

美国研究

AMERICAN STUDIES QUARTERLY

季刊 第 24 卷

2010 年第 1 期 3 月 5 日出版

奥巴马政府的医疗改革及其前景·····	徐彤武 (7)
美国个人消费的趋势探讨·····	卢 林 (33)
奥巴马执政以来的美俄关系·····	徐洪峰 (44)
美国专利法改革述评·····	张怀印 (54)
美国私人养老金担保项目的政治经济分析·····	黄 念 (63)

○ 美国研究论坛

东方主义与西方主义对跨国性美国研究的影响·····	简·德斯蒙德 (81)
---------------------------	-------------

○ 文献与研究

美国学界对美国政治的研究·····	赵可金 (93)
美国气候变化研究述评·····	马建英 (116)

○ 书评

“他者”的崛起与后美国时代下的权力转移·····	王金强 (131)
——评法里德·扎卡利亚的《后美国世界》	
对美国国会外交权力的探究·····	沈 鹏 (141)
——评周琪主编的《国会与美国外交政策》	

○ 学术动态

“中美关系 30 年:回顾与展望”研讨会综述·····	魏雪梅 (147)
“中美长期对话”研讨会在京举行·····	魏红霞 刘得手 (150)
美国军控与防扩散政策研讨会综述·····	樊吉社 (152)
美国研究联络会第六次年会综述·····	闫循华 孙有中 (154)

著述巡礼·····	(158)
编后·····	(160)

AMERICAN STUDIES QUARTERLY

Volume 24 Number 1 Spring 2010

Huang Ping *Editor*

Hu Guocheng *Associate Editor*

Zhao Mei *Managing Editor*

Wei Hongxia *Editorial Assistant*

Lu Ning *Editorial Assistant*

Liu Hui *Editorial Assistant*

Mei Renyi *English Polisher*

Fu Guoying *English Polisher*

Li Hui *Editorial Technician*

Qin Qin *Proofreader*

Senior Advisers

Chen Baosen, Wang Jisi, Zi Zhongyun

Editorial Board

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

AERICAN STUDIES QUARTERLY is published jointly by the Chinese Association for American Studies and the Institute of American Studies at the Chinese Academy of Social Sciences. The content of the articles in this journal should not be construed as reflecting the views of either the Association or the Institute.

MANUSCRIPTS SHOULD BE SENT TO: *American Studies Quarterly* at the Institute of American Studies, Chinese Academy of Social Sciences (Addr. Dong Yuan, No. 3 Zhang Zizhong Rd., Beijing 100007, China).

SUBSCRIPTIONS: Call (8610) 6400-0071

Fax: (8610) 6400-0021

Email: mgjyk@gmail.com

<http://www.mgyj.com>

ISSN1002-8986 Copyright 1987-2010 American Studies Quarterly

Printed in Beijing, China

AMERICAN STUDIES QUARTERLY

Spring 2010

Vol. 24, No. 1

ARTICLES

The Health Care Reform by the Obama Administration and Its Prospect *Xu Tongwu* (7)

The Health Care Reform proposed by President Obama after he came into office is a significant social reform bringing near-universal coverage to Americans. The intensely debated and bitterly fought reform aims at containing the rapidly soaring health care cost and the resulting huge budget deficit, extending health care coverage, enhancing the quality of health care and adapting the health care system to the demand of the United States in strengthening its national competitiveness in the 21st century. So far, the House and the Senate have adopted their respective versions of the reform bills and the amendment. The final resolution of the two bills is only a step away. However, since there are serious flaws in the reform project and process, and the change in the situation of the Senate, the future of the reform is full of uncertainty and challenge. However, the Obama administration have made history and realized the century-long dream of health care reform in the United States. This will also become the most important political legacy of Obama.

American Personal Consumption: Wealth Effect, Credit Leverage and Demographic Impact *Lu Lin* (33)

Wealth and leverage were the most important drives of the post World War II growth of American personal consumption. The economic, social and political foundations of the high level of wealth and leverage have witnessed significant erosion especially since the financial and economic crisis triggered by the subprime mortgage meltdown during 2007~2008, due to risk aversion of the financial industry and intensified regulation of the government. This erosion, together with the aging of the baby boomers and the projected growing of the Hispanic minority, suggests an upcoming lower level of desire and ability for personal consumption. Thus, any growth strategy staking on American consumers will face serious challenges, run high risks, and need a thorough reality check.

The “Resetting” of US-Russia Relations and Its Outlook:
A Review on US-Russian Relations since

Obama Assume Office *Xu Hongfeng* (44)

The “resetting” of US-Russia relations has been one of the key issues on the foreign policy agenda of Obama Administration. The main driving force for the “resetting” arises from difficult situations America is facing. The characteristics of US-Russia bilateral relations in 2009 were “pragmatic” and “institutionalized”. The change in the relative strengths of the two nations makes it possible to develop bilateral relations on the basis of mutual respect and equality in the “Obama-Medvedev Era”. Serious disputes between the two countries may create diplomatic problems and increase uncertainty in their development of bilateral relations.

A Review of the Reform of Patent Act

in the United States *Zhang Huaiyin* (54)

Calls for patent reform in the United States have grown stronger recently as a result of the increase of the number of patents and patent litigation. Members of Congress from both parties have submitted the Patent Reform Act to Congress three times since 2005. The content for revision includes the principle of first to apply, the way of calculating damages, the creation of post-grant procedures and the establishment of patent trial and appeal board. The submission of the reform act has caused widespread concern and heated debate among business circles, the states and various interest groups. It will lead the public to a deeper consideration on the American patent system.

The Political and Economic Analysis on the Pension Benefit

Guarantee Corporation *Huang Nian* (63)

The Pension Benefit Guarantee Corporation (PBGC) is the most controversial part of *The Employee Retirement Income Security Act*. It was initiated by the United Auto Workers and other industrial unions, but due to the opposition of employers and some AFL-CIO unions, its enactment went through long and tortuous struggle. Under the strong pressure of lobbying by the United Auto Workers (UAW) and United Steel Workers (USW), the Congressional committee in charge of finance and taxation made total concession to the committee overlooking labor issues and the PBGC thus reflected, to a great extent, the demands of industrial union for high level pension security. The PBGC allows the interference of federal government in

private sectors, build up a compulsory redistribution system, thus guaranteeing a privileged position for industrial union members.

AMERICAN STUDIES FORUM

The Legacies of Orientalism and Occidentalism Transnational Studies of the United States *Jane C. Desmond* (81)

DOCUMENTS AND RESEARCH

The Study of American Politics in American Academic Circles *Zhao Kejin* (93)

“The American School” in the Study of Climate Change: A Literature Review *Ma Jianying* (116)

REVIEWS

The Rise of “the Other” and the Power Shift in the Post-American World: A Review of *The Post-American World* by Fareed Zakaria *Wang Jinqiang* (131)

A Probe into the Congressional Power in Foreign Policy Making: On *Congress and American Foreign Policy* *Shen Peng* (141)

ACADEMIC ACTIVITIES

A Summary of the Symposium on “30 Years of Sino-US Relations: Looking Forward” *Wei Xuemei* (147)

“US-China Sustained Dialogue” Held in Beijing *Wei Hongxia and Liu Deshou* (150)

A Summary of the Symposium on “American Policy in Arms

Control and Nonproliferation” *Fan Jishe* (152)

The 6th American Studies Network Annual Conference
Held in Beijing *Yan Xunhua and Sun Youzhong* (154)

New Books (158)

Editor’s Note (160)

奥巴马政府的医疗改革 及其前景

徐形武

〔内容提要〕奥巴马总统上台后启动的医疗改革是一场规模空前、任务艰巨、争论激烈、过程曲折的重大社会改革,其主要目标是抑制急速膨胀的医疗保健费用及其导致的巨额财政赤字,扩大医疗保险覆盖面,提高医疗服务质量,让医疗保健体系适应21世纪美国加强国家竞争力的要求。迄今为止,改革取得的主要成果是美国国会参众两院通过的医疗改革议案及其修正案,距离最后的成功仅一步之遥。尽管改革过程和方案存在重大缺陷,改革的前景也充满变数和挑战,但奥巴马政府已经创造了历史,初步实现了美国医疗改革的百年梦想,奥巴马也将由此形成他最重要的政治遗产。

关键词:美国政治 美国社会 奥巴马 医疗改革 全民医保

2009年1月奥巴马入主白宫后,紧锣密鼓地倡议和启动了内政外交诸多议题的改革。就国内政策而言,影响最广泛、问题最复杂、过程最艰难、争议最激烈、后果最深远,也是奥巴马最重视的,莫过于对美国医疗保健体系(health care system)的改革。^① 本文力求较全面地探讨这场改革的背景、目标、原则和难点,概述其中的曲折及有关利益各方激烈博弈关键阶段的情况,分析本次医疗改革的特点、成果及前景。

一 美国医疗保健体系的现状和基本问题

美国现今的医疗保健体系主要是在第二次世界大战结束后逐渐演化成型的。它

^① 一些媒体和文章把这场改革称为“医疗保险改革”,这很不准确。这场改革触及到美国医疗保健体系的所有主要方面,而改革医疗保险制度仅仅是其中的一项重要内容。虽然有时奥巴马总统也使用“医疗保险改革”的提法,但综观奥巴马政府有关医疗改革的一系列文件和奥巴马总统的多次重要讲话,可以清晰地看出这场改革的对象是美国的整个“医疗保健体系”(health care system)。

所包含的众多矛盾凸现为一个在发达国家中绝无仅有的现象：在这个全球最富有的国家，政府和个人全部支出的1/6用于医疗保健，而与此同时，有近1/6的国民没有任何医疗保险。虽然这两个1/6可以最简要地概括美国医疗保健体系的现状和问题，但鉴于本文所谈问题的复杂性，为了清晰阐明奥巴马政府医疗保健体系改革（以下简称医疗改革）的内容和主要争议，有必要对美国历史上的改革尝试、目前的现状及主要问题进行简要回顾。

（一）奥巴马之前的美国医疗改革

美国政治家公认，美国医疗改革的首倡者是担任过两届共和党总统的西奥多·罗斯福。1912年总统大选期间共和党分裂，西奥多·罗斯福作为新生的进步党总统候选人参选，在竞选纲领中首次提出了建立全国性医疗保险制度，联邦政府设立国家卫生部等有关医疗改革的主张。虽然竞选失利，但实现全民医保从此成为美国有识之士追求的一个梦想，为此而进行的努力持续了近百年。

20世纪30年代大萧条时期，富兰克林·罗斯福总统实行新政，于1935年推出《社会保障法》(Social Security Act)，并开始设计全民医疗保险制度。由于严峻的经济形势和政治条件所限，关于全民医保的条款未能列入《社会保障法》的最终文本。此后，国内外环境和第二次世界大战的爆发使陆续提出的各种改革议案无果而终。

美国第一位主张医疗改革的在任总统是杜鲁门。1949年11月19日，他向国会正式提出建立由联邦政府主管的全民医保制度的设想。^①美国医师协会(AMA)表示坚决反对，认为这种改革的目标就是要实行“公费医疗”(Socialized Medicine)。由于当时冷战气氛浓烈，反共思潮甚嚣尘上，民主党内部亦有分歧，加上朝鲜战争突然爆发，改革议案终未诞生。

1965年约翰逊总统就职后立即开始实现其以医疗和教育改革为特色的“伟大社会”构想。当年春季，国会通过了《社会保障法》修正案，决定设立服务老年人和残疾人的医疗照顾计划(Medicare)和服务低收入人群的医疗补助计划(Medicaid)，7月30日修正案经总统签署成为法律。约翰逊还先后使国会通过40多个其他医疗法案，从而完成了自1935年《社会保障法》以来美国最重大的一次社会改革。^②

尼克松政府后期，医疗改革再度进入国家政治议程。1974年2月6日尼克松总

① Harry S. Truman, "Special Message to the Congress Recommending a Comprehensive Health Reform," November 19, 1945, The American Presidency Project [online], 2009年11月20日。* 美国总统文献引用说明：本文引用的美国总统文献，除非另有说明，全部引自：The American Presidency Project [online], Santa Barbara, CA: University of California (hosted). Gerhard Peters (database), available at: <http://www.presidency.ucsb.edu/>。为节省篇幅，相同来源的引用均不详注，只列明资料来源为 The American Presidency Project [online]，并注明在线查询日期。

② 刘绪贻、杨生茂总主编，刘绪贻主编，《美国通史（第6卷）1949～2000》，人民出版社，2008年版，第247页。

统向国会提出实施“综合医疗保险计划”的建议,以便让全体美国人都能享有“广泛、平衡并负担得起的”医疗保险。^①尼克松曾踌躇满志地宣布要让1974年成为美国的“全民医保元年”,但“水门事件”迫使他辞职下野,几乎胜券在握的医疗改革功亏一篑。

1977年执政的卡特政府曾经试图进行以控制开支为重点的医疗改革,但相关的短暂努力迅速以失败告终。1993年克林顿总统上台后,把医疗改革作为最重要的施政内容,期望通过改革让每一位美国公民都享受到负担得起的、高质量的医疗保健服务。第一夫人希拉里受命领衔由多位内阁成员和600多名专家组成的“全国医疗改革特别小组”,并破天荒地到国会为改革方案作证。但由于克林顿政府“操之过急”,始终未能成功说服已有医疗保险的绝大多数美国人相信改革无损他们的利益,这次改革在20个月后天折。^②

上述改革经历与成果,尤其是1912年西奥多·罗斯福总统提出的实现全民医疗保险的理想和1965年约翰逊政府创建的为老年人、残疾人和穷人服务的医疗保险计划对后来产生了持久而深远的影响,奥巴马政府的医疗改革正是在这些前人的系列信念、原则、方案、经验和教训基础上的最新尝试。

(二)美国医疗保健体系现状

美国的医疗保健体系是一个从结构到内容都非常复杂的庞大系统,它的基本特点是在联邦政府和州政府的引导、监管或直接参与下,通过高度市场化的医疗保险计划和医疗保健网络向公众提供各种档次的医疗保健产品与服务。整个体系依赖三大支柱支撑,即超群的国家经济技术实力、联邦和州政府的服务与监管、发达的医疗保健产业与市场。

第一大支柱:独步全球的综合经济实力与科学技术水平为美国的医疗保健事业奠定了雄厚的物质基础。2008年美国的国内生产总值为14.2万亿美元,相当于当年日本、德国、中国和印度4个经济大国国内生产总值之和。在17个最发达国家中,美国的人均国内生产总值为4.325万美元,名列前茅。^③美国的国民卫生支出(National Health Expenditure, NHE),即公共财政和居民个人的医疗保健开支总额亦

① Richard Nixon, “Special Message to the Congress Proposing a Comprehensive Health Insurance Plan,” February 6, 1974; “Radio Address about a Proposed Comprehensive Health Insurance Plan,” May 20, 1974, The American Presidency Project [online], 2009年11月19日。

② [美]希拉里·罗德姆·克林顿著:《亲历历史》(潘勋等译),译林出版社,2003年版,第217页。

③ 这17个最发达国家是挪威、美国、加拿大、澳大利亚、日本、韩国、新加坡、奥地利、比利时、丹麦、法国、德国、意大利、荷兰、西班牙、瑞典和英国。Division of International Labor Comparisons, U. S. Bureau of Labor Statistics, *International Comparisons of GDP Per Capita and Per Employed Person, 17 Countries, 1960 ~ 2008*, Table 1, July 28, 2009.

为全球最高值,2008年约为2.387万亿美元,超越同期意大利的国内生产总值。^①美国的医疗保健资源丰富,截至2008年底,全美共有各类可提供住院床位的医院6171家,专业护理机构1.5万个。^②另据2007年的不完全统计,全美有在职医生81.67万名(平均每10万居民271名),护士246.8万名(平均每10万居民819名)。^③整个医疗保健系统每年接纳住院患者3500万人次,完成6400万例手术,医师诊所接待就诊9亿人次,开具药品处方35亿张。^④

美国在医学教育和科研方面的投入与成就长期处于国际公认领先地位。全球50所生命科学和生物医学领域的顶尖大学,美国占了20所。国立卫生研究院(National Institute of Health)是世界最大的生物医学研究机构,有近6000名科学家,年度预算为305亿美元。第二次世界大战结束以来,绝大多数诺贝尔生理学或医学奖都授予美国科学家,医学和生物制药领域的重大突破与创新也大多发生在美国。

先进的医学科研水平和各种新技术的广泛应用使美国医疗保健事业的一些重要指标领先于其他发达国家。例如:美国每百万居民中有27台核磁共振成像仪,加拿大和英国则都是6台。各类癌症患者的平均5年存活率,在美国是男性66.3%,女性63.9%;在欧洲则分别为47.3%和55.8%。美国医疗保健系统的技术先进性不仅造福于美国公众,每年还吸引40万外国人到美国进行体检和治疗。^⑤

第二大支柱:政府在为社会特定人群提供公共医疗服务和依法监管医疗保健市场方面发挥着关键性作用。这里所说的特定人群主要是指65岁以上的老年人、残疾人、孕妇、低收入家庭成员(特别是儿童)、现役和退伍军人,以及虽然没有医疗保险但又亟需医疗救治的病人。2008年,美国联邦、州和地方三级政府机构所负担的医疗开支约为1.108万亿美元,占当年国民卫生支出的46%;若加上各级政府为鼓励企业和居民个人购买医疗保险而实行的各种财政优惠措施,公共财政负担的份额接近国民卫生支出的60%。^⑥

① Center for Medicare & Medicaid Services (CMS), U. S. Department of Health & Human Services, *National Health Expenditure Data*, available at: <http://www.cms.hhs.gov/>, 2009年10月25日。据世界银行2009年10月7日公布的数据,意大利2008年的国内生产总值为2.293万亿美元。

② U. S. Department of Health and Human Services, *2009 CMS Statistics* (CMS Pub. No. 03497), August 2009, p. 2.

③ U. S. Census Bureau, *The 2010 Statistical Abstract: Health Care Resources*, Table 159. Active Physicians and Nurses by State, 2007, available at: <http://www.census.gov/>, 2010年2月27日。

④ Atul Gawande, "Getting There from Here: How Should Obama Reform Health Care?" *The New Yorker*, January 26, 2009, p. 32.

⑤ Fred Barnes, "An Unnecessary Operation," *The Weekly Standard*, September 21, 2009.

⑥ Health Policy Brief, "Key Issues in Health Reform," August 20, 2009, available at: <http://www.healthaffairs.org/>, 2009年9月15日。

联邦卫生与公众服务部等负责医疗保健事务的部门是美国最庞大的联邦政府机构之一,2008 财政年度末约有工作人员 11.32 万。^①他们和各州政府配合,负责以下医疗保险计划(或医疗系统)的管理、实施、协调和监督:

1. 医疗照顾计划(Medicare)。这是一个非营利性联邦医疗保险计划,主要费用由联邦政府负担,对象是所有 65 岁以上的老年人、未满 65 岁的残疾人,以及所有罹患晚期肾脏病的居民。它由四部分保险组成:A. 住院保险;B. 常规医疗保险;C. 升级保险计划,这是服务多样但费用较高的私营医疗保险;D. 政府补贴处方药保险。够资格居民可根据自己的实际需要选择一个或者几个部分投保,2009 年共有 4590 万人参加医疗照顾计划,联邦政府耗资 4254.23 亿美元。^②

2. 医疗补助计划(Medicaid)。这是一个带有社会救济功能的医疗保险计划,由联邦政府和州政府共同出资,具体管理工作由州政府承担。它需要依据经济情况调查的结果而确定申请人是否具备资格,扶助对象是那些符合联邦和所在州一系列法律规定的低收入个人和家庭,各个州的具体标准和做法不尽一致。政府补助并不直接划拨给受益人,而是支付给医疗保健服务提供方(医院、诊所、养老院等)。2009 年按月享受医疗补助计划的人数约为 5110 万,联邦政府提供了全部资助总额的 57%,即 2623.89 亿美元。另外还有 700 多万人享受各州政府自行设立的额外医疗补助计划。^③

3. 儿童医疗保险计划(Children's Health Insurance Program, CHIP)。这是一个由联邦政府提供主要资金、各州政府负责配套资金与具体管理的医疗保险计划,始创于 1997 年。它的对象是那些没有资格享受医疗补助计划但又需要医疗救助的贫困家庭儿童。2009 年,有约 920 万儿童受益,联邦政府的相应支出为 85.66 亿美元。^④

以上三大政府资助的医疗保险计划由联邦卫生与公众服务部依法领导、拨款和监督,并制定具体政策、标准和指导纲要。相关服务基本由符合政府要求的签约私营企业提供。2009 财政年度这三大计划共耗费联邦政府开支 6963.78 亿美元,约占卫

① Steve Vogel, "Federal Government Needs Massive Hiring Binge, Study Finds," *The Washington Post*, Thursday, September 3, 2009, p. A4.

② U. S. Department of Health and Human Services; *2009 CMS Statistics* (CMS Pub. No. 03497), August 2009, Table I.1; *Fiscal Year 2010 Budget in Brief*, May 7, 2009, p. 9.

③ U. S. Department of Health and Human Services; *2009 CMS Statistics* (CMS Pub. No. 03497), August 2009, Table I.16; *Fiscal Year 2010 Budget in Brief*, May 7, 2009, p. 9; The Kaiser Family Foundation, *The Medicaid Program at A Glance*, November 2008, Publication (#7235~03).

④ U. S. Department of Health and Human Services; *2009 CMS Statistics* (CMS Pub. No. 03497), August 2009, Table I.16; *Fiscal Year 2010 Budget in Brief*, May 7, 2009, p. 9.

生与公众服务部当年预算的 85%。^①

4. 联邦雇员保健福利计划(Federal Employees Health Benefits Program, 简称 FEHBP)。这是一个由联邦人事管理局主管、几乎覆盖所有联邦全职工作人员、家属及符合条件的退休人员的优惠医疗保险计划,1959 年创立。目前受益人总数约 800 万人,其中的 403.4 万人为包括国会议员、联邦法官在内的联邦公务员和全日制雇员。它是美国最大的由雇主(单位)投保的医疗保险计划(employer-sponsored insurance),联邦政府承担保费总额的 70%,其余部分由个人缴纳。每年联邦人事管理局根据其标准选择一批私营医疗保险公司承保,并谈判确定当年“团购”优惠保费水平和可供投保人挑选的医疗保险计划“菜单”。2009 年,有 269 个医疗保险计划入选,^②联邦政府为此埋单 376.4 亿美元。^③

除以上医疗保险计划外,联邦政府还直接经营着三个公立医疗系统,它们是:国防部领导的军队医疗保健系统(Military Health System, MHS),它为全球 920 万美国现役军人及家眷提供医疗保健服务,2009 年预算为 416 亿美元,占当年国防预算总额的 8%;^④退伍军人事务部管理的退伍军人医疗保健系统(Veterans Affairs Health Care System),2009 年总支出为 428 亿美元;^⑤卫生与公众服务部属下的印第安人医疗保健系统(Indian Health Service),2009 年预算为 35.81 亿美元。^⑥

在管理和监督上述 7 个医疗保险计划(或系统)的同时,联邦政府承担的其他职责还包括:组织协调相关科学研究和技术创新项目;开展疾病防控和公共卫生工作;进行医疗卫生事业数据统计;规范并监督食品、药品、疫苗、生物制品、血液制品、医疗器械的安全;处理涉及医药领域反垄断和维护正常市场竞争秩序的纠纷;保护消费者权益;监督实施基于雇佣关系投保医疗保险的法律法规等。^⑦在联邦体制下,各州政府对在本州行医的医生发放执照、监管医疗卫生设施和在本州开业的私营医疗保险公司。在联邦政府层面,监管医疗保险的主要法律依据是 1974 年的《雇员退休收入

① U. S. Department of Health and Human Services, *Fiscal Year 2010 Budget in Brief*, May 7, 2009, p. 9.

② Office of Personnel Management, *OPM FY2010 Congressional Budget Justification Performance Budget*, May 2009, p. 21.

③ Executive Office of the President of the United States, *Major Savings and Reforms in the President's 2009 Budget*, February 2008, p. 190.

④ U. S. Department of Defense, *Fiscal Year 2009 Budget Request*, February 4, 2008. 有关美军医疗保健系统的各方面情况可详见该系统的官方网站 <http://www.health.mil>。

⑤ Department of Veterans Affairs, *Facts about the Department of Veterans Affairs*, January 2009; *Department of Veterans Affairs 2010 Budget Highlights*, available at: <http://www4.va.gov/>, 2009 年 10 月 22 日。

⑥ U. S. Department of Health and Human Services, *Fiscal Year 2010 Budget in Brief*, May 7, 2009, p. 9.

⑦ 美国联邦政府担负这些职责的主要机构是卫生与公众服务部,特别是其所属的疾病控制和预防中心(CDC),以及食品和药品管理局(FDA)、联邦贸易委员会、财政部、司法部和劳工部等。

保障法》(ERISA)和1996年的《医疗保险转移变更与责任法》(HIPAA)。^①前者对雇主或医疗保险主办机构投保、管理的医疗保险计划做出了一系列详细规定;后者主要规范雇员变更工作或者失业后原有医疗保险计划的管理,并限制医疗保险公司对投保人的歧视,保护小企业的投保权益。

第三大支柱:美国拥有全球最大的医疗保健产业、最大的医疗保健产品与服务市场和最大的私营医疗保险市场。2008年美国在医疗保健服务业和社会医疗急救机构就业的人数高达1581.9万人。^②在医疗器械和药品这两大类快速增长的医疗保健消费中,美国占据了最大的份额。2006年,世界医疗器械消费总额约2200亿美元,美国占30%;2008年世界药品销售总额约7400亿美元,美国占48%。^③

美国的私营保险业发端于20世纪20年代,今天已拥有2亿人的客户群体,发展出两大类医疗保险组织和灵活多样的医疗保险计划模式。第一大类组织是由州政府依照本州法律颁发牌照的医疗保险组织,包括商业医疗保险公司(多为股份制)、蓝十字和蓝盾牌组织^④和健康维护组织(HMO);^⑤第二大类组织是受联邦法律管辖的“自有资金雇员医疗保健组织”,即由雇主、雇员组织(如工会)或者这两方面共同出资成立的医疗保险机构。

依靠三大支柱支撑的美国医疗保健体系使绝大多数国民享受到较高水准的医疗保健服务。最新官方统计显示,包括被不同医疗保险计划重复覆盖的人,^⑥2008年,美国3亿人口中有医疗保险的人为2.551亿,其中2.01亿人投保了私营医疗保险,8740万人享受政府资助医疗保险,无医保人口约4630万。^⑦在私营医疗保险覆盖人

① 《雇员退休收入保障法》(*Employee Retirement Income Security Act*)1974年9月2日由福特总统签署,《医疗保险转移变更与责任法》(*Health Insurance Portability and Accountability Act*)1996年8月21日由克林顿总统签署。这两部重要法律和其他相关联联邦法和各州法律共同构成了对美国私营医疗保险公司实施监管的法律体系。

② U. S. Census Bureau, *The 2010 Statistical Abstract: Health Care Resources*, Table 156. Employment in the Health Service Industries; 1990 to 2008, available at: <http://www.census.gov/>, 2010年2月27日。

③ 世界卫生组织2008年度世界卫生报告(中文版)《初级卫生保健:过去重要,现在更重要》,第12页。

④ 蓝十字(Blue Cross)和蓝盾牌(Blue Shield)均是20世纪初起源于美国的医疗保险组织,详细情况可见蓝十字和蓝盾牌协会官方网站 <http://www.bcbs.com/>。

⑤ 健康维护组织(Health Maintenance Organization)最基本的特点是医疗保险计划的投保人只能享受与该组织签约的医生、医院和其他医疗保健服务提供方的服务,而且这些服务必须符合健康维护组织设定的要求。自从1973年健康维护组织法(*The Health Maintenance Organization Act of 1973*)生效后,健康维护组织就同时受联邦法律和所在州的法律制约。

⑥ 截至2007年7月1日,在美国有约800万人具备享受政府的医疗照顾计划(Medicare)和医疗补助计划(Medicaid)的双重资格(dual eligibility)。See U. S. Department of Health and Human Services; *2009 CMS Statistics* (CMS Pub. No. 03497), August 2009, p. 1.

⑦ U. S. Census Bureau News, *Income, Poverty and Health Insurance Coverage in the United States: 2008*, September 10, 2009 (CB09~141), available at: <http://www.census.gov/Press-Release/>, 2009年9月11日。

群中,约 1.59 亿人,即过半数的美国人口参加由雇主投保的医疗保险。据 2009 年数据,在这类保险计划中雇主平均承担 73~83% 的费用。^①

这里有必要说明,美国没有医疗保险的人并非享受不到任何医疗保健服务。大批慈善机构一直在为没有医疗保险的穷人提供基本医疗保健,更重要的是,联邦法律保障了无医保人群获得紧急医疗救治的权利。自 1986 年《紧急医疗救治与劳工法》(EMTALA)生效以来,^②除符合特别规定的医疗机构外,所有具备急诊条件的医院都必须无条件接收急诊病人,而不论其支付能力、年龄、肤色、种族、宗教信仰、国籍、常住地、移民身份,甚至不论病人是否是罪犯,否则相关医生和医疗机构都将面临民事处罚。救治无医保病人所发生的费用,一部分能得到各级政府报销,其余则由接诊医院和医生承担。^③

美国公众对本国医疗保健体系的评价如何? 根据 2006 年 9 月和 2009 年 8 月的两次权威性独立调查,大多数人对医疗保健体系的现状不满,主要是担心医疗保险费用上升。与此同时,约 90% 的受访者对自己参加的医疗保险计划总体评价为“优秀”和“良好”。^④这一幅看似矛盾的图景典型地反映了美国医疗改革面临的两难境地:大多数公众希望既能少花钱,又能持续获得高质量医疗保健服务。

(三)美国医疗保健体系的主要问题

美国医疗保健体系亟待解决的难题有三个:医疗费用和政府医疗开支过高、约 1/6 的国民没有医疗保险、医疗保健服务质量需要改进,概括起来就是费用、覆盖面和质量三个关键词。奥巴马政府医疗改革的目标及改革所引发的激烈争议,无不与这三大难题和改革所寻求的破解之道有关。

1. 费用:美国的医疗保健体系是全世界最昂贵的,高速增长的医疗支出吞噬着全

① The Kaiser Family Foundation and Health Research & Education Trust (HRET), *Employer Health Benefits: 2009 Summary of Findings* (Kaiser Family Foundation publication # 7937, the full report # 7936).

② 《紧急医疗救治与劳工法》(Emergency Medical Treatment and Labor Act)不是一个单独的法律,它于 1986 年作为《1985 年综合预算调节法》(Consolidated Omnibus Budget Reconciliation Act of 1985, COBRA 1985)的一部分生效,原先的英文名称为 *Emergency Medical Treatment and Active Labor Act*,《1989 年综合预算调节法》(COBRA 1989)删除了原英文名称中的“Active”一词。

③ 根据美国医师协会(American Medical Association, AMA)2003 年 5 月的调查,每名急诊医生每年平均要为相关病人(遵循《紧急医疗救治与劳工法》救治的没有医疗保险的病人)提供价值 13.83 万美元的免费服务,1/3 的急诊医生每个星期要为这类病人工作 30 小时。详见美国急救医师协会(American College of Emergency Physicians, ACEP)的官方网站 <http://www.acep.org/>,2009 年 12 月 1 日。

④ ABC News/Kaiser Family Foundation/USA Today, *Health Care in America 2006 Survey*, October 2006 (Kaiser Family Foundation publication # 7572); Kaiser Family Foundation, *Kaiser Public Opinion: Americans' Satisfaction with Insurance Coverage*, September 2009 (publication # 7979)。在 2009 年 8 月 4 至 11 日的调查中,对自己的医疗保险计划评价为“优秀”(excellent)者占 36%,评价为“良好”(good)者占 54%。

社会的财富。这个问题已经成为美国的“老大难”，历次改革均无良策。据官方统计，国民卫生支出 1965 年约为 422 亿美元，人均 211 美元；2009 年预计达到 2.5 万亿美元，人均 8046 美元，约为 1965 年人均水平的 38 倍。国民卫生支出占国内生产总值的比例，1965 年为 5.9%，2009 年上升到 17.3%，平均年增速高于同期国民经济增长两个百分点以上。若不采取任何控制措施，预计到 2018 年国民卫生支出将超过 4.3 万亿美元，占国内生产总值的 1/5，人均 1.31 万美元。^①根据 2006 年的比较数据，在发达国家中，美国的人均医疗费用超过位列第二名的瑞士 52%，高于其他工业大国 1 至 1.5 倍。^②推动国民卫生支出猛增的首要原因是三大政府资助的医疗保险计划，尤其是医疗照顾计划开支膨胀。2009 年它们的支出占联邦预算的 21%，高于国防开支（20%）。^③另一个重要原因是许多医疗保健服务和产品的价格日趋昂贵。20 世纪 60 年代以来，美国心脏病发作病人的死亡率从 30 至 40% 下降到 6%，但治疗费用从 1977 年的约 5700 美元暴涨到 2007 年的 5.44 万美元。^④

1999 至 2009 年间，美国平均工资涨幅为 33%，但同期医疗保险费总水平却上升了 131%。^⑤与此同时，与医疗保险计划密切关联的投保人自付费用也在快速增长。高额医疗费用给美国公众和企业带来了沉重财务负担。许多家庭削减相关开支，从而使本应及时进行的治疗被替代、延误或取消。^⑥高额医疗保健支出令遭遇金融海啸和经济危机的企业陷入困境。全部美国企业有 96% 属于雇员少于 50 人的小企业，它们在办理相同的医疗保险时，每名雇员的平均费用要比大企业高出 18%。许多小企业主为节省开支干脆不为雇员投保医疗保险，这对美国经济社会的可持续发展非

① Centers for Medicare & Medicaid Services, Department of Health and Human Services, *National Health Expenditure Data*, available at: <http://www.cms.hhs.gov/>, 2009 年 10 月 25 日。Christopher J. Truffer, Sean Keehan, Sheila Smith, Jonathan Cylus, Andrea Sisko, John A. Poisal, Joseph Lizonitz, and M. Kent Clements, “Health Spending Projections Through 2019: The Recession’s Impact Continues,” *Health Affairs*, March 2010, 29:3, pp. 1~8.

② 2006 年部分经济合作与发展组织(OECD)成员国的人均国民卫生支出(NHE),折合美元后的数字分别为:美国 6567,瑞士 4311,挪威 4233,卢森堡 4223,加拿大 3505,法国 3353,德国 3247,英国 2760,日本 2529,意大利 2520。See Kaiser Family Foundation, *Health Care Costs: A Primer*, March 2009 (publication # 7670~02), p. 4.

③ The Kaiser Family Foundation, *Medicare and the President’s Fiscal Year 2009 Budget Proposal*, February 2008, (publication # 7750).

④ David Brown, “A Case of Getting What You Pay For,” *The Washington Post*, Sunday, July 26, 2009, front page.

⑤ Maura Reynolds, “A Matter of Mandates,” *CQ Weekly*, Vol. 67, No. 41, November 2, 2009, p. 2515.

⑥ 在 2009 年 2 月开展的一项调查中,52%的受访者在过去 12 个月里出于费用方面的顾虑而减少了医疗保健支出,19%的受访者因医疗费用而遭遇严重的财务困难。The Kaiser Family Foundation, *Health Care Costs: A Primer*, March 2009 (publication # 7670~02), p. 9.

常不利。^①

在国民卫生支出高速增长的同时,政府的公共财政状况却捉襟见肘,难以为继。1965年迄今,联邦政府仅有5个财政年度呈现盈余,其他年份均为赤字。^②在2009年9月30日结束的2009财政年度,赤字达到创纪录的1.417万亿美元,^③这个数字超过了美国建国头200年的国债总和,高于印度的经济总量,相当于每个国民负债4700美元。^④

2. 覆盖面:美国是所有发达国家中唯一没有实现全民医疗保险的国家,至少4630万人没有医疗保险,这个群体的规模相当于西班牙的总人口。在无医保人口中,80%以上来自至少有一人参加全日制工作的就业家庭;2/3的人是穷人。^⑤在有伤病时,无医保人口的本能反应是大大降低要求,把医疗支出控制在最低水平,其后果往往是牺牲健康甚至生命。哈佛大学的一项研究发现,每年约4.5万美国人的死亡与没有医疗保险有关。^⑥另外一种选择就是依赖社会医疗救助服务,而这样做势必加重公共财政负担,过度挤占医疗资源。据不完全统计,2008年,全美由无医保病人发生的无偿还能力的医疗费用高达574亿美元,^⑦这些费用的最终承担者还是广大纳税人和医疗保险计划的投保人。

3. 质量:这方面的问题有多种表现,其中饱受诟病的是私营医疗保险公司在追求利润上远比服务做得好。^⑧为降低经营风险,它们往往以既往病史(pre-existing conditions)为由把所谓“不适合投保的人”剔除,或者提高保费、为投保人的受益附加各种条件。约有1260万65岁以下的成年美国人在投保时遭受过医疗保险公司的这种

① Executive Office of the President, Council of Economic Advisers, *The Economic Effects of Health Care Reform on Small Businesses and Their Employees*, July 25, 2009, Executive Summary and p. 1.

② White House Office of Management and Budget (OMB), Historical Tables, Table 1.3 Summary of Receipts, Outlays, and Surpluses or Deficits in Current Dollars, Constant Dollars, and as Percentages of GDP: 1940~2014, available at: <http://www.whitehouse.gov/omb/budget/>, 2009年11月2日。

③ U. S. Department of Treasury and White House Office of Management and Budget (OMB): *Joint Statement of Tim Geithner, Secretary of the Treasury and Peter Orszag, Director of the Office of Management and Budget, on Budget Results for Fiscal Year 2009*, October 16, 2009.

④ 《美财政赤字达天文数字》,《参考消息》2009年10月18日第4版。

⑤ The Kaiser Family Foundation, *The Uninsured: A Primer*, October 2009, (publication # 7451~05), pp. 4~5.

⑥ David Cecere, “New Study Finds 45,000 Deaths Annually Linked to Lack of Health Coverage,” September 17, 2009, *Harvard Science*, available at: <http://www.harvardscience.harvard.edu/medicine-health/>, 2010年1月3日。

⑦ The Kaiser Family Foundation, *The Uninsured: A Primer*, October 2009, (publication # 7451~05), p. 11.

⑧ 据《华盛顿邮报》报道,从2000年到2007年,私营医疗保险计划的保险费增长了90%以上,同期美国10家最大保险公司的利润暴涨了428%。See Ezra Klein, “Prescriptions for Reform Then and Now,” *The Washington Post*, Outlook, Sunday, July 26, 2009, p. B5.

歧视。^①每年还有许多美国人在诊断出罹患某些需要高昂治疗费用的疾病(如癌症)后被解除医疗保险合同。质量问题还包括:医疗服务的可及性满足不了所有需求;医疗资源分配不平等;医疗服务机构和医生注重检查、治疗过程,忽视治疗效果和预防性措施;各地治疗同一疾病的效果和费用差异太大;浪费现象惊人;医疗事故频繁(每年发生40万起因用错药导致的人身伤害,约9.8万名住院病人因医疗事故死亡)等等。^②在世界各国中,美国医疗保健体系的得分落后于主要发达国家。^③

二 奥巴马的医疗改革方略及影响改革的利益因素

奥巴马政府主导的“新医改”,是自1965年以来美国医疗保健体系最雄心勃勃的变革。它的基本目的是要通过国会立法修改现有医疗保健体系中的大量“游戏规则”,对财政资源和医疗卫生资源进行重新配置。因此,厘清奥巴马政府的改革方略及改革中的重要利益因素,有助于理解这场改革的难点及复杂性。

(一)奥巴马政府的医改班子和改革方略

白宫是医疗改革的“总参谋部”所在地,奥巴马总统直接领导的医疗改革班子有6位核心成员:卫生与公众服务部部长凯瑟琳·西贝柳斯(Kathleen Sebelius)、白宫医疗改革办公室主任南希·安·明·德帕勒(Nancy Ann Min DeParle)、白宫行政管理和预算办公室主任彼得·欧尔萨格(Peter Orszag)、白宫办公厅主任拉姆·伊曼纽尔(Rahm Emanuel)、白宫国内政策委员会主任巴恩斯(Melody Barnes)和国家经济委员会主任、总统首席经济顾问劳伦斯·萨默斯(Lawrence Summers)。与他们保持密切联系,在国会“冲锋陷阵”的三位民主党大将是众议院议长南希·佩洛西(Nancy Pelosi)、参议院多数党领袖哈里·里德(Harry Reid)和参议院常设财政委员会主席马克斯·鲍卡斯(Max Baucus)。

奥巴马政府的医疗改革目标是要解决长期困扰美国医疗保健体系的三大难题,即遏制医疗费用过快增长的趋势,减轻政府、企业和国民的经济负担;实现医疗保险的全民覆盖,杜绝私营医疗保险公司对投保人的各种歧视性规定;全面提高医疗保健水平,改善服务质量。这三大改革目标仍可概括为费用、覆盖面和质量这三个关键词。为实现改革目标,医疗改革班子制定了改革应遵循的八项原则:改革方案必须在

① 白宫医疗改革网站公布的资料:Coverage Denied: How the Current Health Insurance System Leaves MILLIONS Behind, available at: <http://www.healthreform.gov/reports/>, 2009年9月1日。

② Bob Lyke, “Health Care Reform: An Introduction,” Congressional Research Service, April 14, 2009, p. 6.

③ Cathy Schoen and Robin Osborn, “The Commonwealth Fund 2008 International Health Policy Survey in Eight Countries,” *The Commonwealth Fund*, November 2008.

开源节流的基础上具备自我支付能力,不增加政府和企业的财务负担;政府应为美国民众提供财务保障,使他们不致因发生大病重病而导致财务破产;确保民众选择医生和医疗保险的自主权;推广和资助公共卫生与疾病防控计划;推广和资助行之有效的措施,保障病人安全;利用激励手段、信息技术和有效医疗干预改善医疗保健服务质量;降低医疗保健计划的管理成本,减少浪费,提高效率;确保国民在失业或更换工作时能延续医疗保险;医疗保险公司不得再以既往病史为由拒绝投保人。^①

三大目标和八项原则构成了奥巴马医疗改革的总方略。为贯彻实施这个总方略,民主党人认为改革的一项中心内容是扩大政府的作用,创建一个由政府主办的公共医疗保险计划,通过它与私营医疗保险计划的竞争降低保险费用,让更多的人获得医疗保障,从而基本实现全民医保。

(二)共和党人对医疗改革的基本主张

共和党的政治家们很清楚美国医疗保健体系的现状和亟待解决的三大难题,所以完全认可医疗改革的必要性和紧迫性。不过他们提出的方案主要针对控制费用和提高质量,在扩大医疗保险覆盖面的问题上,虽然同意“所有美国人都应能够获得负担得起的医疗保险”,但缺乏具体可行的建议。共和党人强调,医疗改革应当遵循的首要原则是以消费者(投保者和病人)为中心的“无害原则”,即不损害现有医疗保险客户的利益,不扩展政府的管理权限,不妨碍病人的自由选择权利,不为降低费用而开征新税,不危及现有医疗保健体系。^②他们坚决反对民主党让政府发挥更大作用的设想,认为这样做的结果只能产生高成本、低效率的官僚机构,导致不公平的竞争环境,损害消费者的选择权。共和党人的主张包括:用扩大市场、调节税收、实施经济激励等手段引导更多的人购买医疗保险;要求医疗保险公司停止歧视性做法;推动医疗事故诉讼和民事责任改革;增加医疗保健服务提供方的透明度;鼓励健康的生活方式和提高现有医疗保健体系的服务质量。^③总的来说,共和党不反对启动医疗改革,也表示希望能和民主党就改革取得共识。他们与民主党的最大区别不在于是否要进行这场医疗改革,而在于“怎样改革”和“改革要走多快、走多远”。

(三)“六大家”:医疗保健产业利益集团的代表

美国一年 2.5 万亿美元的国民卫生支出,除了极少部分支付给公立机构外,绝大

① Office of Management and Budget, *A New Era of Responsibility: Renewing America's Promise: President's Budget FY2010*, February 26, 2009, p. 27; U. S. Department of Health and Human Services, *Fiscal Year 2010 Budget in Brief*, May 7, 2009, p. 11.

② “Health Care Reform: Putting Patients First,” *2008 Republican Platform*, The American Presidency Project [Online], 2009 年 11 月 6 日。

③ Bobby Jindal, “The Conservative Case for Reform,” *The Washington Post*, Monday, October 5, 2009, p. A19.

部分都被私营保险公司和私立医疗服务机构赚取。无论民主党还是共和党,都与它们存在着千丝万缕的联系。在这个占国民经济 1/6 的医疗保健产业里,主要利益集团对改革进程会产生极大影响。在众多协会和工会中,有 6 家举足轻重的全国性组织,它们是:

1. 先进医疗技术协会(Advanced Medical Technology Association, 简称 AdvaMed)。它是美国主要医疗器械和诊断设备制造商的组织,其会员公司的产品占据了美国国内市场的 90% 和全球市场的 50%。

2. 美国医师协会(American Medical Association, AMA)。始建于 1847 年,是美国规模最大、涉及专业最多、最具有职业权威性的医生组织。

3. 美国医院协会(American Hospital Association, AHA)。这个 1898 年成立的协会是美国最主要的医院组织,现有近 5000 家会员机构和 3.7 万名本行业的个人会员。

4. 美国医疗保险协会(America's Health Insurance Plans, AHIP)。它代表了向 2 亿美国人提供医疗保险计划的近 1300 家私营保险公司,是医疗保险市场上的“巨无霸”。

5. 美国药品研发和制造商协会(Pharmaceutical Research and Manufacturers of America, PhRMA)。美国所有知名药品研发和生产厂商的代表组织,从某种意义上说它也是世界顶级药业跨国公司的商会。

6. 服务业雇员国际工会(Service Employees International Union, 简称 SEIU)。它的 210 万会员中约半数在医疗保健岗位上工作,在北美有 330 个地方机构。

上述六个全国性组织,可谓是在美国医疗保健产业呼风唤雨的“六大家”利益集团。它们对于医疗改革的立场自然受到奥巴马政府的格外关注。这些利益集团的领导层倾向于顺应时势,在一定程度上配合改革,但同时要求与联邦政府和国会讨价还价,进行利益交换。一旦感到自己的利益不保,立场就会发生动摇和逆转,从而使改革前景增添变数。

(四)美国公众的基本态度

美国公众并不是医疗改革的消极旁观者,相反,由于这场改革涉及全体美国人的健康、生命质量和长远福祉,他们的看法、情绪和行动无时无刻不在影响着政府官员和国会议员们的立场,从而在很大程度上间接地左右着改革进程。公众对医疗改革的态度取决于许多因素,包括年龄、受教育程度、收入、党派、社会地位、是否有医疗保险、所在城市或地区的经济状况、所属民间组织的立场等。例如,65 岁以上的老年人普遍反对削减医疗照顾计划的支出。美国社会中传统的反社会主义意识形态、对政府权力的防范心理等也会影响公众意见。2008 年 11 月的总统大选结果证明,当时

公众普遍拥护民主党的医疗改革设想。在奥巴马政府推进医疗改革的过程中,公众的情绪和立场也在不断调整。在活跃于美国社会各个角落的民间组织中,拥有4000万会员(均为50岁以上)的美国退休人员协会(American Association of Retired Persons, AARP)不但是人数最多的会员制组织,也是在“六大家”之外对医疗改革最有影响力的全国性机构。它的立场可以说是观察医疗改革的一个风向标。

三 奥巴马政府医疗改革的基本历程

2009年1月20日,奥巴马宣誓成为第44位美国总统。从这一刻起,新一轮医疗改革正式拉开帷幕。到2010年3月下旬为止,改革经历了四个阶段。

(一)“序曲”阶段(从新总统就职到2009年4月初)

在本阶段,奥巴马政府一方面为医疗改革进行扎实的准备,如组建医疗改革班子、接触相关利益集团、与国会参众两院领导人展开前期磋商等,另一方面推出了若干涉及国民医疗保健的重要措施。这些措施是:增加对儿童医疗保险计划的联邦拨款440亿美元,以便到2013年使受益儿童达到1100万;^①通过经济刺激计划,为数百万失业者提供延续医疗保险特别补贴,向各州医疗补助计划提供870亿美元紧急援助,并将联邦卫生与公众服务部预算总额增加1670亿美元,以开展一系列旨在提高医疗体系质量的基础性研究项目和医疗信息化项目。^②奥巴马总统认为,就促进医疗改革而言,这些措施的力度“超过了以往10年中所做的一切”。^③

(二)国会常设委员会产生方案阶段(从2009年4月至10月中旬)

在本阶段,国会参众两院五个常设委员会关于医疗改革的方案陆续出台,各种政治势力、各方利益集团及广大公众开始全面介入改革进程,展开了一场为当代美国所罕见的激烈的医疗改革大辩论。

2009年4月8日,奥巴马总统签发第13507号总统令,在白宫设立医疗改革办公室,此举标志医疗改革“主战役”全面打响。这个办公室拥有广泛权限,除了要同医

① Barack Obama, “Remarks on Signing the Children’s Health Insurance Program Reauthorization Act of 2009,” February 4, 2009, The American Presidency Project [online], 2009年10月18日。

② 经济刺激计划即2009年2月17日生效的《美国经济复兴与再投资法》(American Recovery and Reinvestment Act, ARRA),其详情可从美国政府专门为此设立的网站 www.recovery.gov 上获得。关于联邦卫生和公众服务部从该法案中获得的拨款及其使用情况,可详见 <http://www.hhs.gov/recovery/> 公布的材料。Also see U. S. Department of Health and Human Services, *Fiscal Year 2010 Budget in Brief*, May 7, 2009, pp. 12~14.

③ Barack Obama, “Address before A Joint Session of the Congress,” February 24, 2009, The American Presidency Project [online], 2009年11月5日。

疗改革班子核心成员所在部门密切合作制定相应政策外,还要与其他联邦机构、国会以及州和地方政府协调,收集社会各界反应,提醒总统应该关注的问题,监督相关部门的工作进度,确保联邦政府各机构在医疗改革方面步调一致。^①

美国国会参众两院共有五个常设委员会拥有医疗保健事务的法定管辖权。它们是:众议院的能源与商务委员会、筹款委员会、教育与劳工委员会;参议院的财政委员会和卫生、教育、劳工与养老金委员会。每个委员会都需要产生各自的医疗改革方案,为此都要经历举行听证会、起草议案、国会预算局评估、^②委员会辩论、投票表决等一系列法定程序。这种情况先天地决定了改革进程在本阶段不会一帆风顺。各个常设委员会提出的医疗改革方案,无论是草案还是正式方案,都引发了全社会各界广泛参与的辩论。人们激辩的两个最主要的议题是:政府是否应该出资创建并管理一个公共医疗保险机构以提供公共医疗保险选择(public option)?由谁来负担医疗改革所需的巨额费用?

为消除阻力,推进改革,奥巴马总统在本阶段采取了两项具有全局意义的行动。第一是与“六大家”达成合作意向,这在美国医疗改革史上是前所未有的创举。以往历届政府医疗改革计划遭遇“滑铁卢”的根本原因就是这些利益集团反对,奥巴马要做的是至少使它们暂时保持中立。经过在白宫举行的会谈,“六大家”承诺支持医疗改革,在2010至2019年期间自愿降低服务和产品的收费,以求国民卫生支出的增速每年回落1.5%,相当于贡献2万亿美元。作为回报,联邦政府答应在设计医疗改革方案时考虑“六大家”的利益。

奥巴马的第二个行动是在2009年9月9日向参众两院联席会议发表关于医疗改革的专题演讲,就议员们普遍关心的几个要害问题阐明立场。除了重申改革的三大目标外,奥巴马强调改革并非要“另起炉灶”,而是要纠正现存医疗保健体系的问题。所以左派憧憬的政府统一管理支付模式(single-payer)和右翼鼓吹的纯市场模式属于“两个极端”,均不可取。他声明,医疗改革经费主要依靠优化资源和减少浪费、舞弊与滥用医疗服务的现象,绝不会给财政赤字增加“一个子儿”(a dime),改革总成本以10年间花费9000亿美元为限。^③这次演讲取得了良好效果,使公众对医疗改革的支持率大幅度攀升。

① Barack Obama, “Executive Order 13507: Establishment of the White House Office of Health Reform,” April 8, 2009, The American Presidency Project [online], 2009年11月5日。

② 国会预算局(Congressional Budget Office)1974年7月12日成立,系国会直属机构,现有工作人员235名,其中多数为经济学家和公共政策分析人员。国会预算局的基本职能是为涉及经济和预算的决策提供“客观、超党派和及时的分析”。

③ Barack Obama, “Address before A Joint Session of the Congress on Health Care Reform,” September 9, 2009, The American Presidency Project [online], 2009年10月29日。

经过半年的努力,到2009年10月中旬,所有国会常设委员会的医疗改革方案均已正式出台。当耗时最久、被各界称为“鲍卡斯方案”(Baucus Plan)的参议院财政委员会方案表决通过后,奥巴马总统宣布美国医疗改革进程“抵达了一个重要里程碑”。^①

(三)参众两院各自通过改革议案阶段(从2009年10月中旬至12月底)

本阶段的中心任务是在民主党国会领袖的主持下,参众两院在整合常设委员会方案的基础上出台各自的医疗改革议案。在此期间,最令奥巴马和民主党国会领导人伤脑筋的不是如何对付共和党的阻挠,而是怎样弥合民主党内部激进自由派与较保守的中间派之间的分歧。

2009年10月29日,1990页的众议院议案HR 3962面世。它最突出的特点是在历史上第一次要求全体美国人都能享有医疗保险,使购买医疗保险成为所有公民和雇主的法定义务,通过一系列措施把无医保人口减少3600万,将全国医疗保险覆盖率提高到96%。在美国医师协会和美国退休人员协会表态支持后,11月7日众议院全体会议以220票对215票通过该议案。

11月18日,长达2074页的参议院议案HR 3590公布。^②它在许多方面与众议院议案相仿,最大的不同点在于对改革资金来源的规定。经测算,参议院议案可让3100万无医保人口受益,使医疗保险覆盖率上升至94%,并有望减少联邦财政赤字1300亿美元。^③奥巴马总统认为,这个议案的诞生是医疗改革进程的“第二个重要里程碑”。^④

参议院议案问世后未能迅速付诸表决,而是经历了缓慢而又曲折的修改过程。其间,民主党和共和党的各派参议员提出了450多个修正案,^⑤就一系列问题展开了反复斗争、辩论、对话和磋商,议案的最后文本到12月19日才以附加383页修正案的方式完全敲定。尽管美国医疗保险协会不满,但美国医师协会、美国医院协会和服务业雇员国际工会相继声明支持这个文本。2009年12月24日圣诞节前夕的清晨,参议院全体会议以60票对39票通过医疗改革议案,这是参议院自1895年以来首次

① Barack Obama, "Remarks on Senate Action on Health Care Reform Legislation," October 13, 2009, The American Presidency Project [online], 2009年10月19日。

② 该议案全称为《病人权益保护与可负担医疗保健法》(Patient Protection and Affordable Care Act),由于它实际上代替了众议院原来的HR 3590号议案,故仍旧沿用原编号,而没有像通常那样采用以字母S开头(代表参议院)的编号。

③ Congressional Budget Office, *Patient Protection and Affordable Care Act*, November 18, 2009.

④ Barack Obama, "Statement on the Patient Protection and Affordable Care Act," November 18, 2009, The American Presidency Project [online], 2009年11月22日。

⑤ "The Senate Postmortem," *The Wall Street Journal* (Asia), Monday, December 28, 2009, p. 11.

