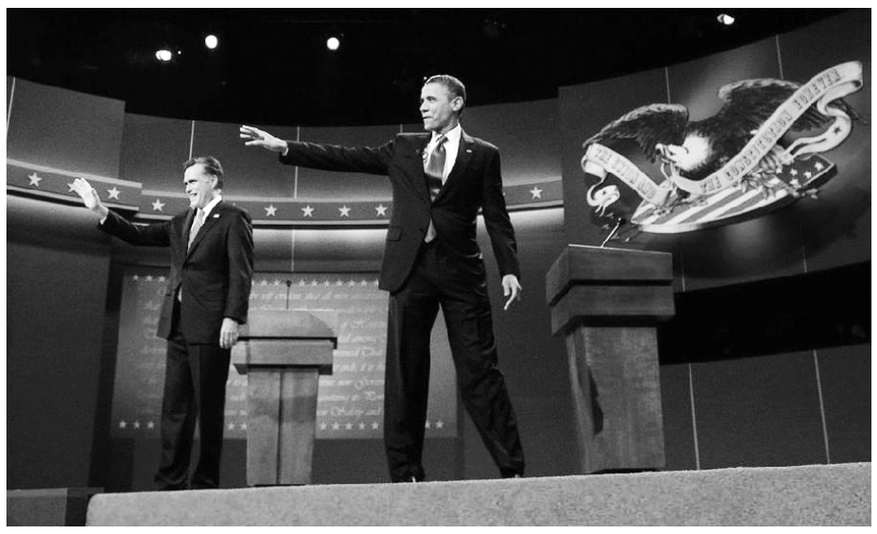
环球瞭望

中期选举后的美国政治与外交

□刘建飞

在美国，能举国参与的政治活动，除了四年一度的大选，就当属两次大选之间的中期选举了。由于国会的全部众议员和三分之一参议员要在中期选举中改选，其结果会导致国会两院的政治力量结构的变化，从而影响之后的府院之间的权力结构和关系，所以民主、共和这两大党都非常重视中期选举。今年的中期选举于11月5日尘埃落定，结果是共和党大获全胜，不仅加强了对众议院的控制权，而且还从民主党手中夺回了对参议院的控制权。选举结果使奥巴马成了美国媒体戏称的“跛鸭总统”。然而，成了“跛鸭”并不等于总统生涯的完结，奥巴马的第二任期只过去一半，他会充分利用余下两年的时间，审时度势，积极进取，为自己的总统履历多增添点光彩。



在内政上更难有作为

在美国政治中，之所以会有“跛鸭总统”一说，就是因为，没有国会两院的合作，总统很难通过立法来实施本届政府的计划。通过国会来制衡总统，防止其滥用权力或随意决策，这原本是美国政治制度设计者的本意，然而，随着政党政治在美国的兴起，国会与总统或行政部门的关系，就掺杂了党派斗争的因素。如果总统所在党即执政党同时掌控着国会，总统就受到较少的制约，能够比较顺利地实施自己的计划；如果国会某一个院或两个院被另一个党掌控，那么该党往往从本党利益出发，刻意给总统设置障碍，使其难有作为。正因为这样，美国政治生活中经常出现府院恶斗，甚至因国会不给拨款导致政府一些部门被迫关门的乱象。这次中期选举，共和党控制了国会两院，使得奥巴马政府在内政上会更加难有作为。

不过，美国两党之间的关系并非是截然的“敌对”关系，因为无论是议员本人，还是政党，都必须着眼于未来的选举，所以必须关注民意。如果一味地从本党利益出发，扮演给政府捣乱的角色，势必会引起选民的反感，在以后的选举中丢失选票。因此，在涉及国家重大利益的问题以及两党没有明显分歧的问题上，两党又通常保持一致。从这个意义上说，美国两党又是“执政伙伴”。共和党虽然控制了国会两院，但不会“逢奥必反”。从这个角度看，这又给奥巴马提供了机会。

对奥巴马来说，已经成了“跛鸭总统”，不得不面对现实，更何况这次共和党大胜很大程度上是因为选民要表达对他的不满。奥巴马本人过后也表示他对民主党的惨败负责。他要想在余下的两年中能做点事，就必须寻求国会及共和党的合作。选举结果出炉后，他立刻呼吁两党必须“携手合作”，还赞赏共和党在选举中的表现。与此同时，一些共和党议员也表示，他们需要找到与奥巴马合作的途径。当然，双方能否成功合作，还有待于双方的进一步互动。就目前来看，双方最有可能实现合作的两个领域是税收改革和批准两项搁置的国际贸易协定。鉴于奥巴马的处境，在同国会及共和党的合作中，他必须做出更多的让步，否则会一事无成。

