

美华学社科技文化丛书

美华学社科技文化丛书编委会

主 编 刘国奎 阿岗国家实验室

编 委 (以姓氏笔画为序)

王 勋	威斯康星大学帕克赛德分校
王中林	佐治亚理工学院
龙漫远	芝加哥大学
孙贤和	伊利诺伊州理工学院
时东陆	辛辛那提大学
李士江	威斯康星医学院
郑元芳	俄亥俄州立大学
邹爱平	美国国家卫生研究院科学评审中心
金观源	美国国际整体医学研究所
赵 伟	得克萨斯州 A&M 大学
赵申生	伊利诺伊州州长大学
赵伟钧	密歇根州立大学
张守宇	芝加哥大学
高 炜	科罗拉多州立大学
郭 建	威斯康星大学怀特沃特分校
郭培宣	普渡大学
彭仲仁	威斯康星大学密尔沃基分校
熊富钦	克利夫兰州立大学

序 一

美华学社是一个以美国华人华侨教授和科学家为主体的学术团体，其会员不仅学术成就卓著，而且对祖国与华夏文化有着深厚的感情，愿意为祖国的科教兴国大业贡献自己的才智。他们除了通过国际学术交流与合作等各种方式回馈祖国之外，还集体用中文编著了一套有关当今科技前沿学科的科普文集《美华学社科技文化丛书》。这是海外赤子献给祖国的一份礼物。他们的爱国精神是十分值得赞赏和鼓励的。作者都是在相关领域从事研究、教学的专家和学者，文章中包含他们最近的科研成果，以及他们对这些领域中科学问题的深刻体会与理性思考。我相信这一文集不仅有利于扩充广大读者的知识面，弘扬科学精神，而且对于国内相关学科的发展及其与国外同行的交流也会起到很大的推动作用。

胡锦涛总书记在不久前召开的欧美同学会成立九十周年庆祝大会上深情地说：“中华儿女无论走到哪里，血浓于水的民族感情都不会被隔断。”他殷切期望“在海外居住和工作的留学人员要心系民族振兴，关注祖国建设，通过多种形式为祖国发展服务”。《纵横当代科学前沿》的出版应该说是一种很好、很有效的为祖国服务的形式。我衷心希望不断有这样的优秀作品出现。



韩启德

全国人大常委会副委员长
中国科学与技术协会副主席
中国科学院院士

序 二

当前在美国作教授或搞科研的华人华侨不仅人数众多,而且在学术界或管理岗位上已有相当的地位。且不说早年来美国求学的中国台湾、香港学人,就是在 20 世纪 80 年代初来美留学的中国内地学人,经过近 20 年的奋斗,也都在美国的高等院校或科研机构里站稳了脚跟,而且有相当深的学术造诣,成为一支其作用不可低估的队伍。为了保护这一群体自身的利益,以及促进同仁们对社会发展与科技进步作出贡献,2003 年 5 月,我们发起成立了一个全美国的、以华人华侨教授科学家为主体的非政治性、非营利性的团体——美华学社(中文全称“美国华人教授科学家学社”,英文缩写 SoCAPS,网站 [www. SoCAPS. org](http://www.SoCAPS.org))。近 200 名创始会员中 95% 拥有博士学位,85% 是大学教授,分布于美国 30 多个州的各个大学、研究机构及产业界。

美华学社作为一个由众多学术成就卓著的华人华侨组成的团体,愿意为中国的科教兴国贡献自己的才智。不同历史时期留学人员回国或为国服务有不同的特点与方式。譬如,旅美学人早期归国或为国服务多是个别的或分散的行为;当前我们希望能聚集众人的力量,做一些个人难以完成的工作。如把本学社建成一个广泛而有效的美中高等教育、科研合作的平台,对中国的科教兴国起到“智能库”的作用,还可以进一步促进美中两国政府或制定有关科教政策部门的互动,把两国之间的科教、文化交流提高到一个新的层次。主编这一套有关当今科学前沿学科及东西方文化比较为主要内容的科普读物——美华学社科技文化丛书,就是我们朝着这一目标迈出的一步。

一部优秀的科普读物对读者,尤其是年轻一代读者的影响会十分深远。记得本人在读高中时,一本介绍“狭义相对论”的科普小册子,曾使自己与周围的同学们着迷似的去试图搞懂在那接近光速的“火箭”里,发生时钟变慢与尺度变短的道理。正是那本小册子,激发了我们那一代许多人探索科学真理的兴趣。在国内上大学时,我又最爱读由 Scientific American 翻译过来的科普杂志《科学》,几乎是每期必读,爱不释手。那

些文章全部由世界著名的科学家撰稿,尽管涉及广泛的科技前沿领域,但大多语言生动,深入浅出,通俗易懂。它们十分有利于扩大学生的知识面或启示交叉学科的研究。今天美华学社主编这一套科普丛书,也有着类似的动机与愿望。

然而,对于大多数习惯于攀登象牙塔的教授科学家来说,写科普文章并非自己的长项。虽然大家都发表过许多科研论文和专著,完全有能力站在各个学科的顶峰,以高屋建瓴之势纵观本学科的方方面面,但要以通俗的语言,面对非本专业的读者来表述一种新的科学理论或其新的进展,仍具有一定的难度。此外,我们这些已经在国外生活工作了多年的学人,因为平时使用中文的频率减少,中文的运用已非得心应手。值得庆幸的是,在现代化的今天,我们可以应用中文软件写作,“选字”代替了“写字”。否则的话,我们的部分作者是很难完成这一中文写作任务的。

鼓励作者们去努力克服困难、完成本书撰稿的是大家的一颗“中国心”。该丛书的作者们大多数都是在国内接受过高等教育,后来又到国外留学深造与工作的。大家熟悉中国的国情,牵挂生我、养我的故国家山。由此,无论是从回馈祖国,为祖籍国服务,以提高中华民族的科学素质为己任,还是为了加强美中两国科技文化领域的学术交流,促进世界的和平与进步,我们都有义不容辞的责任。

愿大家能喜欢这套丛书!

美华学社

会长 金观源

于美国威斯康星州密尔沃基市

2003 年

前 言

“美国华裔科学家科普文集”第三卷：《社会与行为科学》由清华大学出版社和美国 Interpress 出版社共同出版。现将编辑本书的意图、主要章节以及几个重要特点向读者做一简单介绍。

本书集中介绍了美国社会与行为科学中的一些重要研究专题和重大研究课题的现状与动态。我们编辑本书的预期目标有三。第一，向国内读者比较系统地介绍美国社会与行为科学研究领域里的最新学术动态与发展趋势；第二，为国内本科生、研究生研究选题和科研发展方向提供相关信息和参考资料；第三，为国内外学者在有关研究领域做进一步的学术交流与合作提供平台。

本书分为四个部分。第一部分介绍美国社会与行为科学中的一些相关的理论和方法。其中第一篇通过对美国政治学研究的发展历程的回顾介绍了美国政治学的主要研究范围和研究方法。第二篇在追溯西方科层理论的基础上探讨了西方一些国家近年来行政官僚体制改革的基本走向、具体模式、弊端及发展趋势。第三篇系统回顾了美国公共行政学教育与研究发展的历史、理论和实践。第四篇主要介绍了当代西方对腐败问题理论研究的发展以及目前争论的焦点和研究思路。第五篇探讨了类属性思维及群体和民族认同感。

第二部分介绍有关美国社会的相关研究课题。其中第一篇探讨美国社会的失业与再就业问题，包括失业问题、失业救助和再就业。第二篇以对美国政治竞选广告、媒体的政治进行介绍来说明媒体对美国社会、政治和政府政策的影响。第三篇详细论述了在美国航空业中出现的高度结构化的、分层次的轴辐网络及其经济和社会影响。第四篇探讨近年来随着经济全球化的出现而迅速增长的短期雇佣关系并以此分析雇佣关系中的心理合同及其变化。第五篇在分析美国华裔老年人口多样化基础上介绍美国华裔使用老人福利的状况。第六篇介绍细胞自动系统模型在城市规划中的运用。

第三部分介绍在美国的有关中国社会的相关研究课题。第一篇描述全球化中的城市定位和竞争策略以及给上海城市发展的启示。第二篇介绍中国公司在海外投资的近况与发展趋势,并分析了中国公司今后如何在国际经济舞台上扮演更重要的角色。第三篇讨论如何借鉴国外经验在中国建立全民初级医疗保健体系,从而保证经济和社会的可持续发展。第四篇着重讨论了中国农村政治和社会结构的变化,并预测了中国农村的发展前景。

本书第四部分介绍国际关系和全球化的相关课题。其中第一篇评析了当代世界政治的基本理论和分析层次,特别是世界政治学界最有影响的现实主义、自由主义和全球主义。第二篇运用国际关系理论分析中美冲突的根源和未来走向,并从国际关系的大格局出发,研究中美关系的实质和相应的对策。第三篇分析了美国贸易政治与政策的主要理论和发展。同时,还对21世纪美国贸易政治与政策做了展望。第四篇分析了古代思想家的世界一体观,近代思想家们的“世界主义”,西方“一体化”理论与实践,进而全面介绍当代全球化理论。

本书有三个显著的特点。首先,绝大多数文章的作者已在美国从事多年的教学和科研工作并取得终身教职,其中相当部分是活跃在各个学科里的领军人物。他们的文章所探讨的问题可以说都是美国社会与行为科学的前沿课题。他们的分析是建立在多年科学研究基础上的结果。其次,本书所选文章出自多个社会与行为科学学科,包括社会学、政治学、管理学、地理学、大众传播学和心理学(美中经济学会已在国内出版多本著述,因此本书没有编选经济学方面的论文),真正体现了近年来国际学术界所倡导的社会和行为科学研究的多样化和跨学科化。再次,本书所选绝大多数文章对中国社会的进一步改革和发展具有很强的针对性。不少作者提出的问题和分析能为国内政府及实际工作部门的决策和工作提供非常有价值的参考意见。

我认为,与美国华裔自然科学家一样,美国华裔社会和行为科学专家对于中国社会的进步和发展,尤其是对于社会和行为科学教学和科研的发展有着不可估量的作用。我们可以充分运用自己的知识、技能和特长为中国的科教和文化兴国贡献自己的才智。而这本书正是我们在这方面所做的一个尝试。

我愿借此机会 ,并代表本书的另一位主编刘国力 ,向共同撰写本书的 20 多位在美国的社会和行为科学多个领域从事教学和科研的专家学者表示由衷的感谢。与此同时 ,我也向美华学社科技文化丛书主编刘国奎、文字校审高二音表示诚挚的谢意。

本书主编

王 勋

2004 年 11 月于芝加哥

纵横当代科学前沿

美国华裔科学家科普文集

主 编 刘国奎

第三卷 社会与行为科学

执行主编 王 勋
刘国力

文字审阅 高二音

目 录

第一部分：理论与方法

美国政治学的研究方法范畴	王德育 (3)
西方政府行政管理理论的发展及其应用模式	刘美如 (21)
美国公共行政学百年回顾	张梦中 (54)
当代腐败问题的理论分析与研究现状	郝雨凡 (82)
人以群分 物以类聚 ——类属性思维以及群体和民族认同感	黎岳庭 (100)

第二部分：美国社会研究

美国的失业与再就业	王 勋 唐斌尧 (115)
争夺媒体 角逐白宫：美国传媒与美国政治的冲撞	俞燕敏 (135)
美国民用航空业的轴辐式网络结构及其经济影响	宋 伟 (164)
心理合同与新的雇佣关系	赵 隼 (201)
美国华裔与老年福利	刘雅菱 夏可漫 (218)
细胞自动系统模型在城市规划中的运用	吕 佳 (233)

第三部分：中国社会研究

全球化与城市竞争：上海的定位和战略	陈向明 (251)
中国公司在海外投资的近况与发展趋势	邓 平 (266)
试论建立全民初级医疗保健体系	张文刚 (285)

中国农村发展的比较研究	陈卫星	楚成亚 (298)
-------------------	-----	-----------

第四部分：国际关系与全球化

当代美国的世界政治基本理论与分析层次	刘国力 (311)
美国贸易政治与政策分析	盖哲娅 (336)
国际关系理论与中美关系	
——权力过渡论与中国的和平崛起	朱志群 (367)
全球社会观的演变及当代全球化理论	孙嘉明 (389)

第一部分

理论与方法

美国政治学的研究方法 with 范畴

王德育

美国伊利诺伊州立大学

Department of Politics and Government

Illinois State University

Campus Box 4600

Normal, IL 61790-4600

Phone : (309) 438-7880

E-mail : tywang@ilstu.edu

内 容 摘 要

本文旨在分析美国政治学研究的发展历程。全文共分为三大部分。第一部分在介绍政治学的发展史,并且说明政治学是如何逐步形成一门独立的学科。第二部分在介绍美国政治学的主要研究范围,包括传统的国际关系、比较政治、美国政府与政治哲学,以及近年新兴的研究项目如女性主义、种族政治以及环境保护政治等。第三部分则介绍美国政治学界如何引用其他学科的研究方法,并陆续发展出适用本学科的方法。

政治学是一个古老的学科。早在公元前 5 世纪,希腊学者 Herodotus 在对国家进行分析时,就曾提出君主、贵族与民主三类型之说。但是政治学成为一门独立的学科,则是在 19 世纪末叶以后的事。特别是在第二次世界大战后,政治学研究蓬勃发展,在方法上有长足的进步,研究范畴也有相当的扩展。整体而言,从公元前 5 世纪到 21 世纪的今天,政治学的研究受到许多不同学科的影响,诸如历史学、哲学、法律学、心理学、人类学、社会学及经济学,都在不同程度上影响了政治学的发展。

本文写作的目的,在于探讨当代政治学的研究方法 with 范畴。由于美国学界对世界近代政治研究有重要影响,因此本文将以美国政治学的发

展作为讨论与分析的基础。全文论述分为四节。第一节对政治学的发展史作简单的介绍,重点在说明政治学如何发展成一个独立的学科,以及为何引进科学的研究方法。第二节介绍美国当前政治学的研究范围。第三节说明美国政治学界不断通过批评与自省的方式,求新求进,以使政治研究成为解决人类社会问题的学科。第四节是结论。由于本文的写作引述了许多西文资料,为了方便读者日后与原文对照,专有名词之后都附列英文。

政治学的发展史与美国的政治研究

如果以学科的独立性作为标准,在 2000 多年的发展史中,政治学的研究可以分为两个大的阶段^①:19 世纪末叶以前是一个阶段,可称为前期的政治学。19 世纪末叶以后是另一个阶段,可称为后期的政治学。

1. 前期的政治学

前期的政治学并不是一个独立的学科。在此时期的政治研究并没有一个独立的研究范围,也没有专业的政治学者从事政治研究。一般而言,政治学的研究多依附于历史学、哲学与神学及其他社会科学之下。前期的政治学又可分为古代与近代两个时期。古代时期是指希腊罗马时期及中古时期。最具有代表性的著作为柏拉图的《理想国》(Republic)与亚里士多德的《论政治》(Politics)。经由对希腊城邦政治的观察,柏拉图发展出正义论,亚里士多德演出国家目的论,两者对后世都有很大的影响。除此以外,斯多葛学派(Stoics)的自然法观念、奥古斯汀的天国论,以及圣汤玛斯的基督教国家观也都是具有代表性的学说。

近代时期指的是文艺复兴到 19 世纪中叶的时代。其中一位著名的思想家 Niccolo Machiavelli 在《君王论》(the Prince)一书中,以“国家至上”为中心思想,发展出“但问目的,不择手段”的激越之论,认为只要是国家,则无不可为。与 Machiavelli 在思想上相呼应的是 Thomas Hobbes。Hobbes 在其名著《巨灵》(Leviathan)一书中强调,国家产生前的社会,处于一种无法律、无正义的自然状态(state of nature)。因此,人类必须建立

^① 本节的论述,主要参照下列文献(朱坚章,1971;易君博,1971;黄纪,2000;Almond, 1996;Easton,1985;Goodin,1996;King,1990)。

国家以维持社会秩序。而政府则必须控制人类对权力与自由的欲望。相对于 Machiavelli 与 Hobbes 的政治权力论,英国哲学家洛克则主张在自然状态中,每个人都有其自然权利。任何政府权力的行使都不是绝对无限的,而是要确实保障各个人的这些权利。法国哲学家卢梭则与洛克相互唱和,也主张国家的权力来自人民。主权既在于人民全体,立法权也应在于人民全体。此外,法国学者孟德斯鸠认为要使政治自由获得保障,则必须制止权力的滥用。为防止权力的滥用,就必须使政府的权力分立并相互制衡。洛克与卢梭的学说与孟德斯鸠的分权论,对日后美国独立革命与法国大革命都有重要的启示。到了 19 世纪初叶,恩格斯与马克思用唯物史观与辩证唯物论来解释人类历史的发展。他们的学说为日后国际共产主义运动的兴起打下了基础。

总的说来,前期学者多半是哲学家,也有许多是历史学家或法律学家。他们多半从规范性的(normative)观点来检讨人类的社会生活,而不是以科学方法(scientific methods)来研究人类的政治行为。因此,前期学者可说是社会伦理家或是社会评论家,而不是社会科学家。

2. 后期的政治学

政治研究在 19 世纪末叶以后,进入了后期的政治学。此时,政治研究逐渐成为一个独立的学科。美国哥伦比亚大学(Columbia University)于 1880 年成立了世界第一个政治学系之后(Jackson and Jackson,1997),美国其他各大学陆续以“政治与政府”(politics and government)或“政治科学”(political science)等名称,设立与政治研究相关的科系。代表政治学科的美国政治学会(American Political Science Association)也于 1903 年成立。不过,政治研究虽然已成为一个独立的学科,但在此后很长的一段时期中,政治学的相关科目仍然是在历史学系或是经济学系中教授。直到第二次世界大战结束后,政治学在方法上还受到前期政治研究的影响,而以历史方法(historical approach)、法理方法(legalistic approach)与制度方法(institutional approach)为主要的研究途径。这三种研究途径通常统称为传统研究法(traditional approaches)(Isaak,1985)。简单来说,历史研究法着重于政治史料的分析,例如政党史、外交史以及政治思想史。诚如一位学者所说的,运用历史研究法的学者基本上视“历史是过去的政治,而政治是现在的历史”(Jensen,1969 p. 1)。法理研究法则注重宪法、各个机构的组织法与一般法典的分析。例如对美国总统的研究,法理研

究法就会以美国宪法中的规定为基础,以了解总统这一个职位的法定权力。与法理制度法紧密相关的是制度研究法。这个研究法的重点不在于解释制度上的差异,而是对各个制度作具体的描述。例如对总统的权力、角色与功能的说明。

虽然在第二次世界大战结束之前,传统研究法得到学者的广泛运用,但是到了20世纪50年代,它却遭受到很大的批评(Almond and Powell, 1966)。论者认为,传统研究法以典章与制度作为研究的素材,结果是太偏重于对行政、立法、司法与官僚体系等“正式结构”(formal structure)的研究,而忽视了对政党与投票行为等“非正式结构”(informal structure)的分析。这样的研究方式遗漏许多重要的信息,因此往往不能正确地解释政治现象。举例言之,中国的邓小平在世之年,虽然没有担任过国家主席或共产党的总书记,却能以中央军委主席的身份,对党和国家的重要政策发挥决定性的影响。这就不是传统研究法从典章与制度的观点所能解释的。此外,论者也认为传统研究法的研究范围太狭隘(parochial),仅注重对欧洲等发达国家的研究,对当时亚、非、拉丁美洲等新兴国家的政治情况则少有分析。传统研究法的其他缺点缺乏理论(atheoretical)与缺少比较研究(noncomparative),往往仅是做个案分析,以描述性(descriptive)的方式来说明个案的特征。即使有所比较,也不过是把各种制度罗列排比,而不是对政治现象做因果解释。政治学者尤其羡慕自然科学所具有的解释力与预测力,更因此感叹政治学之不足。他们对传统研究法的不满引发了学界对政治学方法的大反省,于是在50年代末期,政治学界兴起了“行为革命”(behavioral revolution)。

简单说来,“行为革命”是一个政治学方法上的革新运动。它的目的是在匡正上述传统研究法的缺点,以使政治研究科学化(scientific)。这项革新运动所包含的原理与原则,一般统称为行为主义(behavioralism)。行为主义的哲学基础是实证主义(positivism),认为惟有经过人的感官资料验证过的知识才是客观的(Dallmayr and McCarthy, 1977)。惟有这样的知识,也才能使政治学建立起跨时空、放诸四海而皆准的原理与原则(universal covering law)。因此,行为主义学者主张,政治学研究必须不受个人偏好的影响,有一分证据才能说一分话。规范性陈述(normative statement)与经验性陈述(empirical statement)也因此必须严格地区分开来。因为规范性陈述是建立在个人的价值观上,不是一个能受经验资料检验的命题。例如,“一个民主的政府就是最好的政府”乃是一个规范性

陈述,因为它建立于个人对民主政体的偏好上。相反的,经验性陈述则可以接受感官资料的检验,以验证其真伪。例如,“生活在民主政体中的人,能够享受较多的人权保障”就是一个经验性陈述。因为这项陈述可以经由经验资料的搜集,来验证生活在民主政体中的人,较之生活在其他政体中的人,是否真能够享受到较多的人权保障。

行为主义学者于是将研究的重心放在对经验性陈述的建构与检证上,主张以经验资料来建立具有因果关系的通则,进而再以这些通则来描述、解释与预测(describe, explain and predict)各种政治现象。为了达到这一目标,也为了避免个人的偏好与主观价值影响结论的客观性,行为学者如 David Easton(1962, 1965)与 Heinz Eulau(1969)等极力倡导运用“科学方法”(scientific methods)来研究政治现象。也就是模仿自然科学,将研究过程明白地分成以下的几个步骤:研究问题的形成(research question)、研究假设的设定(hypothesis)、资料的搜集(data collection)、资料的分析(data analysis)及通则与理论的建立(generalization),并对每一研究步骤小心谨慎地执行,以免因任何步骤的操作不当而影响了整体的研究。为了摆脱传统研究法的缺点,行为学者同时注重概念(concept)的界定(definition)与理论的建构,并且从人类学、社会学、心理学、经济学等学科引入新的概念与学说。这些概念包括体系(system)、结构(structure)、角色(role)与理性(rationality)。许多理论也在这个时候陆续建构出来,如系统论(the system approach)、结构功能论(the structural-functionalism approach)与博弈理论(game theory)等。

行为主义的全盛发展期虽然是在 20 世纪 50 年代以后,这项运动的萌芽期却是在 20 世纪 20 年代期间。当时的政治学者如 Charles Merriam、Harold Gosnell 与 Harold Lasswell 等先驱有感于传统研究法的缺点,因此主张有系统地收集、汇整各类经验性的资料,包括竞选文宣、手册、政党党纲,乃至投票统计及选举法规等。有了资料后,这时期也开始出现简单的统计分析,例如描述性统计、线性回归分析(linear regression)和因素分析(factor analysis)等。但是实证分析的普遍化,则是 60 年代以后的事。此时以数量分析(quantitative analysis)为主的研究大量增加。另外,这一时期使用的数据资料,多属于政府出版的各种统计资料,如经济指标、政府预算及国会内之投票资料(roll call data)等。不过抽样及民意调查方法也在这一时期开始受到学者的重视。例如 Gabriel A. Almond 与 Sidney Verba 的《公民文化》(Civic Culture)(Almond and Verba, 1963),

不仅是研究政治文化的经典著作,也为跨国民意调查树立了良好的典范。当时直接积极推动民意调查的学术机构有密歇根大学(University of Michigan)的社会研究所(Institute for Social Research)及其所属的民意调查研究中心(Survey Research Center)、哥伦比亚大学的应用社会研究局(the Bureau of Applied Social Research),以及芝加哥大学(University of Chicago)的全国民意研究中心(the National Opinion Research Center)。其中又以密歇根大学的社会研究所最具影响力。该研究所于1948年首度成立夏季方法训练营,教授民意调查方法。1962年又成立了跨校际政治与社会研究协会(Interuniversity Consortium for Political and Social Research, ICPSR),成为全美最重要的量化资料储存中心。ICPSR并于每年夏季举办计量方法学训练营,开始教授各式研究方法,包括研究设计、博弈理论与多种统计分析方法,参加的学者来自全美及世界各地。自1962年到现在,训练学者无数。更重要的是,ICPSR将行为主义的科学研究理念散布出去,影响深远。^①

到了20世纪70年代中期,由于抽样及民意调查方法趋于成熟,政治学界也以民意测验的方式大量地收集选民的政治态度、投票行为等资料。因此,在资料的运用上,政治学已从使用政府出版的各种统计资料,转变成使用学者收集的第一手资料。其中历史最久、最具规模、也最常为政治学者所引用的当推“美国全国选举研究”(American National Elections Studies, NES)^②。此外,政治学的研究范围在这个时期也大幅度地扩展,从原有的投票行为延伸到国际关系与比较政治下的次领域(subfield)。这些次领域尤其以对国家特质、国际冲突及国与国间的战争居多。例如夏威夷大学的“国家面面观”计划(Dimensionality of Nations, DON)、密歇根大学的“战争相关”计划(Correlates of War, COW)、马里兰大学的“国际危机行为”计划(International Crisis Behavior, ICB)、南卡罗来纳大学的“世界事件互动调查”(the World Events Interactions Survey, WEIS),以及北卡罗来纳大学的“和平与冲突资料库”(The Conflict and Peace Data Bank, COPDAB)(黄纪,2000)。新建立的资料库逐渐增多,也再度引发

^① 关于 ICPSR 可见其网站, < <http://www.icpsr.umich.edu/training/summer/about.html> >。

^② NES 1948—1997 的资料已由 ICPSR 以只读光盘(CD-ROM)的方式广为流传。见文献(Sapiro et al., 1998)。

学者对统计方法的兴趣。到了 20 世纪 80 年代以后,政治学者又大量引入其他学科所发展出的统计方法,包括时间序列分析(time series analysis)、时间序列与跨单元分析(pooled time-series and cross-sectional analysis)、对数线性模型(log-linear model)以及线性结构关系模型等(linear structural relations model, LISREL)。

美国政治学的研究范围

为了能够系统化地教学与研究,任何一个学科都会进一步划分成许多不同的范围(field)。政治学也同样有不同的分科。1948 年联合国教科文组织(UNESCO)所属的“国际政治学会”(International Political Science Association, IPSA)决议确定政治学有四个主要的研究范围:政治理论、政治制度、政党政治团体与民意以及国际关系(UNESCO, 1950)。每一个范围又划分为许多不同的次领域。但是另外一些学者认为政治学可以再划分出更多的范围。因此,直到目前为止,政治学内部的分科,并没有一个定论。事实上,由于行为主义的兴起,以及近年强调跨学科研究(interdisciplinary study),政治学的研究范围也逐渐扩大与复杂化。大体说来,美国政治学的研究范围可以划分为如下几个。

1. 政治哲学

政治哲学(political philosophy)在近年也被称为政治理论(political theory),但是这些政治理论主要是规范性的理论,而不是经验性的。也就是说,政治哲学家所研究的问题着重于价值偏好的分析,例如对正义原则(justice)或自由主义(liberalism)的研究。政治哲学家也研究世界主要思想家的理论。例如近年“全球化”议题的兴起,也激发了对 Carl Schmitt 思想的分析^①。

2. 比较政治

比较政治(comparative politics)是一个包涵非常广泛的研究范围。这

^① 在 2004 年美国政治学会年会中,就有一个小组讨论会以 Schmitt 对全球化的影响为题:“Carl Schmitt: Theorist of Globalization?”。见 APSA 网站 <<http://www.apsanet.org/mtgs/program/program.cfm?event=1424888>>。

个范围主要是对世界各种政治体系作比较研究。为了研究上的方便,比较政治又依照地理区域,划分若干“地区性研究”。例如,非洲研究、拉丁美洲研究、中东研究、亚洲研究或是欧洲研究。也有依照政治体系开发程度的不同,区分为已发达国家(developed)(或工业化国家 industrialized)与发展中国家(developing)的分析。在苏联以及东欧等共产党国家解体后,比较政治也出现对“后共产社会”(post-communist societie)的比较研究。在研究的议题上则包括政治稳定、民主化、人权问题、政党认同与投票行为等。近年来,由于中国的日渐强盛,与中国相关的议题已受到广泛的重视与研究。这些议题包括中国的经济发展、外交政策、与领导人的世代交替等。美国的学界已经就这些议题发表了许多专著专文。^①

3. 国际关系

国际关系(international relations)的主要研究重点是各个国家的外交政策、国与国间在政治上、经济上与军事上的互动关系、国际组织,以及国际法。在美国的许多大学中,这些研究重点被分为国际理论(international theory)、国际合作(international cooperation)、国际安全与核控制(international security and arms control)、和平与解决冲突的研究(peace study and conflict resolution)、国际经济(international political economy)、联合国研究(United Nations)以及美国外交政策(American foreign policy)等次领域。一般而言,国际关系与比较政治有很大的关联性。研究国际关系的学者通常也需涉猎比较政治方面的理论与文献,反之亦然。因此,美国若干大学也将国际关系与比较政治两个研究范围合并统称为“全球研究”(global studies)。

4. 美国政治

在美国的大学中,美国政治(American politics)自然是一个重要的研究范围。它的研究重点通常以美国的内政为主,而把美国的外交关系与政策留给国际关系的学者研究。美国政治的次领域通常包括:美国宪法(American constitution)、美国国会(congress)、美国总统(presidency)、美国司法(judicial system)、政党政治(party politics)、民意(public opinion)、

^① 关于中国的经济发展,读者可参见文献(Whiting 2001);关于中国的外交政策,读者可参见文献(Liu 2004; Roy 1998);有关中国领导人的世代交替,可参见文献(Wang 2003)。

选举与投票行为 (elections and voting behavior)、利益团体 (interest groups) 以及地方政府 (state and local governments) 等。

5. 政治学方法

自“行为革命”之后,政治学方法 (political methodology) 论已经成为每一个政治学者所必修的课程。美国大学博士班所教授的方法论课程范围很广。这些课程包括科学哲学 (philosophy of sciences)、研究设计 (research design)、民意调查 (survey)、问卷设计 (questionnaire design)、抽样 (sampling) 以及各种统计方法。例如线性回归分析、时间序列分析,以及类别变项分析 (categorical data analysis) 等。即使在大学本科部分,一般美国学生也会修习研究设计或基本的统计方法。这些课程的安排,明白显示政治学方法论对计量分析 (quantitative analysis) 的偏重,也就是偏重于分析统计数字的方法。为了不使研究方法有所偏颇,美国大学也开设质量分析方法课程 (qualitative study),也就是教授那些不以统计数字为研究资料的方法。这些方法包括直接观察、深度访问以及史料的运用等。下文将会指出,质量分析与数量研究只是在资料类别有差异,但是在研究的逻辑上并无不同。

6. 公共行政

公共行政 (public administration) 研究范围以政府机关的运作为研究重点。它的次领域包括组织行为 (organizational behavior)、政府预算 (budget)、公共政策 (public policy) 以及政策的制定过程 (policy making process)。不过,公共行政在美国若干大学中,并不隶属于政治学,而自成一个学系。研究公共行政的学者也拥有独立的“美国公共行政学会” (American Society for Public Administration, ASPA)^① 作为该学科的专业组织。

除了上述的研究范围以外,近年来美国政治学界也发现了若干新的研究次领域,例如女性与政治 (women and politics)、种族、族群与政治 (race, ethnicity, and politics)、信息科技与政治 (information technology and politics) 以及环境保护与政治 (environmental politics) 等。这些研究次领域的兴起,主要是由于政治环境的变迁所造成的。由于近年来美国女

^① 可见 ASPA 的网站 <<http://www.aspanet.org/index.html>>。

性主义的高涨、不同种族对族群平等的要求、电脑科技的发达,以及对环境保护的重视,引发了学者对这些议题的兴趣。值得注意的是,这些议题多半是跨学科的,参与研究的也因此不限于政治学者。其他领域的学者,如社会学家或是经济学家,也积极地研究这些议题,或是与政治学者合作共同研究这些议题。

美国政治研究的反省

上面对美国政治学发展的简述,可能会给人两个印象。第一个印象是,自20世纪50年代末期以来,政治学方法论以及它所倡导的原理原则,都已经为大家所接受,而成为政治学研究的典范;第二个印象是,政治学在过去几十年的发展过程中,比较偏重数量分析,而忽略了质化研究。下面将对这两点分别讨论。

首先,方法论在政治学界成为一个次领域乃是近年的事。从美国方法学界开辟专属出版园地的奋斗记录来看,下面的引述就清楚地道出方法论发展的艰辛:

“第一份刊登政治学方法论文章的专业期刊,为 Political Methodology 季刊,创刊于1974年冬季,但发行才不过数年,即告夭折。此后,纯属分析方法方面的文章,只有通过 American Journal of Political Science 的‘工作坊’(Workshop)专栏这道窄门,才有刊登的机会,每年仅寥寥数篇,出头不易,势孤力单。直到1989年,美国政治学会方法论组(Political Methodology Section of the American Political Science Association)才决定仿效社会学中知名之方法学年刊 Sociological Methodology(第一卷为1969年号),开始发行 Political Analysis 年刊。第一卷1989年号于1990年初印行,前四卷尚能准时出版,但之后也一波三折,第五卷合并1993—1994年号于1996年发行,第六卷1996年号亦于1996年印行,而第七卷1998年号则迟至1999年才印行,因此后三卷几乎已形同双年刊。1999年,政治学方法论社(Society for Political Methodology)与美国政治学会方法论组携手将 Political Analysis 改版为季刊,在2000年初发行其第八卷第一期。由此观之,即使是在美国这个号称‘方法学革命’的发源地,政治学方法论地位的奠定,也绝非一帆风顺,而是一路走来

颠簸如一。”(黄纪 2000)

事实上,政治学方法论直到今日仍然受到许多“反科学”^①(anti-scientific)学者的挑战,也就是不认同行为学者模仿自然科学建立通则的研究方法。这些学者认为,行为学派为了保持价值中立,以维持研究的客观性,结果是对世事漠不关心,只在象牙塔里作研究。因为不愿对社会问题提出建言,行为研究也被视为是社会上的保守主义。因此,政治学者对社会的研究不应该保持价值中立,而应当从批评的角度来讨论社会与政治问题。也就是说,政治研究者应当有理念的执着(另一说是有意识形态的认同),并以这一理念来批判社会。^②有些学者也认为,行为学者追求具有客观性的与跨时空性的定理是不可能的。因为每一个社会都有自己的发展历史,人的行为与社会的演化过程,必须从历史发展的整体脉络中来了解。人的行为模式因此是具有时空性的,而非跨时空性的。在最近一篇讨论政治学方法论的文章中,美国学者 Roger Smith 便抱持着这种观点。他以政治认同的研究为例,说明行为科学到目前为止,并没有产生“跨时间的行为定理”(timeless behavioral constants)。他认为,如果政治认同是在特有的政治与社会背景下所产生,政治学者就应该对这些特有的时空条件加以研究,而不是企图建构跨时空的、具有客观性的定理(Smith 2004)。

“反科学”学者的挑战反映了政治学者在方法上的争议,以致美国政治学大师 Almond 一度感叹,政治学是处于“分桌而食”(separate tables)的状态,也就是因为方法上的争议,形成学者间老死不相往来的局面。虽然这些挑战并没有动摇政治学的行为科学基础,但是他们的批评确实在政治学界引发了一些回响。整体来说,自 20 世纪 50 年代以来,美国学界对政治研究有两方面的反省:价值中立的反省与研究方法的反省。首先,许多行为学者也认识到价值中立的要求往往被做过了头,以致丧失了作为一个知识分子应负的责任。因此,政治研究必须与社会问题具有“相关性”(relevance)也就成为“后行为主义”时代的一项主要的信条。^③

^① “反科学”一词在此处并无贬抑的意思,而是指反对以自然科学方法来研究人类行为的态度。

^② 这方面的论述当以“批判学派”(Critical Theory)为代表。关于“批判学派”的理论,读者可参考文献(Held, 1980)。

^③ 事实上,伊斯顿早在 1960 年就正视到保持价值中立可能带来的问题,因此提出了“相关性”作为“后行为主义”时代政治研究的信条。见文献(Easton, 1969)。

但是这并不表示政治研究应该扬弃行为主义对科学化的诉求。事实上,许多提出自省的学者具有非常专业的计量背景或科学训练。他们是要求政治学者在科学研究之后,应当以经验资料获得的结论,对社会问题与政府的政策作出适当的批评。正如 Alan C. Isaak 所说的:“毕竟,还有谁比作专业研究的(政治学者)更了解政治呢?”(Isaak, 1985, p. 45)

伴随着价值中立反省的是政治学者对研究方法的反省。上面的分析指出,美国政治学界自 20 世纪 70 年代中期以后大量引入新的统计方法。这些新方法的引入,虽然大规模拓展了实证分析的应用领域,但是政治学者并没有对这些引入的方法作适当的修饰,也未能适当地检讨这些统计方法是否适用于政治分析。在缺乏理论指导的情形下,方法的使用不免浮滥,政治研究也与社会脱节。研究的重心不是在对社会有意义的题目上,研究的成果也无法累积。政治学者对政府实际决策的影响就大受限制。因此,美国学者 Christopher Achen 在 1983 年为文提出警告,呼吁政治学者必须停止囫圇吞枣的引用方式,而应当从理论与资料上来解决政治分析所遭遇的问题(Achen, 1983)。艾根的呼吁在政治学界获得了相当的回响。例如贝克(Nathaniel Beck)对时间序列分析在方法上的检讨(Beck, 1989)、John E. Jackson 发展出在小地区作民调的估计系数(Beck, 1989)与 Gary King 对事件(event)现象的分析以及从或然率理论(likelihood theory)来统一许多不同的统计估计和推论方法(King, 1988),都是这方面的代表作。美国国家科学基金会(National Science Foundation, NSF)的政治学组(Political Science Program)也在 2001 年举办了一次“理论模型的经验意涵”(the empirical implications of theoretical models, EITM)讨论会,检讨如何使经验资料的分析与理论相结合。该项讨论会提出了若干重要的建议。^①美国国家科学基金会随后提供专款推动讨论会的结果,来奖励这方面的研究。这些努力都是政治学者在研究方法上反省的结果。

其次,上面的简述所可能造成的第二个印象是,政治学在过去几十年的发展过程中,比较偏重数量分析,而忽略了质化研究。这种印象并不全错。这主要是因为数量分析确实有它的优点。数量化的资料可以提高精确度,而精确度则可以强化描述、解释与预测的能力。举例来说,“在其

^① 关于 EITM 的报告,见 NSF 网站 <http://www.nsf.gov/sbe/ses/polisci/eitm_report/>, 并见文献(Granato and Scioli 2004)。

他条件不变的情形下,水的沸点是 100 °乃是众所周知的自然法则。在其他条件不变的情形下,我们可以很精确地解释或预测温度与水的关系。当政治学者极力使政治研究科学化的过程中,如何分析量化资料自然成为研究的焦点。不过,这并不表示政治学者就摒弃了质化研究。采用质化分析方法的研究成果,在过去几十年间仍然大量的出版。美国许多著名的政治学期刊,例如《亚洲研究》(Asian Survey),《中国季刊》(China Quarterly)与《华盛顿季刊》(Washington Quarterly)等,仍以刊登质化研究为主。

虽然如此,行为科学在量化分析上的偏重,仍然引起一些批评。例如,美国许多学者就对两份学界最重要的期刊——《美国政治学评论》(American Political Science Review)与《美国政治学期刊》(American Journal of Political Science)——刊登大量的量化论文表示不满,认为它们忽略了非量化学者对政治学研究的贡献。的确,美国学者伊斯顿在说明行为主义的准则时,就特别强调量化资料的运用有其极限,只有在可能的时候(only where possible)才使用(Easton, 1962)。上述的 EITM 报告也强调,质化研究与量化分析对科学知识的累积,都具有同样的功能(Granato and Scioli, 2004)。面对这些批评,若干学者开始发展质化研究的方法,希望质化研究也能像量化分析一样,以科学的研究方法来获得通则性的原理与原则(King et al., 1994; Raquin et al., 1996)。这主要是因为质化研究不能像数量分析一样,用电脑同时处理大量的资料,也无法同时分析太多的案例。采用质化研究的学者在作比较研究时,往往必须面对所谓“众多变数,极少案例”(many variables, small cases)的难题,因而使得质化研究不易作出合理的科学解释。因为科学性的解释是要说明变数间的因果关系。为了确定这些相关变数间的关系,在解释的过程中,必须将其其他的变数控制住(control 或 held constant)使其不变。以前面关于温度与水的例子来说,如果大气的压力变了,水的沸点就不再是 100 °了。因此,如何控制大气的压力,就成为解释水与温度间关系的要件。前述“在其他条件不变的情形下”(other things being equal 或 ceteris paribus)就是在概括性的确定,其他变数不会影响水与温度间的关系。当数量研究可以电脑程式对其他变数作统计上的控制时,质化研究就必须另求出路。举例来说,“极似体系”的研究设计(most similar system design)就是比较政治学者所常用的方法(Przeworski and Teune, 1970; Collier, 1993)。这样的研究设计是以各方面极类似的政治体系来作案例的,因此把这些类

似的方面当成常数(constant),并假设这些政治体系其他的不同方面是解释体系差异的变数。如此一来,“众多变数”的问题便得以解决。这也就是“地区性研究”(area studies)的逻辑,如亚洲研究或是拉丁美洲研究。因为在同一地区的国家,往往拥有许多共同的特质。这些共同的特质便可视为常数,因此将变数的数目降低。例如,东亚国家同受孔孟文化的影响,而拉丁美洲国家则拥有共同的语言。在比较这些地区的国家时,文化或是语言便可以视为常数,不会影响政治体系间的差异。在这种情形下,“极少案例”反而可以成为质化研究的优点。因为在案例少的情形下,质化研究可以对这些案例做更深入的探讨,这就不是数量研究在大量分析案例的情形下所能作到的。

受了这些方法上的影响,近代的质化研究也与数量分析一样,注重如何以科学的研究方法来获得通则性的原理与原则。由此来看,近代质化分析与数量研究在研究过程上并无不同。两种研究方法都注重问题的形成、研究假设的设定及通则与理论的建立等步骤。差别在于数量研究使用统计数字,而质化分析使用非数量的资料,例如报章杂志的报道、国会议员辩论的记录、总统文告、官员在国会中的证词与政治人物的访谈记录等。

结 语

由于美国学界对近代政治学有重要的影响,上文的分析特别注重美国政治学的发展。简言之,政治学作为一个学科,可说是从无到有,从依附其他学科的地位,逐步发展成为一个独立的学科,拥有自己的研究范围,也有专业的学者从事政治研究。另外,随着美国社会的变迁与全球化的影响,美国政治学的研究范围也于近年逐渐扩大,所研究的不仅包括传统的研究范围,也扩大到许多跨学科的议题。在研究方法上,特别是“行为革命”在美国发生之后,政治学者也越来越重视资料的品质与方法的适当性,以求能对政治现象作科学性的描述、解释与预测。

但是,即使在美国这个号称是方法学革命的发源地,以行为主义为基础的政治学方法论也并没有独霸天下,而且还不断地受到挑战,不断地自我反省。这也是为什么许多行为学者不断思考政治学方法对实际问题适用性的原因。他们的目的在使政治研究更具有“科学性”,也更具有“相关性”,这样才能为人类社会提供有用的知识。这一趋势仍然在持续

发展。

参 考 文 献

- 1 Achen C H. Toward theories of data : the state of political methodology. In : Ada W. Finifter. (ed). Political Science : The State of the Discipline . Washington , D. C. : American Political Science Association , 1983
- 2 Almond G , Verba . Civic Culture . Princeton , N. J. : Princeton University Press , 1963
- 3 Almond G , Powell G B , Jr. Comparative Politics : A Developmental Approach Boston : Little , Brown and Company , 1966
- 4 Almond G A. Separate tables : schools and sects in political science. In : A Discipline Divided. Schools and Sects in Political Science . Newbury Park : CA : Sage Publications , 1990. 13 ~ 31
- 5 Almond G. Political science : the history of the discipline. In : Robert E. Goodin , Hans-Dieter Klingemann (eds.). A New Handbook of Political Science . New York : Oxford University , 1996. 50 ~ 96
- 6 Beck N. Estimating dynamic models is not merely a matter of technique. Political Methodology , 1986 , 11(1-2) : 71 ~ 90
- 7 Collier D. The comparative method. In : Ada W. Finifter (ed.). Political Science , the State of the Discipline II . Washington D. C. : American Political Science Association , 1993. 105 ~ 111
- 8 Dallmayr F R , McCarthy TA (ed.). Understanding and Social Inquiry. Notre Dame , IN : University of Notre Dame Press , 1977
- 9 Roy Denny. China's Foreign Relations. Lanham : Rowman & Littlefield , 1998
- 10 Downs A. An Economic Theory of Democracy. New York : Harper & Row , 1957
- 11 Easton D. The Political System . New York : Alfred A. Knopf , 1953
- 12 Easton D. The Current Meaning of " Behavioralism " in Political Science. In : James C. Charlesworth (ed.). The Limits of Behavioralism in Political Science. Philadelphia : the American Academy of Political and Social Science , 1962. 11 ~ 25
- 13 Easton D. A Framework for Political Analysis. Englewood Cliffs , N. J. : Prentice-Hall , 1965
- 14 Easton D. Political Science in the United States. International Political Science Association , 1985 , 6(1) : 133 ~ 152
- 15 Easton D. The New Revolution in Political Science. American Political Science Review , 1969 , 63 (4) : 1051 ~ 1061
- 16 Frantilla A. Social Science in the Public Interest : A Fiftieth-year History of the

- Institute for Social Research. At <http://www.umich.edu/~bhl/bhl/digpubs/ISR.pdf> ,1998
- 17 Goodin R E , Klingemann H D. Political science : the discipline. In : Robert E. Goodin , Hans-Dieter Klingemann (eds.). A New Handbook of Political Science. New York : Oxford University , 1996 , 3 ~ 49
 - 18 Granato J , Scioli F. Puzzles , proverbs , omega matrices : the scientific and social significance of empirical implications of theoretical models. *Perspective on Politics* , 2004 2 (2) : 313 ~ 323
 - 19 Eulau H. Behavioralism in Political Science. New York : Atherton Press ,1969
 - 20 Held D. Introduction to Critical Theory : Horkheimer to Habermas . Berkeley : University of California Press ,1980
 - 21 Isaak A C. Scope and Methods of Political Science. Pacific Grove , CA : Brooks/Cole Publishing Company ,1985
 - 22 Jackson J E. An errors-in-variables approach to estimating models with small area data. *Political Analysis* , 1989 (1) : 157 ~ 180
 - 23 Jackson R J , Jackson D. A Comparative Introduction to Political Science . New Jersey : Prentice Hall , 1997
 - 24 Jensen R. History and the political scientist. In : Seymour M. Lipset (ed.). *Politics and the Social Sciences*. New York : Oxford University Press , 1969
 - 25 King G. On political methodology. *Political Analysis* ,1997 2 : 1 ~ 29
 - 26 King G. Statistical models for political science event counts : bias in conventional procedures and evidence for the exponential poisson regression model. *American Journal of Political Science* , 1988 32 (3) : 838 ~ 863
 - 27 King G. *Unifying Political Methodology : The Likelihood Theory of Statistical Inference* . Cambridge : Cambridge University Press , 1989
 - 28 King G , Keohane RO , Verba S. *Designing Social Inquiry : Scientific Inference in Qualitative Research*. New Jersey : Princeton University Press , 1994
 - 29 Lijphart A. Comparative politics and comparative method. *American Political Science Review* ,1971 65 : 682 ~ 693
 - 30 Liu G L. *Chinese Foreign Policy in Transition*. New York : Aldine de Gruyter , 2004
 - 31 Olson M. *The Logic of Collective Action : Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge , Mass. , Harvard University Press , 1975
 - 32 Przeworski A , Teune H. *The Logic of Comparative Social Inquiry*. New York : Wiley ,1970
 - 33 Ragin C C , Dirk Berg-Schlosser , Gisele de Meur. Political methodology : qualitative methods. In : Robert E. Goodin , Hans-Dieter Klingemann (eds.). A New Handbook of Political Science. New York : Oxford University Press ,1996. 749 ~ 768
 - 34 Smith R M. Identities , interests , and the future of political science. *Perspective on*

- Politics ,2004 2(2) :295 ~300
- 35 Sapiro V ,Rosenstone S J ,Miller W E. American National Election Studies 1948—1997 (ICPSR 2536 ,CD0029). Ann Arbor ,MI :the University of Michigan ,1998
- 36 Wang T Y (ed.). China after the 16th party congress :prospects and challenges. Special Issue of the Journal of Asian and African Studies ,2003 38 (4 ~5)
- 37 Whiting S. Power and Wealth in Rural China :The Political Economy of Institutional Change. New York :Cambridge University Press ,2001
- 38 UNESCO. Contemporary Political Science. UNESCO Publication ,1950 ,426
- 39 黄纪. 实用方法论刍议. 政治学报 2000 31 :107 ~139
- 40 易君博. 政治学(Political Science). In :罗志渊编. 云五社会科学大辞典. 台北 :台湾商务印书馆 ,1971 ,196 ~199
- 41 朱坚章. 马克维里(Machiavelli ,Niccolo ,1469—1527). In :罗志渊编. 云五社会科学大辞典. 台北 :台湾商务印书馆 ,1971 ,263

作者简介



王德育 博士 美国纽约州立大学政治学博士 (State University of New York)。现任美国伊利诺伊州立大学 (Illinois State University) 政治学系教授以及《亚洲与非洲研究季刊》(Journal of Asian and African Studies) 共同主编。曾任美国政治学会台湾研究讨论会 (Conference Group on Taiwan Studies, American Political Science Association) 总协调人。所教授的课程包括亚洲政府、军政关系、发展中国家政治、研究方法、应用统计与类别变数分析。主要研究兴趣为两岸关系、美国对华政策等专题。在多种中外知名期刊发表文章, 其中包括 the American Political Science Review, Arab Studies Quarterly, Asian Survey, Cambridge Review of International Affairs, International Journal of Public Administration, International Studies Quarterly, Journal of Peace Research, Journal of Political and Military Sociology 等。最近的出版包括 Sayonara to the Lee Teng-hui Era: Politics in Taiwan, 1988—2000 (与李伟钦合编, University Press of America, 2003), China After the 16th Party Congress: Prospects and Challenges (特刊主编, Journal of Asian and African Studies, 2003), Contending Identities in Taiwan: Implications for Cross-Strait Relations, In: Asian Survey (与刘义周合著, 2004) 以及 National Identity and Democratization in Taiwan (特刊主编, Journal of Asian and African Studies, 2005)。

西方政府行政管理理论的发展及其应用模式

刘美如

美国波特兰州立大学

Master of International Management Program

School of Business Administration

Portland State University

Portland ,OR 97207-0751

E-mail : lium@pdx. edu

内 容 摘 要

本文将追溯传统西方政府行政管理理论的产生与发展 ,详细论述德国社会学家 Max Weber 的理想、高效的现代政府行政官僚管理理论及组织模式的形成与演变 ,并以此为出发点 ,探讨当代西方一些国家近年来政府行政管理改革的动因、具体模式、基本走向、弊端及发展趋势。

西方政府行政管理理论的形成与发展

西方政府行政管理理论是在一定的社会历史条件下 ,把管理学理论与多种学科的知识运用于政府行政事务的管理过程中形成和产生的。无论是在东方国家还是在西方世界 ,政府行政管理思想都源远流长。中国古代的《贞观政要》、《资治通鉴》,古希腊柏拉图的《理想国》、亚里士多德的《政治学》,古罗马谢雷卢的《共和国》,文艺复兴时期意大利政治家马基雅弗利的《君主论》、法国政治家让·布丹的《共和六论》以及近代英国政治思想家洛克的《政府论》、法国启蒙思想家孟德斯鸠的《论法的精神》和卢梭的《社会契约论》等著作中 ,都蕴含着十分丰富的政府行政管理思想。然而 ,由于这些早期的政府行政管理思想缺乏系统性并只停留在概念上 ,因此并未形成一种系统专门的理论。

1865 年至 1868 年法国学者斯坦因发表七卷本的《行政学》著作 ,首

先提出了政府行政管理学的概念。当时所谓的政府行政管理学主要是对行政管理法而言的。作为一门独立的学科,政府行政管理学最早出现于美国,其思想基础则是由美国的 Woodrow Wilson 和德国的 Max Weber 等人所奠定的。

1. 古典政府行政管理理论的产生

19 世纪末,在西方一些主要国家相继进入工业化和城市化后,逐渐暴露出一系列社会和政治方面存在的问题以及政府所面临的挑战,古典政府行政管理理论由此应运而生。1887 年美国政府行政管理学的鼻祖 Woodrow Wilson 发表的“行政管理学研究”一文是西方政府行政管理学诞生的象征性标志,也是该学科的纲领性文献,为政府行政管理学理论奠定了基础。该文对政府行政管理学的对象、性质、方法以及发展方向等问题提出了具体规定,主张政治和行政应分离为两种不同的、独立的学科和研究领域。Wilson 认为,政治与行政的区别在于,政治是“重大而带着普遍性事项”方面的国家活动,而行政则是“个别和细致事项”方面的国家活动。

1900 年,美国学者 Frank Goodnow 在《政治与行政》一书中摒弃了传统的立法、司法、行政三分法,明确地指出了行政与政治的不同作用,阐明这两者是完全能够区分的。他认为政治是国家意志的表达,而行政是对这种意志的执行。同时,他也关注立法部门与行政部门的职能以及两者之间的平衡,从而使 Wilson 开创的行政管理学正式从政治学中分离出来。

Weber 于 1911 年在“论官僚机构或层级制”(即建立在文官制度基础上的政府体制)的论文中对以政府体制为焦点的政府行政管理学研究产生了重要影响。政府行政管理学的形成也受到了工商管理学,即 20 世纪 10—20 年代科学管理学派的示范性影响。这些早期的政府行政管理学者将 Fredric W. Taylor 的科学管理原理、方法和技术应用于政府行政管理部门,把政府行政官僚组织和管理工作效率作为研究的重点,设定经济和效率为政府行政管理的既定目标,并充分利用和发挥了 M. Fayol 等人的管理职能和管理原则。20 世纪 20—30 年代的美国,在政府体制改革、科学管理运动和政治学中的新学科方向的推动下,政府行政管理学作为政治学中的一个独立学科开始出现。其典型的标志是 1926 年美国同时出版的两本权威性政府行政管理学教科书:一本是 Leonard D. White

的《行政学研究导论》,另一本是 William F. Willoughby 的《公共行政学原理》。这两本教科书提供了当时政府行政管理学研究的现状及其理论架构的概貌,标志着政府行政管理学理论体系的基本形成。与此同时,政府行政管理学的制度化建设尤其是研究生教育逐步发展,从 20 年代末、30 年代初开始,出现了第一批政府行政管理学的研究生教育专业和政府行政管理学院。1930 年,国际行政管理科学学会在西班牙首都马德里成立。从此,政府行政管理学便逐渐引起了世界各国的普遍重视并迅速扩及西方各国。

无论是 Wilson 还是 Goodnow 都把政府行政管理的研究上升到了理论研究的高度。他们借鉴政治学、管理学、经济学以及历史学等其他学科的理论和方法,对政府行政管理的实践要求、政治与行政的关系、政策的制定与执行过程、政府行政管理效率与效能、政府文官制度与官僚制度等,进行了科学和切实的研究,形成了一系列具有较强应用性,直接影响政府行政管理实践的理论主张与方法模式,使政府行政管理学逐渐发展成为一门具有高度理论综合性并最具实践性的科学。只有在这些理论和科学方法的指导下,政府才能够适当和成功地肩负起其应尽的职能,以尽可能高的效率和尽可能少的成本完成其职能,减少浪费,提高效率。由此以来,政府的行政管理工作任务不能仅靠未经训练的办事员去执行,而是需要由经过科学管理方法培养且训练有素的政府文官去完成;必须把民主政治的原则作为政府行政管理工作的基础;政策的制定必须反映出多数人的意志和意愿;要不断从政府行政管理工作的实践中摸索出一种为人们所认同的、具有普遍性的政府行政管理规律。

2. Weber 的古典政府官僚管理理论

20 世纪 80 年代西方政府行政管理改革有其深刻的理论基础。近年来兴起的“变官僚政府为企业政府”的口号,可视为当时西方政府行政管理改革的理论概括和发展趋势。

现代政府官僚体制从理论上可追溯到 19 世纪德国社会学家 Weber 的官僚制度理论。100 多年前,“官僚”还是个褒义词,它代表一种理想的、高效的组织模式,用以取代传统的独裁政权。这种组织模式为当时的社会提供了稳定的职业、公开平等的民主意识以及工业化社会所需的政府服务设施。其层级组织形式与专业化管理手段使高效地完成大规模复杂任务成为可能。尤其在两次世界大战和经济萧条时期,这种体制以其

中央集权和令行禁止的特点体现了其优越性。正如 Weber 所说,较之其他组织形式,官僚管理制度的主要优势是其纯技术因素。

政府官僚管理理论对后世产生了最为深远的影响。Weber 对政府官僚管理理论的伟大贡献在于其明确而系统地指出了理想的政府官僚组织应以合理合法的权力为基础。没有某种形式的权力,任何组织都不能达到自己的目标。为此,Weber 首推政府官僚组织。政府官僚管理制在 19 世纪已盛行于欧洲。Weber 提出的政府官僚管理理论为社会发展提供了一种高效率、合乎理性的管理体制。Weber 把人类行为规律性地服从于一套规则作为社会学分析的基础。他认为一套支配行为的特殊规则的存在,是政府官僚组织概念的本质所在。任何组织都必须以某种形式的权力作为基础。Weber 将社会所接受的权力分为 3 种:法定权力、传统权力和神授权力。法定权力是建立在合理基础之上的,它是一种以对正规规则形式的“法律性”和对那些升上掌权地位者根据这些条例发布命令的权力的信任为基础的。传统权力是以一种对古老传统的神圣不可侵犯性及对根据这些传统行使权力者的地位合法性的既定信念为基础的。神授权力是以对某一个人的特殊的、超凡的神圣性、英雄行为或典范品格的信仰,以及对这个人所发布的规范榜样或命令的信仰为基础的。

Weber 认为人们对传统权力的服从是在习惯义务领域内的个人忠诚。领导人的作用似乎只是为了维护传统,因而效率较低,不宜作为政府官僚组织体系的基础。超凡权力的合法性完全依靠人们对于领袖人物的信仰,是非理性的。所以,超凡的权力形式也不宜作为官僚组织体系的基础。只有提供了慎重的公正的法定权力才能作为官僚组织体系的基础。Weber 提出的政府官僚管理理论为社会发展和进步提供了一种高效率、合乎理性的管理体制。其以政府官僚组织体系的权力为基础所勾画出的理想的政府官僚组织模式,具有下列特征:

(1) 官僚组织中的成员应有固定和正式的职责并依法行使职权。官僚组织是根据合法程序确定的,应有明确目标,并依据这些完整的法规制度、官僚组织与规范成员的行为,有效地追求并达到官僚组织的既定目标。

(2) 官僚组织的结构是自上而下逐层控制的体系。在官僚组织内,按照地位的高低规定成员间命令与服从的关系。

(3) 强调人与工作的关系。官僚组织成员间只有对事的关系而无对人的关系。

(4) 官僚组织成员的选用与保障：每一职位均根据其资格限制(资历或学历)按自由契约原则经公开考试合格予以使用,务求人尽其才。

(5) 专业分工与技术训练：对官僚组织成员进行合理分工并明确每个人的工作范围及权责,并不断通过技术培训来提高工作效率。

(6) 官僚组织成员的工资及升迁：按职位支付薪金,并建立奖惩与升迁制度,使成员安心工作,培养其事业心。

Weber 认为,具有上述六项特征的官僚组织可使政府表现出高度的理性化,其成员的工作行为可以达到预期效果,组织目标也能顺利达成。Weber 对理想的政府官僚组织模式的描绘,为政府官僚组织指明了一条制度化的组织准则,这是他在政府管理思想上的最大贡献。

作为 Weber 官僚组织理论的基础,政府官僚体制在 19 世纪已盛行于欧洲并经久不衰。这不仅仅是由于其高效率,还因为它适应了当时社会的急需。Weber 从事实出发,把人类行为规律性地服从于一套规则作为社会学分析的基础。他认为一套支配行为的特殊规则的存在,是组织概念的本质所在。没有它们,将无从判断组织性行为。这些规则对政府行政人员的作用是双重的：一方面他们自己的行为受其制约,另一方面他们有责任监督其他成员服从这些规则。Weber 的官僚组织理论并未探及政府官僚制的效率,而是把目光投向其准确性、连续性、纪律性、严整性与可靠性。Weber 这种强调规则,强调能力,强调知识的行政组织理论为社会发展提供了一种高效率、合乎理性的管理体制。现在世界各国普遍采用的高、中、低三层次管理就源于他的理论。

政府行政官僚组织化是人类社会不可避免的进程,Weber 理想的政府官僚组织体系自出现以来得到了广泛的应用,已成为各类社会组织的主要形式。Weber 的政府官僚组织理论虽然不是政府行政管理思想的全新开创,而只是社会实践的理论总结,但我们在重温 Weber 政府官僚组织理论之时,并非赞美其在历史上的重大贡献,而是认同其思想对现代政府官僚组织行为的现实指导意义。尽管这种模式曾在以往的政府行政管理中发挥过重要的、积极的作用,但是,随着西方世界由工业化社会向后工业化或信息社会的转变,传统的政府行政管理模式显得越来越不适应,其基本原则受到了严峻的挑战,并在实践中逐渐失效或过时。首先,作为传统的增幅行政管理模式基石的官僚体制(层级制)已被证明是一种过时、僵化和无效率的政府行政体制模式,如 David Osborne, Ted Gaebler 在《重塑政府》一书中所述：工业时代发展起来的官僚体制,专注于各种规

章制度及其层叠的指挥系统,已不能有效运转;它变得机构臃肿、浪费严重、效率低下;它在变化迅速、信息丰富、知识密集的 90 年代已不能有效地运转了。我们今天所处的环境与 Weber 官僚组织论产生的环境大相径庭。当时社会生活节奏缓慢,生产力低下,整个社会的结构像一座金字塔,居于塔尖上的人比其他任何人更能获得信息,因而能作出正确决策。然而,一个世纪后,我们生活的社会发生了翻天覆地的变化。全球化市场向传统的经济体制提出了挑战。高科技的发展和信息技术的发达使普通百姓也能向凌驾于他们之上的领导一样获取所需的知识和信息。由于教育水平的提高和人们对市场多元化的需求,对政府提供的服务也要求高质量和多样化,以适应现代化经济的发展。面临这些挑战,传统的官僚体制越来越阻碍生产力的发展,因此,政府的行政管理改革势在必行,刻不容缓。

当代西方政府行政管理改革的动因

当代西方政府行政管理改革的动因源于 4 个方面:①政府面临的困境;②公众对政府期望的增高;③私营企业革新成就对政府的压力和示范效应;④大众传播媒介的普及和日益增长的监督作用。其中政府面临的困境——财政危机、管理危机和信任危机——无疑是改革的主要动因,因为这些危机被视为政府职能扩张和规模膨胀的结果。

政府职能的大规模扩张始于 20 世纪 30 年代中期。扩张主要体现在经济和社会职能两个方面。经济职能的扩张表现为政府对市场和经济生活的大规模干预,其主要标志是凯恩斯主义宏观经济政策的盛行和随后的微观经济管理活动(如市场管制、保护产业的规制等)。社会职能扩张在美国经历了 30 年代和 60 年代两次高峰,在欧洲表现为 40 年代后期开始的建立“人民社会主义”和“福利国家”的努力。伴随着职能扩张的是政府规模的急剧膨胀。

进入 70 年代中期,客观环境发生了重要变化:新的公共政策领域(如环保及科技发展等)引起了前所未有的关注;亚洲特别是日本经济的高速发展对欧美国家形成巨大压力;60 年代后期出现的滞胀局面由于 70 年代初期的石油危机达到新的高峰,西方经济发展很不稳定;社会结构发生了重大变化,中产阶级成为社会主体。

上述变化首先意味着政府的职能还要继续扩张。这种扩张既表现在

新的管理领域(如环保、有组织的科技开发等),又表现在新的政府服务职能上(如制定指导性经济计划,建立经济和市场信息高速通道,帮助企业提高国际竞争力)。其次,经济不稳定一方面使政府收入减少,另一方面导致社会保障开支大幅上升,政府陷入了入不敷出的窘境。第三,由于中产阶级成为社会主体,靠增加税收解决财政危机的传统方法在政治上已日益不可取。简言之,政府职能和责任增加,财力资源有限又无获取新资源的良策,从而使政府陷入财政危机之中。

伴随着财政危机的是管理危机和信任危机。政府规模过于庞大导致管理中的失调、失控、官僚主义和效率低下,其结果是政府形象受损和普遍存在的信任危机。

政府面临困境无疑是当代政府行政管理改革的内在动力,上述其他三条则是推动改革的外部压力。两股力量共同作用的结果,使全面深入的政府行政管理改革显得十分必要和迫切。

既然西方政府面临的困境是职能扩张的结果,因此,改革的第一要务就是政府职能的调整和优化,即首先解决应该管什么不应管什么的问题。职能调整理当有增有减,但在现时的客观环境下,改革的侧重点是政府职能的减少。周志忍在“当代西方行政改革与管理模式转换”一文中总结了以下改革内容:

(1) 非国有化(denationalization)。公有企业和公用事业的产权转移或私有化。从政府角度看,这样做的益处是:减少政府的管理职能、责任和政府雇员人数,并缓解由此产生的管理困难;使私有化后企业能够在资本市场上获得资金,从而改善生产条件,改变过去对政府投资的依赖;依靠出售企业增加财政收入以减少政府的财政赤字。

(2) 自由化(liberalization)。主要表现为缓和规制(deregulation),包括对社会、市场和保护产业的规制等。改革的重点是放松对市场的管制,引进竞争机制。

(3) 压缩式管理(cutback management)。为了应付财政困难而采取的新的管理策略,主要涉及政府的社会服务职能。具体措施包括:公共项目系统排序(systematic priority setting),分清主次,拨款时区别对待;中止效率和效益不佳的社会项目,解散相应机构,节约政府开支。

1992年,Osborne和Gaebler在《重塑政府》一书中提出了“企业化政府”模式。该模式所阐述的10项基本理论原则对Weber的政府官僚组织理论进行了全面质疑和反叛,为政府职能的优化、管理内容的取舍、内

部体制的变革、政府行政管理模式的转换提供了重要的理论取向,也为政府行政管理学的研究拓展出新的视角。这 10 项基本理论原则的主要内容是:

(1) 政府要善于与私营企业合作并利用其优势改善政府公共服务。

(2) 政府应是民有、民治、民享的政府,而不应成为专家有、专家治、专家享的政府,要鼓励公众参与政府行政管理。

(3) 要打破政府垄断,通过各种形式引进竞争机制,改善行政管理。

(4) 通过取消控制、灵活管理和大组织分化等措施建立使命驱动、责任明晰、目标任务互不重叠的政府。

(5) 政府不应把过多的精力放在投入方面,而应注重输出和结果,即应以政府的政策效益而非以项目的多少为依据。

(6) 政府应像企业一样具备顾客意识,明确服务对象,重新树立以服务对象为本的思想。

(7) 政府不能是纯粹的税收政府,不但要知道如何花钱,而且要知道如何赚钱,学会用各种形式集资、赚钱。

(8) 通过战略研究、远期规划和地域合作提高政府预见能力,使政府成为前瞻性政府,并做到以预防为主,而不是通过事后服务来挽回损失。

(9) 通过团队管理,减少乃至取消复杂的层级组织模式,下放集权式管理,建立分权化政府。

(10) 现代政府不再是靠指令控制进行管理及官僚气十足的“项目政府”,而应善于建立市场机制,成为通过市场激励发挥作用的市场取向政府。

该书成了 1993 年开始的美国“重塑政府”改革的理论基础。美国前总统克林顿曾给予该书很高的评价:“美国每一位当选官员应该阅读本书,我们要使政府在 90 年代充满新的活力,就必须对政府进行改革。该书给我们提供了改革的蓝图。”

反映政府官僚组织制度理论的行政学著作,除《重塑政府》外,还有美国学者彼得·卡克的《后资本主义管理》、M. Barzelay 的《打破官僚制度》等。它们都从不同的侧面丰富和完善了政府官僚组织制度理论的基本内涵,揭示了政府行政学和官僚组织理论发展的总趋势。

英国学者 Ewan Felie 等人在《行动中的新行政管理》一书中认为,在当代西方政府行政管理改革运动中,至少有过四种不同于传统的政府行政管理模式,它们都包含着重要的差别和明确的特征,代表了建立新政府

行政管理理想模式的几种初步的尝试。费利耶的四种模式及其特征分别是：

(1) 效率驱动模式(the efficiency drive)。这是当代西方政府改革运动中最早出现的模式,往往被称为撒切尔主义的政治经济学。它在 20 世纪 80 年代初中期居于支配地位,但后来受到了挑战。这种模式代表了将私营部门管理即工商管理的方法和技术引入政府行政部门管理的尝试,强调政府部门与私营部门一样要以提高效率为核心。效率驱动模式的基本内容及特征有:强烈关注财政控制、成本核算、钱有所值和效率问题,关心信息系统的完善;建立更强有力的一般管理中心,采用层级管理和“命令与控制”的工作方式,要求明确的目标定向和绩效管理,权力向资深管理者转移;发展正式的绩效评估方法;强调对顾客负责,让非政府部门参与政府物品和服务的提供,以市场为基础和顾客导向,以及在边际上进行类似于市场的实验;解除劳动力市场的管制,加快工作步伐,采用绩效工作制以及短期聘用合同;雇员自我调节权力的减少,权力向管理者的转移,吸收部分雇员参与政府行政管理过程,采用更透明的管理形式;增加更具有企业管理色彩而较少政府官僚色彩的授权,但更强调责任制;采用公司治理的新形式,权力向组织战略顶层转移等。

(2) 小型化与分权模式(downsizing and decentralization)。这种模式在 80 年代虽然没有像效率驱动模式那样处于支配地位,但其影响力正在不断增强,地位日益重要。它与 20 世纪组织结构的变迁密切相关。它派生于这样一个论证,即在 20 世纪前四分之三的时期内(1900—1975)组织结构向大型化、合理化、垂直整合等级,即层级制的历史转变已走向它的反面,20 世纪最后的 25 年出现了组织发展的新趋势,包括组织的分散化和分权,对组织灵活性的追求,脱离高度标准化的组织体制,日益加强的战略和预算责任的非中心化,日益增加的合同承包,小的战略核心与大的操作边缘的分离等。这些趋势既出现在私营部门,同样也出现在政府部门。从历史上看,政府机构提供大众服务和大规模提供标准化产品以及控制市场都可看作是一种“福特主义”(Fordist)的生产方式(曾在“二战”后达到了它的顶峰)。用组织理论的术语来说,福特主义的企业也可以看作高度官僚化、有着办公室的层级、规章制度和非人的、正式的关系气候,它与政府部门具有同样多的官僚主义的症状。从 70 年代末期以来,无论是在私营部门还是在政府部门,都出现了向“后福特主义”组织结构模式迅速转变的趋势。

(3) 追求卓越模式(in search of excellence)。这种模式显然与 80 年代兴起的企业文化(公司文化)的管理新潮相关——特别是受 Deal 和 Kennedy 所著的《公司文化》以及 Petters 和 Watterman 所著的《追求卓越》两本畅销书的影响,也部分反映了那种强调组织文化重要性的人际关系管理学派对政府部门管理的影响。该模式拒绝了理性化的模式,强调价值、文化、习俗和符号等在形成人们的实际行为中的重要性,它对组织及管理的变迁与革新具有强烈的兴趣。这种模式可以分为自下而上(bottom-up)和自上而下(top-down)两种途径。前者强调组织发展和组织学习;后者强调将已经出现的东西看作可塑造的、可变化的公司文化,引导一种公司文化的发展,强调魅力的影响或示范作用。

(4) 公共服务取向模式(public service orientation)。这是目前最不成熟的模式,但仍展现出无穷的潜力。它代表了一种将私营部门管理观念和政府部门管理观念的新融合,强调政府部门的公共服务使命,但又采用私营部门的“良好的实践”中的质量管理思想。它赋予新型的政府部门——它们既与以往旧的公共组织决裂,又保留了明确的认同感和目标使命——以合法性。这种模式的基本内容及特征是:主要关心提高服务质量(如应用质量诱因,采用全面质量管理方法),强调产出价值,但必须以实现公共服务使命为基础;在管理过程中反映使用者(而不是一般的顾客)的愿望、要求和利益,以使用者的声音而非顾客的退出作为反馈回路,强调公民权理念;怀疑市场机制在公共服务中的作用,主张将权力由指派者转移到民选的地方委员会;强调对日常服务提供的全社会学习过程(如鼓励社区发展,进行社会需要评估);要求一系列连续不断的公共服务的使命与价值,强调公民参与和公共责任制等。

除此以外,美国著名政府行政管理学家 Guy Peters 在《治理的未来》中也概述了当代西方政府行政管理改革实践中出现的走向和四种模式,即市场化政府行政管理模式、参与型政府行政管理模式、灵活性政府行政管理模式、解除中央集权管制型政府行政管理模式。我们将在以下小节中探讨这些西方国家是如何在改革实践中运用这些模式的。

当代西方国家政府行政管理改革模式

20 世纪后期,伴随着全球化、信息化、市场化以及知识经济时代的来临,西方各国进入了政府行政管理改革的时代。无论是北美、欧洲大陆,

还是澳大利亚、新西兰和日本,都相继掀起了政府改革的浪潮(在转轨国家、新兴工业国家和包括中国在内的大部分发展中国家也出现了同样的改革趋势)。尽管西方各国政府行政管理改革的起因、议程、战略、策略以及改革的范围、规模、力度有所不同,但都具有一个相同或相似的基本取向,这就是以采用商业管理的理论、方法及技术,引入市场竞争机制,提高以政府行政管理水平及服务质量为特征的新型政府行政管理模式:缩小政府规模和管理范围、精简政府机构和人员、减少政府开支、改革政府公务员制度和财政税收制度等,从而开始了一种当代西方政府行政管理改革模式实践的尝试,成为当代西方政府行政管理改革的最基本趋势。这种当代西方政府行政管理改革模式以“三E”(economy, efficiency and effectiveness,即经济、效率和效益)为目标,起源于英国、美国、澳大利亚和新西兰,并逐步扩展到其他西方国家乃至全世界,表现出一种显著的国际性趋势。

西方政府行政管理改革模式的兴起有其深刻的背景和原因。首先,经济和政治因素在将改革提上议事日程中起决定的作用。70年代石油危机之后的经济衰退,导致西方各国高额的财政赤字,福利国家不堪重负,并面临一系列新的社会与政治问题,这是引发政府改革的直接原因。按照奥斯本和盖布勒在《重塑政府》一书中的说法,解决财政赤字问题从原则上说有三种办法:一是限制开支和公共任务的终结;二是增加收入尤其是税收;三是用较少的开支来实现公共使命,即“少花钱多办事”。其实,只有第三条途径才是现实和可供选择的出路,当代西方政府行政管理改革所选择的正是这条道路。其次,经济全球化的出现是当代西方政府行政管理改革的一个推动力。全球化趋势加强了各西方国家对本国经济竞争力的高度重视;政府能力是一国综合国力和竞争力的主导性因素,政府如何引导和调控国民经济运作,参与国际经济竞争,促进经济发展,自然成为人们关注的焦点。经济全球化对政府的行政管理提出了更高的要求。国际经合组织把政府行政管理改革当作其成员国在国际市场上进行有效竞争的一个重要途径,认为它是顺应经济全球化和保持国际竞争力的内在需要,为政府部门改革提供了新的强大动力;处理国际问题不再是传统的涉外部门的专门职责,所有政府部门和地方政府都必须具有跟踪、理解和处理国际问题的能力;经济资源的稀缺和为避免不稳定而保持经济竞争力,是推动现有政府行政管理部门改革的重要因素。再次,新技术革命尤其是信息革命是当代西方政府行政管理改革的一种

催化剂。信息技术的快速发展为建立灵活、高效、透明的政府提供了可能性。信息时代的来临和数字化生存方式要求政府对迅速变化着的经济作出反应；它打破了长期以来政府对公共信息的垄断；新通信技术和接触政府信息的便利使公民和社会团体更容易参与政府行政管理活动。这要求对政府组织及其运作过程作出变革与调整。最后，传统的官僚体制（层级制）的失效和商业管理模式的示范性影响是当代西方政府行政管理改革模式兴起的另一个动因。

1. 英国政府行政管理改革模式

虽然英国的政府文官制度以其公平、合理和政治重力著称于世，然而，由于政府的作用和文官的职能屡经变迁，政府行政管理改革从来也没有停止过。由于政府提供的服务越来越多，而社会可利用和可持续发展的资源却越来越少，因而提高政府的行政管理效率和税收利用率迫在眉睫，成了改革的焦点。1968年，富尔顿政府的行政改革方案侧重于行政管理方法，强调专家治国，但当时这一计划并未得到完全实现。

为了解决政府的财政危机，提高政府工作效能和服务质量并寻求政治支持，自1979年以来，撒切尔夫人的英国保守党政府实行了西欧最激进的政府行政管理改革计划，大刀阔斧地推行文官减员方案，削减了四分之一的文官，建立了新的财政制度，增强了效率监督，引进了竞争机制。1982年，撒切尔政府还发动了财务管理改革（FMI），旨在将权利、责任和利益结合起来，为英国近年来的政府行政管理改革铺垫了基石。当时最著名、最具有代表性的政府综合性行政管理改革便是1987年的《走向未来》（Next Steps）行动方案（全名是《改进政府管理：走向未来行动计划》）。该计划是由撒切尔首相任命的政府行政管理改革顾问小组起草的一份报告，指出了政府工作的种种漏洞。他们发现，虽然当时的英国政府内有90%以上的文官为社会提供服务，然而大多数官员都只是忙于向首相提供政策咨询，而非考虑如何为社会提供更好、更便捷的服务。在这个制度下工作的政府文官一门心思只想避重就轻，避免错误，尽可能减少外界批评，而非提高工作效率；他们缺乏真正的压力迫使政府行政机构改善绩效，提高工作效率；他们所重视的是标准化的行政工作程序而非公共服务的提供；中央政府只注重高级文官的政策咨询功能而非管理功能，等等。导致此种局面的主要原因在于英国的整个文官体系一直保持着中央制定法规，下面不折不扣执行的模式。而制定法规的中央机构又过于庞

大,难以驾驭,进而妨碍了地方管理者的有效决策。《改进政府管理:走向未来行动计划》则建议通过建立一系列的“执行机构”(executive agencies)来彻底打破这种垄断的中央集权的政府行政组织形式,建议把整体的部(委)分解成若干机构,这些机构在主管部(委)的政策指导下,履行政府服务和有效管理的职责;以管理的技术和程序培训职员,并且所有活动都是在—位高级主管的领导下进行。该计划还提倡采用更多的商业管理手段来改善政府行政执行机构,提高政府行政管理服务的效率。由中央确立基本政策框架,除医疗卫生服务外,其他环境事务社会服务和教育都由地方政府管理。公共服务的提供常常以合同方式包给私人或志愿机构。

近年来,英国政府加大了公共服务的改革力度,其主要内容是:标准和责任——制定全国性的标准与责任框架,指导地方进行有绩效的公共服务;分权——向地方政府分权,允许地方政府有更大的自由和服务空间;灵活性——提倡快捷灵活的方式,促使地方机构更好地提供现代化的公共服务;选择性——使中小学生、患者或特殊消费者有更多的服务选择,得到更多的公共服务。

“走向未来”机构的创立—开始是零碎的,但发展迅速。到1995年,英国75%的文官都属于这种“走向未来”机构。这些措施促使提供公共服务的政府部门接受市场检验;各政府部门之间、政府部门与私人部门之间为服务的提供展开公平合理竞争,尤其是通过公开投标赢得竞争并提供优质服务的单位才能生存与发展。

“走向未来”还以自由主义经济思想为指导,以注重商业管理技术、引入竞争机制和顾客导向为特征进行政府行政管理改革,为90年代的政府行政管理改革奠定了基础。商业管理技术在英国政府部门的引入始于1979年,并以Rayner评审委员会的成立为标志。首先,私营化(privatization)政策是当时执政党进行政府行政管理改革的核心。当时全国共有30多家国有大型企业全部实现了私营化,这些企业包括石油化工、钢铁、电力、汽车、机械、通信、兵器、航空航天等大工业。此外,还有数十家国有企业以出卖子公司的形式实现了部分私营化。国有企业私营化的过程将国有企业从政府的控制中解放出来,使之纳入自由竞争机制,实现了企业自由、自主、自立、自控的经营管理,大大提高了企业的效率和经济效益,并通过转让国有资产,既增加了政府的收入,又减少了政府对国有企业所投入的资金,使政府的财政负担大为减轻。

“走向未来”计划的贡献在于它提出了一个切实可行的理论观点,即政府行政管理改革首先必须明确投入与产出,改革的关键在于产出而非投入,在于结果而非过程。无论政策千变万化,但负责政策的产出和结果,即提供服务的政府官员是决定性的。由此可见,减少政府财政支出,有效利用资源,提高政府行政工作效率和服务质量,向社会提供优质服务并满足服务对象的需求是当代英国政府行政管理改革的主要模式和主题。

英国政府行政管理改革的优点是,重新界定了政府的角色与功能,进一步强化了政府服务的绩效和成果导向,精简了组织机构,节省了政府在公共服务项目上的开支,并鼓励竞争,提升了服务质量。改革的不足之处在于,政府丧失了其作为行政组织的主体性,给民众的印象似乎是政府成了“外包政府”,国家成了“空心国家”。大量裁员还使政府文官士气低落,官僚参与改革程度低。而且民营化还造成了政府政治责任模糊等不良后果。

2. 美国政府行政管理改革模式

美国是现代管理科学的摇篮。自 1776 年建国以来,美国经历了自由资本主义和国家垄断资本主义的演变过程,由一个农业社会发展成为高度发达的工商业社会。其经济基础的变化对政府行政机构的组合产生了深远的影响。为了应付战争和危机以及不断出现的新兴产业部门和科技领域,控制政府机构的恶性膨胀,美国政府自建国以来陆续进行了 10 次政府行政管理改革。其主要特点表现在以下六个方面:①以进步主义思想作为政府行政管理改革的理论基础;②强调政府行政管理改革领导的权威性和实施改革方案的强制性;③以兼并机构和调整组织结构为历次政府行政改革的主要手段;④强化政府综合协调职能并使管理职能社会化;⑤改革预算制度,提高政府行政管理效率;⑥注重人事资源和制度的改革。

美国的政府行政管理改革尽管不像英国那样,有明确的起点和目标,但较之英国起步早。其中,最著名的是 30 年代罗斯福推行“新政”,60 年代约翰逊推行“伟大社会”,1978 年卡特政府的“文官制度改革法案”的实施等。和其他发达国家一样,美国也把推行福利国家政策作为政府行政管理改革的出发点,旨在寻求公众对政府的政治支持,疏解财政压力,提升政府效能和国家整体竞争力。

在政府的行政管理方面,1982年里根政府开始实施其政府行政管理改革的一揽子计划,即“改革88计划”,大规模削减政府机构和收缩政府服务范围。当时里根政府的行政管理改革被划分为五大战略:①通过预算和公务员制度改革,硬性缩小政府规模;②防止浪费和政府行政管理中的不良风气与行为;③改善联邦各部门的管理,提高政府行政管理效率;④政府各部门必须制定符合总体改革方针的具体改革措施和计划;⑤改善政府对民众的服务和社会保障系统,提高政府的行政管理和服务水平。落实这五大战略以行政管理和预算为核心,以公正与效率为目标,利用民营企业的管理方法来改善美国联邦政府的管理。当时负责推行改革的Grace委员会的基本职责是将民营企业成功的管理方法(“最好的实践”)引入政府行政管理部门管理之中,以提高政府效率。Grace委员会诊断出的美国政府部门的低效及失败的主要原因是:①国会对联邦政府机构的日常管理干预过多;②人事尤其是高层人事缺乏连续性;③缺乏追求高效和经济的诱因;④会计和管理信息系统不健全不完善;⑤缺乏强有力的中央财政和会计管理。

美国在政府行政服务系统的改革包括观念的创新和公共服务功能配置的选择。一是在政府对公共服务设施的支持方面,州和地方政府与联邦政府相比,雇员比例分别是87.1%和12.9%,财政支出分别是65%和35%。这表明在支持公共服务过程中,州和地方政府起的作用更大,支出更多。二是在政府部门与非政府机构处理公共事务的职权方面,政府社会公共机构由政府官员控制,在法律规定的制度框架内运转,政府控制预算资金的来源和对这些来源的分配。非政府机构是政府的工具,一般由私人公司、合作团体或由联邦法律指导的非营利组织拥有和管理,为法律确定的公共目的而运转服务。三是加强权力下放,充分发挥非政府机构的“第三方政府”作用,实行积极竞争,等等。

80年代末和90年代初的布什政府在全面推行质量管理的同时,继续放宽政府对企业的限制,把国有的东北铁路、石油化工等企业卖给了私营企业,进一步调整了政府职能,缩小了政府管制范围,赋予私营企业和实体以更大的自由度。1993年初克林顿上台后,开始了大规模的政府改革,即“重塑政府运动”(reinventing government movement),提出建立“小政府”,裁员10万的政府行政管理改革方案,其目标是创建一个少花钱多办事的政府,并坚持公众导向、结果控制、简化程序和一削到底原则。改革的基本内容是精简政府机构,裁减政府雇员,放松管制,引入竞争机

制以及推行绩效管理。这场改革的一个纲领性文献是副总统戈尔所领导的国家绩效评价委员会(National Performance Review,NPR)的报告《从过程到结果:创造一个少花钱多办事的政府》(简称“戈尔报告”);其先导则是奥斯本和盖布勒的《重塑政府》一书。“戈尔报告”指出:从20世纪30年代到60年代,美国建立起庞大的、自上而下的、集中化的政府官僚体制来处理政府行政事务,这种体制以当时的公司结构为模式,采用分等级的层级制形式将任务加以分解,落实到不同层次的雇员,而这些雇员及机构则由严格的规章制度所约束。由于对标准化程序的先入之见、垂直的指挥链条和标准化的服务,这些政府官僚机构相对来说是稳定的,但是也造成了机构臃肿和反应迟缓。当代迅速变化着的世界、闪电般的信息技术、全球性竞争和需求式的顾客,使得庞大、自上而下的政府官僚体制(无论是私人的还是公共的)均已失效。该报告提出的政府行政管理改革的四项主要原则是:①消除繁文缛节,由注重过程的系统转变为注重结果的系统;②把顾客即公众放在首位;③调动雇员的积极性以取得成果;④一削到底并创造出一个小花钱多办事的政府。“戈尔报告”还引用了英国、新西兰和澳大利亚的改革经验,指出美国在政府行政管理改革方面已经落后了。

美国政府行政管理改革的优点是,由副总统主持改革,效果深远、持续。通过改革,各政府机关加强了政府行政策略管理和成果导向,与社区联盟,建立了公私合作的关系,精简了机构,节省了政府开支,加深了对顾客需求与服务质量的认识。然而,由于美国政府官僚体系积弊已深,改革效果并非想象的那么显著。在某种程度上,改革沦为新政府政治意识形态的装饰品和工具,其效果大打折扣。

3. 法国政府行政管理改革模式

法国在历史上一直以来都推崇自由,提倡民主,重视平等,所以国内地方分权化趋势明显,党派林立,政治形势错综复杂以及面临欧洲单一货币计划造成的财政压力。内阁的不稳定一直困扰着法国政府。加之政府的经济改革危机重重,为地方势力提供了向行政效率低落的中央集权政府提出挑战的借口和机会。而国有化和私营化政策也始终是法国社会党与保守党互相攻击和斗争的焦点。因此,法国的政府行政管理改革势在必行。

20世纪80年代法国政府实施的行政改革以改善政府与企业、中央

与地方的关系为主,认清国家任务与公共服务的关系,重新界定中央政府的角色,下放权力,简化政府行政手续,提升政府行政管理效能和质量,最大限度地满足公众的需求。

1981年社会党领袖密特朗执政以后开始按法国“国有化法”推行国有化政策,并把强化政府的行政权力作为当时改革的基点。然而,该改革政策遇到了来自各方面的压力,并受到在野的保守党的猛烈抨击,引起了法国民众的普遍不满。因此,1986年保守党领袖希拉克一上台就大刀阔斧地修改国有化政策,废止了自二次世界大战以来就一直推行的物价统一管制法,制定了私营化法律并全面实施私营化政策,在金属、建材、电机、通信、广告、电视等企业实行股份制,扩大股份制经营范围,放宽政府对企业的管制和限制。然而,由于1987年全球股市暴跌给法国经济带来的巨大冲击为私营化政策画上了句号。1988年在大选中获胜的社会党人罗卡尔执政后,吸取了以往政府行政管理改革的经验教训,推行了国有化与私营化同步并举的改革方案。然而,放宽政府对企业的管制和限制,在国有企业中引入私营企业的管理和经营方式,并转移国有企业的相当一部分股份,这在法国是大势所趋,人心所向,成为政企关系改革的必然趋势。

政府行政体制改革也是法国行政改革的基本目标。自1982年以来,法国政府大张旗鼓地进行了以地方政府分权为主要目的的行政改革。法国的地方政府有省、县、乡镇三个行政层级。行政体制改革后,中央政府将权力下放给各级地方政府,坚持中央政府事务与地方自治事务分离的原则,把省议会设立为地方自治的中枢,并把省、县议会常设为自治事务的执行机关,使其成为纯粹的地方政府执政机关,从而理顺了中央与地方政府、中央政府事务与地方政府事务之间的关系,缓解了中央与地方政府之间、地方各级政府之间的矛盾。

法国政府行政管理改革的优点在于政府敢于挑战国家集权的传统,要求建立一个强有力的、能确保改革成效的整体协调一致的国家。然而,改革所暴露的缺点是将政府的公共职能政治化,而且地方分权后并未真正结束国家的监控。

4. 加拿大政府行政管理改革模式

进入20世纪90年代后加拿大的财政状况不断恶化,1993年度财政赤字达到420亿美元(占国民收入的5.9%),用于支付国债的利息达到

380 亿美元(占财政支出的 24%)。如果放任本国财政赤字继续发展的话,将给加拿大经济带来严重的影响,人们的生活水平将大幅度下降,最终将导致社会的不稳定。1994 年,曾经长期在民营企业工作的财政部长保罗·马丁提出了大胆的财政重建计划:到 1996 年,将财政赤字占国民收入的比例控制在 3% 以内;到 1997 年达到 2% 的目标;1998 年度财政重建目标是将财政赤字控制在 1% 以内。在编制预算时,优先安排能够达到这个目标的项目。

加拿大政府深刻地认识到现代社会已经发生了很大的变化,政府有必要根据时代的要求和特点重新审视联邦政府的作用、制定的政策以及提供的服务等是否符合社会的发展和国民的要求,要把提高行政政策的效率作为制定政策优先考虑的目标。

加拿大政府行政改革的目标是:提升政府行政服务质量,增进政府行政职权与责任,设立“支出审核委员会”并坚持预算支出优先的原则,删除不必要的政府行政计划并为培训高级文官成立了加拿大管理发展中心,精简政府行政组织机构及员额,调整政府行政机关。80 年代初,加拿大国有企业的支出已占财政预算支出的 5% 以上,尚不包括财政担保的贷款及债券。政府有限的财力已不堪忍受国有企业这只巨大恐龙的吞噬。根据各类国有企业的不同作用和面临的效率问题,加拿大政府开始着手进行国有企业的改革,并从私有化入手。加拿大国有企业私有化的着眼点不是产权制度的变更,而是侧重在保护消费者利益不受损失的条件下,重组竞争市场。随着技术进步的推动,一些传统垄断行业的投资规模和成本急速下降,尤其是在通信、航空领域,再维持国家垄断不仅会增加国力负担,而且会使政府干预产生反效果,给消费者造成损失。因此,加拿大政府对上述行业实行了私有化改革。其做法是放松对准备私有化行业的规则控制,培育新的竞争者。

加拿大政府改革取得了较好的成果:减少了政府编制机构,提高了政府各级机关行政管理的灵活性。加拿大政府行政改革的具体措施、做法和特点是:

(1) 削减财政支出。联邦政府各部门的经费从 1994 年度起,用 4 年的时间压缩约 22%。

(2) 改革行政组织。加拿大 90 年代行政改革的重点虽然不是改革行政机构本身,但是也对行政机构作了一些调整。对诸如运输等部门的内部机构进行了大幅度改革,规定运输部的政府职能主要是制定安全标

准和政策,将运营、执行等方面的职能分离出去。通过此举,加拿大大多数的机场实现了民营化,航空管制移交民间,港口也交由地方政府管理,国家铁路全部实行民营化。另外,还对各种政府委员会进行了大刀阔斧的改革,将办理专门和特定事项的约400个委员会改组为120个,人数和职能也进行了精简,其中干部职位由3000个削减到2335个。

(3) 削减政府机构人员。加拿大政府计划从1995年8月起至1998年7月,用3年的时间,将32万政府公务员削减45000人。为了保证该计划的实现,政府设立了奖励提前辞职和离职的制度,同时设法为职员转职、求职提供帮助,帮助他们再就业。

(4) 积极推进民营化。国有民营主要是针对由政府承担的公共服务部门的长期低效而采取的经营方式改革。由于公众服务部门所提供的产品和服务属于非市场定价的公共产品,无法进行竞争性经营,因此,提高效率、降低成本的出路只能依靠经营方式的改革。加拿大政府通过改革将下列组织实行了民营化:国营石油公司、国有货物铁路公司、国营机场、国营港口、航空交通管制、政府刊物情报局、住宅抵押担保公司、产业部门的事业机构、为军队提供补给服务等。

(5) 削减补助金。到1998年前,将用于企业的补贴从1994年的水平削减61%。过去补助金主要是农业补助金、稳定价格补助金。今后要改变这种无偿补贴的方式。要按照商业标准,通过贷款的方式予以支持,要逐步削减面向畜产农户的畜产补助金,直至最终取消;取消运输西部谷物补助金;削减国有铁路旅客补助金;削减邮政公司的补助金。

(6) 改革联邦政府发给地方补助金的制度。1996年4月,加拿大联邦政府决定实行新的“加拿大保健(社会补助金)”制度,改变以往联邦政府和各省政府对各省保健、高等教育、福利等方面补助金各负担50%的做法,改为联邦政府每年只提供特定的一笔拨款,交给省政府统一支配,联邦政府不再负责拨款的具体使用。这样不仅提高了各省制定政策的灵活性,而且减少了联邦政府补助金的总额。

加拿大政府行政管理改革的优点在于其把改革的重点放在强调公共服务质量的提升和文官的培训方面,进而有效地控制了预算支出,减轻了政府财务负担,降低了政府人力成本。加拿大的一系列改革也证明了改革者的主观理解与目标群体的意愿之间存在着类似的错位,并缺乏一套完整的监督系统。冗长的重组运动、负担沉重的税收使公众和公务员都不知所措。另外,在改革过程中,加拿大政府未能提供足够的财政、人力

和其他机构重建所需的费用,而且在改革中经常存在着口头表达与真正意图之间的冲突。

5. 日本政府行政管理改革模式

日本政府行政管理改革起源于政府面临的财政压力、产业空洞化与金融危机、政治腐化以及公众对政府的信心危机等。日本系统化的政府行政管理改革始于政府临时调查会的设立。在 1981 年 3 月召开的第二届临时政府行政调查会上所提供的政府行政改革计划及其实施,为 90 年代日本的政府行政管理改革奠定了基础。日本政府行政管理改革的重点集中在两个方面:一是政府与企业的关系;二是政府行政管理方面的改革。改革的目的是提升政府行政管理工作效率,建立“尊重国民主体性”的公正、实现公开、信赖的政府,提高政府服务质量。

就政府与企业的关系而言,日本政府行政管理改革的目标是放宽政府对私营企业的限制,积极推行民营化政策,确立政府公共事业与民间事业的界限,为国有企业和民营企业注入活力,从而提高政府行政管理和服务的质量。日本民营化改革的主要措施是在明确划分政府公共事业和民间事业的基础上,逐步放宽政府对民间企业和国有企业在人事、经营管理的方式方法以及经营范围等方面的限制,明确其经营管理的自主权。同时,在政府制定政策、规章制度和技术标准的前提下,允许民间部门以参股的形式或购买的方式参与政府公共国有企、事业的经营,以此引进竞争机制,以便在更有效地为公众提供多样化和优质服务的同时,广泛吸收民间企业的资金,开发公共服务项目,减轻政府负担。

日本的国有企业民营化,可以说开始于 20 世纪 80 年代对“Big Three”即日本电信电话公司、日本烟草公司、日本国有铁道公司的改革。后来大规模的改革发生在 1997 年的桥本政府时期。实现了“小政府”改革和政府职能调整的目标,加大了政府部门民营化的力度。在对政府承担的公共事务和公共事业部门设置的必要性重新审查之后,采取的针对性措施有:①对邮政、国有林地的政府经营事业除实施部分企业化管理外,还通过扩大管理自主权和独立核算来增加压力,以促使改进管理。②推行独立行政法人制度。独立行政法人从事不能完全由民间完成的公共性较强的业务。日本政府对公共事业机构进行整理分类以后,对 11 家业务采取了撤销和民营化措施。对不宜民营化的 60 多家机构实行了独立行政法人制度,以明确的责任与绩效和质量要求来约束它们的公共

服务水平。③改革特殊法人制度。特殊法人是为了完成一些与行政相关的公共事务而设置的,一般被称为公团、事业团、公库等,比如金融、基金、互助、财团、住宅、道路等管理组织。改革的办法是根据其必要性或者缩小规模,或者撤销,或者导入独立行政法人制度。

日本的地方分权则是行政体制改革方面的另一种范例。为了将战后确立的地方自治法落到实处,日本在 90 年代的改革浪潮中于 1995 年推出了历史性的“地方分权推进法”,并成立地方分权推进委员会来促其落实。具体措施是废除中央干预的两大基础,即废除中央政府委托地方政府的行政事务,清理和缩小中央对地方政府的财政补贴,从而强化地方的财政独立。同时又在总理府设立“国家地方纠纷处理委员会”,公平独立地处理中间的矛盾,建立中央与地方平等的协作关系,推进地方分权,遏制中央干预。

虽然规制放松在日本 80 年代的行政改革中已经引起注意,但直到 1994 年才真正进入实质性改革阶段。其主要措施有:①经济性规制按照“原则自由,例外规制”(即大部分放开,个别情况立规)的宗旨大幅度放松;②社会性规制是最小限度地保留并进行彻底调整;③推出了一个为期 5 年的“规制缓行计划”;④严格审查并控制所有新出台的规制并在实行后进行功效的追踪评价;⑤设立政府的规制改革与监督机构。在村山内阁和桥本内阁的两任政府内,大力度的改革使缓行与停止的规制数量达到 1 797 项。

在政府行政管理方面,日本政府行政改革的主要内容是:①国际化及其对策;②高龄化社会及其对策;③住宅及福利保障;④交通公害、环境恶化及其对策;⑤中央政府与地方政府的关系;⑥财政预算体制改革;⑦政府公务员制度的改革;⑧地方政府制度改革,等等。

日本政府行政管理改革的优点在于有优秀而主动的文官、政府和民间力量推动,成效显著。每一阶段的改革行动都具持续性和连贯性,宏观与微观并进。缺点在于,经过改革仍无力解决金权政治下的政府腐败问题。

6. 新西兰、澳大利亚政府行政管理改革模式

新西兰、澳大利亚与英国一起被人们视为政府行政改革最为迅速、系统、全面和激进的国家。特别是新西兰,它因改革的深度、广度、持续时间和成效而被许多西方国家奉为典范。在新西兰和澳大利亚,旧的政府行

政传统以管制经济和由政府部门提供一切政府服务为特征。70 年代末 80 年代初,两国面临相同的问题与压力。80 年代初期、中期相继开始了全面的政府行政管理改革(澳大利亚从 1983 年开始,新西兰从 1984 年开始)。尽管两国改革的总体框架、制度设计、改革进程和管理实践等方面存在着差别(尤其是新西兰的改革先有总体框架,而澳大利亚是在改革进程中逐步形成总体框架),但是,这两个国家与其他经合组织成员国相比,更多、更明确地采用了政府行政管理主义的模式。在政府部门引入民营部门的管理方式 and 市场机制,是政府行政管理方式的根本性转变。改革几乎涉及所有政府行政部门以及政府部门的组织、过程、角色和文化等方面;改革的具体措施包括政府结构变革、分权化、商业化、公司化、私有化等。按照 J. Boston 在《转变着的新西兰公共服务》一文中的说法,新西兰政府部门的行政改革有三个基本趋向:一是政府已使许多由政府部门履行的功能商业化;二是尽可能将商业活动与非商业活动分开,并将交易活动转移到政府下放的公共公司;三是人力资源管理政策上的变化(尤其是引入合同制、绩效工资制和新的责任机制)。

新西兰最重要的公共服务法案是 1912 年颁布的《公共服务法案》,其精髓是:在政府活动管理和公共服务机构自身管理方面,将“政治”和“行政”的职能分开,使保持政治中立成为专业服务机构必须遵守的准则。近年来,又进行了大范围的政府行政管理改革,政府贸易性企业被取消管制并参与竞争,将一些职能转移给非政府部门性的代理机构,取消政府对投入品供应方面的垄断,让竞争力量发挥作用。改革的好处是:强化和提高了生产效率,增强了财务方面的可问责性,改善了整体的财政控制。

新西兰政府行政改革管理的优点在于其政治、经济和行政改革的全面性,重视服务产出,明确财务责任归属,签订绩效契约及建立绩效导向激励制度。缺点是改革手段过于激烈,民间反应较大。澳大利亚的政府行政管理改革受英美改革浪潮的影响较深,改革的首要目的就是千方百计提升效率,明确预算的分权管理,精简机构和员额,使政府服务项目民营化。其改革的范围广泛,包括治理理念、运作方式、人事制度、组织结构、官僚文化,着重市场竞争机制与成果产出并重视地方政府的配合。其缺点也和新西兰的改革如出一辙,即改革手段过于激烈,不容易一下子被公众接受,改革效果受到影响。

7. 欧洲诸国的政府行政管理改革模式

欧洲大陆各国的政府行政管理改革与前面所讨论的西方国家政府行政改革模式有所不同,它不具有英、美、法、日、加拿大、新西兰和澳大利亚等国的行政改革那种系统、全面、连续和激进的特点。但是欧洲大陆的政府行政管理改革同样具有其明显的体制结构、行政管理和分权等方面的特征,都是以提高政府行政工作效率为取向的。例如,在德国 20 世纪 70 年代末到 90 年代初的行政改革采取了非连续性渐进模式,即改革具有非连续性、渐进性和零碎性特点,但其改革的基本内容,即调整公共事业、精简政府机构(“给国家减肥”或“苗条国家”)、削减政府服务人员、压缩政府人事开支、转变政府组织结构等,都在某种程度上是以改善管理为取向的。特别是 90 年代开始的地方政府改革推行从荷兰借鉴而来的“地方治理模式”,与英美法等国的“缩小政府”、“权力下放”等政府行政管理模式十分相似,其特征是:产出与结果控制、项目预算和绩效指标、服务和顾客导向、康采恩式的权责划分,责任委托给商业单位等。又如,在荷兰,尽管改革没有更新并分开政治与行政体制,具有渐进和零碎的特点,但也是以政府行政管理为取向的,即改革的目标是改善政府组织的运作,提高行政效率与效能。其方法是放松管制、分权、私有化和引入商业管理模式及市场机制,把政府服务的核心用于提供服务的绩效优化方面。其主要举措是:设置非营利的政府行政部门和部门代理机构,引入权责发生制,打造稳定的组织基础,提高管理层人员及专业人士的素质,等等,以最低成本提供符合最高质量要求的成品。1982 年在荷兰发起的“大手术”改革(以分权、放松管制、私有化、裁员和文官制度改革为主要内容)、1989—1994 年推行的“社会更新活动”(核心是提倡和鼓励公民及社区积极参加政府公共事务管理活动)、1990 年开始的“大效率运作”改革(目的是提高文官系统的效率和削减预算),都具有明显的政府行政管理改革的模式特征。

近 20 年来,西班牙的政府行政管理现代化主要在三个方面展开:①变中央政府集权制为地方政府自治,将中央的部分权力下放给地方,实行地区自治,调动地方政府行政管理的积极性。②完善政府行政管理功能,将计划、预算、执行、反馈与监督融于同一进程,提高政府行政管理效率。③在政府行政管理过程中建立信息体系,实现政府行政管理自动化。由以上三大战略组成的政府行政管理模式,其重要的凝聚要素就是要创

立新的政府行政管理文化,使之成为政府行政管理转变的核心,即为民服务,提高效率。为具体实施以上三大战略,西班牙政府行政管理部从1982年起建立了政府行政管理监督司,其主要职能是具体帮助和研究政府行政部门如何提高工作效率,简化办事程序,减少文件,改进运行机制,实现政府行政办公自动化。与此同时,西班牙政府从1981年开始采取渐进式工作方法实行地区政府自治,并在未来10年中,逐步走入正轨。

欧洲各国的政府行政管理改革紧追世界改革的潮流,舒缓了政府财政压力,提升了政府公共服务效能,避免了澳大利亚和新西兰改革的过激措施,坚持保守、渐进、自下而上,由地方政府发起的稳步方式。然而,这种改革方式并未从根本上改变原有的政府行政结构程序,改革成效不够显著。

当代西方政府行政管理改革的基本走向

作为传统政府行政管理模式的替代物,当代西方政府行政管理中正出现一次重大突破或一次深刻的变化,具有普遍性、广泛性和持久性,体现了政府行政管理改革方式的根本性、方向性的调整。此种模式的改革几乎涉及所有的西方国家,改革的内容涉及政府行政管理的体制、过程、程序及技术等各个方面。可以从不同的角度或侧面来概括,也可以分成若干不同的类型。美国学者 P. Ingraham 把当代西方政府行政管理改革的内容概括为四个方面或四类:①预算和财政改革;②结构改革;③程序或技术层面的改革;④相互关系方面的改革。每一类改革都涉及到公共组织的内部运转及其与外界的关系;每一类改革都试图从略为不同的角度解决公共管理和公务员中的问题。另一位美国学者 G. Peters 则从组织结构、人事管理、政策制定和公共利益四个方面讨论了当代西方政府行政管理改革的走向及内容。中国学者周志忍把当代西方政府行政管理改革的基本内容归纳为三方面:第一,社会、市场管理与政府职能的优化(包括非国有化、自由化、压缩式管理等);第二,社会力量的利用和公共服务社会化(包括政府业务合同出租,以私补公,打破政府垄断,建立政府部门与私营企业的伙伴关系,公共服务社会化);第三,政府部门内部的管理体制改革(包括建立与完善信息系统,分权与权力下放,部门内部的组织结构改革,政府人事制度改革,提高服务质量以及改善公共机构形象,政府行政传统规范与工商企业管理方法的融合等内容)。方克定则

根据西方学者的论述,将当代西方政府行政管理改革的实践分为三种类型:一是地处北大西洋和南太平洋的英国、美国、加拿大、澳大利亚和新西兰在不同程度上推行的政府行政管理改革(其中,英国、澳大利亚和新西兰堪称系统化的改革,美国属于渐进主义的改革,加拿大居于两者之间);二是欧洲大陆的法国、德国、荷兰、西班牙等实行连续或不连续性的渐进主义改革,它们都受到各国政府行政管理改革浪潮的影响(其中,德国具有最明显的渐进主义特征);三是南欧半岛国家意大利、希腊的为争取政府行政合法性或强制性制度化的改革,西班牙似乎兼有上述二、三类改革的特点。而无论哪一种改革模式和类型,都无例外地贯穿着 Weber 式的传统政府行政官僚式管理与标志政府行政管理现代化并适应新生产力发展的新型管理模式的两种基本取向。

诚然,在不同学者眼里,西方各国所采用的政府行政管理改革模式有着不同的内涵及特征,具体体现在以下 8 个方面:①“让管理者(内行)进行管理”(强调职业化管理);②衡量业绩(明确的绩效标准与绩效评估);③产出控制(项目预算与战略管理);④顾客至上(提供回应性服务);⑤分散化(政府服务机构的分散化和小型化);⑥引入竞争机制;⑦采用私营部门有效的管理方式;⑧改变政府行政管理者与政治家和公众的关系。这 8 个要点概括了当代西方政府行政管理改革的基本取向,又指出了西方各国政府行政管理模式的主要特征。

当代西方政府行政管理改革运动已走过了 20 多年的历程。从以上模式来梳理西方政府行政改革的脉络,我们不难发现,各国在具体措施上各有千秋,但归纳起来,内在相通之处大都集中在:

(1) 精简组织与人事。

(2) 压缩官僚层级,倡导低层公务员参与决策。针对官僚制金字塔形的严密控制体系带来的弊端,改革后的行政组织减少了中间层次,扩大了管理幅度,压平了组织结构。

(3) 分散权力。传统中央政府统筹一切全国性事务的原则,已逐渐由地方政府、相关利益团体及服务对象直接参与并执行公共政策的模式所取代。

(4) 营造“顾客导向”的政府行政文化。把市场经营的理念引入政府管理,强调政府的公共服务职能,并把服务对象的需要放在首要位置。

(5) 以民营化策略提高政府资源的使用效率。大力提倡多种途径,如公共工程外包、公益事业民营化进行大型的公共服务。

(6) 实行绩效管理。为了确保有限的资源用在政策所规划的方向,发挥预期的功效,各国政府改革的重点之一便集中于所谓的绩效管理——制定组织的长期目标、达到目标的策略、评估绩效的标准,最终检验评估结果。

简言之,西方政府行政管理改革所努力实现的行政新范式以组织结构企业化、权力控制分散化、运作过程灵活化、组织文化人性化为特征。通过改革,减轻了政府的财政压力,减少了政府负担,增强了政府活力,转变了政府职能,改善了政府管理,提高了政府行政管理效率和水平,为政府进一步卓有成效地服务于社会和公众打下了坚实的基础。

当代西方政府行政管理改革的弊端

当代西方政府行政管理改革的取向及模式远不是完善的,它有其内在的弊端和局限性。对于这种改革的成功与否以及在多大程度上的成功,人们褒贬不一;对于改革模式的有效性和实用性,人们也提出了质疑。这些质疑涉及当代西方政府行政管理改革取向及模式的理论基础、意识形态倾向、改革的总方向以及各种具体的改革目标、措施、手段和方案等方面。

第一种批评的矛头指向当代西方政府行政管理改革的理论基础和意识形态倾向。C. 波利特等人认为:政府行政管理是一种意识形态的思想体系,是一种新保守主义或新自由主义的政府管理哲学;认为这种政府行政管理改革模式以公共选择理论和新制度经济学为其理论基础是滥用经济学的假设、理论和方法,是经济学帝国主义向政府行政管理领域的扩张。

其次,当代西方政府行政管理改革的市场化和管治主义的总方向受到质疑,以市场化为取向的政府行政管理改革被认为是体现了改革者对“市场价值”和市场机制的崇拜,是一种新的“市场神话”;只强调以管理为中心和目标的改革取向而忽视了政府部门与私营部门的本质差别,照搬私营部门管理模式,实质上是一种“新泰勒主义”的翻版。美国学者 S. Hansen 认为,推崇和效仿私营部门的管理方式,是把教科书中对私营企业的理想描述与现实混为一谈;英国学者 J. Greenwood 等人从政府责任、公平、合法性和多样性四个方面论证政府部门与私营部门之间的差别,指出不能盲目照搬随从私营部门的管理方式。Patricia Ingraham 在《政府管

理体制改革的模式》一文中则批评这种政府行政管理新模式为片面追求效率,并说“最重要的一条是,对许多政府组织来说,除追求效率之外,还应追求其他存在的目标”。

再次,人们还对当代西方政府行政管理改革模式的各种具体措施(包括市场导向、私有化、分权、放松管制、结果控制、绩效评估、顾客至上等)提出批评。例如,合同出租是市场导向的主要原则,它有利于提高效率与效益,但却缩小了政府责任范围,也妨碍了政府官员与公众的联系与沟通;分权有利于增强自主性和灵活性,但也带来了分散主义、本位主义、保护主义,并增加了政府开支;私有化有助于精简政府机构,增强政府部门的活力,但也损害了公民参与,妨碍政治导向,并产生政府责任方面的问题;放松管制为各部门机构松绑,增加灵活性,但也带来了新的控制问题;结果导向等企业化管理方式提高了效率,但也产生了如何与政府职能有机结合的问题;顾客至上提供了回应性、多样性的服务,但却把公众降低为一般的消费者而不是政府所服务的对象。

对于当代西方政府行政管理改革的具体模式特别是 Osborne 和 Gaebler 的“企业化政府”模式,人们也提出了十分尖锐的批评。例如美国学者 R. T. Green 和 L. Hubbel 在《论治理和重塑政府》一文中对“企业化政府”模式提出了五点批评:

- (1) 该模式忽视了政府治理模式中制度与分权对政府的约束作用;
- (2) 打破或侵蚀了立法、行政和司法三个部门的权力平衡;
- (3) 注重结果(产出)和目标而非投入和过程的原则是片面化的;
- (4) 市场导向原则将损害美国制度的稳定性;
- (5) “顾客至上”原则将产生分配上的重大难题。

另一个美国学者 Charles T. Goodsell 则提出与“企业化政府”模式 10 条原则针锋相对的 10 条原则:

