

美国研究 (季刊)

American Studies Quarterly

学术顾问 陈宝森 王缉思 资中筠 (按汉语拼音字母排序)

主 编 黄 平

副 主 编 胡国成

执行主编 赵 梅

本期责任编辑 魏红霞 杨会军

编 辑 卢 宁 罗伟清 张 超

英文摘要译审 梅仁毅 傅国英

技术编辑 李 晖

责任校对 秦 秦

编 委 楚树龙 丁幸豪 韩 铁 何顺果 胡国成

黄 平 姬 虹 金灿荣 李稻葵 李剑鸣

梁茂信 陆建德 梅仁毅 倪 峰 倪世雄

秦亚青 任东来 阮宗泽 陶文钊 王荣军

王 希 王孜弘 吴白乙 徐 辉 徐彤武

杨洁勉 袁 明 袁 征 张宇燕 赵 梅

周 琪 (按汉语拼音字母排序)

《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季刊。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

AMERICAN STUDIES QUARTERLY

2013年第1期(第27卷总第105期)

2013年3月5日出版

专 论

- 奥巴马政府战略重心东移对美俄关系的影响…………… 孙哲 徐洪峰 (9)
- 论冷战后的美国防扩散政策…………… 刘子奎 (22)
- 后金融危机时期的中美关系:话语权的视角…………… 赵可金 (46)
- 美国的南极政策与法律…………… 陈 力 (65)
- 美国对外能源政策与国际能源机构的建立…………… 舒建中 (87)
- 美国“航行自由计划”初探…………… 曲 升(102)
- 美国对东南亚华人宣传政策的演变(1949~1964)…………… 翟 韬(117)

书 评

- “权力与规则并非敌人”…………… 赵明昊(138)
- 《美利坚世界秩序的起源、危机与转型》读后
- 帝国危途:浅论美国学者对反恐战争的反思…………… 池志培(145)

- 中国人文社会科学核心期刊
 - 中文核心期(外交、国际关系类)
 - 中国学术期(光盘版)全文收录期(CNKI)
 - 中文社会科学引文索引来源期刊(CSSCI)
-
-

学术动态

“中美公共外交:经验与挑战”研讨会综述 仇朝兵(155)

著述巡礼 (158)

编后 (160)

AMERICAN STUDIES QUARTERLY

Volume 27 Number 1 Spring 2013

Huang Ping *Editor*

Hu Guocheng *Associate Editor*

Zhao Mei *Managing Editor*

Wei Hongxia, Yang Huijun *Editorial Assistants*

Lu Ning, Luo Weiqing, Zhang Chao *Editorial Assistants*

Mei Renyi, Fu Guoying *English Polishers*

Li Hui *Editorial Technician*

Qin Qin *Proofreader*

Senior Advisers

Chen Baosen, Wang Jisi, Zi Zhongyun

Editorial Board

Chu Shulong, Ding Xinghao, Han Tie, He Shunguo,

Ji Hong, Jin Canrong, Li Daokui, Li Jianming, Liang Maoxin, Lu Jiande,

Mei Renyi, Ni Feng, Ni Shixiong, Qin Yaqing, Ren Donglai, Ruan Zongze,

Tao Wenzhao, Wang Rongjun, Wang Xi, Wang Zihong, Wu Baiyi, Xu Hui, Xu Tongwu,

Yang Jiemian, Yuan Ming, Yuan Zheng, Zhang Yuyan, Zhou Qi

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

MANUSCRIPTS SHOULD BE SENT TO: *American Studies Quarterly* at the Institute of American Studies, Chinese Academy of Social Sciences (Addr. Unit A, No. 158, Gulouxidajie, Xicheng District, Beijing 100720, China).

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

Fax: (8610) 8408-3506

Email: zhaomei@cass.org.cn

<http://www.mgyj.com>

ISSN1002-8986 Copyright 1987-2013 American Studies Quarterly

Printed in Beijing, China

AMERICAN STUDIES QUARTERLY

Spring 2013

Vol. 27, No. 1

ARTICLES

- The U. S. “Pivot to Asia-Pacific” Policy and Its Impact
on U. S. -Russia Relations *Sun Zhe and Xu Hongfeng* (9)

In President Obama’s first term, an important change in the U. S. national security strategy was “Pivot to Asia-Pacific”, which was adopted in the context of the gradual shift of the center of global economic gravity from the Atlantic to the Asia-Pacific along with the rapid rise of China. Multiple factors for this strategic change include economic development, geopolitics, military security, values and ideologies. However, the United States and Russia each has diplomatic resources at their own disposal in the Asia-Pacific region, and the pivot will affect the strategic environment of both the western and eastern parts of Russia. In general, it will provide a favorable external condition for improvement of U. S. -Russia relations. Russia will eventually gain a relatively long period of strategic opportunity for its domestic development. The change also provides opportunities for Russia to gain in the competitive game between China and the U. S. and to benefit from the fast economic development of the Asia-Pacific region by taking part in the cooperation between China and the U. S. in this region.

- An Analysis on U. S. Post-Cold War Nonproliferation
Policy *Liu Zikui* (22)

After the Cold War, Nonproliferation of WMD(Weapons of Mass Destruction) has become one of the focal points of American foreign policy and national security strategy. As the only superpower, American nonproliferation policy not only exerts a considerable impact on and makes changes to the international nonproliferation system, but also has consequential influence on the nonproliferation in the international community. In order to prevent the spread of WMD, the United States should reverse its current policy, respect other nations’ will to strengthen their national security, when America has safeguards her own and the security of its allies. America should justly deal with all the proliferation activities by the same standard.

Sino-U. S. Relations in the Post Financial Crisis: Perspective
from Discursive Power *Zhao Kejin* (46)

The financial crisis which began in 2008 has accelerated the international redistribution of power and promoted significant changes in the international situation, the international configuration and international trends of thoughts. With China's further integration in globalization, the Sino-U. S. relations in post crisis era also have been transformed and the competition for discursive power becomes a new feature of the Sino-U. S. relations. On nearly all issues, including global, regional, bilateral and even domestic ones, the two nations are facing great challenges of resolving discursive differences and reaching consensus. Among the challenges, there are prominent structural disadvantages on the part of Chinese discursive power and the absence of voice on some diplomatic issues between China and the United States. This problem is determined not only by international structure of discursive power, but also by China's lagging behind in drafting discursive power strategy. In the coming decades, with the rise of China's influence on world affairs, China should improve her strength on discursive power and increasingly advance China's discursive power for new type of great power relationship between China and the United States through actively drafting the discursive power strategy.

The U. S. Antarctic Policy and Laws *Chen Li* (65)

With long history of exploration and other activities in the Antarctica, the United States led the conclusion of the 1959 Antarctic Treaty and guided the direction of the Antarctic Treaty Systems. The aim of U. S. Antarctic policy is to guarantee its active and influential presence in the Antarctica. For this purpose, the U. S set up the administrative institution in charge of Antarctic affairs and coordinating regime for Antarctic policy and adopted necessary legislations and effective implementing measures. Though China is a "newcomer" and "non-sovereignty claimant" of Antarctica, China shares common interests and concerns on Antarctic issues with the United States. The U. S. Antarctic policies and laws can serve as important reference to China on promoting its role in participating in Antarctic affairs and safeguarding its rights and interests under the Antarctic Treaty systems.

American Foreign Energy Policy and the Establishment of

International Energy Agency *Shu Jianzhong* (87)

Facing the oil crisis of 1973, the United States launched the initiative to establish an organization of oil consuming countries. For this purpose, the U. S. worked out a well-conceived plan, and made positive diplomatic efforts, which finally led to the Washington Energy Conference and the establishment of International Energy Agency (IEA). Through IEA and its regime, the U. S. achieved the strategic goals of consolidating the Atlantic Alliance, laying down multilateral energy rules, and reshaping international energy order. Accordingly, America further upheld its leadership in the international energy system.

A Study on the Freedom of Navigation Program of

the United States *Qu Sheng* (102)

The Freedom of Navigation (FON) program was formally instituted in 1979 to meet encroachments on the American maritime rights, and to preserve the global mobility of U. S. forces by avoiding acquiescence in excessive maritime claims of other nations. The FON program followed the historical concepts and practices of the doctrine of the freedom of the seas in American diplomacy, but mostly was the reaction to challenges by coastal states to America's maritime power. The FON program defined so-called categories of "excessive maritime claims", putting forward a three-pronged strategy of diplomatic protest, operational assertion, and bilateral or multilateral negotiation. All administrations since President Carter have continued and developed the program. Many maritime incidents between China and the U. S. resulted from the implementation of the FON program by the U. S. to challenge so-called Chinese excessive maritime claims.

The Evolution of U. S. Propaganda toward Overseas Chinese in Southeast Asia in the Early Cold War Years

(1949~1964) *Zhai Tao* (117)

After the founding of the People's Republic of China, overseas Chinese in Southeast Asia (SEA) became the focal point of Sino-American ideological contest. The U. S. used a "double-tracked" psychological strategy, which included anti-"Red China" (negative approach) and selling "Free China" (positive approach), and conducted vigorous propaganda offensive toward the overseas Chinese based on the USIS-Hong Kong and USIS-Taipei as Chinese materials production centers in the first half of the 1950s. However, the preoccupation with winning overseas Chinese for the Taiwan was at the expense

of SEA-GRC and U. S. -SEA relations. Consequently, the new U. S. information policies were made centering on “integration” of overseas Chinese with local societies. As the United States shifted its overseas Chinese policy out of the realm of China policy and into the realm of U. S. -SEA relations, the American propaganda machinery gave up the information policies and programs that singled out the ethnic minority for special treatment in the middle of the 1960s.

BOOK REVIEWS

- “Power and Rules Are Not Enemies”: A Review on *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*
by G. John Ikenberry *Zhao Minghao* (138)
- The Danger of Empire: A Brief Review of American Scholars’ Reflection on the Antiterrorist War *Chi Zhipei* (145)

ACADEMIC ACTIVITIES

- Summary of the Symposium on “Sino-U. S. Public Diplomacy”: Lessons and Challenges *Qiu Chaobing* (155)
- New Books (158)
- Editor’s Note (160)

奥巴马政府战略重心东移 对美俄关系的影响

孙哲 徐洪峰

〔内容提要〕战略重心向亚太东移是奥巴马第一任期内美国国家安全战略的重要转变之一。这一转变是在全球经济中心从大西洋地区逐渐转移到亚太地区及中国迅速崛起的背景下发生的,有经济发展、地缘政治、军事安全,以及价值观和意识形态等诸方面考虑和原因。美俄两国在亚太地区各自拥有能够利用的外交资源。奥巴马政府的战略重心东移会同时影响到俄罗斯西部和东部的战略环境,总体上将为美俄关系缓和提供较为有利的外部条件。俄罗斯会因此获得一个较长时期的战略喘息期,同时,它将有机会在中美竞争中进行博弈、在中美合作中参与获取亚太地区经济快速发展的红利。

关键词:美国外交 美俄关系 奥巴马政府 再平衡政策

奥巴马第一任内,美国战略重心东移是美国国家安全战略的重大调整之一。上台伊始,奥巴马即表示,美国是一个太平洋国家,自己是“美国第一位太平洋总统”。^①与小布什政府“重中东、轻东亚”的外交布局不同,2009年之后,奥巴马政府高调宣布“重返亚洲”,希望能够以“巧实力”即灵巧运用外交、经济、军事,以及文化等各种手段,重振美国的全球领导力。奥巴马政府在2010年5月发布的美国《国家安全战略》报告中称,“亚洲富有活力的经济增长与美国未来的繁荣密切相关,我们已经采取了

^① The White House, “Remarks by President Barack Obama at Suntory Hall,” November 14, 2009, available at: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-barack-obama-suntory-hall>.

一些实质措施,通过区域性组织、新的对话,以及高层外交增加对该地区事务的参与。”^①国务卿克林顿就职后外交访问的第一站就是亚洲。^②2011年10月,克林顿国务卿在《外交政策》杂志发表的题为《美国的太平洋世纪》的文章中明确指出,“国际政治的未来并不取决于阿富汗或者伊拉克,而取决于亚洲”,将美国重返亚太战略的重要性,与第二次世界大战后美国帮助欧洲重建,并建立跨大西洋伙伴关系和机制的重要性相提并论。^③

一 战略东移旨在建构有利美国的大国博弈格局

冷战时期,美国的全球战略重心一直在欧洲,把苏联作为首要的战略竞争对手。20世纪90年代初,苏联解体,冷战结束,克林顿政府的战略重心仍然放在欧洲,通过推动北约东扩和建立欧洲反导系统等,对俄罗斯进行规制。2001年的九一一事件使小布什政府将反恐作为美国国家安全战略的首要目标,阿富汗等被美国认为是恐怖分子的藏匿之地而成为小布什政府安全战略的关注重心。

奥巴马在竞选期间,多次提出要将美国安全战略的主要目标从反恐转变为“重塑美国的领导地位”。^④在奥巴马第一任期内,随着美国白宫、国防部、国务院等关键部门对美国在后反恐时期战略安全目标的日益清晰和明确,美国开始着手从伊拉克和阿富汗撤军,对经济持续快速发展的亚洲—太平洋地区提出特别的关注。奥巴马政府之所以做出这种调整,主要出于几方面原因:

首先,经济方面。经济状况是反映世界格局变化的重要指标之一,自20世纪80年代开始,日本、韩国、新加坡、中国等亚洲国家相继实现了经济的快速发展,世界经济中心逐渐从大西洋地区向太平洋地区转移。根据国际货币基金组织的数据,目前

① The White House, “National Security Strategy,” May 2010, available at: http://www.whitehouse.gov/.../national_security_strategy.pdf.

② 希拉里2009年2月的亚洲之行是近50年间,美国国务卿首次把国外出访的第一站放在亚洲, U. S. Department of State, “Remarks by Secretary Clinton En Route to Tokyo, Japan,” available at: <http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/02/117345.htm>.

③ Hillary Rodham Clinton, “America’s Pacific Century,” *Foreign Policy*, November 2011, available at: http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/11/americas_pacific_century.

④ Barack Obama, “Renewing American Leadership,” *Foreign Affairs*, July/August 2007, available at: <http://www.foreignaffairs.com/articles/62636/barack-obama/renewing-american-leadership?page=show>. The White House, Remarks by President Barack Obama at Suntory Hall, November 14, 2009, available at: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-barack-obama-suntory-hall>.

全球前三大经济体均位于亚太地区，^①该地区占据了全球超过一半的产出份额和将近一半的全球贸易，^②外商直接投资和对外投资规模均快速增长，外汇储备占据全球外汇储备的重要份额，主要经济体持有相当数量的美国政府债券。^③在全球金融危机背景下，亚太地区经济的快速增长与欧洲国家深陷债务泥沼的情况形成鲜明对比，基于以上原因，奥巴马政府开始将战略重心重新放到亚太地区，期望通过增加在该地区的贸易和投资，为美国创造更多的出口市场和就业机会，^④以拉动美国经济复苏，帮助美国渡过经济衰退的难关。此外，经过十余年经济的高速发展，中国已经逐渐成为亚太地区经济发展的关键引擎，在亚太地区主要的经济合作框架中，中国均扮演了重要角色，如亚太经合组织(APEC)、“10+1”机制(中国—东盟、日本—东盟、韩国—东盟自贸区)、“10+3”机制(中日韩—东盟自贸区)等，为了避免美国在亚太地区的区域经济整合进程中被边缘化，同时制衡和弱化中国在该地区经济影响力的快速上升，奥巴马政府采取了一系列具体措施，除了增强与日本、韩国、印度、新加坡、泰国、马来西亚等亚太主要经济体双边层面的经济合作以外，还重点通过参与并主导“跨太平洋伙伴关系协议”(Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP)谈判，全面介入亚太地区的经济一体化进程，力图成为亚太地区区域经济整合的主导者和领导者。

其次，地缘政治方面。中国力量的增强是进入 21 世纪以来亚太地区地缘政治变化的重要特点。对于中国的崛起，奥巴马政府的态度有两个方面：一方面，美国官方一直宣称对中国国际经济影响力和国际政治影响力的日益上升持欢迎态度。奥巴马和希拉里曾经多次表示，中国的繁荣和稳定有利于美国利益，美国欢迎中国在国际事务中发挥更大作用。但另一方面，美国同时强调，中国必须做一个负责任的大国，希望中国遵守既有的国际规则。言外之意，即希望中国在现有的国际规则框架内，以和

① 2011 年，全球前三大经济体分别为美国(名义 GDP 为 150757 亿美元)、中国(名义 GDP 为 72981 亿美元)、日本(名义 GDP 为 58665 亿美元)。数据来源：国际货币基金组织网站 <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/02/weodata/index.aspx>。

② Hillary Rodham Clinton, "America's Pacific Century," *Foreign Policy*.

③ 根据美国财政部数据，截止 2012 年 10 月，美国国库券的前十大持有国中，有四个是亚洲国家：中国、日本、俄罗斯、新加坡。其中中国和日本分列第一和第二。available at: <http://www.treasury.gov/resource-center/data-chart-center/tic/Documents/mfh.txt>。

④ 2010 年，美国向亚太地区的出口总额达到 3200 亿美元，为美国创造了 85 万个就业岗位。Hillary Rodham Clinton, "America's Pacific Century," *Foreign Policy*; The White House, National Security Strategy, May 2010, available at: http://www.whitehouse.gov/.../national_security_strategy.pdf。

平方式、以不挑战美国全球领导地位的方式崛起。^① 为了规制中国的崛起,除了与中国双边层面的接触外,奥巴马政府更多通过参与亚太地区多边机制的方式,希望联合其他亚太国家一起对中国进行制衡。例如,除了更多参与亚太经合组织的事务外,奥巴马首次参加东盟国家主办的东亚峰会,并迎合印度的“向东看”战略,积极推动美日印三边对话。^② 除了中国以外,印度和印尼也是奥巴马政府在亚太地区地缘政治中的关注重点。印度和印尼地处印度洋经马六甲海峡,进入太平洋的战略要道,两个国家拥有全世界将近四分之一的人口,同是二十国集团成员,此外,印尼还是世界上穆斯林人口最多的国家,不论从安全层面,还是经济层面,这两个国家对于美国都具有重要意义。如果说奥巴马政府对于中国的政策是接触和防范,而对于印度和印尼,更多则是争取获得这两个亚太新兴经济体的支持和配合,以构建美国主导的亚太地缘框架。

第三,安全方面。亚太地区涉及美国的多重安全利益,这也是奥巴马政府决定重返亚太的重要考虑之一。总体来说,美国在亚太地区的安全利益主要有五点:一是通过既有的军事同盟框架,继续同日本、韩国、菲律宾、泰国、澳大利亚等传统盟友加强同盟关系;二是希望继续通过六方会谈和东亚峰会等,解决朝核问题;三是通过参与、直接或间接介入钓鱼岛和南海等领土争端,形成对中国的战略牵制;四是巩固在阿富汗和巴基斯坦等地的反恐成果,解决当地的反恐遗留问题,同时继续关注周边地区及中亚的恐怖主义活动、宗教极端势力活动,以及毒品走私问题;五是保证马六甲海峡和南海等战略航道的畅通和安全。为配合这些战略目标,奥巴马政府采取了诸多实际措施强化亚太军力。例如,2012年1月,奥巴马公布美国的新军事战略,正式宣布美国的国防安全重心向亚太转移。^③ 2012年3月,美国国防部副部长艾什顿·卡特(Ashton B. Carter)表示,未来几年,美国海军60%的军舰将部署在太平洋地区,其中包括增加一艘航母,使美国部署在亚太地区的航母数量达到六艘。此外,美国陆军和海军陆战队也将加强轮换,部署在亚太地区的美军数量将“只增不减”。^④ 另外,美

① 杰弗里·贝德(Jeffrey Bader, 2009年1月至2011年4月担任奥巴马政府国家安全委员会东亚事务高级主任)在其著作《奥巴马与中国的崛起》(*Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy*)一书中,指出奥巴马政府对华战略有三个“支柱”: (1) 欢迎中国的崛起和影响力的增强,欢迎中国正当地扩大其作用; (2) 使中国的崛起符合国际规范和规律; (3) 塑造亚太地区的环境,以确保崛起的中国成为该地区的一个稳定性因素而非破坏因素。Jeffrey A. Bader, *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy*, pp. 69~70.

② Hillary Rodham Clinton, "America's Pacific Century," *Foreign Policy*.

③ U. S. Department of Defense, "Sustaining U. S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense," January 2012, available at: http://www.defense.gov/.../Defense_Strategic_Guidance.pdf.

④ Jim Wolf, "Pentagon Says Aims to Keep Asia Power Balance," *Reuters*, March 8, 2012, available at: <http://www.reuters.com/article/2012/03/08/us-china-usa-pivot-idUSBRE82710N20120308>.

国助理国防部长玛德琳·克里登(Madelyn Creedon)表示,美国将寻求通过与日本、韩国、澳大利亚等国的合作,在亚洲建立一个类似欧洲导弹防御系统的防御体系。^①根据计划,美国将在日本南部部署一个新的预警雷达,并有可能在东南亚部署另一个与导弹防御舰船和陆基拦截装置绑定的雷达。^②奥巴马政府的上述举措,意在维护美国在亚太地区的安全利益。

最后,价值观和意识形态方面。价值观的推广和意识形态的竞争在美国的外交战略中一直具有两方面含义:一是美国认为自由民主和市场经济具有普世价值,把自身价值观的推广本身作为目的;二是把其作为维持美国国际影响力、保持美国世界领导地位的手段。因此,在奥巴马政府的外交战略中,自由民主价值观被视为美国最重要的资产和外交政策的核心。^③然而,在亚太地区,美国对自身价值观和意识形态的推广却有另外一个重要内容:随着中国经济的高速增长和国际经济、政治影响力的上升,中国之前30余年的经济发展成就向世界指出了不同于华盛顿模式的另外一条发展道路,这种对美国核心价值观的挑战在一定程度上也构成了对美国国际领导地位的挑战。因此,奥巴马在第一任期内,一方面与中国深化经济关系,另一方面则一直呼吁中国保护人权,推进政治体制改革。此外,美国还通过各种途径,向与中国意识形态趋同的越南等亚太国家施加压力,呼吁这些国家进行自由民主和市场经济改革。

作为在亚太地区有着重大的现实利益和巨大影响力的域外国家,美国的亚太东移战略及其对亚太区域合作的态度存在一个根本性的矛盾,即一方面美国宣称要积极鼓励和推动亚太地区的贸易和投资的自由化,维护亚太的地区安全和稳定;另一方面,美国要维护自身在亚太的主导地位,防止亚太地区出现一个将美国排除在外的国家集团,这中间除了要应对朝核、领土争端等敏感问题之外,还涉及到对中国和俄罗斯等不信任国家的防范。

美国国内有观点认为,冷战结束后,中国不断提出旨在促进亚太地区合作的倡议,带头成立上海合作组织并积极推动“东盟+中国”的集团化模式。在美国看来,中国在亚太地区推动不包括美国在内的地区合作机制,与俄罗斯互动频繁,中俄联合发表暗含反对美国地区霸权主义的声明,均对美国形成了重大挑战。^④在规范中国影

① Jim Wolf, "UPDATE1-US Seeks Missile-Defense Shields for Asia, Mideast," *Reuters*, March 26, 2012, available at: <http://www.reuters.com/article/2012/03/27/usa-asia-missile-idUSL2E8EQK5X20120327>.

② Adam Entous & Julian E. Barnes, "U. S. Plans New Asia Missile Defenses," *The Wall Street Journal*, August 23, 2012, available at: <http://online.wsj.com/article/SB10000872396390444812704577605591629039400.html?KEYWORDS=radar+Japan>.

③ Hillary Rodham Clinton, "America's Pacific Century," *Foreign Policy*.

④ 菲利普·桑德斯:《东亚合作背景下的中美关系:协调利益分歧》,载《外交评论》,2005年第6期,第36页。

响的同时,美国期望能够通过战略“再平衡”政策,建构在亚太地区同时牵制中、俄的有利于美国的大国博弈格局。

二 美国战略重心东移对美俄关系的影响

从国土区域看,俄罗斯与美国有相似之处,同样既是大西洋国家,也是太平洋国家。因此,美国的战略重心东移对于俄罗斯来说,将同时影响到其西部和东部的战略环境。美俄两国的重点外交议程,也将由之前的欧洲,转移一部分到亚太地区。以上两方面变化都将对美俄关系产生不同程度的影响。

在西线,俄罗斯的压力相对减轻,美俄两国围绕欧洲地区地缘斗争的紧张关系将得到一定程度的缓解,从而为俄罗斯提供一个新的战略喘息期。由于俄罗斯国内经济发达地区绝大部分位于西部,并且由于西部邻国众多,天然的地缘环境与欧洲国家悠久复杂的历史渊源,再加上俄罗斯历史上大部分时期一直自我标榜“欧洲国家”和“向欧洲看”的传统,使俄罗斯与中东欧和西欧国家的联系紧密,西部历来、并且将来也会一直是俄罗斯的战略重心。

从地理区域看,后冷战时期,美俄两国地缘争夺和安全斗争的焦点依然集中在俄罗斯西线。首先是北约东扩。美国及西方盟国通过1999年和2004年的两轮北约东扩,分别将波兰、捷克、匈牙利等中东欧国家和波罗的海三国纳入西方阵营,从西线对俄罗斯进行战略挤压,蚕食俄罗斯的战略空间;其次是欧洲导弹防御系统。虽然美国一直声称,欧洲反导系统的主要目标是针对伊朗,^①但是,这样一个预期可以覆盖欧洲全境的导弹防御体系,对于俄罗斯来说,这无疑是一个重要的遏制和威慑手段。而欧洲导弹防御系统的部署同样是在俄罗斯西线的中东欧,俄罗斯的西部邻国波兰,以及捷克曾经是部署欧洲反导系统的重点考虑国家;第三是颜色革命。俄罗斯独立后,虽然一直把独联体地区视做自身传统的势力范围,并且通过建立俄白哈关税同盟、欧亚联盟等措施,逐步推进独联体地区的一体化,希望以此增强对独联体地区的影响力。但是,美国一直没有放弃与俄罗斯在该地区的地缘争夺,2003年至2005年期间发生在格鲁吉亚、乌克兰、吉尔吉斯斯坦三国的颜色革命即是突出体现之一。其中,紧邻俄罗斯西境的乌克兰一直是美国及西方盟国力图争取的重点目标,希望通过乌克兰的转变,从俄罗斯西线打开一个缺口。2004年乌克兰“橙色革命”的发生,曾经一度使俄罗斯西部的地缘形势趋于紧张。随着奥巴马政府将其战略重心向亚太地

^① U. S. Department of State, “U. S. Ballistic Missile Defense,” May 3, 2012, available at: <http://www.state.gov/t/avc/rls/189285.htm>.

区的转移,俄罗斯西线的上述几点压力均有可能得到不同程度的缓解,美国与俄罗斯在该地区围绕北约东扩、欧洲反导,以及颜色革命的紧张关系会得到一定程度的改善。

(一)关于北约东扩。2010年5月,乌克兰正式宣布放弃加入北约,而格鲁吉亚因为存在尚未解决的领土争端,尚不符合加入北约的条件,北约在俄罗斯西线的东扩暂时受阻。并且,2010年11月,北约通过“新军事战略”,提出所谓“危机处理”的概念,即成员国可以借助北约这一平台,通过军事手段对外施加影响,北约的军事指挥体系和结构将做出调整,以适应未来“域外行动”的需要。北约的这一新军事战略,可以使其避开作战区域的制约,即使东扩受阻,北约也可以通过该战略扩大作战区域和威慑范围。此外,除了中东欧以外,北约近些年开始借反恐之机,加强与阿富汗和中亚国家的军事联系,将部分注意力从中东欧转移到了阿富汗、中亚,以及蒙古国等亚太地区。^① 以上两点都在一定程度上降低了北约在中东欧扩员的迫切性,从而减缓了俄罗斯在西线面临的北约东扩压力。

(二)关于导弹防御。面对俄罗斯对欧洲导弹防御计划的强烈抵触,奥巴马政府为了减轻俄罗斯的防范心理,在2009年9月宣布放弃在波兰和捷克部署导弹防御系统的计划,转而决定部署针对中短程导弹的“阶段性、更有适应能力的”防御系统。^② 此外,美国还从技术角度向俄罗斯详细说明欧洲反导系统尚不具备拦截俄罗斯洲际弹道导弹的能力,不会改变美俄之间的战略平衡。^③ 而且,还积极邀请俄罗斯与美国合作建立欧洲反导系统,希望以此消除俄罗斯的顾虑和戒心。^④ 美国的全球反导系统由本土反导系统和地区反导系统两大部分构成,其中,地区反导系统包括欧洲反导系统、亚太反导系统,以及中东反导系统三大块,随着战略重心的东移,奥巴马政府对亚太反导系统的重视和投入,会在一定程度上分散对欧洲反导系统的注意力和资源,随之,俄罗斯在欧洲反导问题上的压力会有所减缓。^⑤

(三)关于颜色革命。如果说导弹防御和北约东扩是美俄两国在军事安全领域

① 2012年3月,北约与蒙古正式签署了合作伙伴协议。2012年5月,蒙古首次以和平伙伴关系国身份参加了在美国召开的北约峰会。

② Philip H. Gordon, “U. S. Perspectives on Central and Eastern Europe,” November 4, 2009, available at: <http://www.state.gov/p/eur/rls/rm/2009/131634.htm>.

③ RDML Randall M. Hendrickson, “European Phased Adaptive Approach (EPAA) Ballistic Missile Defense: A Technical Overview,” available at: <http://www.state.gov/t/avc/rls/189283.htm>.

④ U. S. Department of State, “U. S. Ballistic Missile Defense,” May 3, 2012, available at: <http://www.state.gov/t/avc/rls/189285.htm>.

⑤ 在欧洲建立反导系统是美国的既定目标,从当前情况看,这一目标不大可能改变。但是美国及其西方盟国在欧洲部署反导系统的方式和时间有可能随着欧洲在美国全球战略中的地位、俄罗斯的态度,以及欧洲的地缘形势等情况进行调整。

内的斗争,那么,颜色革命则是两国意识形态和价值观竞争的集中体现。奥巴马第一任期内,美俄两国在此领域的斗争有所缓和。突出表现有两点:一是2009年底2010年初乌克兰总统大选期间,奥巴马政府采取了中立和旁观立场,与2004年“橙色革命”时期的做法相去甚远。二是对独联体地区的经济援助大幅度降低,从2008年的2.4亿美元减少到2010年0.5亿美元左右。相比之下,美国对亚洲的经济援助则开始大幅度增加,从2008年的51亿美元左右,增加到2010年的86亿美元。^①随着奥巴马政府战略重心的调整,这一趋势有望延续,俄罗斯在独联体地区的压力有可能随之降低。

从地理区域看,俄罗斯东线在亚太地区主要有两部分:一是位于亚洲大陆东北部的东西伯利亚;二是在欧亚大陆与中亚地区接壤的内陆。与西线相比,俄罗斯东线的地缘形势相对轻松,美俄两国在该地区的战略利益冲突较少,对中国的重点关注有利于分散美国对俄罗斯在该地区影响力上升的防范。

第一,亚太地区所涉及的地缘利益国家相对单一,并且美俄两国在该地区并没有直接的战略利益冲突。在西部,俄罗斯与众多中东欧国家直接接壤或者邻近,这些国家或者是前苏联加盟共和国,如乌克兰、白俄罗斯、波罗的海三国,或者是历史上与俄罗斯关系复杂的前苏联社会主义阵营国家,如波兰、捷克、匈牙利等,俄罗斯独立后,这些国家一直是美国和西方盟国与俄罗斯势力范围争夺的前沿阵地。为了争夺这些国家和地区,美国及西方盟国通过北约东扩、欧洲导弹防御,以及颜色革命等对俄罗斯步步紧逼。相比较而言,东线的东西伯利亚地区地缘形势则较为简单,俄罗斯的东线近邻中国、朝鲜、蒙古国、日本均不属于美俄两国传统的势力范围争夺地区,涉及到诸如北约东扩和颜色革命之类问题的可能性较小。^②此外,虽然美国也开始逐步在亚太地区部署导弹防御系统,但与欧洲的导弹防御系统相比,除了防范朝鲜之外,其针对的主要地区大国是中国,直接针对俄罗斯的意图要弱化很多,所以,在亚太地区俄罗斯面临的反导压力要小得多。

第二,就美俄两国本身来说,俄罗斯的东西伯利亚通过白令海峡与美国的北美飞地阿拉斯加隔海相望,不论在苏联历史上,还是在俄罗斯独立之后,美俄两国在该地区一直相安无事,从来没有直接的利益冲突。并且,随着奥巴马政府的战略重心东

① U. S. AID, available at: http://gbk.eads.usaidallnet.gov/query/do?_program=/eads/gbk/country/Report&-unit=N. 2010年,美国对亚洲经济援助的份额占其全球经济援助总额的24%,参阅U. S. AID, *Data for Foreign Assistance Fast Facts: FY2010*, available at: <http://gbk.eads.usaidallnet.gov/data/fast-facts.html>.

② 这几个国家中,蒙古国的情况近年有所变化。在“多支点”(Multi-pivot)外交战略的推动下,蒙古国在2012年3月成为北约的伙伴关系国。2012年11月,蒙古国正式加入欧安组织。

移,美国开始日益重视白令海峡的重要战略地位,积极着手推动美国阿拉斯加与俄罗斯楚科塔地区之间的经济人文合作,白令海峡周边北冰洋地区的合作也提上议程。^①此外,俄罗斯通过太平洋沿岸的终端向美国输送原油的合作,以及两国在俄罗斯远东地区的清洁能源合作^②也在商议之中,美俄在该地区经济人文合作的升温成为两国关系发展的一个稳定和推动因素。

第三,对于亚太地区目前多数的热点问题,俄罗斯并非主要的利益攸关方。在朝核问题上,俄罗斯虽然是六方会谈的参与国家之一,但是,在此议题上,除了直接当事国家朝鲜和韩国外,中国和美国才是其中发挥关键作用的两个大国。与中朝关系不同的是,不论苏联时期的历史渊源,还是俄罗斯独立之后的地缘战略,俄罗斯在六方会谈中所扮演的角色,更多是各方利益的平衡者,或者在某些时刻作为中国立场的配合者和支持者。对于中国与日本的钓鱼岛争端,以及中国与东南亚国家的南海争端,俄罗斯在其中并没有利益诉求。在奥巴马政府介入该地区领土争端以后,俄罗斯更多只是作为地区力量平衡者的身份出现,在某些议题上,给予中国一定程度的支持和配合。俄罗斯自身在亚太地区唯一的领土争端是北方四岛,但是,在日本同时面临钓鱼岛和北方四岛领土争端的情况下,日本在钓鱼岛投入了大部分的外交和军事资源,一定程度上分散了北方四岛的压力,给俄罗斯提供了游刃有余的空间。此外,与奥巴马政府积极介入钓鱼岛和南海争端不同,至少从目前看,美国还没有参与俄日北方四岛争端的意图和政策,美国对中国的重点关注分散了俄罗斯在亚太地区可能受到的压力。

第四,与俄罗斯在欧洲缺少地区大国支持,往往需要独自与美国及西方盟国斗争不同,在亚太地区,中国是俄罗斯一个重要的战略协作伙伴。两个国家同是联合国安理会常任理事国和核大国,是世界贸易组织、八国集团、二十国集团、亚太经合组织、上海合作组织、东亚峰会等重要国际和地区多边机制的成员国,随着中国国际经济、政治影响力的日益上升,中国既有更多的外交资源、也有充分意愿投入到与俄罗斯的战略协作中。此外,与英法德等美国在欧洲的传统盟国不同,美国的亚太盟国日本、韩国、菲律宾、泰国、澳大利亚等在亚太地区所能发挥的作用和影响力相对有限,对美国需要防范的大国中国和俄罗斯所能施加的影响相对较小。而且,与冷战结束后中

① The White House, "Joint Statement by the Presidents of the United States of America and the Russian Federation on Cooperation in the Bering Strait Region," available at: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/05/26/joint-statement-president-united-states-america-and-president-russian-fe>.

② U. S. Department of State, "Protocol of Intent Among the U. S. Agency for International Development and the Russian Energy Agency on Cooperation In Promoting Clean Energy in the Russia Far East," April 19, 2012, available at: <http://www.state.gov/p/eur/ci/rs/usrussiabilat/192412.htm>.

东欧国家急于加入北约不同,亚太地区的大多数国家,如印度、多数中亚国家,以及印尼等部分东盟国家并不愿意在大国博弈中明确站队,因此,美国联合这些国家对中国和俄罗斯进行制衡的可能性较小。

除了东西伯利亚地区外,俄罗斯东线还有在亚洲大陆与中亚地区接壤的内陆。^①在中亚地区,美国对俄罗斯的政策目标主要有两个方面:一是反对俄罗斯把中亚看做自身的传统势力范围,抵制俄罗斯对中亚国家的地缘控制;二是争取俄罗斯对阿富汗反恐战争的支持。^②奥巴马上台后,随着阿富汗战争的基本结束和美国的逐步撤军,美国希望俄罗斯与其一起,共同维护阿富汗的战后稳定和参与战后重建。^③此外,美国还进一步推动“大中亚计划”的实施,^④更多从地缘战略角度在中亚地区进行布局。应该说,奥巴马政府战略重心东移战略的提出对俄罗斯在该地区的地缘影响是双重的:一方面中亚地区在美国地缘战略中的位置会得到提升,对于一向把中亚地区视作自身势力范围的俄罗斯来讲,在该地区的地缘压力会有所增加;而另一方面,美国有可能把一部分注意力转移到中国,更加关注中亚国家东部邻国的中国与中亚国家经济联系的加强和在该地区政治影响力的上升,而这则会使俄罗斯在该地区的地缘压力有所减轻。

三 对美俄在亚太地区关系互动的思考

奥巴马政府的战略重心东移是在全球经济、政治中心从欧洲大西洋地区向亚洲太平洋地区转移的大背景下发生的,其中,中国崛起是这一转变发生的重要原因之

① 这里的“中亚”是包括阿富汗和中亚五国在内的“大中亚”概念。

② 截至2012年6月,通过美俄双边合作和俄罗斯与北约的合作,已经有2200架次飞机,37.9万名军事武装人员,以及4.5万个货物集装箱过境俄罗斯,支持美军及其盟国在阿富汗的军事行动。U. S. Department of State, *Fact Sheet: U. S. -Russia Cooperation on Afghanistan*, June 18, 2012, available at: <http://www.state.gov/p/eur/rls/fs/193096.htm>.

③ The White House, *Joint Statement by the Presidents of the United States of America and the Russian Federation concerning Afghanistan*, available at: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/us-russia_joint_statement_on_afghanistan.pdf.

④ 2005年3月,由约翰·霍普金斯大学和瑞典乌普萨拉大学学者联合推出的研究报告《阿富汗及其邻国的大中亚伙伴关系》中,提出了后后九一一时期的中亚战略。该报告指出,随着美国在阿富汗反恐战争的阶段胜利,在进入后后九一一时期之后,美国应该通过加强阿富汗与中亚五国之间的伙伴关系,使美国在中亚的军事存在和政治存在合法化和长期化,从而使美国在后九一一时期以反恐为单一目标、以阿富汗为单一对象的临时、应急策略,转化为以推进美国的欧亚整体地缘利益、以“大中亚区域经济合作”为目标的长期、系统战略。该报告的实质是利用九一一反恐战争的契机,以保证阿富汗后后九一一时期的长期安全为借口,为美国在中亚的长期存在提供合法依据,为未来对俄罗斯、中国等大国的制衡做好地缘方面的准备。S. Frederick Starr, “A ‘Greater Central Asia Partnership’ for Afghanistan and Its Neighbors,” *Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program Joint Report*, March 2005.

一,对中国的崛起方式进行规制是美国战略调整的重要考量之一。因此,分析美俄两国在亚太地区的关系互动必须首先考虑中国因素。

从战略层面看,在奥巴马政府战略重心东移的大背景下,俄罗斯在美国对外战略中的定位已经发生一定程度的变化。这种变化的突出标志是俄罗斯已经被中国取代,不再是美国在全球范围的首要战略竞争大国,这也是第二次世界大战结束至今国际政治格局发生的重大变化之一。之所以发生这种变化,原因有两个方面:一是中国的迅速崛起。不论中美两国的主观政策意愿如何,中国综合国力大幅增强和国际影响力快速上升的客观结果,不可避免地对美国领导的现行国际经济机制和国际安全机制形成潜在挑战,中国已经成为美国的首要战略防范大国;二是俄罗斯国际影响力的变化及国家转型进程的推进。首先,普京和梅德韦杰夫任内,虽然俄罗斯的综合国力有了大幅度提升,但是,与前苏联相比,俄罗斯的国际影响力已经大为减弱,对美国全球领导地位的挑战大幅度降低。在一定程度上,奥巴马政府“亚太再平衡”战略中对于中国作为大国影响力上升的高度重视,可以看作是俄罗斯在美国对外战略中重要性相对下降的政策表现之一。2009年至今,美俄“重启”进程逐步展开,两国关系总体趋于缓和。奥巴马政府的战略重心亚太东移,总体来讲,将进一步为两国关系缓和提供较为有利的外部环境。

从美国方面看,其在亚太地区对俄罗斯可以使用的外交资源主要有以下几点:

第一,经济的共同开发和合作。例如,在白令海峡周边及北冰洋地区与俄罗斯进行合作开发,在俄罗斯远东地区进行清洁能源合作,通过俄罗斯在太平洋沿岸的石油输出终端,加强与俄罗斯的油气合作。此外,通过亚太经合组织、跨太平洋伙伴关系等多边框架共同参与亚太地区的多边经济合作等。与俄罗斯经济联系的加强会成为美俄关系发展的一个重要纽带,成为两国关系的重要稳定因素和推动因素。

第二,与日本、韩国、菲律宾、泰国、澳大利亚等亚太国家结成的军事同盟。第二次世界大战后,美国与上述几个亚太国家签署条约结成了军事同盟,与这些盟国所构建的军事安全网络,是美国在亚太地区军事安全的核心和基础。随着重返亚太,美国通过一系列行动进一步加强了与亚太传统盟国的军事安全联系。例如,增加与日本和韩国进行联合军事演习的规模和次数、增加驻澳大利亚北部的部队、战机和军舰数量、^①对冲绳驻军、关岛驻军和达尔文驻军进行重新配置等。美国上述在亚太地区增

① 2011年11月,奥巴马访问澳大利亚时宣布,美国将在澳大利亚的达尔文港长期驻军,驻澳美军人数将在五年内增加到2500人左右,并将配备各式先进战机,军舰也有可能进驻。The White House, Remarks by President Obama and Prime Minister Gillard of Australia in Joint Press Conference, November 16, 2011, available at: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/11/16/remarks-president-obama-and-prime-minister-gillard-australia-joint-press>.

强军事存在的做法虽然主要是为了应对中国崛起,但是,对俄罗斯同样可以形成一定程度的威慑和制约。

第三,在阿拉斯加及日本、韩国、澳大利亚等地构建的亚太反导系统。随着奥巴马政府重返亚太战略的实施,与在欧洲部署反导系统防范俄罗斯一样,美国同样把在亚太地区部署反导系统作为防范中国的重要手段之一。除了防范中国,亚太反导系统还可以对俄罗斯西伯利亚大铁路周边部署的弹道导弹进行更加严密的监视和及时预警,从而对俄罗斯形成一定程度的威慑,对其“东进”战略形成一定程度的牵制。

第四,北约在亚太地区的渗透。随着奥巴马政府重返亚太,这一地区也逐渐成为北约的重要关注点之一。在西部的欧洲地区东扩遭到俄罗斯的强烈抵制之后,北约的地缘战略出现一种新趋势,即从东部的亚洲国家开始,自东向西对欧亚大陆的核心地带进行渗透。此前,北约已经与日本、韩国、澳大利亚和新西兰等亚太国家建立了伙伴关系。借反恐战争之机,北约又将阿富汗纳入其伙伴关系框架内,并且宣布在2014年从阿富汗撤军后,北约将继续保持与阿富汗的伙伴关系。此外,2012年3月,北约与蒙古国正式签署合作伙伴协议,蒙古国首次以和平伙伴关系国身份参加了5月份在芝加哥召开的北约峰会。另外,阿富汗战争结束后,北约日益重视与阿富汗接壤的中亚地区的战略地位,希望通过增强在中亚地区的军事存在,在战略上遏制中亚的周边国家中国、伊朗和俄罗斯。为此,北约积极邀请哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦和乌兹别克斯坦三个中亚国家参加2012年5月的北约峰会,并争取在中亚建立军事基地的议题上征得这些国家的同意。

从俄罗斯方面讲,其在亚太地区对美国可以使用的外交资源有如下几个方面:

第一,能源出口和经济合作。随着俄罗斯远东大开发战略的实施,不论是梅德韦杰夫还是普京,都日益重视远东地区与亚太国家的经济合作。美俄两国在白令海峡周边的合作开发,在东西伯利亚地区的清洁能源合作,以及通过太平洋终端的油气进出口合作,从俄罗斯方面讲,同样可以作为推动两国关系发展的经济筹码。

第二,联合中国和印度等地区大国。中国是美国在亚太地区重点防范的国家,通过与中国的战略协作,中俄两国相互倚重,不仅可以分散美国在亚太地区对俄罗斯的注意力,而且可以在一定程度上缓解美国在欧洲对俄罗斯的战略遏制。此外,印度作为亚洲大陆有影响力的地区大国之一,也是俄罗斯可以借力的对象。俄罗斯一直是印度的主要武器供应国,除了军事技术的紧密合作外,近年来,两国还加强了在高科技、宇宙空间开发、航空,以及能源领域的合作。俄印两国关系的进一步加强,有利于俄罗斯在南亚大陆的渗透,与位于东亚大陆的中国连在一起,共同应对美国在中亚对俄罗斯、在东亚和东南亚对中国的地缘压力。

第三,上海合作组织、集体安全条约组织,以及计划中的欧亚联盟等地区合作平

台。上合组织是以中俄两国及中亚国家为核心,在欧亚大陆腹地构建的地区合作平台。除了中亚国家外,蒙古国、印度、巴基斯坦,以及阿富汗、伊朗都已经成为上合组织的观察员国。随着上合组织覆盖区域的不断扩大,以及成员国之间合作机制的不断拓展和加深,上合组织可以有效防范美国在中亚地区的渗透,成为应对北约在该地区扩大影响的一个制衡力量。此外,由相关独联体国家组成的集体安全条约组织,以及计划到2015年建立的欧亚联盟,都可以成为俄罗斯在中亚及其周边地区抗衡美国及西方盟国地缘渗透的有力机制。

第四,美国在地区热点事务上的寻求配合。当前和历史遗留的一些地区热点问题,如阿富汗战后稳定和重建问题、伊朗核问题、朝核问题、中东和平问题,以及叙利亚冲突问题,美国都离不开俄罗斯的配合和支持。作为伊朗问题5+1会谈、朝核问题六方会谈、中东问题四方会谈,以及计划中叙利亚问题三方会谈的重要参与者,俄罗斯可以通过在这些事务上的配合,换取美国在其他议题上一定程度的让步。

第五,多边机制。俄罗斯不仅是联合国安理会常任理事国,还是八国集团、二十国集团、亚太经合组织、世界贸易组织、欧安组织,以及东亚峰会等重要全球和地区多边机制的关键参与者。在涉及全球经济治理和政治地缘安排的全局事务时,美国同样离不开俄罗斯的认可和支持。

总体来说,随着对中国崛起的日益关注和警惕,奥巴马政府的战略重心亚太东移将暂时转移对俄罗斯的部分关注,为美俄关系缓和提供一个较为有利的外部环境,同时,也有望为俄罗斯提供一个新的、较长时期的战略喘息期。中国是美国认为在亚太地区需要规制的主要大国。在中美两国的竞争和合作中,作为双方的力量平衡者,俄罗斯一方面可以在参与中美合作中获取亚太地区共同快速发展的经济红利,另一方面,也可以在中美竞争中,获得利用双方矛盾分别与中美两国进行博弈的机会。^①

孙哲:清华大学国际关系学院教授、中美关系研究中心主任

徐洪峰:中国社科院俄欧亚所副研究员

(本文责任编辑:魏红霞)

^① 关于如何应对奥巴马政府的战略重心亚太东移,俄罗斯学界提出两种观点:一是“助美制华论”,主张在中美之间保持“中立”,甚至帮助美国制衡中国。这种观点的代表人物是莫斯科卡内基中心主任德米特里·特列宁(Дмитрий Витальевич Тренин)等;二是“协作制美论”,主张加强与中国的战略协作关系,制衡美国在亚太地区的影响力。代表人物是亚历山大·卢金(Лукин Александр Владимирович)、米哈伊尔·季塔连科(Михаил Леонтьевич Титаренко)等。转引自程春华:《美国“重返”亚太与俄罗斯的应对:基于俄罗斯学界研究的视角》,《南京政治学院学报》,2012年第4期,第68页。

论冷战后的美国防扩散政策^①

刘子奎

〔内容提要〕冷战后,防止大规模杀伤性武器扩散在美国国家安全战略和外交政策议事日程中的地位不断上升,逐步成为一个最重要的政策目标和关注焦点。作为唯一的超级大国,冷战后美国防扩散政策不仅在相当程度上影响和改变了国际防扩散机制,而且极大地影响了国际社会防扩散的成效。要防止大规模杀伤性武器扩散,美国必须放弃选择性防扩散,集团政治、以意识形态和社会制度划线及坚持维护美国霸权地位的做法,在追求自身和盟国安全的同时,也重视他国的安全,真正以平等、公正的立场对待所有扩散行为。

关键词:美国外交与军事 冷战后 防扩散

冷战后,防扩散在美国国家安全战略和外交政策议事日程中的地位不断上升,逐步成为美国外交和国家安全战略的一个最重要的政策目标和关注焦点。对于这一重要国际政治现象,国际学界多有研究。大体而言,学者们或关注防扩散与反扩散关系

^① 本文获得上海市一流学科计划和国家社科基金重大项目《当代国际核政治与我国国家安全研究》资助,感谢匿名评审专家和《美国研究》编辑部对本文提出的宝贵修改意见。

之研究,^①或努力探讨反扩散的合法性,^②或讨论能否阻止扩散,^③或探讨防扩散的对策。^④也有学者关注到美国冷战后防扩散政策的演变及其特点,并反思美国冷战后的防扩散战略,但学者们往往持相反的看法,或认为美国防扩散战略没有效果,甚至已崩溃,或者认为它取得了极大的成功。^⑤至于为什么造成冷战后的扩散,持传统观点的学者强调外部驱动尤其是“安全困境”的作用,修正主义学者如格雷戈里·J. 拉特雷(Gregory J. Rattray)和威廉·金卡德(William Kincade)则强调内部因素如声望、政权类型和经济状况等的影响,认为它们在大规模杀伤性武器扩散中发挥了同样重要的作用。^⑥很明显,无论是传统观点还是修正主义观点,都忽视了美国政策的影响尤其是其消极影响。

本文以对美国政府相关机构大量原始档案的解读为基础,梳理美国冷战后防扩散的政策措施,讨论其特点和后果,探寻造成目前大规模杀伤性武器扩散状况的原

① Barry R. Schneider and William L. Dowdy eds., *Pulling Back from the Nuclear Brink*, (London: Frank Cass Publishers, 1998), pp. 60~66; Barry R. Schneider, *Future War and Counterproliferation: U. S. Military Responses to NBC Proliferation Threats* (London: Praeger, 1999), pp. 49~51; Brad Roberts, “From Nonproliferation to Antiproliferation,” *International Security*, Vol. 18, No. 1 (Summer 1993), pp. 139~173; Henry Sokolski, “Fighting Proliferation With Intelligence,” *Orbis*, Vol. 38, Issue 2 (Spring 1994), pp. 245~260.

② Daniel H. Joyner, “The Proliferation Security Initiative: Nonproliferation, Counterproliferation, and International Law,” *The Yale Journal of International Law*, Vol. 30, Issue 2 (Summer 2005); Pete V. Domenici, “Countering Weapons Of Mass Destruction,” *The Washington Quarterly*, Vol. 18, No. 1 (Winter 1995), pp. 145~152; 顾国良:《美国“防扩散安全倡议”评析》,载《美国研究》,2004年第3期。

③ Thomas W. Graham, “Winning The Nonproliferation Battle,” *Arms Control Today*, Vol. 21, July 1991, pp. 8~13; James F. Leonard and Adam M. Scheinman, “Denuclearizing South Asia: Global Approaches to a Regional Problem,” *Arms Control Today*, Vol. 23, June 1993, pp. 17~22.

④ The Center for Counterproliferation Research, *At the Crossroads: Counterproliferation and National Security Strategy* (Washington, D. C.: National Defense University Press, April 2004); Robert S. Chase, Emily B. Hill and Paul Kennedy, “Pivotal States and U. S. Strategy,” *Foreign Affairs*, Vol. 75, No. 1 (Jan/Feb 1996), p. 37; John Mearsheimer, “Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War,” *International Security*, Vol. 15, No. 1 (Summer 1990), p. 54; Ted Galen Carpenter, “A New proliferation Policy,” *The National Interest*, Vol. 33, Summer 1992, pp. 63~72; 滕建群:《中美关系中的防扩散与反扩散因素》,载《国际问题研究》,2006年第4期。

⑤ Peter A. Clausen, *Nonproliferation and the National Interest* (HarperCollins College Publishers, 1993), p. xii; Barry R. Schneider, *Future War and Counterproliferation*, pp. 2~3; Thomas W. Graham, *Winning the Nonproliferation Battle*, p. 13; David A. V. Fischer, *Stopping the Spread of Nuclear Weapons: The Past and the Prospects*, (Routledge, 1992); Ira Straus, “Reversing Proliferation,” *The National Interest*, Vol. 45, Fall 2004, p. 63; Dingli Shen, “Can Sanctions Stop Proliferation?” *The Washington Quarterly*, Vol. 31, No. 3 (Summer 2008), pp. 89~99; 夏立平:《美国反核扩散战略与防核扩散政策》,载《国际问题研究》,2008年第1期。

⑥ Gregory J. Rattray, *Explaining Weapons Proliferation: Going Beyond the Security Dilemma*, INSS Occasional Paper 1, July 1994; William Kincade, *Nuclear Proliferation: Diminishing Threat?* INSS Occasional Paper 6, December 1995; Center for Counterproliferation Research, *At the Crossroads*, p. 2.

