。^⑥基辛格在《大外交》一

① 周琪:《“美国例外论”与美国外交政策传统》,载《中国社会科学》,2000年第6期。

② 沃尔特·米德:《美国外交政策及其如何影响了世界》(曹化银译),北京·中信出版社,2003年版,第37页。

③ 王缉思:《美国外交思想传统与对华政策》,中国社会科学院美国研究所、中华美国学会编:《中美关系十年》,北京·商务印书馆,1989年版,第131页。

④ Bruce W. Jentleson, *American Foreign Policy: The Dynamic of Choice in the 21st Century* (New York: W. W. Norton & Company, 2000), p. 10.

⑤ 塞缪尔·亨廷顿:《失衡的承诺》(周端译),北京·东方出版社,2005年版,第267~268页。

⑥ 沃尔特·拉夫伯:《美国人对机会的寻求(1865~1913)》,孔华润(沃伦·科恩)主编:《剑桥美国对外关系史(第2卷)》(石赋、刘飞涛译),北京·新华出版社,2004年版。

书中,明确以价值与物质利益二元对立为主线来梳理 20 世纪美国外交的基本脉络。在他看来,任何一位严肃的美国外交政策决策者都不可能无视“美国例外论”的传统,与此同时,他们又必须理性地审度推行例外论传统的现实背景;关于价值观与自身利益、理想主义与现实主义的抉择,时常令美国的外交政策“深陷道德与现实的拉锯之中”。^①

与基辛格将价值诉求和现实利益相对立的想法相比,更多美国学者和政治家相信美国对外政策的二元目标是彼此相容的。保罗·施罗德(Paul W. Schroeder)指出,在两大目标间平衡、协调乃至超越两大目标,才是美国所建立的稳健的国际秩序的核心。^②前副国务卿斯特罗布·塔尔伯特(Strobe Talbott)也强调,“美国的价值观和利益是相互增进的。”^③前国务卿赖斯更自信地声称,“现实主义和理想主义这一古老的二分法从未真正应用于美国”,因为美国人从不相信其“国家利益和普适的理想不一致”。在她看来,尽管美国理想和现实利益的关系在短期内有时会趋于紧张,但是从长远来看,它们是不可分割的。赖斯将其称为“独特的美国现实主义”。她认为这种独一无二的理念一直指导着美国对外政策,决定了美国决策者思考自身力量、利益和价值观的方式。^④

相较历史悠久的欧洲利益外交的传统,对理想主义目标的追求被视为美国外交传统中独特的元素。而理想主义目标背后的观念支持是所谓的“美国例外论”。“美国例外论”的观点雏型见于亚历克西·托克维尔(Alexis de Tocqueville)的著作,^⑤之后其内涵不断丰富和扩展,逐渐发展成为一套观念体系。“美国例外论”的精华大致包括以下四个方面:“美国优越论”,即美国在基本制度、人民才智和地理因素等方面比世界其他任何国家更为优越;“美国榜样论”,即美国是全世界的灯塔,占领着全球

① 亨利·基辛格:《大外交》(顾淑馨、林添贵译),海南出版社,1997年版,第4页。与基辛格将价值诉求和现实利益相互对立的看法相比,许多美国学者和政治家相信美国对外的二元目标是彼此融合、相互促进的。参见 Robert Kagan, *Dangerous Nation: America's Place in the World from Its Earliest Days to the Dawn of the 20th Century* (New York: Alfred A. Knopf, 2006); Paul W. Schroeder, “Can Diplomatic History Guide Foreign Policy?” *The International History Review*, Vol. 58, No. 2, 1996; Strobe Talbott, “Democracy and the National Interest,” *Foreign Affairs*, November/December, 1996, p. 49; Condoleezza Rice, “Promoting the National Interest,” *Foreign Affairs*, January/February, 2008, pp. 45~62.

② Paul W. Schroeder, “Can Diplomatic History Guide Foreign Policy?” *The International History Review*, Vol. 58, No. 2, 1996.

③ Strobe Talbott, “Democracy and the National Interest,” *Foreign Affairs*, November/December, 1996, p. 49.

④ Condoleezza Rice, “Promoting the National Interest,” *Foreign Affairs*, January/February, 2008, pp. 45~62.

⑤ 参见亚历克西·托克维尔:《论美国的民主》(董果良译),北京·商务印书馆,1988年版,第333、337、340、342、343、337、521、522页。

道德的制高点;“美国使命论”,即美国有责任去关注和改变世界其他地区的状况;“美国神佑论”,即美国及美国的事业永久获得上帝的保佑,美国命中注定要领导世界。^①在“美国例外论”的信奉者看来,美国人对于价值目标的真诚向往的确影响了其外交决策。他们甚至认为,作为一个赋予对外行为“道德”要求的国家,美国在许多场合为了追求理想主义目标,不惜牺牲其物质利益。

孤立主义和干涉主义是美国历史上出现的两种截然不同的外交原则,它们通常被视为是“美国例外论”这枚硬币的正反面,美国外交政策具体采取哪种原则却取决于美国的相对实力。其中,“孤立主义”外交原则力求与其他国家尽可能少地发生政治关系,“干涉主义”外交原则表现出强烈的进攻性和扩张性。^②多数学者认为,孤立主义和干涉主义原则所包含的独特的理想主义逻辑是建立在美国人对传统价值和社会制度根深蒂固的优越感之上的。孤立主义原则是美国在其实力尚不强大时为了维系其价值体系的完整而采取的一种“隔岸观火”的策略。对此,理查德·克罗卡特(Richard Crockatt)总结道:“孤立主义所要表示的不是对世界的排斥,而是一种信念,即美国可以在寻求自己合法利益的同时,既不会损害自己的价值观,也不会引起其他国家、特别是欧洲大国令人讨厌的关注。”^③干涉主义的实质在于,当美国的国家实力达到可以充当世界“救世主”时,它便通过强大的军事和政治力量,积极地把美国人认为具有普世意义的价值观念向外扩张。凯南认为,这两种貌似对立的外交原则在价值诉求上有共性,即一种绝对的国家道德观既可以被推动去逃避“异己”的东西,又可能受鼓励去转化这些“异己”的东西。^④孤立主义力图逃避参与国际事务,确保美国不要“世界化”,而干涉主义则要确保美国不受约束地参与国际事务,目的是使世界“美国化”,让整个世界合乎美国人的原则,进而变得像美国一样“美好”。^⑤在查尔斯·库普乾(Charles A. Kupchan)等学者看来,美国人对自身价值和制度的超常自信,既为美国远离国际体系创造了价值基础,同样也为美国人按照美国观念重塑国际体系提供了推动力。^⑥

理想主义与现实主义二元因素共同构成了美国外交政策传统,成为美国外交政

① Stephen M. Walt, “The Myth of American Exceptionalism,” *Foreign Policy*, November, 2011; [美]杰里尔·罗塞蒂:《美国对外政策的政治学》(周启朋等译),北京·世界知识出版社,1997年版,第382~383页;米德:前引书,第148页。

② 刘易斯·哈茨:《美国的自由主义传统》(张敏谦译),北京·中国社会科学出版社,2003年版,第257~258页。

③ 理查德·克罗卡特:《50年战争》(王振西译),北京·新华出版社,2003年版,第26~27页。

④ 转引自哈茨:前引书,第257页。

⑤ 亨廷顿:前引书,第263页。

⑥ 查尔斯·库普乾:《美国时代的终结:美国外交政策与21世纪的地缘政治》(潘忠岐译),上海人民出版社,2004年版,第34页。

策的主导思想。关于这一点,研究美国历史或国际关系史的学者们没有太大争议。在“例外论”观念的驱动下,美国外交特有的理想主义一面切实引导了美国的对外政策,对于这一点,美国学界也达成了一定共识。然而,对美国对外政策的二元论解释,特别是其中关于“例外论”对美国外交实践具有实质性影响的判断,往往忽视了如下两个问题:

其一,在历史的大部分时间里,美国的理想主义外交观念与它的物质利益追求是高度吻合的。这种高度的吻合性在逻辑上削弱了将“例外论”看作美国对外政策动力源的观点的解释力,无法检验“例外论”是否起到相对独立的作用。

其二,在“例外论”的外交文化背景下,学术界普遍认为,美国外交政策和原则的变化主要是美国实力的变化所致。这种主流观点认为,当美国对外推广价值观念的愿望获得强大国力支持时,美国的大战略便开始由孤立主义转向对外干涉。这一战略转型不仅基于物质利益的驱动,而且深受“美国例外论”这一理想主义动机的推动。然而,对于美国对外战略这一“穷则独善其身,达则兼济天下”的解读,似乎无法有效阐释在19世纪末其国家实力占据明显优势并具备“兼济天下”能力的情况下,美国为何在长达近半个世纪的时间里仍坚持“孤立主义”的外交原则,而不愿为其理想主义目标在海外承担世界领导者的责任。

二 从孤立到局部扩张:“例外论”在美国对外政策中的作用

当我们试图为基于物质利益的传统外交模式注入价值上的“例外论”因素,并使二者共同构成所谓二元结构时,首先需要证明新加入的变量对于美国外交政策具有独立的影响力。然而遗憾的是,历史经验显示,在美国历史上的重要阶段,其对外价值诉求与物质利益是高度一致的。当物质利益和理想主义目标和方向一致时,事实上很难轻易判断,基于“例外论”的价值诉求对于美国对外政策和战略的制定具有实质影响力。换言之,在所谓决定美国对外政策的二元解释中,“例外论”观念并未脱离利益外交的传统,在美国对外政策的宏观历史中起到独立作用。反之,这一观念一直在为美国的物质利益诉求提供合法性。

1793年,乔治·华盛顿颁布了《中立宣言》,要求美国人“真诚而又善意地采取并执行一种对各交战国友好的和不偏不倚的做法”。^①此后,《中立宣言》确立的“孤立主义”外交原则支配美国对外行为长达一个多世纪。在这段时期内,美国的对外政策十分明确:避免卷入海外纠葛,不急于参与国际军事竞争。在许多学者看来,孤立主义

^① 乔治·华盛顿:《告别词》,赵一凡编:《美国的历史文献》(蒲隆等译),北京·三联书店,1989年版,第94页。

外交原则背后体现的“美国例外论”之逻辑在于:欧洲战争的交战各方是“道德上的一丘之貉”,战争的性质是“陆上暴君与海上暴君的争斗”;如果新的共和国想要日后“激励其他民族”的话,就必须首先“保持其纯洁质朴的特性”,绝不能沾染和涉足“卑鄙肮脏的欧洲王朝政治”,以致“玷污自身清白”,“堕落到与共和原则背道而驰的宫廷阴谋诡计和不计道德的民族私利”之中。^①然而,“例外论”对于孤立主义外交政策的解读无法独立于该政策背后显而易见的物质利益诉求。

建国初期的美国是一个以农业、贸易和航运业为主的弱国,在经济上对欧洲的依赖性相当大,其内部的民主共和制度、甚至领土与国家主权的统一也尚处于脆弱状态,亟需一个安定的环境来稳定、发展和壮大自己。在独立后的近一个世纪里,孤立主义成为美国外交的一项指导原则,正体现了美国决策者利用地理上的隔绝条件和欧洲的均势,避免新生共和国卷入国际政治和军事纠纷的现实考虑和精明算计。“对外联系越少越好”的孤立主义理念只是不适用于美国的对外贸易和商业领域。^②“孤立主义”原则不仅强调政治上不介入外国纷争,它同时意味着在经济上最大限度地发展同各国的贸易关系。^③有学者将“欧洲的灾难”与“美国的机遇”联系起来,这丝毫不夸张。^④美国充分利用欧洲旷日持久的战争和经济领域的恶性竞争关系,不但消除了自身边境的威胁、获取了远远超过国父们曾经梦想的领土规模,而且几乎独享了人类历史上最为奢侈的“商业蛋糕”。通过长期的孤立主义外交政策,美国不仅向欧洲出售了本国出产的几乎全部商品,而且把世界各地的商品运到欧洲,剩下不直接出口到欧洲的商品也大都被运往西印度群岛的欧洲殖民地。^⑤美国商品直接出口和转口贸易额不断翻倍,其海外市场规模急剧扩大。以出口为导向的增长导致了美国持续多年的繁荣,^⑥并且帮助它在相互敌对的欧洲国家获得了市场份额和工业资本的

① [美]布拉福德·珀金斯:《共和帝国的创建(1776~1865)》,孔华润(沃伦·科恩)主编:《剑桥美国对外关系史(第1卷)》(周桂银和扬光海译),北京·新华出版社,2004年版,第17、24页。

② 珀金斯:前引书,第206页。

③ 克罗卡特:前引书,第2章。

④ Samuel F. Bemis, *Pinckney's Treaty: a Study of America's Advantage from Europe's Distress, 1783~1800* (Baltimore: The John's Hopkins Press, 1926).

⑤ 罗伯特·利普西:《1800~1913年美国的对外贸易和国际收支》,斯坦利·恩格尔曼、罗伯特·高尔曼主编:《剑桥美国经济史》(第2卷:漫长的19世纪)(蔡挺等译),北京·中国人民大学出版社,2008年版,第502页。

⑥ Douglass C. North, "The United States Balance of Payments, 1790~1860," in *Trends in the American Economy in the 19th Century*, Studies in Income and Wealth of the National Bureau of Economic Research, Vol. 24 (Princeton: Princeton University Press, 1960).

积累。^①

美国人在道德上极力宣称反对旧世界殖民传统的同时,却在其发展进程中始终醉心并致力于在美洲扩张领土和势力范围。如果对“孤立主义”大行其道时期美国国土扩张的历史进行简要回顾,可以发现价值诉求和现实利益相得益彰的例子比比皆是。主导西部扩张运动的价值观念同样是与“美国例外论”,特别是与美利坚民族的使命感糅合在一起的。在美国决策者的公开言论中,美国在美洲大肆扩张的欲望和作为,与其谴责旧世界的权力政治及维护自身的纯洁无辜和道德原则并不相悖。特别是,当美国人将领土扩张行为与“自由世界的屏障”和“天定命运论”联系在一起解释时,整个西进运动的道德合法性便获得了一致认同。^②在美国领土的扩张进程中,美国人使用最频繁的词语是“天定命运”,它是“美国例外论”的重要体现。这种“例外论”试图说明美国的领土扩张行为与其他民族不同,它是“通过预言和许诺获得土地”的。在“天定命运”的话语体系中,上帝为美国预备了合适的边界,美国人必须依照天命延伸到准确的、适当的范围其自由才能永存,谁也阻挡不了这一使命的完成。^③

独特的“天定命运论”充当了这一时期美国在西半球的领土及势力扩张行为与其维护道德理想之间的精神桥梁,它同样没有脱离美国的物质利益诉求而独立推动对外政策。其实质正如温伯格(Albert K. Weinberg)所说,“道德是自利的同伴,而扩张主义则是两者亲密结合的产物。”^④确保“自由”精神之存活的美洲“内部”扩张政策,在现实中最大限度地发挥了美国商业化的潜能,释放了紧随其后的工业化经济的威力。西进运动最积极的推动者和最直接的受益者是东北部的工商业集团。这场扩张运动在很大程度上满足了工商业集团对于更大规模的国内市场的利益需求。向太平洋扩张并控制其沿岸的海港贸易之后,东北部商人就可以把同拉美贸易所获的利润投入到太平洋贸易中,还可以通过经营鸦片和转口贸易,获取巨额利润。^⑤除了拓展市场规模之外,国家在西进扩张领土的过程中,还不断向制造业集团提供新的劳动

① 道格拉斯·诺斯:《美国的工业化》,H. J. 哈巴库克和 M. M. 波斯坦主编:《剑桥欧洲经济史》(第 6 卷:工业革命及其以后的经济发展:收入、人口及技术变迁)(王春法等译),北京·经济科学出版社,2002 年版,第 636 页。

② 基辛格:前引书,第 15~16、19~20 页。

③ 这方面的例证和论述具体可参见以下著述:萨克凡·伯克维奇:《惯于赞同:美国象征建构的转化》(钱满素等译),上海译文出版社,2006 年版,第 31 页;迈克尔·亨特:《意识形态与美国外交政策》(褚律元译),北京·世界知识出版社,1999 年版,第 33~34 页;沃尔特·拉夫伯:《美国人对机会的寻求(1865~1913)》,孔华润主编:《剑桥美国对外关系史》(第 2 卷)(石赋、刘飞涛译),北京·新华出版社,2004 年版,第 278~279 页。

④ Albert K. Weinberg, *Manifest Destiny: A Study of Nationalist Expansionism in American History* (Chicago: Quadrangle Books, 1963), p. 183.

⑤ 李庆余:《美国外交:从孤立主义到全球主义》,南京大学出版社,1991 年版,第 20~21 页。

力和资源,为美国指日可待的经济“起飞”做了必要的准备。正是在巨大的商业利益的驱动下,同时在铺天盖地的标语、社论和小册子文章所表达之价值诉求的感召中,美国人用短短半个世纪的时间,将区区 13 州的小面积国土迅速扩张数倍,成为连接太平洋和大西洋的领土广袤的国家。从这一角度来看,“孤立主义”是美国物质利益最大化的战略选择。它不但为美国创造了有利的国际环境,使之实现了资本主义工业的崛起,同时壮大了美国作为民族国家的实力。到 19 世纪末期,美国已奠定其强大的物质基础。^①

19 世纪晚期,美国的对外政策出现了较为明显的变化,美国开始有选择地在欧洲以外的部分地区积极推行海外扩张政策。特别是随着西部“自由土地”供应的递减,美国在 19 世纪末至 20 世纪初,以“门户开放”政策逐渐取代了“门罗主义”政策。人们通常用“美国例外论”来解释这一变化,认为这是已经具备改造世界的实力的美国人抱着惯有的使命感和对美国式文明的执着开始了所谓“拯救”落后地区的征程。^②非基督教文明被视为基督教世界的对立面。中国成为将来可能对基督教文明造成威胁的“睡狮”。^③威廉·麦金莱(William McKinley)明确把帝国主义与“美国传统上独具特色的历史根基”联系在一起。^④1898 年 9 月,他号召美国人承担责任“去建立殖民地,去帮助‘受压迫的人民’”,并表示全人类“将由此受益”。^⑤这位总统为美国在菲律宾建立殖民地的行为做出的辩护最为经典。他声称,在凌晨二、三点钟祈祷之后,他听到了上帝的声音,这声音指示他应当兼并菲律宾。^⑥于是,他自然而然地将占领行为视为“提升、教化和基督教化”菲律宾人的良机。^⑦

与遵从上帝意旨在其他国家传播美国价值原则相呼应的另一幅场景是,美国商人集团在海外扩张中赤裸裸地追逐现实利益。与此同时,联邦政府利用政治和军事力量在欧洲国家关注的边缘地带为美国商业集团开拓了销售市场。^⑧从 19 世纪末开始的有选择的海外扩张政策,显示了美国对欧洲列强尚未染指的世界市场的强烈关注,以及在全球财富中获得更多份额的物质诉求。美国的商业和金融巨子将目光转

① 高程:《非中性制度与美国经济的“起飞”》,载《美国研究》,2007 年第 4 期。

② 入江昭:《美国的全球化进程(1913~1945)》,孔华润主编:《剑桥美国对外关系史(第 3 卷)》(张振江和施茵译),北京·新华出版社,2004 年版,第 3、13 页。

③ 弗雷德·马汉:《海权论》(萧伟中、梅然译),北京·中国言实出版社,1997 年版,第 425 页。

④ 转引自亨特:前引书,第 42~43 页。

⑤ 转引自亨特:前引书,第 42~43 页。

⑥ 转引自唐纳德·怀特:《美国的兴盛与衰落》(徐朝友、胡雨潭译),南京·江苏人民出版社,2002 年版,第 14 页。

⑦ 威廉·德格雷格里奥:《美国总统全书》(周凯等译),北京·社会科学文献出版社,2007 年版,第 392 页。

⑧ Thomas G. Paterson, J. Garry Clifford and Kenneth J. Hagan, *American Foreign Policy: A History*, 3rd edition (Boston, MA: D. C. Heath & Company, 1988), pp. 153~213.

向拉美和远东地区市场。^① 1898年,由300家大型垄断公司联合组成的全国制造商协会(NAM)不仅在从西班牙手中夺取古巴、波多黎各、菲律宾和关岛控制权的变革中起到了关键的推动作用,而且还明确要求政府建造一支庞大的商业船队、开凿地峡运河,与拉丁美洲市场建立牢固的联系。^② 美国的决策者对于商业精英在海外不断膨胀的野心显然是赞许的,并且通过实际行动给予他们有力的支持。^③ 西奥多·罗斯福一再重申,为达到保持通往东方终端市场的商路畅通之目的,美国政府必须保证对通道的管理主要从国家的商业利益出发。甚至连鼓吹道德影响力的伍德罗·威尔逊(Woodrow Wilson)也明确提出了“外交就是管理商务”的观点,并表示他随时准备“把整个中国这个大瓷器唏哩哗啦地装进本国的碗橱里”。^④

在整个崛起时期美国的对外扩张行为中,“例外论”所包涵的价值诉求与实现本国商业利益始终紧紧捆绑在一起,从未脱离后者单独推动美国的对外政策。1909年,郝伯特·克罗利(Herbert D. Croly)出版了《美国生活的前景》一书,将经“美国例外论”美化的对外部世界的物质诉求推向极致。^⑤ 该书在民间热销并受到决策层的高度重视。一切正如该书的推崇者所期待的那样,美国政府运用了其所能聚集的全部能量,在海外拓展市场以增进美国的商业利益;与此同时尽一切可能通过机构、组织和个人在海外扩大美国宗教和民主观念的影响。^⑥ 这个由官方机构和民间宣传组织联手创建的、被艾米莉·罗森堡(Emily S. Rosenberg)称为“推销员式的政府”,在海外维护并推进着美国至关重要的对外政策。^⑦ 19世纪80年代至20世纪20年代,是美国在近东和远东地区发展传教事业的黄金时代,这与美国在这些地区的商业扩张完全同步。拉夫伯撰写美国这一时期的远东扩张史时,精心选择了如下标题:“亚洲:商品、上帝与炮舰”。^⑧ 它绝妙地展示了美国以“例外论”为依托的所谓价值诉求与其商业利益之间无法割裂的内在联系。

① 入江昭:前引书,第12、14页。

② 拉夫伯:前引书,第435、388页。

③ Tom E. Terrill, *The Tariff, Politics, and American Foreign Policy, 1874 ~ 1901* (Westport, CT: Greenwood Press; Margaret Leech, 1959); *In the days of McKinley* (New York: Harper & Brothers, 1973).

④ 拉夫伯:前引书,第423、451、471~472、372页。

⑤ Herbert D. Croly, *The Promise of American Life* (Boston, MA: Northeastern University Press, 1909, 1989).

⑥ 拉夫伯:前引书,第522~524页。

⑦ Emily S. Rosenberg, *Spreading the American Dream: American Economic & Cultural Expansion, 1890 ~ 1945* (New York: Hill & Wang, 1982), pp. 57~59.

⑧ 拉夫伯:前引书,第369~377页。

三 19世纪末至第二次世界大战结束前的美国对外政策: 对“例外论”作用的反驳

在相信美国对外政策受二元因素而非仅受传统的利益外交驱动的学者眼中,“孤立主义”是实力不足的美国力图“独善其身”的一种外交文化理念;随着相对实力的变化,这一外交理念开始向“兼济天下”的方向发展。然而,19世纪末至第二次世界大战结束前美国对外政策史对于这一假说和结论提供了最具代表性的经验反驳。在长达近半个世纪的时间里,美国并没有在其实力达到可以实现价值扩张的时候去试图挑战其眼中“污浊”的旧秩序,或着手建立符合自己价值观的新秩序。

1894年,美国以95亿美元的工业产值,占据工业世界的第一把交椅。^①第一次世界大战结束后,美国成为全球金融中心和国际经济体系的引擎,其军事力量也已具备当世界霸主的条件。自19世纪末至第二次世界大战结束前,美国的实力原本可以支持美国在世界事务中发挥更大的作用,以实现其改变世界的价值诉求,这一点是美国人和世界其他国家的共识。^②然而,在这一时期,美国仍然主要以“孤立主义”的姿态处理其对外事务,刻意回避担任世界主导者的角色。奉行积极对外战略、且以行为“冒进”著称的西奥多·罗斯福在任期间仅一次干预过欧洲的势力均衡。^③被公认在影响全球事务中最信奉理想主义的威尔逊政府也未能实质性地改变美国在参与海外事务方面的保守倾向。

19世纪末直至第二次世界大战结束前的美国为何在实力占优势的情况下,主动放弃通过主导国际秩序来实现其“拯救世界”的价值诉求?笔者认为,其原因正在于选择“孤立主义”政策和接受欧洲旧秩序是其物质利益最大化的战略选择。在这一时期,“孤立主义”外交战略使美国及其商业精英集团获得的海外市场利润远高于参与国际事务、并试图改变既有秩序之平衡状态可能带来的收益。这导致美国承担世界主导者责任的动力明显不足。

工业革命后,美国迅速发展的工业和国内剩余资本主要被欧洲和美洲两大市场所消化,一直没有遭遇市场阻塞。自19世纪60年代后期步入工业高速增长阶段直

① 祖波克:《美国史纲(1877~1918)》(庚声译),北京·三联书店,1972年版,第344页;黄安年:《美国社会经济史论》,太原·山西教育出版社,1993年版,第13~14页。

② F. H. Hinsley ed., *The New Cambridge Modern History: Material Progress and World-Wide Problems 1870~1898* (Cambridge: Cambridge University Press, 1962), p. 688.

③ Paterson et al., *American Foreign Policy: A History*, p. 249.