在圣诞节前夕进行投票。奥巴马总统盛赞这是一次“历史性的表决”，企盼参众两院早日协商产生一个统一的国会议案，完成医疗改革“最后和最重要的一步”。他预言2010年将成为医疗改革的成功年。^①

(四)调整 and 最后冲刺阶段(2010年元旦至3月下旬)

本阶段的目标是全力弥合参众两院医疗议案之间的分歧，尽快形成国会统一版本医疗改革议案，最后经参众两院分别表决通过，送交奥巴马总统签署成为法律。

参众两院分别批准的改革议案约有70%的相似性。虽然具体规定有所差异，但两个议案都要求扩大医疗保险覆盖面、规定公民和企业参加医疗保险的强制性义务(mandate)、为低收入群体提供投保补贴、建立为低收入人群和小企业服务并由政府管理的医疗保险计划交易平台、削减医疗照顾计划支出、对医疗补助计划进行大规模扩张、强化对医疗保险公司的监管等等。两者之间的重大区别主要集中在是否创建公共医疗保险、改革经费来源、堕胎相关规定和是否成立监督医疗照顾计划开支的委员会这几个方面。总的来说，不包含公共医疗保险条款的参议院议案相对温和，政治风险小；众议院议案比较慷慨，受益人口多500万人，改革措施更能反映民主党主流派的意愿，但改革成本过高。

在奥巴马总统的直接指导下，白宫医疗改革班子和民主党的国会领袖在2010年1月中旬已经基本扫除了参众两院议案整合工作中的主要障碍，开始准备最后的改革议案文本。正值此时，华盛顿的政治天平突然发生了不利于民主党的倾斜。2010年1月19日，马萨诸塞州举行联邦参议员特别选举，以填补由于爱德华·肯尼迪参议员(Edward M. Kennedy)去世而空缺的参议院席位。^②肯尼迪参议员是毕生为医疗改革事业奋斗的自由派旗手，连续46年保持着参议院议席。马萨诸塞州是民主党的“老根据地”，也是美国第一个基本实现全民医疗保险的州。奥巴马总统和民主党高层本以为能够稳操胜券，不料选举结果却是共和党人斯科特·布朗(Scott Brown)获胜，这使民主党丧失了参议院的60票绝对多数，医疗改革面临前功尽弃的危险。在这种情况下，白宫和民主党国会领袖不得不在震惊和失望的气氛中紧急拟定对策，对原来的医疗改革计划和策略进行全面评估与调整。

事实上，马萨诸塞州补缺选的结果集中反映了中间选民对就业状况的不满、对旷

① Barack Obama, "Remarks on Senate Passage of Health Care Reform," December 24, 2009, The American Presidency Project [online], 2009年12月25日。

② 来自马萨诸塞州的参议员爱德华·肯尼迪(Edward M. Kennedy)于2009年8月25日去世，此后马萨诸塞州州长德瓦尔·帕特里克(Deval Patrick)经州议会授权任命长期担任肯尼迪参议员高级助手的保罗·柯克(Paul Kirk)为临时参议员，占据肯尼迪参议员的席位，直到2010年1月该州的参议员补缺选举产生新参议员为止。

日持久的医改辩论的困惑与愤怒,它并未改变导致改革的基本动因。^①放弃改革,民主党的执政基础将受到根本动摇,医疗保健体系的三大难题亦只能愈演愈烈。当时的民意调查显示,尽管公众中支持和反对医疗改革议案的人数比例旗鼓相当,但54%的受访者认为医疗改革比以往任何时候都更加重要,而且随着公众对改革议案的了解增加,支持度还会上升。^②就连医疗产业利益集团现在也不愿停止改革,因为成功的改革有望为医疗保险和医疗保健服务市场带来至少3000万有支付能力的新顾客,它们的获益将远远超过政治游说的开销。

2010年1月27日晚,奥巴马总统发表了他执政后的首份国情咨文。在这次全国瞩目的演讲中,奥巴马承认医疗改革是一个复杂的问题,而且“辩论持续越久,人们就越心存疑虑”,他应该为“没有能更清晰地向美国人民说明情况而承担责任”。同时,他毫不含糊地表示绝不会退缩,欢迎来自两党的任何更好的方案,呼吁大家团结一致完成医疗改革大业。^③此后,白宫和民主党高层决定:用独立的修正案对参议院议案进行“修补”,产生一个取得党内广泛共识的最终改革议案交国会审议,并利用“调节程序”(reconciliation)让参众两院分别以简单多数通过它,以避免共和党的阻挠。^④2月22日,奥巴马总统通过白宫网站公布了他的医疗改革建议。^⑤这份建议坚持了参议院改革议案的基调,弥合了两院议案的若干分歧。它最重要的地方有两点:一是只字未提公共医疗保险,等于正式宣布放弃这个民主党主流派的核心主张;二是把改革总成本增加到9500亿美元。

2010年3月18日,由白宫和国会民主党高层共同敲定的最终版本改革议案HR 4872面世。经国会预算局评估,该议案和参议院早先通过的HR 3590号议案一道有望把全国医疗保险覆盖率提高到95%,使3200万无医保人口受益,同时在10年

① 根据由《华盛顿邮报》、凯泽家庭基金会(The Henry J Kaiser Family Foundation)和哈佛大学公共卫生学院2010年1月21至22日联合对马萨诸塞州选民所进行的民意调查,支持和反对医疗改革者的比例分别为43%和48%;希望当选参议员布朗在医改问题上与奥巴马总统和民主党人合作者的比例为70%,反对者的比例为28%。See Dan Balz and Jon Cohen, "Poll Finds Mass. Vote as Continuing A Trend," *The Washington Post*, Saturday, January 23, 2010, pp. A1~A5.

② Kaiser Family Foundation, *Public Opinion on Health Care Issues*, January 22, 2010, available at: <http://www.kff.org/>, 2010年1月24日。

③ Barack Obama, "Address before A Joint Session of the Congress on the State of the Union," January 27, 2010, The American Presidency Project [online], 2010年1月28日。

④ 调节程序(reconciliation)又称为预算调节程序(budget reconciliation),是美国国会1974年创造的一种为克服阻挠行动(filibuster)而迅速通过有争议议案的立法程序。它限制了法案的辩论时间和修正工作,有利于控制了国会简单多数的政党通过自己的议案。它的最大好处是不要求参议院必须有60票才能通过议案,而是仅仅要求51票。不过,这种程序的启动是有条件的,而且它对于议案本身有诸多限制。考虑到医疗改革的广泛性和复杂性,相关议案通过这个程序表决并非最佳立法路径,实属无奈选择。

⑤ 奥巴马总统建议的全文可从白宫网站获得,参见<http://www.whitehouse.gov/health-care-meeting/proposal>, 2010年2月23日。

内(2010~2019)减少联邦赤字 1430 亿美元,改革的总成本约为 9400 亿美元。^① 为了确保在众议院获得通过议案所必须的 216 张赞成票,奥巴马总统推迟了出访,通过面谈和打电话亲自对约 60 位民主党众议员做工作。3 月 21 日(星期日)众议院经过 10 个小时的激烈辩论后,以 219 票对 212 票通过了参议院 HR 3590 号议案,接着又在午夜前以 220 票对 211 票通过 HR 4872 号议案。至此,医疗改革闯过了最困难、最关键的一关,可谓胜券在握。^② 在白宫罗斯福厅观看实况转播的奥巴马总统随即向全国发表电视讲话,感谢所有支持医疗改革的人,称赞众议院的表决“为美国梦的基础稳固地安放了一块基石。”^③

四 医疗改革过程中的重大争论与利益博弈

在医疗改革中,民主党与共和党之间、两党内部各派别之间的分歧日益凸现,政治斗争急剧升温。公众中怀疑、反对医疗改革者大有人在,而支持改革者对许多具体问题的看法也不尽一致。各利益相关方在台前幕后展开了空前规模的游说和公关活动,借助一切机会宣传自己的主张并力求把它们塞进医改议案的修正案。^④ 在所有争议、辩论、协商和博弈中,以下几方面问题始终处于中心地位:

(一)是否应由政府创建并管理公共医疗保险机构

由政府创建一个公共医疗保险机构为无医保人口提供经济实惠的公共医疗保险选择,是民主党主流自由派一直大力推崇的设想。他们的领军人物、众议院议长佩洛西一度坚称公共医疗保险应该是改革议案中不可或缺的内容。自由派认为,政府投资经营的保险计划不会像私营保险公司那样要在市场营销、高层经理薪酬、股东利益回报等方面有较大开销,能有效降低医疗保险的成本与费用。另外,这样做还能提高

① Congressional Budget Office, *H. R. 4872 Reconciliation Act of 2010*, March 18, 2010; *H. R. 4872 Proposed Reconciliation Legislation*, March 20, 2010; *H. R. 4872, Reconciliation Act of 2010*, March 20, 2010.

② 经过这次表决,参议院改革议案 HR 3590 只待总统签署;HR 4872 号议案,即对参议院议案的修正案将在几天内送交参议院辩论表决。由于参议院民主党人只须有 51 票即可通过该议案,故胜算很大。

③ 白宫官方网站 <http://whitehouse.gov/blog/2010/03/22/waht-change-looks>, 2010 年 3 月 22 日。

④ 到 2009 年 9 月上旬,各种与医疗改革相关的游说活动、政治捐款、媒体广告的花费已高达 3.75 亿美元,其中,6 月份以后每一天的电视广告耗资 100 万美元。美国有线电视新闻网(CNN)评论说,医疗改革已经成为“国会有史以来最昂贵的议题”。See Ben Pershing, “Critical Ads to Follow Obama on Vacation,” *The Washington Post*, Sunday, August 23, 2009, p. A6.

行业竞争度和顾客的选择性,打破私营医疗保险公司在事实上的垄断地位,^①扩大医疗保险的覆盖面。奥巴马总统支持这个设想,但为了最大限度地吸引民主党中间派的支持,缓解与共和党右翼势力的对抗,消除许多公众对政府主办的“公费医疗”的担忧,他采取了相当灵活的态度和表达方式。^②这种政治策略在一定程度上拉开了白宫与民主党激进自由派的距离。

共和党毫不妥协地反对任何公共医疗保险的建议,他们认为,政府使用纳税人的钱举办医疗保险,意味着由政府接管医疗保健事业。这必然窒息市场活力,形成不公平竞争,减少市场提供的私营医疗保险品种和选择性,降低服务质量,损害消费者的权益,导致医疗改革目标落空。除了根深蒂固的保守主义意识形态使然外,一个重要原因是与共和党关系密切的私营保险公司担心无力同政府主办的非营利性公共医疗保险机构竞争,从而导致长期形成的保险市场格局重新洗牌,自身利益永久受损。国会研究局的一份报告也不讳言,公共医疗保险机构可能造成不公平竞争,最终把私营保险公司逐出市场。^③另外,公共医疗保险还面临着经营风险、管理成本和与医疗保健服务提供方的关系等一系列不确定因素,谁也无法为它的成功打保票。美国医疗保险协会、美国商会(U. S. Chamber of Commerce)、企业圆桌会议(Business Roundtable)等重要商会组织都一致而且强烈地反对公共医疗保险,并为此展开了密集的政治游说,其中美国医疗保险协会 2009 年的相关开支就达到 890 万美元。^④

(二) 医疗改革中的非法移民和堕胎问题

医疗改革的目标之一是尽可能地扩大医疗保险覆盖面,而无医保人口中许多没有合法身份。美国全国约有 3800 万合法移民与非法移民,这两类移民往往生活在一个家庭里。参众两院的改革议案都要为低收入家庭提供医疗保险补贴,并要求雇主为员工办理医疗保险,这就有机会让非法移民受益。实际上,要完全不让非法移民“沾光”几乎是不可能的,这就是为什么共和党众议员威尔逊(Joe Wilson)在国会联

① 在美国 34 个州中,75%的医疗保险市场被 5 个或者更少的医疗保险公司占据。在亚拉巴马州,近 90%的医疗保险市场被一家保险公司垄断。See Barack Obama, “Address before A Joint Session of the Congress on Health Care Reform,” September 9, 2009, The American Presidency Project [online], 2009 年 10 月 29 日。

② 奥巴马总统 8 月在科罗拉多州的一次集会上表示,公共医疗保险(public option)只是整个医疗改革计划中“极小的一部分”(just one sliver)。以后他又重复过这个观点。See Anne E. Kornblut, “Public Option Called Essential,” *The Washington Post*, Tuesday, August 18, 2009, p. A4; Ceci Connolly, “White House Aides Reaffirm Public Option Is Not Mandatory,” *The Washington Post*, Monday, October 19, 2009, p. A4.

③ Bob Lyke, “Health Care Reform: An Introduction,” *Congressional Research Service*, April 14, 2009, p. 9.

④ Kevin Bogardus, “Health Insurers Spent Big Bucks on Lobbying over the Past Year,” January 24, 2010, *The Hill*, available at: <http://thehill.com/business-a-lobbying/77715>, 2010 年 1 月 25 日。

席会议上公然向奥巴马总统叫板的真正原因。^①民主党的自相矛盾之处在于：高层领袖信誓旦旦要把非法移民拒于医疗改革门外，而众多代表移民利益的民主党议员要求适度灵活、网开一面，并向领导层施加政治压力。共和党人则一直反对让医疗改革方案惠及非法移民。

历来敏感的堕胎问题在医疗改革辩论中占有独特地位。主张妇女权利的民主党自由派虽然无意挑战现行的《海德修正案》(Hyde Amendment)，^②但倾向于为堕胎妇女提供宽松的环境。然而，在参众两院各自改革议案的关键时刻，堕胎问题都成为矛盾焦点，而且这种矛盾主要产生在民主党内部若干极端保守的中间派与自由派之间。当众议院最后辩论和表决 HR 3962 号议案时，得到美国天主教主教会议(U. S. Conference of Catholic Bishops)^③支持的民主党议员巴特·斯图帕克(Bart Stupak)临时提出一项修正案，禁止堕胎妇女受惠于任何涉及政府资金的医疗改革制度设计。议长佩洛西认为这项苛刻的提案已经超越了现行法律，但为了不使改革议案“触礁”，只好被迫妥协，此举招致民主党左翼的极度失望与强烈不满。^④参议院辩论 HR 3590 号议案期间，民主党参议员本·纳尔逊(Ben Nelson)一再提出措辞严厉的修正案，以防止在扩大医疗保险覆盖面时联邦资金被用来资助堕胎。为获得他对参议院议案的“第 60 张支持票”，多数党领袖里德不得不与他达成多项妥协。当最终改革议案在众议院面临“决战”的前夕，以巴特·斯图帕克为首的近 10 名民主党议员再度就堕胎问题发难，若不是奥巴马总统允诺专门发布禁止联邦资金用于堕胎的总统令，以换取他们立场的转变，他们的反对票将足以彻底葬送改革。^⑤ 共和党方面的立场很明确：坚信医疗改革必然导致联邦政府资助堕胎的“违法”行为，同时谴责民主党领导层为通过议案而不择手段地进行“幕后交易”。

(三)如何筹措医疗改革所需的巨额资金

① 2009 年 9 月 9 日奥巴马总统对国会参众两院联席会议就医疗改革问题发表演讲，当他谈到改革不会让非法移民获益时，南卡罗来纳州共和党众议员威尔逊(Joe Wilson)大喊了一声“你撒谎！”(You lie!)。

② 联邦政府资金不能用于资助堕胎的法律来源于 1976 年国会通过、1977 年生效的《海德修正案》。该修正案由共和党众议员亨利·海德(Henry Hyde)提出，主要内容是禁止联邦政府出资的公共医疗保健计划(如医疗补助计划)支付堕胎费用，除非母亲的生命由于怀孕受到威胁。该修正案不干涉私人医疗保险计划下的堕胎，甚至不干预州政府对堕胎的补助。

③ 美国天主教主教会议(United States Conference of Catholic Bishops, USCCB)是美国天主教的最高权力机构，由全国各个天主教教区的主教组成，总部设在华盛顿。

④ 密歇根州众议员斯图帕克(Bart Stupak)的立场代表了大约 40 名民主党众议员，若佩洛西议长不让步，众议院 HR 3962 号议案注定受阻。See Alex Wayne and Edward Epstein, “Democrats Work to Hold Defections Down”, *CQ Weekly*, Vol. 67, No. 42, November 9, 2009, pp. 2592~2593; “Abortion Issue Looms as Obstacle as Senate Takes up Health Bill,” *The Washington Post*, Monday, November 9, 2009, p. A9.

⑤ Jared Allen and Jeffrey Young, “Stupak, Dems Reach Abortion Deal,” March 21, 2010, *The Hill*, available at: <http://thehill.com/homenews/house/88143>, 2010 年 3 月 22 日。

奥巴马总统曾承诺改革成本不超过 9000 亿美元,后来又增加到 9500 亿美元,其实这些都是较理想的愿景。据各方估算,医疗改革至少需要 1 万亿美元。这样一大笔钱从何而来?在联邦政府债台高筑的情况下,只能靠开源节流。在“开源”方面,众议院 HR 3962 号议案规定对高收入群体征收附加税,这遭到共和党人的一致声讨,民主党内对此亦有不同看法。再有一种选择是对俗称“凯迪拉克”(Cadillac)的高端医疗保险计划课税。美国的经济学家和卫生专家几乎都认为,基于雇佣关系的医疗保险所享受的免税待遇极不合理,因为它鼓励过度医疗消费,促使国民卫生支出膨胀,增加了财政负担。^①若取消这项免税待遇,一年就能为联邦政府提供改革资金约 2500 亿美元。^②事实上,由于牵扯各方利益太深,要这样做几乎不可能,但可以变通地对超过一定金额的高端医疗保险计划课税,将收入转为改革经费。参议院 HR 3590 号议案采用了这种做法,但这个获得国会预算局肯定的做法在众议院受到了 180 名民主党议员的联合抵制。为争取受益于“凯迪拉克”保险计划的工会组织支持改革的最后议案,奥巴马总统亲自出面与工会领导人协商出一个大打折扣的妥协方案。^③

在“节流”方面,民主党与共和党争论的焦点是如何对待耗资巨大的医疗照顾计划。^④由于这涉及数千万老年人的切身利益,所以两党政治家都竭力避免“捅马蜂窝”。民主党认为完全可以在不影响医疗照顾计划服务质量的前提下做到 10 年内节约 5000 亿美元支出,因此参众两院各自的改革议案都包含削减医疗照顾计划支出的条款。奥巴马总统多次指出,整个医疗保健体系充斥着浪费和滥用医疗资源的现象,靠节约开支,尤其是节省医疗照顾计划和医疗补助计划的费用就能为改革提供多数资金。历史上曾反对建立医疗照顾计划的共和党这次扮演了老年人医疗福利捍卫者的角色,坚决反对削减医疗照顾计划支出。这其中的缘由相当复杂,既包含了保护医疗保健服务提供方利益的考虑,也在一定程度上反映了许多老年人,特别是 1000 多

① 从联邦财政角度看,对基于雇佣关系的医疗保险计划的免税待遇已经成为继医疗照顾计划(Medicare)后的第二大国民卫生支出项目,每年约耗资 2500 亿美元。See “The Third-best Reform: How Congress Ducks the Problem of Tax-free Health Insurance,” *The Washington Post*, Editorial, Sunday, October 25, 2009, p. 18A.

② “Incredible Shrinking Cadillac,” *The Washington Post*, Editorial, Saturday, January 16, 2010, p. 16A.

③ 这个妥协方案使联邦政府从高端医疗保险计划上的税收由“鲍卡斯方案”的 2150 亿美元(2013~2019 年度)缩减到约 900 亿美元,而且把课税期推迟到 2018 年,这使筹措医疗改革的经费遭遇巨大困难。

④ 医疗照顾计划(Medicare)已经成为美国规模最大、开销增长最快和对医疗保健体系影响最深远的联邦医疗保险计划。全国约 1/5 的医疗采购和 1/3 以上的医院都要依赖该计划的资金。医疗照顾计划在联邦政府年度支出中的比重,1970 年为 4%,1980 年为 6%,1990 年为 9%,2000 年为 12%,2008 年为 15%,预计 2019 年为 20%。See Lisa Potetz, “Health Policy Alternatives,” Inc. and Juliette Cubanski, *The Henry J. Kaiser Family Foundation, A Primer on Medicare Financing*, July 2009, Kaiser Family Foundation publication (#7731~02).

万投保医疗照顾升级计划老年人的担忧。^①联邦公共医疗计划中心(CMS)的独立研究报告认为,众议院 HR 3962 号议案中削减医疗照顾计划开支的条款可能对老年医疗服务的可及性产生不利影响,也无助于控制国民卫生支出。这份报告为共和党提供了政治杀伤力很强的弹药。^②

(四)如何照顾医疗保健产业的重大利益

医疗改革的任何一个动作都会涉及医疗保健产业的利益问题。实际上,奥巴马政府无意、也无法照顾这个产业的所有利益。但是,有两个大方面是任何医疗改革都绕不过去的,那就是怎样解决医生群体和药品企业的利益关切。

1. 以美国医师协会为首的主要医生团体坚决反对政府创建公共医疗保险计划,认为这将极大地损害医生的利益。同时,他们非常关心医疗照顾计划的服务费标准问题。1997 年国会曾为控制医疗费用支出而规定逐年降低参与医疗照顾计划服务的医生的诊疗费。由于此举遭到医生团体的一致谴责,自 2003 年起就被国会以每年通过临时决议的方式冻结。美国医师协会等医生团体一再要求国会在制定医疗改革议案时考虑永久解决这个问题,即废除旧法,把累计冻结本应该降低的收费 2470 亿美元列入改革成本核销。^③由于这样做会使改革费用突破奥巴马确定的限额,所以参众两院的民主党人均设法在改革议案之外另辟蹊径,以换取美国医师协会等组织配合改革。从目前情况看,这个陈年难题的破解之道只能有赖于国会通过专门议案,相关的博弈未有穷期。

2. 药品企业最在意的是维护自己的技术领先地位和市场占有率。美国药品研发和制造商协会是最早就改革问题与白宫达成交易的利益集团。它提议今后 10 年让利 800 亿美元,使参加医疗照顾计划的老年人能以半价购买知名药厂的产品,并基本取消 D 部分(补贴处方药保险计划)中需要投保人自费的开支。医疗改革有望为药厂增加数千万处方药顾客,政府还明确承诺保护生物制药企业的技术优势。这笔交易不仅涉及美国的就业和医药科技发展,而且关乎许多政客的职业生涯。在医疗改

① 据统计,到 2009 年 3 月份,参加医疗照顾升级计划(Medicare Advantage)的老年人总数为 1020 万人,约占整个参加医疗照顾计划人数的 22%。See The Kaiser Family Foundation, *Medicare Advantage*, April 2009 (publication #2052~12)。奥巴马总统认为,联邦政府资助医疗照顾升级计划的经费实际上是在资助私营保险公司,提出应在 10 年内削减该项支出 1770 亿美元。See Barack Obama, “640-Remarks at a Town Hall Meeting and a Question-and-Answer Session in Portsmouth,” New Hampshire, August 11, 2009, The American Presidency Project [Online], 2010 年 1 月 5 日。

② Office of the Actuary, Centers for Medicare and Medicaid Services, Department of Health and Human Services, “Estimated Financial Effects of the ‘America’s Affordable Health Choices Act of 2009’ (H. R. 3962),” Passed by the House on November 7, 2009.

③ 2009 年 9 月 21 日美国医师协会常务副会长迈克尔·梅维斯医生(Michael D. Maves, MD, MBA)致参议院财政委员会主席鲍卡斯的信。此信可从美国医师协会官方网站 <http://www.ama-assn.org/> 获得。

革中,药业公司是医疗保健产业中最舍得花钱的机构,仅2009年上半年的政治游说投入就达到1.1亿美元;雇用专职说客1228人,平均每名国会议员有2.3位说客。政治游说的首要目的是取得尽可能长的对生物制药产品的法定保护期,保护期过后才允许廉价仿制药上市。有些国会议员主张保护期不超过5年,奥巴马总统建议7年,而国会最终改革议案按照药业公司意愿定为12年,难怪《时代》周刊说生物制药企业是美国医疗改革的“最大赢家”。^①

五 奥巴马政府医疗改革的特点、缺陷与前景

奥巴马是近百年来矢志医疗改革,实现全民医保梦想的第八位美国总统。按照他的说法,以前的七位总统和七届国会的医疗改革尝试均告失败。^②那么,奥巴马发动并领导的“新医改”有何不同呢?归纳起来,这次医疗改革有六个鲜明特点:

一是改革任务最艰巨。今天的美国医疗保健体系,无论自身规模、复杂程度、涉及人口还是待解决问题的难度都远超历史上的任何时期。^③

二是联邦财政最拮据。从某种意义上说,奥巴马政府是美国成为世界头号工业强国以来最“穷”的政府,产生了美国建国后的最高赤字、背负着天文数字的公共债务,这不可避免地限制了实现改革目标的能力。^④

三是改革时机最困难。奥巴马总统履新之际美国正在同时进行着两场战争(伊拉克和阿富汗),并恰逢国家经历“大萧条”后最严重的金融与经济危机,730多万失业大军为改革增添了巨大压力。

四是医疗保健产业利益集团的阻力较小。在各种因素的作用下,以“六大家”为首的医疗保健产业利益集团没有像从前那样全力破坏医疗改革,而是相对合作。

五是对改革方案的评估最细致。国会预算局1974年才成立,此前的改革均缺乏

① Karen Tumulty and Michael Scherer, “Biologic-drug Makers Are Poised to Score Huge in American Health care Reform,” *TIME* (Asia), Vol. 174, No. 17, November 2, 2009, pp. 22~25.

② Barack Obama, “Remarks by the President during Town Hall Meeting in Elyria,” Ohio, January 22, 2010, 白宫官方网站 <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/>, 2010年1月26日。

③ 1935年罗斯福总统推出《社会保障法》时,美国虽然已是世界第一工业强国,但普通民众基本上仍处于缺医少药的境地。当时得了普通流感就算重病号,家庭主妇的重要职责之一是照看病人。1/4的家庭没有自来水,1/3的家庭没有厕所。参见威廉·曼彻斯特著:《光荣与梦想 1932~1972年美国实录》(第1册)(广州外国语学院美英问题研究室翻译组译,朔望、董乐山、关在汉校),商务印书馆,1978年版,第88、339页。

④ 2010年美国联邦赤字预计占国内生产总值的10.6%,是第二次世界大战结束以来的最高比例。2010年2月1日奥巴马总统公布了联邦政府2011财政年度预算,这个预算方案创造了两项新纪录:一是支出总额为3.83万亿美元,二是联邦政府赤字高达1.56万亿美元。See Lori Montgomery and Michael A. Fletcher, “Obama Budget Would Spend Billions More,” *The Washington Post*, Tuesday, February 2, 2010, pp. A1, A11.

系统性评估；克林顿政府医改方案的评估亦无法与本次改革相比。

六是改革过程最透明。虽然奥巴马没有实现“电视直播政治”的诺言，但得益于互联网等新媒体的帮助，这次改革在提高决策透明度方面开启了美国政治的先河。

平心而论，奥巴马政府在相当困难的条件下使医疗改革取得了不菲的阶段性成果，即国会通过的改革议案。这两个冗长而复杂的议案远称不上完美，但是一个任何人都无法否认的事实是，坚冰已被打破，航道已经开通，方向已经明确。经历了 15 个月的艰苦努力后，医疗改革已经获得了历史性突破。然而，对照奥巴马政府宣布的医疗改革的三大目标和八项原则，以及美国历次重大社会改革的经验，可以看出这次改革存在众多缺陷，其中有两个蕴藏最大的风险：

1. 没有建立起跨党派的政治基础。这次改革是美国近 3/4 世纪中唯一没有取得跨党派共识的重大社会改革，执政的民主党始终未能有效争取共和党的支持，共和党方面也鲜有建设性举措，两党之间的对立如水火不容。在所有议案的表决中，共和党议员一共仅投出两张赞成票。^①相比之下，同样是由民主党政府主导的重大社会改革，无论是社会保障制度(1935 年)、民权法案(1964 年)还是医疗照顾制度(1965 年)和福利改革(1996 年)，都得到了相当多共和党议员的支持。^②在本次改革中，共和党温和派女参议员奥林匹娅·斯诺(Olympia J. Snowe)曾对“鲍卡斯方案”投下了宝贵的赞成票，但后来她对参议院议案的“纯党派”色彩“深感失望”，连奥巴马总统做工作都不管用，最后与全体共和党参议员一道坚持反对立场。历史经验证明，一定程度的跨党派共识是美国任何成功的重大改革的必要条件。国会最终议案仍然没有取得跨党派共识，这将使医疗改革的后续阶段举步维艰。

2. 在降低国民卫生支出方面乏善可陈。发动医疗改革的首要动因是控制高速膨胀的医疗保健费用，抑制联邦财政赤字。不过，无论是五个国会常设委员会的方案，还是后来参众两院各自的改革议案，都缺乏控制个人、企业和政府三方面的医疗保健支出的有力措施。2009 年 11 月 17 日美国 23 位知名经济学家(其中包括两名诺贝尔经济学奖得主)向奥巴马总统发出公开信，强调控制医疗支出、减少政府赤字是医

① 一张是共和党参议员奥林匹娅·斯诺(Olympia J. Snowe)投给参议院常设财政委员会医疗改革方案的赞成票，另一张是众议院表决其医疗改革议案时路易斯安那州共和党众议员安·约瑟夫·曹(Anh “Joseph” Cao)投下的赞成票。

② 1935 年《社会保障法》在民主党控制的国会通过时，共和党方面 64% 的参议员和 79% 的众议员表示赞成；20 世纪 60 年代的《民权法》(Civil Rights Act)获得 82% 的共和党参议员和 80% 的共和党众议员支持；表决创建医疗照顾计划(Medicare)的法案时，41% 的共和党参议员和 51% 的共和党众议员投了赞成票；1996 年克林顿总统进行福利改革(welfare reform)时，得到几乎所有的共和党议员，以及 98 位民主党众议员和 25 位民主党参议员支持。See “Olympia Snowe Is Right,” *The Wall Street Journal* (Asia), Friday/Sunday, December 11~13, 2009, p. 12.

疗改革特别重要的一个长期目标,为此任何改革方案都应包含四项互相联系的内容:实现收支平衡和逐步减少赤字;对高端医疗保险计划课税以鼓励节约医疗开支;成立对国会负责的医疗照顾计划专家委员会,遏制高速膨胀的医疗照顾计划支出;改革提供医疗保健服务的系统,改变以医疗业务量而非医疗质量为衡量尺度的医疗评价体制。^①最终版本的改革议案距上述要求仍有不小的差距。美国的专业人士和媒体普遍认为,如果不能从根本上有效抑制医疗费用的增长,即便最终议案经奥巴马总统签署成为法律,改革也难言成功。

尽管存在着缺陷和风险,奥巴马政府的医疗改革必将对美国医疗保健体系产生全方位的深远影响,其中最主要的是:

1. 通过对医疗补助计划的空前扩展、减税和发放政府补贴等一系列措施,让3200万无医保人口获得医疗保险,从而第一次把全美合法居民的医疗保险计划覆盖率提高到95%,为最终实现真正的全民医保奠定了坚实的基础。

2. 第一次以国会议案的形式明确所有合法居民和企业对维护健康的法定义务,确立了政府、雇主和公民个人三方共担责任的基本原则。

3. 创建了医疗保险计划交易平台,为大批小企业和广大低收入人群提供了一种费用相对低廉的选择。私营医疗保险公司经过必要程序可参与平台的服务,并可在满足一定条件后推出跨州医疗保险计划。这意味着私营保险公司第一次被允许跨州运营,从而为投保人带来便利,并提高了市场竞争度。

4. 极大地强化了联邦政府对私营医疗保险业务的监管。医疗保险公司的服务将更加规范,以既往病史为由拒绝投保申请等歧视性做法将被根本杜绝。

5. 医疗照顾计划面临自创立以来最大规模的“瘦身”,其中最引人注目的措施是大幅度削减联邦政府拨给参与医疗照顾升级计划的私营保险公司的补贴。

考虑到美国医疗改革的巨大规模、高度复杂性、相关利益集团的影响及政治因素作用,可以预计,在改革议案最后文本送交总统签署成为法律后,改革仍然任重道远,后续阶段将充满艰难险阻。无论如何,美国医疗改革的百年梦想已经初步实现。现在也许可以这样说:奥巴马总统已经创造出了他最重要的政治遗产,他可能因此而跻身于最有成就的美国总统之列。不过,这百年一搏能否获得大多数美国公众认可的理想结果,还需拭目以待。

徐彤武:中国社会科学院美国研究所研究员、中国社会科学院国际政治研究中心
秘书长

^① Catherine Rampell, "Economists' Letter to Obama on Health Care Reform," *The New York Times*, November 17, 2009, available at: <http://economix.blogs.nytimes.com/2009/11/17/>, 2009年11月18日。

美国个人消费的趋势探讨

卢 林

〔内容提要〕财富效应和信用杠杆是第二次世界大战以后美国个人消费增长的主要驱动因素。在2007至2008年次贷危机后,由于金融界致力于规避风险,政府着手强化对金融业的监管,美国财富积累和消费信用杠杆的政治、经济和社会基础都受到了严重侵蚀;此外,美国人口分布也正在酝酿结构性的变化。这一切预示着美国人的消费意愿和能力将保持在一个较低的水平上。因此,以预期美国消费上升为基础的宏观或微观发展战略,将面临越来越严重的风险。

关键词:美国经济 消费模型 财富效应 信用杠杆 政府干预。

美国的个人消费在第二次世界大战后相当长的时间内占其国内生产总值的60%以上;从1990年到2007年,又从66%跃升到70%。^①个人消费在国民经济中的比例之高,作用之大,在世界各国中是首屈一指的。不仅如此,美国的个人消费还影响着世界各国包括中国的经济。因此研究美国个人消费的走势,具有普遍的经济和商业战略决策的意义。

考察美国个人消费走势的视角多种多样。本文以经济学理论中最基本的消费模型为框架,结合美国经济、社会和政治的发展,特别是其人口变化的现实、动力和趋势,从财富效应和消费杠杆的角度,对美国个人消费的发展和走势进行分析。

2007、2008年间次贷危机所引发的经济危机对美国的政治、社会和经济造成了深远的影响。其结果是,美国的个人消费尽管在短期内无疑会逐步回升;但长期来看,美国人的整体消费能力很可能无法恢复到其鼎盛时期的水平。有鉴于此,以预期美国消费上升为基础的宏观或微观发展战略,将面临越来越严重的风险。

① 英国《经济学家》经济情报组(EIU)统计资料。

一 美国个人消费:基本模型和主要动力

美国个人消费的迅猛增长,是一系列制度条件和历史发展促成的。这包括美国的政治、经济和社会制度特点,第二次世界大战后美国所拥有的国际政治经济地位,以及 20 世纪 30 年代大萧条后,特别是战后美国所采取的一系列国家干预政策。

具体而言,美国的联邦多元政治体制,自由市场经济,开放型的移民政策,个人主义及鼓励标新立异的文化精神和制度等,奠定了它富民富国强和藏富于民的基本制度基础,而这些因素使个人的收入和消费得以与国家经济增长同升俱进。

除此之外,美国在第二次世界大战前后,因其政治经济上的天时地利,不仅取得了世界工厂的产业地位,而且使美元取代了黄金,成为国际经济结算的本位货币。这种举世无双的经济地位,使它得以充分利用和享受自由贸易和经济全球化的经济实惠,变全球为其推动经济增长的资源产地和消费对象。即使是冷战两大阵营的形成和演化,也没有改变这个基本现实。美国的经济地位虽然在 1970 年代曾受到较大冲击,但随着冷战的结束,新科技革命的兴起和全球性的市场化进程,美国的经济和消费增长又有了新的刺激和动力,这促成了美国过去近 20 年间的经济和消费繁荣。

最后,美国战后的国内政治经济政策,为美国人的消费增长提供了原动力。肯尼迪的“新边疆”、约翰逊的“伟大社会”,承继并扩展了战前罗斯福新政中的社会福利政策的主要内容,^①工会力量在战后增长迅猛等因素,促进了社会财富的均衡分配和中产阶级的兴起,提高了个人的消费能力和愿望。从某种意义上讲,消费在理念上似乎不但是受制于能力的一种满足,而且是一种社会赋予的权利了。这些背景构成了我们理解美国经济消费模型的外在影响因素。

用以解释宏观消费的内在因素在经济学家中见仁见智。^②为了简化分析,我们姑

① Charles Murray, *Losing Ground: American Social Policy: 1950 ~ 1980* (New York: Basic Books, Inc. 1984), p. 17.

② 早先的消费理论假设收入变化完全解释了消费变化。凯恩斯将消费细分成两个部分:由收入主导的引致消费和由非收入因素主导的自动消费。此后,弗里得曼又从稳定消费偏好的角度提出了长期收入的假说,对引致消费的收入驱动做出了修正;而欧文·费舍尔(Irving Fisher)、罗伊·哈罗(Roy Harrod)、艾伯托·安多(Alberto Ando)和佛朗哥·莫迪格里阿尼(Franco Modigliani)则从收入期待的角度,提出了生命周期假说,进一步丰富了我们收入与消费关系的理解。这些模型从不同的角度,阐述了收入因素如何影响消费的变化,有助于我们理解特定条件下的消费变化。但撇开种种消费模型的细节,其核心因素无非是收入。

且以凯恩斯的模型^①为基础,结合其后的消费理论发展,^②从引致消费和自动消费的角度,来探讨战后美国经济中消费增长的主要动力及其变化。

经济学中消费理论模型大致可以表示为:

$$C = \alpha + \beta Y - \gamma S + \epsilon$$

其中,C是消费,Y为可支配收入,S为储蓄; β 是引致消费倾向,它表示收入对消费的影响; γ 测量储蓄倾向对消费的影响。简单地说,收入与消费呈正相关,储蓄与消费呈负相关。常数项 α 则总结了收入和储蓄以外与消费变化有关的因素,比如对未来的预期和消费信用等,它影响着凯恩斯所谓的自动消费。本文论述的重点是消费信用(信用杠杆)的作用。

研究表明,从长期看,引致消费因素(收入)主导了总消费的增减。对美国经济的研究显示, β (收入)系数在第二次世界大战前为0.6,在战后上升到了0.9,^③这表明随着经济的增长,收入对消费增长的作用愈益显著。但在具体时段中,自动消费因素的作用可以显著增加。也就是说,在一定条件下,消费增长可以与收入增长不完全同步。导致不同步的原因很多。比如,信用杠杆的使用会使消费偏离收入水平;储蓄倾向在短期经济萧条的条件下,也可以抵消收入对消费的部分影响。

除了经济学的因素外,影响消费增长的还有心理和社会的因素。对于宏观消费趋势,社会的和文化的因素会起比较显著的作用。鉴于美国的开放性移民制度及其正在导致美国人口族群分布的深刻变化,以及这些变化与影响消费的经济因素(收入和储蓄倾向)、社会因素(阶层)和文化因素(储蓄偏好)之间存在显著关系,我们在这里将注意力放在美国社会的人口变化上。它不仅影响消费模型中的主要参数,即收入、储蓄和消费信用杠杆的水平,而且影响着这些参数的行为倾向,即估计系数 α 、 β 和 γ ,从而间接地影响消费整体水平的变化。

最后,经济学的消费模型往往表述成决定性的理论,其中自变量可以完全解释消费的变化。本世纪以来,这种决定性模型受到不少批评。^④理论和经验的研究说明,没有一个理论或理论组合可以完全解释消费变化,在宏观层次上如此,在微观经济领域更是如此。为了留下不确定的余地,本文在上述消费理论模型中加入了一个随机

① John Maynard Keynes, *The General Theory of Employment, Interest and Money* (New York: Harcourt, Brace and Company, 1936), Chapter 8~10.

② Nicholas Gregory Mankiw, *Macroeconomics*, 5th ed. (New York: Worth Publishers, Incorporated, 2002), pp. 432~460.

③ Rudiger Dornbusch and Stanley Fischer, *Macro-Economics*, 3rd ed (New York: McGraw-Hill Book Company, 1984), pp. 168~171.

④ Frank H. Knight, *Risk, Uncertainty, and Profit* (Boston: Houghton Mifflin Company, 1921), p. 197. 尽管奈特是从微观经济分析的角度出发批评决定性经济模型的,他的论说同样适用于宏观经济理论。

误差量 ϵ , 使决定性的模型成为一个理论统计模型。

现在简化了的分析框架就是:

消费 = 财富(收入+财产) + 信用杠杆 + 人口分布 + 其他因素

二 美国个人消费的财富动力的变化及趋势

驱动消费的财富(收入)水平, 主要由可支配收入和个人资产决定。前者受制于就业水平、生产率、工资水平及税收政策和制度, 而后者则直接表现为所拥有的个人财产, 比如房产和股票等等。

第二次世界大战结束后的美国生产力高度发达, 以致于约翰·肯尼思·加尔布雷思(John Kenneth Galbraith)在1958年出版的《丰裕社会》一书^①中对美国过分注重生产提出了批评。生产力的提高造就了经济的繁荣。正如查尔斯·莫里斯(Charles R. Morris)^②所说, 1950和1960年代的美国人认为当时是黄金时代: 工资普遍提高, 大多数公司开始实行养老金和医保制度, 在好学区拥有房产, 许多美国人梦想成真。自1970年代出现经济动荡以来, 美国经过了1980年代的里根经济革命和产业地位的回升, 以及1990年代的高技术革命, 生产率的提升提高了可支配收入; 而房价飙升, 股市猛涨, 很自然地推动消费信心不断攀升。尽管不少研究指出这段时间里美国社会的分配不均日益凸显, 中产阶级未能得到相应的实惠, 但不能否认通过国家的财政政策, 社会各阶层都从经济增长中得到了好处。

消费随着收入的增长和财富的集聚而水涨船高。美国社会中的财富积累和消费增长之间, 一直存在着相对稳定的关系。从1960到1980年代中叶, 个人消费一直保持在可支配收入的50%左右。值得注意的是, 这个比例从1980年代后期开始出现了明显的变化: 消费开始接近可支配收入的水平, 而后更是超出了可支配收入。^③个人消费在1980年代中占可支配收入的50%左右, 到1990年代中叶, 则占到了80%左右, 而到2008年, 它猛增到可支配收入的120%左右! 可见, 美国的个人消费增长, 在最近20年间到了登峰造极的程度。虽然它在高科技泡沫崩裂和九一一事件以后的经济衰退中出现过十分短暂的同比负增长, 但最终恰恰是迅速恢复的消费增长, 使美国经济强力反弹复苏。^④

① John Kenneth Galbraith, *The Affluent Society* (Cambridge: The Riverside Press, 1960), p. 308.

② Charles R. Morris, *The Trillion Dollar Meltdown* (New York: Public Affairs, 2008), pp. 6~9.

③ David Wessel, "The Downside of Reducing Debt," *The Wall Street Journal*, October 1, 2009.

④ Goldman Sachs, "Global Investment Research, United States, Specialty Finance, Consumer Finance," October 13, 2009, p. 13.

财富的积累在这次经济危机中同样受到了重创。到2008年,美国的民居房价从2005年的高峰平均下跌了35%。尽管2009年3月以来房价有所回升,但按通胀调整后的价格计算,才刚刚回升到2001年的水平。^①因此,从短期看,居民房地产市场依然十分疲软。虽然奥巴马政府将减少民居房贷违约和没收率(foreclosure)作为其经济政策的一个重要方面,但民居房贷违约和没收率的势头还没有得到有效的控制,从2009年初的12%持续攀升至第三季度的近15%。^②不仅如此,迄今已有近1/4的房贷借款者的贷款额超过了房屋的市价。^③另一方面,美国的股市虽然开始回升,但整体风险依然很高。攀升的储蓄率反映出美国人对剩余资金的处理仍然持十分谨慎的态度,没有承担新风险的意愿。当然,随着美国经济的全面恢复,股市的持续回升,引致消费必然会提高。但中短期内,引致消费仍将处于疲软状态。

就业市场虽然说不上在继续恶化,但也还没有回升。美国自2008年1月以来到2009年10月间,已失去了约700万个非农业工作岗位。尽管2009年1月以来情况逐渐好转,但非农业工作岗位的减少预计至少要持续到年底。此外,失业率在2009年还在不断攀升,截止到10月已经达到了10.2%。据美国劳工部2009年7月公布的数字,到2009年7月底,共有1400万美国人失业,而长期失业者(即未能在27周内找到工作者)增加到500万,^④占总失业人口的比例从2008年的约17%上升到2009年11月的37%。^⑤就业市场面对的一个新的不确定因素是,由于医疗改革的法案对雇主在提供医保的职问题上语焉不详,因此,国会正在酝酿和辩论的医疗保险制度改革在一定程度上增加了企业的财务风险,增添了它们招聘雇员的顾虑。

美国目前的就业问题,不仅反映在失业人数的攀升上,而且表现为收入在下降。在这次危机中,不少有幸保住饭碗的人的收入由于工资削减、福利降低、不发放奖金等原因而程度不同地减少了。对于不少就业岗位失而复得的人来说,新工作的报酬往往低于已经失去的工作。另外,收入降低已经成为中长期的趋势:不少公司在经济危机中修正了商业模型,对公司业务进行结构性调整,在人事上辞旧(技能旧,资历深,薪水高)雇新(技能新,资历浅,薪水低);又比如,在汽车行业,管理层与工会达成新的协议,新员工的收入和福利都要低于现有员工的收入和福利。从长远来看,随着国际竞争越来越激烈,美国企业的劳工成本正在成为一个突出的问题。凡此种种,

① Bureau of Labor Statistics, *Broomberg, S&P/Chase-Shiller U.S National Home Price Index*, cited from *Business Week*, December 21, 2009, p. 17.

② Ruth Simon, "Some Borrowers Find Little Relief," *The Wall Street Journal*, December 1, 2009, p. A6.

③ Rush Simon and James R. Hagerty, "One in Four Borrowers Is Underwater," *The Wall Street Journal*, November 24, 2009, p. A1.

④ 以上数字来自美国劳工部劳动统计局资料。

⑤ *The Business Week*, December 28, 2009 and January 4, 2010, p. 17.

都预示着美国的就业市场在产生中、高收入工作机会方面,将面临十分严峻的挑战。

高收入阶层在这次危机中也受到了严重打击。高收入者大幅度削减消费,是这次经济危机的一个重要特点。直到2009年第三季度,这个阶层的消费还没有明显回升。关键问题是旧的高收入行业,如1990年代的高科技行业和过去10年间的金融业逐渐衰落,新的高收入行业还没有产生。美国近年来投入到产业的风险投资一直保持在低水平,因此在高科技泡沫破裂后,迄今还没有推出一个有规模效益的新的高收入产业。尽管在此次危机中已有不少政学界人士呼吁要重申美国的产业政策,^①奥巴马政府也有意以绿色能源为新的产业突破口重振美国制造业,一来可以加强美国的经济实力,二来可以打造新的中高收入行业,但是现在看来,能否达致这个目标还不明朗。

收入前景不明朗,消费恢复就难以乐观。消费能力的恢复可以有两层不同的含义:其一,恢复到“正常”经济状态下的、在可支配收入允许范围内的可持续的消费水平;其二,恢复到危机前的消费水平。前者易,后者难。从逻辑上推理,如果危机前美国的高消费在某种程度上是建立在信用泡沫基础上的话,那么高消费和信用泡沫恰如皮存毛附的关系:信用泡沫之皮不存,我们何以指望高消费之毛复现?

美国政府的救助计划固然可解燃眉之急,然而它的效果不佳,也不能持久。有研究指出,政府意在刺激消费的救助,只有1/3被用于消费,^②其余的或被存入银行,或被用于还债。即使是如此低效的刺激,终归也不是长久之计,而由此导致的巨额财政赤字必然会引发通货膨胀,从而降低美国人的实际消费能力。

此外,由于新兴市场经济增长的需求加上本地劳动力价格的提高,再加上许多国家在经济危机中都采取了赤字财政的政策,这将会推动国际商品和原材料价格的上涨,增加通货膨胀的风险,从而使美国的个人消费受到抑制。而美元的长期走低,虽然会有助于美国的出口,为美国创造就业机会,但它同时也会通过提高国际产品的价格而抑制美国人的消费能力。

总而言之,美国人的财力在危机中受到重创,旧的高薪产业风光不再,新的高薪产业尚未出现,加上国际产业竞争日益激烈,美国人的收入增长面临着巨大的困难,前景很不明朗。因此,美国的个人消费前景也不容乐观。

① Michael E. Porter, "Why America Needs an Economic Strategy," *Business Week*, November 10, 2008. p. 39; Steve Lohr, "In US, Steps Toward Industrial Policy in Auto," *The New York Times*, May 20, 2009; Pete Engardio, "Can the Future Be Built in America," *Business Week*, September 21, 2009, p. 46.

② REAL TIME ECONOMICS BLOG NEWSLETTER from The Wall Street Journal Online, December 16, 2009.

三 美国个人消费的信用杠杆动力的变化及趋势

财富效应并不能充分解释美国近 10 年来的消费增长。它可以解释消费不断逼近可支配收入的水平,但无法解释大幅度 and 长时期超过可支配收入水平的消费增长。要解释消费超过可支配收入的水平,我们必须讨论消费模型中的常数项 α ,即非收入因素中的消费借贷或消费杠杆的作用。

前面的分析提到,从 1980 年代后期美国的个人消费开始接近可支配收入的水平并最终超出了可支配收入的界限。也就是说,消费杠杆在近 20 年来对美国消费增长起了实质性的作用,它的广泛大量使用,是造成美国消费增长速度高于收入增长速度,从而造成消费水平高出收入水平的主要原因。

消费杠杆的使用主要表现为大量发行和使用信用卡。据统计,信用卡消费在 1995 年只占美国零售消费交易的 8%,到了 2003 年则增长到 21%;^①美国的滚动债务(主要是信用卡未付余额债务)在 1960 年代末只占消费债务总额的 1%左右,到 1980 年代末则上升到近 1/4,到了 1990 年代末更是占到了近 1/3 的比例。^②消费信贷的泛滥,又与近 20 年来的低利率、房地产泡沫、信用金融衍生产品的出现和泛滥有密切关系。^③对于这些原因,我们在此不予深究。

在这次经济危机中,信用杠杆受到了严重打击,其影响既是短期的又是长期的;其原因既是商业的又是政治的。

首先,商业银行在房地产和经济危机的打击下倒闭率陡增。根据美国联邦存款保险公司的统计,2005 至 2006 年美国没有发生银行倒闭,2007 年有 3 家银行倒闭,2008 年 26 家倒闭,到 2009 年 11 月,倒闭的银行达到了 124 家;^④根据 2009 年 6 月的统计,还有 416 家银行有可能倒闭,这个数字是 15 年来最高的。^⑤另外,继居民房

① www.cardtrack.com/12/18/2003

② 根据美联储历史统计数字(FRB_G19_Table)。

③ 关于近年来美国金融泡沫的形成,参见 Charles R. Morris, *The Trillion Dollar Meltdown* (New York: Public Affairs, 2008), pp. 37~58; David M. Smick, *The World Is Curved: Hidden Dangers to The Global Economy* (New York: Penguin Group, 2008), pp. 36~67. 对于美国消费信贷增长的原因和动力,参见 Robert Manning, *Credit Card Nation: The Consequences of America's Addiction to Credit* (New York: Basic Books, 2000), pp. 11~30; 卢林:《美国次级房贷危机的公共政策问题》,卢林主编:《转型社会与风险管理》,上海人民出版社,2010 年版,第 202~210 页。此外,还有论者从国际贸易和金融循环的角度讨论美国金融泡沫的形成,参见美国《商业周刊》2009 年 10 月 26 日美国著名财经记者玛丽亚·芭蒂若莫(Maria Bartiromo)对美国国际贸易委员会前首席经济学家彼得·莫里奇(Peter Morici)的采访。

④ Matthias Rieker, "Buyers Take a Pass on Some Failed Banks," available at: <http://online.wsj.com/article/SB10001424052748704498804574558341229897758.html>

⑤ Available at: http://money.cnn.com/2009/10/23/news/economy/bank_failure

地产危机后,商用房地产在经济长期萧条的影响下也险象环生。这使美国的银行业面临着新的信用和流动资金风险。

消费信贷也难以继。虽然信用卡坏账率从2009年下半年起有所好转,但其总体坏账率仍然徘徊在10.5%左右,远高于正常情况下的3.5%左右。^①在这样的信用环境下,银行于无奈之中只能明哲保身,减少放贷,规避风险。结果,消费信用增长和滚账余额增长从2008年第二季度开始放慢,到2009年第一季度开始出现负增长。2009年8月的数字表明,两者的负增长率都保持在8%左右。^②消费者囊中羞涩,贷款又无门,消费信心于是直线下降,落到了将近20年来的历史最低点25。2009年第三季度消费信心虽然有所提高,但也只是在50左右徘徊。^③

更为严重的是,有迹象表明,美国经济开始发生转折性变化,用于应对经济危机的金融非杠杆化短期措施将向中长期的永久制度方向演变。美国媒体、商界和公共政策界自2008年底开始讨论以金融非杠杆化和政府大面积干预市场为特征的所谓的“新常态”(New Normal)或新现实,^④就是一个表现。

作为金融杠杆的一种,证券化是数年来美国大中型金融机构融资和增长信贷的一个重要途径。但在2008年,美国各类私营证券化(private-label securitization)已经下降到了2000年的水平,仅为2007年的40%左右;而2009年10月的数字又低于2008年的水平。^⑤这个趋势既是经济现实使然,又是政府监管的长期目标之一。美国政府拟议中的金融改革的一个重要内容就是严格监管制度,以防止金融机构过度使用金融杠杆。因此可以肯定,此次危机后金融杠杆的使用不可能恢复到前几年的水平。

金融杠杆的淡化,固然有助于降低系统性风险,但同时也会削弱银行的放贷能力。过去10年的经济现实是,美国的消费量在一定程度上是建立在金融杠杆基础上的。这一基础一旦不复存在,高消费就成了无本之木。

美国政府对金融机构监管的强化还表现在对消费信贷,主要是信用卡发行的新立法上。但迄今为止,美国行政部门和国会针对信用卡机构的新立法考虑,如奥巴马总统2009年5月22日签署生效的《2009年信用卡权责、职责和知情法》(*Credit Card Accountability, Responsibility, and Disclosure Act of 2009*)的效果都将是事

① Buckingham Research Group, *Equity Research*, November 13, 2009.

② FitchRating, *Credit Cards: Asset Quality Review 3Q09*, November 10, 2009, p. 2.

③ The Conference Board Consumer Confidence Index. 数字转引自 Ladenburg Thalmann, Special Finance, August 10, 2009, p. 13. 美国密歇根大学的“消费者心态指数”(Consumer Sentiment Index)也显示出同样的趋势。

④ Ian Davis, “The New Normal,” *The McKinsey Quarterly*, March 2009.

⑤ IMF *Global Financial Stability Report*, October 2009, p. 84.

与愿违,挫伤银行发放新消费贷款的积极性,从而抑制美国国内消费的增长。

信用卡业的商业利润是以年费、商户折扣和借贷利差为基础的。^①对许多信用卡公司来说,借贷利差是其主要的利润来源。因此,能随时根据持卡人的信用度变化来制定歧视性借贷利息率,不仅是风险管理的一个重要手段,而且也是其商业利润的一个主要来源。但上述于2009年8月20日,2010年2月22日和8月22日分别生效的法律对信用卡公司随时调价的能力进行了法律限制。

在新法律生效之前,一旦持卡人违约,发卡公司就会立即提高利率,而且该利率适用于所有的未付余额;而按照新法律,一旦持卡人违约,新的违约利率只能适用于14天以后的新余额;又如,以前对未付余额的调价可以起因于持卡人的任何信用风险行为,而按照新法律,对现存未付余额调价只能是因为持卡人逾期达60天之久。所以,新法律在很大程度上限制和剥夺了发卡银行随时根据持卡人的信用变化相机调整利率定价的自由。

面临着将失去这些自由,不少银行或者开始严格限制授信,或者干脆退出了信用卡业务。许多银行开始依赖降低现有客户的信用额度来控制风险。根据2009年7月的一个统计,从2007年到2009年,尽管信用卡的未付余额量并没有变化,但信用卡行业的未使用的信用额度却下降了近20%。^②这类措施有效地限制了持卡人的借贷余地。又如,银行对新客户的征集,要么缩小了规模,要么更加挑剔。数字显示,美国前五大信用卡发行银行2009年的市场开拓费用比2007年下降了至少30%。^③与此相应,信用卡月邮销量在2009也大幅下降,同比邮销量减少了70%左右。^④虽然邮销量在2009年第三季度有所回升,但行业界和投资界普遍认为,在中短期内,像以往那样大规模地征集新持卡人的可能性是很小的。即使是新开始的信用卡邮销,其卡种的功能设计,也大都是面对高收入者的便利用卡人的需要。例如,大通曼哈顿新发行的黑卡和运通公司重新将商业模型建立在借记卡上,都反映出信用卡业的新趋势。在这个背景下,真正需要消费信贷的中低收入层的消费者,就会遇到很多困难。

还有一些信用卡公司,抢在该法律生效之前,纷纷普遍抬高利率定价,个别的甚至上调到基础利率(prime rate)加20%。^⑤在这样的高利率下,大部分滚动债务使用者将由于无法支付借贷利息而停止使用信用卡,同时,有责任心的持卡人也将停止使

① 卢林、张丽:《美国信用卡商业模式及其对中国的启示》,载《上海金融高等专科学校学报》,2003年第6期,第18~21页。

② FDIC Statistics on Banking 2009, cited from. Credit Suisse, *Equity Research: Special Finance*, July 6, 2009, p. 4.