- (1) 政府应由人民通过选出的代表来控制,而不应由企业家控制;
- (2) 政府应为公共利益服务,而不是满足企业家的自我;
- (3) 政府必须依照宪法和法律活动,而非依据目标或任务而活动;
- (4) 政府应与私营企业的主要股东合作而非任何一种合伙人合作;
- (5) 政府既应具有灵活性和创造性,又应具有公共责任心;
- (6) 政府活动的社会效果固然重要,但必须尊重政府雇员;
- (7) 政府采用私营企业的管理模式必须以不违反机会平等和公众监督原则为前提;

- (8) 简化繁文缛节是对的,但不能破坏基本规范和法定程序;
- (9) 减轻财政负担的设想是可行的,但不能无视必要的行政开支;
- (10) 处理公共问题应具有创造性,但不能让少数人中饱私囊。

当代西方政府行政管理改革模式在理论上包含着内在的矛盾,在实践中也遇到了大量难题。C. Bellon 等人揭示了“企业化政府”模式内包含四大价值冲突和价值矛盾:

- (1) 企业自主与民主负责之间的价值冲突;
- (2) 公共企业图景与公众参与价值之间的冲突;
- (3) 企业运转的隐蔽性与民主所要求的开放性之间的冲突;
- (4) 企业管理要求敢于承担风险与公共财政处置责任之间的矛盾。

在当代西方政府行政管理改革实践中所遇到的难题还有人员精简问题,规章制度删除问题,权力下放问题,等级问题,政治与行政分离问题,是公众还是顾客问题,谁来负责问题,价值取向问题,改革的力度与持久性问题,等等。

作为传统的政府官僚行政模式的主导性替代方案,当代西方政府行政管理改革既是对几十年来政府行政管理改革实践和模式的检讨和再思,又是对信息时代和全球化的一种能动适应,它迄今尚处于不断深入的动态发展之中,因此,对其做出任何结论式的全面评判为时尚早。黄仁宗在其《当代西方市场化行政改革述评》一文中对当代西方政府行政管理改革提出了四个问题供我们思考和解决:

第一,以市场化政府作为当代西方行政管理改革的出发点站是否站得住脚?市场化体现了西方政府对市场价值、市场机制的极大推崇。这是否是在制造一种新的“市场神话”或“市场拜物教”?与政府机制一样,市场机制也有其自身的功能劣势。这突出体现在市场本身具有的几个界限:①市场有政治界限。尽管政治民主可以保护和促进市场经济的发展,但是市场与民主并无直接联系。②市场存在分配问题上的界限。市场本身并不能保证公平分配,因为它不能阻止纯租金的出现。③市场有一定的社会化界限。企业关心的是短期的经济变动,它们对长期的经济发展不感兴趣。④市场有伦理界限。市场经济的发展需要并创造了日益完善的社会保障制度,但这种制度并不是市场机制的产物。⑤市场有生态界限。从人类的生存、发展看,必须坚持生态原则高于市场原则的立场。⑥市场自发的消极和破坏因素。市场会自发地产生一些消极和破坏因素。事实上,无论世界发生了何种变化,人们始终存在着一种对市场的

根本不信任。丹尼尔·耶金和约瑟夫·斯坦尼斯罗不无忧虑地写道：“走向市场可能会带来更高的生活水平、更好的服务和更多的选择，但它也会带来新的忧虑——担心失业，工作是否牢固及工作场所的紧张压力，失去生活保护，环境、安全网的瓦解，卫生保健和老年问题，等等。”R. C. Moe(1994)在《重塑政府的实践：对问题的误解与对后果的误判》中一针见血地指出：“以市场机制解决公共问题基本上违背了政府存在的目的。”

第二，是公民还是顾客？当代西方市场化政府行政管理改革以“顾客”(消费者)概念取代了“公民”概念，通过“消费者主权”机制缓解公共部门的变革压力，解决日益严重的“公共悖论”。换言之，即让顾客具有充分的自由选择权以驱动政府按照社会需求的方式提供公共服务。然而，即使在提倡“顾客至上”的经典文件戈尔报告中，也提到有不少美国公众打电话表示反对被政府称为“顾客”。对此，波立特批评道：公共服务中的“提供者/消费者”明显的比一般市场中的消费者面临更复杂的交易；公共服务的消费者不仅仅是“消费者”，他们更重要的是公民，这对于交易有一系列独特的内涵。“公民是社会契约的一部分，顾客是市场契约的一部分。公民位居顾客之上。政府行政管理中的“顾客”概念完全颠倒了两者之间的关系。”根据现代法政理论，作为政府权力的委托人和最终所有者，公民是政府的惟一真正主人，政府是社会民众的公仆。因此，从终极意义上讲，公民是高于政府的。然而，顾客是一个基于市场交换关系或契约的概念，而市场交换是平等主体之间的等价交换，交换双方不存在地位上的高下之分。可见，市场化行政改革以顾客代替公民，实则不是抬高而是降低了公民的宪政权利和法律地位。

第三，公私部门之间有无本质差别？当代西方市场化政府行政管理改革强调以私营企业的精神和机制重塑政府，建立“企业化政府”。但是，它片面照搬私营企业的经验、方法与原则，极大地忽略了公共部门与私营部门之间的本质差别，因而具有一种“新泰勒主义”的倾向。事实上，政府和私营部门之间是有着本质差别的。英国学者 Greenwood 和 Wilson 从公共责任、公平、合法性和多样性等 4 个方面探讨了政府和私营部门的差异。约翰·T. 邓洛普则从时间观点、任期、绩效的衡量、人事限制、利益平衡与绩效、公共事业与私营企业的工作方法、报刊和传播媒介的作用、舆论影响和命令指挥、立法和司法的影响、基本要求等 10 个方面比较了政府管理部门与私营企业的职能和作用。格雷厄姆·T. 奥尔森

的结论是：“政府行政管理和私营企业管理的不同之处比相同之处同样地多，并且不同之处比相同之处更为重要。”由于私营企业的表现在许多方面不尽如人意，“私营部门神话”可能会把政府行政管理改革引向歧途。因此，简单地以私营部门的精神、技术和机制“重塑政府”的企图，注定会在现实中受挫。

第四，私有化真的那么卓有成效吗？尽管开始于 80 年代初的私有化运动已经脱离了政治意识形态的争辩，而越来越被简单地看成一种政策选择或管理决策，然而，毋庸讳言，私有化政府行政管理改革有着浓厚的保守主义色彩，其实是右派保守主义的公共行政哲学，甚至有学者认定其是“披着科学外衣的意识形态”。在丹尼尔·耶金和约瑟夫·斯坦尼斯罗看来：“私有化进程意味着政府的资产转移到政府的关系户手中，他们在此过程中暴富起来。即使是由专家推行的私有化方案，其结果也意味着在社会内部重新分配财富、权利和地位，所有这些都可能会导致社会的极端不稳定。”即使是重塑政府理论的创始人 Osborne 和 Gaebler，通过对 80 年代以来美国重塑政府的市场化行政管理改革的考察，也不得不指出：“常常出现的情况是，当政府将某一项活动私有化，例如把垃圾收集或监狱管理承包给私营公司时，结果反而把这项活动变成了一种私人垄断，成本和效率越弄越糟。”因此，“私有化是答案之一，但不是惟一的答案。”

可以断言，作为对传统政府管理体制的一次意义深远的重大变革，以政府行政管理的民主化、民营化、市场化、企业化、信息化为改革目标的当代西方政府行政管理改革的未来和成功与否将在很大程度上取决于对上述诸问题做出何种解答。

参 考 文 献

- 1 Barzelay M, Armajani B. Breaking Through Bureaucracy: New Vision for Managing in Government. California: University of California Press, 1992
- 2 Clinton B, Al Gore. Report of the National Performance Review (government document). Washington D. C, 1994
- 3 Denhardt B R, Hammond B R. Public Administration in Action. Pacific Grove, California: Brooks/Cole Publishing Company, 1992
- 4 Dilulio J J, Gerald G, Donald F. Improving Government Performance: An Owner's

- Manual. Baltimore and London : The Brookings Institution ,1993
- 5 Ferlie L A Ashburner F L ,et al. The New Management in Action. Oxford : Oxford University Press ,1996. 转引自 :佚名. 走向一种“新公共管理”的实践模式——当代西方政府改革趋势透视. <http://www.51lw.com> ,2003
- 6 Goodsell C T. The Case for Bureaucracy : A Public Administration Polemic. 4th edn. Chatham , NJ : Chatham House Publishers ,2003
- 7 Green J , Wilson D. Public Administration in Britain Today. London : Unwin Hyman , 1989. 转引自 :周志忍. 当代国外行政改革比较研究. 北京 : 国家行政学院出版社 ,1999
- 8 Greenwood J , Wilson D. Public Administration in Britain Today. London : Unwin Hyman ,1989. 转引自 :佚名. 走向一种“新公共管理”的实践模式——当代西方政府改革趋势透视. <http://www.51lw.com> 2003
- 9 Ingraham P , Romzek B (eds.). New Paradigms for Government. San Francisco : Jossey-Bass. 1994
- 10 Light C P. The Tides of Reform : Making Government Work ,1945—1995. New Haven : Yale University Press ,1997
- 11 Moe R C. The reinventing government exercise : misinterpreting the problem , misjudging the consequences. Public Administration Review ,1994 54 :2
- 12 Osborne D , Gaebler T. Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector From the Schoolhouse to Statehouse. Mass. : Addison-Wesley ,1992
- 13 Peters T , Waterman R. In Search of Excellence : Lessons from America's Best-run Companies. New York : Harper & Row ,1982
- 14 Peters B G , Savoie D. Governance in a Changing Environment. Ottawa : Queens University Press ,1995
- 15 Peters B G. The Future of Governing : Four Emerging Models. Kansas : University Press of Kansas ,1996
- 16 Thompson J , Ingraham P. The reinvention game. Public Administration Review ,1996 , (56) :3
- 17 Weber M. Bureaucracy. In : Jay M. Shafritz , Albert C. Hyde ed. Classics of Public Administration. 4th edn. Chicago : The Dorsey Press ,1992
- 18 蔡立辉. 西方国家政府绩效评估的理念及其启示. 清华大学学报(哲学社会科学版) ,2003(1) , <http://cpac.zsu.edu.cn>
- 19 方克定. 西方国家行政改革述评. 北京 : 国家行政学院出版社 ,1998
- 20 盖拉瑟·马塔哈巴(夏宏图、吴爱明译)行政机构和国家作用. 中国行政管理 , 1993 (99 9) ,39~41
- 21 黄仁宗. 当代西方市场化行政改革述评. <http://www.chinampaonline.com> , Retrieved June 3 2004

- 22 焦文峰. Max Weber 专题: Weber 科层制理论分析. <http://www.booker.com>, Retrieved June 3 2004
- 23 江明修. 先进国家政府再造对我国之启示. <http://npo.nccu.edu.tw> ,1998
- 24 焦玉莉(译). 加拿大的行政组织和行政改革. 行政与法制, 1999(4)
- 25 李军鹏. 美日两国政府职能与机构设置之比较. 中国行政管理, 1993 ,(92 :2) : 43 ~ 45
- 26 吕凤太. 加拿大行政管理及政企关系比较. 中国行政管理 ,1992 , (86 :8) : 44 ~ 47
- 27 马敬仁. 外国行政改革大走势. 中国行政管理 ,1993 ,(97 :7) :45 ~ 47
- 28 马庆钰. 国外行政改革的五大趋势. 中国党政干部论坛 ,2003 ,(4)
- 29 玛丽·蓬蒂埃(朱国斌编译). 集权或分权:法国的选择与地方分权改革. 中国行政管理 ,1994 5 (107 :5) 38 ~ 41
- 30 奥斯本·盖布勒. 改革政府——企业精神如何改革公营部门. 上海 :上海译文出版社 ,1996
- 31 让·克劳德·博尼乔(凌中贤译). 法国政府与公有企业的关系. 中国行政管理 , 1994 1(103 :1) :33 ~ 36
- 32 施文波. 美国行政改革纵横. 中国行政管理 ,1994 3(105 :3) :38 ~ 42
- 33 施文波·李建中. 西方行政理论及其沿革. 中国行政管理 ,1994 ,5 (107 :5) : 42 ~ 43
- 34 宋世明. 美国行政改革研究. 北京 :国家行政学院出版社 ,1999
- 35 孙学玉. 世纪之交行政科学研究的理论趋向与视角拓展. <http://www.pssw.net> , Retrieved June 3 2004
- 36 蔚智前. 英国行政改革及其启示. 中国行政管理 ,1994 3(105 :3) :34 ~ 37
- 37 蔚智前. 重新塑造政府. 中国行政管理 ,1994 5(107 :5) :35 ~ 37
- 38 许激. 管理理论和实践的发展. <http://www.manage9.com> 2003
- 39 许激. Weber 的官僚组织理论. <http://www.manage9.com> 2004
- 40 尹光华·张焕. 西班牙的行政管理现代化. 中国行政管理 ,1992 ,10 (88 :89) : 45 ~ 46
- 41 张康之. 寻找公共行政的伦理视角. 北京 :中国人民大学出版社 ,2002
- 42 张梦中. 美国联邦政府改革剖析. 中国行政管理 ,1999 6 55
- 43 张梦中. 美国公共行政学百年回顾. <http://www.51lw.com> 2003
- 44 佚名. 走向一种“新公共管理”的实践模式——当代西方政府改革趋势透视. <http://www.51lw.com> 2003
- 45 周志忍. 当代西方行政改革与管理模式转换. 北京大学学报(哲学社会学版) , 1995 4(<http://www.51lw.com>)
- 46 周志忍. 当代国外行政改革比较研究. 北京 :国家行政学院出版社 ,1999

作者简介



刘美如 博士 毕业于北京外国语大学并获美国波特兰州立大学政治科学硕士和公共管理学博士学位,目前任教于美国波特兰州立大学国际工商管理研究生院,为美国各大跨国公司培养从事中国及亚太地区经贸和商务高级管理人才。主要教授中美商贸、中国经济、文化、语言和跨国公司文化等课程,著有《改革开放以后中国政府的行政管理改革与经济发展》等学术著作,并在国内外学术会议和刊物上宣读并发表多篇学术论文。

美国公共行政学百年回顾

张梦中

新加坡南洋理工大学

School of Humanities & Social Sciences

Nanyang Technological University

S3-B1A-47

50 Nanyang Avenue

Singapore 639798

Tel : (65)67906796

E-mail : menzhong@yahoo.com

内 容 摘 要

美国的公共行政学从创建到发展迄今已有 100 多年的历史。美国公共行政学经历了从无到有、从小到大不断壮大的过程。至今美国已经有 300 多个公共管理硕士项目 (MPA)。尽管中美两国国情不同、意识形态迥异,但美国公共行政学教育与研究的经验、教训和成就还是有很多值得中国学习和借鉴之处。他山之石,可以攻玉。比如管理方法、技术,比如研究方法、研究范围,比如思考问题的角度和视野等。

100 年只是人类历史长河的一瞬间,然而,要将美国公共行政学 100 多年的历史分门别类进行梳理亦非易事。本文第一部分介绍和分析美国公共行政学的五大理论,即诚实、无党派及像企业一样的政府、经典管理模式、政治与政策制定、人类行为及项目的有效性;第二部分介绍和分析美国公共行政学五大时期的主题及主要理论著述;本章第三部分是重塑政府运动与新公共管理运动。最后是本文小结。

引 言

美国公共行政学从创建迄今已有 100 多年的历史。回首以往的历程,美国公共行政学经历了从无到有、从小到大不断壮大的过程,至今已有 300 多个公共管理硕士项目 (MPA) (张梦中,1998)。薄贵利教授

(1998)指出：“我们对西方行政学的引进和介绍，往往是东一榔头，西一棒子，这就更不能满足中国行政学从引进和介绍、借鉴到发展、创新的要求。”而且，“比较研究显得极其薄弱。没有比较，就没有借鉴，也就不可能有较快的发展”。尽管中美两国国情不同，意识形态迥异，但笔者认为美国公共行政学研究的经验、教训和成就还有不少值得我们学习和借鉴之处。如管理方法、技术、研究方法、研究范围，比如思考问题的角度和视野，等等。他山之石可以攻玉，这是撰写本文的初衷。

100年只是人类历史长河的一瞬间，然而，要将美国公共行政学100多年的历史分门别类亦非易事。美国学者 Marc Holzer 教授与 Vatche Gabrielian(1998)将美国公共行政学总结为五大理论(或主题)，即诚实、无党派及像企业一样的政府、经典管理模式、政治与政策制定、人类行为以及项目的有效性。H. Koontz(1961)提出了管理理论丛林，区分出六大学派：①管理过程学派；②经验学派；③人类行为学派；④社会系统学派；⑤决策理论学派；⑥数学学派。从时间先后划分，McCurdy(1972)与 Nigro(1973)将公共行政学划分为五个时期：①行政改革运动时期(1870—1926)；②正统时期，行政科学运动(1906—1952)；③政治时期(1936—1967)；④人类关系与行为科学(1933—现在)；⑤项目有效性时期(1964—现在)。我国行政学者丁煌(1999)将西方行政学划分为六大时期：①西方行政学的提出与创立时期(1887—1918)；②西方行政学的正统时期(1919—1941)；③西方行政学的批评与转变时期(1914—1959)；④西方行政学的应用与发展时期(20世纪60年代)；⑤西方行政学的挑战与创新时期(20世纪70年代)；⑥西方行政学的总结与探索时期(20世纪80年代)。

无疑，每一种分类都有其利弊。本文无意讨论各种分类的优劣，而只是将美国公共行政学粗略地划分为五大时期，目的是介绍各个时期与行政管理相关的重大历史事件、公共行政学的主题和主要理论著述。本文第一部分介绍美国公共行政学五大理论；第二部分介绍美国公共行政实践的3种模型；第三部分是本文的重点，介绍按笔者划分的美国行政学发展五大时期的主题及主要理论著述。最后是本文小结。

美国公共行政学五大理论

美国公共行政学者 Holzer 教授与 Gabrielian(1998)博士将美国的行政学总结为五大理论。

1. 诚实、无党派及像企业一样的政府

诚实、无党派、有效率的政府管理是建立公共行政学最为重要的概念。政府的两大功能是“意志的表达与意志的执行”(Goodnow, 1900)。进步主义运动时期不仅将行政与政治分离,而且开始了向私有部门学习最佳实践的努力。正如在当今的公共服务中倡导私有化与更多的市场机制一样,这种向私有部门借用经验的做法不局限于组织的内部过程,同样与政治和经济结构相关。

2. 经典管理模式

当行政学正式从政治学中分离出来,并且行政被等同于企业管理,行政学的主流观念就开始追求像机器一样的效率:即用最少的能源耗费完成工作。重心从公共行政在社会中的地位这样一个政治问题转移到微观的问题——如何有效地管理组织的问题。这种导向源于科学管理学派,并在较为复杂的行政决策制定分析中达到顶峰。通过对企业组织的研究得出一系列被认为在管理中广为适用的原理与原则,而运用这些原理与原则可以取得最佳的效率。将这些发现运用于公共部门组织的管理被认为是顺理成章的。

3. 政治与政策制定

当行政学成为一门独立的学科,而且新兴的福利国家开始广泛发展福利项目时,政治与行政的二分法就不再现实。罗斯福新政时期政府对社会事物的干预就是明显的例证。如此,公共机构为了获得不同选区居民的支持,便调整策略去影响选区并满足选民的需求。这样,公共行政的一个主要趋势便是远离“中立”而靠向“政治”。尽管早期支持行政中立的学者主张行政官员仅仅是公共政策的执行者,这种假设现在被认为是幼稚的。人们认识到价值观不仅从多重外部因素侵入行政,它也同样存在于如政策执行这样号称是“中立”的内部决策中,像其他政策参与者一样,政府官员应当参与政策制定。

4. 人类行为

经典管理学派植根于泰勒的科学管理学派和效率的工程概念中:即用最少的能源耗费完成工作。尽管从私营部门中得出的管理理论有助于我们理解组织的骨架,但事实证明用这些理论来解释无论是公共部门还

是私立部门中的人类行为都是不恰当的。尤其是它们不能解释人性的复杂性、不确定因素或变化环境的影响。20 世纪 20 年代末及 30 年代霍桑实验以对组织的社会学研究形成了新的管理学派思想。行为学派强调人际关系与个人目标的重要性,即强调组织中个人与集体的多层面、网络状、非正式组织的重要性。

5. 项目的有效性

20 世纪以来,伴随着技术的日益进步、人口的不断变化以及政府职能的增加,政府项目增多。同时,公共财政资源逐渐萎缩。这样,公共机构生产力的有效性成为美国公众关心的首要问题。行政中“惟一最佳方式”的概念受到批判。这不仅适宜于实用工具与技术,而且有助于我们对行政学学科的理论构思。公共行政学开始将自身看作是一门综合学科,通常是有价值观念冲突且价值观相互竞争的学科,而这门学科还在不断地适应与改善之中,以追求优异的业绩。

美国公共行政实践的三种模型

Uveges 和 Keller(1998)提出了美国公共行政实践的三种模型,而这三种模型又基于三个假设或前提。应该说,这三种行政管理模型反映了美国政府管理的演变。每一种模型都试图从不同的层面解释政府是如何控制互相冲突的利益和如何管理社会的。通过分析这些前提和假设,就能够评估公共行政的范围和属性。

三个假设或前提如下文所述。

1. 成立美利坚合众国的奠基人多数将人看作是本质上易腐化的

类似于基督教神学所谓的“原罪”。基于这个假设,奠基人们建议,公共权力的分配应当避免给个人提供腐化的机会。从这个角度看,就能够理解他们关于权力控制与均衡的主张。对权力的制衡可以说是对人性弱点的结构篱栅。

2. 第二个假设涉及共和国的权力属性

政府管理的共和属性通过正式建立的复杂程序将公共权力授予民众代表,目的是建立一个有限的政府。倘若没有民众代表的批准或宪法条

文所指定的权力,政府官员就不能行使权力。官员的选取通过一系列的代表制度和程序,通过分散权力(控制、均衡和联邦制)到政府的各个角落,限制了专制的机会。

3. 第三个假设预计到了个人与集体参与公共团体会带来的矛盾

Madison 的《联邦主义者》第 10 篇文章中谈到不可避免的派别邪恶及控制它们的必要性。Madison 认为派系会寻求政府有利于它们的行动,而最好的控制是均衡各派系。尽管有的派系可能谋求公共利益,但不排除其他派系只追求其特殊利益。

基于上述三个假设或前提,Uveges 与 Keller 提出了美国公共行政学的三大模型:

(1) 派系冲突模型

假设利益竞争是一种永恒的、尽管是可悲的政体特征。公共政府机构的设计是用以回应和控制不同利益的组合。就是说,没有一个利益群体能够独立决定政策。另一方面,Hamilton 等人敦促公共机构应植根于宪法,并让一些在职官员行使相当的自主权。另一些奠基人认为官员不仅应有自主权,而且应有道德要求。如此,这些官员可以获得荣誉。追求荣誉的政府官员将调节派系之间的矛盾并公平地分配权力。然而,多数奠基人更趋向于权力分离。

(2) 派系规则模型

在这个模型中,公共权力和合法性基于直接的选举,在位政府官员对政党和政策的忠诚变得甚为重要。然而,建立在派系冲突模型基础上的政治结构并没有大的改变。派系规则模型的重点是将选举作为公共权力的基础,政府的行为应当反映选举的结果。

(3) 公共利益模型

科学的效验是这一理论的支柱。改革家们认为,运用科学能够解决公共问题。应该设立政府机构给专家更多的权力。所谓专家,是指那些拥有相关科学知识之人。学位、教育证书是专业技能的象征。改革家们将科学看成是不断积累和增长的体系,而且他们坚信通过运用仔细和持续不断的科学方法能够获取全部知识。通过运用无偏见的一般法则,他们看不到科学效验及其解决问题的局限性。

将政治因素从行政中分离出来之后,改革者们认为科学的理性能够消除政治冲突。运用知识而不掺杂政治就会实现公众利益,达到各方面都更

好的状况(Brownell and Stickle, 1973; Haber, 1964; Hofstadter, 1955)。

这种公共利益模型假定了人类具备知识后的完美无缺性。理性不仅增加了人们塑造现实的能力,而且完善了人类自身。为了增加理性,改革者愿意将更多的公共权力授予专家。教育不仅使人们的认知技能敏锐,同样注入了基于科学知识的道德观。美国内战后派系规则模型与公共利益模型成为前沿,派系规则模型成为总统改革的典范,而公共利益模型最初影响了公务员改革与地方政府。尽管没有一种模型能够独占鳌头,在不同时期,一种模型的影响可能要大于其他模型。在20世纪的多数时期,公共利益指引了公共管理。然而,20世纪80年代和90年代的社会与政治事件,表明派系规则模型的复活,或许,这几种模型都有它们生存的土壤,只是在不同时期和不同条件下运作程度和范围不同而已。

美国行政学发展的五大时期

1. 美国行政学的创始初期(1887—1899)

19世纪80~90年代,美国正处于从农业社会向工业社会的转型期。大量的农业人口拥入城市,成为工厂工人和城市居民。然而,当时的政治制度并没有准备好相应的市政设施来满足不断增长的城市人口需求。城市人口的扩张不仅来源于美国农村,也来自世界各地的移民,大型的工业公司及国际市场的开拓起到了催化作用(Chandler, 1984; Degler, 1959)。这样,日益膨胀的城市期盼着市政管理知识与管理理论。另一方面,1883年《彭德尔顿法案》(Pendleton Act)的通过即美国文官制度的建立也期待着相应的行政学知识。

这一时期,对“公众”利益的关心并不明显,大多数公共服务是通过私有企业提供的(Callow, 1976; Riordon, 1948)。如果运用三大模型,派系规则模型可以更多地说明这一时期。而文官制度的建立是寄希望于在政治上中立的文官队伍能够抑制腐败的土壤。Holzer和Gabrielian(1998)关于诚实、无党派及像企业一样有效率的政府这一重要理论和观点适用于这一时期。文官制度的建立,是早期政府管理中公共利益模型的运用,尽管最初的文官制只包括12%的联邦雇员。截至1900年,有10万名联邦雇员成为公务员(Hoogenboom, 1961; Van Riper, 1958)。

可以这样说,市政管理和公务员管理催生了美国的行政学。

美国大多数行政史学家(Shafritz and Hyde, 1997; Uveges and Keller, 1998)均把 Thomas Woodrow Wilson(1856—1924)看作是美国现代行政学的鼻祖。把他的那篇被誉为行政学开山之作的《行政学研究》(1887)的发表看作美国行政学的诞生之日。在这一不朽的著作中, Wilson 谈到了行政学的内容、建立和发展行政学的必要性、行政与政治的关系、行政与宪法的关系、政策效率、公共生产力等。这一具有划时代意义的名篇至今仍然闪烁着理性的光芒。比如, Wilson 谈到“政府如何以最高的效率和最低的成本(金钱或能量)去做那些政府该做的事情”仍然是公共生产力的一条重要定义。

2. 美国公共行政学的管理科学效率时期(1900—1929)

历史迈入 20 世纪后, 管理科学取得了开创性的成果。同时, 这一时期被认为是 19 世纪末行政改革的延续时期, 以及 Uveges 和 Keller(1998)所提出的公共行政实践的公共利益模型的成熟期。

1900 年, 一场飓风席卷了得克萨斯州, 夺走了 6 000 人的生命。城市的恢复由一种新的市政形式即委员会形式所推进。这种变化反映了更为注重公共管理实践的策略。公共政策由 7 个委员讨论, 而这些委员由州政府任命。每一个委员都是一个政府行政部门的主管。后来的委员会成员改由选举产生。10 年之后, 已有数百个城市采纳了类似的委员会制度。Richard Child 形式的委员会——经理型市政府发展很快(Stillman, 1974)。这种委员会有一个人数不多的立法机构, 被赋予制定政策的权力。市政府经理由委员会任命, 拥有全部行政权力。这样, 行政-政治二分法得以贯彻。这种市政府经理的产生是基于行政能力, 因而大大减少了政治干预(Childs, 1952; East, 1965)。所有这些变革皆符合社区范围的公共利益。早期的城市经理几乎全由工程师担任, 这在很大程度上回应了城市扩张对公共工程的广泛需要。城市经理制同样注入了公共利益模型中的其他元素, 如科学的效验, 以普遍的非党派选举替代党派政治。人们认为, 专家管理城市会对社区的需要更负责任(Boyer, 1983; White, 1927)。

在这一管理科学效率时期(1900—1929), 公共行政的科研与教学机构陆续成立。如 1916 年成立政府研究所(1927 年更名为布鲁金斯学会); 1914 年, 密执安大学开办了第一个市政管理的硕士项目; 1924 年, 锡拉丘兹大学(Syracuse University)成立了麦克斯韦尔公民与公众事物管理学院(Maxwell School), 开办社会学及公共行政学, 美国公共行政的研

究生教育由此开始；1929年，南加州大学成立第一个独立的公共行政职业学院。以麦克斯韦尔学院为代表的公共行政教育普及和推动了美国公共行政学的发展。

在理论建树上，Frank Goodnow(1859—1939)于1890年发表了《政治与行政》一书。Goodnow是美国政治学会的创始人之一并担任第一届(1903年)会长。在《政治与行政》中，Goodnow定义了行政与政治的不同作用，阐明这两者是完全能够区分的。他认为政治是国家意志的表达，而行政是这种意志的执行。同时，他也关注立法部门与行政部门的职能以及这两者之间的平衡。

在Wilson呼吁科学管理的同时，Frederick W. Taylor(1856—1915)正在费城的钢铁厂里忙于科学实验。被称为“科学管理之父”的泰勒开拓了时间与动作的研究。他的方法最初在私有企业中更多地被接受。泰勒也重视管理者与雇员的关系，并强调两者之间的合作。基于“有一种最佳方法”去完成任何任务的假设，科学管理寻求通过发现最快、最有效率、最少疲劳的生产方式去增加产量。经典组织理论从这一概念出发，试图找到社会组织中完成一项任务的“最佳途径”。Taylor先后发表了《车间管理》(1903)、《科学管理原则》(1911)与《科学管理》(1923)。

同一时期的著名行政学者还有William F. Willoughby(1867—1960)。他是塔夫特经济与效率委员会(the Commission on Economy and Efficiency, the Taft Commission)的成员，并为布鲁金斯学会的第一届主任。1918年，Willoughby发表《联邦州预算改革运动》。他将预算看作政府的中心环节，具有控制作用。重点是效率、负责任、行政部门与立法部门权力的平衡，以及建立一个行政部门去监督预算决策。他于1918年推荐的预算程序至今仍被许多市政府与州政府采用。Mary P. Follett(1868—1933)在《命令的发布》(1926)一文中谈到组织的结构，提倡参与式管理，即管理者与雇员之间的和谐。正如科学管理，她强调决策应基于具体的场景及责任。1926年，L. D. White(1891—1958)发表了公共行政第一部教科书《公共行政学研究导论》。

3. 美国公共行政学研究的繁荣时期(1930—1959)

很难用一句话概括这一时期行政科学的发展。一方面，这是美国传统管理科学运动的末期；另一方面，这一时期孕育和发展了人际关系与行为科学。按照Holzer和Gabrielian(1998)博士的五大理论，30年代的

大萧条与罗斯福新政开创了行政学研究对政治的回归,政治与行政的二分法不再受到人们的普遍推崇,公共行政开始远离“中立”而靠向“政治”。然而,这一时期的实践却表明:公共行政学作为一门学科越来越独立于政治学,同时伴随着行政国的兴起。

(1) 政府的膨胀

1933年,罗斯福总统开始了新政计划,政府迅速膨胀。行政管理总统委员会即 Brownlow 委员会于 1937 年报告“总统需要帮助”,呼吁行政部门机构重组。国会于 1939 年通过了机构重组法:成立总统行政厅,将原财政部下属的预算局纳入总统行政厅。Brownlow 委员会报告的实质是增加总统的权力。然而,即使在当时,有识之士亦提出了不同看法。比如, Lewis Meriam (1883—1972 年)在《国家政府的重组:它包括什么》(1939)一书中分析了重组政府存在的问题。到了尼克松的水门事件发生,大多数人才真正意识到总统权力膨胀的危害。不过,新政与二战导致政府的增长应该说是历史的产物。第一届胡佛委员会(the first Hoover Commission, 1947—1949)成立的初衷是精简二战后的美国政府。然而,该委员会却提出大幅度增加总统行政办公厅的管理能力。该委员会 72% 的建议被采纳,包括 1949 年重组法及 1953 年成立的卫生、教育与福利部。这一时期的改革建议,尤其是 Brownlow 委员会主张,采纳了派系规则模型。同时的实践对公共利益模型提出了质疑(Uveges 和 Keller, 1998)。

(2) 科学原则学派

Luther Gulick (1892—1993)在《组织理论的几点见解》(1937)一文中介绍了他创造的词汇 POSDCORB,即管理的七项重大职能:计划(planning)、组织(organizing)、人事(staffing)、指导(directing)、协调(coordinating)、报告(reporting)和预算(budgeting)。Gulick 的见解助长了正统公共行政的特色:即对管理和行政的研究集中于上层管理部门的角色。他谈到组织内的分工、协调、控制幅度,等等,中心目的是提高效率。Gulick 的“原则”遭到以 Herbert Simon 为首的当代行为学派学者的抨击。Simon 在 1946 年发表的《行政谚语》中解剖了 POSDCORB,认为这些原则不能自圆其说,互相矛盾,并且不适用于行政官员随时面临的许多行政场景。

(3) 人际关系与人类行为学的兴起

1924—1932 年在芝加哥西部电气公司所进行的霍桑实验(the Hawthorne Works of the Western Electric Company)触发了学者们关于工作

环境对生产力影响的思考。Chester Barnard(1886—1961)在1938年提出了《非正式组织以及它们与正式组织之间的关系》,指出非正式组织在正式组织中的作用有保持组织内的沟通和联络;保持组织内的凝聚力;保持组织内个人正直、自尊与独立选择的感情需要。在《高级主管的职能》(1938)一书中,Barnard将组织看成合作体系,主管的职能是保持组织需要与个人需要的动态平衡。要保持这种平衡,管理者需要了解正式组织与非正式组织之间相互依赖的属性。高级主管的职能包括保持合作的愿望、沟通体系的建立、组织目标的形成等。Barnard认为,如果主管要有效的领导,他就必须将质量与道德结合起来去协调组织的活动,形成组织的目的。同一时期著名的行为学派学者还有 Abraham H. Maslow(1908—1970)。在《人的激励理论》(1943)中,马斯洛提出人类动机的五个层次的需要学说,即生理需要、安全需要、爱的需要、自尊的需要以及自我实现的需要。一旦低一层次的需要得到满足,人们就寻求满足高一层次的需要。Douglas McGregor在《企业中的人性方面》(1957)中提出著名的X理论与Y理论。X理论认为普通人好逸恶劳;缺乏进取心,不愿负责任;以自我为中心,对组织需要漠不关心;不愿变革;盲信,不聪明,容易受骗和受他人蛊惑。Y理论认为管理是将生产的要素——钱、物资、设备、人——组织起来以达到经济目标;管理的核心是依据组织的条件,调动人的积极性,使人们在最好地达到其目的的同时,实现组织的目标。Chris Argyris在《人性与组织》(1957)中探讨了个人性格与组织之间的关系。

(4) 行政责任

关于行政责任的早期见解源于 E. Pendleton Herring 的《公共行政与公共利益》(1937)。Herring 分析了政府职能增加带来的问题及行政自主权的影响。他认为政府官员应该在宪法的原则下提供附加的规则与章程。“行政官员肩负着调整集体利益差异的重任,并使作出的经济与社会妥协能够通过法律程序有效地运行”(Shafritz and Hyde, 1997)。从效果上看,官员的责任是从道义上定义公共利益。

(5) 对政治-行政二分法的扬弃

新政与二战对公共行政的理论与实践均产生了非常重大的影响。人们几乎很难再将企业中价值中立的原则运用于政府管理。尽管改革先驱们做了种种努力,政府毕竟不是企业,也不是价值中立部门。对政治-行政二分法的攻击来自方方面面。首先,David E. Lilienthal 在《田纳西山谷

政权：征程上的民主》(1944)中描述了他的经验。他发现政府的计划过程是地地道道的政治过程，当然，这对于民主社会来说是健康和有益的。其次，Paul Appleby(1891—1963)认为理论上坚持非政治的政府过程是与美国的经历背道而驰的。在《大民主》(1945)一书中，Appleby 持这样的观点：即能够将政治要素从行政中分离出去无异于神话。最后，尽管有人认为 Appleby 的著作是政治-行政二分法的讣告，Philip Selznick(1919—)的《田纳西山谷政权(TVA)与基层组织：政治与组织研究》(1949)又给二分法学说雪上加霜。Selznick 回顾了 TVA 创始人的意图——即民主计划、分权与基层政府。随后，他解释这种意识形态如何成为权力争夺的源泉。他的结论是，TVA 对土地使用计划等农村政策的支持受到影响，因为 TVA 需要赢得农场主的支持——而这些农场主对公共用电政策持相反态度(McCurdy, 1986)。

(6) 科学决策与行政理论

Simon 的《行政行为》(1947)是行政学历史上的里程碑。Simon 提倡在行政研究中运用科学方法，即在政策制定中运用实证方法，而政策制定是行政学的精髓所在。就科学探索而言，Simon 认为事实与价值能够区分开，而且提出了“有限理性”的观点。Robert A. Dahl(1915—)在《公共行政科学：三个问题》(1947)中指出，公共行政学的建立应当基于：①认识到人类行为的复杂性；②处理行政场景中的价值规范问题；③考虑到公共行政与其社会背景的关系。达尔认为，如果公共行政学的研究不是采用比较研究的方法，则公共行政科学必然是空洞的。1948 年，Dwight Waldo(1913—)发表《行政国》。在该书中，他讨论了优良生活的特征、政策制定中采用什么标准、谁来统治、政府如何组织以及权力的划分和集权/分权等问题。Waldo 关心民主的价值、公共行政的哲学问题以及公共行政取得的进展。一些学者认为，《行政国》是对 POSDCORB 及其他 30 年代正统公共行政理念的辩驳。Waldo 被认为是公共行政学的史学家、哲学家，他与 Simon 堪称 20 世纪美国公共行政学的两大巨匠。

(7) 预算过程

30 年代，由于政府开支项目的激增，预算变得愈来愈重要。然而，如何合理地分配政府资源的预算理论却十分匮乏。1940 年，V. O. Key(1908—1963)悲叹“缺乏预算理论”并表示了对预算核心问题的深切关注。他写道：“究竟基于什么样的基础我们决定给 A 项目拨款 X 美元，而不是给 B 项目？”Key 叙述了如何从事研究以建立预算理论。预算成为

公共行政学的一个重要分支领域。Verne B. Lewis(1913—)在《预算理论研究》一文中提出了备选预算理论,成为60年代计划项目预算制度和70年代零基预算制度的基础。Lewis认为,预算提案应该有助于对一系列政府服务和相应经费额度进行比较,最后抉择的方案应当提供现实的合同——即对各个项目经理的期望必须现实。尽管路易斯也深知其他因素,如价格、偏见、地方主义与政治等的影响,他仍然希望出现一种能够克服这些非经济和非理性因素的预算体制。

(8) 渐进决策理论

Charles E. Lindblom(1917—)在1959年《公共行政评论》上发表《渐进决策科学》(The Science of Muddling Through)一文,对政府决策过程的理性模式作了深刻分析。Lindblom否认了大多数政府决策是基于完整信息所作理性决策的模型。相反,他认为整个政府决策过程是为了回应短期政治条件而作出的一系列渐进式决策。他的核心思想是:政策制定不取决于政策制定者的意愿,而是决定于具体的事件和环境。他的分析鼓励了政治科学与行政学/公共政策的边缘学科,亦即创造了公共行政新的分支领域——渐进分析。

4. 对公共行政学研究的重新调整时期(1960—1979)

进入60年代后,一些学者认为政策分析可以选择备选方案,另一些人士认为成熟的科学和技术基础为公共行政学研究的理性化和多元化开启了大门。同时,还有人认为运筹学的运用及对公共问题系统研究的运用增添了新的管理知识。

不幸的是,这些期盼受到政治过程现实的局限。比如,在政策制定过程中立法的渐进性限制了计划项目预算制度在全国范围的采用。其后70年代通过零基预算制定理性金融政策的努力也是同样的命运。然而,通过分析过程由项目经理广泛参与的行政仍然获益匪浅。

肯尼迪总统关于美国人20世纪60年代将登上月球的许诺由美国国家航空航天局(National Aeronautics and Space Administration, NASA)实现。NASA致力于项目管理,对任务的组织集中于具体工作而不是等级制,增加了公共管理的灵活性,积累了矩阵管理和矩阵组织的经验。从概念上看,项目管理是基于公共利益模型对组织原则的运用。70年代的美国社会与政府反映了人们对未来的矛盾心理。对民权运动、女权运动、越南战争、水门事件、能源危机的不同看法使得人们对个人与政府的关系、

政府之间的责任划分以及国际关系等诸多过去的假设提出了挑战。一方面,公共行政学为政府存在的问题背上了黑锅;另一方面,人们又期待着公共行政学能为行政管理的改观提供良策。

(1) 密诺布鲁克会议与新公共行政学

60~70年代的严峻现实对公共行政学和政府管理提出了挑战。Dwight Waldo 注意到公共行政学处于一个“革命的时代”,于1968年召集了一个青年学者的会议。该会议由Waldo当时任主编的《公共行政评论》及锡拉丘兹大学麦克斯韦学院赞助,并在锡拉丘兹大学的密诺布鲁克会议中心召开。会议的成果集中反映在Frank Marini(1935—)主编的《迈向新公共行政:密诺布鲁克观点》(1971)、瓦尔多著《处于动荡时期的公共行政学》以及H. George Frederickson(1934—)的专著《70年代的邻居控制》(1973)和《新公共行政学》(1980)之中。会议的目的是要鉴别公共行政学应该研究的问题。作为一个学科,公共行政学的重点应该放在何处以迎接70年代的挑战。密诺布鲁克会议的中心主题是:①公共行政学学者如何将道德价值观念注入行政过程;②如何能有效地执行政策;③政府组织机构与其服务对象的恰当关系是什么。瓦尔多对会议的总体印象是朝向规范理论、哲学思考、社会焦点以及行动主义。缺乏对计划、预算和运筹学的研究,但是有对适当的“价值”、个人——组织道德问题的研究。关键词是“相关性”、“社会公平”、“调整与适应”以及“顾客导向”。Frederickson认为,新公共行政学将社会公平注入传统的经济与效率目标。社会公平强调政府服务的公平,对市民需要的负责任而不是对公共机构的负责任以及公共项目经理应当对决策和项目执行负责任。新公共行政的主题是市民参与政策制定、邻居控制、分权与民主工作环境。关键词是“授权”、“促进”与“适应”。

有33位代表参会的1968年密诺布鲁克会议是美国公共行政学历史上的重要里程碑。尽管新公共行政所倡导的价值观念(社会公平、代表制、响应性、参与和社会责任)在行政管理的实践中难以完全付诸实施,然而,越来越多的有识之士开始关注公共行政职业教育的相关性以及组织成员、顾客和社会需求的培训。后人将再次提及类似的问题并要求“重塑”政府。

(2) 公共选择学派的兴起

公共选择学派由经济学家创立,它的诞生可以追溯到Kenneth J. Arrow(1921—)1951年发表的《社会选择与个人价值》。公共选择理论

研究的内容与公共行政学、公共政策和政治学重叠。从这个意义上说,公共行政学愿将公共选择学派纳入自己的“势力”范围。首先让我们考察一个实例以理解公共选择。如果我有一些苹果并且政府不参与苹果的交易,经济理论能够理解我得到苹果的供需机制。类似的交易发生在数百万消费者与生产者身上,他们在市场上决定苹果的价格和数量。如果满足两个前提,我对苹果的消费是私事:第一,交易行为没有政府的参与;第二,我对苹果的消费除对售卖者有影响外,对他人没有正面或负面影响。如果上述两个假设不同时成立,我对苹果的私人选择就至少部分是公共选择,如国家对交通、邮电、能源、国防、教育、卫生等事业的选择均为公共选择,因为有政府的参与,或者对他人有影响,或者两者兼而有之。Gordon Tullock(1922—)和 James Buchanan(1919—)于1965年成立了公共选择学会(Public Choice Society),他们认为公共选择理论是用经济学的研究方法去研究习惯上由政治理论家研究的问题。现在公共选择年会大约有16个国家的300名学者参加。公共选择学派的代表人物及作品除Arrow及其作品外,还有: Buchanan与Tullock合著《赞同的计算:宪政民主的逻辑基础》(1962)、Ronald Harry Course(1910—)《社会成本问题》(1960)、Anthony Downs(1930—)《民主的经济理论》(1957)、William Niskanen(1933—)《官僚政府与代议政府》(1971)和 Mancur Olson(1932—1998)《集体行动的逻辑:公共商品与团体理论》(1965)。

(3) 60年代的重要思想:窘境中的公共行政学

60年代不仅仅标志着社会动荡和公众对越战的不满,这一时期的管理体制和项目发展也未能达到公众的期望。计划项目预算(PPBS)就是明显的例证。PPBS从一诞生起就受到不断的批评。Aaron Wildavsky(1930—1993)于1964年发表了《预算过程中的政治》。他指出,预算在现实中是一个渐进过程,很大程度上受政治因素的影响。1969年,他在《公共行政评论》上撰文《将政策分析从PPBS中拯救出来》,猛烈抨击PPBS。Wildavsky指出,PPBS的计划和析功能与预算的本质不相吻合。60年代末,联邦政府已不再采纳PPBS。Wildavsky同样对科伊的经典问题“究竟基于什么样的基础我们决定给A项目拨款X美元,而不是给B项目?”提出质疑,认为该问题既不能回答亦不相干。重要的问题是预算过程应该有助于决策制定,并帮助获取政策目的和项目目标的一致性。

60年代的另一个主题是“把权力还给人民”,用行政管理的术语即是

公共服务的分权。当然,分权的最终极限是无政府主义。Herbert Kaufman(1922—)在《行政分权与政治权力》(1969)一文中分析了分权错综复杂的内涵。考夫曼关注分权中的领导、政府官员的代表性以及中立的能力。考夫曼预见到了当代高度复杂的社会需要新的由公众参与的代表模式以确保负责任的行政。他认为,行政分析能够对公共政策制定产生更多的影响,同时可能带来一系列其他问题和矛盾,包括与国家经济和社会公平的冲突、地方政府和项目之间的竞争以及规模经济下降所导致的政府运作低效率。

Theodore J. Lowi(1931—)在《自由主义的终结:意识形态、政策与公共权威》(1969)一书中对当代民主政府提出批评并谴责利益集团多元化的瘫痪效应。Lowi 宣称,公共权威被私有利益集团所瓜分,从而导致一个虚弱、分权的政府——不能进行长期计划。这些私有利益集团的运作是为了达到私有目标,而非相互竞争以促进公共利益,因而政府不是在相互冲突的价值中作最优选择,而仅仅是一个利益控股公司。Lowi 否认了 E. Pendleton Herring 及其他集团理论家预见的利益集团多元化所带来的好处。多数理论家称赞 Lowi 的批判分析入木三分。然而,Lowi 的处方——即回到法律或宪法民主却被认为是不可取的。尽管利益模型有着明显的缺点,却没有替代的良策。

60 年代的另外两部重要著作是:Anthony Downs 于 1967 年发表的《官僚内幕》,指出政府官员的行为是理性的并追求最大限度的自我利益;Robert Golembiewski、Frank Gibson 与 Geoffrey Y. Cornog 等人联合主编的《公共行政学:机构、过程、行为与政策读物》(1966),该书的重点是行政官员的行为世界、塑造行政行为的机构环境以及作为管理工具的行政方法。

(4) 政策分析的发展:评估与执行

70 年代伊始,人们普遍认为多数约翰逊时期的“大社会项目”(great society programs)远不如预期的那样理想。一些社会项目受到批判,项目评估领域受到重视。Edward Suchman 于 1967 年发表《评估研究》,主张评估应成为一个研究领域,对评估的研究应该是总体性的,超脱具体的不同分支领域的运用。70 年代初期在评估方面的重要著作有:Carol H. Weiss 的《项目有效性评估方法》(1972)和 Joseph Wholey 的《联邦评估政策》(1970)。但最有代表性的作品是评估理论家和经济学家 Alice Rivlin 于 1971 年发表的《社会行动的系统思考》。Rivlin 评论了改善政府效益

的三种不同模型：分权、社会控制（即当今的授权）和市场模型。这三种模型成为政府应该做什么、如何做的争论话题。正如 Rivlin 所下的结论，“为确保做得更好，我们必须有区分好坏的方法”。

1973 年，Jeffrey Pressman 与怀尔德威斯基合写了现在成为经典的《执行》。从表面上看，这是一个关于美国经济发展署为公共工程和企业发展提供财政援助所遇障碍的案例研究，但作者并未陷入对行政技术讨论的细节。他们认为政策计划和分析往往未能考虑到执行的难处。除案例分析外，作者提供了行政战略、项目计划、政府能力和社会科学家对执行研究的咨询建议。

（5）70 年代的其他重要著述与政府管理特点

70 年代的美国政府管理有三大特点：一是水门事件的发生，促使人们对职业伦理道德的觉醒。Frederick C. Mosher 等人的报告《水门：对负责任政府的建议》（1974）敦促教育部门应该重视公共部门的伦理教育。二是零基预算（zero-based budgeting, ZBB）的采纳与中止。卡特于 1977 年命令联邦政府采用 ZBB，但 ZBB 因不适用而于 1981 年里根上任后自动废除。三是资源短缺导致政府的精简管理。70 年代的高通货膨胀使百姓的税收增加，公众不再支持政府的继续增长。Charles B. Levine（1939—1988）在《组织衰减与精简管理》一文中认识到半个世纪的预算正增长结束了，新时期的负预算成为现实。

这一时期的重要作品还有 Samuel Krislov（1929—）的《代议官僚制》（1974），探索功绩制、人事选择与社会公平。G. T. Allison《决策精髓：解释古巴导弹危机》（1971），提出三种模型，第一是理性决策者模型，第二是组织行为模型，第三是政府政治模型。Wallace Oates 在《财政联邦主义》一书中，提出了分权理论、多国财政联邦主义趋势比较以及不同国家的集权/分权趋势。该书的一个重要主题是从经济学的角度（即效率）研究政府的合理规模。Francis E. Rourke 的《政府机构、政治与公共政策》（1976）一书则聚焦于检查政府机构在公共政策制定中的作用，政府机构如何运行，从何处获得权力并运用这些权力。

5. 政府改革与行政学发展新趋势（1980—2000）

政府行政的职业化在 80 年代受到越来越多的检查，尽管早期的怀疑更多地出现在联邦政府，地方政府也面临不断增加的压力以使行政政策更好地响应社会和政治需要。80 年代初，里根政府就开始控制政府规

模。里根政府许诺减税,精简政府开支,将政府职能承包出去,促进公共部门的私有化。格雷斯委员会(Grace Commission)呼吁用企业的方法管理政府,使专业公共部门经理较少地受到政治的压力(Goodsell, 1984)。一些人士认为,私营部门在满足公共部门的需求方面应该扮演更为积极的作用并且替代公共部门(Savas, 1982)。结果是行政的多元化创造更多的机会,并且为私营部门提供公共服务打下基础(Behn, 1980; Ingraham and Barrilleuax, 1983)。通过非公共机构提供公共服务的努力——即私有化——在地方政府,尤其是大城市地区发展较快。中心城市由于预算的压力而欣赏私有化。当然,组织良好的公共部门工会反对这种趋势。在郊区,私有化得到了较快的发展。

80年代,州政府与地方政府面临着承担不断增加的行政政策压力。官僚主义不再是联邦政府特有的现象。从1950—1980年,州与地方政府雇员从400万增至1300万(Van Riper, 1983),经费大部分来源于联邦政府。现在州与地方政府被要求承担政策责任并自筹公共项目经费。而且,联邦政府债务持续增长,要求精简政府机构和人员。里根总统说“政府非但不能解决问题,政府本身就是问题”。克林顿似乎委婉一些,“政府官员都是好人,但他们囿于不好的政府管理制度”。

90年代,精简政府的改革运动声势浩大。克林顿上台伊始,就于1993年成立了由副总统戈尔挂帅的“美国业绩评论委员会”(National Performance Review, NPR)。在短短的五年时间内(1993—1998),美国联邦政府即精简了35万雇员,占联邦雇员的16%(张梦申, 1999)。这场以权力下放、规章制度精简,以市场导向为价值取向的重塑政府运动至今仍在持续。尽管美国理论界对David Osborne与Ted Gaebler合著的畅销书《重塑政府:企业精神是如何改变公共部门的》(1992)很少有积极的评论,毋庸置疑,该书是克林顿政府改革的实践指南。另外两个纲领性文件是1993年NPR报告《从重视过程到重视结果:创造一个花钱少、工作好的政府》以及《政府业绩与结果法案》。

(1) 重新评价官僚体制与预算

Nichael Lipsky(1940—)在《街道一级的政府》(1980)中阐述了公共部门的雇员在提供物资和服务的同时在很大程度上亦是政策制定者。这些政府工作人员拥有的自主权、他们与公众的广泛接触、他们对许多公共机构资源的控制,使得他们成为公共部门决策制定的核心力量。Lipsky检查了责任、公平、市民得到服务的方便程度等内涵。

在政治上定义公共部门、私营部门和非营利部门职能的同时,一场预算战役也展开了。国会通过了里根关于3年裁减税收的计划。随后,里根又敦促减少国内开支,同时增加国防费用。预算理论家开始检查预算理论和预算改革在多大程度上受不同的政治和经济环境所左右。Naomi Caiden在1981年的《不确定和不稳定中的公共预算》一文中指出,预算环境在变化,其未来受财政紧缩与政治不确定性的影响。同一时期的重要预算理论著作还有Alan Schick的《国会与金融:预算、开支与税收》(1980)、《减缩时代的预算增长》(1983),Aaron Wildavsky《如何限制政府开支》(1980)、《预算过程的新政治》(1988)以及Joseph White与Wildavsky合著《赤字与公共利益:寻求80年代的负责任预算》(1989)。

(2) 公务员制度改革

人事管理逐渐更名为人力资源管理以反映新的行为科学导向。新的研究强调平等机会、比较价值、生产力与质量管理、依据业绩付报酬及利润分成。在联邦政府层次上,人事管理改革来自1978年公务员改革法案及三头人事管理体制:美国功绩制保护委员会——裁定冤情和申诉,联邦劳工关系局——与工会一道工作以监督集体谈判事项;联邦人事总署——管理并与其他机构一道工作以影响现代人力资源管理。Patricia Ingraham在公务员改革及其政治方面著述甚丰,在她的《功绩制基础》一书中对人事改革及对公共服务的影响作了较好的总结。克林顿执政时期的重塑政府运动大幅度精简了联邦人事总署的公务员,裁减幅度达47%,许多职能分权给具体的联邦机构,一些职能则承包出去。

(3) 重新发现公共行政的合法基础与道德

80年代的一个主题是对法律和责任的关注。David Rosenbloom(1943—)在《公共行政学理论与分权》(1983)一文对现代公共行政学概念中管理模式的垄断地位提出了挑战。他认为,传统的管理理论与行政部门相连,政治理论与立法部门相连,法律理论与司法部门相连。但行政机构同时有行政、立法、司法决策权时又将如何呢?Rosenbloom比较了对公共行政学采用管理的、政治的和法律的研究方法,表明每一种方法都有不同的价值、起源和结构。他的这些思想后来整合为3部分理论发表于《公共行政学:理解公共部门中的管理、政治和法律》(1986,1990)。Marshall E. Dimock在《法律与动态行政学》(1980)中评价了律师在政府行政中的作用。Phillip J. Cooper写作了第一部教科书《公共法律与公共

行政学》(1988) ,深刻分析了行政行为的规则和法律基础以及公共行政学的框架。库柏早期的文章《冲突或建设性紧张形势:法官与行政者关系的变化》(1985)颇具影响。另一部巨著是 John A. Rohr 所写的《运行宪法》(1986) ,该书由 3 部分组成:一是宪法的形成;二是字面上的行政国;三是行动中的行政国。

公共行政学法律分支的“爆炸”性发展出现在伦理道德的研究领域,如 Joel Fleishman、Lance Liebman 与 Mark H. Moore 合编的《公共责任:政府官员的道德责任》(1981) ,Peter French 的《政府中的道德》(1983) ,Rohr 的《政府官员的道德》(1988) ,Dennis F. Thompson 的《政治道德与公共机构》(1987)和《行政道德的可能性》(1985)。

(4) 私有化

无疑,公共部门与私有部门相对作用及其业绩、效率的比较,是一个值得长期研究和争论的课题。从 80 年代初开始的私有化运动已经脱离了政治意识形态的争辩,目前私有化越来越被简单地看成政策选择或管理决策。最初对私有化的大肆渲染当推 E. E. Sava,他在 80 年代写了一系列有关私有化的文章,其代表作为《私有化:政府改进的关键》(1987)。Ronald Moe 的文章《探索私有化的极限》(1987)对采用私有方式达到公共目的进行了有见地和基于法律的评价。另一部有影响的著作是 John M. Donahue 的《私有化决策:公共目的,私有方式》(1989)。Donahue 宣称,私有化带来的好消息是:尽管它对于校正公共部门的缺陷并非灵丹妙药,但私有部门的确给公共项目带来更有效率和更负责任的真正机会;私有化的坏消息是:政治压力可能导致私有部门能干得更好的事却让公共部门干,由公共部门干更适合的事反而让私有部门去做。

(5) 组织思想的演变:女性的观点

到 1990 年,妇女在公共部门中的比例达到 60%。妇女参与公共事务存在两大问题:一是工资偏低;二是所谓的“天花板效应”——即高层管理阶层的妇女比例偏低。笔者曾经做过计算,按照 20 世纪的发展趋势,要达到国会中男女数量平等需要 400 年。女权主义组织分析家 Joan Acker 在《性别组织理论》(1992)一书中认为,长期男性对组织的控制导致了组织理论的男性观点:①男女分工产生了男女不同的工作类型;②创立了男性组织标志和形象;③男女的关系是领导与被领导的关系;④由于组织内男女分工和机会不均,不同性别应有不同行为和态度的观

点逐渐成为心理和思维定式。对组织和管理的女性观点将会对公共行政学产生深刻的影响。公共行政学的女权主义理论家 Camilla Stivers 在《公共行政中的男女形象：合法性与行政国》(1993)中说：“只要行政领域被看成与性别无关，妇女就将面对目前的 Hobson 选择，即或是接受男性行政标志，或是接受官僚体制中靠边站的地位”。

(6) 机构前景：官僚体制改革还是质量改善的继续

在 20 世纪 90 年代，新的管理见解对组织机构应当如何被管理，下属应当如何被指导，政府项目的消费者应当如何被对待等问题有重大影响。1992 年，Michael Barzelay 与 Babak Armajani 发表了《突破官僚制：政府管理的新视野》一书。该书基于在明尼苏达州的革新实验，即通过强调顾客服务、给雇员授权、有选择性的竞争和减少行政规章制度而改变公共项目。两位作者认为，政府不应当是官僚型、规章制度约束、强调控制和没有灵活性的，他们向 Weber 型的传统组织结构和运作机理提出了挑战。

如果说 Barzelay 与 Armajani 对传统管理的批评代表着对管理体制改革的呼吁，那么，质量管理运动则提供了改革的内在动力。最初的全方位质量管理(total quality management, TQM)源于私有企业部门，但《公共生产力与管理评论》(public productivity and management review, PPMR)在过去 20 多年的努力也使人们认识到 TQM 对于公共部门机构业绩与质量改善的重要性。PPMR 提供了丰富的案例以及公共机构如何改善、引入、调整并保持连续的质量改进的理论性评论。PPMR 杂志的资深主编 Marc Holzer 教授在生产力与质量管理(Productivity and Quality Management) (1995)一文中评论了质量管理和质量管理对于公共部门管理的启迪。很明显，90 年代的 TQM 已经成为公共管理的基本方法。TQM 的核心特征是统计评估、顾客信息反馈、雇员参与质量改善以及供应商合作。这些 TQM 的手段和方法已经成为当今多数经理的“管理常识”。不少人认为，质量管理不仅适用于制造业，而且更适合服务部门。质量管理已成为公共管理的部分基础。

(7) 公共政策与分析的迅猛发展

首先，许多公共事务学院在加州大学伯克利分校的带领下纷纷部分或全部转向公共政策，尽管锡拉丘兹大学麦克斯韦学院及南加州大学仍然高举公共行政大旗，亦增添了政策研究方向。最初的政策研究包括政策形成理论、政策分析技术、政策执行、政策计划和政策评估等，重心开

始转向政策形成(政策制定)和政策内容(政策分析)。其次,一批新创刊的杂志为政策研究增添了活力。如政策分析和管理杂志(Journal of Policy Analysis and Management)、政策研究杂志(Policy Studies Journal)、政策研究评论(Policy Studies Review)以及政策科学(Policy Sciences)等。最后,进入20世纪90年代,政策科学已经成为一个独立的研究领域,大有与公共行政学分庭抗礼之势。政策分析融入经济学、政治学、公共财政、系统理论以及其他社会科学学科,以研究公共政策如何形成和如何完善政府项目。

(8) 结束语:政府改革——永恒的主题

Paul C. Light在《改革的浪潮:改善政府工作,1945—1995》(1997)一书中,总结了改革的四大浪潮:①科学管理,强调严格的等级制、分工、清楚的命令链;②向浪费宣战,重点是监督员、审计员、核对员、评审员;③警惕的眼睛,倡导阳光、公开性、透明度;④解放管理,呼吁让管理者去管理。

财政紧缩和业绩改善只是政府面临的诸多压力的一部分。进入20世纪,公众对政府的信心在下降,这或许是政治家们不得不反复进行政府改革的主要原因。克林顿总统上任3个月就宣布了他的改革计划,于1993年成立了由副总统戈尔挂帅的“美国业绩评论委员会”(NPR)。当我们回眸20世纪,就不难发现无论是1910、1937、1949、1972、1982年,还是1993年的政府改革,都有一个共同的假设:即美国联邦政府的机能失调、组织涣散、业绩平平——不能让公众满意。

1883年彭德尔顿法案创立了美国公务员委员会,公务员制度的建立和城市膨胀的需求催生了美国的公共行政学。1887年,威尔逊提出了创立独立的行政学学科的构想。随后,Goodnow于1900年谈到行政学与政治学的分离。再后,Taylor开始了科学管理的研究。30年代的罗斯福新政,尤其是Brownlow报告直接诱发了政府部门的膨胀和改革——1993年至2000年执政的克林顿仍旧在重塑政府。一次次改革,一次次不同的主题,变化的是内容,不变的是要改变、要改革的努力。

改革政府并非美国的独有现象。无论是东方还是西方,无论是北半球还是南半球,无论是工业发达国家、发展中国家,还是俄罗斯或东欧转轨国家,在20世纪末都汹涌着改革的浪潮。无论是源于财政危机、管理危机或是信仰危机,出路只有一条,那就是不断的改革。改革政府不仅

是我们时代的主旋律,也必将未来政府所要面临的长期挑战。

参 考 文 献

- 1 Acker J. Gendering organizational theory. In : Mills A J and Tancred P (ed). Gendering Organizational Analysis , Newbury Park : Sage ,1992
- 2 Allison G T. Essence of Decision : Explaining the Cuban Missile Crisis. Boston : Little ,Brown and Company ,1971
- 3 Appleby P. Big Democracy. New York : Knopf ,1945
- 4 Argyris C. Personality and Organization. New York : Harper ,1957
- 5 Arrow K J. Social Choice and Individual Values. New York : John Wiley & Sons ,1951
- 6 Barnard C I. The Functions of the Executive. Cambridge ,MA : Harvard University Press ,1938
- 7 Barnard C. Informal organizations and their relations to formal organizations. In : Jay M. Shafritz & Albert C. Hyde (ed.) Classics of Public Administration 4th edn. Fort Worth ,TX :Harcourt Brace College ,1997. 95 ~99
- 8 Barzelay M , Armajani B. Breaking Through Bureaucracy : New Vision for Managing in Government. Berkeley : University of California Press ,1992
- 9 Behn R D. A symposium : policy analysis in government : alternatives to muddling through. Public Administration Review ,1980 ,40 :603 ~626
- 10 Boyer M C. Dreaming the Rational City : the Myth of American City Planning. Cambridge ,MA : MIT Press ,1983
- 11 Brownell B A , Stickley W. Bosses and Reformers : Urban Politics in America ,1880—1920. Boston :Houghton-Mifflin ,1973
- 12 Brownlow L , Merriam C E , Gulick L. Report of the president's committee on administrative management 1937. In : Shafritz ,Jay M. & Hyde ,Albert C ed. Classics of Public Administration 4th edn. Fort Worth ,TX :Harcourt Brace College ,1997. 90 ~94
- 13 Buchanan J M , Tullock G. The Calculus of Consent : Logical foundations of Constitutional Democracy. Ann Arbor :The University of Michigan Press ,1962
- 14 Caiden N. Public Budgeting Amid Uncertainty and Instability. Public Budgeting and

感谢下列教授给予笔者的指导和帮助 : Marc Holzer 教授、Melvin Dubnick 教授、Marcia Whicker 教授、Astrid Merget 教授、Patricia Ingraham 教授、Stuart Bretchneider 教授和 Jeffrey Straussman 教授。

Finance ,1981

- 15 Gallow A B(ed.). The City Bosses in America : An Interpretative Reader. New York : Oxford University Press ,1976
- 16 Chandler A D ,Jr. The Visible Hand : The Managerial Revolution in American Business. Cambridge ,MA :Harvard University Press ,1984
- 17 Childs R S. Civil Victories : The Story of an Unfinished Revolution. NewYork : Harper ,1952
- 18 Course R H. The problem of social cost. Journal of Law Economy 1960 1 : 1 ~ 44
- 19 Cooper P J. Conflict of constructive tension : the changing relationship of judges and administrators. Public Administration Review 45. November 1985 ,11
- 20 Cooper P J. Public Law and Public Administration. Englewood Cliffs ,N. J. :Prentice-Hall ,1988
- 21 Dahl R A. The science of public administration : three problems. Public Administration Review , 1947 7 : 1 ~ 11
- 22 Degler C N. Out of Our Past : the Forces That Shaped Modern America. New York : Harper ,1959
- 23 Dimock M E. Law and Dynamic Administration. New York : Praeger ,1980
- 24 Donahue J M. The Privatization Decision : Public ends ,Private Means. New York : Basic Books ,1989
- 25 Downs A. An Economic Theory of Democracy. New York : Harper & Row ,1957
- 26 Downs A. Inside Bureaucracy. Boston : Little ,Brown & Co. ,1967
- 27 East J P. In : Richard S. Childs. Chapel Hill ,ed. Council-manager Government : the Political Thought of Its Founder. NC : University of North Carolina Press ,1965
- 28 Fayol H. General and Industrial Management. New York : Pitman Publishing Corporation ,1949
- 29 Fleishman J. Liebman ,Lance & Moore ,Mark H. The Moral Obligations of Government Officials Cambridge. Mass. : Harvard University Press ,1981
- 30 Follett M P. The giving of orders (1926). Jay M. Shafritz ,Albert C Hyde (ed.). Classics of Public Administration 4th edn. Fort Worth ,TX : Harcourt Brace College , 1997. 53 ~ 60
- 31 Frederickson G H. Neighborhood Control in the 1970s. New York : Chander ,1973
- 32 French P. Ethics in Government. Englewood Cliffs ,N. J. : Prentice-Hall ,1983
- 33 Golembiewski R. Gibson F , Cornog G Y. Public Administration : Readings in Institutions Processes ,Behavior ,Policy. Chicago : Rand McNally & Co. ,1966
- 34 Goodnow F J. Politics and administration. New York : Macmillan ,1900
- 35 Goodsell C T. The grace commission : seeking efficiency for the whole people. Public Administration Review , 1984 44 : 196 ~ 204
- 36 Gulick L. Notes on the theory of organization(1937). In : Jay M. Shafritz ,Albert C.

- Hyde ed. *Classics of Public Administration* 4th edn. Fort Worth ,TX : Harcourt Brace College ,1997. 81 ~ 89
- 37 Haber S. *Efficiency and Uplift : Scientific Management in the Progressive Era ,1820—1920*. Chicago : University of Chicago Press ,1964
- 38 Herring P E. *Public Administration and Public Interest*. New York : McGraw-Hill ,1937
- 39 Hofstadter R. *The Age of Reform : from Bryant to F. D. R.* New York : Alfred A. Knopf ,1955
- 40 Holzer M Gabrielian V. Five great ideas in American public administration. In : H. J. Rabin G. J. Miller ed. *Handbook of public administration* 2nd edn. 1998
- 41 Holzer M. Productivity and quality management. In : Jay M. Shafritz ,Albert C. Hyde , ed. *Classics of Public Administration* 4th edn. Fort worth ,TX : Harcourt Brace College ,1997. 558 ~ 566
- 42 Hoogenboom A. *Outlawing the Spoils : a History of the Civil Service Reform Movement*. Urbana : University of Illinois Press ,1961
- 43 Ingraham P. *The Foundation of Merit : Publics Services in American Democracy*. Baltimore : Johns Hopkins University Press ,1995
- 44 Ingraham P W ,Barrilleuax C. Motivating government managers for retrenchment : some possible lessons from the senior executive service. *Public Administration Review* , 1983 ,43 :393 ~ 402
- 45 Kaufman H. Administration decentralization and political Power ,1969 29(1) :3 ~ 15
- 46 Key V O. *Politics ,Parties and Pressure Groups* 5th edn. New York : Growell ,1964
- 47 Koontz H. The management theory jungle. *J Acad Manage* 1961 4(3) :
- 48 Krislov S. *Representative Bureaucracy*. Minneapolis : University of Minnesota Press. 1974
- 49 Levine C B. Organizational decline and cutback management. *Public Administration Review* ,1978 38 :316 ~ 325
- 50 Light P C. *The Tides of reform : Making Government Work ,1945—1995*. Yale University Press : New Haven and London. 1997
- 51 Lilienthal D E. *TVA : Democracy on the March*. New York : Harper and Row ,1944
- 52 Lindblom C E. The science of muddling through. *Public Administration Review* 1959 , 19 :79 ~ 88
- 53 Lipsky M. *Street-level Bureaucracy*. New York : Russell Sage Foundation ,1980
- 54 Lowi T J. *The End of Liberalism : Ideology ,Policy and the Crisis of Public Authority*. New York : W. W. Norton & Co. ,1969
- 55 Marini F. *Toward a New Public Administration : Minnowbrook Perspective*. Scranton , PA : Chandler Publishing Co. ,1971
- 56 Maslow A H. A preface to motivation theory. *Psychosomatic Med*. 5. 1943

- 57 McCurdy H E. Public Administration : A Bibliography. Washington ,D. C. :American University ,School of Government and Public Administration ,1972 2d. Ed. ,1986
- 58 McGregor D. The human side of enterprise (1957). In : Jay M. Shafritz ,Albert C. Hyde ,ed. Classics of Public Administration 4th edn. Fort Worth ,TX :Harcourt Brace College ,1997. 192 ~ 197
- 59 Meriam L. Reorganization of the National Government : What does It Involves. Washington DC :Brookings Institute ,1939
- 60 Moe R. Exploring the limits of privatization. Public Administration Review , 1987 47 (11 ~ 12) : 453 ~ 460
- 61 Mosher F C. Watergate : Implications for Responsible Government. New York : Basic Books ,1974
- 62 Nigro F A & Nigro ,Lloyd G. Modern Public Administration. New York :Harper and Row ,1973
- 63 Niskanen W. Bureaucracy and Representative Government. Chicago : Aldine Publishing Co. ,1971
- 64 NPR. From Red Tape to Results : Creating a Government that Works Better and Costs Less ,Report of the National Performance Review. Washington ,D. C. : U. S. Government Printing Office ,September 1993
- 65 Oates W. fiscal Federalism. Harcourt ,1972
- 66 Olson M ,Jr. ,The Logic of Collective Action : Public Goods and the Theory of groups. Cambridge :Harvard University Press ,1965
- 67 Osborne D , Gaebler T. Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. Reading ,Mass. : addison Wesley Publishers ,1992
- 68 Pressman J , Wiladsky A. Implementation. Berkeley : University of California Press ,1973
- 69 Riordon W L. Plunkitt of Tammany Hall : A Series of Very Plain Talks on Very Practical Politics ,Delivered by Ex-senator George Washington Plunkitt ,the Tam many Philosopher ,from his Rostrum ,the New York County Court-house Bootblack Stand. New York : Alfred A. Knopf ,1948
- 70 Rivlin A. Systematic Thinking for Social Action. Washington ,D. C. : Brookings Institution ,1971
- 71 Rohr J A. To Run a Constitution : the Legitimacy of the Administrative State. Lawrence ,KS :University Press of Kansas ,1986
- 72 Rohr J A. Ethics for Bureaucrats. 2nd edn. New York : Marcel Dekker ,1988
- 73 Rosenbloom D. Public administration theory and the separation of powers Public Administration Review ,1983 43(3) : 219 ~ 226
- 74 Rosenbloom D. Public Administration : Understanding Management Politics and Law in the Public Sector. New York : Random House ,1986. 2nd ed. ,1990

- 75 Rourke F E. . Bureaucracy ,Politics ,and Public Policy. Published by Little Brown & Company(Canada)limited 2nd edn. 1976
- 76 Savas E S. Privatizing the Public Sector. Chatham ,NJ :Chatham House ,1982
- 77 Savas E S. E. Privatization : the Key to Better Government. Chatham ,N. J. :Chatham House ,1987
- 78 Schick A. Congress and Money :Budgeting ,Spending and Taxing. Washington D. C. : Urban Institute ,1980
- 79 Schick A. Incremental budgeting in a decremental age. Policy Science ,1983 ,16 :1 ~ 25
- 80 Selznick P. TVA and the Grass Roots. New York :Harper & Row ,1949
- 81 Shafritz J M ,Hyde A C. Classics of Public Administration. Harcourt Brace College Publishers ,1997
- 82 Simon H A. Administrative behavior. New York :The Free Press ,1947
- 83 Stivers C. Gender Images in Public Administration :Legitimacy and the Administrative State. Newbury Park :Sage ,1993
- 84 Simon H. The proverbs of administration (1946). In :Jay M. Shafritz ,Albert C .Hyde , ed. Classics of Public Administration 4th edn. Fort Worth ,TX :Harcourt Brace College ,1997. 127 ~ 141
- 85 Stillman R J II. The Rise of the City Manager. Albuquerque ,NM :University of New Mexico Press ,1974
- 86 Suchman E. Evaluative Research. New York :Russell Sage Foundation ,1967
- 87 Thompson D F. Political Ethics and Public Office. Cambridge ,Mass. : Harvard University Press ,1987
- 88 The possibility of administrative ethics. Public Administration Review. 1985
- 89 Taylor ,Frederick W. Shop Management. New York :Harper and Row ,1903
- 90 The Principles of Scientific Management. New York :W. W. Norton ,1911
- 91 Scientific Management. New York :Harper and Row ,1923
- 92 Uveges ,Keller. One hundred years of American public administration and counting : moving into a second century in the study and practice of public management in American life. In : J. Hildreth Rabin , G. J. Miller , ed. Handbook of Public Administration 2nd edn. 1998
- 93 Riper ,Van. History of the United States Civil Service ,Evanston , IL : Row , Peterson ,1958
- 94 Riper Van. The american administrative state : Wilson and the founders-an unorthodox view. Public Administration Ravier 1983 ,43 :477 ~ 490
- 95 Weber M. Bureaucracy (1922). In : Jay M. Shafritz ,Albert C Hyde ,ed. Classics of Public Administration 4th edn. 37 ~ 43
- 96 Willoughby W F. In : The movement for budgetary reform in the states shafritz ,Jay M.

- & Hyde ,Albert C ed. Classics of Public Administration 4th edn. Fort Worth ,Ix :
Harcourt Brace College ,1997. 33 ~ 36
- 97 Waldo D. Administrative State. New York :The Ronald Press ,1948
- 98 Waldo D. Public Administration in a time of turbulence
- 99 Weiss C H. Evaluation Research : Methods for Assessing Program Effectiveness.
Englewood Cliffs ,N. J. :Prentice-Hall ,1972
- 100 White J , Wildavsky A. The deficit and the public interest : The Search for
Responsible budgeting in the 1980s. 1989
- 101 White L D. Introduction to the Study of Public Administration. New York :
MacMillan ,1926
- 102 The City Manager. Chicago : University of Chicago Press ,1927
- 103 Wholey J. Federal Evaluation Policy. Washington D. C. : Urban Institute ,1970
- 104 Wildavsky A. The Politics of the Budgetary Process 4th edn. Boston : Little ,Brown ,
1964 ,1984
- 105 Wildavsky A. Rescuing policy analysis from PPBS. Public Administration
Review ,1969
- 106 Wildavsky A. How to Limit Government Spending. Berkeley : University of California
Press and Russell Sage Foundation ,1980
- 107 Wildavsky A. The New Politics of the Budgetary Process. Boston : Little ,Brown ,1988
- 108 Wilson T W. The study of administration. Politics Sci Q ,2 :197 ~ 222
- 109 薄贵利. 中国行政学 : 问题、挑战与对策. 中国行政管理 ,1998 ,12 4 ~ 7
- 110 丁煌. 西方行政学说史. 武汉 : 武汉大学出版社 ,1999
- 111 张梦中. 2000 年美国行政学界的领导人——访美国行政学会副会长马克·霍哲
教授. 中国行政管理 ,1998 9 :41 ~ 44
- 112 张梦中. 美国联邦政府改革剖析. 中国行政管理 ,1999 6 :42 ~ 45

作者简介



张梦中 博士 籍贯中国四川,1984年获兰州大学核物理专业理学学士学位,1991年获中国人民大学行政管理专业法学硕士学位,2004年5月获美国新泽西州立大学,即罗格斯大学(Rutgers University)公共管理专业博士学位。现为美国公共行政学会美中公共管理国际合作局副局长、美国国家公共生产力中心研究员及副主任、《中国公共管理评论》(英文版)执行主编、《公共绩效与管理评论》(英文版)杂志编委、《公共之声》(英文版)杂志编委。被聘为《中国行政管理》杂志社特约研究员、中国人民大学行政管理系客座研究员,并为中国10所大学(中山大学、武汉大学、华中科技大学、西安交通大学、吉林大学、四川大学、对外经济贸易大学、深圳大学、南京师范大学、汕头大学)聘为兼职或客座教授。作为第一主编的书籍和翻译书籍多部。用英文发表文章近20篇,所写论文 Chinese Administrative Reforms in International Perspective(International Journal of Public Sector Management)获该杂志2001年度惟一“最杰出论文奖”。用中文发表文章30余篇,有的文章被《新华文摘》转载。论文观点和内容经常被学术同仁所引用,其中,《美国联邦政府改革剖析》被南京大学中国社会科学评价中心评为2000年管理学类引用率前3名。在过去的几年中,曾应邀到中国的13所大学讲学。2002年3月荣获美国公共行政学会“2002年会会长功绩奖”。2003年与马克·霍哲教授一道,共同获得美国公共行政学会“2003年会会长功绩奖”。多次促成国内多所大学的专业国际学术会议。

当代腐败问题的理论分析与研究现状

郝雨凡

美国科尔盖特大学

Robert Ho Professor of Asian Studies

Professor of Political Science

Colgate University

Hamilton, NY 13346

Phone : (315) 228-7962

E-mail : Yhao@mail.colgate.edu

内 容 摘 要

本章节主要介绍当代西方对腐败问题理论研究的发展和现状,论述腐败问题的早期研究视角及其演变,阐述目前争论的焦点和主要研究思路,并以此为着眼点,探讨近年来中外学界对中国腐败问题的研究和发展趋势。

本章主要介绍当代西方对腐败问题理论研究的发展和现状,论述腐败问题的早期研究视角及其演变,阐述目前争论的焦点和主要研究思路。并以此为着眼点,探讨近年来中外学界对中国腐败问题的研究和发展趋势。

“腐败”一词本泛指物质由原初的状态而变质以至腐烂的化学过程。这一含意在人类社会活动中逐渐被用于泛指人类道德行为的堕落和由于政体无度而导致的政治腐败。其实,政治腐败是人类从有组织的那天起就存在的最古老的社会问题之一。不论是西方的早期思想家还是中国古代的圣贤,都在几千年前就开始思考怎样从宏观上防止掌握政治权力的统治者由于只顾自身利益而导致的政治制度的败坏和社会治理的全面沦丧。亚里士多德在将政体分为君主、贵族和共和三种政体的同时,也提出每一种政体都会因腐败而产生变异。他说,“君主政体的变异是暴君政体,虽然君主和暴君都是一个人的统治,但暴君只关注他自己的利益,而君主关注他臣民的利益。”中国古代前贤对“有道之君”和“无道之君”、

“明君”与“昏君”的区分,以及儒家规劝统治者循道而行的思想,也是在思考如何防止由于政治腐败而导致社会败落的途径。

随着西方社会的发展,西方腐败问题的理论研究逐渐从宏观转向具体,政治腐败的定义也开始变得越来越窄。在今天的西方腐败理论中,政治腐败通常指公职人员和私人团体为了一己的利益而滥用公共权力和资源的具体行为。这是因为,西方在民主政治体制建立和巩固之后,广义上的政治腐败(即依据政府的目的和合法性来衡量判断政体是否腐败)问题已经基本解决,而公职人员滥用职权牟取私利的行为越来越成为公众关注的焦点。

今天的公众对腐败有一种普遍的共识,即运用公共权力牟取私利,或把公众财富通过非法手段转变成私有的行为。Heidenheimer 与 Johnston 合编的《政治腐败手册》将牛津英语字典(OED)中腐败词条下的定义进行分类,其中与政治腐败相关的,除政治道德败坏外,是指“任何偏离原正常(纯净)状态的行为,如偏离一个机构、一种习俗、一种职责义务的行为,或在公共事务中滥用职权等”(Heidenheimer et al., 1989)。然而,什么是“原正常(纯净)状态”?什么又是“偏离”的腐败行为?到底公职人员的哪些具体行为可以被视为腐败行为,仍是一个艰难的理论问题。因为在不同的社会、文化和历史背景下,相同的行为可能会有截然不同的含义和理解。一个社会中某人的行贿行为,可能在另一个社会中会被视为非常平常的个人送礼行为。政治人物和公共官员帮助朋友、亲属和支持者的行为在某些社会中可能会受到赞扬,而在另一个社会中则被视为腐败。那么,是否存在普遍的、可以广为接受的标准来区分什么是可以鼓励的送礼行为,什么是非法而不道德的贿赂。只有明确腐败的定义,才能深入研究腐败,而关于怎样定义腐败一直是 20 世纪西方学界在腐败研究中争论的焦点之一。

1. 对腐败定义的争论

归纳一下,西方社会科学对腐败的学术定义大致有四种基本思路:

(1) 将焦点集中在公共职务权力滥用上的公职导向(public-office-centered approach)定义。这是西方定义腐败最常见也最流行的思路。在这派学者的眼中,腐败就是指那些偏离公共职务以图谋私的行为。贪污、受贿和裙带关系是这一类中最普遍的腐败行为。腐败必须涉及公共职务所赋予的权力,公职人员必须有谋私动机,并从公职中得到金钱、地位或

影响上的好处。正如哈佛大学教授 J. S. Nye 为此所下的定义：“因考虑私人相关(家庭、私人团体)的金钱或地位上的好处而偏离公共职责的行为,或违反职责规定为私利而施加影响的行为就是腐败。”(Nye, 1967)

(2) 一些学者从经济学出发,通过经济学理论中需求、供给和交换等概念研究腐败,称为市场行为导向(market-centered approach)定义。一些研究早期西方社会和非西方社会腐败问题的学者发现,以市场理论来限定腐败行为也许更合理,因为在早期西方社会和当今许多非西方社会中,公共职务并没有清晰的界定,或界线根本就不存在。德国学者 Jacob Van Klaveren 在研究中发现,早期专制君主的政治权力是世袭的,可以为所欲为地征收税赋并用于奢华无比的宫廷享受。职务拥有者的公私责任也很难区分,贵族和中世纪的僧侣们所掌控的部门经常被用来增加自己的收入,公职变成收入最大化的场所。而他们收入的规模取决于市场的情况和他们能够找到公共需求曲线上的收益最大点的本领。但这些公职权力的扩张又似乎是在官职所允许的范围之内,这在现代人眼中是明显的腐败,但在当时则可能是在这一阶层的特权范围之内而被大众所接受(Klaveren 2002)。

(3) 第三部分学者则关注公共利益与腐败行为的关系(public-interest-centered approach)。公共利益学派的学者认为,用公职来限定腐败过于狭窄,用市场来限定又过于宽泛。他们主张用“公共利益”来衡量和定义腐败行为。正如 Carl Friedrich 所说的,“只要是有权者,不管是否有公职或只是肩负着一定的社会功能,在他做事情时,如果有金钱或其他好处被非法地提供给他,而使得他采取行动施惠于那些向他提供好处的人,而且由于他的行动而使公众利益受到损害,那么腐败就产生了”(Friedrich 1972)。由于公众利益可以有很广泛的解释,影响政策的行为是不是腐败取决于观察者如何判断某项具体政策是否可取,是否由于给了出价最高的人而影响了公众利益?因此,对这种观点也存有学术争议。然而,这一方法曾一度流行。20 世纪 80 年代,美国一些学者试图用“公众利益”原则来反对美国商界大规模出资影响美国选举政治的情况。为此,人们也试图区分哪些是代表全社会的“公共利益集团”,哪些是只关注与金钱有关的“特殊利益集团”。这使得美国游说集团中大名鼎鼎的“政治行动委员会”及其资金分配情况一度受到公众的关注,有学者甚至将其称为“合法化的腐败”。民主社会的精英阶层合法的腐败公众生活,试图将代表民众的政府变成代表少数富有阶层的政府。政治腐败就是那

些为谋求私有利益而寻求公众生活中漏洞的特殊利益团体的猖狂行为 (Etzioni, 1984)。

如前所述,第一和第三种定义方法都涉及到一个理论问题:到底应以何种规范(或标准)来区分腐败和非腐败行为?谁来限定这种规范标准?使用怎样的办法来限定?又由谁来解释受到侵害的公共利益?虽然第二种市场行为定义似乎绕开了这个难题,而实际上也没有完全回避问题的实质,因为这里也还有怎样界定规则的问题,怎样限定公职和商人在自由市场经济中行为的界线,或者说怎样区分“自由市场”和“黑市场”的问题。

(4) 根据社会舆论定义腐败。早期的政治学者也曾经试图用法条和法院判决等“法律”规则来解决这一难题。用 James Bryce 的话说,一种行为是否被允许或是否被视为腐败应由立法者和法官来决定 (Bryce, 1921)。然而,这种法律标准立刻受到质疑,有学者认为某一个时代最好的舆论 (best opinion) 和道德价值,也应是那个时代判断某种行为是否为私利而牺牲了公众利益的标准。这是 20 世纪 70 年代后期曾短暂兴起的公众舆论学派 (public opinion centered approach),该学派为腐败应参考某个社会在某一特定时代的道德标准来衡量。如果某社会在某一特定历史时期以集体主义和平均主义为道德标准,那么如果官员的行为超出了时代的道德标准也应被视为腐败。Heidenheimer 教授说:“对腐败的研究不能流于对腐败现象的空泛评价,而应深入探讨社会对公职行为扩张的最大限定能够容忍到何种程度。在不同时期、不同民族和不同政治体制下,对公共职权和公众利益的理解和限定是不同的,而且从不同的社会规范(政治、经济、法律、伦理和宗教)和不同文化传统的角度出发,结论也会是不同的。”(Heidenheimer, 1970)但用舆论来衡量腐败也遭到质疑。因为某一社会在某一时期的最好舆论大概并不适用于其他场合。19 世纪俄罗斯的官僚腐败和 20 世纪芝加哥的腐败大概很难有可以类比的地方,而且西方社会的道德准则和非西方社会的道德准则也不尽相同。这种学术不稳定性增加了研究的难度,对那些从事比较研究,特别是研究发展中国家腐败的学者提出了挑战。在研究发展中国家时,学者们或者继续套用西方的标准,或者接受当地文化所特定的道德准则,这使得某些学者曾一度热衷于将腐败看作是文化现象,认为腐败是被特定文化所限定的。

西方学者关于腐败定义的争论在一定程度上说明腐败概念在内涵和外延上的宽泛性和模糊性、实证上的不稳定性,以及因此给学术研究带来的难度。

2. 腐败研究的几种思路

在争论定义的同时,许多学者开始从自己感兴趣的角度去研究腐败。20世纪50年代以后,西方学界对腐败的研究可以说是方兴未艾,人才辈出。来自经济学、社会学、政治学、行政学、历史学和法学等领域的成百上千的学者,纷纷加入到腐败研究的行列中来。他们彼此借鉴,相互渗透,将腐败研究发展成为一个令人瞩目而又生机勃勃的学术领域。由于政治腐败只有在历史、文化、政治和特定的社会背景下去理解才有意义,有些学者从微观入手,专攻一个民族一个时期的腐败问题;相当多的年青学者初入此道都是对某一地区的腐败进行深入细致的个案研究。当然,一些资深学者喜欢从宏观入手,将众多个案放在一起,进行横向比较,对各国腐败进行分类,然后对各种社会形态中的腐败进行分析,并研究比较它们的成因、传播和成长的途径以及各种后果。例如,Heidenheimer将人类社会分为四种类型,并根据每种类型的社会对腐败的接受程度而将腐败划分为白色腐败、灰色腐败和黑色腐败的概念。Johnston在专门研究美国社会的各种腐败类型后,将腐败分成集合性腐败和离散性腐败等。

由于本文篇幅所限,不能对人数众多且硕果累累的西方腐败研究进行逐一介绍,只能对腐败理论研究中笔者认为比较重要的发展作一概括。大体上,西方学界今天对腐败的研究有几种基本研究角度,它们彼此并非相互排斥,而是相互交叉、相互借鉴、取长补短。

首先,大多数学者对腐败的成因感兴趣,喜欢探讨产生腐败的特定文化因素、政治因素、经济因素和制度性原因。为什么会出现腐败?何种因素在哪些条件下导致腐败猖獗?有些学者从分析不同民族的习俗入手,研究为什么有些文化比其他文化更注重人际关系?为什么有些民族比其他民族更容易产生现代意义上的腐败?学者们发现,虽然各国文化千姿百态,但经济诱因对各个民族和社会似乎都具有适用性,虽然程度上有所不同。问题似乎出自社会治理体制上,一个国家腐败是否猖獗,是否与体制中存在漏洞有关?是否因政治权力过大而又缺乏外部监督?是否在管理体制上没有必要的约束机制,是否由于选择官员的途径有问题?国家与社会的关系是否失衡?公共秩序体系是否脱节?关于腐败的成因可以说是一个最能吸引大多数学者前仆后继的学术主题,而且大多数的腐败研究都与成因有关(Heidenheimer 2002)。

其次,许多学者关注腐败的后果,特别是腐败与政治发展的关系。腐

败是促进政治发展,还是阻碍政治发展?在西方发达国家的民主制度发展中,腐败起到什么作用?腐败又是怎样影响新兴第三世界国家今天的政治发展的?政治腐败是本土滋生的还是外来引进的?一些研究欧美政治的学者认为,腐败在英美政治发展中具有重要的作用。在英国,通过获得贵族的政治合作而帮助缓解了从君主极权制向君主立宪制的社会转化。在美国,高度的选举竞争和全民投票似乎产生了这样一部政治机器,以致在出现大规模的贿选和结党营私等腐败现象的同时,也给多数仍是移民的公众以商品、服务和就业等经济机会。一些学者试图在研究美英政治发展的过程中,了解和比较腐败怎样成为帮助推动不同历史时期整合政党、官僚和体制结构的力量(Scott, 1969)。

腐败被看作是国家与私人社会之间的关系,有时国家官员是主角,有时私人行为者是主角。这些人群的影响力决定着这个社会腐败的总体程度及影响,也决定着行贿者和受贿者对利益的分配。在腐败研究中一个始终吸引学者的理论问题是:到底何种政府形式最有利于经济发展,而又最能抑制腐败?是不是只有建立民主政体才是反对腐败的最好办法?虽然富裕国家多是民主政体,但许多研究西欧、北美和日本腐败的学者们发现,民主政体下的腐败问题也同样严重,只是形式上有所不同罢了。一直从事腐败成因研究的 Susan Rose-Ackerman 认为,何种政体不重要,重要的是国家与社会的关系。腐败的本质不仅取决于政府是怎样组成的,也取决于私人(公民)社会的权力和组织。关键是政府或私人社会在与对方的关系中握有垄断权势(Rose-Ackerman, 1997)。

第三,许多学者对腐败与经济的关系感兴趣。早在 20 世纪中叶,一些学者就开始关注腐败是否与一些国家经济发展缓慢有关。Nathaniel Leff 在研究发展中国家腐败和经济发展时发现,腐败可以作为非正式的价格体系,打破官僚瓶颈,使僵硬的官方政策更加灵活而人性化,从而帮助经济发展。如果真的将腐败遏制住,那么就一定要想出别的办法来解决官僚僵化的问题(Leff, 1964)。

然而,许多学者不同意这种观点,认为虽然腐败交易中间接产生的好处不能排除,但总体的经济效果是负面的。Pranab Bardham 认为腐败是一个经济事件的原因也是结果,受更深层次的社会力量所左右。其中有政治上的、组织机构和程序上的、有合法或非法获取信息上的许多问题,是政治治理体制的问题。因为那些治理体制比较好的国家,经济效果更好而腐败也更少(Bardham, 1997)。

另一学者 Paolo Mauro 提出大量的实证数据来支持这种观念。他把腐败放到“寻租行为”的背景下分析。租的概念是“在特点时间内为物质财富的使用所作的支付(A payment for the services of a material assets for a specified period of time),而寻租是“使用资源为自己在经济活动中分割利益时占有优势。”当然,合法与非法的寻租行为早在李嘉图时代就已经有了,但 Mauro 试图证实,寻租行为是对市场行为的不正常干预。他运用 100 多个国家的腐败指数,试图显示腐败对经济增长有害无益,不仅搅乱市场,而且浪费稀有资源,也降低对人力资源的长期投入,使得商人们纷纷将大量金钱投放在寻租上(Mauro 2002)。

如果在宏观上腐败的确能导致这样的后果,那么在微观上这种结论是否也成立呢?Rose-Ackerman 通过微观上的分析也得出近似的结论。她认为,由于腐败的交易都是在相对封闭的条件下进行的,它们的长远后果是非常负面的。因为腐败增加了交易成本,奖励低效而惩罚高效,从生产活动中将人力和其他经济资源向寻租活动转移。在腐败猖獗的地方,投资者只关注短期利益,并增加资产的可流动性。严重的腐败削弱经济和政治机制,产生不公平和低效的政策,从而降低政权的合法性,增加社会的动荡,影响经济发展(Rose-Ackerman,1999)。

20 世纪 90 年代,随着全球化的迅速发展,腐败问题再次受到学界的关注。经济全球化、各国之间日益加剧的经济竞争和发展中国家对国际资本的争夺,开始使人们意识到,腐败可能是解释为什么世界各国会有截然不同的经济表现的一个主要因素。“透明国际”发表的“腐败印象指数”(transparency international corruption perception index)所揭示的趋势与经济理论和国际经济发展给人们的印象相吻合:腐败延误和扭曲经济发展,与对外来投资征收高额税赋的功能相等,结果使穷国更穷。

第四,一些学者关注腐败与社会发展和现代化的关系。为什么 19 世纪的美国比 18 世纪和 20 世纪的美国要更加腐败?为什么 18 世纪的英国比 17 世纪和 19 世纪后期的英国要更加腐败?Samuel Huntington 认为,正在经历现代化的国家要为社会急剧变迁付出政治体制腐败的成本。因为在体制变迁时,腐败和暴力成为公众向体制索取的工具。由于暴力对体制形成更大更直接的威胁,腐败可以同时满足人们那些甚至暴力无法达到的需求。“那些用金钱腐蚀警察的人,比那些占领警察局的人更愿意与现体制认同。”所以腐败在急剧变迁的国家中仍有一定的功用。为什么现代化滋生腐败?因为现代化一定会导致传统社会基本价值体系

的改变,人们从原有根据出身来裁定社会地位的观念,开始转变成根据个人成就决定是否应得到社会尊重,人们也开始接受国家认同、人人平等原则等现代行为准则。实际上,腐败是对传统行为的变异,腐败程度的提高与人们判断腐败行为的标准提高有关。另外,现代化要求区分公共角色和私人利益,如果一种社会文化不能区分国王作为一个私人公民的角色和国王的角色的话,就无法指控国王腐败。公与私的界线在西欧只是进入近现代才慢慢地形成。而这是一个国家从传统走向现代必须具备的条件之一。只有在公与私得以区分时,腐败才显得突出。当然,某一社会阶层得到财富后也会向现有体制提出政治要求。由于传统习俗和世俗行为准则还很强大,新富阶层会使用手中的财富向现有体制要求更多的影响,而腐败则成为他们手中的有效工具。同时,现代化也要求政府扩充其权威,许多社会活动都要受政府法令和规则的监控,而政府法规越多,腐败的机会也就越多(Huntington, 1968)。

但有些学者不同意Huntington的观点,认为腐败没有任何值得歌颂的地方,Gunnar Myrdal在他的研究中发现,亚洲国家独立后腐败节节上升,贫穷与腐败有关。而亚洲国家的腐败极大地放缓了其现代化的进程(Myrdal, 1968)。然而,Nye却似乎同意Huntington的观点。他认为在发展中国家,虽然腐败的成本远高于收益,但发展本身就不是单一的问题而是一系列的问题。腐败与贫穷的联系是复杂的。世界上绝大多数国家都有腐败问题,许多国家还很严重。穷国都共同面临许多发展的问题,而腐败只是其中之一。许多深层次的问题可能鼓励和滋生腐败。一个国家能否成功地发展而又抑制腐败取决于众多社会和政治因素(Nye, 1967)。

第五,对绝大多数学者来说,研究腐败的最终目的当然是要了解怎样防止腐败的产生,如何杜绝或减少腐败便成为该领域中一个十分热门的话题。人们纷纷从自己的研究所得,提出防止腐败的建议和设想。

任何社会都存在许多腐败诱因,怎样杜绝腐败取决于如何消除或减少腐败诱因。有学者提出,应该在制度设计上减少腐败诱因,增加腐败成本。最直接的做法是将最容易产生腐败的部门和规定取消。如果发放进出口许可导致腐败,那么取消政府限制进出口和颁发营业执照的权力,就取消了一个贿赂的主要源头。如果国家出口补贴容易产生腐败,那就取消补贴制。如果物价控制导致腐败,那就取消物价管制。用Ade Alberto和Rafael Di Tella的话说,那些旨在增加经济竞争力的改革是可以减少腐败的诱因(Ade and Tella, 1995)。

但有学者不同意这一观点,认为排除一些腐败诱因的做法可能会在别处增加新的腐败诱因。如果过去需要九个部门审批而现在只需要一个,那这一个办公室的腐败诱因就可能增加九倍。精简机构并不一定会减少腐败,因为减少部门和政府支出,可能会增加新的稀缺性(scarcity),而稀缺性正是腐败的主要诱因。如果只是简单地减少政府行政审批权限,并不一定会从源头上减少腐败机会。

20 世纪 80 年代有学者提出用私有化改革来防止腐败,但私有化也会是产生腐败的新根源。学者们建议,若要在私有化过程中减少寻租的诱因,必须确保大众在整个过程中的广泛参与,财产估价过程必须透明公开,并能够体现平等公正的原则。有学者将此发展成良性治理(good governance)的概念,以至于有些国际组织都认可其中的某些原则。但也有学者认为,发达国家的规章制度式模式(regulatory model)对官僚体制不健全的发展中国家并不适用,各国应该根据自己的实际情况,规划蓝图,减少腐败诱因。

第六,在腐败研究中,方法论问题也一直存在学术争议,焦点是能否并怎样测量腐败的程度。20 世纪 90 年代,大多数研究腐败的学者试图回避腐败定义上的争论,而去从事宏观上的研究,也称大腐败(grand corruption)研究。但也有学者在 80 年代风行社会科学理论研究的行为主义影响下试图建立腐败模式,将腐败研究从定性分析转向定量分析。定量分析面临的第一个难题就是如何准确地测量腐败的程度。虽然从理论上讲,社会科学应该可以测量任何事物,但由于腐败自身的隐蔽性,测量腐败的程度实际上困难重重。由于许多国际商业咨询公司在为跨国公司作投资分析时,经常使用民意测验的方式了解当地民众对腐败程度的看法,学者们也开始使用他们的民测结果,作为衡量腐败程度的依据。90 年代中期,学者们通过“透明国际”终于搞出了第一代的比较腐败印象指数(corruption perception index, CPI),这可以说是对各种民测的民意测验。从 1995 年的十几个国家发展到 1999 年的 41 个国家,到今天的 91 个国家,民测数据也从开始的 2~7 个发展到 17 个。CPI 的方法也得到不断改进,民测的人数样板越来越大,涉及的领域越来越宽,在可靠性、相对精确性上都有所提高(Johnston, 1995)。这一比较腐败指数虽然尚存许多问题,但却推动了新一轮的腐败研究及公共辩论。许多学者和记者们争相使用,当然也有学者对该方法是否科学提出批评。而那些被列为腐败严重的国家政府更是不满,认为 CPI 排名危及了他们的国家形象和经济

前景。针对学者们对 CPI 提出的批评和质疑,第二代测量方法开始出现,不仅 CPI 受调查人员开始多样,涉及问题的范围也越来越广。1999 年,三名学者又在 CPI 基础上发展出更加成熟的新贪污受贿指数(graft index),用 31 种方式检测衡量 166 个国家的法治情况,156 个国家的政府效力 and 155 个国家的腐败程度(Kaufmann et al., 1999)。另外两个学者一反“透明国际”关注透明的做法,去研究腐败的“非透明性”(opacity),并发展出一种定量模式,以计量手段分析腐败造成的机构损失(Hall and Yago 2000)。

3. 中国的腐败问题研究

中国腐败问题的严重性早已引起各界的广泛关注。以引进市场机制为主要特征的中国经济改革虽然取得了举世瞩目的成就,但以权谋私和以钱买权等丑陋的腐败现象却日益猖獗,不仅引起民众的义愤,而且已经成为妨碍社会稳定和经济发展的重大隐患。近年来,腐败问题一直是政府要认真解决的问题,也的确惩办了一些大大小小的贪官。但是,腐败之风并未收敛,腐败的问题还很严重。

国内学界对腐败的学术研究起步于 20 世纪 80 年代后期。当时一批接触西方腐败理论的学者将西方研究成果介绍引进到国内,引起学术界的重视(王沪宁,1990)。学者们改变过去单纯就事论事的描述,开始对腐败进行科学分析。许多学者尝试着用西方的制度理论、寻租理论、权力理论、现代化理论来解释中国腐败猖獗的成因、特征及其危害,并先后涌现出一大批学术成果^①。一批经济学家运用寻租理论来分析我国腐败的根源,认为计划经济体制产生许多寻租和“设租”的机会,由于政府干预市场太多而导致寻租设租活动的猖獗(吴敬琏,1989;张曙光,1996;莫克等,1998)。另一些从事政治学和行政学研究的学者则注重腐败产生的政治和体制上的原因,认为权力过于集中且缺乏监督,是导致腐败猖獗的主要因素。虽然放权让利是 80 年代改革的主线,但公共权力并没有减少,只是被逐级下放,使得下层权力膨胀,决策权仍然高度集中。各级党政和企事业单位“一把手”自由裁量权过大且不受监管(王沪宁,1990;胡鞍钢,2001;林喆,1997)。

^① 由于笔者对国内近年来的腐败研究成果跟踪有限,无法对此作出全面综述,此处仅能就笔者接触到的文献笼统提及,难免挂一漏万,还请见谅。

有学者运用现代化理论解释中国腐败现象。也有学者从伦理学角度出发分析中国腐败猖獗的原因,认为传统道德规范和共产主义教育受到市场大潮冲击而陷入危机,导致社会上某种程度的“价值真空”,使得各种腐败行为得以泛滥(何增科 2002)。有学者认为中国的腐败是新旧公共秩序体系转变时期的产物,是与市场经济相匹配的公共秩序体系尚未建立的结果(郝雨凡 1995)。也有学者认为是市场经济改革尚未完成,由于其尚不彻底导致腐败猖獗(宫婷 1994)。还有学者认为经济体制改革在很大程度上是“以权力创造市场”的过程,政治精英与经济精英紧密结合且互相依赖,转型期既有市场的特征又保留了政治权力介入资源分配的特征(何清涟 1998)。有学者认为中国强国家弱社会的非均衡是造成腐败的主要原因(何增科 1994),也有学者认为是公职人员低薪,造成激励机制严重扭曲从而导致腐败(杨宜勇 1997)。绝大多数研究都注意到中国腐败的制度性原因,计划经济体制和法制发展滞后等历史原因,以及开放后的外部原因和中国传统文化因素的影响,并对腐败可能对中国经济和社会发展产生的深远影响作出各种估计,有学者更试图将中国腐败进行定量分析(王传利 2000)。可以说,在对腐败成因、特征和后果的研究上,国内学者已经取得相当可喜的进展。

20 世纪 90 年代中期,随着腐败日益猖獗,越来越多的外国腐败理论和反腐经验被介绍和引进到国内(梁国庆 1994),国内各种揭露腐败和反腐败的书籍也越来越多。由于对西方腐败理论了解的增多,一些国内学者开始对西方 60 年代后期兴起的腐败功能学派的观点发生了兴趣,提出腐败在中国也有正面效应。^①认为中国当前的腐败促进原始资本积累,有助于对那些在改革中利益受损者得到补偿,矫正不合理的政府管制,便于先富起来的私营企业主群体自我保护,并可变相优化资源的配置,催生民间组织的成长,进而推动经济体制的进一步改革(贺卫和王浣尘 1999;郑也夫 1993)。

国内研究腐败的学者也纷纷提出各种防止腐败的建议,有些也的确得到政府的重视和采纳。由于当前的腐败几乎包括了社会各个领域、各个层面,而且绝大多数问题都最终指向了“体制”,许多学者提及最多的是如何

^① 以亨廷顿、莱夫和约瑟夫·奈等人为代表的功能主义学派认为,腐败具有正面功能和积极作用,不仅可以推动与现代社会相匹配的制度建设,避免旧体制中不合理的管制和政策,而且可以促进资本形成,培养企业家精神,从而推动经济发展。

改进体制上的弊端。政府在惩处贪官污吏的同时,强调公职人员的自律,强调对领导干部的思想和“公仆意识”的强化;起草并公布《国有企业领导人员廉洁自律若干规定》、《乡镇以下基层干部廉洁自律若干规定》等法规,甚至要求全国半数以上的省、区、市“一把手”代表党委常委向社会做出公开的廉政承诺,表示要坚决拒收钱物,坚决抵制跑官要官,带头遵纪守法。

执政党对体制做出某种程度的改进工作已经开始。例如,推进法制建设,建立反腐机构,实行“存款实名制”,建立“廉政帐户”,“罚收两条线”,精简机构,减少审批程序,深化财政体制和人事制度的改革等。但是,腐败年年反,成效却甚微。很多腐败分子们已经基本完成原始积累,在许多地区和部门形成程度不一的既得利益集团,已经渐成气候,大有将腐败制度化的趋势。他们的生存空间更加广阔和隐蔽,许多脏钱已经“洗过”,腐败分子已经开始用非法手段获取的“第一桶金”为资本,在权力的合法或不过分违法的“关照”下,通过办公司、境外投资、回国投资等形式,把不法收入逐步变成合法收入。相当多的腐败分子正从个体生存向网络化、集团化和系统化生存方向发展。反腐往往先要打破这个集团,个体的问题才能暴露。而且他们的“抗药性”在提高,真可谓道高一尺,魔高一丈。他们不仅利用我们制度、机制、反腐败方法等方面的明显滞后,研究反打击的手段,而且通过收买学者,在学界和舆论界为其开脱造势。最近笔者听到有些经济学者公开谈论要将“原罪”一笔勾销,既往不咎。最近国内媒体谈论的所谓“一二三工程”(全称为“新世纪中国惩治和预防腐败对策研究”),被誉为能够挽救失足干部的反腐新突破。^①

中共十六大以来,党中央治理腐败的决心加大,人民群众要求反腐的热情更高。2004年这一年,公众似乎能够明显感觉到惩治腐败力度的加大,越来越多的高官落马,不仅在2003年底先后颁发了《党内监督条例》

^① 据说是国家社科规划,由湖南省委组织部、湖南省纪委等多家单位联合组成的课题组成立五年来的一项研究,主要内容是:设立一个全国退赃的公开账号。退赃者可在全国任何一个县以上国有商业银行办理匿名退赃(也可由亲友代退)。退赃时,无需公开本人任何情况。实行两项特别决定:一是对在定期限内,主动并如数退赃者,无论职级高低和问题大小,无论问题将来是否暴露,一律不给任何处分,一切待遇不变。二是对在定期限内,拒不退赃或不如实退赃者,一旦案发,凡触犯刑律的,一律开除党籍、开除公职;一律按最高量刑标准处罚。三条配套措施:一是在存款实名制的基础上,完善国家公职人员家庭财产申报登记制;二是提高国家公职人员待遇,以俸养廉;三是建立健全举报制度,最高奖励举报者50%的追缴赃款。

和《纪律处分条例》6月又刮起“审计风暴”。这些都标志着新一轮的反腐高潮。然而,虽然我国反腐败的力度在不断加强,方式也正从过去“小作坊式”个案反腐,向大规模“集约式”规模反腐转变,从纪检机关、少数职能部门分散地、单打独斗式地反腐,转向组织协调、整合反腐资源,合成作战。

4. 中国的反腐前景

的确,中国的腐败已经到了非遏制住不可的地步。考虑到25年改革开放带来的社会分化,以及目前正面临的各种严峻的社会问题,腐败的蔓延,势必危及全社会和政权的稳定,也会使中国步拉美和南亚一些国家因腐败拖累而延缓经济发展的后尘。能否彻底抑制腐败可以说是事关党的生死存亡和国家能否真正振兴腾飞的大事。

国内外许多研究腐败的学者都直接或间接地将中国反腐的成效甚微归咎于现有的党政体制和缺乏体制外舆论监督。显然,体制内监督很难奏效。大家都说要靠制度反腐,但问题是什么制度?学界渐成共识的一种看法是中国反腐的出路在于民主,在于开放新闻监督,现有党政体制似乎是中国反腐败极难逾越的瓶颈。从一定意义上讲,民主的确是有效的反腐剂。广泛的民主监督和透明、公开、法治的环境,的确会在很大程度上抑制腐败的滋生和蔓延。但是,民主是一种机制,一种文化,需要一系列的辅助体系相支持。民主不可移植,更不能一蹴而就,只能在自身土壤中逐渐培育成长。而且正如耶鲁大学的阿克曼教授所说的,一人一票式的民主政体本身并不一定是防止腐败最好的途径,只要看看美国的芝加哥和纽沃克就会发现,那里完备的腐败体系可以和任何集权体制下的腐败相媲美。最近在墨西哥、意大利、法国、德国、韩国和日本的腐败丑闻也清楚地显示,单纯的民主形式并不足以成功地抵制腐败,问题的关键是到底民主政府中的哪些特征可以抑制腐败,哪些又会导致腐败(Rose - Ackerman, 1999)?

