

美国研究

AMERICAN STUDIES QUARTERLY

季刊 第16卷

2002年第4期 12月5日出版

- 《美国国家安全战略》报告和大国关系..... 杨洁勉 (7)
- 冷战后的美欧安全与防务关系..... 张业亮 (21)
- 略论美国政府解决城市社会问题的效用有限性..... 梁茂信 (48)
- 论美国枪支管制运动的发展及前景..... 袁 征 (69)
- 克林顿总统弹劾案中的权力和权利冲突..... 赵轶峰 (87)

学术札记

- 美国宪法的英国普通法传统..... 任东来(105)

书评·文评

- 建构新自由制度主义的研究纲领..... 门洪华(111)
- 关于《权力与相互依赖》的一种解读
- 进攻性现实主义的代表作..... 王义桅 唐小松(123)
- 评米尔夏默的《大国政治的悲剧》
- 对大战起源的另一种现实主义解读..... 韦宗友(133)
- 评《大战的起源》

学术动态

- 中国美国史研究会第十届年会暨学术讨论会综述..... 代保平 白建才(142)
- “东亚国际关系中的中美关系”学术研讨会综述..... 倪 峰(146)
- “保守主义理念与美国外交政策”讨论会综述..... 任 晓 沈丁立(150)

著述巡礼..... (154)

2002年《美国研究》总目录..... (157)

《美国研究》订阅启事..... (122)

编后..... (160)

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

Volume 16 Number 4 Winter 2002

Wang Jisi Editor

Hu Guocheng Associate Editor

Zhao Mei Managing Editor

Board of Advisers

Chen Baosen , Chen Xiaogong , Deng Shusheng ,
Ding Xinghao , Dong Hengxun , Gu Guoliang , Jin Canrong ,
Li Daokui , Li Shenzi , Mao Yushi , Niu Jun , Tao Wenzhao , Wang Xi ,
Wang Yizhou , Wu Zhan , Yang Yusheng , Yuan Ming ,
Zhang Youlun , Zhang Yuyan , Zhao Yifan ,
Zhou Qi , Zhu Shida , Zi Zhongyun

A M E R I C A N S T U D I E S Q U A R T E R L Y is published jointly by the Chinese Association for American Studies and the Institute of American Studies at the Chinese Academy of Social Sciences. The content of the articles in this journal should not be construed as reflecting the views of either the Association or the Institute.

M A N U S C R I P T S S H O U L D B E S E N T T O : American Studies Quarterly at the Institute of American Studies , Chinese Academy of Social Sciences (Addr. Dong Yuan , No. 3 Zhang Zizhong Rd. , Beijing 100007 , China) .

S U S C R I P T I O N S : call (8610) 6400 - 0071

Fax : (8610) 6400 - 0021

E mail : zhaomei@isc.cass.net.cn

<http://www.mgyj.com>

ISSN1002 - 8986 Copyright 2002 American Studies Quarterly

Printed in Beijing , China

AMERICAN STUDIES QUARTERLY

Winter 2002

Vol. 16 , No. 4

ARTICLES

United States National Security Strategy and Relations between the Major Powers Yang Jiemian (7)

The newly released National Security Strategy (NSS) by the Bush administration reflects its assessment of the post Sept. 11 world situation , describes U.S. plans and concepts for world dominance , outlines its national security strategy , stresses counter-terrorism and homeland security , and places importance on major power cooperation. The reasons behind its emphasis on major power cooperation are the immediate needs of combating terrorism and its long-term objective of preserving all-round supremacy with a view to strengthening ties with its European and Asian allies and re-adjusting relations with Russia , India and China. In this context , the NSS shows a duality towards China-U.S. relations. On the one hand , the Bush administration needs to further its anti-terrorism cooperation with China. On the other hand , it harbors concerns and distrust about China. The stated strategies are not necessarily the same as the actual policies. Therefore , we must analyze the NSS in an objective and all-round way so as to have an overall assessment and clear direction .

Post Cold War US-European Security and Defense Relations Zhang Yeliang (21)

The end of the cold war has posed serious challenges to the traditional US-European security and defense relationship based on NATO alliance. With the change of European security environment and the nature of defense , the strategic focus of the United States and Europe has shifted respec-

tively. The nature and content of U S-European security and defense relations have also changed in accordance to the progress in E U integration and the further strengthening of A - merican power. The Sept. 11 terrorist attack has not reversed the trend of widening split in U S-European relations. Rather , its after math poses yet another serious challenge to U S-European relations. Although there are numerous differences on the issues of security and defense between the United States and Europe , such rifts will not become adrift. Coordination and cooperation will still be the keynote in the relationship.

Limitation of U . S . Government Efficiency in Solving Urban Social Problems Liang Maoxin (48)

A merican cities , as a symbol of U . S . civilization , have been troubled with rampant social problems that coexist with urban prosperity. These problems are not only a partial result of social development but are also related to the low efficiency of the U . S . government. On the one hand , the Constitution of 1787 contains inherent contradictions that cannot be reconciled. On the other hand , the checks-and-balances system and the dispersal of government power , together with the diversity of interest groups , have handicapped the process as well as the effectiveness of government policies. Furthermore , administrative agencies , as the executor of law , have often made policy decisions beyond their jurisdiction without being able to implement them . Finally , bureaucrats compete among themselves for power and resources , keeping their efficiency at low levels.

The Development and Prospect of Gun Control Movement in the United States Yuan Zheng (69)

The gun-holding issue is related to early A merican history. The current gun control movement emerged in the 1960s and traversed a tortuous path. The debate over gun control involves the relationship between civil liberties on the one hand and government authority and the maintenance of public order on the other. Cultural traditions , values , legal rights , interest group politics and partisan struggle all play

a role , thus making the issue highly controversial and extremely complex . Therefore , the movement will continue to traverse a long and tortuous path .

The Conflict of Power and Right in the Campaign to Impeach to President Clinton Zhao Yifeng (87)

The attempt to impeach Bill Clinton in 1998 - 99 reflected complex conflicts of the power and right in American political , governmental , and social systems . The Constitution is ambiguous about impeachment although impeachment is the only means to remove a president from office . The Law of Independent Prosecutor caused serious political damages . The supremacy of law and the value of individual rights were difficult to balance . Partisan struggles influenced judiciary processes . Public opinions and elite politics showed significant disparity . This legal case not only reveals many problems in American governmental system but also inspires broader thinking pertaining to national politics and social philosophy .

ACADEMIC NOTES

The British Common Law Tradition as Reflected in the American Constitution Ren Donglai (105)

REVIEWS

Research Guide to the Construction of Neoliberalism : An Interpretation of Power and Interdependence by Robert Keohane and Joseph Nye , Jr ... Men Honghua (111)

A Representative Work of Offensive Realism : A Review of The Tragedy of Great Power Politics by John Mearsheimer Wang Yiwei and Tang Xiaosong (123)

Another Realist Interpretation of the Origins of Major War : Review of The Origins of Major War by Dole C. Copeland Wei Zongyou (133)

ACADEMIC ACTIVITIES

The Tenth Annual Conference of the American History Research Association of China	Dai Baoping and Bai Jiancai	(142)
A Symposium on China-US Relations in the Context of East Asian International Relations	Ni Feng	(146)
A Symposium on Conservative Ideas and US Foreign Policy	Ren Xiao and Shen Dingli	(150)
New Books		(154)
2002 American Studies Quarterly Index		(157)
Note on Subscription		(122)
Editor s Note		(160)

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

《美国国家安全战略》报告 和大国关系

杨洁勉

[内容提要] 本文从大国关系的角度,对布什政府最近公布的《美国国家安全战略》报告的内容、特点及背景进行了分析,认为《报告》反映了布什政府对“9·11”事件后世界总体形势的判断,阐述了美国单超独霸的计划和理论,勾勒了今后一段时间的国家安全战略,突显了反恐和本土安全问题,强调了大国合作的重要性。作者认为,布什政府强调大国合作的主要动因是反恐的现实需要和维持美国全面优势的长远目标,巩固欧亚盟国和调整同俄、印、中关系则是其重点。在此背景下,《报告》对中美关系的评估具有明显的两重性,布什政府需要在反恐等问题上加强同中国的合作,但又在字里行间流露出它对中国的担心和防范。《报告》所提出的各种战略并不完全等同于实际政策,因此必须全面客观地分析《报告》,方能纵览全局和把握方向。

关键词 美国外交/ 国家安全战略/ 大国关系/ 中美关系

根据 1986 年通过的《戈德华特 - 尼古拉斯国防部调整法》第 603 款的规定,美国总统应向国会提交国家安全战略报告,说明其安全外交的总体战略。2002 年 9 月 20 日,布什政府公布了它的第一份《美国国家安全战略》报告(以下简称《报告》)。《报告》的基本内容可概括为 24 个字:反恐打恐、先发制人;大国关系,全面优势;美国民主、市场经济。需要指出的是,美国政府的各种战略报告和实际政策并不完全一致,而且也都存在“目标”和“能力”之间的差距。但是,《报告》毕竟反映了布什政府对“9·11”事件后世界

总体形势的判断,阐述了美国单超独霸的计划和理论,勾划了今后一段时间美国的国家安全战略,突显了反恐和本土安全问题,强调了大国合作的重要性,反映了布什政府试图从对“9·11”事件的被动反应转化为主动利用。本文主要从大国关系的角度对《报告》作一初步的分析。

一 布什政府的新战略

从内容上看,《报告》体现了布什政府以单边主义为核心的“新帝国(霸权)”论的战略思想,同时也反映出美国共和、民主两党及其代表的保守派和自由派不同的世界观和治国方略之间的斗争。虽然《报告》没有明确提出“新帝国”论和“融合”论等字样,但它指出:“美国在世界上拥有前所未有和无与伦比的实力和影响”。布什政府安全战略中的以单边主义为核心的“新霸权(帝国)”思想,旨在长期维护美国在全世界不可挑战的领导地位。如果说,以前的美国政府多少还要找点遮掩理由的话,那么布什政府则干脆说,世界各国不仅不能向美国霸权挑战,而且连想都不能想,“新帝国(霸权)”论的主要内容由此初露端倪。美国乔治城大学地缘政治和全球司法教授 G·约翰·伊肯伯里指出,布什政府推出了以单边主义为核心的新帝国战略,其内容包括维护单极世界,彻底消灭恐怖主义,实施先发制人,裁定别国主权,轻视国际条约、国际组织和国际准则等。为了维护美国的“单超独霸”的地位,布什政府认为,搞好大国关系是重要保障。《报告》称“将通过建立大国间的良好关系来维护和平”,实质上,就是要维护目前美国对其他大国的绝对优势,并在此前提下同后者“合作”和“建立良好关系”。

与克林顿政府的《国家安全战略》报告相比较,布什政府的《报告》体现出了明显不同于民主党人的战略安全观。克林顿民主党政府所代表的自由派和布什共和党政府所代表的保守派对新世纪美国的国家安全战略存在明

The White House, The National Security Strategy of the United States of America, September 2002, p.1.

G. John Ikenberry, “America’s Imperial Ambition,” Foreign Affairs, September/October, 2002, pp.44 - 60.

The White House, The National Security Strategy of the United States of America, September 2002, p.1.

显的区别。克林顿政府六份国家安全报告的主旨和布什政府《报告》主要有以下四点不同：

(1) 指导思想的不同。克林顿政府的自由主义思想关于安全问题具有三个特点：一是国家间的经济互赖有助于防止战争；二是民主国家间互不战争；三是国际机制有利于遏制战争。布什政府信奉“进攻性现实主义”，认为只有最大限度地增强美国的实力才能最大限度地保障自身安全。《报告》认为进攻是最好的防御，布什政府对许多现存国际机制持否定态度，《报告》对国际机制只用一行字一笔带过。

(2) 强调重点的不同。克林顿政府认为“安全、经济、民主”是美国安全战略的三大支柱。但这里的“安全”主要是“塑造”国际安全环境、对威胁和危机作出“反应”以及“准备”应对未来的不测事件，即“塑造、反应、准备”三个组成部分。布什政府的重点则是安全，特别是国内安全。《报告》强调“保卫我们的国家不受敌人侵害是联邦政府首要和基本的承诺”，“我们国家面临的最严重的危险在于极端主义和技术的结合”。

(3) 分析视角的不同。克林顿政府 1998 年 12 月公布的《新世纪国家安全战略》报告以“地区一体化”为题专门用一章的篇幅分析欧洲和欧亚地区、东亚和太平洋地区、西半球、中东、西南亚和南亚、非洲问题。⁵ 克林顿政府 1999 年 12 月公布的《新世纪国家安全战略》报告的相关一章以大致相同的地区划分进行分析。布什政府的视角很不一样，它所强调的是大国关系。《报告》没有逐个地区论述和分析，而是把欧亚盟国和俄、印、中列为“全球力量中心”。如果说克林顿政府把世界分解成各个地区进行分析的话，那么布什政府则是从全球层次把世界作为一个整体进行分析。这显然同“9 ·

进攻性现实主义是当前美国主导国际关系理论之一，其主要代表学者是芝加哥大学教授 John J. Mearsheimer，代表作为 *The Tragedy of Great Power Politics* (New York and London: W. W. Norton & Company, 2001)。

The White House, *A National Security Strategy for a New Century*, December 1999, p.5.

The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, September 2002, p. iii.

5 新华社华盛顿 1998 年 12 月 1 日英文电。

The White House, *A National Security Strategy for a New Century*, December 1999, pp.29-47.

The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, September 2002, pp.25 - 28.

11”事件后的形势有关。

(4)政策手段的不同。克林顿政府强调对外的接触交往(engagement),认为其“战略是以美国在国外继续进行接触交往和发挥领导作用为基础的。”在布什政府外交安全政策的词汇表中看不到“接触交往”一词,这既反映了它要区别于前任的姿态,更反映了其不同政见。《报告》强调“先发制人”,要充分利用美国的实力为其安全外交政策服务。

应当说,美国主流社会大多还是支持《报告》所体现出的“坚定立场和坚决措施”。共和党在中期选举中获胜也表明选民在“反恐战争”中“选择了”坚强领导。但是民主党及一些媒体和智库人士对《报告》提出了以下主要批评:(1)《报告》所追求的美国霸权实际上不可能持久。一些批评者指出,从罗马帝国开始的各种霸权都孕育着最终失败的因素,美国主张的市场经济最终会培养出强劲的竞争对手,美国的技术可以帮助敌人精确地打击自己,美国的科技信息革命可以在全世界传播反美主义和培养恐怖主义。戈尔前副总统的国家安全顾问利昂·福斯认为,《报告》提出要主导世界,而实际上美国无法承担所需的费用,布什政府在实践中将面临真正的考验。⁵(2)布什政府实际上试图否定1648年威斯特法利亚和会以来以主权国家为基础的国际体系和国际法。美国斯坦福大学一位学者在评论《报告》时指出,美国内部在今后的国际秩序和美国的作用问题上存在很大的分歧,这关系到如何看待战后建立起来的国际秩序和联合国。(3)不重视国际机制。一些批评者认为,布什政府“系统地贬低、弱化和排斥”国际条约,如反导条约、国际化学武器公约等,由此可能导致本可约束的对象(如萨达姆等)有机可乘。美国史汀生中心名誉主任迈克尔·克雷彭认为,美国需要建立防御大规模杀伤性武器、恐怖主义和非对称性战争的多条防线,而布什政府只是

The White House, A National Security Strategy for a New Century, December 1999, p.3.
美国国会助手同作者的谈话,华盛顿 2002 年 11 月 7 日。

Robert Wright, “The Bush Rationale Doesn’t Add up”, International Herald Tribune, September 30, 2002, p. 8.

5 利昂·福斯 2002 年 11 月 4 日在乔治·华盛顿大学午餐会上的演讲,作者当时在场。

The William Pfaff, “A Radical Rethink of International Relations”, International Herald Tribune, October 3, 2002, p. 4.

该学者和作者的谈话,斯坦福大学 2002 年 9 月 20 日。

加强最后的防线,但却在弱化所有的前沿防线。(4)单边主义和“先发制人”。前克林顿政府商业部副部长、耶鲁大学管理学院院长杰弗里·卡藤(Jeffrey Garten)在其新著《财富政治学》(The Politics of Fortune)中指出,根据联合国宪章,一个国家只有在面临他国攻击“立即威胁”时,才有权单方面使用武力,如果美国公然违犯国际条约,有可能引发各国藐视各种国际协议,譬如,俄国也可以消灭恐怖主义为由攻打格鲁吉亚,印度也可以先发制人地铲除巴基斯坦的核子武器。朝核问题曝光后,批评者更是认为“先发制人”根本无法解决此问题。

二 强调大国合作的背景

面对“9·11”恐怖袭击后的世界新形势,布什政府正在探索如何在新的历史时期维护美国霸权和建立新秩序,《报告》强调大国间的“合作关系”则是这种努力的一个重要组成部分。《报告》的主要撰写者、美国国家安全事务助理康多莉扎·赖斯说,美国新的国家安全战略建立在三项前提之下:反对并制止恐怖主义分子和为非作歹的政权的暴力行动以维护和平;支持世界各大国间建立良好关系,努力在全世界推广自由和繁荣的成果。《报告》指出:“今天,国际社会面临17世纪民族国家兴起以来建立大国和平竞争而非持续备战的世界的最好机会。”⁵

《报告》强调大国合作的历史性机遇的主要原因在于:

(1)安全的需要。为了对付恐怖主义的现实威胁和保卫国家安全的迫切需要,美国不仅需要欧洲和亚洲盟国的支持,还需要尽可能地加强同世界其他主要大国的合作。《报告》指出:“今天,世界大国发现它们站在一起——恐怖主义暴力和混乱的共同威胁把它们团结了起来。”

(2)领导的需要。美国正在努力争取将其对“9·11”事件的被动应对转

Michael Krepon, “Wakening the Anti-proliferation Fight,” International Herald Tribune, October 2, 2002, p.8.

[台湾]“中央社”纽约2002年10月5日专电。

美国国务院国际信息局:《美国国家安全事务助理赖斯谈国家安全战略》2002年10月2日。

5 The White House, The National Security Strategy of the United States of America, September 2002, p. iii.

ibid, p. iii.

化为主动利用。布什政府认为,大国关系是这种转变的关键之所在,而当前存在进行大国合作的“历史性机遇”。《报告》称:“9·11”事件“创造了许多新的机遇。我们必须与我们的欧洲和亚洲的长期盟国一起,与俄罗斯、印度和中国领导人一起制订积极的合作议程,不让我们之间的关系变成例行公事和非建设性的。”

(3)加强控制欧亚盟国。布什政府上台后,美国同其欧洲盟国在如何反恐问题上存在明显的分歧,而欧洲盟国对美国的独断专行也颇多不满,并对不断扩大的美欧实力差距而担心。《报告》除继续重申美国加强同欧亚盟国关系的重要性外,还强调在新形势下重视单项问题联合(coalition of the willing)的作用,以弥补军事同盟的不足。在美国咄咄逼人的敦促下,欧亚盟国基本持支持态度。俄罗斯地缘政治研究中心主任亚历山大·杜金指出:“欧洲又成了听话的角色,准备支持美国借打击国际恐怖主义和伊斯兰极端主义进行的地缘政治进攻。美国轻易找到了取代‘苏联威胁’的说法,以维持其一手遮天的北约机构。敌人有了明确的轮廓,所以建立自己的欧洲安全体系的计划也就无限期地拖下来了。”日本在重大战略问题上本来一贯追随美国,在反恐问题上更是别无选择。

(4)加大对大国内部变革的影响力度。一些世界力量中心正处于关键的转型期,美国试图使其朝着有利于它的方向发展。《报告》认为,我们注意到了大国之间竞争的一种老模式可能会重新复活。如今几个潜在的大国——最为突出的是俄罗斯、印度和中国——正处于内部的变革之中。在所有这些情况下,最近的事态发展已促使我们抱有下列希望:就基本原则达成真正全球共识的进程正在缓慢形成。⁵ 布什政府有关人士指出,布什总统亲自主持和修改了《报告》,《报告》将俄罗斯、中国和印度放在一起。俄罗斯是个正在转型的民主国家,印度是个正在发展的民主国家,中国也正朝着积

The White House, The National Security Strategy of the United States of America, September 2002, p.28.

Michael Hirsb, “Bush and the World,” Foreign Affairs, September/October 2002, pp. 18 - 43, quoted at p.20.

亚历山大·杜金:《“9·11”事件一年后》,〔俄〕《红星报》2002年9月18日。

5 The White House, The National Security Strategy of the United States of America, September 2002, p.26.

极的方向发展。因此,美国要同这三个国家建立新型的关系。

关于美俄关系,《报告》反映出美国以合作为主的对俄政策。“9·11”事件之后,美俄关系发生了质的变化,俄罗斯改变了要同美国“平起平坐”的大国政策和心态,普京利用“9·11”事件改善俄美关系。美国为了应对某些全球性、跨地区和地区性问题,需要巩固和发展美俄关系。《报告》明确指出:“美国和俄罗斯不再是战略对手”,美国“已经在和俄罗斯建立新的战略伙伴关系了。”美俄分歧仅为:一是俄罗斯精英对美国的不信任;二是对自由市场经济民主的基本价值观不尽一致的承诺;三是在防扩散问题上的行为令人生疑。但美俄之间的战略分歧依然存在。其实,从近中期看,美俄在战略利益上仍有重大冲突,集中表现在“倒萨打伊”、防扩散问题和美俄在中亚地区力量和影响的消长,这些问题有的同俄罗斯的国家安全和国际地位有关,如防扩散和中亚问题;有的同俄罗斯的经济利益有关,如俄罗斯同伊拉克和伊朗关系等。鉴于美俄力量的严重失衡,美国在美俄关系中占据主动地位,其政策将直接影响到美俄关系能否保持稳定。此外,俄罗斯愿否作为普通国家也会对美俄关系产生重大影响。从中长期看,俄罗斯的大国情结及军事力量对美国仍具有威胁。《报告》没有对中美长期的美俄关系作进一步的分析,其主要原因恐怕还是吃不准美俄关系的中长期发展趋势。

《报告》将印度提升为全球性大国,并将其作为大国合作的对象,这是美国全球战略的一个新动向。1998年印度核试验后,美国开始从战略上重视印度,2000年3月克林顿总统访印标志着美国全面调整其南亚政策。2001年1月布什政府上台后,美印在导弹防御计划、反恐、联合对付从海湾到中亚以及东南亚和东北亚弧形带的不稳定局势、加强经济合作等方面加强了合作,“美印关系正处在临起飞阶段。”美国提出要与印度一道合作防止核武器扩散,而不再反对印度拥有核武器,加强了在军事安全领域方面的合作。《报告》指出:“(美印)分歧依然存在,其中包括印度研制核武器和导弹的计划、其经济改革的速度等方面。但是,尽管过去对于这些问题的担忧可能在我们对印度的看法中占据主要地位,但今天我们开始把印度视作一个

美国国务院政策计划司官员和作者的谈话,华盛顿,2002年9月24日。

The White House, The National Security Strategy of the United States of America, September 2002, pp.26 - 27.

美国“战略与国际研究中心”访问研究员韦努·拉贾莫尼文章,《参考消息》2002年3月28日。

力量不断增强的、与我们具有共同战略利益的大国。”美国对印度态度转变的原因在于：首先，“9·11”事件后，美国从全球战略的高度看待美印关系。美国大力加强其在中亚和南亚的军事与政治存在。从地缘战略和地缘政治的角度出发，美国为了在中亚地区进行反恐打恐，需要妥善处理同南亚地区的印度及巴基斯坦的关系，需要将印巴关系处于可控状态。美国南亚事务助理国务卿克里斯蒂娜·罗卡指出，在美印合作关系中，最主要的领域是军事合作，这种日益加强的军事联系是美印两国之间在战略和技术合作领域发生重大转变的一个重要部分。其次，中东和中亚的石油天然气资源，要确保通往西方的能源通道。美印两国有着一致的战略利益，具体体现在美国支持印度主宰印度洋。原因在于：印度洋周围战略资源丰富，印度洋是主要的交通要道，印度洋周边有许多伊斯兰国家。这对于美国的能源战略和抵制伊斯兰极端势力的东进都有重大意义。第三，美国在南亚和印度洋地区的战略需要。美国在太平洋地区有日、韩、泰、澳、菲等盟友，但在南亚和印度洋地区尚未建立起类似的体系。美国需要一个友好的、拥有地区主导权的大国与美国合作，维护美国的利益。美国支持印度在印度洋上取得主导地位。第四，印度综合国力、特别是防务力量的上升。印度是个拥有10亿人口、正在崛起的大国。美国必须着眼于未来的经济合作。印度自上世纪90年代推行经济改革以来取得很大成就，1992 - 1997年的GDP平均增长率达到6.8%，1998 - 2000年为6.1%，2001年为5.0%，印度目前经济总量居世界第12位，并有望继续推进其优势领域，如信息产业、空间技术、生物技术、原子能、农产品和海洋经济等。

但是，美印关系的发展还存在许多不确定的因素。首先，印度是个独立性很强的大国，它将坚持独立的外交传统，以切身利益来衡量印美关系，从长远来看，两国在一些重大问题上可能会发生矛盾和磨擦。其次，印度对外国势力在南亚地区扩张十分警惕。不希望看到南亚地区出现外国的势力，

The White House, The National Security Strategy of the United States of America, September 2002, p.27.

罗卡2002年5月14日在印度产业联合会发表的演讲：《改变美印关系》美国国务院国际信息局网站2002年5月15日。

赵干城：《论中印关系在中国对外战略中的地位》，载《亚洲论坛》2002年第3期，第60 - 67页，引文见第61页。

这是印度的一贯政策。印度希望美国在完成反恐任务后,早日撤出,但现在看来,美国有意在该地区长期存在,这对印度是严重的挑战。最后,安全合作将是今后美印关系发展的一个主要动力,但也隐含着不稳定因素。有美国学者指出,在今后的美印关系中,“印度必须通过经济增长、政治领导和创造性的务实外交政策来维持它与美国的崭新关系,美国则需要不断从政治上给予重视,并同印度领导层就敏感问题进行坦率的对话。”“安全对话很可能成为今后10年印美关系中最富有战略的因素。”美印军事合作对美巴、印巴和印中关系都具有负面影响,印度国内也有人反对印美在军事和安全方面合作过于密切。

与此同时,《报告》首次对先发制人进行较为系统和全面的阐述,并将其上升到战略层面。先发制人作为一种军事原则,古今中外,早已有之。近二三十年来的例子就有里根政府对格林纳达和老布什政府对巴拿马的入侵。但是,《报告》认为,“传统的威慑概念对恐怖主义敌人不起作用”,因此需要提出先发制人战略。一些美国及西方媒体认为这标志着美国放弃了传统的遏制和威慑战略,其实不然。先发制人不是针对大国,其目标主要是恐怖主义组织及支持其的国家。《报告》指出:“我们必须准备在无赖国家及其恐怖主义门徒能够威胁,或使用大规模杀伤性武器打击美国以及我们的盟国和友邦之前制止它们。”美国先发制人不能用于世界大国,因为这样做对美国的危险太大。而且,美国在先发制人时必须注意同大国的协调。《报告》指出,在实施先发制人战略时,美国应首先与同盟伙伴进行协商。美国在准备“打伊倒萨”的过程中,仍注意同联合国安理会常任理事国的磋商和协调,尽管它声称保留单独行动的“权利”。

先发制人将同遏制和威慑一道成为美国安全战略组成部分。《报告》明确指出,“美国的军事力量必须威慑对美国、美国的盟友和朋友的利益构成

Teresita C. Schaffer, “Building a New Partnership with India,” in *The Washington Quarterly*, Spring 2002, pp. 31 - 44, quoted at p.38.

The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, September 2002, p.15.

ibid., p.14.

威胁的事物”。布什政府仍将交替使用先发制人和遏制威慑。所以,先发制人并不是美国战略的全部。《报告》指出,“美国不会在任何情况下都使用武力防范新出现的威胁,任何国家也不应把先发制人作为侵略的借口。”一些布什政府人士也解释道,先发制人只是美国国家安全战略的一个部分,而不是全部,并不等于任何人或国家都可以随心所欲地对任何其他人或国家进行先发制人的打击。否则,大家都先发制人,整个国际社会就会乱了套。而且,正如在朝核问题上所显示的那样,对于朝鲜半岛这样重要而又敏感的地区,美国也无法采取先发制人的军事手段,而只能更多地采取外交和经济手段。

三 《报告》与中美关系

从《报告》中有关中国的内容上看,布什政府已基本确定中国的定位问题。《报告》以相当的篇幅述及中国,提出“美国与中国的关系是我们促进建立一个稳定、和平和繁荣的亚太地区的战略的一个重要组成部分。”“美国寻求与一个正处于变革中的中国建立一种建设性的关系。”⁵

从积极方面讲,首先,《报告》认为美国当前最大的危险是恐怖主义和“失败国家”,再次明确地将中国排除在现实敌人之外;其次,《报告》强调大国合作并且把美中关系归于“大国合作”范畴。《报告》不仅仅从双边而且还更多地从全球和地区层次上重视中美关系,从而大大增加了这种关系的发展空间。《报告》还认为中美两国在许多重大国际问题上有着共同的利益和看法,如反恐、亚太安全、经贸合作、环保健康等;第三,《报告》从美国的角度肯定了中国的进步,如经济改革、政治开放、个人自由、村级选举等;第四,反

参见“Bush Shifts Military Policy to A Strike-first Strategy,” New York Times, September 20, 2002; “Bush Unveils First-strike US Security Strategy,” Financial Times, September 21/22, 2002, p.1; 庞中英:《从“布什主义”看美国对华政策的趋势》,〔新加坡〕《联合早报》(电子版), 2002年10月7日, http://www.zaobao.com/y/y1003_071002.html.

The White House, The National Security Strategy of the United States of America, September 2002, p.15.

美国国务院政策计划司官员和作者的谈话,华盛顿,2002年9月24日。

5 The White House, The National Security Strategy of the United States of America, September 2002, p.27.

对将分歧影响到整个中美关系。《报告》认为,美国“将努力缩小现在的分歧,不让它们阻碍我们在已经达成一致的领域进行的合作。”

从消极方面讲,首先,美国实际上还是把中国视为潜在的对手并予以防范。《报告》说:“我们的军队将强大得足以使任何潜在敌手放弃企图通过某种加强军事实力的措施来赶超或与我们的军事实力抗衡的想法。”这段话虽然没有直接点名中国,但世界舆论一般认为指的就是中国。其次,否定当前国际秩序和国际机制,否定主权原则,直接从法理上对中国一贯主张的“和平共处五项原则”和主权原则提出了挑战。第三,在防扩散问题上对中国疑虑犹存。《报告》在中国部分既没有攻击也没有肯定中国的防扩散政策。但在实际上,布什政府在防扩散问题上对此十分警惕,不仅强调中国对外的所谓扩散问题,而且还包括西方国家对中国的扩散问题。第四,强调“民主”、“自由”,继续对中国施压。《报告》指责中国“一党专政、人权自由、宗教信仰”等,在政治上“中国走在过时的道路上”,并称:“中国领导人正在发现,经济自由是国家财富的唯一源泉。迟早,他们将会发现社会和政治自由是国家昌盛的唯一源泉。”

《报告》对中国的评估反映出布什政府的矛盾心理。一方面,《报告》不得不“对一个强大、和平、繁荣的中国的崛起表示欢迎”,⁵这既是布什政府对中国崛起无可奈何的承认,也是对中国“和平演变”的某种期待;另一方面,《报告》有意抬高俄罗斯和印度,贬低中国。在亚太地区,美国把日本放在第一位,试图以加强美日同盟和美台关系等来制约中国。

关于台湾问题,从《报告》内容上分析,布什政府对台政策基本立场未变。但同其以前政策宣示相比较,《报告》在台湾问题上,没有出现极端字样,在地区冲突部分也未提台湾问题,这表明布什政府在恐怖主义大敌当前的情况下有意降低台湾问题的热度,防止其干扰美国的总体战略。在实际操作中,布什政府强调市场经济和自由贸易有利于推动两岸经贸关系和“三通”。一些在中美关系上有影响的美方人士说:布什政府信奉经济商业作

The White House, The National Security Strategy of the United States of America, September 2002, p.28.

ibid, p.30.

ibid, p.iii.

5 ibid, p.27.

用,认为两岸经济关系有利于稳定形势,经济上的“渐行渐近”未必就一定导致政治上的“渐行渐近”,因此美国主流社会支持两岸“三通”。

但是,《报告》的以下倾向值得注意:首先,《报告》在台湾问题上有意回避“一个中国”政策。它在一开始就说,美国的政策目标和战略目标是“政治自由”、“同其他国家的和平关系与尊重人权”。美国面临的挑战是破坏性的极权观点和自由平等之间的斗争,其使命是“击败对我们国家、盟友和朋友的威胁”。《报告》提到“民主程序在我们台湾和大韩民国的朋友中深入人心”,“美国在使中国和一个民主的台湾完成加入世贸组织方面起了带头作用。”而《报告》在有关中国部分中,仅有一句提到台湾:“我们根据《与台湾关系法》而对台湾自卫的承诺就是(中美严重)分歧之一”。⁵

其次,《报告》把台湾称作美国的“朋友”和“民主的台湾”。据悉,这份报告是布什政府花了10多个月的字斟句酌后才发表的。《报告》中的“我们的朋友”和“民主的台湾”这些提法值得注意,“民主的台湾”今后有可能成为布什政府对台湾的新称呼。美国传统基金会的谭慎格(John Tkacik)认为,“民主台湾”正在逐步成为布什政府外交词汇中的一个固定说法。此外,我们还必须看到,美国国内对台湾的同情心正在增加,美国国会美中安全委员会和国防部分别发表反华报告,美国国会的《2003财年外交授权法》公然把台湾视为非北约盟国等。

第三,《报告》不指名地说中国大陆威胁台湾的安全,声称中国“寻求可以威胁到其在亚太地区的邻国的先进军事力量。”布什政府上台以来,推行对华和对台的“双轨”政策,提升美台政治关系和加强军事关系,重点放在防止中国大陆以武力手段解决台湾问题。这将是中美两国今后的主要磨擦点。

美方人士同作者的谈话 2002年9月27日 纽约。

The White House, The National Security Strategy of the United States of America, September 2002, p.3.

ibid., p.18.

5 ibid., p.28.

John Tkacik, “Why Jiang Should Worry,” The Asian Wall Street Journal, September 23, 2002, p. A15.

The White House, The National Security Strategy of the United States of America, September 2002, p.27.

四 对《报告》的几点战略思考

《报告》以反恐为主线全面阐述了布什政府“9·11”事件之后的安全战略,表明了美国追求全球霸权的意图和措施。美国安全战略建立在唯一超级大国综合实力基础之上,当前的美国既自负又自信,以单边主义独步世界。布什政府试图否定民族国家和主权原则,根据自己的一套建立新的国际秩序。所有这些将对中国形成严峻的挑战。

有些人担心,如果不对气势汹汹的美国进行正面抗争,可能会重犯当年英国对德国绥靖政策的错误。还有些人担心,面对咄咄逼人的美国,世界各国如果各图自保而难以合纵抗“秦”,最终使美国坐大独霸。这些担心是有一定道理的,但我们又必须看到,世界形势的发展不以美国的意志所转移。在本世纪前中期(2001 - 2025),世界多极化进程有可能走出曲折而继续向前。欧洲联合及整体力量将再上几个台阶,俄罗斯很可能摆脱困境而能大步向前,中国和印度等发展中国家在崛起的道路上迅跑,而美国则不能完全摆脱周期性的起伏,世界总体力量对比的多极化趋势将更加明显。美国耶鲁大学历史学教授、《大国的兴衰》一书作者保罗·肯尼迪认为:美国当前的“单极推动”地位在很大程度上基于持续10年的经济增长,但是这一增长势头肯定会放慢。在未来25年间,美国的预算和财政问题将日益突出,“过度扩展”的危险将再现。总之,在新世纪的第一个25年里,世界上的单极和多极两大趋势之间在同时间赛跑,美国很难再长期独领风骚。

人们常常会问:“在极端恐怖势力存在的情况下,中美两国可以找到合作的基点,那么在反恐怖主义战争结束之后又会怎样呢?现在处于中间地带的中国会不会又成为美国的‘敌人’呢?”这样的看法有失偏颇。30多年来的中美关系历史已经雄辩地证明,中国改革开放的深入和中美关系的日益密切是不以人们意志为转移的历史趋势,中国在世界事务中作用日益增加也是不争的事实。在此背景下,中美两国的战略基础和共同利益也必将

保罗·肯尼迪:《美国如何重新赢得世界的信任》,载〔德〕《世界报》2002年9月7日。

郑永年:《布什的中国定位对中国构成的困境》,〔新加坡〕《联合早报》2002年9月30日,第10页。

进一步扩大。面对着今后前进道路上肯定会出现的风风雨雨,我们既不能掉以轻心,也不必惶惶不安。

21世纪头一二十年,对中国来说,是“重要战略机遇期”。美国也把这一二十年看成是它的机遇期。中美两国在各自认定的机遇期内既有内在的结构性矛盾和冲突,也存在着“双赢”的可能性。因此,中国不仅要在中美建设性合作关系上寻找共同点和交汇点,还要拓展思路,在全球范围内发展多边大国合作,发展同欧盟国家、日本、俄罗斯和印度的关系,探索符合中国实际又同世界接轨的国家安全体制,从而使国家安全决策更加机制化和科学化。

杨洁勉:上海国际问题研究所副所长、研究员

冷战后的美欧安全 与防务关系

张业亮

〔内容提要〕本文扼要概括了冷战时期美欧安全与防务关系的特点和基本状况,着重分析了冷战后这些特点发生的变化及其原因,具体分析了影响美欧安全与防务关系的一些持久的双边和战略问题,并在此基础上进一步探讨了未来美欧安全与防务关系的发展趋势。文章认为,冷战的结束对传统的、基于北约联盟基础上的美欧防务安全关系带来严峻的挑战。随着欧洲安全环境和防务性质的变化、美欧各自战略重点的转移、欧盟一体化的进展和美国实力的进一步增强,美欧安全与防务关系的性质和内涵也发生相应的变化。“9·11”事件并没有改变美欧关系裂痕加大的趋势,反而使美欧防务安全关系再次面临严峻的挑战。目前美欧之间在安全防务问题上虽然存在众多的分歧,但不会走的太远,美欧安全与防务关系总体上仍以协调和合作为主。

关键词 美国外交/美欧关系/防务安全/北约/欧盟

在战后美欧关系所有领域中,安全与防务关系是一个重要方面,具有跨大西洋关系核心和基础的性质。冷战时期,美欧安全与防务关系受美苏关系和整个东西方关系的制约,西欧安全与防务置于北约的框架内规划和处理,虽然美欧在联盟防务安全问题上不时出现龃龉,甚至危机,但在北约

联盟作用与西欧防务安排上基本没有分歧。冷战结束后,随着欧洲安全环境的变化及其所带来的西欧防务性质和任务的变化,西欧经济实力的不断增强和一体化进程的加速推进,西欧以欧盟为依托独立处理欧洲事务的愿望和能力显著增强,要求增强自身防务能力和防务自主的倾向进一步发展,并取得一些实质性进展,美欧防务安全关系也发生了相应的变化,在欧洲安全和防务问题上分歧增多。20世纪90年代末以来,由于冷战结束十年来欧洲内外环境、欧盟一体化进展,以及美国战略的变化和实力的进一步增强,特别是小布什政府上台后大力推行单边主义的外交和安全政策,美欧之间不仅在涉及跨大西洋防务关系的传统安全问题上歧见和互不信任加深,分歧日益表面化,而且在一些战略问题、全球性问题和重大国际问题上也开始出现分歧,在社会价值观和经济模式方面的相互攻讦也频见报端,从而使总体上的美欧关系发生了引人注目的变化,而这反过来对美欧防务安全关系必将产生深刻影响。“9·11”事件及美将外交与安全政策的重点转到反恐和防扩散上对大西洋两岸安全防务关系和北约联盟战略再次产生重大影响。本文将对冷战时期美欧安全与防务关系的特点和基本状况进行阐述,对冷战后这些特点的变化和原因,以及影响美欧安全与防务关系的一些持久的双边和战略问题进行分析,进而探讨未来美欧防务与安全关系的发展趋势。

一 冷战后美欧安全与防务关系的演变与特点

冷战后的美欧安全与防务关系与冷战时期相比有所不同。冷战时期,美欧防务安全关系主要通过北约联盟内美国与其西欧盟国的关系体现出来。维系跨大西洋防务联系符合美国的全球战略利益,也符合欧洲的安全利益。美国对苏实行“遏制”政策,把欧洲作为其全球战略的重点,北约则是美国进行全球战略扩张的工具和维系跨大西洋防务联系的纽带。对西欧来

Antony J. Blinken, "The False Crisis over the Atlantic," *Foreign Affairs*, May/June 2001; William Wallace, "Europe, the Necessary Partner," *Foreign Affairs*, May/June, 2001. 美国人对欧洲一体化和欧盟加强自身防务努力的疑虑,参见美国尼克松中心国家安全项目主任 Peter W. Rodman 1999年11月10日在众议院国际关系委员会所作的《欧洲共同外交、安全和防务政策及其对美国和北约联盟的意义》的证词。http://www.nixoncenter.org

说,在美苏对抗和北约、华约两大军事集团对峙的战略形势下,其安全和稳定在很大程度上取决于美苏关系的紧张和缓和以及北约和华约这两大军事集团之间的战略和军事均势,因此对自身安全的考虑主要有以下几个方面:(1)抵御来自苏联和华约集团的军事入侵成为西欧安全最主要的任务;(2)在防务上对美国的依赖是欧洲安全的一个重要因素,北约则成为维持跨大西洋防务联系的纽带;(3)核威慑被认为是阻止华约集团进攻的唯一可靠的手段,包括英、法独立核力量在内的联盟核力量是对欧洲安全的贡献;(4)持久的、可核查的军控被视为是维持欧洲安全与稳定的一个重要因素,其目的是在两大对手之间建立信任,军控和裁军进程以及历经多年谈判而达成的协定则成为东西方关系状况的晴雨表;(5)克服欧洲分裂被视为目标,欧安会进程被视为实现此进程的主要途径。美欧面临的安全威胁相同,战略与安全利益重合,对西欧安全和防务安排的认识一致,上述特点决定了冷战时期美欧安全与防务关系的基本状况是:(1)美欧都将北约作为西欧安全的基石,形成紧密的军事同盟关系;(2)美国在北约中居领导地位,美欧关系严重不平衡;(3)西欧在安全与防务上对美国和北约的严重依赖。这一时期美欧之间在安全与防务关系问题上虽然发生了几次危机,如1964年法国退出北约军事一体化机构和80年代初美在西欧部署中程导弹而导致的美欧关系紧张等,但主要的分歧则是美国对西欧安全的义务与欧洲所承担的风险、防务费用,以及美国延伸核威慑的可信性问题。

冷战的结束对传统的、基于北约联盟基础上的美欧防务安全关系带来严峻的挑战。随着欧洲安全环境和防务性质的变化、美欧各自战略重点的转移、欧盟一体化的进展和美国实力的进一步增强,美欧安全与防务关系的性质和内涵也发生相应的变化,开始进入一个探索、调整和重新定位的新时期,从而呈现出与冷战时期不同的特点。

冷战后美欧安全与防务关系的变化主要表现在以下几个方面:

(一)安全与防务关系的性质发生变化、在总体美欧关系中的地位相对下降。冷战的结束和外来威胁的消失使国内经济、政治和社会问题成为北约联盟内许多国家首要关注的问题,美欧安全与防务关系在总体关系中的

核心地位受到挑战,其重要性相对下降,而美欧经济关系的重要性相对上升。

(二)安全与防务关系的内涵扩大,防务合作领域扩大。冷战时期,美欧安全与防务关系主要指北约联盟内美国与其西欧盟国之间的军事与政治同盟关系。冷战结束后,随着欧盟自主防务建设的进展,“欧盟作为一个拥有军事能力——尽管有限——的国际行为者”在欧洲安全中的作用的增大,美欧安全与防务关系的内涵也逐步扩大,不仅指跨大西洋联盟内美国与其欧洲盟国或单个西欧国家之间的双边安全与防务关系,而且还包括美国与欧盟、以美国为主的北约与欧盟、西欧联盟等西欧防务机构之间的关系。从美欧安全与防务合作范围来看,则由冷战时期抵御苏联和华约的军事入侵的集体防务向解决欧洲内外地区冲突和维和方面拓展。

(三)分歧增多且范围不断扩大。冷战结束后,由于欧洲面临的安全威胁和防务性质的变化,美欧在一些新的防务安全领域开展合作的同时,矛盾和分歧也凸现,并且由本地区的、双边关系的、主要是传统安全领域的分歧逐步扩大到战略的、全球性的、非传统安全领域。

冷战后美欧安全与防务关系的演变大致可分为以下两大阶段:

(一)冷战结束后的头十年(1989 - 1999)是美欧之间在涉及欧洲安全和双边防务关系问题上分歧层出、领域扩大、日趋激烈,但矛盾的焦点主要集中在传统安全领域的阶段。

老布什政府时期,美欧之间在欧洲安全与防务上的分歧集中在北约是否继续存在,是否承担“防区外”使命、波黑维和,以及欧盟建立自主防务力量等三个方面。波黑冲突爆发时,欧洲希望自己解决这场发生在本地区的冲突,尤其是法国反对北约承担“防区外”的任务。1991年秋欧共同体调解失败后,欧共同体寻求联合国而不是北约来解决这场冲突。⁵ 而马约提出的建

Richard Vincent, "The Brussels Summit: a Military Perspective," *NATO Review*, Feb. 1994.
Paul Cornish, "European Security: the End of Architecture and the New NATO," *International Affairs*, Vol. 72, No.4, (Oct.1996).

José Manuel Puráo Baaroso, "The Transatlantic Partnership in the New Europe Security Context," *NATO Review*, Sep. 1995.

5 Stanley Hoffmann, "The United States and Western Europe," in Robert J. Lieber, ed., *Eagle Adrift: A American Foreign Policy at the End of the Century* (Addison Wesley Longman Inc. 1997).

