

美国研究 (双月刊)

The Chinese Journal of American Studies

学术顾问 丁幸豪 王缉思 陈宝森 郑秉文
胡国成 资中筠 陶文钊 梅仁毅
黄平 (按姓氏笔画排序)

主编 吴白乙

副主编 倪峰

执行主编 赵梅

编委 王希 王孜弘 王荣军 王晓德 牛军
刘尊 刘建飞 阮宗泽 杨洁勉 李剑鸣
时殷弘 吴心伯 何顺果 张宇燕 周琪
金灿荣 赵学功 贺力平 袁明 袁征
贾庆国 徐辉 徐彤武 姬虹 黄仁伟
崔立如 章百家 梁茂信 韩铁 楚树龙
樊吉社 潘小松 (按姓氏笔画排序)

本期责任编辑 罗伟清

编辑 卢宁 李墨 杨会军 魏红霞 (按姓氏笔画排序)

英文摘要译审 蔡鸿

技术编辑 李晖

责任校对 秦秦

《美国研究》是中国社会科学院美国研究所和中华美国学会主办的学术性双月刊。刊登中国学者研究美国社会各个方面的文章,包括美国政治、经济、外交、军事、科技、文化、历史、艺术、思潮等。它是中国所有从事研究美国问题的学者们的共同园地,是交流对美国的认识和理解的一个中心。

美国研究

THE CHINESE JOURNAL OF AMERICAN STUDIES

2018 年第 3 期(第 32 卷 总第 135 期)

2018 年 6 月 15 日出版

专题研究：中国对外战略与中美关系

- 邓小平之后的中国：探索过程中的国家对外战略····· 时殷弘 (9)
- 构建新型国际关系的理论与实践····· 赵可金 史 艳 (32)

美国外交

- 美国对公海渔业资源开发的政策····· 沈 鹏 (57)
- 试论后九一一时代美国国家安全战略的调整····· 朱启超 龙 坤 (78)
- 基于对特朗普政府《美国国家安全战略》报告的分析
- 美国驻以色列大使馆迁馆的国内因素探析····· 徐瑞珂 (99)

- 中国人文社会科学核心期刊
 - 中文核心期刊(外交、国际关系类)
 - 中文社会科学引文索引来源期刊(CSSCI)
 - 国家哲学社会科学学术期刊数据库来源期刊
-
-

文献与研究

利益集团与美国的中东研究 姚惠娜(115)

书 评

工具理性主义的困境与美国冷战决策模式的批判 葛腾飞(135)

——《保罗·尼采:核时代美国国家安全战略的缔造者》评介

“寒门难出贵子” 沈 镇(145)

——读罗伯特·帕特南的《我们的孩子:危机中的美国梦》

《美国研究》注释体例说明 本刊编辑部(156)

THE CHINESE JOURNAL OF AMERICAN STUDIES

Volume 32 Number 3 2018

Wu Baiyi *Editor-in-Chief*
Ni Feng *Associate Editor-in-Chief*
Zhao Mei *Managing Editor*

Senior Advisers

Chen Baosen, Ding Xinghao, Hu Guocheng, Huang Ping,
Mei Renyi, Tao Wenzhao, Wang Jisi, Zheng Bingwen, Zi Zhongyun

Editorial Board

Chu Shulong, Cui Liru, Fan Jishe, Han Tie, He Liping,
He Shunguo, Huang Renwei, Ji Hong, Jia Qingguo, Jin Canrong,
Li Jianming, Liang Maoxin, Liu Jianfei, Liu Zun, Niu Jun, Pan Xiaosong,
Ruan Zongze, Shi Yinhong, Wang Rongjun, Wang Xi, Wang Xiaode, Wang Zihong,
Wu Xinbo, Xu Hui, Xu Tongwu, Yang Jiemin, Yuan Ming, Yuan Zheng,
Zhang Baijia, Zhang Yuyan, Zhao Xuegong, Zhou Qi

Editors

Li Mo, Lu Ning, Luo Weiqing, Wei Hongxia, Yang Huijun
Cai Hong *English Polisher*
Li Hui *Copy Editor*
Qin Qin *Chinese Proofreader*

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

MANUSCRIPTS SHOULD BE SENT TO: *THE CHINESE JOURNAL OF AMERICAN STUDIES* at the Institute of American Studies, Chinese Academy of Social Sciences (Address: Unit A, No. 158, Gulouxidajie, Xicheng District, Beijing, China 100720).

SUBSCRIPTIONS: Call (8610) 8408-3531, 8408-3528

Fax: (8610) 8408-3506

Email: mgyj@cass.org.cn

<http://www.mgyj.com>

ISSN1002-8986 Copyright 1987-2018 *THE CHINESE JOURNAL OF AMERICAN STUDIES*

Printed in Beijing, China

FOCAL TOPIC:

China’s Foreign Strategies and Sino-U. S. Relations

China after Deng Xiaoping:

The Search Process for National Foreign Strategies

Shi Yinhong (9)

The national foreign strategies of contemporary China started with Deng Xiaoping’s essential judgment on major world trends and themes. Immediately after China underwent a stern political ordeal at the turn of spring and summer in 1989, Deng Xiaoping raised his most well-known grand strategic policy of “26 characters” for both domestic and foreign affairs, followed by his historic Southern Tour in 1992, which launched China into a dramatic economic take-off and therefore created a fundamental environment for China’s strategies. What came next was a complex search process with vicissitudes and related events caused by NATO’s Kosovo War in 1999 and its aftermath which were particularly important. America’s domestic confusions and debates were made more profound by the 9/11 terror attack, and the key to this strategic evolution was defining the drastically changed and changing situations. The CCP’s Sixteenth National Congress toward the end of 2002 represented a further major clarification and optimization of China’s foreign strategies, while important dilemmas and tensions still being embedded within. During the next six years, China developed a grand successful strategy, combining peaceful rise on the one hand and military build-up on the other. Since the fall of 2008, the financial crisis and economic recession have made the western world led by the United States, in a relative sense, begin to increasingly decline. Accompanying this historic structural change and multiplications was the intensified diplomatic power competition between Beijing and Washington in East and Southeast Asia. China suffered a setback for various reasons. During the three and a half years since the CCP’s Eighteenth National Congress held in November 2012, for the most strategically important region of Asia and western Pacific China, mainly for its increasing strategic rights and power influence, China depended primarily on the conduct of “strategic military,” followed by a combined approach of “strategic military” with “strategic economy,” re-

sulting in both great benefits and major risks for China itself. Around the opening of the G20 summit in Hangzhou in September 2016, the strategic posture started to become moderate primarily as a major desirable development. Then quickly, for dealing with the “Trump storm,” together with other reasons including China’s much greater aspiration to join the “world leadership” after Trump’s America drastically retrenched the U. S. global commitments, China’s strategic moderation in this broad region developed greatly throughout the entire year of 2017. At the same time, Beijing’s greatest foreign difficulty during this year adamantly remained the North Korea problem. The CCP’s Nineteenth National Congress has launched a new era of “Socialism with Chinese Characteristics” under the centralized command of Xi Jinping, and the “three plus” will surely constitute the long-term prospect of China’s foreign strategies.

The Theory and Practice of Building a New Type of International Relations

Zhao Kejin and Shi Yan (32)

Building a New Type of International Relations is one of the important goals of China’s diplomacy in the new era. As China moves closer toward the center of global scenario, the relationship between China and the world has undergone historic changes. As a fast-growing economy with a population of nearly 1.4 billion, what role will China play in global affairs? Which foreign policies will the country employ? How will it impact the world? In response to these concerns, China has put forward the idea of Building a New Type of International Relations featuring win-win cooperation. Compared with the old models of international relations, the New Type of International Relations places greater emphasis on mutual respect, fairness and justice, as well as win-win cooperation. It is based on an organic combination of the principles of sovereignty, values, and interests. The New Type of International Relations is a breakthrough in conventional politics based on the balance of power as it transcends strict lines of ideologies divided by social institutions. This case study on Sino-U. S. relations shows that despite many uncertainties, the prospects for building an overall stable and balanced framework of Major Power Relationship are still optimistic. It is of fair expectation that a New Type of International Relations featuring norms of mutual respect, fairness and justice and win-win cooperation may be established.

ARTICLES

The U. S. Policy on Developing the High-Sea Fishery Resources

Shen Peng (57)

Developing high-sea fishery resources is an issue of long standing and current importance. The U. S. has a long history of dealing with various countries on this issue. After the Second World War, the U. S. took the lead to enlarge the fishery jurisdiction of the coastal countries but worried that its security interest might be damaged. How to define the scope of the high seas and national fishery jurisdiction has been a diplomatic topic for many years. The U. S. participated in the United Nations Conference on the Law of the Sea (UNCLOS) three times and reached the UNCLOS with other countries, which set up a general arrangement for fishery jurisdiction. However, there are still some legal gaps and disputes on developing and conserving high-sea fishery resources. The U. S. is still pushing forward on international efforts to limit high-sea fishery resources development, which will have a big impact on this issue.

On the Adjustment of the U. S. National Security Strategy in the Post-9/11 Era: Based on an Analysis of the Trump Administration's National Security Strategy

Zhu Qichao and Long Kun (78)

Since the 9/11 attacks, the U. S. government has issued five national security strategy (NSS) reports successively, which to some extent reflected the adjustment of the U. S. national security strategy as time went by. On December 18, 2017, a new version of the U. S. 's NSS was released, reflecting the Trump administration's judgment on America's recent national security environment. This report proposes four pillars of America's national security as well as six regional strategies. Compared with those of the George W. Bush administration and Obama administration, the NSS issued by the Trump administration changes significantly in its overall principle, regional strategy, strategy towards China, and the degree of emphasis on emerging strategic areas. Specifically, the overall principle shifts to an emphasis of America First and great power competition. The regional strategy pays special attention to the Indo-Pacific region. As to the strategy towards China, this report regards China as a strategic competitor. In the emerging strategic field, this report places much more importance on cyber security, space security, and artificial intelligence. In general, the adjustment of the U. S. national security strategy by the Trump administration may bring great challenges to China in the political, economic, military, and cultural domains.

A Tentative Analysis of the Domestic Factors Contributing to the Move of the American Embassy to Jerusalem

Xu Ruike (99)

On May 14, 2018, the Trump administration moved its embassy in Israel from Tel Aviv to Jerusalem, resulting in the most serious conflict between Israel and Palestine since 2014. Trump’s Jerusalem move has invited strong criticisms from both the Muslim world and the international community writ large, making the Israeli-Palestinian conflict once again a central focus of global affairs. It is the consideration of domestic political interests rather than a deliberate analysis of diplomatic benefits and costs that serves as the major motive of Trump’s Jerusalem move. This article argues that there are four main domestic factors contributing to Trump’s Jerusalem move, namely, Trump’s pro-Israel stance, Trump’s Middle East policy team dominated by the evangelical Christians and the Orthodox Jews, the formidable right-wing Israeli lobbies, and the evangelical Christian groups with rising political might.

Interest Groups and Middle Eastern Studies in the United States

Yao Huina (115)

Interest groups assume an active role in Middle Eastern studies in the United States and actively promote Middle Eastern-related research in their own favor. Interest groups view Middle Eastern studies as an important factor in U. S. foreign policy decision-making. The separation of powers, the characteristics of Middle Eastern studies closely related to state interests and business interests, and the growing number of Middle Eastern scholars in the United States have created conditions for interest groups to influence Middle Eastern studies. Interest groups have promoted the prosperity and development of Middle Eastern studies in the U. S. where they have tried to limit and intervene in the research of scholars and bring political differences in the Middle East into American academic circles. Academic self-regulation, the support of the U. S. , and the mutual restraint of interest groups have secured scholars’ high-quality research.

BOOK REVIEWS

Review of *Paul Nitze: The Architect of U. S. National Security Strategy in the Nuclear Era* by Shi Bin

Ge Tengfei (135)

Review of *Our Kids: The American Dream in Crisis* by Robert D. Putnam

Shen Zhen (145)

邓小平之后的中国： 探索过程中的国家对外战略^①

时殷弘

[内容提要]当代中国对外战略源于20世纪80年代中期邓小平对世界大势和主题的根本判断。在经历1989年春夏严峻政治风潮的考验之后,邓小平提出“二十六个字”对外战略方针,并通过1992年其“南巡”讲话,为此后中国和平发展奠定了思想和理论基础。近20多年中国经济的强劲走势,为中国对外战略转型提供了最根本的条件。然而,20多年里一系列外部重大事件引起的世界格局调整及治理更趋复杂和艰难,不断影响和推动着中国对外战略的探索过程。随着2008年金融危机和其后持续经济衰退,以美国为首的西方更为内向,对外政策的进攻性相对减弱,中国则更加关注周边安全,采取相对主动的大力进取重塑地区经济和安全秩序,中美在东亚、东南亚的影响力竞争加剧。中共十八大以来,中国“主动有所作为”的战略转型更加显著,其焦点之一就是在最具战略意义的亚洲和西太平洋地区愈益增进自身的战略权利及权势影响,先是偏重“战略军事”调整和布局,而后施行“战略军事”与“战略经济”并举之策,结果是既获得重大收益,亦有重要风险。非常可取的是,2016年秋季往后,部分地是为应对“特朗普冲击”,部分地是为打造接续引领全球发展的包容性形象,再加上美国在对外合作方面的消极趋向提供的重要机遇,中国在东亚西太平洋的战略近乎全面地显著温和化。现今的复杂挑战特别在中美贸易对抗和朝鲜问题上。中共十九大开启中国特色社会主义的新时代,三个“更为大力”将构成对外战略

① 感谢《美国研究》匿名评审专家的意见,文责自负。

方向的长期前景。

关键词：中国外交 对外战略 邓小平 中美关系 十八大 战略军事
十九大

一 作为引言的邓小平

中国现代史就是中国现代爱国主义的历史，激进地反对外国帝国主义和反对1949年以前的腐朽往昔越来越成为中国爱国主义的主流，而且越来越成功地与中国共产党的大众动员相结合。中国共产党在最伟大的中国现代爱国主义者、天才的现代中国革命家毛泽东领导下，依凭现代爱国主义与社会大众革命的成功结合，赢得了现代中国的最大政治/军事斗争。在毛泽东领导时期的中华人民共和国，革命至上，革命被认作强国之道，从而被认作“更真切、更伟大的民族主义”。^①

从20世纪初到毛泽东逝世，中国激进爱国主义已经走完了它的一个全程。邓小平，中国的历经了几十年革命的共产党人之一，然而是最富有创新性地适应改变着的中国和世界的思考者和实践家，同时也是政治领导素质和大战略才能方面最佳的领袖人物。他在他的战友的支持和辅助下，以最大的魄力开启和进行了中国的历史性的伟大改革，其中包含转变中国激进爱国主义。他清晰地认识世界的变迁，力图为中国繁荣、进步和富强顺应世界的变迁，同时也作为主要的决定性历史个人之一，参与塑造历史的变迁。

这个塑造进程当然始于中国改革开放的起点，即1978年12月中国共产党十一届三中全会，而其根本背景不仅是“文化大革命”十年动荡，还有苏联在勃列日涅夫执政后期的愈益凸显的问题。苏联几年前刚获得由美国正式承认的超级大国地位，亦即刚攀上其世界权势和威望的顶点，却实际上如美国著名战略史家约翰·刘易斯·加迪斯所说，“已经变得不能履行任何有效的战略的最根本任务：有效使用可得的手段去实现经选择的目的。”^②其历史性结果非同小可，那就是将塑造世界趋势的舞台敞开给世界别的地方能够这么做的领导人。

^① Wang Gungwu, *Nationalism and Confucianism* (Singapore: UniPress, 1996), p. 17.

^② John Lewis Gaddis, *The Cold War: A New History* (New York: Penguin Books, 2005), p. 214. 以下三段内的引语亦出于该书，见其 pp. 214 ~ 216。

“他们来了,来自意外的源头:或许这就是原因,导致他们从未经预料的观点出发质疑 20 世纪 70 年代——确实整个冷战期间——的流行俗见。”“他们除其他外,依凭他们的杰出的个性、他们面对逆境的坚韧、他们的无畏和率直,然而首先是他们突出的动员技能,即不仅能将他们的认知传达给千百万其他人,也能说服这千百万人接受这认知和跟随其引导。”由此,“他们开始了结束冷战的进程。”

美国外交史学家约翰·加迪斯由衷地赞誉邓小平是他们之中的第一人。他认为,事至如今可以肯定,邓小平是其中最伟大即造成世界最大积极变迁的一位。“很难预料毛泽东的一名长时期追随者,在他身边不易见到的五英尺高的小个子,居然会使用中国共产党的权力给他的国度一种市场经济。邓小平喜欢说‘不管黑猫白猫,捉到老鼠就是好猫。’他的猫论——他用猫来指意识形态——令他在文化大革命期间与毛泽东发生冲突”,继而他两下两上,历经个人艰辛苦难而终于成为中国共产党的实际最高领导人。“到那时,他已经对他的前任扭转局面,办法是宣告毛泽东错事对事三七开……伴随这关于百分比的宣告,邓小平为自己探求一条很不同的道路赢得了空间。”

通过自下而上的市场经济实验,邓小平向世界表明一个共产党能够大大地、甚而急剧地改善它治下的人民的生活。中国经济和对外贸易腾飞,到邓小平在 1997 年逝世时,中国已成为世界最大经济体之一。回到与苏联的对比,现当代史上最糟糕的战略家之一戈尔巴乔夫在 1993 年懊恼地承认,“毕竟中国当今能让它十亿以上人民吃饱肚子。”

这就是邓小平及其同伴塑造的具有世界历史意义的伟大变迁:由于他开启的改革开放,连同几乎令世界不断惊讶的迅速和巨大的发展,中国大大提高了占世界人口 1/6 的人口的生活水平,大大改善了一个巨型大国的经济社会状况,由此显著增进了世界的稳定和繁荣。反过来说,假如有十三四亿人饿肚子,缺房住,少就业,不稳定,世界肯定会比现在糟糕得多。不仅如此,中国的改革和发展实际增添了新的巨大的国际公益提供者:中国对世界金融、世界贸易和国际安全的贡献已经大为增长,而且由于改革开放以来中国对世界的新认识和迅猛增长的国力,中国正在迈进作为国际公益主要提供者之一的门槛,特别是在国际贸易、国际金融和东亚安全领域。中国在越来越多地履行毛泽东的一句至理名言:“中国应当对人类有较大的贡献。”

邓小平及其战友塑造的有世界历史意义的伟大变迁还在于世界力量格局:中国因改革开放而经济迅猛发展,从而可以说挫败了美帝国。如果从苏联解体和海湾战争算起,假如没有中国的早已成为世界最大谈论话题之一的勃然崛起,那么美国或许

会在全世界不可一世,或用许多美国人一度相信的话说,叫“单极世界”或“历史终结”。然而,由于巨型独立国家中国的崛起,这一近乎实现的想象终究没有实现。美国在苏联解体和海湾战争之后,似乎很接近16至19世纪欧洲的一个术语——“普遍君主国”,即普遍帝国的势头,甚至在中国也有不少人相信甚或准备接受这一局面。然而,现在的情况几乎完全不同。这表明,只要有巨型国家中国的独立存在,就不可能有哪个国家成为“普遍帝国”。联系到前面一点可以说,中国搞不好世界就遭殃,中国搞好了就无人能称霸天下。

中国的改革开放是一种充满挑战和风险的事业,特别在改革开放初期。1989年春夏,邓小平领导的中国经历了一场迄今最急剧、最复杂和最严峻的考验。邓小平及其战友在这场风波中的艰难决定,连同紧随事变平息而宣告的坚持改革开放的决策和安排,用一位考察事变经过的美国学生的话说,“成功地保证了他的国家历经一个激烈动荡的变更时期而存续下来,这变更是解脱将中国紧紧绑在往昔的旧政策,转到较为自由但仍需某些管控的状态……他几乎独自保障了现代中国国家的生存。”^①

邓小平领导的中国对外战略紧随1989年春夏的事变而落定。此前,这位善于领悟世界大势和格外求实的政治和战略大师已经逐步提出他关于世界的根本哲理式论断,即世界大战可以避免,和平与发展是当代世界两大主题,因而中国的改革开放具有根本的时代条件。他还深切明了科技和经济因素在国际竞争中的重大作用,提出对外开放须是长期不变的基本国策,并且业已提出以搁置争议、共同开发去处理有关的国际争端的新思路。与此相应,中国经济进入快速发展阶段,而他倡导的中国经济改革日益引起美国的关注,中美之间以经贸为基础的交流与合作大大促进了双边关系的全面展开。主要是为应对1989年春夏风波后中国暂时的空前困难和国际风云巨变,邓小平提出最为脍炙人口的大战略方针,那就是冷静观察、稳住阵脚、沉着应对、不扛旗、不当头、韬光养晦、有所作为。^② 不仅如此,邓小平还在此基础上就中美

① Mark Demarest, “Deng Xiaoping’s Saving of China: The Handling of Tiananmen,” 笔者开设的北京中国学中心中美关系课程之学生课程论文,2014年4月。“(当时的)中国犹如一名在一个压制性的家庭长大成人以后首次跑出来的大学生,突然见到自由而未注重与之相伴的责任。邓小平犹如一位校长那样插进来,他之前只能观察这自我毁坏的行为,直到他亲自干预和做出某些法理主义时代的反应为止。”同上。

② “对于国际局势,概括起来就是三句话:第一句话,冷静观察;第二句话,稳住阵脚;第三句话,沉着应付。不要急,也急不得。要冷静、冷静、再冷静,埋头实干,做好一件事,我们自己的事。”还有,“对国际形势还要继续观察,有些问题不是一下子看得清楚,总之不能看成一片漆黑,不能认为形势恶化到多么严重的地步,不能把我们说成是处在多么不利的地位。实际上情况并不尽然。世界上矛盾多得很,大得很,一些深刻的矛盾刚刚暴露出来。我们可利用的矛盾存在着,对我们有利的条件存在着,机遇存在着,问题是要善于把握。”“第三世界有一些国家希望中国当头。但是我们千万不要当头,这是一个根本国策。这个头我们当不起,自己力量也不够。当了绝无好处,许多主动都失掉了。”《邓小平文选》第三卷,人民出版社,1993年版,第321、354、363页。

关系提出了增加信任、减少麻烦、加强合作、不搞对抗的方针,促使中美关系逐步走出僵局。

1992年,邓小平做出了他的为改革而斗争的“最后的政治行动”。^①东欧剧变和苏联解体的惊人形势,还有由此加剧的中国改革开放的曲折性,促使他毅然南巡,途中反复强调坚持和加快改革开放。“基本路线要管一百年,动摇不得。三中全会以来的路线方针政策不能变。军队国家政权都要维护这条道路、这个制度、这些政策”;“社会主义要赢得与资本主义相比较的优势,必须大胆吸收和借鉴人类社会创造的一切文明成果,包括资本主义发达国家的一切反映现代化生产规律的先进经营管理方式”;“中国要警惕右,但主要是防‘左’”;“在整个改革开放过程中都要坚持四项基本原则……防止帝国主义搞和平演变”。他甚至还强调中国对外政策的一项基本原则,即“中国是维护世界和平的坚定力量,要反对霸权主义”。^②中国的经济腾飞由此而起,中国对外战略的一大根本环境自此生成。

二 急剧变化中的形势界定与战略探求(1999至2002年)

1989年之后,中国对外战略、特别是对美战略和政策制定开始了长达近15年、由“第二代领导核心”往后的代际转变。因此,考察或回顾这段时期中国对外战略探求,以江泽民总书记领导时期的政策演进作为基本对象不无道理。

总体而言,从1989到1999这十年的全球战略变迁无疑深刻地影响了中国的国际战略视野及思考维度的调整、变化。具体而言,一些直接涉及中国主权和国家安全的突发事件对中国决策者和公众的世界观有重要的刺激作用。1999年科索沃战争和北约盟国轰炸中国驻南斯拉夫大使馆等急剧事变冲击了中国领导人原先的印象和政策模式,也引发了国内知识界和公众对一些主要的对外政策前提假定的困惑和争论。^③争论围绕以下几方面问题:全球化对(vs.)多极化,或全球化与多极化;新兴强国对(vs.)既有超级强国;美国霸权的基本性质和功能(主要是压迫性的还是维持稳定的);中国参与各类国际体制的利弊得失;美国对华政策两大成分(战略防范/政治挤逼/外交压力与“接触”(engagement)/协调/有限合作)之间的基本比例;中国对外

① Andrew J. Nathan's Introduction to *The Tiananmen Papers*, edited by Andrew J. Nathan and Perry Link (New York: PublicAffairs, 2001), pp.455, 457.

② 《邓小平南巡讲话》,参见网页 <http://baike.sogou.com/v5886876.htm?fromTitle=%E9%82%93%E5%B0%8F%E5%B9%B3%E5%8D%97%E5%B7%A1%E8%AE%B2%E8%AF%9D>.

③ Shi Yinong, "A Rising China: Domestic Ambiguities and Controversies," delivered by invitation at Carnegie Endowment of International Peace, Washington, D. C. on February 12, 2002. <https://www.spf.org/publication/upload/178474a17de.pdf>.

“韬光养晦”与“有所作为”之间的应有的平衡；和平与发展是否依然是当代世界主题。这些问题大多与上面说的邓小平遗产的复杂性有关。

困惑和争论因为2001年对美国的九一一恐怖袭击而大为加剧，由此开始了这里谈论的演化过程的最能动部分，亦即中国自九一一往后颇大程度上重新界定世界形势和外交任务。^①以时间先后为序，它可被划分为三个阶段。

第一阶段是紧接九一一之后的六个月，其间最有意义的是中国对那往后的三项变化的意象，即：(1)美国国家安全轻重缓急次序的变化；(2)世界权势分布的变化；(3)中国地缘政治和安全环境的变化，加上中国关于美国反恐战争的意图的意象。在这些问题领域，有着非同小可的困惑、争论和摇摆，导致中国对美国多战线反恐战争的舆论、态度和政策多少有些自相矛盾。

第二阶段始于2002年3月台湾“国防部长”汤耀明对美正式访问，大致与此同时1997年往后美台军事合作的加强被披露于世。^②以这和其他更广阔的事态发展为背景，中国国内出现了对美国的优越权势、单边主义和霸权主义行为、美台军事关系的强化和美国政府之拒绝宣布东突伊斯兰运动为恐怖主义组织的强烈不满和愤慨。中国严重怀疑美国在阿富汗暂时取得军事胜利后继续进行大规模反恐战争的真实意图。中国政府或官方媒体强烈地谴责美国政府的若干重大宣告、战略信条和决策，包括布什总统的“邪恶轴心”论、“先发制人打击”信念、美国政府发布的《核态势重新评估》报告、美国五角大楼2002年关于中国军事力量的评估报告和对美台军事关系的强化。

然而，在2002年夏末秋初，几乎戏剧性地来了第三阶段，当时被西方媒体称作“大变”(sea change)，亦即中国政府对美态度和政策的温和化变迁，连同中美关系的非常显著的改善。2002年8月22日至10月，中国政府先后颁布美国政府多年要求但长时间未达成的《导弹及相关物项和技术出口管制条例》、《生物两用品及相关设备和技术出口管制条例》和《有关化学品及相关设备和技术出口管制办法》；美国政府则于2002年8月26日宣布东突伊斯兰运动为恐怖主义组织。^③这显著变化产生的主要原因，是讲求实际的观念、审慎的乐观主义和优化了的战略思维，加上美国政府对华态度的积极变化。

① 这里的回顾基于时殷弘：《中国对美外交和战略15年：演化过程、基本经验和尚存问题》，《国际观察》2004年第2期。

② John Pomfret, "In Fact and in Tone, U. S. Expresses New Fondness for Taiwan," *The Washington Post*, April 30, 2002.

③ 《美国认定“东突”组织恐怖性质内幕》，参见网页 <http://news.21cn.com/world/shizheng/2002-09-03/759155.html>.

随之而来的中国共产党十六大标志着中国战略的进一步重大澄清和优化。十六大报告^①坚持和平与发展仍是当今世界的主题。虽然这坚持与上述中美关系的重大改善密切相关,但结合与此同时的中国政策行为去分析,它还反映出中国领导人对他们相信中国应有的世界政治态势和对美政策连贯性下了某种较长期的战略决心。十六大报告对外政策部分的其他一些重要提法,尤其是扩大与发达国家(当然首先是美国)的“共同利益汇合点,妥善解决分歧”,也体现了这一点。与过去很长一段时间里的基本政策声明相比,报告没有提“反对霸权主义和强权政治”,没有提“反对超级大国干涉”等等,这同样透露出更加温和、审慎乐观和求实的对外政策前景。

但另一方面,中国并非只是温和。十六大报告还有另外两个部分,都与对外政策和对美问题密切相关,那就是关于国防建设和台湾问题的。这两部分明确地宣示了至关重要的两点:(1)加速实现中国军事力量现代化;(2)决不容忍“台独”。这两条同样是中国领导人的重大的战略决心。因此,与过去相比,中国现有两大更清晰、内在更连贯的战略决心:坚决和尽可能坚持不懈地实行温和、审慎乐观和求实的对外战略;坚决加速中国军事力量现代化和决不容忍“台独”。这可谓“双头战略”,有“软”也有硬。

然而,在战略澄清和优化的同时,中国依然面对一些重要的两难和战略内在紧张。“双头战略”固有其潜在的问题,因为“双头”之间总是有矛盾的,在实践中有时难以达到它们彼此间的充分协调。而且,未来的某些国际形势,还有特别是台湾问题,可能发生重大的恶性变化,哪怕是暂时的或间或的,以致给坚持温和、审慎乐观的对美方针带来不易处理的困难。另外,在多变和复杂的国际形势中,如果要坚持温和的方针,那么怎样培育和巩固所需的足够程度的国内有关舆论共识就将是个难题,是对中国国家现当代才能的一种考验。

三 和平崛起与军力建设:后冷战时代的大战略(2002至2008年)

当代中国始于邓小平开启改革开放。直到晚近为止,中国的国家大战略无疑可被浓缩为“和平发展”,依据战略研究中的理论观念,这在本质上是一种不对称战略(asymmetrical strategy),或所谓“间接路线”(indirect approach)。理论上,它意味着“扬己之长、克敌之短”和“避敌之长”。^② 这相当于孙子式战略方式,在中国非常悠

^① 全文见《十六大报告(全文)》,参见网页 <https://wenku.baidu.com/view/72ca44f6910ef12d2af9e754.html>。

^② 详见[美]约翰·加迪斯:《遏制战略:战后美国国家安全政策评析》(时殷弘、李庆四、樊吉社译),北京·世界知识出版社,2005年版,第368~369页。

久和主流的政治文化和战略传统中有深刻的底蕴和渊源。此外,就当代中国的军力建设和军事现当代化而言,其战略形态根本上说是对称战略(symmetrical strategy),或所谓“直接路线”(direct approach),意味着“针锋相对”“正面攻坚”和“对阵激战”(pitched battle)。^①这在精神上相当于克劳塞维茨式战略方式。这两类战略方式俱非万应灵药,总的来说都利弊相兼。中国政府多年以言辞和实践反复表明,它坚信中国既要大力和平发展,又要加速增强军力和推进军事现当代化,亦即结合使用不对称与对称战略,以便尽可能兼取两者之长和规避两者之短。

中国多次重申中国的崛起是和平崛起或和平发展。和平发展给中国带来了巨大的战略裨益,特别是从一种相对较为开明(liberal)的视野去看。它依凭这么一个假定:为促进和平发展,一国将在绝大部分时间、绝大部分方面依靠广义的“软权势”,即所有非强制性的权势资源和权势行使。^②经济力、外贸力、外交力(特别是“微笑外交”的柔性功能)、文化力、移民力等等,还有国家发展成功本身在国家巨大规模之外带来的格外的威望力和劝阻力(或曰“软威慑”):所有这些的特征在于非暴力伤害性、渐进累积性、广泛弥漫性和很大程度的互利性。与“硬权势”相比,这样的力量最不易阻挡,最少引发强烈阻力,最小成本发生,后果方面最可接受,因而一定意义上最为无敌。特别是,和平发展战略的最大好处是相对成本低,且其效应比较经久,虽然进程比较缓慢。中国政府直到晚近,显然相信资源不富,内部困难多,因而一定要格外地追求保持低成本。与此同时,它又显然相信中华民族传统上较有耐心,因而经得起这里说的相对缓慢。更何况,中国的抱负长远伟大,因而更应倾向于主要依靠广义的软权势可以产生的相对经久的效应。

在此所说的时期里,中国的领导人和多数政治/社会精英显然特别相信,鉴于世界政治的基本性质的变化,这样的和平发展有其坚实的基础。“战略机遇期”观念的根本大概就在于此,其次才是九一一之后美国国家安全重心或优先的转移。战争作为国家利益的有效工具的价值迅趋衰减,国际关系的首要问题越来越从领土/军事安全转向经济、技术问题和软权势问题,国际经济互相依赖的程度和影响愈益增大,国家在经济、文化、外交和道义影响方面的表现一般来说越来越比军事表现重要。在这样的变化中,中国作为巨型“贸易国”的和平发展被认为总的来说符合世界历史的当

^① [美]约翰·加迪斯:《遏制战略:战后美国国家安全政策评析》。

^② 这里的广义软权势定义与约瑟夫·奈的软权势定义(尤其是其侧面)有所不同,后者至少到前不久为止,自觉地被界定为特别适合应用于美国,很不适合应用于中国。参见 Joseph S. Nye, *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power* (New York: Basic Books, 1990)。

前潮流。^①在这样的变化中,中国可以有成为未来世界强国的重大有利条件和可观前景。^②

回到本文开头,经过邓小平和他以后 20 年间的中国领导人,中国激进爱国主义的势头已经转变。在革命意识形态不再对大多数中国人有先前那样的吸引力的情况下,在特别是中国和世界发生了 20 世纪末的种种变化之后的新环境中,新的思想观念、情感和政治需要使中国的爱国主义不同于例如在 1919 年五四运动中风行的:现在诉诸中国的古代传统辉煌(特别是被盛赞的儒家文化)成为完全正当和理直气壮的。“中华民族伟大复兴”成为中国政府经常宣告的、也是中国公众热情接受的最流行国家口号之一。与和平发展成为国家方向和纲领相应,政府和公众都有一种愈益强烈和“返回式”的意识,即中国爱国主义不能排除构成中国悠久政治/伦理文化主流的儒家文化。中国领导人积极动员起儒家教义中的某些经过选择的重大成分,以服务于他们的内外政策纲领,服务于中国的软权势建设,如胡锦涛总书记提出的“和谐世界”理念和中国政府在国外设立众多孔子学院显示的。

然而,中国领导人显然没有忘记,无论从理论还是从实践来看,软权势与和平发展都有与它们的重大功能和裨益并存的局限性,从而作为对称战略的主要资源之一的军力发展势所必须,更何况还有一项历史的经验性常识,即世界一再证明它本身可以恶性地能动。因此,他们确信中国必须大力从事现当代军力建设。

就此,理论性质的谈论可从比较出发:比较持有不同的国际关系理论范式的不同流派如何各有偏执地对待软权势。它们都喜欢软权势,但原因各不相同。现实主义流派喜欢它,大致是因为它被当作硬权势的一种值得欢迎的补充或襄助。然而,现实主义者往往不明白或不注意,为了拥有和发展软权势,通常须对硬权势及其增进打上一定的、甚或相当大的折扣。自由主义流派喜欢它,一般是将它视为硬权势的一种非常值得向往的替代。然而,自由主义者不想承认,至少就当下或短期而言,软权势经常不如硬权势那么有效,因为软权势如前所述倾向于代价较低,但往往效率也较低。建构主义流派喜欢它,是将它当作一个了不起的建构过程,以便构造和改造世界政治和国际关系,使它们不受或少受权势争斗、特别是敌对性争斗的支配。可是,建构主义者忽视了一个事实,即这个世界上的人们在追求眼前利益的时候,一般那么经常地缺乏关于久远的仁善未来的眼界,缺乏逐渐实现它的耐心,以致阻碍甚或阻绝这非常耗时的建构过程去产生其仁善的建构效应,假如籍以时日这过程真能较充分地产生

① Richard Rosecrance, *The Rise of Trading State: Commerce and Conquest in the Modern World* (New York: Basic Books, 1985).

② 以上两段大致沿用殷弘:《全球性挑战与中国》,湖南人民出版社,2010年版,第6、18~19页。

这类效应的話。所有这些都关系到软权势的基本局限性,都要求人们不要迷信它,就像不要迷信硬权势一样。

军事力量、军事意志和军事体制效能在某些可能的至关重要的紧急情况下最重要。不仅如此,除了它们在平时时期防止最坏情况发生的威慑作用外,它们还可以有至关重要的威望、影响力和有时必需的强制性外交能力。特别对经济实力和贸易影响与日俱增的当代中国来说,尤需明白和牢记:经济力量恰如军事力量一样,有其在可互换性(fungibility)^①方面的固有限度。中国领导人记得,况且还有中国武装部队和某些现实主义学者经常提醒:军事强权仍是国际生活中比较常见的现象,先进和强有力的武装力量仍是在军事强权面前捍卫自己的一种必需;领土/军事安全问题仍至关重要,主权争执、领土争端和其他紧要利益的抵牾仍多发和常见,即使与先前的历史时代相比总的来说已变得不那么突出和激烈。因此,军事力量仍有重大意义。历史和理论都昭示,国家大战略在平时时期有一项重大任务,即念念不忘军事安全和备战。“带着对一场(或几场)你可能会被要求去打的战争的不断关注来操作和平至关重要”;“有关的政治实体的真正任务,一是确保非军事方面在战时不被完全忽视,二是确保军事方面在平时不被丢诸脑后。”^②

当代中国军力建设和军事现当代化的开启远晚于改革开放的开启。多少有如西汉初年的社会极端凋敝和国家极端贫困实际上强制规定了西汉初期的国策方向,亦即“休息无为”,以致最终“民务稼穡,衣食滋殖”。^③邓小平在担任党的领导核心的整个时期里,将党和国家的政治、精神和物质资源大都集中于拨乱反正、改革开放条件下的经济大发展,并且为此将军力建设和军事现当代化相对“边缘化”,或曰推迟之。此即他的“军队要忍耐”的思想或要求。^④在这位特别兼具求实精神与宏远抱负

① 一位著名的国际政治学家将这里说的可互换性定义为“权势资产”或资源从一个政策领域转到另一个政策领域的可能性和难易程度。他阐释说,“考虑下一国拥有什么权势资产。它们包括:人口……;地理状况……;治理——它的政治制度的效能;价值——一国据以生活并予以维护的规范、它的意识形态的性质以及它吸引外国人的程度;财富……;领导——它的领导人的技能,连同它拥有的娴熟精巧的领导人的数量;军事权势……。在这所有各种资产中间,财富和政治技能看来最为通用,地理状况和治理最不通用,因为这两者更多地是给定性的;价值和人口非常多样可变,分别取决于价值的内容和人口的受教育状况和技能;军事权势介于两者之间,即一边是财富和技能,另一边是地理和治理,但更接近于前者而非后者。”罗伯特·阿特:《武力的可互换性》,载于罗伯特·阿特和罗伯特·杰维斯编:《国际政治:常在概念和当代问题》,第七版(时殷弘、吴征宇译),中国人民大学出版社,2007年版,第233~234页。

② [美]保罗·肯尼迪:《当今和未来的美国大战略》,载于保罗·肯尼迪编:《战争与和平的大战略》(时殷弘、李庆四译),世界知识出版社,2005年版,第169~170页。

③ 《史记·吕太后本纪》。“汉兴,接秦之弊,丈夫从军旅,老弱转粮饷,作业剧而财匮,自天子不能具钧駟,而将相或乘牛车,齐民无藏盖。”《史记·平准书》。关于“钧駟”,《史记索隐》注曰:“天子驾驷马,其色宜齐同。今言国家贫,天子不能具钧色之驷马。”

④ 参见“军队要忍耐”,<http://baike.baidu.com/view/4140128.htm>。

的伟大的领导人看来,浅显无疑的、起码的战略道理之一就是国家大局优先、构筑基础优先:“军队装备真正现代化,只有国民经济建立了比较好的基础才有可能。”^①按照本节开头的界定,邓小平时期中国的大战略形态是压倒性的不对称战略。

“军队要忍耐”原初就意在是暂时的。^②而且,恰恰因为邓小平的改革开放和上述大战略导致中国经济突飞猛进,情况就更是如此。然而,两大急剧的事态多少提早了中国军力建设和军事现代化的开启,那就是:(1)美国依凭骤然亮相的高技术武力极为迅速利落地打赢海湾战争,这给中国带来了心理震动和思想冲击;(2)继而,“台独”威胁随李登辉1995年抛出“中华民国在台湾”论而急剧浮现和迅速加剧,从而带来进一步的强烈冲击。在这些背景下,转折到来:江泽民担任中央军委主席之后,推动军力加速度建设和军事加速度现代化,其目标一言以蔽之,是使中国与其武装力量具备打赢高技术、信息化条件下的局部战争的能力。^③

在这一目标和相应的“新时期军事战略方针”主导下,在江泽民主持中央军委期间,中国军事的多个层面和多方状态显著变革。它们中间尤为重要的包括:(1)军事预算自1999年往后的13年里不断以两位数的年增长率持续高速增长,仅有其中两年的年增长率略低于两位数。(2)坚决、有效和相当迅速地制止了一度出现的部队经商活动,从而除掉了军内涣散、怠惰、违纪和腐败的一部分缘由和助因。(3)通过“军转民”等重大措施,在颇大程度上实现了军事工业和后勤体系的合理化“瘦身”。(4)新的、现代化的军事信条或原则有力地浮现,并且得到较有力的贯彻,其中特别是:多军兵种合成体制,其建设和扩充重点被置于除传统陆军(步兵陆军)之外的所有战略和战斗性军兵种;愈益发展和依凭先进军事技术和新型武器系统;本着可谓“对称战略中的不对称战略”,赋予所谓“撒手锏”武器系统的研发、制造、装备和部署大致特

① 《邓小平文选》第三卷,第128页。在自然经济为主、农业理应第一的传统中国,类似的构筑军事力量之经济基础的观念是最悠久长存的“天然”政治/战略信条之一。例如,班固《汉书·食货志》载贾谊上书汉文帝云:“世之有饥穰[饥年丰年],天之行也,禹、汤被之矣。即不幸有方二千里之旱,国胡以相恤?卒然边境有急,数十百万之众,国胡以馈[供应]之?兵旱相乘,天下大屈,有勇力者聚徒而衡击[抢劫],罢(疲)夫羸老易子而咬其骨。政治[朝廷权力]未毕通[延及各处]也,远方之能疑者并举而争起矣,乃骇而图之,岂将有及乎?”这就是说,羸弱的经济意味着财政拮据,财政拮据转过来又意味着无力应付对外安全紧急状态。此乃最高的也是最基本的传统中国政治经济学。

② “(将来)我们经济力量强了,就可以拿出比较多的钱来更新装备”;“国力大大增强了,再搞一点原子弹、导弹、更新一些装备,空中的也好,海上的也好,陆上的也好,到那个时候就容易了。”《邓小平文选》第三卷,第99、129页。

③ 1993年1月,江泽民主持中央军委扩大会议,初步制定新时期军事战略方针,“把未来军事斗争准备的基点,放在打赢可能发生的现代技术特别是高技术条件下的局部战争上”(江泽民语);2000年12月,江泽民在中央军委扩大会议上强调“高技术战争以信息化为主要特征”(江泽民语);2004年6月,中央军委据此充实和完善新时期军事战略方针,提出军事斗争准备的基点放到打赢信息化条件下的局部战争上。见曾令勋:《60年来新中国军事战略方针的创新发展》,《当代中国史研究》2009年第5期。

别优先的地位;扩展、丰富、细化和深化战略规划工作,连同与之相关的各类战略研究;增进中高层次专业军事教育的规模和重要性,同时增进军事专业化。总之,借用《华盛顿邮报》2005年初一篇文章的话说,“从头到脚的现代化正改造着中国军队”。^①

2004年9月,胡锦涛接任中央军委主席后,新时期军事战略方针在继续并加速贯彻的同时,有了重要的发展。特别具有创新意义的是,胡锦涛在中国共产党第十七次全国代表大会报告中提出“提高军队应对多种安全威胁、完成多样化军事任务的能力,坚决维护国家主权、安全、领土完整,为维护世界和平贡献力量。”^②这在增强打赢信息化条件下局部战争的能力之外,主要意味着将非战争军事行动作为国家军事力量运用的重要方式,注重遏制危机和战争,科学筹划和实施非战争军事行动能力建设,提高维护海洋、太空、电磁空间安全和从事反恐维稳、应急救援、国际维和任务的能力,参与国际安全合作,开展多种形式的军事交流,推动建立军事互信机制。^③可以说,由于如此结合和纳入军事与政治、军事与外交、国内安全与国际安全、传统安全与非传统安全等维度或要素,中国的军事战略方针的内涵显著丰富化,以求更加适应世界和中国的变迁。

四 格局大变与复杂性增生中的战略竞争(2008至2012年)

2008年秋天,全球性金融危机和经济衰退首先在美国爆发,继而迅速蔓延到中国以外的世界大部分地区,美国与其为首的西方由此开始愈益显著地相对(即使并非绝对)衰退。在此背景下,快速崛起的中国开始进入它真正当代或当前的历史大阶段。自此往后,中国的基本面貌大致有如下述,尤其在中国以外的人们看来更如此:

一个巨型民族国家,具有急剧增进了和增进着的经济、金融和军事实力,在多个国力国势领域已经拥有或接近拥有世界第二强地位。

一个依然面对巨大、多样和复杂的国内挑战的国度,但现在已经更关注对外事务和对外部世界的影响,因为国内经济必需,因为对“地缘政治战略权利”和作为一大强国的民族国家光荣的更强烈的向往,因为有力地上扬着的大众民族主义和“胜利主义”(triumphalism)以及更雄心勃勃的武装部队。

^① Edward Cody, “China Builds a Smaller, Stronger Military,” *The Washington Post*, April 12, 2005.

^② 《中国共产党第十七次全国代表大会文件汇编》,人民出版社,2007年版,第40~41页。

^③ 《2008年中国的国防》白皮书(全文),第二部分“国防政策”参见 <http://mil.news.sina.com.cn/2009-01-20/1058539493.html>。

一头“重新觉醒”的东亚雄狮,自2012年11月中共十八大之后在领袖习近平领导下展现出前所未有的发展势头。习近平强有力地启动中华民族伟大复兴的加速过程,其对外政策动能颇大程度转换,在相当短的时间内有了许多不同于先前的话语和实践,同时也使其他国家准备不足,从而发生困惑,增加了误判的可能。

中美两国在东亚和东南亚的影响力竞争集中于中国的紧邻周边,与相关的海域洋域密切相联。这竞争一直在相当迅速地演化,而与先前若干年的图景不同,大致直到特朗普2017年1月出任美国总统为止,美国在外交/战略阵线上颇多斩获,即使某些只是短暂的。一方面,美国的斩获在相当程度上依靠奥巴马政府在东亚和东南亚不遗余力、不失机会地争取外交收益;另一方面,它们也大受益于区域内的机会性事态或便利,这不是由美国决策者造就而是由他们现成地利用的。这些事态或便利主要有:日本、韩国和缅甸等国发生的政治和心理变化;周边国家面对巨型中国快速持续崛起(包括其远程军力的大力建设和海军活动的扩大)产生的忧虑、怀疑和不满;中国与各邻国之间广泛的领土和海洋纠纷;该区域内某些政府就与中国对抗而得到美国和国内选民回报的期望等。

在中共十八大以前的数年里,在与东亚和东南亚邻国的关系中,中国公众和政府两方面的“胜利主义”显而易见,虽然在政府方面其程度较小。关于这“胜利主义”,最重要、最广泛的一个原因大概要到“G2中国版”中去找,那是关于中国对外政策方向的非传统的理念,吸引了不少中国对外政策精英,即中国作为可望的世界第二大,其对外政策的压倒一切的优先事项应是尽最大努力,与超级大国美国结成稳定和大体合作的关系,以便“共管”区域甚或世界,尽管实际上中国在战略和战略性外交方面的对外“重中之重”必须是两个,即对美关系与近邻关系,而不仅仅是一个即对美关系。

在那些年里,在对东亚东南亚周边行为中的部分“胜利主义”还有其他一些原因:首先是持续上涨的中国大众民族主义,它被某些大众传媒加强。无可否认,中国政府受到它的某些干扰和制约。还有,不同的政府部门之缺乏协调有时看来颇为明显,以致某些西方人的下述评论颇有说服力:“军方、关键的政府部委和国有公司里的新一代官员已开始定义中国如何应对其余世界”;“现在是中国政府弱的时候。结果,种种不同的利益集团已经以一种不那么协调、不那么中央集权化的方式脱缰而出。”^①这甚至间或发生在最高领导最重视的对美政策领域,致使奥巴马的顶级幕僚们在2010和2011年之交断定,中国领导人虽然希望对华盛顿温和,但“往往受一个

^① John Pomfret, “Dispute with Japan Highlights China’s Foreign Policy Power Struggle,” *The Washington Post*, September 24, 2010.

分散的执政党支配,其中将军们、部长们和大公司利益与过去在毛泽东和邓小平的时代相比,更多影响,较少敬畏。”^①

所有这些分析提示了一点:政治领导至关重要,他们的眼界、抱负、意志力和政治/战略技能至关重要,即使有国内大众民族主义、部门协调问题和外部环境复杂挑战的增长的作用。中国领导人可以从他们的美国同行学到某些东西,后者在中共十八大以前的几年里暂时赢得了中国国家门口的一轮外交竞争。^②

五 “战略军事”和“战略经济”:收益与风险(2013至2016年)

十八大以来,中国对外战略规划和实践得到强有力的引领,并且得益于习近平总书记的绝对权威、宏伟抱负和一到到底的顽强毅力。他大力加强中国战略性军事力量(特别是远洋海军)建设,大为扩展中国的战略活动范围,争取中国在亚洲和西太平洋(特别是从中国海岸到第一岛链的西太平洋西部)具有愈益增长的、无论是“软”是“硬”的权势影响。

服务于这目标的主要政策工具有两大类:“战略军事”(strategic military)和“战略经济”(strategic economy)。概略地说,从2012年11月中共十八大结束到2014年秋季为止,中国政府主要使用的是“战略军事”,它体现在中国战略军力建设加速推进,海上及空中军事活动范围显著扩展,对美、日等国表现出强劲的竞争和强硬的反制,在南海和东海争议地区从事密集的军事和准军事活动。此类“战略军事”的双重效应显而易见:显著地增进了中国的“硬权势”,包括战略军力大幅增强,战略活动范围急速扩展,有力地支撑起中国在南海和东海海域的主权和海洋权益声索,为中国争取理所当然的应有战略权利;与此同时,它们也多少妨碍中国进一步获取国际软权势,使相关周边的战略/外交环境更加复杂和脆弱,增大了与日本及美国的军事冲突风险,并且作为其主要反弹,客观上促进了美国战略“再平衡”的强化和日本解禁集体自卫权的进程。

因而,很可能伴随某种与此相关的战略审视,从2014年秋天开始,中国政府实行一种有利于“战略经济”的战略转型重大决策,它基于中国巨大的经济金融实力和可以成就的更广泛的外交,而且契合一项紧迫的国内需要,即在国内经济增长呈缓慢但顽固的持续下行的严峻形势下,力求显著增进对中国产能的境外需求。考虑到2014

^① David E. Sanger and Michael Wines, “China Leader’s Limits Come into Focus as U. S. Visit Nears,” *The New York Times*, January 16, 2011.

^② 以上四段基于时殷弘:《中国周边行为中曾有的“胜利主义”:动能和决策复杂性》,《现代国际关系》2013年第10期。

年10月和11月分别与日本和美国达成的两项重要的管控紧张的安全协议,即中日“四点共识”和中美防止双方军舰军机冲撞协议,事情就更是如此。

无论是习近平反复倡导并着力推进规模巨大的欧亚丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路,还是中国从2014年10月起大力主导建立亚洲基础设施投资银行,或是提出亚太自由贸易区,以及创设“中巴经济走廊”和提倡“孟中印缅四国经济走廊”等,都是“战略经济”方向上的重要事态。如果加上中国政府在着力推进的、面向周边乃至世界多个地区的高铁输出以及其他已经或准备大力投资的远近周边经济项目,中国显然更注重将其对外战略重点“分叉化”,“战略经济”因而成为其优先议程上的另一个重大维度。

然而,“战略军事”的某几个重大方面依然显要,显见于中国基本的战略态势、或曰战略复合态势之中。中国战略性军力的经久急剧增强仍在继续,甚至是以加速度继续。中国武装力量主要面对海洋和海陆两栖环境的军事斗争准备仍加速进行。与此紧密关联,世界已经看到关于西太平洋、至少是西太平洋西部的中美军备竞争和更广泛的战力竞争,这涉及海上、空中、网络空间、甚至外层空间。这方面的一个新的重大事态,在于美国伙同韩国执意在韩部署将严重伤害中国既有战略威慑能力的萨德反导系统,而如此必将引发中美战略武器竞争的一个新的重要方面。美韩两国政府宣布决定部署萨德系统以后,中国对韩态度和对韩关系急剧逆转,这表明习近平维护中国战略核威慑能力的决心不可动摇。

同样显著,中国继续在南海大力伸张和发展自身的海洋权利和战略权势,特别是在南沙群岛的多个岛礁同时进行急速的大规模扩岛,并且在其上构筑军事能力。这既大大加强了中国在南海的军事实力地位,强劲地增进了中国的海洋战略能力,也显著加剧了与美国的战略竞争和对立,增加了与东南亚海洋国家的紧张,而且促使美国在东亚太平洋的盟国、准盟国和其他战略伙伴着手构建它们互相间的安全合作网络。由此开始,美国屡屡派遣军舰军机挑衅性地前往中国扩岛后的岛礁附近水域空域,甚至进入其12海里周围水域。中国则在南沙和西沙群岛部署导弹、战机和雷达,并且针锋相对地出动军舰军机与美对峙。

2016年7月12日,被中国斥责为“一张废纸”的海牙国际仲裁法庭关于菲律宾诉案的裁决,全面否定中国在南海的海洋权益声索和主权声索的合法性。就此,中国政府随即发表声明,实质上宣告“九段线”内所有岛礁皆为中国领土,这些岛礁周围的紧邻水域皆为中国领水;“九段线”内的其余海域皆为中国的200海里专属经济

区；中国的这些主权声索和海洋权益声索基于历史性权利。^① 为了表明中国的愤怒和决心，人民解放军海军三大舰队在南海进行大规模军事演习，人民解放军空军在南海的某些争端岛礁和海区上空进行战斗性巡航。人民解放军最高级将领在海牙仲裁法庭发布裁决之后对外宣告：中国决不会停止在南海的岛礁建设，因为这关系到中国的核心利益，包括中国共产党的执政地位。^②

在东海，“战略军事”变得甚或比先前更显著。2016年6月初，很可能为了抵抗美国及其战略伙伴就南海问题施加的愈益增进的军事压力和外交压力，包括由两艘核动力航母为首的特混舰队操作的在南海急剧的对华军事威慑，一艘人民解放军海军护卫舰驶入东海钓鱼岛附近水域——中国就该岛采取的首次此类军事行动，伴有中国空军军用飞机几度飞临接近钓鱼岛上空的空域，被日本政府称作实属罕见。^③ 这项行动的目的很可能是要迫使对方进行某种可比喻为“两线作战”的行动。此后，很可能处于同样的战略目的，中国在东海对升级干预南海问题和急切支持海牙仲裁法庭裁决的日本施加空前的压力。与此同时，中日在东海的军事紧张和对峙进一步加剧，特别是中国40余架各类军机集群飞越冲绳与宫古海峡之间的空域，而日本航空自卫队军机紧急升空以警戒中国军机的次数几个月急剧增长。^④

作为“战略军事”的一项重要内涵，中俄两国间的战略/军事协作迅速地大为加强。这是两个重大事态——中美两国间的战略竞争大为加剧和俄罗斯与美欧强烈对抗——的一个地缘政治结果。俄罗斯先进军事装备和技术加速对华输出，还有中俄两国海军在地中海和日本海的联合军事演习。更重要的是，2016年6月下旬，中俄两国元首发表关于全球战略稳定的联合声明，称美国主导的导弹防御体系违背中俄两国的联合意志和战略安全。^⑤ 是年9月，中俄两国在南海进行联合海空军演习，而南海是其时中美战略竞争特别激烈、战略对峙最为显赫的地区。尤其以这两个事态为标志，可以认为中俄“全面战略协作伙伴关系”因其战略和军事内涵变得愈益突出和广泛，一度达到或至少接近达到准同盟关系。

因而可以说，中国关于亚洲和西太平洋的战略路径成了一种复合性的复杂路径，而改变“战略军事”为主的战略转变看起来是个战略扩展。最突出的问题在于，中国

① 《中华人民共和国政府关于在南海的领土主权和海洋权益的声明（全文）》，http://news.ifeng.com/a/20160712/49340935_0.shtml。

② 《海军司令吴胜利：南海事关执政基础》，参见 http://news.ifeng.com/a/20160721/49481897_0.shtml。

③ Ayako Mie, “First Chinese Warship to Skirt Senkakus Triggers Protest from Tokyo,” *The Japan Times*, June 9, 2016.