至第一次世界大战之前,美国一直较为集中地在欧洲销售其产品。^①在进入 20 世纪前的几十年中,美国对欧洲的出口几乎一直占其出口总额的 80% 以上,其中一半以上商品的销售对象是其传统贸易伙伴英国;欧洲和美洲两大市场共消化了美国 95% 以上的出口需求。^②20 世纪之后的十几年中,尽管美国的外贸市场分布开始呈现多元化趋势,但其对欧洲的出口比例仍然占主导地位,欧洲和美洲两大市场仍然消费了 90% 以上的美国出口商品。就对外直接投资的市场分布而言,自 19 世纪最后几年美国开始向海外输出资本以来一直到第一次世界大战爆发前,美洲和欧洲市场共吸纳了美国 93% 以上的海外投资需求。^③

如前所述,美国也参与到 19 世纪末期的海外扩张潮流之中,试图在欧美两大市场之外的更多地区扩展其销售途径。^④然而,美国当时并没有挑战大国的既得利益和旧欧洲秩序,它只是尝试着在列强争夺的边缘地带扩展市场。美国在 19 世纪末期的海外扩张主要是在被欧洲强国视为边缘利益的拉美和中美洲及加勒比海地区建立并巩固其市场优势。^⑤美国在美洲大陆之外的扩张重点是太平洋地带,特别是夏威夷和萨摩亚地区。^⑥美国在夏威夷的整个扩张过程没有遭遇欧洲国家的干涉。在萨摩亚,虽然欧洲列强直接参与了争夺,但竞争比较和缓。在欧洲主要强国重点扩张的中东、非洲和远东市场,美国几乎没有与它们直接角逐或产生摩擦。^⑦尽管在 19 世纪末通过美西战争从西班牙手中夺取了古巴、波多黎各、菲律宾和关岛的控制权,并且试图同日本争夺在中国的势力范围,但是美国所选择的这两个海外竞争对手都不在世界

① 吉尔伯特·菲特、吉姆·里斯:《美国经济史》(司徒淳、方秉铸译),辽宁人民出版社,1981年版,第437~439页;沙伊贝、瓦特、福克纳:《近百年美国经济史》(彭松建等译),北京·中国社会科学出版社,1983年版,第214~217页。

② 具体数据参见 U. S. Census Bureau, *History Statistics of the United States: Colonial Times to 1970* (Washington, D. C.: Government Printing Office, 1975), pp. 317~334; Timothy Pitkin, *A Statistical View of the Commerce of the United States of America*, 2nd ed (New York: A. M. Kelley, 1967), pp. 215~217。

③ 具体数据参见 Cleona Lewis, *America's Stake in International Investment* (Washington, DC: The Brookings Institution, 1938), pp. 578~604。

④ 杨生茂主编:《美国外交政策史(1775~1989)》,北京·人民出版社,1991年版,第4~5章;John. M. Blum et al., *The National Experience: A History of the United States*, 5th edition (New York: Harcourt Brace Jovanovich), Chapter 21; Link and Catton, *American Epoch: A History of the United States Since 1900*, Chapter 6; Paterson et al., *American Foreign Policy: A History*, pp. 153~178。

⑤ Jules Davids, *American Political and Economic Penetration of Mexico, 1877~1920* (New York: Arno Press, 1976); Lester D. Langley, *Struggle for the American Mediterranean: United States-European Rivalry in the Gulf-Caribbean, 1776~1904* (Athens, GA: University of Georgia Press, 1976); Joseph Smith, *Illusions of Conflicts: Anglo-American Diplomacy toward Latin America, 1865~1896* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1979)。

⑥ Paterson et al., *American Foreign Policy: A History*, pp. 172~175。

⑦ F. H. Hinsley ed., *The New Cambridge Modern History*, Vol. II, pp. 662~663, 669~670。

强国之列,它们或已退出、或尚未进入列强视野,因此这些冲突并没有触动当时主要大国在海外的利益分配格局。为了表示对英国殖民体系予以支持,美国公开鼓励伦敦挫败印度土著居民要求独立的愿望,甚至称赞英国在埃及的殖民活动是“伟大的文明事业”。^①

1914年欧战爆发后,美国政府及其商业精英阶层不愿直接卷入战争。在他们看来,政治上维持“孤立”的对外战略显然远比介入到世界纠纷中具有更高的收益率。在实行孤立主义政策的背景下,美国商人不但把本国生产的商品销售到欧洲,而且可以凭借中立国的特权在欧洲国家之间从事转口贸易。在1914年8月至1917年3月的中立期中,美国向英国及其盟国出售的武器价值就超过22亿美元,而钢铁、食品等重要物资的出口也以同样的数量剧增。当战争导致欧洲的高船从亚洲、中东和拉美等地撤出后,美国商船很快遍布全世界,替代了欧洲国家在这些地区的市场份额。与此同时,大量美国资本流向亚洲和拉美地区,投资于当地的银行、铁路和工厂,在商业上占据先机。伴随战时中立贸易的另一个重要经济后果是,美国在欧洲的借贷迅猛增长,美国迅速从债务国变成了世界上最大的债权国。^②凭借战时中立政策在世界贸易和融资领域获得的地位,华尔街在第一次世界大战后成为了世界的金融中心。^③

美国最终参加第一次世界大战主要源于商业利益受阻。随着战争向有利于德国的方向发展,美国决策者和商业精英阶层越来越多地感受到来自商业利益方面的威胁,他们尤其担心德国可能通过中断跨大西洋贸易而对美国经济利益造成严重的破坏。^④1917年初,德国潜艇开始攻击横跨大西洋的美国商船,并声称如果美国不迫使英国遵守关于中立贸易的国际法,德国将可能再次发动更强大的无限制潜艇战,不断击沉美国开往协约国的商船。^⑤德国此举直接导致美国于4月6日对德宣战。美国通过战争参与欧洲纠纷,其中经济利益的考虑是首要的。美国参与第一次世界大战的短期经济原因是,在英德两国军事封锁或打击的压力下,通过中立贸易维持其欧洲市场的路径严重受阻;其长期顾虑则来自德国称霸后对于美国海外商业渠道的破坏。

一旦经济获利方面的障碍和隐忧解除了,美国旋即就从世界事务的舞台退回到霸权争夺的看台上。这种现实利益的考虑有效压制了威尔逊的理想主义和美国人将自身制度和观念进行推广的热情。威尔逊提出了国联14点计划,试图让美国通过这

① Paterson et al., *American Foreign Policy: A History*, p. 251.

② 入江昭:前引书,第22~24页。

③ 巴里:《20世纪美国的对外金融关系》,斯坦利·恩格勒曼、罗伯特·高尔曼主编:《剑桥美国经济史》(第3卷:20世纪)(蔡挺等译),北京·中国人民大学出版社,2008年版,第349~353页。

④ Robert J. Art, *A Grand Strategy for America* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2003), p. 194.

⑤ Link and Catton, *American Epoch: A History of the United States Since 1900*, pp. 163~173, 179~183; 入江昭:前引书,第36~37页。

一国际机制获得世界领导权。^①在经过一系列博弈后,1919年6月28日,相关国家签订了《凡尔赛和约》。^②然而,强烈的孤立主义情绪为反对该和约的美国社会主流提供了思想和舆论氛围,^③以致《凡尔赛和约》的批准在美国国内遭遇到强大的阻力。以亨利·洛奇(Henry C. Lodge)为首的39位参议员草拟了一份联名声明,要求在原始和约文本基础上附加15条以逃避国际义务为目的的保留性条款。洛奇本人还是对美国参与海外事务秉持相对积极态度的政治代表。相比之下,议会中顽固的孤立主义者则更不希望美国参与国际事务并承担义务,他们反对任何带有国联盟约条款的国际条约。这些不同的力量集结成强大的同盟,反对威尔逊版的《巴黎和约》。^④最终参议院的投票结果是,附有洛奇保留条款的和约文本与未附保留条款的原始和约文本均遭到否决。^⑤从某种意义上来讲,随之而来的1920年大选成为了候选人之间围绕美国是否选择批准《凡尔赛和约》所进行的角逐。较量的结果是共和党获得了参众两院的大多数席位。《凡尔赛和约》在1919年的参议院投票和1920年的大选中均未获得美国人的认可,这充分体现出,在海外商业利益渠道畅通的情况下,美国主流精英和社会大众对获得并担当世界领导地位持冷淡甚至排斥的态度。

在停战和大萧条之间的年代里,美国决策者认为本国海外商业利益无虞,便试图避免承担维护世界秩序的责任。沃伦·哈定(Warren G. Harding)上台后旋即表示,他的政府“肯定而坚决地放弃加入国联的一切想法”,并且“不提议从旁门、后门或地下室的门进去”。^⑥他在就职演说中明确声称:“我们不打算被连累。”随后,美国分别与德国、奥地利和匈牙利签订和约。与同盟国单独缔结这些和约意味着,美国实际上解除了它在《凡尔赛和约》中需要承担的责任,不再为制止未来扰乱和平的行为做出任何保证。

直到20世纪30年代,几乎还没有迹象表明,美国愿意承担构建世界经济和安全秩序的责任。美国人的“例外论”观念和推广自身价值观的理想并没有转化为实质性的对外行为。截至1929年,美国已占据世界国民收入的近50%,工业总产量的

① 入江昭:前引书,第41~45页;帕特森等:前引书,第399~405页。

② 杨生茂主编:前引书,第286~289页;入江昭:前引书,第53~62页。

③ Arthur S. Link and William B. Catton, *American Epoch: A History of the United States Since 1900* (New York: Alfred A. Knopf, 1980), p. 170.

④ Arthur S. Link, *Wilson the Diplomatist, A Look at His Major Foreign Policies* (Baltimore, MD: The Johns Hopkins press, 1957), p. 140.

⑤ 详见入江昭:前引书,第62~72页;Link and Catton, *American Epoch: A History of the United States Since 1900*, pp. 205~207, 218~225.

⑥ Samuel F. Bemis, *A Diplomatic History of the United States*, 5th ed (New York: Holt, Rinehart & Winston, 1965), p. 657.

40%、国际贸易总额的16%，以及世界黄金储备的半数以上。^①这一世界经济力量平衡的根本性变化，要求美国在建立一种可行的国际贸易和金融体系方面起到领导作用，带领世界经济走出困局。然而，美国政府却未采取任何主动行动阻止全球经济大崩溃，并且完全无视政府间的债务和赔款这一战后国际经济和安全体系中最有可能引发动乱的危险因素。^②在查尔斯·金德尔伯格(Charles P. Kindleberger)看来，导致1929年至1933年世界经济大萧条的主要原因正在于，在英国已丧失管理国际体系能力的同时，具备这一能力的美国不愿承担稳定国际经济体系的责任。^③

当整个世界再次陷入混战的时候，美国的算计与其在上一场世界大战中相比，并没有多少实质性的变化。它仍旧通过了比以往更为严厉的中立法案，并希望借此在战争中继续牟取暴利。^④这一经济利益最大化的理性选择帮助美国在第二次世界大战之后拥有了资本主义世界工业产量的53.4%、出口贸易的32.4%和黄金储量的74.5%，^⑤再次成为世界大战的最大赢家。

第二次世界大战后，美国放弃了“孤立主义”政策，开始扮演世界领导者的角色，并终于将其“令世界美国化”的理想主义价值目标提上日程。这一对外政策重大转型背后的真正驱动力仍然是物质利益诉求。和此前半个世纪相比，美国不得不面对如下局面：在美苏两种意识形态的纷争中，全球市场遭到人为的割裂，且美苏各自所占的市场份额在权力争夺中此消彼长；与此同时，它曾赖以实现经济崛起的西欧市场则在大战中成为一片废墟。这对于已深度融入全球经济体系的美国而言，实现其核心物质利益所必需的海外市场显然缩小了。一方面，美国需要以“自由世界的领袖”身份带领欧洲和日本重建并振兴经济，相应地，它为后两者提供安全、市场和货币等公共品的动力也明显增强。另一方面，美国还需要通过与苏联进行政治角逐，来打通中国、东欧等因意识形态原因被人为阻隔的市场。直到此时，以世界领导者身份全面干预全球事务才成为美国的对外战略，用以实现其物质利益的最大化，而致力于推广美国价值观的所谓理想主义目标不过是从属于物质利益目标的一个注脚或工具。

① 入江昭：前引书，第85~86、107页。

② C. L. Mowat ed., *The New Cambridge Modern History*, Vol. 12: *The Shifting Balance of World Forces 1898~1945* (Cambridge: Cambridge University Press, 1968), pp. 689~690.

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

④ Mowat ed., *The New Cambridge Modern History*, Vol. 12, p. 700.

⑤ 齐世荣、钱乘旦、张宏毅：前引书，第814页。

结 论

在关于美国对外政策和战略的研究中,主流观点认为美国对外行为的驱动力不同于欧洲以利益为主导的一元传统,而具有独特的“二元性”。这种独特性的表现是,“美国例外论”的观念实质性地作用于美国的对外决策。本文的研究以美国对外政策史为经验材料回应了以上主流观点,认为美国对外政策的驱动力是其物质利益诉求。

在美国历史的重要时期,就对于美国外交政策的影响而言,所谓的“例外论”只是附属美国自身物质利益需要的因素,并没有起到独立的作用。美国对外政策史显示,理想主义与物质利益这两条看似相互交错的线索其目标是高度一致的。在所谓决定美国对外政策的“二元论”解释中,“例外论”这一独特的一元并未脱离传统的利益外交因素,在美国对外政策的宏观历史中发挥独立的作用。这一理想主义观念附属美国对外行为中的物质利益诉求,一直有效地为其提供着道德上的合法性。

进入20世纪后,特别在第一次世界大战前直至第二次世界大战前期,美国在经济实力、甚至军事实力取得明显优势后并没有试图实现自身的价值诉求、重塑当时的世界秩序,甚至刻意回避担当全球主导者的角色。这一历史案例对“二元论”构成了有力的反驳。美国拥有“兼济天下”的实力与它追求在全球范围内实现其价值诉求的抱负明显不同步的现象,正是美国为了确保自身物质利益最大化的结果。

当实现物质利益最大化的目标与建立在“例外论”基础上的理想主义目标达不到高度吻合,或者核心物质利益诉求不需要理想主义目标作为借口时,“例外论”情结对于美国对外政策并不构成实质性的影响力。因此,“例外论”的价值观念难以独立作为二元结构中的一个维度,在美国对外政策中发挥其有别于物质利益的特殊驱动作用。无论美国奉行孤立主义还是扩张主义政策,都不是基于“美国例外论”观念的外交文化,而只是符合经济理性的外交策略选择,其背后的驱动力是物质利益诉求。这一诉求正是美国制定及调整对外政策和大战略的主要根源。

高程:中国社会科学院亚太与全球战略研究院副研究员

(本文责任编辑:卢宁)

20世纪80年代美国对伊拉克的政策

——从“偏向”到“摊牌”^①

冷雪梅

〔内容提要〕20世纪80年代,随着国际格局的演变及美苏实力对比的消长,美国对海湾地区外交政策的战略考量发生了深刻变化。通过研究和梳理美国新解密的国家安全档案,这一时期美国对伊拉克的政策得到展现:虽然对伊拉克的“偏向”政策在这一时期占据了主导地位,但相互矛盾的政策却迭次而出,甚至并行推进。尽管对伊政策不断调整的过程体现了美国的海湾战略由意识形态主导向经济和政治利益主导的转移,但政策的乱象最终却是以美国与伊拉克在海湾战场上的兵戎相见而终结。从某种意义上来说,这是美国政策失误酿出的苦果。

关键词:美国外交 对伊拉克政策 偏向政策 摊牌政策

20世纪80年代伊朗与伊拉克战争爆发后,美国迅速确立了不干涉、不介入两伊战争的“中立政策”(neutrality policy),然而在“中立政策”的掩饰下,美国设计了暗中支持伊拉克萨达姆(Saddam Hussein)政府的“偏向政策”(tilt policy),这项政策潜伏在“中立政策”下多年,成为这一时期美国海湾政策最核心的实践目标。随着两伊战事的演进及战略需求的变化,从1986年开始,美国暗中恢复了同伊朗的武器贸易往来,美国既支持伊拉克又支持伊朗的“双轨政策”(two-track policy)出台,由此引爆的“伊朗门”(Iran-gate)丑闻令里根政府形象蒙羞,其对伊朗政策也随之调整,但对伊拉

^① 本文系东北师范大学青年基金(项目编号:10QN039)系列研究成果之一。

克的“偏向政策”却始终坚挺。两伊战争接近尾声之际,随着高达10亿美元的对伊拉克贷款担保的批准,以及1988年伊朗屡次遭到美国军方报复性打击,美国对伊拉克的“偏向政策”达到顶峰。

与此同时,由于萨达姆政府使用化学武器和毒气对国内库尔德人残酷镇压,引起国际社会公愤。美国国会通过了对伊拉克实施全面制裁的“摊牌政策”(bottom-up policy)草案,结果却被里根总统搁置。1989年上台执政的布什政府通过国家安全指令第26号文件(National Security Decision Directives 26, NSDD26),确立了全面支持伊拉克的新政策,但“伊拉克门”丑闻(Iraq-gate)和接踵而至的伊拉克对科威特的入侵,迫使美国对伊拉克政策全面转向,“偏向政策”迅速被“摊牌政策”和美伊两国在海湾战场上的兵戎相见所取代。

一 多种政策并行

两伊战争之初,美国公开表示对两伊的政策态度是“保持中立”,^①这种观望态度下掩饰的是美国决策层内部的举棋不定。从1983年10月开始,里根政府通过一系列重要的内部文件确立了对伊拉克政府的新政策,其中多次用到“偏向政策”一词。这是美国对伊拉克“偏向政策”的开始。

该政策设想最早可追溯到卡特政府时期,当时的国家安全顾问布热津斯基建议美国为了弥补失去伊朗所造成的损失,^②应将政策向伊拉克倾斜,并声称“我们没有看到美国和伊拉克关系从基础上存在利益冲突。我们没有感觉到美伊关系要在对抗中冻结。”^③当时卡特政府认为时机不成熟,所以没有采纳。从20世纪70年代末开始,美伊关系经过一系列密切接触,获得飞速发展,美国决策层内部开始呼唤对伊新政策。

随着两伊战争呈现胶着状态,里根政府认为最初的“中立政策”已经不能满足其在海湾地区的战略设想,因为:其一,在两伊战争最初3年里,美国与伊拉克双边关系得到迅速发展,但是与伊朗之间“没有实质性进展”,正是“中立政策”促使交战双方陷

① 1980年9月29日美国国务院发言人坎农公开表达了美国在两伊战争中采取“严守中立”的政策。详见杨兴礼、冀开运、陈俊华:《伊朗与美国关系研究》,北京·时事出版社,2006年版,第56页。

② 美国在中东曾采取培植沙特和伊朗的“两极政策”,又叫“双代理人政策”或者“双柱政策”(twin pillar policy),后因伊朗霍梅尼“革命”而破产。详见David W. Lesch, *The Middle East and the United States: A Historical and Political Reassessment* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1999), pp. 292~293.

③ Mark Phythian, *Arming Iraq: How the U. S. and Britain Secretly Built Saddam's War Machine* (Boston: Northeastern University Press, 1997), p. 32.

人目前的军事僵局；^①其二，两伊双方已经开始对对方的石油设施实施毁灭性打击，海湾石油出口遭到重创，美国石油利益遭到挑战，“中立政策”想要达到的“避免波斯湾地区石油供应遭到毁灭性打击”^②的目标很难实现；其三的考虑来自萨达姆政府可能垮台的推测，而此时里根政府正在尝试选择萨达姆作为新的代理人培养对象，这促使里根政府开始实施对伊拉克可能的“偏向政策”。

通过1983年10月至1984年3月出台的一系列秘密文件，美国推出了包括经贸、外交和军事三个领域的对伊拉克“偏向政策”：经贸领域主要措施是放宽对伊拉克的出口限制以及提供直接经济援助；外交领域主要措施是发表公开声明支持伊拉克领土完整及现政府，同时在联合国进行有利于伊拉克的斡旋工作，特别是鼓励第三方对伊拉克进行经济援助；军事领域主要措施是阻止向伊朗提供关键军事装备和敏感情报，允许美国军事设备通过第三方进入伊拉克，提升美国对波斯湾国家防御的支持，甚至不排除美国加入多国部队保护伊拉克石油出口设施的可能性。^③

从上述解密文件可以看出：海湾石油安全是美国制定对伊“偏向政策”的一个重要原因，文件中明确指出：“美国的任何行为都应该以保证波斯湾地区国际石油输送的安全为前提”。对伊“偏向政策”启动后，重点放在了经贸领域，在美国内部文件中屡次提到放宽对伊拉克的出口限制，“偏向政策”洞开了美伊贸易之门，也正式开启了20世纪80年代美国同伊拉克“建设性接触”(constructive contacts)阶段。整个20世纪80年代，美国对萨达姆政府进行了不遗余力的经济援助和贸易合作，并提供了非常优惠的出口政策。这在美国对伊拉克的情报支持、优惠的农产品贷款担保，以及生生物资出口政策上都有明显体现。美国“偏向政策”的原则是：只要用经济援助和贸易出口等所谓“低级别”外交手段能够解决的问题，那么就尽量避免美国直接的军事干涉。

这一政策又被美国高层统称为“积极中立政策”(active neutrality)，^④其特点就是在两伊战争中，即不支持伊朗也不支持伊拉克，但是用实际行动表明自己倾向于伊拉克的立场。美国的这种政策可以使其在利益最大化的前提下达到不损害其国际声

① Memorandum from Nicholas A. Veliotes to Mr. Eagleburger, "Iran-Iraq War: Analysis of Possible U. S. Shift from Position of Strict Neutrality," Oct. 7, 1983, IG00139, cited from Digital National Security Archive (hereinafter cited as DNSA), ProQuest, Inc & National Security Archive.

② Internal Paper, "Iran-Iraq War: U. S. Responses to Escalation Scenarios and Threats to Persian Gulf States," Mar. 20, 1984, IG00184, DNSA.

③ Memorandum from Nicholas A. Veliotes to Mr. Eagleburger, "Iran-Iraq War: Analysis of Possible U. S. Shift from Position of Strict Neutrality," Oct. 7, 1983, IG00139, DNSA.

④ Alan Friedman, *Spider's Web: The Secret History of How the White House Illegally Armed Iraq* (New York: Chalian Inc. and John Fielding, 1993), p. 25.

誉的目的,最终则是为了达到在海湾地区接近和控制地区政治和能源大国——伊拉克的战略目的。

美国迅速推行对伊拉克“偏向政策”的另一方面,突出表现在对伊朗实施的阶段性武器禁运上。在伊朗巴列维国王统治时期,美国同伊朗保持着良好的军事贸易和武器援助关系。1977年美国向伊朗出口的武器协议额是27.6亿美元,移交额是24.16亿美元,这是两国军事贸易往来的最高历史记录。1978年伊朗革命后,两国的武器贸易最初也未受到根本性的影响,1979年还保持在26亿美元。但是霍梅尼伊斯兰革命后,尤其是两伊战争爆发后,伊朗的对美强硬态度导致美国同伊朗关系全面破裂。1980年4月7日断绝关系后,两国之间的武器贸易骤然下降,1980年的数据显示已经降到了仅剩1400万美元,^①此后美国对两国间武器贸易实行了冻结。这一时期美国确实试图惩罚性地孤立伊朗,秘密文件称:“既然伊朗自己宣布把美国作为敌人,那么伊朗的胜利就是美国的失败。”感受到伊朗“野心勃勃”的美国决心准备组织“海湾地区中立的友好国家”一起阻止伊朗在海湾地区影响力的扩张。^②

1983~1984年是里根政府极力推行“偏向政策”的阶段,也是美国同伊朗关系冻结时期。此时伊朗政府在外交上实行孤立主义,排斥美国等西方国家,并像萨达姆一样试图采取武器来源多样化政策。里根政府一方面有些恼羞成怒,一方面为了向伊拉克示好,积极地采取了对伊朗的武器贸易禁运手段。除了自己不向伊朗出售武器,美国驻巴西、阿根廷、意大利、希腊、西班牙、新加坡、葡萄牙、以色列、韩国的大使,分别被告知要将对伊朗的武器禁运问题提到重要的外交议事日程上来。^③与此同时,美国在放宽对伊拉克出口限制方面则提高了调门。

1984年出于两伊战事的需要,伊朗政府开始向务实外交转变,将目光重新投回经济、军事实力强大的美国。伊朗的离心离德并非美国所愿,毕竟这是美国中东两极政策中已经经营多年的重点目标。1985年6月,发生了美国在贝鲁特的公民被伊朗支持的“伊斯兰圣战者”组织绑架事件。伊朗在释放人质方面提出了四个条件,特别指出了美国可以用武器交换人质。贝鲁特人质事件给里根政府重新规划对伊朗的政策提供了契机。

改变对伊朗全面禁运政策的呼声首先来自美国国家安全委员会。6月29日,国家安全委员会顾问罗伯特·麦克法兰(Robert C. McFarlane)在一份备忘录中指出:

① 杨礼兴、冀开运、陈俊华:《伊朗与美国关系研究》,第64~65页。

② Internal Paper, “Iran-Iraq War: U. S. Responses to Escalation Scenarios and Threats to Persian Gulf States,” Mar. 20, 1984, IG00184, DNSA.

③ 美国中央情报局质疑上述国家与伊朗之间有武器贸易往来。详见 Cable to Ambassadors, “Staunching the Flow of Arms to Iran Military Additional Handle as Special Exclusive,” Jan. 21, 1984, IG00165, DNSA.

对伊朗禁运并不利于美国恢复在伊朗的影响,也不利于人质事件的解决,应该“鼓励加强同伊朗之间的商业合同,以减少伊朗的孤立状态,使其不能倒向苏联”。^① 这种观点得到了国防部的赞同,^②而军方的参与确实影响了美国伊朗政策的定位。

1986 年 1 月,美国方面开始接触伊朗在欧洲的代理人,并向里根提交了题为《美国向伊朗出售武器的建议》备忘录,在里根后来签署的附件里强调:要“帮助第三方和第三国争取同伊朗政府内外的温和分子建立接触的努力,办法是向这些温和分子提供武器、装备和有关物资,以便他们显示出有能力获得保卫国家、抵御伊拉克和苏联干涉所需的财力和物力,从而使他们在努力争取建立一个较为亲美的伊朗政府的过程中提高自己的可信性”。^③

根据里根总统的指示,1 月 17 日,一份被称作美国—伊朗关系“里程碑”的国家安全委员会内部文件出台,确定了对伊朗出售武器及物资的具体方式。实施方式详细如下:“设备”通过第三方从(美国)军方购买并转销到 X;“设备”不能直接运到 X,而是运到合作的第三方;第三方将提前从 X 得到 1/4“设备”的预付款;第三方将负责购买并将 1/4“设备”运送到 X;在 X 接收到 1/4“设备”后,将向第三方转交它一直掌握的原料;然后 X 将给第三方提供其余 3/4“设备”的款项,其余 3/4“设备”由第三方负责购买并运到 X;钱款由 X 从瑞士银行的户头直接打入第三方设立的外国银行账户,但是这个账户表面上不能同第三方有任何联系;钱款通过第三方的外国银行账户汇入(美国)军方账户。^④

在这里,“X”特指伊朗,“第三方”则正是美国的老朋友以色列。这一切均由美国中央情报局与国防部共同设计。它为美国向伊朗出售武器安排了障眼法,通过一个不为人知的第三方来掩盖对伊朗的武器输出,以保持美国的中立形象。

从 1986 年初开始,美国政府实际上确立了既向伊朗出口武器,也不放松对伊拉克的积极出口贸易政策,这就是两伊战争中美国的“双轨政策”,也是美国政府在外交上惯用的两面手法。

政策一抛出,美国马上委托以色列以第三方身份与伊朗做交易,4000 个陶式导弹装置(Tow Weapon)分批辗转到达伊朗,^⑤和这些武器装置一起送到伊朗的还有美

① Memorandum to Robert C. McFarlane of National Security Council, “U. S. Policy toward Iran: Comment on Draft NSDD,” June 6, 1985, IG00261, DNSA.

② Memorandum to the under Secretary of Defense, “U. S. Policy toward Iran,” July 13, 1985, IG00265, DNSA.

③ 转引自张士智、赵慧杰:《美国中东关系史》,北京·中国社会科学出版社,1993 年版,第 358 页。

④ National Security Council Internal Paper, *Milestones*, Jan. 17, 1986, IG00300, DNSA.

⑤ Memorandum to the President, “Covert Action Finding regarding Iran,” Jan. 17, 1986, IG00301, DNSA.