③ *Goldman Sachs Global Investment Research*, 2009.

④ Credit Suisse, *Equity Research: US Credit Card*, September 23, 2009.

⑤ Credit Suisse, *Equity Research: US Credit Card*, September 23, 2009.

用滚动债务,将信用卡当借记卡使用。其结果是,消费者对信用卡借贷将望而生畏,从低消费。

最后,信用卡公司的上述举动不仅仅影响到消费者的消费能力,而且会影响到大量的小企业主。高利率提高了小企业的贷款价格,抑制了它们的消费、招工和生存。根据“发现卡小商户追踪”2009年11月的一个问卷调查,尽管对美国经济前景持乐观态度的小商户从2008年同期的10%左右上升到了30%,但在过去90天遇到流动资金困难的小商户从2009年上半年的40%上升到下半年的50%左右。此外,在未来几个月计划招工的小商户数量基本没有变化,但计划辞工者却有所上升;计划减少投资的小商户有所上升,但计划增加投资的却略有下降。^①

总之,美国新经济中的非杠杆化不仅发生在金融界,而且发生在消费者身上。美联储估计,美国家庭债务在美国经济高峰期达到了13.7万亿,是税后年收入的125%。根据美国经济学家的估计,需要经过数年时间,美国家庭的债务负担才有可能降低到相对而言可持续的100%。毋庸置疑,要保持过去的消费水平,就不能实行非杠杆化措施,而要实行非杠杆化,就必然会降低美国消费者的消费能力。

四 人口变化

人口变化是另一个对美国消费增长具有战略意义的因素,它包括两个主要方面:一是美国“婴儿潮”(Babyboomer)一代的历史地位变化,二是美国种族分布的变化。这两者都通过收入水平、消费倾向和借贷能力,对美国未来的消费产生战略性影响。

在1980至1990年代,美国社会结构发生的一个重要变化是,战后至60年代中期美国“婴儿潮”一代进入了成年高收入和高消费期。这一代人成为中产阶级,美国当代政治、经济和商业精英的主体。战后的丰裕繁荣,使他们具有较之前一代人更强烈的消费意愿和更高的消费能力。事实上,过去20年来间美国市场的开发和营销,大都是以这一代人的口味为基准的。

但是,这一代人渐渐进入中老年,其创造收入和消费的能力开始明显下降。从人口出生率的资料分析,战后“婴儿潮”时期出生人数年均400万以上,而此后X代,即1965至1980年出生的人年均均为300万左右。^②所以,即使新一代美国人的消费能力不变,消费人数也将大大减少。诚然美国的移民政策可以吸引不少青壮年劳动力和

^① Discover® Small Business Watch, cited from The Buckingham Research Group, *Equity Research: Consumer Finance/Credit Cards/Payments*, November 30, 2009.

^② Neil Howe and William Strauss, *Millennials Rising: The Next Great Generation* (New York: Vintage Books, 2000), p. 76.

消费者,但历史资料说明,由于经济实力、文化和社会保障的原因,移民的消费能力会明显低于新一代美国人。

与此同时,美国经济中的收入和消费大户,即非西班牙裔白人的比例在不断下降,而西班牙裔和黑人的比例不断上升。预计到2050年,美国白人将不再占人口多数,而西班牙裔和黑人将成为美国最大的人口族群。根据近年来的统计,这两个族群的收入水平和消费能力都明显低于美国白人。

以西班牙裔的人口情况变化为例。经过1970年代到1990年代的大量移民,这一群体在2008年占美国人口的15%,预计2025年到2050年,这一比例将分别达到21%和29%。如此庞大的人口,其经济和社会状况却令人忧虑。44%的第一代西班牙裔移民只有高中以下的学历,31%只有高中学历;贫困率高达24%;生活在这样的环境中,其子女的经济前景实在不容乐观。根据对东南欧移民在美国发展状况的研究,西班牙裔的后代要达到中产阶级的生活水平,至少要经过三到四代人的努力。就中期和短期而言,美国的人口变化对美国经济和社会的影响,正如华盛顿的移民研究中心行政主任所评论的,“没有过去30年的移民,我们的国家本来会更加平等,更加富裕,更少摩擦,更加融合。”^①

与上述人口因素有关的社会福利和养老保险制度,也面临着入不敷出的局面。美国公司近年来不断削减退休和养老金福利待遇,加上股市不振使未来的收入严重缩水,医疗保险制度的改革结果也存在着巨大的不确定性,这些都会严重影响居民的中长期消费意愿和能力。事实上,考虑到这些人口发展因素,美国一些日用品厂商(比如P&G)已经开始转为生产低价位商品,以便应付长期性的消费萧条。^②

随着经济形势的发展,上述影响消费的变数,可能会发生积极或消极的变化,从而影响美国的个人消费发展方向。比如,新技术和新产业的出现,美国政府对银行信用卡政策的改变,或者美元价格的上扬等,都会对美国的个人消费产生提振的作用。但迄今为止,还看不到可能有助于消费的因素发生了作用。

综上所述,无论是从收入、信用的角度,还是从人口发展的趋势而言,美国的个人消费增长前景都是黯淡的。诚然,从短期看,美国个人消费必然会回升,但从长期看,美国市场的容量尽管仍然会居世界之首,但其重要性和稳定性将不如既往。

卢林:开发银行—华东师范大学国际关系与地区发展研究院特聘教授、上海美国研究所特聘研究员

① Nurith Celina Aizenman, “Struggles of the Second Generation,” *The Washington Post*, December 7, 2009.

② Ellen Byron, “Tide Turns ‘Basic’ for P&G in Slump,” *The Wall Street Journal*, August 6, 2009. p. 1.

奥巴马执政以来的美俄关系

徐洪峰

〔内容提要〕“重启”美俄关系是奥巴马执政后重要的外交议程之一。美国面临的多重困境是奥巴马政府积极“重启”美俄关系的关键推动力量。2009年的美俄外交呈现出“务实”和“机制化”的特征。相对国家实力的对比变化,使“奥巴马—梅德韦杰夫时代”的美俄两国在尊重和平等的基础上发展双边关系成为可能。美俄双方一直存有严重分歧的议程有可能成为2010年美俄外交的难题,为未来两国关系的发展增加变数。

关键词:美国外交 美俄关系,奥巴马

2009年是奥巴马政府上台执政的第一年。执政伊始,在外交层面,奥巴马政府考虑的首要议程之一即是如何处理对俄关系。2008年8月,俄罗斯与格鲁吉亚的冲突导致美俄关系严重恶化。冲突发生后,俄罗斯宣布暂停执行《欧洲常规力量武装条约》,北约—俄罗斯理事会工作中断,俄罗斯与美国的军方交往暂停,美俄双边关系跌至1991年以来的低谷。

2009年3月6日,美国国务卿希拉里·克林顿与俄罗斯外长拉夫罗夫在瑞士日内瓦举行会谈,这次会谈既是为4月1日20国(G20)伦敦峰会期间奥巴马与梅德韦杰夫的首次会晤做前期准备,也是奥巴马政府2009年1月就任后美俄两国政府的首次正式接触。^①日内瓦会晤期间,希拉里·克林顿首次提出“重启”(reset)美俄关系的

① 希拉里·克林顿与拉夫罗夫的日内瓦会晤是奥巴马执政后美俄两国政府的首次正式面对面接触。但是,在此之前,两国政府已经通过电话和信件开始了初步接触。在与奥巴马政府最初的两次电话接触之后,梅德韦杰夫曾致信给奥巴马,该信件得到了美方的积极回应。为表示重视的诚意,奥巴马政府负责政治事务的助理国务卿威廉·J. 伯恩斯(William J. Burns)和一位资深官员将回复信件送到了莫斯科。参见 The White House, Background Readout to the Travel Pool on President Obama's Meeting with Russian President Medvedev, April 1, 2009, available at: http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Background-Readout-To-The-Travel-Pool-By-Senior-Administration-Officials-On-President-Obama-s-Meeting-with-Russian-President-Medvedev.

建议,^①并立即得到拉夫罗夫的积极响应。可以说,日内瓦会晤为“重启”美俄双边关系奠定了基础。

2009年4月1日,奥巴马和梅德韦杰夫在伦敦20国峰会期间举行了首次正式会晤,并发表了《联合声明》,该声明涉及到军事安全、地缘政治、经济社会,以及地区热点等美俄关系的方方面面,为“未来美俄关系的发展确定了一个具体的实质议程”。^②以伦敦会晤和《联合声明》为标志,美俄双边关系的“重启”进程正式开始。

一 多重现实困境

奥巴马执政后,2009年美俄外交关系之所以能够在较短时间内得以“重启”和全面推进,在相当程度上与奥巴马政府的主动和积极姿态不无关系。对于奥巴马政府而言,除了美国新政府上台需要修复因为俄格冲突而恶化的美俄外交关系,需要考虑和制定有别于前任的对俄外交战略和政策这些客观因素外,还有一个重要背景:即美国当前面临多重紧迫的现实困境。

现实困境之一是美国在阿富汗、伊朗等热点问题上急需得到俄罗斯的配合和支持。^③

首先是阿富汗反恐问题。奥巴马上任后,调整了美国的反恐战略,他认为阿富汗是九一一恐怖袭击的真正策源地,应该将美国的反恐重心由伊拉克转移到阿富汗—巴基斯坦地区,以彻底消除恐怖主义的根源。^④2009年2月18日,奥巴马批准向阿富汗增兵1.7万人,通过增兵,美国希望为阿富汗2009年8月的大选提供强有力的安全保障,以尽早实现阿富汗的政局稳定。^⑤随着驻阿军力的增加,美国驻阿部队需要更多的供给来源和多样的供给路线,但与此同时,吉尔吉斯斯坦议会却在2009年

① Hillary Rodham Clinton, “Remarks with Russian Foreign Minister Sergey Lavrov,” March 6, 2009, available at: <http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/03/120124.htm>.

② The White House, Joint Statement by President Dmitriy Medvedev of the Russian Federation and President Barack Obama of the United States of America, April 1, 2009, available at: http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Joint-Statement-by-President-Dmitriy-Medvedev-of-the-Russian-Federation-and-President-Barack-Obama-of-the-United-States-of-America.

③ 除了阿富汗、伊朗这两个在奥巴马外交议程上占据突出位置的地区热点问题外,其他诸如朝鲜核问题、中东问题等都离不开美俄两国的共同参与和相互支持。

④ The White House, Remarks of President Barack Obama - As Prepared for Delivery Responsibly Ending the War in Iraq, February 27, 2009, available at: http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-of-President-Barack-Obama-Responsibly-Ending-the-War-in-Iraq/.

⑤ The White House, Remarks by the President on a New Strategy for Afghanistan and Pakistan, March 27, 2009, available at: http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-by-the-President-on-a-New-Strategy-for-Afghanistan-and-Pakistan.

2月19日通过了关于废除美军租用该国马纳斯空军基地协议的法案,^①在此情况下,奥巴马政府希望俄罗斯成为向驻阿美军运输供给的另一可能通道。如果经由俄罗斯的空中供给通道成为可能,则不但可以节省运输时间,还可以较大程度降低美军驻阿军队的供给运输开支。^②此外,鉴于历史上苏联在阿富汗长期的地缘影响,以及俄阿两国境内伊斯兰组织千丝万缕的联系,要想彻底取得阿富汗战争的胜利,尽早实现从阿富汗脱身,争取俄罗斯的支持和配合对于奥巴马政府来说至关重要。

其次是伊朗核问题。如何防止伊朗具备制造核武器的能力,防止其成为“事实上的有核国家”是奥巴马政府上任后需要立即面对的又一难题。在采取何种手段限制伊朗发展核武器方面,美俄双方一直存在分歧:美国一直坚持对伊朗应该采取“外交”和“压力”并行的所谓“双轨”政策,而俄罗斯则认为“把伊朗逼到无路可走未必会得到想要的结果”,坚持认为“私下的、幕后运作”的方式更有效,^③并且反对美国和欧洲安全理事会会对伊朗实施单边制裁,坚持伊朗核问题的讨论应该置于联合国框架内,意在凭借自身联合国安理会常任理事国的地位保持对伊朗核问题的决定权。在此背景下,奥巴马政府要想解决伊朗核问题,无法绕开俄罗斯的认可 and 同意。

现实困境之二是美国国内经济形势日益严峻。

小布什留给奥巴马的是深受金融危机重创、处于衰退边缘的国民经济。面对严峻的国内经济形势,奥巴马政府采取了诸如增加就业,刺激经济、加快医疗保险改革,为中产阶级减税,发展清洁能源等一系列政策措施。^④其中,通过政府的外交渠道支持本国企业拓展海外贸易、支持本国企业在海外的投资是奥巴马政府恢复美国经济的重要举措之一。对于奥巴马政府来讲,虽然当前美俄间贸易和投资水平相对较低,但在未来俄罗斯却有可能成为美国一个巨大的潜在市场,此外,在保障国际能源安全方面,俄罗斯也一直发挥着举足轻重的影响。无论加强与俄罗斯的经济联系,还是要俄罗斯配合保持国际能源市场的稳定,都必须首先与俄罗斯恢复良好的外交和政治关系。

现实困境之三是美国的国际威望和影响力下降。

小布什政府时期,美国在世界范围内的单边主义政策严重影响了其国际威望和

① 马纳斯空军基地每月大约有1.5万名士兵和500吨货物进出阿富汗。

② 自2001年发动阿富汗战争以来,美国已经在阿富汗投入了大量人力和财力,根据美国对外关系委员会的有关研究报告,美军在阿富汗战争后勤支援上的花费(不包括战斗行动成本)已经由2003年的9.82亿美元,增加到2008年的93亿美元,增加了将近10倍。

③ U. S. Department of State, Remarks on Secretary Clinton's Meetings with Foreign Minister Lavrov, October 13, 2009, available at: <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2009/oct/130563.htm>.

④ The White House, Remarks by the President in State of the Union Address, January 27, 2010, available at: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-state-union-address>.

影响力。反恐使其再次深陷战争泥潭,再加上受金融危机之困,自身经济实力的相对下降,所有这些都严重影响了美国在国际事务中的行动力和主导地位。在此背景下,奥巴马政府需要通过借助俄罗斯、欧盟、中国等其他大国的支持,保持对热点地区形势的有效控制和在重要国际机制的领导地位。

2009年美俄双边外交的迅速“重启”,除了奥巴马政府的主动推动外,与俄罗斯方面的积极态度也不无关系。虽然在重新发展美俄关系方面,美国对俄罗斯的战略诉求相对较多,但同时,“重启”与美国的双边关系对于俄罗斯来讲同样具有现实意义。

首先,在全球经济危机的大背景下,俄罗斯经济同样遭受重创,需要政府支持企业拓展更多的海外贸易和市场,并且经济危机的冲击有可能使俄罗斯加入世贸组织的需求更为迫切,而这离不开美国的认可和支持。

其次,俄罗斯当前尚还处在“复兴”过程之中,发展创新经济、完善法制整治腐败、加快住房医疗等社会改革等是梅德韦杰夫需要面对的紧迫问题。在此背景下,俄罗斯需要通过稳定和改善与诸如美国这样世界大国的外交关系,为国内经济和社会发展提供一个安全、有利的外部环境,以便将更多的资源和精力投入到国家实力的恢复和提升中。

此外,在阿富汗、伊朗问题上,从某种程度上说,俄罗斯一直在免费搭乘美国的“国际便车”,阿富汗境内恐怖势力的清剿对于俄罗斯控制本国伊斯兰极端分子的活动不无裨益,阻止伊朗发展核武器会使作为近邻的俄罗斯的外部环境更为安全,所有这些考虑都会使俄罗斯倾向于在阿富汗、伊朗问题上与美国进行一定程度的合作。

最后,经过独立之后近20年的复兴历程,俄罗斯的国家实力大幅度提升,随之俄罗斯自然要求与国家实力相当的国际地位和国际影响力,而这也同样离不开现有霸权大国美国的认同和支持。

从总体上看,各自面临的困境和难题使得美俄两国对于对方的战略诉求同时存在,这些诉求成为2009年奥巴马上任后美俄关系较快“重启”的关键推动力量。此外,美国新任总统的上台也是美俄关系“重启”的重要背景,它为美俄双边关系的发展提供了机会:美俄关系由小布什政府末期的“游离”和“过渡”、2008年8月俄格冲突后之后的“恶化”,最终向“正常化”和“常规化”的“全方位”发展转变。^①

① “游离”(drifting)、“恶化”(degraded),以及“正常化”(normalize)、“常规化”(regular)、“全方位”(full-scale)这些词语多次出现在奥巴马政府官方对美俄关系的描述中,体现出奥巴马外交团队对奥巴马执政前后美俄双边关系的看法。Philip H. Gordon, U. S.-Russia Relation: Statement before the House Foreign Relations Committee, July 28, 2009, available at: <http://www.state.gov/p/eur/rls/rm/2009/126537.htm>.

二 “务实”和“机制化”

2009年初奥巴马执政以来,美俄两国高层互动频繁,不仅通过“务实”外交在进攻性战略武器谈判,导弹防御、重启两军合作、欧洲安全,合作解决阿富汗、伊朗、格鲁吉亚、朝鲜、中东、土耳其—亚美尼亚等关键议程上得以推进,而且还通过建立“美俄双边总统委员会”(U. S. -Russian Bilateral Presidential Commission),通过“机制化”的方式使两国在军事、政治、经济、社会、人文等领域的合作全面展开(见下表)。

2009年美俄高层会晤及其议程

高层会晤	议程
外长会晤 (日内瓦,3月6日)	重启双边关系,为总统伦敦会晤做准备
总统会晤 (伦敦,4月1日)	参加20国峰会/关于进一步削减战略进攻性武器谈判的联合声明;两国总统的联合声明
拉夫罗夫访美 (华盛顿,5月7日)	落实总统伦敦会晤议程,为总统莫斯科会晤做准备
总统峰会 (莫斯科,7月6~8日)	两军交往新的战略框架协议;美俄军事中转协议;恢复“美俄战俘和作战失踪人员联合委员会”的工作;成立美俄双边总统委员会;削减战略武器条约后续条约的联合谅解备忘录;美俄两国总统关于核合作的联合声明;美俄两国总统关于导弹防御问题的联合声明;美俄两国总统关于阿富汗问题的联合声明;俄美高层商业论坛
总统会晤 (纽约,9月23日)	参加联合国大会
希拉里访俄 (莫斯科,10月13~14日)	落实总统莫斯科峰会议程,确定美俄总统双边委员会的结构和规则
总统会晤 (新加坡,11月15日)	参加亚太经济合作组织(APEC)峰会
总统会晤 (哥本哈根,12月18日)	参加联合国气候变化大会/ 削减战略武器谈判;伊朗;阿富汗;经济

资料来源:根据白宫、美国国务院、美国政府网站、美国驻俄罗斯使馆网站、美国对外关系委员会网站、俄罗斯总统网站、俄罗斯外交部网站、俄罗斯驻美使馆网站相关资料整理。所涉及的不同文件出处分别参见正文的相关注释。

(一) 通过“务实”外交解决前任遗留问题和紧迫议程。总结2009年美俄两国的

外交议程,“务实”外交的特点贯穿始终。^①所谓“务实”外交主要体现在几个方面:

首先,正视美俄两国双边关系中的利益契合点和利益冲突点,对于存在共同利益的领域,通过合作实现双方各取所需,例如推动达成新的削减和限制进攻性战略武器条约、^②签署美国过境俄罗斯向阿富汗运送军队和设备的协议、^③达成重启美俄两军交往的战略框架协议,并决定恢复“美俄战俘和作战失踪人员联合委员会”的工作;^④而对于利益冲突的领域,例如导弹防御、伊朗核问题、格鲁吉亚问题、人权民主问题、贸易摩擦等则尊重彼此利益和底线,在防止分歧扩大化的同时,协调立场解决矛盾,或者暂时“冷冻”搁置。

① “务实”外交不仅体现在奥巴马政府的对俄政策上,而且梅德韦杰夫的外交政策也多次强调外交的“实际”和“实用”。Dmitry Medvedev, Address to the Federal Assembly of the Russian Federation, November 12, 2009.

② 美俄削减和限制进攻性战略武器条约(START Treaty)将于2009年12月5日到期,为了继续通过法律框架维持战略平衡,美俄政府都将达成新的条约作为2009年两国外交议程的首要任务。奥巴马和梅德韦杰夫在4月1日的伦敦20国峰会期间和7月6日的莫斯科总统峰会期间分别就此发表了《关于进一步削减进攻性战略武器的联合声明》和《削减战略武器条约后续条约的联合谅解备忘录》,双方一致同意,将各自的战略核弹头削减到1500到1675枚,战略核武运载器削减到500到1100个(之前的削减战略武器条约和莫斯科条约规定所允许拥有的核弹头的最高数量为2200枚,战略核武运载器的最高数量为1600个),并将奥巴马4月5日布拉格讲话中提出的实现无核世界作为削减的最终目标。The White House, Joint Statement by Dmitriy A. Medvedev, President of the Russian Federation, and Barack Obama, President of the United States of America, Regarding Negotiations on Further Reductions in Strategic Offensive Arm, April 1, 2009, available at: http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Joint-Statement-by-Dmitriy-A-Medvedev-and-Barack-Obama/. The White House, Fact Sheet: The Joint Understanding for the START Follow-on Treaty, July 6, 2009, available at: http://www.whitehouse.gov/the_press_office/FACT-SHEET-The-Joint-Understanding-for-the-START-Follow-on-Treaty/; The White House, Remarks by President Barack Obama, April 5, 2009, available at: http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-By-President-Barack-Obama-In-Prague-As-Delivered/.

③ 奥巴马和梅德韦杰夫在7月6日的莫斯科总统峰会期间分别发表了《美俄总统关于阿富汗问题的联合声明》和《美俄军事中转协议》。根据《美俄军事中转协议》,俄罗斯同意每年4500架次美国飞机过境俄罗斯,向阿富汗运送军队和设备,该条新的中转线路将为美国每年节省1.33亿美元的相关费用。The White House, Fact Sheet: United States-Russia Military Transit Agreement, July 6, 2009, available at: http://www.whitehouse.gov/the_press_office/FACT-SHEET-United-States-Russia-Military-Transit-Agreement/. The White House, Joint Statement Concerning Afghanistan, July 6, 2009, available at: http://www.whitehouse.gov/the_press_office/JOINT-STATEMENT-BY-PRESIDENT-OF-THE-UNITED-STATES-OF-AMERICA-BARACK-OBAMA-AND-PRESIDENT-OF-THE-RUSSIAN-FEDERATION-D-A-MEDVEDEV-CONCERNING-AFGHANISTAN/.

④ 奥巴马和梅德韦杰夫在7月6日的莫斯科总统峰会期间发表了《美俄两军交往新的战略框架协议》,决定重新启动2008年8月中断的两军交往,并列出了2009年两军将近20个交流和合作项目。此外,还决定恢复“美俄战俘和作战失踪人员联合委员会”的工作,该委员会的主要工作是寻找在第二次世界大战、朝鲜战争、越南战争、冷战期间,以及苏联的阿富汗战争中失踪的美俄军事人员。The White House, Fact Sheet: United States-Russia Military to Military Relations, July 6, 2009, available at: http://www.whitehouse.gov/the_press_office/United-States-Russia-Military-to-Military-Relations/. The White House, Fact Sheet: U.S. - Russia Joint Commission on POW/MIAs, July 6, 2009, available at: http://www.whitehouse.gov/the_press_office/FACT-SHEET-US-Russia-Joint-Commission-on-POW-MIAs/.

其次,发展美俄关系以不损害与盟友的关系和不牺牲其他方面的利益为代价。^①所谓盟友主要意指格鲁吉亚、乌克兰等被俄罗斯视为传统势力范围的国家。在2009年7月初奥巴马访问莫斯科后,美国副总统拜登随后在7月下旬对乌克兰和格鲁吉亚进行了访问,此举意在安抚格鲁吉亚和乌克兰两国的情绪,表明美国与俄罗斯修补双边关系并不会以牺牲格鲁吉亚和乌克兰的利益为代价。此外,在“重启”与俄罗斯外交关系的同时,奥巴马政府继续坚持对俄罗斯国内人权和民主活动的支持。2009年美国拿出2900万美元,用于支持俄罗斯境内的人权和民主活动,其中大部分用于加强俄罗斯的独立媒体、法制建设和培育市民社会。^②

第三,制定具体的行动计划,而非空洞的关系原则,并迅速付诸实施。自2009年3月美俄高层正式接触之后,十个月时间内双方总统会晤多达五次,并签署和发表了十项左右的框架协议和联合声明。与之前不同的是,这些协议和声明并非空洞的关系原则,而是列出了后续行动具有直接可操作性的具体计划。^③并且,在达成相关协议和声明之后,两国立即成立相关的工作小组付诸实施,在较短时间内取得了多项具体成果。

(二)通过“机制化”推动双边关系长期、全方位的战略发展。2009年7月,总统莫斯科峰会期间美俄两国决定成立“美俄双边总统委员会”。^④如果说奥巴马政府上任后,通过“务实”外交推动了美俄双边一些紧迫和短期议程的解决,那么,“美俄双边总统委员会”则在很大程度上致力于推动美俄外交长期、全面的战略议程。

“美俄双边总统委员会”处于美俄两国总统的直接领导下,由两国外长负责总的协调工作。委员会下属16个工作小组,^⑤各小组分别由美俄两国相关部长或副部长级官员领导。该委员会的工作涉及到了军事、政治、经济,以及社会人文等方方面面,从7月份成立到年底的半年时间内,委员会各个小组的工作均已启动,并取得了一些

① Philip H. Gordon, Statement before the House Armed Services Committee: The U. S. Security Relationship with Russia and Its Impact on Transatlantic Security, July 30, 2009. <http://www.state.gov/p/eur/rls/rm/2009/126769.htm>.

② Philip H. Gordon, Statement before the House Armed Services Committee: The U. S. Security Relationship with Russia and Its Impact on Transatlantic Security, July 30, 2009.

③ The White House, Background Readout to the Travel Pool on President Obama's Meeting with Russian President Medvedev, April 1, 2009.

④ The White House, Fact Sheet: U. S.-Russia Bilateral Presidential Commission, July 6, 2009, available at: http://www.whitehouse.gov/the_press_office/FACT-SHEET-US-Russia-Bilateral-Presidential-Commission/.

⑤ U. S. Department of State, Remarks on Secretary Clinton's Meetings with Foreign Minister Lavrov, October 13, 2009, available at: <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2009/oct/130563.htm>.

具体成果。^①

“美俄双边总统委员会”的成立可以说是 2009 年美俄外交关系“重启”的一个标志性事件。该委员会的成立是奥巴马执政后对美俄关系未来几年发展的一个系统、长远的战略考虑和行动,虽然通过 2009 年的“务实”外交可以在较短时间内推动美俄两国一些重大和紧迫议程的解决,但是,从长远看,在奥巴马和梅德韦杰夫任内,美俄双边关系的发展需要一个更全面、具体、可持续的框架“机制”,在两国高层的直接领导下将两国关系在各领域全方位推进。“美俄双边总统委员会”的成立为奥巴马和梅德韦杰夫任内美俄双边关系的发展提供了一个具体平台,如果说奥巴马的“务实”外交主要集中解决前任遗留问题和短期紧迫议程,而“美俄双边总统委员会”则着眼未来、列出了美俄关系发展的长期战略议程,从这个角度讲,它标志着美俄双边关系已经开始正式进入“奥巴马—梅德韦杰夫时代”。

三 美俄关系的走向

与“小布什—普京时代”相比,“奥巴马—梅德韦杰夫时代”的美俄关系已经具备了不同背景,并且在此背景下将会表现出自身特点。

在“奥巴马—梅德韦杰夫时代”,美俄关系发展的一个重要背景即是两国相对国家实力的对比已经发生了显著变化。一方面,俄罗斯独立后经过叶利钦、普京任内十几年的发展,到了梅德韦杰夫时代,国家实力已经大大增强。除了 2008 年受国际金融危机的影响外,自 2000 年至 2007 年的八年期间,俄罗斯国内生产总值年均增长 7% 左右,经济的高速发展和国力的恢复重新给俄罗斯人带来自信,屈辱感逐渐淡去,大国心态和强国意识开始抬头,同时国力的增强也为俄罗斯重新恢复昔日的大国影响和大国地位提供了经济和军事基础。俄罗斯国内的这种变化反映在对外战略上,即在恢复外交的独立性之后,外交主动性日益增强,日益要求在国际舞台上发挥与其增强的国家实力相应的大国影响。而在与美国的双边交往方面,则要求受到尊重和公平对待。在涉及本国核心利益的诸如北约东扩、导弹防御等问题上寸步不让据理力争。^②另一方面,对于美国来讲,面对俄罗斯国家实力的日益增强,在经过“小布什

① Embassy of the United States, Joint Statement by the U. S. - Russia Bilateral Presidential Commission Coordinators on Commission Progress, December 31, 2009, available at: http://moscow.usembassy.gov/st_123109.html.

② The Ministry of Foreign Affairs of Russia, The Foreign Policy Concept of the Russian Federation, July 12, 2008, available at: <http://www.mid.ru/ns-osndoc.nsf/0e9272befa34209743256c630042d1aa/cef95560654d4ca5c32574960036ceddb?OpenDocument>.

—普京时代”美俄双边关系的磨合之后,美国已经开始逐渐适应和接受俄罗斯作为世界大国的崛起,对俄罗斯重新发挥大国影响持欢迎态度,愿意在尊重和平等的基础上与政治和经济制度趋同的俄罗斯发展全方位的双边关系。

对于奥巴马和梅德韦杰夫而言,虽然在新的背景下,双方已经有了在尊重、平等的基础上全方位推进两国关系的积极意愿和前期行动,但是双方一直存有严重分歧的议程仍有可能成为今后美俄外交的难题,为未来两国关系的发展增加变数。

首先是东欧导弹防御问题。尽管2009年7月美俄总统莫斯科峰会期间两国曾经就反导问题专门发表联合声明,并准备建立与反导系统有关的美俄“联合数据交换中心”,^①但是,在此问题上,美俄双方一直没有完全达成共识。2009年9月,奥巴马宣布放弃在波兰和捷克部署导弹防御系统的计划,转而决定部署针对伊朗短程导弹的改进型防御系统,并积极邀请俄罗斯与美国合作建立联合反导系统。^②自2009年下半年美俄两国一直就此问题进行频繁协商,双方最终能否在这一关键议程上达成共识将会对2010年美俄关系带来重要影响。

其次是格鲁吉亚和北约东扩问题。奥巴马虽然上任伊始就着手“重启”与俄罗斯的外交关系,但是,对格鲁吉亚以及乌克兰等被俄罗斯视为自身“势力范围”的前苏联加盟共和国地区,奥巴马政府的态度一直没有任何松动。在格鲁吉亚问题上,奥巴马政府始终态度明确,坚决不承认南奥塞梯和阿布哈兹的独立,不认可俄罗斯的“势力范围”,要求俄罗斯从南奥塞梯和阿布哈兹撤军,坚持格鲁吉亚和乌克兰等前苏联加盟共和国有自由选择盟友的权利,^③言外之意即不排除在未来有将格鲁吉亚和乌克兰等国纳入北约的可能。而俄罗斯则一直坚决反对北约东扩,反对格鲁吉亚和乌克兰加入北约。^④虽然北约秘书长拉斯穆森2009年8月上任后,将改善与俄罗斯关系列为北约的优先目标,但北约仍然在2010年1月启动了乌克兰加入北约快速反应部

① The White House, Joint Statement by Dmitry A. Medvedev, President of the Russian Federation, and Barack Obama, President of the United States of America, on Missile Defense Issues, July 6, 2009, available at: http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Joint-Statement-by-Dmitry-A-Medvedev-President-of-the-Russian-Federation-and-Barack-Obama-President-of-the-United-States-of-America-on-Missile-Defense-Issues/.

② 奥巴马政府经过评估,认为伊朗在短期内还不具备发展远程洲际导弹的能力,而目前的现实威胁是伊朗的中短程导弹,所以美国决定转而部署被称为“阶段性的、更有适应能力的”针对中短程导弹的防御系统,该系统技术已经较为成熟、防御范围可以覆盖欧洲全境。Philip H. Gordon, U. S. Perspectives on Central and Eastern Europe, November 4, 2009, available at: <http://www.state.gov/p/eur/rls/rm/2009/131634.htm>.

③ Philip H. Gordon, Statement before the House Armed Services Committee: The U. S. Security Relationship with Russia and Its Impact on Transatlantic Security, July 30, 2009.

④ The Ministry of Foreign Affairs of Russia, The Foreign Policy Concept of the Russian Federation, July 12, 2008.

队的议程,此举实质上是北约在其成员国行动计划框架之外推动与乌克兰协作的替代路线,届时北约东扩相关问题将不可避免再次成为影响美俄关系的不确定因素。

第三是伊朗核问题。在伊朗核问题上,俄罗斯的考虑主要两点,一是通过向伊朗出售相关武器和技术获取经济利益;二是通过伊朗维持波斯湾地区的地缘平衡。但是在防止伊朗成为有核国家这一关键点上,俄美双方的立场是相同的,毕竟俄罗斯与伊朗地理位置更近,可能受到的核威胁更直接。尽管立场一致,但是梅德韦杰夫政府一直反对美国对伊朗实施新制裁,也不赞同奥巴马为伊朗制定的时间表。而美国方面则一直指责俄罗斯帮助伊朗发展核武器,要求俄罗斯暂停伊朗布什尔核电站的建设,反对俄罗斯向伊朗出售 S-300 型防空导弹系统。然而,2010 年初俄罗斯原子能公司负责人基里延科宣布,俄罗斯将在 2010 年启动布什尔核电站建设。可以预见,2010 年美俄双方在该问题上的争论还将继续。

第四,俄罗斯加入世贸组织和美俄贸易摩擦问题。奥巴马政府上台后,承诺积极支持俄罗斯早日加入世界贸易组织,但是,2009 年 6 月,俄罗斯总理普京却突然宣布要与白俄罗斯、哈萨克斯坦一起撤回单独加入世贸组织的申请,三国将寻求以“关税同盟”成员身份加入世贸组织,俄罗斯的这一新举措能否得到美国的认可还是未知数。此外,随着近些年美俄经贸联系的增多,美俄贸易摩擦也开始频繁和升级,2009 年由于俄罗斯对美国肉类和家畜的出口限制致使美国相关外贸企业损失了 13 多亿美元,^①而类似的贸易摩擦有可能在 2010 年再次出现。

最后是人权民主问题。虽然积极“重启”、发展与俄罗斯的外交关系,但是奥巴马政府一直对俄罗斯的民主和人权状况颇有微词。2009 年 10 月,在奥巴马 7 月和希拉里·克林顿访问莫斯科期间,分别与俄罗斯的人权和民主活动组织见面,表示将一直对俄罗斯的人权和民主状况予以关注。^②俄罗斯人权活动人士纳塔利娅·埃斯坦米诺娃 2009 年 7 月在车臣被绑架谋杀后,奥巴马政府公开要求俄政府进行全面调查。^③奥巴马 2009 年执政后,对俄罗斯的独立媒体、市民社会,以及人权、法制的发展援助和政治支持力度并未降低,不排除今后会重现类似埃斯坦米诺娃的突发事件,给美俄关系带来消极影响。

徐洪峰:中国社会科学院欧亚所助理研究员、清华大学中美关系研究中心博士后

① Philip H. Gordon, Statement before the House Armed Services Committee: The U. S. Security Relationship with Russia and Its Impact on Transatlantic Security, July 30, 2009.

② Hillary Rodham Clinton, Secretary Clinton's Interview with Ekho Moskvya Radio, October 14, 2009. <http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/10/130546.htm>.

③ Ian Kelly, Russia: Killing of Human Rights Activist Natalya Estemirova, July 15, 2009, http://moscow.usembassy.gov/st_071609.html.

美国专利法改革述评

张怀印

〔内容提要〕近年来,由于专利授予数量和专利诉讼案件的激增,美国国内要求进行专利改革的呼声迭起。美国两党议员自2005年以来已经连续三次向国会提交《专利改革法案》。法案提议修改的内容主要有先申请原则、损害赔偿的计算方式、创设专利授予后的异议程序、设立专利审判和上诉委员会等几个方面。改革法案的提出,引起了美国企业界、各州及各种利益团体的广泛关注和激烈辩论,引发了人们对美国专利制度的深层次思考。

关键词:美国法律 美国经济 专利改革法案 先申请原则

2009年3月3日,美国两党议员同时向参众两院递交了《2009年专利改革法案》(以下简称“法案”),这是近年来美国议会第三次审议专利改革法案,前两次分别为《2005年专利改革法案》和《2007年专利改革法案》。2007年9月7日,美国众议院以220票赞成、175票反对,通过了《2007年专利改革法案》,但该法案在2008年递交参议院批准时未能获得通过。《2009年专利改革法案》与前两部法案相比并无太大变化,其目的是“提高专利质量、增加专利诉讼方的确定性”;如果该法案能够获得通过,这将是自1952年以来美国最大规模的专利制度改革。本文将在回顾近年来美国专利法改革的历史背景的基础上,分析美国《2009年专利改革法案》引发的争议和分歧,探讨美国专利改革之动因。

一 美国近年来专利法改革的历史背景

美国是世界上较早建立专利制度的国家之一。在1787年制宪会议上,弗吉尼亚州及南卡罗来纳州代表提议设立专利制度保护发明家。当时虽有人顾虑到欧洲王室

授予专利所造成的“垄断”局面,但却一致认为“专利带来的社会利益将大大超过国家给予发明家个人的利益”。^①因而在美国宪法第八条第八款中规定:“保障著作家和发明家对其作品及发明物于限定时间内专有权利,以奖励科学和实用技艺的进步。”^②在此基础上,国会于1790年2月16日通过专利法案,4月10日经华盛顿总统签署后成为美国第一部专利法。^③该法颁布后,历经1793、1836、1837、1842、1849、1852、1861、1870、1921等多次修订,美国专利法逐渐形成相当完善的制度。

20世纪50年代以来,美国专利法又进行了三次较大的变革。

第一次变革发生在1952年。当年7月19日,美国总统杜鲁门签署新的法案修改专利法,是为1952年美国专利法。该法案修订、整合了历次专利法案,并融合了美国专利法史上的重要判例,于1953年1月1日正式实施。^④

第二次变革是在1982年开始的一系列改革。从1982年开始,美国国会对专利制度的运作方式进行了两次调整。一是专利案件司法上诉程序的变化。1982年10月1日开始生效的《联邦法院改革法》(*The Federal Court Improvement Act*)设立一专门联邦上诉法院(*The Court of Appeals for the Federal Circuit*),受理所有来自各地方法院(*district court*)的专利上诉案件,以及专利商标局各委员会(*boards*)的上诉案件。该法院的设立彻底改变了美国的专利政策,大大强化了对专利的保护。^⑤二是美国专利商标局(*The United States Patent and Trademark Office, USPTO*)自身费用结构和资金供应方面的改革。从20世纪90年代初开始,国会将美国专利局从由财政拨款、只收取象征性专利申请费用的机构改造为由其收取的费用提供资金的机构。^⑥上述改革在当时被认为只是行政和程序的调整,而不是本质上的变化。现在,这些看似普通的程序改革共同发挥作用,显而易见已经使美国专利政策和实践发生了自1836年以来最深刻的变革。^⑦

第三次是2005年至今的这次变革。2005年6月8日,拉马尔·史密斯(Lamar

① 曾海帆编著:《专利制度发展简史》,湖南省专利管理局、湖南省科技情报研究所1985年版,第16页;曾陈明汝:《两岸及欧美专利法》,中国人民大学出版社2007年版,第194页。

② [美]卡尔威因·帕尔德森:《美国宪法释义》(徐卫东等译),华夏出版社1989年版,第94页;郭德忠:《专利法与反垄断法的“冲突”与“一致性”》,载《湘潭大学学报》(哲学社会科学版)2007年第3期,第28页。

③ Karl Fenning, “Growth of American Patents,” *8 Journal of the Patent Office Society*, 1925~1926, p. 52. 杨利华:《从“特权”到“财产权”:专利权之起源探微》,载《湘潭大学学报》(哲学社会科学版)2009年第1期,第43页。

④ 曾陈明汝:《专利商标法选论》(增订新版),三民书局1977年版,第13页。

⑤ 王太平:《论知识产权的公共政策性》,载《湘潭大学学报》(哲学社会科学版)2009年第1期,第38页。

⑥ [美]亚当·杰夫·乔希·勒纳:《创新及其不满:专利体系对创新与进步的危害及其对策》(罗建平、兰花译),中国人民大学出版社2007年版,第10页。

⑦ [美]亚当·杰夫·乔希·勒纳:《创新及其不满:专利体系对创新与进步的危害及其对策》,第2页。

Smith)众议员引入了备受争议的2005年专利改革法。拉马尔将该法称为“自国会通过1952年专利法以来对美国专利法的最全面的修改。”^①通过该法,立法者希望能实现三个突出目标:(1)提高专利质量;(2)减少失控的专利诉讼;以及(3)将美国专利法和世界其他国家统一。^②2007年美国众议院通过了改革法案,但在2008年参议院的表决中却遭否决。2009年3月初,美国参众两院再次启动了专利改革的程序,对《2009年专利改革法》进行辩论。

二 美国专利改革的焦点问题

2005、2007和2009年的改革法案在美国备受瞩目,其中最引人注目的修改之一是从“先发明原则”转向“先申请原则”。其他提议修改的内容还有损害赔偿、创设专利授予后的异议程序、设立专利审判和上诉委员会等几个方面。笔者将依据《2009年美国专利改革法案》做进一步分析。

(一)从“先发明原则”(First to Invention)转向“先申请原则”(First to File)

在专利审查过程中普遍存在两种原则:一是以申请先后为准,只对最先提出申请的申请人授予专利权,即“先申请原则”。二是以发明先后为准,对最先完成发明的发明人授予专利权,即“先发明原则”。目前,世界上绝大多数国家采用先申请原则,而美国长期采用先发明原则。根据这一原则,最先提出申请的发明人不一定最终得到发明权。如果另外有人先期做出同一或相似发明,该人即使没有先于他人申请,也有机会在特定时间内通过“冲突程序”(Interference Program)向专利局提出申请,从而可能通过专利局的最后裁定而最终成为专利权人。这种制度显然有其优越性,有利于保护先发明人的利益。美国专利商标局前局长唐纳德·W. 班纳(Donald W. Banner)认为,“‘先发明原则’可以保证发明人有一年的宽限期(grace period),从而保护发明人在一年的时间里能够避免公诸于众的不良影响,同时也可以给发明人在这一期限内考虑是否申请或者出售其发明的权利,从而提高了专利的‘效率’。并给予发明人以评估发明的商业价值的机会。”^③当然,美国国内也存在一些反对意见。如竹中俊子教授(Toshiko Takenka)认为,尽管美国在法律制度上采用的是“先发明”

① Christopher L. Logan, "Patent Reform 2005: Hr. 2795 and the Road to Post-Grant Oppositions," 74 University of Missouri-Kansas City Law Review, 2006, p. 975.

② Doug Harvey, "Reinventing the U. S. Patent System: A Discussion of Patent Reform through an Analysis of the Proposed Patent Reform Act of 2005," 38 Texas Tech Law Review, p. 1137.

③ Donald W. Banner, What Will Happen if the United States Adapts a First to File System, What Do We Get and What Do We Lose with Patent Harmonization? Dec. 14, 2001, University of California, Boalt Hall School of Law, Barkerley.

原则,而实际上超过 99%的申请案是在“先申请”制度下审查授权的,因此,美国在实践上实行的是“先申请”制度。^①这一制度给专利申请过程造成了很大的不确定性,从而增加了专利诉讼的机会。近年来,美国一些申请专利数量较多的公司,如微软、国际商业机器公司(IBM)等跨国公司,不断游说美国国会将法律改为“先申请原则”,但一直未果。

在本次改革中,“法案”第一条将美国专利制度转化为“先申请”制度,对争讼的发明给予申请在先者优先权。此前规定的冲突程序被一个决定争讼的发明中先申请者是否恰当的派生程序所代替,这一程序将比冲突程序更快捷,成本更低。该条款还通过设置宽限期,公开披露被争讼的发明主题来鼓励信息共享,防止专利丧失优先性。

(二)改变专利损害赔偿的计算方式

关于损害赔偿计算方式是本次专利制度改革的重点内容之一。由于这一规定对专利权利人和侵权人的影响都非常重大,因而成为改革法案中最受争议的内容之一。^②

美国现行法律对专利侵权的赔偿有专门的规定,将合理的专利使用费作为这种“合理赔偿”的最低限额。《美国专利法》第 284 条规定:“根据有利于原告之证据显示,法院应对原告因专利受侵害之程度做出判决,给予足够之赔偿,其数目不得少于侵权人实施发明所需之合理权利金,以及法院所定之利息及诉讼费用之总和。陪审团如未能确认损害赔偿额,法院应估定之,以上任一种情形下,法院均得将决定或估定之损害赔偿额增加至三倍。法院得请专家作证,以协助决定损害赔偿或在该状况下合理之权利金”。^③

“法案”第四条保留了被侵权专利的损害赔偿应不少于“合理的特许使用费”的现有规定,并进一步要求法庭进行分析以确保判定“合理的特许使用费”时能够反映该专利的“相对于先前工艺的特殊贡献”的经济价值,即依据宪法第一条第八款所规定的促进科学和艺术发展方面的贡献。

该法还要求法院识别“合理的特许使用费”的决定因素,确保法官或陪审团在估量被侵害者损失时有清楚的档案可供权衡。如果一项发明存在任何未被执行的市场许可行为的话,法院在确定“合理的特许使用费”时还需考虑到这一点。

“法案”第四条还对损害赔偿的计算方式做出了重大修改。根据法案的规定,损

^① 张志成,《关于美国专利制度“先发明”原则的评论》,载北大法律信息网,http://article.chinalawinfo.com/Article_Detail.asp?ArticleID=22852&Type=mod。

^② Marc Kaufman and Amanda Baker, “Congress Renews Efforts for Patent Reform,” available at: http://www.sixbey.com/publications_detail3.asp?ID=2635。

^③ Section 284 of *America Code 35*。

害赔偿要基于专利对现有技术的贡献所具有的市场价值。法院在计算损害赔偿时通常使用两种方法来处理各种因素的影响：“整体市场价值”和“分拆”。如果消费者对整个侵权产品的需要是基于专利特征上，专利赔偿应该按照整个产品的市场价值计算。而“分拆”是指在损害赔偿中将侵权人在侵权产品中附加的改进、非专利因素、制造、商业风险等价值扣除。^①

（三）创设专利授予后的异议程序

美国现行的专利异议程序是放在专利侵权诉讼中进行的，即只有当专利持有人已经起诉或者已起诉威胁专利的使用人，专利使用人才能向法院就专利的有效性提出异议。正如赵启杉教授所说：“这种制度对专利使用人而言只能是盾而不可能是矛。如果专利使用人不将某项专利投入商业化使用，则很难引起专利权人以诉讼相威胁，也就不可能对该项专利的效力提出异议。”^②

本次专利改革法案在美国专利商标局新设了一个专利授予后的异议程序，专利权利人外的申请人可以在不迟于专利被授予后的 12 个月内请求专利商标局启动该程序申请确定该专利有效性，无需再向法院提起诉讼确定专利有效性。^③其理由主要为：当前的专利法对专利提出异议的途径局限于复审程序或高额的诉讼，而新设立异议程序据称可以在诉讼成为必需之前就提供相对经济及迅速的确定专利有效性的专利异议途径。^④然而，这个异议程序使侵权人可以轻易地对有效专利不断提出异议和挑战，增加了专利权人和投资人的成本和不确定性。

法案扩充了一方当事人依据美国专利法第 301 条向美国专利商标局举证的证据规定，还规定专利所有人需要提出被争讼专利在申请前一年在美国已被公开使用或销售的书面证明。根据美国专利法第 302 条所规定的再审查请求可以依据在先的技艺、在先的公开使用或销售等理由，并要求双方再审查。

（四）设立专利审判和上诉委员会

设立专利审判和上诉委员会是本次改革的又一重要内容。美国现行专利法中的“专利上诉和冲突委员会”被新的专利审判和上诉委员会所取代，该委员会的职责有：（1）审查检察人员对申请做出的不利决定和再审查程序；（2）启动派生程序；（3）启

① 程永顺、林俐：《美国 50 年来最大规模的专利体制变革》，载《中国知识产权报》，2007 年 11 月 7 日。

② 赵启杉：《美国专利政策新动向：美国联邦贸易委员会“促进创新”报告介评》，载《知识产权》2004 年第 6 期，第 53 页。古祖雪、柳磊：《国际科技合作总的知识产权归属：中国的缔约和立法实践》，载《湘潭大学学报》（哲学社会科学版）2008 年第 4 期，第 49 页。

③ Bipartisan Solons Push for Patent Reform Act of 2009, available at: http://www.lawupdates.com/summary/bipartisan_solons_push_for_patent_reform_act_of_2009/.

④ 程永顺、林俐：《美国 50 年来最大规模的专利体制变革》。

动专利授予后的异议程序。^①

(五) 限制审判管辖地和审判管辖权

在管辖问题上,法案也做出了大量修改,排除了制造地管辖,并对被告所在地和侵权行为地做了大量限制性的规定。

依据法案第八款,专利侵权的民事诉讼行为,仅能在下述法院提起:(1)被告主要经营场所或合并及设立地点所在的法院;对在美国拥有子公司的外国公司来说,为其子公司的主要经营场所或合并及设立地点所在地法院;(2)被告实施实质性侵权行为,拥有被告控制的、定期的、固定设备的地点所在地法院,而这些设备应构成被告经营活动的实体部分;(3)主要原告居住地法院,如果诉讼中的主要原告是高等教育机构或非营利性专利和许可组织的话;(4)原告居住地法院,如该案中唯一的原告是一名发明人,他有资格成为“微型实体”。

从上述规定可以看出,法案对专利纠纷中绝大部分法院的管辖权都做出了限制。正如中国学者程永顺所言:“(这些限制)很容易被被告人利用,使他们可以根据自己的意愿,将管辖权限制在特定的法院,由倾向于被告的法官审理,这在诉讼中无疑对被告人极为有利而对寻求专利保护的专利权人非常不利。”^②

三 美国专利法改革进程中的争议与分歧

专利法改革法案公布以后,引发了美国国内各界人士及国际社会的广泛关注与争论。如前所述,《2007年专利改革法案》最终在众议院以高票获得通过,而在参议院却遭否决,可见专利改革进程的背后有着错综复杂的利益冲突。纵观整个美国专利法改革进程,以下三方面的问题是《2009年专利改革法案》顺利通过的主要障碍。

(一) 不同企业和公司之间的争议

美国专利改革法案的提出,造成了不同公司和企业间的紧张关系。包括微软、苹果等科技巨头在内的高科技企业对专利改革法案表示支持,认为该法案有利于保持美国在创新方面的领导地位,能够减少低质量专利的产生,减少专利诉讼爆炸的现象,并降低诉讼成本。而与此同时,专利改革法案也受到美国百时美施贵宝(Bristol-Myers Squibb Company)、强生公司(Johnson & Johnson)和安进公司(Amgen)为代表的制药及生物科技企业、专利投资公司及制造业的强烈反对。它们认为,专利改革法案将会弱化美国对知识产权的保护。双方对法案的看法有如此迥异的差别的主要

^① Bipartisan Solons Push for Patent Reform Act of 2009.

^② 程永顺、林俐:《美国50年来最大规模的专利体制变革》。

原因,在于双方对“先申请原则”所持的态度。积极推动美国由“先发明原则”转向“先申请原则”的动力除了美国专利商标局、国家科学院知识经济中的知识产权委员会及美国知识产权法协会以外,主要是微软这样的大公司;而小企业和个人则担心其资源缺乏将使自身处于不利地位。^①

(二)各州之间的矛盾和争议

在专利改革的问题上,美国各州之间所持的态度也很不一致。2008年初,在《2007年改革法案》在众议院获得通过,即将送交参议院审查表决之际,美国各州议员纷纷致信参议院议员和议长,表达他们对该法案的态度。在美国50个州中,有22个州的议员在信中表达了反对态度。以田纳西州和亚利桑那州为例,这两个州的制造业比较发达,因而其议员担心专利法改革会影响本州制造业的发展。加利福尼亚州有很多生物科技、电子、医药技术和通信方面的高科技企业,该州的议员也担心这些企业会因专利制度的相关改革而使自己受到削弱和打击,因而对专利改革持反对的态度。这些持反对意见的州普遍认为,改革将降低发明者的动力,削弱中小企业同大企业竞争的能力。^②

(三)不同市民团体和利益集团间的争议

美国专利法的改革还在不同市民团体和利益集团间引发争议。《2009年改革法案》公布之后,美国知识产权法律协会、美国软件与信息工业协会等立即表达了对改革法案的欢迎和赞同的态度;^③而此后不久,美国商业和工业委员会等23个市民团体则联名致信参议院议员里德(Reid)和麦康奈尔(Mcconnell)、众议院议长佩洛西(Pelosi)和众议院议员贝纳(Beohner),强烈反对通过改革法案。他们认为:“这项立法将危害美国的小发明者、大大小小的国内制造业者、风险投资者、农业机构、生物科技、制药公司、非营利性研究财团和研究型大学。”^④

四 美国专利法改革的动因

美国国会为何要大力推行本次专利法改革?是因为国内某些产业、某些利益集

① Doug Harvey, “Reinventing the U. S. Patent System: A Discussion of Patent Reform through an Analysis of the Proposed *Patent Reform Act of 2005*,” 38 *Texas Tech Law. Review*, p. 1138.

② Letter of Colorado State to Senator Allard, see State Letters of Opposition Innovation Alliance, available at: <http://www.innovationalliance.net/node/48>.

③ SIIA Applauds Introduction of *Patent Reform Act of 2009*, available at: http://news.aol.com/article/sia-applauds-introduction-of-patent/367670? icid=sphere_wsj_teaser.

④ Kevin L. Kearns, “Opposition Mounts to *Patent Reform Act of 2009*,” available at: http://americanecologicalert.org/view_art.asp? Prod_ID=3199.

团的推动和游说,还是到了根本变革的时刻而不得不做出改变?笔者认为主要有如下几方面原因:

首先,国际知识产权制度与美国知识产权制度的冲突与协调。美国知识产权制度一直走在国际知识产权制度的前列,但却仍然存在一些与其相矛盾之处。以“先发明原则”为例,美国是西方发达国家中至今还在其专利法中坚持实行“先发明原则”的唯一国家。近年来,在国际专利协调问题上,美国一直站在专利法国际协调、甚至建立统一专利审批制度的立场上。而从专利法的国际协调角度来看,“先发明制度”完全是美国独特的制度,在国际上并没有市场。在这一点上,美国坚持“先发明制度”似乎与其国际协调的政治目标不尽一致。^①因此,受国际知识产权制度发展的影响,美国专利制度的变革亦在情理之中。

其次,传统产业与新兴产业发展的碰撞。本次专利改革的主要支持者是专利公平联盟。该联盟的奠基成员包括苹果公司、思科公司、戴尔公司、惠普公司、英特尔公司、美国美光(Micron)公司和美国甲骨文(Oracle)公司。^②这些公司代表了美国高科技公司等新兴产业的利益诉求。他们认为,通过提高专利质量、限制专利侵权司法诉讼权力的滥用,专利制度必将在鼓励创新和促进经济发展方面发挥更大的作用,因而积极支持并大力推动美国专利制度的改革。美国小发明者、大小国内制造业者、农业机构等传统产业自身的专利拥有水平较低,他们希望得到强有力的保护,担心专利制度的相关改革使自己的竞争力受到削弱和打击,因而对专利改革持反对的态度。

第三,解决专利爆炸带来的一系列问题。如前所述,20世纪80年代以来,美国专利制度发生了根本性变革。美国专利和经济创新专家亚当·杰夫(Adam B. Jaffe)和乔希·勒纳(Josh Lerner)认为:“检验标准的降低和专利申请数量的增加已经导致美国批准的专利数量显著增加。”^③美国授予的专利数量在1930~1982年间,每年低于1%。此后,美国专利申请数量以爆炸似的速度增长。20世纪90年代中期,美国专利申请量年增速为8%;到了90年代后期,年增速达到了13%。^④专利申请量剧增引起的最直接的后果有三:(1)专利质量降低、问题专利(Questionable Patents)增加。美国联邦贸易委员会在2003年10月发布的“促进创新”报告认为:“问题专利”是指不当授权的专利,包括不符合现行专利法规定的授予条件,以及虽然可

① 张志成:《关于美国专利制度“先发明”原则的评论》,载北大法律信息网,http://article.chinalawinfo.com/Article_Detail.asp?ArticleID=22852&.Type=mod。

② Pat Choate, “The Patent Reform Act of 2007: Responding to Legitimate Needs or Special Interests?”, United States Business and Industry Council Educational Foundation, 2007, p. 8.