④ 《日战机全年紧急升空或超千次，七成应对中国》，共同社，2017年1月20日。

⑤ 《中华人民共和国主席和俄罗斯联邦总统关于加强全球战略稳定的联合声明（全文）》，2016年6月27日，参见 http://www.360doc.com/content/16/0627/18/699582_571183847.shtml。

对外关系和政策的两个最重要的方面(两项重中之重),即对美国和对亚洲邻国的关系和政策,都在一定意义上被“锁在”海洋战略竞争、海洋领土争端以及海洋权益争执之中。展望未来,若没有出现可能的重大缓解或扭转,那么结构性的战略竞争和战略对立很大部分将直接是关于中国近海和西太平洋(至少是其西部)的。“修昔底德陷阱”首先会在海洋上。

六 特朗普和其他事态:中国的战略反应和初始调整(2016至2017年)

如前所述,中共十八大往后的约三年半,或较精确地说从2012年底到2016年9月杭州二十国峰会开幕,虽然有以倡导和推进“一带一路”为首要内涵的“战略经济”,但中国在东亚和西太平洋的战略态势仍主要以伴有种种强硬行动的“战略军事”为特征。

然而在此期间,在特朗普当选美国总统以前,国内外局势的一些变化或改变着的种种形势,促使中国的战略态势和战略行为与先前相比趋于温和化。在这些形势中间,国内的主要有经济增长呈缓慢但顽固的下行之势,金融风险显著加剧,而必不可少和愈益紧迫的几大国内任务的资源支出需求大为增加。可是,更重要的是与日本以及美国的军事冲突风险,与海洋或近海邻国的关系的进一步恶化,还有“回火”(backfired)效应,亦即美国战略力量近乎全系列的技术更新与日本追求军事权利和军力增进。不仅如此,随杜特尔特出任总统,菲律宾的对外政策急剧变化,其对华态度大幅度改善,从而必然使中国在南海问题上需要变得多少温和化。^①

可以认为,所有这些对中国在东亚西太平洋的战略行为产生了影响——促其温和化的影响。在特朗普当选美国总统以前,显著和重要的是中国大约在杭州二十国峰会开幕前夕,开始调整在南海的态势。中国政府积极地与菲律宾改善关系,特别是在杜特尔特2016年10月访华期间,对菲许诺超过百亿美元的经贸帮助。^②九个月后,连一名称南海的相对平静带“欺骗性”的西方学者也不得不承认:“中国在过去一年一直采取了对其他声索国的利益较为和藹的态势,同时看来不再搞军事挑衅。不仅如此,自那时以来中国政府没有正式讲过‘九段线’……它让菲律宾渔民进入他们在斯卡伯勒浅滩(黄岩岛)的传统的捕鱼区,这长期以来是一大争夺对象。”“过去12

^① 参见一项较早的正确的预料:Jane Perlez,“Prospect of Philippine Thaw Slows China’s Plan in South China Sea,” *The New York Times*, September 24, 2016.

^② Tom Phillips, “Has Duterte Really Ditched the US for Beijing’s Embrace?” *The Guardian*, October 21, 2016.

个月没有见到中国与各沿岸国的任何冲突,北京的言辞一直是和解性的。”^①

然而,就中国战略态势的温和化而言,特朗普赢得美国总统选举被认作是个转折点。特朗普给中国政府带来了严重的忧虑,因为他在竞选期间就中国贸易行为和惯例发出无数次烈度空前的威胁性言辞,而这些言辞如果转变成真实的美国政策,就将破坏中美经贸和金融关系,从而严重损害中国的经济和金融。不仅如此,他蓄意逼近和触碰中国的台湾问题底线,在当选后不久便与“台独”倾向根深蒂固的台湾“总统”蔡英文通电话。据《华盛顿邮报》经密集和较深入的调查而迅速披露,此次通话出自特朗普外交/安全核心团队的长时间精心策划和特朗普的首肯。“这次历史性的通话——美国领导人与台湾领导人之间自1979年以来的首次——是特朗普的顾问们中间关于与台湾接触的新战略的几个月悄然准备和谋划的产物”,“是一项蓄意的挑衅行动,突出显示即将上台的总统背离往昔”。^② 随即更有甚者,特朗普公然声称“我不懂为什么我们必须受‘一个中国’政策束缚”。这至少如《纽约时报》所说,表明“他认为华盛顿与北京之间的外交关系的中心基础——人们所称的‘一个中国’政策——已到了该被重新审视的时候。”^③ 他明确示意他要将美国自1979年以来这项传统的政策当作可以舍弃的讨价还价筹码,用来逼迫中国在朝鲜和贸易等问题上对他大大退让。这当然令中国严重不安。可以说,中国产生了一种强烈的忧惧,担心他非常反华,非常冒险主义,非常马基雅维里主义(或曰玩世不恭)。

这样的忧虑几乎立即产生了政策效应:习近平在应对特朗普方面采取空前耐心和审慎的做法,仅仅在台湾和“一个中国”这核心问题上才公开表达毫无疑问的坚定,明确声明一个中国原则不可谈判,“无论是谁或出于什么目的,如果试图破坏一个中国原则,或者幻想将此作为交易筹码,必将遭到中国政府和人民以及国际社会的坚决反对,最后只能是搬起石头砸自己的脚。”^④ 此外,中国政府采取和坚守一种纯反应式方略,只是在特朗普“出牌”之后才相应决定是否做反应、在什么时候做反应和做怎样的反应。与此同时,中国政府尽最大努力和最快速度,去寻找、发现和开发与特朗普团队某些显要成员的有益的联系。总之,耐心、审慎、针对最核心威胁(并且

① Benoit Hardy-Chartrand, “One Year after the South China Sea Ruling, A Deceiving Calm,” *The Japan Times*, July 16, 2017.

② Anne Gearan, Philip Rucker, and Simon Denyer, “Trump’s Taiwan Phone Was Long Planned, Say People Who Were Involved,” *The Washington Post*, December 4, 2016.

③ Jane Perlez, “If Donald Trump Pushes on Taiwan, How China Could Push Back,” *The New York Times*, December 12, 2016.

④ 这是几个月里中国政府对特朗普威胁的唯一公开、但极为干脆和最有分量的拒斥。参见《外交部发言人:一个中国原则是不可谈判的》,2017年1月16日, http://news.xinhuanet.com/world/2017-01/16/c_129449198.htm。

只是针对这类威胁)的非常坚决的公开抵抗、纯反应式方略、寻求和开发有益联系,这些构成中国政府应对特朗普的战略,一种几乎急速形成的、处理意外紧急状态似的战略。

这一战略很快证明颇为成功,从而成为中国多年里最精彩的对外战略决策之一。2017年2月初,特朗普差不多一夜之间就改而正式认可美国传统的“一个中国”政策。这必定显著增强了习近平对“搞定”特朗普的信心。^①令人印象更深刻的是,特朗普总统不久后就似乎多少不经意地给中国带来意外的非凡愉悦,特别是因为2017年4月初中美首脑海湖庄园会晤的好得令人惊讶的气氛。紧随其后,特朗普不止一次地公开盛赞习近平是强有力的、友好的世界级大国领袖,这进一步促进了中国战略态势的温和化。^②

七 中国战略态势近乎全面的温和化(2017年)

因此,再加上其他一些重要原因,特别是实力已显著腾升的中国在特朗普导致美国的全球意愿和态势双收缩背景下参与引领世界的宏愿,中国以近乎全面的迹象,呈现出在东亚和西太平洋的新的显著温和化态势,有效和显著地广泛改善了周边关系,造就了十多年来中国周边外交的最伟大成绩。从战略上说,这温和化的性质应被认作是延宕克劳塞维茨式“胜利的顶点”(culminating point of victory),^③或用通俗话说“好日子拉长着过”,因而对中国的长远总体利益来说甚为可取,甚为积极。

首先,必须密切注意与过去相比,中国政府对步步升级的朝鲜核导弹研发的态度已变得空前严厉,在那么短的时间内施加了那么多惩罚,这是中国先前从未愿意或敢于做的。所以如此,很大一部分原因在于争取良性的中美关系和维护世界核不扩散体制。不仅如此,除了前面已讲过的中国在南海的行为的显著温和化,中国政府还更积极地力图改善与东盟及其成员国(特别是越南、菲律宾和马来西亚)的关系,加大加快了与东盟协商出《南海行为准则》的努力,以便稳定海上局势和增进中国的外交

① Jane Perlez, “Trump, Changing Course on Taiwan, Gives China A Upper Hand,” *The New York Times*, February 9, 2017.

② “Trump, Xi Eye on Mar-a-Largo Summit,” *Daily Mail*, March 17, 2017.

③ “往往,即使胜利也有个顶点……因此,所有战役规划的自然目的都是要达到一个点,即进攻转变为防御的转折点。如果要超过这个点,这就不仅是一种无用的努力,不可能胜上加胜。它事实上还将是一种有害的努力,将导致反作用……正确地估算这个点至关重要。否则,一个进攻者可能所取多过他所能管控的,犹如负债似的。……大多数将领所以会宁愿远未达到自己的目标就止步不前,而不冒险靠它太近,原因就在于此;那些有大勇气和大干劲的人所以往往会做得过头,原因也在于此。只有能够以有限手段取得伟大结果的人,才真正赢得了成功。”卡尔·冯·克劳塞维茨:《战争论》(时殷弘译),商务印书馆,2016年版,第817、824、827-828页。着重标志出自克劳塞维茨本人。

影响。还有,在海湖庄园中美峰会以后的几个月里,显然出于对美关系考虑,中国没有像往常那样实际针对美国而公开强调中俄战略/军事合作,即使在普京 2017 年 5 月与习近平会晤的时候亦如此。大致与此同时,中俄两国首次在联合国安理会就叙利亚问题决议案表决时投票有异(中国投弃权票,俄罗斯投反对票)。^①

与此同时,中日关系出现显著改善迹象:在日本政府改变原先有关立场、做出肯定中国“一带一路”倡议的明确表示之后,习近平于 2017 年 5 月 16 日会见日本自民党干事长二阶俊博,指出中日双方应在中日间四个政治文件和四点原则共识基础上改善两国关系。不足两周后,中国国务委员杨洁篪与日本国家安全保障局长谷内正太郎在东京附近神奈川县举行数小时会谈,提出当前中日关系既面临新的机遇,亦存在突出挑战,日方在历史和台湾问题上应言而有信,按规矩办事,在南海问题上则应谨言慎行。^② 可以认为,只要日本政府如此行事,只要中日两国各自大致保持新近确定的有关轨道,两国间多年未有的正式的最高级互访和会晤在不久的将来就很有可能实现。

中共十九大前后,中国东亚西太平洋战略态势的温和化不仅继续,而且得到加强。就中国未来的对外政策而言,这一势头的意义甚为重大。从 2017 年 9 月起,中国与新加坡的关系迅速改善,回暖的原因是新加坡在中国的压力下收敛甚或取消与台湾的军训合作,同时在已经显著缓解的南海问题上不再明显地站在美国一边。几乎同时,2017 年 8 月底,中国与印度经过复杂的谈判,从双方边境洞朗地区各自后撤部队,从而结束(或更精确地说暂停)持续了两个多月的严重军事对峙。^③ 2017 年 10 月 30 日,中韩关系持续下滑之势突然开始改观:中国政府在中共十九大闭幕后几天,将在韩部署萨德反导系统与中韩关系的其余领域互动相“脱钩”,实际意味着放弃实行大约一年半但无直接效果的“挂钩”政策。^④

① 《习近平会见俄罗斯总统普京》,2017 年 5 月 14 日, <http://cpc.people.com.cn/n1/2017/0514/c64094-29274031.html>;《安理会有关叙利亚化武决议草案遭否决》,2017 年 4 月 13 日, <https://mp.weixin.qq.com/s?src=3×tamp=1517975980&ver...>

② 《习近平会见日本自民党干事长二阶俊博》,2017 年 5 月 16 日, http://www.xinhuanet.com/politics/2017-05/16/c_1120980107.htm;《杨洁篪说日本在历史和台湾问题上应言而有信》,《联合早报》2017 年 5 月 30 日。

③ Simon Denyer and Annie Gowen, “Who Blinked in the China-India Military Standoff?” *The Washington Post*, August 30, 2017.

④ Jane Perlez, “China Blinks on South Korea, Making Nice after A Year of Hostilities,” *The New York Times*, November 1, 2017.

八 现今的紧迫问题和仍需的战略探求

形势从不完美,探索永无止境。当前和未来一段时间,中国对外战略的首要困难突出体现在朝鲜半岛问题和中美贸易对抗上。在前一个问题上,中国近15年大致一直面对困境,而近几年来尤甚。坦率地说,中国对朝鲜旨在争取稳定的和平和朝鲜无核化的影响力,被同属中国对外政策的一个成分所抵消,那就是中国愈益广泛、严厉的对朝制裁,而这反过来促使朝鲜愈益对华怀抱敌意。即使金正恩主要为与韩美两国首脑谈判交易而急剧改善对华态势,中国广泛和严厉的对朝制裁依然存在,这一要害问题将如何缓解尚无法预测。中国对美国的影响力也在很大程度上被抵消,有力证据就是特朗普政府在整个2017年不断且愈益激烈地发出对朝军事打击威胁,并且无休止地施加压力。至于中国对韩国的影响力,则在2017年10月底中韩达成协议之前也部分被抵消,由在韩部署“萨德”引发、延续一年多的中国事实上的对韩制裁。

自金正恩2018年1月1日发出朝韩会谈以讨论朝鲜参加平昌冬季奥运会的倡议以来,朝鲜半岛局势以平壤大致掌握主动权为首要特征,急剧和持续地发生重大变换。首先,朝韩关系和美朝关系大为缓解,特别是金正恩与文在寅的最高级会晤成功发表宣告结束半岛南北军事对抗状态的《板门店宣言》,而且金正恩与特朗普商议举行史上首次朝美两国元首会晤。由此,半岛爆发军事冲突的危险急速消减,朝鲜非核化问题发生重大的良性变化也有了几乎空前的希望;其次,金正恩突然访问北京,与习近平举行对中朝双方都卓有成效的最高级会谈。中朝关系由此骤然摆脱保持得过久的历史最低点状态,同时也有力地增进了前述中国周边关系的近乎全面的显著改善。某种意义上说,后一项急剧变化出自前一项,而前一项则首先出自下述根本事实:朝鲜已经拥有或非常接近拥有可实战的核中程导弹,从而具备了在任何可以设想的一般情况下至少最低限度的核威慑。这一点令平壤可以从事真正的部分非核化(包括切实放弃核远程导弹及切实保证停止研发核潜射导弹之类新型核武器),只要它从华盛顿得到所要求或可接受的“阶段性和同步”的军事、外交和经济让步。可以认为,朝鲜彻底去核的可能性甚微,但实现部分非核化和对外政策相对和平化的前景颇可期待。在此形势下,中国头等要务第一是坚持中国的应有权利和作用,扩大和深化对朝鲜问题局势剧变的实质性参与,防止和阻止中国的正当利益和关切遭到其他方面的忽视或损害;第二是维护和增进来之不易的中朝关系改善,为此首先需要适当地调整对朝经济政策,及时和妥善地重筑现已严重受损的中朝关系经济基础。

至于可能愈演愈烈的中美贸易对抗,则不仅需要“治标”性质的综合对策,即坚决有力的贸易报复与谈判妥协意愿相结合,而且需要“治本”性质的基本认识和战略

决心,后者在一定意义上远更重要和深刻。必须认识到,全球既有秩序,至少是大致自由和开放的全球贸易秩序,已经或正在失去它在发达世界内的很大部分国内社会基础,甚或政治基础。这就表明,既有的全球化要扬长弃短、改造更新,从而获得真正的可持续性,就不仅需要像中国政府已经反复提倡的那样,在比较有利于发展中国家的方向上变得比较公正,比较均衡,而且需要多少鉴于发达国家愈益增进的抱怨甚而愤怒做出适当的调整,以便争取它在这些国家内部恢复必不可少的那部分社会和政治基础。现今我们正在就此面临急剧的冲击和考验,首先是几乎急剧到来的中美贸易对抗。这也表明,当今头号新兴强国对头号守成强国这“经典”国际政治问题不仅是国际间的权势转移问题,也是国际间的广义的财富转移问题和与之密切相关的国内社会政治裂变问题。中国需要做出适当的调整,否则对中国有利的全球化就不大可能持续下去。

2018年4月10日在博鳌亚洲论坛开幕式上,习近平主席作意义重大的主旨演讲,其中宣告了中国政府在上述“治本”意义上决定采取的一系列重大举措,包括大幅度放宽市场准入,创造更有吸引力的投资环境,加强知识产权保护,主动扩大进口。中国确实需要参照发达国家愈益增进的抱怨甚而愤怒做出适当的调整,以便争取既有的全球化在这些国家内部恢复必不可少的那部分社会和政治基础。与此同时,这样的重大举措也大有利于中国自身的经济和社会生活的高质量发展。不仅如此,当前的国际和国内局势还告诉我们,中国需要通过真正大力度和持久的调结构和全面深化改革,争取实质性地大大开发潜能依然巨大的中国国内市场 and 国内资源,从而相应地降低中国对外部市场、外部资源和外部技术的依赖程度。

结 束 语

中国共产党十九大开启中国特色社会主义的一个新时代。可以肯定,十九大以后,考虑到此前五年已经在做的,中国对外政策方向将以较长期地说三个“更为大力”为特征:(1)更为大力地拓展和深化中国对全球政治经济和全球治理的积极参与,包括在某些经选择的领域谋求中国的引领作用;(2)更为大力地争取中国在亚洲大陆甚而更多区域的经济优势和外交优势,加上与此相连的在经选择的某些地区或要点上的战略存在或影响;(3)更为大力地争取迟早确立中国在西太平洋西部(即从中国海岸到第一岛链之间的广阔海域洋域)的战略/军事优势。

放眼全球,比较中外,可谓中国大治,美国、西方和世界某些地区大乱,世界秩序变动不定,世界形势除上面两个基本状态外大致扑朔迷离。因此,长期来看,对中国来说最重要的是把握全局,澄清底线,继而守住底线,首先将中国自己国内的事情办

好,继续提升中国的实力和在世界舞台上的操作能力,以高质量发展为纲争取实现中国国家力量和社会健康的重大升级,从而为世界秩序的进步性转型提供一项最重要的积极条件。然而,谋远求近,如果不能恰当地应对当前的严峻挑战,将严重妨碍争取尽可能好的未来。

时殷弘:中国人民大学国际关系学院教授、南京大学政府管理学院特邀教授

(本文责任编辑:赵梅)

构建新型国际关系的理论与实践^①

赵可金 史 艳

[内容提要]构建新型国际关系,是新时代中国外交的重要目标之一。随着中国日益走近世界舞台的中心地带,中国与世界的关系发生了历史性变化。一个持续快速发展并拥有近14亿人口的大国将在全球事务中发挥什么作用?对外奉行什么政策,对世界产生什么影响?针对这些问题,中国提出了构建以合作共赢为核心的新型国际关系的主张。相比旧的国际关系模式,新型国际关系强调相互尊重、公平正义、合作共赢,是主权原则、价值原则和利益原则的有机结合,是对基于实力均衡原则的权力政治和以社会制度划线的意识形态政治的突破和发展。对中美关系的案例研究显示,尽管面临诸多不确定性,构建总体稳定、均衡发展的大国关系框架的前景还是乐观的,确立相互尊重、公平正义和合作共赢的新型国际关系规范是可以期待的。

关键词:中国外交 新型国际关系 中美关系 大国关系 权力政治 意识形态 理论框架

构建一个什么样的国际关系,是中国外交的核心问题之一。自近代以来,欧美国家主导的国际关系本质上是一种权力政治的关系,国家之间奉行着“势力均衡”的法则。^②为调节国家之间的关系,西方国家确立了一系列被称为“威斯特法利亚体系”的规范,其核心概念包括主权、领土完整、互不干涉,以及后来衍生出的自决权、非歧

^① 感谢《美国研究》匿名评审专家提出修改意见,文中疏漏由笔者承担。

^② [美]汉斯·摩根索著:《国家间政治:权力斗争与和平》(徐昕等译),北京大学出版社,2006年版。

视等。^①新中国成立之初,受制于国家实力弱小,中国在国际关系中的话语权和影响力十分有限。尽管中国政府提出了和平共处五项原则,但在美苏争霸的冷战格局中,中国的实际影响力并不大。

随着中国日益走近世界舞台的中心地带,中国与世界的关系发生了历史性变化。一个持续快速发展并拥有近 14 亿人口的大国,将在全球事务中发挥什么作用,对外奉行什么政策,对世界产生什么影响? 这些问题值得思考。近年来,围绕国际关系建构问题,习近平同志提出了构建以合作共赢为核心的新型国际关系的倡议,受到国内外的广泛关注。为什么中国领导人提出这一倡议? 它在理论上是否形成了不同于以往国际关系模式的替代性逻辑? 它在实践中的前景如何? 针对这些问题,中外学者提出了超越“修昔底德陷阱”论、^②新外交战略论、^③新战略文化论^④等理论加以阐释。这些阐释强调新型国际关系的主观维度,认为它是一种新的战略观念和战略设计,尚未形成超越权力政治和意识形态原则的替代逻辑,将在实践中面临诸多挑战和不确定性,忽视了新型国际关系的客观维度,没有看到它优于旧的国际关系模式的创新之处,更没有发现它背后隐含的主权原则、价值原则和利益原则等替代性逻辑。本文将围绕上述问题进行进一步的研究。

一 新型国际关系的提出

新型国际关系的提出,有其特定的时代背景。近年来,随着国力迅速崛起和国际化程度不断加深,中国日益成为一个具有全球影响力的新兴大国。相应地,中国与其他大国的关系出现了一些变化。一方面,在全球化推动下,中国与各大国之间的利益

① 威斯特伐利亚体系指基于 1648 年 10 月 24 日签署的《威斯特伐利亚条约》而构建的国际秩序。《威斯特伐利亚条约》包括《奥斯纳布吕克条约》和《明斯特合约》,它的签署标志着 1618 年至 1648 年欧洲 30 年战争的结束。Derek Croxton, *Westphalia: The Last Christian Peace* (Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan, 2013)。

② Graham Allison, *Destined For War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?* (Boston: Houghton Mifflin Harcourt, 2017); Steve Chan, *China, the U. S., and the Power-Transition Theory: A Critique* (London, New York: Routledge, 2007); 金灿荣:《中美关系与“修昔底德陷阱”》,载《湖北大学学报》(哲学社会科学版),2015 年第 3 期,第 13~19 页;吕有志:《中美两国必须正视和跨越“修昔底德陷阱”》,载《浙江社会科学》,2015 年第 11 期,第 8~9 页;吴志成、王慧婷:《“修昔底德陷阱”对中美关系发展的非适用性分析》,载《政治学研究》,2017 年第 1 期,第 15~25 页。

③ 倪世雄、潜旭明:《十八大以来的中国新外交战略思想初析》,载《人民论坛》,2014 年第 6 期,第 72~83 页;刘建飞:《新时代中国外交战略中的中美关系》,载《美国研究》,2018 年第 2 期,第 9~18 页。

④ Alastair Iain Johnston, “Thinking about Strategic Culture,” *International Security*, Vol. 19, No. 4, Spring 1995; Ken Booth and Russell Trood, *Strategic Culture in the Asia-Pacific Region* (Houndsmills: Macmillan Press, 1999); 许琳:《中美战略文化之比较》,载《长白学刊》,2012 年第 1 期,第 34~38 页;王文峰:《愿景的消失?:论美国对中美长期战略关系的认识与表述》,载《现代国际关系》,2015 年第 12 期,第 14~21 页。

共同点迅速增加,相互依存度逐渐加深,在地区、多边和双边议题上越来越呈现出你中有我、我中有你的复合体状态,大国关系的模式和理念正在酝酿重大变化。具体到中美关系,美国前国务卿亨利·基辛格、兹比格纽·布热津斯基等提出了“G2论”“金融恐怖平衡论”“利害攸关方论”“战略再保证论”等新的理论。^①另一方面,中国与各大国之间的竞争面迅速扩大,除了领土主权、战略博弈、经贸争端、人权争论等传统争议,网络争端、知识产权、海洋权益、极地开发、太空合作等新兴议题也纷至沓来,成为中国与各大国关系的焦点。^②总体来看,中国与各大国关系的战略联动性、全局敏感性、国际震荡性受到高度关注,大国关系的战略性大大增强。自20世纪90年代后期以来,形形色色的伙伴关系成为中国与大国关系议题的焦点。^③

21世纪初最大的国际政治变化,就是中国的崛起。改革开放以来,经过近40年的持续发展,中国已经从国际社会中的边缘角色发展成为全球经济、政治和安全领域中的显赫角色。^④学界关于如何应对中国崛起的讨论也如火如荼,涌现出遏制论

① James B. Steinberg, “Administration’s Vision of the U. S. –China Relationship,” Keynote Address at the Center for a New American Security, Washington, D. C., September 24th 2009; Lawrence H. Summers, “The United States and the Global Adjustment Process,” Speech at the Third Annual Stavros S. Niarchos Lecture, Institute for International Economics, Washington, D. C., March 23rd 2004; Robert B. Zoellick, “Whither China: From Membership to Responsibility?” Remarks to National Committee on U. S. –China Relations, September 21st 2005; Michael E. O’Hanlon, *Strategic Reassurance and Resolve: U. S.–China Relations in the Twenty-First Century* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2014).

② 尤其是2008年以来,随着中美力量对比发生变化,各种关于中美关系定位的讨论如火如荼,十分热烈。Robert G. Sutter, *U. S. –China Relations; Perilous Past, Pragmatic Present* (Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield, 2013); Robert G. Sutter, *U. S. –China Relations; Perilous Past, Uncertain Present* (Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield, 2018); Li Mingjiang and Kalyan M. Kemburi, *New Dynamics in US–China Relations: Contending for the Asia Pacific* (London: Routledge/Taylor & Francis Group, 2015); James Steinberg and Michael E. O’Hanlon, *Strategic Reassurance and Resolve: U. S.–China Relations in the Twenty-First Century* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2014); Zha Daojiong, “China–US Relations under Trump: More Continuity than Change,” *Asian Perspective*, Vol. 41, No. 4, 2017, pp. 701 ~ 715; 金灿荣、赵远良:《构建中美新型大国关系的条件探索》,载《世界经济与政治》,2014年第3期,第50~68页;袁征:《中美关系:在合作与竞争中前行》,载《国际安全研究》,2013年第1期,第67~78页。

③ 关于伙伴关系的讨论,刘江永:《国际关系伙伴化及其面临的挑战》,载《现代国际关系》,1999年第4期;王洪刚:《中美“合作伙伴关系”新定位评析》,载《现代国际关系》,2011年第2期,第12~17页;门洪华、刘笑阳:《中国伙伴关系战略评估与展望》,载《世界经济与政治》,2015年第2期;孙学峰、丁鲁:《伙伴国类型与中国伙伴关系升级》,载《世界经济与政治》,2017年第2期;Jonathan Holslag, “Unequal Partnerships and Open Doors: Probing China’s Economic Ambitions in Asia,” *Third World Quarterly*, Vol. 36, No. 11, 2015; Dai Weilai, “China’s Strategic Partnership Diplomacy,” *Contemporary International Relations*, No. 1, 2016; Lei Yu, “China–Australia Strategic Partnership in Context of China’s Grand Periphera Diplomacy,” *Cambridge Review of International Affairs*, 2016.

④ Mark Beeson and Fujian Li, “Charmed or Alarmed? Reading China’s Regional Relations,” *Journal of Contemporary China*, Vol. 21, No. 73, 2012, pp. 35 ~ 52; James Reilly, “A Norm-taker Or A Norm-maker? China’s ODA in Southeast Asia,” *Journal of Contemporary China*, Vol. 21, No. 73, 2012, pp. 71 ~ 92.

(containment)、^①接触论(engagement)、遏制+接触论(congagement)、^②两面下注论(hedging strategy)、^③融入论(integration)、^④包容论(accommodation)^⑤以及战略互疑论(strategic distrust)^⑥等理论和学说。甚至不少研究以权力转移理论角度阐释中国的崛起,担心中国崛起将不可避免地引发各大国之间的冲突。^⑦如何应对中国崛起,大力推动全球和地区战略调整以防患于未然,成为世界各国尤其是美国及其盟友高度关注的战略议题。在大国间的共同利益和竞争利益交织发展的背景下,如何避免历史上大国关系陷入的冲突与战争的恶性循环,走出一条新型国际关系之路,越来越成为新时代中国外交面临的核心问题。

面对中国的崛起和中国其与大国关系的变化,美国学界的主流看法认为,根据历史经验,大国地缘战略冲突将不可避免,论述新兴大国中国与守成大国美国之关系的理论,包括“修昔底德陷阱论”“金德尔伯格陷阱论”“战略互疑论”,引发了世界范围的关注。^⑧ 围绕如何应对中国的崛起、如何建立 21 世纪的中美关系等议题,乔治·

① John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: Norton, 2001).

② David Shambaugh, “Containment Or Engagement of China? Calculating Beijing’s Response,” *International Security*, Vol. 21, No. 2, 1996, pp. 180 ~ 209; Gerald Segal, “East Asia and the ‘Constraint’ of China,” *International Security*, Vol. 20, No. 4, 1996, pp. 107 ~ 135.

③ Evan S. Medeiros, “Strategic Hedging and the Future of Asia - Pacific Stability,” *Washington Quarterly*, Vol. 29, No. 1, 2005, pp. 145 ~ 167.

④ Dennis C. Blair, Carla A. Hills, and Frank Sampson Jannuzi, *US - China Relations: An Affirmative Agenda, A Responsible Course; Report of an Independent Task Force* (New York: The Council on Foreign Relations, 2007).

⑤ James Manicom and Andrew O’Neil, “Accommodation, Realignment, or Business as Usual? Australian’s Response to a Rising China,” *The Pacific Review*, Vol. 23, No. 1, 2010, pp. 23 ~ 44; Hugh White, “The Limits to Optimism: Australia and the Rise of China,” *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 59, No. 4, 2005, pp. 469 ~ 480; Baogang He, “Politics of Accommodation of the Rise of China: The Case of Australia,” *Journal of Contemporary China*, Vol. 21, No. 73, 2012, p. 70.

⑥ David M. Lampton, “Power Constrained: Sources of Mutual Strategic Suspicion in U. S. -China Relations,” *NBR Analysis*, No. 93, June 2010; Kenneth Lieberthal and Wang Jisi, “Addressing U. S. -China Strategic Distrust,” *John L. Thornton China Center Monograph Series*, No. 4, March 2012; [美] 江忆恩 (Alastair Ian Johnston):《中美关系的稳定性与不稳定性:回应阎学通的“假朋友”理论》(胡若愚译),载《国际政治科学》,2012 年第 2 期;王缉思、李侃如:《中美战略互疑:解析与应对》,北京·社会科学文献出版社,2013 年版;时殷弘:《正确地看待美国的对华疑惧》,载《国际经济评论》,1997 年第 3 期,第 36 ~ 37 页。

⑦ Richard Rosecrance, “Power and International Relations: The Rise of China and Its Effects,” *International Studies Perspectives*, Vol. 7, No. 1, 2006, pp. 31 ~ 35; Robert S. Ross and Zhu Feng, *China’s Ascent: Power, Security, and the Future of International Politics* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2008).

⑧ 相关文献参见 John J. Mearsheimer, “The Gathering Storm: China’s Challenge to US Power in Asia,” *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 3, No. 4, 2010; Shannon Tiezzi, “Has the Thecydidean Trap Already Sprung on China and the US?” *The Diplomat*, July 10th, 2014; Joseph S. Nye Jr., “The Kindleberger Trap,” *Project Syndicate*, January 2017; 金灿荣:《中美关系与“修昔底德陷阱”》,载《湖北大学学报》,2015 年第 3 期; [美] 江忆恩、罗伯特·罗斯主编:《与中国接触:应对一个崛起的大国》(黎晓蕾、袁征译),北京·新华出版社,2001 年版。

华盛顿大学艾略特国际关系学院(Elliott School of International Affairs)在中国问题专家沈大伟教授(David Shambaugh)的主持下举行了一系列研讨,出版了《纠缠的大国:中美关系的未来》一书,从历史背景、理论背景、国内背景、双边背景、地区背景和全球背景等多个视角探讨了中美关系的现状和未来,对中美关系“合作性竞争”与“竞争性共存”的特征进行了深入的分析,对管理中美关系表达了谨慎的悲观态度。^① 约翰·霍普金斯大学保罗·尼采国际关系高级研究院(Paul Nitze School of Advanced International Studies)美国中国研究系主任戴维·兰普顿(David Lampton)在2015年也表达了对中美关系未来的悲观态度,认为中美关系已经进入到“临界点”(Tipping Point)。^② 哈佛大学贝尔弗科学与国际事务中心主任格雷厄姆·艾利森教授(Graham Allison)于2017年底出版《注定一战:中美两国能否跨越修昔底德陷阱?》一书,认为大国可以逃避这个陷阱,但需要美国与中国从历史中吸取经验,发挥巧妙的领导才能。^③ 围绕中美关系将走向何方的问题,美国国内战略界掀起了一场比较大的争论,争论的焦点是中美爆发冲突的可能性。^④ 迄今为止的主流观点倾向于认为,中美关系的前景是悲观的,中美关系难以走出历史上大国间冲突的老路。

面对大国关系这一时代课题,中国的答案则与众不同。自中国共产党第十八次全国代表大会以来,中国领导人一直在积极探索妥善处理大国关系的新途径。“十八大”报告明确指出,“我们将改善和发展同发达国家关系,拓宽合作领域,妥善处理分歧,推动建立长期稳定健康发展的新型大国关系。”^⑤ 构建新型大国关系已成为中国外交的一个重点方向,尤其是习近平同志在思想上和实践中十分重视构建新型国际关系。2013年3月23日,习近平同志在当选国家主席后首次出访俄罗斯期间,在莫斯科国际关系学院发表演讲时提出“新型国际关系”这一概念,强调要推动建立以

-
- ① [美]沈大伟主编:《纠缠的大国:中美关系的未来》(丁超、黄富慧、红漫译),北京·新华出版社,2015年版。
- ② David M. Lampton, “A Tipping Point in U.S. -China Relations Is Upon Us,” Speech at the Conference “China’s Reform: Opportunities and Challenges”, The Charter Center and the Shanghai Academy of Social Sciences, May 6th 2015.
- ③ Graham Allison, *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides Trap?* (Boston: Houghton Mifflin Harcourt, 2017).
- ④ 相关文献参阅 Robert G. Sutter, *U.S. -China Relations: Perilous Past, Uncertain Present* (Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield, 2018); David M. Lampton, “China: Challenger or Challenged?” *The Washington Quarterly*, Vol. 39, No. 3, 2016, pp. 107 ~ 109; David Shambaugh, *China Goes Global: The Partial Power* (New York: Oxford University Press, 2013); David Shambaugh, *China’s Future* (Cambridge: Polity Press, 2016); Jacques de Lisle and Avery Goldstein, *China’s Global Engagement: Cooperation, Competition and Influence in the Twenty-first Century* (Washington, D. C.: Brookings Institution Press, 2017)。
- ⑤ 胡锦涛:《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进、为全面建成小康社会而奋斗》,中国共产党第十八次全国代表大会报告(第十一条,继续促进人类和平与发展的崇高事业)。中国共产党新闻网,2012年11月8日,参见网页 <http://cpc.people.com.cn/18/n/2012/1109/c350821-19529916.html>, 2018.5.20。

合作共赢为核心的新型国际关系。这是中国领导人首次在国际舞台上提出构建新型国际关系的倡议。此后,“新型国际关系”在习近平同志的公开讲话与文章中出现了50余次,在各种国际场合被用作寻求处理好国家间关系、保持国际社会稳定发展的“中国方案”。新型国际关系是新时代中国特色大国外交的顶层设计,是探索大国关系的新道路。在习近平同志看来,合作共赢是新型国际关系的核心,而和平共处五项原则则精准地反映了新型国际关系的本质特征。2014年6月,习近平同志在和平共处五项原则发表60周年纪念大会上发表主旨讲话时指出,和平共处五项原则精辟体现了新型国际关系的本质特征,是一个相互联系、相辅相成、不可分割的统一体,适用于各种社会制度、发展水平、体量规模国家之间的关系。^①2014年11月,在中央外事工作会议上,习近平同志将推动建立以合作共赢为核心的新型国际关系作为中国外交的顶层设计。他明确指出,“我们要坚持合作共赢,推动建立以合作共赢为核心的新型国际关系,坚持互利共赢的开放战略,把合作共赢理念体现到政治、经济、安全、文化等对外合作的方方面面。”^②

然而,新型国际关系究竟“新”在哪里?中国外交部部长王毅在2015年3月举行的中国发展高层论坛年会上给出了答案,即“以合作取代对抗,以共赢取代独占,不再搞零和博弈和赢者通吃那一套”。^③2015年9月28日,习近平同志在纽约联合国总部出席第70届联合国大会一般性辩论并发表重要讲话。他强调“和平、发展、公平、正义、民主、自由,是全人类的共同价值,也是联合国的崇高目标。当今世界,各国相互依存、休戚与共,我们要继承和弘扬联合国宪章宗旨和原则,构建以合作共赢为核心的新型国际关系,打造人类命运共同体。”^④这是中国领导人首次对国际社会宣讲构建新型国际关系和人类命运共同体的理念,标志着构建新型国际关系成为中国外交的一个基本政策主张。

2017年10月23日,习近平同志在中国共产党第十九次全国代表大会上做报告,他明确指出,中国特色大国外交要推动构建新型国际关系,推动构建人类命运共同体,将其作为新时代中国特色社会主义思想“八个明确”之一。他强调,中国将高举和平、发展、合作、共赢的旗帜,恪守维护世界和平、促进共同发展的外交政策宗旨,

① 《习近平在和平共处五项原则发表60周年纪念大会上的讲话》,人民网,2014年6月28日,参见网页 <http://politics.people.com.cn/n/2014/0628/c1024-25213331.html>, 2018.5.3。

② 《习近平出席中央外事工作会议并发表重要讲话》,新华网,2014年11月29日,参见网页 http://www.xinhuanet.com/politics/2014-11/29/c_1113457723.htm, 2018.5.3。

③ 《王毅出席中国发展高层论坛年会并发表演讲》,中华人民共和国外交部网站,2017年3月20日,参见网页 <http://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1447085.shtml>, 2018.5.3。

④ 《习近平出席第70届联合国大会一般性辩论并发表重要讲话》,新华网,2015年9月29日,参见网页 http://www.xinhuanet.com/world/2015-09/29/c_1116703634.htm, 2018.5.3。

坚定不移在和平共处五项原则基础上发展同各国的友好合作,推动建设相互尊重、公平正义、合作共赢的新型国际关系。^①关于广受关注的大国关系,十九大报告明确指出要“推进大国协调和合作,构建总体稳定、均衡发展的大国关系框架”。^②显然,构建新型国际关系和构建人类命运共同体的“双构建”已经成为新时代中国外交的目标和总的方针;构建总体稳定、均衡发展的大国关系架构则是构建新型大国关系的具体方案。这一总体方针和具体方案是习近平新时代中国特色社会主义思想的有机组成部分,标志着中国外交思想实现了从新型国家关系向新型国际关系的转变,必将对中国外交产生深远影响。

本文将首先阐释新型国际关系概念的思想内涵,以及支撑这一概念的价值原则,尔后对新型国际关系理论框架进行学理分析,探讨新型国际关系区别于传统国际关系的理论。在此基础上,通过考察中美新型大国关系构建的内在机理和实践前景,探讨构建新型国际关系的可行性选择。

二 新型国际关系概念的思想内涵

在对新型国际关系进行理论阐释之前,首先要准确界定其思想内涵。在本质上,构建新型国际关系是针对旧的国际关系模式中存在的问题提出的改造方案,且是具有中国智慧的“中国方案”。近代以来的旧的国际关系模式主要包括两种类型:一类是欧洲国家引领的以争夺势力范围和殖民扩张为主要内容的强权政治模式,奉行殖民主义、强权政治、胜者为王、弱肉强食、优胜劣汰的丛林法则,造成了无数的冲突和战争;另一类是美苏两国在第二次世界大战结束后以意识形态对抗和霸权争夺为推力的霸权政治模式,奉行霸权主义、零和游戏、赢者通吃的霸权法则。无论是苏联推动的“社会主义大家庭”,还是美国推动的“自由民主阵营”,以及冷战后的“民主输出”和“华盛顿共识”,最后都在中东、中亚、非洲、拉丁美洲等地区陷入困境,引发了无数人间悲剧。进入21世纪以来,当今世界出现了“五百年未有之大变局”,^③从九一一事件到全球金融危机,欧美主导的国际关系模式开始遇到前所未有的挑战,亟待

① 习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利:在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,新华网,2017年10月27日,参见网页 http://www.xinhuanet.com/politics/19epcnc/2017-10/27/c_1121867529.htm, 2018.5.3。

② 习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利:在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,新华网,2017年10月27日,参见网页 http://www.xinhuanet.com/politics/19epcnc/2017-10/27/c_1121867529.htm, 2018.5.3。

③ 李建广、杜文明、邱耀洲、冯慧文:《500年未有之大变局!习近平对国际局势做出5点最新判断》,人民网,2015年10月14日,参见网页 <http://sh.people.com.cn/n/2015/1014/c134768-26791377.html>, 2018.5.21。

创新。

面对大国关系发展的新形势和新变化,中国领导人在实践中与时俱进,逐渐形成了构建新型国际关系的明确主张——这也是中国外交实践的经验结晶。其实,从20世纪80年代开始,中国的外交就从区分敌、友的国际统一战线思维转变为独立自主的不结盟外交,从以意识形态划线转变为全方位外交。尤其是在大国关系上,中国改变了过去那种或结盟、或对抗、或敌视的亲疏有别的定位国际关系的做法,致力于构建各种形式的“伙伴关系”,努力扩大共同利益的汇合点。比如,中国1996年与俄罗斯建立“平等信任,面向21世纪的战略协作伙伴关系”;1997年与法国建立“全面伙伴关系”;1998年与欧盟确立“面向21世纪的长期稳定的建设性伙伴关系”;1998年与日本建立面向21世纪、“致力于和平与发展的友好合作伙伴关系”;1998年与韩国建立“面向21世纪的合作伙伴关系”;1999年与南非建立“面向21世纪的建设性伙伴关系”^①所有这些伙伴关系都与过去的结盟关系存在很大区别,在本质上是一种新型国家关系,其主要特征是不结盟、不对抗、不针对第三国。^②实践证明,建立大国伙伴关系符合时代发展的需要,推动了国家间的良性互动,受到了各国的积极响应。进入21世纪以后,中国在“不对抗、不结盟、不针对第三国”的外交方针的指导下,与更多的国家建立了不同形式的伙伴关系,“在追求本国利益时兼顾他国合理关切,在谋求本国发展中促进各国共同发展,建立更加平等均衡的新型全球发展伙伴关系,同舟共济,权责共担,增进人类共同利益。”^③中国共产党的第十八次全国代表大会以来,在以习近平同志为核心的党中央的领导下,中国与俄罗斯、美国、欧盟等各主要战略力量探索建立各种类型的新型国际关系,包括中俄全面战略协作伙伴关系、中美新型大国关系、中欧全面战略伙伴关系等。同时,中国也探索出与新兴经济体和广大发展中国家间的形式各异的新型国际关系,中国外交的格局进一步拓展,取得了明显成效。从新型国家关系到新型国际关系,中国对构建新型国际关系的认识和实践日益明确和深入。构建新型国际关系的外交战略推动了中国与各国的良性互动,已逐步发展成为中国特色大国外交的重要组成部分。

实践证明,与一切旧的国际关系模式相比,中国倡导构建的新型国际关系有着更为丰富的内涵,是一个逻辑连贯的有机整体,具有强大的生命力。习近平同志重新定义了新型国际关系,将相互尊重、公平正义、合作共赢作为新型国际关系的基本规范,对新型国际关系和传统国际关系进行了明确区分,为中国处理国际关系指明了前进

① 杨福昌主编:《跨世纪的中国外交》,北京·世界知识出版社,2000年版,第213页。

② 杨福昌主编:《跨世纪的中国外交》,第213页。

③ 胡锦涛:《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进为全面建成小康社会而奋斗》,求是网,2012年11月18日,参见网页 http://www.qstheory.cn/zhuanku/bkxj/2016-02/01/c_1117955640.htm, 2018.5.17。

的方向。具体而言,新型国际关系和传统国际关系的差异主要表现在以下三个方面:

(一) 主权原则:相互平等与相互尊重

主权原则是国际关系的基本原则,也是国际法的基本准则。传统的国际关系强调主权平等原则,认为国家无论大小、贫富、强弱,一律平等。根据《联合国宪章》的解释,主权平等原则包括:(1)国家在法律上平等;(2)各国拥有对内的主权权力;(3)国家的人格和领土完整、政治独立均应受到尊重;(4)国家必须在国际法方面忠实地履行其国际义务。^①然而,基于国家法的“软法”性质,^②这种所谓的主权平等在“势力平衡”的法则下无法保证得到实施,主权平等的原则缺乏保障机制。这也成为传统国际关系模式摆脱不了强权政治的一个原因。

针对全球化带来的相互依赖的现实需要,新型国际关系在主权平等原则的基础上,更强调主权国家之间相互尊重的原则,认为无论国家大小、强弱、贫富,都必须相互尊重对方的领土主权完整和政治制度,尊重彼此的核心利益和战略关切。相互尊重原则是彼此平等原则的深化和具体化。它将国际关系从注重关系之形式转移到注重关系之实质,从而为国家间的平等原则提供了强有力的保障机制,有利于防止因力量差异而带来的国家之间弱肉强食的问题,是对国际关系的创新和贡献。它强调,不仅大国之间要相互尊重,大国与小国之间也要相互尊重。显然,相互尊重原则比相互平等原则更为务实。

(二) 价值原则:力量平衡与公平正义

价值原则是国际关系的争论焦点。传统国际关系认为,国家之间的关系遵循“势力均衡”的法则,权力政治是基本的法则,“强权即公理”,反对将特定的价值原则作为指导国际关系的方针。在这种观点看来,实力是唯一的道理,“有实力”是“有道理”和“有正义”的唯一标准。^③尽管在历史上,也有人将价值原则带入国际关系中,比如维也纳会议确立了“正统原则”(legitimacy),^④第一次世界大战后威尔逊提出了“十四点”计划,^⑤第二次世界大战后罗斯福提出了“四大自由”,^⑥但价值原则更多地还是被作为处理国内事务的规范,没有获得国际共识。

① 《联合国宪章》,参见网页 <http://www.un.org/chinese/aboutun/charter/charter.htm>, 2018.5.17。

② 姜明安:《软法的兴起与软法之治》,载《中国法学》,2006年第2期,第25~36页。

③ 赵可金:《冷战时代的中美公共外交》,北京·时事出版社,2011年版,第19~23页。

④ Seymour Topping, “Khrushchev and Vienna,” *New York Times*, June 3rd, 1961, available at: <http://search.proquest.com/docview/115477559/>, 2018.5.17。

⑤ “Wilson’s Fourteen Points,” available at: <https://history.state.gov/milestones/1914-1920/fourteen-points>, 2018.5.17。

⑥ Franklin D. Roosevelt, “Annual Message to Congress on the State of the Union (January 6th 1941),” in *The Public Papers and Addresses of Franklin D. Roosevelt 1940 Volume* (New York: Macmillan, 1941) pp. 663~672。

然而,随着全球化的发展,价值原则越来越成为国际争论的焦点。联合国推动的“保护的责任”(Responsibility to Protect, R2P)、^①全球气候变化进程中的“共同但有区别的责任”、联合国可持续发展目标(Sustainable Development Goals, SDG)确立的各种规范,以及欧盟国家积极推动的“规范性权力”(Normative Power)等,都表明道义原则越来越成为国际关系规范新的增长点。十九大报告适应这一变革趋势,将公平正义作为新型国际关系的一个基本规范,具有极大的历史意义。根据这一规范,国家之间的关系不再完全延续“强权即公理”的法则,公平正义成为指导新型国际关系的重要法则。这是对国际关系法则的突出贡献。习近平同志强调,推动建立以合作共赢为核心的新型国际关系,“要坚持正确义利观,做到义利兼顾,要讲信义、重情义、扬正义、树道义。”^②在谈到周边外交工作时,习近平同志认为,“要坚持与邻为善、以邻为伴,坚持睦邻、安邻、富邻,突出体现亲、诚、惠、容的理念。”“要坚持睦邻友好,守望相助;讲平等、重感情;常见面,多走动;多做得人心、暖人心的事,使周边国家对我们更友善、更亲近、更认同、更支持,增强亲和力、感召力、影响力。要诚心诚意对待周边国家,争取更多朋友和伙伴。”^③2013年3月,习近平同志在访问非洲期间,首次提出“真实亲诚”的对非政策理念和义利观,为新时期的中非关系发展指明了方向。他在坦桑尼亚尼雷尔国际会议中心发表题为“永远做可靠朋友和真诚伙伴”的演讲时说,对待非洲朋友,我们讲一个“真”字;开展对非合作,我们讲一个“实”字;加强中非友好,我们讲一个“亲”字;解决合作中的问题,我们讲一个“诚”字。^④在纪念中非合作论坛成立十周年的研讨会上,他强调,“要讲感情,讲危难之中见真情。”^⑤正确的义利观坚持义利并举、义重于利,强调建立在国际公平正义基础上的普遍道义,是对中国传统义利观的创造性转化和创新性发展。它将引导中国成为一个负责任、有担当的新型大国,成为国际关系中一支维护公平正义的重要力量。

(三)利益原则:你输我赢与合作共赢

利益原则是国际关系的基本原则。传统国际关系往往抱持零和博弈(Zero-Sum

① “The Responsibility to Protect,” Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, 2011, available at: <http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>, pp. 11 ~ 16, 2018. 5. 17.

② 《习近平出席中央外事工作会议并发表重要讲话》,新华网,2014年11月29日,参见网页 http://www.xinhuanet.com/politics/2014-11/29/c_11113457723.htm, 2018. 5. 3.

③ 《习近平在周边外交工作座谈会上发表重要讲话强调:为我国发展争取良好周边环境》,中国共产党新闻网,2013年10月26日,参见网页 <http://cpc.people.com.cn/n/2013/1026/c64094-23333683.html>, 2018. 5. 17.

④ 《永远做可靠朋友和真诚伙伴:习近平在坦桑尼亚尼雷尔国际会议中心的演讲》,中国共产党新闻网,2013年3月26日,参见网页 <http://theory.people.com.cn/n/2013/0326/c136457-20914243.html>, 2018. 5. 17.

⑤ 《习近平在纪念中非合作论坛成立10周年研讨会开幕式上的演讲》,中国共产党新闻网,2010年11月19日,参见网页 <http://cpc.people.com.cn/GB/64093/64094/13257279.html>, 2018. 5. 17.

Game)的思维,追求以军事同盟、遏制、威慑等手段维护安全,热衷于你死我活、斗智斗勇的零和游戏,充满了讨价还价和激烈的竞争。对于参与博弈的各方,一方的收益意味着另一方的损失,博弈各方的收益和损失相加总和永远为“零”。^①受制于零和思维,传统国际关系取决于大国之间的角逐,国际政治成为大国争雄斗胜的角斗场,各大国都在努力寻求霸权。

相比之下,新型国际关系更强调正和博弈(Positive Sum Game)思维,主张参加博弈的各方通过合作、对话、协商等渠道实现安全,通过相互交往实现,不以牺牲第三者(个体、整体、环境)利益为代价的互利共赢。2012年7月,在清华大学举行的“世界和平论坛”上,习近平同志强调指出,一个国家要谋求自身发展,必须也让别人发展;要谋求自身安全,必须也让别人安全;要谋求自己过得好,必须也让别人过得好。^②习近平同志的这一表述,核心就是共同发展、共同安全、共同治理,是新型国际关系强调的合作共赢原则。它表明中国绝不会以牺牲别国利益为代价来发展自己,将致力于建立更加平等均衡的新型全球发展伙伴关系,积极推进治理体系和治理能力的发展和完善。

表 传统大国关系与新型国际关系的比较

指标 \ 模式	传统大国关系	新型国际关系
主权原则	相互平等	互相尊重
价值原则	力量平衡(强权政治)	公平正义
利益原则	你输我赢	合作共赢
关系性质	敌友关系	伙伴关系

资料来源:作者自制。

从上表可见,就关系的性质来看,传统国际关系归根结底是敌友关系。相比于传统的国际关系,新型国际关系中的敌我关系已经非常模糊,国家之间是非敌非友的伙伴关系,是为寻求共同利益而建立的一种合作关系。构建新型国际关系是谋求主权原则、价值原则与利益原则的有机统一,是对基于实力均衡原则的权力政治和以社会制度划线的意识形态政治的突破和发展,是旧国际关系向新国际关系的转型。在处理新型国际关系时,国与国之间必须学会相互尊重,既要善于抓住“同”,把共同利益

① [美]约瑟夫·斯蒂格利茨:《经济学》(上册)(梁小民译),北京·中国人民大学出版社,2000年版,第28页;Samuel Bowles, *Microeconomics: Behavior, Institutions, and Evolution* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004), pp. 33 ~ 36.