困。

一 冷战后美国防扩散的政策措施

第二次世界大战之后,防止大规模杀伤性武器(Weapons of Mass Destruction, 简称 WMD)的扩散开始成为国际政治问题,也是冷战时期国际关系的一个重大主题。冷战的结束并未降低各国对具有强大威慑力的大规模杀伤性武器的依赖,相反,各核门槛国家和一些非国家行为体竞相渴望掌握各种大规模杀伤性武器。大规模杀伤性武器的扩散成为“全球安全与稳定的潜在的最大威胁”,不仅会削弱与军备控制有关的国际法机制,破坏国际法中关于使用这些武器的标准,侵蚀加强国际防扩散机制和标准的努力,而且很可能使美国国内对国家利益的讨论升温。同时,由于希望获得地区支配地位的“流氓国家”把大规模杀伤性武器看作是维持其政权存续、威慑地区对手、挑战美国霸权和限制美国使用军事力量的关键因素,一旦敌国或潜在敌国掌握大规模杀伤性武器,美国实施干预的成本就会大幅增加。这些成本包括:美国难以获得实施军事干预所必需的国内政治支持,美国从外交上胁迫敌国的难度增加,美国在流动性日益增大的国际环境中活动余地将更小。所以,防止大规模杀伤性武器尤其是核武器的扩散,逐步成为冷战后美国外交、军事和国家安全战略的一个最重要政策目标和政府最优先考虑的问题之一。为防止扩散,美国政府在政治、经济、军事、外交等各方面都采取了相应的政策措施。

首先,改组和新成立防扩散机构,加强协调,理顺关系。

美国政府参与防扩散事务的部门和机构众多,包括白宫的许多办公室、国务院、国防部、能源部、司法部、商务部、财政部等。为确保上述不同部门责任明确,工作卓有成效,从而更有效地防止大规模杀伤性武器的扩散,冷战后历届美国政府对防扩散机制都进行了改革和调整。

改组和成立新的防扩散机构是美国政府防扩散的最重要举措。1997年11月,国防部长发布防务能力倡议,撤销负责国际安全和扩散政策的助理国防部长职位及其功能,改由负责战略和削减威胁的助理国防部长行使;成立防务威胁削减署(Defense Threat Reduction Agency, 简称 DTRA),它由国防部防御特别武器署(Defense Special Weapons Agency)、现场视察署(On-Site Inspection Agency)、防务技术安全管理署(Defense Technology Security Administration)等若干职能部门重组而成,由国防部内专门增加的负责反扩散和核安全的助理部长负责,定期向总统提交大规模杀伤性武器扩散情况报告,并提出应对方案。这一改革提高了国防部在防扩散决策和行动中的地位。此后,防扩散的军事化倾向明显加强。最引人注目的机构调

整是1999年4月把军备控制与裁军署(Arms Control and Disarmament Agency, 简称 ACDA)并入国务院。在并入前,与扩散有关的事务分散在各地地区事务司(如欧洲和加拿大事务司)和各功能性事务司(如政治、军事事务司),由负责双边事务的副国务卿和负责军备控制与国际安全事务的副国务卿协调。这不利于防扩散。军备控制与裁军署撤并后,军备控制与防扩散被纳入国务院日常事务,由负责军备控制与国际安全事务的副国务卿领导,提高了防扩散在美国外交政策和国家安全战略中的地位,国务院应对大规模杀伤性武器扩散挑战的能力,防扩散成为美国外交政策中最优先的任务之一。

加强各防扩散职能部门之间的协调与合作。为加强彼此协调,美国政府决定,在国家安全委员会和白宫指导下成立诸多跨部门协调机构。作为最高协调机构,国家安全委员会负责制定防扩散的指导原则。各跨部门机构根据指导原则制定具体领域的防扩散行动。在国家层面,国家安全委员会成立反扩散技术协调委员会,主要任务是制定关键的政策、战略、研发和后勤目标,负责协调政府各部门之间的反扩散努力;在部门层面,作为最重要的协调行动,1994年,克林顿政府成立反扩散计划审查委员会(Counterproliferation Program Review Committee, CPRC),负责审查与防扩散有关的所有行动和计划。委员会由国防部长担任主席,成员包括能源部长、中情局长、参谋长联席会议主席和国务院、国土安全部、司法部和联邦调查局的相关负责人。该委员会被授权制定和实施有关跨部门的行动建议和计划。^①此外美国政府还成立了防扩散和军备技术工作组、技术支持工作组、反恐怖主义和国家政策协调委员会、防扩散委员会共同体等跨部门组织。为应对日益严重的生、化武器扩散,1990年代初,美国在各个领域成立跨部门的防扩散圆桌会议,负责协调美国政府防止前苏联境内的生物和化学武器扩散。1996年,美国成立防生、化武器扩散中心。随着生、化武器扩散加剧,1999年1月克林顿宣布建立防生、化武器扩散特别工作组。^②在防导弹扩散领域,美国政府成立了由国务院官员任主席的导弹技术出口控制工作组和由国务院国际安全与防扩散局(Bureau of International Security and Nonproliferation, DOS)主持的导弹贸易分析小组,协调各部门在防导弹扩散上的努力。^③这样,美国政府建立了在不同领域和不同层面协调各个部门防扩散的完备体系。

① Counterproliferation Program Review Committee(CPRC), *Report on Activities and Programs for Countering Proliferation and NBC Terrorism*, Executive Summary, May 2003.

② Alan C. Bridges, *Proliferation of Weapons of Mass Destruction: U. S. Policy and Practice in the Late 1990's* Maxwell Air Force Base, Alabama, April 1999.

③ Mary Beth Nikitin and Paul K. Kerr, *Proliferation Control Regimes: Background and Status*, Congressional Research Service(CRS) Report, RL31559, October 18, 2010, p. 37.

其次,完善防扩散法律、法规,加强执法监督和处罚制裁力度。

根据冷战后大规模杀伤性武器扩散的具体形势,美国有针对性地制定了新法律,完善了防扩散法律体系。

1991年底,美国通过《合作降低威胁法》(Cooperative Threat Reduction Act),该法要求对俄罗斯和新独立国家储存和拆卸核武器提供援助。该法最初的焦点是防止核扩散,但很快就扩大到防止生、化武器和导弹的扩散。它对冷战后防止大规模杀伤性武器扩散发挥了非常重要的作用。鉴于伊拉克在两伊战争中使用化学武器,为防止生、化武器进一步扩散和使用,1991年,美国制定了《化学和生物武器控制与战争消除法》(Chemical and Biological Weapons Control and Warfare Elimination Act of 1991),它是美国防化学和生物武器扩散的最重要的一部法律,要求对违反国际法使用化学或生物武器的国家实施制裁。1992年,美国颁布了《伊朗—伊拉克武器防扩散法》(Iran-Iraq Arms Nonproliferation Act of 1992),延长对两伊的制裁,反对向两伊转移任何有助于获得核生化武器或先进常规武器的物资或技术,并要求对任何帮助它们开发大规模杀伤性武器的国家实施制裁。克林顿上台后,加强了防扩散立法,1994年《防核扩散法》(Nuclear Proliferation Prevention Act of 1994)要求对那些帮助或教唆获得核武器和那些获得或爆炸核装置的国家(非核国家)实施制裁。2000年,国会通过《伊朗防扩散法》(Iran Nonproliferation Act of 2000)和《伊朗—伊拉克武器防扩散法》(修正案),规定美国将对任何帮助伊朗获得大规模杀伤性武器的国家实施处罚。2005年,美国通过了《伊朗叙利亚防扩散法》(Iran, Syria Nonproliferation Act),叙利亚也被美国纳入防扩散的范围。2006年,国会把朝鲜也列为该防扩散法的对象。为阻止导弹扩散,2000年美国制定了《导弹制裁法》(Missile Sanction Law)。此外,美国政府不断延长《出口管理法》(Export Administration Act)的期限。通过上述一系列立法,美国建立了完善的防扩散法律法规体系。

经济惩罚或制裁是防扩散的一个基本工具和重要手段。从理论上说,制裁会增加供应者的代价,并会鼓励外国政府实施更加负责任的防扩散措施,确保其管辖范围内的各种实体不会帮助其他国家开发大规模杀伤性武器。为有效实施防扩散制裁,美国政府积极利用本国有关防扩散法律和联合国等国际组织推动国际社会制裁扩散行为。从克林顿到奥巴马政府,美国越来越多地使用制裁。克林顿政府每年平均8次动用制裁,从2002年到2005年,小布什政府平均每年30次使用制裁手段,^①奥巴马政府甚至更喜好制裁,其处罚力度也更大。其中金融制裁是美国政府最常使用的

^① John R. Bolton, "Bush Administration's forward Strategy for Nonproliferation," *The Chicago Journal of International Law*, Vol. 5, Issue 2, 2005, pp. 395~404.

制裁手段。从 2005 到 2007 年,美国以叙利亚、北朝鲜和伊朗等所谓“流氓国家”共 35 个实体参与和大规模杀伤性武器扩散有关的行动为由,对它们实施金融制裁。^①上述各种制裁措施增加了所谓“流氓国家”获得开发大规模杀伤性武器所必需的资金、技术和相关材料的难度,推迟了有关国家获得核武器,为美国和国际社会采取应对措施赢得了时间。

第三,强化国际合作,推动国际社会按美国的标准和原则实施防扩散。

防扩散要获得成功,必须进行国际合作,因为在全球化时代,没有任何一个国家可能单独实现防扩散目标。合作是可能的,因为核、生、化武器扩散是对几乎所有国家的真正威胁。

与冷战时期基本以美苏双边合作防扩散不同,冷战后,作为强化国际合作的最主要方式,美国主要以国际机制框架内的多边合作为基础,经常就防扩散问题向核供应国集团(Nuclear Suppliers Group,简称 NSG)、澳大利亚集团(Australia Group,简称 AG)、导弹技术控制机制(Missile Technology Control Regime,简称 MTCR)、瓦森那协议(Wassenaar Arrangement,简称 WA)四个供应方组织提出建议,要求各成员国扩大控制清单并对两用物项及有关信息和技术的出口实行控制。具体而言,美国积极参加上述四个供应方组织的会议,就防扩散方针和信息交换与各成员国磋商,努力促使各成员国配合美国,把控制焦点集中于敏感技术,以应对不断升级的扩散挑战。美国还一直致力于协调出台一份多边控制清单并对该清单做出解释,说服导弹技术控制机制成员国“原则上”就该机制的装备和技术附件达成协议并尽快落实。^②美国还重新制定并更新核供应国集团和导弹技术控制机制附件中两用物项出口控制的术语,使它们与美国商品控制清单中的产品种类相一致。到 2005 年,美国已把众多生、化武器和小型武器列入多边控制清单,并获得上述四个国际组织支持。美国与上述防扩散组织合作的一个非常重要的成果是成功地把美国提出的“叫价低于竞争对手”政策转变为多边政策。所谓“叫价不得低于竞争对手”,就是当某成员国拒绝出口某种可能导致扩散的物项并通知其他成员国后,其他国家都将拒绝此类物项出口。1994 年后,这一规则扩大到澳大利亚、核供应国集团和导弹技术控制机制这三个组织。^③这样,潜在的购买者没有机会在集团成员中的另外一个国家获得出口许可证。

《核不扩散条约》(Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons,简称

① Fact Sheet, “Designation of Iranian Entities and Individuals for Proliferation Activities and Support for Terrorism,” October 25, 2007, available at: <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2007/oct/94193.htm>.

② Department of Commerce, *Export Administration Annual Report Fiscal Year 1998*, p. 35.

③ Office of Technology Assessment (OTA), *Export Controls and Nonproliferation Policy* (Washington, DC: U. S. Government Printing Office), May 1994, pp. 43~46.

NPT)和国际原子能机构(International Atomic Energy Agency, 简称 IAEA)是国际防核扩散机制的重要基础,美国大力利用它们的国际核安全保证系统来保证各国核行为都用于和平目的。在国际社会与美国的努力下,1995年,《核不扩散条约》无限期延长。加入条约的国家不断增多。^①伊拉克秘密发展核武器的计划曝光后,美国推动国际原子能机构于1998年制定赋予该机构更大权威的安保计划,以提高发现在非核武器国家里的未被报告核行为的几率。九一一事件之后,随着美国防扩散重点的转变,国际原子能机构致力于防止恐怖分子获得或使用大规模杀伤性武器。2001年以后,该机构不仅制定了关于放射性物质的安全和保险行动守则与反击核恐怖主义的行动计划,而且制定了为期四年的核安全计划。

作为最重要的政府间国际组织,联合国是美国推行多边合作防扩散的重要平台。九一一事件之后,防扩散形势更加严峻,美国迫切需要通过联合国获得各国支持。2003年9月,小布什总统建议安理会通过宣布扩散大规模杀伤性武器为犯罪的决议,并保证本国管辖范围内的敏感物资的安全。2004年4月,安理会通过由美国起草的1540号决议,要求各国对大规模杀伤性武器的出口、转口、过境和再出口等实施出口控制,并建立最终用户控制,对违反出口控制法的行为给予刑事或民事惩罚,防止非国家实体获取上述物项,并向安理会提交执行决议情况的报告。奥巴马上台后,进一步加强与联合国的合作。他的核不扩散事务特别代表伯克(Susan Burk)说,美国“期待与各签约伙伴国进行合作,努力确定在增强全球核不扩散机制的具体措施方面现在就有可能达成一致的领域,以及需要做出进一步努力将来或许能达成一致的领域”。^②

与各主权国家合作对于美国防扩散意义重大。与北约或友好国家合作是美国政府防扩散政策的重要组成部分。冷战结束初期,北约对防扩散并不积极。经克林顿劝说,1994年1月布鲁塞尔峰会后,北约开始积极对待扩散问题。北约对各国特别是试图加强其外交影响的国家开发大规模杀伤性武器的可能性进行评估,建立负责政治问题和军事问题的防扩散工作组,公布防止大规模杀伤性武器扩散的政策框架,强调“北约必须把政治和军事能力结合起来”,阻止大规模杀伤性武器的扩散和使用。^③九一一事件之后,美国与北约的合作更加紧密,2002年,北约承诺提高防大规模杀伤性武器扩散的能力。2003年12月,美国与北约建立新的防扩散反应机制,北约

① ACDA Annual Report (1995), available at: http://dosfan.lib.uic.edu/acda/reports/anrpt_95.htm.

② Stephen Kaufman, “Conference Seeks to Strengthen Nuclear Nonproliferation,” available at: <http://www.america.gov>.

③ Dr. Vicente Garrido Rebolledo, *NATO and Counterproliferation: A New Role for the Alliance*, pp. 29~30.

15个国家成立反击生、化武器、放射性物质和核武器战斗营,以便在任何地方都能快速地部署处于高度戒备状态的战斗单位,从而履行北约使命。战斗营在2004年6月形成战斗力。^①2007年11月,美国与北约合作,建立生、化武器、放射性物质和核武器联合防务中心,加强防扩散教育和培训。

美国与潜在敌国进行合作是防扩散的重要保障,这突出体现为美国与前苏联及后来的俄罗斯的合作。苏联解体时,俄罗斯、白俄罗斯、乌克兰和哈萨克继承了其战略力量。由于四国经济和社会形势日益恶化,核材料得不到有效的保管,容易流失,一旦这些核武器、核材料和核技术扩散了,就将成为核时代最大的威胁。^②防止前苏联核武器、技术及相关材料扩散,成为美国防扩散的重中之重。根据1993年《合作降低威胁法》,美俄进行合作以销毁前苏联境内的大规模杀伤性武器,加强相关技术和材料的安全保障。到1996年11月,哈萨克、白俄罗斯和乌克兰都销毁了各自境内所有洲际弹道导弹,并把拆卸的核弹头运到俄罗斯销毁,三国境内的所有发射装置也一并销毁。^③俄罗斯则大量削减了核武器。到2004年10月,俄罗斯已拆除3172枚核弹头,2008年4月,俄罗斯销毁了最后一批SS-24洲际弹道导弹。^④这些行动不仅有效地遏制了前苏联境内大规模杀伤性武器进一步扩散的趋势,而且在一定程度上抑制了其他国家开发大规模杀伤性武器的冲动。

美国的上述行动,不仅有助于防扩散,也进一步巩固和扩大了美国在国际防扩散机制中的霸权地位和影响力。

第四,建立攻防兼备的可信威慑,并与先发制人的军事打击相结合。

美国认为,有效的威慑使其他国家采取行动的成本要比不采取行动的成本更高,从而阻止其他国家采取行动。因此,要防止扩散,美国必须建立和实行有效的威慑。^⑤

战略威慑是美国威慑力量的基础。冷战后,美国努力从由陆基洲际弹道导弹、潜射弹道导弹和战略轰炸机构成的旧三位一体战略核力量,向由进攻性核力量和常规力量、主动与被动的防御系统及灵活反应的基础设施组成的新三位一体战略核力量

① Paul I. Bernstein, *International Partnerships to Combat Weapons of Mass Destruction* (Washington D. C. : National Defense University Press, May 2008), p. 29.

② 艾什顿·卡特、威廉·佩里:《预防性防御:一项美国新安全战略》(胡利平等译),上海人民出版社,2000年1月,第72页。

③ Amy F. Woolf, Paul K. Kerr and Mary Beth Nikitin, *Arms Control and Nonproliferation: A Catalog of Treaties and Agreements*, CRS Report, RL33865, April 9, 2008.

④ CPRC, *Report on Activities and Programs for Countering Proliferation and NBC Terrorism*, Vol. I, Executive Summary, July 2009, p. 17.

⑤ Kenneth Watman and Dean Wilkening, *U. S. Regional and Deterrence Strategies* (Santa Monica, CA: Rand, 1995), pp. 13~14.

转变。克林顿时期,美国对国际安全环境十分乐观,基本保持旧三位一体的核力量。小布什政府认为美国面临的国际安全环境比冷战时更糟。九一一事件使小布什政府更加肯定自己的判断。面对“流氓国家”和恐怖分子的威胁,在2002年《核态势审查报告》(Nuclear Posture Review Report)中,小布什政府提出建设新三位一体威慑力量,以便在面临威胁时,做出核或非核的更为灵活的反应。^①奥巴马政府口头表示要降低核武器在国家安全战略中的地位,但实际上继续加强进攻性和防御性威慑力量。美国战略司令部司令凯文·P. 切尔顿将军(Kevin P. Chilton)、国防部助理部长詹姆斯·N. 米勒(James N. Miller)在《核态势审查报告》发布前表示,美国未来除保持三位一体的战略核力量外,还应保持把未部署之核武器迅速部署到重型轰炸机和战略潜艇上的能力,以此防止技术或地缘政治的巨大变化。^②为此,美国政府公布了新的可信替代弹头十年战略计划,延长核武器使用寿命。^③这样做能确保美国在削减战略核武器数量的同时不损害其威慑作用。另外,美国开发了新的战略核潜艇,以取代目前的俄亥俄级战略核潜艇。而即使美国仍然使用现役的俄亥俄级潜艇,也有能力摧毁俄罗斯和中国所有主要城市。^④

在战术威慑方面,美国努力开发新型的可投入战斗的小型核弹。美国认为,恐怖分子、“流氓国家”的大规模杀伤性武器设施或军事指挥中心都深埋于地下,常规武器难以实施有效打击,而战略核武器破坏性太大,因此需要研发穿透力强、威力大的钻地型核弹。1993年,克林顿政府推出B61-11钻地核弹,但它打击经加固后的地下设施能力有限。九一一事件之后,小布什政府要求研制威力更大的攻击深埋于地下的坚硬目标的钻地核弹,^⑤《2004财年国防授权法》(National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2004)为此清除了法律障碍。奥巴马政府延续了这一做法,要求

① Amy F. Woolf, *US Nuclear Weapons: Changes in Policy and Force Structure*, CRS Report, RL31632, February 23, 2004, p. 24.

② “Statement of General Kevin P. Chilton Commander, United States Strategic Command before the House Committee on Armed Services,” April 14, 2010; “Statement of Dr. James N. Miller, Principal Deputy Under Secretary of Defense, for Policy Before the House of Representatives Committee on Armed Services,” April 14, 2010.

③ Walter Pincus, “Life Span of US Nuclear Weapons Will Increase Under Plan,” *Washington Post*, May 18, 2011.

④ Elaine M. Grossman, “U. S. Defense Conference Bill Seeks New Submarine Cost Assessment,” *Global Security Newswire*, December 16, 2011.

⑤ Philipp C. Bleek, “Nuclear Posture Review Leaks: Outlines Targets, Contingencies,” *Arms Control Today*, Vol. 32, April 2002.

全面延长 B61 核弹使用寿命,“确保 B61 核弹在 2017 年开始投入批量生产”。^①

与冷战时期着重发展战略威慑不同,冷战后,美国在发展核威慑力量的同时,非常重视发展攻防兼备的常规威慑力量。根据威慑理论,建立有效的导弹防御系统将大大增加有关国家部署大规模杀伤性武器的代价,从而阻止扩散。所以,开发和部署导弹防御系统成为美国冷战后防扩散的最重要举措之一。克林顿政府时期,美国开始进行导弹防御系统试验。九一一事件之后,美国积极主张部署一个能够保护美国及其盟国不受各种导弹袭击的防御系统。2002 年 6 月 13 日,美国正式退出《反弹道导弹条约》(Anti-Ballistic Missile Treaty,简称 ABM),同年 12 月 17 日,小布什命令部署国家导弹防御系统。奥巴马上台后,继续完善导弹防御系统。目前,美国已完成“迄今最具挑战性”的反导试验。美国认为,对目标进行全球快速打击的能力具有很高的威慑价值和战斗效果。^②因此,美国政府在部署防守之盾的同时,积极开发和部署全球快速打击系统。小布什政府时期就积极发展全球快速打击能力,奥巴马政府则把全球快速打击系统视为一种新的威慑形式,认为它有助于填补由于削减战略核武库留下的空缺,并为美国处理国际危机增加更多选择。因此,奥巴马上台伊始就审查开发可在一小时内对世界任何角落进行精准打击的非核远程打击力量的可行性。^③

与建立可信的核及常规威慑力量相一致,美国提出并积极实施先发制人的防扩散战略。小布什上台前,美国虽然以防扩散为由发动海湾战争和对非洲有关国家的军事打击,但总体而言,“只有在其他手段不能实现目标的情况下,才考虑使用军事力量。”九一一事件改变了美国防扩散政策的方向。在 2002 年 1 月和 6 月的讲话中,小布什称,为避免美国再受九一一那样的袭击,将对支持恐怖活动和输出大规模杀伤性武器的“邪恶轴心”发动“先发制人”的打击。小布什的言论论证了先发制人的合理性和必要性。在此基础上,2002 年的《国家安全战略》明确要求“在‘流氓国家’及其恐怖主义代理人对美国或美国盟国威胁使用或使用大规模杀伤性武器之前”,就快速和准确地制止它们的行动。^④随后发表的《反击大规模杀伤性武器扩散国家战略》(National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction)进一步强调“先发制人”的

① Statement of Thomas P. D'Agostino, Under Secretary for Nuclear Security and Administrator National Nuclear Security Administration, "U. S. Department of Energy on the Nuclear Posture Review Before the House Armed Services Committee," April 14, 2010.

② Center for Counterproliferation Research, *At the Crossroads*, p. 35.

③ David E. Sanger and Thom Shanker, "U. S. Faces Choice on New Weapons for Fast Strikes," *The New York Times*, April 23, 2010.

④ The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, September 2002, p. 14.

思想,要求把反扩散与先发制人的打击结合起来。^①至此,“先发制人”成为美国国家安全战略和军事战略,也成为反扩散政策的基本指导思想。

奥巴马政府多次表示将继续先发制人打击和阻止大规模杀伤性武器的扩散。盖茨曾说,因为朝鲜与伊朗不遵守《核不扩散条约》,美国“所有选择方案都已放在桌面上了”。^②奥巴马也多次强调,“为确保美国人民的安全,我将保留所有必需的工具。”^③很明显,无论是“所有选择方案”还是“所有必需的工具”,都包括先发制人的军事打击。

最后,逐步完善并最终形成反扩散、防扩散和后果管理三位一体的防扩散模式。

传统上,为阻止大规模杀伤性武器扩散,美国采取防扩散,即采取诸如制裁、出口控制等外交和经济手段阻止大规模杀伤性武器扩散。但冷战后,美国无与伦比的军事力量几乎不受任何约束,与此同时,大规模杀伤性武器的扩散加剧,尤其是伊拉克开发核武器计划的曝光,使美国和西方国家领导人意识到核武器扩散到激进和不友好国家的极端危险性。于是,美国提出并实施反扩散战略。1993年12月,国防部长莱斯·阿斯平(Les Aspin)正式提出“反扩散倡议”(Counterproliferation Initiative),要求“发展应对新威胁的新军事能力”,强调“将预防和防护相结合”。它标志着美国反扩散战略的正式出台。所谓反扩散,就是“国防部采取包括外交、军备控制、出口控制、情报收集和分析在内的全面行动反击扩散,以确保美国武装部队和利益得到保护”。它强调国防部做好军事准备并增加军事选择作为阻止扩散的工具。^④据此,许多学者把防扩散与反扩散对立起来。但二者并不对立。从定义看,无论怎么突出军事行动,反扩散与防扩散在许多方面都有重合,克林顿的助理国防部长阿什顿·卡特(Ashton Carter)就明确反对将反扩散只定义为军事打击的说法。^⑤因此,防扩散与反扩散是互补和并存的,不是对立和冲突的。2002年12月,小布什政府公布《反击大规模杀伤性武器扩散国家战略》,把反扩散、防扩散和后果管理结合起来。^⑥以此为

① Christine Kucia, “Counterproliferation at Core of New Security Strategy,” *Arms Control Today*, Vol. 32, October 2002; John Steinbruner, “Confusing Ends and Means: The Doctrine of Coercive Pre-emption,” *Arms Control Today*, Vol. 33, January/February 2003.

② “Merle David Kellerhals Jr., Clinton, Gates Discuss U. S. Nuclear Strategy,” available at: <http://www.america.gov>.

③ David E. Sanger and Peter Baker, “Obama to Adopt Narrowed Stand on New Nuclear Arms”, *New York Times*, April 6, 2010, A1.

④ Craig H. Allen, *Maritime Counterproliferation Operations and the Rule of Law* (Westport: Praeger Security International, 2007), p. 28.

⑤ Harald Mueller and Mitchell Reiss, “Counterproliferation: Putting New Wine in Old Bottles,” *The Washington Quarterly*, Vol. 18, No. 2 (Spring 1995), p. 143.

⑥ The White House, *National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction*, December 11, 2002.

标志,美国冷战后防扩散、反扩散和后果管理三位一体的防大规模杀伤性武器扩散模式最终得以确立。

根据三位一体的防扩散要求,美国政府积极加强后果管理。国防部建立了三个应对大规模杀伤性武器的后果管理反应组,并进行训练,使成员能随时应对来自民事当局的要求,以美国陆军第三步兵师第一旅战斗队和第一医疗旅为核心的第一组于2008年10月正式建成,第二组和第三组计划分别于2009年10月1日和2010年10月1日投入运作。^①在加强应对使用生、化武器后果管理方面,国防部制定了个人、集体保护计划和清除污染计划及医学训练计划等。^②上述各个计划能有效地降低使用各种大规模杀伤性武器所造成的损害和危险。

二 冷战后美国防扩散的特点

纵观冷战后美国的防扩散政策,它具有如下特点:

首先,鲜明的选择性。

从美国政府冷战后防扩散的实践来看,所谓选择性防扩散,就是对任何新的准备开发核武器等大规模杀伤性武器的国家,不是运用制裁或努力说服它们不要开发核武器,而是根据具体情况采取不同的政策:对于那些从事国际恐怖主义或对其邻国采取军事行动的国家予以阻止;对于那些只是寻求保护自己免受别国威胁的国家,则让它们自行其是,并允许它们获得威慑力量。

与冷战时期主要担心西方联盟分裂而实施选择性防扩散不同,冷战后美国实施选择性防扩散的理论基础是所谓的“民主和平论”。美国许多学者和政府官员把扩散分为好的和坏的扩散,主张阻止坏的扩散,允许好的扩散。如马特尔(William Martel)等敦促美国政府防止伊朗和朝鲜等敌国获得大规模杀伤性武器,但不干预乌克兰和巴基斯坦在这方面的诉求,因为它们没有威胁美国利益,并实际上承担了稳定器的角色,抵消了俄罗斯和印度的力量。米尔斯海默更是主张核武器应扩散到德国,但不应扩散到其他国家。^③美国政府主要官员接受了上述理论,小布什政府的国家安全委员会反扩散高级官员罗伯特·约瑟夫(Robert Joseph)、国防部副部长道格拉斯·费思(Douglas Feith)、副国务卿约翰·博尔顿(John Bolton)等宣称核武器本身

① CPRC, *Report on Activities and Programs for Countering Proliferation and NBC Terrorism*, Vol. 1, Executive Summary, July 2009, p. 14.

② Department of Defense, *Chemical, Biological, Radiological, and Nuclear Defense Program*, May 2004, Appendix A.

③ John Mearsheimer, *Back to the Future*, p. 54.

不是问题,只是“坏国家”拥有核武器才是问题。^①质言之,美国认为针对所有新开发大规模杀伤性武器的国家实施反扩散措施是不必要的,只应针对那些敌视美国及其盟国的国家实施反扩散措施。

根据上述指导原则,从老布什到奥巴马政府,美国一方面削减核武器等大规模杀伤性武器的数量,不断更新、改进核技术,延长核武器使用寿命,提高核武器打击精度和效率;另一方面,竭力否认潜在敌国改善战略力量和一些非核国家开发核武器的行为与美国行动之间存在必然联系。2004年的一份由国务卿、国防部长、能源部长提交国会的报告宣称,“‘流氓国家’的扩散……与美国的核计划没有什么关系”,主要是权力和声望驱使它们发展核武器。^②美国国家核安全管理局代表约翰·R.哈维(John R. Harvey)宣称:“美国核武器的现代化,不可能破坏防扩散机制,不会造成横向和纵向扩散。”^③一些学者也认为,美国的核武器政策与伊朗或朝鲜开发核武器没有直接联系。如果有,也是相反的,因为这些国家在美国大幅削减其核武器规模和未采取措施实现核武器现代化的同一时期大力发展核武器。^④

选择性防扩散也体现在,美国一方面坚决反对敌对国家开发或获得大规模杀伤性武器,另一方面,同情甚至帮助盟国和所谓民主国家开发核武器。在2008年的民主党全国代表大会上,奥巴马呼吁“全世界必须行动起来制止伊朗获得核武器”。他威胁说,如果伊朗拒绝国际社会的要求,国际社会将施加更大的压力,美国将实行更强硬的单方面制裁,联合国则会实行更强有力的多边制裁。^⑤克林顿政府同意向还未签署《核不扩散条约》的印度出口属于国际原子能机构安全保障范围的核技术。小布什政府批准与印度的民用核合作协议,奥巴马继续支持美印民用核合作,同意免除印度履行《核不扩散条约》的义务。^⑥美国还竭力以印度实施全面安全措施为条件,推动核供应国集团就民用核技术与印度合作。为什么对印度这样的国家在开发核能方面可提供支持甚至合作呢?因为“印度和巴基斯坦不是美国的敌对国家,美国与印度或巴基斯坦发生军事冲突的可能性是很小的”。美国对以色列拥有核力量也极为同情,

① George Perkovich, “Bush’s Nuclear Revolution: A Regime Change in Nonproliferation,” *Foreign Affairs*, Vol. 82, No. 2 (March/April 2003), pp. 2~8.

② Stephen Rademaker, “Blame America First,” *The Wall Street Journal*, May 7, 2007, p. 15.

③ John R. Harvey, “U. S. Nuclear Weapons Programs: Implications for Nonproliferation,” *Comparative Strategy*, Vol. 26, No. 1, 2007.

④ Ariel E. Levite, “Never Say Never Again: Nuclear Reversal Revisited,” *International Security*, Vol. 27, No. 3 (Winter 2002/2003), pp. 59~88.

⑤ Democratic National Committee, “The 2008 Democratic National Platform: Renewing America’s Promise,” August 25, 2008, p. 32, available at: <http://www.democrats.org/a/party/platform.html>.

⑥ Agence France-Presse, “Obama Will Not Change Nuclear Deal With India: Report,” July 12, 2008, available at: <http://afp.google.com/article/ALeqM5hD8rqCuh4wxWg6iW2PESovIdukTQ>.

在《核不扩散条约》2010年审查大会上,虽然美国支持建立中东“无核区”,但美国表明,实现这一目标的前提是以色列与邻国达成全面和平协议。也就是说,美国接受以色列在安全关切得到满足前不放弃核武库的立场,承认全面和平和可信的安全保证是裁军的前提;但美国认为伊朗首先必须进行裁军,而其安全关切却是第二位的。如果华盛顿能清楚地理解以色列在广泛的安全关切得到满意解决以前不放弃核武器,为什么它同时认为伊朗在没有解决安全关切前就应该放弃铀浓缩活动呢?同样的追问也适用于朝鲜。

美国在防扩散上的强烈选择性表明,美国防扩散的实质是防威胁。当然,这并不等于否认美国在防扩散。

其次,美国与国际社会的合作表现出明显的不对称性。

这种不对称性首先体现为美国主导了国际防扩散议程和准则的制定权。冷战结束以来,国际社会的众多防扩散行动、计划或倡议基本上是由美国发起的,防扩散是采取多边、双边,还是单方面行动,基本上由美国决定,一切以是否有利于保持美国行动自由、领导地位和确保美国军事优势为标准。从克林顿政府提出“反扩散倡议”到小布什提出包括“防扩散安全倡议”(Proliferation Security Initiative)在内的名目繁多的倡议,最后到奥巴马提出“无核武器世界倡议”,国际社会如何防扩散,以及主要防哪些国家扩散和防止扩散到哪些国家,基本都由美国决定或美国与盟国磋商后决定。对于美国倡导的防扩散议程和美国制定的国际防扩散机制准则与政策,国际社会一般选择追随和遵守。

美国与国际社会合作的不对称性还体现在美国自由选择防扩散平台。这主要有破坏和建设两个方面。从破坏方面讲,冷战后,美国对众多双边和多边防扩散机制置之不理。众所周知,《全面禁止核试验条约》(Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty,简称 CTBT)是国际核不扩散机制的基石,但美国国会 1999 年 10 月拒绝批准国际社会经过漫长而艰苦的谈判达成的这一条约。小布什上台后,重申不支持该条约,拒绝派代表参加联合国第二次促进条约生效的大会。^①虽然奥巴马表示将重新承担军备控制义务,但目前仍未看到国会准备批准该条约的迹象。又如,禁止生物武器是国际社会的共同愿望,而《生物武器公约》(Biological Weapons Convention,简称 BWC)附加议定书是禁止生物武器的重要保证,但美国以议定书将威胁生物战争防御计划的有效性、削弱美国和其他西方国家的出口控制计划、对经营性商业知识产权

^① Daryl Kimball, “The International Security Value of the Nuclear Test Ban Treaty,” November 2002, available at: <http://www.armscontrol.org>.

构成威胁、以合理的代价来查证执行情况的方式还不存在为由,坚决反对议定书。^①在破坏双边机制方面,《反弹道导弹条约》有助于维持美苏/俄战略力量的平衡和国际社会的稳定,但从克林顿开始,美国政府就着手部署导弹防御系统。小布什上台后,则干脆宣布退出反导条约。对于多边机制如联合国,美国政府的态度是如果它可能获得联合国授权为自身行动披上合法外衣,就利用联合国,如果联合国不能为其所用,就绕开它甚至对联合国决议不予理睬而擅自行动,如2003年美国发动对伊拉克的战争。

从建设方面看,美国不断加强若干多边防扩散机制和创设新的防扩散机制。加强原有多边机制的主要表现是:中国在美国的支持下,加入了主要多边防扩散机制,加强了与多边防扩散机制的对话与磋商。中国继1990年代加入《核不扩散条约》和桑戈委员会(Zangger Committee)后,又于2004年加入核供应国集团。冷战后,美国积极主导成立新的防扩散机制,提出了合作降低威胁、集装箱安全倡议、防扩散安全倡议、打击核恐怖主义全球倡议、八国集团反对大规模杀伤性武器扩散的全球伙伴关系等一系列双边或多边防扩散倡议。这些新的机制或行动在冷战后美国防扩散政策中发挥了重要作用。美国在与国际社会的合作中居于支配地位,表明冷战后它在全球防扩散体系中的霸权地位得到进一步巩固和加强。

最后,由片面强调先发制人的军事打击转向灵活运用“巧实力”。

冷战后,以“反扩散倡议”为开端,美国政府强调军事打击在防扩散中的作用。这在小布什政府时期表现得尤其突出,招致盟友和不少国家的公开批评,这些国家认为小布什是与伊朗、朝鲜领导人一样的威胁世界和平的人。这非常不利于美国的形象。鉴于此,在小布什任内,美国学界和战略界就开始反思,建议美国政府正确运用“巧实力”,使美国成为一个“更加聪明的大国”。^②奥巴马政府接受了这一概念,包括奥巴马在内的美国主要领导人都表示,美国政府必须诉诸“巧实力”,团结一切可以团结的力量,巩固旧联盟,建立新联盟,打开美国外交新局面。奥巴马在2009年9月的联大上说:“我们通过自己的言辞和行动,希望开辟与全世界进行接触的新时代。现在我们需要共同承担责任,做到全球一致努力应对全球性挑战。”国务卿希拉里则表示,“巧实力”是奥巴马政府外交战略的标志,强调美国外交政策必须与世界现实相适应,更新和创造与伙伴国合作的渠道,谋求与美国有不同观点的国家和组织进行有原则的接触,运用包括经济实力和榜样力量在内的一切美国实力,而不能回到遏制和单边主

① Kerry Boyd and Seth Brugger, from Arms Control Association, *Briefing Paper on the Status of Biological Weapons Nonproliferation*, Updated, May 2003.

② Suzanne Nossel, “Smart Power,” *Foreign Affairs*, Vol. 83, No. 2 (March/April 2004), p. 131.

义的老路上。她说,在这方面,现政府与前政府之间的不同是哲学上的不同。^①

作为这一原则在防扩散领域的体现,奥巴马政府表示要改变过去不得人心的做法,加强与盟国和俄罗斯等国的多边或双边磋商。国务院负责军控和国际安全事务的副国务卿艾伦·陶舍(Ellen Tauscher)、负责战略沟通的副国家安全事务助理本·罗兹(Ben Rhodes)和奥巴马的核不扩散事务特别代表伯克都公开表示,美国希望搁置在防扩散问题上的争执,努力与各国合作并“达成共识”。美国政府也主张改变对“流氓国家”的做法。奥巴马表示,支持通过外交努力实现朝鲜半岛无核化目标;对于伊朗,应采取没有任何前提条件的强硬的制裁和大胆、有道德原则的直接的高层外交。^②他还表示要与伊朗对话。奥巴马宣布加入关于伊朗核问题的六国谈判,同时承诺与伊斯兰世界“永不交战”,并决心构建“伙伴关系”。副国务卿詹姆斯·斯坦伯格(James B. Steinberg)在2009年4月的卡内基国际和平基金会防扩散问题会议上说,解决朝鲜和伊朗发展大规模杀伤性武器问题,“外交手段必须发挥中心作用”。^③由此看来,虽然目前“巧实力”外交尚未完全定型,但在未来防扩散中它将发挥中心作用。

需要指出的是,重视“巧实力”并不意味着放弃军事行动,“巧实力”概念要求把软硬力量结合起来灵活运用。因此,美国在强调外交手段解决扩散问题的同时,会继续坚持先发制人的军事打击和进一步完善导弹防御系统。例如,为更好和更快实施军事打击,2010年的四年防务审查报告要求制定海空一体化作战思想,加强能穿透数千英里外的空中防御并命中目标的全球快速打击系统。2011年11月,美国开始建立新的海空战斗部队,以便对任何威胁美国的力量进行打击。^④至于导弹防御系统,尽管俄罗斯坚决反对,但包括奥巴马、前国防部长盖茨等在内的美国领导人表示,将不受任何限制地部署导弹防御系统。

三 冷战后美国防扩散的后果及其原因

在国际社会的共同努力下,冷战后防扩散取得很大成绩。在防核扩散方面,南非销毁自己的核武器并以无核国家身份加入《核不扩散条约》,这是核武器国家历史上

① Cole Harvey, “Obama Sets New Course on Arms Control,” *Arms Control Today*, Vol. 39, March 2009.

② Democratic National Committee, “The 2008 Democratic National Platform: Renewing America’s Promise,” available at: <http://www.democrats.org/a/party/platform.html>.

③ “Statement of Deputy Secretary of State James B. Steinberg at Carnegie International Nonproliferation Conference,” April 6, 2009.

④ Randy Huiss, *Proliferation of Precision Strike: Issues for Congress*, CRS Report, R42539, May14, 2012, pp. 36~37.

第一次这样做；白俄罗斯、乌克兰和哈萨克已把核武器移交给俄罗斯并放弃未来开发核武器的权利，前苏联地区核扩散危险基本消除；此外，阿根廷、巴西、瑞典和韩国也放弃了开发核武器的努力，并以非核武器国家加入《核不扩散条约》。世界各国 1995 年同意无限期延长《核不扩散条约》的有效期。进入 21 世纪后，在美国军事打击的威胁下，利比亚放弃秘密研制核武器的计划。更重要的是，美俄签订新的削减战略武器条约，把两国战略核弹头限制在 1550 枚。在防导弹扩散方面，阿根廷、巴西、埃及、伊拉克等国或放弃开发导弹，或在开发导弹方面遇到重大挫折；^①在防化学和生物武器扩散方面，美国与前苏联各共和国之间的削减生物武器威胁计划进展顺利并扩大到南亚、东南亚和非洲等地有关国家和地区，同时国际社会于 1997 年通过《化学武器公约》(Chemical Weapons Convention)，截至 2010 年 1 月，188 个国家加入了该公约。

冷战后防扩散取得了很大成绩，但前景不容乐观，虽然经过 20 余年的防扩散努力，但是似乎出现了越防越散、越防越多的局面。这表现为更多国家拥有核武器，更多国家拥有导弹及生产导弹和生、化武器的技术与能力。更严重的是，越来越多的国家希望获得大规模杀伤性武器。具体而言，冷战时期只有五个核国家，但从冷战结束到 2003 年，印度、巴基斯坦、以色列和朝鲜都成为核国家，伊朗可能也具备制造核武器的能力。也就是说，在冷战结束十年内，成为核武器国家的数目已经超过冷战期间核国家的数目。同时，生物和化学武器扩散更严重或相关公约执行不力。1993 年，20 个国家有化学武器，超过十个国家有生物武器。^②到 2008 年，不仅有能力生产化学武器的国家增多了，而且，销毁化学武器也面临严重挑战，原定的销毁时间(2007 年 4 月 29 日)被大大推迟，美国甚至表示要到 2021 年才能销毁化学武器。^③正是由于美国的反对，国际社会一直没有达成实施《生物武器公约》所需的查证或执行规定。导弹及其技术扩散的状况也令人沮丧。1990 年，16 个国家拥有弹道导弹。到 2009 年，超过 20 个国家有弹道导弹系统。^④1997 年，75 个国家有巡航导弹，2002 年，这一数字则增加到 81 个，22 个国家正在掌握生产巡航导弹的能力，另有 62 个国家依靠进口获得巡航导弹。^⑤

显然，全球大规模杀伤性武器扩散形势更为严峻了。为什么会出现这种与国际

① Office of the Secretary of Defense, *Proliferation: Threat and Response*, January 2001, p. 74.

② OTA, *Proliferation of Weapons of Mass Destruction: Assessing the Risk* (Washington, DC: Government Printing Office, August 1993), pp. 65~66.

③ Mary Beth Nikitin and Paul K. Kerr, *Proliferation Control Regimes: Background and Status*, CRS Report, RL31559, October 18, 2010, p. 33.

④ National Air and Space Intelligence Center, *Ballistic and Cruise Missile Threat*, June 2009.

⑤ Gennady Khromov, "The Threat Of Cruise Missile Proliferation Requires Urgent Coordinated Actions," *The Monitor*, Vol. 3/4. No. 4/1 (Fall 1997/Winter 1998), p. 3.

社会防扩散努力相反的现象？

从根本上说,冷战后大规模杀伤性武器扩散情况更为严重的原因在于国际社会无政府状态下的安全困境和国际安全与国家安全的 inconsistency。由于国际社会至今仍处于无政府状态,一国即使是出于防御目的加强自身安全的行为,也往往被其他国家视为是需要它们做出反应的威胁。出于对不安全的恐惧,一些国家无法“将国家安全寄予外部环境必然友善的假设上,也不能把塑造友善的外部环境作为安全战略的终极依托”,而是通过开发核武器在实现国家安全。^①因此,虽然扩散不符合国际社会的共同利益,却符合各国保卫国家安全的至高利益。尽管国际社会无政府状态不利于防扩散,但作为唯一的超级大国,美国防扩散政策和措施与冷战后扩散势头加剧有着不容否认的联系。

首先,选择性防扩散加剧了扩散。

从理论上说,选择性防扩散无法做到在采取灵活防扩散措施的同时不削弱目前的国际防扩散机制。它也无法回答下述问题,即如果国际不扩散机制可以接受非敌对或非侵略性国家开发或获得大规模杀伤性武器,则国际不扩散准则如何能反对扩散?如果目前被允许获得大规模杀伤性武器的友好国家转而采取敌视立场,又会发生什么情况?理论上的虚弱必然产生现实上的困窘。

从实践上看,选择性防扩散一方面使某些所谓西方民主国家基本上不受国际社会限制而开发或获得大规模杀伤性武器,另一方面使西方民主国家之外的其他国家都有理由担心自己的国家安全而采取措施加强国家安全。

作为最大的民主国家,印度一直希望获得核武器,真正成为“有声有色”的大国。由于帮助印度成为世界强国符合美国战略利益,美国不仅很快解除对印度的制裁,而且放松对印度的出口管制政策,加强对印度的先进核技术交流与合作。^②美国还支持印度大力发展导弹技术,以消除它在导弹方面与中国的差距。美国对印度试验可携带核弹头的洲际弹道导弹的行为不仅没有任何谴责,反而呼吁所有核国家保持克制,进而对印度在导弹方面取得的进展感到“欣慰”,甚至公开为印度的行为辩护,说印度在不扩散方面有可靠的记录。^③

美国此举将鼓励核武器等大规模杀伤性武器在所谓的民主国家中扩散,从而不

① 沈丁立:《核扩散与国际安全》,载《世界经济与政治》,2008年第2期。

② “US Official Hints at Lifting Nuclear Curbs on India,” New Delhi, October 22, 2010, available at: <http://www.hindustantimes.com/India-news/NewDelhi/US-official-hints-at-lifting-nuclear-curbs-on-India/Article1-616204.aspx>.

③ “India Has a Solid Nonproliferation Record,” Washington, April 19, 2012, available at: <http://www.hindustantimes.com/world-news/Americas/India-has-a-solid-nonproliferation-record-US/Article1-842800.aspx>.

可避免地引起民主国家之外的其他国家的合理怀疑,进而促使这些国家更加努力开发各种大规模杀伤性武器。既然印度为对抗所谓的“中国威胁”可以开发核武器和核导弹,那么随时面临美国军事打击的“流氓国家”也必然认为它们有同样的需要,有理由开发核武器等大规模杀伤性武器。因此,面对美国的强大压力,伊朗总统内贾德强调伊朗“是现实主义者”,不会向压力低头,不会放弃浓缩铀项目。^① 朝鲜的态度更激进,在安理会 2009 年 4 月通过谴责朝鲜发射火箭的决议后,朝鲜拒绝接受安理会决议,驱逐国际核查人员,退出六方会谈,威胁加强“核威慑”,并准备重启核计划。^② 选择性防扩散也可能鼓励其他有地区或全球野心的国家努力寻求获得大规模杀伤性武器。那些目前未被定义为美国潜在敌人但其政治、经济正处于蓬勃发展并具有全球或地区野心的国家,可能利用美国在防扩散问题上的选择性,把自己的全球或地区野心与美国的选择性政策相结合,成功地开发大规模杀伤性武器。比如,印度就是在相当程度上利用美国的选择性防扩散达到开发核武器目的的。

其次,美国继续把威慑作为国家安全战略的重要内容,威慑本身成为防扩散的手段,这刺激了进一步的扩散。

冷战时期,美国历任总统均把威慑尤其是核威慑作为维护国家安全的重要依靠。总统们相信,“过去和现在的威慑获得成功,这就是为什么他们或他们的继任者没有实际使用核武器的原因,也是他们和他们的继任者始终坚持该政策的原因。因此,美国越来越多地强调首先使用和对敌方核武器系统发动先发制人打击以维持和提高美国威慑的可信性和有效性。这是美国每一位总统都拒绝承担不首先使用核武器义务的原因。”^③ 冷战后,尽管国际安全环境发生重大变化,但美国政府认为,强大和可靠的美国威慑力量会削弱一些敌对国家获得或使用大规模杀伤性武器。因此,美国继续把威慑尤其是核威慑作为军事战略的核心因素,并逐步把威慑作为防扩散的手段。

在 1994 年的《核态势审查报告》中,克林顿政府宣称,使用核武器反击大规模杀伤性武器乃至非核武器国家的化学武器攻击是合法的,^④ 这表现出美国试图以核威慑阻止所有形式的大规模杀伤性武器攻击的倾向和趋势。1997 年,克林顿下令修改美国核战略,确定美国核力量的任务不再是立足于打一场持久核大战,而主要是以核

① 《对奥巴马新政,中东“夙敌”谨慎认可》,《新华每日电讯》2009 年 4 月 14 日。

② Siegfried S. Hecker, “The Risks of North Korea’s Nrestart,” *Bulletin of the Atomic Scientists*, May 12, 2009.

③ Rosalind R. Reynolds, *Nuclear Proliferation: The Diplomatic Role of Non-Weaponized Programs*, INSS Occasional Paper 7, January 1996, p. 8.

④ *The 1994 Nuclear Posture Review*, July 8, 2005, available at: <http://www.nukestrat.com/us/reviews/npr1994.htm>.

威慑阻止别国对美国及其盟国使用核武器,这从理论上赋予了威慑以防扩散的作用。^①

小布什政府进一步提高威慑在防扩散中的作用和地位,从“纯威慑”发展到“实战威慑”。2002年的第14号总统国家安全指令明确要求,对于对美国或其盟国使用生、化武器等大规模杀伤性武器的行为,美国将用核武器进行反击。^②核武器的这一地位和作用在此后的多种美国官方文件中得到进一步强调。如2002年的《反击大规模杀伤性武器扩散国家战略》和第17号总统国家安全指令称,“美国将继续保留压倒性优势力量对使用大规模杀伤性武器袭击美国及其海外驻军、盟国和朋友的行为做出反应的权利。”^③2006年《国家安全战略》重申核力量在维护美国安全中具有关键的作用,要求加强核威慑。而2008年的国家防务战略则把新三位一体的战略力量作为战略威慑的“基石”。根据威慑理论,小布什政府制定了著名的“8044行动计划”(OPLAN 8044),要求对拥有大规模杀伤性武器的国家和地区强国及更多国家的化学和生物武器设施等“坚硬和深埋于地下的目标”进行打击。^④2008年,该计划升级为全球威慑和打击行动计划,为美国“提供更灵活的选择,确保盟国安全,说服威慑对手,如果有必要,在发生各种意外事件时击败对手”。^⑤

尽管奥巴马声称要降低核武器在国家安全战略中的作用,但仍坚持威慑战略。2010年的《核态势评估报告》明确指出,美俄签订削减核武器条约并不意味着核威慑已经过时。报告声称,只要世界上仍有核武器,美国就将“维持安全、有效和可靠的核力量”。^⑥国务院负责核安全事务的副国务卿陶舍表示,对于《核不扩散条约》成员国中遵守核不扩散义务的国家,美国仅放弃核报复的可能性。如果它们发动侵略,尤其是使用化学或生物武器,美国“保留对消极安全保证进行调整的权利”,克林顿国务卿和

① Sharon A. Squassoni, *Nuclear, Biological, and Chemical Weapons and Missiles: Status and Trends*, CRS Report, RL30699, Updated January 14, 2005.

② Hans M. Kristensen, “Global strike: A Chronology of the Pentagon’s New Offensive Strike Plan,” available at: www.nukestrat.com.

③ The White House, *Nation Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction*, December 2002, p. 3; Nikolaus Kralev, “Bush Signs Paper Allowing Nuclear Response,” *Washington Times*, January 31, 2003.

④ Hans M. Kristense, “Counterproliferation and US Nuclear Strategy,” *International Journal*, Vol. 63, Autumn 2008.

⑤ Robert S. Norris and Hans M. Kristensen, “Nuclear Notebook: U. S. Nuclear Forces,” *Bulletin of the Atomic Scientists*, March/April 2009.

⑥ U. S. Department of Defense, *Nuclear Posture Review Report*, April 2010; The White House, *National Security Strategy*, May 2010, p. 4.

盖茨也表达了相同的立场。^①核威慑事实上已成为奥巴马政府国家安全政策的重要组成部分和外交政策的主要原则。

众所周知,威慑的有效性在于威慑一方与被威慑一方彼此在核威慑面前的脆弱性和恐怖平衡,一旦这种脆弱性消失和恐怖平衡被打破,威慑就不会发挥作用了。冷战后,美国面临的主要威胁是“流氓国家”及恐怖组织等非国家行为体,它们很难作为核武器打击的目标,也很难说在应对“流氓国家”的挑战方面,核武器是必需和适当的。^②这样看来,威慑的前提条件、威慑对象和威慑方式都发生了变化。^③威慑不再像冷战时期那样有用。另一方面,核武器已扩散到更多的国家,甚至技术能力和安全保障措施非常欠缺的国家也拥有核武器。上述两种因素结合在一起,使核武器扩散愈演愈烈。如果继续依靠威慑,使用核武器的风险会越来越大,实际上将造成核武器的横向扩散;同时,继续依赖威慑,就意味着要不断实现核武器现代化。这实际上造成纵向扩散,而这一纵向扩散,势必引起其他核武器国家的纵向扩散。

从冷战后美国防扩散现实看,美国威慑战略的目的是阻止大规模杀伤性武器掌握者对美国及其盟国发动进攻,损害美国或其盟国至关重要的利益,以及阻止大规模杀伤性武器的使用。为此,美国向盟国提供核保护伞或进行防务合作。其结果之一是刺激非盟国或被看作是敌国的非核武器国家努力开发或获得大规模杀伤性武器。因为美国的盟国正是在为安全担心而努力获得大规模杀伤性武器的情况下才获得美国的防务合作和提供核保护伞的。同样,美国的非盟国或被看作是敌国的国家的安全担心也是合情合理的,而且,由于美国的敌视和美国向盟国提供武器和防务合作,它们的安全担心必将更大。因此,面临美国的常规力量优势和核威慑,开发或获得大规模杀伤性武器就成为没有常规力量优势或核武器的国家阻止美国进攻它们的最佳选择。如美国宣称部署导弹防御的重要理由是,加强威慑力量并使“流氓国家”无法通过威胁发动导弹进攻敲诈美国及其盟友。但实际情况是,针对美国的行动,朝鲜不仅没有停止开发自己的导弹,而且正在开发射程可达美国的大浦洞-2号洲际弹道导弹。^④时至今日,国际社会也未发现因为美国部署导弹防御系统,有关国家就放弃开发新型导弹的迹象。退一步讲,即使美国能说服某一国家不开发大规模杀伤性武

① Under Secretary of State Ellen O. Tauscher, “House Armed Services Committee Hearing on U. S. Nuclear Weapons Policy and Force Structure,” April 14, 2010; “Merle David Kellerhals Jr., Clinton, Gates Discuss U. S. Nuclear Strategy,” available at: <http://www.america.gov>.

② George Perkovich, “Bush’s Nuclear Revolution”, *Foreign Affairs*, Vol. 82, No. 2, March/April 2003, pp. 2~8.

③ 腾建群:《核威慑新论》,载《国际问题研究》,2009年第6期。

④ National Air and Space Intelligence Center, *Ballistic and Cruise Missile Threat*, June 2009; U. S. State Department on U. S. Nonproliferation Efforts, September 7, 2001. <http://usinfo.state.gov>.

器,但仍然可能刺激更多国家开发这类武器。

因此,美国拥有压倒优势的毁灭性力量固然能使其他国家不对美国使用军事力量,但根本不足以说服弱国不加强自身防务力量,不但不足以说服弱国放弃研发反而可能刺激它们开发大规模杀伤性武器。

第三,依靠先发制人的军事打击来实施防扩散,反而进一步刺激了扩散。

尽管自美国提出先发制人的战略以来,无论是学术界还是国际社会都提出强烈质疑,认为它违反国际法和国际关系准则,没有合法性,会引起许多问题。但美国不为所动,经常发动先发制人的军事行动。

先发制人的军事行动在防扩散中确实发挥了一定的作用,既破坏了有关国家的生物和化学武器设施,也迫使有关国家终止或交出开发生物或化学武器设施或计划。但总体上看,先发制人引发的扩散风险比所解决的问题更多。一方面,先发制人可能导致所谓“邪恶轴心国家”的平衡行为,使它们对美国的常规军事优势做出非对称反应。美国军事领导人早就认识到这种危险,一份国防部文件说,美国“在常规军事领域的无可比拟的优势正促使敌人寻求非常规、非对称的方式”来打击美国的“阿喀琉斯之踵”。^①这种平衡能力使美国不得不考虑先发制人军事打击的后果,而一旦决定不对发展核武器的某个国家进行军事打击,不仅该国而且其他国家都会认为,正是由于开发了大规模杀伤性武器,美国才不敢进行军事打击。另一方面,先发制人也可能促使相关国家开发大规模杀伤性武器。对努力开发大规模杀伤性武器的国家进行军事打击,其必然结果之一是使许多国家认识到大规模杀伤性武器的作用,反而决心开发它们。因为只有拥有它们,才可能阻止美国先发制人的军事打击。如印度陆军参谋长孙达吉(K. Sundarji)从海湾战争得出“没有任何一个国家可以依靠常规力量与美国相抗衡”的结论。^②虽然印度一再以中国拥有核武器威胁了印度安全为借口进行核试验,但实际上,孙达吉所揭示的可能是印度进行核试验的真正原因。因此,一旦实施先发制人的军事打击,扩散加剧是其必然结局之一。

最后,美国冷战后防扩散战略的根本目的是阻止敌人或潜在敌国获得大规模杀伤性武器及其技术和材料,巩固、维持自己的霸权地位和战略优势,美国的这一目的不利于国际社会实现防扩散的目标。

在不同的历史时期,美国防扩散政策服务于不同的目标。^③冷战后美国尽管努

① Office of the Secretary of Defense, *Proliferation: Threat and Response*, November 1997, p. 4.