③ [美]亚当·杰夫、乔希·勒纳:《创新及其不满:专利体系对创新与进步的危害及其对策》,第11页。

④ 李涛:《困境下美国专利行政工作的变革思路及其启示》,载《电子知识产权》2004年第7期,第33页。

以授予专利,但权利要求范围过宽的专利。问题专利会阻碍创新或者提高创新的成本。^①(2)“专利丛林”(Patent Thicket)^②的出现。“专利丛林”是指在某一技术领域的专利过多,并且为不同的专利权人拥有,形成了相互重叠而细密的专利网(Patent Web)。因此,一个渴望正当推出产品的公司如果不获得多重的许可就不能做,而获得这种多重的许可又是相当困难的。^③这就阻碍了专利在商业产品上的开发和应用。(3)专利诉讼的爆炸性增加问题。在专利申请和授予数量剧增的同时,美国专利诉讼案件数量也在同步增加。在整个20世纪60年代和20世纪70年代,专利诉讼的数量大体不变,在20世纪80年代,专利诉讼随着专利授予数量的增加而开始显著增加,在20世纪90年代数量激增。^④专利诉讼的迅速增加使得律师而不是企业家和研究人员成为竞争性诉讼斗争的参与者。因而,美国专利系统开始偏离了创新,技术进步和经济增长也因此受到了影响。

美国专利法改革不仅在国内引起轩然大波,而且在国际上也得到了很多关注。日本知识产权协会曾表示支持美国《2007年改革法案》;《中国知识产权报》上刊登的程永顺的文章则表示了对该法案的质疑和批评态度。由此可见,美国国内和国际社会对美国的专利改革都还存有很大的争议。

虽然美国的专利改革进程遇到了一些困难,但仍有一些重要力量在推动改革的进程。目前的专利改革法案,得到了高科技企业、尤其是微软等电脑软件业巨头的支持。他们组成了实力很强的“游说集团”,近5年来一直在试图推动有关专利法的改革,他们声称一直在为正在增长的专利诉讼数量和专利赔偿数额困扰。一个被削弱的专利体系,或者说一个使那些并不依赖于专利保护获得市场的企业受益的体系更符合他们的利益。^⑤同时,专利制度改革后,的确将出现一些积极的变化,如专利诉讼中的变数将明显减少,诉讼结果的可预见性又会使诉讼的数量减少。趋于简化的专利制度也将有助于减低专利诉讼的费用。^⑥因此,经过美国国会和各界人士的共同努力,美国专利制度必将更加完善、更加适合其经济发展。

张怀印:湘潭大学知识产权学院副教授,同济大学法学院、知识产权学院博士后研究人员

① US Federal Trade Commission Report, “To Promote Innovation: The Proper Balance of Competition and Patent Law and Policy,” available at: <http://www.ftc.gov/opa/2003/10/cpreport.htm>.

② 关于专利丛林问题,可参见和育东著:《“专利丛林”问题与美国专利政策的转折》,载《知识产权》2008年第1期,第92~97页。

③ Donald S. Chisum, “Reforming Patent Law Reform,” 4 J. Marshall Rev. Intell. Prop. L. p. 339.

④ 亚当·杰夫·乔希·勃纳:《创新及其不满:专利体系对创新与进步的危害及其对策》,第12页。

⑤ 程永顺、林俐:《美国50年来最大规模的专利体制变革》。

⑥ 裘伯纯:《酝酿中的美国专利法改革》,载《电子知识产权》2005年第11期,第43页。

美国私人养老金担保项目 的政治经济分析

黄念

〔内容提要〕私人养老金担保项目是《雇员退休收入保障法》中最有争议的措施,它由汽车工会等产业工会倡议,但由于受到企业雇主和部分劳联工会的反对,其出台经历了漫长曲折的斗争过程。在汽车工会和钢铁工会的游说压力之下,国会负责财税立法的委员会向负责劳工立法的委员会做出了完全的让步,使担保项目条款在很大程度上反映了产业工会所要求的高水平待遇保障。担保项目不仅允许联邦政府介入私人部门养老金,还在私人部门之间形成了一种强制性的再分配关系,使产业工会成员获得了享有保障的特权地位。

关键词:美国经济 社会保障 私人养老金 产业工会 国会劳工委

1974年《雇员退休收入保障法》(下简称《保障法》)^①中的养老金担保项目(Pension Benefit Guarantee Corporation, PBGC)是由美国汽车工人联合会(United Auto Workers, 下简称汽车工会)在1960年代初开始提出和设计的,在约翰逊政府时期被作为“向贫困宣战”政策的一部分纳入议程。但由于雇主的激烈反对,直到尼克松总统第一任期结束,该项目还没有获得通过。国会中与劳工组织关系密切的改革派^②是担保项目的热心推动者。参议院劳工和公共福利委员会(Senate Labor and Public Welfare Committee, 简称劳工委)利用媒体大肆渲染私人养老金的风险,使得为其建

① *The Employee Retirement Income Security Act of 1974 (ERISA)*, Pub. L. No. 93~406.

② 国会改革派指持自由主义(相对于保守主义而言)立场的议员,主要是民主党议员,也有部分持自由主义立场的共和党议员,如在《保障法》中发挥主要作用的贾维茨(Jacob K. Javits)参议员就是自由派共和党人。与劳工组织关系密切的改革派主要是两院负责劳工立法的委员会,参议院中是劳工和公共福利委员会,众议院中是教育与劳工委员会(House Committee on Education and Labor),本文有时统称国会劳工委。

立担保项目的必要性“深入人心”。在汽车工会和钢铁工会的游说压力下,国会改革派还采取“捆绑式”立法策略,最终使公共担保项目与《保障法》中其他条款一起获得连带通过。

一 私人养老金担保项目倡议与争议

为避免私人养老金破产给工人造成损失,汽车工会建议由政府出面建立公共担保项目。虽然担保项目的设计面临许多技术困难并且容易诱发道德风险,但由于“司图特贝克事件”所造成的社会反响,约翰逊政府仍然采纳了汽车工会的担保项目倡议。

(一) 汽车工会的公共担保项目倡议

早在20世纪50年代末,一些小型汽车公司的养老金计划破产终止给雇员造成了重大损失,引起了汽车工会对养老金违约风险的关注。汽车工会曾考虑与雇主协商如何改善计划财务状况。有两种方法可以考虑,一是降低待遇,二是增加缴费。但这两个方法都会影响雇员利益:降低待遇会导致老年雇员退休生活水平下降,使老年雇员不愿意退休;要求雇主增加缴费又受到企业负担能力限制或者是以降低在职雇员的工资水平为代价。工会不愿意接受这样的结果。于是,汽车工会提出了一个方案,即由政府出面为企业养老金成立一个类似于联邦存款保险的再保险机制或者说担保项目,用于支付计划破产终止情况下雇员的养老金待遇。

汽车工会在试图设计一个可行的担保项目时,面临着极大的复杂性和困难。首先,一种风险要能够按保险机制来分摊,就要求它具有同质性、随机性、并且可以明确界定其损失。而企业举办的私人养老金计划并不具有这些特征,因为养老金计划终止的情况非常复杂,如一个公司关闭其某个工厂或者大幅裁员都可能导致计划的部分或完全终止,试图对所有类型的计划终止提供担保将危及担保项目的可行性。另外,计划违约风险及其对担保项目造成的损失是很难评估的:不同企业对其养老金计划采用不同的待遇公式和精算方法,因此其筹资缺口难以准确评估;计划终止的概率不但受到系统性风险和随机性风险的影响,计划举办人还可以操纵计划终止。因此很难为担保项目制定合理的保险费率标准,按汽车工会专家的说法,只能借助“魔力水晶球”来猜测养老金计划的风险和保险费率。^①

即使能够准确评估计划的违约风险,担保项目还面临一个融资上的困境,即它不

^① James A. Wooten, “The Most Glorious Story of Failure in the Business: The Studebaker-Packard Corporation and the Origins of ERISA,” *Buffalo Law Review*, Vol. 49, p. 683, 2001.

能像商业保险机制那样按照计划的风险水平来收取保险费(即精算保费)。那些经营状况不好的企业所推行的养老金计划往往财务状况较差、破产风险比较高,如果实行精算保费就会导致这些企业无力承担高昂的保险费支出,其雇员不能获得担保项目的保护。如果担保项目要达到保护所有养老金计划成员的目的,就只能实行一种含有再分配性质的统一保险费率(非精算保费),但这又会引发逆向选择:低风险企业需要缴纳的保险费率高于其计划的损失风险,而高风险企业的保险费则低于其计划的损失风险,这会造成低风险企业不愿意参与担保项目,而留在担保项目之中的都是高风险企业。因此,除非政府用强制手段迫使所有企业参保,否则担保项目无法运作。

最后,工会在设计担保项目中面临的最后一个问题是道德风险严重,因为养老金计划的终止概率和损失大小并不是随机性的,雇主可以通过多种方式对其加以操纵。例如雇主可能故意减少计划缴费,或者随意提高待遇水平,以换取工会在工资谈判中的让步。企业还可能在即将破产时建立养老金计划或提高待遇,然后迅速终止计划并向担保项目索赔,从而将计划债务转嫁给担保项目中的其他计划或纳税人。这些策略行为都会增加对担保项目所造成的损失风险。

(二) 私人养老金担保项目被民主党政府纳入议程

汽车工会经过多年努力探索,终于在1962年初发布了为私人养老金设计的公共担保项目框架,其资金来源于计划发起人缴纳的保险费,保险费与计划筹资缺口和投资风险挂钩。这种费率设计是为了在一定程度上减轻逆向选择和道德风险,但它仍然没有完全的公平性,因为它没有考虑计划终止的可能性大小。工会还提出了以下几方面措施:把参与担保项目作为私人养老金计划获得税收优惠的一个条件;对担保的待遇水平加以限制并规定了等待期要求。然而这个担保项目方案仍然存在很多棘手的问题和结构性缺陷,尤其是那些丧失缴费负担能力的企业所举办计划的担保问题。此后,工会又花了两年时间来改进其担保项目设计,但仍然无法解决这些困难。1964年1月,工会领袖要求约翰逊总统采纳担保项目方案。但考虑到担保项目存在很大的争议性,总统采取了回避态度。于是工会只好直接诉诸国会,与联邦参议员哈特克(Vance Hartke)共同努力,根据工会设计的担保项目框架拟订出一个立法提案,命名为《联邦私人养老金再保险法案》(Federal Reinsurance of Private Pension Act, S. 3071)。

在汽车工会为私人养老金的担保项目设计而努力的同时,“司图特贝克事件”(Studebaker)给了汽车工会推动其担保项目的良机。司图特贝克汽车公司在激烈的市场竞争中陷入经营困难,很长时间没有向其养老金计划缴费,计划偿付能力存在极大危机。汽车工会领导催促公司“信守承诺”,增加养老金缴费。但工会与公司长达数月的马拉松式谈判也没有改变计划破产的命运,1964年10月公司正式破产,其养

老金计划宣告终止,数千名工会成员不但失去工作,还失去所指望的养老金待遇。“司图特贝克事件”把私人养老金计划的违约风险赫然暴露出来,汽车工会趁机迅速与钢铁工会等产业工会联合起来,宣传为养老金计划建立担保项目的必要和紧迫性。

汽车工会明知其担保项目建议实际上并不能真正按照保险机制来运作,之所以称之为“再保险”是为了掩盖其转移支付性质,并吸引决策者的注意。^①把担保项目称为“再保险”,好像是在不同企业举办的私人养老金计划之间分摊风险,而不需要联邦政府掏全国纳税人的腰包,但汽车工会知道联邦政府出面运营还意味着政府将为其承担最终责任。在“司图特贝克事件”使养老金破产风险引起社会关注之际,将担保项目称之为“再保险”相当具有吸引力,引起了政策制定者和养老金专家的关注。当时民主党政府正在对私人养老金的问题进行调查,哈特克鼓吹私人养老金其他方面的问题都可以晚些再考虑,而建立担保项目却是迫在眉睫。

约翰逊政府最终同意为私人养老金建立担保项目,私人养老金破产所造成的工人老年贫困也是约翰逊政府“向贫困宣战”的对象。

(三) 雇主和部分工会反对公共担保项目

1. 雇主激烈反对政府建立养老金担保项目

《保障法》是不受雇主欢迎的一部法案,而担保项目是其中受到最强烈反对的措施。一些雇主质疑养老金担保项目的可行性,更反对由政府建立公共担保项目,其原因主要有以下几方面:其一,建立担保项目意味着必须制定相应的严格监管措施,如对计划筹资和投资加以约束,导致企业在养老金决策上的扭曲和灵活性的丧失;其二,担保项目要求雇主对担保项目的给付承担责任。私人养老金计划的设计通常是由计划承担养老金支付责任而不是由雇主直接承担责任,如果强行规定雇主对计划承担责任,将导致企业债务负担增加、信用等级和筹资能力下降,加速企业的毁灭及其养老金计划的破产;其三,雇主还担心道德风险和逆向选择会破坏担保项目的可行性,尤其是那些财务状况良好的企业和大公司,他们担心自己不得不对那些违约风险高的企业及其养老金计划给予补贴;最后,担保项目要求雇主缴纳保险费,为雇主额外增加一笔成本支出。^②

一些雇主还认为,即使不考虑担保项目是否具有可行性,担保项目本身并不是一个可取的好制度。“司图特贝克事件”并非说明了建立担保项目的必要性,恰恰相反,它表明担保项目是一个不公平的制度。美国电话电报公司(AT&T)总裁罗耶斯

① Richard A. Ippolito, “A Study of the Regulatory Effect of the Employee Retirement Income Security Act,” *Journal of Law & Economics*, Vol. XXXI, April 1988, p. 101.

② Senate Committee on Finance, *Federal Reinsurance of Private Pension Plans: Hearing on S. 1575*, 89th Congress, 2nd session, 1966.

(Robert Royes)指出,司图特贝克企业养老金计划出现筹资不足的原因在于汽车工会与雇主的策略行为。公司和汽车工会商定对即将退休者支付慷慨的待遇,导致计划债务大幅上升。工会本来可以要求公司相应地增加缴费积累,但他们却没有这样做,而是同意公司在30年时间内分期偿还这笔债务,其结果是导致计划存在大额未筹资债务,破产风险增加。既然汽车工会容忍计划存在偿付能力风险,那么工会决策者就应该自己承担其决策的后果,而不应该试图通过担保项目将其决策的后果转嫁给其他养老金计划。^①

为反对公共担保项目这样的激进干预措施,一些雇主加大游说力度,提出各种备选方案以期取代政府举办的公共担保项目。大公司提出愿意主动对雇员养老金给予更多的保护,并接受《保障法》中的其他保护性措施如待遇归属标准和筹资标准,希望以此取代公共担保项目。当国会两院劳工工委表示决意要通过担保项目之后,它们向国会提出担保项目应该以私人市场保险的方式来运营,政府不应该涉足其中,并警告政府插手干预私人养老金会造成不良后果。

2. 劳工部和商务部对担保项目所持的不同立场

在私人养老金改革上,商务部和劳工部是两种对立利益的代表,劳工部倾向于对劳工利益给予更多的保护,商务部则更同情企业雇主的立场,反对政府干预私人养老金。约翰逊政府原指定的负责私人养老金改革的多部门工作组是以劳工部为主要负责部门,并没有让商务部参与其中。但企业要求把商务部也纳入政府私人养老金改革工作组,由其传达企业的心声和政策立场。尽管约翰逊总统把商务部纳入了私人养老金改革工作组中,但商务部在其中的作用并没有得到重视,其意见基本上没有得到工作组采纳。

尼克松政府也成立了多部门联合工作组对私人养老金计划风险进行调查,得出的调查数据表明,因计划破产违约而受损失的雇员数量和损失总额并不大,违约风险似乎并不是一个严重的问题。但对于这一调查结论,劳工部和商务部却得出截然不同的政策立场。劳工部认为计划违约风险不严重恰好是建立担保项目的优势所在,因为建立担保项目并不需要多少成本就能够解决雇员的养老金保障问题,并且能够为政府赢得政治支持。商务部则认为,既然计划违约风险并不是很大,而专门为其建立一个担保项目却需要相当大的成本,因此建立担保项目是得不偿失的;只要制定一个最低筹资标准,就足以保护大部分计划成员的养老金安全,余下少量损失风险可以

^① Robert E. Royes, "Pension Plan Funding," in Thomas G. S. Christensen (ed.), *Proceedings of Nineteenth Annual New York University Conference on Labor*, 1967, p. 320.

通过某种私人部门机制来解决。^①

3. 管理多雇主计划的工会也不支持担保项目

美国不同工会与雇主谈判建立的养老金计划采取不同的组织形式,有单个雇主运行管理的计划,也有多个雇主联合举办的计划;产联下属的产业工会与雇主谈判建立的养老金计划主要是单雇主计划(single-employer plan),而劳联下属工会与雇主谈判建立的计划主要是多雇主计划(multi-employer plan),部分产业工会也建立了多雇主计划。劳联工会主要分布于那些季节性或企业规模较小的行业中,特别是餐馆、洗衣店、建筑业或卡车运输业企业等,采取多个雇主联合举办养老金计划并由行业性工会在其中发挥主要管理作用,可以实现规模经济,克服稳定性差、流动性大的缺陷。

单雇主计划主要是由雇主管理的,工会在其中很少或没有发挥管理作用,政府干预所造成的成本由雇主承担,而收益却由工会成员享受,因此产业工会支持政府对私人养老金制定监管和担保措施。多雇主计划主要由工会发起和管理,雇主除了向计划缴费外很少或没有参与管理,政府干预主要是工会的问题,因此建立多雇主计划的劳联工会反对政府干预。

1967年劳联—产联理事会对其所辖工会对《保障法》的态度进行了调查,发现在私人养老金担保问题上,有11个工会赞成政府提供担保,有10个工会反对。这些工会反对政府建立担保项目的原因是担心它会带来配套监管措施,对私人养老金运作造成干预和约束,影响计划成本和退休待遇水平。这些工会还以多雇主计划风险较小为由反对政府干预,他们指出多雇主计划涵盖多个企业甚至整个行业,具有较强的抗风险能力,计划终止的可能性很小,因此不需要政府提供担保。^②然而劳联工会这种理由遭到民主党政府质疑,因为这些多雇主计划并不一定比那些实力雄厚的垄断性大企业(如美国电话电报公司)所推行的单雇主计划更安全。

二 《保障法》中的担保项目获得通过的政治经济因素

1968年劳工部向国会提出了包括监管措施和担保项目的私人养老金改革草案(*Pension Benefit Security Act*, S. 3421),但由于受到工商企业雇主的强烈反对而没有获得国会通过。但这个草案受到参议院劳工和公共福利委员会主席贾维茨的重

^① James A. Wooten, *The Employee Retirement Income Security Act of 1974: a Political History* (Berkeley: University of California Press, 2004), p. 199.

^② James A. Wooten, *The Employee Retirement Income Security Act of 1974: a Political History*, pp. 142~143.

视,并成为1974年《保障法》立法蓝本。产业工会和参议院劳工委利用媒体制造了对《保障法》的“多数同意”。国会改革派还采取了“捆绑式”立法策略,并借助民主党占据国会多数席位的优势,终于在1974年使得包含担保项目在内的《保障法》获得通过。

(一) 民主党与产业工会的密切关系

1930年代美国经济大萧条导致古典自由主义原则被抛弃,秉持新政自由主义的民主党开始主导美国政坛。民主党的主要选民是工会会员,尤其是在大规模制造业中组织起来的产业工会,^①此外还包括来自天主教国家的移民、黑人和犹太人等自由派群体。民主党得势的根本原因是工业化导致的社会结构改变:一方面,美国长期工业化和城市化造成美国社会结构发生根本性变化,受雇劳动者阶层构成选民多数;另一方面,工业化虽然促使美国生产力和物质产出空前提高,但工人与资本家之间的贫富差距却在扩大。受雇劳动者在民主制度下成为决定政府人选和政策的多数,他们希望政府采取干预手段来提高受雇者的经济地位和福利水平,在总统和国会选举中投票支持同情他们利益主张的民主党候选人,这成为新政后民主党长期掌握政权和福利制度扩张的政治保证。

产业工会中影响力最大的是最先组织起来的汽车工会和钢铁工会,这两个工会具有雄厚的罢工基金和组织资源,可以采取一致行动对付雇主,它们在与行业内雇主谈判中,迫使雇主答应提高工资和福利待遇,并建立了美国最早的集体谈判式养老金计划。随着时间推移,汽车和钢铁行业养老金计划日益膨胀,工会与雇主的集体谈判使养老金待遇水平不断提高,而且退休人员队伍日益庞大,养老金计划债务不断提高。一旦这些行业发生衰退,养老金破产风险加大,工会成员既得待遇就会面临危险。因此汽车工会和钢铁工会积极支持政府为养老金计划建立担保项目。正如钢铁工会主席亚伯(I. W. Abel)在国会听证会上所言,钢铁行业市场饱和及就业机会下降,导致许多钢铁工人不但失去了工作,其养老金也面临危险。一些最大的钢铁公司所举办的养老金计划都存在偿付能力危机,虽然工会与雇主谈判要求雇主增加缴费,但有的雇主拒不执行合同规定的缴费安排,并以关闭工厂相威胁。为了保护钢铁工

^① 美国最早的工会是按照技术工种来组织的,如劳工联合会(AFL,简称劳联)下属工会。但随着工业化和大规模制造业的发展,在同一生产行业中会包含多个工种,如汽车和钢铁制造等工种繁杂的行业中包括机械、电气、建筑等不同的技术行业,不同工种工人只有联合起来成立产业工会,才能在整个企业甚至行业中举行大罢工,取得与雇主谈判和斗争的胜利。1935年几大产业工会从劳联中脱离出来,成立了产业工会联合会(CIO,简称产联)。1955年,产联和劳联合并成立了美国最大的全国性工会联合会即劳联—产联(AFL-CIO)。劳联—产联对1960年代民主党重新执政和“伟大社会”的出台实施产生了很大影响。

会成员不受计违约风险的威胁,工会迫切需要一个法定筹资标准和公共担保项目。^①

(二) 参议院劳工委与产业工会操纵民主

约翰逊政府 1968 年提出的包括私人养老金担保项目的法案没有获得国会通过,而尼克松政府反对为雇员建立养老金担保项目,因此担保项目实际上是在参议院劳工委的积极推动下获得通过的,劳工委主席贾维茨在其中起了最重要的作用。贾维茨虽然是共和党人,但这位来自工业发达的纽约州且有着犹太血统的议员在政策立场上倾向于自由派,主张通过政府力量保护工人权益(包括养老金权益),其立场与共和党内的保守派严重对立,与民主党更为接近,并得到民主党支持。

1970 年,贾维茨与其下属劳工小组委员会主席威廉姆斯(Harrison Williams)一起在汽车工会帮助下对私人养老金开展了一项问卷调查,其目标是为了使公众理解私人养老金的风险并“推销”其改革理念。劳工委采用尽可能浅显易懂的表达方式,渲染私人养老金风险的严重性。然而,这项问卷调查是非常不可靠的,从其问卷设计到回收的数据都存在很多问题,它不仅遭到私人部门养老金专家的批评,还遭到劳工小组所聘用统计人员甚至国会民主党的质疑。

虽然劳工委办事人员认为调查统计质量很不可靠,但贾维茨急于将这些统计信息通过媒体公之于众。在 1971 年的一个记者招待会上,贾维茨发言说,“我们很震惊地发现,私人养老金这样一个重要的制度竟然是完全令人失望的,数千万参加养老金计划的劳动者中仅有很少一部分人能够获得他们长久期盼的养老金。……我们必须采取坚决行动促使雇主兑现其养老金承诺,保护雇员养老金安全。”^②很快,各大报纸都以醒目的标题报道了私人养老金计划中存在的风险,告诉读者“参议院调查发现千千万万老年工人的养老金梦幻破灭,国会将很快立法保护孤苦伶仃的老年人”。贾维茨接着发起更多听证会及记者招待会,挑选出一些养老金遭到损失的老年人,邀请他们在听证会上诉说其“骇人听闻的悲惨遭遇”。贾维茨声称,这些人代表了许许多多无辜损失养老金的劳动者,并指控雇主对雇员的养老金承诺是不可靠的。^③

私人部门的养老金专家对贾维茨的“毁谤性”宣传感到非常愤怒,指出参议院劳工小组问卷调查中存在着重大缺陷,批评他们“完全是歪曲事实,故意操纵统计解释”。但私人部门的反驳没有能够产生很大影响,因为媒体的渲染使得劳工委成功地达到了推销其私人养老金改革的目标。参议院劳工委成功地改变了美国公众对私人

① Statement by I. W. Abel to Subcommittee of AFL-CIO Executive Council on Health and Welfare and Pension Legislation, May 23, 1967, in *Dubinsky Collection*, folder 1, 1~8.

② James A. Wooten, *The Employee Retirement Income Security Act of 1974: a Political History*, p. 163.

③ James A. Wooten, *The Employee Retirement Income Security Act of 1974: a Political History*, pp. 162~166.

养老金的看法,使公众越来越相信其中存在着诸多问题和风险,必须要由政府出面采取干预和保障措施才能保障雇员养老金的权益和安全。

(三) 担保项目由私人还是政府运营

国会两院负责劳工立法的委员会和负责财政税收立法的委员会(参议院财政委员会和众议院筹款委员会)之间在私人养老金政策上持相反的立场。劳工委更多关心劳工的养老金权益保障,支持公共担保项目。负责财政税收立法的委员会在公共政策上持保守立场,主张市场自由、解除政府管制、削减福利开支和财政赤字;在私人养老金问题上,不赞成政府插手干预,尤其是反对为私人养老金提供公共担保。参议院财政委本来主张由私人非赢利性机构来运行担保项目,而非像劳工委提议那样采取由劳工部管理的公共机构形式。同样,众议院筹款委虽然不得不同意了担保项目,但提出让私人部门在其中发挥首要的作用。具体方式是成立一个私人公司和一个公共公司,但后者仅作为前者的“替补”,即让私人公司首先实施担保项目,如果私人公司在法规出台两年之内都没有能够运行起来,才由公共公司来负责实施担保项目。

汽车工会和钢铁工会强烈反对私有制担保项目的法案。钢铁工会写信给筹款委表示抗议和谴责。工会声明担保项目不可能按照私人保险机制来运作,因为私人保险机制中保险费是按照风险确定的精算保费,高风险企业所举办的养老金计划需要缴纳的保险费远远超过其承受能力,而这些计划所覆盖的雇员恰好是最需要担保项目的保护。解决办法只能是实行统一保险费率并通过政府强制手段要求所有计划参保。在产业工会的强烈反对下,众议院筹款委不再坚持由私人部门在担保项目中发挥主要作用,将担保项目的立法权完全让给劳工委。参议院情况也类似,担保项目的立法讨论正值国会改选之时,财政委一些本来德高望重的资深共和党议员就因为反对政府干预私人养老金事务,而在国会竞选中丧失了连任资格。在选举压力面前,参议院财政委不得不向劳工委妥协,同意由政府公共机构运作担保项目。

(四) 产业工会与国会改革派的“捆绑式”立法策略

《保障法》中的担保项目是受雇主反对最强烈的内容,其之所以能够获得国会通过是由于产业工会和国会劳工委采取的“捆绑式”立场策略,将担保项目与其他较为容易通过或者争议较小的改革措施捆绑在一起,获得连带通过的。

新上台的共和党总统尼克松向党内外来自美国东部经济发达地区的自由派妥协,采取了为企业和投资者建立担保项目,此举给了汽车工会及哈特克参议员推动其担保项目的良机。1970年6月美国最大的一家铁路公司申请破产,尼克松总统催促国会授权交通部对陷入财务困难的铁路公司提供紧急援助;还批准成立一个为保护投资者的保险基金。尼克松在企业及投资者压力下用公共资金为其提供担保,却对劳工的养老金担保问题漠然视之。汽车工会主席伍德科克(Leonard Woodcock)写信

谴责总统“愿意为富有的投资者提供担保，却对工会呼吁已久的养老金担保问题充耳不闻，让贫困无助的退休工人在晚景凄凉中终其一生”。^①这封极具煽动性的信带来了积极的舆论铺垫，引起选民对养老金担保项目的同情。紧接着，汽车工会向国会施加压力，要求把哈特克关于担保项目的法案附在尼克松提议投资者担保法案后面作为其修正案，以便使私人养老金担保与投资者担保法案获得一并通过。贾维茨虽然称赞汽车工会对尼克松的谴责信“雄辩地证明了为私人养老金提供担保的正当性”，^②但由于汽车工会这一策略会造成一个没有配套监管措施的养老金担保项目，贾维茨与威廉姆斯阻止了这一行动。

众议院劳工小组委员会主席邓特(John Dent)是来自宾夕法尼亚州的民主党议员，其选民包括许多钢铁工人，他与贾维茨一样支持《保障法》中的监管措施和担保项目。然而，邓特对私人养老金改革的积极态度得到汽车工会和钢铁工会的热烈拥护，却激怒了保守的劳联—产联领导人，结果他被夹在具有不同利益的工会之间左右为难。邓特虽然多次就《保障法》草案举行听证会，但直到1972年底仍然没有能够向众议院提交一个法案。钢铁工会对众议院劳工小组迟缓的行动日益不耐烦，不断催逼他尽快行动。于是在1973年第93届国会上，邓特采取了一个折衷的立法策略：把《保障法》分为两个法案，把其中争议性较小的监管措施如受托人准则、待遇归属和筹资规则放在一个法案中，而把争议太大的担保项目放在另一个法案中。这种安排实际上是对参议院劳工委的积极立场和尼克松政府的保守立场之间的一个折衷措施，但它却极有可能导致担保项目无法获得通过；如果要众议员对同一领域的两个法案进行分别投票，议员往往会投票支持争议较小的那个法案，而反对争议较大的那个法案。

邓特的分别立法策略使钢铁工会和汽车工会陷入极大的焦虑当中，它们强烈要求邓特把两个法案合并为一。钢铁工会主席亚伯声称为保障工人养老金安全的所有措施是一个整体解决方案，决不能分割为不同法案进行分别投票，并谴责邓特没有履行其支持私人养老金改革尤其是担保项目的诺言。汽车工会代表也向众议院劳工小组成员展开游说攻势，强调说担保项目是工会希望达到的主要目标。在这两个工会强大的压力下，邓特众议员不得不做出让步，把两个法案合二为一，提出了众议院的《保障法》版本，从而为担保项目的通过扫清了障碍。^③

① U. S. Congress, *Congressional Record*, 91st Cong., 2nd session, 1970, 116, pt. 19:25, 596~597.

② U. S. Congress, *Congressional Record*, 91st Cong., 2nd session, 1970, 116, pt. 19:25, 594.

③ James A. Wooten, *The Employee Retirement Income Security Act of 1974: a Political History* pp. 146, 197.

三 妥协结果：《保障法》中的担保项目设计

《保障法》是国会负责劳工立法的委员会和负责财政税收立法的委员会之间斗争和妥协的结果。参议院的担保项目方案比众议院更多地反映了产业工会对高水平担保的要求，而众议院的法案更多考虑如何避免担保项目被滥用，此外还对多雇主计划给予特殊对待。关于担保项目的最终规定是两院《保障法》不同版本之间协调的结果，在两院协调委员会召开的听证会上，雇主和产业工会以及劳联工会抓住这个影响立法的最后机会进行游说，争取对各自有利的条件。最终，《保障法》中的担保条款结合了产业工会对高水平保障的要求、雇主希望减轻其负担的要求、劳联工会希望多雇主计划得到宽松对待的要求。

（一）融资结构

在担保项目的融资问题上，参议院劳工委采取了类似于汽车工会提出的方案，即根据计划筹资状况确定保险费率，筹资率越低的计划需要缴纳的保险费率越高，而达到足额筹资的计划则无需缴纳保险费。财政委规定按人头收取固定保险费，而且保险费水平非常低：起初甚至规定雇主每年仅需要为每个计划成员缴纳 0.5 美元，后来修改为 1 美元。参议院劳工委和财政委之间在保险费公式上达成妥协：要求在担保项目成立之初，单雇主计划和多雇主计划都为每个成员缴纳 1 美元的保险费；等担保项目建立和运行起来后，再允许担保公司实行与风险挂钩的较为复杂的保费结构。这种保险费结构的优点是简单易行，有利于担保项目尽快建立起来，早日开始向破产计划的成员支付养老金。两院协调委员会采纳了参议院的保险费公式：在担保项目成立之初实行简单的固定保费，所有计划无论筹资水平高低都缴纳同样的费率水平，单雇主计划为每人每年 1 美元，多雇主计划每人每年 0.5 美元；成立两年之后，担保公司可以采取与计划债务挂钩的保险费公式。^①

（二）担保待遇

参议院法案规定担保项目所担保的待遇比众议院法案更加慷慨。其一，参议院法案对养老金计划中的既得待遇给予担保，而众议院法案只对法定最低归属标准下的既得待遇给予担保。众议院这种限制比参议院更为严格，但由于国会允许计划选择不同的待遇归属标准，它还导致关于计划适用标准上的模糊性。其二，在担保水平限定上，参议院法案担保的待遇水平是雇员在计划终止前 5 年的平均月工资，最高不

^① James A. Wooten, *The Employee Retirement Income Security Act of 1974: a Political History* pp. 253~254.

超过 750 美元；而众议院规定担保待遇与雇员服务年限挂钩，每服务一年可以获得每月 20 美元的担保，这样雇员服务 30 年才可以获得每月 600 美元的养老金担保。^①

众议院对担保待遇的严格限制有助于防止担保项目被滥用，但它遭到钢铁工会和汽车工会成员的激烈反对，因为这两个工会所谈判的养老金计划常常对提前退休者的养老金给予补贴，如果按照服务年限确定养老金，必然会造成提前退休者的养老金待遇降低。于是最后国会采取了参议院的方式，而且还提供了有利于提前退休者的高水平担保，对雇员收入最高 5 年的平均月工资给予 100% 担保，最高限额为 750 美元。^②

（三）雇主责任

担保项目条款规定雇主在终止其计划并向担保公司索赔时，应该用企业净资产对担保项目的给付承担一定的责任。雇主责任条款是为了防止不道德的雇主为转嫁其养老金债务而随意终止计划，但雇主责任条款会加重企业负担，对企业及私人养老金发展造成不利影响。雇主和产业工会之间在雇主责任规定上存在完全对立的利益，雇主自然希望尽量少承担责任，而工会则要求雇主尽可能多承担责任；相应地国会不同委员会之间也存在分歧，负责劳工立法的委员会对雇主规定了较重的责任；负责财税立法的委员会则不希望过度增加雇主责任。

参议院关于雇主责任的规定是在劳工委与财政委之间协调的结果：劳工委规定雇主对担保项目的给付承担全部责任，而财政委仅要求雇主承担担保项目赔付额的 10%，二者对雇主责任最高限额的规定都是企业净资产的 50%，最后二者妥协的结果是雇主以其净资产的 30% 为限对担保项目给付承担责任。而众议院劳工委仍规定雇主应以其净资产的 50% 对担保项目赔付额承担责任，这一规定比参议院严格得多，企业界和尼克松总统都反对众议院的雇主责任规定。一些大公司游说两院协调委员会采取参议院的规定，指出“30% 是一个合理的雇主责任水平，它既足以阻止雇主恶意终止计划的行为，又不会对企业信用等级和融资能力造成过分的危害”。最后国会采取了参议院对雇主责任的规定，要求企业仅用其净资产的 30% 来补偿担保项目的赔付。^③

参议院财政委和众议院劳工委都曾考虑通过为雇主提供责任保险的方式来减轻雇主责任，允许企业只要多缴纳一些保险费就可以不用承担责任。^④但这种规定无疑会引发另一层道德风险：计划筹资缺口大的雇主只需要额外支付少量保险费，就可以

① James A. Wooten, *The Employee Retirement Income Security Act of 1974: a Political History*, p. 253.

② James A. Wooten, *The Employee Retirement Income Security Act of 1974: a Political History*, p. 253.

③ James A. Wooten, *The Employee Retirement Income Security Act of 1974: a Political History*, p. 254.

④ H. R. 12781, Section 404(a), 405(c) (8) and 414(e); H. R. 4200 (Sept. 19, 1974), Section 423.

免除其对计划债务的共担责任,将其应尽的责任转嫁到其他企业头上。因此雇主责任保险条款没有获得国会通过。

(四)等待期

新成立计划和新增待遇什么时候才能从担保项目中获得担保也是一个很有争议的问题。为了防止雇主和雇员以获得担保项目给付为目的而建立计划或提高待遇,就必须规定一个等待期。但等待期长短如何设定,需要衡量两个相互冲突的目标:等待期过短不利于防止道德风险,等待期过长又不利于保护雇员的养老金权益。

对于担保项目生效之后的新计划或新增待遇所需要的等待期,众议院规定的等待期比参议院更加严格。参议院规定无论新计划还是新增待遇,只要满足了3年等待期后就可以获得担保公司的给付;众议院则规定计划成立5年后才能获得担保,对于成立不足5年的计划,担保公司可以根据计划成立时间长短酌情给予担保;担保待遇水平限额是雇员服务年限乘以20美元;对于新增待遇众议院规定必须满5年后才能获得担保。^①

两院协调委员会原本采纳了众议院的方法,要求新计划或新待遇必须要满足5年等待期才能获得担保,但钢铁工会和汽车工会不满意新增待遇要5年后才能获得担保的规定。这些工会与雇主谈判的计划是按照每服务满一年给予一定数额待遇的办法来支付月度养老金的,每年服务所得待遇水平是根据雇主和工会每一轮谈判协定而提高,5年等待期规定意味着计划终止时5年内谈判所提高的待遇完全得不到担保。国会最终向工会做出让步,对新增待遇按照每年20%的比例逐步提高担保。^②还有个类似的问题是担保项目生效之前就已经存在的计划如何转型的问题,国会在这个问题上也同意了钢铁工会和汽车工会的要求,对于法规生效时成立5年以上的计划给予全额担保。^③

(五)生效日期

关于担保法规何时生效涉及到3个关键问题:计划何时开始缴纳保险费、雇员何时开始获得担保、雇主何时开始对担保项目的赔付承担责任?生效早晚关系到两个相互冲突的问题:法规生效越早雇员获得的保护就越大,但生效时间太早又会对担保项目的实施带来困难,并且雇主开始承担责任的时间也越早。协调委员会建议担保

① H. R. 2 (Senate version), Section 422(b) (1) and (2), H. R. 2 (House version), Section 409 (d) (3) and (5).

② *Arnold & Porter Legislative History: Employee Retirement Income Security Act of 1974 (ERISA-LH)*, pp. 4635~4636.

③ "Pension Plan Termination Insurance is Made Retroactive to July 1 in Conferees' Last Meeting," pp. AA~1.

项目在1974年12月31日生效,缴纳保险费义务、担保给付和雇主责任同时生效。但行政部门对这一生效日期有异议,因为担保项目的实施需要建立起一个组织和运行制度,没有充足的时间行政部门不可能完成这样的任务。行政部门希望至少多给半年的时间来建立担保项目,建议生效时间推迟到1975年6月30日。^①

雇主群体和钢铁及汽车工会在担保项目生效时间上持相反的立场。雇主向来对担保项目持反对立场,虽然他们为了阻止州政府干预私人养老金而不得不支持联邦立法,但他们希望尽可能拖延其生效日期,以推迟缴纳保险费和规避承担责任。因此雇主赞成参议院较晚的生效日规定,即1976年12月31日。而钢铁工会和汽车工会迫切需要担保制度,它们认为担保项目应该尽早生效,以便雇员养老金尽快地获得担保,法规生效得越晚就会导致更多雇员永远地失去获得担保的机会。这两个产业工会催促国会把生效日追溯到1974年7月1日。由于雇主和工会之间的冲突,国会最后协调了雇主和工会双方的利益:根据工会要求把担保项目开始支付的时间追溯到1974年7月1日,而雇主履行缴费义务和承担责任的时间从法规颁布之日即1974年12月31日才开始。^②

国会向雇主和工会这两个相互冲突的利益集团妥协的后果必然是由纳税人来为担保项目买单,因为担保项目开始收取保险费之前,就开始对半年内终止的计划承担支付雇员养老金待遇的责任。不仅如此,这种安排还会刺激雇主为了避免承担责任而立即终止计划并向担保公司索赔。自成立伊始,担保项目的财务亏空及其造成的转移支付后果尽在预料之中。

(六)单雇主计划与多雇主计划分别对待

关于担保项目是否需要单雇主计划和多雇主计划分别对待的问题也很有争议。参议院法案没有区别这两种类型的计划,而是为两种计划建立同一个担保基金,两种计划都向这个基金缴纳同样的保险费率并从这一个基金获得担保。管理多雇主计划的工会(尤其是建筑业工会)本身并不支持公共担保项目,它们要求多雇主计划得到区别对待,为其建立单独的保险基金,或者至少适用不同的保险费率。在工会要求下,众议院劳工委员会对其法案进行了修改,分别为两种计划建立了单独的基金。一些企业代表也赞成把两种计划分别对待。于是国会最终对两种计划区别对待,为单雇主计划和多雇主计划分别建立了单独的保险基金,并对后者适用较低的保险费率。国会还把多雇主计划担保项目的生效时间推迟到《保障法》颁布之后3年,即

① USWA Legislative Department, "Recommendations on Abuse Control, Employer Liability, and Program Administration," in *Memorandum for the Conference Committee on H. R. 2*, June 10, 1974.

② James A. Wooten, *The Employee Retirement Income Security Act of 1974: a Political History*, pp. 262 ~263.

1978年1月1日。^①

在雇主责任规定上,众议院劳工委对多雇主计划中的雇主责任给予豁免,而参议院法案对两种计划规定了同样的雇主责任,多雇主计划终止时,参与计划的雇主和5年内退出计划的雇主都要以其净资产的30%向担保项目承担相应比例的责任。豁免雇主责任必然会激励雇主为转嫁其养老金债务而退出多雇主计划,加速担保项目的毁灭。于是最后国会采纳了参议院对雇主责任一视同仁的规定。^②

(七)管辖权的争论及安排

国会负责劳工立法和财税立法的委员会在担保项目管辖权上发生了很大争议。在参议院,劳工委把担保项目作为劳工部下属的一个政府部门,将其管理权完全赋予劳工部;而财政委不赞成把担保项目作为政府机构来运行,也不同意劳工部独享管辖权。财政委建议成立一个独立的联邦公司,让劳工部、商务部和财政部都参与管理,这三个部门的部长共同组成担保项目受托人。最后财政委向劳工委妥协,同意把担保项目作为劳工部下辖法人机构,由劳工部在其中发挥主要作用,并赋予财政部和商务部在其中拥有一定的管辖权。在众议院,由于筹款委在担保项目上完全向劳工委让步,因此众议院把担保项目的管辖权完全赋予劳工部,由劳工部长和另两名劳工部代表组成管理委员会来负责担保项目的运作。尼克松总统支持参议院的管辖权安排,反对由劳工部独揽大权的做法,因为私人养老金担保项目与私人企业财务、资金管理 & 经营密切相关,必须由商务部和财政部参与其管理。于是国会最后采纳了参议院关于管辖权的规定。^③

四 结 论

如前所述,私人养老金公共担保项目是在汽车工会和钢铁工会等产业工会的呼吁下被约翰逊政府采纳的,其设计反映了产业工会所要求的高水平保障,同时还要考虑到减轻企业雇主负担的要求,其结果必然导致担保项目的财务困难并将负担转嫁到普通纳税人头上。

(一)担保项目运行中的现实困境

① James A. Wooten, *The Employee Retirement Income Security Act of 1974: a Political History*, pp. 252, 254.

② James A. Wooten, *The Employee Retirement Income Security Act of 1974: a Political History*, pp. 254 ~ 255.

③ *Arnold & Porter Legislative History: Employee Retirement Income Security Act of 1974 (ERISA-LH)*, pp. 5063~5064, 5207.

担保项目自成立以来财务状况一直不佳,特别是单雇主计划担保项目长期处于赤字状况。随着半个世纪以来制造业的结构性衰退,美国钢铁、汽车行业养老金计划大量破产终止。21世纪头几年内,担保公司更是遭遇了钢铁产业一系列巨额养老金索赔案,包括国家钢铁公司的13亿美元、LTV钢铁公司的19亿美元,伯利恒钢铁公司的39亿美元。近年来美国汽车行业同样发生严重危机,通用、福特和克莱斯勒这3大汽车公司面临破产重组危机,其养老金计划债务对担保公司而言如同高悬的达摩克利斯之剑。据美国雇员福利研究所(Employee Benefit Research Institute)在2009年5月所做的预测,美国汽车业未来可能发生的破产案件还将为担保公司带来约420亿美元的净损失。此外,国民经济衰退、金融危机等系统性风险都会增加养老金计划破产风险。如2008年金融危机造成养老金计划资产受到严重损失,90%以上的计划出现筹资缺口,对担保公司造成损失的风险骤然上升。2009年计划破产和投资亏损给担保公司造成100多亿的净损失。^①

为了应对养老金计划对担保项目的索赔,保险费率不断上升,企业举办计划的负担日益沉重,但仍然不能从根本上解决担保公司的财务困境。担保项目成立之初基本保险费率仅为每人每年1美元,到80年代中期和1990年先后上升到每人每年8.5美元和19美元,2006年又大幅提高至每人每年30美元。但保险费率提高给担保公司带来的收入增加相对于大量养老金计划索赔而言不过是杯水车薪。如2009年单雇主计划保险费收入仅18亿美元,而赔偿支出却达到42亿多美元,远远超过保险费收入。据国会预算司估计,10年内担保公司向破产计划支付的待遇总额将增至2.5倍,从2005年的40亿美元上升到2015年100亿美元。照此下去,到2021年前后担保公司全部资产将消耗殆尽。^②最终担保项目的赤字将会成为普通纳税人的负担。

(二) 为私人养老金提供公共担保的弊端

如前所述,私人养老金担保项目在计划风险的评估、保险费制定和融资机制设计存在诸多困难,因此不能像商业保险那样实行按风险定价的精算保费,只能通过行政强制手段让所有举办养老金计划的企业都必须参加担保项目并缴纳保险费。为雇员提供养老金担保原本是出于减少老年贫困、促进社会公平的目标,但事实上却造成了另一种不公平:很容易诱发道德风险,计划举办人可以任意提高计划风险,而不必担心受到费率机制的惩罚;导致某些雇主或雇员丧失责任感,滋长其惰性,动辄依赖其

^① PBGC: Annual Management Report, Fiscal Year 2009, available at: <http://www.pb.gc.gov/docs/2009amr.pdf>.

^② Daniel B. Klaff, "The Pension Protection Act of 2006: Reforming the Defined Benefit Pension System," *Harvard Journal on Legislation*, Vol. 44, 2007, pp. 561~567.

他计划举办人和普通纳税人的付出；而那些经营良好、风险较低的企业却需要为别人的失败或道德风险承担责任，无辜地承受越来越沉重的保险费负担。

不仅如此，强制所有计划举办人参加担保项目会阻碍企业及其养老金计划的发展，长期内并不利于保护雇员的养老金。一方面，私人养老金既然是自愿性的，政府既不能强制规定企业必须提供养老金，也不能规定雇主应提供多高的待遇水平，如果政府干预造成企业举办养老金的成本加重，雇主可以终止计划或降低待遇，其结果反而使得工人失去养老金收入。另一方面，担保项目必须要求雇主承担责任，导致企业负担沉重、竞争力下降，工人就业和养老金均面临危险。例如庞大的养老金债务导致美国3个老牌汽车公司信用等级大大下降，其发行的债券被评为垃圾债券，已不具备任何投资价值，在新兴的日本汽车同行面前日益丧失竞争优势，陷入破产重组的境地。^①

（三）产业工会拥有的不正当特权

民主党采纳汽车工会的养老金担保项目是基于其幼稚的民权观念，即认为每个工人都享有某种天赋的自然权利去获得一个确定的退休保障。然而，使用国家权力和公共资源对工人提供稳定的养老金担保，就成为有组织的产业工人享有的特权，因为从中受益的主要是这部分有谈判力和政治影响力的权势工人集团。产业工会一味地只愿捍卫其特权，在任何情况下都不愿意放弃其特殊保障地位，而不惜牺牲雇主、其他劳动者和纳税人的利益。即便在投资者倾家荡产、血本无归，或是国民经济衰退导致普通劳动者陷入失业或收入锐减的情况下，产业工会仍然能够获得稳定的退休收入来维持其舒适的生活水平，而不愿意与其他同胞有难同当、共渡难关。

尽管企业雇主有客观理由反对担保项目，但产业工会、劳工部及国会两院劳工委并不顾及雇主的呼声，而是利用一些手段并借助民主党在国会的优势强行通过了担保项目。虽然相对于受雇劳动者的数量来说，雇主只是公民中的少数群体，但多数人由一种共同利益联合起来影响选举和操纵立法，就导致少数人的权利得不到保障。^②此外，更多劳动者并不拥有雇主所提供的养老金计划或固定的退休待遇，他们不但没有养老金担保，反而面临着为破产计划买单的潜在负担，其不安全感日益增加。正如哈耶克(F. A. Hayek)所说，试图用干涉市场制度的方法来为部分人提供更充分的保障，就会使另一些人陷入更加没有保障的困难处境，尤其是没有组织、没有政治影响力的那部分人，从而导致更严重的不公平。^③于是，公共担保项目在对产业工会提

① 参见曹长青：《美国汽车被工会“灭”了》，载《看》，2009年1月号。转引自网站 <http://www.youpai.org/read.php?id=2827>

② 汉密尔顿、杰伊、麦迪逊著：《联邦党人文集》（程逢如等译），北京·商务印书馆，2006年，第266页。

③ 参见哈耶克著：《通往奴役之路》（王明毅等译），北京·中国社会科学出版社，1997年，第120页。

供保障的同时,却使得广大普通纳税人面临的负担越重、危险越大,导致更严重的收入和地位差距。

(四) 担保项目立法反映国会代表性问题

产业工会和国会两院劳工委员会在私人养老金担保项目上采取的“捆绑式”立法策略反映了美国联邦国会立法中备受诟病的“政治分肥”(pork-barrel),指议员们为了讨好各自选区选民而胁迫联邦政府给地方拨款资助的项目。这些反映地方或集团狭隘利益的项目如果单独立项,肯定得不到大多数议员的支持,于是代表不同州选民的议员之间展开讨价还价,大家把各自的项目塞进某一比较容易通过的议案使之获得连带通过。在担保项目获得通过中发挥主要作用的3位议员哈特克、贾维茨和邓特都是来自制造工业集中的东部地区,钢铁工人和汽车工人在其选民中占据重要分量,钢铁工会和汽车工会是美国历史最悠久、规模最大、游说力最强的工会,其意见对总统和国会选举都有着重大作用,这些议员在立法中自然关注如何满足这些工会的利益。

民主政治的一个理想是公共政策应该为全体公民的最长远利益服务,但实际上国会立法常常只反映少数人或群体的利益,即那些决定他们政治前途的选民群体或利益集团。担保项目获得国会通过并不意味着它代表了多数的意见和利益,乃是国会改革派利用民主制度中多数统治原则,通过不确切的统计数据并借助媒体渲染舆论,制造了担保项目获得通过所需要的“多数同意”。这正应验了美国建国之初制宪者的担心:立法者们对各种各样狭隘的地方利益过于敏感,甚至仅仅成为他们所在地方选民的代言人,导致各州选举出来的议员常常滥用立法权,使联邦国会政策出现“少数化”“地方化”弊端,破坏了民主立法的公共利益目标。^①

黄念:中国社会科学院研究生院政府政策系2006级在读博士研究生、中国社会科学院拉美研究所助理研究员

^① 赵心树:《选举的困境:民选制度及宪政改革批评》,成都·四川人民出版社,2003年,第140页,180页。

东方主义与西方主义 对跨国性美国研究的影响^①

简·德斯蒙德

“有朋自远方来，不亦乐乎？”这是孔子的一句名言，其大意是：当有朋友从远方来的时候，不是令人快乐吗？反过来，我们也可以说：从远方来到这里结交新的朋友，不是令人快乐吗？

今天，我们从四面八方赶来汇聚一堂，为此要对各位表示感谢，欢迎你们。能够在这么多来自世界各地的优秀同行面前做主席发言，我感到十分荣幸。我想利用这个机会与大家进行一次严肃的对话。我认为，这个话题对于我们大家而言意义重大，并且不乏挑战。我要提出的是这样一个问题：对于“亚洲”以及亚洲以外地区的学者而言，身处在东方主义和西方主义如此强大、甚至是难以逾越的背景之下，他们所从事的跨国性学术交流会受到何种影响？

—

首先想告诉大家的是，我为什么决定就此问题进行探讨，为什么决定同大家一道思考这个问题。在筹划这次在中国召开的国际美国研究学会会议的时候，我（们）在每个环节都曾遭遇到，或者说是引发了时而是隐性、时而是显性的划分行为，例如对中国与非中国、“西方”与“东方”（本人在下文中还会提及这两个词）、欧洲/北美与亚洲的地域范围划分问题。有时，这些概念上的划分只是名称上的差异；有时，这种划分却具有其他的根源。我们是否能够对这种划分现象进行解析，以便理解得更清楚

^① 本文系作者在2009年12月于北京举行的国际美国研究学会第四届世界大会上的发言，本刊发表时略有删节。

呢？

我将举几个筹备过程中的例子来为我们在未来三天内将要讨论的问题提供一些思想的框架。最后，我要呼吁大家采取行动，去抵制某些条条框框可能会对我们所造成的限制，以免影响对未来的希望。然而，讨论这些话题并非易事。我充分认识到这些问题的复杂性和难度。有时候，这些问题在政治上是比较敏感的。但是，我认为，只要因此而有所收获，承担一些风险也是值得的。这次会议不仅会激励我们去应对这些问题，而且也是一次机遇，让我们这些来自世界各地的学者共同讨论这些问题并取得突破。

在探讨是否可以在中国举办这次会议的时候，我首次意识到东方主义/西方主义的思维可能会成为问题。当时有几位来自欧洲和北美的同行惊讶地说：“没有人会参加的！”然后他们又抱怨说：“太远了！”结果对于第一种担心的回应是：与会者虽然与以前的会议——像在荷兰的莱顿、加拿大的渥太华和葡萄牙的里斯本召开的前三次大会——有所不同，没有那么多来自欧洲和北美的同行，但仍然有很多人参加这次会议。这次有许多中国学者与会，而参加前几次大会的中国学者却寥寥无几。对于第二种忧虑——“太远了！”——我的回答同时也是问题：离哪里太远了？！

真正去中心化的世界——也许是一种想象，但却是必要的想象，因为我们所憧憬的是全世界的学者能够形成一个真正的共同体——不会有预先设定的近与远，其中的远近关系应该是复杂的。在这样的世界上，有多个中心、多个边缘，它们之间所有的这种远近关系都是在不断变换的条件下，根据相互的关系计算出来的。譬如说，我所说的“近处”也许是你所说的“远处”。我开展学术和日常活动的中心也许处于你的活动中心的边缘。

这些担忧之所以存在，是因为国际美国研究学会的成立得益于一个与欧洲和北美有着千丝万缕的联系的充满热忱的学者群体。学会创立之初，我们建立的关系都是我们熟识、信赖的人。关于全球性学者组织的设想是一个巨大的进步，这一设想克服了美国研究、拉美研究中的国家性格局，或者说是地区性格局。我们感谢首任主席杰拉尔·卡迪尔(Djelal Kadir)先生，以及到意大利的贝拉焦出席第一次大会并讨论筹建国际美国研究学会的同行们。他们把梦想变为了现实，从而使我们的讨论跨越了多种界限，如国家、地区、南北半球、语言以及学科的界限。

然而，在亚洲举办我们的大会确实是一项新的挑战——我坚信这是一个正确的决策，因为作为一个组织，国际美国研究学会正在逐渐壮大。但是，这在许多方面让我们感到不舒服。首先，我们要说服参加前几届大会的同行们来参加这一届的大会。这意味着，要计算从巴西到北京的飞机票价，并与从巴西飞往里斯本的票价做比较；要计算从旧金山到北京的飞机票价，并与从旧金山到莱顿的票价相比；而且，要向

来自以上地区的学者们证明,虽然机票贵一些,但与前几届相比,这里的住宿费、餐饮费、会务费要低得多。我要求助手在理事会召开之前寻找这方面的信息,以便我们能够提供切实可行的参考。可是,我明显感觉到,人们所感知到的并非是地理上的距离,而是思想上的距离。为此付出时间和金钱是否“值得”?使这种距离感愈加强烈的是,在欧洲和北美,并无多少人读过从事美洲问题研究的知名中国学者的著作。2005年,在香港举行的由中美教育基金会(US-China Education Trust)主办的中国美国研究联络会(China American Studies Network Conference)上,资中筠教授曾就知识流动的不平衡状态做出过这样的总结:“在对相互的研究和著作的熟悉程度上,中美学者之间有着相当明显的差距……我们的美国同行几乎根本就不了解中国学者所撰写的美国研究著作”。^①

确定了会议地点之后,开始实施计划时又出现了另外一些问题。这些问题与中国的办事方式和“国际的”办事方式相关。当时,我们已经面临太多由于使用各种名号所造成的思想及政治上的困境。对于我们来说,部分的挑战在于要理解隐含的思想体系是如何影响到了大的观念,又如何影响到了更加细微的内容,以及实际表现。比如说,我们所筹办的是邀请国际美国研究学会参加的中国会议,还是在中国举办的国际美国研究学会会议?组织会议的规范是要遵循中国的模式,还是另外一种模式(我所说的“另外一种”指的是国际美国研究学会在荷兰、加拿大和葡萄牙召开的前三届大会的模式)?膳食的准备就是一个很好的例子。2008年5月,当我在北京外国语大学为会议做筹备工作时,主办者曾经向我解释说,他们会为所有与会者提供膳食保障,而餐费包含在会务费当中,因为这是中国学术界的惯例。在国际美国研究学会所举办的往届大会中,与会者会自行负担餐费,并自行选择是否出现盛大的宴会。如果与会者决定参加宴会,他的会务费数额就会增加;而不参加宴会,他的会务费用就会减少。我们最后选择的是包括一切费用的会务费模式。

第二个差别是关于发言者的时间分配问题。这个问题看似很小,但也值得思考。有人告诉我,在中国举行的会议上,发言时间一般都是30分钟,这样听众就不会感到厌倦(我希望自己没有让大家感到厌倦)。但是,例如在美国,主题发言的时间一般至少有40至50分钟,之后还会有深入的讨论。(在这样的情况下,即便感到乏味,还是要待下去!)在此次会议上,我们只在全体会议的环节中遵循了美国的惯例。

贯穿着这些细小问题的主线就是,主办者与非主办者在处理事务方面的区别。

^① Zi Zongyun, “How Far along the Road to Mutual Understanding Have We Come?” in Priscilla Roberts ed. *Bridging the Sino-American Divide: American Studies with Chinese Characteristics* (Newcastle: Cambridge Scholars Publishing, 2007), p. 46.