② 习近平:《携手合作 共同维护世界和平与安全:在世界和平论坛开幕式上的致辞》,2012年7月8日《光明日报》,第4版,参见网页 http://epaper.gmw.cn/gmrb/html/2012-07/08/nw.D110000gmrb_20120708_3-04.htm?div=-1, 2018.5.17。

的蛋糕做大,也要正确对待“异”,尊重和照顾彼此的利益关切。当然,新型国际关系并不回避和否定大国间的竞争,任何国家之间都有竞争,竞争是普遍存在的。那么,为什么以往的大国竞争更多地诉诸结盟对抗的形式,最终陷入战争和冲突的泥潭?全球化时代的新型国际关系如何跨越这种权力政治的陷阱?这需要进一步的理论阐释。

三 新型国际关系模式的理论解释

新型国际关系的概念提出后,无论是战略界还是学界,都有很多人存有疑虑,认为它不过是中国外交的宣传口号,是一厢情愿的政策宣示,在理论上无法逻辑自治,在实践中将步履维艰。自近代以来,在国际关系问题上一直存在一个重要的历史规律:大国政治的悲剧。^①也就是说,大国政治的前景极其悲观,特别是在霸权国和挑战国之间,存在着双向激化的冲突发生进程,在霸权结构中,结构性的对抗安全困境的模式是不可避免的。对此,美国耶鲁大学历史学教授保罗·肯尼迪(Paul Kennedy)和普林斯顿大学国际关系学教授罗伯特·吉尔平(Robert Gilpin)进行了理论阐释,认为历史上守成大国与崛起大国的关系,免不了相互猜忌、冲突甚至战争。^② 占主导地位的理论解释,是哈佛大学教授格雷厄姆·艾利森提出的基于均势原理和权力转移理论的“修昔底德陷阱论”。根据该理论,崛起国与霸权国之间存在根本的结构性矛盾,崛起国经济、军事力量的上升,将导致崛起国和霸权国家之间的结构性矛盾所面临的压力上升,战略较量因此无法避免。格雷厄姆·艾利森和芝加哥大学教授约翰·米尔斯海默(John J. Mearsheimer)等继承了罗伯特·吉尔平和密歇根大学政治学教授奥甘斯基(A. F. K. Organski)的“权力转移”理论,获得了主流学界的支持和认可。^③ 事实上,所有这些解释均充斥着权力政治和均势政治的陈词滥调,其最大的缺陷是对全球化和以信息技术革命为支柱的社会变革视而不见,仅仅看到与18世纪几乎没有差异的、基于均势原则的战略角逐,顽固地排斥全球化带来的国家

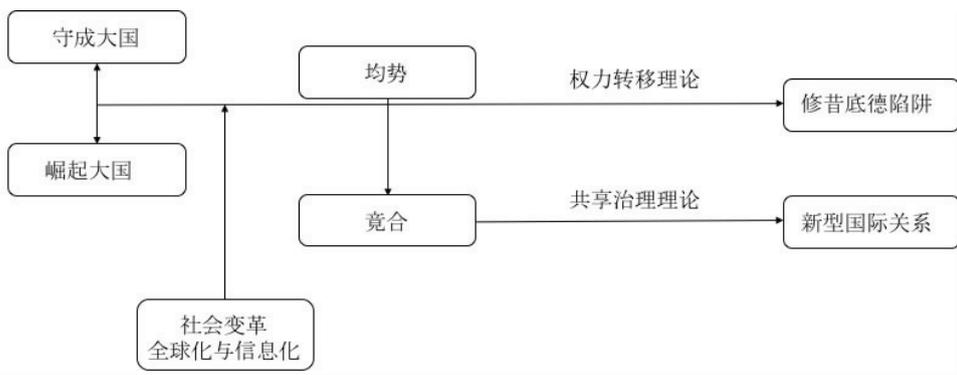
① [美]约翰·米尔斯海默:《大国政治的悲剧》(王义桅、唐小松译),上海人民出版社,2003年版,第64页。

② [美]罗伯特·吉尔平:《世界政治中的战争与变革》(武军等译),北京·中国人民大学出版社,1994年版,第184~205页;[英]保罗·肯尼迪:《大国的兴衰:1500年~2000年的经济变迁与军事冲突》(王保存等译),北京·求实出版社,1988年版,第1~11页。

③ 罗伯特·威拉德(Robert Willard)在接受新加坡《海峡时报》专访时抛出“中国威胁论”新版本,指中国成长中的军力将会影响到区域安全,不仅仅是台海,而且包括南海和东海。参见 Willy Lam, “Reassurance or Appeasement,” *Far Eastern Economic Review*, Vol. 172, No. 9, 2009, pp. 13~14;王缉思:《中美结构性矛盾上升,战略较量难以避免》,在中华美国学会理事会换届大会上的发言,2010年6月;阎学通:《中美关系切勿太“成熟”》,载2010年7月10日《环球时报》,参见网页 <http://opinion.huanqiu.com/1152/2010-07/942265.html>, 2018.5.22。

与社会间关系的复杂变化,没有抓住国际关系的时代本质。评估环绕权力政治的社会因素的变化催生的政治能量及其创造出的新型国际关系模式(见图1),是挑战“修昔底德陷阱论”的主要路径。

图1 新型国际关系思维导图



资料来源:笔者自制。

事实上,关于社会因素对权力政治的影响,已经有许多理论先驱做过阐述。比如,形形色色的建构主义者从文化规范、身份认同、倡议网络、关系与过程等角度,围绕国际政治的社会理论(指与前面提到的各要素相关的一系列理论)发起了一场革命性的争论。^① 声势浩大的建构主义者提出了复杂的理论模式,但是距离真正形成一种指导外交战略的系统政策和理论方案,似还需假以时日。相比之下,尽管自由主义学派力图说明经济相互依存、国际制度以及其他因素能够减弱暴力行为的可能,强调国际机制、国际组织、相互依存的新自由制度主义,在解释全球治理和多边行动上倾注了巨大的精力,但对国际关系中“高级政治”的解释力不足,在论战中陷入了困境,导致一些制度主义者心甘情愿地与现实主义走向主流理论的合流。^② 此外,英国学派重视国际社会在国际关系中的作用,后现代主义关注知识背后的权力因素,两者虽然都自成一派,都强调社会因素对国际关系的影响,但均未形成逻辑上的自治体

① Robert W. Cox, *Production, Power, and World Order: Social Forces and the Making of History* (New York: Columbia University Press, 1987); [美]亚历山大·温特:《国际政治的社会理论》(秦亚青译),上海人民出版社,2000年版。

② 秦亚青:《国际关系理论的核心问题与中国学派的生成》,载《中国社会科学》,2005年第3期; [美]罗伯特·基欧汉:《霸权之后:世界政治经济中的合作与纷争》(苏长和等译),上海人民出版社,2006年1月版; [美]罗伯特·基欧汉、约瑟夫·奈:《权力与相互依赖》(门洪华译),北京大学出版社,2002年版; [美]亚历山大·温特:《国际政治的社会理论》(秦亚青译),上海人民出版社,2000年版,第175页; Bruce Russett, *Triangulating Peace* (New York: W. W. Norton, 2001)。

系,更遑论替代性的竞争性理论解释了。^①

从习近平同志 2013 年在莫斯科国际关系学院的演讲来看,他所强调的“新型国际关系”主要是从时代变革的角度来思考的。他指出,“世界潮流,浩浩荡荡,顺之则昌,逆之则亡。要跟上时代前进步伐,就不能身体已进入 21 世纪,而脑袋还停留在过去,停留在殖民扩张的旧时代里,停留在冷战思维、零和博弈的老框框内。各国应该共同推动建立以合作共赢为核心的新型国际关系,各国人民应该一起来维护世界和平、促进共同发展。”^②习近平同志认为,新型国际关系之所以成为国际政治的发展方向,是由 21 世纪的时代特征决定的。他在谈到新型国际关系时多次强调,“宇宙只有一个地球,人类共有一个家园”,“各国相互联系、相互依存,全球命运与共、休戚相关”^③。显然,习近平同志并没有否认早已存在的“国家间政治”(Politics among Nations)的权力政治逻辑,而是认为 21 世纪各国相互依存、全球命运与共的时代特征超越了传统国际关系的权力角逐逻辑,进而确立了竞争与合作并存的新型国际关系逻辑。这一新型国际关系的基本特征是,国与国之间的关系越来越呈现为一种竞争与合作并存、摩擦与对话并行不悖的“复合体”(Complex)——不仅是你中有我、我中有你的利益共同体,更是一荣俱荣、一损俱损的命运共同体。在如此历史情境下,虽然不能认为应该彻底抛弃权力政治,但仅仅局限于权力政治的国际纵横策论显然已经跟不上历史前进的步伐,至少不能完全解释新的国际关系现象。

因此,理解新型国际关系,需要确立解释管制国家之间竞争与合作的替代性理论,有学者将这一理论称为全球治理理论。^④从理论上来说,全球治理理论并不仅仅是一个描述性的界定,而且提出了一整套全球治理背景下的核心政治问题,也就是是一些学者所归纳的谁治理?为何治理?治理者如何治理?治理产生什么结果(影

① Barry Buzan, *An Introduction to the English School of International Relations: The Societal Approach* (Cambridge, UK: Malden, 2014); Stephen Anthony Smith, Hadfield-Amkahn Amelia and Timothy Dunne, *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases* (Oxford: Oxford University Press, 2012); 庞中英:《国际社会理论与国际关系的英国学派》,载《欧洲研究》,1996 年第 2 期,第 32~40 页;刘永涛:《后现代主义与后现代国际关系:一个基本考察》,载《世界经济与政治》,2005 年第 7 期,第 36~42 页。

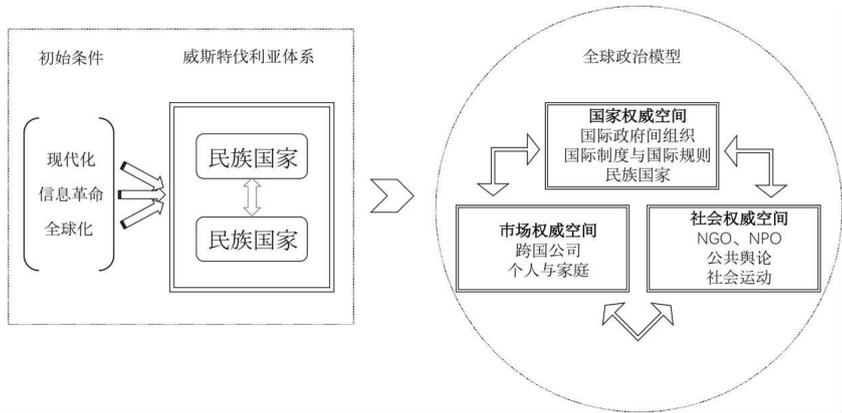
② 《国家主席习近平在莫斯科国际关系学院的演讲》,中国政府网,2013 年 3 月 24 日,参见网页 http://www.gov.cn/ldhd/2013-03/24/content_2360829.htm, 2018.5.3。

③ 《习近平“绿色治理”观:世界认同体现中国担当》,中国共产党新闻网,2017 年 6 月 7 日,参见网页 <http://cpc.people.com.cn/n1/2017/0607/c64387-29322571.html>, 2018.5.3。

④ [法]玛丽·劳德·斯莫茨:《治理在国际关系中的正确运用》,载《国际社会科学》(中文版),1999 年第 2 期,第 81~88 页。

响)?^① 2018年4月8日,习近平同志在会见联合国秘书长古特雷斯时指出,“国际上的问题林林总总,归结起来就是要解决好治理体系和治理能力的问题。我们需要不断推进和完善全球治理,应对好这一挑战。”^②推进和完善全球治理,需要谋求各国间的协商与合作,并且首先是大国间的合作,建立基于合作共赢的全球发展伙伴关系。这就是理解新型国际关系的共享治理理论。

图2 全球政治模型思维导图



资料来源:笔者自制。

有别于传统权力政治理论所强调的“国家间政治”(Politics among Nations),共享治理理论将全球市场、全球公民社会等因素纳入分析框架,注重研究全球国家、全球市场和全球公民社会之间的“跨网络政治”(Politics among Networks),研究对象因此从传统权力政治理论针对的威斯特伐利亚体系,发展到共享治理理论阐释的全球政治模型(见图2)。共享治理理论在权力原则的基础上将公平正义的价值原则、相互尊重的主权原则和合作共赢的利益原则融为一体,共同构成新型国际关系的逻辑体系,这具体表现为:

第一,全球社会变革推动国际关系从国际政治向全球政治转型,在全球政治理论框架中,权力政治不再是唯一的逻辑,公平正义的价值原则越来越成为新型国际关系的重要逻辑。

① [加]K. J. 霍尔斯蒂:《没有政府的治理:19世纪欧洲国际政治中的多头政治》,载《没有政府的治理》([美]詹姆斯·罗西瑙主编,张胜军、刘小林译),南昌:江西人民出版社,2001年版,第35页;苏长和:《互联互通世界的治理和秩序》,载《世界经济与政治》,2017年第2期,第25~35页;苏长和:《全球治理体系转型中的国际制度》,载《当代世界》,2015年第11期,第34~37页;苏长和:《中国与全球治理:进程、行为、结构与知识》,载《国际政治研究》,2011年第1期,第35~45页。

② 《习近平会见联合国秘书长古特雷斯》,新华网,2018年4月8日,参见网页http://www.xinhuanet.com/2018-04/08/c_1122651110.htm,2018.5.3。

步入 21 世纪以后,经济全球化推动着 1500 年以来民族国家组成的国际体系向新的全球体系发展,世界开始进入一个“无极时代”。^① 在网络化的全球体系中,除了国家这种传统的基本行为体外,跨国公司、非政府组织、全球媒体和舆论等新行为体也参与到国际社会中来,世界各国被卷入统一性与多样性并存、一体化和碎片化并行的趋势中。^② 受此影响,国际政治权力斗争不仅围绕军事实力、经济实力等传统硬实力资源展开,而且围绕价值观、社会制度、社会文化等软实力资源展开。^③ 有关各方日益重视对国际话语权和合法性的角逐,公平正义成为当今国际关系中不可或缺的重要因素。围绕“普世价值”与中国模式、恐怖主义的概念界定、国际人权准则和人道主义干预、气候变化和国际温室气体减排标准、汇率争端和国际金融改革方案、利用核能与反扩散等问题展开的争斗,几乎无不首先表现为关于公平正义的价值观念之争,国际政治日益演变成为“话语权政治”。

相应地,全球政治纷争不再像第二次世界大战之前热战时代那样基于地缘政治、沿着军事同盟分界线而展开,也不再像冷战时期基于社会制度、沿着意识形态两大阵营的分界线而展开,更不像哈佛大学已故学者塞缪尔·亨廷顿所说的沿着文明和宗教的分界线而展开,有关各方更多地围绕着对公平正义原则的不同理解而展开角逐。相比传统国际关系强调“强权即公理”,新型国际关系更强调义利兼顾,要“讲信义”“重情义”“扬正义”“树道义”,公平正义成为新型国际关系的核心原则。在这一原则的指导下,新型国际关系走出一条“对话而不对抗,结伴而不结盟”的国与国交往的新路径。“大国之间相处,要不冲突、不对抗、相互尊重、合作共赢”;“大国与小国相处,要平等相待,践行正确义利观,义利相兼,义重于利。”^④

第二,全球社会变革推动国家形态发生从领土国家到全球性国家(社会化)的转型,国际关系的社会化趋势日益明显,主权平等与主权尊重成为新型国际关系的基本规范。

在全球化发展的推动下,作为传统国际关系基础的领土国家正在发生脱域化转

① “无极世界”最早由美国学者尼尔·弗格森在 2004 年提出,但未得到国际社会重视。后来,前联合国副秘书长明石康、美对外关系委员会主席理查德·哈斯(Richard N. Haass)及美国学者法里德·扎卡里亚(Fareed Zakaria)等先后提出并论证了这一观点。Niall Ferguson, *Colossus: The Price of American Empire*(New York: Penguin Press, 2004); Fareed Zakaria, *The Post-American World*(New York and London: W. W. Norton & Company, 2008); Richard N. Haass, “The Age of Nonpolarity: What Will Follow US Dominance,” *Foreign Affairs*, Vol. 87, No. 3, 2008, pp. 44 ~ 56.

② James N. Rosenau, “Fragmegrative Challenges to National Security,” in Terry L. Heyns ed. *Understanding U. S. Strategy: A Reader*(Washington, D. C.: National Defense University Press, 1983), pp. 65 ~ 82.

③ Joseph S. Nye Jr., *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*(New York: Basic Books, 1991).

④ 《习近平出席中央外事工作会议并发表重要讲话》,新华网,2014 年 11 月 29 日,参见网页 http://www.xinhuanet.com/politics/2014-11/29/c_1113457723.htm, 2018. 5. 3.

型。加拿大多伦多大学教授伊安·克拉克(Ian D. Clark)提出了“全球化的国家”(globalized state)的概念,他的逻辑是:在领土上,全球化的国家打破了现代国家的领土牢笼,通过与其他国家、全球市场经济部门、全球公民社会部门的社会契约,逐渐建构起功能性的网络国家,成为一个更大程度上凭借法理权威而非暴力权威实现政治整合的组织。^①此种意义上的国家,与哈佛大学哲学系教授罗伯特·诺齐克(Robert Nozick)所说的“最低限度的国家”十分接近,即“古典自由主义理论的守夜人国家,其功能仅限于保护所有公民不受暴力、盗窃、欺诈,并强制执行契约等等。”^②国家逐渐从按照属地原则“治人”转变为按照功能原则“治事”,在“治事”的过程中与其他国家的政府、市场部门以及全球公民社会部门形成一种覆盖全球各个领域的网络化权力关系。

英国埃克塞特大学(University of Exeter)教授戴维·阿姆斯特朗(David Armstrong)看到了国家社会化的历史趋势。他运用建构主义的方法提出了“社会国家”(social state)的概念,认为国家不仅是一个法律实体,同时也是一个社会行动者,能够通过其独特的主体间社会化过程来认知、学习、评估、安排并处理各项事宜。因此,尽管全球化在创造一个共同的权力、货币和文化结构,但国家作为社会行动者也寻求在国际社会领域确立自己新的权威和认同基础。^③在这一主权社会化的进程中,国家演化成一个网络,国家竞争正在从“国家间政治”转型为“网络间政治”,竞争的重心日益集中在科技创新、经济发展和社会合法性上。除了国家之间的主权平等之外,主权国家与全球市场、全球公民之间的相互尊重也成为新型国际关系运行的必要条件。能否建立平等相待、互商互谅的伙伴关系,成为新型国际关系的关键。

当然,新型国际关系并非否定主权原则,而是在原来强调主权平等原则的基础上更加重视尊重主权的原則。诚如习近平在联合国日内瓦总部讲话时指出的那样,“主权平等,真谛在于国家不分大小、强弱、贫富,主权和尊严必须得到尊重,内政不容干涉,都有权资助选择社会制度和发展道路”,“我们要坚持主权平等,推动各国权利平等、机会平等、规则平等”。^④在主权尊重规范的指导下,新型国际关系要求确立主权平等和互相尊重的原则,“主权原则不仅体现在各国主权和领土完整不容侵犯、

① Ian Clark, *Globalization and International Relations*(Oxford: Oxford University Press, 1999), pp. 44 ~ 66.

② [美]罗伯特·诺齐克:《无政府、国家和乌托邦》(何怀宏等译),北京·中国社会科学出版社,1991年版,第330~332页。

③ [美]戴维·阿姆斯特朗:《全球化与社会国家》,载《国将不国:西方著名学者论全球化与国家主权》([英]戴维·赫尔德、[美]詹姆斯·罗西瑙等著,俞可平等译),南昌·江西人民出版社,2004年版,第118~145页。

④ 《习近平主席在联合国日内瓦总部的演讲》,中国共产党新闻网,2017年1月18日,参见网页 <http://cpc.people.com.cn/n1/2017/0119/c64094-29034230.html>, 2018.5.3。

内政不容干涉,还应该体现在各国自主选择社会制度和发展道路的权利应当得到维护,体现在各国推动经济社会发展、改善人民生活的实践应当受到尊重。”^①

第三,全球社会变革推动国家之间的界限日益模糊,呈现为你中有我、我中有你的人类命运共同体格局,维护共同利益和有效管控分歧与竞争的需求,导致合作共赢成为新型国际关系的核心原则。

自威斯特法利亚体系建立以来,国家之间形成了明确的领土主权原则,领土疆域之内的事务由国家垄断治理权,国家之间的共同事务通过均势原则和外交渠道进行协调,而此种安排常常伴随着战争,因此不少学者甚至认为战争是国家的工业。^②然而,在历经近代无数战火的教训之后,自19世纪下半叶开始,战争权及其包含的暴力权开始受到国际法的限制。1856年的《巴黎会议关于海上若干原则的宣言》(简称《巴黎海战宣言》,Paris Declaration on Naval War),规定了关于海战的四项规则。^③1864年,欧洲12国签署《改善战地武装部队伤者病者境遇之日内瓦公约》(Geneva Convention: for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field),^④开启了《日内瓦公约》体系。1899年5月18日召开的第一次海牙和平会议和1906至1907年召开的第二次海牙和平会议,对战争法进行了大规模的完善,战争法的“海牙法”(Law of Hague)体系初步形成。^⑤第二次世界大战结束后,关于保护平民、限制战争、优待战俘、禁止生物武器和化学武器、核武器及常规武器的各类条约次第出台,联合国也相继出台“保护的责任”“人道主义援助”“战争法”等一系列国际规范。2002年,国际刑事法庭成立,迈出了国际执法的重要一步。这些对国内自然人和法人具有直接管辖权的限制类国际法、国际规范在对战争产生巨大抑制效应的同时,也为国际关系逐步确立合作共赢的新规范奠定了基础。

在管控国家间冲突和竞争的同时,如何维护和巩固国际合作,成为冷战后国际关系的核心议题。在和平与发展成为时代主题的背景下,国家间的竞争逐渐转移到提高综合国力和经济竞争、科技竞争、人才竞争上来。这些竞争有别于以往的军事竞争和安全竞争,是一种合作性的竞争,表现为在竞争中合作,在合作中竞争。同时,随着

① 《习近平在第七十届联合国大会一般性辩论时的讲话》,新华网,2015年9月29日,参见网页 http://www.xinhuanet.com/world/2015-09/29/c_1116703645.htm, 2018.5.3。

② [英]安东尼·吉登斯:《民族:国家与暴力》(胡宗泽等译),北京·三联书店,1998年版,第108页;[英]佩里·安德森:《绝对主义国家的系谱》(刘北成等译),上海人民出版社,2001年版,第457页。

③ 王铁崖主编:《战争法文献集》,北京·解放军出版社,1986年版,第1~2页。

④ 《1949年8月12日改善战地武装部队伤者病者境遇之日内瓦公约》,最初签订于1864年,于1906年和1929年两次修订补充,于1949年再次修订并颁布新的公约,是日内瓦四公约的第一部。参见网页 http://www.un.org/chinese/documents/decl-con/geneva_wounded.htm, 2018.5.20。

⑤ 徐进:《暴力的限度:战争法的国际政治分析》,清华大学博士论文,2008年,第1页。

全球化的深入,全球市场和全球公民社会日益活跃,在国际贸易、直接投资、人口流动等要素的推动下,逐渐形成一个不可分割的全球性网络,环境污染、气候变化、大规模传染病、恐怖主义、跨国犯罪等全球性问题成为人类面临的共同挑战。如何提供全球公共产品,应对全球公共灾害,尤其是在联合国、国际货币基金组织(International Monetary Fund, IMF)、世界贸易组织(World Trade Organization, WTO)和二十国集团(G20)等国际和地区制度框架内促进参与各方的合作共赢,成为新型国际关系构建的优先任务。这就是习近平同志反复强调构建以合作共赢为核心的新型国际关系的根本原因所在,也是共享治理理论所阐释的核心内容。

四 中美关系与构建总体稳定、均衡发展的大国关系框架

阐释新型国际关系的可行性,大国关系是最重要的试金石。大国关系是国际关系的核心问题,也是新型国际关系的核心问题。作为新兴大国的中国与作为守成大国的美国能否建立总体稳定、均衡发展的大国关系框架,尤其是新型国际关系研究的重要内容。

(一)为什么修昔底德陷阱论是片面的

进入21世纪以后,中美力量对比发生了重大变化。在全球金融危机和反恐战争的双重打击下,美国国际影响力相对下降,美国独霸世界的格局被打破。同时,中国总体实力和国际影响力趋于上升,成为世界上第二经济大国、第一大贸易国、第一制造业大国、第一外汇储备大国,日益走近世界舞台的中心。近年来,大多数学者对中美关系所持的看法是,中美战略角逐不可避免,中美关系已经进入临界点,^①将不可避免地陷入“修昔底德陷阱”;^②中国正在通过推进“东亚共同体”将美国排挤出亚洲,而美国也在通过加快推进“亚太再平衡”战略和“印太战略”来围堵和限制中国。^③

的确,近年来中美关系的竞争性日益凸显,无论是奥巴马总统推动的“亚太再平衡”战略,还是特朗普总统在贸易和台湾问题上与中国摩擦常态化,均表明中美关系

① W. Ide, *US Official: US-China Economic Relations at Turning Point* (Washington: Federal Information & News Dispatch, 2011). p. 1.

② 金灿荣:《中美关系与“修昔底德陷阱”》,载《湖北大学学报》(哲学社会科学版),2015年第3期,第13~19页。

③ 李墨、刁大明:《“美国亚太再平衡战略新挑战”研讨会暨〈美国蓝皮书(2015)〉发布会综述》,载《美国研究》,2015年第3期,第155~60页;潘亚玲:《美国亚太“再平衡”战略的动力变化以及中国之应对》,载《现代国际关系》,2015年第1期,第29~34页;阮宗泽:《美国“亚太再平衡”战略前景论析》,载《世界经济与政治》,2014年第4期,第4~20页。

的矛盾在强化。然而,摩擦和竞争绝非中美关系的全部,中美两国在双边事务和地区与全球事务上的合作规模也是空前的。即便“修昔底德陷阱论”能够解释中美之间的竞争和摩擦,却无法解释中美两国在双边和多边问题上创设的 90 多个对话机制。一个重要的例证是,即便对中国强硬的特朗普政府,也并未完全排除中美合作的选项。2017 年 4 月 6 日至 7 日,中美两国首脑在海湖庄园会晤中宣布建立外交安全对话、全面经济对话、执法及网络安全对话、社会和人文对话四个高级别对话机制。可以看到,在中美“贸易战”论调高涨的背景下,双方的对话和谈判渠道依然保持畅通。^① 2017 年 3 月 19 日,时任美国国务卿雷克斯·蒂勒森(Rex Tillerson)在访华期间,甚至一度接受中方倡议的“新型大国关系”,表示美方愿本着不冲突、不对抗、相互尊重、合作共赢的精神发展对华关系。^② 显然,“修昔底德陷阱论”并非是中美关系的“宿命论”,解释中美关系需要综合审视竞争和合作、双边与多边的整体画面。

伴随中美摩擦常态化,中美关系也在开展深度合作。在经济全球化日新月异和新技术革命如火如荼的全球背景下,中美关系已经从双边关系拓展到双边、地区和全球多个层面,并深深嵌入到彼此社会的内部,成为你中有我、我中有你的利益共同体。这是中美新型大国关系的物质基础和社会基础。据中国商务部统计,截至 2017 年底,中美贸易额已经突破 5800 亿美元(美方统计数据为 6330 亿美元),双向投资存量超过 1000 亿美元,每年相互人员往来超过 500 多万人次。^③ 目前,中国是美国最大的商业伙伴、第三大出口市场和第一大进口来源地,中国还是美国最大的联邦政府债券持有国。这一系列数据均表明,中美关系已经成为一个你中有我、我中有你的利益共同体。尽管媒体不断报道中美摩擦的不和谐声音,中美两国也不时在一些问题上不断发生口角,但中美关系的主流是合作发展,新时代的中美关系日益呈现出竞争与合作并存、摩擦与对话并行不悖的“中美复合体”(China-US Complex)特征。

具体而言,“中美复合体”的特征表现在两方面:首先,随着中美两国经济和社会相互依赖的程度日益加深,中美基于政治制度差异、价值观差异和力量对比变化的结构性矛盾产生的战略互疑也在上升,导致中美两国政府在处理中美关系时面对着“斩不断理还乱”的选择困境;其次,中美两国处理彼此关系时都表现出了两面性和灵活性的特征,这使得中美关系变得十分复杂难测,正确驾驭中美关系的难度也急剧

① 《王毅介绍中美元首海湖庄园会晤情况》,中华人民共和国外交部网站,2017 年 4 月 8 日,参见网页 http://www.fmprc.gov.cn/web/wjbx_673089/xghd_673097/t1452260.shtml, 2018. 5. 3。

② 《习近平会见美国国务卿蒂勒森》,新华网,2017 年 3 月 19 日,参见网页 http://www.xinhuanet.com/politics/2017-03/19/c_1120653939.htm, 2018. 5. 3。

③ 《国新办举行中美贸易有关情况吹风会》,国务院新闻办公室网站,2018 年 4 月 4 日,参见网页 <http://www.scio.gov.cn/xwfbh/xwfbh/wqfbh/37601/38181/index.htm>, 2018. 5. 16。

上升,考验着中美两国领导人和外交部门的智慧和勇气。

(二) 合作共赢是构建总体稳定、均衡发展的大国关系框架的核心

进入21世纪以后,面对大国关系的新形势和新变化,中国与美国积极探索构建不冲突、不对抗、相互尊重、合作共赢的新型大国关系。习近平同志认为,共同利益是中美关系的主线,“始终抓住共同利益这一主线,不要让这样那样的矛盾、分歧左右中美关系大局,要携手走出一条大国之间和谐相处、良性竞争、合作共赢的新型道路。”^①当然,这一进程不可能一帆风顺,中美关系能否获得持续发展,关键在于能否坚持合作共赢的原则。近年来,在推进中美新型大国关系构建的过程中,尽管中美关系经历众多挑战,在朝鲜半岛核问题、贸易争端、海洋权益争端、网络争端、台湾问题等问题上历经风雨,但中美关系一直保持了稳定发展的势头,其关键原因就是坚持了合作共赢的核心法则。在与美国领导人会晤期间,习近平同志多次指出,“从中美关系的全局把握,两国共同利益远远大于分歧,双方合作始终是主流。”^②“我们有一千条理由把中美关系搞好,没有一条理由把中美关系搞坏”,“合作是中美两国唯一正确的选择,我们两国完全能够成为很好的合作伙伴。”^③习近平以蕴含中国智慧的哲学思维看待分歧,强调“要看大局,正所谓‘得其大者可以兼其小’”。^④他认为,双方应求同存异,求同化异。凡是有利于为两国关系注入正能量的,都要做“加法”;反之,都要做“减法”。所有这一切,都强调以合作共赢的原则为基础。

在总结大国外交的经验教训的基础上,十九大报告正式确立了推进大国协调与合作、构建总体稳定和均衡发展的大国关系框架的外交战略。这为推进构建新型国际关系指明了大国外交的具体方向。这一外交思想的创新之处在于强调构建大国关系框架,而非仅仅注重发展大国外交本身。强调总体稳定、均衡发展,意味着在拓展战略合作伙伴维度的同时,更加注重拓展经济合作伙伴、执法合法伙伴和人文合作伙伴等维度。这种发展观为大国关系充实了更多内涵,注入了正能量,使中国的大国外交更具自信、更加全面、更为成熟。

(三) 相互尊重是构建总体稳定、均衡发展的大国关系框架的关键

习近平同志当选国家主席后,曾在多个场合阐述中美两国相互尊重的重要性所

① 《习近平访美前夕接受美国〈华盛顿邮报〉书面采访》,中国政府网,2012年2月13日,参见网页 http://www.gov.cn/ldhd/2012-02/13/content_2065584.htm, 2018.5.3。

② 《习近平称此次习奥会为“白宫秋叙”》,人民网,2015年9月30日,参见网页 <http://bj.people.com.cn/n/2015/0930/c233086-26589917.html>, 2018.5.3。

③ 《把握中美新型大国关系的正确方向》,中国共产党新闻网,2017年4月24日,参见网页 <http://theory.people.com.cn/n1/2017/0424/c40531-29230818.html>, 2018.5.3。

④ 《习近平接受〈华尔街日报〉采访》,新华网,2015年9月22日,参见网页 http://www.xinhuanet.com/world/2015-09/22/c_1116642032.htm, 2018.5.20。

谓“相互尊重”,就是要尊重各自选择的社会制度和发展道路,尊重彼此的核心利益和重大关切,求同存异,包容互鉴,共同进步。然而,面对中方的新型大国关系倡议,美方一直没有积极回应。短时间内,美国难以改变长期以来形成的传统国际关系思维定式,难以从根本上改变对中国指手画脚、评头论足的霸权心态,从而导致中美关系屡生事端。

自从美国总统唐纳德·特朗普入主白宫以来,中美在台湾问题、朝核问题、贸易争端问题、知识产权问题等问题上麻烦不断,其主要原因就是美国领导人没有真正恪守相互尊重的原则。2016年12月,习近平会见美国前国务卿亨利·基辛格时提出,“新型的大国相处之道”的关键是要尊重对方的核心利益和重大关切,客观理性地看待对方的战略意图,管控好分歧和矛盾,避免战略误判,避免刺激对方,避免恶性竞争。^①2017年3月,习近平会见美国国务卿雷克斯·蒂勒森时,强调要尊重彼此核心利益和重大关切,维护中美关系大局稳定。^②在与特朗普的多次通话和会见中,习近平不断强调,要在相互尊重的基础上处理中美关系,“在相互尊重、互惠互利基础上,聚焦合作、管控分歧,推动中美经济合作共赢”。^③中美之间发生的诸多摩擦反复证明,构建总体稳定、均衡发展的大国关系框架的出路在于相互尊重,难点也在于相互尊重。

近期,围绕贸易争端问题,中美关系发生震荡,尤其是美国单方面以其法律制裁中国的中兴公司,引起中方强烈反对。针对美国启动对中国的“301调查”^④及由此引发的中美贸易摩擦,中国外交部发言人华春莹2018年4月17日在例行记者招待会上表示,“美方行为是典型的单边主义和赤裸裸的经济霸权。中美都是世界大国,经济深度融合,本应彼此尊重,平等相待,合作共赢。”“如果美方继续逆潮流而动,任性妄为,我们必将严阵以待,毅然亮剑,打赢这场多边主义和自由贸易的保卫战。”^⑤这是中方罕见的强烈措辞,表明中方认为美国发起的贸易争端不仅仅是经济问题,更

① 《习近平会见美国前国务卿基辛格》,人民网,2015年3月18日,参见网页 <http://politics.people.com.cn/n/2015/0318/c1024-26708490.html>, 2018.5.3。

② 《习近平会见美国国务卿蒂勒森》,新华网,2017年3月19日,参见网页 http://www.xinhuanet.com/politics/2017-03/19/c_1120653939.htm, 2018.5.3。

③ 《习近平应约同美国总统特朗普通电话》,新华网,2018年3月9日,参见网页 http://www.xinhuanet.com/politics/2018-03/09/c_1122515031.htm, 2018.5.3。

④ “301调查”指美国根据《1988年综合贸易与竞争法》第1301至1310节内容,对美国认为“不公平”的其他国家的贸易做法进行调查。“301条款”是对美国《1974年贸易法》第301条的简称,后经多次修改发展成为《1988年综合贸易与竞争法》。美国此轮“301调查”相关听证会记录请参见网页 <https://ustr.gov/issue-areas/enforcement/section-301-investigations>, 2018.5.22。

⑤ 《2018年4月17日外交部发言人华春莹主持例行记者会》,外交部网站,2018年4月17日,参见网页 http://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/jzhsl_673025/t1551717.shtml, 2018.5.21。

是重要的政治问题。无论是美方启动的“301 调查”,还是美方针对中兴公司的制裁,其实质都是美国用本国的法律处理国际关系问题。这种做法不仅无视中国的社会制度、法律体系和发展模式,而且破坏了国际多边贸易体制,违反了国际贸易规则。在中方的坚决斗争和积极交涉下,2018 年 5 月 13 日,美国总统特朗普发“推特”表示,正努力寻求帮助中兴公司迅速恢复业务的办法,并已指示美国商务部处理此事。同时,美国财政部长史蒂文·姆努钦(Steven Mnuchin)率领的美国代表团与国务院副总理刘鹤率领的中国代表团也积极展开互动,在相互尊重基础上,于 2018 年 5 月 19 日在华盛顿就双边经贸磋商发表联合声明,明确表示“双方同意鼓励双向投资,将努力创造公平竞争营商环境。”“同意继续就此保持高层沟通,积极寻求解决各自关注的经贸问题。”^①最新一轮中美贸易争端的初步和解表明,只要坚持相互尊重的原则,妥善处理彼此的核心利益和重大关切,中美构建总体稳定、均衡发展的大国关系框架就大有希望。反之,则会让矛盾波及中美关系更多领域,引发中美关系动荡。

(四) 公平正义是构建总体稳定、均衡发展的大国关系框架的要害

虽然中美两国之间有着显而易见的共同利益,但却无法避免复杂的矛盾和摩擦,其重要原因在于缺乏战略互信,没有在公平正义的原则上达成共识。正因为中美关系有着巨大的共同利益,所以如何分配这些共同利益成为要害问题。如果没有达成公平正义的规则体系,中美关系的共同利益越大,中美关系互信程度将越低。

其实,战略互信问题早就为中美两国领导人所重视。2013 年 6 月 7 日,习近平同志在美国加州安纳伯格庄园与美国总统奥巴马举行“不打领带”的会晤时表示,“中美两国利益攸关,战略互信是互利合作的基础,互信程度越深,合作空间越大。双方要坚决摒弃冷战思维,多一些理解、少一些隔阂,多一些信任、少一些猜忌。”^②2015 年 7 月 2 日,王毅外长会见时任美国国务卿克里时强调,“中美作为世界上最大发展中国家和最大发达国家,彼此存在这样那样的问题并不足奇,关键是要不断增进战略互信,减少相互猜忌,防止战略误判。”^③随着两国实力的相对接近,两国战略互信程度越来越低,战略互疑越来越深。对此,北京大学王缉思教授给出了具有智慧的解释,认为中美之间存在的最大战略互疑在于“两个秩序”,即中国国内的秩序是否会挑战美国所倡导的国际政治和经济秩序;美国是否会尊重中国国内的秩序、美国是

① 《中美就经贸磋商发表联合声明》,2018 年 5 月 20 日《人民日报》,第 2 版。

② 《不打领带的庄园会晤 习近平访美 48 小时全纪实》,中国广播网,2013 年 6 月 9 日,参见网页 http://china.cnr.cn/xwwgf/201306/t20130609_512790105.shtml, 2018. 5. 3。

③ 《中美关系重在不断增进战略互信》,中国政府网,2015 年 7 月 2 日,参见网页 http://www.gov.cn/xinwen/2015-07/03/content_2889271.htm, 2018. 5. 3。

否会破坏中国的政治秩序。^① 王缉思认为,中美两国在政治制度上的差异,是制约中美关系互信的主要因素。的确,由于缺乏共享的国际规则,在双方国内制度存在显著差异的情况下,中美双方都担心随着交往的深入,彼此挑战对方的制度和规则,这是中美战略互信程度低的重要原因之一。因此,中美关系摩擦的震荡源不是实力的角逐,而是制度规则的差异。尤其在面对日益做大的共同利益“蛋糕”时,如何公平正义地分配“蛋糕”,成为决定中美关系未来走向的要害。

美方对公平正义的规则有不同的理解。以奥巴马总统为代表的美国领导人更强调构建更高水平的国际规则,如“跨太平洋伙伴关系协定”(Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP)、“跨大西洋贸易与投资伙伴协议”(The Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP)、“国际服务贸易协定”(Trade in Service Agreement, TISA)等确立的国际规则,极力打造美国主导的国际制度体系。以特朗普总统为代表的美国领导人则不大重视国际规则的公平公正,更强调贸易赤字、社会就业等关乎美国具体利益的公平公正。特朗普总统上台后,美方在公平正义方面的要求逐渐显化。2017年11月9日,特朗普总统访华期间表示,美方愿同中方发展公平、互惠、强劲的经贸关系。^② 2018年1月26日,特朗普在达沃斯世界经济论坛演讲时强调,我们支持自由贸易,但是必须是公平的,也必须是互惠的。^③ 当前,美国对贸易逆差问题的关注、在知识产权方面对中国的指责、在印太战略上的规划,无不显示出其对“公正互惠”原则的关注。习近平关于新型国际关系的论述,也不再优先强调战略互信、平等互信之类的原则,而更加重视公平正义的原则。无论在双边问题还是多边问题上,中美两国能否超越各自治理制度的差异,确立共同接受的公平正义原则,将关系到未来构建总体稳定、均衡发展的大国关系框架构建的成败。

结 语

构建新型国际关系和人类命运共同体,是新时代中国特色大国外交的目标和使命。随着中国成为世界第二大经济体,能否统筹和构建好新型国际关系,不仅关乎中国的外交全局,而且关乎中国的和平发展道路。与传统国际关系敌友明确、霸权角

① 王缉思、徐方清:《王缉思:“两个秩序”下,中美如何共同进化》,载《领导文萃》,2016年第5期,第27~30页。

② 《中美元首会晤达成多方面重要共识、同意共同努力推动两国关系取得更大发展》,新华网,2017年11月9日,参见网页http://us.xinhuanet.com/2017-11/09/c_1121931994.htm, 2018.5.3。

③ 《在达沃斯世界经济论坛发表演讲 特朗普:“美国优先”不意味着“单独而行”》,联合早报网,2018年1月27日,参见网页<http://www.zaobao.com/news/world/story20180127-830386>, 2018.5.3。

逐、结盟对抗的零和博弈相比,新型国际关系是一种非敌非友、和平发展、竞争合作的正和博弈,其核心在于推动全球治理体系和治理能力的发展与完善。

全球社会变革,为发展新型国际关系提供了可能,推动传统国际关系向新型国际关系转变。新型国际关系在权力政治的势力平衡原则基础之上,兼顾尊重原则、价值原则和利益原则,以相互尊重、公平正义和合作共赢为基本规范。中美两国近年来双边关系的实践表明,发展新型大国关系符合全球化时代下新型国际关系发展的要求,具有不可替代的必要性和很大的可行性。透过中美关系的发展可以看到,尽管仍面临诸多不确定性,但构建新型国际关系的前景是乐观的。应该看到,新型大国关系不会自动生成。推动构建总体稳定、均衡发展的大国关系框架,核心在于把握合作共赢原则,难点在于确立相互尊重原则,关键在于坚持公平正义原则。当然,也不能夸大构建新型国际关系的作用。新型国际关系并没有完全替代传统国际关系,势力平衡的原则依旧在中美关系中发挥着重要作用,中美之间的结构性矛盾并没有根除。在未来较长一段时期内,中美关系仍将表现出竞争与合作并存的复合体特征,真正构建起总体稳定、均衡发展的大国关系框架,还需要中美双方的共同努力。

赵可金:清华大学国际关系学系教授

史 艳:清华大学国际关系学系博士研究生

(本文责任编辑:罗伟清)

美国对公海渔业资源开发的政策^①

沈 鹏

[内容提要]开发公海渔业资源是一个既历史悠久又现实的问题。美国很早就开始与世界各国进行相关外交交涉。第二次世界大战后,美国带头开启了扩大沿海国渔业管辖权的过程,但同时又担心自身的安全利益因此而受损。如何确立公海的范围和国家的渔业管辖权,成为一个经历多年的外交课题。美国通过三次参与联合国海洋法会议的谈判,与世界各国一道达成了《联合国海洋法公约》,对渔业管辖权进行了一个总体的安排。但当今公海渔业资源的开发和养护仍存在不少法律空白和争议。美国还在国际场合进一步推动限制开发公海渔业资源,这将对未来公海渔业资源开发的形势产生重大影响。

关键词:美国军事与外交 公海 渔业 海洋法

长期以来,海洋一直是资源开发的场所。海洋渔业资源为美国提供了丰富的食物、工业原料、医疗药品等等。海洋渔业资源是可再生资源,可是随着捕捞技术的进步和人口的增长等方面因素的影响,海洋渔业资源日益面临枯竭的危险,因而在某种程度上也成了各国争夺的稀缺资源。近几十年来,沿海国近海资源管辖权的扩张趋势不可逆转,随着公海范围的缩小,哪些海洋渔业资源已经归于沿海国管辖的范围,哪些仍属于公海捕鱼自由的范围,都经历了极大的改变。美国在这一国际法和国际规制确立的过程中发挥了非常重要的作用。随着时代的变化,美国政府也越来越重视公海渔业资源的管理和养护。在当今和未来开发和养护公海渔业资源方面,美国

^① 感谢《美国研究》匿名评审专家提出的宝贵意见,文中任何疏漏由作者本人负责。

在国际上的影响力是强大的。

对于如何合理合法地开发处于国家管辖范围之外的公海渔业资源,是国际关系和外交事务中的非传统安全问题之一。美国在这方面的外交政策并不十分引人注目,但实际上美国的相关政策制定并不轻松,是一个随着知识和科技发展而逐渐调整的过程,也是一个平衡各方利益的复杂过程。本文拟对美国开发公海渔业资源的外交政策做一初步归纳和分析,并重点关注以下问题:美国对开发公海渔业资源的立场都发生了哪些演变?美国用何种方式保护自身的经济利益?在开发公海渔业资源利益与其他国家利益不可兼得时,美国政府是如何做出取舍的?美国是如何在国际上推动自己的相关政策议程的,多大程度上达到了目的?

一 美国早期对海洋渔业资源的开发与外交活动

在20世纪以前,人类普遍认为海洋渔业资源灭绝的危险很低,海洋渔业资源的供应是无限的。依照国际法之父胡果·格劳秀斯(Hugo Grotius)的观点,公海的渔业资源是极其丰富的,国家拥有的公海捕鱼自由权应当不受任何限制。18世纪初,荷兰学者宾刻舒克(Cornelis van Bijnkershoek)提出了著名的“大炮射程论”,以确定领海的宽度。^①后来这一观点逐步发展成为三海里领海宽度规则。美国较早地采纳了领海宽度为三海里的主张。19世纪,以公海和领海的界定为主要内容的海洋法逐渐形成,并一直延续到20世纪上半期。

在美国建国之前的殖民地时期,渔业已是重要的支柱产业。^②到19世纪40年代中期,美国拥有世界捕鲸船总量的3/4。联邦政府和州政府分享渔业管辖权。由于相信海洋渔业资源非常丰富,联邦政府和州政府都很少对渔业进行限制。很快,美国新英格兰地区的工业化导致金枪鱼和美洲西鲱的产卵地遭到破坏。^③1871年,美国国会还专门拨款成立美国渔业委员会,该委员会负责调查新英格兰地区渔业退化的原因,并建立更多的鱼类繁殖地。

然而,随着航海技术和海洋运输业的发展,世界各国开始意识到过度捕捞和环境问题,于是开始采取一些措施保护海洋渔业资源。从19世纪开始,一些欧洲国家间开始互相签订旨在规范双方渔业行为的公约或协定。例如,1867年的《英法渔业条

① 王铁崖:《国际法》,北京·法律出版社,1995年版,第257页。

② 随着经济的发展,美国的渔业和捕鲸业在国家经济中的比重大幅缩小。近代以来的渔业在美国政治和经济中的地位并不高。

③ Daniel Vickers, "Those Damned Shad: Would the River Fisheries of New England Have Survived in the Absence of Industrialization?" *William and Mary Quarterly*, Third Series, Vol. 61, No. 4 (October, 2004), pp. 685 ~ 712.

约》(Convention between France and Great Britain relative to Fisheries)和1882年英国、比利时、丹麦、法国、德国、荷兰签订的《北海渔业公约》(International Convention for Regulating the Police of the North Sea Fisheries outside Territorial Waters),是较早限制公海捕鱼的一些区域性的或双边性质的法律协议。

美国也较早意识到海洋渔业资源枯竭的问题。这一时期,美国不断与日本、俄国、加拿大等国家发生渔业纠纷。1893年的“白令海海豹仲裁案”就体现了国家间的渔业纠纷和国际法对公海捕鱼自由的限制增多。1867年,美国从俄国收购了阿拉斯加及其附近岛屿。其中普里比洛夫群岛(Pribiloff)是该海域海豹的主要繁殖点。在1868年至1873年间,美国国会通过了多个法案禁止在普里比洛夫群岛及其附近海域捕杀太平洋海豹。但英国渔船却于该岛周边属于公海的海域上不断截杀前往繁殖地的海豹。1881年,美国宣布其有权在三海里领海以外采取行动保护前往本国领土的海豹,并开始阻挠英国渔船的捕捞作业。英国则以“公海自由原则”为依据反对美国的这一做法。在两国磋商没有取得结果之后,两国将争端提交了由英国、美国、法国、意大利和瑞典组成的国际仲裁庭。1893年,该国际仲裁庭支持了英国的主张,认为美国对处于公海范围内的海豹没有保护权或财产权。但是仲裁庭同时也规定了一些有关保护公海海域海豹资源的措施。此后,美国还曾于1911年与英国、日本、俄国签订了《北太平洋海豹保护公约》(North Pacific Fur Seal Convention of 1911)。^①

美国和加拿大之间为了解决渔业纠纷的早期外交活动比较频繁。两国之间签署的有关渔业的条约对促进渔业资源保护,并为国际上保护“洄游性鱼类资源”和公海渔业资源提供了历史借鉴。例如,1918年1月16日,美国和加拿大举行了渔业会议。会议讨论的内容包括:美加渔船在对方港口的权利问题;恢复和保存弗雷泽河(Fraser River)流域红大马哈鱼渔业资源问题;保护太平洋大比目鱼渔业资源问题;美国捕虾船在加拿大海岸捕捞龙虾问题;保护尚普兰湖区(Lake Champlain)渔业资源问题;保护鲸的问题等。^②两国代表就会议中讨论的问题进行了总结,并于1920年7月26日发布了《1918年美加渔业会议报告》(Report of the American-Canadian Fisheries Conference)。此后,两国以《1918年美加渔业会议报告》为基础,继续就“保护弗雷泽河流域红大马哈鱼渔业资源问题”和“保护太平洋大比目鱼渔业资源问题”等进行了谈判,并分别签署了1923年的《美加保护太平洋大比目鱼公约》(Conven-

^① North Pacific Fur Seal Convention of 1911, available at: http://pribilof.noaa.gov/documents/THE_FUR_SEAL_TREATY_OF_1911.pdf, 2018年3月10日访问。

^② FRUS, 1918, Papers Relating to the Foreign Relations of the United States, p.440.

tion for the Preservation of the Halibut Fishery of 1923)^①和1930年的《美加保护、保存和繁殖弗雷泽河流域红大马哈鱼渔业资源公约》(Convention between the United States of America and Canada for the Protection, Preservation and Extension of the Sockeye Salmon Fisheries of the Fraser River System)。这些公约就休渔区、休渔期、捕鱼工具以及处罚原则等进行了明确的规定。美加两国还成立了国际太平洋大马哈鱼渔业委员会和国际渔业委员会来管理大马哈鱼和大比目鱼的保护事宜。美国和加拿大之间的渔业委员会是较早实施总可捕量制度(Total Allowable Catch)的组织。两国于1932年实施了总可捕量的管理措施。在管理初期效果明显,实现了资源的逐步恢复,但逐渐也出现了很多问题,如渔期的大幅度缩短和国家间的恶性竞争。为解决总可捕量制度存在的弊端,配额制度被引入到两国的渔业管理中来。1937年,美加太平洋鲑鱼渔业委员会把总可捕量按50:50的比例配额给了两个国家,在这个分配的基础上两国又按渔船或企业再次进行分配。这是配额制度最早实施的雏形。上述措施对确保渔业资源的可持续开发具有重要作用,同时国际间保护洄游性鱼类和公海渔业资源的规则建设也从这里获得了启发。

20世纪30年代,日本在美国阿拉斯加州沿海捕捞海产品的活动导致美国决策层更加关注渔业问题。鲑鱼(salmon)当时是美国渔业产值中最高的一种鱼,阿拉斯加是美国鲑鱼生产的主要基地。从1927年至1936年,美国和加拿大共同投资1600万美元用于鲑鱼资源养护和管理。1937年美国太平洋沿岸鲑鱼业总资产大约是两亿美元。^②1936年至1938年间,日本渔船开始在阿拉斯加布里斯托湾渔场捕捞鲑鱼,^③不但使阿拉斯加鲑鱼产业界担心鲑鱼资源因此而枯竭,并且在美国国内引起强烈反日情绪。^④为了保护沿海各州和私人的大规模投资,渔业利益集团给美国政府施加政治压力,要求采取行动限制外国公民在阿拉斯加大陆架上覆水域捕鱼的权利。^⑤一篇发表在《太平洋渔民》(*Pacific Fisherman*)杂志上的文章引起国务院的关注,代表了当时渔业利益集团的声音。文章称:

“我们有能力且必须以一切手段维护我们对鲑鱼的所有权。无论在哪里发现鲑

① Convention for the Preservation of the Halibut Fishery of 1923, available at: http://iea.uoregon.edu/pages/view_treaty.php?t=1923-Halibut.EN.txt&par=view_treaty_html, 2018年3月14日访问。

② FRUS, 1937 Vol. IV, p. 766.

③ 1930年,日本渔船开始在阿拉斯加布里斯托湾捕捞海产品,主要是捕捞螃蟹。1931年日本和美国曾达成君子协定,保证日本的活动将不会干扰美国的鲑鱼业。但从1936年开始,日本政府支持渔业人员对布里斯托湾的鲑鱼资源进行调查,以期将来可以进行商业生产。

④ FRUS, 1937, Vol. IV, pp. 744 ~ 745; Joseph W. Bingham, "The Continental Shelf and the Marginal Belt," *American Journal of International Law*, Vol. 40, 1946, p. 175.

⑤ FRUS, 1937 Vol. IV, pp. 740 ~ 748, 761 ~ 763, 774 ~ 776.

鱼,它们都是阿拉斯加的自然资源,我们对它们的权利都是天赋的、排他的……”,“美国政府有责任声明和坚持这一原则,要求其得到承认。并设计和制定有效的政策,保护美国渔业利益。……”^①

1937年7月至8月间,一位国务院官员在阿拉斯加州渔业局官员以及阿拉斯加鲑鱼业代表的陪同下,对西雅图至布里斯托湾一带的渔场进行了实地考察。在与渔业利益团体代表广泛接触后报告国务院:渔业界认为日本的捕鱼活动对美国鲑鱼产业构成了威胁,应控制美国领海以外海域的捕鱼活动。^②

渔业利益集团的要求也迅速在美国国会引起回应。1937年,国会参议员霍默·博恩(Homer T. Bone)提出一个议案,要求将美国沿海管辖权范围扩大到水深100呔等深线处,以便对“鲑鱼业进行必要的保护和养护”。^③他还写信给国务卿科德尔·赫尔(Cordell Hull)要求采取措施制止日本的行为。^④对于博恩提出的议案,赫尔回信表示同情议案的意图,但无法想象其真的成为法律。因为,若其他国家提出相似的权利主张,美国政府将很难反对它们。因此,国务院认为虽然应继续考虑扩大三海里管辖权问题,但应通过与有关国家谈判而非采取单边行动解决这一问题。^⑤国务院内部的意见是考虑与日本、加拿大、苏联等国谈判签订关于鲑鱼捕捞的多边协定,这样就可以不破坏“现存的国际法原则”。但美国的渔业利益团体反对与日本商讨任何条约,因为它们认为美国对白令海中的鲑鱼享有所有权。^⑥

就在美国国务院与日本交涉的过程中,阿拉斯加州众议员安东尼·戴蒙(Anthony Joseph Dimond)又于1938年2月在众议院提出更为激进的议案,要求外国公民不得在阿拉斯加沿海远至大陆架外延以内的水域捕捞鲑鱼,授权美国总统建立鲑鱼业执法区域。^⑦他认为,在20世纪中期依然盲目坚持古老的渔业制度十分荒唐,将导致渔场被破坏。^⑧同年5月,又有参议员提出议案要求将美国的管辖权扩展到阿拉斯加周围的大陆架。^⑨此事也引起罗斯福总统的注意。

① FRUS, 1937, Vol. IV, p. 745.

② FRUS, 1937 Vol. IV, pp. 759 ~ 760.

③ *Congressional Record*, June 18, 1937, p. 5953.

④ FRUS, 1937 Vol. IV, p. 749.

⑤ FRUS, 1937 Vol. IV, pp. 754 ~ 757.

⑥ FRUS, 1937 Vol. IV, pp. 740 ~ 748.

⑦ H. R. 8344, 75th Congress, 3rd Session.

⑧ US Congress, Committee on Merchant Marine and Fisheries, Hearings, “Alaska Salmon Fishery,” 75th Congress, third session, pp. 50 ~ 51. 转引自 Lawrence Juda, *International Law and Ocean Use Management: the Evolution of Ocean Governance* (New York: Routledge, 1996), p. 76。

⑨ S. 3744, May 5, 1938. 转引自 Lawrence Juda, *International Law and Ocean Use Management: the Evolution of Ocean Governance*, p. 77。

1937年11月,阿拉斯加渔民协会通过决议开始抵制日货,太平洋沿岸的海员协会和工人采取拒绝为日本船搬运货物来支持阿拉斯加渔民协会的决定。^①为了减轻国内压力,国务院公布了其与日本政府交涉的文件。由于国务院终于在1938年获得了日本政府暂时禁止其公民在阿拉斯加沿海捕捞鲑鱼的保证,此事总算告一段落,上述议案也未获通过。^②但防止未来出现类似问题的愿望终于在1945年发展成杜鲁门总统关于渔业利益的声明。

19世纪末远洋捕鱼能力的提高已经使得部分海域的渔业资源衰退,鱼群的种类和数量都下降了。但在第一次世界大战和第二次世界大战期间,由于渔业生产活动受到战争的影响,使得渔业资源得到一定程度的恢复。第二次世界大战以后,渔船数量再次大规模增长,近海和远洋捕捞能力都得到大幅提高,一些传统经济鱼类资源出现了明显的衰退。在这种背景下,一些国家间签定了双边或区域性在公海养护生物资源的国际协定。例如鲸作为一种传统上被捕捞较多的生物资源,其生存受到的威胁特别大。一些国家于20世纪30年代以后相继签订了几个关于管理捕鲸的国际协定,试图为这种生物资源建立国际制度。第二次世界大战之后,在美国的倡导下,国际捕鲸大会于1946年11月在美国首都华盛顿召开。1946年12月通过了《国际捕鲸管制公约》,合并和统一了以前通过的各捕鲸协定,将国际捕鲸活动进行制度化,并成立了国际捕鲸委员会。^③签署公约的国家都是从事捕鲸的国家,但由于公约存在不少漏洞,因此未能有效地对鲸类形成保护。此外,英国、法国、挪威、荷兰、丹麦等12个国家在1946年、1959年相继签订了《关于限制渔网网眼和鱼体长度的公约》《大西洋东北部渔业公约》。但这些条约尚未对公海捕鱼自由形成根本制约。

从早期历史来看,美利坚民族漂洋过海改变命运的经历和生存发展需要,使之相对更关注获得和保障自身的海洋渔业利益。由于很多捕鱼活动发生在国家领土之外的区域,所以美国较早地试图通过国家间的协商或通过国际法调整,在国际层面上解决相关问题。对渔业资源的保护意识和政策虽然还不成熟,但这一时期的政策演变过程为以后的发展奠定了基础。

二 20世纪40年代至60年代的美国政策:权衡渔业利益与安全利益

第二次世界大战结束后,国际社会要求扩大国家渔业管辖权的呼声逐渐升高,在

① FRUS, 1937 Vol. IV, pp. 760 ~ 762.

② Lawrence Juda, *Ocean Space Rights: Developing U. S. Policy* (New York: Praeger Publisher, 1975), p. 12.

③ *International Convention for the Regulation of Whaling*, available at: <https://archive.iwc.int/pages/view.php?ref=3607&k=>, 2018年3月14日访问。

这种形势下,美国也更加担心外国的捕捞活动将使美国沿岸渔业资源枯竭。因此杜鲁门总统于1945年9月28日发布了《公海捕鱼声明》,声称“鉴于养护渔业资源的迫切需要,美国政府认为有必要在邻接美国海岸的公海区域内建立保护区……如果任何国家承认美国公民在保护区内的捕捞利益,那么依照上述原则,该国在其沿岸水域建立保护区的权利也将得到美国的承认。这种保护区作为公海并可自由通行的状态,不会改变。”^①

杜鲁门的宣言^②扩大了美国的领海管辖权,但并没有明确规定管辖权的宽度。这加剧了美国与邻国在海洋资源开发和渔民捕鱼等多方面的矛盾。世界各国此后纷纷宣布对毗连渔区以及大陆架的权利,将主权和管辖权扩大到领海之外。中南美洲的一些国家甚至将管辖权扩大到200海里。^③显而易见,扩大捕鱼权问题仅凭单边声明和行动不可能得到解决。

为了调整各国在利用和开发海洋资源方面的权利和义务,20世纪50年代至60年代,联合国连续召开两次海洋法会议,美国都是会议的主要参加国。1947年,联合国成立了国际法委员会(International Law Commission)对海洋法问题进行了多年的研究。1956年,国际法委员会年会产生了一份最后报告。该报告包含了成为第一次联合国海洋法会议讨论基础的大量草案,其中关于捕捞公海渔业资源的权利和义务的内容大量吸取了美国的提议,得到了美国支持。国际法委员会在1953年和1956年两次建议召开海洋法会议。美国大力支持召开海洋法会议,并对会议予以高度重视。

1958年2月,第一次联合国海洋法会议在日内瓦召开。美国在会议前做了充分准备,希望在最大程度上维护美国的渔业利益、工业利益和军事利益。1958年2月5日,负责政治事务的副国务卿帮办的特别助理递交的一份备忘录,阐述了美国为参加第一次联合国海洋法会议所作的准备。^④从军事和安全的角度出发,美国政府认为将领海宽度扩展到三海里之外的企图,将对美国国家安全及自由世界带来危害。因

① Proclamation 2668, Policy of the United States with Respect to Coastal Fisheries in Certain Areas of the High Seas, September 28, 1945, available at: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=58816&st=&st1=>, 2018年3月14日访问。

② 与杜鲁门的《公海捕鱼声明》同时发布的还有《大陆架公告》。《大陆架公告》宣布:“公海下但毗邻美国海岸的大陆架底土和海床的自然资源属于美国,受美国的管辖和控制”。

③ 智利率先提出了对临近海岸200海里以内海域的自然资源的专属管辖权。1947年6月,智利政府发表声明,提出对所有包括在海岸和伸入海洋而距离智利大陆海岸为200海里的一条几何平行线之间的海域,实行保护和控制。智利政府确认并宣布其国家主权扩展到邻接其海岸的海域,不论其深度如何。1952年,智利、秘鲁和厄瓜多尔三国共同发表了要求对邻接海岸不低于200海里的海域享有专属管辖权的《圣地亚哥宣言》。

④ “Memorandum From the Deputy Under Secretary of State for Political Affairs’ Special Assistant (Sanders) to the Deputy Under Secretary of State (Murphy),” FRUS, 1958~1960, Vol. II, p. 642.