② Heather Wilson, “Missed Opportunities: Washington Politics and Nuclear Proliferation,” *The National Interest* Vol. 34, 1993/1994, pp. 26~36.

③ Bertrand Goldschmidt, “A Historical Survey of Nonproliferation Policies,” *International Security*, Vol. 2, No. 1 (Summer 1977), pp. 69~87.

力防扩散,但其政策实质是阻止敌人或潜在敌国获得大规模杀伤性武器,维持和巩固本国霸权地位和战略优势,使美国不受任何限制地在全世界自由行动和干预。1992年,老布什宣称,美国的“首要目标是防止一个新的竞争者出现在前苏联领土或其他地方,不能让这个竞争者给(世界)秩序施加如同前苏联所施加的那种威胁”。克林顿和小布什政府继承了这一原则。^①美国2002年《国家安全战略》指出:“我们的力量将强大到足以劝阻我们潜在的敌人,不要指望通过加强军备建设超过或赶上我们。”^②奥巴马上台后对美国的防扩散政策进行改革与调整,但维持军事和战略优势的目的丝毫未变。正如洛斯阿拉莫斯国家实验室前主任西格弗里德·赫克(Siegfried Hecker)所说:“批准《全面禁止核试验条约》的最重要原因是阻止中国、印度、巴基斯坦、朝鲜和伊朗等国家改进核武库,如果批准条约,则我们从限制其他国家进行核试验中所获得的,远远超过我们放弃核试验所失去的。”^③

很明显,通过冻结潜在敌对国家发展大规模杀伤性武器,从而阻止它们挑战美国、维持美国战略优势的防扩散政策,更可能促进而不是防止扩散。因为它不利于大国间建立战略互信,维持相互合作。作为世界上拥有大规模杀伤性武器最多的国家之一,由于常规力量急剧萎缩,俄罗斯对核武器的依赖增加了。而美国冷战后一直以防止来自“流氓国家”的导弹袭击为借口部署导弹防御系统,一旦美国完成导弹防御系统的部署,莫斯科在美国的核优势面前将显得更为脆弱。^④因此,俄罗斯对美国部署导弹防御系统非常敏感,在美俄谈判中一直把导弹防御系统与核裁军问题相联系。随着美国开始部署导弹防御系统,俄罗斯也努力开发和部署能突破该防御系统的新型现代化导弹。俄罗斯的举动并非特例。显然,这种情况如果继续下去,防扩散无异于空中楼阁。

同时,这一政策目标可能使有关核国家升级自己的核武库,使一些非核国家决心开发核武器。道理很简单,既然世界上最强大的国家都需要通过保障自己核武库的安全、可靠和有效来保证国家安全,其他核国家就更需要升级自己的核武库,非核国家则需要开发核武器才能维护自身安全。其他国家的这种想法在核安全峰会上明显表现出来。尽管在峰会前奥巴马希望会议能“明确清晰地说明未来四年实现核材料的安全保障目标将采取的措施”,^⑤但最后的会议公报和工作计划仅表示“在适当的

① Michael Klare, “Endless Military Superiority,” *The Nation*, July 15, 2002, pp. 12~14.

② Keir A. Lieber and Daryl G. Press, “The Rise of U. S. Nuclear Primacy,” *Foreign Affairs*, Vol. 85, No. 2, March/April 2006, pp. 42~54.

③ Nuclear Disarmament, *CQ Researcher*, Vol. 19, No. 34, October 2, 2009, p. 820.

④ David E. Sanger, “Obama Reaps Vows to Secure Nuclear Stocks,” *New York Times*, April 14, 2010, A6.

⑤ David E. Sanger and Peter Baker, “Obama to Adopt Narrowed Stand on New Nuclear Arms,” *New York Times*, April 16, 2010, A1.

情况下将考虑”集中存放核材料,以及把研究反应堆所用的武器级高浓缩铀转化为低浓缩铀。对于如何实现核设施的安全,会议没有达成强制标准,对于停止生产武器级核材料,会议也没有规定共同的普遍义务。^①在联大裁军会议上,阿尔及利亚、埃及、科威特、利比亚等国明确表示,将反对美国支持的包括加强联合国对各国核能计划审查在内的一系列防扩散措施。^②毫无疑问,如果美国继续坚持目前的防扩散政策,扩散将更为严重。

综上所述,美国的防扩散政策在相当程度上是造成冷战后大规模杀伤性武器扩散加剧的重要原因。

结 语

冷战后,为应对日益严峻的扩散形势,美国在建立和完善国内防扩散机构和法律建设的同时,一方面坚持并不断强化核威慑和常规威慑,以意识形态为纽带强化西方联盟,加强美国及其西方盟友的安全;另一方面,不断批评其他核武器国家实现核武器现代化的举措,以霸权主义的雷霆手段来推进防扩散目标,提出并实施先发制人的军事打击,以阻止所谓“流氓国家”开发或获得大规模杀伤性武器。这一政策确实取得了一些成功,但它在相当程度上造成了冷战后更为严峻的扩散形势,是冷战后大规模杀伤性武器扩散状况更为严重的重要原因之一。

消除大规模杀伤性武器是人类社会的理想,要实现这一理想既不能靠威慑和集团政治,也不能靠以满足某一部分国家的安全需求而牺牲另一部分国家的安全需求。从根本上说,不扩散政策的成功很可能至少要部分地依赖安全威胁的削减。要真正防止大规模杀伤性武器扩散,作为世界上唯一的超级大国,美国必须放弃选择性防扩散,放弃集团政治、以意识形态和社会制度划线和坚持维护美国霸权地位的做法,不仅追求自身的安全,也重视他国的安全,放弃首先使用核武器和使用核武器报复常规武器、生物、化学武器攻击的政策,真正以平等、公正的立场对待所有的扩散行为。否则,大规模杀伤性武器及其相关技术会不可避免地扩散到越来越多的国家。

刘子奎:上海师范大学非洲研究中心副教授

(本文责任编辑:卢宁)

① “Washington Nuclear Security Summit Work Plan,” available at: <http://www.america.gov/>

② Colum Lynch, “The Nuclear Backlash Begins,” *Foreign Policy*, April 20, 2010.

后金融危机时期的中美关系： 话语权的视角^①

赵可金

〔内容提要〕2008年发生的国际金融危机加速了国际力量对比消长变化,推动国际格局和国际思潮发生重大调整。尤其是在中国进一步融入国际体系的背景下,后金融危机时期的中美关系加速调整,话语权的争夺成为中美关系的新特征。在中美关系的几乎所有问题上,包括全球问题、地区问题、双边问题和国内问题等众多领域,两国都面临化解话语分歧,寻求话语共识的挑战。在中美围绕一系列议题的话语角逐中,一个突出的问题是 中国外交存在着结构性的话语劣势和失语现象。中国对美外交的话语劣势和失语现象既受到国际话语结构的制约,也受制于中国外交话语战略滞后。在今后较长一段时期内,随着中国在国际事务中的影响力上升,中国可以通过制定话语权战略,不断改善话语权竞争的劣势,在构建新型大国关系过程中,不断提升中国话语权。

关键词:美国外交 中美关系 国际金融危机 话语权

一 关于后金融危机时期的中美关系的认识

2008年爆发的全球金融危机极大地改变了中美关系,中美关系正在发生自冷战结束以来最深刻、最活跃、最重大的变化。关于后危机时期中美关系的走向,学界众

^① 非常感谢论文匿名评审专家提出的诸多宝贵意见,许多关于论文逻辑和材料的建议十分中肯,弥补论文存在的重大缺陷。当然,对于论文中仍然存在的问题,完全由我个人负责。

说纷纭。乐观的看法认为,全球金融危机进一步扩展了中美的共同利益,这些共同利益将驱动两国走向某种形式的合作伙伴关系,诸如“中美国”、“金融威慑平衡”、“两国集团”等观点流行于世。这些观点大多认为,在共同应对国际金融危机中,中美关系形成了新的战略基础,这个战略基础将是稳固的,能够长久保持。^①另一种看法认为,金融危机并未对美国造成伤筋动骨的损害,美国即便不是唯一的超级大国,也仍然是第一的超级大国,美国实力依然在世界上首屈一指,不会放弃“美国永远做第一”的世界领导战略。美国既要修复同盟友的关系,又要寻求与其他全球大国合作,创建一种新的“国际结构”,例如,二十国集团(G20),重建美国在世界上的领导力,中美关系依然需要服从美国战略的需要。^②悲观的看法认为,中美关系是“假朋友”,金融危机凸显了美国与中国存在根本的结构性矛盾,永远无法彻底解决,随着中国经济、军事力量的上升,中美关系的结构性矛盾和战略性对抗将上升。中美关系即使存在合作,也只能是寻求在条件允许的情况下进行战略性合作,中美的战略竞争不可避免且正在发生,中国正在通过“推进东亚共同体”将美国排挤出中国的势力范围,这是对美国领导的多边主义国际体系的挑战。美国也在通过加快推进“亚太战略再平衡”来围堵中国。^③还有的看法认为,金融危机凸显了“北京共识”对“华盛顿共识”的挑战,美国面临的巨大挑战就是“中国模式”的挑战。中国的发展模式对发展中国家产生了极大的吸引力,因此,美国担心中国的范例会吸引“其他专制主义国家”选择中国模式,“在维持对国家牢固控制的情况下实行现代化”。他们担心“中国模式”会“风行世界”,导致西方模式无人问津。^④

美国民众对中美关系的看法也在发生重大变化。美国有线电视新闻网(CNN)

① C. Fred Bergsten, “A Partnership of Equals: How Washington Should Respond to China’s Economic Challenge,” *Foreign Affairs*, July/August, 2008; 布热津斯基:《美中和睦 世界受益》,《金融时报》,2009年1月16日; Robert B. Zoellick and Justin Yifu Lin, “Recovery Rides on The ‘G-2’,” *The Washington Post*, March 16, 2009; Robert B. Zoellick and Justin Yifu Lin, “Recovery: A Job for China and the U. S.,” *The Washington Post*, March 5, 2009; Niall Ferguson, “Not Two Countries, But One: Chimerica,” *The Sunday Telegraph*, March 4, 2007.

② Robert Kagan, “Still No. 1,” *The Washington Post*, October 30, 2008; Joseph S. Nye, Jr., “The Future of American Power,” *Foreign Affairs*, Vol. 89, No. 6, November/ December, 2010, p. 2; [美]法里德扎·卡里亚:《后美国世界:大国崛起的经济新秩序时代》(赵广成、林民旺译),北京·中信出版社,2009年版。

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,指中国正在增长的军力将会影响到亚太区域安全,不仅仅是台海,而且包括南海和东海。又参见 Willy Lam, “Reassurance or Appeasement,” *Far Eastern Economic Review*, Vol. 172, No. 9, Nov. 2009, pp. 13~14; 王缙思:《中美结构性矛盾上升,战略较量难以避免》,载《国际战略研究简报》,2010年7月23日; 阎学通:《成熟的中美关系意味什么》,载《环球时报》,2010年7月10日。

④ John Ikenberry, “The Rise of China and the Future of the West,” *Foreign Affairs*, Vol. 87, No. 1 January/February, 2008, pp. 23~37; Condoleezza Rice, “Rethinking the National Interest,” *Foreign Affairs*, Vol. 87, No. 4, July/August 2008, p. 3.

的民意调查显示,美国国内重现“中国威胁论”的老调。有 58% 的受访美国人认为中国经济的迅速发展对美国构成了“威胁”,同时有 35% 的人认为是“机遇”。^① 同样,中国民众心目中的美国形象也在趋于下降,尤其是网络民意的反美情绪日益升温。

后金融危机时期的中国是一个处于“战略十字路口”的国家,美国对中国充满期待与担忧的复杂心情。对于此种转变,尽管人们看法不一,但主流的看法仍然认为,中美两国不大可能成为真正的朋友,也不大可能成为敌人,两国关系将呈现为一种合作伙伴与竞争对手复杂交织的“非敌非友”关系。^② 后金融危机时期的中美关系正在经历历史性的转变。本文的一个假设是在后金融危机时代,中美关系的性质正在从实力角逐转变为话语竞争,中美两国在可预见的将来既不会恢复到冷战期间美苏关系那样的对抗遏制关系,也不会形成美国和欧日盟友那样的同盟关系,更不可能重复美英霸权更替的世界政治领导更迭,而是会长期保持在利益协调与合作基础上的话语竞争关系,中美两国既是全球治理的伙伴,也是话语竞争的对手。

二 从实力角逐到话语竞争

判断中美关系的性质,不能仅仅从双边关系框架中来认识,必须将其置于国际体系和国际社会的宏观背景来认识。2008 年发生的国际金融危机加速了国际力量对比消长变化,推动国际社会背景、国际格局和国际思潮发生重大调整。在中国融入国际体系的背景下,后危机时期的中美关系呈现危机与转机复杂交织的特征。在黄岩岛争端、钓鱼岛争端、黄海军事演习等一系列问题上,两国关系遭遇了危机频发的紧张局面,但往往在最后关头出现转机。两国政府在处理敏感问题时,均不再依仗彼此的实力差距,而是更看重哪一方能主导话语权。话语权争夺成为后危机时期中美两国处理双边关系的新特征。这种新特征的出现并不是偶然,而是具有深厚的背景。

(一) 社会背景

作为当今世界的重要特征,经济全球化改变了中美关系发展的社会生态。在全球化推动下,资本、劳动力、技术、管理、品牌、信息等一切生产要素,以及经营方式、管理制度、社会观念和文化形式等社会要素都在全球范围内发生着巨大的变化和重新组合,寻求着最有效率、最具活力和最能释放人类文明智慧的实现形式。经济全球化

^① 仲伟东:《CNN 民调 58% 美国人持中国威胁论或影响对华政策》,《环球时报》2010 年 11 月 19 日。

^② 这一看法最早由美国学者何汉理(Harry Harding)提出,后来得到广泛认可,参阅 Harry Harding, *A Fragile Relationship: The United States and China since 1972* (Washington, DC.: Brookings Institution Press, 1992).

正在改变自1500年以来民族国家组成的国际体系,推动世界迈向一个“无极时代”。^①在这一网络交错的全球体系中,利益关系错综复杂,社会组织盘根错节,文化观念交融碰撞,任何一个国家的一举一动都会受到来自世界范围的牵制,大国的战略行动空间受到很大牵制。特别是以跨国公司、非政府组织、全球媒体和舆论等为依托的全球公民社会异军突起,成为大国最难以控制的社会性力量。无论是美国还是中国,再也无法成为世界上“极国家”,利比亚战争、叙利亚争端、伊朗和朝鲜核问题均证明了这一点。

国际社会背景的这一变革深刻地影响和改变着中美关系的基础,中美关系越来越呈现出“君子动口不动手”的新特征:两国无话不谈,但却行动缓慢。这种新特征表现在三个方面。首先,中美关系被“重新国际化”了。^②越来越多的国内议题、双边关系议题、地区和全球议题成为中美首脑峰会的主题。自2009年以来,胡锦涛和奥巴马在不到两年的时间内会晤12次,谈及了宏观政策协调、国际金融改革、气候变化、地区热点问题等众多问题,中美双方对众多国际问题的看法和主张受到世界舆论高度关注,中美关系问题不仅是双边关系问题,更是关乎整个世界全局。“两国集团”(G2)论就是中美关系国际化的一个论调;其次,中美关系触及深层结构。中美在军事、安全、经济、贸易、汇率、能源、资源、气候、环保、人文等领域的深层交往牵引两国外交向深层延伸。“中美国”论、“金融恐怖平衡论”、“利害攸关方论”、“战略再保证论”等不断涌现,中美关系的模式和理念正在酝酿新的重大变化。^③2009年11月17日发布的《中美联合声明》看上去已不像是政府声明,更像是一份商业合同的备忘录,从高层互访、战略对话、两军交往等高级政治领域,一直延伸到反恐、执法、科技、航天、民用航空、高速铁路基础设施建设,农业、卫生等领域的合作。^④2010年5月24

① “无极世界”最早由美学者尼尔·弗格森(Niall Ferguson)在2004年提出,但未受国际社会重视。后来,前联合国副秘书长明石康、美对外关系委员会主席哈斯(Richard N. Haass)及学者扎卡里亚等先后提出并论证了这一观点,参阅 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 吴心伯,《中美关系的重新国际化》,载《世界经济与政治》2009年第8期,第21~29页。

③ James B. Steinberg, “Administration’s Vision of the U. S.-China Relationship,” Keynote Address at the Center for a New American Security, Washington, DC, September 24, 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, DC, March 23, 2004; Robert B. Zoellick, “Whither China: From Membership to Responsibility?” Remarks to National Committee on U. S.-China Relations, September 21, 2005.

④ 《中美联合声明》,2009年11月17日,参阅中华人民共和国外交部网页:<http://www.fmprc.gov.cn/chn/gxh/tyb/zyxw/t627468.htm>。

日至 25 日在北京举行的中美战略与经济对话,内容涉及促进经济复苏和持续、平衡的经济增长,促进互利共赢的贸易和投资,金融市场稳定和改革,以及国际金融体系改革等广泛话题,美方还派出了 200 多人的庞大代表团。这充分表明中美合作领域向着纵深推进;^①再次是中美关系战略性增强。中美关系向各自国内社会和国际社会伸展的趋势,特别是以双边机制化与多元机制化为标志的复杂勾连,大大提升了中美关系的战略敏感度。2010 年以来,中美在对台军售、会见达赖、谷歌事件、贸易摩擦、汇率争端、伊朗问题、黄海军演、南海问题等一系列问题上发生碰撞,双方在战略意图上的频频试探,在战略动作上谨慎操作,在危机管控上的刻意克制,表现出中美战略的联动性、全局敏感性和国际震荡性,都充分表明中美关系战略性在大大增强。

(二) 国际格局

中美关系走向将很大程度上取决于国际格局的变动。全球金融危机之后,美国及其盟国等主导国际体系的西方发达国家受到国际金融危机沉重打击,综合实力下降,在世界上的号召力和吸引力受到冲击。同时,新兴经济体国家群体性崛起,国力蒸蒸日上,发展中国家群体地位和影响力正在上升,过去几个世纪以来西方主导国际体系和国际秩序的格局正在被打破,推动原有国际制度向着更加公正合理的方向转变。

在国际格局变革的推动下,围绕改制和建制的角逐越来越成为中美关系的核心内容,游戏规则之争成为中美话语权竞争的焦点。这体现在两个方面。

一是中美转制之争。金融危机凸显了现存国际制度的不足,促使国际制度转型成为大势所趋,包括联合国安理会和其他联合国组织、八国集团、国际货币基金组织、世界银行、北大西洋公约、军备控制机制,以及各种区域和领域性的治理机制需要适应全球环境的变化,进行大幅度的改革和调整。美国作为最大的发达国家代表着国际社会“既得利益国家集团”的利益,中国则代表最大的发展中新兴大国,代表着发展中国家的利益,围绕一系列全球发展问题展开激烈的较量和角逐。自 2009 年以来,中美在当今世界几乎所有问题上都进行了激烈的较量,比如关于创建超越主权的新国际储备货币的争论,^②关于国际货币基金组织改革增加发展中国家知情权、话语权和规则制定权问题的争论,^③关于从八国集团到二十国集团(G20)转制的争论,^④

① 罗春华、孟祥麟:《第二轮中美战略与经济对话在北京举行》,载《人民日报》,2010年5月26日,第3版。

② 周小川:《关于改革国际货币体系的思考》,参阅 http://www.gov.cn/gzdt/2009-03/23/content_1266412.htm; Michael Bristow, "China presses G20 reform plans," *BBC News*, 24 March, 2009; "Obama Rejects China's Call for New Global Currency," *AFP*, 25 March, 2009.

③ 严荣:《IMF改革的三大主题》,载《学习时报》2010年6月8日,第2版。

④ Danish Institute for International Studies, *The G-20 and Beyond: Towards Effective Global Economic Governance*, Copenhagen, Denmark: Jakob Vestergaard, 2011, pp. 5~20.

关于东亚共同体的争论等,^①核心都涉及转制方案之争。在这场未竟的角逐中,中国如何表明自己的态度和立场,为推动国际政治经济新秩序的转型贡献力量,不仅是国际社会赋予中国的责任,也是中国未来长期和平发展的内在需要。

二是中美建制之争。除了新兴大国群崛起力量对比发生变化外,非国家行为体的崛起也是国际格局变革的重要体现。在应对气候变化、跨国犯罪、全球贫困、国际反恐、打击海盗、防灾减灾等非传统安全威胁事务中,跨国公司、非政府组织、国际社会运动、全球性媒体、跨国宗教团体、持不同政见者、国际恐怖主义、政治分离主义势力等,在国际事务中越来越活跃,如何吸纳非国家行为体参与,创建更加有效的国际制度,已经成为世界政治的一个重要问题。2009年以来,在联合国气候变化会议上的碳排放标准之争,^②在人民币汇率制度改革,^③在海地、巴基斯坦等地区抗震救灾问题上的危机管理机制,以及在全球反贫困事业、防治艾滋病、开发能源和环保新技术等问题上的方案,以及在美国推动跨太平洋伙伴关系(Trans-pacific Partnership, TPP)等问题上的争论,都无不显示出中美在建制方面的竞争。中美都高度重视既有游戏规则的改革,也非常重视新游戏规则的制定,几乎每一个领域都会呈现中美两个版本游戏规则争论引发的纷争。

(三) 国际思潮

就国际思潮而言,后金融危机时期的全球思想文化交流交融交锋出现新特点,以美国模式为代表的西方自由市场发展模式难以一统天下,西方国家不仅在伊拉克、阿富汗等问题上陷入了纷争,遭受来自世界范围内反美主义情绪上升的制衡,而且在各自国家内部都陷入了严重的经济复苏乏力和失业居高不下的问题,反全球化、去全球化和社会抗议运动频发,而新兴经济体的发展模式受到重视,关于普世价值和特殊模式的争论日益升温。^④

目前在全球陷入经济复苏乏力的情况下,中国成为最有活力的经济体。基于制度的不同,中美分别代表不同的发展模式,开始了模式之间的对话和竞争。一是中美

① Ralph A. Cossa, Akihiko Tanaka, *An East Asian Community and the United States* (Washington D. C., CSIS Press, 2007).

② John Vidal, "Rich and Poor Countries Blame Each Other for Failure of Copenhagen Deal," *The Guardian*, December 9, 2009; Andrew Revkin, "Views on China's Role in the Greenhouse," *The New York Times*, December 23, 2009.

③ Ansgar Belke, Christian Dreger, and Georg Erber, "Reduction of Global Trade Imbalances: Does China Have to Revalue Its Currency?" *Weekly Report*, June 2010; David Barboza, "Yuan Hits Milestone Against Dollar," *The New York Times*, April 10, 2008, available at: <http://www.nytimes.com/2008/04/10/business/worldbusiness/10cnd-yuan.html>.

④ Stefan Halper, *The Beijing Consensus: Legitimizing Authoritarianism in Our Time* (New York: Basic Books, 2010).

社会制度的竞争。在相当长的一段时间里,美国特色的资本主义制度和中国特色社会主义制度将长期处于相互竞争之中。在经济领域,此种争论与知识产权、劳工标准、环保标准、健康标准等议题交织在一起;在政治领域,此种争论与民主选举、腐败问题、民族问题、宗教问题和人权问题交织在一起;在社会文化领域,此种争论与贫困问题、医疗问题、女权问题、住房问题、教育问题等纠结在一起,2010年以来,中美在谷歌事件、北京空气污染指数PM2.5、诺贝尔和平奖、陈光诚事件等问题上的口角折射出两国在这一问题上存在分歧的深刻性和长期性。二是中美发展模式的竞争。金融危机以来,围绕“北京共识”和“华盛顿共识”的争论一直持续,甚至有美国学者明确提出,中国对美国最大的挑战将是发展模式的挑战。^①2010年,中美在发展模式上的竞争围绕着“普世价值”和“中国模式”的争论展开。一种看法在极力推动把特殊的美国模式美化为“普世价值”,认为中国发展道路应该向美国看齐;另一种认为人类社会根本不存在任何共同的价值,其极端就是认为“中国模式”与人类的普遍价值格格不入。三是中美科技教育的竞争。在后金融危机时代,正在孕育一场大规模的产业革命和智业革命,中美围绕科技创新、产业升级和教育研发方面的竞争日益激烈,中美角逐的重心正在从实力竞争转移到科技竞争和人才竞争上。比如美国在新能源和环保产业上的大规模投入和国际瞩目的“新太空”计划,并大力实施所谓“重新振兴制造业”计划,^②力图实现所谓的“第三次工业革命”。^③中国则推出的“千人计划”“登月探测计划”、“协同创新计划”和2010年10月10日国务院颁布的《关于加快培育和发展战略性新兴产业的决定》,都把发展重点聚焦在培育发展战略性新兴产业,大规模吸纳优秀人才上,^④中美在科技竞争和人才争夺上较量日趋激烈。

总之,由于国际社会、国际格局和国际思潮变化,为中美关系提出了新问题、新挑战。作为后危机时代最有影响力的两个大国,中美各自代表守成战略力量和新兴战略力量,都在积极提出新理念、新主张、新概念,加紧争夺国际话语权和道义高地,中美关系的重心越来越从实力较量转移到话语竞争上来。

① Condoleezza Rice, “Rethinking the National Interest,” *Foreign Affairs*, Vol. 87, No. 4, July/August 2008, p. 3.

② Jon Hall, “The Reindustrialization of America,” *The American Thinker*, July 10, 2010; Toby Shute, “How to Get Positioned for America’s Reindustrialization,” *The Motley Fool*, Nov. 30, 2010, available at: <http://www.fool.com/investing/general/2010/11/30/how-to-get-positioned-for-americas-reindustrializa.aspx>.

③ [美]杰里米·里夫金著:《第三次工业革命:新经济模式如何改变世界》(张体伟、孙豫宁译),北京·中信出版社2012年版。

④ 国务院:《国务院关于加快培育和发展战略性新兴产业的决定》,国发〔2010〕32号,来源于中国中央人民政府网站, http://www.gov.cn/zwggk/2010-10/18/content_1724848.htm。

三 中美话语较量的焦点

关于话语较量,毛泽东在谈及中苏大论战时曾经幽默地将其称之为“扯皮”,“关于中苏关系,我看总是要扯皮的,不要设想共产党之间没有皮扯。世界上那有不扯皮的?”^①实际上,中美之间的扯皮现象也比比皆是。作为在社会制度、意识形态和价值观念上存在巨大差异的两个国家,很长时间以来,中美之间就一直没有停止话语上的扯皮。随着中国加入世界贸易组织和一系列国际组织,中美同时被卷入错综复杂的全球化体系,缘于两国基本国情迥异、发展落差很大、社会意识形态截然不同等诸多差异而产生的话语竞争凸现出来,话语较量上升为决定中美战略全局的重要维度,中美关系在话语权的争夺覆盖了中美关系的各个领域。

在全球和地区问题上,中美双方都认为当今世界是一个快速变革的世界。此种变革不仅意味着机遇,也面临着挑战。挑战主要来自国际恐怖主义、大规模杀伤性武器扩散、经济和金融的不稳定、网络黑客和跨国犯罪、传染病扩散和气候变化等。两国也都承认,所有这些问题,都不是一两个国家所能解决,合作是化解威胁和挑战的唯一出路。然而,在如何评估各自在全球、地区问题、双边问题的作用方面,中美两国存在着话语差异和竞争。

(一)“美国领导论”对“和谐世界论”

在经历了金融危机的打击之后,美国已经意识到中国、德国、印度对美国的竞争压力,但美国仍然坚持美国领导世界论。奥巴马总统上任后曾多次公开表示,美国只能当“世界第一”,不能当“世界第二”。2010年1月20日,他在国会发表的《国情咨文》中明确宣称,“我们永远不会放弃,不会停止努力。”^②2010年9月,奥巴马在美国—东盟峰会上宣称:“美国做亚洲的领导者。”^③在中期选举期间,奥巴马在为多个民主党议员候选人助选时宣布,美国只能当第一。在美国看来,即便美国不是当今世界唯一的超级大国,也必须是第一超级大国,整个世界只能建立某种美国领导下的国际秩序。所谓的两国集团论、伙伴论、中美国论,都不过是将中国编入美国主导的世界体系中罢了。

① 毛泽东:《在省市自治区党委书记会议上的讲话》,节选自《毛泽东选集》第5卷,北京·人民出版社1977年版,第344页。

② Barack Obama, The State of the Union Address, January 28, 2010. <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-state-union-address>.

③ 陶文钊:《从美国东盟峰会看美东亚政策》,《瞭望新闻周刊》,2010年第40期,第96页。Pankaj Jha, US-ASEAN Meet: Resurrecting a US Role? available at: <http://www.ipcs.org/article/southeast-asia/us-asean-meet-resurrecting-a-us-role-3254.html>.

相比之下,中国明确主张构建一个持久和平、共同繁荣的和谐世界。自2003年5月28日胡锦涛主席在访问俄罗斯期间首次提出“实现持久和平和共同繁荣”,“国际社会要通力合作,不懈努力,建设和谐世界”^①的主张以来,先后在多个场合阐述和谐世界的内涵,并在中共十七大报告中做了详细的阐释,“政治上,要相互尊重、平等协商,共同推进国际关系民主化;经济上,要相互合作、优势互补,共同推动经济全球化朝着均衡、普惠、共赢方向发展;文化上,要相互借鉴、求同存异,尊重世界多样性,共同促进人类文明繁荣进步;安全上,要相互信任、加强合作,坚持用和平方式而不是战争手段解决国际争端,共同维护世界和平稳定;环保上,要相互帮助、协力推进,共同呵护人类赖以生存的地球家园。”^②

显然,和谐世界论和美国领导论存在着明显的差异。和谐世界论强调每一个国家都是国际社会中的平等一员,平等是国际关系的首要原则;美国领导论则强调美国要保持领导地位,国家间关系按照实力原则排序,不平等原则是其首要原则。和谐世界论所追求的是一个民主化的世界,美国领导论所谋求的是美国霸权的世界。

(二) 战略话语:“中美遏触论”对“中美协调论”

在对华战略上,美国战略界一直有不同的观点。较为温和的观点主张实行“中美接触论”,提出中美双方要通过“战略再保证”,美国需要同中国在国家安全、外交、政治、经济和贸易等方面打交,避免在各项政策上激怒中国,主张对话采取安抚、妥协的政策,互相尊重彼此核心利益,不断提升双方的战略互信。^③另一种观点则主张采取强势外交手段或积极军事扩张,强调对中国的崛起必须采取强硬态度和高调立场,毫不犹豫地确立美国在全球事务上的领导权,中国必须在经济复苏、气候变化、反恐、防扩等全球事务和伊朗问题、朝鲜问题等地区事务上配合美国,批评奥巴马对华政策而不够强硬,应该实施对华强硬的抑制政策。^④具体来说,寻求美国绝对力量优势,在夯实自身实力特别是军事实力优势的基础上,以巩固与盟国的同盟关系基轴,争取与各大战略力量比如俄罗斯、中国、印度、印尼、巴西、南非等建立伙伴关系,进而对全球事务和地区热点实施美国领导下的多边机构治理。

同样,在中国战略界也存在着对美战略的争论,多数学者认为,中美之间存在着深深的“战略互疑”,中美构建战略互信难度极大。针对美国的亚太战略调整,强硬的

① 胡锦涛:《世代睦邻友好共同发展繁荣:在莫斯科国际关系学院的演讲》,2003年5月28日。

② 胡锦涛:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗:在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》,2007年10月15日。

③ James B. Steinberg, *Administration's Vision of the U. S. -China Relationship: Keynote Address at the Center for a New American Security*, Center for a New American Security, Washington, DC, September 24, 2009.

④ Bill Gertz, “China Policy Fight”, *The Washington Times*, October 21, 2010.

一派强调在核心利益问题上绝不退步,反对美国对华实施所谓“C型包围”,必要的时候需要向美国“显示肌肉”。^①较为温和的一派则强调中国仍需韬光养晦,中美“对话比对抗好”、“合作比遏制好”、作“伙伴比对手好”,要不急不躁地处理中美关系。^②

与学界的热烈的战略讨论相比,中国政府对处理中美关系的主流战略话语是“中美协调论”。2010年5月24日,中国国家主席胡锦涛表示,中美要加强地区热点和全球性问题上的协调,认为中美协调机制是多样的,前提是尊重彼此核心利益和重大关切。^③即便是在香格里拉安全对话、黄海军演、中日钓鱼岛问题、南海问题、朝韩炮击问题上,中国依然采取中美协调的立场。特别是在朝韩炮击后,中国依然为此进行积极努力,倡议召开六方会谈团长会议,杨洁篪外长和希拉里国务卿、胡锦涛主席和奥巴马总统开展“电话外交”,为稳定地区局势进行积极协调。此外,尽管中国强调加强中美在一系列问题领域中的协调,但明确反对美国提出的“两国集团”的倡议,反对干涉他国内政,反对美国打中国牌,主张多边问题与中美双边关系问题脱钩,独立自主地做出自己的立场和选择。中美在协调论、接触论、遏制论等话语上的竞争还将持续下去。

(三)机制话语:“民主同盟论”对“制度公正论”

在后金融危机时期,投资保护主义、贸易保护主义、金融危机冲击波等引发了国际社会对改革国际货币基金组织、世界银行、八国集团等国际机构和组织的关注,以适应全球化挑战的新格局。特别是包括中国、印度、巴西、南非等国家在内的一大批新兴发展中大国群迅速崛起,国际地位和影响力与日俱增,推动包括联合国、国际货币基金组织、世界银行、世界贸易组织、世界卫生组织等众多既定的国际经济体系转型,七十七国集团、二十国集团、气候变化大会、各种合作论坛等在全球发展问题上的竞争日趋激烈,国际改制和创制问题成为中美关系话语权竞争的一个核心问题。

美国作为最大的发达国家代表着国际社会“既得利益国家集团”的利益,在国际制度改革上更强调发达国家的立场,特别是强调美国领导权。近年来,美国智库、政府机构已经开始推出了一系列改革的新设想,比如普林斯顿大学伍德罗·威尔逊中心提出的自由主义色彩很强的“民主国家联盟”设想、^④新保守主义者提出的“新帝

① 戴旭著:《C形包围:内忧外患下的中国突围》,上海·文汇出版社2010年版。

② 杨洁篪:《警惕误判与偏执冲击中美关系大局》,《人民日报》2010年8月12日。

③ 胡锦涛:《努力推动建设21世纪积极合作全面的中美关系》,《人民日报》2010年5月25日。

④ G. John Ikenberry and Anne-Marie Slaughter eds., *Forging A World of Liberty Under Law: U. S. National Security in the 21st Century*, Princeton Project on National Security, September 27, 2006.

国”的设想。^① 奥巴马入主白宫以后,在国际制度改革上倾向于如何继续维持美国主导地位的前提下推进改革,提出了塑造基于共同安全、共同繁荣和共同价值的制度安排,侧重巩固共享价值和共享利益的同盟关系,加强美国主导下的多边治理。^② 在联合国改革问题上,美国试图弱化联合国的地位,将联合国改革作为战略调整的工具,拉拢和美国社会制度、意识形态和价值观念类似的国家,比如公开表示支持日本、印度入常,借机捆绑国家利益。^③ 在国际货币基金和世界银行改革问题上,美国尽管表态支持改革,但更倾向于迫使欧洲国家向新兴经济体国家让出投票权,不愿意放弃对现有国际货币基金和世界银行的领导权。^④ 在地区机制问题上,美国加强在亚洲地区多边机构的参与,积极寻求加入东亚峰会,并高调介入南海问题、钓鱼岛问题和朝鲜半岛问题,把东盟视作诸多政治、经济和战略问题上不可或缺的机构。美国支持日本在亚太经合组织发挥前倾性领导作用,与日本合作将亚太经合组织发展成为一个重要的、以结果为导向的论坛,促进共享、包容、可持续发展的经济发展。美国还积极参与所谓“少边机构”(mini-laterals),参与“湄公河下游行动计划”(Lower Mekong Initiative)、太平洋岛国论坛(Pacific Islands Forum),拉拢太平洋岛国集团。^⑤ 不难看出,美国在国际制度改革上仍然寻求重建美国的领导力,不肯放弃国际话语权。

相比之下,中国倡导制度公正论,积极推进国际制度改革,要求增加发展中国家在国际组织和国际制度中的知情权、话语权和影响力,提升国际制度的合法性和有效性。在联合国改革上,中国一如既往地加强同发展中国家的合作,支持扩大发展中国家在国际事务中的发言权,在安理会改革、秘书长人选等议题始终强调增加发展中国家发言权。^⑥ 在二十国框架内,中国积极推动国际货币基金和世界银行改革,为改变新兴市场和发展中国家在基金组织中的份额严重低估、代表性不足的局面,中国强调增强基金组织的合法性和有效性,胡锦涛和温家宝在众多国际场合明确表达了增加

① 2001年,美国开放社会研究所发起了“民主联盟项目”,该项目是一个利用联合国人权委员会和其他多边机构平台,致力于在国际范围内提升民主和人权状况的非政府组织,该组织推动民主国家联盟建设,监督各国关于民主和人权的外交政策,倡导组建民主国家组成的“民主国家联盟”。网络资源参见:http://www.demcoalition.org/2005_html/home.html。

② 赵可金:《后危机时期的大国关系集中为话语权的竞争》,《学习时报》,2010年12月27日第2版。

③ 傅于:《中国、美国与联合国改革:一项比较研究》,《理论界》2012年第5期;“奥巴马挺印‘入常’醉翁之意?”,新华网,2010年11月10日,http://news.xinhuanet.com/world/2010-11/10/c_12756259.htm。

④ 参见王元龙:《金融危机后国际金融体系改革的思考》,《政治经济学评论》,2010年第2期。

⑤ Hillary Clinton, *America's Pacific Century*, *Foreign Policy*, November, 2011, No. 189. p. 58.

⑥ 温家宝总理于2010年9月出席了联合国千年发展目标首脑会议和联合国大会第65届会议一般性辩论,并发表讲话,<http://www.un.org/zh/focus/wen/index.shtml>,2013年1月10日登入。

发展中国家话语权和影响力的主张。^① 在地区机制问题上,中国奉行开放的地区主义,欢迎美国、俄罗斯等大国加入东亚峰会,积极参与地区多边机制建设。在朝鲜半岛、钓鱼岛、南中国海等一系列地区热点问题上,中国呼吁各方保持克制和冷静,始终坚持维护地区和平与稳定,竭尽全力防止局势紧张和升级。^② 可见,中国代表最大的发展中新兴大国,代表着发展中国家的利益,强调推动国际政治经济制度改革的公正性和合法性,为发展中国家和新兴经济体争取话语权。

(四) 价值话语:“普世价值论”对“中国特色论”

中美在话语竞争的一个重要战场就是关于价值观的争论。中美在社会制度、意识形态和价值观念上存在着明显的差异,此种差异会时不时浮到中美关系中,成为中美话语竞争的一个重要方面。2010年以来,中美两国在谷歌事件、气候变化、诺贝尔和平奖等问题上明显存在着争论。

美国坚持普世价值论。几乎在所有问题上,美国认为自己所恪守的自由、平等、宽容等价值是人类社会的“普世价值”,是“人类意识形态发展的终点”、美国模式优于其他一切模式,人类社会发展模式将万流归一。^③ 奥巴马总统访华时候,仍然不忘向中国青年进行推销所谓“普世权利”。2010年11月10日,奥巴马在印度尼西亚大学讲堂演讲时,继续推销所谓的“普世价值”,认为“发展与民主之间的关系就是这种携手并进的关系——某些价值观是普世皆准的。没有自由的繁荣只不过是另一种形式的贫困而已。因为有些理想是人类所共有的——有自由了解你们的领导人是否对你们负责……有机会接受教育并能有尊严地工作;有信奉宗教的自由……这些都是必须在世界各地得到遵守的普世价值观。”^④英国广播公司驻雅加达记者就评论称,“这是在对中国进行不那么隐讳的抨击”。^⑤

从中国方面来看,中国并不反接受自由、民主、人权和法治价值观,但绝不接受将其作为“普世价值”和“抽象权利”,尤其是难以接受西方赋予这些范畴的个体主义

① 参见《胡锦涛在金融市场和世界经济峰会上的讲话》(全文),新华网,2008年11月16日, http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-11/16/content_10364070.htm。;“金砖国家提振G20峰会”,新华网,2012年6月20日, http://news.xinhuanet.com/world/2012-06/20/c_123311649.htm;《温家宝在世界经济论坛年会上发表特别致辞》,新华网,2009年1月29日, http://news.xinhuanet.com/world/2009-01/29/content_10731455.htm;《温家宝在博鳌论坛年会开幕式上演讲》(全文),新华网,2009年4月18日, http://www.hq.xinhuanet.com/focus/2009-04/18/content_16292111_1.htm。

② 《外交部部长助理:中国积极参与解决地区热点问题》,人民网,2012年1月8日, <http://world.people.com.cn/GB/119475/16822446.html>。

③ 弗朗西斯·福山著:《历史的终结与最后之人》(黄胜强、许铭译),北京·中国社会科学出版社2003年版。

④ Barack Obama, *Remarks by the President at the University of Indonesia in Jakarta*, Indonesia, November 10, 2010, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2010/11/10/remarks-president-university-indonesia-jakarta-indonesia>。

⑤ 吴庆才:《奥巴马为什么最近总是“中国”不离口》,新华国际, news.xinhuanet.com/world/2010-12/11/

至上的内容。中国会坚持对这些范畴放在特定的历史、社会和文化条件下赋予其具体的内容,比如人权被赋予具体的人权和特定的人权内容,不会接受适用于一切人的抽象人权;中国反对将自由绝对化,强调任何自由都必须以法律为界限;中国会推进中国特色的民主政治进程和建设社会主义法治国家,不会机械地照搬西方的民主模式。中国尤其反对美国打着人权的旗号干涉中国内政。^① 2010年7月11日,美国国务院发表2010年《促进自由与民主报告》,指责中国民主、人权状况。对此,中国外交部发言人秦刚7月12日表示,我们奉劝美方多关注自己国内存在的问题,停止借口人权等问题干涉中国内政。中国政府依法保障公民各项基本权利和自由,坚持以人为本、执政为民,所取得的成就有目共睹。美方有关报告无视事实,对中国人权、自由、民主状况妄加指责,中方坚决反对。^②

然而,中国对于西方所谓“普世价值”的具体化理解是美国社会难以接受的,美国恪守“普世价值”的个体主义至上信念,坚持无论西方国家还是东方国家,应该共享对“普世价值”的普遍化理解,不能接受对“普世价值”的具体化解释,将集体主义至上的价值观贬斥为“暴政”、“专制”和“独裁”,甚至从“宗教救赎”的“传教士情结”出发不惜代价地发难,主动围绕一些价值观议题展开批评和指责,给中美关系造成矛盾和麻烦。事实上,美国推销所谓的“普世价值”背后,不仅仅是话语权的竞争,还隐藏着美国对利益寻求的考虑。在2010年5月接受澳大利亚电视采访时,奥巴马公开声称,“如果10多亿中国人口也过上与美国和澳大利亚同样的生活,那将是人类的悲剧和灾难,地球根本承受不了,全世界将陷入非常悲惨的境地。”^③显然,推销普世价值仅仅是手段,目的是为了美国获取更大的利益。

四 话语劣势与外交失语

目前,在当前中美话语权竞争上,中国话语权存在明显的“结构性弱势”。^④ 全球化时代,美国等西方发达国家凭借物质实力、制度机制和意识形态的优势,几乎垄断了政治、经济、军事、科技、社会、文化和对外关系等各个领域中的话语权。长期以来,在西方主导的国际话语体系下,中国话语体系长期存在“被定位”的问题,形形色色误

① 新华社资料:《中国政府对美政策—人权》,新华网,http://news.xinhuanet.com/ziliao/2007-03/20/content_5869655_7.htm,2013年1月10日登入。

② 秦刚:《奉劝美方停止借口人权等问题干涉中国内政》,中新社北京2010年7月12日电。

③ <http://www.whitehouse.gov/briefing-room/Speeches-and-Remarks/2010/05? page=3>

④ 张志洲:《和平崛起与中国的国际话语权战略》,《当代世界》2012年第7期。

读中国的言论流行于世,整个世界对中国缺乏清晰而准确的定位。^①同时,自20世纪70年代末以来,中国实施改革开放的基本政策,全面加入西方价值观主导的国际社会,不得不接受西方话语主导下的国际游戏规则,且在很多问题上采取“韬光养晦”和“善于守拙”的方针,^②不能有效地主动把一些问题讲清楚,在中美话语竞争中存在“失语”的倾向,主要表现在四个方面:

一是战略议程失语。

在中美关系发展的过程中,中国对美外交存在着一种根深蒂固的思维误区,即否定性战略思维。在此种战略思维主导下,中国面对美国时习惯性地只是考虑“美国不要做什么”,而不是“要美国做什么”。^③比如,中国希望美国不要向台湾出售武器,不要干涉西藏问题和新疆问题,不要搞贸易摩擦,不要挑起人民币汇率的争端,不要在朝核问题上捣乱,不要在黄海军演,不要插手南海问题,等等。相比之下,美国对华战略的习惯性思维是“要求中国做什么”。比如美国要求中国在气候变化问题上配合美国,要求中国在“天安舰”问题和美国站在一起向朝鲜施压,要求中国在治理金融危机和刺激全球经济复苏上“对表”,要求中国大量持有美国国债,要求中国人民币升值,等等。在中美关系的博弈中,美国在对华政策上想要的东西很明确,一旦拿不到就会施压甚至耍赖。在目前中美力量对比结构下,面对美国的大棒政策和耍赖行径,中国又无可奈何,到头来美国要做的事情中国无法阻挡。相反,对于中国希望美国不要做的事情,美国为了能够从中国拿到好处可以暂时不做,或者假装许诺不做,一旦好处拿到了,美国最终还是会继续做。

在依靠发展服务外交,将中国经济发展优势转化战略优势方面,中国做得相对不够,导致在对美外交上出现了“战略议程失语”的问题。专注于国内事务的战略思维对保护中国国土内的利益是有效的,有力地维护和巩固了中国经济持续快速发展的势头,但对于保护海外利益、海洋利益、太空利益和网络利益就捉襟见肘了。随着中国国际化程度的提高,国际与国内两个大局互动加快,要求中国外交要主动融入国际体系、主动规划战略议程、主动参与战略讨论,把捍卫海外战略利益作为中国外交的重要任务。因此,中国国家利益格局的变化,要求中国站在战略高度和长远角度规划中美战略关系的未来,既要维护中美关系现有利益格局的稳定,又要主动布局谋势,更好地维护和拓展中国的海洋利益、海外利益、太空利益和网络利益。为此,中国需要主动规划战略议程,换位思考“要求美国做什么”,或者思考一下“美国不要什么”或

① 杨锐:《谁在误读中国》,北京·科学出版社2010年版。

② 《吴建民讲述中国外交60年:韬光养晦仍要管100年》,新华网,2009年6月1日,http://news.xinhuanet.com/world/2009-06/01/content_11464495.htm。

③ 王缉思:《关于构筑中国国际战略的几点看法》,《国际政治研究》,2007年第4期,第1~5页。

者“美国不想看到什么”。事实上,美国对华外交的实用主义和逐利思维非常明确,只要坚持原则、掌握尺度、拿捏分寸、注意火候,美国还是能够接受中国提出的战略议程的。特别是当下面对美国亚太战略再平衡,中国也需要主动进行战略筹划,增强亚太地区秩序安排的话语权。因此,在中美关系步入新的阶段之后,作为具有国际战略影响的大国,中国应该逐步确立逆向性思维,与美国见招拆招,逐步寻求赢得在某一些问题上的战略上主动权,不断提升战略话语权。

二是战略目标失语

冷战结束以来,美国战略目标长期是明确而稳定的,那就是巩固美国全球领导地位,拓展美国价值观主导的国际秩序。^①从克林顿确立的参与和拓展战略到小布什的先发制人战略,一直到奥巴马出台的基于安全、繁荣、价值和国际秩序的战略,美国对外战略目标是清晰的。在此框架内,只要中国崛起不冲击美国的全球领导地位和美国价值观的世界主导地位,美国欢迎中国作为一支和平、繁荣和强大力量的崛起。^②美国对华战略变化的是具体策略和战术,时而采取接触、对话和协商的策略,时而采取施压、对抗和强硬的策略,一切服从和服务于美国清晰的战略目标。

相比之下,尽管中国战略目标也是清晰的,即为国内现代化建设营造良好的国际环境和周边环境,但中国对美外交长于战术而失于战略。在具体策略和战术问题上,中国敢斗愿和,斗而不破,十分灵活,在争取永久正常贸易关系地位、加入世界贸易组织、举办北京奥运会、推动国际制度改革等问题上取得了很大成绩。然而,中国在对美战略关注的重心是国家发展目标,而非国际战略目标,重视经济收益,轻视战略利益,重视国家利益,轻视战略信誉,重视战略合作,轻视战略竞争。因此,中国对美外交看上去缺乏可操作的明确战略目标和协调一致的战略规划。比如增持美国联邦政府债券和人民币汇率制度改革之间存在着何种内在联系?在美国对台军售、会见达赖、人民币升值、黄海军演、南海岛屿及其附属岛屿争端等问题上对美强硬究竟是为了捍卫中国的核心利益,还是为了显示中国的战略信誉?特别是在中美关系双边问题和地区、全球多边问题复杂交织的情况下,中国对美外交所追求的根本战略目标究竟是什么?即便是如一些学者所说的要向美国“显示肌肉”,也应清楚此种行为的战略目标和意义何在。从2010年以来中国对美外交暴露出的一系列问题来看,各部门

① 赵可金:《对美外交谨防失语倾向》,《东方早报》,2010年12月15日,<http://www.dfdaily.com/html/51/2010/12/15/548018.shtml>。

② 2010年5月,美国奥巴马政府发布《美国国家安全战略》,该报告承认美国实力的局限性,扩大了外交接触范围,强调国际合作的重要,表达了实现“责任分担”的强烈意向。新战略以安全、繁荣、价值观与国际秩序为四大支柱,全文见http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf,相关评述参见陈积敏:《美国领导:奥巴马政府〈国家安全战略报告〉评析》,《和平与发展》2010年第4期。

行动自相矛盾,甚至在同一问题上,有的部门在姿态上锋芒毕露,有的部门态度温和,还有的部门则完全采取一种积极对话和合作的立场。此种自相矛盾的对美外交姿态引发了外界对中国认知的混乱,对中国的战略影响力造成了不应有的损耗。

事实上,中国对美战略目标的混乱来自于冷战后长期坚持的“韬光养晦”的战略指导方针,这一方针在战略目标上是模糊的,仅仅强调要专心做好自己的事,埋头国内经济建设,在外交上恪守不扛旗,不当头,不称霸,^①是一种故意的战略模糊。这一战略模糊在中国不受世界关注的情况下是非常高明的。然而,随着中国在经济总量上超过日本成为第二世界经济大国,中国一言一行饱受世界关注,特别是中国国内现代化建设在能源资源、气候变化、市场空间、汇率制度、游戏规则等领域对国际社会具有重大影响的情况下,中国继续专心国内事务而对国际事务采取消极回避的态度,就会令中国在上越来越被动。即使中国继续保持韬光养晦的低调姿态,也难以遮蔽中国外交的光芒了。在战略全局上,中国已经从“战略机遇期”提前进入了“战略选择期”,^②中国需要转变战略模糊的方针,实行与作为新兴大国地位相适应的战略清晰方针,在一系列战略问题清晰表达自己的立场和观点,明确自己的战略目标,逐步确立地位和身份改变后的战略布局,以适应其国际地位结构转换的新现实,在中美外交中赢得符合战略目标要求的主动。

三是游戏规则失语

在与中国交往的过程中,美国善于利用其在国际游戏规则中的主导地位谋求国家利益,无论在多边舞台上还是在双边关系中,均是如此。比如在中国参与世界贸易组织问题上,美国利用在世界贸易组织中的影响力向中国漫天要价,不断层层设置障碍,在“特保”、“市场经济地位”“反倾销和反补贴”等问题上频频挑起争端,作为对华外交讨价还价的筹码。^③在二十国峰会、气候变化峰会、核安全峰会等多边框架内,美国借助其主导地位,或者采取拉拢盟友的方法设置不利于中国的议题,或者暗中支持一些国家“空降提案”,或者将多边外交议题和双边关系捆绑以多边外交为由在双边外交中套利,等等。所有这些行为从根本上来说都无非是打游戏规则牌,试图用美国主导的游戏规则捆绑中国外交,以实现美国国家利益。尽管此种行为在道义上并不光彩,但的确不违背国际关系的基本准则,是一个国家外交影响力的重要体现。

相比之下,无论在双边外交中还是在多边外交中,中国在有效地运用游戏规则维

① 周方银:《韬光养晦与两面下注:中国崛起过程中的中美战略互动》,《当代亚太》2011年第5期。

② 赵可金:《中国对外战略的转型和调整》,人民网,2010年8月30日,<http://theory.people.com.cn/GB/12583015.html>。

③ 俞燕宁:《贸易救济案件中的“市场经济地位”问题:基于中美双反案和中欧紧固件案的研究》,《国际贸易问题》,2012年第5期。

护国家利益方面还很稚嫩,不仅在改变游戏规则方面杯水车薪,而且在利用现有游戏规则提升外交影响力方面也进展不大。2009年以来,在全球金融危机引发国际社会对现有国际经济机制缺陷热烈讨论的有利时机下,中国尽管在推动国际货币基金组织(IMF)改革方面取得了一些进展,中国投票权从3.65%升至6.07%,超越德、法、英,位列美国和日本之后,实际上并未改变现有的游戏规则,国际货币基金组织的主导权依然牢牢掌握在美国等西方国家手中。^①在东亚峰会和其他东亚区域合作问题上,美国高调加入东亚合作机制,并将东亚合作实施“转基因改造”,将东亚合作的果实转化为更大范围的亚太合作机制。在东亚峰会问题上,尽管中国欢迎美国和俄罗斯参与,但对美国参与后的战略准备明显不足。^②此外,在美国高调宣布重返亚洲之后,在不到一年的时间内就把东亚国家前期历经千辛万苦组建的中日韩首脑峰会机制、中国—东盟自贸区机制等地区合作的果实弄得一片狼藉。除了美国实力因素之外,在运筹游戏规则方面的外交能力的确令人侧目。

面对美国驾轻就熟的规则实力,以国防大学的杨毅将军为代表的一些中国学者喊出了“美国不改弦,中美军事关系难更张”的口号,美国不改弦更张,中美关系难以维持稳定,甚至提出要“为中美关系立规矩”。^③此种主张尽管看到了中美关系的症结和要害所在,但问题是在中国越来越强烈地说“不”的重大战略与安全问题上,美国并没有改弦更张的意图和迹象。美国政治主流并未承认美国实力地位正在衰落,不承认西方在国际道义、发展模式等方面存在根本缺陷,反而宣称奥巴马上台后美国的对外关系和国际形象得到改善。双方在重大国际问题上的认知差距在扩大而不是在缩小。由此决定,中美关系改弦更张和重立规矩将是一个很长的过程,它将不仅取决于中国综合国力的进一步提升,更取决于中国在游戏规则方面外交能力的进一步提升。

四是形象传播失语

冷战结束以来的20年时间内,中国在美国人心目中的形象没有发生根本性的改变。很多美国人往往戴着有色眼镜观察中国,对中国抱有深深的偏见。认为中国仍然是一个“红色中国”,一个不信仰宗教的“无神论”国家,甚至在某些媒体的鼓噪下,

① 颜海燕:《IMF份额改革后的人民币汇率主权》,《特区经济》2011年第5期;宗伟、王金强:《权力结构变迁下的IMF改革:基于制度改革的分析路径》,《亚太经济》,2012年第1期;李优坤《IMF总裁之争“旧秩序”注定是赢家》,《特区经济》2012年第2期。

② 约瑟夫·奈:《奥巴马转向太平洋》,新加坡《海峡时报》网站12月7日。陶文钊:《从美国东盟峰会看美东亚政策》,《瞭望》2010年第2期;张铁根:《东亚峰会吸收美俄参加及其影响》,《亚非纵横》2010年第5期;王光厚:《美国与东亚峰会》,《国际论坛》2011年第6期。

③ 杨毅:《美国不改弦,中美军事关系难更张》,新华网,2010年7月9日,http://news.xinhuanet.com/mil/2010-07/09/content_13832144.htm。

中国成为一个“压迫宗教自由”的“专政国家”，一个“压制持不同政见者”的国家，对美国的资本主义制度是一个“威胁”，^①各种猜忌中国、抹黑中国和批判中国的声音在美国大有市场，形形色色的“中国威胁论”、“中国傲慢论”、“中国独断论”等论调流行于世，甚至有学者批评美国媒体在“妖魔化中国”。^②不管怎样，中国在美国人心目中的形象定位始终无法反映一个真实的中国，越来越成为中美关系发展的一个障碍，它构成对中国政治合法性的严峻挑战。

诚然，由于美国对于中国的误解由来已久，想要改变并非一朝一夕能够完成，特别是需要大力推进国内改革，在公平正义、民主法制、社会治理等领域取得实质性的进展。然而，中国对美传播不仅存在着美国强大媒体体系的限制和干扰，也缺乏系统完善的有效形象传播战略体系。近年来，尽管中国在加强对美传播方面做了很多工作，比如加强中美人文交流高层磋商机制、建设孔子学院、拍摄国家形象宣传片、推动中美媒体交流与合作，举办“中国文化美国行”和“中国文化节”活动、举办各种形式的民间交流活动等，然而，仍然过于依赖于官方努力，缺乏对大量民间社会交流资源的保护、开发和使用，各部门间也缺乏统一协调，难以成为化解中国形象难题的统一性力量。外交、外宣、外经贸等各个部门之间的统筹协调成为制约中国改善国际形象的一个因素。

此外，在改善中国形象问题上，还要特别注意方式方法。现在很多的语言还停留在很早的阶段，过于情绪化，例如“别有用心”“罪恶行径”“鼓吹”“炮制”“不能得逞”等等，比较生硬。国内网民听起来很有力度，但是效果往往不好甚至适得其反，给人一种话语体系不成熟的印象。要改变夸大成就回避问题，用宣传的方式回避问题等方法。还要注意转变话语体系，减少情绪化语言的使用。现在中国发展很快，话语却跟不上。要努力树立理性和成熟的话语。我们越是处于舆论中心，批评中国的声音会越多。因此。要学会坦然面对，要有大国胸怀，特别是要确立一整套协调配合的形象传播战略，尽快改变对美外交中形象失语的情况。

① Richard Bernstein and Ross H. Munro, *The Coming Conflict with China* (New York: Alfred A. Knopf, 1997); 丹尼尔·伯斯坦、阿恩·德凯基泽著，孙英春译：《巨龙：商业、经济和全球秩序中的中国未来》，北京·东方出版社1998年版；Condoleezza Rice, “Rethinking the National Interest American Realism for a New World,” *Foreign Affairs*, July/August 2008.