国中央情报局的情报。^① 美国很快向伊朗出售了价值 1230 万美元的武器。^② 然而,在 2 月 6 日美国国务院代表会见伊拉克代表的时候,却还信誓旦旦地表示:美国目前单单阻止武器流入伊朗是不够的,还要削弱其军事能力,阻止叙利亚、黎巴嫩、以色列等众多国家给伊朗提供武器;同时许诺对伊朗施加经济压力。^③

1986 年初是美国两伊政策的分水岭,“双轨政策”正式登台。里根政府“双轨政策”的出现并不突然,可以从美国外交传统的均势理论中找到支持。传统均势理论经过前国务卿亨利·基辛格(Henry Kissinger)的发展,逐渐演变为“均势”(balance of power)理论,即通过建立和加强美国自身的实力、借助和利用盟友的实力、稳住和笼络中间的实力、限制和削弱对手的实力等手段来实现美国的政策目标。^④ 这种均势理论在美国的中东战略中,初期表现即为双代理人政策,^⑤正是这种理论决定了“双轨政策”的模式,^⑥也有中国学者称之为对两伊的“弱势均衡”^⑦战略,其目的是防止出现威胁美国霸权的地区性大国。

因此这一时期,在海湾地区的美国政策出现了三种看似矛盾政策的并行:“中立政策”、对伊拉克的“偏向政策”和对两伊的“双轨政策”,虽然令人费解,但是正如基辛格所说:“20 世纪最能左右国际关系、作风却也最矛盾的国家非美国莫属。……在日常的外交活动中没有比美国更务实的……美国与欧洲的外交政策模式都是其本身特殊环境的产物。”^⑧

从美国政策的形成来看,这种政策一方面是均势理论在对两伊外交实践中的逐步变型,另一方面也有美国政府内部不同部门相互斗争的因素。支持伊朗和支持伊拉克的两派在 20 世纪 80 年代初就存在,在中央情报局和国防部,支持伊朗派占上风,而国务院、农业部则是支持伊拉克的主要力量,商务部则扮演“砝码”角色,在给伊拉克审批许可证的时候,时而同意,时而拒绝。

支持伊朗派认为:伊朗已经逐步认识到需要美国,而美国也要看到伊朗同苏联交

① 第一批关于两伊边境的军力布置、坦克、电力分布的情报地图比第一批 1000 个陶式导弹装置提前两周到达了伊朗,第二批情报则同 1000 个陶式导弹装置一起在 1986 年 2 月 9 日到达伊朗。详见 Memorandum to the President, “Covert Action Finding regarding Iran,” Jan. 17, 1986, IG00301, DNSA.

② Internal Paper, “Arms Sales to Iraq and Iran,” Jan. 1987, IG00388, DNSA.

③ Memorandum from George P. Shultz to the President, “Under Secretary Schneider’s Meeting with Iraqi Deputy Prime Minister Ramadan,” Feb. 6, 1986, IG00306, DNSA.

④ 亨利·基辛格:《大外交》,海南出版社,1997 年版,第 773 页。

⑤ 即 20 世纪 70 年代美国在中东著名的双柱政策。

⑥ 田文林:《美国的中东战略及其历史命运》,available at <http://blog.china.com.cn/art/show.do?dn=tianwenlin&id>.

⑦ 杨兴礼、冀开运、陈俊华:《伊朗与美国关系研究》,第 57 页。

⑧ [美]亨利·基辛格:《大外交》,第 4 页。

界,地缘位置非常重要,尽管军售不是必需的手段,但应努力寻求同伊朗发展关系,这也是美国和伊朗共同利益所在。因而主张对伊朗采取“温和”政策。

支持伊拉克派则认为:对伊朗军售会损害同伊拉克间的建设性战略伙伴关系,并会使美国在伊朗和伊拉克眼中成为不明确、不可靠的政策合作者,从而导致曾经的外交努力付之东流。^①

事实上,在里根政府看似变化无常的外交决策表面下,有这样一种特点:在美国国家利益没有遭遇重大挑战和威胁的时候,美国外交会呈现出一种“含混”、“温和”和“有待于进一步明确”的特点。对于里根政府来说,放任决策层内部的纷争,有利于美国政策的双面性解释,这一点在对伊拉克“偏向政策”的持续上表现得尤为明显。

当然,无论是支持伊朗派还是支持伊拉克派,在冷战时期对伊朗与苏联毗邻的战略地位都是认同的,伊朗毕竟是美国传统的代理国家,因此美国对伊朗采取的是直接军售,重点放在军事援助上,短期内扶植起伊朗对美国的信心;对伊拉克则重点扶植两国经贸关系,保护美国对伊拉克市场的渗透和占有,通过贸易出口这种相对保守的方式来保持对伊拉克政府长期持续的政治影响力,保持美国对伊拉克石油的步步接近。这正是“双轨政策”出台的另一个原因。

1986年11月3日,贝鲁特人质被释放,但是黎巴嫩的杂志也报道了美国暗中给伊朗提供武器的内幕。这在国际上引起轩然大波,“伊朗门”丑闻爆发。11月18日,萨达姆给里根的信中表达了强烈的愤怒和背叛感。但是伊拉克政府还是对美国向伊朗出口武器表示了相当的克制,一方面等待美国做出合理的解释,另一方面也希望把这个事件变成对自己有利的事件。但是在伊拉克政府内部,反美呼声开始渐渐升起。^② 美国—伊拉克关系进入“建设性接触”期的第一次危机。

与此同时,以美国前参议员约翰·托尔(John Tower)为主席,组成了总统特别调查委员会,即托尔委员会(Tower commission),^③就“伊朗门”丑闻进行美国有史以来对国家安全决策和国家安全委员会最为彻底的调查。委员会详细调查了国家安全委员会如何向伊朗秘密出售武器,并将其所得用于资助尼加拉瓜反政府武装的过程,认为这次事件是由重大决策失误造成,这些失误“应该归咎于某些个人的失误,而不应该归咎于美国的政府制度和法律制度”,并强调加强对决策机器的管理力度。^④“伊

① National Security Council Briefing Paper,“State Department Summation of the Problems Generated by Exposure of the Iran Initiative,” Nov. 1986, IG00367, DNSA.

② Action Memorandum,“U. S. -Iraqi Relations:Picking Up the Pieces,” Dec. 5, 1986, IG00380, DNSA.

③ 又称“陶尔委员会”。

④ 北京太平洋国际战略研究所:《应对危机:美国国家安全决策机制》,北京·时事出版社,2001年版,第347页。

朗门”丑闻给美国造成了恶劣的国际影响,然而,美国政府通过牺牲一些个人顺利地将决策部门和决策制度同政策危机剥离开,从而安然度过危机的作法,却在此后“伊拉克门”丑闻爆发时再次被沿用。

1984年伊拉克开始在海湾北部对购买和运输伊朗石油的国际油轮展开袭击,在很短的时间里就导致海湾石油运输总量减少了1/4。伊朗也展开报复,开始在海湾地区布设雷场,两伊开始了大规模的石油封锁战。1987年5月17日,美国护卫舰斯塔克(USS Stark)号被伊拉克飞机误中,7月份一艘科威特油轮撞上了水雷。这些事件触动了美国在霍尔木兹海峡航运的安全利益,许多国会议员要求改变里根政府的海湾政策。里根的海湾特别委员会讨论后对海湾政策做了一些调整,从接下来的一系列事件中可以清楚地看到,美国政策非但没有因为伊拉克误中美国护卫舰的尴尬事件而向伊朗方面倾斜,反而促使里根政府决定“我们不光要继续采取援助伊拉克的行动,而且要保证使这种援助众所周知。”^①

政策调整后,里根政府抛弃了以往不愿从军事上卷入两伊战争的立场,采取了一系列明显支援伊拉克的军事行动。7月末,里根发表政策宣言,宣布科威特石油船只改旗,美国海军负责提供航运保护。8月份,中央情报局提供给伊拉克的情报已经彻底变成军事性的。^②9月21日,一架带有夜视装置的美国休斯(Hughes)AH6攻击机袭击了伊朗的安吉尔(Ajr)号布雷艇,炸死3名伊朗士兵。10月19日,美国的4艘导弹驱逐舰向伊朗两处石油设施开火,将其变为废墟。1988年2月,美国又派出15架OH-58D型基奥瓦(Kiowa)直升机到伊朗海域,对伊朗舰船进行偷袭。^③同年4月,美国海军参谋部决定开始“祈求螳螂”(Operation Praying Mantis)行动,对“希利”(Healy)号等多个伊朗沿海石油平台展开袭击,并派“企业”号航母(USS Enterprise CV-6)对伊朗舰艇进行打击。^④7月,美国“文森斯”号巡洋舰(USS Vincennes CG-49)在海湾击落一架伊朗民航客机,导致机上290名乘客和机组人员全部遇难。

1987~1988年的秘密海战将里根政府对伊拉克的“偏向政策”推向了最高峰,秘密海战打破了美国政府对伊“偏向政策”中轻易不动用军力的准则,为了支持伊拉克,美国不惜违反《战争权力法》(War Powers Act)的中立原则。值得注意的是,美国对伊拉克的贷款担保计划也在1988年度达到最高峰,当年的贷款担保配额高达

① Hearing Summary, “Iran-Iraq,” Jan. 21, 1987, IG00399, DNSA.

② Department of State Background Paper, “U. S. Intelligence for Iraq,” Dec. 15, 1986, IG00383, DNSA.

③ Alan Friedman, *Spider's Web: The Secret History of How the White House Illegally Armed Iraq*, pp. 39~42.

④ *Operation Praying Mantis*, available at http://www.globalsecurity.org/military/ops/praying_mantis.htm, Global Security.org.

10 亿美元。

二 “偏向”与“摊牌”政策的对立与消长

1988 年 8 月,伊朗和伊拉克达成停火协议。此后萨达姆开始出手解决境内的库尔德人问题。美国中央情报局的情报显示:1988 年 3 月,伊拉克政府对哈莱卜杰(Halabjah)的库尔德居民和伊朗士兵使用了化学武器和神经毒剂,导致 7 万多库尔德人向土耳其逃亡,伊土边境吃紧;同时萨达姆还开始插手黎巴嫩内部事务。8 月 25 日,两伊停火后 5 天,伊拉克再次对库尔德人村庄进行了袭击。萨达姆政府的暴力强权形象惹来国际社会质疑之声,土耳其和黎巴嫩接连到联合国告状,美国在国际道义上面临巨大压力,国会也频频质询国务院对伊拉克政策。

美国政府此时面临的挑战包括:第一,“偏向政策”促使美国同伊拉克之间建立了紧密的贸易网络和利益纽带,既得利益集团施加压力要求美国政府出台更有利的对伊政策或促进商贸的政策;第二,美国政府内部将美国同伊朗和伊拉克的战时关系看作是“零结果”游戏的观点开始流行,觉得政策没有达到预期效果,特别是美国对伊拉克“安抚”多年,但伊拉克始终不能被培养成对美国言听计从的代理人;第三,伊拉克袭击美国斯塔克护卫舰事件的余波导致美国国内反伊情绪高涨;第四,战时伊拉克在美国滋养下建立的新军事能力加强了它作为激进的地区霸权国家的地位,使得伊拉克“支持恐怖主义”问题重获国会重视;第五,伊拉克政府对库尔德人使用化学武器的事实及其声名狼藉的人权记录也是插入美伊关系的利剑。这些都推动美国国会出面干预对伊拉克的政策。

9 月,国会频频以“证据确凿”向国务院施加压力,国务卿舒尔茨被国会质询弄得焦头烂额。到伊拉克进行实地调查的要求遭到拒绝,而国会却显得咄咄逼人:要求再次将伊拉克列入支持恐怖主义的国家清单中,终结与其军事和经济联系,并切断与它的一切外交关系。这样,国会便以一种全面否定的强力姿态出面干预美国的伊拉克政策,将矛头直接指向了对伊“偏向政策”。国会的整体政策立场被国务院的反对派冠以“摊牌政策”^①之名。它主要体现在国会的对伊全面经济制裁议案中。

1988 年 9 月 9 日,参议员克莱本·德波拉·佩尔(Claiborne DeBora Pell)指出:“我们的公开宣言塑造了我们自己雄心勃勃的形象,伊拉克却可能在我们醒悟之前采

^① Action Memorandum from John H. Kelly to Mr. Kimmitt, “Licensing for Iraq,” United States Department of State, Mar. 1990, IG01243, DNSA.

取更激烈的报复手段,温顺地屈服于国际压力可不是萨达姆的性格”^①。同一天,美国参议院通过了第 S. 2763 号议案即《佩尔议案》(Pell Bill),要求禁止美国对伊拉克的所有出口、贷款及援助,同时禁止进口伊拉克石油。^②

9月13日国会众议院外交事务委员会(House Foreign Affairs Committee, HFAC)通过了内容更为广泛的 H. R. 5271 号议案即《兰托斯议案》(Lantos Bill),^③不仅包括对伊拉克的进出口禁运,还增加了对伊拉克的制裁。在该议案的制裁范畴、制裁执行与授权方式部分,不仅提出了收紧对伊拉克某些化学品的出口,还首次提出由联合国或相关中立方核查的方案。^④可见,该议案重点在于迫使伊拉克放弃化学武器使用并接受可能的解决问题的过渡方案,它凸显了国会的人权考虑。

国会的“摊牌政策”姿态一出,以国务院为首的美国决策高层反应强烈:10月18日,国务院迅速出台《美伊关系:经济制裁议案的内涵》备忘录,从美国地区战略利益与经贸利益层面驳斥了对伊拉克实行经济贸易制裁的政策主张;10月19日,国务院情报研究局(The Bureau of Intelligence and Research, INR)出面批驳国会用“人权否定一切”的逻辑,并保证:“一旦伊拉克使用化学武器”,“运用正常的情报手段我方就能知道”;^⑤11月4日至12月29日,国务院近东和南亚事务司(Near Eastern and South Asian Affairs, NEA)、政治-军事事务局(Bureau of Political-Military Affairs, PM)等部门相继发表声明,表明对“摊牌政策”的反对态度,声称国务院已经在通过积极的外交渠道解决伊拉克的人权问题,^⑥同时试图继续推行对伊拉克的贷款担保计划。^⑦

相对于国会“维护人权”的出发点,国务院的反驳更具战略性和务实性。国务院认为:此时出台对伊拉克强硬制裁政策,将摧毁美伊双方领导人刚刚建立起来的认同感,在政治上会导致美伊关系迅速降级,萨达姆会因觉得美国“卸磨杀驴”而迅速倒向苏联;同时,两国关系的迅速恶化,将导致伊拉克盟友约旦、埃及和沙特对美国意图的质疑,从而损害美国在海湾地区的战略安全。从经济上看,制裁议案会严重影响美国

① Department of State Summary, “Background and Summary of Iraqi Sanctions Legislation,” Sep. 22, 1988, IG00657, DNSA.

② Department of State Summary, “Background and Summary of Iraqi Sanctions Legislation,” Sep. 22, 1988.

③ 众议院外交事务委员会主席汤姆·兰托斯(Tom Lantos)提出。

④ IG00657, DNSA.

⑤ Information Memorandum from Curtis W. Kamman to the Secretary of State, “Iraqi Sanctions: Confidence in Monitoring CW Use,” Oct. 19, 1988, IG00682, DNSA.

⑥ Action Memorandum from Paul J. Hare to the Secretary of State, “Administration Position on Proposed Iraq Sanctions,” Nov. 18, 1988, IG00702, DNSA.

⑦ Action Memorandum from Richard W. Murphy to the Secretary of State, “Export-Import Financing for Iraq,” Dec. 29, 1988, IG00739, DNSA.

各大对伊商业利益集团的利益,导致美国农业部对伊贷款担保计划的终止,恼羞成怒的伊拉克会终止债务的偿还;而美国的商业公司可能将被完全地排斥在伊拉克市场之外,无法参与伊拉克政府的战后重建工作,失去大量有价值的商贸合同。

到 1988 年为止,美国的电力、化工、运输、石油和钢铁公司同伊拉克已经签署了价值超过 40 亿美元的合同,美国在伊拉克的商业卷入已经达到一定规模,仅 1987 年美国从伊拉克进口的石油就高达 50.6000 万桶/天,并出口了 10 亿美元的农产品。^①“摊牌政策”一旦推行,最直接的可能是迫使伊拉克转向求助于美国的商业竞争对手——西欧和日本。因此,国务院将国会的“摊牌政策”称之为“冒险政策”。国务院的努力立竿见影,关于继续给伊拉克的工业部提供 3 亿美元贷款的协议没有受到国会的影响而顺利通过。^②

这两个制裁议案被国务院近东和南亚事务司批评为“狭隘”和“为时尚早”。^③特别是 12 月 29 日国务院备忘录的措辞十分严厉,指责国会过分依赖库尔德问题来分析和假定,“滥用”美国人权政策原则,却不顾美国外交政策的根本原则和目标;辩称伊拉克的军事行径尽管残暴,但主要是为了收回被占土地,同时没有明显的证据显示伊拉克试图毁灭整个库尔德族,只不过军事行动“正好发生”在库尔德人居住区罢了。

我们知道,美国一直采取支持库尔德人的政策,但是在应对伊拉克问题上,为了实现在该地区的政治外交利益,美国在库尔德政策上采取了回避和模糊的态度。美国一直信奉的人权原则也不得不败在现实的外交政策目标之下,同时对伊拉克的“安抚”也体现得更为鲜明。

在国务院似乎更有说服力的外交利益至上原则的攻歼下,国会的人权主义政策建议一直处于劣势。1988 年底,根据国会“摊牌政策”中“实施制裁的条件”为总统留下的特权,卸任前的里根宣布“搁置”这两个议案。难怪美国内部有人一针见血地指出:“如果撇开人权和使用化学武器不谈,那么我们的政治和经济利益才是驱动我们同伊拉克平衡关系的关键”。^④

1989 年初,乔治·布什入主白宫,美国对伊拉克政策的调整作为一个重点被提

① Information Memorandum from Curtis W. Kamman to the Secretary of State, U. S. -Iraqi Relations: Implications of Passage of Economic Sanctions Bill, United States Department of State, Oct. 18, 1988, IG00679, DNSA.

② Banca Nazionale del Lavoro Report, “\$ 300 Million Medium-Term Loan for Iraq’s Ministry of Industry and Military Production,” Oct. 6, 1988, IG00669, DNSA.

③ Action Memorandum from Richard W. Murphy to the Secretary of State, “Export-Import Financing for Iraq,” Dec. 29, 1988, IG00739, DNSA.

④ Department of State Internal Paper, “Overview of U. S. -Iraqi Relations and Potential Pressure Points,” Sep. 9, 1988, IG00632, DNSA.

上日程。从布什政府迅速出台的《美国对伊拉克政策纲要》内容看，“偏向政策”不但没有受到“摊牌政策”的影响，反而进一步升格。

这份政策纲要强调伊拉克的市场地位和巨大的政治经济前景，最重要的是伊拉克现政府更倾向于选择美国作为它强有力的合作伙伴；而一旦它选择了美国，那么未来美伊经贸将因伊拉克的重建而充满光明。^① 伊拉克的经济部长和财政部长，包括萨达姆的女婿、伊拉克工业部长侯赛因·卡迈勒(Hussein Kamel)适时地通过军事电台向美国提出了援助伊拉克经济重建的要求。1988年5月，伊拉克开始对美国公司进口伊拉克的石油给予价格上的优惠，导致美国从伊拉克石油进口量的猛增，到1989年达到了50万桶/天的数量。^② 伊拉克的军事进口也开始活跃，尤其是在购买双重用途物资和高科技军事产品的意向方面。这些都以压倒性的优势促使美国政府忽视伊拉克违反人权的行径，并确定延续“偏向”伊拉克的政策基调。

在美国对伊拉克政策上，经贸因素一直具有举足轻重的地位。美国通过宽松的出口政策渗透伊拉克，萨达姆也坚信美伊贸易的激增能够刺激伊拉克的军事发展，从而为伊拉克赢得在海湾地区政治上的冲击力。两伊战争结束后，美国对伊拉克的重建怀有浓厚兴趣，美国新政府有意通过参与伊拉克重建，获得对其政治经济的进一步渗透，借此改变同伊拉克之间一直松散的政治关系。而伊拉克政府也在“寻租”，试图为自己的重建找一个实力雄厚的买家。在以经济渗透带动政治影响的政策思路下，美国新政府采取了以退为进的手法。

布什政府在对伊政策纲要中提出的政策方向是：“美国要鼓励伊拉克所谓的要在这个地区担任领导角色的要求，出于我们本身的利益认真地发展同伊拉克之间互利的、高于一切的稳定关系，在强调我们的军事和人权担忧的同时，促进我们同伊拉克之间的商业和政治对话。”^③ 美国政府下一步的首要任务是督促伊拉克出台解决斯塔克事件的声明，消除美伊关系中“偶然”事件带来的不利影响。其最终目的还是继续和深化“偏向政策”。

在此之前，美国同伊拉克的政治对话一直纠结在如何结束两伊战争上。随着军事上的停火，为了深化政治对话，美国政府决定不惜满足萨达姆想成为海湾主要影响势力的要求，希望通过一些政治支持，使伊拉克能够从同苏联的武器买卖关系中彻底

① Department of State Background Paper, “Guidelines for U. S. -Iraq Policy,” Jan. 20, 1989, IG00761, DN-SA.

② Briefing Memorandum from Paul J. Hare to the Secretary of State, “Meeting with Iraqi under Secretary Nizar Hamdun,” Mar. 24, 1989, Mar. 23, 1989, IG00828, DNSA.

③ Department of State Background Paper, “Guidelines for U. S. -Iraq Policy,” Jan. 20, 1989, IG00761, DN-SA.

脱离出来,并将进口新武器系统的希望投向美国。^①

政策纲要为后来的第 26 号国家安全指令做了铺垫,它一方面说明了美国渴望参与伊拉克战后重建,因此延续了对伊拉克的“偏向”政策;另一方面,在纲要里也提出:要逐步地把伊拉克纳入“理智而且负责任的西方政策轨道”之中。这是美国政府一贯的政治和外交政策目标。所谓“西方政策轨道”,不过是培养言听计从的代理人的代名词而已。

美国新旧政府在伊拉克政策上的一致性,突出表现为对伊拉克的贷款担保计划并没有因为新政府上台而终止,反而越发坚挺。同时,在新政府的政策指导下,国务院近东和南亚事务司做出了一系列外交努力。3 月 24 日,近东和南亚事务司政策计划室主任(Policy Planning Staff Director)丹尼斯·罗斯(Dennis Ross)同伊拉克驻美国大使尼扎尔·哈姆丹(Nizar Hamdun)会谈,象征性地表达了美国对伊拉克化学武器扩散的关注,但是会谈的中心议题却是拓展美伊关系、敦促伊拉克出台解决斯塔克被袭事件的声明。

3 天后,伊拉克政府一改过去拒不道歉的强硬态度,发表了道歉声明,宣布给 1987 年在斯塔克被袭事件中遇难的美国水手家属提供 2730 万美元的赔偿。此举解决了两国外交关系上的尴尬局面,美伊关系进一步深化的绊脚石被轻松移除。

20 世纪 80 年代美伊商贸往来滋养起来的利益集团——美伊商业论坛(U. S. -Iraq Business Forum)^②此时也为美伊关系的提升做着努力。1989 年 6 月,美伊商业论坛代表团访问巴格达,此访因萨达姆的接见而意义非凡。萨达姆表示未来伊拉克会积极同美国合作,敞开大门欢迎美国投资,并保证不出现债务重议(debt reschedule),^③前提条件是不希望美国再出现对伊拉克的制裁议案,同时美国要向伊朗施加比较明显的政治压力。^④

可以看出,对于美国政府来说,此时商业机会和海湾战略的重要性是并行的,因

① Department of State Background Paper, “Guidelines for U. S. -Iraq Policy,” Jan. 20, 1989, IG00761, DNSA.

② 成立于 1985 年 5 月,代表亲伊拉克的美国公司利益集团。包括埃克森石油公司(Exxon, Mobil),西方石油公司(Occidental Petroleum),德士古石油公司(Texaco),柏克德公司(Bechtel),通用汽车公司(General Motors),BMY 防御合约公司(the defense contractors BMY),贝尔-德事隆飞机公司(Bell-Textron),洛克希德飞机公司(Lockheed)和联合航天航空技术公司(United Technologies Corporation),查理-柏希联合公司(Charles Percy & Associate)等。这些大公司集团在美国政府的协助下活跃在美伊商贸市场。详见 Letter from Robert A. Abboud to George P. Shultz, “Improving Trade with Iraq,” Nov. 20, 1986, IG00375, DNSA.

③ 1980 年代伊拉克对外债的一种拖欠方式。但是伊拉克对美国债务采取谨慎态度,很少重议对美债务。

④ Cable from Embassy Baghdad, “U. S. -Iraq Business Forum: Meeting with Saddam Hussein,” June 11, 1989, IG00893, DNSA.

此美国政府开始帮助更多的公司深入伊拉克。两个月后,美伊商业论坛获准操作沃尔沃公司同伊拉克之间建立卡车装配线联合公司的项目:由美国工厂生产重型卡车零件,然后运到伊拉克组装。这一次国会大部分议员表示支持这个项目,认为它将为美国带来超过 1.3 亿美元的利润及外交利益。^①国会甚至出面同沃尔沃公司和伊拉克政府谈判以确保对这个项目的必要资助。9 月,给伊拉克提供 10 亿美元贷款的预算,国会也原则上通过了。这表明国会针对“偏向政策”的“摊牌政策”立场,在巨大的商业利益面前也败下阵来。

1989 年 8 月 4 日,美国联邦调查局、亚特兰大联邦储备银行(Federal Reserve Bank of Atlanta,FRBA)与美联储调查小组突袭检查意大利拉伏罗国民银行(Banca Nazionale del Lavoro,BNL)在美国亚特兰大的支行,从而牵涉出了包括意大利、英国和美国等国为伊拉克提供黑色贷款甚至武器的“伊拉克门”丑闻。但是这件事最初被曝光时,因主要被调查方是意大利的银行,并没有引起美国媒体和公众的特别注意。因此,尽管美国国会组织了调查小组,但是并没有阻止美国对伊拉克“偏向”政策的进一步展开。10 月 2 日,布什签署了第 26 号美国国家安全指令,明确指出:

“接近波斯湾的石油以及保障该地区友好国家的安全,对于美国国家安全来说非常重要。美国仍然承诺保护在这个地区的主要利益,必要和适当的时候会动用美国军队来抵抗苏联和任何对我们利益有危害的地区力量。美国也承诺支持友好国家的自卫,保证他们在自己的防御上能够扮演积极的角色,以减少美国单边军事干预的可能性。美国鼓励西方盟友和日本与我们一起维护我们在海湾地区的共同利益。

美国和伊拉克之间的正常关系将有利于我们的长期利益和促进海湾和中东地区的稳定。美国政府将从政治和经济两方面鼓励伊拉克,规范它的行为,提高我们对伊拉克的影响力。同时,伊拉克领导层必须懂得:任何非法使用生化武器的行为都将导致经济政治制裁。为此,我们将从我们的盟友那里寻求更广泛的支持。国际原子能委员会监管下的伊拉克有任何违约的行为也会引起相同的后果。人权考虑将继续成为我们对伊政策中的一个重要因素。此外,伊拉克应停止对外部事务如黎巴嫩的干涉,应该在同伊朗磋商解决问题和中东和平进程的合作中扮演积极的角色。

我们应该为美国公司参与伊拉克经济的重建提供更多的机会,特别是在能源领域,这不会同我们的核不扩散政策和其他意义深远的目标相抵触。这也是介入伊拉克的防御建设并保持对其影响力的一个手段。美国应该考虑向伊拉克提供非致命性

^① Letter from Congress to James R. Sharpe, “Congressional Support for U. S. -Iraq Joint Venture,” Aug. 4, 1989, IG00949, DNSA.