为领海范围越广,对海军机动性的限制越大,并且众多国际海峡的通行权也将受到限制。美国预料到自己的立场可能不会得到足够的支持。而加拿大政府的提案也是要求三海里领海,但另外附有九海里的专属渔业司法权。经过讨论,美国政府决定美国代表团的首要任务是确保三海里的领海界限,在这个基础上应当尽力保护美国沿岸的商业利益,因此,决定让美国代表团主席自行决断,美国是否应当支持诸如加拿大提案的建议。^① 美国政府考虑接受毗连渔区以满足沿海国对专属渔业管辖权的需求,从而换取它们对三海里领海宽度的支持。这种立场可以保护美国的安全利益和在本国海岸附近捕鱼的美渔民的利益,但会损害美国远洋渔业利益集团的利益。好在远洋渔业在美国渔业的总体份额中所占比例不大。

会议开始后,美国和英国支持三海里领海宽度,苏联主张 12 海里领海宽度,加拿大主张三海里领海宽度,附加九海里的毗连渔区模式。由于三海里领海方案不可能得到 2/3 的选票,美国转而支持加拿大方案,以避免大会陷入僵局。因为很多国家宣布多于三海里领海的主要原因是由于依赖于渔业。但英国等西欧国家极力反对加拿大提案,认为毗连渔区的方案将损害其渔业利益。美国在英国和加拿大之间进行了大量协调,但以失败告终。会议期间美国联邦参议员沃伦·马格努森(Warren G. Magnuson)和亨利·杰克逊(Henry M. Jackson)还写信给国务卿表达不满,认为代表团没有保护美国的传统渔场。总的来说,美国在第一次联合国海洋法会议上认为加拿大提案是唯一可能被大会通过的解决领海宽度和捕鱼区问题的提案。美国既想维护国家安全利益(限制苏联集团军事机动性),又想维护经济利益。但第一次联合国海洋法会议没能在领海宽度和毗连渔区这两个问题上达成协议。

1958 年 4 月,会议最后产生了四项公约,即《领海与毗连区公约》《公海公约》《捕鱼及养护公海生物资源公约》《大陆架公约》。其中,世界范围内签订限制公海捕鱼自由的国际条约就正式始于这次会议上通过的《公海公约》和《捕鱼及养护公海生物资源公约》。由于领海宽度未能确定,这些公约有的未能全面生效实施。但为以后的《联合国海洋法公约》打下了基础。《公海公约》首次引入了“适当顾及”(reasonable regard)的概念。^② 实际上,美国联邦最高法院在其一项判决中最早使用了“适当顾及”一词。《公海公约》是首次将此概念通过文字的形式体现出来,显示出国际社会对渔业资源枯竭的担忧,标志着国家间初步形成对限制公海捕鱼自由权的认识。《捕鱼及养护公海生物资源公约》是第一个全球性质的调整公海渔业的公约,反映了国际社会已经认识到公海生物资源管理与养护的重要性。该公约第一条对国家

① “Letter From the Secretary of Defense (McElroy) to the Secretary of State,” FRUS, 1958 ~ 1960, Vol. II, p. 646.

② 《公海公约》,第 2 条,available at: <http://www.un.org/chinese/law/ilc/hsea.htm>, 2018 年 3 月 14 日访问。

在行使公海捕鱼权时规定了三种具体的限制条件:一是遵守其条约义务;二是尊重本公约所规定之沿海国利益与权利;三是遵守下列各条关于养护公海生物资源之规定。^①这三条规定通常被视为《公海公约》第二条规定的“适当顾及”一词的具体体现。这两项公约的不足之处在于都只是从原则和框架上对公海生物资源保护进行了规范,没有相关的配套措施和具体的实施办法。美国后来签署并批准了《捕鱼及养护公海生物资源公约》和《大陆架公约》。

为继续寻求解决领海宽度和渔区范围的办法,第二次联合国海洋法会议于1960年3月在日内瓦召开。为了避免失败,美国为第二次联合国海洋法会议的召开积极筹备,并将美国在第二次海洋法会议的立场转变为6+6模式(即六海里领海宽度加六海里毗连渔区)。在六海里毗连渔区内经常捕鱼的外国渔船,可以保持继续捕鱼的权利,但不能超过近五年的捕捞量。这仍是出于对抗苏联12海里领海提案的目的,退而求其次的一种选择。美国的主要目标仍是获得对狭窄领海方案的广泛支持,而这种支持只能通过适当放弃渔业利益才能获得。尽管美国不希望在一一定的年限里终止传统捕鱼权利。^②

在会议期间,美国仍在加拿大和以英国为首的欧洲各国之间协调,但没有成功。结果加拿大和英国提案都提出六海里领海宽度和六海里毗连渔区,但加拿大提案没有将传统捕鱼权附加在提案中。而英国提案附加了传统捕鱼权的条件,并且提出对传统渔区的使用权没有限期。美国虽然在捕鱼权问题上与英国的利益相符,但美国认为亚非拉国家大多支持加拿大提案,因此只有给传统捕鱼权加上一定的年限的折中提案才有可能获得2/3的票数。在形势紧迫的情况下,美国和加拿大联合提案,增加了10年的传统捕鱼权的限制。^③然而,在大会进行最后投票时,这个最有希望的提案却因一票之差没有达到2/3多数,导致第二次联合国海洋法会议失败。实际上,在会议前和会议期间,美国国内就有较强的反对美国政府提案的呼声。因为六海里的捕鱼权虽然在一定程度上保护了美国国内渔民的渔业利益,但却极大地限制了渔业工业的捕鱼范围,使其无法捕捞其他国家沿岸的鱼类。1960年2月11日,参议员马格努森和杰克逊就曾致信国务卿克里斯琴·赫托(Christian A. Herter)表示,反对以渔业作为代价达成保证国防目标的做法。^④4月19日,众议员托马斯·佩利

① 《捕鱼及养护公海生物资源公约》,第1条,available at: <http://www.un.org/chinese/law/ilc/fish.htm>, 2018年3月14日访问。

② “Circular Instruction from the Department of State to All Diplomatic Posts,” FRUS, 1958~1960, Vol. II, p. 744.

③ “Telegram from the Delegation to the Conference on the Law of the Sea to the Department of State,” FRUS, 1958~1960, Vol. II, pp. 774~775.

④ “Letter from Senator Warren G. Magnuson and Senator Herry M. Jackson to the Secretary of State,” FRUS, 1958~1960, Vol. II, pp. 750~751.

(Thomas M. Pelly) 和参议员马格努森又致信赫托表示,如果最终达成的协定废除了美国国民的历史捕鱼权利,他们将采取立法措施加以保护,并将在国会竭力阻止批准这种协定。^①

第二次海洋法会议的形势反映各国越来越重视渔业利益,不会轻易妥协。美国政府也面临渔业利益集团越来越大的压力。会后,英国和加拿大曾提出希望能使美加提案成为一个多边协议而非国际法的计划,但肯尼迪政府经过衡量后决定不加入多边协议计划。

1968年,为了尽快解决海洋法问题,美国与苏联举行了两轮美苏海洋法谈判。此时处于冷战中的美苏两国在海洋法编纂方面却拥有共同利益。1968年7月的第一轮会谈,两国讨论了领海宽度、国际海峡和渔业问题,但渔业问题没有达成一致意见。美国国务院、国防部与内政部在渔业问题上出现分歧。国务院和国防部认为渔业利益不应影响安全利益,而内政部认为尽管安全利益比渔业利益重要,但渔业利益也不应被完全忽视。最后国务院和国防部的观点占了上风,即承认沿海国在12海里领海之外的特别捕鱼权,以便获得更多国家支持达成一项确立12海里领海与通过和飞越国际海峡权利的条约。12月,美苏举行了第二轮会谈。苏联接受了美国关于渔业问题的观点。双方达成的三项条款草案主要有以下内容:一是每个国家都有权利确立不超过12海里的领海宽度;领海宽度小于12海里的国家可以在领海之外建立毗连渔区,但渔区宽度和领海宽度不得超过12海里。二是用于国际航行的海峡内的领海将以提供适合所有船舶和飞机通过的公海通道的方式定界;但已有国际条约规定的特别海峡的法律地位不受影响。三是在特定情况下,沿海国可以采取单方面措施保护邻接其领海或渔区的任意公海区域的鱼类或其他海洋生物资源;倘若沿海国对某种鱼类的繁殖进行了大量投资,它可以采取措施为自身保留此种鱼类的部分可捕量;如果某种特定鱼类对沿海国的经济非常重要,在一定条件下该国可以采取为自身保留这种鱼类的部分可捕量;在平等的基础上,所有国家都可以捕捞没有留给沿海国的可捕鱼类。^②

总之,在美苏海洋法谈判中,美国在领海宽度上做出了让步,但是国际海峡的航行和飞越自由得到了保证,而渔业利益上做出让步。美苏虽然在海洋法谈判上走向了一定程度的合作,但苏联也是不太满意渔业条款的。从美国国内政治的角度看,渔业条款不但没有征求渔业利益集团的意见,而且损害了远洋渔业利益集团的利益。

① “Letter from Representative Thomas M. Pelly and Senator Warren G. Magnuson to the Secretary of State,” FRUS, 1958 ~ 1960, Vol. II, pp. 793 ~ 794.

② Document 333, “Circular Airgram CA-406 From the Department of State to Multiple Posts,” January 23, 1969, 1025Z, FRUS, 1969 ~ 1972, Vol. E - 1, Document 333.

1969年4月,内政部长致信国务卿罗杰斯(William P. Rogers)继续反映渔业利益被忽视的问题,要求开展部门间审查。^①从1971年起,渔业利益集团通过影响国会立法介入美国渔业政策并逐渐取得了效果。

这一时期的美国对公海渔业利益的政策和诉求,推动了整个国际社会单方面扩大公海渔业权利的热潮,其影响波及到第一、二次联合国海洋会议以及之后的60年代。但美国对公海渔业利益的诉求又严重受制于其冷战时期对安全利益的诉求,导致美国政府内部分歧极为剧烈。虽然美国的决策者不断调整渔业政策的目标,但取得的成效有限。

三 美国与1982年《联合国海洋法公约》渔业条款的出台

20世纪60年代,国际社会对规范公海渔业资源开发继续进行着思考和讨论,摩擦与冲突不断,拉美国家及其他国家基于种种原因提出扩大渔业管辖权的新要求。科学技术的发展和单方面海洋主张的激增^②等情况推动了联合国启动第三次海洋法会议的筹备工作。美国也是推动召开联合国第三次海洋法会议的重要力量。1969年至1970年,美国政府先后与许多国家就海洋法问题进行接触和磋商,但在公海捕鱼权利方面得到的反馈并不好。

1971至1973年,联合国海底委员会一共召开了七期筹备会议。在筹备会议期间,美国政府修正了渔业政策,把渔业政策与领海和海峡政策分开考虑。拟允许沿海国控制近海渔业资源,继续保护远洋渔业,并建立200海里托管区(地区和国际组织可以行使控制权)。^③调和美国的公海渔业利益与沿海渔业利益成为一项重要工作。美国的沿海渔业乐于接受扩大近海管辖权的运动,但远洋渔业则反对。但在政策酝酿的过程中沿海和远洋渔业利益集团放下了利益分歧,联合起来借国会的力量干预渔业政策的制定。

美国在1971年的筹备会议上提出了按海洋生物种类划分的方法,即沿海国享有12海里之外邻接其海岸的公海的沿海鱼类和溯河产卵鱼类(如鲑鱼)的渔业权利,但

① Document 336, "Letter from Secretary of Interior Hickel to Secretary of State Rogers, Washington, April 15, 1969," FRUS, 1969 ~ 1972, Vol. E-1, Document 336.

② 20世纪60年代,一些国家单方面宣布实行12海里领海或12海里捕鱼区,而另一些国家则单方面宣布实行200海里领海或捕鱼区。1970年,在拉美国家间签订的《蒙得维亚海洋法宣言》和《利马宣言》重申了《圣地亚哥宣言》的主张,并开始使用“承袭海”的名称。1972年,在雅温得非洲国家海洋法问题区域讨论会上,正式提出了“专属经济区”的名称和概念。专属经济区的主张迅速得到广大发展中国家的支持。

③ "Analytical Summary Prepared by John Negroponte of the National Security Council Staff, Washington, Undated", FRUS, 1969 ~ 1972, Vol. E-1, Document 400.

高度洄游鱼类(如金枪鱼)除外。这是美国沿海和远洋渔业利益集团立场协调的结果。高度洄游鱼类被排除在沿海国享有的权益之外,使美国能继续在远洋的拉美西海岸捕捞金枪鱼。美国还提出,如果沿海国无力捕捞全部可捕量的情况下,应允许其他国家捕捞可捕量的剩余部分。这也可以确保美国的远洋渔业利益,并迎合其他远洋渔业大国的需要。此外,美国还提出赋予地区和国际渔业组织更大的权力,以加强渔业养护等问题的国际合作。美国的上述提议引起了不少发展中国家的兴趣,但拥有远洋渔业利益的国家(如日本、苏联)则反对美国提出的渔业条款。总的来看,美国的提议并没有得到有效的支持。

1972年春季筹备会议上,美国对渔业提案又做了一些修改。不再强调地区和国际渔业组织的作用,不再限制沿海国如何行使沿海渔业资源控制权。提出沿海国享有沿海和溯河鱼类的执法权,并可以依据鱼群的活动地点指定监管区域;随着沿海国捕鱼能力的提升,沿海国有权通过补偿的方式逐步停止外国的远洋传统捕鱼;沿海国有权以国际通行的非歧视方式向外国颁发剩余可捕鱼类的捕捞许可证,并收取一定的费用;减少或限制仲裁期间仲裁委员会推迟沿海国实行管理的权力等等。^①

为了争取更多国家的支持,美国在1972年的夏季筹备会议上进一步对沿海国做出让步,提出:沿海国有权把其可捕的所有鱼类留给悬挂其国旗的船舶,有权优先考虑历史上在其海岸捕鱼的国家。这些提议也符合美国国内渔业利益集团的利益诉求。^② 总的来说,在筹备会议时期,美国渔业政策逐渐倾向于赋予沿海国更多的资源管辖权,同时逐渐倾向于接受专属经济区的概念。

第三次联合国海洋法会议于1973年正式召开,最终于1982年4月30日正式通过了《联合国海洋法公约》。在1974年,美国并未对筹备会议时期的渔业目标和立场进行大的改变,依然寻求达成沿海国管理沿海和溯河渔业,地区和国际渔业组织管理高度洄游鱼类,以及保护传统渔业的目标。有所改变的是,美国正式支持200海里专属经济区概念。美国接受专属经济区的条件是,强调沿海国对沿海资源既有专属权利也有养护的义务。美国提出的保护高度洄游鱼类的立场获得不少国家的支持。1975年,200海里专属经济区获得了普遍的赞同。挪威公使詹森·埃文森(Jens Evenson)提交的一份关于经济区的提案,其中的渔业条款成为渔业问题最终文本的基础,包括了几乎所有渔业问题的规定(高度洄游鱼类除外)。美国认为该提案符合美国的利益。

① “Memorandum from the Chairman of the Inter-Agency Task Force on the Law of the Sea (Stevenson) to the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger),” FRUS, 1969 ~ 1972, Vol. E-1, Document 423.

② 吴少杰:《联合国三次海洋法会议与美国关于海洋法问题的政策(1958~1982)》,东北师范大学博士学位论文,2013年,第124页。

到 1976 年,联合国海洋法会议虽然还在继续进行,但关于渔业问题的谈判已基本完成,美国的谈判目标已基本实现。在这种情况下,美国渔业利益集团急于通过国内立法确立美国的渔业管辖权,已经无法等待海洋法谈判的结束。^① 渔业利益集团促使国会于 1976 年通过了《马格努森渔业养护和管理法》(Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Act)。这是渔业集团向政府施压的手段,也是国会立法影响政府渔业政策的表现。1976 年 4 月 13 日,尽管美国国务院极力反对,^②但美国总统福特仍然签署了《马格努森渔业养护和管理法》。^③ 该法单方面确立了美国对沿海海洋生物资源的独家管辖权,将美国的渔业管辖权扩展至 200 海里。为管理渔业设立了新的全国性标准,提出运用科学信息,根据经济、社会、生态要素来确定渔业产量,提高渔业资源利用效率。不把追求经济利益当作管理的唯一目标。限制外国渔业,最终将所有外国渔船从美国管辖水域排除出去。《马格努森渔业养护和管理法》的通过是美国单方面维护和实现其海洋利益的行动,也是美国通过国内法塑造国际规则的案例。可以说,美国渔业利益集团在国际谈判完成之前,提前实现了维护其利益的目标。

1982 年《联合国海洋法公约》明确了专属经济区的地位,规定沿海国在专属经济区内享有“勘探和开发、养护和管理海床和底土及其上覆水域中的自然资源,不论为再生和非再生资源的主权权利”。^④ 《联合国海洋法公约》将原属于公海范围的大部分海洋生物资源的养护和管理权利交予沿海国,是海洋生物资源开发和养护系列国际协议的编纂和国际实践的总结和发展,在海洋生物资源养护制度的形成中具有不可替代的地位。公约还从海洋物种的特点出发为不同方式迁徙的物种制定特殊的制度,并为海洋生物资源争端的解决提供法律依据。可以说,在公海自由原则基础上,国际社会逐渐摸索形成了一些公海生物资源开发的新的原则。各国都有权在公海中捕捞生物资源,但在这个过程中应遵守相关条约的协议,承担在鱼种、数量、方法、区域等方面的义务。

沿海国在专属经济区海洋生物资源的权利和义务主要体现为:决定其专属经济

① 1976 年,在苏联、波兰等国际渔业捕捞影响下,美国已有超过 10 个商业渔场严重枯竭。

② “Memorandum From Secretary of State Kissinger to President Ford,” FRUS, 1973 ~ 1976, Vol. E-3, Document 26.

③ 《马格努森渔业养护和管理法》经过数次修订后目前的名称是《马格努森-史蒂文斯渔业养护和管理法》,参见 Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Act, Public Law 94-265, available at: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-90/pdf/STATUTE-90-Pg331.pdf>, 2018 年 3 月 14 日访问; Eugene H. Buck and Harold F. Upton, “Fishery, Aquaculture, and Marine Mammal Issues in the 112th Congress,” *CRS Report for Congress*, R41613, November 4, 2011, p. 3.

④ 《联合国海洋法公约》,第 56 条第 1 款(a)项,available at: <http://www.un.org/zh/law/sea/los/article5.shtml>, 2018 年 3 月 14 日访问。

区内生物资源的可捕量,以及对其他国家捕捞可捕量剩余部分的授权;采取海洋生物资源养护和管理措施以维持或恢复最高持续产量,防止专属经济区内渔业资源过度开发。^①在国家管辖范围之外的公海,所有国家均享有捕鱼的权利,但应受制于沿海国在专属经济区和公海洄游鱼类种群养护方面的权利和义务。第三次海洋法会议谈判各方一致同意采纳物种方法,为某些物种制定特殊的制度,并结合分区域制度实现海洋生物资源的养护和管理。^②《联合国海洋法公约》第 117 条提出了公海渔业资源的养护义务,规定“所有国家均有义务要求该国国民采取,或与其他国家合作采取养护公海生物资源的必要措施”。第 118 条对养护措施的国际合作提出了进一步规定“凡其国民在公海开发相同生物资源,或在同一区域内开发不同生物资源的国家,应进行谈判,以采取养护有关生物资源的必要措施”。同时,要求这些国家应在适当的情形下设立分区域或区域性渔业管理组织,以进行合作。这两个条款可以看作是《联合国海洋法公约》对渔业养护的国家合作义务的总体要求。

显而易见,美国在可捕量原则、物种分类原则等方面的观念在《联合国海洋法公约》中得到了充分体现。公约第 64 条没有为高度洄游物种提供具体的管理规定,也是因为美国希望使高度洄游物种尽可能脱离沿海国的控制,并使这些物种的管理受国际规范的调整。^③高度洄游物种的养护问题在 1982 年以后常引发复杂的矛盾和争端,直至后来才有了进一步的结论。这一时期美国环境保护理念和运动快速发展,如何可持续地开发公海渔业成为紧迫的问题。随着气候变化、环境污染、海运、石油开采以及过度捕捞等对海洋渔业资源破坏的加剧,美国渔业政策不但受渔业利益集团的影响,也越来越受到环保、石油等利益集团的影响。国会通常是利益集团发挥影响的舞台。美国行政部门在参与海洋法谈判时,不得不通过步步为营的方式,去平衡国内外不同的力量和诉求,以达成公海渔业协议。

四 美国在后《联合国海洋法公约》时代对公海渔业资源的开发与保护

自《联合国海洋法公约》通过后,由于确立了专属经济区制度,一些远洋渔业国家,只能从近岸生产更多的转向成本更高的公海。各传统渔业国家纷纷增加 200 海

① 《联合国海洋法公约》,第 61 条、第 62 条,available at: <http://www.un.org/zh/law/sea/los/article5.shtml>, 2018 年 3 月 14 日访问。

② 《联合国海洋法公约》,第 63 条、第 64 条、第 65 条、第 66 条、第 67 条,available at: <http://www.un.org/zh/law/sea/los/article5.shtml>, 2018 年 3 月 14 日访问。

③ 《联合国海洋法公约》,第 64 条,available at: <http://www.un.org/zh/law/sea/los/article5.shtml>, 2018 年 3 月 14 日访问。

里以外的公海捕捞力量。《联合国海洋法公约》第 87 条规定了“公海捕鱼自由”，同时还为其设置了“适当顾及”的义务。一些国家认为公约赋予了沿海国对紧邻其专属经济区的公海渔业资源一定的优先权利，但这并不能得到另外一些国家的认同。这导致在公海渔业快速发展的同时，公海渔业纠纷也持续增多。

针对跨界种群或高度洄游种群之类的开发和养护之间的矛盾，美国在相关国际制度还未成熟之前与某些相关国家签订了一些特别条约。

例如，从 20 世纪 80 年代中期开始，一些远洋渔业国增多了在白令海“甜甜圈”（Donut Hole）区域^①公海上的捕鱼活动，导致该区域狭鳕资源过度捕捞。白令海的狭鳕渔业对于美国来说是重要的渔业。为此，1988 年 4 月，美国和苏联政府间渔业会议就白令海等相关水域的资源保护问题交换了意见。1988 年 7 月和 1990 年 4 月，由美苏发起，两次召开白令海渔业国际科学研讨会。1990 年 5 月，美苏首脑在会晤期间再次就白令海狭鳕捕捞问题交换了意见。从 1991 年开始，美国、俄罗斯与韩国、日本、中国和波兰四个公海捕鱼国开始了一系列有关建立白令海公海狭鳕资源养护和管理制度的谈判，最终于 1994 年签署了各方一致接受的《中白令海狭鳕资源养护和管理公约》。^② 该公约规定了一系列管理制度，包括确定可捕量、实行国别配额制度、联合实施制度和船旗国责任制度等等。允许任何渔船上有一个不同于船旗国的观察员，以监视其运作，并且允许任何一个成员国登临和检查其他成员国的船只。《中白令海狭鳕资源养护和管理公约》对公海渔业的管理提供了一个先例，即通过沿海国与公海捕鱼国的合作，建立起为各方所能接受的管理制度。

对于美国十分重视的金枪鱼资源，美国坚持沿海国对金枪鱼没有管辖权。美国渔船继续在金枪鱼资源的主要聚集区（如太平洋很多岛国附近^③）进行捕捞。这导致美国渔船被扣押，而美国则以经济禁运作为报复措施。为了解决这一纠纷，美国在 1987 年与六个太平洋岛国签订了《南太平洋金枪鱼渔业条约》（South Pacific Tuna Treaty）。^④ 规定在美国支付一定的入渔费（每年的具体数额由双方通过谈判确定）后，协议签署国允许美国捕鱼船进入其 200 海里专属经济区捕捞金枪鱼。作为利益交换美国则须提供科技和经济援助。另外，美国还需利用相关岛国的加工辅助设施、

① “甜甜圈”是在白令海上被俄罗斯专属经济区和美国的领土所包围的一块飞地。此区域既不属于俄罗斯，也不属于美国的专属经济区。

② Convention on the Conservation and Management of Pollock Resources in the Central Bering Sea, available at: <https://www.afsc.noaa.gov/REFM/CBS/Docs/Convention%20on%20Conservation%20of%20Pollock%20in%20Central%20Bering%20Sea.pdf>, 2018 年 3 月 14 日访问。

③ 南太平洋岛国所处的海域盛产金枪鱼，其每年的金枪鱼产量占世界总产量的 50% 以上。金枪鱼是南太平洋岛国重要的收入来源。

④ 参见美国国家海洋与大气管理局网站：http://www.fpir.noaa.gov/IFD/ifd_sptt.html。

购买其设备并雇佣当地的劳动力。美国必须遵守所有这些岛国的法律和条约本身所规定的保育和管理措施,定期报告捕鱼活动的情况,允许观察员登船,对美国实施的罚金必须交予相关沿海国。

为了防止公海渔业资源的枯竭,20世纪90年代联合国就公海渔业资源管理制度和出台了一系列规定,建立了许多区域和分区域渔业组织,出台了各自的资源养护规定。^①公海渔业资源的管理制度已渐渐成型。1990年3月15日,联合国大会通过了《联合国大会关于禁止在公海使用大型流网的决议》,规定应于1992年6月30日前强行暂禁一切大型流网^②捕捞作业。联合国大会又于1991年12月21日通过了第46/215号决议,要求1992年12月31日前,在包括半闭海和闭海在内的所有海域,全面禁止大型流网捕捞作业。联合国对大面积流网捕鱼的决议并不具有正式的约束力,但是几乎所有的国家都遵守这项决议,使得该决议的条款成为国际惯例。联合国粮农组织于1992年通过了《促进公海捕鱼船只遵守国际养护及管理措施协议》,规定了各国对悬挂其旗帜在公海捕鱼的船只所担负的责任。1993年又通过了《负责任渔业行为守则》,要求各国采取预防措施,确保对海洋渔业资源进行有效的养护和管理,并强调使用对环境安全的渔具和规范,以尽量减少对其他物种的捕获。1995年8月,联合国公海渔业会议通过了《执行1982年12月10日〈联合国海洋法公约〉有关养护和管理跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群的规定的协定》(简称《执行协定》)。《执行协定》主要是针对200海里专属经济区以外的公海,授权区域性渔业组织的成员国对任何一艘涉嫌违规的外国渔船登临检查。规定公海捕鱼国必须加入分区域或区域性渔业管理组织和安排或同意适用其所订立的养护和管理措施,以获得对有关区域内跨界鱼种和高度洄游鱼种的入渔权,非成员国或不同意适用的国家则不享有此区域内这两种鱼种的入渔权。该协定是对《联合国海洋法公约》中的部分原则的具体化,目标是通过有效执行《联合国海洋法公约》有关规定以确保跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群的长期养护和可持续利用。^③对公海渔业资源的开发、养护及国际海洋渔业合作产生了深远影响。《执行协定》于2001年12月11日正式生效。

此外,还出现了如《北太平洋溯河性种群养护公约》《印度洋金枪鱼国际公约》《养护大西洋金枪鱼国际公约》《中西部太平洋高度洄游鱼类种群养护和管理公约》

① 自1945年以来,世界上已建立了约60个区域和分区域的渔业管理组织与安排。这些区域渔业管理组织几乎覆盖了全球所有海域。

② 流网(driftnet),也叫刺流网,是用船拖曳一张垂直的大网,处于海洋中的一定深度,当鱼撞到网上时,鱼的鳃盖以及鳍等被网所缠绕而困住。流网的使用,使得海洋生物不论大小一网打尽,因此对海洋生物破坏性很大。

③ 《执行1982年12月10日〈联合国海洋法公约〉有关养护和管理跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群的规定的协定》,available at: <http://www.un.org/zh/ga/52/res/a52r28.htm>, 2018年3月14日访问。

等区域性养护公约。^①

美国是世界上主要的公海捕鱼国,历来反对使用毁灭性的捕鱼方法在公海进行捕捞。因此,美国积极提议或配合了上述公海渔业资源管理措施的实施。例如,自1990年以来,根据《马格努森-史蒂文斯渔业养护和管理法》,禁止任何美国国民或渔船进行大型中上层流网捕鱼。美国是联合国大会禁止使用大型流网捕捞的第46/215号决议等的主要提案国之一,已与其他国家集体采取措施,防止在公海进行大型中上层流网捕鱼。美国促请国际社会所有成员,政府间组织、非政府组织和具有海洋渔业资源专门知识的科学研究机构向秘书长汇报任何不符合第46/215号决议规定的活动或行为。不允许任何大型流网捕鱼渔船享受港口特权,并禁止从任何有国民或船只在任何国家的专属经济区以外进行大型流网捕鱼的国家进口某些产品。1993年3月,美国声明将对有确切证据证明在公海使用流网捕鱼的行为进行制裁。如果美国与船旗国存在事先的协定,美国将通知船旗国并进行处罚。如果美国与船旗国事先不存在约定,美国将找寻一项特别法案来实施法律,或者代表渔船注册国的政府采取适当的行动。如果渔船是无船旗国的,将被美国直接处罚。^②

近些年来,涉及公海渔业资源开发和养护的制度还有打击IUU捕捞(Illegal, Unreported and Unregulated Fishing)问题,即“非法、未报告及未受管制的捕捞”。IUU捕捞可以说是对海洋渔业资源可持续利用的最严重威胁之一。它会极大破坏鱼类种群及其繁殖的海洋栖息地、威胁粮食安全和经济稳定,而且给遵守严格的保护措施渔民造成了一种不公平的市场竞争。世界范围内的合法捕捞作业因非法捕捞活动而蒙受的经济损失每年介于100亿至230亿美元之间。为打击IUU捕捞,联合国粮农组织于2001年通过了《预防、制止及消除非法、未报告及未受管制捕捞的国际行动计划》(IPOA-IUU),要求各国和国际渔业组织采取措施加以实施,保护渔业资源。^③又于2009年11月通过《港口国预防、抵制及消除非法、未报告和未受管制捕捞活动的措施协定》,旨在杜绝涉及IUU渔获的卸货和运输。^④该协定于2016年6月生效,是有史以来特定的解决IUU捕捞问题的第一个具有约束力的国际准则,也是唯一的非船旗国协助在公海作业渔船的船旗国打击IUU捕捞的国际协定。

对于国际上打击IUU捕捞的努力,美国近几十年来一直持积极态度和推动作

① 白洋:《后UNCLOS时期国际海洋渔业资源法律制度分析与展望》,载《河南财经政法大学学报》,2012年第5期,第121页。

② 张晏瑜:《国际渔业法律制度的演进与发展》,载《国际法研究》,2015年第5期,第33页。

③ *International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, available at: <http://www.fao.org/tempref/docrep/fao/012/y1224e/y1224e00.pdf>, 2018年3月14日访问。

④ *FAO Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, available at: <http://www.fao.org/fishery/psm/agreement/en>, 2018年3月14日访问。

用。美国国家海洋与大气管理局强调,目前在全球范围内打击 IUU 捕捞活动,仍是该机构工作的重点。美国支持联合国粮农组织 2001 年通过的《预防、制止及消除非法、未报告及未受管制捕捞的国际行动计划》,并于 2004 年出台了美国的打击 IUU 捕捞国家行动计划。美国商务部于 2009 年 1 月向国会提交了 2007~2008 年度 IUU 捕捞报告。该报告指出,法国、意大利、中国、利比亚、突尼斯及巴拿马等 6 国在过去 2 年中存在 IUU 捕鱼行为或没有采取足够措施来保护海洋渔业资源。声称若名单内的国家未采取控制 IUU 捕捞的措施,美国将启动程序,防止从那些国家进口鱼及鱼类产品,并实施其他制裁。美国还主张在地区渔业管理组织内建立打击 IUU 捕捞的机制,通过联合国粮农组织寻求建立一个全面的鱼类和海产品追溯识别机制,并通过政府和非政府间合作推动其他沿海国家加强打击 IUU 捕捞的能力。2014 年 6 月,由美国国务院和商务部牵头成立了包括 14 个机构组成的“总统工作组”,并于 2015 年 3 月 15 日发布了“打击 IUU 捕捞的行动纲要”,要求美国政府相关部门,联合国外政府,共同构建可持续发展渔业经济、打击 IUU 以及水产品欺诈行为。^① 2015 年 11 月 5 日,美国总统奥巴马签署了《非法、未报告和未受管制捕捞执行法案》。^② 该法案是“打击 IUU 捕捞的行动纲要”的具体实施方案。同时,美国批准了《港口国预防、抵制及消除非法、未报告和未受管制捕捞活动的措施协定》,以打击进入美国港口的非法捕捞船只和禁止非法渔获进入美国市场。

当前,为了进一步确保海洋渔业资源的可持续利用,在专属经济区内和公海建立海洋保护区(Marine Protected Area)的行动成为一种趋势。海洋保护区广义上是指管理海洋资源和空间,保护脆弱生态环境和濒危物种而划定的任何海岸带或开阔海域。^③ 海洋保护区分为国家管辖范围以外海域的自然保护区和国家管辖范围以内海域的自然保护区。海洋保护区的概念是于 1962 年世界国家公园大会(World Conference of National Parks)首次被提出。建立海洋保护区这一问题并未在《联合国海洋法公约》中提及。建立公海海洋保护区涉及如何协调公海捕鱼自由原则、国际海底

① Presidential Task Force Releases Action Plan to Combat Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing and Seafood Fraud, available at: <http://www.noaa.gov/stories2015/20150315-presidential-task-force-releases-action-plan-to-combat-illegal-unreported-and-unregulated-fishing-and-seafood-fraud.html>, 2018 年 3 月 14 日访问。

② Statement by the Press Secretary on H. R. 774, Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing Enforcement Act, The White House, available at: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/11/05/statement-press-secretary-hr-774-illegal-unreported-and-unregulated>, 2018 年 3 月 14 日访问。

③ 为了指导各国海洋保护区的建设,国际自然保护联盟(IUCN)将海洋保护区定义为:“任何通过法律程序或其他有效方式建立的,对其中部分或全部环境进行封闭保护的潮间带或潮下带陆架区域,包括其上覆水体及相关的动植物群落、历史及文化属性。”参见国际自然保护联盟网站:<https://www.iucn.org/content/marine-protected-areas--why-have-them>。

区域资源开发以及国际渔业组织的管理问题。虽然1992年的《21世纪议程》等没有法律约束力的文件呼吁各国建立海洋保护区,但海洋保护区制度在国际海洋法律制度的地位仍未解决。尽管如此,近年来国际社会已日益重视设立海洋保护区的问题。世界自然基金会、国际自然保护同盟等非政府组织,都明确主张设立公海海洋保护区。在2008年《生物多样性公约》缔约方第九次大会上,各国代表就选择划分海洋保护区的标准上达成一致,首次草拟了建立国际海洋保护区的标准,对建立公海海洋保护区具有重要的科学指导意义。目前在公海设立的海洋保护区主要包括:1999年设立的地中海派拉格斯海洋保护区;2009年设立的南奥克尼群岛南大陆架海洋保护区;2010年设立的大西洋中央海脊海洋保护区;2016年设立的南极罗斯海海洋保护区。目前,还有几个区域可能设立海洋保护区,正在探讨之中。

近些年,在各种探讨海洋保护区问题的国际会议上,美国政府主要表达了以下一些意见:首先,应明确建立海洋保护区及海洋保护区网络的标准,这些标准和网络应建立在科学的基础上,必须是有效的、可执行的,且需与生态方法及国际法相协调。其次,海洋保护区应是对环境影响有明确定义的区域,反对将海洋保护区设定成禁止一切活动的区域,应发挥区域渔业管理组织等机制的作用。^①

在具体实践中,2012年,美国与新西兰代表团在南极海洋生物资源养护委员会年会上联合提交了在南极罗斯海^②建立海洋保护区的建议。美国与新西兰的提案引起了俄罗斯、日本、挪威、乌克兰等远洋渔业比较发达国家的反对。这些国家担心提案一旦通过,其远洋捕捞业将大为受损。美国和俄罗斯身后分别形成了一个阵营。按照南极海洋生物资源养护委员会制度,提案必须由所有24个成员国和欧盟达成一致才能通过。由于两个阵营针锋相对,美国与新西兰连续五年提交了提案。相关成员国间进行了长期对话和磋商,并对最初的提案内容进行了若干修改。^③ 美国与俄罗斯都做出了妥协。最终案文照顾了俄罗斯等国家的渔业发展。保护区的建立还为俄罗斯等国打开了原已关闭的、位于海洋保护区之外的渔场,并增加了海洋保护区特别研究区内犬牙鱼的捕捞配额。2016年10月28日,24个成员国以及欧盟一致通过

① 公衍芬、姜丽、王群:《以美国为鉴探讨中国参与公海保护区建设的对策建议》,载《环境科学导刊》,2014年第1期,第38~39页。

② 罗斯海是南太平洋深入南极洲的大海湾,也是人类航海所能到达的地球最南海域之一。有超过1万多个海洋物种在这里栖息,包括企鹅、鲸类、海鸟、巨型鱿鱼和南极犬牙鱼等海洋物种。在科学研究上,罗斯海被认为是地球上最后一块完整的海洋生态系统区域,是研究南极海洋生物以及全球气候变化的理想之地。

③ Chelsea Harvey, "In Historic Agreement, Nations Create the World's Largest Marine Reserve in Antarctica," *The Washington Post*, October 27, 2016, available at: https://www.washingtonpost.com/news/energy-environment/wp/2016/10/27/in-historic-agreement-nations-forge-the-worlds-largest-marine-reserve-in-antarctica/?utm_term=.b928de44cb1c, 2018年3月14日访问。

了关于在南极罗斯海建立海洋保护区的提案。该海洋保护区面积达 155 万平方公里,建成后将成为全球最大的海洋保护区,也是全球首个大型公海海洋保护区。根据提案,罗斯海海洋保护区建成后将在 35 年内禁止商业捕捞活动。其中,将在 112 万平方公里的保护区海域内(约占 72% 的保护区面积)完全禁止任何捕捞活动,在其余保护区海域内只可捕捞用于科研目的的磷虾等海洋生物。具体包括:将在保护区内建立面积为 32.2 万平方公里的磷虾研究区,允许捕捞用于科研目的的磷虾,但禁止捕捞南极犬牙鱼;在保护区内建立面积为 11 万平方公里的特别研究区,允许捕捞用于科研目的的磷虾和南极犬牙鱼。最初美国和新西兰的提案是建议保护区期限为 50 年。最终通过的方案为保护区设定了两个期限,一是禁捕区的期限为 35 年,一是特别研究区的期限为 30 年。美国国务卿约翰·克里在一份声明中表示:“罗斯海海洋保护区的建立,是保护海洋的重要一步……”。^①

最后,深海底层渔业对深海脆弱海洋生态系统的危害也受到越来越多的关注。由于对公海底拖网渔业的管理措施十分缺乏,一些环保组织和科研机构不断呼吁对公海底拖网渔业采取国际性管理措施。^② 2003 年以来,联合国大会多次通过决议呼吁各国各自并通过区域性渔业组织采取行动,采用基于生态系统的管理方法,评估深海底层渔业对脆弱海洋生态系统的影响。2008 年,联合国粮农组织主要从技术角度审议并通过了《公海深海渔业管理国际准则》。^③ 有些区域性渔业组织已采取了暂停部分区域底拖网渔业的措施。但世界各国对于全面禁止公海深海底拖网渔业的做法存在不少分歧,渔业产业界也大多持反对立场,因此近期尚难以全面禁止公海的深海底层渔业。美国、新西兰、澳大利亚等国是禁止公海底拖网作业的支持者。美国在 2006 年联合国大会渔业相关决议的非正式协商会议上就提出禁止公海底拖网的提案。但加拿大、日本等国认为禁止公海底拖网渔业并不恰当,应采取大多数渔业国家都可以接受的办法。

通过以上分析可以看出,当前关于公海渔业资源开发和养护的法律制度及其执行尚存在空白和争议。但公海渔业管理措施更加趋向于强制性和综合管理,公海渔业已进入全面严格管理的时代。美国的很多公海渔业开发和养护领域发挥着倡议者

① “On the New Marine Protected Area in Antarctica’s Ross Sea,” Statement by John Kerry, Secretary of State, Washington, D. C., October 27, 2016, available at: <https://2009-2017.state.gov/secretary/remarks/2016/10/263763.htm>, 2018 年 3 月 14 日访问。

② 在深海底层进行底拖网作业对深海生物资源以及作业区域的生态环境具有很大的破坏性。深海渔业捕捞的海洋生物资源具有性成熟年龄较大、生长缓慢、可能并非每年产卵等特征。具有这些特征的深海海洋生物资源生产力低,仅能维持很低的开发率,一旦过度开发,恢复时间长且无法保证。

③ 《公海深海渔业管理国际准则》,参见联合国粮农组织网站:<http://www.fao.org/docrep/012/i0816c/i0816c00.htm>, 2018 年 3 月 14 日访问。

的角色。但美国明确反对制订一部关于公海渔业的新的国际条约,认为这既费时间、也存在着许多不确定的因素,强调充分有效地执行现有协定和利用现有机制来解决最紧迫问题。

结 语

公海渔业资源遭到过度开发将导致枯竭,这需要国际社会制定更多更复杂的养护和环境保护措施。国家之间就如何管理和分配这些可移动的资源也需要进行更多的协调。美国比较早的开始关注海洋渔业资源可能枯竭的问题,也较早开始与其他国家进行涉及公海渔业资源开发与养护方面的交涉。第二次世界大战结束之后,美国总统杜鲁门发布的《公海捕鱼声明》扩大了美国的领海管辖权,这推动世界各国纷纷宣布将渔业管辖权扩大到领海之外。为了解决包括领海宽度、公海渔业资源开发问题在内的一系列问题,联合国先后召开了三次海洋法会议。在这些会议期间,美国力图平衡美国的渔业资源利益、工业利益和军事安全利益。1982年的《联合国海洋法公约》将原属于公海范围的大部分海洋生物资源的养护和管理权交给了沿海国,并为专属经济区和公海海洋生物资源的开发规定了相关权利和义务。尽管如此,在《联合国海洋法公约》通过之后的时代,公海渔业资源开发和养护的法律制度及其执行方面仍存在空白和争议。自20世纪60年代以来,美国的公海渔业资源开发政策越来越受环保意识和运动的影响,因此在禁止使用大型流网捕捞、打击IUU捕捞、设立公海保护区、禁止公海底拖网等方面都表现得非常积极。然而,共和党与民主党在环保理念以及对自然资源的保留等方面存在相当大的分歧。随着特朗普政府对民主党执政时期推进的一系列环境和生态保护政策的修正,美国未来如何影响公海渔业资源开发的国际政治过程值得进一步关注。

沈鹏:中国社会科学院美国研究所副研究员

(本文责任编辑:李墨)

试论后九一一时代美国国家安全战略的调整^①

——基于对特朗普政府《美国国家安全战略》报告的分析

朱启超 龙 坤

[内容提要]自2001年九一一事件至今,美国政府共发布了五份国家安全战略报告,这在一定程度上反映了美国国家安全战略的调整动向。2017年12月18日,特朗普政府首份《美国国家安全战略》出台,阐述了特朗普政府对美国国家安全环境的判断,提出了美国国家安全的四大支柱和六大地区战略。相比小布什和奥巴马政府,特朗普政府的《美国国家安全战略》在整体理念、地区战略、对华定位,以及新兴战略领域重视程度等方面都有了重大转变。整体理念变为“美国优先”和强调“大国战略竞争”,地区战略尤其注重“印太地区”战略,对华定位转为“战略竞争对手”,在新兴战略领域更加重视网络、太空和人工智能的发展。特朗普政府国家安全战略的调整在经济、政治、军事和文化领域都将对中国带来一定挑战。

关键词:美国军事与外交 美国国家安全战略 特朗普政府 九一一

国家安全战略是为了实现和巩固国家安全目标,运用和协调经济、军事、外交等各部分国家力量的艺术和科学,也称国家战略或大战略。^② 1986年,美国国会通过《戈德华特-尼科尔斯国防部改组法》(Goldwater-Nichols Department of Defense Reor-

^① 感谢《美国研究》匿名评审专家提出的修改意见,文中疏漏与不当之处概由笔者负责。本文得到国家社科基金课题《跨域安全与跨域威慑机理研究》(项目编号14BGJ028)的资助。

^② Paul Kennedy, John Levis Gaddis, et al., “Studies in Grand Strategy” (Syllabus), International Security Studies, Yale University, Spring/Fall, 2002.

ganization Act of 1986),其中第 603 款第 104 节规定,美国总统理论上每年需发布一份国家安全战略报告,对外阐述美国的宏观战略方针,具体涵盖以下内容:对美国国家安全至关重要的全球利益和目标,美国的外交政策、全球承诺和国防能力,美国政治、经济、军事和其他力量运用计划,对美国贯彻国家安全战略能力的评估,以及国会需要被告知的美国国家安全其他相关信息。^① 1987 年,里根政府发布了第一份国家安全战略报告。在之后近 30 年时间里,美国历任总统又陆续发布了 16 份国家安全战略报告。从历史上看,美国国家安全战略经常随历任总统内外执政环境变化而不断调整。

本文主要基于对小布什执政以来历届政府发布的安全战略报告的对比与分析,探讨如下问题:九一一事件后美国国家安全战略如何演变? 特朗普政府的安全战略有何重要调整? 这些变化可能对中国产生哪些影响? 中国应如何看待和应对美国新一轮国家安全战略的调整?

一 九一一事件后美国国家安全战略的演变

一般而言,国家安全战略主要有三大核心要素,即利益(国家利益)、威胁(国家利益所面临的威胁),以及举措(为了实现国家利益和应对威胁所需要采取的措施)。^② 自里根政府以来,美国历任总统签发的国家安全战略集中反映了政府对国家利益、安全威胁及应对举措的认知(历任美国总统签发的国家安全战略报告情况见表 1)。按照九一一事件后的总统任期,本文将之划分为小布什政府时期、奥巴马政府时期,以及特朗普政府时期,并结合国家安全战略核心要素内涵的变化进行比较与分析。

表 1 历任美国总统签发国家安全战略报告情况

发布年份	签发者	党派	报告标题
1987	罗纳德·里根	共和党	《美国国家安全战略》
1988	罗纳德·里根	共和党	《美国国家安全战略》
1990	乔治·H. W. 布什(老布什)	共和党	《美国国家安全战略》
1991	乔治·H. W. 布什(老布什)	共和党	《美国国家安全战略》
1993	乔治·H. W. 布什(老布什)	共和党	《美国国家安全战略》

① U. S. Congress, "Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act of 1986," available at: http://history.defense.gov/Portals/70/Documents/dod_reforms/Goldwater-NicholsDoDRReordAct1986.pdf, p. 86.

② 王荣:《〈美国国家安全战略报告〉研究》,北京·时事出版社,2014年版,第53页。

1994	比尔·克林顿	民主党	《参与和扩展的国家安全战略》
1995	比尔·克林顿	民主党	《参与和扩展的国家安全战略》
1996	比尔·克林顿	民主党	《参与和扩展的国家安全战略》
1997	比尔·克林顿	民主党	《新世纪的国家安全战略》
1998	比尔·克林顿	民主党	《新世纪的国家安全战略》
2000	比尔·克林顿	民主党	《新世纪的国家安全战略》
2001	比尔·克林顿	民主党	《全球化时代的国家安全战略》
2002	乔治·W. 布什(小布什)	共和党	《美国国家安全战略》
2006	乔治·W. 布什(小布什)	共和党	《美国国家安全战略》
2010	巴拉克·奥巴马	民主党	《国家安全战略》
2015	巴拉克·奥巴马	民主党	《国家安全战略》
2017	唐纳德·特朗普	共和党	《美国国家安全战略》

资料来源:笔者根据美国“国家安全战略档案馆”网站资料整理而来,参见 <http://nssarchive.us/>。

(一)小布什政府时期的美国国家安全战略:聚焦反恐与“先发制人”

小布什政府共发布两份国家安全战略报告,发布时间分别为2002年9月和2006年3月。关于威胁认知,恐怖主义成为九一一事件后美国的首要现实威胁,反恐成为小布什政府的第一要务,这一点深刻体现在小布什时期的两份《美国国家安全战略》报告中。2002年的报告指出“恐怖主义与大规模杀伤性武器的结合是美国国家安全面临的主要威胁”,美国目前的首要任务就是摧毁全球恐怖主义组织和头领。^① 2006年的报告也指出,极端意识形态滋生的恐怖主义的兴起给美国带来了重大挑战和“不对称威胁”。美国正处于与恐怖主义的战争中,虽然恐怖主义得到削弱,但是并未被彻底打败。为了打赢反恐战争,美国必须运用军事及其他力量阻止恐怖组织发动袭击,切断“无赖国家”对恐怖主义的支持和庇护,防止其获取大规模杀伤性武器。^② 关于国家利益界定,布什政府的两份报告都将“维护自由、民主、人权”等美国价值观视为国家的核心利益。2002年的报告指出“20世纪自由与专制的决战以自由之师的压倒性胜利而告终——实现国家富强的唯一有效模式就是:自由、民主和自由企业。”^③ 2006年报告中指出美国国家安全战略的第一个支柱就是“促进自由、民

① George W. Bush White House, “The National Security Strategy of the United States of America,” September 2002, available at: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/>, pp. 1, 5.

② George W. Bush White House, “The National Security Strategy of the United States of America,” March 2006, <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2006/>, pp. 8 ~ 13.

③ George W. Bush White House, “The National Security Strategy of the United States of America,” September 2002, available at: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/>.

主,致力于去除暴政”。^① 关于战略举措,不同于克林顿政府时期的“接触与交往”,“先发制人”(preemption)成为布什政府的主要战略理念和手段。这种战略是一种预防性战略,将美国的战略重点从“基于威胁”转向“基于能力”。具体而言,经济上,小布什政府强调自由贸易和自由市场,希望通过经济援助来推广美国的价值观念。外交上,强调盟国和伙伴国家加强国际合作在反恐时代的重要性。军事上,强调军事力量在美国国家安全战略中的极端重要性,指出无可匹敌的军事实力是维护美国绝对安全的必要条件。不难看出,这标志着美国国家安全战略的一个重大转型。冷战时期,美国的国家安全战略主要以与苏联的大国战略竞争为核心,以“威胁和遏制”为手段。苏联解体后,美国国家安全战略进入了“间歇期”和“调整期”。而九一一事件后,恐怖主义和地区安全威胁成为美国的首要关切,战略手段也变成进攻性的“先发制人”。值得注意的是,这并不意味着小布什政府不关注大国战略竞争。相反,打击恐怖主义现实威胁和防止长期大国威胁这两个目标有机统一在“先发制人”这一战略中。^②

(二)奥巴马政府的美国国家安全战略:多样化挑战与“巧实力”

奥巴马政府分别于2010年和2015年出台了两份国家安全战略报告。如果说迎接小布什的是恐怖主义挑战,那么应对金融危机就是奥巴马当选总统后的首要问题。奥巴马入主白宫之际,正是全球金融危机肆虐之时。与此同时,历时多年的全球反恐战争极大地消耗了美国的资源和精力,美国国际形象下滑,盟友关系也出现了明显裂痕。在此背景下,奥巴马政府积极调整美国的国家安全战略。威胁认知方面,不同于小布什时期尤其突出的恐怖主义威胁,奥巴马政府认为当时的美国正面临多样化的威胁和挑战,包括恐怖主义、气候变化、流行性和传染性疫情、跨国犯罪等。2010年的报告强调,一方面,美国需要尽快结束战争并推动经济全面复苏;另一方面,美国必须应对多样化的全球挑战,复兴美国全球领导力。^③ 国家利益界定方面,2010年的报告明确强调“安全”“繁荣”“价值观”和“国际秩序”构成了美国国家利益的四个核心要素,是不可分割、彼此促进的整体,并对促进每一项国家利益提出了相应的战略目标。战略举措方面,“巧实力”战略取代了小布什时期的“先发制人”战略。具体而言,经济上,奥巴马政府报告强调“我们的中心工作是让经济保持活力”,并将创新视为美国力量的基础,开发新能源,建立保障经济持续发展的体制。外交上,强调需要

① George W. Bush White House, “The National Security Strategy of the United States of America,” March 2006, <https://georgewhush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2006/>, pp. 3 ~ 5.

② 赵怀普:《试论冷战后美国国家安全战略的调整》,载《当代亚太》,2003年第7期,第31页。

③ Obama White House, “National Security Strategy,” May 2010, available at: https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf, p. 1.

加强与其他大国的合作,建立以“多伙伴世界”为特征的国际机制。军事上,强调要加强军队建设,确保在现代战争中获得胜利,慑止对美国及其盟友的威胁。并指出要维持美国在军事前沿领域的优势地位,实现由信息化到隐身化、无人化,以及网络、太空等新兴战略领域的有效转换。^①

(三)特朗普政府的美国国家安全战略:充满竞争的世界与“美国优先”

2017年12月18日,特朗普政府发布最新版《美国国家安全战略》报告,^②向外界展示了新一届美国政府在国家安全领域的战略理念。这份报告是特朗普执政以来首份国家安全战略报告,系统阐述了支撑美国国家安全的四大支柱及美国的地区战略,并给出了相应的优先行动计划。2017年版《美国国家安全战略》报告篇幅长达68页,除了开篇和结语外,共分为五部分。前四部分主要论述美国国家安全战略的四大支柱:保卫美国人民、国土及生活方式,促进美国繁荣,以实力捍卫和平,以及提升美国影响力。第五部分阐述了美国在世界主要地区的安全战略。报告主要内容概述如下。

在威胁评估上,特朗普政府认为,当今的世界是一个在经济、军事、文化等各个领域都充满竞争的极度危险的(extraordinarily dangerous)世界。美国面临中俄“修正主义国家”(revisionist powers)、朝鲜和伊朗“流氓国家”(rogue states),以及“跨国威胁组织”(transnational threat organizations)三大挑战。尽管这些威胁的性质和大小有别,但是都代表了一场关于人类自由尊严与强权压迫的对决。^③基于对美国安全环境的认知,报告接着论述了特朗普政府的国家安全战略理念和具体举措,即支撑美国国家安全的四大支柱及其优先行动,这四大支柱也是美国的核心利益。具体而言,第一个支柱为保卫美国人民、国土及生活方式。这里包含四方面内容:第一,确保美国边境和领土的安全;第二,追溯威胁来源;第三,确保美国在网络时代的安全;第四,提升美国的战略弹性。^④第二个支柱是促进美国繁荣。这一部分包括五个方面:第一,复兴美国国内经济;第二,推动自由、公平和互惠的经济关系;第三,在研究、科技、发明和创新上保持领导地位;第四,促进和保护国家安全创新基地;第五,维持能源优势。^⑤第三个支柱为以实力求和平。具体涵盖三大方面:第一,复兴美国竞争优势;

① Obama White House, “National Security Strategy,” May 2010, pp. 17 ~ 27。关于奥巴马时期美国国家安全战略延续与调整的深入探讨,可参见钟龙彪:《奥巴马政府的国家安全战略调整及其对中美关系的影响》,载《国际问题研究》,2010年第4期,第33~38页。

② White House, “National Security Strategy of the United States,” December 18, 2017, available at: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>。

③ White House, “National Security Strategy of the United States,” December 18, 2017, pp. 1 ~ 4, 25。

④ White House, “National Security Strategy of the United States,” December 18, 2017, pp. 7 ~ 14。

⑤ White House, “National Security Strategy of the United States,” December 18, 2017, pp. 17 ~ 22。

第二,复兴美国能力。主要强调了军事、国防工业基础、核力量、太空、网络空间,以及情报六大领域;第三,外交与治国。包括具有竞争力的外交,经济外交手段,以及信息治国方略三大领域。^① 第四个支柱为提升美国影响力,分为三大部分:第一,鼓励富有志向的伙伴;第二,在多边平台上取得更好结果;第三,维护美国价值观。^② 报告还阐述了美国在世界各个地区的具体战略,包括印太地区、欧洲地区、中东地区、中南亚地区、西半球地区,以及非洲地区共六大地区,并在每个地区战略中都从政治、经济和军事三个方面给出了各自的优先行动。在结语部分,报告总结称这是一份以“有原则的现实主义”(principled realism)为导向的国家安全战略。称之为“现实主义”,是因为报告强调权力在国际政治中的中心地位,强调主权国家是世界和平的最大希望,且明确界定了美国的国家利益。“有原则”是因为报告以“推动美国原则能够促进世界和平与繁荣”这个基本认识为前提。^③

二 特朗普政府美国国家安全战略的新动向

2017年版《美国国家安全战略》报告延续了前几届政府国家安全战略的一些内容,比如一如既往地强调对恐怖主义的打击、对盟友体系的巩固,以及对美国价值观的推崇。但是,与以往相比,这份报告的重大变化更为明显。通过与小布什时期和奥巴马时期颁布的国家安全战略比较,可以总结出以下主要变化(见表2):

表2 九一一事件后美国国家安全战略报告比较

	小布什政府	奥巴马政府	特朗普政府
发布时间	2002年、2006年	2010年、2015年	2017年
所属党派	共和党	民主党	共和党
整体理念	反恐战争	复兴美国领导力	美国优先、大国战略竞争
亚太战略	无明显战略	“亚太再平衡”战略	“印太地区”概念
对华定位	建设性的关系	积极的建设性的全面关系	“修正主义国家”、“战略竞争对手”
新兴战略领域 ^④	涉及不多	开始重视	全面重视

资料来源:笔者根据这三届美国政府的《国家安全战略》报告原文及本文内容整理制作而来。

(一)整体理念强调“美国优先”

与特朗普政府的外交政策相适应,“美国优先”理念贯穿着2017年版美国国家

① White House, “National Security Strategy of the United States,” December 18, 2017, pp. 25 ~ 32.