考虑到中国现有的国情,问题是怎样能在目前的政体下建立起一种合理而有效的、与市场经济相匹配,又具备民主政体反腐功能的社会治理机制,既能减少腐败,又能兼顾到社会公正、平等、效率和发展等其他目标。建立新型的符合现代社会发展的治理体系,是中国当前迫切需要解决的关键所在。它不仅决定中国能否遏制住腐败,更决定着中国能否真正腾飞,成为一流世界强国。目前中国的改革和发展已经走到了一个历

史性的关口,能否以治理腐败为催化剂,促进并催生新的治理体制,是国内学者应该重点关注的问题。

无论世界各国的文化和基本价值如何千变万化,有一个基本的人类动机是普遍适用的,甚至也是解释为什么不同国家有不同发展经历的主要因素,这就是自利原则。自利不仅仅是顾及自己的利益,也包括自利于自己小家庭和自己所属的私人小团体。道德家将其称为贪婪,经济学家将其称为个人利益最大化原则。无论我们使用怎样的名词,各个社会为自利提供的渠道不同,猖獗的腐败实际上是将自利归顺到可以增加社会财富,并同时兼顾平等公正原则的渠道的努力失败的结果。

过去20年间,中国治理腐败的着眼点放在“反”腐败上,但如果制度性漏洞很多,腐败的收益巨大,贪官污吏仍然会前赴后继。在人类社会中,人的欲望自然会导致贪婪,这是人性使然,必须在承认这一前提下对此做出制度性的约束。治理腐败的蓝图不是不可能实现。要治理腐败,不是简单地惩处一些腐败分子,必须建立新的治理体制(包括新的财政制度、干部人事制度、责任追究制度、权力监管制度,特别是司法监督制度,将党和政府置于监督之下)将重点放到“防”腐败上,通过制度建设,堵塞腐败的机会。同时,对腐败分子也绝不能手软,要重拳出击,让腐败者在政治上身败名裂,在经济上倾家荡产。这不仅可以用来平息当前民众对社会两极急剧分化所产生的怨恨和不满,也可以对其他腐败分子起到威慑和警示作用。

其实,目前人们只看到腐败的蔓延,没有看到由于腐败和反腐败的努力而导致中国社会正在发生着潜移默化的进步。实际上,中国已经迈开建立一个新的治理体系的步伐(郝雨凡,1999)。近10多年来,中国通过了许多相关法律,许多新的机制开始建立,民众的法律意识空前提高,市场经济日趋成熟,公民社会的雏形开始显现。问题是怎样加速这一体制建设(institution-building)的过程。

最近,针对各地一把手权力过分集中,而又没有监督(同级纪委不敢监督,人民群众无法监督)的现象,中央决定搞巡视制度。中央巡视组是地方省级官员无权“领导”的,与地方官员也没有利益交往,是一种独立的、自上而下的监督力量。这种有些类似封建时期的“八府巡按”和“钦差大臣”巡察职责的新制度也是强化中央对省一级监督的一种努力。

其实,西方许多腐败研究的成果和防止腐败的做法值得中国借鉴。目前中国需要大量翻译引进西方近年来对世界各国有关腐败研究的成

果 结合中国的特有历史传统和现实情况 ,建立可以操作的体外监督体系 ,进行大规模的行政体制改革 ,逐步建立新的治理机制。这是一项复杂的系统工程 ,涉及到政府职能的方方面面 ,但现在必须摆上日程。同时 ,需要逐步开放新闻管制 ,加速公民社会的成长 ,加快中国的民主进程。

我们正面临着全新的历史机遇和挑战 ,建设现代化的中国需要吸收中国和世界文明的精华 ,中国可以向西方学到许多先进的东西 ,也可以从他们的问题中吸取教训。中国的知识精英和政治精英应以当前腐败和反腐败为契机 ,推动中国社会治理体制的全面改革和转变。

参 考 文 献

- 1 Ades A , De Tella R. Competition and corruption. In : Applied Economics Discussion Paper Series , No. 169. Oxford : Oxford University Press ,1995
- 2 Bardham P. Corruption and development : a review of issues. Journal of Economic Literature ,1997 ,1320 ~ 1334
- 3 Bryce J. Modern Democracy. New York : St. Martin ,1921. 13
- 4 Etzioni A. Capital Corruption : The New Attack on American Democracy. New York : Harcourt , Brace Jovanovich ,1984. 4
- 5 Friedrich C. The Pathology of Politics : Violence , Betrayal Corruption , Secrecy and Propaganda. New York : Harper & Row ,1972. 127
- 6 Gong Ting. The Politics of Corruption in Contemporary China : An Analysis of Policy Outcomes. Praeger : Westport , CT. 1994
- 7 Hall T , Yago G. Estimating the cost of opacity using sovereign bond spreads. Working Paper. Capital Studies Group. The Milken Institute , Santa Monica , CA 2000
- 8 Hao Y F. Johnston M. Reform at the crossroad , an analysis of Chinese corruption. Asian Perspective ,1995 ,19(1) :117 ~ 149
- 9 Hao Y F. From rule of man to rule of law : an unintended consequence of corruption in China in 1990s. Journal of Contemporary China ,1999 ,11 :405 ~ 423
- 10 Heidenheimer A J. Political Corruption : Readings in Comparative Analysis. New Brunswick : Transaction Press ,1970. 18 ~ 28
- 11 Heidenheimer A , Johnston M. LeVine. Political Corruption : A Handbook. New Brunswick Transaction Press ,1989
- 12 Heidenheimer A , Johnston M (ed.). Political Corruption : Concepts & Contexts ,3rd edn. Transaction Press ,2002
- 13 Huntington S. Political Order in Changing Societies. New Haven : Yale University

- Press, 1968. 59 ~ 71
- 14 Johnston M. Measuring the new corruption rankings : implications for analysis and reform
 - 15 Johnston M , Hao Y F. China's Surge of Corruption. *Journal of Democracy* , 1995 , 6 (4) : 80 ~ 94
 - 16 Kaufmann D , Kraay A , Zoido-Lobaton P. Aggregating Governance Indicators. Washington DC : World Bank , 1999
 - 17 Leff N. Economic development through bureaucratic corruption. *American Behavioral Scientist* , 1964 , 8(1) : 8 ~ 14
 - 18 Mauro P. The effects of corruption on growth and public expenditure. In : A. Heidenheimer M. Johnston (ed.). *Political Corruption : Concepts & Contexts* , 3rd edn. New Brunswick : Transaction Press , 2002. 339 ~ 352
 - 19 Myrdal G. Corruption-its Causes and Effects. *Asian Drama : An Enquiry into the Poverty of Nations* , Vol. II. New York : Twentieth Century , 1968. 937 ~ 951
 - 20 Nye J S. Corruption and political development : a cost-benefit analysis. *American Political Science Review* , 1967 , 61 : 417 ~ 427
 - 21 Rose -Ackerman S. *The State in a Changing World*. Cambridge : Cambridge University Press , 1997
 - 22 Rose -Ackerman S. *Corruption and Government*. Cambridge : Cambridge University Press , 1999
 - 23 Rose -Ackerman S. *Corruption and Government*. Cambridge : Cambridge University Press , 1999. 127 ~ 142
 - 24 Scott J. Corruption , machine politics and political change. *American Political Science Review* , 1969 , 63(4) : 42 ~ 59
 - 25 Van Klaveren J. Corruption as a historical phenomenon. In : Heidenheimer & Johnston (ed.). *Political Corruption : Concepts & Contexts* , 3rd edn. New Brunswick : Transaction Press , 2002. 83 ~ 94
 - 26 郝雨凡. 腐败与公共秩序体系. *中国社会科学季刊 (香港)* , 1995 , 2 (10) : 81 ~ 91
 - 27 胡鞍钢. *中国 挑战腐败*. 杭州 : 浙江人民出版社 , 2001
 - 28 黄苇町. *中国隐形经济*. 北京 : 中国商业出版社 , 1996
 - 29 何清涟. *现代化的陷阱——当代中国的经济社会问题*. 北京 : 今日中国出版社 , 1998
 - 30 何增科. 试论中国古代反腐败措施的局限性及其主要原因. *天津社会科学* , 1994 , 6
 - 31 何增科. *反腐新路*. 北京 : 中央编译出版社 , 2002
 - 32 贺卫 王浣尘. 转型期寻租型腐败的理论述评. *中国社会科学季刊 (香港)* , 1999
 - 33 梁国庆. *中外反腐败实用全书*. 北京 : 新华出版社 , 1994

- 34 林喆. 权力腐败与权力制约. 北京 : 法律出版社 ,1997
- 35 刘军宁等. 市场社会与公共体系. 北京 : 三联书店 ,1996
- 36 刘明波. 廉政思想与理论——中外名家论廉政与反腐败. 北京 : 人民出版社 ,1994
- 37 莫克 杨贤 李怀祖. 堵塞腐败之源——腐败的经济学剖析. 中国软科学 ,1998
- 38 王传利. 1990—1999 中国社会腐败频率分析. 政治学研究 ,2000 ,1 :38 ~55
- 39 王沪宁. 反腐败 :中国的实践. 海口 :三环出版社 ,1990
- 40 王沪宁. 腐败与反腐败. 北京 :人民出版社 ,1990 年
- 41 吴敬琏 荣敬本. 腐败 :货币与权力的交换. 北京 :中国展望出版社 ,1989
- 42 杨宜勇. 公平与效率——当代中国的收入分配问题. 北京 :今日中国出版社 ,1997
- 43 俞可平. 现代化的代价. 北京青年报 ,1994 年 11 月 17 日
- 44 张曙光. 腐败问题的再思考. In :张曙光经济学书评集. 北京 :中国财政经济出版社 ,1996
- 45 郑也夫. 腐败的正负功能. 读书 ,1993
- 46 中国腐败分子新动向. 瞭望东方周刊 2004 年 7 月 21 日
- 47 健全巡视制度 增强工作实效. 人民网转载 :中国纪检监察 2004 年 3 月 12 日

作者简介



郝雨凡 博士 美国科盖特大学 (Colgate University) 罗伯特·何亚洲研究讲座教授, 政治学教授。于 1984 年和 1989 年先后获得美国约翰·霍普金斯大学高级国际问题研究院硕士和博士学位, 曾任日本国际大学客座研究员、哈佛大学国际问题中心麦克阿瑟研究员、拉法叶特学院访问教授、北京师范大学经管学院客座教授、北京大学国际关系学院客座教授、清华大学公共管理学院客座教授、中国人民大学国际关系学院客座教授等。多年从事国际关系、国际经济、中美关系、决策学及中国腐败问题的研究, 并有多篇学术文章在海内外主要学术刊物上发表。中文近著:《无形的手》(新华出版社, 合著 2000 年),《限制性接触》(新华出版社, 合编 2001 年),《白宫决策》(东方出版社 2002 年),《瞬间的力量》(新华出版社, 合著 2002 年)。英文近作“Corruption and the future of economic reform in China”(with Michael Johnston) 收录在最新一版的《政治腐败手册》(2002) 之中;“Suspicion continues: how america was perceived by China after 9/11,” In: David Farber, ed., International Perception of America after 9/11 (Princeton University Press, forthcoming)。现任新华出版社《聚焦中美关系丛书》主编、中国人民大学国际关系学院兼职教授。

人以群分 物以类聚 ——类属性思维以及群体和民族认同感^①

黎岳庭

美国明尼苏达州立大学

Department of Ethnic Studies

Morris Hall 109

Minnesota State University

Mankato ,MN 56001 USA

Phone :(507)389-6318

Fax :(507)389-6377

E-mail :yueh-ting.lee@mnsu.edu

内 容 摘 要

民族 ,作为群体的一部分。有意或无意地影响我们一生的行为和心里。在本文中 ,笔者首先谈到自己在中国和美国的个人经历以引出对民族的认同感 ,同时概述和列举社会心理学中有关民族心理的实验和跨文化心理的思想。人以群分 ,物以类聚。是民族心理学的基础。

中美接触和我个人的跨文化经历

我十八九岁时 ,在中国曾认为“所有的老美都是白人”。1986 年秋 ,当我第一次到达纽约肯尼迪国际机场时发现 ,并非所有的老美都是白人 ,他们有黑人、拉丁美洲人和与我相似的亚裔黄种人。

^① 本文的原标题是 Stereotypes ,ingroup homogeneity and social identity theory in intergroup contact and comparison(《群体接触和比较中的类属性思维、内群体的相似性以及社会认同感理论》)。

几周后,我在纽约州立大学石溪校区(State University of New York at Stony Brook)安顿好后,我去了纽约唐人街,我又感到第二次吃惊。为什么这些中国人讲中文。他们穿着表明了他们是中国人(和我在中国大陆见到的一样),而不是白人。他们大多数人遵循中国文化和习俗(如尊敬长者,使用中国农历并庆祝传统节日)。我在那里发现了一种东西——即我是中国人——对中国人的认同感。^①

我的这一经历说明两个问题,第一,我在中国时对美国人这个群体有不正确的判断。我认为所有的老美都是一样的,是同类的(比如是白种人,这是外群体的同类性效应^②)。第二,我在美国意识到自己是中国人。这表明,内群体和外群体的比较使自己意识到“我是中国人”而不是其他族群的成员。换句话说,只要我们拿中国人和其他人或外群体的成员相比,例如同白人、黑人、拉丁美洲人或其他种族群相比,我便产生自己是中国人的认同感。我在中国内地时,从未有过这种现象,因为我在那里见到的只是中国人,且从未将中国人和其他种族比较。^③

然而,本文的重点不在于探讨外群体的同类性效应或不正确的判断,而在于社会认同感影响内群体的同类性效应或内聚力。内群体的同类性效应与外群体同类性效应截然不同。后者是在群体之间的接触或交流中产生的其他群体的类属性思维。而内群体的同类性效应并没有坏的或负面的涵义,而是说,在群体之间(或民族之间)的比较、接触和交流中意味着增加群体内(或民族内)的“内聚力”和“团结性”。^④当内群体成员与外群体成员进行接触和比较时,社会认同感则与内群体的相似性和内聚力相关联。换句话说,本文的基本的假设就是:社会认同感或群体成员的身份影响人们在群体之间接触和交流中的行为。

虽然社会认同感与内群体同类性紧密相关,这并不排斥其他阐述内群体同类性效应的理论。因此,作为关于在文化接触和对比时产生的内群体同类性效应的学术观点,我将讨论“真理核心论”(kernel of truth)和“自圆其说论”(rationalization model)。

① 认同感是指我们是同一群体的感受。

② 内群体即具有共同性的内部单位和结构(包括群体或团体)。外群体具有不共同性的单位和结构。

③ 如果我们不同异性作比较,我们根本不知道自己是男是女,故有比较才有认识。

④ 本文中的群体(group)在某种意义上与民族(ethnicity)相同,因为群体包括民族。

社会认同感理论和内群体同类性

什么是社会认同感理论 (Social identity theory)? 根据 1979 年和 1986 年 Tajfel 和 Turner 的研究, 社会认同感理论认为, 群体成员试图将自己的群体区别于其他群体, 并主动地保护群体之间的差异, 以便提高或获得一个有利于自己群体成员的良好而积极的社会形象。社会认同感意味着, 一个人意识到自己是某个社会群体中的一员, 而这个社会群体对它的成员在价值观和感情方面都具有重要社会和文化意义。群体的成员影响一个人的观点和行为。社会的相互作用同样影响这一成员的自我意识。通过适当的群体之间的比较, 人们可以得到正面而良好的社会认同。

1. 群体之间的接触与比较增加社会认同感

社会认同理论中的基本假设, 就是通过那些能提高群体成员的身份或意识, 进行群体之间的比较或竞争, 人们因此可以得到社会认同感。群体之间的比较与竞争增强其成员对自己的身份或成员资格的意识, 并使他们分享内群体感(甚至共同经历生命受到威胁的感觉)。

关于这一点, 美国心理学家 Bruner 和澳洲心理学家 Oakes 等认为, 一个可以允许或鼓励群体之间进行比较的环境, 比与在一个不允许或鼓励群体之间进行比较的环境, 能使社会分群更加突出, 即在群体之间的比较中, 对比越明显, 内群体的身份就越突出。内群体身份影响人们的观念和行。下列研究结果支持这一提法。

第一, 有一项研究关于内群体之间竞争的比较发现, 合作突出了内群体认同。实验数据表明, 群体之间的竞争使内群体认同更明显, 群体之间的合作则降低了内群体的特征。

第二, 有几项实验更直接地研究群体比较和群体成员的特征。在 1967 年, Buss 和 Portnoy 发现, 美国人和俄国人之间的比较, 使美国人与加拿大人相比, 显得更突出。他们的结论是: 参考群体和比较群体之间的差异越大, 个人对于属于参考群体的感觉就更加明显, 即群体认同越突出。

第三, 当把个人与不同群体相比时, 会突出群体内的同类感(即内群体的同类性)和群体之间的差异。具体讲, 同一个群体的成员, 彼此间存在更多的相同之处, 而与不同的群体的成员之间则有更多的差异。

譬如,1978年 Doise, Deschamps 和 Meyer 在瑞士作的一项有关突出群体内的相似性的语言研究。瑞士由三大语言群体构成:德语群体、法语群体和意大利语群体。后两个群体与第一个不同,不仅是由于他们是少数群体,他们的语言属于“拉丁语系”,而且他们的经济也不活跃。然而我们假设:讲法语的瑞士人和讲意大利语的瑞士人直接存在心理差异,但,讲德语的瑞士人、讲法语的瑞士人和讲意大利语的瑞士人三个群体之间存在的心理差异,可以因对比和分类的情景不同而变化。换句话说,三个中的任何这两瑞士个群体与瑞士以外的群体相比,这两个瑞士群体之间的差异会变得不那么显著。^①为了证实这一假设,从日内瓦来的实验对象(即参加实验的受试者)要回答一个问卷,他们要用16道问题且每道题是八点式量表(即1-2-3-4-5-6-7-8)来描述三个社会群体。

根据实验条件,这些群体是讲德语的瑞士人、讲法语的瑞士人和讲意大利语的瑞士人,或者是三个群体中的两个群体(同国籍不同语言)再加上(同语言不同国籍的)德国人、法国人和意大利人来分别代替讲德语的瑞士人、讲法语的瑞士人和讲意大利语的瑞士人。结果表明,虽然语言不同,当两个具有瑞士国籍的群体面对另一个非瑞士国籍的群体时,这两个瑞士语言群体之间的相同之处比没有外国群体在场时显得更加突出。也就是说,外国人在场,本国人,虽语言不同,其同类性增大。因此,两个属于不同国家的群体是根据分类的程序或比较情景来决定的,比起两个属于同一国家的群体来讲,他们之间的差异要大得多。

2. 群体之间的接触与比较可以增强内群体的同类性与偏爱性

如果我和同一群体的其他人有共同点,这就是内群体的同类性;假设我更喜欢或偏向自己的民族或群体,这叫内群体的偏爱性。根据社会认同理论,我们可以合理地推导出下一个假设,人们经受相同的威胁可以扩大内群体的定义,使内群体的定义范围更广——这样就相应在更广大的社会群体中提高同类性,与完型心理学(整体心理)的“共同命运”概念相一致。

根据 Feshbach 和 Singer 在1957年作的研究,共同的威胁是那些被认为同时影响多数和少数群体(或民族)的威胁。他们的研究发现,共同的

^① 虽然汉人、苗人、藏人在中国有差异,若同白人、黑人比较,中国各民族的差异变得小多了。

威胁(如洪水、飓风)可以影响社会观点、行为的变化(如减少对少数群体或民族的偏见),也就是说,如果大家都感到人生受到威胁,那么不论多数还是少数群体成员都处在同一危险的境地,他们之间产生更大的包容性,因为他们意识到,受到相同的威胁比没有威胁会有更多的相同处。

同样,在20世纪五六十年代,社会实验心理学家 Schachter, Darley 和 Aronson 发现,那些知道自己将参加痛苦实验的人,愿意和另外一些将经历相同痛苦实验人坐在一起。因为他们知道自己处在同一境遇中,换句话说,虽然并不存在实际上的群体界线,这一群体的人们有着相同和共同的命运,俗语所说的“同病相怜”或“人以群分,物以类聚”。

更重要的是,根据 Tajfel 和 Turner 的社会认同理论,Simon 与 Brown 和他们的同事最近发现:在社会比较中的群体认同意识和群体的成员特征可以增强群体内的同类感。譬如,寻求正面的社会认同不仅可以产生内群体的偏爱性,与外群体相比,还可以为内群体建立更大的群体感。因为如果作为一个群体,内群体比外群体更具有群体性。根据内群体提供给其成员的社会支持和团结程度,这个内群体比外群体显得更优越。Campbell 在1958年作的研究指出:如果内群体比外群体有更多的同类性,那么将会提高该群体的群体感或认同感。因此,这种内群体突出的同类感将有助于建立一个积极而良好的社会形象。

Simon 和 Pettigrew 的研究表明,少数群体的成员,例如英国老年女教授视她们自己的群体(内群体)比视英国老年男教师(外群体)更有同类性。这一研究不仅与 Simon 和 Brown 在1987年研究结果一致,同时也进一步支持了社会认同理论。

虽然上述的内群体的同类性效应产生在少数群体中,Simon 和 Pettigrew 认为群体内的同类感不仅限于少数群体。另外,他们在1990年的研究发现,定义明确的群体的成员,即明确知道他们属于某个群体,如维勒油画爱好者群体,内群体出现同类效应。相反,对于定义不明确群体的成员(受试者不属于任何一个群体),不属于维勒油画的群体,而他们以其他的属性(如社会层面或社会特点)来强调内群体的同类性。

总之,尤其是近几年,社会认同理论——认为存在更大的内群体同类性,在社会观念的行为方面已经得到了大量的支持。通过社会群体之间的比较,群体成员(尤其是少数群体的成员),认为他们更具有同类性。因为,内群体的同类性是内群体内聚力和团结性的标志,而内群体的内聚力和团结性能为该内群体成员提供正面形象。

文化之间的内群体的同类性和偏爱性：各种理论观点

社会认同理论可以解释群体之间的比较与交流时产生的内群体同类性与偏爱性。根据这一理论，群体之间的比较与交流可以提高内群体同类性与偏爱性。这就出现最后的一个假设。

1. 文化认同增加内群体同类性和偏爱性

假设你是个非裔美国人且和一个亚裔美国人合住一间宿舍（和一个亚裔美国人打交道），或者反之亦然。你正忙着复习期末考试，如果这时他/她打开收音机，音量开到最大且在房间里跳起舞来，这时候你会怎么以文化的角度看他/她的群体成员呢？根据社会认同理论，笔者作了一个跨文化实验来证明下列假设——将一个群体的成员与另一群体的成员进行比较时，社会认同感和群体成员的特征影响内群体的偏爱和内群体的同类感（Lee, 1993）。

在这个研究中，我们从美国东部的一所大学挑选了两个社会文化群体，一组由 41 个非裔美国人（黑人组成），另一组由 34 个华裔美国人组成。这些学生和我们的研究助理文化背景相同，即华人助理给华人学生做实验，黑人助理给黑人学生做实验。研究助理要求学生回答两个涉及自己群体成员或社会身份的情景的问题。具体讲，一个黑人研究助理在校园的任何一处找到一个黑人学生，对他说：“我们研究组正在作一项跨文化的研究，你能帮我个忙吗？请你仔细读一下这些情景，然后再回答几个问题”？华裔组的华裔研究助理也用同样的方法。在这两个情景中，我们明确内群体和外群体的成员。

通过华裔和非裔美国人的比较，在各自的情景中，群体成员的特征清晰的展现出来。比如，在其中一个场景中，实验特别强调社会身份和背景：“想象你有个华人室友，你正准备明天的期末考，你的室友把书‘啷’的一声摔在地板上，他打开收音机，音量开到最大，开始在房间里跳舞。”另一个场景除了“华人”几个字不同外，就是“你有个非裔室友”，其他场景全部相同。我们要求华裔美国人和非裔美国人先看华裔室友的场景之后再非裔室友的场景，然后进行评估他们群体偏爱和内群体同类性程度。

研究结果有力的支持了社会认同理论。第一，在这两个群体中，华裔

美国人和非裔美国人都有着内群体偏爱性的趋向。就是说,华裔学生在评定自己的群体或内群体(以华人为目标的场景)时,比对在评定非裔学生(在以非裔为目标的场景)时更带偏爱性。同理,非裔学生在评定他们自己的群体或内群体(以非裔为目标的场景)时,比在评定华裔学生(在以华裔为目标的场景)时更带偏爱性。第二,他们感到的是更大的内群体同类性而不是外群体的同类感。比如,在华裔样本中,他们认为内群体(以华人为目标的场景),比对外群体(在以非裔为目标的场景)更有同类性;另一方面,非裔学生认为内群体(以非裔为目标的场景),比起对外群体(在以华裔为目标的场景),更有同类性。

总之,华裔与非裔美国人的研究表明,文化认同感提高了内群体或群体内的同类性和偏爱性。换句话说,社会认同理论将这一心理效果解释为内群体同类性和偏爱性。

2. “真理核心论”和“自圆其说论”同样影响内群体同类性和偏爱性

重要的是,社会认同理论并不是内群体的同类性和偏爱性的唯一的解释。根据笔者和 Ottati 在《比较文化心理学杂志》发表的研究(Lee and Ottati, 1993),关于文化间的接触和交流,至少还有其他两个理论模式解释内群体同类性和偏爱性。一个是“真理核心论”,另一个是“自圆其说论”。

真理核心论 Allport 和 Triandis 等社会心理学家认为,文化群体的观念一部份是基于文化的客观特征。也就是说,我们的有些判断和观念有一定的真实性和正确性。比如,客观上甲文化比乙文化同类性大,甲文化和乙文化群体中的成员会(客观)地认为甲文化比乙文化同类性大。在一项中美比较文化研究中,笔者和 Ottati 在 1993 年发现,中国人认为,中国人与中国人之间的相似之处要比美国与美国人之间相似性多。另一方面,美国人认为,美国人与美国人之间的不同之处(即差异)要比中国人和中国人之间的不同之处(即差异)大。这是因为,和美国移民国家(包含多个种族,而且穿着各异)相比,中国文化客观上的同类性确实比较多(95%的汉族人日常讲汉语,长相都是黄种人)。这证明了真理核心论或客观真理理论。

自圆其说论 还有一个决定内群体的同类性和偏爱性的因素是“对待同类性和异类性的态度”。根据笔者和 Ottati 的研究,自圆其说论认为,如果人们愿意赞同同类性或集体主义,他们会很重视它且视

自己更具有同类性；另一方面，如果人们愿意赞同异类性（差异），他们会很重视它且视自己更具有异类性。与此模式一致的是，笔者和 Ottati 在 1993 年的研究结果表明，中国人重视集体主义（或团队精神），并认为他们与其他的中国人之间有更多的相同之处；而美国人重视个人主义，并认为他们与其他的美国人之间有更多的不同之处。具体讲，中国人的同类观念与美国人的异类观念都积极地支持了他们各自群体样本的文化态度。

3. 总结和结论

根据 Tajfel 和 Turner 的研究，有几个方法可以保护或提高社会认同感。第一，通过社会比较和竞争。群体成员共同努力来提高他们的群体在社会上的客观地位（比如通过社会变革和社会声援）。第二，通过个人的流动。那些对自己群体不满意的人离开他原有的群体（通过社会流动）。但是由于许多人不希望人们认为他们是群体的背弃者和叛徒，人们很难采用这个方法。第三，个人在内群体和外群体进行比较时，扬长避短，即用那些能产生出正面结果的方面进行比较。比如，一个中国人可以从烹饪的不同方式来比较华裔美国人和白人，而不是他们在美国的政治势力上作比较。第四，改变一些内群体特征的价值观，以便使那些以前认为是负面的特征现在成为正面的。比如黑人认为“黑色是美丽的”。

内群体的同类性意谓着内群体的内聚力、团结性和明显认同，而不是贬义的“无面孔的兽群”。黄皮肤并非黄祸，而是炎黄子孙的骄傲和勤劳勇敢聪明的象征。简而言之，通过自我比较，并从那些明显与众不同的价值观方面把自己和其他群体区别开来，社会群体可以为它的成员提供一个积极的社会认同感。譬如，群体之间的比较可以突出两个种族群体的成员身份。华裔与非裔美国人都偏向评价他们自己的群体，并且认为他们自己比外群体更具同类性。这样做的原因也许是努力保护正面的集体形象和群体自尊心。也就是说，社会认同增强内群体的同类性，而且同类性的概念和外群体的概念完全不同。后者是在群体之间的接触或交流中产生的主观的类属判断。但内群体效应并没有坏的或负面的涵义，而是说内群体的同类性意谓着内群体的“内聚力”和“团结性”，从而在群体之间的比较、接触和交流中为自己的群体保护一个正面的形象。

然而,值得注意的是,除了社会认同理论外,另外两个理论模式——“真理核心论”和“自圆其说论”,也可以解释内群体的同类性和偏爱性。第一,在文化之间的比较中,“真理核心论”认为,如果甲文化客观上比乙文化同类性大,甲文化群和乙文化群的人,会认为甲文化比乙文化同类性大。这个内群体的同类性效应有一定的真实性和正确性,而与社会认同理论无关。第二,“自圆其说论”认为,如果人们愿意有这个同类性或集体主义(团队精神),他们会很重视它且视自己更具有同类性,反之亦然。“自圆其说论”和这个内群体同类性和偏爱性的关联更紧密。然而,总的来讲,社会认同理论将这一心理作用解释为,在各种文化接触或比较中所产生的内群体的同类性和偏爱性。

“人以群分,物以类聚”得到科学的解释!

参 考 文 献

- 1 Allen V L. Infra-group, intra-group and intergroup: Construing levels of organizations in social influence. In: S. Moscovici, G. Mugny and E. Van Avermaet (Eds.). Perspectives on minority influence. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. 217 ~ 238
- 2 Allport G W. The Nature of Prejudice. Mass.: Addison-Wesley, 1954
- 3 Billig M. Social Psychology and Intergroup relations. London: Academic Press, 1976
- 4 Brewer M B. Ingroup bias in the minimal intergroup situation: A cognitive-motivational analysis. Psychological Bulletin, 1979, 86: 307 ~ 324
- 5 Brown R, Smith A. Perceptions of and by minority groups: the case of women in academia. European Journal of Social Psychology, 1989, 19: 61 ~ 75
- 6 Brown R J, Turner J C. The criss-cross categorization effect in intergroup discrimination. British Journal of Social and Clinical Psychology, 1979, 18: 371 ~ 383
- 7 Bruner J S, Perlmutter H W. Compatriot and foreigner: A study of impression formation in three countries. Journal of Abnormal and Social Psychology, 1957, 55 (2): 253 ~ 260
- 8 Buss A H, Portnoy N W. Pain tolerance and group identification. Journal of Personality and Social Psychology, 1967, 6: 106 ~ 108
- 9 Campbell D T. Enhancement of contrast as composite habit. Journal of Abnormal and Social Psychology, 1956, 3: 350 ~ 355
- 10 Campbell D T. Common fate, similarity, and other indices of the status of aggregates of persons as social entities. Behavioral Science, 1958, 3: 14 ~ 25

- 11 Commins B , Lockwood J. The effect of status differences , favored treatment , and equity on intergroup comparisons. *European Journal of Social Psychology* , 1979 ,9 : 281 ~ 289
- 12 Darley J M ,Aronson E. Self-evaluation vs. direct anxiety reduction as determinants of the fear-affiliation relationship. *Journal of Experimental Social Psychology Supplement* , 1966 ,1 : 66 ~ 79
- 13 Dion K L. Intergroup conflict and intragroup cohesiveness. In : W. G. Austin and S. Worchel (Eds.) , *The social psychology of intergroup relations*. Monterey , Calif. : Brooks/Cole , 1979
- 14 Doise W , Deschamps J C ,Meyer G. The accentuation of intracategory similarities. In : H. Tajfel (Ed.). *Differentiation Between Social Groups : Studies in the Social Psychology of Intergroup Relations*. London : Academic Press , 1978
- 15 Dustin D A ,Davis H P. Evaluative bias in group and individual competition. *Journal of Social Psychology* , 1970 , 80 : 103 ~ 108
- 16 Eiser J R , Stroebe W. *Categorization and Social Judgment*. London : Academic Press , 1972
- 17 Feshbach S , Singer R. The effect of personal and shared threats upon social prejudice. *The Journal of Abnormal and Social Psychology* , 1957 , 54(3) : 411 ~ 416
- 18 Hamilton D L ,Trotter T K. Stereotypes and stereotyping : An overview of the cognitive approach. In : J. F. Dovidio and S. L. Gaertner (Eds.). *Prejudice , Discrimination and Racism*. New York : Academic Press , 1986 , 127 ~ 163
- 19 Keen S. *Faces of the Enemy*. New York : Harper & Row , Publishers , 1988
- 20 Kramer R M , Brewer M B. Effect of group identity on resource use in a simulated commons dilemma. *Journal of Personality and Social Psychology* , 1984 , 46 , 1044 ~ 1057
- 21 Lalonde R N , Gardner R C. An intergroup perspective on stereotyping organization and processing. *British Journal of Social Psychology* , 1989 , 28 : 289 ~ 303
- 22 Lee Y T. Stereotypes , Salience and Threat : The Determinants of Perceived In-group Homogeneity. Ann Arbor , MI : UMI/A Bell & Howell Information Co. , 1991
- 23 Lee Y T. Ingroup preference and homogeneity among African American and Chinese American students. *The Journal of Social Psychology* , 1993 , 133 (2) : 225 ~ 235
- 24 Lee Y T , Ottati V. Determinants of ingroup and outgroup perception of heterogeneity : An investigation of Sino-American stereotypes. *Journal of Cross-Cultural Psychology* , 1993 , 24 : 298 ~ 318
- 25 Oakes P J. The salience of social categories. In : J. C. Turner (Ed.). *Rediscovering the social Group : A Self-Categorization Theory*. Oxford : Basil Blackwell , 1987
- 26 Schachter S. *The Psychology of Affiliation*. Stanford , Calif. : Stanford University Press , 1959

- 27 Simon B , Brown R. Perceived intragroup homogeneity in minority-majority contexts. *Journal of Personality and Social Psychology* , 1987 , 53(4) : 703 ~ 711
- 28 Simon B , Mummendey A. Perceptions of relative group size and group homogeneity : We are the majority and they are all the same. *European Journal of Social Psychology* , 1990 , 20 : 351 ~ 356
- 29 Simon B , Pettigrew T. Social identity and perceived group homogeneity : Evidence for the ingroup homogeneity effect. *European Journal of Social Psychology* , 1990 , 20 : 269 ~ 286
- 30 Tajfel H. Cognitive aspects of prejudice. *Social Issues* , 1969 , xxv(4) : 79 ~ 97
- 31 Tajfel H. *Human Groups and Social Categories*. Cambridge : Cambridge University Press , 1981
- 32 Tajfel H. Social psychology of intergroup relations. *Annual Review of Psychology* , 1982 , 33 : 1 ~ 39
- 33 Tajfel H , Sheikh A A , Gardner R C. Content of stereotypes and inferences of similarity between members of stereotyped groups. *Acta Psychologica* , 1964 , 22 : 191 ~ 201
- 34 Tajfel H , Turner J C. An integrative theory of intergroup conflict. In : W. G. Austin and S. Worchel (Eds.). *The Social Psychology of Intergroup Relations*. Monterey , Calif. : Brooks/Cole , 1979
- 35 Tajfel H , Turner J C. The social identity theory of intergroup behavior. In S. Worchel and W. G. Austin (Eds.). *Psychology of Intergroup Relations*. Chicago : Nelson-Hall Publishers , 1986
- 36 Tajfel H , Wilkes A L. Classification and quantitative judgment. *British Journal of Social Psychology* , 1963 , 54 : 101 ~ 114
- 37 Taylor D M , Guimond S. The belief theory of prejudice in an intergroup context. *The Journal of Social Psychology* , 1978 , 105 : 11 ~ 25
- 38 Taylor S E , Fiske S , Etcoff N L , Ruderman A J. Categorical and contextual bases of person memory stereotyping. *Journal of Personality and Social Psychology* , 1978 , 36 (7) : 778 ~ 793
- 39 Triandis H C , Vassiliou V. Frequency of contact and stereotyping. *Journal of Personality and Social Psychology* , 1967 , 7(3) : 316 ~ 328
- 40 Triandis H C , McCusker C , Hui C H. Multi-method probes of individualism and collectivism. *Journal of Personality and Social Psychology* , 1990 , 59(5) : 1006 ~ 1020
- 41 Wilder D A. Reduction of intergroup discrimination through individuation of the outgroup. *Journal of Personality and Social Psychology* , 1978 , 36 : 1361 ~ 1374
- 42 Wilder D A. Perceiving persons as a group : Categorization and intergroup relations. In : D. L.
- 43 Hamilton (Ed.). *Cognitive processes in stereotyping and intergroup behavior*. Hillsdale , New Jersey : Erlbaum , 1981 , 213 ~ 257

- 44 Wilder D A , Shapiro P N. Role of out-group cues in determining social identity.
Journal of Personality and Social Psychology ,1984 ,47(2) :342 ~ 348

作者简介



黎岳庭 博士 名作易,字岳庭,号溪蚕居士,或学门朴人。1986 年来美留学。1991 年获美国纽约州立大学(石溪校区)社会心理学和人格心理学博士。之后,又在美国宾州大学从事人格、文化和管理心理学博士后研究。现任美国明尼苏达州立大学社会心理学和民族心理学教授,同时兼任明尼苏达州立大学民族心理和全球文化学系系主任。迄今,他已出版六本英文专著(包括近期在美国用英文出版的《类属性思维的正确性》、《跨文化的人的知觉和人的性格》、《全球民族和文化矛盾的挑战》),以及同时在不同的鉴定性的刊物和杂志上已发表 60 多篇学术论文。它们涉及到心理学、社会学、哲学、历史学、民族学、管理学、经济学和文化人类学。其教学和科研还包括人格心理学、实验社会心理学、心理统计、动机和信仰心理学、教育和学习心理学、管理和工业心理学、人事心理学、消费心理学、人际和群体关系、民族心理和民族性格、咨询和健康心理、跨文化和跨国企业管理和人才培训和交流、中美文化和管理比较、社会和国际行为之间的冲突和调解、人格特点与人的冲突和调解、社会认知以及东西方文化和类属性思维的比较。黎岳庭教授现为美国心理学会、美国民族学会、美国管理学会、跨文化研究会、国际心理学会等会员和院士。他曾获多项美国和国际学术荣誉、奖励和科研基金资助。

第二部分

美国社会研究

美国的失业与再就业

王 勋

美国威斯康星大学帕克赛德分校

Department of Sociology/Anthropology

University of Wisconsin-Parkside

900 Wood Road

Kenosha ,WI 53141

Phone : (262)595-2520

Fax : (262)595-2183

E-mail : wang@uwp. edu

唐斌尧

中国济南大学山东省济南市济微路 106 号 250022

Phone : 531-2765761

E-mail : tangbinyao@sina. com

内 容 摘 要

本文旨在介绍美国失业与再就业的几个相关问题。本文第一节描述美国社会失业问题的状况 ,探讨影响美国失业问题的因素 ,理解失业作为一个社会问题给美国社会和个人带来的影响。第二节着重讨论美国的失业和公共救助方式 ,包括失业救济金、食品卷、公共住宅补助等。本文最后详细介绍美国“一站式”劳动就业中心的功能 ,包括提供就业信息和就业咨询与辅导、实施就业培训等。

了解美国在失业与再就业上所采用的一些办法和措施 ,对中国这样一个处于经济转型、失业和再就业形势极其严峻的国家来说 ,或许能提供一些有益的启示与借鉴。

失业是美国社会长期存在的一个严重的社会问题 ,了解美国社会失业问题的严重性及影响因素 ,探讨美国解决失业与再就业问题所采用的一些办法和措施 ,对于中国这样一个处于经济转型、失业和再就业形势极其严峻的国家来说 ,无疑具有重要的现实借鉴意义。本文旨在介绍美国

失业与再就业的几个相关问题。第一节描述美国失业问题的状况,探讨影响美国失业问题的因素,理解失业作为一个社会问题给美国社会和个人带来的影响。第二节着重讨论美国的失业和公共救助方式,如失业救济金、食品卷、公共住宅补助等。最后详细介绍美国“一站式”劳动就业中心的功能,包括提供就业信息和就业咨询与辅导、实施就业培训等。

美国社会的失业问题

失业是长期困扰美国的严重的社会问题。影响失业问题的因素是多种多样的,包括经济、政治及种族和性别等因素。在当今全球化的进程中,美国的失业问题更是成为超国界的问题。众多研究表明,不能妥善处理失业问题会对个人和社会造成极大的负面影响。

1. 美国失业问题的基本状况和程度

据美国劳工部的最新统计,2002年全美的失业率为5.8%,失业总人数高达近840万。2003年5月全美的失业率更是上升到6.1%。失业总人数近870万。在美国社会中,4.5%的失业率被认为是充分就业,但是在大多数时间里,美国的失业率均高于这个警戒线。二战以后,失业率能够低于这个标准的年份可以说是屈指可数。例如,1955年,美国的失业率为2.9%,1965年为3.4%,而1980年至今,只有1998、1999和2000年这3个年份中的失业率维持或略低于4.5%的水平。1982年,美国的失业率高达近10%,失业人口超过1000万人,而在整个20世纪80年代,年平均失业率为6.56%。

下面两张图为我们提供了简明的描述。图1列出了美国从20世纪50年代以来的失业人数。显而易见,美国的失业人数是在不断增长的。

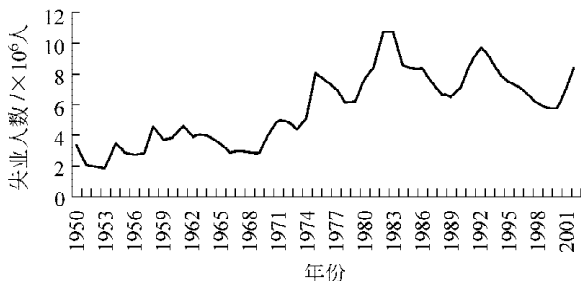


图1 美国的失业状况(1950—2002)

图2是美国从1950年以来的失业率。不难看出,绝大多数时间里,美国的失业率是高出4.5%的警戒线的。

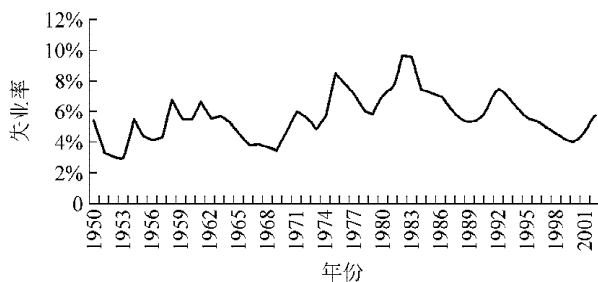


图2 美国的失业率(1950—2002)

许多美国社会科学家对官方公布的失业率统计提出了质疑,他们认为政府对失业率的测算低估了实际的失业水平,这是因为政府对劳动力概念的界定是不准确的。劳动力被官方界定为16岁以上的人口,如果你想被算作劳动力队伍中的一员,你必须有一份全日制的工作、兼职工作,或者在政府劳动部门进行月统计之前的4周时间内你正在积极寻找工作。不符合这些标准的人不被认为是劳动力的一员,也就不被统计在就业或失业范围之内。这一界定和标准带来如下一些问题:①许多十四五岁的中学生尽管有能力或有兴趣从事一份工作,至少是兼职工作,但是他们的无业状态是被忽略的;②许多因负担繁重的家务劳动而无法出来做工的家庭妇女,也是被排除在外的;③还有很多找工作受挫而放弃努力的人也被遗忘了。由此可见,实际的劳动力队伍比美国官方公布的数目要庞大得多,假如我们把目前从事兼职工作但是想要一份全日制工作的人口也统计在内,美国的失业率也许还要高得多。

2. 影响美国失业问题的因素

结构性失业、周期性失业、季节性失业,各有自身特有的原因。我们这里只简单介绍美国社会科学家取得共识的几个影响因素。

首先让我们来看看科学技术的发展对失业的影响。在失业高峰期,关于“技术性失业”的话题似乎总是出现在公众的讨论中,既然自动化是经济发展的趋势,很多人自然要问,未来会发生什么?生产力的发展会不会导致更高的失业率?是不是未来我们的工作机会将会越来越少?这里有两种不同的观点。

第一种观点试图淡化失业的主题,认为技术革命带来的后果仅仅反映在工作性质和劳动组织的改变上。有些经济学家指出,类似“随着技术的发展,生产过程中对劳动力的需要愈来愈少”这样的断言缺少理论和实际经验的支持。他们认为,从历史上来看,生产力水平的提高真正会影响到的是总体生产、收入和消费,这远远超过对劳动力需求的影响。例如,在20世纪50年代和60年代,美国的失业率特别低,而这一时期美国生产力的发展却是异乎寻常地快,再看最近几年,失业率不断攀升,但是生产力的发展速度却仅有50年代和60年代的一半。

第二种观点则认为,随着计算机及其他节省人力资源的设备与新技术在工作场所中的运用,在未来失业肯定会有一种固定的增长。自动化、计算机化、机器人及其他方面的技术变革造成很多特定类型工作机会的丧失,在生产过程中对劳动力的需求越来越少。有些学者认为,尽管自动化和技术变革创造了一些新的工作机会,但是失去的工作岗位似乎比这些新的工作机会更多,而且新工作机会的增长远远赶不上劳动力的自然增长速度。再进一步来看,工人们调整自己去适应新的工作岗位也是非常困难的。

尽管有各种各样的争议和视角,大多数学者还是持后一种观点,倾向于将技术革命看作是造成美国失业问题出现的主要原因之一。

自30年代至今,美国联邦政府在整个经济领域中扮演着一个越来越活跃的角色。特别是在消费支出和税收这两大领域中,联邦政府的相关政策走向直接影响到失业率的高低。政府开支包括国防支出、州和地方政府拨款、个人支付、贷款债务等。政府的消费支出对美国经济而言至关重要。例如,当政府决定关闭位于康涅狄格州某地的军事基地和军工企业时,当地的经济马上受到影响。还有一个例子,自80年代以来,联邦政府决定着手削减非国防开支(nondefense programs),这项政策被认为是有效地遏制了通货膨胀,但实际上也促进了全美范围内失业人数的增长。税收政策也会对失业产生影响。当个人所得税率比较低时,消费者会有更多的钱去购买商品和服务。假设他们选择花掉自己的钱,产品销售额就会增长,相应地在商业和工业领域就会创造出更多的就业机会。当企业税收被削减时,雇主们会选择投资新的设备,扩大生产规模,提高雇员工资——所有这一切都会有助于创造新的就业岗位。当然从另一方面来讲,个人和企业税收的减少,也意味着政府公共收入的减少和压缩政府开支的压力。

基于种族、阶级和年龄的社会歧视与不平等也会影响到失业,这是影响美国失业问题的第三个因素。失业问题既有结构性的,也有歧视性的。所谓歧视性失业是指特殊社会群体(诸如特定种族、少数民族和妇女等)的高失业率。例如,1999年美国黑人工人的失业率是8.0%,而白人工人中的失业率仅为3.7%,相差一倍还要多。在美国,女性的失业率要高于男性。至少20世纪前半叶,大约三分之二的劳动力为男性。直到70年代,妇女在劳动力性别构成中的比例才开始上升。到1998年,在美国的雇佣劳动力队伍中,女性约有6000万人,而男性约为7000万人。同时,从美国妇女的职业构成来看,差不多70%的妇女集中在教师、售货员、护士、秘书等少数职业上,工资都不是很高,一般来讲,假如男性赚1美元,女性只能赚0.7美元。此外,年龄因素也会影响到就业与失业,16至19岁之间的美国年轻人,特别是十多岁的少数民族成员,有着特别高的失业率。

还有很多美国学者认为,美国跨国大公司纷纷在其他国家设立分公司,这是因为它们能够获得更廉价的劳动力和更大的市场,但是其结果也是显而易见的——就业机会被“出口”到其他国家,而与此同时,美国则变成了一个产品进口国,这也是导致美国失业问题的一个重要原因。例如,在印度,具有硕士学位的计算机专业人员的年薪为5000~6000美元,他们的美国同行则为50000~70000美元。而且印度人讲英语,类似像印度这样的发展中国家备受美国大企业的青睐,它们倾向于把资金和大部分制造设备转移到这些拥有廉价劳动力和原材料的国家。当然,也有一些美国跨国公司的领导人认为,就业“出口”并非是一件坏事,因为首先公司可以为美国赚回更多的钱,其次外国投资也可以在美国创造新的就业机会。

3. 失业问题带给美国社会的各种影响

失业对个人的生活具有毁灭性的影响力,尤其是长期性失业会引发无数的痛苦问题。工作是大多数人的生活重心,当人们失业时,因工作而结成的社会联系可能会发生断裂,许多失业者变得越来越孤立,他们的自尊心受到极大的伤害,感到失败、沮丧、绝望、焦虑或厌倦,与社会疏离。许多人甚至会贬抑自我,失去自我价值感。

Michael Aiken 及其同事的研究发现:首先,许多失业者中断了与他们的朋友和亲戚的联系,因为他们无法回报别人的恩惠和承担社会责任,

例如没有钱去买礼物,参加聚会等,从而变得离群索居。其次,许多失业者因失去与同事们的工作友谊而感到不快乐,因为正是这种工作情谊赋予他们的日常生活一种新的意义。失业者不仅感到了一种社会隔离,而且工作角色的丧失使他们困惑自己对于社会而言是否还有价值。最后,有些人有时甚至怀疑生命是否值得继续下去。

另一项由 David Bensman 和 Roberta Lynch 在钢铁工业企业中所做的研究也表明,失业会造成:①工人们发现他们没有资格申请社会福利或食物券(food stamp),因为他们有车或房子;②家庭暴力会增加,因为工人们会在他们的家庭成员身上发泄自己的沮丧与愤怒情绪;③失业工人的孩子们似乎有更多的偏差行为;④在失业者家庭中离婚现象似乎更多一些,因为他们无法处理自己的婚姻问题;⑤有少数工人放弃希望,选择结束自己的生命。

研究者还发现,失业不仅影响到蓝领工人,也会影响到白领工人。例如, Powell and Drisoll 所做的一项研究发现,失业的专业人员大体上会经历下面几个阶段:起初,由于自身的教育水平和在令人羡慕的职位上的长期职业经历,他们感觉很有信心,倾向于推迟寻找一个新的工作职位,而享受一段时间的自由。在这个阶段,家庭生活保持正常。到第二个阶段,专业人员开始寻找工作,家庭和朋友们提供各种鼓励,他们自己的自信水平也很高。对于那些寻觅工作未果的人而言,第三个阶段主要表现为困惑和沮丧,他们的心境开始受到找工作的困扰,与朋友们和家庭的关系也开始出现危机的迹象。像蓝领工人一样,他们也开始怀疑自己的价值,变得灰心、愤怒,甚至绝望,家庭生活变得一团糟,家庭关系降到冰点。在这个阶段,自杀行为似乎最容易发生。而到了最后的阶段,找工作变得草率、仓促和屈就。

失业问题不仅困扰着个人,也对整个美国社会产生了深远而复杂的影响。在高失业率时期,一系列相关的社会问题也会随之而来。例如,会出现药物和酒精滥用以及失业压力相关的身心疾病,婚姻与家庭暴力事件增多,离婚率和犯罪率会随之提高。高失业率也会导致低度就业率的提升,也就是说,许多人目前所从事的职业要低于他们所拥有的工作技能。最严重的是,失业问题及与之相关的情绪、种族与性别歧视、犯罪、离婚等问题会加剧社会的贫困化,从而使社会问题更加恶化与复杂。Harvey Brenner 的研究显示出失业率的增长和不同社会代价之间的相互关系。这项研究表明当失业增多时,社会问题领域的变数会显著增加。

例如,他发现当总体失业率以1%的速度持续增长超过6年时,大体上会相应出现:37 000例死亡,920例自杀,650例杀人案,500例死于肝病者,4 000例住院的精神病患者,300例药物依赖患者。

不言而喻,失业与贫困也是息息相关的。目前美国1%的家庭拥有全国个人财富的34%,美国最有钱的20%家庭的收入占了全国收入的50%,而最穷的20%家庭的收入低于5%。所以经济学家 Paul Samuelson 曾经形象地比喻道:“假如我们用小孩子的积木来堆一个收入金字塔,每一层代表1 000元收入,那么尖端部分一定高过埃菲尔铁塔,但几乎我们所有的人都在地面上的位置。”

美国的失业救助体系

在美国,失业救助作为一项解决失业问题的办法,发挥着重要的功能。要了解美国的失业救助问题,我们首先需要概括地了解一下美国的整个社会福利制度的发展历程和基本特征。这样,我们才可能真正理解失业救助体系的历史背景,它的目的是什么?运作情形又如何?

1. 美国社会福利制度的发展概况

社会福利社会保障制度的建立是社会现代化进程的一个重要组成部分,其目标是满足个人基本需要,增强社会的稳定与发展。如同其他传统社会一样,在前工业化时代的美国,人们的需要主要靠一些直接和非正式的方式来满足。多数人生活在农村社区或小镇上,同一社区内的人们之间息息相关,相互照应。假如有经济或其他方面的困难,亲属、教会与邻居都会伸出援手。但是,工业化和城市化浪潮淹没了这一切,生活在都市社区中的人们社会流动频繁,与其他亲属的联系被切断,与自己的邻居也变得关系疏远、淡漠。快速变迁的社会中,新问题不断衍生,现代人对自己生活于其中的社区感到无知与陌生,对自己生活的许多方面丧失了控制能力,人们逐渐失去自我,有了一种无根、失依的感觉。在这样一个科技、经济、生活形态日新月异的时代,现代社会福利社会保障制度替代传统模式来满足人们的基本需要已成必然。

整个美国社会福利社会保障制度的发展大致经历了4个阶段。第一个阶段是1900年至1920年的进步时期(the progressive era)。经过1870、1890年的经济危机以后,不少人开始体会到恶性竞争与滥用经济

力量的恶果。约在 1900 年,人们对社会需求开始有新的认识。不断增长的压力来自有组织的劳工阶层、社会工作者、知识分子、妇女组织、职业团体及改革团体等诸多方面。在这段时期,一些有良知的新闻记者和作家写了大量作品,其中包括非常著名的《松树》。它描述了工厂里工人的生活情况。当时不同的州政府也做了很多调查和研究。此时的救济工作以民间慈善团体为主,且侧重救助无工作能力者,由各州政府自行立法办理。

1929—1945 年即所谓经济大危机和新政时期(the great depression and the new deal)。在这个时期,包括工业、商业、农业、金融在内的各行各业,基本上是结构性的危机,而且产生大量的失业,大量的民众财产流失,工矿企业宣布破产,很多人流离失所。在这种情况下,社会科学家,包括所谓的专家和职业工作者,要求建立社会福利制度。这期间,1932、1934 和 1936 年的 3 次选举对美国社会福利社会保障制度产生了深远的影响。这 3 次选举为什么重要呢?因为大部分选民的政治倾向是向“左”移动,这 3 次都是靠“左”的,这在美国历史上是少有的情况。罗斯福总统当选后,提出新政的主张,宣布由联邦政府负起救济的责任,并在 1935 年提出社会安全法案(Social Security Act),以社会保险、社会救助和福利服务三大体系为社会福利社会保障的施政内容。1954、1956 年修正这一法案,90% 以上的国民被纳入年金保障。

1961—1969 年是大社会时期(the great society)。这段时间在美国社会发生了两件事,一个是民权运动,另一个是反越战运动。同时还产生了青年文化(youth culture)。这个时期战后出生的一代人 18~20 岁,他们对美国政治和社会持一种反叛的态度。20 世纪 60 年代美国经济高速增长,政府提出大社会计划,制定经济机会法(Economic Opportunity Act),向贫穷宣战,联邦政府直接或间接推动各种福利措施。约翰·肯尼迪总统在任内对社会福利提出很多好的建议,但由于他与当时的国会关系不好,这些建议未能得到执行。1963 年约翰逊总统继任后,这些建议才逐步得到实施。总之,整个 20 世纪 60 年代是美国社会福利发展上极度扩张的时代。

1970 年至今是第四个时期,进入 80 年代以后,由于美国国内经济逐渐萧条,且政府大幅扩张社会福利社会保障,但未能解决贫穷问题,从而引发了大规模的社会福利社会保障改革及福利经费缩减。

纵观美国社会福利社会保障制度的发展,我们可以发现以下几个特点:

第一,美国社会的社会福利社会保障制度的建立并不是一蹴而就的,而是经过了一个相当长的时期并反复不断地进行调整和改革。

第二,在美国社会中,对社会福利社会保障的角色始终有两种相互冲突的观点。其中之一是残补式(residual)的观点,意即社会福利社会保障是一种填补空缺或急救式角色,只有当家庭与市场无法满足个人的需求时,才由社会福利社会保障制度提供服务。这意味着,社会福利社会保障是一种“对不幸者慈善”(charity for unfortunates),服务的供给,并非是天生的权利,而是一种恩赐,受惠者必须尽某些义务。另一种是制度式的观点(institutional view)。依此观点,社会福利社会保障乃是现代工业社会中一种适当的、合理性的功能,用以协助个人自我实现。美国社会福利的历史发展过程深受这两种思潮的左右。在社会福利发展早期,明显的是采用残补的方式,倾向于慈善救济,政府尽量不介入。自20世纪30年代经济大萧条之后,两种观点都被运用在社会福利服务当中,政府开始介入并建立社会安全制度,有些方案本质上是残补式的,而有些方案在设计与执行上则采用制度式的理念。

第三,美国社会福利社会保障行政体系基本上可以分为联邦政府、州政府和地方政府(包括郡(县)、市)的社会福利社会保障部门。从社会福利社会保障的法律、法令和政策的角度来看,联邦政府和州政府是主要的决策者。美国州一级的社会福利措施主要包括:母亲抚恤金、职灾保险、童工保护、工伤和劳动保护立法、妇女职业保护立法、医疗保险等。联邦政府一级的社会福利措施则主要有:失业保险、职灾保险、健康保险、低收入户医疗补助、儿童福利服务、残障福利、老年人福利、补充安全所得(SSI)、失依儿童补助(AFDC)、妇女保护、成人保护等。值得一提的是,各州政府与联邦政府在制定和执行社会福利社会保障的法律、法令和政策时并不总是一致的。

第四,美国社会福利制度受到以下几种价值观的影响:

- (1) 个人主义(individualism);
- (2) 私有制和私有化观念(privatism);
- (3) 自愿取向(voluntarism);
- (4) 无限制社会流动的“美国梦”(american dream of unlimited social mobility);
- (5) “贫穷是罪恶的工资”(poverty is the wages of sin);
- (6) 社会对男女的双重标准(double standard toward men and

women) ;

(7) “管得最少的政府是最好的政府”(government is best which governs least) ;

(8) 政府尽量少收税(low threshold of hostility toward taxation)。

比如,美国人的基本价值观是个人主义,强调以个人为中心。在讲到人权时,常讲到个人的权利,而很少强调集体的权利。在这方面美国人走得比较极端。假如你问美国人,人的权利是什么,他马上就能回答。但你问他作为一个人有什么社会责任时,他大概要想很长时间才能回答得出来。个人主义的价值观对美国的社会福利制度有很深远的影响,因为这是人们基本的观念。就是说个人在社会当中成功与否取决于个人的努力。如果你贫穷,那就说明你愚笨,或者没有能力,或是比较懒惰。因此,在有些美国人的观念里,并不认为我交税去帮助穷人是我应该做的事情。再比如,“贫穷是罪恶的工资”这样一个信条。这里的罪不是法律意义上的罪行,而是宗教意义上的。美国人通常相信这样一种说法,贫穷是什么呢?它是罪恶的代价,一个人之所以贫穷,因为你犯了罪,这是上帝对你的惩罚,是你应该得到的。还有美国人特别痛恨收税,觉得国家的税收太高。实际上与其他发达国家,如北欧国家、澳大利亚、新西兰相比,美国的税收是最低的。而且美国人没有看到很多的社会福利项目和设施都是通过税收来投资兴办的。总之,美国的社会福利制度发展深受崇尚自由和个人主义的传统价值观的影响,偏向市场决策及私人经营,限定政府的照顾责任仅仅在于协助弱者,崇尚工作美德,以及偏好责任分担。

第五,影响美国社会福利制度的另一个因素是政治制度。就选举制度而言,美国民众对民主党、共和党两大政党都不很信任。由于不信任,选举时投票率就很低。实际上,在美国社会中,能够对政治产生影响的,基本上就是两条渠道,一条是选举,另一条是政治捐助。如果一个普通民众既不参加选举投票,又没有政治资金,那他怎样去影响社会福利制度和政策呢?因此,美国的福利制度很大程度上并不是受真正需要救助的人的影响,而是深受其他利益群体的左右。

再就美国政体而言,作为联邦制国家,美国的联邦政府和各州政府的关系是微妙的和动态的。不同的执政党,不同的总统及不同的社会条件,两级政府的权力关系大相径庭。随之而来的是美国的福利保障政策和福利保障机构总是在变动,一会儿是联邦政府,一会儿又回到了州政府。总的来说,虽然很多社会福利事务要在联邦政府的层面处理,但每个州可以

做自己的实验,并不一定要听联邦政府的,州政府自己可以做,做完以后还可以去向联邦政府要钱、要人。事实上,美国历史上许多的社会福利社会保障的试验都是从州政府开始的。

2. 美国失业救助的基本内容

美国以新教立国,在建国之初,民众和政府深受清教徒拓荒精神的影响,在价值观方面崇尚自由发展及个人主义。这种价值观深深地融入到社会福利政策当中。贫穷被认为和个人的懒惰与不道德有关,老、弱、病、残、穷是一种罪,他们是被人看不起,是被人践踏的一群。为满足人们的需求,19世纪以后,私人志愿组织尤其是教会凭借慈善心与宗教热诚提供的社会服务越来越多。但是直到20世纪30年代,政府对福利服务的承担依然有限。

实际上,20世纪初,由于工业化和新移民的大量涌入,美国社会已经出现严重的失业问题。但当时的救助还是以民间组织为主,各州政府自行立法办理。直到20世纪30年代初美国经济的剧烈变化才使美国人的社会福利观发生彻底改观。1929年开始的经济大萧条造成严重的失业问题。大量企业、银行破产,到1933年已有20%的美国人没有工作,许多中产阶级家庭变得身无分文,自杀率骤然上升。各地的红十字会、志愿服务组织的财务来源断绝,面临募款的困难。地方政府提供的救济措施也无法缓解严重的贫困与失业问题。到1933年已有40%的美国人接受地方政府的公共救助。经济大恐慌改变了人们对福利的看法,开始认识到贫穷不是个人可以控制的,政府应当承担责任,介入社会福利制度,保障国民的基本需要。1935年,社会安全法案在美国国会的通过是美国社会福利制度发展中的一个大突破,政府主导的失业救助体系开始建立。

美国的失业救助包含两个主要方面,即失业保险和公共救助系统,前者专门针对失业人群,后者并不是专门为失业人士提供的,但是如果失业者符合标准的话,也可以享受,其目的都是在于维持社会成员最低的生活水准。一般说来,相当多的失业者都会使用公共救助系统。

(1) 美国的失业保险制度

1935年的社会安全法案奠定了美国失业保险制度的基础,1937年全国各州也陆续通过了失业救济法。美国的失业保险实行双层制,也就是说由州政府经营,联邦政府补助经营费用,各州的具体措施并不是统一的。联邦政府通过税收杠杆来推动此项制度的实施。具体来讲,雇主负

担和支付全部保险费,保险费率大约是雇员工资的 6.2%。州政府将收上来的 90% 划作失业救济金,其余的 10% 上交给联邦政府。失业保险制度的目的是为缺乏就业机会的个人与家庭提供经济援助,为失业者提供时间找到合适的工作,同时在社会层面稳定经济,提高劳动力的有效使用。失业保险制度的具体服务人群包括私营企业、州和地方政府机构及非营利性组织的雇员,联邦政府的公务员则由另外的保险制度涵盖。目前全美有近 90% 的从业人员享受失业保险制度。

在美国,要领取失业保险金,必须符合下列要求:①需就业超过一个特定周数;②需准备、有意愿且有能力再就业;③需提出给付申请并在就业辅导机构登记谋职;④非自愿性失业;⑤失业前有工资收入;⑥需证明因缺乏个人适应的工作而失业。总之,在失业期间,政府规定失业人士必须积极寻找工作。每周失业保险金额与失业者的工资及失业保险金的上限和下限有关。失业保险给付金额基本上是失业前工作收入的 50%,平均每周保险金为 200 美元左右,给付前需投保大约 52 周。每周失业保险金的上限通常有两种办法决定,第一种是定死的标准,第二种是要根据就业者周工资的比例灵活调整,通常标准是就业人员周工资的 50%~70%。大多数州都采用这一办法;而下限标准,各州的情况不一。失业者经过等待期后,领取失业保险金的时限通常每年不超过 26 周,马萨诸塞州和华盛顿州则达到 30 周。在经济低迷期间,这一时限还可以适当延长。例如,最近布什总统已将领取失业金的期限延长到了三个月。

美国失业保险制度的管理体系分为三个层级:联邦政府、州政府、地方(县和市)政府。联邦政府层面设立劳工部,相关部门还包括就业与训练局、失业保险处、财政部。它们的任务是认证和检查各州的工作是否与联邦政府的法令、政策相符合,提供技术性服务,提供数据,收税并管理失业保险基金(这项工作主要由财政部来进行)。州政府设有劳工厅,具体管理失业保险,包括管理相关资料、收取失业保险税、拟定标准、接受失业保险申请、支付失业保险金等。此外,地方各县、市也设有就业中心和办事处等机构。

(2) 美国失业救助的公共救助系统

它大体包括临时救助(the temporary assistance for needy families, TANF)、食品券(food stamp)、住房补贴、一般扶助(general assistance, GA)、减免税等福利政策。这些福利措施并不是专门为失业人群设计的,它们涵盖的主要是低收入阶层或群体。这些特定群体的家庭财产与收入

必须低于政府确定的标准,一般的失业人士也会被包含在内。

临时救助政策的实施全部由联邦政府出钱,各州政府可以自行确定临时救助对象、救助标准及救助要求。各州的临时救助对象是不同的,通常救助对象的个人财产低于4 000美元,夫妻财产低于6 000美元。救助标准也因各州情况、救助对象、家庭大小而不同。例如,1997年纽约州的3口之家月收入低于535美元就可以享受救济,救济费不能超过400美元。失业者享受临时救助的时限最多不得超过5年。

美国是世界上最富裕的国家之一。不幸的是,估计如今全美仍有3 000万人至少在一个月内的某些时间因没有钱而挨饿,其中包括数百万的儿童。这实在是一个不小的讽刺。美国从1939年起就建立了食物券制度,1974年国会通过法令要求各州都为低收入家庭提供食物券。联邦农业部出钱给各州政府发放食品券或食品卡,贫困家庭可以用这些食物券在零售店购买食品。食物券只能换取食物,不能换取金钱,其用意也是在于减轻低收入家庭的负担。贫困的失业者及其家庭可以申请领取食物券,标准是根据这些个人及家庭的收入来规定的,一般是财产(包括银行存款)不超过2 000美元。1998年全美享受食物券的达到了2 860万人,平均每人每月享受的食物券金额为92美元。

在美国,住房的租金是很高的,在大城市尤其昂贵。住房补贴也是一种救助低收入人群、老人及残疾人的福利方案。它有两种形式,一种是提供低收入住房,由有关住宅部门监管,另一种是低收入者可以取得住房补助券来租用私房。这项救助政策也是由联邦政府住宅和城市建设部出钱,各州及县的住宅机构(public housing authority)来具体经管。由于各地的收入水平不同,因此住房补贴的救助标准也不一样,一般根据救助对象的年收入和家庭规模来发放。目前全美有350万户低收入家庭享受这项补贴。

一般扶助(GA)提供的是暂时性的经济协助,救助对象是那些不符合其他救助标准的个人与家庭。一般扶助是惟一没有获得联邦政府补助的公共救助方案,它的经费是由州政府和地方政府(县、市、镇)共同提供的,通常由地方政府负担25%。一般来讲,地方政府都尽可能地将一般扶助的受助对象转交给联邦政府的补助方案,以减少地方经费的支出。由于一般扶助的申请者大多是有工作能力但没有就业的人,所以这项救助制度向来被看成是给“不值得协助的穷人”的公共救助方案,在美国的有些地方,它甚至带有道德贬低的色彩。

此外,包括失业者在内的低收入人群还可以享受减免税的救助措施。这项公共救助方案是由美国国税局负责实施的,失业者享受减免税的标准取决于个人收入及家庭中 19 岁以下孩子的数目。以 1998 年为例,个人收入低于 9 770 美元、家里没有孩子,或者低于 25 760 美元、有一个孩子,或者低于 29 290 美元、有一个以上的孩子的,均可以享受减免税。失业者可以从联邦政府得到的减免税额为 332 美元(没有孩子)、2 210 美元(一个孩子)或 3 565 美元(多子女)。

美国的“一站式”就业中心与再就业服务

失业是一个社会问题。这个问题不仅是发展中国家(例如中国)面临的难题,它在发达国家和地区也普遍存在。如美国的失业率为 6.1% (2003 年),澳大利亚的失业率一度曾达到 9% ~ 11%。失业问题不仅影响失业者的个人和家庭生活,而且还会影响到社会的稳定,对社会造成多方面的影响。失业问题本身并不可怕,重要的是我们如何来面对和解决它。在美国,“一站式”就业中心就是其中一个选择。就业和再就业问题无疑是我国目前面临的一个严峻问题。在过去的 20 多年里,中国在逐渐实现从计划经济向市场经济的过渡,但是如何很好地运用市场经济条件下的各种机制来解决失业问题,我们的经验还非常少。从这个角度讲,美国在这方面已经积累了许多相对成熟的经验,值得我们很好地学习和借鉴,这其中就包括充分发挥一站式就业中心的作用。

美国的“一站式”就业中心起源于 20 世纪 80 年代末,2000 年开始实施的《劳动力投资法案》(WIA)确立了其正式的法律地位。最初,“一站式”就业中心的运转和服务资金由联邦政府提供,各县的私人企业理事会(PIC)负责指导与组织,具体服务活动由就业中心来完成。在《劳动力投资法案》实施后,由劳工投资局代替了私人企业理事会的地位和角色。它的具体程序是“一站式”就业中心向政府提供项目书,政府对它的资格进行评估,评估合格后,双方签订合同,政府提供相应资金,就业中心为求职者和企业提供具体服务。政府监督和审查其运行,政府评估的指标主要是就业率、工资水平、运营成本等。

美国的“一站式”劳动就业基本上可以划分为四个功能区,即专门为求职者介绍工作的就业中心(employment central),测试、训练和教育服务,为雇主提供的相关服务(employer-outreach services),整合服务

(integrated services)。

人们在求职的第一步中要做的当然是先获取各种就业信息。同我国各大城市的公共职业介绍中心一样,美国的“一站式”就业中心首先也是面对所有需要帮助的求职者,看看有无适合他们的工作岗位。其基本工具就是就业中心的职位咨询网或工作网(job net)。整个州的工作机会信息都会放在这个工作网上,用人企业在网上进行招聘。求职者可以通过计算机任意浏览和选择就业信息。就业中心的服务充分体现“人性化”的理念。比如,它考虑到有些求职者的计算机操作水平有限,专门设有触摸屏(touch on screen for easy use),以方便求职者直接用手去点击。

求职者在就业中心通过上网寻找工作的基本程序是:第一步,点击进入服务系统,求职者一般要回答三类问题:个人信息,包括姓名、性别、社会保险号、地址、电话号码等;想选择哪一类工作,大约有七八类,诸如管理培训类、技工类、市场销售类,等等;想要在本州哪个地区找工作。第二步,在输入以上三类问题后,网上会出现一个需要求职者填写的详细表格,包括:①工作描述,如谁是你的雇主、工作地点、公共交通工具等;②该职位需要符合的标准;③工作职责;④福利待遇;⑤如何申请工作的程序,等等。

此外,就业中心还免费提供很多相关服务,包括配备有计算机、打印机、传真机、复印机,以方便求职者随时打印自己的简历。还有许多免费的宣传手册,其中包括告诉你如何撰写个人简历,如何应付面试的技巧,等等。

除了帮助求职者获取信息,找到自己适合的工作外,“一站式”服务中心还帮助求职者进行培训、测试以及完成基本教育,这就是它的第二项服务功能。美国的“一站式”就业中心与中国的公共职业介绍中心不太一样的地方在于,不是说这里给你提供一个工作机会,你去找,就完了。它还进一步为求职者提供各项测试,因为并不是每一位求职者都对自己有深刻的了解和清楚定位。第一项基本测试是打字速度测验。因为现在计算机的使用非常普遍,不会打字对求职者找工作的影响很大。第二项测验叫职业选择取向测验(net importance locator),这是一个非常有用的测验。它通过一系列问题来促使求职者思索,什么样的价值取向选择对自己而言是最重要的,工作中的哪些方面对求职者而言最重要,什么能够满足求职者的需求,包括工资、工作的挑战性、机会等。第三项基本测验叫兴趣、能力和工作取向调查。除此之外,还有性格测验(personal test)、

转换技能测验(transferable skill test)等。

就业中心以开设各种讲座的形式,帮助求职者训练、发展工作技能。比如,提供专业技能培训,开展预备就业辅导,指导人们适应工作需要和新企业中的人际关系;中心每月都会举行座谈会,求职者可以借此机会互相鼓励,分享就业经验,交换需求信息;开展个案心理辅导,为失业者提供专业化的心理辅导,帮助他们有信心重新实现就业。此外,“一站式”就业服务中心还提供一些基础性教育,如针对移民人士开展英文、数学培训,由伙伴机构对未通过鉴定者提供相应教育,使他们在英文读写、数学计算能力方面符合就业或雇主的要求。

国内通常对公共就业中心有一种误解,认为这是一个“赔本的买卖”,仅仅是由政府拨款,为就业者提供工作信息和机会,实际上并非如此。美国的“一站式”就业中心有一个很大的特点,即它不光是为求职者提供就业信息,同时也为雇主提供服务。这也是“一站式”就业中心的第三大服务功能。

“一站式”就业中心一般为雇主提供五种服务。最基本的一种服务就是帮助雇主或企业招工。企业在就业中心招聘员工,通常有下面几种方式:一是直接把需求信息放在前文所提到的工作信息网上,一旦这个需求信息列在工作网上,就会自动实现全国联网;二是向就业中心电话咨询;三是定期在就业中心直接招聘面试。

“一站式”就业中心为雇主或企业提供的第二项基本服务是进行劳动力市场评估。“一站式”就业中心会为企业提供非常详细的人力资源信息,包括:①当地的平均工资和收入,企业到底付多少薪水给员工比较合适;②当地工人的专业技能分析;③当地的人口构成和人口增长模式;④当地的劳动力构成变化;⑤各行业的就业资料分析;⑥工人住所与工作地点的远近;⑦当地的基本就业状况等。

“一站式”就业中心还为雇主提供各种财政方面的优惠条件。这实际上涉及到政府在缓解和消除就业压力方面的角色定位和实际举措。首先是税收方面的优惠,比如当企业雇佣了残疾人士,政府会给予相应的补贴。其次是设立类似中国的“开发区”,企业在这个“开发区”中投资创业和招聘员工,政府会直接给予补贴,比如在 Kenosha,企业每在当地“开发区”招一个工人,政府每年会给企业 6 500 美元。再次是职业训练补贴(trial jobs for training),企业在当地招聘工人时,它也不完全清楚这名工人到底具备何种技能,或其技能是否达到标准,但是为了达到当地政府的

要求,它还是会招聘这名工人。这样,政府在最初三个月内每月会为这名工人提供 300 美元的补助,以使企业对其进行技能培训。此外,还有联邦政府提供的工作机会税收贷款(work opportunity tax credit, WOTC 或者 welfare to work tax credit)等。

“一站式”就业中心还专门为企业印制和出版大量的宣传品。第一类宣传品是业主通信,这些通信会给企业提供许多有用的信息,如“留住员工的 20 招”等。很多小企业的业主实际上并没有经过专门的创业、管理训练,所以特别需要这方面的信息。第二类宣传品基本上是一种名录(matrix),它会把不同的工作岗位分类,告诉求职者每个工作岗位有多少人申请,需要具备何种技术、学历条件的工人等。有些名单还会在上面为求职者提供一个小的简历表,以方便企业进行选择。第三类宣传品是对企业基本情况的介绍,包括诸如福利待遇、就业机会、技能要求等内容。

“一站式”就业中心为企业提供的最后一项重要服务内容是帮助企业与社区建立合作关系和其他联系。这是美国“一站式”就业中心的一个重要特点,实际上是通过帮助企业与各种社区组织确立伙伴关系,从而实现社区资源的有机整合。再以 Kenosha 的一站式就业中心为例,它与许许多多社区机构一道,共同服务于求职者、企业和当地普通民众。它们的共同目标就是协助求职者寻找工作,帮助雇主寻找雇员,帮助社区居民满足其基本需要。这些合作伙伴包括社区技术学院、住房和城市发展项目(housing and urban development)、就业公司(job corps)、老年服务项目(senior aides)、小企业发展协会、长者和残疾人服务团体(aging and disability)等。社区技术学院是“一站式”就业中心的主要工作伙伴,它们负责为求职者提供职业技能培训。住房和城市发展项目不仅帮助求职者,同时也为有需要的家庭提供服务。它们帮助求职者找到一份新的或更理想的工作,找到自己满意的住房,这对于那些由于变更工作而需要重新定居的人们来说尤为重要。就业公司主要为年轻人提供训练,以便他们找到一份合适的工作。老年服务项目主要是协助 55 岁以上的年长者寻找工作,这些工作大都是在非营利组织、政府机构或学校中的兼职工作。小企业发展协会帮助人们创办自己的小企业,比如申请贷款、寻找厂房,解决创业中遇到的难题等。而长者及残疾人资源中心则专门为 60 岁以上的老年人和残疾人提供服务,包括医疗护理、健康保险、社会保险和住房。它们也为这些老年人或残疾人群体提供居家服务,包括个人化照顾、家庭健康照顾、医疗设备、膳食等。

美国“一站式”就业中心最后一项服务功能是提供整合服务。根据规定,“一站式”就业中心一般有就业辅导员、职业康复员、老年人就业辅导员、社会福利署等 17 个合作伙伴,它们协力为就业者及其家庭提供包括托幼服务、紧急服务网络、失业保险、食品券、医疗保险、交通补助、租房津贴等内容在内的综合性福利服务。比如,儿童保护计划就包括帮助家庭寻找失散的父母,建立合法的亲子关系,要求法庭强制执行儿童保护法令,从居住在其他州的父母那里收取儿童生活费,等等。儿童保护计划也要求父母关心孩子的权利,家庭和单亲父母应该获得关于儿童保护和儿童权利的信心。紧急服务网络则是向贫困人群或弱势群体提供食物、庇护和有限的医疗照顾。

在经济全球化的今天,世界各国都面临着一些共同的发展难题,也有很多经验值得分享。经过 10 多年的努力探索,美国的“一站式”就业中心在组织结构、管理制度、服务体系等方面日益完善,积累起许多成熟的经验,并凭借其便捷、低成本、高效率的优势在整个美国的就业与再就业服务系统中发挥着越来越重要的功能。中国与美国在社会制度、经济发展水平以及社会保障制度发育等方面存在巨大的差异,所以美国的很多东西我们无法直接模仿和照抄照搬。但是就“一站式”就业中心的经营理念而言,是值得我们结合国情加以认真借鉴和学习的。这其中应包括:①就业中心应确立和恪守“以人为本”的服务取向;②为就业者,同时也为企业提供细致、双向、平衡、高效的服务;③有效整合社区资源,建立合作伙伴关系,等等。

作者简介



王 勋 博士 美国威斯康星大学帕克赛分校社会学副教授。他是中国在 1979 年恢复社会学后的第一届本科生和硕士生。1982—1984 年师从费孝通先生 攻读研究生。1984 年获硕士学位后分配到新中国第一个社会学系 ,上海大学社会学系任教。

1992 年、1995 年分别获美国康涅狄格大学社会学硕士和博士。他已讲授 15 门不同课程 ,在社会学、管理学、政治学等领域发表著作两本 ,文章与报告 40 余篇。先后应邀在清华大学、南开大学、中国人民大学、中山大学、上海财经大学、上海大学等国内著名大学开设课程和讲座。

王勋博士热心于中美文化的交流 ,从 1996 年起 ,他先后多次获得各类基金(项目总金额逾 60 万美金)从事中美文化教学科研交流活动 ,其中包括主持“美国企业的社会文化背景”讲习班、“促进威斯康星州中国教育”讲习班、“市场经济下的社会福利 :美国失业与就业问题”讲习班。王勋博士现任美华学社理事兼文化交流与发展部主任。2002 年起担任全美中文学校协会总部执行委员会委员、全美中文学校协会发展研究中心主任。2002 年 10 月 22 日 ,他作为芝加哥地区华侨领袖和优秀留学人员代表受到江泽民主席接见并合影。



唐斌尧 1997 年毕业于陕西师范大学社会学专业 ,获学士学位 ,2000 年获法学硕士学位 ,现为南开大学人口学专业在读博士生。目前关注的研究领域主要是社会工作与社会福利、社会性别研究等。

近几年在多种刊物 ,如《社会工作学科建设的现状及对策思考》、《中国康复理论与实践》、《社会学家茶座》第三辑、《光明日报》、《理论学刊》、《济南大学学报》等发表学术论文十几篇。

近年来 ,参与的课题主要包括 :国家社科基金项目“残疾人社会支持网和社区康复模式研究”、山东省委重大课题“社会公正与社会进步问题研究”、山东省教育厅人文社科项目“山东省城市社区文化建设研

究”和“社区就业机制及其发展趋向的调查研究”、山东省社科基金项目“山东省女性就业状况研究”、济南大学教学研究项目“转型期我国社会工作的学科建设”和“学分制条件下社会工作专业实践教学的综合模式研究”等。

争夺媒体 ,角逐白宫 : 美国传媒与美国政治的冲撞

俞燕敏

美国桥港大学

Department of Mass Communication

University of Bridgeport

Bridgeport , CT 06604

E-mail : Yanmin@ Bridgeport. edu

Whydoubt@ gmail. com

内 容 摘 要

媒体在现代社会中的作用是不可低估的。它可以影响政治 ,影响政策 ,影响人们对事物的观点。在美国社会中 ,电子媒体、平面媒体和网络媒体时时刻刻在向人们传播各种消息 ,提供各种娱乐 ,灌输各种观点。媒体对美国老百姓、对美国政治和政府政策到底有些什么影响 ,这是本文探讨的重点。本文将从美国政治竞选广告、美国媒体的政治倾向以及美国媒体对国际新闻报道等方面 ,对媒体与政治的关系进行分析、阐述。

在美国每次竞选中 ,政治广告总要扮演一个重要的角色 ,有时甚至是起决定性作用的角色。批评者认为政治广告把严肃的政治竞选庸俗化、简单化 ;支持者则认为政治广告可以为选民提供信息 ,使选民对竞选者产生兴趣 ,促使他们通过其他途径了解竞选者 ,从而参与投票。同时 ,政治广告促使媒体参与评论 ,对竞选者品头论足 ,迫使竞争各方应对挑战 ,使民主进程得到发展。

对于美国记者和媒体的政治倾向 ,有的认为偏左 ,有的认为偏右。到底是偏左、偏右 ,还是不偏不倚 ,或者是偏向其他什么方向 ,本文将从不同的角度寻找答案。

美国在国际社会中是一名举足轻重的成员。美国媒体在报道国际事务中的表现如何是各国传媒研究者十分关心的问题。本文将从美国媒体

国际事务报道的内容、数量及其观点倾向和美国公众对国际新闻的态度等方面进行探讨、评论。

美国媒体看来真是个好东西。总统要利用它,想要当总统的也要利用它;共和党要利用它,民主党也要利用它;保守势力要利用它,自由势力也要利用它;政府机构要利用它,非政府机构也要利用它;公司企业也要利用它,老百姓也要利用它;利益集团要利用它,媒体自己当然更要利用它。那么多不同利益的个人、群体都要争夺媒体,利用媒体,那么媒体最后到底为谁服务呢?本文将从美国的政治广告、媒体的政治倾向以及国际新闻报道等方面探讨、分析美国媒体在这场争夺战中的表现和影响。

政治广告:营销伎俩?民主象征?

镜头拉近。画面上出现民主党斗士阿尔·戈尔、哈罗德·迪恩、狄克·盖帕特在愤怒地谴责布什。

又一个画面。约翰·克里在大声地叫喊:布什将要狠狠地踹你们一脚,告诉你们前途是黑暗的!

又一个画面。将布什与希特勒相比;将布什的外交政策与德国第三帝国的罪行相比。

这是在放电影?放纪录片?不,这是布什竞选总统连任班子制作的一则名为“克里的激进同盟”的政治广告。广告的目的是要把民主党总统候选人约翰·克里以及他的民主党同仁们描绘成激进的自由派人士。由于这则广告攻击得太赤裸裸,因此人们只能在网上看到,不能在电视上看到。

1. 政治广告

稍微留意一下,我们不难发现美国的政治广告市场犹如硝烟弥漫的战场。为了角逐白宫,共和党和民主党都纷纷争夺媒体,利用媒体,试图通过政治广告来贬低对手,抬高自己,拉选票,最后入主白宫。

什么是政治广告?政治广告就是以广告的形式推销某个人、某种观点或某项政策,而不是像商业广告那样推销某个产品或某项服务。政治广告种类很多,有为自己唱赞歌的,也有攻击对方的;有点击要害的,也有吹毛求疵的;有严肃的,也有庸俗的;有含蓄影射的,也有指名道

姓的。

政治广告的种类包括自传型、比较型和攻击型。自传型主要是以介绍自己为主，往往是树立形象为自己唱赞歌。比较型的通常将自己与对手作比较或选几个政策进行比较，在比较中显示自己如何正确，对手如何错误；自己如何强大，对手如何软弱。攻击型的广告则以批评对手、攻击对手为特点，一般是抓住对方的弱点、缺点进行批评或攻击。比较型的和攻击型的还分指名道姓和含蓄影射两种。

搞竞选为什么要做政治广告？政治广告到底有没有作用？观察美国历年来的政治竞选经验，我们可以发现政治广告的确起相当大的作用，有时甚至是决定性的作用。它可以使举棋不定的人做出决定，可以使已经做出决定的人坚定自己的态度，也可以使对政治不感兴趣的人产生兴趣，从而参与选举。当然也可以使原本感兴趣的人失去兴趣，退出参与。有时政治广告带来的效果是一两个百分点，有时是数十个百分点，从而彻底改变竞选结果（下面要谈到的威利·赫顿广告就是一个例子）。政治广告虽然短小，小小的一个版面或短短的几十秒，但它的作用却不能低估。政治广告起作用的因素有以下几个：

第一，政治广告简单、浅显、易懂，选民不必花大量的时间去了解和研究候选人的观点、政策，只需短短的30秒、60秒就可以对候选人有个大致的了解，尽管这种了解是十分肤浅的。对做政治广告的人来说，肤浅已经不是什么缺点了，相反在很大程度上是优点了，因为广告的目的不是交流，而是给人制造一种印象，使人感觉自己好像是知道了，但事实上却并不真正知道。广告的妙处就是在知与不知之中起作用。

第二，政治广告比政策报告、政治演讲来得精彩、生动、有趣。美国的社会信息过剩，绝大多数人对政策报告、政治演讲毫无兴趣。没有人愿意坐下来听半个小时、一个小时甚至更长的报告。但如果选民要投票，他们就必须对候选人多少有那么一丁点的了解。不然的话一头雾水，投票时不知该投给谁。政治广告可以针对这些人的特点，把短短的广告搞得生动活泼，惟妙惟肖。如果大多数选民真的把政策都弄懂了，研究透了，候选人还真的就没戏了。美国的政策原本就不是那么经得起推敲，或者候选人根本还没有什么政策可言。再则候选人也不是什么圣人，不是没有缺点，不可挑剔的。说实在的，候选人还确实不希望选民认真真地去研究他们的政策。

第三，在美国，政治广告不像商业广告那样受联邦通信委员会的监

督。政治广告作为政治语言享受极大的自由。讲些不真实的内容,扭曲一些事实,甚至编造一些故事都没问题。美国1934年通过的通信法规定,广播电视台可以拒绝播出任何带有欺骗性的广告,但政治广告不在此列。

政治广告与商业广告的另一区别是政治广告要求见效快。由于政治广告只是在竞选期间出现,必须在大选那天见效,因此不能像有些商品广告那样可以慢慢来。政治广告必须立竿见影,一旦过了关键时间,就失去作用了。为了达到这样的效果,政治广告必须采用一些特殊手段来达到预期的效果,譬如侧重形象,强化问题,依赖负面广告等。其中负面广告又是竞选战略家的首选。近年来,美国政治广告中的负面广告越来越多,原因就是其效果往往比正面广告更好。

2. 负面广告

政治广告有正面和负面之分。正面的政治广告就是以正面的姿态出现,向公众介绍个人或阐述政策。正面广告的目的是树立正面形象。民主党总统候选人约翰·克里2004年5月推出的一系列广告就属此类。广告告诉公众克里是一位丈夫、父亲、飞行员、猎手、冰球运动员、严厉的检察官、儿童权益的辩护者,是如何打赢反恐斗争之战略一书的作者,在参议院外交关系委员会服务了19年,得到过里根和克林顿两届参谋联席会议主席表扬的越战老兵,等等。

负面政治广告以攻击性的姿态出现,批评攻击对手,其中包括批评攻击对手的能力、品德、个人行为以及对手的政策、设想、计划等。通常政治广告单调、无聊、死气沉沉、无想象力,因此许多人认为如果政治广告不以负面的姿态出现,就引不起观众的注意。正如美国网站MoveOn.org的国际运动部主任Pariser指出的那样,政治广告如果不刁钻刻薄,就会显得相当枯燥无味。的确,正面的政治广告往往是让竞选者做出一副和蔼可亲的样子与选民握手寒暄,抱个小孩亲一下;要不就是让竞选者站在院子的草地上讲他/她如何关心民众,体贴民众。这种干巴巴、千篇一律的广告根本就引不起人们的兴趣。相反,负面广告则倾向于把问题上升、激化,从而促使人们对竞选者或竞选议题开始关心,参与讨论、批评甚至抗议。所以政治广告越负面,就越能引起媒体的注意,也就越能引起选民的注意。

就作用而言,负面政治广告与正面政治广告相比,负面政治广告又更

胜一筹。正如坏消息比好消息更煽情一样，负面广告更能吸引人，因此也更有效。负面广告可以把竞争对手的弱点、缺点高度集中，加油添醋，把他们贬得一无是处，使选民对他们没有好感。例如在克里竞选班子制作的一则网络广告中，自我感觉很好的布什连最简单的加减法都不会做。预算做不出来，减税、增加军费开支、削减社会福利的费用等数字都对不起来。广告简单，但观点明朗。如果要想将一个现任总统选下台，最有效的方式就是攻击其现行政策，指出其政策中的错误、弱点，同时强调自己的优点、优势。要做到这一点，广告往往是一条捷径，用不着深入的分析，只需三言两语，点到就是。有时挑战者提出的政策可能经不起推敲，那么小小的一则广告就更能显示出其优势了。

布什竞选连任班子制作的负面广告更是一个接一个，而且许多都直接在电视上播出。当民主党总统候选人克里刚宣布约翰·爱德华兹议员当他的竞选伙伴时，布什竞选班子就推出了一则题为“首选”的广告。该广告称克里竞选伙伴首选是共和党的麦凯恩，在遭到拒绝后克里才选了二号人物爱德华兹。广告还强调麦凯恩如何高度赞扬布什，言下之意克里的首选原来是布什的忠实支持者，那就证明布什是对的。为了配合该广告，共和党官方网站还推出了“爱德华兹是谁”的专题，称爱德华兹是个无诚意的、无能的自由分子，是专打伤害官司的律师的朋友。

此外布什竞选班子还制作了其他许多攻击克里的负面广告。广告的主题基本上是两个：一个是攻击克里在参议院的投票记录，指责他是出尔反尔的机会主义者；另一个是把克里描绘成一个悲观主义者，总是抱怨美国经济怎么怎么不好，怎么怎么萧条。这两招都很厉害，谁做事没诚意谁就得不到美国人的信赖；谁悲观谁就在美国没有市场。自罗斯福以来，美国公众眼里的乐观派最后总是入主白宫。在1976年大选期间，卡特对美国人说他绝不会对美国人说谎。当时对经历了水门事件、尼克松辞职后的美国人来说，政府的诚信显得格外重要。一位来自南方农场，看上去忠厚老实的政治家赢得了美国人的心。四年后当卡特竞选连任时，人们把他的忠厚老实（换言之“消极悲观”）与美国经济不太景气联系在一起，而里根乐观轻松的作风则赢得了美国人的好感（James，2004）。

不少广告批评家认为政治广告把严肃的政治竞选庸俗化，经常是抓住对方的某句话、某个行为，攻其一点，不及其余。政治广告通常贬低对方，丑化对方，攻击对方；吹捧自己，美化自己，抬高自己。政治广告把严肃的政治竞选简单化，30秒、60秒的广告其特征是肤浅、表面化，不可能

对任何事物进行解剖、分析,更不可能对复杂的政策进行解释,只能蜻蜓点水,结果常常误导选民。因为美国不少选民对候选人没有什么真正的了解,对政策问题更是缺乏深知。政治广告中的确也有下三滥的,尤其是市、州级的竞选广告。有的广告不针对重要的事务,而是抓住鸡毛蒜皮的小事,攻击对方,影射对方。有时对攻击的内容也不进行调查,不管是否有无其事。

美国大多数老百姓和不少媒体研究者都认为负面广告具有片面性和误导性。虽然任何广告都具有片面性,因而产生误导,但政治广告尤其如此。而政治广告中又数负面广告最片面,最具误导性。政治广告由于篇幅小,时间短,不可能把事情的前因后果阐明,因此结果往往就是误导。美国宾州大学对最近的政治广告做了研究,发现近50%的观众看了布什关于克里在1973年曾经投票要求提高油价的电视广告后,认为克里的确曾经投过那一票。因此如果克里当选,他还会要提高油价,增加汽油税。事实上,布什广告中的指控并不属实,克里根本就没有投过那一票。同样,克里关于布什任意让美国的工作流失到国外去的广告也不完全属实。但看了那则广告的电视观众中有三分之二的人认为布什的确持那种观点,尽管布什没那么说过。

美国政治广告史上最大的输家也许是1988年民主党总统候选人迈克·杜卡基斯。在竞选期间杜卡基斯曾领先很长一段时间,大多数政治观察家都看好他当选。共和党眼看就要失去白宫,竞选班子找人急中生智弄出了个威利·赫顿的广告。赫顿是一名居住在马萨诸塞州的黑人强奸犯。他曾因犯强奸罪被判刑关在牢里。后来因马萨诸塞州制定的一项政策,即服刑一段时间后表现不错的犯人可以在周末回家,过了周末后再回牢里。赫顿就是根据这一规定在一个周末出了监牢。可是出来后他又去强奸别人。该广告巧妙地把杜卡基斯描绘成一个同情罪犯,对罪犯惩治不力,软弱无能的民主派,给人造成的印象是一旦他当选,美国的罪犯都可以一个个地出来(广告特意用了旋转门点题),继续作案犯罪。良家妇女、无辜女孩都会一个个遭到强奸,美国社会将成为罪犯的天下,美国老百姓的安全将彻底丧失。该广告一播出,杜卡基斯的支持率便一路下滑,最后败在老布什的手里。不少人认为杜卡基斯的失败应该归咎于这则政治广告,因为这则广告非常误导,尽管广告没有直截了当地说杜卡基斯是罪犯的帮凶,但给人的印象恰恰就是那个意思。

其实威利·赫顿的广告只是广告中的一则,在竞选期间共和党还推

出了许多其他广告。所有的广告几乎都围绕着一个主题,即把杜卡基斯描绘成一个热衷于庞大的政府机构,喜欢增税收税,官僚机构花钱无限制,热爱同性恋者,同情罪犯的大民主派。

负面广告效果好的另一个原因是它常常产生“余波”。负面广告播出后,新闻媒体会对负面广告作出报道、评论,公众也会因此展开辩论。这种余波效应便是不花钱得来的额外效果。1964年9月7日,约翰逊总统竞选班子通过美国《全国广播公司》播出了他们那则著名的“和平,小女孩”广告。该广告的画面显示了一个小女孩,手中拿着一枝雏菊花。小女孩一边从一数到九,一边将手中那枝雏菊花的花瓣一瓣一瓣地剥下来。与此同时,话外音在倒数计时。每倒数一位,相机就将小女孩的脸拉近一格。最后数到零时,原子弹爆炸的蘑菇云充斥了整个画面。尽管这则广告约翰逊竞选班子真正付钱播出的只有一次,但事实上这是美国政治广告史上播放得最多,评论得最多,研究得最多的广告之一。受到的关注远远超过了那笔钱的价值。

小布什总统竞选连任班子在2004年3月把竞选广告在一些有线电视台播出后,美国各主要电视台的晨间节目《早上好,美国》、《今天》、《今天早上》,晚间娱乐节目《雷特曼的深夜节目》,星期天的重磅评论节目《与记者见面》、《这一星期》等都纷纷对刚播出的广告作出评论,提出质疑。这种报道、评论所带来的“余波”正是做广告者所追求的免费广告。

负面广告造成的另外一个后果是使人们慢慢地习惯负面广告,从而发展到期待负面广告。由于现在负面政治广告播出的频率越来越高,人们错误地认为做负面广告是正常的,而不做负面广告则是不正常的。哪个竞选者如果只做正面广告,不做负面广告,部分选民就会认为这个竞选者无能,不值得支持。

当然负面广告也可能产生负面效应。如果分寸掌握得不好,可能会偷鸡不成蚀把米。候选人的形象在支持者的心目中可能会受损,选民可能认为他们支持的候选人并不那么崇高,而是一个不择手段,丑化别人的政客。另外,选民可能对选举的公正性产生怀疑,失去信心。但纵观美国历次竞选,负面广告的负效应远远不及其正效应,因此竞选班子的战略家、策略家们仍然愿意冒这个险,制作更多的负面广告。

反对政治广告者指出,政治广告就像一出丑剧,把政治竞选搞得乌烟瘴气。他们提出要整顿政治广告。具体的建议包括:①提高政治广告的收费;②不允许在政治广告中指名道姓;③彻底取消政治广告。反对政

治广告者认为如果竞争对手希望对方了解其立场观点,他们可以进行公开辩论,或者在电视上、广播上进行对话。也有的指出,政治广告批评对手的政策、设想、计划可以,但攻击对手的品德、能力、个人行为则不可。候选人的品德是否值得考虑,如果有问题,能否批评,这些都是大家关心的问题。不少人认为,如果你要竞选政府职位,你就得让公众横挑鼻子竖挑眼,不这样老百姓怎么能知道这个人如何呢?

其实负面广告也有其正面作用。它要求竞争者必须诚实,不然,一不小心就会被对手抓住小辫子。尽管负面广告相互攻击,看似火药味很浓,倘若没有负面广告,选民就不一定有机会了解到竞选者不愿让别人看到的一面。如果选民只依赖正面广告来了解、判断竞选者,那么竞选者一个个都成了没有弱点、没有缺点、没有错误的能人、完人、圣人。

3. 网络媒体

2004年美国媒体争夺战的一个新特点,是利用网络媒体来争取选民,影响选民。不少网络媒体出版商认为2004年将是网络政治广告突破的一年,因为越来越多的政治家认识到网络媒体的影响力,特别是在发现选民方面,网络媒体有极大的潜力(Glaser, 2004)。MoveOn.org网站曾设计了一则名为“儿戏”的广告。该广告显示了一些七八岁的孩子在做各种各样的体力活,有的为旅馆吸尘,有的捡垃圾袋,有的在工厂的流水线上干机械性的活,而布什政府则试图用这些孩子挣来的钱还巨额国债。这一广告原本要在美国“超级碗”的决赛那天播出,但遭到哥伦比亚广播公司的拒绝。MoveOn.org就在网上播出了该广告。

在网上做政治广告是个比较新的做法,还没有太多的规则可循,所以就有不少优势:

第一,网络广告不必遵循2002年通过的竞选资金改革法。该法规定在电视上播出的政治广告,必须先由竞选者本人审核并同意才能播出。但这一规定目前还没有运用到网络广告上。由于目前对网络广告的管理还比较松散,因此网络广告的基调也就以负面为主。广告上怎么说都可以,反正竞选者不必盖章验收,说错了也没关系。

第二,由于网络广告规矩少,人们就比较容易放开来做,有创意的广告就多。可以是一张卡通片,也可以是一段可看的对话;可以狠狠地把手对手讽刺挖苦一番,也可以含蓄隐讳地谩骂一通。

第三,网络广告花钱少。网络广告制作成本低,播出的成本更低,只

是电视广告的一个零头而已。

第四,网络广告没有时间限制,可长可短,要多长有多长,只要有人愿意看。即使不愿意看完,人们也可以中途停止,灵活性极强。

第五,网络广告利用率高。人们可以反复地看,看了以后还可以传给朋友或其他人。

第六,网络广告的对象比较明确,就是那些已经愿意投票支持你的人,而不是那些还在犹豫不决的人,因为要看那则广告,人们必须先上那个网站。网络广告的主要目的不是要说服反对你的人改变态度来支持你,而是要使支持你的人成为坚定的支持者,从而去影响那些尚未拿定主意的人。

反对布什连任的网站 MoveOn. org 在 2003 年策划了一个网络政治广告竞赛。在短短的几个月内该网站就收到了 1 512 个长 30 秒的广告,其中 14 个获奖。这些作品或是批评布什的政策,或是讽刺挖苦布什。有一个广告显示了一个酷似布什的绿衣大盗,从孩子们的书桌上抢走书本,从老百姓家中抢走首饰,从老人身上抢走退休金,然后把这些抢到的钱都交给了富翁。另一则广告显示大公司的总裁们在交通路口乞讨零钱来还巨额国债。还有一则广告说没人愿意与布什同住一个宿舍,因为布什特懒,水池里尽是一些脏盘子。原计划这些广告都要在电视上播出,但共和党全国委员会向全国 250 家电视台发了一份措辞强烈的信,警告这些电视台不要随意播放讽刺布什的广告,因为这样做可能会引起官司。为了不让有些电视台为难,同时也考虑到网上做广告既便宜,效果又不错,MoveOn. org 最后把比较负面的广告都放到网上了。

网上做政治广告的确有不少优势。2003 年美国的网络广告达 63 亿美元,预计 2004 年将增加 21%,达到 76 亿美元(Brennan Center for Justice, 2004)。MoveOn. org 在网上筹款也相当成功,虽然大多数的捐助者是 25、50 美元小数额的赞助,但积少成多,克里在初选期赢了依阿华州之后,一夜之间在网上就筹到了 25 万美元。

4. 政治广告：营销伎俩？民主象征？

美国的政治广告可以说既是营销伎俩,又是民主象征。广告的制作者把竞选者当商品来推销,他们不仅把推销商品中的那些雕虫小技全都用上,而且可以言过其实,甚至谩骂攻击。同时政治广告也的确是民主的象征。它为竞选双方提供了平台,允许他们任意发挥创造力、想象力,使

不同的声音畅所欲言,当然这里还有个资金问题,钱越多的人能做越多的广告,因此民主还是相对的。

尽管美国大多数人都讨厌政治广告,认为这是一种骚扰,但政治广告并不一定都起作用,它的确有其正面作用。首先政治广告在一定的程度上可以使更多的人关心政治,关心民主程序,参加选举。政治广告可以为选民提供信息,使选民对他们不熟悉的竞选者产生兴趣,从而促使他们寻找其他途径来更多地了解竞选者。同时选民也需要了解竞选者、候选人,需要知道他们的优点、缺点、能力、业绩、劣迹;需要知道他们曾经做过什么事,投过什么票,取得过什么成绩,犯过什么错误;需要知道他们处理过什么事,没有处理过什么事;在哪些方面有经验,哪些方面没有经验;在外交关系上斡旋的能力如何,在应付危机时的能力如何,等等。另外,政治广告也促使媒体参与评论,对竞选者品头论足,迫使竞争各方应对挑战,应对指责,使民主进程得到发展。

尽管政治广告相互攻击,挑对方的毛病,火药味很浓,但倘若没有政治广告,选民很有可能就不知道竞选者的缺点、错误。本来竞选者不会主动地将自己的错误、缺点公布于众,更重要的是,如果他们认为竞争对手不会攻击他们,批评他们,指责他们,那么他们就可以不承认以前做过的错事、犯过的错误;就可以自吹自擂,往自己脸上贴金,反正没有人会出来说个不字;他们甚至可以肆无忌惮地说空话,说大话,作出不着边际的许诺,乃至说谎。广告评论家认为政治广告可以迫使竞争对手诚实,不开空头支票。不然的话,广告就可抓住某句话、某件事大做文章。

美国政治竞选费用在过去的几十年里大大增长,从1952年的1.4亿美元上升到1988年的20个亿,增长了差不多15倍。其中用于广播电视的费用的比例增长速度最快。1955年花在广播电视上的费用占竞选总费用的比例不到5%,到1972年,该比例增长到15%,到1988年,该比例又增长到20%。如果把媒体咨询费、广告制作费等加上说的话,媒体的费用要占竞选总费用的40%左右。布什到2004年1月底已经为竞选连任募到了1.43亿美元,他的目标是到2004年4月底募到1.7亿美元。这个目标不难达到。至2004年5月下旬,布什募到的竞选资金已超过2亿美元,克里募到的虽没有布什的那么多,但也募到了1.7亿美元。到7月1日,布什募到的竞选资金达2.25亿美元,克里的达1.78亿美元。美国的政治广告是电视公司的一大财源。2000年美国联邦选举、州政府选举以及司法部门选举,在电视上做的政治广告花了6.72亿美元(Brennan Center for

Justice, 2004)。电视广告有图像,有声音,效果好,因此广告的费用也高。所以当今的竞选往往是哪个竞选者钱多,哪个就可以在电视上大做广告,哪个就有优势。所以民主也只是相对而言。到今年7月初为止,2004年大选的广告费用已经是2000年大选广告费用的10倍(McChesney, 2004)。

2004年美国总统选举的特点是开始早,花钱多,火药味浓,竞争激烈。11月的大选2月份便早早地拉开了序幕。小布什的政治广告3月中便轰轰烈烈地登场。他把自己装扮成“变换时代的稳固领袖”,而把他的对手克里描绘成一个出尔反尔,变化无常,拿不定主意的机会主义者;喜欢增税收税,喜欢庞大的政府机构的自由主义者;是参议院中最最自由的民主派。

目前(2004年7月)美国选民两军对峙,选民的投票意向差不多是一半一半。为了把布什赶下台,美国不少名人开始公开批评布什,批评布什的外交政策。金融界的亿万富豪乔治·索罗斯迄今已拿出了1600万美元的政治捐款来支持民主党,反对布什^①(《纽约时报》2004年5月31日)。

另外一个由26名前美国外交官、高级将领和国务院官员组成的,名为“要求变革的外交官和军事指挥官组织”2004年5月公开发表声明,批评布什总统推行的外交政策,并表示反对布什连任。这个组织指控布什政府的政策是“灾难性的”,没有能够“维护国家安全和发挥世界领导作用”。这些前美国官员呼吁美国选民不要在今年的选举中投票支持布什,因为布什政府采取的傲慢无礼的外交政策不仅破坏了美国与传统盟友的关系,而且还将本应投入反恐斗争的资源转向伊拉克战争,损害了国家安全。在这项声明上签字的包括驻前苏联、以色列、英国、法国等国的前美国大使和前国务院高级官员以及著名将领,他们分别在卡特政府、里根政府、克林顿政府和老布什小布什政府供职。签字者包括前国务卿纽森、中央情报局前局长特纳、参谋联席会议主席及驻英大使克劳以及负责指挥驻中东美军的中央军区司令霍尔。

由于两军竞争激烈,任何一方都不敢有所闪失。考虑到民主党总统候选人杜卡基斯1988年竞选总统失败,主要原因是共和党那则把他描写

^① 1976年美国联邦选举法修正案允许个人和政治行动委员会可以无限制地为候选人花钱,其中包括允许个人和政治行动委员会独立制作广告来支持某个候选人。这种赞助与赞助某个候选人的正式选举运动不同。选举法规定给某个候选人的正式选举的赞助不得超过1000美元,给政治行动委员会的赞助不得超过5000美元。

成“罪犯帮凶”的致命广告,竞选咨询家认为如果杜卡基斯在那则广告出来之后立即反击,一方面为自己正名,另一方面针锋相对,攻击对方,也许不会输得那么惨。鉴于这个例子,现在民主党、共和党的竞选班子都成立了“快速反应队”。这些“快速反应队”的队员时时刻刻地关注着对方阵营的一言一行、一举一动。有任何不利于他们的新闻、消息、广告、小道,“快速反应队”便迅速作出反应,不让问题过夜。“快速反应”队的队员一般每天清晨5点左右到办公室,一到办公室,先把全国各主要报纸、杂志快速扫视一遍,然后制定回应对策。

随着竞选的白热化,双方的攻击会越来越激烈,越来越不给面子,越来越无赖。如果说美国历次总统大选都为世界关注的话,2004年的大选就更为如此。2004年的大选不仅对美国人至关重要,对世界其他国家也至关重要。西班牙马德里火车爆炸事件引起的恐慌、美国国内对“9·11”事件的调查、对伊拉克战争的评估、对伊拉克重建的决心、对反恐运动效果的怀疑、对美国经济的信心、对就业机会的关注、对教育、医疗保险、社会保险政策的反省、对国内利益的划分等,都是大选的重要议题。谁当选都会对美国国内政策,对美国外交政策和国际环境的安全平衡产生巨大的影响。由于两派势均力敌,2004年的大选争夺战将会格外恶劣、丑陋、刀光剑影、你死我活。

美国媒体的政治倾向：偏左？偏右？

1. 媒体偏左？

如果在美国做一个抽样调查,我们会发现差不多有三分之二的美国人会认为美国媒体的政治倾向偏左。但大多数人又拿不出具体的数据来证实他们的估计,只是认为他们这样的估计应该是八九不离十。那么美国媒体是否真的偏左呢？仔细推敲一下我们发现这个问题并不那么简单。

Bernard Goldberg 曾经是美国“哥伦比亚广播公司”(CBS)的记者。他在2001年写了一本题为《偏见：CBS知情者揭露媒体是如何歪曲新闻的》一书。该书指控“哥伦比亚广播公司”和美国其他媒体在新闻报道中表现“左”倾。Goldberg在书中专门挑选了一个例子来重点证明他的媒体同行在报道中的“左”倾。该例子是1996年《华尔街日报》上的一篇专栏

文章。这篇文章主要是针对“哥伦比亚广播公司”晚间新闻中的一段评论。该评论分析了当时共和党总统竞选人史蒂文·福布斯提出的“固定制税率”的政策建议。Goldberg 指控这篇文章一边倒，没有给支持“固定制税率”建议的人以发表意见的机会。

然而，仔细阅读一下这篇文章，人们不难发现，文章的作者谈到了四名“固定制税率”的批评家。这四名批评家分别是当时美国众议院议长金瑞奇、老布什的一名顾问、尼克松内阁的国税局主任以及一名税务专家。一篇文章中引用了四个典型的保守派共和党人士的观点来批评共和党总统竞选人福布斯的右派税务政策，这似乎很难说明这篇文章是媒体“左”倾的代表。

批评媒体“左”倾的人还喜欢用下面的几个例子：

(1) 金瑞奇在他还是国会议员(共和党)的时候写了一本书，拿了40万美元的稿酬，媒体大叫不当；参议员希拉里·克林顿(民主党)出了一本书，拿了800万美元的稿酬，媒体却极力赞扬。

(2) 原共和党副总统丹·奎尔拼错“土豆”一词，全国媒体共讨之；原民主党副总统阿尔·戈尔在明尼苏达为州长候选人募捐时，把明尼苏达州讲成密苏里州，当地的报纸对此错误只报道了一次，而对奎尔的错拼该报却在30天内提到了十多次。

(3) 媒体总是说小布什怎么怎么笨，说克林顿怎么怎么聪明。

(4) 一项调查显示，在1996年的总统竞选中89%的记者投了克林顿的票。

当然要列出批评媒体左倾的例子还有很多，但是根据任岱尔和哈特的研究，指责美国媒体“左”倾还真有点冤枉他们。任岱尔和哈特指出，长期以来美国主流媒体引用带有右倾色彩的思想库报告的频率要超过他们使用中立和左倾报告的频率。根据一项“晚间新闻报道的公正与准确”的调查，美国媒体在讨论和辩论经济问题时，邀请嘉宾的工会代表与资方代表的比例是1:7，即媒体每邀请一名工会代表，他们就会邀请7名公司的资方代表(Rendall and Hart 2002)。

任岱尔和哈特还指出，如果美国媒体真像古德博格所指控的那样偏向民主党，向左倾斜，那么为什么自1932年以来的美国历届总统选举中，除两次以外，其余的都是共和党得到了大多数报纸的支持而不是民主党呢？(Rendall and Hart, 2002)

记者桑·海利在《贝顿 罗基》报上撰文指出，指控媒体“左”倾的人

必须问自己几个问题,譬如为什么当实习生桑扎·莱维在2001年4月底失踪后,媒体连篇累牍地报道她与加利福尼亚州民主党议员康迪的关系,而差不多在同一段时间里,在佛罗里达州共和党议员思加·保罗办公室里发现一具女尸的事却无人问津?

为什么当小布什酗酒驾车的消息被曝光后,媒体首先问的是“这消息是不是从戈尔阵营那里传出来的?”而不想一想为什么该消息被封锁了24年才见天日?

为什么据“莱克希斯-纳克希斯”资料统计库的统计,有关克林顿逃避兵役的条目差不多有1万4000条,而布什躲避国民警卫队的条目还不到50条?(Healy 2002)

如果说媒体“左”倾的话,他们应该对共和党人穷追猛打,而不是死死咬住民主党人不放。保守派人士自己也承认批评媒体“左”倾实际上是迷惑别人的烟幕。威廉·克里斯托,《标准周刊》的编辑、原副总统奎尔办公室主任曾说过:“我承认,自由民主派媒体从来没有怎么真正强大过。所谓自由民主媒体一说经常是保守派们用来掩饰他们失败的借口”(Healy, 2002)。难怪尼克松、金瑞奇总是把他们的失败归咎于媒体,以“是自由派媒体想要我们好看”来自我安慰。

2. 媒体偏右?