武器援助,以提高美国在伊拉克的政治影响力”^①

这份指令确定布什政府将继续采取“支持萨达姆”的“偏向政策”,而此时国会和国务院已经找到了政策的一致点:支持萨达姆是为了达到安抚笼络的政治目的,促进其“温和”的一面,遏制其血腥和独裁的一面。该指令显示美国要通过更多的合同来缓和伊拉克的霸权行为,其中包括非致命性武器援助。国务院甚至要求实现美伊军事关系正常化,认为当前美国高层的政治氛围不利于同伊拉克军事关系的改善:过去伊拉克对化学武器的使用、对人权的践踏及阿以冲突是造成这种不良政治氛围的原因;如果同伊拉克展开一定级别的军事合作,同时抛弃国会对总统行政命令的限制,开展不用国防部赞助的培训,加强文化的互访和其他地区化的合同,将会使美伊关系的拓展更深一步。^②

第26号国家安全指令不仅从内容上对《美国对伊拉克政策纲要》做了补充,同时也使“偏向政策”从地下走向地上,从暗中走向明朗,从商贸走向外交,并在性质上发生了根本转变——从隐秘政策升级为美国对伊拉克的正式官方外交政策。

三 美国对伊拉克政策解析

纵观美国对伊拉克政策的轨迹,可以看到,尽管美国对伊拉克政策最初萌芽于对苏联冷战的战略考量中,但是在20世纪80年代这一冷战格局逐步式微的历史时期,美国对伊拉克政策中意识形态因素的影响逐渐减弱,随着美国商贸利益在伊拉克的不断深入,其国家能源、政治与经贸利益在伊拉克政策中的重要性逐步提升。

从1972年4月苏联和伊拉克签署为期15年的《苏伊友好合作条约》(Soviet-Iraq Treaty of Friendship and Cooperation)开始,如何与苏联争夺伊拉克就成为美国海湾政策战略考虑中的主要问题。特别是苏联对伊拉克的武器援助在20世纪70年代达到最高潮^③及类似的情报数据,都显示出“苏联威胁”的增加。20世纪70年代末期美苏冷战进入最后一个高潮期,1979年底苏联入侵阿富汗,这一行动被美国认定是苏联南下海湾地区和印度洋的重要举措。1980年1月,卡特主义出台,宣布美国“将使用包括军事力量在内的一切必要手段”,击退外部势力控制海湾地区的企图。^④里根执政后,提出了加强在世界范围内同苏联的争夺、重振美国的世界领导地

① National Security Directive 26, “U. S. Policy toward the Persian Gulf,” Oct. 2, 1989, IG01035, DNSA.

② Cable from Joint Staff, *Proposed U. S. -Iraq Military Initiatives*, Jan. 3, 1990, IG01184, DNSA.

③ 牛军:《冷战时期苏联对第三世界的政策》,2005年9月2日,参见 <http://niu jun.coldwarchina.com>, 2008年4月9日。

④ 万光:《美国全球战略中的中东和海湾》,载《西亚北非》,1991年第2期,第23页。

位、扩大美国阵地的里根主义。在判断苏联军事及武器研发计划的意图上,美国刻意夸大苏联大规模杀伤性武器的研发及其在海湾地区推广的前景。在寻求应对之策的过程中,伊拉克作为海湾地区的重要力量迅速进入美国的视线。

随着伊朗与美国交恶以及苏联陷入阿富汗战争泥潭,两伊战争爆发后,苏联调整了对两伊的政策,一方面同伊朗有所接触,另一方面减降对伊拉克的援助力度,这使得苏联同伊拉克之间的关系降温。萨达姆出于生存需要,努力寻求武器和经济援助来源的多样化,从而为美国对伊拉克进行有限接触提供了契机,1980年美国内部开始出现要求接触伊拉克的声音。1981年4月12日,美国国务院负责近东和南亚事务的助理国务卿帮办(Deputy Assistant Secretary)莫里斯·德雷珀(Morris Draper)访问巴格达,宣称美国“在中东的战略部署中,伊拉克是作为一支重要力量来考虑的,伊拉克在对抗苏联在该地区的渗透方面意义非凡”。^①

可见,美国最初是把伊拉克作为与苏联争夺的潜在“代理人”来策划它未来的伊拉克政策的。美伊之间的试探性接触从1982年美国民用农业机械出口伊拉克开始,到1984年计划同伊拉克共建伊拉克-约旦阿卡巴(Aqaba)港的石油管道,都是从不敏感的经贸合作领域介入。经贸上的投入和经营当时是美国亲近伊拉克的一种战略手段,将伊拉克培养成对美国言听计从的海湾地区代理人,排挤苏联在该地区的势力,确保美国在海湾地区的石油安全利益才是其最终战略目标。

从美国伊拉克政策推行轨迹来看,从确立“偏向政策”开始,到为了确保海湾石油安全而动用海军力量打击伊朗,美国在伊拉克战略目标呈阶梯式推进:进一步接近海湾石油(不惜动用武力)——经贸刺激为战略手段——深入影响伊拉克的军事防御建设和人权政策走向——提升在伊拉克的政治影响力——培植伊拉克在海湾地区乃至整个中东地区的影响力。

值得注意的是,在这一过程涉及到的大量美国解密文件中,已经较少提到苏联因素。这说明随着历史进入冷战衰落期和入侵阿富汗的战事不利,苏联已经进入守势,其在美国中东战略持续关注焦点中,重要性已下降。而与此同时,这一时期美国的能源利益逐渐提升到了美国中东与海湾政策的核心地位,成为美国深入这一地区的源动力之一。

在推行其外交政策的具体实践中,美国使用的战略手段已经多元化,同时各种战略目标的实现也一步步展现。美国经贸利益的大量卷入,在美国对伊拉克政策实施过程中体现得比较明显。因此从某种意义上来说,美国20世纪80年代的伊拉克政

^① Cable from Baghdad, "Prospects for Deputy Assistant Secretary Draper's Visit To Baghdad," Apr. 4, 1981, IG00045, DNSA.

策是美国新时期战略重点转移的重要表现。

需要指出的是,在操控经贸外交的过程中,美国原本期望通过有限的经贸渗入来达到自己的政治战略目标的设想有时会难以控制,特别是难以控制本国经贸利益集团大量卷入目标地区,况且这种卷入的程度同政治战略目标的实现之间并不对称。因此,在政策进行调整时显现出政策相互矛盾的乱象,如“双轨政策”的短命、人权原则屈服于经贸利益、“摊牌政策”最初的无为等等。美国国务院为“安抚”萨达姆做了大量的工作,甚至不惜违背美国出口限制法令和人权原则,但最终也未能把萨达姆培养成得心应手的代理人,反而滋养了萨达姆政府称霸海湾的野心。这表明美国原本的政策设想走入了歧途。

“伊拉克门”丑闻此时虽已爆发,但尚未引起广泛关注;而总统和国务院对改善美伊关系满怀期望,所有的一切似乎都表明美伊关系即将得到全面发展。1989年10月4日,带着第26号国家安全指令的福音,美国新任国务卿詹姆斯·贝克(James Baker)同伊拉克外交部长塔里克·阿齐兹在华盛顿会面,双边关系的拓展依然是会谈主题。美国政府对伊拉克方面在3月做出的道歉声明表示赞赏,同时两国就人权问题展开对话。伊拉克方面关注不久前曝光的“伊拉克门”丑闻是否会影响美国对伊贷款担保,美国方面则周旋称需要时间调查。^①10月21日,贝克致函阿齐兹称:“布什总统要我通过您转告萨达姆总统,我们反对任何损害和威胁伊拉克的言行,我们将尽一切努力加强两国关系。”^②此时,距伊拉克入侵科威特不足10个月!

布什政府全面支持伊拉克的政策刚刚如火如荼地展开,就因“伊拉克门”丑闻影响的迅速发酵而不得不陷入停滞,国会此时站出来以“强力形象”介入“伊拉克门”丑闻调查。1990年8月,自感羽翼丰满的萨达姆悍然出兵占领科威特,美国对伊拉克继续推行“偏向政策”的路径彻底堵塞。形势的急转直下让美国决策者恼羞成怒,“偏向政策”迅速被“摊牌政策”和海湾战场上的兵戎相见所取代。

短短十年内,美国对伊拉克的政策乱象丛生。最终决定出手击溃自己培植的海湾地区代理人,不能不说是美国在品尝自己的政策失误所酿出的苦果。

冷雪梅:东北师范大学马克思主义学院讲师

(本文责任编辑:卢宁 胡国成)

① Briefing Memorandum from John H. Kelly to the Secretary of State, “Meeting with Iraqi Foreign Minister Tariq Aziz,” Oct. 4, 1989, IG01041, DNSA.

② Cable to Baghdad Embassy, “Message from the Secretary to Tariq Aziz,” Oct. 21, 1989, IG01080, DNSA.

美国非法移民的治理及其困境

陈积敏

〔内容提要〕移民执法是美国非法移民治理的重要内容之一。美国政府主要从整合移民执法资源、强化边境执法力度与更新国内工厂执法方式等方面着手,以期实现非法移民治理的目标。然而,从效果上看,这些政策措施并未对非法移民形成有效的控制与管理,这折射出美国在非法移民治理问题上存在着诸多困境。

关键词:美国社会 移民 非法移民 治理 移民执法

自1980年代以来,非法移民问题一直是美国社会关注的热点问题,即便是在美国深陷两场战争之中的2006年,美国公众对非法移民的关注度依然相当高。^①从这个角度来说,非法移民问题已经成为美国社会生活的一部分,同时也成为美国政治生活的一部分。实际上,自1970年代末以来,美国政府在管理和控制非法移民方面做出了诸多努力,如成立专门委员会,研究并制定出针对非法移民的专项法律以构建起治理非法移民的法律框架。^②九一一事件后,美国政府更加重视非法移民问题,将这个问题提升到国家安全的高度,并且对移民机构进行了大规模改组,使得原来移民归

① 据盖洛普2006年的民意调查显示,移民问题成为美国人“最重要”的关注点之一,仅次于伊拉克战争。See Jeffrey M. Jones, “Americans’ Views of Immigration Growing More Positive,” available at: <http://www.gallup.com/poll/23623/Americans—Views—Immigration—Growing—More—Positive.aspx>.

② 美国非法移民治理的法律体系主要包括两部法律:1986年《移民改革与控制法》(Immigration Reform and Control Act of 1986, IRCA)和1996年《非法移民改革与移民责任法》(the Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act, IIRIRA)。

化局(Immigration and Naturalization Service, INS)的功能得到了细化和强化。^①此外,美国政府还相继出台了一系列非法移民的管理与控制方案,冀望达到预期的治理效果。

与此同时,非法移民的治理问题也引起了美国学者与相关研究机构的高度关注,其中尤以各主要移民研究机构为甚。^②它们通过发布研究报告及时跟踪非法移民的动态与特征,并据此提出相应的政策建议。本文将主要依据美国移民研究机构的研究报告、国土安全部的相关资料及学者的研究性论文,对美国治理非法移民的政策措施及其效果进行分析,并在此基础上探讨美国非法移民治理政策所面临的现实困境。^③

一 美国非法移民现状与移民执法资源的整合

众所周知,美国非法移民数量庞大,非法移民的来源和分布区域呈现出集中的特点。^④自2007年以来,美国非法移民数量有一定程度的减少,从1240万人下降到

① 根据2002年《国土安全法》(The Homeland Security Act of 2002),美国政府创建了国土安全部(Department of Homeland Security)。2003年3月1日,移民归化局被正式编入新成立的国土安全部,其原有的功能分别交由三个部门执行,即美国公民与移民局(U. S. Citizenship and Immigration Services, USCIS)、美国移民与海关执法局(U. S. Immigration and Customs Enforcement, ICE)和美国海关与边境保护局(U. S. Customs and Border Protection, CBP)。See GAO, “Department of Homeland Security: Addressing Management Challenges That Face Immigration Enforcement Agencies.” GAO-05-664T, May 5, 2005, available at: <http://www.gao.gov/new.items/d05664t.pdf>.

② 美国主要移民研究机构包括:(1)移民研究中心(Center of Immigration Studies)。该中心是一个独立、无党派的非营利性研究组织,创建于1985年。它是美国唯一致力于研究移民对美国经济、社会、政治、人口、财政、环境和其他方面的影响,并提供相应政策建议与分析的思想库。该中心倾向于较为保守的移民政策。(2)皮尤西裔中心(Pew Hispanic Center)。该中心是一个无党派的研究机构,创建于2001年,由皮尤慈善信托基金会(The Pew Charitable Trusts)资助,主要提供移民数据、民意调查等相关信息。(3)移民政策研究所(Migration Policy Institute)。它是一个独立、无党派的非营利性思想库,致力于研究世界范围内的人口流动。

③ 需要说明的是,由于非法移民具有跨国性,因此从治理角度来看,非法移民治理应该包括国内治理与国际治理两个层面,本文主要研究美国非法移民的国内治理层面。就国内治理的方式而言,美国政府采取了“软”“硬”两种手段,笔者将其称为美国非法移民的“柔性治理”与“刚性治理”,而“刚性治理”主要指的是美国的移民执法行为;就国内治理的主体而言,美国联邦政府与地方政府都担负了治理之责,但美国联邦政府是非法移民治理的主要承担者。因此,本文的主要研究对象是美国联邦政府的移民执法行为。

④ 美国非法移民主要来自于拉美地区,尤其是墨西哥,在过去30年中,其平均比例约为59%。在区域分布上,非法移民多集中于加利福尼亚州、得克萨斯州、佛罗里达州和纽约州。See Jeffrey S. Passel and D’Vera Cohn, “A Portrait of Unauthorized Immigrants in the U. S.,” April 14, 2009, p. 1, available at: <http://pewhispanic.org/files/reports/107.pdf>.

2010年的1120万人,但与2000年的840万人相比仍处于净增长状态。^①因此,从数量上看,美国非法移民问题依然严峻。此外,一个值得注意的现象是,美国非法移民的居住模式与家庭结构都发生了变化。目前,非法移民与配偶、子女一同居住的家庭模式开始增多,这改变了以往非法移民将自己的配偶、子女留在原籍国的传统做法,意味着非法移民及其家庭成员可能将美国作为其长期居住地。需要说明的是,这些非法移民子女大多是美国公民。据统计,2003年非法移民子女共有430万,其中270万是在美国出生,约占总数的63%。2008年,非法移民子女人数达到550万,其中约有400万在美国出生,约占总数的73%。从2003年到2008年,非法移民子女的数量增加了120万人,而在美国国内出生的非法移民子女比例也随之增长了10%。^②这种情形增加了非法移民父母定居美国的决心与可能性。根据美国移民法律,一旦子女成年之后,可以依照亲属移民的规定,为其父母申请永久居留权,因而这些具有美国公民身份的非法移民子女又被形象地称为“定锚婴儿”(anchor babies)。可见,美国非法移民由“寄居者”(sojourners)转变成“定居者”的倾向日益明显,这就进一步加剧了非法移民问题的严峻形势。更为重要的是,经历九一一恐怖袭击之后,美国人对于国土安全问题异常敏感。由于九一一事件的主要实施者大多是非非法移民,如恐怖分子穆罕默德·赛义德(Mohamed Atta al-Sayed),这使得美国政府与民众更是将非法移民与国家安全联系起来,认为移民(尤其是非法移民)是恐怖主义可以利用的工具,已经成为威胁国家安全的严重隐患,“毫无疑问,(人们)愈来愈将移民视为全球恐怖主义的潜在传播媒介”。^③

在此情境之下,美国政府加大移民执法力度已是大势所趋。具体而言,美国移民执法至少包括两个方面的内容,其中之一便是移民执法主体的构成。根据美国宪法和相关法律,移民执法权专属于联邦政府所有,这赋予了联邦政府执行移民法律的权威与责任。美国非法移民数量众多,由非法移民所引发的犯罪行为也屡屡发生,这给美国国家安全与社区安全造成了威胁。而美国移民执法力量相对薄弱,主要表现为人员配置不足、拘留场所有限等。面对现实,美国联邦政府逐渐意识到州和地方政府不仅可以在保卫国土安全方面发挥重要作用,而且也能够移民执法上提供必要的协助与支持。

① Jeffrey Passel and D'Vera Cohn, "Unauthorized Immigrant Population: National and State Trends, 2010," February 1, 2011, p. 1, available at: <http://pewhispanic.org/files/reports/133.pdf>.

② Jeffrey S. Passel and D'Vera Cohn, "A Portrait of Unauthorized Immigrants in the U. S.," April 14, 2009, p. 7, available at: <http://pewhispanic.org/files/reports/107.pdf>.

③ Chris Rudolph, "National Security and Immigration in the United States after 9/11," Center for Comparative Immigration Studies, Working Paper 157, August 2007, pp. 1~2, available at: <http://www.ccis-ucsd.org/PUBLICATIONS/wrkg157.pdf>.

为了解决联邦政府与地方政府在移民执法方面的合作问题,1996年《非法移民改革与移民责任法》中特别增加了一项新的规定,即第287(g)条款。该款授权联邦政府可以与州和地方政府在移民执法过程中展开合作,并且负责培训州和地方执法人员,以配合联邦移民执法人员的执法活动,从而使得地方执法部门担负起部分移民执法的功能。这些职能主要包括审查地方和州监狱案犯的移民身份、逮捕和拘禁移民违法者、调查移民案件,以及同移民与海关执法局(U. S. Immigration and Customs Enforcement, ICE)组成特别行动组,处理与移民有关的刑事案件等等。^①这一规定通常被称为“287(g)计划”。实际上,它赋予了州和地方执法部门与联邦移民执法部门合作展开移民执法的权力。^②与此同时,为了明确州和地方政府的职责权限,更好地规范移民执法行为,美国移民与海关执法局还建立了一套管控体系,比如,它与州和地方执法部门签署“协定备忘录”(memorandums of agreement)。该备忘录规定,只有在移民与海关执法局官员的监督下,州和地方执法部门才能够参与移民执法活动。^③对于未参加287(g)计划的州和地方政府,移民与海关执法局在2007年秋又推出了“加强社区安全与保卫合作协定”(ICE Agreements of Cooperation in Communities to Enhance Safety and Security, ICE ACCESS)。该协定允许移民与海关执法局官员与地方执法部门的官员在应对社区安全挑战方面展开合作,共同寻求解决方案。这一举措具有很强的针对性与灵活性,为移民与海关执法局和地方执法部门的合作提供了一个新的途径。^④

287(g)计划在实际运作过程中取得了一定的效果,例如,在2008财年,通过这一计划约有43000名外国人被拘捕。此外,这一计划还降低了犯罪率,并加大了对重复犯罪的非法移民的遣返力度。然而,在该计划的实施过程中,问题层出不穷。这些问

① Cristina Rodriguez, Muzaffar Chishti, Randy Capps, and Laura St. John, *A Program in Flux: New Priorities and Implementation Challenges for 287(g)*, March 2010, Migration Policy Institute, p. 3, available at: <http://www.migrationpolicy.org/pubs/287g-March2010.pdf>.

② Mai Thi Nguyen and Hannah Gill, *The 287(g) Program: The Costs and Consequences of Local Immigration Enforcement in North Carolina Communities*, February 2010, p. 1, available at: http://isa.unc.edu/migration/287g_report_final.pdf; Richard M. Stana, “Immigration Enforcement: Controls over Program Authorizing State and Local Enforcement of Federal Immigration Laws Should Be Strengthened,” Testimony Before the Committee on Homeland Security, House of Representatives, March 4, 2009, GAO-09-381T, p. 1, available at: <http://www.gao.gov/new.items/d09381t.pdf>.

③ William F. Riley, “Examining 287(g): The Role of the State and Local Law Enforcement in Immigration Law,” Testimony before the U. S. House of Representatives Committee on Homeland Security, March 4, 2009, p. 3, available at: <http://homeland.house.gov/SiteDocuments/20090304140905-47205.pdf>.

④ William F. Riley, “Examining 287(g): The Role of the State and Local Law Enforcement in Immigration Law,” Testimony before the U. S. House of Representatives Committee on Homeland Security, March 4, 2009, p. 6.

题主要体现在两个方面:一是批评该计划有种族歧视的嫌疑;二是指责该计划只关注对轻微犯罪的治理,削弱了对严重犯罪的重视与打击力度。^①为此,奥巴马政府一方面继续沿用 287(g) 计划,另一方面对该计划存在的问题进行修正与改革,其侧重点主要在两个方面:一是对辖区内担负移民执法功能的巡警加强监督、管理,以规范地方执法人员的移民执法行为;二是将移民执法的重点置于确认、拘捕和遣返严重犯罪或对公共安全构成威胁的非法移民身上,并确保地方执法部门对上述目标的遵从。^② 2011 年 10 月 18 日,移民与海关执法局发布的统计数据显示,在 2011 财年中,美国共遣返约 39.6 万名非法移民,创下了该机构成立以来的历史最高纪录。在全部被遣返人员中,超过 21.6 万人有犯罪记录,占到总比例的 55%,比 2008 财年增加了 89%。^③ 上述数据表明,奥巴马政府加大了对被列入优先遣返类别的非法移民的执法力度,这些人包括有犯罪记录、威胁国家安全、屡次违反移民法规、近期非法入境的非法移民,以及逃避移民法庭的非法移民。^④ 可见,整合移民执法资源,统筹联邦政府与地方政府的移民执法力量,已成为美国对非法移民进行治理的一项重大举措。

二 边境执法力度的强化及其影响

除了移民执法主体的构成之外,美国移民执法的另一个内容是执法方式。在这方面,美国政府主要采用了边境执法与国内工厂执法两种手段,以期实现治理目标。边境执法是非法移民治理的重要一环,或者说是首要一环。如果能够将非法移民阻挡在边境线之外,那么可以说是从源头上阻止了非法移民的流入。因而,有学者认为,边界控制是美国移民政策的中心理念。^⑤但是,外国人非法越境行为频频发生对

① Richard M. Stana, "Immigration Enforcement: Controls over Program Authorizing State and Local Enforcement of Federal Immigration Laws Should Be Strengthened," Testimony Before the Committee on Homeland Security, House of Representatives, March 4, 2009, GAO-09-381T, pp. 6~7, available at: <http://www.gao.gov/new.items/d09381t.pdf>; N. C. Aizenman, "Report Cites Problems In ICE Training Program," March 4, 2009, available at: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/03/03/AR2009030304231.html>.

② Cristina Rodriguez, Muzaffar Chishti, Randy Capps, and Laura St. John, *A Program in Flux: New Priorities and Implementation Challenges for 287(g)*, March 2010, Migration Policy Institute, p. 4, available at: <http://www.migrationpolicy.org/pubs/287g-March2010.pdf>.

③ ICE, "FY 2011: ICE Announces Year-end Removal Numbers, Highlights Focus on Key Priorities Including Threats to Public Safety and National Security," October 18, 2011, available at: <http://www.ice.gov/news/releases/1110/111018washingtondc.htm>.

④ Ibid.

⑤ Gordon H. Hanson, Raymond Robertson, and Antonio Spilimbergo, "Does Border Enforcement Protect U. S. Workers from Illegal Immigration?" *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 84, No. 1, (February 2002), p. 73.

美国边境管理构成了重大挑战。从地理位置上来看,这种挑战主要来自于美墨边界。据1996年美国移民归化局的统计数据显示,在被拘捕的非法移民中,墨西哥人占到了95%以上,99%的拘捕行动发生在美墨边界。^①为了缓解这一局面,美国政府有意识地加强了在边境执法方面的力度。具体而言,这种努力主要体现在以下两个方面:

第一,增加边境执法的财政投入,扩充边境执法人员数量。自1986年移民法实施之后,美国对于移民执法的财政投入明显增加,从1985财年的10亿美元增加到2002财年的49亿美元,其中对于边境执法的投入达到14亿美元,比1985年增长了5倍有余。^②2003年,国土安全部所属的移民与海关执法局、海关与边界保护局(U. S. Customs and Border Protection, CBP)成为主要移民执法机构,其中海关与边界保护局下辖的边境巡逻队(U. S. Border Patrol, USBP)承担了主要的边境执法任务,其主要职能在于威慑、侦测和拘捕未获政府授权入境和未在指定口岸入境的外国人。^③2010财年,美国政府用于海关与边境保护局的预算达到了114亿美元之多,而边境移民执法的预算支出是其重要组成部分。^④

除了财政投入以外,美国政府还扩充了边境执法人员的数量。2002年负责边境巡逻与边境检查的全职人员数量比1991年增长了1.0113万人,增长率达到了128%。^⑤2009财年美国边境巡逻队的人数从2008财年的1.7499万人增加到2019人,增长了约15%。^⑥另外,美国政府还动用军事力量来协助移民执法,这在美国国内引发了很大争议。实际上,美国军队参与国内执法行为受到了1878年《地方武装法》(Posse Comitatus Act)的制约。该法规定,除非得到宪法或国会的授权,否则不得动

① U. S. Immigration and Naturalization Service, Department of Justice, *1996 Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service* (Washington D. C. : U. S. Government Printing Office, 1998). 转引自 Gordon H. Hanson, Raymond Robertson, and Antonio Spilimbergo, "Does Border Enforcement Protect U. S. Workers from Illegal Immigration?" *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 84, No. 1 (February 2002), p. 75.

② Migration Policy Institute, "Immigration Enforcement Spending Since IRCA," November 2005, available at: http://www.migrationpolicy.org/ITFIAF/FactSheet_Spending.pdf.

③ 九一一事件后,边境巡逻队的首要使命是阻止恐怖分子及恐怖分子的武器,包括大规模杀伤性武器进入美国。不过,自1924年组建之后,边境巡逻队的初始任务是为了遏制非法移民进入美国。因此,作为海关与边界保护局的一个重要分支机构,边境巡逻队也承担了拘捕非法移民的职责。See CBP, "U. S. Border Patrol," available at: http://www.cbp.gov/xp/cgov/border_security/border_patrol/

④ "Spending on Border and Immigration Enforcement," May 25, 2010, available at: <http://americasvoiceonline.org/page/-/americasvoice/reports/spending%20on%20immigration%20enforcement.pdf>.

⑤ Migration Policy Institute, "Immigration Enforcement Spending Since IRCA," November 2005, available at: http://www.migrationpolicy.org/ITFIAF/FactSheet_Spending.pdf.

⑥ DHS, *FY 2011 Budget in Brief*, p. 52, available at: http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/budget_bib_fy2011.pdf.

用军队参与如搜查、扣押、逮捕等执法行为。^①然而,从1980年代起,美墨边界的贩毒活动日益猖獗,这使美国政府对于《地方武装法》的遵守有所松动,政府开始允许军事部门协助边境巡逻队抓捕毒品走私犯。九一一事件后,美国政府出于国土安全原因,重新考虑在美墨边界部署军队。2006年5月,布什总统宣布向美国南部边界派遣超过6000名国民警卫队员,以加强针对美墨边界非法移民的执法力度。^②在宣布此项政策时,布什总统明确指出,国民警卫队的主要职责是“通过运作监视系统、分析情报、设置围栏和可移动障碍、修建巡逻道路和提供培训方式等手段协助边境巡逻队。国民警卫队将不直接参与执法活动——这是边境巡逻队的职责”。^③不过,这个行动让墨西哥感到十分忧虑。墨西哥总统福克斯(Vicente Fox)认为,美国的这种做法是迈向美墨边界军事化的危险信号。墨西哥外交部长德贝兹(Luis Ernesto Derbez)在墨西哥城一家电台接受访问时表示,“如果我们看到国民警卫队开始直接参与拘押民众的行动,……我们将立即通过我们的领事官员提起诉讼。”^④美国公民自由联盟(American Civil Liberties Union, ACLU)呼吁总统不要在边境部署部队防范非法移民,并指出这种行为“违反了《地方武装法》的精神,它禁止军队从事民事执法行为”。^⑤虽然此举在美国国内引发了争议,同时又引起墨西哥的强烈不满,但动用国民警卫队对于打击美墨边界的非法移民起到了一定的震慑效果,“虽然部队不能实际拘留非法移民,但是他们的存在是对越境者的威慑”。以亚利桑那州为例,自从部署了国民警

① Charles Doyle, “The Posse Comitatus Act and Related Matters: The Use of the Military to Execute Civilian Law,” *CRS Report for Congress*, Order Code 95-964 S, June 1, 2000, p. 1, available at: <http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/95-964.pdf>.

② Eilene Zimmerman, “National Guard Works the Border: Lots of New Roads and Ditches, but Has Illegal Migration Slowed?” October 23, 2006, available at: <http://www.sfgate.com/cgi-bin/article.cgi?file=/c/a/2006/10/23/MNG9NLUADE1.DTL>.