② White House, “National Security Strategy of the United States,” December 18, 2017, pp. 37 ~ 41.

③ White House, “National Security Strategy of the United States,” December 18, 2017, p. 55.

④ “新兴战略领域”在本文主要指网络、太空和人工智能领域。

安全战略的始终,是区别于旧版战略的首要特点。面对全球化对美国工薪阶层造成巨大负面冲击的现实,“让美国再次伟大”(make American great again)和“美国优先”(American First)成为特朗普的竞选口号,也变成了新一届美国政府的政策理念和施政总纲。^① 根据特朗普的演讲,“美国优先”的核心内涵和原则就是“买美国货、雇美国人”(buy American, hire American)。^② 要实现这个目标,需要使美国制造业回流,并加强边境和移民管控,在这份报告中得到了显著体现。在2017年版《美国国家安全战略》中的第一页,就开门见山地提出“本国家安全战略将美国放到第一位(put America first),推动‘美国优先’是美国政府的责任,是美国巩固世界领导地位的根基。”^③ 报告表明,新一届美国政府认为美国国家安全的首要支柱就是保护美国人民、本土和生活方式,而这个支柱的首要内容就是要加强美国边境和领土管控。^④ 在“促进美国繁荣”这第二个支柱中,复兴美国国内经济被放到了首要位置,第三部分的首要要求是“振兴美国竞争优势”,无不体现了“美国优先”的理念。在2015年《国家安全战略》中,通篇主要强调美国的领导地位,包括有目标的领导、用实力领导、以(民主)范例领导、与有能力的伙伴共同领导、用美国所有权力工具进行领导、长期领导等。^⑤ 据笔者统计,与领导相关的词(lead/leader/leadership/leading)在只有35页的2015年版《国家安全战略》报告中出现了96次,而在长达68页的2017年版《美国国家安全战略》报告中只出现了48次。值得注意的是,2015年版《国家安全战略》中提出了应对气候变化、塑造全球经济秩序等多边议题,而这些内容在2017年版《美国国家安全战略》中难觅踪影。“美国优先”(America First)一词在前者中未曾提及,而在后者中就反复出现了七次。概言之,2017年版《美国国家安全战略》是一份颇具战略收缩和孤立主义色彩的国家战略,“美国优先”思想贯穿报告的始终,显现出特朗普政府政策的“内向”特点。

(二)地区战略聚焦“印太地区”

九一一事件的发生使美国在一段时期内将战略重心放在了反恐战争上,在一定程度上弱化的对亚太地区的关注。随着亚太地区重要性的不断显现和中国的快速崛

① White House, “President Donald J. Trump’s Six Months of America First,” July 20, 2017, available at: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trumps-six-months-america-first/>. 关于特朗普政府“美国优先”内涵的深入探讨,可参阅沈雅梅:《特朗普“美国优先”的诉求与制约》,载《国际问题研究》,2018年第2期,第96~111页。

② White House, “Remarks of President Donald J. Trump — as Prepared for Delivery Inaugural Address,” January 20, 2017, available at: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/the-inaugural-address/>.

③ White House, “National Security Strategy of the United States,” December 18, 2017, p. 1.

④ White House, “National Security Strategy of the United States,” December 18, 2017, pp. 3~10.

⑤ Obama White House, “National Security Strategy,” February 2015, available at: https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy.pdf, pp. 3~5.

起,美国的战略中心逐渐东移。奥巴马上台后不久便提出“重返亚太”后更名为“亚太再平衡”)战略,这在国家安全战略报告中得到了明显体现。在2015年报告的第五部分“国际秩序”中,着重强调“推进亚太地区的再平衡”。^①具体而言,在盟友和伙伴关系方面,报告强调在亚太地区的多样化安全关系和军事存在,指出要推进与日本、韩国等盟友关系的现代化,确保他们有能力应对地区和全球挑战。与此同时,报告明确“跨太平洋伙伴关系协议”(Trans-Pacific Partnership, TPP)在亚太经济中的核心地位。还提出要加强与越南、印度尼西亚等东南亚国家的伙伴关系。在南亚地区方面,继续加强与印度的战略和经济伙伴关系,推动美国的“亚太再平衡”战略与印度的“东进战略”进行对接。^②不同于奥巴马时期的“亚太再平衡”战略,特朗普政府国家安全战略报告首次将“印太地区”这一概念明确写进官方文件。^③在2017年版《美国国家安全战略》中,“印太地区”居于美国地区战略的首要地位,提到一场关于塑造自由还是压迫的世界秩序(free and repressive visions of world order)的地缘政治竞争正在印太地区展开。针对这一地区,2017年版《美国国家安全战略》从政治、经济和军事三方面提出了优先行动策略。

(三)将中俄认定为美国的“战略竞争对手”

在2017年版《美国国家安全战略》报告中,美国对中国的战略定位也发生了重大转变。克林顿时期的国家安全战略报告中,美国对中国的定位是“建设性伙伴”关系(constructive partner)。^④在小布什和奥巴马政府的国家安全战略报告中,美国对中国的总体定位是“建设性关系”(constructive relationship)。小布什政府2002年的报告指出,美国欢迎一个强大、和平和繁荣的中国出现,正寻求与变化中的中国发展“建设性关系”(constructive relationship)。强调中美在反恐和促进朝鲜半岛和平稳定上合作良好,美国可以从中国加入世贸组织中获益,为美国创造更多的出口和就业机会。^⑤奥巴马政府2010年的报告指出要继续寻求与中国发展“积极的、建设性的

① Obama White House, “National Security Strategy,” February 2015, p. 24.

② Obama White House, “National Security Strategy,” February 2015, pp. 24 ~ 25.

③ White House, “National Security Strategy of the United States,” December 18, 2017, available at: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>, p. 45. 报告指出“印太地区”涵盖了从印度的西海岸延伸到美国的西海岸的广大区域,代表了世界上人口最密集、经济最具活力的部分。

④ Clinton White House, “A National Security Strategy for a New Century,” available at: <http://nssarchive.us/NS-SR/1997.pdf>, pp. 28 ~ 29. 报告此处强调“美国的总体利益是中国成为一个稳定、开放、安全和和平的国家”,“我们与中国以伙伴关系合作建立稳定的国际秩序的成功取决于建立获得国内支持的富有成效的关系”,“我们将采取建设性的、以目标为导向的方针,以期在中国取得有关人权和法治问题的进展”。

⑤ George W. Bush White House, “The National Security Strategy of the United States of America,” September 2002, p. 28.

全面关系”(positive, constructive and comprehensive relationship)。^① 2015年版《国家安全战略》报告指出,美国欢迎中国的稳定、和平,以及繁荣崛起,希望与中国建立对两国人民、亚洲和世界有利的“建设性关系”,深化在气候变化、经济增长、朝鲜半岛无核化等全球性挑战中的合作。^② 而2017年版《美国国家安全战略》报告对中国的定位发生了显著变化,那就是多次将中国与俄罗斯一同视为“修正主义国家”(revisionist states)、^③“战略竞争者”(strategic competitor)和“对手国家”(rival states)。^④ 具体而言,2017年版《美国国家安全战略》报告共提到中国36次,指责中俄两国正在挑战美国的权力、影响力和利益,破坏美国的安全与繁荣。该报告还强调,在过去的很长一段时间,美国希望通过支持中国崛起和融入战后国际秩序实现中国的开放、自由和民主化。然而,与预期目标相反,美国认为中国以牺牲他国的主权为代价来扩大自己的势力范围。中国正在利用经济诱惑、军事威胁等手段影响其他国家注意其政治和安全议程。^⑤ 这表明,美国认为过去很长时间的“接触”战略非但没能达到预期目标,反而使得中国在经济和军事上愈加强大,外交上变得咄咄逼人,甚至日益威胁到了美国主导的世界秩序。值得注意的是,除了2017年版《美国国家安全战略》外,特朗普政府近期颁布的《美国国防战略》,^⑥以及特朗普的国情咨文演讲^⑦也将中国和俄罗斯共同视为“战略竞争对手”。在2018《核态势评估》报告中也强调,“自2010年

① Obama White House, “National Security Strategy,” May 2010, p. 43.

② Obama White House, “National Security Strategy,” February 2015, p. 10.

③ “修正主义”国家(revisionist states)与“现状维持”国家(status quo states)是相对应的两个概念。前者通常指对现存国际秩序不满,并试图颠覆现有国际秩序的国家。而后者通常指对现有国际秩序满意,并积极维护现存国际秩序的国家。定义引自温尧:《解读修正主义国家:概念、指标及涵义》,载《国际论坛》2006年第2期,第13~19页。关于中国是否是“修正主义国家”的讨论,可进一步参见唐小松:《进攻性现实主义及其“修正主义国家论”》载《世界经济与政治》2004年第3期,第27~31页;温尧,《理解中国崛起:走出“修正—现状”二分法的迷思》,载《外交评论》2017年第5期,第27~52页。

④ 关于2017版《战略》报告中关于视中俄为“修正主义国家”、“战略竞争者”和“对手国家”的表述,可参见White House, “National Security Strategy of the United States,” December 18, 2017, pp. 1, 3, 21, 22, 25, 26, 33, 49, 50 et. al.

⑤ White House, “National Security Strategy of the United States,” December 18, 2017, available at: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>, p. 25.

⑥ 该报告再次强调,美国的繁荣和安全目前面临的核心挑战就是中俄修正主义国家所带来的大国长期战略竞争的回潮,参见U. S. Department of Defense, “National Defense Strategy,” January 19, 2018, available at: <https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>, p. 2.

⑦ 2018年1月30日,特朗普在2018国情咨文演讲中再次渲染中俄威胁,称美国面临着“流氓政权”“恐怖组织”,以及中俄等对手国家(rivals)对美国国家利益、经济和价值观念构成的重大威胁。详见White House, “Remarks by President Trump in State of the Union Address,” January 30, 2018, available at: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-state-union-address/>.

以来,大国战略竞争逐步回潮”。^① 这深刻体现出美国战略界和白宫对华和对俄战略定位已经发生了重大转变,应对与中俄之间的大国战略竞争成为美国的首要关切。

(四)更加强调核力量及网络、太空、人工智能等新兴战略领域安全

2017年版《美国国家安全战略》报告将军事力量置于国家安全体系更加重要的位置,强调要复兴美国在军事、国防工业基础、核力量、太空、网络,以及情报领域的的能力,要“以实力谋和平”(preserve peace through strength)。报告强调,军事实力是美国在竞争中的重要力量,美国必须保持压倒性优势,使子孙后代永远不会处在与敌人势均力敌的状态。^② 报告还特别指出,核力量是美国在过去七十年里维护和平稳定的战略基石。但是,冷战后美国减少了对核力量的投入,弱化了核武器在美国战略中的地位。相反,拥有核武器的对手国却在一直强化核武库的建设和扩大投送范围。^③

除了核力量等传统力量外,美国政府对新兴战略领域的重视程度也不断提升。在小布什政府2002年的国家安全战略报告中,全文没有提到网络安全,太空也只在第六章中提到了一次。^④ 2006年的报告首次将网络安全写进了国家安全战略报告。^⑤ 到了奥巴马时期,新兴战略空间安全受到的重视程度有所提升。在2010年报告中,“保护网络空间安全”(secure cyberspace)开始成为专门的一小节,网络(cyber)及网络空间(cyberspace)累计出现24次,太空(space)出现22次。在2015年报告中,网络、太空安全并没有成为单独议题,只是在“加强国土安全”^⑥和“确保共享空间的准入”^⑦这些内容下略有提及。而到了特朗普政府的国家安全战略报告中,新兴战略领域受到了前所未有的重视程度。在2017年版《美国国家安全战略》报告中,除了在第三个支柱“以实力谋和平”的第二部分专门论述网络空间和太空安全外,还在第一支柱的第三部分专门强调了“确保美国在网络时代的安全”,可见网络安全在特朗普政府国家安全体系中的重要地位。在振兴美国网络完全能力方面,报告列出了三点优先行动,包括提升溯源、追责和反应能力,提升网络攻防手段与专有技能,以及

① U. S. Department of Defense, *Nuclear Posture Review*, February 2018, available at: <https://media.defense.gov/2018/Feb/02/2001872886/-1/-1/2018-NUCLEAR-POSTURE-REVIEW-FINAL-REPORT.PDF>, p. 6.

② White House, “National Security Strategy of the United States,” December 18, 2017, p. 28.

③ White House, “National Security Strategy of the United States,” December 18, 2017, pp. 30 ~ 31.

④ 此处指出要保护美国太空资产的安全。参见 George W. Bush White House, “The National Security Strategy of the United States of America,” September 2002, p. 30.

⑤ 此处强调美国正面临国家行为体和非国家行为体运用网络、太空等技术和能力来抵消美国的军事优势。参见 George W. Bush White House, “The National Security Strategy of the United States of America,” March 2006, available at: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2006/>, p. 44.

⑥ Obama White House, “National Security Strategy,” February 2015, p. 9.

⑦ Obama White House, “National Security Strategy,” February 2015, pp. 12 ~ 13.

提升网络信息集成能力。^① 不管是从文字叙述还是从具体举措来看,网络安全在特朗普国家安全战略都得到了更多的重视。此外,2017年版《美国国家安全战略》报告对于太空安全能力也给予了足够的重视,太空资产被视为美国捍卫国家高边疆安全、经济繁荣、大国威慑能力的重要支撑,是恢复美国大国信心的重要来源。^② 除了网络和太空,人工智能(Artificial Intelligence)这一新兴领域也首次出现在了美国的国家安全战略报告中。报告明确指出,竞争对手国正在将个人和商业信息与基于人工智能和机器学习技术的情报搜集和数据分析能力进行集成,这将会增大美国的国家安全风险,美国必须要在人工智能等新兴技术上保持领导地位。^③

三 特朗普政府国家安全战略调整给中国带来的挑战

中美作为世界上举足轻重的两个大国,特朗普政府国家安全战略的显著调整必然对中国带来不可低估的战略影响。具体而言,特朗普政府国家安全战略调整对中国带来的挑战主要有以下几个方面:

(一) 政治维度:中美全方位战略竞争加剧

总体而言,国家间关系可大致划分为五种:从好到坏依次是盟友、战略伙伴、普通关系、战略竞争对手、敌人。盟友和敌人是两种比较极端的关系,分别对应友好到极致和对立到极致(见下页图)。冷战以来,中美关系大致在中间的三种关系间摆动。从克林顿时期的“战略伙伴关系”到小布什和奥巴马时期的“建设性关系”,再到如今特朗普政府的“战略竞争对手”,美国对中国的定位有着明显恶化的趋势。分析来看,一方面,这是由于中国崛起给美国带来的客观挑战和结构性压力,这是结构性动因;另一方面,美国对中国的认知通常只考虑能力而非意愿,这是主观因素。在美国的主流战略界看来,中国宣称的和平发展道路只是单纯的外交辞令。在无政府状态下的国际社会,一国无法准确预测他国的意图,且能力会保持稳定,意愿却可以一朝改变。因此,就只能关注这个国家的能力。他们认为未来的中国会变得更强大,强大又必然会带来扩张和称霸。^④ 此外,随着塔利班的式微和伊斯兰国(ISIS)在中东的失势,恐怖主义在美国国家安全战略中的地位降低。美国相继从伊拉克和阿富汗撤军,转而将战略重心放在中美俄大国战略竞争上来,尤其是加紧遏制日益挑战美国影

① Obama White House, “National Security Strategy,” February 2015, p. 31.

② White House, “National Security Strategy of the United States,” December 18, 2017, p. 31.

③ White House, “National Security Strategy of the United States,” December 18, 2017, pp. 20, 34.

④ [美]米尔斯海默:《大国政治的悲剧》(王义桅、唐小松译),上海人民出版社,2014年版,第443~444页。本书附有米尔斯海默与阎学通的“中美关系走向”的辩论,关于能力和意愿的阐述引自于此。

响力的中国崛起势头。

图 五种常见的国家双边关系^①



从具体议题上看,美国未来在台湾问题、朝核问题、海上安全等方面的政策调整动向值得高度关注。首先是台湾问题,台湾问题是中美关系最为敏感也最容易引发军事冲突的一个问题,也是特朗普政府最容易打的一张政治牌。在2017年版《美国国家安全战略》中,虽然美国依然称将在“一中原则”的基础上维持与台湾的紧密关系,根据《与台湾关系法》为台湾的合法国防需要提供帮助。^②但值得注意的是,特朗普上任之初就破例与蔡英文通电话,试图挑战“一中原则”。^③此外,2017年底特朗普签署的《2018财年国防授权法案》中也包括加强美台高级军官互访,以及坚持对台军售等内容。^④2018年2月28日,美国联邦参议院全票通过了旨在为美台高层互访解禁的《台湾旅行法》,不久以后特朗普正式签署该法案,使之生效。^⑤除此之外,美国向台湾核发了核潜艇建造需要的销售许可证(marketing license),与台湾当局每年举办“美台国防工业会议”,深化对台军事技术合作。这意味着,特朗普政府很可能会继续推动对台军售、支持台湾扩大国际空间的野心,并将台湾问题作为筹码在经济贸易等领域向中国施压,未来的台海局势面临严峻挑战。其次是朝核问题,美国一直将朝核问题的责任推向中国,称中国在对朝制裁上没有付出足够的努力。2018年4

① 该图示借鉴了沈逸在《美国国家安全战略与中美安全关系》一文中的表述,由笔者自己制作而来,参见沈逸:《美国国家安全战略与中美安全关系》,载《世界经济与政治》,2003年第6期,第50页。

② White House, “National Security Strategy of the United States,” December 18, 2017, p. 47.

③ Anne Gearan, “Trump Speaks with Taiwanese President, A Major Break with Decades of U. S. Policy on China,” *The Washington Post*, December 3, 2016, available at: https://www.washingtonpost.com/world/national-security/trump-spoke-with-taiwanese-president-a-major-break-with-decades-of-us-policy-on-china/2016/12/02/b98d3a22-b8ca-11e6-959c-172c82123976_story.html?noredirect=on&utm_term=.90f541d99f50.

④ U. S. Congress, “National Defense Authorization Act For Fiscal Year 2018,” December, 2017, available at: <https://www.congress.gov/115/bills/hr2810/BILLS-115hr2810enr.pdf>. 该法案第1259节的标题为“加强美台防务关系”,内容包括邀请台湾参加军事演习、美台高级军官互访、加强美台海军在西太平洋地区的演练等。第1259A节标题为“使向台湾转移国防物品和服务正常化”。

⑤ 南博一:《美国全票通过所谓‘台湾旅游法’严重挑战‘一中’红线》,澎湃新闻,2018年3月1日,参见网址 https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_2013337。

月 27 日,朝韩首脑成功在板门店会晤,并发表了历史性的《板门店宣言》,^①显示出朝韩关系暂时转暖的迹象。但朝核问题是否会得到解决?美朝关系将会怎样发展?即将到来的美朝会晤会达成什么样的成果?中国能在朝核问题上如何发挥作用?这些目前还未可知,但美国将朝核问题作为筹码继续向中国施压或是试图边缘化中国在朝鲜半岛上发挥作用的可能性依然存在。海上安全方面,2017 版《美国国家安全战略》继续指责中国在南海的行动破坏“南海航行自由”,威胁他国主权,以及危及地区稳定性,严重限制美国对此地区的介入能力。^②2018 年 4 月 20 日,新任美军太平洋司令部司令菲利普·戴维森(Philip S. Davidson)向参议院军事委员会提交报告称,中国的军事力量已经强大到足以支撑其在南海的领土主张,只有“武装冲突”这一条路能“阻止中国”。^③同月,美国海军战争学院教授萨姆·坦格里迪(Sam J. Tangredi)发表了一篇题为《建设“自由岛”》(Build an Island of Freedom)的文章,建议美国在南海建设一个可移动的海上基地——“自由岛”以对抗中国。^④美国政府官员和学者的这些举动,意味着美国未来可能进一步加大对中国的海上安全压力,酝酿更具冒险性和挑衅性的军事行动。

(二)经济维度:贸易战的压力增大

中美建交以来很长一段时期,经贸关系一直是中美关系的“压舱石”。然而,从特朗普上台后情况来看,这块“压舱石”的效力似乎正在慢慢减弱,经贸关系已然成为中美摩擦的焦点领域。新一届美国政府一改之前对多边自由贸易的提倡,转而强调所谓的公平贸易,弱化多边经济协议,注重双边贸易谈判。特朗普认为美国面临不公平的贸易,知识产权受侵犯严重等安全威胁,在竞选时便提出了一系列针对中国的贸易保护主义主张,比如指控中国为“汇率操纵国”,要对从中国进口的商品征收 45% 的关税等。特朗普在演讲中屡次强调,很长时间以来美国的贸易政策总是“牺牲美国工业而繁荣他国工业”,使得“他国不断富裕而自身财富流失”,美国工厂大量外流、工人失业、中产阶级财富严重受损。^⑤2017 年版《美国国家安全战略》报告内容

① 李夏君,《韩媒:韩朝首脑会谈结束 韩政府着手采取后续措施》,中国新闻网,2018 年 4 月 28 日,参见网址 <http://dw.chinanews.com/chinanews/content.jsp?id=8502439&classify=zws&pageSize=6&language=chs>。

② White House, “National Security Strategy of the United States,” December 18, 2017, available at: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>, p. 46.

③ Tom O'Connor, “Only ‘War’ Could Stop China From Controlling South China Sea, U. S. Military Commander Says,” *News Week*, April 20, 2018, available at: <http://www.newsweek.com/us-military-commander-only-war-could-stop-china-controlling-south-sea-895666>.

④ Sam J. Tangredi, “Build an Island of Freedom,” U. S. Navy Institute, April 2018, available at: <https://www.usni.org/magazines/proceedings/2018-04/build-island-freedom>.

⑤ White House, “Remarks of President Donald J. Trump — as Prepared for Delivery Inaugural Address,” January 20, 2017; The White House, “Remarks by President Trump in Joint Address to Congress,” February 28, 2017.

中第二个支柱“促进美国繁荣”的首要任务便是“复兴美国国内经济”，具体举措包括减轻债务负担、加强基础设施建设等。^①

美国政府在经济领域的近期动向也释放出了加大中美贸易摩擦的信号。在过去的近半年时间里，以美国挑头的中美贸易摩擦持续升温。2017年12月，美国国会通过了1.5万亿美元的大规模减税计划，^②意在促进美国海外的制造业和相关企业回流。这客观上给中国带来了不小压力，不得不相应地推动税收减免，以保持企业的国际市场竞争力。^③2018年2月28日，美国《2018贸易政策纲要暨2017年度报告》（2018 Trade Policy Agenda and 2017 Annual Report）发布，警告将利用一切可用的工具，阻止中国破坏真正的市场竞争。^④2018年3月8日，特朗普政府签署公告，对进口钢和铝征收分别25%和10%的高额关税。^⑤2018年3月22日，特朗普签署总统备忘录，称依据“301调查”的结果，将考虑对中国进口的商品征收高达600亿美元的大规模关税，并限制中国企业对美投资并购。此次征税清单直指中国的“中国制造2025”计划，涉及生物医药、农机装备、工业机器人等高科技领域，遏制中国高端制造业和高科技发展的意图明显。^⑥在中国回以对等规模征税清单后，特朗普在2018年

① White House, “National Security Strategy of the United States,” December 18, 2017, pp. 18 ~ 19.

② David Sherfinski, “House Passes \$ 1.5 Trillion Tax-Cut Plan,” *The Washington Times*, December 19, 2017, available at: <https://www.washingtontimes.com/news/2017/dec/19/house-passes-15-trillion-tax-cut-plan/>. 具体法案参见 U. S. Congress, “H. Rept. 115-409; H. Rept. 115-466”, available at: <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/1>。

③ 2018年中央和地方预算指导原则中明确强调“继续实施减税降费政策，进一步减轻企业负担”。详见《关于2017年中央和地方预算执行情况与2018年中央和地方预算草案的报告（摘要）》，2018年3月6日，参见网址 http://www.xinhuanet.com/politics/2018lh/2018-03/05/c_1122491786.htm。

④ Office of the United States Trade Representative, “2018 Trade Policy Agenda and 2017 Annual Report,” February 28, 2018, available at: https://ustr.gov/sites/default/files/files/reports/2018/AnnualReport/Annual_Report_2017.pdf.

⑤ David J. Lynch and Damian Paletta, “Trump Announces Steel and Aluminum Tariffs Thursday over Objections from Advisers and Republicans,” *The Washington Post*, March 1, 2018, available at: https://www.washingtonpost.com/news/business/wp/2018/03/01/white-house-planning-major-announcement-thursday-on-steel-and-aluminum-imports/?utm_term=.a624f23e3b86.

⑥ David J. Lynch, “Trump Moves to Crack Down on China Trade with \$ 60 Billion in Tariffs on Imported Products,” *The Washington Post*, March 22, 2018, available at: <https://www.washingtonpost.com/business/economy/trump-moves-to-crack-down-on-china-trade-with-50-billion-in-tariffs-on-imported-products/2018/03/22/>. 备忘录原文可参见 White House, “Presidential Memorandum on the Actions by the United States Related to the Section 301 Investigation,” March 22, 2018, available at: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-memorandum-actions-united-states-related-section-301-investigation/>.

4月6日又宣称要再考虑征收1000亿美元的中国商品关税。^①2018年4月初,美国又对中国中兴通讯公司发出激活拒绝令,禁止美国公司向其出售电信零部件产品,精准打击中国的核心技术“软肋”。^②2018年4月27日,美国贸易代表办公室(Office of the United States Trade Representative)发布了以知识产权保护为核心的《特别“301”报告》(Special 301 Report),继续将中国列入“重点观察国家”名单(Priority Watch List)。^③2018年5月3日至4日,美国财长史蒂文·姆努钦(Steven Mnuchin)率贸易代表团访华,与中方就共同关心的经贸问题“坦诚、高效、富有建设性”地交换了意见,在部分问题上达成了共识,同意建立相关工作机制保持密切沟通,但仍然存在诸多分歧。^④显然,美国对于中国快速崛起的焦虑决定着中美之间的经贸摩擦不是短期谈判就能完全解决的,而将会是一个持久博弈的过程。在特朗普政府“大国战略竞争”的基调和贸易保护主义抬头的背景下,未来一段时间美国极有可能会继续通过征收惩罚性关税,加强对中国赴美投资的安全调查、断供核心技术与相关产品、限制中国公民赴美从事相关领域科研交流等措施对中国施加压力,遏制中国制造业升级、科技崛起和经济增长势头。

(三)军事维度:核力量及新兴领域军备竞争趋于激烈

2017年版《美国国家安全战略》报告强调美国要加大对核力量建设的投入,使核力量和核基础设施现代化,维持稳定的核威慑。^⑤对核力量作用的强调意味着美国在未来的大国战略竞争中可能会更加依赖核武器的作用,这可能促使其他大国加强核军备建设,以维持核平衡和战略稳定,由此可能加剧核军备竞赛,威胁国际核不扩散体系。

同时,特朗普政府在2017年版《美国国家安全战略》中也强调了对网络、太空和人工智能这些新兴战略领域的重视。在网络安全领域,2017年版《美国国家安全战

① Damian Paletta, David J. Lynch and Heather Long, “Trump Seeks Additional Tariffs on \$100 Billion of Chinese Goods in Escalation of Trade Confrontation,” *The Washington Post*, April 5, 2018, available at: <https://www.washingtonpost.com/business/economy/trump-seeks-an-additional-100-billion-in-tariffs-against-china-in-escalation-of-trade-confrontation/2018/04/05/>.

② 金皎皎、江宇娟:《美商务部禁止美企业向中兴通讯出口产品》,新华网,2018年4月17日,参见网址http://www.xinhuanet.com/2018-04/17/c_1122694444.htm。

③ Office of the United States Trade Representative, *Special 301 Report*, April 2018, available at: <https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Reports/2018%20Special%20301.pdf>, pp. 38 ~ 47.

④ 贾文婷、杨牧:《中美经贸磋商就部分问题达成共识 双方同意建立工作机制保持密切沟通》,人民网,2018年5月4日,参见网页<http://world.people.com.cn/n1/2018/0504/c1002-29966053.html>。

⑤ White House, “National Security Strategy of the United States,” December 18, 2017, pp. 30 ~ 31. 2018年美国《核态势评估》报告同样强调了这一点,可参阅 U. S. Department of Defense, *Nuclear Posture Review*, February 2018, available at: <https://media.defense.gov/2018/Feb/02/2001872886/-1/-1/1/2018-NUCLEAR-POSTURE-REVIEW-FINAL-REPORT.PDF>, p. 3.

略》认识到网络攻击已经成为现代冲突的一个显著特点。在面对能够采取行动应对网络空间恶意行为体的攻击时,美国将采取风险指引(risk informed)而非风险规避(risk averse)的方式来考虑相关选项。为了确保美国在网络时代的安全,将确定和优先排序风险、建立可防御的政府网络、威慑和瓦解恶意网络行为体、提高信息共享和态势感知能力,以及部署分层网络防御。^①“风险指引”取代“风险规避”的行事原则意味着美国可能会在网络安全方面采取更加主动和冒进的措施。在太空安全方面,美国总统特朗普2017年6月30日签署行政命令,重建美国国家太空委员会(National Space Council),由副总统彭斯担任主席,国家太空委员会成员包括国务卿、国防部长、商务部长、交通部长、国土安全部长、航空航天局长、国家情报总监,以及总统国家安全事务助理等人,职能是就国家太空政策和战略向总统提出建议,每年召开至少一次会议,在政府机构和各部门间协调太空政策。^②这一举动是近期美国在太空领域采取的重大实质性举措。此外,在人工智能领域,美国加强战略竞争的动作更为明显,已经将人工智能相关能力发展作为美国国防部“第三次抵消战略”(Third Offset Strategy)的重要支柱。2016年10月至12月,白宫陆续发布三大战略报告,将人工智能上升为美国国家战略,并全面构建了美国人工智能发展的实施框架。^③2017年4月26日,时任美国国防部副部长罗伯特·沃克(Robert Work)签署备忘录,授权建立“算法战跨职能小组”(Algorithmic Warfare Cross-Functional Team,简称AWCFT),旨在“将国防部拥有的海量数据迅速转变为可用情报,有效促进人工智能、大数据、机器学习等技术在军事情报领域的应用。”^④2017年11月,美国智库新美国安全中心发布《战场奇点:人工智能、军事革命与中国未来军力》报告,呼吁美国政府重视中国这个在人工智能领域的强劲对手,警告美国可能被中国赶超。^⑤

可以预见,美国的做法将加剧核、网络、太空、人工智能等传统和新兴领域的军备竞赛,这是中国在军事领域不得不前瞻考虑和应对的挑战。

① White House, “National Security Strategy of the United States,” December 18, 2017, pp. 12 ~ 14.

② Sarah Kaplan, “President Trump Relaunches the National Space Council,” *The Washington Post*, June 30, 2017, available at: <https://www.washingtonpost.com/news/science/wp/2017/06/30/trump-relaunches-the-national-space-council/>.

③ 这三份报告分别是:《为人工智能的未来做好准备》(Preparing for the future of Artificial Intelligence),《国家人工智能研究和发展战略规划》(The National Artificial Intelligence Research and Development Strategic Plan),以及《人工智能、自动化与经济》(Artificial Intelligence, Automation, and the Economy)。

④ Robert Work, Establishment of an Algorithmic Warfare Cross-Functional Team (Project Maven), April 26, 2017, available at: https://www.govexec.com/media/gbc/docs/pdfs/edit/establishment_of_the_awcft_project_maven.pdf.

⑤ Elsa B. Kania, “Battlefield Singularity: Artificial Intelligence, Military Revolution, and China’s Future Military Power”, Center for a New American Security, November 2017, available at: <https://www.cnas.org/publications/reports/battlefield-singularity-artificial-intelligence-military-revolution-and-chinas-future-military-power>.

(四)文化维度:对中国文化影响力愈加警惕

特朗普政府相对弱化在人权和意识形态领域与中国的对抗,但这并不意味着中美在文化和价值观领域的分歧不复存在。一方面,美国执政精英对中国富有活力的发展模式充满焦虑与警惕。弗朗西斯·福山(Francis Fukuyama)在上个世纪末曾断言,历史已经终结在西方自由民主制度这个地方,再没有其他政治制度能够超越。^①如今,这种“历史终结论”的论调逐渐退隐,中国的政治制度日益迸发出蓬勃生机,而美国为代表的西方世界却日益暴露出制度上的局限。曾经缔造和维护了世界自由主义多边秩序的美国如今却成为逆全球化、民粹主义,以及贸易保护主义的代言人,西方一手缔造并声称全球适用的世界秩序正处在一个转折点上。^②在此背景下,中国没有迎合美国的单边主义和贸易保护主义行径,而是坚持“一带一路”倡议和“人类命运共同体”理念,坚定维护多边主义和自由贸易,为世界发展提出了“中国方案”,积极参与全球治理。不同于美国热衷于向全世界推广本国价值观,中国秉持文明交流互鉴的理念,尊重各国文化和社会制度多样性。特朗普此次出台的《美国国家安全战略》强调中美之间存在着“强权压迫与自由尊严的对决”,^③这也暗含了中美文化观念之间的分歧。美国价值观与中国发展模式能否相容?美国是否愿意与中国携手共同参与全球治理和世界秩序重塑?对待这些问题的态度深刻影响着中美关系的走向。

另一方面,美国对中国文化领域的正常国际交流出现抵制苗头。塞缪尔·亨廷顿(Samuel Huntington)曾在20世纪末断言:文明冲突将占据未来国际政治的中心地位,西方与非西方(穆斯林和亚洲社会)的文明冲突是宏观层面的主要分裂。^④这一论断虽然有夸大文化因素作用之嫌,但不可否认文化在国际政治中的影响也有所显现。随着全球化的发展和中国崛起,中美在文化领域的冲突也日益显现。近些年,以美国为代表的西方国家以捍卫所谓的学术自由为由极力排斥中国在海外设立的孔子学院(Confucius Institute),在西方掀起了一阵“排孔浪潮”,就是中美文化冲突的现实写照。自2010年起,西方已有多所大学终止与中国国家对外汉语教学办公室(简称

① Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man* (New York: The Free Press, 1992).

② [美]亨利·基辛格:《世界秩序》(胡利平等译),北京·中信出版社,2015年版,第488页。

③ White House, “National Security Strategy of the United States,” December 18, 2017, p. 4.

④ [美]塞缪尔·亨廷顿:《文明的冲突与世界秩序的重建》(周琪等译),北京·新华出版社,2010年版,第161页。

“汉办”)关于“孔子学院”的项目协议。^①此外,近期美国学界以批判中国“锐实力”(sharp power)^②为主题的新一轮“中国威胁论”论调正在抬头,认为中国在过去的十年里斥巨资通过人文交流、教育传媒项目等手段在世界范围内营造有利于中国的舆论和认知,指责中国通过“搞破坏、耍横、施压”(subversion, bullying and pressure)^③提升国家影响力,严重威胁美国的软实力。因此,不管是从战略文本还是现实看,未来中美在文化观念领域发生冲突依然不容忽视。

四 结 论

九一一事件后美国国家安全战略的调整,是国际局势和美国国内政治生态变化的直观体现。相比小布什和奥巴马政府,特朗普政府的2017年版《美国国家安全战略》报告在整体理念、地区战略、对中国定位,以及对新战略领域的关注程度都有了重要转变。特朗普政府国家安全战略的调整对中国在政治、经济、军事和文化领域都可能带来一定挑战,中美关系面临更大压力。应该如何看待和应对此次调整?总结上文,笔者提出以下几点看法:

(一)“美国优先”不等于回归“孤立主义”

特朗普执政以来一直将“美国优先”奉为施政圭臬,采取了一系列看似“逆全球化”的举措(如退出跨太平洋伙伴关系协定、巴黎气候协定、联合国教科文组织、伊核协议等)。2017年版《美国国家安全战略》报告也将“美国优先”思想贯穿始终,显现出战略收缩的姿态,比如在亚太地区更加强调双边关系协议、加强边境管控和移民政策控制、收紧签证程序等。但是,“美国优先”并不意味着美国与全球化趋势背道而

① 终止协议的大学有美国的宾夕法尼亚大学、芝加哥大学、瑞典的斯德哥尔摩大学、加拿大的麦克马斯特大学、舍布鲁克大学、法国的里昂大学等。详见 David Volodko, “China’s Confucius Institutes and the Soft War,” *The Diplomat*, July 8, 2015, available at: <https://thediplomat.com/2015/07/chinas-confucius-institutes-and-the-soft-war/>.

② “锐实力”一词最早由华盛顿智库“美国国家民主基金会”提出,主要是指独裁或威权政权通过胁迫、操控外国人的态度等手段来增强本国的影响力。西方学者对于锐实力的详细阐述和探讨可参见 Joseph S. Nye Jr., “How Sharp Power Threatens Soft Power: The Right and Wrong Ways to Respond to Authoritarian Influence,” January 24, 2018, available at: <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2018-01-24/how-sharp-power-threatens-soft-power>; Joseph S. Nye Jr., “China’s Soft and Sharp Power,” *Foreign Affairs*, January 8, 2018, available at: <https://www.aspistrategist.org.au/chinas-soft-sharp-power/>; Christopher Walker and Jessica Ludwig, “The Meaning of Sharp Power: How Authoritarian States Project Influence,” *Foreign Affairs*, November 16, 2017, available at: <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2017-11-16/meaning-sharp-power>.

③ 关于这三种手段的具体阐述,可参阅“Sunlight v Subversion: What to Do about China’s ‘Sharp Power’?”, *The Economist*, December 14, 2017, available at: <https://www.economist.com/news/leaders/21732524-china-manipulating-decision-makers-western-democracies-best-defence>.

驰,也不能表明美国未来会在这一战略的指引下退步(back to the future),^①甚至退回到孤立主义时代,更不预示美国会主动将自由主义国际秩序的主导权拱手让人。事实上,2017年版《美国国家安全战略》依然十分强调美国在世界上的领导地位,将提升美国影响力视为国家核心利益。^②“美国优先”不是要退回到孤立主义时代,而是对内解决就业等国内经济社会问题,对外强调大国战略竞争。迄今为止,特朗普政府所采取的一系列举措只是为了复兴美国国内经济而采取的暂时战略收缩之举,根本目的是更好地维护美国的国家利益。从长远来看,美国绝不会放弃对其世界霸权地位的护持,以及多边主义世界秩序的领导。但与此同时,这也深刻显示出美国在主导国际事务上的力不从心,面临着“既不能退出又不能主宰世界舞台的困境”。^③

(二)警惕“印太地区”概念与“亚太再平衡战略”的变与不变

“印太地区”概念的提出并不代表对“亚太再平衡”战略的全盘舍弃,很大程度上是“新瓶装旧酒”。“亚太再平衡”战略是奥巴马执政时期为亚太地区量身打造的战略,遵循着“联盟防御”(federated defense)^④的逻辑,在政治、经济、军事等各个方面都采取了相应的举措,围堵中国崛起的意图明显。如今,特朗普政府抛弃了“亚太再平衡”这一辞藻,转提“印太区域”这一概念。“亚太再平衡”战略中所涵盖的内容在此报告中依然清晰可见。报告中的印太地区部分列出了政治、经济,以及军事三方面的优先行动。政治上,美国将继续强化对业已建立的盟友体系和伙伴关系的承诺,更加强调海上航行自由,以及用符合国际法的和平方式解决领土与海上争端。经济上,将推动建立自由互惠基础上的双边贸易协定,为美国的出口商品提供平等和可靠的准入权。军事上,将维持具备威慑能力且在必要时击败对手的前沿军事存在。继续维持对台军售,并扩展与印度的国防安全合作。与此同时,依旧强调加强与菲律宾和泰国的盟友关系,强化与新加坡、越南、印度尼西亚、马来西亚等东盟国家的伙伴关系。不难看出,这些举措大都与“亚太再平衡”战略中的措施如出一辙,对亚太地区的重视程度不降反升,遏制中国崛起的主旨并未改变。

(三)正视和应对中美长期战略竞争

① 米尔斯海默之语,参见 John J. Mearsheimer, “Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War,” *International Security*, Vol. 15, No. 1. (Summer, 1990), pp. 5~56.

② White House, “National Security Strategy of the United States,” December 18, 2017, p. 37.

③ [美]亨利·基辛格:《大外交》(顾淑馨等译),海口·海南出版社,2012年版,第4页。

④ Michael J. Green et al., “Federated Defense in Asia,” December 2014, Center for Strategic and International Studies, available at: https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fspublic/legacy_files/files/publication/141120_Green_FederatedDefenseAsia_Web.pdf. 该报告指出,“联盟防御”的核心理念是通过美国的幕后主导,加强盟国和伙伴国在人道主义救援和减灾、信息情报共享、海上安全、海底作战、导弹防御,以及网络安全方面的合作,将其盟国与伙伴国的能力集成为促进共同利益的地区安全架构。

2017年版《美国国家安全战略》《国防战略》，以及特朗普2018国情咨文都将中国视为“战略竞争者”，充分显示出美国对华战略的方向性转变。这个转变并非突然，而是酝酿已久且早有征兆。小布什政府2002年的报告就已强调，美国要警惕大国战略竞争的回潮，中俄印是三个最大的潜在竞争对手。^①2015年，美国学界与政界展开了关于“对华接触政策是否失败”的大辩论，整体对华政策悲观色彩渐浓，要求修改对华接触政策的论调显著升温。^②同年，美国外交关系委员会发布了《修正美国对华大战略》(Revising U. S. Grand Strategy Towards China)报告，指出中国已经成为美国最为主要的战略竞争对手，中国的崛起在地缘政治、军事、经济和意识形态上均对美国权力、美国的盟友以及美国主导的国际秩序构成了巨大挑战，对华战略应从支持与合作转变为压力与竞争。^③2017年1月，2017年版《美国国家安全战略》的牵头起草人纳迪亚·沙德罗(Nadia Schadlow)曾撰文强调，战略竞争的时代已经到来，应当将竞争文化引入美国外交政策应对中国挑战。^④如今特朗普政府两份官方战略报告的出台，意味着这种对华强硬观点已经成为新一届美国政府及主流战略界的共识。

2017年版《美国国家安全战略》体现了美国执政精英强烈的“忧患意识”，以及不断寻找敌人的战略文化。托克维尔曾指出：“美国人时刻感到自己处于危险之中，即使在他取得绝对优势地位之后，仍然会想到自己将如何面对威胁。”^⑤美国的战略思维强调，一个国家必须有一个敌人。一个敌人消失了，就要再找甚至制造一个。^⑥上个世纪末，苏联解体使美国失去了国际舞台上的战略竞争对手，而中国日益提升的经济体量和军事实力自然使得中国成为美国下一个对手甚至敌人的最佳对象。另一方面，这也体现出零和博弈式的冷战思维在特朗普安全团队中依然严重，透露出其不容许任何挑战者威胁其霸权地位的进攻性现实主义思想。^⑦国际关系建构主义理论则认为无政府状态是国家建构的，无政府体系至少有三种文化：互为敌人的霍布斯文

① George W. Bush White House, “The National Security Strategy of the United States of America,” September 2002, p. 26.

② 关于此次对华政策大辩论的详细内容与深入分析，可参见李海东：《当前美国对华政策的辩论、选择与走势分析》，载《美国研究》，2016年第4期，第9~36页；陶文钊：《美国对华政策大辩论》，载《现代国际关系》，2016年第1期，第19~28页。

③ Ashley J. Tellis and Robert D. Blackwill, “Revising U. S. Grand Strategy Toward China,” Council on Foreign Relations, April 2015, available at: https://cfrd8-files.cfr.org/sites/default/files/pdf/2015/04/China_CSR72.pdf.

④ Nadia Schadlow, “Welcome to the Competition,” *War on the Rocks*, January 26, 2017, available at: <https://warontherocks.com/2017/01/welcome-to-the-competition/>.

⑤ [法]托克维尔：《论美国的民主》(下)(董国良译)，北京·商务印书馆，1996年版，第668~669页。

⑥ Charles Krauthammer, “Beyond the Cold War,” *New Public*, December 19, 1988, p. 18.

⑦ [美]米尔斯海默：《大国政治的悲剧》(王义桅等译)，上海人民出版社，2014年版。

化、互为竞争对手的洛克文化,以及互为朋友的康德文化。^①不难看出,2017年版《美国国家安全战略》将中俄定义为战略竞争对手,释放出其强化对抗的信号。如果特朗普政府在未来以敌对方式制定和实施对外政策(如展开贸易战、加强在印太地区的军事存在等),则无疑会加剧大国之间的冲突和对抗,致使大国陷入洛克文化中难以自拔,同时增大将无政府体系滑向霍布斯文化的风险。但值得注意的是,2017年版《美国国家安全战略》没有强调意识形态的对抗,这也反映出作为商人出身的特朗普更加注重现实利益的务实性。与此同时,在特朗普的国家安全战略演讲和2018《核态势评估》(Nuclear Posture Review, NPR)报告中,又有意淡化了对抗色彩。^②需要指出的是,《美国国家安全战略》报告只是释放出战略信号而并无法律和行政效力,不等同于特朗普政府的实际政策,且存在目标与能力之间的鸿沟。^③因此,特朗普政府能多大程度落实这一国家安全战略,还有待进一步观察。

朱启超:国防科技大学前沿交叉学科学院国家安全与军事战略研究所所长、研究员

龙 坤:国防科技大学前沿交叉学科学院国家安全与军事战略研究所实习研究员,国防科技大学文理学院国际关系专业研究生

(本文责任编辑:魏红霞)

① [美]亚历山大·温特:《国际政治的社会理论》(秦亚青译),上海人民出版社,2014年版。

② Erica R. Hendry, “Read Trump’s Full Speech Outlining His National Security,” *PBS News*, December 19, 2017, available at: <https://www.pbs.org/newshour/politics/read-trumps-full-speech-outlining-his-national-security-strategy>. 特朗普在演讲中赞赏了俄美两国在反恐领域的合作,表示“我们将尝试在维护美国国家利益的基础上与中俄以及其他国家建立伙伴关系。”; U. S. Department of Defense, Nuclear Posture Review, February 2018, available at: <https://media.defense.gov/2018/Feb/02/2001872886/-1/-1/1/2018-NUCLEAR-POSTURE-REVIEW-FINAL-REPORT.PDF>, p. 12, 2018《核态势评估》报告此处称美国并不想将中国和俄罗斯视为敌手(adversary)。相反,美国一直在寻求与中俄两国的稳定关系。

③ 杨洁勉:《〈美国国家安全战略〉报告和大国关系》,载《美国研究》2002年第4期,第7页。

美国驻以色列大使馆迁馆的 国内因素探析^①

徐瑞珂

[内容提要]2018年5月14日,美国驻以大使馆正式从特拉维夫迁往耶路撒冷,引发了自2014年以来最严重的巴以冲突。特朗普的“耶路撒冷决定”在整个国际社会,尤其是伊斯兰世界,引起了强烈反应,巴以局势再次成为国际社会瞩目的焦点。美国驻以大使馆迁至耶路撒冷,主要是为了迎合国内政治的需要,并非是权衡美国外交利益得失后深思熟虑的结果。具体来说,特朗普的亲以立场、福音派基督徒和正统犹太人居主导地位的中东政策核心团队、强势的右派以色列游说团体,以及影响力日隆的基督教福音派团体,促成了美国驻以大使馆迁至耶路撒冷。

关键词:美国军事与外交 中东 美以关系 驻以使馆迁馆 耶路撒冷 小圈子

2018年5月14日,特朗普政府在一片反对声中正式把美国驻以大使馆迁往耶路撒冷,终结了数十年来美国历届政府对耶路撒冷这一敏感问题的中立态度。1947年11月联合国安理会通过的巴勒斯坦分治决议把耶路撒冷予以国际化。但是,耶路撒冷国际化并未真正实现。在1948年以来的历次阿以战争中以色列乘胜逐渐实际控制整个耶路撒冷,并在1980年7月以法律的形式将耶路撒冷确定为以色列永恒而

^① 特别感谢《美国研究》杂志匿名评审专家和编辑在文章修改过程中提出的宝贵意见与支持。文章中的谬误概由笔者本人承担。本文是北京外国语大学新入职教师科研启动项目“‘一带一路’背景下中国崛起对中东国家的影响研究”(批准号:2016QD024)的阶段性研究成果。

不可分割的首都。^① 自里根政府至奥巴马政府,美国都没有公开承认耶路撒冷为以色列首都。尽管1995年10月美国国会通过的《耶路撒冷使馆法案》(Jerusalem Embassy Act)敦促美国行政当局把美国驻以大使馆迁至耶路撒冷,但是克林顿、小布什和奥巴马在总统任期内都无一例外地推迟了迁馆。

特朗普的“耶路撒冷决定”在美国引起极大争议,也彰显了政治精英与民众在耶路撒冷问题上的态度分化。1995年10月的《耶路撒冷使馆法案》得到了绝大多数共和党 and 民主党议员的鼎力支持,在众议院和参议院分别以374比37、93比5的压倒性投票得以通过。2017年6月,美国参议院以90比0的投票通过决议重申对《耶路撒冷使馆法案》的支持。^② 特朗普宣布耶路撒冷为以色列首都的决定在美国国会受到了两党大多数议员的欢迎和称赞。其中,参议院民主党少数派领袖查克·舒默(Chuck Schumer)对特朗普的耶路撒冷决定大为赞许。他先前曾热情支持特朗普把美国驻以大使馆迁往耶路撒冷。^③

但是,美国民众对特朗普耶路撒冷决定的态度与政治精英相差甚远。从各项民意调查的结果来看,支持特朗普政府把美国驻以大使馆从特拉维夫迁往耶路撒冷的美国民众只占少数。根据2017年12月美国马里兰大学民意调查显示,只有31%的美国人支持特朗普政府把美国驻以大使馆迁往耶路撒冷。^④ 根据2017年12月美国有线电视新闻网(CNN)民意调查显示,44%的美国人认可特朗普承认耶路撒冷为以色列首都的决定,而只有36%的美国人支持特朗普政府把美国驻以大使馆迁往耶路撒冷。另外,此次美国有线电视新闻网民意调查也显示出共和党人和民主党人在耶路撒冷问题上的意见分歧:66%的共和党人支持特朗普政府把美国驻以大使馆迁往耶路撒冷;71%的民主党人反对特朗普政府把美国驻以大使馆迁往耶路撒冷。^⑤ 根据2017年9月美国犹太人大会(American Jewish Congress, AJC)所做的民意调查显

① 赵克仁:《美国对耶路撒冷问题政策演变的原因》,载《西亚非洲》,2001年第5期,第27~28页;潘凤东:《巴以耶路撒冷主权归属问题探析》,载《世界经济与政治论坛》,2000年第5期,第32页。

② American Congress, “S. Res. 176 — A Resolution Commemorating the 50th Anniversary of the Reunification of Jerusalem,” June 5, 2017, available at: <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-resolution/176?q=%7B%22search%22%3A%5B%22Jerusalem%22%5D%7D&r=12>, 2018.5.12.

③ Stephen Zunes, “Both Parties Pushed Trump Toward Reckless Action on Jerusalem,” *The Progressive*, December 6, 2017, available at: <http://progressive.org/dispatches/both-parties-pushed-trumps-reckless-action-on-jerusalem-12-6-17/>, 2018.5.12.

④ Shibley Telhami, “The Middle East and Russia: American Attitudes on Trump’s Foreign Policy,” *Brookings*, December 1, 2017, available at: <https://www.brookings.edu/research/the-middle-east-and-russia-american-attitudes-on-trumps-foreign-policy/>, 2018.5.12.

⑤ TOI STAFF, “Poll: Fewer Than Half of Americans Support Jerusalem Recognition,” *The Times of Israel*, December 23, 2017, available at: <https://www.timesofisrael.com/poll-less-than-half-of-americans-support-jerusalem-recognition/>, 2018.5.12.

示,只有 16% 的美国犹太人支持特朗普政府单方面把美驻以大使馆迁往耶路撒冷。^① 因此,特朗普的耶路撒冷决定并非基于美国大多数公众的民意,甚至不是基于美国大多数犹太人的民意。

本文通过对有关特朗普耶路撒冷决定的大量英文报道进行细致分析,并结合目前关于总统个人、核心决策圈以及利益集团如何影响美国外交决策的最新学术成果,分析缘何特朗普政府执意要把美国驻以大使馆迁往耶路撒冷,主要受到了哪些国内因素的影响。本文试图通过聚焦特朗普的耶路撒冷决定这一案例,剖析以总统为核心的小圈子如何在美国重大外交决策上发挥主导作用,以及利益集团在塑造美国重大外交决策上所发挥的作用。

一 美国外交决策模式与多层次的外交决策圈

外交决策模式主要有四种模式,即理性行为模式(rational actor model)、组织过程模式(organization process model)、官僚政治模式(bureaucratic politics model)和集团动力模式(group dynamics approach)。其中,集团动力模式主要致力于研究以总统为首的决策核心圈在美国外交决策中所发挥的关键作用,关注小集团思维对美国外交决策的影响。^② 当前美国外交决策机制最显著发展趋势是外交决策权越来越向总统个人集中,绝大部分重大外交决策往往决定于以总统为中心的小圈子。^③

影响美国外交决策的行为体构成一个多层次的决策圈。其中,外交决策核心圈是以总统为中心的小圈子。^④ 美国总统是外交决策的核心与关键人物,对美国外交政策走向有着至关重要的影响。^⑤ 这个小圈子的成员人数极其有限,除了总统和副总统外,其他基本上都是负责贯彻总统外交意图的亲信,主要包括总统信任的内阁阁员以及主管外交与安全事务的白宫顾问。^⑥

① AJC, "AJC Survey of American Jewish Opinion 2017," September 13, 2017, available at: <https://www.ajc.org/survey2017>, 2018. 5. 12.

② 刁大明:《决策核心圈与奥巴马外交》,载《现代国际关系》,2015年第5期,第23页;韩召颖、宋晓丽:《美国发动伊拉克战争决策探析:小集团思维理论的视角》,2013年第2期,第67页。

③ Jerel A. Rosati and James M. Scott, *The Politics of United States Foreign Policy* (Boston: Wadsworth Cengage Learning, 2011), p. 107.