② 楼春豪：《进攻性现实主义“中国威胁论”的实质》，《国际关系学院学报》，2006年第3期；Thomas Christensen, “The Advantages of an Assertive China: Responding to Beijing’s Abrasive Diplomacy,” *Foreign Affairs*, Vol. 90, No 2. March/April 2011, pp. 60~65.

结论：中国需制定话语权战略

当经济总量超过日本成为第二经济大国后，中国不可逆转地步入国际政治舞台的中心地带，中美关系表现为第一大国与第二大国竞争与合作并存的复杂关系。特别是在后危机时期，国际社会背景、世界政治经济格局和国际思潮的急剧变化，使得话语权成为中美关系的一个重要维度，中美关系将不可避免地在世界秩序、双边关系、多边机制和社会价值等领域存在话语分歧。在今后较长一段时期内，在全球话语结构总体稳定的情况下，中国在与美国的话语竞争中面临结构性劣势，甚至短时期内难以改变失语的问题。

中国在话语权竞争上的劣势和失语问题，既受制于中美实力对比和国际话语结构，也受制于中国话语战略的模糊和滞后。中国长期奉行的“韬光养晦”方针塑造了中国外交不当头、不扛旗、不争论的防御话语偏好，当中国把全部注意力都集中于国内现代化建设和做好自己事情的时候，在外交战略上就很难产生强有力的话语偏好。再加上20世纪80年代以来中国奉行改革开放的基本政策，大力推进原有话语体系的改革，广泛参与全球化体系，导致原有的话语体系无时无刻不受到西方话语体系的猛烈冲击，短时期内难以确立新话语事实的权力关系。尤其是在处理中美关系过程中，更重视实用性的策略思维，缺乏明确的战略目标，不愿意将对美战略清晰化，导致在一系列战略问题上存在着失语倾向。

2008年的全球金融危机之后，美国国力受到削弱。美国出于应对金融危机的需要，希望中国在一些国际和地区问题上提出新话语，承担更多新责任。因此，适应中美关系话语权竞争的要求，中国对美外交需要重视话语权问题，重视把话语权作为中国对美外交战略的一个重要组成部分。尤其是通过明晰战略目标、设置战略议程、创新游戏规则、开展公共外交等渠道夯实中国话语体系的基础，依托中国特色社会主义模式的自我完善和发展，不断提升中国发展经验在世界上的话语权。这是新时期中国外交战略调整的重要组成部分，也是构建中美新型大国关系的重要组成部分。事实上，2012年初，习近平访美期间提出的“新型大国关系”就是中国实施话语权战略的开始，问题的关键是如何以“新型大国关系”为统领，在对美战略目标、战略议程、游戏规则和社会形象等一系列问题上制定配套措施，切实提升中国在处理中美关系中的话语权。

赵可金：清华大学当代国际关系研究院副教授

（本文责任编辑：魏红霞）

美国的南极政策与法律^①

陈 力

〔内容提要〕美国在南极的考察历史最久、活动范围最广，主导了1959年《南极条约》的缔结并引领了南极条约体系的走向。美国的南极政策目标是确保“积极而有影响的存在”。为此，美国建立了主管南极事务的部门框架及政策协调机制，出台了南极立法，采取了有效的执行措施。中国是南极事务的“后来者”和“非主权要求国”，在南极事务上与美国有共同的利益和关切，但在参与南极事务的能力、南极政策的目标定位以及南极政策法律的制定与实施等诸多方面与美国存在较大差距。美国的南极政策与法律对我国有重要的启示。

关键词：美国政治 美国法律 南极 南极条约体系

南极条约体系被视为国际合作的典范。作为南极大陆的非主权要求国，中国与美国对南极事务有许多共同的兴趣与关切。两国均为南极协商会议成员国，在南极事务上享有平等的“话语权”。但是中国在南极事务上所发挥的作用与影响力与美国有较大的差距。美国是南极条约的设计者与南极条约体系的主导者，不仅引导着南极条约的制度走向，在南极国际治理中发挥着领导者的作用，而且围绕其南极利益，制定了持续而稳定的政策目标与操作性较强的法律。

本文将以南极活动与南极条约诞生为背景，解析美国南极利益与南极政策目标的形成过程，详细分析美国行政、国会以及法院在美国南极政策与法律制定与执

① 本文系笔者主持的国家哲学社会科学基金项目《我国南极权益维护的法律保障研究》(项目编号：11BFX141)以及中美富布莱特项目 Antarctic Governance and the US-China Cooperation Under the Antarctic Treaty System(2012~2013)、国家重大专项《南北极环境综合考察项目——极地国家利益战略评估专题》(2011~2015)之子课题《南极法律属性与南极权属的相互制约和影响》的阶段性成果。笔者特别感谢匿名审稿人对本文初稿提出宝贵的修改意见，而文章不足不周之处悉归笔者担当。

行中的不同作用,归纳其南极政策与法律的特点。并结合我国南极科考与现行的南极政策与法律,分析我国存在的不足,从美国经验中得出有益的借鉴与启示。

一 美国的南极活动与南极条约的诞生

美国今日在南极发挥的重要作用与扮演的角色,与其在南极历史悠久的探险活动密不可分。美国在南极的探险活动几乎与美国建国同步,活动的范围也最为广泛。研究美国在南极的探险历史可以梳理美国南极政策的发展轨迹,更好地理解当代美国在南极的利益所在。1959年《南极条约》诞生前,美国在南极的活动大致可以分为两个阶段:一是1775年至1948年的南极探险活动;二是国际地球物理年以及《南极条约》的谈判与签署。

(一)1775~1948年的南极探险活动

美国的南极活动最早源于私人在南极海域捕捞海豹和捕鲸活动,在漫长的南极海域捕捞作业中,美国的纳萨尼尔·帕尔马(Nathaniel Palmer)被认为是首个于1820年发现南极半岛的人。^①1830年,美国地理学家詹姆斯·艾茨(James Eights)是首个在南极大陆工作的科学家,当时他登上了安娜湾(Annawan),并从南夏特兰岛沿南极半岛一直向西方向进行了大量的科学调查活动,今天南极西经90~100度的艾茨海湾就是以他的名字命名的。^②1839年至1840年由多个国家联合资助的探险活动深入到了南极大陆,领导者是美国海军军官查尔斯·威尔克斯(Charles Wilkes),此次官方探险活动首次证实了南极大陆的存在。^③此后的70余年,除了定期的捕鲸活动,美国的南极探险活动一度中断。直到1928年至1930年以及1933年至1935年,在私人机构资助下,美国海军少将理查德·伯德(Richard E. Byrd)两次率队对南极进行了探险活动,其间探险队首次飞越了南极点,再次引发美国对南极的极大兴趣与关注。1935年,美国人林肯·埃尔斯沃思(Lincoln Ellsworth)到了南极,纵贯南极飞到罗斯冰架,并要求美国对80°W~120°W之间的90万平方公里的区域实行主权管制。1938年,埃尔斯沃思再次从南极内陆飞到南极点。1939年1月11日又进行了一次内陆飞行,投下了带有领土主权要求的标志物和一面小旗子,将

① 关于最早发现南极大陆的人的争议至今仍未停止,美国认为帕尔马是首个发现南极大陆的人,英国认为是英国船长爱德华·布兰斯菲尔德(Edward Bransfield),而前苏联则将其归功于其海军军官撒迪厄斯·冯·柏林豪森(Thaddeus von Bellingshausen)。Paul Allen Carter, *Little America: Town at the End of the World* (New York: Columbia University Press, 1979), p. 11.

② U. S. *Antarctic Program Participant Guide, 2010~2012*, p. 1. available at: www.usap.gov.

③ Kenneth J. Bertrand, *Americans in Antarctica: 1775~1948* (New York: American Geographic Society, 1971), Special Publication, p. 188.

其命名为美国高地,并要求这块 20 万平方公里的地区归美国所有。^①

尽管美国的探险家们强烈呼吁政府对南极部分区域行使主权,但美国政府从未做出正式的官方主权声明。1924 年美国政府发表由国务卿查尔斯·埃文思·休斯(Charles Evans Hughes)起草的关于南极的第一个政策性声明:“对于无主土地,仅靠发现,甚至伴随正式的占领还不足以构成一国对该无主地有效的领土主权,除非一国对该无主土地行使有效的实际的控制;”此后,美国最大规模的南极探险活动是“1946~1947 跳高行动”(Operation Highjump in 1946~1947),动用了 13 艘船舶、数架飞机以及 4700 人次,完成了对南极洲 60% 的海岸线的观测和摄影,重新调查了美国先前调查过的西南极洲地区,再次登上了查尔斯·威尔克斯和埃尔斯沃思曾经考察过的地区,但由于此次航空摄影在许多地区缺乏适当的地面控制点,因而并没有实现预期目标;第二年,海军又进行了代号为“风车行动”(Operation Windmill)的计划,建立地面控制点和继续进行绘图。这一阶段,美国政府秘密鼓励公民以个人名义宣示主权或做上标记。^②

英国、法国等七国相继宣布各自在南极洲领土主权要求的事实迫使美国政府重新审视其南极主权立场。当时国务院起草的文件称:“美国政府应积极地反对其他国家的领土主权要求,并努力通过‘建设性占领’来取得在南极的控制权。”为此,政府决定正式成立科学考察队,要求重新调查以前观察过和绘制过地图的地区,令考察队员回忆考察情况并写进政府备忘录,为在南极地区实行控制权打下基础。罗斯福总统执政时期设立了“美国南极服务”项目(United States Antarctic Service,简称 US-AS),指示“科考队可以做适当的工作,例如从飞机上投下刻有要求领土主权标志的物体,安置一些刻有主权标志的石碑等有助于今后在该区要求领土主权的标志。考察时要细心记录周围的每一个细节并加以妥善保存。如果没有国务卿的特别指示,这些活动记录不能公开发表。”然而,美国的这一潜心政策准备却因第二次世界大战爆发而被迫中断。^③

(二) 国际地球物理年与南极条约的诞生

在 1954 年召开的罗马会议上,国际地球物理协会将第三届极地年确定为“国际地球物理年”(International Geophysical Year,简称 IGY,1957~1958 年),67 个国家计划参加此次在南极地区的科考活动,又称国际地球物理年计划。^④ 同年 7 月,艾森

① U. S. Antarctic Program Participant Guide, 2010~2012. pp.1~2, available at: www.usap.gov.

② U. S. Antarctic Program Participant Guide, 2010~2012. pp.1~2, available at: www.usap.gov.

③ 详见 Christopher C. Joyner and Ethel R. Theis, *Eagle over the Ice: The U. S. in the Antarctic* (Hanover and London: University Press of New England, 1997), pp. 23~25.

④ U. S. Antarctic Program Participant Guide, 2010~2012, p. 2, available at: www.usap.gov.

豪威尔总统同意国家安全委员会做出的“将科学研究和国家利益用一种‘权宜结合’的松散方式联系在一起的国家计划。”该计划评价了南极的战略意义和资源价值,建议美国保持在南极的权利,并继续拒绝承认别国在其占领地区的主权要求,确保对其所发现的资源仍有主张权。计划提出,美国应在适当时候重申领土主权,同时表示随时都愿意与其他要求领土主权的国家进行协商,并开展配套的制图、考察和建立永久站活动。国会相应地通过了 S3381 与 HR8954 等两个法案,授权对南极进行考察;政府则制定了 1956~1957 年间的探险计划“第二号深冻行动”(The Operation Deep-freeze II)。

然而,1956 年 1 月,艾森豪威尔总统重新修订了国家科学委员会第 5424/1 号计划。^① 新政策不再强调美国的领土主权要求,而是在保留美国相关权利的前提下,侧重寻求与主权要求国达成协议,以使各国都有南极考察和科学研究的自由。此后,艾森豪威尔以国际地球物理年为契机,重新提出“国际合作考察”的建议,并写信邀请其他 11 个参加了 1957~1958 年国际地球物理年的国家到华盛顿共同起草《南极条约》,他在信中提到“美国奉行这一原则:即巨大的、荒凉而又无人居住的南极应仅用于和平目的……我们提议南极应对所有国家开放以展开科学或其他和平活动。”同期,国务卿杜勒斯也在讲话中阐述了美国政府的基本立场和建议:“……鉴于美国的上述南极活动,美国政府保留美国对南极地区的各种权利,包括声称领土主权的权利。美国政府主张在遵守《联合国宪章》宗旨和原则的情况下,对南极有直接兴趣的国家能相聚一起共同制定包含和平目的的条约,以使南极更好地满足整个人类利益。”^② 在美国的推动下,1959 年 12 月 1 日,12 个国家签署了《南极条约》。该条约于 1961 年 6 月 23 日正式生效,并成为其后美国南极政策与法律的基础。

综上所述,南极条约诞生前,美国的南极探险与考察活动经历了由私人探险为主(1939 年之前)到政府主导的考察活动的转变。其中伯德与埃尔斯沃斯南极探险的成功与发现曾促使美国政府认真思考美国在南极的利益所在。1939 年是个重要转变,七个国家陆续提出南极主权要求、纳粹德国在南极的探险活动以及伯德少将计划第三次南极探险的一系列事件促使罗斯福政府采取更为激进的南极政策,以政府活动为主的“美国南极服务”项目开始运转。项目的主要目标是:“其一,证明无论冬夏,人类可以在南极某一部分永久性定居(occupy);其二,证明每年较少的政府拨款即可维持此种永久性定居,以便实现以下四项目标:西半球的国家防御、无线通信、气象以

① 313 Memorandum of Discussion of the b272d Meeting of the National Security Council, Washington, January 12, 1956, available at: <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1955-57v11/d313>.

② For the Statement by President Eisenhower and Text of United States Note Addresses to the Foreign Ministers of the Eleven Countries, see *Department of State Bulletin*, Vol. 38 (June 2, 1958), p. 910.

及矿产资源。上述每项目标都具有同等的重要性。”^①但1941年,美国对南极的宏大战略却因卷入第二次世界大战而被迫中断。战争结束后,美国基于现实与长远的战略利益考量,最终选择推动南极的国际治理。

二 美国的南极利益与政策目标

美国在南极的利益是美国国家利益的一个组成部分,但与传统的美国国家利益特别是国家安全、经济安全、军事安全等国家核心利益相比,南极利益居于次要地位,主要原因在于美国直接领导和推动了南极条约体系的建立,并确立了冻结主权、南极和平利用、非军事化、科学研究自由以及环境保护等南极国际治理的基本原则。^②

尽管如此,美国在南极仍具有广泛而重要的利益。里根总统在马尔维纳斯群岛战争时的对外政策声明中再次重申了这一立场:“美国在南极具有重要的政治、安全、经济、环境以及科学利益。”^③而1959年缔结的《南极条约》则成为美国实现或追求其南极利益的有效国际工具。^④事实上,《南极条约》签署后,美国的政策目标始终是维持和强化南极条约体系,支持美国的南极项目,保持美国在南极积极而有影响的存在。^⑤具体而言,美国的南极政策可以概括为:(1)不承认他国的领土主权要求,但保留美国的主权要求;(2)保留美国未来参与南极利用的权利;(3)南极利用仅为和平目的;(4)科学考察自由。^⑥从《南极条约》生效后的美国南极政策不难发现,其南极利益与南极政策目标始终一贯,并无实质性改变,只是在南极利益的目标顺序上有些微调整。例如,随着1991年《南极环境保护议定书》的签署,美国在南极的经济利益

① “Letter from Roosevelt to Byrd, July 12, 1939”, Elliott Roosevelt, ed., *F. D. R. His Personal Letters* (New York: Duell, Sloan, and Pearce, 1950), Vol. II, pp. 906~907.

② M. J. Peterson, *Managing the Frozen South: The Creation and Evolution of the Antarctic Treaty System* (Berkeley: University of California Press, 1988), p. 3.

③ “Question of Antarctica,” Study Requested Under General Assembly Resolution 38/77, Report of the Secretary General, UN GAOR Annex (Agenda Item 66), UN Doc. A/39/583, Vol. III (1984), p. 126.

④ Testimony of R. Tucker Scully, director, Office of Oceans and Polar Affairs, Department of States. See Senate Committee on Commerce Science and Transportation, *Antarctica: Hearing*, 3. Mr. Scully reiterated the importance of the Antarctic Treaty for the pursuit of US interests in Antarctica in interviews with both authors.

⑤ 例如,1982年美国总统一里根在白宫备忘录中再次重申:(1)美国的南极项目应保持一定水平,以便提供一个积极的有影响力的南极存在,进而维护美国在南极的广泛利益;(2)美国的南极存在应包括在主要领域的科学研究活动、对南极高极点及美国科考站的常年占有和必要的后勤保障。See Polar Research Board Commission on Physical Sciences, Mathematics, and Resources National Research Council, *U. S. Research in Antarctica in 2000 A. D. and Beyond: A Preliminary Assessment* (Washington D. C.: National Academy Press, 1986).

⑥ *U. S. Antarctic Program Participant Guide, 2010~2012*, Chapter 1, p. 3, available at: www.usap.gov.

开始让位于其在南极的环保与科考利益。

(一) 美国在南极的地缘战略利益

美国在南极的地缘战略利益 (geostrategic interests) 包括其在南极的安全与经济利益。其中,经济利益突出地体现在对南极大陆及其附属海域潜藏丰富矿产资源的未来开发与利用。虽然尚无精确的储量数据,但南极蕴含丰富的矿产与石油资源已经是不争的事实。美国甚至认为矿产资源,特别是石油将使南极成为人类可资利用的最后一片大陆。^① 在 1991 年《南极环境保护议定书》(议定书)签署之前,美国在南极的经济利益主要体现在寻求对南极矿产资源潜在的开发与利用上:以确保环境安全的方式从事南极的矿产资源活动,确保美国公司享有平等的开发权利。^② 但为了协调南极条约成员国的利益,维护南极条约体系的持续与稳定,美国不得不放弃以“公平利用”为核心的 1988 年《南极矿产资源活动管理公约》(简称 CRAMRA),转而推动和支持全面禁止南极矿产资源利用的《南极环境保护议定书》。

美国的安全利益主要是确保南极的政治稳定与法律秩序,其中,南极主权问题是最重要的关切与支点。1959 年《南极条约》缔结前,美国关于南极地位的政府立场曾经摇摆不定。官方文献记录了美国在南极法律地位上不同时期的立场:(1)1924 年前,美国没有形成具体的南极政策;(2)1924 年到 20 世纪 30 年代中期,美国单纯否定其他国家对南极主权要求的各种可能性;(3)从 20 世纪 30 年代中期到 1957~1958 年的国际地理年,美国政府鼓励其国民对南极伸张主权;(4)从 1958 年至今,美国官方声明决定放弃对南极领土主权的的要求,转而全面支持建立南极问题的国际合作机制。^③

几个重要因素促成了美国对南极主权立场的转变:首先,美国难以确定合适的伸张主权的南极领土。在七个国家对南极大陆提出主权要求之后,南极 80% 的面积已被“瓜分”,剩下的 20% 的区域自然环境异常恶劣,人类难以进入或进入成本巨大,成为其他主权要求国的“弃儿”。对于“丧失”主权要求先机的美国而言,自然对这个“鸡肋”难以产生兴趣;其次,美国不希望因提出新的主权要求而与友好国家构成敌对。如果对已被其他国家“瓜分”的南极大陆伸张全部或部分主权,势必造成与英国等西方盟友的关系紧张,美国在西半球的承诺也将受到极大威胁;第三,美国担心此举引起与其持有相同立场的苏联的效仿,进而导致冷战加剧;最后,也是最重要的考量因素:如果不承认他国的主权要求,则美国也很难巩固自身对南极主权要求的法律基

① Christopher C. Joyner and Ethel R. Theis, p. 154.

② Christopher C. Joyner and Ethel R. Theis, pp. 138~139.

③ W. M. Bush, eds., *Antarctica and International Law: a Collection of Inter-state and National Documents*, Vol. 3, p. 420.

础,进而引发群起效仿的危险,同时还将阻碍美国在南极大陆所有区域活动的权利。^①

正是基于其南极国家利益的考量,美国设计并主导了1959年《南极条约》的缔结。《南极条约》的核心条款是第四条确立的“领土主权冻结”原则。^②该条款的创新设计确保了不同利益诉求国家对该条约的最终批准,也使《南极条约》得以发展成为南极条约体系的基石。^③对于七个主权要求国而言,因《南极条约》确保了其他非主权要求国不会再提出新的主权要求,对其构成挑战,因此无需采取行动捍卫其“主权权利”,也确保了其他国家在其“主权要求领域”的活动不会损害其利益;对于非主权要求国而言,第四条确保了进入南极从事相关活动时不被主权要求国阻碍的权利;而“冻结原则”更符合美国的国家利益。通过在《南极条约》中“将主权争议移除,美国得以从其南极主权问题的困境中摆脱,”^④从此可以在《南极条约》框架下无限制地进入整个南极大陆。因此,美国是以“南极主权的冻结”换取其在南极大陆更为广泛和长远的国家利益。^⑤在《南极条约》框架下,美国非常审慎地确保不会丧失对南极大陆的任何权利。例如,通过在具有重要战略意义的南极点设立阿蒙森—斯科特科考站,并对其进行持续性占有,以显示美国在南极的实质存在。一名观察员一针见血地指出:“尽管美国否认其他国家对南极的主权要求,并强调占有只有在传统国际法意义上才是有效的,但美国从其自身利益角度始终小心翼翼地保留着其主权要求的基础。”^⑥

(二)美国在南极科学考察上的利益

迄今为止,南极科考仍是人类在南极大陆最主要的活动形式。科学研究是美国

① Christopher C. Joyner and Ethel R. Theis, pp. 39~40.

② 《南极条约》第四条规定:“一、本条约的任何规定不得解释为:(甲)缔约任何一方放弃在南极原来所主张的领土主权权利或领土的要求。(乙)缔约任何一方全部或部分放弃由于它在南极的活动或由于它的国民在南极的活动或其他原因而构成的对南极领土主权的要求的任何根据。(丙)损害缔约任何一方关于它承认或否认任何其他 后期 957 国家在南极的领土主权的的要求或要求的根据的立场。二、在本条约有效期内所发生的一切行为或活动,不得构成主张、支持或否定对南极的领土主权的的要求的基础,也不得创立在南极的任何主权权利。在本条约有效期内,对在南极的领土主权不得提出新的要求或扩大现有的要求。”

③ Christopher C. Joyner and Ethel R. Theis, p. 34.

④ Deborah Sharpley, *The Seventh Continent: Antarctica in a Resource Age* (Washington, D. C.: Resources of the Future, 1985), p. 19.

⑤ 美国学者曾多次表明这一立场。如彼得森(M. J. Peterson)评论道:1959年,美国并未对南极大陆特定区域提出主权要求,很大一部分原因是缺乏对整个南极大陆的深入了解。美国不提出主权要求将有利于美国对整个南极大陆的科学考察与科学研究活动,反之如果提出特定区域的主权要求,则将使美国进入整个南极活动成为不可能。See M. J. Peterson, *Managing the Frozen South: The Creation and Evolution of the Antarctic Treaty system*, (Berkeley, CA: University of California Press, 1988), p. 53;“如果美国仅对南极特定地域提出主权要求,则将损害美国在未伸张领域的权利。”See Quigg, *A Pole Apart*, p. 14.

⑥ Howard J. Taubenfeld, “A Treaty for Antarctica,” Issue 531 of *International Conciliation*. 1961, p. 255.

南极政策形成与发展的最主要的推动力量。美国的南极科考利益目标在于确保美国在南极进行持续性的科学研究,促进南极大陆的科考合作,进而有效地服务于美国在南极的地缘战略利益。例如,1957~1958年的国际地球物理年名义上是科学活动,但实质是服务于美国的政治与法律诉求。同样,通过科学手段,美国在南极点建立科考站的目的也是服务于美国的地缘政治利益,因为该南极点具有象征意义,对整个南极大陆所有的扇形区域都有发言权。^①在1965年美国国会举行的听证会上,前南极项目负责官员大卫·泰瑞(David M. Tyree)就强调了南极科考对美国的政治意义:美国在南极存在的理由“超越了科学本身,是为了确保美国在南极的领导地位,以便保证美国的安全利益,确保美国在南极条约体系走向上的发言权与主导权并符合人类未来的需要。”^②理查德·阿金森(Richard Atkinson)也强调:“南极的科学研究是反映美国在南极积极而有影响存在的主要表现形式。”^③事实上,从南极条约体系几十年的发展脉络可以清晰地看到,南极科考活动已经、仍在并将继续为美国在南极科学研究以及南极事务决策的核心与领导地位提供重要的支持力量。

(三)美国在南极环境保护与南极旅游上的利益

1959年《南极条约》并无条款直接涉及南极的环境保护问题。只有第九条有关缔约国具有“南极生物资源的保护与养护”责任的条款与南极环境有关。20世纪90年代以后,随着人类南极活动增加与全球气候变化,南极的资源与环境问题日益突出。1988年《南极矿产资源活动管理公约》签署,主要规定了南极矿产资源的保护与公平合理利用问题。但由于澳大利亚与法国政府拒绝批准而无法生效。为了避免这种状况威胁整个南极条约体系的生存,美国适时调整了在南极的利益目标,在国会支持下,与其他协商会议成员国谈判一个更加全面的、侧重环境保护而非资源利用的综合性条约。随着1991年《南极环境保护议定书》及其相关附件的签署,美国在南极的经济利益(特别是矿产资源开发与利用上的利益)开始让位于环境保护利益。此外,促成这一转变的另一个重要因素是,美国意识到南极恶劣的自然环境以及遥远距离使得南极蕴含的矿产资源在可预见的未来尚无开采利用的可能性,因此矿产资源利益并非迫在眉睫的国家利益。与美国在南极的科考利益相似,维护美国南极环境利益将是长期的政策目标,因为这将确保南极的和平利用、促进南极体系的稳定与发展,并最终有助于美国在南极政治利益的实现。^④

① Christopher C. Joyner and Ethel R. Theis, p. 90.

② House Committee on Interior and Insular Affairs, “Antarctica Report, 1965”: Hearing, 27.

③ Dr. Atkinson's Remarks are in House Committee on Science and Technology, “US Antarctic Program: Hearings,” 76, 1979.

④ Christopher C. Joyner and Ethel R. Theis, p. 135.

与环境问题密切相关的是日益升温的南极旅游。目前乘船赴南极的旅游者 1/3 是美国公民,超过半数的南极旅游探险活动在美国境内组织并受美国法律管辖。美国在南极的旅游利益主要体现在确保美国公民在南极的旅游安全,同时减少旅游活动对南极生态环境的影响,美国支持安全、负责和环境友好型的南极旅游活动。在南极条约体系内,美国是南极旅游政策以及相关的南极环保政策与法律的主导者。例如,在 2009 年的第 32 届南极条约协商会议(简称 ATCM)会议上,美国就提出“工作文件”,建议赴南极的乘船旅游,每船人数应不超过 500 人,以确保游客安全及减少对南极环境造成的影响。该建议最后以“措施”方式获得通过,并成为有约束力的法律。

三 美国南极政策与法律的制定与执行

由于南极事务的特殊地位及美国的国内政治,美国南极政策与法律的主要制定与执行者是行政部门,其中最具影响力的是国务院以及国家科学基金会。此外,国防部下辖海军、国土安全部(原运输部)下辖美国海岸警卫队、国土安全部等在政策与法律的执行上也发挥了不同作用。为减少不同行政部门的职能冲突,协调资源分配,统一重大的南极决策,美国还建立了跨部门的南极政策小组。国会在南极政策、法律的制定中居于次要地位,其主要职能是批准预算拨款、举行听证以及制定必要的南极国内立法;由于南极事务多涉及国家义务,美国法院对南极法律的影响有限。

(一) 美国南极政策、法律的主管机构与职责分工

1. 行政主管部门

1959 年《南极条约》生效后,围绕南极条约体系与美国南极政策的执行,美国建立了结构清晰、分工明确的南极事务协调机制与分管机构框架。这些部门以美国国家“南极研究项目”(The United States Antarctic Research Program)^①为核心行使不同职能。

(1) 南极政策/工作小组

南极政策/工作小组(Antarctic Policy/Working Group,简称 APG/AWP)设立于 1965 年约翰逊总统执政时期,是美国在南极活动的总体政策指导部门。^②是协调

① ARP 是美国负责南极研究与南极存在(presence)的国家项目,由联邦政府资助与管理。项目包括科考船、飞行器、考察站以及南极营地的管理与运作,吸引了美国数目庞大的大学与科研机构的科学家、学术资源以及多个联邦机构甚至商业机构的参与。参见 Facts about The United States of America Antarctic Program. Division of Polar Programs National Science Foundation July 1986。

② Lyndon B. Johnson, “Statement by the President in Response to a Progress Report by the Antarctic Policy Group,” in Public Papers of the Presidents of the United States; Lyndon B. Johnson, 1965, Vol. 1, (Washington D. C. : GPO, 1966), pp. 468~469.

不同行政部门的专门机构,由国务卿(担任 APG 主席)、国家科学基金会总裁、国防部长或其代表以及其他职能部门的代表组成。南极政策小组主席有权邀请其他部门的代表参加相关的临时会议。

(2) 国家科学基金会

国家科学基金会(National Science Foundation, 简称 NSF)主管美国的“南极项目”(US Antarctic Program)。总体负责美国南极活动的资金项目运作以及管理事务,具体职能包括:负责年度计划与预算,并提交国会审议;促进南极的科学研究目标,与科学界广泛交流并获取建议;听取美国大学、其他研究机构以及相关政府部门关于研究计划的建议,评估项目目标、科学价值以及后勤支持方面的建议,向上述研究机构拨款以实施具体项目;详细计划相关后勤保障计划,为美国海军及海岸警卫队提供必要的资金支持;负责管理与商业机构^①订立的管理运作南极科考站与设施的合同;与其他南极条约国在科学考察以及后勤保障方面开展合作;负责任命驻南极高级代表;作为美国搜集不同机构与非政府组织有关南极记录、南极档案、南极文件、南极地图等信息的信息来源以及最后的归档地。

(3) 国防部

由国家科学基金会负责拨款,国防部下辖美国海军主要协助计划与执行南极的后勤保障,以确保南极基本物资的持续性供给。具体职能包括:负责美国麦克默多(McMurdo)科考站的运作(包括向该站运送物资与燃料等);负责直升机或其他航空器运输,以支持南极科考项目以及南极内陆科考站的物资运输;负责南极与美国之间的沟通与交流;负责美国在南极人员的安全与医疗;负责美国设在新西兰基督城(Christchurch)中转基地的运作等。

(4) 国土安全部

由原运输部司职的南极事务后被转移至国土安全部,其下辖的美国海岸警卫队在国家科学基金会资金支持下,提供南极水域的破冰服务,具体包括:每年美国麦克默多科考站补给运输的预先破冰服务;年度的帕尔马科考站的运输补给服务;提供船上科考项目的支持;每艘破冰船都配备两架直升机负责冰情勘察,部分货物装卸以及科学考察项目的支持工作。

(5) 内政部

美国内政部航空管理局(Aviation Management Division DOI/AMD)提供采购协助,合同管理以及与美国南极项目订立的商业飞行器服务合同的检查等工作。地

^① 1986年时为美国新泽西州的 ITT 南极服务有限公司 ITT Antarctic Service, Inc. Paramus, New Jersey, 现为 Raytheon Polar Services 公司,简称 RPSC。

理调查局(Geological Survey)提供南极的地图监控,编辑出版地质地形测量图,并负责南极地区的命名工作。

(6) 国务院

《南极条约》签署后,艾森豪威尔总统责成当时的预算局负责组织南极政策与项目框架。1960年8月3日,预算局公布了名为“美国在南极的计划与行动项目”,对南极责任部门进行了分工。其中,负责南极政策制定的主管部门是国家安全理事会下设的行动协调委员会(简称 OCB)。肯尼迪总统执政后撤销了该协调委员会,将政策制定的主要职能转给了国务院。自此,除了主持南极政策小组工作以外,国务院还负责制定美国的相关南极政策及与南极项目有关的对外政策指引,同时承担对南极条约体系的解释与执行方面的法律事务。

2. 美国国会

国会主要通过监督、立法、拨款以及组织听证会等方式对美国的南极政策产生影响。但与行政部门相比,国会对美国南极政策的影响是次要的,也是阶段性的。虽然个别议员对南极问题偶尔产生关切和兴趣,但通常只有南极事务成为公共议题的情况下才会引起国会关注。参议员欧内斯特·黑林(Ernest F. Hillings)曾指出:“在国会,南极并未成为热点议题,南极大陆如此遥远,没有多少选民会关注到它。”^①不过,20世纪90年代初,在国内政治势力、利益集团以及环保组织的影响下,美国第101届国会曾掀起一股南极问题的热潮。该届国会通过联合决议、听证会、议员的公开声明以及国内立法等方式,处理了南极矿产资源的相关议题。与以往历届国会没有相关南极议案不同,1989~1990年的第101届国会共提交了五份涉南极议案以及四项相关决定。南极事务之所以成为美国第101届国会关注的焦点,主要有三个原因:第一,自从1980年以来,南极事务成为公众关注的焦点之一。其中最重要的原因是1985年以来,科学考察发现每年春季南极大陆上空都会出现臭氧层空洞;第二,公众日益觉醒的全球环境相互依存意识。1990年一年之内,美国多个重要期刊封面都刊登了有关南极议题,引起公众对南极环境保护问题的强烈关注;第三,1988年《南极矿产资源活动公约》签署后法国、澳大利亚的拒绝批准推进了美国国会对南极事务的

^① Senate Committee on Commerce, Science, and Transportation, “Protecting Antarctica’s Environment: Hearing before the Subcommittee on Science, Technology and Space,” 101st Cong., 1st sess., 8 September 1989, 5.

关注与行动。^①

除批准南极条约外,美国国会在南极事务上的最主要贡献是进行南极国内立法,为规范美国公民在南极的各种活动提供基本法律框架。^② 依据美国宪法第六条第二款之规定,“美国宪法以及依据宪法制定的美国法律和在美国权力下缔结或将要缔结的一切条约,均为美国的最高法律。”在一元论模式下,美国参加或缔结的国际条约被分为“自动执行条约”与“非自动执行条约”,前者无需经过国内立法即可直接在美国获得执行,而后者必须转化为国内法后才得以在美国执行。从1959年《南极条约》生效后的美国国会立法来看,需要转化为国内法的南极条约数量不多,但针对性极强,主要围绕南极重要条约在美国国内的实施与执行。从1978年开始,国会制定的涉南极立法主要包括:

(1)1978年《南极保存法》。^③ 主要是为履行1964年南极条约协商会议通过的《南极动植物保护措施》(Agreed Measures for the Conservation of Antarctic Fauna and Flora)义务制定。主要内容包括立法目的、适用范围、具体罚则以及执法机构等。立法目的是为了保存和保护南极的哺乳动物、鸟类、植物及其赖以生存的生态环境;适用范围(属地与属人范围)包括:南纬60度以南的南极区域;在南极的美国公民;特定的在南极参与美国政府南极活动的人员;负责组织南极探险考察活动的美国的公司或其他法律实体;向美国境内运送南极动物或植物的在美国境内的美国人与外国人。该法规定,除非依照法令或获得授权或许可,下列行为属于民事或刑事违法行为:a. 捕获南极哺乳动物或鸟类;b. 从向南极引进非原生动植物;c. 进入特别保护区或科学考察区;d. 在南极大陆和海域倾倒、处置污染物;e. 将一些特定物品从南极带入美国等。违反《南极保护法》最高可被判处1.1万美元及一年监禁。其他处罚措施还包括将其从南极驱逐、终止许可或被雇主制裁等。该法授权美国NSF作为执法机构,并要求NSF制定法案的实施细则,包括许可证颁发、运往或运自南极大陆动植物的控制与管理措施等。

(2)1984年《南极海洋生物资源保护法》。^④ 主要是为执行美国加入的1980年

① 《南极矿产资源活动管理公约》签署后,由于澳大利亚与法国先后拒绝批准该项公约,使得美国国会不得不对该公约重新考量。参议院与众议院分别提出决议,呼吁美国与其他南极条约协商国成员重新谈判一项新的条约,禁止一切形式的对南极矿产资源的商业利用与开发,将南极视为全球公共生态领地予以更加全面的保护。Christopher C. Joyner, “The Role of Domestic Politics in Making United States Antarctic Policy,” *Governing the Antarctic: The Effectiveness and Legitimacy of the Antarctic Treaty System*, ed. OLAV SCHRAM STOKKE & DAVOR VIDAS (Cambridge University Press, 1996), pp. 419~420.

② Christopher C. Joyner and Ethel R. Theis, p. 191.

③ 1978 Antarctic Conservation Act. Public Law 95~941.

④ 1984 Antarctic Marine Living Resources Act. 16 U. S. C. Chapter 44A § 2431~2444.

《南极海洋生物资源保护公约》。该法共 14 节。主要包括立法宗旨与目的；定义；代表；保护措施、守法体系与检查；非法行为；具体规制；民事制裁；刑事犯罪；执行；法院管辖权；联邦机构分工合作；与现行条约与法规的关系；适当授权以及可分割性等内容。核心内容是授权美国国务院会同国家科学基金会任命美国驻南极海洋生物资源保护公约委员会（简称 CCAMLR）代表，决定该委员会做出的相关保护措施是否可以接受以及建立必要的执行与检查机制等。

(3)1990 年《南极保护法》。^①该法主要是为执行 1988 年《南极矿产资源活动管理公约》而制定，核心内容是禁止美国公民和美国管辖下的任何人从事南极矿产资源的开发活动。强调任何从事、资助或者故意支持南极矿产资源活动的美国公民行为均为非法。由于《南极矿产资源保护公约》未能生效，该法部分内容被 1996 年美国《南极科学、旅游及保护法》所替代。

(4)1996 年美国《南极科学、旅游及保护法》。^②该法通过对 1978 年《南极保存法》以及 1990 年《南极保护法》的修改以执行 1991 年《南极环境保护议定书》。由于 1991 年《南极环境保护议定书》（包含其附件）的内容大大扩充，该法对 1978 年《南极保护法》做了较大幅度的修改，主要体现在：(1)对 1978 年《南极保存法》第 4 节进行修订，扩大了“非法行为”的范围。在原有七种非法行为的基础上，细化为两大类非法行为，一类是一般违法行为（a 列举了 13 种违法行为），第二类是未经许可的违法行为（b 列举了 5 类违法行为），此外，第 4 节 c 还补充了紧急情况下的例外豁免原则；增加了对违法行为的处罚力度，罚金由原法案规定的 1.1 万美元，增加到 2.5 万美元；(2)在原法案第 4 节基础上，根据《议定书》要求补充增加了第 4 节 a，即环境影响评估；(3)补充增加原法案第 5 节关于许可的相关规定；(4)补充增加原法案第 6 节关于授权 NSF 总裁制定执行议定书附件 2、附件 5 以及本法案的实施细则；(5)修改原法案第 14 节有关保留条款，主要涉及新法案的溯及范围与效力问题。此外，该法案还对 1990 年《南极保护法》进行修订，除了重申无限期禁止美国公民和公司在南极的矿产资源开发活动以外，强调该法的修订是为回应美国参议院敦促美国政府与其他南极条约协商成员国（ATCPs）重新谈判关于无限期禁止南极矿产资源活动的协议与立法要求；同时撤销 1990 年《南极保护法》第 5 节以及第 7 节（16 U. S. C. 2464 and 2466）的规定；原法案第 6 节内容（16 U. S. C 2465）则由第 5 节内容所替代。

3. 美国法院

美国法院对国内南极法律的影响非常有限。究其原因，首先，南极条约体系主要

① 1990 Antarctic Protection Act, 16 U. S. C. §§ 2461~2466.

② The Antarctic Science, Tourism and Conservation Act of 1996, Public Law 104~227.

调整的是一国政府在南极的活动与行为,因此,履行南极条约权利与义务的主体也应是南极条约成员国政府,这就不难解释为什么美国南极政策与法律的主要执行者是美国的行政机构而非其司法机构;其次,南极条约体系具有公法性质,因此一般都是通过美国国会以成文法,而非判例法的方式将其转化为国内法;第三,1959年《南极条约》在南极司法管辖权上留下了一个巨大的立法空白。条约对于在南极各类人员(包括各国政府派出的执行南极公务活动的人员以及进行商业探险、旅游活动的个人或法律实体等)活动而产生的民事或刑事管辖冲突问题(包括司法管辖以及法律适用)并没有做出清晰的规定,^①因此,法院只有在这一特定领域才可能发挥作用。

目前,美国法院已审理的涉南极案件主要包括两类,一是涉南极行政案件,包括对美国政府南极行政行为的司法审查案件;二是涉南极的民事侵权案件。例如早在1931年,美国法院就曾在“宝洁公司诉美国案”(Proctor & Gamble Mfg. Co. v. United States)^②中裁决:南大洋是所有国家的共同财产。在南极罗思海(Ross Sea)航行的挪威籍船舶上加工的鲸油因来自于美国境外,即在公海上的挪威籍船舶(被视为挪威的浮动领土),其进口受美国关税法调整;在1968年的“拉里·马丁诉署长案”(Larry R. Martin v. Commissioner)^③中,得克萨斯州法院也认为“南极并非美国税法意义上的外国国家”。此外,美国一联邦上诉法院在1993年的一项判决中还确定:美国《国家环境政策法》(Public Law 91~190)适用于美国政府在南极的活动。该项判决要求美国政府应对任何可能给南极造成环境影响的行为进行评估。^④美国法院在南极事务上的另一重要角色是依据国会立法对行政主管机构的行为进行司法审查。例如,1996年美国《南极科考、旅游及保护法》就明确授权国家科学基金会作为法案的执行机构,其有义务依据该法与《南极环境议定书》的规定对美国公民的南极活动进行监督与审查。如果对国家科学基金会的行政决定不服,公民或环保组织可向联邦法院提出司法审查请求。此外,随着南极科考与私人旅游探险活动的不断增

① 1959年《南极条约》仅在第八条规定:“1. 为了便利缔约各方行使本条约规定的职责,并且不损害缔约各方关于在南极对所有其他人员行使管辖权的各自立场,根据本条约第七条第一款指派的观察员和根据本条约第三条第一款(乙)项而交换的科学人员以及任何这些人员的随从人员,在南极为了行使他们的职责而逗留期间发生的一切行为或不行为,应只受他们所属缔约一方的管辖;2. 在不损害本条第一款的规定,并在依照第九条第一款(戊)项采取措施以前,有关的缔约各方对在南极行使管辖权的任何争端应立即共同协商,以求达到相互可以接受的解决。”该条规定仅规定了相关国家对其南极活动公民的属人管辖权,但未对不同国籍私人在南极产生争议后的管辖权冲突问题提出解决方案。

② U. S. Customs Ct., 3rd Div., 1931.

③ 50 T. C. 59 (1968).

④ U. S. Antarctic Program Participant Guide, 2010~2012. p. 5. available at: <http://www.usap.gov>.

长,在南极的侵权事件也时有发生。^①不同国籍当事人在南极发生民事或刑事纠纷后究竟应由何国法院管辖以及如何适用法律就成为摆在不同缔约国司法机构面前的一个现实问题。作为在南极从事科考等公务活动以及南极旅游公民人数最多的国家,美国法院就曾经受理过相关案件。在“贝蒂诉美国案”(Beattie v. United States)^②中,华盛顿特区上诉法院认为“南极不是外国国家”。该案涉及1979年在南极大陆失事的一架新西兰航空公司的飞机上死亡的257名新西兰与英国籍乘客的侵权赔偿诉讼。该架飞机的起飞与目的地都是新西兰,坠机事故发生在南极大陆新西兰主张主权的区域。尽管如此,美国仍受理了此案并作出判决;而在1993年的“史密斯诉美国案”(Smith v. United States)^③中,美国法院则驳回了原告基于联邦侵权法而提起的诉讼。理由是侵权行为发生在南极大陆,而非外国国家,美国法院不具有该案的对人管辖权。

目前,美国法院审理的涉南极争议的判例数量十分有限,且均严格遵循《南极条约》关于“主权冻结”的基本原则以及美国在南极问题上的基本立场,尚难对美国的南极法律产生实质性影响。

(二)南极立法在美国的实施与执行

美国南极立法(包括南极条约体系与美国南极国内立法)的主要执行者是国务院与国家科学基金会,但两者执行法律的侧重有所不同。国务院主要负责对南极条约体系的直接执行,包括:(1)负责南极条约体系的后续谈判。通过代表美国参加年度南极条约协商会议及南极海洋生物资源保护公约委员会会议等参与南极条约体系主要规则的细化与落实;(2)负责对南极条约体系的解释;(3)直接依据《南极条约》第七条第一款至第四款规定,对其他国家的南极科考站及其他设施行使视察权(Right of Inspection);(4)直接依据《南极条约》第七条第五款规定,^④履行对其国民、船只、航空器、军事人员等在南极活动向其他缔约国通报的国际义务。此外,国务院还会同国家科学基金会及美国环境保护署(EPA)共同执行部分国内南极立法。如共同负责审查并批准美国的南极探险组织活动及南极的旅游活动,以使其符合相关南极环境

① 例如,除了1979年导致257人罹难的新西兰航空坠机事件外,在1981年前的25年内,在南极发生的美国坠机事故就多达50起。See K. Bouton, "South of 60 Degrees South," *The New Yorker*, Mar. 23, 1981, p. 43.

② *Beattie v. United States*, 756 F. 2d 91 (D. C. Cir., 1984 as amended. 1985).

③ (91~1538)507 U. S. 197 (1993).

④ 1959年《南极公约》第七条第五款规定:“缔约每一方,在本条约对它生效时,应将下列情况通知其它缔约各方,并且以后应事先将下列情况通知它们:(甲)它的船只或国民前往南极和在南极所进行的一切考察,以及在它领土上组织或从它领土上出发的一切前往南极的考察队;(乙)它的国民在南极所占有的一切驻所;(丙)它依照本条约第一条第二款规定的条件,准备带进南极的任何军事人员或装备。”

保护的义务要求。以南极旅游为例,国务院海洋与极地事务办公室(OES/OPA)负责审查特定的旅游经营者是否遵守美国的相关法律法规;环境保护署负责审查旅游经营者提交的环境影响评估报告;国家科学基金会负责颁发南极旅游经营者关于废弃物处置的许可。美国关于南极旅游的国内法主要涉及商业旅行者进出南极的相关审核要求。这些国内法要求建立在《南极条约》及《南极环境保护议定书》的义务要求基础上。所有美国组织从美国出发的南极探险旅游活动或航行活动的美国公民无需签证,但都需在拟出发前至少三个月填写DS-4131表格(“事先通知表”——南极条约区域旅游者与其他非政府活动)并向国务院海洋与极地事务办公室申请,国务院与环境保护署和国家科学基金会会商后,决定该旅游探险活动是否受美国管辖,如果审查确定在美国管辖范围之内,国务院将通知旅行者或探险者如何向环境保护署与国家科学基金会申请办理相关手续和文件。^①

国家科学基金会被授予负责执行美国国内的南极立法。为执行美国1996年《南极科考、旅游与保护法》,其制订了详细而具体的实施细则(Regulations),该实施细则不仅详细规定了实施细则的目的宗旨、适用范围与相关定义;被禁止的行为与例外;许可程序与条件;特别保护的动植物种类;南极特别保护区;废弃物的处置与管理;环境应急保护机制等实体与程序内容,还在该实施细则后附上了具体的特别保护区名单与地图、南极历史遗址与纪念地以及许可表等。^②按照该实施细则,国家科学基金会有权审查与发放赴南极保护区、历史遗址与纪念区等的许可证,寻找和扣押未经许可的财产,草拟陈述书,对相关物品进行留置检查甚至对违法者采取逮捕拘留强制措施。

四 美国南极政策与法律对我国的启示

与美国相比,我国参与南极事务的历史并不长,但在较短的时间内,取得了令世人瞩目的成就。新中国成立后不久,中国曾经表现出对南极问题的兴趣。1955年,中国就表示希望参加国际地球物理年,但由于台湾当局的介入,中国最终退出国际地球物理年,失去了参与《南极条约》原始谈判的机会。之后在南极事务上,中国进入了

^① Available at: http://travel.state.gov/travel/cis_pa_tw/cis/cis_5173.html#entry_requirements.

^② National Science Foundation (July 2001), Antarctic Conservation Act of 1978 (Public Law 95~541) as amended by Antarctic science, Tourism, and Conservation Act of 1996 (Public Law 104~227) with Regulations, Management Plans with Maps for Antarctic Specially Protected Areas, List of Historic Sites and Monuments, Permit Application Form, The Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty (1991).

一个相对沉寂的时期,一直到 20 世纪 70 年代,中国开始重新表现出对南极事务的兴趣。1978 年,中国与智利谈判共同在南极区域进行渔业、海洋地质、地质调查、卫星勘探等合作研究的可能性。1979~1980 年间,两名中国科学家受邀参加了澳大利亚的南极科考活动。中国还向来访的两名新西兰科学家征询中国南极项目,包括在南极建立永久性科考站的建议。1981 年,中国成立了国家南极研究委员会,进一步促进中国科学家与其他国家同行的合作与交流。至 1983 年 6 月成为《南极条约》缔约国之前,中国已有 35 名科学家参与了他国的南极科考活动。^① 1984 年 11 月 20 日,我国组织了由“向阳红”10 号科考船与海军 J121 救生船共同参与的首次南极科考;1985 年中国首个南极科考站“长城站”在南极的乔治王岛建成,同年我国取得南极条约协商国地位。目前,我国在南极建有三个常年科考站,进行了 29 次南极科考活动,每年以协商国成员身份参加南极条约协商会议,在南极事务上享有表决权。在南极条约法的框架下,我国严格履行条约的各项义务,并在条约授权范围内开展南极的科学考察活动,取得了重要的研究成果,奠定了我国在南极事务上的大国地位。

中国与美国在南极事务上有着许多共同的利益与关切。例如,作为非主权要求国,中美都希望维护南极条约确立的和平、非军事化等基本原则并支持主权冻结、科学考察自由、环境保护等基本规则;同时也都关切如何保持南极的生态平衡、南极自然资源的理性利用以及确保南极不成为国际纷争的场所。但是作为南极事务的后来者,我国在参与南极事务的能力、南极政策的目标定位以及南极政策、法律的制定与实施等方面仍与美国存在较大差距,美国的南极政策与法律对我国有着重要的启示。

(一) 明确的南极国家利益与持续稳定的南极政策目标

美国在南极具有重要的战略、科考、环境保护及旅游利益。《南极条约》生效后,美国南极政策目标始终围绕维护其南极国家利益与确保南极条约体系的稳定。从历届政府的南极问题政策声明^②及美国的南极立法可见,美国南极政策保持了连续性和稳定性。与美国相比,长期以来,我国缺乏清晰明确的国家南极利益政府声明以及具体的南极政策目标。事实上,我国的历年南极科考活动均以邓小平为我国首次南极科考的题词“为人类和平利用南极做出贡献”作为指导思想。国家海洋局编制发布的中国极地科学考察“十二五”发展规划(以下简称“规划”)首次较为明确地勾勒了我国“极地科考”的指导思想与发展目标:“以邓小平理论和‘三个代表’重要思想为指导,全面贯彻落实科学发展观,准确把握国际极地事务发展的阶段性特征,以国家长

^① 关于中国参与南极事务的历史,详见 Wei-Chin Lee, “China and Antarctica: So Far and Yet so Near,” *Asian Survey*, Vol. 30, No. 6. June. 1990, pp. 580~581.

^② 关于美国历届政府的南极政策声明,详见 U. S. Antarctic Program Participant Guide, 2010~2012. pp. 3~5. available at: <http://www.usap.gov>.