另一种观点是美国媒体并不偏左,而是偏右。持这种观点的人认为现在美国越来越多的媒体表现出保守、右倾的倾向,如“福克斯新闻台”(Fox News Channel)、《福布斯》杂志(Forbes)、《华盛顿时报》(Washington Times)、“福克斯新闻台”的奥瑞里(O'Reilly),广播主持拉什·林堡(Rush Limbaugh)等都是些大右派,这些人控制着不少美国媒体,这也包括平面媒体和电子媒体。小布什政府的内阁成员特别偏爱“福克斯新闻台”,经常光顾那个台。在那里,他们不会被问及尖锐、尴尬的问题,他们的鹰派观点也会有市场。美国一个政治观点右倾的保守组织——“媒体研究中心”经常为“福克斯新闻台”捧场,有时虽然也批评“福克斯新闻台”,但他们不是批评“福克斯新闻”过于保守,而是批评它不够保守。

另外,美国有一个名为“皮尤研究中心”的机构,每年对美国记者做一次问卷调查。根据该中心发表的关于“2004年新闻媒体状况”的报告,一半以上的全国性媒体记者(55%)认为美国媒体对待布什的态度太软弱,批评性不够强(见表1)。对于公众提出的现在媒体胆子太小的批评,

47%的记者认为该批评正确(Pew Bottom-Line Pressure 2004)。

表 1 美国媒体对布什的态度评价

对布什的态度	公众	全国性媒体	地方性媒体
批评性太强	34%	8%	19%
批评性不够强	24%	55%	37%
公正	35%	35%	42%
不知道/拒绝说明	2%	2%	2%
总数	100%	100%	100%

可见当以另一种形式提问时,还是有相当一部分人认为美国媒体不是偏左而是偏右。媒体偏右的具体表现是对布什和布什政府太客气、太软弱,在新闻发布会上不提尖锐的问题,让布什轻而易举地过关。在报道时常常是布什怎么说,媒体就怎么报道,似乎总统、政府说的一切都是对的。特别是在报道大规模杀伤性武器方面,不挑战消息来源的可靠性,来者不拒。在对伊拉克战争之前和在战争之中,媒体几乎完全站在布什政府一边,失去了新闻的独立性。媒体在战前的报道事实上起到了推波助澜的作用。在战争期间的报道,降低了人们对战争恐怖的感觉,因为美国人读不到,看不到,听不到有关战争残酷方面的消息;对伊拉克平民百姓的伤亡、受战争的摧残,美国人更是无从了解。

认为美国媒体偏右的理由是:第一,媒体、记者把支持布什政府的反恐政策,支持政府对伊开战,看成是爱国主义的表现,是政治上的正确。第二,媒体的股东像其他企业的老板一样,在政治上大都属于保守派,所以观点不会太左。既然他们是掌权人,他们就有权决定媒体的调子,决定聘任政策,影响社论和评论的观点。第三,美国媒体越来越集中在一小部分人手里。这些人为了把社会各界人士摆平,就尽量报道一些大家可以接受的东西,避免有争议的东西。第四,在美国有钱人大都是共和党人,是保守派。一方面媒体的股东、老板自己是有钱人,另一方面他们又不想得罪其他的有钱人。他们的目的是赚钱。为了赚钱,他们就要迎合有钱人的政治观点。

也有人认为,指责媒体偏袒左派势力事实上是保守派的一种伎俩。保守派天天抱怨媒体偏左,媒体偏左,希望给公众造成一种印象,使公众觉得媒体好像真的“偏左”。这样保守派就可以批评媒体,迫使媒体在报道时有所收敛。共和党主席邦德承认他把记者比作裁判。他说如果你们

观察一下就会发现,任何一位教练特别注重的便是做裁判的工作,即在赛前给裁判施压,抱怨裁判判得太严,偏袒对方,这样在比赛时裁判就会手下留情了(《华盛顿邮报》,1992)。指责媒体偏左,媒体就会处处小心谨慎,结果他们写出来或讲出来的东西非但不偏左,反而偏右了。这样保守派的目的便达到了。指控媒体“左”倾实际上是个借口。即使有的记者政治观点偏左,他们也会格外注意,不让他们的政治观点影响他们的报道。

在美国经常听广播的人会发现,美国空中电波中政治时事脱口秀绝大多数都被保守势力控制。稍微调一下波段就会发现保守节目包括《拉什·林堡秀》(The Rush Limbaugh Show)、《桑·海尼梯秀》(Sean Hannity Show)、《赛维治国家》(Savage Nation)、《常识》(Common Sense)、《切克·考森的突破点》(BreakPoint with Chuck Colson)、《卡尔·托马斯评论》(The Cal Thomas Commentary)、《劳拉·英格丽汉姆秀》(Laura Ingraham Show)、《自由共和国电台》(Radio Free Republic)、《家庭研究会广播评论》(Family Research Council Radio Commentary)、《今日忧虑的妇女》(Concerned Women Today)、《美国电台》(Radio America)、《聚焦家庭》(Focus on the Family)、《劳拉博士》(Dr. Laura),等等。这还只是其中的一部分。为了阻止保守派势力进一步扩张,自由民主派最近决定开始反击。他们在2004年3月底推出了《空中美国》(Air America)的广播节目,并邀请了作家、自由派人士艾尔·弗兰肯(Al Franken)来当他们的主播。遗憾的是《空中美国》一台与数十台保守节目抗衡,实在是势单力薄。到目前为止,美国的广播脱口秀仍然是保守势力占绝对优势。

3. 不偏不倚?

那么美国媒体到底是偏左?偏右?还是不左不右?不偏不倚?从心理学的角度来分析,人们总是倾向于把媒体的报道看得于己不利,认为媒体偏袒他们的对手、敌人。左派认为媒体右倾,右派认为媒体“左”倾。事实上美国媒体的政治倾向偏左是个谜,而不是事实。客观地说,美国媒体有时偏左,有时偏右,有时相对中立,这要根据事物的性质,牵涉到的人物和事情发生的时间、地点而定。

首先我们不能将美国媒体笼统地合在一起评论,我们也不能把美国媒体报道的问题笼统地合在一起议论。公众指责媒体在政治上向左倾斜主要是指责一些主流媒体,其中包括《纽约时报》、《华盛顿邮报》、《洛杉

矶时报》、《芝加哥论坛报》、《时代》杂志、《新闻周刊》、“美国广播公司”、“哥伦比亚广播公司”、“全国广播公司”等。其实这些媒体也不是在所有的问题上都向左倾斜。上面提到的在战前和战争中的报道,这些媒体都表现出保守的倾向。

“皮尤研究中心”除了每隔一年对美国公众作问卷调查外,还定期地对美国媒体和记者进行调查。最近该中心就保守媒体和自由媒体的问题对记者进行了调查和研究。在问及在全国性的新闻媒体中有没有特别自由派的新闻媒体时,38%的记者认为有的,59%的记者认为想不出来。在那些认为新闻媒体中有特别自由派的人中,让他们讲出哪个新闻媒体特别自由时,20%的人说《纽约时报》,4%说《华盛顿邮报》。在问及在全国性的新闻媒体中有没有特别保守的新闻媒体时,82%的记者认为有的,15%的人说想不出来。在那些认为新闻媒体中有特别保守的人中,让他们讲出哪个新闻媒体特别保守时,69%的人说“福克斯新闻台”,9%说《华盛顿时报》,还有8%的说《华尔街日报》。当问及新闻媒体在报道新闻时有明显的意识形态倾向是好事还是坏事时,22%的人认为是好事,72%的人认为是坏事(Pew Research Center 2004)。

就政治观点来说,根据“皮尤研究中心”最近发表的调查结果(见表2),美国一半以上的记者认为自己的政治态度属于温和或中性,尽管该比例在过去的9年中下降了10个百分点(1995年为64%,2004年为54%)(Pew Research Center 2004)。

表2 美国记者对自己政治态度的评价

政治态度	2004 年	1995 年
非常民主	5%	2%
民主	29%	20%
温和	54%	64%
保守	7%	4%
非常保守	0%	1%
不知道/拒绝说明	5%	9%
总数	100%	100%

从报道的角度来说,在报道社会新闻或对社会问题作评论时,美国主流记者的政治观点大多数与民主党的观点相似,向左倾斜。如对枪支管理问题、堕胎问题、种族问题、妇女问题、同性恋问题等,美国主流媒体一般是站在穷人、妇女、弱者、少数族裔一边,为他们说话。在枪支管理问题上,媒

体倾向于对枪支进行比较严格的管理；在堕胎问题上，媒体倾向于保护妇女堕胎权；在种族问题上，媒体较多地揭露少数族裔受歧视的现象。

但是在贸易、税收、社会保险、医疗保险、公司权利等经济问题上，记者的观点是属于保守的。1998年“新闻报道的公正与准确”机构对华盛顿地区的记者搞的一项调查发现，在经济、贸易、税收、保险、大公司权利等问题上，记者的观点要比社会上老百姓的观点更保守。问卷调查中有一个问题是：“你是否认为一小部分大企业的权力过大”？记者中57%回答是的，相比较公众中77%回答是的；记者中43%回答不是，公众中只有18%回答不是(Croteau, 1998)。

在外交问题上，记者的保守态度就更加明显。在美国对伊拉克战争之前和战争之中，媒体的表现很清楚地说明了这一点。在那段时间里，美国绝大多数媒体都站在布什政府一边，对布什和布什内阁成员讲的话轻而易举地相信，对布什政府提出对伊拉克开战的三大理由（萨达姆拥有大规模杀伤性武器，萨达姆与“基地”有染，伊拉克在购买制造核武器的材料）不加置疑地接受，并在新闻报道中给布什政府以极大的支持，同时也给美国公众带来了极大的误导。

有时候媒体偏左偏右并非是政治因素，而是商业考虑。在资本主义社会，什么东西销得好，就生产什么东西；什么消息能吸引读者、观众、听众，就报道什么消息，就朝哪个方向倾斜，这是资本主义市场规律所决定的。媒体的偏见实际上是公众偏见的反映。为了收视率、销售量，媒体侧重报道煽情事件，而忽略他们认为不够“刺激”的事件。如果有两则消息，一则是美国学校发生了一起枪杀事件，六人中弹；另一则是非洲某个国家发生饥荒，数以千计的儿童即将饿死。而这两则消息中只能报道一则，那么大多数媒体会选择前者而放弃后者。同样是负面消息，前者更能使人热血沸腾。由于美国媒体大量报道暴力事件，美国人大都过高估计美国的犯罪率。

美国媒体尤其喜欢报道“易包装”的事件，如辛普森谋杀案的判决、克林顿总统的弹劾调查事件等。辛普森谋杀案的判决既有种族成分，又有明星效应；既有谋杀情节，又有警方调查中的败笔；既有稳定的人物，又有跌宕起伏的发展。同样，克林顿总统的弹劾案调查事件既有政治因素，又有性爱绯闻；既有两党的纠葛，又有家庭的冲突。这些事件都有情节，有悬念，扣人心弦，同时又简单易懂，不难报道，所以是媒体的最爱。对于抽象的、复杂的事件媒体自然就一笔带过，或者干脆就不过问。

美国的媒体曾一度公开地以党派立场出现。现在虽然不是政党办

报,但媒体股东、经济考量、利益集团、国家尊严、政治上正确等因素还是时时刻刻地在影响媒体的报道。人们要求媒体做到客观、公正,但因为媒体不可能做到完全的客观、公正,因此人们对媒体的批评就不断出现,这种批评今后还会继续。

美国媒体对国际新闻的报道：太多？太少？

1. 国际新闻报道的状况

美国媒体的国际新闻报道基本上可以归纳为量少、单向、负面,即与美国国内的新闻相比,国际新闻数量少;在报道国际新闻时,绝大多数是报道与美国有关的国际新闻;国际新闻的内容基本上是负面的。最近几年美国媒体对国际新闻的报道有所上升。譬如1995年美国的三大新闻杂志《新闻周刊》、《时代》和《美国新闻与世界报道》的国际新闻占它们总报道量的12%~14%。1996年美国的三大商业电视台“美国广播公司”、“国家广播公司”和“哥伦比亚广播公司”晚间新闻中的国际新闻占14%~17%(Utley,1997)。与数年前相比,2003年的国际新闻报道似乎有很大的进步。美国报纸头版中的25%、商业电视台晚间新闻的18%以及公共电视台的39%是报道国际或军事方面的消息。

根据“2004年新闻媒体状况”(The State of the News Media 2004)的报告,美国报纸和晚间新闻内容2003年的报道情况见表3。

表3 2004年新闻媒体状况报告

内容分类	报纸(头版)	商业电视台晚间新闻	公共电视台“新闻小时”
政府	16%	26%	24%
国际/军事	25%	18%	39%
国防	3%	3%	0%
国内	16%	22%	11%
犯罪	6%	7%	2%
商业/经济	12%	6%	11%
名人/娱乐	2%	1%	1%
生活	6%	8%	3%
科学	2%	3%	4%
事故/灾难	10%	4%	4%
其他	2%	2%	2%

乍一看,人们会觉得美国国际新闻报道的量并不少。然而,如果把具

体的国际新闻内容分析一下(见亨道尔报告(Tyndall Report 2004)) ,我们就不难发现 ,绝大多数的国际消息都是有关美国对伊拉克战争、恐怖主义活动、反恐斗争和中东冲突等。除去这些 ,国际新闻就寥寥无几了。从另一个角度来说 ,近两年来国际新闻报道量上升是因为伊拉克战争、反恐斗争是美国政府的重中之重。媒体报道的内容在很大程度上依赖于政府的消息来源 ,政府方面的消息往往是媒体报道的重点。如果政府的重点是对伊战争 ,那么媒体也就没有其他什么选择了。

在冷战期间 ,美国国际新闻报道的一种常见现象是 ,当有关美国外交政策的国际新闻报道增加时 ,与美国没有直接关系的国际新闻报道也会随之增加。原因是美国记者希望把美国放在国际大环境下来看 ,而不是孤立地看。但这种现象在 1991 年的海湾战争和 2003 年对伊战争的国际新闻报道中就没有出现(Tyndall 2004)。

总体来说 ,美国新闻报道中的国际新闻量很少。亨道尔报告每天把美国三大电视台晚间新闻的内容分类。根据亨道尔的报告 ,2003 年和 2004 年上半年的国际新闻基本上都是美国对伊拉克战争、恐怖主义活动、反恐斗争、伊拉克重建和中东冲突等。与美国没有直接关系的国际新闻是少之又少。为什么美国媒体上的国际新闻不多?是美国媒体的原因还是美国公众的原因?美国公众认为这是媒体的原因 ,是媒体不积极地报道国际新闻;而美国媒体则认为这是公众的原因 ,因为每当媒体以头版头条或封面消息报道国际新闻时 ,那期的销售量、收视率就下降。这个问题已经争论了多年 ,到现在还是公说公有理 ,婆说婆有理 ,而且各自都可以找到数据来证明自己是正确的。

2. 公众的表现

前面提到过“皮尤研究中心”每隔一年要对美国公众做一次有关新闻使用方面的问卷调查 ,问题包括国内新闻和国际新闻的使用状况。表 4 是该中心整理的一些关于国际新闻方面的问题与答案数据(Pew Research Center 2002 与 2004)。

(1) 问题“你对报纸上、电视上、广播上的国际新闻关心吗?”

表 4 美国公众对国际新闻的关心情况

年份	很关心	有点关心	不很关心	一点也不关心	总数
2004	24%	44%	16%	16%	100%
2002	21%	44%	18%	17%	100%
2000	14%	45%	24%	17%	100%
1998	16%	46%	23%	15%	100%
1996	16%	46%	26%	12%	100%

(2) 问题“你能告诉我现在(美国)的国务卿是谁吗?”

能正确讲出名字的 48%

不能正确讲出名字的 6%

不知道的 46%

总数 100%

(3) 问题“你能告诉我现在(美国)的国防部长是谁吗?”

能正确讲出名字的 29%

不能正确讲出名字的 19%

不知道的 52%

总数 100%

(4) 问题“最近许多欧洲国家采用了新货币。你知道这新货币的名字吗?”

能正确讲出名字的 44%

不能正确讲出名字的 3%

不知道的 53%

总数 100%

(5) 问题“下面我把有些人对国际新闻不感兴趣的理由读给你听。听完后请告诉我哪些是你对国际新闻不感兴趣的理由。”(见表 5)。

表 5 公众对国际新闻不感兴趣的理由分析

不关心国际新闻的理由	是的	不是	不知道	总数
在世界其他地方发生的事对我没影响	40%	59%	1%	100%
新闻里报道了太多的战争与暴力	30%	68%	2%	100%
对于国际新闻有时我没有足够的背景信息	60%	39%	1%	100%
国际新闻似乎总是老一套 没有什么变化	47%	52%	1%	100%

(6) 问题“如果国际新闻采取下列形式报道,你会感兴趣吗?”(见表6)

表6 公众对国际新闻采取的形式感兴趣程度

国际新闻报道的形式	很感兴趣	有点兴趣	不很感兴趣	一点不感兴趣	不知道	总数
专家谈他们对国际事务的观点	16%	44%	22%	17%	1%	100%
世界动荡地区的实况报道	41%	42%	9%	7%	1%	100%
解释国际事务的背景知识	31%	48%	12%	8%	1%	100%
报道被卷入国际事务中的平民百姓	20%	53%	17%	9%	1%	100%
对世界领导人的访谈	26%	44%	17%	12%	1%	100%

根据“皮尤研究中心”的调查,美国人对国际新闻不很关心和一点也不关心的人数从2000年的41%下降到2002年的35%,到2004年该数下降到32%。显然“9·11”事件,特别是美国对伊战争在很大程度上促使美国人关心国际时事。关心国际新闻的人数从2000年的59%增加到2002年的65%,2004年的数字上升到68%。另外,在2002年,61%的人只是在发生重大事件时才关心国际新闻,只有37%的人平时也关心国际新闻。到了2004年,平时也关心国际新闻的人数超过半数(52%)。这是“皮尤研究中心”自6年前开始做这个调查以来首次发现美国人关心国际新闻的人数(52%)与关心国内新闻的人数(55%)那么接近。这两个数字均是指平时对新闻的关注,而不是在发生了什么重大事件时。

相比之下,美国人对国内和当地新闻的关心程度一直要高于他们对国际新闻的关心程度。一半以上的人平时都一直关心国内新闻(55%)和当地新闻(56%),而不是要等到发生了什么重大的事件后才关心。美国人对国际新闻不很感兴趣的最主要的理由是缺乏对国际事务的了解,对国际新闻没有足够的背景信息(60%);其次是认为国际新闻总是老一套东西,没什么变化(47%);然后是认为世界其他地方发生的事与他们没什么关系(40%);最后是认为新闻报道里包含了太多有关战争与暴力的消息(30%)。

尽管近两年来美国人对国际新闻感兴趣的比例在提高,但如果排除

“9·11”事件和美对伊拉克战争因素的话，美国人对国际新闻感兴趣的人还是不到三分之二。而且“9·11”事件和美对伊拉克战争都是与美国直接有关的，如果不是与美国直接有关，美国人对国际新闻还是提不起兴趣。国际新闻从来就不是美国人重视的方面。美国人因为自己强大，不必依赖别人而一贯傲慢自大、趾高气扬。媒体也因此总是报道一些能够炫耀自己的消息，譬如世界什么地方又开了麦当劳，什么地方又开了沃尔玛，或者可口可乐成了国际饮料。而对别国的文化历史、风俗人情却不感兴趣。正如《波士顿环球时报》的编辑马丁·贝伦所指出的那样，“大多数美国人对政治、意识形态以及伊斯兰宗教一无所知，什么都不懂。从某种角度来说，我们记者是要负点责任的。”

美国人不但对国际新闻不感兴趣，连自己国家专门搞外交的国务卿是谁都搞不清楚。能正确讲出国务卿是谁的还不到50%（48%）；能讲出国防部长名字的人就更少，只有29%。

从关心国际时事的美国人来看，这些人一般是那些生活富有，具有大学学历和年龄偏大的人。“9·11”事件之后增加的那一小部分也是那个层次的人。大多数35岁以下的年轻人对国际新闻都没兴趣，“9·11”事件、伊拉克战争也未能太多地改变他们的态度。

从上面的调查结果来看，美国公众对国际新闻总的来说不感兴趣。公众认为他们对国际时事了解不够完全是媒体的过错，因为媒体不报道。而媒体则认为责任在公众，因为他们的调查发现读者、观众对国际新闻不感兴趣。每当他们发表国际时事的文章或刊登国际事务的封面故事时，那期的销售量就下降，当他们回到国内事务时，销售量又回升了。

3. 记者的观点与表现

美国记者也承认美国媒体对国际新闻的报道质差、量少。其原因包括经济压力、国际新闻在美国没市场、记者和公众对国际事务知识的局限、美国人的优越感、记者的意识形态以及“国家认同感”等。

美国媒体公司近年来不断地兼并、合并，公司变得越来越大，但媒体从业人员的人数相对来说却越来越少。其中受打击最大的便是驻外记者，因为报道国际新闻最花钱。“皮尤研究中心”对美国记者做调查中有一个问题是，“目前传媒业的经济压力是很严重地影响了新闻报道的质量还是只在具体运作方面有一些变化？”认为经济压力很严重地影响了新闻报道质量的人数是1995年45%，1999年49%，2004年66%（Pew

Research Center 2004)。

根据美国报业做的“美国报纸状况”的报告 2000 年度美国报业一共有 282 名全职记者在国外工作,其中三分之一以上是《华尔街日报》派在国外的常驻记者,主要报道金融、经济方面的消息。另外,《纽约时报》、《洛杉矶时报》和《华盛顿邮报》分别有 20 至 20 多个驻外办公室,各自提供各种国际新闻。这 3 家大报的驻外记者加起来要占去 282 名驻外记者中的三分之一。剩下的 1 500 家日报合起来总共只有不到 100 名的驻外记者(Shaw 2001)。可见绝大多数报纸没有记者常驻在外。这些报纸只是在有了什么重大事件发生时,才派记者前往报道。这种做法虽然省钱,但同时也迫使媒体成为追逐坏消息的“苍蝇”。哪里有内战、冲突、爆炸、枪杀、地震、火灾、飞机失事、火车越轨,就往哪里派记者。一个国家的历史发展、文化传统、宗教信仰、人民的日常生活都上不了新闻。难怪美国人对别国的文化历史了解得那么少。

“皮尤研究中心”还发现对于美国公众对媒体提出的批评,美国记者认为很多都是正确的(Pew Research Center 2002),见表 7。

表 7 美国记者对美国公众对媒体提出的批评的态度

批 评	认为批评正确	认为批评不正确
对复杂的事务关心报道不够	78%	21%
记者常常让他们的意识形态观点在报道中出现	45%	53%
媒体现在胆子太小	47%	52%
24 小时的滚动新闻削弱了新闻报道	42%	57%

当美国与别国发生冲突时,美国媒体、记者表现出一种“国家认同感”,即与国家和政府站在一起,认为国家的利益就是他们的利益。在报道中把国家与政府划等号,担心不为政府说话就会被人指责为叛徒、不爱国。在布什推销他的伊拉克战争期间,美国的主流媒体几乎是一边倒地为主布什政府助威呐喊。二三流的报纸也是如此,赫赫有名的《纽约时报》也未能免俗。《纽约时报》在 2004 年 5 月 30 日刊登了该报舆论监督员丹尼尔·奥克伦特的自我批评文章,称该报由于存在体制上的问题,被一些别有用心的人利用,在美对伊拉克战争之前与战争期间发表了一系列分量很重的文章,引用了大量未经证实的情报,错误地报道了伊拉克拥有大规模杀伤性武器,与恐怖组织有关联等内容。这些失实的报道还被不恰

当地、过分地刊登在头版上。《纽约时报》的这些报道无疑在公众中起了误导作用。

同时,《纽约时报》还具体列出了 29 篇存在误导性文字和信息的文章。具体来说,在这些报道中,指控伊拉克与“基地”组织有染或者建有恐怖训练营的文章有 3 篇,其中代表性的文章为 2001 年 10 月 26 日的《捷克证实伊拉克情报人员曾经秘密会晤恐怖组织头目》。指控伊拉克藏有违禁武器的报道有 2 篇,其中代表性的文章为 2001 年 11 月 20 日的《伊拉克人透露曾修缮生化武器和核武器设施》。指控伊拉克拥有铝管的报道有 5 篇,其中代表性的文章为 2002 年 9 月 13 日的《白宫透露伊拉克开发核武器主要步骤》。指控伊拉克科学家参与大规模杀伤性武器研究的报道有 4 篇,其中代表性的文章为 2003 年 4 月 21 日的《伊拉克科学家证实:战争爆发前伊还藏有违禁武器》。指控伊拉克拥有化学武器实验室的报道有 3 篇,其中代表性的为 2003 年 5 月 21 日的《美国分析家认为伊拉克拥有专门研究生化武器的实验室》。另外,《纽约时报》还指出在伊拉克问题上该报还有其他 12 篇不实的报道(《纽约时报》2004 年 5 月 30 日)。

马里兰大学新闻学院的苏珊·缪勒教授对美国与英国的几家报纸、杂志和广播电台对大规模杀伤性武器的报道做了专题研究。她研究的媒体包括美国的《基督教箴言报》、《洛杉矶时报》、《纽约时报》、《华盛顿邮报》,英国的《每日电讯报》和《卫报》,《新闻周刊》、《美国新闻与世界报道》、《经济学家》以及美国全国公共广播电台的“晨间广播”和“全面考虑”这两档节目。她研究的时段包括 3 个阶段:第一阶段为 2003 年 5 月美国对伊拉克战争主战场正式结束,搜寻大规模杀伤性武器的工作开始升级;第二阶段为 2002 年 10 月美国国会批准美国对伊采取军事行动,同时朝鲜核武器方案正式显露;第三阶段为 1998 年 5 月印度和巴基斯坦的核试验使两国之间的冲突加深(Moeller 2004)。

根据缪勒的分析,美国媒体在报道大规模杀伤性武器的消息时,往往是报道总统说了些什么。譬如 2002 年 10 月 7 日,《纽约时报》头版的长篇报道就是重复布什的警告。《纽约时报》在那篇文章中说:“布什总统今晚宣布萨达姆可以在任何一天用化学武器或生化武器对美国或美国的盟友发起进攻。布什总统在是解除伊拉克武装还是对伊拉克开战的争论中,非常有说服力地说:‘我们有紧迫的责任来防止最糟糕的情况发生。’”布什接着说:“正视伊拉克对我们的威胁是赢得反恐战争胜利的关

键。’”《纽约时报》的报道事实上就是用布什的话来强调问题的严重性。

同样,英国的《每日电讯报》在布什讲话的第二天也作了头版报道。该文章支持布什对伊拉克所作的指控。文章说,“布什昨晚说‘萨达姆正在考虑使用装有化学或生化武器的无人驾驶飞机来攻击美国’,另外萨达姆还曾经紧密地与本·拉登勾结来对付美国。’”

通过媒体在显著的位置报道布什对伊拉克的指控,布什在美国老百姓的心中播下了恐惧的种子,通过媒体对这种指控的反复报道,老百姓的恐惧心理得到了大大加强。同时这种报道也给布什及其内阁对伊拉克的指控以有利的支持。原本捕风捉影的事到布什嘴里变成了确有其事,经过媒体的渲染,那简直成了证据确凿的事实。

通过对这些媒体的研究,缪勒教授发现媒体存在以下这些问题:

(1) 在报道大规模杀伤性武器方面,媒体自然而然地认为伊拉克的大规模杀伤性武器是“攻击性”的,而美国、以色列拥有的核武器系统则是“威慑性”的。

(2) 把拥有大规模杀伤性武器和恐怖主义混为一谈。尽管很多人有这种恐惧,但恐惧只是恐惧,并不是已经证明的事实。迄今为止,还没有哪个恐怖组织实施过一个严格定义上的大规模杀伤性恐怖行动。

(3) 把大规模杀伤性武器作为一个独立的威胁来报道,而对这类武器的政治含义不加质疑。对于不同武器的潜在杀伤力、摧毁力几乎没有报道。

(4) 紧跟布什和布什政府。布什怎么说,他们就怎么报,事实上媒体成了布什的传声筒。

(5) 没有严格地核对对伊拉克的指控,轻信提供信息者的话。对政府、情报机构、情报人员提供的信息不加质疑,全盘照收。

(6) 对总统、内阁成员的讲话口吻、遣词造句没有用记者尖锐、敏感的眼光去分析。媒体在报道中大量使用引语,这使政府官员有争议的、刻意加重的词语混入新闻报道,如“恐怖国家”等。

造成这种情况的原因有多种。首先记者没有让不同的声音在媒体上频繁出现。有时虽然偶尔也有一些不同的声音,但是反对派的声音既少又弱,根本成不了气候。第二,记者的意识形态在起作用。他们用简单的思维来报道复杂的国际事务,认为既然萨达姆是独裁者,将萨达姆下台就是正确的,对伊战争就是正义的战争,布什对伊开战就是正确的。

通过分析,缪勒教授归纳出新闻报道中的一些共性:

(1) 新闻报道白宫定基调。在任何一个特定时间,都是执政政府决

定什么是重大的问题,值得报道。当布什政府大谈伊拉克拥有大规模杀伤性武器时,媒体也就长篇累牍地报道;当布什政府不谈论大规模杀伤性武器时,媒体也就差不多不谈此事了。

(2)“倒金字塔”的新闻写作体裁决定了政府在新闻报道中的主导地位。该写作体裁是在新闻报道的开头首先报道一个主要人物,批评者的观点往往要到报道的很后面才出现。这种体裁使政府和政府官员成为新闻切入点,因而在报道中占主导地位,尽管有时批评者的观点更可靠、更可信、更重要。

(3)媒体把政治问题个人化,把萨达姆、本·拉登当作个人问题来处理,猜测萨达姆、本·拉登的个人意图。这种做法忽略了科学家、官僚、国际准则以及民意等作用。

(4)记者对报道不清楚、不明了的事件感到不自在。譬如他们不愿说“我们不知道‘基地’到底有没有化学武器。”相反,他们经常引用数据,尽管有时那些数据根本不确切、不可靠或与事件不相关。

(5)新闻报道中牵涉到技术问题的国家安全议题特别容易被歪曲。主要原因是记者的消息来源除了政府官员外,没有其他什么来源在技术方面比较内行,可以依赖。

(6)美国媒体从美国的角度出发来报道世界,他们较少从别国的角度来看问题。譬如把大规模杀伤性武器看成是对美国的威胁,尽管事实上最大的威胁是在南亚等一些地方。

虽然我们不能假设,如果媒体当时反对美国在没有联合国的批准下单方面地对伊拉克开战,这场战争就可以避免。但是,如果媒体当时对布什政府的一意孤行提出质疑,美国老百姓也许就不会那么坚决地支持布什政府的政策;美国国会也许就会要求布什政府提出更具体、更可靠的证据;法国、德国、中国以及世界各地人民反战的声音也许会引起鹰派的注意;战争也许就不那么容易打起来了。

结 语

在这场媒体争夺战中,赢家、输家还真难说。有时保守势力占上风,有时自由势力占上风;有时共和党占上风,有时民主党占上风。但在大规模杀伤性武器的报道方面,美国的主流媒体看来是个输家,美国老百姓也是个输家,布什当时似乎是个赢家,但最终可能还是个输家。

白宫是否易主 我们拭目以待。与此同时 美国媒体的争夺战还将继续下去。

参 考 文 献

- 1 Brennan Center for Justice. 2004
- 2 Croteau D. Examining the “ liberal media ” claim : journalists view on politics , economic policy and media coverage. A Fairness & Accurate in Reporting. Retrieved from www.fair.org ,1998
- 3 Glaser M. Candidates slow to bring political advertising dollars to the web. www.ojr.org , February 9 2004
- 4 Goldberg B. Bias : A CBS Insider Exposes How the Media Distort the News. Regnery Publishing 2001
- 5 Healy S. Baton Rouge. January 11 2002
- 6 James F. Hour Looks dominate attack ads : bush ,kerry trade “ pessimistic ” jabs. Chicago Tribune. July 5 2004
- 7 McChesney J. Candidates seek to define selves ,rivals in ads. NPR's Morning Edition. July 5 2004
- 8 Moeller S. Media coverage of weapons of mass destruction. American Journalism Review. April/May 2004
- 9 Pew Research Center for the People & the Press : 2002 Believability Survey. June 9 2002
- 10 Pew Research Center for the People & the Press : Bottom-Line Pressure Now Hurting Coverage ,Say Journalists. May 23 2004
- 11 Pew Research Center for the People & the Press : Survey of Journalists. June 8 2004
- 12 Rendall and Hart. “ Bias ” isn't supported-because it's not true. Arizona Republic 2002
- 13 Shaw D. Foreign news shrinks in era of globalization. Los Angeles Times. September 27 2001
- 14 The state of the news media 2004 : an annual report on american journalism by the project for excellence in journalism. www.Journalism.org 2004
- 15 Tyndall report. www.tyndallreport.com 2004
- 16 Utley G. The shrinking of foreign news : from broadcast to narrowcast. Foreign Affairs. 1997 76(2) : 2 ~ 10
- 17 华盛顿邮报 1992 年 8 月 20 日。
- 18 纽约时报 2004 年 5 月 30 日。
- 19 纽约时报 2004 年 5 月 31 日。

作者简介



俞燕敏 博士 美国锡拉丘兹大学 (Syracuse University) 纽豪斯公共传播学院大众传播学博士。现任美国康涅狄格州桥港大学 (University of Bridgeport) 大众传播系副教授、系主任。获桥港大学杰出教授奖 (2003—2004)、富布莱特学者 (2005, 2000), 曾任中国旅美社会科学教授协会主席。教授课程包括新闻写作、新闻报道、传播法、国际新闻、广告、公共关系、跨文化交流等。发表的著作、文章有《台湾广播电视媒体中的政治》(2004)、《传统与现代化的冲撞：当今中国妇女》(2003)、《无冕之王与金钱：美国媒体与美国社会》(合著, 中国社会科学出版社, 2000)、《二十一世纪的台湾：大陆旅美学者之展望》(合编, 八方文化企业公司, 1999)、《中国新闻媒体能否面对后邓改革的挑战》、《展示中国形象：美国新闻制作和新闻报道》等。研究兴趣包括媒体与社会、媒体与政治、媒体与对外政策、媒体与国际关系、跨文化交流等。

美国民用航空业的轴辐式 网络结构及其经济影响

宋 伟

美国路易斯维尔大学

Department of Geography & Geosciences

University of Louisville

Louisville ,KY 40292

E-mail : wei. song@ louisville. edu

内 容 摘 要

始自 20 世纪 70 年代后期的美国国内民用航空产业的放松管制 (deregulation) 对该产业的网络结构及乘客的旅行安排模式产生了重大的影响。美国国内航空产业最为引人注目的网络结构重组是从政府培育的、严格控制的直飞网络变成高度结构化的、分层次的轴辐式网络。这种变化源于显而易见的航空公司与旅客之间的不同利益考量。

本文旨在探讨和阐明美国航空产业的轴辐式网络对航空公司和旅客所带来的利益及其经济影响。首先 ,我们将介绍美国民航网络结构的演变和主要航空公司轴辐式结构的空間特点 ;其次 ,分析轴辐式网络运作的性质及其内在的经济性 ;然后讨论航空旅行的需求特征和定期航空服务的便利性问题 ,并将具体探讨轴辐式网络对航空旅客的正反两方面影响及旅客做出的相对反应。在最后的总结中 ,将尝试对轴辐式网络所面临的挑战和未来的发展提出我们的看法。相信从事航空交通业研究、计划和管理的相关人员会对本文产生较大的兴趣。

轴辐式网络概述

虽然在第二次世界大战以前就已出现了世界航空运输网络 ,但是至少在发达国家 ,大多数航空运输的起源不早于 20 世纪 60 年代。从那时

起,尽管受到一些外部事件短期的影响,比如经济不景气,以及美国“9·11”事件,但总的增长率是颇引人注目的。有两个主要因素促进了航空运输需求的增长,即税后收入的增长以及一种政府放松管制、自由化和激烈竞争的思潮。

就第一个因素而论,航空运输是一种高成本运营的方式,与个人财富有相当大的关系。因而,在国民生产总值(GDP)与收入客公里(在美国为客英里)(RPK 或 RPM)之间有一个对应关系。据估算,GDP 每增长 3% 相当于航空运输增长 4% 还多。第二,世界范围的航空运输都受控于政府的管制。然而,1978 年美国的放松管制政策,解除了联邦政府对美国国内航空运输业的控制,创建了航空运输业的新秩序。这些变化实际上反映了现代资本主义社会中日益上升的新古典主义经济思潮的影响。新古典主义或新自由主义经济思潮强调市场和利润的主导作用,以及通过将国有公司非国有化和私有化以强化竞争,其核心是放松政府管制,取消或者重构附加在商业系统和运营中的政府管制性体制。航空工业结构的重大调整 and 变化正是在上述双重背景下发生的。除了给予航空公司制定票价的自由之外,放松管制还解除了航空运输业进入和退出的限制,允许航空公司扩张、重构,以及推行航线结构合理化的战略。这些灵活性引发了 20 世纪 80 年代美国几家大航空公司轴辐式网络的巨大发展。一般来讲,枢纽是网络中的一种设施,为其他相互作用的非枢纽节点之间的流动提供转换功能(Taaffe et al., 1997)。从运营及操作的角度,这些枢纽至关重要,因为它们也是快递系统和其他配送网络的中心。

1. 轴辐式网络的发展

40 多年以来,美国民用航空管理局(CAB)一直是美国航空公司运营管理的权威机构,由 CAB 来决定全国范围的航空运输网络的结构和不同的航空公司的航线结构所发挥的作用。骨干航空公司(trunk carriers)航线连接各个州之间的主要城市,这些城市构成每条航线的起点和终点,乘客主要在这些主要城市之间做非经停式旅行。主干航线客流量很大,比较典型的长度是 500 英里(1 英里 = 1 609.344 米)或更长。CAB 把连接每个区域内城市之间的短程航线看作地方性市场(local market),交由地方航空公司(local service carrier)运营。很大程度上,地方航空公司的作用仅限于为骨干航线提供补充服务(feeder service),把旅客运送到那些主要的城市。CAB 通过授权,规定不同的航空公司经营不同的航

线——远程航线或短程航线,客流量大的或者客流量小的航线。并资助补贴那些客流量比较少的航线。基于这样的动机,CAB 设计及配置航线结构时显然很少考虑到单个航空公司开发自己的航线网络——航空公司自主的集短程航线和远程航线以及集不同层次客流量于一体的航线结构。同时,来自 CAB 和地方社区的源源不断的压力要求每个航空公司提供更直接的、点对点的直达服务。

许多城市对市场(city-pair market)依靠自身的始发地和目的地的客流量并不足以支持直达服务。出于经济上的考虑,需要在一个直达航线的任何一个端点从“后备市场”增加客流量。CAB 的航线系统中,一些城市经常会被加入到一个承运人的航线系统中,其主要目的是为了增强客流量以使直达服务在经济上合理化。例如,从代顿到洛杉矶的客流曾经帮助环球航空公司(TWA)提供从印第安纳波利斯到洛杉矶的直达服务。由于联邦政府航线管制系统所提供的保护,主要直达航线的后备市场在一个相当长的时期内可以保持相对稳定。在这样的条件下,航空公司的航线逐步演变成许多“线性”结构(图 1)。在这样的体系中,某个城市将主要作为一些其他特定航段的后备市场,而另一些城市将后备于其他的航线,等等。

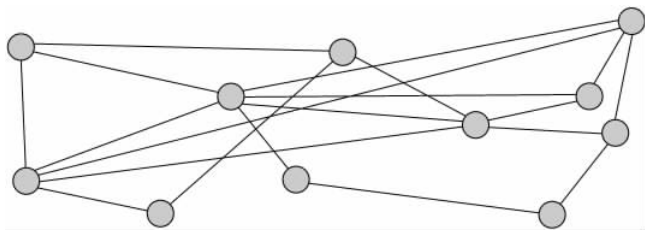


图 1 放松管制前的航空运输网络结构

然而,一些航空公司在 CAB 的航线授权限制政策的约束下,还是成功地开发了有限的轴辐式航线网络。尽管面对种种困难,15 家骨干航空公司中的 12 家和地方航空公司已经开发了至少一个航线枢纽,在 1976 年一个工作日平均起飞班次达 50 或更多。而其中 6 家航空公司在至少一个这样的枢纽机场的起飞班次达到了每日 100 次或者更多(Meyer and Oster, 1981)。尽管如此,航线整体的轴辐式连接运作范围还是相当有限。

1978 年,美国国会通过了《航空公司放松管制法》(Airline Deregulation Act)。此法实质上解除了 CAB 在许多方面的权力,如控制

进入和退出、制定费用(票价)、补贴以及合并。那些“适合、愿意并且有能力”的航空承运人可以经营任何航线,并且把票价调整到他们认为合适的水平(Morrison and Winston,1986)。解除管制约束对美国航空运输业的结构调整有着深远的意义,使之产生了一系列重大变化。首先,承运人不再认为后备市场是稳定的或安全的。放松管制前的后备客流现在很容易被市场上其他承运人或竞争对手所吸收,并将此客流转移到他们自己的网络枢纽。第二,越来越多的先前为骨干航线直飞提供后备客流服务的地方航空公司逐渐地将这些客流据为己有,并直接把旅客送到目的地。因为这些地方航空公司本身已经延伸了服务航线。第三,在票价自由化的条件下,航空公司可以自行确定票价。这样一部分远程客流就可能从非经停的直达航线被分流到提供相同城市对服务的一次经停的航线上。通常,提供后项服务的承运人的票价要低于正常直飞航线的票价。第四,与第三点紧密相关,由于竞争的结果,提供直飞航班的承运人也提供票价折扣以抵消一次经停航线对其产生的分流影响,其幅度与一次经停的折扣近似。这样做虽然一定程度上保持住了客运量,但是,航空公司收益将减少,因而同样不利于远程直飞航线的经营(Brenner,et al.,1985)。所有以上这些因素迫使航空公司把注意力的核心从点对点航线结构转向轴辐式航线结构(图2)。许多骨干航空公司开始在特定的机场集合资源,并依据轴辐式的原理重构它们的网络。通过开通从枢纽到原运营区域以外的城市的航线,承运人逐步扩展其放松管制前的有限的轴辐式枢纽运作,并在这些枢纽重新安排定期航班的起降时间,以方便那些在枢纽转机的旅客。通过把许多辐条航线集成到一个枢纽之中,从而把更多数量的各种各样的始发地和目的地客流基于枢纽这个连接点联系在一起并进行重新分配,承运人不再会轻易因某个特定航线的客流被分流而蒙受损害了。

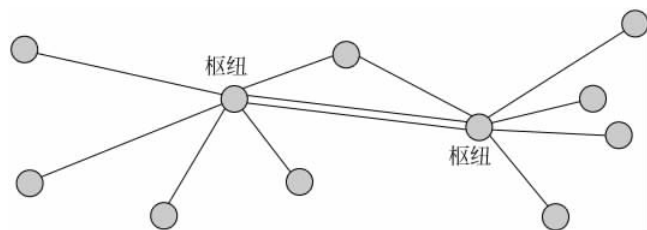


图2 放松管制后的航空运输网络结构

2. 美国主要的航空公司轴辐式网络

事实上,所有解除管制以前的承运人和航空运输业的新成员都已经大幅度扩展了围绕一个重要的枢纽机场进行的运营。而接下来的枢纽的开发和合并已经把美国国内的航空服务网络发展成围绕一组“首/超级枢纽”(mega-hubs)的格局。而一些承运人的次级枢纽(secondary hubs)的数量不断增长,重要性也不断增加。因而,主要航空公司网络的进一步发展形成了一种具有层次结构的枢纽体系(Shaw,1993)。

美利坚航空公司(AA)以达拉斯/沃思堡(Dallas/Fort Worth,DFW)和芝加哥(Chicago,ORD)为国家级枢纽,以纳什维尔(Nashville,BNA)和罗利/达拉谟(Raleigh/Durham,RDU)为区域性枢纽(图3)。大陆航空公司网络中的四大枢纽分别是休斯敦、纽约、丹佛和克里夫兰。三角洲航空公司网络的国家级枢纽是亚特兰大、辛辛那提和达拉斯/沃思堡,盐湖城则为区域性枢纽。图4中显示,西北航空公司航线系统是围绕其主要的国家级枢纽——底特律、孟斐斯和明尼亚波利斯/圣保罗来组织的。芝加哥在联合航空公司(UA)网络和其他承运人网络中比其他所有的节点地位都高。华盛顿、丹佛、旧金山地位远不及芝加哥,是网络中两个区域性的枢纽。匹兹堡和夏洛特被定为合众航空公司(US)网络的两个国家级枢纽,而巴尔的摩和费城被定位为其区域性枢纽。

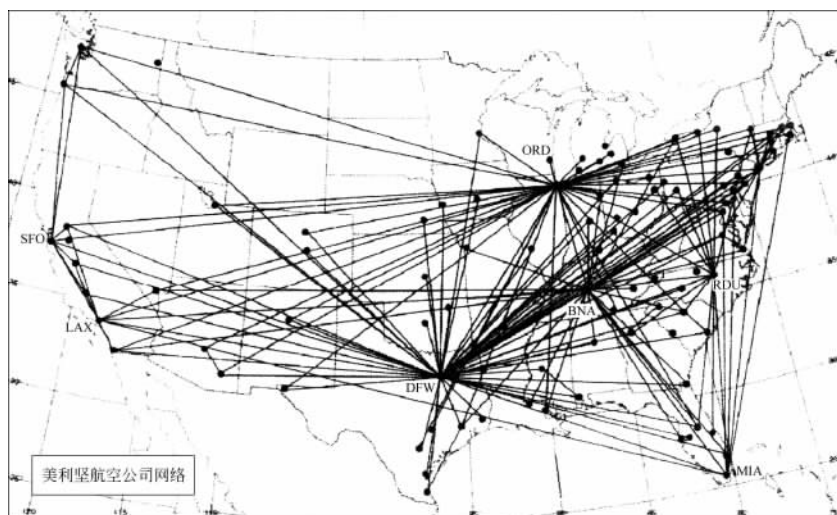


图3 美利坚航空公司航线网络

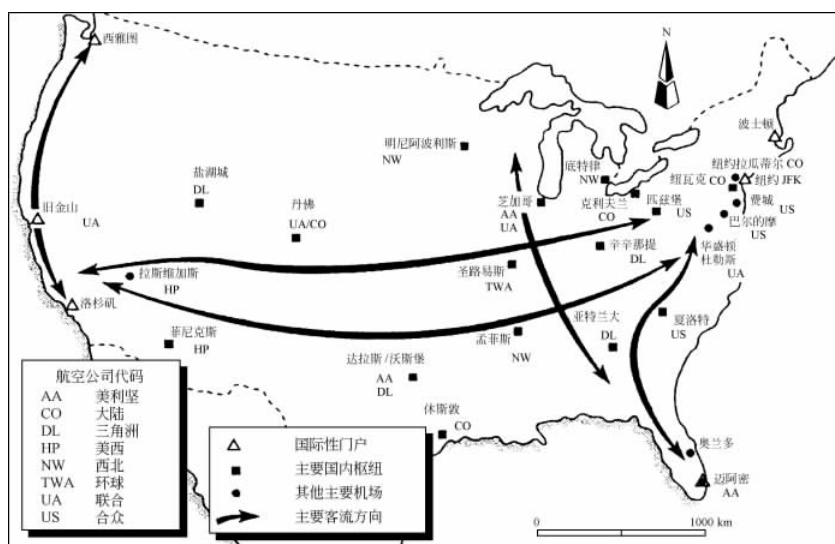


图4 美国主要航空枢纽和交通流分布

在轴辐式网络中,枢纽的空间位置与数量以及枢纽的层次结构一样重要。美利坚航空公司把它的四个重要枢纽定位在美国大陆的东半部。战略上选择纳什维尔和罗利/达拉谟为区域性枢纽,作为达拉斯/沃思堡和芝加哥两个国家级枢纽的补充,而与西半部的连接主要依靠两个国家级枢纽。

而大陆航空公司的四个主要枢纽相隔距离较大,呈三角形排列,均匀覆盖了整个网络。三角洲航空公司借着亚特兰大、辛辛那提和达拉斯/沃思堡这些主要枢纽,将其客运服务主要集中在东部和南部地区。例如,亚特兰大位于美国大陆东部的中心,可以控制和吸纳南北方向的客流(图4)。与此同时,盐湖城和洛杉矶作为次级枢纽,为西部提供服务。

在西北航空公司的网络中,三个国家级枢纽分布成一个小三角形。这种分布显示了西北航空公司的航班服务集中在中西部及其周边地区。在众多承运人中,联合航空公司有其独到的特点,其主要枢纽是沿着东西方向的轴线排列的。合众航空公司的四个枢纽——匹兹堡、夏洛特、巴尔的摩和费城的空间排列非常紧密,这主要是因为它的市场集中在东部沿海地区。

这些复杂的枢纽结构反映了航空公司采用轴辐式结构的战略,同时

在其网络中的大多数节点上也能够保持合理的服务水平。此外,对国内的航空旅客市场,不同航空公司把它们的注意力集中在不同的区域,不同的航线组合上。各航空公司之间网络系统的空间差异则由多种原因造成,例如,历史上的区域联系、航空公司间的联盟、合并、竞争等。这些因素也会对网络中枢纽的定位及性质产生影响。

3. 小结

放松管制对美国国内航空运输业在航线网络结构和旅客选择安排旅行方式两方面都产生了巨大变化。国内航空运输网络最突出的重组,是从被政府管制的直飞结构转变为层次化的轴辐式系统。这些变化导致在航空承运人与大多数旅客之间产生潜在的冲突。

轴辐式网络系统的研究范围很广,也很复杂,涉及的学科众多。两个主要的研究方向包括从不同的方面和角度来理解、解释和设计最佳的轴辐式网络系统。第一个方向试图通过决定枢纽的空间位置,各枢纽所辖的非枢纽节点的分配,以及空间交互作用的格局,来设计最佳的网络结构;而第二个方向试图探讨轴辐式网络结构特点对航空公司运作的影响,具体反映在成本、票价以及航空运输市场中服务的变化上。

接下来,我们将探讨和澄清航空公司轴辐式网络结构的性质、对航空公司和旅客的益处及其经济影响。首先介绍和探讨轴辐式网络结构的经济性质,接着考察定期航班中有关乘客旅行的若干课题。然后介绍轴辐式网络条件下旅客的经济利益、主要的负面影响以及相应的旅客航线选择。

航空公司轴辐式网络的经济性及其影响

这部分将从航空运输业或者提供航空运输服务的角度来阐述航空公司的轴辐式网络。我们将讨论轴辐式网络运作的实质以及推动和影响其运作的经济力量。同时,在轴辐式网络条件下航空公司运作中不同的网络经济和对承运人的影响也将被讨论到。

1. 航空公司轴辐式网络的运作

反映市场竞争的轴辐式网络战略首先出现在美国。术语“枢纽”已经在众多航空交通的文献中被多次用到。例如,枢纽通常指的是提供多种连接服务的大型机场,甚至是一个航空公司的基地。在美国,联邦航空

局(FAA)根据每个机场年客流量占全国年总客流量的比例 ,将全国的机场分为四类(表 1)。

表 1 美国联邦航空局枢纽机场分类

联邦航空局枢纽种类	占全国客流总量的比重
大型枢纽	1.00% 以上
中等枢纽	0.25% ~ 1.00%
小型枢纽	0.05% ~ 0.25%
非枢纽	0.05% 以下

本文中 ,我们将从运作的角度给航空枢纽下一个严格的定义 ,即一个综合性的航空运输交换中心。通过这个中心 ,一个(有时为两个)航空公司运营经过紧密协调的航班波(banks or waves of flights)。在这些枢纽机场 ,从众多辐条航线的一端城市起飞的飞机 ,其到达枢纽的时间被集中协调在一个很短的时间段中。经过所需的最短的用来中转旅客和行李的时间 ,同样庞大数量的飞机将从枢纽机场起飞到辐条航线另外端点的城市。这种模式每天会重复若干次。

本质上 ,轴辐式航线网络是一种供应者驱动的策略 ,通过枢纽机场和航线网络的组织 ,它可为航空公司提供最大数量的在线(同一航空公司间)航班连接或转机服务。例如 ,如果把原来仅有六个点对点服务的航线结构通过枢纽重新安排 ,结果是包含 12 条辐射航线的轴辐式网络所服务和连接的城市对数量可以增加至 36 个(图 5)。此外 ,随着连接到枢纽机场的辐条航线的增强 ,整个轴辐式网络所服务的城市对数量将呈指数形式增长(表 2)。这样 ,在轴辐式网络结构中 ,传统的点对点的直达航线被数量更多的通过枢纽机场连接的非直达航线所取代。

表 2 轴辐式网络结构组织及城市对服务的增加

与枢纽相连的辐条数 n	通过枢纽连接的航线数量 $C = n(n - 1) / 2$	以枢纽为终点的直达航线数量	轴辐式航线网络所服务的全部城市对数量
2	1	2	3
6	15	6	21
10	45	10	55
50	1 225	50	1 275
100	4 950	100	5 050

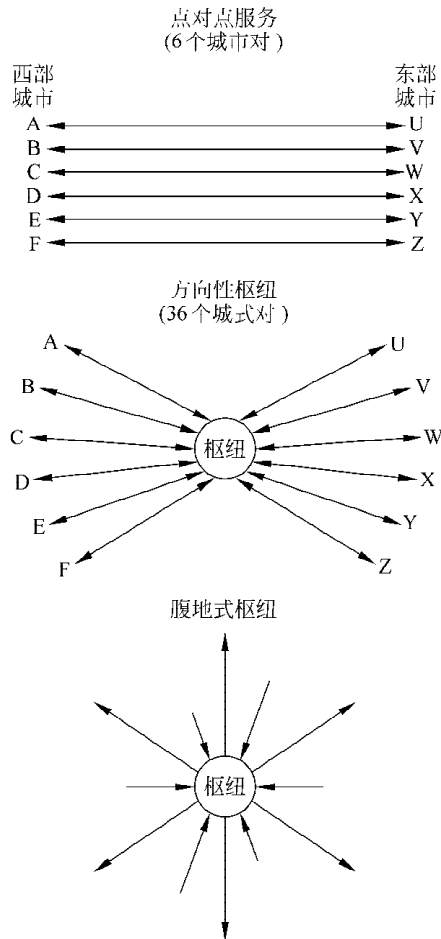


图 5 轴辐式航线网络

Dennis(1994b)从旅客流向的集中和分散特征的角度定义了两种类型的枢纽,两者的目的都在于提供最适应市场的连接或转机服务。第一种是沙漏型或方向型的枢纽(hourglass or directional hub),即飞机从一个区域的辐条飞来,通过该枢纽,转向位于相反方向的辐条。这种安排可避免不必要的迂回航线。主要的美国东西方向的枢纽,包括芝加哥、达拉斯/沃思堡都属于沙漏型枢纽。这种枢纽的主要功能是为大量不同区域的旅客流提供中转服务。而如果一个航空公司需要服务所有主要客运流,那么其航线网络就需要有几个方向型枢纽。例如,三角洲航空公司在

亚特兰大主基地拥有一个多方向型的枢纽,在辛辛那提、盐湖城和达拉斯/沃思堡分别有一个东西向的枢纽。

相反,腹地型枢纽(hinterland hub)主要提供远程主干航线(或者国际航线)和把腹地周围的旅客运送到枢纽的短程航线之间的连接。在某种意义上,所有的枢纽实质上均为腹地型枢纽,因为大多数的方向性枢纽也依赖始发于枢纽和在枢纽中转的旅客。

一个航空公司轴辐式运作的主要目标是,利用航线网络实现其航程数目的最大化。这样,为了连接最多的城市对,并把旅客花在地面中转逗留的时间最小化而精心设计定期航班时刻表就变得至关重要。其中包括建立很多飞机集中在一个很短时间内到达枢纽机场的到达波(wave or bank of arrival)以及随之而来一个类似的离港波(wave or bank of departure)。而集成了一个到达波和一个离港波的整个转机过程,被称为一个转机组合(connection complex)。亚特兰大是世界上最繁忙的单个航空公司枢纽。在20世纪90年代,三角洲航空公司每天大约有600架飞机离港。客流量相当巨大,即使平均分布也将每2分钟就有一架飞机起飞。三角洲航空公司把航班按转机组合进行组织。在每个波中有50~60次起降。从第一架飞机到达至最后一架飞机离港仅仅需要90分钟,接下来,又一组到达波开始进港。每个转机组合提供约2500个城市对服务,需要30~90分钟的转机时间。每天,亚特兰大在三角洲航空公司航班间中转的旅客超过2万人。

纳什维尔是美利坚航空公司的枢纽,主要服务南北方向(中西部—佛罗里达和东北部—最南部)的客流,枢纽每天运行6个转机组合(表3)。该公司精心选择安排定期航班时刻:把转机时间一般控制在1小时之内,以便为商务旅客提供最具吸引力的时刻表;避免南向和北向的波在枢纽同时出现;最后,提供若干南—南和北—北的转机服务,将其在枢纽的等待时间定为约2小时。

表3 美利坚航空公司纳什维尔枢纽的转机组合

飞机数量	来自	到港时间	离港时间	飞往	飞机数量
49	南方	07:38~08:05	08:30~08:56	北方	36
30	北方	09:06~09:20	09:45~10:06	南方	51
46	南方	13:10~13:30	13:55~14:10	北方	40
39	北方	14:22~14:45	15:10~15:25	南方	44
53	南方	18:34~19:05	19:30~19:50	北方	31
35	北方	19:55~20:15	20:40~21:15	南方	49

正如前面指出的那样,航空公司轴辐式结构的扩展是航空公司对一个新的市场环境的反应。他们试图从新的航线(网络)系统中获益,并且从中开发自己的竞争优势。运输经济分析表明,对应着交通运输网络的组织存在着特定形态的经济性。我们将在以下的篇幅中探讨和澄清这些经济原理以便论述航空轴辐式运作的合理性。

2. 客流密度经济

第一种经济性称为运输或客流密度经济,源于交通运输服务商将旅客集中以组织进一步的运送和分配,从而降低单位运营成本。客流密度经济可以被定义为在一个运输网络中随着所运输的客流量的增大,单位运营成本将有所下降(Berechman,1993)。有关航空运输业客流密度的研究报告指出,有证据表明增加(客流)密度可以降低单位成本(Caves,etal,1981)。工程经济学和计量经济学的研究表明,航线长度超过一定的距离,以及更大型飞机的使用,飞机运营每座客/英里成本(costs per seat-mile)会下降(Viton,1986)。这样,在两个城市之间的航线上的旅客数量增加时,航空公司可以通过逐步换用大型飞机来降低该航线的每旅客英里飞机运营费用,而不会降低飞机的乘载率(load factor)。在轴辐式航线系统中,航空公司首先把所有的旅客从不同的始发地集中到一个枢纽,重新组合分配之后,再把他们运送到他们各自的目的地。来自相同始发地但去往不同目的地(或来自不同始发地飞往相同的目的地)的旅客,被集中在相同的辐条航线上。这样的客流整合与其他的航线结构相比为航空公司带来三种成本优势:

第一,把众多不同航线的旅客集中到一条辐条航线上,为每条相应的航线增加了旅客密度。这样每个航班的客流量实际上是以枢纽为一个端点的每个城市对旅客的总和。给定网络的规模和布局,总成本增加的比例将会小于旅客数量增加的比例。把各种资源集中到这样的网络结构中,更好地利用飞机和机组成员,航空公司能够从客流密度的增加上取得相当大的收益,从而进一步降低其运营成本。例如,假设一个航空公司在三个城市对的航线市场提供航班服务,A到B,A到C以及B到C(为简便起见,忽略相应的反向客流)。航空公司可以把B作为网络的枢纽,通过枢纽把城市A到C之间的客流与A到B间的客流合并,先安排A到B,然后再从B到C。这样A—B航线和B—C航线的客流都将会增大,足以使用更大的飞机来运作。研究报告指出,这样的网络组织将会使从枢

纽辐射的航线上的负荷或乘载率增加 5% ~ 10% (Williams, 1993)。

第二,沿辐条航线客流量的增长使得航空公司增加在该航线上的航班频率。因此,从市场的角度来说,通过一个枢纽的航线组织,可以为前往更多的城市提供更为频繁的航班服务,从而对飞往这些城市的旅客更加富有吸引力。这样将会增加需求(即收入客英里),继而进一步增加航线的客流密度,形成良性循环。

第三,轴辐式航线网络可以使航空公司更加集约地使用枢纽的机场设施,从而降低平均租赁和运营成本。从战略的角度选择一个枢纽的区位并且运作中心枢纽设施,已经成为轴辐式网络组织的一个关键问题,因为它们直接影响航空公司的服务成本及其网络结构。

伊利诺大学的研究成果指出,在 1985 年一个主要的航空公司比如以亚特兰大为基地的三角洲航空公司,每季平均每幅条航线上客流达 3.6 万人;一个中等的航空公司像以匹兹堡为基地的合众航空公司,客流达 2.4 万人;低密度的客运网络像基于圣路易斯的欧扎克航空公司(Ozark),其客流为 1.2 万人。每个附加的乘客可比较的边际成本分别是 107、113 和 134 美元——低密度网络航线运送一个额外乘客的成本较高,密度航线要高 25%。早期的分析也指出,由于航线客流密度经济,旅客数量增加 1% 可以使航空公司的单位成本降低 0.8%,有些分析认为成本降低还会更多(Button and Stough, 2000)。

当然,通过枢纽在任意两个辐条城市之间开通航线,承运人将会负担一些额外的成本,包括额外的飞机起降及航程增加所带来的更高的飞机运营费用,以及在枢纽机场组织处理增加的客流所需的额外费用。只要这些成本的增加不至于抵消运营更大型飞机带来的节余,那么航空公司围绕中心枢纽而组织的网络的运营总成本就会下降,服务网络中城市对的平均每客成本也将随之下降。

3. 范围经济和网络结构

轴辐式网络经济的优势不仅体现在可以把旅客集中到每一航线(或辐条)以及在枢纽机场形成的规模经济,还在于航空公司有能力在整个网络的范围内重新设计航线,组织及调整运输量。通过枢纽集成所形成的大规模航线网络的经济性是范围经济(economies of scope)的一个典型实例,因为通过枢纽来服务众多的城市对市场,航空公司事实上在有效地提供许多不同的“产品”。经济学文献指出,范围经济与生产多种产品密

切相关：即①共享一个固定的输入要素；②并与某种网络的运作相联系，例如通讯、信息或交通网络。航空运输可以被看作是一种生产过程，其特点是网络中的每一条航线代表一个不同的产品。航空运输这种多产品连带或共生的特性(joint-product nature)意味着在航空公司航线网络的所有航线之间存在着互相联系和依赖的关系。通过经由枢纽在不同航线之间增加客流量，一条航线的航班服务会影响网络中其他的航线。因而，航空公司一定会从整个网络最优化的角度来通过枢纽组织和调整航班。例如，商务旅行的需求主要集中在上午和下午的高峰时段，承运人不得不在非高峰时间开发其他的服务市场。比较可行的是航空公司在航线之间调配人力和设备。比如，可以根据航班频率的变化来调整飞机和机组在不同航线上的使用，进行飞机、机组不规律的交换，充分发挥运力和人力的作用。轴辐式网络内部存在比较复杂的航线补助关系，表面上不赚钱的航线作为整体航线网络的一个有机组成部分，实际上可以被认为是有效益和有经营价值的。范围经济或网络结构意味着对网络结构和规模不断增长的回报，它反映出不同航线之间的成本互补关系(Reynolds-Feighan, 1992)。

航空网络本身代表了主要的范围经济。网络结构对航空公司的运作至关重要，其本身又取决于航线和旅客。轴辐式网络的出现可以最大限度地实现同一航空公司航班之间的在线转机服务(online connection)，因为旅客非常排斥在不同航空公司航班间的转机。从理论上讲，同一航空公司航班之间的转机比不同航空公司间的转机更为方便也更廉价。旅客对在线转机的偏爱意味着，除非不同承运人之间能够在航班的组织上调整和同步，使得转机服务更加方便，否则，单个航空公司运作的轴辐式网络相较于同等规模但却依赖于不同航空公司间转机服务的网络，在市场上会享有更多的竞争优势。

航空公司枢纽的作用是，把原本分散的客流在枢纽合并，对客流进行重新协调并分配到所有航线。成本效益增加的程度取决于连接到同一枢纽的航线的数量，以及每条航线的客流量或密度。前面提到，轴辐式系统的运作是通过组织由众多起终点所组成的到港波和离港波。在允许的范围内，波的规模越大，规划协调旅客中转的能力就越强。例如，假设每个点旅客量相同，包含50个起终点的波相较只有25个起终点的波，会有更多的旅客在枢纽进行中转和重组。对50个点的波来说，在假定没有本地客流的情况下，一个100座的离港航班将仅仅需要吸引一个辐条点的旅

客就可以达到 50% 的载客率。而对 25 个点的波来说,则在每个辐条点需要两倍的乘客才能达到相同的载客率。

很明显,轴辐式结构本身产生了要求进一步集中客流的压力。事实上,没有集中,轴辐式系统将不会有效地工作。同时,这个系统也为航空公司在空间上进一步扩张其航线网络提供了同样强大的动力。航空公司只有提供去往旅客最终目的地的服务,在枢纽对旅客的中转和重新组织才有意义。航空公司可以通过在不同的城市运作多个枢纽,来扩展航线网络,实现更多的经济利益。增加一个新的枢纽会带来很多重要的运营上的好处,比如可以制定更有效的时间表,安排更多的航班,从而最大限度地利用飞机和机组资源。许多美国大航空公司正是通过多个枢纽,来服务复杂庞大的城市间的航空需求市场。

4. 飞机场经济和开发利益

轴辐式网络系统并不是完全没有缺陷,尽管对于航空公司来说这些缺陷很大程度上是外在的。因为这种系统产生了大量的转机旅客并要求对其进行快速处理和组织,枢纽航空公司加剧了机场存在的高峰负荷问题(peak-load capacity problem)。在枢纽航空公司和追求利润的机场当局之间存在着潜在的冲突。对机场运营者来说,在许多方面,转机客流的经济效益相较始发地-目的地(O&D)客流并不具有很强的吸引力。在枢纽机场,转机旅客的确为机场零售商提供了一个重要的市场,然而,有效的中转意味着旅客在枢纽机场逗留的时间较短,能在机场商店花钱的机会较少。同时,他们更不会需要租车、停车,以及做其他一些能让机场赚钱的事情。在其他条件相同的情况下,所有这些原因使得那些具有有限运力的私有机场可能宁愿选择服务始发地-目的地客流而不是转机客流。

对客流量很大并有剩余运力的机场和公有化的机场来说,情况就不同了。在美国,大多数机场属市和县的政府所有,他们会为了成为主要枢纽而与其他城市进行竞争。一个明显的动机就是运输量增长的巨大潜力,不仅有转机运输量的增长(沙漏型枢纽功能),而且还有本地始发地-目的地旅客的增长(腹地型枢纽功能)。枢纽机场提供的高水平的服务很大程度上可以刺激后者需求的增长。一项研究结果表明,在 1977—1991 年期间,美国的三个中型机场——盐湖城、明尼亚那波尼斯和圣路易斯在被开发为枢纽之后,其运输量增长到了 3 倍。同时,相对应的堪萨

斯城和新奥尔良,因没有成为枢纽机场其发展逐渐趋于停滞(Dennis, 1993)。

地方主管当局如此渴望其机场成为枢纽的一个基本原因是枢纽对本地经济的巨大推动作用。这其中既有因机场就业机会增加而使收入增长的直接影响,又有因在本地花费逐渐增长而导致新一轮就业增加的间接乘数效应。除此之外,枢纽在吸引观光旅游,举办大型会议,尤其是在吸引那些能够给地方经济带来进一步促进和推动的新的产业和商业上发挥了极为重要的作用。许多对于影响产业区位的因素的调查发现,一个综合性的航线网络的存在,可以极大地强化一个城市或区域的吸引力和影响力。大量公司选址决策中对城市的取舍很大程度上与一个城市是否拥有相当水平的机场有关。索尼公司决定在匹兹堡建一个大型零配件厂,主要是因为合众航空公司枢纽在此的扩张。1991年,联合包裹快递公司(UPS)决定把总部从辛辛那提迁出来,最后候选城市名单中包括堪萨斯城、达拉斯和亚特兰大。因为航空服务水平相对较低,堪萨斯城被淘汰了。一般来讲,把航空服务作为重要选址因素的企业包括:运作广泛分散在各地的企业。例如,一个大的跨国公司机构;还有那些高度专业化的、科技型和知识型的产业。这些产业依托于相对分散的供应商、客户以及合作伙伴的网络;还有生产体积小、高附加值产品的产业。由这些企业提供的高熟练、高薪的就业机会对地方经济的发展具有很强的乘数效应。

围绕枢纽机场的经济开发所带来的重要的经济效益,足以证明地方政府在机场的投资以及为吸引航空公司的各种支出是极为合理的。地方当局对枢纽的重视很大程度上可以反映在他们的投资决策上。例如,在1991年12月,明尼苏达州政府和明尼那波利斯-圣保罗市主管当局联手,提供美国西北航空公司高达8.38亿美元资助和贷款的一揽子优惠。作为交换条件,西北航空公司将保证继续其在明尼那波利斯-圣保罗枢纽机场的运作,以维持地方就业水平。匹兹堡曾经一次性投资8.7亿美元兴建一幢新的综合候机楼,来巩固其作为合众航空公司主要枢纽的地位(Hanlon, 1999)。这样的投资表明,地方政府对枢纽在促进本地收入和就业增长上的巨大影响力非常有信心。当然,这种发展战略并非没有风险,因为航空公司可能由于选择其他的枢纽而迁移,而机场设施却不可能。已有城市失去了其枢纽地位,比如俄亥俄州的代顿。尽管如此,枢纽的吸引力还是很大,至少对政府拥有的机场来说尤其如此。

5. 小结

和其他产业类似,航空运输业的发展也经历了规模经济、范围经济和网络经济的演变。20 世纪 80 年代,美国主要的航空公司都致力于扩大机队规模,兼并购或控股竞争对手,追求运力意义上的规模经济。其结果是航空业的重组及众多中小航空公司退出市场。80 年代中后期和 90 年代,主要航空公司则热衷于建立和强化轴辐式网络体系以及航线结构的优化,将不同尺度的市场有机连成一体进行统一的经营和组织。规模经济使航空公司得以化零为整,大量的、分散的、较弱的城市对客流通过支线飞机流向枢纽,再中转流向更远的城市,使得某些辐条上的客流得以增强。通过增加航线上的客流密度及大型飞机的使用,航空公司可以降低其运营成本,并使某些航段的高频率成为可能。范围经济和网络经济则使航空公司从整体网络优化的角度在航线间进行机型、座位数、频率和机组的调配。航线之间的相互依赖和交叉补偿使航空公司可以最大限度地发挥运力、人力及其他各种资源的作用,提高运营效率。轴辐式网络体系本身也已成为一种重要的市场竞争利器,它使主要航空公司可以通过增加城市对航线数量和航线间的协调来容纳和运作更大规模的客流,从而排斥竞争对手,建立和巩固市场优势地位。

随着航空业的迅速发展,机场面临的竞争也日趋激烈。能否成为枢纽机场已经成为影响大中型机场生存和发展的重要因素。许多国家和地区已经意识到枢纽对机场自身的发展、对民航业的发展,以及对于地方乃至整个国民经济发展的推动作用,在 20 世纪 80 年代和 90 年代投资建设和完善枢纽机场。世界上管理先进的主要机场的非航空性收入随机场吞吐量的上升而增加。客运吞吐量在 1 000 万以上的机场,非航空性收入占机场总收入约 70%;吞吐量在 100 万以下的机场,这一比例大约为 50%。非航空性收入与机场的枢纽特征及枢纽功能的强弱直接相关,大量客流的通过可以给机场带来巨大商业化经营的空间。而随着机场本身的扩张和就业的增长,其对周边及整个城市和区域经济发展的乘数效应也越加明显。

轴辐式系统对旅客的影响

仅靠航空公司或者航空运输服务提供者的努力并不能实现网络经济。在竞争机制健全的市场条件下,产品的质量和合适的价格是由供需

双方相互作用而确定的。有时,政府会制定一些规则来影响生产者和消费者之间的供需交互作用。这种情形很大程度上存在于放松管制之前的航空市场。在对轴辐式系统这个重要经济现象进行综合研究时,航空运输旅客的行为及其对新的轴辐式网络结构的反应就成了一个至关重要的因素。了解乘客对航空旅行的需求特性有助于这方面的探讨,并且将会为考察航空公司轴辐式网络对旅客的影响打下基础。

1. 乘客对航空旅行的需求及定期航空服务的便利性

许多对航空运输需求的分析是基于一种重要的假设,即航空运输是一个中间媒介(intermediate good)。它只是为服务某种目的从一个点到另一个点的移动或运送方式。因此,星期日下午驾车和乘船出游体现了旅行具有的消费性的一面,因为旅行本身是人们的一种享受行为。与此相反,由商业航空公司提供的乘机旅行本身则无论如何难以被看作是一种附有享受的消费行为。通过将航空服务归结为一种中间媒介,我们就可能假设出一个旅客决策的过程,从这个过程中我们还可以进一步挖掘出航空运输需求的一些重要特点。旅客决策可以被认为包含4个方面的因素:通常人们需要决定:①是否去旅行,或多久去旅行一次;②选择什么样的交通方式:飞机、自驾车、公共汽车或其他(对乘飞机来说,可选择的方式则包括直飞不经停,一次经停,或多次经停等);③什么时间;④有什么样的限制条件(包括时间、价格等其他因素)。一旦决定去旅行,对方式和时间的选择可以假设为旅行者在追求最低成本、最便利的旅行,或者说在一系列条件约束下使其利益达到最大化。旅行的全部成本可以包括价格或货币成本、旅行时间、时间安排的便利性,以及与整体旅行服务质量有关的其他因素。通常在追求较高旅行利益或者效益时,旅行者不得不平衡哪些成本因素更重要,哪些需要减到最小。

航空旅行比起其他地面交通方式来说有时间上的优势,但是费用上有一些劣势,时间的价值是旅客选择航空旅行的一个重要因素(Douglas and Miller, 1974; Viton, 1982; Schwieterman, 1990)。同样,航空旅行需求具有较高的收入弹性,而个人的收入水平与其时间价值则是成正比的。

对远距离旅行来说,航空旅行相较其他交通方式的优势就更大,因为其节省的时间比其他旅行方式在金钱上的节省对旅客来说要更为重要和划算。这种“距离经济”(economies of distance)也是旅客选择航线(比如直飞与经停旅行)的重要因素。似乎存在着一个临界点或临界时间价

值,在这个点上人们会发现某种特定的旅行方式更经济也更吸引人。

机票降价通常会引起临界时间价值的相应减少,从而增加航空旅行的需求,吸引更多的人来选择航空旅行。这样就可以解释为什么更多的航空公司使用降价的营销策略来加强其竞争力和市场占有率。飞机速度加快或经停次数减少,都可以使航空旅途中的时间减少,而旅途中时间的减少本身能起到增强航空旅行优势的效果,从而增加航空旅行的市场份额。人们会自然趋向于选择短时间、少经停的旅行。

在考察航空市场需求时,价格和旅途中的时间是主要考虑的因素。而另一个非常重要却常常被忽略的因素是航空旅行的便利性。这对具有越来越多的经停或转机旅行的轴辐式网络尤为重要。航空运输服务的时间安排通常影响旅行者的欲望,它与航空公司的航班计划以及整个网络中不同枢纽机场之间的航班衔接与协调直接相关。

总的来说,每个旅客的每一次旅行都有比较偏爱的起飞和到达时间。对于一个旅客来说,一个便利的航空旅行时间表就是,他能得到一张离港时间与他最喜欢的时间一致的航班的机票,当到达转机或枢纽机场时,能够迅速连接到飞往目的地的下一个航班,从而在机场耽搁的时间很少。相反,一个不便利的时间表就是,旅客在其不太喜欢的时间起飞,或者在枢纽机场不能迅速连接到飞往目的地的航班。因离港时间比较早或比较迟带来的不便利,或者可能的转机连接不顺畅,都很有可能导致旅行者改变其计划。或者选择其他航线,或者选择其他交通方式,甚至根本不去旅行了。因此,一个乘飞机的旅客,不仅关心在飞机上花的时间,而且还关心在机场等待转乘下一航班的时间。这进一步意味着,人们喜欢直飞或不经停的旅行,不仅因为旅途中飞行的时间短,而且几乎没有可能带来长时间等待甚至延误的机场中转。在其他因素不变时,对一个给定的城市对市场,与其他有经停或联程旅行相比,直飞或不经停的旅行将会获得一个比较大的市场份额。

实际上,每个旅客总是能搭乘最方便的、最偏爱的航班是不可能的,因为其他人也可能喜欢相同或相近的时间安排。对具体的一天,对某一城市对市场来说,旅客最喜欢的起飞时间从早到晚在变化。由于许多旅客对旅行的偏好是相似的,大多数旅客可能不能正好在其喜欢的时间起飞。因此,旅客不得不调整起飞时间,搭乘最接近其喜欢的时间且有座位的航班。对于航班计划排定得很细密,间隔很小的航空系统而言,旅客通常必须对其旅行计划做出调整。既然对单个旅客来说,飞行服务的便利

性表现在他喜欢的起飞时间与实际起飞时间的差异,则一个市场上飞行服务的整体便利性就是所有旅客的这种时间差的平均值。这个时间差已经被相应地定义为“时刻表延迟”或“计划延迟”(schedule delay)(Douglas and Miller, 1974)。每个旅客平均或预期的时刻表延迟是衡量航空市场航班时刻便利性的一项重要指标。这种便利性与一个始发地-目的地市场上的航班频率密切相关。而且,还依赖于具体航班计划的排定和旅客需求的主要的时间分布模式。航空运输中,时刻表延迟水平可能会有很大的差异。通常,一个客流量比较大的市场,时刻表延迟相对来说可能比客流量较少的市场要短,因为前者定期航班离港的频率更高。除此之外的其他因素,如飞机的容量、航班是否有座位等,也会影响时刻表延迟的水平。

时刻表延迟可被进一步分为两个基本组成:频率延迟(frequency delay)和随机延迟(stochastic delay)。频率延迟是一个旅客最期望的起飞时间与最接近的计划时刻表中的航班起飞时间的差值。而如果最喜欢的航班的座位已经全部售出,旅客将不得不搭乘晚一些或早一些的航班。相应的随机延迟则被定义为一个旅客不得不面临的预期的延迟时间长度,因为很有可能他最喜欢的起飞航班已被订满,他将不得不选择另外的航班,甚至做第三次或第四次选择。通常当每一航班旅客的平均数接近飞机的平均载客量时,得不到座位的可能性相应增加,预期的延迟将会更长。如果两个城市间每天需要服务的旅客数量不变,则频率延迟可以由提供更多的航班来降低,而随机延迟问题可以经由使用更大的飞机或者增加可用座位与预期的旅客之间的比例来舒解(Viton, 1982)。

通常,旅客必须在方便性和价格之间平衡,而其时间价值将在此发挥非常重要的作用。具有不同的背景的人,其行为差别很大,因为他们有不同的时间价值观。在天平的一端,高薪的CEO通常使用私人飞机或公务机来彻底避免计划延误,或者付很高的票价来使延误的可能性最小化。而在天平的另一端,大多数旅客不得不接受旅行的不方便以便减低旅行的费用。

轴辐式航线网络结构本质上是航空公司降低运营成本和提高竞争力的一种手段,然而对航空旅客来说却是喜忧参半。下面结合基本的旅客变量,如票价、旅行时间、航班时刻方便性以及这些因素之间的平衡,来讨论轴辐式航线网络结构下乘客的利益及成本。

2. 轴辐式网络的旅客利益

轴辐式网络系统对航空旅客的好处主要表现在诸如更多的城市对服务、频率更高的航班、枢纽更多直飞的航班、更多的同日回程航班选择,以及在线转机的便利性等等。

轴辐式系统对于航空承运人所服务的始发地和目的地的数量,具有很强的乘数效应(表2)。航空公司通过枢纽及其提供的转机航班,服务了数量巨大的城市对。而很多城市在放松管制之前强调提供直飞、不经停服务的时候,仅有有限的航班或根本没有航班服务。对新建枢纽的辐条城市对的服务,其改善是非常明显的。例如,1978年,夏洛特成为联合航空公司枢纽之前,每天只有一班来自波士顿的不经停航班,现在则有十多个航班。1978年夏洛特没有来自达拉斯的直飞航班,现在也有10班以上。每个主要的航空公司在其服务网络的战略结点开发枢纽,并通过枢纽来重新组织和运送来自众多始发地的旅客到他们的目的地。这样,拥有枢纽运作的城市变成了旅客流量和航班频率非常集中的中心。像芝加哥、达拉斯、亚特兰大、华盛顿等城市都经历了航班频率显著增加的过程。起飞航班数量的增加,意味着更多从枢纽到众多目的地的不经停服务,这也意味着枢纽本身可接近性的提高。对居住在枢纽城市的旅客来说,有更多的旅行机会可供选择。常飞旅客计划(frequent flyer program)现在非常普遍,大多数固定的商务旅客至少是其中一个计划的会员。对一个大的轴辐式网络枢纽城市的居民来说,常飞旅客计划的好处最为明显,因为枢纽为大多数的目的地提供了方便自由的旅行条件。

主要枢纽的辐条端的城市(spoke points)也从枢纽运作中受益。1979年,南卡罗来纳州的哥伦比亚与26个城市有航班服务,而其中的20个城市每天仅仅有一个航班,而且时间非常差,需要多次经停。其中仅有两个城市的服务比较好:亚特兰大每天有13个航班,夏洛特每天有6个航班。到20世纪80年代后期,虽然哥伦比亚良好的直飞航班服务还是只有到亚特兰大和夏洛特,然而由于亚特兰大和夏洛特已被开发成航空公司的重要枢纽,经由这些枢纽,哥伦比亚现在可以提供到全国100多个目的地的航班服务,它的客运量开始迅速增长起来。在1978年放松管制之后的10年间,特别是由于轴辐式网络系统的出现,全美乘飞机的旅客增长了55%,达到每年1.4亿人(Song 2003)。

正如前面所提到的,在转机过程中,旅客非常喜欢在线转机或在转机后搭乘同一航空公司的航班。由于是在整个网络之间进行客流运输协调,轴辐式网络增加了提供单一承运人服务来运送转机旅客的能力。在枢纽机场,航班的连接趋向于在线连接而不是不同航空公司航班间的连接,这样可以节省转机时间,包括换不同登机口所需的时间。表4提供了1978和1997年锡拉丘兹-波特兰(奥勒冈州)间的航班情况,数据出自官方航空指南(Official Airline Guide, OAG)出版物。1978年,没有一家航空公司的航班同时服务锡拉丘兹和波特兰。两个城市间惟一的连接是由美利坚航空公司(AA)和联合航空公司(UA)的转机连接。因而旅途时间相当长。最短的是8小时5分钟,最长的是11小时27分钟。相比之下,1997年通过在线转机的平均旅途时间为7小时33分钟,比1978年平均缩短1小时。从时刻表延迟(即旅客最喜欢的起飞时间与实际起飞时间之间的差)的角度考虑,从枢纽机场旅行的旅客有更多的选择和机会来满足其偏爱的时间,因而减少了时刻表延迟的时间。因此,考虑到旅行不便利性的成本,轴辐式结构不仅对航空公司而且对来自枢纽的旅客都提供经济上的优势。

表4 锡拉丘兹-波特兰转机航班时刻表(1978年及1997年)

航空公司	起飞时刻	到达时刻	总飞行时间	航班服务种类
1978年12月				
AA/UA	7:15AM	12:20PM	8:05	转机
AA/UA	9:15AM	3:20PM	9:05	转机
AA/UA	4:06PM	8:55PM	7:49	转机
AA/UA	6:25PM	2:52AM	11:27	转机
1997年12月				
UA/UA	7:30AM	12:03PM	7:33	转机
UA/UA	10:05AM	3:12PM	8:07	转机
UA/UA	10:30AM	2:36PM	7:06	转机
UA/UA	5:20PM	9:49PM	7:29	转机

然而,这些轴辐式网络中的旅客利益并不是平均分布在所有的航线和所有的旅客之中的。具有高运输密度的航线比起其他密度较低的航线或辐条来说享有的利益更大。从辐条城市去往枢纽机场所在的城市(终点),因可以选择很多的不经停航班服务而受益,反之亦然。Goetz和

Sutton(1997)的研究指出,从放松管制和轴辐式网络运作中受益最少的城市至少包括:①外围的已经被航空服务网络所放弃的城市;②半外围的和远外围的已经被减少航班的城市。

尽管轴辐式网络结构有正面的影响,这个以通过在航线和枢纽聚集旅客来减少航空公司平均成本为基本目的系统必定会以不同方式对旅客的利益产生不利的影响。

3. 航线距离的不经济性

与点对点服务相比,设计并运营一个部分性连接的轴辐式网络,大大增加了空中的绕行,这样也就意味着旅行距离和时间的增加。在轴辐式网络中,这种效应可被定义为“航线距离的不经济性”(diseconomies of route distance)(Weidner,1995)。许多旅客不是以枢纽为始发地或目的地,因而不得不比放松管制之前飞行更多的里程来到达他们的目的地,这种效应估计在平均里程的4%到30%之间(Dempsey和Goetz,1992)。表5比较了在拉瓜迪尔至坦帕的不同航线,其所示数据表明,一次经停的旅行距离比不经停的1011英里要长很多。例如,通过联合航空公司在芝加哥的枢纽,旅途长达1745英里,比直飞距离增加了73%。而通过达拉斯枢纽,距离更是增加了130%。

表5 拉瓜迪尔至坦帕的若干航线

航线种类	转机机场	航空公司的枢纽	距离/英里	平均票价/美元
非经停直航			1 011	117.06
一次经停	亚特兰大	三角洲	1 166	149.00
	芝加哥	联合	1 745	148.24
	达拉斯	美利坚	2 318	845.07
	底特律	西北	1 484	120.10
	匹兹堡	合众	1 208	125.48

来源: Song, 2003

经估算,在美国一次经停的各种航程的航班,其平均航线长度是城市对距离长度的1.75倍,而有两次或更多次经停的航班的航线长度则是城市对距离的2.23倍。对短程航线来说,这个比例更高(Song,2003)。航线长度的增加迫使旅客承受更长的飞行时间(表6)。与此同时,航程的不经济还会在一定程度上增加航空公司的运行费用并且抵消网络客流密

度经济带来的正效应,其结果是旅客可能不得不付更多的钱(表7)。像表5中数据所示的那样,即使排除拉瓜迪尔经达拉斯至坦帕这样费用特别高的航线,拉瓜迪尔至坦帕的一次经停航班的平均费用也比不经停高出16%。

表6 旅程距离与城市对(O-D)距离比较

城市对距离 /1 000 英里	平均航线距离/英里				航线距离与直航距离比率	
	直航	一次 经停	两次及 以上经停	合计	一次经停: 直航	两次及以上 经停:直航
<0.5	310	602	1 271	318	1.94	4.10
0.5~1.0	751	994	1 204	777	1.32	1.60
1.0~1.5	1 201	1 415	1 713	1 244	1.18	1.43
1.5~2.0	1 720	1 937	2 346	1 789	1.13	1.36
>2.0	2 423	2 509	2 838	2 459	1.04	1.17
合计	966	1 686	2 159	1 074	1.75	2.23

(资料来源: Song 2003)

表7 航空旅行费用与城市对距离

城市对距离 /1 000 英里	票价/美元		
	直航	一次经停	两次及以上经停
<0.5	97.99	147.30	294.30
0.5~1.0	140.60	150.87	284.00
1.0~1.5	171.26	164.23	322.53
1.5~2.0	215.23	182.22	345.20
>2.0	263.72	215.11	358.57
合计	153.38	177.98	332.31

资料来源: Song 2003

作为距离不经济的一种结果,再加上其他因素,比如,潜在的航班延误,在枢纽转机不畅,以及航线网络设计,等等,总的来说,根据旅客的数量统计,直飞航线在美国国内旅客航空运输市场占主要优势(图6),对短程航线来说则更是如此。随着始发地-目的地之间距离的增加,直飞旅客的比例逐渐下降,而一次经停的旅客比重稳步增加。在远距离航线市场,比如始发地-目的地之间的距离多于2 000英里,一次经停航线在市场可以占有30%的份额。在某些市场中,比如华盛顿国家机场

(DCA) 其比例更高达 70% (Song 2003)。有两次经停或更多次经停的航线,由于更长的飞行距离、昂贵的费用以及不便利性,则仅占有极小的市场份额。

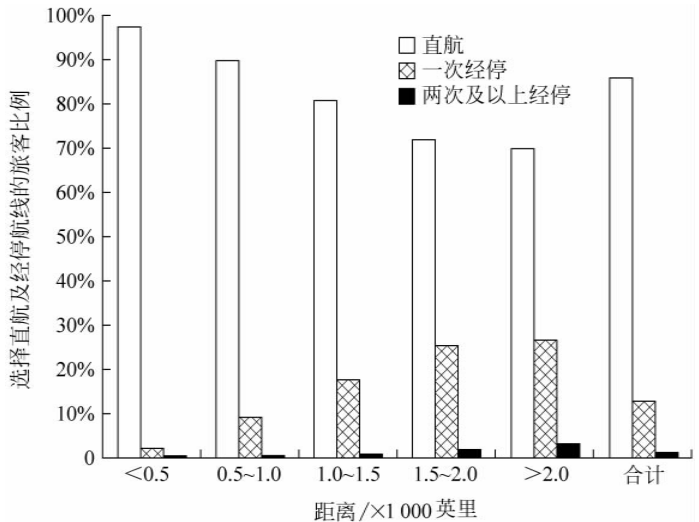


图 6 选择直航及经停航线的旅客比例 (Song 2003)

4. 在枢纽的拥堵和延误

当机场达到容量的极限,整个机场的规模成为航班转换的阻碍时,枢纽节点就存在着不经济性。轴辐式网络的本质需要航空公司在尽可能短的时空内,尽可能多地聚集进入和离开枢纽机场的航班,以便通过枢纽使所连接和服务的城市对的数量最大化。这样,几乎同时到港和离港的大量的航班,就不可避免地产生高度拥堵的波,尤其是在每天的高峰时间段。这已经加剧了枢纽机场的拥堵和延误问题,这对大的枢纽机场来说更为严重。表 8 显示的数据是 1984 年 2 月在亚特兰大枢纽机场某一天上午高峰到达时段的例子。在上午 8 点 20 分到 8 点 40 分的 21 分钟时间段中,三角洲航空公司有 41 架次定期航班到达(平均每分钟 2 架次)。另外,在同一时间段,其他航空公司还有 33 架次定期航班在亚特兰大降落,在 21 分钟内共有 74 个航班降落,平均每分钟降落 3.5 个班次。枢纽机场需要紧张调整设备和人员来处理这种高峰运作。

表 8 亚特兰大枢纽航班到港的早高峰(1984 年 2 月)

计划到达时间 (上午)	到达数量		
	三角洲航空公司	其他航空公司	总计
8 : 20	4	6	10
8 : 21	1		1
8 : 22		1	1
8 : 23	3	2	5
8 : 24	1	2	3
8 : 25	3	9	12
8 : 26	2		2
8 : 27		1	1
8 : 28		2	2
8 : 29	2		2
8 : 30	4	4	8
8 : 31	3		3
8 : 32			
8 : 33	2		2
8 : 34	1		1
8 : 35	4	4	8
8 : 36			
8 : 37	1		1
8 : 38	1		1
8 : 39	3		3
8 : 40	6	2	8
总计	41	33	74

资料来源 : Brenner et al. , 1985

由于拥堵和延误难以避免 ,在某些情况更糟的条件下 ,还会引发潜在的滚雪球效应。从放松管制开始 ,航班延误越来越严重。相较于 1985 年 ,在国家级的大枢纽机场 ,1986 年航班延误增加了 25% ,1987 年又增加 13% (Dempsey and Goetz ,1992)。表 9 的数据表明 ,航班延误仍然是令旅客倍感烦恼的主要问题之一 ,这在主要枢纽机场的高峰时间尤为严重。在美国几个最忙碌的机场 ,如芝加哥奥海尔国际机场 ,拉瓜迪尔和波士顿机场 ,在傍晚的高峰时间仅有不足 60% 的航班正点到达。尽管后来航班延误问题得到改善 ,正点率有所提高 ,但这主要是由于承运人把定期航班的时间表做了调整 ,即在时刻表上增加了航班的总体时间 ,而不是真正减少了转机时间。很多旅客“正点”到达目的地 ,其实没比原来更早抵达。

表9 各机场的航班正点到达率(1999年5月)

机 场	所有到达航班	早高峰到达航班 (6:00~8:00)	晚高峰到达航班 (17:00~19:00)
亚特兰大	77.7	82.3	73.1
波士顿	67.9	75.8	58.3
巴尔的摩/华盛顿	75.9	66.3	71.3
夏洛特	82.1	88.8	78.8
辛辛那提	80.3	87.7	78.4
华盛顿国家机场	75.1	89.0	70.5
丹佛	81.7	92.3	78.4
达拉斯	69.9	81.2	69.8
底特律	82.3	92.9	76.8
纽瓦克	65.8	75.2	56.6
休斯敦	77.0	87.2	71.1
纽约-肯尼迪	70.0	69.5	66.1
拉斯韦加斯	80.3	97.2	75.4
洛杉矶	76.5	87.8	75.8
纽约-拉瓜迪尔	65.1	86.9	52.9
奥兰多	78.9	77.8	75.8
迈阿密	71.5	79.0	62.8
明尼苏达-圣保罗	83.2	92.8	77.4
芝加哥-奥海尔	65.9	90.1	55.6
波特兰	80.2	94.3	74.9
费城	67.8	80.1	62.2
菲尼克斯	81.5	91.0	73.7
匹兹堡	80.6	92.1	79.0
圣迭戈	78.1	98.5	69.5
西雅图	71.3	74.9	67.1
旧金山	71.1	84.9	69.3
盐湖城	84.7	93.6	80.9
圣路易斯	83.3	92.1	78.2
坦帕	76.5	88.1	70.7

资料来源:U. S. Department of Transportation, 1999

这就能部分解释为什么表4中所反映的1997年锡拉丘兹-波特兰市场上飞行时间的改善相比1978年并不很明显。尽管枢纽机场高频率的航班为枢纽机场的旅客提供更多的选择并有降低时间表延迟的潜在效果,但是,在枢纽机场运输量的过度集中,将对转机旅客的便利性产生负面影

响,并且可能造成错过或延误要搭乘的航班。由于航班延误的增加,枢纽旅客的利益将受到损害。因而,轴辐式网络对旅客有潜在的负面影响,使得他们在飞机上和机场停留的时间更长,这绝对是一种非常令人不快的消磨时间的方式。

枢纽机场的准时是至关重要的。一个在枢纽晚点的航班会对整个网络引发乘数效应。一个初始的延误将对整个航班时间表产生严重而广泛的骨牌效应。如果在枢纽机场某个航班为了等待一个转机连接航班,比预定时间延迟起飞,这样,当它返回枢纽时极有可能再次延误,从而导致进一步的延误和更多转机连接的错失。个别的航班延误不再是独立的事件,而是会快速影响到整个航班时刻表。轴辐式网络的缺陷之一就是,枢纽机场的恶劣天气可以导致航班延误,在最糟糕的情况下,甚至会导致所有航班的取消。同时,在其他因素相同的情况下,与将同等的客流量在一天中及机场之间均匀分布相比,在一天的特定时间将航班在特定的机场高度集中,还会增加飞机在空中和地面碰撞的危险。

5. 航空公司枢纽的价格垄断

在放松管制的条件下,航空公司能够在其认为适当的地区进行经营运作。对进入和退出市场的管制的解除促使航空公司选择了轴辐式网络,并且在其网络系统中关键的结点集中运输量、人力和基础设施。这种行为的一个明显的空间效应就是,一个航空公司在国内的枢纽中心拥有对旅客航空运输的控制和主导地位。大多数的枢纽机场被一个航空公司控制。大的航空公司已经建立了可以主导起飞、降落和基础设施的“要塞枢纽”(fortress hub)(Rosato and Overberg,1998)。在1978—1993年之间,除了克利夫兰之外,美国每个国内的枢纽核心都经历了一个单一航空公司航班集中的过程。1993年,在22个主要枢纽中,一个航空公司占其运输量60%以上的有12个,高于70%的有9个(Goetz and Sutton,1997)。枢纽机场高度集中化所带来的问题是导致了若干地区性的垄断,这种垄断给予枢纽机场的主控航空公司在飞往和飞离枢纽的航线上涨价的便利。航空公司需要某种垄断地位和机会来遏制激烈的竞争,轴辐式网络则可以赋予他们控制区域性和城市对市场的实力。枢纽航空公司所拥有的市场主导力不仅来自旅客流的集中,还有许多其他因素也在起作用。例如,在某个城市“出镜率”很高的航空公司能够通过常飞旅客计划获得某些固定旅客的忠诚度。而通过计算机订座系统(CRS),大的

航空公司的枢纽主导地位得到进一步的巩固,因为旅行机构对订座系统的利用,也越来越多地集中在枢纽中心。如此而来,对于美国主要的航空公司来说,轴辐式运作不仅为其提供了便利,同时还提供了对市场的控制。

枢纽的高度集中化可以导致客票价格的上涨,而当一个航空公司建立了市场垄断时,票价上涨则更加严重。人们已经注意到近些年来美国国内航空票价的不断上涨,而在美国一些大的航空公司的枢纽情况更为糟糕。研究表明,在航空公司的枢纽垄断和高票价或高收益(客英里)之间有一定的内在联系。有报道指出,航空公司在枢纽的旅客市场份额增长10%,可以导致枢纽票价平均增长14.3%(Borenstein,1989)。许多研究发现在飞往和离开枢纽的航班票价上,票价增幅(premium)(即高于其他相似距离的航线平均票价的幅度)和枢纽地区市场的集中程度之间呈正相关的关系。在由一两家航空公司控制国内旅客航空运输的、集中化程度很高的枢纽机场,票价增幅趋于维持一个相对高的水平(表10)。例如,三角洲航空公司独自控制辛辛那提机场将近90%的客运量,西北航空公司在明尼阿波利斯(市)圣保罗机场控制81%的航运客流。这些高度集中的枢纽机场由于缺乏低票价竞争,收取旅客的票价比密度和距离可比的其他国内航线的平均票价要高出很多。联邦审计处(GAO)对由美国联邦航空局FAA分类为大枢纽的43个机场的研究发现,其中10个机场1995年的票价非常高。这些高票价机场或者受运营限制的影响,或者是由一家航空公司控制了大多数旅客流。

《今日美国》(USA Today)杂志调查了从1996年7月到1997年6月12个枢纽机场的1730万客票的价格,发现日益增长的垄断已经导致票价的不断上涨,枢纽机场的旅客平均费用增长了9%,是所有机场平均票价的3倍。例如,在底特律和波士顿之间的航线,西北航空公司控制了90%客流量,而票价在1997年6月30日之前的12个月内上涨了127%;在明尼那波利斯和密尔瓦基之间的航线,西北航空公司占运输量的96%,票价上涨57%;在亚特兰大和迈阿密之间的航线,三角洲航空公司控制59%的运输量,票价上涨了39%。对1998年第二季度的800多个高运量城市对市场的平均票价的比较显示,在短程航线、中等距离航线和远程航线所有这3类航线中,枢纽机场比非枢纽机场的票价都明显偏高(Transportation Research Board,1999)。

表 10 机场航空公司客流量(市场)集中程度和票价增幅

机 场	航空公司	航空公司所占份额	机场票价增幅
辛辛那提(CVG)	三角洲	89.8%	40.0%
	合众	2.6%	
达拉斯/沃斯堡 (DFW)	美利坚	53.1%	20.5%
	三角洲	25.2%	
孟菲斯(MEM)	西北	76.3%	27.4%
	三角洲	11.8%	
明尼阿波利斯-圣 保罗(MSP)	西北	80.6%	31.5%
	联合	4.0%	
芝加哥奥海尔 (ORD)	联合	42.5%	14.8%
	美利坚	32.1%	
费城(PHL)	合众	60.0%	11.2%
	美利坚	10.8%	
匹兹堡(PIT)	合众	88.9%	15.9%
	美利坚	2.7%	

资料来源 : Song 2003

大型航空公司在枢纽机场的垄断已经导致这些公司票价竞争的减弱。当低票价的航空公司进入枢纽市场时,由于他们控制的客流量太小,以致不能对降低票价起多大作用。表 11 显示的是 1999 年 7 月 14 日从芝加哥中途机场和芝加哥奥海尔国际机场到三个目的地机场的航班频率和单程最低票价。很明显,作为主要枢纽,芝加哥奥海尔国际机场提供比芝加哥中途机场更多的直飞和一次经停的航班。但是旅客必须支付更高的票价才能享受这些服务。正如西北航空公司的发言人 Jon Austin 所宣称的那样,“枢纽提供一种不同的服务,它是一种不同的产品”。“买牛排比买汉堡当然要花费更多”。主要航空公司利用在枢纽的主导优势,能够更多地控制旅客及提高票价。他们独自决定航班飞到哪,多久飞一班以及票价是多少。芝加哥奥海尔国际机场作为主要航空枢纽,它的一些非常高的票价也与某些特定的航线直接有关。根据《今日美国》的报道,联合航空公司控制芝加哥-华盛顿(包括杜勒斯机场和华盛顿国家机场)航线 61% 的运输量,在这两条航线上,芝加哥奥海尔国际机场的平均票价比芝加哥中途机场分别高出 81% 和 73%。西北航空公司从芝加哥奥

海尔国际机场到明尼那波利斯(其主要枢纽)有很多定期航班,这条航线直飞航班的平均价格几乎比从芝加哥中途机场到明尼那波利斯的价格高出 150%。其他从芝加哥奥海尔国际机场始发的高票价航线的目的地还有辛辛那提(三角洲航空公司的枢纽)和达拉斯/沃斯堡(美利坚航空公司的枢纽)。

表 11 芝加哥中途机场及奥海尔机场离港航班频率和最低单程票价

终点机场	中途机场			奥海尔机场		
	直航航班数量	一次经停航班数量	最低单程票价/美元	直航航班数量	一次经停航班数量	最低单程票价/美元
华盛顿国家机场	1	3	325	28	4	567
华盛顿杜勒斯机场	5	6	93	9	30	573
哥伦布	13	19	92	16	32	167

资料来源：OAG

6. 小结

民航业轴辐式网络的开发和扩展是航空公司追求网络经济的结果。它已经成为一个有力的营销工具,使航行公司能够因应由于城市对的增加而带来的高运输量,避免毁灭性的竞争,并确立市场实力。

旅客在航空旅行中倾向于使自己的利益最大化。旅客的利益体现在不同方面,如票价、旅行时间以及在机场的延误,等等。大多数地区和城市把离港航班的增加、服务质量的提高和旅客流的增加视为有益的经济活跃的体现。从这个角度看,轴辐式网络对航空旅行者和城市区域具有不同的影响。虽然枢纽机场为旅客提供了更为广泛的服务-费用选择,但是他们的负面效果也不容忽视。航空公司运作在主要枢纽机场的集中是一把双刃剑:一面是去往更多目的地的离港航班频率的增加,另一面则使主导或垄断航空公司拥有更大的提高票价的实力和旅客对主要航空公司服务依赖性的增加。

一般来说,有两种旅客使用枢纽机场。一种是途经枢纽转机的旅客。在枢纽机场这样的旅客数量很大,他们从不同的始发地来,然后飞往不同的目的地去。在美国众多可选择的航空运输网络中,他们通常可以选择直飞或者通过一个枢纽中转。由于这些乘客只是在枢纽中转,因而他们没有可能享受到枢纽所有的、综合的经济利益。实际上,不同的枢纽都在

争取这些旅客。对这部分旅客而言,往返于枢纽的航班的频率和相应的时刻表延误是其选择过程中很重要的考虑因素。另一种是居住在枢纽的旅客,他们对于将枢纽作为其始发地和回程目的地,没有选择的余地。他们是枢纽好处的主要受益者,特别是那些商务旅客尤其如此。他们通常对票价不太在意,而对服务质量,如航班起降时间、航班频率、可用的休息设施以及常飞旅客的奖励等方面要求很高。大多数枢纽机场都设在重要的商业中心城市,位于市中心(比如芝加哥)。其所提供的优越的直飞服务吸引了大量的、要求很多旅行的商业活动。由于枢纽服务于在旅客总数中占比例较高的商务旅客,枢纽机场的平均票价会比较高。对商务旅客来说较高的价格是可以接受的,因为他们对服务时间的要求很高。同样,在枢纽高比例的、没有价格弹性的商务旅客,也给枢纽航空公司提供了更多施加其市场影响力的机会。他们可以实行歧视性价格,甚至将票价调至大大高于其有效提供定期航班服务的成本。然而对于闲时度假的旅客来说,在没有竞争的情况下往返于枢纽的高票价,则可能会是一个非常沉重的负担。

结 论

美国民用航空业放松管制之后的10年间,航空公司拥有了配置资源和开发市场的充分自由,其结果是国内航空公司企业经历了显著的结构和运作方式的变化。为追求网络经济,主要承运人已经从线性结构转向全国性的轴辐式网络结构,导致了航空公司运作在许多机场更大程度的集中。使用轴辐式网络配置,已经使各个主要航空公司的国内始发地和目的地市场的数量及服务频率明显增加。

轴辐式网络的开发和扩展对国内航空旅客来说是喜忧参半的。对轴辐式网络的分析得出以下的结论:①相比其所代替的线性网络,今天的轴辐式系统能够为乘客提供去往更多的目的地、更频繁的、更方便的航班服务。既然飞往枢纽城市的航班运载了在辐条城市之间旅行的旅客和以枢纽为终点的旅客,运作轴辐式系统的航空公司可以提供本地旅客本身所不可能完全支持的更多更全面的服务。②轴辐式运作就其本质而言,需要频繁的航班服务,这将自然导致相对更高的集中化程度。而且,一旦建立了枢纽,航空公司就有强烈的愿望试图在其中转枢纽增强对客流的控制。美国主要航空公司已经通过在大多数联邦航空管理局定义的大枢

纽和一些中等枢纽建立新的中转连接设施或强化现有的中转连接设施,来扩展现存的轴辐式运作。结果是航空公司在这类枢纽的进一步集中。

③轴辐式网络服务系统的演化使枢纽城市和许多小城市享有了更多的航班服务。许多小的辐条点和城市通过主要的枢纽,也拥有了通往比以往更多的目的地的航班服务。这种服务使得辐条地区的居民能够通过枢纽到全国众多的大城市去旅行。

以上的结论意味着航空旅客的确受益于轴辐式网络运作,比如越来越多的城市对服务,频率更高的航班,更多的从枢纽飞往各地的直飞航班,更多的可以选择的同日回程的航班,以及更方便的在线转机,等等。然而,需要指出的是,这些利益不是平均分布在所有航线和所有旅客身上。客流密度较高的航线通常比那些密度较低的航线或辐条航线受益更多。对旅客而言,那些居住在枢纽机场城市的旅客可以充分利用枢纽作为始发地和回程的目的地,成为枢纽运作的主要受益者。这对居住在枢纽的商务旅客来说尤其如此,因为他们对服务质量的要求比较高。而作为枢纽旅客主体的转机旅客,可以有很多其他航线选择,因其如此,他们也就无法享受到枢纽服务的全部好处。

研究已经表明,轴辐式网络对旅客有一些不利的影响,比较重要的有,航线距离不经济,在枢纽的拥堵和延误,在被单一航空公司所控制的枢纽的垄断票价,等等。当一家航空公司有很多辐条城市时,轴辐式网络的运作最为有效。每一个增加的辐条由于对其他辐条提供了一个新的目的地而进一步加强了枢纽功能。这将自然导致某个航空公司在其选择的特定的中转枢纽提供最多的航班。一个轴辐式系统如果缺乏在枢纽的高度集中就无法有效运作。在枢纽对客流的控制是一个成功的轴辐式系统必不可少的条件。而客流量控制实质上也是市场控制的一种要素,因为其他航空公司在轴辐式运作航空公司的枢纽城市通常无法与其进行服务上的竞争。许多主要航空公司在其重要枢纽机场拥有垄断力量,使得票价上涨。那些飞离和到达枢纽的旅客通常需要支付高额的票价。居住在枢纽城市的旅客,尤其那些闲时度假的旅客,他们曾经受益于枢纽大量的不停直飞航班服务,现在却发现自己只能任由那些大型航空公司摆布,付费的时候几乎没有任何选择。转机的旅客不以枢纽为起点或终点,在轴辐式网络结构下,可能不得不飞行更多的里程。由于较大的迂回,比起线性航线结构统治国内航空运输市场的时候,他们不得不支付更多的钱。最后,普遍采用轴辐式航线结构使得拥堵和延误不可避免,尤其在大型的

枢纽机场。

一些航空公司不采用轴辐式网络而致力于提供低成本、低票价、无装饰等特点的点对点直飞服务,也获得了很大的成功,这使一些人对轴辐式网络的功效产生了疑问。在美国,惟一没有采用典型轴辐式网络的主要航空公司是美国西南航空公司——一个盈利非常好的航空公司。因为它基本不需要组织同步航班或组织到港/离港波进而转机组合。西南航空公司的飞机和机组人员的使用率非常高。它的策略是通过提供高频率航班而专营高客流密度的短程航线市场。在它的100多条航线上,平均每条每天起飞航班有6~7次。如此高的航班频率使它占有很高的市场份额。西南航空公司不足20%的旅客需要进行转机,公司没有提供不同航空公司间的转机服务。然而,近期对西南航空公司成功的进一步考察表明,其很多成功因素并不是与轴辐式网络和点对点网络之间的差别有直接的关系。比如西南航空公司节约的成本很大部分来自单一等级舱位中座位配置的高密度、付给旅游中介的较低的佣金、简单的登机系统,不是计算机订座系统(CRS)的成员从而省去了比较高的费用等等。另外,西南航空公司倾向于使用运作费用较少的、在主要城市市中心的机场,比如达拉斯勒芙菲尔德机场、休斯敦荷比机场和芝加哥中途机场,而这些往往是被主要航空公司所舍弃不用的机场。

低成本运作的的确对枢纽航空公司造成威胁,从某些程度上限制其在飞往和飞离枢纽的高密度航线上获取垄断利润。但是,它们不太可能从根本上动摇拥有源自整个航线网络范围经济的轴辐式运作的基本优势。枢纽航空公司能够通过控制折扣票的数量来协调具有不同客流密度等级的整个航线系统。例如,在一些幅条城市航线的航班留下一些空座以便容纳其他航线更多的旅客,这样做从整体上看可能仍然有利可图。同时,对那些客流负荷很轻的中转幅条航线提供更多的折扣可能更具有商业上的吸引力。航空公司在枢纽的地位越强,它就具有更大的余地来实施这种价格战略。强有力的价格和频率的双重利器,使航空公司能够保护枢纽,并对抗点对点运作者的挑战,因为后者没有相同的网络力量可资利用。虽然如此,许多美国主要航空公司仍设法来使他们的核心轴辐式网络更加有效率。他们正围绕转机客流来巩固整合他们的网络,越来越多地将往返于枢纽的短程点对点客流交给其附属的地区性或通勤航空公司,或者其低成本的子公司来经营。与此同时,实现枢纽地理空间组织的进一步合理化也将不可避免。

轴辐式结构在距离相对较短的市场上将不会是一个主要的运作方式。它更适合于领土广阔的国家甚至国际间的旅行。建立轴辐式系统是一项在远程航空市场中很有效的战略,因为途中在枢纽经停的时间成本相对于总的旅行时间是比较小的。研究人员已经建议建立国际化的枢纽系统。但是建设一个功能完全的具有国际性的轴辐式网络需要航空工业的重新组织,并进一步解除国家政府对航空运作的束缚与限制。

参 考 文 献

- 1 Berechman J. Public Transit Economics and Deregulation Policy. North-Holland : Elsevier Science Publishers ,1993
- 2 Borenstein S. Hubs and high fares : dominance and market power in the U. S. airline industry. Rand Journal of Economics ,1989 ,20(3) :344 ~ 365
- 3 Borenstein S. The evolution of U. S. airline competition. Journal of Economic Perspectives ,1992 ,6(2) :45 ~ 73
- 4 Brenner M A ,Leet J O , and Schott E. Airline Deregulation. Westport ,CT : Eno Foundation for Transportation ,1985
- 5 Button K ,eds. Airline Deregulation : International Experiences. Washington Square , NY : New York University Press ,1991
- 6 Button K ,Stough R. The benefits of being a hub airport city : convenient travel and high-tech job growth. Working Paper. The Institute of Public Policy ,George Mason University ,1998
- 7 Button K , Stough R. Air Transport Networks : Theory and Policy Implications. Cheltenham ,UK Northampton ,MA :Edward Elgar Publishing 2000
- 8 Caves D W ,Christensen Laurits R ,Tretheway Michael W. Economies of density versus economies of scale : why trunk and local service airline costs differ. Rand Journal of Economics ,1984 ,15(4) :471 ~ 489
- 9 Dempsey P S , and Goetz Andrew R. Airline Deregulation and Laissez-faire Mythology. Westport ,CT : Quorum Books ,1992
- 10 Dennis N. Introduction to hub. University of Westminster Conference on Hubbing. London ,1993 ,12-12 June
- 11 Dennis N. Airline hub operations in Europe. Journal of Transport Geography ,1994a , 2 :219 ~ 233
- 12 Dennis N. Scheduling strategies for airline hub operations. Journal of Air Transport

- Management ,1994b , 1 :133 ~ 144
- 13 Douglas G W , Miller J C. Economic Regulation of Domestic Air Transport : Theory and Policy. Washington ,DC : The Brookings Institution ,1974
- 14 General Accounting Office. Airline Deregulation : Changes in Airfares , Service , and Safety at Small , Medium-Sized , and Large Communities. GAO/RCED-96-79. Washington ,DC ,1996
- 15 Goetz A R , Sutton C J. The geography of deregulation in the U. S. airline industry. Annals of the Association of American Geographers ,1997 , 87(2) : 238 ~ 263
- 16 Graham B. Geography and Air Transportation. New York , NY : John Wiley & Sons ,1995
- 17 Hanlon P. Global Airlines : Competition in a Transnational Industry(2nd edn). Jordon Hill ,Oxford : Butterworth-Heinemann ,1999
- 18 Hoyle B , Knowles R eds. Modern Transport Geography. New York ,NY : John Wiley & Sons ,2000
- 19 Meyer J R et al. Airline Deregulation : The Early Experience. Boston ,MA : Auburn House ,1981
- 20 Morrison S A , Winston C. The Economic Effects of Airline Deregulation. Washington , DC : The Brookings Institution ,1986
- 21 Reynolds-Feighan A J. The Effects of Deregulation on U. S. Air Network. Berlin ,New York : Springer-Verlag ,1992
- 22 Rosato D , Overberg P. Flying into pockets of pain : how hub airports keep fares high. USA Today , February 23 ,1998
- 23 Schwieterman J P. Airline routes and metropolitan areas : changing access to nonstop service under deregulation. Transportation Research Record ,1990 , 1161 : 1 ~ 13
- 24 Shaw S L. Hub structures of major U. S. passenger airlines. Journal of Transport Geography ,1993 , 1(1) : 47 ~ 58
- 25 Song W. Air Passenger Routes in Hub and Spoke Networks. Lewiston ,NY : The Edwin Mellen Press ,2003
- 26 Taaffe E J , Gauthier H L , and O Kelly M E. Geography of Transportation (2nd edn .). New Jersey : Prentice-Hall ,1990
- 27 Transportation Research Board. Entry and competition in the U. S. airline industry : issues and opportunities. Special Report 255. Washington ,DC ,1999
- 28 U. S. department of transportation office of aviation enforcement and proceedings. Air Travel Consumer Report. Washington ,DC. 1999 , July
- 29 Viton P A. A simple hub-and-spoke model of optimal international air transportation. Working Paper No. 76. University of Pennsylvania ,1982
- 30 Viton P A. Air deregulation revisited : choice of aircraft , load factors and marginal cost fares for domestic travel. Transportation Research ,1986 , 20A : 361 ~ 371

- 31 Weidner T J. Hub choice equilibrium in the U. S. airnet. Presented at Regional Science Association International 42nd Annual North American Meeting. Cincinnati , Ohio ,1995
- 32 Williams G. The Airline Industry and the Impact of Deregulation. Brookfield ,VT : Ashgate ,1993

作者简介



宋伟博士于北京大学地理系经济地理专业获得理学学士学位,在美国乔治·华盛顿大学城市与区域科学系获硕士学位,研究方向为城市和区域经济分析。宋伟于俄亥俄州立大学地理系获得哲学博士学位,专攻交通运输地理学、社会经济活动空间区位分析及地理信息系统。

宋伟博士曾任教于佛罗里达大西洋大学及威斯康星大学 Parkside 分校地理系。

宋伟现任教于美国肯塔基州路易斯维尔大学地理和地球科学系。他的主要教学和科研方向包括交通运输地理学、区位分析、地理信息系统(GIS)应用,以及城市与区域发展研究。近年来,他致力于美国民用航空网络结构,特别是航空业轴辐式网络系统,以及乘客对航空旅行的需求和航线选择特征的分析研究。现为美国地理学家协会会员。

心理合同与新的雇佣关系

赵 隼

美国伊利诺伊州州长大学

University Professor of Management

College of Business and Public Administration

Governors State University

University Park ,IL 60466

Phone : (708)534-4943

E-mail : j-zhao@govst. edu

内 容 摘 要

雇佣关系中的心理合同是有关雇员和雇主之间相互义务的一种信仰体系。通常这种心理合同会定义雇员应尽的义务和贡献,以及他们应得的回报。这些义务来源于雇佣关系中的相互承诺。雇佣关系存在于社会关系中,因而不同的社会环境会对这种心理合同的存在和人们对它的理解有所影响。虽然在此存在着国与国之间的不同,传统的雇佣关系一般是长期的和具体化的。中国传统的“铁饭碗”制度和日本的终身雇佣关系就是很好的例子。即便在美国,传统的雇佣关系也体现在“你伺候好工作,公司会伺候好你”这样的信仰中。

今天,国际化的经济发展极大地改变了世界各国的雇佣关系。为了能与来自其他国家的竞争者竞争,公司纷纷采取大刀阔斧的“紧缩”策略。这种策略的后果之一就是雇佣关系变得越来越短期化(临时雇员和合同雇员的大量出现就是一个例子),同时也越来越模糊化(在大规模裁员后“幸存”的员工往往会被要求担负起被裁员的同事以前的职责,虽然他们并不会因此而得到更多的报酬)。在这种变化的雇佣关系中,雇员会不会认为他们与雇主之间的心理合同遭到了破坏?不同的文化价值和社会传统又会怎样影响这种新的雇佣关系?本文将就这些问题进行讨论,并提供一些中美之间的比较。

前 言

雇佣关系中的心理合同是雇员和雇主之间相互义务的一种信仰体系 (Rousseau and Schalk 2003)。这些义务产生于雇佣关系建立时及日常交往中双方的承诺。公司的人力资源管理策略在很大程度上决定什么样的心理合同存在于公司与其雇员之间。一般来说,人力资源策略至少有两个核心的层面:雇佣关系的时间导向和对员工工作要求的具 体性。这两个层面可以显示不同的人力资源策略如何影响员工对他们与公司之间心理合同的理解 (Rousseau and Wade-Benzoni 1994)。一方面,心理合同常常会有不同的时间定义 (Guzzo and Noonan 1994);另一方面,工作要求指的是对工作表现的具体要求。这两个层面交织在一起,便产生了四种主要的心理合同类别:关系性的、交易性的、平衡化的以及不稳定的心理合同 (表 1)。

表 1 心理合同的类别

时间导向	对雇员的要求具体	对雇员的要求模糊
短期	交易性合同	不稳定的合同
长期	平衡性的合同	关系性的合同

资料来源:Rousseau and Wade-Benzoni 1994

关系性的心理合同指向一种开放性(也就是没有具体的时间定义)的关系,但又要求雇主和雇员双方都付出相当的投入(比如,雇主方面提供的雇员培训和雇员对组织的投入),以及高程度的相互依赖。但是,关系性的心理合同一般对工作表现不作具体要求。相反,着重于物质交易的交易性心理合同则对员工的工作表现标准有很具体的要求,而在时间上一般是短期性的。使用交易性合同的公司多倾向于选择已经具有特定的教育和经历的雇员,以此来加强自己适应变化的市场环境的能力。平衡化的合同不仅有较长期的时间定义,同时也有具体的工作表现要求。最后,不稳定的合同则被视为心理合同的破坏,因为在这种关系中,既无对未来雇佣关系的保证,又无具体的工作要求。

心理合同的概念最早出现于美国,近年来美国管理和社会学界对这方面的研究兴趣增长很快。在下面将首先介绍和讨论心理合同在美国的背景和简要历史。然后探讨近年来组织重组和裁员对雇佣关系和心理合

同的影响。在本文的后半部分,将对中国雇佣关系和心理合同的历史与现状进行讨论,并试图从文化和经济的角度理解中美两国在这方面的差异。

雇佣关系和心理合同在美国:背景和历史

人们如何看待与理解雇佣关系和心理合同在很大程度上受社会的文化和法律制度的影响。虽然美国是一个在文化上十分多样化的国家,大多数美国人仍认同某些共同的文化价值。从雇佣关系和心理合同的角度来看,有3种文化价值值得讨论:多元化、个人主义以及可联合性(Rousseau 2000)。

1. 多元化

美国的多元文化决定了多样化的行为规范和社会义务(Williams, 1960)。这个国家的面积和地理上的多样化移民历史以及分权式的政治体系都导致了一个高度多元化的社会。它不同于亚文化对于个人和群体的不同认识,以及它们之间的互动,影响着另外两个重要的价值观念——个人主义和可联合性。

2. 个人主义

个人主义的价值观尊重个人成就,而不是他的社会关系或地位(Hofstede, 1985)。这个观念产生于美国文化起源之西方价值体系:非个人化的公平、普适性的伦理、个人成就、平等和自由(Williams, 1961)。美国人认为人人应当平等,而美国的个人主义是存在于一个平等的竞争场所之上的(尤其是在经济市场上)。虽然收入和劳动市场竞争力的差距仍然存在,机会平等(尽管不一定带来结果的平等)仍然是一个重要的文化前提(Rousseau 2000)。

3. 可联合性

可联合性是集体主义价值观在美国文化中的一个变种,主要指人们为共同的目的而联合在一起的能力和意愿(Rousseau 2000)。正如 Leana 和 Van Buren(1999)定义的,这是人们让个人目标服从于集体目标的一种意愿和能力。它和社会学上用来描述中国和日本等国家的传统意义上

的集体主义是不同的概念。传统的集体主义一般意味着为集体利益可以牺牲个人利益 (Markus and Kitayama, 1991), 而美国人的可联合性则侧重于主动参与、合作, 以及联合起来达到个人和共同的社会目的。这种行为包括成立和参与各种协会、自愿者组织、慈善机构以及行业组织。有资料表明, 在 2001 年 9 月到 2002 年 9 月的一年中, 有 5 600 万 16 岁以上的美国公民参与各种各样的志愿者活动, 相当于总人口的 26% (Bureau of Labor Statistics)。

4. 个人主义和可联合性的互动

个人主义和可联合性共存于美国社会。个人主义的核心概念是个人成就和通过个人努力而获得的财富。这意味着个人对社会的贡献和与他人的关系都是建立在对稀缺资源的竞争之上的。与之相反, 可联合性的核心概念是通过合作而达到共同的目标, 其前提条件是有足够的资源供每一个人分享 (Rousseau, 2000)。这两个价值观念导致了对于“公平”的不同态度。另一方面, 文化多元化对个人主义和可联合性的影响, 又导致了心理合同和雇佣关系在美国的独特特征。它的主要的 3 个特征是: 个人化的雇佣关系, 对透明度的偏好以及市场意识和与之相联的雇员对资本市场的接近。

5. 个人化的雇佣关系

美国人的多元化的兴趣和个人化倾向导致了个人化的雇佣关系。由于人们可以选择对不同的雇佣关系的参与, 同一个工作场所可以有很多不同的心理合同同时存在着。比如说, 很多公司常常使佣“公共食堂”式的福利计划和奖励机制来满足不同员工的需要。年轻的雇员可能选择更多的带薪假期, 年纪较大的员工可能更倾向于选择更多的退休福利, 而有小孩的员工则可以选择在家工作或将工作周缩短, 等等。

6. 对透明度的偏好

正是由于多元化的价值观和文化传统的存在, 人们在理解一些关于个人角色、职责和工作表现的要求等微妙信息时会有一定困难。因此, 多元化导致了一种相对简单的社会结构和直接的交流方式。这种对透明度的偏好在雇佣关系上主要表现在人们对“过程的公平性”的要求。也就是说, 即使个人化和多样化的雇佣关系可能存在于工作场所中, 但人们要

求有一个统一的、公平的、对每一个组织成员都有约束力的过程和制度。在 1964 年的民权法通过之后(见本文以下小节的讨论),美国人力资源管理方面出现了一整套关于雇佣、解雇及提升和鼓励员工的理性化的和科学化的方法和体系。目前人力资源管理方面的一些趋势,比如具体化的工作表现要求,双向的,甚至多向的业绩评估(如所谓的“360 度评估”),都和这种对透明度的偏好相吻合(Lancaster,1998)。

7. 迅速增长的市场意识和雇员对资本的接近

据纽约股票交易市场报导,在 1960 到 1998 年间,员工退休计划和共同基金已由占公司股票的 7.5% 上涨到 42.2%。员工在资本市场上的参与在一定程度上模糊了他们与雇主之间的区别。因为通过持有公司的股权,员工在一定程度上成为了公司的主人(当然,单个员工持有的股份总是有限的,但员工作为一个群体已经成为股市不可忽视的一个参与者)。员工对公司股权的拥有越多,他们的利益与公司 and 雇主的利益越加统一。因此,员工和雇主之间的相互依赖得到了加强,而这种趋势会对员工与雇主之间的心理合同有一定的影响。

美国法律在雇佣关系和心理合同中的作用

4 种美国法律与员工和雇主间的心理合同有直接的关系:雇佣法、代理法、合同法以及税法(Rousseau,2000)。这些法律造成了美国在雇佣关系和心理合同的形成、保持和破坏等方面的独特性。

1. 雇佣法

美国的雇佣法反映了它“自由选择”的传统及对其劳动力多元化的考虑。与其他发达国家比较,除非雇员受到正式的、书面合同的保护,美国法律给予他们相对来说很少的保护(尤其是在解雇方面)(Glendon, Gordon and Osakwe,1985)。实质上,美国的雇佣法保持了“自愿雇佣”的原则,也就是说,雇主可以以任何理由(好的、不好的)或无理由地解雇员工;在另一方面,员工也可以因为任何理由离开雇主。但是,美国同时又有一系列保护员工健康和安全的法律,以及各种用以保护历史上曾被歧视和压迫的阶层(如女性、少数族裔、高龄人群和残疾人)的“公平雇佣”的法律来保证雇佣过程中的公平和合理。这种对雇佣过程公平性的重视

的结果是,美国公司在雇佣过程中会更看重雇员的能力和资历,而不是他们的个人背景和其他特性。这一点是美国雇佣制度与许多其他国家(包括同样发达的工业国家,如日本和一些欧洲国家)制度的不同之处(Herriot,1992)。

2. 代理法

代理法是美国雇佣关系的基础,因为它定义了雇员(代理)与雇主(委托人)之间的关系(Rousseau,2000)。代理人有职责代表委托人行使职责,而委托人则有义务酬劳代理的工作和贡献。美国的代理法一般来说是保护雇主的利益多于保护雇员的利益。但是,随着越来越多的雇员加入资本市场,雇员作为代理人与雇主作为委托人之间的边际变得越来越模糊了。

3. 合同法

美国的合同法承认各种承诺,包括口头承诺、暗示承诺和书面承诺。只要有足够的证据证明此承诺的存在,而且有关的一方因为相信另一方的承诺而受到损失,该方即可得到法律的保护,并寻求对方的赔偿(Corbin,1952)。在雇佣合同方面,除了少数有书面合同的员工外,大多数美国员工都只依赖于自己与雇主之间的口头或其他非正式的承诺。

4. 税法

美国的税法对什么样的雇员应被当作正式雇员,什么样的雇员应被当作合同或临时雇员,以及他们应得的福利和其他利益有详尽的规定(一般说来,只有正式的雇员才有资格享受诸如保险、带薪假期、股权分配等福利,合同员工是无权享有这些的)。也就是说,美国的税法间接地鼓励了公司限制正式雇员人数,同时更多地使用合同制和临时员工,以避免负担太多的员工福利。这种制度也导致了大量其他雇佣关系的形成(Rousseau,2000)。

新的雇佣关系在美国

在过去20年中,美国社会的雇佣关系发生了很大的变化。20世纪80年代后期和90年代初期,公司结构重组和裁员的浪潮席卷美国企业界。很多大公司的管理层纷纷宣布大幅度的结构重组(出售不盈利的部

门或子公司,关闭业绩欠佳的部门或子公司,等等),以及大规模的裁员。芝加哥 Challenger, Gary and Christmas 公司是一家专门对高级管理人员提供再就业服务的公司。该公司自 1989 年起,收集了各种报纸、其他新闻媒体和州政府劳工部门新闻发布的有关公司裁员的信息,形成了一个非官方的有关公司裁员的数据库(见图 1)。如图所示,这些媒体报道的公司裁员的总例在 90 年代初期呈上升趋势,在 90 年代中期有一定缓和,到 90 年代末期又有上升。与此相似,拥有 1 万多公司成员的美国管理协会,也在 1986 年后,每年对会员公司的人力资源状况进行调查。图 2 显示了该学会从 1986 年到 2001 年的调查结果。如图 1 所示,裁员的公司总数持续上升,而实际裁员人数在 90 年代初期有所下降,尔后随着经济放缓又开始上升。

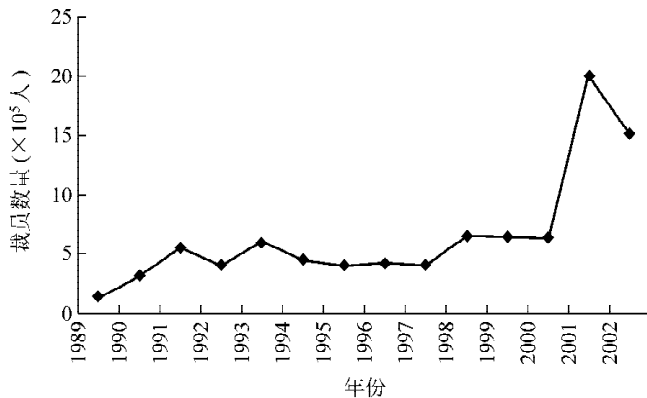


图 1 1989—2002 年美国公司宣布的裁员数量

造成美国公司裁员增加的原因是多方面的。科学技术的发展,全球化的竞争,工业结构重组,企业并购与兼并,以及劳资间社会义务的变化都是可能的原因(Baumol et al., 2003)。这里需要讨论的问题是:这一裁员的浪潮究竟如何影响了雇佣关系和雇员对他们与雇主之间的心理合同的看法?