④ 美国政府的外交决策机制高端主要由总统班子、国家安全委员会和国务院组成。总统班子即以总统为核心的小圈子,外交常设机构国家安全委员会和国务院分别由国家安全事务助理和国务卿统领。其中,以总统为核心的小圈子在外交决策上占据主导地位。参见陆刚:《美国外交决策机制功能性失调之因探究》,载《华东师范大学学报(哲学社会科学版)》,2011年第4期,第31~32页;张历历:《21世纪初期中美外交决策机制比较研究》,载《世界经济与政治》,2009年第9期,第27页。

⑤ 张历历:《21世纪初期中美外交决策机制比较研究》,载《世界经济与政治》,2009年第9期,第29页。

⑥ 张也白:《美国外交决策的特点》,载《美国研究》,1987年第4期,第59页。

国会是影响美国外交决策的次核心圈,其影响力仅次于以总统为首的核心决策圈,主要是通过立法手段影响与限制总统的外交政策,监督政府外交政策的制定。总统与国会的外交主导权之争基本上可以贯穿整个美国外交史。第二次世界大战后,美国不断扩大和提高参与国际事务的范围和程度,美国总统作为最高外交决策者的地位也得到进一步强化,国会对外交的影响力相对式微。^①

利益集团是影响美国外交决策的次外围圈,主要是通过影响国会议员和行政官员而间接影响美国外交政策。利益集团施加外交决策影响力的途径主要包括:第一,在选举中通过提供政治资金的方式拉拢国会议员和行政官员;第二,通过游说争取影响外交决策的国会议员和行政官员的支持;第三,通过游行、抗议、广告以及出版等形式影响公共舆论,进而影响决策者。^②

公众处于美国外交决策圈的最外围,主要通过公众舆论影响外交决策,但其影响力一般不大。公众舆论主要是通过包括传统媒体(报刊、电视及广播)和新媒体(如脸书(Facebook)、推特(Twitter)等)在内的大众媒介表达出来,从而对外交决策形成一定的公共压力和约束力。无论是总统、国会,还是利益集团,都想方设法占领舆论高地,争取公共舆论为己所用。

研究显示,自特朗普执政以来,美国外交决策大权主要由以特朗普为首的小圈子所掌控,^③这在事关巴以问题的决策上尤其明显。特朗普正式公开承认耶路撒冷为以色列首都诚然是为了兑现大选承诺,但其决策也受到了利益集团,尤其是右派以色列游说团体以及福音派基督徒团体的影响。概言之,特朗普“耶路撒冷决定”主要是由四大因素促成的:特朗普的亲以立场、福音派基督徒(Evangelical Christian)和正统犹太人(Orthodox Jew)居主导地位的特朗普中东政策核心团队、强势的右派(或保守派)以色列游说团体(Israeli Lobbies),以及影响力日隆的福音派基督徒。在2016年美国大选中,特朗普得到了右派以色列游说团体以及福音派基督徒团体的鼎力支持。

① 沈鹏:《对美国国会外交权力的探究:评周琪主编的〈国会与美国外交政策〉》,载《美国研究》,2010年第1期,第142页;孙哲:《“美国之舵”:美国国会外交与中美关系》,载《美国问题研究》,2001年第00期,第128页;孙哲:《美国的总统外交与国会外交》,载《复旦学报(社会科学版)》,2001年第4期,第54页。

② 郭树永:《利益集团与美国外交》,载《世界经济研究》,1997年第5期,第32页。

③ Z. Byron Wolf, “Trump’s Very Small (And Shrinking) Inner Circle,” *CNN*, March 30, 2018, available at: <https://edition.cnn.com/2018/03/29/politics/trumps-circle-ronny-jackson-hope-hicks-keith-schiller/index.html>, 2018.5.19; Scott Lucas, “Why It’s So Hard to Make Sense of Trump’s Foreign Policy,” *The Conversation*, February 21, 2018, available at: <http://theconversation.com/why-its-so-hard-to-make-sense-of-trumps-foreign-policy-91446>, 2018.5.19; The Telegraph Foreign Staff and Charlotte Krol, “Donald Trump’s Inner Circle: Who Are the Key Figures Driving the President’s Policy Agenda?” *The Telegraph*, February 2, 2017, available at: <https://www.telegraph.co.uk/news/0/donald-trumps-inner-circle-key-figures-driving-presidents-policy/>, 2018.5.19.

对于特朗普而言,通过承认耶路撒冷为以色列首都,可以以兑现大选承诺之名巩固和扩大右派以色列游说团体和基督教福音派团体的支持,强化其在国内的基本支持盘,为继续赢得 2018 年的中期选举以及 2020 年的美国大选铺路。

二 特朗普的亲以立场

美国历届总统大都持亲以立场,特朗普尤甚,被称为有史以来最亲以的美国总统。^① 在 2016 年美国大选期间,特朗普便称自己是以色列最好的朋友。^② 自上任伊始,特朗普便表现出不同寻常的亲以立场,从某种程度上而言是对奥巴马对以政策的“拨乱反正”。在奥巴马时期,美以关系一度跌至冰点。奥巴马政府与内塔尼亚胡政府在伊朗核问题和巴以冲突问题上的立场难以调和,并且奥巴马与内塔尼亚胡私人关系一度恶化。^③ 以色列总理内塔尼亚胡经常称自己为“共和党人”,其政策倾向与美国共和党类似,尤其表现在内塔尼亚胡曾与美国共和党“串谋”反对奥巴马政府签署伊朗核协议。^④ 与前任相比,特朗普在伊朗核问题、巴以冲突以及叙利亚问题上与内塔尼亚胡持有类似的立场。这也意味着美以关系在特朗普时期会重新回到“蜜月期”。自其上任以来,特朗普与内塔尼亚胡私人关系一直十分融洽。以色列总理内塔尼亚胡高度称赞特朗普,认为他与特朗普彼此相互理解,甚至可以相互引用对方的说话内容(Quote each other)。^⑤ 在 2017 年 5 月访问以色列期间,特朗普参访以色列圣地哭墙(Western Wall)之举打破了在任美国总统不参观哭墙的惯例。^⑥

在巴以冲突问题上,特朗普与内塔尼亚胡有诸多共识。在 2017 年 2 月 15 日特

① Tom Gjelten, “Could A Trump Presidency Be Pro-Israel and White Nationalist at the Same Time?” *NPR*, November 21, 2016, available at: <https://www.npr.org/2016/11/21/502841518/donald-trump-says-he-s-a-friend-of-israel-but-do-the-people-around-him-feel-the>, 2018. 5. 11.

② ToiStaff and Agencies, “Trump to Israeli paper: I’m Your Biggest Friend,” *The Times of Israel*, February 26, 2016, available at: <https://www.timesofisrael.com/trump-to-israeli-paper-im-your-biggest-friend/>, 2018. 5. 11.

③ 孙德刚:《美国与以色列的安全合作关系探析》,载《西亚非洲》,2017 年第 2 期,第 43~45 页;汪舒明:《美国犹太组织与美以特殊关系的“危机”》,载《西亚非洲》,2017 年第 3 期,第 76~83 页。

④ David Nakamura, Sean Sullivan and David A. Fahrenthold, “Republicans Invite Netanyahu to Address Congress as Part of Spurning of Obama,” *The Washington Post*, January 21, 2015, available at: https://www.washingtonpost.com/politics/in-state-of-the-union-obama-takes-credit-as-republicans-push-back/2015/01/21/dec51b64-a168-11e4-b146-577832eafcb4_story.html?utm_term=.0f48c49801ef, 2018. 5. 11.

⑤ Jonathan Easley, “Trump, Netanyahu All Smiles in Joint Remarks,” *The Hill*, May 22, 2017, available at: <http://thehill.com/policy/international/334568-trump-netanyahu-all-smiles-in-joint-remarks>, 2018. 5. 11.

⑥ Andrew Rafferty, “Trump Becomes First Sitting U. S. President to Visit Western Wall,” *NBC News*, May 23, 2017, available at: <https://www.nbcnews.com/storyline/trump-s-first-foreign-trip/trump-becomes-first-sitting-u-s-president-visit-western-wall-n762891>, 2018. 5. 11.

朗普与内塔尼亚胡的白宫记者招待会上,特朗普表示不再固守两国方案,也可再考虑一国方案,引起轩然大波。这是自克林顿任期以来美国总统首次在两国方案上的表态上变得模棱两可。^① 特朗普在两国方案上的这种表态明显是偏向内塔尼亚胡。毕竟,巴勒斯坦一向坚持两国方案,从未放弃独立建国的梦想。相比而言,内塔尼亚胡政府在近些年来不仅否定两国方案的可行性,还以扩建犹太定居点之名行鲸吞巴勒斯坦土地之实,排斥巴勒斯坦独立建国。内塔尼亚胡所倡导的“一国方案”是“一国一民族”(One State for One people, Jewish people),认为只有犹太民族有建国的权利,否认巴勒斯坦人建国的权利。^② 极右色彩浓厚的内塔尼亚胡政府近些年一直在约旦河西岸扩建犹太人定居点,强化以色列的控制力度,力图使两国方案越来越不可能实现。^③ 2017年6月,媒体曝光了特朗普与内塔尼亚胡达成的解决巴以冲突的一国方案。这一被称为“世纪交易”(Century of Deal)的“一国方案”直接否定了巴勒斯坦人民建国的权利,建议加沙地带由埃及接管,约旦河西岸一部分地区由约旦接管,剩下的部分由以色列吞并,以色列赋予居住其中的巴勒斯坦人以色列公民权。^④ 面对该协议所引起的巨大争议,特朗普政府逐渐回归到支持两国方案上。尽管特朗普在宣布承认耶路撒冷为以色列首都的演讲中明确承认美国将致力于促成解决巴以冲突的两国方案,但目前很难看出特朗普在坚持明显的亲以立场的同时,如何让巴勒斯坦接受特朗普版的两国方案。

特朗普宣布耶路撒冷为以色列首都之举也意在巩固内塔尼亚胡所领导的右翼政府,挽救深陷贪腐丑闻的内塔尼亚胡。特朗普把内塔尼亚胡领导的以色列右翼政府看成是美国在中东构建的反伊朗统一战线的不可或缺的盟友,并力促以色列与逊尼

① Bethan McKernan and Feliks Garcia, “Netanyahu US Visit: Donald Trump Says He Is ‘Open’ to One-State Solution to Israeli-Palestinian Conflict,” *The Independent*, February 15, 2017, available at: <http://www.independent.co.uk/news/world/middle-east/netanyahu-us-visit-donald-trump-one-state-solution-open-israeli-palestinian-latest-a7582361.html>, 2018. 5. 10.

② 内塔尼亚胡在巴勒斯坦建国问题上的立场也被成为“无国方案”(No-state Solution),宣称在其任内,巴勒斯坦无独立建国的可能。参见 Roger Cohen, “Netanyahu’s No-State Solution,” *The New York Times*, September 8, 2017, available at: <https://www.nytimes.com/2017/09/08/opinion/israel-palestine-netanyahu.html>, 2018. 5. 10。

③ 自从2009年内塔尼亚胡上台以来,以色列政府通过扩张定居点的方式已经把超过10万犹太人迁到以色列控制的约旦河西岸C区。C区面积占约旦河西岸地区总面积的61%,由以色列完全控制。此外,以色列已经把36.5%的B区界定为以色列的国土(state land)。参见 Akiva Eldar, “Netanyahu’s Vision of One-State-One-People Solution,” *Al-Monitor*, May 11, 2017, available at: <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2017/05/israel-palestinians-west-bank-jordan-river-netanyahu.html>, 2018. 5. 10。

④ Middle East Monitor, “Trump-Netanyahu’s ‘Deal of the Century’ Revealed,” July 20, 2017, available at: <https://www.middleeastmonitor.com/20170720-trump-netanyahus-deal-of-the-century-revealed/>, 2018. 5. 10.

派阿拉伯国家结盟。^① 内塔尼亚胡对此也予以积极配合。特朗普因而对内塔尼亚胡寄予厚望,并不希望内塔尼亚胡因贪腐丑闻而倒台。自2017年年初以来内塔尼亚胡便陷入两件贪腐案中。第一个贪腐案(1000案件,File 1000)是内塔尼亚胡及其妻子涉嫌从收受富商赠送的贵重礼物,比如高级香槟和雪茄;第二个贪腐案(2000案件,File 2000)是内塔尼亚胡涉嫌与以色列《新消息报》(Yediot Acharonot)存在利益交换,想通过打击《新消息报》竞争对手的立法来换取《新信息报》对他更多的正面报道。^② 对内塔尼亚胡执政造成挑战的是,2017年8月,以色列警方证实内塔尼亚胡已因涉嫌这两桩贪腐案而被正式调查。^③ 特朗普2017年12月6日的耶路撒冷决定正给了陷入日益发酵的贪腐丑闻的内塔尼亚胡喘息之机。内塔尼亚胡可以借此时机转移以色列公众对其贪腐丑闻的关注,也可以借此时机强化他才是维护以色列国家利益,确保国家安全的领导者的形象。^④

三 特朗普的中东政策核心团队

在巴以问题上,能够对特朗普的决策施加影响力的主要有美国副总统麦克·彭斯(Mike Pence)、^⑤ 白宫高级顾问且是特朗普女婿的贾里德·库什纳(Jared Kushner)、国际谈判特别代表贾森·格林布拉特(Jason Greenblatt)、美国驻以色列大使大卫·弗里德曼(David Friedman),以及现任美国国务卿迈克·蓬佩奥(Mike Pompeo)。其中,彭斯和蓬佩奥是福音派基督徒,库什纳、格林布拉特和弗里德曼都是正统犹太

① Bob Mason, "New Allies: Israel and Saudi Arabia?" *The Jerusalem Post*, December 6, 2017, available at: <http://www.jpost.com/Middle-East/New-Allies-Israel-and-Saudi-Arabia-513467>, 2018. 5. 10.

② Noam Sheizaf, "The Corruption Cases That Could Take Down Benjamin Netanyahu, Explained," *Vox*, March 22, 2017, available at: <https://www.vox.com/world/2017/3/22/14986882/corruption-cases-israel-prime-minister-benjamin-netanyahu-trump>, 2018. 5. 9.

③ Peter Beaumont, "Israeli Police Confirm Netanyahu Is Suspect in Fraud Investigation," *The Guardian*, August 4, 2017, available at: <https://www.theguardian.com/world/2017/aug/04/benjamin-netanyahu-suspect-fraud-investigation-israel-police>, 2018. 5. 9.

④ Yossi Vertzer, "With Jerusalem Recognition, Trump Gives Netanyahu a Great Tool to Distract the Masses," *Haaretz*, December 7, 2017, available at: <https://www.haaretz.com/israel-news/.premium-1.827380>, 2018. 5. 9.

⑤ 自从1977年以来,美国副总统对外交决策的影响力日渐举足轻重,逐渐成为无可替代的核心决策圈成员。参见匡涛:《美国副总统在美外交决策中的角色》,载《国际研究参考》,2015年第9期,第12页。

人(Orthodox Jew)。^①

本应该在中东事务上担当关键角色的前国务卿雷克斯·蒂勒森(Rex Tillerson)在巴以问题的决策上一直被边缘化,无法进入特朗普的中东政策核心团队。由于在各种重大外交政策上的长期分歧,2018年3月31日蒂勒森被特朗普突然解除国务卿职务,原美国中情局局长蓬佩奥成为新一任国务卿。^② 相比于蒂勒森,蓬佩奥与特朗普在外交政策上的立场较为一致,并能忠诚贯彻特朗普的外交政策,深受特朗普信赖,因而成为特朗普的中东政策团队的重要成员。^③

作为福音派基督徒的美国副总统彭斯积极支持特朗普的亲以政策,是特朗普耶路撒冷决定的坚强后盾。^④ 当特朗普发表承认耶路撒冷为以色列首都的演讲时,彭斯正好站在特朗普的身后,象征着福音派基督徒对特朗普的鼎力支持。^⑤ 在其本已安排好的2017年12月中东之行之前,彭斯力促特朗普尽快公开承认耶路撒冷为以色列首都。^⑥ 但是,令彭斯始料未及的是,因耶路撒冷风波所引起的震荡,彭斯不得不推迟访问中东,直到2018年1月19日才成行。况且,他的这次中东之行已经没有任何实质意义。由于特朗普的耶路撒冷决定,巴勒斯坦已不再视美国为公正的调停

① CeliaBelin, "Trump's Jerusalem Decision Is A Victory for Evangelical Politics," *Brookings*, December 15, 2017, available at: <https://www.brookings.edu/blog/markaz/2017/12/15/trumps-jerusalem-decision-is-a-victory-for-evangelical-politics/>, 2018.5.19; Erasmus, "Mike Pompeo's Evangelical Zeal Could Complicate His New Diplomatic Life", *The Economist*, March 20, 2018, available at: <https://www.economist.com/erasmus/2018/03/20/mike-pompeos-evangelical-zeal-could-complicate-his-new-diplomatic-life>, 2018.5.19.

② 据美国有线电视新闻网报道,基于美国国民安全及中东反恐考虑,蓬佩奥、蒂勒森以及国防部长詹姆斯·马蒂斯(James Mattis)曾私下劝告特朗普不要单边承认耶路撒冷为以色列首都。在劝阻无效后,他们又建议特朗普此次签署延迟搬迁美国驻以大使馆到耶路撒冷的命令。特朗普对此建议予以采纳。参见 Jeremy Diamond and Elise Labott, "Trump Recognizes Jerusalem as Israel's Capital," *CNN*, December 6, 2017, available at: <https://edition.cnn.com/2017/12/06/politics/president-donald-trump-jerusalem/index.html>, 2018.5.19。

③ Michael C. Bender and Nancy A. Youssef, "Last Piece of the Puzzle: Pompeo Completes Trump's New Foreign-Policy Team," *The Wall Street Journal*, April 27, 2018, available at: <https://www.wsj.com/articles/pompeo-takes-diplomacy-reins-as-trump-administration-faces-new-challenges-1524780800>, 2018.5.19.

④ Noah Bierman, "Who Really Wants Trump to Recognize Jerusalem? His Evangelical Supporters at Home," *Los Angeles Times*, December 6, 2017, available at: <http://www.latimes.com/politics/la-na-pol-trump-israel-politics-20171206-story.html>.

⑤ Allison Kaplan Sommer, "Armageddon? Bring It On: The Evangelical Force behind Trump's Jerusalem Speech," *Haaretz*, December 11, 2017, available at: <https://www.haaretz.com/israel-news/.premium-1.827591>.

⑥ Michael Wilner, "PENCE, An Architect of Jerusalem Recognition, Plans Triumphant Visit," *The Jerusalem Post*, December 12, 2017, available at: <http://www.jpost.com/Israel-News/Pence-an-architect-of-Jerusalem-recognition-plans-triumphant-visit-517803>.

者,彭斯访问中东推销特朗普版的巴以和平协议的努力势必会徒劳无功。^①

作为正统犹太人,库什纳、格林布拉特和弗里德曼向来同情和支持右派犹太游说团体,与内塔尼亚胡政府交好。正统犹太人一直是最积极支持特朗普的群体之一。相比于自由派犹太人,正统犹太人与福音派基督徒在价值观上的认同感更加一致。^②鉴于正统犹太人主导特朗普中东政策核心团队,也就不难理解为何特朗普政府如此公然偏袒以色列。库什纳在促成特朗普公开承认耶路撒冷为以色列首都的决定上也发挥了关键作用。他在过去的十个多月里一直负责筹划新的巴以和平方案,这本来是美国国务卿应该担当的角色,可见特朗普对他的器重。库什纳和格林布拉特在2017年出访中东十数次,倾听以色列、巴勒斯坦和相关的逊尼派伊斯兰国家对巴以冲突的态度,在一定程度上取得了这些国家的信任和支持。库什纳及其团队之所以敢督促特朗普公开承认耶路撒冷为以色列首都,是因为他们认为特朗普的这一决定只会引起巴勒斯坦人和伊斯兰国家短时间的骚乱,不会持续很久,也不会对特朗普促进巴以和谈的努力造成实质性伤害,并坚信解决巴以冲突依然还离不开美国的参与和斡旋。^③值得注意的是,库什纳作为美国代表团的重要代表之一,参加了5月14日美国驻耶路撒冷大使馆开馆仪式。^④

四 右派以色列游说团体

在对待以色列的态度上,美国犹太人及其以色列游说团体并非铁板一块,近些年出现了愈来愈明显的分化。^⑤美国犹太人大体可划分为自由派犹太人(Liberal Jews)和非自由派犹太人(Non-liberal Jews)。前者主要包括改革派犹太人(Reform Jews)和

① Ilan Goldenberg, "Pence's Visit to the Middle East Serves No Purpose," *Foreign Policy*, January 18, 2018, available at: <http://foreignpolicy.com/2018/01/18/pences-visit-to-the-middle-east-serves-no-purpose/>, 2018. 5. 19; Oliver Holmes, "Mike Pence Visits Middle East But US Role as Peace Broker May Be Over," *The Guardian*, January 20, 2018, available at: <https://www.theguardian.com/world/2018/jan/20/mike-pence-middle-east-israel-peace-talks>, 2018. 5. 19.

② Samuel Heilman, "How Trump Split the Jewish Vote," *Haaretz*, November 11, 2016, available at: <https://www.haaretz.com/opinion/.premium-1.752384>, 2018. 5. 19.

③ Annie Karni, "Kushner Bets He Can Have It Both Ways on Jerusalem Move," *Politico*, December 6, 2017, available at: <https://www.politico.com/story/2017/12/06/jared-kushner-trump-jerusalem-mideast-peace-283770>, 2018. 5. 8.

④ Ashley Turner, "Jared Kushner Hails the New US Embassy in Jerusalem As Hopes Stall for an Israeli-Palestinian Peace Deal," *CNBC*, May 14, 2018, available at: <https://www.cnn.com/2018/05/14/kushner-hails-new-jerusalem-us-embassy-as-palestinians-are-killed.html>, 2018. 5. 19.

⑤ 赵建明:《美国犹太组织与奥巴马政府对伊朗的政策》,载《美国研究》,2011年第1期,第52~53页。

世俗派犹太人(Secular Jews),是美国犹太人的主体,偏向于支持民主党;^①后者主要包括正统犹太人(Orthodox Jews)和保守派犹太人(Conservative Jews),偏向于支持共和党。

在2016年美国大选中,希拉里·克林顿得到了70%的犹太人选票,而特朗普只得到了25%的犹太人选票。^②相比于希拉里,特朗普的正统犹太人和保守派犹太人的选票更少一些。特朗普此次想通过宣布耶路撒冷为以色列首都来争取更多犹太人,尤其是正统犹太人和保守派犹太人的支持,为将来继续赢得美国大选铺路。

在美国犹太人群体中,正统犹太人对特朗普的支持率最高。在2016年美国大选中,不少正统犹太富豪给了特朗普巨额政治捐款。^③其中,特朗普的最大金主美国赌王谢尔登·阿德尔森(Sheldon Adelson)在2016年总统大选中以他和他妻子的个人名义向共和党捐了8300万美元。阿德尔森是推动特朗普承认耶路撒冷为以色列首都的最为有影响力的犹太亿万富豪。^④

虽然正统派犹太人和保守派犹太人在美国犹太人中属于少数派,但其一直热情追随和支持的右派(或保守派)以色列游说团体比左派(或自由派)以色列游说团体影响力大得多。右派以色列游说团体先前一直督促特朗普正式承认耶路撒冷为以色列首都,因而它们对特朗普的耶路撒冷决定交口称赞。在美国,最有影响力的右派以色列游说团体当属美国以色列公共事务委员会(American Israel Public Affairs Committee, AIPAC)。^⑤特朗普正是在美国以色列公共事务委员会的一次演讲中做出了把

① John Sides, "Why Most American Jews Vote for Democrats, Explained," *The Washington Post*, March 24, 2015, available at: https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2015/03/24/why-most-american-jews-vote-for-democrats-explained/?utm_term=.2e62e96769a5, 2018. 5. 8.

② Judy Maltz, "Clinton Won Overwhelming Majority of Jewish-American Vote, Polls Say," *Haaretz*, November 9, 2016, available at: <https://www.haaretz.com/world-news/u-s-election-2016/1.752212>, 2018. 5. 10.

③ Nathan Guttman, "Under Donald Trump, GOP's (Few) Jewish Donors Tilt Orthodox and to Right on Israel," *Forward*, July 21, 2016, available at: <https://forward.com/news/345684/under-donald-trump-gops-few-jewish-donors-tilt-orthodox-and-to-right-on-isr/>, 2018. 5. 10.

④ Mark Landler, "For Trump, an Embassy in Jerusalem Is a Political Decision, Not a Diplomatic One," *The New York Times*, December 6, 2017, available at: <https://www.nytimes.com/2017/12/06/us/politics/trump-embassy-jerusalem-israel.html>, 2018. 5. 10; Eli Clifton, "Trump's Biggest Donor Pushed For Jerusalem Embassy Move," *Lobe Log*, December 4, 2017, available at: <https://lobelog.com/trumps-biggest-donor-pushed-for-jerusalem-embassy-move/>, 2018. 5. 10.

⑤ 美国以色列公共事务委员会本来是个偏中间派的以色列游说团体,但是在近几十年来,它的偏右色彩越来越浓厚,变得越来越保守。参见 Nathan Guttman, "Has AIPAC Grown More Conservative?" *Moment Magazine*, June 2006, available at: <https://www.momentmag.com/wp-content/uploads/2014/08/AIPAC-2006.pdf>; Chemi Shalev, "AIPAC Is an Awe-inspiring Organization, But the Right-wing Tilt Is in Its DNA," *Haaretz*, March 6, 2013, available at: <https://www.haaretz.com/blogs/west-of-edden/aipac-is-an-awe-inspiring-organization-but-the-right-wing-tilt-is-in-its-dna.premium-1.507791>, 2018. 5. 8.

美国驻以大使馆迁往耶路撒冷的竞选承诺。^① 在特朗普于 2017 年 12 月 6 日公开宣布承认耶路撒冷为以色列首都后,美国以色列公共事务委员会对此大喜过望,公开发表声明称 2017 年 12 月 6 日为美以关系中有历史意义的一天。^②

其他的右派以色列游说团体也大多对特朗普的耶路撒冷决定大加称赞。共和党犹太联盟 (Republican Jewish Coalition, RJC)、美国犹太人大会 (American Jewish Congress, AJC)、美国犹太复国主义组织 (Zionist Organization of America, ZOA)、美国主要犹太组织联席会议 (Conference of Presidents of Major American Jewish Organizations, CPMAJO)、基督教与犹太教国际团体 (International Fellowship of Christians and Jews, IFCJ), 以及美国正统犹太人教会联盟 (Union of Orthodox Jewish Congregations of America, UOJCA) 都通过不同方式表达了对特朗普承认耶路撒冷为以色列首都的赞许和感激之情。^③ 最有代表性的是共和党犹太联盟斥资在 2017 年 12 月 7 日的纽约时报上刊登了感谢特朗普的巨幅广告。^④ 对特朗普“耶路撒冷决定”公开表达疑虑和谴责的自由派以色列游说团体主要包括 J 街 (J Street)、革新犹太教联盟 (Union for Reform Judaism, URJ)、革新犹太人运动 (Reform Jewish Movement, RJM)、犹太裔社区关系协会 (Jewish Community Relations Council, JCRC)、左翼组织“若非此时” (IfNotNow)、犹太和平之声组织 (Jewish Voice for Peace, JVP) 和美国人现在争取和平组织 (Americans for Peace Now, APN) 等。

美国右派以色列游说团体与左派以色列游说团体对特朗普承认耶路撒冷为以色列首都的截然不同的反应鲜明体现了近些年来美国犹太人内部的分裂和极化 (Polarization) 趋势 (如下表所示)。

表 主要以色列游说团体对待特朗普的耶路撒冷决定的不同立场

政治光谱	以色列游说团体	在特朗普耶路撒冷决定上的立场
------	---------	----------------

① Sarah Begley, “Read Donald Trump’s Speech to AIPAC,” *Time*, March 21, 2016, available at: <http://time.com/4267058/donald-trump-aipac-speech-transcript/>, 2018. 5. 8.

② AIPAC, “AIPAC Statement on President Trump’s Jerusalem Announcement,” December 6, 2017, available at: <https://www.aipac.org/learn/resources/aipac-publications/publication?pubpath=PolicyPolitics/Press/AIPAC%20Statements/2017/12/Jerusalem%20announcement>, 2018. 5. 9.

③ Michael Lipin, “Trump’s Jerusalem Move Welcomed by Most Major American Jewish Groups,” *VOA News*, December 7, 2017, available at: <https://www.voanews.com/a/american-jews-support-trump-jerusalem-decision/4153051.html>, 2018. 5. 9.

④ RJC, “RJC Applauds Trump For Recognizing Jerusalem as Israel’s Capital, Releases NY Times Ad Thanking Him,” December 5, 2017, available at: http://www.rjchq.org/rjc_applauds_trump_for_recognizing_jerusalem_as_israel_s_capital_releases_ny_times_ad_thanking_him, 2018. 5. 9.

偏右的保守派 以色列游说 团体	美国以色列公共事务委员会	赞赏和感激特朗普的历史性决定。
	共和党犹太联盟	特朗普勇敢地承认了现实,跨出了历史性的一步。
	美国犹太复国主义组织	欣喜特朗普终于做出了这一决定,应该尽快把美国驻以色列大使馆迁往耶路撒冷。
	美国主要犹太组织联席会议	特朗普承认耶路撒冷为以色列首都都是做了正确的事情。
	美国犹太委员会	特朗普这一决定具有历史性意义,巴勒斯坦是咎由自取,不值得同情。
	基督教与犹太教国际团体	特朗普这一决定是勇敢而大胆的迟来的决定,纠正了历史失误。
	美国正统犹太人教会联盟	特朗普的这一决定将推动巴勒斯坦和其他阿拉伯国家积极参与和谈,不再固守现状。
偏左的自由派 以色列游说 团体	J街(J Street)	批评特朗普这一决定是危险的,破坏了巴以和平的前景,将带来更多暴力。
	革新犹太教联盟	对特朗普的这一决定有疑虑,认为其将延迟或破坏中东和平进程,不应在巴以和平方案达成之前做出这一举动。
	革新犹太人运动	尽管希望特朗普承认耶路撒冷为以色列首都,但其选择的时机是不合适的。
	左翼组织“若非此时”	特朗普的这一决定助长了极端主义政策,把以色列和巴勒斯坦推向危险的境地。
	犹太和平之声组织	特朗普这一决定进一步损害了巴勒斯坦人民的权利和生活,使得基于平等和自由的巴以和平前景变为泡影。
	美国人现在争取和平组织	特朗普的这一决定重创了巴以和平前景,并削弱了美国在国际社会的领导力。

资料来源:JTA, “How Jewish Groups Are Reacting to Trump’s Jerusalem Recognition,” *The Jewish News of California*, December 6, 2017, available at: <https://www.jweekly.com/2017/12/06/jewish-groups-reacting-jerusalem-recognition/>, 2018.5.19; Laurie Goodstein, “Praise and Alarm from American Jews over Trump’s Jerusalem Move,” *The New York Times*, December 6, 2017, available at: <https://www.nytimes.com/2017/12/06/us/trump-jerusalem-jews.html>, 2018.5.19; JTA, “U. S. Jewish Groups Divided in Reactions to Trump’s Jerusalem Announcement,” *Haaretz*, December 6, 2017, available at: <https://www.haaretz.com/us-news/1.827377>, 2018.5.19.

五 基督教福音派团体

根据皮尤研究中心调查,在美国有 70.6% 的美国人基督徒,其中最大的三个基督教团体分别为:基督教福音派(亦即福音派新教徒,Evangelical Protestants),占美国总人口的 25.4%;天主教徒(Catholic),占美国总人口的 20.8%;主流新教徒(Mainline Protestants),占美国总人口的 14.7%。在美国,超过 1/3 的基督徒为福音派基督徒,有 5000 多万人,是美国最大的宗教群体。^① 大多数福音派基督徒的宗教倾向

^① Owen Amos, “Why Do US Evangelicals Support Trump’s Jerusalem Policy?” *BBC News*, January 5, 2018, available at: <http://www.bbc.com/news/world-us-canada-42402350>, 2018.5.11.

偏保守,坚信基督教犹太复国主义(Christian Zionism),认可《圣经·旧约》里对耶稣降临之前的1000年里耶路撒冷为以色列首都的描述,并支持以色列对耶路撒冷的绝对主权。^①他们认为只有把耶路撒冷当成以色列首都,耶稣第二次降临人间(the Second Coming of Christ)的预言才会实现。根据2014年皮尤中心调查显示,82%的福音派基督徒认为上帝把以色列土地(包括耶路撒冷)给了犹太人,而只有40%的美国犹太人相信这一点。^②

福音派基督徒向来是共和党的坚定追随者。在2016年美国大选中,特朗普共获得81%的福音派基督徒选票,其得票率高于先前的共和党总统候选人罗姆尼、麦凯恩和小布什。^③2016年6月,特朗普竞选团队组建了由大约25位基督教福音派团体领导人所组成的基督教福音派行政顾问委员会(Evangelical Executive Advisory Board)。这是基督教福音派领导人组成的非正式联盟,在特朗普执政后与白宫维系着特殊关系。基督教福音派顾问与特朗普关系密切,对特朗普的内政和外交政策施加着其他宗教团体难以企及的特殊影响力。^④在特朗普宣布耶路撒冷为以色列首都之前,白宫官员曾两次召集宗教领袖商议,其中大部分与会者是福音派基督徒,他们强烈要求特朗普正式公开承认耶路撒冷为以色列首都并尽快把美国大使馆迁到耶路撒冷。^⑤此外,一些基督教福音派团体掀起发邮件运动(Email Campaign),催促特朗普尽快承认耶路撒冷为以色列首都。^⑥因而,不同于美国犹太团体在特朗普耶路撒冷决定上的明显分歧,大多数福音派基督徒对特朗普宣布耶路撒冷为以色列首都的

① 白玉广:《美国基督教锡安主义及其对美以关系的影响》,载《美国研究》,2011年第1期,第71-87页。

② Pew Research Center, "More White Evangelicals Than American Jews Say God Gave Israel to the Jewish People," October 3, 2013, available at: <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2013/10/03/more-white-evangelicals-than-american-jews-say-god-gave-israel-to-the-jewish-people/>, 2018.5.11.

③ Adelle Banks, Emily McFarlan Miller, Yonat Shimron and Jerome Socolovsky, "All the President's Clergymen: A Close Look at Trump's 'Unprecedented' Ties with Evangelicals," *Religion News Service*, September 5, 2017, available at: <https://www.usatoday.com/story/news/politics/2017/09/05/all-presidents-clergymen-close-look-trumps-unprecedented-ties-evangelicals/633399001/>, 2018.5.10.

④ Jack Jenkins, "The God Whisperers: The Most Powerful Trump Advisers You've Probably Never Heard of," *Think Progress*, September 21, 2017, available at: <https://thinkprogress.org/how-trumps-faith-council-works-d8785aac2181/>, 2018.5.19.

⑤ Steve Jordahl, "Trump's Evangelical Council Urged Action on Jerusalem," *One News Now*, December 8, 2017, available at: <https://www.onenewsnw.com/church/2017/12/08/trumps-evangelical-council-urged-action-on-jerusalem>, 2018.5.19; Ian Lovett, "Evangelical Christians Lobbied Hard for Trump's Move on Jerusalem", *The Wall Street Journal*, December 7, 2017, available at: <https://www.wsj.com/articles/evangelical-christians-lobbied-hard-for-trumps-move-on-jerusalem-1512662128>, 2018.5.19.

⑥ James Oliphant and John Whitesides, "Push by Evangelicals Helped Set Stage for Trump Decision on Jerusalem," *Reuters*, December 7, 2017, available at: <https://www.reuters.com/article/us-usa-trump-israel-evangelicals/push-by-evangelicals-helped-set-stage-for-trump-decision-on-jerusalem-idUSKBN1E104U>, 2018.5.11.

举措大加称赞。^① 根据美国马里兰大学于2017年12月所做的民意调查显示,53%的福音派基督徒支持特朗普政府把美国驻以色列大使馆迁往耶路撒冷,而40%的福音派基督徒持反对态度。^② 一名基督教福音派基督领导人甚至在推特上公开宣称今后愿意为特朗普挡子弹。^③ 基督教福音派在关于耶路撒冷的祷告词中有这样一段话:

上帝保佑特朗普!他理解成功背后真正的原则。这个原则不是擅长做什么事或理解了什么理论和实践,而是站在上帝祝福的对的一边。谁祝福以色列,谁将被祝福;谁诅咒以色列,谁将被诅咒。如果我们祝福以色列,不管我们对错抑或失去信仰,上帝都会祝福我们。当世界愤怒之时,特朗普掌握了不顾忌后果而正确做事的简单艺术。^④

除了宗教因素,福音派基督徒之所以支持特朗普公开承认耶路撒冷为以色列首都,也有地缘政治因素的考虑。许多福音派基督徒认为在犹太-基督文明(Judeo-Christian civilization)与极端伊斯兰主义的对抗中,以色列与美国处以同一战线中,并且是美国至关重要的盟友。^⑤ 特朗普福音派基督徒顾问团的非正式发言人约翰尼·摩尔(Johnnie Moore)认为,福音派基督徒之所以支持特朗普政府承认耶路撒冷为以色列首都都是出于地缘政治考虑,是为了更好地寻求巴以和平,“让那些被独裁者和恐

① 有少数的大不保守的福音派基督徒并不支持特朗普的耶路撒冷决定。他们认为特朗普此举危及了巴以和平的前景。参见 Gary M. Burge, “You Can Be an Evangelical and Reject Trump’s Jerusalem Decision,” *The Atlantic*, December 6, 2017, available at: <https://www.theatlantic.com/international/archive/2017/12/evangelical-trump-jerusalem-embassy/547643/>, 2018. 5. 11; Daniel Burke, “Why Evangelicals Are ‘Ecstatic’ About Trump’s Jerusalem Move,” *CNN*, December 6, 2017, available at: <http://edition.cnn.com/2017/12/06/politics/american-evangelicals-jerusalem/index.html>, 2018. 5. 11.

② Shibley Telhami, “Why Is Trump Undoing Decades of U. S. Policy on Jerusalem?” *Brookings*, December 5, 2017, available at: <https://www.brookings.edu/blog/markaz/2017/12/05/why-is-trump-about-to-declare-jerusalem-the-capital-of-israel/>, 2018. 5. 11.

③ Heather Timmons, “The Billionaires, Lobbyists, and Christian Extremists behind Trump’s Jerusalem Move,” *Quartz*, December 7, 2017, available at: <https://qz.com/1148673/trumps-jerusalem-move-is-backed-by-billionaires-lobbyists-and-evangelicals/>, 2018. 5. 9.

④ Kim Sengupta, “The Real Reason Trump Declared Jerusalem the Capital of Israel Was Because He Feared Losing His Evangelical Voter Base”, *The Independent*, December 8, 2017, available at: <http://www.independent.co.uk/voices/jerusalem-donald-trump-israel-capital-decision-reason-why-evangelical-voters-us-fear-a8099321.html>, 2018. 5. 19.

⑤ Eugene Scott, “Jewish and Evangelical Americans Are Divided over Plan to Move the U. S. Embassy to Jerusalem,” *The Washington Post*, December 22, 2017, available at: https://www.washingtonpost.com/news/the-fix/wp/2017/12/22/jewish-and-evangelical-americans-are-divided-over-plan-to-move-the-u-s-embassy-to-jerusalem/?utm_term=.d541798eb346, 2018. 5. 11.

怖分子利用的普通巴勒斯坦人不再受折磨”。^①

结 语

特朗普的“耶路撒冷决定”彰显了以总统为核心的小圈子在美国重大外交决策上所发挥的主导作用。鉴于特朗普个人的极端亲以立场及其中东政策核心团队对以色列的偏爱,特朗普做出单边承认耶路撒冷为以色列首都的决定便不足为奇。特朗普此举主要是为了迎合国内政治需要,并非是权衡美国外交利益得失后深思熟虑的结果。小圈子决策快速高效,但由于其决策的封闭性和对“异见”的习惯性排斥,往往会导致其难以做出真正符合美国长远利益的外交决策,招致难以预料的外交风险,最终伤及自身利益。

通过宣布耶路撒冷为以色列首都,特朗普进一步赢得国内右派以色列游说团体和基督教福音派团体的拥护和支持,有利于巩固其在国内的基本支持盘。但是,特朗普这一迎合国内政治需要的冒险外交决策无论在中东,还是整个国际社会都引起了轩然大波,绝大多数国家对特朗普的耶路撒冷决策并不认同。除了以色列的应声喝彩,特朗普政府受到更多的是批评和谴责之声。

巴勒斯坦已经明确表示不再把美国视作巴以和谈中的公正调停者,并且今后将不再接受来自美国的任何巴以和平方案。^② 地区性阿拉伯组织,如阿拉伯联盟与伊斯兰合作组织,也相继发表声明严厉谴责特朗普政府的耶路撒冷决定。^③ 在联合国安理会,除了美国之外的14个安理会理事国(包括美国最亲密的盟友英国和日本)都对批评特朗普“耶路撒冷决定”的决议案投了赞成票。美国对此不得不动用否决权。联合国大会更是以128比9票的压倒性优势通过了关于耶路撒冷地位的决议,认定特朗普改变耶路撒冷地位的单方面决定无效。即便在特朗普政府的恐吓和威胁之下,绝大多数国家,包括绝大多数美国盟友,也并未随声附和特朗普政府的耶路撒

① Johnnie Moore, “Evangelicals Support Trump’s Jerusalem Decision Because We Care About the Palestinians,” *Religion News Service*, December 18, 2017, available at: <http://religionnews.com/2017/12/18/evangelicals-support-trumps-jerusalem-decision-because-we-care-about-the-palestinians/>, 2018. 5. 19.

② Toi Staff, “Abbas: We Won’t Accept Any American Peace Plan, US No Longer a Mediator,” *The Times of Israel*, December 22, 2017, available at: <https://www.timesofisrael.com/abbas-we-wont-accept-any-us-plan-us-no-longer-a-mediator/>, 2018. 5. 19.

③ Chris Baynes, “US Allies among Arab States Urging Donald Trump to Reconsider Jerusalem Move,” *The Independent*, December 10, 2017, available at: <http://www.independent.co.uk/news/world/americas/us-politics/us-allies-among-arab-states-urging-donald-trump-to-reconsider-jerusalem-move-a8101776.html>, 2018. 5. 19.

冷决定。^① 特朗普政府在国际社会再次面临“失道寡助”的窘境。

特朗普政府计划在 2018 年前几个月里推出新的巴以和平方案。白宫官员已经自信满满地表示巴勒斯坦将经不起特朗普新巴以方案的“诱惑”而再次不得不倚重美国调停者的角色,国际社会也会因新的巴以和平方案而对特朗普态度改观。^② 在当前波谲云诡,恐怖主义与地缘政治大对抗的中东局势下,耶路撒冷风波所引起的“蝴蝶效应”有可能引发不可预测的后果,超出特朗普团队的乐观预期。

2018 年 5 月 14 日是以色列建国 70 周年“纪念日”,也是巴勒斯坦的“受难日”(Nakba, or “Catastrophe”)。特朗普政府一意孤行,选择在 5 月 14 日这天把美国驻以大使馆迁往耶路撒冷,再次彰显了特朗普政府对以色列的过度偏袒和对遭受更多苦难的巴勒斯坦的麻木不仁。尽管特朗普并未亲自参加美国驻耶路撒冷大使馆开馆仪式,但是美国代表团^③高调出席开馆仪式的举动还是引发了自 2014 年以来最严重的巴以流血冲突,造成近 60 名巴勒斯坦人死亡的惨剧。特朗普政府的霸道主义行径、以色列的高压手腕以及由此引发的巴勒斯坦反抗浪潮很可能会导致巴以冲突的不断升级,让巴以和平更加遥遥无期。^④ 特朗普政府在耶路撒冷问题上的所作所为是对美国政治信用的肆意挥霍,不仅削弱了美国的国际威望,而且也将最终伤及美国在中东的利益。一味地偏袒以色列只会让以色列在中东面临更加孤立的境地,也让美国维护其中东利益面临更大的安全挑战。

徐瑞珂:北京外国语大学英语学院讲师、英国诺丁汉大学国际关系博士

(本文责任编辑:李墨)

① Rick Gladstone and Mark Landler, “Defying Trump, U. N. General Assembly Condemns U. S. Decree on Jerusalem,” *The New York Times*, December 21, 2017, available at: <https://www.nytimes.com/2017/12/21/world/middleeast/trump-jerusalem-united-nations.html>, 2018. 5. 19.

② Michael Wilner, “Forging Ahead, Trump Team Confident Its Peace Plan Appeals to Palestinians,” *The Jerusalem Post*, January 7, 2018, available at: <http://www.jpost.com/Arab-Israeli-Conflict/Forging-ahead-Trump-team-confident-its-peace-plan-appeals-to-Palestinians-533064>, 2018. 5. 19.

③ 美国代表团虽名义上由副国务卿约翰·沙利文(John. Sullivan)领衔,但核心人物却是特朗普的女儿伊万卡·特朗普(Ivanka Trump)和她的丈夫库什纳以及财政部长史蒂文·姆努钦(Steven T. Mnuchin)。参见 The US Embassy in Israel, “President Trump Announces Presidential Delegation to the State of Israel to Attend the Opening of the United States Embassy in Jerusalem, Israel,” May 7, 2018, available at: <https://il.usembassy.gov/president-announced-the-designation-of-a-presidential-delegation-to-the-state-of-israel/>, 2018. 5. 20.

④ 刘中民:《美国单边主义行径祸乱中东》,《光明日报》2018 年 5 月 17 日,第 12 版;孙德刚:《美国将中东推向冲突深渊》,《环球时报》2018 年 5 月 17 日,第 14 版。

利益集团与美国的中东研究^①

姚惠娜

[内容提要]利益集团将中东研究视为影响美国中东政策的一个重要因素,积极推动相关领域朝着有利于自己的方向发展。美国三权分立的政治体制和开放的政治过程,中东研究与国家利益和商业利益的密切关系,以及美国中东研究学者的“中东化”,都为利益集团影响美国的中东研究创造了条件。利益集团推动了美国中东研究的繁荣和发展,但同时试图限制和干预学者的研究,并将中东地区的政治分歧带入美国学术界。学术界的自律、国家的制度化支持以及利益集团之间的相互制约,使美国的中东研究学界能够保持较高的学术质量。

关键词:美国军事与外交 中东政策 中东研究 利益集团

第二次世界大战结束后,随着美国日益广泛而深入地卷入中东事务,美国的中东研究力量也发展壮大。与美国在全球秩序中的支配性地位相匹配,美国的中东研究可以说占据了西方中东研究的主导地位。部分国内外学者认为,美国的中东研究能够在短时期内获得蓬勃发展,是美国政府、基金会和学者共同努力的结果。^② 这种观点忽视了利益集团在中东研究发展中所起的作用。利益集团对美国的中东研究具有深远影响。多数美国学者并不能自主决定把时间和精力放在他们喜欢的研究领

① 感谢《美国研究》匿名评审专家提出修改意见,文中错漏之处由笔者负责。本研究得到国家社科基金青年项目“巴勒斯坦民族国家构建的进程与困境研究”(项目编号:13CSS014)的资助。

② Peter Johnson and Judith Tucker, “Middle East Studies Network in the United States,” *MERIP Reports*, No. 38, June, 1975, pp. 3~4; 梁志:《美国“地区研究”兴起的史学考察》,载《世界历史》,2010年第1期,第28~29页。

域。他们选择的研究课题和采用的方法论经常由研究资金的来源决定。^① 在这种情况下,一些重要的利益集团通过资助的方式影响了美国中东研究的发展,具体表现为以色列游说集团对智库和学术机构的控制,^②阿拉伯游说组织对高校的渗透,^③以及伊朗裔团体对伊朗研究的支持,^④等等。有的中东研究本身就是利益集团推动的产物,受到利益集团立场和观点的影响。美国学术界关注到了特定利益集团的影响,但对利益集团对美国中东研究的影响尚缺乏全面和深入的探讨。本文主要根据美国中东学术界相关的公开信息和资料,运用历史文献分析、比较和归纳等研究方法,从利益集团影响美国中东研究的目的和方式入手,分析利益集团在美国中东研究发展过程中所起的作用,并进而探究利益集团影响下的美国中东学界的学术质量水平。

一 利益集团影响美国中东研究的目的

美国当代著名政治学家罗伯特·达尔(Robert A. Dahl)认为,“从最广泛的意义上说,任何一群为了争取或维护某种共同利益或目标而一起行动的人,就是一个利益集团。”^⑤由于美国对中东地区局势具有决定性影响,中东国家的政府、美国的犹太裔和中东裔团体以及在中东有商业利益的美国企业等众多利益相关方,都极为关注并试图影响美国的中东政策。它们并非接受集中领导统一行动的单一组织,只是因为具有共同利益关切而被划归为同一类别的利益集团。

以色列游说集团是美国势力最大、影响最广、活动最为成功的利益集团,对美国中东政策具有重大影响,可以说是利益集团影响美国政治的典型。除了亲以色列利益集团外,美国与中东政策有关的利益集团还包括亲阿拉伯利益集团、亲伊朗利益集团、亲土耳其利益集团等。所有这些利益集团都力图影响美国政府的权力运作,以争取自身的利益。他们将相关领域的研究视为美国对外政策的重要影响因素,无一例外地非常重视中东研究领域的动向,试图促使中东研究朝着有利于自己的方向发展。这是利益集团对中东研究施加影响的重要目的。利益集团通过中东研究影响美国对

① Peter Johnson and Judith Tucker, “Middle East Studies Network in the United States,” p. 19.

② [美]约翰·J·米尔斯海默、斯蒂芬·M·沃尔特著:《以色列游说集团与美国对外政策》(王传兴译),上海世纪出版集团,2009年版,第254~268页。

③ Mitchell Bard, *The Arab Lobby: The Invisible Alliance That Undermines America's Interests in the Middle East* (New York: Broadside Books, 2010).

④ Howard Cincotta, “Iranian-American Community Vital to Advance of Persian Studies—Academic Programs Demonstrate Different Ways to Explore the Field,” July 24, 2009, available at: <http://www.america.gov/st/sca-english/2009/July/200907241604491SiIArooNO.3581766.html>.

⑤ [美]罗伯特·达尔:《美国的民主》,波士顿,赫夫顿·密夫林公司,1981年版,第235页。转引自李寿祺:《利益集团参政:美国利益集团与政府的关系》,载《美国研究》,1989年第4期,第28页。

外政策的主要途径包括:

(一)通过中东研究学者直接参与对外政策决策

利益集团能够通过学者直接参与美国的对外政策决策,离不开“旋转门”机制。美国历届政府都大量依靠智库学者来填补高层职位,智库也常聘请卸任的高级官员担任政策研究人员。学者与官员之间转换身份的“旋转门”机制,为美国学界和政界的沟通建立了通道,为学界参与和影响政府的对外政策创造了条件。

研究人员与政府官员的身份转换,使学者能够在美国中东政策决策中发挥作用。布鲁金斯学会(Brookings Institution)现任主席约翰·艾伦(John R. Allen)就是退役的美国海军陆战队四星级上将,曾任北约驻阿富汗国际安全援助部队(International Security Assistance Force, ISAF)司令和驻阿富汗美军司令。布鲁金斯学会副主席、犹太裔学者马丁·因迪克(Martin S. Indyk)是学会对外政策研究负责人。他曾在著名的以色列游说组织美国以色列公共事务委员会(American Israel Public Affairs Committee, AIPAC)中担任研究副主任,作为创始执行董事在华盛顿近东政策研究所(Washington Institute for Near East Policy)工作八年,担任过布鲁金斯学会萨班中东政策中心(Saban Center for Middle East Policy)主任。克林顿政府时期,因迪克两度担任美国驻以色列大使,还担任过助理国务卿,专门负责近东事务。2013年,他就任中东问题特使,斡旋巴勒斯坦与以色列之间的和谈。2014年6月卸任后,因迪克就任布鲁金斯学会副主席。冷战后美国对伊朗和伊拉克实施“双重遏制政策”,^①并攻打伊拉克,这些政策和决策都有马丁·因迪克的积极推动和参与。^②克林顿政府时期,曾有许多华盛顿近东政策研究所的研究人员就任重要的对外政策决策职位。伊拉克战争的主要战略制定者、五角大楼国防政策委员会主席理查德·帕尔(Richard Perle)就曾在华盛顿近东政策研究所、安全政策中心(Center for Security Policy, CSP)、美国企业研究所(American Enterprise Institute for Public Policy Research, AEI)、新美国世纪计划(Project for the New American Century, PNAC)、犹太人国家安全事务研究所(Jewish Institute for National Security Affairs, JINSA)等重要智库工作过。

(二)通过学者为对外政策制定者提供关于中东的专业知识

利益集团经常组织与其立场一致的学者为对外政策制定者提供专业知识,利用学者的专业性论证自己观点的正确性与合理性。亲以色列利益集团在九一一事件之

^① “双重遏制政策”是美国同时遏制伊拉克和伊朗的政策,1993年克林顿总统上台后开始实施。

^② [美]约翰·J. 米尔斯海默、斯蒂芬·M. 沃尔特著:《以色列游说集团与美国对外政策》(王传兴译),第356页。

前就一直推动美国进攻伊拉克。^① 九一一事件发生后, 白宫对于如何界定“敌人”并没有取得一致认识。在总统政治顾问卡尔·罗夫(Karl Rove)的支持下, 著名中东史专家、犹太裔学者伯纳德·刘易斯(Bernard Lewis)为白宫部分官员、军事助手和国家安全委员会成员做专题讲座, 解释九一一事件发生的原因。他还会晤过美国总统小布什、副总统切尼、国家安全顾问赖斯等人。^② 刘易斯或许是伊拉克战争背后最具有影响力的知识分子。^③ 他认为, 美国与伊斯兰世界的矛盾是文明的冲突导致的。阿拉伯和伊斯兰世界的反美主义源于它们自己的失败, 而不是由美国的行为所导致。他主张美国入侵伊拉克并对这个国家进行民主化改造。^④ 可以说, 刘易斯的观点为小布什政府的“大中东”政策奠定了理论基础。^⑤ 刘易斯攻打伊拉克的主张得到了福阿德·阿贾米(Fouad Ajami)等学术界新保守派的支持。这两位学者在说服副总统切尼支持伊拉克战争方面, 起到了重要作用。^⑥

(三) 中东研究学者直接进行政治游说

中东裔学者的政治游说活动是族裔游说的重要组成部分。有些中东研究学者直接从事政治游说活动。著名的巴勒斯坦研究专家、巴勒斯坦裔学者拉希德·哈立德(Rashid Khalidi)就积极参与政治。20世纪70年代和80年代早期, 他曾担任巴勒斯坦解放组织的发言人。中东和平进程开始后, 他在1991年至1993年担任巴勒斯坦代表团顾问。哈立德还成立了阿拉伯裔美国人行动网(Arab American Action Network, AAAN), 其妻子在其中任职。在芝加哥大学任教期间, 哈立德与奥巴马夫妇建立了朋友关系, 并为奥巴马筹集竞选议员的资金。哈立德的政治活动在一定程度上影响了奥巴马对巴勒斯坦问题采取的政策。奥巴马在竞选总统时, 虽然明确表示不会改变美国和以色列的关系, 但也对巴勒斯坦人的苦难遭遇表达了同情。^⑦ 尽管奥巴马推进巴以和谈的政策没有取得成效, 但他尽力采取了一些有利于巴勒斯坦的举措。联合国安理会在2016年12月通过决议, 要求以色列立即完全停止在巴勒斯坦

① [美]约翰·J. 米尔斯海默、斯蒂芬·M. 沃尔特著:《以色列游说集团与美国对外政策》(王传兴译), 第336页。

② Peter Waldman, “A Historian’s Take on Islam Steers U. S. in Terrorism Fight,” *Wall Street Journal*, February 3, 2004, available at: <http://www.wsj.com/articles/SB107576070484918411>.

③ [美]约翰·J. 米尔斯海默、斯蒂芬·M. 沃尔特著:《以色列游说集团与美国对外政策》, 第353页。

④ Peter Waldman, “A Historian’s Take on Islam Steers U. S. in Terrorism Fight,” *Wall Street Journal*, February 3, 2004, available at: <http://www.wsj.com/articles/SB107576070484918411>.