远发展需求为导向,深入开展极地关键地区和领域的科学考察与研究,不断增强我国在极地的实质性存在,进一步提升我国在国际极地事务上的地位和影响力,稳步推进极地考察强国建设进程,为人类和平利用极地做出新的更大的贡献。”发展目标是:“(1)深入开展极地战略研究,进一步加强政策法规与规划体系建设,指导我国极地考察工作沿着科学、有序的方向发展;(2)开展极地关键地区的环境综合考察,加强极地气候与环境变化监测,开辟极地科学技术的前沿领域研究,进一步加强对南北极地区的科学认识;(3)继续加强极地考察能力建设,促进高新技术应用,提升极地考察站的保障能力;建立我国极地科考船队,提高极地海洋考察能力;构建我国极地航空保障能力与安全应急体系,进一步增强我国极地考察的综合实力;(4)广泛参与国际极地事务,维护极地领域的国际法律制度,认真履行相应的国际义务,进一步提升我国在国际极地领域中的地位和影响力,更加有效地维护国家极地权益。”

但笔者认为,“规划”很难被视为中国政府的南极政策目标。首先,“规划”确立的指导思想与政策目标仅限于我国在南极的“科学考察”,范围过于狭窄。随着南极条约体系的不断壮大与发展,南极事务的内涵与外延也正在不断丰富与延伸,我国南极“科学考察”的指导思想与政策目标无法反映我国政府对南极整体事务的政策立场;其次,与美国的南极政策目标相比,“规划”确定的相关政策过于原则,难以反映我国具体的南极国家利益,如“规划”提及“深入开展极地关键地区和领域的科学考察与研究,不断增强我国在南极的实质性存在,”但何为“实质性存在”,其表现形式如何却并不明确。此外,“规划”还表明应更加有效地维护我国的国家级的权益,但我国在极地的国家权益,特别是国家利益究竟是什么也难以从“规划”中得到清晰的体现;最后,“规划”具有五年的时效,缺乏政策应有的连续性与稳定性。事实上,由于国家海洋局极地考察办公室的职能与地位限制,由其编制与发布体现我国南极整体国家利益的政策目标也是不现实的。

(二)清晰明确的部门职责分工与有力的政策协调机制

如前所述,美国行政机构在美国南极政策的形成与执行中发挥了主要作用。围绕“国家南极项目”,美国国务院、国家科学基金会、国防部、国土安全部等行政机构在南极事务上分工明确、各司其职。作为重要的协调机制,1965年成立的以美国国务院为领导的跨部门“南极政策小组”在平衡、协调或减缓部门间利益冲突,促进部门间合作,统一美国南极政策中发挥了核心作用。前国家科学基金会总裁理查德·阿特金森就曾盛赞这一机制,认为南极政策小组的中心化职能可以更准确地衡量项目成本,使项目运作更为有效,并使得运营与后勤保障能更直接地反映研究项目的需

要；^①美国时任国务院海洋与极地事务办公室主任塔奇尔·斯库利(R. Tucher Scully)也认为：“将美国的南极事务交由南极政策小组集中管理将会显著增加美国南极研究项目运作的有效性和效率，并最终服务于美国的南极目标；”^②同时，这一机制将“增加南极项目资源分配的灵活性与有效性。”^③

与美国相比，我国负责南极事务的行政管理机制还存在管理事项单一、机构分工不明以及协调机制匮乏等诸多问题，亟需在机制与体制上理顺与完善。目前专门负责南极活动管理的是国家海洋局极地考察办公室。作为国家海洋局直属公益性事业单位，是从事极地考察工作的职能部门，负责对极地考察工作进行组织、协调和管理，^④严格意义上说并非行政管理机构，且其管理仅限于南极科学考察活动。其他参与南极事务行政部门的职责与分工也不明确。本文尝试从官方或媒体的相关活动报道中推测相关部门的主要职能如下：外交部负责相关南极条约的谈判以及带领中国政府代表团参加年度南极条约协商会议；^⑤交通部曾作为中国政府代表团成员参加南极条约协商会议，但在南极事务上的职责不明；农业部下辖渔业局是我国指派驻南极海洋生物资源保护公约委员会的政府代表，代表中国参加该委员会会议并履行我国在《南极海洋生物资源养护公约》项下的义务；^⑥国土资源部目前会同国家海洋局负责起草我国首部《中华人民共和国南极活动管理条例》，但在南极事务上的具体分工也不明确；^⑦与美国海军在美国南极事务上的重要作用不同的是，除1984年首次南极科考时我国海军派海军救生船及300余名海军官兵赴南极协助建造我国首个南极科考站外，海军在南极事务上的参与几乎为零。更为重要的是，我国缺乏一个类似

① See House Committee on Science and Technology, U. S. Antarctic Program: hearings, 77.

② See House Committee on Science and Technology, U. S. Antarctic Program: hearings, 2.

③ See House Committee on Science and Technology, U. S. Antarctic Program: hearings, 122.

④ 国家海洋局极地考察办公室的主要任务是：（一）组织拟定我国极地工作的发展战略、方针、政策和我国极地考察工作规划、计划；研究拟定我国极地活动有关法律、法规和规定。（二）负责组织极地考察的基本建设及大型物资装备等重大项目立项论证、审核申报，并监督实施和验收。（三）负责组织国家重大极地科研项目的立项工作，制定相关实施计划，并监督实施；负责组织管理极地科学考察资料、数据、样品、档案和成果。（四）负责组织和参加极地考察领域的国际事务及相关国际组织；负责与国外及港、澳、台地区极地考察机构和组织的联络工作。（五）负责极地考察工作经费的预决算、审核、申报和监督管理工作。（六）负责组织、协调中国极地考察队组队工作，并对实施工作进行指导、监督和检查。（七）负责管理极地考察训练基地、驻智利办事处，承办中国极地考察工作咨询委员会的日常事务。（八）承办国家海洋局交办的其他任务。来自国家海洋局，2012年12月10日访于http://www.chinare.cn/caa/gb_article.php?modid=02001。

⑤ 如第34届ATCM，我国外交部海洋法事务特别顾问、条法司参赞周健担任中国政府代表团团长。外交部网站报道。

⑥ 与中国不同的是，美国派驻南极海洋生物资源保护公约委员会的政府代表仍为美国国务院。详见www.ccamlr.org。

⑦ 参见《〈中华人民共和国南极活动管理条例〉正在抓紧制定》，2012年12月10日访问于http://www.china-daily.com.cn/dfpd/shizheng/2012-02/15/content_14613759.htm。

美国在南极政策制定中起引领作用的跨部门协调机制。我国只有一个设在国家海洋局极地考察办公室内的“中国极地考察工作咨询委员会”。该委员会是中国主管极地考察工作部门的咨询机构,其主要职责是就极地考察工作向政府主管部门提供咨询,组织学术交流,对极地考察工作进行科学技术咨询,评价科学技术成果指导科学考察活动等,与美国作为最高南极决策机制的“南极政策小组”完全不同。

(三)必要的南极国内立法与有效的执行机制

作为南极事务的主导者,美国的南极国内立法与执行机制也值得我国借鉴与参考。美国行政、国会及法院在南极法律的制定与执行上各司其职,以确保履行南极条约体系下的国际义务。国会根据需要对“非自动执行条约”,如《南极环境保护议定书》及其附件进行转化立法,对于“自动执行条约”,如《南极条约》则经国会批准后直接由美国国务院负责执行。美国法院则负责对行政部门的涉南极行政决定进行司法审查或通过涉南极民事与刑事纠纷的审理确立相关的判例法。

与美国不同,我国宪法并没有直接规定我国签署的国际条约在国内法上的效力,也没有“自动执行”与“非自动执行”条约之分。只有《民法通则》、《民事诉讼法》等民商事法律明确规定了我国参加或缔结的民商事领域条约具有优先于国内法的效力并且可以由国内法院直接适用。^① 南极条约体系显然不属于民商事领域的国际条约,因此在现行立法体制下,南极条约体系在我国的法律地位及其适用仍处于比较模糊的状态。然而,我国承担了南极条约体系下的大量国际法义务,特别是南极环境保护义务,其在国内的履行问题就成为摆在立法者面前的一个重要课题。

目前,我国国内南极立法只有几份部门规范性文件。如国家南极考察委员会、财政部、劳动人事部、外交部、民政部 1983 年制定的《关于“我国赴南极考察人员生活待遇的暂行规定的通知”》。^② 国家南极考察委员会、财政部、劳动人事部在 1986 年制定的《国家南极考察委员会、财政部、劳动人事部关于我国赴南极考察人员生活待遇的规定》。^③ 国家海洋局 2008 年颁布的《中国南极考察队员守则》;国家海洋局 2010 年制定的“国家海洋局关于印发《中国南极内陆站建设项目管理办法》的通知”^④等。上述规范性文件法律位阶低,规范事项有限,且缺乏必要的罚则与执行程序。为了改变这种状况,我国正在抓紧相关的立法活动。据《中国日报》报道,为加强南极活动管理,保护南极环境,促进南极和平利用,国务院法制办正在就《中华人民共和国南极

① 参见 1984 年《中华人民共和国民法通则》第 142 条。由于对非民商事领域国际条约在我国的适用缺乏明确规定,实践中部分条约采用转化为国内法的方式在国内执行。

② 国南办字第(83)024 号,1983 年 7 月 26 日起实施。

③ 国南办后[86]045 号,1986 年 6 月 10 日起生效。

④ 国海办字[2010]42 号,2010 年 1 月 26 号制定并发布。

活动管理条例》(简称《条例》)征求有关单位意见,履行立法程序。^①显然,《条例》的制定与生效将是我国在南极国内立法上的一次重大突破,从《条例》草案的主要内容来看,也借鉴了美国等国家的立法经验,是一个权利义务较为明确、罚则较为清晰的行政立法,有一定的可操作性。不过笔者认为,这样一部重要的南极立法仅停留在行政立法的层面将存在极大的局限性,从长远来看,应将其上升为人大立法。理由如下:首先,人大立法不仅可以规范行政机构的行政行为并追究违法者的行政责任,还可以规定违反法律应承担的民事与刑事责任;其次,有关南极活动管理的权力主要由行政机构行使,人大立法将可以明确授权法院对行政主管机构的行政裁定进行司法审查,从而为不服行政裁决的当事人提供必要的司法救济;最后,由于我国不是判例法国家,无法像美国法院那样通过判例弥补南极条约在民事与刑事纠纷管辖权与法律适用上的缺漏,通过人大立法则可以就在南极发生的涉外民事与刑事纠纷的管辖权与法律适用问题做出明确规定,从而弥补我国国内立法的空白,有效维护南极活动当事人的合法权益。

(四)积极而有影响的南极存在

20世纪80年代初,美国总统里根曾强调,美国南极的政策目标之一是保持美国在南极“积极而有影响的存在”(influential and active presence),包括“围绕主要学科展开科学活动”、“常年使用南极站和其他两个考察站”。^②然而,随着南极条约体系的不断发展与南极事务内涵的极大丰富,美国在南极的“存在”已不局限于这两种有形的存在方式,而是扩展至包括在南极具有象征意义和战略意义的地点建立科考站、相关设施、特别保护区、特别管理区等更为丰富的实际存在方式,以及更具战略意义的“软”存在方式,即围绕美国在南极的国家利益,积极影响和引导南极条约体系向符合其国家利益的方向演进。为此,美国充分利用南极决策机制,积极行使建议权与表

① 《中国日报》采访海洋局极地管理办公室相关负责人时披露,《条例》草案的主要内容包括:南极活动是指在南极开展的一切活动,包括在南极从事考察、旅游、探险、渔业、交通运输等活动。禁止在南极进行核试验及处理核废弃物,禁止开采矿产资源以及进行军事活动等。另外《条例》对南极活动产生的废弃物和废水进行有效管理,以便于最大限度地各类活动对南极环境的损害降到最低。《条例》拟采取批准及许可制度,要求活动者进入南极开展活动前,必须提交申请。依据相关国际条约,并参照其他国家的南极立法规范与实践经验,《条例》确立了环境影响预评估制度:要求活动者在申请材料中提交活动可能产生的环境影响预评估,根据其拟开展的活动对南极环境产生影响的程度,提交不同格式与内容的环境影响评估文件。违反《条例》的活动者,需负担相应的民事责任和行政责任。例如,对南极环境造成污染的,不仅要承担清除污染、修复环境的费用,还要承担单处或并处警告、罚款、吊销南极活动《批准书》及《许可书》、限期离开南极等行政处罚。南极活动者或南极活动行政管理的行为构成犯罪的,依据刑法有关规定追求刑事责任。

② 参见美国总统里根在1982年题为《美国的南极政策与规划》中的讲话。White House Memorandum No. 6646 of February 5, 1982, reprinted in National Science Foundation, Facts about the U. S Antarctic Program (October 1994), 26.

决权,并努力使其建议演变成为具有约束力的法律。^①此外,美国还通过积极行使南极条约赋予的重要权利以彰显其在南极积极而有影响的存在。例如,美国是南极条约成员国中行使“视察权”最多的国家,《南极条约》生效以来,美国已对南极成员国科考站进行了13次视察并制作了非常详细的记录与检查报告,最近一次是2012年1月与俄罗斯进行的联合视察。^②

我国“规划”虽然首次提出要“深入开展极地关键地区和领域的科学考察与研究,不断增强我国在极地的实质性存在,”但从实际情况来看,我国在南极“存在”的形式还非常有限,较为偏重科学研究与科学考察的“实际”存在方式,而忽视在南极事务上的“软”存在。例如,我国1985年就成为南极条约协商会议成员国,掌握了重要的“话语权”,但在参与南极事务决策过程中,我国通过南极条约协商会议与南极环境保护委员会“工作文件”与“信息文件”等方式主动提出的建设性意见非常有限,^③最终成为法律的则更少。此外,我们在行使条约赋予权利的能力上也有很大的局限性。如迄今为止,我国仅在1990年对阿根廷、巴西、智利、波兰、韩国、乌拉圭以及前苏联等国科考站行使过一次视察权,且没有详细的检查记录与报告。如果说一国在南极的“实际”存在主要依托其强大的科学研究实力,那么,在南极的“软”存在除了要建筑在雄厚的科学研究实力上以外,更需要依托一国深入的极地战略研究以及强大的制度保障,只有这样,我国才能更好的发挥极地大国的影响力并更好地维护我国在南极的国家利益。

陈力:复旦大学法学院教授、博士生导师

(本文责任编辑:杨会军)

① 例如美国提出的在《南极矿产资源活动管理公约》框架下在南极罗斯海(Ross Sea)建立特别海洋保护区以及在在南极环保及旅游方面的大量建议等。

② 详见美国国务院官方网站 <http://www.state.gov/e/oes/ocns/opa/inspection/index.htm>。

③ 截止至第34届南极条约协商会议/南极环境保护委员会会议(2011年),中国在会议上提交或参与提交过的文件一共有48个。中国1985年即成为南极协商会议成员国,但直至1998年第22届南极条约协商会议才参与提交一个信息文件(信息文件是指由协商国或观察国、非协商国或专家提交的与会议上的讨论相关的工作文件的支持文件),直至2005年第28届南极条约协商会议才第一次提交工作文件(工作文件是指由协商国提交的应在会议上进行讨论和有所行动的文件),只有工作文件所涉及的问题才是南极条约协商会议/南极环境保护委员会会议上讨论的重要议题。

美国对外能源政策 与国际能源机构的建立^①

舒建中

〔内容提要〕1973年石油危机对西方联盟的团结及美国主导的国际石油体系构成了严峻挑战。作为应对石油危机的战略举措,美国积极倡导建立一个发达国家之间的能源消费组织。为此,美国进行了周密的政策设计,并展开了积极的外交努力,推动1974年华盛顿能源会议的召开,最终按照其设计的谈判议程和政策方向促成了国际能源机构的建立。通过设立国际能源机构并确定其制度规则,美国实现了巩固西方联盟,重塑国际能源秩序的战略目标,进而维护了美国在国际能源领域的主导地位。

关键词:美国外交 能源合作 石油危机 国际能源机构

国际能源机构(International Energy Agency, 简称 IEA)是经济合作与发展组织(Organization for Economic Cooperation and Development, 简称 OECD)框架下的能源消费国组织,同时也是全球最重要的国际能源组织之一。除紧急石油共享机制之外,国际能源机构在能源保护(节能)、替代能源和新能源研究与开发等领域均发挥着重要作用。在国际能源机构的建立过程中,美国发挥了主导作用,正是美国的政策计划和外交努力推动了国际能源机构的建立。通过倡导建立国际能源机构,美国实现了巩固西方联盟关系、重塑国际能源秩序的战略目标,进而维护了美国在国际能源领域的主导地位。鉴于此,探讨美国在国际能源机构中的主导作用,对于理解国际

^① 本文为“南京大学人文基金”资助项目。在本文修改过程中,《美国研究》编辑部和匿名评审专家提出了宝贵意见,特此感谢!

能源关系具有重要的意义。本文利用美国最新解密的外交档案资料,从美国对外政策的视角对国际能源机构的建立过程、美国致力于组建国际能源机构的战略考量,以及国际能源机构的建立对美国的战略意义等问题进行探讨。

一 美国倡导建立国际能源机构的主要动因

1973年10月6日,埃及和叙利亚联合向以色列发动突然袭击,“十月战争”爆发。10月26日,参战各方接受联合国安理会第338号决议,实现停火,战争就此结束。“十月战争”不仅导致了中东局势的变化,而且,战争引发的石油危机亦对大国关系及国际能源格局产生了深远影响。在此期间,美国积极调整国际能源政策与战略,最终促成了国际能源机构的建立。

从对外政策的角度来看,美国倡导建立国际能源机构的动因主要基于两点考虑:一是化解因石油危机而出现的美欧日分歧,维护西方联盟的团结,整合发达国家能源合作的政治和制度基础;二是应对石油危机对国际石油体系的冲击,重塑国际能源秩序,维系美国在国际能源领域的主导地位。

“十月战争”爆发当天,美国政府负责处理能源问题的部门间协调机构“华盛顿特别行动小组”(Washington Special Actions Group)连续举行了两次紧急会议,讨论战争可能带来的影响,认为阿拉伯国家实施石油禁运的可能性非常大,由于西欧和日本的石油需求大部分来自中东,为确保石油供应不至中断,西欧国家和日本极有可能采取损害美国利益的中东政策,美欧日关系将因此面临困难局面。^①由此可见,在“十月战争”爆发之初,美国预见到阿拉伯国家实施石油禁运等政策措施的可能性及其对美欧日关系的影响,并开始考虑应对之策。

事态的发展证实了美国的担心。10月16日,阿拉伯石油输出国组织宣布将石油价格提高70%,由每桶3.01美元提升至每桶5.12美元。^②10月17日,阿拉伯石油输出国组织再次做出决定,实施石油减产。具体措施包括:将石油产量逐月削减5%以上,直至以色列完全撤出其所占领的阿拉伯领土;对于向阿拉伯世界提供帮助的友好国家,阿拉伯石油输出国组织将继续保持正常的石油供应;对于向以色列提供军事援助的国家,阿拉伯石油输出国组织将考虑实施石油禁运。^③至此,石油危机拉

① U. S., Department of State, *Foreign Relations of the United States* (cited as *FRUS*), 1969~1976 (Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, 2011), Vol. 36, pp. 574, 580.

② Francisco Parra, *Oil Politics: A Modern History of Petroleum* (New York: I. B. Tauris, 2004), pp. 178~179.

③ *FRUS*, 1969~1976, Vol. 36, p. 620.

开帷幕。由于美国在“十月战争”爆发后继续奉行偏袒以色列的政策,加强对以色列的军事援助,因此,利比亚和沙特阿拉伯分别于10月19日和20日宣布对美国实施石油禁运,并随即得到阿拉伯石油输出国组织其他成员国的积极响应(1974年3月18日,阿拉伯石油输出国组织宣布解除对美国的石油禁运)。^① 由于荷兰追随美国奉行支持以色列的政策,阿拉伯石油输出国组织于10月23日将荷兰列入禁运名单(直至1974年9月,针对荷兰的石油禁运方才解除),石油危机达到高潮。

正如美国所料,面对石油危机的巨大冲击,西欧国家采取的中东政策是开始疏远美国,对“十月战争”普遍采取中立立场,拒绝飞往以色列的美国战机飞越其领空,拒绝为飞往以色列的美国战机提供加油服务,由此导致美国与其北约欧洲盟国的关系趋于紧张。^② 不仅如此,欧洲经济共同体还于11月6日发表声明,要求以色列撤出其所占领的阿拉伯领土,从而表明欧共体采取了明确的亲阿拉伯立场。^③ 11月19日,阿拉伯石油输出国组织宣布不再实施针对西欧国家的石油出口削减计划,此举对日本形成巨大压力。日本于11月22日发表声明,明确要求以色列撤出其所占领的阿拉伯领土,否则,日本将重新考虑对以政策。^④ 此举标志着日本的战后外交政策第一次与美国发生重大分歧,美日关系因石油危机而面临严峻考验。总之,面对石油危机的巨大压力,西欧国家和日本纷纷采取措施以密切同阿拉伯国家的政治关系,从而与美国强硬支持以色列的立场形成鲜明对照。与此同时,西欧国家和日本还纷纷在政治和军事上同美国拉开距离,西方联盟关系面临前所未有的考验。^⑤

除在对以色列的政策上同美国的立场相左之外,西欧国家和日本还积极寻求与阿拉伯国家签订双边协定,承诺向阿拉伯国家提供经济和技术援助,并以此换取阿拉伯国家的石油供应。据美方统计,截止1974年2月初,法国、英国、西德、日本与沙特阿拉伯、阿布扎比(现为阿拉伯联合酋长国)、阿尔及利亚、科威特、伊朗、伊拉克等签署了一系列涉及经济和技术合作及石油供应的双边协定。^⑥ 对于西欧国家和日本抛开美国寻求阿拉伯国家石油供应的一系列行动,美国表示强烈不满,指责西欧国家和日本的举措助推了石油价格的上涨,削弱了能源消费国的谈判实力。^⑦ 由此可见,石

① FRUS, 1969~1976, Vol. 36, pp. 627, 946.

② FRUS, 1969~1976, Vol. 36, pp. 624, 672.

③ Rudiger Graf, "Making Use of the 'Oil Weapon': Western Industrialized Countries and Arab Petropolitics in 1973~1974," *Diplomatic History*, Vol. 36, No. 1, 2012, p. 203.

④ FRUS, 1969~1976, Vol. 36, pp. 682, 687.

⑤ Robert J. Lieber, *The Oil Decade: Conflict and Cooperation in the West* (New York: Praeger, 1983), p. 17.

⑥ FRUS, 1969~1976, Vol. 36, pp. 842~843.

⑦ Richard P. Stebbins and Elaine P. Adam, eds., *American Foreign Relations, 1974: A Documentary Record* (New York: New York University Press, 1977), p. 455.

油危机不仅引发了美国与其盟国的政治分歧,而且加剧了美欧日在经济利益上的矛盾,西方联盟的稳定与合作因对石油供应的争夺而面临威胁,^①发达国家之间的经济关系面临考验。

实际上,在石油危机之前,美欧日经济关系就已面临诸多问题。在贸易领域,1964年举行的关贸总协定制度“肯尼迪回合”并未化解美欧农业贸易政策的分歧。在货币金融领域,1971年布雷顿森林体系解体后,美欧日围绕确立新的国际货币金融规则亦爆发了激烈的争论。在贸易与货币政策分歧尚未解决的情况下,1973年石油危机更是对西方联盟关系构成了新的全球性挑战。^②在此背景下,美国深感应首先设法化解西方联盟在能源政策上的分歧,避免美欧日矛盾进一步发展,进而维护西方盟国的团结。早在“十月战争”爆发之初,美国就考虑举行一次经济合作与发展组织(简称经合组织, Organization for Economic Cooperation and Development, OECD)成员国高级别能源会议,以展示西方世界的团结,共同应对石油危机的威胁。在10月14日的“华盛顿特别行动小组”会议上,国务卿亨利·基辛格再次强调,美国必须着手准备一个政治方案以处理石油危机对美欧日关系的影响。^③

由此可见,应对石油危机对美欧日关系的冲击、维护西方联盟团结、整合发达国家能源合作的政治基础是美国寻求组建国际能源机构的一个重要动因。更为重要的是,美国倡导建立国际能源机构的主要战略目标就是力求化解石油危机对美国主导的国际石油体系的冲击,以期在美国的领导下重塑国际能源秩序及其制度规则,维护美国在国际能源领域的主导地位。

第二次世界大战结束后,在主导建立贸易和金融等领域的国际制度的同时,美国并没有组建能源领域的多边国际制度,而是支持以国际石油公司为中心的运转机制。因此,在1974年前,国际能源消费领域尚无管理国家间能源政策的具有约束力的多边规则。另一方面,基于美国强大的政治、经济和军事实力,以及美国石油公司在“石油七姐妹”^④中的优势地位,战后世界石油体系形成了由美国和国际石油公司共同主

① James E. Katz, “The International Energy Agency: Energy Cooperation or Illusion,” *World Affairs*, Vol. 144, No. 1, 1981, p. 58.

② John A. Cicco, Jr., “The Atlantic Alliance and the Arab Challenge: The European Perspective,” *World Affairs*, Vol. 137, No. 4, 1975, p. 321.

③ *FRUS*, 1969~1976, Vol. 36, pp. 581~582, 586.

④ 所谓“石油七姐妹”,是指7家著名的国际石油公司,包括新泽西标准石油公司(Standard Oil of New Jersey, 埃克森石油公司的前身)、纽约标准石油公司(Standard Oil of New York, 美孚石油公司的前身)、加利福尼亚标准石油公司(Standard Oil of California, 雪佛龙石油公司的前身)、海湾石油公司(Gulf Oil International)、德士古石油公司(Texaco)、皇家荷兰壳牌公司(Royal Dutch Shell)和盎格鲁波斯石油公司(Anglo Persian Oil Company, 英国石油公司的前身),其中前5家是美国石油公司。

导的基本格局。^①

不容否认,随着1960年石油输出国组织(简称欧佩克)的建立,国际石油体系的变革已在孕育之中,但基于石油开采的特许权制度,国际石油的定价权和所有权仍然掌握在国际石油公司手中,美国和国际石油公司共同主导世界石油体系的基本格局并未动摇。1968年阿拉伯石油输出国组织建立之后,海湾产油国随即展开了夺回石油权利的努力。通过1971年的《德黑兰协定》(Tehran Agreement)和《的黎波里协定》(Tripoli Agreement),海湾产油国开始参与国际石油价格的谈判,石油生产国和国际石油公司共同定价的局面初步形成。由于美元是石油的计价货币,美国认为,石油提价不仅可以增加美国石油公司的利润,抵消石油价格上涨对美国的影响,而且还可以抬高西欧和日本的石油消费成本,削弱西欧和日本产品的国际竞争力。因此,对于海湾产油国的提价努力,美国实际上持支持态度。^②与此同时,国际石油关系的新变化仍在进行之中。20世纪70年代初期,美国从石油出口国转变为石油净进口国,因而无法在紧急时期向其盟国提供石油供应,由此失去了一个影响国际石油关系的权力资源。另一方面,石油生产国收回石油所有权和定价权的努力仍在发展,并以石油危机的方式充分体现出来。

从国际石油关系的发展演进来看,1973年石油危机严重动摇了以国际石油公司为中心的运转机制,阿拉伯石油输出国组织所采取的提价、减产和禁运措施表明,海湾产油国完全掌握了石油资源的所有权和定价权,从而对美国和国际石油公司共同主导的世界石油体系构成实质性挑战。在此背景下,美国强烈地意识到,必须调整国际能源政策以应对国际能源关系的新变化,通过协调西方世界的能源政策、拓展发达国家能源合作的范畴,以共同应对石油危机和石油输出国组织对国际石油体系的挑战,进而维护美国在国际能源领域的主导地位。

但是,面对石油危机对国际石油关系的冲击,西欧国家和日本却主张通过石油生产国与消费国之间的对话和谈判以解决石油危机带来的一系列问题。对此,美国竭力反对,因为这样的政策选择将提升以欧佩克为代表的石油生产国的谈判地位,削弱美国在国际能源领域的主导作用。不仅如此,面对石油危机冲击下美国与其他西方国家间巨大的政策分歧,国际能源消费领域缺乏多边规则的缺陷亦暴露无遗,从一定程度上讲,正因为发达国家间缺乏能源合作的国际机制,才导致美国与其西方盟国在面对石油危机时,难以协调政策立场且纷争迭起,美国在石油危机初期亦丧失了外交

^① 孙溯源:《国际石油公司研究》,上海·上海人民出版社2010年版,第134页。

^② Peter R. Odell, *Oil and World Power: Background to the Oil Crisis* (Baltimore: Penguin Books, 1974), p. 195.

主动权和领导地位。^① 鉴于此,与西欧国家和日本的政策选择不同,美国应对石油危机的战略选择之一就是组建能源消费国集团,重构国际能源秩序。^②

实际上,维护美国在国际能源领域的主导地位从一开始就是美国的战略目标。在10月26日举行的国务院会议上,基辛格明确提出了美国国际能源政策设计的政治原则:在同能源消费国的谈判中,美国应凭借实力优势充分发挥领导作用,将石油危机转化为可以利用的资源,进而谋求美国的政治利益。^③ 为实现美国的战略意图,美国决策者强调,“山姆大叔”应通过提供援助等方式,敦促西欧国家和日本同美国采取协调一致的立场,共同应对石油危机,同时充分利用美国更少依赖中东石油的有利条件,以及美国拥有的贸易和货币优势,谋求维系美国在国际能源领域的领导地位。^④

综上所述,面对石油危机对西方联盟关系以及美国主导的国际石油体系的冲击,美国积极倡导建立一个以能源消费国集团为主体的国际能源组织,进而通过规则约束以实现发达国家能源关系的制度化,并借此加强西方联盟的团结,以期构筑发达国家能源政策合作的政治基础,维护美国的能源主导地位。因此,寻求建立国际能源机构是美国应对石油危机政策的重要组成部分,其战略目标就是重塑国际能源秩序,维系美国在国际能源领域的主导地位。

二 美国的政策方案与国际能源机构的筹划

随着政策酝酿的逐步深入,美国开始考虑制定具体的国际能源计划。为此,基辛格催促美国相关部门尽快制定出国际能源政策的具体方案,应对石油危机对西方世界的挑战。在11月26日同政府有关官员的会谈中,基辛格重申了制定国际能源计划的必要性,强调美国能源计划的主要内容就是处理西方世界的能源政策协调问题,以及能源消费国之间的长期关系问题。^⑤ 此后,相关部门按照基辛格的政策思路,开始制定美国的国际能源政策计划。

作为基辛格欧洲之行的政策准备,美国国家安全委员会顾问班子于1973年12月4日向基辛格提交了一份有关美欧日关系和能源政策的备忘录(以下简称“12·4

① Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton: Princeton University Press, 1984), pp. 192, 224.

② FRUS, 1969~1976, Vol. 36, pp. 665~666.

③ FRUS, 1969~1976, Vol. 36, pp. 644~645.

④ FRUS, 1969~1976, Vol. 36, pp. 661~662.

⑤ FRUS, 1969~1976, Vol. 36, p. 701.

备忘录”, Memorandum of December 4), 系统阐述了美国国际能源政策的基本构想。该备忘录首先指出, 尽管石油危机对美欧日关系产生了严重的不利影响, 但美国在石油危机中却处于独特的有利地位, 并拥有政治、经济和技术等方面的优势, 足以敦促其他发达国家与美国合作, 防止西方联盟的进一步分化, 并为西方世界的能源合作构筑基本框架。“12·4 备忘录”认为, 美国的谈判筹码主要包括: (1) 美国的能源供应可以实现自给自足, 可在没有西欧国家帮助的情况下度过石油危机; 但如果能源局势继续恶化, 西欧则需要美国的帮助; (2) 除拥有充足的资源以影响以色列之外, 美国对沙特阿拉伯和伊朗同样拥有欧洲无法比拟的政治和经济影响力; (3) 世界上多数国际石油公司为美国所拥有; 而且, 美国在能源领域、尤其是新能源领域的技术普遍领先于西欧国家, 拥有能源技术优势。“12·4 备忘录”指出, 美国应充分利用上述筹码, 敦促西欧国家和日本同美国展开能源政策谈判, 具体磋商的内容包括: 经合组织框架内的能源共享安排; 能源研究与开发领域的合作; 应对能源对西方联盟的挑战以及美欧日能源政策的协调问题。^①

“12·4 备忘录”的意义在于, 它首次系统设计了美国国际能源政策的基本框架, 初步界定了美国能源合作政策的主要内容, 从而为美国筹划国际能源机构奠定了基本的政策蓝图, 并为“基辛格计划”的出台作出了铺垫。

在完成了相应的政策准备之后, 基辛格于 12 月 12 日在英国清教徒协会 (Pilgrim Society) 发表演讲, 正式提出了美国有关能源合作的计划 (以下简称“基辛格计划”, Kissinger Plan)。基辛格首先指出, 除增加石油的生产和供应及合理利用现有能源之外, 解决能源危机的长期途径之一就是开发替代能源。为此, 基辛格建议成立一个国际性的“能源行动小组” (Energy Action Group), 其主要目标就是寻求建立能源的保护和勘探开发机制, 以及新能源技术研究的协调机制, 进而确保长期稳定的能源供应。基辛格强调, “能源行动小组”将主要由能源消费国组成, 美国将为实现“能源行动小组”的目标提供强有力的资金和技术支持。^②

不难看出, “基辛格计划”沿袭了“12·4 备忘录”的政策思路, 尤其强调了新能源研究与开发合作的重要性, 标志着美国正式启动了寻求与西欧国家和日本展开能源谈判并建立国际能源机构的历史进程, 其战略目标就是通过多边能源合作以化解美欧日能源政策分歧, 巩固美国领导下的西方联盟,^③ 维护美国的能源主导地位。基辛格公开称, 面对石油危机对西方世界的冲击, 美国承担了义不容辞的责任, 没有美国

① FRUS, 1969~1976, Vol. 36, pp. 728~735.

② FRUS, 1969~1976, Vol. 36, pp. 762~763.

③ Ann~Margaret Walton, “Atlantic Bargaining over Energy,” *International Affairs*, Vol. 52, No. 2, 1976, p. 185.

的领导,能源领域的国际合作不可能取得任何进展。^①正因为如此,“基辛格计划”是美国寻求主导建立国际能源机构的第一个重要步骤。^②值得注意的是,考虑到西欧国家和日本在能源共享问题上存在诸多疑虑,尤其是不愿因与美国展开石油共享谈判而影响它们与阿拉伯国家的关系,^③因此,“基辛格计划”并未提及能源共享问题。然而实际上,在随后的谈判中,能源共享始终是一个重要议题。

对于“基辛格计划”,欧共同体(European Communities)首先做出回应。12月15日,欧共同体发表声明,强调美国的计划对于能源消费国在经合组织框架内处理能源问题是有益的。12月19日举行的经合组织石油委员会会议则对设立“能源行动小组”的倡议明确表示支持,认为经合组织为“能源行动小组”提供了谈判的平台。从有关国家的反应来看,英国、西德、意大利、荷兰、挪威和加拿大认为“基辛格计划”是“富有想象力和建设性的倡议”,法国对此则不置可否。^④由此可见,西欧国家对“基辛格计划”总体上表示支持,从而为有关谈判的展开创造了条件。

为敦促法国接受美国的计划,基辛格于12月20日在巴黎同法国总统蓬皮杜举行会谈。基辛格重申,西方国家只有放弃内部争斗,能源问题才有可能解决。蓬皮杜则阐述了法国的政策立场,强调阿拉伯石油仅占美国石油需求的10%左右,而法国的石油供应却完全依赖于阿拉伯国家,因此,法国不赞成组建能源消费国集团,但愿意举行能源消费国和生产国之间的对话。^⑤显然,法国对“基辛格计划”采取了明确的反对立场。

实际上,欧共同体一方面对“基辛格计划”表示原则支持,另一方面,欧共同体仍然试图加强与阿拉伯世界的联系,以期增强欧共同体在国际能源关系中的地位。12月15~16日,阿拉伯国家代表团出席了在哥本哈根举行的欧共同体峰会,同时计划在1974年2月举行欧共同体—阿拉伯国家间部长级会议。此举引起美国的高度关注,认为欧共体的举措将损害美国的多边努力。面对欧共体的骑墙态度,美国深感应采取有力措施,加快推进“基辛格计划”,通过拟议中的华盛顿能源会议深化传统的跨大西洋合作,^⑥缓解因能源问题而出现的美欧紧张关系。

12月23日,阿拉伯石油输出国组织宣布将石油价格提升至每桶11.60美元。

① Richard P. Stebbins and Elaine P. Adam, eds., *American Foreign Relations, 1974: A Documentary Record*, p. 464.

② Gawdat Bahgat, *Energy Security: An Interdisciplinary Approach* (Chichester: John Wiley & Sons, Ltd, 2011), p. 197.

③ *FRUS, 1969~1976, Vol. 36, p. 745.*

④ *FRUS, 1969~1976, Vol. 36, pp. 763~764.*

⑤ *FRUS, 1969~1976, Vol. 36, p. 771.*

⑥ *FRUS, 1969~1976, Vol. 36, pp. 883~885, 878.*

此举再度引发了西欧和日本的恐慌,但美国却认为,石油价格的上涨为促使西欧国家和日本同美国合作,共同寻求能源问题的解决之道提供了新的动力,有助于推动“基辛格计划”的实施。在1974年1月8日举行的国务院会议上,基辛格再次强调,美国决不会容忍西欧或其他国家在石油问题上所采取的双边行动,“能源行动小组”是西方世界磋商能源问题的唯一论坛。^①至此,美国进一步强化了以多边方式推进“基辛格计划”、主导建立国际能源机构的政治决策。

1月9日,美国总统尼克松正式邀请主要能源消费国出席华盛顿能源会议。尼克松称,国际能源局势的发展对国际关系产生了深远影响,应对能源问题的双边行动将导致西方世界的进一步分裂,损害西方世界的相互依赖关系。为此,尼克松呼吁西方国家采取一致行动以共同应对能源挑战。尼克松强调,华盛顿能源会议的目的就是具体落实“能源行动小组”倡议并寻求达成协议。^②随着会期的临近,美国的战略意图更加清晰,基辛格明确表示,美国倡导华盛顿能源会议的目的就是充分运用美国独特的领导地位,主导制定能源领域的多边国际规则。^③由此可见,美国决意通过发达国家间多边谈判的方式,全面推动“基辛格计划”的实施。

面对美国力图通过华盛顿能源会议主导建立能源消费国合作机制的努力,法国公开表达了不同观点,主张采取另一种方式以处理能源危机。1月18日,法国建议在联合国的主持下举行一次世界能源会议,从而与美国的倡议形成分庭抗礼之势。美国认为,法国之所以不支持美国的倡议,其原因就在于法国坚信此举将增强美国对西欧国家的影响力,法国有关举行联合国能源会议的主张则是试图转移有关国家对美国倡导的华盛顿能源会议的注意力。鉴于此,基辛格对法国的倡议表示强烈不满,指责联合国能源会议将制造混乱。^④显然,相对美国热衷于组建能源消费国组织的努力,法国更倾向于强调能源消费国和出口国之间的合作,不愿因追随美国的政策而影响法国与阿拉伯国家的关系,更不愿美国凭借组建新的国际能源组织以进一步增强影响欧洲的权力。法国甚至认为,华盛顿能源会议昭示了美国在欧洲重建霸权地位的意图。^⑤由此可见,在应对石油危机的政策方法和战略考量上,美法两国存在巨大的分歧。

为推动华盛顿能源会议的顺利召开,美国做出了积极的外交努力,促使英国、西德和日本等国接受了美国的邀请。在此背景下,法国于2月6日勉强同意出席华盛

① FRUS, 1969~1976, Vol. 36, pp. 774~775, 794.

② FRUS, 1969~1976, Vol. 36, p. 795.

③ FRUS, 1969~1976, Vol. 36, p. 860.

④ FRUS, 1969~1976, Vol. 36, pp. 796~797, 841.

⑤ Louis Turner, "Politics of the Energy Crisis," *International Affairs*, Vol. 50, No. 3, 1974, p. 412.

顿能源会议,同时重申法国与会的目的“是为了满足欧洲可以采取共同立场的愿望”,但法国无法赞成建立一个由西方石油消费国单独组成的国际机构。鉴于此,基辛格立即指责法国的真实意图就是试图通过欧共体影响有关国家的立场,干扰华盛顿能源会议的谈判进程。^① 值得注意的是,尽管在中东政策和能源政策上与美国存在某些不同观点,但在维护西方联盟问题上,绝大多数西方国家与美国仍然拥有基本的政策共识和广泛的共同利益。美国由此相信,凭借英国、西德和日本的支持,美国可以确保华盛顿能源会议的顺利举行。^②

综上所述,为应对石油危机的冲击,实现巩固西方联盟关系、维护能源主导地位的战略目标,美国进行了充分的政策准备和外交努力,同时力图依托美国的政治、经济和技术优势,积极推动华盛顿能源会议的召开,以期在大国合作的基础上筹建国际能源机构。

三 华盛顿能源会议与国际能源机构的建立

经过紧张的筹备,华盛顿能源会议于1974年2月11日~13日正式举行,与会国家和国际组织机构包括:美国、英国、西德、法国、日本、意大利、比利时、加拿大、丹麦、爱尔兰、卢森堡、荷兰、挪威、欧共体和经合组织。

在会议开幕式上,基辛格发表了致辞。他强调,美国在世界经济体系中承担着重要的道义责任,愿意通过协调一致的多边行动来解决世界面临的能源问题,因为在美国看来,能源领域的双边行动只能带来灾难性的政治和经济后果。基辛格重申,美国愿意分享美国先进的能源技术,包括铀浓缩技术,展开能源研究与开发领域的国际合作,以期联合开发新能源,并建立一个紧急能源共享体系。为此,基辛格提出了会议的谈判议程,主要涉及能源保护、替代能源、能源的研究与开发、紧急能源共享等问题。基辛格同时建议,成立一个国际协调小组就相关问题展开进一步磋商。^③ 由此可见,通过谈判议程的设置,美国力图引导华盛顿能源会议朝着美国设计的方向发展,进而实现“12·4备忘录”和“基辛格计划”所确立的战略目标。

法国尽管出席了华盛顿能源会议,但对美国发起会议的意图却始终持强烈的批评态度,反对美国利用华盛顿能源会议谋求领导地位,指责美国利用撤军威胁吓唬联邦德国(德意志联邦共和国),同时利用支持英镑的承诺对英国施加压力。总之,在法

① Henry Kissinger, *Years of Upheaval* (Boston: Little, Brown and Company, 1982), pp. 904~905.

② *FRUS*, 1969~1976, Vol. 36, p. 824.

③ Richard P. Stebbins and Elaine P. Adam, eds., *American Foreign Relations, 1974: A Documentary Record*, pp. 35~43.

国看来,美国主导华盛顿能源会议的真实意图就是要么支配欧洲,要么拆散欧共体。面对法国的态度,基辛格随即指责法国出席华盛顿能源会议的目的实际上就是试图破坏会议。^①由此可见,美法两国在能源及相关问题上的立场尖锐对立,而这实际上是美法矛盾的一个缩影。

另一方面,正如“12·4 备忘录”所做的政策评估,在能源领域,美国确实拥有更多的谈判筹码,这也是美国可以主导华盛顿能源会议的原因所在。因此,尽管遭遇法国的反对,但在美国的敦促下,华盛顿能源会议的谈判仍然有序展开,西德率先表示完全支持美国的倡议,除法国之外的其他与会国亦对美国的计划持积极合作的态度,^②法国陷入孤掌难鸣的境地。基辛格由此坚信,华盛顿能源会议将成功结束。^③

凭借英国和西德等绝大多数与会国的支持,美国推动华盛顿能源会议达成一个最后公报(由于法国的反对,西欧国家以单个国家的身份而不是以欧共体的身份参加联合公报)。该公报强调,日益上涨的石油价格对世界贸易和金融格局产生了重要影响,需要采取有效的国际措施加以应对,进而通过协调一致的国际合作,以便为稳定的国际能源关系奠定基础。为此,华盛顿能源会议与会国同意,在经合组织框架内制定一个综合性的行动计划,涉及的议题主要包括:能源保护、紧急石油共享、替代能源和能源供应多样化、能源研究与开发;为协调上述多边行动,应建立一个能源协调小组(Energy Coordinating Group)就相关问题展开进一步磋商。^④

由此可见,在美国的推动下,华盛顿能源会议最终接受了美国的政策主张,会议公报集中体现了“基辛格计划”的政策原则,基本沿袭了美国提出的公报草案。^⑤因此,华盛顿能源会议是美国推进“基辛格计划”,主导建立国际能源机构的又一个重要步骤。与此同时,通过华盛顿能源会议,美国成功扭转了石油危机初期西方世界难以整合能源政策的局面,推动有关国家实现了政策立场的重大转变,缓解了美国与西欧国家和日本的紧张关系(法国除外),因此可以说,华盛顿能源会议是美国与其他西方国家协调能源政策、共同应对石油危机的转折点。^⑥

根据华盛顿能源会议达成的程序,经合组织框架内的能源协调小组于2月25日

① FRUS, 1969~1976, Vol. 36, p. 894.

② Svante Karlsson, *Oil and the World Order: American Foreign Oil Policy* (Totowa: Barnes & Noble Books, 1986), p. 242.

③ FRUS, 1969~1976, Vol. 36, p. 895.

④ Richard P. Stebbins and Elaine P. Adam, eds., *American Foreign Relations, 1974: A Documentary Record*, pp. 44~47.

⑤ FRUS, 1969~1976, Vol. 36, p. 901.

⑥ Robert J. Lieber, "Europe and America in the World Energy Crisis," *International Affairs*, Vol. 55, No. 4, 1979, pp. 533~534.

成立(法国没有参加)。3月13~14日,能源协调小组会议再次举行。随着能源协调小组开始围绕美国设定的议程进行磋商,基辛格认为,美国已经掌握了谈判的主动权。^①

在5月2日举行的能源协调小组会议上,美国提出应制定一项包括能源保护、能源储备和紧急能源共享等内容的“综合应急方案”,该政策构想获得了能源协调小组以及有关国家的原则认可。此次会议还商定,在下一一次能源协调小组会议上,有关国家将以“综合应急方案”的政策构想为基础展开谈判,推动达成有关“综合应急方案”的政府间协定。^②

按照计划,能源协调小组将于6月中旬再度举行会议,为此,美国进一步完善了“综合应急方案”的政策构想,重申美国的目标就是在美国的领导下建立一个能源消费国组织。就紧急能源共享而言,美国认为,其核心机制应包括两项内容:一是确立成员国的石油储备目标;二是建立紧急状态下的石油共享机制。美国强调,尽管“综合应急方案”将允许西欧国家和日本在紧急状态下共享美国的石油资源,但对美国而言,“综合应急方案”也是保护美国免遭有选择的石油禁运的有效方式。6月12日,美国将“综合应急方案”草案送交有关国家,以期推动能源协调小组的谈判进程。在美国的敦促下,6月17~18日举行的能源协调小组会议决定成立一个专门工作组,进一步磋商美国提出的“综合应急方案”。^③

经过紧张谈判与磋商,有关国家最终根据美国提出的“综合应急方案”,于1974年9月达成国际能源计划的最终文本,决定建立一个政府间国际能源机构。11月15日,经合组织理事会正式批准在经合组织的框架内建立国际能源机构。11月18日,经合组织24个成员国中的16国在巴黎签署了《国际能源计划协定》(Agreement on an International Energy Program)。^④按照约定,《国际能源计划协定》自11月18日起临时生效。1976年1月19日,《国际能源计划协定》正式生效。《国际能源计划协定》规定,国际能源机构的宗旨就是确保合理条件下的石油供应,实施紧急状态下的石油分配与共享,推动发展替代能源,展开能源研究与开发领域以及铀浓缩领域的国际合作。在紧急石油共享方面,《国际能源计划协定》规定,国际能源机构各成员国在近期应达到相当于60天净进口量的紧急石油储备(亦称战略石油储备)目标,并最终实现90天紧急石油储备。在决策机制方面,《国际能源计划协定》规定,表决权依据基本投票权(每个成员国各占3票)和石油消费投票权(以成员国1973年的石油消费

① FRUS, 1969~1976, Vol. 36, pp. 941~942, 947.

② FRUS, 1969~1976, Vol. 36, p. 997.

③ FRUS, 1969~1976, Vol. 36, pp. 1006~1007.

④ FRUS, 1969~1976, Vol. 37 (Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, 2012), p. 34.

量为基础)进行划分,实行综合加权投票权制,美国拥有51%的综合加权投票权,位列第一并占据绝对优势地位。^①

由此可见,《国际能源计划协定》的基本原则和规则是以美国提出的“综合应急方案”为基础的,体现了“12·4 备忘录”和“基辛格计划”所确立的政策理念和政策目标。因此,《国际能源计划协定》的签署和生效及国际能源机构的建立是美国政策设计和外交推动的产物,是华盛顿能源会议的重要成果,基辛格将其称为走向能源消费国团结的历史性步骤。^②更为重要的是,国际能源机构的建立标志着美国基本实现了巩固西方联盟关系、重塑国际能源秩序、维护美国能源主导地位的战略目标。

首先,随着国际能源机构的建立,美国基本实现了巩固西方联盟、确立西方战略能源关系的政策目标。毫无疑问,因石油危机而遭到削弱的西方联盟关系是美国关注的一个重要问题,在冷战背景下,这一问题对美国而言尤其重要。^③为此,美国倡导建立国际能源机构的战略目标之一就是西方国家团结在美国周围,修补并巩固西方联盟关系。以国际能源机构为制度平台,美国的战略目标基本实现。一方面,《国际能源计划协定》为西方国家制定共同的能源政策与战略提供了一个基本的制度框架;^④另一方面,国际能源机构亦为西方国家协调能源关系提供了一个政府间论坛,国际能源机构的能源保护、战略石油储备等机制更是为西方国家的能源合作奠定了稳固的基础。^⑤正因为如此,通过加强西方国家的能源政策协调、确立制度化的能源关系,国际能源机构的建立有助于巩固西方联盟,避免西方国家因能源政策分歧而影响内部团结,而西方联盟的团结则为美国寻求维护国际能源领域的主导地位提供了大国合作的政治保障。基辛格就明确指出,国际能源机构的建立对于促进西方国家在能源领域的团结作出了重大贡献。^⑥值得注意的是,法国虽然没有参与国际能源机构的组建,但作为西方联盟的成员,法国却通过经合组织与国际能源机构保持联系并参与能源问题的磋商,同时通过欧共体参与国际能源机构的紧急石油共享机制,从而实际上成为西方战略能源关系的参与者,国际能源机构总部亦设在法国巴黎(法国最终于1992年加入国际能源机构),所有这些均展示了国际能源机构在整合西方

① Richard P. Stebbins and Elaine P. Adam, eds., *American Foreign Relations, 1974: A Documentary Record*, pp. 465~490.

② Richard P. Stebbins and Elaine P. Adam, eds., *American Foreign Relations, 1974: A Documentary Record*, pp. 457~458.

③ Roy Licklider, *Political Power and the Arab Oil Weapon: The Experience of Five Industrial Nations* (Berkeley: University of California Press, 1988), p. 212.

④ Mason Willrich and Melvin A. Conant, "The International Energy Agency: An Interpretation and Assessment," *American Journal of International Law*, Vol. 71, No. 2, 1977, p. 202.

⑤ *FRUS*, 1969~1976, Vol. 37, pp. 33~34.

⑥ Henry Kissinger, *Years of Upheaval*, p. 921.

世界能源关系中的作用。

其次,国际能源机构的建立是美国政策计划和外交推动的结果,标志着美国实现了主导确立多边能源规则、重塑国际能源秩序的战略目标,美国在国际能源领域的主导地位得以维持和延续。建立国际能源机构是美国应对石油危机的政策举措之一,^①同时也是美国寻求维护国际能源主导地位的战略选择。为此,美国进行了周密的政策设计和外交准备,首先通过“12·4 备忘录”确立了相关的谈判议程和美国的战略目标,随后又通过“基辛格计划”向西方国家发出了展开能源政策谈判的倡议。通过华盛顿能源会议,美国将西方国家纳入美国设计的国际能源政策的谈判轨道,最终促成了国际能源机构的建立。因此,在国际能源机构的建立过程中,美国发挥了积极的主导作用。^② 不仅如此,国际能源机构的主要规则——包括能源保护规则、紧急石油共享规则、新能源合作规则、能源研究与开发规则等——均源自美国的政策计划,总体上体现了美国的政策目标和利益取向。其中,紧急石油共享规则既是美国为免遭有选择的石油禁运而作出的制度设计,又是美国整合西方国家能源和对外关系的制度手段;基于能源技术、尤其是新能源技术优势,新能源开发与合作规则则为美国影响国际能源关系提供了新的权力资源。此外,在国际能源机构的决策机制中,美国凭借综合加权投票权制占据了绝对优势地位,是国际能源机构中最具影响力的国家。总之,随着国际能源机构的建立,能源领域的消费国协调机制基本形成,并以具有约束力的多边规则作为制度保障,而美国则凭借主导国际能源机构的制度规则和决策机制,确立了美国在国际能源领域的制度优势,由此维持并延续了美国在国际能源领域的主导地位。

综上所述,作为应对 1973 年石油危机的战略举措,美国积极倡导建立一个发达国家间的能源消费国组织。为此,美国进行了周密的政策设计,根据美国的利益取向和战略意图提出了明确的政策计划,同时展开了积极的外交努力,推动了华盛顿能源会议的召开,最终按照美国设计的谈判议程和政策方向促成了国际能源机构的建立。一方面,美国主导建立的国际能源机构及其紧急石油共享机制和新能源开发与合作机制不仅增强了发达国家集体防范和抵御石油风险的能力,而且拓展了国际能源政策的合作领域,由此在很大程度上化解了 1973 年石油危机对西方能源关系的冲击。另一方面,通过国际能源机构及其制度规则,美国实现了巩固西方联盟关系、确立多边能源规则、重塑国际能源秩序的战略目标,维护了美国在国际能源领域的主导地

① Simon Bromley, *American Hegemony and World Oil: The Industry, the State System and the World Economy* (New York: The Pennsylvania State University Press, 1991), p. 157.

② Robert O. Keohane, "The International Energy Agency: State Influence and Transgovernmental Politics," *International Organization*, Vol. 32, No. 4, 1978, p. 945.

位。因此,国际能源机构的建立既是美国回应 1973 年石油危机的政策举措,更是美国重塑国际能源秩序、维护能源主导地位的战略选择。

结 语

诚然,在建立之初,国际能源机构只是一个能源消费国组织。但随着国际能源关系的发展演进,国际能源机构已经成为一个重要的国际能源组织,在能源安全、能源保护、新能源及其技术的研究与开发、环境保护等诸多领域发挥着积极作用。由此可见,国际能源机构的建立为国际能源关系注入了新的内容,并为理解国际能源关系的发展演进提供了借鉴。

首先,第二次世界大战结束之后,美国占据了国际能源领域的主导地位。尽管 1973 年石油危机对美国和国际石油公司共同主导的世界石油体系构成了严峻挑战,但通过主导建立国际能源机构,美国与其他发达国家的能源关系实现了制度化并拓展了国际能源合作的新领域,从而为发达国家应对石油危机提供了制度保障,美国在国际能源领域的主导地位得以维系。鉴于此,美国的主导地位成为其他国家制定国际能源政策时必须加以考虑的一个重要因素。

其次,随着国际能源机构的建立,能源安全、新能源开发与利用等问题成为国际能源关系的重要议题。凭借国际能源机构的信息和技术交流平台,发达国家积极合作开发石油之外的替代性能源(如天然气、煤气)和可再生能源(如核能、风能、太阳能),由此带来了国际能源结构的巨大变化,国际能源关系进入一个全新的发展时期。

再次,鉴于能源是世界经济发展的重要资源,因而日益引起有关国家的高度重视,确保能源安全亦是有关国家对外政策的一个重要目标。毫无疑问,在国际能源关系中,有关国家既存在共同利益,也难免出现利益分歧甚至利益冲突,正因为如此,能源问题成为当代国际关系的一个核心议题。国际能源机构的建立及其实践表明,在一个相互依赖的世界里,国际能源合作是化解能源矛盾、稳定国际能源关系、实现能源安全的有效途径。

舒建中:南京大学历史系副教授

(本文责任编辑:魏红霞)

美国“航行自由计划”初探^①

曲 升

〔内容提要〕“航行自由计划”是美国政府的一项外交和军事行动计划，旨在防止沿海国家的“过度海洋主张”挑战美国的海洋霸权，保证美国军事力量的全球机动畅通。该计划的出台有深刻的思想和政策渊源，但主要是第二次世界大战后美国应对其“海洋大国”地位受到挑战的现实产物。计划对“过度海洋主张”进行了界定，提出了外交活动和“军事宣示”相结合的应对方针。卡特之后的美国历届政府都继承、发展和实施了该计划。中美之间一系列海上事件的发生，与美国对中国实施该计划有密切关系。

关键词：美国外交与军事 海洋自由 美国海洋霸权 “航行自由计划”

“航行自由计划”(Freedom of Navigation Program,以下简称“FON计划”)是美国卡特政府在1979年制定的一项行动计划，旨在维护其主张的海洋自由原则，防止沿海国家的“过度海洋主张”(excessive maritime claims)对美国海洋大国地位的挑
战，保证美国军事力量的全球机动畅通。卡特之后的美国历届政府都延续了这一计划。20世纪90年代以来中美之间在中国沿海发生的一系列海上摩擦或事件，例如2001年3月的东海“波第其号”事件，4月的南海撞机事件，2009年3月的“无瑕”号间谍船对峙事件等，都与美国实施“FON计划”有着密切关系。2012年春季以来，美国更是以维护南海航行自由为借口，插手南海问题，而且准备在南海周边布置大量军舰。

^① 笔者特别感谢匿名审稿人和责任编辑对本文初稿提出的宝贵修改意见，文中不足不周之处悉由笔者负责。感谢首都师范大学世界史专业2012级博士生王若茜为本文写作查找并提供了部分资料。

本文在阅读美国官方解密档案和已有的相关研究成果基础上,从历史的角度,对“FON计划”出台的背景、主要内容和实施情况进行梳理和分析。

一 第二次世界大战前美国的海洋自由原则

“FON计划”的出台有着深刻复杂的思想、政策根源和现实原因,是美国外交史上源远流长的“海洋自由”原则和政策,与第二次世界大战后美国应对国际海洋法观念变迁、自身海洋霸权受到挑战相结合的产物。

近代海洋自由观念是17世纪初,由以格劳修斯为代表的国际法学家们提出的,其基本主张是:所有人都拥有不受干扰地在国际海域游弋和贸易的权利,战时与平时均然。随着启蒙思想的传播,海洋自由观念飘洋过海来到北美殖民地,适应了殖民地商业资本的现实和发展需要,成为美国开国元勋们制定外交政策的重要原则之一。在美国早期外交政策制定中发挥关键作用的约翰·亚当斯对此深信不疑,曾说道:“美国很久以来就在向欧洲国家宣传航行自由和商业自由的观念……我希望这个星球上的所有海洋和河道都是自由无束的。”本杰明·富兰克林也持相同观点,他说:“贸易,即生活必需品的持续交换,越是自由和不受限制,与之相关的所有国家就会越加繁荣和幸福。”^①美国早期领导人所主张的海洋自由原则是与商业自由原则紧密联系在一起,而这些原则在战时的运用就转化为中立权利,美国早期对海洋自由原则的维护体现在对美国中立国地位和权利的捍卫上。

为新生国家外交政策提供指南的1776年“条约计划”把开国元勋们的海洋自由和中立权利的基本观念具体化,提出了“自由船舶所载货物自由”、有限禁运、中立贸易的权利等原则和规定。^②这是美国海洋自由原则的首次官方表述。随后,这些原则和规定都被成功地写进了新生共和国的第一批双边条约中,包括1778年与法国、1782年与荷兰、1783年与瑞典、1785年与普鲁士的通商条约。值得一提的是,与普鲁士的通商条约中新增了“非违禁的中立国私人财产免受捕获”的原则。

为了维护海洋自由原则,捍卫美国的中立权利,国力尚弱的美国不惜诉诸武力。1798~1800年间,美国与独立战争时期的盟友法国因中立权利问题翻脸,打了一场不宣而战的“准战争”。1801~1815年间,为了清除巴巴利海盜国家对美国地中海贸易的威胁,美国筹建海军,两度用兵,成功地以武力伸张了海洋自由原则。1812年,

^① Armin Rappaport and William Earl Weeks, “Freedom of the Seas,” in Alexander DeConde, Richard Dean Burns, and Fredrik Logevall eds., *Encyclopedia of American Foreign Policy* (New York: Charles Scribner’s Sons Gale Group, 2002), Second Edition, Vol. 1, p. 111.