目前的公司重组和裁员的趋势将会导致美国劳工市场进一步的分割化,更多的临时或合同制员工的出现,以及“关系化的心理合同”的优势日渐增长(Rousseau 2000)。

劳工市场的进一步分割化。全球化的市场竞争和新的科学技术已经引起了劳工市场的巨大变化。经济变化的不平衡引起了劳工市场的分割

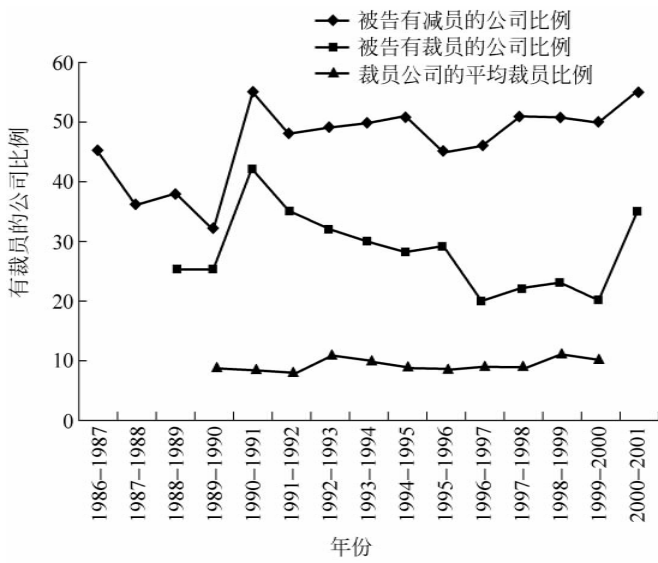


图2 美国管理协会 1986—2001 年对会员
公司员工变化的调查结果

化和不同的雇佣关系对员工福利的不同影响。自第二次世界大战以来，美国劳工市场有两个主要的类别：“核心”员工和“临时”员工（Osterman，1988）。一般来说，核心员工由于具有对公司成就至关重要的技能，而且由于自身在职业、家庭和技能上的投入而不愿意经常变换雇主，所以他们一般是在公司内部员工市场中获得提升。在另一方面，临时性的员工则由于缺乏对自身职业的投入，对特定雇主的眷恋，以及技能和权利的欠缺，而会常常变换雇主。近年来劳工市场的变化更引起了进一步的分割化（见表2）。这些变化使得员工在市场上的力量悬殊更加显著。通过裁员和技术进步的结合效应，许多年纪较大的员工被撤离“核心”员工市场。在过去的15年里，随着制造业的萎缩，教育程度较低的员工的工资大幅度下降（Carnoy et al.，1997）。而临时性员工也经历了一些变化。有分析表明，短期劳动力的需求大于供给已经导致了临时雇佣关系的上涨（Davis-Blake and Uzzi，1993）。结果，一些传统上处于市场边缘地位的雇员的市场竞争力加强了，与此同时合同员工的生活质量也有所提高。值得一提的是，美国的兼职员工占了临时员工的大部分，虽然很多临时员工实际上与他们的雇主有着长期的雇佣关系。最后，新近出现的“无边

际雇员”或“职业化雇员”则是传统的核心员工流动性增强的结果,而他们主要是存在于一些专业性较强的行业,比如信息技术业。

表2 现代劳工市场的分割化

灵活性	技能低	技能高
低	被另置的员工 -低技能或过时的技能 -心理合同 • 在转变中 -选择:有限	核心员工 -有组织特性的技能和知识 -心理合同 • 内部职业机会 • 对组织和雇主的忠诚 -选择:有,尤其是对表现佳者
高	边缘/临时员工 -年轻女性 -技能较低 -心理合同 • 短期化 • 特定的较狭窄的责任 -选择:不一定	无边际的职业者 -专业人士 -心理合同 • 外向型的职业导向 • 薪资增长迅速 -选择:较大的

资料来源:Rousseau 2000

这种进一步的劳工市场分割化的结果,是各种不同的雇主和雇员间的心理合同开始出现。可以预见在不久的将来,以下一些趋势将会出现:

- 核心员工会表现出对企业更强的长期投入。他们的利益和兴趣将与管理者及公司的利益和兴趣更加聚合;
- 劳动力的短缺将会为那些“无边际”型的员工创造外在的市场机会,而大量的公司裁员又会使这些机会变得更加诱人,尤其是对曾经被认为是核心员工的阶层而言;
- 低技能的员工将在知识化的经济中继续处于劣势,他们的工作选择将极其有限。

心理合同和雇佣关系的跨文化比较:中国与美国

随着经济的国际化,理解雇佣关系在同一国家内和不同国家之间的差别已成为一个重要的课题。心理合同在不同的国家有相同的含义吗?不同的政治、经济和文化环境将怎样影响人们对他们对雇主的义务和职责的看法?这些问题是非常重要的,尤其是当雇佣双方来自不同的文化

背景时。在这种情况下,合同的双方可能对他们的关系有迥异的态度,而这种态度会直接影响他们之间的关系(Thomas et al. 2003)。这一节将以中美两国的对比为主线,探索不同社会中政治、法律和经济等与文化现象紧密关联的因素,以及它们对一个社会中雇佣关系和心理合同的影响。由于员工与雇主之间的心理合同往往受到诸如合同自由度、工作保障、市场经济的存在、国家政府的权力以及劳工组织等因素的影响,这里将着重比较中美之间在这些方面的差异。

1. 中国雇佣制度的简要回顾

在毛泽东的领导下,中华人民共和国成立后开始了一个雄心勃勃的,基于社会主义计划经济,以创造一个“工人阶级”和重工业基础为目标之一的“试验”(Ding and Warner 2001)。1949年后,中国的雇佣关系形成了以下特征:统一的工作分配,终生工作保障,以及从襁褓到坟墓的福利制度。这些合在一起,形成了所谓的“铁饭碗”制度(Warner, 1996; Yip, 1996)。

统一工作分配的体系最早出现于20世纪50年代初。当时中国经历了将所有私营工商企业转化为国家和集体所有的“社会主义改造”阶段(1950—1956)。那时,中国的经济一方面面临由于多年战争导致的严重劳动力过剩,另一方面又面临技术工人严重缺乏的问题。中央政府的劳动部门便开始组织劳力分配,将大量的工人分到迅速增长的建筑、交通和其他重工业部门。到1956年社会主义改造结束时,大约400万失业工人被分配了工作(Yuan, 1990)。

统一的工作分配每年由中央政府的劳动力配额计划开始。这些配额又被分配到相关的部委,再由各部委分配到其下属的各个企业。另一方面,由于失业被社会主义意识形态认为是“资本主义”的概念,中央政府一直禁止企业解雇员工(Yuan, 1990)。也就是说,除非员工触犯法律,或由于自己的错误而对工作单位造成严重的损失,他/她是绝不会失掉自己的工作的。即便员工因犯错误而被停职,他/她仍可照样领取一定的工资。企业也对员工提供从托儿到养老的各种福利和服务。

这种“铁饭碗”体制造成了企业严重的超员,员工无工作积极性和低下的工作效益(Korzec, 1992; Bian, 1994)。这种现象在文革结束的1976—1977年间达到了顶峰。当时,超过95%的城市工作是国家分配的固定工。消极的经济现象,如旷工、磨洋工、不愿学习新的工作技能和能

源及原材料的高度浪费等到处可见 (Holton, 1990; Zhu and Dowling, 1994)。这种病态的雇佣体系已经对国有企业的生存形成了极大的威胁。终于,“四人帮”倒台后前所未有的失业危机迫使中国开始了劳动就业体系的改革。

2. 中国经济的市场化及其对雇佣关系的影响

自从 1978 年中国开始改革开放以来,随着经济体制从计划经济转向市场化经济,劳工管理和雇佣关系也发生了很大的变化。表 3 记录了过去 20 年中国劳动力管理改革的主要情况:

表 3 中国劳动力管理改革情况

1978	十一届三中全会上宣布“改革开放”的政策
1979	颁布中华人民共和国合资企业法
1980	四个经济特区成立;中华人民共和国对合资企业员工的管理办法颁布
1983	劳动人事部关于试点试验劳工合同的决定
1984	关于给予国有企业更多自主权的决定
1985	关于国有企业工资改革问题的决定
1986	省级劳动合同管理规则发布
1992	邓小平南巡讲话,号召深化改革
1993	中共中央关于社会主义市场经济体制的决定
1994	关于外资企业中员工管理的办法
1994—1995	中国劳动法颁布
1998	超过 25 万个外资企业在中国成立
1999	十五届一中全会关于国有企业进一步改革的决议

资料来源: Ding & Warner 2001

首先改变的是统一工作分配的体系。雇佣合同制员工代表了背离“铁饭碗”的巨大的一步。这首先在 80 年代初期始于中国的第一个经济特区深圳。到 1982 年底,8 个地区的大约 16 万个国有企业员工是合同制雇员 (Zhuang, 1994), 这一合同制的试验受到了劳动人事部门的公开支持。继而,80 年代中期,国有企业开始了向自负盈亏的独立体系的转向。这些企业有权招聘合同制员工,也有权调整企业内多余员工的工作,甚至可以解雇不合格的员工。但是,由于这些新的体系只是对新的雇员适用,企业内部便出现了“一个工厂,两种制度”的现象 (Warner, 1996)。

到了 1992 年,中国的劳动力体制改革导致了一种双轨制的劳动力市场。一方面,国有企业中国定员工仍占绝大多数;另一方面,非国有企业的雇佣体系则由市场力量决定。将市场体系注入国有企业劳工关系的努力遭到了长期习惯于终身工作保障,对新的市场体制的风险持畏惧心理的国企员工们的很大的抵制。但这种抵制在市场经济改革的趋势下只是暂时的。1992 年,中国的企业改革达到了另一个里程碑——中央在“社会主义市场经济”的政策下作出了扩大企业自主权,建立现代化企业体系的决定。到 1996 年底,大约有 1 亿城市员工成为合同制的雇员,占正式的国有企业员工总数的 96.4% (Zhu, 1997)。

与此同时,企业内的奖励机制和对管理人员的任免升迁也发生了很大的变化。在改革之前的 30 年中,中国的工资制度是由中央政府直接管理的(所谓的“铁工资”制度)。工资改革始于 1978 年计件工资和奖金制度的引入,而在 80 年代中期,随着国有企业自主权的增大,它们对员工工资的决定权也相应地增大了 (Ding and Warner 2001)。自 1992 年起,随着国有企业向市场经济的进一步发展,工资改革也进入了一个新的阶段。在宏观层面,国家对工资的控制变得较为宽松灵活,它只要求企业保持年工资总额的增长低于员工劳动效益和总利润的增长。在微观层面,国有企业有权决定它们自己的奖励机制。另一个重要的发展是引进了管理人员年薪制。这个举措的目的是为了扩大管理者和普通员工的收入差异,以对管理者提供足够的动力来提高企业效益。与此相连的另一个发展是中国管理人员的职业化,长期存在的“铁交椅”被打碎了。市场机制和竞争被引进了管理人员的雇佣、升迁等决策。这一发展的一个象征就是中国管理教育的急剧发展。据资料表明,目前中国共有工商管理硕士(MBA)约 9 000 人,而大多数主要的大学都设有管理的本科或研究生项目。当然,这与一些发达国家相比仍显得不足(比如,美国每年培养 7 万个工商管理硕士),但至少说明中国的企业管理正开始走向职业化。

经过过去 20 多年的改革,中国从中央计划经济到市场经济的转变过程中出现了多种组织形式 (Boist and Child, 1996; Nee, 1992),民营化和企业重组使得国有企业数目骤减。根据 1999 年中国国家统计局报告,1998 年国有企业共有 64 700 家,而 1997 年则有 110 000 家(一年之中减少了 41.2%)(徐淑英等, 2003)。与此同时,90 年代民营企业年均增长率达到 24.1%,1998 年共有 600 多万家。在国内民营企业工作的员工工人

数在 90 年代以 42.4% 的年率增长,在 1998 年达到了 3 230 万。另外,大量的外资在此期间也涌入中国。到 1998 年底,已利用的外商直接投资总计达到了 2 656 亿美元。1998 年在外企工作的人达到了 564 万,而这部分就业人数在 20 世纪 90 年代每年以 83.8% 的速度增长(徐淑英等, 2003)。在这种前所未有的多样化企业形式并存的情况下,有必要探讨这些组织形式中员工与雇主之间雇佣关系和心理合同的不同。

3. 国有企业中的雇佣关系和心理合同

传统的国有企业中雇员与雇主之间的心理合同应该是“关系性”的。也就是说,在时间导向上这种雇佣关系是长期的,而在对员工的工作表现和绩效方面的要求却是较为模糊的(见表 1)。近 20 年的经济改革打破了这种长期的雇佣保障,同时企业对员工的工作表现和绩效的要求变得更为具体。员工的报酬也与工作表现渐渐挂起钩来。这样看来,国有企业中的雇员与雇主之间的心理合同正在向“交易性”的方向移动。

4. 国内非国有企业中的雇佣关系和心理

中国从计划经济到市场经济的转变过程打破了国有企业的垄断,为合作化企业和私营企业,尤其是乡镇企业的迅速发展创造了机会。在经济改革前的 1978 年,乡镇企业的产出只占工业总产出的 7.8%。但在 1981 到 1990 的 10 年间,乡镇企业的总产值以 3 倍于国有企业的速度增长。到 1993 年,乡镇企业已占到工业总产值的 38.1%。到 1999 年底,全国共有 2 000 多万个乡镇企业,雇佣超过 1.2 亿员工(中国日报,纽约版, 2000 年 5 月 13 日)。

乡镇企业的独特结构也决定了它的雇佣关系的独特性。乡镇企业从一开始就不对员工提供终身雇佣的保证,也就是说,在乡镇企业,“铁饭碗”是不存在的。由于农村存在着大量的剩余劳动力,乡镇企业一般在雇佣员工上不会有困难。乡镇企业一般也不会对员工提供慷慨的福利、保险及失业保障,更不会给员工提供住房等其他福利。由于这些企业的管理相对处于低级阶段,企业对员工绩效的要求一般没有明确的规定和鉴定。这些都说明乡镇企业中,员工与雇主之间的心理合同属于“不稳定”的类型。但是由于乡镇劳动力市场的高度竞争性,乡镇企业仍然能够在市场竞争中保持竞争力(Ding and Warner 2001)。而 1996 年 10 月通过的“农村企业法”规定乡镇企业的所有权属于企业全体成员(雇员和

管理人员),这势必对这些企业中的雇佣关系产生一定的影响。

5. 外资企业中的雇佣关系和心理合同

如前所述,中国在1978年打开国门以来吸引了大量的外资投入。有资料表明中国已成为仅次于美国的外资投资目的国。这些外国资本的涌入,不仅带来了可见的资本和设备,更重要的是它们同时也带来了先进的技术和管理方式。其中和企业中的雇佣关系直接相关的就是西方的人力资源管理方式和策略。在中国的外资企业为了留住人才,一般会为他们的员工和管理者提供宝贵的培训和发展机会(Xin et al., 1998)。与国内企业相比,外资企业给予员工的经济回报也相对较高,这从另一方面吸引员工较长期地留在公司。外企的高薪报酬一方面是由于它们采用国外母公司的人力资源模式,而其母公司多在发达国家,故生活和薪酬水平都较高;另一方面,也是因为外企要用这种方式来吸引有才干的管理及专业人员从本土公司跳槽。外企重视职业培训和发展,也是与其注重员工发展的管理理念及吸引当地人才的实用主义思想相吻合的(Tsui et al., 2003)。因此,外企员工有理由认为他们与雇主的关系是相对长期性的。另外,外资企业一般都对员工职责有详细的定义和要求,员工的业绩会定期用正式的标准评估,薪酬和晋升也是基于工作成就的。结合这两方面的特点,可以看出在外资企业中员工和雇主之间的心理合同倾向于“平衡性”(见表4)。

表4 中国不同企业形式中的心理合同

时间导向	对雇员的要求具体	对员工的要求模糊
短期	交易性合同(转型后的国有企业)	不稳定的合同(乡镇企业)
长期	平衡性的合同(外资企业)	关系性的合同(传统的国有企业)

结 语

如前所述,本文的主旨在于比较中美两国之间雇佣关系和心理合同的不同。这种不同是由两国政治、经济和文化的差异造成的。随着经济的全球化和中国在世界经济中越来越重要的地位,有必要更好地理解雇佣关系和心理合同在中国的演变和发展,以及它们对员工绩效及企业竞争力的影响。希望本文对此目标的达成能有所裨益。

参 考 文 献

- 1 Baumol W J ,Blinder A S , Wolff E N. Downsizing in America. Russell Sage Foundation Publications 2003
- 2 Bian Y J. Guanxi and the allocation of urban jobs in China. *The China Quarterly* , 1994 ,140 :971 ~999
- 3 Bureau of Labor Statistics ,retrieved from [http : //www. bls. gov/news. release/volun. nro. htm](http://www.bls.gov/news.release/volun.nro.htm)
- 4 Carnoy M ,Castells M , Benner C. What is happening in the U. S. labor market ? Part 1 : Review of the evidence. Unpublished manuscript ,Stanford University ,1992
- 5 Corbin J. Corbin on contracts. St. Paul ,MN :West Publishing ,1998
- 6 Davis-Blake A , Uzzi B. Determinants of employment externalization : A study of temporary workers and independent contractors. *Administrative Science Quarterly* , 1993 ,38 :195 ~223
- 7 Ding D Z , Warner M. China s labour-management system reforms : Breaking the “ Three Old Irons ”(1978—1999). *Asia Pacific Journal of Management* 2001 ,18 :315 ~334
- 8 Glendon M A ,Gordon M W , Osakwe C. Comparative legal traditions : Text ,materials and cases on the civil law ,comon law and socialist law traditions ,with special reference to French ,West German ,English and Soviet Law. St. Paul ,MN :West ,1985
- 9 Hofstede G. Culture s Consequences : International Differences in Work-related Values. Beverly Hills ,CA :Sage ,1980
- 10 Holton R H. Human resource management in the People s Republic of China. *Management International Review* (special issue) ,1990 ,30 :121 ~136
- 11 Korzec M. Labour and the Failure of Reform in China. London :Macmillan and New York :St. Martin s Press ,1992
- 12 Leana C R , Van Buren H J III. Organizational social capital and employment practices. *Academy of Management Review* ,1999 ,24 :538 ~555
- 13 MacNeil I R. Relational contract : what we do and do not know. *Wisconsin Law Review* ,1985. 483 ~525
- 14 Osterman P. Employment Futures :Reorganization ,Dislocation and Public Policy. New York :Oxford University Press ,1988
- 15 Rousseau D M. Psychological Contract in Organizations : Understanding Written and Unwritten Agreements. Thousand Oaks ,CA :Sage ,1995
- 16 Rousseau D M. Psychological contract in the United States. In :Rousseau & Schalk (ed.) : Psychological Contracts in Employments : Cross-National Perspectives.

- Thousand Oaks ,CA : Sage Publication 2000
- 17 Rousseau D M , Schalk R. Psychological contracts in employments : introduction. In : Rousseau & Schalk (ed.) : Psychological Contracts in Employments : Cross-National Perspectives. Thousand Oaks ,CA : Sage Publications 2003
- 18 Thomas D C , Au K , Ravlin E C. Cultural variation and the psychological contract. *Journal of Organizational Behavior* 2003 24 : 451 ~ 471
- 19 Tsui A , Wang D , Zhang Y. Employment relationship for Chinese middle managers : Explore the difference between SOEs and Non-SOEs. In : Tsui & Lau (ed.). Kluwer Academic Publishers 2002
- 20 Warner M. Collective contracts in Chinese enterprises : a new brand of collective bargaining under “ market socialism ”. *British Journal of Industrial Relations* ,1996 , 37 295-314.
- 21 Williams R M. *American Society : A Sociological Interpretation* (2nd edn.). New York : Knopf ,1961
- 22 Xin K , Zhao S , Tsui A. Supply and development of executives and middle managers in China. In : J. C. Bartels (ed.). *Evolution of Business Practices : China Opportunities and Risk* : 182 ~ 197. Murry Hill ,NJ : Dun & Bradstreet ,1998
- 23 Yip G K B. Labour-management in domestic and foreign investment enterprises. In : J. Smith and M. McFadden (ed.). *Employment in China*. Hong Kong : THC Press Limited ,1996
- 24 Yuan L Q (ed.). *History of China s Labour Economy*. Beijing : Beijing Institute of Economic Press ,1990
- 25 Zhu C J , Dowling P J. The impact of the economic system upon human resource management practices in China. *Human Resource Planning* ,1994 17 : 1 ~ 21
- 26 Zhuang Q D. Employment ,wage distribution ,and social insurance. In : G. M. Luo (ed.). *Ten Research Projects : Speeding up Reforms and Promoting Socialist Economic Construction in China*. Dalian : Northeast University of Finance and Economic Press ,1994

作者简介



赵 隼 博士 1990年毕业于上海交通大学工业管理工程专业,1994年获美国南伊利诺伊大学工商管理硕士学位,1998年获该校管理学博士学位。1998年至1999年在西伊利诺伊大学任管理学助理教授。1999年至今任职于美国伊利诺伊州州长州立大学(Governors State University)商业与公共管理学院。研究领域为公司重组、企业裁员和跨文化管理等。论文发表于“美国管理学会评论”、美国管理学会年会论文集、美国决策科学学会论文集等。根据博士论文撰写的“20世纪90年代公司聚焦策略：一个新的分类法及其业绩的实证研究”获1999年美国决策科学学会年会最佳理论和实证论文奖。

美国华裔与老年福利

刘雅菱

美国纽约州立大学奥本尼分校

Adjunct Research Associate

Arts And Science 350

University at Albany

1400 Washington Av

Albany ,NY 12222-0001

Phone : (518)442-4666

E-mail : geya2003@yahoo. com

夏可漫

The Global Social Change Research Project

Albany ,NY 12222

Phone : (518)869-6385

E-mail : gsociology@earthlink. net

内 容 摘 要

近年来 美国华裔老年人口有明显增加且呈现多样化的现象。因这个多样化的特质 ,也使得当前美国华裔老人 对各项福利资源的需求及使用有其存在的复杂性。目前 在有关华裔使用老人福利资源的文献上 ,多偏于描述新移民老人有困难福利资源的状况和相关因素 ,很缺乏对不同特质的华裔使用老人福利状况进行描述或运用服务使用理论进行整体有系统的分析。

这篇文章的目的 ,在于介绍几个有助于了解使用老人福利状况的理论架构 ,再由这些理论架构中点出可能的变数分析模式。最后讨论如何将此分析模式运用到了了解美国华裔使用老人福利状况及其他华人社会的使用老人福利状况。

前 言

与美国大多数的族裔相同 ,在美华裔也面临人口结构(见表 1)上所谓的老化现象。根据美国人口普查局资料 ,公元 2000 年在美 65 岁以上

华人口数为 224 125 约占华裔人口总数的 10%。此数据已较 1990 年的 8% (131 772) 为高,而且由目前的拥有大量中年人口的人口结构来看,在未来的 10~20 年间,人口老化的现象将可能更趋明显。

表 1 2000 在美华人口结构状况(各年龄组占总人口的比例)

年龄/岁	0~20	21~41	41~60	61~80	80+
占总人口比例	25.57%	35.5%	26.57%	10.74%	1.41%

资料来源: Census 2000 Summary File(SF-4): sample data

除了人口老化外,华裔老年人口也存在着多样化的特性。例如,在目前的老年人口中,有一部分是在 1965 年美国移民法修正案通过废止亚裔移民人口配额后,大量来自台湾、港、澳地区的华裔专业人士移民来此。这些早期的专业移民,陆续地帮他们的父母或兄弟姐妹申办在美居留,这群专业人士的家属也多成为今日老年人口的一部分。另外 19 世纪 80 年代后期和 90 年代来自中国大陆的华裔专业人士移民大幅增加,其中不少也申请父母来美居留,他们的父母也就成为今日在美华裔老人的成员。除了专业移民及其家属外,在美国经营或任职于餐馆等服务业的非专业性移民也不在少数。虽同为移民,华裔老人因教育程度、语文能力、经济条件、社会融入程度及移出地社会、经济、文化背景的不同,而极大地影响在美生活的条件与状况。

面对人口老化及多样化的趋势,评估了解因年龄渐长对个人、家庭、社区及社会所造成的影响极为重要。其中,若能深入了解具有不同特质华裔老人服务需求上的异同及其使用服务资源的行为的异同,将有助于政府与民间社区相关机构发展妥善的服务措施,以协助需要帮助的老人及其家人。

这篇文章的重心,在于提供可能有助于了解在美华裔老人使用社会服务资源的行为异同的建议。本文,首先,简介普遍用于了解这类问题的研究取向及其局限。进而提出几个可能影响在美华裔老人使用社会服务资源行为的解释面向变数及可能的分析模式。我们希望透过这里的介绍及讨论,有助于未来在此研究课题上的进展。

普遍性的研究取向与其局限

在文献上,有关在美亚裔或华裔老人使用老人服务资源的记载,多出现在 1970 年以后,且多在描述这个群体很少使用社会服务资源的现象。

例如, Kalish 及 Yuen 于 1971 年召开的白宫老人问题联席会(White House Aging Conference)中指出, 亚裔老人可能有被排除于使用公共福利或服务的疑虑。1973 年在西雅图的研究发现, 亚裔老年人口中, 大约只有不到 1% 的老人得到其所需要的服务及协助。1976 年 Carp 与 Kataoda 指出, 在旧金山地区的新移民与单身老华侨中, 有许多人都有健康照护上的需要, 但真正使用医疗服务者却很有限。

1980 年后, 无论是学术界人士, 如 Guttman 和 Cutter(1982), 或为老人争取福利的团体, 如国家亚太老人中心(National Asian Pacific Center for the Aging, 1997), 多将华裔或亚裔老人使用老人服务资源的情形与其他主要族裔的使用情况相比较。而且都指出, 亚裔老人使用社区老人服务资源的比例是普遍较低的。

因而, 在文献上给人普遍的印象是: 在美华裔老人, 即使在生活上确有需要, 也不太使用美国主流社会服务机构所提供的社区老人福利或服务资源。

面对这一现象, 已有一些学者, 如 Fuji(1973)和 Lee(1986, 1991)提出可能的原因。归类来看, 这些大致可包含两种解释: 一是可能阻碍使用服务资源的因素, 包括个人语言不通、交通不便、信息不足或提供服务机构的人员不具有相同的文化语言背景, 不了解真正的需求和应对方式, 因而无法提供合适且被接受的服务等。也就是, 当需要使用服务资源时, 因个人或提供服务机构的种种特质, 而阻碍了使用服务的机会。第二种解释是, 有人因个人经验、生活背景, 而有恐惧或不信任提供服务机构的心理。或个人因传统文化价值的影响, 觉得照顾年老家人是自己的家事, 甚至觉得得到外人的协助是羞耻的等。因为这种心理或观念因而拒绝使用现有的福利服务资源。

回顾这二三十年来的相关研究发现, 上述阻因是明显且实际存在的。19 世纪七八十年代的相关研究报告(Cheng, 1978 ; Chen, 1979 ; Cheung et al., 1980 ; Cheng, 1989)皆提到语言不通再加上不会开车, 使这些老人的日常生活受到极大的局限, 而这些限制, 当然也包含使用社会服务资源的能力与机会。

接着在 90 年代 Lee(1991)在芝加哥的研究中, 受访者直接指出, 语言问题确实是使他们不使用服务资源的首要阻因。另外, Moon(1998)在洛杉矶对韩侨的研究中发现, 绝大多数受访者缺乏对服务的认识 and 了解。他们从未使用过他们没听说过的服务资源。反之, 有些服务, 如交通接送

或餐点,有比较多的受访者听过,相对的,也有比较多的人利用过这些服务。因而,克服语言及信息不足的问题,所说已成为改善服务的方向之一。

在八九十年代也有一些研究指出,提供服务的政府或民间机构可能存在阻碍少数族裔使用他们所提供服务的现象。例如 Homles (1982) 发现,许多提供社区老人服务的单位缺乏少数族裔的服务人员,以致无法充分了解少数族裔老人的需求与提供必要的协助。Capitman 等人 (1990) 发现,由州政府到地方,提供社区老人服务的相关单位很少有机会去讨论少数族裔老人的需求和使用问题。因而,也很难提出因应问题之道。Lee (1991) 比较了亚裔与非亚裔服务单位的异同,发现非亚裔服务单位对亚裔老人的需求和使用情况了解相当有限。而亚裔服务单位对亚裔老人的日常生活需求与受访老人所描述的较为接近。所以,近年来已有学者希望服务单位能对少数族裔需求与使用上的难处多加关注。并能多招募各少数族裔人员,甚至鼓励成立专以特定少数族裔为服务对象的服务团体,以克服种种阻力进而提供合宜的服务。

至于有关文化价值个人经验态度与华裔老人使用社区服务行为的关系,90年代的研究也有所涉及。其中 Lee (1991) 发现只有极少数的受访老人还抱持无法接受受惠于外人(如政府或民间团体)的观念,而拒绝接受服务。Lee 认为,因时代的不同,社会的变迁,已经很少有华人还把扶养照顾之责完全依托于家人。然而, Lee 也指出,很有可能,许多老人会因语言不通对周遭环境产生无力感或疏离感,变得相当被动。甚至有拒绝与主流社会的社福机构和人员进行任何互动的现象。如果真如 Lee 所言,对这些老人家来说,不靠身边的家人、朋友还能靠谁呢?

过去数十年的研究发展,的确有助于我们对此一课题的认识。但毕竟,投入此项研究的人员有限,再加上研究资料搜集的不易。我们不难发现,目前无论是文献内涵、研究方向或其取向,都是有所局限的。

这些局限包括:第一,过去的研究多在描述华裔老人不太使用所需服务资源的状况及其可能的因素。然而,如前所述,华裔老人人口有多样化的特质。也因华裔老人在特质上的差异而在需求与使用服务形态上可能有所不同。过去的研究告诉我们,许多华裔老人具有某些特质(如语言不通、不会开车、对既有的社会资源不了解等)因而限制了他们使用所需的服务资源的能力与机会。但是也有不少华裔老人具有不同的特质(如会说英文、会开车等),他们使用服务资源的状态又如何呢?简而言

之,过去的研究忽略了华裔老人异质性及可能具有不同的需求与服务形态的状况。

第二,过去的研究列举了许多可能影响使用行为的相关因素,但并未注意到是否这些因素会对不同的服务类项具有同样影响力的问题。这类差异已在一般的使用老人社区服务行为的文献上有所记载(Logan and Spitze, 1994; Miller et al., 1996; Mitchell and Krout, 1998),但未在研究亚裔或华裔老人的文献中出现。

在美国,社区所提供的老人服务有许多。例如,保健和老年相关问题的咨询服务、交通接送服务、饮食送餐服务、老人社交活动服务、住家照护服务、就业服务、经济及住屋服务等。因服务类项的不同,影响服务使用的因素可能会有差异。所以很有可能,即使是同一老人,有些个人因素会对某些服务的影响很大,但这些因素却可能不致影响他去使用其他的

服务。

以交通接送与老人住屋服务为例,同一具有语言问题的老人,可能不会去使用交通接送服务,因为他不知如何和司机交流。但他有可能会使用老人住屋服务,如果有人可以帮他填写申请书。

第三,过去的研究多针对大都会华裔人口集中的地方进行,缺乏对不同性质的华人社区进行比较研究及探讨。

一般而言,大都会华人聚居地区的特质与相关服务的资源,可能有别于非华人聚居的地区。在华人聚居的地区,比较可能有较多的人力和财力专为华人提供服务的社团,从而提供双语服务或直接提供服务老人。反之,非华人聚居的地区华人社区所拥有的资源及对需要帮助的老人提供协助的方式可能会有一些不同。

第四,以前的研究未从整体照护体系的角度来看待华裔老人的使用行为。现有文献中,有关服务资源使用行为的理论架构,如 Andersen and Newman's Service Use Model, Hernandez, Capitan and Yees's Minority Elderly Service Use Model, Cantor's Social Care Model,皆强调由整体照护体系来看使用行为的重要性。

在这些理论架构中,主要探讨到的体系至少包括三部分:个人、与个人关系较为亲近的家庭亲友社区及提供服务的政府或民间社福机构。

这些理论也提到在分析上应注意个人与支持服务系统间的相互影响与互动。以此来了解个人使用服务的行为。

综上所述,未来的研究应包括以下几项主题:首先是华裔老人的特

质差异对其使用行为的影响；其次是影响华裔老人使用不同服务的因素是否有所不同；另外，在不同类型地区（如华人聚居的大都会与非华人聚居地区）华人使用服务的状况及类型是否也有所不同；同时影响不同地区华人使用服务的因素是否有别；最后，如何运用服务使用行为的理论架构以了解华裔老人的使用行为，也是未来研究需加强之处。

在下一部分，将根据过去的相关研究及服务资源使用行为的理论架构，来提供可能的解释面向、解释变因与分析模式。

解释面向、解释变因与分析模式

服务资源使用行为的理论架构提到三大解释面向：个人与两大支持体系面向。其中的两大支持体系为：由政府、民间服务机构所组成的正式服务资源体系与非政府、民间服务机构所组成的非正式服务资源体系（如家人、朋友、华人社区团体等）。以下的讨论将围绕这些体系来展开描述。

1. 个人面向

在文献上，Andersen 与 Newman (1973) 的使用行为模型 (behavioral utilization model)，提供许多与个人面向有关的因素。基本上，这个模型将个人的使用服务行为建构在三大因素上：第一为使用服务的个人特质（如年龄、性别、健康心理状况、价值观念等）；第二为促使服务使用的特质（如经济、居住状况）；第三为个人对需要的认知与评估。这个使用模型又被简称为 P-E-N model，P 是第一因素 (propensity) 的缩写，E 是第二因素 (enabling) 的缩写，N 是第三因素 (need) 的缩写。

此一模型已被广泛地运用于相关的实证研究上 (Mindel and Wright, 1982; Krout, 1983; McCaslin, 1988; Logan and Spitze, 1994; Miller et al., 1996; Mitchell and Krout, 1998)。过去在有关使用行为的研究中，绝大多数是采用此一模型进行验证。上述所列举的变数，大都被研究者放在研究中被检验过。其中，个人对其需要的认定、是否听过所需的服务或对所需服务的了解程度与是否使用服务的关联性最为显见 (McCaslin (1988)、Krout (1983)、Mindel and Wright (1982) 的研究报告。此外，独居者、低收入户或使用过其他福利服务的人都增加了使用老人社区服务的可能性 (Miller et al., 1996; Logan and Spitze, 1994; Mindel and Wright, 1982)。

至于其他人口方面的特质与使用服务的关联性目前尚无定论(McCaslin , 1988)。

除了 Andersen 和 Newman 在使用行为模型中所提出的个人面向变数外 ,前面所提到与华裔老人特质有关的变数(如语言、开车能力、在美的移民时间长短在美居留身份等)皆可以成为影响使用行为个人面向变数的参考(见表 2 个人面向一栏)

表 2 使用老人服务主要解释面向与解释变数

面向	个人面向	正式服务支持	非正式支持
变数	① 有需求与否	① 有没有提供合宜服务	① 有无非正式支持来源
	② 使用服务能力特质 例如	• 确定评估需要与安排适合服务	② 非正式支持来源是否有能力提供所需要的协助
	• 语言	② 是否有便于取得服务的安排	
	• 交通工具	例如	
	• 对服务的认识度	• 资格限制	
	③ 对使用服务的态度 例如	• 服务时间地点	
	• 信任度	• 交通语言协助	
	• 好坏印象		
	④ 有无可能拒绝使用外人协助的价值观	③ 是否提供服务对象能够接受的服务	
	⑤ 偏爱或可接受的协助支持来源	例如	
	⑥ 其他人口社经特质	• 服务人员的态度	
		• 对个人隐私的尊重	
		• 有与文化背景相符的服务考量	

2. 由政府或民间机构所组成的正式服务资源支持体系面向

由 Darmon-Rodriguez 等(1994)提出的服务导向使用模型(program-oriented service use model)指出可能影响服务使用的正式服务资源的特质。他们认为一项会被使用的服务必须符合以下三项特质 ,且缺一不可。

第一 ,服务本身是否合乎个人的需求(appropriateness of services)。为提供合宜的服务标准 ,他们建议服务人员应对服务对象的需求定期进行评估。从而能给予服务对象合宜适当的服务内容。

第二 ,服务机构所提供的服务是否是服务对象能够得到并受惠的(accessibility of services)。换句话说 ,也就是服务机构是否能克服可能阻

碍需要服务者的各项因素。这些阻力有资格限制、服务时间、地点、费用、语言沟通、交通不便等。

第三,服务机构所提供的服务是否是服务对象能够接受的(acceptability of services)。可能影响到此一因素的特质,如接待人员态度的好坏、是否尊重服务对象的隐私、不问太敏感的问题及服务内容是否已考虑到服务对象的文化背景等。

值得注意的是 Darmon-Rodriguez 和 Wallace 及 Kington 所认定的合宜、无使用障碍且不被拒绝的服务特质是将服务对象的个人特质考虑进来的。也就是说,对具有不同特质的个体而言,服务机构所提供的服务能否达到使用服务的条件,肯定会有所不同。例如,对有语言障碍者而言,服务机关若无提供语言的相关协助,就无法达到此一模型中所提到的第二条件,而产生个人与服务间不相配合的状况。但同样的服务,对没有语言障碍的人而言,有没有语言的相关协助都不会是他们使用服务的阻碍。

简而言之,此一模型点出了一种个人与体系间的互动关系,也就是说:当个人与正式服务系统面向的特质相互配合(match)时,服务机构就具备了服务对象使用服务的条件。

3. 非正式支持体系面向

Cantor(1991)的社会照护体系模型(social care model)强调非正式服务资源支持体系对个人使用行为的影响。在此模型中,Cantor 将需要支持照护的个人放在整个社会照护体系的中心。由中心向外延伸,首先是其家人亲友,渐次是所属的社区,一环一环向外延伸直到民间或政府所组成的正式服务资源系统。Cantor 指出,当个人需要帮忙时,会与支持体系中的各环节产生互动。有时可能只与某一环节进行互动,有时会与多重的支持环节或面向产生互动。

Cantor 在 1979 年提出的社会支持层级补偿假说(hierarchical compensatory theory of social support)点出了一种非正式服务资源支持体系可能对个人使用正式服务资源的影响。Cantor 假设,非正式服务资源应是大多数人较为喜爱的支持来源。所以,当个人需要帮忙时,首先会想到与自己最亲近的家人好友,请他们协助。惟有当这些支持来源不存在或不堪负荷时,他们才会寻求正式的服务机构的协助。

因而,在 Cantor 的假说中,正式支持体系与非正式支持体系间存有一种互动关系。也就是说,正式支持体系的角色是在补充非正式支持体

系的不足。

换句话说,即使正式服务系统的特质是与个人的特质相互配合(match)的,如果非正式支持体系能提供协助,服务也不一定会被使用。

当然,对Cantor的假设是存有争议的。首先,非正式服务资源是否真为大多数人所喜爱呢?其次,正式支持体系的角色只是在补非正式支持体系的不足吗?

Litwak(1985)和Chapell(1987)就说到,正式支持体系与非正式支持体系的关系应比Cantor所说的要来得复杂。可能要看所需要的协助项目而定。例如,在美国,大多数的父母较喜欢有自己的生活空间,而不愿与子女同住。若有住房的需要,他们所喜爱的支持来源应是政府或民间单位所提供的住房服务,而非来自子女。在此情况下,正式支持体系的角色绝非是补非正式支持体系的不足。反之,对正式服务资源较受欢迎的协助项目,非正式服务资源可能会扮演补充的角色,或担任需要服务者使用正式支持体系时桥梁的工作。如子女提供有语言障碍的父母翻译或联系服务单位的协助等。

由归结上述的讨论,非正式支持体系面向可能会影响个人使用行为的变数包括:个人是否偏爱非正式支持体系为支持来源?个人所偏爱的非正式支持来源是否存在?个人所偏爱的非正式支持来源是否有能力提供应有的帮助?

在互动的关系上则包括:个人与非正式支持体系的配合互动关系及非正式支持体系与正式服务体系的配合互动关系。

例如,如果非正式的支持是个人所偏爱的协助来源且有足够的能力提供协助,这样非正式支持体系的特质就符合(match)个人协助上的需求。但若非正式的支持是个人所偏爱的协助来源,但没有能力满足个人协助上的需求时,就出现个人与非正式支持体系间不相配合(mismatch)的状况。此时,个人或亲友若不去寻求其他的协助,就会造成需要不能被满足(unmet needs)的状况。

反之,如果非正式的服务并非个人所偏爱的协助来源,个人在需要协助时可能会在现有的支持来源中找寻协助。而非正式支持体系的角色,可能由帮助者变为中介桥梁或补正式服务不足等。而个人是否能满足其需求的关键,则在于两大支持体系是否能互助与配合的关系上(见图1)。

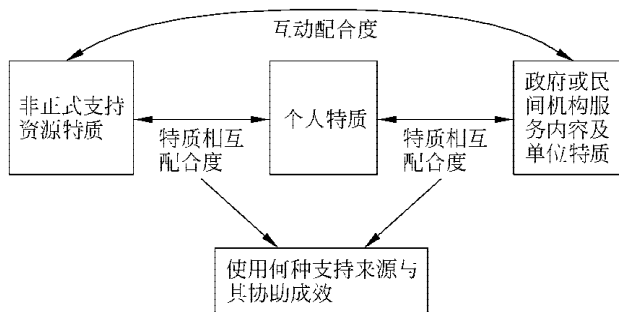


图1 使用老人服务相关面向互动关系图

结语与运用

综合本文所述,以下几点是要加以强调的。

第一是了解各个解释面向的重要性。这包括,要了解服务对象的特质;目前正式服务的特质,是否能提供服务对象所认为合宜、合用且可接受的服务;还需要了解服务对象的非正式支持体系的特质与扮演的角色。

第二是了解各个解释面向互动方式与结果的重要性。如 Darmon-Rodriguez 等(1994)的服务导向使用模型所建议的,只有在个人与服务体系能相互配合的情形下,服务机构才能满足使用者使用服务的条件。因而,当服务机构要提供服务时,需站在使用者的立场来看服务本身是否能与使用者的特质相配合。

此外,个人与非正式支持体系的互动或所谓的配合度也是需要加以注意的。如 Cantor 所说,非正式支持体系可能在协助个人的需要上扮演举足轻重的角色。因而,若要了解个人使用正式服务的行为,必须将其非正式支持来源的特质放入考量中,才能对非正式支持来源上的不足提供协助。

举例来说, Liu(2003)的研究发现,许多华裔新移民老人有交通接送及社交活动的需求,但大多没有使用正式服务。他们主要是靠由其子女或华人社区朋友所提供的协助。然而,大多数受访的新移民老人还是觉得需要更多这些方面的协助。这就有待政府和民间机构提供配合。华人家庭和社区与服务机关须加强沟通与协调,以使服务机关能运用现有资

源补充华人家庭或社区的不足。

第三是在研究分析架构中将个人正式与非正式的支持体系一并加以考量以做整体性分析的重要性。我们认为,一个包括了解相关个人及系统面向的特质及其配合情形的分析模式,将有助于加强与改善正式服务体系的效能,且能与非正式支持来源互相配合,取长补短,使需要协助的老人在各方面的配合下得到恰当的协助与支持。

当然上述理论架构、变数及相关面向间的互动关系不仅可以运用在美华裔老人的服务使用行为研究上,也可广泛运用在各族群的相关研究上,包括中国内地、香港、台湾等华人社会。

现有英文文献上已讨论到当今两岸华人社会如何受到都市化、现代化及人口结构老化的各层面社会变迁对老年人社经状况及支持照护需求所造成的影响(Zhu and Xu,1992;Ikels,1993;Chen,1996;Leung,1997;Pei and Piliav,1999)。而两岸政府与民间机构在老人福利上所做的努力也是有目共睹的。当政府、民间对老人提供的服务日益加多时,我们仍要发问:是否所有需要被帮助照养的老年人皆能适度地得到协助呢?我们希望这篇文章可以提供学界及服务机构一个探讨这个问题的方向。

总之,我们希望未来的相关研究不仅有助于了解华人使用老人服务的状况,也能因了解各支持体系的互动配合情况,而能对现有的老人支持照护体系提出实质性的建议及有效改善加强的方案,从而有助于政府及民间团体能利用有限的经费及人力资源,使需要帮助的长者得到恰当的协助。

参 考 文 献

- 1 Andersen R, Newman J. Societal and individual determinants of medical care utilization in the United States. *Milbank Memorial Fund Quarterly*, 1973, 51: 95 ~ 124
- 2 Cantor M. Neighbors and friends: an overlooked resource in the informal support system. *Research on Aging*, 1979, 1: 434 ~ 463
- 3 Cantor M. Family and community: changing roles in an aging society. *Gerontologist*, 1991, 31: 337 ~ 346
- 4 Capitman J, Hernandez W, Yee D. Cultural diversity and the aging network: an exploratory study. *National Aging Resources Center: Long-term care*, Brandeis University, Waltham, MA, 1990

- 5 Capitman J , Hernandez W , Yee D. Diversity assessments in aging services. *Generations* ,1991 ,15(4) :73 ~ 76
- 6 Carp F M , Kataoda E. Health problems of the elderly of San Francisco's Chinatown. *Gerontologist* ,1976 ,16(1) :30 ~ 38
- 7 Chapell N. The interface among three systems of care : Self ,informal ,and formal. In : Russell Ward , Sheldon Tobin (eds.). *Health and Aging : Sociological Issues and Policy Directions*. New York : Springer ,1987
- 8 Chen P N. A study of Chinese American elderly residing in hotel rooms. *Social Casework* ,1979 ,60(2) :89 ~ 95
- 9 Chen S. *Social Policy of the Economic State and Community Care in Chinese Culture*. VA : Avebury ,1996
- 10 Cheng E. *The Elder Chinese*. San Diego : San Diego State University ,Center on Aging ,1978
- 11 Cheung L Y S ,Cho E R ,Lum D ,Tang T Y , Yau H B. The Chinese elderly and family structure : implications for health care. *Public Health Reports* ,1980 ,95(5) :491 ~ 495
- 12 Cheng M. Elderly Chinese living in the United States : assimilation or adjustment. *Gerontologist* ,1989 ,29 :508 ~ 518
- 13 Damron-Rodriguez J ,Wallace S , Kington R. Service utilization and minority elderly : appropriateness ,accessibility and acceptability. *Gerontology and Geriatrics Education* , 1994 ,15(1) :45 ~ 63
- 14 Fujii S M. Elderly Asian Americans and use of public services. *Social Casework* , 1976 ,57(3) :202 ~ 207
- 15 Guttman D ,Cuellar J. Barriers to equitable service. *Generations* ,1982 ,6(3) :31 ~ 33
- 16 Hernandez-Gallegos W J , Capitman J , Yee D. Conceptual understanding of long-term service use by elders of color. In : Barresi C , Stull D (eds.). *Ethnic Elderly and Long-Term Care*. NY : Springer Publishing Company ,1993
- 17 Holmes M B. Services to minority elderly : area agency ,service provider ,and minority elderly perspectives : summary report. *Community Research Applications* ,Bronx , NY ,1982
- 18 Ikles C. Chinese kinship and the state : shaping of policy for elderly. *Annual Review of Gerontology and Geriatrics* ,1993 ,13 :147 ~ 168
- 19 Kalish R A ,Moriwaki S. The world of the elderly Asian American. *Journal of social issues* ,1973 ,29(2) :187 ~ 209
- 20 Kamikawa L M. Elderly : A Pacific/Asian perspective. *Aging* ,1981 ,319 ~ 320 :2 ~ 9
- 21 Kamikawa L M. Responding to diversity : program options for the Pacific/Asian elderly : final report. National Pacific/Asian Resources Center on Aging. Special Services for Groups ,Los Angeles ,CA ,1987
- 22 Krout J A. Utilization of services by the elderly. *Social Service Review* ,1983 ,58 :281

~ 290

- 23 Lee J J. Asian American elderly : a neglected minority group. *Journal of Gerontological Social Work* ,1986 ,9(4) : 103 ~ 116
- 24 Lee J J. Development , delivery , and utilization of services under the OAA : a perspective of API. Garland ,New York ,NY ,1991
- 25 Leung J. Family support for the elderly in China : issues and challenges. *Journal of Aging and Social Policy* ,1997 ,9 (3) : 87 ~ 101
- 26 Litwak E. Helping the elderly : the complementary roles of informal network and formal system. Guilford Press ,NY ,1985
- 27 Logan J , Sptize G. Informal support and the use of formal services by older Americans. *Journal of Gerontology (SS)* ,1994 ,49(1) : s225 ~ s234
- 28 Liu Ya-Lin. Aging service need and use among Chinese American seniors : Intragroup variations. *Journal of Cross-Cultural Gerontology* 2003 ,18(4) : 273 ~ 302
- 29 McCaslin R. Reframing research on service use among the elderly : an analysis of recent finding. *Gerontologist* ,1988 ,28(5) : 592 ~ 599
- 30 Miller R T ,Campbell L ,Davis S ,Furner A ,Giachello T ,Prohaska J E ,Li M ,Perez C. Minority use of community long-term care services : a comparative analysis. *Journal of Gerontology (Social Science)* ,51B(2) : s70 ~ s81
- 31 Mindel C , Wright R. The use of social services by black and white elderly : the role of social support systems. *Journal of Gerontological Social Work* ,1982 , (4) : 107 ~ 125
- 32 Mitchell J , Krout J. Discretion and service use among older adults : the behavioral model revisited. *Gerontologist* ,1998 ,38(2) : 159 ~ 168
- 33 Moon A ,Lubben J , Villa V. Awareness and utilization of community long-term care services by elderly korean and non-hispanic White American. *Gerontologist* ,1998 ,38 (3) : 309 ~ 316
- 34 National Asian/Pacific Center on Aging. Written testimony and recommendations for the White House Conference on Aging. Seattle ,Washington ,NAPCA ,1997
- 35 Pei X , Pillai V. Old age support in China : the role of the state and the family. *International Journal of Aging and Human Development* ,1999 ,1(3) : 197 ~ 212
- 36 Training Project for the Asian Elderly. On the feasibility of Training Asians to work with Asian elderly : A preliminary assessment of needs and resources available to Asian elderly in Seattle. Seattle ,Washington ,NAPCA 1973
- 37 U. S. Bureau of the Census. Asian and Pacific Islanders in the United States ,1990
- 38 U. S. Bureau of the Census. Census 2000 Summary File 4 (SF 4)-Sample Data 2000
- 39 Zhu C , Xu Q. Family care of the elderly. In : Jordan I. Kosberg (eds.). *China in Family Care of the Elderly : Social and Cultural Changes*. California : Sage Publications ,1992

作者简介



刘雅菱 博士 毕业于纽约州立大学奥本尼校区社会学系(State University of New York ,University at Albany) ,博士论文题目为“了解在美华人使用老人社区服务资源状况”(Understanding Aging Service Use by Chinese American Seniors :A Community-Based Case Study)。目前 ,她是纽约州立大学社会学系的兼任研究人员 ,也是全球社会变迁研究计划(The Global Social Change Research Project)的研究参与者。



夏可漫(Gene Shackman) 博士 毕业于纽约州立大学奥本尼校区社会学系(State University of New York ,University at Albany) ,博士论文题目为“现代经济成长的社会学解释”(Sociological Explanations of Modern Economic Growth :Testing the Utility of a Social Theory)。目前 ,他是全球社会变迁研究计划的研究主持人。

他们的研究兴趣及研究成果可见于 <http://gsociology.icaap.org>。

细胞自动系统模型在城市规划中的应用

吕 佳

美国威斯康星大学

Department of Geography/Geology

University of Wisconsin

Stevens Point ,WI 54481

Phone : (715)346-4451

E-mail : Jia. Lu@uwsp. edu

内 容 摘 要

细胞自动系统(细胞自动机)是分离的动态系统。其行为和变化是由其所在的特定位置来决定的。每一个细胞自动系统可以看成是一个特定的空间,而每一个空间又可以统一的坐标系统来表示。在这个坐标系统内的每一个单元内存有相当的信息。细胞自动系统的规则既是地域性的又是统一的。说它是地域性的,是因为随着时间的变化,每一个单元行为和变化是由其相邻的单元所决定的;说它是统一的,是因为这条规则适用于系统中所有的单元。从某种意义上来说,一个城市也可以被看作是一个细胞自动系统。

近年来,细胞自动系统模型在城市规划中的运用受到越来越多的关注。与此同时,地理信息系统和遥感的应用在城市规划中也很广泛。事实上综合运用地理信息系统、遥感技术和细胞自动系统模型是城市规划中的一个新趋势。

本文首先介绍细胞自动系统模型在城市规划中的运用,然后探讨如何在城市规划中综合运用地理信息系统、遥感技术和细胞自动系统模型,包括其特点、方法、优势和未来研究的方向。

土地利用的研究,在以往的几十年一直是城市规划领域里的一个重要课题。有关土地利用的研究论著很多,众多的土地利用问题仍在研讨

之中。

土地利用的研究为何如此备受关注?主要原因有二。第一,土地利用对城市管理至关重要。土地利用与公共设施密不可分,公共设施的费用与造价在很大程度上取决于它们的空间布局。广泛深入的土地利用研究可以改善和提高土地管理水平,优化公共服务设施的空间布局。第二,土地利用对生态环境影响深远,其影响度取决于动物栖息地的状况及其与生态敏感区域的距离。土地利用与安排同时也直接关系到人类生活的质量。合理的土地利用还可以减少交通堵塞,优化能源使用,减轻环境污染等等。总而言之,土地利用是与城市的健康发展息息相关的。

土地利用在城市和区域规划中的重要性,使许多学者在此领域纷纷著书立说。经济学家充当了开路先锋,迄今依然在此领域孜孜不倦地耕耘。土地利用的空间布局是众多城市规划模型方法的起始点。对生态与经济进行综合研究的土地利用模型,将有助于人们正确评估自然景观优势和人类活动对生态环境的巨大影响。

土地利用模型的研究大致可分为这样几大类。第一类称作细胞自动系统(cellular automata),也叫细胞自动机;第二类称作效用价格模型(hedonic model);第三类称作回归模型(logistic model);第四类比较复杂,包括有限扩散与聚集同源模型(diffnsion-limited aggregation analogue model);第五类称作地理信息系统与遥感以及二者结合的应用模型(remote sensing their integration and their application to land use modeling, GIS)。由于篇幅所限,下面着重论述细胞自动系统。

细胞自动系统

20年来细胞自动系统越来越引人注目。在我援引的22篇有关土地利用的文章中,就有9篇是直接研究细胞自动系统的。

1. 定义

所谓细胞自动系统,是指用统一的坐标系统来表示的一种特定空间。在这个坐标系统内,每个单元都存储有相当数量的信息。细胞自动系统的规则大致有五个特点:第一,这个系统用格状坐标定位;第二,这个系统随着时间的推移而发展;第三,这个系统内的每一个特定位置均会在某些特定规则的作用下产生、发展和消亡;第四,所有的规则均适用于整

个系统,没有例外;第五,系统内的每一个特定位置的发展状况均与其相邻的位置的发展状况息息相关。一个细胞自动系统往往是从一维或二维的坐标系统开始的。例如,一维的细胞系统就是由相同的细胞排成一行而成。同理,二维的细胞自动系统则是由相同的细胞按照纵、横两个坐标方向排列而成。每一个细胞均用一个特定的数值(或一组数值里有限的几个数值)表示。在起始时间(t),所有的细胞均可看作处于初始阶段。随着时间的推移,每个细胞的时新状态都是该细胞同相邻细胞的初始状态相互作用的产物。在整个的坐标系统之内,所有的细胞均在同样的规则作用下同时发展。用数学语言来说,就是下一个时间($t+1$)段的细胞数值是由上一个时间段(t)的细胞数值来决定的。

2. 细胞自动系统的研究方法

细胞自动系统展示出来的一系列普遍发展规律,均与城市发展的普遍规律极为吻合。因此,一个城市可以被看作是一个特定的细胞自动系统。在细胞自动系统中,某细胞的变化通常受其相邻细胞变化(或不变化)的影响。其主要规律可用这样一个数学逻辑公式来表达:

“如果——相邻的细胞出现某种变化,
那么——本细胞也会出现相应的变化。”

当然,这种变化规律(或称产生这种变化的条件)可以多种多样。

以上所说的这个主要规律在实际运用时可以有进一步的扩充,细节可以有不断的增多。许许多多的“如果……”发生时,则“那么……”的结果就会相应扩充。相邻的细胞状态可以各个不同,以便更加切合实际。此外,细胞自动系统的大小、构造方式及初始状态,均可根据实际需要加以调整。

为了加快细胞自动系统的研究工作,众多软件系统均大开方便之门。Spreadsheet 软件,如微软的 Excel 和其他公司的 Lotus 1-2-3,Quattro,均可用来模拟细胞自动系统。Excel 是微软公司办公室产品中的重要产品,为全世界普遍采用,是迄今为止的全球头牌 Spreadsheet。Lotus 1-2-3 是 Lotus Corporation 公司 1982 年创造出来的,专供 IBM 个人电脑使用。它是世界上第一个图像、数字和数据管理三位一体的通用软件,其名称中的 1-2-3 也因此而来。它的运算简便和多功能,使其颇为畅销,并与其他软件一起促进了个人电脑在商业领域的应用。Quattro Pro 是世界上的第三号 Spreadsheet。该产品原是 Borland International 公司研制成功的,1994

年其专利卖给了 Novell 公司,后来又转卖给了 Corel 公司。Quattro Pro 原先是仿造 Lotus 1-2-3 的,现产品则仿造 Excel。但是,该产品并非简单的模仿物,它具有自己的特色,因此时至今日,该产品仍有忠诚的顾客。

Spreadsheet 中的 Chart 功能可以用来做表示二维坐标系统的地理信息系统和计算机辅助系统的软件。经过一定的内在语言编程,可用做细胞自动系统。例如,以光栅为基础(raster)的地理信息系统软件 Idrisi 和 Map II 均有此功能。此外,地理信息系统软件 ArcView,只要使用面向对象的编程语言(object oriented language)即可成为提供更快的程序运行和简便易行的人机操作系统。总之,随着计算机软件的发展,软、硬件之间越来越匹配,以及越来越多的编程语言的出现和普及,解决细胞自动系统的软件问题将会日趋简单易行。

尽管如此,对社会科学研究者来说,专业的细胞自动系统软件依然备受欢迎。例如,麻省理工学院多媒体实验室研制的一种名叫星标(star logo)的图像语言,就是运用多种软件给细胞自动系统进行编程的范例。星标具有能控制细胞自动系统内部所有细胞的某些高级指令。系统的规则也可以用这些指令予以表示,它们在运行过程中贯彻那些“如果……”,“那么……”的规律。总之,这种专业的细胞自动系统软件为用户提供了非常方便的研究工具。

3. 细胞自动系统的历史

第一个细胞自动系统诞生于 20 世纪 50 年代,是数学家 John Von Neumann 发明的。当时他正在研究自我复制系统的可行性。世界上第一台二维细胞自动系统便如此诞生了。约翰是匈牙利天才,1926 年他在布达佩斯大学获得数学博士学位时年仅 23 岁。他不仅创造了细胞自动系统,而且还是主张用 bit 来衡量计算机内存的首倡者。他在数学和计算机领域均做出了杰出贡献。1930 年以后,他一直在美国的普林斯顿大学任教,曾两次荣获总统奖、爱因斯坦纪念奖和费米奖。

虽然 Neumann 开创了细胞自动系统的理论先河,但该理论直到计算机的普及时代才被广泛运用。主要原因是该理论在实际运用时需要大量的数学运算。计算机的出现使其数学运算量大大减轻,并使运算速度大大加快。

然而历史上第一个广为人知的细胞自动系统却是剑桥大学的 John Horton Conway 研制的一种名叫“生命游戏”的游戏。这一游戏在 1970 年

被 Martin Gardner 撰文介绍发表在《科学美国》杂志的数学游戏栏目后名声大振。它的诱人之处,在于能够产生诸多有时间序列的格式。游戏由一系列大小完全相同的方格子组成。每一个方格也就是一个细胞。由一个核心细胞加上其周边的 8 个细胞组成一个小区。按照一定的规则,每个细胞都可以被激活或者被击死。这些规则是:

(1) 生存规则

如果周边有两三个活细胞存在的话,则其核心细胞可以生存到下一轮游戏。

(2) 死亡规则

如果周边有四个或四个以上的活细胞,或者周边的活细胞少于两个的话,则其核心的活细胞就会死亡。

(3) 出生规则

如果每一个死亡的核心细胞的周边有三个活细胞的话,则该死亡细胞将在下一轮的游戏中被激活。

上述游戏终究只是游戏。其中过于简单化的规则并不能反映现实生活的错综复杂。然而,当此游戏一而再、再而三地进行下去,上述三个规则不断重复,最终还是可以得到一个复杂的进化过程的。

“生命游戏”如此引人入胜,以致当时的很多顾客并非计算机的圈内人士。它不是普通的计算机游戏,该游戏中既无赢家也无输家,既无敌人也无朋友。一旦你设定了初始状态的细胞布局,内在的规律就会自行启动,自动决定此后不同时间段的细胞分布状态。玩游戏的人无权决定规律执行的过程。该游戏通常充满惊奇,使你根本无法推断下面将会发生什么。因特网上有很多网址可以玩这个游戏,如:

<http://www.math.com/students/wonders/life/life.html>

http://www.bitstorm.org/game_of_life

<http://www.tech.org/~stnar+/life/life.html>

时至今日,这个游戏仍在世界各地广泛流传。

从数学的角度来说,细胞自动系统是分离的动态系统。有趣的是,数学家 Wolfram 曾仔细地研究过一维细胞自动系统。经过数千次的模拟,他只发现了四种行为方式,即进化终于造就出来一个统一的系统(其中所有的细胞分布均匀);进化产生出来一系列稳定或不稳定的阶段性的零散结构;进化产生出一串串非周期性的混乱状态;进化还产生出复杂的区域性结构,该结构繁殖迅速,而且寿命长久不衰。

Wolfram 还把上面四类动态系统的行为方式进行了比较。他认为,第一类行为很像一个有边界的连续性的动态系统,而边界则造就了系统走向共同的终极阶段;第二类行为类似一个有范围的循环系统,其状态无休止地重复;第三类行为很像一个初始很混乱的系统,其中许多部分逐渐地进化成为有规则的成形状态(fractal pattern);第四类细胞自动系统对初始状态极为敏感,一旦开始运转,就无法逆转,细胞也不减少。

当然,上述四种分类是建立在一维细胞自动系统之上的。从“生命游戏”中可以看到,以上四类行为有可能也会出现在二维或三维的细胞自动系统之中。

细胞自动系统已在诸多领域被广泛采用。起初被用于自然科学,尤其是物理学中,后来被推广到研究一切有起始和进化的结构中。Maddox 在 1978 年曾用细胞自动系统模拟过星系的形成和发展。Wolfram 则在 1984 年用细胞自动系统模拟过雪花及激流注入液体动态系统时的状况。

4. 细胞自动系统模型在地理和土地利用方面的应用

由于细胞自动系统具有灵活性和逻辑合理性,它在地理和土地利用领域也被广泛采用。计算机首次被用来模拟城市的土地利用,即标志着细胞自动系统在城市规划中的应用开始。Lathrop 和 Hamburg 所做的美国水牛城(Buffalo)区域模型于 1965 年问世。几乎同时,Chapin 和 Weiss 也成功地完成了北卡莱罗那州格林斯堡(Green Sboro)市的土地发展模型。早期的细胞自动系统模型中还有蒙特卡罗市(Monte Carlo)模型。Hagerstrand 在 1969 年曾利用该模型模拟过新兴农业科技对瑞典乡村发展的影响。他以一个个农场作为一个个细胞。该模型试图研究已经采用新兴农业科技的农场对周围农场的农业技术更新的影响。研究结果表明,这一简单的模型居然能够有效地表现出现实中农场推广科技的状况。后来,Itami 在 1988 年建立了一个细胞自动系统来预测住宅的空间布局发展情况。该系统的规则是根据一系列邻里房舍的环境质量而制定的。

从此以后,以光栅为基础的地理信息系统使用细胞自动系统的逻辑设计出了自己的重叠功能(Over lay)。Tobler 制作的底特律发展的模拟模型只能算作细胞自动系统在地理信息系统领域的部分应用。Councilis 在 1985—1989 年间为在城市规划领域应用细胞自动系统进行了不懈的探索。

White 于 1993 年在细胞自动系统领域研究出了新成果。他建立了

一个细胞自动系统来研究土地利用随时间变更而发展的空间布局。他用高精确度的数据模拟了土地利用的动态发展。但该模型的主要目的是探索城市形态的一些基本问题,而非真实地模拟某些城市的发展状况。因此,该模型力求简单,仅用了纵横各 50 个格栅,每个格栅算作一个细胞。细胞分别表示空地、房屋、工业或商业用地四者当中的一种。周围的细胞是指以六个细胞之长为半径的圆内的所有细胞。为了减轻计算的负担,White 制定了一套土地利用的等级制度和限制细胞发展的规则。规则限定土地利用的方式只能从低级向高级发展。该等级制度的排列顺序为:空地→房屋→工业→商业。该模型多次重复,直至城市发展的用地扩展到了城市边缘为止,并且使边缘效应越来越强烈。研究结果显示,在细胞般的城市里,工业、商业和住宅的分布相对集中。

遗憾的是,White 没有把细胞自动系统同地理信息系统结合起来。通常的情况下,土地利用的数据都完整地存储在地理信息系统(GIS)中,并且很容易拿来作模拟初始阶段的数据。此外,地理信息系统中还常常存有地理环境和城市设施等等的数据库。况且,采用地理信息系统很容易以图像方式把土地利用的初始阶段同模拟得到的土地利用的未来状态进行对照。

细胞自动系统的另一个成功的例子是 Deadman 关于城乡住宅发展预测的土地利用模型。该模型模拟了加拿大第一大城多伦多郊区 8 平方公里的住宅发展状况。该模型是使用地理信息系统平台做成的。每个细胞为 1 公顷,每一格栅(grid)内有 80×100 个细胞。系统规则取自安大略省 Puslinch 镇的规划法条例及其独特的社会和环境条件。模型的时间段为 1955—1983 年。该模型对两套方案分别各运转了一遍。第一套方案认定从 1955—1983 年间系统规划毫无变更。第二套方案比较实际,认定规划法规和社会环境条件在这 28 年间变动不断。然后把两套方案的结果进行比较。第一套方案的结果体现了土地利用的整个系统由低级到高级的发展大趋势,但忽略了区域空间布局的具体细节。第二套方案准确地体现了区域空间布局的具体细节,但未能显示高密度小区的出现。总之,第二套方案更贴近土地利用的现实。第一套方案未能成功地模拟出土地利用现实的原因,大概在于没有体现 28 年间规划法和社会、环境的改变。第二套方案未能显示高密度小区的出现,大概可以归因于新居住区大多建在地广人稀的郊区。此外,还有可能是模型中的可发展土地的面积比现实少的关系。

该模型之所以不能完全符合现实的原因,很有可能还在于模型本身的偶然性。该系统的强项是结构的准确性高。White 的这个研究结果也证明了以规则为基础的细胞自动系统比较适宜于模拟规划政策对于选址相关的诸多行为的影响。该模型的主要缺点是计算机软件和系统变化规则的局限性。White 使用的 p-Map 软件本身的局限性,束缚了细胞自动系统的效能。该软件只能处理整数,因之在计算过程中由于舍弃小数而取整数导致误差很大,以至于影响到了最终结果。 80×100 的细胞面积也限制了模型的细节准确性。另外,该软件的指令也缺乏人机对话的能力。

就模型的发展而言,细胞自动系统的许多发展规则都受到城市规划理论的制约。为有利于模型的未来发展,有必要在现今的城市规划理论中增加若干能够促进系统发展的规定。当然,为达此目的,我们必须同当地政府机构的规划师和政府决策者们商量,以便更加切合实际情况。

因为细胞自动系统是一种解释性的模型方法,所以用它来评估理想化的简单的发展原则,比用它来真实地模拟复杂的大规模城市系统要好得多。当然,随着计算机软件的越来越简便易用,高精度度的数据越来越易于掌握,以及计算机的内在算法日趋完善,细胞自动系统的逻辑也会越来越贴近城市规划的精密现实。

5. 改良后的细胞自动系统

既然清楚了细胞自动系统的缺陷,那么研究人员就会想方设法改进它。许多研究人员试图通过把它同其他模型结合起来的办法,以创造出一种完善的新模型。下面是细胞自动系统与概率模型、模糊模型以及推广模型相互结合的几种混合模型。

(1) 概率细胞自动系统

Chapin 1968 年曾经使用概率模型模拟过住宅区的发展。他分析了与土地发展有关的一大堆因素,并预测了这些因素对大城市发展的具体布局和城市人口密度的影响。其结果后来被用来创作了一个住宅区发展的预测模型。被纳入该模型的因素有七个,可区分为两类:

第一类为城市边缘的闲散空地,去单位上班的方便程度,政府评估的土地价值;

第二类为到最近的主要街道的距离,到最近的学校的距离,住宅区的环境优势,有无城市污水的处理设施。

他最后做出来的模型,总结了50次不同的模拟结果,比较准确可靠。读者可以用此分析作参照,比较住宅区发展的通则,并预测相同的土地利用初始状态在不同的规划政策影响下产生的不同结果。

不过,他的这一研究成果尚有待完善。首先,可供发展的城市土地的人口密度限额可以多种多样。其次,可以考虑把行为学模式纳入“三层结果学说”。该学说的第一层是指人从自己与环境的接触之中形成自己的价值观;第二层指城市生活中不同的行为方式;第三层指选址的决策。我们有必要研究清楚选址决策与个人及团体的行为方式之间的关系,以及个人行为方式与团体政策导向之间的关系,以便更好地理解城市的发展规律。

此外,也可利用制造商模型(producer model)和家庭模型(household model)来帮助分析住宅布局和土地发展。制造商模型可用于模拟制造功能,而家庭模型则可以用于模拟消费功能。如此,必将增强模型的预测准确性,并大大加强模型的复杂性能。另外,还可以把土地利用模型分解为制造商和家庭这样两个模型来研究,以简化研究过程。

White在1997年使用土地转换概率模型模拟了美国辛辛那提市的土地利用状况。他用112个细胞(在六个细胞那么大的半径圆内)组成一个邻里单元。与其他人使用四个或八个细胞组成邻里单元的细胞自动系统相比较,White模型内的单元很大,因之有助于模型单元内部力量之间的相互影响和作用,其内部结构与现实比较一致。系统变化规则的制定,不仅应当考虑已知的土地利用情况,也应当照顾到每个细胞对各种可能的土地利用方式的适应能力。把这个模型的结果拿来同现实进行比较,就会发现它对城市土地空间布局的预测相当精确。

可惜的是,White的研究没有把细胞自动系统与地理信息系统结合起来。未来的细胞自动系统应当使地理信息系统更具预测功能。为改进White的模型,还可以把它同Allen和Sanglier的标准的空间交流城市模型结合起来。这样,既可以使用人口普查数据,也可以捕捉空间交流的长期效应。此外,还应当研究当地的环境保护法中哪些可以放进细胞自动系统。

(2) 模糊逻辑细胞自动系统

1998年,香港的吴先生首创使用模糊逻辑细胞自动系统(fuzzy-logic-controlled CA model)模拟土地发展。与前面所说的细胞自动系统相比,这一新模型容纳了人机交流的决策过程。模糊逻辑在此用于捕捉土地利

用中的行为变化因素。此外,细胞自动系统在此用其局部规则模拟了整体的变化。该模型使用的软件是美国环境系统研究公司(ESRI)的主要产品 Arc/Info。吴先生的模型经过一系列模拟之后,发现一些地方的发展法规会产生有害的后果。该模型模拟出来的最终结果,证实了该模糊逻辑细胞自动系统对政府的决策非常有帮助。与早期的细胞自动系统不同,模糊逻辑指导下的系统变化规则并非按预设的方案呆板执行,而是有相当的自主选择性能。因此,它更能符合实际情况地模拟人们决策过程中的某些不确定因素。从土地发展的角度说,决策不应当用明确的数学公式来表示,而应当用模糊的评估条件表示。不同的土地变更过程会导致不同的后果,因此,决策者也会有不同的选择。所以,决策时采用概率比不用概率更科学。模糊逻辑正是用概率来反映决策过程中的不确定因素的。

近年来一些土地利用的合理化分析也经常采用模糊逻辑理论。Kollias 和 Voliotis 曾把模糊数学的推理和搜索结合起来引进地理信息系统。而吴先生则是把动态模拟系统融合进模糊逻辑理论的首创者。细胞自动系统的变化规则本身原包含有一系列在不同条件下决定变化的模糊数学推理。这就是说,同一个规则可以因时间和地点的不同而产生不同的作用。换句话说,每个细胞在特定的时间(t)会接收到不同的规则指令,因此,每个细胞都是同一系列模糊数学的公式相连接的。在模糊数学与细胞自动系统相结合的混合模型中,土地利用的初始状态决定了它可能选用的指令及其数目。如果有 n 种土地利用方案,那么就会有 $n \times n$ 种的指令和行为方式。对某一特定的地点而言,如果有多种可能的土地发展方案,那么概率最大的那种发展方案将获得胜选。这一选择过程是由模糊数学来处理的。模糊数学通过模糊规则以选择最有可能获胜的方案。土地利用的最初状态,将决定土地的未来发展规则。如果此时没有合适的规则,数学公式 F 就会空白。这就意味着本阶段的土地利用方案将毫无改变地延续到下一阶段。一系列的指令将对周围的土地利用的发展状况给予评估,然后再选择其中切合实际的一个预设指令付诸实行。在推理的过程中,吴先生采用了“最大”和“最小”的基本原则,最后把“模糊”变成“不模糊”,也就是把推理结果变成了简明的系列数字。在把“模糊”变成“不模糊”的最后阶段,吴先生使用了“最大”原则。模糊数学使土地变化规则更加贴近实际,更加适用,更加易用。吴先生的这一模拟土地发展的方法体现了土地自我发展的现实。他的这个模型建立在地理信

息系统的平台之上,把细胞自动系统同模糊数学紧密结合在一起。它的优点是,既表现了土地发展的动态变化特征,又表现了这一变化过程中的不确定性。该模型在显示土地发展过程和预设条件方面比在预言土地发展的具体数值方面更有价值。当然,未来的研究成果会有更复杂的推理和变模糊为不模糊的更好方法。

(3) 推广的细胞模型

细胞自动系统虽然有上述诸多优点,但标准的细胞自动系统还是受到系统自身过多的束缚,以致限制了它在现实生活中的应用。因此,Couclelis 在 1985 年提出一个新理论——普遍化的推广细胞理论并建立了推广的细胞模型(*generalization of the cell-based model*)。普遍化的推广细胞理论的基础是非连续性结构模型理论(*discrete model theory*)。他不仅运用这个理论来研究抽象的理论问题,而且也研究复杂的决策过程和大规模城市发展的广泛实际问题。他的这个新理论不仅受到非连续性结构模型理论中 Zeigler 发展制作的模拟模型的极大影响,而且在实际运算中也直接采用了原模型的方法。

与细胞自动系统一样,普遍化推广细胞理论既可以用来研究有关空间布局的大问题,也可以用来研究细微的小问题,更可以用来研究概括性的抽象问题。因其有广泛的适用性,故可用来建立一套新的研究系统,以研究宏观事物和微观事物。如同人世间的理论一样,推广细胞理论也有其局限性。首先,它过于理论化和普遍化,因此,当其微观运用时很难插入外在因素,虽然从宏观看该系统似乎能够插入外在因素。其次,由于它是连续性结构,所以它的研究方法有问题。它的假设前提,是系统内的所有细胞必须同时接受其周围环境的影响,并且同时采取发展的行动。这一假设,很可能是整个模型中最不现实和最让人难以置信的。根据 Ingerson 和 Buvel 的研究,允许单个细胞在不同的偶然时间进行发展行动,结果会深刻影响到整个系统的全局。

城市规划同地理研究相结合的统一模型,将是今后的重要研究课题。这个研究有可能导致发现分析性模拟现实生活的统一方法。Couclelis 认为,人们对大多数模型理论和计算方法过于关注的是其缺陷和不足。而他认为,最重要的事情应当是,我们要研究确定哪些理论弱点是不可改进的,哪些计算方法是无用的。Couclelis 的这个观点可谓是模拟现实世界的远见卓识。

(4) 细胞自动系统模型的优点

细胞自动系统模型为何备受人们的青睐?正如前面所说,个人电脑的普及和操作容易只是其中的原因之一。最为重要的原因还在于,该模型能够比较真实地反映城市的全局与局部之间的不易预测的动态关系。在传统的社会科学中,不同层次的结构之间存在的结构关系和动态关系,一直最少为人所知。对结构的统计分析,可以逐步揭开这种微妙关系。即便如此,依然不够,因为它还局限在一个封闭的平衡(或近似平衡)的系统里。与它相比,细胞自动系统则可以用一种简单而直接的方式,捕捉其中最引人注目的微观动态与宏观动态的相互作用。

物理学有一个传统,即学者们首选计算不复杂、计算量不多的问题和现象作为研究对象,然后做出研究结论,再加以推广普及。但是,现实的世界中,计算不复杂和计算量不多的现象可能只是种种特例,并不具有普遍性。例如,大多数的自然现象,传统上是用微分方程给予解释。但就许多事例来说,由于精确的数值是未知数,所以不得不使用近似数值模拟法(numerical approximation)。此外,微分方程或许只能表示整个系统的整体特性,并不能体现系统内部个体的特性。在某些情形下,微分方程甚至可能无法成立,这便造成了更大的问题。

与微分方程相比,细胞自动系统的理论则有众多优点。其变化规则较复杂的数学公式要简单得多,计算过程也简单明确。随着计算机技术的普及与推广,细胞自动系统在运算过程中不会出现多少误差。此外,细胞自动系统非常灵活,适用于任何一个物质系统。其所用数学理论已简单到了不能再简单的地步。因此,细胞自动系统可以用简明的理论和精确的算法化难为易地模拟复杂的自然和社会现象,如城市或者区域。

细胞自动系统最有意义的特征,在于它能用局部的微观行为来描述现实生活中的宏观系统,譬如一个城市。在细胞自动系统问世之前,众多研究领域被从上到下的模型所充斥。换句话说,那些模型系统都是用宏观行为来描述现实的。这便引发出一个问题,即人们往往先建立一个理论模型,然后再到现实生活中去寻找一个与该模型相吻合的实例。如此一来,得出来的研究结论势必偏重于证明理论模型的假设前提,因此难免产生有偏见的结果。但很多研究证明,模拟微观行为是有效模拟整个系统的前提。仅此一点足以说明,细胞自动系统以研究微观行为作为出发点,最符合当代研究的潮流。

(5) 细胞自动系统的缺陷

细胞自动系统虽然有上述诸多令人信服的优点,但其实际应用中时而也会出现问题。例如,其土地利用的模型便存在一些问题。二维的城市数据往往不符合细胞自动系统土地利用模型的具体要求。前面分析的几个有关实例中,已经提到过这方面的问题。

结 论

总而言之,已往的几十年中,土地发展的研究和模型方式均有了巨大进步。传统的自上而下的模型方式被自下而上的方式所取代。自上而下方式着重解释城市或区域的整体,而自下而上方式则强调局部的分散发展决策和这些决策对城市整体大小与形状的影响。Batty 在 1995 年就已经指出,城市好比一个从局部行为发展起来的自我生长的有机结构。学者们却更喜欢使用细胞自动系统模型来解释局部行为与整体行为的相互关系。

未来的发展方向

目前,美国的大多数土地利用模型均侧重于研究住宅用地,而对工业用地和商业用地以及它们对住宅用地影响的研究相对较少。回顾几十年来土地利用模型的发展情况,我认为,在数据许可的条件下,把细胞自动系统、效用价格模型和回归模型紧密结合的新式模型必将问世,以满足人们日益增长的需求。

参 考 文 献

- 1 Batty M. New ways of looking at cities. *Nature* ,1995 ,377 :574
- 2 Batty M. Cellular automata and urban form : a primer. *Journal of the American Planning Association* ,1997 ,63(2) :266 ~274
- 3 Chapin F S , Jr. Shirley F W. A probabilistic model for residential growth. *Transportation Research*. 1968 ,2 :375 ~390
- 4 Couclelis H. Cellular worlds : a framework for modeling micro-macro dynamics. *Environment and Planning A*. 1985 ,17 :585 ~596
- 5 Deadman P , Brown R D , Gimblett H R. Modeling rural residential settlement patterns

- with cellular automata. *Journal of Environmental Management* ,1993 ,37 :147 ~ 160
- 6 Itami R. Simulating spatial dynamics : cellular automata theory. *Landscape and Urban Planning* ,1994 ,30 :27 ~ 47
 - 7 Lathrop G T , Hamburg J R. An opportunity-accessibility model for allocating regional growth. *Journal of the American Institute of Planner* ,1965 ,31 :95 ~ 103
 - 8 White R , Engelen G. Cellular automata and fractal urban form : a cellular modeling approach to the evolution of urban land-use patterns. *Environment and Planning A* , 1993 ,20 :1175 ~ 1189
 - 9 White R , Engelen G , Uljee E. The use of constrained cellular automata for high-resolution modeling of urban land-use dynamics. *Environment and Planning B* , 1997 , 24 :323 ~ 343
 - 10 Wu F ,Yeh A G. Changing spatial distribution and determinants of land development in Chinese cities in the transition from a centrally planned economy to a socialist market economy : a case study of guangzhou. *Urban Studies* ,1997 ,34(11) :1851 ~ 1879
 - 11 Wu F. Simulating urban encroachment on rural land with fuzzy-logic-controlled cellular automata in a geographical information system. *Journal of Environmental Management*. 1998 ,53 :293 ~ 308

作者简介



吕佳博士现为美国威斯康星大学斯蒂文波地理系的助理教授。作为一名训练有素的建筑师和城市规划师,吕佳对建筑、城市规划与地理均有浓厚的兴趣。她的研究范围包括城市与区域规划、住房、城市经济、建筑设计和地理信息系统。她现在教授社区规划与实践、地理信息系统入门,以及世界地

理等课程。

吕佳在中国拿到建筑学学士学位后,在美国辛辛那提大学取得了城市规划的硕士学位,之后又在俄亥俄州立大学获得城市规划的博士学位。

除了在学术界耕耘外,吕佳还在中美两国的政府规划与建筑部门工作多年,积累了丰富的实践经验。这些部门包括俄亥俄州发展部、哥伦布市交通局,以及俄亥俄州渥润县规划局。

吕佳还经常在各种国家与地方的学术会议中作学术报告。这些会议包括全美城市与区域信息系统年会、全美地理协会年会、俄亥俄州职业华人联合会年会,等等。2005年她在美国出版了《中国地理》一书,以增进美国人民对中国大好河山的了解。

吕佳在业余时间喜爱文学、音乐以及水彩绘画与建筑渲染画,她的绘画作品曾于1994年在中国出版。

第三部分

中国社会研究

全球化与城市竞争：上海的定位和战略

陈向明

美国伊利诺伊大学芝加哥分校

Department of Sociology

University of Illinois at Chicago

1007 West Harrison Street

Chicago, IL 60607-7140

Phone : (312)996-5391

Fax : (312)996-5104

E-mail : xmchen@uic.edu

内 容 摘 要

每个城市都有自己的定位,并努力去实现自己的定位。一些城市的定位高于其他城市,他们倾向于采用更大胆、更激进的竞争措施来实现自己的目标,而这些目标会使他们从那些与他们具有同样愿望但是缺乏执著和能力的竞争者中脱颖而出。研究城市的学者,在他们集中研究的当代城市之间的竞争战略和竞争结果的相似性和相异性的过程中,都应该意识到城市的历史遗产和过去的经历。换句话说,学者们应该对这些城市是怎样按照特殊背景下的路径来发展的特别敏感,尽管世界和国家的环境已发生了显著变化。

本文提出的分析框架是提供一个系统的方式来分析在多种力量和区位层面相互作用下的城市竞争过程及其带给上海的启示。本文首先分析地方政府在城市竞争中的作用。其次,对城市竞争嵌入过程进行细微的分析,包括城市竞争自然优势和人造的优势。再次,我们分析如何从比较优势发展到竞争战略。最后,在分析竞争的不同结果前提下,指出城市竞争过程给上海带来的机遇和限制。

城市参与全球竞争

经济全球化对城市的发展影响越来越大并越来越直接,这使越来越多的城市特别是有一定规模和功能的城市开始重新考虑认识自己在全球经济中的定位。当然,城市一般都有自己的定位,并努力去实现自己的定位。一些城市的定位高于其他城市,它们倾向于采用更大胆、更激进的措施来实现自己的目标,而这些目标会使它们从那些与它们具有同样愿望但是缺乏执著和能力的竞争者中脱颖而出。纵然全球化使城市之间联系更紧密,彼此的依赖性也更强了。然而,一些城市在全球化中,给自己提出了更高的定位:它们的目标是成为目前很少有的世界级城市(Sassen, 2001)。但我认为,它们虽然不可能很快实现这种目标,因为竞争是异常激烈的,他们仍然采取特别的措施和论证来获得一个世界级城市的形象和功

能,这一形象和功

能是可以

通过主办一次国际性活动来展示的。

在竞争 2010 年世博会主办权的过程中,上海的政府官员指出,俄罗斯首都莫斯科的犯罪团伙和恐怖分子是对安全举行世博会的一个威胁,而上海能够保证安全。他们是利用 2001 年 10 月在上海召开的亚太经合组织会议来说明自己的能力的。在那次会议中上海实际上是暂时中止了城市内流动,老百姓都被要求呆在家里。两个以往的“老同志”城市(上海与莫斯科)竞争具有潜在收益的全球性展览的举办权并不是偶然的^①。预计该项展览可以通过 30 亿美元的投入,获得 10~15 年的财政收入。上海通过巨大努力获得 2010 年世博会的主办权,反映了新工业化和转型国家的大城市之间新一轮的竞争。这些城市的发展速度快于发达国家中的世界级城市或国际大都市,并且成为这些世界级城市直接的竞争对手。

这种竞争在远东的主要城市之间异常的激烈,它们都雄心勃勃,要么是确保自己已有的国际大都市的地位,要么是努力成为新的世界级城市。这些现象的出现都和上海的兴起密切相关。上海近年来已经成为人们关注的热点。我下面举例证明上海作为亚太地区的国际大都市和商务中心,其吸引力和重要性日益增加。

^① 华南早报(The South China Morning Post),引自香港该英文报纸网站。www.columns.scmp.com 2002 年 8 月 29 日。

根据香港华南早报(The South China Morning Post)的报道^①,台湾公司的CEO们都认为,台北在争夺跨国公司的人才资源,特别是IT精英(比如软件工程师)等方面,已经输给了上海。香港的一些会计人才,特别是处于管理层的人才,他们要么是迁入,要么是到上海来工作,尽管他们会遇到大陆同类人才的激烈竞争,但是他们看中了这里较高的需求和具有竞争力的薪水。因为拥有现实和预期的优势,上海和香港地区及新加坡相比,成为亚洲最具有吸引力的新兴商务中心,特别是中国特设的运营。最近,美国新加坡商会董事开会时,发现在新加坡的美国公司日益减少,因为有些公司已经移到上海(Lawrence 2002)。具体来说,美国通用电气下的三个商务集团,最近已经把它亚太地区总部从香港和其他城市移到上海。芯片公司Advanced Micro Devices(AMD)将它的南亚总部(主要从事澳洲、中国、印度和东南亚地区的市场营销)于2002年9月从香港移到上海。2003年中期,全球快递的经营公司United Parcel Service(UPS)将它大中华业务的主要职责区从香港移到上海,以保持同大陆广阔商机的紧密“接触”。当然,这种转移并不会导致该公司在香港业务上的削减。但UPS还是决定对中国内地的商务活动进行监控,并从众多城市中选择上海来设立机构,承担这个责任。

上海的魅力不仅仅局限在它的工业制造和商务服务方面,就连香港和台湾的影视业也已经开始将它们的业务移往上海。迪斯尼公司可能正考虑在上海建立一个主题乐园,这样可以使期待到香港迪斯尼乐园(正在建设,预计2006年开放)游玩的中国内地游客在中国内地就可以享受迪斯尼的乐趣。“上海热”的广泛的吸引力已经涌过了台湾海峡。反映世纪之交和20世纪30年代上海历史、文化以及爱情故事的短系列片,已经激起了台湾大人、小孩的广泛兴趣。台北的上海风格的餐馆和夜总会,比如:“上海-上海”、“上海议会俱乐部”等生意都很兴隆。而且这些地方使人们将浓浓思乡情与对老上海美食、唱片和氛围的向往联系起来。但是,在敏感的台湾人眼中,上海的持久魅力不仅仅是因为它有辉煌的历史,更因为它是中国现代大都市的再次崛起(Huang 2002)的代表。然而,亚洲城市之间的竞争,并不只围绕具有中心凝聚力的上海。新加坡在竞争中已经超过了香港,成为亚洲世界级的生物医学中心。但最近香港

^① 根据华南早报(The South China Morning Post),关于亚洲经济、商务和技术的在线新闻报道收集的资料。www.scmp.com 2002年9月7日。

已拥有世界排名最快的 500 台超级电脑中的四台 ,而新加坡只拥有两台 ,这方面香港超过了新加坡。东京地位的下降和汉城的重新定位 ,只是使亚洲主要城市竞争地带的转移更复杂 ,这可能会越来越有利于上海的发展。

通过有力的地方行动参与全球竞争

是什么促使亚洲的大城市在区域内或全球范围内竞争呢?虽然某种城市全球定位和行为有一定的推动力,地方是否能够采取行动是实现城市宏伟目标的关键。换句话说,这些城市政府目的鲜明地采用一些政策或计划同其他城市进行竞争,但是缺乏明确的战略在一定程度上会降低城市的竞争力。20 世纪 90 年代中前期,通过在浦东新区大规模建设金融区,上海市政府积极促进服务业特别是银行和金融服务业的发展。新加坡政府拟划拨 40 亿美元用于资助生物医药的发展,其中资金的四分之一已经通过经济发展署(Economic Development Board)的专门机构划拨,用于地方生物医药的启动建设。台湾的政府机构禁止与中国内地进行“三通”,这将削弱台北和高雄同上海在金融服务和集装箱运输方面的竞争。

然而,城市政府并不能统一地、完全自主地采取理性的经济行为。他们保持对中央政府不同程度的依赖。甚至曾经为自由城邦的香港,在 1997 年回归中国后,也日益受到中国经济和中央政府政策的影响。城市不得不面对各种工业、组织、社区和市民的相关影响和福利。例如,即使是上海市政府没有采用早期提出的激进的推动政策,许多跨国公司仍选择在上海从事中国的商务活动,这是因为上海的桥头堡的历史地位,以及在这里可以开拓广阔的中国市场。而且后者已经成为主要的吸引点。在参与国际竞争的同时,城市还不能完全跨越过去和当前国家和地方利益的限制。

城市之间的竞争并不仅局限于经济方面,它还包括其他方面的竞争,比如,“软件设施”(透明法律、知识产权)的质量。它对发展良好的基础设施(包括工厂和运输系统)功能的建设至关重要。竞争战略并不局限于规定资本投资的目标和金融激励,它还包括合理的空间计划和有效的公共社会。无论选择怎样的全球导向战略,它都不可避免地城市生活(包括:社会和空间的财富分布、物质环境等)的各方面产生深远影响。

比如,当上海市政府吸引较多的外资后,这些资本加速了无效率国有企业的减少,也导致了一些工人暂时性的失业。这又使地方社区分担下岗工人的保障负担和改善社区建设的其他方面面临挑战。

亚洲大城市面临着双重挑战:一方面是采取积极的经济行动来实现他们世界级的定位;另一方面是处理深远的社会和结构性的后果。在地方上,一些后果是意料之外的。迎接这些挑战需要这些大城市更加慎重地界定他们的视角,减少带有理想色彩的定位,选择更加平衡和合理的发展策略,改善预期并为处理短期和长期的后果做好准备。这种平衡在世界与区域联系更加直接和独立的时期变得更加脆弱和困难。在世界经济中,一些大城市竞争地位的转变,引起了更为迅速和扩大的区域性和地方性后果。在当前亚洲的经济环境下,全球的定位与当地行为的关系不再是以前在工业化国家(比如美国)所呈现的那种关系。

1. 城市竞争的“嵌入”过程

城市竞争主要是各种经济资源的竞争,这些资源包括:外商投资、制造和服务业的先进技术、新建的或再定位的具有全球管理职责的总部或者区域总部的机构和人力资源。一个基本的假定就是城市能够吸引更多的经济资源、物资财富和具有知识技能的工人,能够在增长和功能影响方面取得良性的竞争结果。这个假设在全球化加剧的时期获得了进一步的可信性。全球化将削弱国家的概念,并将城市(特别是主要的国际中心)变成全球经济更加自由和活跃的参与者。这个观点尽管存在其合理性,但是还是面临两个方面的质疑。其一,城市并不像组织和其他的机构实体,它是一个更加集聚多元的系统,因此不能不受内部和外部的限制而独立采取行动。其二,城市即使具有特色竞争优势,也不一定能获得预期的竞争结果,这个结果依赖于特殊竞争战略的选择以及所选战略下的各种条件和某些偶然性。为了了解上海所在的亚洲背景下城市间竞争的复杂性,我们需要对城市竞争的“嵌入”过程进行更加细微的分析。

2. 城市竞争“自然”与人为创造的优势

无论怎么定义城市的竞争力,人们很显然地总是最先着眼于区位比较优势和这些优势是如何影响城市竞争力的。关于区位因素对商业定位影响的文献较早以前已经出现,从 A. Weber(1929)的古典派争论到 Christaller(1972)的中心区位理论,再到 Perroux(1951)的增长极命题和

Lösch(1954)的自然经济区的定义。这种经济地理布局的传统思想的持久力,偏向于引导我们把分析的注意力放在有利区位(比如入海口)、距离、规模和内陆位置等因素上,放在各种因素是怎样提升或者阻碍城市吸引和保住商务能力的。然而,在世界与区域多层次联系和中央与地方形势调整的时期,这种预期和各种相关因素完全不足以解释竞争结果的多样性和复杂性。

为了使我们更清楚了解比较优势怎样持续影响城市竞争力,我们必须区分“自然”产生的比较优势与人为创造的比较优势(参看图1)。如上所述,“自然”产生的比较优势主要是地区的地理特征所赋予的。它是事先存在的、固定的,并带有地方特殊性。尽管这些“自然”比较优势可以通过机构的努力(企业或者政府)来改善或者削弱。港口城市建设和改造港口设施就是一个很好的例子,它反映这种区分在一定程度上已经

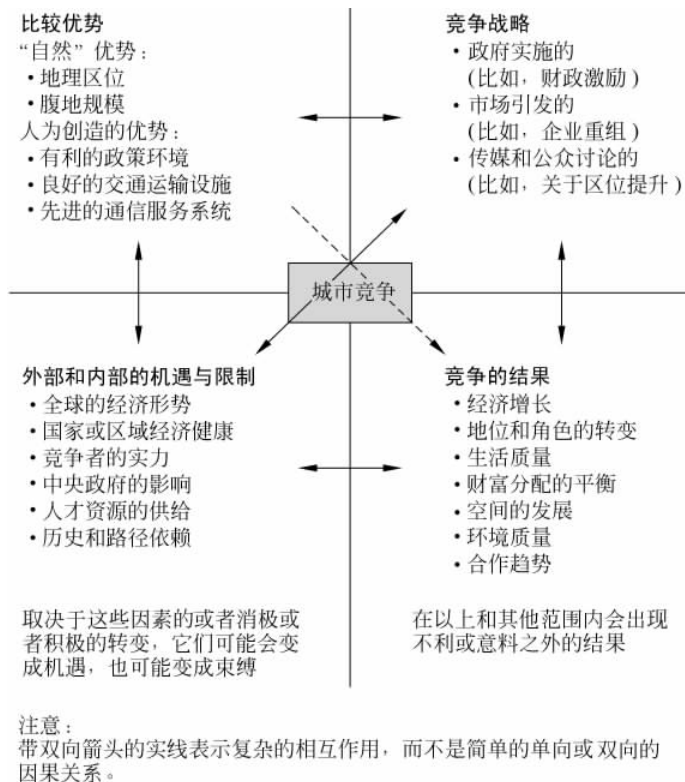


图1 检验城市竞争的“嵌入”过程的概要式分析框架

模糊不清了。而人为创造的比较优势指的是区域或区域之外的机构参与者(特别是国家和地方政府)更加系统化创造的有利特性和区位优势。人为创造的比较优势包括有利的商务环境、受过良好教育的人力资源等。如果说到出海口的距离是一种“自然”形成的比较优势的话,那么由高质量的铁路、公路和桥梁形成的一体化的运输网络就是人为创造的比较优势。尽管人为创造的比较优势一般具有地方特性和不可移动性,发展的方式可以在不同的地区进行“复制”。

亚洲的主要大城市的情况都体现了“自然”比较优势和人造比较优势的结合。香港和新加坡基本上没有内陆,这是一个很明显的比较劣势,他们已经创造了世界级的港口设施来利用其得天独厚的海港地理优势。尽管上海拥有广阔的内陆腹地——长江流域,这是它主要的自然比较优势,但是它仍然缺乏一些人造的比较优势,比如,清楚的法律建设。除此之外,上海发展较好的基础设施建设、高速公路和通信设施没有与大量受过良好教育的专才和训练有素的工人结合起来。如今,城市竞争所处的世界环境更加复杂,比较优势(无论是自然的还是人造的)是促进有利竞争结果产生的必要但非充分条件。

3. 从比较优势到竞争战略

把比较优势变成令人满意的竞争结果需要选择和实施有效的战略。不能将人为创造的优势与竞争战略混为一谈,他们与城市竞争的定义和城市间竞争后果的关系明显不同。竞争战略一般是指有意识、有目的地选择政策和方案,这些是用来增加城市实现预期结果的某些能力,尽管这些选择是在特定环境下强加的。竞争战略经常是超前的、有目的的和协调的行为,就如上海集中全力吸引跨国公司的地区性总部进入的例子一样。竞争战略对时间的选择特别敏感,因而在制定和实施上要有很强的灵活性。如果竞争战略有效,那么它能够创造新的人为创造的比较优势或者加强现有的优势。

竞争战略基于不同的机制和采取不同形式。地方政府是竞争战略的最为普通和重要的创建者和采纳者。地方政府最先实施的一些竞争战略(比如采取财政激励,以吸引更多的商务活动)在某种意义上不是专有的,它可以被其他城市模仿,并获得相同的目的。另一方面,某些战略具有专有性和特定性,因为超出了一定地理界限,他们很难被模仿。一个很好的例子就是新加坡政府在国内外建立,并利用经济发展署(EDB)帮助

国内企业向国外扩展业务。竞争战略可能还包括地方产业和企业的重组,以应付来自世界和区域市场的压力(参看图1)。大众传媒和公众也通过参与如何提升城市水平的讨论为竞争战略的形成做出贡献。在上海,媒体期望通过官方的地位告诫市民不要再穿睡衣出入公共场合,因为那样会损害上海在竞争2010年世博会主办权中树立的国际大都市的形象。另一方面,一些市民表示对政府不满,他们要求保持传统的生活习惯,特别是在夏季^①。

以上提到的上海例子说明各类主要的竞争战略常常被同时或者联合使用。对市政府来说,目前没有什么会比地方报纸更能成为突出和提高城市形象(Logan and Molotch, 1987)中的传媒在地区发展中作用。在上海,一份有影响的地方报纸可以成为影响公众对城市现象看法的便利途径,那些看法可能会影响政府吸引重要国际项目的行为。然而,竞争战略将会更加普遍地混合,包括政府行为和市场途径相结合的各种方式。Clarke 和 Gaile(1998)年提供了广泛的证据,证明美国是怎样通过市场机制的战略来利用政府和非政府的资源,以此推动地区经济从20世纪70年代中叶到80年代末持续发展的。上海的发展有助于说明强大的中国中央和地方政府是怎样求助于市场机制和行为(比如土地租赁)将它们作为资助地方经济发展的有效途径的。上海在这方面提供了大量的新证据。

各种战略的混合结果

正如前面所讨论的,竞争战略能够通过增强“自然”和“人造”比较优势的功能,间接地产生有利的结果。此外,竞争战略迟早会导致各种各样的竞争后果,比如增长和功能转变等(参看图1)。然而,无论竞争战略设计得多么完美,实施得多么顺利,总是不能在任何情况下都产生预期的结果,因为竞争战略常常有狭隘,并且不协调的目标。然而,以市场为基础的政府战略,比如财政激励,有强大的力量推动各方面的发展,至少在短期是这样。仅仅采用推动经济发展的战略,如不同其他倾向于更平衡和稳定发展的战略相结合,实施的战略可能不会对社会生活和环境产生广泛有利的影响。更需要指出的是,有些意图良好的竞争战略可能会产生

^① 华南早报(The South China Morning Post)在线评论中的报道, www.scmp.com 2002年8月8日。

意料之外和含有不利因素的复杂结果。

在美国,关于竞争性城市和地区的研究(Pastor Jr. et al., 2000)展示了加州 San Jose 市政府通过市中心的再建设成功地提高了城市作为高新技术区的中心地位。但城市的贫困率也在上升,由于吃紧的劳动市场对低收入家庭产生了意料之外的不利影响。笔者把这些复杂结果归结为缺乏处理贫穷的协调战略。在美国地方、区域的发展史中有很多案例,这些案例涉及地方政府在采取有利于经济发展战略的同时,常常伴随着空间和社会的不平衡的加剧(Chen, 2005; Orum and Chen, 2003)。这种复杂的经验已经证实作为更广泛的易变结果的一部分,那些结果来源于强大和大规模的、用以重塑上海在世界经济中的关系和竞争性地位的政府行为。允许外国的零售企业和货物进入,为年轻的、具有一定财力的外企职员购买时尚和体现身份的名牌产品开启了方便之门。而那些政府机构和国有企业的低收入职员在提高自身生活水平的努力中落后了。在上海,日益不同的消费群体和行为者的出现象征着当地市民的社会经济的不平等。

在宏观视野的指导下,世界级城市必须拥有服务导向性的经济。上海市政府通过削减员工来减少制造业,推动第三产业的发展。主要是减少纺织业,并在服务业创造新的就业岗位,集中力量改善生产服务,比如金融、银行和不动产服务。这些战略有助于改组地方经济中不同行业的结构(参看表1)。

如表1所示,上海已逐渐从主要工业城市向服务中心转变,服务业的产出值和就业人数也于2001年第一次超过制造业。尽管有了这些结构性的转变,上海还是保留了一些特有的传统特色。它仍然拥有大规模的(尽管在缓慢减少)制造业部门。纺织业是解放前上海作为工业城市发展的主要特征,解放后上海的纺织业仍然是国家控制的制造业,但是20世纪90年代间,上海的纺织业通过重组、合并、动迁、提前报废和停工等方式已经大量减少。这个过程反映在国有企业里女性员工的大量减少,他们曾经是规模大但无效率的纺织企业的员工,从1991年的158万人减少到2000年的88.72万人,减少了43.8%(上海统计局2001:47页)。

与此同时,上海还在加强在汽车、船舶制造和电子产品等其他制造方面的实力,也开始发展高新技术的制造,比如浦东新区的芯片和半导体制造。高新技术的繁荣不仅是以AMD、英特尔、摩托罗拉在上海的发展为标志,而且是以台湾的高新技术企业(除了芯片制造企业)向上海,特别

是向浦东和上海周围的昆山、苏州和吴江（它们都属于大上海）集中为特征。

表1 上海经济结构和就业变化(1978—2001年)

指 标	选择年度					
	1978	1990	1995	1997	1999	2001
农业占国内生产总值 (产量百分比)	4.0%	4.3%	2.5%	2.1%	2.0%	1.7%
工业占国内生产总值 (产量百分比)	77.4%	63.8%	57.3%	50.1%	48.4%	47.6%
服务业占国内生产总值 (产量百分比)	18.6%	31.9%	40.2%	47.8%	49.5%	50.7%
农业占国内生产总值 (就业人数百分比)	34.3%	11.1%	11.9%	12.7%	11.4%	11.6%
工业占国内生产总值 (就业人数百分比)	44.0%	59.3%	54.6%	49.1%	46.5%	41.2%
服务业占国内生产总值 (就业人数百分比)	21.6%	29.6%	33.5%	38.2%	42.1%	47.2%
人均国内生产总值(按 美元计算)	312	739	2 368	3 219	3 841	—

服务业国内生产总值产业服务分部门的百分比

选择年度

指 标	选择年度					
	1978	1990	1995	1997	1999	2001
批发、零售和饮食	45.6	24.5	27.2	24.9	—	21.9
交通、储藏和通信	23.7	25.9	17.1	14.9	—	13.7
金融和保险	13.8	29.5	24.8	30.0	—	24.7
不动产	0.5	1.6	9.2	9.6	—	12.6

资料来源：上海统计局(1998, 2002)；尹继佐. 体制改革与社会转型 2001年. 上海社会发展蓝皮书(中文). 上海：上海社会科学院出版社 2001

估计有 40 多万(约占台湾地区总人数 2%)的台湾人生活和工作在上海。台湾高新技术的资金和人力资源纷纷涌入上海。目前台湾的笔记本电脑制造商已在中国内地建立生产设备(Lawrence, 2002)。台湾的半导体制

造公司(TSMC)是世界上最大的芯片承包商。联合微电子公司(UMC)是台湾高新技术部门的先导,拥有台湾股票市场上20%的资金。以上两家公司已经开始考察进入上海的可能性。TSMC最近与上海政府签订了一份8.98亿美元的投资合同,这是该公司在内地的第一笔投资。投资的项目包括在上海的松江科技园区建设200毫米晶片的生产工厂,该工厂将采用0.25微米的技术,月生产能力为3.5万块晶片。这个转移无疑将会吸引上下流的供应商从台湾来到上海。

竞争的结果是否真的意味着上海所得是建立在台湾所失的基础之上,这仍需考察。正如一些台湾当地研究者所了解的一样,许多台湾人之所以到上海,是因为台北的制造业已经相当成熟,而服务业在世界范围内又没有竞争力。而且,上海对台湾人才的需求也比较大,因为它们在半导体设计方面比较发达,拥有更多的国际商务的经验,英语水平普遍比大陆的同行要好,劳动力也比西方移民廉价。然而,一些新情况的出现,减缓了从台湾到上海的“智力流”,并开始激励人才留在或返回台湾。这些新情况包括:工作薪水的减少,大陆人才的增加,高新技术的劳动者日益本土化,地方上的敌视,以及所有外来雇员的生活高消费等(Boyce, 2002)。

经济建设的发展基础中的另一个方面,与上海是否发展世界级城市应有的高附加值服务方面某种新能力直接相关。上海的金融、保险和不动产(finance, insurance, real estate, 简称 FIRE)其产出值与其他服务相比在增加。世界城市最显著的特点是在 FIRE 部门的就业人数占服务部门总就业人数的份额,它从1997年的2%缓慢增加到2001年的5.5%。这个代表性的比例明显低于全球金融中心(比如香港、伦敦、纽约)发展过程中所拥有的百分之十几的比例(Sassen, 2001)。在金融服务业、贸易、物流、不动产、国际航空、汽车制造、生物制药和新材料等方面,上海对训练有素人才的规划需求到2005年为止是137万,到2015年是200万。范围广泛的专业人才的短缺表明,上海不仅不会成为拥有控制和主导功能的世界级服务中心,而且缺乏支持高新技术企业广泛发展的能力。

竞争战略的这些复杂且不确定的结果表明,许多城市间竞争的可能性是一个“零和博弈”,获胜者的所得是失败者所失。亚洲的大城市应该和能够通过仔细地选择利用他们的竞争优势和平衡战略,使城市之间的合作多一些,而竞争少一些吗?城市之间合作的趋势和相互的合作关系或许会产生意想不到并且有利的竞争结果。这种观点隐含更深层次的意义。

思,即我们需要了解,城市的竞争力体现在一些外部(全球和国家)与内部(国家与地方)的机遇和限制中,这些使得竞争具有了内在的不确定性。

城市竞争的机遇和限制

为了完成关于城市竞争的“嵌入”过程的概念式讨论,我们进入框架的最后一部分(参看图1)。该部分是用来检验在不同的空间规模下,机遇和限制是怎样影响某种竞争战略的,可能是加强战略的效率,也可能是阻碍竞争战略的实施,这样就会改变这些战略的执行结果。扩张的世界经济为主要的国际城市竞争更好的地位和功能创造了广泛的有利环境,为新的竞争城市提供了更广阔的空间和更好的机会来选择较好的战略进行实施。这种观点产生于世界系统理论。该理论认为半边缘(semiperipheral)和边缘(peripheral)国家在世界经济扩张时期,将获得更大的向上的流动性(Wallerstein, 1979)。这个理论建立在世界城市体系的等级和相关观点的基础之上,该体系中大的国际城市无论从世界范围还是从区域范围来看都是生产、消费、交换和控制的主要中心(Sassen, 2001; Smith and Timberlake, 1995)。香港、新加坡、汉城、釜山、台北和高雄这样的亚洲城市,从20世纪60—80年代的快速发展都和东亚新的制造经济的出现有密切相关。新的制造经济是由它们向世界市场的竞争性出口和大量远距离船舶运输对大规模港口设备的需求引起的。

全球经济衰退部分是由1997年的亚洲金融危机引起的,2001年的“9·11”事件又使世界经济进一步恶化。这限制了同时又激化了亚洲主要城市的竞争,并且区域的金融市场也变得不稳定和缺乏资金。上海经济的繁荣归功于上海吸引了在亚洲地区的投资。除了上海,其他亚洲城市变得越来越依赖于所在国家、区域内外经济体的健康发展。东京的情况因20世纪80年代末以来日本经济的不景气变得更糟,汉城也受到金融危机的重创。香港、台北和高雄的情况,要不是得益于同中国内地经济的密切联系,将会进一步恶化(Chen, 2005)。新加坡正在采取措施应付经济的衰退,并采用削减工资这样的强制性节约政策。尽管各个城市的情况各异,但在整体上,这些竞争城市实力的削弱使得上海获得了更多的优势。从这层意义上看,上海的机遇来源于其邻近城市所受的限制。

如果世界城市拥有更多的自治权,那么它的存在和功能就有点像

John Friedmann (2002) 所描述的“准城邦”一样。上海的案例就向我们展示了中国的情况与其金融资本的共生关系。中央政府把上海变成中国现代化建设的象征和龙头的目标,就有了 20 世纪 90 年代间在上海进行的大规模、快速的基础设施建设。这支撑着像国家项目一样的上海的全球化建设。

特别是 1997 年后,东南亚和东亚有利的竞争环境,加上强有力的中央和地方政府,促使上海在近十年来成为区域性和世界级的亮点。更深层和持久地塑造上海发展轨迹的机遇和限制或许将成为上海的历史和一种路径依赖(参看图 1),这也可能在亚洲的其他大城市实现。最显著的证据是,尽管在上海发生了制造业向服务业的显著的转变,但是上海仍拥有主导的、成长中的制造业部门。由于上海在几十年的制造业发展中形成了大且坚实的基础(参看表 1),通过支持和重组制造业部门中的新老成分,上海呈现出与东京相似的特性和功能,变成了一种特殊类型的世界级城市,这种类型并不是追随纽约或伦敦的发展路径和结构(Yatsko, 2001)。考虑到它的地理区位和腹地,上海显然注定要成为长江流域,乃至整个中国的区域经济中心,即使国家不竭尽全力把上海变成世界级城市,它也可能变成一个世界级城市。按照这种观点,上海的“自然”比较优势仅仅只是起到加强其路径依赖的作用。强大的民族主义对韩国的政治、文化首都(汉城)数世纪的束缚,限制了汉城发展成为一个国际导向的城市,而只能成为区域性城市。这是否意味着有较短历史的殖民城市(比如新加坡、香港),以及曾经被部分殖民统治的上海,由于它们发展历史较短而能够更灵活地适应当前全球化的环境?