立共同外交与安全政策,到建立共同的防务政策,适时建立共同防务的主张招致美国激烈的反对。1991年2月,美国向欧盟的11个北约成员国发出一个措辞严厉的照会(Bartholomew Memorandum),警告欧盟“实行单独的欧洲防务系统将削弱北约的一体化并将损害美国对联盟的义务”。美欧基于北约基础上的传统安全与防务关系受到挑战。克林顿政府上台后,把确保北约在欧洲安全中的主导地位、实施北约东扩与和平伙伴关系计划、与俄罗斯建立特殊关系作为美对欧安全战略的三根支柱,从实施全球“扩展战略”和对欧安全战略考虑,着手协调美欧安全与防务关系。美欧在北约的职能和作用方面暂时达成一致,90年代中期后在西欧防务合作问题上的矛盾也开始有所缓解,但在巴尔干维和问题上仍存在明显的战略利益冲突。

概而言之,20世纪90年代,美欧在西欧防务安全问题上的矛盾与分歧集中在双边的、传统的安全领域,主要有以下相互关联而又相互作用的几个方面:(1)在北约联盟的职能和作用方面,由于对手消失、对欧洲安全威胁性质的变化而产生的北约在冷战后是否继续存在、是否承担“防区外”任务以及北约的使命和作用方面的分歧;(2)在联盟关系方面,随着欧盟自主防务建设的发展及其在地区安全作用的增大而产生的北约、西欧联盟和欧盟等机构之间如何建立合作机制、协调安全防务关系问题;(3)在地区维和方面,主要由于美欧之间安全利益的差异而产生的如何应付威胁和处理危机方面的分歧;(4)在西欧防务安排方面,西欧要求实现防务自主和独立与美国力图保持北约在欧洲安全中的主导地位之间的矛盾分歧。

(二)美欧分歧突破双边关系的范畴,相对集中在战略问题和全球性的非传统安全问题上的阶段(1999年-)。

20世纪90年代末以来,特别是小布什政府上台后,在外交和安全政策上大力推行单边主义,同时加上其他因素的作用,美欧分歧突破双边安全与防务关系的范畴,相对地集中在战略问题和全球性的非传统安全问题上,成为新世纪初美欧安全与防务关系的一个引人注目的现象。

首先,在战略问题上,美欧之间围绕美国研制和部署国家导弹防御系统

问题产生了严重的分歧。20世纪90年代后半期,美国研制和部署导弹防御系统已逐渐成为美欧安全与防务关系最有争议的问题。但在此之前,西欧国家并没有对美国的导弹防御计划公开表示忧虑。90年代末以来,特别是布什政府上台后,由于美国对外政策中的单边主义倾向日益严重,特别是共和党控制的国会拒绝批准《全面禁止核试验条约》,西欧对美国部署国家导弹防御系统的忧虑加深,美部署导弹防御系统上升为美欧安全与防务关系中的引人注目的一个重要问题。美国认为,冷战时期的基于相互确保摧毁和以大规模报复相威胁的威慑概念已不适应多个或形形色色的拥有携带核或生化武器弹头的远程导弹的地区对手为特征的战略环境,导弹防御系统正是填补了这个“可信性鸿沟”。一种有效的导弹防御系统将“帮助美国保留对一场地区性危机进行反应的自由”,它将加强而不是削弱“美国和友邦的全球安全义务”。而欧洲则从自身安全利益出发,担心美国的导弹防御计划可能削弱国际军控和裁军体制,引发新一轮军备竞赛;在北约内产生不同的“安全区域”或“分裂的安全标准”,削弱美国对欧洲的延伸核威慑和安全义务⁵;同时对欧洲与俄罗斯的关系产生不利影响,因而引起欧洲盟国的担忧。欧盟的一些大国,如英国、法国和德国等把发展欧洲防务、增强力量投放能力放在防务政策和资源的优先地位。

其次,在全球军控和不扩散问题上,美欧之间也产生不少分歧。早期的军备控制协定和体制多数是由美国提出的。不扩散核武器条约、禁止生物武器公约、禁止化学武器公约和导弹技术控制制度长期以来被美国视为全球军备控制的基石,希望别国加入和遵守。但90年代末以来,特别是布什

美国研制和部署国家导弹防务系统对美欧安全与防务关系的影响,参见 Wyn O. Brown, “Missile Defense and the Transatlantic Security Relations,” *International Affairs*, Summer 2001; Michael A. Flournoy, ed., *QDR 2001: Strategy-Driven Choices for American Security* (Washington D. C.: National Defense University Press, 2001); Christoph Bertram, “The Transatlantic Link Today: Starting Over Again,” *NATO Review*, Spring 2001; Philip Gordon, “Bush, Missile Defense and the Atlantic Alliance,” *Survival*, Vol. 43, No.1 (Spring 2001).

Wyn Q. Bowen, “Missile Defense and the Transatlantic Security Relationship,” *International Affairs*, Vol. 77, No.3 2001.

Walter B. Slocombe, “The Administration’s Approach,” *The Washington Quarterly*, Summer 2000, p.80.

5 William Drozdiak, “Possible Missile Shield Alarms Europe; Allies Fear Arms Race, Diminished Security Ties,” *Washington Post*, Nov.6, 1999, p. A1.

政府上台后,在绝大多数国家都加入或在遵守这些体制方面采取确实步骤时,美国却放弃了不扩散的努力。美参议院不批准《全面核禁试条约》(CTBT),从而阻止了该条约的生效;不遵循《禁止化学武器公约》,宣布推迟有关《生物武器公约》实施机制的谈判,退出《反导条约》(ABM),反对《禁止地雷公约》等,引起了欧洲盟国极大的忧虑。

再次,在全球性非传统安全领域,如在控制全球二氧化碳排放量的《京都议定书》和设立联合国国际刑事法院等问题上,美欧之间在途径和方式方面也存在严重的分歧。上述矛盾,加上美欧之间在处理巴以冲突等地区问题所产生的政治和外交政策方面的分歧,使欧洲对美国单边主义的做法公开持批评的态度,对美国的失望和不满也在欧盟成员国中迅速滋长,成为小布什政府上台后美欧关系中的一个值得注意的现象。欧洲精英对美国社会的方方面面——美国模式、高犯罪率、枪支管理制度等——提出批评,认为美国是一个“有缺陷的超级大国”,“坚持美国例外主义特别使欧洲人恼火”,而美国精英对这些批评进行激烈反驳。美欧在价值观方面的分歧正在扩大。

(三)“9·11”事件并没有改变美欧关系裂痕加大的趋势,反而使主要建立在北约联盟基础上的美欧防务安全关系再次面临严峻的挑战。

首先,美欧之间在国际反恐问题上产生新的矛盾和分歧。“9·11”事件后的第二天,北约援引《华盛顿条约》第五款,宣布对美国的恐怖袭击是对北约所有19个成员国的攻击,以此显示北约欧洲盟国与美国之间的团结。欧洲盟国对美国反恐提供了政治上的支持和情报上的合作。但随着美国对阿富汗军事行动迅速取得成功,美欧之间在国际反恐战争的性质,特别是在对伊拉克实施先发制人的军事打击问题上又产生严重的分歧。美国的欧洲盟国认为,美似乎只对从军事上解决恐怖主义威胁感兴趣,而相对地忽视了恐怖主义产生的经济、政治和文化的根源。德、法等欧洲盟国公开表示反对美国单方面对伊拉克实施军事打击,不赞成美国将伊朗、伊拉克和朝鲜称之为“邪恶轴心”的做法。此外,欧洲盟国还对美国在准备和实施对阿富汗的

William Wallace, “Europe, the Necessary Partners,” *Foreign Affairs*, May/June 2001.

Ronald D. Asmus & Charles Grant, “Can NATO Remain An Effective Military and Political Alliance if it Keeps Growing?” *NATO Review*, Spring 2002.

军事行动中绕过北约,主要通过双边渠道寻求盟国的支持表示不满和忧虑,认为美国并不看重或需要他们在与恐怖主义斗争中的价值和贡献,美国决定对阿富汗单独实施军事行动表明美国对北约越来越冷淡,担心常此以往将有使北约“边缘化”的可能。

其次,“9·11”事件及随之进行的美国对阿富汗的军事打击行动还使北约的未来使命和作用这一在冷战结束后的一段时期曾经是美欧之间激烈争论的问题再次成为联盟内部争论的焦点。北约是否应承担反恐使命、北约现有的军事力量结构是否适应反恐的需要、北约是否应发挥全球性的军事作用、是否承担“防区外”使命,以及北约进一步扩大能否保持为一个有效的军事和政治联盟等问题引起联盟内部激烈的争论。“9·11”事件后,美国在对其安全威胁作出重新界定的基础上,把反恐和防止大规模杀伤性武器扩散作为其外交与安全政策的重点,尤其把恐怖主义和大规模杀伤性武器的结合作为国际反恐战争打击的重点。美朝野不少人士分析认为,拥有大规模杀伤性武器的国际恐怖主义是美国和欧洲面临的“现实的威胁”,提出应重新界定北约未来的作用和使命,调整北约战略的重点,把反恐作为北约的使命,并将之作为即将于2002年11月召开的布拉格北约首脑会议的重点议题。而多数欧洲盟国则希望把北约的作用限制在欧洲及其边缘地区的危机管理行动上,认为,如果北约决定把反恐战争作为其中心任务,大西洋两岸在战略和战术方面的分歧将进一步加深⁵。此外,美欧之间日益扩大的军事能力差距进一步突出。这些都将对主要基于北约联盟基础上的美欧安全与防务关系产生重大影响。

二 影响冷战后美欧安全与防务关系的因素

冷战后美欧安全防务关系的上述变化,特别是分歧层出、领域不断扩大,是十年来欧洲格局和国际关系发展变化以及美欧各自战略和政策调整

Stanley Sloan, “Crisis Response,” NATO Review, Summer 2002.

Guillaume Parmentier, “Rejuvenating the Alliance,” NATO Review, Summer 2002.

Ronald D. Asmus & Charles Grant, “Can NATO Remain An Effective Military and Political Alliance If It Keeps Growing,” NATO Review, Summer 2002.

5 Ronald D. Asmus & Charles Grant, op.cit.

变化等多种因素作用而导致的跨大西洋防务关系发生结构性变化的结果。

(一) 欧洲安全环境和防务性质变化对美欧安全与防务关系的影响。

冷战的结束使主要建立在北约联盟基础上的美欧安全防务关系得以维系的基础发生了变化。

首先,冷战的结束从根本上改变了欧洲地缘政治格局和安全环境,使欧洲面临的安全威胁发生了根本的变化,美欧之间在防务安全方面加强合作的紧迫性消失了。对美国来说,冷战的结束改变了美国在欧洲的安全利益。虽然在冷战后时期,维持欧洲的稳定仍是美国基本的地缘政治利益,保持美国在欧洲的军事存在,维持大西洋联盟内的美欧防务联系对美国的全球利益及美国在欧洲的政治和战略利益仍具有重要意义,“一个不稳定的欧洲仍将威胁美国的主要国家利益”。然而,由于对这种稳定没有直接的威胁,这使美国能够降低其战后对西欧安全义务的水平,集中在更优先的利益上。⁵ 同样对欧洲来说,虽然维持与美国的安全伙伴关系符合欧洲明确的和根本的利益,美国仍是欧洲不可分割的安全伙伴,“美国的领导作用对解决欧洲的危机仍是必要的”,但“冷战的结束使美国军事力量对欧洲的重要性锐减”。

其次,正如上文所述,欧洲安全环境变化使得美欧安全防务关系在总体美欧关系中的重要性相对下降,美欧经济关系的重要性上升。由于缺少外来的明确的安全威胁,美欧之间对跨大西洋防务安全关系是否还像冷战时期那样是联盟利益的核心产生疑问。以前在面临共同外来威胁的情况下被掩盖的联盟内部矛盾也凸现出来,贸易摩擦骤然增多,成为关注的焦

Klaus Franke, “Rebalancing Transatlantic Relations,” *NATO Review*, Sep./Oct., 1997. 作者系德国联邦议会对外关系委员会成员。

Michael A. Flounoy, ed., *QDR 2001: Strategy-Driven Choices for American Security* (Washington D. C.: National Defense University Press, 2001), p.237.

Richard Holbrooke, “American, a European Power,” *Foreign Affairs*, March/April, 1995.

5 Klaus Franke, op.cit.

C. Fred Bergsten, “American and Europe: Clash of the Titans?” *Foreign Affairs*, March/April, 2000.

Stanley Sloan, “Transatlantic Relations: in the Wake of Brussels Summit,” *NATO Review*, April 1994; Michael Smith & Stephen Woolcock, “Learning to Cooperate: The Clinton Administration and European Union,” *International Affairs*, Vol. 70, No.3 1999, p.462.

点。

最后是由于欧洲防务性质的变化所产生的美欧之间安全利益的差异凸现。冷战时期,抵御来自苏联和华约集团的军事入侵是西欧防务安全最主要的任务,美欧在防务安全利益上较为一致,体现在防务安排上就是将西欧的防务放在北约的框架内规划和处理。冷战结束后,欧洲地区发生大规模军事对抗的可能性大大下降,代之而起的是欧洲内外民族矛盾、领土争端和宗教纠纷引起的地区性危机和冲突的增加,西欧防务面临的最主要和最紧迫的课题是如何预防冲突和处理危机。在这样的情况下,美欧之间在防务安全利益上的差异就日益突出。主要表现在:(1)对冲突和危机所带来的不稳定的程度和迫切性,美欧可能出现不同的看法;(2)在如何处理地区性冲突以及在诸多危机中各自发挥什么作用,美欧往往也会出现政策上的差异和不同的侧重点;(3)有一些冲突或危机美国不愿卷入,如波黑危机开始时。由安全环境变化而导致的安全利益和外交重点的变化是美欧分歧不断扩大的最根本的原因。

(二)美国全球战略重心的转移和欧洲一体化进展对美欧安全防务关系的影响。

美欧安全与防务关系深受双边总体关系的影响。美欧在安全与防务问题上分歧增多还可以说是双方战略和政策的重心与冷战时期相比发生分离的结果。这种分离表现在:美国逐渐将全球军事战略的重心向亚太地区倾斜,而欧盟则越来越关注自身的内部建设和一体化进程。就美国而言,欧洲是美国在欧亚大陆上必不可少的地缘政治桥头堡,美国在欧洲有着巨大的地缘战略利益。冷战时期,美国把全球战略的重点放在欧洲。冷战结束后,克林顿政府虽重申“欧洲仍是美国利益的中心所在”,强调“美国安全的核心仍在欧洲”,但20世纪90年代中期后,随着波黑危机和科索沃危机的解决,欧洲安全形势相对稳定,美认为相对于欧洲来说,亚太地区在安全上存在更多不稳定的因素和潜在的冲突,如朝鲜半岛问题、台湾问题和南中国

C. Fred Bergsten, op. cit.

波黑内战被视为北约在冷战后头十年面临的巨大挑战。由于看不到具体的战略利益,对直接军事干预的后果不清楚,美国在开始时采取不卷入的政策。随着危机的发展,美欧之间在处理的措施方面产生分歧。Günther Altenburg, “Plus ça Change,” NATO Review, Summer 2002. 布热津斯基:《大棋局》,上海人民出版社,1998年2月第1版。

海问题 ,许多领土争端还未解决 ,时常爆发由于种族冲突而引发的内乱 ,并且集中大量的兵员 ,有三个核国家 ,一些国家正在发展一定的导弹能力。因此 ,欧洲需要动用大规模多兵种部队的安全威胁已不很紧迫 ,而亚洲爆发这种威胁的可能性日益增大。 1995 年美国国防部《东亚战略报告》在重申美国保持在亚洲军事存在的重要性的同时 ,提出要在亚太地区保持十万前沿部署部队。小布什政府上台之初 ,把消除亚洲的不稳定和加强美洲的民主制度和自由市场制度放在对外政策的优先日程。 相比较而言 ,冷战后美国驻欧兵力削减了 1/3。美国国防部 2001 年防务评估报告认为 ,美国防务的资源 and 政策的重点应该由欧洲转向亚洲。美国国防部战略评估部主任安德鲁·马歇尔长期以来一直认为 ,对美国安全的威胁在亚洲 ,而不是在欧洲 ,美国的防务政策应作相应的调整。 为此 ,美国国防部拟议中的战略调整准备削减驻欧美军 ,将 12 万驻欧部队中的 1/3 重新部署到太平洋地区。⁵ 美全球战略重心的东移还缘于以下新的地缘政治现实的考虑 :随着中国的崛起和实力的不断增强 ,美日益把中国视为潜在的主要对手 ,美对进口石油依赖的加深 ,更加凸显了中东和中亚地区的战略重要性 ;“9·11”后 ,中亚、西亚和南亚成为美国主导的反恐战争的“前线”地区。就欧盟而言 ,随着冷战的结束、欧洲统一大市场建设的完成和欧盟的建立 ,欧洲一体化进入深化和扩大的新阶段。马约把建立经济货币联盟和政治联盟作为欧盟的首要目标。各成员国都把主要精力放在欧盟内部建设上。欧元如期问世后 ,欧盟仍把巩固货币联盟、机构改革和东扩谈判作为主要任务 ,集中精力完成欧洲统一的宏大工程一直主导欧盟及其成员国的政治日程。 美欧之间战略和政策重心分离对美欧安全与防务关系产生两方面的政策性后果 :一是美欧各自关注的地区不同使得相互间的关系在各自的外交日程中处于相对次要的地位。 尽管欧洲对美国仍很重要 ,但明显地不再是美国主要的关注对象了。

ISSS , The Military Balance , 2001 - 2002 .

Ivo H. Daalder , “Are the United States and Europe Heading for Divorce?” *International Affairs* , Vol.77 , No.3 , 2001 .

Michael R. Gordon , “Pentagon Review Puts Emphasis on Long-range Aims in Pacific ,” *The New York Times* , May 17 . 2001 ; Thomas Ricks , “Pentagon Study may Bring Big Shake-up ,” *Washington Post* , Feb. 9 , 2001 .

5 William Wallace , “Europe , the Necessary Partner ,” *Foreign Affairs* , May/June 2001 .

Ivo H. Daalder , op.cit .

对欧盟来说,“与美国的关系以及跨大西洋关系在一般情况下仍保持其重要性,但在涉及欧洲 21 世纪头十年的命运问题上将处于次要地位。”二是美欧所关注的问题领域不同。美国关注的是国际政治的军事方面,欧盟关注的是经济和社会问题,这使得双方较难在北约和欧盟的发展方面合作。“9·11”后,美将全球外交与安全政策的重心放在反恐和防扩散上,并将是否配合美国反恐作为“敌人”或友邦的标准,美欧之间这种政策分离将更趋严重。

(三)美欧之间对所面临的主要威胁存在认识上的不同。

如何确定威胁并对威胁作出恰如其分的反应,是引发大西洋两岸关系紧张的原因之一。冷战后,美认为对美国安全的威胁有两类:一类是传统的威胁,即与美国利益敌对的国家对美国的盟国和友邦可能的军事或政治颠覆。由于美国目前在军事武器系统方面占有绝对优势,没有一个单独的国家或对立国家的联盟能在军事上挑战美国,对美国本土直接入侵的危险性很小,但是对与美国签定共同防御协定的国家仍存在着边境入侵的威胁。二是新型的威胁,即由于大规模杀伤性武器扩散、恐怖主义组织和其他非国家行为体力量的增大,以及美国社会遭受直接攻击的脆弱性等产生的威胁。美国在对这些新威胁作评估时,着重考虑的是敌对国家,即美国所谓的“无赖国家”和恐怖主义分子使用大规模杀伤性武器攻击美国的可能性。对美国本土遭受恐怖主义分子携带生物或化学武器进行攻击的可能性虽然美国也注意到了,但重点是放在应付可能的导弹袭击上。⁵ 1995 年 11 月美国发表的题为《正在出现的对北美的导弹威胁》的国家情报评估报告(NIE)认为,“除了已宣布的主要核国家外,没有一个国家在未来 15 年内能开发出或获得能威胁美国本土 48 个州和加拿大的弹道导弹能力”。这份报告遭到美国国会共和党议员的严厉批评。国会通过决议授权成立“弹道导弹对美国威胁评估委员会”,由前国防部长拉姆斯菲尔德担任这个跨党派委员会的主席,该委员会在 1998 年 7 月提出报告认为:“目前新的战略环境使得正在出

Ivo H. Daalder ,op.cit.

William Wallace ,op.cit pp.26 - 27.

Javier Solana ,“Sympathy , Cooperation and Concern ,” International Herald Tribune , Tuesday , September 10 2002 .

5 Michele A. Flournoy ,op.cit.

现的弹道导弹国家能在作出(发展弹道导弹)决定的五年内通过国内开发或国外援助的方式获得打击美国的手段”。1999年新的《国家情报评估报告》确认了拉姆斯菲尔德委员会报告,称“在未来15年内,朝鲜、也许伊朗和伊拉克可能发展能打到美国本土的带有核、生、化弹头的弹道导弹”。2001年2月,布什总统在美国弗吉尼亚州诺福克参观北约驻美唯一的军事基地时发表的讲话中说,与俄罗斯之间的两极冷战格局“已演变成许多单个的威胁,其中一些威胁更难以察觉,也更难以对付,如恐怖分子手中的生化武器和核武器。”“随着技术的发展,我们必须面对导弹构成的威胁。在分享信息和共同实施计划的情况下,我们必须面对集装箱或手提箱中潜藏的威胁。再没有比保护我们的人民不受恐怖分子袭击更重要的事了。”“9·11”事件后,美国进一步把恐怖主义和大规模杀伤性武器的扩散作为美国安全面临的最现实的威胁,“本土防御”成为美防务和安全的重点。

与美国不同,欧洲则把种族冲突、移民、有组织犯罪、贫困等非传统威胁看作是对欧洲安全的最大挑战。对欧洲国家来说,很少有欧洲国家政府认为它们正面临日益增大的常规武器和非常规武器的威胁。由于缺少传统的威胁,欧洲认为应着重解决由于食物疾病和气候变化对人类安全造成的威胁,由于全球化和欧洲内外创造新的机遇来巩固民主而产生的一系列新的挑战。对安全威胁判断的不同导致美欧各自外交和安全政策的优先选择或重点不一:美国所关注的是大规模杀伤性武器及其制造技术向与美国敌对的国家或组织扩散所带来的新的安全威胁,即传统的安全问题;欧盟则关注环境恶化、贫困、数字鸿沟,以及其他全球性时代所谓“新日程”问题;⁵美国把精力集中在主要的战略威胁上,而欧盟则主要集中在稳定欧洲及其边缘地区上。

(四)冷战后十年美欧实力消长的变化以及各自“发展道路”不同而产生的“实力差距”和“价值观差异”。

法新社美国弗吉尼亚诺福克2001年2月13日电。

Robert Kagan, “Power and Weakness,” Policy Review, June/July 2002.

Ivo H. Daalder, op. cit.

5 Ivo H. Daalder, op. cit, p.553.

James Dobbings & Christopher Bennet, “The Transatlantic Link Today,” NATO Review, May 15, 2001.

美国与欧盟的关系完全不同于美国与单个西欧国家或美国与北约内盟国的关系。近年来美欧之间在处理一些全球性的非传统安全问题的方式和途径上分歧加剧,在很大程度上是冷战结束后十年美欧实力消长变化所产生的“实力差距”(power gap)以及各自“发展道路”不同而产生的“价值观差异”(ideological gap)的结果。冷战结束后十年,国际关系发生的一个深刻变化是出现了一个“超强”的美国以及欧盟作为一个由经济、政治和安全一体化而形成的新的国际行为者的出现。苏联的解体和俄罗斯的衰落使美国成为唯一的超级大国,20世纪90年代美国经济持续稳定增长、产业结构的调整和新军事技术革命使美国在过去的十年里拉大了与其他西方国家的实力差距。在联盟关系上,美认为不像以前那样需要欧洲盟国的支持,至少不像以前那么迫切了。⁵此外,“9·11”后,美军事战略思想的一个重要的变化,就是认为北约联盟和集体防务已不足以应付来自潜在对手对美国利益的威胁。“美国的军事实力不再能够劝阻对美国利益的攻击,美国的利益也不能依靠采取合适的集体防务措施加以防御,不管是北约联盟还是联合国安理会实施的行动。”实力的进一步增强还是克林顿政府时期共和党把持的国会和小布什政府在外交与安全政策上具有强烈的单边主义倾向的主要原因,其中一个主要表现就是强调增进美国的国家利益而不受国际社会准则和体制的限制。为遏制和击败对美国利益的威胁,“美国近年来寻求的是行动自由的最大化和行为的不受限制,如果必要的话,美国就单独行动”。“仅仅在多边方式不能约束美国的意愿时才感兴趣”,“当美国的利益受到挑战时则毫无妥协的余地”,必要时“甚至先发制人地、预防性地使

Jissica T. Mathews, “Estranged Partners,” *Foreign Policy*, November/December 2001.

这里借用 Robert Kagan 的两个提法。Robert Kagan, “Power and Weakness,” *Policy Review*, 2002.

Jissica T. Mathews, *op.cit.*

5 William Wallace, *op.cit.*

Peter Slevin, “First-strike Strategy has Its Own Risks,” *International Herald Tribune*, Monday, September 23, 2002.

Samule R. Berger, “American Power: Hegemony, Isolationism, or Engagement?” Address to the Council of Foreign Relations, Oct. 21, 1999, <http://www.cfr.org>.

David E. Sanger, “Bush Vows to Keep Armed Supremacy,” *International Herald Tribune*, Saturday-Sunday, September 21 - 22, 2002.

用武力”。“单边主义、必胜主义、美国例外主义,以及常常表现出来的愚蠢的傲慢自大成为布什政府的国际行为方式”,其目的在于“重建当前的单极世界”,“企图在全球发挥制定标准、确定威胁、使用武力、伸张正义”(setting standards, determining threats, using force, and meting out justice)的作用。

欧盟拥有近4亿人口,国内生产总值超过8万亿美元,具有挑战美国唯一“超级大国”地位的经济、外交和军事潜力。马约以来,欧盟经济一体化取得巨大进展,欧盟不满足于“经济上的巨人,军事上的侏儒”地位,不甘于充当美国“小伙伴”的地位,在美欧关系中要求取得平等的地位,希望在欧洲安全和防务问题上发挥更大的影响力,“使欧洲在经济强大的同时也成为一支举足轻重的政治和军事力量”,“成为美国等国家不得不认真对待的一个战略角色”,⁵在政治和安全上获得与其经济实力相称的地位。同时,欧盟从战后欧洲一体化进展的经验出发,在处理国际问题上注重多边合作,主张遵守国际条约、发挥国际机构的作用,“通过一致、对话和谈判的方式解决争端”,“寻求建立适合冷战后国际环境的以规则为基础的国际秩序”。因此,对美国的单边主义行为,特别是布什政府宣布的以“先发制人”来打击恐怖主义或支持恐怖主义的国家的方式日益不满,这就使美欧之间在处理国际问题的方式、途径,以及价值观(不是“民主”、自由、市场经济等核心价值观)方面发生分歧。这与冷战结束之初,欧盟担心美国孤立主义形成鲜明的对比。

G. John Ikenberry, “America's Imperial Ambition,” *Foreign Affairs*, Vol.81, No.5 (September/October, 2002), p.40.

Leon Fuerth, “A Second-generation Alliance System,” *International Herald Tribune*, Thursday, September 12, 2002.

G. John Ikenberry, *op. cit.*

5 The New York Times, December 13, 1999.

Francis Fukuyama, “Has History Restarted Since September 11?” Speech in the Centre for Independent Studies, <http://www.cfr.org>.

2001年6月9日英国《经济学家》周刊的一篇文章说,冷战刚结束时,西欧当时正努力克服它对一个统一的德国产生的忧虑心理,这时巴尔干又发生了战争,欧洲的政策在那里行不通。欧洲最大的担心是执行孤立主义路线的美国。

三 美欧安全与防务关系中几个持久的双边和战略问题

在影响冷战后的美欧安全与防务关系的诸因素中,一些矛盾和分歧由于产生的条件发生变化而缓解或不复存在,但几个持久的双边和战略问题却一直存在,对其作进一步深入的探讨有助于认清美欧安全与防务关系的现状和未来趋向。

(一)如何处理欧盟要求实现防务自主和独立的愿望与美国竭力保持北约在欧洲安全中的主导地位的矛盾。

欧盟自主防务力量建设问题是困扰美欧安全防务关系的一个主要问题。冷战结束后,欧盟在建立经济联盟的同时,还确立了建立政治联盟的目标,并把共同防务纳入欧盟共同外交与安全政策的范畴。欧盟加强防务自主建设,既是适应新的欧洲地缘政治环境和安全形势,减少对美国和北约在防务上的依赖、自行解决本地区冲突的需要,也是适应欧洲一体化深化,促进欧洲在政治、经济一体化方面协调发展,以加强欧盟在欧洲格局重组中的地位,提高欧盟作为一个整体在世界政治中作用的需要。马约以来,欧盟在加强防务联合和防务能力方面取得了进展,但由于内部在对欧盟是否应发挥防务作用、是否发展成为一个防务机构、是实现防务自主还是继续依赖北约等问题上主张不一等原因,总体来说进展缓慢。波黑危机发生后,欧盟多次调解没有结果,最后是在美国和北约的干预和主导下签署了代顿协议,结束了波黑之间历时四年的战争。欧盟在控制和解决波黑内战的无能表明,欧盟作为一个整体,虽在实施共同对外援助和共同贸易政策方面卓有成效,但尚不具备在国际外交和欧洲安全事务中发挥重要影响所必须具备的内部一致、政治意愿和军事行动能力。这促使欧盟成员国之间进一步加强防务联合。1998年12月,英法首脑圣马诺会晤,就加强欧洲防务联合达

最为明显的是美欧在美国开发和部署导弹防御系统问题上的分歧。

也有一种看法认为,欧盟加快实施共同安全和防务政策的原因之一是担心美国对外政策的调整和美欧军事技术差距将导致美欧防务安全分离。Francois Heisbourg & Rob de Wijk, op. cit.

Philip H. Gordon, "Europe's Uncommon Foreign Policy," *International Security*, Vol. 22, No.3 (Winter 1997/98).

成一致。会晤后所发表的联合声明称 欧盟“必须具有得到可信赖的军事力量支持的自主采取军事行动的能力” ,有必要“通过完全的和迅速的执行有关共同外交与安全政策条款“使阿约成为‘现实’” ,“在建立可信的军事力量的基础上” ,“逐步形成共同的防务政策” 。科索沃战争再次暴露了北约内欧洲盟国与美国在军事上的差距 ,进一步增强了欧盟主要成员国加强防务能力和防务自主的紧迫感 ,成为成员国欧盟建立自主军事能力的催化剂。 在此后欧盟召开了一系列会议 ,确定了建立欧盟防务实体以及成立军事决策和协调机构的时间表。1999 年 6 月的科隆欧盟首脑会议 ,决定西欧联盟在 2000 年底并入欧盟。1999 年 12 月召开的赫尔辛基欧盟首脑会议在加强欧洲防务问题上取得突破 ,明确决定“发展独立于北约的自主防务能力” ,“建立自主决策的军事力量 ,由欧盟领导对国际危机采取军事行动” ,在 2003 年以前建立一支 60 天内完成部署、至少维持一年的 5—6 万人的快速反应部队。 欧盟赫尔辛基首脑会议还决定建立欧盟军事决策和政治协调机构。

美国对欧盟自主防务的政策也经历了一个演变过程 :老布什政府时期对欧洲建立自主防务力量持坚决反对态度。克林顿政府上台后 ,美从波黑冲突中认识到 ,对于欧洲地区发生的冲突 ,美国不能事事介入 ,西欧对发生在本地区的冲突有足够的力量进行最低限度的管理符合美国的国家安全利益。⁵ 因此 ,美国在 1994 年 1 月布鲁塞尔北约首脑会议上表示 ,支持西欧在西欧联盟的组织形式下发展“欧洲安全与防务特性”。科索沃战争后 ,美意识到西欧防务力量过于薄弱不利于北约在欧洲防务安全上发挥整体作用 ,“北约欧洲成员国军事能力较低可能使北约的力量受到削弱” ,“欧盟防务能力增强将加强而不是削弱北约” ,“一支欧盟领导的防务力量不会威胁美国在欧洲或全球的领导地位 相反 ,欧盟在本地区事务中发挥更大的作用将赋予美国更大的战略灵活性 ,更好地履行其全球义务。这符合所有跨

路透社法国圣马诺 1998 年 12 月 4 日电。

Paul Cornish , “NATO at the Millennium : New Missions , New Members , New Strategy ?” NATO Review , Sept./Oct. 1997 .

Elizabeth Pond , “Kosovo : Catalyst for Europe” , The Washington Quarterly , Autumn 1999 .

5 Nichole Gnesotto , “Common European Defense and Transatlantic Relations ,” Survival , Vol. 38 , No.1 (Spring 1996) p.20 .

The Washington Post , Dec.10 ,1999 .

大西洋盟国的利益” ,美国开始朝接纳欧洲在安全和防务一体化的方向迈进 , 对赫尔辛基欧盟首脑会议通过的建立欧盟快速反应部队表示欢迎。

纵观 20 世纪 90 年代美国对欧盟建立防务自主的政策 ,有以下几个基本点 : (1) 欧盟的防务政策不能削弱由北约体现的跨大西洋安全关系 ; (2) 欧盟的军事能力和军事机构的结构不能与北约相重复 ,特别是在当前欧盟各国防务预算不增加或削减的情况下。欧盟的自主防务力量应由现有的部队组成 ,而不是另起炉灶 ,因为这将削弱北约及其成员国对北约的义务 ,不可避免地导致美欧防务分离 ; (3) 欧盟不能歧视非欧盟成员国的北约欧洲成员国 (冰岛、挪威、土耳其、波兰、匈牙利、捷克) ; (4) 美国基于对北约集体防务义务的考虑 ,坚持要求欧盟在采取一项彼得斯堡行动之前 ,美国拥有在北约内的“第一否决权”。

现阶段欧盟防务联合的目标 ,是加强自身军事干预能力和实现军事决策自主 ,以增强欧洲在没有美国和北约参与的情况下自主解决地区性危机、执行维和与人道主义救援行动的能力。这仍未脱离北约框架内建设“欧洲支柱”的范畴 ,与美国在此问题上的政策目标大体一致 ,因此美欧矛盾有所缓解。

增强欧洲军事行动能力 ,缩小美欧军事能力差距转而成为目前美欧防务关系的新问题。但美国对欧盟建立自主防务的疑虑仍没有消除 ,美欧在此问题上的深层次矛盾和潜在的战略冲突仍未解决。这主要是因为美国对冷战后跨大西洋防务合作的基本政策主张和目标没有改变 ,即维持跨大西洋联盟内部有效的军事和政治合作 ,保持北约在冷战后欧洲安全中的主导地位和美国在北约中的领导地位 ,在上述前提下 ,支持西欧在北约内建立“欧洲安全与防务特性” ,但反对建立任何重复北约职能或与之竞争的西欧防务实体。而欧盟的最终目标是实现防务自主 ,美欧在欧洲防务建设的长远目标是相互冲突的。此外 ,在美国的政策和欧盟的目标间存在深刻的

Charles Barry , Sean Kay , and Joshua Spero , “Completing the Transatlantic Bargain : the United States and Europe Security ,” *Current History* , March 2001 , p.130 .

Charles Barry , et al. , “Completing the Transatlantic Bargain : the United States and European Security ,” *Current History* , March 2001 , p.131 ;前国务卿奥尔布赖特用“3D”概括了美国的上述立场 ,即不重复、不分离、不歧视。 Margarita Mathiopoulos & Istvan Gyarmati , “Saint Malo and Beyond : Toward European Defense ,” *The Washington Quarterly* , Autumn 1999 , p.70 .

内在矛盾。对于欧盟来说,要在欧洲安全与防务领域取得与美国完全平等的地位,首先必须增强其联合行动、特别是在军事领域联合行动的能力,这就要求增加防务开支,建立自己的防务力量和军事决策机构。而欧盟军事能力的增强势必削弱北约,从而削弱美国在欧洲防务安全中的作用,这几乎是一个两难。从这点看,欧盟建立自主防务力量问题仍将是今后最持久的影响美欧双边安全与防务关系问题之一。

(二)北约与欧盟的关系,以及北约与欧盟、西欧联盟的安全与防务职能划分问题。

冷战结束后,美欧安全与防务关系变化的一个重要方面是欧盟作为一个整体在欧洲安全中发挥越来越大的作用。欧盟作为一个防务实体并力求取得与其经济实力相称的政治作用、在欧洲安全与防务领域取得与美国平等的地位的努力,对美欧安全与防务关系产生了影响。欧盟自主防务力量建设不仅对现存的以北约为主的欧洲安全结构形成潜在的挑战,而且产生新的问题,包括:如何协调北约与欧盟之间的关系,在两大机构之间建立联系机制,确定防务职能划分,如何分担防务负担和责任等,从而产生了如何处理北约与欧盟之间关系的问题。

马约和阿约虽将共同防务纳入欧盟共同外交与防务政策范畴,但马约及其附件《关于西欧联盟的声明》明确规定欧盟的防务事务由西欧联盟处理,“制定和执行欧盟具有防务意义的决定和行动”,西欧联盟被赋予在防务领域发展成为加强大西洋联盟内“欧洲支柱”的手段和欧盟防务部分的职能。90年代中期,欧盟内部在共同防务上所达成的几点共识是:欧盟需要在防务领域“有所作为”;把西欧联盟作为共同防务的框架,加强其实战能力;但在外交和防务政策的决策上保持政府间合作的方式,西欧联盟与北约的作用互补,北约仍保持集体防务功能,而西欧联盟则承担危机管理任务。对欧盟要不要成为一个防务组织,欧盟成员国内部则一直争议不断。直到上世纪90年代末,西欧联盟仍是欧洲防务合作的组织形式,欧盟在防

“ESDI and Transatlantic Defense Cooperation,” Speech by George Robertson at the Conference on “The Globalization of Defense Industry: Policy Implications for NATO and ESDI,” NATO Review, Jan. 2002.

Nicole Gnesotto, op. cit., p. 20.

务上不起作用,共同外交与安全政策在组织结构上是与欧洲防务相分离的。欧盟通过西欧联盟在防务上与北约发生联系。直到欧盟赫尔辛基首脑会议明确决定“发展独立于北约的自主防务能力”,“建立自主决策的军事力量,由欧盟领导对国际危机采取军事行动”,成立欧盟自己的快速反应部队和军事决策机构,这一状况才有所改变。科隆欧盟首脑会议通过的《加强欧洲安全与防务政策的声明》决定西欧联盟在2000年底以前并入欧盟,并任命前北约秘书长索拉纳担任欧盟首位“共同外交与安全政策高级代表”。欧盟决定在防务领域发挥作用,这就使如何在北约和欧盟这两大机构之间建立联系和协调机制问题突出出来。1999年11月,欧盟外长和国防部长会议又任命索拉纳担任西欧联盟秘书长,其目的在于加强欧盟与北约的政治联系,同时加强欧盟与西欧联盟在外交与政治安全领域的协调与合作。2000年6月,葡萄牙欧盟首脑会议进一步确定了发展与北约关系的四个方面:安全问题、能力目标、欧盟使用北约资产的形式、对永久性协商安排的界定。强调任何协商和合作必须承认欧盟和北约的不同的性质,“必须充分尊重欧盟决策自主”。在2000年12月召开的尼斯欧盟首脑会议上,欧盟领导人在建立欧盟防务问题上较为一致,但对北约和欧盟建立“伙伴关系”的方式和目的仍处于探索之中。虽然北约官员认为尼斯会议“对欧盟与北约合作是一个好的开端”,⁵但在两大机构之间建立联系和协调机制方面的一些关键问题上仍有分歧。

在欧洲防务安全职能的划分方面,欧盟赫尔辛基首脑会议同意“北约仍是其成员国集体防务的基石,并将在危机管理上继续发挥重要作用。”赫尔辛基首脑会议主席结论文件强调,新的欧洲防务结构“将避免不必要的重复,也不意味建立一支欧洲军队”,并保证“(欧洲防务力量的)形成将在欧盟和北约之间充分协商、合作和透明的情况下发展,并考虑到所有欧盟成员国

Margrita Mathiopoulos & Istvan Gyarmati, “Saint Malo and Beyond: Toward European Defense,” *The Washington Quarterly*, Autumn 1999, p.66.

Appendix 2 of the Portuguese Presidency Conclusions, European Council, Santa Maria de Feira, June 19 - 20, 2000.

Paul Cornish & Geoffrey Edward, “Beyond the EU/NATO Dichotomy: the Beginnings of a European Strategic Culture,” *International Affairs*, Vol.77, No.3 (July 2001).

5 *The Economist*, December 16, 2000.

Robert G. Bell, “The Pursuit of Enhanced Defense Capabilities,” *NATO Review*, Feb. 2002.

的需要”。如果欧盟实现其赫尔辛基首脑会议制定的“重要目标”,即在2003年之前有能力部署一支能维持一年的6万人的部队的话,欧盟将开始发挥一些维和作用。北约主要承担欧盟无力承担的维和使命。

(三)随着欧洲安全形势和防务性质的变化确定北约的职能和作用。

北约是冷战的产物,在冷战时期的西欧安全中起着抵御来自苏联和华约集团军事入侵威胁、保卫成员国领土安全,以及维系美欧防务联系的重要作用。冷战结束后,如何随着欧洲安全形势和防务性质的变化调整联盟的职能和作用,成为北约面临的紧迫的战略问题,也是美欧安全与防务关系中一个必须解决的重要的双边问题。冷战结束之初,北约是否承担“防区外”使命一度是美欧分歧的一个严重问题。北约及时更新战略思想,开始了“内部更新”(internal adaptation)的进程。1990年7月在伦敦召开的北约首脑会议,修订了北约的军事战略,特别是核战略,并宣告北约由军事-政治组织走向政治-军事组织,吹响了塑造新北约的前奏曲。1991年11月,北约罗马首脑会议正式通过后冷战时期北约新军事战略,在“内部更新”方面迈出了第一步。1994年的布鲁塞尔首脑会议、1996年的柏林外长会议对北约的防务态势和武装力量结构进行了调整,提出建立“联合特遣部队”(CJTF)的概念,以赋予北约成员国在面临多种威胁的战略环境中更大的灵活性。在防务功能方面,北约在保持传统的集体防务功能的同时,还逐渐承担了冲突防止和危机管理的新任务。通过上述调整,较有效地维持了北约在冷战后的存在和活力,确保了北约在欧洲安全结构重建中的主导地位,但并没有消除美欧在此问题上的分歧。1999年华盛顿首脑会议前夕,美欧之间在北约未来的使命和作用问题上仍持不同的政策主张。在北约的作用上,美主张给北约集体防务原则赋予“捍卫共同利益”的新解释,使北约有能力对防区外的危机迅速作出反应;在北约的防务区域上则主张北约在联盟的防区之外承担更广泛的安全义务,发挥全球性的军事作用。而欧洲盟国则把北约看作是一个集体防务和危机管理的组织,倾向于“把北约的作用限制在

Presidential Conclusions, Helsinki European Council of Ministers Document, Dec.10 - 11, 1999.

Ronald D. Asmus & Charles Grant, "Can NATO Remain An Effective Military and Political Alliance If It Keeps Growing," NATO Review, Spring 2002.

法新社华盛顿1998年12月6日法文电。

欧洲及其边缘地区的危机管理方面”。“9·11”事件后,北约向何处去的问题再次成为美欧之间和北约内部争论的焦点和布拉格首脑会议的议题之一。美朝野不少人士认为,在恐怖袭击和大规模杀伤性武器扩散的形势下,“旧的防区内外的划分变得无关紧要了”,美国及其盟国面临的威胁可来自任何时间、任何地方,而且“对美国和欧洲安全最危险的威胁来自欧洲之外”,北约“必须超越引导我们的关于旧的边界或其他地理区分的思维”,提出重新界定北约的使命,调整北约的战略重点,主张根据未来威胁确定北约的使命,希望北约能承担反恐任务。“北约应该在应付当前的安全挑战中发挥主导作用”,⁵成为“一种为实现欧洲稳定的政治和集体安全安排”和“应付新型威胁的联盟”,而不再是作为在冲突和战争中使用的工具,认为北约在应付未来威胁方面“不应有一个人为的界限”。而许多欧洲盟国则希望防止北约发挥“无限制”的作用。美欧有关北约未来使命和作用的分歧表明,在后冷战时期,尽管维持北约的存在和活力符合美欧共同的战略和安全利益,而且美欧之间会通过协调尽量保持战略上的一致,但美欧之间和联盟内部关于北约的使命和作用问题仍不断出现。北约应主要是一个政治组织,还是一个军事组织?是保持集体防务加危机管理的防务功能,还是为应付新威胁而不断承担新的防务使命?是否应发挥全球性的军事作用?美国是把北约作为一个军事联盟,还是仅仅视为一个有用的政治工具?这些仍将是北约不断面临的问题,从而对美欧安全与防务关系产生一定的影响。

(四)建立更平等的伙伴关系,包括在北约联盟内共同承担防务负担和分享决策权问题、缩小美欧之间日益扩大的军事能力差距问题。

Ronald D. Asmus & Charles Grant ,op.cit.

Ronald D. Asmus & Kenneth M. Pollack ,“The New Transatlantic Project ,” Policy Review , Oct.2002. Ronald Asmus 曾任美国克林顿政府负责欧洲事务的助理国务卿帮办(1997 - 2000)。

Richard G. Lugar ,“Redefining NATO s Mission : Preventing WMD Terrorism ,” The Washington Quarterly , Vol.25 , No.3 (Summer 2002) ; Marc Grossman ,“New Capabilities , New Members , New Relationship ,” NATO Review , Summer 2002.

5 Richard G. Lugar , op.cit.

Klaus Nauman ,“Crunch Time for the Alliance ,” NATO Review , Summer , 2002 ; Ronald D. Asmus & Charles Grant ,“Can NATO Remain An Effective Military and Political Alliance If It Keeps Growing ,” NATO Review , Spring 2002.

Stanley Sloan ,“Crisis Response ,” NATO Review , Spring 2002.

ibid.