③ The White House, “President Bush Addresses the Nation on Immigration Reform,” available at: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2006/05/20060515-8.html>.

④ Nuevo Laredo, “Mexico Threatens Lawsuits Over U. S. Guard Patrols,” May 17, 2007, available at: <http://archive.newsmx.com/archives/articles/2006/5/16/234417.shtml>.

⑤ American Civil Liberties Union, “ACLU Calls on President Not to Deploy Military Troops to Deter Immigrants at the Mexican Border,” May 15, 2006, available at: <http://www.aclu.org/immigrants-rights/aclu-calls-president-not-deploy-military-troops-deter-immigrants-mexican-border>. 需要指出的是,国民警卫队是否也适用这一法律是存有争议的问题。有学者指出,当出现紧急情况而常规执法力量又不敷使用时,国民警卫队保有在各州执法的权力。也就是说,当国民警卫队不是执行联邦政府的任务时,它是不受《地方武装法》的限制的。See Charles Doyle, “The Posse Comitatus Act and Related Matters: The Use of the Military to Execute Civilian Law,” *CRS Report for Congress*, Order Code 95-964 S, June 1, 2000, pp. 41~43, available at: <http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/95-964.pdf>; Craig T. Trebilcock, “The Myth of Posse Comitatus,” October 2000, available at: <http://www.homelandsecurity.org/journal/articles/trebilcock.htm>.

卫队之后,该州拘留非法越境者的比例下降了23%。^①正因为如此,奥巴马政府继续沿用了这一做法。2010年5月,奥巴马总统向西南边境四个州派遣了1200名国民警卫队员,以充实当地的执法力量。^②

第二,构筑边境隔离墙,装配高科技电子设备,严格防范边界非法越境行为。90年代初,美国边境巡逻队制定了“威慑预防”战略(Prevention Through Deterrence),其目的是在美墨边界配置更多的人员与资源,以防止和减少非法越境行为。作为该战略的一部分,美国边境巡逻队实施了“国家战略计划”(National Strategy Plan),修建边境隔离墙便是其中的一部分。1990年,边界巡逻队在圣迭戈(San Diego)地区设置了第一道隔离墙,以防范非法移民与毒品走私。修建隔离墙配以边界执法专项行动,如1993年的“守住底线行动”(Operation Hold the Line)、1994年的“守门员行动”(Operation Gatekeeper),在预防与打击非法越境行为方面发挥了一定的作用。但是,修建隔离墙也造成很多问题。首先,修建隔离墙耗资巨大,对环境的破坏也较严重;其次,这些隔离墙容易遭到非法移民的毁坏。1993年,受移民归化局委托,美国桑迪亚实验室(Sandia Laboratories)提出了“三层护栏系统”的概念。这一系统不仅能更加有效、灵活地应对非法移民的越境行为,而且将有助于防止非法移民对栅栏的破坏。该提议的部分内容被纳入到1996年《非法移民改革与移民责任法》当中。^③

九一一事件给美国国土安全敲响了警钟。为了加强边界防卫,并减少非法移民数量,美国政府于2005年11月启动了“边界安全计划”(Secure Border Initiative),其目的在于通过建设和应用边界安全计划网这一技术手段,以及加强边界基础设施建设,为美国边界安全机构有效控制边界提供支持。^④2006年10月26日,国会通过了《2006年安全围墙法》(Secure Fence Act of 2006)。此法批准在美国和墨西哥边界地区修建一道长达1126公里的隔离墙,并且授权建设更多的可移动栅栏、开设更多的检查站和架设更多的照明设备,批准国土安全部使用更多的高科技设备,如摄像头、卫星和无人机以完善边界基础设施,阻止非法入境行为。布什总统在签署这一法案时指出:“此法将有助于保卫美国人民。它使得我们的边界更加安全,这是迈向移

① Holly Manges Jones, “National Guard Presence Cutting Number of Illegal US-Mexico Border Crossings,” June 12, 2006, available at: <http://jurist.law.pitt.edu/paperchase/2006/06/national-guard-presence-cutting-number.php>.

② Randal C. Archibold, “Obama to Send Up to 1200 Troops to Border,” *The New York Times*, May 25, 2010, available at: <http://www.nytimes.com/2010/05/26/us/26border.html>.

③ Blas Nunez-Neto and Stephen R. Vina, “Border Security: Fences Along the U. S. International Border,” *CRS Report*, January 11, 2006, pp. 1~2, available at: <http://www.fas.org/sgp/crs/RS22026.pdf>.

④ 王吉美,《九一一后美国边界安全政策变化研究》,外交学院国际关系专业博士论文,2009年,第79页。

民改革的重要一步。”^①不过,这部法律引起了墨西哥的强烈不满。当时正在加拿大访问的墨西哥当选总统费利佩·卡尔德龙在与加拿大总理哈珀会谈后联合举行的新闻发布会上说:“边界隔离墙不能解决任何问题。人类修建柏林墙就已经犯下了一个大错误。我认为,现在美国在边界上修建隔离墙也同样是在犯一个严重错误。”^②不仅如此,美国国内的移民团体、人权团体及环保团体也纷纷将矛头指向这部法律。然而,美国政府仍坚持认为,在美墨边界修建隔离墙的做法对于缓解非法移民问题是有效的。奥巴马政府表示会更加重视修建隔离墙的消极影响,并将采取积极措施加以消解,但美国不会停止隔离墙修建计划。^③

三 国内工厂执法行为与效果评估

如果说边境执法的目的在于“堵”,将非法移民拒于国门之外,那么国内执法的目的则在于“驱”,将已经进入美国的非法移民“清除”出去,其主要形式是工厂执法。

显而易见,经济利益是非法移民涌入美国的主要驱动力。可以说,非法移民来到美国,其目的主要在于能够获得更高的工资收入,而美国的经济结构与部门利益又为非法移民的存在提供了可能。因此,加强移民执法,控制非法移民的流入,就必须排除就业这块“磁石”的吸引力。可见,美国国内移民执法的重点应当在于工厂执法。当然,美国政府也意识到了这一点。1986年的《移民改革与控制法》就将“雇主处罚”列入三大支柱之一,即对于故意雇用非法移民的雇主予以处罚。但是,这里存在一个技术性难题,那就是雇主如何知晓受雇人员的移民身份。1994年,两党移民改革委员会总结认为,“一个良好的工作许可核实系统是有效执行雇主处罚执法的中心。”因此,该委员会建议开发和实施一个简单、安全、无歧视的计算机登记系统,它将以社会保障局和移民归化局提供的数据为主要信息来源。^④为此,自1997年起,针对非法移民使用伪造证件获取就业机会的现状,美国政府实行了“基础试验计划”(the Basic Pilot),即“雇佣资格核查计划”(Employment Eligibility Verification Program),以便

① The White House, “Fact Sheet: The Secure Fence Act of 2006 .”, October 26, 2006, available at: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2006/10/20061026-1.html>.

② 《临近中期选举猛拉票 布什放行美墨隔离墙》,新华网,2006年10月28日,http://news.xinhuanet.com/world/2006-10/28/content_5259191.htm.

③ April Reese, “U. S. -Mexico Fence Building Continues Despite Obama’s Promise to Review Effects,” *The New York Times*, April 16, 2009, available at: <http://www.nytimes.com/gwire/2009/04/16/16greenwire-usmexico-fence-building-continues-despite-obam-10570.html?pagewanted=1>.

④ Commission of Immigration Reform, “U. S. Immigration Policy: Restoring Credibility(Executive Summary),” 1994, p. xxi, available at: <http://www.utexas.edu/lbj/uscir/exesum94.pdf>.

雇主可以对员工是否具有工作资格予以审核。^①

理论上讲,通过核查雇员的移民身份将会有效降低非法移民的就业几率,从而达到预期的治理目标。然而,工厂执法效果却并不理想,一方面工厂执法在执行上存有难度,这种难度主要体现为两点:一是雇主认为工厂执法增加了他们的负担;二是工厂执法易引发种族歧视问题。一般来说,美国移民机构通过“无匹配信函”(No-Match Letters)^②的方式来告知雇主其雇员所提供的信息是否与社会保障卡及社会保障局的信息记录相符。根据规定,若信息不相符合,而雇员又无法在90天以内澄清事实,雇主不仅会被要求辞退雇员,而且自己也有可能因蓄意雇用非法移民而面临相应处罚。对此,美国国内出现了意见分歧,有部分法官认为这种措施不仅会增加雇主的负担,影响美国的经济的发展,而且还会因为社会保障局的信息记录中存在错误而导致合法工人受到不公正的对待。^③另一方面,工厂执法行动流于形式,缺乏实质内容。近些年来,非法雇用行为并未受到有效的处罚。统计数据显示,1999年到2003年之间,美国移民执法部门在工作场所的执法行动缩减了95%,这直接影响到工厂执法的效果。1999年,美国给417家公司开出了罚单,而到2004年时,仅有3家公司被开了罚单。^④移民与海关执法局的统计数据显示,2008年在工厂执法中遭到拘捕的6000多人当中,仅有135名是雇主。^⑤难怪美国有评论认为,政府加强内部移民执法的承诺是“可笑的”。^⑥显然,美国国内移民执法行动陷入了一种失衡状态:一方面,美国政府对于雇用非法移民的雇主采取姑息纵容的态度,另一方面,为了控制非法移民的数量,美国政府将移民执法的着力点放在了打击和遣返非法移民工人身

① National Conference of State Legislatures, “E-Verify,” November 4, 2011, available at: <http://www.ncsl.org/issues-research/immigration/e-verify-faq.aspx>. 自2007年起,该计划更名为雇主身份核查计划,即E-Verify。

② “无匹配信函”指的是社会保障局发给雇主的信件,指出雇主所提交的某些雇员的姓名或相应的社会保障账户号码与社保部门的记录不符,或由国土安全部发给雇主的信件,通知雇主他所提交或参考的雇员移民身份或就业授权文件与国土安全部的记录不符。

③ Julia Preston, “Court Orders a New Delay on Illegal Worker Rules,” *The New York Times*, October 2, 2007, available at: <http://www.nytimes.com/2007/10/02/us/02social.html>.

④ Spencer S. Hsu and Kari Lydersen, “Illegal Hiring Is Rarely Penalized,” *The Washington Post*, June 19, 2006, available at: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/06/18/AR2006061800613.html>.

⑤ U. S. Department of Homeland Security, “Fact Sheet: Worksite Enforcement Strategy,” April 30, 2009, available at: <http://www.ice.gov/doclib/news/library/factsheets/pdf/worksite-strategy.pdf>.

⑥ Spencer S. Hsu and Kari Lydersen, “Illegal Hiring Is Rarely Penalized,” *The Washington Post*, June 19, 2006, available at: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/06/18/AR2006061800613.html>.

上。^①这种情形在小布什政府的第二任期内表现得更为明显。

奥巴马执政以来,移民问题并未成为其执政重点,奥巴马政府在移民政策改革问题上也始终没有取得实质性进展。^②在很大程度上,奥巴马政府延续了布什政府的移民执法措施,如实行并强化雇工身份核查系统(E-Verify)、继续向美墨边境派遣国民警卫队等。不过,在工厂执法方面,奥巴马并没有继续沿用布什政府时期的突击检查方式,取而代之的是强令企业解雇非法移民,试图借助于民事权利保护(如劳工权利)与罚金的方式,对蓄意雇用非法移民的企业主进行处罚。^③对于非法移民工人,奥巴马政府并没有采取统一的拘捕与遣返措施,而是逐案审查,区别对待。奥巴马政府将遣返对象优先集中于那些有犯罪记录、危害国家安全及反复违反移民法律的非法移民身上,而对无犯罪记录的非法移民工人则暂缓遣返。换言之,奥巴马政府在国内移民执法方面采取了新的策略,即把对雇主的处罚与对非法移民的处罚结合起来,并将前者作为国内工厂执法的重点,“一个有效的、全面的工厂执法战略必须既能解决雇主明知雇员身份却故意雇用非法工人的问题,又能解决这些工人本身的问题”。^④美国国内很多人,尤其是商界人士对于此项政策的效果持悲观态度。美国商务部移民政策负责人安杰诺·阿玛多尔(Angelo Amador)便表示,过去的政策将非法移民工人妖魔化,而现在的政策转而将雇主妖魔化,“我们认为两者都不会很有效果”。^⑤

四 美国非法移民治理的困境

纵观美国非法移民治理的各项措施,从总体上来说并没有取得良好的效果,这突出表现为非法移民数量没有得到有效控制。综合来看,造成非法移民治理困境的原因有以下几个方面:

第一,移民执法的投资力度仍显不足。美国在移民执法方面的投资不足,主要表现在经费投入不足和人员、设备补充不足两个方面。在非法移民增加较为迅速的 20

① Matt Lister, “Workplace Enforcement and Guest-worker Programs,” July 14, 2010, available at: <http://www.thefacultylounge.org/2010/07/workplace-enforcement-and-guestworker-programs.html>.

② 陈积敏:《美国亚利桑那州移民法案评析》,载《国际论坛》,2010年第6期,第75页。

③ Julia Preston, “Immigration Crackdown With Firings, Not Raids,” *The New York Times*, September 29, 2009, available at: <http://www.nytimes.com/2009/09/30/us/30factory.html>; Cam Simpson, “Obama Hones Immigration Policy,” *The Wall Street Journal*, July 21, 2009, available at: <http://online.wsj.com/article/SB124813721196067083.html?popup=false>.

④ U. S. Department of Homeland Security, “Fact Sheet: Worksite Enforcement Strategy,” April 30, 2009, available at: <http://www.ice.gov/doclib/news/library/factsheets/pdf/worksite-strategy.pdf>.

⑤ Cam Simpson, “Obama Hones Immigration Policy,” *The Wall Street Journal*, July 21, 2009, available at: <http://online.wsj.com/article/SB124813721196067083.html?popup=false>.

世纪 70、80 年代,移民归化局的财政预算却未有增加。1980 财年,移民归化局的预算总额只有 3.37 亿美元,仅占联邦预算的极小一部分。此外,人员配置严重不足。当时,边境巡逻队的总人数只有 2200 人,在美墨边界执勤的人数仅有 400 人,这与长达 3000 多公里的美墨边境线相比,显得太微不足道了。曾担任移民局专员的莱昂内尔·卡斯蒂略(Leonel Castillo)在国会作证时表示,1978 年有超过 50% 的移民从加利福尼亚的圣迭戈、得克萨斯的埃尔帕索(El Paso)和亚利桑那州的尤马(Yuma)非法入境。^①这说明,边境执法力量的薄弱直接影响到美国非法移民治理的效果。1986 年移民法实施之后,美国政府有意识地增加了移民执法的预算投入,例如 1980 年到 2004 年间,美国边境执法的实际开支增长了六倍多,2005 年更是达到了 22 亿美元。^②但是,这种投入与巨大的非法移民规模相比仍然是捉襟见肘。另外,由于安全环境日益复杂化,美国移民执法部门所担负的职责更加多元,这使得移民执法力量更不够用。总而言之,与非法移民庞大的基数相比,美国移民执法部门显得力不从心。

第二,国内利益集团的强大阻力严重地制约了美国政府对于移民执法的政治意愿。以 1986 年移民法产生过程中的波折为例,对此加以说明。实际上,每次移民法律的出台都是一个漫长而艰苦的利益博弈过程。在 1970 年代末、1980 年代初,美国的非法移民问题已经相当严重了,学术界对于移民问题已基本形成了一个共识,即美国应当加紧控制非法移民,并限制净移民量。无论是卡特政府,还是里根政府都对此极为重视,组成了相应的委员会加以讨论与研究。与此同时,美国的民意也明显倾向于限制非法移民。然而,学术的论证与民意的支持并不能带来即时的政治效果,反对对移民入境加以限制的利益团体实力强大,涉及面广,从企业主到普通消费者(尤其是服务业的消费者)再到移民输出国政府,这些因素严重制约了美国政府的立法行为。^③另外,国会内部对此事的分歧也十分明显,各方争执不下。实际上,国会议员们对于移民问题并未给予充分的重视。当时有评论认为,“移民政策对于多数政治家来说缺乏吸引力。虽然他们意识到无所作为会带来长期的灾难性后果,然而他们对现在采取行动却感到忧虑不安。”^④从这个角度来看,美国非法移民的治理“最主要的问

① Franklin S. Abrams, “American Immigration Policy: How Strait the Gate?” *Law and Contemporary Problems*, Vol. 45, No. 2 (Spring 1982), p. 124.

② Gordon H. Hanson, “Illegal Migration from Mexico to the United States,” *Journal of Economic Literature*, Vol. 44, No. 4 (December 2006), p. 884.

③ Sylvia Ann Hewlett, “Coping with Illegal Immigrants,” *Foreign Affairs*, Vol. 60, No. 2 (Winter 1981), p. 358.

④ “Editorial: Immigration Dilemma,” *The Journal of Commerce*, May 22, 1981, p. 4, cited from Sylvia Ann Hewlett, “Coping with Illegal Immigrants,” *Foreign Affairs*, Vol. 60, No. 2 (Winter 1981), p. 359.

题实质上是在政治方面,而非技术层面”。^①由于来自利益集团的压力及各政治派别之间的分歧,美国政府执行移民法律的政治意愿受到了很大的削弱,从而出现了这样一种局面:美国政府一方面认识到了非法移民治理的必要性与紧迫性,但另一方面它却未能形成统一的执行力与政治决心。因此,非法移民问题一而再、再而三地成为美国社会的一大“顽症”,难以得到有效化解。

第三,边境执法效果不佳。自1986年《移民控制与改革法》出台以后,该法律所推行的三项主要措施,即雇主制裁、边境执法及非法移民“合法化”政策,成为美国非法移民治理的主要内容。^②可以说,1986年移民法为美国控制非法移民提供了一个可以借鉴的路径模型,而边境执法也成为非法移民治理不可或缺的一个重要方面。如前所述,美国在边境移民执法方面的力度不断增强。然而,这种做法并未有效地控制非法移民的涌入,也未实质性地减少美国非法移民数量。美国学者道格拉斯·梅西(Douglas S. Massey)在其研究中指出:“执法增加了非法越境的成本,这无意之中产生了一个后果,即鼓励了非法移民在美国待更长的时间,以弥补其入境费用。结果是非法移民不太可能返回其母国,致使滞留美国的非法移民数量增加。”^③由此可见,不能过高估计边境执法对于打击和减少非法移民的作用,“更为严格的边境控制措施的效果是模糊不清的。一方面,这些措施增加了非法入境的成本,阻挡了非法移民的秘密流入。另一方面,它们又促使移民增强反侦察能力,减少了他们被发现的几率与被驱逐率”。^④因此,虽然边界控制是必要的,但它的副作用已经显现,单纯地加强边境执法显然无法达到预期效果。正如美国学者所评价的那样,“‘执法第一’的呼声可能有政治吸引力,但是联邦政府不同步检视我们的移民法律,包括有效执法、合法移民改革及无证件移民的合法化,它就不会起到作用”。^⑤

第四,移民执法部门对于工厂执法重视不够,并有姑息之嫌。控制非法移民的一个重要手段就是要切断非法移民来美的主要诱因,即工作机会。因此,国内执法,尤其是雇主制裁等措施具有至关重要的意义,然而“由于政治制约,美国主要关注边境

① Lawrence H. Fuchs, “An Agenda for Tomorrow: Immigration Policy and Ethnic Policies,” *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 530, No. 1 (November 1993), p. 177.

② Slobodan Djajic, “Dynamics of Immigration Control,” *Journal of Population Economics*, Vol. 12, No. 1 (February 1999), p. 45.

③ Jessica Vaughan, “Attrition Through Enforcement: A Cost-Effective Strategy to Shrink the Illegal Population,” April 2006, p. 2, available at: <http://www.cis.org/articles/2006/back406.pdf>.

④ Slobodan Djajic, “Dynamics of Immigration Control,” *Journal of Population Economics*, Vol. 12, No. 1 (February 1999), p. 57.

⑤ Doris Meissner and James W. Ziglar, “Why the U. S. Had to Challenge Arizona on Immigration,” July 22, 2010, available at: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/07/21/AR2010072104559.html?hpid=opinionsbox1>.

执法,而不是监督美国的雇主们”。^①这一点可以从边界巡逻队(主要负责边境执法)和移民与海关执法局(主要负责国内工厂执法)的执法时间上来得到进一步的验证。从1990年到2003年,边界巡逻队的执勤时间增长了3.8倍,由原先的250万个小时增长到950万个小时。然而,国内执法的时间却有明显减少,以1999年与2003年为例,移民与海关执法局(原先由移民归化局负责)的工厂执法时间由原先的48万个小时下降到18万个小时。^②这严重制约了非法移民治理政策的实施效果,并直接体现为受到处罚的雇主数量在不断地减少。1990年因雇用非法移民而遭到罚款处罚的雇主人数为15人,1994年为12人,1998年2人,到2004年,这个数字竟然为零。就连美国政府问责办公室(Government Accountability Office)的研究报告也不得不承认:“无论是移民归化局还是移民与海关执法局,工厂执法计划都是最不优先考虑的计划。”^③此外,在执法过程中,由于受到各种政治因素的制约,移民执法部门的执法行为经常难以持续,甚至还出现了包庇、纵容雇主雇用非法移民的现象。例如1998年,移民归化局在收获季节对佐治亚州的洋葱农场发动了突袭,结果引发了该州两名参议员及三名众议员联名向当时的司法部长雷诺(Janet Reno)写信,指责移民归化局的行为破坏了佐治亚州的农业。无奈之下,移民归化局只得表示此后不再开展工厂执法活动。^④2005年,美国西部种植业协会(the Western Growers Association)发布了一项声明,抱怨由于移民执法过于严格,导致亚利桑那州无法雇用到足够的劳工来收割莴苣和其他蔬菜。实际上,该协会是代表美国西部农场主利益的商业游说团体。^⑤鉴于此,美国学者评论道:“美国政府采取的宽松的工厂执法行为是政治因素对非法移民执法强度产生影响的一个间接证据。”^⑥

第五,美国移民执法行为存在着随意性和阶段性弊端。美国学者汉森与斯皮林伯格(Antonio Spilimbergo)对边境执法的力度和大量雇用非法移民的工业产品的价格关系作了系统研究。从理论上来说,移民密集型产业的商品价格越高,那么这些产

① Gordon H. Hanson, “Illegal Migration from Mexico to the United States,” *Journal of Economic Literature*, Vol. 44, No. 4 (December 2006), p. 909.

② GAO, “Immigration Enforcement: Preliminary Observations on Employment Verification and Worksite Enforcement Efforts,” June 21, 2005, GAO-05-822T, available at: <http://trac.syr.edu/immigration/library/P23.pdf>.

③ Ibid.

④ Mark Krikorian, “Lured by Jobs, Illegal Immigrants Risk Death at Border Crossing,” *Santa Barbara News-Press*, April 25, 1999, available at: <http://www.cis.org/node/307>.

⑤ Miriam Jordan, “As Border Tightens, Growers See Threat to ‘Winter Salad Bowl’,” *The Wall Street Journal*, March 11, 2005, p. A1.

⑥ Gordon H. Hanson, “Illegal Migration from Mexico to the United States,” *Journal of Economic Literature*, Vol. 44, No. 4 (December 2006), p. 917.

业部门游说政府放松移民执法力度的积极性也就越高,两者之间存在一种正相关关系。两位学者通过研究验证了这一理论。他们发现,移民集中的产业部门的商品价格相对有所提高之后的五到十个月内,边境执法力度会有明显降低,“这种结果表明,当非法移民需求量增加时,美国当局就会放松移民执法”。但另一方面,随着移民执法力度的减弱,美国境内的非法移民又会相应增加,这必然引起美国社会要求政府加大移民执法力度以保护美国本土劳动力的利益,随之而来的便是新一轮的移民执法行动。“当美国总体劳工市场状况收紧时,执法力度也会增强,这表明当潜在的非法移民被认为处于高位时,美国政府便会加大移民执法。”^①这至少反映出以下三个方面的事实:第一,美国政府的移民执法活动存在很大的随意性和阶段性,并且陷入了一种循环怪圈当中。第二,非法移民只是美国政府手中的一枚任其利用的棋子,这表明美国移民政策带有浓厚的工具性色彩。第三,美国政府在整个移民执法过程中处于主导地位,在某种程度上可以操控非法移民的数量。“通过选择性地加大或者缩小在边境的执法力度及对商业雇佣行为的监管力度,美国移民当局暗中决定了非法移民(入境和居留)的程度。”^②

第六,美国移民政策体系存在弊端,难以形成有效合力。前文已经提及,美国联邦政府对于移民问题拥有绝对权威,这种制度设置降低了地方政府参与移民管理的能动性,甚至使联邦政府呼吁地方政府配合其移民执法活动时都无法得到应有的支持。根据1996年《非法移民改革与移民责任法》的相关规定,地方政府需配合联邦执法部门的移民执法行动。但是,美国多个城市却提出了针对移民,包括非法移民的“庇护政策”(sanctuary policies)。它主要有两种形式:非正式庇护政策和正式庇护政策。所谓非正式庇护政策是指这项政策并没有以纸质文件的形式存在,但事实上却由政府工作人员(如行政、服务、安全等部门)实际执行着。所谓正式的庇护政策是指地方政府机构以决议、条例或者行政命令等形式发布的书面政策,如2004年缅因州州长所发布的一项“关于缅因州所有符合资格居民可享有州服务”的行政命令。^③实行这一政策的城市要求其执法人员和其他政府雇员不得将自己管辖范围内的非法移民情况通知联邦政府。通过此项政策,非法移民也可以受益于城市的各种服务。2008年4月,旧金山市主管(Supervisor)阿米诺(Tom Ammiano)就公开宣称:“作为一个保护城市,旧金山已经并将继续向所有移民提供体恤服务,不论其身份

① Gordon H. Hanson, “Illegal Migration from Mexico to the United States,” *Journal of Economic Literature*, Vol. 44, No. 4 (December 2006), p. 918.

② Gordon H. Hanson, “Illegal Migration from Mexico to the United States,” *Journal of Economic Literature*, Vol. 44, No. 4 (December 2006), p. 918.

③ Steve Salvi, “Sanctuary Cities: What Are They?” available at: <http://www.ojjpac.org/sanctuary.asp>.

如何。”^①目前,美国实行“庇护政策”的城市数量日益增多,其中不乏纽约市、洛杉矶市、芝加哥市这样的大中型城市。^②对于“庇护政策”,共和党众议员坦科里多(Tom Tancredo)早在2003年就提出了尖锐的批评,指出这一现象实际上令美国的移民政策变得支离破碎。^③可见,当前美国移民政策体系的弊端为非法移民提供了可乘之机。^④

综上所述,美国非法移民治理的困境既反映了美国移民执法体系本身所存在的机制性弊端,如联邦政府集权过大,地方政府积极性不高等,更反映出美国存在着一个强大的、与非法移民有关的利益链,这成为美国非法移民治理道路上最大也是最难以逾越的障碍。可以说,美国政治本身的特点决定了非法移民问题的解决将会是一场异常艰难的利益博弈,其最终的结果往往是以各方的妥协而收场。正如中国学者梁茂信所言,美国的政治体制既具有组织缜密、决策科学的优越性,“但是政府权力的制衡性和分散性,以及利益集团的多元性等等也常使联邦政策步履维艰、事倍功半,或因立法软弱而治标不治本”。^⑤美国非法移民治理的困境恰好反映出美国政治体制的这种两难特征。

陈积敏:中共中央党校国际战略研究所助理研究员

(本文责任编辑:卢宁)

① “Mayor Newsom Launches Sanctuary City Outreach Campaign,” available at: http://www.sfmayor.org/archives/PressRoom_NewsReleases_2008_78378/

② Steve Salvi, “Sanctuary Cities: What Are They?” available at: <http://www.ojjpac.org/sanctuary.asp>.