在研究当代城市之间的竞争战略与竞争结果的相似性和相异性的过程中,应该意识到城市的历史遗产和过去的经历。换句话说,学者应该对这些城市怎样按照特殊背景下的路径来发展特别敏感,尽管世界和国家的环境已发生了显著变化。总之,本文提出的分析框架是提供一个系统的方式,来分析在多种力量和区位层面相互作用下的城市的竞争过程。

参 考 文 献

- 1 Chen Xiangming. *As Borders Bend: Transnational Spaces on the Pacific Rim*. Rowman & Littlefield Publishers 2005

- 2 Christaller W. How I discovered the theory of central place : a report about the origin of central places. In : Paul Ward English and Robert C. Mayfield , eds. *Man , Space , and Environment* , New York : Oxford University Press , 1972 , 601 ~ 610
- 3 Clarke S E , Gary L G. *The Work of Cities*. Minneapolis , MN : University of Minnesota Press , 1998
- 4 Huang A. Looking for Shangri-La. *Topics* , 2002 , 31 (10) : 38 ~ 39
- 5 Lawrence A. Hi-Tech s Promised Land. *Topics* , 2002 , 31 (10) : 15 ~ 22
- 6 Logan J R , Harvey L M. *Urban Fortunes : The Political Economy of Place*. Berkeley , CA : University of California Press , 1987
- 7 Lösch A. *The Economics of Location*. New Haven : Yale University Press , 1954
- 8 Orum A M , Chen Xiangming . *The World of Cities : Places in Comparative and Historical Perspective*. Oxford : Blackwell Publishers , 2003
- 9 Pastor M , Jr. , Dreler P , Grigsby III J E , Lopez-Garza M. *Regions That Work : How Cities and Suburbs Can Grow Together*. Minneapolis , MN : University of Minnesota Press , 2000
- 10 Perroux F. Economic Space : Theory and Applications. *Quarterly Journal of Economics* , 1950 , 64 : 89 ~ 104
- 11 Sassen S. *The Global City : New York , London , Tokyo*. 2nd Edn. Princeton , NJ : Princeton University Press , 2001
- 12 上海统计局. *上海统计年鉴*. 北京 : 中国统计出版社 , 1998
- 13 上海统计局. *上海市国民经济和社会发展历史统计资料 1949—2000*. 北京 : 中国统计出版社 , 2001
- 14 上海统计局. *上海统计年鉴*. 北京 : 中国统计出版社 , 2002
- 15 Smith D A , Michael T. Conceptualizing and mapping the structure of the world systems city system. *Urban Studies* , 1995 , 32 (2) : 287 ~ 302
- 16 Wallerstein I. *The Capitalist World-Economy*. Cambridge : Cambridge University Press , 1979
- 17 Weber A. *Theory of Location of Industries*. Chicago : University of Chicago Press , 1929
- 18 Yatsko P. *New Shanghai : The Rocky Birth of China s Legendary City*. New York : John Wiley & Sons , 2001
- 19 尹继佐. *体制改革与社会转型 : 2001 年上海社会发展蓝皮书*. 上海 : 上海社会科学院出版社 , 2001

作者简介



陈向明 博士 于 1988 年获美国杜克大学社会学博士学位,现任美国伊利诺伊大学芝加哥分校社会学系教授并兼该校政治学教授和城市规划与政策教授。他近年来主要用比较方法对全球化和亚洲及中国的城市及区域发展进行研究。专著有《国界的扭曲》、《太平洋圈上的跨国空间》(美国,Rowman & Littlefield 2005 年出版)、《城市的世界:比较和历史视野下的空间》(与 Anthony M. Orum 合著,英国 Blackwell 2003 年出版)、《世界城市:国际经验与上海发展》(与周振华和黄建富含编,上海社会科学院出版社,2004 年出版)。他还在主要国际社会科学及城市研究杂志上发表有影响的学术论文多篇。陈向明教授曾任北美华裔社会学家学会主席。

中国公司在海外投资的近况与发展趋势

邓 平

美国圣路易斯玛丽维尔大学

John E. Simon School of Business

Maryville University of St. Louis

St. Louis , MO 63141 , USA

E-mail pdeng@maryville.edu

内 容 摘 要

过去 20 年来 ,中国跨国公司在海外进行了一系列的投资。到 20 世纪 90 年代中期 ,中国已经成为发展中国家最大、全球第八大的海外投资国。截至 2002 年底 ,中国公司在海外的累计投资已经超过 350 亿美元 ,其海外企业的销售总额达到 772 亿美元。与此同时 ,中国公司投资目的地已遍布世界 160 多个国家和地区 ,从事各种各样的企业经营和商务活动。然而 ,中国公司在海外的投资及其影响却没有受到国内和国际上的足够重视。本文试图从商务角度对这一重大课题进行论述和探索。首先对中国公司投资海外的最新情况和分布模式进行介绍。然后 ,通过对各种宏观和微观数据以及众多实际事例的分析 ,重点回答下面两个至关重要的问题 :①中国跨国公司投资海外的主要动机是什么 ? ②与其他跨国公司特别是与东亚新兴国家和地区的跨国公司相比较 ,中国公司在海外投资方面有哪些突出特点 ? 接着运用国际商务领域中著名的 OLI 理论 ,解释哪些因素对中国公司到海外投资起着决定性的影响作用。文章最后得出以下分析结论 :今后 ,随着企业自身的迅速成长和全球化竞争的迫切需要 ,中国公司将以更快的步伐、在更大规模上投资于海外 ,从而在国际经济舞台上扮演更为重更的角色。

为达到上述目的 ,作者将详细分析各种宏观和微观数据以及众多实际事例。宏观数据主要来源于联合国贸易和发展会议(简称贸发会议)的直接投资与跨国公司(FDI/TNC)数据库以及中国商务部(前称对外贸易和经济合作部)编发的中国对外经济贸易年鉴。从这些宏观数据中 ,

我们可以了解到中国跨国公司在海外的投资数额和目的地。微观数据则主要收集和整理于美中贸易全国委员会(USCBC)出版的杂志——《中国商务评论》(双月刊)。该杂志每期都列出中国公司所从事的重大海外投资活动,其信息包括中国公司的名称、投资数额和地点、属于哪些工业领域以及投资时间。另外,为了对事例分析更加详细,我们还进行了一系列有关公司的采访,查看了其档案文件和公司主页。

投资趋势与分布模式

过去 20 多年里,中国不仅成为吸收外资的大国,也逐渐成为重要的资本输出国。特别是 1992 年以来,中国对外直接投资发展得非常快,每年平均大约 30 亿美元。截至 2002 年底,中国已经成为世界最大的海外投资国之一,并且在所有新兴国家和地区中,中国海外累计投资总额仅次于韩国位居世界第二位。中国公司投资海外的浪潮如此迅速,到 2001 年底,中国 11 家最大的跨国公司海外资产已经超过 300 亿美元,其海外销售额接近 330 亿美元,从事各种各样的企业经营和商务活动(见表 1)。

与此同时,截至 2002 年底,经中国商务部批准或备案设立的境外非金融类中资企业接近 7 000 家,遍布世界 160 多个国家和地区,中方协议投资额超过 93 亿美元(见表 2)。2003 年,又有 510 家非金融类中资企业经商务部批准或备案成立于海外,中方协议投资额 20.87 亿美元,比 2002 年分别增长 45.7% 和 112.3%。然而,中国投资海外的实际数额远远超过这些数字,其海外企业的净资产至少以数百亿美元计算。这可以从表 1 中得到部分答案,因为表 1 中的数据还包括贸易投资以及不需要经过商务部批准或备案的投资。虽然投资目的地几乎遍布世界所有国家和地区,但是中国公司的投资非常集中于少数几个国家和地区,尤其是中国香港。截至 2002 年底,中国香港地区吸收了超过 43% 的中国海外总投资(见表 2)。

今后,随着中国政府加快实施“走出去”战略,中国公司投资海外的步伐可望进一步加快。这可以从最近一些统计数据中得到证实。例如,2004 年 1~5 月,经商务部批准或备案设立的境外非金融类中资企业达 250 家,中方协议投资额 7.67 亿美元,比去年同期分别又增长 65.56% 和 40.62%。另外,2004 年 5 月,联合国贸发会发表了以世界各国投资促进机构为对象实施调查的结果。根据此权威调查,中国已经超过日本名列

世界第五大投资国 ,仅居美国、德国、英国和法国之后 ,从而成为首个进入前 5 名的发展中国家。

表 1 2001 年中国 11 家最大跨国公司
(按国外资产排名)

名次	公司名称	行业	资产 / 100 万美元		销售 / 100 万美元		雇员 /人		TNT *
			国外	总计	国外	总计	国外	总计	
1	中国海洋运输 (集团)公司	交通 运输	9 382	16 926	2 149	6 757	4 124	74 669	30.9%
2	中国海洋石油 公司	石油	4 814	8 635	976	3 669	13	24 406	27.5%
3	中国国家建筑 工程公司	建筑	3 739	8 099	1 818	5 790	6 833	236 464	26.8%
4	中国粮油食品 进出口公司	贸易	3 707	5 014	6 446	13 004	359	25 000	41.6%
5	中国国家石油 公司	石油	3 350	83 254	1 600	41 089	4 400	1 167 129	2.8%
6	中国化工进出 口公司	贸易	2 788	4 928	9 148	16 011	350	7 950	39.4%
7	首钢集团	钢铁	969	6 675	467	4 401	2 086	179 997	8.8%
8	中国金属矿物 进出口公司	贸易	729	2 797	998	4 277	570	7 145	9.1%
9	中国船舶工程 公司(集团)	建筑	520	3 271	6 579	17 826	812	70 160	18.0%
10	上海宝钢集团 公司	钢铁	383	19 389	1 211	8 643	50	113 896	5.3%
11	海尔集团公司	冰箱 制造	328	3 188	976	7 260	803	31 281	5.8%
总 计			30 699	162 176	32 368	128 727	20 400	1 938 097	

资料来源：联合国贸发会议 FDI/TNC 数据库。
* TNT(跨国指数)为以下三个比例的平均数：国外资产与总资产、国外销售与总销售、国外雇员与总雇员，被广泛用来衡量企业国际化程度。

表 2 中国海外直接投资额及 10 个主要投资地
(按投资总数排名)

投资地	2001 年		2002 年		投资总数(截止 2002 年)		占总投资的百分比
	项目数	投资额	项目数	投资额	项目数	投资额	
中国香港地区	26	200.67	40	355.60	2 025	4 074.31	43.62%
美国	19	53.71	41	151.53	703	834.52	8.93%
加拿大	4	3.52	4	1.23	144	435.95	4.67%
澳大利亚	6	10.05	15	46.57	215	430.96	4.61%
泰国	9	121.29	5	3.95	234	214.71	2.30%
俄罗斯	12	12.41	27	35.45	482	206.64	2.21%
秘鲁	2	3.10	N/A	N/A	20	201.22	2.15%
墨西哥	1	0.23	1	200	45	167.38	1.79%
赞比亚	3	4.25	1	0.29	18	134.42	1.44%
柬埔寨	7	34.87	3	5.15	61	125.03	1.34%
总计	232	707.54	350	982.68	6 960	9 339.99	

资料来源：中国商务部：中国对外经济贸易年鉴，2002—2003 年。

N/A：无。

最后,当投资于海外时,中国公司趋向于与当地企业建立合资企业,而不是独资企业。在合资企业中,中国公司最常见的投资是占 40% ~ 70% 的股份,这在制造业和资源加工业方面特别明显。不过在金融和贸易服务性行业,海外中资企业几乎都是独资经营和所有。根据 1998 年中国对外经济贸易年鉴,截至 1997 年底,海外中资企业平均占有股份 48.5%,比 1995 年的平均 46.4% 有所提高。

海外投资的动机

根据国际商务与投资理论主流派学说,跨国公司投资海外通常可以归纳为五大动机:追求资源、技术、市场、多元化和战略性资产。通过对最近 14 年(1990—2003)中国公司海外投资 300 多个项目的详细分析,我们发现中国公司虽然有其特殊性动机,但大多数具有以上相同的投资动机。值得注意的是,虽然我们把每个项目归纳为一种动机,但是这种归类并非绝对不变,因为中国公司投资一个项目可能有多种动机。另外,随着投资项目的增加和在海外经营经验的积累,公司的投资动机也可能发生

变化。例如,一些中国公司海外投资的最初动机可能是获取自然资源或者是进入外国市场,但是随着经营海外企业经验的增加,它们可能以国外投资为手段以便获取新的竞争优势资源,从而增强其全球市场地位。下面,我们就对中国公司投资海外的上述五大动机进行分析和介绍。

1. 寻求资源的投资

中国公司投资海外建立企业的一大动机经常是:获取自然资源以确保其生产性原材料的供应。这是因为中国虽然自然资源丰富,但人均资源占有额却非常低,这尤其体现在一些需求量日益增加的重要矿产资源,例如铁矿石、铜、铝、石油以及木材和鱼类资源。另外,通过海外投资获取丰富的自然资源、能源或其他生产性资源,中国公司可以降低国内生产成本从而有助于其出口业。

中国国家金属与矿产进出口总公司投资 1.8 亿美元,获得澳大利亚 Channar 铁矿开采权便是一个很好的例子。该铁矿年平均生产铁矿石 1 000 万吨。在其 20 年(1990—2010)的开采经营期间,该公司可以将总共 2 亿吨的铁矿石运回中国。与此同时,上海宝山钢铁公司先后在澳大利亚、巴西和南非投资建立了六个合资企业,其目的也是获取铁矿石的开采、经营以及销售权。通过以上投资,仅在 1990—1994 年期间,宝钢便运回中国 1 000 多万吨的优质铁矿石,从而节省了大约 600 万美元的费用。

鱼类资源也是中国公司积极投资海外所争取的自然资源。从 1985—1995 年的 10 年间,中国海洋渔业总公司在大约 20 个国家建立了 50 多家独资、合资以及合作企业,拥有 800 多艘各类船只。该公司每年捕捞数十万吨的海产品,并且全部用于满足需求量急剧增加的中国国内市场。

中国公司投资海外获取自然资源,特别是矿物和石油资源,通常投资规模较大,其投资方式大多数通过收购或者并购的形式。通过收购或者并购,中国公司便可以迅速接管已有的外国公司,从而进入新的市场,并且立刻获得现存的销售和批发网络。中国公司在资源型海外投资方面,一般都比较成功,但是也有一些失败的例子。例如,中国石油总公司(简称中石油)投资 3.2 亿美元,购买了哈萨克斯坦第二大石油公司 60% 的股权,原本希望该公司每年能生产 700 万~800 万吨原油,其结果却仅年产原油 250 万吨。

2. 寻求技术的投资

新兴国家和地区的跨国公司最有可能投资于发达国家以便获得先进技术,从而弥补其竞争劣势。中国公司也不例外。它们越来越多地投资于发达国家特别是美国,其目的就是获取各行各业的先进技术和特殊技能。在这方面,深圳中国自行车公司便是一个成功的例子。该公司通过收购美国一家自行车公司,从而掌握了生产在美国和欧洲所需的高性能自行车。该公司还把其专有技术转回其深圳生产公司,从而大大增强了出口创汇能力。另外一个成功例子是首都钢铁公司(集团)。1988年,首钢通过收购美国加州 Masta 工程与设计公司 70% 的股份,从而使其获得了在轧钢和铸造设备方面的高新技术。

中国内地公司在香港和其他一些国家和地区的投资也是以获得先进技术为目的。例如,1994年1月,深圳电子集团投资2.3亿港元与几家中国香港公司建成控股合资企业,其目的不仅是生产高技术集成电路,而且在于获得相关技术和技能。另外一个例子是,1990年浙江杭州电视厂投资1 000万美元,在韩国建立合资企业,生产电视显像管并且获取有关技术。在以获取专有技术为目的的投资方面,与创建新中资企业相比较,中国公司更趋向于并购已有的外国企业。这种并购投资的优势在于,投资方可以获得被收购公司的全部技术和技能。另外,中国公司还能够将已获得的专有技术和专利转回国内使用,从而增强其国内制造能力并且为国际市场开发新产品。

3. 寻求市场的投资

在许多工业领域,中国国内市场已经趋于饱和状态。其中有些工业出现了严重生产过剩现象,例如棉纺织、服装、鞋类、自行车以及家用电器等等。因此,为了扩大销路,许多公司不得不瞄准国外市场。然而,出口却面临种种障碍。在一些产品系列上,中国遭受着世界上最为严格的出口限制。中国商品在海外频频遭遇反倾销调查;最近十几年,中国是世界上遭受其反倾销投诉最多的国家。2004年,美国又对中国的彩电和家具等出口产品,实行了一系列大规模的反倾销措施。随着地区化经济集团进一步发展,中国的出口产品可能面临更加恶化的保护主义障碍。在这种情况下,为了确保进入国外市场,越来越多的中国公司不得不在国外投资建厂。

中国公司在非洲和南亚一些国家所建立的纺织厂和服装厂,在美国、德国以及拉美国家所建立的自行车和家用电器等产品的装配厂和生产基地,其主要目的就在于绕过贸易壁垒,保护并且扩大其产品出口。例如,青岛海尔集团公司在美国投资建立制造业生产基地和装配厂,其中目的之一便是避免遭受美国的配额制和潜在的反倾销诉讼。通过在美国投资建厂,海尔集团还确保了将零部件出口到美国的权利。

为了避免贸易保护主义壁垒,有些中国公司还在第三国投资建厂,目的在于运用该国的配额制以及其享受的优惠贸易条款,发展中国的出口市场。中国在毛里求斯、斐济、牙买加和墨西哥所建立的中资企业一般都属于这种类型,主要针对欧美和澳大利亚等出口市场。例如,上海针织厂在土耳其建立生产中心,生产衬衣和运动服,主要是为了出口到欧盟国家;陕西西安棉纺织厂收购了一家毛里求斯的服装厂,生产各类服装产品出口到美国,因为毛里求斯出口的服装到美国不受其配额限制。

中国公司在国外,特别是在发展中国家设立的企业,一般规模较小,使用劳动密集型生产技术,其产品大都属于大众化、低附加值商品。另外,像纺织与服装、鞋类、自行车、家用电器以及简易电子产品等工业品,是中国公司具有竞争优势的行业,在发展中国家设立企业可以发挥其竞争优势。所以,中国公司的股份投资经常是以设备和机器的形式,这样又大大增加了中国的出口。许多中国企业还将原材料出口到其海外的子公司,因为在一些欠发达的国家,中资企业难以购买到可供再生产的半成品。

4. 寻求多元化的投资

许多中国公司,尤其是一些大公司,把海外投资作为经营多元化的重要手段。这些大公司以海外投资向外发展,一般都得到政府的大力支持和鼓励,因为中国政府迫切希望中国也兴起一些类似日本和韩国的实行多样化经营的跨国大公司。在很大程度上,中国化工进出口总公司(简称中化公司或者中化)是这种类型投资的最典型代表。

中化公司直接接受中央政府的领导(以前曾受对外贸易和经济合作部的领导),是中国一家最大的国有制对外贸易公司,曾经垄断中国石油、化肥、塑料薄膜及其原材料的进出口贸易。因为1987年的对外贸易改革,使更多的工业公司获得了对外贸易权。从此,中化便失去了其核心

业务,被迫寻求其他业务。寻求其他业务的一个可能性就是充分利用其优势,即它在对外贸易方面的技能和在国外的广泛联系。面临公司生存的严峻考验,1987年底,中化公司申请并且被批准从事新的商业活动,其中主要包括海外投资和跨国经营。与此同时,中化还被国家指定为中国第一家试点性公司,即通过多样化经营以成为世界最大的跨国公司之一为目标。

经过7年的发展和海外投资,中化已经发展成为一家大型的跨国公司,其业务不仅包括石油、化肥、橡胶、塑料、化学产品及其原材料的国际和国内贸易,而且还扩展到金融、保险、后勤和高技术投资,等等。为了在风云多变的商务世界中实现其战略性经营多元化,在海外投资方面,中化大多数采取大型收购或并购的形式,购买资源丰富或者科技领先国家的现有公司和设施。这种大规模的收购方式有助于中化公司迅速接管已有的外国公司,立刻获得现存的销售和市场网络,从而马上取得新的业务经营和盈利渠道。例如,2002年,中化出资1.1亿美元,购买了挪威一家石油开发服务公司(Atlantis公司)的大部分股份,该公司当年就为中化获得数百万美元的利润。到目前为止,中化已在世界各地收购或者建立了100多家独资和合资企业,其中包括18个重要的全资企业和27个控股企业;其海外总资产超过了30亿美元(见表1)。

面对1998年亚洲金融危机所带来的商务环境的巨大变化,中化公司坚定实施以市场为指导的发展战略,着眼于最大限度地提高公司的价值,努力把企业建成在全球具有重大影响的大型跨国公司。为了在国际和国内市场获得更多资源和发展机会,并且加速其战略性转变,2003年12月,中国化工进出口总公司正式改名为Sinochem公司。

毫无疑问,Sinochem公司在风云多变的商务世界中成为了具有核心竞争力的公司,从而连续多年取得了巨大成就。Sinochem连续14年进入财富(Fortune)全球500强,2002年名列第248位(见表3)。根据2003年世界投资报告,在全球新兴国家和地区最大非金融公司的排名中,Sinochem公司名列第19位,高居所有中国公司之首。从根本上说,Sinochem的巨大成功主要归结于20年来持续不断地通过海外投资实现其战略性经营多元化。到2001年,Sinochem在国外的总销售达到近92亿美元,占公司总销售额的57%强;其跨国指数(TNI)达到39.4%,位于所有11家中国最大跨国公司的第二位(见表1)。作为当今世界知名的跨国企业集团,Sinochem在全球石化领域享有崇高的声誉。

表3 中国公司在2003年财富500强的名单

名 次	公司名称	销售额/100 万美元	行业
69 (81)*	中国国家石油公司	44 864.4	石油/提炼
70 (86)	中国石化总公司	44 503.2	石油/提炼
230 (287)	中国移动电话通信总公司	19 783.3	通信
237 (243)	中国工商银行	19 528.5	银行
248 (311)	中国化工进出口公司	18 763.0	贸易
254 (214)	中国通信总公司	18 012.6	通讯
290 (N/A)	中国人寿保险总公司	16 379.3	保险
332 (277)	中国银行	15 030.0	银行
371 (389)	中国建设银行	13 539.4	银行
384 (392)	中国粮油食品进出口公司	13 218.1	贸易
488 (471)	中国农业银行	10 335.3	银行

资料来源：美国财富杂志，2003年7月。

* 括号内的数字为上一年度的排名。

N/A：无。

5. 寻求战略性资产的投资

国际商务理论广泛认为，许多跨国公司投资海外都具有全球战略动机。该投资动机着眼于实现整个公司的总战略，以最大限度提高全公司的价值和业绩为宗旨。在当今全球舞台上，跨国公司非常有必要进行战略性资产的投资。1998年，国际商务与投资界著名学者约翰·邓宁得出以下结论：“过去20年里，在对外直接投资(FDI)动机方面发生的最重要变化就是寻求战略性资产的投资迅猛增加。这种战略性资产的投资不太强调利用投资方自身现有的优势，而在于通过收购新资产或与外国企业联手结盟，从而更好地保护或者增强企业自身优势。”

许多事例表明，中国公司投资于其主要竞争对手的国外市场，目的在于实现它们的全球生产和销售战略。在这方面，青岛海尔集团公司（简称海尔）可以说是最好的范例。海尔成立于1984年。在过去20年中，海尔以年平均增长70%的速度不断发展和壮大。2003年，海尔集团实现全球营业额近100亿美元，蝉联中国电子信息百强之首。2004年1月底，国际五大品牌价值评估机构之一，世界品牌实验室（WorldBrandLab）统计公布“世界最具影响力的100个品牌”，海尔是中国惟一入选者，排在第95位。据欧洲透视公布，在白色家电领域，海尔已成为世界第二大白色

家电品牌；销量排位全球第四。2004年6月28日，由世界品牌实验室发起编制，世界经济论坛联合主办的“2004年中国500强最具价值品牌”的评估中，海尔以612.37亿元人民币的品牌价值成为中国最具价值的品牌，CCTV、宝钢和联想紧随其后。海尔管理模式还被美国哈佛商学院、沃顿商学院、瑞士洛桑国际管理学院等世界顶尖级商学院收入教学案例。

海尔发展的核心是“创造性、速度、SBU(战略经营体)”。其发展可划分为三个阶段，即建立名牌阶段(1984—1991年)、多元化发展阶段(1992—1998年)、走向国际化阶段(自从1998年以来)。海尔实施国际化战略的目标是创出全球知名的品牌，在10年内进入财富全球500强，并且实现海尔开拓国际市场的三个三分之一(即国内生产国内销售三分之一，国内生产国外销售三分之一，海外生产海外销售三分之一)。

很显然，海尔正在稳步地实现其国际化战略的目标。海尔在国际市场上步步为营，从最初的出口产品到海外建厂，从资本输出发展到品牌输出，已建立起一个具有国际竞争力的全球设计网络、制造网络、营销与服务网络。海尔现有海外设计中心18个，海外工厂22个，其中有9个工厂并非海尔直接投资，而是海尔利用品牌效应获得订单。其中在美国、欧洲等地已实现本土设计、本土制造、本土营销，不是从国内派人到国外经营，而是聘用当地人才，利用当地资源创海尔品牌，有效规避了国际贸易中的非关税壁垒。

为确保国际化战略的实施，1996年开始，海尔已在菲律宾、印度尼西亚、马来西亚、美国等地建立海外生产厂，生产海尔冰箱、洗衣机等家电产品。特别是在美国，海尔进行了一系列大规模投资。为了开展和巩固美国市场，1999年，海尔集团创立了美国海尔。与此同时，在美国南卡罗来纳州的坎普顿市建造了生产基地——中国制造业在美国最大的投资项目。该基地占地44.5万平方米，计划分6期建设。首期项目是建筑面积为2.7万平方米的电冰箱厂，该项目已于2000年3月建成投产，设计年生产能力为50万台，在美国冰箱企业中排名第六。2002年3月4日，海尔集团在美国纽约曼哈顿黄金地段购买的海尔大厦举行揭幕仪式。这座位于百老汇大街1356号的格林尼治银行大厦有着77年的历史，是纽约的标志性建筑之一。海尔集团将其作为海尔在美国的总部。

在南卡罗来纳州的生产制造基地的建立和在曼哈顿美国总部的揭幕，标志海尔集团在海外第一个“三位一体”的结构已在当地扎根，即设

计中心在洛杉矶,营销中心在纽约,生产中心在南卡罗亚纳州。张瑞敏首席执行官(CEO)把海尔的这一战略概括为“思路全球化、行动本土化”。行动本土化的目的在于加快品牌影响力的渗透过程。海尔的本土化表现在广告上都力求本土化,例如海尔在美国的广告语是“ What the world comes home to ”,在欧洲则使用“ Haier and higher ”。目前,在世界主要国家和经济贸易区域里都有海尔的工厂、研发中心、设计基地、贸易中心,这使海尔产品的生产、研发、贸易都实现了本土化和全球化。我们所见到的不仅有美国海尔,还有欧洲海尔、中海海尔等。截止 2001 年,海尔国外的总销售已接近 10 亿美元,其海外总资产达到 3.3 亿美元(见表 1)。

从以上事实我们不难看出,像海尔这样的中国公司投资海外的宗旨就是贯彻和推动其长远战略目标的实现。这些公司不只满足利用已有资源和技术,而且在不断积累新知识和新技能,并且最终使之转化成自己的战略性资产和核心竞争优势。这种追求战略性资产的投资类似于其他成功的跨国公司,尤其是韩国和中国台湾的跨国公司在世界许多国家的投资。

中国公司海外投资的特点

中国公司投资海外时,虽然有很多与其他跨国公司尤其是新兴国家和地区的跨国公司非常相似的地方,但是有些特征是中国跨国公司所独有的。

首先,从很大程度上说,中国政府在海外投资结构的形成上起着决定性作用。80 年代以来,政府一直要求中国海外投资企业务必取得以下四个目的之一:即引进先进技术,获取自然资源和原材料供应、创汇、开拓出口市场。从以上讨论中,我们很清楚地看到中国公司都达到了上述要求。中国政府还积极以海外投资为手段,加强与其他国家和地区的关系,这尤其表现在巩固与非洲、东南亚国家的关系,以及在 90 年代确保香港和澳门的主权稳定回归中国内地方面。中国政府之所以能在中国海外投资结构和模式上起决定性的作用,主要基于这样的事实:虽然越来越多地受市场作用的影响,中国毕竟还是社会主义经济国家。在中国 500 家最大的企业中(中国海外投资的主导力量),只有一家是私营企业,而其他的全部是国有企业。另外,从表 1 中我们也可以看到,根据国外资产顺序排名的 11 家中国最大公司,没有一家是私营公司。最后,近五年来,中

国公司投资海外发展迅猛,这主要是因为中国政府 1999 年正式发起“走出去”战略所直接导致的结果。

第二,在日本和东亚新兴国家和地区,特别是韩国、中国台湾,跨国公司对外直接投资主要归结于“推进(push)”因素。这些因素包括本国货币升值、经常性贸易账户结余持续增长,劳动力成本增加和短缺,经营费用不断攀升,本国市场已经饱和等因素。与此正好相反,中国跨国公司对外投资基本上是由于“拉动(pull)”因素,这些因素包括期望确保主要自然资源和原料的供应,积累外汇收入,规避贸易中的非关税壁垒,开拓新的销售渠道,获取高技术和管理知识,追求战略性资产,等等。中国公司对外投资高度集中于工业化国家和地区,特别是美国和中国香港,其原因就是重点获取外汇收入,寻求取得专有技术和战略性资产。为了开发和取得自然资源,中国公司把大量资金投入 to 自然资源丰富的国家,例如加拿大、澳大利亚、秘鲁(见表 2)。

第三,与其他跨国公司相比较,最大限度地压低成本费用以求效率不是中国公司投资海外的重要动机。通过对最近 14 年 300 多个海外投资项目的分析,我们几乎没有发现中国公司投资海外的动机仅仅是压低成本以追求效率。其根本原因是中国本身拥有大量廉价的劳动力和土地。虽然沿海地区的生产成本迅速上涨,但是中国公司还是更愿意在国内费用低廉的地方投资建造新的生产设备,或者将旧的设备转移到那里。就中国国内固定资产投资而言,我们的确观察到一种类似“飞雁型”的投资分布模式。也就是说,许多大型企业的战略一直是:把生产性基地建立在中国中西部地区,生产产品以供出口,而在国外设立一些分支机构支持或辅助出口。随着 1999 年底中国政府“开发大西部”战略的实施,这种“飞雁型”的投资分布模式变得越来越明显。另外,许多东亚新兴国家和地区的跨国公司投资国外的一个重要动机是,建立出口贸易平台,但是大多数中国公司的投资并非属于这种类型。

除以上所介绍的五种投资动机外,今后我们还可以探索其他一些特别适用于中国公司的投资动机。例如,中国对企业持有外汇有严格的限制,并且还禁止企业直接进入外国资本市场。因此,一些中国公司在海外投资建企业,其动机可能是进入外国资本市场筹集外汇,以便为它们在国际和国内进一步扩展融资。另外一大动机可能出于非经济因素。例如,许多国家规定,投资者可以获得居住权甚至公民权。一些中国公司国外投资的动机可能就是为了获得以上利益。由于中国正经历着巨大的经

济和社会变化,贪污、腐败、贿赂、巨额非法收入等现象较多,所以这些非经济因素的投资动机很可能出现更加猛烈的势头。

海外投资的决定因素:试用 OLI 理论加以分析

自 20 世纪 70 年代以来,国际商务和投资界出现了一系列研究来自第三世界国家的跨国公司到海外直接投资的理论和学说。在众多理论学说中,影响最为广泛的当属约翰·邓宁的 OLI 理论(或称折中理论)。本文将运用该理论分析哪些因素对中国公司投资海外起决定性作用。

从本质上讲,邓宁的 OLI 理论巧妙地把三种优势,即企业特有(O)优势、投资地的位置(L)优势和企业内在化(I)优势结合起来,从而形成一套完整的对外直接投资理论。根据该理论,一个国家的跨国公司是否会从事对外直接投资决定于,与其他国家公司相比较它们是否拥有以上三种优势。拥有这三种优势越大,它们就越有可能进行海外投资。在解释公司投资海外的决定性因素方面,虽然这三种优势缺一不可,但是邓宁的理论更强调 L 优势的重要性。其根本原因在于,运用 L 优势分析对外直接投资的决定性因素是邓宁本人首先提出并且使其闻名于世的,而其他两种优势只是借鉴已有的学说。

1. 企业特有(O)优势

O 优势包括企业特有技术、品牌、卓越管理知识、行销技能、独特产品、财务和融资能力等。O 优势确保企业投资国外时,有实力与东道主国家的企业以及其他跨国公司竞争。中国公司的 O 优势主要表现在它们投资的国家所具有的特殊性上。

在许多发展中国家从事制造业投资时,中国公司探索出一系列灵活多变、规模较小、劳动力密集型生产程序和经营模式,或者创新一整套生产技术。在这方面特别相似于韩国和中国台湾的跨国公司。另外,中国公司的技术具有多种性能,能够很好地适应当地的原材料和其他加工半成品。在生产非名牌、中低档产品并且以价格为竞争基础的产品时,拥有这些技术以及相当的机器和设备大大增强了中国公司的竞争力。

最后,在近 20 年里,由于政府积极倡导和鼓励技术革新,中国企业的竞争能力总的来讲得到了大幅度提升。大规模外国直接投资的涌入也极大地提高了中国企业的经营和管理能力,从而加速了中国整个工业化的

进程。以上 O 优势的形成和壮大毫无疑问地奠定了中国公司在国际商务舞台上竞争的能力,首先通过出口,然后逐渐进行海外直接投资。

2. 企业内在化(I)优势

仅仅拥有 O 优势还无法解释公司为什么会进行对外直接投资,因为如果企业选择直接投资,而不是通过贸易和特许经营权进入外国市场,交易成本就一定会很高。高额交易成本使得以市场为基础的交易手段(即贸易和特许经营权)效率低于企业内在化交易,而内在化交易实施的根本手段是对外直接投资。

中国公司为什么趋向于通过直接投资内在化其技术和技能呢?其原因与通常所解释的高额交易成本有关,但是也有一些特殊的原因。首先,由于中国公司的技术一般都不出名,所以潜在的购买人对之了解很少。另外,多数在中国开发制造的机器和设备都没有获得专利权,这样在没有取得合作协议的条件下,中国企业是不愿意与对方共享其技术的。最后,中国公司的技术和技能经常根植于它们的经理和技术人员之中,很难通过操作手册或其他书面形式表现出来。以上因素在很大程度上决定了中国跨国公司为什么会通过直接投资在国外建立企业。

3. 投资地的位置(L)优势

虽然 O 和 I 两个优势为国外直接投资提供了必要条件,但是不足以回答这样的关键问题:企业该选择到哪里去开发和利用它们的优势呢?因此,如果要使国外直接投资成为现实,就必须考虑 L 优势。L 优势包括以下因素,如贸易壁垒、交通费用、市场规模和潜力、人力资源、技术创新能力、东道主国家的税收及其投资法规和法律,等等。这些因素促成企业选择某一特定地点投资建厂,从而避免在本国生产以供出口。

中国公司投资海外受 L 优势的影响非常明显。正如上面已分析到的,许多中国企业投资海外的一大动机就是绕过名目繁多的各种关税和非关税贸易壁垒,以确保并且开拓出口市场。另外,为了获取先进技术和战略性资产,中国公司集中投资于工业化国家,尤其是美国,因为这些国家拥有强劲的技术创新或信息革命的能力。

最为重要的是,在全球范围内,对外直接投资机制日益宽松,并且放松的步伐不断加快。根据 2003 年世界投资报告,过去 12 年里(1991—2002)在 100 多个国家和地区中,95% 对投资机制和规定所做的修改或

补充都有利于对外直接投资。事实上,为了吸引外国投资,许多国家不但取消投资限制,而且还提供一系列优惠政策和高标准的法律法规保障。这种积极促进投资活动的世界性趋势,在东南亚国家中表现得尤其突出,其中泰国的事例很有代表性。面对亚洲经济危机,泰国不仅取消了对收购及合并的多种限制,而且还采取措施推动跨国投资并购。例如,从1997年起,在泰国的外国公司可以被批准改变它们的股份,还可以持股100%。与此同时,亚洲经济危机后,中国政府也积极鼓励其公司到东南亚国家投资,以此为手段加强与该地区国家的双边或多边关系。由于东南亚国家L优势明显提高,再加上丰富的自然资源,以及大量联系密切的华人商务团体和组织,最近几年,中国公司大大增加了在该地区许多国家的直接投资,其中,泰国和柬埔寨已经成为中国最主要的投资目的地(见表2)。

4. 运用 OLI 理论分析中国在香港地区的投资

从以上分析,我们可以清楚地看到,邓宁的 OLI 理论为我们解释中国跨国公司海外直接投资的决定因素,提供了一个很有效的分析工具。从表2中我们知道,香港是中国内地直接投资的最大目的地,占其全部投资总数的43%以上。通过 OLI 理论,简要分析这个中国海外投资最有代表意义的事例,我们可以进一步明确哪些因素对中国内地公司海外投资起决定作用。

中国内地公司之所以大规模投资香港地区,其中最重要的O优势在于中国公司对当地的商务环境非常了解,并且拥有广泛的关系。众所周知,在任何商业环境及交易中,个人关系都很重要,而在与华人的商业和往来中,关系尤其重要,这由种种原因所导致。例如法律机制不健全或缺乏透明度,官僚主义思想及其办事作风盛行,以及中国传统文化崇尚个人及家庭联系等。毫无疑问,关系这种企业特有(O)优势是无法通过市场交易(即贸易和经营特许权)完成并转化为商业结果的。然而,这种O优势却可以通过直接投资的方式,得到有效的利用和开发。由于关系这种O优势所固有的交易成本高昂的本质特征,中国内地公司便具备了能够在香港大举投资的企业内在化(I)优势。

最后,在香港从事直接投资,中国内地公司享有很大的L优势,其中一个关键的L优势就是,作为中国通往国际经济舞台的通道,香港拥有世界上独一无二的地位。特别是作为中国在全球的融资人、贸易伙伴、中间经

纪人、服务中心及物流集散地,香港对中国经济发挥了并且将继续发挥任何国家和地区都不可替代的作用。香港这些卓越、独到的地缘因素(即L优势)再加上与中国内地相同的语言、文化、风俗和传统,从根本上决定了香港为什么毫无疑问地成为中国公司对外直接投资的首选之地。

结 束 语

过去20年里,中国公司海外直接投资迅速增长,从而使中国成为世界上举足轻重的投资大国。从以上分析和介绍中,我们不难看出,中国公司对外投资具有深刻的动机,并且投资规模和步伐在今后一段时间里可望进一步加大。这主要是因为,随着中国加入世界贸易组织(WTO),中国经济进一步走向全球化,国内商务和投资的竞争程度也会因此日益激烈。在这种形势下,中国政府将全面贯彻和加速实施“走出去”战略,以增强中国公司在国际经济舞台上的竞争能力。中国政府积极鼓励企业到国外投资的决心和战略,可以从最近一系列的政策措施和领导人的正式讲话中得到充分体现。例如,2004年5月25日,在由中国商务部主办的中国企业“走出去”国际论坛上,国务院副总理吴仪表示,中国政府实施“走出去”战略,不仅有利于中国的发展,而且有利于世界的繁荣,作为对外开放的一项基本国策,中国将继续坚定不移地实行“走出去”战略。

从企业本身的角度上分析,我们也有充分理由相信,中国海外投资的增长势头将继续下去。这主要是因为大量外资持续涌入中国,以及随之而来的先进技术、组织能力、管理知识和创新意识,极大增强了中国企业的国际竞争力,从而在本质上提高了中国公司国外投资的O优势。另外,全球化竞争、国际化经营和追求战略性资产已成为中国商务界的共识,这就更加迫切地要求中国公司投资海外。还有,随着世界性的对外直接投资机制加速放松,再加上中国出口所面临的有增无减的各种贸易保护主义壁垒,这些L优势的增强将更加激励中国企业投资海外,以便确保现有市场,继续开拓新市场,进一步提升企业自身优势。

最后,中国公司投资海外将继续寻求资源和市场,但是它们很可能更加注重获取战略性资产和专有知识,从而集中投资于发达国家和地区。其主要原因是,越来越多的中国企业清楚地认识到,投资国外的步骤及其所建立的中资企业必须符合公司全盘战略。另外,在政府的鼓励甚至鞭策下,更多的中国公司越来越渴望成为财富(Fortune)全球500强的一

员。进入此行列,中国公司最迫切希望获得的是这些战略性资产,以此改变它们所处的竞争劣势地位,提高其核心竞争力。然而取得这些专有知识的最佳途径之一,就是积极投资于工业化国家和地区。1995年,当财富杂志首次发布全球500强公司时,只有三家中国公司进入此名单,然而,在2003年,进入此名单的中国公司已经增加到11家(见表3)。随着进一步加大对外投资幅度,中国进入财富全球500强的公司肯定稳步增加,从而更具竞争力。中国公司在世界经济舞台上的不断崛起和壮大,对其他跨国公司特别是新兴国家和地区的跨国公司来说,既是极大的机遇又是极大的挑战。

参 考 文 献

- 1 Cai K G. Outward foreign direct investment : a novel dimension of China's integration into the regional and global economy. *The China Quarterly* , 1999 ,160 (12) : 856 ~ 880
- 2 Deng P. Outward investment by Chinese MNCs : motivations and implications. *Business Horizons* 2004 ,47 (5 ~ 6) : 8 ~ 16
- 3 Dunning J H. *Multinational Enterprises and the Global Economy*. MA : Addison Wesley ,1993
- 4 Dunning J H. Location and the multinational enterprise : a neglected factor ? *Journal of International Business Studies* ,1998 ,29(1) : 45 ~ 86
- 5 Erramilli M K. Rajes Srivastava ,Seong-Soo Kim. International theory and Korean multinationals. *Asia Pacific Journal of Management* ,1999 ,16 : 29 ~ 45
- 6 Khan K. *Multinationals from the South*. New York : St. Martins Press ,1986
- 7 Lecraw D J. Outward direct investment by Indonesian firms : motivation and effects. *Journal of International Business Studies* ,1993 ,24(3) : 589 ~ 600
- 8 MOFCOM (previously MOFTEC). 1997—2003. *Almanac of China's Foreign Economic Relations and Trade*. Beijing : China Foreign Trade and Economic Relations Publishing House
- 9 Root F. *Entry Strategies for International Markets : Revised and Expanded*. New York : Lexington Books ,1994
- 10 UNCTAD. *World Investment Report 2003 : FDI Policies for Development*. New York and Geneva : UN Publication 2003
- 11 UNCTAD. *World Investment Report 2002 : Transnational Corporations and Export Competitiveness*. New York and Geneva : UN Publication 2002

- 12 Wall D. Outflows of Capital from China. OECD Development Center , Technical Papers , No. 123 ,1997
- 13 Wells L T , Jr. Third World Multinationals—The Rise of Foreign Investment from Developing Countries. Cambridge , MA : MIT Press ,1983
- 14 Yeung H W C. The Globalization of Business Firms from Emerging Economics , Volumes I and II. Northampton , MA : An Elgar Reference Collection ,1999
- 15 Zhan J X. Transnationalization and outward investment : the case of Chinese firms. Transnational Corporations ,1995 4(3) :67 ~ 100

作者简介



邓平 博士 1990年毕业于中国人民大学。1996年和1998年先后获得美国欧道明大学国际商务学硕士和博士学位。现任美国圣路易斯玛丽维尔大学(Maryville U.)工商管理学副教授。主要为本科生和MBA学生讲授公司财务、运行管理和国际商务管理课程。

主要研究方向为对外直接投资和进入模式,最近集中从战略和竞争角度研究中国跨国公司投资海外的意义和影响。

邓平博士已在商务和管理学类许多有影响的国际学术和运用性期刊上发表论文20多篇,已在重大国际学术会议和研讨会上宣读多篇论文,并且应邀担任大会会议主席、讨论人和论文评审。2003年起,就任美华学社(SoCAPS)学术部副主任。其论文不仅经常在该领域的学术研究和实际运用中被引用,其学术成就也得到同事和校方的广泛称赞。2000年,邓平博士获得东俄勒冈大学夏季研究基金。在玛丽维尔大学,连续两年被提名并于2004年获得校长杰出研究奖。

试论建立全民初级医疗保健体系

张文刚

迪亚夫洛山医疗中心

886 Stonehaven Dr. ,

Walnut Creek CA 98598

Phone : (925)935-7699

Fax : (925)432-7125

E-mail : wgzhang212@yahoo. com

内 容 摘 要

本文试图把全民医疗保健问题看作具有 3 个组成部分的动态体系加以探讨:①为解决就医付费和调控卫生经费流向,组建基本医疗保险。经费来源主要是立法征收医疗保险税。②用医疗保险的经费支持、完善和组建基本医疗保健网,从组织结构和经费上保证医疗卫生工作重心转向预防为主。③依托医疗保险和医疗保健网络,革新国民的卫生观念和行为。希望通过初级医疗保健体系的建立,理顺医疗保险、医疗服务提供者和病人之间的互动关系。在国民经济能够负担的水平上,提高全民医疗保健和健康水平。

为实现长治久安和可持续发展,中国一定要解决国民的医疗保障问题。为此有必要积极筹建惠及全体国民的初级医疗保健体系(简称“初医保”)。设想中的该体系有 3 个组成部分:①负有经费筹集任务,并对资金使用起导向作用的基本医疗保险;②按照预防为主方针组建的基本医疗服务网络;③服务对象,即全体国民。其中,关键是组建全民基本医疗保险,解决民众就医付费问题,并以此主导医疗保健体系的改革。

意 义

人生病非自愿。病有所医,是基本人权的一部分。公共医疗保健事关民众利益和社会稳定,历来为各国所重视。早在1883年,当时的德国首相俾斯麦就促成国会通过法案,把医疗保险扩大到全体德国工人。英国现行的全民医疗保险始于1911年,基本成形于1948年。今天,几乎所有经济发达国家都有惠及全民的医疗保健服务。解放后,中国政府非常关注普通民众,包括广大农民的医疗保健。毛泽东对卫生工作发出过很多指示。中国政府和人民也为此有过许多创造性的实践,如农村的合作医疗等,在相当程度上解决了初级卫生保健问题。今天,中国的情势有了很大变化,市场经济体系已初步形成。因为种种原因,与之相适应的医疗保健体系未能同步发展。组建初医保的目的就是要在新形势下,为全体国民提供与我国近期社会经济发展水平相适应的医疗保障。

建立初医保,是今后疾病防治的需要。从长远看,对民众健康和社会经济发展构成较大危害的应是高血压、糖尿病、动脉硬化性心脑血管病、肺气肿、传染性肝炎、艾滋病及各种癌症。这些疾病防不易治更难。最佳对应措施莫过于切实执行以预防为主方针,减少其发病率。比如,通过普及接种乙肝疫苗以防乙型肝炎、肝硬化和肝癌;推广使用避孕套,严厉打击吸毒贩毒以防性病和艾滋病,等等,远比治疗这些病经济有效。即使对“非典”这类突发急性传染病,有组织的医保网络也有助于早期发现和控制扩散,而不必把钱花在平时无用,事发时又不够用的传染病专科医院上。再如,随着温饱问题基本解决,食品供应日渐丰富,饮食习惯上西风东渐,以及人均寿命延长,人口老龄化,糖尿病、高血压、动脉硬化性心脑血管病和癌症势将成为今后的主要健康问题之一。肥胖的危害可能不亚于吸烟,也应尽早予以重视。而戒烟不但是防治上述疾病的重要环节,更在防治肺气肿、肺心病和肺癌中起关键作用。抑郁症以及有关的自杀等也是困扰中国社会的高发病。这些疾病的早防早治,要求基层医生依托完整的医疗保健网直接对病人做工作,否则很难奏效。

从卫生经济学的角度看,依靠初医保对上述疾病进行早防早治,有望减少今后医疗支出方面的社会成本及其对国民经济的压力。急性传染病,如解放初期流行的天花、霍乱及最近发生的“非典”等,要么致死,要么痊愈,对国民经济的长期负担并不十分巨大。而糖尿病、高血压、动脉

硬化性心脑血管病、各种癌症、肺气肿、肺心病、肝炎等大多不会立即致死,但可造成一个或多个器官系统的严重损害。病人难以胜任工作,需要长期而昂贵的医疗照顾,对家庭和整个社会造成的经济负担不知大过非典防治所花经费多少倍。对这些疾病进行早防早治会有明显的社会效益。毋庸置疑,建立初医保体系需要大量人力、财力和物力的投入。但可以预见,现在花一元钱可以做的事,10年或20年后,千百元钱也不一定能做好。因此,从卫生经济学的角度讲,建立初医保体系,不但非常必要,而且十分迫切。这方面如果处理不好,让医疗卫生支出无限上涨,像美国那样占到国家财政支出的首位(到2005年约22%),势必减缓国家在其他方面的发展。

通过征税筹款,建立全民基本医疗保险,在城市和农村实行统一的医疗保健政策,为低收入民众排忧解难,有助于缩小日益扩大的贫富鸿沟,逐步消除城乡差别。公共医疗卫生保障和解决人民的温饱,搞基础教育一样,都是稳定社会的基础工程,搞好了有助于更加公平和稳健地深化改革,促进中国社会经济的长期持续发展。

中国的医疗保险和医疗服务是一个快速成长的巨大市场。尤为国内外投资者瞩目的是占中国人口10%~20%的富人和所谓“中产阶级”。按照与WTO的协定,中国的医疗保健市场应不迟于2005年全面开放,中央政府和卫生当局对此应有所准备,防止这部分市场被外资独享,而把占人口70%~80%农村人口和城市平民留给政府和公立医疗体系去照顾。笔者认为,由人大立法,征税筹款,组建全民医疗保险就是一个合情合理的对应措施。

民众健康和经济发展密切相关。在世界进入信息时代的今天,健康和受过良好教育的劳动者应该是中国参与世界竞争的最大资本。良好的医疗保障,是改善投资和旅游环境的重要成分。作为投资者,不但会看重资金投入地的交通设施、自然环境、政府效能、治安情况,等等,也会看重劳动者的素质,包括其身体健康状况。没有投资者愿意雇用病怏怏的属下和员工,没有旅游者愿意置身于疫疾流行的城市。各级政府就是从吸引投资和发展旅游的角度,也应该把与医疗保健有关的事情办好。

医疗保健行业不但为社会经济发展提供相应保障,其本身也是一个巨大产业,是国民经济的重要组成部分。与之有关的医药生产、医疗保险、医院诊所是很大的就业市场和税收来源。各级政府应当努力加以培植,引导其健康发展。

初医保促进规范医疗服务和行业竞争,对整治当前屡禁不止的医疗行业腐败现象应能起到釜底抽薪的作用(见下文)。

从卫生统计、流行病学和卫生经济学的角度看,初医保又是一个巨大的资料库和疾病防治的实验场。从中总结出的经验教训,必定有助于中国乃至世界医疗保健和疾病防治事业。

1977年,WHO曾提出“2000年人人享有卫生保健”的全球战略目标。1986年,中国政府对此有过承诺。2000年早已过去,有关各方理应加紧规划和行动,为尽早实现“人人享有卫生保健”的庄严承诺而努力。

初医保体系的构成

1. 全民医疗保险

建立全民基本医疗保险(基医保),带动整个医疗保险业的健康发展,解决为医疗保健付费问题,是初医保体系能否成功的关键。

改革开放20多年,国家经济长足发展,人民的收入提高,用于医疗保健的资金也大幅攀升,医疗卫生事业的规模和水平也非昔日可比。然而,如果向普通民众特别是农村居民提出几个问题:和20多年前相比,对疾病的恐惧是否减轻?有病求医时的顾虑是否少了?是否更能承受大病重病对个人和家庭经济的冲击?我看答案多半是负面的。为什么医疗卫生事业的规模和水平的提高、卫生经费的增加没有缓解民众就医难问题,原因固然很多,但绝不是单纯新建医院,增加病床,培训医护,增产药械等就可以解决的。这里面有一个谁为这些服务付费的问题。在所有发达国家,解决这一问题主要是靠发展医疗保险。笔者认为,正是一个非常欠发达的医疗保险业让中国医疗保健体系严重跛行。

何谓医疗保险?说简单些就是众人凑钱为患病者付费。天有不测风云,人有旦夕祸福,众人中的任何一位都有可能成为患者而获“益”。有一份保险可以很大程度减轻对疾病引起个人和家庭经济危机的恐惧,促进和引导民众正确使用医疗保健体系,从而增进民众健康水平。因为医疗保险业会自然关心保费支付,它又是调节和抑制医疗费用上涨的重要因素。如医疗保健体系中缺少医疗保险这一环,而医疗服务提供者一方处于对医疗资源的垄断地位,对处于弱势的服务对象予求予取,无支付能力的重病患者只好在经济破产和弃医受死之间做选择。在国家已转为市

市场经济的今天,社会基层结构已截然不同,特别在农村,人民公社体系已不复存在,要回到60年代那种合作医疗并不现实。而国家大包大揽的公费医疗体系,无论在中国、前苏联或今天的加拿大、英、法等国,其效率不彰,弊病丛生是有目共睹的事实。要让人人病有所医,有必要学习和汲取有关国家的经验教训,设法普及适合中国国情的全民医疗保险。

医疗保险最好有相互补充制约的两种成分:商业性医疗保险和由政府组建主导的、全民享有的基本医疗保险。对于商业性医疗保险,政府一定要依法严加监管调节。管理商业性医疗保险不但要依靠法规,更要运用经济手段。压低商业性医疗保险费用最有效的方法莫过于市场上有一家人人都享受得起的医疗保险。因此,至少在现阶段,最好要有政府主导经营的、面向全体国民的医疗保险。

(1) 经费

医疗保险经费应该来自保费。在中国,由于长期计划经济的影响,医疗保健体系遗留问题众多。医疗保险市场才刚刚开始形成,由于种种原因,难以在短期内建立足够的信誉。而民众对医疗保险的重要性缺乏足够认识,不少人情愿花钱买人寿保险,而不买医疗保险。也有不少人积存大笔资金以防生病,严重影响消费意愿,不利于整体经济的健康发展。但大多数人,特别是大多数农民根本没有能力自己掏钱买医疗保险。根据卫生部网站和WHO有关资料,中国现在用于医疗保健的费用约占GDP的5%,而今年财政预算拨给文教体育卫生的经费总共不到1000亿元。中国目前享受医疗保险的只有1亿多人,约占人口总数的1/10。绝大部分医疗开支是自费。自付医疗费用中,通过保险,或类似保险方式支付的仅约0.4%,超过95%是现金支付。这种支付方式无风险防范机制,用于医疗保健的大部分经费完全是无序流动。如果设法收集部分用于这方面的资金统筹使用,应当很有助于全民医保的建立。可能的经费来源有:

① 本着取之于民用之于民的精神,为基本医疗保险征税,并由人大立法,保证拨付给全民医保基金。参照发达国家的做法,该税征收应按收入的固定比例进行,上不封顶,下不保底,亿万富翁和失业救济金领取者都不能例外。欧美国家在这方面的经验很值得研究参考。至于究竟要加多少税和怎样征收,则需要进一步调查研究和试办。

② 现有公费医疗应逐步改为公务员及其家人购买医保所支付的保费。

③ 增收烟酒税,以期抑制烟酒消费,减少其危害,也为全民医保筹集

经费。但需要与严厉打击走私和偷漏税相结合才能奏效。

④ 立法规定企业的雇主,不管国有还是私营,为职工及其家人购买全民医保或其他医疗保险(可计为经营成本支出);

⑤ 个人和家庭自付的保费。

⑥ 考虑集中民政和计划生育的有关经费,由基本医保统筹安排有关服务。这也有助于消除在卫生保健人力和经费上政出多门的情况。

⑦ 开办在全民医保基础上的附加医疗保险。全民医保并不追求覆盖所有的医疗支出,也不得不设立各种限制,以防止滥用超支。受保者可以另外按需选购附加医疗保险。附加险可以有多种形式和功能。比如:

- 大病保险。从现在的大病统筹保险衍生。可以自费或由雇主出钱购买。
- 仅独生子女可以享受的优惠医疗保险。应城乡一视同仁,涵盖全国大多数的儿童保健。
- 为先富起来的公民、资深离退休干部和政府官员设计价格不菲的险种。受保者的医疗照顾费用的上限高得多,也没有或很少有自费部分。
- 伤残人医疗保险。
- 牙科、眼科和精神科等专科保险。
- 退伍军人医疗保险基金。从军人津贴工资及退伍转业金按固定比例扣除。军队医院在平时应该参与照顾退伍转业军人。

(2) 全民医疗保险基金的管理

鉴于上述经费来源的多元性,应考虑组建非营利性质的全民医疗保险(全民医保)公司,按照市场经济原则来管理该基金。卫生部及人大也应有专设机构监管所拨款项的使用,但切忌搞成一个政府部门。运作原则是量入为出,有多少钱办多大的事,尽可能在现有卫生经费的水平上,开办全民医疗保险。为了避免重蹈公费医疗的覆辙,有必要为每个人独立开设账户,主要覆盖预防费用、门诊及短期住院治疗的费用,并有上限。一旦因重病或慢性病超支,个人要有相当的自费支出。由于各地区经济发展不平衡,不宜搞全国一刀切。比较理想的办法,是把征得的医保税按人头平均分到各省区,各地加上自筹经费自行制定实施细则,量力而行。

(3) 全民医疗保险的范围

应当根据经费情况,逐步扩大。

从逐步消除二元经济和国家的长远利益考虑,不应再将城市和农村

的医疗保健问题分开。首先要让全体儿童有保险,让农村和城市的少儿至少在医保上享受平等待遇。也应对所有妊娠期妇女提供医保,并与计划生育服务挂钩。其着眼点是把预防保健工作从新生儿、少儿阶段做起,减少早产儿、低体重儿和智障儿出生率,从而减少今后的医疗支出。

从保险项目上讲,首先要做的就是所有预防注射都由全民医保支付。医保也应支付按专家建议所作的年度预防性健康检查,包括普查高血压、糖尿病、肝炎及性病等的费用。总之,有限保险经费率先覆盖预防需要,以治疗小病,防大病和并发症,由此引导医疗工作重点转向以预防为主。而诸如危重抢救之类的服务应通过附加保险的形式解决。

(4) 运作模式

基医保经费的使用应该有新思维。那种政府花钱包建医院、诊所、医疗站和分配医务人员,即所谓“养人办事”的办法恐怕很难适应今天的形势。全民医保可考虑参照“HMO”的模式进行运作。HMO是health maintenance organization的缩写,可直译为“健康维护组织”,非常强调预防,以期用减少发病率和早治小病防大病的办法来节约开支。HMO收费相对较低,但提供的服务有不少限制,医生和医院从保险公司所得收入也有限制,故能控制医疗费用过度上涨。HMO的具体运作有多种模式,值得卫生部和各医学院有关专家结合国情加以研究,定出适合中国的运行模式。

2. 医疗服务体系

现存医疗体系的最大缺陷是没有形成社区-家庭医生网,医生和病人之间缺乏固定联系,医生不熟悉所服务对象,很难进行个性化和有针对性的防治工作。

(1) 社区-家庭医生网络(社医网)

由规模不等的医院和诊所组成。这些医院、诊所直接联系服务对象。医生是当然的领导,通晓常见病的防治,熟悉服务对象的健康情况,并负责对其进行记录。也要负责相应的预防接种和健康检查。医院和诊所可以国有或租赁承包,也鼓励个体或集体所有,大多不需要新建,但相当部分要改建或增加设备。而更重要的是,在全民医保的引导下转变现有诊所的管理和服务方向。新建或改建诊所的费用应由医师担纲向国家银行申请专项低息或无息贷款解决。应该有严格的执照制度。要严定规章,规范医护人员的行为准则、诊断治疗方案、转诊标准等等。应有考核,由

卫生监督机构和保险公司根据社区的疾病发生率、预防接种率、健康体检率等来检查其工作成效。其运作可以归纳为“两包一自”,即包干费用,包干服务和自负盈亏:

① 包干费用:即鼓励每位社医网医生直接联系一定数量(大约两三千)的病人,全民医保付给医生的服务费每月按人头计算,加上预防接种的费用和挂号费,构成诊所的主要收入。

② 包干服务:医生应按要求,保质保量提供服务。包括按统一方案预防接种和健康检查,诊治常见病。如有社医网医生不能解决的问题,应及时转诊或入院治疗。

③ 自负盈亏:医生应该是诊所的法人,对诊所的财政负责。初医保的医生也接受其他保险支付。支出包括护士及其他辅助人员的工资,日常开支,如房租、水电、电话、药品器具,等等。剩余的则是医生自己的收入,上不封顶,下不保底。

这种运作方式是“办事养人”,更符合按劳分配原则。因为诊所要有足够的病人才能生存,病人成了医生护士的衣食父母,这足以迫使医生护士改进工作态度、医疗技术和医德,以吸引足够的病人。城市中富余的医务人员不得不转向缺少医生的地方,从而改善医疗资源的分布。预防也将成为医生的主要任务,从根本上促进卫生工作重点向预防为主的方向转移。

全民医疗保险也应有另外的运作模式以供选择。比如,病人有权决定不选 HMO 方式,可以去自己喜欢和信任的医师和医院处接受诊断治疗。但要自费负担相当比例(50%左右)的费用。病人也可以到急诊室看病,但要自付更高的费用。比如,病人去社区医生处看病只付 5 元挂号费,而看一次急诊要自付 50 元。这样,鼓励病人和社区-家庭医生间建立紧密联系,减少非预防性的医疗支出。

为减少成本,这些诊所要避免搞小而全。因此,要重视医疗辅助设施,如药房、影像诊断及化验室等基本建设。如果基层医生开出的处方、化验单或 X 光检查无人承接,则初医保没法运行。现有化验室应向社会开放,也鼓励私人投资建设商业性质的化验室,并通过竞争提高服务质量,降低费用。

(2) 医院

从省市到地县区,中国已经建立了庞大和相当完整的医院网,这是初医保体系不可缺少的组成部分,但其效率和服务质量有很大的改进余地。

改革开放使中国的其他大多数行业有了脱胎换骨般的改变,但在医保方面,医院诊所仍然是国家所有和行政管理,没有完全按市场经济规律运作。一方面,政府对医院的种种收费有严格的物价管制,平白生出住院床费比旅馆便宜的怪事;另一方面,政府不能给予医院足够的财政支持,只好睁一只眼闭一只眼地让医院想尽奇招广开财源,既严重腐蚀了医护人员队伍,也造成医疗费用过度上涨,病人及家属苦不堪言。只要看看人民网的有关栏目,就不难感受到民众的怨愤。要解决这些问题,只靠行政法规、纪律约束或医护人员的觉悟和自律是不够的。

笔者认为,应该从两个方面着手整顿医院的秩序:第一,通过建立和发展医疗保险,改变医院收费的无序状态,减少病人和医护之间的直接金钱交易,理顺病人和医疗服务提供者之间的关系;第二,开放医院的经营市场,通过市场竞争来降低价格,改进服务质量。应该要求私立医院严格照章守法经营。而现有的公立医院则不应被私有化(理由容后述)。但无论医院是什么样的所有制,其所有权和经营权最好能分开。经营应该企业化,如病床收费之类的决定权应归还给医院,让医院有能力自负盈亏,自我更新和发展。

医院和诊所作为向社会提供医疗服务的场所,负有特殊的道义责任,收费不能超过社会经济所能承受的水平,不能把盈利当作主要经营目标。因为医疗服务只能通过医院和诊所实现,如果医院诊所在民营后拥有无限的自主经营权,拒绝接受全民医保,则初医保体系根本就不能运行。从这个角度讲,现有的公立医院体系一定要保留,而且不能拒绝接受全民医保的病人,否则,初医保体系不能成立,政府将失去影响调节医保行业的主要手段。

用行政命令方式压抑医院收费既不合理,效果也不好。而用保险公司向医院诊所支付服务费的方式可以较好地调节医疗费用水平。住院治疗、大手术等都应根据临床诊断,采取费用包干。这样做可以迫使医院通过改进效率,提高诊疗水平,加快病床周转来出效益,而不是搞歪门邪道赚钱。那种乱开检查,用药不管疗效,无原则地使用贵重药品,开方提成等腐败现象自然会得到控制。而全国的医疗设施利用率也会提高,减少新建医院和添置设备的花费。

(3) 社医网和医院间的关系

社医网中的诊所可以挂靠和(或)隶属于一个或多个中心医院或医院集团,以利于转诊和上送病人。医院也为基层医生护士提供继续医学

教育和进修的机会。可以考虑以省区为统筹单位,鼓励三级甲等医院,无论公立或民办,联络二三级医院,直到诊所水平,组建多个医院集团。其功能主要有:

- ① 负责与保险公司,包括 BMI,谈判付费标准。
- ② 上级医院指导下级医院或医疗单位的预防和医疗工作。
- ③ 协助政府有关部门,保障和监督医疗服务工作质量。

④ 协调集团内收益分配。集团内各医疗单位一定是独立的经济实体,也可以允许各医院和诊所与其他集团三级甲等中心医院有业务关系。

政府和立法机构应考虑制订有关法规,鼓励各医院集团间有序和良性的竞争,以降低医疗费用和提高服务质量。

3. 服务对象:病人和投保人

初医保的一项主要任务,就是促进民众革新观念。首先,民众应当认识到,健康是自己的事。自己的事要自己去争取。争取享受医疗照顾的权利,包括游说人民代表提出和支持有关立法,建立全民医疗保健体系。其次,要对生病求医树立正确观点。现代的预防医学是“没病找病”,投保人应当和社医网医生建立工作关系,共同努力,通过发现和消除危险因素,维护健康,预防和早期诊治疾病。第三,要准备为自己的健康付出代价,建立正确的卫生保健消费行为。付医保费应当视为像吃饭穿衣,上学住房一样的必需开支,是比吃补药,买寿险,或存款以备患病之需更经济有效的家庭安全机制。

在病人、医务人员和保险三方中,谁应当起主导作用是一个颇有争议的问题。笔者认为,理想情况下,病人们应当是主角。这不仅因为整个医疗卫生体系是为病人解除病痛而存在,也因为病人是实际上付费的一方,有权决定是否需要医疗服务,需要哪一种服务。但问题实际上没有那么简单,主要是受财力物力限制,如果让民众有求必应,初医保体系不可能维持多久。再有,民众的医疗卫生知识有限,而偏见谬知有待时日教育转变,专业所及,不得不听命于医生。尽管病人的就医权利应当尽量予以尊重,但至少在现阶段,对医疗的专业问题,医生应当负有主要决定权。然而,因为种种原因,医生的权力不得不要受到监督和控制。比如,在费用包干的情况下,医方有尽量少提供服务的倾向,以减少支出,而使医疗品质下降;如用多劳多得的方式,医方会过度提供服务。这不但增加医疗支出,也会增加副作用和并发症。对医师进行监督的渠道很多,包括病人要

有自我保护意识 维护自己的权益。通过全民医疗保险和市场手段来调控医方的服务应当比用行政手段更有效。这个三角关系需要专文论述。

4. 社医网医生培养

在初医保体系的组织形式、经费来源、运作方式等方针确定之后,有足够的合格医师就是成败的关键。社医网医生应当是医学院毕业,经过起码一年的有关住院医师培训,有行医执照。国家应当考虑改革现行医学院本科教育,普及和规范住院医师培训体系,为初医保的基层医疗网培养人才。更实际的途径恐怕是下大力气培训现有基层工作的医师,使之能够胜任 PCP 的工作。卫生部可以考虑拍摄一套 PCP 培训的 DVD 配教材,以保本的价格发行。任何有本科学历和行医执照者,学习整套教材后都可以参加资格考试,通过后即可做社医网医生。

有了好的医生,还要有适当的机制激励医生及其助手到基层,包括边远地方去工作。这个机制就是“办事养人”。“事”是指有人居住处就有防治常见病之事;“养”就是通过基本医保为所办之事付费。也就是前述的“二包一自”。这套办法如运行顺利,反过来有可能刺激医学院和医院培养合格社医网医生,鼓励在职医生参与继续医学教育,以提高水平和向基层流动,从而全面提升基层医疗保健水平。

5. 经费控制

控制医疗费用过快上涨是一个令所有国家都头痛的问题。对中国这个资源和经费都十分有限,而对人口众多的发展中大国而言,更需要未雨绸缪。笔者认为,需要从两个层面考虑:

首先,从根本上,从国家民族利益的高度考虑医疗保健问题,一定不能忽视。社医网体系必不可少,预防一定要当主角,一定要农村和城市一视同仁,搞好儿童、青少年和妊娠保健。比如,给全体新生儿注射乙型肝炎疫苗,将预防成千上万的肝炎、肝硬化和肝癌。又比如,搞好妊娠保健,可以大幅度降低智障儿、早产儿出生率。这意味着减少他们今后这方面的费用支出。

其次,再从技术层次考虑费用控制问题。包括以下几点:

(1) 以改良 HMO 模式作为基医保的主要运作方式(见上文)。门诊用上述“二包一自”的办法,住院病人按诊断和病情轻重费用包干。不搞看病报账,实报实销那一套。因为个中猫腻太多,很难控制开支。

(2) 只为证明有效的诊断治疗措施付费。也就是要重视推广循证医学研究成果,减少不必要的检查和治疗。比如,中国每年不知喝下多少吨所谓的感冒药。这些药真能够缩短感冒病程吗?不做严格的双盲对照实验,谁能保证说这些钱花得值?当然,这方面建议应当由有关专家提出,不宜单由保险公司说了算。

(3) 对用于初医保的药品器械要公开招标采购,以尽量降低成本。医和药原则上分开经营。也允许乡村诊所备用一些应急药品。全民医保公司应该统一公开招标进药,在保证质量前提下,尽量用国产药,压低药价。病人用药要自付一定比例费用,还有诸多限制,包括药品种类和数量的限制。超出限制的一律自费。应鼓励仿制过期专利药品,并通过专利法名正言顺地加以保护。

(4) 要慎重考虑基层诊所的装备问题。一个训练有素的医生仅凭听诊器、血压计、窥耳鼻镜、窥阴器、简易心电图机,加上用试纸法测血糖和尿常规,再有一架简易显微镜,就可以解决大多数临床诊断问题。这些设备应当用招标方式组织生产供货,不盈利卖给诊所。

(5) 规定医疗事故赔偿上限。医疗事故赔偿太重难免增加医疗成本。对此政府和人大应权衡利弊,及早制定有关法律,适当规定对受害者赔偿和律师从中获利的上限,避免因此导致医疗费用上涨失控。

(6) 提高医生水平,适当控制医生数量。因为医生过多会造成医疗资源浪费,增加医疗支出。重视辅助人员的培训和使用。

(7) 安乐死问题,牵涉多方面。首先,有尊重病人意愿的问题。其次,是医疗费用和资源分配的问题。符合安乐死条件的病人一般是疾病晚期,好转无望,活着已不能享受生活的乐趣,治疗仅仅是延迟死亡。如果这是自己付费当然可以,但全民医保不应为此买单。

建成初医保需要行政和立法部门的高度协调,也有赖于健全有关法规,如药品器械公开招标采购法、医疗事故赔偿法,以及改革有关医学教育,侧重PCP培养,等等。笔者建议,应由卫生行政、人大立法、财经税收等有关各方组成一个专门工作小组,尽快拿出实施方案,选地试点。希望本文能引发讨论,帮助决策机构谋定而动,少走弯路,让人人都能享有医疗保障的梦想早日成真。

作者简介



张文刚 1982年毕业于重庆医学院医疗系。1982—1985年为重庆医学院附属一院内分泌科硕士生。先后任华西医学院讲师、美国加州大学旧金山分校博士后和助理研究员。1996—1999年任加州大学洛杉矶分校医学中心内科住院医师。现任 Mt. Diablo Medical Center 和 Sutter Delta Medical Center 主治医师。

目前的主要研究兴趣是中国的医疗和医学教育改革。

中国农村发展的比较研究

陈卫星 楚成亚

美国东田纳西州立大学

Department of Political Science

Box 70651

East Tennessee State University

Johnson City ,TN 37614

Phone : (423)439-6629

E-mail : chen@mail. etsu. edu

内 容 摘 要

发展是一种特殊类型的变化 ,是一种有目的为取的一个具体目标的变化。变化的含义很多 ,层面很广 ,包括政治、经济、文化、社会结构的变化。本文着重讨论中国农村的政治和社会结构的变化 ,因为这是了解中国农村发展的一个切入点。

研究中国农村的发展既有现实意义也有理论意义。在改革开放 20 多年后 ,中国人口的大多数仍住在农村 ,解决 9 亿多农民的问题是一个非常实际的问题 ,也是建设中国小康社会和本世纪中国发展的一个关键问题。农民问题和中国农村的发展是一个关系到中国稳定的政治问题。提高中国农民的生活水平 ,促进中国农村发展是保持中国稳定的最有效的方法 ,而提高农民生活水平促进中国农村发展本身又是一个发展的问题。

中国的改革开放始于农村 ,是由上而下促成的 ,旨在推动中国农村的经济发展 ,但中国农村发展的现状并非是一个完全预期的结果。20 世纪 80 年代农村经济得到了迅速的发展 ,但 90 年代开始一直到今天农村经济却发展滞缓 ,农业、农村、农民(三农)成为中国今后发展的严重问题。“ 三农”问题既涉及到农民的就业、收入和社会保障 ,农业的土地流失、经济落后 ,农村经济二次发展等问题 ,也涉及到由此引起的各种矛盾和冲

突。与此同时,中国农村的政治和社会发展一直在进行。如果说80年代中国农村的经济发展和动员组织农民“包产到户”政策分不开,我们在改革开放20多年后的今天是否能驾驭发展在中国农村所引起的冲突、压力和稳定,通过政策使中国农村再次发展,则是一个很大的挑战。农业、农村、农民问题已非政策所能解决,因为今天的政策环境与80年代相比已发生了质的变化,中国农村社会已经转型,民间社会已经出现。本文将从三个方面讨论中国农村的政治和社会发展。第一部分讨论授权农民和中国农村发展;第二部分讨论发展过程中农村民间社会自治化和民主化的发展;第三部分讨论了发展目标兼容性问题和中国农村发展的前景。

授权农民与中国农村的发展

在传统的中国社会,自给自足的生活方式使得每个地方都有很大的独立性和封闭性,从中央到县属于官治系统,县以下的乡村则属于以士绅专制为主的民间治理系统,所谓“皇权不下县”。极权主义或全能主义是近代的产物。进入20世纪,随着中国后发现代化努力的加强,为了提高国家动员能力,国家政权开始日益深入到农村内部。这一过程的最终结果是20世纪中叶“社会的总体政治化”或曰“社会的国家化”。中国共产党1949年的胜利与成功动员和组织了中国的农民有密切的关系,但是大跃进集体化和人民公社没有有效地提高农民的生活水平和促进农村的发展,又与错误地动员和组织中国农民也有密切的关系。用政治和军事的方式组织农民有其正面影响,但对推动经济发展却会起到反面的作用。在计划经济体制下,国家通过计划手段控制着社会生活的各个方面。人们的生产生活在国家计划的全面安排之下,没有给社会留下自主空间。传统的基层市场体系在自上而下的供销体制下趋于萎缩,农民失去了生产经营自主权。社会的国家化,一方面加强了国家对乡村社会的掌控,为从农村获取工业化的资本原始积累提供了政治保障;另一方面也限制了乡村自身的活力和创造力,成为农村发展的障碍。

促进农村的经济发展,提高农民的生活水平必须授权于农民,解除对农民的种种束缚,让农民有更大的自由和活动空间。授权农民有两个必要性。首先,中国70%以上的人口是农民,农村的经济发展是中国经济发展的关键和非常重要的组成部分,不授权于农民,农村经济就得不到发展,中国经济也不会得到发展,尤其是在中国改革开放伊始;其次,农民

利益要求的聚集,即使是无益的聚集,也会关系到中国的政治和社会的稳定。中国的改革在很大程度上基于农民的支持,而获取农民支持的最有效的办法就是授权农民以提高农民的生活水平和促进农村的发展。这一切都是通过国家政策来实现的,这就是20世纪70年代末在中国农村推行的生产责任制和“包产到户”。从政治发展的角度考量,中国改革的过程实际上是一个授权于农民的过程。这主要表现在以下几个方面。

第一,以“包产到户”为特征的家庭承包生产责任制在农村的推行从组织和体制上解除了对农民的束缚。“人民公社”的解体使农民有了早就应有的活动空间和自由。解除对农民的各种束缚是为了调动农民生产的积极性和发展农村经济,但以政策的方式解散束缚农民的组织和政治结构无疑在政治上起到了授权于农民的作用。具体地说,家庭联产承包责任制改革承认了农民的财产权,给予了农民有限的生产经营自主权,这是1949年之后“政府与农民之间的第一次真正分权”。建立农村综合发展经济制度的改革赋予了农民从事非农业生产,从土地上解放出来的权利;以市场为主配置城乡资源的改革赋予了农民离土又离乡的权利,把农村各种资源从乡村解放出来。由于家庭联产承包责任制改革导致了事实上的“分田单干”,政社合一的经济基础消失了。

第二,在20世纪80年代“包产到户”的实行和“人民公社”的解体使重新组织农民成了一个急需解决的问题。如何在权力下放、授权农民的环境下重新组织农民呢?这就是村民选举的产生。1987年中国人大通过了“中华人民共和国村民委员会组织法”,根据“村民委员会组织法”,村民委员会是在“人民公社”解体后新的村政府,由村民直选产生。村民选举本身是一个民主的程序,让九亿中国农民选举自己的村政府是授权于农民的另一个重要发展。

第三,20世纪80年代初开始进行“撤社建乡”,这项工作意味着国家行政嵌入从村后撤到了乡,为农村民间社会的恢复与发展腾出了空间。因此,与乡镇政权建设同步进行的是民间社会力量的新生。“撤社建乡”以后,迅速发展的民间社会良莠不齐,并出现了一些不良倾向。为了规范、引导农村组织的发展,90年代开始引入村民自治制度,试图使这一制度主导农村民间社会的构建。这一改革不仅使民间社会的自治活动合法化了,还为自治活动确定了民主化的目标,以区别于传统中国的乡绅专制。

第四,中国农民在很长一段时间内被户口制度紧紧地锁在了自己的

村庄和不属于自己的土地上,失去了迁徙的自由和权利。因为在严格控制的供给和配额制度下,农民离开了自己居住的村庄就无法生存。虽然今天户口制度仍没有完全废除,但农民已经获得了自由移动的权利和自由。

最后,中国农民的最大权利在与“农民利益的无意聚集”。这就是说,在农民面临压力的情况下,这一压力就会使农民的利益要求得以聚集形成一种集体的力量。无论是政府还是其他群体对农民利益都不能熟视无睹,因为农民毕竟占中国人口的70%,不妥善解决就可能意味着混乱和不稳定。2004年温家宝在政府工作报告中提出五年内取消农业税,2004年中央“一号文件”都是国家对农民利益要求的回应。

授权于农民是为了发展农村经济并促进农村社会的转型。中国农村转型有两个向度:一是国家职能范围的变化即“大共同体”与民间社会的关系,民间社会的“国家化”和民间社会的“自主化”是两种极端的形式;二是民间社会自身的民主化,即家族社会的逐渐消解与公民社会的发育和兴起。授权农民,赋予了农民一定的经济活动的自主权利,促进了产权的多元化和经济运行的市场化,也在农村造就了一个农民有较大自主权利的政治活动舞台。这两个方面因素的结合推动了当代中国乡村民间社会的自治。有组织的或群体性的经济、社会、政治、文化活动在农民中间活跃并丰富起来。

农村民间社会的自治和民主化

民间社会力量在经济生活领域的成长主要表现在以下几个方面:其一,作为计划经济体系一部分的农村供销机制逐渐消失。与此同时,乡村集市、地方市场再度繁荣,并在资源配置特别是城乡交换方面发挥重要作用;其二,作为国家工业化战略重要组成部分的农村农业/城市工业的二元体制被打破,农民自己创造了乡镇企业。这支以农民为主投资、经营的民间经济力量,十多年来,受惠于国家政策允许得到了快速发展,并在国家经济生活中占有举足轻重的地位;其三,为了解决生产经营和技术方面的困难,许多地方的农民自己组织起来各种纯民间组织,如商会、行业协会、学术性协会等,担负起组织乡镇社会经济生活的职能;其四,国家对户口身份的限制被逐步突破,农民努力摆脱土地的束缚,农民工的大规模自发流动已经成为影响城乡经济发展和社会秩序的重要因素。

民间社会力量的成长还表现在农民在社区公共事务方面的自主能力大为提高。第一,村民委员会是群众性自治组织,它与乡镇政府的关系不再是行政领导关系而是指导关系,村党支部也不能干涉依法属于村民自治范围内的事情。村民自治的范围包括修桥铺路,兴办托儿所、敬老院,发展教育,开展公共卫生,举办群众性的文化娱乐活动,以及生产服务。虽然许多地方村民的权利还不能得到完全的保护,但村民自治制度毕竟为民间力量自主管理基层社区的公共事务提供了一个正式的、合法的平台。第二,由于城乡二元社会结构还没有根本改变,农民仍然处在国家的社会保障体系之外,所以民间社会力量在扶贫救恤方面发挥着重要作用,农民的生老病死都难以离开邻里相恤。第三,在维护村庄秩序方面,村规民约等民间法是国家法的有力补充。在村庄这种相互依赖性很强的熟人社会中,“经官”被认为是最伤和气,最没“面子”的事情。邻里间的矛盾和纠纷的化解也常常依据村规民约进行。第四,随着乡村社会的分化,农民领袖正逐渐发育成熟,农民越来越倾向于采取集体行动来捍卫自己的依法应有的权利。

民间文化的繁荣是民间社会力量成长的另一重要标志。改革开放以来,农村庙会、宗教信仰、传统礼仪等在南北方农村都颇为兴盛。这一现象意味着民间社会自身的文化认同增强了。

80年代以来农村民间社会的自治具有以下几个特征:第一,农村社会自身有着大量的潜在组织资源,全能国家的撤退并不会使农村社会陷入霍布斯意义上的自然状态;在国家与民间社会的关系中,只要处于强势地位的国家让出地盘,社会的自治力量就能生长。第二,农村发展的活力不是来自现代国家的嵌入,而是来自农民的自主。换言之,村庄这种“初级地方单位”的活力“决定于更大的政治共同体允许它活动的范围”。在国家工业化资本原始积累已经完成,中国已经进入通过激发乡村社会自身的活力,实现城乡社会全面协调发展的新阶段,以及像计划生育这样的工作走上常规化管理以后,国家已经没有必要为了获得超强的动员能力而继续维持一个庞大的行政嵌入体制,民间社会的自主化仍然应当是农村进一步改革的基本趋向。第三,至今的乡村民间社会自主化还不是一个高度自觉的、经过科学规划的过程,结果是在总体自主化程度不高的同时个别方面自主化过度,突出表现为把一些本应由国家承担的公共物品供给的责任推给了农民。国家与民间社会的进一步分权应当以农村社区的两种不同功能为标准。社会治安、社会福

利、土地管理、水利管理、公共建筑等基本层次的需求的满足属于“农政”问题,当然应当由政府来管。家庭经营面对市场和商品经济发展产生出来的新需求,如信息、资金、技术、运输等产前和产后服务等,主要属于经营和合作经济问题;政府应当把这类管理经济事物和社会事物的权力交给非行政性的经济实体或者农民组织,使自己在这方面的责任仅限于政策制定和指导监督。

国家的分权式改革和市场经济的发展促进了民间社会的再生,而民间社会本身又处在变革中。农村民间社会有两种基本的组织类型:即传统型农民组织和现代型农民组织。前者主要是以血缘和地缘关系为纽带的农村宗族组织,具有狭隘、人身依附和束缚个性发展的特征;后者是以业缘为纽带的组织(如单位、企业和社会组织等),具有开放、身份平等和自愿结社的特征,是农民自有、自治和自享的组织,属于公民社会的范畴。Weber曾提出,现代化是一个社会理性化的过程,从传统农业社会向现代工业社会的转型过程中,农民会从传统的家族、村落等组织转向理性化和制度化程度更高的企业、市场、农会、自愿社团、城市社区等组织中去。我们把这一过程称为农村民间社会的民主化。西方国家的公民社会主要是在市场经济条件下自然发育的结果;而当代中国农村民间社会的民主化过程则由于传统政治、文化和社会主义实践的影响而增加了许多变数。

建国后,基于对农村社会传统组织力量的重新认识和实现社会主义现代化的要求,政府行政力量重新组织了基层社会,传统型农民组织消失,传统农村的礼俗结构、士绅阶层、长老权威不复存在。改革开放以后,随着农民家庭重新成为生产经营的基本单位,家族又成为农村民间社会的重要力量。家族主义的影响“泛化”到了农村民间社会的各个方面。家族文化的泛化是指在血缘关系中建立起来的行为规范、道德准则,扩展到非血缘的社会关系中去,使非血缘的社会组织内部产生出类似血缘的关系模式。乡镇企业的发展与家族文化有广泛的联系,不仅“温州型”乡镇企业多是“家族企业”,“苏南型”乡企也往往带有浓厚的“庄主经济”色彩。介于两者之间的还有大量所谓的“新集体主义”经济,它来自于由人民公社沉淀下来的集体观念、土地的集体所有和家族文化的共同作用。也就是说,乡镇企业无论姓公姓私,都有依托地缘、血缘共同体,不脱离乡土人际关系与家族基础的共同特点。家族势力对民间社会政治生活的影响也是非常明显的。由于家族关系这一内在制度可以有效地降低集体行

动的交易成本,所以农民的许多群体性行动多是以家族为单位的。在村民自治这一基层民主实践中,宗族势力的影响更加令人瞩目。农村民间社会的文化在很大程度上仍然是一种以维护家族认同为中心的文化,祖宗祭祀、修谱造祠、传统礼仪等在南北农村都很普遍。家族主义的影响会使农民个人难以摆脱封闭的社会关系的纽带,不同程度地处于对他人和群体的依赖关系中,缺乏独立的人格和自主能力。

新的家族组织自身结构与功能的变化是当代中国农村民间社会民主化的一个组成部分。当前的家族组织与传统的家族组织相比,已经发生了很大的变化。从结构上看,新时期的家族组织主要是“家”的联合和扩大,作为传统家族组织核心的长老权威受到约束,内部各成员间的平等关系有了发展;从功能上看,新时期的家族组织除了从事祖宗祭祀、修谱造祠等传统工作外,还发挥融资、管理、互助等方面的经济功能和调节纠纷,扶贫救恤等社会功能,越来越多地发挥为所有成员谋福利的作用,基本上不再是“族权”压迫的工具。家族组织发生这些变化的原因在于:其一,地缘与血缘的结合是家族组织赖以存在的基础,地缘性共同体的开放不可避免地冲击家族组织。传统中国农村居民的生态范围,被日本学者平野义太郎界定为村落共同体,被美国学者施坚雅界定为基层市场共同体。无论是村落共同体,还是基层市场共同体,农村社会基本单元的特征都是封闭的、内聚的,从而为宗族组织提供了稳定的存续空间。改革以来,城市化、交通和传播媒介的发展、农民的流动等大大扩展了农民的生态范围,小共同体的吸引力和家族长老的权威下降了。其二,市场经济的发展带来了农村社会的世俗化,对家族组织及其权威的盲目尊崇减少了,家族活动的功利色彩越来越浓厚。其三,土地仍然是农村重要的权力资源,土地占有的平均化为各成员在家族组织中争取平等地位创造了条件。

乡镇社团的兴起是当代中国农村民间社会民主化的另一个组成部分。农村工业化和市场经济的发展加速了农村的利益分化和社会分层,并孕育出农民的自发组织。这种组织有的是松散的;有的是具有组织章程等严格制度的。有的属于体制内,即已经纳于正常的乡村生活领域;有的则属于体制外。体制内的乡村社团组织包括:(1)村民自治委员会,这是乡村社会处理村庄层次上的公共事务的正式组织,在一定程度上扮演着利益集团的角色,起着组织农民参加国家政治生活的作用。(2)乡镇工会、共青团和妇联等,这是具有政府属性的“群众组织”。(3)乡镇行

业协会,包括农业合作社、工商业联合会、专业研究会、专业生产协会及形形色色的企业家俱乐部等,这是农民自发组织中的主要力量。(4)乡镇基金会,这是一种基于资金的集聚和为弥补短期资金流动的不足而产生的自助性基金会。(5)乡镇娱乐性组织,如乡镇老人协会、乡镇运动协会、私人联谊会以及各种兴趣爱好团体等。(6)乡镇慈善组织,如寺庙型慈善组织、社会团体型慈善组织、乡镇养老院等。这些乡镇社团具备了现代型农民组织的基本属性。

中国农村发展目标的兼容和前景

授权农民是为了发展农村经济,因为中国经济改革的首要目的就是发展经济。但是经济改革,尤其是20世纪90年代以后,并没有显著改善成千上万中国农民的生活条件和水平。中国农村政治和社会的发展并不是在一个有着明确目标指导下的变化,它起因于授权农民发展经济,是作为一种发展经济的手段。一个国家的经济发展不会自然地带动民主化的进程,但是授权农民推动了中国农村民主化的发展,尤其是中国农村民间社会自治和民主化的发展。但是这种变化相对有限。按照规范发展理论的“效益、平等、民主和安全”四个指标来衡量中国农村的发展,很难说中国农村的发展是十分成功的。

联产承包责任制对促进农村经济发展起到了非常积极的作用,但是这一政策并没有解决农村的产权问题。在“联产承包”发挥了历史的作用以后,与中国整体经济持续发展形成鲜明对照的是农民增收缓慢,农业效益低下,农村社会矛盾尖锐。中国改革开放20多年,城乡两极分化并没有缩小,无论是经济收入、社会福利、生活环境还是社会地位都是如此。在农民眼里,地越来越没有种头,走出土地和村落另谋出路是当今农民的一个普遍选择。“三农”问题充分反映了当今中国农村发展的问题。

在市场经济和中国改革开放的大环境下,中国村落的衰落是一个不争的事实。从发展的角度看,这并非是一件坏事。但从社会和政治稳定的角度看,这又并非是一件好事。20世纪90年代以后,除民主化程度的提高,农村发展没能提高“效益”,两极分化在拉大,安全没有保障。如果以经济发展为目的的中国改革在农村并没有取得预期的结果,国家的发展战略是否应该调整呢?政策有时会促进制度的建设,有时会阻碍制度的建设。制度建设本身又会影响发展目标的重新制定。从中国农村发展

的现状看,农村效益低,物质平等,包括教育、医疗服务、就业等问题今天在一定程度上比改革开放前还要严重。以经济发展为目的的改革促进了农村政治和社会的发展,农村政治和社会的发展是否会促进今后中国农村在其他方面的发展,使经济、社会和政治发展的目的相容呢?