外交成府院博弈的主战场

在美国的制度设计中，总统在外交上拥有比较大的主导权，而且，外交涉及国家安危，外交事务更多的是举国的事务，与阶级、阶层、族群、地域的利益矛盾联系不密切，因此两党分歧也相对较小。相对于内政而言，总统在外交事务上受国会制约的程度要小得多。因此，作为“跛鸭总统”，奥巴马会寻求在外交事务上更加有所作为。中期选举刚过，奥巴马就不顾选举失败之痛，飞到北京参加亚太经合组织高峰会，并对中国、缅甸、澳大利亚进行官式访问。此举被解读成是“借亚洲之行证明自己并非‘跛鸭’”，要“在国会败选后将外交作为施政重点”。

然而，毕竟外交也是国事，国会的制衡作用不可能将之忽略。按宪法规定，参议院对外交事务拥有较多的发言权。这次共和党控制了参议院，它不可能将到手的权力荒废掉。所以，奥巴马要想在外交上更有作为，也需要同共和党合作。

然而，与共和党合作又带来挑战。共和党与军工利益集团关系较为密切，在外交事务中通常比民主党强硬，党内也有较多的鹰派人物。在过去的几年间，奥巴马一方面出于要吸取小布什的教训，另一方面也出于民主党的传统和他本人的施政风格，在外交上展现了比较“柔性”的一面，并因此获得了诺贝尔和平奖。可是，奥巴马的许多政策都遭到共和党人的批评，特别是在打击“伊斯兰国”、叙利亚问题、伊朗核问题、俄乌关系等问题上，奥巴马被共和党鹰派攻击为“软弱且不成功”。这种批评在民主党掌控着参议院时，奥巴马可以漠视，而今后就不同了。

对奥巴马来说，许多问题都是两难的：如果不顾及参议院的态度，就不可能得到其支持；但是，如果按参议院一些议员的要求去做，对他的总统履职来说又可能是败笔，最终的责任还得由他来负。比如有可能掌管参议院军事委员会的麦凯恩（是一位很有影响力的鹰派人物，2008年曾同奥巴马争夺总统大位）就主张向叙利亚和伊拉克派遣地面部队去打击“伊斯兰国”，他还竭力促使政府在中东地区投入更多的资金和力量。而奥巴马执政六年来最大的外交政绩就是从伊拉克和阿富汗撤军。让刚刚撤出的美军再回去，等于是自己否定了自己。还不仅如此，麦凯恩还要求政府向乌克兰提供武器和其他致命装备以应对俄罗斯的侵略。如此，美俄关系将进一步激化。而在奥巴马看来，在防止核扩散、打击恐怖主义等问题上，美国还需要俄罗斯的合作，美国不想同俄彻底走向对抗。

中美关系机遇与挑战并存

奥巴马将主要注意力转向外交领域对中美关系来说有利有弊。对华关系一直是奥巴马外交的一个重点。从他刚上台时提出的建设积极合作的关系，到第二任期同习近平主席在构建新型大国关系上达成共识，反映了他在发展中美关系上的积极姿态。不过，又由于他实施“重返亚太”战略，导致中美之间增添了许多摩擦点，特别是在南海争端、中日钓鱼岛争端、日本解禁集体自卫权、中国设防空识别区、美军机抵近中国侦察、网络安全等问题上，两国之间纷争不断，让人怀疑奥巴马的对华政策到底要走向何方。正是因为这样，有学者认为，中美关系到了关键时刻，正处在“十字路口”上。

奥巴马要将注意力转向外交领域，肯定不能忽视对华关系。如果考虑到在美国外交的其他两个重点，即中东反恐和美俄关系，奥巴马很难做出什么业绩来，那么他会更加重视发展对华关系。这对中美关系来说肯定是利好的。