也许无论身处何地,都可能在不同的程度上遇到这样的现象。但是,我认为,这些现象所隐含着的的问题是,我们不能够确定,这次会议会成为一次中国的会议,或是一次“西方的”(我在此使用了一个隐含着最大危险的词汇)会议……或者是兼具东西方风格的会议——如果是这样,应该怎样调和。我还将谈到使用“东方”和“西方”这两个概念的问题。请允许我再举最后一个例子来证明我们合作时所遭遇的挑战。

在对与会者提交的论文进行分组的时候,由来自印度、新西兰、土耳其和美国的代表所组成的国际美国研究学会项目委员会代表收到了两份表格。这些表格是由李期铿教授细心准备的,他为这次会议的召开做出了很大的贡献。在两份表格中,一份是为“国际”学者准备的,另一份是为中国学者准备的。第二份表格中的姓名是用汉字书写的,而只有一位国际美国研究学会项目委员会的委员通晓汉语。国际美国研究学会是一个应用多种语言的组织,我们的成员使用多种语言来交谈、写作和阅读,但是我们共同的语言是英语,或者应该说是世界各地的英语。在此,我想明确一点,我并非要使英语成为世界通用语言。我只是注意到,在这个会议现场,与会成员所使用的语言共有十余种,而英语是我们唯一共同的语言。

两份中英文论文提纲的汇总表切切实实地体现了内外有别的思维模式。在此,我想指出的是,在这种思维模式存在的同时,我们在尝试着一道工作、一起思考、充分信任对方,并敢于提出不同意见,最终努力从多种角度、多种学术立场来理解我们共同的研究对象。在最近出版的《萨方迪:南非与美国研究》杂志上,我把这种观点称作“多棱镜式的美国研究”。^①

我认为,细致入微、切合实际,而又并不出乎意料的处理方法有益于本人今天所要发起的规模更大、更加艰巨的学术事业。把世界分为两种模式的思想是由东方主义和西方主义所造成并维系着的,我们是否仍然深受这些思维模式的约束和限制?如果情况果真如此,这些思维模式又将如何限制我们彼此之间,以及对彼此的学术成果的期望,又将会如何制约我们在未来团结一心、创造新知识的理想?

二

让我们来分析一下“东方主义”和“西方主义”的概念。虽然表面看来,这两种相互补充的思维方式仅标示出两个地区,但这却把大部分的世界排除在了研究范围之外。非洲大陆上国家、种族、语言众多,但这片大陆属于“东方”还是“西方”?在殖民

^① Jane Desmond, “Towards a Prismatic ‘American Studies’,” *Safundi: The Journal of South African and American Studies*, Vol. VIII, No. 1 (January, 2007), pp. 5~13.

语境的中心地区被培养起来的精英已经成为了所谓的“世界主义”的一部分,但那些贫穷、教育水平低下的农村人口难道就不属于想象中的“西方”吗?拉丁美洲该属于哪里呢?当然不是东方(尽管在巴西和秘鲁,有大量的人口都有日本或中国血统),但确切地讲也并非“西方”一词的通常所指。或者说,当地的城市知识分子和精英属于“西方”,而土生土长的本地人则不属于“西方”?

“西方”究竟指的是哪里?从其所指意义而言,某些地区和人口无疑“属于”这一类别。如瑞典、法国、意大利、爱尔兰、加拿大和美国(但美国的一些后殖民时期的领地,如关岛,也许不属于西方?)……日益壮大的欧盟的所有成员国都属于西方?(那么斯洛文尼亚呢?波斯尼亚呢?)穆斯林是否属于这一虚构的“西方”的一部分?或者,西方所暗指的是基督教徒和犹太人的世界?南美洲是否属于“西方”呢,比如乌拉圭?如果西方并非是一个地域,而是一种观念,那么东方又是怎样?哪里是确实属于东方的?中国当然属于东方,还有日本(虽然日本是八国集团的成员)和东南亚。那么,印度和伊朗是否属于东方呢?俄罗斯的东部至符拉迪沃斯托克是否属于东方?阿留申群岛以及当地居民是否属于东方?塔斯马尼亚岛呢?

“东方”和“西方”是宽泛的概念划分。倘若着手搞清楚这两个词所指的是哪部分人口、哪些区域,我们就会知道,那是不可能完成的任务。而且,我们还会认识到,在部分意义上,这两个概念的重要性就在于其模糊性。同时,这两个概念的“核心”所指总是由其模糊性所造成的。这样一来,世界就被分成了两半——但同时却有一大部分世界因此而被忽略。我们新近使用的术语,如南半球国家(the Global South)和北极圈周围的原住民因纽特人和萨米人,已经突破了以上两个概念的疆界。但在历史和影响方面,新近出现的术语却不能和东方与西方这两个词语相提并论,因为这两个概念是东西双“方”在长期的建立殖民帝国的历史中所留下的遗产。

在其1978年出版的著作《东方主义》中,爱德华·萨义德明确而细致地向我们证明,东方和西方是二元对立的。萨义德在其著作中深入剖析了长期以来由欧洲和欧洲裔学者所描述“东方”的特点,并由此证明,他们所描述的东方不是惹人喜爱的,就是令人厌恶的,他们的判断都是武断的。^①在萨义德看来,“东方主义”不仅仅描述了欧洲学者对其所说的“东方”地区的猜想。从更根本的意义上而言,东方主义是几个世纪以来所形成的一种认识(episteme)的整体。我们可以这样来定义东方主义:它是一系列假设、事实、虚构和思想意识,它们构成了却又自称解释了一种学术和政治的想象,在此所指的是对欧洲以外的某个地方的想象。

萨义德着重研究的是支撑欧洲对于“东方”认识的信念,而他所重点关注的“东

^① Edward Said, *Orientalism* (New York: Pantheon Books, 1978).

方”是中东(又一个问题多多的名词,因为这明显会引出一个问题,即中东是指“哪个地区的中间地带”?)中东是在什么的中间,是在谁的中间?然而,萨义德也可以把其他地区作为自己的研究重点,如中国、印度和日本,这些地区对于欧洲的这种东方主义的认识具有长期、丰富的影响,而且这些地区与中东地区对欧洲具有同等重要的影响,甚至对于美国及广大美洲地区的东方主义的认识都具有不同程度的影响。

对于这种认识,萨义德称之为“对于现实的政治性解读,而这种解读造成了熟悉的一方(欧洲、‘西方’、‘我们’)与陌生的一方(东方、‘他们’)之间的差异。”^①这种“虚构的地理”^②制造并维系一种两个相互差别的世界,并成为帝国主义和殖民地关系的基石。^③虽然萨义德指出,几个世纪以来,在欧洲的各种学术话语中,这种认识和假设已经发生了变化,但是他认为,现在仍然存在着一种势力强大的“隐伏的东方主义”。^④目前,在学术界内外,这种隐伏的东方主义的影响仍然存在。萨义德认为,几个世纪以来,隐伏的东方主义的影响一直明显存在。在30年后,萨义德的论断是否仍然正确、仍然具有意义呢?

用来描述神秘“东方”的特点有:“东方”据说是原始、幼稚、非理性、混乱、神秘、落后、奇怪和暴虐的。另一方面,对于东方的典型描写还有:感性、性感、智慧(正如“东方智慧”的观念),而且东方也是超越想象的古老之地。东方是美、欲望和智慧的源泉,但在萨义德的东方主义论断中,东方和东方民族并不值得信赖。在信仰和习俗方面,他们与在东方“以外”的地区为之著书立说的人截然不同。东方人总是沉浸在或是辉煌、或是耻辱的过去之中。

不言而喻,东方主义的观点也描绘、创建了一种对于非东方的“西方”的理解方式。东方主义的观点所指出的某些特点暗示着,被称为“西方”的神秘之地与东方恰恰相反:它是理性、现代、直截了当、值得信任的,还拥有透明、公正的法制体系。只要稍加思考就可以知道,这些说法是没有根据的,但这是否意味着,这些观点没有在发挥作用呢?

这些观点当然仍然存在,只是现在不那么明显,而是更加隐晦了,而且是以一种自我认知的形式存在着。每当我们以主体的身份提及“东方”或“西方”,我们都会通过一些假设——以及认识——来讲话。

如果像萨义德所说,我们仍然相信东方主义,那么西方主义又怎样了呢?目前,对立场的界定愈加复杂了。如上所述,所谓的“东方”的特点既可能是正面的,也可能

① Edward Said, *Orientalism*, p. 43.

② Edward Said, *Orientalism*, p. 90.

③ Edward Said, *Orientalism*, p. 5.

④ Edward Said, *Orientalism*, p. 206.

是负面的,神秘可能是正面的——令人着迷,超凡脱俗;也可能是负面的——不可了解、不可预测,因此也不值得信赖。虚构中的“西方”也同样具有正面和负面的特点,因为西方可能被看作是现代而富有的,或者被看作是恃强凌弱、贪得无厌、道德沦丧、专横傲慢的。是可爱的,还是可鄙的,这取决于发言者的身份、发言的目的,当然也取决于比较的基础。

与东方主义相伴而生的是西方主义,陈小媚在其著作《西方主义:后毛泽东时代的中国的反话语理论》中对西方主义进行了探讨。^①陈小媚认为,作为内涵丰富的认识型,虽然“西方主义”与东方主义形成对照,虽然西方主义强调了东方主义所忽视的内容——但西方主义可用于完全不同的目的。正如东方主义的概念一样,西方主义可以作为一种话语方式来批评欧美的势力,或者被反对者用来批判“东方”。例如,某些政府或团体可能会对他们眼中的“西化”现象进行批判,因为这会导致不道德的世俗化,或是强取豪夺的资本主义。但是,西方主义一词也可以用来描述一种渴望,即对那个想象中的“西方”之特征的渴望,而这些特征与当地的本土“东方”特征是如此不同。在某些国家,开展“西方化”的号召可能会被用来促进民主政府体制的形成。或者,如果使用“西方”一词的说话人来自与虚构“西方”相联系的地区,它就会是一种自我认可的话语。例如,有人可能会说:“作为西方人,我一直认为……”

在“西方”,也可以见到对“东方主义”的类似用法。在此情况下,既定的差别可能会被用来支持当权的一方——通过与“东方”的情形相对照而褒扬西方主义。反过来,也可以用与虚构的“东方”相联系的价值观念来批判主流的思想、哲学和艺术实践。在美国历史上的多个时期,我们都可以看到这种现象。例如,在20世纪60年代,“东方智慧”在嬉皮士的印度印花床罩上得到了体现,受到了诸如约翰·凯奇等著名实验艺术家的欢迎,在罗伯特·波西格的《禅与摩托车维修艺术》等著作的推动下普及开来。当然,波西格的书更多是与哲学相关,而与摩托车并无太大关联。以上列举的只是美国流行文化中的几个例子。

三

这些认识普及面广,而且影响巨大,作为学者的我们是否会免受其影响呢?许多观点促成了这些认识的形成,而只要接受这些观点,我们就会站在西方人或东方人的主体立场之上,那么我们是否会免受这些观点的影响呢?我们的东方化或西方化的

^① Chen Xiaomei, *Occidentalism: A Theory of Counter-Discourse in Post-Mao China*, 2nd ed. (New York: Rowman and Littlefield, 1999).

过程是自发的吗？既然这类话语影响力巨大、影响面广，如果我们能免受其影响，那着实令人称奇。我们如何能够认识到这些话语的功能？它们对于我们的学术交流和研究会产生何种不利的影响？首先，我们应该更加深入地理解这些话语，更加全面地掌握东方主义和西方主义赖以依存的文化互动工具。下面，我想着重谈一谈这些问题与中国的关系。

在美国，阿里夫·德里克是研究中国史的专家。1996年他撰写了一篇十分具有说服力的论文，题为《中国历史与东方主义问题》。在文章中，德里克从元历史的角度对东方主义进行了考量。^①他认为，虽然东方主义属于欧洲现代性问题的一个部分，但也应该被看作是亚洲的现代性问题中的一个部分，而这在部分上是由亚欧知识分子在“接触区域”(Contact Zone)^②的活动造成的。

德里克对这种相互影响的关系进行了分析，并指出虽然彼此的影响并不对等，但他认为：“如果说在19世纪初，东方主义已经成为了‘西方’思想的一部分，那么‘西方’的影响也包括欧洲对于东方的认识给亚洲社会所造成的影响。”^③在论及最近的一段时期时，德里克指出：“正是在20世纪，欧美的东方主义观点和方法成为了中国自身形象塑造和中国理解历史的一个明显的因素。民族主义的崛起促成了这个过程。”^④德里克认为，东方主义具有化约的性质，它类似于民族主义运动中经常采用的对于文化复杂性和文化冲突的化约方式，因此他进一步指出：“民族主义类似于文化主义层面的东方主义，而目前这表现在民族的层面。”^⑤

如果民族主义的话语经常是通过一个区别于其他民族（“我们”区别于“他们”）的自我主张实现同质化的过程，那么我们就可以明白，产生于欧洲的“东方主义”的认识如何会在中国等国家文化民族主义的发展过程中发挥作用。这正如“西方”的观念被用于美国民族主义的话语之中，从而把美国描述成所谓的“西方化的现代性”的顶峰。对于自我的定义就是非他者。同样，在民族的层面，我们也可以看到这样一个区分和比较的过程，这是构建文化独特性的话语的一部分；它被用于塑造民族身份的过程之中，而这经常掩盖了各个次民族团体的变化、交流和区别的历史复杂性。

① Arif Dirlik, "Chinese History and the Question of Orientalism," *History and Theory*, Vol. 35, No. 4 (1996), pp. 96~118.

② 这个简洁的术语是由玛丽·路易斯·普拉特(Mary Louis Pratt)提出的，它所指的是一个长时间以来所使用的人类学概念。其所指的是经常在极端不对等的境况下所展开的文化接触、交流、变革与混合。参阅 Mary Louis Pratt, *Imperial Eyes: Travel Writing and Transculturation* (London and New York: Routledge Press, 1992).

③ Arif Dirlik, "Chinese History and the Question of Orientalism," p. 104.

④ Arif Dirlik, "Chinese History and the Question of Orientalism," p. 106.

⑤ Arif Dirlik, "Chinese History and the Question of Orientalism," p. 106.

那么,现在的情形又怎样呢?德利克进一步指出,“(目前)发生了改变的不是东方主义的消亡,而是中国与欧美^①之间的权力关系。”^②换言之,“新中国”的崛起——经济、军事、政治实力急剧增强的当今中国大陆——并不意味着几个世纪以来的东方主义思想将会在“西方”或“东方”终结,而是意味着东西方的重新建构和格局分配。例如,德利克认为新儒学“对于资本主义现代化”具有积极意义。^③当然,要对这个重新建构的过程进行深入细致的分析,需要中国问题专家的专业知识,我本人并不在行。我在此所举的例子只是需要继续研究的众多问题之一。在此,我要指出的是,东方主义的思想在欧洲和美洲也同样没有消逝,而是正在重新抬头;这也是需要我们分析和记录的问题,因为“新中国”正在世界舞台上发挥着越来越重要的作用。正如2008年奥运会盛大的开幕式所展现的一样,中国已经重新“登上了舞台”。同样,外界对于“中国”和新“东方”的理解也有待于改变。

德利克认为,东方主义在中国并不是被否定,而是被重建;本人认为,即使面对着当前的新格局,“东方主义”和“西方主义”的认识仍然具有持续的影响力。如果以上观点是正确的,那么意味着我们面临艰巨的任务。作为中国的美国问题研究者(其人数约占此次世界大会与会者总数的一半),以及中国以外地区的美国问题研究者(人数占此次大会与会者总数的另一半),我们必须认识到,自己所处的位置会影响我们对于对方研究成果的评价。在我们的会议中一定会存在着多种学术传统。例如在我们定义何为“好”观点,何为学术“论据”,以及何为合适的研究问题时,这些学术传统都在深刻地影响着我们。这些学术常规并非个人的选择,而是我们每个人所处的各种学术环境的明确或隐含的假设。因此,正如社会学家皮埃尔·布迪厄(Pierre Bourdieu)可能会提醒我们的一样,这些学术常规在我们自己的工作风格中、在我们用来分析评价学术成果的标准之中已经成为了“信念”(doxa)。

1997年,在德利克的论文面世一年后,清华大学英语教授、比较文学与文化研究中心主任王宁也对东方主义和西方主义的关系问题进行了探讨。^④王宁指出,虽然中国并非是萨义德东方主义思想的重心所在,但是长期以来,西方主义在中国的反帝运动中发挥了重要的作用。然而,王宁认为,不断地建构东方主义和西方主义(无论“西方”被视为主宰者还是被主宰者)所造成的是一个没有胜者的局面。他提出了这样一

① 在德利克看来,欧美一词所指的并不是欧美人本身,而是欧洲和美国所构成的集团。

② Arif Dirlik, “Chinese History and the Question of Orientalism,” p. 109.

③ Arif Dirlik, “Chinese History and the Question of Orientalism,” p. 109.

④ Wang Ning, “Orientalism versus Occidentalism?” *New Literary History*, Vol. 28, No. 1 (1997), pp. 57~67. 根据1997时的资料,当时王宁在北京大学任英语和比较文学方向的教授。

个问题：“除了这种二元对立的思考模式以外，难道没有其他出路了吗？”^①王宁对东方主义和西方主义的话语进行了对比。他认为，西方主义“就其对于学术的影响和表现程度来讲，并非像东方主义一样成熟”。他认为，西方主义更类似于一种反应——“是反对西方文化霸权的一种话语策略”。^②无论其来源与历史如何，我认为西方主义与东方主义同样可能会令人裹足不前。王宁告诫我们说，西方主义的持续存在可能会“不利于我们与西方和国际学术界的文化沟通和学术交流……既然（西方主义）在当今的中国及其他一些东方国家仍然存在……这就值得研究和分析。”^③王宁在10年以前这样告诫我们，那么我们应该问自己这样一个问题：这种局面是否发生了根本的改变？如果答案是否定的，何种策略会有助于我们改变这种局面？

2008年，在德利克1996年所提出的观点的基础上，朱耀伟在其论文《中国身份的重要性：全球现代性时代中的东方主义重塑》中再次探讨了这些问题。^④在分析全球新世纪中的“中国形象”问题时，他首先否定了中国形象的“真”、“伪”概念。他着重分析的是大众传媒中的中国形象，特别是由中国大众传媒塑造的但却在中国以外地区传播着的中国形象。朱耀伟观点的细节及他所探讨的大众传媒的背景并非不属于今天讨论的范围。但是，我想指出的是这样一个重要问题——在东方主义和西方主义的重塑时期，何为“中国”一词的内容和所指？同时，我想从反方向来表述这个问题，在这个时期里，“何种内容和所指是非中国的”？

在我看来，我们的部分挑战在于：我们的教育方式、引证体例、分析过程，以及阅读书目会构成框架，在我们思考什么是重要的问题、亟待展开的研究、合理的论证方式和令人信服的证据时，这些框架会影响到我们。而我们的学术研究就在这样的框架下进行，在我们对于知识生产的政治历史认识的基础上展开。要具有开放的眼光，努力理解不同于我们（无论“我们”所指的是谁）自身背景的复杂的学术研究认识和历史。要创建一个布莱恩·特纳（Bryan Turner）所说的知识分子的接触区域，要拥有共同研究对象，要拥有并不完全相同、部分重合而又部分矛盾的生产模式的框架——在此所指的是知识生产模式的框架。^⑤

我们在座的许多人来自不同的学术团体，却在今天汇聚一堂。我们跨越了学科的界限，我们用不同的语言进行工作，我们与国外的同行进行合作，我们从国外获得

① “Orientalism versus Occidentalism?” p. 64.

② “Orientalism versus Occidentalism?” p. 66.

③ “Orientalism versus Occidentalism?” p. 66.

④ Chu, Yiu-Wai, “The Importance of Being Chinese: Orientalism Reconfigured in the Age of Global Modernity,” *Boundary 2*, Vol. 35, No. 2 (Summer, 2008), pp. 183~206.

⑤ Bryan Turner, “Edward W. Said: Overcoming Orientalism,” *Theory, Culture and Society*, Vol. 21, No. 1 (2004), pp. 173~177.

学位,我们在国外以客座身份授课,我们在本国或本地区以外的杂志上发表论文。然而,尽管如此,我们中的大多数人每天都活动于某一个知识团体之内,这个知识团体对我们形成了最大的影响。就我本人而言,我归属的学术团体、著作出版地点及著作规范、全部的学位、大部分的职位都属于美国,我也在美国度过了一生中大部分时光。我们每个人都可以对自己进行这种分析。我们每个人都被自己的背景所影响,因为正如后结构主义者所明确指出来的一样,知识总是被从某处创造出来的。我要补充的是,这些创造知识的所在源远流长,并具有政治的框架,深刻地影响了我们的学术行为。当然,我们对此都了然于心。但是,在未来三天的讨论中,希望大家能够对以上的认识给予足够的重视。

在此,我呼吁大家能够倾听英国社会学家布莱恩·特纳的呼唤,追随爱德华·萨义德的脚步,去努力挣脱东方主义和西方主义的束缚。萨义德鼓励我们要努力实现“一种关怀世界的伦理体系”(“an ethic of cosmopolitan care”)。^①很多批评家都在探讨萨义德对东方主义和西方主义这两种对抗性范式的存在与运作的强调,却很少有人注意到萨义德对此加以强调的目的,而这一目的在萨义德的晚期著作中有所阐述。正如特纳所指出的:“在萨义德看来,知识分子……应该坚持世界主义,因为在全球化、文化杂合,以及多元文化主义对于传统东方主义日程进行重写的政治背景下,世界主义已成为学者的世界观。”^②

但是我想补充的是,秉持世界主义的人所面对的并非是不受政治影响的乌托邦,他们个人也并不能自由地跨越任何疆界。我并不否认过去与现在的人之间存在着重大的差别,我们作为不同团体的成员都在以不同的方式看待世界。各种哲学传统和知识传统之间都存在着差别。这些传统是由不尽相同的政治历史所造就的。在不同的学科中都存在着不同的经典,也有许多反经典的活动。然而,无论是以含蓄或是以明确的方式提出“西方”和“东方”的观念,事实上都在维护笼统的论断,掩盖和抹杀特殊性。作为学者,我们需要避免这种笼统的论断,除非是在创造新知识的过程中,我们以自省的方式把这种笼统的论断作为研究的对象。

作为知识分子,我们可以跨越学科、语言、民族和认识论的疆界,寻求和展开对双方都具有挑战性的对话、辩论和争论,还可以同时对这种局面的影响进行研究。我们的研究在当前的物质、政治格局下展开——从 H1N1 流感的爆发,到关塔那摩监狱的囚犯,到仍在持续的中东地区的战争,这些只是我们面临的最艰巨的挑战中的几个而已。我们有幸可以成为临时的移民,但这并非出于经济、人权或政治的原因,并非

① Bryan Turner, “Edward W. Said: Overcoming Orientalism,” p. 174.

② Bryan Turner, “Edward W. Said: Overcoming Orientalism,” p. 176.

是为逃避某种局面而发生的迁移,而是要在相互改变、相互挑战的合作式知识创造过程中真诚合作、迎接挑战。萨义德所提出的“关照”伦理观及其所暗含的尊重,标志着为促成这种相互关系所需要的元素。

学术会议实质体现的是这样一种学术氛围,要进行争论,要交换观点,而不只是交换名片,当然最好还能够创造新的知识。这次大会成功举办并非易事。事实上,这是个非常艰难的过程。我相信,在某些时候,来自多个国家的大会组委会的所有成员都希望能够少一些繁琐、少一些差异,少一些挑战、多一些共同的设想。但是,作为一个真正在实现全球化的组织,我们必须采取切实的行动。有时,我们的路途不免坎坷,也许会遭遇意想不到的断崖,甚至遇到巨石挡道。但是,国际美国研究学会的挑战和宗旨正在于此。

国际美国研究学会的组织形式为知识分子积极地创建了一个“接触地带”。实际上,在我们聚集到一起时,我们所代表的并不是任何国家或地区的学术团体,也不是各自的大学。我们是以个人的身份选择了在一个共同的以多样性为特点的地带,以专业的态度进行互动。感谢大家参与这个真正的共同的事业。我们能够在此会聚一堂,这的确是一个不小的成就。

因此,我希望大家在未来的三天里能够聚精会神……要运用杜波依斯(Du Bois)所谈到过的那种双重视角,既能够参与到我们的交流之中,同时又能够站在交流过程之外,观察交流过程——留心我们自己会在什么时候就何为好的学术观点、何为有趣的学术问题,以及何为需要了解的内容做出最明确的判断,并且能够尽量发现,如果——这只是假设——我们对对方的预期或者我们与对方的接触被东方主义和西方主义的双重势力所影响,这又是如何发生的。如果这些思想似乎削弱了我们相互的理解,或是限制了我们参与学术交流的能力,那么应该暂时后退一步,暂时抛弃东方和西方的观念——因为在接下来的几天里,在我们一道争论、研讨、评估和分析的过程中,东方主义和西方主义的论调一定会出现。我希望我们的学术交流能够像今晚的盛宴一样令人满意。我们在这里的交流会开创很多的可能性,我希望大家能够在这些可能性的基础上继续努力,以便使接触地带在大会结束之后仍然长期存在。

(王红欣译 金莉校)

简·德斯蒙德(Jane C. Desmond):美国伊利诺伊大学人类学与性别/妇女研究教授、国际美国研究学会主席、美国研究国际论坛主任

美国学界对美国政治的研究^①

赵可金

[内容提要]美国政治是美国政治学一级学科中的二级学科,美国学界关于美国政治的研究汗牛充栋。根据对美国政治性质的不同界定,美国学界对美国政治的研究形成了地区主义、阶级冲突、多元主义、精英主义和共识主义等五个主流研究范式。同时,美国学界对美国政治的研究也受到了社会方法论发展的深刻影响。在历史上,美国学界对美国政治的研究分别受到了德国国家学派、行为主义革命、理性选择理论、新制度主义革命的影响,在不同发展阶段,美国政治的研究呈现出不同的特征。

关键词:美国政治 美国学界 方法论 政治学

在美国大学里,美国政治(American Politics)与比较政治(Comparative Politics)、国际关系(International Relations)和政治理论(Political Theory)一起作为政治科学(Political Science)的二级学科。自第二次世界大战以来,美国政治学先后掀起了行为主义、理性选择和新制度主义政治学等几次高潮,关于美国政治的研究在学界已经卷轶浩繁,蔚为大观,美国政治成为政治科学学科中发育最完善、成果最丰厚和研究队伍最庞大的学科。政治理论、比较政治学和国际关系领域中的研究成果,不是聚焦于美国政治体系的研究,就是以美国政治为参照物,都无法从根本上摆脱美国政治研究的影响。因此,关于美国政治的研究是把握美国政治学界学术方向及理解其他亚学科的必经之路。

一 学术范式:美国政治研究的视角问题

在学术界,为了更好地理解和阐释美国政治的逻辑,通常把一些复杂的情况进行

^① 本文是复旦大学“985”工程二期美国研究国家哲学社会科学创新基地项目“美国政治的理论研究”课题成果的一部分。

归类合并,概括为可辨识的理论模式以凝聚学术社群的共识,集中研究该政治体系某一侧面或某一领域问题。学术界通常将此种方法论称为研究范式(paradigm)或研究路径(approach)。^①

一是地区主义理论路径。

法国年鉴史学的代表人物费尔南多·布罗代尔(Fernand Braudel)认为,地域竞争的基轴是历史的深层结构之一,大多数社会制度(如政党体制、意识形态)正是建立在这种竞争基础之上的。^②美国是一个移民垦殖社会,偏重于强调地方性忠诚的联系方式,这一特征使得地区主义成为许多学者考察美国政治的理论路径。

地区主义范式的代表人物主要有丹尼尔·埃拉扎(Daniel J. Elazar)、弗里德里克·J. 特纳(Fredrick J. Turner)、埃拉·沙甘斯基(Ira Sharkansky)等。其中最具代表性的是特纳,他被视为是与查尔斯·A. 比尔德(Charles A. Beard)齐名的20世纪最具影响力的美国历史学家。特纳的代表作《美国历史上边疆的重要性》(*The Significance of the Frontier in American History*)一书关于边疆对美国人性格的研究影响了数以千计历史学家的看法,特别是它作为社会力量构成的地域主义(sectionalism)模型,使历史学家具备了使用社会历史分析所有社会、经济和政治发展基础的工具。^③在研究中,特纳认为美国精神和成功的关键直接取决于西进运动,随着西进运动的结束,地域主义(sectionalism)在美国历史中的重要性日益加强。在他看来,地域主义是指一国领土范围内某一部分由于地理和社会等方面的同质性,使人们对待属本地域的利益、理想和习惯有着明确意识,并将之与人们对其他地域的意识明确区别开来。^④

在区域主义路径看来,美国政治的成长史也是一部区域主义发展史,直到内战之前,区域主义对美国政治的解释力仍然很大。美国最初脱胎于东北部的13个殖民地,1797年通过的宪法就是北部和南部讨价还价的结果。随着西部殖民地的开发,美国的区域冲突结构发生了很大变化,表现为东北部、南部和西部三个区域之间的矛盾。其中,东北部以梅森—迪克逊线为界,包括宾西法尼亚和新英格兰地区;南部包括特拉华、马里兰、弗吉尼亚、肯塔基、密苏里州以南地区;西部地区则包括俄亥俄、印第安那、伊利诺伊及大湖地区以西诸州。三个区域之间的冲突模式主要表现为东北

① [美]托马斯·库恩著:《科学革命的结构》(金吾伦、胡新和译),北京·北京大学出版社,2003年版。

② [法]布罗代尔著:《15至18世纪的物质文明、经济和资本主义》(顾良、施康强译),北京·三联书店,1992年版。

③ Frederick Jackson Turner, *The Significance of the Frontier in American History*, Report of the American Historical Association, 1893, pp. 199~227.

④ Frederick Jackson Turner, "Sections and Nations," in *Frontier and Section: Selected Essays of Frederick Jackson Turner* (Prentice-Hall, Inc., 1961), pp. 136~137.

部和南部之间为争夺在西部的势力范围而进行的斗争,而西部则成为了其他两个地域的“平衡器”。^①南北战争以前的美国区域政治基本上都可以用这个模式解释。

20世纪以来,南部和西部新兴经济发展迅速,人口大量增加,改变了美国的政治版图。北方的制造业由于生产成本提高和设备陈旧等原因失去了竞争力,汽车、钢铁、电子和其他重工业南移,南部和西部的石油化工、食品加工、精密仪器、航空科技等高科技产业发展迅猛,“阳光地带”和“北方佬”之间的矛盾,成为美国区域政治的一个线索。^②但是,随着交通通讯技术的发展和美国卷入世界后政治全国化的趋势加强,地区主义的影响力下降。尤其是经济大萧条和危机的出现,地方性利益内部的矛盾在上升,肢解了凝聚地区民众的政治认同纽带。区域主义路径对美国政治的解释力在下降。尽管如此,地区主义政治在总统大选的研究中仍然发挥着关键性作用。

二是阶级冲突理论路径。

随着区域主义在美国政治中的影响力下降,阶级分化的理论变得比较重要了。尽管美国并不具备社会主义发展的土壤,^③但阶级冲突分析也是研究美国政治不可忽视的一个范式。该理论强调经济利益的重要性,将社会的阶级结构看作是美国的政治的决定因素,认为政治忠诚实质上是社会阶级的问题,美国政治就是美国社会少数富人和多数穷人之间围绕财富和权力的斗争。

在美国学术界,持这一理论路径的代表人物有弗农·帕灵顿(Vernon Parrington)、查尔斯·A. 比尔德(Charles A. Beard)等。20世纪初,进步党人弗农·帕灵顿认为,“从一开始,我们就被划分为两大党派,一方是现在贵族(教士、士绅、商人、蓄奴者、厂主)的政党,另一方是平民(农夫、村民、小贩、工人、无产者)的政党。一方坚持要制约、限制大众的权力,使政府控制在少数人手中,以便谋求特殊利益;另一方则寻求扩展大众的权力,使政府更能代表大多数人,促进民主的理想而非共和的理想。”^④帕灵顿的理论基本点是先强调经济利益的重要性,然后强调美国历史的作用,把美国历史看作是少数人和多数人的斗争,或者好人与坏人的博弈游戏。正如路易斯·哈茨(Louis Hartz)批评进步党人所说的,“进步学派总要使一个美国英雄与他

① Frederick Jackson Turner, “Sections and Nations,” in *Frontier and Section: Selected Essays of Frederick Jackson Turner* (Prentice-Hall, Inc., 1961), pp. 136~137.

② Fred M. Shelley ed., *Political Geography of the United States* (The Guilford Press, London, 1996), pp. 257~260.

③ [德] 维尔纳·桑巴特著,《为什么美国没有社会主义》(王明璐译),上海·上海人民出版社,2005年版; Seymour Martin Lipset and Gary Marks, *It Didn't Happen Here: Why Socialism Failed in the United States* (W. W. Norton & Company, 2000).

④ Quoted from Richard Hofstad, *The Progressive Historians: Turner, Beard, Parrington* (New York: Knopf, 1968), p. 438.

们发现的美国坏蛋搏斗,那是一个杰斐逊对每一个汉密尔顿的斗争。”^①阶级冲突路径解释的美国政治就是一个英雄和一个坏蛋的搏斗。

查尔斯·A. 比尔德是美国著名的历史学家、美国史学的经济学派创始人之一。在对制定宪法和南北战争问题的研究中引入了追求经济利益私有化和经济冲突的分析路径。1913年出版的《美国宪法的经济观》就是他运用“经济决定论”解释美国历史的权威性著作。在书中,比尔德强调东北部的工业集团、中西部的农业集团和南部的种植园主集团之间的长期冲突是南北战争的根源;他认为宪法是种植园主制定的文件,法律和意识形态不过是经济利益的产品而已。^②在比尔德看来,美国政治归根结底是由经济基础决定的,都可以从经济冲突中得到解释。当然,与马克思主义的路径不同,比尔德在强调经济基础的同时,否定政治对经济基础有反作用力。

比尔德的思想对美国学术界影响很大。20世纪以来,美国政治中的政治行为在很大程度上可以用阶级冲突理论来解释,蓝领工人投票支持民主党,白领工人和上层阶级投票支持共和党,此种选民结构令阶级冲突理论家兴奋不已。^③当然,安格斯·坎贝尔(Angus Campbell)对此提出了质疑,他在《美国选民》一书中发现,超过1/3的美国人“意识不到”自己的阶级地位,在全国人口中只有相当有限的非常有经验的人的社会阶级意识才对政治取向产生作用。^④因此,要特别注意不能将阶级冲突模式无限扩大,在具体问题上,要将阶级分析和地区主义、多元主义等路径结合起来进行研究。

三是多元主义理论路径。

美国是一个利益集团政治的国家。在建国之初,制宪先贤詹姆斯·麦迪逊(James Madison)在《联邦党人文集》第十篇就分析了“党争”的问题。他认为,党争“植根于人性之中”,“造成党争的最普遍而持久的原因是财产分配的不同和不平等。有产者和无产者在社会上总会形成不同的利益集团。”^⑤为此,麦迪逊主张以共和政体原则提供的结构性保护来解决党争的弊端,美国政治的核心在麦迪逊那里也就转变为实现公民基本权利保护和消除派别祸患的张力。此后,美国的约翰·C. 卡尔霍恩(John C. Calhoun)、法国的阿列克西·德·托克维尔(Alexis de Tocqueville)都对

① [美]路易斯·哈茨著:《美国自由主义的传统》(张敏谦译,金灿荣校),北京·中国社会科学出版社,2003年版,第25页。

② [美]查尔斯·A. 比尔德著:《美国宪法的经济观》(何希齐译),北京·商务印书馆,1984年版。

③ P. F. Lazarsfeld, B. Berselson and H. Gaudet, *The People's Choice* (New York: Columbia University Press, 1944), p. 27.

④ Angus Campbell eds., *The American Voter* (New York: Wiley, 1960).

⑤ [美]汉密尔顿、杰伊、麦迪逊著:《联邦党人文集》(程逢如等译),北京·商务印书馆,1980年版,第46~48页。

利益集团政治给予了肯定。

20世纪以后,利益集团政治在美国政治学界逐渐形成一条重要理论路径,主要代表人物有阿瑟·F.本特利(Arthur F. Bentley)、戴维·B.杜鲁门(David B. Truman)、V. O. 基(V. O. Key)、厄尔·拉瑟姆(Earl Latham)、罗伯特·A.达尔(Robert A. Dahl)等。该理论路径认为,美国政治不过是集团活动及其相互影响不断发生变化的表现形式而已,是不同利益集团之间的纵横捭阖,任何集团都不能占据支配地位。在这种政治生态格局下,美国政治的目标就是担任集团竞争的“裁判”,像裁判员那样处理集团之间的纷争,引导他们讨价还价达成妥协。

阿瑟·本特利是用利益集团范式解释美国政治的第一人。他在1908年出版的《政府之过程》(*The Process of Government*)一书中认为,利益集团是政治的原材料,社会是利益集团复杂的组合,政治是利益集团作用的结果,公共领域的一切方面比如法律过程、政党、公共舆论乃至政府本身都是利益集团相互作用的结果。^①显然,在本特利看来,利益集团的核心意义是活动和利益,更加强调动态的行为和精神的力量,没有对那些稳定性的力量给予必要的强调。这一点在杜鲁门以及后来的学者那里得到了补正。

戴维·杜鲁门是关于美国利益集团政治研究的最权威的学者,在1951年出版的《政府过程》一书中,杜鲁门把利益集团看作是观察美国社会和政治的基本出发点,认为美国政治是不同利益集团相互作用和讨价还价的复杂结合物,利益集团是调整集团内部成员间关系和调整集团之间关系的工具,特别是在面临社会挑战时,潜在的利益集团也会组织起来,通过积极参与政治过程而影响政治行为,因此利益集团是民主的基础。^②相比之下,杜鲁门更强调利益集团的正式组织,注重利益集团对政治的影响,但忽视了没有组织起来的利益集团。

多元主义理论路径就是在本特利和杜鲁门的利益集团理论上发展而来的。这一派别认为政治是由多元利益集团构成的。比如V. O. 基认为,理解美国政治必须了解主要的利益及它们在公共政策中的作用,政治权力的行使在很大程度上是实现合理的集团目标,协调集团冲突。政治权利的分配和政策结构取决于竞争利益的不稳定的平衡。^③罗伯特·达尔更是强调权利分散于不同的政治利益之中,规范的美国政治过程是人口中有很高几率的积极合法集团使得它们的声音能够在决策的关键

① Arthur F. Bentley, *The Process of Government: A Study of Social Pressures* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1967), p. 211.

② [美]戴维·杜鲁门著:《政府过程》(陈尧译),天津·天津人民出版社,2005年版。

③ V. O. Key, *Political Parties and Pressure Groups* (New York: Thomas Y. Crowell Company, 1964), pp. 17~20.

阶段被听见。^①总之,多元主义理论路径过分重视利益集团的动态平衡的作用,忽视了少数上层阶级具有更大影响力的事实。

四是精英主义理论路径。

多元主义理论忽视精英在设置政治议程上的作用。在多元主义理论盛行的年代,许多学者都指出美国政治权力的分散并非像达尔等人所说的那样均匀分散,政策议程更多被由少数精英组成的一个“副政府”(sub-government)或者“铁三角”(Iron Triangle)所垄断,广大消费者、纳税人或者大众作为“默默无闻的大多数”无法反映其利益。^②总之,精英主义理论是与多元主义理论相对立的理论,其代表人物主要有沃尔特·李普曼(Walter Lippmann)、哈罗德·拉斯韦尔(Harold Lasswell)、E. E. 谢茨施奈德(E. E. Schattschneider)、查尔斯·赖特·米尔斯(Charles Wright Mills)、西奥多·J. 路威(Theodore J. Lowi)、托马斯·R. 戴伊(Thomas R. Dye)、威廉·多姆霍夫(William Domhoff)、曼瑟尔·奥尔森(Mancur Lloyd Olson, Jr.)、罗伯特·H. 索尔兹伯里(Robert H. Salisbury)等。该理论认为,美国由各种最有权势的精英人物统治,这些人在全国人口中控制着经济和政府关键部门的集团权力和财富,其中大公司的董事长、总经理,军方领导人及军工复合体,成为在幕后统治美国的集团,美国政治成为一小群精英人物秘密操纵的阴谋。精英主义理论是多元理论的发展,认为统治集团在很大程度上控制着政治进程。

E. E. 谢茨施奈德(E. E. Schattschneider)是第一个对多元主义理论提出批评的政治学家,在《政党政府》(*Party Government*)和《半主权的人民》(*The Semi-Sovereignty People*)两部著作中,谢茨施奈德认为,多元主义将大众排除在代表制之外,“多元主义天国的缺陷在于天国的合唱团唱的是很强的上层阶级声音,大约90%的人不能进入压力集团政治中去。”^③在他看来,利益集团很容易导致政治私有化,只有使政治冲突社会化、公开化的政党才能保持政治平衡,实现政治民主,才能寻求代表社会的利益。^④因此,谢茨施奈德认为,惟有政党政府才是美国政治的根本保障。

谢茨施奈德指出了政党在美国民主政治中的地位,但没有准确说明究竟哪些人对于政治事务发挥决定性作用。C. 赖特·米尔斯(C. Wright Mills)、格兰特·麦肯奈尔(Grant McConnell)、威廉·多姆霍夫、托马斯·戴伊则直接指出精英决定了美

① [美] 罗伯特·达尔著:《民主理论的前言》(顾昕等译),北京·生活·读书·新知三联书店、牛津大学出版社,1999年版。

② Anne N. Costain and Andrew S. McFarland eds., *Social Movement and American Political Institutions* (Laham, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 1998), pp. 6~9.

③ E. E. Schattschneider, *The Semi-Sovereign People: A Realist's View of Democracy in America* (Hinsdale, IL: Dryden, 1960), p. 35.

④ E. E. Schattschneider, *Party Government* (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1942).

国政治。米尔斯在1956年出版的《权力精英》一书中认为,在一个自视为最民主的国家中,真正统治美国的并不是罗伯特·达尔所说的“竞争的多元团体”,而是由大公司精英、政治精英和第二次世界大战后崛起的军事精英联合组成的小的精英集团,小的精英集团事实上控制着美国的真正权力,上层人士居于社会制度的主导地位。^①威廉·多姆霍夫在《谁统治美国?》中强调私人经济精英的权力。他认为,美国的上层阶级占美国人口总数不到1%,但几乎垄断了美国的一切权力。^②格兰特·麦肯奈尔则认为,私人协会控制着政治权力,渗透于当代美国社会,控制着政府,形成了国家权力的重组和再分配。^③托马斯·戴伊在详细分析了美国社会政治、经济结构的各个方面,包括宪法、权力结构、新闻媒体、总统、国会、选举、政党、利益集团、法院、政府机构及抗议运动之后,得出结论:美国社会大体上分为实行统治的少数人阶级和被统治的多数人阶级,少数统治阶级的杰出人物并不代表被统治的多数人,统治美国的总是杰出人物而非群众,美国由5000名大亨统治着。^④另外,西奥多·路威的“副政府”理论、曼库尔·奥尔森的“副产品”理论及罗伯特·索尔兹伯里的“政治企业家交换”理论都强调了精英主义范式的解释力。

精英往往身处美国政治的前台,对美国政治有着直接的影响力。精英主义范式揭示了美国分散的政治制度背后隐含的精英政治,使之一度成为一种非常吸引人的理论,甚至著名政治学家罗伯特·达尔都在精英主义的批评下放弃了原来的观点。然而,精英主义过分强调精英的角色意义,忽视精英产生的社会土壤,更无法区分精英影响和利益集团影响,再加上随着后工业社会的兴起,议题领域之间的交织态势明显,特定领域中的精英力量衰退,后多元主义逐渐取代了精英主义,成为学界关注的焦点。比如斯蒂芬·克拉斯纳(Stephen D. Krasner)在1978年出版的《捍卫国家利益》一书中认为,美国联邦政府的国务院常常是自主地保卫国家利益,而不是仅仅面对利益集团的压力。^⑤耶鲁大学的斯蒂芬·斯科夫罗内克(Stephen Skowronek)在1982年出版的《建立一个新美国》一书中得出结论认为,职业化的军官、公务员、独立管制委员会的成员竭力避免受压力政治和赞助人的控制,政府的自主性、职业性和网

① [美]查尔斯·赖特·米尔斯著:《权力精英》(王崑、许荣译),南京·南京大学出版社,2004年版。

② [美]威廉·多姆霍夫著:《当今谁统治美国:80年代的看法》(沈泽芬、郑须弥译),北京·中国对外翻译出版公司,1985年版,第85~86页。

③ Grant McConnell, *Private Power and American Democracy* (New York: Alfred A. Knopf, 1966), pp. 3~8.

④ [美]托马斯·R.戴伊、L.哈蒙·奇格勒著:《美国民主的讽刺》(张绍伦译),石家庄·河北人民出版社,1997年版。

⑤ Stephen D. Krasner, *Defending the National Interest: Raw Materials Investments and U. S. Foreign Policy* (Princeton: Princeton University Press, 1978).

络化趋势大大加强。^①在后多元主义路径中,精英的能量被融化在相互交错的政策网络之中,政策网络分析成为美国政治分析的一个方向,与新制度主义政治学方法论相互呼应。

五是共识理论路径。

在理解美国政治的范式中,还有一个范式聚焦于美国政治文化和政治传统的研究上,被称之为“共识理论”路径。与其他理论路径不同,“共识理论”强调理解美国政治的关键不是两个阶级的斗争,也不是众多利益集团的竞争,而是具有自由主义共识的中产阶级长期居于统治地位,美国政治变革是在以自由主义为主导的不同派别互动中前进的。“共识理论”的代表人物有阿列克西·德·托克维尔、路易斯·哈茨(Louis Hartz)、理查德·霍夫斯塔特(Richard Hofstadter)、丹尼尔·布尔斯廷(Daniel J. Boorstin)、西摩·马丁·李普塞特(Seymour Martin Lipset)、丹尼尔·贝尔(Daniel Bell)、塔尔科特·帕森斯(Talcott Parsons)、戴维·波特(David Potter)等。该理论认为,由于美国没有经历封建主义,土地广袤,劳动力稀缺,民众广泛认同洛克式的自由、平等和个人主义。在这个共识范围内,政治冲突比起人格和经济争端相对要小。因此,美国政治的争论不过是不同类型的自由主义之间的斗争,缺少封建贵族集团,也缺乏无产阶级的土壤。

路易斯·哈茨是“共识理论”最具代表性的政治思想家,他在1955年出版的《美国的自由主义传统》一书中,从历史和文化的角度,考察了源于欧洲并在美国普遍化的美国自由主义共识,亦即信仰个体自由、平等和资本主义,以及认为个人成败取决于自身的努力和能力。哈茨认为,美国历史是一个自由主义社会发展的历史,美国政治的同质性决定了美国走的是一条“美国道路”,坚持单纯追求物质上的幸福,难以接受各种外来主义,不受阶级意识和阶级对抗的束缚,因此既没有发展成贵族社会,也没有导致社会主义革命,所有这一切都源自“一种势不可挡的和绝对的自由主义信仰。”^②因此,哈茨认为,美国政治的最大危险在于它无意识中潜伏着的共识容易导致一种无法控制的政治偏执情绪。美国历史上出现的孤立主义、麦卡锡主义和反恐综合症,都是此种政治偏执情绪的症候。

哈茨的观点得到了学术界的高度评价,一大批政治思想史学家对哈茨的观点表现出了浓厚的兴趣。丹尼尔·贝尔在《后工业社会的来临》、《资本主义文化矛盾》和《意识形态终结》等书中认为,随着后工业社会的来临,当代资本主义的种种矛盾是由

^① Stephen Skowronek, *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877~1920* (Cambridge: Cambridge University Press, 1982).

^② [美] 路易斯·哈茨著:《美国自由主义的传统》(张敏谦译,金灿荣校),北京·中国社会科学出版社,2003年版。

于曾把文化与经济维系在一起的纽带已经散解,意识形态已经终结,享乐主义已经成为我们社会的主导价值观,美国已经发展成为一种统一性的政治:个人主义的精神气质,自由主义的政治哲学,资产阶级功利观和现实主义的文化,以及追求社会地位、滞后享受的性格结构等。^①和丹尼尔·贝尔类似,西摩·马丁·李普塞特也强调美国上层阶级的自由主义共识,帕森斯则看重对共同价值的意见一致对美国社会秩序的凝聚作用。^②罗斯福新政之后,美国的自由主义共识体现在对国内事务的新政共识和关于对外事务的冷战共识上。尽管随着冷战后新保守主义的崛起而饱受冲击,但自由主义共识的基础还没有被完全破坏。

二 科学主义和现实主义:美国政治的形式——制度分析

19世纪末期,美国政治学研究异军突起。美国政治科学发端于约翰·W. 柏吉斯(John W. Burgess)于1880年在哥伦比亚大学创办的政治科学院(School of Political Science)。^③此前的美国政治学研究基本上是欧洲风格的,受到德国国家学派的深刻影响,热衷于运用先验的设定、精确的概念、翔实的材料和严格的逻辑进行系统研究。然而,19世纪后半期,随着科学技术的突飞猛进和工业的飞速发展,自然科学的方法受到了社会科学家的重视。柏吉斯十分赞赏科学主义,他认为完全可以运用自然科学中已经取得的成功方法研究政治现象,认为用精细的历史—比较分析取代传统政治学的演绎法,就可以揭示美国政治的基本规则。他在《政治学与比较宪法》一书中提出用政治共同体、制度和权力的运用这三个基本概念可以分析任何政体。柏吉斯注重正式的文献记录,比较不同政治体的差异,开创了“新政治学”的“科学主义”道路。除了柏吉斯之外,查尔斯·E. 梅里亚姆(Charles E. Merriam)、弗兰克·J. 古德诺(Frank J. Goodnow)、邓宁(W. A. Dunning)、詹姆斯·布赖斯(James Bryce)、劳伦斯·洛威尔(A. Lawrence Lowell)、伍德罗·威尔逊(Woodrow Wilson)、阿瑟·本特利等人都是科学主义方法的追随者,他们提出了“看不见的政府”、“宪法外的政府”、“正在活动的政府”等关键用语和新政治概念,以表示“新政治学”的

① [美]丹尼尔·贝尔著:《资本主义文化矛盾》(赵一凡等译),北京·三联书店,1992年版;丹尼尔·贝尔著:《意识形态的终结》(张国清译),南京·江苏人民出版社,2001年版;丹尼尔·贝尔著:《后工业社会的来临》(高铨等译),北京·新华出版社,1997年版。

② Seymour Martin Lipset and Earl Raab, *The Politics of Unreason: Right Wing Extremism in America, 1790~1970* (New York: Harper & Row, 1970), pp. 94~95; [美]托马斯·帕特森著:《美国政治文化》(顾肃、吕建高译),北京·东方出版社,2007年版,第1~39页。

③ Anna Haddow, *Political Science in American Colleges and University, 1836~1900* (New York: Appleton-Century, 1939), p. 130.

兴起。

如果评选 20 世纪上半叶对美国政治研究最有影响的 20 个政治学家,梅里亚姆会名列榜首。梅里亚姆开创了以“科学主义”为指导的芝加哥学派,哈罗德·拉斯韦尔、列奥纳德·怀特(Leonard D. White)、哈罗德·高斯纳尔(Harold F. Gosnell)、V. O. 基、戴维·杜鲁门、赫伯特·西蒙(Herbert Alexander Simon)、加布里埃尔·阿尔蒙德(Gabriel A. Almond)等赫赫有名的人物都出自梅里亚姆领导的芝加哥大学政治学系。梅里亚姆是“学者政治家”(scholar-politician),曾经担任芝加哥市议员达六年之久,对现实政治具有非同一般的体会,梅里亚姆在 1920 年出版的《美国政治思想》中分析了产业界和政治权力结合构成“看不见的政府”,对美国制度的真正威胁“完全在于这些看不见的政府”。^①在 1929 年出版的《芝加哥:一项对大都市政治的临床观察》一书中,梅里亚姆考察了芝加哥都市政治中的人口流动与政治的关系,社会团体与都市政府的关系,以及都市政治里的科学技术地位等主题,对芝加哥市政构造和过程进行了生动的描绘。^②梅里亚姆反复强调人们应该把政治学和心理学、统计学结合起来,采取“科学的”、“现实主义”的方法,这直接导致了“新政治学”的强调。梅里亚姆的观点得到了威廉·贝内特·门罗(William Bennett Munro)的支持,认为州政府的大部分是运作在人们眼睛看不到的表面之下的各种势力,并且根据这些各式各样的势力来调解和管理的政府。^③梅里亚姆的这一看法激励了哈尔伍德·L. 查尔德(Harwood L. Child)在《美国国家政治中的劳动和资本》和奥斯托戈斯基(Moisei Ostrogorsky)在《美国民主和政党制度》中对“宪法外的政府”的研究。他们认为,美国的利益集团在非正式政府的多数场合与诸多环节中比“正式的和公共的政府自身更加重要,”^④甚至于现代民主政治如果不站在政党的观念上就难以实现,^⑤换言之,政党政治要比正式政府制度对美国民主更加重要。

另外一个对政治学的转向发挥重大作用的是伍德罗·威尔逊。威尔逊认为,政治学家更应注重研究法律、条令和判决背后的事实,研究真实事件、真实民众和真实的政治生活,走向社会,深入社会,去大街、办公室和议会大厦。人们把威尔逊的主张

① C. E. Merriam, *American Political Ideas: Studies in the Development of American Political Thought: 1867-1917* (New York: The Macmillan Company, 1920), p. 210.

② C. E. Merriam, *Chicago: A More Intimate View of Urban Politics* (New York: The Macmillan Company, 1920).