美欧安全与防务关系的调整,从实质上来说主要是围绕对“伙伴关系”的重新界定,即建立更平衡的“伙伴关系”进行的。冷战时期,历届美国政府都声称要在大西洋联盟间建立新的伙伴关系,但强调美在联盟中的领导地位,同时要求欧洲盟国承担更大的责任,不愿与西欧分享北约的领导权和决策权。如何平等地分担防务义务和风险,成为美欧防务安全关系中的一大问题。冷战结束后,美国削减了2/3驻欧美军,关闭了数百个在欧洲的军事基地,减少了美国参与北约的开支,从而使联盟防务负担问题不那么突出,暂时缓解了美欧在此问题上的分歧。马德里北约首脑会议通过北约东扩第一批成员名单后,北约联盟内防务负担与责任问题再次成为美国国会辩论的问题。这一阶段美欧之间在分享负担上的分歧主要集中在北约扩大的直接费用、北约为了适应新的任务的要求在力量上所作的改进、为继续执行代顿协议所作的安排等。美参议员约瑟夫·拜登称,“北约如果要想保持其活力,美国的北约欧洲盟国就必须公平分担扩大的直接费用以及发展力量投放能力的费用。”⁵“如果欧洲盟国不增加防务开支或重新平衡跨大西洋防务负担将失去美国的支持”。而欧洲盟国则认为,虽然冷战后北约理事会在结构和程序上发生了重要变化,但美国在北约的主导地位和影响力没有变化,而且北约联盟之间的不平衡日益扩大。“美不能再要求其盟国分享责任除非它同时准备也让盟国分享决策权。”科索沃战争显示北约内欧洲盟国在军事技术上与美国的差距拉大,美欧之间的军事能力十分不平衡。美国认为这不利于北约作为一个整体在冷战后的欧洲安全中发挥作用,也牵制美国全球力量的投放,希望欧洲盟国能在本地区防务安全中承担更大的责任,美欧之间日益扩大的军事行动能力和军事技术的差距成为近年来美欧建立更平衡的防务关系中的一个重要问题。北约欧洲盟国军事能力的过于薄弱招致美国国内的批评。美国参谋长联席会议主席亨利·谢尔顿将

William Wallace, "Europe, the Necessary Partner," *Foreign Affairs*, May/June, 2001.

Christian Science Monitor, 18 June 1997.

Stanley Sloan, "Transatlantic Relations: Stormy Weather on the Way to Enlargement?" *NATO Review*, Sept/Oct 1997.

5 Senator Joseph R. Biden, Jr. "The Prosperous for NATO Enlargement," Address to the Atlantic Council of the United States, June 18, 1997.

Günther Altenburg, *op.cit.*,

William Wallace, *op.cit.*, p.20.

军 1999 年 10 月在美国参议院武装力量委员会作证时说：“军事力量的不平衡将长期影响北约作为一个有效的联盟活动的的能力”。同样地，欧洲也认识到，要想在北约内建立更平衡的关系，必须加强欧洲的防务能力。1999 年 10 月，乔治·罗伯逊担任北约秘书长后把增强欧盟的军事行动能力作为他最优先的目标，多次重申他的三个优先目标是：能力、能力、能力。希望欧洲分担军事负担，“因为欧洲在跨大西洋伙伴关系中发挥更大的作用符合我们的利益”。⁵ 为此，1999 年华盛顿北约首脑会议通过“防务能力倡议”（DCI），强调通过改进部署能力和机动性、有效的介入和生存能力以及指挥、控制和情报系统等措施增强北约的防务能力，以“加强北约的防务能力，保证在当前和可预见的未来的安全环境中实施各种行动的效率，特别是增强联盟部队相互协调的行动能力”。欧盟赫尔辛基首脑会议也确定了加强防务能力的《赫尔辛基重要目录》（Helsinki Headline Catalogue）。“9·11”事件使美欧之间日益扩大的军事行动能力差距问题进一步突出。“9·11”事件后，尽管北约援引《华盛顿条约》第五款，但美国还是决定独自实施对阿富汗的军事行动而不使用北约的军事一体化机构，其原因之一就是美认为欧洲盟国不具备军事行动的能力。美国一方面迫切需要获得欧洲盟国对反恐战争的政治支持，另一方面希望北约的欧洲盟国能扩大防务开支，缩小美欧在军事能力方面的差距。美参议员卢格认为，北约华盛顿首脑会议制定的《防务能力倡议》是针对类似波黑和科索沃这样的危机制定的，目前已不足以适应新的形势需要，应当用吸取阿富汗反恐战争新的经验而制定的新的防务能力计划来代替。“目前更重要的是重新把握防务能力倡议

“Kosovo after Review,” presented to the U.S. Senate Arms Service Committee, Oct. 14, 1999. CA Kupchan, “In Defense of European Defense: An American Perspective,” *Survival*, Vol. 42, No. 2 (Summer 2000).

“The Pursuit of Enhanced Defense Capabilities,” a luncheon address given by Robert G. Bell, NATO Assistant Secretary General for Defense Support at the European Defense R & D Brussels, January 24, 2002.

5 George Robertson, “A Global Dimension for a Renewed Transatlantic Partnership,” *NATO Review*, Spring 2002.

The Washington Declaration, signed and issued by the Heads of States and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington D. C. on 23rd and 24th April 1999, <http://www.nato.int/docu/home.htm>.

Stanley R. Sloan, “Crisis Response,” *NATO Review*, Summer 2002.

的方向,以便创造和协调反恐怖和反扩散的能力。” 北约布拉格首脑会议“应就欧盟军事能力重组制定一项全面的计划”。“如果北约联盟不能应对目前对成员国最紧迫的安全威胁,北约将日益边缘化”。

近年来,尽管欧盟在增强自身防务能力方面取得了一定的进步,但要达到北约所要求的部署能力、持续能力、实战能力、生存能力,以及灵活性和机动性等仍有较大的差距。据统计,到2001年底,《赫尔辛基重要目录》所列144项目标仍有44个没有完成⁵。2001年11月举行的北约国防部长会议发表的公报指出:“大多数盟国力量仍存在严重的不足”,“急需在发展更多的可部署力量方面取得进展”。欧盟与美军事行动能力差距拉大的主要原因是防务开支不足。欧盟防务开支只有美国的60%,用于军事研究与开发的费用只有美国的1/4,此外欧盟在军事研究和开发方面的合作也不够。目前,欧盟经济一体化的深化为各成员国在2003年联合建立欧盟军事能力提供了一个基础,但在增加防务开支方面仍面临不利的因素:(1)欧盟在今后几年内面临巩固欧洲货币联盟、机构改革和东扩谈判几项紧迫任务,这无疑将继续阻抑欧盟在防务上过多的投入;(2)欧盟各国所面临的严峻经济形势也影响防务支出的增加;(3)从国内政治的因素分析,在冷战后缺乏明显的安全威胁的情况下,欧盟各国的政治家大多不会在选民面前大谈增加防务开支的必要性。在今后的几年内,欧盟的防务能力问题仍将是影响美欧建立平衡的伙伴关系的主要问题。

除了上述问题之外,俄罗斯的未来走向及俄美、俄欧、俄与北约的关系状况也是影响美欧安全与防务关系的一个持久的战略因素。

Richard G. Lugar, “Redefining NATO’s Mission: Preventing WMD Terrorism,” *The Washington Quarterly*, Vol.25, No.3 (Summer 2002).

ibid.

ibid.

5 “The Pursuit of Enhanced Defense Capabilities,” a luncheon address given by Robert G. Bell, NATO Assistant Secretary General for Defense Support at the European Defense R & D Brussels, January 24, 2002.

Robert G. Bell, op.cit.

Charles Barry, Sean Kay, and Joshua Spero, “Completing the Transatlantic Bargain: the United States and Europe Security,” *Current History*, March 2001.

四 美欧安全与防务关系的前景

冷战结束之初,跨大西洋两岸曾就美欧关系的前景展开了一场理论上和政策上的大辩论。一些学者认为冷战后的美欧关系将是一种“复杂相互依赖”关系,而包括欧盟负责对外政治事务的委员汉斯·范登布鲁克在内的分析家则认为美欧是一种“竞争性合作关系”。近年来,特别是小布什政府上台后,美欧在政治和外交上分歧增多、经济上摩擦增大、防务关系松弛,再次引起广泛关注。如何看待美欧分歧?美欧关系的性质是什么?未来发展趋势如何,是美欧分离,分道扬镳,还是更新关系?这些问题成为讨论的焦点。

笔者认为,目前美欧之间在安全防务问题上虽然存在众多的分歧,但不会走的太远,美欧之间仍形成卡尔·多伊奇多年前所称的“多元安全共同体”,总体上以协调和合作为主。这是因为:首先,美欧安全与防务关系“是建立在利益和支持民主、市场经济和人权等一系列核心价值观相同的基础上的”“尽管双方关系存在众多的问题,但欧洲和美国在制度、经济和问题上的联系仍然比美国与其他地区都要密切。这些联系限制了它们之间关系进一步恶化的可能”。其次,尽管美欧之间在欧洲安全与防务问题上存在利益上的分歧,但也存在战略的一致性,主要表现在:(1)在维护跨大西洋防务联系,维持北约联盟方面;(2)在维护欧洲的稳定、安全和繁荣,解决地区冲突方面;(3)在调整北约职能和军事战略,改革北约的结构,推进北约东扩方面;(4)在对俄总体战略和长期目标方面;(5)在防止大规模杀伤性武器扩散方面。⁵ 战略的一致性使美欧能够在处理危机和在对付全球性挑战方面进行合作。第三,保持协调与合作对美欧都有战略上的好处。对美国来说,在后冷战时期,欧洲在美国的全球战略中仍发挥重要的作用。尽管冷战结

K. Featheston & R. H. Ginsberg, *The United States and the European Community in the 1990s: Partners in Transition* (London: Macmillan, 1993); J. Peterson, *Europe and American in the 1990s: Prospects for Partnership* (Aldershot: Edward Elgar, 1993).

Trevor Taylor, "West European Security and Defense Cooperation: Maastricht and Beyond," *International Affairs*, Vol. 70, No. 1 (Jan. 1994).

《参考资料》2001年7月4日。

5 Michaèle A. Flournoy, op.cit.

束后美国成为全球唯一的超级大国,综合实力比历史上任何一个时期都要强大,但要实现美全球战略、应付来自恐怖主义和大规模杀伤性武器等新型威胁,仍需要欧洲的合作和支持。正如亨廷顿所说,在冷战后的世界里,美国是“一个孤独的超级大国”,“同欧洲的有益合作是美国摆脱超级大国孤独地位的主要途径。”对欧盟来说,欧美关系虽然疏远,但欧盟所追求的不是与美国分庭抗礼,而是希望大西洋两岸传统的密切合作关系能够保持下来并最终成为美国平等的伙伴。第四,美欧关系经过战后50多年的互动,在大西洋两岸关系的各个层面上和几乎每个问题上都已深深地机构化了,从而为美欧协调战略利益、弥合分歧提供了机制上的保证。

目前美欧安全与防务关系仍处于相互调整和重新界定的进程中,协调战略与安全利益、弥合矛盾和分歧是美欧关系调整的一个重要方面。经过冷战后十年的发展,欧盟的军事行动能力虽有所提高,但在欧洲的防务安全上对美国的依赖仍没有改变。欧盟要实现安全与防务上的完全自主,仍需付出艰苦的努力。但未来美欧安全与防务关系的基本趋向是清晰的,即随着欧洲一体化的发展和欧盟自主防务力量的增强,美对欧洲安全的影响将逐渐下降,美欧防务安全关系将渐趋平等,欧洲将获得对本地区安全更大的政治影响和对自身安全的实战控制力。

张业亮 江苏亚欧区域经济研究所研究员

略论美国政府解决城市社会问题的效用有限性

梁茂信

〔内容提要〕城市作为美国文明发达的象征,在其辉煌的同时却始终存在着许多社会问题。它们既滥觞于社会经济发展中,也与美国政府中的效率低下密切相关。一方面,美国宪法本身存在着无法克服的矛盾;另一方面,政府权力的制衡和分散性以及利益集团的多元性等等常使联邦政策步履维艰,事倍功半,或因立法软弱无力而治标不治本。同时,各级行政部门作为执法者,不时地自作主张,越俎代庖,其“一仆侍二主”的性质及彼此间围绕资源和权力所展开的竞争等,都在不同程度上制约了政府政策的有效性。

关键词 美国社会文化/社会问题/宪政体制/效用有限性

在美国历史上,城市化的迅速发展使其在 20 世纪成为美国社会经济生活的主要舞台。然而,作为现代美国文明的标志和象征,其繁荣与辉煌的同时则始终存在着令美国人长期颇感头痛但又无可奈何的贫困、种族歧视、社会犯罪、枪杀案件、毒品走私和贫民区(ghetto)等一系列问题。这些问题之严重,使一些美国学者以一种悲观情绪写道:“当我们进入 21 世纪的时候,美国面临着许多问题。随着贫富差距的加大,它似乎再也不能提供足够的岗位或者充足的标准生活……数百万美国人缺乏足够的的住房条件、医疗

保健和子女保险。美国的城市处于犯罪和毒品的困扰中。”客观上,这些问题同社会经济一样,不断繁衍再生。这既与美国历史上各地区城市发展的周期、城市化水平、人口流向规模、构成和密度,以及各城市的自我调节功能密切相关,也是市场经济下美国社会经济在螺旋式发展过程中,各群体为改善自身生活条件而利用其政治、经济和文化资源及他们在美国这个名曰平等而实际上不平等的基础上不断竞争的结果。在这种条件下,在政治、经济和社会方面具有庞大资源的美国政府处于举足轻重的位置,其政策走向、投入力度,协调方式等等都可能会产生巨大的社会影响。然而,美国政府在解决各种社会问题方面存在着较大局限性,其根源既滥觞于政府政策实施过程中的操作性失误,也滋长于美国政府体制中的内在矛盾。正如美国学者马克·普拉特纳所言:“有许多理由为美国民主制度的政治和健康而担忧。美国严重的社会或政治危机不仅对美国人是可怕的,它也对全球范围的民主制度的命运具有破坏性的影响。因而,对美国人来说最需要优先考虑的将肯定是修补我们自己的民主秩序。”如何修复,这是美国人的事。但这里却凸显出一个非常实际且有重大学术价值的问题:即美国的政治制度作为人类文明的一种表现形式,其内部到底存在着什么样的问题?这些问题中有哪些是生与俱来的,哪些是因后天失调而引起的?它们究竟怎样制约了政府在解决社会问题中的效用?笔者认为,从实践上检验美国政府体制有效性,既能从正面折射其制度的缜密性和发达程度,也能暴露出其中的种种弊端。惟其如此,才能客观而完整地展示美国政治与社会管理体制,从而有助于人类探讨其最佳的社会管理方法和模式。

一 美国宪法中的矛盾性

通读美国宪法,其矛盾性主要表现在两大方面。第一,宏观结构上的矛盾性。宪法通过分权和制衡原则,在总统、国会和最高法院之间、联邦与地方及地方政府之间设立了层层关卡,形成了当时世界上特有的、彼此既联系

Theodore J. Lowi & Benjamin Ginsberg, *American Government: Freedom and Power* (New York: W. W. Norton and Company, 1998), p.725.

马克·普拉特纳:《民主的关头》载刘军宁编:《民主与民主化》,北京·商务印书馆1999年版,第17页。

又各有独立性的政体。同时,在人民与政府之间,通过选举,将政府权力来自于被统治者同意的原则转化为人民对政府的监督机制。在这种制衡与监督机制之下,当联邦政府三个机构中任何一方因贪权而使政权重心发生倾斜时,另外两个机构通过反作用来实现新平衡。光阴荏苒,这种现象周而复始,一方面有利于保持政体的稳定性和连续性,另一方面,在时效上,尤其是某些社会问题严重泛滥而需要政府采取果断行动的时候,其内在的消极方面就表现出来了,即当三权中的一方采取行动后,其他两个方面可以拖延或阻挠,导致决策上的滞后,进程的迟缓和效益上的受挫。尽管这种负面效应无法与美国宪政体制中的积极方面相提并论,但不能因此而无视消极方面的存在。在此前提下,可以做出这样的论断:即美国的“民主”体制缺乏效用。关于这一点,美国最高法院首席法官路易斯·布兰代斯(Louis Brandeis)在1926年讲得很清楚。他指出:“1787年制宪会议采用分权主义不是要提高效益,而是要防止专权。”换句话说,美国的民主是建立在牺牲效率的基础上。这种解释是比较准确的,因为在美国学者中,持此观点者不乏其人。资深学者詹姆斯·伯恩斯等人认为,从一开始,美国的开国元勋就面临着效率和民主的困境。“他们想要一个更有效的全国政府,同时又敏锐地意识到人民不会接受太多的中央控制。效率和秩序固然重要,但不能同自由相提并论。”我在认同这种观点的同时,并不否认美国政府在社会经济发展中的积极作用。关于这一点,我在前不久出版的《都市化时代 20 世纪美国人口流动与城市社会问题》作了必要的说明,故不再赘述。

第二,宪法条款中的矛盾性。这一点表现在三方面:首先,虽然宪法序言开门见山地阐明了其建立民主秩序、保障民权、促进公共福利的宗旨,但其中的规定在承认黑奴制合法性的同时,也剥夺了“未被征税的印第安人”的权利。⁵在这里,美国的开国元勋一方面确立了私有财产神圣不可侵犯的

George Mckenna & Stanley Feingold, *Taking Sides: Clashing Views on Controversial Political Issues* (Guilford, Conn., Dushkin/McGraw-Hill, 1999), p.12.

詹姆斯·M.伯恩斯、杰克·W.佩尔塔森和托马斯·E.克罗宁:《民治政府》(陆震伦等译),中国社会科学出版社1996年版,第41、48页。

拙作:《都市化时代 20 世纪美国人口流动与城市社会问题》,长春·东北师范大学出版社2002年版,第536-537页。

5 关于美国宪法的内容,见李道揆:《美国政府和美国政治》,中国社会科学出版社1999年版,第775-798页。

原则 ,另一方面人为地造成了种族间的不平等。在这种条件下 ,美国各级政府先后剥夺了妇女和有色种族的许多权利 ,使性别歧视、贫富差异、种族隔离等成为痼疾。

其次 ,开国元勋为了保证宪政体制的长久性和稳定性 ,特立规定 ,修宪时须有 2/3 的国会议员或州议会的请求及 3/4 州议会或州制宪会议的批准。历史证明 ,它在美国宪政体制中发挥稳定器作用的同时 ,也成为美国人在解决社会问题中的紧箍咒。这种钳制作用表现在 : (1) 它彻底堵死了任何以和平方式废除奴隶制的可能性。19 世纪上半期蓄奴州与自由州几乎呈同步增长的现实表明 ,任何试图利用合法手段废奴的努力都不可能成功。在这个意义上 ,南北战争是宪法条款制造出来的。 (2) 建国后到 1920 年 ,占美国人口一半的妇女无法享受宪法赋予的各种权利。她们经过百余年斗争后才使各州批准了有关妇女权的宪法第 19 条修正案。然而 ,到 20 世纪 60 年代国会颁布民权法后 ,才彻底解决了其选举权问题。即使如此 ,歧视妇女及与男性同工不同酬的问题仍未解决。为此 ,国会于 1972 年 3 月提出有关妇女平等权的宪法修正案草案后 ,到 1982 年 6 月 30 日最后期限时只因差 3 票而没有通过。 (3) 1978 年 ,国会提出关于哥伦比亚特区在国会享有平等权的修正案后 ,到 1985 年也以失败告终。 (4) 开国元勋力主节俭财政 ,维持民兵 ,这既能抗击外敌入侵 ,又能防止国内暴政 ,因而在宪法中设立了允许公民购买和私藏枪支的条款。这项当时确有必要的规定在 20 世纪已经成为美国社会犯罪率居高不下的原因之一 ,尤其是那些参与毒品走私的黑社会组织 ,其枪支之多 ,轻重武器之齐全 ,技术之先进 ,“可以与任何一个第三世界国家的军队相媲美。” 特别是在 90 年代校园枪杀事件飙升后 ,许多美国人呼吁修改宪法 ,禁止民间枪支流通 ,但却因美国步枪协会等少数利益集团的反对而湮灭了。

最后 ,宪法为保护民权而设立言论自由的条款 ,但关于其概念界定却只字未提 ,国会又无统一的法规 ,社会上关于其内涵与外延众说纷纭 ,莫衷一是 ,各地又自行其事 ,因而就出现了一种矛盾现象 ,即在一些州淫秽出版物和影视是合法的 ,在另一些州则是非法的。1986 年最高法院在赫德纳特诉

美国书商案中,判定印第安纳州反对色情的法律违反了宪法中的言论自由条款。这一实例表明,在现实生活中,言论自由有正邪之分。正义的、有利于社会进步的自由言论理应鼓励,否则应予禁止。可是,在美国历史上,这种矛盾性的政策却俯拾即是。例如,1798年,国会颁布的外侨与叛乱法等法案实际上是党争的产物,然而真正的受害者却是那些敢于直言的新闻工作者和国会议员。1840年,国会通过了《言论箝制令》,禁止国会接受反蓄奴的请愿书。更有甚者,美国的纳粹分子预定1977年5月1日在居住有7000多名德国纳粹集中营的犹太幸存者的伊利诺伊州斯科基市游行,要求改变美国的政体形式,迫害犹太人,将黑人遣返非洲。虽然该市政府曾通过种种方式予以限制,但“美国公民自由权协会”伊利诺伊分会却决定维护纳粹党人的权利,要求允许游行如期举行。失败后,该组织先后上诉至州和联邦最高法院,理由是该市禁令违反了宪法第一条修正案中公民言论和结社自由的条款。这项要求得到了联邦最高法院的认可。这种违背道义而强调维护公民自由权利事件在表面上确实体现了美国政体中的“民主”一面,但其中的荒诞却不言而喻。

上述事例表明,宪政体制中的矛盾性已经成为美国政府解决社会问题的桎梏。对此,美国学者丹尼尔·拉扎雷指出,在观念日益更新的信息时代,“美国不能期望在设计上既不有效也不民主的政治体制下生存更长的时间,因为使用18世纪末期的政府机器在20世纪末根本不可能前进。”他警告说:如果美国政府不进行改革,那么,美国的“政权体制要么在枯竭中覆灭,要么发生爆炸。”尽管这种妄断过于悲观,但也揭示了美国宪法中的种种弊端所造成的其宪政体制中的困境。

二 制衡机制中的低效性

长期以来,美国宪政体制中暴露出的矛盾性和低效率性一直是美国学者关注的焦点。早在20世纪50年代,美国学者罗伯特·达尔就提出了多

詹姆斯·M·伯恩斯、杰克·W·佩尔塔森和托马斯·E·克罗宁:《民治政府》,第139-140页。
加里·沃塞曼:《美国政治基础》,陆震伦等译,北京·中国社会科学出版社1994年版,第152页。

George Mckenna & Stanley Feingold, *Taking Sides*, pp.12 - 13, 17.

元民主理论,认为“民主”社会中各个群体在价值观念、利益和权力等方面形成了一种多元性机制。在这种体制下,联邦政府内部总统、立法和司法之间、联邦与地方各种机构之间,以及各利益群体之间,为维护各自利益而形成的多元性可以保证宪政体制的稳定性和连续性,避免政权因落入个人或一个机构中而出现暴政。但是,在解决社会问题和促进社会改革等方面,政府对财富、权力和其他资源的再分配显得极为艰难。由于各种利益集团在政治、经济和社会资源等方面始终是不平等的,彼此在个人与群体、群体与国家、短期与长期、城市和农村等许多方面都有较大的利益差别,各自在实践上均以推进自己的利益为最高宗旨,因而政策上难免出现偏差,使政府政策在满足各利益集团狭隘的特殊利益的情况下牺牲全国性的整体利益,在注重眼前利益的同时又牺牲长远利益。与此观点相似的是美国学者拉里·戴蒙德的观点。他在对包括美国在内26个国家的西方式民主体制比较后认为,这些国家所“经历的许多问题都源自于民主本性中的三种紧张(关系)和悖论。”第一种是冲突与认同之间的悖论。由于这种民主的本质是一种为权利而竞争的体制,竞争和冲突常常使社会的和平和政治陷于困难而危险的境地。第二种是代表性与治国能力的悖论。虽然民众通过选举产生了各级官员和议员,但这些官员作为人民的代表却常常难以抵御那些强大的利益集团的压力,结果导致了第三种悖论的产生:“同意和效能之间的矛盾”。在含义上,民主必须建立在被统治者同意的基础上,这是政府具有合法性的前提。可是,在日常运作中,政府的“合法性需要有效率的运作,但是,效率可能因为同意而被牺牲。”在这里,我们以联邦三个机构之间的合作与冲突关系来说明这种制衡机制的效用。

在理论上,权力机构之间的制衡有利于民主政治长期而平稳的发展,但在解决社会问题时,三者常常难以步调一致,故而事倍功半。白宫作为行政部门的最高决策机关,它在处理国计民生方面的许多问题时会根据具体情况及时地提出各种政策性动议,有些可以通过总统行政命令解决,但多数重大问题则需要国会解决。然而,国会作为立法机关却因代表各地区、阶层和民族群体的议员聚集而形成一政见不一、利益差异较大的集合体,其分歧

应克复等著:《西方民主史》,中国社会科学出版社1997年版,第484-490页。

拉里·戴蒙德:《民主政治的三个悖论》,载刘军宁编:《民主与民主化》,第122-124页。

之大,常使立法步履维艰。介于总统和国会之间的是最高法院,它也可以通过在具体案件的判决,决定政府决策成败。

首先,美国宪法中没有涉及政党问题,然而华盛顿执政伊始,党争就已出现。就20世纪而言,两党在轮流执政的过程中,其政纲的重点、目标和管理模式方面的差异,使政府政策在实践上产生了不同的效果。一般说来,若民主党入主白宫,联邦税收和财政支出增幅明显,大包大揽的管理模式就会增强,地方政府则因傍人篱壁而无所作为;在共和党执政时则以自由放任为先,联邦税收和财政支出相应减少。地方政府自主权倍增的同时,所得联邦资助相应减少。例如,1960年,联邦资助占各地总支出的19%左右,到1970年达24%,卡特执政时又将其增至1980年的32%,但在里根执政后又明显下降,到1990年跌至22%。在各城市,跌幅各有差异。例如,在1977年和1992年,联邦援助占地方政府预算的比重,在布法罗由31%降至6%,俄克拉荷马城由39%减至3%,奥克兰由39%减至6%,底特律由31%降至8%,波特兰由28%跌至3%。这种大起大落的现象无疑加大了地方政府在解决社会贫困等福利性问题中的难度。无奈之下,颇感“巧妇难为无米之炊”的城市只好将许多福利性项目终结,结果使社会财富分配的两极化达到了20世纪最严重的时期。不仅如此,在贫困人口经济状况恶化的同时,向政府缴纳的各种税收却没有减少。据统计,在1977-1988年间,最富有人口的税金减少了25%,而最穷的10%人口缴纳的税金增加了20%。在社会贫富两极化的情况下,社会犯罪等问题必然同步增长。

其次,在总统与国会之间,两者的竞争和矛盾使许多立法在关键时期因互不信任和猜忌而无法及时实施。这种现象在总统与国会之间的否决与反否决中表现得最典型。到1995年,历届美国总统先后动用过2500多次否决,其中最多的是富兰克林·罗斯福总统(635次)。战后,历届总统的否决率明显偏低,但也平均在两位数以上,其中最多的依次是杜鲁门(250次)和

Theodore J. Lowi & Benjamin Ginsberg, *American Government: Freedom and Power* (New York: W. W. Norton and Company, 1998), p.81.

詹姆斯·M·伯恩斯、杰克·W·佩尔塔森和托马斯·E·克罗宁:《民治政府》,第97、889页。

艾森豪威尔(180次)。即使在一些情况下,总统与国会双方最后达成妥协,使立法顺利出台,但又可能被最高法院判决违宪而无效。这种三方矛盾冲突最激烈的时期之一是新政年代。除罗斯福与国会之间的上述否决战外,还有总统与最高法院判的冲突。例如,在1935年至1936年中,最高法院在审理10个与新政相关的案件,有8次宣布新政立法违宪。这实际上是说:“新政的主要立法几乎完全被否决”。在美国政治和经济濒于崩溃的危机年代,谁能说这种“民主”体制中的制衡原则非常有效呢?

最后,就最高法院而言,它通过对诉讼案件的判决来决定国会法案的合法性,这在长远有利于对国会的监督和民主整体的平稳发展,但在宪法条文模棱两可的前提下,宪法中的规定在具体问题中究竟有什么含义,则仰仗于最高法院的解释。正如一位联邦最高法院首席大法官所言:“我们是遵守宪法的,但法官说宪法是什么样,它就是什么样。”也就是说,国会颁布的法案是否符合宪法规定,完全取决于法官们的判断,但法官毕竟是人,他们的政党、种族、文化和宗教等方面的背景必然使他们在案件判决中带有个人或种族倾向。例如,国会为了使宪法第十四条修正案中规定的黑人权利得到落实,于1875年颁布民权法案,禁止任何人或机构在公共场合歧视黑人。但是联邦最高法院在1883年宣布其违宪,理由是国会无权对个人制定“初步与直接”的法律,该权力应由各州行使。这次判决为南部各州当政的前白人奴隶主提供了不可多得的“尚方宝剑”,并藉此颁布影响深远的剥夺黑人权利的法典。1896年,最高法院在弗格森案件的判决中认为,路易斯安那州允许铁路公司分别为白人和黑人提供服务质量相同但种族隔离的车厢符合联邦宪法规定。从此,在“分离但平等”的保护伞下,白人将南部奉行的种族隔离制度在全国合法化了。在民权运动如火如荼的20世纪五六十年代,同样的最高法院依据同样的宪法却在反对种族隔离的斗争中起了十分积极的作用。然而,当70年代一些郊区利用公民表决的方式提高民宅建筑规格、面积和投资的最低标准并藉此排斥贫困人口时,最高法院却认可了其合

孙哲:《左右未来:美国国会的制度创新和决策行为》,上海·复旦大学出版社2001年版,第62-63页。关于总统否决的统计与美国学者有出入,见詹姆斯·M.伯恩斯、杰克·W.佩尔塔森和托马斯·E.克罗宁:《民治政府》,第656页。

李道揆:《美国政府和美国政治》,第58、496页。

加里·沃塞曼:《美国政治基础》,第121页。

法性。面对这种矛盾现象,一些美国学者以致抱怨地做出了这样的结论:“有时最高法院阻挠了进行社会与政治改革的努力,有时它将这些改革弄得混乱不堪,有时它又将政治与社会改革推行得过快,超出一些人能接受的程度。”

三 联邦制中的分散性

美国的开国元勋在处理中央与地方政府的关系时,绞尽脑汁,设计出独特的二元联邦制。在这种体制下,联邦政府享有包括宪法第一条至第四条,特别是第一条第八款中所列举的权力以及根据最高法院解释而引申的“默示权力”。各州则享有那些“未授予合众国、也未禁止各州行使的权力”,其中包括制定本州宪法、管理工商业、卫生、交通、选举和批准联邦宪法修正案等等。联邦宪法、法律和与外国签订的条约等都是合众国的最高法律,各州必须遵守;各州宪法或法律如果与联邦宪法或法律相抵触者一律无效。在表面上,联邦对各州的绝对领导地位由此确立,但在实践上却远非如此简单。建国后,两者在主权关系、公民资格和奴隶制等问题上的争议不时发生冲突。即使联邦政府在内战中推翻了黑奴制并确立其在国家主权上的绝对权威,二元联邦制的格局并未改变。因此,虽然联邦政府在19世纪末认识到了干预地方社会问题的必要性,但因宪法条文的限制而使具体干预措施屡屡颠蹶。1892年,国会决定对全国20万人口以上的城市调查并就贫民区问题举行听证会,后因担心地方反对而未见下文。1908年,罗斯福总统下令再次对大城市贫民区调查,调查的报告中建议联邦政府提供贷款,“建造贫困人口通过租赁或低息贷款购买的廉价而卫生的居所。”但国会认为其建议超出了宪法赋予联邦政府的权力而未采纳。第一次世界大战爆发后,联邦政府面对国防工业的劳工住房紧缺而建造了一批住房,但未从根本

加里·沃塞曼:《美国政治基础》,第128页。

U. S. House of Representatives, Committee on Banking, Currency and Housing, Subcommittee on Housing and Community Development: A Chronology of Legislative and Selected Executive Actions: 1892 - 1975 (Washington, D. C., U. S. Government Printing Office, 1975), p.1.

上将其扩大并将作为一项永久性政策确立下来。新政措施出台后才标志着联邦全面干预地方社会问题的开始。至此,在时间上,联邦政府从认知到实践,前后经过了40多年,这种延宕的负面效应不可低估。

就各州而言,它们按照宪法规定理所当然地承担起对本地区社会发展中的管理责任。在与其所辖各地政府的关系中,州政府大权独揽,事无巨细。就城市而言,这主要表现在:(1)一个居民点是否建市需要州议会的批准。(2)压制城市在州议会的代表,限制其影响力。建国以来,各州在分配其议会席位时不按城市人口比例分配,而按地域指派。1920年美国进入城市社会以后,这种模式依然如故,“每个城市发现自己在州议会的代表比例不足。”在这种格局下,州议会在各种资源的分配中,“城市受到了其所在州的虐待。”(3)州议会不仅决定着市长等重要官员的任免和工薪的增长,甚至还控制着如“街道与胡同命名等”微不足道的事务。1885-1908年间,马萨诸塞为波士顿制定了400多项法律。纽约州在1880-1889年为纽约市颁布了390多项法律。这种由州政府制定法规、由地方政府操作的管理模式在实践上出现了权力真空,各利益集团遂趋之若鹜,竭力满足自己的利益要求,结果市政空前腐败,各地形形色色的市政老板胡作非为,贪赃枉法,形成了美国社会转型时期的畸形政体。在进步主义时期,各城市进行了一系列改革,确立了具有现代意义的城市管理体制并在城市规划、住房建设和公共设施建设等方面取得了不同程度的效果。⁵

应该说,新政开辟了联邦与地方政府在解决社会问题的新时代,但两者毕竟是首次合作,再加上各州在执法中,步调不一、三心二意,使联邦政策根本无法发挥其应有的效用。例如,在城市住房建设和贫民区改造方面,联邦政府的初衷不是要大包大揽,而是要通过典范作用调动地方的积极性并承担主要建设费用,而联邦政府除承担购买和清理贫民区地产费用的90%

Barry G. Jacobs, *Guide to Federal Housing Programs* (Washington D.C., Bureau of National Affairs, 1986), pp.3-4; U.S. Senate, Subcommittee on Housing and Urban Affairs, Committee on Banking and Currency, *Congress and American Housing: 1892-1967* (Washington D.C., U.S. Government Printing Office, 1968), p.2.

Mark I. Gelfand, *A Nation of Cities, The Federal Government and Urban America: 1933-1965* (New York, Oxford University Press, 1975), p.12.

Mark I. Gelfand, *A Nation of Cities*, p.8.

5 拙作:《都市化时代》,第159-163、395-403、405-421页。

外,只充当建设资金的贷款者和保险者。这种政策出台后,地方政府大为失望,积极性骤减,联邦住房管理局不得不在一些城市直接参与公有住房的建设和管理。那些参与联邦项目的城市中,大量优质新房取代了破旧危房,贫民区的局部面貌得到改善,但由于新房的出售和租赁价较前明显偏高,下层民众力所不及,只好另寻栖身之所。据1933-1934年的一项调查,在纽约和费城等城市,“贫民区改造并没有改善原住户的居住条件……那些因贫民区住房拆除而被新的更为昂贵的住房取代后,原有住户的状况如何,没有人进行调查。”这种治标不治本的现象在战后多次出现,严重地影响了政府政策的效用。这里略举两例,以窥其一斑。

首先,笔者在考察20世纪美国城市种族骚乱的时候发现,每次骚乱后,各级政府要员都会成立各种委员会进行调查,同时又惺惺作态,发誓要重建受灾区,但结果总是只打雷不下雨,待风平浪静后一切依旧。早在1968年,美国著名学者丹尼斯·克拉克在国会听政会上指出,他阅读过1919年以来历次重大骚乱后的调查报告,对政府在每次骚乱后言行不一颇为失望,感觉其过程“就像《艾丽斯历险记》中的故事一样,同样的动态画面一次又一次的反复出现:同样的分析、同样的建议、同样的无动于衷。”1992年洛杉矶骚乱后,仍然如此。

其次,在第二次世界大战后,因城市贫民区空前破败,民无房舍日增。据此,国会在1949-1972年间相继颁布了十多项法案,开启了规模空前、耗资巨额的城市更新运动。但是,在政策实施中,地方政府以种种方式使联邦政府政策最终扭曲变形,结果,“城市更新措施常常错失目标,没有遏止衰败或消除导致衰败的癌症。相反,没有迹象表明它们增强了中心城市的能力。”美国公共政策研究院的一项研究表明:“城市更新在经济上效益较低,

Mabel L. Walker, *Urban Blight and Slums: Economic and Legal Forces in Their Origin, Reclamation and Prevention* (Cambridge, Harvard University Press, 1938), pp. 421 - 422, 321 - 322, 331.

James Ford, et. al., *Slums and Housing, History, Conditions and Policy* (Cambridge, Harvard University Press, 1936), Vol.2, pp. 592 - 593.

拙作:《都市化时代》,第338-343页。

支出超过了收益。这项计划使穷人更穷,富人更富。”具体讲,失败主要表现为如下:(1)联邦政府的主要目的是改造贫民区,更新贫困人口住房条件,而地方政府则希望利用联邦资金,改造商业区并增强其开发潜力。这种矛盾最后迫使联邦国会不断加大对贫民区商业开发投资并脱离了1949年法案的初衷。(2)在安置搬迁户方面,地方政府偷工减料或偷梁换柱,一方面提高了新建住房标准并在租金和售价上令动迁户望尘莫及,许多贫民只好到其他城区寻找廉价住房,这就意味着贫民区的区位转移。另一方面,有鉴于拆迁旧房与建设新房之间始终存在着时间差,国会明确规定应给予动迁户相应补偿,但地方官员在发放补助时,随意克扣或挪用资金,受助动迁户无一达到法定标准。(3)不少城市确定开发区时,取舍标准不是居民区的破败程度,而是商业开发价值。结果,那些居住区并不破败的居民被迫搬迁,在新的社区,因无法恢复原有的邻里关系,许多居民精神沮丧,家庭不和,吸毒和犯罪等问题随之而来。

最后,打击社会犯罪方面,效果同样不佳。在60年代,国会为遏止日渐泛滥的社会犯罪而通过了《1968年街道安全法》。但是,“法案实施后对犯罪问题没有产生明显的效果,除1972年的统计中出现下降外,有统计的犯罪率在70年代和80年代始终处于上升状态。”追本溯源,失败的根本原因之一在于联邦政府加大资金投入的同时,地方政府却坐壁上观,豚蹄禳田。联邦政府对地方的拨款由1969年的1.03亿增至1971年的5.18亿美元,增长了五倍,但同期地方投入却减少了2/3。在政策实施过程中,各个部门闭门造车,各自为政,加上该法案采取了联邦监督、地方运作的自由放任模式,所以,尽管联邦政府对地方管理并不满意,但却不能干预。

此外,州以下的地方政府作为美国民主制度中在基层的表现形式,其职

Jon C. Teaford, *The Rough Road to Renaissance, Urban Revitalization in America: 1940 - 1985* (Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1989), pp.214 - 217. John C. Weicher, *Urban Renewal: National Programs for Local Problems* (Washington D. C. Institute of American Enterprise for Public Policy Research, 1972), pp.3 - 4;

U. S. Congress, "The Federal Role in Crime Control," *Congressional Digest*, Vol.73, No.6, 1994, p.163.

U. S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *A Commission Report: Making the Safe Street Act Work: An Intergovernmental Challenge* (Washington D. C., U. S. Government Printing Office), pp.14, 14, 23, 7, 19.

能是管理与本地经济发展和公民幸福权利相关的种种事务,但在现实生活中,诸如交通、税收、犯罪和环境保护等方面的问题,已经超出了每个地方政府的辖区,非彼此合作而不能解决。按照美国的政府原则,地方政府都有独立决策权,彼此都不能随意干预同级政府自由,加上一些地方政府对其相邻政府存有戒心,担心自己的利益受到侵害,因而彼此间的合作常常事倍功半。这一点可从两方面论证。第一,到1996年,美国的各级政府共有85006个,其中县政府3043个,城市政府19279个,城镇16656个,学校区14422个,其他特区31555个。纷繁庞杂、星罗棋布的地方政府使政府资源过于分散,彼此关注的社会问题各有差异,因而合作中缺乏凝聚力,效果自然难如人意,结果就像美国学者丹尼尔·贝尔所看到的那样:“这哪里是权力下放,简直是混乱。令人诧异的事实是,在美国具有世界上最发达的经济的同时,它的政治体制却保持了都铎王朝的特点,既陈旧过时,又显得臃肿……正是因为缺乏行之有效的行政管理机构,城市和地区便无法制定行之有效的计划。”第二,微观上看,随着城市郊区化发展,大都市区化趋势日增,其中心城市、卫星城市和郊区之间政府林立,结构松散,无法应对其面临的种种挑战。据统计,到20世纪80年代末,芝加哥大都市区有1000多个政府,纽约大都市区有1400个政府。匹兹堡大都市区有704个政府。虽然有些中心城市和郊区之间也通过成立协调委员会或签订具有服务性的协议等来解决双方共同关心的问题,但因彼此关心的问题不同或因民族和阶级观念上的差异,所以,大都市区“作为一个整体,居民们无法找到一种有效的方式,控制这个由城市地区演变而来的无形巨人。”⁵ 这表明联邦制度下地方的分散性管理模式成为许多仁人志士百思而不得其解的令人头痛问题。

Theodore J. Lowi and Benjamin Ginsberg, *American Government*, p.76.

作者认为,肯尼迪、约翰逊和尼克松三位总统在解决卫生、教育、就业机会、娱乐和土地开发等方面“都异乎寻常地失败了。”丹尼尔·贝尔:《资本主义文化矛盾》(赵一凡、蒲隆和任晓晋译),北京·三联书店1989年,第248-249页。

詹姆斯·M.伯恩斯、杰克·W.佩尔塔森和托马斯·E.克罗宁:《民治政府》,第1160-1161页。

5 同上 第1164页。在这里,笔者将译文版同英文版做了对照,发现一些误译问题,如原文中的“metropolitan area”,“metropolitan county”均被译成“大城市”,在另一些地方有漏译现象。见James M. Burns, J. W. Peltason and Thomas E. Cronin, *Government by The People*(Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice-Hall, Inc.1987), pp.682-686.

四 利益分配中的腐败性

国会作为美国联邦政体中的重要组成部分,与白宫和最高法院一起,成为拉动美国社会平稳发展的“三架马车”。但在实际运作中,国会暴露出的问题之严重,以致于一位参议员在揭露国会弊端时写道:“自从合众国成立以来,国会很少开创过什么事业,很少勇敢地正视过现实问题,更不用说解决这些问题了。”美国学者詹姆斯·伯恩斯等人在研究美国国会时发现,美国国会存在着无效率,无道德,无代表性,缺乏集体负责和受到利益集团的控制等严重问题。国会自身不净,其立法必然软弱无力,在实践上根本无法达到预想的效果。

例一,1968年,马丁·路德·金和罗伯特·肯尼迪被枪杀后,一些人士呼吁国会颁布立法,加强枪支管理。国会经过激烈辩论后,颁布了《枪支管制法》。但是,由于代表枪支制造商和销售商利益的国会议员的反对和各派的妥协,法案中不仅没有任何关于禁止生产和销售的枪支类别的条款,也没有对购枪者身份、社会背景、年龄和售后管理等方面的严格规定,而是要求制造商和销售商缴纳微不足道的注册费并接受政府的定期检查。这项规定就像提高关税、保护国内市场一样,对美国的枪支制造业起到了一种刺激作用。法律上的漏洞使社会上的不法商贩和黑社会团伙能够购买和贩运各类军火,所以在1968年法案实施后,枪杀案件不仅没有减少,反而与日俱增并在80年代达到了新的高潮。虽然国会在1986年、1993年和1994年先后三次颁布了新的法案,加强了对枪支的销售、购买和流通的管理,但仍然没有从根本上禁止枪支的生产和流通。这些隔靴搔痒的规定根本无助于枪支问题的解决。

孙哲:《左右未来》第446页。

詹姆斯·M·伯恩斯、杰克·W·佩尔塔森和托马斯·E·克罗宁:《民治政府》第587-590页。类似观点见Herman Finer, *The Presidency: Crisis and Regeneration* (Chicago, The University of Chicago Press, 1960), p.21; 里夫斯:《美国民主的再考察》(吴延佳、方小良译校),北京·商务印书馆1997年,前言第2页;孙哲:《左右未来》第444-448页。

关于1968年法案的实施效果和社会犯罪率的上升,见Marjolin Bijlefield, *The Gun Control Debate: A Documentary History* (Westport, Conn., Greenwood Press, 1997), pp.111, 225-227.

例二 1966年,约翰逊总统为消除民宅中的种族隔离,要求国会颁布法案,禁止在出售房和出租房中实施种族隔离。这项议案经众议院修订后获得通过,但在参议院因南部保守派的反对而搁浅。此时,对民权法和约翰逊向贫困开战计划倍感失望的下层黑人在北方许多城市发动了前所未有的骚乱。政府在加紧平息骚乱的同时,一方面实施了“肯定性行动”计划,另一方面又颁布了《1968年公平住房法》。然而,该法案实施后没有产生预想的效果。一位美国学者尖锐地指出,“在种族关系方面,1968-1988年这20年间意味着美国丧失了一次绝好的机会。本来可以凭借民权运动的强大动力而取得的进步并没有成为现实。”法案失败的原因之一,就是在白人议员的反对下,法案中对违法者只有罚款措施,而没有严厉的惩罚性规定,所以,政府对白人郊区通过住房等级来限制下层贫困人口和有色种族的隔离行为无可奈何。另一方面,该案中没有明确规定住房与城市发展部的执法权限和责任,因而该部在实践上不仅采取了保守的做法,而且还存在着种族歧视行为。在联邦负责建设和管理的公有住房中,“种族分离式的住房项目成为各地住房管理机构确立的一种准则……不仅具体的住房中存在着种族歧视,而且联邦政府在选择某一公有住房项目的地址时也存在着种族歧视。”

政府的行为无疑助长了地方的种族隔离。到20世纪90年代,美国社会上的种族隔离与60年代相比,几乎没有发生重大变化。

国会之所以难以齐心协力、有的放矢,其根源主要在于以下几个方面:首先,在美国的联邦机构中,国会最能反映《独立宣言》中关于政府一切权力来自于被统治者同意的原则。民众通过选举掌握了行使“变更和废除”政府的权力,而国会为保持自身的廉洁和权威性而制定的种种规定在很大程度上是规范议员行使民众“同意”的权力的重要保证。上述两方面的制约可以保证国会的所有立法囿于人民同意的范畴之内并反映多数民众的利益要求。在实践上,人民因各自分布于不同行业、阶层、民族、宗教和地理区域,

Michael H. Schill and Samantha Friedman, "The Fair Housing Amendments Act of 1988: The First Decade," *The Cityscape, A Journal of Policy Development and Research*, Vol.4, No. 3, 1999, p.58.

Arlene Zarembka, *The Urban Housing Crisis, Social Economic and Legal Issues and Proposals* (New York: Greenwood Press, 1990), p.102.