然而，毕竟在外交上，奥巴马会受到共和党的制约，而共和党在处理外交事务时又难以避免受党派斗争因素的影响。因此，奥巴马在处理对华事务、发展中美关系时同样面临两难局面：若无所作为，既违背自己的愿望，又会给共和党以攻击他无能、无为的把柄；若作为突出，共和党出于同民主党竞争的考虑，势必会故意设置障碍，制造麻烦。1999年的炸馆事件就发生在双边关系有了跃进之后不久。此前，两国实现了元首互访，达成致力于建设性的战略伙伴关系定位，特别是1998年克林顿访华时明确宣布在台湾问题上实行“三不”政策，从而使双边关系进入了一个较佳状态。然而，几个月后就发生了炸馆事件。虽然事件的谜底至今未揭晓，但是军工利益集团有意制造事端，打击克林顿政府的威信，为共和党在即将到来的大选投棋布子，是较为合理的解释。中美关系成了美国两党斗争的牺牲品。从党派斗争的因素看问题，奥巴马重视对华关系，同时就隐含着对中美关系的挑战。

对中美两国政府来说，既需要抓住机遇发展双边关系，同时又要增强危机防范意识。这次奥巴马借参加APEC峰会之机对中国进行国事访问，两国领导人再次确认要推进中美新型大国关系构建，这无疑为双边关系朝正确方向发展提供了强大推动力。从APEC对中美关系的作用来看，它已经成为中美领导人交往的一个重要渠道。从本次APEC峰会所取得的成果及其预示的APEC发展前景来看，它很有可能成为中美合作的重要舞台。

英国开启大数据时代

□窦玉根 文洋

在英国，大数据早已不仅仅是一个停留在科学论坛上被热议的新名词，越来越多的政府投入、已经运营的高校大数据研究中心、不断涌现的商业运作成果，明确地展现出英国正在开启一个新的大数据科技时代。

政府将大数据作为“新经济增长点”

近年来，英国经济持续低迷，疲软的经济状况使得政府部门的财政支出捉襟见肘。就在这样严峻的财政背景下，英国政府更加渴望通过扶持新兴高科技技术发展，来增强国家在国际竞争中的科技硬实力，创造新的科技领先领域和经济增长点，从而带动整个经济发展。

大数据概念的提出正好符合英国政府现阶段的国家战略规划，给了英国一个带动新一代科技革命的抓手。英国大学与科学国务大臣的戴维·威利茨认为，政府加大对大数据技术的前期投资，将有助于保证大数据在科研领域的发展，构建数据分析系统和人才梯队，由此吸引民间资本的投资跟进，推进其在商业、农业等领域的积极应用，从而占据大数据时代的有利位置。

英国政府的大数据战略不仅仅是口号，更落实在行动上。2013年，英国政府投资1.89亿英镑发展大数据技术。今年，英国政府又拿出7300万英镑投入大数据技术的开发。包括：在55个政府数据分析项目中展开大数据技术的应用；以高等学府为依托投资兴办大数据研究中心；积极带动牛津大学、伦敦大学等著名高校开设以大数据为核心业务的专业等。

与此同时，英国政府建立了有“英国数据银行”之称的data.gov.uk网站，通过这个公开平台发布政府的公开政务信息。这个平台的创建给公众提供了一个方便进行检索、调用、验证政府数据信息的官方出口。同时英国人还可以在这个平台上对政府的财政政策、开支方案提出意见建议。英国甚至渴望通过完全公布政府数据，去进一步支持和开发大数据技术在科技、商业、农业等领域的发展，扶持相关企业进行创新和研发，找出新的经济增长点来刺激本国经济的发展。

英国政府近年来通过大数据技术，在公开平台上发布各层级数据资源，并通过高效率地使用这些数据提高政府部门的工作效率，刺激其他机构在数据获取和使用上的积极性，直接或间接为英国增加了近490亿至660亿英镑的收入。英国政府预测，到2017年，大数据技术可以为英国提供5.8万个新的工作岗位，并直接或间接带来2160亿英镑的经济增长。大数据的出现极大地促进了政府与相关公共机构工作方式的转变，推动了大数据相关产业链的研究和发展。在商业上有更多的可以借助其技术进行开发的新的产品类型与市场形式，进一步开放了企业的创新能力和竞争力。

大数据应用改变传统商业模式

大数据能够用来创造价值是因为，在当今社会中，依靠相关政经数据分析所得出的报告越来越多地成为高层管理者进行决策的重要参考。看似比“经验主义”更加科学客观的各类经济报表和技术报告，已经成为各类研究机构向决策者提供建议的重要手段，而大数据技术正好迎合了这样的需求。