③ William Bennett Munro, *The Invisible Government* (New York: The Macmillan Company, 1928), pp. 1~8.

④ Harwood L. Child, *Labor and Capital in National Politics* (Columbus: Ohio State University Press, 1930), p. vii.

⑤ E. E. Schattschneider, *Party Government* (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1942), p. 1.

称之为“现实主义”。威尔逊在《国会政体：美国政治研究》一书中认为，“实际运作中的宪法和书本上的宪法有着完全的、非常明显的不同。”“形式上，委员会是根据议员个人提出来的各种问题进行审理，在对这些问题进行了慎重的、完善的调查之后，只为众议院的最终审议和采用才进行准备。但实际上，委员会不仅对众议院的决定进行指示，根据委员会自身的意志行事，还把众议院的讨论和审议的机会分开，使其沿着该议案必须得以通过的方向前进。”^①不难看出，威尔逊认为“活动着的政府”是美国政治研究的主题。为此，威尔逊比照英国学者白哲特(Walter Bagehot)对英国国家构造研究的成果《英国宪制》一书，来阐释美国的政治构造，完成了《国会政体：美国政治研究》的研究。后来，威尔逊在《行政学之研究》一文中发现国会政策并没有被政府行政机关贯彻执行，他呼唤建立一门新的行政科学来专门研究政府的执行问题，^②构建关于政治生活的普遍化解释。

总之，早期的美国政治研究集中于美国政体的宪法、法律和制度研究，学者们充当了美国政体“阐释者”和“清洁工”的角色。尽管这一方法在后来遭到了许多学者的批评，但作为一个学术传统，并不乏名家名著。比如詹姆斯·Q. 威尔逊(James Q. Wilson)对官僚机构的分析、^③玛萨·德斯克(Martha Derthick)的社会安全决策历史研究，^④以及阿隆·威尔达夫斯基(Aaron Wildavsky)关于预算过程的研究，^⑤是值得特别提及的利用传统方法研究美国政治的三部作品，至今被学界奉为经典，科学主义和现实主义远没有过时。

三 行为主义革命：美国政治的社会学解释

第二次世界大战后，芝加哥学派的重要人物分散到其他学校，比如拉斯韦尔到耶鲁大学指导了罗伯特·达尔、查尔斯·林德布洛姆(Charles Lindblom)等一大批青年才俊，V. O. 基转战哈佛大学从事政党、选举和舆论研究，戴维·杜鲁门在利益集团研究上的进展更是另立门派，发扬光大。行为主义的浪潮最终在伦西斯·利克特(Rensis Likert)、安格斯·坎贝尔(Angus Campbell)和多文·卡特赖特(Dorwin

① [美] 伍德罗·威尔逊著：《国会政体：美国政治研究》(熊希龄、吕德本译)，北京·商务印书馆，1986年版。

② Woodrow Wilson, "The Study of Administration," *Political Science Quarterly*, Vol. 2, No. 2, June, 1887, pp. 197~222.

③ James Q. Wilson, *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It* (New York: Basic, 1989); 中文版参阅 [美] 詹姆斯·Q. 威尔逊著：《官僚机构—政府机构的作为及其原因》(孙艳等译)，北京·三联书店，2006年版。

④ Martha Derthick, *Policymaking for Social Security* (Washington DC: Brookings, 1979).

⑤ Aaron Wildavsky, *The New Politics of the Budgetary Process*, 2nd (New York: Harper Collins, 1992).

Cartwright)建立的密歇根大学社会研究所和社会学家保罗·拉扎斯菲尔德(Paul F. Lazarsfeld)和罗伯特·默顿(Robert Merton)建立的哥伦比亚大学应用社会研究局生根发芽,开枝散叶,在美国最权威的政治学刊物《美国政治学评论》上,一度到处充斥着定量分析和科学方法的文章。尤其是20世纪70年代生物政治学的发展,强调采用人种学、心理生理学、医学、生物化学、神经解剖学、心理药理学、心理病理学、营养学等学科手段,从揭示人类生命本质理解人的政治行为,使得政治学更加“行为主义化”。主要代表人物包括V. O. 基、哈罗德·拉斯韦尔、戴维·杜鲁门、戴维·伊斯顿(David Easton)、罗伯特·达尔、赫伯特·西蒙(Herbert A. Simon)、加布里埃尔·A. 阿尔蒙德(Gabria A. Almond)、小理查德·芬诺(Richard Fenno, Jr.)、卡尔·多伊奇(Karl W. Deutsch)等人。行为主义对科学方法和技术的重视,导致了美国政治研究对象和主题的演变,它排除了国家、意识形态、社会制度和政治权力性质的研究,对于美国政治制度的研究转向美国政治体系、政治角色及其行为的研究。具体来说,在此期间,美国政治的研究主要集中于以下四个方面:

一是美国公民个体行为研究,主要集中研究公民投票活动及其相应的其他政治行为规律。保罗·拉扎斯菲尔德对个体选民选举研究的论文认为,“一个人之所以从政治上思考问题,是因为他是社会产物,社会特征决定了政治倾向。”^①安格斯·坎贝尔等人在其《美国选民》一书中确立了所谓的“独立公民模型”,认为决定选民政治态度的变量主要有三个:对政党的认同、对政见的支持及候选人本身的个人魅力。^②1949年,V. O. 基在其《南方政治》一书中发现,南方白人种族敌视程度随着各郡黑人集中度的变化而变化,南方政治的历史表现取决于局部人口中白人和黑人公民的相对优势。^③后来,基与芒格(F. Munger)在对印第安部落各郡研究中发现,政治倾向和社会特征之间并不存在简单的一一对应关系,选民的政治倾向往往是社会环境特征、社会网络和个人倾向共同作用的结果,而且都以或然性的方式产生作用。^④这一问题推动着学者们研究社会环境和网络等因素对公民个人的影响,提出了微观社会学模型、社会凝聚力模型和结构等价模型等诸多模型,以解释不同社会环境下个人的

① Paul F. Lazarsfeld, B. Berselson and H. Gaudet, *The People's Choice* (New York: Columbia University Press, 1944), p. 27.

② Angus Campbell eds., *The American Voter* (New York: Wiley, 1960).

③ V. O. Key Jr., *Southern Politics in State and Nation* (New York, NY: Vintage Books, 1949).

④ V. O. Key, Jr., and F. Munger, "Social Determinism and Electoral Decision: The Case of Indiana," in E. Burdick and A. J. Brodbeck eds., *American Voting Behavior* (Glencoe, Ill.: Free Press, 1959), pp. 281~299.

行为规律。^①

二是美国政治精英行为研究,集中考察总统、国会议员、政治官员和官僚的决策情境及其规律。关于政治精英行为规律的研究,主要集中于性格心理研究和社会情境研究两条路径。从性格心理研究来看,亚历山大·乔治和朱利特·乔治夫妇(Alexander L. George and Juliette L. George)对威尔逊总统心理传记的个案研究是杰出代表,也可能是心理传记中对总统心理最系统的论述。^②美国著名政治学家詹姆斯·戴维·巴伯(James David Barber)一改心理分析的路径,而注重从政治行为中确立总统性格的坐标。他运用主动—被动、积极—消极这两个的解释框架分析总统性格,区分出主动—积极型、主动—消极型、被动—积极型和被动—消极型四种类型的总统性格。^③此外,理查德·芬诺在1966年出版的《钱袋权》、《委员会中的国会议员们》、《家乡风格》等书中,用人类学家传统上所使用的细致描述的方法,对国会议员的行动进行经验观察,不仅考察其制度内的行为,也考察其竞选职位的行为,^④被看作是国会行为研究的经典之作。

三是利益集团及其游说活动研究,主要考察由个体行为汇集而成的利益集团和政党的活动规律。关于利益集团的研究除了本特利和杜鲁门的研究外,罗伯特·达尔、格兰特·麦肯奈尔和西奥多·路威、E. E. 谢茨施耐德、曼瑟尔·奥尔森、罗伯特·索尔兹伯里等学者的研究也广受关注。关于美国政党政治行为的研究,更多集中于政党组织选举和在国会中构建政党联盟的“关键性选举”(critical elections)等议题。^⑤政党联盟被看作长期驱动美国政治的引擎。这一理论在很长时间内具有十分重要的影响力,但只是最近才遭遇了越来越多的批评。^⑥

四是美国对外行为逻辑的研究,将美国视为单个行为者而研究其行为规律并建

① [美]罗伯特·古丁和汉斯—迪特尔·克林格曼主编:《政治科学新手册》(钟开斌等译),北京·三联书店,2006年版,第342~347页。

② Alexander L. George and Juliette L. George, *Woodrow Wilson and Colonel House: A Personality Study* (New York: John Day, 1956).

③ James David Barber, *The Presidential Character: Predicting Performance in the White House* (New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1985), p. 4.

④ J. R. Hibbing, E. Thiess-Morse, *Congress as Public Enemy: Public Attitudes Toward American Political Institutions* (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1995); J. Cooper ed., *Congress and the Decline of the Public Trust* (Boulder, CO: Westview, 1999); Eric M. Uslaner, *The Decline of Comity in Congress* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1993); Richard F. Fenno, *Home Style: House Members in Their Districts* (Boston: Little, Brown, 1978); Richard F. Fenno, *Congress at the Grassroots: Representational Change in the South* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2000).

⑤ Walter Dean Burnham, *Critical Elections and the Mainsprings of American Politics* (New York: Norton, 1971); James Sundquist, *Dynamics of the Party System* (Washington DC: Brookings, 1983).

⑥ David Mayhew, *Electoral Realignments: A Critique of the Genre* (New Haven, CT: Yale University Press, 2002).

立相应模型。卡尔·多伊奇在《国际关系分析》中将国际政治看作是国家和集团对外行为,精英和领导人往往扮演关键角色,任何一个国家都必然完成维持模式、适应自然和人文环境、实现目标和一体化的任务,目标设置、认知能力和自我改造是更发达的体系才具有的功能,所有这一切都依赖于可衡量的力量及其基础。^①与多伊奇从个体的角度对美国对外行为进行行为主义分析不同,莫顿·卡普兰(Morton A. Kaplan)从整体的角度研究了不同的国际政治系统,他认为在不同的系统下,美国对外行为的逻辑不同。^②另一位行为主义代表人物戴维·辛格(David Singer)和著名国际政治理论大师肯尼思·华尔兹(Kenneth Waltz)及罗伯特·杰维斯(Robert Jervis)提出了层次分析法,认为在国际、单位和个人的不同层次上,国家的行为规律不同。^③行为主义对国家行为的研究非常强调精确化和数量化,注重实证分析和案例研究,格雷厄姆·艾利森(Graham Allison)对古巴导弹危机的个案研究提出了著名的理性决策模式、政治决策模式和官僚决策模式理论,受到学界的广泛重视。^④

四 理性选择革命:美国政治的经济学解释

如果说行为主义主要受到了自然科学、生物学(比如系统论)、心理学、病理学、物理学(比如政治实验科学家芒罗)、数学等学科影响,进而用归纳综合的途径进行美国政治研究的话,理性选择理论则更多地受到了经济学方法的影响,以演绎分析的途径实现美国政治研究的科学化,以新古典经济学的基本假设(理性人假设)、原理和方法作为分析工具,来研究和刻画政治市场上的选民、利益集团、政党、官员和政治家的行为和政治市场的运行规律。理性选择理论的主要代表人物包括肯尼斯·阿罗(Kenneth J. Arrow)、安东尼·唐斯(Anthony Downs)、约瑟夫·熊彼特(Joseph A. Schumpeter)、威廉·赖克(William H. Riker)、詹姆斯·布坎南(James Buchanan)、戈登·塔洛克(Gordon Tullock)、曼瑟尔·奥尔森(Mancur Lloyd Olson, Jr.)、文森特·奥斯特洛姆(Vincent Ostrom)、戴维·梅修(David Mayhew)等,研究主题涉及国家理论、投票行为、政党政治和官员政治等。

尽管理性选择理论源自肯尼斯·阿罗,但真正对美国政治进行分析的还是安东尼·唐斯的理性选民理论。唐斯在1957年出版的《民主的经济理论》一书中提出了

① [美]卡尔·多伊奇著:《国际关系分析》(周启朋等译),北京·世界知识出版社,1992年版,第12~97页。

② [美]莫顿·卡普兰著:《国际政治的系统和过程》(薄智跃译),上海·上海人民出版社,2008年版。

③ [美]肯尼思·华尔兹著:《人、国家与战争:一种理论分析》(倪世雄等译),上海·上海译文出版社,1991年版。

④ Graham Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (Boston: Little, Brown and Company, 1971).

政党也是经济人,政党追求的目标是“为了赢得选举而制定政策,而不是为了制定政策而赢得选举。”在政策决策过程中,政党一般遵循多数原则,着眼于获得执政地位。^①唐斯认为,选民是理性的,他们参与投票的目的是为了通过参与政治获得预期效用最大化,亦即“理性投票人假设”。政党和选民的关系,就是执政党制定何种政治纲领和政策取决于执政党的预期得票数和在野党的战略,执政党的预期得票数取决于选民的效用函数和在野党战略。^②在此基础上,唐斯提出了著名的两党竞争模型,包括单峰偏好下的投票中间人定理,双峰下的政党极化理论和多峰下的新政党理论。威廉·赖克在唐斯研究的基础上,在1962年出版的《政治联盟理论》一书中,提出了“最小获胜联盟假说”。他指出,在零和博弈之下,任何政党获胜的最佳策略都是让竞争对手的联盟规模尽可能大,而自己保持一个最小获胜联盟和另一个与自己只有一票之差的更小的政党联盟。^③罗伯特·阿克塞罗德(Robert Axelrod)于1970年提出了“最小关联获胜联盟假说”,将利害冲突较少或意识形态接近的政党联合起来,形成一个最小获胜联盟。^④多数理性选择理论家们认为两党制要比多党制稳定,更有利于取得较高的绩效。

理性选择理论对美国政治的研究还体现在利益集团研究上。比如马里兰大学的曼瑟尔·奥尔森的《集体行动的逻辑》对利益集团的理性行动逻辑进行了细致的研究,在《国家兴衰探源》中,他进一步认为,“各个社会组织采取集体行动的目标无一例外是争取重新分配财富,而不是为了增加总的产出,换言之,他们都是‘分利集团’。”^⑤这些分利集团通过院外游说活动和卡特行为影响立法和政府决策,进而改变社会的方向。罗伯特·索尔兹伯里针对奥尔森关于大集团集体行动能力不足的问题,提出了政治企业家理论,认为大集团之所以也可以集体行动,主要因为一些政治企业家可以获得物质利益、观念利益和团结一致的利益,进而在集团内外都可以形成市场交易关系。^⑥在此之后,更多的理性选择理论从需求和供给相结合的角度研究利

① 彼得·H.阿兰森(Peter H. Aranson)、赫里奇和奥德舒克进一步认为,政党的目标函数是多样的,比如追求选票数量最大化、追求得票差额最大化、追求得票率最大化、追求得票率超过一定标准的概率最大化等。Peter H. Aranson, Melvin J. Hinich and Peter C. Ordeshook, "Election Goals and Strategies: Equivalent and Non Equivalent Candidate Objectives," *American Political Science Review*, Vol. 68, 1974, pp. 135~152.

② [美]安东尼·唐斯著:《民主的经济理论》(姚洋等译),上海·上海人民出版社,2005年版。

③ William Riker, *The Theory of Political Coalitions* (New Haven: Yale University Press, 1962), pp. 32~46.

④ Robert Axelrod, "Where the Votes Come From: An Analysis of Electoral Coalitions, 1952~1968," *American Political Science Review*, Vol. 66, 1970, pp. 11~20.

⑤ [美]曼瑟尔·奥尔森著:《国家兴衰探源》,北京·商务印书馆,1985年版,第28页。

⑥ Robert Salisbury, "An Exchange Theory of Interest Groups," *Midwest Journal of Political Science*, Vol. XIII (February, 1969), pp. 1~32.

益集团,比如约瑟夫·斯蒂格列茨(Joseph E. Stiglitz)的管制俘虏模型、佩茨曼(Joseph Pelzman)的政治均衡定价模型和贝克尔(Gary S. Becker)模型的理论。

选民和利益集团理论是政治交易关系中的需求方,从供给方研究来看,官员理论和政治家理论也是理性选择理论关注的焦点。威廉·尼斯卡兰(William A. Niskanen)在1971年出版的《官员与代议制政府》一书中对官员行为和政府机构日益臃肿的问题进行了研究。他认为,官员追求的目标是在其任期内获得最大化预算,包括薪金、机构或职员的规模、社会名望、额外所得、权力或地位等。^①尼斯卡兰的研究激励了学者们对国会议员、法官行为的研究。戴维·梅修在1974年出版的《国会:事关选举》一书中,利用理性选择理论回答了国会议员如何合乎逻辑地做出其投票行为的问题。^②肯尼斯·A. 谢斯尔(Kenneth A. Shepsle)和巴瑞·R. 温加斯特(Barry R. Weingast)等人的结构诱导均衡理论(Structure-induced Equilibrium)提供了国会对官僚偏好引导的理论研究。^③谢斯尔和温加斯特的结构诱导理论激励了国会控制理论的研究,这一理论认为国会及其委员会通过监督代理人能够应付结构诱导均衡理论提出的逆向选择和道德风险问题。^④学者们越来越关注国会改革问题,以理性选择理论考察国会改革的理论依据、近期效应和长远影响,以此指导立法机构的设计和效果问题,掀起了国会研究的理性选择研究高潮。^⑤

理性选择理论对美国政治的研究还体现在布坎南等人的宪政经济学理论上。布坎南和塔洛克所著《一致同意的计算》、《自由的限度》、《宪法经济学》等书,系统地阐述了宪法经济学的理论,认为美国政府出现的政府失灵,必须从宪法高度来解决;宪法作为一系列规则,也是一个社会选择结果,要用合作的交易观取代冲突政治观来研究宪法规则的选择理论;解决政府失灵的关键在于宪法改革。布坎南提出了宪法民主的模式和建立财政—货币宪法的问题。布坎南的理论在学界引起了广泛重视。

① William A. Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government* (Chicago: Aldine-Artherton, Inc., 1971), pp. 15~38.

② David R. Mayhew, *Congress: The Electoral Connection* (New Haven: Yale University Press, 1974).

③ See Barry R. Weingast, "Regulation, Reregulation and Deregulation: The Political Foundations of Agency Clientele Relationships," *Law and Contemporary Problems*, Vol. 44, Winter, 1981, pp. 147~177.

④ Morris P. Fiorina, "Congressional Control of the Bureaucracy: A Mismatch of Incentives and Capabilities," in Lawrence Dodd ed., *Congress Reconsidered* (Washington, DC: CQ Press, 1981), pp. 332~348; Barry R. Weingast, M. Moran, "Bureaucratic Discretion or Congressional Control? Policymaking by the FTC," *Journal of Political Economy*, Vol. 91, 1983, pp. 765~800.

⑤ 具有代表性的人物有罗格·H. 戴维德森、沃尔特·J. 奥里斯泽克、路易斯·菲舍、罗纳德·莫·斯坦利·贝奇、诺曼·奥恩斯坦等。See Roger H. Davidson and Walter J. Oleszek, *Congress Against Itself* (Bloomington: Indiana University Press, 1977); Norman J. Ornstein, "Causes and Consequences of Congressional Change," in Norman J. Ornstein ed., *Congress in Change* (New York: Praeger, 1975), pp. 88~114.

五 新制度主义革命:美国政治的历史制度主义解释

20世纪80年代以来,作为对此前近30年时间内盛行的行为主义和理性选择理论的反动,新制度主义政治学在美国政治研究中声名鹊起,包括理性选择制度主义、社会学制度主义和历史制度主义等分支。^①其中,理性选择制度主义主要适用于经济学研究之中,分析工具有产权、寻租和交易成本等,对美国政治的研究主要集中于对国会制度和国际制度的研究,关注国会的规则如何影响到立法者的行为,主要代表著作有马修·D. 麦卡宾斯(Mathew D. McCubbinns)和特里·沙里文(Terry Sullivan)主编的《国会:结构和政策》、加里·考克斯(Gray Cox)和麦卡宾斯的《立法利维坦》、罗伯特·基欧汉(Robert O. Keohane)的《霸权之后》等。社会学制度主义主要适用于社会学研究之中,源自韦伯的官僚制理论,解释的重点是为什么组织采用一套特定的制度形式、程序或象征符号,这些又是如何在组织内传播的。代表人物有詹姆斯·马奇(James G. March)、约翰·奥尔森(John P. Olson)、保罗·J. 迪马乔(Paul J. DiMaggio)、沃尔特·W. 鲍威尔(Walter W. Powell)、约翰·W. 迈耶(John W. Merye)和W. R. 斯科特(W. R. Scott)等,主要关注的领域有美国与欧洲国内政策的差异等。历史制度主义主要集中于政治学研究领域,它批判地吸收了结构—功能主义的观点和比较政治学中有关政治发展的理论,注重以国家、政治制度为中心来分析历史,主要代表人物有彼得·卡赞斯坦(Peter Katzenstein)、瑟达·斯科克波(Theoda Skocpol)、斯蒂芬·斯科夫罗内克(Stephen Skowronek)、约翰·M. 汉森(John M. Hansen)和彼得·豪尔(Peter A. Hall)等。

作为一种从中层理论的角度研究制度起源、发展、制度与政策行为的关系的路径,新制度主义实现了对美国政治研究视角的转换、研究对象的重构和研究方法的转换。^②具体来说,新制度主义政治学对美国政治的研究主要集中于以下四个领域。

一是美国政治发展的研究(American Political Development, 简称为APD)。这一研究关注美国政体的独特性,其历史起源和发展,追问美国为什么没有产生像欧洲国家那样的强国家权威?为什么没有发展出强大的劳工和社会主义政党,以及为什

① Peter A. Hall and Rosemarcy C. R. Taylor, "Political Science and the Three New Institutionalisms," *Political Studies*, 1996, XLIV, pp. 936~957.

② 何俊志著:《结构、历史与行为:历史制度主义对政治科学的重构》,上海·复旦大学出版社,2004年版,第116~163页。

么没有像其他发达工业国家那样产生慷慨的社会政策?^①早期接受这一方法的重要著作是斯蒂芬·斯科夫罗内特的《缔造一个新美利坚国家》,该书认为,美国国家中相对缺少有效的等级控制是因为其制度发展的独特经历,并不是来自于一个十分强大的反国家主义意识形态。^②斯蒂芬·斯科夫罗内特的另一代表作是研究总统制发展史的《总统创造的政治》一书。斯科夫罗内特认为,总统政治特征自前现代总统到现代总统时代的变化更多地是一个循环过程而非一个直线发展过程。同时,不同类型的总统风格反映了美国政治制度的变迁。斯科夫罗内特特别重视从美国政治制度的整体变化中寻找总统领导风格变化的根源。他将美国政治制度分为贵族制时期、党派时期、多元主义时期和大众化时期。他指出,在不同时期总统的权力资源和执政策略不同,这决定了总统政治形态和基本模式存在较大差异。^③斯科夫罗内特的研究激励了一大批学者从事美国政治发展的研究,他们创办了《美国政治发展季刊》,形成了一个学术旨趣类似的学术社群,成为近年来美国政治研究的一个重要流派。

二是美国政治与其他国家政治的比较研究。瑟达·斯科克波尔(Theda Skocpol)在《保护士兵和母亲》一书中分析了美国社会福利计划的起源和发展问题,追问为何美国没有产生欧洲那样强大的福利国家,结论是美国确立了保护母亲的制度。^④爱德华·阿门塔(Edward Amenta)则进一步考察了美国社会福利计划发展的制度原因。他认为,新政在扩展社会扶助方面取得进展的同时,在部分程度上被颠倒和放缓,是由于政治系统包含更大范围的弱民主地区、南方的隔离地带,政党制度依然维持荫护主导,以及计划项目无法实现等问题所致。^⑤还有学者对美国劳工问题的制度根源进行了剖析,认为美国劳工运动失败的原因是美国法院反复采取的司法审查权压制了保护劳工的立法。^⑥卡伦·奥伦(Karen Orren)认为,劳工联盟受到法院关于实施劳工规则共同法的阻碍,有效地重塑了劳工合法地位和权力的美国式封建

① Karen Orren and Stephen Skowronek, "American Political Development," In Ira Katznelson and Helen Milner eds., *Political Science: The State of the Discipline* (New York: Norton, 2002).

② Stephen Skowronek, *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920* (New York: Cambridge University Press, 1982).

③ [美]斯蒂芬·斯科夫罗内特著:《总统政治:从约翰·亚当斯到比尔·克林顿的领导艺术》(黄云等译),北京·新华出版社,2003年版。

④ Theda Skocpol, *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1992).

⑤ Edwin Amenta, *Bold Relief: Institutional Politics and the Origins of Modern American Social Policy* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1998).

⑥ William Forbath, *Law and the Shaping of the American Labor Movement* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1989); Victoria Hattam, *Labor Visions and State Power: Origins of Business Unionism in the United States* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1994).

附属关系。^①其他学者认为,劳工政治潜力并不仅仅受到法院权力的冲击,而且受制于由于封建主义和权力分化而导致的普遍的权力碎片化的影响。^②但是,最近关于为何社会主义在美国失败的研究仍然集中于美国反国家主义信仰发挥了重要作用的结论上。^③

三是美国政治制度与政策行为研究。新制度主义对美国政治的研究更多地集中于政策网络、法团主义的法团结构和利益集团差异性的研究上。芝加哥大学的约翰·M. 汉森(John Mark Hansen)在1991年出版的《获取门路:国会和农业游说,1919~1981》考察了美国利益集团变化的制度根源,探讨了政治制度如何激发某种利益集团发生变动的原因。^④斯温·斯坦默(Sven Steimo)在《税收与民主》一书中对20世纪英国、美国和瑞典的税收政策进行了阶段分析,特别是将工业化过程中的税收和民主建设结合起来分析,通过税收将工业化的发展成果转化为服务民主建设的动力,非常具有说服力和启迪价值。^⑤

四是美国对外政治研究。新制度主义政治学对美国对外政治研究的贡献也是非常丰富的。阿隆·L. 弗雷德博格(Aaron L. Friedberg)的《笼罩在驻防国家阴影下:美国反集权主义及其冷战大战略》、彼得·卡赞斯坦的《权力与丰裕:发达工业国家的对外经济政策》、约翰·埃肯伯瑞的《国家与美国对外经济政策》和罗伯特·基欧汉的《霸权之后:世界政治经济中的合作与纷争》等,都是新制度主义对美国对外政治研究的代表作。其中,彼得·卡赞斯坦在1978年出版的《权力与丰裕:发达工业国家的对外经济政策》对石油危机爆发之后,西方主要发达国家的对外经济政策差异进行了研究,发现各国政策之所以存在差异,关键是不同国家的政策目标和政策工具的差异,而政策目标的差异来自于国际地位的差异,来自于国内社会条件的差异。^⑥卡赞斯坦提供了通过国内制度结构分析对外经济政策的视角,受到学术界的重视。

① Karen Orren, *Belated Feudalism: Labor, the Law, and Liberal Political Development in the United States* (New York: Cambridge University Press, 1991).

② David Brian Robertson, *Capital, Labor and State* (Boston: Rowman and Littlefield, 2000).

③ Seymour Martin Lipset and Gary Marks, *It Didn't Happen Here: Why Socialism Failed in the United States* (W. W. Norton & Company, 2000), p. 11.

④ John M. Hansen, *Gaining Access: Congress and the Farm Lobby, 1919~1981* (Chicago and London: the University of Chicago Press, 1991).

⑤ Sven Steimo ed., *Taxation and Democracy: Swedish, British and American Approaches to Financing the Modern State* (New Haven, Yale University Press, 1993).

⑥ Peter Katzenstein ed., *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States* (Madison: University of Wisconsin Press, 1978).

六 观念学派的挑战：美国政治的文化学解释

在美国政治研究中,存在着一个贯穿始终的强劲理论流派:观念学派。这一流派源自美国政治中根深蒂固的“美国例外论”。这一传统首次由阿列克西·德·托克维尔在《论美国的民主》一书中提出。^①塔尔科特·帕森斯(Talcott Parsons)的“社会共同体”思想、西摩·马丁·李普赛特(Seymour Martin Lipset)的“政治人”思想、罗伯特·贝拉(Robert N. Bellah)的“公民宗教”和罗伯特·普特南(Robert Putnam)的“社会资本”思想,都是这一学派的组成部分。

在观念学派中,最享誉学术界的当属路易斯·哈茨(Louis Hartz)。他在1955年出版的《美国的自由主义传统》奠定了托克维尔提出的美国政治文化分析的路径。哈茨认为,美国政治的独特特征可以通过在其政治文化中居于主导地位的自由主义共识或者洛克主义共识得到最好的解释,这一共识源自于美国封建主义历史的缺失及与之相关的一系列持续的阶级结构。^②因此,塑造美国政治文化的是关于民主原则、市场经济、个人主义和有限政府的普遍共识。此种自由主义共识意味着国家权力受到怀疑,社会主义运动普遍发现美国是一个不结种子的环境。

许多关于美国政治发展的研究都围绕着哈茨的立场展开讨论。一些学者认为,美国事实上具有比哈茨所提及的更大程度的意识形态多样性,这一多样性对自由主义共识作为美国政治普遍解释的准确性提出了质疑。在这些主张意识形态多样性的学者之中,有一种意见坚持认为自由主义本身并不是一个垄断性的信条。相反,自由主义意味着一系列彼此激烈冲突的政治理论家族,这一家族具有一些共同原则。^③J.戴维·格林斯通(J. David Greenstone)认为,洛克主义诚然在美国政治中根深蒂固,但自由价值在涉及到政策发展和实施问题时不必然是明确的结果,相反,自由主义在边界上往往与其他思想的界限模糊。格林斯通提出美国的自由主义可分为两个学派:一是人文主义学派,强调免于限制的自由;二是改革学派,受到基督教信仰的影

① Herbert Storing, *What the Anti-Federalists Were for* (Chicago: University of Chicago Press, 1981); Michael Zuckert, *The Natural Rights Republic* (Notre Dame, IN: Notre Dame University Press, 1996); Thomas West, *Vindicating The Founders* (Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 1997).

② Louis Hartz, *The Liberal Tradition in America* (New York: Harcourt, Brace, 1955). 中文版参阅〔美〕路易斯·哈茨著,《美国自由主义的传统》(张敏谦译,金灿荣校),北京·中国社会科学出版社,2003年版。

③ Samuel Huntington, *American Politics: The Promise of Disharmony* (Cambridge, MA: Belknap Press, 1981). Richard Ellis and Aron Wildavsky, *Dilemmas of Presidential Leadership from Washington through Lincoln* (New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 1989).

响,培育了平等主义的道德改进成果。^①

另一些学者通过展示自由主义含义的历史非连续性阐释自由主义的多样性。西奥多·路威(Theodore Lowi)指出,新政之前的美国自由主义是自由放任主义,倾向于支持自由市场。20世纪30年代之后,新的利益集团多元主义公共哲学占据了主导地位,它不仅接受了普遍政府管制的必要性,而且将其赞美为利益集团在政策过程中自由竞争的民主结果,最终将对市场模型的传统信任从私人领域转移到公共领域之中。路威认为,美国自由主义的这种转型播下了政府扩张的种子,形成了权威控制的政策过程,为政府权力留下了易于独断管理裁量权和无效率的恶果。^②最近的研究仍然强调了新政时代在改变美国自由主义方面的关键影响,通常强调现代改革者证实经济管制和福利项目合法的方式不再是通过直接扩大政府裁量权,而是通过抓住个人安全的一些共同原则,这些原则已经在很长时间内被证明是反对政府的合法权利。^③

另外一种看法坚持认为美国政治文化中的意识形态传统与自由主义原则形成了竞争,最好的替代哲学是“共和主义”。最强烈呼吁推广共和主义影响力的是几个历史学家,他们认为早期美国政治文化受“公民共和哲学”主导,植根于强调推动美德与为公共利益牺牲自我的古典哲学传统。^④在19世纪晚期,此种传统被自由主义强调个人自我利益和免于限制的自由主张所取代。迈克尔·桑德尔(Michael Sandel)更新和扩展了这一思想的范围,认为共和主义公共哲学直到新政时代都没有被自由主义替代,在当时,危机和去功能化的迹象变得越来越明显。^⑤

罗杰斯·史密斯(Rogers Smith)的《公民理想》(*Civic Ideals*)一书也强调美国政治中的多样化意识形态传统,自由主义不过是其中之一。^⑥通过研究,史密斯认为在美国政治中有三种不同的政治哲学在发挥作用:自由主义、共和主义和归因主义(ascriptio),它们是众多传统交织作用的复杂产物,在不同历史时期表现不同。史

① J. David. Greenstone, "Political Culture and American Political Development: Liberty, Union, and the Liberal Bipolarity," *Studies in American Political Development*, Vol. 1, 1986, pp. 1~49.

② Theodore Lowi, *The End of Liberalism*, 2nd ed., (New York: Norton, 1979).

③ Sidney Milkis, *The President and the Parties* (New York: Oxford University Press, 1994); David Plotke, *Building a Democratic Political Order: Remaking American Liberalism in the 1930s and 1940* (New York: Cambridge University Press, 1996).

④ Gordon Wood, *The Creation of the American Republic* (New York: Norton, 1969); J. G. A. Pocock, *The Machiavellian Moment* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1975).

⑤ Michael Sandel, *Democracy's Discontent: America in Search of a Public Philosophy* (Cambridge, MA, 1996).

⑥ Rogers Smith, *Civic Ideals: Conflicting Visions of Citizenship in America* (New Haven, CT: Yale University Press, 1997).

密斯认为,第三种哲学基于科学的和宗教信仰,表达了一种对其他佐证激进和性别等级结构立场彻底的意识形态的反对。正是由于美国政治由众多哲学驱动,所以美国才缓慢地走向完全平等。^①

詹姆斯·A. 莫罗尼(James A. Morone)运用史密斯关于“我们”和“他们”的区隔,阐释为何美国人厌恶政府却又偏偏建立了强大的政府,特别是以管制渗透的方式介入看上去完全属于私人生活空间的领域。在一项将美国政治发展的文化路径和制度路径结合起来的研究中,詹姆斯·莫罗尼(James Morone)认为,从一开始,美国人就把自己看作世界的模版和山巅之城,这些理想激发了美国人在国内和国外加入道德十字军的行列,进而掀起一场道德风暴(moral storm),形成公众参与的高潮,引导美国再次起草法律,重新解释宪法,重塑政治文化乃至创建新的公共部门。^②莫罗尼和史密斯的研究还指出,观念在美国政治中巩固了重要政策的长期走向,但观念之间也经常相互矛盾。这一思想集中体现在蒂博拉·斯托恩(Deborah Stone)在1997年出版的《政策悖论:政治决策的艺术》一书中。蒂博拉认为,任何观念都必然有对立观点,在政策规划过程中这些观念相互辩论以赢取足够支持,比如自由与公平之间经常会发生激烈争论。^③这一点从禁酒运动和赌博业发展的历史就可以看出,不能说某一观念就一定比其他观念高明,只能说特定观念适合特定历史时期。

相比之下,罗伯特·普特南(Robert Putnam)更注重将文化纳入社会领域。他通过将政治参与和脱离公共领域的“托克维尔问题”联系起来拓展了观念学派的研究范围。普特南认为,在过去一个时期,选举成为社会生活常态,但各种形式的公民参与却下降了。^④他认为,我们时代面临“社会资本”(social capital)萎缩问题,社会资本是一种使社会合作得以实现的技巧和习惯,比如参与和网络联系。此种变化基于许多原因,但普特南更强调指责代际更替和电视评论的有害影响,这一影响令市民在共同生活中脱离了面对面的接触。普特南的研究在一定程度上将观念学派内化到社会领域,逐渐走出了观念学派沉迷于政治思想研究的窠臼。

① Rogers Smith, "Beyond Tocqueville, Myrdal and Hartz, the Multiple Traditions in America," *American Political Science Review*, Vol. 87, No. 3, 1993, pp. 549~566.

② James Morone, *The Politics of Sin in American History* (New Haven CT: Yale University Press, 2003), pp. 3~11.

③ Deborah Stone, *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making* (New York: Norton, 2002).

④ Robert Putnam, *Bowling Alone: The Decline and Revival of American Community* (New York: Simon and Schuster, 2000); Robert Putnam ed., *Democracies in Flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Society* (New York: Oxford University Press, 2002).

结 论

迄今为止,美国政治学关于美国政治的研究已经发育十分成熟。按照对美国政治性质的不同界定,形成了地区主义、阶级冲突、多元主义、精英主义和共识主义等五个主流研究范式。所有这些理论在解释不同问题上各领风骚,相互之间不可替代,研究美国政治必须将这些理论范式结合起来,根据研究对象的需要做出相应地调整。

美国政治研究不仅受到理论范式的影响,更受到社会科学方法论潮流的强力推动,在不同历史时期,社会科学方法论的潮流都会在美国政治研究领域留下深深的印痕。在1880年现代政治科学诞生之前,美国政治研究深受欧洲大陆方法论的制约,重视人文历史的研究方法,注重研究美国政治历史和政治思想。美国政治研究最初集中于历史—比较分析、现实主义和法律方法,注重从比较美国政治和其他国家政治出发,考察美国正式的法律和制度等静态结构层面,认为只要获得一定的分析框架就可以分析一切政治共同体。然而,此种宏大理论过于宽泛而招致了强烈的批评和质疑,推动美国政治研究走向以行为主义和理性选择理论为主要内容的微观理论。第二次世界大战后,美国政治研究受到社会学研究的深刻影响,注重研究美国政治体系、政治角色及其行为的逻辑。行为主义政治学在20世纪60年代遭遇的困惑激发了另外一批学者关注理性选择理论,在经济学方法论基础上,注重研究美国政治的模式并进行推理和验证。20世纪80年代以来,随着学术界对理性选择理论不满情绪的发展,美国政治研究开始走向以理性选择制度主义、历史制度主义和社会学制度主义为主要内容的新制度主义政治学视角的研究,力图弥合宏大理论与微观理论的裂痕,实现对政治科学的重构。当然,新制度主义政治学过分注重结构、制度和行为的研究偏好,引发了观念学派的批评,观念学派重视社会文化和非正式惯例、传统和社会规范因素的政治意义,将自己与新制度主义政治学对美国政治的研究区别开来。目前,在美国政治发展研究领域,最主要的辩论在历史制度主义和观念学派之间展开,历史制度主义通过研究政治领域如何通过制度塑造行为体的利益,进而影响政治表现;观念学派则寻求理解规范、惯例和文化愿景如何影响政治辩论及其结果。^①尽管两个学派在基本概念、立场和方法存在深刻分歧,但两者都对美国政治发展研究贡献不菲。如何将两个学派的优势结合起来,是未来美国政治研究的一个期待。

赵可金:清华大学国际问题研究所副教授、中美关系研究中心副主任、法学博士

^① Brian J. Glenn, "The Two Schools of American Political Development", *Political Studies Review*, Vol. 2, 2004, pp. 153~165.

美国气候变化研究述评

马建英

自从气候变化问题在20世纪80年代末进入国际政治议程以来,有关气候变化研究的国际政治经济学著作不断涌现。尤其是在美国学术界,其研究起步之早、出版学术著作之多、研究视角之新,都为其他国家所无法比拟。总体上来说,虽然美国学界现有的著述表现出不同的研究路径和多元的观点,但是从另一方面看,它们又具有共同的特点和研究偏好。出于分析的需要,本文暂且称其为气候变化研究中的“美国学派”。^①在此需要特别指出的是,本文无意就美国学界对气候变化问题研究的各个方面进行详细梳理,而是遵循“问题导向型”路径,分别就美国的气候变化政策、国际气候机制、能源问题与气候变化、伦理与全球气候治理、气候变化与国家和国际安全等几个领域,选取其中有代表性的研究成果进行评述。

一 关于美国气候外交的研究

早在冷战时期,时任美国国务院海洋与环境科学事务高级顾问的戴维·沃思(David A. Wirth)在《外交政策》杂志上撰文强调,面对气候变化对人类的潜在影响,国际社会应当加紧将应对温室效应提升到外交政策议程的高度。^②由于当时人们仍然怀疑全球气候变化问题的科学性,无论是在美国政策界还是在学术界,该问题仅仅处于“争议阶段”,并未引起足够的重视。

直到冷战结束之后,随着气候变化的科学性依据说服力的增强,以及气候极端事

① 鉴于个别研究成果是由美国学者与他国学者联合撰写或以论文集的形式出版,本文不再对其进行机械地区分,而是将其粗略地归为“美国学派”。

② David A. Wirth, “Climate Chaos,” *Foreign Policy*, No. 74 (Spring 1989), pp. 3~22.

件的频发,国际社会开始就气候变化问题进行谈判,力图实现有效的全球气候治理。而作为全球第一大温室气体排放国,美国在国际气候谈判中的立场无疑至关重要。就在这一时期,研究美国气候变化政策的论著也开始出现。由美国环境政治学家保罗·哈里斯(Paul G. Harris)主编的论文集《气候变化与美国外交政策》^①是这方面颇有代表性的成果。该书主要就美国国内政治和对外气候政策进程之间的互动进行了多角度的分析。例如,加里·布林纳(Gary Bryner)在《国会与气候变化政治》一文中专门就国会于1988~1999年期间对美国总统关于气候变化的倡议所做出的各种反应进行了分析和解释。布林纳认为,总统和国会之间的权力分立——前者谈判国际条约而后者批准条约并且通过立法来实施——是造成美国陷入国际气候谈判僵局的重要原因。国会之所以对气候变化问题采取犹豫的态度,部分地是由于考虑到支撑美国经济现状的预防性原则,而这是化石燃料行业的强大游说活动造成的。再者,国会的分权和分裂的结构也导致了它应对环境问题能力有限,国会议员在意识形态上的差异也对美国气候政策产生了重要影响。^②尼尔·哈里森(Neil E. Harrison)通过借助“双层博弈”分析模式,^③探讨了国内因素对美国国际气候谈判的影响,他指出,“在全球气候治理中,《联合国气候变化框架公约》缔约方会议的重要性甚至比不上美国的一次选举”。^④雅各布·帕克(Jacob Park)认为,除了白宫和国会,商业团体和关注环境问题的非政府组织等行为体,也对塑造美国的气候变化政策施加了重要影响。^⑤

如果说上述学者偏重于研究国内因素对美国气候政策的影响的话,那么米歇尔·贝特西尔(Michele Betsill)和保罗·哈里斯(Paul G. Harris)则是以国际因素为出发点,研究了国际气候规范对美国气候变化政策的影响。贝特西尔通过分析美国参与《气候变化框架公约》和《京都议定书》的谈判进程发现,国际气候变化规范实际上迫使美国去重新思考“什么才是国际社会中的一个合法成员”这一问题。面对国际

① Paul G. Harris ed., *Climate Change and American Foreign Policy* (New York: St. Martin's Press, 2000).

② Gary Bryner, "Congress and the Politics of Climate Change," in Paul G. Harris ed., *Climate Change and American Foreign Policy* (New York: St. Martin's Press, 2000), pp. 111~130.

③ 即从国际和国内两个层次上对谈判者的行为选择进行分析。See Robert D. Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games," *International Organization*, Vol. 42, No. 3 (Summer 1988), pp. 427~460.

④ Neil E. Harrison, "From the Inside Out: Domestic Influence on Global Environmental Policy," in Paul G. Harris ed., *Climate Change and American Foreign Policy* (New York: St. Martin's Press, 2000), p. 106.

⑤ Jacob Park, "Governing Climate Change Policy: From Scientific Obscurity to Foreign Policy Prominence," in Paul G. Harris ed., *Climate Change and American Foreign Policy* (New York: St. Martin's Press, 2000), pp. 73~88.

气候规范的压力,美国不得不调整气候变化政策以提升其国际信誉。^①哈里斯甚至认为,“共同但有区别的责任”这一最重要的国际气候规范已经在美国产生了内化。^②此外,安德烈亚斯·米斯巴赫(Andreas Missbach)还以经济学中的法国“调节学派”(French regulation school)^③和公共决策模型等理论,分析了美国采取特定的气候变化政策及其政策工具选择偏好的决定因素。^④

不可否认,控制温室气体排放将不可避免地使美国社会在短期内承担经济成本。而在遥远的未来,减排的收益又不太明朗,这就使得制定一个成功的气候政策变得困难重重,甚至有人对大气中温室气体排放的渐增持观望的态度。即使美国国内应对气候变化的社会共识在增强,但是在选择何种最佳行动路线的问题上,美国国内仍然没有取得共识。斯坦福大学能源与可持续发展研究项目主任戴维·维克托(David G. Victor)2004年出版的《气候变化:激辩美国的政策选择》^⑤一书提出了三种政策选择:一是作为一个现代、富饶的国家,美国有能力适应气候变化,言下之意是美国无需采取任何减排行动;二是敦促美国应当重新接受《京都议定书》,但前提是要对《京都议定书》进行修订,以提高其功效;三是建议美国自行采取单边行动,在国内“自下而上”(bottom-up)地创建一个低碳排放技术市场(意即从各州政府到联邦政府),这与“自上而下”(top-down)的国际协议(从国际层面到单个国家,如《京都议定书》)形成了鲜明的对比。目前看来,继续游离于国际气候治理机制之外显然不利于美国国家形象的改善。相形之下,第二和第三种观点成为美国必须面对的政策选择。

一般认为,国家对物质利益和相对权力的追求是国际气候协定难以达成的主要因素。然而,洛伦·卡斯(Loren R. Cass)则对上述看法提出了质疑,指出物质利益和相对权力位置并不能够充分解释一国国内和国际气候政策的演变,规范性争论

① Michele M. Betsill, “The United States and the Evolution of International Climate Change Norms,” in Paul G. Harris ed., *Climate Change and American Foreign Policy* (New York: St. Martin's Press, 2000), pp. 205~224.

② Paul G. Harris, “International Norms of Responsibility and U. S. Climate Change Policy,” in Paul G. Harris ed., *Climate Change and American Foreign Policy* (New York: St. Martin's Press, 2000), pp. 225~239.

③ 20世纪70年代末,在对现代经济危机的原因和形式的研究过程中,部分法国经济学家形成了一种以调节概念为分析工具的经济学派。其代表人物有米歇尔·阿格利埃塔(Michel Aglietta)、阿兰·利比茨(Alain Lipietz)、罗贝尔·布瓦耶(Robert Boyer)、保尔·波卡拉(Paul Boccard)、雷纳多·笛·卢查(Renato di Ruzza)、布鲁诺·特莱(Bruno Théret)、雅克·萨比尔(Jacques Sapir)、米歇尔·瓦卡路里斯(Michel Vakaloulis)等。参见 Robert Boyer, *The Regulation School: A Critical Introduction* (New York: Columbia University Press, 1990).

④ Andreas Missbach, “Regulation Theory and Climate Change Policy,” in Paul G. Harris ed., *Climate Change and American Foreign Policy* (New York: St. Martin's Press, 2000), pp. 131~150.

⑤ David G. Victor, *Climate Change: Debating America's Policy Options* (Washington: Council on Foreign Relations Press, 2004).

(normative debates)也是解释国家应对气候变化政策的一个不可忽视的因素。卡斯在其著述中分别选取了美国、英国和德国的气候政策作为研究案例,通过对比分析他发现,除了行为体的物质利益、大国相对权力排序之间的互动等因素在塑造三国的气候政策中发挥了重要作用以外,国际规范性争论及与之密切相关的国内规范性争论也对三国的气候政策偏好产生了重要影响。^①与此同时,卡斯还提出了在一国国际和国内气候政策中发挥关键性作用的两种规范性争论:一种是“谁应当为全球温室气体减排负主要责任”;另一种则是“指导全球减排的一般原则”。这些争论处于国际气候谈判的核心,它们在一定程度上与美、英、德三国的国内及对外气候政策立场融为一体。^②一言以蔽之,只有将观念(规范)因素同物质因素结合起来,才能够更好地理解一国应对气候变化时的内外政策选择。卡斯的研究突破了现实主义单纯以权力、利益来解释国家对外政策的局限,有助于人们理解和预测一个国家在面对类似于气候变化这样的全球性公共问题时可能做出的政策反应。

二 关于国际气候机制的研究

全球气候治理的主要手段就是通过创建有约束力的气候治理机制,使相关国家参与到减缓气候变化的行动中。自1990年国际社会成立政府间气候变化框架公约谈判委员会(INC)具体负责公约的谈判和制定工作以来,先后通过了一系列的声明、宣言、决议、协定等成果。这当中,1992年《联合国气候变化框架公约》的达成具有里程碑意义。^③因而,早期美国学界对国际气候机制的研究主要是围绕着这一公约展开的。美国能源部能源效率与可再生能源办公室国际项目部主任罗伯特·狄克逊(Robert K. Dixon)编辑出版的论文集《联合国气候变化框架公约共同执行活动试点:经验与教训》^④是其中较有代表性的成果。

该书专门针对气候变化框架公约中的共同执行活动机制(activities implemented jointly, AIJ)进行了详细分析和评价。书中选取了12个国家,既包括发展中国家、发达国家,也包含经济转型国家作为经验案例分析对象,其研究主要涵盖了三大领域:一是就共同执行活动试点阶段对参与方和监督方所获经验的回顾、解读以及汇

① Loren R. Cass, *The Failures of American and European Climate Policy: International Norms, Domestic Politics and Unachievable Commitments* (New York: State University of New York Press, 2006), pp. 219 ~ 232.

② Ibid., pp. 17 ~ 18.

③ 参见《联合国气候变化框架公约》文本, available at: <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convch.in.pdf>

④ Robert K. Dixon ed., *The U. N. Framework Convention on Climate Change Activities Implemented Jointly (AIJ) Pilot: Experiences and Lessons Learned* (Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1999).

总；二是对上述经验数据进行甄别、归档；三是在解读和总结以上经验的基础上，就未来如何采取行动提出了规划性建议。参与撰文的作者既有政策分析人士和外交人员，也有科学家、工程师、项目开发商、律师、经济学家和其他专业人士，他们从各自所在行业的视角对公约及共同执行活动机制进行了探讨。因此，该书对于研究《联合国气候变化框架公约》的内在机理极具参考价值。

随着全球气候外交的深入发展，1997年12月，经过艰难的谈判，国际社会终于在日本京都召开的第三次缔约方大会(COP3)上通过了《京都议定书》。该议定书首次为发达国家和经济转型国家规定了具体的、有法律约束力的温室气体减排义务。此外，议定书还引入了清洁发展机制(CDM)、联合履约(JI)和排放贸易(ET)等三个灵活机制，允许发达国家以成本有效的方式在全球减排温室气体。^①然而，随着《京都议定书》的生效，一些发达国家不仅没有成功减排，其温室气体排放量不降反增，^②这引起了一些学者对“京都机制”的质疑，有学者甚至发出“京都已死”的哀叹，戴维·维克托(David G. Victor)是悲观者之一。他在《〈京都议定书〉的崩溃和减缓全球变暖的斗争》一书中写道，“十年前，全球变暖政策的中心挑战只不过是促使实业家、政府官员和民众意识到气候变暖的危险，目前这种认知虽然增加了，但是应对该问题的最大障碍却变成了可行的国际合作架构的缺失。”^③换言之，在维克托看来，《京都议定书》不足以成为应对气候变暖问题的有效架构，其主要弊病在于“各国实际排放量和京都目标之间的差距，即政府在早期的承诺远远超过了其实际减排的能力。这种差距暴露了管理体系中存在的根本缺陷：国际社会给控制温室气体排放设置了毫无远见的目标和时间表。”^④

维克托虽然指出了《京都议定书》的内在缺陷，但并没有全面否定《京都议定书》的贡献。例如，各国要不间断地申报本国温室气体排放量就是京都进程的重要成果。鉴于此，维克托提出未来可采取的应对气候变化策略应包含以下三个方面：一是重开京都协议的谈判，重新设定减排目标及俄罗斯和乌克兰等国家的分配总量，采取一种循序渐进的方式来实现京都目标；二是任何旨在减缓全球变暖的协议都要有强有力的国际制度保障，目前最紧迫的任务是建立汇集和评价信息的制度；三是应当采取一

① 参见《京都议定书》文本，available at: <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpchinese.pdf>

② 截至2006年，美国的排放量增长了14.4%、日本增长了5.3%、加拿大增长了21.7%、澳大利亚增长了28.8%。See UNFCCC, “Total Aggregate Greenhouse Gas Emissions of Individual Annex I Parties, 1990~2006 (excluding LULUCF),” available at: http://unfccc.int/files/inc/graphics/image/gif/total_excluding_2008.gif

③ David G. Victor, *The Collapse of the Kyoto Protocol and the Struggle to Slow Global Warming* (Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2001), p. viii.

④ David G. Victor, *The Collapse of the Kyoto Protocol and the Struggle to Slow Global Warming*, p. ix.

种新思维来构建控制排放的协议。^①京都机制虽然存在缺陷,但是它毕竟是国际社会经过长期不懈的努力,在协调众多参与方利益的基础上达成的,是各方利益妥协的结果。如果推翻重来,谈何容易?况且新达成的国际气候协议也未必就完美无暇。

与维克托相似,美国布鲁金斯学会的沃里克·麦基宾(Warwick J. McKibbin)和彼得·威尔科克森(Peter J. Wilcoxon)也对《京都议定书》提出了批判。^②麦基宾和威尔科克森认为,气候政策的僵局直接源于《京都议定书》设计上的缺陷,其问题的根源在于议定书为温室气体减排设立了目标和时间表。为了批准议定书,相关国家不能顾及经济上的代价而毫无保留地实现减排目标,这对于拥有巨大温室气体排放量的国家——如美国——可谓困难重重。与此同时,两位学者还进一步指出,《京都议定书》强调的国际排放贸易在政治上是不现实的,议定书也没有可靠的监督和强制遵从机制,一旦一个主要国家退出,它就会面临着崩溃的危险。值得注意的是,麦基宾和威尔科克森虽然在其研究中指出了《京都议定书》的内在缺陷,如缺乏强制执行机构和措施,但字里行间却充满了一种为美国退出议定书寻找借口的意味,这显然是有意回避了发达国家,特别是美国在全球气候治理中的责任问题。

根据《京都议定书》第三条第九款的有关规定,后京都机制(《京都议定书》第一承诺期 2008~2012 年之后)的谈判不迟于 2005 年启动。因此,2005 年后或曰“后京都时代”的国际气候谈判与治理就成为各方新的关注对象。耶鲁大学全球化研究中心于 2008 年组织出版的论文集《全球变暖:审视京都之后》一书,探讨全球气候变化问题与“后京都机制”。^③总体而言,该书基本上遵循了一种时间脉络,首先对气候变化问题的科学认知及其对人类的影响进行了回顾和分析,随后对《京都议定书》进行了评价,并就可替代性的气候政策选择做了尝试性探讨。该书还对发达国家和发展中大国(特别是中国和印度)未来气候政策的经济、社会和政治背景进行了全面地考察,为思考相关国家的气候政策走向提供了参考资料。与以往著作不同的是,该书着重强调了产生一种与气候变化本身相协调的时间框架的重要性,从一个侧面反映出“后京都时代”全球气候问题及其治理的严峻性和紧迫性。

① David G. Victor, *The Collapse of the Kyoto Protocol and the Struggle to Slow Global Warming*, pp. 110 ~114.

② Warwick J. McKibbin and Peter J. Wilcoxon, *Climate Change Policy after Kyoto: Blueprint for a Realistic Approach* (Washington, D. C. : Brookings Institute Press, 2002).

③ Ernesto Zedillo ed., *Global Warming: Looking Beyond Kyoto* (Washington, D. C. : Brookings Institution Press, 2008).