^② S. F. 比米斯:《美国外交史》(第一分册),叶笃义译,北京·商务印书馆1985年版,第31页。

美国更是把维护海洋自由、中立权利与国家独立这一最高利益联系在一起,冒着丧失生命、财产甚至国家存亡的风险,与世界首强英国进行了第二场战争。

从1812年战争结束到内战爆发,美国继续推动国际社会接受其海洋自由主张,经历了由纳入双边条约到追求国际立法的方式转变。1824年至1850年间,美国与十个拉丁美洲共和国签订条约,把自由主义的海事原则纳入其中。在结束克里米亚战争的谈判中,美国积极追求把自己主张的海洋自由原则写进国际条约。1856年4月的《巴黎和约》承认了美国长期坚持的自由船舶所载货物自由、合法的封锁必须是有效封锁等立场,还包括了敌国船只的非违禁品不得抢夺,以及不得装备私掠船等原则。由于美国不想放弃武器私船的权利,以及要求增加所有私人财产(违禁品除外)自由的条款未能满足,因而拒绝在宣言上签字。

1861年美国内战爆发后,联邦政府在切实遵守“自由船舶所载货物自由”、“非违禁的中立国私人财产免受捕获”等原则的同时,出于打败南部邦联,维护国家统一的重大利益考量,大大偏离了其传统立场,不仅没有坚持“有效封锁”原则,反而采纳了源自英国捕获法的“连续航行”原则,在实践中进行“长线封锁”、监控中立港口,甚至在公海捕获来往被封锁港口的中立船只。

第一次世界大战集中反映了美国人对海洋自由和中立权利的观点和态度。首先,对中立权利的维护是美国参战的关键原因之一。战争爆发时,美国宣布中立。然而,美国的中立权利不时遭到英国和德国的侵犯。相较之下,德国的无限制潜艇战对美国造成的威胁和破坏更大。威尔逊就对英德的行为做出这样的区别:英国人好比盗贼,德国人则是杀人犯;盗贼掠夺财物,在战争结束时是可以被裁定赔偿的;而杀人犯谋人性命,生命却无可挽回。所以,德国的无限制潜艇战破坏的不仅是海洋自由原则和美国的中立权利,更是“对全人类的宣战”。^① 国务卿兰辛在1915年10月致英国政府的照会中,把美国的行动描绘成“捍卫中立的完整”,强调这是美国应该“毫不犹豫承担的(责任)”。^② 第一次世界大战还为威尔逊阐发其自由主义的海洋自由观提供了机会。他在1917年1月22日致国会咨文中指出,海洋自由意味着每一个国家都拥有自由利用“世界贸易之开放通道的权利”,“海洋通道必须在法律和事实上,

① Woodrow Wilson, “For Declaration of War against Germany,” Address to a Joint Session of Congress, April 2, 1917, in Ray Stannard Barker and William E. Dodd, eds., *War and Peace: Presidential Messages, Addresses, and Public Papers, 1917~1924* (Honolulu, Hawaii: University Press of the Pacific, 2002), Vol. 1, p. 8.

② Armin Rappaport and William Earl Weeks, “Freedom of the Seas,” p. 117.

都是自由的。”而且，“海洋自由是平等和合作的必要条件。”^①在推动战后世界和平的“十四点”计划中，威尔逊倡导的第二点就是公海自由。他说：“各国领海以外的海洋上应有绝对的航行自由，平时及战时均然，只有为执行国际公约而采取国际行动时才可以封锁海洋的一部分或全部。”^②可以说，威尔逊是美国历史上自由主义或理想主义海洋自由观的集大成者。

第一次世界大战后，美国国内孤立主义情绪弥漫，但对海洋自由的关注并没有被完全遗忘，这在孤立主义参议员威廉·E. 博拉身上有着鲜明体现。博拉曾是威尔逊国联计划的主要反对者，但在1927年日内瓦海军会议破裂后，他却呼吁召开大国会议，把战时中立国和交战国的公海权利法律化。1929年2月，他向参议院提交了一份议案，建议美国的海军建造计划应该考虑海洋自由原则。^③不过，真正复活威尔逊海洋自由观的是第二次世界大战和富兰克林·罗斯福总统。罗斯福在1941年5月的一次讲话中谈到：“一切自由——这里指的是生存的自由，而不是征服和压制其他民族的自由——都取决于海洋上航行的自由；”“为了保卫海洋上航行的自由而战，这不仅是为了我们自己的航运，为了我们姊妹共和国的贸易，为了一切国家使用世界贸易通道的权利——也为了我们自身的安全；”“作为统一的有决心的人民的总统，我庄严宣告：我们重申关于海洋上航行自由的传统美国主张。”^④1941年8月，《大西洋宪章中》也表达出同样的愿望：“这样一个自由，应使一切人类可以横渡公海大洋，不受阻碍。”^⑤

总之，海洋自由原则及与之密切相关的中立权利问题，始终在第二次世界大战前的美国外交政策史中占据着重要地位。与其他国家相比，在近代海洋自由问题上，美国的立场观点更具自由主义色彩，它在发展海洋自由的具体原则以及推动国际接受上，发挥了积极的、建设性作用。捍卫海洋自由的传统由此而成为“FON计划”出台的思想基础和政策依据。

① “The President’s Address to the Senate, January 21, 1917,” in United States Department of the State ed., *Papers Relating to the Foreign Relations of the United States, 1917, Supplement 1, The World War (1917)*, pp. 27~28. available at: <http://images.library.wisc.edu/FRUS/EFacs/1917Supp01v01/reference/frus.frus1917supp01v01.i0008.pdf>.

② “Address of the President of the United States Delivered at a Joint Session of the Two Houses of Congress, January, 8, 1918,” in United States Department of the State ed., *Papers Relating to the Foreign Relations of the United States, 1918, Supplement 1, The World War (1918)*, p. 15. available at: <http://digioll.library.wisc.edu/cgi-bin/FRUS/FRUS-idx?type=turn&entity=FRUS.FRUS1918Supp01v01.p0104&id=FRUS.FRUS1918Supp01v01&isize=M>

③ William E. Borah, “Senator Borah on Freedom of the Seas,” in Legislative Department ed., *Congressional Digest*, Vol. 9, No. 1, January 1930, p. 2.

④ 富兰克林·德·罗斯福：《罗斯福选集》（关汉编译），北京·商务印书馆1982年版，第294、295、301页。

⑤ 世界知识出版社编：《国际条约集（1934~1944）》，北京·世界知识出版社1961年版，第338页。

二 第二次世界大战后美国海洋大国地位的确立及面临的挑战

如果说,第二次世界大战前美国所坚持的海洋自由原则等同于其中立国权利,主要是商业通航自由权利的话,那么,战后美国所坚持的海洋自由原则的利益意涵则大为扩展了。这种利益意涵的变化,是随着战后美国海洋国际地位的巨大变化同步而来的。虽然早在19世纪中期马汉提出了“海权论”,美国20世纪初期开始大规模海军建设,在华盛顿会议上取得了与英国海军平起平坐的地位,但直到第二次世界大战结束,美国才真正成长为“海洋大国”(maritime state)。海洋大国的利益,不仅包括经济层面传统的海运贸易、公海捕鱼和新兴的海洋资源探测开发利用,还包括了国家安全和军事层面的利益,如海军的全球机动、情报搜集、水道测量等,而且这种军事利益对美国的重要性日益凸显。第二次世界大战后,美国遍布全球的军事基地的建立,与社会主义国家的冷战对抗,以及维护全球霸主地位的战略考量,都对海上安全和军事利益提出了广泛的要求。美国政界、军界已经充分认识到坚持海洋自由原则对于维护美国海洋霸权的重要意义。根据1974年美国国会的一项研究报告,1972~1973年美国主要海洋经济产值超过了270亿美元,预计到2000年会增长4倍,达到1100亿美元(根据1973年币值计算)。^① 这里的“海洋”仅指美国管辖范围内的领海及其毗连区,还不是全球海洋。如果放眼全球,海洋对美国维持其世界领导地位的重要性,已不仅是经济产值所能够昭示的了。正如美国海军官方网站所指出的:地球表面的70%为海洋所覆盖,地球上80%的人口生活在紧靠沿海的区域内,全球贸易的90%通过海洋运输完成,“无论如何看待上述事实,(维持)在世界水道上的至高无上地位,将始终具有关键意义。”因此,美国海军的使命就是“维持、训练并装备一支招之能战、战则能胜的海军力量,以此遏阻侵略行为,维护海洋自由。”^②

综观战后历史,美国世界第一海洋大国地位是稳步上升和巩固的,但它所秉持的传统海洋自由观念,以及扩展海洋大国经济、军事利益的新要求,也遭遇了海洋意识觉醒的沿海国家的限制和挑战。

首先,传统的领海宽度概念受到挑战。数世纪以来,领海宽度“3海里规则”是不成文的国际惯例。杰斐逊任美国国务卿时,在致英法公使的照会中表示,美国倾向于

^① “The Economic Value of Ocean Resources of the United States,” prepared by the Library of Congress for the use of the Committee on Commerce, December, 1974, 转引自 Warren G. Magnuson, “U. S. Oceans Policy: The Congressional View,” *Columbia Journal of World Business*, Spring 1975, pp. 21~22。

^② U. S. Navy, “Mission & History,” available at: <http://www.navy.com/about/mission.html>.

遵守领海宽度 3 海里规则。^① 这一主张在 1794 年获得国会批准。^② 在 1930 年的海牙国际海洋法编纂会议上,这一规则正式获得通过,成为国际法准则。第二次世界大战后,由于技术的进步及能源需求的剧增,由原来大炮射程划定领海宽度的传统已不能适应新的国际现实,国际上要求扩大领海宽度的呼声渐高。1945 年 9 月,杜鲁门总统发布《公海捕鱼声明》和《大陆架公告》,即《杜鲁门公告》,在坚持 3 海里领海原则的基础上,宣布在美国沿海设立渔业保护区和大陆架。《杜鲁门公告》体现了美国的矛盾心态:一方面不容他国染指本国的沿海利益;另一方面又想尽可能大地攫取国际海洋利益,因为把其他国家的领海限制在较小的范围内,对海洋大国无疑是最有利的。杜鲁门虽未对渔业保护区和大陆架宽度提出要求,却引发了其他国家的纷纷效法。在这场“蓝色圈地运动”中,一些西方国家重提 12 海里领海宽度的主张,拉丁美洲国家则宣称 200 海里领海。其结果是,为主权国家所控制的海洋面积激增,而“公海”面积锐减,这也意味着海洋自由原则适用空间的压缩。

其次,发展中国家在海底资源分配问题上对美国支持的海底制度发起挑战。国际海底指沿海国管辖范围以外的海底,约 2.5 亿平方公里,占地球表面积 49%。国际海底蕴藏储量极其丰富的矿产资源和生物资源。第二次世界大战后,随着世界人口数量的快速增长,重要原生资源,包括能源和食品的日益稀缺,人类开始把注意力转向海底这一人类知之甚少、尚未开发的地球区域。在国际海底划界和资源分配问题上,美国提出并坚持市场自由竞争原则,主张对国际海底进行“自由开发”,实质上是利用美国的技术、资本和军事优势,维持美国对海底资源的绝对控制权以及海底潜艇的自由活动权。发展中国家则以“帕多提案”,宣告国际海底及其资源为“人类共同继承财产”,其勘探、开发应为全人类谋福利,并应特别顾及发展中国家的利益和需要。^③

为了解决领海宽度和海底资源分配问题,联合国分别于 1958 年、1960 年和 1973 年召开海洋法会议。在 1974 年的加拉加斯会议上,美国力推 12 海里领海和 200 海里经济区的主张,同时又提出了“沿海国家在经济区内权利和义务平衡”的原则,要求它们保证所有国家享有在经济区内航行和科学研究的自由。许多沿海国家对这一“稀释”它们经济区主权的提议,表示怀疑。所以,在联合国海洋法会议第三阶段召开期间(1973~1982),就领海的“无害通过”、直线基线的划定、大陆架的归属、海底资源

① “America and the Freedom of the Seas: Attitude of the United States on Perplexing Problem,” in Legislative Department ed., *Congressional Digest*, Vol. 9, No. 1, January 1930, p. 9.

② 杰拉尔德·J·曼贡:《美国海洋政策》(张继先译),北京·海洋出版社 1982 年版,第 39 页。

③ 关于“帕多提案”及美国海底政策的演变,参见王金强:《国际海底资源分配制度演变与美国海底政策的演变》,载《美国研究》2012 年第 3 期。

的管理开发等敏感议题,展开了激烈的争论和讨价还价,有的国家还以国内立法的形式伸张自己的权利,从而出现了大量的在美国看来违背国际法习惯的“过度海洋主张”现象。

此外,以第三世界为主体的沿海国家还提出“和平利用海洋”的主张,向美苏海洋霸权提出挑战,试图通过立法的形式限制海洋大国的海洋军事活动。然而,美苏海洋霸权既已成为事实,它们自然不准备在联合国海洋法会议框架内,就海洋军事活动事宜展开公开磋商和辩论,更不想把自己的既得利益交由法律条文制约和沿海国家操控。^① 所以,美苏之间尽管存在着海洋霸权之争,却在此事上达成了战略共识。它们联手向沿海国家施压,动用外交手腕,以保证沿海国家 200 海里内资源的封闭利益,换取了后者对它们在领海之外无限制权利的默许,包括可以采取任何在两大国看来符合它们国家安全利益的军事活动的权利。这样,联合国海洋法会议在海洋军事活动问题上就达成了妥协。^② 在此基础上,军事问题在谈判中被“忽略”,或确切地说“刻意回避了”(consciously avoided)。^③ 沿海国家之所以与美苏海洋大国达成妥协,一方面是它们对国际体系之霸权本质的无可奈何,另一方面是因为它们相信自己能够“通过迂回方式,成功达到限制蓝水海军^④权利的目的。”^⑤ 对于沿海国家的这种心态和迂回战术,美国人心知肚明,加紧筹划应对之策。

三 “FON 计划”的出台、继承与主要内容

1979 年,联合国海洋法公约谈判正处于最后阶段。“美国国际法学会海洋利用法小组”在总结 20 世纪 70 多年的国际海洋法立法史的基础上写道:“沿海国家已经

① 美国参加联合国海洋法会议的代表利尔森(Learson)就表示:“(海洋利用本着)‘和平目的’的提法,绝不意味着把一切军事活动都排除在外……对军事活动的任何具体限制都需要就详细的武器控制协定展开谈判。而本次会议并未被赋予此种目的,也不准备就此展开谈判。把本次会议的注意力转向如此复杂任务的任何企图,都将迅速终止当前谈判海洋法公约的努力。”见 *Official Records of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea*, Vol. V, para. 81, p. 62, available at: http://untreaty.un.org/cod/diplomaticconferences/lawofthesea-1982/docs/vol_V/a_conf-62_sr-67.pdf.

② Charles E. Pirtle, “Military Uses of Ocean Space and the Law of the Sea in the New Millennium,” *Ocean Development & International Law*, Vol. 31, No. 1~2, 2000, p. 9.

③ R. R. Churchill and A. V. Lowe, *The Law of the Sea* (Manchester: Manchester University Press, 1988), 2nd edition, p. 307.

④ “蓝水海军”(Blue-water navy),是指海上力量扩展到远洋及深海地区的海军型态。所谓蓝水,指的就是远洋的蓝色海水。蓝水海军具有能在外洋长时间执行任务、并在宽广的大洋中保护本国及海外国土利益和安全的能力。目前世界上,只有美国、英国、俄罗斯和法国拥有蓝水海军。

⑤ Robert L. Friedheim and Robert E. Bowen, “Neglected Issues at the Third United Nations Law of the Sea Conference,” in Law of the Sea Institute ed., *Law of the Sea, Neglected Issues: Proceedings* (Law of the Sea Institute, University of Hawaii, 1979), p. 10.

得到了它们所能得到的东西,它们正在等待度过一段适度的间歇期,而后会突然出击,追求更多的东西;”沿海国家追求的更多的东西,“很可能指向出于军事目的和商业目的的航行和飞越。”^①美国政界和学术界的普遍看法是,即便这项为世界上许多国家所认可的公约即将问世,却不足以保证美国的海洋利益,尤其是美国军事利用海洋空间的利益,因此,采取政策措施行使公约确立的权利,抵制已经发生且预期中越来越多的沿海国家的“过度海洋主张”,是必要且正当的。正如卡特总统在宣布“FON 计划”时所说:“鉴于美国在世界事务中的显著地位,它感到不得不采取主动去保卫其权利免受沿海国家的非法侵蚀。”^②老布什政府出台的“国家安全指针 49 号”文件(National Security Directive 49)开宗明义地指出:“美国的安全和商贸有赖于海洋航行和飞越自由的国际承认。”^③这些言论都阐明了“FON 计划”出台的最直接的现实原因和利益宗旨所在。

由于相关文件尚未解密,卡特政府酝酿出台“FON 计划”的决策过程,尚不得而知,但该计划在美国外交与军事战略中的重要地位毋庸置疑。卡特之后的美国历届政府都继承了“FON 计划”,并推出一系列政策文件,进一步丰富和细化了该计划。

1982 年 12 月 13 日,里根政府出台“国家安全决策指针 72 号”文件(National Security Decision Directive 72),即“美国行使海上航行和飞越权利计划”(US Program for the Exercise of Navigation and Overflight Rights at Sea)。该文件详细罗列了“过度海洋主张”的六类情况。^④1983 年 3 月 10 日,里根总统发表“美国海洋政策声明”,重申“FON 计划”,称“美国接受诸如航行和飞越等有关海洋传统利用权利平衡的原则,并将以此而采取行动。就此而言,美国将承认其他国家在美国沿海水域的权利——这些权利在《联合国海洋法公约》中有所规定——只要美国和其他国家根据国际法享有的权利和自由也被这些沿海国家所承认……美国的政策,历来是以一种与 1982 年《联合国海洋法公约》规定的利益平衡原则相一致的方式,在全球范围内行使和维护其航行和飞越的权利与自由。不过,美国不会默认其他国家采取的旨在限制国际社会在航行、飞越和其他公海利用相关权利与自由的单边行动。”^⑤在以上两个

① Bernard H. Oxman, “United States Interests in the Law of the Sea Convention,” *American Journal of International Law*, Vol. 88, January 1994, p. 170.

② J. Ashley Roach and Robert W. Smith, “Excessive Maritime Claims,” *International Law Studies* (Newport, RI: Naval War College, 1994), Vol. 66, p. 263.

③ United States, *National Security Directive 49*, October 12, 1990, available at: <http://bushlibrary.tamu.edu/research/nsd.php>.

④ United States, *National Security Decision Directive 72*, December 13, 1982, available at: <http://www.fas.org/irp/offdocs/nsdd/nsdd-072.htm>.

⑤ Ronald Reagan, “Statement on United States Oceans Policy,” March 10, 1983, available at: <http://www.reagan.utexas.edu/archives/speeches/1983/31083c.htm>.

文件的基础上,1987年3月16日出台了“国家安全决策指针265号”文件(NSDD-265),即“航行自由计划”,^①对“FON计划”的实施提出了指导性意见。

老布什政府为了加强“FON计划”的管理、组织和实施,于1990年10月12日出台了“国家安全指针49号”文件,即“航行自由计划”。这是目前所能见到的与“FON计划”直接相关且比较完整的政策文件。NSD-49号文件对“FON计划”的目的、“过度海洋主张”的类型、国务院和国防部的职能分工,尤其是国防部负责的“军事宣示行动”(operational assertion)的程序步骤,均做了比较详细的规定和说明。

克林顿政府在1995年连续出台了“总统决策指针/国家安全委员会32号”文件(PDD/NSC-32)和“总统决策指针/国家安全委员会33号”文件(PDD/NSC-33),分别就“航行自由”和“重大军事行动和演习”议题,制定了政策程序。小布什政府时期,参谋长联席会议于2003年出台了“CJCSI 2420.01A”文件,即“美国航行自由计划和敏感区域报告”;国防部于2005年出台了“DoDD C-2005.1”文件,即“美国行使海上航行和飞越权利计划”。遗憾的是,这些政策文件均未对公众开放,所以它们对“FON计划”的丰富和发展,尚不得而知。

根据老布什政府NSD-49号文件,“FON计划”的目的是“反对过度海洋主张,保护美国在洋面、洋底和海洋上空的航行、飞越及相关权利;”通过外交行动和军事宣示行动的结合,“以鼓励改变那些与关于海洋航行和飞越自由的国际法惯例不一致的海洋权利要求;”“以避免对其他国家的过度海洋主张构成默认的方式,保持美国军事力量全球机动的畅通。”

“FON计划”所指的其他国家的“过度海洋主张”包括六种情况:(1)美国不承认的历史性海湾/水域主张;(2)不是根据《联合国海洋法公约》规定的国际法习惯划定的领海基线主张;(3)领海未超过12海里却对军舰的“无害通过”要求事先通知或许可,或在推进方式、运载物质等方面设置歧视性规定的主张;(4)领海宽度超过12海里的主张;(5)其他一些声称对12海里之外拥有管辖权的主张,如安全区等;(6)违背《联合国海洋法公约》的群岛主张。

NSD-49号文件的“计划执行指导”(program guidance)部分共12条,主要涉及美国国务院和国防部在应对“过度海洋主张”中的职责分工。国务院主要通过外交行动应对“过度海洋主张”,即通过外交抗议来表明美国的不同意见,并与提出过度主张的国家展开双边磋商,交流美国反对的理由,力求促成一种令双方都满意的立场。国务院还应每年发布一份根据“FON计划”采取的外交活动的简报,并会同国防部确定

^① United States, *National Security Decision Directive 265*, March 16, 1987, available at: <http://www.fas.org/irp/offdocs/nsdd/nsdd-265.htm>.

下一步发起“挑战”的对象国。国防部负责对“过度海洋主张”国家发起挑战,即执行军事宣示行动。关于军事宣示的程序,由于涉及国家安全和军事机密,解密的 NSD-49 号文件做了遮蔽处理,尚不能周知。文件还要求国防部在呈递给总统和国会的年度报告中,报告上年度已执行的军事宣示行动。^①

四 “FON 计划”执行概况

根据美国国务院海洋事务办公室、海洋和国际环境和科学事务局 1992 年 3 月出版的《美国对过度海洋主张的反应》报告,从“FON 计划”开始实施,到 1992 财政年度,共进行外交抗议 110 余次,针对 35 个国家进行了军事宣示行动,年均都在 30~40 次之间。^② 根据美国国防部发布的“航行自由军事宣示行动”年度报告,2000~2011 财政年间,美国海军和空军针对 32 个国家和地区,进行了百余次军事宣示行动,以挑战这些国家和地区的过度海洋主张。^③

除了军事宣示外,美国海军还以例行穿越国际海峡和群岛水域的方式,宣示它应享有的权利。比如,在 1997 财年,美国海军战舰和战斗机“经常实施的”对国际海峡的例行穿越”包括了直布罗陀海峡、霍尔木兹海峡和马六甲海峡,穿越的群岛水域包括印度尼西亚群岛 73 次,菲律宾群岛 47 次。^④

美国海军和空军军事宣示行动的执行,一般保持低调,尽量降低其威胁性,也不事先通知受到挑战国的政府。因此,除了国务院和美国海军部门外,一般公众和世界舆论对这些军事宣示行动并未予以过多关注。但是,20 世纪 80 年代,美国海军在锡德拉湾和黑海实施“FON 计划”,执行军事宣示行动,却引起美国国内和世界舆论的关注。锡德拉湾位于地中海中南部,水域长 300 海里,宽 100 海里。1973 年 10 月,利比亚卡扎菲政权宣布该海湾为其“内海”。但根据国际惯例,如果海湾收口线超过

① United States, *National Security Directive 49*, October 12, 1990, available at: <http://bushlibrary.tamu.edu/research/nsd.php>.

② United States Department of State, Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs, *Limits in the Seas 112: United States Responses to Excessive Maritime Claims*, 1992, p. 6. available at: <http://www.state.gov/e/oes/ocns/opa/c16065.htm>.

③ 1994~1999 财年美国海军实施的军事宣示行动清单,以附录的形式含在国防部“年度报告”(Annual Report to the President and the Congress)中。2000~2011 财年“航行自由军事宣示行动”的执行情况,见美国国防部网站 <http://policy.defense.gov/gsa/cwmd/fon.aspx>。遭到挑战的 32 个国家和地区是:阿尔巴尼亚、阿尔及利亚、孟加拉国、缅甸、柬埔寨、克罗地亚、厄瓜多尔、埃及、萨尔瓦多、印度、印尼、利比里亚、利比亚、马来西亚、马尔代夫、马耳他、巴拿马、菲律宾、斯里兰卡、叙利亚、台湾、委内瑞拉、越南、秘鲁、伊朗、阿曼、中国、阿根廷、多哥、日本、巴西、泰国。

④ U. S. Department of Defense, *Annual Report to the President and the Congress, 1998*, Appendix I, available at: <http://www.dod.gov/execsec/adr98/index.html>.

24海里,一般不得划为沿岸国内海。因此,美国认为锡德拉湾是国际水域,美国海军有权在那里自由通航。为了阻止美国军舰进入锡德拉湾,卡扎菲规定北纬32度30分为“死亡线”。美国里根政府决定在锡德拉湾实施“FON计划”,结果,美国海军、空军于1981年、1986年和1989年与利比亚发生战事,重创了卡扎菲的军事实力。然而,美国在锡德拉湾的“FON计划”军事宣示行动遭到了国际舆论的批评。1986年冲突事件的发生被认为是美国有意挑逗利比亚的结果,其目的是为了制造对利比亚进行报复的机会,摧毁利比亚的导弹基地。1989年空战发生后,阿拉伯国家强烈谴责美国的行径是“野蛮侵略”,苏联将美国的行动定义为“国家恐怖主义”,西方国家也纷纷对美国的行动表示遗憾和担忧。

如果说,锡德拉湾“FON计划”是一次军事上成功、政治舆论上失败的实践的话,那么1988年美国在黑海对苏联的军事宣示行动则相反。1988年2月,美国海军第六舰队的“约克城”号巡洋舰和“卡伦”号驱逐舰奉命驶入黑海,执行“FON计划”军事宣示行动,以挑战苏联的军舰无权在苏联领海实施“无害通过”的主张。当美国军舰进入克里米亚半岛苏联12海里领海水域后,苏联黑海舰队派出“忘我”号护卫舰和SKR-6号警戒舰前去拦截。在美国军舰声称享有国际法赋予的“无害通过”权,并继续深入苏联领海的情况下,苏联军舰采取撞船的方式捍卫自己的主权。尽管美国军舰受到一定程度损伤,但这次宣示行动被认为是“FON计划”实施中的成功案例。因为,事件发生后,美苏双方展开谈判,1989年两国外长发表共同声明,确认了美国军舰在苏联领海行使“无害通过”的权利。美国认为,共同声明表明苏联已经放弃先前关于外国军舰在其领海“无害通过”的立场,转而采取了一种与《联合国海洋法公约》相一致的政策。^①

中国是美国“FON计划”外交抗议和军事宣示清单中的“常客”。截止2011财年,美国针对中国的“过度海洋主张”发起外交抗议两次,分别是在1992年和1996年,实施军事宣示行动的年度有1986、1991、1992、1993、1994、1996、1997、2007、2008、2009、2010、2011,其中,2007~2011每一年度都是多次实施宣示挑战。根据美国国防部2011年度报告,美国认为中国的“过度海洋主张”包括这些情况:对专属经济区上空的管辖;把专属经济区内外国实体从事的测量活动定为犯罪的国内立法;过度的直线基线;外国军事船舶无害通过领海需要事先允许的要求。^②

美国所指的中国的“过度海洋主张”,是由于中美对《联合国海洋法公约》的解释

① Lawrence Juda, “Innocent Passage by Warships in the Territorial Seas of the Soviet Union: Changing Doctrine,” *Ocean Development & International Law*, Vol. 21, No. 1, 1990, p. 112.

② *Challenges to Excessive Maritime Claims: 1 October 2010 ~ 30 September 2011*, available at: <http://policy.defense.gov/gsa/cwmd/fon.aspx>.

和适用上的分歧产生的。概括而言,中美分歧有四点:(1)军舰在领海的“无害通过”权问题;(2)军舰在专属经济区内的活动权问题;(3)领海基线划定问题;(4)军事测量和海洋科学研究的界定问题。中国方面通过国内立法的形式(1992年《中华人民共和国领海及毗连区法》,1996年《中华人民共和国领海基线的声明》,2002年《中华人民共和国测绘法》),明确自己的权利。美国则称,中国在上述问题上的主张与国际社会对《联合国海洋法公约》的解释不一致,因而是违背国际法的行为。美国主张:海洋空间从法律上仅划分为两部分,即国家水域(national waters)和国际水域(international waters);前者包括内水、领海、岛屿和群岛水域,而后者则指领海之外的全部水域,包括毗连区、专属经济区和大陆架;《联合国海洋法公约》所规定的公海自由权利、军事活动权利均不折不扣地适用于国际水域。^①

由于中美两国都有贯彻自己海洋法立场的军事、外交意志和能力,从而大大增强了中美海上事件发生的可能性。1994年,美国航母“小鹰号”在黄海实施“FON计划”军事宣示行动时,发生了与中国潜艇不期而遇的事件。为避免不测事件的发生,1998年1月,中美签署了《关于建立加强海上军事安全磋商机制的协定》,建立了“稳定的磋商渠道”,以推动双方就“各自海空军采取的符合国际法,包括《联合国海洋法公约》规定的原则和制度在内的行动,达成共同谅解。”^②中美海上磋商机制建立后,美国太平洋舰队又开始在中国专属经济区多次执行所谓的“例行军事行动(routine operations),”即进行军事测量和情报搜集,并由此而引发了“波第其号”事件、撞机事件、“无暇号”事件等一系严重海上事件。总之,美国为了应对所谓的中国“过度海洋主张”已形成了一套以“FON计划”外交抗议、双边协商和军事行动宣示为中心的,外加“例行军事行动”的机制。

五 “FON计划”评析

关于“FON计划”实施30多年的效果,美国官方和研究界普遍予以积极评价和充分肯定,认为计划的实施展示了美国遵守“海洋法公约”的诚意,保证了美国的航行

① 美国的这一主张见 Department of the Navy, Office of the Chief of Naval Operations and Headquarters, U. S. Marine Corps, Department of Homeland and Security and U. S. Coast Guard, *The Commander's Handbook on the Law of Naval Operations* (edition July 2007), pp. 1~9, 2~10. available at: [http://www.usnwc.edu/getattachment/a9b8e92d-2c8d-4779-9925-0defea93325c/1-14M_\(July_2007\)_ \(NWP\)](http://www.usnwc.edu/getattachment/a9b8e92d-2c8d-4779-9925-0defea93325c/1-14M_(July_2007)_ (NWP)).

② *Agreement between the Department of Defense of the United States and the Ministry of National Defense of the People's Republic of China Establishing a Consultation Mechanism to Strengthen Military Maritime Safety*. available at: <http://www.fas.org/nuke/control/sea/text/us-china98.htm>.

权利和自由,并对他国违背公约的“过度海洋主张”进行了有效的抗议。1993年美国“国防部海洋政策评估文件”对“FON计划”做出这样的评价:

“‘FON计划’作为一种争取沿海国家完全执行《联合国海洋法公约》有关航行和飞越条款的手段,其效果是积极的。它明确而又令人信服地向国际社会展示了美国不会默认过度海洋主张的意志。它在约束那些与《公约》不相容的有关领海、毗连区和专属经济区的过度主张方面,发挥了积极的作用。而且可以说,它还促进说服了一些国家使它们自己的国内法与《公约》保持一致。”^①

不难看出,美国官方的评价强调“FON计划”与《联合国海洋法公约》在内容和精神上的一致性,赋予美国一种海洋法公约忠实履行者和坚定捍卫者的形象。正是基于这种形象,美国海军研究人员甚至认为,“FON计划”为国际社会执行海洋法公约,建立争端解决和强制服从机制,提供了有益经验和可资借鉴的范例。^②

笔者并不否认美国“FON计划”带有捍卫“海洋自由”原则的理想主义思想成分,也不否认它在客观上确实对某些国家的过度海洋主张起到了某种遏制作用,但认为美国的官方评价显然有失偏颇。这种评价不仅罔顾美国至今没有加入《联合国海洋法公约》的事实和法理,而且刻意掩盖该计划保障美国海空军全球机动畅通,以维护美国海洋大国利益和世界海洋霸权的目的和实质。可以说,“FON计划”本身体现了美国外交思想中理想主义与现实主义的交织与平衡,但现实主义的成分显然占了上风。正如美国学者克里斯托弗·C.乔伊纳所指出的,“在关于美国应该在当代海洋法中扮演何种角色的问题上,美国人陷入了意识形态斗争之中:国际法制主义(international legalism)和单边例外主义(unilateral exceptionalism)何者更能使美国受益?经济自由主义和国际社会主义,何者更具德行和优良?不无讽刺的是,在海洋法公约谈判中比其他国家提供了更多资金支持和技术贡献的美国,却没有批准该公约。说到底,根本性的问题可归结为主权私利与国际公利的竞争和取舍。在这种竞争中,主权私利最终胜出。”^③2011年8月,美国传统基金会在其刊物《背景材料》(Backgrounder)上发表题为《确保美国的航行权利和自由不需要加入联合国海洋法公约》的文章,鲜明表达了单边例外主义和经济自由主义的海洋政策主张。该文指出,1982

① U. S. Department of Defense, “DOD Ocean Policy Review Paper,” in Committee on Foreign Relations of Senate ed., *Current Status of the Convention on the Law of the Sea*, (Washington: U. S. Government Printing Office, 1994), pp. 86, available at: <http://archive.org/details/currentstatusofc00unit>.

② George Galdorisi, “The United States Freedom of Navigation Program: A Bridge for International Compliance with the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea?” *Ocean Development & International Law*, Vol. 27, No. 4, 1996, p. 400.

③ Christopher C. Joyner, “International Law,” in Alexander DeConde, Richard Dean Burns, and Fredrik Logevall eds., *Encyclopedia of American Foreign Policy*, Vol. 2, p. 277.

年海洋法公约通过之前的 200 余年及之后的 30 余年,美国依靠已有的国际法习惯、强大海军以及“FON 计划”的外交抗议和军事宣示行动,成功地捍卫了它的航行权利和自由。因此,美国为保卫其海洋大国权利,并不需要加入这个“存在严重缺陷的”(deeply flawed)多边条约,只要维持一支强大海军就足够了。^①当然,反对美国加入海洋法公约的主张,并未成为当今美国政界的主流观点,而主张加入公约的意见,同样也是基于国家利益的考虑。2009 年 6 月 29 日,时任海军作战部长的杰伊·L. 约翰逊海军上将在写给参议院外交关系委员会主席赫尔姆斯的信中写道:

“我希望提醒阁下注意两种值得警惕的趋势,它们都与我们未能加入海洋法公约直接相关,并对我们的航行自由造成了负面影响:第一,美国在发展海洋法中的国际影响力受到削弱;第二,也许更值得警惕的是,一些国家愈发肆无忌惮地追求根本改变我们所维持的作为沿海国家的利益与作为世界头号海洋国家和海洋自由保证人角色之间的平衡,力图使我国成为一个沿海国家,就是要把施加国内和地区性管控放在首位。如果美国加入海洋法公约,这两种密切相关的趋势就可以得到有效遏制。”^②

美国海军是主张美国加入海洋法公约的重要力量之一,作为海军作战部长的约翰逊的观点及其对航行自由利益的重视,应该说是具有代表性的。

综合上述言论不难看出,如何解释和运用海洋自由原则,如何对待国际海洋法,皆以美国国家利益为准绳和归依。“FON 计划”是捍卫美国国家海洋利益和海洋霸权地位的得力工具,这是它得到美国军政界一致肯定的根本原因。

结 语

第二次世界大战结束以来,美国确立了其世界海洋大国地位;苏联解体后,美国更是成为世界上唯一的全球性海洋大国。维护这种霸权地位和航行自由,已成为美国国家核心利益之一。美国海军、海军陆战队和海岸警卫队 2007 年联合推出的《面向 21 世纪海洋大国的合作战略》明确地把全球航行自由确定为美国海洋权力(sea-power)的基石,任何剥夺和限制这种自由的企图,都被视为对美国国家安全的损害。^③ 2012 年 1 月,美国国防部出台的最新防务战略指南《维持美国的全球领导地

① Steven Groves, “Accession to the U. N. Convention on the Law of the Sea Is Unnecessary to Secure U. S. Navigation Rights and Freedoms,” *Backgrounders*, No. 2599, August 24, 2011, p. 1.

② Chief of Naval Operations Admiral Jay L. Johnson’s Letter to the Hon. Sen. Jesse Helms, Chairman, Senate Foreign Relations Committee, Jun. 29, 2000, available at www.virginia.edu/colp/pdf/ADMJohnsonLtr-Chairman-Helms.pdf.

③ U. S. Department of the Navy, U. S. Marine Corps, U. S. Coast Guard, *A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower*, October 2007, available at: <http://www.navy.mil/maritime/ MaritimeStrategy.pdf>.

位:21世纪国防优先任务》指出:“为了促进经济增长和贸易自由,美国将与全球合作伙伴一起保护自由进入全球公共领域的权利……全球安全与繁荣愈加依赖于空中或海上的货物自由流通。”“美国将继续与有能力的盟友和合作伙伴一起领导全球活动,通过强调国际行为标准和维持相关协作性军事能力,确保可获取和利用全球公共资源。”值得注意的是,指南认为,“美国经济和安全利益与西太平洋和东亚到印度洋地区及南亚一带的发展息息相关,”“中国作为地区强权的崛起将会从各个方面影响美国的经济和安全利益。”^①上述战略文件强调了通过军事手段、地区伙伴和国际规则,以保护航行自由的重要性,并带有明显的战略重心转向亚太、以中国为主要防范对象的倾向,反映了美国对中国力量的战略疑惧。

实际上,中国的和平发展战略不会改变,积极防御的国防政策也没有改变,中国同样主张并切实实践海洋自由原则。就像中国军方和外交部门多次声明的,“南海航行自由不存在问题”,“南海航行自由问题是个伪命题”,中国始终致力于维护各方在南海享有符合国际法的航行和飞越的自由。此外,中国海军索马里护航行动还对国际水域的航行自由做出了贡献,受到国际社会的广泛好评。中国奉行海洋自由原则是以捍卫中国领土主权核心国家利益、不损害他国正当国际法权利为准则的。在全球化时代,作为世界贸易大国,公海航行自由对于中国和世界和平同样具有不可忽视的战略意义。就此而言,中国的海洋自由原则与实践,与美国历史、现实中的海洋自由原则与实践既有相同点,又有本质的区别。反思世界海洋自由政策的历史,厘清美国“FON计划”的前世今生,有助于看透这一政策工具的实质,也不难从中获得有益的因应、反制和借鉴启示。

曲升:渤海大学政治与历史学院副教授、史学博士

(本文责任编辑:杨会军)

^① U. S. Department of Defense, *Sustaining U. S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, January 2012, available at: http://www.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf.

美国对东南亚华人宣传政策的演变 (1949~1964)

翟 韬

[内容提要]中华人民共和国成立之后,东南亚华人成为美国与中国在冷战意识形态斗争中争夺的对象。1949年至1956年,美国制定了诋毁新中国形象、提升台湾当局声誉的双轨心理战战略,并以香港和台北美国新闻处为中心、以中文为主要载体,对东南亚华人展开了声势浩大的心理宣传战攻势。但是,促进东南亚华人支持国民党政权的宣传政策恶化了东南亚国家与美国、台湾的关系,所以美国在1956年之后转为实施以促进海外华人融入东南亚社会为主轴的宣传政策。1960年代前半期,随着美国最终将海外华人纳入其对东南亚政策的框架,这种专门针对海外华人的宣传活动逐渐式微。

关键词:美国外交 冷战 中美关系 心理战 东南亚华人 美国新闻处

冷战时期,作为孤立和遏制新中国战略的一部分,同时也为了扶植败退到台湾的国民党政权、争取华人心向“自由世界”,美国对海外华人进行了声势浩大的宣传运动。这种宣传运动是冷战时期美国在海外进行心理战和宣传战的一部分,对这一时期中美关系、美国与东南亚国家的关系具有重要影响。

本文通过对美国政府档案的梳理,从冷战意识形态斗争和美国、大陆、台湾三方关系的视角,考察冷战时期美国对东南亚地区海外华人宣传政策的源起、发展和衰落。限于篇幅,本文只能勾勒这一历史过程的概貌,而对具体宣传项目和内容的分析则将另文讨论。

一 美国对东南亚华人宣传政策的出台(1949~1956)

早在太平洋战争期间,美国就开始了在华的大规模宣传活动,并在战争结束后保留了战时的在华宣传机构——美国新闻处(USIS-China),继续从事以宣传美国生活方式和离间中苏关系为目标的宣传活动,直至1949年其新闻处撤离中国大陆。中华人民共和国的成立,使整个东亚局势和冷战进程发生结构性剧变,也使得亚洲的冷战意识形态斗争和心理宣传战趋于白热化。1949年之后,美国官方认为,中华人民共和国展开了对周边国家的一系列“渗透”活动,尤其是中国的宣传材料大量涌入亚洲国家。美国由此深切地感受到新中国宣传活动的压力,认为中国已经成为美国在亚洲必须面对的强劲意识形态对手,并认为这种局势给美国的宣传工作带来了极大的挑战。在此背景下,1950年2月中旬,美国驻亚洲国家使领馆首席官员会议在曼谷召开,会议由巡回大使菲利普·杰瑟普(Philip C. Jessup)主持,2月下旬美国驻11个亚洲国家首席公共事务官员又在新加坡召开会议,国务院国际新闻办公室和教育交流办公室也派高层官员参加。^①两次会议密切关注局势的发展,准备“强力反击”共产主义的“进一步扩散”。会议确定了新形势下美国在东亚抵御和反击新中国宣传活

① 美国对外宣传机制在1950年代至1960年代的演变大致如下:1945年8月第二次世界大战结束,杜鲁门总统撤销了美国的国家宣传机构战争信息署(Office of War Information),其职能和部分人员并入美国国务院。1945年12月,国务院设立国际新闻和文化事务办公室(Office of International Information and Cultural Affairs, OIC)统一管理美国的对外宣传、文化和教育交流工作,并由主管公共事务的助理国务卿直接负责。1947年年中,该机构被重组为新闻和教育交流办公室(Office of Information and Educational Exchange, OIE)。随着冷战的爆发,对外宣传工作变得越来越紧迫和重要,国务院渐渐有了把对外宣传文化工作和对外教育交流工作分开来管理的想法。1948年4月,新闻和教育交流办公室被分解为两个办公室:国际新闻办公室(Office of International Information, OII)和教育交流办公室(Office of Educational Exchange, OEX)。1952年1月,国务院再次重组宣传机构,成立国际新闻署(International Information Administration, IIA),这不仅极大地提高了对外宣传机构的级别,而且已有宣传部门独立于外交部门的趋势。1953年,艾森豪威尔总统正式把美国对外宣传和一部分文化外交职能剥离出国务院,成立了国家级独立宣传机构——美国新闻署(United States Information Agency, USIA)。上述美国对外宣传中枢部门所对应的海外宣传站点名叫美国新闻处(United States Information Services, USIS),是与美国驻外使馆政治处和经济处等平行的机构,宣传官员被称为公共事务官员(Public Affair Officers, Paos)。除了国务院和美国新闻署这两个美国最主要的对外宣传部门之外,中央情报局和国防部等多家政府部门也开展对外心理战和宣传活动。美国政府为此还先后特设了心理战略委员会(Psychological Strategic Board, PSB, 1952~1953)和行动协调委员会(Operations Coordinating Board, OCB, 1953~1961)来协调和总体规划政府各个部门的心理战、宣传及文化外交活动。行动协调委员会是本文研究时段内美国对外宣传的最高规划和决策部门。

动的基本原则。^① 具体如下：

第一,宣传主题发生重大转变,由“宣扬美国(扬美)”转为“反中共”。在抵御和反击新中国宣传攻势的工作中,先前美国长期运用的宣扬自身优越性的“扬美”宣传已捉襟见肘,需要更多地进行“反中共”宣传,以诋毁对手。美国方面认为,面对新中国咄咄逼人的宣传攻势,国务院不能像以前在中国大陆时那样只是“敷衍和妥协”,而应当“发动一场进攻性的(宣传)战来对付共产主义”。这就要求美国宣传行动必须采取双轨战略,即不仅要采取正面方式(positive approach),“宣传人类自由和民主生活方式的益处和福祉”,更要采取负面方式(negative approach),暴露包括中共在内的“共产主义生活方式的不人道、表里不一及其他罪恶之处”。^②这标志着美国亚洲宣传战略的重大转变。战后美国在中国的宣传主要是以正面宣扬美国生活方式和政策为主,即便是在国共内战爆发之后,美国也没有直接攻击中共,对华宣传仍以“扬美”为主、小幅度“反苏”为辅。^③而此时美国的宣传方针则彻底转变为以“反中共”为主、“扬美”为辅。可见随着冷战的深化和“红色中国”的出现,美国在东亚的宣传政策已经完全从正面宣传自身转变为诋毁敌人。^④

第二,主要宣传对象由大陆人民调整为海外华人。一方面,由于新中国实行“打扫干净屋子再请客”的外交方针,“挤走”了美国政府全部在华机构,杜鲁门政府又拒不承认新中国,双方无法建立正式的外交关系,所以在抵御和反击中共宣传攻势的工作中,美国政府几乎无法对中国大陆展开有效的宣传战和心理战。^⑤另一方面,中国在亚洲的宣传重点已面向海外华人,所以美国也相应地重视起了这个群体。美国很早便意识到中共取得政权会在海外华人中造成不利于美国的影响。早在1949年3月解放军初步取得战略决战主动权之时,国家安全委员会第51号文件就已提出,如果中共在大陆夺得政权,东南亚华人中的亲共力量会增强,共产主义对该地区的威胁

① “Public Affairs Officers Conference,” March 9, 1950, General Records of the Department of State, Record Group 59 (RG 59), Records Relating to International Information Activities, 1938~1953 (Assistant Secretary of State for Public Affairs), Lot 52D365, Box 48, The U. S. National Archives and Records Administration at College Park, MD (hereafter as NARA).

② “Public Affairs Officers Conference,” March 9, 1950, NARA.

③ 翟耀:《战后初期美国新闻处在华宣传活动研究》,载《史学集刊》,2013年第2期。

④ 在总结美国在亚洲的宣传形势时,相关官员也曾指出:“先前我们只限于展现美国生活‘客观和全面的画面’,还有就是宣传政府的文件精神,而现在我们可以进入一个积极主动地反对共产主义意识形态的阶段了。”参见:“Summary Statement on USIE in Asia,” March 28, 1950, RG 59, Records Relating to International Information Activities, 1938~1953 (Assistant Secretary of State for Public Affairs), Lot 52D365, Box 48, NARA.

⑤ “Present Status of the Information Program in China,” February 8, 1950, RG 59, Records Relating to International Information Activities, 1938~1953 (Assistant Secretary of State for Public Affairs), Lot 52D365, Box 48, NARA.

就会增加。^①前述 1950 年年初的曼谷会议和新加坡会议又再次指出海外华人的重要性。他们认为,新中国不大可能直接对周边国家进行武装进攻,最主要的手段就是利用这些国家内部的“第五纵队”,即居住在东南亚国家的华人群体,对亚洲实施渗透。所以美国在亚洲的宣传工作要“特别注意”东南亚的华人群体。^②

在上述背景下,美国国务院多次表态要重点关注海外华人群体。1950 年 4 月,国务院发布文件要求加强在东南亚海外华人中的宣传和教育活动。而 1950 年 10 月,负责远东事务的助理国务卿腊斯克(Dean Rusk)在一份文件中明确表示,相比美国在大陆的情报和宣传目标来说,对海外华人的宣传工作应“高度优先”。^③而上述新的宣传“精神”出台后,还需要制定具体政策和计划加以执行。在这方面,香港美国新闻处(USIS-Hong Kong)和台北美国新闻处(USIS-Taipei)因其特殊的有利条件而发挥了主导作用。

在美国将亚洲宣传战略调整为“反中共”为主轴的大背景下,美国在东南亚的宣传站点对中文材料的需求量开始迅速上升。由于美国在东南亚各宣传站点极度缺乏懂中文的官员,^④不具备中文宣传材料的制作、编译能力,所以位于香港、本来面向大陆和香港本地提供中文宣传材料的两家宣传站点,即香港美国新闻处和从大陆迁至香港的美国新闻处驻华总部(USIS-China),成为美国对东南亚地区中文宣传材料的主要供给者。^⑤

一方面,美国在东南亚的宣传站点对中文材料的需求极为旺盛,另一方面,香港美国新闻处最主要的宣传对象——中国大陆却几乎渗透不进去,所以香港美国新闻处的职能也相应地进行了调整,将宣传对象由大陆人民变为海外华人,针对海外华人的宣传计划就此酝酿出台。1950 年 8 月,国务院出台了《美国对华宣传计划》,主要

① “NSC 51,” March 29, 1949, National Security Council, CK3100354016, *Declassified Documents Reference System* (hereafter as *DDRS*).

② “Public Affairs Officers Conference,” March 9, 1950, NARA; 中央情报局也评估和报告新中国利用海外华人作为“第五纵队”,参见:“Communist China,” December 29, 1950, CIA-RDP79R01012A000300030002-2, *The CIA Records Search Tool (CREST)*。CREST 是中央情报局设在美国国家档案馆二馆(National Archives II in College Park, Maryland)的电子全文数据库。

③ “Reporting on Chinese Subjects at Certain Posts in Asia,” October 16, 1950, RG 59, Records Relating to International Information Activities, 1938~1953 (Assistant Secretary of State for Public Affairs), Lot 52D365, Box 47, NARA.

④ “USIS Plan for Overseas Chinese in Southeast Asia,” May 28, 1952, RG 59, Records Relating to International Information Activities, 1938~1953 (Assistant Secretary of State for Public Affairs), Lot 53D126&53D196, Box 100, NARA.

⑤ 1950 年 6 月美国新闻处驻华总部撤销,其职能并入香港美国新闻处。

工作对象仍然是中国大陆的居民,仍由香港美国新闻处负责执行。^①但是,这个计划在当时显得非常不合时宜,所以香港美国新闻处并没有执行该计划,而是按照可接近与否(accessibility)的标准来决定工作对象,所以海外华人群体实际上已成为这个站点最优先关注的工作对象。^②1951年8月,香港美国新闻处按照业已执行的对海外华人的工作思路,正式提出要重新评估和修改一年前出台的《美国对华宣传计划》,即按照“可接近性”的原则来修改香港美国新闻处的宣传计划。首先是把海外华人列为对华宣传计划的最重要群体,次之是港、台华人,最后才是大陆居民。香港新闻处也对海外华人目标群体做了细致的区分,确定了“反中共”的具体宣传主题和宣传媒介。虽然它仍在呼吁重新制订《美国对华宣传计划》,但这里的“华”涵盖的是“大中华”,主要的宣传对象已经是海外华人而非大陆居民了,所以香港美国新闻处实际上是在酝酿正式的美国对海外华人的宣传计划。

1952年,在吸收了香港新闻处上述修改意见之后,《美国新闻处对东南亚海外华人宣传计划》正式由国务院出台。这份文件把1950年初新加坡会议的精神和香港新闻处一年多来的宣传经验转化为具有操作性的宣传目标与题目,其主要特点是以“反中共”宣传为主,正面宣传美国和“自由世界”为辅。“反中共”的宣传主题有:第一,揭露“中共暴行”,包括宣传“中共政权在中国大陆特别是南中国的一些地区(大多数华人是从广东和福建两省移民海外的)实施高税收、镇压、社会控制和死刑等种种行为”;第二,论证中共政权损害海外华人的利益,首先是强调“北平政权既没能力也无意给海外华人少数族裔提供支持和保护”,其次是宣传“共产党的扩张和东南亚华人的个人利益是矛盾的”;第三,揭露中共政权和苏联关系的实质,“北平政权代表的民族主义是一种虚假的民族主义。在现实中,中国人民被北平政权用作苏俄施行帝国主义的工具”。正面宣传美国和“自由世界”的主题是:“自由世界有力量和信心阻止共产主义的扩张政策。”^③

与此同时,这份文件也正式确立了香港新闻处作为美国对海外华人宣传的中心地位。尽管海外华人居住在东南亚各国,但是由于美国在这些国家的宣传站点缺乏懂中文的官员,所以只能倚仗香港美国新闻处提供中文材料。在宣传对象的具体划分上,该文件也完全接受了香港美国新闻处的建议。^④这份文件的出台标志着东南亚

① “Country Paper for China,” August 1950, RG 59, Records Relating to International Information Activities, 1938~1953 (Assistant Secretary of State for Public Affairs), Lot 53D48, Box 116, NARA.

② “USIS Hong Kong Semi-Annual Report for May 31, 1951,” August 27, 1951, RG 59, Central Decimal Files 1950~1954, 511.46g, Box 2575, 511.46g/8-2751, NARA.

③ “USIS Plan for Overseas Chinese in Southeast Asia,” May 28, 1952, NARA.

④ “USIS Plan for Overseas Chinese in Southeast Asia,” May 28, 1952, NARA.