③ Matt Hayes, “U. S. Cities Provide Sanctuary to Illegals,” July 25, 2003, available at: <http://www.foxnews.com/story/0,2933,92966,00.html>.

④ Doris Meissner, “Hearing on ‘Comprehensive Immigration Reform in 2009, Can We Do It and How?’” April 30, 2009, available at: <http://www.migrationpolicy.org/pubs/Testimony-04-30-2009.pdf>.

⑤ 梁茂信,《略论美国政府解决城市社会问题的效用有限性》,载《美国研究》,2002年第4期,第48页。

学者与决策者的关系

——来自白宫的看法

理查德·范伯格

到目前为止,在美国政治学界和国际关系学界,已形成了一套完善的评价学者与决策者之间鸿沟的研究文献(如乔治·詹特森、李侃如、奈、威尔逊等人的文章)。不过,这一所谓的鸿沟主要集中体现在正式的国际关系理论上,与那些直接与“现实”世界联系密切的经济学领域关系不大。值得庆幸的是,就美洲国家之间的关系而言,各种意识形态、文化和社会差异在学界和政界所造成的鸿沟已随着时间的流逝而不断缩小。意识形态的两极化与共有价值观的缺失,这一标志冷战时期特征的现象已大为改观,为各界之间的对话创造了更为有利的条件。根据自己在白宫负责美洲国家事务的工作经历,笔者认为,美国在20世纪90年代中期实施的政策(如多边外交、经济一体化以及民主的推广),与学术研究一样复杂,都有其自身的理论和根据,正如评估“影响”原因在方法论上非常复杂一样。本文在结尾处提出了一些教学和研究方法方面的建议,以期能对进一步改善学界与政界的对话氛围有所帮助。

一 学者与决策者之间的鸿沟

人们所看到的大量的(上面已经举例)、主要集中体现在政治学及国际关系领域的文章,都在为象牙塔与决策界存在的鸿沟而感到惋惜。在这些文章提出的意见中,学者惯用的高度抽象化的理论、晦涩的语言、沉迷于方法论的繁琐考证,以及缺乏全面分析等毛病受到诟病,所有这些特点把学术研究与决策过程割裂开来。有些学术理论也进一步受到批判,因为一些简单化的假定严重扭曲了人类的现实,而他们的一些惯用词语虽然简练新颖,但却忽略了其中关键性的变量;而且太多的理论都是静态

理论,对于面对瞬息万变形势的决策者几乎无用。问题是,社会科学学科矮化了地区专业化和语言研究的重要性,其对于方法论的过度执着使人们不重视案例研究工作——而这正是与每天要处理特定地区和国家的具体问题的官员们建立良好的关系的关键所在。

这些文献进一步指出,大学与公共政策领域之间的不和深深源自于学术界盛行的个人激励和文化之中。为了获得终身教职而奋力拼搏的青年学者必须多发表文章,成为顶尖的学术刊物作者,或跻身大学出版社(这些对于大部分政府官员来说通常很少接触得到),而他们在政策相关的场合发表政策性的文章却很少得到赞誉。的确,花费时间为大众感兴趣的媒体写文章有可能对他们不利,容易被人看成是浮躁和浅薄。在学术界,没有什么形容词比“搞新闻的”这个词更能损人的了,它如同在官场上用“学究气”来贬损别人。(“学术的”这个字眼,在官员们的眼里就是指空谈理论、对于政治现实麻木不仁、对政府部门的当务之急一窍不通,以及对紧急事件漠不关心。)

对于学者和政客在演讲和专题发言中的不同风格,鲜有评论。为了避免落入俗套,学者们在发表言论时往往爱用一种婉转的、试探性的、深思熟虑式的、反思似的、批评和嘲讽的方式。他的研究计划在很大程度上是自行制订的。相比之下,成功的决策者的口头言论则显得更加直白、不容置疑和吸引人,而且充满自信、乐观和可行性。他们的意见并不是出于自己的想法或者某些刊物,而是从集体利益出发,不受领导意志左右。两者对时间的观念也有所不同:学者们可以提前几个学期甚至几年来安排他们的研究计划;而决策者则必须在数小时或数日内完成任务。学者们可以充分阐释一个问题的复杂性,而政府官员寻求的是简明和直截了当的答案。学者们会因为自己阐明了复杂而晦涩的问题而得到赞赏,而优秀的决策者却想知道怎样才能找到解决问题的折衷办法,怎样才能照顾到各方面的利益,可供选择的方案在哪里,而且是刻不容缓!

现在我们来考察一下学术研讨会和某种政府部门之间会议的不同之处。一次学术研讨会有可能持续 90 分钟,做报告的人要面对人们的批评意见,这些意见通常集中在与以前学术成果相关的问题上,研究者采用的方法是否合理,以及对未来研究的指导意义等方面。研讨会的目的是促成人们积极地交流、提高论文质量和增进知识,而不是做什么总结。相比之下,政府部门会议会利用 20~30 分钟的时间集中讨论一个主题,与会者代表的不是他们自己的观点而是其所在部门的诉求。人们为了节省时间,会尽快审查一些事实与分析,然后把重点转向手头的实际问题:确定可供选择的方案,在取得一致意见的情况下尽快结束会议。这种交流模式简单明了。

美国知识分子的批判性文化

说到美洲国家关系的特殊意义,美国的知识分子引以为荣的是他们的批判性眼光和挑战权威的勇气。^①在学术界,如同在新闻界一样,奖项往往青睐的是批判和指摘,而随声附和则会被人怀疑是不明真相,受人蒙蔽和自我宣传。拿一些有关美洲国家关系的政策性文章来看,它们主要抨击的对象都是那些对官方行动表示赞成的意见。无论是政策性杂志还是大众媒体的编辑们,更感兴趣的是负面性的东西和挖掘丑闻(即“调查性质的新闻”)。主流观点认为,政府官员的职责就是要证明自己做的事情有道理,学者的任务则是提供另外一些不同的看法。

此外,冷战时期,有关美国在拉丁美洲的战略利益问题上,许多美国学者并不认同官方的观点。有些学者更认同国际流行的观点和拉美左派的价值观,即认为美国政府把与它的战略对手苏联结盟的都视为敌人。即使那些并不完全认同拉美左派观点的学者也不赞同官方对美国利益和优先问题的界定。例如,许多学者不喜欢美国政府过多关注企业利益,而主张优先考虑贫苦大众的困境。另外,许多学者难以接受在美洲国家关系上存在着的极大的力量不均衡现象,以及在政界流行的“霸道式的专横”态度。学者们认可的是拉美同行中普遍所持的那种国家主权和不干预的观点(与此同时,学者们谴责美国的决策者没有在人权和社会正义方面采取积极的行动)。

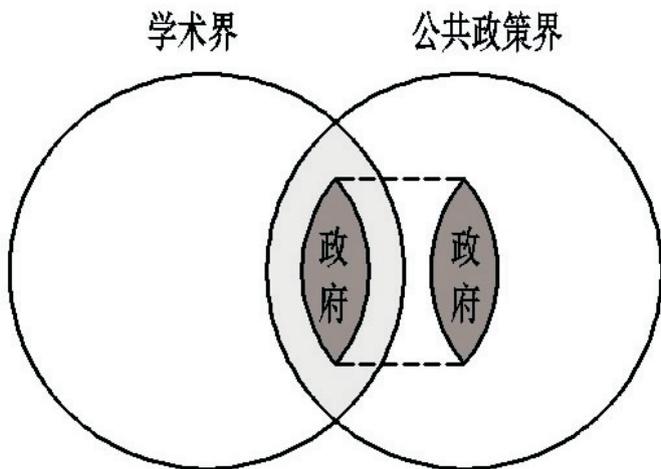
由于在美国利益和优先问题上各执一词,学者和决策者各行其道,造成的直接后果是他们对于现实看法差别极大,他们缺乏最起码的基础来形成“共同形象”,而这是实现富有成效的交流所必需的。也就是说,学者与决策者之间的鸿沟已经不再是无关紧要的问题,它在拉美问题上已发展成一种明显的对抗,这种对抗超过了他们在其他地区,比如在西欧和东欧地区问题上的对抗,在那些方面学者和决策者至少还有一些共同的想法和观念。

随着冷战的结束,虽然这些对抗逐渐销声匿迹,但思想上的分歧依然很尖锐,它们呈现出新的形式。随着政策争论转向自由贸易和以市场为推动力的全球化,有些政治学家把“新自由主义者”作为一个贬义词来使用。然而,这对主流经济学家来说无所谓,“市场”一词对他们而言,就像“政党”一词对美国政治学家一样关键和重要。因此,在20世纪90年代期间,在市场自由化和贸易开放化的争论中,无论在学术界还是公共政策界,那些专业的经济学家都处于最主要的地位,他们虽然在改革的理想速度和范围上发表不同看法,对各种政策的折衷办法提出不同的意见,但还能够使用共同的语言交流,运用大家都理解的理论和方法工作。

^① Edward Shils, "The Intellectuals and the Powers: Some Perspectives for Comparative Analysis," in Philip Rieff ed., *On Intellectuals: Theoretical Studies, Case Studies* (New York: Doubleday and Company, 1969), pp. 25~48.

21 世纪的相互融合

自从冷战结束以来,尽管文化上的、思想上的和社会学上的张力紧张依旧存在,但在学术界和政府部门中,至少能够在美洲国家事务方面,找到越来越多一致的想法和共同关注点。当前,学术界与政界的这种相互融合情况如下图所示:



大部分社会科学家仍然停留在他们自己的领域里。即使有自己的政策性倾向,他们也缺乏时讯方面的信息流(互联网不能取代政府和坐在华盛顿办公室里忙碌的政客们能够获得的大量信息流),以及面对面的交流,而后者对于成功地参与政策辩论至关重要。这样或许是有益的,因为学术研究显然有自身的重要任务。

如上图所示,有些社会科学家与广泛的政界进行互动,其范围不仅包括行政部门和国会,还延伸到华盛顿周围思想活跃的各个阶层,其中有各种智库、不断增加的非政府组织和更加严肃的媒体。有大量的学者参与了这种广泛的讨论,而其中小部分人还进入官方决策者的圈子内部。

然而,学者是否有必要为了影响官员们而直接与政界打交道呢?众所周知,繁忙的决策者既没有读书的时间也没有阅读期刊文章的爱好的(他们忙于撰写并阅读他们自己内部的备忘录,开会,没完没了地与政府其他部门的人争论,这消耗了他们大量的工作时间)。尽管如此,这并不意味着他们的想法就不受学术思想的影响。如同约翰·梅纳德·凯恩斯著名的评论所言,“自认为能够不受任何知识分子影响的实干家,其思想往往是历史上某位已故经济学家观点的翻版。”为此,前美国外交官戴维·纽瑟姆曾说过,“教师播种种子来塑造新一代人的思想;这或许就是学术界最 longest 的贡献。”^①

^① David Newsom, “Foreign Policy and Academia,” in *Foreign Policy*, Vol. 101, pp. 52~67.

一些在华盛顿办公的智库在相对独立的学术界与政界之间发挥了桥梁的作用。这方面的一个恰当例子是,智库的工作对于克林顿政府时期拉美政策的整体观念产生的重大影响,现在我们已经向这方面转变。

二 白宫岁月

受过教育的思想往往是许多影响的产物,有些是有意识的,有些是无意识的。学术界中的学科,有其严格的训练和完善的传授知识的成套方法,它们帮助头脑灵活的学生全面地了解世界,学习大量的分析方法。当然,人的经历也同样重要,许多研究拉美的学者就深受其领域研究以及与国内同行之间交流的强烈影响。工作中的经历同样可以发挥很大作用,尤其是在一个组织完善、对自身目的和任务了如指掌的机关里工作。一个人在这样的机构中才能不断进步。

因此,如果决策者把某些政策的形成简单归结于一种来源,比如一种特定的学术理论或研究,那么这未免有些幼稚。同样,如果一个人要求为某项决策的成功受到过多的褒奖,那么他未免有些自以为是,因为有许多先人都为此做过贡献,有些人是近代的,有些是很久以前。尤其难以厘清的是某些深层的结构性思潮和个人的单独行为产生的作用。许多伟大的思想家,从托洛茨基到托尔斯泰,都花费了大量精力,试图说明历史力量与伟大领袖之间复杂的相互作用。

笔者将上述告诫牢记在心,并根据自己的经历向人们阐明,克林顿政府时期针对西半球的重要政策都植根于学术界和智库的思想与著作,而智库本身在一系列问题上都受到了学术研究的极大影响,例如发起美洲国家峰会、争取地区自由贸易,以及推进民主制度。

美洲国家峰会

1994年,在佐治亚州亚特兰大召开的拉丁美洲研究协会(Latin American Studies Association)会议上,我在发言中说道:

“通过目前在政府中工作,我比以往任何时候都更加认识到思想界的至关重要性。克林顿政府不断地征求学术团体的建议,大量的学者被吸收到政府部门中工作。新任命的大使现在都定期聆听学者们介绍情况。我们召开了一次有美国顶尖的拉美事务专家参加的会议,来分析我们的西半球政策。现在我们期待着你们来帮助我们来准备今年召开的美洲国家峰会。”^①

^① Richard Feinberg, "Substantive Symmetry in Hemispheric Relations," *Vital Speeches*, LX, Vol. 17, pp. 525~529, June 15, 1994.

迈阿密峰会是时隔近 30 年来举行的第一次美洲国家峰会,其目的是要展现长期以来主流的美国学者和拉丁美洲学者所倡导的许多价值观,即:为寻求相互的利益而进行广泛的磋商;关注与民主的推广与良好的治理、人力资本和社会正义有关的议题;通过多边程序和机构付诸实施。这些程序和议题经过拉美事务谈判者的努力,也得到了推进。此外,它们还得到了在华盛顿的研究地区问题的一流智库支持:当克林顿政府准备就职时,美洲国家对话(Inter-American Dialogue)组织发表了一个对以后产生深远影响的报告——《融合和共享性:1993 年的美洲国家》。这一报告的主题与峰会公报在许多问题上不谋而合,这并非出于偶然。美洲国家对话(Inter-American Dialogue)的报告本身生动反映了冷战后新出现的美国 and 许多拉丁美洲政府之间价值观的融合。作为一个智库,美洲国家对话(Inter-American Dialogue)同样也是学术思想与公共政策之间的桥梁。

美洲国家对话(Inter-American Dialogue)并不是唯一为峰会的准备工作提供帮助的非政府组织。许多人权团体、环境非政府组织和商业协会也做出了贡献。^① 一些民间团体的代表亲临峰会并参与峰会后的相关工作。

值得指出的是,尽管学术界做了大量工作,拉美国家也表示了很大的兴趣,但迈阿密峰会险些没有开成。国会通过北美自由贸易协定的提案后,美国政府中的高级官员考虑再三,搁置了召开一次峰会来讨论北美自由贸易协定的想法。多亏了有副总统艾尔·戈尔的领导,以及他在北美自由贸易协定会议后的墨西哥城讲话已做好安排,才迫使负责的官员们结束了官场上的扯皮,赶紧面见总统请示工作。^② 全球热点问题和国内政治产生了无休止的压力,使美国高层领导难以关注西半球的事务。所以,为了得到总统对召开美洲国家峰会的批准,人们不得不在采用学者和智库意见的基础上,抓住官场上的机会,甚至冒险让国家安全委员会的要员出马。这是思想和行动的一次最富有成效的合作,为近几年来更为重要的美洲国家倡议活动开了先河。

经济一体化

随着峰会计划安排的不断进展,拉丁美洲国家政府急于要发表一个声明,讨论美洲自由贸易区问题。政治学家在自由贸易问题上各执己见,有些人赞成经济学家的效率论,而其他人则更强调人们对分配结果的担心,或这样做给国家主权带来的侵害。不过,自从大卫·李嘉图和亚当·斯密以来的主流经济学家都在为国际经贸往来歌功颂德。因此,充斥着博士经济学家或其弟子的国内政府机构及国际官僚机构,

① Robin Rosenberg and Steve Stein eds., *Advancing the Miami Process: Civil Society and the Summit of the Americas* (Miami: North-South Center Press and the University of Miami, 1995).

② Richard Feinberg, *Summitry in the Americas: A Progress Report* (Washington, D. C.: Institute for International Economics, 1997).

都大力支持更开放的市场。在美国,财政部和贸易代表都一致倾向于自由贸易,尽管著名的布雷顿森林体系从一开始就提醒人们注意自由市场问题。然而,经济学家在看待地区贸易安排的效果上意见不一;有些人更喜欢全球协议带来的更高的效率,担忧偏心的地区主义会造成市场的混乱,而其他人更看好地区协议,认为它们是取得更高的全球效率的基石。在美国政府内部,经济学家之间的这些分歧削弱了他们在美洲国家贸易政策的内部争论中发挥的专业作用,从而使那些负责国内政治事务的官员们能够趁机拖延这方面工作的进展。这些分歧显然危害很大,因为随着20世纪90年代晚期末美国的犹豫不定的表现,一些最关键的拉美国家改变了主意,不再支持西半球贸易安排,于是具有重大历史意义的时机就这样错过了。

推进民主

克林顿政府将推进民主作为其全球政策的核心。在这里要首次披露一下,笔者与国家安全委员会要员杰里米·罗斯纳,共同起草了总统国家安全事务助理安东尼·莱克所做的那篇影响深远的关于“扩大化”的演讲稿。正如莱克所言,“遏制原则之后必须实行扩大化的战略,即扩大世界上市场化民主国家的自由社会……我们既没有到达历史的终点,也没有面临文明的冲突,而是迎来了一个巨大的争取民主和进行创业的时刻。我们绝不能坐失良机。”

演讲的起草者心目中最重要的是东欧和拉丁美洲的发展;在这个方面,拉丁美洲政策可以推动美国的全球战略。在谈到促进拉美地区“民主国家社会”时,莱克直截了当加入了学术界的争论:“我不能接受这样一种悲观的观点,即认为拉丁美洲当前的民主化浪潮仅仅是昙花一现,像钟摆运动一样之后又回到过去的独裁统治。”这位国家安全顾问接着说:“作为美国人,无论是决策者还是学者,我们对这种现象都不能熟视无睹。最终的结果将在某种程度上取决于我们的行动。”莱克以前曾是大学教授,他提醒人们要注意一般的学术观点和政策观点之间的区别:政策的目的在于评论历史,它更着重改变未来的道路。

在有关推进民主的争论中,人们发生了严重的分歧,一派以华盛顿特区的非政府团体活动分子组成,最初以华盛顿拉美办公室(Washington Office on Latin America)为主,后来大赦国际(Amnesty International)、美洲观察(Americas Watch)和开放社会(Open Society)也加入了,它们不厌其烦地鼓动政府和国际机构去制裁独裁国家,并在民主政权下改进民主治理和加强公民社会;另一派由学者们组成,他们认为这样自由的激进主义可能效果不大,甚至会起到反作用,它们可能会妨碍当地的民主标准的完善。然而,在20世纪90年代期间,围绕着推进民主的模式,学术界的专业水平得到了提高,他们探讨民主治理的理论,为检验干预的有效性而设计并运用一些方法,调查公众对于民主价值的看法。所以当人们后来发现这些学者变得更加活

跃和乐观,并对决策者产生了更大的影响时,并没有感到奇怪。

逆转政变:海地和危地马拉

在克林顿政府执政初期,其民主推广战略在两个国家面临着考验:海地和危地马拉。在这两个例子中,美国战略中的重要内容其实就是学术界和智库早已教给人们的东​​西,即重视采取多边行动,最大限度地施加压力,耐心等待政权取得其政治合法性。在海地,美国策划的制裁策略,能最直接地危害政变领导人的利益,像拒发签证和冻结资产;制裁策略是多方面的,它不仅覆盖该地区,还涉及到西半球以外的国家。谁也没有多想个人渠道造成的漏洞,海地人仍然能够通过它们获得包括石油在内的重要的必需品,有些东西是通过海地与其邻国多米尼加共和国之间那长长的、疏于监管的边境运进来的。当经济制裁无法把掌权的军政府赶下台时,美国就头一次求助于美洲国家组织,然后是联合国,希望它们能批准采取最后一种手段——军事干预。这是美国在与美洲国家打交道的历史上第一次约束自己的军事行动,即使是在其势力范围“不远的地方”——加勒比盆地,它要得到地区安全组织和全球安全组织的批准。在军事干预以及废黜非法军政府之后,来自联合国各成员国家的军队才真正地在联合国多国部队指挥官的率领下进驻海地。

值得一提的是一名阿根廷外交官在美国制定对海地的战略中所发挥的作用,这名外交官是当时的外交部长吉多·迪特利亚,他本人就是顶尖的拉美研究知识分子。总统卡洛斯·梅内姆和总统比尔·克林顿在白宫举行的一次重要会议上,迪特利亚为阿根廷向美国军事行动提供支持提出的条件是,它需要得到有关多边论坛的批准(笔者出席了那次会议)。这是一个知识分子参政的非同寻常的例子,在历史上的这个关键的决策时刻,他运用了其专业知识和价值观。

美国对危地马拉政变的回应也遵循了这种多边主义的做法。在1993年春天,危地马拉总统豪尔赫·塞拉诺企图滥用手中的独裁权力,关闭国会。对此,美洲国家组织(OAS)吸取了1992年秘鲁总统阿尔韦托·藤森自我政变(auto-golpe)时自己优柔寡断的教训,于当天下午就召集会议,明确谴责塞拉诺的自我政变(auto-golpe)并敦促其立即和平恢复宪政民主。美洲国家组织秘书长巴埃纳·苏亚雷斯立即率领一个由外交部长们组成的代表团前往危地马拉城,传达了国际社会的意见。与此同时,美国暂停了对危地马拉的军事援助和经济援助,并警告危地马拉商业界他们有可能失去自己的贸易优惠。此外,一些多边开发银行也停止考虑给予危地马拉新的贷款。

然而,危地马拉行动策略的内容更多地是来自于决策者积累的经验,而不是学术文献。决策者从美国以前改变其他国家政治进程的努力中得到了三点教训:(1)在政变站稳脚跟之前迅速行动;(2)针对其国内关键的行为者进行选择性的制裁,在这个例子中就是危地马拉强大的商业部门,并与双边和多边经济行为体进行协调;(3)增

强目标国家里的友好力量,没有他们的参与国际社会将一事无成。学术文献在避免独裁倒退方面很少能够深入到这样的操作层面,而且许多学者不愿意公开支持对发展中国家的内部事务进行如此露骨的干预。不管怎么说,1993年危地马拉自我政变(auto-golpe)的逆转是一场极其成功的集体捍卫民主政体的演习。

在国家安全委员会成员内部,美国对危地马拉政变企图所做的反应一度被称为“范伯格教义”。

古巴和哥伦比亚

引起更多争议的是,克林顿政府也试图推动古巴和哥伦比亚的人权和安全利益。在古巴问题上,克林顿政府的行动显得十分小心,它担心在一些关键的选举州会引起古巴裔美国人社区的对抗性反应,而且政府受到国会立法方面越来越严格的限制。然而,凭借智库和学术团体提交的大量政策报告,以及西欧在冷战末期对东欧运用“人民到人民”这一成功政策的经验,克林顿政府逐渐放宽了个人旅游、给亲属汇款及某些商品的贸易。在克林顿整个任期,非政府组织、学者和智库专家不间断地游说政府,敦促政府削减(如果不能废除的话)针对古巴的经济制裁。到这届政府任期快结束时,克林顿甚至会见了菲德尔·卡斯特罗的长期挚友加布里尔·加西亚·马奎兹,探讨了与古巴之间的关系。在这些坚定看法的影响下,政府在政治条件允许的范围内,尽其最大努力朝着这方面前进。

但政府的策略在一个重要方面的确与学术观点强调的重点有所不同:许多学者更偏向于采取单边措施促使两国关系正常化。与此相反,政府对于“一报还一报”的策略情有独钟,其宗旨是美国采取的进一步解除制裁的措施要以这个岛国的改革为条件。在强权政治文化的熏陶下,美国的外交官们不习惯在没有获得回报的情况下就“放弃”谈判筹码。

在克林顿第二任期,哥伦比亚酝酿着一场暴乱。一些人通过非法活动把大量资金注入该国,使形势火上浇油。尽管美国国内就这个问题存在极大争议,克林顿政府还是通过它的“哥伦比亚计划”,回应了学界对美国以前的拉美政策提出的批评,学者们认为美国政府过于重视安全而忽视了社会动乱的根本原因——经济剥削和政治压迫。克林顿政府做出努力,争取更好地平衡安全目标和经济目标的关系。新的援助计划不仅要加强哥伦比亚的安全部队,而且要减少对人权的侵犯,加强法律架构,并开始解决这个国家紧迫的社会问题。克林顿政府的这一方法在国会里获得了两党的广泛支持,尽管此时此刻有些非政府组织还在尖锐批评政府,主张立即举行和平谈判。

三 少一些对立,多一些交流

总体而言,这些政策,即通过举行最高领导人的峰会以推进多边主义、地区贸易一体化和民主等,都表明在冷战后的一种更加宽松的氛围下,美国的政策体系是能够接受知识分子意见的,现在学术界、智库与官方之间意见一致的地方已相当普遍,大有超过原来那些文献中普遍断言的学界与政界存在的鸿沟的趋势。

另外,更加鼓舞人心的是,这一鸿沟目前也许正在进一步缩小。那种使拉美国家四分五裂和让许多美国学界和政界人士各行其道的尖锐的政治分化,也正在消失。与此同时,标志着20世纪美洲国家关系不对称的现象也在缩小(随着美国经济和政治制度止步不前,而巴西和其他拉美国家在不断进步),它缓和了美洲国家紧张关系背后的一个结构性因素。美洲国家之间的问题日益集中在现实的、技术性的事务上,虽然难免争议,但不会引起深层的意识形态上的龃龉。此外,拉美大部分国家日益增长的活力在逐渐消除长期以来笼罩着学术界的悲观主义,帮助他们更好地与天生乐观、向前看的政界相结合。

四 建议:缩小学术与决策之间的鸿沟

知识分子与政府机关之间存在一定的紧张是不可避免的,甚至是理想的。^①总而言之,二者进行有益的互相交流是有很大余地的。有关学者与决策者之间鸿沟的文献(尤其是奈、沃尔特等人的文章)一遍又一遍提出了许多有价值的建议;学者们除了完成研究工作外,应该通过在政策性期刊和报纸专栏上发表作品来直接参与政策讨论,争取与决策者进行面对面的交流,当政府部门在紧急事务上征求意见时迅速作出回应;^②应该提供更多的奖学金来促进与政策有关的学术研究,让更多的学者有机会直接在行政机构和国会实习。同样,要让更多的官员有机会与学术界进行互动。为了实现这一点,应该改变奖励机制,为政策性研究和写作提供更多的奖励。设想一下,对知识分子采取的雇用、长期任用和晋升,不仅有利于提高出版物的数量和地位,而且能够加强它们对政策的影响!

如同在公共政策学院经常发生的一样,应该教会学生们在政界取得成功的重要

① Edward Shils, "The Intellectuals and the Powers: Some Perspectives for Comparative Analysis," in Philip Rieff ed., *On Intellectuals: Theoretical Studies, Case Studies* (New York: Doubleday and Company, 1969), pp. 25~48.

② Kenneth Lieberthal, "Initiatives to Bridge the Gap," *Asia Policy*, Vol. 1, pp. 7~15.