⑤ 黄民兴:《冷战后国外中东研究的进展》, 载《西亚非洲》, 2011年第6期, 第77页。

⑥ [美]约翰·J. 米尔斯海默、斯蒂芬·M. 沃尔特著:《以色列游说集团与美国对外政策》(王传兴译), 第353页。

⑦ [美]约翰·J. 米尔斯海默、斯蒂芬·M. 沃尔特著:《以色列游说集团与美国对外政策》(王传兴译), 第2页。

被占领土建设犹太人定居点的活动。奥巴马政府没有使用否决权,而是投了弃权票,使这个决议得以通过。在卸任前数小时,奥巴马又力排众议,批准向巴勒斯坦政府提供 2.21 亿美元的财政援助。^①

(四)通过中东研究引导舆论

利益集团将中东研究视为影响舆论的一个有效途径。学术研究对公众意识的形成具有重要作用。由于对外政策问题十分复杂,非专业人士难以获得更多与相关议题有关的知识。很多中东研究学者在出版学术专著、发表研究报告、举行学术研讨会的基础上,通过举行面向公众的讲座、发表普及性文章、接受广播电视访谈等方式,为公众提供关于中东事务的基础知识和看法。他们通过大众传媒表达观点,在教育公众的同时引导和塑造社会舆论,并进而影响对外政策。

爱德华·萨义德(Edward W. Said)是一位享有极高声誉的巴勒斯坦裔阿拉伯学者。除了以《东方学》^②为代表的文化和后殖民主义研究,他还发表大量文章分析巴勒斯坦、以色列和中东地区的形势,强调“需要一种关于在中东所发生事件的巴勒斯坦式叙事,以抗衡那种对这些事件的亲以色列叙事”。^③ 由于萨义德积极为巴勒斯坦人的权利著述,学术界和美国媒体改变了理解和表述中东形势的方式。^④

伊朗裔美国人全国委员会(National Iranian American Council, NIAC)是美国主要的伊朗游说组织。协会大力支持美国与伊朗就核问题达成协议。除积极开展各种游说活动外,2015年8月,协会还组织学者联名发表公开信,支持伊朗与伊核问题六国(美国、英国、法国、俄罗斯、中国和德国)达成有关伊核问题的全面协议。学者们在公开信中指出,伊朗核问题全面协议是促使中东地区走向稳定的积极而有力的举措,如果美国国会拒绝批准这个协议,将会进一步破坏中东地区的稳定,并引发华盛顿和德黑兰之间的军事对抗。理查德·布利特(Richard Bulliet)、诺姆·乔姆斯基(Noam Chomsky)、胡安·科尔(Juan Cole)、约翰·埃斯波西托(John Esposito)、法瓦兹·吉尔吉斯(Fawaz Gerges)、罗伯特·杰维斯(Robert Jervis)、拉希德·哈立德、约翰·米尔斯海默(John J. Mearsheimer)、斯蒂芬·沃尔特(Stephen M. Walt)和埃赫桑·亚沙特尔(Ehsan Yarshater)等 73 位国际关系、政治学和中东研究领域的著名学者在公开

① 王逸君:《奥巴马临别“大礼”给巴勒斯坦两亿援助》,新华网,2017年1月25日,网址:http://news.xinhuanet.com/world/2017-01/25/c_129460456.htm。

② Edward W. Said, *Orientalism*(London: Routledge and Kegan Paul, 1978)。

③ [英]瓦莱丽·肯尼迪著:《萨义德》(李自修译),南京:江苏人民出版社,2006年版,第3页。

④ [英]瓦莱丽·肯尼迪著:《萨义德》(李自修译),第131页。

信上签了名。^①

美国的对外政策决策是多种力量博弈与妥协的复杂过程。对相关领域的中东研究施加影响,是利益集团对美国中东政策发挥作用和影响的途径之一。正如利益集团在美国对外政策中的实际作用受到多种因素制约一样,中东研究学者在对外政策决策中的作用在很大程度上取决于相应的利益集团的影响力。亲以色列利益集团推动美国在阿以冲突和巴勒斯坦问题上偏袒以色列。^② 在他们的影响下,华盛顿那些在塑造观点和政策决策方面具有重要作用的对外政策研究机构经常站在以色列一边。^③ 由于缺乏有效组织,亲阿拉伯利益集团的影响力无法与亲以色列利益集团相提并论。美国的阿拉伯裔来自 20 多个不同国家,宗教信仰各异,其中基督徒约占 63%,穆斯林约占 24%,^④ 由于政治目标和观点分歧众多,难以形成持统一立场的政治组织。巴勒斯坦问题是亲阿拉伯利益集团唯一共同关注的焦点问题,并被视为衡量这些组织的政治效能的工具。^⑤ 然而,阿拉伯国家大都根据本国国家利益制定相关政策,在巴勒斯坦问题上的立场并不一致。虽然越来越多的亲阿拉伯利益集团试图塑造美国的中东政策,但它们的实际影响却相当微弱,所取得的成就多是象征性的,没有什么实质性成果。^⑥ 无论是阿拉伯国家政府还是石油游说集团,都没有对以色列游说集团起到重要的平衡作用。^⑦ 在这种情况下,阿拉伯裔学者对美国对外政策的影响力受到很大削弱,无法与亲以色列的学者相比,但他们仍不免受到亲以色列利益集团的指责。奥巴马竞选总统时,亲以色列媒体就大力渲染他与爱德华·萨义德、拉希德·哈立德的朋友关系,借此攻击他与恐怖分子有联系。^⑧

① National Iranian American Council, "73 Prominent International Relations Scholars Say Iran Deal Will Help Stabilize Middle East," August 27, 2015, available at: <https://www.niacouncil.org/73-prominent-international-relations-and-middle-east-scholars-back-iran-deal/>.

② [美]约翰·J. 米尔斯海默、斯蒂芬·M. 沃尔特著:《以色列游说集团与美国对外政策》(王传兴译),第 254~257 页。

③ [美]约翰·J. 米尔斯海默、斯蒂芬·M. 沃尔特著:《以色列游说集团与美国对外政策》(王传兴译),第 298~322 页。

④ Lanouar Ben Hafsa, "The Role of Arab American Advocacy Groups in Shaping American Foreign Policy," *Society*, October 2014, Volume 51, Issue 5, p. 514.

⑤ Lanouar Ben Hafsa, "The Role of Arab American Advocacy Groups in Shaping American Foreign Policy," p. 513.

⑥ Lanouar Ben Hafsa, "The Role of Arab American Advocacy Groups in Shaping American Foreign Policy," p. 519.

⑦ [美]约翰·J. 米尔斯海默、斯蒂芬·M. 沃尔特著:《以色列游说集团与美国对外政策》(王传兴译),第 197 页。

⑧ "Barack Obama's Islamist Ties to Rashid Khalidi, Edward Said & Ali Abunimah," *Militant Islam Monitor*, September 10, 2008, available at: <http://www.militantislammonitor.org/article/id/3602>.

二 利益集团影响美国中东研究的方式

利益集团对美国中东研究的影响主要体现在两个方面。

(一) 利益集团推动美国中东研究的繁荣与发展

利益集团推动美国中东研究的方式主要包括:资助高校设立研究中心或教席;为学者和研究生提供科研经费或奖学金;举办学术研讨会和系列讲座;赞助学术著作出版;建立自己的智库或研究机构;直接从事相关专业的研究等。

亲以色列利益集团的主体是美国犹太人,他们得到了以色列政府提供的物质或精神上的大力支持。非犹太人团体——基督教犹太复国主义组织——也是亲以色列利益集团的重要成员。^① 犹太人的资金和文化优势使他们能够发起众多研究机构和项目,在美国高校资助设立的研究机构最多。除支持高校设立各种犹太文明和以色列研究中心外,亲以色列利益集团还建立了自己的智库,如华盛顿近东政策研究所、中东论坛(Middle East Forum)等。在美国企业研究所、安全政策中心、外交政策研究所(Foreign Policy Research Institute, FPRI)、传统基金会(Heritage Foundation)、赫德逊研究所(Hudson Institute)、外交政策分析研究所(Institute for Foreign Policy Analysis, IFPA)和犹太人国家安全事务研究所等具有重要影响力的智库中,亲以势力也占据着主导地位。^② 通过经济资助促使研究机构采取支持以色列的立场,是亲以色列利益集团常用的影响中东研究的方式。布鲁金斯学会是美国最有影响的智库之一,其发表的研究报告对埃以和平条约(Egyptian-Israeli Peace Treaty)^③谈判的成功具有重要影响。2002年,主要由美国犹太复国主义者哈依姆·萨班(Haim Saban)资助的萨班中东政策中心在布鲁金斯学会建成,由马丁·因迪克管理。出资人和领导者的亲以色列立场为萨班中东政策中心抹上了明显的亲以色列色彩,使布鲁金斯学会带上了亲以色列的倾向。^④

亲阿拉伯利益集团主要由美国的阿拉伯裔团体、在阿拉伯国家有经济利益的石油和军工企业以及阿拉伯国家政府构成。从事学术和文化活动是利益集团的主要活

① [美]约翰·J. 米尔斯海默、斯蒂芬·M. 沃尔特著:《以色列游说集团与美国对外政策》(王传兴译),第186页。

② [美]约翰·J. 米尔斯海默、斯蒂芬·M. 沃尔特著:《以色列游说集团与美国对外政策》(王传兴译),第255页。

③ 1979年3月26日,埃及总统萨达特(Mohamed Anwar el-Sadat)和以色列总理贝京(Menachem Begin)在美国华盛顿签订的和平条约,结束了两国之间的战争状态。

④ [美]约翰·J. 米尔斯海默、斯蒂芬·M. 沃尔特著:《以色列游说集团与美国对外政策》(王传兴译),第256~257页。

动之一。在促进美国社会对阿拉伯文化的理解方面,阿拉伯裔团体中的学者做出了重要贡献,他们是美国阿拉伯和伊斯兰研究的重要推动力量。乔治城大学当代阿拉伯研究中心(Center for Contemporary Arab Studies, CCAS)成立于1975年,是美国著名的专门从事当代阿拉伯世界研究和阿拉伯语培训的学术机构,也是美国唯一的阿拉伯研究硕士学位(Master of Arts in Arab Studies, MAAS)授予点。^① 该研究中心是在汉纳·巴塔图(Hanna Batatu)和希沙姆·萨拉比(Hisham Sharabi)等阿拉伯裔学者的努力下创建的。在1973年石油危机发生之前,以阿美石油公司(Arabian American Oil Company)为首的石油利益集团一度被视为亲阿拉伯利益集团的代表。它们是美国中东研究的有力支持者。普林斯顿大学近东研究系的首个捐助者就是这些石油公司。^②

阿拉伯国家政府则直接资助美国的相关研究机构,以此作为对美国开展公共外交的一种方式。阿拉伯产油国把资助美国的中东研究作为构筑其与西方公共关系的重要途径。^③ 乔治城大学当代阿拉伯研究中心就受到阿曼、科威特、阿联酋、利比亚等多个阿拉伯国家的资助。哈佛大学、耶鲁大学、加州大学伯克利分校、乔治城大学、阿肯色大学等著名高校都曾得到沙特政府或个人的资助,设立了关于伊斯兰和中东研究的相关职位或研究中心。九一一事件后,美国社会的伊斯兰恐惧症(Islaphobia)急剧升温,对穆斯林和阿拉伯群体持负面看法的民众日益增多,一些民众甚至将其视为恐怖分子的重点嫌疑对象。为树立伊斯兰教的正面形象,促进基督教徒与穆斯林之间的相互理解,沙特阿拉伯等海湾国家加大了对美国伊斯兰研究和中东研究的资助力度。沙特阿拉伯王子瓦利德·本·塔拉勒(Al-Waleed Bin Talal bin Abdulaziz al Saud)分别给哈佛大学和乔治城大学捐资2000万美金,建立了伊斯兰研究中心。这是乔治城大学历史上收到的第二大笔捐助。^④ 2013年,卡塔尔政府捐助1480万美金支持布鲁金斯学会在卡塔尔建立分支机构,就美国与伊斯兰世界的关系展开研究。^⑤

伊朗在伊斯兰革命爆发后,断绝了与美国的外交关系。伊朗裔团体成为美国亲

① Walsh School of Foreign Service, Georgetown University, "Center for Contemporary Arab Studies," available at: <http://ccas.georgetown.edu/>.

② John R. Starkey, "A Talk With Philip Hitti," *Aramco World*, July/August 1971, Volume 22, Number 4, available at: <http://archive.aramcoworld.com/issue/197104/a.talk.with.philip.hitti.htm>.

③ Peter Johnson and Judith Tucker, "Middle East Studies Network in the United States," p. 16.

④ Caryle Murphy, "Saudi Gives \$20 Million to Georgetown," *Washington Post*, December 13, 2005, available at: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/12/12/AR2005121200591.html>.

⑤ Eric Lipton, Brooke Williams, and Nicholas Confessore, "Foreign Powers Buy Influence at Think Tanks," *The New York Times*, Sept. 6, 2014, available at: <http://www.nytimes.com/2014/09/07/us/politics/foreign-powers-buy-influence-at-think-tanks.html>.

伊朗利益集团的主体。伊朗裔是美国受教育程度最高的群体之一,他们的经济条件普遍较好,在商业和学术领域比较成功,^①并且重视民族文化的传承。伊朗裔的资助对美国伊朗研究的发展起着至关重要的作用。^② 美国高校设立与波斯和伊朗研究有关的机构和研究教席,为学者和学生提供相关的资助和奖学金,举办相关的学术讲座、学术会议与培训等活动,都与伊朗裔团体或个人的资助密不可分。私人基金会罗山^③文化遗产协会(Roshan Cultural Heritage Institute)是美国波斯和伊朗研究的一个重要支持机构。全球电子商务领头羊易趣(eBay)公司的创始人、伊朗裔慈善家皮埃尔·奥米迪亚(Pierre M. Omidyar)是该协会的董事,他的母亲艾拉赫·奥米迪亚·米尔达贾拉里(Elahé Omidyar Mir-Djalali)博士则担任协会的董事长。^④ 罗山文化遗产协会致力于波斯文化的保存、传播和发展,开展的活动包括在美国主要的大学设立波斯和伊朗研究项目,奖励在相关领域做出卓越贡献的学者,联合学校、图书馆、博物馆等非营利组织和机构共同支持波斯文化的发展。受到这个协会资助开展相关研究的美国高校有 30 多所,既包括哈佛大学、耶鲁大学、哥伦比亚大学、布朗大学、杜克大学、芝加哥大学、麻省理工学院这些顶尖的私立名校,也包括加州大学洛杉矶分校、加州大学伯克利分校、加州大学尔湾分校(University of California, Irvine)等著名的公立大学。^⑤ 有的高校甚至受到多位伊朗裔资助。加州大学尔湾分校 2009 年成立的波斯研究和文化中心(Samuel Jordan Center for Persian Studies and Culture)就在接受罗山文化遗产协会资助的同时,受到美籍伊朗裔企业家法里鲍兹·马西赫(Fariborz Maseeh)资助。^⑥

土耳其政府和个人则积极推动美国高校开展土耳其问题研究。20 世纪 80 年代,土耳其政府出资 300 万美金,依托乔治城大学设立了土耳其研究协会(Institute of Turkish Studies),作为推动高校开展土耳其研究的基金会。土耳其研究协会在一些著名大学设立了土耳其研究中心或相关职位。中东研究重镇普林斯顿大学就在土耳

① Phyllis McIntosh, "Iranian-Americans Reported Among Most Highly Educated in U. S.," *State Department Bureau of International Information Programs*. January 26, 2004, available at: <http://www.payvand.com/news/04/jan/1191.html>.

② Howard Cincotta, "Iranian-American Community Vital to Advance of Persian Studies—Academic Programs Demonstrate Different Ways to Explore the Field," available at: <http://www.america.gov/st/sca-english/2009/July/20090724160449ISilArooN0.3581766.html>.

③ “罗山”由波斯语音译过来,字面意思是启发、明亮、清晰。

④ Roshan Cultural Heritage Institute, "About Us," available at: <http://www.roshan-institute.org/474551>.

⑤ Roshan Cultural Heritage Institute, "Grants to Universities," available at: <http://www.roshan-institute.org/1048601>.

⑥ Samuel Jordan Center for Persian Studies and Culture, University of California, Irvine, "Overview," available at: <http://www.humanities.uci.edu/persianstudies/about/index.php>.

其研究协会的资助下设立了“奥斯曼和现代土耳其研究阿塔图尔克教授”(Atatürk Professor of Ottoman and Modern Turkish Studies)职位,由希斯·劳里(Heath W. Lowry)就任。土耳其研究协会还为学者和学生提供奖学金,资助出版土耳其研究方面的学术著作。1997年,依靠土耳其柯旭家族(Koc family)的捐助,哈佛大学设立了“土耳其研究讲席教授”(Vehbi Koc Professor of Turkish Studies)职位,这是美国为数不多的专门从事土耳其研究的教职之一。^①

(二)利益集团试图限制和干预美国的中东研究

利益集团也对美国的中东研究造成许多不良影响。对于特定议题,利益集团只向公众说明它们所理解的那一面,提供对它们的立场最为有利的事实和解释,这是利益集团的一个天然特点。^②表现在中东研究领域,最突出的问题是利益集团根据自身的要求设立重点研究课题,限制学术界的研究方向和研究内容,甚至制造研究禁区。许多与利益集团关系密切的学术机构和团体曾企图阻止出版那些挑战其观点的学术作品。^③

阿以冲突问题是亲以色列利益集团和亲阿拉伯利益集团最关注的重要问题之一。亲以色列利益集团在推动美国建立与以色列的特殊关系方面发挥了巨大作用。尽管这是普遍承认的事实,但在美国仍然是禁忌性话题。著名国际关系学者约翰·米尔斯海默和斯蒂芬·沃尔特冲破障碍,在2007年出版了名为《以色列游说集团与美国对外政策》^④的专著,深入细致地研究了这个问题。亲以色列势力为此严厉批评两位作者,甚至对他们进行人身攻击。^⑤美国前总统吉米·卡特打破禁忌,著书讨论美国极少公开谈论的两个问题:巴勒斯坦人的悲惨境况以及以色列应该如何与邻国和平共处。他同样遭到亲以色列利益集团的抹黑和攻讦。^⑥作为国际关系史上持续时间最长、最复杂的地区冲突,阿以冲突受到美国政府和媒体的特别重视。美国学术界对阿以冲突及相关议题过度关注,在一定程度上边缘化了中东研究领域中的其他问题。

① Harvard University, "About Ottoman and Turkish Studies at Harvard," available at: https://sites.fas.harvard.edu/~turkish/about_turkish_studies.html.

② [美]杰弗里·M. 贝瑞、克莱德·威尔科克斯著:《利益集团社会》(王明进译),北京·中国人民大学出版社,2012年版,第10页。

③ [美]约翰·J. 米尔斯海默、斯蒂芬·M. 沃尔特著:《以色列游说集团与美国对外政策》(王传兴译),第264页。

④ John J. Mearsheimer and Stephen M. Walt, *The Israel Lobby and U. S. Foreign Policy* (New York: Farrar, Straus and Giroux, 2007).

⑤ [美]约翰·J. 米尔斯海默、斯蒂芬·M. 沃尔特著:《以色列游说集团与美国对外政策》(王传兴译),第VI~VII页。

⑥ [美]吉米·卡特著:《牢墙内的巴勒斯坦》(郭仲德译),西安·西北大学出版社,2007年版,第159页。

“亚美尼亚大屠杀”(Armenian Genocide)^①始终是土耳其史研究中的敏感和争议性问题。土耳其和亚美尼亚为这个问题的定性进行了长期斗争,并波及到美国中东研究学界。土耳其官方和美国一些从事土耳其相关问题研究的学者认为,亚美尼亚人的死亡由内战、饥饿和疾病等原因共同造成,否认存在有组织的屠杀事件。土耳其研究协会的建立者和领导者希斯·劳里被加拿大安大略圭尔夫大学(University of Guelph)政治学系副教授戴维·麦克唐纳(David B. MacDonald)视为否认“亚美尼亚大屠杀”的关键人物之一。1985年,劳里组织69名学者在《纽约时报》和《华盛顿邮报》发表联名信,呼吁美国国会不要承认“亚美尼亚大屠杀”。^②伯纳德·刘易斯也在联名信上签了名。土耳其研究协会的一些著名学者,如斯坦福·肖(Stanford Shaw)、贾斯汀·麦卡锡(Justin McCarthy)等,都否认“亚美尼亚大屠杀”。但唐纳德·卡塔尔特(Donald Quataert)坚持认为,学者不能回避“亚美尼亚大屠杀”问题。在土耳其驻美国大使的施压下,他于2006年被迫辞去土耳其研究协会董事会主席的职位。^③

为使中东研究符合自身利益,利益集团不惜直接干预研究和教学。九一一事件将世人目光引向中东和伊斯兰世界的同时,也使美国的中东研究处于争议和质疑之下。伯纳德·刘易斯的学生马丁·克雷默(Martin Kramer)在《沙滩上的象牙塔:美国中东研究的失败》一书中抨击美国的中东研究学者不够爱国,所做的研究与国家政策关系不大,故意忽视阿拉伯和伊斯兰世界的缺陷。他将未能预测恐怖主义袭击归咎为美国中东研究的失败,指责中东研究学者失职。^④此书产生了世界性的深远影响,在美国引发了对中东研究的广泛讨论。由于右翼保守势力的攻击,美国中东研究和教学的政治与制度环境受到巨大影响。

高校是美国中东研究的大本营。九一一事件后,犹太裔中东历史学家丹尼尔·派普斯(Daniel Pipes)创立了“校园观察”(Campus Watch)网站,专门监督中东研究机构 and 学者,并将那些同情伊斯兰教或阿拉伯世界的学者作为“不爱国者”公之于众。拉希德·哈立德的政治立场温和,曾公开谴责针对平民的自杀性炸弹袭击是“战争犯罪”,批评哈马斯和其他巴勒斯坦领导人。但是,他捍卫巴勒斯坦人抵抗以色列占领的权利,抨击美国偏袒以色列的政策。很多亲以色列活动家质疑哈立德的这些观点,认为他具有种族主义倾向和反犹太主义立场。乔治城大学的约翰·埃斯波西托是

① 指1915年至1917年奥斯曼帝国对亚美尼亚人的集体杀戮。

② David B. MacDonald, *Identity Politics in the Age of Genocide: The Holocaust and Historical Representation* (New York: Routledge, 2008), p. 121.

③ Susan Kinzie, “Board Members Resign to Protest Chair’s Ousting,” *The Washington Post*, July 5, 2008, available at: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/07/04/AR2008070402408.html>.

④ Martin Kramer, *Ivory Towers on Sand: The Failure of Middle Eastern Studies in America* (Washington: Washington Institute for Near East Policy, 2001).

国际伊斯兰研究学界的代表人物之一,他认为西方社会患上了“伊斯兰恐惧症”,强调不要简单僵化地理解穆斯林社会。1993年,埃斯波西托领导创立了穆斯林和基督徒理解中心(Center for Muslim-Christian Understanding)。该中心在2005年得到沙特阿拉伯王子瓦利德·本·塔拉勒的资助。“校园观察”自建立起,就将哈立德和埃斯波西托列为重点监督对象。2005年,纽约公立学校教师培训项目邀请哈立德讲授中东政治课程,由于他的学术观点遭到反对者激烈批评而未能成行。沙特阿拉伯等海湾国家对美国高校的捐助和影响也引起“校园观察”和美国犹太人团体的警惕,它们质疑这些受捐高校的学术自由和研究的客观性。^①

利益集团的矛盾加深了中东研究领域的政治分歧。美国中东学界有大量犹太裔和中东裔研究人员。他们的工作提高了美国中东研究的水平,也将错综复杂的地区矛盾带入学术研究,使中东研究具有强烈的政治色彩。以色列资助的中东事务理事会(Council for Middle Eastern Affairs)从1950年开始出版《中东事务》(*Middle East Affairs*),^②这个期刊采取亲以色列的立场。华盛顿的中东研究所(Middle East Institute)出版的《中东学刊》(*The Middle East Journal*)则持亲阿拉伯立场。当论及美国应该在中东地区发挥什么作用时,这两个期刊在同一问题上的观点甚至截然相反。^③为防止政治分歧影响组织活动,中东研究学者在创立北美中东学会(Middle East Studies Association, MESA)伊始就规定,避免公开讨论阿以冲突等争议性问题。就连学会第一任主席也选择由马格里布(Maghrib)^④研究专家威廉·扎特曼(William Zartman)担任,以免涉及阿以冲突问题。由于中东政治的巨大影响,北美中东学会第二任主席乔治·胡拉尼(George F. Hourani)在1968年突破学会规定,将巴勒斯坦问题作为演讲主题。随着美国对中东事务的参与逐步加深,中东地区政治对美国中东研究的影响日益增大。^⑤北美中东学会最终在1970年对学者们放开了禁止讨论阿以冲突等问题的限制。

在阿拉伯裔和犹太裔学者之间,分歧表现得尤其突出。伯纳德·刘易斯与爱德华·萨义德之间就发生过激烈的观点交锋。2007年秋,刘易斯和黎巴嫩什叶派学者

① Chanan Tigay, “Jewish Groups Keep Watchful Eye as Schools Receive Saudi Donations,” *Jewish Telegraphic Agency*, December 16, 2005, available at: http://www.jta.org/page_view_story.asp?intarticleid=16118&intcategoryid=5.

② 受以色列秘密资助的事实被揭露出来后,《中东事务》停刊。

③ Zachary Lockman, *Field Notes: The Making of Middle East Studies in the United States* (California: Stanford University Press, 2016), p. 167.

④ “马格里布”由阿拉伯语衍生,意为“日落的地方”“西方”,原指埃及以西的整个北非地区,后成为突尼斯、阿尔及利亚和摩洛哥三国的统称。“大马格里布”除上述三国外,还包括毛里塔尼亚和利比亚两国。

⑤ Zachary Lockman, *Field Notes: The Making of Middle East Studies in the United States*, p. 232.

福阿德·阿贾米退出北美中东学会,另外成立了中东非洲研究协会(Association for the Study of the Middle East and Africa, ASMEA),创办了专业期刊《中东非洲学刊》(*The Journal of the Middle East and Africa*)。对待巴勒斯坦和以色列的立场不仅是学者政治观点的试金石,也是他们遭受攻击的原因。北美中东学会因为支持巴勒斯坦人的合法权益,多次遭到亲以色列人士的指责。派系分歧也使族裔成为学者就业的限制因素。华盛顿近东政策研究所就尽可能少地招募阿拉伯裔学者参与研究工作。

三 利益集团能够影响美国中东研究的原因

利益集团能够影响美国的中东研究,是由美国的社会政治环境、中东研究的特点和中东研究学者的构成等因素共同决定的。

(一) 美国的社会政治环境为利益集团参与对外政策决策提供了空间

美国三权分立的政治体制和开放的政治过程,为利益集团参与对外政策决策提供了空间。作为美式民主政治参与的合法形式,利益集团与美国政治相伴相生,已经全面渗透到政治和社会生活之中,成为社会权力结构的重要组成部分。可以说,美国几乎所有的政治领域和权力部门的决策过程,都离不开利益集团的影响和参与。这使美国成为世界上利益集团数量最多、政治参与最为活跃的国家。

美国法律保护外国利益集团在本国的游说活动,这是美国政治中的独特现象。作为拥有巨大国际影响力的大国,美国的对外政策是众多外国利益集团企图影响的目标。第二次世界大战结束后,随着美国世界霸主地位的确立以及美国对国际事务参与程度的加深,外国利益集团在美国的院外活动得到迅速发展。20世纪70年代中期,美国国会的对外政策决策权力扩大,国会的机构改革使立法权力进一步分散,为外国利益集团的游说活动大开方便之门。

美国是由移民组成的多元化社会。各移民团体及其后裔与母国之间特殊的精神和物质联系,使他们成为沟通美国与母国的桥梁,促使他们为母国利益进行游说。移民构成的利益集团数量庞大。他们通过族裔游说,广泛介入到美国的对外政策决策过程中。特别是冷战结束后,族裔游说对美国对外政策的影响力日益增强,使美国的国内政治延伸到国际政治领域。

(二) 美国中东研究的特点吸引了利益集团的关注

美国的中东研究具有自己鲜明的特点,这些特点引起了利益集团的关注。

首先,美国中东研究与国家利益密切相关。作为地区研究的中东研究,是随着美国对中东事务的卷入而兴起和发展的。第二次世界大战中期,向西亚、北非派兵和与阿拉伯人打交道的需要,使美国政府和高校意识到对中东地区现、当代事务进行研究

的重要性。^① 美国中东研究由此开始全面发展,研究内容和重点从古代转向现代,研究范式从传统的东方学模式转向现代的多学科研究,中东研究学者在美国高等教育中的边缘地位也得到改善。通过社会科学不同领域学者间的合作,中东研究提供了关于当代中东国家、社会、宗教和文化的系统知识,为美国介入中东事务做好了知识和人才上的准备。

20世纪50、60年代,美国中东研究在兴起之初,就将用专业知识服务于国家的外交利益视为自己的责任。^② 普林斯顿大学等高校为军方提供中东地区的知识和语言培训。一批学者和政治家认识到中东在战后美国的全球战略、国家安全和利益中的重要地位,于1946年创办了中东研究所。这个研究所致力于为美国政策决策者和公众提供关于中东的准确信息和客观分析,可以说是美国最早专门从事中东研究的智库,自成立以来就是华盛顿的中东研究中心之一。中东研究所的创始人之一克里斯蒂安·赫特(Christian Herter)在1959年至1961年担任美国国务卿,后来的几任所长都曾担任过美国驻外大使。与政府决策者的密切关系使中东研究所成为学界和政府人士交流中东信息的重要渠道。研究所的课题及所刊《中东学刊》的文章,也更多地反映了美国政府对中东事务的关注点。随着美国中东研究的发展,北美中东学会于1966年建立,并创立了专业刊物《国际中东研究学刊》(*International Journal of Middle East Studies*)。

冷战和九一一事件强化了美国中东研究为国家战略服务的特点。苏联入侵阿富汗和里根主义(Reagan Doctrine)^③的推出使中东成为冷战中心,中东研究的战略地位相应地得到加强。随着冷战结束以及自由主义呈现出全球化发展态势,不少美国人对作为地区研究领域的中东研究的研究方向和继续存在的意义提出质疑。^④ 美国政府对中东研究的资助也一度匮乏。九一一事件后,美国政府决定实施打击恐怖主义、发动阿富汗战争和伊拉克战争等国家战略,迫切需要相关研究的支持。为此,美国国会大幅度增加了对中东研究机构的资助力度。^⑤

其次,美国中东研究与商业利益存在紧密联系。中东是世界上最重要的石油天然气产区,在美国能源安全战略中具有至关重要的地位。美国政府和石油公司把中

① John R. Starkey, "A Talk With Philip Hitti," *Aramco World*, July/August 1971, Volume 22, Number 4, available at: <http://archive.aramcoworld.com/issue/197104/a.talk.with.philip.hitti.htm>.

② Zachary Lockman, *Field Notes: The Making of Middle East Studies in the United States*, p. 243.

③ 美国总统里根在1986年提出的施政方针,主要内容是与苏联争夺第三世界。

④ Lisa Hajjar and Steve Niva, "(Re) Made in the USA Middle East Studies in the Global Era," *Middle East Report*, No. 205, Oct. -Dec., 1997, pp. 7~9.

⑤ Joel Beinin, "Middle East Studies after September 11, 2001," *Middle East Studies Association Bulletin*, Vol. 37, No. 1, 2003, p. 9.

东石油与美国国家安全联系起来,互相配合,取得了对中东地区石油的主导权。中东也是美国出口商品和军火的巨大市场。1951年之前,中东研究所的顾问委员会不仅包括政府的代表,还有商业企业的代表,如华盛顿进出口银行秘书及阿美石油公司的副总裁詹姆斯·特里·达斯(James Terry Duce)等人。在中东研究所的董事会和《中东学刊》编委会,也是与政府和企业关系密切的人士占主导地位。研究所的大部分资金来自于基金会、美国石油公司和在中东有利益的其他企业。^①在北美中东学会成立早期,阿美石油公司、美孚石油公司、非洲和东方贸易公司(African and Oriental Trading Company)等在中东有利益的企业都有代表作为会员。卡耐基基金会、洛克菲勒基金会、特别是福特基金会在资助中东研究机构方面发挥了重要作用,这些基金会的董事会成员都与企业和政府的利益密切相关。^②

(三)美国中东研究学者的“中东化”为利益集团施加影响创造了条件

在开展中东研究初期,美国高校聘请了一些出生于中东地区又在西方接受过学术训练的学者从事研究。由于语言和文化优势,这些中东裔和犹太裔学者为美国中东研究的开启和发展做出了巨大贡献。随着中东裔学者在美国中东研究领域所占比例日益增加,出现了美国中东研究学者队伍的“中东化”现象,如北美中东学会就有50%的会员是中东裔。^③

出生于黎巴嫩的阿拉伯裔学者菲利普·希提(Philip Hitti),在推动美国中东研究转型的过程中发挥了重要作用。^④美国的中东研究肇始于对《圣经》语言的研究。到19世纪末,哈佛大学、耶鲁大学、普林斯顿大学、宾夕法尼亚大学、哥伦比亚大学和芝加哥大学等著名高校都开设了中东研究的相关课程,但着眼点主要是伊斯兰教兴起以前当地的语言、文献和考古,属于东方学的范畴。^⑤普林斯顿大学在1927年建立东方语言和文学系后,希提将阿拉伯语和伊斯兰教引入教学,并敦促学校重视对阿拉伯和伊斯兰历史与文化的研究。在希提的主持下,普林斯顿大学在20世纪30年代多次组织阿拉伯和伊斯兰研究夏季研讨班。常规化的波斯语和土耳其语教学、伊斯兰考古讲座也从1939年秋季开始进行。^⑥1947年,普林斯顿大学在东方语言和文

① Peter Johnson and Judith Tucker, "Middle East Studies Network in the United States," p. 12; Zachary Lockman, *Field Notes: The Making of Middle East Studies in the United States*, p. 167.

② Peter Johnson and Judith Tucker, "Middle East Studies Network in the United States," p. 8.

③ Norvell B. De Atkine and Daniel Pipes, "Middle Eastern Studies: What Went Wrong?" *Academic Questions*, Winter 1995-96, available at: <http://www.danielpipes.org/392/middle-eastern-studies-what-went-wrong>.

④ Zachary Lockman, *Field Notes: The Making of Middle East Studies in the United States*, p. 11.

⑤ Zachary Lockman, *Field Notes: The Making of Middle East Studies in the United States*, p. 10; Peter Johnson and Judith Tucker, "Middle East Studies Network in the United States," pp. 3-4.

⑥ Zachary Lockman, *Field Notes: The Making of Middle East Studies in the United States*, p. 14.

学系的基础上设立了近东研究系,研究重点是近现代的阿拉伯和伊斯兰问题。这是美国高校设立的第一个多学科的现代中东研究机构。

爱德华·萨义德生前在哥伦比亚大学任教40年,著述丰厚,打下了美国巴勒斯坦研究的关键性基础。为了纪念他,哥伦比亚大学设立了“现代阿拉伯研究爱德华·萨义德教授”(Edward Said Professor of Modern Arab Studies)职位。首位就此职的学者是拉希德·哈立德。在哈立德的推动下,2010年哥伦比亚大学成立了巴勒斯坦研究中心,这是美国学术机构内设立的首个此类机构。研究中心积极致力于促进与约旦河西岸和加沙地带的学者、学生和学术机构之间的学术交流,与其他国家和地区致力于巴勒斯坦研究的机构和学者也建立了密切的学术联系。

世界著名的伊朗研究专家埃赫桑·亚沙特尔是哥伦比亚大学伊朗研究中心的创立者和领导者。他出身于伊朗的巴哈伊教(Baha'i)^①家庭,是第二次世界大战后美国高校的首位全职波斯裔教授。亚沙特尔是《伊朗学百科全书》(*Encyclopaedia Iranica*)项目的奠基人。《伊朗学百科全书》是哥伦比亚大学的一个大型百科全书编纂工程,由伊朗研究中心具体实施。该项目覆盖了伊朗文明的各个方面,并跟踪当前的最新研究。除图书出版外,《伊朗学百科全书》项目还包括档案整理和在线数据库建设。为保证这个项目能够持续进行,亚沙特尔在1990年建立了伊朗学百科全书基金会(*Encyclopaedia Iranica Foundation, EIF*)。此外,他还主持编纂了《剑桥伊朗史》(第三卷)、^②《波斯文学》^③和40卷本的《塔伯里史》^④等著作。加利福尼亚大学洛杉矶分校、伦敦大学、法国国家科学研究中心(French National Center for Scientific Research, CNRS)都开设了以亚沙特尔命名的系列讲座。“亚沙特尔讲师”也成为当前伊朗研究领域的最高荣誉。正是亚沙特尔的贡献奠定了哥伦比亚大学伊朗研究的学术地位。

通过犹太裔和中东裔学者,中东地区的政治被投射到美国中东研究学界。很多犹太裔学者致力于推动美国支持犹太复国主义运动,促进以色列的国家利益。不少阿拉伯裔学者也为巴勒斯坦的命运积极奔走。菲利普·希提等阿拉伯裔政治文化精英在1944年就成立了阿拉伯裔美国人事务协会(Institute of Arab American Affairs),

① 巴哈伊教是由伊斯兰教分化出来的宗教,由巴哈欧拉(Baha'u'llah)在19世纪60年代创立于伊朗,基本教义是上帝独一、宗教同源、人类一家。

② Ehsan Yarshater, ed., *The Cambridge History of Iran, Vol. III: The Seleucid, Parthian and Sasanian Periods* (Cambridge: Cambridge University Press, 1983).

③ Ehsan Yarshater, ed., *Persian Literature* (New York: State University of New York Press, 1988).

④ Ehsan Yarshater, ed., *The History of al-Tabari: Volumes 1 ~ 40* (New York: State University of New York Press, 1989 ~ 2007).

帮助阿拉伯国家向美国政府进行相关游说活动。^① 在当年举行的美国国会听证会上,希提曾反对在巴勒斯坦建立“犹太民族家园”,认为这没有历史合理性。

1973年,在第四次阿以战争期间,阿拉伯产油国实施石油禁运,在美国社会激起了反阿拉伯情绪。主要由大学生和学者组成的阿拉伯裔美国大学毕业生协会(Association of Arab-American University Graduates, AAUG)对有关阿拉伯世界及其与美国关系的争议性问题进行了积极的回应。协会在1979年创立了《阿拉伯研究季刊》(*Arab Studies Quarterly*),作为阿拉伯研究的平台,反击以学术术语掩盖的反阿拉伯宣传。西北大学巴勒斯坦裔政治学教授易卜拉欣·阿布卢德(Ibrahim Abu-Lughod)和爱德华·萨义德都是该杂志的编委。阿拉伯裔美国大学毕业生协会在20世纪90年代停止活动,但这个刊物仍继续出版。

四 利益集团对美国中东研究成果的影响

尽管受到利益集团的干扰,美国大多数中东研究学者的科研成果仍保持了较高的学术质量。^② 特别是九一一事件后,公众对伊斯兰教和中东的关注激增,学者们的成果发表也达到一个高峰,其中很多都是优秀的学术著作。学术界的自律、国家的制度支持以及利益集团的相互制约,是美国中东学界能够保持较高学术质量的重要因素。

学术研究的内在规律要求学者追求高质量的学术成果。美国高等教育在发展过程中形成了独具特色的学术自由思想,并建立了较为科学和完善的保障学术自由的制度体系。^③ 这为中东研究学界坚持学术自由和独立,在利用利益集团的资助进行学术研究的同时抵制其影响与渗透,提供了精神支持和制度保障。美国中东研究学会(American Association for Middle East Studies, AAMES)从1959年成立到销声匿迹,只存在了五年左右。这个学会由美国犹太人大会(American Jewish Congress)前负责人亨利·西格曼(Henry Siegman)创立,受犹太复国主义组织资助,旨在维护以色列的利益,提升以色列在美国学术界的形象。学会在公开活动和出版物中没有表达犹太复国主义的论调和内容,也没有代表以色列进行宣传活动,但与亲以色列利益集团

① Denise Laszewski Jenison, “ ‘ American Citizens of Arabic-Speaking Stock ’ : The Institute of Arab American Affairs and Questions of Identity in the Debate over Palestine, ” in Moha Ennaji, ed., *New Horizons of Muslim Diaspora in Europe and North America* (New York: Palgrave Macmillan US, 2016), pp. 35 ~ 51.

② Zachary Lockman, *Contending Visions of the Middle East: The History and Politics of Orientalism* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010), p. 272.

③ 朱景坤:《美国大学教师学术自由的逻辑基础与制度保障》,载《比较教育研究》,2012年第2期,第26页。

的密切关系引起中东学界对学会真实意图的怀疑,削弱了它作为学术组织的公信力。这是学会最终丧失活力的原因之一。^①有可能影响到学术自由的资助,也会受到学者们的质疑。1976年,伊朗政府准备资助美国中近东联合委员会(Joint Committee on the Near and Middle East, JCNME)在伊朗召开学术会议,一些学者反对接受这个资助,认为伊朗政府将会限制会议参加人员和议题。^②

美国较为完善的学术评价制度是推动中东学界追求学术质量的重要机制。在学术自由、学术自治和学术独立三项原则的基础上,美国高校建立了完整的学术评价制度。^③同行是学术评价的基础主体之一,美国学术界普遍采用同行评议的方式,以求客观地评价研究成果的学术质量。对于委托课题,委托人在研究质量评价中发挥着至关重要的作用。但利益集团不是美国中东研究的唯一客户。国会、政府、军方和情报机构等国家部门以及商业企业和社会公众等,对中东研究学术成果都有巨大的需求。这种多样化的市场环境促使学者尊重学术研究的客观规律,努力提高学术质量。

联邦政府对中东研究的制度化支持,是美国中东研究学界产出较高质量的研究成果的保障。美国高校中东研究机构的大部分预算来自联邦政府。^④在中东研究兴起之初,福特基金会、卡内基国际和平基金会和洛克菲勒基金会是中东研究机构的重要资助者。后来,鉴于在美国实施其全球战略的过程中发挥的巨大作用,包括中东研究在内的地区研究逐渐得到了国家的立法支持和制度保障。1958年颁布的《国防教育法》(National Defense Education Act)第六款授权联邦政府为高等院校外语和地区研究提供资助,改变了地区研究单纯依靠基金会支持的局面。美国的中东研究由此获得联邦政府投入的大量资金。1992年颁布的《中近东研究和培训法》(Near and Middle East Research and Training Act)加大了联邦政府资助中近东研究和相关培训活动的力度。这成为中东研究领域的教师和研究生获取政府资助的又一个渠道。为保持学术独立,即使是美国政府的资助,学者们也会考虑资金的来源以及资助目的和条件。20世纪70年代,受越战失败、水门事件等影响,美国的中东研究机构和学者担心与军事或情报机构的密切关系会损害学术独立和诚信。特别是在大学任教的学者,要求中东学界与政府部门、军方和情报机构保持距离,以使学术摆脱对政治的依附,保持研究的独立客观。1985年,北美中东学会提出,在接受军方或其他情报机构资助时,学者要认真反思自己对学术界的责任。《国防教育法》授权的资助通过教育部来进行,《中近东研究和培训法》渠道的资助最初由社会科学研究理事会(Social

① Zachary Lockman, *Field Notes: The Making of Middle East Studies in the United States*, pp. 161 ~ 170.

② Zachary Lockman, *Field Notes: The Making of Middle East Studies in the United States*, pp. 233 ~ 235.

③ 杨明、李琪:《美国高校学术评价制度的借鉴与反思》,载《黑龙江高教研究》,2013年第4期,第46~47页。

④ Zachary Lockman, *Contending Visions of the Middle East: The History and Politics of Orientalism*, p. 244.

Science Research Council, SSRC) 负责, 后来通过美国海外研究中心理事会 (Council of American Overseas Research Centers) 来进行。^① 这几种资助的实施办法免除了学者对研究成果受特定政府机构左右的担心。

众多对立的利益集团在一定程度上发挥了互相监督的作用。亲以色列利益集团对学术界的渗透遭到很多学者的揭露和抵制。美国高校在国际化进程中, 吸引了大量外国学者和教授前来任职, 他们对以色列的批评经常比美国人更尖锐。^② 与此同时, 亲以色列势力也讨伐亲阿拉伯学者, 认为他们奉行反西方、反民主、反犹太主义的意识形态, 危害美国国家利益。亲以色列利益集团把以色列的利益视为美国的国家利益, 批评那些受到阿拉伯背景资金资助或学术观点有利于阿拉伯和伊斯兰世界的中东研究机构和学者。美国对外政策分析人士、“美国以色列合作组织” (American - Israeli Cooperative Enterprise, AICE) 执行主席米切尔·巴德 (Mitchell Bard) 在其 2010 年出版的著作《阿拉伯游说组织: 破坏美国中东利益的隐形联盟》^③ 中抨击了亲阿拉伯利益集团。他认为, 阿拉伯游说组织的行动途径是通过经济资助影响美国高校的中东研究, 进而推动美国中东政策体现阿拉伯人的立场。土耳其政府资助美国高校开展奥斯曼和土耳其研究时, 曾受到亚美尼亚裔美国人的警告。1996 年, 美国科尔盖特大学 (Colgate University) 的亚美尼亚裔教授彼得·巴拉金 (Peter Balakian) 等人组织活动, 抗议普林斯顿大学任命希斯·劳里为“奥斯曼和现代土耳其研究阿塔图尔克教授”, 认为这个任命是因为土耳其政府捐款 75 万美元, 并把这件事作为外国政府在美国购买公信力的例子加以批评。^④

结 语

美国社会和学术界一直存在着对族裔游说消极后果的争论和担忧。^⑤ 为此, 特朗普组阁之时就特地要求进入新政府担任公职的人员必须承诺终身不为外国政府游说, 试图关闭社会精英在公共部门和私人部门之间转换角色的“旋转门”。在这种社

① Zachary Lockman, *Contending Visions of the Middle East: The History and Politics of Orientalism*, p. 244.

② [美] 约翰·J. 米尔斯海默、斯蒂芬·M. 沃尔特:《以色列游说集团与美国对外政策》(王传兴译), 第 258 页。

③ Mitchell Bard, *The Arab Lobby: The Invisible Alliance That Undermines America's Interests in the Middle East* (New York: Harper, 2010).

④ William H. Honan, "Princeton Is Accused of Fronting for the Turkish Government," *The New York Times*, May 22, 1996, available at: <http://www.nytimes.com/1996/05/22/nyregion/princeton-is-accused-of-fronting-for-the-turkish-government.html>.

⑤ 潘亚玲:《美国的族裔游说与移民爱国主义:以阿裔美国人的游说为例》,载《美国研究》,2009 年第 2 期,第 74~77 页。

会政治环境下,通过影响中东研究的方式影响美国的中东政策决策,更具有隐蔽性和长期性,能够达到潜移默化的效果。这个动力将驱使利益集团继续支持中东研究相关领域的发展。利益集团的支持促进了美国中东研究的繁荣,也对中东研究造成许多不良影响,将地区政治分歧带入学术界。尽管有利益集团的干扰,但美国中东学界仍保持了较高的学术质量。学术研究自身的规律要求学者追求高质量的学术成果。在美国完善的学术评价机制下,研究成果的质量关系到学者的学术生命。美国在国家层面对中东研究的制度化支持,为学者进行客观研究提供了保障。利益集团之间的对立斗争在制约中东研究的同时,客观上也起到了督促中东研究学者提高学术质量的作用,但其对美国中东研究的消极影响也不容忽视。

姚惠娜:中国社会科学院世界历史研究所副研究员

(本文责任编辑:罗伟清)

工具理性主义的困境与 美国冷战决策模式的批判

——《保罗·尼采：核时代美国国家安全战略的缔造者》评介

葛腾飞

伴随着冷战档案的解密和研究视角的创新,国内冷战史研究正进入新的研究阶段,研究领域更加拓展,研究手段更加丰富,研究主题也更加深入。北京大学出版社近年出版的“美国对外战略设计者”丛书,^①聚焦冷战时期美国政府主要对外战略设计者,充分运用新近解密的档案资料,分析美国对外战略的决策进程,展现美国对外战略的形成和变化。其中的一本代表性作品是《保罗·尼采：核时代美国国家安全战略的缔造者》(石斌著,北京大学出版社2017年12月版)。该书以保罗·尼采(Paul Nitze)这位美国冷战元老参与美国决策的亲身历程为线索,叙事历经半个世纪,囊括整个冷战进程。尼采1946年进入国务院,1950年接替乔治·凯南(George Kennan)任国务院政策计划室主任,主持制定著名的“NSC-68号文件”,参与杜鲁门和艾森豪威尔政府的许多重大决策,包括马歇尔计划、氢弹研发、朝鲜停战谈判及对伊朗的政策。肯尼迪时期,他担任负责国际安全事务的助理国防部长,直接参与柏林危机、古巴导弹危机等重大事件的决策过程。1969年作为尼克松政府代表团成员,参加美苏军控谈判,是美苏第一阶段限制战略武器谈判的主要谈判者之一。里根时

^① 该丛书由北京大学出版社出版,目前已出版八本,分别是:石斌:《保罗·尼采:核时代美国国家安全战略的缔造者》,2017年12月出版;吕磊:《艾奇逊:美利坚“帝国大厦”的初代建筑师》,2017年12月出版;舒建中:《克莱顿:从“世界棉王”到贸易斗士》,2014年2月出版;葛腾飞:《麦克纳马拉:美国防务战略的理性设计者》,2014年5月出版;龚洪烈、高金虎:《基辛格:美国的“外交魔术师”》,2014年10月出版;赵学功:《富布赖特:美国冷战外交的批评者》,2015年9月出版;杨冬燕:《罗斯托:越南战争的幕后推手》,2014年2月出版;胡莹:《布热津斯基:美国的地缘战略大师》,2014年2月出版。

期,担任总统和国务卿的军控事务特别顾问,深得里根总统和舒尔茨国务卿的信任。整个冷战进程中,他担任过除卡特政府外历届美国政府的政策顾问或政府成员。“作为东西方冷战全过程的重要参与者和见证人,尼采在美国外交和世界事务方面的丰富经历,在20世纪几乎无人可比。”^①在这一进程中,尼采也从一位冷战军事化的政策设计者逐步转变为谋求战略稳定并推动冷战结束的人。

该书以尼采这位决策参与者的战略决策作用为线索,将具体的决策人物置于宏大的冷战结构中,在展现个人战略思想的同时又展现了整个冷战的美国战略思想演进过程,在国内冷战史创作中独具一格。在聚焦尼采的同时,该书展现了美国冷战进程中的决策讨论、思想交锋以及重大事件决策形成的过程,几乎是全景式地呈现了美国冷战决策进程,揭示了美国冷战战略演变的思想谱系。因此该书实际上也是一部美国冷战战略的思想史。如作者所言,该书“是从尼采这位见证并在很大程度上直接介入了冷战全过程的美国战略家和政策设计者入手,集中探讨核时代条件下的美国国家安全战略,包括其演进历程、基本特征、成败得失及其国际背景与国内政治、社会与思想文化根源”。^②



以冷战的主要进程为时间轴,该书展现了尼采作为美国冷战决策参与者的政策思考逻辑和政策认识进程。尼采在冷战一开始的认识基础,缘于其自身对两次世界大战的经历,缘于第二次世界大战后其参与战略轰炸调查委员会工作的亲眼见证。他亲眼见证了盟军对德国后方(达姆施塔特)战略轰炸以及美国对广岛和长崎投放核炸弹之后的残垣废墟,感受到战争带来的死亡、残酷、毁坏和彻底的无望。战略轰炸调查工作给尼采带来两点重要的感受,一是对核武器的认识,他认为核武器只是战争中的另外一种武器,只不过杀伤力更大,因为他深感当时对德国后方的常规轰炸甚至比日本广岛和长崎“更令人震撼”;二是美国必须在平时保持更强大的军事力量,确保随时遏阻可能的进攻者。^③究其根本,尼采希望避免这种战争的残酷和战火的灾难在自身的国土上重演。基于这种思想认识,以及基于尼采在20世纪前半叶亲身经历的不断爆发的冲突与战争的事实,因此在冷战一开始,尼采更看重美苏“军事对抗”甚于对核武器和核战争的恐惧。“随着大量可怕的破坏性武器的发展,如果冲

① 石斌:《保罗·尼采:核时代美国国家安全战略的缔造者》,北京大学出版社,2017年版,第22页。

② 石斌:《保罗·尼采》,第26~27页。

③ 石斌:《保罗·尼采》,第35~37页。

突进入全面战争阶段,那么,世界将面临被毁灭的危险”。^①“一方面,世界人民渴望免除因核战争危险而引起的忧虑。另一方面,克里姆林宫统治下的地区只要有任何进一步的扩展,都将造成这样的可能性:克里姆林宫的力量已大到再也无法集结一个强有力的联盟来抵抗它的程度。”^②这里尼采担心的,是作为对手的苏联掌握了更大量破坏性武器和拥有更具优势的军事力量,从而极有可能会在不远的将来便会发生的战争中对美国造成难以承受的损伤毁坏和战败代价;面临这种可能性,所以“美国绝不能处于战略弱势”。^③对尼采而言,军事对抗,在冷战一开始,是一种绝对意义上的理解,“如何从目前所处的位置出发”避免在军事对抗中“受到灾难性的打击”是一个必须予以优先对待的核心国家安全问题。^④谋求美国对苏联实力优势,此后也一直是尼采的基本战略思想。由此,尼采提出了一个“不容有丝毫迟疑的”军事化选项来应对美苏冷战的到来,他主持制定的“NSC-68号文件”便体现了对冷战对抗的这种绝对式的理解。这一基本的国家安全政策强调,美国和西方必须建立“更加全面、平衡和灵活的防御体系”,必须建立起全面的军事实力和军事优势。

冷战作为20世纪后期国际关系历史中的一个特殊时段,尽管有其种种导致冷战对抗的特殊因素并呈现出两极化对抗的特殊国际关系形态,但总是内含着走向国际关系常态的内在因素。正如后来的历史所说明,国际关系终归会回到一种较为和平的状态,尽管这种和平并非意味着没有冲突,而只是意味着国家间的某种竞争性共处。但冷战在20世纪50至60年代表现出来的一种过度军事化的僵化对抗状态,却与这种国家间的竞争性共处的常态模式有着一种悖离的逻辑。即使是尼采这样的优势论者,也很快认识到这样一种态势演变的非正常逻辑。从20世纪60年代后,尼采实际上已经逐渐开始了自我反思、自我纠偏的历程。当然,作为一个决策参与者,作为一个局中人,尼采也不可能完全脱离冷战决策者的主导思想,但他试图从内部发挥影响,并逐渐产生实际的效用,推动了冷战中后期的美苏战略稳定和战略谈判进程。在这一过程中,尼采是精明的,也会根据不同的政府调整自己的观点倾向,这使他在冷战时期长期保持着某个政府重要位置(包括杜鲁门、艾森豪威尔、肯尼迪、约翰逊、尼克松、里根等几届政府,在福特、卡特时期则多以批评者角色出现),但尼采的原则似乎也越来越坚定,以至于往往会得罪他的顶头上司。^⑤其实,尼采的反思,代表了不正是一种具有更宏观意义的人类反思进程吗?该书作者实际上又在借尼采这个特

① 石斌:《保罗·尼采》,第480页。

② 石斌:《保罗·尼采》,第480页。

③ 石斌:《保罗·尼采》,第53页。

④ 石斌:《保罗·尼采》,第69页。

⑤ 石斌:《保罗·尼采》,第454页。

定研究对象,表达了作者自己对冷战史的一种理解。

二

作者在该书中还将尼采战略思想的评述放到了一个战略路径比较分析的框架之中,阐述了美国冷战决策中的两种不同战略路径,即尼采所代表的行为主义的工具体理性分析路径与凯南代表的传统战略分析路径。

作为一个经济学专业出身的战略分析家,尼采是一个工具理性主义者,在这一点上它与凯南等注重历史文化分析的传统战略分析路径有着截然不同的认识方式。在凯南为代表的传统战略分析者眼中,战略分析是一种侧重于定性的、思辨的、解构式的路径,是对具体而又相互联系的各维度的动态考察,重在揭示各种历史因果之间精致而密切的逻辑联系。在这些联系中寻找到关键的要津所在,确定那个被称为紧要利益之所在,并区分紧要利益和边缘利益,这可能涉及国际、国家和个人等多层次因素,不仅要分析自身,也要分析对手的实力、意图和可能存在的弱点,涉及决策者对动态变化环境中一系列实质性因素及其相互关系的深刻理解和把握。这一战略判断路径本身极其复杂和精妙,不同的人很可能得出不同的分析结果,很大程度上要依靠战略决断者本身的战略素养和战略判断技艺。如凯南自己后来所说:“我不相信,人有能力以任何有用的方式、使用笼统的和法律的词句为手段,假设性地界定没有任何人能够真正想象或展望的未来形势。”在凯南看来,国际关系问题太微妙,变化太快,以至于无法归纳为书面形式而不过分简单化。^①在冷战开启之时,这种复杂性精妙性要求决策者有极高的战略素养,它显然不符合美国这个日益庞大的“国家安全国家”的需要,这种战略判断路径也无法快速及时应对来自苏联的安全威胁。因此,凯南这种路径在冷战之初的颓势似乎也是历史的必然。

华尔街出身的尼采不认为需要区分紧要利益和边缘利益,主张利益不可分割,也不认为需要去揣摩对手的弱点和意图。他更关心的是国家安全的量化界定,他强调风险评估,成本-收益核算,崇尚数理逻辑和量化分析,遵循“问题-解决”为导向的工具理性或技术理性思维模式,认为从“最坏假设”出发来制定安全战略,是一种真正的理性选择。^②显然,这种决策模式具有极大的可操作性,正好也契合了这部庞大的国家冷战机器的需要。杜鲁门总统1950年初授权起草一份关于利益、威胁和可行反

^① 约翰·加迪斯:《遏制战略:战后美国国家安全政策评析》(时殷弘、李庆四、樊吉社译),北京·世界知识出版社,2005年版,第95页。

^② 石斌:《保罗·尼采》,第421页。

应的全面阐述,文件的目的在于将遏制系统化,并且找到使之行之有效的手段。^① 据称“NSC-68号文件”起草时美国国务院副国务卿罗伯特·洛维特(Robert Lovett)的指示是,文件的结论应该表述得简单,明了,并且用……“海明威的语句”。^② 毫无疑问,凯南肯定反对这种简单化的做法,但尼采式的工具理性路径正好可以提供答案。在尼采眼里,不必先行确定美国的根本利益所在,仅凭一项苏联威胁的简单存在本身,就足够有理由将受到威胁的利益视为至关重要。^③ 为了确保击败苏联的威胁意图,需要明确的军事胜利,和为了确保军事胜利的明确军事优势,以及为了确保军事胜利和军事优势的军事力量建设与使用方式。“NSC-68号文件”的直接目的,其实也是根本目的,就是在与苏联的军事较量中,确保美国和西方的全面军事优势和最终军事胜利。显然,这是一种直接的、纯粹的战略。

然而,这种直接、纯粹的战略在冷战对抗的复杂国际关系中,它的效用可能难以经得起国家大战略平衡的检验。这里面涉及三个重大问题,一是国家资源经久性的问题;二是如何看待核武器的军事效用问题,三是如何看待国家的大战略主旨问题。

从国家资源经久性来说,工具主义者强调通过工具本身来直接实现目的的意义,但是结果往往造成这样一种困境,即更关注的常常不在于自身的工具效能如何,而在于对对手可能在工具上超越自身的一种极度恐慌,导致恐慌主导了战略进程。尼采在“NSC-68号文件”中反映出来的一种对战争很快将要发生的恐慌感,极大地塑造了冷战的进程。尼采在盖瑟报告和当前危险委员会时期,仍然体现了这种对美国实力落后的极大担心。由于他习惯于以数字化的方式来界定美苏力量相互关系——这是他理解冷战的关键,他也特别在意经比较而得出的优势和劣势。在他心中,“任何苏联的优势将导致苏联方面的侵略和美国方面的退让。美国的领先意味着稳定。”^④ 这种工具主义者的政策心态,必然造成心理上的安全困境和现实政策上的资源困境,正如尼采外孙尼古拉斯·汤普森(Nicholas Thompson)所写:“如果苏联领先,美国必须用双倍的努力赶超,如果美国领先,还应该用双倍努力扩大这种领先地位。”^⑤

在核武器效用问题上,尼采从冷战一开始就并不看重,认为核武器只是另外一种武器。但是随着美苏双方核武器的升级换代及其威力的巨大增长,尼采也不得不越来越重视核武器。但是,在工具理性主义者看来,越来越具有大规模毁灭性后果的核

① 约翰·加迪斯:《遏制战略:战后美国国家安全政策评析》,第95页。

② 约翰·加迪斯:《遏制战略:战后美国国家安全政策评析》,第112页。

③ 约翰·加迪斯:《遏制战略:战后美国国家安全政策评析》,第103页。

④ Nicholas Thompson, *The Hawk and the Dove: Paul Nitze, George Kennan, and the History of the Cold War* (New York: Henry Holt and Co., 2009), p. 140.