华人群体正式进入美国对外宣传战略的视野,成为头等重要的宣传对象。这是美国政府第一次、也是唯一一次不是以国家而是以族裔为对象制定宣传计划。

香港美国新闻处不仅是中文材料的制作中心,也逐渐开始参与美国对海外华人宣传的规划工作。1953年便是由香港美国新闻处牵头重新对1952年的《美国新闻处对东南亚海外华人宣传计划》做出修订,并等待华盛顿批准。这样,香港美国新闻处不仅酝酿了对海外华人的宣传计划,并对其最终出台做出主要贡献,而且还逐渐掌握了计划的制定权。

台北美国新闻处加入对海外华人的宣传工作,主要是因为台湾在亚洲冷战中的重要性日增。随着中苏结盟、朝鲜战争等一系列重大事件的发生,“红色中国”越来越成为美国在东亚最主要的冷战敌人,美国也日益清晰地意识到,败退到台湾的国民党政权在亚洲冷战中可以扮演重要的战略角色。冷战不仅是美苏之间的军事斗争,更重要的还是一场全球范围的政治正当性竞争,在东亚,这种政治正当性之争主要体现为大陆与台湾两种政治力量、意识形态和社会制度的较量。国家安全委员会第146/1号文件曾这样表述:“美国在国民党政府身上的利益不仅仅局限于台湾岛的战略地位、国民党的武装力量;国民党政府的重要性还在于,美国与共产主义世界(特别是中共)进行持续斗争时,它是必不可少的政治武器”。^①

台北美国新闻处正是从这个角度来看待台湾当局的价值。尽管台湾在军事上远逊于大陆,因为它是一面政治旗帜,“政治潜能巨大,是替代中共的唯一可行选项”,是反共华人“唯一可以支持的政权”。因而“一场以福摩萨为基地、政治上机敏精明且进步的自由华人运动”,会给“中共政权的稳定造成严重的政治威胁,并且可以遏制共产主义在亚洲的扩张”。依据这种思路,从1952年开始,台北新闻处开始主动要求在海外华人中开展支持国民党政权的宣传工作,认为把工作对象局限在台湾本岛居民是“不完整的”。台北新闻处还指出,他们正面宣传台湾的政治、经济和军事成就可以与其他部门的“反中共”宣传互为补充。^②作为美国在华人地区“硕果仅存”的两个宣传站点之一,台北美国新闻处还向国务院要求与香港美国新闻处共享大中华区中文宣传材料编辑和制作中心的地位。^③

① “NSC 146/1,” October 28, 1953, National Security Council, CK3100246123, DDRS.

② “IIA (Taipei) Semi-Annual Evaluation Report, Dec. 1, 1951~May 31, 1952,” July 12, 1952, RG 59, Central Decimal Files 1950~1954, 511.93, Box 2532, 511.93/7-1252, NARA. 台北美国新闻处此时设想的宣传对象是全体华人,特别要针对的是大陆居民和东南亚海外华人,但是后来在大陆基本渗透不进去的情况下,海外华人群体就成了美国打台湾宣传牌的最大目标。

③ “IIA (Taipei) Semi-Annual Evaluation Report, June 1, 1952 to November 30, 1952,” January 8, 1953, RG 59, Central Decimal Files 1950~1954, 511.94a, Box 2538, 511.94a/1-853, NARA.

台北美国新闻处的这一申请很快便在 1953 年由国务院批准,^①于是该站点开始利用各种传媒手段来促进海外华人对台湾政权的“同情和支持”。1953~1954 年,台北美国新闻处的宣传目标和主题主要是促进海外华人“把国民党政府视作防御共产主义在亚洲扩张的关键一环和华人对共产主义进行政治抵抗的象征”。^②到 1955~1956 年,宣传目标和主题调整为促进海外华人把国民党政府当作“未倒向共产主义的自由华人群体的中心和自由世界在亚洲防御共产主义扩张的伙伴”。^③可以看出,这都是在鼓励海外华人在政治上支持甚至认同台湾,是在宣传和利用国民党政权的“政治品牌”。

随着台北美国新闻处以正面宣传国民党政权“政治品牌”的方式加入对海外华人的宣传工作,港、台美国新闻处的“心理战略”分工关系也渐渐确定和清晰了:由香港美国新闻处进行“反中共”的负面宣传,“鼓励海外华人群体的非共产主义倾向”;由台北美国新闻处实施促进台湾声誉的正面宣传,将台湾树为“华人抵抗共产主义的中心和象征”。^④“香港美国新闻处力图败坏‘红色中国’的声誉”,台北新闻处则为“硬币的另一面,力求加强‘中华民国’政府的声望。这两者配合起来就是一套完整的宣传项目。”^⑤

整个美国对海外华人的宣传工作也逐渐确定了以“华盛顿—香港—台北”为中心的工作模式,香港和台北美国新闻处不仅是中文宣传材料的制作中心,而且与国务院和美国新闻署等部门一道负责规划对海外华人的宣传工作并制定政策。美国行动协调委员会(Operations Coordinating Board, OCB)^⑥和国务院明确指出,在对海外华人的宣传工作中,“把香港美国新闻处和台北美国新闻处作为新闻材料、报纸副刊、杂

① “USIS Country Plan-China (Formosa),” April 22, 1953, RG 59, Central Decimal Files 1950~1954, 511.94a, Box 2538, 511.94a/4-2253, NARA; “IIA (Taipei) Semi-Annual Evaluation Report, December 1, 1952~May 31, 1953,” June 22, 1953, RG 59, Central Decimal Files 1950~1954, 511.94a, Box 2538, 511.94a/6-2253, NARA.

② “NSC 146,” March 27, 1953, National Security Council, CK3100246071, DDRS; “Progress Report on NSC 146/2,” February 16, 1955, National Security Council, CK3100248687, DDRS.

③ “NSC 5503,” January 15, 1955, National Security Council, CK3100246155, DDRS; “Progress Report on NSC 5503,” August 31, 1955, National Security Council, CK3100246172, DDRS; “Progress Report on NSC 5503,” April 11, 1956, National Security Council, CK3100246181, DDRS.

④ “Psychological Strategy for Southeast Asia (PSB D-23),” January 5, 1953, RG 59, Records Relating to Psychological Strategic Board, PSB Working File, 1951~1953, Lot 62D33, Box 3, NARA.

⑤ “Revision of USIS Country Plan for Taiwan,” May 21, 1957, Records of U. S. Information Agency, Record Group 306 (RG 306), Country Plans 1953~1961, Box 51, NARA.

⑥ 行动协调委员会(Operations Coordinating Board, OCB),存在于艾森豪威尔总统的八年任期(1953~1961),主要职能是协调和执行国家安全委员会的重大决策,同时该委员会也是美国对外心理战和宣传工作的最高协调和规划部门。

志、书籍、广播节目和其他中文材料的首要作者”；^①“由华盛顿及其在台北、香港的制作中心负责东南亚地区的目标——海外华人”。在美国对海外华人工作总的操作原则(operating principles)(包括宣传工作)方面,则“必须由华盛顿相关部门和台湾及香港站点对海外华人事务进行全局性持续关注”；“香港和台湾的(美国使领馆)制定整个地区范围的海外华人计划,由当地(美国在东南亚各国的使领馆)负责执行”。^②

二 美国对东南亚华人宣传政策的反思和调整(1956~1962)

1950年代中期,东南亚的华人已达1000万,占当地总人口的6%,^③而绝大多数华人难以或不愿融入当地社会,被一些东南亚国家视为有碍国家团结和建设的离心力量,东南亚华人与当地居民和政府的矛盾出现激化的趋势。美国政府认为这其中最主要的原因是大陆的共产党政权和台湾的国民党政权都在积极争取海外华人的效忠,鼓励华人民族主义,导致华人融入东南亚社会、与当地文化同化的进程放缓,加之海外华人本来就有种族优越感和较强的经济实力、原本就不甘愿融入当地社会,所以这一少数族裔越来越成为东南亚新兴国家的离心力量,成为“造成东南亚国家政治上日益紧张的焦点”。^④

之所以造成这种状况,美国方面认为国民党政权的侨务政策要负很大的责任。行动协调委员会认为,国民党政权“倾向于把海外华人当作中国事务的延伸,而非东南亚国家的内部问题”。对东南亚国家宣传活动的对象一直以来“都是居住在那里的海外华人群体而非东南亚国家本身”,其目的“主要都是为了赢得海外华人群体对‘中华民国’政府和国民党的政治支持”,而“对于改善与东南亚国家及政府关系这一更需要做的事情,‘中华民国’政府几乎没想过。”更有甚者,国民党政权还支持海外华人反对东南亚国家削弱其地位的诸种措施,惹恼了当地政府,刺激它们采取更激烈的行动来对付海外华人。这样一来,国民党政权不仅恶化了台湾与东南亚国家的关系,而且由于它实力有限,无法保护东南亚华人的利益,也使它在海外华人中颜面尽失,同时

① “The Overseas Chinese and U. S. Policy,” August 7, 1956, Department of State, CK3100001356, DDRS.

② “Guide Lines for United States Programs Affecting the Overseas Chinese in Southeast Asia,” December 11, 1957, RG 59, Records Relating to Participation in the Operations Coordinating Board (OCB), 1953~1961, Lot 62D430, Box 28, NARA.

③ “Guide Lines for United States Programs Affecting the Overseas Chinese in Southeast Asia,” December 11, 1957, NARA.

④ “Guide Lines for United States Programs Affecting the Overseas Chinese in Southeast Asia,” December 11, 1957, NARA.

也使大陆方面能够“渔翁得利”。结果就是，“这种把注意力完全集中在赢得和组织海外华人方面的做法，大体上是以牺牲与东南亚国家的关系为代价的”。^①

尽管美国批评国民党政权的侨务政策，且多次辩称美国的相关政策与之不同，但仍然可以明显地看出美国在1956年之前的海外华人政策其实与国民党政权一致，至少是部分地助长了国民党政权的“错误”。美国也和国民党政权一样，没有把海外华人作为东南亚国家的一部分，而是作为“中国问题”来对待。1956年之前美国针对海外华人的宣传政策，都是旨在促进东南亚华人在政治上支持、效忠和认同台湾，特别是美国促使华人把台湾当局当作“未倒向共产主义的自由华人群体的中心”，其政治含义十分明显，以致有学者认为美国的宣传政策就是“确保他们(海外华人)把身处台湾的‘中华民国’看作是政治上的领袖”。^②而且，美国也间接承认其与国民党政权一样，由于过分重视在海外华人群体中提高台湾的声誉而忽略了在东南亚国家舆论中提升台湾形象这项本该更加重视的事情。^③另外，“美国开始注意到自身的政策是把东南亚国家的一个少数族裔挑出来特殊对待，这引起了当地的不满。”^④

与美国和国民党政权的海外华人政策形成鲜明对比的是大陆方面成熟的侨务政策和娴熟的外交技巧。行动协调委员会注意到，1954年前后，在缓和亚洲冷战局势、实施“和平共处”政策的背景下，新中国迅速调整了对海外华人的政策，放弃了原先争取海外华人效忠的政策，转而力争“不冒犯海外华人的居住国”，进而“结交东南亚的政府和人民”。在1955年的万隆会议上，周恩来总理代表中华人民共和国与印度尼西亚签订条约，宣布放弃双重国籍政策。随后，周恩来又在1956年和1957年访问了东南亚国家。美国方面认为周恩来的言行显示出新中国的兴趣在于“促进友好的国际关系，而非充当海外华人的代言人”。周恩来甚至还在缅甸鼓励华侨与当地华人结婚、融入当地社会。这样一来，中国在很大程度上排除了它与和它建交的东南亚国家之间的最大障碍——华侨地位问题，使自身有了更多的外交空间。美国也不得不承认，“比起北平处理海外华人问题的外交技巧，‘中华民国’政府迄今为止是失败的。”^⑤实际上，这也是对美国自身政策的检讨。

① “Guide Lines for United States Programs Affecting the Overseas Chinese in Southeast Asia,” December 11, 1957, NARA.

② Meredith Leigh Oyen, “Allies, Enemies and Aliens: Migration and U. S. -Chinese Relations, 1940~1965”, Ph. D. Dissertation (Georgetown University, 2007), p. 309.

③ “Guide Lines for United States Programs Affecting the Overseas Chinese in Southeast Asia,” December 11, 1957, NARA; Revision of USIS Country Plan for Taiwan, May 21, 1957, NARA.

④ Meredith Leigh Oyen, “Allies, Enemies and Aliens,” pp. 336~337.

⑤ “Guide Lines for United States Programs Affecting the Overseas Chinese in Southeast Asia,” December 11, 1957, NARA.

在这种情况下,美国在 1956 年到 1957 年从三个方面来调整其海外华人政策。

第一,重新评估海外华人群体对于美国的战略价值。美国政府评估的结论是:东南亚华人对美国的价值有限,美国在海外华人问题上的首要目标应该是防止其被共产党利用,而非促进其支持国民党政权和美国在亚洲的冷战政策。此前,美国政府尤其是国务院和美国新闻署等极为重视海外华人群体,耗费了许多资源来促使华人支持台湾和美国在亚洲的冷战事业,甚至为此造成很多外交难题。因此,到了 1950 年代中期,美国政府也在思量这个群体的战略价值究竟有多大。行动协调委员会得出的结论是:“海外华人尽管重要,但对自由世界或共产党人来说却远非关键的因素,海外华人对于自由世界仅有有限的积极意义。”^① 国务院也认为海外华人“不可能成为美国在东南亚主要的和积极的政策工具”。^② 美国做出如此判断的主要依据是,海外华人在其居住的东南亚国家之内普遍比较孤立,当地居民和政府对他们有敌意;海外华人的注意力主要集中在做生意上,对政治漠不关心,缺少对政治的影响力。^③ 行动协调委员会认为,海外华人有可能成事不足,败事有余,即海外华人被大陆方面“利用”从而损害美国在东南亚的政策,所以,美国的海外华人政策的首要目标就是在海外华人中进行反共宣传,以防止共产党“利用”他们。^④

第二,在美国对东南亚华人的政策与美国对东南亚国家的政策之间分清主次,让前者服从于后者。这就要求美国把海外华人作为东南亚国家的少数族裔而非中国的海外公民来对待。促进海外华人融入当地社会而非促其支持和认同国民党政权,才是最值得美国追求的目标。行动协调委员会认为,“在美国促进反共、对自由世界的支持及对‘中华民国’政府友善的活动中,东南亚各国作为一个整体,要比它们的华裔居民重要得多。”所以,“要确保美国针对每个东南亚国家海外华人的活动服从于美国在该国的总体目标,两者要一致、不冲突”。美国在东南亚国家的目标之一就是“使得自由亚洲各国内部强大”,不能因为海外华人这个少数族裔的问题妨碍了东南亚国家建设的大局。所以美国要促进海外华人“认清自身利益与居住国利益相关,鼓励海外华人与居住国展开更紧密的联系”。美国海外华人政策的基本指导原则应该是鼓励和创造条件使海外华人融入居住国。另一方面,先前施行的促进海外华人支持台湾的做法也应服从于鼓励海外华人融入当地社会这一更重要的目标,尽管美国仍将继

① “Guide Lines for United States Programs Affecting the Overseas Chinese in Southeast Asia,” December 11, 1957, NARA.

② “The Overseas Chinese and U. S. Policy,” August 7, 1956, NARA.

③ “The Overseas Chinese and U. S. Policy,” August 7, 1956, NARA; “Guide Lines for United States Programs Affecting the Overseas Chinese in Southeast Asia,” December 11, 1957, NARA.

④ “Guide Lines for United States Programs Affecting the Overseas Chinese in Southeast Asia,” December 11, 1957, NARA.

续鼓励华人支持台湾,“但这种支持应有限度,即不与美国对当地政府承担的义务相矛盾”。同时,为了维护美国与东南亚国家的关系,美国的海外华人政策和行动要注意方式方法。“美国的行动应该是谨慎和间接的,而且尽可能不引人瞩目”,以免因为把海外华人作为一个专门的目标单独对待而冒犯东南亚国家政府。^①

第三,在美国的亚洲战略中,摆正台湾与东南亚华人的关系和台湾与东南亚国家关系这两对关系,行动协调委员会认为后者重于前者。所以,美国在海外华人中促进台湾声誉的政策,要服从于美国在东南亚国家中的相同做法。^②

按照上述政策调整思路,结合前一阶段的工作目标,美国对海外华人的新政策已浮现出来,按照优先顺序便是如下五个政策目标:

1. 在海外华人中进行反共活动
2. 促进海外华人融入东南亚当地社会
3. 促进台湾与东南亚各国改善关系
4. 促进海外华人理解美国并支持其政策
5. 在海外华人中促进对于台湾的支持,但不要与“融合”的目标矛盾

实现以上政策目标,当然需要多种手段,如外交和经济技术援助等,但主要还是通过宣传。事实上,除第三个目标外,其他四个目标也都是针对华人的宣传政策的总目标。

在对东南亚华人新政策指导下,香港和台北美国新闻处逐渐调整、形成了1956年至1962年之间对东南亚华人进行宣传的具体政策和宣传题目,大抵包括四个方面:“反中共”、“融合”、“扬美”、“促进华人支持台湾”。^③与1956年以前的宣传政策相比,主要有三方面的变化。

一是增加促进华人“融入”当地社会的目标。相比之前的阶段,调整之后的美国海外华人宣传政策最大变化之一便是加入了“融合”的目标,1956年到1961年,香港美国新闻处每次都把该目标放在宣传计划的前列,作为最重要的措施之一来执行。该项政策目标和宣传主题在1961年的计划中表述得最充分,该计划明确提出,要在海外华人中“帮助创造或保持一种思维模式,即他们只有尽快且充分地融入居住国的国民生活和文化之中,成为忠诚的公民从而将自身利益与居住国的利益视为一致,才

① “Guide Lines for United States Programs Affecting the Overseas Chinese in Southeast Asia,” December 11, 1957, NARA.

② “Guide Lines for United States Programs Affecting the Overseas Chinese in Southeast Asia,” December 11, 1957, NARA.

③ 上述第三个政策目标(促进台湾与东南亚各国改善关系)并没有反映在对东南亚华人的宣传政策上,这个政策虽然事关海外华人问题,但并不直接针对该群体。

能实现其最大利益”。^①其实早在 1952 年的《美国新闻处对东南亚海外华人宣传计划》中,便把“促进海外华人融入居住国的文化、政治和经济生活中”列入长期的心理目标,^②1953 年由心理战略委员会(Psychological Strategic Board, PSB)起草的《美国对东南亚的心理战略》,也提到了要鼓励海外华人支持当地政府。^③但是,在 1956 年之前,国务院和新闻署等机构根本没有执行该目标,“长期”实际意味着没有即时的行动。美国海外华人政策大调整之后,它们才开始重视“融合”的问题。

二是“促进华人支持台湾”的政策降级和受限。上文已经提到,正是促进海外华人支持和认同台湾的政策引起了诸多外交难题,导致美国调整对东南亚华人的政策,所以这种调整肯定也要重点体现在宣传政策上。在调整后的宣传政策中,虽然“促进支持台湾”这个目标得以保留,但是却遭受到了“降级”和限制。首先是“降级”,这体现在 1956 至 1962 年香港美国新闻处的政策目标中,支持台湾的目标全都位列最后。1956 年之前由“反中共”的负面宣传和提升国民党政权声誉的正面宣传共同构成的美国对海外华人的宣传战略,此时已经风光不再,后者不再是一个主要的宣传目标。与此相应的调整是,美国政府准备此后只在幕后适时地予以支持和指导,更多地依靠国民党政府自身来开展相关宣传。^④

不仅如此,美国国家安全委员会还对促进华人支持台湾当局的宣传政策规定了限度,即这一政策不能与促进华人融入东南亚当地社会的目标相矛盾。作为提升台湾声誉最主要的宣传站点,台北美国新闻处 1957 年至 1959 年之间对东南亚华人的宣传目标是“促进这些人调节自身以适应居住国,如果他们还坚持认为自身归属于中国文化,要使他们把台湾当作当代、也是传统中华文化和社会价值观的首要倡导者。”^⑤在 1960 年和 1961 年的宣传计划中,美国的宣传目标是“促使海外华人把‘中华民国’政府当作华人利益的合法代言人、中华传统和中华文化的真正代表。要和行动协调委员会的指导意见一致,谨慎小心地组织材料,避免看上去是美国在支持华人

① “USIS-Hong Kong Country Plan,” September 10, 1961, RG 306, Records of the Office of Research, Foreign Service Dispatches, 1954~1965, Box 3, NARA.

② “USIS Plan for Overseas Chinese in Southeast Asia,” May 28, 1952, NARA.

③ “Psychological Strategy for Southeast Asia (PSB D-23),” January 5, 1953, NARA.

④ “Guide Lines for United States Programs Affecting the Overseas Chinese in Southeast Asia,” December 11, 1957, NARA. 关于 1950 年代美国与台湾在冷战宣传政策和活动上的摩擦和协调,请参见: Gary D. Rawnsley, “Taiwan’s Propaganda Cold War: The Offshore Islands Crises of 1954 and 1958,” in Richard J. Aldrich, Gary D. Rawnsley and Ming-Yet Rawnsley eds., *The Clandestine Cold War in Asia, 1945~1965: Western Intelligence, Propaganda and Special Operations* (London, Portland, OR: Frank Cass & Co., Ltd, 2000), pp. 83~101.

⑤ “Report on NSC 5723,” April 15, 1959, National Security Council, CK3100231875, DDRS.

民族主义,这与海外华人作为其居住国公民的义务相悖。”^①在这里,台北新闻处意识到,促进支持台湾的政策有可能被视为是支持华人民族主义,而这与“融合”的目标相悖,所以要谨慎小心,与“融合”政策保持一致。

台北美国新闻处还考虑要进一步利用“自由中国”这一宣传品牌。为此,它把促进华人支持台湾的“政治品牌”改为支持台湾的“文化品牌”,以减少其中的政治意味。美国把台湾作为“文化品牌”来宣传的表述是,“鼓励海外华人把台湾看作是中华文化与社会传统的守护者、^②首要倡导者^③和真正代表。^④宣传品牌的升级换代与美国海外华人政策的大调整是相互协调的,在美国政府看来,在宣传题目中去除政治上支持国民党政权这个敏感、有争议性的内容,改为促进海外华人在文化上支持和认同国民党政府,既可以积极利用台湾品牌防止海外华人倒向共产党,又可以不因政治原因刺激东南亚各国政府、破坏台湾和东南亚国家的关系。有意思的是,有证据表明美国这样一种考虑还受到了新中国宣传策略的启发。^⑤

美国政府考虑把台湾作为“文化品牌”来宣传,还有其他方面的原因。首先,在政治和经济方面,台湾无法和大陆相比,只能诉诸文化品牌。美国台北美国新闻处认识到,在争取海外华人不投靠新中国政权这个问题上,指望华人积极和公开支持国民党政府几乎不可能,^⑥因为大陆有6亿人,台湾却只有1000万人,^⑦大陆和台湾在政治上的影响力根本无法相提并论,而且国民党政权的经济成就也很难和大陆经济一样给东南亚华人留下深刻印象。^⑧所以,“补救性的宣传题目是,在文化活动和生活方式上,是台湾而非毛泽东和他的人民公社代表了海外华人的中国‘祖宗’。”^⑨其次,海外华人对中国传统文化有认同感。台北美国新闻处指出,“只要海外华人还执着于其种

① “USIS (Taipei) Country Plan-FY 1960,” June 17, 1959, RG 306, Country Plan-FY 1960~1963, Box 117, NARA; “USIS (Taipei) Country Plan-FY 1961,” June 27, 1960, RG 306, Country Plans 1959~1961, Box 179, NARA.

② “New USIS Taiwan Country Plan for FY 1962,” September 19, 1961, RG 306, Country Plan-FY 1961~1962, Box 110, NARA.

③ “Report on NSC 5723,” April 15, 1959, DDRS.

④ “USIS (Taipei) Country Plan-FY 1960,” June 17, 1959, NARA; “USIS (Taipei) Country Plan-FY 1961,” June 27, 1960, NARA.

⑤ 美国决策者认为,新中国既想搞好与东南亚国家的关系,又想获得海外华人的支持,于是主要依靠中国文化传统来达到目的,宣传干部强调海外华人要尊重当地的法律和习俗,但有权享受和宣传中国文化。“Guide Lines for United States Programs Affecting the Overseas Chinese in Southeast Asia,” December 11, 1957.

⑥ “USIS (Taipei) Country Plan-FY 1960,” June 17, 1959, NARA.

⑦ “USIS Country Program Assessment Report for Taiwan (1959),” March 10, 1960, NARA.

⑧ “USIS Country Program Assessment Report for Taiwan (1959),” March 10, 1960, NARA; “1960 Assessment Report for Taiwan Country Program,” January 27, 1961, RG 59, Country Files of the Planning and Development Staff, 1955~1964 (Bureau of Cultural Affairs), Lot 66D499, Box 43, NARA.

⑨ “USIS Country Program Assessment Report for Taiwan (1959),” March 10, 1960, NARA.

族认同,他们就保有对(中华)传统文化的尊重”。所以,如果有证据表明中国传统文化“在台湾比较丰富多样、真正具有活力,就应该能够赢得东南亚华人群体对它的尊重”。^①

三是“反中共”与“扬美”目标此消彼长。从1950年美国开始对海外华人进行冷战宣传直到1959年,“反中共”主题都占有极为重要的位置,而“扬美”宣传则相对边缘化,主要原因就是1950年代初美国为东亚的心理宣传战奠定了基调,即以诋毁敌人的负面宣传为主、宣扬自身优越性的正面宣传为辅。1952年之后美国对海外华人的宣传的确增加了正面宣传的内容,但主要是促进华人对台湾的支持,而非传统的“扬美”宣传。

1956年至1957年政策调整之后,随着正面支持台湾的宣传逐渐式微,在海外华人中进行“扬美”宣传的必要性和重要性又重新为美国所重视。原因是仅进行“反共”宣传不足以达到宣传目标。香港美国新闻处首席公共事务官员罗伯特·克拉克(Robert J. Clarke)认识到,“海外华人应该有所支持而非仅仅反对”,所以要调整宣传材料的内容,多宣传以美国为首的“自由世界”的正面信息,而关于苏联集团和中共的负面信息则放在次要的位置。^②

同时,“反共”宣传也有些难以为继。香港美国新闻处认为,华人读者只能接受有限的反共内容,“他们更感兴趣的、对他们更有吸引力的是生活在自由之下的人民和国家的消息及相关评论”,所以美国的宣传还要适应读者的口味和兴趣。况且,一些东南亚国家由于奉行中立政策,已开始禁止进口过多带有反共内容的材料,^③这也使得美国的宣传材料不能太多地诋毁敌人。

这样一来,“反中共”和“扬美”宣传的重要性就此消彼长了。1959年之后,以下两类“扬美”宣传题目——“关于美国对外政策、美国理念和美国人民生活等方面的信息”^④和“美国有(政治、经济、科技及军事)实力足以阻止共产主义对这些华人居住地

① “USIS (Taipei) Country Plan-FY 1960,” June 17, 1959, NARA.

② “Assessment Report-USIS Hong Kong-Objectives I & II,” January 24, 1961, RG 306, Records of the Office of Research, Foreign Service Dispatches, 1954~1965, Box 3, NARA.

③ “Assessment Report-USIS Hong Kong-Objectives I & II,” January 24, 1961, NARA.

④ “USIS Hong Kong Country Plan 1962,” October 4, 1962, RG 306, (Africa/Europe) Country Plans, Box 2, NARA; 以下文件也有类似表述:“USIS-Hong Kong Country Plan,” August 27, 1959, RG 306, Country Plan-FY 1960~1963, Box 117, NARA; “USIS-Hong Kong Country Plan,” September 10, 1961, NARA; “USIS/Hong Kong Country Plan,” February 6, 1964, RG 306, (Africa/Europe) Country Plans, Box 2, NARA.

区的任何扩张行为”^①——持续在香港美国新闻处的宣传题目中处于最优先的位置。相应地，“反中共”宣传政策的重要性却下降了，甚至在1961年香港新闻处的宣传计划中一度消失。^②

三 美国对东南亚华人宣传活动的式微(1962~1964)

1962年前后,美国对海外华人的宣传工作明显开始式微,其中最重要的原因是美国的战略视野发生了根本的变化,美国政府开始把海外华人问题完全视作东南亚国家的少数族裔问题,而非与美国在东亚冷战中对付新中国、扶植台湾密切相关的“中国问题”,海外华人在美国东亚战略中的重要性大大降低,不再被单独作为一个目标来对待。

美国对海外华人的宣传工作是其亚洲“反中共”宣传战的一部分,因此从一开始就带有深深的“中国问题”的烙印。海外华人之所以被美国确定为非常重要的宣传对象,主要是因为他们被视为美国原来的反共宣传对象——中国大陆人民的“替代物”,同时也因为美国要消除新中国对东南亚华人宣传产生的“负面影响”;宣传的目标和主题——尤其是1956年之前的“反中共”和“促进华人支持台湾”,也全都基于美国、大陆和台湾的战略三角关系,以美国反对新中国的冷战需要作为出发点;而在宣传站点方面,则是两家驻中国的宣传站点掌握了美国对海外华人宣传规划和执行的权力,使用的宣传语言也是中文。美国新闻署等主要从两个方面彻底摆脱这种“中国问题”的烙印:一是彻底放弃促进海外华人认同和效忠台湾的宣传政策;二是调整对东南亚华人的宣传组织形式,让香港和台北新闻处逐渐淡出该项工作。

上文已经提及,美国对促进海外华人认同和效忠台湾的宣传政策做过调整,但该调整并不彻底。无论美国政府是把台湾作为“政治品牌”还是作为“文化品牌”来宣传,其实都是在“确保(海外华人)把位于台湾的‘中华民国’看作是政治的领袖、文化或种族的骄傲”,^③是在促进海外华人效忠和认同国民党政权,鼓励和促进海外华人的民族主义思想,而这与促进海外华人融入居住国的政策目标背道而驰。到了1960年代初,美国新闻署终于清醒地意识到这个问题。它派往台北新闻处的视察官员詹姆斯·米德(James L. Meader)和唐纳德·威尔逊(Donald E. Wilson)承认,对海外

① “USIS-Hong Kong Country Plan,” August 27, 1959, NARA; “USIS-Hong Kong Country Plan,” September 10, 1961, NARA; 以下文件也有类似表述:“USIS Hong Kong Country Plan 1962,” October 4, 1962, NARA; “USIS/Hong Kong Country Plan,” February 6, 1964, NARA。

② 这种“反中共”和“扬美”目标此消彼长的趋势至少一直延续到本文的研究下限,即1964年。

③ Meredith Leigh Oyen, “Allies, Enemies and Aliens,” p. 309.

华人宣传的长期目标,即促进海外华人融入居住国社会,与短期目标,即以促进海外华人认同国民党政府的方式防止其倒向中共,这两者之间存在着结构性矛盾。所以,美国实行了十年的宣传政策反而是在阻碍海外华人融入当地社会。^①

在这种情况下,美国彻底放弃了利用海外华人的民族主义来促进其认同和效忠台湾的宣传政策,只保留了提升国民党政权声誉的宣传目标。这最初体现在香港美国新闻处 1962 年的宣传计划中,促进台湾声誉的这项目标被表述为:“使宣传对象相信,美国将会继续在外交上承认‘中华民国’;将会继续设法确保‘中华民国政府’保留其在联合国的成员资格;将会继续兑现其承诺,防卫台湾和澎湖列岛,抵御中共的攻击;将会继续向‘中华民国’政府提供援助,助其发展台湾的经济和社会事业。”^②可以看出,先前旨在促进海外华人在政治和文化上认同台湾的宣传主题,现在转变为宣传美国全面支持台湾的内容,这是以美国的声誉和美台同盟关系为保证来促进海外华人对台湾的支持,而非用文化或政治上的认同办法——“华人民族主义”来达到反中共的目的。1964 年的台北美国新闻处的宣传内容也是如此,其表述是:“‘中华民国’政府是一个进步、有效率的政府,不像在大陆时那样腐败和低效;通过其在台湾取得的成就可以证明,‘中华民国’政府有能力解决大量人口带来的问题;‘中华民国’政府的政策是鼎力支持联合国的,而中共的政策则藐视联合国;‘中华民国’是一支遏制中共在亚洲侵略的力量;‘中华民国’保留着中国人的文化和传统,同时促进了艺术和文学方面的新发展,相反,中共则摧毁传统和钳制人文发展;中共威胁人们珍爱的整个‘自由世界’,所有‘自由国家’必须积极预防或抵制中共进行的渗透、颠覆和叛乱活动。”^③在这组针对外国受众(包括海外华人)的宣传内容中,虽然有宣传国民党政府的治理能力和对外政策的成分,但主要目的是留下一种好印象,而不是把台湾树立为“自由华人群体的中心”来吸引和培养海外华人的政治忠诚;虽然这段表述也言及台湾保留了中国的文化和传统,但更多地是旨在提高台湾的文化声誉,而非通过塑造台湾作为“传统社会和文化价值的守护者”的形象来争取海外华人的文化认同。

这样一种政策调整意味着,美国已经在一些重要的方面彻底放弃了把海外华人作为“中国问题”处理的政策定位,这也使得海外华人群体在美国东亚冷战中的地位彻底边缘化了。上文曾经提到,美国一直认为,争取海外华人对台湾的支持和效忠,

① “Inspection Report of USIS Taiwan,” October 20, 1961, RG 306, Records of the Inspection Staff-Inspection Reports and Related Reports, 1954~1962, Box 9, NARA; Meredith Leigh Oyen, “Allies, Enemies and Aliens,” p. 341.

② “USIS Hong Kong Country Plan 1962,” October 4, 1962, NARA.

③ “USIS Taiwan Country Plan,” October 1, 1964, RG 59, Country Files of the Planning and Development Staff, 1955~1964 (Bureau of Cultural Affairs), Lot 66D499, Box 43, NARA.

关乎美国与中共在东亚的意识形态竞争,如今美国不再通过这种“效忠”方式来提高台湾当局的政治合法性,这说明海外华人对国民党政权支持与否对美国不再那么重要,所以这也就意味着东南亚华人群体的战略地位实质性地下降了。

1960年代初,美国新闻署也发现,香港、台湾新闻处负责海外华人宣传工作这一组织形式,与美国促进华人融入当地社会的目标,以及把海外华人纳入东南亚事务而非中国问题的政策定位是背道而驰的。首先,美国绝大部分海外华人宣传工作是由美国驻港、驻台新闻处使用中文而非当地语言实施的,而要协助海外华人实现融合甚至同化,一个最基本的手段就是要促进海外华人使用居住国语言,很多东南亚国家也正是通过禁止中文出版物、关闭华人学校等措施来实施强制同化的。美国却一直使用汉语进行了十多年的宣传,这与促进海外华人融入当地社会的目标是完全矛盾的。^①因此,1962年之后,香港美国新闻处放弃了用中文宣传来促进华人“融合”的目标,这在某种程度上是彻底否定用中文从事海外华人宣传工作。

由此可以想见,一个更深层次的问题是,也正是因为一定程度上美国的海外华人宣传工作主要是由两家中国站点——香港和台北新闻处负责的,所以美方是从美中两国冷战博弈而非美国与东南亚国家关系的角度制定相关计划的。换言之,美国倾向于把海外华人群体看作是关乎中美关系而非属于美国与东南亚关系范畴的问题。^②所以,只要港、台美国新闻处还在领导海外华人的宣传工作,美国就很难摆脱“中国事务”的定位,这就是十年来美国总是“不忍”放弃在海外华人中宣传“台湾品牌”的原因,也是1956年至1957年美国行动协调委员会和国务院都已意识到这个问题,但仍然未做出彻底的政策调整的原因。

也正是由于美国把海外华人问题定位为中国事务的延伸,由东南亚华人居住国以外的站点负责对他们进行宣传,所以美国的宣传工作自然也就把华裔居民及其居住的东南亚国家分开处理,“单独对待”海外华人群体,^③有对海外华人的单独计划、目标和项目,而不是把海外华人视作其居住国的少数族裔,将其纳入到美国对该国的政策考虑之中去。

基于以上问题,美国新闻署从1960年代中期开始调整港、台美国新闻处在对海外华人宣传工作中的位置,两者开始淡出海外华人宣传工作。这主要就表现为,两个新闻处在1964年的宣传计划中不再把海外华人单列为工作对象。自1956年之后,香港新闻处主要有三大工作对象:海外华人、世界舆论、港澳本地。之前的情况是对

① “USIS Hong Kong Assessment for 1961,” January 15, 1962, RG 306, Records of the Office of Research, Foreign Service Despatches, 1954~1965, Box 2, NARA.

② Meredith Leigh Oyen, “Allies, Enemies and Aliens,” pp. 342~343.

③ “USIS Hong Kong Assessment for 1961,” January 15, 1962, NARA.

每个对象都有单独的宣传目标和宣传题目。1964年,香港新闻处对三组目标和主题进行合并,形成了综合性的宣传目标体系,但实际上是关于其他两个对象的工作目标“吞并”了海外华人这一对象的工作目标,针对港澳舆论和世界舆论的宣传目标统领了新的宣传工作,作为宣传对象的东南亚华人淡出了该新闻处的工作。^①台湾方面的情况也一样,原先台北站点对外宣传的目标主要是海外华人和世界舆论,但经过1964年的目标合并之后,针对世界舆论的宣传目标全面取代针对海外华人的宣传目标。^②海外华人也已非台北新闻处主要和单独对待的宣传对象。

上溯至1950年代来看这个问题就更清楚了。整个1950年代,东南亚华人一直是香港新闻处最重要的工作对象,用于该对象的宣传经费占到整个站点费用的一半以上,^③而在台北方面,至少在1950年代前半期曾经如此,1956年的时候针对海外华人的宣传经费曾经达到过该站点总费用的75%。^④两个站点在1950年代几乎是专门从事对海外华人实施宣传工作的机构,但到1960年代中期,两个站点工作计划中却鲜见海外华人的影子,这显示出港、台美国新闻处淡出海外华人工作的趋势。

香港和台北美国新闻处这两家中国站点逐渐退出海外华人宣传工作,不仅标志着美国的海外华人政策开始全面由“中国”定位转向“东南亚”定位,同时也意味着海外华人作为宣传目标群体地位的下降。因为这样一来,便不再有专门针对海外华人的宣传计划、宣传项目和宣传语言这些“特殊礼遇”,美国的海外华人宣传政策将全面融入到其对东南亚各国及整个东南亚地区的心理战略之中。

美国对海外华人宣传工作式微的第二个原因是,行动协调委员会和美国新闻署等部门认识到,对于“反中共”和“支持台湾”这一组冷战宣传话题而言,有比东南亚华人重要得多的受众——世界舆论。以前美国“反中共”和“支持台湾”的宣传主要聚焦于华人世界内部,显然视野太过狭窄,后来随着对手宣传策略的转变、冷战形势的变化等,美国最终在1960年代初逐渐把宣传重心由华人世界转向了更大的冷战心理战舞台。

自1950年代中期开始,中华人民共和国就开始积极争取世界舆论的支持,并以

① “USIS Hong Kong Country Plan 1962,” October 4, 1962, NARA; “USIS/Hong Kong Country Plan,” February 6, 1964, NARA.

② “New USIS Taiwan Country Plan for FY 1962,” September 19, 1961, NACP; “USIS Taiwan Country Plan,” October 1, 1964, NARA.

③ “Inspection Report of USIS Hong Kong,” September 23, 1955, RG 306, Records of the Inspection Staff-Inspection Reports and Related Reports, 1954~1962, Box 4, NARA; “Inspection Report: USIS Hong Kong,” November 3, 1959, RG 306, Records of the Inspection Staff-Inspection Reports and Related Reports, 1954~1962, Box 4, NARA.

④ “Inspection of USIS Taiwan,” June 15, 1956, RG 306, Records of the Inspection Staff-Inspection Reports and Related Reports, 1954~1962, Box 9, NARA.

东南亚和中东为争取舆论支持的重点地区。中国的努力取得较好的效果,新中国的良好形象开始树立起来。^①为了应对这一形势,1956年美国新闻署召开了远东公共事务官员会议,决定主要由香港美国新闻处负责制作关于中国大陆的英文宣传材料,“在亚洲人中培养这样一种更强烈的意识,即国际共产主义威胁亚洲国家和个人的利益”。此项宣传工作名曰“中国报道项目”(China Reporting Program)。以后几年中,随着中国的宣传工作扩展到全世界,香港美国新闻处的“中国报道项目”也开始为美国在全球的宣传站点提供关于中国大陆的英文材料,涉及的国家达到55个。随着新中国政治影响力的逐渐上升,美国在全球诋毁中共声誉的任务也越来越重要。^②1962年,“中国报道项目”已经超越“海外华人中文项目”,成为香港新闻处最重要的宣传任务。^③

从1954年开始,美国便面临着难以提升国民党政权国际声誉的问题。朝鲜战争结束之后,新中国的外交政策致力于努力缓和亚洲的紧张局势。日内瓦会议、万隆会议的召开、中美两国开启大使级会谈,这一系列缓和紧张局势的重大事件,使得新中国的国际声誉显著上升,国民党政权的国际地位显著下降,美国支持台湾的政策也开始备受国际舆论的质疑。^④随后几年中,美国也采取了一些措施试图挽回局势,但效果极为有限。在1958年的台海危机中,美国政府发现,无论是盟友还是其他“中立”国家,都不太支持美国的对华政策。美国政府认为原因之一就是国民党政府国际声誉不佳。所以,行动协调委员会责令台北美国新闻处采取行动改善台湾的国际形象。^⑤于是,台北美国新闻处在1959年的工作计划中正式将世界舆论作为和台湾居民、海外华人并列的宣传对象,自此开始着力宣传国民党政权在台湾取得文化和经济成就,同时也试图纠正国民党政府是为反攻大陆不惜把全世界拖入战争、不顾岛内居民福祉的黠武政权的国际形象。^⑥1960年,台北美国新闻处正式启动“台湾报道项目”(Taiwan Reporting Program)以实施上述目标,^⑦宣传材料以英文为主,采取隐蔽

① “Assessment of USIS-Hong Kong Operations since November 20, 1956,” February 20, 1958, RG 306, Country Plans 1953~1961, Box 51, NARA.

② “USIS-Hong Kong Country Plan,” August 27, 1959, NARA.

③ “Inspection Report: USIS Hong Kong,” April 10, 1962, RG 306, Records of the Inspection Staff-Inspection Reports and Related Reports, 1954~1962, Box 4, NARA.

④ “Progress Report on NSC 146/2,” July 14, 1954, White House, CK3100130230, DDRS; “Progress Report on NSC 146/2,” February 16, 1955, National Security Council, CK3100248687, DDRS; “Progress Report on NSC 5503,” August 31, 1955, DDRS.

⑤ “USIS (Taipei) Country Plan-FY 1960,” June 17, 1959, NARA.

⑥ “Inspection Report of USIS Taiwan,” October 20, 1961, NARA.

⑦ “1960 Assessment Report for Taiwan Country Program,” January 27, 1961, NARA.

手段发行。^①该项目在 1961 年全面展开,进展势头迅猛,台北美国新闻处向美国驻远东、近东、南亚、拉美、欧洲和非洲的近 100 家新闻处发送了提升台湾形象的海量宣传材料,反馈回来的信息说宣传效果“令人满意”。^②“台湾报道项目”在 1961 年之后超越“海外华人中文项目”,成为台北美国新闻处最重要的对外宣传任务。^③

总之,在 1962 年前后,香港和台北美国新闻处对外宣传工作的重点都做出了调整,十多年来最重要的宣传对象——海外华人,就在这种此消彼长的调整过程中渐渐地“退居二线”了。

1960 年代初突然加速的东南亚华人同化进程,使得短短三、四年之内美国驻东南亚的宣传站点对“海外华人中文项目”宣传材料的需求量锐减,这也在一定程度上直接导致了美国海外华人宣传工作的式微。从 1960 年开始,台北美国新闻处每年的报告都反映,美国制作的中文材料在东南亚国家的散发量在下降,中文读者人数也在显著地减少。美国政府认为,这一方面是因为印尼、缅甸和柬埔寨等东南亚国家禁止中文材料的进口;另一方面则是因为东南亚各国政府普遍采取了对海外华人的强制同化措施,华人学校在减少,华裔居民开始更多地学习和使用当地语言和英语。^④在这种情况下,台北美国新闻处从 1961 年开始便认为海外华人不再重要,而且该站点已经连续几年降低了对海外华人项目的投入。^⑤1963 年,台北新闻处从事的海外华人宣传工作已经变成了一个小项目。此后,除了仍向美国在大中华区进行冷战宣传的“旗舰”媒介《今日世界》杂志提供中文稿件和图片之外,台北美国新闻处不再专门为东南亚的海外华人提供任何中文宣传材料了。^⑥

香港美国新闻处的情况略有不同,在很长一段时间内,它仍对“海外华人中文项目”有信心。尽管也看到海外华人同化过程加速、一些国家禁止进口中文材料,但香

① “Inspection Report of USIS Taiwan,” October 20, 1961, NARA.

② “Inspection Report of USIS Taiwan,” October 20, 1961, NARA; “USIS Taiwan Annual Assessment Report: 1961,” February 2, 1962, RG 306, Country Plan-FY 1961~1962, Box 110, NARA. 当时美国在全球的新闻处宣传站点约有 104 家。

③ “Inspection Report of USIS Taiwan,” October 20, 1961, NARA; “USIS (Taipei) Country Plan-FY 1961,” June 27, 1960, NARA.

④ “1960 Assessment Report for Taiwan Country Program,” January 27, 1961, NARA; “USIS Taiwan Annual Assessment Report: 1961,” February 2, 1962, NARA; “New USIS Taiwan Country Plan for FY 1962,” September 19, 1961, NARA; “(USIS Taipei) Country Assessment Report,” April 1, 1963, RG 59, Country Files of the Planning and Development Staff, 1955~1964 (Bureau of Cultural Affairs), Lot 66D499, Box 43, NARA.

⑤ “USIS Taiwan Annual Assessment Report: 1961,” February 2, 1962, NARA.

⑥ “(USIS Taipei) Country Assessment Report,” April 1, 1963, NARA. 《今日世界》杂志(1952~1980)是香港美国新闻处以商业出版社名义在香港发行的半月刊,是美国对大中华区进行宣传的最重要和标志性的媒介,也是冷战前期中国大陆以外发行量最大的中文刊物。该杂志中涉及台湾的内容均由台北美国新闻处提供。

港新闻处仍然坚称,最终的完全同化、大多数海外华人学会使用当地语言,尚需时日,所以美国制作的中文宣传材料和实施的“海外华人中文项目”在相当长的时间内仍有必要存在下去,并且还会十分有效。^①但就算是这样,香港美国新闻处在1964年也承认,它对海外华人的宣传能力被削弱了。^②可以看出,尽管美国驻港、台两个宣传站点得出的结论不完全相同,但是,1960年以后,的确存在着海外华人群体对中文材料需求量减少的趋势。

结 语

到1960年代中期,美国政府对东南亚华人的兴趣已大大降低,针对海外华人的宣传活动已式微。尽管美国此后仍然在海外华人中开展一些宣传活动,但无论是规模还是强度都无法与此前相比。1950年代初美国对中国大陆的宣传曾经束手无策,无奈之下转而开展对海外华人的宣传,此后持续十多年的对华宣传实为对华侨的宣传;到了1960年代上半期,美国政府又开始转移重心,在无法对大陆实施宣传活动、对海外华人的宣传又不力的情况下,美国的对华宣传逐渐变为涉华宣传,反对“红色中国”的“中国报道项目”和促进华人支持所谓“自由中国”的“台湾报道项目”在更大的舞台上展开,构成了一整套双轨宣传战略。针对海外华人的宣传活动逐渐式微之时,美国又拉开了更大规模的心理战序幕。

无论美国对(涉)华宣传的对象、内容和手段如何发生变化,它们都是服务于美国在东亚遏制和孤立新中国的冷战战略的。美国政府对于宣传主题的设计——尤其是将国民党政权作为“中华传统文化的真正代表”、将中华人民共和国作为苏联支配的“外来政权”这一组形象的对比——是为了诋毁新中国的形象,阻止或改变海外华人对新中国的政治认同,以此来削弱新中国的影响力,增强台湾当局的力量。美国对海外华人宣传政策的演变也从一个侧面表明,冷战在很大程度上是一场争取人心的斗争,在心理、情感和观念层面的争夺同军事、政治层面的较量具有同等重要的意义。实际上,在当前的全球化时代,以树立形象、营造舆论和激发情感为目标的对外宣传和公共外交在国际关系中可能更为重要,应得到更大的重视。

翟韬:北京大学历史学系博士研究生

(本文责任编辑:卢宁)

① “USIS-Hong Kong Country Plan,” September 10, 1961, NARA; USIS Hong Kong Assessment for 1961, January 15, 1962, NARA.

② “USIS/Hong Kong Country Plan,” February 6, 1964, NARA.

“权力与规则并非敌人”

——《美利坚世界秩序的起源、危机与转型》^①读后

赵明昊

美国全球领导地位的未来命运向来是学界争论的重大议题之一。从罗伯特·基欧汉(Robert O. Keohane)的《霸权之后》^②到查尔斯·克劳萨默(Charles Krauthammer)的《单极时刻》^③，从保罗·肯尼迪(Paul Kennedy)的《大国的兴衰》^④到约瑟夫·奈(Joseph S. Nye, Jr.)的《注定领导世界》^⑤，从法里德·扎卡里亚(Fareed Zakaria)的《后美国世界》^⑥到尼尔·弗格森(Niall Ferguson)的《巨人》^⑦，这一争论从未停息。自2001年九一一事件以来，这种争论似乎变得更加激烈，及至2008年金融危机全面爆发之后，“美国时代已然终结”的声音更是不绝于耳。^⑧还有人超越了对美国首要地位(primacy)的关注而提出，世界政治的转型不仅仅是权力分配的变化，有关全球秩序的思想、原则和规范也在发生变化，而中国则构成了对第二次世界大战后美国领导

① G. John Ikenberry, *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order* (Princeton University Press, 2011), 本书的中文版由笔者翻译, 将由上海人民出版社出版。

② Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (New Haven: Princeton University Press, 2005).

③ Charles Krauthammer, “The Unipolar Moment,” *Foreign Affairs*, Vol. 70, No. 1(1990/1991).

④ Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000* (London: Fontana Press, 1989).

⑤ Joseph S. Nye, Jr., *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power* (New York: Basic Books, 1990).

⑥ Fareed Zakaria, *The Post-American World* (New York & London: W. W. Norton & Company, 2008).

⑦ Niall Ferguson, *Colossus: The Price of America's Empire* (New York: Penguin Books, 2004).

⑧ Stephen M. Walt, “The End of the American Era,” *The National Interest*, November/December, 2011; Michael Mandelbaum, *The Frugal Superpower: America's Global Leadership in a Cash-Strapped Era* (New York: Public Affairs, 2010).

的自由主义秩序的最大挑战。^①

普林斯顿大学国际关系教授约翰·伊肯伯里(G. John Ikenberry)也加入了这场争论。他在2011年5月出版的《自由主义利维坦:美利坚世界秩序的起源、危机与转型》一书,阐述了他对战后美国所领导的自由主义国际秩序的看法。他认为,虽然美国在全球体系中的权力地位发生了变化,它与外部世界订立的“霸权契约”(hegemonic bargains)也面临再谈判的问题,但美国所领导的自由主义国际秩序的核心特性、基本规则和原则安然无恙,自由主义国际秩序并未遇到竞争对手。恰恰相反,非西方大国的崛起,以及各国经济和安全相互依赖度的增强,为这一秩序造就了新的拥护者。



本书探讨的核心问题是,自由主义国际秩序特别是美国在第二次世界大战结束后领导构建的自由主义霸权秩序(liberal hegemonic order)的内在逻辑、变化特征和未来命运。按照伊肯伯里相对简约的定义,国际秩序是对国家间互动关系的相对稳定的和程式化的安排,而世界历史上的国际秩序主要通过三种方式得以确立,即制衡(balance,如18世纪的欧洲)、统制(command,如19世纪的大英帝国)和赢得同意(consent,如美国领导的自由主义霸权秩序及欧盟)。在过去200年中,西方国家一直在努力构建开放的、以规则为基础的(rule-based)的国际秩序。而在20世纪下半叶,美国以其无可匹敌的实力地位,围绕着多边机制、同盟、特殊关系等,以威斯特伐利亚体系的主权规范为基石,推动建立了自由主义国际秩序的一种特殊型态——自由主义霸权秩序,这是一种带有自由主义特征的等级性秩序,体现了自由主义和现实主义思想、规则和权力的融合。

《自由主义利维坦:美利坚世界秩序的起源、危机与转型》一书共有八章,除导言和结论外,第二章至第四章为理论探讨部分,第五章到第七章为实证阐释部分。为帮助人们理解战后美国所领导的国际秩序的逻辑和特性,伊肯伯里首先梳理了历史上不同类型的世界政治秩序,并着重对不同的等级性秩序,即帝国主义等级性秩序和自由主义等级性秩序做出了区分。伊肯伯里提出,自由主义等级性秩序需要主导国按照协商而得的(agreed-upon)、制度化的克制与承诺来运用权力。第三章和第四章探

^① Trine Flockhart and Li Xing, "Riding the Tiger: China's Rise and the Liberal World Order," *DIIS Policy Brief*, December 2010, Danish Institute for International Studies; Paul D. Miller, "Five Pillars of American Grand Strategy," *Survival*, Vol. 54, No. 5, October/November 2012, pp. 8~10.