技能：比如怎样把文章写得清晰和令人信服、如何起草简明扼要、结构合理的行动备忘录；如何在各种政策场合下自信而乐观地表达自己的观点，比如对上级的报告以及部门之间的讨论会等。这些课程有助于缩小学术界与政界之间某些风格上的差异。

尽管如此，许多美国的知识分子仍将保持他们对于掌权部门的批判性姿态。但就笔者在政界和学术界的经历而言，学者与决策者之间的交流可以更有成效，学者们可以通过注意以下的一些方面，调整自己的方法，使从业者更乐意倾听他们的意见：

1. 国际关系研究应该更重视官僚政治。^① 部门之间的不仅仅是发生在它们内部的现象！许多政策结果反映的是官僚利益。由于官僚政治常常是无形的，所以很难研究和衡量它们，但这并不代表它们无关紧要。有些了解政府部门紧迫任务的分析家会发现，那些整天被这些事务困扰的决策者们其实更乐意接受别人的意见。同样严重的问题是，我们缺乏对拉美国家官僚政治的研究，比如我们需要知道地区大国（巴西和墨西哥）的经济部门、安全部门和总统是如何达成共识的，立法机构和司法机构在对外政策的制订过程中发挥了什么样的作用。政府的决策者会很高兴接受对这些问题的评估意见。

2. 国际关系领域的学者们应该更仔细地研究拉美国家的外交政策。美洲国家关系在美国的外交中经常被视为一项基础研究。更准确地讲，美洲国家关系应该被看做是西半球国家（以及非国家主体）之间的一系列互动。拉美人也有自身的影响力，这一点决策者心中十分清楚。学者们应该承认，事实上，美国经常试图与拉美政府拉关系，但总是遭到那些国家外交部门的回绝，在它们眼里，美国更像是打着合作的幌子想以势压人的大国。最近布丽塔·克兰德尔撰写的一部经典的研究著作恰如其分地揭示了美国—巴西关系中这种令人难堪的道德上的积怨。

3. 分析家应该直言不讳地阐明他们用什么样的标准来评判政策产生的结果，因为实际结果往往难以达到理想中的目标。分析家们也应该分清什么是在决策者影响下发生的变化，什么是他们尚未搞清原因的变化。例如，有一本批评20世纪90年代克林顿政府在该地区平淡无奇的宏观经济表现的书，就隐讳地过分强调美国政府控制下的政策性工具。在一些观点占上风的形势下，有批判眼光的分析家们有责任提出与事情无直接关系但可能会产生更好结果的事实。例如，对国际货币基金组织的调整方案提出批评的分析家应该说明，在条件具备的情况下，他们怎样做才能实现外部和内部的稳定，同时减少穷人的痛苦。彼得森国际经济研究所（Peterson Institute for International Economics）的经典文章向人们表明，他们完全可以做出这种合

^① 现存最好的研究是 Morton Halperin and Priscilla Clapp, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, (Washington, D. C. : Brookings Institution, 2006), 2nd Edition.

理的和现实的分析。

4. 不是所有的政策目标都能一蹴而就。人们需要根据资源匮乏情况、各方利益及互相矛盾的工作重点,来安排为贯彻政策制定的计划。许多研究拉丁美洲的学者严厉批评20世纪90年代的华盛顿共识,认为它没能解决贫困问题。然而他们没有看到,处于困境中的政府在消除贫困的工作取得重大进展之前,必须先理清它们的欠账,使自己摆脱严重的经济衰退。现在,随着局势恢复稳定,政府开始把注意力转向了紧迫的“下一代”社会发展计划。这也是目前多边开发银行的出版物面临的任务,它们的贷款方案将会成为公众注意的焦点。同样,良好的治理并不是一天就能建立起来的,它需要时间逐步进行。分析家们应该恰如其分地记载社会发展计划的执行情况,他们不应该借口说政府在开始阶段没有解决好各种问题,就忽略它初期取得的成就。

5. 在所有人当中,学者在给原因和结果定性时应当十分慎重。当然,很难厘清事情背后的外部因素和内部因素,比如在民主国家的崩溃和创建问题上。但遗憾的是,许多学术文献总喜欢在事情搞砸时先指责美国政府(或者称其为“新自由主义”),而当事情顺利时便把功劳一古脑归于地方力量。难怪有些决策者,尤其是那些为自己或他们的上司寻求连任的决策者,也会津津乐道于那么一点点称赞。

最重要的是,学术界要做到的是理论上的严谨,我把它说成是仔细地辨认各种变量并找出它们之间的因果关系,同时还要提出明确的设想和假定,用有效的数据进行检验。令人欣慰的是,美国和拉美国家的许多一流大学都在给新一代社会科学家传授这些价值观和技能;我们希望他们中的一些人能将其才能用于美洲国家关系的研究。他们要面临的挑战是,在掌握了思维上的严谨和渊博的知识同时,还要清醒地认识到来自决策界的局限性和各种挑战。

理查德·范伯格(Richard Feinberg):美国加州大学圣迭戈分校国际关系与太平洋研究学院(School of International Relations and Pacific Studies, University of California, San Diego)教授

(孙敏译 段若石校)

奥巴马外交政策评说

——读《塑造历史：贝拉克·奥巴马的外交政策》

赵天一

外交政策一向是美国总统选举中的重要话题。2012年是大选年,各种竞选活动早已如火如荼地展开。在这个时候,梳理、分析过去几年中美国的外交政策,不仅有助于其他学者开展相关研究,也有利于候选人从中汲取经验教训,为今后施政打下基础。2012年3月,《塑造历史:贝拉克·奥巴马的外交政策》^①一书由布鲁金斯学会出版。该书分“新兴大国:中国”、“战争、反恐与国土安全”、“中东和平进程”、“阿拉伯之春”、“流氓国家”和“‘软安全’事务:能源、气候与贫穷国家”六个部分,对奥巴马执政三年来美国的外交政策做了全面回顾,并评价了成败得失。

该书的三位作者目前均任职于布鲁金斯学会,从事外交政策研究。学会副主席兼外交政策研究部主任马丁·因迪克(Martin S. Indyk)博士毕业于澳大利亚国立大学,曾任美国驻以色列大使,是一位中东问题专家。学会“约翰·桑顿中国研究中心”主任李侃如(Kenneth G. Lieberthal)博士毕业于哥伦比亚大学,曾任克林顿政府总统国家安全事务特别助理兼国家安全委员会亚洲事务资深主任。学会外交政策研究部研究主任迈克尔·奥汉隆(Michael E. O'Hanlon)博士毕业于普林斯顿大学,曾在国会预算办公室中从事国家安全分析工作,是一位国土安全和防务政策专家。^②上述三位作者不仅学术造诣深厚,而且拥有丰富的一线工作经验。

^① Martin S. Indyk, Kenneth G. Lieberthal and Michael E. O'Hanlon, *Bending History: Barack Obama's Foreign Policy* (Washington, DC: Brookings Institution Press, 2012).

^② 作者的个人资料均来自于布鲁金斯学会网站,请见 <http://www.brookings.edu/experts>.

一 关于“塑造历史”

本书的英文标题为“Bending History”，笔者姑且将其译为“塑造历史”。之所以如此，主要是出于以下三个方面的考虑：

一是过去的三年无论对美国还是全世界而言都是一个非常重要的历史时期。奥巴马政府上台伊始，美国正经历着一场自“大萧条”以来最为严重的全球性经济危机，还在伊拉克和阿富汗进行着两场战争。在这三年当中，新兴大国的崛起、国际恐怖主义势力的猖獗、中东和北非地区的动荡、大规模杀伤性武器的扩散以及气候变化和能源短缺等一系列全球性问题都对现存的世界格局造成了冲击，对美国的国际地位和国家利益构成了挑战。正如该书所言，从奥巴马入主白宫的第一天起，历史的重任就压在了他的肩膀上，他注定会在历史的书卷中留下浓墨重彩的一笔。^①

二是奥巴马本人有远大的抱负，以“创造历史”为己任。具体到外交事务上，就是努力与小布什政府的政策拉开距离，重新制订美国的外交政策。凡是前任没有做过的奥巴马都愿意去尝试，比如从伊拉克撤军、与所谓的“流氓国家”对话。^② 作为一个年轻的总统候选人，奥巴马并没有太多的外事经验，但他善于倾听学者和官员们的意见。早在竞选之初，他就吸收了一批具备丰富外交经验的学者加入团队，他们中的多数都曾在克林顿政府中任职，包括本书作者之一李侃如博士。在竞选过程中，奥巴马多次针对美国的外交政策发表讲话，强调“求新、求变”的理念。上台后，他努力化解新兴大国崛起对美国实力地位的冲击，重塑美国的国际形象，改善与阿拉伯穆斯林世界的关系，通过对话和多边协商应对经济危机和气候变化等全球性问题。他任命希拉里·克林顿为国务卿，一些克林顿政府时期的官员重新回到国务院工作。这一切都显示奥巴马意在“塑造历史”。

三是“塑造历史”这句话含有一种理想主义的情怀，恰好与该书的主题相对应。奥巴马在竞选时做出了种种许诺，在外交上提出了很多目标，这体现了他的个人理想。与此同时，奥巴马又是一位奉行实用主义的总统，能够努力排除意识形态的干扰，为美国谋取现实利益。三位作者正是以理想和现实之间的落差为出发点，通过比较奥巴马说了什么又做了什么、想要什么而实际得到了什么，分析其外交政策的成败得失，为他人的研究和未来美国政府的施政提供帮助。

^① Martin S. Indyk, Kenneth G. Lieberthal and Michael E. O'Hanlon, *Bending History: Barack Obama's Foreign Policy*, p. 1.

^② Martin S. Indyk, Kenneth G. Lieberthal and Michael E. O'Hanlon, *Bending History: Barack Obama's Foreign Policy*, p. 2.

二 应对中国崛起

在三位作者看来,中国崛起是奥巴马执政时期国际体系发生的最重大的变化,应对中国崛起自然是美国外交政策的重中之重。奥巴马政府的对华政策不仅影响中美两国关系,也将影响到一系列全球性问题的解决。^①

早在竞选之前,奥巴马就认为美国应将中国视为解决全球性问题的关键,鼓励中国融入现存的国际体系,按规矩办事。在竞选期间,他批评小布什政府只关注美中和美日关系,忽视了美国在亚洲的整体影响力;只关注全球反恐战争,忽视了亚洲在世界格局中扮演的重要角色。奥巴马认识到,美国的未来在亚洲。同中国发展一种建设性的关系,双方各自明晰对方的战略意图,避免零和博弈,是奥巴马政府对华决策的指导思想。^②

本书认为,中方高层对中美关系的基本看法与奥巴马不同,他们更容易认同小布什政府的亚洲政策。在中方看来,美国试图遏制中国,这是两国关系的最大障碍。中国并不认同美国的基本政治经济制度,尤其是在2008年“金融危机”爆发后。由于得不到回应,奥巴马政府不得不从2010年起调整对华政策,更趋于现实,最终于2011年高调宣布“重返亚洲”。^③

奥巴马上台伊始就任命熟悉外交事务的詹姆斯·斯坦伯格(James B. Steinberg)为副国务卿,“中国通”杰弗里·贝德(Jeffrey A. Bader)为国家安全委员会东亚事务主任,中美关系似乎充满了希望。在奥巴马执政的第一年,两国在应对经济危机、气候变化和核扩散等问题上利益一致。双方紧密合作,高层互访频繁,中美关系可谓进入了一个“蜜月期”。

然而之后,两国之间的矛盾和问题就开始逐渐暴露出来。奥巴马总统于2009年底访问了中国,与中国领导人举行了多次会谈。在本书作者看来,中方认为奥巴马本人过于理想化,在施政过程中加入了过多理想主义的情绪。中美在东海、南海、黄海和专属经济区问题上趋于紧张,中国也不愿意为了他国的经济复苏放慢本国的经济发展速度。更糟糕的是,美方还不断触碰两国关系的“雷区”,如美国商务部否认中国

① Martin S. Indyk, Kenneth G. Lieberthal and Michael E. O'Hanlon, *Bending History: Barack Obama's Foreign Policy*, p. 24.

② Martin S. Indyk, Kenneth G. Lieberthal and Michael E. O'Hanlon, *Bending History: Barack Obama's Foreign Policy*, pp. 25~26.

③ Martin S. Indyk, Kenneth G. Lieberthal and Michael E. O'Hanlon, *Bending History: Barack Obama's Foreign Policy*, pp. 26~30.

是一个完全市场经济国家、美国国防部发布中国军力分析报告、对台军售,以及美国政府高官接见达赖喇嘛等。

中美两国之间的首要问题是安全。近年来,美国一直对中国增强军力充满猜忌,而奥巴马政府加强美军在亚太地区行动能力的做法也让中国感到如芒在背。进入2011年以后,中国同日本、韩国、越南、菲律宾等邻国的关系恶化,而其中多数国家都是美国的盟友,这不能不影响中美关系。在朝鲜问题上,尽管中国参与了国际社会对朝鲜的制裁,并试图阻止朝鲜发展核武器,但在美国决策者看来,中国仍是朝鲜政权最主要的支持者。中日东海争端和中国同东南亚国家的南海争端都有可能引发地区局势的动荡,影响美国在该地区的利益。两国在网络安全问题上的争执也日趋激烈,双方互相指责对方威胁本国的网络安全。此外,经贸问题也影响着两国关系的健康发展,尤其是在汇率和市场准入上。

奥巴马和中国领导人都希望两国关系趋于破裂。2011年1月中旬,奥巴马总统和胡锦涛主席在华盛顿举行了会谈,弥合双方的裂痕。双方在暂停对台军售的前提下恢复了两军的高层交流,双方都认识到彼此在历史、文化、政治体制和国家利益上有所不同,都试图避免让这些分歧影响两国关系发展的大局。^①“中美战略与经济对话”继续举行,为双方解决各种分歧提供一个广阔的平台。

本书认为,尽管奥巴马政府认为美中关系十分重要,但美国的对华政策并非是美国亚洲政策的唯一轴心。这一时期美国政府仍然重视多边组织、经贸合作、防务同盟,以及民主化改革的作用。^②在作者看来,这似乎成为中国判断美国怀有敌意的新证据。展望未来,作者认为美国政府需要让中国领导人相信,在不挑战美国全球领导地位的前提下,美国对中国的发展持肯定态度,并鼓励中国在国际体系中扮演更为重要的角色。而中国则需要明确自己的发展方向和目标,这对两国来说同样重要。^③

总的来说,该书对中美关系的讨论和分析体现了美国学界和政界的主流观点,即认为中美关系中出现各类问题主要是中国的责任。虽然作者力图保持中立,但他们仍有意无意地回避了美国作为体系大国在塑造双边和多边关系中起到的决定性作用,低估了美国的行为给其他国家带来的巨大影响。

① Martin S. Indyk, Kenneth G. Lieberthal and Michael E. O'Hanlon, *Bending History: Barack Obama's Foreign Policy*, p. 54.

② Martin S. Indyk, Kenneth G. Lieberthal and Michael E. O'Hanlon, *Bending History: Barack Obama's Foreign Policy*, pp. 58~60.

③ Martin S. Indyk, Kenneth G. Lieberthal and Michael E. O'Hanlon, *Bending History: Barack Obama's Foreign Policy*, pp. 62~64.

三 保障国家安全：战争、恐怖主义与“流氓国家”

如何结束小布什政府遗留下来的两场战争，是奥巴马上台伊始面临的最为棘手的问题。战争的长期化给美国带来的不仅仅是巨大的伤亡，还有低落的士气、伊斯兰世界日益增长的反美情绪以及沉重的经济负担。伊拉克和阿富汗似乎已经成为了“21世纪的越南”。早在上台前，奥巴马就多次批评小布什政府的战争政策，表示要尽早结束这两场战争，将资源真正用于打击国际恐怖主义，保障美国和世界的安全。上台初期，他努力兑现这一承诺，这为他赢得了诺贝尔和平奖。

在本书作者看来，奥巴马是靠反对伊拉克战争起家的。早在2002年第一次竞选州参议员时，他就称伊拉克战争是“一场愚蠢和鲁莽的战争”。与希拉里·克林顿不同，奥巴马从未发表过支持伊拉克战争的言论，这也是他区别于其他总统候选人的重要标志。^① 在担任参议员期间，他曾多次要求政府削减驻伊美军，用于在阿富汗的军事行动。上台伊始，奥巴马的伊拉克政策多少带有理想主义的色彩，他曾公开表示要在12至16个月内撤出全部15个旅的美军作战部队，只保留部分教官和后勤人员。不久，他就趋于现实，将目标更改为在19个月内将驻伊美军人数减至5万人以内。本书认为，尽管奥巴马在驻伊美军问题上并没有完全履行竞选时的承诺，但毕竟驻军人数已经大大下降。虽然美军从伊拉克大规模撤出在短时间内会给伊拉克的安全造成挑战，但从长期看这不仅有利于改善美伊双边关系，也有利于美国的全球战略地位。^②

然而，奥巴马对待阿富汗战争的态度则截然相反。早在竞选之初，他就清晰地表达了对这场战争的支持。他承诺在阿富汗增兵两个旅，而实际增加了8个——2010年底，驻阿美军人数从奥巴马上台之初的3万人增加到10万人。虽然此后这个数字削减到原先的一半，但奥巴马在2011年6月再次决定增兵，目标是到2012年夏将驻阿美军人数维持在6.8万人。2011年5月2日，本·拉登被击毙，这是阿富汗战争的一个里程碑。基地组织失去了创始人和精神领袖，遭到了极大的削弱，塔利班也释放出了愿意和谈的信号。作者认为，尽管奥巴马政府的阿富汗政策取得了一系列成果，阿富汗也没有成为一个无政府的国家，但美国在未来仍然需要在这个国家留驻大

① Martin S. Indyk, Kenneth G. Lieberthal and Michael E. O'Hanlon, *Bending History: Barack Obama's Foreign Policy*, pp. 73~74.

② Martin S. Indyk, Kenneth G. Lieberthal and Michael E. O'Hanlon, *Bending History: Barack Obama's Foreign Policy*, pp. 76, 84~85.

量军队。花费如此大的代价仅换来这些成果,值得商榷。^①

尽管奥巴马政府不遗余力地推动全球反恐行动,努力保障国土安全,但威胁和问题依旧存在。频繁的越境打击和一次次的误伤平民事件严重影响到了美国与巴基斯坦的盟友关系,在击毙本·拉登后双方的争吵到达了高潮。而2010年来美国本土侦破的各类未遂袭击事件则证明,恐怖主义的威胁依然存在,甚至还有抬头的趋势。总之,尽管奥巴马的国土安全和反恐政策取得了一系列成功,但形势仍不容乐观。

与此相类似的还有奥巴马对所谓的“流氓国家”的政策。在竞选时和上台之初,奥巴马试图与小布什的政策拉开距离,通过对话解决所谓的“流氓国家”问题,保障美国的安全。这一政策起初似乎收到了效果,朝鲜和伊朗都表现出了少有的温和与灵活,愿意与美国开展对话。然而,双方在利益上的巨大差异和长期以来的不信任使得这种状况并没有维持太长时间。发展核武器是朝鲜和伊朗国家安全政策的核心,他们在过去的三年中一直坚定地推进各自的核计划。另外,两国国内长期推行的反美宣传也使得对话难以进行下去。奥巴马不久后就开始在“流氓国家”问题上退缩,回到了小布什政府的路线,倾向于通过制裁和施压迫使两国放弃核计划。不过,作者依然认为奥巴马对“流氓国家”的政策部分取得了成功,主要是在他的努力下,国际社会团结了起来,建立起了有效的防扩散机制。^②

笔者不太赞同本书作者的这些观点。伊拉克战争和阿富汗战争都是小布什政府的决策,奥巴马在很大程度上是在为前任“买单”。目前,美军正逐步从伊拉克和阿富汗“体面地”撤出,而两国的安全形势也并未因此受到明显影响,能做到此已属不易。尽管近几年来针对美国的恐怖主义活动层出不穷,但至少到目前为止美国本土还没有遭受另一次重大的打击,这也可以算是奥巴马政府的一大功绩。在应对朝鲜和伊朗方面,奥巴马政府可谓毫无建树。作者所说的“团结起来的国际社会”和“有效的防扩散机制”似有待商榷。

四 重塑美国形象:中东政策与应对“阿拉伯之春”

奥巴马在竞选时就立志改善美国的国际形象,尤其是美国在伊斯兰世界的形象。他认为,小布什政府一系列的错误决策将美国推到了伊斯兰世界的对立面,作为继任者他必须缓和双方的矛盾,弥合分歧。这不仅有利于维持美国的国际地位,也有利

^① Martin S. Indyk, Kenneth G. Lieberthal and Michael E. O'Hanlon, *Bending History: Barack Obama's Foreign Policy*, pp. 98~99.

^② Martin S. Indyk, Kenneth G. Lieberthal and Michael E. O'Hanlon, *Bending History: Barack Obama's Foreign Policy*, pp. 227~229.

于打击国际恐怖主义。上台后,奥巴马政府开始从伊拉克撤军,关闭了关塔那摩监狱,并与伊朗开展对话,向伊斯兰世界释放了善意的信号。不过,奥巴马认为改善与伊斯兰世界关系的核心还在于推动中东和平进程。只有巴以实现永久的和平,才能维护美国在中东地区的形象。^①

上台伊始,奥巴马就急于恢复巴以和谈,敦促双方签署永久性和平协议。他当然地认为,只要说服以色列做出足够的让步,巴以之间就能达成协议。为此,奥巴马多次在公开场合向以色列施压,要求冻结在约旦河西岸扩建犹太人定居点的计划,最终从那里撤走所有的犹太定居者,就像2005年以色列在加沙做的那样。他忽视了以色列人的利益,也让阿拉伯国家误以为完全停建定居点是美方为巴以和谈设置的先决条件。内塔尼亚胡最初试图以一定的让步换取美国的支持,他力排众议暂时冻结建造新定居点的计划,但要求扩建一些原先的定居点以应对人口的自然增长。奥巴马拒绝了该方案,并以停止援助相威胁。内塔尼亚胡不为所动,退出了谈判。这也加深了阿拉伯世界对奥巴马政府的误解,他们认为美国政府这次完全站在他们一边。因此,阿拉伯国家采取了联合行动,在联合国提出了巴勒斯坦加入的问题,让奥巴马政府陷入了两难。不出意外,最终美国代表还是投了反对票,这就使得阿拉伯人感到被欺骗了,而内塔尼亚胡则更趋强硬。

作者认为,奥巴马政府的中东政策完全失败了。他既没能在中东和平进程上获得突破,也没有改善美国在伊斯兰世界的形象。到2011年底,美国与阿拉伯国家的关系同小布什政府时期一样糟糕。奥巴马犯的最大的错误是过于理想主义,将完全冻结犹太定居点建造计划作为巴以和谈的前提,这是巴勒斯坦行政当局同历届以色列政府谈判时从未提出过的。他本人的言行也不一致,在授权国务院官员同以色列方面会谈时,他并未将此作为谈判的底线。另外,奥巴马低估了问题的复杂性,急于求成,造成了各方的误解,使中东和平进程停滞不前。^②

本书认为,“阿拉伯之春”是一系列偶然事件,奥巴马政府之前并没有为此做充分准备。当2011年初突尼斯民众推翻本·阿里的独裁统治时,美国基本保持了沉默。在埃及出现游行抗议浪潮之初,美国的政策一度倾向于穆巴拉克,希拉里·克林顿还发表讲话支持行政当局对反对派的镇压。埃及是美国在大中东地区最重要的盟友之一,埃及的稳定符合美国的利益,而埃及反对派的伊斯兰原教旨主义倾向也让美国感到担心。但随着局势的发展,奥巴马政府认识到继续支持穆巴拉克无益于在该地区

① Martin S. Indyk, Kenneth G. Lieberthal and Michael E. O'Hanlon, *Bending History: Barack Obama's Foreign Policy*, pp. 112~113.

② Martin S. Indyk, Kenneth G. Lieberthal and Michael E. O'Hanlon, *Bending History: Barack Obama's Foreign Policy*, pp. 136~140.

塑造美国的良好形象,美国开始逐渐倾向于支持反对派。然而当巴林发生什叶派政变时,美国立刻表达了强烈的关注,支持沙特出兵予以镇压,很快扑灭了这场革命。巴林是美国在中东地区最重要的立足点,具有十分重要的战略地位,奥巴马政府绝不允许巴林落入反美主义者手中。^①在利比亚内战爆发后,美国政府虽然没有派出地面部队会直接参与战斗,但还是为西方盟国和反对派联合推翻卡扎非政权提供了空中支援和后勤支持。在叙利亚局势紧张之际,奥巴马政府也积极奔走,为反对派提供道义和物资支持。

在本书作者看来,目前对奥巴马政府的这些政策还很难做出一个客观公正的评价,因为它们的影响可能在好多年后才显现。但至少从当前的局势看,奥巴马的应变还是取得了一定的效果。巴林维持了一个亲美政权,埃及与美国的传统关系没有受到太大的影响,利比亚新政权表达了对美国的善意,而伊朗在叙利亚的势力也受到了削弱。^②本书认为,奥巴马政府在该地区真正面临的挑战并非阿拉伯国家的政权更迭,而是伊朗持续推进的核计划。伊朗一旦拥有核武器,以色列和伊朗的战争就无法避免,其后果不言而喻。^③

笔者基本同意本书作者的评价。奥巴马政府在中东事务上的失败是显而易见的,既破坏了美以关系,又没能赢得阿拉伯—伊斯兰世界的好感。归根结底,奥巴马面临的是一个两难的局面:既要讨好阿拉伯人,又要维持美国对该地区的控制。这是一个难以解决的悖论。

五 推动“软安全”议题的解决:能源、气候变化与贫困

在全球性问题上,奥巴马一改小布什的单边主义做法,注重通过多边合作共同应对。在他看来,能源短缺、气候变暖、跨国犯罪同国际恐怖主义和全球经济危机一样,都将威胁到美国的安全和利益。

在能源安全问题上,奥巴马在上台之初曾提出用10年时间,开发新技术、寻找新能源、拓展进口能源的渠道,使美国摆脱对中东油气资源的依赖。在过去的三年中,美国政府加大了对新能源和节能产业的扶植力度,并取得了不小的进展。目前,美国

① 巴林是美国第5舰队司令部所在地,也是美国在中东地区最大的军事基地。什叶派穆斯林占巴林人口总数的75%以上,但政权却控制在逊尼派手中。长期以来,伊朗一直宣称巴林是它的一个省,并大力资助巴林的什叶派武装团体开展推翻巴林政府、赶走美国驻军的活动。

② Martin S. Indyk, Kenneth G. Lieberthal and Michael E. O'Hanlon, *Bending History: Barack Obama's Foreign Policy*, pp. 179~180.

③ Martin S. Indyk, Kenneth G. Lieberthal and Michael E. O'Hanlon, *Bending History: Barack Obama's Foreign Policy*, p. 184.