June M. Thomas, *Redevelopment and Race, Planning a Finer City in a Post-war Detroit* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1997), pp.204 - 205.

形成了利益要求差异甚大的许多群体。他们为了最大限度地满足自己的愿望,遂授予其议会代表不同的权力和利益要求。结果,在立法过程中,代表不同利益群体的国会议员们都试图为其代表的选区争取最大的利益。这样,国会要达成一致,需要经过激烈的辩论,其结果既可能使提案在国会延宕或搁浅,也可能在满足各方要求后获得通过。在通过的立法中,尽管已经照顾到了各方要求,但在整体上谁都不满意。结果又把希望寄托在下一次立法中。这种周而复始的激烈争论、让步和妥协,一方面使国会在解决社会问题的时候,始终无法走出一种低效率或者根本没有效率的怪圈;另一方面,反复的争吵和拖延性的辩论会导致国会在关键时刻行动迟缓或裹足不前。一般说来,议案从提出到实施,正常情况下需要四到五年,有时甚至需要10多年。旨在限制欧洲移民的《1917文化测验法》,从1896年国会第一次通过到最终实施经过了20年;20世纪20年代移民限额制度的确立经过了近10年;1949年住房法从提议到生效经过了10年;打击非法移民的立法,从初议到实施经过了12年。这不仅使政府立法难以产生“及时雨”的作用,而且其内容因与最初议案相去甚远,或因事过境迁,在实施中自然无法达到预期的效用。

其次,追本溯源,在19世纪初,许多美国人就以宗教、经济、种族和文化背景等为纽带,组成了形形色色的利益集团,他们为了使自己的意愿能在政府政策中有所反映,遂以种种方式游说,或在竞选的关键时刻为那些有希望获胜且能代表自己利益的后选人提供大量经费。这样,在以选举为表现形式的“民主”政治中,金钱却越来越发挥着至关重要的作用。政治与金钱的结合不可避免地影响到了政府尤其是国会立法过程。为了保持选举的公正和民主,美国政府曾多次进行改革,对选举中的捐款方式和金额等都做了严格限制。然而,在20世纪,特别是在战后,那些在利益上和价值观念上比较相似或接近的组织联合起来,组成形形色色的政治行动委员会。其数量之多,增长之快,令人瞠目结舌。例如,1975年全美共有这类组织608个,12年后跃至4157个。与此并行不悖,国会选举中的各类捐款也扶摇直上,由1974年的1250万美元猛增至1986年的1.32亿美元。大量的捐款使利益集团不可避免地影响了国会。一位国会议员说:“这是一个无法改变的简单

事实,当大量金钱流入政治角逐场所时,大量的义务也就承担下来了。”

除选举中大量捐款外,游说也是利益集团影响国会决策的一种有效方式。在方法上,这些组织除向议员馈赠礼品和红包外,更巧妙的是向他们许诺,在离职或退休后被聘请为公司决策顾问,或以高薪聘请为游说者等等。无论属于哪种方式,其结果都可以使利益集团以间接影响或直接参与的方式影响国会立法。在很多情况下,“最后的政策往往是由有关利益集团、行政机构和国会小组委员会三方面共同做出的。”面对这种情况,难怪一些美国官员惊呼,利益集团不仅“打跨了我们的政府,也打跨了我们的制度。”

最后,由于国会议员职位背后蕴藏的巨大权利、名望和利益诱惑,一些投机钻营者利用选举中民众要求将出类拔萃者选入国会的心理,遂竭尽政客之能事,在表面上对选民不断许诺,而实际上真正关心的是自己在议员职位上能谋求多少个人利益。进入国会后,他们在享受国会规定的各种特权的同时,又利用职权,损公肥私,致使国会腐败现象横生,丑闻不断。仅在19世纪60年代和70年代,国会就进行了46次投票,分别对违法乱纪者进行惩罚。影响比较大的是在1977年的一次调查中发现,有115名国会议员接受贿赂。无论是个人腐败还是集体腐败,国会作为一个名为民主实为瓜分利益的场所,活生生地展示了达尔文进化论中的场面。在这里,那些弱势群体要求或被置若罔闻或束之高阁,即使其抗议的呼声或暴力会引起国会的注意,充其量不过是受益最少的群体,对他们中的多数人而言,“民主”就意味着在既定的社会贫困中徘徊。

五 官僚机构中的自主性

在美国的政体中,各级行政部门作为政府政策的执行者,在政策的理论

利益集团存在于各个行业,其成员人数在80年代中期占美国总人口的60%。实力和影响最强大的是那些由大公司组成的行动委员会。例如,美国商会组成的政治行动委员会代表了全国7000多家地方企业,它在华盛顿常住的游说人员达400多人。全美制造业协会则代表着1300多家大型制造业公司。详见加里·沃塞曼:《美国政治基础》,第188-189页。David. C. Saffell, *The Politics of American National Government* (Boston, Little and Brown Company, 1984), pp.125, 129-130.

孙哲:《左右未来》,第298、420-424页。

较详细的论述,见孙哲:《左右未来》,第380-393页。

与实践之间具有不可替代的桥梁作用。然而,长期以来,随着行政机构的膨胀,其效益低下,文牍主义严重,官僚作风日显,并且在立法的解释权和执行权方面自作主张,越俎代庖。对此,美国学者詹姆斯·Q·威尔逊惶惑地写道:“我们面临着一个对其领袖麻木不仁的‘失控的官僚机构’。”客观地讲,这种定论并不为过。据1973年的一次调查,65%的美国公民和57%的当选官员认为:“当选官员失去了对官僚的控制。”卡特总统在批评美国的官僚机构时更加尖锐地指出:“它的组织混乱,浪费惊人,没有目标,它的政策叫人难以理解,或者是由特殊利益集团所策划,几乎不能顾及一般公民的福利。”行政部门作为美国政体中的政策执行者,其服务对象一方面是本部门的领导人,另一方面是民众。它在社会生活中负责城市公共设施、教育、社会治安、就业、救济、国土和海洋资源、邮政、医疗、军队、住房、消防、经济和对企业管理等各个方面中的具体事务。每项工作都与民众的日常生活息息相关。恰恰是因为其工作中缺乏效率,普通美国人对官僚机构有一种既需要又鄙弃的矛盾心理。尤其是社会下层,这种感受尤为强烈,他们作为“那些最需要官僚体制提供任何能对他们有帮助的服务的群体,却在与官僚机构的交往中感到其最缺乏效率。”⁵

行政部门陷于“里外不是人”的境地,绝非有意而为,他们居于特殊的位置,也有其诸多苦衷。首先,国会与总统之间的监督与竞争关系使行政部门处于两难境地。自新政以来,随着社会上对政府服务需求的加大,国会在授权总统扩大行政机构并调整其职能的同时,也加强对总统和行政部门的监督。每当总统成立一个行政部门后,国会就亦步亦趋,如法炮制。如罗斯福成立了预算局(尼克松总统后将其改为权力更大的行政管理局)后,国会成立了联邦审计局,负责监督总统及行政部门在立法实施、财政支出、管理体制和社会效益等方面的情况。1947年,总统成立了中央情报局,国会相应地成立了两院特别情报委员会;1962年总统成立了科技办公室,不久后国

詹姆斯·Q·威尔逊:《美国官僚政治:政府机构的行为及其原因》(张海涛、魏红伟译),中国社会科学出版社1995年版,第285页。

Ralph P. Hummel, *The Bureaucratic Experience* (New York, St. Martin's Press, 1987), pp. 220 - 221.

詹姆斯·M·伯恩斯、杰克·W·佩尔塔森和托马斯·E·克罗宁:《民治政府》,第730 - 731页。

5 Ralph P. Hummel, *The Bureaucratic Experience*, p.6.

会也成立了技术顾问办公室,1963年总统增设了一名特别贸易谈判代表,10年后国会也成立了一个国际贸易委员会。这种攀比之风固然有利于两者的监督,但也使联邦政府中出现了人员、机构及功能的重叠和管理上的资源浪费。对行政部门的人员来说,他们既要按照总统的要求运作,又必须满足国会的要求。这种“一仆侍二主”的现象使行政部门官员如履薄冰,循规蹈矩,稍有不慎,则引火烧身。“那些在国会看来麻木不仁的行政机构,在总统眼中则是缺乏责任心的衙门;那些对国会来说如同一群脱缰野马的政府官僚,对白宫而言则似一伙目空一切的懒虫。”在社会上,自由派批评官僚机构过于保守,缺乏创造力;保守派批评它机构过于庞大,力量太强且不负责任;中间派认为它没有工作效率,贪图个人私利。

其次,不管上述评价是否贴切,但每当人们评估政府政策成败时,行政部门始终难逃干系。美国学者伯恩斯等人指出,肯尼迪总统在拉丁美洲进行的经济改革计划、约翰逊总统的模范城市计划、肯定性行动计划、尼克松总统和福特总统的控制犯罪计划、卡特的人权外交,以及里根总统的削减预算赤字计划等等都没有成功。其原因一方面是因为立法中没有预计到实施过程中可能出现的问题,另一方面“国会通过的立法往往含糊其辞,把严重的政策分歧掩盖了起来……随后把解释政策的责任推给了官僚。”立法上含混性使行政部门在执法中,只能根据自己对立法的理解和对现实的判断,对政策做出解释以及实施这些政策应该遵循的规则和标准。任何失误,重者会导致政策失败,轻者则会因目标错置、预算超支和管理混乱等削弱政策的有效性。

再次,在管理上,本末倒置。这种现象在那些善于玩弄权术且有专业技术的中高级官员中比较突出。他们不是总统或州长等当选官员上任后为实施自己的施政纲领而任命的政治类行政官员,其任职时间又长于当选官员或任命的行政官员,因而在界定问题时,不是实事求是地分类归纳,而是根据自己的兴趣或利益,以先入为主的方式做出决策,结果使联邦政策在实施

詹姆斯·Q.威尔逊:《美国官僚政治》,第285页;詹姆斯·M.伯恩斯、杰克·W.佩尔塔森和托马斯·E.克罗宁:《民治政府》,第731页。

詹姆斯·M.伯恩斯、杰克·W.佩尔塔森和托马斯·E.克罗宁:《民治政府》,第803-804页;理查德·D.宾厄姆等:《美国地方政府的管理实践中的公共行政》(九洲译,王谨校),北京大学出版社1997年版,第67页。

过程中发生质变。另一方面,虽然总统在不断地加强对行政部门的控制,但在实践上,他既要应对国会的种种挑战,又要在日益膨胀的行政事务中超负荷管理,时间和精力上的有限性使他有时无法涉及到实质性问题。恰如在约翰逊政府曾任住房与城市发展部副部长的罗伯特·伍德观察的那样:“由于中央机关人员醉心于摆布下面的官僚机构,而政策制定都沉入海底。在领导最高层上,琐碎的问题挤走了重大问题,而那些处于基层、有时间挖空心思玩弄伎俩的人,则处理着具有政策和政治意义的问题。”对于这种现象,其他一些美国学者也有同样精彩的结论,认为各级官僚机构能够利用他们所掌握的信息和专业知识和“预先决策”,并在实践中先行一步,结果就出现了这样既生动又滑稽的场面:“官僚机构继续管理着政府,它常常制定自己的主要政策,而总统和国会在彼此之间的权利游戏中竞争,各级法院则闪在幕后。”

最后,由于联邦政策涉及全国各地、各群体,其成败在很大程度上需要联邦政府内各部门之间的有效合作。这种合作对上可以为最高决策者及时而准确地反馈从实践得来的信息,从而有利于制定新的更加有效的政策;对下则可以通过牵一发而动全身的作用,带动地方政府一起保证现行政策的有效实施。然而,在联邦各部门之间,政出多门、互不协作的问题反复出现。例如20世纪60年代,联邦政府为了应对日益增长的社会失业和贫困,制定了就业与培训政策体系。到1967年,联邦政府资助的各类项目达到459个,分别由劳工部等15个机构负责。“所有这些机构在业务上相互关联、责任重叠,但没有哪一个机构拥有绝对的领导权,人力政策上也没有任何协调机制。”劳工部的一位高级官员在80年代末指出,“在提供人力培训服务时,我们再也不能接受这种四分五裂、毫无协调的方式。它是一种没有效益、浪费性的管理方式。这些计划使服务对象感到气馁不已。”⁵这

詹姆斯·Q·威尔逊:《美国官僚政治》,第319页。

Ralph P. Hummel, *The Bureaucratic Experience*, pp.213 - 214 216.

U.S. Joint Economic Committee, *Federal Programs for the Development of Human Resources* (Washington D.C., U.S. Government Printing Office, 1968), p.179.

5 U.S. General Accounting Office, *Multiple Employment Programs, National Employment Training Strategy Needed, Testimony Before the Subcommittee on Education, Labor, and Health and Human Services*, U.S. GAO/T-HRD-3-27 (Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1993), p.6.

类问题在打击社会犯罪方面同样彰明较著。在《1968年街道安全法》中,国会将执法权授予了司法部、内政部和劳工部等14个机构。在法案生效期,各部门互不联络,各自为政,加上管理上采取了联邦监督、地方施政的模式,所以,即便联邦政府对地方政府的管理屡表不满,但却不能干预。

各部门之间缺乏协作,一方面是因为彼此担心自己的独立性和权力受到侵犯,进而使声誉和尊严受到损害,另一方面,各部门担心自己在资源分配中处于不利的位置。前一种例证可以在联邦调查局的经历中得到证明,该局“多年不愿其特工人员参加由多部门组成的特别工作组来协同打击集团犯罪……假如由于不受联邦调查局控制的特别工作组中其他成员的错误判断而造成失误,调查局也要负一份责任,这样,它的声誉就会蒙受损失。”后一种例证在国防部表现得比较突出:“在越南战争中,官僚们经常热中于争取本部门的利益(海军要求更多的舰船,空军要求更多的飞机,陆军要求更多的部队),而不问战争是否能获胜。”更让人难以置信的是:“有些部门之间往往存在着长期的对立:在粮食价格上劳工部与农业部针锋相对,在外交政策上国务院和国防部各持己见。”一位美国学者指出:“凡是在政府工作过或目睹其内部运作的人都非常清楚,甚至在同一个内阁级部门内部,从一个机构到另一个机构,就像到一个在习惯、语言、传统、习俗、礼仪和背景等方面完全不同的国家旅行一样。”⁵这种近似于跨文化的差异必然使各部门之间在视野和管理上无法跃出坐井观天的模式,因而也就无从谈起建立长期的更加有效的协作方式,对国家宏观上和战略上的长远利益的危害也是无法估量的。

梁茂信:东北师范大学历史系教授

U. S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, A Commission Report, pp.14, 14, 23, 7, 19.

詹姆斯·Q·威尔逊:《美国官僚政治》,第230页。

加里·沃塞曼:《美国政治基础》,第60、58页。

5 Richard J. Stillman II, The American Bureaucracy (Chicago, Nelson-Hall Inc., 1987), p.139.

论美国枪支管制运动的发展及前景

袁 征

[内容提要] 本文对枪支管制这一在美国社会中极具争议的问题的由来、发展及前景等进行了探讨。文章认为, 枪支问题的出现, 是由美国早期特殊的历史积淀而造就的。当代枪支管制运动从 20 世纪 60 年代兴起, 曲折发展, 经历了不同的历史阶段。目前美国社会关于枪支管制的争论, 涉及到公民权利、政府权力与公共秩序维护之间的关系问题, 而文化传统、价值观念、法定权利、利益集团政治和党派之争等多种因素也交织其中, 显得异常复杂。因此, 美国的枪支管制运动将是一个曲折、渐进而漫长的过程。

关键词 美国社会/枪支管制

美国是世界上民间拥有枪支最多的国家。据联邦调查局估计, 目前大约有 2.5 亿支枪在私人的手里, 另外每年还有 500 万支新枪被私人购买。私人拥有大量枪支, 随之带来了一系列社会问题。在 20 世纪 90 年代的美国, 平均每年发生 200 万件暴力犯罪和 2 万 4 千件谋杀。这些谋杀中, 70% 与枪支有关。在一个典型的一周时间内, 美国人由于枪支所造成的死亡人数要超过整个西欧一年的数字。

从 20 世纪 60 年代开始, 枪支管制运动开始在全美大规模兴起。时至

Michel A. Bellesiles, *Arming America, the Origins of National Gun Culture* (New York: Alfred A. Knopf, 2000), p.4.

ibid.

今日,枪支管制问题已经成为美国政治生活中一个极富争议的问题,其重要性甚至已经超过了堕胎。很少有公共政策的讨论会像枪支问题一样激烈,分歧巨大,并触及人们内心的情感。支持和反对枪支管制的力量在联邦和州以及地方三级逐步展开激烈争夺。本文将聚焦联邦一级的立法角逐,理清枪支管制运动的发展脉络,进而对影响枪支管制运动的发展进行分析。

一 问题的由来

美国枪支问题的出现,是与长久以来所形成的枪支文化紧密相关。而这种枪支文化的形成,则是由美国早期特殊的历史积淀所造就的。

16世纪,当第一批欧洲人历经艰辛来到美洲大陆后,面对着极为恶劣的外部环境。除了抵御野兽的来袭,还要和当地印第安人对抗。英、法、西班牙等欧洲列强为争夺殖民地而相互厮杀,战火不时烧到北美地区。在这种混乱纷杂的环境下,当时并没有政府或者社会组织提供有效的防卫措施,唯一可以信赖的就是自身的力量,而枪支在保障人身安全方面发挥了重要的作用。

不仅如此,在北美大陆,打猎从一开始就已经成为一种谋生手段,枪支就成为猎杀野兽、维持生计的重要工具。据统计,1770年,超过80万磅、价值5万7千多法郎的鹿皮被出口到其他国家,其价值仅排在烟草、小麦、靛青和鲸鱼油之后,列第五位。猎取食物的需要和市场上对于毛皮的巨大需求,使多数美国男子都比较熟悉火器的使用。

毫不夸张地说,最初的开拓者们是依靠坚定的决心、宗教信仰的支撑和先进的武器在北美大陆恶劣的环境中求得生存。也正因为如此,有美国学者断言:“美国诞生之时就有一支来复枪在手中。”

由于武器成为生存的必不可少的条件,所以当地政府也直接介入到对于武器的管理上。在到达北美大陆的最初几年,弗吉尼亚当地政府就开始武装每位男子,几乎全民皆兵。1623年,弗吉尼亚禁止没有携带武器的当

Cited from Lee Kennett and James La Verne Anderson, *The Gun in America* (Westport, Connecticut and London: Greenwood Press, 1975), p.42.

Philip B. Sharpe, *The Rifle in America* (New York: William Morrow, 1938), p.4. Cited from Lee Kennett & James La Verne Anderson, *op.cit.*, p.36.

地居民出外旅行或者到田地去劳作。1631年,该州要求殖民地居民在星期天进行射击练习,并携带武器去教堂礼拜。1658年,该州要求每一家住户在家中都必须拥有一种可以使用的火器。不仅如此,1673年,该州更是通过法律,明确规定:如果一个公民因为太穷而难以购买枪支的话,政府就会为其购买一件武器,等这个公民有能力偿付的时候再付给合理的价钱。在马萨诸塞,立法机构下令:不仅仅是自由人,而且签有契约的仆人也必须拥有自己的武器。到1644年,对于任何没有武装起来的公民处以6先令的严厉罚款。纽约州规定,每个城镇都需要常备武器,凡16到60岁之间的男子必须拥有武器。这些武装起来的男子,平时进行劳动,遇到紧急情况时,则拿起武器进行防卫。由此,各州逐步建立起全民皆兵的服役模式,也就是组建民兵,担负正规部队的防卫功能。

不过,强化北美殖民地民众对于民兵推崇的态度,一定程度上还得益于殖民地精英们对于常备军的怀疑态度。依据一些英国哲学家的论述,他们对于常备军持有一种怀疑的态度,认为常备军常常可以用来压制人民的自由。为了防止这样的局面出现,有效地维护个人的权利,方法之一就是武装民众。

接下来的美国独立战争中,民兵发挥的决定性作用为拥有和使用枪支增加了神圣的意味。民兵在莱克星敦打响了第一枪,为美国独立战争正式拉开序幕。当时,除宾夕法尼亚之外,其他12个殖民地都有自己的民兵。

北美独立战争历时7年,最终取得了胜利。随着时间的推移,由民众组织起来的民兵在独立战争中的重要角色占据了所有美国人的头脑,并成为一种神圣的信条。直到今天,在许多美国人看来,最初美国之所以能够获得独立和自由,很大程度上是因为这些拥有枪支的人们站出来,为信念而挺身

William Hening, *The Statutes at Large: Being a Collection of All the Laws of Virginia from the First Session of the Legislature in 1619* (New York, 1823), pp.127, 173 - 74. Cited from *The Right to Keep and Bear Arms*, Report of the Subcommittee on the Constitution of the Committee on the Judiciary, United States Senate, Ninety-Seventh Congress (Washington, D. C.: U.S. Government Printing Office, 1982), second session, p.3.

William Brigham, *The Compact with the Charter and Laws of the Colony of New Plymouth* (Boston, 1836), pp.31, 76. Cited from *The Right to keep and Bear Arms*.

Duke of York's Laws (1665 - 1675). Cited from John Levin, "The Right to Bear Arms: The Development of The American Experience," *Chicago-Kent Law Review*, Vol. 48, Fall-Winter, 1971, p.149.

而出 ,才最终获得了独立和自由。

在随后西部边疆的开拓中 ,枪支再次发挥了重要的作用。开拓者们既要对付凶猛的野兽 ,也要随时面对与印第安人部落之间的冲突。不过 ,枪支文化的牢固确立是在美国内战期间。当时 ,林肯政府为了确保北方的胜利 ,大力鼓励武器的生产和武装北方的民众。在内战中 ,数百万的美国人被武装起来 ,学会如何使用枪支 ,如何作战。内战进一步确立了枪支在美国人心目中的地位 ,人们也将拥有枪支视为一项不可剥夺的权利。

经过这种漫长的演变 ,拥有和使用枪支逐渐成为美国生活方式的一个组成部分。不仅如此 ,在整个 19 世纪 ,美国政府基本上没有采取任何行动来从法律上限制使用武器 ,枪支的拥有已经成为十分寻常的事情。枪支或许在其他国家被认为是危险的物品 ,但在美国却被认作是“秩序的象征和保守主义的图腾”。

二 早期的枪支管制立法

枪支管制最初并没有成为一个十分具有争议的问题。从 19 世纪末开始 ,美国国内有一些管理枪支的法律规定出台 ,不过 ,绝大多数都是各州和地方上的法律。这其中 ,最为有名的是纽约州在 1911 年出台的《苏利文法》。但是 ,由于各州的法律差异很大 ,所以往往出现许多漏洞。比如纽约州是全美枪支管制最为严格的一个州 ,但与其邻近的各州则相对宽松 ;首都华盛顿地区对于携带枪支有比较严格的规定 ,但在邻近的弗吉尼亚州则宽松很多。这种差异造成了枪支管理上的困难 ,并带来一些不良后果。因此 ,联邦政府出台相应的政策就成为必然。

在联邦一级上 ,关于枪支管制的立法则比较迟缓。1919 年 ,国会通过《战争税收法》 ,规定对枪支征收 10% 的联邦税收。这是美国国会最早在有关枪支问题上采取的行动。不过 ,这只是一项增加税收的手段 ,并不是枪支管理的措施。1927 年 ,鉴于当时犯罪率上升、民众对于罪犯使用手枪的担心 ,国会通过一项法案 ,禁止通过邮寄方式来出售手枪给私人。事实上 ,这项法案的实施更多地带有象征意义。法案没有禁止通过私人快递公司递送

手枪,况且个人可以自由地跨州购买枪支,因而出现明显的漏洞。

30年代初,由于大萧条的到来,失业人数剧增,社会动荡不安,犯罪率大幅上升。1929年,在芝加哥发生了犯罪团伙之间的街头枪战,1933年在迈阿密又发生了试图刺杀罗斯福总统的事件。面对这样的形势,在罗斯福政府的推动下,国会最终通过了《1934年全国枪支法》(the National Firearms Act of 1934)。该项法案禁止传输和拥有机关枪和锯短长度的霰弹猎枪,对于制造和销售这类枪支征收税收,要求拥有这类枪支的人进行登记。不过,司法部关于实施手枪登记的提议并没有获得支持。时隔4年,美国国会又通过了《1938年联邦火器法》(the Federal Firearms Act of 1938),授予财政部给枪支经销商、制造商和进口商颁发执照的权力,禁止销售武器给已经确认有重罪的犯人和逃犯,规定运输被盗枪支为非法。

然而,对于那些向罪犯出售武器的商人进行惩处的规定却显得十分无力,因为必须要证明枪支提供商是在已知晓的情况下向罪犯出售武器,而这是非常困难的。事实上,从其通过之日到20世纪60年代,每年只有不到100人依照这项法案的规定而遭逮捕。不仅如此,由于对经销商的税费征收非常低,一些私人可以通过成为经销商而绕过各种限制。

这一时期,枪支管制立法的主要支持者来自行政部门中的一些执法机构,面对有组织的反对力量,并不能有效地推动国会通过其寻求的法案。当时,全美步枪协会的立场虽然还并如现在强硬,但已经成为影响该法出台的主导力量。不仅如此,这些法案通常在国会委员会中就已经定调,既没有激起公众的注意力,也没有引发大规模的讨论。这和当代枪支管制运动形成了极为鲜明的对比。

三 当代枪支管制运动的兴起与发展

自20世纪30年代通过了枪支管制法之后,美国国内在枪支问题上一度保持着相对平静的状态。然而20世纪60年代发生的一系列事件激发

具体条款可参见 Marjolijn Bijlefeld, ed., *The Gun Control Debate, A Documentary History* (Westport, Connecticut and London: Greenwood Press, 1997), Appendix III.

1938年的税费为1美元,到1968年也只有10美元。Robert J. Spitzer, *The Politics of Gun Control* (Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers, Inc., 1995), p.142.

了当代枪支管制运动的兴起。从那时起到 20 世纪 90 年代 ,当代枪支管制运动经历了三个不同的发展阶段。

(一)《1968 年枪支管制法》的出台

1968 年 ,参众两院经过激烈辩论 ,最终通过了《1968 年枪支管制法》 ,并由约翰逊总统签署生效。该项法案规定 :禁止跨州运输火器(手枪和长枪)、弹药给私人 ,禁止出售枪支给未成年人、吸毒者、精神病人以及已被认定为罪犯的人员 ,强化对于枪支经销商和收藏者的执照和档案管理 ;将联邦政府管理和征税的对象扩大到“破坏性的装置” ,诸如地雷、炸弹、手榴弹和同类爆炸物 ;加大对于那些使用枪支从事联邦政府法律所界定的犯罪的惩处 ;除了出于那些用于射击运动目的的枪支之外 ,禁止进口外国制造的多余武器。

从整个立法的进程来看 ,该法案也是多年以来最具有争议、争夺最为激烈的法案之一。之所以获得通过 ,是得益于几个方面的因素 :

首先 20 世纪 60 年代 ,美国社会处于多事之秋。从 1964 年开始 ,美国发生了多起城市骚乱。社会动荡不安 ,公众对于犯罪率上升的担忧 ,使得他们支持更为严格的枪支管制 ;

其次 ,一系列震惊美国社会的刺杀事件引起了人们对于枪支问题的极大关注 ,一定程度上抵消了反对枪支管制的力量。1963 年 ,肯尼迪总统被刺杀。1968 年又先后发生了民权领袖马丁·路德·金和参议员罗伯特·肯尼迪遭刺杀的恶性事件。早在 1963 年 ,就有议员提出了严格控制邮递销售枪支的议案 ,但都被搁置在委员会中。在马丁·路德·金和罗伯特·肯尼迪相继被刺杀之后 ,一些议员才改变了原先的立场 ,从而使得立法顺利通过。

第三 ,当时的约翰逊政府对于枪支法案的通过起了积极的推动作用。早在 1965 年 ,约翰逊就向国会建议 ,主张强化枪支管制立法。1968 年 ,他向国会提出建议 ,主张实施全国性的枪支登记 ,要求个人持有枪支必须拥有执照。他敦促道 :“出于明智的考虑……出于安全的考虑和出于一个被唤醒

国家的考虑,给予美国一个所需要的枪支管制法。”

第四,同样十分重要的一点,就是支持枪支管制的人士在一些关键的条款诸如枪支登记和颁发执照问题上做出了实质性的让步,所以使得这项法案最终得以艰难地通过。

《1968年枪支管制法》是自从20世纪30年代以来国会通过的最为实质性的枪支管制法案。与此前的联邦法律相比,该法的通过标志着在枪支管制问题上迈进了一大步。不过,它并没有规定对所有的火器进行登记和发给执照,也没有禁止进口枪支部件,立法出现了明显的漏洞。

(二)枪支管制运动的挫折

尽管《1968年枪支管制法》的作用有限,但维护持枪权利的力量还是不断寻求阻挠该法的实施。仅仅在通过此项法案的第二年,在全美步枪协会的游说下,国会就废止了关于要求销售霰弹猎枪和来复枪弹药商登记购买者的规定。不过,冲击最大的则是1986年《火器拥有者保护法》(the Firearms Owners Protection Act)的通过。可以说,这一法案的通过是枪支管制运动发展的一大挫折。

事实上,反对枪支管制的力量从来没有停止过他们的活动,只是在整个20世纪70年代一直受阻于民主党人控制的司法委员会。1980年,向来反对枪支管制的里根当选美国总统,共和党还赢得了参议院的主导权,保守主义思潮日益抬头。抓住这一有利的机遇,全美步枪协会、美国枪支拥有者协会(the Gun Owners of America)等维护枪支权利的组织加大了游说的力度,对国会施加压力。尽管在众议院一度遭遇来自民主党人的阻击,但最终《1986年武器拥有者保护法》还是在参众两院获得了通过,并于1986年5月由里根总统签署生效。

在很大程度上,《武器拥有者保护法》是对《1968年枪支管制法》的一次倒退。它允许合法的来复枪和散弹猎枪跨州销售,只要在出售者和销售者所在的州合法即可;废除弹药销售商需留有记录的要求;使出售枪支而没有执照的个人更方便地出售枪支;允许枪支经销商在枪支展览会上出售枪支;将酒精、烟草和火器管理局(the Bureau of Alcohol, Tobacco, and Fire-

“Gun Control Extended to Long Guns, Ammunition,” CQ Annual Almanac 1968 (Washington, D. C. : Congressional Quarterly, 1969), p.552.

arms)对于枪支经销商未经宣布的检查限定每年一次,并禁止建立任何全面武器登记的体系。唯一使支持枪支管制人士感到安慰的是该法禁止私人拥有和转让机关枪,保持了原有的对于手枪的限制(除了运输之外)。

这一法案在国会两院的通过,标志着全美步枪协会的影响力达到了顶峰。不过,主张枪支管制的组织也并非一无所获。在这场争夺战中,全美步枪协会和警察机构的分歧开始表面化,这使得全美步枪协会关于枪支可以用来自卫、对付犯罪论调的可信性大打折扣。与此同时,手枪管制有限公司(Handgun Control Inc.)也开始崭露头角。可以说,枪支管制运动在挫折中孕育着新的发展动力。

(三)峰回路转 枪支管制运动的高涨

20世纪90年代前半期,以手枪管制有限公司为首,主张枪支管制的力量抓住民主党人一度同时控制白宫和国会两院的大好契机,推动国会通过了《布雷迪法》,从而使枪支管制运动达到了一个新的高潮。

1974年,手枪管制有限公司成立。随着时间的推移,它逐渐成为推进枪支管制的核心力量。在整个70年代,以手枪管制有限公司为首的枪支管制组织规模还小,并缺乏经验,影响力十分有限。但经过80年代的发展,手枪管制公司努力完善自身的机构设置,扩大组织成员数量,活动经费大幅上升。不仅如此,该组织还同执法和教育等其他机构结成同盟,协调行动,以壮大自己的声势。在1986年国会关于枪支问题的讨论中,手枪管制有限公司赢得了警察执法机构的支持。在策略上,手枪管制有限公司采取了温和而务实的立场,并不要求禁止私人持枪,从而赢得了更多的支持。在此基础上,该组织通过多种途径向社会展示枪支管制的必要性,加强了对于政府的游说,影响力有了大幅上升。从1968年到1988年,任何形式加强枪支管制的议案都没有能够在国会两院的大会上讨论,全美步枪协会总是能够动员各种力量将这些议案封杀在委员会讨论阶段。然而,从1988年到1994年,国会两院大会就枪支问题进行了27次大会讨论。这从一个侧面反映出以

Robert J. Spitzer, *op. cit.*, pp.149 - 150.

2001年6月14日,为感谢布雷迪夫妇(Jim and Sarah Brady)在枪支管制方面的贡献,手枪管制有限公司更名为布雷迪防止枪支暴力运动(The Brady Campaign to Prevent Gun Violence),下属的防止手枪暴力中心也相应更名为布雷迪防止枪支暴力中心(the Center to Prevent Handgun Violence),其网址也更改为 <http://www.bradycampaign.org>。

手枪管制有限公司为首的枪支管制力量的上升。应当说,手枪管制有限公司力量的变化成为枪支管制运动发展中最大的、也是最活跃的变量之一。

从1987年起,手枪管制有限公司就全力推动国会通过《布雷迪法》。该法要求购买手枪者需要有一个星期的等候期。其目的主要有两个方面:其一是使得警察有时间来对这些购枪者的背景进行核查;其二是让购枪者可能的愤怒情绪有时间得到缓冲,使其能够理性使用枪支。实际上,当时已经有24个州实施购枪者等候期的规定,并要求经销商向相关机构报告,以便执法机构对于购枪者的身份进行核查。为了获得通过,手枪管制有限公司将该议案实施的范围仅仅限于由联邦颁发执照的经销商出售的手枪,并没有包括各类长枪和霰弹猎枪,也不包括私自出售的各种武器。不仅如此,该议案还要求经销商将销售情况向当地警察机构报告,而不是向联邦机构报告,这样就可以避免一些人担心联邦政府权力的扩大。此外,该议案还禁止保留经销商报告中提供的信息,以避免反对枪支管制组织认定这实际上要建议一个全国枪支登记体系的指控。由于这些限定,议案的条款非常温和。即使如此,这项法案还是在1988年和1991年两次都没有在国会中获得通过。正在此时,突发事件的出现为枪支管制运动带来了转机,使《布雷迪法》在1992年获得了通过。

80年代末90年代初,美国国内的犯罪率大幅上升,这引起了美国公众的不安。其中两起严重的枪击事件更是使全美上下震惊。1989年1月,加州斯托克顿(Stockton)发生了恶性校园枪击事件。肇事者用攻击式步枪四处扫射,造成5死、29伤的悲剧。⁵两年后,在得克萨斯州,一位男子持枪在

该法以曾经担任里根总统新闻秘书的杰姆斯·布雷迪命名,他在1981年里根总统遭遇刺杀的事件中受伤致残。这一事件推动其妻子萨拉·布雷迪致力于枪支管制运动,并成为手枪管制有限公司的总裁。

William J. Vizzard, *Shots in the Dark, The Policy, Politics, and Symbolism of Gun Control* (Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2000), p.133.

1988年9月,《布雷迪议案》被提交众院全院大会讨论,但被共和党人比尔·麦卡勒姆(Bill McCullum)提交的修正案所取代,该修正案主张对于等候期内即时核查系统和核查记录进行研究。1991年,尽管参众两院通过了该项议案,但议案的版本却有所不同:参议院通过的议案要求仅仅5天的等候期,而不是一个星期,并且这些条款并纳入了一个一揽子犯罪议案之中。尽管两院联席会议达成了一致,推出了5天等候期的单独法案,众议院也通过了该项法案,但由于共和党参议员的阻挠而没有能够通过。

5 Robert Reinhold, "After Shooting, Horror but Few Answers," *New York Times*, January 19, 1989, pp. B-6.

自助餐厅枪杀了22人,打伤23人,然后开枪自杀,造成了美国历史上最为严重的枪击案。

1992年的总统大选中,民主党竞选纲领中强化了在枪支问题上的立场,要求关闭枪支黑市,禁止“最致命的攻击性武器”,对购枪者进行身份核查;呼吁严惩使用枪支犯罪的罪犯,严惩那些出售武器给儿童的违法者。克林顿上台后,扩大了禁止枪支进口的范围,并将攻击型的手枪列入禁止进口之列。此时,民主党人在国会两院也占据了主导地位。

国内政治环境变得对于枪支管制运动相对有利,手枪管制有限公司也加紧了游说活动。为了保证该项法案的通过,支持枪支管制的人士进一步做出了两项妥协:首先是一周的等候期缩短为5个交易日;其次,警察进行购枪者背景核查的时间仅仅为5年,然后使用电脑系统进行即时核查购枪者背景。为此,该议案规定每年将提供2亿美元帮助各州升级电脑系统。

在推动国会通过《布雷迪法》的过程中,克林顿总统发挥了不容忽视的作用。后来,曾经担任全美步枪协会的主要游说者韦恩·拉·皮埃尔(Wayne La Pierre)将克林顿的努力描述为“一位有史以来在枪支管制议案上展开最有力的游说和做出短兵相接努力的美国总统”。

这一时期,枪支管制组织取得的另外一项重大成果是国会最终通过了禁止攻击型武器的议案。在斯托克顿枪击案发生之后,大约有30个州的枪支管制组织抓住机会,要求加大对于枪支的管制力度。经过酝酿,在克林顿政府、支持枪支管制组织及其国会盟友的大力游说下,终于在1994年8月通过了包含有禁止攻击型武器条款的有关犯罪一揽子议案——《暴力犯罪和执法保护法》(the Violent Crime and Law Enforcement Protection Act)。在前后长达5年的时间里,关于禁止攻击型武器的问题在两院大会分别进行了6次投票,才获得通过。它规定:在未来10年里19种指定武器的销售和拥有为非法,同时禁止销售和拥有与这19种攻击型武器类似的复制品。它还规定,未来国会可以根据该法的规定增加禁枪的种类。

“A New Covenant with the American People,” The Democratic Party Platform, 1992.

Wayne La Pierre, *Guns, Crime, and Freedom* (Washington D. C.: Regnery Publishing, 1994), pp.83 - 84.

关于国会讨论禁止攻击型武器问题的曲折历程,参见 Robert J. Spitzer, *The Politics of Gun Control*, pp.152 - 157.

通过法律确立购枪等候期 ,并禁止攻击型武器的销售和拥有 ,是枪支管制组织取得的一个显著胜利。经过多年不懈的努力 ,枪支管制运动终于有了进展 ,达到了新的高潮。

在《布雷迪议案》通过后 ,手枪管制有限公司和其在国会中的盟友乘胜追击 ,又提出了《1994 年手枪管制和暴力保护法》 ,寻求进一步强化对于手枪使用的管制。然而 ,1994 年的国会中期选举 ,共和党人一举管制了国会参众两院。许多反对枪支管制的议员进入了国会 ,保守派力量大增。1996 年 ,众院以 239 票对 173 票通过了废除禁止攻击型武器的规定。此后 ,枪支管制运动又陷入了停滞不前的局面。

四 妨碍枪支管制运动发展的主要因素

20 世纪 30 年代 ,罗斯福政府提出建立全国枪支登记的政策建议时 ,在当时还有一定的可行性。然而到了 20 世纪 90 年代 ,枪支管制组织对于国会通过购买手枪 5 日等候期的温和法案感到欢欣鼓舞 ,认为这是一个历史性的胜利。为什么会出现这样的局面 ?阻碍枪支管制运动发展的主要因素有哪些 ?

首先是利益集团围绕枪支管制问题的争夺日趋激烈。

美国政治在很大程度上是一种利益集团政治 ,公共政策的制定通常是各种力量相互碰撞后出台的 ,枪支管制问题也不例外。以布雷迪运动为首的枪支管制组织和以全美步枪协会为首的反对力量之间展开了激烈的交锋 ,竟相对国会施加压力。可以说 ,围绕枪支问题的争夺已经变成了一种利益集团政治。

全美步枪协会被公认为是美国社会中最为强大的单一问题利益集团。它具有数量庞大的会员 ,组织严密 ,凝聚力强 ,具有枪支管制组织所难以企

该法案的主要内容 :寻求建立一个全国性的手枪持有执照体系 ,禁止重复购买或者转让手枪 ,所有的手枪经营者都必须严格地颁发执照 ,要求登记所有的枪支 ;采取措施 ,确保所有的枪支经销商合法出售枪支 ;提高执照费(从 200 美元提高到 1000 美元) ,禁止出售或者转让武器给罪犯 ,加大对于枪支犯罪的惩罚 ,等等。 See Brady II , The Gun Violence Prevention Act of 1994 (Washington D. C. : Handgun Control Inc. , 1994). Cited from Gregg Lee Carter , The Gun Control Movement (New York : T wayne Publishers , 1997) , p.85.

及的游说资源,对于国会具有巨大的影响力。在历次国会枪支立法的过程中,全美步枪协会都扮演了核心的角色。近年来,尽管支持枪支管制阵营的力量在不断壮大,但还远没有强大到足以抗衡以全美步枪协会为首的反对方力量。

事实上,关于枪支管制的讨论,在很大程度上是由要求和反对枪支管制的两大阵营所界定的。在管枪还是管人的问题上,双方展开了激烈的辩论。在全美步枪协会看来,民众持有武器的权利不得随意剥夺,反对任何形式的枪支管制,而主张严惩使用枪支犯罪的罪犯。他们认为拥有枪支是用以自卫,枪支和犯罪并没有直接的关联,应当加强对于人们的教育,而不是通过管制枪支来解决问题。

其次,枪支管制的问题,涉及对美国宪法第二条修正案的解释问题。

由于特殊的历史环境,美国建国前后,拥有和携带枪支的权利,和言论自由一样,已被视为最珍视的个人权利之一。当时,共有7个州采用了“权利法案”,都含有保护民兵或者明确支持持有和携带枪支的条文规定。为弗吉尼亚州起草“权利革命宣言”的乔治·梅森(George Mason)就明确地写道:“一支管理良好的民兵,由民众组成并接受武装的训练,是一个自由州适当的、天然的和安全的防卫力量;和平时期的常备军必须避免对于自由构成威胁;并且无论如何,军队必须严格地服从平民力量,并接受其治理。”宾夕法尼亚州宪法则明确规定:“民众有权携带枪支来保护自己和州。”⁵

在制定和批准宪法的过程中,宾夕法尼亚、马萨诸塞、新罕布什尔、弗吉尼亚和北卡莱罗拉州,都曾要求将有关人民有权拥有和携带枪支的条款或者写入宪法,或者写入“权利法案”。鉴于当时各州的具体情况和人们对于常备军的怀疑态度,所以建国之初就出台了宪法第二条修正案,规定:“管理

关于全美步枪协会的游说分析,不少美国学者都有阐述,这里不再详细论述。可参见 Kelly Patterson, “The Political Firepower of the National Rifle Association,” from Allan J. Cigler & Burdett A. Loomis, ed., *Interests Groups Politics* (Washington, D.C.: A Division of Congressional Quarterly Inc., 1998), fifth edition, chapter 6.

The Right to Keep and Bear Arms, Report of the Subcommittee on the Constitution of the Committee on the Judiciary, United States Senate, Ninety-Seventh Congress, second session, p.4.

Cited from Lee Kennett and James La Verne Anderson, op.cit., p.68.

5 ibid.

良好的民兵是保障自由州的安全所必需的,因此人民持有和携带武器的权利不得侵犯。”不少美国人认为,这条修正案保护的是个人的持枪权利,枪支管制是非法的。

近年来,在枪支问题变得突出之后,支持和反对枪支管制的两派人士开始就此修正案的诠释问题展开了激烈的争论。支持枪支管制的人士主要依据法院的历次裁决,认为政府有权对枪支加以管制,并指出第二条修正案确保的是“挑选出来的民兵”持有枪支的权利,也就是一种集体拥有的权利,而非私人持有和携带枪支的权利。这些人还认为,美国目前所面对的形势和200多年前制定第二条修正案时相比已经有了很大的变化,言外之意是第二条修正案已经“过时了”。但是,维护持枪权利的组织 and 人士则始终依托宪法第二条修正案,反对任何的枪支管制措施。毋庸置疑的是,第二条修正案从法理上为枪支管制运动的发展增加了不小的阻力。经常出现的局面是,不少次关于枪支立法的讨论最终在第二条宪法修正案的争论声中举步维艰,陷入僵局。而要想对这条修正案进行改动,就必须获得大多数州的同意,这十分困难。目前,美国的50个州中,44个州的宪法都有明确保护公民持枪权利的条款。

第三,美国民众的态度出现分化,带有明显的情绪化色彩。

美国公众在关于枪支管制问题的讨论中,出现了明显的分化。通常来说,妇女、城市居民、非美国本土出生者、政治上倾向自由主义者、不拥有枪支者相对更倾向于支持枪支管制,而男性、乡村居民、美国本土出生者、政治立场保守者、枪支拥有者则相对消极,不少人还采取激烈的反对态度。具体到地域上,出现了城市和乡村之间的对立分化。在城市比较集中的地区,比如美国东北部的的新英格兰地区,人口密集,出于对犯罪率上升的担忧,所以主张枪支管制的呼声就比较高涨;而在美国南部和中西部的山区,人们钟爱于打猎,也依赖枪支来防身,而且当地人思想比较保守,所以反对枪支管制的呼声相对很高。这种分化从国会议员的投票行为上也有所反应,往往来自美国南部、中西部各州广大乡村选区的议员反对枪支管制,而来自北方

《美利坚合众国宪法》李道揆著:《美国政府和美国政治》下册,北京·商务印书馆,1999年3月第1版,第788页。

这里参考了 Gregg Lee Carter 对于民意调查结果的详细分析后得出的结论。参见 Gregg Lee Carter, *The Gun Control Movement*, Chapter Four.