国家政策的指导作用、市场经济和农村民间社会的发展是当今影响中国农村发展的三个重要因素。在中国农村民间社会自治和民主化初步发展的今天,政府是否应该根据中国农村的现状重新制定中国农村优先发展的目标是一个非常重要的问题。一方面,农民本身对中国改革20多年后出现的“三农问题”无所适从。另一方面,国家政策对农民和农村的影响和指导作用已经明显减轻和下降。民间社会虽然得到了发展,但是,当代中国乡村民间社会的自治受制于两个方面的因素:一是农民的收入水平,二是县乡政治体制。乡镇民间社会是随着市场经济发展起来的,但农民收入水平低,经济实力有限,抵抗市场冲击的能力很弱,这种脆弱性决定了乡镇民间社会发展的步履维艰。

中国乡村民间社会民主化的发展或许是一条出路。政府应当自觉地推动乡村民间社会的民主化,扶持农民自治组织的生成发育,使中国农民真正成为自我服务、自我管理、切实维护农民合法权益的自治组织。这样做或许会使中国农村经济社会和政治发展相兼容,从而有效地解决中国的“三农”问题。当然当今中国农村民间社会民主化的发展存在许多障碍。第一,受传统行政管理方式的影响,干涉农民的自治组织事情常有发生。第二,家族聚居模式的改变是一个与城市化相伴随的长期过程。家族记忆难以泯灭,家族内部以及邻里间的扶贫救恤在乡村社会保障中的地位还难以替代,因此家族因素对民间社会的影响也将是长期的。第三,土地的集体所有制强化了农民对村庄共同体的依赖,农民的产权总是不稳固的,农民个体的独立自主受到牵制。民间社会不健全的发展也在一定程度上限制了农民利益聚集成一种集体行为的可能性,限制了农民相对国家和其他团体利益的体现。民间社会自主化与民间社会民主化又是相互作用的。前者是后者的前提,后者是巩固前者发展成果的最终保障。所以,应致力于推动两者的同步、协调发展。从政策方面减轻农民负担,创造农民增加收入的机会,建立农村社会保障制度,改变农村的产权和农业结构,改善农村教育,提高农民素质,都会有助于中国民间社会自主化和民主化的发展。

结 论

最近,中国共产党强调要把解决好“三农”问题作为全党工作的重中之重。从中国农村发展的现状考量,中国农村社会发展对农村的整个发展的作用是重中之重。如何提高和发展农村社会在农村发展中的作用应该是今后中国农村发展的一个关键问题。

参 考 文 献

- 1 Monte Palmer. Dilemmas of Political Development. Itasca, ILL. : E. E. Peacock Publishers, INC. ,1989. 7
- 2 施坚雅. 中国农村的市场和社会结构. 北京:中国社会科学出版社,1998. 146
- 3 郑法. 农村改革与公共权力的划分. 战略与管理. 2000 4
- 4 Daniel Kelliher. Peasant Power in China. New Haven, Conn. :Yale University Press , 1992. 239 ~ 242
- 5 奥斯特罗姆. 制度分析与发展的反思. 北京:商务印书馆,1996. 115
- 6 发展研究所. 改革面临制度创新. 上海:上海三联书店,1988. 156
- 7 王颖. 新集体主义:乡村社会的再组织. 北京:经济管理出版社,1996. 232
- 8 张劲松. 论乡镇市民社会的兴起与治理. 文史哲,2004 2
- 9 Samuel P. Huntington. The goals of development. In : Myron Weiner and Samuel P. Huntington (eds). Understanding Political Development. Boston : Little , Brown and Company ,1987. 20

作者简介



陈卫星 博士 美国东田纳西州立大学政治学教授,主要研究方向:比较政治和国际关系。



楚成亚 博士 山东大学政治学与公共管理学院副院长副教授,主要研究中国地方政治和乡村治理。

第四部分

国际关系与全球化

当代美国的世界政治基本理论与分析层次

刘国力

美国查尔斯顿学院

Department of Political Science

College of Charleston

E-mail : liug@cofc.edu

内 容 摘 要

世界政治错综复杂,国际风云变幻无穷,往往令人眼花缭乱。人们借助于理论探索方能抓住问题的关键。本文力求用通俗易懂和简明扼要的语言向读者介绍当代世界政治的基本理论和分析的层次。由于笔者十多年来在美国查尔斯顿学院从事世界政治的教学和研究工作,在此不免侧重于评析美国学者的观点。美国学者在总结历史经验和借鉴外国文化的基础上,提出了一些有特色的国际关系理论。美国是一个由世界各地移民组成的充满多样性的国家,这种多样性也充分反映在众多纷争林立理论观点上。美国社会鼓励创新精神,学术界更重视新思想、新理论。求知的渴望加上学术竞争的推力促使许多学者不断标新立异,打出形形色色的理论旗号。其中较有影响的理论流派包括现实主义、新现实主义、理想主义、自由主义、新自由主义、依赖论、相互依赖论、世界体系论、全球主义理论等。本文仅对世界政治学界最有影响的现实主义、自由主义和全球主义等进行评析。

影响深远的现实主义

世界政治理论中最古老也最有影响的学派之一是现实主义。这一学派的生命力证明古老的不一定是过时的。汉斯·摩根索是战后美国学术界最有影响的现实主义大师。他的《国家间的政治:为权力与和平而斗争》可以说是现实主义学派最具代表性的经典著作。根据摩根索的分

析 现实主义的精髓包括以下几个方面：

1. 人性恶论

人的本性是自私自利、贪得无厌和时常具有侵略性的。政治和社会均受制于根源于人性的客观规律。人性在数千年以来并没有发生根本的变化。真可谓江山易改 本性难移。因此 新鲜的理论往往经不起时间的考验。而已经存在千百年的政治思想不能说就必然陈旧过时。任何政治理论都必须经受理性和实践的双重考验。

2. 国家中心论

世界政治的主角是民族国家。民族国家的特征是具有领土、人口、政府和外交关系。国家拥有主权。因此 国家既不同于个人 又区别于任何其他组织。国家是人民集体意志的合法代表。在世界上并不存在凌驾于国家之上的中心权力。联合国只不过是国家之间交往的一个工具。

3. 权力利益论

每个国家的基本利益是增强自己的权力。政治的本质就是权力斗争。各国在国内发展经济 增强国防力量；在国际上寻求盟友 防范敌人。权力就是利益。权力既是手段 又是目的。最基本的国家利益包括国家安全、领土完整、军事实力和外交均势。

4. 理性论

各国政府都头脑冷静地谋取最大限度的国家权力。基于这种考虑，我们就能够洞察外交官们华丽的辞藻背后所隐藏的真实意图。理智的外交政策力图冒最小的危险而取得最大的利益。

5. 非道义论

国家之间不存在共同的道德标准。政治家的行动不能以抽象而空泛的概念为指南。只有认真考虑具体时间、特定地点的特殊要求 政策才能切合实际、卓有成效。现实主义反对以任何一个国家的道义原则作为统治世界的准则。

6. 历史观

以史为鉴而知世事。现实主义认为历史经验比抽象的学术概念更有助于人们理解国际政治。

假若自私自利的人性真正能够解释战争的根源,那么这种悲观的人性论怎么阐述国际和平和广泛的合作行为呢?新现实主义摒弃悲观的人性论,而着重从国际体系的结构里去寻求战争的根源与和平的条件。新现实主义者认为国际体系的根本特征是无政府状态。这就是说,没有一个统一的世界政府能够维持国际秩序。每一个国家只能依靠自己来保护国家安全和维护自身利益。每个国家都是理性的,也就是说各国都力求尽量减少损失,扩大收益。国家面临的关键问题是生存。一个国家往往把其他国家看成是潜在的敌人和对国家安全的威胁。国家间的互不信任 and 恐惧促使各国增加军备,军备竞赛又进一步加剧各国的不安全感。

新现实主义更强调国际格局对各国外交的影响。用莫顿·卡普兰的话来说,均势体系的规则是:“①增强自身力量,但尽量通过谈判而不是打仗来达到目的。②如果不能增强力量,宁可打仗而不要日益落后于对手。③为了保持战后的战略均势,在战争中应该有所节制。换言之,不要根除必要的对手。④反对任何国家和国际联盟在国际体系内谋求绝对优势。⑤制约赞成超国家组织原则的成员。⑥许可被打败或受到制约的重要成员重新进入国际体系。”

理想主义与自由主义

与现实主义相反,理想主义认为人的本性是基本善良的。自由主义与理想主义有密切的联系。内在善良的人性促进社会的进步。人虽然并不是完美无缺的,但人是有理性的,通过教育学习,人们能够建立良好的制度使人类的优点得到发挥。战争是社会弊病的结果而不是人性的必然产物。战争等罪恶行径是腐败的社会制度或领导人之间相互误解的产物。因此,战争或其他侵略行为并非不可避免。通过体制改革,人们的行为可以得到改变。国家之间应该可以共同合作消除战争的可能性。理想主义者应该努力促进各国政府和国际组织共同建立公正的世界秩序,按照基本的人的价值观念来处理国际事务。理想主义者从根本上反对弱肉强食的现实主义政策。

自由主义者认为国际无政府现象可以通过集体行动来解决。集体安全是防范侵略战争的良方。他们重视国际组织的作用。在实践中,国际联盟的失败使集体安全原则受到打击。例如1931年日本侵略中国并占领东北三省时,国联对其侵略行径袖手旁观。1938年德国侵犯奥地利和捷克斯洛伐克,国联也未采取任何有效措施来维护国际集体安全。第二次世界大战的爆发导致了国联的灭亡。

亨利·卢斯在提出20世纪是“美国世纪”时强调,导致美国突出地位的因素包括以下几点:第一,充满活力的自由市场和发达的国内国际贸易为美国的国际地位奠定了雄厚的基础。第二,美国为优秀的技术人才和艺术家提供了得天独厚的活动空间,吸引了世界各地的许多杰出人才。第三,美国人民往往富有博爱精神。卢斯提出美国政府在武器装备上每花一美元,就应该拿出一毛钱去救济世界上饥寒交迫的人们。虽然未能付诸实践,这一建议反映了一定的理想主义色彩。第四,美国继承了西方文明的一些优秀原则:热爱自由,主持正义,追求真理,提倡博爱等。

带有理想主义色彩的威尔逊总统认为,自由主义的三大支柱包括:开放的经济,民主的政治和多边国际组织。他还提出美国最容易和民主国家进行长期稳定的合作。在第一次世界大战后,威尔逊极力主张设立国际联盟、实行集体安全。可是当时美国民意的主流是实用主义和孤立政策。理想主义在实践中遭受到挫折。

新自由主义进一步阐述人类合作的原因。囚犯的困境是演绎论最著名的范例。在这个故事里,两个嫌疑犯被捕后被关在不同的牢房里。由于起诉机关缺乏充足的证据,审判官对每个囚犯单独提出以下条件:如果囚犯甲坦白罪行而囚犯乙拒不承认,甲获得释放而乙被判无期徒刑。反之,如果囚犯乙坦白罪行而囚犯甲拒不承认,乙获得释放而甲将被判无期徒刑。如果甲乙都认罪,两人都将被判长期徒刑。假如两人都否认犯罪,他们将受到较轻的惩罚。如果两个囚犯能够合作,共同否认犯罪应该是他们的最佳选择。可是从每个囚犯的私利来考虑,无论对方如何决定,甲或者乙都会选择背叛对方而承认罪行。双方认罪的结果是两人都将被判长期徒刑。这就是所谓囚犯的困境。为什么囚犯不能合作并保持沉默呢?因为如果甲保持沉默而乙招认的话,甲就要被终生监禁而乙却可以逍遥法外,反之亦然。

在新自由主义者看来,囚犯困境的症结在于他们只有一次选择的机

会。如果囚犯有多次选择的机会,理智的选择当然是相互合作,共同保持沉默。这种合作的结果是二者都只受到从轻惩罚。在现实世界中,国家之间的交往不是一次性的而是反复不断的。这就是说,国际关系中合作的可能性是存在的。新老自由主义者都强调合作。古典自由主义惯用性善论来解释人们合作的精神和改革社会弊病的动力。新自由主义则认为,无论个人之间还是国家之间,如果存在不断交往的关系,各自的基本利益将要求产生合作的机制。

全球主义与依赖论

全球主义有以下几个主要论点:首先,分析国际关系的出发点是全球体系,国家和其他角色都在其中活动。要解释某一行为,就需要了解影响该行为的国际环境。要了解一个国家的外交关系,不仅需要考察其内因,更应该探索其外在因素。其次,了解国际体系必须有历史观念。不了解历史发展的基本规律就很难理解国际关系。从16世纪到现在,世界资本主义体系的兴起和发展是世界政治中的一条主线。第三,全球主义中的依赖论认为,世界资本主义体系的发展导致发达国家在经济政治等方面占主导地位,而广大第三世界国家却处于依赖地位。发达国家在金融资本、科学技术、国际贸易、跨国经营管理等方面占主导地位,而欠发达国家往往只能提供原料、初级产品和廉价劳力。这种特殊关系的存在使得富国越来越富裕,贫国越来越贫穷。

与现实主义和自由主义相比,全球主义者更注重经济因素在国际关系中的作用。现实主义者虽然也强调经济实力,但他们认为在关键时刻政治军事因素有更突出的作用。自由主义者往往是多元主义者。他们同时注视社会经济、政治法律、人权道义、生态环境和国际安全等各种问题。在全球主义者看来,当代世界体系的形成和发展都与经济发展有极为密切的关系。我们试图把上述讨论简要归纳在表1中。

生态环境论

与上述传统理论不同,生态环境论认为对人类世界的研究不能离开自然界的大环境。人类世界只是全球生态系统的一个有机组成部分。人们适应全球生态系统的能力将决定人类的生存或消亡。地球的资源是有

限的,人类要继续生存下去就必须学会如何保持生态平衡而不是滥用自然资源。

表1 三大理论体系的特征

特 征	现实主义/ 新现实主义	自由主义/ 新自由主义	全球主义/依赖论
主要角色	民族国家、国际体系	国家、非政府集团、 国际组织	社会阶级、跨国精英、 跨国公司
对个人的 看法	自私自利 追求权力, 矛盾对立的关系	人性基本善良 人们 可以合作	经济关系 社会阶级决 定人们的行动
国家观	国家追求权力、民族 利益	国家有许多利益,不 是一个单独角色	国家是国际资本主义 体系的代理人
国际体系观	无政府 状态均势是 稳定的要素	国际社会相互依赖	分为不同层次,受制于 国际资本主义体系
变化的可 能性	可能性小 结构性变 化缓慢	变化是可能的,也是 可取的	寻求急剧的变革

生态平衡的一个关键问题是可持续发展。这就是说,在考虑我们的生存和发展时,一定要注重保护自然资源,给子孙后代留下一个健康的生态环境。Dannis Pirages 提出了可持续发展的5种资本和3大支柱。这5种资本包括:第一,自然资本,这就是自然资源;第二,人的资本,即人们从事社会活动和生产劳动的知识和能力;第三,人类创造的资本,包括劳动产品和技术;第四,社会资本,公民的相互信任、社区精神和政治参与;第五,文化资本,社会文化包括对自然环境的适应和对更美好未来的追求。可持续发展的3大支柱是:第一,经济安全,这指的是人们掌握自己经济生活的能力和防御外来经济震荡的准备程度;第二,生态完整,新鲜空气、清洁的水、合理的资源利用使人们和大自然和谐相处,保持生态平衡;第三,民主,公民积极参与社区决策。5种资本是3大支柱的基本保障。

空气污染、温室效应等问题的本质是国际性的。任何国家单独都无力根本解决这种问题。但美国作为最大的资源消耗国对解决国际环境问题负有不可推卸的主要责任。可惜某些目光短浅的当权者把自己近期的经济利益看得比保持生态平衡还重要。例如,目前的科学技术已经完全有可能提供节能高效的汽车。但美国3大汽车公司为了赚钱继续大量生产耗油率高、体积大的运动型四轮驱动车。汽车公司和石油公司明显地

把利润率看得比生态平衡还重要。这种盲目利己、危害环境的做法应该早日受到惩罚和制止。布什政府在国际环境问题上的动摇和倒退显然受到汽车、能源等工业集团的影响。

美国科学技术发达,公民环境保护意识日益增长,在国际环境保护方面是可能大有作为的。如果美国能够以身作则带头节约能源,减少污染,国际生态的前景就会更光明一些。在生态问题上绝不能说一套,做一套,更不能严格要求别人,而自己放任自流。

分析问题的层次

在国际政治研究中,人们可以从不同的层次去考察问题。比如说,国内的因素和国际的因素对不同问题可能有交叉的影响。从微观到宏观来看,以下6个层次均须认真考察:

第一,个人决策者。决策者个人的教育程度、社会经验、性格特征、健康状况等因素对他们的外交政策肯定有影响。关键是要发现究竟是什么影响和怎样影响。例如,杜鲁门总统和罗斯福总统的外交政策有很大不同,戈尔巴乔夫与勃列日涅夫的外交政策有天壤之别。这种区别应该是与他们每人独特的经历和个性密切相连的。

第二,决策者的角色。决策者所扮演的角色对其在制定和执行外交政策中的作用有举足轻重的影响。每个领导者都会关注和维护其所在机构的权益。即使是同一个人,地位的变化很可能导致观点和政策取向的变化。比如一名军队将领首先关注的应该就是他负责部门的军事物,而他退休后如果被任命为一名外交官,他就应该更关心如何发展与邦交国的外交关系。

第三,政府体制。文官政府或军人政府、民主政治或集权政治、稳定的政权或不稳定的政权与外交关系有密切的联系。在民主政治中,决策者必须争取民意的支持。每一项政策都可能对下一次选举产生影响。在集权体制中,决策者的基础往往较为狭隘,最高决策者一般说来有更大的主动权。但是,决策者一方面要压制反对派,另一方面又要当心自己被推翻。不论在何种政体中,内部矛盾总是会影响到外交关系,反之亦然。

第四,社会特征。社会制度和经济发展程度的差异呈现在多方面:资本主义和社会主义,发达国家与发展中国家,工业社会和农业社会,开

放社会与封闭社会等。这种种差异对于外交关系有什么影响呢？这是一个值得深入探讨的问题。如果不认真考虑自己所处社会的基本特征，就很难制订行之有效的外交政策。

第五，国际关系。谁是敌人？谁是朋友？这是国际政治中的一个关键问题。当两个国家之间发生分歧时，盟国、友邦和敌国之间处理矛盾的方法往往会截然不同。盟国之间可以做到大事化小，小事化了。而敌国之间由于相互猜疑，往往会引起矛盾激化。当然，国家关系与私人关系不同。由于国家利益的变化，化敌为友或敌友难分的情况时有出现。

第六，世界体系。两极世界、多极世界的形势迥然不同。世界格局的变化给国际关系提出了新的挑战和机遇。高科技的发展和经济全球化的浪潮对各国外交和世界体系均有深远影响。

以下我们将从国际体系、国家和个人三个层次来进行分析。

1. 国际关系和世界体系

一个体系由许多部分组成。各个部分又相互联系，局部的变化会影响到全局。自由主义者认为当代国际关系的一个基本特征是复杂的相互依赖关系几乎无所不在，确有牵一发而动全身之势。例如，中东局势的动荡不仅影响到全球石油价格的波动，而且关系到国际政治关系的发展。亚洲金融危机不仅波及拉丁美洲和俄罗斯，而且还影响到全球金融市场的走向。2001年9月11日恐怖主义者袭击美国，不仅伤害到美国和其他许多国家人民的生命财产，而且对国际政治经济关系造成深远的影响。可见，相互依赖关系有正负两方面的作用。

与现实主义者设想的无政府状态相反，自由主义者认为许多国际成员之间存在密切的关系，在这种关系的基础上形成了一个有机的国际社会。国际社会的成员之间相互交流，达成共识，维护共同利益。众多国际组织、机构的建立和发展充分证明了这一点。

新自由派制度主义者的观点介乎于自由主义和现实主义之间。他们一方面认为国际体系处于无政府状态，每个国家都在其中寻求自身的利益；另一方面他们又看到国家之间的交往有积极因素。国际组织的建立和发展反映了国家间共同利益的要求，并且为进一步的国际合作创造了条件。

国际体系是不断发展变化的。通信和交通技术的迅速发展为日益密切的国际交往提供了有利条件。人们总结历史经验认识到和为贵，通过

和平手段解决分歧,达到两利双赢是最佳途径。

在现实主义者看来,自由主义者的上述构想带有很大的空想色彩。现实主义者强调,国际体系的基本特征是无政府状态。主权国家是至高无上的。无政府状态制约决策者的行动。传统的现实主义者主张国家的行动决定国际体系的形成和演变。而新现实主义者则认为国际体系的构架制约国家的行为。

现实主义者注重权力,因而也重视国际格局的演变。多数现实主义者认为 19 世纪的欧洲呈现了英国、法国、俄国、普鲁士和奥地利等国多极均势的格局。正是这一格局的存在促进了欧洲的相对稳定。均势格局下国家行为的基本准则包括以下几条:各国寻求增强自己的权力,达到这一目标的手段包括掠夺领土,增加人口和发展经济。谈判是优于战争的方式。可是,如果本国不能增加实力而他国的力量正在加强,就不惜打仗以防止本国的相对衰落。要力图防止任何国家或联盟在国际体系中取得霸主地位。为此,合纵联横,维持均势是外交关系的实质。

第一次世界大战的爆发标志着欧洲均势的破坏。第二次世界大战中德国和日本被打败,英法等国被削弱,美国成为超级大国,苏联在欧亚大陆上崛起为举足轻重的大国。冷战时期形成了以美国和苏联打头的两极世界。两极世界的规则和多极世界有所不同。在冷战中,北大西洋公约组织和华沙条约组织两大对立的军事集团为了避免两败俱伤而力图谈判而不打仗,打小战而不打大战,准备打大战而不是被对方消灭。核武器的威慑作用对美苏双方都有制约,防止了北约和华约热战的爆发。两极世界貌似稳定,但实质上却非常危险。1962 年古巴导弹危机表明,美苏之间的误解和冲突有可能导致世界大战,核大战将会给人类文明带来毁灭性的打击。

在苏联衰落和瓦解后,出现了一超多强的多极世界。国际交往日益频繁,国际关系空前复杂。基辛格等现实主义者强调,美国外交的任务是维护和加强有利于美国的国际格局,防止或推延任何挑战美国的强权的兴起。

与上述两种看法不同,依赖论和世界体系理论认为国际体系的基本特征是资源财富的不平等分配。在资本主义制度下,国际分工有利于发达国家,不利于发展中国家。少数发达国家占有世界上绝大多数的资金、技术和管理的优势。广大发展中国家由于对强国的依赖而得不到正常的发展。结果是富国愈来愈富,穷国愈来愈穷。世界体系的进一步不平等

分化是暴力冲突的根源。国际政治经济新秩序的建立是合理利用人类共有的资源,寻求平等互利发展的必要条件。

作为分析问题的一个层次,国际体系的优点是其全面性。系统分析可以帮助观察者高瞻远瞩,纵观全局。现实主义者认为系统论不仅有助于分析现状,而且可以预见未来。在自由主义者看来,体系论为国际合作与和平提供了积极的规范。

然而,系统分析不是尽善尽美的。关于国际体系的论述可能会流于空泛,言之无物。对国际体系理论的检验是困难的。什么是国际体系?什么属于或不属于国际体系?国际政治体系、经济体系和其他体系之间有什么关系?要找到准确的答案并不容易。

三大理论对国际体系的看法见表2。

表2 三大理论对国际体系的不同看法

	自由主义	现实主义	马克思主义
基本特征	相互依赖,国际社会和无政府状态	无政府	阶级分化、阶级矛盾
主要角色	国家、国际组织、非政府组织	民族国家	资本主义国家、发达国家与不发达国家
制约因素	众多因素互相影响	国际分极,分层	资本主义、阶级分化
可变性	各种各样的角色不断相互作用,形成新的关系;国际体系没有激变的必要	变化缓慢,均势的变迁引起国际体系的变化	需要根本性的巨变,但这种变化受到资本主义结构的制约

资料来源:Mingst,1999,p.106

2. 国家与社会

从国际法和国际关系的角度考察,国家有四个要素。首先,一个国家应该拥有自己的领土;其次,它应该有稳定的人口;第三,政府应该得到人民的支持;第四,国家应该享有其他国家的外交承认。

自由主义者的国家观是动态、多元的。他们认为国家不是一成不变的。国家反映政府和社会中的多元利益。与此相应,国家利益是多层次、不断变化的,而不是单一不变的。国家内部的利益冲突也会反映到国际关系中。例如,在石油问题上,消费者希望买到廉价的汽油,制造商需要有稳定的石油供应,产油者想卖高价以赚取高额利润。国家本身在石油

的产供销问题上并没有特殊的利益,它的职责是保证公平交易的原则得到遵守。国家在石油问题上并没有单一的或一致的“国家利益”。有时国家希望有低廉的石油价格,有时需要稳定油价,有时还设法提高油价以便刺激国内石油生产。

现实主义者一般主张国家中心论。他们强调在无政府的国际体系中,国家是自主的行动者。国家享有主权,这就是说,在领土范围内,国家有权管理本国人民,并决定有关经济、安全、政体等大政方针。每个国家都寻求保护和发展自己的国家利益。国家利益可以解释为权力。军事力量在现实主义者眼中占有独特的地位,其他力量可以转化为军事力量。在石油问题上,现实主义者认为国家利益的表现是毫不含糊的。国家希望有充足的石油供应和稳定的物价。因此,当美国与有关国际组织——石油输出国和跨国公司谈判时,这样的“国家利益”就应该是谈判的底线。

现实主义者认为国家是国际关系中最主要的角色。在他们看来,国际关系主要就是国家之间的关系。由于国家拥有主权并拥有自己的军队,即使一个较小的国家也往往能够对国际关系发挥其他组织不可能达到的影响。

尽管国家处于中心地位,但是它并不缺乏挑战者。经济全球化、文化国际化都对传统的国家主权形成挑战。例如,人权和环境问题的国际化已经对国家在使用本国的自然资源方面起到了制约作用。新技术的发展打破了国家过去惯常对信息的垄断。跨国公司的迅猛发展和现代生产与消费的国际化使各国政府在调节经济政策时面临越来越大的困难。

同时,许多国家面临来自内部的挑战。民族主义、种族主义、地方主义等均可能对国家形成威胁。民族主义就像一把双刃利剑。正面的民族主义有助于加强民族团结和巩固国家统一;负面的民族主义尤其是民族压迫或种族中心主义会瓦解民族团结甚至导致国家分裂。苏联和前南斯拉夫的瓦解就是明显的例证。任何一个多民族国家都应该认真吸取教训。

国家的内政与外交之间存在着复杂的关系。现实主义认为无论一个国家实行什么政体,它的国家利益都会决定其外交政策。自由主义者则认为,民主政治倾向于和平外交,而集权政治和独裁政府则带有较大的侵略性。当然,就此展开的激烈争论将长期进行下去。

表 3 总结了三大流派对国家力量和外交政策的观点。

表 3 三大流派对国家力量和外交政策的不同观点

	自由主义 / 新自由主义	现实主义 / 新现实主义	马克思主义 / 依赖论
国 家 力 量 的 本 质	国家力量有多种源泉,包括有形力量 和无形力量,硬力量 和软力量	实力是国际关系的核 心概念,地理因素、自 然资源、人口素质尤 为重要	经济基础决定上层建 筑,阶级关系很重要
使 用 国 家 的 力 量	行使权力有多种多样 的方式,倾向于使用 非强制性的手段	强调使用强制性的方 法,必要时可以使用 武力	强者使用暴力,弱者 很少掌握任何权力 工具
外 交 政 策 如 何 制 订	政府各组织部门、官 僚机构往往各行其 是,社会各种力量相 互作用,众多因素影 响外交决策	国家被看成是单一的 角色,强调理性决策 模式	外交政策被那些在经 济上占主导地位的资 产阶级精英所掌握, 国家的真正选择很 有限

资料来源 :Mingst ,1999 p. 141

3. 个人及其角色

世界政治肯定影响到个人的生活。但个人不仅是消极被动的个体。有的个人可能成为主导国际事务的国家领导人、跨国公司的行政长官和国际机构的负责人。决策者的好恶和政策取向对国际事务影响深远,深谋远虑的国家领导人在特定条件下能发挥决定性的作用。因此,大国领导人的变动往往会引起人们对外交政策走向的重估和猜测。事实证明,苏联从勃列日涅夫到戈尔巴乔夫的过渡,俄罗斯从叶利钦到普京的转变,都导致了重大的外交政策调整。美国从卡特到里根,再从克林顿到小布什的过渡,也都产生了显著的外交政策转变。

人们在社会政治中的地位决定其政策倾向。每一个位置都有其特定的职责。占据每个位置的人不仅自己对其职责应有了解,而且要考虑别人对他的期望。每个政府部门的负责人自然要考虑本部门的利益。无论个人背景如何,担任总统的人应该多从全局思考问题,国务卿或外交部长应首先考虑外交问题,而国防部长则注重军事问题。

决策者的个性、健康、精神状态、个人抱负、政治经验等对外交政策都

有影响。从个性来看,领导者有主动与被动、积极与消极之分。主动型领导人富于创造性,被动型的负责人则往往消极应付事态。积极型领导人乐于政治挑战,而消极型决策者则易于把政治批评看成是沉重的负担。决策者还可以进一步划分为主动积极型、主动消极型、被动积极型和被动消极型等。

如果决策者身体病入膏肓,精神萎靡不振,外交政策自然会受到不良影响。野心勃勃的领导人可能在外交上到处伸手。没有抱负的决策者又趋于无所作为。历史经验对现实决策有深远影响,忘记过去可能会重蹈覆辙。不善于吸取历史经验的人很难正确地预见未来,但不断纠缠历史旧账又难于开创新篇章。由于国际问题的高度复杂性,单从任何一个角度都很难透彻地理解问题。在分析关键问题时,需要从多层次、多角度着眼。

均势战略还是权力过渡

1. 传统均势战略

均势战略是国际关系理论中流行最广,影响最大的学说之一。古典均势战略的基本准则是:阻止任何国家或联盟取得统治地位;各国寻求通过扩展领土,增加人口或发展经济来增强自己的能力;谈判胜过打战;如果不能增强自己的能力那么就不惜打战,因为别国越来越强大而自己越来越相对变弱会导致灭顶之灾;其他国家可以被看成是潜在的盟国;各国都寻求自己的国家利益,即国家力量。

根据欧洲的历史经验,在多极格局下均势战略要取得成功需要有以下前提条件:第一,主要国家的力量应该大致相等,力量太悬殊就难以达成均势;第二,大国间对于行为基本准则应该有共识;第三,一国不应该寻求摧毁他方或现存国际体系;第四,每一个国家都应该可以成为别国潜在的盟友,在战争中被打败的国家应该得到机会重新进入国际体系;第五,各国之间的价值观和意识形态的差别不应该太大,否则上述准则就难以实行(Lieber 2001)。

以权力制衡权力的均势战略包括八大基本假设:①国际体系是“无政府状态”的,独立国家之间的安全相互影响,但并没有一个世界政府来调整关系。②每一个国家的最低目标是生存,最高目标是扩展自己的力

量。国家是理性的自我中心的主体。这就是说各国都把自己的利益看成最高利益。③国家安全主要依靠各国自卫。在缺乏全球性法律和秩序的情况下,没有绝对的安全,也不可能有绝对的权力。④均势可以用简单或复杂的方法来测量。例如,分析家可以考虑人口与领土、国民生产总值、军事力量、战略部署、民族意志等因素。⑤测量国家力量的技术应该是相对稳定的。⑥国际体系的主要成员之间在内部结构方面应有许多共性。⑦欧洲宗教和文化的历史遗产使欧洲各国之间在价值规范甚至政治词汇方面都有相通之处。⑧既有能力又充满信心的国家领导人能够为均势战略提供战略性的领导(Doyle, 1997)。

冷战时期美国和苏联保持了相对均势。如果一方扩充军备,另一方也会采取相应的行动。例如,美国在1945年首先研制了原子弹,4年后苏联也爆炸了原子弹。1949年北大西洋公约组织成立,1955年联邦德国加入北约,苏联及其东欧盟国立即组建了华沙条约组织来与北约对抗。1957年苏联人造卫星上天,次年美国也发射了卫星。70年代两国战略核武器军备竞赛愈演愈烈,达成了所谓战略均势。

均势战略可以应用于全球战略,也能够用于地区性研究。例如,东亚、南亚、中东、欧洲等地区都可能局部均势问题。

均势战略倾向于支持维持现状,但这一战略难以解释国际形势发生根本变革时期的安全问题。例如,冷战结束时苏联解体,华沙条约组织消亡。按传统均势战略的逻辑,北大西洋公约组织也应该相应削弱甚至退出历史舞台。然而,北约不但继续存在,而且进而向东扩展到曾经是华约成员的波兰、捷克和匈牙利。这是与均势战略背道而驰的。

均势战略和威慑理论的共同目标是防止战争的爆发。威慑理论认为武力打击的威胁是防止战争爆发的重要因素。现实主义认为理性的决策者认识到侵略战争的代价可能远远超过战争可能带来的利益时,就不会发动战争。核武器的使用会产生不可接受的破坏,超级大国之间的核大战会给双方甚至全人类带来毁灭性的打击。这种可怕的相互毁灭正是核威慑能够见效的要素。

2. 权力过渡论

与权力均衡论相反,权力过渡论认为大国间的权力趋于旗鼓相当并不能带来和平而容易引起战争。与现实主义关于国际体系出于无政府状态的假设相反,权力过渡论认为世界政治中存在着等级制度。权力过渡

论的倡导者是 A. F. K. Organski。这一学派的最新代表作是 Ronald Tammen(2000)等合著的《权力过渡：21 世纪的战略》。我们有必要对权力过渡论进行剖析。

权力过渡论有三个组成部分：结构、动力和政策。世界权力分配很不平衡，权力集中在极少数大国手中。如图 1 所示，在国际等级制度的顶端是一个超强大国。这个国家在国际体系中占有的资源最多。但它并不是一个可以随心所欲的霸主。超强大国力图维护有利于自己及其盟友的国际规则，千方百计防止任何与之敌对的超强大国的崛起。在 19 世纪至 20 世纪初英国称霸世界、德国对英国霸主地位的挑战是两次世界大战爆发的重要原因。

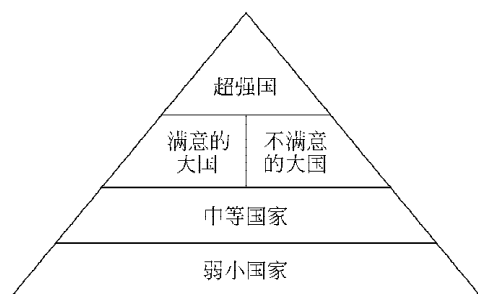


图 1 世界权力分配

第二次世界大战的结果是英国遭受重创而衰落，德国和日本被打败而无条件投降。从第二次世界大战以来，美国就一直处在超强大国的地位。苏联曾一度对美国的霸主地位形成严峻挑战，但最终因为国内矛盾激化而瓦解。按权力过渡论者分析，当今世界惟一的超级大国是美国，世界大国包括中国和俄罗斯等。印度是一个潜在的大国。在大国之下有中等国家，例如日本、法国、意大利、巴西等。这些国家拥有相当的实力，但它们并不能对超级大国的国际领导地位构成严峻挑战。世界上大多数国家是弱小国家。

在权力过渡论者看来，权力的根本特征是能够强迫或说服对手来满足掌权者的要求。权力有三大要素：能够工作和战斗的人员的数量，人们的生产力，以及政治制度动员和团结人民为国家目标奋斗的效率。人口是权力的重要因素，但众多的人口必须同强大的生产力结合起来才能在国际舞台上产生重大影响。多数国家的人口是相对稳定的，在短期内难以发生巨变。众多的人口是大国的一个必要条件。当然，如果生产力

低,自然资源有限,那么过多的人口反而会成为是一个国家的负担。

经济增长相对人口来说变化可能会快得多。政治能力的可变性很大。在不同的政治体制和不同的领导人主导下,同一个国家可能在国际舞台上发挥不同的影响。例如,斯大林领导下的苏联与普京领导下的俄罗斯有本质的不同,法西斯德国与今天的德国有天壤之别。权力过渡论者认为国际权力结构呈金字塔状(见图1)。

经济发展是不平衡的,一些国家在特定时期会比其他国家发展得快。这种不平衡的发展是权力过渡的基本动力。经济发展和政治能力之间存在有机的联系。一般说来,政治能力高的国家往往可以更快地达到经济持续增长的目标,而政治能力差,社会不稳定的国家则容易陷入贫困的陷阱。

权力过渡论认为,超强大国和满意的大国从根本上说是赞成维持现状的。因为他们是现行国际规则的主要制定者和受益者。所谓“现状”指的就是超强国在世界安全和经济关系中占主导地位的情形。国际经济关系与权力关系密不可分。

Organski 认为,美国在近期内将保持世界领袖的地位,但世界领先的位置终将被中国取代。他认为问题不是中国是否会变成世界上最强大的国家,而是中国在何时成为世界的头号强国。中国的现代化对国际关系影响深远。近30年来中国崛起主要体现在三个方面:人口出生率下降和人口素质提高,国家政治能力增强,经济迅猛发展。人口出生率的下降是了不起的成就,计划生育导致人均生产力的提高,计划生育政策的成功反映了中国政治制度的能力。高度的政治能力为经济发展和国际影响的增长创造了条件。市场经济的建立和发展进一步促进了中国经济的持续发展。

在权力过渡论者看来,中国的崛起已经成为国际政治中的首要问题之一。他们为美国提出了应对中国崛起的三大战略:第一,美中两国领导人应该努力寻求合作,避免冲突。用权力过渡论的术语来说,在权力过渡时期应该创造使双方都保持满意的条件。第二,认真处理好台湾问题。第三,在中国力量增长的同时,美国应该通过自己的发展和增强与盟国的关系来保持优势。以下就这三大战略进行述评。

首先,美国应该增加对华投资,加强美中贸易,鼓励中国私营经济和市场经济的发展。美国政府的任务是鼓励中国领导人实行开放市场,提高效益,便利消费者的政策。美国私有经济和跨国公司应该积极到中国

投资办厂,不断加强两国的经济交往。这样的投资和贸易政策既能表明美国的积极态度,又能减少中国对西方的文化恐惧。中国经济特别是其私营经济的发展对中美关系有深远影响。中国经济的得益者将会期望同有关各方发展稳定、健康的关系。中国加入世界贸易组织将进一步促进中国的改革开放和世界贸易的发展。美国采取积极的政策加强与中国的经济关系不仅有利于双方的经济发展,而且将促进中美政治关系的发展。这对于维护世界的持久和平大有帮助。

其次,中美关系中最危险的问题是台湾问题。从权力过渡的角度来看,中国的实力总有一天要超过美国,中国和台湾的统一只是一个迟早问题,时间是有利于中国的。对美国来说,在台湾问题上最明智的战略是“审慎地等待”。美国如果在台湾问题上使用武力,即使在眼前占上风,也不能保证台湾的长期安全。军事冲突会毒化中美关系,破坏两国的正常交往。民族主义情绪将不断高涨,经济贸易关系会受到损害,政治军事关系会越来越紧张。对美国来说,维持台湾海峡两岸关系的现状是利可图的。因此,美国应该用外交和经济等压力防止台湾宣布独立。“台独”是根本没有出路的。美国应该千方百计地避免使台湾问题成为打乱美国对华长期战略的热点问题。台湾如果宣布独立必然导致北京采取断然措施,这可能引发中美对抗,其后果非常严重。中国实力不断增强最终必然导致中国内地和台湾的统一。但中国对美国的安全没有任何威胁,中国与苏联不同,苏联对美国的挑战主要是军事威胁,中国并不对美国的军事安全构成任何威胁。从权力过渡论出发,中国的挑战主要是经济竞争。台湾问题是惟一有可能引起中美军事对抗的热点问题。如果美国国内的反华势力鼓励“台独”,引发军事冲突,对中美关系有极为严重的影响。对美国的国家利益和世界和平将带来危险的后果。美国负责任的政治领袖、军事将领和经贸界领导人必须清楚地认识到,中国经济的发展是大势所趋,中美两国和则双赢,斗则两伤。在处理敏感、关键的台湾问题时必须慎重考虑双方的根本利益,从长计议,促进交往,避免对抗。

第三,美国应该利用国际力量的重新组合来保持优势。成熟的发达国家难以保持持续高速增长。如果中国作为一个发展中国家保持高速增长,那么它的总体实力总有一天会超过美国。美国应该力争使中国变成自己的盟友。如果中美两国成为盟友,那么在可见的将来国际安全就得到了根本保障。从更长远的角度来看,印度也是一个潜在的

盟友。

简而言之,权力过渡的根本动力是经济增长。权力过渡可能引起冲突,也可能是和平过渡。例如,美国超过英国的权力过渡就是和平过渡。历史经验证明,中国赶超美国的权力过渡如果要避免冲突,最重要的因素是怎样使中国成为一个满意的大国而不是一个不满意的大国。

从权力过渡的角度来看,一个大国的满意或不满意有内因和外因。美国应该大力增加对华投资,鼓励中国市场经济的发展。市场经济的发展必将导致商业精英和中产阶级的壮大。美中两国经贸关系的加强必将促进双方政治、军事和安全关系的密切发展,扩大双方的共同利益。

归根结底,权力过渡是历史潮流。没有任何一个超强大国能够永葆国际领导地位。对于美国来说,最明智和审慎的策略是力争使权力过渡在有利于自己的条件下发生。对于中国来说,最重要的战略是争取和平发展。许多国际观察家认为中国在可见的将来会成为世界上最大的经济实体。通过几十年的艰苦奋斗,中国会发展成为世界上最强大的国家。美国是一个主要靠移民和移民后裔在三个世纪里建立起来的新兴大国。中国是一个有几千年文明史的传统大国。中国在近代相对落后以后又重新崛起。处理好中美关系确实需要战略眼光和政治智慧。

3. 美国不能独往独来

冷战结束后美国成为世界上惟一的超级大国,部分美国政治精英认为这是夺取全球霸权的大好时机。被胜利冲昏头脑的人甚至宣称:“今日国际体系的基础不是权力均衡,而是美国的霸权。”但明智的分析家认为任何大国独霸世界都是白日做梦。其实,大国争霸并不是新鲜事。历史学家保罗·肯尼迪在《大国的兴衰》一书中描述了16世纪至20世纪的大国政治经济发展和军事竞争。肯尼迪预测随着日本、欧洲、中国等的发展,美国的霸权地位将不断受到挑战。20世纪80年代末他的论点在美国学术界和政界引起激烈争论。在此前,《日本独占鳌头》已经成为国际畅销书。80年代末民意测验表明大多数美国人认为日本对美国的经济挑战是最严峻的国际威胁。但是,随着1991年苏联的解体,日本经济的衰退,美国经济在高科技的带动下连年高速增长,美国精英中的悲观情绪很快被胜利的喜悦所取代。约瑟夫·奈在90年代初回应肯尼迪的著作《注定领导》似乎得到印证。奈强调,美国的领导地位不仅是建立在经

济军事等“硬实力”上,而且还植根于文化影响、领导艺术与外交技巧等“软力量”中。

2002年,奈又出版了《美国力量的自相矛盾:为什么世界惟一的超级大国不能独往独来》。奈曾任职于克林顿政府的国防部,现在是哈佛大学肯尼迪政府学院院长。他给权力下了一个简明扼要的定义:权力是影响事件发展,产生有利于自己的结果的能力,在必要时,可以通过改变他人行为来达到自己的目的。这种能力时常反映在资源占有上。资源包括人口、土地、自然资源、经济实力、军事力量和政治稳定。资源越多,权力的潜力越大。但资源未经动员起来,并不能直接变成国际影响力。例如,第一次世界大战后美国的资源已经相当丰富,但是美国的国际影响力却有限。美国既无力防止希特勒法西斯在德国上台,也未能阻止日本袭击珍珠港。

权力的源泉随着时代的变迁而有所不同。在17—18世纪的欧洲,人口是最关键的权力资源。因为众多的人口提供了政府税收的基础和征兵的来源,所以法国在当时一度占有优势。在19世纪,工业化的得益者首先是英国,它依仗其举世无双的海军,建立了日不落的殖民帝国。随后德国由于行政效率提高和铁路的发展力量日益雄厚,德国对英国的霸权构成严峻挑战。到20世纪中叶,美国和苏联不仅建立起强大的工业基础,而且拥有了核武库和洲际导弹。

冷战结束后,军事力量作为权力要素的地位有所下降。第一,核武器的毁灭性作用使各个核大国认识到,不到万不得已是不能使用核武器的。从这个角度看,核威慑对防止战争具有积极作用。第二,民族主义的觉醒打碎了殖民主义统治的枷锁,增加了对外侵略战争的代价。侵略战争得不偿失。第三,大国内部的社会变迁导致广大人民更重视切身利益,民众反对统治者对外扩张的图谋。发达国家人民越来越不愿意看到自己的子弟在战场上流血牺牲。战争的危险依然存在,但人民反战的情绪高涨不能不影响到政府的决策。第四,对于当今大国来说,使用武力往往与他们的经济利益背道而驰。经济实力雄厚的国家在和平环境下能够获取更大的利益。在经济全球化的趋势下,投资者必然寻求安全可靠的投资环境,战乱的危险会破坏经贸发展的基础。因此,发达国家和发展中国家都有和平发展的强烈愿望。

表4归纳了1500—2000年世界大国及其权力资源(Joseph S. Nye, 2002)。

表 4 世界领先的大国及其权力资源(1500—2000 年)

时期	国家	主 要 资 源
16 世纪	西班牙	黄金、殖民主义贸易、雇佣兵、王朝纽带关系
17 世纪	荷兰	贸易、资本市场、海军
18 世纪	法国	人口、农业、公共管理、陆军、文化(软力量)
19 世纪	英国	工业、政治凝聚力、财政与信用、海军、自由规范(软力量)、岛国(容易防卫)
20 世纪	美国	经济规模、科技领先、地理位置、军事力量和同盟体系,有普遍性的文化和自由主义的国际规则(软力量)
21 世纪	美国	技术领先、军事经济规模、软力量、国际通讯中心

经济力量在世界事物中的比重有所增加,但这并不意味着军事力量已经过时。如上所诉,经济发展需要稳定的环境,而和平环境需要军事力量来保障。再者,当今军事技术和经济力量的联系日益密切。美国要千方百计维持其军事优势和增强经济实力。2001 年恐怖袭击后,布什政府迅速采取措施增加军费,展开反恐战争,并加强本土防卫。军事因素在美国外交中的作用有明显加强。当然,小布什总统清楚地记得 1991 年老布什打赢海湾战争声望高涨,但因为经济衰退而在次年大选中失去白宫宝座的深刻教训。因此,布什在忙于反对恐怖主义的军事外交战略部署的同时,不断寻求振兴美国经济的良方妙计。削减联邦政府税收是布什刺激经济,争取民心的既定方针。然而,一方面削减税收,另一方面又增加军费和本土防御费用,加之经济不景气,前几年一度享有的联邦财政盈余一转眼就烟消云散,布什政府开始面临财政赤字的难题。

美国必须注重软力量。硬力量指的是经济军事实力,软力量指的是通过影响政治议程的决定来影响他人的政策、倾向和行为的能力。美国的民主传统、言论自由和现代生活方式包括电影、电视等在国际上均有不可忽视的影响。用榜样的力量来影响别人远胜于用武力强迫别人去做他们不愿意干的事。古人云:以德服人,胜过以力服人。美国应该学会谦卑,认真倾听别人的意见,而不是故步自封,颐指气使。

奈对几个大国的力量对比进行了分析。首先,权力资源并不是一成不变的。过去 500 年的历史证明,权力资源在不同时期有不同的表现。随后,他对当代世界大国特别是可能对美国构成挑战的国家进行了比较分析,见表 5。

表5 大国权力资源

	美国	日本	德国	法国	英国	俄罗斯	中国	印度
基本情况								
领土/km ²	9 269	378	357	547	243	17 075	9 597	3 288
人口/100 万	276	127	83	59	60	146	1 262	1 014
(1999)								
识字率	97%	99%	99%	99%	99%	98%	81.5%	52%
军事								
核弹头/枚	12 070	0	0	450	192	22 500	>40	85~90
(1999)								
预算/亿美元	2 288	411	247	295	346	310	126	107
(1999)								
人员	1 371 500	236 300	332 800	317 300	212 400	1 004 100	2 480 000	1 173 000
经济								
国内生产总值/亿美元平价购买力(1999)	92 550	29 500	18 640	13 730	12 900	6 200	48 000	18 050
人均国内生产总值/美元平价购买力(1999)	33 900	23 400	22 700	23 300	21 800	4 200	3 800	1 800
制造业增值/亿美元(1996)	13 440	11 170	5 560	2 900	2 140	未知	3 090	630
高科技出口/亿美元(1997)	6 370	4 200	1 120	690	960	870	1 830	320
计算机拥有量/台/1 000 人	571	287	297	222	303	37	12	3

资料来源：CIA World Factbook 2000(<http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/>) and the World Bank (http://www.worldbank.org/data/wdi2001/pdfs/tab1_1.pdf)；United Nations Human Development Report 2000 (<http://www.undp.org/hdr2000/english/HDR2000.html>)；IISS Strategic Survey 2000—2001. 摘自 Ref. (Ney 2002)p. 37

1. 中国

中国是世界上人口最多的国家。1999 年的一次民意测验表明,有一半美国公众认为,在 21 世纪里中国会对美国的世界强权地位构成最大的挑战。中国领导人经常批评美国的强权政治并建议与俄罗斯和法国等一

道反对霸权主义。从经济技术上来讲,在16世纪之前中国长期在世界上处于领先地位。近几个世纪欧美工业革命后中国相对落伍。亚洲开发银行估算,在1820年,亚洲占世界总产值的 $\frac{3}{5}$ 。到1940年,亚洲在世界总产值中的比重下降到 $\frac{1}{5}$ 。经过近几十年的迅速发展,亚洲的比重又回升到 $\frac{2}{5}$ 。亚洲包括许多国家,中国经济增长迅速有助于整个亚洲的发展。

中国的发展面临着严峻的挑战。中美两国的经济仍然存在较大差距。中国有广大不发达的农村地区。即使中国经济总量越来越接近美国,在人均产值、产品的技术水平等方面,美国在可见的将来还将占有很大优势。只要美国不支持台湾独立,美中两国有广泛的合作前景。

2. 日本

尽管近年来陷于政治动荡和经济危机,日本仍然拥有世界第二大的国民经济、高度发达的产业和现代化的军事装备,还拥有制造原子弹的能力。在第二次世界大战前夕,日本在世界工业生产中的比重是5%。在战争中其经济遭到沉重打击。战后日本人民努力发展经济,到20世纪80年代日本已成为世界第二大经济强国,一度对美国经济构成最严峻的挑战。日本在近10年来经济停滞衰退,但其经济技术力量还是不可忽视的。日本的近代史表明,日本人民是善于学习外国的长处的。日本经济很可能会复兴。

部分日本领导人有着充当世界政治大国的抱负,有人还企图通过修改和平宪法和扩充军备来重新走上扩张外交的老路。50年代初以来,美国一直认为美日安保条约具有战略意义。只要维持这一同盟关系,日本就不会成为对美国的严重威胁。

3. 俄罗斯

俄罗斯仍然对美国构成威胁,它是世界上惟一拥有足够的导弹和核弹头来毁灭美国的国家。俄罗斯幅员辽阔,教育发达,科技人员众多,自然资源丰富。二战后,苏联曾经在军事政治领域与美国展开争霸世界的冷战对抗。1991年苏联解体后,俄罗斯与苏联相比,在领土面积上约占 $\frac{3}{4}$,人口只有一半,军事人员仅有 $\frac{1}{3}$ 。在世纪之交,美国的经济总量比俄国大20多倍,科研和技术开发费用高出60多倍,军事开支超出10来倍。美国与俄国个人电脑拥有量是11:1。

2002年5月,俄美两国达成协议,双方将在10年内把各自的核弹头

削减到 1 700 ~ 2 200 枚。这表明了布什总统和普京总统互不为敌 , 加强合作的意愿。如果这一协议得到实行 , 而且美俄双方通过谈判进一步裁减战略武器的话 , 那么美俄关系会有实质性的发展 , 世界和平的前景就更为光明。美国主张俄罗斯与北大西洋公约组织发展正式关系 , 目的之一是防止俄罗斯参与任何与美国对抗的同盟。

4. 印度

拥有 10 亿多人口的印度是世界第二人口大国。近年来印度经济发展速度很快 , 中产阶级扩大。印度有 5 000 万 ~ 1 亿人主要讲英文 , 这使印度在通信产业上比其他许多发展中国家有优势。印度有较强的军事力量 , 有数十枚原子弹、中程导弹和 120 万军队 , 年军事开支超过 110 亿美元。印度在海外有较多侨民 , 电影业产量很高 , 其影片在南亚和中东地区可以与美国好莱坞媲美。

同时 , 印度是一个不发达国家 , 一半以上的印度人生活在贫困之中。贫富差距悬殊 , 社会矛盾复杂。印度本身不可能在本世纪内对美国构成全球性挑战 , 但是如果印度和俄罗斯中国联合 , 其实力将举足轻重。然而 , 由于 3 国在许多重大问题上的分歧 , 印、俄、中联合反美的可能性微乎其微。

5. 欧洲

欧盟的经济规模与美国旗鼓相当 , 人口超过美国 , 国际贸易额也大于美国。欧盟扩大以后 , 其资源进一步增长。欧盟军队总人数超过美国 , 英国、法国拥有核武器。欧洲文明源远流长 , 在世界上颇有影响。欧洲人在国际组织中扮演着重要角色。一个统一的欧洲在本世纪的国际事务中有非常显著的作用。就其在世界贸易组织中的影响而言 , 欧盟已经同美国平起平坐。欧盟各成员国如果在外交和防务政策上进一步加强合作 , 其实力和影响将不断增长。美国对欧洲历来重视 , 对统一的欧盟更不能不刮目相看。当然 , 欧盟并不是铁板一块。例如 , 在许多外交政策包括对伊拉克的政策上 , 英国往往同美国亦步亦趋 , 而不是同其他欧洲国家协调一致。因此 , 欧盟与美国在世界范围内争霸的局面并不是很现实的。欧盟与美国的关系是既合作又斗争 , 但合作远大于斗争。

在可见的将来 , 美国在经济技术军事政治文化等方面在世界上会继续保持举足轻重的地位。但是 , 世界力量分布多极化的潮流势不可挡 , 任

何独断专行都是要碰壁的。正如奈教授所说,即使是最强大的国家,也不能在国际上独往独来,全球霸权的梦想终将破灭。国际协商、合作是康庄大道,独断专行是死路一条。美国外交历来是注重实际利益的,但不同的理论和价值观会影响到学者和决策者对美国在世界政治中的地位和作用的基本看法,并进而影响美国对外政策的制定和实行。

理论和实际之间有不可分割的联系。严肃的学者和所有关心人类前途的人们对国际政治中的理论争鸣绝对不能掉以轻心。在世界政治研究中没有任何一种理论能够解释所有的问题。要想获得真知灼见就应该采取实事求是的态度,保持清醒的头脑,力图透过现象来抓住事物的本质。对理论研究中的百家争鸣要以批判精神严肃对待,认真分析。

参 考 文 献

- 1 Doyle M W. Ways of War and Peace . New York : W. W. Norton ,1997
- 2 Duncan W R ,Jancar-Webster B ,Switky B. World Politics in the 21st Century New York :Longman ,2002
- 3 Kaplan M. System and Process in Internatioal Politics. New York :Wiley ,1957
- 4 Lieber R J. No Common Power : Understanding International Relations , 4th edn. Upper Saddle River , Prentice Hall ,2001
- 5 Mingst S K. Essentials of International Relations. New York :W. W. Norton ,1999
- 6 Morgenthau H J. Politics among Nations : The Struggle for Power and Peace ,Fourth edn. New York : Alfred A. Knopf ,1967
- 7 Nye J S. The Paradox of American Power : Why the World s Only Superpower Can t Go It Alone New York :Oxford University Press ,2002
- 8 Russett B , Starr H , Kinsella D. World Politics : The Menu for Choice New York : St. Martin s ,2000
- 9 Tammen R L et al. Power Transitions : Strategies for the 21st Century. New York : Chaham House ,2000

作者简介



刘国力 博士 美国纽约州立布法罗大学 (State University of New York at Buffalo) 政治学博士, 现任美国查尔斯顿学院 (College of Charleston) 政治学系副教授。其教学和研究兴趣包括世界政治、美国外交、东亚研究和俄罗斯研究。著有 *States and Markets: Comparing Japan and Russia* (Westview Press, 1994), 《剪不断理还乱: 美国外交与美中关系》(与邓鹏、李小兵合著)(中国社会科学出版社 2000); 主编 *New Directions in Chinese Politics in the New Millennium* (与陈卫星合编)(Edwin Mellen Press, 2002) 和 *Chinese Foreign Policy in Transition* (Aldine de Gruyter, 2004)。曾任中国政治研究学会(美国)会长 2003—2004 年任美国南卡罗来纳州政治学会副会长。目前研究的重点是当代世界政治中的根本理论与现实问题, 以及社会科学理论与当代中国和俄罗斯的发展关系。

美国贸易政治与政策分析

盖哲娅

美国华盛顿和杰弗逊大学

Department of Political Science

Washington and Jefferson College

Washington , PA 15301 , USA

E-mail : zgai@washjeff. edu

内 容 摘 要

本文分析第二次世界大战后美国贸易政治与政策的主要理论与发展。全文共分 3 部分。第一部分介绍与美国贸易政治和政策相关的理论,包括国际政治经济理论和美国国内政治理论。国际政治经济方面的理论包括重商主义、自由主义和后现代主义。美国国内政治方面的理论包括分权制衡、官僚政治、集团政治和政党政治。第二部分阐述第二次世界大战后美国贸易政策的主要发展与争议,包括美国贸易法规、关税贸易总协定(GATT)、美欧贸易关系、美日贸易纠纷、北美自由贸易协定(NAFTA)以及美中贸易政治。第三部分探讨 21 世纪美国贸易政策面临的机会与挑战,其中最关键的是全球化与地区化对美国贸易政治与政策的影响。探讨的问题包括 2002 年布什征收的钢铁关税、世贸组织多哈回合谈判、全美洲自由贸易协定(FTAA)以及劳工问题和环境问题。

1999 年 11 月美国西雅图数万名示威者涌上街头,抗议世界贸易组织和全球化。示威者政治色彩繁多,包括劳工主义者、环境主义者、人权主义者、宗教保守分子、新马克思主义者、无政府主义者等等。示威者们谴责说,世界贸易组织和国际货币基金组织一意推行自由贸易和市场经济,却长期无视此类政策的严重消极影响。其结果是,近年来世界贫富差距有增无减,一小部分的富国和富人变得更富,而大部分的穷国和穷人则相对变得更穷。大企业特别是跨国公司成为全球化和自由贸易的最大受

益者,而普通劳工、自然环境以及人权保护则成了牺牲品。示威者们强烈要求世贸组织和有关国际组织将劳工利益、穷国穷人利益以及环境和人权保护列为它们制定国际经济贸易政策的重要条件。西雅图事件后,此类游行在世界各地多次发生,反全球化和反自由贸易成为20世纪末21世纪初国际经济贸易发展中一股重要潮流。

西雅图事件也反映了近年来美国贸易政治与政策的一些新变化。第二次世界大战后的美国是世界经济超级大国,亦是国际贸易自由化的主要设计和推广者。第二次世界大战后美国的贸易政策虽然是以自由贸易为主导原则,保护主义思潮和势力的影响也很大。20世纪70和80年代,西欧经济的复兴和日本经济的崛起对美国在世界经济中的统治地位形成了挑战。到了90年代,一些发展中国家,例如中国,利用国际自由贸易体制积极发展出口,经济与贸易迅速增长,成为与美国经济相争的后起之秀。这些来自发展中国家的竞争标志着国际经济全球化的新阶段。如何对付全球化的新挑战成为90年代以来美国贸易政治与政策的一个重要组成部分。

美国贸易政治与政策的理论

理论可以帮助解释现实。政治学的许多基本理论可以帮助解释美国贸易政治与政策。国际经济方面的理论包括重商主义、经济自由主义以及后现代主义。美国国内政治方面的理论有分权制衡、官僚政治、集团政治和政党政治。所有这些理论都能从某一个角度来帮助解释美国贸易政治与政策。每个理论通常只强调一个因素,哪个理论最符合现实要看具体情况。没有任何一个理论可以解释美国贸易政治与政策的所有现实。任何一项贸易政策通常总会牵涉几种相关的理论。

1. 重商主义

重商主义始于16世纪的欧洲。在过去的五个世纪里,重商主义从最初的古典重商主义演变成19世纪的经济民族主义,后又发展为20世纪下半期的新重商主义。虽然不同时代的重商主义有着不同的具体政策,作为国际政治经济的一个重要理论,它的基本原则并没有改变。在国家与市场的关系中,重商主义注重国家和政府在经济发展中的积极作用。在经济发展与国家安全的关系中,重商主义强调以经济发展作为保障国

家安全的手段。

16 世纪的欧洲是现代国家最初兴起的时代。为了维持刚刚取得的国家独立和安全,欧洲诸国将创造国家财富看作是保障国家安全的必要条件。为了拥有足够的资金来制造或购买武器以增强国防,这些国家采取了两项重要政策:一是增加金银储备,二是鼓励贸易顺差。政府通过各种干预手段来推行这些政策。所谓的古典重商主义就是指当时这种通过国家干预来保障贸易顺差的政策。从这个意义上说,古典重商主义成为 16 世纪到 18 世纪欧洲殖民扩张和殖民战争的一个重要动力。

18 世纪末 19 世纪初,经济民族主义取代了古典重商主义。经济民族主义提倡在国内发展国家经济以及国家在经济发展中的积极作用。美国国父之一亚历山大·汉密尔顿认为,政府可以通过建筑道路、桥梁、运河等基础设施来加速经济发展。政府必须采取各种措施来支付此类建筑,其中最重要的措施之一是关税。汉密尔顿指出,关税可以增加联邦政府的收入,也可以减少或限制进口来保护国内工业。这就是著名的婴儿工业理论:国家用关税保护国内的婴儿工业,直到这些工业发展到能与进口相争的水平。从 19 世纪到 20 世纪初期,欧美各国在工业化的过程中普遍设立关税来保护国内工业。到了 20 世纪 30 年代,面临经济大危机,各工业国家纷纷采用高关税和其他保护主义措施来帮助经济复苏。这些高度经济民族主义的措施成为导致第二次世界大战的重要因素之一。

20 世纪下半期,自由贸易成为国际经济关系的主导原则,20 世纪 30 年代那种高度经济民族主义不复存在。重商主义演变成新重商主义。所谓新重商主义指的是各色各样的旨在帮助国内工业提高竞争能力的国家政策。这些政策同自由贸易共存,是自由贸易原则下国家对贸易的干预。最普遍的新政策是非关税障碍,例如进口限额、进口品卫生安全标准、自愿出口限制、国内部件比例要求、政府进出口补贴,等等。虽然这些政策不直接推行保护主义,但是此类政策的实施会使进口变得更贵或更复杂,或使出口变得更便宜或更容易,从而增强本国工业在国内外的竞争能力。20 世纪 70 和 80 年代日本政府的所谓“工业政策”和欧盟从 60 年代至今的所谓“共同农业政策”是此类新重商主义的著名例子。在美国,“公平贸易”这个概念是新重商主义的一个重要体现。此概念从 80 年代开始在美国流行。许多在国际竞争中受到冲击的公司和行业以及支持它们的国会议员们认为,其他国家采取了各种保护主义措施来鼓励出口限制进

口,这不是自由贸易,而是“不公平贸易”。他们要求联邦政府实行“公平贸易”政策,迫使这些国家抛弃保护主义措施,不然美国亦需采取类似的保护主义措施。近年来许多美国的保护主义措施都是以“公平贸易”的名义设立的。

2. 经济自由主义

经济自由主义将市场和价格看作是调节国内经济和国际经济最有效的手段。在国家与市场的关系中,经济自由主义强调市场的主导作用。至于国家干预经济的程度,古典自由主义主张让市场自由放任,而现代自由主义则提倡政府积极干预经济。

古典自由主义的产生是对古典重商主义的一个批判。它的最著名的理论是“看不见的手”。18世纪英国经济学家亚当·斯密指出,每个人的经济活动都是为了自身利益,以个人利益为基础的市场就像一只看不见的手调节着经济。因此,斯密认为,国家应该采取自由放任的政策,尽量不去干预经济。在国际贸易方面,古典自由主义推崇自由贸易。英国经济学家大卫·李嘉图在19世纪初提出的相对优势论为自由贸易提供了最重要的理论基础。

所谓“相对优势”,指的是生产率方面的优势。例如,A国的小麦生产率和棉布生产率比B国的都高,同B国相比,A国在小麦生产和棉布生产两方面都具有“绝对优势”。如果A国小麦生产率的优势大于棉布生产率的优势,那A国在小麦生产方面有“相对优势”,而B国则在棉布生产方面有“相对优势”。根据“相对优势论”,如果A、B两国各自集中生产该国的相对优势商品,再将此商品出口给对方,那两国都能从这一交易中得利。按照这个逻辑,如果每个国家都集中生产和出口该国的相对优势商品,所有的国家都能获得最高的经济效益。任何通过国家干预来保护非相对优势商品的政策都只能导致该国经济效益的降低。

资本主义经济发展到20世纪初暴露出一系列问题,包括失业、贫富两极分化、周期性危机等等。面对这些问题,市场这只“看不见的手”显得无能为力。为了寻找其他途径来解决这些问题,英国经济学家约翰·梅纳德·凯恩斯在20世纪30年代对古典自由主义作出了重大修正。他提出了国家干预论,认为国家应该对经济实行干预和调节,例如,政府运用财政政策和货币政策来刺激消费,增加就业。凯恩斯理论标志着现代经济自由主义的诞生。从30年代开始,国家干预代替了自由放

任,成为指导资本主义世界国家市场关系的主导原则。从这个意义上说,现代经济自由主义和新重商主义之间的界线并不很清楚,因为两者都强调国家对经济的积极干预。

在国际贸易方面,第二次世界大战后的主导原则是古典自由主义的自由贸易理论。第二次世界大战后建立的关税贸易总协定的主要目的是推广国家间的自由贸易,这就是所谓的“凯恩斯妥协”:国家之内政府积极干预市场,国家之间自由市场自由贸易。“凯恩斯妥协”是20世纪中期国际政治经济的一个重要发展。80年代以来,在国内经济方面,美英等一些主要工业国家开始重新强调古典自由主义的自由放任理论。具体的政策体现有私有化,减少国家调节,降低社会福利,等等。这一向古典自由主义回归的现象亦被称作新自由主义。与此同时,自由贸易仍然是指导国际贸易政策的主导原则。

3. 后现代主义

在社会科学领域里,后现代主义是一个很松散的概念。所谓后现代主义,指的是各种对现代社会理论最基本的概念和理念提出的批判。在国际政治经济方面,重商主义和经济自由主义等现存理论近年来也受到了后现代主义的抨击,其中最有影响的是环境主义和人权主义。

环境主义作为一个社会思潮和社会运动是从20世纪60年代开始的。其根本目标是建立经济发展和环境保护之间的平衡,亦称“可持续发展”。环境主义认为,现存的国际政治经济理论太狭隘。重商主义注重国家,自由主义注重市场,可是国家和市场都不注重环境。结果是,不管是自由贸易还是保护主义,环境质量江河日下。为了达到“可持续发展”的目标,环境必须成为影响国际贸易政策的一个重要因素。

人权主义从人权的角度批判现存理论的狭隘性。人权主义认为,不管是重商主义的国家干预还是自由主义的自由放任,两者的重点都是经济利益,人权利益常被忽视。在人权主义者眼里,人权运动已从先前的争取人身自由和言论自由发展到一个新阶段。从20世纪60年代开始,主要西方国家包括美国,在公民集团的压力下逐渐提高了劳工标准和环境标准。这些新标准应该被看作是人权运动的最新进步,不能因国际贸易而降低。人权主义强调,贸易发展必须与人权保护共存。

在现存的国家、市场、个人、阶级等国际政治经济的基本概念之上,环境主义加上了环境,人权主义加上了人权。环境和人权这两个后现代主

义的新概念对国际贸易有着深远的影响。

4. 分权制衡

美国实行总统制,最根本的政府组织原则是三权分立与权力制衡。国会、总统和最高法院分别拥有立法权、行政权和司法权。可是每一机构也同时拥有一定的权力来影响其他两个机构的工作。例如,国会作为立法机构有权批准总统提名的行政官员和联邦法官;总统作为行政首脑可以否决国会通过的法案;联邦最高法院作为司法机构可以判决联邦法律违宪,等等。分权制衡的目的是保持三权间的权力平衡,从而防止或减少政府滥用权力。在分权制衡原则下,政策制定相当复杂,国会和总统常有争议,最终采取的政策通常体现了国会和总统之间的妥协。贸易政策亦不例外。立法与行政之间的分权制衡是美国贸易政治最基本的特点之一。

根据美国宪法第一条第八款,国会有权管理对外贸易,征收关税。美国历史上对这一宪法条文的通常解释是,国会拥有制定贸易政策的权力。从美国建国到20世纪30年代,国会颁布了一系列的对外贸易法律,这些法律最重要的内容是提高关税。与此同时,行政部门的主要责任是依法征收关税。从30年代开始,国会将很大一部分的外贸政策制定权授予了总统。国会试图通过这一授权来对付来自利益集团的巨大压力。当时美国面临经济大危机,保护主义呼声极高,各利益集团纷纷要求国会采取限制进口的政策。国会议员们为了再当选,常常无法拒绝利益集团的要求。行政官员则没有选举这个问题,因此可以更有效地对付这些保护主义的壓力。虽然国会将大部分的外贸权授予了总统,但并没有放弃对外贸政策的控制。此类授权法通常包括许多详细的要求,总统必须遵守。而且,外贸方面的授权通常限制在3~5年,到期时国会必须重新授权。为了继续拥有外贸权,总统会尽量考虑和满足国会在贸易方面的意见和要求。行政贸易官员经常去国会作证或游说来听取和影响国会议员的意见。

国会和总统在外贸方面代表不同的利益。国会有100名参议员和435名众议员。每个议员都有自己的选区,代表选区利益是国会议员最基本的责任。在制定贸易政策时,议员们通常以地方利益为重。所以,在自由贸易与保护主义两者之间,国会通常倾向于保护主义。总统代表国家利益,发展贸易是国家经济发展的一个重要途径,所以总统通常倾向于自由贸易。这一基本倾向的不同说明,国会和总统在贸易政策制定中不

可避免地存在着纠纷。可是在分权制衡的原则下,国会和总统必须互相合作才能保障外贸政策的正常运行。如果国会不合作,总统可以否决国会提出的贸易法案;如果总统不合作,国会可以终止对总统的外贸授权,等等。从30年代至今,国会和总统在贸易政策上基本上是合作的。不过,因两者间争议太大无法达成妥协,从而导致贸易政策制定失败的情况也有。

从另一个角度看,国会和总统在贸易政治中扮演不同的角色,两者配合得很好。国会扮演的是“坏警察”,总统扮演的是“好警察”。“坏警察”指的是国会的保护主义倾向,“好警察”指的是总统的自由贸易倾向。在国内政治中,国会是各种保护主义势力发泄不满和施加压力的场所。可是因为总统有否决权,国会最终通过的贸易法案一般都会把保护主义的措施压到最低限度以避免总统的否决。在国际贸易方面,国会的保护主义倾向是总统外贸谈判中的一个有效手段。总统可以用国会的保护主义作为借口迫使谈判对手作出更多的让步。在过去的几十年里,国会很成功地扮演了“坏警察”这个角色,不仅给了国内保护主义团体极大的申诉机会,而且也给了总统向外国索取更大让步的有效武器。

5. 官僚政治

官僚政治是解释美国政治的基本理论之一。根据这个理论,政府不是一个单一体,各政府部门之间,特别是各行政部门之间,有利害冲突也有权力之争。所以,政府政策是有关政府部门之间竞争与妥协的结果。官僚政治亦可用来解释美国贸易政治与政策。

美国行政机构里参与贸易政策制定的机关可分成三类:总统行政办公厅、各部级机关和部门间协调小组。总统行政办公厅内有五个不同的机构同贸易政策有关:美国贸易代表办公室、部级经济政策协调小组、国家安全委员会、经济顾问委员会和管理预算办公室。其中,最重要的是美国贸易代表办公室。美国贸易代表这个职位是1961年设立的。它的责任包括全面负责贸易政策的制定,代表美国同外国举行贸易谈判,在主要国际贸易机构中代表美国,等等。美国贸易代表在美国贸易政治中起着微妙的作用。一方面,它要通过国际贸易谈判来推广国际自由贸易;另一方面,它又必须考虑到来自国会和利益集团的保护主义压力。

许多部级行政机关参与贸易政策的制定,包括财政部、国务院、商务部、农业部、劳工部、能源部、国防部、交通部、司法部,等等。各部级机关

都在同该部有关的贸易政策方面发挥重要作用。财政部通常是联邦政府国际经济政策制定的第一声音,因而对外贸政策影响很大。国务院的主要责任是评价美国贸易政策在各国的影响。商务部负责执行大部分的联邦贸易政策项目,并且在各部门协调小组中为有关产业或服务业说话。农业部在农产品进出口政策方面起主导作用。劳工部关注同国际贸易和对外直接投资有关的劳工利益,并且负责向因进口而失业的工人发放补助或提供工作再培训。

第三类参与贸易政策制定的行政机关是部门间协调小组。此类协调小组数目繁多,从最低的行政机关到部级都有。很多同贸易有关的决定都是在此类协调小组内作出的。

根据官僚政治理论,这些参与贸易政策制定的行政机关各自代表不同的利益。而且,各机关都希望在政策制定过程中最大限度地提高该机关的权力、威望和影响。所以,各机关间的矛盾与竞争不可避免。比如,主管外交政策的机关常常会以贸易政策作为一个手段来实现政治和安全方面的国家利益。而主管国内政策的部门,例如商务部,则更侧重于通过贸易政策来满足国内各部门或集团的经济利益。从这个角度看,贸易政策可以被看成是此类官僚竞争与妥协的产物。竞争中谁胜谁负常常无法预测。没有任何一个行政机关能在此类官僚竞争中维持永久的统治地位。这也是美国贸易政策有时显得不一致的原因之一。

6. 集团政治

集团政治理论亦称多元政治理论。根据这一理论,利益集团压力是政府政策制定的根本动力。各种社会利益建立起自己的利益集团,各利益集团运用多种手段来影响政策制定过程,利益集团间竞争与妥协的结果便是政府政策。在国家因素同社会因素之间,集团政治理论强调社会因素对国家政策的统治作用。国家像一个转换器,将集团利益转换成国家利益。美国的利益集团比其他西方国家的更为活跃,所以集团政治理论是解释美国政治的一个重要理论。

用集团政治来解释美国贸易政策有着长久的历史。最著名的例子是1930年通过的《Smoot-Hawley 关税法》。此法对2万多种商品的关税作了调整,调整后的平均关税率达到53%。美国政治学家 E. E. Schattschneider 指出,这一极端保护主义的关税法之所以能被国会通过,是因为各种要求保护的利益集团向国会施加了巨大的压力。第二次世界

大战后,美国贸易政策以自由贸易为主导,然而寻求保护的各类集团仍常常取胜,例如钢铁工业、纺织工业、制糖业、汽车工业等等。

利益集团的影响并不局限于保护主义集团。80年代以来,拥护自由贸易的集团也开始积极介入贸易政策制定,其中最积极的是跨国公司。跨国公司希望打破国界自由地在国外生产和投资。贸易越自由,跨国公司越得利。自由贸易集团的介入使得贸易政治两方的势力取得基本平衡。近年来在美国贸易政策制定中不时出现保护主义势力和自由贸易势力两者间激烈相争,互不相让的情况。有趣的是,在这种情况下,利益集团的影响反而会因相互抵消而减低,国会和总统可以更自由地按照自己的意愿来决定贸易政策。

美国有数千个利益集团试图影响美国贸易政策。这些利益集团通过作证、游说、捐款等多种手段来影响贸易政策。它们的代表常到国会听证会上去作证,也常去国会向议员们进行个别游说。通过正式作证和非正式游说,利益集团能向国会提供许多有关信息,帮助国会决定和修改贸易法案。由此,利益集团曾被戏谑地称为国会的“信息局”。许多利益集团代表是前行政官员、前国会议员或国会助手,他们在贸易政策方面常常比资历较浅的国会议员更有经验。利益集团也用财力影响国会。国会议员们想再当选,必须筹集竞选资金,其中很大一部分由利益集团捐献。为了取得利益集团的捐款,议员们常常不得不迎合它们的政策要求。利益集团这一钱包压力似乎很有效。钱捐得越多,政策影响越大,这是大多数美国人包括许多分析家对利益集团影响的共识。

7. 政党政治

美国实行两党制。同多党制国家相比,美国两大党之间的差别相对不是很大,但仍然有着显著的政策差别。在政治信仰上,民主党倾向于自由主义,共和党倾向于保守主义。在实际政策方面,民主党倾向于国家多干预经济少干预个人道德,而共和党则相反。政党政治是解释美国政治的重要理论之一,因而亦可用来解释美国贸易政治。不同的贸易政策常常与不同的政党执政有关。

从19世纪末到20世纪初,共和党通常支持高关税,民主党通常支持低关税。这一差别反映了两党代表的不同经济利益。共和党代表北方的工业利益,民主党代表南方的农业利益。第二次世界大战后随着美国经济的发展和美国政治的重新组合,两党的贸易政策也开始变化。到了

20 世纪80 年代,两党在贸易政策方面的立场完全颠倒了过来:共和党倾向于自由贸易,民主党倾向于保护主义。这一政策颠倒反映了两党骨干利益的不同。第二次世界大战后,大企业和富人逐渐变成共和党的中坚力量,而劳动阶级和穷人则逐渐变成民主党的支持者。大企业普遍赞同自由贸易,因为自由贸易为它们开拓了更多的国际机会。劳动阶级通常反对自由贸易,因为自由贸易带来的国际竞争意味着他们可能会失业。民主党的骨干团体也包括环境团体和人权团体。这两类团体通常也反对自由贸易,因为它们认为自由贸易对环境和人权有消极影响。

共和党的自由贸易倾向和民主党的保护主义倾向在国会投票中是显而易见的。近年来,在几乎所有有争议的贸易法案投票中,大多数的共和党议员总是投票支持自由贸易,大多数的民主党议员总是投票支持保护主义。值得指出的是,虽然两党的贸易政策立场明显不同,和许多其他政策领域相比,两党在贸易政策上的党派性还是相对较弱的。在绝大多数的贸易法案投票中,总有小部分的共和党议员投票反对自由贸易,也总有小部分的民主党议员投票支持自由贸易。这小部分的共和党议员通常来自保护主义势力很强的选区,加上在国会的资历较浅,迫使他们将选区利益放在党派利益之上。而小部分的民主党议员情况则相反,选区内保护主义呼声不高,加上本身在国会的资历较深,所以投票支持自由贸易不会给他们下一次的选举带来麻烦。议员的贸易投票行为同该议员的根本外交政策态度也有关系。国会议员中有两种不同的外交政策态度:国际主义和高度民族主义。不管是共和党员还是民主党员,偏向于国际主义的议员通常支持自由贸易,偏向于高度民族主义的议员则常常支持保护主义。

在贸易政策制定中,总统的党派性同国会的不同。虽然民主党总统一般会对保护主义集团的要求有更多的同情心,但是不管是民主党还是共和党,总统一般都支持自由贸易。从这个意义上讲,立法行政间的分权制衡比政党政治更能解释美国贸易政治中的冲突。

第二次世界大战后美国贸易政治与政策的主要发展和争议

从建国到 20 世纪 30 年代,美国贸易政治与政策集中在关税上。1860 年以后,保护主义在贸易政治中占统治地位,1930 年通过的《Smoot-Hawley 关税法》将保护主义推到了顶峰。1934 年通过的“互惠对等贸易

协定法”是美国贸易政策史上的一个重要转折点。贸易上的互惠对等指的是贸易国双方或多方间同意在贸易方面给予相等的优惠。此法将大部分的贸易政策制定权授予了总统,总统可以不经国会同外国签订互惠对等贸易协定。这一授权改变了国会和总统之间在贸易政策上的分权制衡,总统代替了国会成为贸易政策制定的主要角色。这一授权也标志着美国高关税时代的结束。从1934年到2000年,美国的平均关税税率从50%降低到5%以下。

第二次世界大战中美国贸易政策的经验对其战后的贸易政策有着重大的影响。1940年,面对德国和日本的大规模侵略扩张,美国决定抛弃从前的贸易中立政策。新的贸易政策包括两个方面:通过租借政策来帮助受害国;通过贸易限制来扼制侵略国。租借政策效果很好,受害国特别是英国从美国得到了许多急需的战争物品,而且不用马上支付。可是对侵略国的贸易限制并没有起到扼制作用。美国对日本的贸易限制,尤其是石油禁运,迫使日本去别处寻找原材料。为了保障从东南亚获得石油,日本轰炸了珍珠港。珍珠港事件迫使美国正式参战。从这个角度看,贸易限制政策没有防止战争,反而成为导致美国参战的一个重要原因。第二次世界大战后美国积极推广自由贸易,其中的一个重要动力是希望通过发展贸易来防止战争。

第二次世界大战后的60年中,美国贸易政治与政策是自由贸易和保护主义的结合,而以自由贸易为主。贸易政策发展的过程可以被形容为退一步进两步:向保护主义退一步,再向自由主义迈两步。这一部分阐述第二次世界大战后美国贸易政策的主要发展和争议,包括《美国贸易法规》、《关税贸易总协定》(GATT)、美欧贸易关系、美日贸易纠纷、《北美自由贸易协定》(NAFTA)以及美中贸易政治。

1. 美国贸易法规

第二次世界大战后美国主要贸易法包括1962年的《贸易增长法》、1974年的《贸易法》、1979年的《贸易协定法》和1988年的《综合贸易与竞争法》。这些法律都是自由贸易和保护主义两者的结合。一方面,总统在贸易谈判中减低贸易障碍的权力逐渐增大;另一方面,这些法律也设立了各种保护美国公司和行业的措施。

1962年的贸易增长法规定,总统可以根据互惠对等原则减低关税,对大部分关税5年内可以减低50%,在特定情况下总统可以完全取消关

税。1974 年的《贸易法》扩大了这一权力,总统根据互惠对等原则在 5 年内可以完全取消某些关税,并对其余的关税作出 60% 的降低。1979 年的贸易协定法给了总统减低非关税障碍的权力。总统运用这些权力通过双边和多边谈判大幅度地减低了关税。到了 2000 年,美国和其他工业国的平均关税税率已经降到了 5% 以下。

1974 年《贸易法》设立的“快轨权力”是美国贸易政治分权制衡方面的一个重要发展,是促进自由贸易的有效手段。根据“快轨权力”,总统可以不经国会同意同外国举行双边或多边贸易谈判,但必须让国会知道谈判的内容和进展。在总统向国会提交已经签署的国际贸易协定之后,国会不能对此协定作出任何修改,而且必须在 60 天之内批准或否决这一协定。“快轨权力”的设立反映了当时国际贸易的现实。从 70 年代起国际贸易谈判开始注重非关税障碍的减低。非关税障碍有多种形式,例如进口限额、自愿出口限制、政府购买,等等,所以非关税障碍方面的谈判必须一项一项地进行,常常很艰苦很复杂。“快轨权力”增强了美国在谈判中的信用,因为其他国家知道国会不能修改谈判的结果。从国内政治的角度看,“快轨权力”是一个很聪明的政治伎俩。国会不能修改贸易协定的规定有效地约束了各保护主义集团对国会的压力。对许多国会议员来说,“快轨权力”是两全其美的事,他们既可以支持自由贸易又不用得罪保护主义团体。1974 年后的几个很有争议的贸易协定,例如《北美自由贸易协定》和《乌拉圭贸易协定》,都最终得到了国会的通过,这同“快轨权力”有很大的关系。像其他贸易授权一样,“快轨权力”必须由国会定期延长,这是国会对总统贸易权的制衡。1994 年,在强烈的保护主义气氛中,国会拒绝了对快轨权力的延长,但终于在 2002 年恢复了此项权力,并把它改称为“贸易促进权力”。

第二次世界大战后美国贸易法律中的保护主义条款可分为进口补偿和出口鼓励这两类。进口补偿指的是国家对受到进口冲击的公司和行业提供的各种补偿措施。出口鼓励指的是国家帮助美国公司和行业排除出口障碍,发展出口市场的各种政策。最重要的进口《补偿法规》有免责条款或 201 条款、《反倾销法》和反补贴税。最重要的出口鼓励法是 301 条款。

免责条款是 1974 年《贸易法》的 201 条款。此条款允许美国公司和行业以被进口损害为理由向政府申请进口补偿。《关贸总协定》也有类似条款,叫做保障措施。根据 201 条款,任何公司、工会或组织可以以被进口损害为理由向国际贸易委员会(联邦独立机构)申请进口补偿。国

际贸易委员会在接到申请后的 120 天之内通过听证和调查来确定申请的可信性。如果发现可信,国际贸易委员会可以建议总统给申请者提供进口补偿,并且建议合适的补偿形式,例如征收新关税、提高已有关税、建立进口限额等等。总统可以接受、修改或拒绝国际贸易委员会的建议。

如果某商品在国外的销售价格比在国内的低,或者某商品在国外的销售价格低于它的生产价格,这在国际贸易上称作倾销。倾销通常被看作是不公平贸易行为,因为它可能对进口国生产同样商品的产业带来损害。许多国家通过反倾销法对受害产业作出补偿,《关贸总协定》也有反倾销条文。美国的《反倾销法》运用双轨程序来确定倾销的存在和补偿。受损的公司、工会或组织必须分别向商务部和国际贸易委员会提出申请。国际贸易委员会先调查申请的可信性,如果可信,商务部再作调查来确认。然后国际贸易委员会作出最后调查,再由商务部对倾销的存在和补偿作出最后决定。在此双轨程序中,如果两个机构中的任何一个发现申请不可信,申请就会被拒绝。通常的补偿形式是反倾销关税,所征关税的价值相当于倾销价格和公平价格之间的差额。

国家对出口商品的补贴也被看作是不公平贸易行为。国家可以以不同形式补贴出口,例如税收优惠、国家低息贷款等等。这些补贴可以降低有关商品的生产价格,从而降低它的出口价格。这类低价商品出口到外国,可能对进口国生产同样商品的公司和行业造成损害。许多国家包括美国用反补贴税对受害产业作出补偿,《关贸总协定》也有类似条文。美国运用同反倾销一样的双轨程序来处理同出口补贴有关的进口补偿申请。

一般认为 201 条款的进口损害标准相对比较高,而且总统对国际贸易委员会提出的建议有很大的灵活性,所以通过 201 条款来取得补偿的可能性不是很大。同倾销和出口补贴有关的损害标准相对比较松,因此提交的申请比较多,成功率也比较高。据统计,从 1980 年到 2000 年,平均每年大约有 40 例反倾销申请,其中近一半获得补偿。同期内,有关出口补贴的损害申请每年约有 20 例,其中的 23% 被确认属实而征收了反补贴税。

301 条款是 1974 年《贸易法》的一部分。此款的目的是通过减少外国设置的进口障碍来保护美国的出口利益。根据 301 条款,美国公司或商业团体可以就外国不公平贸易障碍和行为向美国贸易代表请愿。美国贸易代表有权对此进行调查。如果调查后确认美国出口因此受到损失,美国贸易代表可以要求同有关国家进行磋商来解决这个问题。如果磋商

失败,美国贸易代表有权对该国实行贸易制裁并且决定制裁的形式。制裁的价值相当于有关不公平贸易障碍给美国出口带来的损失。此类贸易制裁可采取多种形式,包括暂停或退出贸易协定,征收关税,建立进口限额,等等。如果征收关税的话,美国贸易代表可以决定对哪些进口商品征收关税和征收多少。1988年的综合贸易与竞争法将301条款分成两部分:超级301和特别301。超级301要求美国贸易代表公开指明对外国出口设立障碍的重点国家和它们的重点不公平行为。然后,美国贸易代表必须根据301条款对每一个重点国家进行调查,磋商或制裁。特别301旨在保护美国的知识产权。美国在知识产品方面很强,例如电影、音乐、软件、药品等。这些产品在国际上很流行,大量是盗版。特别301要求美国贸易代表公开指名违反美国知识产权的国家,并根据301条款对这些国家作出调查,磋商,甚至制裁。90年代美国对中国作了三次有关特别301的调查,三次都发展到美国威胁贸易制裁的地步,不过每次双方都在最后一分钟达成妥协从而避免了制裁。

2. 《关税贸易总协定》

主要西方国家在第二次世界大战后建立了一个新的国际经济体制,亦称布雷顿森林体系。新体制包括三大机构:国际货币基金组织、世界银行和《关税贸易总协定》。新体制的目标是通过这些国际组织来维持和增强国际经济的稳定与发展。美国作为第二次世界大战后惟一的超级经济大国,在此体制的构想和运作中起了主导作用。《关税贸易总协定》签订于1947年,它的宗旨是减低成员国之间的关税,鼓励自由贸易。成员国在关贸总协定的组织框架下举行双边和多边贸易谈判。谈判的重要原则之一是最惠国待遇,也就是说,如果一个成员国同意给另一个成员国一个优惠,那所有的成员国都有权享受这个优惠。1947年以来,成员国的数目从最初的23个增加到目前的147个。谈判的范围也从最初的关税和工业逐渐扩大到非关税障碍、农业、服务业、知识产权,等等。

关税贸易总协定成员国一共举行了8个回合的谈判。前5个回合集中在工业关税上。后3个回合分别被称为肯尼迪回合(1963—1967)、东京回合(1973—1979)和乌拉圭回合(1986—1993)。后3个回合谈判争议很大,其中包括美国同欧洲以及美国同日本的纠纷。从60年代起,欧洲经济的复兴和日本经济的崛起对美国经济形成了挑战,贸易纠纷不可避免。美国希望通过谈判来维持和扩展其在欧洲和日本的市场,同时亦

给本国市场提供一定的保护。在肯尼迪回合中,美国最注重3个问题:减低关税,减低非关税障碍,减低对农产品的保护。在关税方面,美国基本达到了目的:最终签署的协定对价值40亿美元的贸易减了关税,平均减低率为35%。但在另外两个问题上,美国没能如愿以偿。这两个问题都是针对欧洲共同体的。美国认为,欧洲共同体的非关税障碍及它对农产品的高度保护限制了美国对欧洲的出口。但是欧洲共同体拒绝了美国的要求。在东京回合中,美国继续强调非关税障碍和农产品保护这两个问题。欧洲共同体再次拒绝了美国在农产品方面的要求。可是非关税障碍方面的谈判取得了一些进展。成员国同意建立一个关贸总协定行为准则来调节非关税障碍,包括补助、倾销、技术性贸易障碍、海关估价、进口执照、政府购买等六个领域。在乌拉圭回合中,美国最关心的问题包括农业贸易、服务业贸易、同贸易有关的知识产权(TRIPs)以及同贸易有关的投资措施(TRIMs)。美国在这些领域里有优势,希望通过谈判迫使其他国家取消或减低对农业和服务业的保护,并且加强它们在本国内对美国知识产权和美国投资的保护。农业方面的谈判同前两个回合一样困难。比如,美国一开始要求欧洲共同体在2000年之前取消所有的农业出口补贴,欧洲共同体拒绝接受。经过六年的艰辛谈判,双方达成了妥协:欧盟(欧洲共同体在1993年变成欧盟)将在六年内把农业出口补贴减低21%,比美国最初想象的要低很多。除了农业出口补贴之外,农业方面达成的协议还包括农业关税和其他农业补贴措施的减缩。在服务业方面,美国取得了较大的成果。成员国同意对大部分的服务业贸易采取“国家待遇”政策,也就是不歧视政策,外国服务业公司和本国公司享受相同的待遇。在知识产权和投资措施这两个问题上,美国的利益同欧洲和日本的利益一致,最终通过的协定包括的有关条文分别保护同贸易有关的知识产权和同贸易有关的投资措施。

《乌拉圭贸易协定》的一项重要条款是设立世界贸易组织,这可以说是乌拉圭回合最有历史意义的成果。严格地说,《关税贸易总协定》只是一个国际协定,不是一个国际组织,所以没有有效的权力和组织机制来解决成员间的贸易争端。世界贸易组织是一个国际组织,拥有解决贸易争端的权力,并且有一整套的争端解决程序。在美国,对于世界贸易组织的建立有过一场争议。像其他贸易协定一样,《乌拉圭贸易协定》也必须经国会批准后才能生效。克林顿总统向国会提交此协定之后,许多国会议员,大多是共和党成员和保守分子,对世界贸易组织有顾虑。他们担心世

界贸易组织的决定可能会迫使美国修改美国国内法律,这将形成对美国主权的干涉。克林顿向他们保证说,美国主权不会受到干涉,因为美国并不一定要通过修改美国国内法律来接受世界贸易组织的决定。美国可以接受外国依世界贸易组织决定而对美国采取的贸易制裁,或者,美国也可以对受影响的世界贸易组织成员国作出赔偿。为了保证《乌拉圭贸易协定》的通过,克林顿接受了参议院多数党领袖多尔的建议——建立一个法官小组来审查对美国有害的世界贸易组织决定。如果法官们在五年之内发现三个错误决定,国会可以要求美国退出世界贸易组织。多尔的建议使行政立法取得妥协,《乌拉圭贸易协定》得到了国会的批准。

3. 美欧贸易关系

西欧是美国第二次世界大战后最重要的战略和经济伙伴。美国不仅通过北大西洋公约组织给西欧提供安全保障,而且通过“马歇尔计划”帮助西欧重建经济。西欧从20世纪50年代开始向经济一体化方向发展。从最初的欧洲共同体(1957年)到现在的欧盟(1993年),西欧的经济一体化已达到了世界上前所未有的程度。商品、服务、资金和劳工在欧盟内自由流通,并使用共同货币——欧元。与此同时,美国同西欧经济之间互相依赖的程度亦逐渐加深。把商品和服务业加在一起,美国和欧盟都是对方最大的贸易伙伴。根据2000年的统计数字,美国对欧盟的商品进出口分别占美国商品进出口总数的18%和21%。美国对欧盟的服务业进出口分别占美国服务业进出口总数的37%和32%。在对外直接投资方面,美国对欧盟的投资占美国全球投资的46%,欧盟对美国的投资占全球对美总投资的65%。总的来说,美国同欧盟的经济关系相当友好,两者之间的贸易可以说是98%无争议,那2%有争议的贸易主要是关于农业。

美国同欧盟在农业方面的贸易争端始于60年代,争端的根源是欧盟在1962设立的“共同农业政策”。此政策的目的是在欧盟内保障农民收入、提高农业生产率和稳定农产品市场。通过共同农业政策,欧盟国家对主要农产品实行了统一价格。为了鼓励农民多生产,所设的统一价格相对比较高。而且,不管总产量的高低,共同农业政策保障这些农产品的最低价格。此政策极大地提高了欧盟的农业生产总值,欧盟在农业方面从60年代的完全依靠进口发展到80年代的自给有余。从欧盟的财政角度看,共同农业政策非常昂贵。为了保障农产品的最低价格,欧盟每年在共

同农业政策方面的支出高达 500 亿美元,几乎是欧盟全部财政预算的 50%。从政治的角度看,共同农业政策对欧盟有着极大的政治意义。农民在欧盟内很有政治势力,通过保护农民的利益,共同农业政策不仅为成员国减少了国内的政治麻烦,而且也从很大程度上保障了欧洲经济一体化的顺利进行。从这个意义上说,共同农业政策就像一块“政治胶布”把欧盟各国粘在一起。从国际贸易的角度看,共同农业政策通过关税和出口补贴来保护欧盟农产品。在欧盟内,统一农产品价格比较高,为了防止廉价的农产品流入欧盟,欧盟对进口农产品征收不同程度的关税。出口补贴的目的是为了加强欧盟农产品在国际市场上的竞争能力。欧盟统一农产品价格通常比世界市场农产品价格要高。为了使欧盟农产品以世界价格进入国际市场,欧盟向农民支付两个价格之间的差额来补贴出口。

美国是农业大国,农业生产率很高,因此在农业出口方面有很大的优势。欧盟的共同农业政策不仅阻碍了廉价美国农产品对欧盟的出口,也迫使美国农产品在国际市场上同欧盟竞争。难怪农业成为美国与欧盟贸易关系中最头痛的问题。美国从 60 年代开始就在《关税贸易总协定》谈判中要求欧盟取消共同农业政策,可是在肯尼迪回合和东京回合中遭到了欧盟的拒绝。直到乌拉圭回合中双方才达成了一些妥协。乌拉圭回合后,美国同欧盟之间的农业纠纷并没有结束,两者在世界贸易组织中通过争端解决程序继续打农业仗,其中的一个著名例子是香蕉。

美国和欧盟都不生产香蕉,可是都有做香蕉业务的跨国公司。1993 年,欧盟建立了一个新的香蕉进口制度,给了前欧洲殖民地的一些加勒比海国家和非洲国家一定的优惠。美国的一个跨国公司对此很不满,因为该公司的主要香蕉来源是中美洲。该公司根据 301 条款向美国贸易代表提出请愿,声称欧盟新的香蕉政策将给该公司带来每年几千万美元的损失。在美国的要求下,世界贸易组织为此成立了一个争端解决专家组。该专家组 1997 年的决定指出,欧盟的新香蕉进口政策违反了国际规定,因为它歧视了中美洲国家生产的香蕉。欧盟对此政策作了修正,但不完全。专家组于是授权美国对欧盟实行贸易制裁。美国对某些欧洲进口商品征收了 100% 的关税。这些关税的总价值约 1 亿 9 000 万美元,相当于所估计的欧盟新政策给美国香蕉公司带来的损失。

4. 美日贸易纠纷

日本是第二次世界大战后最成功的经济范例之一。日本首创了以出

口为主导的经济发展模式,同时日本政府采取了工业政策来增强其在国际市场上的竞争能力。所谓的“工业政策”包括很多方面,例如国家对研究和发展的补贴、税收优惠、进口保护等等。从60年代到80年代,日本经济突飞猛进,成为仅次于美国的世界第二经济大国。

从国际贸易的角度看,日本大规模的出口对其他国家形成了挑战,尤其是美国。美国同日本的双边贸易从50年代的贸易顺差转变为贸易逆差,对日贸易赤字迅速增长,从1970年的约10亿美元上升到1980年的近100亿美元,再上升到1990年的410亿美元。价廉质高的日本商品充斥美国市场,使美国制造同类公司的公司和产业受到威胁。日本对美国的投资也迅速增长,包括购买美国经济和文化的一些著名标志,如纽约的洛克菲勒中心和好莱坞的电影公司。从20世纪70年代到90年代中期,美日贸易成为美国对外贸易中最有争议的问题。在争议最高潮的80年代末期,美国出版的贸易书刊里充满了“日本即将控制美国”之类的警告。美国对日本贸易优势感到如此的威胁至少有两个原因:第一,日本是第一个向美国经济挑战的非西方国家,美国人对此特别敏感;第二,美国人觉得日本的工业政策是不公平贸易,所以很愤慨。

美日贸易纠纷的重点随着日本经济的发展而变化。日本经济的起飞从20世纪60年代的轻工业开始,所以当时美日贸易最有争议的商品是纺织品。20世纪70年代开始,日本经济从轻工业转为重工业,纠纷的重点变成钢铁和汽车。80年代后,日本的经济向高科技方面发展,纠纷的重点也开始转向高科技产品,例如家用电器、半导体等。在美国的巨大压力下,美日之间一共签署了60多个双边贸易协定。这些协定主要集中在两个问题上:一是限制日本对美国的出口;二是增加美国对日本的出口。有争议的商品虽然不同,美国贸易政策制定的过程和特点基本相同。首先,受到日本进口冲击的公司或产业向联邦政府提出保护要求。它们根据免责条款、《反倾销法》或《反补贴法》等法律向行政部门直接申请进口补偿。它们也通过游说和捐款等手段向国会要求通过新的保护主义法律。在此利益集团压力下,国会提出相应的保护主义法案。有时,此类法案得到国会的通过;有时,国会只是威胁将通过此类法案。总统的自由贸易倾向和否决权常常会迫使国会放弃此类法案中的极端保护主义的措施。与此同时,总统亦以产业和国会的保护主义呼声为理由迫使日本作出让步。结果日本同意让步。让步的形式通常是日本同意作出“自愿出口限制”。有时日本也同意采取具体措施来增加进口,包括美国商品的

进口。日本同意通过双边贸易协定作出让步使美国的产业、国会和总统都得利。产业得到了保护,国会议员们不用担心在选举中受到政治惩罚,总统不用否决新的保护主义法案,因为国会已经没有必要通过此类法案。

美日间有关汽车的争议是美日贸易纠纷的典型例子。汽车是美国生活方式的一个重要标志,美国汽车工业一直是美国经济的骄傲。20世纪70年代的石油危机把日本汽车带到了美国。日本制造的汽车既省油又便宜,而且质量很高,受到美国人的喜爱。日本对美国的汽车出口迅速增长。美国本国制造的汽车相对受到冷落。面对日本进口的冲击,美国主要汽车公司和汽车工人工会联合起来向联邦政府要求保护。福特汽车公司和全美汽车工人工会根据201条款向国际贸易委员会申请进口补偿,可是被驳回。国际贸易委员会的决定指出,日本进口不是美国汽车工业面临困难的原因。与此同时,汽车公司和工会也对国会施加压力,要求国会通过汽车进口限额的法律,支持他们的议员在国会里正式提出了此类法案。此类法案在民主党总统卡特政府期间未能通过,因为卡特反对此类保护主义政策。1981年上台的共和党总统里根也拒绝考虑进口限额,可是同意通过双边谈判来迫使日本接受“自愿出口限制”。谈判的结果是,日本同意作出为期三年的自愿出口限制。所谓“自愿出口限制”实质上是变相的进口限额,是明显的保护主义政策。里根这个著名的自由贸易主义者支持了这项保护主义政策,显示了美国贸易政治的微妙性。里根不愿签署保护主义法案,可是他知道如果不对日本汽车进口作出限制的话,国会肯定会通过进口限额法案。防止国会通过此类法案的惟一办法是向日本施加压力,迫使日本“自愿”限制出口。从日本的角度看,在自愿出口限制和国会可能通过的进口限额法案之间,后者的结果可能会更糟,所以选择了前者。1984年里根政府出于选举政治的考虑,将此自愿出口限制协定延长到1985年。汽车工业在美国很有政治势力,因为汽车工业在美国散布很广,汽车工会基层组织很强,加上汽车利益集团很有财力。1984年是总统大选年,对自愿出口限制的延长显然可以为里根赢得更多的选票。为了弥补自愿出口限制带来的损失,日本公司开始制造较大和较贵的汽车出口到美国。日本也开始直接在美国投资生产汽车,近年来许多美国市场上的日本车都是在美国生产的。

除了对许多种日本对美出口商品作出自愿出口限制以外,日本也在许多双边贸易协定中同意进一步开放日本市场,增加外国商品在日本市场中的比例。20世纪80年代最著名的例子是半导体。半导体工业由美

国首创 80 年代之前美国一直在半导体工业中领先。80 年代起日本开始超越美国。比如,日本芯片生产总值在 80 年代中期超过美国,其出口到美国的芯片总量也迅速增长。美国的芯片工业通过《反倾销法》和 301 条款向联邦政府申请补偿。为了避免可能的贸易制裁,美日双方在 1986 年就半导体达成协议。在此协议中,日本不仅保证不向美国和外国市场倾销芯片,而且同意向外国芯片产业开放 20% 日本本国的芯片市场。在第一任布什总统和克林顿总统执政期间,出于美方压力,日本进一步扩大了外国商品对日本的进口,涉及的商品和领域包括计算机、汽车和汽车部件、移动电话、政府购买、法律服务等等。

20 世纪 90 年代初日本的泡沫经济破裂后,经济进入衰退阶段,至今仍不景气。这一变化反映了日本经济结构本身的问题,例如银行体制软弱等。外国竞争也是一个重要原因。日本被迫开放本国市场后,在有些商品方面失去优势。在汽车工业方面,日本主要汽车公司中目前只有丰田和本田是完全的日资公司,其他的都变成了与外国合资或被外国控制的公司。在信息产业方面,无论是计算机软件、操作系统还是互联网,日本目前都远远落后于美国。总的来说,由于日本经济的衰退,从 20 世纪 90 年代中期至今,美日贸易基本无争议。

5. 《北美自由贸易协定》

1992 年签署的《北美自由贸易协定》标志着第二次世界大战后美国贸易政治与政策新阶段的开始。这之前,美国的主要贸易争议对象是欧洲或日本等工业国家,争议的重点是关于具体商品的进出口。《北美自由贸易协定》的争议对象是发展中国家墨西哥,争议的重点是劳工和环境。这一变化反映了 20 世纪末期国际经济的新现实。从 20 世纪 70 年代起,发展中国家开始加入国际经济的行列,到了 90 年代,发展中国家已经成为国际经济的一个重要组成部分,给工业国家带来一定压力。与此同时,90 年代国际贸易谈判的内容已从先前的关税和产品进出口扩大到环境保护和人权保护。《北美自由贸易协定》之所以成为美国贸易史上最有争议的贸易协定同这些国际经济新发展密切相关。

《北美自由贸易协定》建立了由美国、加拿大和墨西哥三国组成的北美自由贸易区。商品、服务和投资将在贸易区内自由流通。三国间的关税将在 15 年之内被完全取消,有的马上取消,大部分在 10 年内取消。在投资方面,三国同意遵守国家待遇原则,不歧视来自其他两国的投资。在

环境方面,三国同意协调环境保护标准。在劳工方面,主要条款包括原产地条款和保障措施。在原产地条款下,只有在自由贸易区内原产的商品才有资格享受自由流通的优惠。如果本国产业因大规模进口而受损,保障措施允许三国互相征收临时关税来保护本国产业。《北美自由贸易协定》包括两个重要的补充协定,一个是关于劳工,另一个是关于环境。补充协定分别设立了三国劳工合作委员会和三国环境合作委员会。委员会的责任是监视三国对本国劳工法或环境法的遵守情况。如果发现违法行为,委员会有权提名专家小组进行调查和建议解决措施。这些补充协定的规定亦被称作争端解决程序。

《北美自由贸易协定》的谈判从 20 世纪 80 年代末期开始。美国和加拿大在 1987 年签署了《美加自由贸易协定》。此协定在美国争议不大,在国会顺利通过。可是同墨西哥订立一个相同的自由贸易协定从一开始就有争议。第一场争议是关于“快轨权力”的延长。为了开始同墨西哥进行自由贸易协定的谈判,布什总统在 1991 年向国会提出了延长“快轨权力”的要求。美国的很多利益集团反对同墨西哥建立自由贸易,他们在国会里有不少同情者。反对派试图通过阻止“快轨权力”的延长来阻止对墨谈判,可是未能成功,“快轨权力”得到延长。《北美自由贸易协定》的谈判在 1992 年 8 月结束,3 国首脑于 1992 年末正式签署了该协定。反对派从 1992 年到 1993 年掀起了一场巨大的游说运动反对该协定。支持派在 1993 年也开展了大规模游说运动支持该协定。《北美自由贸易协定》在 1993 年 11 月被国会通过,众议院投票结果 234 票支持 200 票反对,参议院投票结果 61 票支持 38 票反对。《北美自由贸易协定》从 1994 年 1 月 1 日开始生效。

反对派的主要集团是劳工组织和环境团体,他们在国会里的主要支持者是民主党议员。支持派的主要集团是商业团体,他们在国会里的主要支持者是共和党议员。反对派强调两个问题:劳工标准和环境标准。他们认为,墨西哥的劳工标准低,劳动力比美国便宜,美墨自由贸易将引诱美国公司去墨西哥设厂,从而造成美国工人的失业,并且导致美国劳工标准和生活标准的降低。美国最大的劳工组织——美国劳联产联声称,《北美自由贸易协定》将使美国失去 50 万份工作。支持者反驳说,贸易障碍拆除后美国对墨西哥的出口将大大增加,所以《北美自由贸易协定》将给美国创造上百万与对墨出口有关的工作。反对派运用同样的逻辑来看待环境问题。他们认为,墨西哥环保标准低,因此产业在环保方面的支

出也低。美墨自由贸易将引诱美国高污染工业去墨西哥生产来逃避美国的高标准。其最终的结果是,不仅墨西哥境内的环境污染会大大增加,而且美国国内的环保标准也会被迫下降。支持派认为,虽然《北美自由贸易协定》没有也不可能解决美墨之间所有的环境问题,但该协定仍是迄今为止最绿色的贸易协定。如果该协定不被国会通过,就像反对派希望的那样,已经包括在该协定中的环保措施将会完全丧失。

1992年的美国总统大选极大地影响了有关北美自由贸易协定的政治发展。反对派的一个重要发言人是独立总统候选人洛斯·佩罗。他的著名竞选语言之一是用“巨大的吸声”来形容美墨自由贸易下美国工作将被墨西哥吸去的情景。佩罗的支持者有很多共和党成员,这对国会里的共和党议员有一定影响。这些议员不愿意因为支持《北美自由贸易协定》而在选举中失去本党选票。反对派的中坚力量是劳工组织和环境集团,它们也是民主党的中坚力量,所以在民主党议员中影响很大。民主党总统候选人克林顿的地位很微妙。他支持自由贸易可是又不能得罪本党的中坚集团。克林顿在竞选中宣布,如果当选的话,他将同加墨两国谈判关于劳工和环境的补充协定来加强这两方面的措施。克林顿当选后果然促成了这两个补充协定。可是反对派仍不罢休。当反对派的势力强到似乎不可阻挡的地步时,支持派终于开始大规模反攻。商业集团和民主党总统克林顿结成了美国政治中不常见的政治联盟,也对国会开展了巨大的游说活动。克林顿运用总统权力同国会议员作了多笔交易:他答应某议员提出的政策要求,该议员同意投票支持北美自由贸易协定。这些交易为支持派赢得了最后的一些未决定票,保证了《北美自由贸易协定》在国会的通过。大多数共和党议员投了支持票,大多数民主党议员投了反对票。

《北美自由贸易协定》生效已10年,可是有关它的争议并没有结束。两派仍然坚持各自的观点,并各有具体数字来证明。从经济学的角度看,准确估价《北美自由贸易协定》对美国的经济影响非常复杂,这也是两派都能找到对各自有用的数字的原因。《北美自由贸易协定》对美国经济的实际影响很可能比两派所说的要小得多。一方面进口和出口的影响大多相互抵消;另一方面,墨西哥的经济总量比美国小得多,因而不大可能对美国经济带来很大的影响。

6. 美中贸易政治

美国的冷战政策是为了遏制共产主义。在此政策下,美国和中国之

间在 20 世纪 50 年代和 60 年代基本上没有贸易关系。1972 年尼克松访华后,两国开始了有限的贸易往来。1978 年中国开始实行经济改革,1979 年美中两国建立了外交关系。在这两起重大事件以后,美中贸易迅速发展。到了 21 世纪初,美国已成为中国最大的贸易伙伴,中国是美国第四大贸易伙伴,仅次于加拿大、墨西哥和日本。2000 年的美中双边贸易总值达到了近 1 200 亿美元,其中的 1 000 亿是中国对美国的出口。

在过去的 15 年里,美中贸易是美国外贸政策方面最有争议的问题之一。美中贸易争议同美国和墨西哥的争议相似,只是更复杂。同墨西哥一样,中国是发展中国家。发展中国家的优势之一是劳动力便宜。中国的人口数量巨大,劳动力比墨西哥更便宜,所以美中贸易的发展给美国劳动密集型产业带来很大压力。同墨西哥不一样,中国仍被看作是共产主义国家。美国国内反对共产主义制度的势力和对中国政治与政策持批评态度的集团试图利用贸易来影响中国的政治与政策。这些团体的积极参与使美中贸易变得相当政治化。

美国关于美中贸易的政治有传统的一面也有独特的一面。反对同中国发展自由贸易的团体包括传统的反自由贸易团体:劳工组织、环境集团、民主党成员和外交政策上的隔离主义者。支持同中国发展自由贸易的团体包括传统的自由贸易团体:商业集团、总统、共和党成员和外交政策上的国际主义者。独特的一面表现在反对派里的其他一些团体。这些团体各自在某一个问题上对中国不满,涉及的问题包括人权、宗教、西藏、台湾、原子能扩散,等等。这些团体的加入使反对派变成了一个很少见很奇怪的政治联盟,最左派的人权主义者和最右派的反共产主义分子携手反对同中国发展自由贸易。

美中贸易政治最有代表性的问题是中国的最惠国待遇。20 世纪 80 年代美中贸易最初发展的时候,中国不是《关税贸易总协定》成员,因此不自动享受最惠国待遇。根据美国 1974 年通过的 Jackson-Vanik 修正案,非市场经济国家的最惠国待遇必须每年由国会作出延长。1989 年“六四事件”以后,中国最惠国待遇延长变得政治化,成为一个很有争议的问题。反对派认为贸易应该同人权挂钩,中国的人权情况很差,所以国会不应延长中国的最惠国待遇,除非中国在改善人权方面作出承诺。支持派认为贸易不应同人权挂钩,美中贸易发展不仅给两国带来很大的经济利益,而且将对中国政治产生积极影响。中国经济的继续发展会最终推动中国的政治改革和人权改善。克林顿总统刚上台时曾经支持反对派

的观点,但是很快放弃了这一立场,成为支持派的重要发言人。整个90年代,对中国最惠国待遇延长几乎每年都是一场激烈的政治斗争,反对派每次都很强硬,可是中国的最惠国待遇每次都得到延长。在每次争议中,国会很成功地扮演了“坏警察”这个角色,反对派在国会得到了充分的表达机会。美国贸易代表以反对派为借口在谈判中向中国方面要求更多的让步,国会议员避免了在选举中受惩罚,中国的最惠国待遇得到延长,美国的整体经济利益得到维持。

美中贸易争议的另一层面是美中贸易谈判。虽然美中之间有争议的问题和美国其他的双边争议有相同之处,但中国的巨大市场和中国的过渡性经济使这些问题变得更尖锐更复杂。美中贸易谈判在中国申请恢复《关税贸易总协定》成员国地位后开始。中国在1986年正式提出这个申请。根据《关税贸易总协定》程序,中国必须先同主要贸易国举行双边贸易谈判,与此同时,《关税贸易总协定》为此成立的中国工作组定期开会进行多边协调。美中双边贸易谈判一谈了13年。开始的几年很顺利。1989年后,美中贸易变得非常政治化,谈判无法继续。90年代初谈判恢复后,美国向中国提出了一系列的要求,包括给予在中国的外国公司外贸权、外贸制度透明化、加强知识产权保护、向外国开放中国的服务业市场和农业市场等等。中国经济的高速发展给美国带来了压力也带来了机会。美国希望能更快更多地打入中国这个巨大市场。中国方面认为有些要求可以考虑,例如外贸权、透明化和知识产权保护。可是有些要求太过分,比如服务业和农业。中国认为本国的农业相对落后,服务业才刚刚开始,因此对外大规模开放市场的条件还不成熟。因为一些主要要求没有得到满足,美国拒绝在1995年世界贸易组织生效之前同中国签订贸易协定。中国希望成为世界贸易组织创始国的愿望没能实现。1997年江泽民主席访问了美国,1998年克林顿总统访问了中国。两国首脑的互访预示着双边贸易谈判的新进展。1999年4月朱镕基总理访美,主要目的是说服美国尽快同中国签订贸易协定。朱镕基向克林顿作了一系列有关贸易的承诺,是迄今为止最全面最慷慨的承诺。可是克林顿在劳工组织和其他反对派的压力下拒绝接受这些承诺。但他很快意识到这是一个错误,指示美国贸易代表接受这些承诺并加快谈判。经过13年的艰辛谈判,美国和中国终于在1999年11月15日签署了具有历史意义的《中美贸易协定》。协定的主要内容是更大程度地向外国开放中国市场,包括电信、互联网、银行、财政、汽车、农业等各个领域。

在美国贸易政治层面上,《美中贸易协定》的签署意味着新的政治风暴。签署的消息一发表,反对派就宣布要在国会中击败此协定。美中贸易协定的签署排除中国加入世界贸易组织的最大障碍,中国将成为世界贸易组织成员国已毫无疑问。中国作为世界贸易组织成员国将自动享有最惠国待遇,美国每年延长这一待遇的程序将失去意义。美国必须通过立法授予中国永久性最惠国待遇。所以向国会提交的《美中贸易协定》法案亦被称作中国永久正常贸易关系法案(1997年美国将最惠国待遇正式改名为正常贸易关系)。反对派和支持派就此法案展开了又一场激烈争斗。争斗之规模比历年的最惠国待遇更大,成为美国贸易政治方面继北美自由贸易协定后最有争议的问题。同以前有关美中贸易的争议一样,这次的争议重点仍是工作和人权。反对派的一个主要观点是,中国对劳工权利保护很差,劳工标准很低,因此中国出口到美国的商品价格也低,廉价的中国商品大量流入美国已经使许多美国工人失去了工作,美中自由贸易的继续发展将给美国带来更多的失业。反对派的另一个主要观点是,虽然中国在《美中贸易协定》中作出了许多承诺,美国不能指望中国的共产党政府忠实地执行这些承诺。面对反对派的强烈攻势,两个众议院议员提出了一个议案,议案建议成立一个委员会来监视中国的人权状况和中国对贸易承诺的执行情况。该议案很快得到了大多数议员的支持。该议案的通过给支持派议员提供了一定的政治保护。众议院在2000年5月以237票对197票通过了对中国永久正常贸易关系法案。参议院也在2000年9月以83票对15票通过了该法案,投反对票的15名参议员中有7名亲劳工的民主党党员和8名保守共和党党员。

21世纪初美中贸易继续发展也继续有争议。最引人注目的争议之一一是美中贸易赤字。2002年美国同中国的贸易赤字首次超过1000亿美元。为了减低贸易赤字,美国试图说服中国改变货币政策,将现有的美元与人民币之间的人为挂钩改成自由浮动。美国已经同中国就此事进行了几次高层会谈。巨大的美中贸易赤字对美国的利弊本身也是一个有争议的问题。对美国的纺织业等劳动密集型产业来说,廉价的劳动密集型商品大规模地从中国流入美国是件坏事,因为美国的劳动力昂贵,无法与中国竞争。但是从美国经济总体看,廉价的中国进口对美国有很多益处。比如,中国的廉价商品为美国消费者省了很多钱。据统计,从1978年中国开始经济改革以来,中国的廉价商品已经给美国消费者节省了

1 000 亿美元。

21 世纪美国贸易政治与政策展望

乔治·布什总统于 2001 年上台。布什政府的外交政策被许多国内外的批评家称为“单边主义”。所谓“单边主义”主要是针对美国的伊拉克政策而言,美国不经联合国安全理事会授权擅自进攻伊拉克。在贸易政策方面,布什政府的政策可以说是单边、双边和多边的混合体。贸易方面的单边主义指的是布什政府采取的各种保护主义措施,其中最具有争议的是 2002 年征收的钢铁关税。双边主义指的是美国同其他国家举行的双边贸易谈判,布什执政期间美国同约 20 个国家举行了此类谈判。多边主义有两个层面:美国在世界贸易组织多哈回合谈判中的政策和美国在促进美洲经济一体化方面的政策,其中最重要的是建立一个包括南、北美洲在内的全美洲自由贸易区(FTAA)。布什政府将其双边和多边贸易政策统称为“竞争性自由主义”,指的是通过这些政策的互相竞争来推广自由贸易。布什政府的贸易政策对认识 21 世纪初美国贸易政治与政策很有启示。

有关钢铁关税的国内贸易政治表明,利益集团、选举政治和分权制衡将继续影响美国贸易政策。美国的钢铁工业在 20 世纪 60 年代之前是全世界最强的。60 年代中期开始,欧洲和日本的钢铁产品开始进入美国。后来,韩国、泰国、巴西等新兴工业化国家相继打入美国钢铁市场。近年来,俄罗斯和中国等过渡性经济国家也开始向美国出口钢铁。面对这些外国竞争,美国钢铁工业从 60 年代起就向联邦政府要求保护。钢铁公司和工会运用了所有的现有法律来申请进口补偿,包括反责条款、反倾销法和反补贴税。同汽车工业一样,最终采取的对钢铁工业的补偿措施主要是钢铁出口国在美国压力下作出的“自愿出口限制”。90 年代下半叶,美国钢铁工业面临新危机,价格下跌,利润下降,公司破产,工人失业。钢铁公司和工会再次向联邦政府申请进口补偿,声称危机是由钢铁进口造成的。面对钢铁公司的压力,布什总统在 2002 年 3 月宣布,美国将对大部分的进口钢铁产品征收高达 30% 的关税。

分析家普遍认为,布什征收钢铁关税的主要动机是政治,不是经济。布什在 2000 年总统大选的民选票中输给了民主党候选人戈尔,只是在联邦最高法院干预之后才赢得选举人票成为总统。为了在 2004

年再当选,布什必须赢得更多的选票。钢铁关税同此直接有关。在2000年大选中,布什和戈尔的选票在有些州里非常接近,只差几千票,甚至几百票。这些州在美国总统大选中被称作“战场州”。有些战场州里钢铁工业的政治势力很强,比如宾夕法尼亚州、西弗吉尼亚州和俄亥俄州。钢铁关税的重要目的是为了讨好钢铁工业界,希望以此为布什在2004年赢得其选票从而夺取这些战场州。布什的另一个政治考虑是“快轨权力”的延长。在北美自由贸易协定争议的余波下,国会在1994年拒绝延长“快轨权力”。此后克林顿几次要求延长,都被国会拒绝。布什总统为了推行多边和双边贸易政策,也向国会要求延长“快轨权力”。从这个角度看,钢铁关税体现了总统同国会之间常见的政治交易:布什给钢铁利益很强的州钢铁关税,来自这些州的议员在“快轨权力”延长投票中支持布什。“快轨权力”果然在同年得到延长,并被改名为贸易促进权力。

钢铁关税这个例子也显示了世界贸易组织争端解决程序对美国贸易政策的影响。世界贸易组织成立之前,美国与其他国家的贸易纠纷主要是通过双边谈判来解决。美国常常可以在此类谈判中占上风。世界贸易组织成立以后,国际贸易争端越来越多地由世界贸易组织的争端解决程序来解决。这一新程序对美国贸易政策带来了一定的约束。比如,美国钢铁关税一宣布,一些主要钢铁出口国就提出抗议,认为它违反了国际贸易规定。这些国家在世界贸易组织里就此提出正式抱怨。世界贸易组织根据争端解决程序专门为此成立了专家组。专家组的决定指出,美国的钢铁关税违反了国际贸易规定,必须撤销。面对这一决定,布什宣布撤销钢铁关税。另一个例子涉及美国的伯德修正案。根据2000年通过的伯德修正案,以低于生产价格向美国倾销产品的外国公司将被罚款,美国政府将把所得罚款送给对外国倾销提出进口补偿申请的美国公司。受到伯德修正案影响的欧盟和其他7个国家向世界贸易组织提出正式抱怨,指责美国将罚款送给有关美国公司是对这些公司的非法补贴。世界贸易组织在2002年宣布伯德修正案违反国际贸易法。可是美国国会拒绝撤销伯德修正案。于是,世界贸易组织在2004年8月授权欧盟和其他7国对美国实行贸易制裁。从90年代后期开始,许多国家在许多问题上利用世界贸易组织争端解决程序就美国贸易政策提出抱怨。至今为止,世界贸易组织专家组的决定常常站在抱怨国一边。如果此类对美国的抱怨继续增多,而且抱怨成功的比例仍然较高,美国现有的进口补偿法律的有效程

度可能会相对减低。

21 世纪初美国贸易政策的一个重要问题是美国同发展中国家之间的贸易关系。美国同发展中国家之间的贸易争议在 20 世纪 90 年代就已很明显,墨西哥和中国是两个著名的例子。布什政府期间,美国同发展中国家之间的贸易争议在世界贸易组织最近的谈判中又一次爆发。于 2001 年 11 月开始的世界贸易组织多哈回合谈判在 2003 年 9 月被迫暂停,主要原因是工业国家同发展中国家之间在农业方面的纠纷。美国 and 欧盟等工业国家要求发展中国家减低农产品进口障碍,发展中国家要求美国 and 欧盟减低农业补贴。美国 and 欧盟同意对它们的农业补贴作出一定程度的减低,可是远远没有达到发展中国家要求的程度。发展中国家对此极为不满,谈判因此失败。对美国来说,谈判的失败意味着美国希望发展中国家减低农产品进口障碍的要求没能实现。从这个意义上说,多哈谈判的停止标志着布什政府多边贸易政策的失败。美国和发展中国家之间的另一个贸易争议是同贸易有关的知识产权问题。在乌拉圭回合和多哈回合中,工业国家,特别是美国,将同贸易有关的知识产权问题纳入谈判议程,主要目的是迫使发展中国家加强知识产权保护方面的法律制定和对这些法律的执行,从而保护工业国家的出口利益。发展中国家认为,工业国家在同知识产权有关的产品方面有优势,在贸易上保护知识产权将继续保障工业国的优势,这会阻碍发展中国家发展和生产同类产品的能力,使发展中国家处于永久劣势地位。因为这些完全不同的观点,同贸易有关的知识产权问题方面的谈判至今未能取得很大进展。如何解决这些同发展中国家之间的贸易争议将是近期内美国贸易政策的一大难题。

近年来国际经济地区化的趋势是目前美国贸易政策面临的另一个重要问题。布什政府试图建立一个全美洲自由贸易区的政策没有达到预想的效果。虽然将《北美自由贸易协定》扩大到全美洲这个设想从 20 世纪 90 年代初就已萌生,实质性谈判是在布什上台后才开始的。布什政府最初的设想是,全美洲 34 国(古巴除外)将在九个不同的领域里达成协议,最终签署的协定将对所有 34 国有效。这九个领域包括市场开放、农业、服务业、投资、政府购买、知识产权、竞争政策、补贴/反倾销/反补贴税和争端解决。可是 34 国之间利害冲突太大,无法统一。为了防止谈判的完全失败,谈判国在 2003 年 11 月签署了“轻形”《全美洲自由贸易区协定》。“轻形”指的是所签署协定的灵活性:协定国可以选择谈判领域。

这个灵活性对协定国有一定的益处,他们不一定要参加对他们不利的谈判。可是从全美洲自由贸易的角度看,这种灵活性将减慢美洲经济一体化的速度。美国的一些贸易政策分析家认为,美洲经济一体化速度的减慢可能会损害美国的长远经济利益。欧盟成员国在2004年5月从15国正式扩大到25国,扩大后的欧盟是目前世界上最大的经济体。1997—1998亚洲金融危机后,亚洲经济一体化也有了显著发展,例如关于建立亚洲货币基金的谈判和关于中国同东南亚国家组织自由贸易协定的谈判,等等。全美洲自由贸易区的建立,欧盟的扩大和亚洲经济一体化的新发展显示了21世纪国际经济的一个潜在趋势:欧盟、美洲和亚洲三大区之间的竞争。以美国为首的美洲是否能在三角竞争中占优势是一个很大的问号。难怪有些美国分析家指出,美国推行全美洲自由贸易区这样的地区政策很不聪明,美国应该通过世界贸易组织积极推行全球政策,只有全球政策才能最有效地保护美国的长远经济利益。

全球化的挑战也许是21世纪美国贸易政策面临的最大问题。全球化最有争议的问题是蓝色问题和绿色问题,也就是劳工问题和环境问题。《北美自由贸易协定》争议和西雅图抗议把这两个问题推上了国际贸易舞台。美国国内对这两个问题已经开始逐渐形成共识,劳工利益和环境利益必须得到维护。但是在维护这些利益的政策方面仍然有分歧。比如,在劳工利益方面,有的主张采取类似布什钢铁关税的保护主义政策,将保护美国劳工利益的包袱推给其他国家。有的主张通过国内政策来维护劳工利益。具体的政策包括加强社会福利和工作训练,这样失业的工人不仅在生活上可以得到保障,而且能够学到新的技术去找新的工作。至今为止,美国大多采取了保护主义政策,对受到全球化冲击的工人提供的社会保障和工作训练非常有限。从国际上看,蓝色问题和绿色问题同发展中国家直接有关。发展中国家的劳工标准和环境标准比工业国的低,近年来美国出于国内的压力,在国际贸易谈判中强烈要求发展中国家提高他们的标准。发展中国家对此很反感,认为美国的要求是变相保护主义。比如在劳工标准方面,廉价劳动力是发展中国家在国际经济中的一个重要优势,不切实际地提高劳工标准将会减低或失去这个优势。发展中国家认为美国的根本目的并不是为了保护发展中国家工人的利益,而是为了保护美国工人的利益。

2004年是美国总统大选年。伊拉克战争和恐怖主义是总统竞选中的首要问题,贸易政策只是一个边缘影响。根据第二次世界大战后美国

贸易政治的特点和贸易政策的历史,哪个政党占据白宫对美国贸易政策都没有很大影响。所以,不管是布什赢还是克里赢,美国贸易政治的基本特点不会改变,美国贸易政策很可能会继续按照向保护主义退一步再向自由贸易进两步的模式发展。新一任美国总统在贸易政策方面面临着一系列的新挑战,其中最重要的是全球化、地区化、蓝绿问题和发展中国家问题,特别是中国与印度。

作者简介



盖哲娅 博士 复旦大学国际政治学学士与硕士 ,美国匹兹堡大学政治学博士 ,美国华盛顿和杰弗逊大学政治学系副教授。主要教学领域包括国际关系和比较政治。通常教授的课程有国际政治、国际政治经济、美国外交政策、中国政治、东亚政治经济、世界政治与东亚、政治学研究方法 ,等等。主要研究课题包括国际贸易政治、美国贸易政治、中国与世界贸易组织、全球化与亚洲 ,等等。近年来在有关学术会议上就上述课题发表过多篇文章。其中的“与中国建立永久贸易关系：美国国会众议院议员投票分析” (“Permanent normal trade relations with China : how members of the U. S. house voted”)一文将于 2005 年在意大利米兰出版的“国际经济商业评论”(International Review of Economics and Business)上发表。

国际关系理论与中美关系 ——权力过渡论与中国的和平崛起

朱志群

美国桥港大学

International College

University of Bridgeport

Bridgeport ,CT 06604

E-mail zzhu@bridgeport.edu

内 容 摘 要

中国能否和平崛起是 21 世纪的一件大事。中国的兴起对美国来说既是一个机会也是一个挑战。中美关系如何在新形势和新条件下稳定发展成了一个热门话题。众所周知 ,中美关系错综复杂。事实上从 1979 年正式建交以来两国间的纷争从未间断过。如何正确理解两国间矛盾之症结并找出解决之道是对中美两个大国最严峻的考验。本文应用西方国际关系主要相关理论来分析中美冲突的根源和未来关系的走向。

作者认为 ,中美间的种种矛盾可以从全球范围内的权力消长和变迁来分析。历史上强权的兴起总会给国际秩序带来冲击 ,引起现有霸权的不安 ,有时会引发新老霸权间的战争。美国在冷战结束后的超霸地位目前依然稳固 ,但从历史演变的角度来看 ,强权的兴衰只是时间问题。中国和印度的兴起 ,俄罗斯的再生 ,欧盟实体的强化 ,以及日本不断上升的独立政治军事意识都可能会对美国造成有力的挑战。虽然这些新兴势力不一定会也不一定愿意取代美国成为新的世界霸主 ,而且今后的世界很可能是多极化的 ,但从美国的角度来看 ,它们都是美国利益与前途的强有力挑战者。而由于政治体制和国家利益不同等原因 ,中国又不幸成了美国眼中最大的潜在威胁。中国强调和平崛起 ,平等互利 ,共同繁荣 ,永不称霸。但美国并不一定认同中国的观点。认清了这一点 ,我们就可以更加理解为什么美国一方面积极试图将中国融入以美国为主体的国际政治经

济新秩序,发展与中国的共同利益以减少中国挑战美国的可能性;另一方面又利用各种机会牵制中国的发展和崛起,以阻止或至少延缓中国可能对美国霸权地位的挑战。

作者强调,虽然历史上全球权力变迁多导致战争,但今后的权力变迁不一定会重蹈覆辙,而中美间未来可能发生的权力更替也不必以战争告终。本文以美国学者奥甘斯基提出的权力过渡理论为基础,并从国际、国内、社会和领导人四个层面来分析中美关系的发展动态和前景瞻望。本文的初步结论是,只要中美两国都把握住历史机遇,认识到两国间矛盾的根源并勇于面对,相互尊重,扩大合作,困难是可以克服的,中国的和平崛起是可以实现的,中美两国关系的前景是广阔的。

如何分析中美关系

中美关系在国际关系领域一直是最复杂、也是最重要的双边关系之一。台湾问题、贸易问题、人权问题、西藏问题、核不扩散问题等长期困扰两国关系,给正在崛起的中国增添了不必要的负担和无谓的损耗,也给两国发展长期稳定的关系带来许多变数。世界各国各地区都有人在研究中美问题。全世界都密切关注中美两个大国间的互动,而中美关系的状态直接影响到亚太地区乃至全球的稳定与发展。两强相交,既合作又有矛盾。仅建交以来两国间发生的大小事件就举不胜举。这给观察和分析两国关系的人士提供了丰富的素材,但也让人目不暇接,无所适从。究竟应该如何正确有效地研究分析中美关系?