在英国的零售业，这一转变表现得尤为突出。英国著名的大型连锁超市Tesco在其营销系统内通过顾客的购物内容、刷卡金额等消费明细数据和利用调查问卷、客服回访等售后服务行为对每一位顾客的相关购物信息进行数据采集和整理加工。然后借助计算机和相关数学模型，对所获得的海量数据进行分析，推测顾客的消费习惯和潜在需求等内容。这样经营者就可以通过这些数据分析可能的商业卖点，针对不同顾客进行不同的推荐服务，并有的放矢开展营销活动。这样的数据应用模式已经在众多电子商务公司得到广泛应用。

英国航空为了增加营业收入，渴望通过利用乘客的消费数据来合理调配航班的运营配置，以此节约成本并探求新的消费潜力。英国航空通过与世界上知名酒店公司合作，获取相关数据库内存储的海量会员信息数据，来向乘客推荐相应的差旅住宿服务，使其感受到更好的服务质量，提高其在会员心中的品牌形象。英国航空公司积极与数据公司合作，将大数据技术应用在商业领域，预测潜在的人流物流信息，以此将数据分析结果转化成实实在在的商业利润。这样的成功案例对改变物流和运输领域的服务方式和经营思路有着指导性意义。

英国渴望成为大数据时代的引领者

作为工业革命的发源地，英国的科技创新能力和科学研究团队仍然在世界上首屈一指，它有着世界上最优秀的高等学府，其计算机处理能力研究、人工智能自动化、计算机软硬件开发等高科技领域专业的科研实力和成果都名列前茅。良好的科研基础和技术储备加上率先开启的大数据国家战略让英国人确实有理由相信，在新的科技革命中他们仍可占有一席之地。

2012年5月世界上首个非营利性的开放式数据研究所ODI（The Open Data Institute）在英国成立。它利用互联网技术将全世界人们提供的数据汇总到一个平台上，利用云存储等新兴技术手段达到海量存储的目的。这一平台对于融合来自不同国家、不同行业、不同类型的人们感兴趣的所有数据具有很大的帮助。同时，ODI的研究范围非常广泛，它不仅仅接收和存储数据，更重要的是面对大数据的应用展开研究。

大数据革命已经触及英国的各行各业，政府公开财政数据，研究机构纷纷成立，商业运作逐步展开，英国人已经开始拥抱大数据技术。“大数据时代将开启下一次工业革命”，英国政府内阁办公厅大臣弗朗西斯·莫德说，“两百年前的工业革命用前所未有的方式开创了历史，现在我们用大数据的形式来进行生产和提供服务同样是在创造历史”。经过了近年来的没落，当年的日不落帝国渴望在大数据时代建立他们曾经的辉煌。

热点透析

瑞典的议会监察专员

□王雅琴

瑞典是一个美丽的国家，诺贝尔奖的发源地，它还有一项对世界法律的贡献，那就是发源于瑞典的议会监察专员制度。

透过个案，人们可以直接体验议会监察专员制度的运作和功能。1989年，斯德哥尔摩社会服务部和郡议会组成工作小组，为有轻微犯罪记录的青少年组织了一个远洋项目，以作为社会服务部关爱青年计划的替代性处理形式，这就是著名的“海洋工程”，一项针对少年犯的替代性惩戒措施。经过多方协商，共有七名有犯罪记录的少年被列为首批实施“海洋工程”的对象。7月7日，随同计划执行人，他们乘坐着装备齐全的“海洋型”巡游艇从法国大西洋海岸的一个港口出发，开始了航行，通过比斯开湾、穿越直布罗陀进入地中海，最后进入马洛卡港，由于疲惫不堪，航行四个月后，行程被缩短，在马洛卡港逗留三周后，他们回到了家乡。上述活动引发了社会的关注和争议。议会监察专员收到了大量投诉，几乎所有投诉都指向一个问题：这种花费巨资为少年犯提供类似于舒适旅行的照管形式是否恰当。针对上述投诉，议会监察专员诺雷尔·索德洛姆女士要求国家卫生福利部、国家海运管理局就此发表意见。根据他们的评估和陈述，1990年5月，议会监察专员发布裁定指出：瑞典法律早有规定，提供社会公益服务也应当是对待少年犯的基本方式，而不是仅仅依靠监狱。以此为基础，需要给予社会公益服务部门创新的空间，以便在新的发现的基础上试用新的方法。至于投诉中提到的这些孩子因为他们的犯罪行为反而能够享有免费旅行的说法，诺雷尔·索德洛姆女士虽也给予一定程度的认同，但是也提出，对待这个问题需要从这项计划的整体设计和初衷来看待，作为一次诊疗式的旅行，与监狱不同，社会公益服务采取的措施只是为了促进个人的社会康复，而不是在于惩罚。综上，裁定认定，“海洋工程”推行委员会的做法于法有据，并无不妥。裁决一出，人们要做的只是如何完善这项计划，使它更加真正有效。