地区城市地带的国会议员则大多支持枪支管制。

尽管不少民众支持枪支管制,但他们并不像维护枪支权利人士那样立场坚定。在被问到将如何采取切实的行动来支持他们的信念时,不少反对枪支管制的被调查者表示将会写信给有关官员,或者向代表他们利益的组织捐款表示支持,所占比例是支持枪支管制的被调查者的三倍。民意调查同样显示,对于许多维护持枪权利的人士来说,枪支管制问题是一个最为重要的问题,而对于枪支管制的支持者来说,枪支问题只是一个极为重要的问题之一。

在枪支问题上,更为深远地影响到公众态度的一个重要因素涉及到美国民众对于政府角色和个人权利的看法。许多美国人的祖先是為了逃避欧洲的宗教迫害而逃到北美大陆的新教徒,他们力图建立一个没有政治迫害的国度,确保公民享受最大的个人自由,而欧洲的经验使得他们对于中央政府有一种不信任感。因而,《独立宣言》的字里行间都流露出人民主权论,即权力属于人民,而政府的权力则来自人民,政府的正当权力来自被统治者的同意,必须对人民负责。为了确保人民主权原则,就必须限制政府的权力,防止其推行暴政。正是基于这样的考虑,美国建立起一个三权分立的制衡机制,并使得联邦和州分权,防止独断大权局面的出现。直至今日,在美国的政治文化中,依然具有反政府的典型特征。人们对于政府的疑惧依旧存在,担心政府权力过大,会危及到个人的权利。许多支持枪支权利的民众担心,持有和携带枪支作为“权利法案”的一个不可分割的组成部分,一旦在管制枪支问题上有所突破,下一道防线同样可能被突破,从而出现“多米诺效应”,侵蚀“权利法案”的神圣性,对宪法中所规定的公民权利构成威胁。意识形态层面的分歧则往往难以迅速解决,美国人必须在权利和安全之间选择寻找某种均衡点。

正是因为如此,尽管大多数民众支持对枪支进行适当管制,但也不愿严格到欧洲国家那样的程度,更不愿放弃个人拥有枪支的权利。许多人处在一种模棱两可、犹豫不定的状态,并带有明显的情绪化色彩。当犯罪率上升、出现严重的枪杀案件时,在震惊之余,他们反应会相当强烈,要求政府采

Gregg Lee Carter, op. cit., pp.59 - 61.

《独立宣言》李道揆著:《美国政府与美国政治》,第770页。

取措施 ;可一旦事过境迁 ,对于枪支问题的关注度就会下降。也就是说 ,他们不会持之以恒地采取具体行动 ,要求政府采取更加严格的枪支管制措施。因而出现的一个规律就是 ,通常是令人震惊的枪击案成为推动管制枪支立法的一个催化剂。每当严重的暴力犯罪被广泛宣传后 ,民众对枪支使用的担心就会上升 ,于是支持枪支管制的组织就可以利用这一机会来推动在联邦和各州的立法。然而当这些暴力事件暂时平息 ,特别是当共和党执政时期 ,反对枪支管制的组织就会卷土重来 ,或者推翻早先的法律 ,或者制定法律来维护持枪者的权利。

可以说 ,枪支问题 ,涉及到人们对于政府、社会和个人的一系列看法 ,而这又和美国的历史经验有着千丝万缕的关系。枪支问题的出现 ,实际上是历史发展进入到新阶段后 ,民众对于枪支的态度出现了明显的分化。就实质而言 ,枪支问题是旧的传统和新的认识之间相互牵扯的结果。

第四 ,民主、共和两党立场的日趋对立化使得枪支管制问题复杂化。

使得枪支问题复杂化的另一个重要因素是政党政治 ,即共和、民主两党在这一问题上采取了截然不同的立场 ,使问题的争论更趋两极化。总的说来 ,共和党成为维护枪支权利的党派 ,而民主党则要求对枪支实施更为严格的管制。两党的相互牵制也阻碍了联邦政府采取更加有力的枪支管制措施。

20 世纪前半期 ,枪支问题并不突出 ,两党的分歧也不明显。当时 ,大致的规律是南方各州保守的民主党人和多数共和党人站在一起 ,反对枪支管制 ,而温和的共和党人则时常会站在民主党人一边 ,采取支持的立场。然而 ,自国会通过《1968 年枪支管制法案》起 ,枪支问题逐渐成为极具争议的问题。两党在枪支管制问题上的分歧开始显现 ,并随着时间的推移 ,立场的差异趋于两极化。这从 1968 年以来两党的竞选纲领可以体现出来 :共和党竞选纲领连贯地支持民众持有和拥有枪支的权利 ,而民主党竞选纲领则鲜明地支持枪支管制。

民主、共和两党相互对立的立场 ,使枪支管制问题变得更加复杂。人们难以想象 ,在一个共和党主掌的政府下 ,会采取任何枪支管制的新立法。从过去的经验来看 ,一般来说 ,枪支管制运动要取得实质性进展 ,通常需要国会和白宫都由民主党人所主导 ;如果白宫和国会由民主、共和两党分别执掌 ,往往就会出现僵局。如果白宫和国会均由共和党人把持 ,那么枪支管制

运动不仅不会取得任何进展 ,甚至可能会出现倒退。

五 枪支管制运动的现状及其前景

综上所述 ,枪支管制早已不是一个简单的社会问题。关于枪支管制的争论 ,实际上涉及到公民权利、国家管理的权力与公共秩序维护之间的关系问题。 文化传统、价值观念、法定权利、利益集团政治和党派之争等多种因素也交织其中 ,显得异常复杂。不难想象 ,美国的枪支管制运动将是一个曲折、渐进而漫长的过程。任何一次枪支管制法的通过 ,都会经过激烈的较量 ,而且还可能会有反复。随着枪支管制运动的推进 ,来自反对阵营的阻力也会更大 ,双方的争夺也会更加激烈。

如果历史是一面镜子 ,人们可以对枪支管制运动的发展前景做出相应的判断。就近期而言 ,至少在联邦一级 ,枪支管制运动可能会停滞不前 ,难以取得新的突破。现任的布什总统是全美步枪协会长期以来的盟友。在任取得克萨斯州州长期间 ,布什就签署法律 ,使携带可隐藏武器合法化 ,并使起诉枪支制造商变得更为困难。在 2000 年总统大选中 ,布什和共和党获得了全美步枪协会的大力支持。该协会捐助的 160 万美元中 ,有 92% 给了共和党。

在 2001 年 3 月连续出现校园枪杀案后 ,布什认为防范学校暴力的最好手段是教导孩子们分辨好坏 ,却绝口不理睬枪支管制组织通过新立法来强化枪支管制的要求。事实上 ,布什和许多国会议员争辩说 ,对付枪支暴力犯罪的方法不是通过更多的法律 ,而是更为严格地执行已有的法律。现任司法部长阿史克罗夫特(Ashcroft)向来就是一个反对枪支管制者。回想克林顿第二任内 ,尽管有总统的大力推进 ,但面对共和党主导的国会 ,最终还是陷入了僵局。现在 ,面对白宫由共和党总统执掌 ,而国会中民主党力量十分

20 世纪 90 年代的发展似乎可以为此提供一些例证。1993 年和 1994 年 ,美国国会先后通过了《布雷迪法》和包括禁止攻击型武器条款的《暴力犯罪管制法》,当时白宫和国会均由民主党人主导。而在 1994 年国会中期选举后 ,共和党人把持了国会两院 ,克林顿总统倡导的枪支管制立法均在国会受阻 ,共和党人甚至在国会中还试图推翻 1994 年关于禁止攻击型武器的规定。

Robert J. Spitzer , op. cit. , p. xi.

响应政治中心(the Center for Responsive Politics)统计数字 ,引自 Gina Holland ,“ High Court to Hear Gun Privacy Case ,” Associated Press ,Nov. 12 .

有限的情况下,要想在联邦一级取得任何大的突破,可能性很小。也正是意识到这种现实,现阶段支持枪支管制的阵营将注意力转到了各州和地方的立法上,力求有所收获。可以预见,未来一段时间,在州和地方一级政府将会是争夺的主战场。

2002年10月,美国发生了多起枪击案,造成人员伤亡。其中,发生在首都华盛顿地区的连环枪击案更是导致了10人死亡、3人受伤的惨剧,一度造成人心惶惶的局面。枪击案的发生,使得人们将目光再次转向了枪支管理问题。然而,这次枪击事件远没有产生像1999年校园枪击案后那样强烈要求枪支管制的呼声。出于中期选举的考虑,民主、共和两党的反应还是比较温和的,都不希望在枪支问题上过于激进。鉴于这次连环枪击案中暴露出来的问题,布什政府改变了原来消极的立场,表示正在考虑建立一个全国范围的枪支弹道“指纹”的系统。而由共和党控制的众议院则顺利通过了一项议案,授权向各州拨款10亿美元,以便改进枪支购买者的身份核查体系,阻止有犯罪前科的人获取枪支。参议院也表示会对这一法案进行考虑。共和党人要显示出不会无动于衷的姿态,而民主党人也不愿在枪支管制问题上大做文章。民主党人从2000年总统大选得出的一个教训就是,戈尔支持枪支登记的立场使得他在田纳西、阿肯色和西弗吉尼亚失利,从而失去了整个大选。由于中期选举临近,大多数关键性的选战是在美国的乡村、中西部和南部的选区,而当地的持枪和打猎都十分盛行。出于选举的需要,一些民主党候选人甚至表示支持持枪的权利。所有这些表明目前的国内环境并不利于枪支管制运动的发展。

在可预见的未来,有可能会采取一些技术性的措施来加强枪支管制:建立一个全国的枪支和弹药登记体系;对于购枪者迅速进行身份核查;严格执行现有的法律,对于使用枪支的犯罪进行严厉的惩罚;加强有关枪支安全的教育;在枪支安全技术方面实现突破,大力推进“智能枪”(Smart gun)这一技术的研发,使得“枪支认人”,从而使其他人特别是儿童和罪犯难以使用窃取的枪支进行犯罪。

通过指纹、磁场或者密码识别使只有枪支的真正主人才能使用枪支,防止他人盗用。前总统克林顿支持这一研究,并曾建议投入1000万美元进行此项研究。现任总统布什也支持这一项目。

尽管当前国内政治环境的现实,使近期的枪支管制运动遇到较多的困难,但从长期发展的眼光来看,随着社会的进步,城市化的不断提高,公众对于枪支危害性认识也会增强,要求枪支管制的呼声会越来越高,枪支管制组织的力量就会日益壮大。力量的天平就会发生倾斜,这是发展的大趋势。而上个世纪80年代以来的发展,特别是90年代在枪支管制方面取得的突破,已经说明了这一点。毕竟,目前美国的社会状态和200多年前建国前后的形势发生了很大的变化,全民皆兵已经越来越同时代的发展不相符。

袁征:中国社会科学院美国研究所副研究员

订阅启事

2003年《俄罗斯中亚东欧市场》

大16开 月刊 邮发代号2-475 每期12元 全年订价144元

《俄罗斯中亚东欧市场》(原《东欧中亚市场研究》)系中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所公开发行的国际经济类刊物,重点报道俄罗斯、中亚、东欧国家经济体制转轨、市场资源、对外经济政策法规等。

2003年《俄罗斯中亚东欧研究》

大16开 双月刊 邮发代号2-474 每期16元 年订价96元

《俄罗斯中亚东欧研究》(原《东欧中亚研究》)是中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所主办的向国内外公开发行的国家级学术理论刊物,以反映俄罗斯、中亚、东欧国家政治、经济、外交、理论、历史、文化等领域的研究成果为主要任务。

需订阅者,请将款汇至:

地址:北京市东城区张自忠路3号东院 邮政编码:100007

电话:(010)64039131,64039129 传真:(010)64039131

开户行:北京建行东四北分理处 账号:2610030245

电子信箱:liyq@isc.cass.net.cn

联系人:索雨生

克林顿总统弹劾案中的 权力和权利冲突

赵轶峰

[内容提要]克林顿弹劾案反映了美国政治、国家和社会体制中多方面的权力和权利冲突。弹劾是罢免总统的唯一手段,但宪法关于弹劾的条款含义不明。“独立检查官法”表现出巨大的政治破坏性,法律至上与个人权利价值在实践中难以平衡,党派倾轧渗入司法过程,大众观念与精英政治出现巨大的差距。此案例不仅暴露出美国国家制度中的许多问题,也引发对国家政治和社会观念更广泛的思考。

关键词 美国政治/克林顿/弹劾/法律

克林顿弹劾案是发生在 1998 年和 1999 年初美国国家和社会生活中最引人注目的事件。此案从专门防范总统以下的高级国家官员违法行为的独立检察官介入葆拉·琼斯诉克林顿性骚扰案开始,发展到调动联邦调查局对克林顿与莱温斯基性关系进行调查,在大众媒体全面公布克林顿丑闻,参众两院大辩论,白宫与国会之间展开种种斗争与妥协,乃至动用最现代化的装备对其他国家进行轰炸等等。各种矛盾相互制约,相互影响,交汇错织,是美国国家制度在短时间内全面运作的一个案例。美国第七巡回上诉法院首席法官理查德·波斯纳(Richard A. Posner)称:这是美国“司法、政治体制、国会、法律职业及学术界对一个崭新的挑战处理失败的故事……我们将

看到貌似强大而实则脆弱的体制,一旦遇上没有准备的事件就立即坍塌……”在波斯纳看来,“几乎所有在这一事件中扮演角色的个人在事后看来都犯有技术性的错误。”由于制度运作的背后是文化精神和社会结构,克林顿弹劾案也是透析美国政治文化的一个绝好实例。

关于此案的文献资料在该案进行中大量公布,美国法学、政治学和新闻各界人士关于此案的跟踪评论也充斥当时美国的各种媒体。此案结束以来,美国已出现许多关于此案的较为严谨的研究著作。本文试图从政治文化的角度,对该案的发展过程、其中的法理问题、所涉及的个人权利和公共权利的关系问题、党派斗争,以及公众舆论与精英政治的关系等问题进行探讨。

一 克林顿弹劾案概况

1994年5月,前阿肯色州政府雇员葆拉·琼斯对克林顿提出起诉,指控克林顿在该州担任州长的时候曾经对她进行性骚扰。此案由普通民事法庭审理,长期没有结果。但是对于此案的调查导致了对克林顿是否与前白宫实习工作人员莫尼卡·莱温斯基有性关系的法庭调查。1998年1月17日,克林顿在大陪审团前作证否认此事。1994年8月以来成为负责对白水案进行调查的独立检察官的肯尼思·斯塔尔(Kenneth Starr)受权审查葆拉·琼斯性骚扰案后,掌握了克林顿与莱温斯基曾经发生性关系的确切证据,并在1998年8月17日迫使克林顿在白宫通过封闭的电视传导对大陪

理查德·波斯纳:《国家事务:对克林顿总统的调查、弹劾与审判》,法律出版社,2001年版,第5页。

同上,中文版作者序言。

部分有关资料请参看本文注释。更详尽的情况,可见于本文作者所著,将在2002年内由中华书局出版的《克林顿弹劾案与美国政治文化》。

陪审团作证时陷于无法否认这些事实的处境。当日,克林顿向全国发表电视讲话,表示自己以前彻底否认与莱温斯基性关系的说法是“误导”了公众,但是他仍旧使用闪烁其辞的语言技巧拒绝承担“伪证”的罪名。8月19日,克林顿下令对位于苏丹首府喀土穆和阿富汗境内的两个据称是国际恐怖主义据点的目标进行导弹轰击。美国舆论界出现认为他在转移视线的批评。9月9日,斯塔尔将对克林顿的审查报告和所有相关文件呈交给众议院司法委员会,并做出结论:存在克林顿总统犯有可能应该被弹劾的罪行的证据。共和党控制的众议院将《斯塔尔报告》全文和克林顿8月17日对大陪审团作证的录象以及其他材料公布出来。9月12日,总统律师发表了对《斯塔尔报告》的抗辩书。其中心论点是:尽管总统的行为错误,但那不是宪法要求的弹劾一个总统所要证明的背叛、贿赂或者其他严重犯罪和不当行为。《斯塔尔报告》“充满了不相干的和不必要的细节和淫秽的空话,”明显是一个旨在糟蹋总统形像的产物。在媒体充斥克林顿性丑闻和对他的弹劾过程已经启动的背景下,于1998年11月进行的国会中期选举揭晓。民主党在众议院增加了6个席位,这表明公众对共和党利用性丑闻打击克林顿和民主党的做法的不满。共和党领袖纽特·金里奇(Newt Gingrich)在党内外压力下辞去了众议院议长和议员的职务。11月12日,众议院司法委员会以简单多数表决通过了4项对克林顿的弹劾文件。第一份文件加给克林顿的罪名是:在誓言下就他和莫尼卡·莱温斯基的关系问题对肯尼思·斯塔尔的大陪审团说谎。第二份弹劾文件指控克林顿在葆拉·琼斯案中出具伪证。第三份文件指控克林顿通过教唆他的秘书贝蒂·柯里(Betty

斯塔尔在里根政府时期担任联邦哥伦比亚特区巡回法院法官,在布什政府时期出任美国司法部副部长。他是一个私德检点的基督徒和共和党人。白水案是关于克林顿夫妇涉嫌在70年代的白水发展公司诈骗案中有犯罪行为的案件。克林顿夫妇当年的多名合作者被判有罪。美国参议院就此案曾经进行了长达13个月的听证。其间,希拉里·克林顿成为美国历史上第一位因为罪行调查被参议院传讯的第一夫人。但是这次听证毫无所获,于1996年6月宣布结束。其后独立检查官对于该案的调查继续进行。有关情况可参看 Webb Hubbell, *Friends in High Places*(New York: William Morrow and Company, Inc., 1997)。该书作者是克林顿夫妇长期合伙人和密友,曾担任阿肯色州长和美国司法部副部长,因在白水案中有罪,被判入狱。除录象资料以外,这些资料由《华盛顿邮报》结集出版,见 *The Starr Evidence: Including the Complete Text of the Grand Jury Testimony of President Clinton and Monica Lewinsky* (New York: Public Affairs, 1998)。

反驳书立即出现在北美当日各大报纸上。

Currie)就他和莱温斯基的关系对斯塔尔的大陪审团说谎从而构成阻挠司法罪。第四个文件基于克林顿拒绝逐一回答众议院司法委员会要求他回答的81个问题而判定克林顿犯有滥用职权罪。11月17日,众议院又将五角大楼工作人员琳达·特里普(Linda Tripp)和莫尼卡·莱温斯基的共24小时的谈话录音公布于众。这个由琳达·特里普偷录的录音内容主要是两人关于克林顿和莱温斯基关系的对话。1998年12月16日,克林顿以反对联合国调查为名下达了名为“沙漠之狐”的对伊拉克轰炸的命令。仅仅轰炸的第一天投在伊拉克的导弹就有280枚,相当于1991年波斯湾战争中美国投到伊拉克土地上导弹的总和。在轰炸命令下达之后,克林顿和共和党人士讨论妥协方案。民主党众议院领袖理查德·格普哈特(Richard Gephardt)在国会以战争危机为由呼吁不可弹劾美国的三军统帅。共和党人则对克林顿下令轰炸巴格达的“时间”提出了质疑。

1998年12月19日,众议院对司法委员会起草并通过的对克林顿的4份弹劾文件进行表决。这一天共和党当选议长鲍勃·利文斯顿(Bob Livingston)因自己的性丑闻被揭露而宣布辞去议长的职务,从而强化了这场政治危机。全体众议员表决的结果是,指控克林顿出具伪证和阻挠司法的两项弹劾文件被通过,其他两项被推翻。众议院在提出弹劾总统案的同时,要求参议院立即罢免克林顿的总统职务,并且禁止克林顿将来担任任何公职。两项弹劾文件被通过几个小时以后,克林顿命令在波斯湾的美国军队结束了对伊拉克的轰炸。1999年1月7日,参议院开始对克林顿总统弹劾案的审理,到2月12日结束。代表起诉机构众议院的13名众议院起诉人和被称为“白宫辩护团”的克林顿辩护律师进行了激烈的法庭辩论。两党同时在庭外进行宣传 and 交易活动。1999年2月12日,参议院对众议院提出的两项弹劾指控进行表决。结果判定伪证罪和阻挠司法罪皆不成立。这样,克林顿总统虽蒙受巨大羞辱但得以继续留任。

在美国历史上,此前只有两位总统曾经被推入被国会弹劾的过程。1868年,在林肯被暗杀之后接任总统的原副总统安德鲁·约翰逊(Andrew Johnson)被众议院以滥用职权罪提出弹劾,但在参议院审判时以一票之差免于被罢免。1974年,理查德·尼克松总统因“水门事件”被众议院司法委员会提议弹劾,但在该提议被提交众院全体表决之前,尼克松辞去了总统职务,使众议院可能对他提出弹劾没有成为事实。安德鲁·约翰逊不是由选

举当选总统的，尼克松又在众议院全体大会对弹劾提议正式表决以前辞去了总统职务。所以克林顿总统弹劾案是史无前例的对于美国宪法实践功能的考验。

二 弹劾的法理和权力结构问题

克林顿弹劾案是一场宪政危机。这突出地表现在美国法律关于弹劾程序的规定和美国宪法关于弹劾条款定义的不确定性。这种不确定性是克林顿弹劾案一旦开始就必然进入复杂的法理论争的原因。弹劾是宪法赋予国会独掌的把在任总统和终身任职的联邦法官免职的唯一手段。众议员和参议员不受弹劾。但是美国公众，包括上层人士和立法者们到克林顿弹劾案已经开始的时候才注意到一个“很少为人所知的，肯定地说是可怕的关于弹劾的事实”：这里并没有确定的规则可以遵循，没有像在一般法庭上遵循的证据标准。没有关于法律特权，含混词意和常规程序的明确规定。大体上说，众议院如同普通法庭的大陪审团一样收集证据，但是众议院自己决定它怎样收集证据。参议院的审理也是自己给自己定出操作的规矩。美国的开国元勋(Founding Fathers)规定了在非常情况下两院可以弹劾和罢免总统的权力，却没有留下十分清晰明确的祖训来告诉今天的议员们如何把握弹劾和罢免的尺度。关于弹劾总统的最高依据是《美国宪法》中的下列文字：“总统、副总统，以及所有美国政府官员在受到弹劾并认定犯有背叛、贿赂或者其他重罪和轻罪时将被免除职务。”在这个定义中，背叛和贿赂都内涵

自1800年到克林顿弹劾案发生的1998年，美国众议院共处理过60余起弹劾案，其中只对14人提出了弹劾，包括一名总统即安德鲁·约翰逊，一名部长即1876年被弹劾的陆军部长威廉·贝尔纳普(William Belknap)，以及12名法官。其中有一名法官遭弹劾后即辞职，其案没有送交参议院。余下的13起送交参议院审判的案件中，安德鲁·约翰逊、威廉·贝尔纳普和4名法官被判无罪。所以，在美国弹劾史上，只有7名法官被弹劾免职。参见 William H. Rehnquist, *Grand Inquests: The Historic Impeachments of Justice Samuel Chase and President Andrew Johnson* (New York: Quill William Morrow, 1992). Ann Coulter, *High Crimes and Misdemeanors: The Case against Bill Clinton* (Washington, D. C.: Regnery Publishing, Inc., 1998).

United States Constitution, Article II, Section 4.

清楚。“其他重罪和轻罪”因为定义不明,向来有许多分歧的解释。这个复合的词汇原来出于英格兰,指威胁到代表国家的国王的严重错误行为。在美国,这个词含有法律和政治的双重含义,一般被理解为在性质上和背叛与贿赂同样严重的腐败行为。但是怎样在法律上确定其性质严重到和背叛与贿赂同样的程度却是难以判断的。有的人比较宽泛地认为任何严重到可起诉程度的罪行都可以构成弹劾的基础。另一些人则认为只有触犯刑事法律的罪行才可以构成弹劾的基础。从政治的角度来解释“其他重罪和轻罪”就更为困难。事实上人们不能通过严格定义,而必须借助于例证来加以解释。例如,联邦法官约翰·皮克林(John Pickering)遭受弹劾而被解除职务。其起因是他的侄子告诉国会说他有精神病并且曾经在一个长椅子上“褻渎神圣”,而这些没有任何属于严重刑事犯罪。1970年,当时是众议院少数党领袖的福特讲到,对联邦法官进行弹劾的基础可以是“历史上一个特定时期被众议院多数认为可弹劾的任何行为”。当时福特正在力图弹劾最高法院法官威廉·道格拉斯(William O. Douglas),但他的努力被众议院否决。

可弹劾罪的定义的不确定性也导致独立检察官斯塔尔调查的逻辑问题。斯塔尔并没有权力对弹劾罪做出判定和解释,所以他的报告的核心内容只能是一个推测:克林顿总统“可能”犯有可弹劾的罪行。他在这一点上十分精明,没有僭越必须由众参两院履行的权力。但是,调查一般民事和刑事犯罪不是独立检察官的工作,在缺乏关于什么是可弹劾罪行的严格定义的基础上,斯塔尔的调查却是针对可弹劾罪行的。于是出现的实际情况是,斯塔尔在不能确定可弹劾罪行的严格定义的情况下先认定了存在可弹劾罪行的证据,而在他提出报告之后,众议院必须正视他的建议。考虑到克林顿与莱温斯基关系的私人性质,以及被提交给众议院的克林顿的“罪行”很大程度上是在他应付斯塔尔的调查的过程中产生的,斯塔尔的调查过程本质

《时代》载文指出这个用语是宪法制定过程中来自弗吉尼亚的乔治·梅森(George Mason)提出的,意在给予众议院根据自己的观点弹劾总统的权力的“肮脏的小秘密”(dirty little secret)。参见 Time, September 21, 1998, p.31。“轻罪”的原文是“Misdemeanors”,这里采取了对美国宪法的常用译法。

Andrew Mollison, “High Crimes and Misdemeanours,” The Edmonton Journal, September 20, 1998, E12.

上就是促成克林顿的罪行的过程。

另外一个带根本性的问题是,弹劾过程使三权分立的原则在权力运作的最高层面成为不可能。美国国会在根本上说是立法机构而不是司法机构,但是却只能由这个立法机构来履行对总统的弹劾及审判的职责。当众议院司法委员会收到斯塔尔的报告而开始审查是否对克林顿总统提出弹劾的时候,就使此前由司法系统中的独立检察官主持的调查转移到立法机关手里。但常规的司法体系和概念体系在国会两院的审查中都不完全适用。这意味着,本案的审理并非以符合现有的法律条文为准,而可能是一个诠释法律,甚至规定法律条文的过程。同时,国会是美国两党政治下共和党和民主党明争暗斗的战场,两党势力分配必然在审理过程中影响到最终的结局。这样,从根本上说,此案的处理又成为一个政治过程而不是司法过程。总统制下的行政系统是总统本人负责组织的,所以对克林顿的弹劾实践上严重撼动整个克林顿政府。因此,对克林顿的指控遭遇到的是白宫发动大量人力为克林顿个人辩护。他们在参议院辩护中最为有力的理由之一是:克林顿的行为没有达到可以推翻美国选民两次选举结果的程度,克林顿在公共事务方面是一个杰出的总统。这种辩解不是关于克林顿有没有罪,而是总统所犯的什么样的罪行可以导致他被免职。也就是说,由于缺乏关于弹劾与罢免总统的足够明确的法律条文,白宫为克林顿的辩解实际上成为美国政府出面和国会争论司法的、法理的和立法的问题。众参两院的所有判断都必须考虑到“政府”意志的强大影响力及其政治后果。这样,三权分立制度在遇到总统弹劾问题时实际上成为三个机构的复杂较量而不是各自权责明确的相互制衡。

克林顿弹劾案使美国国家体制所要求的对总统个人权力的制约机制处于两难的困境。在克林顿 - 莱温斯基案的调查进行到1998年下半年的时候,美国公众表现出一种强烈的担忧:斯塔尔对克林顿的步步紧逼开创了一个恶劣的先例,从今以后的美国总统会很容易地受到严重的干扰和打击。在众议院开始对克林顿弹劾的时候,美国公众又发现,美国的宪法对于弹劾总统的条件没有明确的规定,这使克林顿弹劾案过程更大程度上受两党力量结构对比的影响而不是依照法律条文办理。在参议院判定克林顿无罪之后,人们又开始担心,从此之后,对任何一个总统的弹劾都近于不可能了。这是克林顿弹劾案遗留给美国的立法者的难以解决的问题。1974年发生

尼克松总统知情对民主党议员进行非法窃听案件后,美国国会委派检察官对案情进行调查。但是由于当时的检察官隶属于政府中的司法部,结果总统尼克松运用自己的权力公然把对“水门事件”进行调查的检察官免职,用以阻挠调查。这个教训提醒美国立法者要设立在特殊情况下对总统的权力加以控制、对总统行为加以监督的司法机构和程序。1978年,美国国会通过了一项称为“独立检察官法”(Independent Counsel Law)的临时立法。依照这个法律设置的独立检查官在不受总统权力干扰和财政、时间限制的条件下专门调查总统以及高级政府官员的违法行为。这种旨在防止滥用权力的法律设置一旦设立,就成为另外一种难以被制约的权力。克林顿弹劾案第一次显示了独立检查官权力的破坏性威力。依据这种权力对总统可能属于民事违法行为的调查一旦开始,在总统地位特殊性、法律公正、党派冲突、媒体引导、个人性格冲突等因素的作用下,就成为没有任何一种体制力量可以驾御的机械怪物,人们只能让这个怪物走到尽头。美国共和党和民主党都在克林顿弹劾案中感受到这个怪物的威胁。因为今天用来打击民主党的,将来也可以被用来打击共和党。参议院审判完结时,庭内庭外如释重负,就是由于人们终于看到这个怪物即将走到了尽头。1999年4月14日,美国参议院就是否延长《独立检察官法》的有效期举行听证。在任独立检察官肯尼思·斯塔尔作为证人之一到会。他说,在他的亲身经历中,他感到现行的独立检察官法会使党派政治严重影响到法律的施行,所以这个法律设置在1999年6月30日到期之后应寿终正寝。现在,《独立检察官法》已经失效并不再延期,美国人对此意见一致,毫无争执。但是,为制约总统权力滥用而设置的这个法案被取消以后怎样实现对总统权力和他本人的违法行为的制约?“水门事件”以前的问题又回来了。

三 个人权利与公共权力的冲突

针对克林顿的调查和弹劾过程多处涉及个人权利和公共权力的关系问题,包括体制和实践两方面的问题。

体制方面的问题之一涉及美国的大陪审团制度。按照标准程序,美国大陪审团在诉讼前不公开地聆听刑事诉讼案,类似预审。证人没有律师陪同,也没有通常法庭上发生的对证人的交叉提问。陪审员不直接对证人提

问。听审过程主要是收集信息。聆听证辞之后,陪审员投票决定是否对证人进行起诉。对证人提供给大陪审团的证辞需要依法严格保密。除非大陪审团对证人加以起诉,证人的证辞不会被公开从而伤害他们的利益。对美国的这种大陪审团制度作过专门研究的代顿大学(Dayton University)法学教授苏珊·布伦纳(Susan Brenner)指出,在美国的法律传统中,大陪审团制度被看做是对当事人的保护制度。但是斯塔尔插手葆拉·琼斯诉克林顿案时并没有遵循这个传统。证词被一再泄漏给公众,直到《斯塔尔报告》和克林顿的作证录像被公开播放。布伦纳教授说:“从来,绝对,没有发生过这样的大批量公布法律文件的事情。”而且,布伦纳指出,在实践上,弹劾或者不弹劾一位总统是个政治决定。克林顿弹劾案正在进行中的时候,人们就在质问独立检查官斯塔尔在调查过程中是否侵犯了当事人权利。事实上,斯塔尔并没有权力随便公布听讯资料。那是斯塔尔、美国最高法院、美国众议院司法委员会一起做出来的事情。斯塔尔在1998年早些时候就向任命他为独立检察官调查克林顿的、由三位高级法官组成的委员会申请公布他的调查结果的授权。7月2日,这个三人委员会下达了对斯塔尔申请的秘密批复,这个批复的原本尚未得见,但它可能是斯塔尔公布调查信息的权力基础。否则斯塔尔此举当受到严厉追究。众议院司法委员会则是作为美国的最高立法机构的代表投票决定公布所有调查文件。这个决定是对个人隐私权利的践踏,但是这个委员会作为立法机构的代表在美国宪法基础上做出的任何决定却似乎又都是天然合法的。

作为老练的法律专家的斯塔尔虽然没有留下公然违法侵犯个人权利的证据,但是他至少走到了法律的边缘,在竭尽全力使克林顿就范的努力中严重威胁到美国公民的个人权利。他通过美国联邦调查局,在莱温斯基在五角大楼工作时结识的朋友琳达·特里普的住处安装窃听装置,然后要琳达

Satya Das, "Clinton Case Violated Grand Jury Traditions," *The Edmonton Journal*, September 23, 1998, A7. 克林顿案中涉及的大陪审团有两个,一个是在葆拉·琼斯诉克林顿性骚扰案审理中由地区法官苏珊·怀特(Susan Wright)组织的大陪审团,另一个是斯塔尔调查克林顿与莱温斯基关系时组织的大陪审团。众议院和参议院并非常规法庭,没有大陪审团。在参议院审理克林顿弹劾案的前期,众议院起诉人多次把参议员叫做陪审员,后来经一位参议员抗议而经伦奎斯特首席大法官裁决被禁止使用。这反映该案期间对参议院庭性质理解的困难。参见 Jeffrey Toobin, *A Vast conspiracy: The Real Story of the Sex Scandal that Nearly Brought down A President*(New York: Touchstone, 1999), pp.376 - 377.

· 特里普邀请莫尼卡谈话,该谈话成为证明克林顿在葆拉·琼斯案中作了伪证的证据,而且证明了莫尼卡·莱温斯基本人也在葆拉案作证中因为否认与克林顿有性关系而犯有伪证罪。斯塔尔虽然有特殊的权力这样做,但是在与国家安全无关的调查中对美国公民使用窃听手段,动用联邦调查局,是令人不安的极端做法。在掌握莱温斯基犯罪证据之后,斯塔尔在不使她与自己的律师接触也不告知她的权利的情况下,威胁她除非与独立检查官合作,否则就将面临可能为27年的监狱生活,并且连带她的母亲也要受到牵连。威胁的过程包括多名武装的特工人员在场造成的心理压力。莱温斯基在这种情况下被迫向斯塔尔提供不利于克林顿的证词和一些物证,其中包括一条染有克林顿精液的连衣裙。这条裙子经联邦调查局DNA测试后成为克林顿无法抵赖的铁证。而莱温斯基以此换来了斯塔尔免于追究的豁免。为莱温斯基撰写回忆录的英国传记作家安德鲁·莫顿(Andrew Morton)评论说,这些事情刻画了“现代高技术国家可以怎样轻易地毁灭个人以及作为社会大厦砖石的家庭。”

在普通司法规则中,律师与其当事人之间的交流受“律师-当事人特权”(attorney-client privilege)保护,不受法庭质询。但是斯塔尔通过最高法院裁断:白宫律师是国家政府律师而不是总统私人律师,所以白宫律师有责任就和克林顿夫妇的谈话对法庭如实作证。白宫保安人员也被迫接受独立检查官的传讯。此举是斯塔尔以合法程序达到的对私人权利的侵夺。

斯塔尔的做法早已引起国家司法部律师的关注,但是并没有能阻止他。克林顿总统的私人律师也曾就斯塔尔违反法律把调查信息泄露给新闻界的做法对斯塔尔进行起诉。此举同样没有结果。美国司法以法律至上为原则。但是法律虽然体现社会公正,不可能处处具体完备的法律在实践中却随时可能与个人权利发生冲突,从而威胁另一个社会价值的根本准则:自由。在这一点上,美国公众同时持一种现实主义的原则。他们希望即使在

Andrew Morton, *Monica's Story* (New York: St. Martin's Press, 1999), pp. 219 - 241. 斯塔尔对当时他的做法的解释是:他怀疑莱温斯基的母亲已经卷入了一个掩盖克林顿罪行的阴谋中,而且他的做法都在司法部的一个官员的监督之下。据《时代》披露,那个官员是司法部负责公共事务部门的副长官乔希·霍克伯格(Josh Hochberg)。见 *Time*, December 28, 1998/January 4, 1999, p.58.

Ibid., p. 7.

对待“至上”的原则时仍然有选择的余地,使人们的行为具有一定的弹性,来避免符合理论却会带来现实危害的行为。斯塔尔的做法是利用司法权力的极限来干预个人生活,从而使美国人民感到一种公共权力的压力,也使“所有卷入莱温斯基案件的人,包括白宫、媒体和检查官们,都弄得一身脏”。

在《人权宣言》成为西方社会的公则以来,人们普遍对个人隐私给予尊重,窥视他人隐私被看作非道德的行为,法律也提供对纯粹个人隐私的保护。但是在个人隐私包含违反法律的事实时,社会有怎样的权利刺透隐私权的帷幕来履行法律却成为一个带来困难的敏感问题。从法律的角度来看,斯塔尔的确不应该容忍实际触犯了法律的克林顿躲到隐私权背后而不受追究。但在他酷吏式的法律狂热下,个人隐私权受到严重的威胁。民意对于斯塔尔的反感很大程度上是出于这种体验。在克林顿弹劾案中,克林顿的辩护者充分运用隐私权的概念抨击克林顿的追击者。这对于美国公众是有震撼力的。因为公共权力进一步扩展到个人隐私世界意味着所有公民都将面临公共权力更多的控制,这触犯“自由”的价值准则和实际的个人利益。克林顿弹劾案使关于这个问题的两难显得更为突出。

四 克林顿弹劾案的党派斗争性质

克林顿弹劾案从一开始就不是个人纯粹隐私问题,也不是纯粹的法律问题。事实上,离这个事件的时间距离愈远,人们就愈是倾向于把它看作一个美国政治史上具有重要性的事件。一个简单的推论验证可以是这样的:如果克林顿是共和党,而事情的其他方面和实际发生的相同,结果和他是民主党会有什么区别?理查德·波斯纳的判断是:“共和党人就会以与民主党人相同的理由来诋毁调查,并且带着极大的忠诚。”反之,民主党则会以大体一样的热情来推动调查和弹劾。这个推论虽然是关于假设事实的却是有根据的,两党在这场风波中采取的立场主要出于党派政治的动机,而不是法律正义或者道德正义的动机,即使后者并非一点也不存在。两党政治体制

Michael Winerip, "The Shadow Clinton Can't Shake: Starr's Motives Have Been Widely Questioned...", The Edmonton Journal, September 13, 1988, F3.

理查德·A·波斯纳:《国家事务:对克林顿总统的调查、弹劾与审判》第76页。

的一个重要特点是使国家管理置于选民多数立场的基础上,同时保持少数派的监督和制约力。它的问题是两党争夺权力使高层政治斗争经常化并常常将非本质的分歧推演为影响国家管理体制正常运作的危机。克林顿弹劾案是这种危机的一个典型事件。

共和党与民主党的党派斗争是在关于美国国家利益认识基本一致的基础上的权力和政策斗争。具体地说,如果克林顿被弹劾并被赶出白宫,共和党将有希望在2000年重新掌握政府。两党在历史上形成的恩怨也成为有关的背景。与克林顿弹劾案直接相关的两党恩怨是1974年民主党为多数派的国会推动对共和党总统尼克松的弹劾并迫使其辞职。克林顿总统夫人当时正是国会委托的弹劾律师中最年轻的一员。克林顿在国际政治方面与共和党冲突不大,在国内则在推行高税收、强化政府对经济的干预、通过社会保障制度扩大社会再分配规模、与黑人保持密切关系,以及在堕胎、同性恋等问题上的自由主义倾向等与持保守主义的共和党存在矛盾。

从直接起因上说,克林顿弹劾案是由对两个前发案件的调查线索汇聚而爆发的。一个是白水案,这是长期以来在共和党推动下以搞垮克林顿夫妇为目的的司法调查。另一个是葆拉·琼斯案,她受极端右翼势力的资助而坚持对克林顿诉讼。白水案的调查显示克林顿夫妇极有可能在该案中有违法行为,但那是距离克林顿担任总统20多年前的经济案件。该案本来完全可以在克林顿结束任期之后再审理,而且在莱温斯基丑闻被揭发以前,关于白水案件的调查已经山穷水尽,早该结案了。没有共和党出于党派权力斗争的参与,这两个前发案件分别了结,莱温斯基丑闻本身就根本不能成为一个案件。没有莱温斯基案件的引入,克林顿的伪证和妨碍司法行为根本不会发生,因而对克林顿的弹劾起诉也无由说起。单独来说,克林顿与莱温斯基的关系是两个成年人之间的隐私,它涉及道德和当事人的家庭问题,却不是法律问题,也不是政治问题。从这个意义上说,克林顿弹劾案是被党派斗争的机器“制造”出来的。

从程度和表现形式方面来看,克林顿弹劾案集中反映了两党斗争中的非原则性和手段无所不用其极的残酷性。这在身为共和党人的斯塔尔追猎

克林顿的行为中已经看出一斑。如果斯塔尔的做法还可能用他个人的信念和对司法公正的执着来解释的话,案件提交众议院司法委员会以后发生的事情则无可争辩地显示出这场冲突的党派斗争性质和特点。这场斗争的共和党方面以众议院司法委员会主席亨利·海德和众议院议长纽特·金里奇为首。民主党方面则以众议院少数党领袖理查德·格普哈特为首。

1998年11月间的形势是,如果克林顿在即将来临的议会中期选举之前被逐出白宫,民主党在选举中将肯定要失去更多的席位。将依法取代克林顿完成本届任期的在任副总统戈尔是否能够为民盟党重整旗鼓是十分令人怀疑的。在这种情形下,整个民主党很可能会在美国政治历史上进入又一次低谷,共和党会趁机稳定在国会的多数控制,左右选民,并且极有可能在2000年秋季的总统大选中获胜。从政党大局出发,民主党不得不尽一切力量挽救克林顿。温和的民主党人希望对克林顿本着基督精神给予谅解。激进的民主党人把克林顿看做一场政治阴谋的受害者。1992年克林顿竞选战略的谋主,克林顿的政治战略顾问詹姆斯·卡维尔(James Carville)更声称他要对斯塔尔“宣战”,并在各种媒体上直接了当地对斯塔尔的政治用心及其调查的合法性进行全面攻击。共和党人在两院都是多数,民主党不能指望哪一次投票表决会产生支持民主党的结果。他们在这场斗争中依靠的唯一王牌是美国选民对克林顿政策的支持,其斗争战略以动员公众舆论为基点。克林顿本人则主要做了三件事。一是向各方要人道歉以争取谅解;二是把绝大多数时间倾注于日常工作以巩固施政优良总统的声誉;三是发动对伊拉克的军事打击以转移视线。

在共和党方面,强硬派的战略是展现克林顿的性丑恶,使人们相信克林顿已经不适合总统工作。同时最大限度地使克林顿陷于尴尬,直到无法忍受那扑天盖地的耻辱而自己辞去总统职务。共和党众议院实力派人物汤姆·迪莱(Tom Delay)早就在反复敦促克林顿以传统的保持“荣誉”的骑士姿态辞去总统职务。众议院司法委员会主席亨利·海德在收到《斯塔尔报告》之后郑重讲话表明他主持的委员会将抛开党派成见,合作完成宪法赋予的审理此案的严肃工作。此后他就开始放手运用他的党争手段,包括:(1)利用众议院的共和党多数把《斯塔尔报告》和更多的细节在万维网址上公布,从而实现了现代通讯技术与性丑闻的结合,使整个世界对政治偏见影响美

国司法和国家事务管理实践的程度瞠目结舌。(2)用同样方式把克林顿8月17日对斯塔尔的大陪审团作证的长达4个小时的录象于9月21日在美国各大电视台公开播出。虽然当时的讯问涉及大量性关系的形象化的语言,这个录象播出时却没有对这些内容进行删节。于是,美国和全世界都看到了一个性堕落的、为了自己的性丑闻而在公堂接受百般讯问的美国总统。这是一个史无前例的形象摧毁行动。这样一种异乎寻常的做法给克林顿贴上了私德放荡的谎言家的标签,也给共和党自己贴上了党同伐异的标签。(3)在弹劾辩论开始前发给克林顿一个包含81个问题的十足可称为法律陷阱的问卷,然后因为克林顿回避回答其中一些问题而给他加上了“滥用职权罪”。

共和党大肆利用性丑闻攻击克林顿和民主党激起类似方式的反应。1998年9月18日和白宫有密切关系的因特网杂志《沙龙》(Salon)披露出众议院司法委员会主席亨利·海德自1965年开始和一位有夫之妇发生过长达5年的婚外恋的内幕。海德和这位女子亲密在一起的照片随文刊载。《沙龙》的编者按说:“丑恶的时代要求使用丑恶的手段”。海德没有否认这个故事,而是声明说有人“现在把这件事情提出来的唯一目的显然是威胁我,而那是徒劳的。我将履行我的宪法职责,并依法处理斯塔尔报告提交给国会的严重罪行指控。”共和党人怀疑这是克林顿干扰审查的阴谋。共和党的汤姆·迪莱说:“我能肯定谁是幕后的主使者,但我就是没有证据。”没有证据却又能够“肯定”,这只能表示,共和党人毫不怀疑克林顿能够使出一切,哪怕是最卑下的手段来打击他的政敌。双方牙眼相报,刹时出现一个令人恐怖的词汇:性麦卡锡主义(Sexual McCarthyism)。同月,印第安纳州共和党议员丹·伯顿(Dan Burton)被迫承认他在80年代曾经使一个女人生下了他的一个私生子。这位伯顿先生当时是众议院一个负责调查民主党募捐中违法嫌疑的委员会的主席,他也声称白宫是他的丑闻的幕后发掘者。随后,共和党女议员海伦·切诺韦斯(Helen Chenoweth)承认她在

可查阅以下网址: <http://www.house.gov/icreport>, <http://thomas.loc.gov/icreport>, <http://access.gpo.gov/congress/icreport>, <http://www.house.gov/judiciary/icreport>.

http://www.salon.com/news/1998/09/cov_16newsb.html.

David Talbot, "This hypocrite broke up my family," http://www.salon.com/news/1998/09/cov_16newsb.html.