⑤ Nicholas Thompson, *The Hawk and the Dove: Paul Nitze, George Kennan, and the History of the Cold War*.

武器显然不是可以作为直接的战争工具来进行衡量的力量。一个简单的观点是,在核僵持状态下,美苏各自的威力无比的核武库倾向于彼此抵消。^①从托马斯·谢林(Thomas Schelling)提出的“彼此恐惧突袭”到罗伯特·麦克纳马拉(Robert McNamara)界定的“相互确保摧毁”(mutually assured destruction, MAD)战略,都反映了核武竞争下的一种极其不稳定战略态势和战略困境。^②盖瑟报告中指出了由航空时代到导弹时代的这种核武竞赛后果:“美国和苏联双方都会继续制造大量的裂变材料和远距离弹道导弹。……双方都会提升用来侦测和防卫导弹攻击的手段。为了避免打击,更先进的导弹又被生产出来;由此会在攻防两方之间形成无休止的竞赛。没有哪一方经得起落后于或者赶不上对方的努力。这样技术措施和反措施会永无止境。”^③因此,到20世纪60年代肯尼迪政府时期,以麦克纳马拉、尼采等工具理性主义者主导的防务战略家们达成共识,即有必要鼓励形成一种稳定的核均势,而不是明显的美国核优势。^④尼采也因此强调要设法保持危机稳定和动态稳定,强调维持战略平衡和战略稳定。^⑤在尼采看来,核武器也只能是当成平衡和抵消对手核力量优势的一种手段,而真正需要制胜的还是常规武器。“如果要取胜,或者实现正义的和平,必须通过非核武器手段并且遏制核战争。”^⑥尽管这并非意味着不重视核武器。但在他的军事制胜定式中,常规武器具有更可使用的效能。因此,不难想见,在整个冷战进程中,尼采最终成为极力主张对核武器进行战略管控的人;并且,他得到了这样的机会去亲自推动美苏之间的战略核裁军和战略稳定。在这里,他的理解更多是着眼于核武的工具性含义的变化,不同于凯南或基辛格那种经典现实主义的战略思路。

在国家的大战略主旨方面,尼采的理解是,国家的军事安全毫无疑问是国家战略安全中最为核心、首要的追求,他强调的是一种手段安全,由此他极力赞成民主党的军事凯恩斯主义,主张将构建明确的、可以运用的军事优势作为国家安全战略中的核心内涵。而在美国共和党保守派和审慎的战略分析者看来,国家安全的含义不仅仅是军事手段的安全,还包括国家的财政平衡、经济健康和自由开放的生活方式等基本要义。为此,共和党更倾向于追求一种防务与经济平衡的大战略,因此主张避免战

① 劳伦斯·弗里德曼:《头两代核战略家》,载《现代战略的缔造者》(彼得·帕雷特主编,时殷弘等译),北京·世界知识出版社,2006年版,第720页。

② 劳伦斯·弗里德曼:《头两代核战略家》,载《现代战略的缔造者》,第716~758页。

③ National Security Council Report, NSC 5724, Report to the President by the Security Resources Panel of the ODM Science Advisory Committee on Deterrence and Survival in the Nuclear Age, Washington, November 7, 1957, *Foreign Relations of the United States (FRUS)*, 1955~1957, National Security Policy, Volume XIX, Document 158, p. 652.

④ 劳伦斯·弗里德曼:《头两代核战略家》,载《现代战略的缔造者》,第735页。

⑤ 石斌:《保罗·尼采》,第160、174~175页。

⑥ 石斌:《保罗·尼采》,第147页。

争,主张限制军事开支而求得大战略平衡,更多奉行某种不强调实际军事对抗的威慑战略或外交战略技艺。

作为经济技术分析路径代表,或称工具理性主义者,尼采显得冷酷、精明而实际,被称为冷战鹰派;作为历史文化分析路径的代表,凯南心中还坚守着某种道义的层面(基于这一点也可在某种程度上称为价值理性主义者),对现实军事化冷战政策表现出某种批判性,强调的是共处型的对外政策观,被称为冷战鸽派。就尼采与凯南这两位经历冷战始终的战略设计者来说,哪一种战略设计路径对于国家大战略更具有经久性价值呢?相对于凯南的战略审慎来说,尼采主持的“NSC-68号文件”却导致了一种战略激进,加速了美国国家利益的膨胀并必然导致了应对手段的膨胀,这点对国家长远战略来说必定会造成一种经久性的损害。从历史的长时段来考察,答案似乎是明显的。但是,当回归到决策者所处的特定时空和场景,每一种最后形成的决策确实都有其形成的理由,这就是该书所呈现的决策的复杂性。正是基于这种即时即地的合理性与作为历史长时段评价之间的矛盾性,该书作者实际上把尼采的战略思想放到了一个发展变化的时间轴上,让尼采用自己的行动和思想演变来回答上述两种战略路径价值的比较问题。在作者看来,无论是尼采,还是凯南,他们又都是国家理性主义者,都是现实主义者,最终这两种不同的战略路径殊途同归。

三

作者还试图通过对冷战进程的反思式理解,来思考和探讨一个迄今仍然具有重大现实意义的关键问题,即第二次世界大战后美国世界性领导地位(全球“霸权”或世界性“帝国”)的确立、巩固或维系与冷战的形成、展开、转型和终结之间具有何种联系。^① 作者认为,后冷战时期美国的世界地位,总的来说主要是在20世纪尤其是在冷战时期的历史进程中形成的;同时,与后冷战时期美国世界性领导地位所面临的挑战以及美国的反应方式有关的许多基本问题,就其历史根源而言,大多也是在冷战时期孕育或形成。^②

很大程度上,作者正是通过对尼采战略思想的评述,阐明了美国当代对外政策中的黠武主义、实力地位与优势政策思想的由来。尼采主持制订的“NSC-68号文件”开启了冷战的军事化,在决策层面凝聚了强化军备建设的共识,成倍数地提升了美国的军费开支水平,促进了美国的军事凯恩斯主义以及军工复合体的发展,被认为是当

① 石斌:《保罗·尼采》,第27页。

② 石斌:《保罗·尼采》,第28页。

代美国黠武主义政策的开端,甚至可以说定型了冷战时期以来的美国国家安全政策。尼采与他的上司艾奇逊国务卿等人一起,推动实现了冷战初期的美国政策军事化,加强核力量建设(例如在研制氢弹决策中发挥了关键作用),大力推动常规军备建设,推动了与苏联对抗的前沿力量建设水平,致力于确保对苏联的全面军事力量优势。美国当代政策中的实力地位、优势政策思想,究其根源,很大程度上与此有关联。

这种政策之所以能够大行其道,一是由于尼采等倡导者动辄会以慕尼黑绥靖、珍珠港突袭等历史启示以及对对手苏联的妖魔化作为某种隐喻式的强力支撑,突出其合乎现实需要的逻辑,以说明这种政策的合理性、必要性;二是由于美国战略文化中根深蒂固的民族主义意识形态倾向,包括对强大国家的追求、白人至上以及反共产主义(反对激进革命)等方面,^①追求美国使命的普世性,而尼采等倡导者们将军事化的国家安全政策视为应对苏联军事挑战的必要,并进而与保卫西方世界联系起来,高扬美国的使命和世界地位,从而赢得了美国社会政治主流思潮强力呼应。不同于凯南,尼采在冷战时期能够长期在政府高层担任要职,参与决策,也正说明了尼采的政策思想切合了美国社会政治主流思潮,迎合了大多数政府主导者的政策需要。

实际上,尼采本人不仅仅促成了这样一种政策流向的形成,而且他还通过自身的影响,促进了这样一种亲军事化政治力量在美国政府决策层面的长期成长。工具理性主义政策思维本身在冷战历史上就曾大行其道。肯尼迪政府时期,同为哈佛大学商学院出身的国防部长麦克纳马拉以及在麦克纳马拉手下任职助理国防部长的尼采(负责国际安全事务)显然都同样信奉工具理性主义的政策逻辑。在战后美国国家安全政策中发挥重要作用的净评估办公室及其主任安德鲁·马歇尔(Andrew Marshall),还有长期发挥重要智库作用的机构兰德公司,以及这些官方和民间机构资助的大量研究项目,很多都遵循着类似的工具理性主义政策研究范式。他们通过学理研究成果,或者通过项目资助和培育,抑或通过“旋转门”机制,深刻而持续地影响着美国当代的国家安全政策决策。该书中提到的保罗·沃尔福威茨(Paul Wolfowitz),后来的新保守派著名代表人物,就是深受尼采影响的一个重要的政策思想传承者。当然,尼采还通过他的霍普金斯高级国际问题研究院(现改名保罗·尼采国际研究院)培养了一大批学生和追随者。

诚然,尼采毕竟只是美国冷战政策的参与者,虽然他曾经通过主持制订“NSC-68号文件”起过非常关键的作用,但他同样也受到冷战这部巨大的政治军事机器轮带的驱动。在这种意义上说,尼采的政策理念也是冷战环境的产物。他一开始主持制订“NSC-68号文件”,无疑也深受当时反共共识环境,受到麦卡锡主义体现的反共歇

^① Michael H. Hunt, *Ideology and U. S. Foreign Policy* (Yale University, 1987), pp. 17 ~ 18, 153 ~ 154.

斯底里的影响,这使当时的国务院在反共方面比国防部表现得要强硬得多,国务院国务卿艾奇逊、副国务卿罗伯特·洛维特等都是冷战强硬派,奇怪的是当时国务院力主增加军费,而当时任国防部长的路易斯·约翰逊(Luis Johnson)则竭力支持控制国防预算。^① 尼采之所以被选中接替凯南来担任政策计划室主任,既是因为他明确地判断出了当时的时势走向而敢于挑战他的顶头上司凯南的温和遏制思想,也是因为他得到了当时国务院以艾奇逊国务卿为代表的主流力量的支持。时势使然,尼采得以走到历史的前台。

从更广泛的社会阶层背景来看,尼采代表的是第二次世界大战后美国新一代专业知识精英。新一代专业知识精英之所以能走上前台,很大程度上也是因为美国扮演越来越具有全球性的角色,外交政策决策需要更多的专业知识来支撑。到了20世纪60年代时,美国外交政策领导层的结构发生了一种变革,权力悄悄地从老的东部权势精英转移到了新的职业精英阶层。华尔街出身的尼采无疑是战后进入决策界的新专业知识阶层的先锋。这些新的知识精英阶层专业来源多样而广泛,接受过专门的经济学、法学、外交学、地区研究等各种专业的训练,也被期望着为美国这个全球霸权做出最合理的科学决策,最大程度减少决策的失误。^② 外交决策成了一种专业行为,工具理性主义决策模式因此大行其道。战后麦卡锡主义时期政治恐怖主导的冷战共识让位给了新的工具理性主导下的政策共识和一致性。在最高层面的群体性决策模式的背后,其实也会有许多不同的观点,但往往在大多数的主流声音中沦为沉默。这种似乎具有极大权威性的专业知识精英决策群体,带给人们一种能够借由专业知识和高超智力正确决策的假象,其实是以这种专业知识的权威掩盖了国际事务、对外战略和外交决策所需要的真正复杂性技艺需求为代价。外交政策的运行实施是一项具有复杂性、政治性、战略性和艺术性并重的工作,尤其是对于大国来说,许多受过高等教育的知识精英在这点上却未必能够成功。专业性知识才华毕竟不完全等于战略性技艺。

尼采为代表的冷战决策者们驱动着并置身于美国国内冷战机器运动之中,也见证着高速转动的国际冷战机器的巨大碰撞危险。他们也必然地心生忧惧,然而却无法停止。正是在这一冷战的进程中,尼采逐渐地强调核控制、避免战略误判,强调核武器方面的战略稳定,并作为美国的主要谈判代表在尼克松政府、里根政府时期的战略武器谈判中发挥了关键作用。这也是一种环境使然。但尽管尼采心生畏惧,他却

^① 石斌:《保罗·尼采》,第64~65页。

^② See Stephen M. Walt, "America's IR Schools Are Broken," *Foreign Policy*, February 20, 2018, available at : <http://foreignpolicy.com/2018/02/20/americans-ir-schools-are-broken-international-relations-foreign-policy/>.

再也无法扭转他亲手推动的军备扩张进程。不断追求更强的军事实力地位,“以实力求安全”,已经如此根深蒂固地成为美国主流战略思想的一项基本原则,影响至今。

就此而言,该书更多突出了尼采在一系列冷战重大事件决策中的作用和影响,强调了尼采的战略思想和行动实践本身,但在尼采当时所处的环境是如何促成他这样一种态度以及态度的变化上,以及尼采的态度和态度变化在冷战运行环境中的作用限度,还可有进一步的研究空间。从更广泛的角度说,这样一部庞大的美国冷战军事机器的运转,呈现出一种影响至今、虽然冷战结束已逾四分之一世纪似乎仍难以实质性减速的运行惯性,其背后肯定存在着一个庞大的不断承继的群体性驱动力,这里不仅有其值得探讨的冷战驱动力形成强化以及冷战运作机制模式化的问题,还有为何导致这种群体性驱动力和运作模式长久性存在的机理性问题。

葛腾飞:国防科技大学国际关系学院教授、南京大学亚太发展研究中心研究员

(本文责任编辑:李墨)

“寒门难出贵子”

——读罗伯特·帕特南的《我们的孩子：危机中的美国梦》

沈 镇

罗伯特·帕特南(Robert D. Putnam)教授是哈佛大学肯尼迪政府管理学院彼得和伊莎贝尔·马尔金公共政策讲座教授(Peter and Isabel Malkin Professor of Public Policy),曾担任肯尼迪政府管理学院院长及美国政治学会主席。帕特南教授获殊荣无数,其中包括政治科学最高荣誉——约翰·斯凯特奖及美国最高人文荣誉——国家人文奖章。^①

帕特南教授的主要研究领域是政治学理论和社会理论。他著述颇丰,共有14本著作,翻译成20多种语言,其中包括畅销书《独自打保龄:美国社区的衰落和复兴》(*Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*)和《使民主运转起来》(*Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*),以及与大卫·坎布尔(David E. Campbell)于2010年合作出版的巨著《美国恩典:宗教是怎样分裂和团结我们的》(*American Grace: How Religion Divides and Unites Us*)。前两部著作位居过去半个世纪以来社会科学领域引用量最多的著作之列,后者则荣获美国政治科学协会2011年度伍德罗·威尔逊奖(Woodrow Wilson Award)。^②

帕特南教授的《我们的孩子:危机中的美国梦》^③(以下简称《我们的孩子》)甫一出版,便引起了学界的广泛关注。全书数据翔实、辞简理博、语言生动。帕特南教授及其团队通过大量的访谈和田野调查,获得可观的实证支持,深刻地揭示了当前美国社会令人触目惊心的现实:日渐加深的经济鸿沟横亘在美国社会中间,筑起一道森严

① 参见罗伯特·帕特南教授个人网站,available at: <http://robertdputnam.com>。

② 参见罗伯特·帕特南教授个人网站,available at: <http://robertdputnam.com>。

③ Robert D. Putnam, *Our Kids: The American Dream in Crisis* (New York: Simon & Schuster Paperbacks, 2015)。

的阶级壁垒。^①出身于工人阶级家庭的穷孩子难以获得向上的社会流动,下一代美国人的美国梦处于危机之中。在帕特南教授看来,穷孩子无法实现美国梦,不仅影响未来的美国经济增长,破坏民主的稳定性,也摧毁美国核心价值中的公平性、正义性和道德性。

《我们的孩子》可分为三个部分,共六章。第一部分纵向对比 20 世纪 50 年代俄亥俄州克林顿港的孩子们与当今克林顿港孩子们的人生机会差异,点明主题;第二部分从家庭结构、为人父母、学校教育、社区资源四个角度探究造成机会不平等的原因;第三部分引出作者对美国当前机会不平等的一些思考。每一章均以穷孩子与富孩子的不同人生故事开篇,以小见大、深入浅出地描绘出美国的整个社会图景。

帕特南教授成长于 20 世纪 50 年代的美国俄亥俄州克林顿港。那时,克林顿港受益于第二次世界大战后美国经济的普遍繁荣,贫困现象仅存于屈指可数的家庭,^②阶级差异并不显著,家庭经济状况及其结构、抚育子女、学校教育和社区环境等各方面协调有序。^③众多社会底层的孩子大踏步地向高处流动,出身平平的孩子甚至比家庭优渥的孩子取得更高的社会经济成就。^④并且,从性别上看,男女学生在机会平等上也无太大差异。^⑤虽然种族偏见和对抗的社会风气给非洲裔孩子们带来了诸多成长的烦恼,但种族因素也并未严重阻碍他们向上流动。^⑥由此可见,20 世纪 50 年代的克林顿港社会流动性强,上升通道畅通,可谓是一个机会平等的时代。

然而,自 20 世纪 70 年代起,俄亥俄州克林顿港制造业开始衰落,众多工厂、机构和商店纷纷倒闭,工人工资收入持续缩水,人口出现负增长,经济发展进入衰败周期。经济贫困、贫富分化、家庭破碎、邻里淡漠、社区衰败、社会组织涣散等现象愈发严重。上述因素强有力的决定了社会经济地位的代际延续,父辈的社会经济地位直接传递给了子女一辈,阶级壁垒变得不可逾越。^⑦

从纵向时间轴上看,从 20 世纪 50 年代到今天,克林顿港地区不同阶级的孩子们的人生机会差距急剧拉大。今天的穷孩子不再像 20 世纪 50 年代克林顿港的穷孩子

① Robert D. Putnam, *Our Kids: The American Dream in Crisis*, p. 42.

② Robert D. Putnam, *Our Kids: The American Dream in Crisis*, p. 7.

③ Robert D. Putnam, *Our Kids: The American Dream in Crisis*, pp. 1 ~ 6.

④ Robert D. Putnam, *Our Kids: The American Dream in Crisis*, pp. 7 ~ 8.

⑤ Robert D. Putnam, *Our Kids: The American Dream in Crisis*, p. 11.

⑥ Robert D. Putnam, *Our Kids: The American Dream in Crisis*, pp. 13 ~ 19.

⑦ Robert D. Putnam, *Our Kids: The American Dream in Crisis*, p. 9.

那样拥有平等的人生机会,甚至不能拥有一个稳定、完整和充满爱的家庭。此外,在地域空间上,对比同样鲜明:儿童贫困率在克林顿港伊利湖滨卡托巴岛富人区仅有1%,与之一街之隔的东湾路街区,儿童贫困率则为51%。^① 帕特南教授指出人们低估了生活在美国社会最底层的孩子们的悲剧人生,他们是美国社会中最孤苦伶仃的孩子。^② 当然,克林顿港的贫富差距现象并不是“锈带”等工业衰败地带的个例,工人阶级的衰败现象在美国普遍存在。^③

制造业的衰败导致工人阶级的家庭结构发生剧烈变化。因阶级身份的不同,美国社会出现“两阶家庭结构”(two-tier family structure)。上层阶级家庭遵循的“新传统”家庭模式类似于20世纪50年代传统婚姻:夫妻双方均外出工作,家庭收入稳定,夫妻均摊家务职责。这种家庭结构稳定,抚养方式对孩子的成长具有积极的成效。与之形成鲜明对比,工人阶级家庭模式则表现得杂乱、多变且脆弱,其特征为:更早地发生性行为,更少的避孕措施,更多的计划外生育;同居关系多变,非婚生育趋于普遍;与受教育水平高的上层阶级相比,工人阶级的女性生育年龄越来越早;结婚越来越少见,而离婚率却在继续攀升,成长于双亲家庭的孩子大规模减少,超过半数的孩子在他们成年之前都有在单亲家庭生活的经历;大规模监禁政策(mass incarceration)导致监禁率爆炸式增长,工人阶级家庭不同程度地受到影响,父亲缺席孩子的成长过程;“组合家庭”越来越多,家庭状态不稳定。^④ 总之,工人阶级家庭里的子女养育呈现出与家庭婚姻脱钩的状态。^⑤

两阶家庭结构正无差别地出现在黑人和白人中间。在20世纪60年代,工人阶级家庭的崩溃首先发生在黑人种族中间,但是到了20世纪80至90年代则扩展到白人族群。^⑥ 受教育程度低的工人愈发贫困,工作不稳定,相对收入下滑,难以维持婚姻家庭。造成两阶家庭结构的原因,学者们莫衷一是。在帕特南教授看来,美国家庭危机的根源是发生在20世纪80年代的“锈带”并蔓延至整个美国的工厂歇业停产。^⑦ 20世纪60年代以来性别意识、性规范和社会价值观变化也是至关重要的因素。^⑧ 帕特南教授强调是经济结构与文化因素共同作用的结果。他提醒勿将工人阶级家庭的崩溃仅归因于自由主义和世俗主义,因为离婚和单亲家庭现象在共和党统

① Robert D. Putnam, *Our Kids: The American Dream in Crisis*, p. 22.

② Robert D. Putnam, *Our Kids: The American Dream in Crisis*, p. 274.

③ Robert D. Putnam, *Our Kids: The American Dream in Crisis*, p. 20.

④ Robert D. Putnam, *Our Kids: The American Dream in Crisis*, pp. 61 ~ 72.

⑤ Robert D. Putnam, *Our Kids: The American Dream in Crisis*, p. 63.

⑥ Robert D. Putnam, *Our Kids: The American Dream in Crisis*, p. 72.

⑦ Robert D. Putnam, *Our Kids: The American Dream in Crisis*, p. 73.

⑧ Robert D. Putnam, *Our Kids: The American Dream in Crisis*, p. 73.

治的东南部,也即社会保守者心中的圣经地带反而尤其普遍。^① 孩子的许多不良表现都可追溯到脆弱的工人阶级家庭结构,相反上层阶级家庭的环境和氛围促成了孩子的优异表现。^②

家长更多地参与孩子的教育是实现教育成功更佳的路径。然而,在最近数十年,不同阶级父母在育儿模式上的差异越来越大。上层阶级的父母倾向于精心栽培(concerted cultivation)式的教育,长远规划子女的教育投资,有意识地培养孩子的认知能力、社交技巧和文化素养等,直至实现成功的人生;工人阶级父母则是自然放养(natural growth)式教育,很少关注子女的表现,缺少鼓励和日常交流,倾向于依靠硬规矩,动辄诉诸体罚。^③ 在养育孩子上的家庭收入投入和时间投入方面,工人阶级家庭低于上层阶级家庭。举例来说,金钱投入在两类家庭的差距达九倍之多,睡前故事时间和家庭共同晚餐时间也表现出巨大的阶级差异。^④ 父母教育方式和家庭投入上的差异,让工人阶级家庭的孩子们在起跑线上便落于下风。

因家庭收入差距导致的贫富居住隔离使高收入家庭和低收入家庭的孩子分流到了不同的学校,富人学区与穷人学区差异显著。^⑤ 尽管在政府教育系统所控制的指标上两者几乎没有差异,但学生成绩却千差万别。富人社区学校的孩子将家长的优势资源带到了学校,包括家庭的良好氛围、家长的学识、丰厚的校外捐赠基金、参与学校活动的热情等。而穷人社区的孩子则将帮派暴力、家庭的失序等妨害学校教育的因素带进了学校。^⑥ 导致学校教育出现阶级差异的根源不在于学校本身,而在于学校以外的因素。帕特南教授感慨理应闭合阶级差距的学校变为扩大阶级差距的场域。^⑦

在大学教育方面,穷孩子与富孩子同样存在严重的阶级差异。穷孩子难以进入优秀大学,能进入大学校园的穷孩子集中在社区大学,然而社区大学很难帮他们实现阶层的跃升。^⑧ 更为严峻的是,仅有 29% 的成绩好的穷孩子最终能从大学中毕业,成绩差的富家子弟会有 30% 拿到大学文凭,而成绩差的穷孩子拿到大学学位的比例仅为 3%。^⑨ 帕特南教授指出,判断一个孩子能在教育之路上走多远时,家庭出身压倒

① Robert D. Putnam, *Our Kids: The American Dream in Crisis*, pp. 75 ~ 76.

② Robert D. Putnam, *Our Kids: The American Dream in Crisis*, p. 78.

③ Robert D. Putnam, *Our Kids: The American Dream in Crisis*, pp. 118 ~ 121.

④ Robert D. Putnam, *Our Kids: The American Dream in Crisis*, pp. 125 ~ 127.

⑤ Robert D. Putnam, *Our Kids: The American Dream in Crisis*, p. 159.

⑥ The Saguaro Seminar: Civic Engagement in America, "Closing the Opportunity Gap: A Project of the Saguaro Seminar," 2016, available at: <https://theopportunitygap.com/wp-content/uploads/2016/04/april25.pdf>, p. 4.

⑦ Robert D. Putnam, *Our Kids: The American Dream in Crisis*, p. 182.

⑧ Robert D. Putnam, *Our Kids: The American Dream in Crisis*, pp. 185 ~ 186.

⑨ Robert D. Putnam, *Our Kids: The American Dream in Crisis*, pp. 189 ~ 190.

学习成绩成为最具决定性的因素,美国梦中以机会平等为核心的理念被严重削弱。^①

两代人以前,当人们使用“我们的孩子们”这一表达方式时,多指“我们社区的孩子们”,而现如今却被狭义的定义为有血缘关系的孩子们,从邻里各家各户的孩子们裂变为现在一家一户的孩子。照顾下一代曾是社区共同体分担的集体责任,这种伦理和价值是支撑过去美国繁荣的基石。如今伴随着贫富阶级的居住隔离、社区的衰落和公共责任意识的消减,这种伦理已经消失殆尽。这与帕特南教授 17 年前的著作——《独自打保龄球:美国社区的衰落和复兴》表达的观点一以贯之,即美国的社区关系一直处于萎缩过程中,社会资本在持续不断的流失。

帕特南教授始终强调社区里的社会资本和社会关系网络对孩子成长的支持作用,认为社区网络、良师益友、邻里环境、宗教机构等是对学校等教育机构的有益补充。他也借助罗伯特·桑普森(Robert J. Sampson)提出的“集体效能”理论解释社会凝聚力和正式社会控制对社区的关键作用。^② 根据这种理论,集体效能存在于互相信任的社区。经济和文化水平越高,邻里间信任度越高,邻里间的合作与信任越多,集体效能越明显。基于居住隔离的现状,富家子弟与贫寒孩子所获得的集体效能存在着鸿沟。换句话说,在富裕社区环境中成长的富家子弟获得了整个社区集体资源的支持。而生活在衰败穷困,甚至危险的邻里环境中的穷孩子,身心遭受持续不断的压力,更奢谈集体效能的支持。如帕特南教授所述,就其调研的地区,从亚特兰大、圣安娜到肯辛顿,贫困社区里的社会失序现象轮番上演,充斥着支离破碎的家庭、构成越来越复杂的种族、泛滥的毒品、猖獗的犯罪活动和暴力行为,这样的环境实在不利于青少年的成长。^③

不仅如此,底层社会的人们缺乏有效的社会关系,在寻求社会帮助时,仅能依靠家庭内的血亲和社区邻居。原来繁荣的社区充盈的是安全而有益的邻里环境,提供庇护的宗教机构和社会机构等,这些构成了社区网络的经纬线,是工人阶级家庭和穷孩子的“安全气囊”和避风港。如今,衰败的社区早已不再是穷孩子的避风港,缺少为穷孩子提供帮助的公共机构。与之对比,上层阶级父母拥有广泛而多元的“弱关系”和社会关系网,这意味着他们拥有着丰富的社会经济资源、专业的知识和社会支持。社会关系网放大了他们在其他方面的资产,进一步确保他们的孩子获得更多的成功机会。^④ 穷孩子与富孩子在社会关系和社会资本上存在着显著且持续扩大的剪刀差。

① Robert D. Putnam, *Our Kids: The American Dream in Crisis*, p. 190.

② Robert D. Putnam, *Our Kids: The American Dream in Crisis*, p. 218.

③ Robert D. Putnam, *Our Kids: The American Dream in Crisis*, pp. 217 ~ 226.

④ Robert D. Putnam, *Our Kids: The American Dream in Crisis*, pp. 207 ~ 216.

作为一种社区资源,教堂和宗教活动本可以缓冲贫困生活对穷人的打击,为青少年在生活乃至学业上提供积极能量。但现在现实却不尽如人意,一方面,天主教堂、教会学校等作为社区里最后残存的公共机构,难以抵御毒品、犯罪等负能量对社区的侵蚀。^① 另一方面,全美各地青少年参与教堂活动的比例都在下滑,^②而工人阶级家庭出身的孩子的下滑速度是上层阶级的两倍。^③ 穷孩子对宗教机构格外疏离,宗教参与这一指标存在严重的阶级剪刀差。总之,宗教为穷孩子们的庇护和引导作用越来越弱。

综上所述,帕特南教授将当下的克林顿港与20世纪50年代的克林顿港相对比,如今的工人阶级家庭的孩子难以获得与那个年代相同的社会流动性。随后,帕特南教授延续其社会资本分析框架,从家庭、学校和社区视角层层剖析穷孩子面临的困境。家庭结构的剧烈变化,穷孩子的养育与家庭婚姻脱钩,工人阶级父母更加粗放的教育子女方式,所属学区难以获得富人聚居区学校同样的社会资源,所居住的社区受到吸毒和犯罪活动冲击,都使穷孩子茁壮成长并实现美国梦的可能性大打折扣。

二

自19世纪末开始,美国社会就存在着严峻的经济不平等。在1900年代到20世纪20年代的进步主义运动时期,不平等趋势逐渐缩小。两次世界大战和发生于其间的经济大萧条将经济金字塔夷为平地。^④ 罗斯福新政及至第二次世界大战后30年,平等化趋势仍在继续。帕特南教授所讲述的克林顿港机会平等故事也处于第二次世界大战后30年这段周期。

但自20世纪70年代开始,平等化趋势开始逆转。到了20世纪80年代,上层阶级拉开了同其他阶层的距离。进入21世纪,金字塔最顶端的少数群体甚至拉开了与原属同一阶层的上层阶级的距离。^⑤ 从2009年到2012年,居于美国社会前1%的家庭收入增长了31.4%,而其他99%的家庭收入仅增长了0.4%。^⑥ 在这几年间,美国

① Robert D. Putnam, *Our Kids: The American Dream in Crisis*, p. 203.

② 帕特南教授另一著作《美国恩典:宗教是怎样分裂和团结我们的》中也指出:越来越多的美国人,特别是年轻人,开始拒绝宗教信仰。自20世纪60年代以来,美国年轻人参与宗教活动的频率不断下降。参见 Robert D. Putnam and David E. Campbell, *American Grace: How Religion Divides and Unites Us* (New York: Simon & Schuster, 2010), p. 90.

③ Robert D. Putnam, *Our Kids: The American Dream in Crisis*, p. 225.

④ Robert D. Putnam, *Our Kids: The American Dream in Crisis*, p. 34.

⑤ Robert D. Putnam, *Our Kids: The American Dream in Crisis*, p. 35.

⑥ Emmanuel Saez, "Striking It Richer: The Evolution of Top Incomes in the United States," September 3, 2013, available at: <https://eml.berkeley.edu/~saez/saez-UStopincomes-2012.pdf>.

家庭总收入增长的 85.1% 进入了前 1% 家庭的腰包。^① 根据美国人口调查局的数据,美国 2015 年的贫困率比 2007 年经济衰退最严重时还要高 1%。^② 另外,根据经济合作与发展组织的报告,自 2000 年以来,美国的收入不平等状况不断恶化,延续了 1970 年以来的长期趋势,成为所有经合组织成员国中除了墨西哥与土耳其外经济不平等和贫困率最高的国家。^③ 总之,过去 40 年间,美国经历了史无前例的不平等激化,经济鸿沟不断扩大。

随着经济鸿沟的不断扩大,美国社会出现了基于阶级隔离的普遍分裂。^④ 这种分裂主要体现在两阶家庭结构、居住隔离、学校教育差异等方面。人们的日常生活只能局限于自身的社会经济圈子,难以跨越阶级界限接触到圈子外的人士。精英阶层无从知晓社会另一半如何生活,也无法感知穷困孩子的状况。近数十年来,穷孩子和富孩子日益生活在隔离不相往来的世界中,面对着不同的人生挑战和机会。^⑤

历史上,美国的种族问题和阶级问题总是相互交织,也可以说种族问题掩盖了阶级问题。而现在,阶级分化不仅发生在有色人种群体身上,包括白人在内的各族群均面临着机会不平等的问题,白人社区也同样受到贫困等失序问题的侵扰。例如畅销书《乡下人的悲歌:危机中的家庭与文化回忆录》(*Hillbilly Elegy: A Memoir of a Family and Culture in Crisis*)中所描述的阿巴拉契亚山地区的“乡下白人”和他们的孩子们,面临着家庭成员之间的争吵、暴力、药物滥用、酗酒和精神创伤等残酷现实和挑战,难以摆脱世袭的贫穷与困顿。^⑥ 在美国社会主要种族内部,从 1967 年到 2011 年,收入不平等愈加明显,导致种族内两极分化,具体表现为有钱的白人、黑人和拉美人更有钱,而与他们同族裔的穷人却每况愈下。^⑦ 种族隔离早已落幕的今天,同一种族内部的阶级隔离却日渐成为趋势。^⑧

帕特南教授并不强调种族因素,试图用各种族都面临的贫富分化问题,将种族因素从机会不平等中剥离出来,然而这是不现实的。种族歧视依然严重影响少数

① Estelle Sommeiller et al., “Income Inequality in the U. S. by State, Metropolitan Area, and County,” June 16, 2016, available at: <http://www.epi.org/publication/income-inequality-in-the-us/>.

② Bernadette D. Proctor et al., “Income and Poverty in the United States: 2015,” September, 2016, p. 12, available at: <https://www.census.gov/content/dam/Census/library/publications/2016/demo/p60-256.pdf>.

③ OECD, “Growing Unequal?: Income Distribution and Poverty in OECD Countries,” 2008, available at: <http://www.oecd.org/social/soc/41528678.pdf>.

④ Robert D. Putnam, *Our Kids: The American Dream in Crisis*, p. 37.

⑤ Robert D. Putnam, *Our Kids: The American Dream in Crisis*, p. 227.

⑥ J. D. Vance, *Hillbilly Elegy: A Memoir of a Family and Culture in Crisis* (New York: Harper Collins Publishers, 2016), pp. 92 ~ 102.

⑦ Robert D. Putnam, *Our Kids: The American Dream in Crisis*, p. 35.

⑧ Robert D. Putnam, *Our Kids: The American Dream in Crisis*, p. 38.

族裔的孩子们的成长,贫困与种族歧视叠加,令少数族裔孩子面临更严重的机会不平等和阶层固化。当然,帕特南教授笔下穷苦白人孩子的故事让贫富差距问题更显严峻,也更具冲击力。

家庭之间的经济悬殊与机会不平等之间存在的关联是不证自明的,但构建起统计学意义上的相关性则需要数十年的时间,即等到贫富迥异的孩子们长大成人之后才能完全确定。对社会化影响所进行的大量研究仅仅是一种假设,即关系、引导或者行为的特殊模式都将影响到后来的结果。研究者很难从研究对象的儿童时代开始,经过青少年时代,最后到成人时期一直进行跟踪研究。^① 帕特南教授指出测度社会流动的常规指标不可避免地存在 30 年甚至 40 年的滞后期,但到那时再做补救已为时已晚。^②

于是,帕特南教授采用一种不同的研究路径,避开传统的“后视镜”(rearview mirror)的研究方法,而直接观察过去 30 年来在影响孩子们未来人生的领域,例如家庭、家长教育、学校教育以及孩子们成长于其中的邻里社区等。^③ 在调查过程中,帕特南教授的研究团队发现很多工人阶级的孩子无法得到父母的支持。2/3 的工人阶级孩子来自单亲家庭,他们的父亲或深陷牢狱、沉迷毒品、有暴力倾向,或直接缺席。学校、社区机构、宗教机构、邻里、运动组织都无法为穷孩子提供安全庇护。穷孩子只能在充满暴力、险象环生的街区小心翼翼地生活,为饮食等基本生活保障挣扎。在这样的环境下,父母在给孩子提供有保障的安全网时感到鞭长莫及。^④ 这些工人阶级的孩子们缺乏自信,更无力规划自己的未来,偏离了“正常”童年的轨道。^⑤ 这些领域的变化,预示着社会流动的变化,预示着“美国梦处于危机之中”。

美国布鲁金斯学会研究员理查德·里夫斯(Richard V. Reeves)在其新书《美国梦囤积者》(*Dream Hoarders: How the American Upper Middle Class Is Leaving Everyone Else in the Dust, Why That Is a Problem, and What to Do About It*)中分析到美国的阶级差异突出表现在收入前 20% 的中上层阶级与其他阶级在经济和社会方面的分离。这些位于收入阶梯顶部的中上层父母能够更有效地将他们的地位传递给他们的孩子,为其孩子“囤积美国梦”,长期维持他们的孩子的利益优势,但实际上却损害了其

① [美]G. H. 埃尔德:《大萧条的孩子们》(田禾、马春华译),南京·译林出版社,2002年版,第7页。

② Robert D. Putnam, *Our Kids: The American Dream in Crisis*, p. 228.

③ Robert D. Putnam, *Our Kids: The American Dream in Crisis*, p. 44.

④ Robert D. Putnam, *Our Kids: The American Dream in Crisis*, pp. 92 ~ 96.

⑤ Robert D. Putnam, *Our Kids: The American Dream in Crisis*, pp. 268 ~ 270.

他孩子的机会,降低了整体的社会向上的流动性。^① 工人阶级家庭的经济状况每况愈下,而上层阶级父母却控制着越来越多的资源。^② 他们能为孩子提供更多的陪伴时间、更好的学区和学校教育,让他们的孩子拥有更多的自信、更少的经济和情感压力。^③ 由此,孩子的成功更多地取决于生在什么样的家庭中,如果是生在经济状况优渥、教育条件优越的上层阶级家庭,那就更容易获得成功,但这背离了美国梦的基本原则。

美国梦最早被定义成为“一种理想的社会秩序,每个人,无论性别、出身和社会地位,都能够其中最大限度地实现自己的潜能,并为他人所认可和接受”。^④ 并且,美国梦被赋予了个人主义和社会流动的内涵,人们可以依靠个人的奋斗平等地实现向上的流动。机会平等这一理念有着深刻而多元的社会基础,^⑤甚至超越政党及意识形态分歧^⑥成为美国人最为珍视的核心价值。任由机会鸿沟扩张,对穷孩子置若罔闻,有违美国最基本的宗教和道德价值观。^⑦

贫富间的机会鸿沟,极大地摧毁了美国的核心价值,并且严重影响美国的经济增长。长期以来,美国的繁荣都是建立在既具有财富创造能力又具有消费能力的中产阶级身上。作为美国未来的劳动力资源,这些穷孩子不容忽视。依照作者的观点,当下对这些穷孩子投资,可以在未来取得巨大的收益。相反,则会在社会公平、社会保障以及那些优秀的穷孩子的机会成本等方面造成不可估量的损失。^⑧

对于所有的美国人,以机会平等为内核的美国梦的衰落,不仅影响经济发展,还会导致民主的式微。^⑨ 受过大学教育的年轻人参加选举的比例是仅具有高中学历的同辈们的两到三倍。来自于教育程度较低的家庭的孩子们更缺少政治认知和兴趣,更不愿意相信政府,更少的参与投票和关心地方公共事务。^⑩ 帕特南教授担忧政治

① Richard V. Reeves, *Dream Hoarders: How the American Upper Middle Class Is Leaving Everyone Else in the Dust, Why That Is a Problem, and What to Do About It* (Washington, D. C. : Brookings Institution Press, 2017), pp. 9 ~ 12.

② Robert D. Putnam, *Our Kids: The American Dream in Crisis*, p. 227.

③ The Saguaro Seminar: Civic Engagement in America, “Closing the Opportunity Gap: A Project of the Saguaro Seminar,” p. 15.

④ 美国梦概念是詹姆斯·T·亚当斯(James T. Adams)于1931年首先提出的,参见James T. Adams, *The Epic of America* (New York: Blue Ribbon Books, 1941), pp. 404 ~ 405.

⑤ Robert D. Putnam, *Our Kids: The American Dream in Crisis*, p. 32.

⑥ The Saguaro Seminar: Civic Engagement in America, “Closing the Opportunity Gap: A Project of the Saguaro Seminar,” p. 8.

⑦ Robert D. Putnam, *Our Kids: The American Dream in Crisis*, p. 240.

⑧ Robert D. Putnam, *Our Kids: The American Dream in Crisis*, pp. 230 ~ 234.

⑨ The Saguaro Seminar: Civic Engagement in America, “Closing the Opportunity Gap: A Project of the Saguaro Seminar,” p. 7.

⑩ Robert D. Putnam, *Our Kids: The American Dream in Crisis*, pp. 235 ~ 236.

参与的阶级差异会随着代际的轮替而累加,因为孩子不仅从父母那里继承了社会经济地位,还有政治参与的意愿和能力。^① 政治不平等在代际间传承累积,造成无法补救的政治代表性不足。政治代表性不足转而带来对贫穷民众的利益越来越有害的公共政策,又会造成更大的经济不平等。不断循环的经济不平等和政治不平等,严重地瓦解美国的政治体制,侵蚀美国的民主正当性。另外,贫困年轻人对政治和社会组织的日渐疏离和冷漠,极易被民粹主义和极端主义操纵,更加严重地冲击美国政治的稳定性。

三

面对不断扩大的经济鸿沟,帕特南教授并不悲观。他不赞同经济学家阿瑟·奥肯(Arthur M. Okun)所主张的平等与效率之间存在所谓的“大抉择”(big tradeoff),不认为通过再分配增进社会平等的政策可能会伤及社会效率,不认为平等和效率难以平衡。帕特南教授强调,在追求机会平等时,平等和效率之间不存在抉择,因为对穷孩子的投资,可以拉平穷孩子参与竞争的场域,推动全社会的经济增长。相反,忽视穷孩子会给整个社会造成严重的经济负担。帕特南教授认为当今的美国还有相当大的余地,可以同时推进机会平等和经济增长。^②

回首19世纪末处于镀金时代的美国,伴随着快速的城市化进程,移民大规模迁入城市,社会和经济动荡不安,经济不平等同样触目惊心。两党的领导者合力在全国各地探索出一系列的社会、经济和政治方面的改革,联邦政府通过立法和拨款将这些改革推向全国。^③ 帕特南教授期待联邦政府能够效法进步主义时代的改革策略和精神,出台类似于《莫利尔法案》这样有效的改革政策,弥合愈演愈烈的经济不平等和机会不平等。在最后一章,帕特南教授也罗列了一系列的介入政策,例如通过推广长效可逆避孕法,减少非婚生育率及单亲家庭;为贫困家庭提供小额援助,扩大低收入者所得税抵扣;降低暴力犯罪监禁率,让被监禁的父母回到孩子身边;加强学徒和职业教育,增加不同层次的教育体系的投入,终止校内的有偿付费政策等等。^④

这些政策无疑都是对症下药的,但一方面,这些政策无法补偿美国蓝领阶层自20世纪60年代以来所遭受的巨大经济损失,作为所有这些问题的根源——制造业衰退趋势难以逆转。如果不能扭转工人阶级收入长期以来的下降趋势,破碎的社会

① Robert D. Putnam, *Our Kids: The American Dream in Crisis*, p. 236.

② Robert D. Putnam, *Our Kids: The American Dream in Crisis*, pp. 230 ~ 234.

③ Robert D. Putnam, *Our Kids: The American Dream in Crisis*, pp. 243 ~ 244.

④ Robert D. Putnam, *Our Kids: The American Dream in Crisis*, pp. 244 ~ 261.

政策都将收获甚微。另一方面,当前的两党及国会存在严重的分歧。共和党会把心思都用在了瓦解残存的工会和福利制度上,而民主党更重视性别、族裔和同性权利等政治认同问题,而非传统的阶层问题,而且他们已经失去了与白人蓝领阶层的联系。^① 政治学家拉里·巴特尔斯(Larry M. Bartels)也认为,一定程度上美国的经济不平等是意识形态信念、政党政治和富人利益主导下的民主制度的产物。^②

值得肯定的是,帕特南教授从孩子的视角讲述机会不平等,在议题层面,不仅超越了自由派传统的贫富分化话语,也更引起了保守主义者对家庭衰败等问题的共鸣。但就造成家庭衰败的原因,自由派认为主要是制造业衰落这样的结构性因素,而保守派则批评帕特南教授没有给予文化规范变迁足够的重视。^③ 当然,将家庭衰落仅归因于经济结构性因素的自由派无法解释大萧条时期的经济衰败并未导致单亲家庭比例上升等现象,而将家庭衰败仅视为一种文化规范变迁的保守派难以解释“直升机父母”和受过高等教育的家庭其纽带关系更加稳固等现象。^④ 帕特南教授强调两种因素都在发挥作用,但左右两派固执于自身立场而欠缺妥协,这也从侧面反映出当下美国社会就贫富差距和财富再分配问题的撕裂态度。

《我们的孩子》似乎不像《独自打保龄球》那样具有持续的学术影响力,或许是由于比起困境中的穷人,人们更关注中产阶级们的喜怒哀乐。但帕特南教授这一新作着实以真切的故事和翔实的数据图表震动着读者,向读者展现出了一个更加丰富多面且已经发生了深刻变化的美国社会。读罢掩书之时,读者不禁深思自己身边的机会不平等现象。

沈镇:中国社会科学院研究生院美国研究系在读博士研究生

(本文责任编辑:李墨)

① Francis Fukuyama, “‘Our Kids: The American Dream in Crisis’, by Robert Putnam,” *Financial Times*, March 7, 2015, available at: <https://www.ft.com/content/6b7cd1f0-c1c1-11e4-bd24-00144feab7de>.

② [美]拉里·M·巴特尔斯:《不平等的民主:新镀金时代的政治经济学分析》(方卿译),上海人民出版社,2012年版,第295~304页。

③ Napp Nazworth, “Poor Kids Devastated by Isolation from Family, Church, Community, Harvard Professor Robert Putnam Says,” *The Christian Post*, April 8, 2015, available at: <https://www.christianpost.com/news/harvard-professor-robert-putnam-on-rich-poor-opportunity-gap-kids-need-two-parents-churches-can-do-more-than-government-cp-interview-2-2-137089>.

④ Francis Fukuyama, “‘Our Kids: The American Dream in Crisis’, by Robert Putnam,” *Financial Times*, March 7, 2015.

《美国研究》注释体例说明

本刊编辑部

一、注释的目的

1. 标明作者在文章中直接或间接引用的任何其他人的语句出处。

2. 标明文章中不常见的史实或事实的出处。如系众所周知的事实则不必作注。

3. 标明文章中借用他人的理论、论断、思想、观点或意见的出处。不标明出处或来源便借用、甚或大段录用上述内容,不仅违反学术道德,而且可能触犯《著作权法》。上述三类注释如系转引自第二手材料,出处应注明为转引的第二手材料,而不能根据第二手材料中的注释,将出处注为原材料(第一手材料),除非作者亲自查阅并核对了原材料。

4. 对文章中的某些观点进行资料性的补充说明,这种补充如写入正文,可能打断正文中行文的流畅,使文章脉络不清。

5. 对文章中的某些观点、不常见的专用名词、术语做必要的解释,这种解释如写入正文,可能打断正文中行文的流畅,造成读者理解上的困难。

二、注释的类型

论文注释一般分为页末注(脚注)和篇末注两种。本刊为方便阅读,采用页末注形式。

三、注释的格式

(一)中文注释:

1. 当文章引用或借用的资料所在的著作第一次出现于注释中时,须将该书作者姓名、书名、出版地、出版者、出版年代及引用资料所在页码一并注出。

(1)引用专著例:

李道揆:《美国政府和美国政治》,北京·中国社会科学出版社,1990年版,第72~74页。

说明:(a)作者姓名后面用冒号;著作名用书名号标出,书名号后加逗号;出版地后用间隔号(中圆点);出版社名称后加逗号;出版年代后加“版”字,再加逗号;页码后用句号。

(b)著作者如系二人,作者姓名之间用顿号分隔,如:xxx、xxx;如系二人以上,可写出第一作者姓名,后加“等”字省略其他作者,如:xxx等。

(c)著作名如有副标题,则在书名号内以冒号将标题与副标题隔开。如:陈宝森:《美国经济与政府政策:从罗斯福到里根》,北京·世界知识出版社,1988年版,第124页。

(d)著作如系多卷本,须在书名号后面直接写出引用资料所在的卷数,再加逗号。如:徐民:《抗美援朝的历史回顾》,上卷,北京·中国广播出版社,1990年版,第5页。

(e)出版地应包括省、自治区及其下属的市名,直辖市只注市名,如:吉林延吉·延边教育出版社;北京·国际文化出版公司。如出版社名称本身已含其中某一级地名,则可不必在出版地中重复注出,如:南京·江苏人民出版社,不必注为江苏南京·江苏人民出版社;北京出版社,不必注为北京·北京出版社。

(2) 引用译著例:

J. 布卢姆等:《美国的历程》(杨国标、张儒林译,黄席群校),下册第二分册,北京·商务印书馆,1988年版,第97页。

说明:(a)作者姓名中除姓(family name)外,名与中间名(first name和middle name)均可用缩写形式表示,如缩写,须加英文缩写符号(下圆点);如将姓名全部译出,则须在姓名之间加中文间隔符号(中圆点)。

(b)书名号后或多卷本著作卷次、册次后直接加圆括号,括号内注明中文译、校者姓名。

(3) 引用编著例:

杨生茂主编:《美国外交政策史,1775~1989》,北京·人民出版社,1991年版,第23页。

韩铁等:《战后美国史,1945~1986》(刘绪贻、杨生茂主编),北京·人民出版社,1989年版,第56页。

说明:(a)第一例适用于仅有编者的著作。在编者姓名后,根据该书提供的信息加入“编”或“主编”,再加冒号;其余部分与著作类注释格式同。

(b)第二例适用于既有编者,又有著者的著作。这类注释与著作类注释基本相同,但须在书名号后加圆括号,括号内注明编者姓名,再在括号后加逗号。

(4) 引用文集或期刊、杂志内文章例:

马克思:《哥达纲领批判》,载《马克思恩格斯选集》第三卷,北京·人民出版社,1972年版,第21页。

弗·杰姆逊:《处于跨国资本主义时代中的第三世界文学》,载《新历史主义与文学批评》(张京媛主编),北京大学出版社,1992年版,第251页。

吴展:《试论核裁军的几个问题》,载《美国研究》,1994年第3期,第43页。

说明:(a)先注作者名和篇名,篇名用书名号标出,书名号后加逗号;再注出文集或期刊名,文集或期刊名亦用书名号标出,书名号前加“载”字,紧接文集或期刊书名号后注明卷次、册次,然后加逗号;其余与著作类格式同。

(b)第一例适用于编者未署名的文集;第二例适用于编者署名的文集。

(c)期刊、杂志不必注明编者和出版者。

(5)引用报纸文章例:

陆全武:《国营企业改革中的几个问题》,《经济日报》1994年8月20日,第3版。

《墨西哥股票市场动荡》,《人民日报》1995年1月10日,第7版。

说明:

(a)第一例适用于署名文章。

(b)第二例适用于不署名文章或报道。

(c)报纸出版时间须注明年、月、日,并置于报纸名称前。

(d)报纸不注“页”,而注“版”。

2. 当再次引用同一著作中的资料时,注释中只需注出作者姓名、著作名(副标题可省略)和资料所在的页码。如需注明作者国别的,应以“〔〕”方括号标示。

例:

李道揆:《美国政府和美国政治》,第79页。

〔美〕J. 布卢姆:《美国的历程》,下册第一分册,第140页。

陈宝森:《美国经济与政府政策》,第435页。

吴展:《试论核裁军的几个问题》,第44页。

《墨西哥股票市场动荡》,第7版。

(二)英文注释:

1. 当首次引用一本著作的资料时,注释中须将该书的作者姓名、书名、出版地、出版者、出版年代及资料所在页码顺序注明。具体格式如下:

(1)专著类:

Harold U. Faulkner, *American Economic History* (New York: Harper & Brothers Publishers, 1960), pp. 23 ~ 25.

说明:(a)作者姓名按通常顺序排列,后面加逗号;书名用斜体,手稿中可在书名

下用横线标出;书名后紧接圆括号,括号内注出版地,加冒号,后接出版者名称,再加逗号,然后注出版年代;括号后面加逗号,再注出引用资料所在的页码,页码后加句号表示注释完毕;单页页码用 p. 表示;多页页码用 pp. 表示,意为 pages。

(b)作者如系二人,作者姓名之间用 and 或 & 连接;如系二人以上,可写出第一作者姓名,后面加 et al. 表示 and others,如: Donna Worrall Brown et al., 其余与(a)同。

(c)著作名如有副标题,则以冒号将其与标题隔开,如: Robert K. Murray, *The Harding Era: Warren G. Harding and His Administration* (Minneapolis: University of Minnesota Press, 1969), p. 91.

(d)著作如系多卷本中的一卷,须在注明页码前,用 Vol. 加罗马数字标明卷数,如: Ralph F. de Bedts, *Recent American History: 1945 to the Present*, Vol. II (Illinois: Dorsey Press, 1973), p. 169.

(2) 编著类:

Paul M. Angle, ed., *The American Reader: From Columbus to Today* (New York: Rand McNally Co., 1958), pp. 52 ~ 53.

说明:(a)如编者系多人,则须将 ed. 写成 eds., 如: E. B. White & Katherine S. White, eds., *A Subtreasury of American Humor*, 后面的注释内容与著作类同。

(b)既有编者又有著者的著作,须将著者姓名置于书名前,编者姓名置于书名后,如: George Soule, *Prosperity Decade: From War to Depression, 1917 ~ 1929* (Henry David et al., eds., New York: M. E. Sharpe, Inc., 1975), p. 235. 亦可不注编者,按著作类注释处理。

(3) 文集内文章:

Erwin Panofsky, "Style and Medium in the Motion Picture," in Morris Weitz, ed., *Problems in Aesthetics* (New York: Harcourt, Brace and World, Inc., 1969), p. 326.

说明:(a)文章名不用斜体或划线,与其后的逗号均置于引号内。

(b)书名采用斜体,后面注出编者姓名,格式与编著类(b)相同。

(4) 报刊文章类:

Constance M. Drake, "An Approach to Blake," *College English*, Vol. 7, No. 2 (April 1968), pp. 541 ~ 543.

"Reading Teachers Put on Spot," *The Kansas City Star*, May 1, 1969, p. 16 A.

说明:(a)第一例为引用期刊中署名文章的注释,期刊名称用斜体,卷号须用阿拉伯数字或罗马数字标明,然后在圆括号内注出版日期;不必注编者、出版者和出版地。

(b)第二例为引用报纸中不署名文章的注释,报纸名称用斜体,后面注出版日期

和文章所在版面。

(5)电子信息类:

如使用因特网上的资料,须注明资料所在站点详细网址和登录日期:如 available at: <http://www.essential.org/antitrust/boeing.html>, 2010.3.15.

2. 再次引用已引用过的著作时,注释格式如下:

(1)仅注出作者姓名、页码即可,如:

Soule, p. 229.

E. White & K. White, eds., p. 45.

(2)如在一篇文章中,引用了同一作者的两本(篇)或两本(篇)以上的著作,则须加注书名,如:

Soule, *Prosperity Decade*, p. 134.

(3)本注与紧邻之上注所引资料出于同一著作,可以 *ibid.* 代替,意为“引书同上”或“出处同上”〔如本注所引著作并非与紧邻之上注、而是与间隔之上注相同,则不可用 *ibid.* 代替,须按(1)或(2)的格式作注〕,如:

③Harold U. Faulkner, *American Economic History* (New York: Harper & Brothers Publishers, 1960), pp. 23 ~ 25.

④*Ibid.*, p. 51. (意为与注释③引书相同,页码不同)

⑤*Ibid.* (意为与注释④引书及页码都相同)

本注释说明是本刊采用的基本注释规范,希望向本刊投稿的作者自觉遵照执行。在执行过程中本刊将根据各方面的意见和建议,进一步完善本注释体例规范。