用独立、权威、实效三个关键词来形容议会监察专员制度，恰当不过。根据瑞典的《议会监察专员法》，议会监察专员的职责在于确保公权力机构和法院在其活动中遵守宪法以及公民基本权利、自由不受非法侵犯的规定。议会监察专员完全独立于政府，也基本独立于议会。法律规定，议会不得命令议会监察专员去调查某一特定案件，也不得以任何方式影响议会监察专员的决定和建议，即议会监察专员的活动只遵循法律的规定。

议会监察专员的权威来自《议会监察专员法》的规定，议会监察专员的监督对象包括所有的中央政府部门、地方政府及其工作人员，其他行使公共权力的人也要接受其监督，还有权监督司法机关。近年来，瑞典议会专员曾起诉过的法官，有不当撤销假释的、有在犯罪嫌疑人被提起公诉前就以其涉嫌妨碍司法为由下发了羁押令而被认定为过失使用公权力的、有经常在案件没有被充分准备、未举行庭审的情况下下达判决的、有滥用司法权的……法律规定：议会监察专员应该以决定的形式对他们处理的案件作出裁决，应对国家机关或官员所采取的措施是否违反法律，或是否不正确、不恰当表明态度。议会监察专员可以依据宪法行使检察权从而对违反法律的官员提起公诉。议会监察专员还可以作出公告以促进统一和正确适用法律。议会监察专员可以训诫和批评过失官员、可以向议会或内阁陈述要求修改法律。在瑞典，议会监察专员的陈述经常被引用到法律教科书中。

在瑞典语中，议会监察专员的意思是“以关照他人利益为职责的人”。若要形容瑞典议会监察专员的作用，一言以蔽之，就是如果没有议会监察专员制度，就没有瑞典的宪法秩序。追根究底，议会监察专员制度不仅促进了行政和司法的合宪合法，其更加根本的价值在于维护了公众对公权的信心。今天，作为一种申诉解决机制，在吸收民众诉求方面它发挥了实效，也让普通公民在公权力面前充满了安全感，维护了权力和社会之间的良性互动。

那么，议会监察专员制度是怎么在瑞典诞生的？1714年，国王查理七世建立了一个皇家办事处，协助国王履行政府的最基本职责，这是议会监察专员的前身。查理七世去世后，瑞典的权力从国王转移至议会，在1766年，议会首次选举了大法官，议会监察专员的概念正式出现。1809年，瑞典发生革命，作为革命的成果，新宪法出台，一项全新的议会监察专员制度在宪法中诞生。宪法规定，议会监察专员只对议会负责，完全独立于政府。

议会监察专员最初的职责是保证公民在与公权力机构发生关系时可以享受到法律权利。两百多年来，议会监察专员的基本职责并未发生重大变化，只是工作方法和结构上有所变革。议会监察专员的数量由一个变成四个，其中一名是首席议会督察专员。现在的瑞典监察专员不仅有议会选举产生的，也有政府委派的和民间团体聘请的，从中央到地方各级政府都可以设置。为了促使政府人员了解法律的内容并且正确适用法律，在实践中，议会监察专员创造不公诉制度，即有权以报告形式发布无约束力的建议，并作出政府部门是否违反了法律或是否有不当行为的陈述。目前，一般来说，每年有12%~15%的案件将导致调查并发布批评和建议。从案件数量来看，从19世纪的每年一百件，发展到了现在的每年三千多件。

今天，许多国家学习瑞典、已设有议会监察专员制度。可以说，议会监察专员制度是瑞典对世界各国宪法制度发展作出的最重要贡献。芬兰是引进议会监察专员制度的第一个国家，紧接着引进这项制度的是丹麦，英语中从此多了“翁巴其曼”（Ombudsman）这个外来语。缘起于瑞典的监察专员制度，逐渐为许多国家所采用、效仿。国际社会还成立了“议会司法专员协会”，总部设在加拿大的阿伯特。诚然，议会监察专员绝不能取代法院或司法机关，但它的确是一种不可或缺的制度补充。它在改进政府与公众的关系、保障法律法规的实施、尽可能阻止公权力为恶或出错方面，取得了良好效果。