80年代曾经和另一个女人的丈夫有过长达6年的风流岁月。《爱达荷政治家》(Idaho Statesman)声称,它披露这件事情是因为海伦总是在竞选中大讲特讲“家庭价值”并且在电视广告中就莱温斯基的事情对克林顿进行攻击。共和党要求美国联邦调查局出面调查白宫和这些事情的关联,但无结果。

1995年以来出任众议院共和党领袖的纽特·金里奇是推动斯塔尔的调查和在《斯塔尔报告》交到众议院后组织新闻媒介对克林顿施行丑闻轰炸的谋主。他上任以来,强化了共和党对民主党的派系斗争意识。在他的指导下,共和党把大肆公布克林顿的性丑闻和议会选举战略结合在一起,希望选民在丑闻铺天盖地而来的情况下抛弃民主党而把希望寄托在共和党身上。11月初揭晓的议会中期选举结果是1822年以来共和党在众议院选举中的最大的失利。到1999年1月新的议员们就职的时候,民主党在众议院的力量就会增强。在这种情况下,共和党痛切反省,导致金里奇宣布辞职。经过角逐和许多幕后磋商后,共和党推出路易斯安那州议员鲍勃·利文斯顿为继任议长。但一个名叫拉里·弗林特(Larry Flynt)的色情杂志出版商在《华盛顿邮报》上公开悬赏:任何能够提供与美国国会议员或者高级政府官员发生通奸关系的证据的人,可以得到100万美元的奖金。他不久就宣称已经掌握了一个黑名单,其中包括当选众议院议长利文斯顿。在此压力下,在1998年12月19日上午众议院对司法委员会起草并通过的对克林顿的4份弹劾文件进行表决之前,利文斯顿宣布他将不接任议长,而且将在6个月内连他的议员职位一并辞去。然而这种破坏性的变局并没有使共和党产生丝毫的犹豫,弹劾表决以强烈的党派分野为阵营继续进行。民主党领袖格普哈特在一切避免克林顿被弹劾的努力马上就要失败的情况下大声疾呼:“让上帝怜悯这个国会吧!”《新闻周刊》刊登了一个跨3页版面的文章标题和一段说明。标题是:“耻辱……和毁坏”。说明:“在重重包围和困扰中,比尔·克林顿将成为130年以来第一位被弹劾的总统。和他在这个充满敌意的首都斗争到底而求生存的誓言一致,他轰炸了萨达姆·侯赛因的伊拉克,他用这个方式向异党的狂风暴雨宣示了总统的权力。”美国

CNN于1998年12月19日进行现场直播新闻。

News Week, Dec.28,1998/Jan.4,1999,pp.27-28.

全世界都为这场党派斗争付出了代价。

五 公众舆论与精英政治

美国法学界关于克林顿弹劾案的法理方面的研究体现出一种精英主义与大众观念的冲突。在已经被北美许多大学法学院列为教材的著作中,理查德·波斯纳批评克林顿总统的支持者们乃至众议院和参议院都没有充分尊重法律正义,而是把民众正义混同于法律正义。他认为:“所谓民众正义,指未经法律培训的一般人对正义的理解。所谓法律正义,我指由法官以及其他授权人员所给予的正义定义。”这种混淆的表现是总统的支持者动员民众施加压力判克林顿无罪并且反复争辩说总统已经为自己的错误付出了代价因而就应该原谅他。而众议院在弹劾审判之前没有采用综合程序规则,参议院审判也缺少程序规则。他把参议院的审判叫做“对司法正义的一次嘲弄”。在这位职业法官兼法学家看来,克林顿弹劾案是个纯粹的法律问题,而不幸的是弹劾过程却充满了政治性。对波斯纳的主张做进一步的逻辑展开,包括国家管理在内的公共事务在法律日益繁复化的现代社会实际上要由专业精英管理。如果是这样,非专业人员的发言权就被取消,民主也就将被取消了。总统弹劾过程,在法理上说就是政治性的。波斯纳强调,“因为美国社会是如此庞杂,以至于它对法律的依赖性非常强,以使整个社会的各个部分有机地结合起来。”这在一般的意义上是事实,但是如果依据这样的事实而把社会推进成为法律精英操作的机器,则这个社会的许多根本价值就要被牺牲。这种倾向会在社会复杂化和机械强调法制的双重压力下导致一种新式的精英专制。这应该被看作克林顿弹劾案对现代国家管理理念的启示,其意义不限于美国。

在1998年8月17日克林顿做他的著名的忏悔讲话的时候,伊利诺伊州的李·普雷瑟(Lee A. Presser)写信给《时代》杂志,指出正在发生的事情的实质是政治精英在剥夺选民大众的政治权力。他说:“究竟是谁,是人

理查德·A·波斯纳:前引书,第77页。

同上,第110页。

同上,第139页。

民还是政治精英，决定美国政治领袖的人选？那些希望把克林顿罢免的人应该理解过去给予政治精英权力的先例。一旦这个群体习惯了站在选民大多数的位置上去选择总统，普通公民就会遇到关于权力的困境。与其考虑弹劾克林顿，选民们应该花时间去选择和支持合适的总统候选人。” 1998年9月23日国会公布克林顿8月17日作证录象的第二天，美国公众对克林顿的支持率不降反升。评论家认为，公布这个录象的目的是制造克林顿沉溺于性行为的不配做总统的下流人的形象。但是克林顿的政敌“展示出他们比他们痛恨的总统有更差劲的政治判断力，更不尊重事实，更少顾及国家的利益。” 1998年9月以来，三大主要新闻机构ABC、CBS、CNN的民意测验始终反映大多数美国选民对克林顿工作的支持。公布克林顿丑闻材料的做法虽然在民意测验中反映为选民对克林顿的个人道德不信任的加强，但多数选民仍然认为他是合格的总统，没有对克林顿总统进行弹劾的必要。到众议院开庭的时候，56%到59%的调查对象只希望克林顿受到国会的申斥了事。

政治和文化精英与大众心态的矛盾反映了上层社会与中下层社会的政治价值观念的冲突。上层社会关注具体的政治人事状况并有较稳定和强烈的党派倾向。中下层社会更关注总体的国家治理状况并有超党派的倾向。选民多数对于日常国家政治生活的干涉是软弱的和被动的，他们的民主权力主要通过选举来实现。这体现民主在实践中存在限制的实际情况。这种冲突在民主成为基本准则的社会也成为公民对于职业政治家不信任的基础。这种不信任是美国政治文化的重要内容，它在美国体制和文化中并不是一个负面因素，因为它也是公民对国家管理者保持警惕的基础，但的确也是社会冲突复杂化的一个因素。

大众心理与政治精英主张的差异包含一个带根本性的问题，即国家政治在多大程度上应该服从大众要求？在这个问题上向精英的倾斜导致专制和非民主倾向，向大众的倾斜则包含走向非理性主义的危险。历史上的纳粹主义、日本军国主义，乃至种种政治和宗教极端化的政治局面都是借助大

Time, September 21, 1998, p.6.

Editorial, "Clinton's Enemies Have Gone too Far," Edmonton Journal, September 23, A4.

Garry Wills, *A Necessary Evil: A History of American Distrust of Government* (New York: Simon & Schuster, 1999).

众心理来推动自己对社会的控制的。两者的适当平衡则是所有社会建制都遇到的问题。在克林顿弹劾案中,民主党战略倾向于大众心理,共和党与众议院行为倾向于精英主义,参议院行为则体现较多的政治理性精神。在各种力量之间纵横捭阖、推波助澜的则是一些极端势力和媒体。关于后者在克林顿弹劾案中扮演的角色及其含义需要另文讨论。

克林顿弹劾案是美国政治社会制度和美国政治文化的特殊产物,其重要性在于它是美国两党政治和多种社会冲突复合的结果,是美国国家体制运作的案例。同时,研究这个事件所能获得的启示在多方面是超出美国政治文化范围的。这个特殊事件较突出地暴露出美国国家政治制度中的问题,但这不应该导致美国国家体制病入膏肓的简单结论。这个体制具有相当的弹性和自我修复功能。同时,这个案例告诉人们民主政治并不是一个绝对的价值和概念,它有多种多样的具体形式和各自的问题,而且无不是建立在特殊文化社会条件基础上的。迄今为止(可能到永远),人类没有达到可以坦然地享用一种完美无缺的国家制度的程度,依然需要不断地摸索。

赵轶峰:东北师范大学历史系教授

美国宪法的英国普通法传统

任东来

编写《美国宪政历程》时,常常感叹美国宪法的神奇,如此简短而又简洁(只有六七千字)的宪法,经过法律家,特别是最高法院大法官的演绎和诠释,居然会有如此丰富的内容,历时 210 多年而依然鲜活如初,充满活力。要知道,这 200 多年,从地理上讲,美国从大西洋沿岸的一个狭长地带的 13 州,扩张到从大西洋到太平洋横跨北美大陆的世界第 4 大国;从人口上讲,从人种相对单一(白人,加数量不多的黑人和没有统计在内的印地安人)的 360 万增加到今天几乎包含世界所有种族和族裔的 2.8142 亿;就社会性质而言,从一个农耕社会发展为以服务业为主的后工业社会;就国际地位来说,从一个不起眼的新生共和国成长为世界上独一无二的超级大国。一句话,过去的 210 多年中,美国国内面貌、社会结构、人口构成和国际地位发生了翻天覆地的变化。面对如此巨大的转变,又老又旧的美国宪法居然能够基本上在维持原貌的框架内,以不变应万变的姿态,从容应对,游刃有余,这不能不说是人类政治史上一个奇迹。

必须承认,美国的成长史是近代以来人类社会最了不起的发展之一,为此,无数的学者试图从不同的方面,地理的、人口的、资源的、经济的、政治的、国际环境等诸方面探索美国成长的奥秘,但宪政学者却认为,美国的宪法及不断发展完善的宪政实乃一切发展的基础,而且,美国宪法作为世界上第一部成文宪法,是美国贡献给现代世界政治治理的最大制度创新。

对此,美国人颇为自得。美国著名法学家、纽约大学讲座教授伯纳德·施瓦茨(Bernard Schwartz)曾经指出:“美国对人类进步所作的真正贡献,

不在于它在技术、经济或文化方面的成就,而在于发展了这样的思想:法律是制约权力的手段。”他甚至不无偏见地声称:“在其他国家,权力之争由武装部队来解决;在美国,权力之争由法律专家组成的大军来解决”。

显然,施瓦茨断言的前一部分是错误的,后一部分基本正确。2000年美国总统大选难题的司法解决,无疑再次证明了这一点。无独有偶,《纽约时报》著名评论家托马斯·弗里德曼(Thomas Friedman)对大选案的评论,与施瓦茨的看法惊人一致。在他看来,美国成功的秘密不在于华尔街,也不在于硅谷,不在于空军,也不在于海军,不在于言论自由,也不在于自由市场——秘密在于长盛不衰的法治及其背后的制度,正是这些让每一个人可以充分发展而不论是谁在掌权。美国强大的真正力量在于“良好的法律与制度体系。有人说,这是一种由天才们设计,并可由蠢才们运作的体系。”

没有人想否认这一让美国人倍感自豪的宪政制度是美国人的独特贡献。但是,细究起来,在精神和思想上,美国宪政制度却深深地根植于西方、特别是英国的法治传统。在《原则与妥协:美国宪法的精神与实践》中,留美学者王希教授令人信服地论证了美国宪法产生的制度背景:独立前,英国北美殖民地的治理都以法律上的契约关系为基础,并建立了内部的自治体制;独立后,各邦都制订了宪法。在争取和维护这一自治体制,早期殖民者看重和强调的就是两条:一是他们赋予以特许状形式表现出来的成文法以“几近神圣的地位”;二是他们把统治者与被统治者的关系理解为一种相互承诺的契约关系。⁵

但接下来的问题便是,这些殖民者何以有这样的一种理解呢?或者通俗地说,何以有这么高的政策和法律水平呢?显然,一个制度的形成既需要社会的现实需求和环境条件,同样也需要政治文化和法律思想的滋养。王著对前者着墨较多,对后者虽然谈到洛克政治哲学的影响,但对英国普通法的传统却语焉不详。很自然,作为历史学家,一般都关注前者;作为法律学者,却会较多地关注后者。因此,美国宪法学者爱德华·考文(Edward

伯纳德·施瓦茨:《美国法律史》(王军等译)北京·中国政法大学出版社,1997年版,第2页。实际上,这里要有一个但书:美国内战除外。

Thomas L. Friedman, "Medal of Honor," The New York Times, Dec 15, 2000.

5 王希:《原则与妥协:美国宪法的精神与实践》北京大学出版社,2000年版,第7-8、22-23页。

Corwin)的旧作《美国宪法的“高级法”背景》提供了一个非常好的解释。

虽然用一位美国建国之父的话说,美国宪法“是一个反抗的民族在迫切需要的困境中给逼出来的”。但是,为什么逼出了这样一个确定共和制和联邦制的宪法,而不是其他的东西如君主立宪之类的解决办法呢?考文的解释是,美国的宪法和宪政来源于自亚里士多德以来西方文明中自然法的观念,来源于英国悠久的普通法传统。

亚里士多德在其《伦理学》中,提出了“自然正义”的观念,认为在政治正义中,既有自然的正义,也有法律的正义,前者与后者不同,它不是国家设计出来的,而是从自然中发现的,具有永恒性、普世性和至高性。这一思想到罗马伟大的法学家西塞罗(Cicero)那里,就变成与理性融为一体的自然法的观念:“真正的法律乃是正确的理性,它与自然和谐一致,它散播至所有的人,且恒古不变、万世长存,它以其命令召唤人们履行义务,以其禁令约束人们为非作歹。……[这种法律]是一种永恒不变的法,无论何时何地,它都有效。”甚至在通常认为是黑暗时代的欧洲中世纪,自然法的思想仍然顽强地生存下来,且有所发展。考文认为,如果说古典的自然法观“融入更审慎的、人类权威的法令之中而施以其主要好处,而中世纪的自然法观则是另外一种,即自然法从外部制约和限制权威。”不过,在中世纪的欧洲大陆,这样的自然法还仅仅停留在观念层面,而在隔海相望的英国,不仅有观念,而且还发展出一套制度。这就是它的普通法(Common Law)。

13世纪中期,英王亨利三世时代有位了不起的一位大法官,叫布拉克顿(Henry de Bracton,生年不详,死于1268年)。在其至死都没有完成的巨著《英格兰的成文法和普通法》(The Statute and Common Law of England)中,布拉克顿明确提出了“国王本人不应该受制于任何人,但他却应受制于上帝和法,因为法造就了国王。因此,就让国王将法赐予他的东西——统治和权力——再归还给法,因为在由意志而不是由法行使统治的地方没有国王。”他的名言“国王在万人之上,但却在上帝和法律之下”,更是广为传颂。布拉克顿甚至提出了约束国王的具体办法:“如果国王没有约束,就是

爱德华·考文:《美国宪法的“高级法”背景》(强世功译),北京·三联书店,1996年版,第11页。这篇论文最早是在1928和1929年两期《哈佛法律评论》上连载的。

考文,前引书,第5页。

同上,第16页。

说如果没有法律约束,那么法官和男爵们就应当给国王施以约束。”1215年英王约翰签署的《大宪章》,无疑是这一观念的具体化。在随后的一个多世纪里,《大宪章》不仅像普通法那样可以作为诉讼的依据,而且拥有了“高级法”的特征:任何成文法如与《大宪章》相悖,则“必然是无效的”。于是,不承认君主的意志具有法律效力变成了普通法的一项准则,而且,君主也无权改变法律,更不能未经民众的同意便剥夺属于民众的东西。这样,法治的传统而非人治的选择在英国初露端倪。

但《大宪章》的影响在都铎王朝(1457 - 1603)时期明显削弱,这一时期英国国王巧妙地把中世纪的英国议会从对付王权的基地,改造为对自己有利的工具。17世纪初,因为没有继承人,都铎王朝寿终正寝,给《大宪章》的支持者以新的机会。趁着第一个斯图亚特王朝(1603 - 1649)权力未稳之际,《大宪章》的支持者对王权进行了反击,其中最出色的代表便是爱德华·柯克爵士(Sir Edward Coke, 1552 - 1634)。柯克是英国宪政史上最出色的法官和法学家,毕业于剑桥大学,1578年成为律师。11年后,成为议员,1592年担任皇家副检察长(solicitor general)。1606年成为民事法院首席法官(chief justice of the Court of Common Pleas)。尽管英王一再委以他御座法庭庭长(chief justice of the King's Bench)和枢密院(the Privy Council)成员的重任,但丝毫改变不了他用普通法约束王权的政治理想。1620年代,柯克参与起草了《权利请愿书》,使之成为英国不成文宪法的一部分。

此外,柯克还是位勤于著述的法学家。他把自己当大法官时审理的案件,编为法院《报告》(Reports),逐年发表(1600 - 1615, 1656 - 1659)。他生前和死后出版的 四卷本《英格兰法律汇编》(Institutes of the Laws of England, 1628 - 1644年出版),奠定了他作为英国法集大成者的地位。政治上,柯克继承并发展了布拉克顿的法治思想。在限制王权的问题上,他进一步明确提出:“除了法律与国家认可的特权外,国王没有特权。”而且,国王自己不能解释这种特权,只有法官才是权威的解释者。在《大宪章》的性质问题上,他认为《大宪章》之“大”,“不是由于它的篇幅,而是由于它所包含

考文 前引书 第21、35、23、28页。

同上 第41页。

的内容至关重要且崇高伟大,简而言之,它是整个王国所有的基本法律的源泉。”他重申,任何与它相悖的判决和法规“皆为无效”。

考文认为,柯克司法审查的观念、既约束国王也约束议会的基本法观念、法律之下的议会至上思想深深地影响了美国制宪先贤和美国宪法。美国革命时期的领导人,特别是有法律背景的领导人,无一不从布拉克顿和柯克的著述中获益匪浅。在北美殖民地,柯克的书和其他英国法律教科书卖得跟在英国一样火。尽管美国革命的领导人亨利·亚当斯和托马斯·杰斐逊作为学生研习法律时,都曾经抱怨过柯克乏味单调的文风和只言片语、缺少连贯的评点,但后来,他们都承认柯克的书让他们终身受益。亚当斯称柯克是“我们青少年时代的启迪者”。杰斐逊赞扬说:在论述英国宪政和公民权利方面,没有人比柯克造诣更深。为此,在向渴望学习法律的年轻人推荐书目时,杰斐逊总是选择柯克等人的普通法著作。

不仅美国第一代领导人制宪时受英国普通法传统的影响,第二代领导人在巩固宪政方面也从其中汲取了不少养分。有“伟大的首席大法官”美誉的约翰·马歇尔(John Marshall)自学法律时,用的就是他父亲用过的一本威廉·布莱克斯通(Sir William Blackstone, 1723 - 1780)的《英国法注释》(Commentaries on the Laws of England, 1765 - 1769年出版)。布莱克斯通是牛津大学法学教授,著名英国法权威。而马歇尔的同时代人、曾在美国独立之初担任纽约州最高法院大法官并被认为是最了不起的大法官的詹姆斯·肯特(James Kent)则回忆说:“这部著作鼓舞了我,使我产生了敬畏之情。”⁵

对布莱克斯通和柯克的影响,美国学者曾经给予很高的评价。美国一本标准的法律辞典称:“布莱克斯通的法律理论基本上造就了殖民地居民的

考文 前引书 第55页。柯克甚至还大胆地提出:“如果议会的行为背离基本人权和理性,那么普通法应对这一行为进行监督控制,并宣告它无效。”见庞德(Roscoe Pound):《普通法的精神》(唐前宏等译)北京·法律出版社2001年版,第52页。此书是经典性著述,1921年在美国出版。但中译本译文有欠完善。

在北美殖民地《独立宣言》这个历史性文件上签名的56位大陆会议的代表中,有25人是律师。因此,美国革命也可以说是律师领导的革命。

伯纳德·施瓦茨:《美国法律史》,第17-18页。

5 同上 第17页。

态度,并且在费城制宪会议上激烈地反映出来。”哈佛大学法学院院长庞德(Roscoe Pound),这位在20世纪上半叶对美国法律思想产生过重大影响的法律家则认为,正是在美国最初两代法律学家的努力下,“柯克以人权和理性作为约束议会的基本原则思想在美国得以实现”。

除了普通法传统外,美国宪法另一个思想源泉无疑是洛克的政治理论。他借用自然法的观念,提出了天赋人权(natural rights)和有限政府的理论。对他的影响,考文和王希都有充分的论述。值得注意的是,考文指出了他们两者之间在观念上的联系和差别。他认为,洛克的自然法观突破了柯克就英国论英国的狭隘眼界,用普遍性的语言强调了一个普遍性的原理。“柯克努力使普通法历史上形成的程序,成为约束权力、特别是英国王权的永久手段,而洛克给立法权施加的限制,更看重于保护个人权利。”⁵此外,柯克的论述常常有“托古改制”的味道,而洛克则直截了当进入主题。但在突出制度建设(如司法审查)方面,洛克却没有柯克的先见之明。显然,他们两人的区别既是因为时代不同——洛克的论述出现在1688年光荣革命之后,而柯克的想法却是发表在1640年英国革命之前;也因为身份不同——洛克是政治哲学家,看重的是理性、观念、原则和普遍性,而柯克是法律家,强调的是经验、历史、个案和特殊性。

美国制宪先贤了不起的地方,在于他们通过妥协的方式,把两位思想大家的见解和北美殖民地的自治及制宪经验,融会贯通,炮制出既有明确原则、又有具体条款、既可以操作、又富有弹性的美利坚合众国的第一部、也是迄今为止美国唯一的一部宪法来。

任东来 南京大学—约翰·霍普金斯大学中美文化中心教授

彼特·伦斯特洛姆编:《美国法律词典》(贺卫方等译)北京·中国政法大学出版社,1998年版,第26页。

庞德 前引书 第52页。

考文 前引书 第62-71页;王希 前引书 第15-16、32-35页。

5 考文 前引书 第73页。

建构新自由制度主义 的研究纲领

——关于《权力与相互依赖》的一种解读

门洪华

《权力与相互依赖》由美国著名学者罗伯特·基欧汉、约瑟夫·奈合著。1977年,该书第一版出版,标志着美国自由主义国际关系学派挑战(新)现实主义理论主导地位的开始,构成新自由制度主义兴起的理论基石;1989年,该书重版并增加了对批评的回应;2001年该书第三版出版,两位学者将全球化、国际机制与相互依赖概念相整合,指点国际局势,激扬文字,对21世纪初的世界政治(World Politics)进行严肃的理论分析,成为代表新自由制度主义发展的颠峰之作。《权力与相互依赖》既有理论上的深度建构,也有实践上的指导价值,自1977年以来,该书一直是国际关系研究引用频率最高的著作之一,其真知灼见力透纸背,堪称洛阳纸贵之作。

一 核心命题

20世纪60、70年代,国际关系出现大分化、大组合,一度有美国霸权衰

Robert Keohane & Joseph Nye, Jr., Power and Interdependence (New York: Addison Wesley, Longman, 2001) 3rd Edition; 罗伯特·基欧汉、约瑟夫·奈:《权力与相互依赖》(门洪华译) 北京大学出版社 2002年版。

落之说。对此,美国学术界提出了各种各样的解释和政策建议,而《权力与相互依赖》的复合相互依赖模式公认是最有解释力的理论之一。此后,以复合相互依赖理想模式为基石,基欧汉建立了新自由制度主义(Neoliberal Institutionalism)理论模式,使之成为与新现实主义比肩而立、甚至取代其主导地位的体系理论(Systemic Theory)。随着信息时代的到来,全球化成为国际关系理论发展与实践变革的驱动力,基欧汉与奈殊途同归,共同致力于国际治理的探究,并提出全球主义治理的理论框架。可以说,《权力与相互依赖》的理论主题——特别是复合相互依赖模式——构成了新自由制度主义研究纲领的基石。

从逻辑线索上讲,《权力与相互依赖》(第三版)由理论框架、现实验证、批评回应与理论发展等四个相互联系的部分组成。在理论框架部分,作者剖析相互依赖的概念,提出敏感性相互依赖和脆弱性相互依赖的区分,在权力与相互依赖之间建立联系框架;在批评政治现实主义的基础之上,提出“复合相互依赖”的理想模式;提出国际机制概念及国际机制变迁的解释模式,从而为新自由制度主义的崛起奠定了理论基础。在现实验证部分,作者分别从海洋领域、国际货币领域、美加关系、美澳关系等方面就国际机制变迁予以解释,验证自己的理论主张;剖析美国与复合相互依赖的关系,就美国外交提出了自己的政策建议。在批评回应部分,作者对《权力与相互依赖》的理论批评做出回应,并将20世纪80年代以来新自由制度主义的理论

Robert Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton: Princeton University Press, 1984); Robert Keohane, *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory* (Boulder: Westview Press, 1989); Joseph Nye, *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power* (New York: Basic Books, 1990); 秦亚青:《权力·制度·文化:国际政治学的三种体系理论》,载《世界经济与政治》2002年第6期,第5-10页;门洪华:《和平的纬度:联合国集体安全机制研究》,上海人民出版社2002年版,第1章等。

Robert Keohane & Joseph Nye, "Introduction," in Joseph Nye and John Donahue, eds., *Governance in a Globalizing World* (Washington: Brookings Institution Press, 2000), pp. 1-41; Robert Keohane & Joseph Nye, Jr., "Globalization: What's New? What's Not (And So What?)," *Foreign Policy*, Spring 2000, pp. 104-119; Robert Keohane, "Governance in a Partially Globalized World," *American Political Science Review*, March 2001, pp. 1-13; Robert Keohane, "The Globalization of Informal Violence, Interdependence and Legitimacy in World Politics After September 11," (manuscript); Joseph Nye, *The Paradox of American Power* (New York: Oxford University Press, 2002); etc.

发展贯穿其中,强调自身理论的价值及其限制条件,指明未来理论的发展方向。20世纪90年代以来,国际局势发生了翻天覆地的变化,全球化驶上快车道,美国“单极霸权”的战略图谋越来越突出。世纪之交,国际社会将走向何方?在理论发展部分,两位学者敏锐地抓住信息时代、全球主义两个概念,提出如何以国际机制(国际制度)为核心、对全球主义进行治理的新思路。

综上所述,《权力与相互依赖》的核心命题有如下三个:建构复合相互依赖的理想模式,解释国际机制的变迁,探究全球主义的治理。从基欧汉近40年的学术生涯及其研究成果来看,其学术抱负就在于回答在相互依赖的世界上国际制度如何运作。《权力与相互依赖》可谓其学术成就的第一块理论基石。在《权力与相互依赖》中,基欧汉和奈以对相互依赖的探讨为逻辑起点,探讨国际机制变迁,从而为新自由制度主义的建构提供了理论基础;通过对全球化(全球主义)及其治理的探讨,进一步发展了新自由制度主义。

二 研究纲领

新自由制度主义是在挑战新现实主义的过程中成长和发展起来的,它接受了新现实主义的合理内核,在此基础上发展成为独立的国际制度理论体系,其后又借鉴和吸纳其他国际关系理论流派特别是建构主义学派的最新成果,及时保持着学术前沿地位,新自由制度主义关于多边主义(Multilateralism)和全球治理(Global Governance)的研究成为带动学术创新的核心动力。

新自由制度主义的探究,当以复合相互依赖为起点。相互依赖是国际

Robert O. Keohane, "From Interdependence and Institutions to Globalization and Governance: Introduction to Institutions, Law and Governance in a Partially Globalized World," December 14, 2001 (manuscript).

Joseph Nye et al., eds., *Governance in a Globalizing World*.

关系理论诸范式所涉及的,但只有新自由制度主义将之作为体系理论的基石。复合相互依赖有三个来源,即对现实主义的质疑、一体化理论发展、跨国关系研究。关于现实主义的批评自不待说,实际上,《权力与相互依赖》就是批判现实主义的产物。关于一体化理论,基欧汉和奈指出,他们在20世纪50、60年代学习过地区一体化理论,卡尔·多伊奇(Karl Deutch)对多元安全共同体的研究和厄恩斯特·哈斯(Ernst Haas)对欧洲联合的研究为他们提供了诸多真知灼见。第二次世界大战结束以来,各国之间的经济联系迅速增加、跨国公司的作用日益增强,他们开始关注跨国关系的研究,并于1971年合作编辑出版了《国际组织》“跨国关系与世界政治”专辑(后结集成书)。他们非常关注跨国行为体的作用,并以此为基础提出了“世界政治”的松散范式(Loose Paradigm),从国际政治经济领域对新现实主义进行批评。此后,两人共同探索取代现实主义的理论构架,其成果就是《权力与相互依赖》(第一版)。

《权力与相互依赖》是一个巨大的转向,标志着建构国际制度理论的开始,是连接跨国主义(Transnationalism)、相互依赖与新自由制度主义的桥梁。在《权力与相互依赖》中,基欧汉与奈从建立一个新范式的尝试后退(Retreat)转向建立一个新的研究纲领,即为了补遗(Supplementarity)而放弃了互补(Complementarity)的理念。⁵他们放弃了将国内政治和外交政策纳入其相互依赖和跨国模式的任务,而这些曾是他们孜孜以求的。他们意在发展一种处于国际体系层次的世界政治理论,这意味着他们开始自动地向现实主义理论体系看齐。作者明确地指出,自己的动机并非完全是为了寻求一条通往世界永久和平的有效途径,而是想用这个概念批评在国际

关于现实主义的分析,参见肯尼思·沃尔兹:《国际政治理论》,北京·中国人民公安大学出版社,1992年版,第七章;罗伯特·吉尔平:《世界政治中的战争与变革》,北京·中国人民大学出版社,1994年版,第六章等;关于社会建构主义理论对相互依赖的分析,参见亚历山大·温特:《国际政治的社会理论》(秦亚青译),上海人民出版社,1999年版等。

Karl Deutch et al, *Political Community and the North Atlantic Area* (Princeton: Princeton University Press, 1957); Ernst Haas, *The Uniting of Europe* (Stanford: Stanford University Press, 1958); Joseph S. Nye, Jr., *Peace in Parts* (Boston: Little, Brown, 1971).

Michael Suhr, "Robert O. Keohane: A Contemporary Classic," in Iver Neumann and Ole Wæver, eds., *The Future of International Relations: Masters in the Making* (London: Routledge, 1997), pp.90 - 120.

5 Ibid.

政治学研究中的传统权力理论,进行科学的修补,以在更大程度上靠近客观现实。

应该说,《权力与相互依赖》第一次全面否定了现实主义的基本假说。基欧汉和奈明确地挑战了现实主义把国家作为行为者的许多前提假设:军事安全在外交事务中的相对重要性、军事力量在国际政治中的作用、事务性领域中权力资源的替换性。他们认识到,随着相互依赖的加深,国家间关系的调控越来越引起人们的关注和重视,而各种非国家行为体在国际舞台上越来越活跃,现实主义以国家和权力为中心的理论范式受到越来越多的挑战。他们第一次系统性地提出了国际机制的概念,并分析了国际机制变迁的四种模式,特别是详尽批驳了作为纯粹现实主义模式的总体结构主义,并全面论述了自己建构的国际组织模式;他们的研究表明,当国家处于复合相互依赖的世界中,在解释国际机制的变迁时,问题领域模式和国际组织模式更为有效。这一结论为国际制度理论的建构埋下了伏笔。

进入20世纪80年代,基欧汉开始接受结构现实主义最根本的假定,并在此基础上探究复合相互依赖的世界上国际机制如何形成与变迁,以图认识和理解这个复合相互依赖的世界。在这个时候,其主要的理论关注点是国际机制或国际制度,其分析层次仍是研究纲领,但研究目标却已经定位为体系理论范式了。这个时候,国际关系理论发展仍然处于群雄逐鹿的阶段,但楚汉之争——即新现实主义和新自由制度主义——已现端倪。

新现实主义并不完全排除其他国际行为体,也承认非国家行为体在国际事务中可以起到很大的作用,但它更强调从理论建设和发展的角度来看,研究单位越是单一、越是集中,就越容易发现规律性、实质性的理论模式。虽然其他国际行为体也起到了作用,但是基本研究单位应该是最具意义的一个,即民族国家。新现实主义的第二个假说是单一国家说。单一国家说认为国家是一个一元社会整体,能够独立地确立国家的利益,制定并执行国家的对外政策。新现实主义的第三个假说是理性国家说。理性国家说认为国家行为体在某一给定环境中,能够确立国家目标,考虑多种政策方案的可

大卫·鲍德温主编:《新现实主义与新自由主义》,浙江人民出版社2001年版,第13页;秦亚青:《国际制度与国际合作:反思新自由制度主义》,载《外交学院学报》1998年第1期,第40-47页。

行性和可能导致的结果,然后选择能够最大限度地实现国家目标的政策方案。

从以上三个方面着眼,基欧汉确实接受了新现实主义最根本的假定。首先,基欧汉承认,自己曾强调非国家行为体的重要意义,但后来认识到非国家行为体仍然是从属于国家的,所以将注意力回转到国家上来。其次,一般自由主义学派都认为把国家作为单一、理性和国际社会主要行为体是不妥当的,但新自由制度主义恰恰吸收了现实主义的这个命题。正是因为国家的单一性和理性,它才需要国际秩序,才需要合理的解决冲突,才能够考虑以最小的代价换取最大的利益。有人据此认为,基欧汉一度是新现实主义研究纲领的参与者(Participant),尽管他批判沃尔兹的理论学说。⁵

实际上,基欧汉在建构自己的体系理论时,首先收进了复合相互依赖的基本假定,但为了理论体系的建构,他也摒弃了某些观点,这可谓一种立场的倒退,但是这种倒退并未造成灾难,而是造就了理论的高峰。基欧汉的出发点很清楚,即致力于发展高度简约、呈现高度科学的体系理论,因此他采取的是退两步、进一步的战略——即从建构理论范式和全面否定现实主义基本假说的立场后退,着重建构新自由制度主义的研究纲领。其次,他从肯定多元国际行为体的立场后退,放弃对军事力量重要与否的探讨,其研究方法也统一到个体主义上来。基欧汉将现实主义纳入其理论框架,但用新的假定加以补充,亦即对新现实主义进行扬弃。基欧汉指出,从认识论和本体论上讲,现实主义的复杂形式,包括经典现实主义和结构现实主义,与

秦亚青:《西方国际关系学的现实主义与新现实主义理论》,载《外交学院学报》1996年第2期,第40-46页。

Robert Keohane, *International Institutions and State Power*, p.8.

Robert Keohane, "Institutional Theory and the Realist Challenge After the Cold War," in David Baldwin, *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate* (New York: Cambridge University Press, 1993), pp.301-338.

5 Robert Keohane, ed., *New Realism and Its Critics* (New York: Columbia University Press, 1986).

秦亚青:《国际政治的社会建构:温特及其建构主义国际政治理论》,载《美欧季刊》(台湾)第15卷第2期,第231-264页。

Michael Suhr, "Robert O. Keohane: A Contemporary Classic," pp.90-120.

新自由制度主义的共同点甚多。但是,现实主义抛弃了太多的因素,不仅仅是制度,而且还有跨国关系、国内政治和观念的作用等。现实主义长于结构研究,却短于进程分析。鉴于此,他借鉴理性选择理论(Rational Choice Theory)和制度经济学(Institutional Economics)的相关理论框架,强调国际进程(Process)的重要性,将国际机制作为独立的解释变量,建构起新自由制度主义的理论框架。基欧汉接受了现实主义的假设,但在国际制度对世界政治进程的影响上,他却得出了与现实主义截然不同的结论:国际制度赋予国家进行合作的能力,以降低交易成本,获得共同收益;国际制度很少参与协议的集中实施,但确实增加了互惠机会,使一国政府信守诺言,并督促他国也这样做;既然遵从国际制度已有的规范使他国的行为可以预见,强国也从遵守规则中获益。其后,他转向研究西方旧制度如何影响国家的战略、进而塑造冷战后的欧洲,创立了在现实主义、自由主义双肩之上的新自由制度主义的研究纲领,促成新自由制度主义与新现实主义分庭抗礼的局面。

我们据此断定,新自由制度主义是在对新现实主义的批判中发展起来的。从80年代中期的国际机制研究到90年代比较完整的理论框架的建立,新自由制度主义已经成为西方国际关系学中颇具影响力的理论流派,成为能够与新现实主义在理论方面抗衡、在学理方面展开辩论的政治哲学思潮。新自由制度主义提出了国际制度的供应派理论,强调了国际制度对于国家行为的影响和制约作用,讨论了无政府状态下国际合作的可能和条件。在方法论方面,新自由制度主义从对新现实主义的证伪着手,提出了以国际系统的进程为重要原因解释国家的国际行为的理论。从政治思潮的角度来看,虽然新自由制度主义接受了一些现实主义理论假定,但它强调具有理性的人所创造和建立的制度对于人们在相互依赖的社会中决策和行动的重大影响力,强调政治进程及其可变性,强调无政府状态下的秩序与合作,淡化冲突、淡化权力结构,这些观点在西方自由主义传统中是根深蒂固的。⁵

Robert O. Keohane, "From Interdependence and Institutions to Globalization and Governance: Introduction to Institutions, Law and Governance in a Partially Globalized World."

Ibid.

Robert Keohane, "International Institutions: Can Interdependence Work?" pp.82 - 96.

5 秦亚青:《国际制度与国际合作:反思新自由制度主义》,第40-47页。

基欧汉与立志在现代主义和现实主义之间创立独立研究纲领的学者共同起步,而后,他退回到传统主义的核心假定,并藉此提出了功能主义的国际机制理论,此后,他在新现实主义和自由主义的共同基础之上,提出了独立的研究纲领,即新自由制度主义。他接受了现实主义的基本假定,但并没有完全放弃自由主义对多元行为体的强调。特别是,随着全球化的发展,基欧汉再次强调了非国家行为体——包括政府间组织(Intergovernmental Organizations)、非政府组织(NGOs)和多国公司(Multinational Corporations)等——的重要性。以此为现实基点,基欧汉和奈提出了全球主义的概念,探究全球主义治理的可行途径,从而促进了全球治理理论(Theory of Global Governance)的发展。

从以上分析,我们大约可以把握新自由制度主义的发展脉络。基欧汉和奈以创建体系理论范式的雄心作为出发点,但其途径却是从研究纲领的层次着手,走的是“中间道路”(Middle Ground)。我们有必要在此重温基欧汉和奈撰写的《权力与相互依赖》中译本序言:“《权力与相互依赖》并不认为世界政治‘一切都是崭新的’,我们并不寻求否认现实主义所有论点的正确性,或提出全新的‘自由主义理论’来替代现实主义。我们的目标是,寻求建立一种看待世界政治的方法,帮助我们理解政治与经济的关系、制度化国际合作的模式,同时保留现实主义关于世界政治中权力和利益作用的核心洞见。”

三 研究纲领的启示:国际关系理论发展的“中间道路”

以上关于《权力与相互依赖》研究纲领的分析,特别是关于“中间道路”的探讨,对我们客观看待国际关系理论的发展甚有启示意义。

国际关系理论有三大理论范式,即现实主义、自由主义和建构主义。玛格丽特·赫尔曼(Margaret Herman)指出,国际关系研究就像巴比伦塔(Tower of the Babel),充满着各种各样的不和谐声音,使国际关系研究领

Michael Suhr, “Robert O. Keohane: A Contemporary Classic.”

Joseph Nye et al. eds., *Governance in A Globalizing World*, “Introduction.”

门洪华:《国际机制理论主要流派评析》,载《中国社会科学季刊》(香港)2000年夏季号,第155-164页。

域成为控股管理公司,而不是一致的知识研究界。她呼吁加强各种理论范式的沟通和相互认识,为国际关系理论流派之间的对话提供基础。诚如赫尔曼所言,国际关系诸理论范式之间的矛盾是难以调和的,在同一个问题上的认识各不相同,得出的结论和解决途径也迥异。但是,在看到国际关系理论范式之间差别(Divergence)的同时,我们也应该看到它们之间的趋同(Convergence),认识到各理论范式新的发展都是借鉴其他理论范式和观点或受到其他理论范式的影响或启示。国际关系理论范式论争的历程显示,任何一种理论流派的发展都是建立在对已有理论流派的批判、借鉴和超越的基础上,原本论战激烈的理论流派之间有所趋同是一个非常有趣的现象。

现实主义与自由主义的论战历史久远。进入20世纪70年代,现实主义和自由主义都对当时国际关系理论对现实解释的乏力不满,先后走上理论体系科学化的道路。肯尼斯·沃尔兹提出了高度简约的现实主义理论,摈弃了经典现实主义(Classic Realism)中人性等难以科学标定的概念和无法证伪的假设,把无政府状态和自助体系、权力分配、国家利益特征和生存需求等设定为国际关系理论的核心概念,并把国际关系研究集中在体系结构这个因素上面,从而把现实主义推进到新现实主义(Neo-Realism)或结构现实主义(Structural Realism)阶段。其间,罗伯特·基欧汉和约瑟夫·奈则提出复合相互依赖的概念,用相互依赖理论将现实主义和自由主义结合起来,为新自由制度主义的出现奠定了理论整合的基础。⁵ 新现实主义的理论科学化努力确定了80年代的核心研究议程。随后,基欧汉接受现实主义对国际行为体性质及其社会环境的假定;接受了现实主义对国家行为动机的假定,承认国家是理性的自我主义者,国家行为目的是自我利益(基

Margaret G. Herman, "One Field, Many Perspectives: Building the Foundations for Dialogue," *International Studies Quarterly*, Vol.42, No.4, 1998, pp.605 - 624.

例如,“多数新现实主义者认为,民族主义、尚武精神、种族主义及其他国内因素非常重要,而新自由主义承认权力是国际行为的核心;有的建构主义者则承认,如果有强大国家的支持或物质力量的持续保证,则观念的影响会更大。”转引自 Stephen M. Walt, "International Relations: One World, Many Theories," *Foreign Policy*, Spring 1998, pp.29 - 46.

秦亚青:《国际政治的社会建构:温特及其建构主义国际政治理论》,第231 - 264页。

5 Robert Keohane & Joseph Nye, "Power and Interdependence Revisited," *International Organization*, 1987, Vol.41, p.733.

欧汉称之为“系统分析的普遍模式”)；承认国家是国际政治的“关键行为体”，而国际社会的无政府状态影响了国际合作；他选择了个体主义的方法论，承认国际体系中权力和财富的分配对国家行为有重要的影响。在此基础上，他建立了自己的体系层次的理论，即国际制度理论。可以说，基欧汉的理论融合了现实主义和自由主义两家之长，具有强大的生命力。基欧汉自己也承认，新自由主义与新现实主义之间存在着某种“相互依赖”的关系，他的新自由制度主义就是同样多地从现实主义和自由主义借鉴过来的。总结新自由制度主义的发展轨迹，我们可以看到，新自由制度主义是在挑战新现实主义的过程中成长和发展起来的，它接受了新现实主义的合理内核，在此基础上发展成为独立的国际机制理论体系，其后又借鉴和吸纳其他国际关系理论流派特别是建构主义学派的最新成果，及时保持着学术前沿地位。需要指出的是，基欧汉不仅对某一派理论做出贡献，国际制度理论与新自由主义理论密切相关，对权力和知识为基础的机制理论也贡献良多。面对新自由制度主义的挑战，新现实主义积极迎战，并适时提出了新的理论观点，最为突出的就是罗伯特·吉尔平和斯蒂芬·克拉斯纳。吉尔平提出了霸权与大国政策协调(Policy Coordination)并存的理论，并强调多边管理与政策协调的价值，其中对国际机制的认识突破受到新自由制度主义的影响；斯蒂芬·克拉斯纳是坚定的新现实主义者，但在《结构冲突：第三世界对抗全球自由主义》这本经典著作中，他对现实主义的修正及其理论剖析吸收了许多新自由制度主义的认识。⁵ 新现实主义和新自由制度主义之间从激

Robert Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, p.27.

Andreas Hasenclever, Peter Mayer, and Volker Rittberger, *Theories of International Regimes* (London: Cambridge University Press, 1997), p.14.

Andreas Hasenclever, Peter Mayer, and Volker Rittberger, *Theories of International Regimes*, p.6; Robert Keohane, "The Theory of Hegemonic Stability and Changes in International Economic Regimes 1967 - 1977," in Ole Holsti et al., eds., *Changes in the international System* (Boulder: Westview Press, 1980); Judith Goldstein & Robert Keohane, eds., *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change* (Ithaca: Cornell University Press, 1993).

5 斯蒂芬·克拉斯纳：《结构冲突：第三世界对抗全球自由主义》杭州·浙江人民出版社 2001 年版 第 25、74 - 75、291 - 292 页。

烈论战到理论通约,被学术界称为“新新合成”(Neo-Neo Synthesis)。

自20世纪80年代以来,非主流国际关系理论的影响越来越大。这些理论流派被基欧汉统称为“反思主义”(Reflective Theories),包括规范理论(Normative Theory)、批判理论(Critical Theory)、女性理论(Feminist Theory)、后现代理论(Post-Modernism)、历史社会学派(Historical Sociology)等。这些理论流派着重于对理性主义的批判,但对理论体系的建构着墨不足。这种状况因亚历山大·温特的著作《国际政治的社会理论》发表而改变。温特对理性主义进行的是建设性批判,他接受了理性主义的认识论,自觉不自觉地向着结构主义的分析体系靠拢,甚至自称是“结构现实主义者”。他明确宣告自己建立的是介于理性主义和反思主义之间的中间道路,力图使国际关系理论成为一种既考虑国际政治的社会建构、又坚持科学实在论的理论体系。尽管温特的努力引起极大的争议,但其研究成果将建构主义推进到体系理论层次,使之成为大家都认可的理论范式。费丽莫指出,建构主义与自由主义和现实主义之间是互补的,而不是竞争性的关系。⁵ 基欧汉也指出,亚历山大·温特等建构主义学者提出的许多观点为自由制度主义者所接受。

检视国际关系理论范式之间的论争历程,使人更加感到国际关系理论的研究者要以一种开放的、建设性的心态看待国际关系理论的发展,在国际关系理论的研究中注意吸取其他理论流派的精华,从而为建构更有解释力的国际关系理论作出贡献。基欧汉曾指出,“我们应该打破人为的‘现实主义’和‘自由主义’为营垒的学术边界,每一个人都应该有自己的主张,都应

Steve Smith et al., eds., *International Relations Theory: Positivism and Beyond* (Cambridge University Press, 1996), pp.149 - 185.

秦亚青:《国际政治的社会建构:温特及其建构主义国际政治理论》,第231 - 264页;郑端耀:《国际关系“社会建构主义理论”评析》,载《美欧季刊》(台湾)第15卷第2期,第199 - 228页等。

秦亚青:《国际政治的社会建构:温特及其建构主义国际政治理论》,第231 - 264页。

5 Matha Finnemore, *National Interests in International Society* (Cornell University Press), 1996, p.27.

Robert Keohane & Lisa Martin, “The Promise of Institutional Theory,” pp.39 - 51, Footnote 2.

该与这种无意义的朦胧进行斗争。”即使新现实主义最坚定的捍卫者约瑟夫·格里埃科也承认,现实主义没有提供通过制度化安排进行合作的解释,需要发展一种国际机制理论,现实主义和自由制度主义两种方法都有助于我们探求对国际合作政治学的解释。实际上,任何理论的发展都不是空穴来风,而是有其发展脉络可寻。其发展脉络就存在于国际关系理论的历史长河之中。在看到国际关系理论范式之间差别的同时,我们也应该看到它们之间的趋同,认识到各理论范式新的发展都是借鉴其他理论范式和观点或受到其他理论范式的影响或启示,理论范式的相互启示和融合将成为未来理论的发展之道。

门洪华:中共中央党校国际战略研究所助理研究员、清华大学“管理科学与工程”在站博士后、法学博士

订阅启事

2003 年《美国研究》

大 32 开 月刊 每期 10 元 全年订价 40 元

自 2003 年起,本刊的发行工作改由中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所《俄罗斯中亚东欧研究》编辑部承担,开本、页码、刊期及定价不变。凡需订阅 2003 年《美国研究》者,请将款汇至:

地址:北京市东城区张自忠路 3 号东院 邮政编码:100007

电话:(010)64039131,64039129 传真:(010)64039131

开户行:北京建行东四北分理处 账号:2610030245

电子信箱:liyq@isc.cass.net.cn

联系人:索雨生

Robert Keohane, "Institutional Theory and the Realist Challenge After the Cold War," pp.301 - 338.