三 关于气候变化视域中的能源问题研究

尽管许多人类活动都会产生温室气体排放,而最重要的温室气体排放源当属化石能源的燃烧和利用。根据美国世界资源研究所(World Resources Institute)的研究发现,来自能源生产、转化、运输、消费过程的温室气体排放,占到全球温室气体人为排放的80%以上。^①由此可见,气候变化问题在某种程度上又是一个能源问题,它构成了整个气候变化研究的重要组成部分。

1998年,托马斯·卡斯特(Thomas R. Caster)就曾撰文呼吁美国必须提高能源效率以节省开支和减少温室气体排放。^②电力生产行业占了美国二氧化碳排放量的1/3,美国的电力平均输送效率在1959年达到了33%的峰值,而随着技术的进步,这一数字并未同步增长。在卡斯特看来,这一方面是由于在美国,燃料燃烧产出的2/3电力被浪费掉了;另一方面是因为政府的管制和环境政策使得陈旧和低效的发电厂依然在运转。具体而言,美国的能源市场是不自由的,而且这种状况已经持续了70到90年。尤其是电力行业,所有有关电力的生产、运输、分配和销售都受到了专利保护的约束:专利保护代替了市场的力量,妨碍了创新,为提高能效设置了重重障碍,同时也降低了能源专业人士出售节能技术的动力。为此,卡斯特建议政府应当通过结束电力专利保护、消除提高能效的障碍和引导能源行业减少化石燃料的使用等措施,来降低温室气体的排放。在这一过程中,引入市场的力量从而激发电力行业之间的竞争,对于提高电力使用效率、减少该行业的温室气体的排放,无疑具有积极意义。

正是由于全球气候危机的日益加剧,作为清洁能源之一的核能的发展自然引起了学界的普遍关注。2001年,由贝拉姆·科苏瑙格鲁(Behram N. Kursunoglu)等人编辑出版的会议论文集《全球变暖与能源政策》^③就对气候变化背景下核能的角色与未来走向做了专门的探究。在该论文集中,有学者认为,全球气候变暖已经是一个不争的事实,这为未来核能的大发展提供了难得的机遇。也有学者指出,核能虽然是一种清洁能源,但是由于人们对核安全问题的普遍担忧,政府在建造核电站过程中必然面临着巨大的民意压力。况且,由于建造核电站的成本和技术难度均较高,这成为大

① World Resources Institute in Collaboration with the United Nations Environment Program, *The United Nations Development Program, and the World Bank, World Resources 1996~1997* (New York: Oxford University Press, 1996), pp. 328~330.

② Thomas R. Caster, *Turning off the Heat: Why America Must Double Energy Efficiency to Save Money and Reduce Global Warming* (New York: Prometheus Books, 1998).

③ Behram N. Kursunoglu, Stephan L. Mintz and Arnold Perlmutter ed., *Global Warming and Energy Policy* (New York: Kluwer Academic/Plenum Publishers, 2001).

多数发展中国家不得不面对的现实问题。值得注意的是,还有学者从国际安全的角度来看待核能和气候变暖问题,他们认为,以核能来代替化石燃料的燃烧固然可以减少温室气体排放,但核能被各国普遍利用也意味着核扩散的加剧,这对国际安全构成了严峻的挑战。

此外,威廉·斯威特(William Sweet)所著《戒除碳习惯:全球变暖和可再生能源及核能的实例》一书,是有关气候变化与能源关系研究的力作。^①该书的宗旨是“使人们了解过去 50 年间气候科学领域发生的革命,以及人类在应对气候变化问题上还有很长的路要走。”斯威特在书中首先对燃煤发电的社会、经济成本和收益进行了分析,并指出“虽然还不能确切地知道我们这一代人对大气的影响是否会给下一代人带来气候灾难,但是我们并不能排除这种可能性。”^②基于此,斯威特探讨了在现有条件下,为了减少温室气体排放,低碳和零碳技术被大规模应用的前景。他尤其重视核能在未来美国能源消费中的作用,认为与其花费巨资投入到“清洁”火电站项目中,不如多兴建几座核反应堆来生产无污染、零碳排放的电力资源。值得注意的是,虽然斯威特极力倡导人类社会应当大力推广应用以核能为代表的新能源,但他对传统能源的命运也做了冷静的判断:“考虑到美国、中国和印度等国家的多数电力生产依然依赖于煤炭和石油燃烧这一现实状况,在本世纪以可再生能源来全面代替这两种传统能源是不太可能实现的。”^③该书虽然以全球为论述背景,但主要聚焦点依然是美国,这再次凸显了美国在应对全球气候变化问题上扮演着至关重要的角色。

除了在美国国内研究能源与气候变化问题之外,一些学者还积极参与了跨国的合作研究,麻省理工学院的约翰·多伊奇(John Deutch)教授就是其中之一。他与来自法国阿海珐集团(Areva group)的安妮·劳弗基恩(Anne Lauvergeon)和印尼国家石油公司的韦德哈万·普拉维拉阿马查(Widhyawan Prawiraatmadja)两位能源问题专家合作,于 2007 年向美日欧“三边委员会”(The Trilateral Commission)提交了一份有关能源安全和气候变化问题的报告。^④该报告分别就气候变化背景下北美、欧洲和亚太三个地区所面临的能源安全问题进行了分析,并提出了一些政策性建议。在多伊奇所撰写的北美报告部分,他列举了四条应对气候变化和能源安全的措施:首先,美国在应对气候变暖问题上必须采取碳排放控制政策;其次,发达国家和新兴发

① William Sweet, *Kicking the Carbon Habit: Global Warming and the Case for Renewable and Nuclear Energy* (New York: Columbia University Press, 2006).

② Ibid., p. 60.

③ William Sweet, *Kicking the Carbon Habit: Global Warming and the Case for Renewable and Nuclear Energy* (New York: Columbia University Press, 2006), p. 130.

④ John Deutch, Anne Lauvergeon and Widhyawan Prawiraatmadja, *Energy Security and Climate Change* (Brussels: The Trilateral Commission, 2007).

展中大国必须就如何分担碳减排的成本问题达成广泛共识;第三,控制温室气体排放主要还是依靠碳捕捉和埋存(CCS)技术。美日欧三方应当尽快在世界范围内建起5到6个大型的碳捕捉和埋存项目,以此来证明该项技术的可行性和增强公众对碳隔离的可接受性;第四,在能源安全保障方面,多伊奇认为在采取新的措施以降低核扩散危险的前提下,应当鼓励和增加核能的使用。^①

虽然上述论述的侧重点不同,但都强调了核能在稳定气候变化问题上的积极作用,这一方面与当前核能在一些国家得到广泛应用的现实状况有关,另一方面也说明,只要国际社会遵循可持续发展理念,积极开发可再生资源 and 清洁能源技术,人类就有理由对气候变化问题的有效缓解感到乐观。

四 关于伦理与国际气候政治的研究

气候变化不仅涉及不同国家的责任和义务的分担问题,而且由于从温室气体排放不断增多演变成现今的气候暖化现象经历了上百年的时间,因而气候变化问题还涉及代内公平和代际公平等伦理问题,尤其是在2001年小布什政府不顾国际社会的反对退出了《京都议定书》之后,国际气候政治中的价值、道德、正义和公平等伦理问题迅即成为学界关注的焦点。2002年,由宾夕法尼亚跨学科环境政策联合研究部^②(Pennsylvania Consortium for Interdisciplinary Environmental Policy)主管唐纳德·布朗(Donald A. Brown)推出的《美国炎热:美国回应全球变暖的道德问题》^③就是这方面的代表性著作。

布朗认为,以往关于气候变化问题研究一直局限于能源、环境、经济发展等“硬性”方面,从而忽视了对于该问题的道德、公平、正义等“软性”因素的关注。众所周知,美国在全球气候变化谈判中长期扮演了一种“拖后腿”的角色。美国在应对气候变化问题上之所以如此消极,主要是基于以下考虑:一是气候变化问题的科学确定性一直未得到百分之百的证实,盲目减排得不偿失;二是参与温室气体减排将会严重损害美国的经济,削弱美国的国际竞争力;三是如果其他发展中大国(主要指中国、印度)不参与减排,美国单方面减排的效果将会被其他国家的排放抵消。

① John Deutch, Anne Lauvergeon and Widhyawan Prawiraatmadja, *Energy Security and Climate Change* (Brussels: The Trilateral Commission, 2007), pp. 38~49.

② 该组织是由43个大学和州一级的环境决策者共同组成,其目的是通过对环境和可持续发展问题进行跨学科的研究来提高环境政策的科学性。

③ Donald A. Brown, *American Heat: Ethical Problems with the United States' Response to Global Warming* (Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, 2002).

但在布朗看来,美国寻找借口逃避温室气体减排责任的同时,却忽视了如下事实:首先,无论是从历史累积排放量还是以现实的绝对排放量来看,美国均长期居于世界前列;其次,作为世界上最发达的国家,如果美国都无法做到减排,那么其他国家更无从谈起;第三,基于公平和发展的需要,发展中国家不应与发达国家承担同样的责任。总体而言,该书所传递的信息是,美国最近几年在气候谈判问题上推卸责任的行为在道德上是不可以接受的,而建立气候变化问题的道德维度是继续推进气候谈判的关键所在;在未来几年的全球变暖谈判中,美国需要面对一系列重要的道德问题。

如果说布朗的著述主要围绕美国自身的道德问题进行批判的话,那么汤姆·阿萨纳斯卢(Tom Athanaslou)和保罗·贝尔(Paul Baer)的研究则从一个更宽广的层面对气候变化问题中的另一个伦理问题,即公平问题进行了分析。他们在《致命炎热:全球公平和全球变暖》^①一书中强调,气候治理中的公平——不是小小的改变,而是南方国家人民真正的发展性公平——是不可或缺的。两位学者认为,面对气候变化带来的危害,人类必须寻求一种公正的可持续发展路径,这种路径不仅是为了富人和强者,也是为了穷人和弱者;不是植根于地方角落,而是面向全球各地。为此,他们还呼吁国际社会经过一个必要的过渡阶段,尽早制定出一份建立在公平利用大气权利基础之上的、能够替代《京都议定书》的第二代气候协议。

蒂蒙斯·罗伯茨(J. Timmons Roberts)和布拉德利·帕克斯(Bradley C. Parks)分析了富裕国家和贫穷国家之间的“不公平”问题在全球气候谈判中所产生的消极作用。他们在《非正义的气候:全球非公正、南北政治和气候政策》^②一书中指出,全球“不公平”削弱了应对气候变化的合作性努力——它是通过加强“结构主义者”的世界观和许多贫穷国家的因果信条、^③侵蚀普遍信任的基础、提升特殊主义者的所谓“公平”解决理念来实现的。两位学者通过研究发现,任何有效的“后京都”气候协议必须注重声誉、补偿公平、全球主要环境行为体的战略影响和各国发展利益,这些因素与一个国家是否愿意,以及有无能力批准该协议密切相关。即便是最好的制度设计,例如向贫穷国家提供援助的协议、交错性的温室气体减排期限、有差别的减排计量方式等,也不会消除南北国家在气候政策上陷入僵局的潜在诱因。从根本

① Tom Athanaslou and Paul Baer, *Dead Heat: Global Justice and Global Warming* (New York: Seven Stories Press, 2002).

② J. Timmons Roberts and Bradley C. Parks, *A Climate of Injustice: Global Inequality, North-South Politics and Climate Policy* (Cambridge: MIT Press, 2007).

③ 即应当从因果关系方面去分析那些形成信念的条件和知识形态。参见 David Bloor, *Knowledge and Social Imagery* (Chicago and London: The University of Chicago Press, 1991), p. 7.

上来说,气候变化是一个“不公平”问题,它的解决很可能需要借助非常规的、甚至是极端的政策干预。不过,罗伯茨和帕克斯也提出了中肯的建议,那就是发达国家援助发展中国家,使后者走上更加公平的、经济上可持续的低碳发展之路。他们认为这才是解决气候变化问题的真正出路。

毋庸置疑,“公平”是国际气候政治中的一个关键问题,它对于达成任何有意义的气候变化问题解决方案都起着至关重要的作用。但在现有文献中,多数研究者只是泛泛而谈,并没有细究“公平”的含义,《气候变化适应中的公平问题》一书则在一定程度上弥补了这一缺憾。^①该书是英国廷德尔(Tyndall)气候变化研究中心的成果之一,有六位美国学者参与了其中的撰写工作,占到作者总数的一半。该书所指称的“公平”包含“分配性”公平和“程序性”公平两个方面,前者是指气候变化的负面影响在空间上的分布是不均衡的,这些负面影响对各国人民的生活质量、经济福利及安全的影响是不尽相同的,要区别来对待;后者是指由于历史上的和当下的不公正性,许多发展中国家在国际谈判中缺乏维护和推进自身国家利益的能力。发展中国家之间的异质性也往往导致它们在国际谈判中各谋其利,从而无法形成团结的集团向发达国家讨价还价。“分配性”公平和“程序性”公平问题经常相伴而生,难以分割,关于气候变化问题的机制改革、形式扩展等问题,都会涉及到这两个方面的“公平”。上述著作所提及的“公平”、“不公平”及“分配性”公平和“程序性”公平等分析模式,对于理解发达国家与发展中国家在气候谈判问题上的矛盾,发展中国家在气候变化问题上的谈判地位、谈判行为和政策立场都具有重要的参考价值。

五 关于气候变化与国家与国际安全的研究

气候变化问题最初局限于环境领域而由科学家讨论,然而随着近年全球气候危机的不断加剧,气候问题作为一种“现实存在的威胁”开始对国家和国际安全产生重要影响。在美国政学界,从安全视角来研究气候变化问题的分析报告和相关著作也相继涌现。^②

① W. Neil Adger, Jouni Paavola, Saleemul Huq and M. J. Mace ed., *Fairness in Adaptation to Climate Change* (Cambridge: the MIT Press, 2006).

② 除了本文直接提及的文献外,其他的成果还有 Clionadh Raleigh and Henrik Urdal, “Climate Change, Environmental Degradation and Armed Conflict,” Paper Presented to the 47th Annual Convention of the International Studies Association, San Diego, CA, 22~25 March 2006; Joshua W. Busby, “Climate Change and National Security: An Agenda for Action, 2007,” available at: <http://www.cfr.org/>; John Podesta and Peter Ogden, “The Security Implications of Climate Change,” *The Washington Quarterly*, Winter 2007/2008, pp. 115~138 等。

早在 2003 年 10 月,美国国防部就给当时的小布什政府提交了一份名为《气候突变的情景及其对美国国家安全的意义》的秘密报告。^①该报告对 2010 至 2020 年的全球气候变化情景做了如下预测:亚洲和北美洲的年平均温度下降 2.8 度,北欧下降 3.3 度;整个澳洲、南美洲和非洲南部的关键地区年平均温度上升达 2.2 度;在欧洲和北美洲东部人口密集的农业产区和水资源供给地区,干旱将持续几十年;冬季暴风雪和大风增强,西欧和太平洋北部将遭受更强烈的大风天气。该报告据此指出,气候变化将会引起食物短缺、水资源匮乏及能源供应紧张等问题,因此报告认为,美国国家安全面临的挑战发生了变化,“军事冲突发生的诱因不再是意识形态、宗教或者国家尊严等因素,而很有可能会是国家对自然资源(诸如能源、食物和水等)的争夺。”

2007 年 4 月,由退休将军组成的美国海军分析中心军事咨询委员会发布了题为《国家安全与气候变化威胁》的报告,^②从军事角度评估了气候变化对美国国家安全的潜在威胁。这是继 2003 年的“气候报告”之后,美国军方再次抛出的有关气候变化威胁美国国家安全的评估报告。该报告认为气候变化对美国国家安全构成了严重威胁。在未来几十年,气候变化所导致的某些极端天气事件频发、海平面上升、冰川消融、人口迁移、致命疾病加速蔓延等,可能会迫使美国改变现有安全体系。此外,对海外能源的严重依赖也会影响到美国国家安全,特别是在面对敌对政权和恐怖分子时,美国的应对能力将显得更加脆弱。报告还指出,气候变化会对美国军事领域产生重要影响。这体现为:军事装备使用寿命的缩短及维护费用的增加;北大西洋风暴的增加会影响到美军的海上军事行动;海平面的上升将危及美国驻扎在海内外沿海军事基地的安全。

该报告还进一步指出,气候变化将增加国家间政治上的敌对和不稳定因素,美国可能会卷入更多的地区冲突。在容易遭受气候变化负面影响的脆弱地区,由于粮食产量下降,居民疾病增加,可用水资源日益减少,大量人口为寻找新资源而迁移,经济和环境条件进一步恶化,这些可能成为一些国家滋生内部冲突、极端主义、独裁主义和种族主义的温床。气候变化可能造成更为严重和持续性的自然和社会灾难,导致社会需求超出政府掌控能力,从而引发政治混乱。在许多亚洲、非洲和中东国家,气候变化将严重恶化本已十分恶劣的生存环境,为政治动乱埋下隐患。

报告最后给出了如下几点建议:(1)政府应把气候变化的潜在威胁纳入美国国家

① Peter Schwartz and Doug Randall, “An Abrupt Climate Change Scenario and Its Implications for United States National Security, 2003,” available at: http://www.edf.org/documents/3566_AbruptClimate-Change.pdf

② The CAN Corporation, “National Security and the Threat of Climate Change, 2007,” available at: http://securityandclimate.cna.org/report/SecurityandClimate_Final.pdf

安全防御战略体系；(2)美国应在国内外发挥积极作用，以避免气候变化破坏全球安全和稳定；(3)美国应向国际社会承诺，帮助欠发达国家更好地应对气候变化的影响；(4)国防部应加快改进业务流程和技术革新，通过提高效能来加强美军战斗力；(5)国防部还应评估海平面上升、极端天气事件等对军事设施的影响。

与此同时，美国国家情报委员会于2008年11月发布的题为《2025年全球趋势：转型的世界》^①的全球趋势预测报告，也谈及气候变化安全问题。报告指出，2025年世界将开始感受到气候变化的影响，尤其是能源与气候变化的相互影响会更为突出。同时，气候变化有可能使北冰洋在航道里程、能源和矿产资源等方面具有战略意义。各国对迅速变化的环境的感知可能会导致一些国家采取单边行动，以确保资源、领土及其他相关利益。各国是否愿意参与多边气候合作取决于诸多因素，如他国行为的影响、经济与环境利益等。正因为气候变化的影响是全球性的，应对气候变化的努力远非一国所能承担，因此需要各国在全球层次上采取一致的行动。

除了上述三份气候变化安全研究报告之外，美国布鲁金斯学会在2008年推出的《气候灾难：对外政策与气候变化的国家安全含义》一书。^②该书是在数位科学家、气候专家、外交和国家安全研究人员专门就气候变化问题对国家安全影响的研究成果基础上汇编而成。书中详细列举了气候变化给国家安全带来的八种潜在挑战^③：(1)加剧南北国家之间的紧张；(2)造成“气候难民”的产生和迁徙；(3)给人类健康带来负面影响；(4)加剧水资源的匮乏；(5)恶化核安全和核扩散问题；(6)加重国家社会和政治机构的负担；(7)对政府的效率、能力和权威提出了挑战；(8)加剧世界政治的失衡。具体就美国而言，作者认为未来十余年中，美国国家安全将面临着一系列的挑战。这些挑战主要包括：美国全球地位的逆转、国家武装力量的重建、在保持美国广泛影响力的同时如何体面地摆脱伊拉克战争泥潭、保持阿富汗的稳定、能源安全的确保、重新思考如何打击暴力极端主义、政府威信恢复、自然或人为引起的疾病的应对、消除对新出现或未知领域的恐惧等。其中，全球气候变化问题就属于新出现或未知领域的范畴。有学者指出，根据现有的科学研究判断，如果美国不主动应对气候变化，气候问题将会成为外交和国家安全领域与上述其他问题并驾齐驱，甚至超越它们的最棘手的安全问题。还有学者甚至认为气候变化将会重塑这一代和下一代人的世界观及其对美国世界角色的认知。

① Available at: http://www.dni.gov/nic/PDF_2025/2025_Global_Trends_Final_Report.pdf

② Kurt M. Campbell ed., *Climatic Cataclysm: The Foreign Policy and National Security Implications of Climate Change* (Washington: Brookings Institution Press, 2008).

③ Ibid., pp. 217~220.

六 总体评价

综合以上美国学界研究气候变化问题的文献,可以看出美国学界对气候变化问题研究的如下几个特点:

首先,从研究范围上看,美国学者对气候变化问题的研究呈现出全面性和多元性。研究主体中既有耶鲁大学、麻省理工学院等大学的教授,又有政府部门如国防部、国家环保局等的退休官员,还有一些智库如布鲁金斯学会的研究人员和环保活动家;研究内容既涉及到环境、能源和安全等“硬”的方面,也有有关伦理、国际机制和政策法规等“软”的领域;研究成果中有的以专著和论文集的形式出版,有的则是以咨询报告和报刊评论等形式发表,个别的还以秘密报告的形式供白宫决策者参考。

其次,从研究进程上来看,气候变化问题主要是在冷战后兴起的一个新的研究领域,这与其本身作为一种“国际问题”而出现的演进过程具有同步性。虽然人类对气候变化问题的科学认知由来已久,^①但是该问题真正进入国际议事日程却是在冷战即将结束之际。1988年,世界气象组织和联合国环境规划署共同建立了政府间气候变化专门委员会(IPCC),开启了气候变化问题的科学评估议程,标志着气候变化作为一个“国际问题”开始登上世界政治舞台。进入后冷战时代,一个以政府间气候变化专门委员会的科学评价活动为背景、以温室气体减排为主要目标的国际气候谈判和外交博弈开始拉开帷幕。正是在上述背景下,气候变化问题也逐渐从美国政策议程中的“边缘”进入当前的“中心”位置。与此同时,美国学界开始对气候变化问题做出回应,相关研究成果也从过去的“零星片语”到如今的“枝繁叶茂”。可以说,美国学界对气候变化问题的研究进程与气候变化问题的“热度”和“国际化”进程具有惊人的同步性。

再次,从研究路径上看,跨学科研究是一大趋势。众所周知,气候变化是一个涉及政治、经济、环境、法律等多领域、多学科和跨国界的综合性全球问题,它不仅具有环境意义,还具有经济、政治和国际战略意义。美国学界最初对气候问题的研究主要是集中于某一个学科领域,国际关系学者主要从政治学角度对国家气候政策及国际气候机制的构建进行研究;经济学者主要局限于气候变化背景下的能源、贸易问题研

^① 法国科学家让·傅立叶(Fourier)和瑞典化学家斯凡特·阿兰纽斯(Svante Arrhenius)是较早对温室效应做过预测的科学家。See Matthew Paterson, *Global Warming and Global Politics* (London: Routledge press, 1996), p. 17. Svante Arrhenius, “On the Influence of Carbonic Acid in the Air on the Temperature of the Ground,” *Philosophical Magazine*, No. 41, 1986, p. 266, cited from Matthew Paterson, *Global Warming and Global Politics* (London: Routledge press, 1996), pp. 19~20.

究；而社会学者则倾向于从道德、伦理的视角来审视全球气候治理中的责任和权利问题。但是随着近年美国学者对气候变化问题研究的深入，集各学科领域于一体的综合性研究正成为一个新的趋势。例如，由美国战略和国际研究中心(CSIS)与新安全研究中心(CNAS)于2007年11月联合发布的《后果纷扰的年代：全球气候变化的外交政策与国家安全含义》报告，^①撰写者涵盖了大气科学家、外交人士、政治科学学者、海洋学家、历史学家和国际安全专家等。

需要指出的是，虽然有些研究成果不乏对美国气候政策的反思和批判，但在一些关键问题上，美国学界尚未给予应有的关注，这一点在贸易保护主义方面体现得尤为明显。气候变化领域的贸易保护主义主要源于不同国家对温室气体排放量、产品碳含量标准等方面的不同界定，特别是那些来自发展中国家或者经济转型国家的出口商恐怕将无法达到发达国家的“碳排放/含量”要求。^②美国众议院于2009年6月通过的《清洁能源安全法案》中就规定，在2012年以后，如果进口产品产地的行业温室气体排放量高于美国同行业的排放量，则总统有权对这些进口产品征收“碳关税”。显而易见，美国的这项政策实际上是打着保护气候的幌子，搞“碳贸易保护主义”或“碳贸易歧视主义”，其目的是将“碳关税”作为打击发展中国家贸易的一个工具，以此争夺低碳经济的国际话语权。因此，针对本国的贸易保护主义政策，美国学者不能避重就轻，而是要对这一政策所引发的潜在后果进行深入的研究，并就如何帮助美国远离贸易保护主义提出有效的建议。

总之，冷战结束以来美国的气候变化政治经济学研究取得了很大的成就，无论是从广度来看还是就深度而言，其研究水准都处于国际前沿位置。中国学者在气候变化国际关系方面的研究起步较晚，与美国同行尚有很大的差距。因此，考察美国学界在气候变化政治经济学方面的研究现状，对于推进国内的气候变化研究，无疑具有积极意义。

马建英：复旦大学国际关系与公共事务学院博士生

① Kurt M. Campbell, Jay Gullledge, J. R. McNeill, John Podesta, Peter Ogden, Leon Fuerth, R. James Woolsey, Alexander T. J. Lennon, Julianne Smith, Richard Weitz, and Derek Mix, "The Age of Consequences: The Foreign Policy and National Security Implications of Global Climate Change, 2007," available at: http://csis.org/files/media/CSIS/pubs/071105_ageofconsequences.pdf.

② Duncan Brack, Michael Grubb and Craig Windram, *International Trade and Climate Change Policies* (London: Earthscan Publications Ltd, 2000), p. 48.

“他者”的崛起与 后美国时代下的权力转移

——评法里德·扎卡利亚的《后美国世界》

王金强

对国际格局变化的理论思考并不是一个新话题。每当国际形势出现新问题,对于国际权力转移的探讨都会成为国内外学界关注的焦点。例如,20世纪60~70年代,随着美国深陷越南战争泥潭及其在全球范围内的战略收缩,“五大力量中心”^①构想首次浮出水面,国际关系学界关于世界格局多极化的探讨也由此拉开序幕。接下来的1980年代末,随着苏东剧变,两极格局宣告终结,这又引发学界关于国际格局未来走向的争论。同样,当前的全球金融危机及其经济形势的波动,再一次触动了国际关系权力转移问题的敏感神经。

法里德·扎卡利亚的《后美国世界》^②一书是在当前的金融危机导致全球经济衰退这一背景下对权力转移进行的诠释和剖析。扎卡利亚认为,当代世界正在经历现代史上第三次重大的权力转移。这种转移不仅发生在经济领域,还体现在军事、社会和文化层面上,世界力量的分配正在逐渐脱离美国的经济支配,迈进一个多元势力共同支撑的“后美国时代”。但扎卡利亚反复强调,后美国世界不是一个美国衰落的世界,而是一个“他者崛起”(the rise of the rest)的世界。在这个新世界中,美国和其他各国领导人面临的最大挑战就是如何创建一个新的国际体系,从而在全球性重大问题上开展有效的国际合作。《后美国世界》既含有对国际格局权力转移的担忧,也不乏对全球合作与治理的真知灼见,提出了一个认识国际形势的新视角。

① Richard M. Nixon, "Asia after VietNam," *Foreign Affairs*, Oct. 1967, Vol. 46, No. 1, pp. 111~125.

② Fareed Zakaria, *The Post-American World* (New York: Norton, 2008).



第二次世界大战的胜利和苏联的解体充分显示了美国在政治、军事、经济和意识形态领域的影响力。不管是罗伯特·吉尔平所认为的“美国霸权”^①还是彼得·卡赞斯坦所界定的“美国帝国”(American Imperium),^②反映的都是美国在世界政治中的显赫地位。在多数美国学者看来,美国的影响不断向外辐射,美国人按照自己的形象重塑了一个新世界。在这种“美国化”进程中,世界第一次经历了真正全球性的经济增长:世界上所有地区的国家不再是现代化的客体(objects)和旁观者(observers),而是成为自己掌握命运的参与者(players)。^③正是在此背景下,一个真正的全新的国际体系诞生了。

正如约翰·伊肯伯里(John Ikenberry)所指出的:“历史上曾经出现过许多大国,国际秩序几经重建。但从没有哪个国家像美国这样在战后拥有如此显要的主导地位,也从没有哪个大国像美国这样将战后的世界秩序加以制度化。”^④在美国构建的国际体系下,无论国际社会对美国持何种评论,但不可否认的是,美国经济推动着世界经济和贸易的发展,美国的科学与技术成为世界创新与发明的引擎,美国的军事实力被他的对手所羡慕和畏惧,美国的民主与教育体制为世界所模仿,这种权力延伸到文化和观念领域,体现为一种文化的“软实力”,它将美国的触角延伸到世界的每一个角落,从而维护着美国的霸权地位。^⑤正因为此,纽约证券交易所成为世界资本、信息的汇集之地,硅谷的创新成果令各国精英趋之若鹜,好莱坞的电影为世界观众所神往,“华盛顿共识”成为他国领导层振兴本国经济的法宝。世界相互依赖下的全球化浪潮几乎成为美国化的代名词。也正因为此,美国可以对他国的内部事务指手画脚,

① Robert Gilpin, *Global Political Economy: Understanding the International Economic Order* (N. J.: Princeton University Press, 2001); Robert Gilpin, *War and Change in World Politics* (Beijing: Peking University Press, 2005).

② Peter J. Katzenstein, *A World of Regions: Asia and Europe in the American Imperium* (Ithaca, N. Y.: Cornell University Press, 2005).

③ Fareed Zakaria, *The Post-American World* (New York: Norton, 2008), pp. 2~3.

④ G. John Ikenberry, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars* (Princeton: Princeton University Press, 2000), p. 9.

⑤ Joseph S. Nye, Jr., *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power* (N. Y.: Basic Books, Inc., 1990); Joseph S. Nye, “Soft Power,” *Foreign Policy*, Issue 80, Fall 1990, pp. 153~171; Joseph S. Nye, *Soft Power: The Means to Success in World Politics* (New York: Public Affairs, 2004), p. X; Joseph S. Nye, “Soft Power and American Foreign Policy,” *Political Science Quarterly*, Vol. 119, No. 2(2004), pp. 255~270.

可以毫不夸张地说,第二次世界大战结束后的60年,是一个“美国的世纪”。^①

进入21世纪后,美国的优势开始衰弱。九一一事件后,美国经济出现了衰退征兆,阿富汗战争和伊拉克战争进一步加剧了这种趋势。2008年的全球性金融危机,使全世界对美国的信心出现了前所未有的动摇。此次金融危机既不同于对20世纪80年代的拉美债务危机,也不同于90年代末的亚洲金融危机——它不是肇始于处于边缘地带的发展中国家,而是源于资本主义的核心。这次金融危机对美国的影响无疑是全面而深入的,几乎触及了美国经济、政治、观念的每一个角落。如果将目光再放远一些,认为美国走向衰落的理由似乎是存在的:美国的储蓄率为零,经常项目和财政双赤字居高不下,美国在世界经济中所占的比重正日益下降,美国在全球的主导权日益受到挑战。在北京奥运会开幕的同一天,俄罗斯出兵占领了格鲁吉亚的南奥赛梯地区;印度也断然拒绝了美国关于多哈贸易谈判的提议,在刚刚结束的匹兹堡国际金融峰会上,包含更多发展中国家的20国集团取代原先美国主导的八国集团上升为全球首要合作论坛。

这是否意味着美国的衰落?学界对于此已经多有争论,^②但至今没有定论。扎卡利亚在《后美国世界》中独辟蹊径,他没有把重点放在探讨美国的衰落上,而是深入考察他者的崛起,以此来回答美国人普遍持有的焦虑情绪。扎卡利亚认为,从目前的发展趋势来看,后美国世界既不可能出现一个新的超级大国,多极世界也无法描述当前或不远的未来的现实。对当前的国际秩序进行清楚的勾画并非易事,只能用多元化、“民主化”、“去中心化(decentralized)”^③进行含糊地描述。正如他在书中所言,“界定一个体系不是什么,总比界定这个体系是什么要容易得多”,^④因此,扎卡利亚选择了“后美国世界”一词。

后美国世界是否意味着美国世纪的终结(the end of the American Century)?^⑤扎卡利亚认为,在后美国世界的图景中,“并非一切都发生了变化,新秩序的兴起并没

① “美国世纪”的提法最早见于《生活杂志》(Life),美国著名政治学者戴维·梅森在《美国世纪的终结》一书中延续了这一提法。参阅 Henry R. Luce, “The American Century,” *Life*, Feb. 17, 1941; 戴维·梅森著:《美国世纪的终结》(倪乐雄等译),上海辞书出版社,2009年。

② 约翰·伊肯伯里主编:《美国无敌:均势的未来》(韩召颖译),北京大学出版社,2005年; Keohane Robert, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (N. J.: Princeton University Press, 1984); Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers: Economics Change and Military Conflict from 1500 to 2000* (N. Y.: Random House, 1987); Robert Gilpin, *Global Political Economy: Understanding the International Economic Order*; Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*; Joseph S. Nye, “Recovering American Leadership,” *Survival*, Vol. 50, No. 1, 2008.

③ Fareed Zakaria, *The Post-American World*, p. 37.

④ Fareed Zakaria, *The Post-American World*, p. 43.

⑤ 戴维·梅森:《美国世纪的终结》,第2页。

有宣告美国的衰落”，“事实上，美国所拥有的实力使其可以在任何领域、以任何方式操纵和塑造世界。”^①美国仍是世界上唯一最为重要的国家，与崛起中的他者相比，美国的优势并没有消失，这种优势体现在竞争力中的技术优势和移民国家中的人口优势。正是因为这样，尽管金融危机后美国遭受重创，但在之后的三次金融峰会中，两次都在美国举行，小布什和新总统奥巴马仍然在其中发挥着议程设置的重要角色。

扎卡利亚同时指出，美国仍是世界上最强大的国家，但并不能因此对其所面临的挑战视而不见。实际上，在这个所谓的“后美国世界”中，美国虽占据高位，但它也是受到挑战最为严重的国家。这种挑战并不仅仅来自于美国自己建构的外部威胁，更来自于美国在全球化面前的倒退，这种倒退源于美国的成功——美国的成功带来了一个重大的负面效应，那就是助长了美国人的自命不凡心理和傲慢之气，这使得华盛顿已经变得易于幻想和沾沾自喜，越来越与外部世界脱离联系。^②扎卡利亚的分析可谓一语中的：美国的退化恰恰根源于美国的超强实力。他用了一个形象的比喻：美国人只习惯于在一个海里游泳，而没有磨练出打入他者海域的能力。^③因此，当世界按照美国所制定的规则开始运营时，美国却对外关上了自己的大门。这种情况下，美国眼中“他者”的注意力越来越转向对自我崛起的关注，对于西方和美国越来越漠不关心。世界由过去对美国的愤怒或崇拜逐渐变得无所谓，从亲美主义或反美主义^④转向了后美国主义。

在这个后美国时代里，不管是他者的崛起还是美国面临的挑战，现代化似乎还将持续。但是作者很明确地提出了后现代的思想，现代化绝不是西方世界观所塑造的西方化，更不是美国化。西方化、美国化不过是西方建构出来的概念，反映了文化对权力的追随。不可否认，现代性是随着西方的崛起而出现的，因此也就被西方强有力的塑造着。但随着现代世界的扩张，它已经融合了全球越来越多的东西，现代化变成了一个熔炉，越来越多地包含着“他者”的重要元素。

这一切都表明，世界真正进入了一个“后美国时代”。

二

权力是国际政治研究的核心。正如爱德华·卡尔所言，权力在国际变革中具有

① Fareed Zakaria, *The Post-American World*, p. 44.

② Fareed Zakaria, *The Post-American World*, p. 47.

③ Fareed Zakaria, *The Post-American World*, p. 207.

④ Joseph S. Nye, “The Decline of America’s Soft Power,” *Foreign Affairs*, May/June 2004, p. 16.

不可或缺的作用,只有那些最浅薄的人才会否认这一点。^①国际关系中的权力绝非单指一种实力,更重要的是特指一种“控制、支配关系”。美国政治学界公认的权力内涵是:“A能让B做他自己不情愿做的事情的程度”,^②因此,全球权力的转移,也就是对议程、观念和发展模式控制能力的转移。关于权力转移的未来走向,历来就存在“单极化”、“多极化”与“无极化”之争。扎卡利亚在本书开篇中提出,世界在过去500年内曾经发生了三次结构性的权力转移,第一次是15世纪前后西方世界的崛起,由此推动了科学、技术、商业、农业和工业的现代化进程,也造就了西方国家长盛不衰的政治主导地位;第二次是19世纪末开始的美国的崛起,美国迅速成为世界头号强国。扎卡利亚所界定的第三次权力转移实际上刚刚开始。从长期来看,无论发生什么样的曲折,这种权力的疏散——也就是他者的崛起进程都将会加速推进。

扎卡利亚的一个核心观点是,“后美国时代”不是一个美国衰落的时代,而是一个大国崛起的时代,是一个由许多国家和非国家行为体共同定义的世界。这里首先需要明确扎卡利亚眼中的他者包含哪些行为体。

首先是非国家行为体,即通称的国际组织、国际机构及其相关的国际制度。在整个世界范围内,大量的非政府组织如雨后春笋般地成长起来。随着非政府组织数量的增加和能力的增强,等级制、集权化和控制力正在日益遭受侵蚀,而美国正是处于这一等级制的“最上层”。^③虽然正式的政治权力仍然掌握在民族国家手中,但大量形形色色的非国家行为体在国际上拥有并使用权力,导致了权力的分散和多中心化,甚至出现了无中心化趋势,民族国家越来越无法独自解决其所面临的全球性问题。在后美国时代,非政府组织和个人的能力无疑都增强了,过去由政府独揽的一些职能,现在越来越需要与国际机构共享。这样,政府间通过协议并采取共同行动的前景也由于非政府组织的参与变得越来越渺茫,世贸组织多哈回合谈判的僵局已经说明了这一点。正是此类崛起的“他者”所导致的权力分散,美国的支配地位越来越难以维系。

与非国家行为体相比,那些具有经济潜力的国家行为体是更为重要的“他者”。作者认为,在过去的几十年间,尽管繁荣与萧条并存,但几乎所有国家的经济都在快速增长,而且增长的范围早已越出了亚洲的范围,因此他者的崛起绝不仅仅是“亚洲的崛起”。在后美国时代的图景中,作者眼中的“他者”除了高盛公司报告中提到的以

① (英)爱德华·卡尔:《20年危机(1919~1939):国际关系研究导论》(秦亚青译),北京·世界知识出版社,2005年,第190页。

② Robert Dahl, “The Concept of Power,” *Behavioral Science*, vol. 2, No. 3, July 1957, pp. 202~203.

③ Fareed Zakaria, *The Post-American World*, p. 34.

中国为代表的“金砖四国”(BRICs),^①还包括印度尼西亚、土耳其、南非,以及埃及、墨西哥和阿根廷等一大批新兴国家。正如作者所描述的,“每个行为体都是游戏规则的制定者”。^②在后美国世界中,这是一次真正的全球性经济增长,世界上的所有国家在政治、经济的互动中进行重新组合。政治学者约瑟夫·奈与罗伯特·基欧汉预言中的相互依赖、相互制约的世界格局日益显现。

在西方人眼中,这些所谓的他者很长一段世间内并不属于西方主导的国际体系。即使在后冷战时期,西方社会仍担心中国、俄国会毫不犹豫地继续选择加入到反西方的阵营中。在其看来,一个崛起国要么融入西方秩序,要么拒绝接受这一秩序,成为现行秩序的挑战者。但是,事实上,这些国家大部分选择了第三条道路:融入西方秩序,但是按照自己的利益诉求重塑(reshape)这一体系。^③这些国家一旦融入到西方主导的国际秩序,便成为现行国际秩序的最大受益者。随着这些国家实力的提升,他们开始仔细剖析西方的陈述、话语和假设,并且采取与之相对应的话语进行回应。为了更为详细刻画后美国时代的秩序模式,扎卡利亚着重分析了两个最重要的崛起国——中国和印度。在他眼中,以这两个国家为代表的世界性大转移并不是亨廷顿所关注的文化上的转移,而主要是权力方面的。^④

先是中国,中国的崛起无疑宣告了一个后美国时代的开始,中国的觉醒使其国内经济和政治局面发生了翻天覆地的变化。但与传统的中国威胁论不同,扎卡利亚认为,崛起的中国在融入世界的同时也被世界所改造着。^⑤这种观点与美国学者彼得·卡赞斯坦的观点^⑥极为类似。受“全球化”和“民族主义”双重因素的影响,中国并没有完全按照中国自己的意图塑造一个全新的世界,而是不遗余力地在“融入”与“分裂”两种力量之间寻求一个平衡点。在扎卡利亚看来,中国无疑是成功的,而且走出了一条不同于西方的务实的现代化道路。^⑦对美国来说,来自“中国崛起”的挑战并不在于可能出现的侵略扩张,而在于美国在中国现行温和的外交政策下逐渐被边缘化。中国的挑战既非德国式,也非苏联式,因为它既没有将实力耗费在毫无意义的军事干涉上,也没有实行僵化的前苏联式计划经济模式,面对这样一个合法政权影响力的对外扩散,对美国的确是一种全新的挑战,美国不仅从来没有遇到过,而且远未做好准

① Goldman Sachs, *Dreaming with BRICs: The Path to 2050*, Global Economics Paper No. 99, available at: <http://www2.goldmansachs.com/ideas/brics/index.html>, 2009. 10. 19.

② Fareed Zakaria, *The Post-American World*, p. 202.

③ Fareed Zakaria, *The Post-American World*, p. 36.

④ Fareed Zakaria, *The Post-American World*, p. 86.

⑤ Fareed Zakaria, *The Post-American World*, p. 88.

⑥ Peter J. Katzenstein, *A World of Regions: Asia and Europe in the American Imperium*.

⑦ Fareed Zakaria, *The Post-American World*, p. 89.

备。

在美国的政治精英思考应对中国崛起之道时,另一个大国也在悄然崛起,它就是印度。与中国不同,这个自诩为“世界上发展最快的自由市场民主国家”采取的是自下而上的独特发展模式,主导大众的是超前的美国式消费观念,但更多方面与中国存在惊人的相似之处:对内都把发展作为压倒一切的优先任务,一切内政和外交都要为这一目标服务;^①印度的对外战略也与中国存在相似之处,都不会甘愿充当美国在亚洲的“主要盟友”,也不愿与美国建立新型的“特殊关系”,^②同时对美国又有着强烈的亲近感。因此,就大国崛起的外溢效应而言,扎卡利亚认为印度的崛起似乎与中国没有什么不同。对于印度,美国面临同样的挑战,即如何应对一个并不直接挑战美国主导地位的“他者”?

尽管扎卡利亚多次强调新秩序的兴起并没有宣告美国的衰落,但在本书字里行间无不表达了他对美国可能遭受的挑战的担忧。扎卡利亚虽然强调,新世界不可能出现一个新的超级大国,美国所拥有的强大实力,使其可以操纵或者指导这些力量来塑造新的世界秩序,但这种论点的表达很明显是底气不足的。扎卡利亚不止一次提到,美国是受到新秩序挑战最为严重的国家,美国将经历相对地衰落。在这个“他者崛起”的后美国时代,权力正在从民族国家向外转移,可能向上也可能向下,也可能向侧边横向转移。因此可以说,后美国时代的权力转移也就是国际权力由集中走向了分散。这次权力转移中,世界力量在产业、金融、社会、文化等其他方面正在发生着前所未有的分化组合。这种环境下,美国权力的传统行使方式,无论是在经济上还是在政治、军事上,其有效性与合法性越来越受到质疑,世界正在日益偏离美国的统治。

许多观察家都认为,世界经济正在从以国家为主导转向以市场为主导的深刻变化。^③权力的分散反映了一种新型的国际关系,不管美国是否愿意看到,后美国时代下的权力转移将是一次革命性的结构性变化,原有的垂直性结构体系将逐渐被削平。但与多极化的观点不同,权力分散的最终归宿不会就此走向权力分布的“匀质化”。^④任何将权力分配绝对平均化的观点都是一种乌托邦。在今天的全球体系中,权力比以往任何时候都更加分散,他者的崛起虽然是实实在在的,但这却是一个漫长的过程,权力的转移也不会一蹴而就。

① Fareed Zakaria, *The Post-American World*, pp. 129~149.

② Fareed Zakaria, *The Post-American World*, p. 156.

③ Robert Gilpin, *Global Political Economy: Understanding the International Economic Order*, p. 8.

④ 陈玉刚:《金融危机、美国衰落与国际关系格局扁平化》,载《世界经济与政治》,2009年,第5期,第32页。

三

一本有影响力的著作,绝不会仅限于勾画出一个真实的世界。一本著作的闪光点不仅在于它如何诊断病因,还在于如何对症下药,以便为应对危机和挑战提供解决之道。《后美国世界》的着眼点也就在于,美国如何在一个后美国时代里继续保持自己的繁荣,或者说,如何在一个权力日益分散的国际社会中继续发挥领导者的作用。扎卡利亚强调,在这个他者崛起的世界新秩序中,美国面临的真正考验是政治上的,而非经济上的。^①

对于他者的崛起速度,美国似乎早就感受到了。自美国在世界范围内建立霸权以来,美国人曾不止一次担忧过未来可能的衰落,但历次担忧的事情都没有发生。扎卡利亚认为,原因在于美国的政治体系富于灵活性,善于应变、恢复力强,能及时纠正自己的错误并进行相应地调整。^②美国宪法的制定和通过早就为这种政治上的纠偏能力奠定了基调,正是这种纠偏能力不只一次地阻止了美国的衰落。

扎卡利亚认为,此次的权力的转移已不是美国所能操控的,但只要美国应对得当,这次权力的转移将首先有利于美国,因为它是世界范围内经济增长并且局势稳定的结果。在这次权力转移中,首先需要回答的是,在后美国时代美国应该扮演一个什么样的角色?扎卡利亚认为,美国应该成为今天“全球的诚实掮客”(honest broker),这一新角色与传统的超级大国不同,它包含着协商、合作甚至妥协,意味着通过议程的设置、议题的界定和联盟的建立来行使权力,其中设置议程和组建联盟将成为美国行使权力的基本模式。^③这种角色的转变要求美国必须放弃美国历来所坚持的自上而下的支配服从模式或等级权威模式,转变成为真正的合作者。美国要想在此次权力转移中实现这种角色转变,就必须要对其外交方略进行实质性地调整。^④

为实现这一决策调整,扎卡利亚为美国政府开出了一份药方:首先,美国对外政策要有所选择,分清美国的利益层次,确定战略方向,反对在不必要或不明智的海外利益问题上牵涉过多的精力和财力;其次,建立广泛的规则,摒弃狭隘的利益。在权力日益分散的后美国时代,美国仍然是强大的,美国的使命就是为这样一个新时代创建新的行为规范。在实现特定的自身利益和创建一套普世的规则与规范之间,美国应该选择后者。这样,即便他者成功崛起,也仍然活动在美国所主导的制度框架内;

① Fareed Zakaria, *The Post-American World*, p. 214.

② Fareed Zakaria, *The Post-American World*, p. 210.

③ Fareed Zakaria, *The Post-American World*, p. 233.

④ Fareed Zakaria, *The Post-American World*, p. 219.

第三,增强美国对外活动的合法性。扎卡利亚认为,在一个他者崛起的后美国时代,要维持一个霸权国家的竞争力优势,它必须要么是观念(idea)的发祥地,要么是能源(石油、煤炭、天然气)的聚宝盆。^①美国显然属于前者,它曾是世界上最重要观念的输出国,这种观念,既有政治性的,也有技术性的。但与过去相比,合法性的缺失成为美国海外行动的主要障碍,限制了美国的活动空间。随着全球化和民主化将权力分散到越来越多的行为体手中,世界政治的合法性越发重要。^②扎卡利亚强调,小布什外交政策的失败证明了一点,那就是,合法性对于实践的必要性。^③只有在观念上赢得了国际舆论的支持,美国才不会是孤立的。

扎卡利亚指出,在今天的国际关系秩序中,进步就意味着妥协。美国必须向其他国家妥协,向国际制度妥协。^④美国应当接受其他国家权力和影响力上升的事实,在接纳其他国家的崛起与制衡他们的“无赖”行为之间,达成一种平衡。反过来,妥协也意味着进步,与他者合作已经不再是一个道德或政治问题,而是越来越攸关美国自身的竞争力。^⑤

四

权力的分散是后美国时代的主要特征,但权力分散的最终归宿并不是权力分布的“匀质化”。也就是说,尽管权力分配的相对差距确实在逐步缩小,但这种缩小的趋势并不会无止境的持续下去。不仅迈向无极化的世界是虚无缥缈的,就是真正的多极化时代,也还需要很长的一段路要走。因此,笔者认为,要在目前金融危机的情势下,对美国是否走向衰落下一定论还为时尚早,但国际格局的转换确实正在发生。世界格局的转换不仅是一个结果,更重要的是一个过程。体系内主要大国的实力和地位并未发生根本性变化,但体系内主要成员国间的互动关系正在经历着一场变革。

从国际社会的现实来看,美国虽然是目前开放的自由贸易体制和世界民主秩序的主要缔造者,但它的确今非昔比。在后美国世界里,承认他者的崛起就必须承认美国的相对衰落。扎卡利亚强调,美国应该寻求与他者共享权力,创建合作式联盟,共同管理世界,塑造其全球合法性。他强烈主张美国放弃残存在其脑海中的单边思维,

① Fareed Zakaria, *The Post-American World*, p. 210.

② 关于这一观点的阐述,可参考:John Arquila, David Ronfeldt, *The Emergence of Noopolitik: Toward an American Information Strategy* (Santa Monica: RAND, 1999).

③ Fareed Zakaria, *The Post-American World*, p. 39.

④ Joseph S. Nye, Jr., “Recovering American Leadership,” pp. 55~68.

⑤ Fareed Zakaria, *The Post-American World*, p. 208.

以积极的态度给正在崛起的“他者”留出国际空间,这些观点都富有建设性和洞察力,是值得肯定的。但作为一个美国籍印度学者,扎卡利亚对国际形势的分析不可避免地带有美国学界的固有偏见。其实,《后美国世界》与基欧汉的“后霸权”理论^①一样,其真正用意并不是要论证美国是否由于金融危机而走向衰落,而是美国如何在后美国世界中维持或重建世界领导地位,其中不乏对一个超级大国存在的依恋。在书中,扎卡利亚一方面认为美国的衰落是由于美国特定政府政策的失误造成的,另一方面又坚持美国应当扮演普世理想的界定者角色,并认为只有美国才能肩负起这一使命,这就使得其论点打上了明显的“美国中心观”色彩。此外,扎卡利亚虽然积极主张美国与国际社会的合作,但也建议与崛起大国的竞争者结成正式同盟,这里具有很明显的制衡含义,虽然制衡的对象并没有特指中国,但却是中国学者和政策制定者需要警惕的。

王金强:复旦大学国际关系与公共事务学院 2008 级在读博士研究生

^① Keohane Robert, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*.

对美国国会外交权力的探究

——评周琪主编的《国会与美国外交政策》

沈 鹏

近年来,中国学者对美国国会的研究日渐深入,不少关于美国国会的著作面世。^①2001年,中国政府驻美国大使馆也成立了国会工作小组。在已有的国会研究成果中,中国学者对国会的立法机制、国会的外交权力、利益集团在立法过程中的影响、国会和总统在外交政策上的冲突等方面的情况作了详尽的描述。中国社会科学院美国研究所研究员周琪主编的《国会与美国外交政策》^②一书通过理论与案例的有机结合,对国会在美国外交政策中的作用进行了更深入细致的探讨。

—

国会作为立法部门,与行政部门、司法部门一起构成美国政府的三个组成部分。在美国三权分立的政府体制中,国会拥有相当大的权力,对行政部门和总统的权力起着制衡作用。众多观察者也承认美国国会是最强大的立法机构。^③但情况

① 参见孙哲、王义槐、赵可金:《国会研究:美国研究的新支点》,载《复旦学报》,2002年第2期,第77~85页;孙哲:《左右未来:美国国会的制度转型和决策行为》,上海·复旦大学出版社,2001年版;孙哲等:《美国国会与中美关系:案例与分析》,北京·时事出版社,2004年版;李庆四:《美国国会与美国对华政策》,北京·当代世界出版社,2002年版;倪峰:《国会与冷战后的美国安全政策》,北京·中国社会科学出版社,2004年版;孙哲等编:《美国国会研究I》,上海·复旦大学出版社,2002年版;孙哲等编:《美国国会研究II》,上海·复旦大学出版社,2003年版;信强:《“半自主”国会与台湾问题:美国国会外交行为模式》,上海·复旦大学出版社,2005年版;丁孝文:《走进国会山:一个中国外交官的亲历》,上海·复旦大学出版社,2004年版。

② 周琪主编:《国会与美国外交政策》,上海·上海社会科学出版社2006年版。

③ 罗杰·希尔斯曼、劳拉·高克伦、帕特里夏·A.韦茨曼著:《防务与外交决策中的政治:概念模式与官僚政治》(曹大鹏译),北京·商务印书馆,2000年版,第248页。

并非这么简单。由于美国宪法对国会权力的性质(特别是外交和防务方面权力)的模糊性规定、历史上国会权力的起伏,以及在不同领域国会权力的不均衡,导致学者们对国会究竟有多大权力众说纷纭。这依然在考验着当今国会研究者的观察力。

国会权力的大小是相对于行政部门的权力而言的。注重国会与行政部门关系的模式在美国多被称为跨机构模式,不少美国学者越来越强调国会与行政部门共同制定美国外交政策。^①罗伯特·帕斯特指出,“美国的外交政策始终是行政部门和国会这两个部门或机构互动的结果,这种互动有时是微妙的或心照不宣的,有时则是剧烈的或冲突性的”。^②《国会与美国外交政策》一书虽以国会为终极关注点,但其主要脉络紧扣着美国的行政与立法之间的关系。作者在开篇即提出一连串问题:哪些立法约束行政部门在不同的外交领域里的行为?国会能够在多大程度上影响政府的外交政策?总统和行政部门在什么情况下会对国会做出妥协?总统和国会之中谁拥有更大的外交政策方面的权力?^③

围绕着美国立法和行政部门之间权力的消长和国会影响外交政策主要手段的变化,本书的导论部分从总体上回顾了自美国建国以来国会任外交政策中的作用,同时也对全书的理论框架、主要问题、写作方法和章节安排做出说明。作者指出,“美国的立国者们最初对应如何解释宪法的总统和国会之间分配外交权力没有统一的想法”。^④因此,美国历史表明,美国没有一个单一的对外政策决策方式。在对外政策领域,立法和行政关系一直是不固定的,并随着政治环境的变化而变化。^⑤美国第一任总统华盛顿通过外交实践确立了总统在外交事务方面的权力,此后历任美国总统在外交事务方面的行为都力图加强总统在外交决策中的地位;国会在19世纪后期又出现了权力反弹,参议院运用条约来指导外交政策的方法在威尔逊总统时期达到顶点;第二次世界大战是另一次转折点,外交决策方面“帝王般的总统”在第二次大战后兴起;越南战争的结束和“水门事件”则再次释放了国会参与外交决策的洪流。^⑥

① Lance T. Leloup and Steven A. Shull, *President and Congress: Collaboration and Combat in National Policymaking* (Boston: Allyn and Bacon, 1999); James Thurber (ed.), *Rivals for Power: Presidential-Congressional Relations* (Washington D. C.: Congressional Quarterly Press, 1996).

② Robert A. Pastor, *Congress and the Politics of U. S. Foreign Economics, 1929-1976* (Berkeley, Los Angeles and London: University of California Press, 1980), p. 53.

③ 周琪主编:《国会与美国外交政策》,第12页。

④ 周琪主编:《国会与美国外交政策》,第2页。

⑤ 例如,美国学术界的“战争因素模式”认为,在战争和危机时期,总统的权力大于国会权力;在和平时期,国会权力会更多地发挥作用,并制约总统权力。参见 Arthur Schlesinger, *The Imperial Presidency* (Boston: Houghton Mifflin Company, 1973); James M. Lindsay, *Congress and the Politics of U. S. Foreign Policy* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994).

⑥ 周琪主编:《国会与美国外交政策》,第2~11页。

本书第一章阐述了国会参与外交政策的权限、方式以及领域问题。作者首先强调国会不同问题上具有不同的影响力,并引用了美国学者亨廷顿提出的经典划分法,将美国的对外政策分为结构性政策、战略性政策和危机政策。在这三大类问题上,国会的影响力依次递减。^①作者又对这一分类做了补充,认为“即使是在同类问题上,国会也会有不同的认识,采取不同的立场,因而其影响也不尽相同。”^②

二

本书第二章到第六章分别从人权外交政策、战争权力、安全政策、贸易政策及冷战后的中美关系等视角,探讨国会对美国外交政策的影响,其关注的焦点不约而同地聚集在了20世纪70年代以来的国会权力复兴现象上。“70年代以来,无论是在内政还是在外交政策的决策上,国会都在挑战行政部门。如对尼克松的弹劾、对伊朗门事件的调查,以及对克林顿总统绯闻案的听证,等等。”^③

通过对20世纪70年代以来美国人权外交政策的分析,本书第二章以贴近历史事实的方式逐步展现国会在人权外交政策领域影响力的增强。人权外交问题之所以成为本书最先关注的领域,笔者认为是因为该领域关乎美国的国家利益和道德理想之间的平衡问题,深刻地牵动着美国的立国之本。在国家利益和道德理想之间,国会较之行政部门更加关注的后者,因而更加关注在全球追求人权。^④其他研究者也指出,国会常常笼罩在浓厚的“意识形态”氛围之中,表现出更多的“理想主义”色彩。如2007年,美国众议院通过了把历史上土耳其奥斯曼帝国大批杀害亚美尼亚人认定为“种族屠杀”的议案,但布什总统同时却必须考虑如何维持与土耳其政府的良好关系。类似的例子不胜枚举。^⑤

本书第二章着重介绍了作为国会在人权外交政策领域影响力标志的美国最重要的三项关于人权的立法,这些立法规定美国在提供安全援助、经济援助和在国际金融机构中投票赞成或反对某个国家的贷款申请时,必须考虑对象国的人权状况。此外,作者还指出,国会不仅立法,还监督法律的执行。监督的最后阶段是订立新的法律,使法律更加具体化,使行政部门没有其他的解释余地。可以说,国会在推进人权方面

① Samuel P. Huntington, *The Common Defense: Strategic Programs in National Politics* (New York: Columbia University Press, 1961).