本文不拘泥于具体问题,而是试图从另一个角度和高度来分析中美关系,对中美关系的研究提出一些新的看法,以增强中美关系研究的理论性和现实指导性。许多学者在其研究中往往就事论事。例如,谈到台湾问题,许多学者花费大量心血研究台湾问题的由来和两岸关系对中美关系的影响。最后得出的结论往往要么是战要么是和,即所谓鹰派和鸽派之主张。这些研究难能可贵,对台湾问题本身的了解很有帮助。可惜的是,这种就事论事式的研究对掌握中美关系的全局及未来发展走向帮助非常有限。鉴于此,本文将理论与实践结合起来,既分析各种问题的根源,也提出缓解矛盾之政策,跳出具体矛盾的框框,从国际关系的大格局出发来研究矛盾的实质和对策。

虽然有些学者运用常见的现实主义和理想主义理论来分析中美关

系,其效果仍未摆脱就事论事的研究方式。例如,你可以用理想主义理论来分析为什么美国热衷于推动中国的民主和人权,或是用现实主义理论来分析为什么美国跟中国进行经济和安全的合作,但这些通用理论还是回答不了为什么中美关系困难重重,也提不出可行的解决之道。

与这种深入研究单一问题的常规分析不同的是,本文作者通过学习西方相关国际关系理论特别是权力过渡理论,将中美关系放在一个历史的转折点上和全球格局中加以分析,从理论和历史的层次分析中美关系中各种矛盾的根源所在。从这一理论制高点上俯瞰中美关系,纹理非常清晰,许多具体问题也将迎刃而解。作者认为,中美间发生的一系列具体事件不是偶然的,而是全球权力过渡过程中必然会发生。作者在西方原有权力过渡论的基础上增添了多层次的分析,并将全球化和国与国间的相互依赖性融入理论与实践的讨论。这一改进后的新权力过渡论不仅增强了理论的内涵,而且具有强烈的现实和政策指导意义。

中国的和平崛起是不是能够顺利实现?美国作为目前惟一的超级大国,如何对待中国的日益强大?两强又该如何扩大合作,缩小分歧,为两国关系的健康发展和亚太地区及世界和平做出积极的贡献?这不仅给国际关系理论研究提出了新的课题,也使双方的决策者面临新的考验。

权力过渡理论

所谓权力过渡理论(power transition),最早由美国密歇根大学已故的著名国际关系学者奥甘斯基于1958年在其《世界政治》一书中首先提出。虽然许多学者如保罗·肯尼迪、昆西·莱特、罗伯特·吉尔品、查尔斯·多冉等曾先后提出过强权的兴衰及其对世界格局的影响,但奥甘斯基是首位明确将权力过渡与强权间的战争联系起来的学者。

与传统的现实主义理论不同,奥甘斯基认为世界格局不是杂乱无章而是按权力次序排列的。在每一个特定历史时期总有一个霸主统领世界秩序。但权力分布不是一成不变的。由于各国发展速度不均匀,新的霸主早晚会出现。另外,传统现实主义强调权力平衡的重要性。像传统现实主义理论大师汉斯·摩根索、亨利·基辛格和肯尼思·华尔兹等都认为,当两个或几个强权权力平衡时世界是和平的;当其中一强独当一面时世界是危险不安的。奥甘斯基的理论对传统现实主义理论提出了

质疑。

根据奥氏的理论,当一个新兴强权的权力与现有霸主基本持平而又对国际现状不满时,它就会对国际秩序和现有霸主以激烈的方式进行挑战。而现有霸主因担心自己的统治地位受到威胁,对现状会表示担忧和不满,就可能先发制人,或是将新对手消灭在萌芽状态,或是阻挠、拖延新对手的壮大。这些新旧霸主间的斗争通常导致它们为争夺霸主地位而爆发的大规模战争。简而言之,对权力过渡理论者来说,两者权力持平和对现状的评估结果是判断战争与否的两个关键因素。

从历史上的权力更替来看,强权的兴起确实会引起强权冲突乃至战争。例如从1400—1900年期间先后兴起的奥斯曼帝国、哈布斯堡帝国、荷兰、西班牙、法兰西、德国和日本的兴起最终均导致大国间的战争。也许历史上惟一的例外是美国在第二次世界大战后和平地取代了大英帝国成为新的世界盟主。周期性的世界权力更替与战争令许多国际关系学者大惑不解。英国著名的历史学家和国际关系学家卡尔将权力如何和平转移的问题列为国际关系研究中最大的难题。

奥甘斯基的权力过渡理论比20世纪70年代和80年代出现的类似理论要早得多。例如,查尔斯·多冉提出的权力周期论,罗伯特·可翰提出的霸权稳定论,乔治·默德尔斯基提出的世界领导周期论。奥甘斯基提出权力过渡论后的40多年来,他本人、他的合作者和学生等不断完善发展这一理论。而权力过渡理论也经常被用来分析历史上的强权兴衰和战争,并预测未来的世界格局。

冷战的结束标志着两霸相争的世界格局的终止。美国在军事、经济、科技等领域的超霸地位更为稳固。但着眼于未来,在全球化的形势下世界有可能朝多极的方向发展。欧盟、中国、日本、俄罗斯、印度等都可能在某些领域接近与挑战美国的统治地位。今日之美欧和美日享有相同的意识形态、庞大的经济利益和正式的同盟关系。美俄、美印之间政治体制和意识形态相近,又没有诸如台湾问题或人权问题等争论不休的焦点。在美国决策者和民众看来,这些国家与美为敌的可能性微乎其微。自20世纪90年代初以来,中美关系成了权力过渡理论预测和分析未来的一个重要领域。鉴于中美两国在台湾问题和政治体制等方面的巨大差异,大多数学者认为中国的兴起将不会和平实现。他们认定中国由于历史等原因不可能对国际现状表示满意。他们认为作为一个对现状不甚满意的快速崛起的新兴强权,中国很可能要挑战国际政治经济秩序和美国的利益。

一些西方学者甚至断言中美在今后几十年内为了争夺世界霸主地位必有一战。为什么中国提倡和平崛起仍然解除不了很多人的疑虑？以权力过渡论为基础研究中美关系不仅可加强这一理论的内涵,更富有政策和现实指导意义。

新环境 新思维 新理论

一些国际舆论对中国崛起后中美争霸的恐惧不是空穴来风。历史上权力更替多以战争结束。在任何世界秩序里,一个强国的崛起,都必然会引起震荡和紧张。例如在 19 世纪末 20 世纪初,英国如日中天,英国的海军所向披靡,但是后来德国起而挑战英国,继而引发了两次世界大战。在 21 世纪,新兴强权能否和平崛起？中美未来可能发生的权力更替能否和平实现？在全球化日益加深的今天,国际关系特别是大国关系如何演变？

中国领导人始终强调中国没有称霸的野心。毛泽东主席在 20 世纪 50—60 年代就说过,中国永远不称霸,永远不做超级大国。这是很有远见的说法。中国确实没有称霸的野心。历史上中国修长城是为了防御；郑和下西洋是去宣示友好。当今是个拥有核武器的世界,巨大的冲突可能带来世界的毁灭。到了 21 世纪的今天,中国已经坚定地走上和平崛起的道路。中国领导人多次郑重表示,中国寻求和平发展,不对他国构成威胁。虽然世界上有些国家有些人士对中国的和平崛起有些疑虑,但这是正常的。中国可以通过对世界和平和经济繁荣做出巨大贡献来打消这些人的疑虑。正如新加坡资政李光耀所言,中国领导人和中国人民有足够的智慧和耐性,使自己攀登世界强国之林时,让世人看到它更多是友善而不是威胁。中国也会遵守国际上的游戏规则,依循国际惯例,支持联合国。

作为世界霸权的大国早晚会衰落。为什么会走向衰落？因为投入太多,战线太长,入不敷出。以往的世界霸权主义大国还没有一个逃脱这个规律。美国恐怕也不会例外。中国人很明智,现在没有走上霸权主义的道路,而是选择一条对国家发展最有利,损害最少的道路,这就是和平崛起。与历史上其他新兴强权相比,中国既已选择了和平发展的道路,就不会去挑战国际政治经济体系和美国的利益。这对国际关系理论的发展和实践、亚太地区的安全与繁荣,以及中美关系都具有划时代的深远

意义。

全球化的新环境给中国的和平发展创造了良好的外在条件,但中国的和平崛起最终要靠自身的不懈努力。“和平崛起”不是权宜之计,而是长期战略。它反映中国对世界总的看法。中国要做一个负责的大国,与全世界人民共同承担起建设、保护地球村的任务。一些外国人担心中国人会紧抱百年屈辱的历史而崛起。一旦这种“受害意识”过分膨胀,变成一种复仇心态,那么,在处理历史和现实的问题时,就会失去理智,容易冲动。如果这种冲动受到错误的引导和激化,就会引起难以想象的后果。在尊重历史,弘扬爱国主义精神的同时,也要充分认识到,不要逞一时之能,泄一时之愤。在全球化的今天,爱国主义和国际主义可以有机地统一起来。

国际国内发展的新环境新形势催生了理论研究和实践的新思维。在学习和研究的基础上,本文推出新的权力更替理论框架及其意义。作者提出,权力过渡的结局不是先天注定的和无可奈何的。如果妥善对付权力更替,让两强没有意愿或动力去发动战争,权力过渡是可能以和平方式进行的。

作者认为,与其他理论相比,权力过渡论为分析强权的兴衰和世界格局的动荡提供了一个很有参考价值的理论基础。毋庸讳言,世界格局的变化,权力的过渡具有动荡性,权力过渡论充分认识到这点,给执政者敲响了战争的警钟。大国的崛起是否可以通过和平途径达成?为什么中国的崛起令一些人担忧?从历史来看,这个忧虑有一定道理。中国若要独辟一条不同于历史经验的大国和平崛起之路,需要面对和克服的难题很多。因而和平崛起在理论上也是独创的。

在新的环境和形势下,用什么样的理论来分析大国关系更为恰当?用原有的权力过渡论来分析强权间的关系特别是全球化时代的中美关系显得捉襟见肘。国际环境变了,国际关系理论也要作相应的调整。作者进一步认为,权力过渡过程虽然打开了战争的窗口,但冲突与战争是否发生还牵涉到其他很多因素,特别是当时的国际国内制约因素和领导人的意愿和决策。第二次世界大战后英美之间和平的权力更替虽说是历史上罕见的,却给今后的权力变迁提供了借鉴和希望。

通过研究思考,作者发展和改进了国际关系理论中的权力过渡论,并将奥甘斯基的权力过渡理论与华尔兹等提出的多层次的互动关系结合起来,将中美关系置于全球化和相互依赖的大环境和条件下来分析预测两

国关系的现状和前景。以下是作者用以分析中美关系的新理论框架（见图1）。

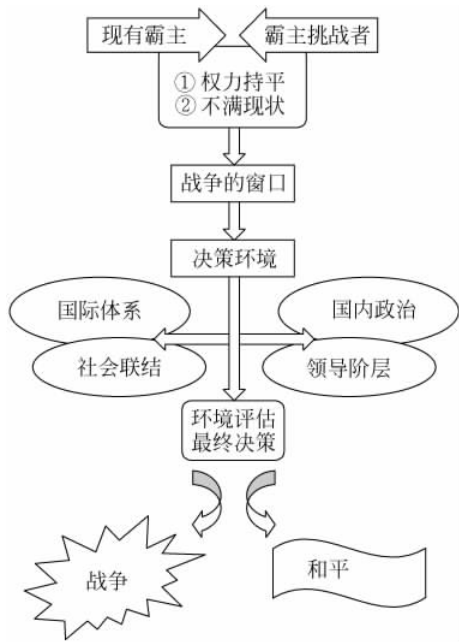


图1 权力过渡的动态发展：多层次的分析

这一新理论框架将权力过渡视为一个动态的过程。奥氏的理论将权力更替的结果看成是无可奈何的,先天决定的。这种基本上是悲观主义的观点,忽视了权力过渡时的众多外在条件,特别是人的主观能动性。它避而不谈决策过程、领导智慧、外交手腕和民意导向等会大大影响权力过渡过程和结局的重要因素。

中美关系与权力过渡理论

在可以预测的未来,美国会继续维持其世界霸主的地位。但世界格局在不断变化之中。中国的和平崛起将是21世纪最重要的历史事件之一。虽然中国政府一再表明中国毫无霸权野心,且中国的崛起有利于地区和全球的繁荣与稳定,但权力过渡论者对世界权力更替大多持悲观态度,他们对中国的兴起也持怀疑态度,担心中国会用非和平手段挑战美国 and 现有国际秩序。在美国国内,如何对付一个强大的中国成了一个热门

话题。美国政府虽然公开欢迎中国经济更加繁荣、社会更加自由,但对中国的未来还是预为防范。例如,21世纪90年代中期以来美国海外驻军部署作了战略性调整,将其攻击和防卫重心移到了亚太地区。不少观察家认为,美国的这一举动,加上其深化与日本和韩国的军事合作以及继续向中国台湾输出先进武器,基本上是针对中国的。

本文从国际、国内、社会和领导人四个层面来分析中美关系的发展动态,结合权力过渡理论来预测两国关系前景,并提出增强合作减少对抗的具体政策建议。

首先必须强调的是,中国目前的综合国力还远远不能与美国相比,在相当长时期内,中国政府不得不集中精力解决国内政治、经济和社会问题。要满足权力过渡的第一个条件,即权力基本持平,中国的综合国力应达到美国国力的80%以上,这至少还需要几十年时间。因而本文着眼于未来,通过对20世纪90年代以来中美关系各层面互动的现状来分析两国关系的未来走向。

1. 国际层面

从国际关系的演变来看,和平崛起是否可能?答案是审慎乐观的。从国际层面来看,首先,和平发展与合作是当今世界的主流。20世纪人类经历了两次世界大战和许多地区性战争,又经历了几十年的“冷战”。饱受战争苦难的人们深深懂得,只有和平才能生存和发展。这种强烈的愿望和共识已经深入人心。

第二,世界形势的发展使战争变得越来越与国家利益相冲突。从亚历山大到拿破仑,从希特勒到东条英机,历史上战争的目的都是为了获取更多的国家利益。当用和平手段得不到最大利益时,当权者就会用民族的、宗教的、历史的、领土上的种种“神圣”的理由,去煽动民众拿起武器。到了20世纪下半叶,世界发生了很大变化。在获得利益方面,价廉物美的商品要比武器更方便,更有威力;大规模杀伤性武器的研发也削弱了发动战争的初衷。如果打赢了战争,得到的是一片焦土,那又为何而战?

第三,全球化的发展使国与国之间的关系更为紧密。世界经济全球化的趋势是不可阻挡的。跨国公司的出现,淡化了国界的森严。“你中有我,我中有你”的相互依赖趋势会越来越明显。如果要用战争的手段来解决国与国之间的利益之争,很可能是两败俱伤,得不偿失。

第四,除了台湾问题,中美之间没有打仗的动机与理由。“冷战”之

后,中美为意识形态打仗的可能性已不存在。中国在处理国际事务时也不以意识形态划线,中国没有也不会输出革命。中国争取与不同社会制度的国家和平共处,友好往来。中国坚定地同发展中国家站在一起,并给予力所能及的帮助,也得到了他们宝贵的支持。对于同邻国因为历史遗留问题而造成的边界争端等,中国也一贯本着公平合理、互谅互让的原则处理。中国以邻为伴、以邻为善的睦邻政策已取得积极的效果。

在众多国际领域,中美两国也已从战场上的敌人转变为合作者和竞争者。从毛泽东、周恩来、邓小平和尼克松、基辛格、卡特等打开中美交流的大门以来,中美合作的主流已阻挡不了。两国建交至今,在国际和地区间的合作不断加强。虽然期间经历了天安门事件、台海导弹演习、中国驻南联盟大使馆被炸和两国军机海南岛相撞等重大危机,中美两国关系于进退中仍在发展。

但中美之间还存在一个重大的合作基础问题。冷战的结束和苏联的解体使中美两国失去了一项重要合作基础。在后冷战时期和全球化时代,中美两国合作的基础是什么?在这个重大问题上两国间还未达成明确的共识。经济合作贸易互补和“9·11”事件后的情报政治合作拉近了两国间的距离,但并未因此形成稳固的合作基础。但毋庸置疑的是,在经贸、反恐、安全等领域的合作为两国扩大交流,加深了解,共同维护世界和平与稳定提供了非常积极的条件。

“9·11”事件恐怖袭击后,美国驻华大使雷德先生在一次谈话中明确表示,“9·11”事件向美国人表明他们有真正的敌人,而中国是不在其列的。“9·11”事件后两国在政治、经济、情报、安全等领域的合作大大加强。美国还在北京设立了联邦调查局办事处,协调双方的合作。

目前美国全球反恐战争严重受挫,有人形容伊拉克成了第二个越南。欧盟自成体系,主要盟国如法国、德国不买美国的账。朝鲜核问题尚未解决。美国联盟与伊斯兰世界的决战难分难解,美国需要朋友,需要帮助。在需要的时候出现的朋友是真正的朋友。中国在全球反恐中的合作对美国来说是难能可贵的。中国在全球的影响日益加大,处理世界事务的能力越来越强,在朝鲜核问题上做得有声有色,如果能再上一层楼,发展化解全球危机的能力和实力,包括中东问题,那么与美国在国际战略上的合作会更默契,而美国有求于中国的地方会更多。

但真正能成为两国新的合作基础的恐怕是全球化的发展。全球化已经不是一个选项,而是每个国家、每个领导人和每个公民必须面对的现

实。如果全球化脚步进一步加快,中美相互依赖性进一步加强,中美两国都成为新的国际政经秩序的主要维持者和受益者,两强对抗的机率会越来越小。

与历史上的霸主不同的是,美国没有阻止中国进入现有的国际体系。相反,在很大程度上,美国欢迎和帮助中国成为国际社会的重要成员。自20世纪80年代以来,美国通过对中国的贸易和投资,帮助中国的现代化建设。两国间就中国加入世界贸易组织的谈判虽历时十几年,最终美国还是支持中国入世。

中国的国际地位已大大提升。中国成功申请到举办2008年奥运会和2010年的世界博览会可以说是中国国际地位上升的具体象征。从法国政府将凯旋门张灯结彩欢迎中国领导人访问,到众多亚非拉国家希望中国教育部输出更多中文教师,无一不显示世界各地的中国热。

中美两国在台湾和人权等问题上分歧依然存在,但两国的共同点更多。中美两国应该在全球和地区事务中继续加强合作。中美两国已经认识到,合作则两利,对抗则两伤。美国虽然对中国的腾飞有些戒心,但在全球一体化的今天,美国不可能阻止中国的前进步伐。另一方面,虽然中国对美国的单边主义和在某些事件中对华的强硬态度不满,但对于美国主导的国际体系并未直接抗拒。20世纪90年代初中国还在谈论反对霸权主义(即美国),但中国现在谈论更多的是如何利用国际和平的有利条件,加快现代化建设。中国独立自主和平外交政策的目标除了维护国家主权和领土完整外,还在于创造一个对改革开放有利的国际环境,维护世界和平,促进共同发展。中国认为和平与发展已成为国际社会的主流,而中美之间的合作是这一潮流的重要组成部分。

中国没有像历史上的新兴强权一样试图改变国际现状。事实上,中国既没有能力也没有意图去挑战美国的霸主地位。正如哥伦比亚大学著名政治学教授萨弥尔·金指出的,中国自1971年进入联合国以来,基本上是现有体系的维护者而非革命的或自由主义的体系改造者。既然中美两国对国际现状的评估是正面的,根据奥甘斯基的权力过渡理论,如果两强继续合作,共同维护国际秩序,它们之间直接冲突的可能性就会大大降低。

2. 国内政治

外交政策是国内政治的延伸。在国内政治方面,两国社会的主流都要求发展合作关系。

(1) 美国

在美国国内政治辩论中,所谓对华“遏制派”和“接触派”曾经很流行。20世纪90年代中期以后,“接触派”显然占了上风。这些人士大多主张跟中国全面交往,通过接触帮助中国融入国际社会,这有利于中国的现代化和民主化,也符合美国的长远利益。正如布什政府2002年10月公布的《美国国家安全战略》所表述的:“美国与中国的关系是我们促进建立一个稳定、和平和繁荣的亚太地区的战略的一个重要组成部分。我们对一个强大、和平和繁荣的中国的崛起表示欢迎。中国的民主发展对于这种未来是至关重要的。”“美国寻求与一个正处于变革中的中国建立一种建设性的关系。”

美国政治中现实主义与理想主义并存。在其外交政策上,美国既提倡保护民主人权,也不忘现实的经贸战略利益。美国国会与行政部门在辩论对华政策时似乎分歧很大,其实他们的分歧点不是对华政策的目标而是具体的政策措施。传统上,美国国会对中国社会的负面现象批判声浪一直很高,而提出的政策建议也相对较强硬。行政部门,特别是白宫和国务院对中国的观点和政策相对温和。有些美国官员将中国看成是潜在的威胁,有些官员认为正在崛起的中国可塑性很强。其实从更长远更广泛的观点来看,各方对华政策并没有重大战略分歧;真正分歧的是具体方式。鸽派们希望通过积极交往促进中国的和平演变和发展;鹰派们希望通过强硬的军事外交经贸政策让中国变得更听话。

美国国会是民主党和共和党两党相争的主要场所,政党政治表现得淋漓尽致。正如基辛格博士总结的那样,许多共和党人将中国看成是威胁,许多民主党人将中国看成是传播美国理念的实验室。他们忽视了美国在亚洲的许多利益,也置中国社会的复杂性于不顾。这种将美国的观念强加于人的政策是不会成功的。

尽管如此,即使在国会和国防部等对华强硬派人士较多的部门也很少有人公开提出要遏制中国的发展。美国国会不同历史时期仍然支持与中国接触的政策。例如,美国与中华人民共和国建交及给予中国贸易正常化待遇等都得到了美国国会的支持。连鹰派人士的代表,现任国防部长拉姆斯菲尔德和副总统切尼也都主张与中国积极交流,包括军事交流。没有人主张与中国全面对抗。

在美国研究中国的学者中,像李侃如、沈大伟、兰普顿等“接触派”人士的观点已成为对华政策走向的主流。不可否认,所谓的中国威胁论在

美国仍有一定的市场。有些人士,特别是右翼保守派学者甚至专以挑中国的刺为己任,但这些保守派人士的观点已经不是美国国内的主流观点。像理查德·伯恩斯坦和罗斯·芒罗所著的《即将到来的与中国的冲突》等书籍虽然刚出版时吓了不少人,但真正相信的恐怕不多。像美国最保守的组织之一——传统基金会里一些所谓专家,如谭慎格对中国问题发表的评论,让人觉得中国还在进行文化大革命,而这些人对中国的认识似乎仍停留在20世纪60—70年代。

可以预见的是,由于意识形态和政治体制不同,美国国内对华政策的辩论会长期继续下去,特别是在总统选举年,有关话题如台湾、人权、西藏仍会被保守派的媒体和某些政客学者炒作。在美国的大选年,多种原因可能致使中美矛盾尖锐化、政治化。

(2) 中国

中国的对美政策具有一致性和连贯性。中国国内对美政策的共识可用江泽民主席的“减少麻烦,增强合作”来概括。

20世纪70年代末以来短短20多年,中国的面貌已经焕然一新。中国政府的目标是在21世纪中叶将中国建设成一个基本现代化的、富裕的小康社会。中国只想一心一意求发展,在国际事务中不想争当出头鸟。外交为中国的内政服务,中国外交毫无野心。自邓小平以来中国的历届领导人都很务实,中国的老百姓也忙于争相致富。国外的所谓“中国威胁论”传到中国后,许多中国人对此啼笑皆非。

在改革开放进一步深化的过程中,中国社会面临的挑战和危机很多。人口、环境、失业、贫富差距等问题会长期困扰中国的决策者和老百姓。中国入世后社会面临的挑战更多。社会上不仅有数以千万计的失业工人和农村剩余劳力,连新毕业的大学生也很难找到工作。这给社会的稳定和进一步发展带来了极大的隐忧。中国国内有太多的问题需要解决和应付,哪有时间精力去与美国争霸。中国无意也不可能撒下国内的摊子去挑战美国的霸主地位。

为了中国的现代化,为了解决现代化带来的种种问题,中国需要国际合作和帮助,中国需要美国的贸易、投资和技术。中国老百姓对美国的科技、文化和社会充满了钦佩。中国希望向美国学习,尽快现代化。但中国老百姓不明白,为什么有些美国人老是挑中国的刺。中国不希望美国挑战中国的核心国家利益,特别是台湾问题。美国在台湾问题上一直没有明确支持中国统一,给中美关系的未来投下了一片阴影。

西方有些人士以中国在台湾问题上的坚定态度作为渲染“中国威胁”的根据。这是毫无道理的。中国一直提倡和平统一,中国没有去抢人家的一寸土地。中国所做的一切仅仅是为了维护国家主权和领土完整。是“台独”分子及其海外支持者在不断挑衅对抗中国。任何中国政府和领导都不可能对猖狂的“台独”势力坐视不管。反“台独”,求和平统一不是一党之和,而是有 13 亿人作后盾的。

所谓的“中国威胁论”要么是有不可告人的政治目的,要么是对中国了解不够而产生不必要的担忧。有趣的是,所谓来自中国的威胁不是什么新鲜事物。以前的“威胁”是怕吃不饱的中国人外逃造成世界的饥荒,现在的“威胁”是强大的中国“征服世界”,他们都有充分的“理由”。美国保守派遏制派们对中国的态度之所以不太友善,对中国的崛起怀有很大疑虑,除了是因为固有的政治思维和政治偏见以外,还因为他们与中国接触太少,对中国的真实情况比较生疏。对此,中国的对外宣传工作还亟待提高。中国政府和民间对美国保守派遏制派们还得做更多的工作,晓之以理,动之以情,重在感化,邀请他们到中国参观访问,让他们更多地了解中国,改变他们对中国的成见和敌意,最终拉近他们与中国的距离。

中国的对外宣传工作要着眼于营造有利于中国的国际舆论环境,解放思想,与时俱进。除了坚持贴近中国发展的实际,还要兼顾贴近国外受众对中国信息的需求,贴近国外受众的思维习惯,不断开创对外宣传工作的新局面。只要中国坚持改革开放,在国际上树立良好的大国形象,那些对中国有误解的人士最终会认识到中国的崛起是和平的,不仅对别人没有威胁,反而对亚太地区和世界的和平与稳定有不可或缺的积极作用。

(3) 社会关系

在两个社会交往方面,社会的联结越来越密切。贸易、文化教育、人员往来等在过去 20 多年里成倍增长。

近 20 多年来中美贸易增长迅速。据中方统计,2003 年两国的贸易额达到了 1 260 亿美元,而 1978 年的贸易额仅有 20 亿美元。美方统计显示,从 2001 年到 2003 年,美国的对外贸易额下降了 3%,但同期对华贸易年均增长 43%,中国已成为美国的第三大贸易伙伴。而美国是中国的第二大贸易伙伴。美国的投资和技术在中国的现代化过程中起了积极的作用。中国的经济发展不仅给美国消费者提供了价廉物美的各种商品,也在不少行业为美国经济提供了许多工作机会。中美经济对双方的重要

性与日俱增,进一步扩大互利合作符合两国人民的共同利益,也将造福于世界。美国财政部长斯诺 2004 年 4 月宣布,任命亚洲开发银行美国执行董事 Paul W. Speltz 担任美国驻中国经济和金融特使。这一任命,突显出美国对中美两国经济和金融关系的高度重视。中美经贸关系也存在一些矛盾。美方要求中国明确承诺加强保护知识产权,并注意贸易逆差问题;而中国方面要求美国放宽对中国出口高科技产品的限制,承认中国的市场经济地位,并减少对中国纺织品等出口商品的限制。中美双方应该明白,坦诚协商是解决两国经贸关系中问题的惟一途径。中国国务院总理温家宝 2003 年访美期间提出了处理中美经贸关系的五项原则,其中心思想是要在“平等、发展和互利”的基础上通过谈判解决经贸问题。

中美两国的文化教育交流在过去 20 多年里蓬勃发展。1979—1980 年,只有大约 1 000 名中国学生、学者在美国进修,几乎没有美国学生在中国学习。目前中国在美的学生人数每年维持在 6 万左右,而美国留华学生人数超过了 5 000。根据美国国际教育学院的统计,自 1999 年以来,来自中国内地的学生人数超过了传统上人数最多的日本。虽然近年来,印度学生人数超过了中国内地学生人数,但每年来自中国内地的国际学生仍占全美国际学生总数的一成左右。中国每年赴美学习进修的人数已超过前苏联在整个冷战期间送往美国学习的人数。另外,根据美国国际教育学院的资料,仅 2001 年,所有 8 834 名在亚洲大学注册学习的美国学生中超过 1/3 的人(2 949)在中国内地学习。另外,每年有数以千计的美国家庭从中国领养婴孩。这些小小大使为中美社会、文化各方面的交流作出的贡献是不可低估的。

中国也是美国游客最喜欢的亚洲国家之一,每年约有 100 万美国游客,其足迹遍及长城内外、大江南北。随着中国社会经济的进一步发展,开放中国公民赴美国的自由旅行不是不可能实现的。据媒体报道,随着两国交往的日益密切,截止到 2004 年每周往返于中美之间的 108 个客货运航班已满足不了需要。中美双方的运输部门和航空公司不得不积极谈判并尽快增添了更多的航班。仅客运航班就将在 2004 年的基础上每周增加 84 个。两国间的货客运航班总数将增至 2010 年的 249 个。

必须承认,中美之间的交流还远未将两国组成一个共同体。深受两国媒体的影响,许多老百姓对方社会的看法仍是负面的。一旦出现海南岛撞机或中国驻南联盟大使馆被炸等突发事件,两个社会中隐藏的“敌国形象”就会浮出水面,酿成重大政治和安全危机。中美双方媒体都

有责任全面客观地向读者和观众介绍对方社会,加深普通百姓对对方社会的认识。中美双方的领导和教育界人士也有责任向社会各界进一步介绍两国关系的重要性,为两个社会发展更紧密的关系添砖加瓦。

(4) 领导阶层

在领导层方面,中美双方领导总的来说都致力于双方关系的发展。高层互访、会面或通话已经频繁化定期化。中国最高领导人邓小平、江泽民和胡锦涛先后访问过美国,而美方自尼克松以来所有的总统都访问过中国。

中国领导人高度重视中美关系的发展。在对美外交中,江泽民提倡“增加信任,减少麻烦,扩大合作,避免冲突”。他不仅与克林顿总统实现了互访,还在小布什总统上任后短短一年多时间内与他三次会面,达成了进一步发展双边关系的共识。

胡锦涛主席上任前后对中美关系都非常重视。2002年3月,当台湾的“国防部长”在佛罗里达与美方国防部高层首次公开会见因而影响到中美关系后,一些人士建议当时的国家副主席胡锦涛取消4月对美国的访问,以表达对美方的不满。胡锦涛副主席顶住压力,按原计划成功地访问了美国。美方热情款待了胡副主席,胡副主席也与美方领导建立了良好的工作关系。自出任中共总书记和国家主席以来,胡锦涛在多个场合强调发展中美关系的重要性,并在百忙中经常抽空接待美国各阶层的访客。

朱镕基总理和温家宝总理也先后在中美关系不顺畅的时候不辱使命,按计划访问美国,为解决中美经贸和相关问题与美方协调立场。

克林顿总统虽然在竞选期间批评过中国,而且在其第一个任期内不注重外交关系,但在第二个任期内,他将发展对华关系视为其外交工作重点之一。他和江泽民主席倡导的两国战略伙伴关系将两国关系提到了一个新高度。

小布什总统在“9·11”事件后不久按计划到中国出席了在上海举行的亚太经济合作组织会议。按小布什自己的说法,如果会议不是在中国举行,他可能不会在国难期间出访。这从一个侧面反映出他对中国的重视。

2004年4月,连美国政坛元老,据称是鹰派灵魂人物的副总统切尼也访问了中国,并大谈双方合作的成果和重要性。在复旦大学的演讲中,切尼提到中美两国间的共识远大于分歧。

3. 台湾问题

中美关系仍存在几个薄弱环节,其中最主要的是台湾的前途及中美两国的军事交流。

(1) 台湾

中美两国间最困难的问题是台湾的前途问题。虽然中美两国在人权、贸易等方面存在分歧,但这些矛盾不会将两个大国引向战争。连美国政府也承认中国的人权状况总的来说在逐年改善。况且中国政府也致力于不断改善人权。可以说,中美两国在人权方面的总目标基本一致。只有台湾问题最棘手。台湾问题在相当长一段时期将继续困扰两国关系的健康全面发展。

根据权力过渡理论和历史经验,为了确保权力更替和平进行,现有霸主必须尊重新兴强权的核心国家利益。历史上血淋淋的权力更替大多由于在核心问题上两强无法达成一致或妥协。虽然中国政府始终强调台湾问题事关中国的主权和领土完整,是中国最核心的国家利益所在,但美国目前不愿妥协。美国希望长期维持台湾的不统不独的状态以渔翁得利,不愿见到两岸统一。台湾问题处理失当,中美间军事冲突的可能性随时存在。

台湾的战略地位是无可替代的。历史的、法律的、民族的、经济的等多种原因也使得中国不可能放弃台湾。中国在对台湾问题上的立场鲜明而坚定。台湾自然也是美国北太平洋岛链防线的重要组成部分。美国在北太平洋设有岛链防线,另有星球大战导弹防御系统,针对中国的南下太平洋战略意图非常明显。随着中国经济军事实力的加强,中美两国在台湾和太平洋上的战略僵持是可以预计的。中美两国的战略合作关系对亚太地区,甚至世界的和平与稳定至关重要。中美在台湾问题上只能合作,不能对抗,否则太平洋永无宁日。中美两国只能积极配合,协商解决两国在台湾和太平洋地区的利益冲突。

中国台湾与大陆的经贸依存度很高。据台湾方面统计,2003年台湾对大陆输出353亿美元,占台湾出口总额的24.5%;台湾自大陆输入金额约为109亿美元,占台湾进口总额的8.6%,有很大的贸易顺差。台湾进出口占到全台生产总值的44%和50%。在两岸经济交往日益密切的情况下,中国台湾与大陆的政治关系却渐行渐远。但“台独”势力在台湾猖狂,台海冲突的几率上升。中国和美国都没有提出一套有效的有吸引力的解决台湾政治前途的具体方案。如果中美都希望避免台海战争,那

么两国必须展开坦诚深入地对话,有针对性地主动出击,防止被“台独”势力牵着鼻子走而最终陷入战争的深渊。

在台湾的前途问题上,美国的长远和根本利益究竟何在?美国政府是否还能如其所愿,既想维持一个稳定的中美关系,同时又提升对台军事合作关系,从而鼓励台湾当局进一步向“台独”方向迈进?美国是否愿意看到台湾渐渐走向独立而导致台海战争?美国究竟是要发展与中国的战略合作,寻求建立一个稳定的东亚安全秩序,还是仅仅为了反恐和解决朝核问题而利用中国?这些是美国必须认真思考的问题。

按美国一些学者提出的所谓“中程协议”方案,台湾问题短期内无法解决。在未来30~50年的过渡期内,如果台湾明确宣布不寻求独立并放弃迈向独立的任何行政和法律步骤,那么中国内地也应相应宣布不以武力寻求统一并给予台湾一定的国际活动空间。在这个过渡期内,海峡两岸进一步加深交流,缩小各方面的差距,最终自然走向经济和政治的统合。这恐怕是对所有各方最有利和最能接受的发展和结局。中美双方可以在这个方面进一步探讨,寻求合作之道。两岸的领导也应务实地面对现状并顾及历史,以智慧和耐心来处理两岸关系。在没有更妥当的方案的情况下,“美国不军售,台湾不独立,大陆不动武”应成为各方努力的方向。台湾问题的最终解决需要时间。

中国当今最主要的战略目标不是要急于统一台湾,而是要掌握这个难得的历史机会,将中国由点而面地全面发展,缩短地区差距,达到小康社会,尔后成为一个名副其实的大国和强国。中国内地需要的是时间与稳定。有时间和稳定,才能从容发展。大陆为什么始终不放弃武力解决台湾问题,其真正目的是在防止台湾逼迫大陆采取军事手段,以至于延缓大陆发展的时间,破坏地区的稳定。

(2) 军事交流

中美两国关系中最薄弱的环节之一是两国军事交流。1989年后被冻结的军事合作和交流虽然后来逐步得到恢复,但两军戒心未除,短期内恐难以进入全面合作和交流的阶段。

美国的军事力量虽无与伦比,但因摊子太大,往往顾此失彼。例如在全球反恐中,它还得寻求中国的支持。特别是进入2004年以来,美国正逢大选年,面临在伊拉克频频失利的窘境,伊拉克武装分子劫持人质的问题愈演愈烈,美国不得不在联合国提出新提议,促成联合国更全面地介入伊拉克重建事务。美国政府希望更多国家及国际力量支持,希望国际社会

承认其当初出兵伊拉克的正当性。而向来主张由联合国介入伊拉克情势的中国,当然是争取对象。美国还将调遣部分驻韩国的部队前往伊拉克增援。

但美国有求于中国,并不等于对中国不再设防,于是对华两手策略再次派上用场。在台湾问题上,美国一边明确反对台湾片面改变现状,一边继续向台湾出售尖端武器。美国不时通过对台军售等政策言行传给台湾一些错误信息,让“台独”势力有恃无恐。在国际问题上,美国一边和中国建立所谓战略合作关系,一边又在亚太地区做出重大军事部署,明显加大对关岛美军基地的建设,并投入包括 B52 轰炸机和洛杉矶级核武攻击潜艇等前置战略性武器,目的显然在制衡中国。

好在美国的安全战略并未把中国的威胁说成美中必将一战。中美双方都明白全面对抗的后果是两败俱伤,因而通过军事交流避免冲突的机会一直存在。

两国军事交流不仅具有战略意义,更具有政治外交指标意义。为了避免判断失误导致未来的战争,双方加强交流是必需的。中美两军应积极建立军事互动机制,共同构造亚太地区和平稳定的框架。

结 论

德国伟大的哲学家康德在其《永久和平》一书中提到,世界和平立足于国际法和组织、经济相互依赖,以及民主这三个基础之上。在 21 世纪初的今天,中美两国都是国际社会的重要成员,两国经贸关系越来越密切。人们有理由相信,中美两国是可以和平相处的。

事实上,中美两国在各个层次的交往是广泛而深入的,且大多是积极的或朝积极的方向发展。即使在双方矛盾最深的台湾问题上,两国仍有一个很大的共识,中美都反对台湾单方面挑战台海现状谋求独立的举措。

用本文前述的权力过渡动态发展论来分析,中美两国对各层次交往的评估基本上是正面的。虽然相互还存有戒心,但对抗不是也不会成为两国交往和发展的主流。中美之间今后仍会有冲突,但两国关系将在曲折中前进。

中美关系历经风风雨雨,但总的来说,和平与发展、交流与合作是两国关系的主流。美国是世界上最大的发达国家,中国是最大的发展中国家,两国都对人类的文明与进步做出过巨大贡献。但由于两国社会制度不同,意识形态和经济发展的差异,存在分歧是难免的,关键是要加强理

解、交流与沟通,在相互尊重、平等相待的基础上处理这些分歧,不要让分歧影响两国关系的大局和未来。

随着全球化的进一步发展,中美之间各层次的交往只会更深更广,虽然在交往过程中也还会产生很多矛盾。可喜的是,两国已通过协商谈判解决了双方间不少分歧和矛盾。在全球化和更紧密的相互依赖过程中,双方已经渐渐学会了如何相互适应,求同存异,扩大合作,共同发展。中国的和平崛起不会冲击美国的根本利益,只会给美国带来更多机遇。人们有理由相信,中美两国合作的前景是非常广阔的。

参 考 文 献

- 1 Bernstein R, Munro R H. The Coming Conflict with China. New York : Alfred A. Knopf ,1997
- 2 Betts R K ,Christensen T J. China : getting the questions right. The National Interest , 2000/2001 ,62 :17
- 3 Brahm L J. China's Century : The Awakening of the Next Economic Powerhouse. Singapore : John Wiley & Sons 2001
- 4 Brzezinski Z. Living with China. The National Interest 2000 ,59 :5 ~21
- 5 de Mesquita B B , Lalman D. War and Reason : Domestic and International Imperatives. New Haven : Yale University Press ,1992
- 6 Cashman G. What Causes War ? New York : Macmillan , Inc. ,1993
- 7 Christensen T J. Posing problems without catching up : China's rise and challenges for U. S. security policy. International Security 2001 ,4 :5 ~40
- 8 Copeland D. The Origins of Major War. Ithaca , NY : Cornell University Press ,2000
- 9 Diehl P F , Goertz G. War and Peace in International Rivalry Ann Arbor. Michigan : University of Michigan Press 2000
- 10 Economy E. Take a new look at a changing China. International Herald Tribune 2002 , April 30. retrieved online from <http://www.iht.com> on May 3 ,2002
- 11 Friedman T L. The Lexus and the Olive Tree. New York : Farrar Straus Ciroux ,1999
- 12 Gilpin R. The Challenge of Global Capitalism : The World Economy in the 21st Century. Princeton , NJ : Princeton University Press 2000
- 13 Harding H. A Fragile Relationship : The United States and China since 1972. Washington , D. C. : the Brookings Institution ,1992
- 14 Holbrooke R. A defining moment with China. The Washington Post , Jan 2 2002 A13
- 15 Houweling H , Siccama J. Power transitions as a cause of war. Journal of Conflict

- Resolution ,1998 ,1 :87 ~ 102
- 16 Hu Jintao. Enhanced mutual understanding and trust towards a constructive and cooperative relationship between China and the United States. Speech in Washington , D. C. , May 1 2002
- 17 Huntington S. The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order. New York : Simon & Schuster ,1996
- 18 Kahn J. Hands across pacific :U. S. China ties grow. The New York Times ,Nov. 15 , 2002. Retrieved online from www.nytimes.com the same day
- 19 Kennedy P. The Rise and Fall of the Great Powers :Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000. New York :Random House ,1987
- 20 Keohane R O ,Nye J S , Jr. Power and interdependence in the information age. Foreign Affairs ,1998 ,5 :81 ~ 94
- 21 Kissenger H. Does America Need a Foreign Policy ?Towards a Diplomacy for the 21st Century. New York : Simon & Schuster 2001
- 22 Klintworth G. China ,Taiwan and the United States. Pacific Review ,Feb. 1 2001 :41 ~ 60
- 23 Knutsen T L. The Rise and Fall of World Orders. Manchester , UK : Manchester University Press ,1999
- 24 Kupchan C A et al. Power in Transition :The Peaceful Change of International Order. Tokyo and New York :United Nations University Press ,2001
- 25 Lampton D M. Same Bed ,Different Dreams :Managing U. S. -China Relations 1989—2000. Berkeley and Los Angeles : University of California Press ,2001
- 26 Lampton D M ,Lieberthal K. Heading off the next war. The Washington Post ,2004 April 12 :A19
- 27 Lardy N R. Integrating China into the Global Economy. Washington ,D. C. :Brookings Institution Press ,2002
- 28 Lasater M L. The Taiwan Conundrum in U. S. China Policy Boulder. Colorado : Westview Press 2000
- 29 Lieberthall K. Has China become an ally ?The New York Times ,October 25 ,2002. Retrieved online from www.nytimes.com the same day
- 30 Liu Jinhui. Will the 21st century belong to China or the United States ? Beijing Review ,March 27 ,2000 :13 ~ 15
- 31 Mann J. About Face : A History of America s Curious Relationship with China , from Nixon to Clinton. New York : Alfred A. Knopf ,1999
- 32 Mearsheimer J. The Tragedy of Great Power Politics. New York : W. W. Norton & Company ,2001
- 33 Modelski G. Long Cycles in World Politics. London : Macmillan ,1987
- 34 Organski A F K. World Politics. New York : Alfred A. Knopf ,1958 ,1968

- 35 Organski A F K , Kugler J. The War Ledger. University of Chicago Press , 1980
- 36 Pomfret J. China embraces more moderate foreign policy. The Washington Post , Oct. 24 , 2002 : A23
- 37 Putnam R D. Diplomacy and domestic politics : the logic of two-level games. International Organization , 1988 , 42 : 427 ~ 460
- 38 Pye L W. China : not your typical superpower. Problems of Post-Communism , July/ August , 1996 : 3 ~ 15
- 39 Rock S R. Why Peace Breaks Out : Great Power Rapprochement in Historical Perspective. Chapel Hill : University of North Carolina Press , 1989
- 40 Russett B , Oneal J R. Triangulating Peace : Democracy , Interdependence , and International Organizations. New York : W. W. Norton & Company , 2001
- 41 Shambaugh D. Containment or engagement of China ? International Security , 1996 , 4 : 180 ~ 209
- 42 Sutter R G. U. S. Policy toward China : An Introduction to the Role of Interest Groups. Lanham , MD. : Roman and Littlefield Publishers , 1998
- 43 Tammen R L , Kugler J et al. Power Transition : Strategies for the 21st Century. New York : Seven Bridges Press , LLC , 2000
- 44 Taylor P. A Great Wall : Six Presidents and China. New York : Public Affairs , 1999
- 45 Tucker N B. If Taiwan chooses unification , should the united states care ? The Washington Quarterly , Summer , 2002 : 15 ~ 28
- 46 Van Evera S. Causes of War : Power and the Roots of Conflict. Ithaca , NY : Cornell University Press , 1999
- 47 Vogel E F. Living with China : U. S. China Relations in the Twenty-first Century. New York : W. W. Norton and Co. , 1997
- 48 Wang Jisi. The Role of the United States as a global and pacific power : a view from China. Pacific Review , 1997 , 1 : 1 ~ 18
- 49 Zhang Jialin. U. S. China relations in the post-cold war period : a Chinese perspective. Journal of Northeast Asian Studies , 1995 , 14 : 47 ~ 61
- 50 Zhang Zeyu. U. S. containment strategies misled. Beijing Review , Oct. 16 , 1995 : 4
- 51 Zhu Zhiquan. To support or not to support : the American debate on China's WTO membership. Journal of Chinese Political Science , 2000 , 2 (Fall) : 77 ~ 101
- 52 谢希德 , 倪世雄. 曲折的历程——中美建交 20 年. 上海 : 复旦大学出版社 , 1999
- 53 本文中文资料主要来源于《人民日报》(海外版)、《人民网》和新加坡《联合早报》等。

作者简介



朱志群 博士 1988年毕业于上海外国语大学英语系,留校执教3年。后在美国驻上海总领事馆新闻文化处工作3年。曾任美国宾州滑石大学访问学者,并获美国印第安纳州立大学政治学硕士学位。现任美国桥港大学(University of Bridgeport)国际学院教授,主授国际政治、世界经济、外交与谈判、南北发展与合作以及东亚政治经济等课程。作者获美国南卡大学(University of South Carolina)政治学博士学位,师从国际关系理论专家 Donald Puchala, Harvey Starr 和 Charles Kegley。

主要研究国际关系理论、国际冲突、大国外交及中美关系。曾任纽约汉密尔顿学院(Hamilton College)政府系访问教授和南卡大学讲师,主授国际关系、比较政治、中美关系、东亚外交和中国政治等课程。

有多篇关于中美关系和亚太政治经济的专著文章发表于美国、加拿大和韩国的英文学术期刊上;另有数篇文章被编入中英文书籍。其英文书稿《二十一世纪的中美关系》正由英国伦敦的 Routledge 修订出版。

全球社会观的演变及当代全球化理论

孙嘉明

美国伊利诺伊州州立大学芝加哥分校

Department of Sociology

University of Illinois at Chicago

Chicago , IL 60607

E-mail : jmsun@uic. edu

内 容 摘 要

对全球社会的理解是随着人类社会的历史进程而逐渐明朗的。在人类诞生的早期不可能有如同今天这样的对世界的理解和看法,即使有一些思想家提出他们的有关世界的学说,也至多不过是一种抽象的假说而已。近代的学者们开始关注世界性的大事,并试图创立一种世界政府,以使人类免遭战争、地区冲突等各种厄运。但这样的想法在当时似乎太超前了,以至于被认为是一种“乌托邦”。当代的科技发展以及由此推动的全球性的经济文化交流,使得对整个世界的认识得以改观,在此基础上形成的全球化理论,则具有了很强的现实性。它是对于人类社会实际生活的反映。本文主要从早期思想家们纯理念的世界一体观,以及经典社会学家们的人类社会观出发,来分析近代思想家们的“世界主义”和西方“一体化”的理论与实践,进而全面介绍当代全球化理论。同时介绍马克思的人类社会发展形态及其世界史观。

全球社会观的历史演变

1. 早期思想家们纯理念的世界一体观

早在古希腊时期,斯多葛学派就曾主张以世界理性为主宰的世界一体说,即形成所谓世界国家。意大利诗人、政治思想家但丁在其

1311年写成的《论世界帝国》一书中论到：“为了给尘世带来幸福，一个一统的世界政体是必要的。”“世界政体在人类共性的基础上统治人类，并依据一种共同的法律引导全人类走向和平。它能最有效地领导各个地方的政体，消除不和与纷争。”他将此书上呈给罗马帝国皇帝亨利七世，阐明了他的建立以罗马为核心的君主专制的世界帝国秩序的理想。近代哲学家、思想家康德在1795年出版的《论永久和平》一书中也提出了和平与国际合作的观点，其中特别强调了代议制政府和世界联邦最终必将形成。

这些思想家们从人类社会理念的角度建立思维框架，反映了学者们对人类社会的终极目标的关怀，带有很强的思辨成分。其基本特点是：①尚无现代意义上的全球观念；②只求抽象论证，思辨色彩浓重；③无数量概念，无实际意义。

2. 经典社会学家们的人类社会观

19世纪诞生的社会学，虽然还不可能提出有关全球社会的具体理论，然而，社会学的创始者在提出他们的社会学理论的同时，也把研究的主题放在了人类社会的普遍问题上，即关注具有共性的社会学主题。虽然在他们的那个时代，受到历史的和科学技术的局限，还不可能直接提出研究全球社会整体的问题，然而，他们的研究还是或多或少地涉及了人类社会的普遍问题。

(1) 孔德的人类社会观——人道教

社会学的鼻祖孔德，从其实证主义哲学的基本原理出发，认为人类社会的发展归根到底是人类理性和知识的发展所致，而这一发展的基本轨迹，即是他提出的著名的“三阶段律”：神学阶段、形而上学阶段和实证阶段。孔德认为，他所处的时代正是社会从形而上学阶段过渡到实证阶段的时代。社会处于实证阶段，则不仅要求确立实证哲学体系，构建实证知识体系，而且还要求完成实证政治构架，通过他所倡导的“人道教”，来澄清社会的旧观念，进而促进社会的秩序和进步。

孔德的实证哲学纲领——《社会政治体系》倡导一种新宗教“人道教”。孔德主张通过实证哲学建立知识的秩序来澄清社会的混乱。他在《社会政治体系》一书中把实证哲学转变为完善的宗教，还想建立实证主义者协会，把全人类联合起来。其总部则设在法国首都巴黎，宗旨是保障全球永久和平。

(2) 韦伯的人类社会“合理化”进程

韦伯的社会学思想是由合理化的行为而形成社会进程。他从对行动类型的分析构筑起他的合理化的资本主义社会蓝图(个人的目标合理行动、科层制的管理体制),认为社会行动的“合理化”是历史过程本身的一种趋向,按其“自发逻辑”必然导致现代资本主义体系。“近数百年的欧洲历史和其他非欧洲的文明走上西方所开辟的工业化道路,”在韦伯看来都证明了世界历史是一个“合理化”的进程。

(3) 帕森斯的巨型社会理论

帕森斯从其结构功能理论出发建构他的巨型理论,对社会进行宏观研究,并认为他的理论适用于任何社会体系。他在描述人类状态的系统结构时,设计了一种“AGIL”系统,该系统具有适应功能、达鹄功能、整合功能和维模功能。他认为社会是一个由许多相互依赖的部分组成的系统,每个部分执行各自的功能,从而维系社会整体的存在和发展;由于系统内部存在着有机的相互联系,因此,某部分发生变化,就会影响到其他部分乃至整体;在通常情况下,系统呈均衡状态,在受到外部干扰或内部变化的刺激时,原来的均衡被打破,系统内部进行调适(功能)导致新的分工(结构分化),吸收刺激,排除干扰,使系统达到新的均衡;旧的均衡不断破坏和新的均衡不断形成,就是系统的结构和功能不断分化的过程,表现在社会生活上就是日趋细密的分工过程。他的结构功能过程的基本要素在于:①系统单位日益分化为功能上相互依赖的模式;②在分化的系统中,确立新的整合原则和机制;③分化的系统适应环境的能力不断增强。

(4) 滕尼斯的法理型文化

社会学家滕尼斯是从社区(*gemeinschaft*)和社会(*gesellschaft*)两者的区分来反映不同的文化情景并推知社会发展的。他认为人类社会的发展是从“社区”向“社会”过渡。社区是一种礼俗社会,它是以人际间的亲情和对共同体的强烈归属感为基本特征的。礼俗社会中人们之间的关系以血缘为主,该社会是一种熟人社会,社会成员的地位是与生俱来的,它尊重的是传统权威;而社会则是一种陌生人的法理社会,建基于完全个人化了的的社会关系,是以效率和工作程序为规范的社会。在法理社会中,人们服从的是法理权威,社会成员的地位也是通过自己的自愿选择而努力而获得的。从社区发展到社会是人类社会发展的必由之路,而在其文化形态上将最终走向法理型文化形态。

3. 近代思想家们的“世界主义”——超国家理论

由于两次世界大战对人类社会的危害,引起了人们对于“恶”的反思,近代的一些思想家们进而提出了世界主义的观点。20 世纪的许多著名的思想家们已经发展了世界主义的理论,主张某种形式的世界共和国。英国著名的历史学家韦尔斯在《世界史纲》的最后一章中谈到国际联盟只不过是政府间的联盟。他宣称,世界所需要的是“人的联盟”。他要求建立一个世界合众国,有一部世界宪法,并且规定了政治权力应从各个国家转交给一个世界中央权力机关。大卫·斯塔尔·乔丹也多方提出了世界公民的主张,并力主把国家降为“管辖区”,并只拥有与美国联邦各州的权力相当的有限权力。他坚持说将来的世界应当是哥德理想式的,即“‘人类高于一切的国家’的范例”。

战后的政治和军事事态的发展给了超国家组织运动以一种新的和更有力的推动。较有名的是克拉伦斯·斯特赖特发表的《立即成立联盟》(Union Now)和他发起的民主国家联盟的计划。斯特赖特的世界政府计划与旧式的同盟有些相似,计划所要求的组织是以人类个人而不是以国家为单位。中央政府将有权制定对联盟内的一切公民适用的法律;它的官员将由这些公民挑选,它的权威和它的收入将来自于这些公民;它的强制力将完全对这些公民行使。实际上,它的组织几乎是美利坚合众国宪法所规定的组织的翻版。

1945 年的原子弹爆炸,引起了思想家们的思考。人们认为,只有立即建立一个普遍参加的共和国才能避免文明的毁灭,甚至可能是人类本身的毁灭。提出这种思想观点的人中包括了许多思想家和科学家,其中比较著名的是埃默里·里斯夫。他认为,现代人正面临人类所遭遇的最可怕的悲剧之一。他认为,造成这一悲剧的原因就是国家主权。根据里斯夫的判断,“在不安全的压力下,在与潜在敌国进行疯狂地军备扩张竞赛的情况下,没有一个国家能够避免这样的命运。恐惧将滋长歇斯底里和镇压,七百亿美元预算需要控制和规定,而这将最终产生法西斯主义,虽然它贴的可能不是那个标签”。因此,他主张,“世界政治家们必须同意召开一次制宪会议,把主权从国家单位转移到可以与美国联邦共和国相比似的世界范围的联邦权力机关”。

世界主义所期望的是一个世界政治社会,并有一个中央政府起作用。世界或者是世界的主要部分将成为一个联邦共和国,没有法律和司法机

关,以代替议会、条约和联盟。因此世界主义的一个基本前提是世界是一个单位,它的基本组成部分是人民而不是政府或国家。

近 10 年来有关全球主义的范式已有了新的发展,其国际关系未来学(亦称为新全球主义)引起人们关注。该理论强调在全球相互依存的过程中,须形成强有力的“全球治理”(global governance)或建立“全球城邦”(global city)。认为,在民族国家时代,战争是不可避免的。比如,从 1945 年到 20 世纪末,全世界的局部战争累计已达 140 次之多,其中有 17 次濒临核战争的边缘。而要完全使战争从地球上消失,最根本的就是要实现从民族国家向世界国家的过渡。这种观点,显然带有理想化色彩。

4. 西方“一体化”理论与实践

一体化(integration)一词是在 1950 年后,一些经济学家所使用的。经济一体化的概念是指各国之间的贸易整合到一个更大的区域的过程。以后又明确为:在一个更大的经济区域内,参加国取消一切障碍,并在参加国之间建立一定经济合作和协调。20 世纪 70 年代后,一体化的概念又包括了政治的内涵:即为建立一体化的经济区,必须建立一个能够协调和调节区域内各种经济关系的中心机构,参加国必须把有关的一些权力转移给经济一体化的机构,共同机构负责执行一体化范围的事项。

西方一体化的组织形式大致上有以下几种。

(1) 自由贸易区。在贸易区内取消各成员国之间的贸易壁垒,但各自保持对外部世界的贸易关税。在这种区域内,成员国之间的边界上仍设置海关检查。

(2) 关税同盟。在同盟内各成员国间取消所有关税和贸易限额,而对外部世界仍采取共同的对外贸易壁垒。

(3) 共同市场。仅实行商品的自由贸易,而且在本地区内实行生产要素自由流动,包括劳动力的流动。

(4) 完全的经济同盟。不仅本地区内生产要素自由流动,而且还统一规划成员国的所有经济政策,包括货币、财政、经济发展和福利政策。

(5) 完全的政治一体化。各个参加国真正合并为一个国家,即中央当局不仅有权制定各国的货币和财政政策,而且还拥有各个国家授予全权的中央议会。

西方一体化理论的发展产生了以下几种理论。

(1) 联邦主义思想。在二战结束前后,许多西欧国家为了消除战争

祸害,从反法西斯的抵抗运动中,迅速地酝酿和发展起了欧洲统一运动,主张欧洲统一以维护欧洲和平、统一或联合(union)。因此,在20世纪40年代和50年代初,西欧国家中主张联合的政治家就称为统一主义者或联合主义者(unionist)。指导当时西欧联合的理论就是联邦主义。即参加的所有国家要把主权交给联邦国家的中央权力机构,同时原来的民族国家还保留着一定的自治。加入联邦的成员国如想退出联邦将被认为是一种背叛。对于其他国家来说,联邦是一个整体,是一个国际单位。它有一支军队,有一部宪法,该宪法规定联邦的组成国各自的职权范围。联邦公民只有一个国籍。与联邦主义思想相对的是邦联,即独立国家的联盟。

(2) 职能主义(functionalism)理论。20世纪50年代初,欧洲成立了煤钢共同体(或称煤钢联营),引起了一些学者的兴趣。他们借用建筑和艺术领域中的某一部分功能与其他部分或整体的关系的理论来说明一体化的含义。他们提出应把政治与经济区分开来,前者属于“高级政治”(high politics),后者则属于“福利政治”(welfare politics)。要在权力问题上实现合作与一体化是极其困难的。但在福利政治领域,一体化的可能性是完全存在的。他们认为超国家组织是领导一体化过程的政治机构,帮助各国政府确定一致的目标和采取联合行动。

(3) 相互信赖理论。这是一种流行的国际经济和政治相互依赖的理论。美国的多依奇在《国际关系分析》一书中有这样的论述:相互依赖有正向的或积极的,也有反向的或消极的。很强的正向积极的相互依赖将导致合作乃至一体化;很强的反向的消极的相互依赖则会助长矛盾和冲突乃至战争。从这种理论来看,一体化组织就在于协调各方面的相互依赖关系,使其在总体上对称,并尽量避免扩大各关系中的敏感性或脆弱性。

(4) 关税同盟理论。这是国际经济学的新内容,其渊源可追溯到19世纪德国李斯特的保护贸易理论。它可以表现在两个方面,即静态效应和动态效应。静态效应是由贸易创立和贸易转向两方面构成;而动态效应则由规模经济、竞争、对投资的刺激等构成。欧洲共同体的基本内容是关税同盟,而其30年的实践证实了这些静态和动态效应。

5. 马克思的人类社会发展形态及其世界史观

马克思是从人类社会历史的发展是由经济形态发生革命性变革这一基本思路,来谈及社会发展的。人类社会的发展经历了原始社会、奴隶社会、封建社会、资本主义社会和共产主义社会,这样五大社会经济形态,

或曰五大社会发展阶段。“社会经济形态的发展是一种自然历史过程”。马克思认为,社会经济形态依次更替的普遍性在于,社会形态适应生产力的不断发展,总是从低级到高级、从简单到复杂的发展过程,大体上要经历若干个社会形态。而“历史的进程是受内在的一般规律支配的”。这一内在一般规律就是生产力和生产关系的矛盾规律,经济基础和上层建筑的矛盾规律。马克思同时指出,经济形态发展的每一阶段都为后一阶段的到来创造条件,而阶级斗争则是促成这一变革和发展的根本动力。

马克思的这一关于世界历史的理论,是其人类社会发展史观的独特体现。马克思指出:大工业“首次开创了世界历史,因为它使每个文明国家以及这些国家中的每一个人的需要的满足都依赖于整个世界,因为它消灭了以往自然形成的各国的孤立状态”。他进一步论述到:资本主义大工业使整个世界联成一体,任何一个社会系统的演进和发展就不可能在孤立的状况下进行。资产阶级,由于开拓了世界市场,使一切国家的生产和消费都成为世界性的了……新的工业的建立已经成为一切文明民族生存攸关的问题。这些工业所加工的,已经不是本地的原料,而是来自极其遥远的地区的原料;它们的产品不仅供本国消费,而且同时供世界各地消费。旧的、靠国产品来满足的需要,被新的、要靠极其遥远的国家和地带的产品来满足的需要所代替了。过去那种地方的和民族的自给自足和闭关自守状态,被各民族的各方面的相互往来和各方面的互相依赖所代替了。物质的生产是如此,精神的生产也是如此。各民族的精神产品成了公共的财产。民族的片面性和局限性日益成为不可能,于是由许多种民族的和地方的文学形成了一种世界的文学。

马克思进一步指出了标志世界一体化趋势以及资本主义开创世界历史的过程实际上造就了资本主义世界体系。这是由于资本主义的生产方式具有国际性,并因此形成国际分工的体系所造成的。马克思的这一理论在当代关于全球社会的理论范式如“依附论”、“世界体系论”中得到了进一步的深化。

马克思的主要观点可概括为:世界历史的发展是由地域性的国家历史向世界性的全球社会历史过渡的。世界历史的形成是由生产力的迅速发展和各民族的普遍交往所推动的。

全球社会实证研究的开端

从 20 世纪 60 年代开始,随着在全球范围内经济的竞争与合作的加快以及在政治上东西方的冲突,世界性事务越来越被提上了议事日程,全人类共同关注的一些具有普遍意义的问题,诸如环境问题、人口问题、犯罪问题等引起了各国的科学家乃至政治家们的重视。于是各种研究机构纷纷行动起来,对世界危机展开了研究。这种研究已经具有了社会学的实证性特点,完全属于一种应用研究或战略研究。

1. 作为全球研究的开端——未来研究

20 世纪 60 年代中期,美国哈佛大学教授 D. 贝尔和美赫德森研究所前所长、已故的 H. 卡恩等人相继提出“后工业社会”的概念和关于 2000 年世界经济发展蓝图等构想,并在西方舆论界引起热烈反响。同一时期,被看作当代未来学家前驱的荷兰学者 F. 波拉克、苏联学者贝斯图捷夫-拉达、英国学者麦克黑尔夫妇和美国学者 J. D. 博相丁等也纷纷著书立说,建立各种全球发展模式。据名噪一时的《第三次浪潮》的作者 A. 托夫勒自述,他也是在这个时期系统地研究这方面的问题的:“1965 年开始动笔;1966 年在新社会研究院开课,教‘未来社会学’”。几乎与此同时,经过 A. 贝切伊和亚历山大·金的奔走和联络,举世闻名的罗马俱乐部在 1968 年 4 月成立。随着罗马俱乐部一系列报告的问世,“全球问题”、“全球模式”、“全球主义”等的探索和研究一时风生水起,并在国际学术论坛上确立了自己的地位。有关这方面的著述成了世界畅销书籍。例如,罗马俱乐部的第一个报告《增长的极限》于 1972 年被译成了 34 种文字,在全世界行销 500 万册,并获得了 1973 年度联邦德国颁发的和平奖;托夫勒的《未来的冲击》1970 年在全球行销 700 万册,并获得法国最佳外国图书奖;他的《第三次浪潮》1980 年被译成了 30 多种文字,风靡一时。法国的让-雅克·塞旺-施赖贝尔的《世界面临挑战》1980 年出版后立即成为畅销书,被 15 个国家翻译、销售译出;约翰·奈斯比特的《大趋势》也被列入美国的 1983 年度畅销书。

托夫勒在《未来的冲击》一书中提到:如果把人类经历过的 5 万年分成世代,每个世代以 62 年左右为界,那么到现在已经有大约 800 个世代了。在这 800 个世代中,有整整 650 个世代是在山洞里度过的。只是到

最近的 70 个世代,由于文字的出现,世代与世代间才得以沟通无阻;只是到六个世代前,人们才开始看到印刷文字;到了四个世代前,人们才开始能比较准确地计算时间;只是在两个世代前,人们才开始使用电动马达。而我们今天日常使用的绝大部分物质,还只是在最近这第 800 个世代里才发展起来的。托夫勒对未来的描述包括了所谓八大冲击。

(1) 能源冲击。即未来能源危机。这自 20 世纪 70 年代初就被提到全球学和各国的议事日程上来。1973 年石油输出国组织对西方国家实行石油提价、禁运等措施后,几乎所有国家都惊呼“能源危机”。人们突然发现,工业社会的现在和未来正经受着石油能源的威胁。因为,工业化社会的正常运转首先建立在源源不断的石油供应上,而石油生产不可能无止境地跟上世界能源需求的持续增长。应付未来能源冲击的办法只有两个:即节省能源和开发新的替代能源。

(2) 环境冲击。人类始终处在企图不断创造良好环境的过程中,但人类对环境的改造,常常使环境反过来报复人类(恩格斯语)。据美国科学家研究,由燃烧石油、煤等矿物燃料而产生的二氧化碳正在大气层中迅速聚结,从机动车排气管和工业溶剂等各种人造物中释放出来的氯氟化碳等有害气体也在迅速增多。这些气体在大气层中能起到玻璃暖房式的聚热作用,从而使大气温度升高。此外,河流污染、森林减少、沙漠化扩展等也造成人类生存环境的恶化。

(3) 经济冲击。未来的经济冲击,将是一场全球经济大战,其激烈程度绝不亚于上两次。20 世纪 70 年代末期,西方工业化国家的“经济合作与发展组织”(OECD)发表了一份《面向未来》报告,主要结论是:“高技术生产将决定未来经济的发展。”目前,西方国家正在四个领域进行激烈的竞争:电子(数据处理和自动化)、生物(保健和医药)、能源(替代能源的开发)、海洋和太空的利用等。整个世界经济格局将会随之发生变化。

(4) 信息冲击。“信息爆炸”将对人类社会形成新的冲击波。如奈斯比特所言:美国每天出版 6 000 ~ 7 000 篇科学论文,科技信息以每年 30% 的速度增长。丹尼尔·贝尔也引用资料说“全球新杂志的数目一直按指数增长,而不是线性增长,大约 15 年增加一倍,50 年增加 10 倍,半个世纪增加 1 000 倍。”托夫勒说:人类正处在“信息超荷”状态,对人的神经系统产生刺激作用。方兴未艾的信息技术将成为带动未来全球经济发展的“朝阳产业”。

(5) 教育冲击。托夫勒认为,今天,即使在我们最好的学校和大学

里,其教育也往往无法适应时代的需要。“为什么必须按照国语、经济、数学或生物这样一些固定的学科组织教学呢?为什么不按照人生的各个阶段,如出生、童年、青春、结婚、事业、退休、死亡来设置课程呢?为什么不以当代的社会问题为中心、不以过去或未来的重大技术为中心来组织教学呢?”对此美国著名学者鲍特金等人在《全球竞争及其对策》一书中认为,改革教育,培养适应未来需要的人才是一种“全球竞赛”。在全球经济竞争中,智力资源比金融资本更深远地影响着美国新型工业的成长与活力。因此,大学文科应在技术和定量分析方面加强基础训练,而工程技术学生应广泛面向人文学科,加强学生对概念的理解能力、交流能力和领导能力。

(6) 家庭冲击。作为社会细胞的家庭,随着社会的发展,其内部结构、功能发生着深刻地变化。大家庭早已随着工业文明的到来而分裂,核心家庭取而代之。大多数父母已经不再亲历亲为地传授自己的知识与技能,而把这个任务交给了学校和老师。父母与孩子的关系逐渐变得疏远,夫妻之间也由于经济上的独立而不再互相依赖,从而导致离婚率上升。信息社会将形成“电子家庭”的新模式。托夫勒甚至断言:电子家庭是未来社会的典范,夫妇俩在家中负担不同的工作,彼此既独立又合作,共同解决问题。

(7) 社会冲击。社会冲击的动力来自科技。科技进步对社会的各个层次产生影响,比如:高等教育的普及、学习和闲暇娱乐时间的增加、社会权力的多元化、社会流动的显著增加;道德规范的普遍下降、社会消费水平的提高等。所有这些变化与工业社会以及以往的任何社会都有极大的区别。因此,对管理层以至于对每一个公民都提出了如何面对社会冲击的问题。

(8) 意识形态的冲击。在未来社会的各种冲击下,人类的文化和意识形态也面临巨大的冲击。托夫勒认为,面对技术、社会、政治的新现实,工业时代的精神体系越来越使人感到格格不入。贝尔甚至干脆宣布:当代社会的意识形态已经终结。他的《意识形态的终结》一书,力图探讨科技时代的思想体系与政治体系的关系。简而言之,在意识形态冲击下,人类社会的意识形态日渐淡化,这是一种不可逆转的趋势。代之而起的将是“整体主义”(wholism)或“机能整体主义”(holism),它是东西方文化交流与融合的结果。

这些未来研究的成果,丰富了人们对全球现状的理解与想象力,也为

以后的实证性研究提供了一定的基础。

2. 对全球社会进行数量比较——全球记分簿

对世界各国的社会发展进程数据资料按照高低顺序进行排列,可以《世界排名新书》(The New Book of World Rankings)为例,作者是乔治·托马斯·库里安。该书是一本极有价值的国际性记分簿,它按照世界上190多个国家(或地区)在300多个关键领域中所作出的实绩进行比较,并按顺序进行排列。此种序列比较法是仿照《财富》杂志列举的美国500家最大企业表的做法,将各国的原始数据转换成一系列指标来对各国的实际情况进行比较。因而,该书成为国际事务中曾经试图建立的最完整的数据库之一。显然这些数据资料不仅有助于对各国的状况作出解释和评价,甚至还有助于对各国情况进行预测。正如本书作者所言:也许这些数据序列的最重要的贡献之一是它可以用来检验我们头脑中对各国实绩和环境的通常概念。我们中的大多数人往往抓住一些从外国文化中形成的见解,而这种见解却常常是陈腐的而且带有偏见。在若干情况下,这些统计数据序列证实了我们头脑中的见解,而更经常的则是与我们的见解有出入。该书的特色是凡能获得可比数据的国家(包括尚未独立的)或地区都列入了序列表内。在各个实际领域里突出显示了各国的不均衡与不平等之处。该书对数据资料的选择主要依据五项原则,即:可获性、可比性、可用性、可靠性、可序性。很多有价值的数据资料来自联合国、世界银行、国际货币基金组织和美国国际开发署的出版物。这四个主要机构从事着国际性的统计数据的汇集工作。当然,尽管有着上述几个主要机构从事着这项全球性比较研究工作,但是仍然有很多国家的数据很难得到,因此,有些数据只能是估算值,或是基于对抽样调查资料的推算而得出的。

该书列于全球记录表中的部分指标如下所示(20世纪60年代资料)。

全球人口47亿,年增长率1.7%,人口密度为32人每平方公里。全球平均家庭人口为4.1人,全球人口预期寿命为:男性56岁,女性59岁。城市人口百分比为39%。全球难民数为1 003.2万,全球生产总值(GGP)为117 950亿美元,人均全球生产总值为2 633美元,识字率为60%(其中男性67%,女性54%),人均每天热卡摄取量2 607卡,故事片生产量3 580部,旅游者3.3亿,广告费1 110亿美元……

这些资料就今天看来,似乎并无什么了不起,然而,在当时能做到这

一点,至少能想到这一点就已经是一件大事了。它不仅为人们展示了全球社会的数量记录,而且也告诉人们如何来客观地评价一个社会的发展程度,而不是仅仅凭一些主观的看法。

3. 全球研究与全球模型

国外的全球问题研究始于 20 世纪 60 年代末,在 70 年代得到蓬勃发展,在 80 年代则从学术探讨和科学宣传逐步走向应用开发,为一些国家的政府决策活动服务。

早期的全球问题研究主要在科学界进行,各国政府较少过问。研究著作常常带有科学宣传的性质,其目的是引起世界舆论对全球问题的注意。20 世纪 70—80 年代全球问题研究的成果,大多由各种全球模型反映出来。较为著名的全球模型有:米都斯模型、梅萨罗维奇-彼斯特尔模型、拉丁美洲模型、联合国里昂惕夫模型、美国政府全球模型、日本的全球模型、苏联的全球模型等。

(1) 米都斯模型。由世界著名全球研究团体——罗马俱乐部提出,美国麻省理工学院的 D. L. 米都斯领导,于 1972 年发表的《增长的极限》中谈到,当代世界的五个重要趋势是工业化、人口增长、营养不良、不可再生资源耗尽、环境恶化。这些问题相互联系、相互作用,其空间规模是全球性的,其时间跨度长达几十年甚至更久远。该模型具体描述了上述各方面增长将遇到的极限,以及人们必须采取的对策。

(2) 梅萨罗维奇-彼斯特尔模型。梅萨罗维奇和彼斯特尔也是罗马俱乐部的成员。他们于 20 世纪 70 年代中期提出,对米都斯模型加以改进,使之更具有经济模型的特点。他们认为,世界是一个包括个人、集团、人口、经济、技术、环境等多层次的整体结构。在危机时期,全球系统的活动与正常时期将完全不同。他们预测 2000 年前后,全球粮价将提高数倍,饥荒将大规模发生。

(3) 拉丁美洲模型。由阿根廷的巴里洛克基金会于 1976 年提出,认为预测 2000 年世界经济时关键不在于“经过 20 年或 100 年以后世界将怎样”,而在于“如何有效地配置资源以改善人民的生活”。该模型计算了工业化国家、拉美、非洲和亚洲四个地区的人口增长率、人均国民生产总值、人均总卡路里、家庭平均住房和平均寿命等指标。该模型的重要特点是指出全球发展的真正障碍不在于自然界的因素,而是社会政治因素。

(4) 联合国里昂惕夫模型。在 1977 年公布,由瓦西里·里昂惕夫受

联合国委托 领导一个研究小组对 1980、1990、2000 年世界人口、经济和环境状况进行分析和预测 认为要在 2000 年缩小发达国家和发展中国家生活水平的差距 后者必须保持较高的积累率 并进行必要的社会、经济改革。

(5) 美国政府全球模型。由美国国务院和环境质量委员会于 1981 年公布。这篇名为《公元 2000 年的地球》的研究报告 是根据卡特总统的指示 会同 13 个政府机构 组织数以百计的专家 经过三年多的调查研究完成的。对世界人口、自然资源和环境的变化进行分析 并指出了可能出现的各种严重问题。

(6) 日本的全球模型。由创价大学大西昭教授的全球宏观经济模型、东京大学的表静世界投入产出模型和大阪大学的世界资源模型连接而成。该模型把世界各国划分成发达国家、发展中国家和社会主义国家三种不同类型 并据此分别建立了 62 个国家和地区的子模型。据称运用该模型进行中、长期预测和政策模拟 其结果令人满意。

20 世纪 90 年代以来 对全球问题的关注更为现实、全面和系统。比如联合国开发计划署(UNDP)也在 1992 年人类发展报告中就提到 世界在人类历史上第一次接近于创造一个单独的、统一的全球性体系。然而不平等问题正日益突出:1960—1989 年间 20% 世界上最富的人口的国家 其全球财富份额从 70% 增至 82% ;而 20% 世界是最穷的人口的国家 则从 2.3% 跌至 1.4%。在南半球 10 亿多人民陷于绝对贫困之中。15 亿人民丧失最基本的健康保障。

所有这些全球研究模型或数据体系都反映了人类生存的基本要素之间的相互关系以及这些要素在全球范围内的重组对于人类未来的影响。同时这些研究也表明近二三十年来 全球化的过程正在加快 它已不再是理论空谈 而是真切的现实了。

4. 全球化指数

英国物理学家洛德·凯尔文认为研究全球现状就像探究物理世界一样 如果缺乏对全球化的量化手段 那么对其影响的任何有意义的评估都面临着证据不充分的危险。当你不能测量它 不能用数字来表达 那么你的知识就是贫乏的、不充分的。

A. T. 卡尼与《外交政策》杂志在 2000 年联手推出了全球化指数 范围涉及 50 个发达国家和世界上重要的市场。这一指数将全球化分成

几个最重要的部分,在国与国的基础上,通过综合国际旅行、国际电话、国际汇款和其他交往的数据,为跨越国家界限的联系的级别做出了量化。

其研究反映了当今信息技术对政治和社会生活的影响,虽然有些深层次指标很难测量出来,但是它对经济的影响是可以计算的。信息技术使国与国之间维持深层的经济一体化成为可能。这种一体化在金融市场最为突出,通过先进的信息技术,每天在世界上运转的货币总额达到 1.5 万亿美元。在美国,仅跨国证券一项,流量就比 1970 年高出 54 倍,日本则高出 55 倍,德国是 60 倍。

此外,不是所有的国家在参与新的全球化经济中都投入了平等的力量。相关图表显示,出现在发达国家和刚刚形成市场的国家间的数字差距,现在看上去更像是一道数字深渊。从互联网用户的扩散到互联网主机的数量,同信息和通信技术相关的主要经济活动都集中在工业化国家。

其研究结果还表明,全球化程度较高的新兴市场化国家,如波兰、以色列、捷克共和国和匈牙利,在收入分配上比位居全球化指数排名底端的新兴市场化国家如俄罗斯、阿根廷要公平得多。也有一些例外,比如马来西亚,其全球化程度较高,但在平等方面落后于波兰。但是一般的规律是,全球化程度越高的国家,收入分配越平等,无论是在成熟的经济环境中,还是在新兴市场化国家里。这些发现会点燃新一轮关于全球化与贫穷和不平等的关系的争论。而且,当人们意识到很多国家的收入分配体制存在问题之时,比如巴西和尼日利亚,也会调整补救不平等的努力。这让人们看到将大多数的人们带出贫穷仍然是一项艰巨的任务。

西方全球研究的不同流派

在 20 世纪六七十年代的未来研究与全球问题研究的基础上,学术界逐渐形成了不同的流派,这些流派都是从不同的角度来研究全球问题的某个侧面。这些全球研究流派的产生为以后的全球社会学的诞生奠定了基础。

1. 技术统治论全球观

其创始人之一 J. 麦克斯尔是这样论述全球问题出现的前提的:“地方性问题不再存在……我们不能不意识到,我们遇到的是相互依赖的世界共同体。在较小的程度上是在政治和思想意识方面,在较大程度上是

在科学与技术领域中新事件的影响方面。”这一流派的基本论点是：引起全球问题尖锐化的主要原因是科技进步。同时，科学与技术进一步发展也使人类掌握解决这些问题的有效手段。

这一流派中又存在着几种不同的观点和学说：①乐观主义派，如 H. 卡恩、A. 维纳、W. 布朗等，其基本观点是：人类不能保证不产生全球问题，但是人类将在技术进步的基础上解决这些问题。②悲观主义派，如 H. 布鲁克斯认为：技术发展的时期，可以看作是通向不可靠的未来的岔路口和边界，未来可能带来灾难或毁灭，也可能给所有的人带来极大的丰富。③现实主义派，如 D. 布尔斯廷曾断言：电视的广泛发展，能解散军队，撤换总统，并建立原则上全新的民主秩序。这种秩序是如此完善，以至过去甚至在美国也难以想象。另一美国学者 D. 海斯认为“原子能电站广泛的建设不可避免地把社会引向专横制度……分散的太阳能源比集中的能源生产可以在更大程度上和社会的平等自由及文化多元现象相互共容”。

2. 后工业社会论全球观

代表人物为 W. 罗斯托，其著作《经济增长阶段》于 1963 年出版，副标题为《非共产党宣言》。其他人物还有 R. 阿隆、A. 托夫勒、D. 贝尔、D. 加尔布雷思、T. 戈登、S. 托莫、P. 德拉凯尔等。贝尔定义的“后工业社会”有如下的特征：①从商品经济走向“服务经济”；②职业的“技术官僚”在社会中的地位有了提高；③理论知识，包括社会知识，其社会意义增长；④对技术发展有更严格的社会监督机制；⑤电子计算机及其他“智能技术”得到广泛的应用。贝尔断言，在“后工业社会”中，矛盾的尖锐化不是发生在掌握生产资料的人和无产者之间，而是发生在政治、经济和社会组织中有决策权的人和无此权力的人之间。全球问题将因新的社会发明而得到解决。这种新的社会发明，就是似乎具有巨大潜力的跨国公司。

托夫勒也认为，现代的国家是已完成了其历史作用的工业革命的陈旧产物。他认为解决全球危机的出路在于向“改善的”、“超工业的”资本主义过渡。他把目光放在多国公司上，把它们看作重新稳定全球经济及解决人类问题的工具。

3. 生态至上论全球观

代表人物有 L. R. 布朗等，其研究中心在华盛顿的世界观察研究所。其基本观点是把社会与自然相互作用的各方面放在首位，其注意力集中

在人口、矿物、原料与能量、粮食及人的保健和在地球上保存植物界与动物界等问题上。

该研究所定期出版论述全球问题各个方面的小册子——《世界观察报告》,其中有:布朗的《为了人类利益》(1974)、埃克霍姆的《另一个能源危机:木柴》、埃克霍姆和纽兰的《健康:节育计划因素》等。

布朗在给社会对自然的作用形式及其为人类造成的后果形式作出分类时指出:第一层次是自然环境恶化的生态负担之物理表现——地球上牧场的贫瘠、土壤的侵蚀、气候变化的征兆。第二层次是以上负担对经济产生的后果——原料不足、通货膨胀和失业、停滞或衰退。第三层次是由以上两个层次的紧张而引起的社会方面和政治方面的不良后果——饥荒、人口被迫移入城市、生活水平恶化以及政治骚乱。

4. 文明存在主义全球观

也称存在文化论全球学。代表人物为 S. 门德洛维茨。他领导着纽约国际世界秩序研究所。其基本特点是:研究全球问题起源时考虑到了现代政治及社会经济现实,而且特别注意文化、宗教伦理观点的发展。他认为,人类文化遗产和全球问题形成的矛盾过程是不可分割地联系在一起的。

该研究所拿出的第一个方案是《世界秩序模型方案》。它集中了不同国家的学者的思想,吸收了美国、西欧、拉美、印度及日本的研究成果。该方案认为:诸如战争、贫困、社会不公正、生态失衡及异化等全球范围的现代文明问题是三个历史过程(即“意识形态革命”、科技革命以及工业中的自动化革命)相互作用的后果。这三者使人类转而成为全球共同体,而且现在正促成向全球管理的方向过渡。

密执安大学教授 A. 马兹鲁伊是该方案的制定者之一。他认为当前世界上有益变化的最重要的前提之一是“全球文化的一体化”,这种一体化或者可以通过“规范趋同”的方法来实现,或者可以通过扩大各国的相互依赖性来实现。

G. 米歇和 M. 米歇则认为,建立一个所谓人道的世界秩序是解决全球问题的条件之一。根据美国社会学家马斯洛的需要层次理论,他们认为地球上大部分居民在食品、医疗、住宅等方面没有得到满足,其表现是堪忧的人口现状、饥饿和疾病;在生存和安全方面未得到满足,其表现是频繁战争与和平问题、不恰切的社会制度。认为某种抽象的“人道世

界秩序”能够解决这些“全球危机”。

趋同论(convergence theory)认为现代社会中虽各国文化及其社会结构有着不同的复杂情况,但随着现代科技的发展,许多文化的创造、生产有着倾向统一的趋势,如工业产品的标准化。这种趋同现象将影响整个社会结构和社会生活及产生类似的社会问题,并造成全球社会分工的专业化、生产的集中化和生活的同步化。

5. 进化决定论全球观

代表人物为格奥尔格斯库。这一流派从技术主义立场出发来阐述当代全球问题,用各种自然进化规律与不可逆转的技术进步来代替社会发展法则。这一流派主要的著作有罗根的《熵的定律和经济过程》等。联邦德国哲学家 M. 海德格尔在 20 世纪 60 年代中期出版的《思想之争辩》一书中曾写道:“谁也无法预见正在到来的变化,但是技术进步将不断加快,并永远不会停止。人在自己活动的所有领域中将越来越强烈地受到技术的影响。这些力量随时都在强迫人采取某种行动,束缚人的积极性,对人施加压力……这些力量早就脱离了人的控制,超越了人们的决策能力。”

美国经济学家 J. 加尔布雷恩在其《新工业国》一书中说得更加肯定:“我们得出这样的结论:我们创造技术是为了使之为我们服务,然而我们所有的人却在我们的思想和行动中成了技术的仆人。”

6. 科学时代全球观

波尼亚托夫斯基所提出的这一理论认为:人类社会经历了许多发展阶段,大致可归纳为三个主要的时代:农业时代、工业时代和科学时代。在人类诞生之初,人类生活在“本能的社会”之中。火的发现以及后来有组织的农业的出现标志着人对自然的第一个伟大的胜利。农业时代产生了定居点、村落以及等级社会和与之相应的文化。

自由主义思想、科技发明导致“工业文明”取代“农业文明”。资本主义是通过企业家的活动而建立起来的。但是在科学时代,企业家的地位逐步被机器人和计算机所取代。最后,资本主义眼看着它的最宝贵的东西趋于崩溃:财产、某些形式的自由、家庭、代议制民主和自由签订契约。

如果说工业时代的特征是机器和技术统治人,那么科学时代的特

征是人驾驭技术,“明天的文盲是那些不会使用计算机和各种遥控手段的人”。

波尼亚托夫斯基还认为,新技术必将导致国家和民族作用的逐步削弱。“地区化”和“全球化”这两个互为补充的趋势代表着未来的特点。民族国家是与工业文明孪生的,工业文明的消失必然导致它的各种产物(包括民族国家)的消失。随着“科学社会”的到来,最终将形成世界市场,新技术将推动跨国性生产和交换。

当代全球化理论

人类进入 20 世纪后半叶以来,随着科学技术“物化”的速度不断加快,新的科技产品大量问世,直接影响到人类社会的生活环境,扩大了人类的活动领域以及相互之间的沟通和联络,使全球社会呈现出相互依存、共同发展的局面。“人类共同体”、“地球村”这些概念不再仅仅是早期的思想家、未来学家、预测学家们的思维范畴,而是变得更加真切,成为一种现实的社会存在了。

80 年代以来,随着科技的进步以及经济、文化交流在国际范围的日益普及和发展,全球化的概念出现在各种社会科学文献中,同时也成为政治、经济、文化讨论的话题,甚至是人们日常生活中的时髦用语。

当代的全球化理论反映了一种全球主义的思维框架,如世界体系论、多元文化全球论、两个社会理论以及时空超拔理论等。这些全球化理论的基本特征在于它们并不否认国家的主权,而强调在当前日益加快的科技进步所推动的全球化进程中,各国的合作是至关重要的。相对于“二战”后的世界主义范式,即主张建立世界政府的观点,这种全球化理论有一定的现实意义。当然其中也不乏一些西方资产阶级学者从其价值立场出发而推崇“西方中心论”。

1. 沃勒斯坦的“世界体系论”

世界体系论是 20 世纪 70 年代在美国形成的。其主要代表是美国学者 I. Wallerstein 等。这一理论认为 20 世纪以来全世界已被纳入了资本主义的世界体系。个别国家、地区的经济只不过是世界经济的一部分。每个国家的发展都要受到世界体系的制约。原先封闭与孤立的许多民族国家越来越多地加入到了这一体系之中,其结果是形成了一个空前的世

界性分工体系。该体系分为“核心”、“半边陲”和“边陲”三个国家等级，并各自履行着不同的经济职能。在这样的体系中，一个国家的机能越强，它影响世界并增进自身利益的机能也就越强。处在“核心”地位的国家其机能当然比处在“边陲”的国家机能要强得多，因此，其对整个世界体系的影响也当然要强得多。根据沃勒斯坦的观点，世界体系自然就是资本主义世界体系，而且，处在这一体系中的三个等级的差异不可能消失，只会不断强化。任何国家都将不断地从内部发生变迁，以促进其融入世界体系的进程。这样从全球角度来考察当今现代化问题，显然没有跳出“西方中心论”的窠臼。

2. 罗伯逊的“多元文化”全球化理论

美国匹兹堡大学社会学教授罗兰·罗伯逊主张从文化视角来理解和研究全球化现象。他认为，全球化的历史道路是从15世纪早期的欧洲开始的，这一过程可分为五个阶段：即①萌芽阶段（15世纪初到18世纪中叶），标志性事件有：民族共同体开始形成，日心说的世界理论诞生，近代地理学发轫，公历的流行。②起始阶段（18世纪中叶到19世纪70年代），标志性事件有：急速转向同质化的统一国家的观念，形式化的国际关系概念明朗化，同国际和超民族协调与交往有关的法律规定和机构的急剧增加，国际博览会举办，民族主义——国际主义问题成为研究主题。③发动阶段（19世纪70年代到20世纪20年代），标志性事件有：移民限制的全球化，全球交往形式在数量和速度上迅速增长，形成种种关于人类的观念，第一批“国际小说”出现，全球竞争的发展（如举办奥林匹克运动和颁发诺贝尔奖），世界时间和全球公历的推行，第一次世界大战爆发。④争霸阶段（20世纪20—60年代），标志性事件有：国联和联合国的成立，民族独立原则的确立，原子弹的使用，第三世界的形成。⑤不确定阶段（20世纪60年代后期开始，90年代初显示出危机），标志性事件有：20世纪60年代后期全球意识的高涨，登月成功，全球性机构和运动的数量大增，全球交往手段急剧增加，人权成为全球问题，对于作为共同体的人类的关心大大提高（尤其是通过环境保护运动），对世界公民社会和世界公民身份的兴趣上升，全球传播媒介体系得到强化（包括传媒竞争），出现反向的去全球化运动（deglobalizing）和再全球化运动（reglobalizing），里约热内卢的地球高峰会议。

通过以上五个阶段的划分，罗伯逊简要地勾勒出了近600年来全球

化过程的基本特点。因此,他对全球化的定义是:这个概念即指全球收缩(compression),又指对世界作为一个整体的意识。全球化在其特殊意义上指的是不同的生活形式的相互影响。它不是单纯的经济问题、政治问题、社会问题或国际问题,而首先是一个文化问题,因为全球作为一个整体首先是一个社会文化“系统”。与此同时,罗伯逊又认为,全球化并非是一个日趋同质化和一体化的过程。全球文化不可能也不应该是一元文化或同质文化,更不是以某种文化为中心的文化,而是多元文化构成的全球文化。

3. Rosenau 的“两个社会”全球化理论

J. Rosenau 认为,全球化的首要动力是技术及其改造能力,工业主义和后工业主义是全球社会政治变迁的动力,技术进步对全球相互联系具有巨大的意义。他说:“正是技术……才如此巨大地缩短了地理的和社会的距离,这是技术通过喷气飞机、计算机、地球卫星以及许多其他发明,比以往更迅捷和安全地跨越空间和时间传输着人员、商品和观念。正是技术深刻地改变了人类事务发生的规模……一句话,正是技术促进了地区、民族和国际共同体的相互依赖。这种相互依赖性之大是空前的。”

Rosenau 还认为,从工业主义向后工业主义秩序的转化正在改变着全球人类的状况。因此,他试图证明人类已经脱离国际政治学的时代——在这个时代,民族国家占据着世界舞台——而后国际政治学时代已经来临。在后国际政治学时代,民族国家必须与国际组织、跨国合作和跨国运动共享世界舞台。国家因此已不再是世界事务的主要单元。

Rosenau 认为,没有单一的全球社会,而是有两个社会:一个是“国家社会”,在这个社会中外交和国家权力仍是变化不定的。另一个是“多中心世界”或“高度多元化的跨国社会”。他所讲的这个“多中心的世界”是指:①跨国组织,诸如绿色和平组织、跨国银行、天主教会、国际红十字会、国际工会等;②跨国问题,诸如污染、毒品、艾滋病、民族问题、通货危机等;③跨国事件,诸如拉什迪的小说《撒旦诗篇》引起的国际风波等;④跨国共同体,如建立在宗教、知识、生活方式、文化或意识形态基础上的共同体;⑤跨国结构,诸如那些生产、金融的跨国结构等。Rosenau 指出,这两个世界(国家中心和多中心)是互动的。但两个世界各有自己的规范结构和原则,并存于一种不稳定的和不确定的关系之中。

4. Giddens 的“时-空超拔”全球化理论

英国社会学家 A. Giddens 认为,全球化是现代性的最明显的结果之一。这是因为全球化包含着改变(重组)社会的空间和时间秩序,即所谓“时-空距离”(time space distanciation)。他阐述全球交往网络和复杂的生产与交换系统如何减小本地环境对人民生活的约束。比如,苏格兰矿工的工作就可能较多地取决于澳大利亚和南非煤矿公司在世界市场上所决定的价格,而较少地取决于本地经理直接决定的价格。在吉登斯看来,这种社会关系的超拔(disembedding of social relations)首先是与现代性力量相联系的。“社会关系的超拔”指社会关系从“本土的互动范围中”超拔出来,跨越时间和空间加以重新结合。全球化扩大了这种“超拔”过程的范围,其后果是使“越来越多的人生活在一种新的环境中,在新的环境中,超拔的制度把本土的实践与全球化的社会关系联系起来,组织日常生活的主要方面”。因此,在 Giddens 看来,全球化概念最好的理解是表达时-空距离的基本样态发生变化,即把相距遥远的社会事件和社会关系与本土的具体环境交织起来了。

他又提出了全球化过程四个分离的但又是相互交叉的侧面:资本主义、国际体系、军事主义、工业主义。每个侧面都是全球化的一种动力,而且是由不同的制度力量和因素维持的。

此外,不少学者还从许多方面谈及全球化的现实以及他们的不同解释。

H. V. Perlmutter 认为,从全球相互联系日益加强可以看到一个全球社会基础结构的产生。他认为全球化并不等同于西方化,而是一个复杂的过程。全球化就是为了要创造一个世界文明,在这个世界文明中有一种全球“融合”的动态形式。他把这种动态“融合”看作一种不同的,甚至是对立的方面相互协调的过程。

A. McGrew 认为,全球化是指超越构成现代世界体系的民族国家(包含着社会概念)的复杂多样的相互联系与结合。它确指一种过程,通过这一过程,在地球某一地方的事件、活动、决定,会给遥远的另一个地方的个人、社群带来重大影响。比如,商品、资本、人员、影像、文化、时尚、犯罪、污染等,都在跨越民族国家的疆界而流动。跨国的网络、社会运动和关系实际上已扩展到从学术到性的人类活动的一切领域。

日本学者田中明彦在其《世界系统》(1990年)一书中,也曾历史地、

系统地分析了现代资本主义社会中一体化的经济、文化、政治、军事等方面变化的一些特征,并将世界系统定义为:“以近代主权国家为主要构成因素的非主体型世界系统,在经济上开始形成由资本主义统一的某种分工体制。”并预言 20 世纪末的世界将是多极的世界、霸权后的世界和互相依赖的世界。

作为一种现实运动,“全球化”可以被区分为广义和狭义两种。狭义的“全球化”是指从孤立地域国家走向国际社会的进程;而广义的“全球化”,则是指在全球经济、文化交流日益发展的情况下,世界各国之间的影响、合作、互动日益加强,使得具有共性的文化样式逐渐普及推广成为全球通行标准的状态或趋势。

综观人类的全球化进程,可以大致得出这样的结论:

(1) 人类社会的全球化进程是一种自然历史过程。全球化社会是整个人类文明的新阶段,是人类的政治活动、经济活动乃至社会文化活动的必然归宿。

(2) 全球化的基本推动力产生于社会的物质生产活动和科学技术的发展,而并非产生于理念;其主要的动力来源于民间,而并非来源于主权国家。经济基础是第一性的,上层建筑只是第二性的;存在是第一性的,而意识只是第二性的。

(3) 全球化必然伴随区域化和民族化的过程。在某种条件下全球化是以区域化来加以体现的。全球化的同时,并非各民族完全地同质化,而是在全球经济文化整合的进程中显现其区域或民族的异质性与特色。

总之,当代全球化理论比较客观地反映了当前世界范围内正在发生的历史性变化,这一历史性变化将推动人类社会进入一个全新的时代。因此,各国政府和人民,作为“地球村”的共同居民,都必须面对这样的变化而采取共同的行动,使得人类能通过协调一致的行动来克服面临的重重困难并获得更大的进步。

参 考 文 献

- 1 Appadurai A. Modernity at large: cultural dimensions of globalization. Minneapolis, Minn.: University of Minnesota Press. 1996. xi, 229
- 2 Beck U. What is globalization? Cambridge, UK. Malden, MA: Polity Press,

- Blackwell. 2000. vii ,180
- 3 Chase-Dunn C. Globalization from below :toward a collectively rational and democratic global commonwealth. *Annals of the American Academy of Political & Social Science* , 2002 ,581 :48 ~ 61
- 4 Compton R W. *East Asian Democratization : Impact of Globalization , Culture , and Economy*. Westport , Conn. :Praeger. 2000. ix ,208
- 5 Ferkiss V. Globalization—myth , reality , problems. *America* Feb. 19 ,2000.
- 6 Giddens A. Is globalization Americanization ? Will Hutton and Anthony Giddens in conversation. *Dissent* ,2000 ,47 :58 ~63
- 7 Harvey D. *Globalization in Question. Rethinking Marxism*. Routledge Taylor & Francis Group ,1995. V. 8
- 8 Held D. *Global transformations : politics , economics and culture*. Stanford , Calif. : Stanford University Press. 1999. xxiii ,515
- 9 Hutton W ,Giddens A. *Global capitalism*. New York :New Press :2000. xi ,241
- 10 Jameson F ,Miyoshi M. *The Cultures of Globalization* :Duke University Press ,1998
- 11 King R ,Craig T J. *Global goes local : popular culture in Asia*. Vancouver. UBC Press 2002 , viii ,309
- 12 Mittelman J H. *The Globalization Syndrome*. Princeton , New Jersey : Princeton University Press 2000
- 13 Sassen S. *Global Networks , Linked Cities*. New York :Routledge ,2002. vii ,368
- 14 Tomlinson J. *Globalization and Culture*. Chicago : The University of Chicago Press ,1999
- 15 Waters M. *Globalization*. London ,New York :Routledge ,1995. xiv ,185
- 16 乔纳森·H. 特纳. *社会学理论的结构*. 杭州 :浙江人民出版社 ,1987
- 17 [美]爱·麦·伯恩斯. *当代世界政治理论*. 北京 :商务印书馆 ,1990
- 18 马克思恩格斯选集. 第一卷. 北京 :人民出版社 ,1972. 64
- 19 马克思恩格斯选集. 第一卷. 北京 :人民出版社 ,1972. 254 ~ 255
- 20 岳长龄. *西方全球化理论面面观. 战略与管理* ,1995 6 :84
- 21 孙嘉明. *全球化的发展趋势对我国现代化的挑战*. *复旦学报(社会科学版)* ,1996 , 6 :34 ~ 38
- 22 孙嘉明. *跨国界犯罪与全球治理*. *社会杂志* ,1996 9 :4 ~ 7
- 23 孙嘉明. *全球化 :一个社会变迁范畴*. *文汇报* ,1997 年 6 月 9 日

作者简介



孙嘉明 博士 美国伊利诺伊州州立大学社会学系博士候选人。曾任复旦大学社会学系副教授。1997 年作为访问学者,在美国纽约州锡拉丘兹大学全球事务研究所从事全球化的研究。主要学术领域为全球化和文化变迁、代沟和价值观念的变化、消费和文化扩散等。为美国社会学协会(ASA),北美-中国的社会学家协会(NACSA)会员。曾出版专著《观念代差:转型社会的背景》,参与编写《社会学导论》、《思于全球,行于地方:上海重建的比较视野》(美国明尼苏达大学出版社),翻译《政治社会学》、《权利》等,发表的论文有《美国学界的市场主义思潮》(中国内地)、《社会变迁和代沟》(中国台湾)、《全球化:趋势、问题和思考》(美国)、《全球化:一个社会变迁范畴》(中国内地)、《全球化的发展趋势对我国现代化的挑战》(复旦学报)、《全球化:人类共同的航班》(文汇报)、《全球化进程与上海青年》等 50 多篇。