Joseph Grieco, "Understanding the Problem of International Cooperation: The Limits Neoliberal Institutionalism and the Future of Realist Theory," in David Baldwin, Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate, pp.301 - 338.

进攻性现实主义的代表作

——评米尔夏默的《大国政治的悲剧》

王义桅 唐小松

冷战结束以后,国际关系学界对世界格局的看法一度为乐观的自由主义所支配,尽管世人也曾翘首以盼多极化局面的出现。但近年来,现实主义却有卷土重来之势。首先是“一超独霸”的观点甚极一时,即一些大国争相讨好美国,奉行“跟着强者走”战略(bandwagon),而美国积极推进霸权战略。沃尔福思的“单极稳定论”思想首先揭开其序幕,库伯的“新帝国论”更是明目张胆地为帝国辩护。“一超独霸”的观点还远未偃旗息鼓,“9·11”事件后,人们又开始为另一种新的发展趋势感到担忧,那就是,在美国重新武装的现实主义又悄然披挂上阵,新版的现实主义越来越带有浓重的保守性和“进攻性”(自由主义则被美国国务院规划室主任哈斯发展为“整合论”)。它突出表现为“一超多强”论,特别强调中美关系是世界上最重要的双边关系,中美之间激烈的安全竞争具有不可避免性,其理论基础是米尔夏默(John Mearsheimer)在其新著《大国政治的悲剧》中所阐述的“进攻性现实主义”(offensive realism)理论。

《大国政治的悲剧》一书的中心思想是:国际政治是大国政治,权力分配决定了大国政治模式,影响联盟的形成;大国意志在陆地上的表现是成为地

区霸权(为了最安全的生存),而水域的阻遏力量(the stopping power of water)使全球霸权不可能实现,大国政治的历史是修正主义国家(revisionist states)的冲突过程,尽管全球霸权无法实现,但大国一刻也没有停止这一企图,因此大国间处于无休止的安全竞争状态,美国是世界上惟一成功实现(美洲)地区霸权的国家(拿破仑、希特勒、苏联和日本曾先后试图在欧亚大陆建立地区霸权,但都失败了),它扮演了一种“离岸平衡手”(offshore balancer)的角色,以防止出现任何地区霸权;随着中国的崛起,中美之间激烈的安全竞争将不可避免,因而作者反对接触而主张及早遏制中国。

实际上,早在十年前围绕冷战终结的争论中,米尔夏默就发出了“为什么我们很快就会怀念冷战”的惊人论调。在冷战后的国际关系理论的论战中,他一直扮演着重量级的角色,成为进攻性现实主义的代言人。

一 何谓“大国政治的悲剧”?

何谓“大国政治”、“悲剧”和“进攻”?正确理解这些核心概念是准确地把握本书中心思想的必要前提。

米尔夏默强调,国际政治即大国政治,“因为大国对国际政治所发生的变故影响最大。所有国家——不管是大国还是次大国——其命运都从根本上取决于那些最具实力国家的决策和行为。”

那么,何谓“大国”?“大国主要由其相对军事实力来衡量。一国要具备大国资格,它必须拥有充足的军事资源,具备与世界上最强大的国家打一场全面常规战的能力。”

大国政治为何处于一种悲剧状态?因为“大国注定要进犯他国”⁵。所谓“悲剧”,其涵义有二:其一,大国安全竞争是零和博弈——这是悲剧的必

参见 John Mearsheimer, “Why We will Soon Miss the Cold War,” *The Atlantic*, August 1990, pp. 35 - 50. 米尔夏默的另两篇文章“Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War,” *International Security*, Vol.15, No. 4 (Summer 1990), pp.5 - 56 和“The False Promise of International Institutions”, *International Security*, Vol.19, No. 3 (Winter 1994/1995), pp. 5 - 49 在国际关系理论界也引起了较大反响。

John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, p. 5.

Ibid.

5 Ibid., p. 164.

然性：“国际政治从来就是一项残酷而危险的交易，而且可能永远如此。……每个国家压倒一切的目标是最大化地占有世界权力，这意味着一国获取权力是以牺牲他国为代价的。然而，大国……的最终目标是成为霸权，即体系中惟一的大国。”

其二，进攻性企图和权力与生存的不恰当紧密结合导致悲剧的恒久性：“国际体系中没有维持现状的国家，除了那种想对潜在的对手保持支配地位的一时霸权。大国很少对眼前的权力分配感到心满意足，相反，它们时刻怀着以自己利益为中心的求变动机。它们几乎总是拥有修正主义意图，倘若能用合算的代价达到目的，它们会以武力改变均势……除非一国达到了最高的霸权目的。然而，由于任何国家都不可能取得全球霸权，因此整个世界充斥着永久的大国竞争。”

作者认为，没有人有意预设和构想这种局面真是一个悲剧。虽然大国没有理由彼此攻击，它们只关心自己的生存。但在该体系中，它们除了追求权力和征服其他国家之外别无选择。

大国政治的悲剧是进攻性现实主义的必然结论，那么，何谓“进攻”？这主要指大国关系本质上处于进攻状态，整个世界是一个“无休止的安全竞争的世界：如果国家能获得超过对手的优势，它们就不惜撒谎、欺诈甚至动用粗暴的武力。人们不可能看到宁静及彼此和睦相处的状态。”

作者感情上并不喜欢这种局面，但认为这是现实主义的客观逻辑使然。在他看来，现实主义本身就是“一种悲观理论”。⁵因此，大国政治的悲剧是米尔夏默悲观式历史观、世界观的集中体现。

二 米氏的权力政治学

作者明确指出，“权力是国际政治的核心。”本书围绕六个问题对权力展开讨论。第一，为什么大国想要权力？国家争夺权力的根本逻辑是什么？

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

Ibid.

Ibid., p. 35.

5 Mearsheimer, “The False Promise of International Institutions.”

Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, p. 55.

第二,国家想要多少权力?多少权力才是足够的?这两个问题至关重要,因为它们关系到大国行为的最根本问题。作者在第一章“导论”和第二章“无政府状态与权力竞争”中给出了答案,即无政府状态的国际体系结构鼓励国家追求霸权。第三,什么是权力?这一核心概念是如何定义和度量的?第四,当一个大国威胁要打破均势时,国家以何种策略获取和维持权力?第五,战争的原因是什么?何种权力因素使安全竞争的加剧及进而导致的公开对抗更容易或更难以发生?第六,在什么情况下,受威胁的大国会采取均势策略对抗危险的敌手,又何时企图把责任推卸给另一受威胁的国家?

作者指出,“权力”可以从不同的角度加以定义,这就引发了一个问题,即到底何种定义是正确的。事实上,一个学者的理论决定了一个定义的合理性。他的定义是否恰当取决于进攻性现实主义在多大程度上解释了国际政治。第三章“财富和权力”写道,权力以国家拥有的某些物质能力为基础。国家有两种权力:潜在权力和军事权力。潜在权力指的是,用来构筑军事权力的社会经济要素。它主要以一国的财富和总的人口规模为基础。在国际政治中,一国的有效权力是指它的军事力量所能发挥的最大作用,以及与对手军事实力的对比情况。作者进而指出,“在过去两个世纪里,大国的兴衰在很大程度上是由于国际体系中主要行为体之间财富分配的变化。”

在第四章“地面力量的首要地位”中,作者对各种权力类型进行了比较,特别是独立的海军力量、战略空中力量、地面力量和核武器等四类军事力量,并在此基础上提出两个观点:第一,地面力量是当今世界军事力量的主导形式。一国的权力很大程度上根植于它的陆军及支持这些地面力量的海、陆、空力量。简单地说,最强大的国家拥有最庞大的陆军。因此,估量地面力量均势本身就能基本把握大国对手的相对能力。

第二,巨大的水体极大地影响地面力量的投送能力。特别是占地球表面很大部分的海洋使任何国家都不可能取得全球霸权。即便世界上最强大的国家都不可能征服只靠船只才能达到的遥远地区。因此,大国的野心只能主宰它们所处的地区以及在陆地上能达到的毗邻地区。

John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, pp. 12 - 13.

见此书第三章注释 1。

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

那么,大国如何最大限度地占有世界权力呢?作者在第五章“生存战略”中作了分析:首先,他指出了国家在权力竞争中所追求的特殊目标,即在所控制的地区内争夺霸权、大国也追求财富、大国渴望在它们所处地区内拥有最强大的地面部队,以及大国寻求核优势。其次,他分析了国家以有利于自己的方式改变均势,以及阻止其他国家做出不利于自己均势变化的不同战略。作者通过分析得出结论认为,“战争”是国家获取权力所采用的主要战略。此外,他还分析了“讹诈”(Black mail)、“诱捕”(Bait and Bleed)、“坐观血腥厮杀”(Bloodletting)、“绥靖”(Appeasement)和“跟着强者走”(Bandwagoning)等战略,认为“建立均势”(Balancing)和“推卸责任”(Buck-Passing)是大国用来阻止敌人颠覆均势的主要战略。

最后,作者认为,在各种各样的国家战略中,有三个中心点:战争是增加额外权力的主要战略,而建立均势和推卸责任是维持均势的主要战略,无论何时,受威胁的国家更愿意采用推卸责任而不是建立均势。

战争的原因是什么?在第九章“大国战争的原因”中,作者认为无政府状态决定了冲突的可能性,但冲突的几率则要视体系中主要国家(leading states)间的权力分布而言。进攻性现实主义既考虑极性又考虑体系中主要国家间的均势,认同两极比多极更稳定的观点。作者对多极体系中是否存在一潜在的霸权做了进一步区分,其结论是:“两极体系最倾向于和平,而不平衡的多极体系最容易导致冲突。平衡的多极体系介于两者之间”。在这一章的末尾,作者指出,任何时候,当多极体系包涵拥有最强大军队和最富有的国家时,大国间战争就更可能爆发。

尽管面临着战争的威胁,但被威胁的国家何时追求均势、何时推卸责任?作者在第八章“均势与推卸责任”中提出,在两极体系中,受威胁的大国不得不站出来抗衡对手,因为没有其他大国承担责任(catch the buck)。而在多极体系中,被威胁国家能够而且经常推卸责任。推卸责任的次数很大程度上取决于威胁的程度与地缘因素。潜在霸权的相对权力越多,体系中被威胁的国家就越有可能摒弃推卸责任战略,形成一种均势联盟。

总之,作者认为,在两极体系下,大国不可能推卸责任,而多极体系中则很普遍。只有当多极体系中存在一个特别强大的霸权而且入侵者与受威胁的大国间不存在缓冲地带时,才不存在推卸责任现象,在缺乏支配性威胁和共同边界时,多极体系更有可能出现推卸责任行为。

三 作为现实主义理论新发展的进攻性现实主义

书中,作者根据“引起国家争夺权力的原因是什么”、“国家想要多少权力”将现实主义区分为人性现实主义、防御性现实主义与进攻性现实主义,如下表。

主要现实主义理论

	人性现实主义	防御性现实主义	进攻性现实主义
引起国家争夺权力的原因是什么?	国家内在的权力欲望	体系结构	体系结构
国家想要多少权力?	所有能得到的国家使相对权力最大化把霸权作为终极目标	不多于所拥有的国家注重维持均势	所有能得到的国家使相对权力最大化把霸权作为终极目标

人性现实主义,有时又被称作“经典现实主义”。摩根索的《国家间政治》一书是这一理论的代表作。他在该书中将国家性等同于人性,强调国家的“权力欲望”,认为国际政治的主要驱动力是体系中的“权力意志”。

防御性现实主义又常被称为“结构现实主义”,主要体现在沃尔兹《国际政治理论》一书中。与摩根索不同,沃尔兹并不认为国家内在的侵略性是由于被灌输了权力意志,而在于追求“生存”这一目标,无政府状态鼓励国家采取防范措施,使其维持而不是打破均势,因为“过多的权力”容易引起其他国家的联合抗衡。因此,守住权力而不是增加才是国家的主要目标。

而在进攻性现实主义看来,“进攻现实主义在国家需要多少权力的问题上与防御性现实主义分道扬镳了。国际政治中几乎看不到维持现状的国家,原因是国际体系的无政府状态决定了安全的稀缺性为国家牺牲对手以获得权力创造了巨大的诱导因子,当利益超过成本时,它们就会抓住这一机会。为获取安全而展开的激烈竞争迫使国家采取进攻性战略,导致冲突和战争频频发生,一国的终极目标是成为体系中的霸权。”正如米尔夏默所指出的:“国家最初的动机是防御性的,但国际体系的结构迫使国家去作进攻性的思考,有时则是采取进攻性行动。”

追求霸权的国家为什么不担心其他国家组成均势联盟反对它？米氏认为：“受威胁的国家常常会采用推卸责任而不是均势战略，因为在战争爆发时，推卸责任者可避免与侵略者打斗的代价。”这就突破了防御性现实主义的“安全困境”(security dilemma)。

本书一再强调，国际体系结构是通过世界是如何组成的五个假设来界定的，包括如下的几点事实基础：(1)国家是世界政治中的主要行为者，处于一个无政府体系中。该体系缺乏一个凌驾于国家之上并能保护彼此不受侵犯的中央权威。(2)大国都具备一定的进攻性军事能力。(3)一国无法确定他国是否怀有敌意。(4)大国高度重视生存。(5)国家是理性行为者，能理智而有效地设计使其生存机会最大化的战略。

作者指出，上述命题中的任何一个都不能千篇一律地保证大国彼此“应该”采取侵略举动。很可能是，某一国家抱有敌视意图，但它的首要目标是为了生存。求生存本身是一个绝对无害的目标。不过，当五个命题同时具备时，它们就为大国萌发并采取针对他国的进攻行为创造了强大动力，尤其可能出现三种总的行为模式：畏惧(fear)、自助(self-help)和权力最大化(power maximization)。

首先，大国彼此畏惧。作者认为，大国以怀疑的眼光看待对方，担心战争迫在眉睫，国家之间几乎没有信任的余地。任何大国都认为所有其他大国是潜在的敌人。畏惧的根源在于国与国之间的相互攻击能力和不信任。当一个国家受到威胁时，没有国家之上的权威机构帮助它，也没有任何方式使侵略者受到惩罚。因此，它们不得不随时为战争做准备。

第二，自助原则。作者认为，由于政府之上没有政府，因此，国家彼此皆为潜在的敌人，不能依赖别人来保障自己的安全，必须靠自己。在国际政治中，天助自助之人。自助原则并不排斥国与国之间建立联盟，但是联盟是暂时的，是权宜之计。今天的盟友可能是明天的敌人，今天的敌人也可能是明天的盟友。

第三，权力最大化原则。作者认为，由于惧怕他国，必须自助，因此，大国最佳的安全保障就是成为系统中最强的国家，一国越是强于对手，它受攻

Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, p. 139.

Ibid., p.32.

击的可能性就越小。国与国之间的实力相差越大,强国受弱国攻击的可能性就越小,所以,理想的局面就是成为系统中的霸主。

四 当理论遭遇实践:尴尬与危险

根据林恩·琼斯(Sean M. Lynn-Jones)的分析,本书是“继1979年沃尔兹《国际政治理论》一书后对国际政治中现实主义理论的最重要贡献……此书论述非常清晰,具有极强的可读性,它将成为许多国际关系课程的标准教材。”诚如所言,该书出版后,引起了学术界、新闻界的广泛反响,美国许多大学已把本书列入了国际关系课程的参考书目。

就理论而言,本书对现实主义作出了两大贡献:(1)米尔夏默翔实地界定了权力,并尝试为其设立度量标准。他认为,大国并不经常在“均势”与“跟着强者走”两种行为间选择,而是在“均势”与“推卸责任”间徘徊。这就补充了联盟形成理论(theories of alliance formation)。(2)米尔夏默将地缘因素重新带入现实主义理论。他认为,一国是否邻近海洋、缓冲国或威胁性大国,影响到其联盟选择与扩张倾向。

从实践方面看,本书揭示的美国“说一套、做一套”的外交行为、对21世纪世界战争与和平趋势的预测,特别是“中美安全冲突不可避免”论,引起了学界极大的关注。

首先,关于美国的外交行为。

在该书第一章“导论”末尾处,作者对美国领导人惯于言行不一进行了分析,认为美国政治文化的深处是自由主义的,但在国际体系中美国却是按现实主义逻辑要求行事。特别值得注意的是书中流露但并未挑明的美国精神世界的“例外论”思想。

在美国的政治文化中有两大不信任引人注目,这就是对内不信任政府(公民有不服从的权利),主张“三权分立”,推行自由主义的民主逻辑;对外不信任外部世界,认为国际社会是无政府状态的,是现实主义逻辑的天下。

因而,国际关系理论作为“一门美国式的社会科学”,解释的都是别国的行为,现在的美国永远例外。这种莫名其妙的例外论往往赋予美国以神圣的使命感、道德感,并以“人道主义干预论”等为其鸣锣开道。对此,作者指出,“美国是现代唯一获取了地区霸权的国家。这种伟大成就并不是它所声称的对外部世界的高尚行为,而是美国例外主义在外交政策领域的真实基础。”例如,该书指出:“冷战期间,美国在联邦德国和日本驻扎部队,尽管是仁慈的占领者,但它仍不允许这两个盟国建立一个大国所需的军事力量。”“它决心保持在西半球的霸权。但是由于投送力量越过大片水域难度大,美国不会在欧洲和东北亚把军事力量用作进攻目的。事实上,美国的盟友更担心美国军队会调回国内,而不是担心这些军队会征服它们。美国这种在西半球以外不具称霸动机的现象,有助于解释为什么冷战结束以来没有形成针对美国的均势同盟。”⁵

米尔夏默强调,在现实主义的逻辑中,国家属性是不重要的,不同国家都遵循同一现实主义的权力逻辑。但事实上是美国之外的国家不重要,美国是特殊的、例外的:“按照现实主义理论,美苏双方都为均势的考虑所驱使,每一方都力图使自己的权力最大化。但大多数美国人不愿接受这种对冷战的解释,因为他们相信,美国是受善意所使,而苏联则不然。”

为美国霸权的合法性寻找逻辑基础的现实举措,正是“中国威胁论”这一自我实现的预言——“如果你把中国视为威胁,它就会变成威胁”(约瑟夫·奈语)。

其次,关于“中美冲突不可避免”。

这是全书各章基于无政府状态与权力分配的实际效果两条线索得出的结论。作者在第二章“无政府状态与权力竞争”中说,在无政府状态下,“任何大国的理想局面是成为世界唯一的地区霸权。这一国家将是一个维持现状的大国,它可以尽情地保护现有的权力分配。今天的美国就处于这种令

Stanley Hoffmann, “An American Social Science: International Relations”, *Daedalus*, Vol. 106, No.3 (Summer, 1977), pp.41 - 60.

Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, p.236.

Ibid., p.79.

5 Ibid., p. 382.

Ibid., p.24

人垂涎的位置 ,它支配着西半球 ,而且世界上其他地区都没有霸权。但如果一个地区霸权面对一个可与之匹敌的竞争对手 ,那么它就不再是维持现状的大国。无疑 ,它一定会竭尽全力削弱甚至消灭它的远方对手。”

作者在第十章“21 世纪的大国政治”中明确提出 ,美国在 21 世纪早期面临的与之匹敌的对手正是崛起的中国。这是作者权力观的必然逻辑。如前所述 ,作者把人口与财富视为军事权力的原动力 ,而军事权力决定了一国的外交走向 ,军事权力中最重要的是陆地力量 ,即征服领土的军事能力。因此 ,“国际体系中最危险的国家是拥有庞大陆军的大陆强国。”在作者看来 ,中国正是这种具有庞大陆军的大陆强国。作者推断 ,基于人口与规模 ,以及飞速增长的经济 ,中国不可避免地怀有对国际体系的修正企图。因而 ,在冷战后的不平衡的多极体系中 ,容易爆发中美间激烈的安全冲突。“今天 ,美国对中国越来越感到担忧 ,不是因为它相对弱小的军事 ,而是因为中国有 12 亿多人口以及快速增长的现代化经济。一旦中国变得特别富裕 ,它很容易成为一个军事超级大国 ,挑战美国。”“在 21 世纪早期 ,美国可能面临最危险的前景是中国成为东北亚的潜在霸权国 ,中国会针对美国发展自己的‘门罗主义’。正如美国声称其他国家不能干涉西半球一样 ,中国也将表明亚洲是不容美国干涉的”⁵ 作者甚至危言耸听地说 ,“美国可能在朝鲜和台湾两个问题上与中国不可避免一战”。

本书开篇即一针见血地指出 ,“美国的外交政策向来受现实主义逻辑支配 ,其领导者的公开言论可能让人产生相反的理解 ,而且美国往往是说一套 ,做一套。”米尔夏默一方面揭示了美国外交政策中言辞与实践的矛盾 ,另一方面又陷入了美国例外论的怪圈 ,难以摆脱国际关系理论的美国情结 ,这正是国际关系理论的悲剧。

王义桅 :复旦大学美国研究中心讲师 ,国际关系学博士

唐小松 :广东外语外贸大学外交学系副教授、国际关系学博士

John Mearsheimer , *The Tragedy of Great Power Politics* , p.42 .

Ibid. , p.135 .

Ibid. , p.401 .

5 Ibid. , p.56 .

Ibid. , p.375 .

对大战起源的另一种 现实主义解读

——评《大战的起源》

韦宗友

人类渴求和平,而战争却一再发生。战争的根源到底是什么?这历来是史学家、政治理论家以及国际关系学者所关注的问题,也是一个见仁见智的问题。美国青年学者、弗吉尼亚大学政府和外交事务系副教授戴尔·科普兰(Dale C. Copeland)独辟蹊径,从一个全新的视角对战争的起源进行了诠释。在他的新著《大战的起源》中,他对关于战争起源的三种流行的现实主义观点进行了剖析和批评,指出了每一种观点的利弊得失,在此基础上提出了自己的理论——动态差异理论(Dynamic differentials theory)。通过对历史史料的详细解读,他认为,关于国家间权力的动态差异理论对大战的起源提供了最具说服力的解释。

一 现实主义战争观的评析

科普兰在文章的开篇就指出,他要建构的理论不在于解释一时一地的战争,而是要解释跨越时空的、历史上的所有大战。这就要求在考察战争根源时,把那些难以捉摸的或短暂的因素排除在外,只关注那些恒常发生作用

的因素。就此而言,科普兰认为现实主义视角提供了关于大战起源的较好解释,因为它将目光聚焦于权力这一跨越时空的因素上。毕竟没有哪个国家不对自己在体系中的权力地位密切关注。然而,科普兰指出,现存的现实主义理论对战争起源的解释往往片面地强调某一方面而忽视其他重要的方面,是不完善的。因而需要对现存的理论进行剖析和扬弃,在此基础上构建一种全新的理论。他所做的第一件事就是对现存的三种现实主义理论进行深入的剖析。科普兰首先对大战的概念进行了界定。他指出,所谓大战,是指体系内所有的大国都卷入其中、强度最高的战争,而且其中一个或几个大国很可能在战争中被消灭掉。即它是极具毁灭性的、改变体系的战争(第3页、第27页)。作者指出,根据这一标准,从古希腊的雅典-斯巴达争霸战到20世纪的美苏冷战,总共有十场战争(包括冷战)可以称得上是大战。而其他一些战争,如1904-1905年的日俄战争、冷战期间的越南战争,虽然也造成了重大的人员伤亡或对战争双方产生了深远影响,但只能算作两国间的战争或地区性战争。接着,作者对三种流行的现实主义战争观进行了详细的分析。

以摩根索为代表的经典现实主义,从人性恶这一前提出发,指出人天生就是自私自利的,追求权力是人的本能。人对权力的自私追求这一本能的放大就是国家对权力的不懈追求,国际政治的本质就是权力政治,权力斗争无时不在、无处不在。在国际政治中,权力的失衡将导致具有优势的国家不断向外扩张,从而危及其他国家的安全和整个体系的稳定。权力的平衡或均势则有助于制止侵略或大战,因为它将使潜在的侵略者认识到,战争不仅代价高昂而且很难取得胜利。由此,经典现实主义指出,权力的失衡容易引发战争,而均势则有助于维持和平。

此外,经典现实主义还认为多极要比两极稳定。在多极中,国家除了通过内部努力(如扩充军备)来制衡他国的权力增长外,还可以通过结盟这一外部努力来维持体系的均势,遏止权力优势国家可能发动的侵略。而在两极中,由于不存在第三方加以制衡,一旦双方的权力地位出现不平衡时,战争就有可能爆发。

汉斯·摩根索:《国际纵横策论:争强权,求和平》,卢明华、时殷弘等译,上海译文出版社,1995年出版,第44-45页。本文对个别译法稍作改动。

以沃尔兹为代表的新现实主义,也认为权力的失衡会引发战争,但他认为国家追求的并不是权力的最大化,而是安全。权力只是手段,安全才是目的。“国家拥有的权力太小或太大都会有风险”。然而,由于国际政治的无政府状态,即使是寻求安全的国家之间也会产生“安全困境”,甚至引发战争。沃尔兹将国际政治的无政府状态和极视为国际体系的两个恒常的结构特征,并认为在无政府状态下,两极要比多极稳定。在两极中,由于不确定性减少,因失算而酿成战争的可能性减小。而且,在两极中,大国易于管理自己的小盟友,不易被小国拖入战争之中。此外,两极世界关系的简单及由此产生的巨大压力迫使两个大国变得保守起来,要求克制行为的压力增大了。

以罗伯特·吉尔平和奥甘斯基为代表的霸权稳定论者则认为,霸权国的存在有助于体系的稳定,而当体系内第二号强国的实力上升到与霸权国大致相等时,则很可能挑起霸权战争。权力的不平衡(或优势)有助于体系的稳定,而权力的平衡则会诱发战争(第2页、第13页)。

科普兰指出,这三种现实主义理论的优点在于,经典现实主义强调了权力差异的重要性,指出了战争的根源在于权力的失衡,新现实主义强调了无政府状态和极的重要性,指出在无政府状态下,即使是寻求安全的国家也可能滑向战争,而霸权稳定论的优点则在于其“动态特征”,“相对于经典现实主义和新现实主义来说,它提供了关于权力的变化对大国行为影响的更为全面的分析”(第13页)。

科普兰认为,这三种理论的不足之处也是显而易见的。对于经典现实主义来说,它的缺点在于其“静态特征”,对国家间的权力差异的动态发展趋势没有给予足够的重视。它无法对历史上的一些重要的战争现象作出解释,也无法解释在多极体系中,当存在势均力敌的联盟时,为什么战争依然爆发,例如一战。它也无法解释在两极体系中,两大国的权力大致相等时,为什么还会爆发战争,例如斯巴达和雅典、迦太基和罗马,以及法国与哈布斯堡之间的两极战争。

肯尼斯·沃尔兹:《国际政治理论》,胡少华、王红缨译,中国人民公安大学出版社,1992年版,中文版序言第2页。

肯尼斯·沃尔兹:《国际政治理论》,中文版序言,第2-3页。

肯尼斯·沃尔兹:《国际政治理论》,第205-211页。

与经典现实主义一样,新现实主义的缺点之一也在于它缺乏动态性。由于将极作为一个主要的结构变量,它无法解释两极或多极内的权力变化是如何使体系由和平走向战争的。而且,它对两极稳定的强调,使得它无法解释两极内爆发的诸多大战。

对于霸权稳定论来说,它不仅面临实证上的难题,而且在逻辑上也难以自圆其说。既然一个正在崛起的大国只要等待就可以廉价地实现目标,为什么还要发动战争呢?而且,即使该国寻求的不是安全,是出于声望、地位等考虑而发动战争,它也不必在上升时发动战争,因为时间对它有利。等到它处于权力的顶峰时发动战争,回报会更为丰厚。从实证的角度来看,不论是第一次世界大战、第二次世界大战,还是20世纪前的七场大战,每一场战争的发动者都是面临衰落威胁或正在衰落的国家,而不是一个正在崛起的国家。霸权稳定论的第二个局限在于其仅关注体系中的两强——霸权国和正在崛起的挑战国,而对体系中的其他大国,如第三、第四及第五号大国没有给予足够的重视。在两极中,这样做或许是对的,毕竟其他国家实力孱弱不值得关注。但在多极体系中,仅关注两强就远远不够。因为,在多极中,战争并非只是两强间的事,而是敌对联盟间的战争,它往往涉及到体系内的第三、第四乃至第五号大国。

二 动态差异理论

科普兰对以上三种现实主义理论进行剖析和批评的目的并不是要否定现实主义,相反,他认为现实主义提供了对于战争起源的较好的解释。他所要做的是在充分吸收这三种现实主义理论的优点、摈弃其缺点的基础上,提出自己的关于战争起源的理论。他将其提出的理论称为动态差异理论。该理论将权力的动态差异作为自变量,考察大国间相对军事权力的差异和这些差异的预期趋势之间的相互作用,以及权力变化的影响在两极和多极中的区别。该理论将权力差异、极和权力的衰落趋势吸收进来,并将权力一分为三:军事权力、经济权力和潜在权力,研究经济和潜在权力的衰落是如何对一个在军事上具有优势的国家的行为产生影响。该理论主要包括以下三个方面的内容。

1. 在任何体系中,发动大战的常常不是正在崛起的大国,而是正在衰

落的、居于支配地位的军事大国。该理论假设,国家是理性的、寻求安全的行为体,国家会对自己的对外政策行为进行理性的权衡。一个正处于权力的上升通道的大国,是不会贸然发动大战的,因为时间对它有利,等待就意味着权力的进一步增长。可以用和平手段得到的东西,没有必要依靠战争去攫取。鉴于大战的高昂成本,军事上不强大的国家也不会去“挑战体系”,因为这将是得不偿失的。只有一个面临衰落威胁或正在衰落的、处于支配地位的军事强国才有可能发动战争,因为它既有能力,又有意愿,发动战争对它有利。在任何体系中,只要国家是寻求安全的理性行为体,任何一场大战都必然是“预防性战争”(第16页)。

2. 权力对大国行为的影响随着极的不同而不同。在多极中,由于体系中有多个强国,任何一国的霸权企图都必然受到其他国家单独或联合的抵制。因而,对于一个处于衰落中的强国来说,只有在它具备显著的军事优势时,才可能发动一场大战。在两极中,由于体系中只有两强,不存在一个举足轻重的第三方,因而发动大战的门槛大大降低。只要处于衰落中的大国认为自身的权力正在衰退,即使它的军事力量与对方大致相等甚至稍逊一筹,也会铤而走险发动一场大战。

3. 当一国认为自身陷入深重的、无可挽回的衰落之中时,爆发大战的可能性增大。科普兰区分了三种形式的衰落:第一种是指一国相对于他国在经济、技术和社会基础方面的每况愈下而导致的衰退,科普兰称之为“顽固性相对停滞”。第二种是指一国在军事上相对强大,但在经济和潜在权力上处于劣势。所谓经济权力,是指一国的经济活动总量(譬如说GNP)。潜在权力则是指一国所有的可以最终转化为可测量的经济产出的资本和资源,包括诸如人口、原料储备、技术水平、教育状况,以及未开发的国土资源等。第三种是指由于他国在军备竞赛或结盟政策上的短期成功而导致本国在军事和地缘政治上的衰落,科普兰称之为“权力的摆动”。他指出,前两种衰落是深重的、无可挽回的。面临这两种衰落的大国,一般会发动预防性战争,不管在两极还是多极都是如此。第三种衰落,并非是深重而无可挽回的,但如果不采取措施加以遏止则会使本国处于不利地位。因而,面临这类衰落的国家一般会采取强硬行动(如奉行强硬政策或挑起危机),但基本上不会诉诸战争。

科普兰指出,他提出的理论不仅能够解释战争与和平问题,而且还能对

可能引发大战的危机(如冷战时期三次大的危机及冷战本身)进行解释和预测。既然国家是寻求安全的理性行为体,当一国面临衰落时,并非必然要发动预防性战争以确保安全。如果冒较小的风险(如奉行强硬政策和挑起危机)就可以扭转或避免本国的衰落,那么这些政策选择就成为首选。然而,由于奉行强硬政策或挑起危机有可能导致局势的恶化、甚至引发大战。因而,理性的决策者必须对各种政策选择进行权衡,特别是对奉行强硬政策与可能引发的大战风险进行权衡。他指出,了解影响决策者进行权衡背后的因素,我们就可预测面临衰落的国家将何时进行妥协,何时奉行强硬政策,甚至何时发动预防性战争。

科普兰的动态差异理论是一个建立在微观经济学理论模式上的演绎式的、现实主义体系理论。它假设国家是具有单一目标——安全的最大化——的理性行为体,通过将单元层次的因素视为常量,在此前提下预测行为是如何随着核心体系变量——权力差异的程度以及差异的发展趋势——的变化而变化(第28-29页)。科普兰认为,以这种方式建立起来的结构理论的一个显著优点是,可以在不涉及单元层次因素的情况下解释国家的对外政策行为。就此而言,它对沃尔兹的结构现实主义是一个很大的超越。在沃尔兹看来,体系理论只解释趋势,不解释具体的行为。要解释后者,必须考察单元层次的因素。而动态差异理论却证明,在不考察单元层次因素的情况下,它不仅能解释大战为什么会发生,而且能解释大战何时发生及决策者何时采取强硬政策,何时会作出妥协。因而,动态差异理论是一种更强的关于体系压力对行为体行为产生影响的理论。

在创建了这一理论后,科普兰用整整六章(第3-8章)的篇幅来对其进行实证分析,选取了从古希腊到20世纪60年代总共十个历史时期的13个案例。其中第一次世界大战、第二次世界大战、冷战及冷战期间的三次大的危机是其关注的重点。在对这些案例进行分析时,作者运用了大量的第一手资料(如英国档案文件、法国档案文件、德国档案文件、奥地利档案文件、美国档案文件等)和第二手资料,对自己的理论及其他各种理论和观点进行检测,作者严谨、踏实的治学精神可见一斑。如在对第一次世界大战的起源进行考察时,作者通过对这一时期德国档案材料的详细解读,指出德国对俄国权力增长的担忧和对自身权力相对衰落的恐惧是第一次世界大战爆发的根源。1900年以后,德国越来越认为发动一场预防性战争对于德国安全是

至关重要的(第 61 页)。德国领导人认为,就军事力量而言,1904 年后德国已经处于优势地位。但俄国的快速工业化及它在潜在权力上的优势,使德国领导人认识到时间对俄国有利,要摆脱德国相对于俄国在权力上的衰退,就必须尽快发动一场预防性战争。此后,德国采取了一系列步骤,包括扩充军备、制定基于两线作战的“施里芬计划”、利用媒体向德国民众灌输战争思想,以及有步骤地将战争责任推卸到俄国和法国头上等等(第 65 - 116 页),为战争做准备。最后,德国利用萨拉热窝事件,挑起了准备多年的战争。通过这一案例分析,作者不仅证实了自己的理论,也驳斥了形形色色的关于第一次世界大战起源的理论,如新现实主义关于第一次世界大战的爆发是缘自多极中的“失算”的观点(第 58 页),霸权稳定论关于德国权力的上升促使其发动霸权战争的观点(第 59 页),以及著名历史学家弗里茨·费舍尔(Fritz Fischer)关于德国之所以发动第一次世界大战是为了挽救国内危机的观点等(第 58 页、第 111 - 117 页)。对于第二次世界大战的起源,作者通过详细阅读美国、德国的档案文件及大量的第二手资料,指出德国发动第二次世界大战既不是因为德国权力的上升及由此产生的霸权抱负(霸权稳定论的观点),也不是因为国内政治的压力(如关于第二次世界大战起源的“结构主义”观点),甚至不是因为希特勒的病态权力欲和纳粹德国的民族主义狂热(经典现实主义和新现实主义在分析第二次世界大战起源时所倚重的观点),而主要是出于对俄国权力增长的担忧。希特勒和德国军方领导人一直视俄国为主要的地缘政治威胁,而苏联在二三十年代权力的迅速增长使德国领导人愈发感到德国在潜在权力方面所处的劣势。德国领导人认为必须发动一场预防性战争才能扭转不利于德国的权力增长差异,从而一劳永逸地解除德国的地缘政治威胁(第 141 - 144 页)。

此外,作者还详细考察了冷战的爆发及冷战时期的三场危机(两次柏林危机以及古巴导弹危机),并简要分析了 1900 以前的七场大战,(它们分别是三场两极战争:希腊 - 雅典战争、迦太基 - 罗马战争、法国 - 哈布斯堡战争;四场多极战争:三十年战争、路易十四时期的战争、七年战争,以及拿破仑战争,)指出它们发生的共同根源都在于国家间权力增长的动态差异。

三 理论的政策涵义

冷战结束后,世界进入一个转型期。一些新现实主义者曾忧心忡忡地指出,世界将进入一个充满不稳定的多极时期。科普兰指出,新现实主义者大可不必担忧。相对于两极来说,多极状态下爆发大战的可能性要小得多。而且,对于冷战后的世界来说,问题的关键并不在于世界是否将进入多极,而在于大国间的权力平衡是否会发生重大变化。在此,作者将笔锋一转,转而探讨中国的崛起对国际政治可能产生的影响。

作者指出,自20世纪80年代以来,中国的经济就一直以高于任何其他大国两倍甚至三倍的年增长率高速增长,“照此下去,几十年内中国将在国民生产总值上赶上美国”(第241页)。中国的权力增长对美国究竟意味着什么呢?美国应采取何种对华政策以应对中国的崛起呢?

科普兰指出,根据动态差异理论,一个正在崛起的国家是不会挑起战争的,因而有理由相信中国将继续奉行和平政策。至于美国是否会对华采取强硬政策或甚至发动预防性战争,将取决于中国权力增长的程度及美国对自身是否陷入深重而无可挽回的衰落看法。就目前而言,美国在权力的所有层面(经济、军事和潜在权力)都居于无人能比的绝对支配地位(第241页)。中国虽然在经济上取得了长足的进步,但依然是个工业基础薄弱、80%的人口都从事农业劳动的发展中国家;在潜在权力方面,虽然中国国土面积广袤,但由于人口基数过大,且科技落后,因而也处于劣势;在军事方面,中国也远远落后于美国(第242-243页)。因而,对于美国决策者而言,明智的对华政策就是继续奉行对华接触政策,因为这样做既无引发新冷战的危险,又不会对美国的利益形成威胁(第243页)。然而,一二十年后,特别是当中国的经济持续高速增长,美国的对华政策将面临重大抉择。到时候,美国是否会奉行遏制政策,与其说是取决于中国的善意,毋宁说是取决于美国对自身衰落的深度和无可挽回性的判断,以及对采取强硬行动可能产生的风险的权衡(第244页)。简言之,科普兰给美国决策者提供的政策

指南是 : 在中国的实力不够强大时 , 奉行接触政策 ; 当中国的实力强大到威胁到美国的霸权地位时 , 采取一切可能的措施加以遏止。

科普兰的《大战的起源》一书 , 是学者之作 , 主要从理论层面探讨了国际政治中极具破坏力的大战的根源 , 并试图用一种新的现实主义体系理论加以诠释。然而 , 作者创建理论的目的并不是要让理论埋藏于象牙塔之中 , 或沾沾自喜于对历史案例的解释 , 而是要用这一理论为当下的国际政治现实或更具体地说为决策者服务。作者对此也是直言不讳的 , 甚至宣称自己创建的理论是对外政策的体系理论 (第 235 页) , 他在本书的最后一部分也用了相当多的笔墨专门论述理论的政策涵义。通读全书 , 笔者时时感受到作者在创建理论方面的独具匠心和推理之缜密 , 也折服于作者占有资料之丰富以及治学之严谨、踏实。虽然 , 书中的一些观点 (如认为第一次世界大战、第二次世界大战的爆发主要源于德国对德俄之间权力增长差异的担忧) 人们或许不会接受 , 但他的理论对战争起源的研究作出了贡献。

韦宗友 : 复旦大学国际政治系在读博士研究生

学术动态

中国美国史研究会 第十届年会暨学术讨论会 综述

代保平 白建才

2002年10月19日至22日,中国美国史研究会第十届年会暨学术讨论会在西安举行,来自全国31个学术及出版单位的50多名代表参加了会议。承办单位陕西师范大学赵世超校长出席了开幕式并致词。学会顾问刘绪贻先生、方生先生参加了这次年会,黄绍湘、刘祚昌、邓蜀生、张友伦和余志森等学者发来了贺信。会议选举产生了新一届理事会及主要负责人。会议共收到论文43篇,内容涉及美国外交、政治、军事、经济和社会文化。与会代表分成三个小组,分别就九个专题进行了讨论,提出了不少新的问题,反映了中国美国史研究的新动向。

(一)美国外交史

美国外交史历来是我国学者关注的重点,本届年会也不例外,会议共收到20篇涉及外交及相关问题的论文。一些学者对外交问题的分析走出了传统的权势与利益范式,这是本届年会的显著特点。北京大学王立新副教授就从这样一个新的视角入手考察了国家认同与美国对外政策的关系,他认为美国独特的

国家认同模式对美国外交的影响是导致美国把捍卫和实现普世自由作为重要的国家目标,这为美国外交注入了强烈的道义色彩。

洛阳外语学院陈效卫副教授考察了意识形态与联盟战略的互动关系,认为意识形态在美国的联盟战略中起了相当大的作用,它既是打击对手的武器,也是加强和控制盟国的有效手段。

南开大学王晓德教授分析了美国早期历史上的经济民族主义及其影响,指出早期的领导人并没有拘泥于经济自由主义所设定的框架。他们根据美国实际利益的需要,逐渐形成了具有保护性的经济民族主义。这种经济关系的变动,虽然导致了早期几任政府在内政、外交原则与实践上的矛盾与困境,但是它在美国社会的早期转型中“扮演了非常重要的角色”。

山东师范大学王玮教授考察了罗斯福外交思想的发展变化轨迹——从孤立主义到开放原则的确立,认为罗斯福开放原则的外交思想及理论在第二次世界大战中得到了实践与检验,同时罗斯福对战后世界的安排也充分体现了他的世界主义世界观和开放型的思维模式。

湖南师范大学熊伟民教授对美国30年代和平运动做了尝试性研究,论证了30年代美国和平运动产生的背景、构成、发展状况及影响等问题,指出和平运动的失败正是其理论和现实脱节而造成的,它在一定程度上麻痹了人们的思想,妨碍了政府正当的战争准备。

继上届年会后,冷战史成为越来越多学者关注的一个研究领域。陕西师范大学白建才教授就冷战期间美国的“隐蔽行动”战略进行了宏观考察,认为冷战期间美国对苏东社会主义国家一直在实行一种隐蔽行动战略,它与遏制战略及和平演

变战略一起构成了美国对苏东国家的三大战略,是东欧巨变、苏联解体的一个强有力的外力因素。

南京国际关系学院戴超武教授重新界定了后冷战时期美国的国家利益,他认为冷战后国内外环境造成了美国国家利益中安全、经济和价值观的内涵和外延的变化。他们在国家外交目标的优先顺序也会时常变动。戴超武认为虽然三者有矛盾与冲突存在,但是安全、经济和价值观作为国家利益的核心要素地位却不会动摇。他还指出了一些失于规律的偶发事件对美国的国家利益的界定和实现所产生的巨大冲击,如“9·11”恐怖袭击事件就是一个典型。

有关冷战期间核武器的研究也引起一些学者的兴趣。南开大学赵学功副教授分析了美国在60年代对中国发展核武器的反应,其中包括是否应该从地缘政治的角度让日本、印度或澳大利亚也发展核武器以保证远东的核战略平衡,以及直接对中国进行军事打击。他论证了美国最终没有对中国进行军事打击的原因:首先是对中苏关系评估不足;其次国内军方和国务院的意见也不一致;最后正在陷入的越战也产生了一种心理阴影。

南开大学杨令侠副教授分析了冷战后的加美关系,认为加拿大对美国的战略地位在下降,处在美国保护下的加拿大开始以独立的积极姿态迈入世界舞台。她通过对美加伙伴关系的分析,重新检讨了当今世界和平与发展的理论。

跨学科理论导入历史分析常会产生一种新的判断。苏州大学金卫星教授考察了经济关系变迁与国际关系的互动。他从第一次世界大战后世界经济结构的变化入手,分析了30年代大萧条期间各国金融和贸易政策的结构性调整,阐述了

伦敦世界经济会议酝酿、召开直至失败的历史过程,对伦敦世界经济会议的性质和历史作用也做了客观评价。他认为会议没有找到挽救欧洲经济的复兴良药,却给了美国介入欧洲金融市场的机会。河北师范大学赵克仁教授引入经济学的博弈论概念分析美国与阿拉伯国家、以色列的关系,认为美国主导中东和平进程的本质就是最大化地追求自己的霸权利益。随着美国霸权的衰落,国际社会制度建设的加强,阿以之间有最终实现和平的可能性。

一些热点地区问题也再次激发了学者的兴趣。郑州大学王琛副教授认为,从1947年到1953年,美国在克什米尔问题上的态度经历了由消极到积极、再到彻底失望的转变,但始终避免直接介入,在印巴之间采取中立政策。这种状况是美国防止苏联趁机介入南亚事务和南亚非自身利益核心区域的思考而形成的。

(二)西部开发与经济发展

美国西部开发与经济发展是本届学术讨论会的又一个重点。

厦门大学王旭教授对美国西部开发时期联邦政府的土地政策实施情况及其作用进行了梳理。他认为国有土地私有化是西部开发的基础和前提,也是政府引导和规范西部开发的主要手段。政府的土地私有化加快了西部农业开发和经营方式的变革,促成了横贯大陆铁路的铺设,也促进了西部城市化。对私有化过程中出现的土地投机和宅地法等争议,应该将这些现象结合起来进行系统考察。厦门大学博士生苏宁对美国西部开发失误现象进行了初步探析。指出失误主要体现在资源开发缺乏妥善保护以及重复建设和铺张浪费上。这种失误是美国的社

会经济条件、人们思想水平、社会心理状况等诸多主客观因素共同作用的结果。陕西师范大学马瑞映副教授从美国西部开发的战略着手,探讨了西部开发的成功之处——均衡化发展、开发中的点面结合以及充分利用市场经济原则。