② 周琪主编:《国会与美国外交政策》,第29页。

③ 孙哲:《美国的总统外交与国会外交》,载《复旦学报》(社会科学版),2001年第4期,第53页。

④ 周琪主编:《国会与美国外交政策》,第46页。

⑤ 王晓德:《从文化视角对美国外交政策的深层思考:王立新的〈意识形态与美国外交政策〉读后》,载《美国研究》,2007年第4期,第126页。

的意志强大,但同时也非常担心成为政策失败的替罪羊,这决定了行政和立法斗争轨迹的曲折性。但国会自20世纪70年代中期以来的确通过把人权放到议事日程上,迫使行政部门更加关注在全世界促进人权。为了使读者更直观地理解国会与行政部门在人权外交政策制订上如何拉锯,这一章的最后部分详细描述了美国对萨尔瓦多、危地马拉、尼加拉瓜和智利四国的人权外交案例。这些案例表明,美国行政部门有时囿于战略利益而力图绕过国会促进人权的目標,显示出美国人权政策的双重标准。

本书的第三章分析了国会的战争权力问题。战争权力的独特之处在于它是国会外交权力中最薄弱的环节,所以它经常被称为国会外交的低潮点(the low ebb)。^①这一章着重分析了《战争权力决议》的出台过程及修改该法案的努力。作者认为,“无论从事先咨询、事后报告,还是从定时条款的效用来看,《战争权力决议》对行政部门确实存在着一定的约束力。但是另一方面,它未如议员们所希望的那样确保国会参与战争决策。”^②虽然在该决议的效力和约束力上一直存在着争议,但国会引述它本身就成为坚持自己外交责权的象征。冷战结束后,国会议员或试图补充它或试图废除它,但都未获成功。国会战争权力的消长主要体现在20世纪90年代历次重要的对外干涉决策中。

第四章主要探讨国会在美国安全政策方面的主要决策机制,包括国会武装部队委员会的权力、人员组织、结构和决策模式。作者认为,冷战后国会在战略性政策领域的影响力有了明显提高,但在许多重大的外交和安全问题上,国会不能也不愿意发挥领导作用。国会基本只顾及美国的自身利益,而很少考虑到世界上其他国家的反应,因此立场表现得更为强硬。^③

第五章探讨国会对美国贸易政策的影响。作者认为,与安全政策方面的稍显弱势相反,国会在贸易政策方面不但拥有更明确的宪法授权依据,并且由于贸易问题具有内外利益交织的特点,国会也更积极地介入贸易决策之中。自由贸易虽是国会的主导文化,但国会意识到受进口冲击的行业通常为美国提供了许多就业机会,也是大量选票存在的地方,因此也有贸易保护主义的倾向。^④作者认为,1934年《互惠贸易协定法》确立了美国总统与国会分享贸易决策权的体制:一方面,国会受到行政部门的“保护”,减少了利益集团的压力;另一方面,总统可以把外交考虑和全国经济情况反

① 周琪主编:《国会与美国外交政策》,第108页。

② 周琪主编:《国会与美国外交政策》,第120页。

③ 周琪主编:《国会与美国外交政策》,第205~207页。

④ 倪世雄、李淑俊:《从公众—国会—政府的互动关系看美国贸易保护主义:以中美贸易摩擦为例》,载《美国研究》,2007年第4期,第87~88页。

映到贸易政策中。利益集团也仍有可以获得保护的固定程序。^①这一体制既加强了国会内外赞成自由贸易的力量,也刺激了国会的贸易保护主义的本能。国会与美国贸易代表和国际贸易委员会的关系是这一章重点分析的内容。这两个联邦机构与总统和国会的关系是“一仆二主”的关系。国会支持这些机构拥有一定的独立于总统的地位,以制约总统的权力。

本书最后一章把落脚点放在国会对后冷战时期中美关系的影响上。作者以国会干预对华对策的多种手段和多个案例说明,国会议员在抨击中国政府、攻击中国人权问题上异口同声的,所要达到的目的也是一致的,都要求中国改善人权。^②国会人权领域和贸易领域对行政部门的强势影响十分典型地反映在中美关系上。与行政部门的对华政策议程相比,国会有自己对问题重要性的排序。这与其他学者对近几十年国会涉华提案的统计结果一致。国会议员对中国关注的重点依次为经贸、人权民主、安全和台湾议题。经贸提案远多于其他议题,人权民主提案众多,且消极者占绝大多数。^③作者认为,总体而言,国会在后冷战时期的美国对华政策上起了极为消极的作用。

三

《国会与美国外交政策》一书在学术梳理、史料运用等方面都有其特色,对于行政和立法权力结构问题,作者也作出了明确的回答:即“在对外政策领域里行政和立法两大部门之间相对权力的变迁呈一种螺旋上升的模式。随着美国国际地位的提高和对外活动的日趋频繁,国会和行政部门的权力都在增大,双方的权力不断在新的基础上达到新的均衡。”^④本书同时冷静地认识到,国会的外交政策领域里日趋活跃,并不意味着国会的外交事务方面的实际影响已经超过了行政部门。作为一个超级大国,这个角色只有总统才能胜任。^⑤国会“参与”决策而不是“反对”总统的政策。

国会参与外交政策的制定与执行无疑增加了美国外交决策过程的复杂性,但正如本书序言中所指出的,这是民主必须付出的代价,“国会代表选民利益,反映人民呼声,理所当然要在对外事务中有所作为,对当政者形成牵制。”^⑥国会的代议性使它成

① 周琪主编:《国会与美国外交政策》,第218页。

② 周琪主编:《国会与美国外交政策》,第269页。

③ 参见张光、刁大明:《美国国会议员涉华提案初探》,载《国际政治科学》,2008年第1期,第80页。

④ 周琪主编:《国会与美国外交政策》,第42页。

⑤ 周琪主编:《国会与美国外交政策》,第45页。

⑥ 周琪主编:《国会与美国外交政策》,序言,第3页。

为了解关于美国人民的希望、要求、需要、特点和智慧的最有代表性和最具有政治敏感性的信息的来源。^①在可预见的未来,国会将依然会在外交政策领域里起着审查、评估和监督的角色。

《国会与美国外交政策》所描绘的国会在美国外交政策中的作用符合美国学者杰里尔·罗塞蒂总结的三种越战后行政—立法关系模式:^②

第一,争论型影响立法—行政关系。即总统仍在驻外军事力量的使用方面占据优势地位,而国会可能在不涉及使用武力的政策中发挥积极作用;

第二,国会通常作为一个“反应性”部门存在,总统往往掌握政策的主动权,国会主要是对总统决策和行政部门的执行作出反应,但国会长于对一项政策的细节进行处理;

第三,国会是美国政府内最根本的“政治性”部门。国会对公众的反应、政治支持及其在公众眼中的形象十分敏感。

本书还指出了一些有待进一步观察的问题,如九一一事件后国会、行政与立法之间的关系,以及随着 21 世纪国际格局的形变化及美国在海外使用武力的新发展等,国会在 21 世纪的行为特点、行政和立法之间的关系等,这些仍将是美国外交和政治研究的关注重点。

沈鹏:中国社会科学院美国研究所助理研究员

① 布鲁斯特·C·丹尼:《从整体考察美国对外政策》,北京·世界知识出版社,1988年版,第155页。

② 参见杰里尔·A·罗塞蒂:《美国对外政策的政治学》,第289—291页。

○学术动态

“中美关系 30 年：回顾与展望”

研讨会综述

魏雪梅

2009 年 12 月 12~13 日,“中美关系 30 年:回顾与展望”国际学术研讨会在中共中央党校召开,会议由中共中央党校国际战略研究所主办,美中教育基金会协办。50 多位与会者分别来自中央党校、中国社会科学院、中国人民大学、中国现代国际关系研究院、国防大学、国务院发展研究中心、国务院参事室、北京大学、清华大学、中国政法大学、美中教育基金会,美国马里兰大学、霍普金斯大学、大西洋理事会、美国亚洲协会等单位。会议围绕建交 30 年来的中美关系、国际金融危机背景下的中美经济关系、奥巴马及民主党国会的对华政策、中美关系展望:竞争、合作抑或冲突等问题进行了研讨。

(一)中美关系 30 年

与会学者普遍认为,中美建交后尤其是改革开放后,中美关系发展迅速,但中美之间既有共同利益也存在分歧,这导致过去 30 年的中美关系有起有伏。

美国亚洲协会名誉会长尼古拉斯·普拉特(Nicholas Platt)肯定了改革开放在推动中美关系发展中的重要作用。他认为,多年以来,中美的命运已经联在了一起,不能相互损害,不能相互脱离,要相互信任,一起解决全球性问题。

官力教授认为,中美关系的发展是有其内在动力的。十一届三中全会召开与中美建交几乎是同步的,这不是一个偶然现象,是有内在动力支撑的。新世纪以来,中美关系发展的

动力更足。

中国现代国际关系研究院美国研究所所长袁鹏研究员认为,中美关系的发展依然很不平衡;中美之间战略互信严重不足;中美在全球层面如何合作还没有找到基本规律;两国民间和媒体还相对比较隔膜。他指出,中美关系 30 年妥协的产物就是美国对台军售和《与台湾关系法》,这个问题关系重大,现在应该是清理、解决这个问题的时候了。

国防大学战略教研部主任朱成虎少将认为,中美关系的“起”是源于共同利益,“伏”是由于存在分歧。未来的中美关系仍将是起伏不定的。中美要共同努力,使两国“起”能维持,尽量不要“伏”,即使“伏”出现了,也要尽量使之保持在较短时间之内。

国防大学战略研究所前所长杨毅少将指出,中国的崛起并不意味着美国的衰落,中美双方必须调整心态;中美构建一种复合性的稳定关系结构,由以往单纯依靠共同利益转变为依靠共同利益和力量均衡相结合的稳定更稳定的关系。

中国国际战略研究基金会研究部张沅生主任认为,中美关系经过 30 年,正在趋向成熟,要真正使其成熟起来,就要将过去的危机管理转向机遇管理。中美在非传统安全等问题上面临诸多挑战,是在一条船上,必须要联手解决。

中国人民大学国际关系学院副院长金灿荣教授认为,应该充分认识 30 年前中美和解的历史价值,中美不但实现了各自的目标,还有额外收获:对美国来说是有利于赢得冷战,对中国来说是有利于改革开放,中美关系的稳定为整个亚洲引来了投资。中美关系能够发展到今天,除了共同利益,还有超出共同利益的共同社会、文化共同性质。

(二)国际金融危机背景下的中美经济关系

与会中国学者认为,2008~2009 年的国际金融危机并不代表美国式资本主义的失败,也不代表中国市场经济的胜利。中国应该从危

机中吸取教训,寻找适合中国自己的道路。与会美国专家普遍对金融危机后美国经济的恢复抱有信心认为,美国的超级大国地位并没有因金融危机而动摇。金融危机一方面促进了中美间的合作,另一方面也带来了一些经济问题,但金融危机所带来的有利或不利因素并不会对中美关系起决定性作用。

负责美国亚太商业事务的前副助理国务卿亨利·莱文(Henry Levine)认为,全球金融危机带来的有利因素是:金融危机促使中美积极开展合作,如中美在20国集团中共同发挥主要作用;使许多中国公司有更多机会与美国公司展开合作,这是一个增加更多中美平行利益的机会。其带来的不利因素是:中美失业率上升增加了人们的保护主义倾向;金融危机使美国消费下降,中国必须更多地依靠扩大内需来保持增长,这使有些人认为中国不再那么需要美国了,这不利于中美关系的发展。另一个方面是与中国的发展道路相关,美国商界人士担心中国越来越多地采取行业政策来引导产业创新。这些不利因素很可能成为中美之间潜在的摩擦点。但金融危机对中美关系并不起决定性作用,中美关系的发展在于能否处理好中美之间战略互信问题。

中国社会科学院世界经济与政治研究所肖炼研究员认为,改革开放以来,中国的经济发展模式存在的许多问题,中美已经成为利益攸关方,应共同合作,参与国际规则的制定。中国要改革现行的国际经济组织,但不挑战美国的领导地位。

国务院发展研究中心丁一凡研究员认为,中美缺乏战略互信的问题决定了中美之间的经济和贸易是一种不平衡的状态。

中共中央党校国际战略研究所马小军教授认为,中国应该考虑寻找一种真正适合自己的方式。美国对中国发展30年产生了最大影响的是美国式的生活方式,但很显然中国是无法承受13亿人以美国方式生活的。

《十亿消费者:来自中国商场第一线的经验》一书作者麦健陆(James McGregor)先生将

美国经济过去几百年的历史比喻为一个喝醉酒的司机在开车,这次经济出了状况,但美国就像是在酗酒治疗中心停下来并修复经济。而中国正在世界经济舞台中央,引起全世界的关注,在展示自己的同时也暴露出了如可持续发展、不平衡、不够稳定等问题。这些问题将使中国经济发展变得越来越难,因此,中美两国都需要朋友,需要一起合作来解决这些问题。

清华大学公共管理学院楚树龙教授认为,金融危机发生一年多了,很多国内媒体认为美国从此衰落了,但学术界包括政府应该更清醒地看待这个问题。美国仍是第一制造业大国,美国模式虽然有些过度,但基本上是适合现代经济的。

中央党校国际战略研究所潘悦教授认为,过去30年中国并非是由出口拉动经济增长的,实际上只有在中国加入世贸组织之后,出口才在中国经济增长中发挥作用。金融危机之后,中国与美国的差距仍然很大。

(三)奥巴马和民主党领导下的国会:对华政策的意义

与会中国学者大多认为,表面上美国国会的反华倾向比较明显,似乎是中美关系的“麻烦制造者”,但实质上,国会与政府在本质上并没有差别,它们在对华政策上的矛盾最终只会增大对中国的压力。

中央党校国际战略研究所副所长刘建飞教授认为,现在民主党国会和白宫在对华政策上,作为不大。奥巴马访华时与中国发布的《联合声明》并没有实质性进展。在看待《与台湾关系法》上,既然国会和白宫都认为对华关系很重要,是影响两国战略互信的最重要的因素,美国就应该努力推动此问题的解决。问题的关键在于奥巴马能否做出像尼克松访华那样的政治决断。《与台湾关系法》对中国和美国来说都属于“恶法”,它既影响中美关系发展,又损害美国国际形象。总之,解决《与台湾关系法》问题不是不能,而在于有没有决心。

负责美国亚太地区事务的前副助理国务

卿薛瑞福(Randy Schriver)认为,奥巴马政府与布什政府的区别在于:布什政府更支持自由贸易,奥巴马政府却不太拥护贸易自由化;奥巴马政府将美中关系放在了重点位置,而布什政府只是将之放在区域政策之中;二者在对待美中关系的基调上有一定的区别。他认为,国会中不少人对中美关系是感兴趣的,但存在分歧,有议员认为美国对中美关系重视不够,有议员关注中国的人权、民主和安全问题。但大多数美国国会议员还是愿意推动中美关系向前发展的。

中国人民大学国际关系学院李庆四教授认为,不能单纯从美国国会与行政部门关系的角度来看待美国对华政策或中美关系,而应该从大环境下来分析。美国的强势地位使得其有条件在政治体制上对中国施加压力。

北京大学国际关系学院副院长贾庆国教授认为,国会与总统的共同点在于二者都比较重视对华关系,出于不同的原因都很务实、很理性。但二者也有差别,总的来说国会比较消极。国会众议院议员很少有机会能来中国,因此他们对中国的了解很大程度上是基于想象。另外,美国媒体对中国的负面报道常常会让民众的倾向,反华有利于议员拉选票。很多议员也对中国崛起的不确定感和不安。但国会的消极倾向并不会改变中美关系。

中国社会科学院美国研究所所长黄平研究员指出,美国国会并非一个整体,议员属于不同的州和选民,选民、利益集团及媒体都会对议员形成影响。如果说议员的反华倾向来自于他们对中国的了解的话,那么中国改革开放30年来,中美两国政府之间和人民之间的交往已经有了很大发展,这与国会议员对中国如此不了解的现象是矛盾的。

国务院参事室张立平研究员认为,总统与国会的“蜜月期”结束后,中美之间的争议性问题和结构性矛盾就会浮现出来。

中央党校国际战略研究中心特聘研究员潘国平从国际法的角度质疑美国国会的权限。国会出台《与台湾关系法》,任意干涉别国内

政,实际上是违背了国际规则或国际法。

张之香大使认为,中国要了解美国国会还有很长的路要走。在美国,亚裔对国会的影响非常小,因为亚裔几乎不做或不以正当途径做政治捐款,没有团结起来,也不爱投票。因此,要改变国会对华政策倾向就必须游说国会议员,否则他们为什么要花他们的政治资本去处理敏感的政治问题。

(四)中美关系展望:竞争、合作抑或冲突

与会中国学者大都认为中美间在台湾问题、民主、人权问题上仍将存在分歧,在经济、能源等领域仍将存在竞争和冲突,但是这些问题是可控的。中美之间在未来的十五到二十年间仍将难以建立起战略互信。与会美国学者大都认为中美可以努力减少战略不信任,民主、人权等问题并不会造成中美间的战略紧张。与会学者大多对未来中美关系的发展持乐观态度,认为中美两国应该增加对对方核心利益的理解,都应该进行改革,调整心态。在应对气候变化、核扩散等全球性问题上,中美间的合作是必须的。

美国大西洋理事会亚洲项目主任、中美能源与气候合作计划项目主任班宁·加勒特(Banning Garrett)认为,应该从全球角度来思考中美关系未来30年的走向。中美之间不能进行零和竞争,尤其是战争,这不符合双方的战略利益。中美必须进行合作,但二者之间缺乏合作所必需的互信,缺乏对对方核心利益的完全理解,缺乏应对共同问题的责任感,缺乏合作机制,还缺乏公众支持。虽然政府高层已经认识到这一点,但军方对此认识还不足。

清华大学国际问题研究所孙哲教授认为,未来15到20年中美之间的互信仍难以建立,双方领导人需要对未来的中美关系明确定位,并有远见卓识,推动中美合作。中美将来可能会生活在一种若隐若现的合作伙伴或20国关系中和一种以相互竞争、相互遏制为常态的关系中。

中国社会科学院美国所周琪研究员认为,中美之间缺乏互信的原因在于美国人有一种

种族和文化上的优越感,总是用自己的价值观和政治制度来衡量中国,这使他们很难了解真正的中国,也就难以建立战略互信。

中国人民大学国际关系学院时殷弘教授认为,中美两国的合作和竞争都是结构性的。冲突的可能性即便是1%也总是存在的,关键在于将它严格限制在一定的领域。不管合作还是竞争,中美之间最大的问题就是战略猜疑,特别是美国对中国的战略猜疑。中国无论如何解释都不能解决这个问题,这就是最大的障碍。对国际社会,中国已经有了巨大贡献,虽然中国今后应该对国际承担责任,但美国要求过多,期望过高,这种倾向值得警惕。

刘建飞教授认为,民主问题仍是影响中美两国建立战略互信的一大因素。在民主价值观问题上,美国追求民主,中国也不反对民主。对发展中国家来说,首要的不是民主,而是有效治理。并非多党制才是民主,民主可以有多种形式,而要看其实质,人民是否能真正享受权利。民主要适合国情。奥巴马访华没有提民主和人权话题,这只是策略上的变化,并非战略上的抉择。

中国政法大学刘长敏教授认为,中美建交30周年,发展的大体框架、轨迹都已基本明确了。从历史看,中美关系实质是建立在现实主义基础上的一种利益平衡和交换关系,因此,要建立互信是比较困难的。她提出要以“君子和而不同”理念建设中美关系。

中国社会科学院美国研究所赵梅研究员认为,与美国人从美国人的视角看中国一样,中国人也不可避免地从中国人的视角来看美国。研究表明,美国人在中国人心目中的形象也有一个变化的过程:1960~1970年代是敌人形象,到80年代改革开放后是现代化样板形象,89年后对美国的看法是比较复杂的。中美双方看待对方是很不同的,美国人是把中国人民和中国政府分别看待的,而中国人则把美国人和美国政府看做一体。中美间有很多不同也有很多共同利益,寻找共同利益很重要,换位思考也许将有助于促进中美关系的健康发

展。

“中美长期对话”研讨会在京举行

魏红霞 刘得手

2009年9月27~28日,中国社会科学院美国研究所与美国凯特林基金会在北京联合举行了“中美长期对话”国际学术研讨会。来自美国凯特林基金会、约翰霍普金斯大学、中国社会科学院美国研究所、中国社科院马列研究院、中央党校、国防大学等机构和大学的20余位中美专家与会。与会者就当前中美关系中的一些热点问题及中美两国的社区发展等问题进行了研讨。

(一) 当前的中美关系

开幕式上,美国凯特林基金会主席戴维·马修斯先生(David Mathews)和中国社会科学院美国研究所副所长顾国良研究员分别致辞,回顾了过去20年来“中美长期对话”对促进中美关系的发展、增进中美两国人民互相了解所做的工作。戴维·马修斯认为,在过去的十多年里,中美两国保持了稳定和平的关系,中美在国际事务和双边关系中合作的领域在不断扩大。顾国良研究员认为,奥巴马政府推行务实、灵活、合作的外交政策,着眼于提出新理念、新政策和新办法。奥巴马执政后,中美关系实现平稳过渡和全方位合作,总体发展比预期得好。

美国凯特林基金会国际事务部主任哈罗德·桑德斯(Harold Saunders)认为,随着世界的变化,中美关系步入了一个新的发展阶段,但是仍然存在问题。中美两国政治制度不同,有这不同的世界观。中国强调国家追求自身的利益和不干涉他国内政,而美国认为建设一个稳定的国际社会需要首先帮助一些国家建立稳定的社会、经济和政治发展基础,不仅仅

包括基础设施的建设,也包括人文和社会资源的发展。

美国约翰·霍普金斯大学尼采高级国际关系学院中国研究系主任蓝普顿(David M. Lampton)认为,现在中美两国关系的发展总体来看是健康和平稳的。稳定世界经济、核不扩散问题和共同应对气候变化问题是两国关系的基础。从根本上看,中美两国对世界的看法是一致的。两国需要利用彼此的资源来应对共同面临的问题。但是,不应因为中美关系有了良好的开局,就认为两国关系的发展将会一帆风顺。实际上,中美两国在军事方面还缺乏互信。而且,在对待诸如失败国家和气候变化等全球挑战性问题上还需要合作。中国在世界上的作用越来越重要。

中国社科院美国所陶文钊研究员总结了奥巴马执政以来中美关系的几个特征。他认为,两国关系实现了完美的过渡。中美关系继续保持稳定,并进一步发展,没有发生以前曾经经历的那种起伏和颠簸。奥巴马政府执行现实的外交政策,承认美中两国的共同利益和相互依赖,两国必须合作共事,抓住共同的机会,应对国际社会面临的共同的挑战,包括金融危机、气候变化、朝核问题、伊朗核问题等。对于两国之间的分歧,奥巴马政府明确表示共同利益比分歧更重要,并且与中方就分歧进行对话,不让分歧妨碍合作。人权关系的淡化就是一个很好的例子。但一些固有的矛盾仍然未从根本上解决。美国一部分人对中国仍然有很深的疑虑。在台湾问题上,奥巴马政府很难改变美国对台湾政策的基本框架。不过,可以预期,奥巴马政府在台湾问题上将会谨慎行事,台湾问题一时不会成为中美关系中的突出问题。

美国麦耶公司首席执行官汉克·麦耶(Hendrik Meijer)认为,美国人民日益认同中美两国之间的相互依存关系。但这种相互依存的关系式脆弱的,很容易被政治关系削弱。目前的一个大问题就是奥巴马政府和国会如何安抚在选举中支持他的美国工会组织。

前美国驻北约常驻代表威廉·塔夫托(William Taft IV)认为,人权应该被当作一个全球性的问题,而不是两国之间的问题。现在美国与中国的对话主要讨论经济和贸易问题,人权问题被淡化了。尽管如此,人权问题仍是两国关系中的一个重要问题。

中央党校国际战略研究所刘建飞教授分析了美国民主政治的发展对中美关系的影响。他认为,中国民主政治的发展一直影响着美国对华战略和中美关系的外部环境。布什政府8年任内将民主作为推进其全球战略的工具。奥巴马政府目前弱化民主的做法是暂时的,因为美国目前面临很多难题,需要各国的合作。美国强调民主对中美关系的影响,这里面包含了对中国民主政治的认知。在美国决策层的眼里,中国不是民主国家。刘建飞教授认为,中国正走向民主,这是毫无问题的。他阐述当前中国民主政治的发展状况,把中国目前的民主分为政治民主、社会民主和经济民主三个层面,其中政治民主包含人民代表大会这一层次的宪政民主、村民委员会这一层次的农村基层民主,以及党内民主。社会民主主要反映在中国出现了许多非政府组织。中国物权法的出台则反应了经济民主的发展。总之,中国民主在向前发展,有中国自己的特色。在推进民主发展的历程中,中国重视的是民主的实质而不是形式。中美在民主问题上不是对立的,双方的目标都是要发展民主。只是两国所走的道路不同。

国防大学徐辉博士分析了中美军事关系的发展。他指出中美两军交往的历程具有具有“升温—受挫—降温—恢复—再升温—再受挫—再降温—再恢复”这样一个“波动规律”,而且恢复远远缓慢于中断,几乎始终处“危机管理”状态。目前中美军事交往仍没有走出这种曲折历程,但已经见到了走出这一怪圈实现正常化的曙光,这种曙光的出现得益于两军交往大环境的变化。他指出,中美双方不存在任何领土争端,双边的军事合作实际上有着很多潜力。然而,深化两军合作仍然存在很多障

碍,如对台军售问题。他认为,发展中美军事关系的指导思想应该是“标本兼治、相辅相成”。第一步要明确双边军事关系长远发展目标和交往指导原则。第二步要深化和扩大两军对话与交流。第三步要努力解决妨碍两军关系深入发展的具体障碍。第四步共同探索在非传统安全领域合作的途径和样式。第五步是进一步建立和完善两军危机管理机制。

(二) 中美两国社区的发展

会议讨论的第二个议题是中美两国社区的发展,这是“中美长期对话”中的一个崭新议题。与会者交流了两国在社区发展方面的情况,并认为这对增进两国之间的相互了解是非常重要的。

美国凯特林基金会副总裁陶美心认为,全球化被许多人认为是零和游戏,是坏东西。但每个人在维护其自身价值的同时也要学会彼此珍惜,彼此尊重。

中国社科院马列院陈志刚副研究员介绍了中国西部的社区重建情况。在其课题小组对内蒙、云南、贵州、陕西、河北等地乡村进行的调研基础上,他得出结论认为,中国乡村社区出现了公共性危机。首先,家庭联产承包责任制虽然使农民走上了相对富裕的道路,但其实践过程没能有效实行“统分结合”的原则,往往只有分,没有统,村级组织的权威被削弱,组织和动员能力减弱,农村社区的公共治理日渐衰落。其次,当市场成为获取收入和满足需求的主要来源时,农户间的竞争或者说个人主义意识加强,合作互助意识以及集体意识减弱,维系社区、家庭稳定的价值观念受到冲击。第三,村级正式组织在没有依靠村庄传统资源又没有外部支持的情况下,无力承担社区公共性重建的任务,不能提供正常的公共产品。因此,西部农村社区的发展不但要关注公共的自然资源、公共的经济资源,更要关注公共的社会资源,激活被打散的社会公共资源对于新农村建设与和谐社会建设具有重要意义。他指出,社区重建不但需要加强政府的支持,更需要发动社区民众的广泛参与。新农村建设不

但要建设一个新的农村,也要塑造新农民。

桑德斯指出,半个世纪以来的经济发展理论的缺失,是忽视了社区中的公民在解决经济问题中的作用。社区发展在美国的民主实践和社会的有效治理中起着非常重要的作用。“中美长期对话”会讨论社区建设问题,令人鼓舞。对话不仅要关注政府的政策,还要重视社区在应对经济和社会挑战时所起的作用。他以其亲身调解阿以冲突的经历说明,虽然政府签署了和平条约,但人民缔造了和平。桑德斯还指出社区在应对全球性挑战中的作用。他认为,对于社区的研究是非常重要的。对于中美关系而言,这种研究现在正帮助我们构建一个新的概念框架,使中美开始更紧密地进行合作,建立一个可以应对全球性挑战的国际社会。

美国军控与防扩散政策 研讨会综述

樊吉社

2009年9月4日,由中国社会科学院美国研究所军备控制与不扩散研究中心主办的“美国军控与防扩散政策调整及其对中国的影响”研讨会在京举行。来自外交部、商务部、中国军控与裁军协会、中国人民争取和平与裁军协会、中国现代国际关系研究院、中国宇航学会、国际战略学会、中国国防科技信息中心、清华大学等单位的20多位专家学者出席了会议。与会者就奥巴马政府军控与防扩散政策调整的内容、背景、地区防扩散问题,以及美国军控与防扩散政策调整对中国的影响等问题进行了探讨。主要观点综述如下:

(一) 美国军控与防扩散政策调整的内容

与会者认为,布什执政期间,美国不重视

军备控制,将政策重心放在防扩散问题上,而奥巴马就任总统后,美国在军控政策上做出了比较明显的调整,提升了军控问题的重要性,并将军备控制作为防扩散的手段之一,通过军控进展推进防扩散这个核心目标。奥巴马在布拉格讲话中提出了无核世界的概念,将军控与防扩散结合在一起,这是军控观念的重要变化。

美国军控与防扩散政策的调整具体表现为:一是明确提出了无核世界的倡议,并且加强了宣示的力度。除了布拉格讲话外,美国还在八国峰会、日内瓦裁军谈判会议等国际舞台上争取在核裁军问题上的国际共识。2009年9月24日,奥巴马将主持召开主题为不扩散核武器和核裁军的安理会特别会议;2010年3月还计划召开一次核安全峰会。二是重新重视美俄裁军。美俄在7月初的峰会上已经就《第一阶段削减战略武器条约》到期后的后续条约达成了框架性的共识,两国可望在年底前完成条约的谈判。三是做出在导弹防御问题上调整政策的姿态。一方面仍强调导弹防御系统是防扩散的政策工具,另一方面提出美国将加强其他制度安排以减少导弹威胁。四是在地区防扩散问题上改变了以往的强硬姿态,强调多边合作而非单边主义,重视接触而非对抗。五是在涉及军控和防扩散问题的人事安排上任命了具有丰富的裁军谈判经验的专家型人物。

多数与会者认为,这些变化是奥巴马政府军控与防扩散政策的重要调整,而且可能在未来几年持续下去。也有学者认为美国的政策并没有发生根本性的变化,无核世界倡议的意义被夸大了,其主要目的是为了向俄罗斯施压,推动俄进一步裁减核武库。美国国内在核裁军问题上尚未达成共识,美国是否真正倡导无核世界将取决于未来美国在《全面禁止核试验条约》批约、可靠替代弹头、导弹防御、延伸威慑等问题,特别是美俄是否准备将核武库裁减到1000枚以下以及如何界定核武器作用问题上的政策和态度。

(二)美国军控与防扩散政策调整的原因

与会学者一致认为,与布什政府相比,导致奥巴马政府对美国军控和防扩散政策做出显著调整的原因较多。首先,最根本的原因是布什政府重视核武器、强调防扩散、推行单边主义的政策没有取得成效,反而使得美国的软实力受损。因此,奥巴马就任总统后通过调整美国的军控和防扩散政策以修复美国国际形象,重建美国在军控和防扩散问题上的领导地位。从实际的效果来看,美国通过无核世界的政策宣示等姿态扭转了美国在相关议题上的被动地位,重新获得了在军控议题上的“道德高地”。其次,美国国内决策环境的变化是政策调整的另一个原因。由于美国受金融危机影响,美国拟削减用于导弹防御的预算,而同俄罗斯谈判削减庞大核武库也是降低开支的方式之一。另外,国内舆论也在反思过去几年美国军控与防扩散政策的成败得失。其三,国际安全形势的变化也提供了美国政策调整的契机。地区安全问题的持续升温,核恐怖主义的威胁上升,核走私问题和地区核扩散问题久拖不决等,美国需带头推动核裁军才能够取得各国对美国政策的支持与合作,共同应对这些安全挑战。其四,精确打击的常规武器已经可以实现过去只有核武器才能完成的使命,而核武器的威慑前提条件也在发生变化,各国对核武器作用的认识更趋于理性,因此美国可以考虑调整其核裁军政策,并以此作为调整大国关系、特别是美俄关系的突破口。

也有学者指出,目前美国的政策调整仍仅限于凝聚国际共识,美国最终能否实现这些调整仍然取决于国际格局的变化和美国国内在此问题上的认知。

(三)美国在地区防扩散问题上的政策

与会学者认为,奥巴马就任以来,在朝核和伊核两个地区防扩散问题上采取的政策有别于布什总统。在伊核问题上,美国展示了更多的对话意愿。在朝核问题上,奥巴马政府在过去的半年中经历了朝鲜核试和导弹试验的几次挑战,但没有做出过度的反应,随后又有

前总统克林顿前往朝鲜解决被扣押的记者,美国对朝“两手政策”更趋明朗。奥巴马政府一方面主张继续在“六方会谈”的框架下谈判解决朝核问题,同意与朝鲜在多方框架下进行双边的会谈;另一方面,美国仍在推动对朝鲜的制裁和施压。目前,美国对朝的总政策仍在形成过程中,双方也在相互试探。多数与会专家学者认为,奥巴马总统将会延续布什政府后期采取的对朝政策,并在此基础上做出适当的调整。朝核问题目前不仅仅是美朝之间的防扩散问题,更多的是一个地区安全问题,朝核问题的未来解决将影响东北亚地区的和平与稳定,各国在此问题上均有自己的安全利益。虽然朝鲜期待美朝双边谈判,但美国不会轻易摆脱解决朝核危机的“六方会谈”这个多边框架。经过两次核试验后,美国对朝政策目标是否发生了变化?有学者认为,美国现在更加侧重防扩散,而将无核化放在第二优先的地位,因为朝鲜核计划尚未对美构成直接威胁。鉴于朝鲜拥核对周边国家的“溢出效应”,美国仍会继续承诺对日韩等盟国提供核保护伞的政策。

对于伊核问题,奥巴马总统在竞选期间一再表示通过外交的方式解决,但不排除其他政策手段。目前伊朗总统选举已经结束,内贾德再次当选,新总统也表现出了谈判的意愿,但美国和伊朗能否真正实现谈判仍不确定。另外,美国也准备在伊朗不对谈判倡议做出积极回应的情况下,继续推动对伊朗的制裁,伊核僵局能否短期内化解仍不确定。

(四)美国军控与防扩散政策调整对中国的影响

与会者认为,奥巴马政府调整军控和防扩散政策,重视军控制度建设符合中国利益。中美在制止地区核扩散问题上有共同利益,两国存在较多的合作空间。中国早在1963年和1964年就发表政府声明,主张全面、彻底、干净、坚决地禁止和销毁核武器,并倡议召开世界各国政府首脑会议,讨论为逐步实现全面禁止和彻底销毁核武器所应采取的步骤。奥巴

马政府提出无核世界倡议并没有超越40多年前中国政府的呼吁。中国一贯支持全面、彻底销毁核武器,支持美俄通过谈判条约实现核武器的裁减,并支持多边军控机制的建设。

有学者认为,虽然奥巴马总统提出的无核世界倡议短期内并无实现的可能,但将对所有有核国家构成舆论压力。中国在核问题上非常克制,不过,将可能面临核透明的压力。也有学者认为,核透明与战略信任相互关联,缺乏战略互信就很难实现真正的透明。要增加中美两国的战略互信,双方都要做出更多的努力。中美两国在出口管制方面具有进一步合作的空间,而美国放松对中国高科技的出口管制将有助于提高两国的互信。此外,中美两国在《不扩散核武器条约》审议大会上有着良好的合作。与会学者认为,在即将来临的2010年的审议大会上,中美两国都将面临来自无核国家的压力。两国有必要继续加强合作,强化核不扩散机制,为国际和平做出更多的贡献。

美国研究联络会第六次年会 综述

闫循华 孙有中

2009年9月19日至20日,美国研究联络会(American Studies Network)第六次年会在北京外国语大学举行。该联络会由美籍华人张之香(Julia Chang Bloch)主办的中美教育基金会(U. S.-China Education Trust)主持成立,旨在推动中国的美国研究和教学,每年在国内举办一次研讨会。2009年是继2007年的“九一一后的美国:变化与延续”国际会议之后,中美教育基金第二次与北京外国语大学美国研究中心联合举办美国研究联络会的年会。美国驻华大使乔恩·亨茨曼(Jon Huntsman,中

文名洪博培)、中国教育部副部长郝平和中美教育基金会主席张之香女士出席了大会开幕式并发表了演说。美国著名黑人学者、普林斯顿大学教授格劳德(Eddie S. Glaude)做了题为“奥巴马时代的种族论”(Theorizing Race in the Age of Obama)的主旨发言。中国学者资中筠、孙哲和美国资深记者格维特兹曼(Bernard Gwertzman)同台主持了“奥巴马与世界:重新定义美国软实力”大会专题论坛。

本次年会的主题是“奥巴马现象:重读美国的契机”。共有近40名来自中国大陆、香港、美国、荷兰等地的学者与会,从奥巴马现象的文化背景、社会基础,奥巴马胜选原因,以及奥巴马时代的美国社会与外交等方面对年会的主题进行了探讨。

(一)奥巴马现象的文化背景

与会学者认为,奥巴马的崛起,得益于各时期文化精英的思索探求及由此形成的文化积淀。荷兰学者皮萨兹—拉米雷(Gabriele Pizarz-Ramirez)认为,美国的早期身份认同不仅来自英国,也受到了非洲、加勒比海及拉美地区的影响。这一点可以从废奴作家的作品中体现出来。乔治敦大学奈斯特(Amy R. Nestor)指出,惠特曼和杜波伊斯对民族主义和种族主义所带来的创伤性经历都有过类似的严肃思考。

江南大学刘剑锋教授认为,惠特曼的《草叶集》歌颂民主、自由、平等,表达了对上述理念的倡导者、奴隶制的废除者林肯总统的崇敬。而奥巴马的当选,正是对林肯总统所倡导的“民主、自由、平等”的有力见证。

四川大学叶英教授考察了杜波伊斯的教育理念,指出他将教育的根本目的归结为开发才智,教育不应只关注眼前所面临的具体的黑人问题,还应该考虑该民族长期的发展与进步,并倡导在整个黑人教育体系中,尤其是高等教育中重视人文教育。杜波伊斯的教育理念对黑人教育的发展产生了深远影响。

南京大学方红副教授指出,非裔学者盖茨(Henry Louis Gates)推动非裔文化研究的制度

化,倡导社会融合,为奥巴马的当选做了文化层面的铺垫。盖茨为独立解读和评价黑人文学提供了审美理论基础,与人合编了《诺顿非裔美国文学选读》,并通过主持和制作节目,宣讲种族融合的必要性。

(二)奥巴马现象的社会基础

与会者大多认为,美国社会的包容性和开放性,以及民权运动的推动,是促成奥巴马现象的重要社会因素。云南大学刘晓红教授指出,奥巴马胜选说明,美国选民可以跨越种族、政治和文化的藩篱,美国社会更为宽容和包容,更具跨国性。这也显示奥巴马强调变革与社会和解的信息,得到了选民的积极认可。

江南大学吕庆广副教授指出,奥巴马胜选除个人因素外,更重要的是自肯尼迪以来的社会变革。虽然美国社会发展中始终存在文化冲突与融合这两种倾向,但近50年间,主流态势是多元和包容,这奠定了奥巴马胜选的社会基础。当然这只是开端,真正实现文化融合,美国仍需努力。

曲靖师范学院高吉先认为,奥巴马的政治崛起在一定程度上说明黑人民权已经得到改善,地位稳步提高。他认为三个因素推动了黑人在政治上的崛起。一是黑人良好的政治基础,二是黑人对其他文化的吸收和借鉴,三是黑人为争取民权所进行的斗争。

(三)奥巴马胜选的原因

与会者从政治机制、身份认同、话语策略诸方面,探讨了奥巴马胜选的原因。湖南工程学院沈文辉博士认为,奥巴马的胜选得益于三个因素。个人主义价值观和实用主义哲学,决定了美国选民不必拘泥于肤色,而是看谁能改善民生、重振美国。小布什政府内政外交不甚成功,早已失去了民心。再者,奥巴马团队精诚团结,策略得当。

北京外国语大学李期铿教授分析了第三党参选规律,指出2008年大选没有第三党的介入搅局,因而奥巴马及麦凯恩的选票没有在本阵营内分散。2008选举中,第三党没有重量级的候选人参选,未能筹集到足够的竞选经

费,而且美国政治的两极化也降低了其搅局的可能性。

广东外语外贸大学沈三山副教授使用话语行动理论和批判性话语分析,对奥巴马竞选演讲涉及种族的内容进行了归纳和分类,指出奥巴马在种族问题上采取了普世性的态度,这正是他能胜选的主要原因之一。

加州大学洛杉矶分校的张敬珏(King-Kok Cheung)教授通过对奥巴马传记的解读,指出奥巴马在印尼的成长经历,拓宽了他的视野,使他形成了更为包容的世界观,培养了他跨越种族、宗教、阶层和性别藩篱的能力。这一点是他能够当选的重要因素,也有助于他处理对外关系。

(四)奥巴马当选与民权和性别问题

与会学者普遍肯定奥巴马当选对美国民权运动的积极意义,但对于美国能否真正实现种族平等,与会学者则大多持审慎态度。

上海外国语大学王恩铭教授指出,黑人争取自由平等有两种策略。温和派强调融入美国社会,成为真正的公民。激进派主张分离,“自立和自治”。此分歧是由于他们“既是美国人又是黑人的二元身份决定的”。只要种族主义存在,黑人的二元身份就不会消失。奥巴马当选给“融入主义”注入了活力,但能否有根本性变化,言之尚早。

普林斯顿大学格劳德(Eddie S. Glaude)教授指出,奥巴马当选并执政后,关于种族有两种错误看法。其一是认为美国进入了“后种族时代”,种族主义已经销声匿迹;另一种看法认为美国可以此为契机,把种族问题视为阶层问题,实现种族平等。他认为,应该采取实用主义的态度,从解决黑人的实际问题入手。

湖北大学刘文祥教授和研究生卢妮娜认为,奥巴马的当选体现了美国民主体制的力量,但他们同时认为,奥巴马的当选也是美国人急于寻找一条不同于小布什路线的选择。奥巴马的当选虽然为黑人争取民权带来了新希望,为外交带来了新契机,但民权运动的道路还很长。

南京国际关系学院王波教授从平等程度和融入程度两个方面,考察了当今美国黑人的境遇。他认为,虽然黑人在这两方面取得了可喜成就,尤以奥巴马的当选更具代表意义,但教育水平、就业及司法公正问题上,仍有很长的路要走。

北京理工大学鲍忠明指出,黑人当前所面临的问题,契合了福克纳对于黑人问题的关注,如生活状况低下,教育和宗教生活中的种族隔离,以及民权无法保障等等。奥巴马的胜选,似乎印证了福克纳的预言:作为国家的救赎者,黑人即使成为领导者,仍将继续受难。

此外,性别问题也引起与会者的关注。香港大学福特(Staci Ford)博士以米歇尔·奥巴马为例,指出美国仍存有性别不平等问题。从竞选开始,米歇尔的一些言论,如对布什政府和不平现象的批判,就遭到了公众的批评,因为她超越了社会对于“女性”的传统定位,迫使她不得不转换面孔,刻意表现出其更具“母性”和柔性的一面。

(五)奥巴马时代的外交

与会者认为,奥巴马治下的美国外交从整体战略,到与具体地区和国家的关系,已经发生变化。中国社会科学院美国所资中筠研究员指出,奥巴马的当选顺应了历史潮流,但美国的政治现实又意味着其内政议程将面临阻碍。虽然评判其对外政策还为时尚早,但是其走向值得肯定。不过在对华贸易问题上,奥巴马政府的保护主义倾向似乎过重。

清华大学孙哲教授指出,奥巴马上台以来实施了稳定金融的措施,并大致形成了“3D”的对外战略:(1)“共同防御”(Common Defense),加强与欧洲、日本的同盟关系,分担责任;(2)“全球发展”(Global Development),减少世界贫困人口;(3)“民主外交”(Democratic Diplomacy)。

上海国际问题研究院周士新博士分析了美国对东盟关系的战略调整,认为由于经济危机、美国实力下降,以及奥巴马独特的政治理念,奥巴马政府对东盟可能采取更为合作的态度。

度,使之成为促进美国安全的重要伙伴。

海南大学曹玲娟教授探讨了奥巴马的新能源政策及其对中国的影响,指出奥巴马的新能源政策给中国的能源市场带来了活力和更高的期待,也为促进中美经济交流,推动中国的可持续发展带来正面影响。

与会者还对奥巴马外交理念的成因,以及金融危机下美国外交所面临的挑战等问题进行了探讨。

浙江万里学院张全义副教授从政治心理学的视角指出,奥巴马的外交政策理念与诸多因素有关,如其家庭背景和海外成长经历,对林肯、马丁·路德·金、肯尼迪等人物的推崇,以及他早年从事社区工作的经历等。这都有助于他在处理对外关系时采取更加灵活的态度。

度。

南京大学江宁康教授探讨了经济危机给美国全球影响力造成的悖论:一方面经济危机凸显了“美国梦”的不确定性和脆弱性,另一方面,“美国梦”又具有号召力和激发力,可以增强美国的全球影响力。奥巴马政府如何应对这一挑战,是其对外政策上需要着重考虑的问题。

此外,会议还就由中国社科院美国所牵头组织撰写的《中国的美国研究 30 年回顾》,以及由北京外国语大学美国研究中心翻译的英文稿进行了讨论。复旦大学倪世雄教授、北京外国语大学梅仁毅教授和香港大学罗伯茨(Priscilla Roberts)博士专门就报告进行了点评。

○著述巡礼

《新冷战前沿：美国外层空间政策研究（1945～1969）》，张杨著，长春·东北师范大学出版社，2009年10月第1版，全书约36万字。

本书作者系东北师范大学历史文化学院副教授，该书是她博士论文的基础上修改而成。作者在考察了冷战时期美国外层空间政策的发展历程后认为，冷战时期美国的外层空间政策有三个特征：一是以苏联的空间项目为参照系制定美国的外层空间政策；二是美国的外层空间政策有两重性，一方面与苏联竞争，谋求太空霸权，另一方面，又与苏联进行军控谈判，追求缓和的外层空间政策；三是同步推进保密性强的军事空间项目和可以公之于众的科学空间项目。全书除前言、结语外，共分四章，分别论述了战后早期美国外层空间探索和努力（1945～1957）、艾森豪威尔政府（后期）、肯尼迪政府、约翰逊政府时期美国的外层空间政策。

David E. Johnson et al., *Preparing and Training for the Full Spectrum of Military Challenges: Insights from the Experiences of China, France, and the United Kingdom, India, and Israel* (Santa Monica, CA: The RAND Corporation, 2009).

本书是兰德公司2009年发布的一份研究报告。这一研究报告的主题是美军如何借鉴中、法、英、印度和以色列的经验，做好应对各级各类军事挑战的准备与培训工作。这份研究报告由国防部长办公室赞助，兰德公司国防研究学会人力与资源政策中心的人员执笔完成。报告分为七章。除导言和结论之外的五章分别考察了中、法、英、印度、以色列的军方如何强化各自军队的战备状态、适应性和执行

作战任务的能力。在结论部分，报告比较了美、法、英在执行培训、顾问和援助(Train, Advise and Assist, 简称TAA)任务时的不同模式，指出三国在如何遴选和培训人员，如何部署培训、顾问和援助任务，以及如何解决人员的职位升迁等问题上做法迥异。

Robert Kaplan, "Center Stage for the 21st Century: Power Plays in the Indian Ocean," *Foreign Affairs*, Vol. 88, No. 2, March/April 2009.

作者系《大西洋月刊》的国内部记者。文章认为，印度洋是理解21世纪地缘政治的中心问题。“印度洋地区集伊斯兰教为主、全球能源政治及中国和印度的崛起这些情势于一体，展现了一个多层次、多极的世界。”印度洋原本就是世界上最重要的能源及其他货物的交易走廊，而现在它将变得更为关键。随着中、印两国之间的经济竞争及海军角力的加剧，实力正在下降的美国海军将不得不管控印度洋地区的和平问题。美国需要在印度洋依靠印度海军、在太平洋依靠日本海军来限制中国的扩张，与此同时，美国还必须把中国海军拉入国际的联盟，从而实现全球政治的稳定。美军在冷战时期面对的是来自苏联的单一威胁，而如今在印度洋地区却必须应对各种由于“虚弱政府和摇摇欲坠的永久性军事防卫设施”引发的危机。这些危机遍布从索马里到巴基斯坦再到缅甸沿线的地区，所以美军需要变得更加灵活，针对不同的危机组成不同的联盟加以应对。

Joel Wuthnow, "The Concept of Soft Power in China's Strategic Discourse," *Issues & Studies*, Vol. 44, No. 2, June 2008, pp. 1~25.

文章指出，中国的战略家们已经认识到以传播价值观、文化、创新和其他因素为内容的“软实力”，对于创造一个有利于中国实现从地区大国向全球大国迈进的长期目标的外部环

境至关重要。中国努力减少外界将其视为威胁的看法,树立其致力于和平发展的国家形象。中国正在全世界开办“孔子学院”,并向外国大学生提供类似于美国的富布赖特项目的政府奖学金,从而推广汉学。中国正寻求增强其对发展中国家的影响力。

Jacqueline Newmyer, “Oil, Arms, and Influence: The Indirect Strategy behind Chinese Military Modernization,” *Orbis*, Vol. 53, No. 2, Spring 2009, pp. 205~219.

作者是一家名为“长期战略集团”的防务咨询机构的主席。文章指出,根据最近的一份兰德公司的报告,到2020年,美国将无法抵御中国大陆对台湾发动的军事进攻。作者认为这份报告像其他许多报告一样,说明外界对于中国当下的防务情况所知甚少。作者认为,中国的战略方针既非主要着眼于打仗,而是旨在构建对北京有利的军力部署从而使中国无需打仗。作者指出,与其把中国的战略看作是他们按照一幅规划蓝图行事,将动用军事力量夺取领土或诸如石油之类的重要资源,不如考虑这样一种可能性,即北京的行动是旨在消除打仗的必要性。作者称,北京也许认为它通过向别国转让武器或者给予发展援助可以建立一个对中国友好或依赖于中国的国家网络,从而保障它的利益不受攻击。中国的这个假定是,中国未来的敌人发现自己被包围或者受阻于与北京结盟的国家之中,因而将无法发动一场军事行动阻止中国获取石油。这样一来,这些未来的敌人将不能通过诸如破坏中国的石油供应等行动来威胁中国。作者指出,美国的安全问题专家推断美国无法在2020年成功协防台湾,就是中国运用这种更广泛的威慑战略的功效之大的一个明证。

“The Transatlantic Agenda: US—European Relations in a Globalized System,” *Harvard International Review*, Vol. 30, No. 3, Fall 2008, pp. 78~80.

本文介绍了《哈佛国际评论》对德国联邦外交部长施泰因迈尔进行访谈的内容。文章指出,这次访谈的主题是美国与欧盟之间的跨大西洋关系的问题。施泰因迈尔认为,跨大西洋关系使美欧能实现它们如果单干则无法达致的目标。在未来,美国和欧洲必须运用它们的关系下决心处理诸如恐怖主义、全球化、资源匮乏、政治化的伊斯兰,以及亚洲的格局变动等紧迫问题。施泰因迈尔指出,构建一个更安全的世界所需解决的最关键问题之一在军控领域,美国和欧洲不应让过去几十年间业已建立起来的裁军架构垮塌。他认为,美国与欧洲继续在军控问题上进行合作,就能使世界变成一个更可持续、更安全、更公正和更开放的地方。

Matt Schumann and Karl Schweizer, “The Revitalization of Diplomatic History: Renewed Reflections,” *Diplomacy and Statecraft*, Vol. 19, No. 2, June 2008, pp. 149~186.

文章作者马特·舒曼和卡尔·施魏策尔分别来自东密歇根大学和剑桥大学。文章指出,美国外交史学者正在倡导更多地研究对外关系的历史,因为“对外关系史”这个概念更宽泛,它既涵盖对外交的研究,又不仅限于对外交的研究。这些外交史学者建议,历史学家应把外交谈判作为一个更宽广的领域进行研究,不能把对外交的研究局限于对国家的代表在正式场合开展的外交活动的研究。他们认为,应该把外交谈判视为“任何一种旨在实现个人的特定目标的社会活动”,这样一来,“社会史的研究对象就成为外交史的研究对象,这样就可以轻而易举地用外交史的传统研究工具去研究代表自己利益的人,就像过去轻而易举地用它们研究代表国家利益的人一样。”文章认为,这种对“外交史”概念的拓宽,使原来那些认为自己被外交史学者边缘化的人也能参与这一学术领域的研究。

(资料来源:美国国务院国际信息局;卢宁编译)

编 后

奥巴马总统上台后启动的医疗改革，是一场规模空前、任务艰巨、争论激烈、过程曲折的重大社会改革。新的医改方案不仅在美国备受争议，也引起世人关注。徐彤武的文章着重探讨了此次医疗改革的背景、目标和难点，概述了有关利益各方激烈博弈的情况。他认为，迄今为止，这场改革的主要成果是参众两院分别通过了医疗改革议案，美国医疗改革的百年梦想已初步实现，然而由于改革过程极其复杂、改革方案存在重大缺陷，因此改革前景充满变数和挑战。

徐洪峰的文章对2009年以来的美俄关系进行了分析。他认为，美国面临的多重困境是奥巴马政府积极“重启”美俄关系的关键推动力量，相对国家实力对比的变化则使两国在尊重和平等的基础上发展双边关系成为可能。然而，两国的严重分歧并没有因为关系“重启”而消失，未来两国关系的发展仍然充满变数。

卢林的文章对当前美国个人消费的状况和发展趋势进行了探讨。他认为，金融危机使美国财富积累和消费信用杠杆的政治、经济和社会基础受到了严重侵蚀。上述因素及人口分布的结构性变化将影响美国的个人消费发展方向。从短期看，美国个人消费必然会回升；但从长期看，美国市场的容量尽管仍然会居世界之首，但其重要性和稳定性将不如从前。

张怀印的文章探讨了美国近年来的专利法改革问题。他认为，美国这场专利制度的变革受国际知识产权制度发展的影响，也反映了美国国内高科技公司等新兴产业的利益诉求。目前阻挠专利改革的力量是国内制造业者、农业机构等传统产业，推动力量是高科技企业。虽然专利改革面临很大争议，但改革后的专利制度必将更加完善、更加适合美国经济的发展。

黄念的文章追溯了美国私人养老金担保项目出台的历程及其影响。该文认为，私人养老金改革方案的通过，不仅使联邦政府得以介入私人部门养老金，还在私人部门之间形成了一种强制性的再分配关系，使产业工会成员获得了享有保障的特权地位。

国际美国研究学会主席简·德斯蒙德的文章，探讨了“东方主义”和“西方主义”对国际美国研究的影响。作者在文章中提出了从事美国研究的学者如何突破“东方主义”和“西方主义”两种思维模式、打破地域划分的困境来进行广泛而客观的跨国性学术交流这一问题。她认为，无论“东方主义”还是“西方主义”，都对学者的认识有着持续的影响；研究者所处的位置会影响他们对于对方研究成果的评价。她呼吁美国研究者努力挣脱东方主义和西方主义的束缚，以实现“一种关怀世界的伦理体系”。她所提出的问题和看法，引人深思。