讨了主导国在全球体系中如何进行支配(rule)的问题。伊肯伯里阐述了主导国的两大支配模式,即“以规则支配”(rule through rules,如美欧关系)和“以关系支配”(rule through relationship,如美国在东亚建立的毂辐体系^①),前者强调以规则和制度为基础的多边承诺,后者则是指按照主—从关系来构建秩序。伊肯伯里认为,单极条件往往会诱使主导国选择以关系支配的模式,但随着单极权力的衰落,主导国将更多地依赖多边规则和制度。

第五章以清晰的历史脉络和理论逻辑阐述了第二次世界大战后美国如何推动建立自由主义霸权秩序。伊肯伯里指出,美国领导人在战后本希望通过联合国和布雷顿森林体系建立一种更具普世性的全球秩序,但由于冷战的出现,这种秩序构建只能在西方国家(包括日本)内部展开并以美国为中心,而且为了更加有效地应对苏联威胁,美国最终在东亚建立了一种具有附庸关系性质的同盟体系。从某种程度上讲,美国将联合国所体现的自由主义精神和北约及东亚同盟关系所体现的现实主义精神很好地结合了起来,美国成为了“自由主义利维坦”,“受他国邀请而进行领导”,并且反过来用自己的权力和财富为他国提供了“服务”。伊肯伯里提出,从提供安全、创造财富和促进社会进步的角度来看,这一自由主义霸权秩序是世界历史上最为成功的秩序;在冷战终结之后,这一秩序从西方国家之间的“内部秩序”成功扩展为在全球范围内适用的“外部秩序”。

但在冷战结束后的近20年中,自由主义国际秩序也面临着很多挑战和危机。伊肯伯里关注的是全球体系的长期性变化:一方面,美国虽以单极力量的面目出现,但其霸权权力的正当性因苏联威胁的消失而逐渐受到质疑;另一方面,作为自由主义霸权秩序基石的威斯特伐利亚体系之下的主权规范受到侵蚀,对别国内部事务的干预和“保护的责任”(responsibility to protect)成为世界政治的一部分。小布什政府曾试图在单极条件下构建以美国为中心的具有帝国主义性质的新秩序,其对外战略被视为以改造世界为目标、以单边黩武为特征的“布什主义”(Bush Doctrine)。伊肯伯里着重分析了“布什主义”缘何最终失败,指出美国企图以单边主义挣脱其自己建立起来的国际制度和规范,不仅困难重重,而且徒劳无益。当然,其他非西方国家实力

^① 毂辐(hub-and-spoke)是指第二次世界大战后美国在东亚地区建立的以美国为中心,以日本、韩国、菲律宾等盟友为辐条的同盟体系样式。正如维克多·车(Victor D. Cha)所言,美国之所以这么做是为“建立一种非对称的同盟,从而对较小的盟友的行为进行最大程度的控制”。关于这一论述,可参见:Victor D. Cha, “Powerplay: Origins of the US Alliance System in Asia,” *International Security*, Vol. 34, No. 3 (Winter 2009/2010)。关于美国在亚洲和欧洲实施不同的秩序构建战略,可参见:Peter J. Katzenstein, *A World of Regions: Asia and Europe in the American Imperium* (Ithaca: NY, Cornell University Press, 2005); Gallia Press-Barnathan, *Organizing the World: The United States and Regional Cooperation in Asia and Europe* (New York: Routledge, 2003)。

的日益增强是美国领导的国际秩序陷入危机的另一重要因素。但是伊肯伯里认为，这一秩序遭遇的危机实际上是“权威危机”(crisis of authority)，是秩序内的权利和权威重新分配与秩序治理方式需要重新调整的危机，是该秩序在战后得以成功建立并得到巩固和拓展所带来的结果；虽然美国作为该秩序中的霸权力量正面临越来越大的压力，但自由主义国际秩序的深层逻辑，即开放性和以规则为基础，却已得到世界各国的广泛接受，这一秩序实际上“易于加入、难以推翻”。

对于自由主义国际秩序的未来发展，伊肯伯里提出三种可能性：一是美国领导的自由主义霸权秩序被重新协商并得以存续；二是出现一种后霸权自由主义秩序，美国扮演起普通角色；三是自由主义秩序全面衰败，世界政治陷入非开放和不以规则为基础的状态。他认为，自由主义国际秩序的未来命运受到三大因素的影响：一是美国让渡自身权威并接受规则和制度约束的意愿；二是美国利用安全和军事实力与其他国家达成更广泛的经济和政治契约的能力；三是中国和印度这类非西方崛起国家是否会继续接受自由主义国际秩序。在本书的最后，伊肯伯里就美国如何维护自由主义国际秩序并引领该秩序的转型给出了建议：美国需要让渡一些在霸权时代所拥有的权利和特权，需要继续倡导那些能发挥实际作用且深具共识基础的规则和制度，要选择“以规则支配”的方式，并在自由民主国家联盟之中，在发达和发展中国家、崛起和衰落国家、西方和非西方国家之间分享权威。伊肯伯里相信，如果美国足够聪明并正确地打出外交政策牌，未来几十年中，美国仍将是一个由开放市场、民主社群、合作安全及以规则为基础的秩序所构成的世界的中心。

二

伊肯伯里关于国际秩序问题的另一本著作是2001年出版的《大战胜利之后：制度、战略约束与战后秩序的重建》。^①通过对1815年、1919年和1945年三次国际秩序重大变迁的深入探析，他回答了赢得大战胜利的国家如何运用新近获得的权力这一问题。他的核心看法是，这些国家倾向于采取制度化举措约束自身权力的施展，以赢得较弱国家对其领导地位的默许，从而“锁定”其在大战中获得的有利地位。伊肯伯里的分析路径和观点体现了其对现实主义和自由主义理论传统的折衷态度，他所关注的问题实际上针对的是现实主义或新现实主义者的困惑，即为何强国会同意将自己纳入国际制度之中或接受其约束。但同时，他又突出强调了国内民主制度和国际

^① G. John Ikenberry, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars* (New Haven: Princeton University Press, 2001).

秩序的宪政性之间的深刻关联。这表明,他的基本立场和价值取向仍是自由主义的,他是威尔逊主义的忠实信徒。这种理论选择上的折衷态度和开放性也自然延续到《自由利维坦》一书之中,伊肯伯里在前言中称此书可被视为《大战胜利之后》的姊妹篇,意在强调他对国际秩序问题一以贯之的学术兴趣和理论取向。

可以说,《自由利维坦》一书所要声明的核心思想是:权力和规则并不是敌人,它们可以成为朋友,两者在构建自由主义国际秩序过程中缺一不可;只有在一个由规则构成的体系中得以运用,权力才是最持久和最具正当性的;而规则也只有建立在共识基础上并受到相应的权力结构的支撑时,才是最持久和最具正当性的。这本著作带给我们的启发还在于,它强调“当前的国际秩序并不是美国的,也不是西方的”,这一秩序继承了威斯特伐利亚体系的诸多原则,解决了无政府状态下如何建立稳定的国家间关系的“霍布斯难题”,同时又通过维护开放性和坚持以规则为基础促使国家能够利用“洛克的机会”进行合作。既然这一秩序并不完全属于美国和西方,那么,未来世界政治出现的分歧和矛盾就不必然局限于西方/非西方这种二元结构之间,会比关于西方与非西方的刻板分野更加复杂。伊肯伯里关于崛起大国并不必然推翻这一秩序的观点也大致符合经验性认识:一是因为这些国家从加入这一秩序中得到了切实的收益;二是没有可以完全替代自由主义国际秩序并能得到各国普遍接受的备选方案;三是崛起国家需要通过对自己进行某种程度的制度性约束以阻止或缓和外部施加的各种制衡。这本书使我们对崛起国家和既有国际秩序之间的关系有更加全面和深入的认识。

但是,伊肯伯里在这本书中提出的理论及论证过程仍然存在不少值得商榷之处。首先,他对帝国主义等级性秩序和自由主义等级性秩序(即自由主义霸权秩序),或者说帝国和霸权的区分依然不够明确。早在1953年,英国学者约翰·加拉格(John Gallagher)和罗纳德·罗宾逊(Ronald Robinson)就发表了一篇著名的论文,指出英国通过一种“非正式帝国”(informal empire)的方式实施统治,它在英帝国范围内推动自由贸易,并培植和利用当地精英作为代理人管理殖民地,尽可能少地使用武力解决问题。^①那么,美国是不是也可以被视为这种“非正式帝国”?如果说帝国要依靠武力的话,那霸权也是如此,“自由主义”和“利维坦”之间存在着根本性的紧张关系,霸

^① John Gallagher and Ronald Robinson, "The Imperialism of Free Trade," *The Economic History Review*, Vol. 6, No. 1, 1953; 如加里·贝斯(Gary Bass)在其关于19世纪英国对外政策的研究中所言,“在英国不断增强的自由主义和英帝国的粗暴集权主义之间存在一个巨大的断层”,参见:Gary Bass, *Freedom's Battle: The Origins of Humanitarian Intervention* (New York: Random House, 2008), pp. 343~344.

权在本质上并非民主的和自由的。^①此外,伊肯伯里总是从威尔逊那里为自由国际主义溯源,但应当承认,威尔逊时期的自由国际主义和如今美国自由国际主义者所抱有的思想还是具有显著差异的——前者强调的是以真正的法治为基础,通过大国平等合作共同保障和平,而后者支持的则是以美国和西方国家为中心且更具等级性的国际体系。^②

其次,伊肯伯里对战后西方阵营内部的自由主义国际秩序有过分美化之嫌。自联合国和布雷顿森林体系创设之初,权力而非规则就发挥了最重要的作用。从某种程度上来讲,联合国体现的是“大国共管”,联合国最重要的机构安理会显然不能说完全是“以规则为基础”的,而布雷顿森林体系的创立过程则鲜明地体现了美国、英国和法国等欧洲大陆国家之间的深刻矛盾。从布雷顿森林协议得到全面执行的1958年,到1965年戴高乐政府推动建立欧洲经济共同体,再到1971年美国总统尼克松宣布美元和黄金脱钩,这一体系始终处在一种紧张关系之中。此外,冷战结束后美国对单极的迷恋使欧洲感到担忧,欧盟决定在美国和北约之外建立独立的军事力量从而在自己的领地内维持秩序。欧洲国家还对美国的贸易、财政和金融状况的消极发展趋势做出了回应,它们不再像过去那样看好和支持美元。此外,伊肯伯里认为冷战后西方的“内部秩序”拓展为世界的“外部秩序”,但这一拓展充其量也只是发生在经济领域,而在政治和安全领域,则无论如何也不能把这一秩序称为自由主义秩序。

第三,伊肯伯里不知是有意还是无意地回避了一个根本性问题,即“以规则支配”到底是形式和手段,还是实质和目的?他在书中提出,“秩序内部的政治权威来自于法律—宪政基础而非权势。”他还称,秩序内的合作并不会使华盛顿放弃政策的自主性,因为合作意味着所有国家都根据美国的方式来行事,“美国的国内规则和规定会成为世界的规则和规定”。这不禁让人想到,即便美国遵守国际规则,也不过是走形式而已,难道小布什政府当初如果不绕开联合国而发动伊拉克战争就是值得赞许的吗?而事实是,小布什政府的确曾努力寻求获得联合国的授权。从第二次世界大战后的历史看,美国历任总统几乎从不根据什么自由主义原则或国际规则来处理安全

① 关于美国“帝国”性质的讨论,参见:Michael Cox, “Empire in Denial? Debating U. S. Power,” *Security Dialogue*, Vol. 35, No. 2, 2004; Michael Cox, “The Empire’s Back in Town Or America’s Imperial Temptation Again,” *Millennium*, Vol. 32, No. 1, 2003。

② Thomas Knock, *To End All Wars: Woodrow Wilson and the Quest for a New World Order* (New York: Oxford University Press, 1992); Lloyd E. Ambrosius, *Wilsonianism: Woodrow Wilson and His Legacy in American Foreign Relations* (New York: Palgrave, 2002); John Milton Cooper, *Breaking the Heart of the World: Woodrow Wilson and the Fight for the League of Nations* (New York: Cambridge University Press, 2001)。牛津大学教授庀云峰(Yuen Foong Khong)借用“朝贡体系”理论框架考察了美国及其盟国体系,参见:Yuen Foong Khong, “The American Tributary System,” *Chinese Journal of International Politics*, Vol. 6, No. 1, 2013。

事务,他们坚持美国“例外主义”,从不认为在维护美国安全方面应受到国际机制或协定的限制,无论是发动越南战争,还是科索沃战争,抑或伊拉克和阿富汗战争,更不消说美国自战后至今一直开展的“隐蔽性行动”(covert actions)。^①

第四,伊肯伯里虽然提出了权威重新分配的问题,但并没有触及如何分配才能既满足崛起大国的需要又维护美国的首要地位的问题。他一方面承认美国将在未来的自由主义秩序中扮演一个较之前不那么具有中心性的角色,另一方面又呼吁美国推动重建全球体系,重新确立自己作为全球领导者的权威。客观而言,既有国际秩序的危机不仅是“权威危机”,也包括与之相关的“功能危机”和“正当性危机”。^②显然,多极化发展并不会自然使世界进入一个多边主义的时代,新兴国家对美国和西方的全球统治地位的不满在日益上升,在贸易、金融、气候变化、核不扩散等领域,它们希望修改规则。而与此同时,西方国家并不愿意放弃自己在全球制度中的特权。比如,国际能源机构的投票权是根据1974年各国在全球石油消耗总量中的比例确定的,这一机构至今仍将像中国和印度这样的能源消耗大国、俄罗斯这类重要的能源供应国排除在外。虽然世界银行和国际货币基金组织已提高了发展中国家的份额和投票权,但这顶多算是“修法”,而非重新“制宪”。^③最终影响新兴国家融入自由主义国际秩序的最大障碍可能来自美国内部,为新兴国家创造一定空间,需要美国政府在心理上做出调整。在这一问题上,美国面对的真正挑战或如1960年代美国国务卿艾奇逊对英国的批评:“英国已经失去了帝国地位,但却没有找到一个新的角色。”

赵明昊:当代世界研究中心副研究员

(本文责任编辑:卢宁)

① Sarah-Jane Corke, *U. S. Covert Operations and Cold War Strategy: Truman, Secret Warfare, and the CIA, 1945~1953* (London: Routledge, 2008); Bruce D. Berkowitz and Allen E. Goodman, “The Logic of Covert Action,” *The National Interest*, Spring 1998. 近年,小布什和奥巴马曾分别授权对伊朗和利比亚实施“隐蔽性行动”。

② “功能危机”是指多边主义合作越难以实现,且其效用变得非常有限;“正当性危机”是指西方国家的很多外交政策并未有利于建设更加安全和公正的世界,自由主义的价值观念在很多情况下成为非正当行动的借口,比如西方国家只谈“保护的责任”,却不注重“负责任的保护”、“保护中的责任”。Marjo Koivosto and Time Dunne, “Crisis, What Crisis? Liberal Order Building and World Order Conventions,” *Millennium*, Vol. 38, No. 3, 2010; 阮宗泽:《负责任的保护:建立更安全的世界》,载《国际问题研究》,2012年第3期。

③ 马凯硕(Kishore Mahbubani):《亚洲在全球治理中的新角色》,载《中国国际战略评论(2011)》,北京·世界知识出版社,2011年版,第24~27页。

帝国危途：浅论美国学者 对反恐战争的反思^①

池志培

在九一一袭击发生10年后的2011年，两场以反恐为名的战争似乎终于迎来了重要的转折点：一方面，本·拉登被击毙；另一方面，美国从伊拉克撤出了军队，并计划于2014年从阿富汗撤军。然而，战争带来的伤痛并未消除，对于这场战争的反思从战争开始就从未停止。这场战争的各个方面，特别是战争的起源和战争中的失误，一直是众多学者研究的课题。笔者将对美国新近出版的有关反恐战争的四部著作进行综合评述。

虽然研究对象都是美国的反恐战争，但从不同的研究层次出发，研究者们往往会得出不同的结论。肯尼思·沃尔兹(Kenneth Waltz)在1958年^②提出了国际、国家和个人三个层次的国际关系分析方法。这个分析框架对讨论从不同的理论视角观察到的现象依然是很有效的。

美国佩珀代因大学政治系教授丹·考德威尔(Dan Caldwell)在其所著的《战争的漩涡：美国对阿富汗、巴基斯坦和伊拉克的政策》^③一书中，将这两场以反恐为名的战争置于伊斯兰教及中东地区错综复杂的宗教、历史、政治和文化背景中去理解，回顾了伊斯兰教的历史和美国的中东政策，并着重讨论了美国在决定开战到战后重建这一过程中存在的种种问题和所犯的错误。

波士顿大学国际关系教授安德鲁·巴塞维奇(Andrew Bacevich)的《力量的限

① 笔者感谢国家留学基金委的资助。

② Kenneth Waltz, *Man, the State, and War: A Theoretical Analysis* (New York: Columbia University Press, 2001).

③ Dan Caldwell, *Vortex of Conflict: US Policy toward Afghanistan, Pakistan, and Iraq* (Stanford: Stanford University Press, 2011).

度：美国例外论的终结》^①一书，反思了美国的国内危机如何演变成为美国的外交政策和反恐战争危机。作者不仅进行了理性的分析，而且在理性分析的同时让读者感受到流淌在文字中的深沉情感，这显然与作者的个人经历有关。^②

研究美国外交政策的专栏作家威廉·帕夫(William Pfaff)则在其所著的《宿命的反讽：美国外交政策的悲剧》^③一书中，着重从思想史中发掘美国外交政策的根源。作者从启蒙运动谈起，探讨了美国的主导思想及其“恐怖主义敌人”概念的演变过程。

达特茅斯学院教授史提芬·布鲁克斯(Stephen Brooks)和威廉·沃尔弗斯(William C. Wohlforth)合作撰写的《不平衡的世界：国际关系以及对美国主导权的挑战》，^④探讨了为什么美国的单极地位没有受到挑战，现有国际关系文献中广泛论及的对霸权国家的限制为何对美国无效。与其他著作不同，该书没有专门谈及反恐战争，但作者的研究显然对反思美国发动的反恐战争具有启示作用。

一 人 祸

如前文所言，考德威尔的著作《战争的漩涡：美国对阿富汗、巴基斯坦和伊拉克的政策》考察了美国从发动战争到战后重建所犯的 error 和失误。该书体现了作者的思考，即美国为什么会在 21 世纪的第一个 10 年里陷入两场反恐战争，特别是伊拉克战争。书中的一个标题很好地概括了他对反恐战争的评价，即“错误的时间，错误的战略，错误的战争”。

考德威尔简要回顾了伊斯兰教从发端至今的历史及其复杂性。从先知穆罕默德去世开始，伊斯兰世界就分裂成逊尼派和什叶派。教派冲突与民族冲突之间的交织使得这个地区的情况异常复杂。他指出，第二次世界大战结束后，石油、以色列与阿拉伯世界的冲突、冷战、苏联入侵阿富汗以及第一次海湾战争，都是影响阿拉伯世界与美国关系的重要因素。

石油是现代经济的血液，无疑是美国关注中东的最重要原因之一。它使得美国的利益与中东的稳定密不可分。^⑤ 美国对以色列的支持，一直是美国和伊斯兰世界

① Andrew Bacevich, *The Limits of Power: the End of American Exceptionalism* (New York: Metropolitan Books, 2008).

② 巴塞维奇曾在军队服役，其子于 2007 年在伊拉克战场阵亡。

③ William Pfaff, W., *The Irony of Manifest Destiny: the Tragedy of America's Foreign Policy* (New York, Walker and Company, 2011).

④ Stephen Brooks and William Wohlforth, *World Out of Balance: International Relations and The Challenge of American Primacy* (Princeton: Princeton University Press, 2008).

⑤ Dan Caldwell, *Vortex of Conflict: US Policy toward Afghanistan, Pakistan, and Iraq*, p. 26.

关系紧张的原因之一。考德威尔认为,对民主的坚持、大屠杀中犹太人的悲惨命运以及犹太人团体在美国国内政治中的影响力,是美国支持以色列的主要原因。^①此外,冷战是美国与苏联在全球范围内的争霸,中东地区也不能置身事外。特别当苏联入侵阿富汗时,美国支持极端伊斯兰主义者抗击苏联,这也因此埋下了祸根。在苏军撤退以后,美国也基本上放弃了巴基斯坦和阿富汗。之后,塔利班在巴基斯坦的支持下,经过残酷的内战统一了阿富汗的大多数国土。另一方面,在接连被沙特阿拉伯和苏丹驱除出境以后,本·拉登在阿富汗找到了避难所。

埃及总统萨达特于1979年与以色列签署的和平协议和同年伊朗伊斯兰革命的成功,标志着由阿拉伯国家领袖领导的阿拉伯民族主义运动宣告失败,为激进的伊斯兰运动所取代,而后者则是当代恐怖主义的始作俑者。在发生一系列恐怖袭击事件——特别是九一一事件之后,美国终于认识到冷战后美国面临的最大的安全威胁与之前是完全不同的。小布什政府对这个威胁的回应是布什主义,但人们对什么是布什主义并没有达成一致的看法。考德威尔将布什主义的特点归纳为:先发制人;单边主义;改变政权和推动民主;运用军事实力;使用总统权力;统一行政权和机密行事。^②

这些原则反映在两场反恐战争的过程中,包括对战争的基本预设、情报处理、战争计划、战后重建、政策制定和对盟友的态度。考德威尔在书中对这些方面进行了逐一的分析。

考德威尔分析了小布什政府对两场战争的八个错误假定:过高估计了抓捕基地组织领袖和伊拉克领导人的作用,以为将其抓捕就可以宣告胜利;将九一一事件与伊拉克联系起来;低估了在一个异质文化中采取军事行动和建立民主制度的难度;夸大了新技术带来的军事变革的程度;假定美国军队会被当作解放者而受到当地人民的欢迎,如同在第二次世界大战后的德国和日本那样;高估了流亡领袖的作用;错误地计算了战争的成本;预设最好的结果来制定计划。这些假设的根源在于决策者的人格和信念、不同政府部门之间的分歧,以及有时不可避免的情报失误。

按照考德威尔的分析,美国在情报工作上的诸多错误在很大程度上是情有可原的。由于情报工作的性质及从封闭政权(阿富汗和伊拉克的政权都是封闭的)中获得可靠情报的难度,错误似乎是不可避免的。而且,没有证据表明小布什政府歪曲情报来论证伊拉克战争的合理性,虽然他们显然压制或忽略了有悖于他们的意图的情报。实际上,对伊拉克动武的决定在有关大规模杀伤性武器的情报问世之前就已经产生,

^① Dan Caldwell, *Vortex of Conflict: US Policy toward Afghanistan, Pakistan, and Iraq*, p. 28.

^② Dan Caldwell, *Vortex of Conflict: US Policy toward Afghanistan, Pakistan, and Iraq*, pp. 103~108.

并且没有进行充分的讨论。

考德威尔认为,没有制定战后重建方案是美国的战争计划中最大的失误。小布什政府,特别是拉姆斯菲尔德领导下的美国国防部,对战争“速胜”之后的工作准备不足。伊拉克民众对美军并没有预想中的热情。而占领伊拉克之后,驻伊美军最高行政长官保罗·布雷默(Paul Bremer)下达的灾难性的命令^①(182~183),包括解散伊拉克国民卫队和解雇伊拉克政府中的所有复兴党党员,以及联盟驻伊拉克临时管理当局(Coalition Provisional Authority, CPA)的业余水平(许多负责具体工作的人员是刚毕业的缺乏专业能力的大学生^②)和严重准备不足,^③都使得美国无力为伊拉克社会提供基本的安全和稳定保障。因此,到2005年至2006年间,美军在伊拉克的行动几乎滑落到了失败的边缘。事与愿违,伊拉克越来越像越南,而不是战后的德国和日本。

华盛顿的决策像是一团乱麻,各部门之间的合作根本无从谈起。副总统切尼和国防部长拉姆斯菲尔德掌控了外交政策,而小布什总统完全没有选择政策的余地。切尼和拉姆斯菲尔德完全没有认识到美国盟友的作用,因此,伊拉克战争没有得到长期盟友(如德国和法国,英国和一些小国除外)的支持,也没有得到任何阿拉伯国家的支持。这种单边主义的做法严重损害了美国在世界上的形象,也损害了美国制定和推行对伊政策的能力。

当然,考德威尔并没有对美国的纠错行为视而不见。通过反思历史特别是越南战争的经验教训,美国在努力改正它所犯下的错误。最后,他提出了26条建议。

纵观全书,考德威尔并没有采用一种单一的理论来解释所有的问题。他更关注如何呈现各种事实。特别是,他将矛头指向了以切尼和拉姆斯菲尔德为首的决策者,认为是他们的诸多错误导致了伊拉克战争的困境。似乎只要换一个政府,比如如果是戈尔而不是小布什赢得了2000年的总统选举,美国就不会犯书中所列举的种种错误。

笔者认为,这显然忽略了其他层次的分析。^④而且,作为个体的领袖在事件中的作用依旧是个有争议的话题。在多大程度上错误的原因是结构性的、制度性的,而非个体造成的?两位布什总统任内的两次伊拉克战争为何大不相同?考德威尔反复暗

① Dan Caldwell, *Vortex of Conflict: US Policy toward Afghanistan, Pakistan, and Iraq*, pp. 182~183.

② Dan Caldwell, *Vortex of Conflict: US Policy toward Afghanistan, Pakistan, and Iraq*, p. 181. 考德威尔的例子包括一个24岁的刚从耶鲁政治系毕业、对金融和经济毫无研究的学生,被指派去负责重建伊拉克的股票交易市场。

③ 比如,巴格达美国大使馆的1000名美国人中,只有33人能说阿拉伯语,其中只有6人可以流利地说。参见 Dan Caldwell, *Vortex of Conflict: US Policy toward Afghanistan, Pakistan, and Iraq*, p. 182.

④ 必须承认,考德威尔的分析也涉及到国内制度层面,但是这种分析往往附属于对个别决策者的分析。

示小布什的伊拉克战争与几十年前的越南战争很相似，但它为什么不与老布什总统发动的伊拉克战争更为相似呢？似乎很难仅仅通过领导人的个性和能力来做一个说明。当然，无可否认的是，具体的错误必然呈现在个体行为中，所以我们总能找到决策者犯下的一系列错误，但是若将所有责任都置于直接的责任者身上，又似乎显得过于简单化。显而易见的疑问就是，为什么这些人会成为决策者？为什么他们能够做出这种决策？为什么没有人能阻止他们？为什么经常以其民主和精英制度自豪的美国居然没能阻止它的决策者犯一些在任何人看来都相当低级的错误？这些疑问必然有更深层次的原因。

二 祸起萧墙

巴塞维奇和帕夫将注意力转向了美国的政治和历史。他们认为这两场战争的根源一直存在于美国的社会、政治和历史中。

巴塞维奇在《力量的限度：美国例外论的终结》一书中认为，美国的失败源自其国内政治，是其国内政治功能失调的表现，是三大危机导致的结果。这三大危机包括经济和文化危机、政治危机和军事危机。

具体来说，经济和文化危机源自美国人对自由的理解，尤其是在1960年代以后，人们将自由等同于物质上的丰富。对于消费品的无节制的欲望最终耗尽了满足这种欲望的手段，导致了“战略性的破产”(strategic insolvency)。美国对外国石油和进口商品的依赖在1960年以后飞速增长。巴塞维奇认为，这种依赖是美国在全球扩张的根本原因。扩张使得美国成为充满机会的国家，给美国带来了繁荣，并让它从繁荣中得到了真正的自由。^① 美国人对物质丰富的欲望与其掌握的满足欲望的手段之间的鸿沟，导致了巴塞维奇所称的经济和文化上的危机。

巴塞维奇认为，第二个危机来自于美国的政治体系，即它的民主体系。美国政治体制中的分权与制衡已经为帝王式的总统专制所取代。“美国已经成为了事实上的一党制国家，立法机构一直为执政党所掌控。”^② 民主的失败带来了在国家安全上的失败。精英掌控了决策过程，一种错误的国家安全意识形态一直在持续。这种意识形态牺牲公共利益，以满足官僚阶层的利益。^③ 臃肿且不断膨胀的国家安全机构对保障美国的安全助益甚少。相反，它固化了一种多疑和自大的心态。

① Andrew Bacevich, *The Limits of Power: the End of American Exceptionalism*, p. 22.

② Andrew Bacevich, *The Limits of Power: the End of American Exceptionalism*, p. 69.

③ Andrew Bacevich, *The Limits of Power: the End of American Exceptionalism*, p. 81.

过于强调国家安全的意识形态和过于依赖军事力量的做法,将美国拖入了一场军事危机和无休止的战争之中。美国的军事实力被过度夸大了,被三个幻想所迷惑。^① 美国军方高层相信的这三个幻想是:他们重新发明了战争;他们与美国民众在军事力量的使用上有共同的原则;美国军队已经重新获得了因越南战争而失去的社会支持。事实证明,这些假定是完全错误的,美国的军事力量还因其他因素(如愚蠢的先发制人原则和战略领袖的缺乏)而打了折扣。用军事力量维持美国人生活方式的愿望与军事实力不足的现实之间的差距,构成了美国的军事危机。^②

巴塞维奇认为,解决危机的办法不是沿着原来的方向做更多的努力,而是换一种方式来思考。^③ 美国应该有更为节制的政策目标,使用更多的外交手段来解决问题。同时,美国人应该改变他们的生活方式。只有这样,美国才能从无休止的战争中挣脱出来。

帕夫在《宿命的反讽:美国外交政策的悲剧》一书中,选择了一个更小的角度来观察美国外交政策所面临的问题。他的分析聚焦于美国文化中的乌托邦元素,探讨了其根源和自启蒙运动及其发展和演变。

帕夫认为,启蒙运动用世俗的理性和科学取代了上帝,西方文明的宗教传统就此被折断。但是,对天堂的幻想并没有消失,它变成了一个在人间建立天堂的更为宏大的计划。各种各样的意识形态都声称把握了历史的规律和成功的秘诀,但无一例外地只是带来无数的死亡和灾难。此外,西方文化中普遍化的雄心也被保留了下来,这体现在它对其他文化和宗教的扩张上。

在帕夫看来,美国被欧洲人和美国人视为失落的天堂。^④ 它建立了一个作为启蒙运动的政治结晶的民主制度。大西洋将它与腐化的欧洲隔开,加之谨慎地听从国父华盛顿提出的不插手欧洲事务的明智建议,使得它免于遭受19世纪欧洲大陆的革命乌托邦意识形态的影响,也使宗教在美国精神中的地位得到保持——直到美国逐渐为社会达尔文主义所侵蚀。19世纪的美国见证了一种美国式的思维方式的出现,其代表是艾默生的乐观主义。

第一次世界大战将美国带至世界政治舞台的中心,并结束了它的孤立状态。1918年,威尔逊总统提出了他的十四点计划作为战后建立世界和平的纲领。美国人自封为世界事务的拯救者,对于使命和选举的信仰使得美国人相信,建立一个民主国

① Andrew Bacevich, *The Limits of Power: the End of American Exceptionalism*, pp. 127~131.

② Andrew Bacevich, *The Limits of Power: the End of American Exceptionalism*, p. 133.

③ Andrew Bacevich, *The Limits of Power: the End of American Exceptionalism*, p. 178.

④ Andrew Bacevich, *The Limits of Power: the End of American Exceptionalism*, p. 18.

家的联盟能解决人类所有的问题。^① 这既是上帝赋予美国人的使命，也是美国人在一个不安定的世界中寻求安全的方法。为了完成这个使命，甚至动用军事力量也是合法的。信仰福音派的人在美国职业军队中所占的比例远超其在总人口中所占的比例；^②小布什总统甚至在与法国总统希拉克讨论伊拉克战争的时候，反复提及《圣经》中的末世预言。^③

对于相信自身肩负着重建世界秩序的神圣使命的美国人而言，这种信仰将他们拖入了无止境的冲突之中——从朝鲜战争一直到伊拉克战争。并且，这种乌托邦情结始终存在于美国精英（特别是那些臭名昭著的新保守主义者）的心灵之中。

美国的敌人的思想和行为，同样可以在启蒙运动中找到其根源。对启蒙运动的反对引发了浪漫主义运动，后者催生了当今世界最为强大的意识形态——民族主义。帕夫认为，美国在冷战中的真正敌人不是共产主义，而是民族主义。^④ 伊斯兰圣战的实质是某种形式的民族主义反对西方的文化和军事入侵。西方国家和伊斯兰世界的冲突只是在重复外来入侵者与民族主义者之间的冲突的故事。^⑤ 伊斯兰原教旨主义者无法实现他们的乌托邦梦想，而恐怖主义对美国的威胁也被严重夸大了。^⑥

虽然帕夫主要从思想观念的角度探讨问题，但他并没有忽略物质利益、个人利益和僵化的制度所带来的影响。他提出的解决方案与巴塞维奇的方案类似，即选择非干涉主义的外交政策，依赖于外交、情报、贸易和市场。美国政府应该关注美国人民的生活质量和幸福，而不是去拯救世界。

巴塞维奇和帕夫都选择从结构主义的角度来看问题，这使得他们无法对具体的政策做出解释，阐明其中的因果关系。比如，对于石油和进口商品的依赖并非为美国所独有，欧盟、日本和许多其他国家也同样如此，但是它们并未表现出美国式的扩张。第二次世界大战后的全球贸易体系是美国所主导的，符合美国的利益。军事扩张并非获取海外资源的唯一手段，而且可能是成本最高的手段。美国通过掌控全球经济贸易的规则和保持美元的垄断地位，即可获得它所需要的资源，完全无须采取军事征服的手段。通过美国式的生活方式来发掘反恐战争的根源，似乎并不那么可信。问题是，面临同样的经济和文化危机，为何美国在两次伊拉克战争中的表现并不相同？为什么在第一次伊拉克战争中，美国并不愿意推翻萨达姆政权？同时，经济动机并不

① William Pfaff, *The Irony of Manifest Destiny: the Tragedy of America's Foreign Policy*, p. 89.

② William Pfaff, *The Irony of Manifest Destiny: the Tragedy of America's Foreign Policy*, p. 63.

③ William Pfaff, *The Irony of Manifest Destiny: the Tragedy of America's Foreign Policy*, pp. 64~65.

④ William Pfaff, *The Irony of Manifest Destiny: the Tragedy of America's Foreign Policy*, p. 80.

⑤ William Pfaff, *The Irony of Manifest Destiny: the Tragedy of America's Foreign Policy*, p. 122.

⑥ William Pfaff, *The Irony of Manifest Destiny: the Tragedy of America's Foreign Policy*, pp. 139~151.

能解释美国在一些无关紧要的地区采取的军事行动。对国外市场和资源的依赖在当今世界是普遍现象,很多学者认为,这种依赖带来的是永久和平的希望。因此,巴塞维奇和帕夫的理论显然并不足以解释美国发动十年战争的原因。

另外,帕夫的著作也缺少足够的证据来支撑其论点。在他的书中,并没有太多的证据说明美国思想中的乌托邦情结如何影响了特定决策者的思考和决策过程。即便大部分美国人都相信他们有责任去拯救世界,也不确定某个个体是否抱有这种信仰,以及这种信仰对他的决定产生哪些影响。

帕夫的确探讨了一些事实,但他的视角仅限于一些单独的事例,而不是全面的分析。比如,他探讨恐怖主义对美国的真正威胁时,只引用了一位专家的数据和意见。这很容易让读者认为,他选择性地挑选了那些对他的论证有利的观点和事实。此外,帕夫认为美国人在真诚地推进民主,这也与巴塞维奇的观点相冲突。后者认为美国推动民主的表白是虚伪的,因为它发动的许多武力干涉显然无关乎民主。帕夫无法避开的是美国外交政策中的现实主义元素。

总体而言,巴塞维奇和帕夫对美国的外交政策提出了广泛而深刻的批评,但他们既没有解释美国的具体决策过程,也没能解释美国作为国际体系中的一员为何先发制人和使用武力。

三 单极世界

如果说前两部著作的论述角度更注重解释美国发动反恐战争的动机和原因,那么布鲁克斯和沃尔弗斯合著的《不平衡的世界:国际关系以及对美国主导权的挑战》一书,则更多地强调了能力,即为何小布什政府能够推行与原来完全不同的单边主义外交政策,这在伊拉克战争上表现得尤为明显。当然,一个很直观的也理所当然的答案是美国最为强大,所以强者做其所能做的,弱者只能承受其所不得不承受的。虽然这个答案不能算错,但它与主流的国际关系理论并不完全相容。主流国际关系理论中包含了许多对国际体系中的霸权国家加以限制的内容。如现实主义者认为力量均势原理、自由主义者认为经济上的相互依赖会使得体系中的霸权受到限制。那么我们遇到的问题就会是,为什么这些限制对美国无效?这个问题将我们带至布鲁克斯和沃尔弗斯的讨论:为何主流国际关系理论中探讨的约束机制对美国无效?

现实主义的均势理论认为体系中的其他国家会试图平衡霸权国家的力量。它们可以通过增强自身实力的内在均衡(internal balance)或者通过结盟的外在均衡(external balancing)来达致目的。但是布鲁克斯和沃尔弗斯认为内在均衡会遇到严重的国内政治的障碍,而外在均衡又会遇到集体行动的困扰。特别是当被均衡的国家

(如美国)的实力达致一定程度后,均衡的成本会变得更高而无法承受。而且,均衡本身也涉及到巨大的机会成本,因为除了安全,国家还有很多其他的政策目标。选择一种目标就意味着牺牲其他。因此,力量均衡的机制在美国的超强实力面前是无法起作用的。

现实主义者的更进一步的论证是提出了威胁均衡理论(balance of threat),该理论认为国家均衡所依据的不是实力,而是所受到的威胁。一个国家会均衡对它构成威胁的国家,而不只是一个强大的国家。而这就意味着美国需要限制自己的行为,以便让其他国家认为其是善意无侵略性的,以此避免其受到其他国家的群起制衡——不管是军事上的制衡,还是软性制衡(soft balance)。软性均衡即通过非军事手段来制衡霸权国家的行为,这尤其表现在其他国家对第二次伊拉克战争的反对上。但是认为其他国家正在软性制衡美国的论证并不能排除也不优于其他可能的解释。布鲁克斯和沃尔弗斯发现,只有当均衡与其他的政策目标(如经济发展、国内政治等)相容时,均衡才会是政策选择。

自由主义者和制度主义者则分别认为,国家间经济上的相互依赖或国际制度和机构能够提供约束机制,限制霸权国家的行为。但是布鲁克斯和沃尔弗斯认为,因为美国在世界经济上的强势地位,经济上的相互依赖并不能约束美国。任何一个国家对美国市场的依赖要大于美国对它的依赖,所以因相互依赖产生的约束自然难以制衡美国的行为。任何国家想要通过这种经济上的依赖来影响美国的行为,必然会遭受比美国更大的损失,这使得经济手段影响安全政策的路径实际上并不通畅。^①而基于国际制度和机构的论证则认为,一旦美国破坏了这种制度,那么它的声誉就会受到影响,其他国家会进行报复进而影响将来的国际合作。但是声誉论证的问题是它假定了存在一种单一声誉由所有领域的声誉汇总而成,某个领域的声誉受损会影响所有其他领域。然而事实并非如此,美国在联合国的声誉并不会影响它在世界贸易领域的声誉。

建构主义者的论证基于合法性这个概念。合法性之所以重要是因为它如同一个资源放大器,具有合法性的行为可被普遍接受,因而能够以很小的代价进行,缺乏合法性则意味着事倍功半。所以对于美国而言,缺乏合法性意味着它必须使用更多的资源来维持其霸权秩序,因而是对其霸权的巨大威胁。是故美国需要约束其行为以符合普遍承认的国际社会规则,并以此保持其合法性。但是布鲁克斯和沃尔弗斯认

^① 一个显而易见的例子是以中国为主的外国投资者大量购买美国国债,但却难以对其政策产生任何影响。任何试图通过抛售美国国债来惩罚美国的行为都不可避免地会让自身遭受重大损失。参见 D. Drezner, "Bad Debts: Assessing China's Financial Influence in Great Power Politics." *International Security* Vol. 34, No. 2, 2009, pp. 7~45.

为这样的论证有三个缺陷：首先，建构主义者只注意到了合法性对力量的影响，却忽略了力量对合法性的影响——物质力量也可以塑造合法性；其次，破坏规则对于合法性的影响也是复杂的，并非所有打破规则的行为都会减少合法性，有时甚至会增加合法性；最后，国家可以通过各种策略手段来最小化因合法性遭受的损失。当这三点运用到美国身上的时候，我们会发现合法性对于美国行为的限制也是很小的。美国的巨大力量使得它有机会去修改规则而不减少其行为的合法性，并且其也有充足的手段来避免损失合法性。

综上所述，布鲁克斯和沃尔弗斯认为，主流的国际关系理论所论证的各种对于霸权国家的限制并不适用于当前的国际体系——一个美国主导的单极体系。它们是基于以往的多级或者两极体系的，因而无论在理论上还是在现实中，都无法应用于当下现实。美国因而应该反思其国际战略，更好地利用当前的优势地位来重塑国际关系体系，以推进其安全利益。

虽然布鲁克斯和沃尔弗斯的关注点并非美国的两场反恐战争，但是他们的研究揭示了导致两场战争的结构性和美国的安全战略所处的国际环境，即国际社会实际上没有有效的方式来制约美国。当然，他们论证的是目前没有有效的机制可以强制美国做任何事，但美国若因之认为其行为可以完全不受限制，则过于幼稚和自信了。美国的强大是毫无疑问的，但是如果没有其他国家的合作，它也无法应对诸多的非传统威胁。这种对他者的需要也意味着美国在安全领域的政策不可能不受外部因素的影响。单边主义外交即便在美国国内也颇受争议，而小布什的继任者奥巴马并没有继续推行这种外交政策。

另一个问题是，在结构性因素之外还需要考虑国内因素对霸权国家的影响，因为国家的行为由结构性因素和国内因素共同决定。即便美国在单极世界中享有不受限制的自由，诸多国内因素依然足以限制它的行为。美国的实力是最强大的，但也是有限的，一个很明显的例子就是2008年以来的金融危机对美国造成了重创。由此看来，布鲁克斯和沃尔弗斯提出的政策建议的论证显然是不足的。当然，此书的完成时间早于金融危机，很多潜在的问题尚未出现，作者也没有充分意识到美国实力的局限性。如果现在再来思考这些问题，布鲁克斯和沃尔弗斯会发现美国也很需要世界，而这种需要本身就意味着它也会受到限制。美国国内的危机并不会因为它在国际结构中的独尊地位而消失。

池志培：美国亚利桑那州立大学政治系在读博士

（本文责任编辑：罗伟清）

○学术动态

“中美公共外交：经验与挑战”

研讨会综述

仇朝兵

2012年11月22日,由中国社会科学院美国研究所举办的“中美公共外交:经验与挑战”学术研讨会在京举行。来自外交部、中国人民外交学会、中国人民对外友好协会、中国国家汉语国际推广领导小组办公室、国际问题研究所、北京大学、清华大学、南开大学、中国人民大学,以及中国社会科学院拉丁美洲研究所、美国研究所等单位的近30名专家学者与会,围绕下述议题进行了广泛、深入的交流与讨论。

一、关于“公共外交”的界定

与会者首先就“公共外交”的界定进行了讨论。中国社会科学院美国研究所陶文钊研究员提出,公共外交有别于公民外交(Citizen Diplomacy)。公民外交是社会行为,但可能会配合政府的外交。公共外交是政府行为,服务于国家的外交政策,其主要作用是塑造国家形象、扩散软实力和加强沟通。中国人民外交学会副会长张平先生指出,美国对“公共外交”的定义比较窄,包括“传播”和“交流”两部分,强调以政府为主体,传播美国的价值观,解释美国的对外政策,也注重对外交流。中国对“公共外交”的定义比较宽泛,参与公共外交的行为主体包括政府和民间组织。南开大学周恩来政府管

理学院的韩召颖教授强调公共外交的对象是外国公众。作为辅助性手段,其作用是长效的、间接的,起关键性或决定性作用的还是国家的外交、政治、经济和军事政策。

二、美国公共外交的性质、特点与效果

美国是世界上最早开展公共外交活动且取得显著成效的国家。中国人民大学国际关系学院副院长金灿荣教授指出,美国的公共外交是以美国强大的综合国力为基础的,如果国内问题重重,其公共外交也难以达致好的效果。美国政府高度重视公共外交,经常是朝野同心一起开展活动,政府在社会力量的背后扮演着推手的角色。另外,美国的一些非政府组织和大公司为实现其某些利益或使命,也乐于开展公共外交。清华大学国际问题研究所的赵可金副教授指出,美国的公共外交是美国国家安全战略的执行工具,讲求硬功夫而非软实力,具有胁迫性,善于将公共外交植入美国智库、大学、公司、宗教组织的各项活动中。

与会者探讨了当前美国公共外交面临的问题。陶文钊研究员认为,一个国家的公共外交能否发挥作用,取决于其外交政策是否正确。错误的外交政策会限制公共外交的作用。他以奥巴马总统在开罗大学的演讲为例,尽管奥巴马在演讲中表达了美国试图与穆斯林世界改善关系的愿望,但由于美国的中东政策有误,穆斯林世界对美国的态度并未因此而发生积极的转变。赵可金副教授认为,以下因素影响了美国公共外交的效果:第一,公共外交和外交由不同人群分

管,彼此间存在竞争和冲突;第二,美国人有传教士心态,总想把自己的东西强加于人;第三,美国人内心潜藏着种族主义;第四,1998年美国新闻署并入国务院之后,其公共外交进入“管办合一”时期。

三、中国公共外交的新气象

与会者畅谈了中国公共外交近年来取得的成绩。外交部新闻司鲁世巍参赞表示,中央高度重视公共外交,“十八大”报告更明确提出要“扎实推进公共外交与人文交流”。他指出,中国综合国力的提升为我国公共外交的开展提供了多种手段和资源,政府部门和社会各界开展公共外交的意识也普遍提高。他介绍了外交部在开展公共外交方面所做的工作,包括:为领导人开展公共外交提供服务和设计;举行例行记者发布会;与学者进行交流;在国内外进行舆论引导;以“外交小灵通”等形式开展网络公共外交;重视机制建设,加强部内、部际合作与协调,等等。中国国际问题研究所助理研究员张薇薇指出,中国的国际舆论环境在2012年有所改善,外国媒体和学者对中国的报道和研究更加理性,口吻更加平和,这是中国积极开展公共外交、宣传和解释自己的结果。

中国人民对外友好协会美国处处长段军介绍了对外友协在开展民间友好工作、为中国外交服务方面所发挥的作用,并对其工作特点进行了总结,包括:第一,以情动人,注重感情的培育与积累;第二,以理服人,通过深入交往展现中国人的通情达理,有理有据地巧妙应对来自外方的不友好的攻击;第三,用事实说话,告诉世界一个真实的中国。

国家汉办规划处处长樊钉介绍了孔子学院的发展历程及其在对外汉语教学和中外文化交流方面所取得的成效。他指出,孔子学院仅用8年时间就完成了在许多国家布点的工作,实现了跨越式发展。孔子学院采取政府主导、民间参与的模式,从语言教学入手,淡化了意识形态色彩,重点开展民间交往工作。南开大学的韩召颖教授认为,通过开展广泛的活动,孔子学院为打造中国外交的基础发挥了积极的作用。中国人民大学对外汉语教学中心的傅由教授也肯定了孔子学院在对外汉语教学和对外文化交流中所发挥的作用。

四、中国公共外交面临的挑战、问题与机遇

关于中国公共外交面临的挑战和存在的问题,金灿荣教授指出,中国开展公共外交主要面临以下困难:第一,经济发展水平不够高,对其他国家的民众吸引力不够大;国内百姓尚未做好承担国际责任的准备。第二,中国文化与西方主流文化基因不同,中国主流的意识形态和政治制度也不为世界上其他国家所理解。第三,与政府相比,中国的社会力量相对比较弱。中国社会科学院拉丁美洲研究所的吴白乙研究员认为,人类进步推动了精英政治向草根政治的转变,导致中国外交越来越受到国内舆论的压力和影响。信息化改变了外交决策的环境,“一对一”式讨论或交涉的力度和效果已不比从前,因此,应更多地关注国内公共关系。与美国相比,中国在利用公共外交新载体方面比较落后,没有将中国的发展模式和发展道路汇集成有效的公共交流的语言,中美在公共外交方面

的竞争明显不对称。中国人民大学公共外交研究中心副主任王莉丽认为,中国的公共外交整体上处于初期发展阶段,在部门间协调、公共外交战略、媒介等方面均存在问题,学术界和理论界对公共外交的研究也比较薄弱,不足以为中国开展公共外交提供思想支持。赵可金副教授认为,中国的公共外交主要存在以下问题:第一,说得多,做得少,在一定程度上是“口号式公共外交”;第二,过分依赖软资源——特别是传统文化,对当代资源开发不够;第三,过于重视上层和精英路线;第四,存在“灯下黑”现象,国内诸多亟待解决的问题妨碍了公共外交的成效。

尽管面临诸多挑战和问题,与会者普遍认为,中国开展公共外交也有其优势。鲁世巍参赞指出,尽管目前公共外交的基本格局是“西强我弱”,但展望未来,仍然是机遇大于挑战。金灿荣教授指出,中国开展公共外交有两大优势:第一,中国的工业化本身有其独特之处,总结的好将对发展中国家具有启示和借鉴意义。第二,中国传统文化底子深厚,思想资源“矿产”丰富,应以平常心恰当地展示文化自信。他认为学者有责任在上述两方面挖掘公共外交的资源,在国际文化交流中赢得话语权。

五、中国应如何开展公共外交

对于中国应如何开展公共外交,与会者提出了各自的看法。张平先生指出,在外交上创造有利于国家发展的外部环境和战略机遇期,需要从国家和政府层面上对中国的公共外交进行认真规划,打造立体的公共外交战略。在国家战略层面上,需要加强机制上的统筹协

调,收缩战线,集中资源,确立重点,对中国对外传达的信息和展示的形象,要有理性和长远的考虑。

针对中美之间在公共外交方面存在的竞争不对称,吴白乙研究员提出,中国需要重视网络,打赢网络宣传战,同时选择“对象下沉”,面向外国普通民众,用他们听得懂的语言和方式讲述中国的故事;中国还需要在政策框架内推出主打的价值观,抗衡美国强调的普世价值观。王莉丽认为,对美开展公共外交要明确美国公众舆论的构成要素,确立以美国智库为中心的精英舆论影响机制,把美国智库作为突破点,在重大的外交政策问题上通过影响美国智库来影响美国政府、公众、利益集团和公众舆论。针对中国外交所面临的国际话语权困境问题,张薇薇副研究员提出,开展公共外交要充分注意中外文化差异,在中外交往中要敢于争辩和直接回应,善于表达自己的观点。

清华大学对外传播中心副主任周庆安对比了冷战以来美国与中国的公共外交,认为美国的公共外交是对冲型的,旨在抵消世界各地的反美主义;中国的公共外交是增量型的,旨在让世界更好地了解中国。世界对中国的偏见和误解主要源自对中国的不理解,因此中国需要开展增量型公共外交。但随着近10年国际战略格局、中国国际地位需求和国际舆论生态的变化,中国开展对冲型公共外交需求也在增加。

本次研讨会议题广泛,讨论深入,既有观点的共鸣,也有思想的碰撞,有助于推动和深化有关中美公共外交的研究。

(本文责任编辑:罗伟清)

○著述巡礼

《美国的崛起和问鼎之路》 熊志勇等著,时事出版社2013年1月第1版。全书约35万字。

作者熊志勇现任外交学院教授。从19世纪末到第二次世界大战,美国从一个地区大国崛起成为世界首强。在此过程中,美国面临着来自国内外的各种挑战。美国政府通过对外奉行孤立主义原则,避免与英国等大国发生战争和重大纠纷,为自己赢得时间来着重解决国内各种各样的尖锐问题:政治矛盾、社会冲突和经济衰退等等。对外,美国面临的主要挑战来自邻国、英国、苏联、日本和德国。在孤立主义原则指导下,美国稳定了周边、低成本地取得霸权转让、彻底打垮竞争对手日本和德国,并与苏联划界而治。与此同时,美国积极地推进建立世界政治经济新秩序,并通过发展软实力让世界美国化。最终,美国放弃了孤立主义而走上世界主义的道路。本书介绍了美国这个时期所面临的问题、政府的考虑和采取的应对之策。

《柏林危机(1958~1963)与美欧同盟》 刘得手著,中国社会科学出版社2012年8月第1版。全书除导言、结语、后记以及参考文献外,共五章,约19.5万字。

作者系中国社会科学院美国研究所副研究员。本书在阅读美国国务院公布的相关对外关系文件的基础上,系统研究了柏林危机(1958~1963)发生、发展、结束的过程,尤其是在这个过程中美、

英、法、西德等国的立场分歧及由此而形成的错综复杂的跨大西洋同盟关系。作者认为,柏林危机是冷战期间持续时间最长的一次美苏对抗的危机,这场危机同时又是一次美国与其西欧盟国之间关系的危机,特别是美德关系的危机。柏林危机中美德分歧的症结在于,在面临苏联的压力,的情况下,美国政府为了维持西方三国在西柏林的驻军及就西柏林交通达成一个临时协议而意欲在德国问题上与苏联谋求妥协,从放弃将德国统一作为谈判的议题到接近事实上承认东德。美国的这一做法,引起西德政府的反抗和不满,由此导致“危机中德美关系相当摇摆不定”。

本书得到中国社会科学院创新工程学术出版资助项目的资助。

《黄金、美元与权力:国际货币关系的政治(1958~1971)》 [美]弗朗西斯·加文著,严荣译,北京·社会科学文献出版社2011年8月第1版。全书共8章,约24万字。

本书作者系美国得克萨斯大学奥斯汀分校的汤姆·施立柯国际事务教授,罗伯特·S.施特劳斯国际安全与法律中心研究主任。本书通过利用美国和欧洲最近解密的档案材料,运用经济分析和国际关系理论,对布雷顿森林体系的固定汇率和黄金与美元和兑换进行颇具说服力的重新评判。加文的研究表明,与传统的理解相反,布雷顿森林体系是一个高度政治性的体系,该体系容易产生危机,需要经常干预和控制以维持运转。更为重要的是,战后货币关系也不像人们时常认为的那样能缓和政治关系

的紧张。事实上,全球支付体系的政治化使一些国家可以运用货币强制而达到政治和安全目的,导致大西洋联盟内部出现激烈的冲突。加文史无前例地揭示了这些冲突是如何在冷战的危险时期戏剧性地影响了美国的政治和军事战略。

《美国的下个世纪:美国如何在其他大国崛起的时代里保持繁荣》〔美〕尼娜·哈奇格恩、〔美〕莫娜·萨特芬著,张燕、单波译,北京·社会科学文献出版社2011年1月第1版。全书共8章,约25万字。

本书作者莫娜·萨特芬任职于奥巴马政府,曾担任美国前国家安全顾问塞繆尔·伯杰的特别助理以及美国驻联合国前任大使理查逊的顾问;尼娜·哈奇格恩,美国进步中心副主席和斯坦福大学国际安全与合作中心访问学者。本书是一本有关美国未来发展的政策建议型著作。作者认为:美国当前所面临的最紧迫的威胁来自失业、医疗保障、民众对政府缺乏信心、企业创新能力下降和美国对于关键大国崛起后新型国际格局的不适应,这一切都源于美国“唯我独尊、号令天下”的行事模式以及不合时宜的国内体制。作者呼吁美国认清当今世界大国崛起的现实,以及必然给美国带来

的好处,同时看到自身存在的问题,端正态度,修正策略。

Robert Kaplan, “The South China Sea Is The Future of Conflict,” *Foreign Policy*, No. 188, September/October 2011, pp. 76~85.

作者指出,20世纪与21世纪的关键区别是,20世纪世界大部分有军事角逐的区域分布在欧洲陆地上。而最近几十年间,全球经济和人口重心更多地转移到了亚洲,亚洲地区大的人口中心之间的地带绝大部分是海洋。作者预计,西太平洋将成为世界军事角力的新中心,这种角逐主要是海军角力。与使平民深陷其中的地面战争不同,海上冲突“更有科技含量……将把军事斗争重新交还到防务专家手中”。作者认为,随着时间的推移,美国也许不得不适应中国拥有一支深海海军的现实;尽管美中之间注定是相互竞争的关系,但是双方爆发武装冲突却绝非不可避免之事;如果中美两国能够成功地达成某种平衡,那么亚洲和世界就会变得更加安全和繁荣。

(资料来源:美国国务院国际信息局
卢宁 编译)

编 后

本期专论文章分别论述了美俄关系、中美关系,以及美国防扩散政策、南极政策、能源政策和海洋政策等诸方面的问题。

孙哲、徐洪峰分析了美国战略重心向亚太转移对美俄关系的影响。他们认为,这种政策调整会同时影响到俄罗斯西部和东部的战略环境,总体上为美俄关系的缓和提供了较为有利的外部条件,俄罗斯将因此获得一个较长时期的战略喘息期。

赵可金从国际话语权的角度探讨了2008年国际金融危机以来中美关系变化的新特征。他认为,中美在全球问题、地区问题、双边问题和国内问题等领域都面临化解话语分歧,寻求话语共识的挑战,其中一个突出的问题是中国外交存在着结构性的话语劣势和失语现象。

刘子奎的分析认为,冷战后,为防止大规模杀伤性武器的扩散,美国在建立和完善国内防扩散机构和法律建设的同时,坚持以意识形态为纽带强化西方联盟,并不断批评其他核武器国家的政策举措。这种以霸权的手段来推进防扩散目标在相当程度上造成了冷战后更为严峻的扩散形势。

陈力评述了美国在南极地区的政策目标和实现这些目标的法律基础。她认为,与其他国家相比,美国在南极开展的考察活动历时最久、范围最广。美国的南极政策目标是确保“积极而有影响的存在”。为此,美国建立了主管南极事务的部门框架及政策协调机制,出台了南极立法,采取了有效的执行措施。

舒建中的文章认为,二十世纪七十年代,为化解石油危机引发的美欧分歧,维护西方联盟的团结和在国际能源领导的主导地位,重塑国际能源秩序,美国进行了周密的政策设计,展开了积极的外交努力,最终促成了国际能源机构的建立。

曲升探讨了美国“航行自由计划”出台的背景和内容,认为卡特之后的美国历届政府都继承、发展和实施了该计划,而中美之间一系列海上事件的发生,与美国实施该计划有密切的联系。

另外,翟韬评述了1949~1956年间,美国为了提升台湾当局声誉、诋毁新中国的形象而对东南亚华人展开的心理宣传战攻势。但是,由于台北国际形象不好,华人在当地同化进程加速,以及世界舆论变化等原因,这种战略的效果却是恶化了东南亚国家与美国、台湾的关系。

近日,我刊荣获国家社科基金第二批学术期刊资助。我刊将严格遵守国家社科基金学术期刊资助管理办法,加强与国内外同行间的交流,加强读者、作者和编者之间的互动,完善匿名审稿制度,提高编校质量,努力把本刊办得更好。