政府机构、军队和部分企业已经开始用各类生物燃料代替传统的矿物燃料。然而,目前的情况与奥巴马的构想还有很大距离,美国仍需进口大量的矿物燃料满足国内需求。尤其是在与南美产油国关系恶化的情况下,美国对中东地区油气资源的依赖性不降反升。也许就像本书所指出的那样,在可预见的范围内,全球都不可能摆脱对中东油气资源的依赖。^①

在气候变化问题上,奥巴马力主美国强制减排,并试图推动世界各国在哥本哈根峰会上达成一致。虽然这一努力失败,但他仍是第一位热心于气候变化问题的美国总统。

在应对贫困和跨国犯罪方面,奥巴马也比小布什积极得多。他希望能向非洲地区提供更多的援助,防止那里因为贫困而爆发冲突,导致地区和国际局势的动荡,或是成为滋生犯罪的温床。他强调与哥伦比亚和墨西哥政府合作,共同打击贩毒、走私等跨国犯罪,促进两国的发展以减少滞留美国的非法移民数量。

本书认为,受制于不景气的经济,尽管奥巴马本人怀有人道主义精神,对这些问题有很高的热情,但他在这些方面建树不多,并不比其他的美国总统做得更好。^②

总体看来,本书详细阐述了奥巴马执政三年来美国外交政策的变化,分析了各项政策的出台背景和取得的效果。它有助于决策者和研究人员了解这一时期美国出台某一政策的整个过程,尤其是了解其中一些鲜为人知的细节。正如作者所言,某些外交决策的影响要到多年以后才能显现。也许在数十年后,我们才能对奥巴马政府的外交政策给予一个全面、客观的评价。

赵天一:中国社会科学院美国研究所在读硕士研究生

① Martin S. Indyk, Kenneth G. Lieberthal and Michael E. O'Hanlon, *Bending History: Barack Obama's Foreign Policy*, p. 236.

② Martin S. Indyk, Kenneth G. Lieberthal and Michael E. O'Hanlon, *Bending History: Barack Obama's Foreign Policy*, p. 257.

美国早期史研究的新作

——读戈登·伍德的《自由的帝国：早期共和国历史(1789~1815)》

叶凡美

2009年,美国布朗大学历史系荣誉教授戈登·伍德推出了《自由的帝国:早期共和国历史(1789~1815)》(以下简称《自由的帝国》)一书。^①伍德是美国当代最著名的历史学家之一,是美国早期史研究领域中的领军人物,治史成绩斐然。他曾经撰写多部关于美国早期史的优秀著作,其中包括荣获班克罗夫特奖的《美利坚共和国的缔造(1776~1787)》和荣获普利策奖的《美国革命的激进主义》。伍德的新著《自由的帝国》是一部长达800页的鸿篇巨著,构思宏大,论证缜密,汇聚了作者长年从事美国早期史研究的精粹。该书的出版引起美国学术界的高度重视,并荣获2010年普利策奖提名。

《自由的帝国》讲述了从1789年美国联邦政府成立至1815年第二次对英战争结束这一时期的历史。全书共分19章。在书中,伍德用清晰细腻的语言和丰富具体的史实对早期美国的政治、经济、外交、军事、法律、社会生活和文化等各个方面进行了鞭辟入里的叙述和分析,生动地再现了早期美国社会的全貌。

—

在引言部分,伍德为全书定下了基调。他引用19世纪早期华盛顿·欧文创作的《里普·范温柯》(*Rip Van Winkle*)的故事,道出了统领全书的中心思想,即在美国革命后短短的几十年间,美国社会和文化发生了翻天覆地的变化。“至1815年,美国人

^① Gordon S. Wood, *Empire of Liberty, A History of the Early Republic, 1789~1815* (New York: Oxford University Press, 2009).

在他们相互之间的关系、他们看待自己及周围世界的方式上都发生了变化”，并且这种变化并非是工业化、城市化和技术突破等“通常与现代社会变革相联系的”因素所引起的。^①早期美国社会和文化所经历的巨变及其动因成为伍德在书中重点考察的对象。

在伍德看来，美国革命乃是早期美国社会和文化发生巨变的首要动因。在前八章，伍德以时间为顺序对制宪时期至1800年的政治史进行了详细阐述，突出强调了美国革命对这一时期社会政治产生的深远影响。美国革命的重要意义在于它推翻了君主制并催生了一个崭新的共和制国家。与共和制相伴而来的是一种新的社会理念，即人人（对当时人来说，此处的“人人”指白种成年男性）生来是平等的，拥有某些天生固有的权利，没有人拥有高于其他人的世袭特权。这种“颠覆性的观念”成为“革命后几十年间主导美国人思想”的观念。^②与此同时，开国元勋们推崇的共和政体在本质上是贵族制性质的，他们认为只有出身富有家庭、有教养、有闲的绅士们才有资格担任政府官员治理国家，普通人如商人、自耕农、手工业者等可以有选举权，但是缺乏担任政府官员所必须具备的品质和能力。然而，在新诞生的美国，特别是在北部各州，这种古典共和主义观念开始逐渐丧失影响。在美国革命宣扬的平等和自由思想的冲击下，绅士阶层与普通人之间原本就不森严的界限变得日益模糊。而且，越来越多的普通人富裕起来并且有一定的文化和教养，伍德称这些人“中层人物”（middle sorts）。这些“中层人物”日益视自己与绅士们是平等的，并开始向绅士以往享有的尊贵地位发起挑战。在他们之间展开了一场社会斗争，即当时人所说的“少数人与多数人的竞争”，或者说“贵族与民主的竞争”。在伍德笔下，美国建国后不久爆发的联邦党人与共和党人之争，实际上就是这场斗争在政治上的体现。伍德称1789年至1800年间的美国为“君主共和国”。在这一时期，以华盛顿、汉密尔顿和亚当斯等为首的联邦党人倡导一种类似于君主制的共和政府，试图建立由少数绅士统治、服务于少数社会上层人物利益的强大政府，维护少数人高高在上的等级社会。联邦党人的构想和政策遭到南部奴隶主阶层和北部“中层人物”的反对，他们团结在“民主”的代言人、共和党领袖杰斐逊的旗下，并在1800年总统选举中打败了联邦党人。“1800年革命”的胜利意味着，在“贵族与民主的竞争”中，“民主”最终取得了胜利。在伍德看来，这一胜利意味着美国革命的最终成功。

至此，全书的主题已经昭然若揭：早期美国社会和文化经历了民主化的巨变。这种转变的显著表现是民主政治的兴起。自1800年以后，大众参与政治的热情大大增

① Gordon S. Wood, *op. cit.*, p. 2.

② Gordon S. Wood, *op. cit.*, p. 10.

长,许多州取消了选举和任职财产资格的限制,选举权得以扩大,出身卑微、没有受过良好教育的普通人纷纷当选政府官员。民主政治的兴起宣告了由普通人占据主导地位的民主社会的到来。然而,这种变化并不仅仅是美国革命推动的结果。在第九章,伍德把笔触转向推动这一变化的人口和经济动因。早期美国的人口几乎以每20年翻番的速度增长,并以前所未有的速度向广袤的西部迁移。同时,尽管绝大多数美国人都是居住在乡村的农民,但是他们大多数从事商业贸易,富有雄心和创业精神,是“当时世界上商业化程度最高的人群之一”。^①人口的快速增长、高度流动及商业的蓬勃发展对美国社会的方方面面产生了影响,有助于打破传统的社会秩序、瓦解传统的社会权威,使普通人享有更好的经济机会及更多的自由和平等。美国革命则推动普通人大胆挑战所有的等级秩序。在这些因素的共同作用下,18世纪末残存的君主社会等级制度宣告瓦解,至19世纪初,美国社会已然是一个更为平等的民主社会。

二

早期美国社会和文化所经历的民主化转变不仅体现在政治领域,还体现在社会生活的其他领域。从第9章至第16章,伍德对早期美国社会生活的其他领域进行了详细考察,叙述的内容包括社会关系的变动、西部扩张、司法体系、社会改革、奴隶制、文学和艺术、宗教等等,并重点论述了民主化在这些领域的体现。伍德指出,在残存的君主社会等级制度宣告瓦解后,早期美国的社会关系发生了一系列改变:普通人同绅士一样被称呼为“先生”;雇主不再被称为“主人”,而是改称“老板”,“仆人”则改称“帮手”;契约奴基本上消失了;父权陷入危机,子女享有更大的独立性,妇女享有更多性自由和社会自由;在大学里,传统权威和等级遭遇挑战,学生抗议和骚乱时有发生。当然,民主化也带来了自身的问题:在早期美国,人人追逐财富私利,社会原有秩序遭到破坏;由于传统社会权威失势,暴力、骚乱等发生率较之欧洲国家为高,斗争激烈的党派政治则使暴力和骚乱进一步加剧。尽管如此,普通大众对他们的民主共和国的未来满怀信心。在抛弃了旧的君主制社会观念和习俗之后,美国人积极地投入到对社会和文化的民主改造当中。他们发动了一系列改革运动,其中包括改善教育,促进教育的普及化;推进知识与信息的广泛传播;改进邮政业和交通条件;组织各种慈善社团,倡导道德;改革刑法;改造家庭,提高妇女的地位和权利等。这一时期最大的改革是反奴隶制运动。与许多认为美国革命的最大失败在于未能解放所有奴隶的历史学家不同,伍德认为美国革命促成了奴隶制被普遍憎恶的文化氛围,部分奴隶得到了

^① Gordon S. Wood, *op. cit.*, p. 2.

解放。不过,伍德承认,美国革命引发的废奴运动也导致了种族主义的产生,奴隶制的存留成为美国社会的一个痼疾。最后,宗教领域也发生了民主化转变。传统宗教权威的崩溃非但没有削弱宗教,反而释放了普通人巨大的宗教热情,第二次大觉醒运动蓬勃发展,形成教众激增、教派林立的局面。“至 1815 年,美国已是世界上受福音派影响最大的基督教国家。”^①

第 17、18 章对杰斐逊执政以后的外交和 1812 年战争进行叙述,强调了共和党的独特外交理念,即他们信奉自由国际贸易原则并希望以此促进国际和平。第 19 章对全书做了总结,重申了全书的主题——在 1789 年至 1815 年间,美国社会发生了根本变化。建国之父们深受欧洲启蒙思想的影响,试图在美国建立一个由精英主导的、自由而有序的理想社会并培育出灿烂的文化,结果却并非如他们所愿,实际上,在美国兴起的是一个由中产阶级(即“中层人物”)占主导地位的庸俗化、商业化的民主社会。

三

《自由的帝国》有两个明显的特点。首先,这是一部杰出的宏观叙事之作。自 1980 年代末以来,美国史学界对重建宏观叙事的呼声日益强烈。这种呼声是针对新史学(即社会史学)暴露出来的问题而发出的。1960 年代以来,新史学在美国史学界全面崛起,并取代传统的政治史学而成为美国史研究的中心内容。其后,新史学也受到了越来越多的挑战和批评。学术界对新史学的主要批评是,它导致了美国史研究中的“碎化”现象,“把美国史研究变成了一种割裂的地方或个别群体的研究”,^②并且导致历史学家的著述枯燥乏味,无法吸引普通读者。作为美国史学界的领军人物,伍德最近在一篇文章中呼吁同行们创作既有普及意义、又是扎实地建立在史学专著基础上的综合叙事历史,^③而他自己显然正是这样身体力行的。重建宏观叙事意味着要关注美国历史的重大主题。《自由的帝国》有一个非常鲜明的重大主题,即美国革命导致了一个民主社会的诞生。这一主题反映了伍德长期治史所得。他认为美国革命并不仅仅是一场独立革命,还是一场少数绅士们与多数普通人之间的社会斗争;斗

① Gordon S. Wood, op. cit., p. 3.

② 王希:《近 30 年美国史学的新变化:埃里克·方纳教授访谈录》,载《史学理论研究》,2000 年第 3 期,第 68 页。

③ Gordon Wood, “In Defense of Academic History Writing,” *Perspectives on History*, April 2010, available at: <http://www.historians.org/perspectives/issues/2010/1004/1004art1.cfm>

争的结果是普通人最终取得了胜利,从而使美国社会发生了深刻的民主化转变。^①在《自由的帝国》中,伍德以民主社会的诞生为主线构建了一个整体解释框架,并将早期美国的政治、经济、外交、军事、法律、社会生活和文化等各个领域的活动揉合在其中,构筑了一个综合性的历史叙事。他以高超的叙事才能将早期美国的种种社会场景娓娓道来,引人入胜,使阅读本书成为普通读者的一种享受。同时,该书又是一部建立在对大量原始史料及史学界已有成果进行研究鉴别基础上的厚重学术著述。

其次,作为一部宏观叙事之作,《自由的帝国》并非简单地回归传统史学,而是体现了传统史学与新史学的结合。新史学是“自下而上”的历史,它的一个重要贡献是“对那些被传统美国史学无视或忽视的美国群体的历史给予高度重视”,促成了美国黑人史、种族关系史、妇女史等的兴起。^②新史学不仅丰富了美国史研究的内容,而且加深了人们对美国历史的多元性和复杂性的理解。不过,新史学的一个重要缺陷是忽略了对美国历史的整体研究,而这正是传统史学的长处。当前美国史学界对重建宏观叙事的呼吁与其说是要史学家回归传统史学,毋宁说是探索传统史学与新史学的结合,只有这样才既有助于把握美国历史的整体面貌,又能对美国历史的复杂性有深刻的洞察。《自由的帝国》可以说是传统史学与新史学相结合的一种尝试。在关注传统政治史学的同时(全书前后有十章内容关乎政治和外交史),伍德在书中充分论述了更为广泛的社会生活和普通人的历史。他吸收了大量新史学的研究成果,对早期美国印第安人、黑人和妇女的历史均有客观公允的讨论。他用了一章的篇幅专门讨论奴隶制,指出奴隶制的存留表明了早期美国民主共和制的不足和有待完善之处。他对这一时期妇女地位的改善和权利的扩大有详尽的探讨,同时对其局限亦有恰当的评述。不仅如此,书中对早期美国报业的发展、学徒制的衰落和手工业者的转型、公共学校的设立、文学艺术的发展、城镇暴乱、酗酒成风等各种现象均有淋漓尽致的描述。即便在政治史叙事中,伍德既注意强调政治精英人物的领导作用,也充分展现了普通人在国家政治中扮演的角色。在伍德笔下,威廉·芬德利(William Findley)和马修·里昂(Matthew Lyon)等北部“中层人物”乃是真正的历史主角,他们勇敢地向固守传统社会等级秩序的联邦党人发起挑战,推动了早期美国社会的民主化进程。

有评论者批评伍德在书中忽视了印第安人、黑人和妇女的历史,认为《自由的帝

① 伍德认为,少数绅士们与多数普通人之间的分层是18世纪最为重要的社会分层,在普通人当中既包括富有的商人、技工、自耕农等,也包括更穷困的小商贩、手工业者和劳工等;从社会角度看,美国革命是一场导致深刻社会变革的社会革命。他将自己与进步主义学派史学家相区别,认为他们仅仅从经济角度把美国革命视为富有阶层与贫穷阶层之间的斗争。

② 王希,《近30年美国史学的新变化:埃里克·方纳教授访谈录》,第61~62页。

国》是关注政治精英的传统史学。^①笔者认为这种说法有失公允。恰恰相反,伍德在书中对印第安人、黑人和妇女的历史给予了恰当的关注。另一方面,应当承认,伍德并没有给予印第安人、黑人和妇女的历史很重的写作分量。这是有原因的。早在1988年发表的一篇文章中,伍德便指出,历史学家通常没有充分认识到早期美国爆发的社会革命和普通人成为社会主导力量的重大意义。新社会史学家往往只关注那些主流社会之外的人群如印第安人、黑人、妇女等。这些人群的历史应当得到关注,只是他们并不是早期美国爆发的那场深刻的民主革命的主力军,因此不能成为历史写作的重心。^②那场民主革命的主力军乃是普通白人男子,伍德在《自由的帝国》中对他们的历史加以浓墨重彩的描述,讴歌曾经长期处于卑微地位的普通民众获得平等和受人尊重的社会地位的历程。

当然,《自由的帝国》也并非尽善尽美。书中引起较大争议的问题是伍德对早期美国北部和南部两大地域的不同描述。显然,伍德笔下的美国主要是北部美国(他在书中经常使用“尤其在北部各州”一语)。在他看来,早期美国社会所经历的民主化转变主要发生在这一地域,他在书中讴歌的典型美国人就是北部各州追随杰斐逊的“中层人物”,他们富有民主精神,代表着美国的未来。与北部形成鲜明对比的是蓄奴的南部。用伍德的话来说,与美国主流相比,南部的有闲蓄奴贵族显得“越来越异常”,在社会、文化和政治等各个方面,南部开始“觉得自己在忙碌的美国是受到围困的少数派”。^③这不免让读者产生一些疑问:在书中描述的历史时期,南部社会属于少数派吗?伍德笔下的北部“中层人物”究竟是不是当时社会的主流?^④这些问题显然有待进一步探索。

学术界对《自由的帝国》一书中部分观点的争议,恰恰说明历史的复杂性和矛盾性,也说明历史学家任重而道远。《自由的帝国》不失为美国早期史领域的又一部精湛之作,势必对该领域的研究产生深远影响。

叶凡美:解放军外国语学院美国研究中心副教授

(本文责任编辑:卢宁)

① See John L. Brooke, "Trouble with Paradox," *William and Mary Quarterly*, 3rd ser., July 2010, pp. 549~557. http://oeahc.wm.ledu/wmq/July10/reviews/Brooke_BR.pdf; Robin Einhorn, "On the Make," *The Nation*, February 1, 2010, pp. 33~36.

② Gordon S. Wood, "The Significance of the Early Republic," *Journal of the Early Republic*, Spring 1988, pp. 1~20. <http://www.jstor.org/stable/3123662>

③ Gordon S. Wood, *Empire of Liberty, A History of the Early Republic, 1789~1815*, pp. 2~3.

④ See John L. Brooke, "Trouble with Paradox"; Robin Einhorn, "On the Make."

○学术动态

“核安全与地区防扩散形势”

研讨会综述

李恒阳

2012年3月7日,由中国社会科学院信息情报研究院主办、中国社会科学院美国研究所军备控制与防扩散研究中心承办的“核安全与地区防扩散形势”研讨会在京召开。来自中国人民争取和平与裁军协会、中国国际问题研究所、中国现代国际关系研究院、中国国际战略学会、中国国际战略研究基金会、中国国防科技信息中心、中国工程物理研究院战略研究中心、宇航学会、清华大学和中国社会科学院美国研究所的20余名专家学者与会。与会者就首尔核安全峰会、金正日之后的朝核问题走势、当前伊朗核问题的形势进行了研讨。

一、首尔核安全峰会

与会学者普遍认为,目前全球核安全形势并不乐观,世界上还有大量的核材料未得到有效保护,核安保还存在严重漏洞,核恐怖主义仍是当今世界面临的最严重威胁之一。

于2012年3月25日至27日在首尔召开的核安全峰会,是继2010年华盛顿核安全峰会之后的第二次会议。美国大力推动核安全峰会,主要出于以下原因:第一,通过推动核安全峰会提升国际社会对核材料安全的关注度。美国担心

核材料保护不当将导致核恐怖主义,而恐怖主义与大规模杀伤性武器的结合是美国认定的最大威胁之一。通过倡议核安全峰会,美国将其首要关切转化为国际社会的共同关切;第二,通过推动核安全峰会,确立美国设计、国际社会分担责任的核安全机制。美国希望通过推动核安全峰会,敦促各国确保其各自核材料的安全,分担防范核恐怖主义的责任,借助国际合作缓解美国的安全关切;第三,谋求推广美国的核安全观,将核裁军、核军控、防止核扩散与核安全作为一揽子问题处理;第四,以核安全峰会为平台,谋求大国间的合作,引导地区和热点问题向有利于美国的方向发展。

与会学者认为,加强核材料安全和反应堆安全符合中国的利益。中国可以利用这个平台,加强国内的核安全文化建设,同时深化与日韩等周边国家的核安全合作。核安全峰会有利于促进中美两国就核安全展开建设性合作,扩大双边利益。中国还可以借助核安全峰会宣传我国比较成功的加强核安全的举措,进一步提升自己的国际影响力,倡导既要推动民用核能发展,又要加强核材料和核反应堆安全的理念。

二、金正日逝世后的朝核问题走势

与会学者认为,朝鲜发展核武器是外因和内因共同决定的,外因涉及国际环境、朝美关系、朝韩关系等方面,内因涉及国家政策等方面。由于朝鲜发展核武器的主要原因没有改变,所以在现有的国际环境下,朝鲜不愿意放弃其已经拥有的核能力;另一方面,为了维护对其有利的国内外环境,朝鲜有可能在其现有核能力不受到威胁的前提下做出某些

妥协。

也有学者指出,近期美朝在第三次会谈后达成的协议是出于维持半岛局势稳定的需要。该协议对美朝均有好处。对美国来说,2012年是选举年,如果美国在朝核问题上取得进展,对奥巴马的竞选连任是有利的。对朝鲜来说,通过美朝接触,确定了金正恩在双方谈判中的地位,同时有利于国内稳定。美朝虽然达成了协议,但这并不意味着突破,因为朝鲜此前曾经作过类似的表态,朝核的不确定性因素仍然很多。

三、当前伊朗核问题的形势

与会学者认为,根据国际原子能机构去年的报告和2012年2月伊朗公布的核技术进展情况可以判断,伊朗的核技术并没有很大的突破,也没有充分的证据证明伊朗正在发展核武器。美国和以色列商讨对伊朗动武是出于政治考虑,意在向伊朗施加更大的压力。美国要从伊拉克、阿富汗撤军,撤军后美国在中东难以控制的国家只有伊朗。伊朗国内比较团结,不会出现利比亚和叙利亚那样的情况。美国更寄望于通过制裁对伊朗施加压力,限制伊朗国内的经济的发展,削弱其经济实力,如有可能则推动其政权更迭。美国不到万不得已的情况下,不会对伊朗动武。以色列也不会像其宣传的那样主动对伊朗动武。毕竟战

争的代价很大,而且军事手段也无法从根本上解决伊朗核问题。

有学者指出,联合国安理会、欧盟、美国及美国的盟国都有制裁伊朗的措施,此外还有大量的防扩散措施涉及伊朗。实际上,联合国、欧盟的制裁手段都是美国发明的,是美国制裁的国际化。这些制裁涉及的范围越来越大,已经远远超越了防扩散的范围。美国希望通过经济制裁引发伊朗国内政治势力的变化,但实际上制裁没有达到预期的效果。

对于美国与伊朗在核问题上的互动,有学者指出,伊朗问题涉及多个方面,包括能源安全、中东和平、防扩散和反恐等问题,但美国只想与伊朗谈核问题。美国和伊朗很难找到共同点,双方妥协的意愿也比较弱。美国不与伊朗讨论其最关切的问题,只想谈核问题,结果就容易导致谈判失败。以前美伊谈判的核心问题是,伊朗不愿意放弃其铀浓缩权利。今后,美国可能同意保留伊朗的铀浓缩权利,但加大对伊朗发展民用核能的限制。

李恒阳:中国社会科学院美国研究所助理研究员

(本文责任编辑:罗伟清)

○著述巡礼

《美国问题研究报告(2012):美国全球及亚洲战略调整》 黄平、倪峰主编,北京·社会科学文献出版社2012年5月第1版。全书约37.4万字。

本书是由社科院美国研究所组织编写的美国蓝皮书2012卷。全书分总论,美国全球及亚洲战略调整,美国经济、政治与社会,中美关系四个部分,既有对美国当今实力、地位的较为宏观的分析,也有对美国近年来具体内政、外交政策的微观考察,是读者观察和认识美国及中美关系的一个很好的参考。

本书主编黄平系中国社会科学院美国研究所所长、研究员,中国社科院世界政治研究中心主任;倪峰系中国社科院美国所副所长。

(李洋 供稿)

《美国文明三部曲:制度“创设”—经济“合理”—社会“平等”》 何顺果著,北京·人民出版社2011年10月第1版。除导言和后论外,共3章,约15.6万字。

作者是北京大学历史学系教授。在本书中,作者集多年教授、研究美国史的思考,对美国文明的发展历程做出了自己的总结概括。作者认为,美国文明本质上是一种现代法治文明,因为在其发展、演进中,法律始终是起核心作用的要素。这表现为:首先,美国文明之国家体制、政府模式的建构是以《合众国宪法》的制定起步的;其次,正如托克维尔所指出的,美国出现的政治问题最终基本上

都是作为司法问题解决的;再次,美国文明取得的每一个进展或成果也总是以一定的立法或司法方式被确定下来。因此,作者以法律为切入点,将美国文明的发展历程分为三部曲加以论述。本书用三章分别论述了这三部曲,即建国过程中的制度创设,在垄断和反垄断过程中对于“合理”标准的确立,民权时代对社会平等的追求。简言之,美国文明的发展就是“制度创设”、“经济合理”、“社会平等”三部曲。作者指出,在美国文明发展的这三部曲中,“人人生而平等”和对生命、自由和幸福的追求,是塑造美国文明的路径和基本线索。他认为,这条美国文明发展路径的形成,归功于两个重要机制:一是宪法中的宪法修正案条款,二是联邦最高法院的司法审查制度。

本书系人民出版社推出的《世界文明之路丛书》之一。

(卢宁 供稿)

《美国国家安全战略的基本逻辑:遏制战略解析》 周建明著,北京·社会科学文献出版社2009年5月第1版。全书共10章,约35万字。

本书作者现任上海社会科学院国际战略研究中心主任。本书以美国对外关系文件的翔实史料为基础,系统研究了军事实力、外交力量、经济防卫政策、秘密行动在遏制战略中的运用。本书作者站在中国的立场上重新审视美国安全战略,探究它的基本因素和基本逻辑,并对之进行客观评价,以期为中国制订国家安全战略提供借鉴和参考。

(李洋 供稿)

编 后

本期专论刊发了两篇讨论美国实力变化的文章。孔祥永、梅仁毅的文章指出,近年来世界上出现了“美国软实力衰落论”,但美国软实力的各个组成部分如在科技、教育、人口方面的竞争力,以及在思想、规范和制度安排方面的影响力,均未衰落;真正对美国软实力造成伤害的因素是美国民众的情绪和国内分歧。

朱成虎、孟凡礼的文章认为,金融危机虽然对美国实力造成重创,但美国的实力地位不会就此衰落,其全球主导地位也未发生根本动摇,并将维持相当长一段时期。它的一系列国家机制能够保障美国最终摆脱衰退,重新焕发活力。

张业亮的文章讨论了美国国内围绕同性婚姻的争议及其对美国政治的影响。他指出,争议主要围绕同性恋者是否拥有结婚权、同性婚姻是否享有与异性婚姻同等的法律权利和经济、社会福利而展开,反映了两种不同的文化和道德价值观及传统的婚姻观与平等权之间的冲突;它已成为区分民主、共和两党的标志性议题,也是近几次总统选举中的重要议题之一。

张勇的文章认为,在亚太地区,奥巴马政府面对由中国崛起带动的区域一体化的挑战,开始编织以双边同盟为核心、少边安全组合为结点、多边安全参与为外围的多层次新亚太安全网。少边主义外交体现了美国通过扩大合作为其霸权减负和将中国“嵌入”关系网络的政策取向。

高程的文章探讨了美国对外政策的驱动力问题。他指出,认为美国对外政策既受利益支配又受理想主义价值诉求影响的“二元决定论”并不准确,美国对外政策和战略的选择是以物质利益为主导的,植根于“例外论”的理想主义价值观作用微弱,难以构成独立影响外交政策的“一元”。

冷雪梅的文章讨论了1980年代美国对伊拉克的政策。她指出,虽然美国对伊拉克的“偏向”政策在这一时期占据了主导地位,但相互矛盾的政策却迭次而出;尽管这一时期美国不断调整对伊政策的过程体现了其海湾战略由意识形态主导向经济和政治利益主导的转移,但政策的乱象最终却以海湾战争爆发而收场;从某种意义上来说,这正是美国政策失误酿出的苦果。

陈积敏的文章论述了美国非法移民的治理及其困境。他指出,美国政府从整合移民执法资源、强化边境执法力度与更新国内工厂执法方式等方面着手进行非法移民治理,但这些政策措施并未对非法移民形成有效的控制与管理。在造成非法移民治理困境的诸多原因中,一个强大的非法移民利益链的存在是治理道路上最大、最难以逾越的障碍。