华中师范大学李其荣教授通过对劳动力、早期土地资源的开发、引进优良品种和农业技术知识、种植业和畜牧业两大农业部门等四个层面的分析,阐述了外来移民对美国农业开发所起的影响。厦门大学韩宇博士对洛厄尔这个典型工业城市做了个案研究,从洛厄尔在两个世纪发展历程中的两度沉浮,探讨了美国城市工业化道路上的一些启示。认为主导产业多元化是城市经济保持稳定的重要特征,同时还应该正确认识高新技术产业的作用和地位。

烟台师范学院高春常教授考察了切萨皮克地区人口因素与奴隶制演变的互动关系。认为烟草经济的成长导致了该地区奴隶人口出现不断增长和扩散的势头,并最终导致了人口的自然增长;反过来,人口因素的变动提高了切萨皮克地区的奴隶制的运行效率,并对法律体制和黑人文化等方面产生了重大的社会影响。广东外语外贸大学孔庆山副教授整理了国内外学者对美国土地制度研究概况,并梳理了美国联邦早期(1785—1862)土地制度演变的轨迹,辨析了我国学者研究时常常容易引起误解和混淆的几组概念,并对印第安人土地权利的变迁作了历史考察。

天津外语学院郝克路副教授考察了19世纪初以前传媒对城市的作用。她认为美国城市传媒与城市经济同步发展,城市之间传媒的相互影响,地域之间的信息循环,又导致了更大范围的区域城市之间

的信息流动和经济活动,对美国城市的近代化起到了重要作用。

武汉大学刘绪贻教授则侧重分析了20世纪末期的美国新经济,指出新经济就是宏观经济学的四大目标——经济增长、物价稳定、充分就业和预算平衡的同时实现。造成新经济的原因是克林顿对传统经济理论的突破,他在制定经济政策时把凯恩斯主义、现代货币主义、供应学派和理性预期学派的观点综合在一起,形成了一套富有效率的经济运行体制。他赞同新经济造成经济周期的重大变化,“频率减少了”,经济衰退到来的时间推迟了,程度减轻了。他同时还指出新经济存在着一些隐性问题,如贫富悬殊、股市过热、公私债务过高、信息技术受经济法则制约以及海外金融市场波动对美国影响较大。

(三)美国政治、军事及社会文化

美国政治是我国学术界传统的研究重点,本次会议上也有不少学者就此提交了论文并展开热烈讨论。中国社科院世界史所孟庆龙副研究员探讨了美国两次“红色恐慌”与反共传统的确立,指出美国经过第一次世界大战后期和第二次世界大战后麦卡锡主义时期的两次“红色恐慌”,政府制定形形色色的反共政策,使国民接受了国家安全与反共密不可分的思想观念。反共意识深深根植入美国社会并成为外交的“遗产”和“传统”。

山东大学白雪峰博士通过对“恩格尔诉瓦伊塔尔案”的个案研究,论述了美国宪法中“政教分离”与对基督教信仰有根深蒂固传统的美国社会之间的矛盾。并指出最高法院在面对涉及根本性宪政原则的案件时,他们更多的是考虑如何判决才能更确切地符合联邦宪法的精神,而不

是盲从社会舆论的压力。

西南师范大学黄贤全副教授分析了克林顿政府的重塑政府运动,认为其核心是重新界定政府职能,引入竞争机制和企业管理模式,改革政府管理体制,既要求精兵简政,放松规制,又要求行政官员树立“顾客至上”的服务意识,讲求实效的行政理念,重塑廉洁、高效、快捷的政府形象,以此来改变体制僵化、程序繁琐、反应迟钝和难以适应信息化时代科层制官僚体制。

东北师范大学梁茂信教授对美国政府在解决社会问题中的效用作了深入分析,指出美国在解决各种社会问题方面存在着较大的局限性,其根源有政府操作性的失误,也滋长于美国政府体制中的矛盾性。作者分别从宪法中的矛盾性、制衡机制中的低效性、联邦制中的分散性、利益分配中的腐败性和官僚机构中的自主性论证了美国政治制度内部存在的问题怎样制约了政府在解决社会问题中的效用。

山东师范大学陈海宏教授则探讨了内战后美国的军事建设,认为内战和南方重建后的美国社会经济发展和边疆的消失深深影响了这个时期的军事建设,主要表现在军事改革实现了军队的职业化,这是美国军事建设上的一次转折;其次美国的战略思想从“大陆主义”转变为扩张性的“海洋主义”,它为后来美国向外扩张作好了准备。但是美西战争还是反映了美军存在机构缺陷、后勤混乱和远洋作战能力的不足。

北京大学何顺果教授在为大会所作题为《美利坚文明的历史起源问题》的学术报告中,采用社会历史学的方法,探讨新移民社会在北美大陆形成的过程,指出商业移民公司土地的私有化和“共耕制”的废除引起印白关系的急剧恶化。对劳

动力的巨大需求和管理问题的日益突出,一方面在经济上引入自由劳动、白人契约奴和黑人奴隶制,另一方面在管理上引入贵族的或平民的代议制,进而从内容到形式上为一个正在诞生的新社会构建起一种独特的结构。

陕西师范大学王成军副教授运用宗教文化学和文化人类学的方法对印第安人和白人的文化特质加以剖析,揭示了导致双方冲突的内在文化机制,并在此基础上进一步分析文化冲突对美国历史和现实所产生的深远影响。华东师范大学王春来副教授探析了美国文化战争概念的内涵及产生的原因,揭示了其与多元文化主义和后现代主义的密切关系。

厦门大学胡锦涛山副教授考察了20世纪后半期美国白人种族态度的变化,指出赤裸裸的吉姆·克劳种族主义已经被消极放任无为的种族主义取代,白人抵制政府在取消种族隔离上的努力,听任黑人处境的恶化,将其归咎黑人自身,从而使种族歧视仍然是黑人融入主流社会的一个障碍。

(四) 中国的美国史学

此次年会是在新世纪召开的第一届年会,回顾和展望中国的美国史学也就成了会议的一项重要任务。北京师范大学黄安年教授对2000年中国的美国问题研究做了定量分析,认为经济、政治和文化已成为近年来我国美国问题研究中的三大热点,军事问题研究也开始凸现。但对教育和社会研究较薄弱,文章的重发率也在上升。

南开大学李剑鸣教授在开幕式上所作的学术报告中回顾总结了上世纪90年代以来我国的美国史研究状况。在小组讨论中他从杨生茂教授的《探径集》谈起,

宏观评估了建国以来中国美国史学的发展与未来走向。他对杨生茂教授等老一辈美国史学工作者做了客观而准确的评价,称他们为中国美国史学的“架桥和铺路者”。指出他们为原始资料的积累、研究结构框架建立和新一代美国史研究者的培养做了卓有成效的工作。改革开放以来新一代史学工作者也做出了不少成绩,如研究领域逐渐扩大,专题研究和资料积累也有了明显的进展,在观念和方法上也出现了一些新的变化。他尤其强调学术规范意识的形成是“前所未有的一个巨大进步”。但是目前的研究水平还亟待提高,我们必须着手建设有“中国特色”的美国史学。

“东亚国际关系中的中美关系” 学术研讨会综述

倪 峰

2002年10月26日-28日,由中美关系史学会、厦门大学美国史研究中心、中国社会科学院美国研究所共同举办的“东亚国际关系中的中美关系”研讨会在厦门大学举行。国内33个学术机构的60多名专家学者出席了会议,提交论文44篇。与会者就中美关系的演变、影响中美关系的国际因素、当前的中美关系等方面问题进行了讨论。

(一)中美关系的演变过程及其重要的历史事件、现象和人物

在这方面的讨论中,首先,中美关系

史学专业研究委员会会长、中国社会科学院美国研究所副所长陶文钊教授在大会主旨发言中将中美关系的演变划分为前近代、近代、后近代、冷战和后冷战五个时期,宏观地分析了各个时期东亚国际关系与中美关系之间的相互作用,并对各个时期一些重大历史和现实问题进行了分析。北京大学国际关系学院教授牛军以朝鲜战争期间美国“战争局部化”政策的形成过程为例,对中美之间在经历这场历史上最严重的冲突时美国政府方面的危机处理机制、决策过程,以及影响决策诸多关键因素进行了探讨。他认为,对此类历史问题进行深入研究,有助于为未来中美关系的稳定提供借鉴。北京大学历史系牛大勇教授利用丰富的历史资料,对中国进行核试验前夕,美国政府对此问题的政策形成过程进行了分析。在分析的过程中,牛教授充分考虑了中苏论战、苏美英禁核条约谈判等重要的国际因素,使有关的立论更加完整。南京大学中美文化中心任东来教授对1941-1949年期间美国在华的军事机构,如美国驻华军事代表团、盟国中国战区等的沿革进行了全面梳理,认为对1946-1949年期间美国驻华军事顾问团在中国内战中的作用应当进行更加全面的评估。

同济大学文法学院仇华飞教授通过20世纪30年代世界经济危机时期美国的高关税政策、《互惠贸易协定法》,以及“九·一八”事变等因素,考察了这一时期中美贸易关系的一些突出特点,认为自1932年以来,中美贸易经历了一个迅速发展的时期,美国对华贸易迅速超过对日贸易,这对30年代中后期美国的对华政策产生了深远影响。华南师范大学历史系何慧副教授回顾了中美建交前中美两国民间交往的情况,认为在经历了将近

15年的相互隔绝之后,自20世纪60年代中开始,中美两国的民间交往开始有所恢复,并得到了两国政府的支持,尽管这时交往的数量有限、渠道不多、形式单一,但是增加了处于敌对状况的两国人民和政府之间的彼此了解,这些交往构成了中美关系实现历史性突破的一个重要组成部分。厦门大学外文学院陈奔从美国人权政策的发展演变的角度探讨它对中美关系的影响,认为美国对华政策的人权因素与中国的国内政治稳定之间有着一定的关系,当中国出现不稳定时,人权因素的份量就会加大,反之就会减少。

广州大学人文学院陈永祥副教授探讨了宋子文在美国租借援华物资营运方面的作用,认为宋子文在相关事务的对美接洽和沟通方面发挥了相当重要的作用,为中国的抗日战争做出了一定的贡献,同时,在租借物资的营运中,宋子文也有玩弄权术、中饱私囊的问题,这些都降低了美国租借援华的实际效果。中国社会科学院美国研究所仇朝兵以1945-1949年期间美国驻华大使司徒雷登推动国民政府改革为例,分析了这一时期美国对华政策,认为美国对华政策的内在矛盾性以及它与中国社会现实的脱节是美国“失去中国”的主要原因,司徒雷登的失败可以说是美国理想主义外交政策的失败。

(二)影响中美关系发展进程的各种国际因素

中美关系不是孤立的双边关系,也是东亚乃至整个国际关系的一个重要组成部分。通过对各种国际因素的探讨,无疑为中美关系的研究提供了一个新的视角。北京大学历史系王立新副教授从1900-1945年期间东亚国际关系体系所出现的一些重要变化,探讨了国际体系对其中一

些重要行为主体所产生的影响。他认为,在这一时期,东亚的国际体系发生了一系列重要的变化,其中最核心的事件就是带有威尔逊理想主义色彩的威尔逊体系的确立以及最终瓦解,尽管华盛顿体系是建立在承认现状基础上的,但同时它也确立了列强在中国和平竞争,以及不得在中国谋求新的特权等原则,对日本试图独占中国的企图起到了某种体制约束作用,也在一定程度上为东亚带来了秩序和稳定,有助于中国的经济复兴。中山大学历史系梁碧莹教授以上个世纪初美国的哈理曼全球铁路计划和诺克斯的东北铁路中立化倡议为线索,描述了美国的“门户开放”政策与日本“特殊利益”之间的矛盾,认为这种矛盾使得美日两国在获取对华利益方面开始由合作转向竞争。南京大学中美文化中心蔡佳禾教授则以60年代中国-巴基斯坦战略关系的确立为线索,分析了冷战和地缘政治因素对南亚国际格局的影响,认为与美苏相比,中国在这一地区较早摆脱了冷战思维,以现实政治为基础,构筑了一种代价不大,效果持久的政策。中央党校国际战略研究所刘建飞教授探讨20世纪70年代推动中美关系实现突破的世界因素,认为联合国、民族解放运动、多极化、和平与发展的时代主题直接或间接对中美关系解冻发挥了不可忽视的作用,它们不仅构成了中美关系发展的国际大背景,而且推动了美国对华政策的调整。中山大学历史系王德春副教授运用较为翔实的史料对抗战胜利后联合国善后救济总署与解放区的交往进行了探讨。

北京外国语大学英语系李志东副教授和梅仁毅教授分析了冷战后中美关系中的俄罗斯因素,认为冷战后中俄关系的发展使俄罗斯因素在中美关系中发挥了

有利于中国的影响,这种影响有可能持续存在,但目前作用有限;同时,中俄关系仍存在不确定因素,如两国在战略文化上的差异、俄国内存在“西化派”与“欧亚派”的争论等,要使俄罗斯因素继续在中美关系中发挥积极作用,应谨慎对待和处理这些问题。梅仁毅教授还和李期铿、刘学政副教授探讨了冷战期间和冷战后中美关系中的日本因素,认为日本因素对中美关系的影响在上升,在人权和经贸领域,日本的作用在总体上是积极的,而在安全和台湾问题上,日本有可能对中美关系的发展起到越来越大的牵制作用。西安外语学院张广秦分析了中美日三角关系对中美关系的影响,认为中国应当更灵活地处理这组三角关系从而为自己谋取更广阔的发展空间。解放军外国语学院孙逊副教授探讨了美国的新国家安全战略对东亚安全的影响,认为“先发制人”的战略加剧了朝鲜半岛的紧张局势,突出联盟加强了日本在地区的领导作用,同时,美国寻求与中国建立建设性关系的做法将对东亚安全格局产生积极的影响。东北师范大学历史系张扬通过美日两国在归还冲绳问题上的交涉,从一个侧面观察了美国约翰逊政府的中国观,认为约翰逊之所以对归还问题犹豫再三,其中一个重要原因是美国政府当时将中国视为最危险的敌人,因此企图利用冲绳的战略地位继续对中国实行遏制。

(三)当前的中美关系

尽管本次会议以历史问题为主题,但研究历史一个基本的立脚点就是为了更好地关注现实,会议期间又正值江泽民主席访美,这样,当前的中美关系自然地成为与会者讨论的一个热点。中国社科院美国所副所长顾国良教授介绍了近年来

军控领域两国关系的发展,认为军控领域是推动两国关系发展的新亮点,有很大的潜力可挖,并呼吁更多的年轻学者投入到这个领域的研究工作中来。上海社科院世界经济研究所副所长黄仁伟教授通过美国最近发表的《国家安全战略报告》谈了目前中美关系面临的机遇与挑战。中国社科院美国所前所长资中筠教授、国际问题研究所郭宪纲副研究员分析了反恐与近期中美关系改善之间的关系,认为“9·11”可能标志着后冷战时代的结束和一个新时代的开始,因此,应当从这样的高度来看待反恐对中美关系的影响。中国社科院美国所副研究员倪峰则对“9·11”以来中美关系进行了较全面的回顾,认为中美关系有可能步入一个稳定发展的时期,其近期主要表现是两国高层互访频繁、在反恐领域合作机制已经建立起来、防扩散领域的合作增加,以及以中国入世为契机经贸关系继续发展。与此同时,两国关系中的结构性问题,如台湾问题、相互之间的战略疑虑、人权问题依然存在,需要两国共同探讨更为有效的方式加以管理。

深圳大学项镔副教授从重建中美关系的基础、建立远东大国合作机制的可能性、改变观念融入世界发展主流三个方面论证了与美国共处需要有一些新的思路。北京第二外国语学院国际经济贸易学院李育良教授介绍了入世前后中美贸易的基本情况,认为两国之间的贸易潜力依然巨大,目前存在的主要问题是美国单方面扣减中国纺织品配额、向中国对美钢铁出口加征高额关税、滥用反倾销措施、对高技术产品的出口进行限制等。国家知识产权局马秀山讨论了美国共和、民主两党的专利政策对中美经贸关系的影响。中国人民大学美国研究中心李庆四副教授

分析了美国的东亚安全战略对中美关系的影响,认为布什上台以来在对华政策方面的强硬做法,对日、韩、澳等传统盟友的重视,以及对台湾更为支持的态度,随时有可能对中美关系带来消极影响。

(四)台湾问题

台湾问题是中美关系中最重要、最敏感的问题,此次会议又是在与台湾仅有一水之隔的厦门举行,台湾问题自然成为了讨论的一个热点。黄仁伟教授认为,近期以来,布什政府在台海问题上的立场不断向台湾方面倾斜,为此我们应当以“共同利益”和“新安全观”来化解潜在的冲突,这包括,明白无误地表明统一是中国的最高国家利益;为台独开“空白支票”不符合美国的利益;中美两国建立危机预警和管理机制;“一个中国”是中美之间的共同原则;推动三地经贸关系的发展,化解安全困境。国务院发展研究中心李钢研究员探讨了冷战以来台湾问题在美国地缘战略中地位的演变,认为,就目前而言台湾问题在美地缘战略中的地位还没有完全明晰化,主要有三派主张,即维持现状派、划分势力范围派、支持台独派。厦门大学历史系美国史研究所胡锦涛副教授分析了1996年台海危机对美国海军战略的影响,为此美国海军提出有关四种应对方法,即加强美国的前沿部署、鼓励美国的地区盟友发展威慑力量、增加对台售武和与台军的软硬件整合、危机时对中国大陆进行战舰和空中打击。

厦门大学台湾研究所张文生从亚太政治格局演变的角度分析了目前两岸互动的特点,即对话与对抗并存、和平与冲突并存、经济整合推动政治整合。厦门大学孙云博士讨论了冷战后亚太安全与台湾问题之间的关系,认为该地区众多的热

点问题、安全机制的缺乏、“安全困境”的普遍存在及大国关系的复杂性,使台湾问题变得更加扑朔迷离。福建省委党校李才义描述了美国的台海政策由战略模糊走向战略清晰的过程,并分析了其中的原因,认为美国过分支持“台独”将纵容台湾的挑衅行为,使美失去控制台湾局势的主动权。中国社会科学院近代史研究所汪小平运用丰富的史料剖析了第二次世界大战期间美国的对台政策,认为当时美国出于打败共同敌人的需要,积极支持中国收复台湾,这在开罗会议上得到充分体现。战后,美国积极支持中国接受台湾,并且事实上承认了中国对台湾的主权。

(五)影响中美关系的政治文化因素

随着中美关系研究的深入,越来越多的中国学者开始探讨美国对华政策形成的深层原因,于是将研究的触角延伸到美国国内的政治文化领域。此次会议中有不少与会者提交了有关这方面的论文。解放军外国语学院美国研究中心潘志高副教授探讨了美国媒体“妖魔化”中国的问题,他以《纽约时报》为案例,对1993-1998年期间该报有关中国的报道做了详细统计和归纳,认为,美国媒体之所以对中国的报道以负面为主,主要是“媒体特性论”和“媒体霸权论”共同作用的结果。中国社科院美国所张立平副研究员全面介绍了美国新近流行的新保守主义思潮,认为这一思潮有关国际格局、安全威胁来源、美国国家利益、美国的世界地位以及有关国家主权的看法,对布什政府的对外政策产生了相当大的影响。中国社科院美国研究所助理研究员余万里从美国的实力和国际地位、后冷战时代美国的国家利益,以及美国的战略选择三个角度对冷战后10年来美国外交思想的大辩论做了

分析和概括,指出,世纪之交的美国面对的是一个前所未有的特殊国际环境,美国的一超独霸地位给美国带来了一系列前所未有的问题,这使有关外交思想的辩论变得更加激烈和复杂。洛阳外国语学院江心学副教授分析了冷战后新自由主义对美国国家利益观的影响,认为,相互依存理论正在对国家中心观产生冲击,全球主义使国家不再担当保障安全的唯一角色,而新自由主义本身也对现实主义理论提出了挑战,同时他也认为,与现实主义理论相比,新自由主义的影响还相对较小,处于从属地位。北京外国语学院美国研究中心阎循华则对“布什主义”的理论构成做了分析,认为它是自由主义与现实主义新一代的“混血儿”。四川外国语学院语文研究中心张涛副教授以《美国历史评论》杂志为例,对近十年来美国历史学家的中国观进行了剖析,认为,近些年来美国历史学关于中国的研究出现了一些新动向,主要表现是意识形态色彩逐渐淡化,有关文化研究的趋势有所加强,其中典型的案例就是对中国历史中性别与男性的研究。北京第二外国语学院李育良教授则对兰德公司中国问题研究的一些特点进行介绍和分析。

“保守主义理念与美国外交政策”讨论会综述

任晓 沈丁立

2002年8月24-25日,由上海国际问题研究所美国室和复旦大学美国研究中心“军备控制与地区安全”研究项目共

同主办的“保守主义理念与美国外交政策”讨论会在上海举行,来自中国国际问题研究所、中国现代国际关系研究所、中国社会科学院美国研究所、上海国际问题研究所、北京大学、复旦大学、南京大学、香港大学、浙江大学和苏州大学的30余名专家学者出席了会议。整个会议在求实而又热烈的气氛中进行,取得了预期的效果。

(一)保守主义在美国的源起与发展

会上,中国社会科学院美国研究所张立平副研究员梳理了保守主义作为一种运动在美国从思想运动到社会运动再到政治运动的发展历程,认为它对美国社会政治的影响从边缘走向中心,并发展到与自由主义思潮相并立。南开大学张睿壮教授则阐述了美国的保守主义传统和当代美国保守主义的发展。

在讨论中,复旦大学美国研究中心沈丁立教授从词源上探讨了保守主义的含义,conservatism的词根conserve是保留、保存的意思,故conservatism也许可以用中文表达为“守成主义”。北京大学贾庆国教授指出,美国有没有保守主义,这在美国知识界曾有不同看法。路易·哈茨在其代表作《美国的自由主义传统》中认为美国没有保守主义,但曾任美国政治学会会长的康奈尔大学教授西奥多·洛伊认为有,两人可能都对,关键问题在于对“保守主义”的理解。在哈茨看来,保守主义指的是要守住等级秩序和欧洲为中心的世界秩序,因此欧洲意义上的保守主义在美国不存在,也没有市场。但洛伊的参照系是美国。在美国,保守主义所要保守的与欧洲完全不一样。19世纪美国一度容忍了南方的奴隶制。美国内战后,自由主义兴起,奴隶制被废除,原先要保

守的东西不复存在。第二次世界大战结束后,美国建立了社会福利制度。自由派和保守派在这一方面的争论不在于是否应废除社会福利制度,而在于如何改进这一制度。由于这种“与时俱进”,现在的美国保守主义,绝非欧洲的保守主义,也不是美国以前的保守主义,它具有了新的内涵。

上海国际问题研究所任晓研究员强调,讨论保守主义问题应十分注意“语境”,同样的“保守主义”一语,在欧洲与在美国其涵义和指谓相差很大。这次会议要讨论的是美国的保守主义。在对自由市场的信念方面,美国保守主义是与欧洲的古典自由主义,而不是欧洲的保守主义相通的。上海社会科学院黄仁伟研究员认为,激进主义(radicalism)和保守主义(conservatism)在美国一直有,但后者占主流,是主要的传统。其总的特征是维护现状,维护美国的价值观。他还把美国保守派的共性概括为四点,即反共、维护美国社会中最有势力的集团、想尽办法把他们所反对的人妖魔化、在精神背后有物质力量的支持。香港大学胡伟星博士提出,美国的自由主义和保守主义都有一个西方自由主义的基础,自文艺复兴以来的思想主流是它们的共同基础。此外,必须把保守主义放到一个相对的环境里,才能使之得到较好的解答。也就是说,一定要在跟自由主义的对比中、在特定的范畴中去定义保守主义。保守主义和保守派应当适当区分,保守主义是一种思潮、思想,保守派是一部分人,两者有重合,但未必完全一样。美国保守主义有精神上的内涵,但它是行动导向的(action-oriented),非常实用和可操作的。

保守主义的对立面是什么?保守主义是否是跟激进主义相对?张立平副研

究员对此持保留态度。她认为,事实上现在的美国保守主义非常激进。美国的保守主义在每个时期的内涵和影响都不一样,因此应当明确我们谈的是哪个时期的保守主义和保守派。南京大学蔡佳禾教授认为,在罗斯福新政之前,美国保守主义的诉求不那么强烈。新政以来,保守主义视自由主义为敌手,但它要挑战的并不是民主、自由的价值,而是新政以来的经济政策和社会政策。在美国,保守主义和自由主义的划分不是学理的,而是政治的,是美国国内政治斗争的反映。有的与会学者认为,两者之间争论的余地并不大,不涉及很大的意识形态上的问题。也有学者补充道,但激烈的程度并未降低,如在堕胎与反堕胎、校内祈祷等问题上。与会者大多赞同的是,目前自由主义处于相对下降状态,而保守主义处于上升状态。新保守派在道德文化领域的咄咄逼人之势,较之老保守派有过之而无不及。

(二)保守主义与国内政治

在这一专题中,复旦大学洪涛副教授对“历史终结”论与新保守主义之间的思想联系进行了探讨,任晓研究员则以传统基金会为个案分析了美国保守主义运动的发展,复旦大学徐以骅教授研究了宗教新右翼及其对美国政治、外交的影响。三位学者发言的共同点是试图从精神和文化层面理解保守主义,认为只有把它与美国政治和政治学说相联系,才能更好地理解保守主义。

保守主义运动上升势头强劲,其背后的动力是什么?胡伟星博士提出,政治思潮的起伏与美国多元主义的政治体制有关。美国是一个多元化的社会,有无数的观念、理念在相互碰撞。这些理念是如何传播,又是如何让人接受的?保守主义运

动“制度化”的过程是怎么发生的？需要很好研究。美国保守主义有“活的”灵魂，它渗透到政党的党纲中。它随着时间的推移而递进，但其基本的理念并没有变。执政者可以运用这种理念来吸引人们的价值认同，但理念与政策之间不能完全划等号。至于政策取向与宗教观念之间有无联系？如有，是什么样的联系？对此，徐以骅教授指出，美国文化有基督教的内涵，美国价值观主要来自于宗教，这还是主流的看法。宗教右翼在美国过去是防御性的，现在复兴以后，成为进攻性的了，其影响不可小视。

会议集中讨论了保守主义理念对美国外交政策的影响。胡伟星博士提出应考虑内政上的保守主义是怎么转化为外交政策方面的保守主义的。他认为，美国的保守主义是在同自由主义的辩论中发展起来的，其关键字眼是“国家利益”，而且其对国家利益的解释非常狭窄，布什总统的国家安全顾问赖斯就是如此，且善于用“爱国主义”来包装。这与克林顿的谋士十分不同。蔡佳禾教授认为应注意保守主义在国际政治之中的基本价值观念是什么，恐怕就是西方文化，它不是主张多元的，而是倾向于一元论。美国外交中的保守主义还突出强调国家主权，美国的国家主权，决不允许别的力量对它产生约束。

有与会者提出，保守主义的理念经常是与共和党联系在一起，但民主、共和两党都既有自由派又有保守派，应如何区分？自由主义和保守主义在美国国内政治中有很明显的分界，如大政府与小政府、堕胎与反堕胎、校内祈祷与反校内祈祷等。但在外交政策方面则不容易区别。蔡佳禾教授认为，两党之间大致上还是可以用自由主义和保守主义来区分的。从

保守主义看美国外交，确实要比看美国国内政治难。有一个办法是先看内政，再看外交。贾庆国教授表示同意美国的自由主义和保守主义在发展过程中形成了特定的内涵，同别的国家或地区不一样。这方面的例子很多。美国保守主义思潮在外交上比较强调主权，主张搞单边，对联合国能用则用之，不能用就将其晾在一边。以武力为后盾不一定是保守主义的专利，但是对保守派来说，对外使用武力目的是为了安全；而对自由派来说，对外使用武力目的可能是为了人权。保守主义在实际操作中更倾向于单边主义，或有选择的国际主义；自由主义则更倾向于多边的途径。保守主义更加重视问题，尤其是高位政治问题；自由主义则更重视低位政治问题，包括非核心的国家利益。有的与会者更是认为，保守主义和单边主义之间是直通车的关系。

(三) 保守主义与美国外交政策

保守主义和美国对外政策中的现实主义思想之间有否关系？是什么关系？与会者就此进行了热烈讨论。上海国际问题研究所陈东晓助理研究员提出，保守主义对人性的认识是悲观的，故以现实主义为外交指导原则。保守派内部有极端的和温和的之分，在外交政策主张上也反映出来，但其差异更多地是方式上和程度上的。要建立起保守主义和美国外交政策之间的联系，主要应通过案例研究的方法进行。南京大学任东来教授认为，美国外交政策根本的价值观始终没有变化，保守主义只是“影响”了美国外交，并没有改变美国外交政策的框架，它改变的是美国外交政策的取向（approach）。这一点得到了与会学者的认同。贾庆国教授则指出进攻性现实主义与保守主义有联系。

以基辛格等为代表的经典现实主义对大国力量的限度看得比较清楚,新的大国崛起是挡不住的,应对之道便是承认之并制造新的势力均衡。而新的进攻性现实主义则不同,在它看来,历史上各大国在经济增长时期都奉行扩张主义,因此美国应主动出击,新的大国冒起来要将它摠下去,以保持美国的主导地位。同时,进攻性现实主义自视甚高,于是历史的经验好象不那么有用了,在海湾战争、科索沃和阿富汗得手的新的“历史经验”一次次使他们觉得自己是正确的,甚至连苏联共产主义也给打败了。因此,新的进攻性现实主义更具有主动性和进攻性,在外交上表现为霸气。这对小布什政府的外交和防务政策有相当的影响。

胡伟星博士的通过里根政府和小布什政府的比较,讨论了保守主义理念对美国外交政策的影响。在他看来,这些理念表现为:(1)个人自由,从中引申出反苏、反共和意识形态化。(2)强调国家的实力。(3)经济上维护自由贸易,维护资本主义经济制度。(4)坚定追求美国一己的国家利益,并常常以他国的利益为代价。(5)在国际事务中保持美国最大的行动自由,不受约束,推到极致便是单边主义。从政策层面看,它对国际机制具有强烈的不信任感,极其注重国家荣誉和美国的信

誉,并用“爱国主义”旗号打击政敌。这与国际关系中的现实主义十分接近,但不能划等号。从美国对台政策及其国内环境看,美国亲台派与保守右翼十分相近,保守亲台势力的香火在共和党中一直延续至今。民主党左翼的自由派则从80年代初开始转向亲台,批评行政当局疏远台湾。故反华联盟的成分甚为复杂。他认为,里根政府的对台政策对小布什政府影响极为深刻。小布什政府在很大程度上沿袭了里根时期舒尔茨就任国务卿后的对台政策。他的结论是,保守主义理念对美国对台政策的影响是确实的。

与会者还讨论了保守主义外交政策理念与美国反恐战争的关系。有与会者谈到,美国保守派的重要思想阵地《评论》月刊前些时候出现了“沙特:我们的敌人”这样的封面标题。也就是说,美国在追踪恐怖主义时追到了它的重要盟友沙特阿拉伯,但这在保守主义力量内部可能会引起争议。未来中东地区对美国的保守主义外交政策将会是重大问题。美国的反恐战争得不到中东伊斯兰世界大多数人民的支持,而且有可能带来几代人的仇恨,因此,现今颇为得势、处于政策主导地位的美国保守派和保守主义可能会遇到它没有想到的难题。

著述巡礼

《美国自由的故事》 埃里克·方纳著,王希译。北京·商务印书馆2002年10月第一版。全书共534页,约50多万字。

本书作者为美国哥伦比亚大学德威特·克林顿历史学讲座教授,当代美国最有影响的历史学家之一。译者为美国宾夕法尼亚州印地安那大学历史系副教授。本书共13章,讲述了“自由”的概念从殖民地时期到当代美国的发展历史,分析了作为思想和作为经验的“自由”相互间的关系,仔细描述了美国“自由”的四个主要维度——政治自由、公民自由、经济自由和个人自由——是如何在不同的历史阶段演变的。作者认为,“自由的内涵总是在不断地受到挑战,自由的历史始终是一个充满了辩论、分歧和斗争的故事。”“在我们的大部分时间内,许多人曾被排除在享有自由的行列之外。”“推动自由在美国历史上扩展的动力,正是来自这些被排斥的群体按自己对自由的理解、不断开展的争取享有完整的自由的斗争。”

本书原著1998年在纽约出版后,在美国历史学界引起很大反响,并很快被译成多种文字。方纳教授专门为中文版作了序。

《瞬间的力量：“9·11”后的美国与世界》 郝雨凡、王建伟、于滨、林至敏著。北京·新华出版社2002年9月第一版。全书共403页,约28.4万字。

本书四位作者分别为美国科盖特大

学终身教授郝雨凡、美国威斯康星大学王建伟教授、美国文博大学政治学系于滨副教授,以及美国印地安那州立瓦尔坡莱硕大学政治系教授林至敏。该书通过格局篇、美国篇、大国篇、地区篇和结论篇五部分的论述,从三个层次探讨了“9·11”事件对美国的影响,即:“9·11”事件在多大程度上改变了美国,改变了世界?这一事件是怎样改变美国和世界的?这一事件将对美国和世界的未来发展产生什么影响?对中国又会有何种影响?作者认为,“9·11”的撞击使美国变得更加专横霸气,大国之间的关系也因美国的变化而出现调整,美国的全球军事同盟空前加强,这使原本难于驾驭的中美关系出现新的情况,也向正在崛起的中国提出了严峻的挑战。

本书语言通俗易懂、生动活泼。作者试图藉此,向公众揭示“9·11”事件的历史和现实意义。

Eliot A. Cohen, “A Tale of Two Secretaries,” *Foreign Affairs*, May/June 2002, Vol.81, No.3, pp.33 - 46.

唐纳德·拉姆斯菲尔德在“9·11”之后成了一位“作战部长”,这似乎比他当国防部长的日子要好过得多。但作者认为国防部长是一项更棘手的工作。科恩列举了官僚政治准则和几乎难以对抗的压力,以及实施必然要打击那些强大利益集团的军事改革所需要的“异常的政治意志”。作者同时指出,也存在“重要的起抵消作用的力量”,诸如那些精力充沛的年轻官员骨干,他们熟悉并愿意试验信息技术。作者还讨论了“军事采购系统的病理”,认为需要进行“更加广泛和更加深入的改革”。此外,作者认为军方需要开发

大多被忽视的两项功能:动员和职业教育。文章最后的结论是,当前美国防务政策的困境源于“美国在承认其独一无二和世界历史性的作用时极其矛盾并且不完全清醒。”科恩认为,美国迟早要适应这一事实,越快越好。

Phillip Coyle, “Rhetoric or Reality? Missile Defense under Bush,” *Arms Control Today*, May 2002, Vol.32, No.4, pp.3 - 9.

从1994年到2001年,作者一直是助理国防部长和作战试验及评估主管,他认为即使布什政府试图把它的分层导弹防御计划同前任政府区别开来,但这种导弹防御计划“实际上仍然是克林顿的系统”。根据他对战区导弹防御系统和国家导弹防御系统各组件的分析,作者认为成功试验的速度“将是美国能多快部署一套国家导弹防御系统的主要决定因素之一”。科伊尔补充说,应该对导弹防御技术能提供多少东西有一个现实的预期,“决策者应该谨慎,美国外交和安全的目标及政策不能依赖现在不管用、在可见的将来也可能不怎么管用的东西”。仅仅一套武器系统不能替代作者所谓的“合理执行外交政策”。

Donald H. Rumsfeld, “Transforming the Military,” *Foreign Affairs*, May/June 2002, vol. 81, no.3, pp.20 - 32.

为了迎接21世纪威胁的挑战,美国国防部长列举了美国进行军事改革的必要。他的六个改革目标分别是:(1)保护美国本土以及海外基地;(2)维持或者向遥远的战区投射力量;(3)不让敌人找到避难所;(4)保护美国的信息网络;(5)通

过相互关联的信息技术联合作战;(6)不受阻碍地进入太空并保护美国的太空财产。

Antony J. Blinken, “Winning the War of Ideas,” *The Washington Quarterly*, Spring 2002, Vol. 25, No.2, pp.85 - 100.

如果美国在一场全球思想战争中落败,那么美国在阿富汗的成功算不了什么。很多反美主义潮流之所以得到发展,不是因为美国误入歧途,而是因为美国被误解了。本文作者提出了一个12点计划,意在补救这种认知差距。

Edward Kaufman, “A Broadcasting Strategy to Win Media Wars,” *The Washington Quarterly*, Spring 2002, Vol. 25, No. 2, pp.115 - 127.

考夫曼是州长广播董事会自初创以来的一名成员,他提出一项有七个支柱的战略以促使国际广播更为有效。他认为,以前在国外冲突解决方案中,国际广播是被忽略的一个层面,国际广播应该恢复到在美国外交政策议程中的头版地位。

Hussein Agha & Robert Malley, “The Last Negotiation,” *Foreign Affairs*, May/June 2002, Vol.81, No.3, pp.10 - 18.

作者反对那种认为只有渐进步骤才能解决中东危机的观点,他说:“现在恰恰是美国领导的国际联盟提出结束冲突协议的时候”。两位作者回顾了以前的和平谈判存在的问题,并断言历史证明渐进方式已经失败了。他们说,可以达成一项全面协议,它既能保护双方的核心利益,又不会破坏任何一方的“红线”或者不可谈

判的那些要求。而且,美国领导的国际力量能够确保这项全面协议的实施。

David Hoffman, "Beyond Public Diplomacy," *Foreign Affairs*, March / April 2002, Vol.81, No.2, pp.83 - 95.

霍夫曼提出,美国政府的公共外交战术不应该只为了促进美国利益。他指出,美国还没有赢得这场宣传战,因为穆斯林世界仍然对美国持有一种让人不快的看法。以卡塔尔为基地的半岛电视台是阿拉伯世界的主要新闻来源,它对西方存有偏见。为了促进西方民主和自由的理想,同时不损害穆斯林文化,霍夫曼认为美国应该鼓励中东国家特别是阿富汗的那些不受约束的媒体。尽管这种办法会造成一些反美情绪,但是思想的自由交流必将促成一个思想更为开放的社会。霍夫曼提出了建立类似欧洲的“阿富汗自由电台”的想法。

Theodore A. Postol, "Why Missile Defense Won't Work," *Technology Review*, April 2002, Vol.105, No.3, pp.42 - 51.

本文是一流专家对美国导弹防御试验的分析,它揭示了导弹防御试验没有被报道的基本缺陷,解释了一个落后的敌人如何能用简单的技术击败导弹防御系统。作者认为,五角大楼导弹防御处的高层领

导和承包商错误地陈述或者扭曲了从试验中得出的结果,并且临时拼凑了随后的试验项目,到现在为止,这种情况仍在继续。这种蓄意的行为向导弹防御系统应该保护的白宫、国会和美国人民掩盖了该系统的关键弱点。

(樊吉社 供稿)

George Lodge, "The Corporate Key: Using Big Business to Fight Global Poverty," *Foreign Affairs*, Vol. 81, No. 4, July/August 2002, pp.13 - 18.

作者认为,官方援助并未带来使贫困持续减少的结果,而贸易本身也不能消灭贫困。他建议采取新的办法来对付贫困:建立一个由联合国特许成立的全球性法人团体合资企业——世界发展公司(World Development Corporation, WDC)。在富国和各发展银行的帮助下,它可以从事各种在金融、劳工、教育、环境和社会回报方面具有潜力的商业项目。这些项目在起动机时可以得到补贴,但长期而言必须赢利。WDC可以在可口可乐、英特尔和戴姆勒-克莱斯勒等大公司的经验和技能基础上进行建设,多年来这些公司都在发展中国家经营着有社会责任感的企业。作者认为,这些公司拥有WDC的成功所需要的技能、技术、进入全球市场的能力、信用及政府的支持。

(王荣军 供稿)

2002 年《美国研究》总目录

(作者之后为年份、期数)

政治·法律类

表达自由 :言论与行为的两分法

- | | | |
|----------------------------|---------|------|
| ——从国旗案看美国最高法院的几个原则..... | 邵志择 | 02 |
| “9·11”事件与美国保守主义 | 郝雨凡 | 02 |
| 美国政治中的媒体与国会选举 | 孙 哲 沈国麟 | 02 |
| 略论美国政府解决城市社会问题的效用有限性 | 梁茂信 | 02 5 |
| 论美国枪支管制运动的发展及前景 | 袁 征 | 02 5 |
| 克林顿总统弹劾案中的权力和权利冲突 | 赵轶峰 | 02 5 |

外交·军事战略类

- | | | |
|--------------------------------|-----|------|
| 反导条约与美国的反导计划 | 吴 展 | 02 |
| 影响国会外交及安全决策的关键因素及冷战后的新特点 | 倪 峰 | 02 |
| 布什对华政策中的“蓝军”阴影 | 张睿壮 | 02 |
| 观念与实力 :美国“修正主义”对日观的兴衰 | 于铁军 | 02 |
| 从“双重遏制”到“双重规制” | | |
| ——战后美韩军事同盟的历史考察 | 王传剑 | 02 |
| 美国对日本经济复兴政策的演变 | 邓 峰 | 02 |
| 环境问题与美国国家安全战略 | 薄 燕 | 02 |
| 香港 :中美关系中的“新”因素? | 鲍绍霖 | 02 |
| “新帝国论”与美国“整合外交” | 阮宗泽 | 02 |
| 冷战结束之初美国亚太安全战略的转变 | 吴心伯 | 02 |
| 《美国国家安全战略》报告和大国关系 | 杨洁勉 | 02 5 |
| 冷战后的美欧安全与防务关系 | 张业亮 | 02 5 |

历史·社会·文化类

论美国的医疗卫生费用控制	张奇林	02
美国殖民地时期政教关系探析	张红菊	02
富兰克林·罗斯福的中国观	赵志辉	02
中美两国在对方主要媒体中的写照		
——对《人民日报》和《纽约时报》1998年报道的对比分析	翟 峥	02
也谈美国新黑人文化运动	黄卫峰	02
美援与战后台湾的经济改造	牛 可	02
美国新闻业纵论	吴惠连	02
C-SPAN 镜头中的美国国会：美国媒体与政治的互动	沈国麟	02

书评·文评

后民权时代的种族问题	吴新云	02
毁灭文明的教育		
——评《为了毁灭的教育》	蔡永良	02
解读经济“铁幕”		
——评《美国的冷战战略与巴黎统筹委员会、中国委员会(1949 - 1994)》	刘方敏	张民军 02
新秩序 还是老制度		
——《制度、战略约束和美国战后秩序的持续》评介	慕建峰	02
50年代的美国与东亚		
——评《双重的遏制：艾森豪威尔政府的东亚政策》	吴征宇	02
自由：一个尚未结束的美国故事		
——读埃里克·方纳的《美国自由的故事》	王 希	02
美国最高法院刍议	任东来	02
对秩序的忧虑		
——评弗兰西斯·福山的《大分裂：人类本性与社会秩序的重建》	张立平	02
简评《美国早期现代化的两条道路之争》	何 欣	02
中国学生留美一百五十年	朱祖凯	02
建构新自由制度主义的研究纲领		
——关于《权力与相互依赖》的一种解读	门洪华	02 5
进攻性现实主义的代表作		
——评米尔夏默的《大国政治的悲剧》	王义桅	唐小松 02 5
对大战起源的另一种现实主义解读		
——评《大战的起源》	韦宗友	02 5

学术札记

美国宪法的英国普通法传统	任东来	02 5
--------------------	-----	------

学术动态·其他

回顾历史 面向未来

——中华美国学会、美国所举行纪念《上海公报》发表30周年研讨会	倪 峰	02
中美关系正常化进程再探讨		
——“1969 - 1979 年中美关系正常化国际研讨会”综述	王巧荣	02
“青年学术研讨会”综述	刘得手	02
“美国社会发展与中美交流国际研讨会”在长春举行	谢 菲	02
中国美国史研究会第十届年会暨学术讨论会综述	代保平	白建才
		02 5
“东亚国际关系中的中美关系”学术研讨会综述	倪 峰	02 5
“保守主义理念与美国外交政策”讨论会综述	任 晓	沈丁立
		02 5
著述巡礼		02 5

编 后

近一个时期，“9·11”之后的美国外交政策走向是国际问题研究者谈论较多的一个话题。美国学者米尔夏默去年在伦敦出版的《大国的政治悲剧》和布什政府新近发表的《美国国家安全战略》报告，引发了学者们对“新帝国论”、“整合外交”、大国关系、单边及多边主义等问题的进一步思考。

本期专论中，杨洁勉对《美国国家安全战略》报告、布什政府的新战略及台湾问题等进行了分析。他认为，“报告”反映了布什政府对“9·11”后世界形势的总体判断，阐述了美国一超独霸的心态和理论，勾画了今后一段时间美国的国家安全战略。张业亮从大国关系的角度，对冷战时期美欧安全防务关系的特点及其在冷战后的变化进行了梳理。他认为，美欧对“威胁”的认知不同，前者强调传统安全威胁，而后者强调全球性的非传统威胁，如全球温室气体排放等；“9·11”之后，美国把反恐和防止大规模杀伤性武器扩散作为其外交与安全重点，而多数欧洲国家则希望把北约的作用限制在欧洲及其边缘地区的危机管理行动上；因此，“9·11”事件未改变美欧裂痕加大的趋势，并使其防务关系再次面临考验。在书评栏目中，王义桅和唐小松对《大国的政治悲剧》主要内容进行的评介，有助于人们加深对米尔斯海默的理论以及目前这场争论的理解。

关于美国宪法，学者们见仁见智。本期专论中，梁茂信探讨了美国政府解决城市问题的效用有限性。他认为，美国宪法中存在的无法克服的矛盾性，制衡机制的低效性、联邦制的分散性、利益分配中的腐败性，以及官僚机构中的自主性，在不同程度上制约了政府政策的有效性，致使美国城市中贫困、种族歧视、犯罪、毒品走私等问题长期难以解决。而任东来在谈到美国宪法中的英国传统时认为，美国制宪先贤们了不起的地方，在于他们通过妥协的方式，把洛克和柯克两位思想家的见解同北美殖民地自治及制宪经验融会贯通，炮制出了既有明确原则又有具体条款、既可以操作又富有弹性的美国惟一一部宪法。

本期专论的其他文章中，袁征对美国枪支问题的由来、枪支管制运动的发展及前景等问题进行了论述；赵轶峰对克林顿弹劾案反映出来的美国政治和社会体制中权利与权力的冲突进行了分析；诸乐平对美国宪法批准史的一些具体过程进行了探讨。这些文章资料详实，观点新颖，有助于加深我们对美国社会、政治及法律问题的了解。